

全球化架構下國家主權的測量

侯漢君*

壹、前言

毫無疑問，全球化是一個巨大的現象，但若將其視為一個貪婪的吞噬過程，一個以越來越快的速度將越來越多的事項納入相互連結倚賴的發展架構，可能會讓我人更深入探究其內涵。

從過程的觀點視之，人類歷史的演進持續朝向越來越密切的連結與相互倚賴，但是其過程並非全然是線性的。因此，就界定的困難而言，連結的密切度到達何種程度方能被定義為「全球化」，研究者有不同的看法，「全球化大轉變」(Held et al. 2001)一書中列舉的超全球主義論，懷疑論，及轉型主義論可作為適當的註腳。更複雜的，全球連結的層面幾乎無所不包，而不同層面連結的程度又不盡相同。舉例來說，以時程而言，某些地區較先連結也較快，以事項而言，某些事務連結的較深也較廣。各層面不同的發展對於通則與理論的建立是一大考驗。目前的研究仍著眼於各層面中不同的全球聯繫型態，寄望相互比較後建立普遍的解釋，Berger & Huntington (2002)的「Many Globalizations」探討不同區域文化全球化經驗既為一例。

在全球化影響的事項中，看法較分歧的有文化與國家主權。就文化而言，Fukuyama的「跨越斷層」(1999)與Huntington的「文明衝突與世界秩序的重建」(1997)對全球化的後果有截然不同的預測。就主權而言，雖沒有兩極化的的分歧看法，但是對主權受影響程度的評估尚未有一套普遍認可的依據，不論是理論的或實證的。本文將對此問題進行探究。「全球化大轉變」已發展出一套衡量國家涉入全球體系事務的指標，若能進一步設計出全球化影響主權的變數與指標，將二者進行交叉比對，期望對於全球化理論的建構有所些微的貢獻。

貳、變動的表徵下

有關主權評估的課題，已有豐富的研究。Migdal(1987)的「Strong States, Weak States」與Tolchin(1996)的「The Globalist from Nowhere」有相當扼要的整理，分別從政治發展與公共行政的層面。然而，這些研究對於影響主權變動的因素是否與全球化有關連性，並沒有肯定且有系統的答案。更進一步，全球化影響到主

* 作者為國立台北大學公共行政學系政策學系副教授

權的因素與途徑與「非全球化」影響到主權的因素與途徑是否有所差異？首先來檢驗此問題。

既然全球化牽涉到全球高度的相關性及演化性，以系統與有機的觀點進行分析是值得嘗試的。除此，借重其他領域的發現往往會帶來啟發性。在此引用「失竊的未來」一書中（Colborn et al. 1999）的一段論述：

進化對動物外形做了莫大的實驗，把生命的形體捏成各種奇妙的形狀，但是生命本質這碗生化濃湯的古老配方，卻幾乎沒有任何更動。

構成生命的化學物質反應外在環境的刺激，並不會因其形體的不同而有截然不同的不同，不論是植物或動物，爬蟲類或哺乳類。因此，導致全球緊密連結的因素是否也如同「古老配方」一樣，並不因其形體是區域聯盟，跨國企業（包括非營利組織），及國際組織等而有所變動？

儘管學者對「全球化」的始源有多重的看法，但都認同經濟活動是全球化主要的原動力，Castells 與 Henderson（1987）更精確指出其是一種科技-經濟的重新建構（Techno-Economic Restructuring）。這一過程的結果是全球單一市場的形成（包括貿易、資金、勞力、產銷、及消費等），最終導致某事件在甲地區所造成的影響，短時期內就會在距離很遠的乙地區觀察到。而且有時甲、乙地區均無法獨自解決問題，全球化主要的特徵之一。

於是，追求資源/本的最大效益與獲取更多的資源/本似乎是古老的配方，過去重商主義與帝國主義的擴張也不離此原則，只是以武力為憑藉。如今以經濟手段進行時，Ricardo 的「比較優勢」可簡潔精準的闡述此一觀念。一個國家的生存與繁榮決定於人力、資本、及天然資源的使用。企業擬定策略與國家制訂政策以尋求最有利於生產與銷售的地點與方式，提高利益的獲得。

然而，各國追求自身最大的利益時，國際間就鮮少處於和諧的狀況。如果昇高衝突無法確保得到最大的利益，與其他國家合作將成為慎重的考慮，所謂合作，指的是一個國家調整其行為以應對其他國家的偏好，通常表現在政策上。誠如 Keohane（1984）曾提到「不對稱合作（asymmetrical cooperation）」，因為某些國家或跨國組織具有的優勢使他國不得不對既有或規劃中的政策做出較大較廣的修正，以符合優勢國家的期待，因相對優勢的出現迫使某一國家修正其貿易或產業政策即是常見的例子。這種不對稱的合作模式當可被視為國家自主性的減弱。

除此，政治的比較優勢與經濟的比較優勢並不全然同步。前者的比較優勢著

眼於政權的取得、鞏固、與延續，甲政策比乙政策能吸引更多選票、政治獻金，甚或非法的私人利益，甲政策就是比較優勢，國家可以劫富濟貧，也可以劫貧濟富。正如 Lindblom (1994) 所說的「權威間的互惠義務」。以交換而非權威為基礎，經濟上的比較優勢則是單一的，最低的成本與最高的價格所產生最大的利益。當經濟的比較利益開始改變政治的比較利益時，可視為另一種國家自主性的減弱。

總的說，全球化之下每個國家的各類政策與措施，都會列入國際的評比。全球的市場此時開始發揮其獎懲的功能，缺乏良善政策的國家將被排拒在外。為避免此狀況，政治領導人即使不必對本國人民負責，也很難抗拒圍繞其周圍的各個經濟利益團體（這些人又往往都是政治人物取得政權的金主）。結果是國家必須評估各種的比較優勢，做出選擇。

「資本主義的變與常」(Kitschelt et al. 2006) 一書提供許多有趣的例證。

其一、進口競爭的部門緊縮，出口部門卻在擴張，且涉及國際經濟的經濟活動的比例易逐漸提升。由於各部門通常與特定的地理區域有密切的關連性，或與特定的政黨有關，由於勞工團體的力量可能集中在逐漸進步的部門或正在走下坡的部門，因此開放度（指對全球市場）的增加可帶來長遠的影響，但...，極難預測的影響。

其二、當直接投資的跨國移動障礙被宣除之後，跨國公司的選項變多了，而有些學者認為這是同時以勞工與政府威信為代價的。甚至...，增加了直接投資者影響稅務政策，管制政策，以及就業政策的能力，並以法規爭取生產性投資。然而時至今日，只有少數經驗證據可被引用來支持這樣的主張。個案研究經常無法顯示資本移動已經解除各國競相以較低的稅賦水準爭取投資的趨勢。

其三、自由市場經濟類型的制度性架構（如英、美）；或是...協調市場經濟類型的制度性架構（如德、日）。上述兩個迥異的結果是源於截然不同政治過程的結果。反映出企業與政府及其他不同企業利益所組成下的權利力衡。

權力平衡，古老的現實主義觀念，仍然主導主權的走向。決策者並不一定每次都清楚全球化影響的方向，不同的團體都有自己的算盤也企圖左右政策的走向，而決策者的算盤計算著如何達成對政權的穩定鞏固最有幫助的平衡關係。

就以上所論，非全球化與全球化時期，影響主權的差異主要不在於質，而在於量。全球化之下足以與主權抗衡的組織大增且各異，抗衡的範圍擴大，但抗衡的原理並未有大的改變。Held (2004) 指出現今全球化已造成 5 大脫節：國際法、政策決策、霸權與國際安全、國家認同與文化、世界經濟。造成的原因主要是政黨、官僚組織、社群、地方自治勢力網絡、跨國企業（包括媒體）、國際法（公

約)、國際機構、軍事同盟等都足以「在幾個重要領域對政治能動性構成束縛或限制」。可是國家之所以在主權上讓步的原因卻是遵循一貫的邏輯。Held (2004) 認為馬斯垂克高峰會所訂下歐洲聯盟條約傳達出簽訂國認為割捨主權有更大的優勢，因為：

無疑在實際上有助歐非民族國家在面對二次世界大戰後美國的霸主地位，及日本所帶來的經濟挑戰之際，得以存續不墜。

全球化對主權還是帶來一些質的影響。簡要的說，緊密的連結所導致快速且擴散的後果。甲地區發生的事，短時期內就會影響到距離很遠的乙地，大大增加國家在主權維護的困難度。缺少反應的時間，是危機的主要特徵之一，在此情況下，能夠運用的選項與手段大幅的減少 (Seymour & Moore 1999)，而且特定手段的有效性也大為減弱。Toffler 的「The Third Wave」(1994) 對未來的描述有些尚未得到驗證，但速度加快的效應卻是如其所預。

....，華盛頓、莫斯科、巴黎、倫敦的高級官員在幾分鐘內就要有所決定。迅雷不及掩耳的特性使政府與政客無所遁形，他們當然會覺得無助與困惑。立即通訊設備使時間較以往縮短，因此一個 4 年任期的總統比過去 8 年任期的總統會製造更多事情，更多麻煩，更多情報。政治壽命的步調加快，....，更加速了政治與政府機構的衰退。我們的領導人物將無法配合事情的進展及時做出明智的決定。決定不是來的太晚就是猶疑不決錯過機會。

惡化的程度持續加劇，因為來不及解決甲問題後決策者會很快的發現將導致乙問題的出現，而且往往是事前沒有預料到的。1997 年亞洲金融風暴主要的起因是東南亞國家為外債利息負擔，而不願即時貶值因應出口的衰退，遂讓國際投機客有機可趁，全面一發不可收拾 (周濟 1998)。當國家領導者發現沒有能力在短期內解決可能會造成巨大損失的問題時，只有向外界求援或屈服，韓國不得不接受 IMF 的接管既是一例。

全球化時代國家仍是追求己身最大的利益，只是面臨更多的抗衡者同樣追求己身最大的利益。緊密的連結讓國家窮於應付，各種新的互動模式將會被嘗試。接著的問題是：新的互動方式會侵蝕多少主權？

參、主權的縮減有多少？

國家主權在全球化浪潮的衝擊下不可能紋風不動。然而，如何測量主權的縮

減程度卻是棘手的事。當然，造成測量困難主要的原因是「主權」本身是相當抽象的概念。然更關鍵的則是，主權的所屬為何？例如，民主化程度不同是否會影響到主權妥協的程度。

主權國家概念被確立及具體化的關鍵「西伐利亞條約」中有一項可視為主權不可侵犯性的核心價值。「國家代理行為豁免權」確保他國的法院不得干涉外國政府的行為。但是歷史上每個國家無不以威脅利誘的方式企圖改變其他國家的政策，而不在乎他國人民賦予這些政策的正當性。因此，有關主權如何觀察，可由執政者能否滿足給予其正當性者的需要，

Nordlinger (1987) 提供相當實用的準則。引用新馬克私主義的觀點，他認為國家自主權在下列情況發生時必須有所展現，以有效強力的做為維護主權的完整。

- 1 在重要的政治經濟議題上，社會階級產生明顯的分裂時。
- 2 國家喪失其階級中立的立場而導致其正當性顯著的降低時。
- 3 社會的和平面臨危機或崩潰時。
- 4 資本主義式經濟產生非理性與矛盾時。

當國外的勢力造成以上情況時，以此評估主權的強弱更顯得適當。因為，執政者對於來自國際間的限制與威脅雖然無法忽視且往往會有所讓步。同樣的，他們也不能不慎重考量國內的反應，除了確保其政權的目的外，如果想要對抗國外的勢力，還需要國內強大的奧援。主政者是否有強烈的意願與足夠的動員力去施展主權，可在這些方面加以檢驗。

還有一點值得注意。全球化將會造成全球新階層，這些新的階級，特別是掌握財力與權力的金字塔頂端的人士，若評估他們在全球所能獲得的利益高過於其在母國所能得到的利益，絕不會遲疑對母國的政策施壓。而不同國家間的相等階層甚至會聯手以加大壓力。另一方面，全球化的受害者在忍無可忍走投無路時，反體制的行動不可避免。「虛幻的樂園」(2000) 指出：

因全球化受到損害的人將多餘受益者。因此，講究少數服從多數的民主政治，將為輸家所有、所治、所享、政治力量將由怨恨的情緒所把持。

當國內不同團體競逐利益，執政者無法避免評斷他們的正當性，特別是與政權根基有關的。因此，主權歸屬的問題就相當重要。「民主與全球秩序」(Held 2004) 對此有深入的探討，從國家主權與人民主權的辨證中，Held 提出「自主性原則」。

在產生並限制人民可得機會的政治架構所列舉的規範明細中，個人應享有均等的權利，因而需進軍等的義務；亦即，在決定自己生活的條件上，他們應該自由而平等，只要他們不動用這個架構去否定他人的權利。

以上所言可視為自主性的規範性基礎，Held 另一段論述可視為實證性的基礎；

只要權力關係大舉產生生活機遇的不對稱，這種關係便可能造就一個可稱為「自主性喪失」的情況。自主性喪失只生活機遇的生產與分配不對稱，限制並侵害政治參與的可能性。所謂生活機遇，我是指一個人分享往往可在其所屬社群中發現的，經由社會產生的經濟、文化或政治之善、酬勞、及機會的可能性。

Held 繼續指出經由檢驗 7 種權力場可以評估自主性所受到的影響，本文認為對評估主權極具參考的價值。1.身體的權力場 2.社會福利的權力場 3.文化生活的權力場 4.公民社團的權力場 5.經濟的權力場 6.強制與暴力使用的權力場 7.法律與管制的權力場。

最後還有一種可能，全球化能增強主權的體現。國家的政治活動範圍與場域不但不縮減反而增加擴大。實際上，幾乎所有的國際協約與組織都是由先進資本主義強國所推動建立。許多國際性組織很難抗拒強權國家所提議域的影響，特別是這些組織需仰賴會員國提供財務上的支持。Cox (1996) 認為全球勞力分工經常會受到配額政策的影響，從而國家與跨國企業聯手對他國施壓的例子比比皆是。因此，衡量主權時，國家經由全球化架構影響他國的情況需加以檢視。

以上三點在於尋求全球化下主權的測量效度的準則。以目前研究的成果，所能達到的最高的層級是經驗效度，因為實務上尚未存在任何統一的全球化理論。以下所提出的建議也將不逾越此點。

肆、建議

在全球化的過程中，國家以比較優勢的原則與其他團體或國家互動是一貫的。如果國家認為其比較優勢與其他成員是一致時，其決策的制定或修正皆無法被視為自主性的受損。Inglehart (2003) 認為「經濟發展培養出人際信任與容忍，... 自我表達與參決策成爲優先事項」。換言之，當社會上有相當數量的人追求財富時，這群人必然企圖掌握對國家政策的主導性。如果競爭的過程與結果沒有出現 Nordlinger 所述的 4 種情況，主權的問題將不會牽涉在內。困難點於是在於如何測出「非志願/被迫」的行爲，直接的測量似乎不可行（即使採用訪談或問卷），只好採用間接的方法。

1. 抗爭全球化的衝突行動。
2. 政府對特定政策所實施的補貼政策。
3. 未達到國內個人生產所得的人數。

Krasner (1983) 指出全球治理的概念植基於建立跨國性的正式組織與制度，進而制訂治理世界秩序的法規。不願加入或遵循確實是主權的體現（加入或遵循並不見得是主權的受損），但並不一定正面的，例如違反國際人權的標準。因此，如果當地國大多數的人民認同那些法規或協約，而執政者忽視或背其道而行，則可視為主權的行使。有一點必須說明，不以規範性的價值作為評估的標準可降低測量的困難度，而且也能夠站得住腳。Diamond 在「槍砲、病菌與鋼鐵」中 (1998) 談到發明為需求之母，歷史上大部分的時候是「新發明出現之後才有用途的問題」。至於新發明（特別在他地的發明）是否會被廣泛採用，相當程度決定於當地社會能否體會到新發明的相對利益與新發明與記得利益的相容程度，「笨拙鍵盤」即為佳例。斷然認為新發明應該被採用反而無法反映實際。

4. 抗爭政府不遵循（或要求加入）國際組織或協約的衝突行動。
5. 移民的管制。
6. 民生必須品的管制（出口與進口）。

最後，時間因素需納入考慮，國家應付外來壓力時能爭取更多的時間及抵抗越久，行使主權的意願及能力越高。

7. 因應外在壓力而修正政策的時間。例如，甲國同意 3 年之後逐年降低關稅 5 年後為 0 關稅，乙國同意立即降低關稅為 0，則甲國的主權縮減的程度較低。

參考書目

中文著作

- 周濟（1998）台灣在亞洲金融風暴中受害較淺原因的探索。國策期刊 國策研究院 台北
- Colborn, Theo. D. Dumanoski. J.P. Myers. (1999)「失竊的未來」。先覺出版。台北
- Diamond, J (1998)「槍砲、病菌與鋼鐵」。王道還、廖月娟譯。時報出版。台北
- Fukuyama, F. (1999)「跨越斷層」。張美惠譯。時報出版。台北
- Held, D. (2004)「民主與全球秩序」。李銘珠譯。正中書局。台北
- Held, D., A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton. 「全球化大轉變」。韋伯文化。台北
- Huntington, S. (1997)「文明衝突與世界秩序的重建」。黃裕美譯。聯經 台北
- Inglehart, R. (2003)「文化與民主」。於「為什麼文化很重要」。L.E. Harrison 及 S.P. Huntington 編著。李振昌、林慈淑譯。聯經 台北
- Kitschelt, H., P. Lange, G. Marks, J.D. Stephens. (2006)「資本主義的變與常」。鄭榮元等人譯。韋伯文化。台北
- Lindblom, C. (1994)「政治與市場：世界的政治-經濟制度」。王逸舟譯。桂冠圖書。台北
- Longworth, R. (2000)「虛幻樂園」。應小端譯。天下文化。台北
- Toffler, A. (1994)「第三波」。黃明堅譯。時報文化。台北

英文著作

- Berger, P. & S. Huntington (2002) *Many Globalizations*. Oxford University Press. NY.
- Castells, M. & Jeffrey Henderson (1987) *Techno-Economic Restructuring, Social-Political Process and Spatial Transformation: a Global Perspective*. in *Global Restructuring and Territorial Development*. SAGE Publications, CA: Beverly Hills.
- Cox, R. (1996) *Globalization, multilateralism and democracy*. in *Approaches to World Order*. Ed. Robert Cox. Cambridge University.
- Keohane, R. (1984) *After Hegemony*. Princeton University Press. NJ.
- Krasner, S. (1983) *International Regimes*. Cornell University, Ithaca.
- Krasner, S. (1985) *Structural Conflict*. University of California Press. CA.
- Migdal, J. (1987) *Strong States, Weak States*, in *Understanding Political Development*. ed. Myron Weiner & Samuel P. Huntington Little Brown & Co. Boston

Nordlinger, E. (1987) Taking the State Seriously. in Understanding Political Development ed. Myron Weiner & Samuel P. Huntington Little Brown & Co. Boston

Seymour, M & S. Moore (1999) Effective Crisis Management: Worldwide Principles and Practice. Continuum International Publishing Group. New York.

Tolchin (1996) The Globalist from Nowhere : making governance competitive in the international environment, Public Administration Review, Vol.56 No.1