

全球化與全球治理對我國公共政策研究之影響：並兼論對兩岸關係研究之意涵

宋 學 文

(國立中正大學政治學系副教授)

摘 要

長期以來，在我國有關公共政策之研究，往往被認為是屬於公共行政之領域，而很少與國際關係或兩岸關係之研究有所對話。但隨著全球化（globalization）時代之來到及全球治理（global governance）之考量下，有兩股力量正快速地重構了傳統上國際關係與公共政策之間的關係。在此兩股力量之中，一股源自於國際關係中之相互依賴理論；另一股則源自於公共行政暨政策中之新公共管理學說。此兩股力量交匯之結果使得傳統上國際/國內之疆界日趨模糊，從而使得國際關係與公共政策之接軌研究日趨重要。而此種跨學門或科際整合之研究趨勢，又將對我國大陸政策之研究形成深遠之影響。特別是全球化之日益普遍及全球治理之日益重要，已對傳統之公共行政及國際關係有著極為深遠的衝擊。然而，在國內有關全球化之研究尚未見有系統地將國際關係與公共政策之接軌作理論之建構。因此，在本文中，作者利用跨層分析（cross-level-analysis）之研究方法，提供了兩個可以使公共政策與國際關係接軌之全球治理模型：一、由國際關係到公共政策之全球治理模型，及二、由公共政策到新公共管理之全球治理模型。藉此兩個全球治理之模型，本文建構了在全球化與全球治理下，國際關係與公共政策對話與接軌之分析架構，並介紹了此種分析架構對兩岸關係研究之意涵。

關鍵詞：公共政策、國際關係與公共政策之接軌、跨層分析、全球化、全球治理、全球化與兩岸關係之研究

* * *



一、前　　言

長期以來，我國在公共政策之研究，深深受到傳統公共行政研究之影響。此種影響最大之特色即為公共行政所強調以「行政」（administration）與「政府」（government）之研究重心，無形中限制了公共政策之發展，而無法真正釋放許多在「公共政策」中之學理與政策工具。然而這些學理與政策工具在許多其他學門或政治學中之各次領域的研究上是極為重要的。譬如，在兩岸關係之研究中，有關決策過程（decision making process）之研究，或許有一些人用外交決策之學理來研究，但尚有許多值得學者開發或致力之政策科學與政策工具尚未被應用到有關外交決策或我國大陸政策之研究中^①。而目前有關我國大陸政策制定過程之研究，能從公共政策中萃取其原理與政策工具者，尚屬少數。其部份原因即為國內研究兩岸關係之學者大都將自己（或被別人）定位為「國際關係」或「兩岸關係」領域之學者，而視「公共政策」為「公共行政」之領域^②。但國內一些研究公共政策之學者又指出：「公共政策」中之「公共」兩字絕非狹隘地指「政府」部門或「行政」而已^③；它應該是具有更寬廣的延展性，而可以應用到「公共行政」以外之領域。

事實上，將「公共政策」定位在「公共行政」之情形普遍反映在我國大專教育中，有關公共行政與公共政策系所之設計。目前國內大專院校，有關公共政策之研究，大多附屬於公共行政研究之下。而一般政治系暨研究所下之分組亦大部分將「公共政策」與「公共行政」並列，或甚至歸併於公共行政之中，而鮮有將公共政策作為一個獨立之研究中心或系所^④。再加上許多研究國際關係與兩岸關係的學者對政策科學之忽視；因此，他們對公共政策之相關學理是相當陌生的。從另一方面來說，公共政策之學者亦常將「兩岸關係」或「國際關係」定位在「國際關係」的範圍內，而不敢去碰觸一些有關國際關係我國大陸政策之研究。其結果不但是公共政策的學者受困於「政府」與「行政」之研究領域，且亦造成國際關係或兩岸關係的研究少了在「政策科學」上深耕的機會。

當然，造成此種情形之原因很多，而公共政策之定義及其研究範圍一直很難在學

註① 有關利用公共政策之學理來作國際關係領域之研究著作，請參考 Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston: Little, Brown, 1971)。

註② 目前國內將政策科學之理論應用於國際關係或兩岸關係之研究尚不多見。相關研究請參考：宋學文，「『特殊國與國關係』之決策及其發展：3I模型的決策分析」，《中國大陸研究》（台北），第四十二卷第十一期，民國八十八年十一月，頁六七～九二。

註③ 譬如，丘昌泰，*公共政策：基礎篇*（台北：巨流圖書公司，民國八十九年），頁七。

註④ 曹俊漢、陳朝政，「我國公共政策發展：學術面、實務面與社會面的評估」，何思因、吳玉山主編，《邁入二十一世紀的政治學》（政治學報特輯第三十一卷）（台北：中國政治學會，民國八十九年十二月），頁四五三。

術界或實務界有一定的共識，是一個極重要的原因^⑤。譬如，公共政策之定義可以極為廣義如：「公共政策是政府所選擇去做或不去做任何事情」^⑥；它也可以極為狹義如：「政府藉執行某項公共計畫以實現某種特定社會目標之政治決定」^⑦。這種廣義與狹義定義之落差正反映了公共政策定位之困難。甚至有一本書發現公共政策有十種不同之意義^⑧。而這些定義的不一致也反映在國內有關公共政策研究之書籍。目前坊間以「公共政策」或「政策科學」為名之教科書或研究參考書有數十本之多，但書中內容與章節卻有極大之出入；而其為理論導向或實務分析導向，又常因作者之分工與專業不同而有極大的出入，其結果就成了許多政治系學生所譏稱的：「什麼都可以被稱為公共政策，但公共政策卻也可以什麼也不是。」（Anything can be called public policy, but public policy can mean nothing too.）由此來看，Lerner 與 Lasswell 於五十年前出版政策科學（*Policy Science*）一書中所期望政策科學可以成為一個獨立學門之理想^⑨，在台灣或許還有一段艱辛的路要走。

正當公共政策被「囚困」在公共行政中而躊躇不進時，卻有兩股力量正挾其不可遏止之勢前來，為公共政策之研究再注入新的生命。此兩股力量一個由公共行政之改革而來，另一個則由「全球化（globalization）與全球治理（global governance, G.G.）」所激發的科際整合研究趨勢而來。前者在「新公共管理」（new public management, NPM）的研究風潮中，已為國內公共行政與公共政策之研究學者所熟悉；後者則因發源於國際關係的領域，因此對國內之公共行政與公共政策學者來說較為陌生。而此兩股力量，我們可簡稱之為相互依賴與新公共管理。此兩股力量不但將傳統上較少互動或聯結的國際關係與公共政策聯結在一起；也進一步提供了全球公共政策（global public policy）之理論基礎^⑩。

在圖一中，作者將目前我國政治學門中之三個次研究領域（sub-field）：國際關係（International Relations, IR）、比較政治（Comparative Politics, CP）及公共行政與政策（Public Administration and Public Policy, PA/PP）彼此關係之結構以四個不同階段說明之。階段一為傳統結構，在此一階段中，IR、CP 及 PA/PP 之關係是 IR 與 PA/PP 間鮮少有重疊或互動之機會。在階段二時，此三個次領域受到新自由主義（neoliberalism）

註⑤ Laurence Lynn, *Managing Public Policy* (Boston: Little, Brown, 1987) , p. 28.

註⑥ Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1972) , p. 2.

註⑦ Charles L. Cochran and Eloise F. Malone, *Public Policy: Perspective and Choice* (New York: McGraw-Hall, Inc., 1995) , pp. 1~2.

註⑧ Brian W. Hogwood and Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press, 1984).

註⑨ Lerner and H. D. Lasswell eds., *Policy Science* (Stanford University Press, 1951) .

註⑩ 有關「全球公共政策」（global public policy）一詞，是一個較新的名詞，它基本上是結合了國際關係與公共政策兩個次領域而產生的一個新的研究途徑。有關此方面之研究，請參考 Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy: Governing without Government?* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998).

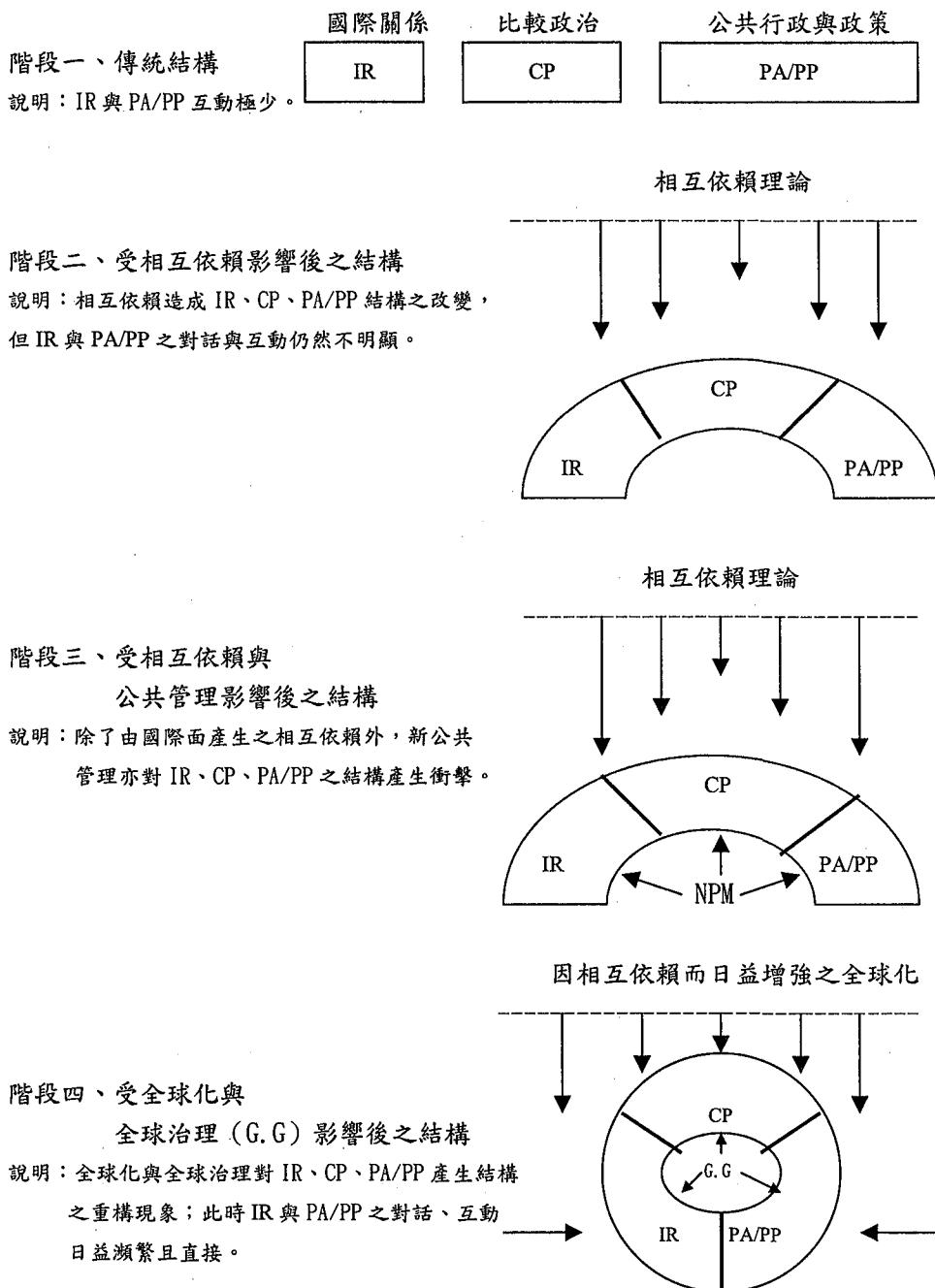
中相互依賴理論（interdependence theory）之影響而在結構上有了變化^⑩。也就是說此三個次領域之互動性（interaction）已開始加強，使得IR、CP及PP都有更多對話與互動之必要（有關此部分請參考本文之第四節）。到了階段三時，除了國際環境有相互依賴因素之外，在公共行政之研究上亦有了一些變革，而開始朝企業型政府或新公共管理（New Public Management, NPM）的方向發展，並進一步刺激PA/PP之學者參考一些與國際事務相關之公共政策或管理途徑（有關此部份，請參考本文之第五節）。到了階段四，相互依賴與新公共管理之發展更趨蓬勃，而進一步對全球化與全球治理形成推波助瀾的效果；在此階段中，IR、CP及PA/PP之結構已完全轉型（如圖一中第四階段所示），且IR與PA/PP已可以直接接軌、對話。

圖一雖然提供了我們一個IR與PA/PP接軌的概念，但若要在學理上進一步探討IR與PA/PP如何接軌，則吾人須用一個已盛行之社會現象（prevailing social phenomena）作為事實，來檢證或說明IR與PA/PP接軌之分析架構。而全球化與全球治理正提供了此一盛行之社會現象。因此，本文謹就全球化與全球治理為何會對公共政策產生深遠影響？其研究途徑為何？其理論為何？對我國公共政策發展有何衝擊？對兩岸關係之研究又具有何種意涵？提出一些或許對公共行政與政策的學者來說有些生疏之另類研究途徑（alternative research approach）；其目的並非在譁衆取寵，而是希望公共政策之研究藉本文之拋磚引玉可以注入更多之創新，拓寬更廣的研究領域，或許在促進「科際整合」（interdisciplinary）上面可略盡棉薄。

二、我國「公共政策」研究的一些限制

前文提到，政治學門中可再細分為國際關係、比較政府及公共行政暨政策等三個次領域。在過去的研究文獻中，我們比較常看到國際關係的研究與比較政治有重疊；我們也不難看到比較政治的研究與公共行政及政策重疊。而從傳統之觀點來看，此三個次領域中，國際關係與公共行政暨政策可以說是「最少互動」或「最少相關」之兩個次領域。因此，一個公共政策的學者若去碰觸國際關係領域或一個國際關係的學者去碰觸公共政策的領域，常常遭人以「撈過界」、「不務正業」等「地域」的觀念所詬病。這種「詬病」的來源，固有因「資源爭奪」及「既得利益」等主觀因素，但也

註^⑩ 相互依賴理論強調國際關係之研究重心必須同時包含結構（structure）與過程（process）。這派學者並在複合相互依賴理論（complex interdependence）中，提出「多元溝通管道」、「軍事角色式微」及「議題間無高低順序」等，三個作為「理想型」複合互賴之重要立論；依此三個重要立論，國際關係的研究方向勢必觸及比較政治（如domestic structure學派），及公共政策（如決策過程學派），從而使得國際關係與公共政策之對話與結合日趨重要。相關文獻參考Wolfgang H. Reinicke, *Global Public Policy*, op. cit., pp. 52~74; Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown, 1977).



資料來源：作者製圖

圖一 國際關係與公共政策接軌過程之結構改變

有其客觀因素。這個客觀因素為：不管由國際關係出發去探討公共政策，或由公共政策出發去探討國際關係率皆需要具備四個條件：第一、需具備堅實之國際關係理論或公共政策理論之能力；第二、需具備相當程度之研究方法能力；第三、需具備將理論延展、應用到實務之能力；第四、需尋找到一個同時與國際關係及公共政策皆有相關的議題。

但我国在政策科學之研究上，卻輒因理論面之研究不能像美國一樣形成一個供給與需求可達平衡之市場。因此公共政策或國際關係之學者，往往在現實考量下追逐實務之分析。譬如，學術界在承攬政府之相關委託研究計畫時，政府往往提示學者，「需要更多之實務與『政策』，而不需要艱澀之理論」。因此，學者們不得不在「實務掛帥」下偏重議題與個案研究。長時間下來，理論面的探討自然就少些。但實務導向之研究，往往因研究個案之性質，而將研究重點置於比較注重技術性之政策下游，因此在不同研究個案間，彼此之「共通分析架構」就少些。譬如，幾個人都在做有關「戒急用忍政策」之研究，有人著重兩岸經貿相互依存之各種統計技術，有人著重經貿互賴所衍生之政治與國家安全議題，有人著重兩岸統獨意識形態之爭。再加上研究之個案之政策重心互異、著重面向亦不同、或不同政黨之委託、不同國際因素考量、不同之政策階段…等差異性，往往造成這些「大陸政策」屬性極為不同，也因此所謂之「大陸政策」亦常淪為「某個個案之某個政策面向研究」，而不易建立一個可貫穿我國大陸政策之理論基礎。

在研究方法上，情形也類似理論之研究，而常被國內學者忽視。但依作者個人之經驗，研究方法對吾人研究某一議題時，若欲突破其視野，擴大其研究廣度（scope）與深度（depth）時扮演極為重要之角色。譬如，不少人在做某一政策分析時，往往忽略問題建構（problem structuring）之重要性，誤以為只要以經濟理性（economic rationality）之政策分析為原則，即可求得最好之政策效率（efficiency）；但卻忽視了效能（effectiveness）之問題，甚至衍生出第三類型謬誤（type III error）^⑫。此時對政策分析之工具或方法之堅持，不但不能反映目前民主決策之事實，反而往往造成「專家決策之有限性」，從而導致公部門資源之浪費^⑬。因此，問題建構的良窳，往往決定了政策論述之途徑及政策產出之優劣。但在研究方法上，問題建構與政策論述往往與該政策本身分屬不同之研究領域^⑭。譬如，在有關「全球人權政策」的研究中，經常有一些問題之建構是同屬「國際」與「國內」的。雖然其政策之論述常在「國內」公共政策之領域，且其政策之執行又常屬於「國內行政機關」的領域，但此政策之評估卻又必須受到國際人權組織相關法規之約束，或國際力量之干預。在此種議題上，一個

註⑫ Deborah A. Stone, *Policy Paradox and Political Reason* (New York: Karper-Collins, 1988); John Portz, "Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the Educational Agenda in Boston," *Policy Studies Journal*, vol. 24, no. 3 (1996), pp. 371~386.

註⑬ 吳英明，「公私部門協力關係和『公民參與』之探討」，中國行政評論，第二卷第三期，一九九三年，頁一~一四；林水波，公共政策新論（台北：智勝文化事業出版，民國八十八年），頁二七~五三。

註⑭ 林水波，公共政策新論，前引書，頁五四~九二、九五~一三二。

跨層分析（cross-level-analysis）研究方法之突破就顯得格外的重要^⑯；如何建構一個可以整合不同分析層面之研究方法，在此類議題上已成為極為重要的課題。而在全球治理下之國際環保及國際人權之研究都有此種現象。此外，隨著兩岸經貿互動之頻繁與兩岸加入WTO後，有關「全球化」之議題，勢必也會衝擊我國大陸政策制定之研究。屆時，上述所提之種種問題亦將出現在有關兩岸關係之研究上。

最後，在理論之延展與應用上，一些政策實務工作者在高唱「實務至上」的情況下，往往視理論為「無用之物」；而另一些有心作理論研究之學者，卻又常面臨徒具理論之形式而不見可以貫穿整個研究之分析架構的弊病。其結果是：在研究報告中，不是毫不具理論，不然就是「堆砌」一些理論作為某一章節，然後再「堆砌」另外一些實務資料作為另一些章節；而較少見理論與實務之對話、印證、批判或創新。彷彿在一篇研究論文中，把理論「放進去」就表示此文有「理論基礎」、有「理論交代」。殊不知理論之所以有其價值，乃在於其與實務面之結合。當然理論不一定要「符合」或「遷就」每一個大大小小的事實，但理論卻不能不接受主要事實之檢證。當理論不能合於事實之檢證時，吾人必須去查證此「事實」（fact）是否為一真實（truth）？其作為 data 之研究資料或所謂之「事實」的獲得方法是否有問題？此事實是否適合檢視此理論？若以上問題皆為肯定，而理論卻作出不同之解釋、分析或預測時，則吾人需進一步針對此理論提出修正，甚至推翻。而所謂好理論（good theory）總是能解釋過去發生的事實，又能分析現在正在發生之事情及預測未來將發生之事情^⑰。

事實上，「理論無用論」之偏見或「對理論忽視」之疏失，對我國公共政策之研究產生極為深遠之負面影響。而在這些負面的影響中，最嚴重的厥為：在公共政策的領域「一人一把號、各吹各的調」之現象普遍存在；而這種現象又造成許多公共政策之研究不是在相關議題上淪為「各自表述」就是「雞同鴨講」，甚至對同一個研究議題也經常產生類似上述之問題。其結果為「公共政策」之研究繼續淪為「散兵游勇」，未能真正釋放其在「科際整合」上之能量。

註⑯ 有關跨層分析之研究涉及「分析層次」（level-of-analysis），相關文獻請參考J. D. Singer, “The Level-Of-Analysis Problem in International Relations,” *World Politics*, vol. 14 (1961), pp. 77~92. Kenneth N. Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959). 而有關跨層分析在結合國際關係與政策科學之應用，請參考 Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games,” *International Organization*, vol. 42, no.3 (summer 1988), pp. 427~460.

註⑰ 有關理論（theory）之優劣或評判標準，請參考 Imre Lakatos, “Falsification and Methodology of Scientific Research Program,” in Imre Lakatos and Alan Musgrave eds., *Criticism and Growth of Knowledge* (Cambridge: Cambridge University Press, 1970), pp. 154~177 ; Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (McGraw-Hill, Inc., 1979), Chapter 1.

三、全球化與公共政策互動之分析架構： 國家主權之解構與重構

前文中，我們提到目前有兩股力量為公共政策之研究注入新的動能。第一股為由公共行政之改革而來之新公共管理；另一股力量由全球化與全球治理之興起而來。雖然此兩股力量，在巨觀面已有許多社會現象可以佐證一個穿越國際事務與公共政策的時代已經來到，但在微觀面的理論建構上，還尚處於萌芽階段^⑯。本文中，作者嘗試建構一個可以銜接國際關係與公共政策之分析架構，作為「全球治理」之理論基礎。

就如同公共政策一樣，有關「全球化」之定義也是衆說紛紜。簡單的說，全球化指涉國際事務往來聯繫的擴張化、深化與迅速化。在學理上，全球化是指「互賴程度的增加」、「時空的壓縮」、「跨越疆界之活動」^⑰。因此，全球化可以同時在國家之部會（中央政府）、地域（縣市政府）或更基層的地方行政單位等不同層級的領域發生^⑱。換句話說，全球化有時可以不受國內或國外、中央或地方等「疆界」（boundary）之限制。事實上，全球化不但不受這些疆界之限制，甚至可以藉其強大的穿透力，解構這些在傳統公共行政極為重要的「疆界」概念。因為傳統的公共行政基本上是處理「國內」行政機關之事務，並且在「中央」與「地方」有明顯之區隔下，進行政府之管理。換句話說，傳統公共行政將「中央」與「地方」以「科層」的方式賦予其相對權力之定位；同時也透過組織分配的方式將「國內事務」之管理權力歸屬於「公共行政」；並將「國際事務」之管理權力歸屬於「外交部門」^⑲。但全球化卻改變了傳統上權力的組織、分配與運作方式。譬如，人權、環保之議題，不但有「國際事務」之屬性，也有「公共事務」之屬性；而在政府內之對口單位，也往往同時涉及「行政」部門與「外交」部門。此外，許多人權與環保相關活動是透過非政府組織（NGOs）或所謂的第三部門來運作。因此，它既非傳統公共行政著重之「公部門」，也非企業界所著重之「私部門」。在公、私及第三部門互動下，提供了全球化與全球治理之基

註⑯ 宋學文，「全球化與非政府組織對國際關係之影響」，載於吳英明、林德昌主編，《非政府組織》（台北：商鼎文化出版社，民國九十年），頁七八～八一。

註⑰ Kenichi Ohmae, *Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (London: Collins, 1990); A. Giddens, *The Consequences of Modernity* (Cambridge: Polity, 1990); D. Harvey, *The Condition of Postmodernity* (Oxford: Blackwell, 1989).

註⑯ B. Buzan, O. Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynn Reinner, 1998).

註⑰ Phillip J. Cooper, Linda P. Brady, Olivia Hidalgo-Hardeman, Albert Hyde, Kathrine C. Naff, J. Steven Ott and Harvey White, *Public Administration for the Twenty-First Century* (Orlando: Harcourt Brace, 1998), pp. 334, 367.

礎，也提供了公共政策與國際關係合作時極為寬廣的空間與契機^②。簡單的說，在全球化與全球治理下，政府的權力與公共行政之種種管理同時面臨來自中央／地方、國內／國際、疆界／非疆界等犬牙交錯之挑戰^③。

從國際社會日常生活之實務面來看，有關全球化之現象正日益充斥在我們日常生活中。譬如，從美國向世界各地擴散之「麥當勞」速食文化、可口可樂、好萊塢巨星、微軟視窗及目前極為盛行之行動電話及其它的資訊工具等，都快速地改變了人們的生活習慣與社會價值，從而挑戰傳統「公共行政」或「公共政策」之意涵、運作方式及適用範圍。更重要的是這些改變人類生活之企業以全球併購的方式繼續膨脹而成為真正富可敵國之跨國公司（MNCs），這些 MNCs 雖然可能在某一「母國」註冊，並在另一「子國」運作，但此 MNCs 之「權力」卻往往超溢「母國」與「子國」之主權或政府所能規範的範圍^④。譬如，世界上最大的三家公司，幾乎控制全世界生產資源之四分之一。這些公司不但挑戰傳統之國家主權觀念，事實上，其擁有之財力已實際凌駕許多國家之生產總值（見表一）。

其中更重要的是，在全球化之風潮下這些 MNCs 大大地利用國際分工及國際資金之流動性，從事許多跨國之經濟行為，以降低其生產成本及投資風險之趨勢，已挑戰傳統上「國際」與「國內」之畛域；它也使得公共行政暨政策研究之範圍、議題及研究工具必須作進一步的調整或更新。譬如，耐吉（Nike）球鞋，往往是美國設計、台灣接單、大陸製造之「跨」國產品。這種多國籍公司不但會對國際關係有著極為深遠之影響，也會對許多國內之公共政策產生實質之政策衝擊。這些影響與衝擊包括：

1. 國際勞務分工（distribution of international labor）使得國際間之經貿相互依賴日漸增高；而經貿相互依賴之增高又造成國與國之間戰爭成本之增加；戰爭成本的升高又使得國際之衝突往往須仰仗 NGOs 來促進國際間合作協議之達成；最後，NGOs 進一步「分享」政府的主權，從而刺激公共行政中政府職能之定位問題；

2. 傳統上由政府主導之外交與國際關係，已快速地被 MNCs 與 NGOs 所侵蝕。特別是像 IBM、新力（SONY）、麥當勞（McDonald）等大型多國籍公司及各類型的民間智庫或基金會，往往在實質面上更可以或更方便的透過其經貿、政商或學術網絡之關係成就許多從外交或政府切入不易達成之工作。而全球人權組織及全球環境組織，亦透過聯合國機制，進行許多跨越國家及主權之活動，並直接與地方政府或國內某些

註^② A. G. McGrew; "Conceptualizing Global Politics," unit 1 in A. G. McGrew ed., *Global Politics* (Milton Keynes: Open University, 1988) , pp. 18~19 ; R.B.J. Walker, *Inside/Outside* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); Phillip J. Cooper, Linda P. Brady, Olivia Hidalgo-Hardeman, Albert Hyde, Kathrine C. Naff, J. Steven Ott and Harvey White, *Public Administration for the Twenty-First Century* (Orlando: Harcourt Brace, 1998), p. 367.

註^③ James N. Rosenau, *Among The Domestic ~ Frontier: Exploring Governance in a Turbulence World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997) ; Jon Pierre ed., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (Oxford University Press, 2000).

註^④ P. Hirst, and G. Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance* (Cambridge: Polity Press, 1996).

弱勢族群取得政策的串聯。其結果是為產、官、學之合作與對話提供了更為寬廣的空間，進一步刺激各學門在科際整合上之迫切性；

表一 MNCs 與國家之經濟力比較

排名	國名	生產總值 (億美元)	公司名	市場總值	公司名	年收入 (億美元)
1	美國	74335	GE	2716	通用汽車	1782
2	日本	51492	微軟	2090	福特汽車	1536
3	德國	23646	殼牌石油	1957	三井物產	1427
4	法國	15336	可口可樂	1935	三菱	1289
5	英國	11521	EXXON 石油	1725	殼牌汽油	1281
6	義大利	11405	MERCK	1399	伊藤忠	1266
7	中國+香港	10593	PFIZER	1330	EXXON	1224
8	巴西	7095	日本電話	1309	WAL-MART	1193
9	加拿大	5699	WAL-MART	1235	丸紅	1111
10	西班牙	5632	因特爾	1212	住友	1024
11	大韓民國	4831	NOVARTIS	1162	豐田汽車	951
12	荷蘭	4026	PROCTER	1125	GE 電器	908
13	澳洲	3678	IBM	1108	日商岩沖	819
14	印度	3578	BRISTOR-MYERS	1070	IBM	785
15	俄國	3560	ROCHE-HOLDING	989	日本電話	770
16	墨西哥	3417	AT&T	989	AXA	769
17	瑞士	3137	GLASO WELLCOME	961	賓士汽車	716
18	阿根廷	2951	豐田汽車	943	大宇電子	715
19	比利時	2686	LUCENT TECHNOLOGY	931	日本人壽	714
20	瑞典	2273	JOHNSON & JOHNSON	929	英國石油	712
21	奧地利	2265	PHILIP MORRIS	907	日立	686
22	印尼	2143	BERKSHIRE HATHAWAY	877	國民汽車	653
23	土耳其	1775	DUPONT	871	松下電器	643
24	泰國	1775	UNILEVER	867	西門子	638
25	挪威	1521	AIG	866	克萊斯勒	611

資料來源：世界銀行，一九九八年世界銀行地圖（1998 World Bank Atlas），頁四二～四三；商業週刊（Business Week），一九九八年七月十三日，頁五三。

3. 由於國際金融、貿易及資訊之流通已使得海外直接投資、併購、策略聯盟等快速地透過「全球化」作進一步之整合，並穿越傳統國際關係之束縛與規範，使得國界(border)之觀念越來越模糊；而這點在長遠上來看有可能使得世界公民的觀念逐漸取代國民(citizen)之觀念^㉔。換句話說，當個人、地方政府也享有參與「國際事務」能力時，公共行政的觸角也悄悄由「行政」伸入國際關係。而這種「個人」直接與「國際」直接接軌之趨勢又將進一步挑戰行政倫理中所謂「行政責任」與「行政倫理」的問題。因為「世界公民」或所謂的“civil society”，基本上並非以「國家」作為效忠之最高對象。

以上三點對研究國際關係、兩岸關係或公共行政的學者來說，具有實質且重大之衝擊。譬如，兩岸三通之後在經貿及文化之密切互動及全球化對國家主權之衝擊，可能會在我國大陸政策之制定上面臨有關「國家認同」之建構、解構與重新建構的政策變遷相關問題。而台北之陸委會與北京之對台工作小組是否對此已有充分之準備？凡此種種皆將進一步刺激國際關係與公共行政(公共政策)對話與合作之必要。

當國界的模糊正刺激學者對「全球化」與「國際化」所帶來之衝擊作進一步之探討之際；一些研究國際關係或社會學的學者，已開始為全球化與公共政策的接軌作初步之探討。譬如，Giddens 即認為「全球化會將遠在地球另一端的事務或事件之發生與本地作更多的聯結」^㉕。而 Robertson 則提出「全球化概念將強調世界之壓縮與世界一家之觀念」^㉖。Robertson 進一步指出全球化之發生乃是透過全球國際化(global internationalization)、全球社會化(global socialization)、全球個人化(global individualization)以及全球人性化(global humanization)等四個過程之同時(simultaneously)互動(interaction)而形成的。因此，此四個過程藉著一種「普遍的特殊性」(particularization of the universal)與「特殊的普遍性」(universalization of the particular)之交互作用，最後淘煉出全球化與在地化之鑲嵌與交織^㉗。這種研究立場充分地賦予了傳統公共行政從「地方政府」、「國內事務」、「國內行政」解放的能量；它也同時賦予研究國際關係的學者，必須重視「在地化」(localization)與「國際化」(internationalization)之互動關係。換句話說，全球化賦予了公共行政暨政策邁向「國際」的能量；它也賦予國際關係深入「國內行政」之能量。

這種全球化與在地化的配合對國家主權有極大之衝擊。德國社會學家 Beck 針對歐洲之整合趨勢提出「跨國國家模式」(transnational states)，作為後民族國家時代之

^㉔ Kenichi Ohmae, *Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (London: Collins, 1990).

^㉕ A. Giddens, *The Consequences of Modernity*, op. cit., p. 64.

^㉖ R. Robertson, "Globalization, Modernization, and Postmodernization: the Ambiguous Position of Religion," In *Religion and Global Order*, edited by R. Robertson and W.R. Garrett (New York: Paragon House, 1992), p. 8.

^㉗ R. Robertson, "Globalization, Modernization, and Postmodernization: the Ambiguous Position of Religion," In *Religion and Global Order*, edited by R. Robertson and W.R. Garrett, pp. 281~283; R. Robertson, *Globalization: Social Theory and Global Culture* (London: Sage, 1992), pp. 177~178.

國家觀^㉙。Beck 認為全球化的二個主要跨國行動者 NGOs 與 MNCs 之力量將越來越大，而民族—國家（nation-state）則相對式微。但 Beck 認為正因為 MNCs 與 NGOs 力量之上揚，而國家主權相對式微之趨勢，有可能引發新的霸權以「世界國家」的姿態出現，去奴役一些較弱小的國家，反而使得全球化淪為新霸權主義之工具。因此 Beck 主張的跨國國家模式雖然擯棄了民族—國家之主張，但還是肯定主權國家之概念。他進一步提出「跨國內政」之觀念，認為在全球化之激盪下，國內政治與具有國際屬性之 MNCs 及 NGOs 將做更多之聯結與互動。因此「全球化—地方化」之雙軸座標將取代民族—國家之互動模式^㉚。從這個角度來看 Beck 的觀念與 Robertson 所提出之「全球地方化」觀念是一致的。換句話說，普世主義與特殊主義將成為全球化之重要特色。而此兩者之所以可以兼容並蓄，主要的邏輯是「全球化」所強調的並非是排他性（exclusive）的國家主權學說，而是極具包容性（inclusive）之人文、文化、社會及經濟等多元主義之產物。

在國際關係理論方面，早在一九七〇年代國際關係理論中的新自由主義學派（neoliberalism）學者已針對現實主義（realism）所主張之「國家是國際社會中之主要成員」的假設提出了強烈的質疑。這些具有自由主義思想的學者，從經濟合作與社會分工的角度來觀察當時的國際社會，提出國際間相互依存，分工合作的重要性與未來趨勢^㉛。而典則理論（regime theory）則針對如何「管理」（govern）國際衝突，及如何促進國際合作，提出理論基礎及實務操作之國際組織，從而奠定了全球治理之基石^㉜。典則理論雖受到 Robert Keohane、John Ruggie 及 Susan Strange 等人之影響而對非以主權國家為基本成員之國際社會作深入之探討，但對大部份之新自由主義學派的學者來說，以國家為單元之國際組織，仍然在國際體系中佔有極重要之地位^㉝。但到了一九八〇年代，有更多學者對所謂「政府是國家參與國際社會唯一合法之決策者」與「國家資源開發或管理者」，提出反對之意見^㉞，且強調非政府組織 NGOs 與公民社會

註㉙ Ulrich Beck, "The Reinvention of Politics," In *Reflexive Modernization*, edited by Ulrich Beck, Anthony Giddens and L. Lash (Cambridge: Polity, 1994).

註㉚ 孫治本，「世紀末解構的歐洲——後民族國家思維、文化界線與民族國家間的交互激盪」，當代，第一三九期，一九九九年三月，頁八〇～九三。

註㉛ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 2nd ed (Boston: Little, Brown, 1989).

註㉜ 有關典則理論，請參考 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Charles, P. Kindleberger, *The World in Depression 1929~39* (Berkeley: University of California Press, 1973); Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983).

註㉝ 許多研究國際關係的學者，常誤以為新自由主義之學者（如 Robert Keohane）是反對國家為國際體系之「基本」成員之主張。但作者認為大部分新自由主義學者（如 Robert Keohane, Joseph Jr. Nye 及 Susan Strange）並未反對國家是國際體系之基本成員之主張；他們只是強調在國際體系中國家並非「唯一」之成員，其他成員如 NGOs、MNCs，甚至個人都可能在國際社會扮演重要之角色。

註㉞ David Korten, *Getting to the 21st Century: Voluntary Action and the Global Agenda* (West Hartford, Conn.: Kumarian, 1990).

(civil society) 之國際角色參與模型，來說明新的國際互動模式^④，即所謂的「活化民間社會模型」(civil society empower model)^⑤，這種模型主張逆轉 (reverse) 傳統上以國家為主要著眼點之國際關係，而著重非以國家為單位之成員，如 NGOs、MNCs 所可能對國際關係帶來之實質衝擊。從這個角度來分析，全球化正符合了國際關係中自由主義學派認為國家並非為國際體系唯一成員之主張，因為全球化具備了下列四個特色^⑥：

1. 全球化之共趨性與同質性，有助於泯除國際間因文化、宗教、政治而產生之完全對立與疏離。因為，全球化強調的是一種「異中求同」的國際社會新價值；
2. 全球化雖有共趨性與同質性之特色，但它不一定要建立一個「標準之制式」規範；相反地，它能容許、包容在共趨與同化中，仍能保有本身之獨特性與異樣性，以滿足不同之文化、價值觀、市場或利益；
3. 全球化所憑藉之手段與工具，基本上不是政治的或軍事的；它主要是透過經貿、文化、社會價值等軟性力量 (soft power) 來達成；
4. 全球化將使個人、社團、企業或其他 NGOs 能透過正式與非正式之方式來進行跨國對話，進而謀求降低國家間衝突解決之成本；因此，全球化下的 NGOs 與政府之關係將是既依賴又獨立的關係。簡言之，在解決國際衝突的過程中，NGOs 比政府更具彈性，因此，其不受制於公部門之獨立性較高；但在衝突解決之後的協議執行中，NGOs 則有賴政府部門之配合，才能在政策執行面上，有較為具體之結果。

在此，有一點要特別強調的是：社會學學者如 Giddens、Robertson 及 Beck 等人所強調的「全球化」(globalization)，國際關係學者如 Keohane、Nye 及 Strange 等人所強調之「全球治理」(global governance) 是有一些差別的。基本上，社會學學者較著重在國際社會「全球化現象」的描述、分析及介紹，但他們很少提出「治理」的觀念。相對的，國際關係學者，特別是新自由主義學派中之功能主義 (functionalism) 及典則理論 (regime theory) 之學者則特別注重國際衝突與和平之規範與管理。而此種管理主義之傾向，使得未來之國際關係，將由國際現勢之描述、介紹等敘述性 (descriptive) 之研究途徑，逐漸朝管理、治理之規範性 (prescriptive) 方向發展。而這種發展最終將在政策、策略上日益增加 IR 與 PA/PP 之對話及合作。

在上面我們討論了經濟互相依賴所伴隨而來的全球化效應與 NGOs 之功能已對國家主權產生相當程度之侵蝕；但這並不表示在今日的國際關係中，國家主權將日漸式微而最終將由 NGOs 或 MNCs 所取代。相反地，正如 Susan Strange 所強調：隨著國際經濟、文化、環保、人權等議題之相互依賴之增加，也伴隨著這些議題之

^{註④} Kendall W. Stiles, "Civil Society Empowerment and Multilateral Donors: International Institutions and New International Norms," *Global Governance*, vol. 4, no. 2 (Apr~June, 1998), pp. 199~216.

^{註⑤} Kendall W. Stiles, "Civil Society Empowerment and Multilateral Donors: International Institutions and New International Norms," *Global Governance*, vol. 4, no. 2 (Apr~June, 1998), p. 199.

^{註⑥} David Held, and Anthony McGrew with David Goldblatt and Jonathan Perraton, "Globalization," *Global Governance*, vol. 5, no. 4 (1999), pp. 483~496.

互動而衍生出來之間題日趨複雜，政府為了維持國內之秩序或解決問題而干預（intervention）百姓日常生活事物之情形也愈來愈有其必要性^⑦。Strange進一步提出，目前國際關係之研究必須重新將經濟、社會、文化與政治之互動作進一步之聯結，吾人才能明白政治權力日益膨脹，但國家主權卻又更加受到NGOs與MNCs挑戰之弔詭^⑧。這個弔詭進一步又激盪出未來在研究全球化對國家主權之衝擊時必須注意的三大前提^⑨：

1. 政治乃衆人日常生活之事，並非政治家或政治官員所專屬；
2. 權力愈來愈市場化，而且經常是在交易中自然產生；
3. 社會威權之產生並非來自於國家之授權，乃是來自於投身社會工作者，普遍地獲得社會成員之支持。

以上三點將國家主權之觀念進一步解構成一種「交易後之自然產物」。換句話說，Strange強調以往認為國家壟斷主權之觀念，已逐漸由代理人（agent）之觀念所取代。這種「誰有能力提供最佳服務者，誰就擁有權力」之觀念，正是造成今日國家主權觀必須重新建構及公共行政必須改革之最主要原因^⑩。綜合以上全球化之種種效應，我們可以歸納出全球化對公共政策之影響至少包括下列數項：

1. 全球化效應之加深，將使得政府必須借助於許多非傳統公部門之資源或工具來處理「經濟日趨整合，政治日趨分離」之全球弔詭；
2. 一個「企業型的政府」可以透過許多「產官合作」或「學官合作」的策略，並以更靈活、更具彈性的方式來增加其處理跨國議題（如跨國環保或人權）時之議價空間；
3. 從效率的角度來看政府部門之層層節制與僵化觀念將無法在速度上有效處理瞬息萬變與複雜的公共與國際事務；而由於NGOs不必受到行政官僚之行政包袱影響，因此在策略上較具靈活性。事實上，公部門如何與私部門及第三部門配合，會是未來政府在全球化挑戰下，成敗之關鍵；
4. 電腦資訊化的來臨使得企業或第三部門能以最經濟的成本享有以往只有政府才能擁有之資訊；而企業或第三部門可以藉著對資訊之掌握，逐漸在某些領域分享政府之職能；
5. 自由與民主將形成國際社會價值之主流，因此國內之行政運作方式及組織，都必須反應此種「市場模式」，以符合「全球在地化」之精神；

註⑦ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 4~5.

註⑧ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 4~12.

註⑨ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 12~15.

註⑩ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 91~99。「成本交易」、「公共選擇」及「代理人」之相關理論在NPM中有極重要之意涵，請參考本文之第五節。

6. 在政府部門中加速的民營化與自由化將進一步破除「公部門」與「私部門」之界線，使「政府」、「官方」與「非政府」、「非官方」之職能犬齒交錯，從而挑戰公務員永業制度及其他科層制度。

雖然我們在前面提出許多全球化與 NGOs 對國家主權之挑戰，並提出一些 NGOs 在未來國際關係上所能扮演之功能及其所依據之理由；但這並不表示 NGOs 將顛覆現實主義所揭橥的國家主權觀念。從理論面來說，NGOs 也有其理論上之限制^⑩。事實上，由於大部分有關闡揚全球化與 NGOs 之學者主要源自於國際關係（或社會學）中自由主義學派的觀點，因此它也就不可避免地承襲著一些自由主義學派有時帶有天真主義色彩的問題。此外，由於自由主義思想傾向在爭取合作的過程中強調妥協；但在實務運作中，哪些議題可以妥協？哪些議題不能妥協？當政府各部門中對同一議題有不同之政策主張時，部會間如何協調？政策議程如何設定？政策問題如何建構？政策執行面的效果如何？由誰評估？等等問題，卻仍然困擾著實際負責決策的人。針對有些議題是完全不可能妥協時，自由主義的學者並未提出一套令人滿意的理論或實務之建議。另外在自由主義所強調的「互惠」（reciprocity）原則中，也缺乏一套像 Weber 官僚組織模式一樣清晰的「行為準則」，並依此準則來決定在互惠的過程中有關利益分配或損失補貼（side-payment）的問題。這些都是未來研究全球化對公共政策研究之衝擊時可能實際上面臨的問題。因此，我們雖然在本論文中強調全球化與全球治理對公共政策研究之重要性，但我們也要在此指出全球化因其依據之理論基礎——自由主義，而衍生的種種問題。這些問題包括：

1. 由於「第三部門運作之機制非常多元化，所涵蓋的議題範圍也十分廣泛」^⑪。因此，如何整合各種不同之第三部門所可能產生之對立與衝突時，就有可能出現「多頭馬車」或「各自為政」的問題。此時政府宜扮演協調角色或「主管」角色？將會是未來公共行政或 NPM 所面臨最大的挑戰；

2. 由於第三部門強調多元管道之溝通與協調，因此對同一議題，可能出現多種不同之解決方案，如何在衆多方案選項中建立「議題處理之優先順序」及「議程設定」將會是未來政府在全球競爭下成敗的關鍵；

3. 由於第三部門強調「非官方」、「非正式」等彈性運作方式，因此在運作過程中有關「由誰負責」？「權限如何劃分」？「如何整合民間與企業資源」？的問題，必須先行解決；

註⑩ 有關 NGOs 之理論依據，主要是源自於自由主義（liberalism）之支派，針對自由主義在國際關係理論上之論述，除了 Robert Keohane, John Ruggie 及 Stephen Krasner 等人強調國際典則（international regime）的角度外，Andrew Moravcsik 提出一些新的見解，頗有助於未來吾人在探討全球化與 NGOs 之管理時做為參考。特別是他提出議題順序（issues preferences）之觀念與理論論述，對全球化、國際典則、NGOs 管理有極為重要之參考價值。見 Andrew Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, vol. 51 (1997), pp. 513~553.

註⑪ 朱雲漢，「全球主義、區域主義及第二軌外交：台灣務實外交的新座標」，國際空間突破之策略學術研討會（台北：財團法人國家發展研究文教基金會，民國八十五年十一月二十三日），頁一。

4. 當第三部門之理念、價值、處理事務之程序等與政府正式編制之單位在運作上有衝突時，其中之協調機制如何建立？

5. 在一些具有國際衝突之議題上，政府如何在支持「全球治理」的原則下維持自治權（autonomy）之間問題。

持平而論，「全球化」與「全球治理」確有其時代之意涵與未來發展之無限潛力。但在目前之國際關係中，國家主權及軍事安全議題依然是所有政府在各種議題中最高順位之考量；有關全球公共政策之管理在下列三種情形中，將難免受到高階政治或國家主權運作之影響：

1. 垂直式的議題加溫：當某一低階政治之議題與高階政治議題有所掛勾時，往往會使得原本較為單純之議題變為更複雜，而導致 NGOs 毫無著力點；而必須透過政府來處理時，則國家主權之觀念會頓時變的重要。譬如，在一九九〇年代美國與中國大陸在人權議題（低階政治）之衝突，導致美國以 301 條款經濟制裁方式來處理美－中貿易問題。而此一議題後來又涉及美國之對華政策及其在西太平洋戰略部屬之考量。當最後產生高階政治排擠低階政治之效應時，則 NGOs 所強調之人權議題就常因為美、中兩國之經貿與軍事安全考量而被犧牲。另外一個例子是，近年來台塑在生產過程中所產生的汞汙泥，因台灣之環保法規與環保團體之抗爭，使得這些汞汙泥不能在台灣就地掩埋。但對某些國家（如北韓）而言，由於其需要經濟發展之資金，故在某些經濟誘因下，可能願意接受汞汙泥在其國家之掩埋。然而，此單純之環保議題，可能衍生出一些外交與政治的問題。在中共之干預下，北韓可能也無法再接受台塑的汞汙泥之處理。因此，這個議題已衍生出一些高階政治的相關考量，而非 NGOs 可以單獨處理，必須回歸到傳統之外交與政治來思考此議題。

2. 水平式的議題擴散：當議題互相激盪，而出現因議題間雖無垂直之排擠效應，但卻有水平之連結現象時，往往導致某一特殊 NGOs 無法單獨處理這些議題，而必須在各種不同的 NGOs 作進一步之協調與整合時，此時，政府之介入往往變為必須。最常見的例子是在環保 NGOs 與經濟發展 NGOs 有不一致之意見時，政府往往扮演協調與仲裁、干預之角色。當各種不同之 NGOs 在同一議題中堅持其不同立場時，實有賴政府發揮整合 NGOs 之角色之與功能。譬如，在原住民保留地是否要進行經濟開發時，就可能引發人權及環保 NGOs 與經濟發展 NGOs 產生衝突之情形。政府在此種衝突中，往往很難置身事外，而必須作某種協調與干預時，主權的觀念就會浮現出來^⑭。

3. 全球化所帶來的 NGOs 有可能成為已開發國家對未開發國家或開發中國家之變相資源剝奪。在此情況下，NGOs 已違反國際典則中所強調的互利(mutual benefit)原則，甚至有些國家可以藉 NGOs 之多邊組織，來遂行其霸權之政策，使得 NGOs 淪為

註^⑭ 有關政府在面對各種水平議題之聯結而必須干預之文獻，請參考宋學文，「溝通、談判在公共管理中的角色」，談判策略與技巧（高雄市：高雄市政府公教人力資源發展中心，民國八十七年），頁一～二四。

吳秀光，「政府談判之博奕理論分析」，談判策略與技巧（高雄市：高雄市政府公教人力資源發展中心，民國八十七年），頁七七～一〇二。

霸權之背書與合法化之工具^⑭。針對此，政府之政策考量會變得極為複雜。

儘管如前文已提到，目前有關全球化與全球公共政策之學術研究，特別是有系統之理論建立尚在萌芽階段。但全球化與全球治理的觸角及足跡已如風行草偃般地在世界各地及各行各業中展開。在前文中我們已闡述了全球化與全球治理對國家主權之衝擊，並造成國家主權觀念消褪（retreat）之現象；但這並不表示國家主權將從此一蹶不振，而是會以更多元的形式及更彈性的運作來適應全球化與全球治理時代的來臨。針對此，Strange列出十點未來可以立足於全球化與全球治理之國家主權存在之條件與理由^⑮：

1. 保護國民免受外來之侵犯；
2. 維護國家貿易的穩定與成長；
3. 選擇適合國家經濟發展之途徑；
4. 矯正市場經濟，使其朝良性循環發展；
5. 在自由競爭之經濟制度下，提供一套可以兼顧貧富、老少、強弱之社會安全政策；
6. 透過稅收（taxation），使國家各項開支不虞匱乏；
7. 透過經貿關係，制訂國家全面性之發展策略；
8. 提供、保護及穩定其國民在領土內之生活安定、便利及舒適；
9. 提供國內市場競爭之篩選制度，以強化國民與企業在國際之競爭能力；
10. 透過各國政府作為其領土內唯一合法使用武力之機制，來解決國內各種不同之爭端。

我們從以上十點可以看出，未來國家主權與國家行政管理繼續存在之理由並不強調西方傳統上所著重之政治性因素（領土、主權、人民）及東方所著重之文化因素（民族、倫理、歷史等）；而較著重在「國家市場化」（state marketization）之觀念。換句話說，國家主權之所以存在與延續其理由既不是建立在權力（power）之觀念上，也不是建立在民族的認同上；而是建立在以自由主義為基本之契約（contract）的觀念上。這種契約、市場化觀念下的政府，重點已非如傳統公共行政之公部門所謂「政府」（government）之行政（administration）或「機關」（institute）；其重點將轉移至政府作為人民之「代理人」（agent），如何「治理」（governance）國家及公共選擇或交易成本之主題上^⑯。從這個觀點來說，全球化與全球治理下的國家主權與政府，將

註⑭ 有關這方面的論述，涉及早期「依賴理論」與「世界體系理論」，請參見James A. Caporaso, ed., "Dependence and Dependency in the Global System," *International Organization*, vol. 32 (1978), Special issue; Emmanuel Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteen-Century* (New York: Academic Press, 1974)。而近年來學術界對「全球化」與「NGOs」在世界開發中之角色亦有見仁見智之紛歧。持正面觀點者，請參見 Leon Gordenker, "The U.S. Origin of Organized Global Politics," *Global Governance*, vol. 4, no. 4 (Oct~Dec 1998), pp. 201~514; 持負面觀點者，見 David Hulme and Michael Edwards, "Conclusion: Too Close to the Powerful, Too Far from the Powerless?" in David Hulme and Michael Edwards, eds., *NGOs, States and Donors: Too Close for Comfort?* (New York: ST. Martin's Press, Inc., 1997), pp. 275~284.

註⑮ Susan Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, op. cit., pp. 73~81.

註⑯ 有關政府與人民間之「契約」或「代理」之「市場」關係，請參考 Susan Strange, *States and Markets* (London: Pinter, 1988)。

會是人本主義（humanism）與市場契約（market contract）相互激盪下的產物。而這也正是未來研究全球化與全球治理所可能對PA/PP帶來衝擊之最重要的焦點。而此點衝擊，在兩岸關係的研究中將有更為深遠之影響，因為目前兩岸關係之研究，及台北或北京有關兩岸關係之政策，尚不能脫離政治性之「主權」或文化性「民族主義」觀念。但長遠來看，兩岸的政府，可能遲早要面對Strange所強調之「代理人」或「市場契約」的觀念如何在具體的政策中落實出來。

但目前全球化之發展，還充滿一些不確定之因素繼續對國家主權產生深遠的衝擊。總括的來說，全球化未來之發展至少包含三種型式：第一、回復到國家中心之型式，第二、發展成多元分歧之型式，第三、朝全球治理的型式。而以上這三種型式對IR及PA/PP的研究都將有著極為不同之衝擊。如表二所示：

表二 全球化之不同發展型態對公共行政與政策發展之影響

全球化型態 政策理論與實務	國家中心型 State-centric Model	多元分歧型 Pluralist Model	全球治理型 Global Governance Model
政府在國際社會之地位	強	弱	自治（Autonomous）
政府與國際社會之契約關係	無	不明	代理（Agent）
政府與國際社會互動之主權觀	國家主權至上，國際社會是無政府狀態	國家主權衰退，但國際社會仍然是無政府狀態	國家受國際社會之規範，但卻不受控制
理論依據	現實主義 (Realism)	自由主義 (Liberalism)	制度主義 (Institutionalism)
中央與地方權限	傾向中央集權	傾向地方分權	傾向中央與地方分工且配合
政策過程方式	傾向由上而下之決策，決策易有共識	傾向由下而上決策，決策不易有共識	傾向互動模式之決策
行政效率	偏高	偏低	不一定
公共政策管理	強調X理論及馬克斯·韋伯之行政管理	強調Y理論及阿吉里斯之人本主義管理	強調溝通及企業型政府之管理
政策科學之強調面向	公共行政	新公共行政	新公共管理
人權政策	常受到忽略	重視，但屬於國內事務範圍	重視且漸受國際人權組織之規範
環保政策	重視，但以國內環保政策為主要研究範圍	重視，但環保政策輒因多元意見而形成政策紛亂	重視且漸受國際環保組織之規範

資料來源：作者製表

四、由國際關係到公共政策之全球治理架構

由於國際關係與公共政策長期以來被視為兩個較不相關的領域。因此在本節中，我們要建構一個由國際關係出發，最後可以與公共政策銜接之全球化分析架構，則有必要先從層面分析（level-of-analysis）的角度切入。從理論上來說，若我們在國際關係的研究中，謹守國際體系層面（international systemic level）的分析，則我們的確不

需要分析體系內單元（unit）一也就是國家一之行為特色或表現^⑦；如此一來我們就更不可能在國際關係與公共政策間建構任何具有理論基礎的聯結。但我們若採取跨層分析（cross-level analysis）的研究方法，則我們將視國際體系層面、國內政治結構層面、及決策層面上則有其互動之關聯性。這種研究取向將任何一個「政策」視為一個生命系統（living system），而政策的形成與產出皆會受到政策之環境（policy environment）所影響^⑧。這種分析架構，對政策科學的學者來說，是政策與環境互動的研究途徑。乍看之下，並沒有任何特殊之處；但從國際關係學者的角度來看，則涉及複雜的理論重構問題。因為國際關係的研究，長期以來，受到國際體系單一分析層面之約制，以至於在研究方法上常常不能突破一些傳統的包袱，而自囿於國際層面之分析。因此，我們有必要在探討國際關係如何與公共政策聯結時，先介紹國際關係理論中有關分析層面之沿革與發展。

從國際關係理論之角度來說，研究國家與國家互動之行為可由三個不同的層面來分析：第一是國際層面，第二是國內層面，第三是個人層面^⑨。傳統上，國際關係的學者往往採用「由外而內」（outside-in）的分析方法，也就是先分析國家所處之國際體系，次分析國家之外交政策，再分析造成國家外交政策之內政因素。另一方面，一些研究決策者行為之學者則採用「由內而外」（inside-out）的分析法，也就是先分析決策者的理念（ideas）或其行為模式，次分析決策者之個人特質對國家行為之影響，再分析此種具有濃厚個人人格色彩之國家行為所可能對國際社會帶來之影響。雖然 Kenneth Waltz 明白地指出：分析國家在國際體系結構約制下之行為時，不宜將以上三個層次分析同時納入同一分析架構中，以免在因果（causal-effect）關係上，失去其簡約性（parsimony）^⑩。此外，Waltz 亦主張在研究一國之對外行為時，不宜將國家視為具備「人性」（human nature）之行為者，而應將國家之行為納入更大之國際結構（structure）中來分析，並將不同的國家之行為視為具有一致性的（unity）特質；換言之，Waltz 認為在國際架構之約束下，國家之行為將漸趨一致，不致因此國家之國內政治、經濟、文化等特色，而有太大之差異^⑪。這種研究取向，的確有提綱挈領，省去瑣碎或次要

註⑦ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), chapter: 1,2,3.

註⑧ David Easton, *System Analysis of Political Life* (New York: Wiley, 1965); David Knoke, *Political Networks: The Structural Perspective* (New York: Cambridge University Press, 1990), pp. 1~27.

註⑨ J. D. Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, vol. 14 (1961), pp. 77~92; Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959).

註⑩ Robert O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond," In *Neorealism Its Critics*, edited by Robert O. Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 158~203.

註⑪ Kenneth N. Waltz, "Political Structure," In *Neorealism and Its Critics*, edited by Robert Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 70~97.

註⑫ Robert O. Keohane, "Realism, Neoliberalism, and the Study of World Politics," In *Neorealism and Its Critics*, edited by Robert O. Keohane (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 1~26.

因素之優點，也因此博得「優雅」（elegant）之美譽^④。但卻也因此失去其對國家行為之解釋力與預測能力；此外，它也成為一種靜態分析，而無法預測一個動態的國際政治^⑤。在此，吾人要特別強調的一點是，從結構現實主義的角度來看，對任何有關全球化與全球治理的研究來說，一個國家內部的政治因素或是其行政組織及政策制定過程是微不足道的；因為 Waltz 認為在一個國際權力分配（distribution of power）決定一切的國際體系中，每個國家做為國際體系之一個單元（unit），乃是依自求多福（self-help）之原則在缺乏中央政府之無政府國際體系中（anarchic international system）互動。因此，單元層次（國家）內部之政治結構理念、國家機制、行政組織、民主發展、利益團體與立法過程等都將被更高層次之國際權力結構（structure）所轄制與決定^⑥。因此，在 Waltz 之眼中，當吾人研究國際社會中國與國互動時，每個國家或政府之行為與功能是相同的（unitary），而其特徵也可以省略^⑦。這種研究導向明顯的忽略了國家內部之行政結構、決策過程、經貿政策、社會價值等所可能對國家之外交政策產生之外溢效果（spill-over effects）。這是為什麼在一九九〇年冷戰在世人驚訝的眼神中，戲劇性的落幕時，國際關係的研究興起了對結構性現實主義（structural realism）之譴伐與批判，從而興起了「國際與國內互動」之政策學派。其原因即為結構現實主義堅持以國際層面來解釋、分析與預測國家行為之理論，有其不足之處^⑧。

但從 inside-out 的研究取向則將國家行為之研究重心置於國內政治與經濟之發展、政府結構、行政組織特色及決策者理念之分析^⑨。譬如 Peter Katzenstein 在比較德國與

註^④ *Ibid.*

註^⑤ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, op. cit., pp. 60~78.

註^⑥ John G. Ruggie, "Continuity and Transformation in World Polity: Toward a Neorealist Synthesis," *World Politics*, vol. 35 (1983), pp. 136~137.

註^⑦ Michael Doyle and John Ikenberry, "The End of the Cold War, the Classic Tradition, and International Change," In *New Thinking in International Relations Theory*, edited by Michael W. Doyle and John Ikenberry (Boulder C.O.: Westview Press, 1997), pp. 1~19.

註^⑧ 這類學者大都是屬於國內結構學派（domestic structure），他們在學理上強調國內政治結構可以掙脫國際體系之約制；此外，他們在方法論上亦傾向採用 inside-out 之研究途徑。譬如，Robert Tollison and Thomas Willett, "An Economic Theory Of Mutually Advantageous Issue Linkage In International Negotiations," *International Organization* vol. 33 (1979), pp. 425~49; Linda Brady, *The Politics of Negotiation: America's Dealings with Allies, Adversaries, and Friends* (Chapel Hill & London: The University of North Carolina Press, 1991); Fred Charles Ikle, *How Nations Negotiate* (New York: Harper & Row); John Spanier, *Foreign Policy and Democratic Dilemmas* (New York: The Dryden Press, 1982); Thomas Risse-kappen, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions* (Great Britain: Cambridge University Press, 1995), pp. 20~29; Ole Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996); Margaret Hermann and Joe Hagan, "International Decision Making: Leadership Matters," *Foreign Policy*, vol. 109, pp. 124~137; Peter A. Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, vol. 32 (Autumn 1978), pp. 881~911.

日本兩國國內之不同之行政結構、政策環境、社會習俗及理念價值之後，歸納出德國與日本在對國內安全政策之不同主張外；更提出此兩國在處理國際恐怖主義時截然不同之政策與策略^⑧。此外，Robert Jervis、Richard Ned Lebow 等人則從政治心理學與個人認知層面切入來研究決策者之特質所可能對國家行為產生之影響時，發現不同的國家有可能因不同之行政領袖或決策者的不同價值、認知或理念，而對相同的國際體系結構有不同的反應^⑨。這些例子也都反映了 inside-out 之研究取向。

在研究方法上，inside-out 的研究將國際事務「分解」為三個不同但卻具有延續性的研究途徑：第一是剩餘變數途徑（residual variance approach）；第二是國內結構途徑（domestic structure approach）；第三是雙層賽局途徑（two-level game approach）^⑩。

所謂剩餘變數途徑是指「雖然國際體系（international system）決定了大部分國家在國際社會之行為模式，但仍有一些非體系的因素（non-system factors）可能對國家在國際社會之行為有相當程度的影響」。因此，剩餘變數途徑是指涉在「國際體系為主，非國際體系為輔」的政策環境下之外交政策研究途徑；它對結構現實主義的主張是採取「不反對，但需修正」的立場。換句話說，剩餘變數途徑將分析重點置於國際體系層面（即 level 1）上，但它也不排除國內結構層面（即 level 2）對國家在國際政治上之影響^⑪。

所謂國內結構途徑則是較剩餘變數途徑更為激進的研究途徑。這個研究途徑強調「一個國家對外政策之產出主要是受到政策所處的國內政治所影響，而國際體系對國家在國際社會之外交政策的產出影響並非是絕對的」。換句話說國內結構途徑強調外

註^⑧ Judith Goldstein and Robert Keohane, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework," *In Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, edited by Judith Goldstein and Robert Keohane (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993), p. 7; Peter A. Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, vol. 32, no. 4, 1978, pp. 881~911; Peter J. Katzenstein, Robert Keohane and Stephen D. Krasner, "International Organization and the Study of World Politics," *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998, pp. 645~86.

註^⑨ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976); Richard N. Lebow, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1981); 其他類似以政治認知或政治心理學來研究國家行為者尚包括有：Deborah W. Larson, *Origins of Containment: A Psychological Explanation* (Princeton: Princeton University Press, 1985); Robert Jervis, Richard Ned Lebow, and Janice Gross Stein, *Psychology and Deterrence* (Baltimore: John Hopkins University Press, 1985).

註^⑩ 此點為作者所提出，但在本文中，限於篇幅之考量，無法在此詳述，有關此三個不同研究途徑（approaches）之理論基礎、特色及其對國際關係研究之衝擊，請參考 Hseik-wen Soong, "The Implication of Cross-Level Analysis on International Relations Theory," 「政治分析的層次問題」國際學術研討會（民國八十九年五月十九、二十日），嘉義國立中正大學。

註^⑪ 一般說來，有關國際關係研究之層面分析，包括三個層面：第一個層面（level 1）為國際體系層面，第二個層面（level 2）為國內結構層面，第三個層面（level 3）為個人決策層面。相關文獻請參考：J. D. Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," *World Politics*, vol. 14 (1961), pp. 77~92; Kenneth Waltz, *Man, the State, and War* (New York: Columbia University Press, 1959).

交政策的產出大部分是受到國內之政經結構、國會、行政部門、官僚文化及社會價值等「國內政治經濟與行政體系」的影響。這個研究途徑，已注意到「公共行政」對國際事務之影響；但其著眼點是在「靜態」的行政組織，而非在「動態」的政策過程。

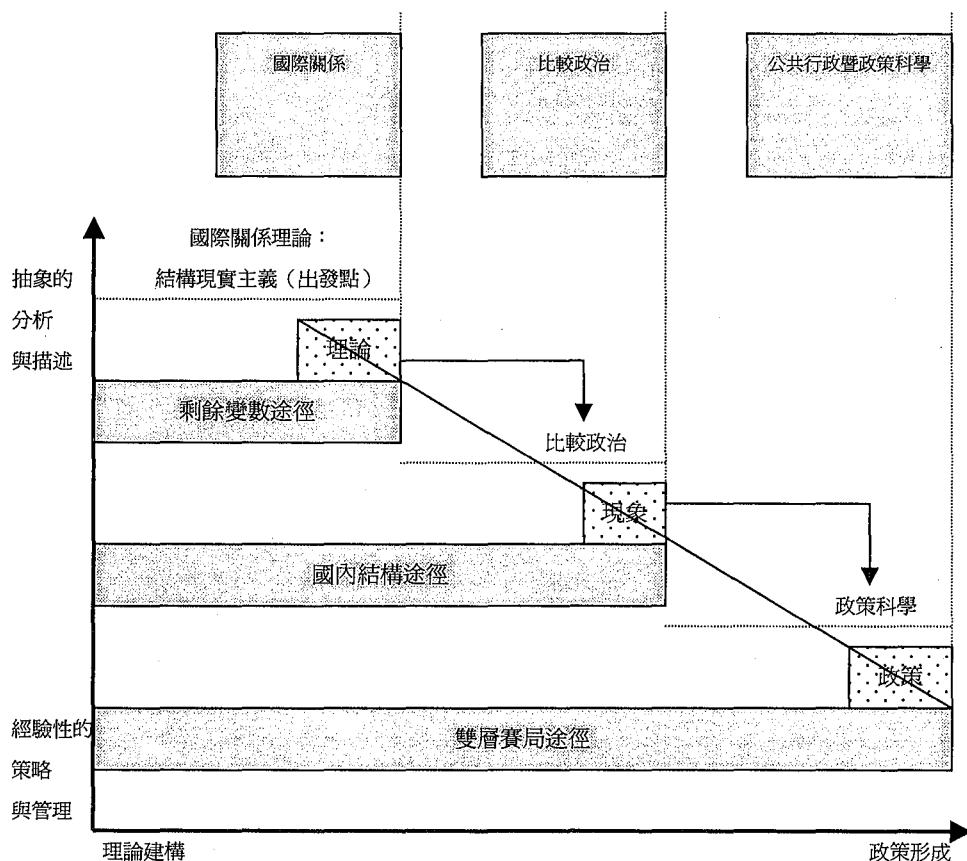
而所謂的雙層賽局途徑，雖然原本是源自於國際談判時需「同時」考量國際因素與國內因素的一種談判策略。但有關「雙層賽局」的研究，目前已逐漸超脫「國際談判」之範圍，而朝更為動態的「策略管理」或「政策過程」的方向發展^⑫。這個研究途徑在架構全球化與全球治理時有其極大的潛能。因為全球化「同時」兼具「國際」與「在地」的屬性，使得吾人在研究全球治理時，也必須「同時」在「國際關係」與「公共政策」間建構一個可以聯結此兩者的分析架構。正如圖二所示，以跨層分析之研究方法，吾人可以將國際關係、比較政治、公共行政暨政策科學等三個次領域，透過剩餘變數途徑（由國際關係之領域向下聯結），延伸到國內結構途徑（開始進入比較政治之領域），再延伸到雙層賽局途徑（開始進入公共行政與政策科學領域）。換句話說，藉著圖二中所標示的「理論」→「現象」→「政策」之研究途徑，賦予吾人將國關、比政及公行暨政策之間的鴻溝透過跨層分析的方法銜接起來。而此種銜接將直接「要求」IR 與 PA/PP 之對話及合作，才能使國際關係之研究逐步在政策面得以更具體之方式呈現出來。

Outside-in 與 inside-out 的不同研究導向，觸及一個政策所處之社會文化與決策者理念對政策影響之角色；並激起了八〇年代政治學界有關理性（rationality）之討論及八〇年代末期有關反思主義(reflectionism)之爭辯^⑬。在此，值得一提的是：反思主義者雖然也研究理念與政策產出之間的關係，但他們並不將研究的重心放在政治心理學或政治認知上面。他們強調的是人類往往因歷史、文化、語言（詞彙表達）及其他決策者所可能面臨種種複雜考量，讓這些決策者在面臨如此複雜情形與資訊不完整下，無法以其所謂的「完全理性」來作決策；相反地，在決策過程中，他們深受個人之理念、主觀因素及其他背景因素影響^⑭。

註⑫ 有關雙層賽局之研究，在一九九〇年代時已逐漸由「國際談判」轉為外交政策之制訂需同時著重國際與國內之政治因素之研究途徑。此外，此種研究途徑將「外交」之重心置於決策過程、策略管理、政策制訂等面向。請參考：Peter Evans, Harold Jacobson, and Robert D. Putnam, eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993).

註⑬ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984); Kenneth A. Oye ed. *Cooperation under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986).

註⑭ R.B.J. Walker, "Speaking the Language of Exile: Dissident Thought in International Studies," *International Studies Quarterly*, vol. 34 (1990), pp. 259~68; Thomas J. Biersteker, "Critical Reflections on Post-positivism in International Relations," *International Studies Quarterly*, vol. 33 (1989), pp. 263~267; Robert Cox, *Production, Power, and World Order* (New York: Columbia University Press, 1987); Yosef Lapid, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-positivist Era," *International Studies Quarterly*, vol. 33 (1989), pp. 235~54; Alexander Wendt, "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory," *International Organization*, vol. 41 (1987), pp. 335~70.



資料來源：作者製圖

圖二 從國際關係到公共政策之全球治理模型

反思主義者雖然對理性主義提出了一些耐人省思的批判，而且提出理念研究之重要性，可是反思主義者只提出理念對政策影響之重要性，但卻沒有提出理念如何影響政策。究其原因為這些學者，傳統上還是以研究廣義的「國際關係」之學者為主，他們缺少將外交政策之研究，降低其分析層面所需之觀念，及將國際關係與政策分析這兩種不同政治層次領域整合之工具^⑯。到了一九九〇年代，冷戰之結束對國際關係之研究有巨大之衝擊，不僅強調外交政策之傳統現實主義，甚至連強調國際體系中權力結構之新現實主義都不能解釋、分析或預測冷戰之結束。因此不少國際關係之研究者開始在研究方法上特別是分析層面上，揚棄「國際」與「國內」之界線，揭櫫了後冷戰時期跨越層面之分析時代。譬如，Peter Haas 於一九九二年在研究國際關係理論中執

^⑯ 傳統上，政策分析（policy analysis）與決策過程（decision making process）是屬於政策科學的範疇。研究國際關係的學者甚少利用此種工具來作國際關係的研究。究其原因，除了學術界中「門戶之見」與「地盤」觀念外，最重要的還是研究國際關係的學者，長期以來囿於層面分析，而不願踏入層際分析，所衍生的結果。

牛耳之地位之 *International Organization* 季刊提出認知社群 (epistemic community) 的觀念，強調知識份子之認知與理念在決策過程中之角色，及其對國家內部政治發展與外交政策之深遠影響；從而提出未來在分析國家之重大政策時，吾人宜掙脫在某個特定層面作分析之束縛的主張^⑯。Haas 語重心長地指出未來任何重大政策（包括內政與外交）的研究應嘗試整合國際、國內與個人三個不同層面來分析，才能對國家的行為提出一套更完整的（comprehensive）研究導向。Haas 這種打破層面分析，而進入層際分析（cross-level analysis）的研究方法的確反映了許多學者之心聲^⑰。儘管這種層際分析所需要的龐大專業知識與多種研究方法，令許多學者卻步，甚至抵擋^⑱。但在國際互賴日益加深、資訊科技進一步壓縮全球成地球村、國與國之間的界線越來越模糊、許多國際事務與國內事務更加犬齒交錯的時代潮流中，Haas 所大聲疾呼的跨層分析或許可以給吾人在面對與日俱增的全球化效應，以及研究全球治理面臨日益迫切的需要科際整合，可提供相當之啟發。

簡言之，在系統理論之原則下，吾人需將把國際關係因素納入公共政策研究之政策過程中，並試圖以層際分析之方式將國際關係與公共政策建立其聯結關係。換句話說，我們將採 Peter Gourevitch 在其所謂「第二意象之逆轉」（second image reversed）中所強調的「國際因素對國內政治之衝擊」之主要分析途徑^⑲。因為，藉著此種層際分析，我們方可分析在涉及公共政策與國際關係的全球治理之相關議題中，決策者如何在國際體系的約制與機會（constraints and opportunities）下透過國內行政機構與決策過程之途徑，將 Haas 等人所強調之決策者與認知社群之理念納入政策制訂過程中，並重新定義國家之利益與政策制訂之方向^⑳。如此，我們方可以在國際關係的研究上，

註^⑯ Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, vol. 46, no. 1 (Winter 1992), pp. 1~36.

註^⑰ 這些學者包括 James Rosenau, John Ruggie, Peter Katzenstein, John Ikenberry, Robert Putnam, Peter Gourevitch, Lisa Martin, Robert Keohane 等自由主義學派學者為多。

註^⑲ 譬如，John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security*, vol. 15 (1990), pp. 5~56; Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, vol. 42 (1988), pp. 485~507.

註^⑳ Peter A. Gourevitch, "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization*, vol. 32 (Autumn 1978), pp. 881~911. 實際上，在最近幾年中，以美國為主流之國際關係研究，已將國際關係理論進一步與國內政治結合，請參閱 Peter J. Katzenstein, Robert Keohane and Stephen D. Krasner, "International Organization and the Study of World Politics," *International Organization*, vol. 52, no. 4 (1998), pp. 645~686.

註^㉑ 有關國家決策者之學習(learning)及其對國家政策的影響與功能請參閱:Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, vol. 46, no. 1 (Winter 1992), pp. 1~36; Emanuel Adler and Peter Haas, "Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program," *International Organization*, vol. 46, no. 1 (Winter 1992), pp. 384~387; Ernst Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations* (London, England: University of California, 1990), pp. 1~14; Ernst Haas, "Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes," *World Politics*, vol. 32, no. 3 (1980), p. 390.

開啟一扇容許科際整合的窗戶，並在國際關係與政策科學的研究鴻溝上，架起一座可以互補的橋樑。而當此橋樑建構完畢時，有關兩岸關係之研究才可以引進更多政策科學之知識；並對目前處於膠著或敵對狀態的兩岸關係，提供一些新的思維及新的分析工具。

五、由公共行政到新公共管理之全球治理架構

傳統的公共行政可以說是以 Max Weber 之官僚組織為典範。依據官僚組織之理論，公共行政之基本原則大致可以包括下列四點^⑦：

- (一) 政府應該依據層級節制的官僚原則加以建構；
- (二) 政府可藉由官僚組織成為國家所需之財貨與服務的直接供應者；
- (三) 政治與行政事務可以且應該互相區隔；
- (四) 透過終身任職之專業官僚，公共行政提供了最好，甚至是唯一的行政管理；且此種管理系統可以服務任何不同的上司。

以上四點不但建構了 Weber 的官僚組織理論；事實上，也等同於建構了傳統公共行政的理論。誠如 Ostrom 所言^⑧，「Weber 的官僚組織理論事實上，在形式與方法上完全指導了傳統公共行政的理論」。從 Weber 式的公共行政來說，公共行政與國際事務之聯結是不多的，因為 Weber 所詮釋的是「國內」行政的效率與管理。對 Weber 來說「國際事務」並非「公共行政」之重心所在。但就如我們在前文所提到的，全球化的現象基本上已挑戰了所謂「國際」與「國內」事務之畛域，從而動搖了 Weber 式的政府管理方式。而在上節中我們透過跨層分析的途徑介紹了由「國際」面出發到「公共政策」之分析架構。在這節中，我們則要從「Weber 式的公共行政」之批判出發而朝 NPM 的方向變革，來建構一個屬於政策科學的全球治理研究途徑。

Weber 的公共行政觀點一直主導著二十世紀之公部門的管理模式。但到了一九七〇年代中葉之後，由於公共行政之學術界對公私部門分野之熱烈討論，使得公共行政領域內開始大量引進商學院中企業管理之知識，並興起「跨部門管理學院」（Inter-government management school）之研究熱潮。到了一九八〇年代中期，一種新的公部門管理模式已出現在英、紐、澳等「新公共管理三國」（Three new public management countries）^⑨所採行之新的管理政府方式。這種新的政府管理方式將公共行政的重心，逐漸

註⑦ Max Weber, "Bureaucracy" in H. Gerth and C. Wright Mills eds., *From Max Weber: Essays in Sociology* (New York: Oxford University Press, 1946); Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (N.Y.: Oxford University Press, 1947).

註⑧ Vincent Ostrom, *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (Alabama: University of Alabama Press, 1974), p. 9.

註⑨ 詹中原，「企業精神政府的設計與限制」，「企業型政府」研討會（台北：世新大學，民國七十七年）；Walter Kickert, "Public Management in the United States and Europe," in W. Kickert eds., *Public Management and Administrative Reform in West Europe* (U.K.: Edward Elgar Publishing, Inc., 1997).

由行政組織、政策規劃及分析，轉移到「政策執行的管理」（the management of policy implementation），從而奠定了近代新公共管理發展之基石。這種新的模式強調官僚不是提供政府財貨與服務的唯一管道；此外，又主張以「市場」（market）與「契約」（contract）的經濟概念來重構政府之管理模式，以追求政府能兼具經濟（economy）、效率（efficiency）和效能（effectiveness）等“3Es”之職能^④。此外，在美國，Osborne 與 Gaebler 亦提倡以企業精神來「再造」（reinvent）政府^⑤。這種「新政府運動」（Reinventing government）在一九九〇年代中葉成為美國與一些先進國家在政府管理上之新指針以追求一個「可以為人民做更多事，但卻花費更少的政府」^⑥。主要之原則如下：

- (一) 從墨守成規之繁文縟節的行政中改革為以政策結果為審核該項政策成敗之標準；
- (二) 透過「政治市場」（political market）的觀念，「顧客優先」的觀點落實於政策中；
- (三) 打破文官永業制度之精神，授予實際負責工作之下屬更多之權責；換句話說高級官員將更熱衷於政治而非行政中立；
- (四) 在預算縮減之原則下政府也可以作更多的事，而其途徑可透過契約外包等方式；
- (五) 透過民營化或其它市場契約（如外包），來進行政府事務的縮減，將會是未來的趨勢。

這種新的政府管理模式，有許多不同名稱，但在我國較常見的有「新公共管理」（New public management, NPM）及「企業型政府」（Entrepreneurial government）^⑦。在本文中，我們以「新公共管理」來代表公共行政的變革。簡單的說，傳統公共行政將重心置於過程（procedures）、程序以及各種相關規定或法規之鑽研，目的為鞏固官僚組織之運作；但 NPM 則更重視效率、責任、目標或成果（results）之達成^⑧。

因公部門管理的研究在 NPM 之趨勢下，逐漸脫離以「組織」或「官僚」為重心

^{註④} Christopher Hood, “A Public Management of all Reason?” *Public Administration*, vol. 69, spring (1991).

^{註⑤} David Osborne, and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector From Schoolhouse to Statehouse* (Reading, MA: Addison Wes., 1992).

^{註⑥} A. Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less* (New York, N.Y.: A plume Book, 1993).

^{註⑦} Christopher Hood, “A Public Management of all Reason?” *Public Administration*, vol. 69 (1991), spring ; Walter Kickert, “Public Management in the United States and Europe,” in W. Kickert eds., *Public Management and Administrative Reform in West Europe* (U.K.: Edward Elgar Publishing, Inc., 1997)；江岷欽、劉坤億，企業型政府理念、實務、省思（台北：智勝文化事業出版，民國八十八年）。

^{註⑧} Cole Bleasdale Graham, and Steven W. Hays, “Management Functions and Public Administration POSDCRB Revisited,” in Steven J. Ott, Albert C. Hyde and Jay M. Shafritz eds., *Public Management: The Essential Readings* (Chicago: Lyceu Books/Nelson ~ Hall, 1991).

之管理，而開始朝以「政策管理」為重心的方向發展；而其範圍已逐漸由「政府」、「行政」轉變為「公部門」，再轉變為「公共事務」（public affairs）。這種轉變意味著NPM將較以往公共行政更注重外部環境或政治系絡[◎]，也意味著傳統公共行政所強調之「行政與政治可以二分」時代之終結。畢竟，個別官僚並不像Weber模型中的「機械人」；他們不但是「官僚」，同時也是社會脈絡中的一份子。此外，每一種社會組織中，都存有一套複雜的非正式行為，這些可能會也可能不會和組織圖所描繪的型態一致[◎]。因此傳統公共行政必需考量「人」之態度、彼此關係動態因素[◎]。換句話說，NPM不但在其研究之範圍上是以「公共事務」來取代傳統公共行政之「政府事務」；更在組織之研究上以「動態的」組織管理來取代傳統公共行政之「靜態的」行政組織[◎]。

事實上，NPM既是某種程度的「市場」導向，它就必須以動態的「策略管理」而非以靜態的「行政命令」，為其最高指導原則，來因應「市場」之變異性。因此，NPM不可避免的需要考慮到「策略」（strategies）之重要性。而在「策略」之考量下將逐漸掙脫公共行政中為追求所謂「專業功能」的種種限制，而將重心置於策略、管理內部要素及管制外部環境[◎]。

不過在探討全球化與全球治理時，吾人要特別強調管理外部環境或政治系絡之關係。這個部分是傳統公共行政最忽略或處理不當的地方。而傳統公共行政對管理外部環境之態度可以歸納為下列數點：

- (一) 由行政與政治二分，因此文官體系之人員大都以「科層制度」或「行政命令」來追求其行政效率；而很少用「協調」的方式達成效率之目標；
- (二) 就算是有「協調」的必要，也往往以「官僚」的方式為之。譬如，把「協調」的工作推給上司，或交代下屬「依法辦事」。因此在公部門普遍存在一種迷思：「惡法也是法，依法行事是公務員之最高行為準則」；
- (三) 政府各組織間的「公共關係」，是「主管」或「政務官」的事，而非「公務員」的職責所在；
- (四) 傳統官僚體制往往不是敵視媒體，就是對媒體漠不關心；總是認為「媒體」與「公關」是「人事部門」或「公關部門」的事；
- (五) 傳統官僚組織認為遠離利益團體（包括壓力團體）是最安全，也是最正確的

註◎ Hal G. Rainey, "Public Management: Recent Developments and Current Prospects," in B. Lynn Naomi and Aaron Wildavsky eds., *Public Administration: The State of the Discipline* (Chatham NJ: Chatham House Publishers, 1990), p. 159.

註◎ Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies* (San Francisco: Jossey-Bass, 1990), p. 139.

註◎ Eugene Kamenka, *Bureaucracy* (Oxford: Basil Blackwell, 1989), p. 161.

註◎ 江岷欽、劉坤億，企業型政府（台北：智勝文化事業出版，民國八十八年），頁二七三～二七七。

註◎ Graham Allison, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" in Frederick S. Lane eds., *Current Issues in Public Administration* (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 17.

作法；與利益團體打交道不是吃力不討好，就是代表某種不法情事[◎]。

這種情形在「全球公共政策」下，是既沒有理論亦無實際依據的。因為任何全球治理的模式，都將不可能在國際社會間採取「科層制度」之管理方式。此外，在全球治理中，行政部門透過媒體作政策意象（policy image）之行銷或與利益團體打交道，已成為不可避免的趨勢。簡言之，從NPM之「管理」或「市場」觀點來說，傳統公共行政不但沒有社會競爭力，也經常會在資源的管理上，造成許多資源之錯置與浪費。

因此，NPM常常伴隨著政府再造（Reengineering government）這個名詞。而所謂的政府再造事實上就是「公共行政再造」（Reengineering administration）[◎]。其中最重要的精神厥為「為確立以顧客及服務為立足點之NPM，政府之組織必須作徹底且全面之改造」。而其理論基礎為「公共選擇理論」（Public choice theory）、「代理人理論」（Principle/Agent theory）及「交易成本理論」（Transaction cost theory）[◎]。以因應由官僚體制的、層級節制的、缺乏彈性的公共行政，轉向市場導向的、守經達變的、容許政策彈性的新公共管理。

這種改變，並非僅對公共行政之缺失提出修補或匡正，它（NPM）儼然已成為一個新的典範（paradigm）[◎]。在管理主義（managerialism）下，NPM已不再是公共行政的改革或管理型態之修正而已，而是政府與人民之定位需重新界定。在新典範下，行政的定義、功能及工具都將一一「脫官僚化」，政策不將再是行政體系下的產物。這個典範的變遷（paradigm shift）是一種「革命」[◎]。至於其未來的發展則要視過去各國不同之歷史脈絡與未來不同之發展途徑來審查其演化的過程[◎]。雖然這些演化的過程是否一定會造成NPM取代公共行政，目前可能尚有爭論。但在公共政策之研究上，有三個方向應是可以肯定的：

第一、NPM將比公共行政更重視策略、政策的外在環境及政策的總體目標[◎]；

第二、過去公共行政以政府官僚組織為主要研究對象之情形，將被NPM強調「系

註[◎] Paul A. Pross, *Group Politic Policy* (Toronto: Oxford University Press, 1986), p. 55.

註[◎] Michael Hammer and James Champy, *Reengineering Corporation* (New York, N.Y.: Harper Collins, 1993); Michael Hammer and Steven Stanton, *The Reengineering Revolution* (New York N.Y.: Harper Collins, 1995).

註[◎] 有關「政府再造」之理論建構在政府再造運動中之實質工作層面，請參考詹中原主編，新公共管理：政府再造的理論與實務（台北：五南圖書出版社，民國八十八年），頁一七～二〇，頁七九～八一；John Kamensky, "Role of The 'Reinventing Government' Movement in Federal Management Reform," *Public Administrative Review*, vol. 56, no. 3 (1996).

註[◎] 目前學術界對NPM是否已成為一種新的典範，尚無共識；但NPM勢必在公共行政改革上扮演推力，應是較無爭議的論點。Walter Kickert, "Public Management in the United States and Europe" in W. Kickert eds., *Public Management and Administrative Reform in West Europe* (U.K.: Edward Elgar Publishing, Inc, 1997); Owen E. Hughes, *Public Management and Administration* (New York, N.Y: St. Martin's Press, Inc., 1994).

註[◎] George Ritzer, *Sociological Theory* (New York, N.Y.: Alfred A. Knopf Inc., 1983), p. 431.

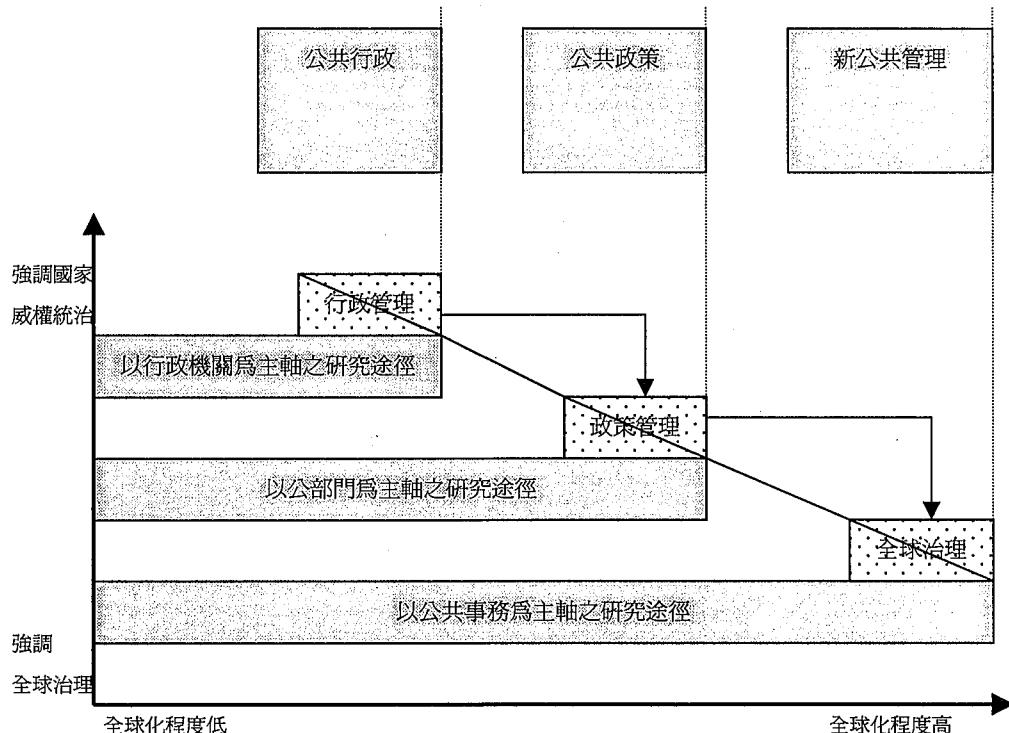
註[◎] 孔恩（Thomas Kuhn）著，王道還編譯，科學革命的結構（*The Structure of Scientific Revolutions*）（台北：遠流出版事業有限公司，民國七十八年），頁一〇一～一四三；吳瓊恩，行政學的範圍與方法（台北：五南圖書出版公司，民國八十四年），頁六。

註[◎] Barry Bozeman and Jeffrey D. Straussman, *Public Management Strategies*, op. cit., p. 4.

絡」、「政府內外互動」、「多元政策目標管理」等觀念取代^⑩；

第三、「公共政策」將逐漸從「公共行政」的囚困中掙脫，而扮演更多科際整合工具的角色。

換句話說，公共政策未來發展的趨勢應會逐漸脫離以「國內事務」為主體之公共行政之束縛，而朝以「公共事務」為主體之 NPM 的方向發展。而「公共事務」之範圍、性質也勢必在全球化之衝擊下不斷地重新定位，使之與 NPM 作更大之相容（參見圖三）。最後，我們將會看到一個由「行政管理」→「政策管理」→「全球治理」之研究途徑貫穿「公共行政」、「公共政策」及「新公共管理」（圖三）。在此種新的研究途徑下，公共政策不但將由公共行政之囚困中釋放出來，它也將在全球治理的大架構下，提供更多的工具、知識來豐富國際關係或兩岸關係之研究。



資料來源：作者製圖

圖三 從公共行政到公共管理之全球治理模型

六、結語與建議

在本文中，作者針對全球化與全球治理提出兩個可以結合國際關係與公共政策之

^⑩ Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, op. cit., pp. 8~9.

研究途徑。第一個研究途徑是由國際關係出發，最後到達政策科學之全球治理途徑；第二個研究途徑是由傳統之公共行政出發，最後到達新公共管理之全球治理途徑。在這兩個全球治理途徑中，前者強調 outside-in 的研究導向，它可以幫助國際關係的學者，藉著政策之過程、策略之管理，而達到由巨觀的（macro-perspective）及敘述導向（descriptive-oriented）的國際關係（international relations）研究朝微觀的（micro-perspective）及管理導向（managerial-oriented）的國際事務管理（international affairs management）的方向發展；使「國際關係」之研究朝更多可以和政策管理結合的方向發展，最後在「全球治理」的目標下與公共行政與政策聯結。

第二個研究途徑是由傳統之公共行政出發，最後達到可以和 NPM 結合之全球治理途徑。因為從公共行政與政策的角度觀之，全球化亦刺激了傳統公共行政之變革，以往強調「國內」、「政府」、「行政」的 Weber 式政府管理，不能繼續將「政策」與「環境」或「系統」作隔絕，也不能一直將公共政策囚困在公共行政中。它必須是 inside-out 的研究途徑，它不能再能繼續將「公共行政」視為國界以內之國內事務，而堅持“inside-in”。而且 NPM 所衍生的政府再造不應是單單為了因應國內政治結構的變革，更要注意的是國際結構中有關「全球化」的變革。因此，國內政策科學之研究亦將由「公共行政導向」，發展至「公共政策導向」，再發展至「新公共管理導向」；而其研究範圍亦必須由「政府」擴充為「公部門」，再擴充為「公共事務」，最後在「全球治理」上與國際事務管理接軌（如圖三所示）。

只要全球化的現象持續發展，未來「國際關係」與「公共政策」將有更多對話、合作的空間。雖然這絕不代表所有的國際關係議題都可以和公共政策接軌，但下列議題或許是值得國際關係與公共政策的學者嘗試合作的領域：

- (一) 在全球環境政策相關議題上；
- (二) 在全球人權政策相關議題上；
- (三) 在全球犯罪防治相關議題上；
- (四) 在跨國開發合作相關政策上（如國際勞務交換、國際能源開發等）；
- (五) 在國際經貿合作相關議題上；
- (六) 在有關國際衝突、協調之政策與策略面分析相關議題上；
- (七) 在有關兩岸關係與我國大陸政策決策過程之相關議題上；
- (八) 其他。

此外，公共政策之些理論如：「政策過程」、「決策模型」、「政策變遷分析」，應可以在更廣泛的國際關係相關議題間被活化與採用。而國際關係中一些理論如：典則理論、經濟相互依賴理論、博奕理論（game theory）等也應該可以為 NPM 在處理一些跨國議題時提供公共行政與政策之學者在處理一些與全球治理有關的議題時之相關理論及策略參考。相信在全球化與全球治理下，將刺激更多的學者投身於這種科際整合的行列。

Globalization and Global Governance, Taiwan's Public Policy, and Implications on Taiwan-China Relations

Hseik-wen Soong

Abstract

For a long time, the studies of international relations and public policy have been separated and treated as two different realms. The advent of globalization and its implications on global governance have imposed significant challenges on such traditional thought. Two sources of power have redefined and reshaped the relationship between international relations and public policy. One originated from the interdependence theory in the realm of international relations; the other was triggered by the a recently-created paradigm of new public management in the realm of public administration. The interactions of the two theories have made the integration of international relations and public policy possible as well as necessary. This, in turn, has far-reaching impacts on the future study of Taiwan's China policy. By the elaboration of cross-level analysis, the author proposes two models for global governance: the IR→PA/PP model and the PA→NPM model. Each provides a “bridge” to link the gap between international relations and public policy via a theoretical construction.

Keywords: public policy; the linkage between international relations and public policy; cross-level analysis; globalization; global governance; globalization and the study of cross-strait relations.