

全球化下的自由貿易與正義—— 發展與環境領域中全球治理之挑戰

吳志中*

一、全球化的產生

在冷戰之後，改變全球國際關係秩序最重要的現象之一就是全球化。一般而言，全球化現象的產生，主要是因為下列因素，因而造成了世界新國際秩序的重組：(1) 冷戰的因素：冷戰在 1991 年蘇聯垮臺之後結束。在此之前，整個國際社會是被區分為資本主義陣營與共產主義陣營，並且相互不來往。冷戰的結束，終止了國際社會極端的對立狀態。(2) 科技的因素：尤其是網路的發展，讓國際社會變成地球村。以前，人類村莊的概念就是隨時可以走去與村莊的朋友聊天、談事情。目前，網路的發展，讓全世界也變成一個小村莊，隨時可以與地球上任何角落的人，很方便的互相通訊往來。(3) 運輸的因素：由於運輸的改善，不僅使人們在地球上移動的成本大大降低，也加快了其速度。這使得人類得以在地球上不斷的移動，方便互通有無的機會。(4) 自由化：自由化使得人類製造的商品得以行銷全世界；但是，也使得各類產品及各國國民必須面臨來自於全球的競爭。(5) 全球性問題的發生：在人類社會工業化之後，許多影響到人類未來發展的環境問題已經不是單一國家所能夠解決。例如地球暖化、臭氧層破洞、冰山溶解、氣候變遷的問題，都讓整個國際社會必須坐下來討論人類社會之未來永續發展問題。

事實上，最簡單的全球化定義，就是各主權國家邊界的消失，世界如同一個地球村。然而，在過去，小村莊也有一個村長來管理村莊的秩序；而全球化下的地球村，卻缺乏一個明確的領導者及政府來維持世界秩序。也因此，全球治理之概念成為目前全球化國際社會遵守之規範。

* 東吳大學政治學系副教授



二、什麼是全球治理

所謂全球治理，是動員包含所有層次的人民，使其產生密集、有影響力的國際互動以便處理相關之議題。全球治理必須透過法律、規章及理解，來重新制訂地方到中央的政策。全球治理不是一個具階級的管理方式，而是全球各多元行動者的參與。在這樣的前提之下，民族國家、國際組織、非政府組織、國際法條、專家社群、跨國企業國際建制、跨國聯盟都是重要的行為者。簡單的說，政府（Government）的概念是垂直的，其必然有一個領導者，透過階級性的官方架構管理來維持秩序。治理（Governance）的概念則是水平的。在治理的架構之下，沒有明確的領導者，所有行為者都是整個國際秩序維持的參與者。

目前一般認為，James N. Rosenau 是全球治理概念化提出的早期代表。Rosenau 將治理定義為一系列活動領域裡的管理機制，強調全球治理活動中的「全球管理」。Rosenau 指出：全球政治、經濟乃至文化正在經歷前所未有的一體化和碎片化同時並存的發展，在這樣的大背景下，政治權威的位置發生重大的遷移，對人類社會生活的治理也因此從以國家為主體的政府治理轉向多層次的治理，其中非常重要的就是在全球層面的治理。換言之，對 Rosenau 而言，全球治理的基本內涵是指各國政府並不完全壟斷一切合法權力、不再獨攬指揮和仲裁的政治職能。除政府以外，社會上還有一些其他機構和組織，如企業或非政府組織等，負責維持秩序，共同構成本國的和國際的某些政治、經濟和社會協調形式。

相同的，也有些學者試著從其他概念來與全球治理進行聯結，比如全球公民社會。Wapner 即積極釐清公民社會與全球公民社會的概念，更積極從公民社會與全球公民社會興起之角度，重新看待治理及全球治理之變化與內涵。Wapner 認為世界政體是由國家體系及公民社會所組成，全球的公民社會亦總是對全球生活的制度產生影響。其影響途徑有二，首先是無意識的行為所造成的影響，許多活躍於全球公民社會的非政府組織，雖然試圖避開政治事務，但是卻仍然對公共事務與政策產生影響。另一途徑則是經由具有政治動機的非政府組織所投入的努力，其目的在於促進特定議題的規範議程，例如：國際特赦組織、綠色和平組織等透過遊說、抗議等方法，試圖說服國家官員接受他們的政策建議。

Oran R. Young 則選擇延伸國際建制的角度來分析及詮釋全球治理的概

念，其對全球治理的觀察著重在國際建制中行為者的增多和議題的多重性，使得全球治理的概念在國際建制理論的前提下有著不一樣的詮釋空間。Young 因而將攸關全球事務治理之建制分成兩種形式。第一種是國際建制屬於國際關係中的新制度主義，由國家組成，處理國際關係中產生的議題，如防止核武擴散的建制。第二種是跨國建制，由非國家行為者組成，處理與全球公民社會相關的議題，如對網際網路的管制。事實上，全球治理不僅意味著正式的制度和組織，例如國家機構、政府間合作等制定和維持管理世界秩序的規則與規範，而且意味著所有其他組織和壓力團體，例如跨國企業、到眾多的非政府組織等。這些所有的行為者，都在追求對跨國規則的制定，產生其重要之影響力。

三、全球化下的自由貿易與正義

在人類歷史的發展上，自由貿易是一個非常新的概念。自由貿易是指商業的交換活動不會受到關稅的阻礙。事實上，貿易本身是人類社會之重要活動，同時，主權國家是透過領土邊界與進口貨物之關稅而存在的。因此，進入現代主權國家體系之後，主權國家可以透過貿易扣稅的方式增加國家財富，更可以藉由貿易擴張國家力量，這也被稱為重商主義。在第二次世界大戰結束之後，美國本來想要成立國際貿易組織 ITO，降低關稅以處理新的國際貿易秩序，但是，當時的美國參議院認為關稅的降低是屬於國家的主權管轄，因此拒絕通過國際貿易組織 ITO 之提案。

不過，隨著國際關係的演變，自由貿易逐漸成為世界經濟的潮流與共識。不論是開發中國家或已開發國家皆逐漸對外簽署雙邊或多邊的自由貿易協定。在世貿組織體系的架構下，「自由貿易」已成為國際社會中的共通語言，也代表自由貿易所帶來的正面福利效果（welfare effect）受到廣泛的肯定。

然而，自由貿易卻也同時帶來許多為人所批評之不公平、不正義的負面作用。其最重要之原因，就是我們依然生活在一個不公平的世界裡。根據聯合國開發計畫署在 2005 年所發表的報告，全世界每五個人當中就有一个人每天只靠不到 1 美元維持生計，也就是說全球有超過十億人口每天生活在極度貧窮的狀態下。更諷刺的是，世界上最有錢的五百位富豪所擁有的財產總和，比世界上最窮的四億多人口財產總和還多。同時，自由貿易的盛行也帶



來能源的過度使用，進而產生更多的溫室氣體，使得全球溫度上升，造成氣候異常。氣候的變遷則進一步造成許多負面影響，包括水資源短缺加劇、生態系統和食物安全保障受到嚴重破壞，對開發中國家的發展更是不利。例如，在某些非洲國家，到了 2020 年農作物產量可能減少 50%，而大約有 750 萬到 2,500 萬的非洲居民將會因為水資源短缺加劇受到影響。其他隨著全球化下自由貿易的擴張而帶來的諸多問題尚包括：抑制開發中國家的發展、環境汙染問題、童工與女工問題、工資與所付出之勞力不對稱的待遇、傷害文化多樣性等問題。這些問題也隨著全球化的發展，在規模、速度及影響範圍等方面比之前更大、更快、更廣，有些甚至演變成全球性的危機或問題，亟待國際社會設法處理與解決。

面對自由貿易體制下所見之諸多不利與衍生問題，加上自由貿易與上述環境保護、發展、人權等價值皆可以說是國際社會普世價值或正義的前提之下，「治理」的角色就顯得格外重要，也因而引發各界對人類社會「治理」模式、能力、效度的重新檢視與探究。尤其當這些正義價值彼此發生衝突之時，究竟該如何權衡輕重？如何找出諸價值的平衡點？成為當今「全球治理」最為重視之議題。

四、在發展與環境領域裡的挑戰

此外，就實際運作的議題而言，「發展」議題也始終是自由貿易下不得不面對的問題。吾人從杜哈回合談判的脈絡，即可看出發展議題仍是談判無法達成共識的主因之一。此外，受到全球暖化、氣候變遷與物種滅絕警訊的影響，貿易對於環境所造成的影響亦逐漸成為國際間的主流議題。

其實早在 1960 年代，「發展問題」就已經開始受到重視。1964 年聯合國召開貿易與發展會議，會議中第三世界國家發表宣言，表示「大部分先進國家與開發中國家的差距是在大部分開發中國家尚未獨立的時候就已經產生，在現今已經固定的經濟體系之下，這樣的差距正在持續擴大，唯一的解決辦法就是改變現有的經濟體系」。同年也公布《各國經濟權利義務憲章》，內容規定北方（已開發）國家每年需要提供國民生產總毛額的若干百分比來援助南方（開發中與落後）國家，並且要求北方國家應對南方國家進行技術轉移。然而由於該憲章的權利在南方、義務在北方，因此北方國家自然不會同意。雖然最後因為南方國家占多數而通過了該憲章，但在北方國家不接受的情況之

下，該憲章成為只有象徵意義的條款，因而，這也突顯出在經濟關係中南北之間所存在的緊張關係。到了 70 年代南方國家仍未能得到適當的回應。

但在現今的自由貿易體系當中，對南方國家的優遇條款卻也日漸獲得共識與實踐，例如亞太經濟合作會議組織 APEC 於 1994 年在印尼舉辦領袖會議所設定的「茂物目標」，共同決定已開發會員要在 2010 年、開發中會員要在 2020 年之前完成貿易投資的開放與自由化；跨太平洋戰略經濟夥伴協定中容許開發程度較低的國家可以擁有較長時間的緩衝期完成關稅減免；國際貨幣基金與世界銀行對於開發中國家與已開發國家之義務認定亦有所差異；而世貿組織為了回應開發中國家的要求，也將 2002 年正式展開的新回合談判命名為發展回合（development round）談判，將發展視為是自由化的關鍵，並承諾對開發中及低度開發國家在市場開放上採取特別及差別之待遇。

2000 年 9 月，聯合國 189 個會員國為回應人類發展問題發表了《千禧年宣言》，隨後陸續發展出一套具體且有時程的發展計畫及評量指標，期望在 2015 年前達成所謂的「千禧年發展目標」，包括「消弭極端貧窮和饑餓人數減半」、「普及初等教育」、「賦予婦女權力並促進男女平等」、「降低嬰兒死亡率」、「改善孕產婦保健」、「努力對抗愛滋與瘧疾」、「確保環境之永續發展」及「促進全球合作發展」等八大主要目標。

由此可見，「發展」的目標也逐漸為世界各國所接受，因而逐漸成為普世價值與正義。公平發展作為一種正義價值，正在滲透每一種類型的國際組織。儘管如此，除了開發中國家本身經濟在面對貿易自由化後的競爭力不足外，許多學者和政策制定者仍然認為，現今的國際經濟結構其實對許多開發中國家及其人民在基礎上是不公平或不正義的。

除了不正義之現象外，貿易自由化對環境之破壞也成為世人關注之重要議題。1972 年聯合國召開人類環境會議，並通過《人類環境宣言》，1987 年聯合國開始提倡「永續發展」的概念，到了 1992 年聯合國環境發展會議中更通過《里約熱內盧宣言》及多項多邊環境條約，1996 年的環境管理系統國際標準 ISO 14001 生效。《京都議定書》與各國際組織內，諸如亞太經濟合作會議、歐盟與北美自由貿易協定 NAFTA 對於氣候變遷的議論，皆凸顯出各國對於環境議題的重視。即便各國，特別是在已開發國家與開發中國家之間，對於環境保護的手段，存在著不同的見解，然而沒有國家能拒絕「永續發展」的規範性目標。在永續生存的概念上繼續延伸，「世代正義」的概念也逐漸成



形，主張這一世代的人類應該對下一代人類的生存可能性負責。環境破壞、資源過度消耗，都是違反世代正義的行為，同時，這也顯示永續生存的環境已成為國際社會的另一個普世價值。或者說，隨著「環境保護」的價值逐漸在國際間生根，所謂「環境正義」的價值也開始興起。

2009年12月7日至18日，聯合國氣候變遷大會（COP15）在丹麥哥本哈根召開，雖在歷經兩週的激烈討論後，美國、中國、印度、南非和巴西等五國就監督減排的一系列問題達成了不具任何約束力的《哥本哈根協議》，包括承諾要將氣溫上升限制在攝氏兩度以下，並且提供300億美元的援助，2020年起每年提供1,000億美元，以協助開發中國家應對氣候變遷所產生的影響。但這些不具約束力的承諾與各方對2020年的減排目標仍無共識，則凸顯環境正義仍是各國利益衝突的重點之一。

五、結論：全球化與全球治理

世界貿易組織自1995年成立至2008年12月為止，所接獲區域貿易協定的通報件數超過420宗，正式生效的件數高達230件，所涵蓋的貿易量已超過全球半數。即便像中國、越南等社會主義國家，也都逐漸開始簽署區域貿易協定RTA。由此可見，「自由貿易」已成為當今全球化下國際社會的共通語言。各國國際組織諸如APEC與歐盟，也無不呼籲各國盡快完成世界貿易組織於2001年啟動的杜哈回合談判。

縱使各國肯認了自由貿易可能造成的正面效果，但卻也在自由貿易不斷擴大的過程中，發現自由貿易對於其他正義價值的侵害。世界貿易組織WTO於1999年的西雅圖部長會議、2005年坎昆部長會議、與2007年香港部長會議的抗爭，都顯示出公民社會對於貿易自由化與全球化負面影響的憂慮。自由貿易帶來的環境汙染、在開發中國家所造成的資源耗竭、物種滅絕危機、南北國家發展的不均衡，都成為自由貿易與環境、發展價值衝撞的起因。此外，部分已開發國家，諸如美國、歐盟以環境保護、瀕臨絕種物種保護作為議題，採取一系列的貿易限制措施，更使開發中國家與已開發國家之間的衝突加劇。開發中國家認為，這樣的貿易措施不但違反自由貿易原則，而且影響開發中國家的發展，因此多無法接受。如此，使得環境、貿易、發展之間的問題更加糾結，也成為全球化下如何有效對話、以便達到全球治理的重要課題。

此外，隨著全球化的發展，同時將國家與非國家行為者納入的「全球治理」概念，已是各界在面對全球化帶來的全球性問題與危機時探討的焦點，也是治理概念在全球範疇上的擴展。全球治理代表著參與治理的主體日漸多元，也包含不同的治理層次，在決策上同時有「由上而下」的過程與「由下而上」的解決方式。只是，「全球治理」實際嗎？可行嗎？還是一種想像？仔細觀察 20 世紀末以來的全球局勢發展，不少事實告訴我們全球治理應該不完全只是一種想像，諸如：成立「國際戰犯法庭」針對全球關於種族滅絕、戰犯，以及違反人權、人道的罪犯提出告訴，進行審判；成立「全球基金」引進全球公民社會、私部門資源，共同協助對抗開發中國家的愛滋病、肺結核與瘧疾傳染病問題；以及召開「地球高峰會」結合國家政府、非政府組織、專家、企業等共同研討環境保護與永續發展問題等。這些機制的成立與實踐或許不見得對全球性的問題有立竿見影之效，但從它們的機制設計與運作過程中可以隱約看到程度不同的全球治理情境。

但是，縱然有全球治理的機制，不見得就能解決全球性問題或危機。尤其當全球化下的自由貿易問題具有明顯的全球公共性與穿越疆界的外部成本特質時，就難以不涉及對全球公共財的權利義務重分配問題。而公平正義等倫理道德因素，也就成為全球治理在面對自由貿易過程中無法迴避的考量。無論如何，十七世紀以來的主權國家體系不會在短期間內消失。以歐盟為例，在第二次世界大戰之後，歐洲各國盡其力想要消除民族主義所造成的負面影響，因此在國家主權的議題上進行了許多讓步與合作，甚至在二十世紀末簽訂申根區域，創造歐元的使用。但是 2010 年爆發的歐債危機，以及 2014 年 5 月歐洲議會選舉極右派的勝利，都顯示出國家的概念仍然是無法立即被取代的。另外一方面，成立世界政府也暫時沒有其可行性。因此，本文認為在全球化的趨勢下，讓具有影響力的行為者均參與國際社會的秩序維護與發展方向制定，或許是目前唯一可行之道。

參考文獻

- Gore, Al. 2013. *The Future : Six Drivers of Global Change*. New York : Random House.
- Hirst, Paul and Thompson, Grahame. 2009. *Globalization in Question*, Third edition. Cambridge : Polity Press.
- Rosenau, James. 1992. "Governance, Order, and Change in World Politics." Ed. by Rosenau, James and Ernst-Otto Czempeil. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*.



- Cambridge: Cambridge University Press, 1-29.
- Rosenau, James N. 2006. "Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space." In J. N. Rosenau (Ed.), *The Study of World Politics* (Vol. 2: Globalization and Governance). New York: Routledge.
- Rosenau, James N. 2006a. "Governance in the Twenty-First Century." In J. N. Rosenau (Ed.), *The Study of World Politics* (Vol. 2: Globalization and Governance). New York: Routledge.
- Sachs, Jeffrey. 2011. *The End of Poverty How we can Make it Happen in our Lifetime*. New York: Penguin.
- Wapner, Paul. 1997. "Governance in Global Civil Society." In O. R. Young (Ed.), *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.