

## 全球化、區域整合與國家競爭力：國家治理觀點的再審思

陳暉淵<sup>1</sup>

### 摘要

由於全球化發展的趨勢和區域整合的影響，使得傳統國家概念中的相關治理機制受到挑戰，國家已經不是唯一的治理主題，亦使得國家公共政策範疇的相關活動受到一定程度的衝擊。然而，在國內政策和國際互動上，國家仍具有一定之影響力。

從國家的角度而言，國家傳統角色和政府職能因全球化和區域整合而產生的治理變革，將牽引出下列若干核心問題：國家是否仍然具有主導社會的治理能力？國家究竟能夠主導什麼樣的價值、願景或目標？國家在面臨和其他跨國治理機制、次國家政府機制、及第三部門體系的連結策略上，如何重新定位？如何發展出國家治理概念和治理策略？如何利用國家治理機制提升國家競爭力？

本文希望從全球化和區域整合的環境互動下，再審思國家的角色和定位，以建構「國家治理」的概念和治理策略，用來探討單一國家面臨全球化（或全球治理）和區域整合下的相關議題。「國家治理」並不侷限於以國家為中心，但更強調國家（或政府）在某個時期所主導的關鍵價值、願景、地位和治理策略，作為回應社會問題，確保國家競爭實力，發展永續經營的基礎。

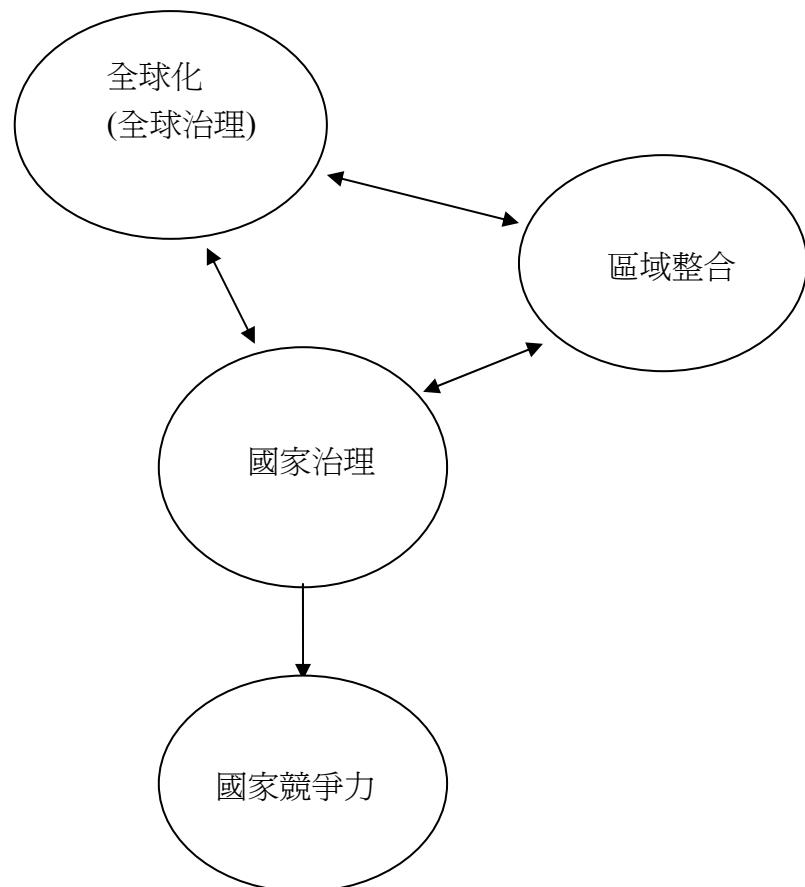
關鍵詞：全球化、區域整合、國家競爭力、國家治理

---

<sup>1</sup> 作者為美國伊利諾大學芝加哥校區公共行政學博士，開南大學公共事務管理學系助理教授，Email：[hueiyuan@mail.knu.edu.tw](mailto:hueiyuan@mail.knu.edu.tw)。

## 壹、前言

從不同的角度解讀，全球化針對不同的對象代表著不同的意義（Farazmand, 1999: 511）。不論全球化被解釋為是一種國際化、過程、國界開放性、意識形態、或現象（Farazmand, 1999 : 511-512），它皆環繞著國界的主題 -- 涵蓋國家管轄權的劃分，以及其他和治理、經濟、定位或社區相關的種種議題（Scholte, 1997 : 430）。國界的主題面對的另一個世界局勢的發展，則是區域化或區域整合的互動影響，這也是國家與區域性組織或跨國組織之間的「共治」（co-governing）。然而，對單一國家而言，全球化和區域整合並非全然的呈現單面向或正面向的影響，即使是全球化與區域整合之間亦存在著複雜的關係 -- 互為因果、互相影響或互為補充。這些複雜且有時共存的關係引導出國家治理的不同模式，來因應內外環境系統不斷變遷與調適的動態過程；同時，也激發出經由多種面向的結合而展現於外的一種綜合性國家實力 -- 國家競爭力，以促進經濟發展，增加資源運用的附加價值，維繫國家的永續生存。因此，在全球化與區域整合的概念下，本文的研究興趣關注於國家治理的定位和能力建構，以及後續所產生的國家競爭力（如下圖）。



## 貳、全球化 VS. 區域整合

全球化的現象，儘管學術界尚無一致性的界定，但一般認為，英國經濟學家及 1933 年諾貝爾和平獎得主 Norman Angell 在其 1910 年大作 *The Great Illusion* 首先提出全球化的概念。從 1960 年代以來，全球化的探討大致可區分為四大理論學派（詹中原，2001：33-34）：(1) 新馬克思主義學派或新左派（Neo-Marxists and Neo-Left），認為全球化等同於帝國主義化、西方化或資本主義化；(2) 新自由學派（Neo-Liberals），認為全球化主要是指全球經濟和市場的非零和性整合，藉以提升世界資源的優化組合，並讓絕大多數國家得到長遠的比較利益；(3) 轉型學派（the transformationalist thesis），主張全球化是推動社會、政治和經濟轉型的主要動力，當跨國界的政府和社會正在對世界進行重大的調整，並同步重組現代社會和世界秩序時，國際與國內、外交與內政之間的界線已變的相當模糊；(4) 懷疑全球化派（the sceptical thesis），認為所謂的全球化，根本就是一個「迷思」（myth），都是西方發達國家所臆想和杜撰的。這些不同學派對全球化現象的解讀，意味著全球多元價值與認知的存在，而這些多元的價值和認知正好搭配 Berger 和 Huntington (2002) 在其所編的 *Many Globalizations* 一書中提出「全球化」是個複數名詞，而非單一平面的觀念，更應該和其他區域性或本土性的文化反應一併觀察。某種意義上，吾人可以理解這是一種「沒有一致模式而多元趨勢的全球化」。

伴隨著全球化，治理（governance）亦呈現多樣的模式與特質，並促成國際間治理議題的蓬勃發展，全球化下的治理議題是互相依存、環環相扣，並建構運作在全球治理的基礎上。例如，聯合國在其「2005 千禧年發展目標報告」（The Millennium Development Goals Report 2005）中確立 8 項發展目標<sup>2</sup>：

1. 消滅最大程度的貧窮與飢餓（eradicate extreme poverty & hunger）
2. 達到普遍性的初等教育（achieve universal primary education）
3. 提昇性別平等並強化女權（promote gender equality & empower women）
4. 減少幼童死亡率（reduce child mortality）
5. 改善母體的健康（improve maternal health）
6. 打擊 HIV/AIDS、瘧疾及其他疾病（combat HIV/AIDS, malaria & other

---

<sup>2</sup> 請參考聯合國網站：<http://unstats.un.org/unsd/mi/pdf/MDG%20Book.pdf>

diseases )

7. 確保環境能永續經營 (ensure environmental sustainability)
8. 建構一個有發展性的全球夥伴關係 (develop a global partnership for development)

聯合國強調在 2015 年前，經由全球性的伙伴關係模式，整合已發展國家、發展中國家、跨國非政府組織以及公民社會等機制，共同來達成這 8 項目標。整體而言，全球化下的全球治理模式可包含以下觀點（陳暉淵，2005：5）：

一、全球治理的運作建構在「全面性治理」(holistic governance) 的基礎上，「國家中心說」及「社會中心說」都被納入全球治理的範圍。這個治理範圍涵蓋下列對應關係：公部門 vs. 私部門 vs. 第三部門；國家 vs. 公民社會 vs. 市場；國內組織 vs. 國際組織；外國政府 vs. 中央政府 vs. 地方政府；本土企業 vs. 跨國企業。這些垂直且水平的互動，形成一個公共行政與政策的全球化網絡 (global network)。

二、單一國內治理議題可能因為全球化網絡的因素，變的更為複雜難測—例如，管轄界線模糊、既合作又衝突、涉及多方面利害關係人 (stakeholders) 等。許多治理的議題是相互依存，環環相扣，例如，國內環保議題可能牽涉人權、公共安全、消費者保護、治安、科技、水土保護、及外國政府與跨國企業的壓力等相關面向。

三、面對治理環境的多樣性(diversity)、動態性(dynamics)和複雜性(complexity) (Kooiman, 1993)，治理能力(governability)意味著在參與集體行動的公共組織間存在著權力互動和互賴關係，並且，統治管理的能力不全然需使用政府的權力，而是端賴政府如何運用其他的管理方式和技術，對公共事務進行更適當的引導和管理。

在某種程度上，全球化及全球治理的發展歷程常常伴隨著區域整合的成長軌跡，亦即諸多區域性的組織伴隨著全球化的現象而產生。「區域」(region) 仍是一個難以捉摸的概念，它可代表一群國家基於地理上、經濟上、政治上、文化上或歷史上等理由，所成立的集體性組織或互動關係 (Mansfield and Milner, 1999)。區域的概念是動態的，某個國家是否加入某個區域組織，或是區域組織之間的變化關係端賴該國家或該區域所處的世界體系位置 (Hettne, 2001：3)。

Hettne (2001：3) 使用「地區」(zone) 的概念來區分三種主要型態的「區域」：

「核心地區的區域」(regions in the core zone)；「週邊地區的區域」(regions in the peripheral zone)；以及「中間地區的區域」(regions in the intermediate zone)。「核心地區的區域」代表著該區域在政治上或經濟上是強勢的、緊密結合的、有影響力的，在科技發展上也處於領先地位，因此該區域狀況亦可稱為「自由貿易性區域主義」(free-trade regionalism)；「週邊地區的區域」在政治上是動盪不安的，在經濟上是蕭條不景氣的，和核心地區的區域相比較，週邊地區的區域面臨被邊緣化的威脅，因此該區域情況可稱為「安全性區域主義」(security regionalism)或「發展性區域主義」(development regionalism)；「中間地區的區域」通常接近某個核心區域，該中間區域可以逐漸融入核心區域，如果他們的經濟發展和政治穩定度已經達到核心的標準時，因此中間地區的區域亦可稱為「開放性區域主義」(open regionalism) (Hettne, 2001 : 3-5)。

當全球化從區域的角度來觀察它的運作時，某種「次全球化」(subglobalizations)的現象則扮演極重要的角色，例如「歐洲化」(Europeanization)可以代表是次全球化現象中最好的例子 (Berger, 2002 : 14)。歐洲化或歐洲區域整合的發展經驗中，歐盟 (European Union, EU) 常常被用來說明「區域整合」(regional integration)、「區域主義」(regionalism) 或「區域間主義」(interregionalism) 等概念。理論上，區域整合的研究，尤其是歐盟的區域研究，學術界廣為採用的分析途徑有三種 (盧倩儀, 1997 : 29-34)：(1)「新功能主義」(Neo-Functionalism) - 認為功能性取向的國際合作計劃或組織可以增進人類福祉，促進國家間的整合，強化專業技術人員的重要性，並扮演國際間關鍵的角色；(2)「自由派政府間主義」(Liberal Intergovernmentalism) 或稱「新現實主義」(Neorealism)<sup>3</sup> - 認為歐盟等區域性組織的價值，僅在於提供常設性的談判協調機制，藉以降低會員國間談判的成本，但卻無法改變會員國的對外談判行為乃受制於國內利益團體與選民的影響；(3)「歷史制度主義」(Historical Institutionalism) - 主張區域整合的發展必須從歷史的角度來觀察，同時也強調歷史的發展不可避免的受到當時制度的影響，而制度的建立常常是依當時的環境與狀況來調整。不同的研究途徑理解不同的全球與區域互動面向，也代表著全球化與區域整合皆呈

---

<sup>3</sup> 「自由派政府間主義」與「新現實主義」之間仍有差異之處：前者承襲了後者對於國際之間相對權力的觀念，但更強調會員國對於國家主權的堅持，認為區域整合的程度絕對無法超過最不合作的會員國之談判底限。

現多元的形式與意涵，兩者之間交錯發展，有時相輔相成，有時互相限制。換言之，全球化下的區域整合過程，或是區域發展過程中的全球化影響，顯示出不同理念的競合關係，以導引出可操作性的治理概念、方法與技術。成功的區域整合獲得區域內部的秩序與和平，促成區域間權力均衡的互動，進而影響該區域內單一國家治理型態的發展。

因此，區域整合的研究不能孤立於全球局勢之外，一方面，全球化促進區域的整合，另一方面，區域整合意味著該區域會員國藉著集體的力量來因應全球化的影響。以歐盟為例，Mittelman (2001: 227) 指出，歐盟形成的本身即代表著它是全球化下結構再重組的一個面向，或是所謂的「全球化下的次區域嵌入」(subregional embeddedness in globalization)。Aggarwal 和 Fogarty (2004: 1-2) 則使用「區域間主義」(interregionalism)一詞來說明歐盟追求貿易自由化的策略。歐盟為了因應全球市場的動態性，早已和北美洲、東亞、東歐、及其他發展中國家建立了正式的區域間對話關係，這樣的「區域間主義」乃是建立在「以市場為導向的全球主義」與「以政治為導向的區域主義」之間。

## 參、國家治理

上述全球化與區域整合的辯證關係提供本文探討「國家治理」(state governance)<sup>4</sup>的論述依據。相關文獻上，使用「國家治理」一詞並不多見<sup>5</sup>，大多數美國文獻因用字之別，把 state governance 界定為州政府的治理議題（例如 Knott and Payne, 2004），歐陸學界則喜愛用「當代治理」(modern governance)、「多層次治理」(multi-level governance)(Kooiman, 1993) 或「協商式治理」(negotiated governance) (Wagle and Shah, 2003)，來區隔傳統民族國家 (nation-state) 的治理格局，藉以彰顯歐洲統合後的不同治理風貌。另一方面，學術界長期以來以「國家中心說」和「社會中心說」的論辯觀點，亦重新詮釋國家在治理結構和治理過程中的概念、角色和定位。整體而言，「社會中心說」<sup>6</sup>強調治理行動的全部互動

<sup>4</sup> 本文所指的 state 乃廣義的國家概念，是指國家、或國家機關，以涵蓋整體政府的組織結構和運作功能。

<sup>5</sup> 國內學者鄭興弟 (2004)「國家治理：跨國指標建構兼論台灣治理問題與對策」一文中曾提出國家治理的相關概念；Elke Krahmann (2003) 則使用 National Governance 一詞探討國家治理的意涵。

<sup>6</sup> 社會中心說的學者，例如：J. Kooiman, W. J. M. Kickert, G. Stoker；國家中心說的學者，例如：

過程，包含社會整體的各種行動者，不論是公部門、私部門或第三部門都是行動者的一部分，這些行動者是互相依賴且關係複雜，但並不存在控制或被控制的關係，而是藉由彼此協調、適應、影響、或平衡的社會整體治理能力 (governability)，達到最終的集體行動結果。「國家中心說」則強調國家的自主性和扮演社會領控者的角色，認為國家有能力 (governing capacity) 為社會擬訂價值、願景、目標和手段，並規劃和執行正確的公共政策，以達到所設定的國家目標。

雖然由於全球化發展和區域整合的趨勢，使得傳統國家概念中的相關治理機制受到挑戰，國家已經不是唯一的治理主題，亦使得國家公共政策範疇的相關活動受到一定程度的衝擊，但在國內政策上，國家仍具有一定之影響力 (Yeates, 2001)。Theda Skocpol (1985 : 9-20) 歸納國家中心說學者的各種研究方式，提出對國家的研究假設如下：

1. 把國家視為一個獨立的行動者 (actor)；
2. 自由民主型態下的國家仍擁有其國家自主性；
3. 在國家與社會團體之間，國家行動的理性程度有多高？國家為何採取其偏好的公共政策？
4. 國家能力和國家目標及國家自主性的相關性為何？
5. 了解國家在特定政策形成過程中所扮演的角色為何？特別是某些政策的產生和某些特定社會經濟背景的關聯性。

此外，Strange (1996 : 73-81) 曾列出下列十點，指出國家在未來仍能立足於全球化與全球治理的風潮下繼續存在的理由：

1. 保護國民免受外來的侵犯；
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，使其朝向良性循環發展；
5. 在自由競爭的經濟制度下，提供一套可以兼顧貧富、老少、強弱之社會安全政策；
6. 經由稅收機制，讓國家各項開支不虞匱乏；
7. 透過經貿關係，制定國家全面性的發展策略；

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機制，以強化國民及企業在國際上的競爭力；
10. 透過各國政府作為其領土內唯一合法使用武力之建制，來解決國內各種不同的爭端。

更進一步而言，Strange (1994) 從全球治理的觀點，試圖為國家的主導權或自主性 (autonomy) 提供有別於傳統國家主張主權、民族、或歷史等看法，而強調「國家市場化」(state marketization) 的概念，認為國家的治理基礎是建立在政府與人民之間的「契約」(contract) 上，國家（或政府）作為人民的「代理人」(agent)，依照雙方的契約關係行事，落實於具體的政策過程和結果。Pierre 和 Peters (2000: 83-91) 依照多元而複雜的治理系絡，將國家的權力運作區分為「向上移轉」(moving up)、「向下移轉」(moving down) 及「向外移轉」(moving out) 的不同治理層次，強調國際性組織、地方政府、及第三部門都介入國家的傳統統治權威，促使公共政策的輸出和輸入產生相當程度的轉化。基本上國家仍然會是治理理論的核心觀念 (Kooiman, 1993)，仍須需承擔大部分的治理行為和責任，只是國家的角色和任務有所改變，並以不同的治理結構和運作方式呈現 (Pierre and Peters, 2000 : 48-49)。

因此，本文主張使用「國家治理」一詞，較能描繪出單一國家所面臨的「全球治理」相關議題和所追求的「良好治理」(good governance) 的理想目標，更重要的是，國家治理並不單以國家為中心，但強調國家（或政府）的關鍵價值與地位，尤其是身處全球化和區域整合下，面臨變化快速的國內外治理環境，國家應有的調整。另一方面，國家競爭力的追求必須納入國家治理的整體運作機制之內，強調歷史的縱向意涵和內外環境系絡的影響，探討國家能否為其產業創造良好生存發展環境的能力 (Porter, 1990)。依據本文的分析架構，國家傳統角色和職能因全球化和區域整合而產生的治理變革，將牽引出下列若干核心問題：國家是否仍然具有主導社會的能力？國家究竟能夠主導什麼樣的價值、願景或目標？國家在面臨和其他跨國治理機制、次國家政府機制、及第三部門體系的連結策略上，如何重新取回國家的主導權（或自主性）？國家如何運用全球化和區域整合的利基，主導國家治理概念和治理策略 (governance strategies)，以提昇並維持國家的競爭力？本文整合三種國家治理的層次，嘗試建構國家治理模式的初步內涵，分述如下：

第一、Francis Fukuyama (2004) 提出「建構國家體制」(state-building) 的主張，可以作為國家治理模式發展的「上層結構」。他認為當前許多全球性問題（例如，貧窮、愛滋病、毒品或恐怖主義）的根源來自於衰弱或失敗的國家，主要的原因是國家體制範圍的受限，或是政府執政能力的低落，使的國家體制無法提供有效的治理，亦無法提供基本的公共性服務或社會功能。Fukuyama 指出，為了處理及解決這些問題，必須將國家體制的運作範圍（scope）與執政能力（capacity）強弱加以區分：前者指的是政府施政的各種目標和功能，範圍涵蓋從財富重分配（積極功能）、社會保險（中等功能）到公共衛生（最低功能）等；後者指的是國家制定及執行公共政策的能力，包含制定及執行法律、官僚體系高效率的行政行為，以及防治貪污腐化的機制。國家體制的運作範圍與執政能力，這兩個面向的交集代表著國家政府的強弱程度以及其治理意涵。雖然不同的國家，尤其是身處在不同的地理區域，有不同的發展程度，但利用這兩個面向可以突顯國家本質的動態變化特質，提供解釋國家治理模式建構的後續過程。

第二、Pierre 和 Peters (2000: 94) 從「國家中心說」的觀點，觀察國家在面對治理的過程中扮演何種角色以及產生何種變化，可以作為國家治理模式的「中層結構」。面對治理環境變革時，政治權力可能產生移轉，新的治理模型可能興起，因此，Pierre 和 Peters 提出三套劇本（scenarios），探討不同國家治理模式和策略，以及治理的備選方案所帶來的挑戰。第一種劇本是國家重新主導對經濟與社會所進行的掌控；第二種劇本是國家將退一步，以允許其他治理機制進行發展；第三種劇本則是聚焦於數種不同的民主及參與模式，包括社群主義（Communitarianism）、「審慎思辯」(deliberation)、直接民主 (direct democracy) 等。這三種劇本並非相互排斥，最有可能的情形乃是將三種劇本加以混合，例如，某些國家可能在某些部門中重新主張控制權，但卻在其他部門接受其他治理機制的約束 (Pierre and Peters, 2000: 162-167)。Pierre 和 Peters (2000: 94-95) 強調，治理變革的出現也迫使各界重新思考國家的定位與國家的能力。藉由長時間的動態觀點來觀察國家如何與周遭社會進行互動，發現強勢國家已發展出一種適應國內與全球環境變遷的方法，該方法通常來自於一種發現與運用公私協力模式的能力。若缺乏這種方法，原本強勢的國家可能轉為衰弱；相反的，若運用得宜，弱勢的國家則可能變為強勢。Pierre 和 Peters 針對不同的國家提出四種不同的類型—強勢國家依然強勢、強勢國家變得較為弱勢、弱勢國家變得較為強勢、以及

弱勢國家依然弱勢一來說明轉變中的國家治理模式。

第三、相關機構建立的國家競爭力指標，有助於發展國家治理模式的「底層結構」。例如，「世界經濟論壇」(World Economic Forum, WEF) 和「瑞士洛桑管理學院」(International Institute for Management Development, IMD) 分別設計不同的指標來評估全球各主要國家的整體競爭力<sup>7</sup>。WEF 由過去的八大項指標改變成後來的三大項指標：技術 (technology)、公共制度 (public institutions) 和總體經濟環境 (macroeconomic environment)，其中「公共制度」指標包含「貪污」和「契約與法治」兩項次指標及若干分項指標。WEF 的「2006-2007 全球競爭力」報告首度採用最新評比方法，統稱為「全球競爭力指標」(Global Competitiveness Index, GCI)，GCI 包含九項「支柱指標」(Pillars)，分別是：制度 (institutions)、基礎建設 (infrastructure)、總體經濟 (macroeconomy)、衛生與初級教育 (health and primary education)、高等教育與培訓 (higher education and training)、市場效率 (market efficiency)、科技整備 (technological readiness)、企業成熟度 (business sophistication) 及創新 (innovation)。IMD 亦由過去的八大項指標變更為目前的四大項指標：經濟績效 (economic performance)、政府效率 (government efficiency)、企業效率 (business efficiency) 和基礎建設 (infrastructure)，其中「政府效率」包含公共財政、會計政策等五項次指標及若干分項指標。雖然 WEF 和 IMD 所設計的指標項目略有不同，但有關政府效率或公共制度的指標卻是雙方共同用來衡量政府施政能力，促進國家整體成長競爭力的依據。

上述三層結構，建構國家治理模式的概念和意涵，且這樣的企圖表現在以下兩方面。一方面，轉變中的國家治理類型解釋了國家體制的運作範圍和執政能力，顯示出國家治理模式的多樣性，而這種多樣性是蘊涵在全球化和區域整合的思考下。不同的全球化影響、不同的區域性或不同的國家型態意涵，皆呈現不同的國家治理模式以及模式的動態性。另一方面，在某種意義下，強勢的國家型態展現於外的是國家競爭力的提昇與發揮。國際上各相關機構的國家競爭力指標雖然無法百分之百客觀或涵蓋整體面向，至少這些指標提供國家治理評估的相對標準，以及個別國家在發展過程中的努力方向。例如，愛爾蘭 90 年代以來所發展

<sup>7</sup> 有關 WEF 和 IMD 的競爭力指標項目，可參考該網站：  
[www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme](http://www.weforum.org/site/homepublic.nsf/Content/Global+Competitiveness+Programme) 和  
<http://www01.imd.ch/wcc/yearbook/>

成功的國家治理模式，特別是其建構在全球化與歐洲區域整合互動下的「協商式治理」(negotiated governance) 所呈現的方式、功能與價值，值得各界肯定。整體而言，愛爾蘭的國家治理模式架構於內外環境系絡的互動之中：其一，在外環境系絡上，愛爾蘭加入歐洲共同市場及歐盟，有效運用本身的高科技實力與人力資源，充分掌握全球化及歐洲區域整合的有利條件，快速發展出令人讚嘆的經濟成就<sup>8</sup>；其二，1998年4月10日，愛爾蘭、英國與北愛爾蘭三方簽署「北愛爾蘭和平協定」(Northern Ireland Peace Agreement 1998)，該和平協定促使愛爾蘭、英國與北愛爾蘭三方同意將彼此合作的精神進一步法制化，即是：夥伴關係、機會平等、不受歧視、以及相互尊重彼此的認同（施正鋒，2002）。這些合作精神的法制化加強愛爾蘭區域政治和平的發展，奠定愛爾蘭政經情勢的穩定基礎；其三，在內環境系絡上，如同歐盟於90年代嘗試應用「開放協調法」<sup>9</sup>(Open Method of Coordination)來推動社會政策及其他敏感政策的情況一樣，愛爾蘭發展出「社會夥伴關係」(Social Partnership)政策的決策模式，亦即「協商式治理」，來溝通整合國內各方的意見。在具體運作上，愛爾蘭政府在1973年於總理府(the Department of the Taoiseach)成立「國家經濟與社會委員會」(National Economic and Social Council, NESC)，負責主導經濟與社會相關策略方案進行。NESC自1986年開始規劃並提出至今共7期的社會夥伴計畫策略報告<sup>10</sup>。不同時期的策略報告重心代表不同時期的社會環境和經濟發展條件，也呈現不同階段的政府施政重點，例如，1990年代強調競爭優勢、充分就業、經濟成長與挑戰能力的重要性，而2000年以後，施政品質與人民導向則是努力的目標。藉由「協商式治理」模式，NESC幕僚及學者專家先行研商由財政部提出的經濟報告，再完成其本身的策略報告提交NESC委員會，並由總理府廣邀國內四大「支柱」(pillar)<sup>11</sup>--工

<sup>8</sup> 例如，IMD於2007年5月公佈的《2007年度世界競爭力報告》，愛爾蘭排名全球第14名。

<sup>9</sup> 有關「開放協調法」概念與決策方式可參考下列學者觀點：Hodson and Maher (2001); Borras and Jacobsson (2004); Scharpf (2002)。「開放協調法」的精神源自於歐盟政治體系的「多層次治理」(multi-level governance)，並納入尊重各會員國內協調多元群體的整合性特色，換言之，亦即在協商歐盟共同體的一致決議與體認各會員國內部差異性之間取得平衡。

<sup>10</sup> NESC的7期策略報告包含：A Strategy for Development 1986-1990(1986); A Strategy for the Nineties: Economic Stability and Structural Change(1990); A Strategy for Competitiveness, Growth and Employment(1993); Strategy into the 21<sup>st</sup> Century(1996); Opportunities, Challenges and Capacities for Choice(1999); An Investment in Quality: Services, Inclusion and Enterprise(2003); NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose(2005)。請參考NESC網站：<http://www.nesc.ie/default.asp>。

<sup>11</sup> 四大「支柱」包含19個社會夥伴團體，與政府協商討論期間長達3至4個月，協商後的共識即是「社會夥伴協議」(Social Partnership Agreements, SPA) (Wagle and Shah, 2003)。

會、企業團體、農業團體與社區義工 -- 進行協商溝通，建立共識，最後才形成各項政策執行方案 (Wagle and Shah, 2003)。

## 肆、結語

在全球化與區域整合的趨勢下，國家的主體性、角色、權力和治理範圍受到不同面向與不同層次的思考。當多數的學術理解主張國家的衰退是全球化與區域整合下的產物時，強化國家治理的聲音也隨之出現，尤其是在 911 恐怖攻擊事件之後 (Fukuyama, 2004；Ghemawat, 2007)。

本文的重心不放在國家中心說或社會中心說之間爭辯的價值偏好，亦非單純的探討全球化或區域整合的發展過程，而是強調在全球化和區域性的互動下，國家治理模式反映出一種再審思的可能性。不可否認的，這種可能性偏向國家中心說的觀點，但並非忽略其他治理面向的介入，因為不論是國家中心說或社會中心說的觀點都已涵蓋在國家治理模式的動態再制度化過程中，並且引導到國家治理策略的後續搭配，主要的目的之一是提昇國家競爭力。因此，在全球化與區域整合的分析架構下，本文嘗試初步建構國家治理模式的三層結構。雖然受到全球化與區域整合的共趨性影響，國家治理模式呈現的是轉變中的特性，換言之，國家治理模式不一定需要建立標準或制式化的規範性設計；相反地，它能容許在共趨或同化的過程中，仍能保有單一國家本身的獨特性與異樣性，以適應不同的文化、歷史演變、社會價值、組織結構、或是競爭策略。

## 參考文獻

- 大前研一  
2005 《全球舞台大未來》，台北：培生教育出版公司。
- 施正鋒  
2002 〈北愛爾蘭的和平〉，發表於《第二屆台灣和平學術研討會——和平與社會科學的對話》，民國 91 年 10 月 24-25 日，台北：台灣促進和平基金會，東吳大學張佛泉人權研究中心聯合主辦。
- 陳暉淵  
2005 〈國家治理、競爭力、和核心能力：淺論我國高級文官核心能力之建構〉，發表於《強化文官核心能力，再造政府競爭力學術研討會》，民國 94 年 9 月 19 日，台北：行政院人事行政局、政大公行系與中國行政學會聯合舉辦。
- 詹中原  
2001 〈全球化與公共行政改革：知識經濟觀點之檢視〉，發表於《2001 知識經濟社會與國家發展學術研討會》，民國 90 年 5 月 5 日，台北：台灣大學國家發展研究所主辦。
- 盧倩儀  
1997 〈區域整合理論之比較與評析〉，《美歐季刊》，第 12 卷第 1 期，頁 27-44。  
Aggarwal, Vinod K. and Edward A. Fogarty  
2004 “Between Regionalism and Globalism: European Union Interregional Trade Strategies,” in Vinod K. Aggarwal and Edward A. Fogarty (eds.) *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*, pp.1-40. New York: Palgrave Macmillan.
- Berger, Peter L.  
2002 “Introduction: The Cultural Dynamics of Globalization,” in Peter L. Berger and Samuel P. Huntington (eds.) *Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World*, pp.1-16. New York: Oxford University Press.
- Berger, Peter L. and Samuel P. Huntington (Eds.)  
2002 *Many Globalizations: Cultural Diversity in the Contemporary World*. New York: Oxford University Press.
- Borras, S. and K. Jacobsson  
2004 “The Method of Open Coordination and New Governance Patterns in the EU,” *Journal of European Public Policy*, 11(2): 185-208.
- Evans, Peter B., D. Rueschemeyer and Theda Skocpol  
1985 “On the Road toward a More Adequate Understanding of the State,” in Peter B. Evans, D. Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farazmand, Ali  
1999 “Globalization and Public Administration,” *Public Administration Review*, 59(6): 509-522.
- Finegold, Kenneth and Theda Skocpol  
1995 *State and Party in America's New Deal*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Fukuyama, Francis  
2004 *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ghemawat, Pankaj

- 2007 “Why the World isn’t Flat,” *Foreign Policy*, 159: 54-60.
- Hettne, Bjorn  
2001 “Regionalism, Security and Development: A Comparative Perspective,” in Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.) *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, pp.1-53. New York: Palgrave.
- Hodson, D. and I. Maher  
2001 “The Open Method as a New Mode of Governance: the Case of Soft Economic Policy Coordination,” *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 719-746.
- Kickert, Walter J. M.  
1997 “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’,” *Public Administration*, 75(4): 731-752.
- Knott, Jack H. and A. Abigail Payne  
2004 “The Impact of State Governance Structures on Management and Performance of Public Organizations: A Study of Higher Education Institutions,” *Journal of Policy Analysis and Management*, 23(1): 13-30.
- Kooiman, Jan  
1993 “Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity,” in Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, pp.34-48. London: Sage.
- Krahmann, Elke  
2003 “National, Regional, and Global Governance: One Phenomenon or Many?” *Global Governance*, 9: 323-346.
- Mansfield, Edward D. and Helen V. Milner  
1999 “The New Wave of Regionalism,” *International Organization*, 53(3): 589-627.
- Mittelman, James H.  
2001 “Subregional Responses to Globalization,” in Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.) *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, pp.214-233. New York: Palgrave.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters  
2000 *Governance, Politics and the State*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Porter, Michael E.  
1985 *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York, NY: The Free Press.
- 1990 *The Competitive Advantage of Nations*. New York, NY: The Free Press.
- Rhodes, R.A.W.  
1997 *Understanding Governance*. Buckingham, UK: Open University Press.
- Scharpf, F. W.  
2002 “The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity,” *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645-670.
- Scholte, Jan A.  
1997 “Global Capitalism and the State,” *International Affairs*, 73(3): 427-452.
- Skocpol, Theda  
1985 “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current

- Research," in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.) ***Bringing the State Back In.*** Cambridge: Cambridge University Press.
- Stoker, Gerry  
1998 "Governance as Theory: Five Propositions," ***International Social Science Journal***, 50(155): 17-28.
- Strange, Susan  
1994 ***States and Markets.*** New York, NY: St. Martin's Press.  
1996 ***The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy.*** Cambridge: Cambridge University Press.
- Wagle, Swarnim and Parmesh Shah  
2003 "Case Study 1 – Ireland: Participation in Macroeconomic Policy Making and Reform," ***Social Development Notes*** (of the World Bank). (Retrieved April 13, 2006, from <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/873204-111663181192/20488096/sdn77.pdf>).
- Werlin, Herbert H.  
2003 "Poor Nations, Rich Nations: A Theory of Governance," ***Public Administration Review***, 63(3): 329-342.
- World Bank  
1997 ***World Development Report-The State in a Changing World.*** Oxford, UK: Oxford Press.  
World Economic Forum (WEF)  
1996 ***The Global Competitiveness Report 1996.*** Geneva: WEF.
- Yeates, Nicola  
2001 ***Globalization and Social Policy.*** Thousand Oaks, CA: Sage.