

「全球化」與「區域化」因果關係之探討

蕭力愷*

摘要

區域合作不僅已影響全球經濟發展，並對國際關係的發展產生深遠的影響。區域合作亦象徵了民族國家的經濟政策已朝向以市場為導向且自由化的策略。自80年代起，新區域主義的出現基本上是經濟全球化對國內政治影響所造成的結果。此外，跨國私人經濟行為者流動性的增加，也改變了國內利益團體的利益關係。全球化刺激了國內的經濟改革，民族國家更希望透過區域性的合作來增加達其「經濟上的效率」與「政治上的接受度」。本文以EU與NAFTA為例，試圖發展出一套不同於傳統國際關係整合理論的分析模式，系統性地比較全球化所造成的影響，進而解釋民族國家為何優先選擇區域主義的原因。

關鍵字：全球化、區域化、整合理論、歐盟、北美自由貿易協定

*開南大學應用英語學系助理教授

The Causal Relationship between Regionalism or Globalization

Li-Kai Hsiao*

ABSTRACT

Regional cooperations have powerfully shape international relations and economic development; they also symbolize a shift in economic policy toward market-oriented and liberalizing strategy. This new regionalism is essentially a result of the impact of globalization on domestic politics. The increasing transnational mobility of private economic actors alters the costs and interests of domestic groups. Globalization stimulates economic reforms whose economic efficiency and political acceptability are increased through regional cooperation. This study develops a distinct interpretative model for the impact of globalization on states; and it compares systematically the influences of globalization and the preference for cooperation cross-regionally in Europe and the Americas.

Keywords: globalization, regionalization, integration theory, EU, NAFTA

* Li-Kai Hsiao, Assistant Professor, Department of Applied English, Kai-Nan University.

「全球化」與「區域化」 因果關係之探討

蕭力愷

壹、前言

自 80 年代末期開始，國家與國家間經濟合作條約的簽定，已成為國際關係的主要特色。在歐洲，整合過程歷經單一貨幣(Single European Act, SEA)及馬斯垂克條約 (Treaty of Maastricht) 的簽定，重新獲得了動力。在美洲，北美自由貿易協定 (The North American Free Trade Agreement, NAFTA) 建立了世界上第二大的經濟區塊。另外，南美的南錐共同市場 (The Common Market of the South, MERCOSUR) 象徵傳統敵意的結束及自由市場政策帶來新的吸引力。在亞洲，目前雖然尚無正式共同市場的形成，以東南亞國協會員國為主的所組成的東南亞國協自由貿易組織 (ASEAN Free Trade Association, AFTA)，也在孕育階段。如同前法國外交部長所言，區域協定將是新世界秩序中「政治與經濟發展的中心」¹。Peter Katzenstein 亦指出未來將是一個「由區域所組成的世界」，並呼籲政治科學家應在此方面投入更多的研究²。本文以 EU 與 NAFTA 為例，探索為何民族國家決定不惜限制自身行為的自由，而願意與其它國家簽定區域協定的原因。

貳、區域整合理論的弱點

首先必須指出，區域整合理論必須能夠解釋國家間合作的「原因」，甚至能夠說明出為何在特定的時期進行合作。然而，目前大部份的理論皆集中在國家間的合作「如何」進行，或是這些合作的「特色」為何（屬於超國家間合作、政府間合作、或是某種特定的建制）。本文將以歐洲及美國作為主要實證對象，其研究結果亦希望能套用在未來區域整合上。

一、新功能制度主義

自 70 年代中期開始，區域整合理論相繼出現--功能主義³、新功能主義⁴及其

¹ William Wallace, *Regional Integration; The West European Experience*. (Washington: Brookings Institution, 1994), p.45.

² Peter Katzenstein, 'The Role of Theory in Comparative Politics', *World Politics*, Vol.48, No.1 (Spring 1995), p.45.

³請參閱 David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1943/1966).

⁴請參閱 Haas, Ernst B, *The Uniting of Europe*. Stanford, (Calif.: Stevens, 1958).

他相關類似的理論⁵。所謂功能主義，意指合作出現在功能上有效率的地方；也就是說，某些特定政府功能的運作，可以經由區域合作，而非單靠各別的國家。此外，所有類型的功能主義皆在解釋整合的過程為何。功能主義更提出：透過擴溢（spill-over）效應，技術及經濟方面的議題必然（新功能主義）或可能（功能主義）導至在政治上的合作。近來有關功能主義的研究亦指出，區域性的非國家動力（non-national dynamics）在合作的深化上，也扮演相關的角色。共同政策領域、超國家機構（歐盟組織中的理事會、歐洲法庭及歐洲議會）及區域性的利益團體，都被視為促進合作的動力。此外，新制度主義（New Institutionalism）亦依循功能主義的傳統，主張共同「制度」的建立在區域性的整合過程中，能發揮決定性的影響力。

然而，新功能制度主義未足以解釋 80 及 90 年代的區域合作。第一，它無法解釋在新區域主義創造的過程中，民族國家所扮演的中心角色。第二，雖然歐盟理事會（EC Commission）在創立單一市場的過程中扮演重要角色，但 NAFTA 卻沒有超國家制度（supranational institution）的存在及運作。最重要地，新功能制度主義無法解釋為何歐盟理事會在 80 年代能夠促進合作，而在此之前卻不能，並且為何整合突然間伴隨著自由的、鬆綁的經濟政策而來？

二、新現實主義

上列所述功能制度主義的研究途徑，自 60 年代開始，持續遭受新現實主義學派的批評。新現實主義者始終認為，在歐洲的整合過程中，民族國家位於核心地位。合作之所以能順利推動，是由於參與的會員國間的共同意願，而非其他的因素。此外，國家利益的殊同，乃是影響未來合作是否繼續推動或造成僵化的決定性因素。依據新現實主義的主張，在一個無政府狀態的國際系統中，民族國家是國際關係中的驅動者，亦是致力於權力—國家利益（主要是國家安全）的追求者。另者，非國家行為者（non-state actors）、國內政治、國際組織及經濟議題，皆屬於次要的層次。因此，在能證明國家利益與區域合作能相容時，主權民族國家才會「決定」合作的推動。

⁵請參閱 Joseph S. Nye, *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization* (Lanham, Md.; UPA, 1971/1987).

直至 70 年代，這種以民族國家為中心的國際關係開始受到修正，取來代之的是國家間的互賴（interdependence）關係及非國家行為者的角色。國家間的互賴關係，在願意合作的假設前題下，可以形成規範特定政策議題的「國際典則」（international regimes）之觀念。因此，區域合作可被視為「政府間的典則」，並且設計來管理經濟的互賴關係。傳統關於互賴及典則的研究都是以「國家利益」為主要前題，近來的研究也提出許多不同的觀點。在 Evans⁶、Moravcsik⁷、Sorensen⁸ 及 Zurn⁹ 的著作中皆主張，國內政治都發展（社會中不同的聯盟、政治制度等等），可被用來解釋外交政策的行為。就此而論，區域合作可被視為國內利益團體間的「聯盟建造」（coalition building）或是政府欲借其來增強自身力量以對抗國內利益團體。政府的國際行為可被視為對國內壓力團體讓步或抵抗之反應。國家利益可被描繪成—「在符合國內政策要求原則下，區域層次中（如歐盟理事會）政府間談判的過程」。國家主權未因此而弱化，相反地，透過權力的分享（pooling of sovereignty），國家間的主權彼此聯合在一起，進而建立區域規範¹⁰。

雖然新制度主義或新現實主義已普遍被用來研究歐盟的整合模式，但卻未能解釋區域發展的諸多問題。為何國家政府及國內的利益聯盟選擇在 80 年代及 90 年代支持合作，而非更早的時期？為何新的合作方式選擇自由主義的經濟策略，改變了長期以來凱因斯主義的經濟典範？例如，Moravcsik¹¹ 提到歐盟國家經濟政策的合流，乃是建立單一市場計畫（Single Market Project, SMP）的先決條件，

⁶ Peter B Evans, Harold K. Jacobson, and Ronald D. Putnam, (eds) *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley and Los Angeles; University of California, 1993).

⁷ Andrew Moravcsik, 'Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community', *International Organization*, Vol.45, No.1 (Spring 1991), pp.651-88.

⁸ Georg Sorensen, 'States are not like Units: Types of States and Forms of Anarchy in the Present International System'. Paper prepared for the APSA Meeting Chicago 1995, Aarhus.

⁹ Zurn, Michael 1993: Bringing the Second Image (Back) In. In Rittberger, Volker (ed.) 1993, *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.

¹⁰ Robert O. Keohane, and Stanley Hoffmann, 'Conclusions: community Politics and Institutional Change'. In William Wallace (ed.), *The Dynamics of European Integration* (London: Pinter, 1990), p. 277.

¹¹ Moravcsik, Andrew, 'Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community'. *International Organization*, Vol.45, No.1, (Spring 1991) p.73.

然而他卻未能充份說明是否因為以往凱因斯主義經濟政策的「失敗」，而導致會員國皆採行新的經濟發展模式？

參、經濟全球化對民族國家的影響

本文主要論述在於：經濟全球化為新區域主義發展的主要原因。首先，我們必須面對相關的兩個問題：什麼原因導致經濟全球化自 80 年代的形成？經濟全球化如何影響政府的經濟政策與國家的經濟發展？本文將闡述經濟全球化最主要的三個成份：全球金融市場、全球生產與國外直接投資及全球貿易。此三者彼此互相影響，並對民族國家的發展造成制約性的影響。

一、全球金融市場

經濟全球化的第一個現象乃是全球金融市場的成長，其包括三個主要的成因：(1)布列敦森林體系的結束，(2)美國與英國實施具競爭力的鬆綁政策，緊接而來的是歐洲美元（euro-dollar）及境外市場（off-shore markets）的出現，(3)跨越國界的銀行業務突然增加，主要由於「石油美元」的再循環及跨國公司的擴張所致。各要點分析如下：

(1) 如同 Helleiner¹²及 Ruggie¹³所指出，1944 年所建立的布列敦森林規範了世界經濟的秩序，以自由貿易為優先考量，而犧牲了自由金融體系。為了確保國家經濟對貿易的持續開放，一個以美元本位（Gold Dollar Standard）為基礎且具有相當限制性的金融制度被建立起來。這些規範乃在確保金融的穩定性，進而防止貿易的保護主義。40 年代至 60 年代期間，由於「凱因斯主義」的共識，世界資金移轉的管制被視為是必要的，主要為了避免投機及世界金資金流通的不穩定，及對福利國家政策自主性造成限制。

自 60 年代末起，固定匯率與自由貿易逐漸變得不穩定，主要原因來自於美國負債的增加（部份原因來自越南戰爭的龐大支出）及美國經濟實力相較於日本與德國的相對衰退。因此，美國不再有能力保證美元可兌換黃金，造成尼克森總統於 1971 年終止此項保證。之後，浮動匯率制取而代之，匯率的波動使得從貨幣交換中投機獲利的可能性大為增加。

¹² Eric Helleiner, *States and Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1994), p. 4.

¹³ John Gerard Ruggie, 'Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relation', *International Organization*, Vol. 49, No. 1 (Spring 1993), pp. 139-74.

(2) 自 70 年代中葉起，美國與英國爲了增加自身成爲金融市場的吸引力，開始鬆綁其金融部門。就美國而言，由於自 1973 年以來所面臨的經濟蕭條及經常帳與預算的「雙赤字」，極需要大量資金的流入，因此想藉由降低對跨國金融活動的限制，來維持及擴張其在國際金融上優勢的地位。當然，鬆綁政策亦是對國內金融壓力團體揚言撤走資金所作出的一種回應。70 年代的自由化解除了對跨國銀行的限制，亦增強了「歐洲市場」。後者又可稱爲「境外」(off-shore)金融中心，因其運作完全不受國家主權的掌控¹⁴。就地理上而言，倫敦及紐約乃是最重要的「境外」金融市場。國家金融市場彼此間競爭激烈，更迫使各國採取類似的鬆綁政策，以防止資金的大量外流。

(3) 布列敦森林體系對金融的限制逐漸瓦解之際，國際投資與借貸的數量也逐漸增加。有兩個主要原因可以解釋此現象的發展。一方面，由於跨國企業的迅速擴張，跨國金融的流動也隨之增加。另一方面，石油價格的飆長也創造了一個獨特地對額外金融投資市場的需求。主要由於石油輸出國組織將銷售石油所賺的大筆財富存放於美國與歐洲銀行，此資金特別有助於「歐洲美元市場」的快速成長。

如同 Milner 與 Keohane 所指出：「對政府而言，最大的不同乃在於面對史無前例的金融流通性，使得全球金融市場已成爲政策制定時的最大考量。」¹⁵全球金融市場對於民族國家的挑戰可歸納爲下列幾點：

(1) 政府干預政策的危機。隨著跨國金融的流動性增加，政府必須思考如何才能吸引或流入資金的流動。如果不採取此種政策，所付出的代價即是少量的資金流入或者資金的大筆外流。在英、美兩國的帶領下，法、德及其它國家皆提出降低管制的政策，並提出可能增加跨國金融投資獲利的一些友善政策。

(2) 國家經濟政策工具效率的減低。如同 Ohmae 在其所著「民族國家的終結」(The End of Nation-State) 一書中所言，經濟全球化或全球市場的形成必將引起政府政策工具完全失去效用¹⁶。由於金融流動的持續增加，大量的資金可輕易且

¹⁴ Peter Dombrowski, *Policy Responses to the Globalization of American Banking* (Pittsburgh University Press, 1996).

¹⁵ Robert O. Keohane and Helen Milner, *Internationalization and Domestic Politics: An Introduction* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 23.

¹⁶ Kenichi Ohmae, *The End of Nation-State: The Rise of Regional Economics* (New York: Free Press, 1995).

快速地移轉到其它國家。一般而言，資金的移轉是基於投機性考量或者利潤考量的結果。金融投資更需考量特定國家的經濟基本面－通貨膨脹率、經濟成長率、生產率及生產成本（薪資、稅率及規範）等。這些金融市場基本面對價格、利率、出口及就業，都造成相當大的影響。

(3) 跨國性利益的增強。國內利益團體必須針對上述兩項發展來進行調整。全球金融市場的發展（如歐元市場）提供了一個較具吸引力的投資選擇性，使得投資者可在選擇「跨國市場」與「國內投資環境的改善」之間作權衡考量。就國內投資環境的改善而言，凱因斯主義者希望透過對需求管理，來刺激國內生產。然而，經濟全球化造成跨國市場的形成，此種吸引力對企業主而言更為重要，例如減稅。此外，由於金融市場的利潤持續增加，私人企業與投資者更將優先考量放在金融資產上，而非從事產品的生產。因此，全球市場的出現改變了私人投資者的利益考量，轉而支持供給面的開放與鬆綁政策。

二、全球生產與國外直接投資

經濟全球化的第二個現象乃是全球性投資的數量及流動性的成長與全世界勞力的分工，主要成因包括：(1) 跨國企業（transnational corporations, TNCs）的擴張，(2) 開發中國家的工業化，(3) 已工業化國家施行自由化的經濟政策。各要點分析如下：

(1) 首先，我們有必要區分兩種有關 TNCs 擴張的生產方式。其一，TNCs 乃是能夠在公司的母國以外的國家建立子公司、從事生產並且行銷當地。其發展的主要動力來自運輸成本的節省及避免關稅與非關稅的障礙，進而能在國外市場增加銷售機會。某些程度上，外國直接投資（foreign direct investment, FDI）主要是在突破保護主義的障礙。因此，市場的自由化可能以 FDI 的輸入來取代商品的進口。此類型 TNC 的生產方式在 50 年代與 60 年代最為顯著，即使在 90 年代其重要性仍然未減。

自 70 年代起，第二類型得 TNC 開始扮演起最重要的角色：將一樣產品的生產拆解開來，並且在不同的國家進行生產。為了將生產要素達到最有效的配置，生產過程的每一道手續都在最佳的地點進行，其考量因素包括工資最低廉、最容易取得原料、緊密配合的供應商、最完備的研發環境（教育程度與法律建制）等

等。全球性勞力分工的意涵，不僅只是一項產品在「一家」公司的不同據點（分公司）生產，而且是「全球性採購」（global sourcing）--零件的組裝、主要產品的製造、執照及人事皆來自不同的地點及在不同的公司進行¹⁷。

(2) 開發中國家工業化的成功，是 TNC 擴張的「結果」，新興工業化國家（NICs）的出現（如巴西）為最為顯著例子。然而，開發中國家的成功，亦是 TNC 能夠擴張的「原因」，例如東亞四小龍皆發展自己的 TNC，以韓國發展 Gold Star 及 Hyundai 為最顯著。此外，NIC 經濟發展的成功意謂著購買力的提升。即使所得分配的不均在這些國家中逐漸明顯，TNC 卻認為這些國家是生產與投資上有利的地點。

(3) 市場的自由化亦鼓勵了 TNC 的擴張，特別是在已工業化國家中，原因在於能夠降低跨國經濟活動的成本，並且運用全球性比較利益的壓力也在增加中。無論是經由 GATT 的談判或者經由區域性的協定，關稅障礙已大為減少，進而促使了 TNC 進行全球性的採購，特別是在零組件的進口及的主要產品的再加工，皆選擇在最便宜的國家中進行¹⁸。同時，OECD 國家（特別是美國與英國）的開放，擴大了在市場上的競爭，以往只關注國內市場的公司開始面對新的挑戰，而必須將其經濟活動「跨國化」，以期具備市場的競爭性。

在評估經濟全球化對國家的影響時，必須考量到大部份經濟的產出，是在「國內」生產或消費，即便是在開發中國家亦是如此。以 1993 年為例，德國國內整體資本投資國外的比率，只佔約 5.7%（法國：9.1%；英國：18.6%；美國：3.7%）¹⁹。投資者仍傾向於投資自己的國家。雖然「全球性」的生產與投資之重要性已逐漸在增加當中，但絕非是這些經濟體中最主要的部份。然而，上述發展的趨勢不僅進步快速，更影響到主要的生產部門。如同金融資本的流通，全球生產與投資對民族國家的影響包括：（1）競爭壓力與政府干預政策的危機；（2）利益團體的壓力；（3）國家政策工具效率的降低。

¹⁷ Michael F. Corbett（麥可、考貝特）著，杜雯蓉譯，*委外革命*，台北：經濟新潮社，民國九十五年。

¹⁸ Juan Carlos Lerda, 'Globalization and Loss of Autonomy by the Fiscal, Banking and Monetary Authority', *CEPAL Review*, No. 58 (April 1996), pp.65-78.

¹⁹ *World Competitiveness Report 1993 statistics*, p. 59.

(1) 競爭壓力與政府干預政策的危機。跨國公司不管在國內或全球所佔產值的比率逐漸提高，反應出生產與投資流動性的增加，更帶給國家額外的壓力。任何國家若想持續參與全球經濟發展，就必須執行供給面的解除管制政策，以提升該國的吸引力，進而成為跨國公司的生產據點。基本上，一國的競爭力並非僅是表現在國際貿易的佔有率，且是該國是否有能力去吸引及留住流動的資金。此能力包括建全的基礎建設、鬆綁的市場、低額的公司稅率及金融的穩定²⁰。競爭優勢還包括良好的教育體制、法制的健全、低犯罪率等等。長期而言，由稅金所提供的「公共財」比低率的公司稅還來的重要。

(2) 利益團體的壓力。在西方工業國家中，參與全球性布局的公司為了提升競爭力，通常運用其政治影響力，經由市場自由化、降低額外稅等手段，達成規模經濟及擴展區域市場等目標。對那些依賴外銷為主的公司而言，政治遊說的努力亦為重要。因此，TNC 及國內以外銷為主的產業，都會努力說服政府為他們提供較具全球競爭性的工作環境，並且採行自由化的經濟政策。

(3) 國家政策工具效率的降低。由於全球性的勞力分工，若希望在政治上經由關稅與非關稅障礙去限制「外國」部門，進而保護「國內」部門，已變得極為困難，因為產品為「本國」或「外國」已變得模糊。事實上，一樣產品的零組件可能在許多國家製造，若想採取政治的手段來保護或禁止該項產品，其有效性將大為降低。以往美國許多政治性的口號，如「痛打日本」(Japan-bashing) 或「買美國貨」(Buy American)，已不再有任何意義。再者，美國若歧視外國公司的產品將產生反效果，因為這些公司的產品零件可能主要都來自美國。

三、全球貿易

全球商品市場對國家經濟及經濟政策的重要性，我們可以從對外貿易（出口及進口）在 GDP 中所佔的比率可以看得出來。根據世銀的統計，自 1965 至 1980 年，全球貿易（出口+進口/2）成長了 5.6%，而全球生產力只成長 4%。自 1980 至 1990 年間，全球貿易成長率為 4.4%，而全球 GDP 成長率只有 3.2%²¹。另根據 Hirst 與 Thompson 的估計，全球貿易自 1950 至 1973 年間成長了 9.4%，遠高

²⁰ Vincent Cable, 'The Diminished Nation-State; A Study in the Loss of Economic Power', *Daedalus*, No. 124 (1995), pp. 259-76.

²¹ World Bank 1992: *World Development Report 1992*, New York: Oxford University Press, P.22.

於全球 GDP 的 5.3%。自 1973 至 1984 年間，全球貿易成長（3.6%）也比全球 GDP 成長（2.1%）多了 75%。全球貿易所佔全球 GDP 的比率從 1965 年的 11.9% 增加至 1987 年的 19%²²。若探討為何自 1960 年代起，全球貿易重要性逐漸增加，其主要的原因为：(1) 政府間多邊談判所達成的自由化；(2) 運輸成本的減低；(3) 跨國公司(TNC)的擴張；(4) 新興工業化國家（NICs）的發展。各要點分析如下：

(1) 經過幾個回合 GATT 的談判，關稅障礙的減少對國際貿易的發展至為重要²³。烏拉圭回合的談判更成功地降低非關稅的障礙。此回合談判於 1993 完成時，進一步宣布了世界貿易組織（WTO）的成立，開啓了全球貿易的新頁。以往有些進出口產品因為關稅及非關稅障礙變得沒有競爭性，在障礙掃除後，開始有利可圖。此種發展使得對外貿易更有吸引力，也讓商品在國際市場上的交易成長率超過國內市場，造成對外貿易在 GDP 中所佔的比率逐漸升高。

(2) 低運輸成本及快速的運輸方式亦對跨國界商品交換的增加有所貢獻。如同關稅一般，運輸成本的節省也增加了國際貿易的吸引力。商品的交易受惠於技術的創新，例如自 60 年代以來貨櫃運輸的大規模引進，使得速度緩慢且工資昂貴的碼頭工人與各別產品的包裝都變得沒有必要²⁴。相較於原物料，工業產品在世界貿易比重的增加也減低了運輸成本，因為產品本身的附加價值高出許多。此種技術上的創新在網際網路（Internet）發展後達到最高峰，因為任何重要訊息可以低廉的電話費率立即傳送。

(3) TNCs 的擴張也導致全球貿易量的急速增加，因為它帶動了公司利用不同子公司的個別優勢，進行零組件與製成品的交換。由於公司生產地點的擴張，公司內部貿易（intra-firm）也隨之大量增加，進而擴張全球貿易量。

(4) NICs 成功的工業化導致他們能生產各式各樣的產品。因此，NICs 不僅能生產初級產品，也能生產製成品。此外，開發中國家的工業化繫於金融性商品的進口及製造產品的出口，以期能賺取更多外匯。如果考慮到這些國家的高經濟成長

²² Paul Hirst and Grahame Thompson, *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance* (Cambridge: Polity, 1996), p. 22.

²³ Miles Kahler, *International Institutions and the Political Economy of Integration*. (Washington: Brookings Institution, 1995), p. 23-48.

²⁴ *The Economist*, 15 Nov. 1997, pp. 89-90.

率，他們已成為吸引耐久性消費者產品的市場。先進工業化國家更想掌握此一機會，大量的投資或出口至這些 NICs。

如同全球金融市場與全球生產一般，全球貿易的擴張對民族國家自主性的影響包括：(1) 政府干預政策的危機；(2) 利益團體的壓力；(3) 國家政策工具效率的限制。

(1) 政府干預政策的危機。伴隨著對外貿易所佔 GDP 比重的增加而來的，即是朝向以世界市場為目標的生產導向。若不考量全球市場供給與需求情形，及若未能採取誘因以符合全球市場的發展情況，所付出的代價將極為嚴重。對仰賴外銷出口的國家而言，必須調整企業型態以符合全球市場對品質與價格的要求。換言之，為了保有全球性的競爭力，全球市場供給與需求的狀況，形成了巨大的壓力，私有企業必須立即面對此項問題。對政府而言，這種發展趨勢意謂著經濟表現無法只依賴國內市場。現今，政府面對的，是一個無法掌控的全球市場。因此，政府已無法繼續有效地執行干預政策，其自主性亦受到某種程度的影響。尤為甚者，出口配額限制的增加，減低了政府干預政策的有效性，因為資源的配置已與生產的環境與市場緊緊相扣。面對出口依賴的持續增加，政府若要留住企業並且擴張國內的生產力，就必須在品質、價格、創新各方面，在全球市場上競爭。

(2) 利益團體的壓力。對外貿易所佔 GDP 比重的增加，改變了國內私人部門間的利益。以往許多利益團體受惠於政府介入政，將大受影響。相反地，以往受制於政府介入政策的利益團體開始受到重視。基本上，對外貿易所佔 GDP 的比重愈高，政府面對提升國際競爭力的壓力就愈大。事實上，所有採行自由化的國家都是鼓勵競爭的。因此，以往只從事「國內」經濟活動的公司必須開始經營「國外」市場，甚至調整其跨國性生產的能力。

(3) 國家政策工具效率的限制。如同金融及生產市場的情況相同，全球市場限制了政府採用凱因斯主義及進口替代等政策工具的有效性。對仰賴出口的國家而言，若在本國採取限制進口的政策，將導至其他國家採取相同的手段。有鑑於在 OECD 國家中，對公平貿易 (fair trade) 與互惠貿易 (reciprocal trade) 支持度的增加，若一個仰賴出口的國家對本國限制進口或採取進口替代政策，將不再可行。

肆、全球化與歐盟

一、經濟全球化對歐盟的影響

歐洲的整合自 1957 年羅馬條約 (Treaty of Rome) 簽定以來，在共同體中「單一市場」的實現，一直被視為最重要的目標。然而在之後三十多年的發展中，進度卻是十分緩慢，其主要原因有三：第一，必須以花費相當耗時的談判過程，才能與既存的國家規範相調合。第二，每個會員國皆爲了保護國家的產業部門，國內市場顯得相當封閉。第三，會員國政府仍想保留其自主性，期能掌控 (steer) 經濟發展道路²⁵。因此，「凱因斯主義」式的政府介入政策在 60 年代與 70 年代極爲風行，政府儘可能地採行需求面的管理，並且維持政策工具的效率。

然而，70 年代末期與 80 年代初期，歐洲國家開始面臨的新的經濟問題，而如何去解決這些問題，已成爲共同討論的課題。問題的來源可歸於兩個主要原因：首先，凱因斯主義的福利制度模式開始浮現危機。歐洲國家幾乎都面對類似的問題，即政府在需求面的管理上所必須運用的政策工具開始受到限制，進而刺激這些國家共同爲經濟上的兩難及可能的政治解決方法，尋找解決之道。其次，歐洲的經濟發展逐漸與美國與日本呈現差異性，導致競爭力的衰退、高失業率的高漲及經濟發展的遲緩。由於這些歐洲國家皆有共同類似性的問題，加上其面對其他 OECD 國家的競爭壓力，進而希望能透過合作，找出共同的解決問題之道。

1979 年設定的歐洲貨幣體系 (European Monetary System, ERM) 是邁向貨幣統一的重要措施。歐洲貨幣體系的目標是穩定西歐貨幣，保護歐洲貨幣免受美元急劇波動的影響。不過在 1986 年簽定單一歐洲法案 (Single European Act, SEA) 之前，區域化幾乎沒有什麼進展。SEA 明確規劃在 1992 年能建立起「歐洲單一市場計畫」(Single Market Project, SMP)。因此，自從該法案實施後，歐洲統合的步伐又加速起來。

在 1980-85 年間，在整個歐洲層級上 (非單一國家)，有關問題的分析及其可能解決的方法之辯論皆集中在下列幾個論點²⁶：

²⁵ Lukas Tsoukalis, *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*. 2nd edn. (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp. 14-147.

²⁶ 參見 *The Economist*, 16 July 1983: 63ff; *The Economist*, 14 Jan. 1984: 61; *The Economist*, 24 Nov. 1984: 99-110.

(1) 歐陸在經濟上落後於美、日的主要原因，乃在於美、日能有效防止失業率的高漲。美國於 1973 與 1983 年間創造出一千四百萬個工作機會，日本亦創造出三百萬個工作機會 而在歐陸在此其間卻丟掉兩百萬個工作機會。

(2) 技術創新上，歐陸落後於美日的發展，歐洲的科技落差（Europe's Technology Gap）常被引用來解釋為何在全球競爭性及創意密集產品上落後的主要原因。

(3) 相較於美日兩國，歐洲的 GDP 成長率呈現明顯落後。歐州在 1973 年還能維持 2.3 的成長率，相較於日本的 3.7 與美國的 2.2。但在 1981-3 年期間歐州降到 0.1，而日本仍能有 3.1 及美國以 0.8 的成長率。

(4) 有關歐洲經濟成長、失業及科技創新問題的主要成因，在於歐洲市場規範過多並且過於分散，進於導至競爭力的不足。倘若歐洲仍然維持數十個「分開」的市場，歐洲公司就絕不可能有與美日對手公平競爭的機會。分散且過多的市場管制造成競爭上的劣勢，迫使歐洲加速與全球市場整合，至少必須跟上卡特及雷根時期所實施解除管制或鬆綁政策（deregulation）之水準。

(5) 歐洲的企業由於面對小型的國內市場規模與過多的政府管制，產生全球競爭上的劣勢，已凸顯出政府掌控經濟的能力，受到某種程度的挫敗。如同 Albert 與 Ball 在歐洲議會的報告書中指出：「直到 1982 年，我們才開始了解到完全沒緩衝的餘地。如同我們所見，當外國競爭壓力已變更勢不可擋時，我們應更積極地投入國際貿易。」²⁷

當時歐洲所面對的問題與全球市場的發展，有直接的關連性。其解決方案，就是採行鬆綁政策及建立一個能夠融合各國經濟的單一市場。歐洲單一市場的完成，其重要性遠超過 1957 年歐洲開啓合作時的預期。因此，我們可以很清楚看出：單一市場與鬆綁政策形成，皆是對全球競爭壓力與國家無法單獨掌控經濟所作出的必要反應。在 1986 年 SEA 簽定後，歐盟最高決策機構－理事會－所作出下列結論：「在無情競爭的世界經濟中，共同體層級上科技的合作與創新，將對歐洲產業的生存提供不可抹滅的貢獻。共同的努力必須集中在單一市場的完成上...。」²⁸

二、選擇區域合作的原因

²⁷ *The Economist*, 14 Jan. 1984: 61.

²⁸ *Europe Archive*, Vol. 41, No. 17(10 Sept. 1986), D. 485-488.

經濟全球化在兩方面刺激了歐洲國家選擇了單一市場的形成。首先，「1992」歐洲單一市場計劃已變成國家進行改革的一種方式，因為它具有「經濟的效率」與「政治的接受性」的吸引力。因此，這是經濟全球化所造成的結果（間接因果性）。第二，經濟全球化能對國家造成直接影響，在面對險峻的全球競爭時，國家必須增強對跨國投資者的吸引力—此種作法是經由「區域合作」的方式，來讓經濟變得更有效率、政治變得更有接受度（直接因果性）。

（一）間接因果性

經濟政策典範（paradigm）的修正，對歐洲國家能否進行合作，並非是一項先決條件。但在合作過程中「自由化」的推動而言，經濟政策典範的改變卻是極為重要。單一市場的建立，對國家內在掌控的政策造成限制，進而減低損失國家主權所造成的傷害。無論如何，SEA 並未造成政府實質自主能力的降低，因為政府早自 60 年代起已無法能夠有效地掌控國家經濟發展。因此，政府的自主性在先前已歷經實質上（*de facto*）的減損，而加入 SEA 後所造成法理上（*de jure*）的減損，並未產生太大的衝擊效應。

再者，經濟政策方向的改變是「1992」的重要基本條件。只有以需求面的全球競爭力來取代凱因斯主義的教條，自由化區域合作的好處才能與國家經濟政策的優先性相容。換句話說，歐洲單一市場是無法與當時的凱因斯主義模式共存。歐洲單一市場主要是奪走政府手中的主導權，採取最有效率的政策手段。相反地，奉行凱因斯主義的政府，將分配視為政策優先考量，而以非全球競爭力為準繩。

（二）直接因果性

經濟全球化對歐洲國家優先考量單一市場的直接影響，部份在於分散且管制嚴格市場間「成本—效益關係」（cost-benefit relation）的改變。由於資金與產品的高流通性在全球市場的競爭與日俱增，對市場相當分散、高度管制的西歐國家而言，已處於相對劣勢。此現象可從經濟成長、工作機會的創造、投資與創新等方面來看，歐洲國家都是「落後」其競爭對手（美、日、NICs）。此項事實不僅只是根據統計數字的結果，並可從整個歐洲對這項議題的辯論中看的出來。

無論政府的宣導、涵蓋全歐洲的討論、或者利益團體的要求，都強調歐洲必

須藉由建立一個自由的單一市場，來符合全球競爭的需求。歐洲在投資與生產上之吸引力的提升，單一市場絕對比各別國家的努力，更能有效率地達成。刺激政府優先選擇區域合作的原因，不僅間接地透過各國皆類似的經濟政策的改革，並且直接地經由將歐洲視為一個具有類似問題的單元（unit）上的認知，來對抗全球市場或是其他與之相競爭的區域。如果考量到其他地區透過在全球市場上保有的較佳競爭力，當時歐洲相對上仍是一個分散且受管制的市場，必然付出相對的代價成本，自由區域合作自然成爲一個重要的經濟誘因。

伍、全球化與北美自由貿易協定

一、經濟全球化對北美自由貿易協定的影響

美國自第二次世界大戰以來，一直以自由貿易倡導者自居，也對 GATT 中有關經濟區域聯盟的條款持有疑慮。但自 80 年代起，美國開始積極參與區域性的經濟集團，其包含以下三個主要原因。第一，美國在 70 及 80 年代經濟實力相對下降，貿易逆差不斷擴大。美國一方面利用關稅與非關稅手段來限制其他國家對美國的出口；另一方面則利用威脅與報復手段，迫使其它國家開放國內市場。美國想藉助區域化經濟集團來維繫與加強經濟關係，以減輕貿易衝突的負作用。第二，美國對 GATT 中多邊貿易談判進展緩慢感到不耐煩，尤其有關智慧財產權、競爭策略及傾銷等條款皆不完備，進而希望透過區域合作落實這些項目的實施。第三，歐洲已積極推動整合，增強了西歐國家對美國的談判實力，美國深感難以迫使西歐國家在貿易問題上讓步。因此，美國有必要建立一個自己所能支配、且享有共同價值觀念與利益的區域集團，來與歐洲及日本相抗衡。

1988 年，美國與加拿大簽定美加自由貿易協定（US-Canada Free Trade Agreement, CUSFTA），爲北美經濟的整合跨出第一步。1992 年，北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）將 CUSFTA 伸展到墨西哥，進一步廣化與深化北美經濟上的整合。基本上，NAFTA 與歐盟相較下，其會員國的經濟規模與實力上，是一個相當不對稱的整合：美國佔 NAFTA 的 GDP 中的 88%，墨西哥與加拿大分別只佔 5% 與 7%²⁹。本節將分析美國與墨西哥兩國在經濟全球化的壓力下，優先選擇區域性的合作來作回應。

²⁹ World Bank, *World Development Report 1996* (New York: Oxford University Press), p. 188.

如同經濟全球化或全球市場對歐洲的影響，美國亦面臨經濟的問題及國內經濟行為者利益關係的改變。經濟全球化對美國主要的影響歸納如下³⁰：

- (1) 全球競爭的白熱化使得美國公司無法再將高工資（相對於 NICs 國家而言）的成本轉價給消費者。
- (2) 紐約自 1970 年代起的紐約取代倫敦已成為世界的金融中心。由於金融交易流動性與數量的增加，全球金融市場（貨幣、股票）的波動已對美國國內經濟造成重大影響。國家的管制對從事跨國金融行為者的利益是相抵觸的，因為後者所需要的，是更進一步免除政府限制的自由性與流通性。
- (3) 由於對外貿易在 1970 至 1980 年間成長了三倍，美國必須面對匯率波動的風險與全球競爭上的困難。

自 70 年代起，由於上述的發展，志在全球競爭的利益團體其重要性開始增加—特別是進行跨國經濟活動的銀行及企業。這些部門若與重視內需市場的銀行與企業相比較，利益是不同的。對那些在跨國企業而言，主要的考量在於全球競爭的有利條件，而非僅限於國內市場購買力的增加與否。若有需要，他們更喜歡國內實質工資的降低或只直接移到海外生產。對參與全球布局的銀行業者而言，負債國家（特別是拉丁美洲國家）的信貸價值性遠比國內廠商的負債清償能力重要多了。因此，對他們而言，若墨西哥能增加對美國的出口，所賺得的外匯，將可償還所欠的債務。另一方面，重視內需市場的企業對卻對全球化的負面影響尋求保護。在政治層面上，雷根總統所提出的混合性政策，乃是鬆綁政策與保護主義政策中和的結果。

1990 年時，墨西哥提議建立 NAFTA 時，美國已歷經十年共和黨的統治，並且迫切需要新政策來促進經濟發展。許多私人部門已考量到全球競爭力的問題，進而形成一股強大的壓力，希望政府能對生產環境進一步的改善。因此，當時老布希總統選擇接受墨西哥對 NAFTA 的倡議，是與全球競爭的壓力相關聯的。對美國而言，NAFTA 可帶給美國下列的好處：

- (1) 美國將可利用墨西哥低廉的工資來生產美國產品，進而增進美國產品的全球

³⁰ Peter Gourevitch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987), pp. 208-14.

競爭力。

(2) 可在美國創造新的工作機會，舊的工作機會亦因對墨西哥的外銷而保留下來³¹。

(3) 墨西哥的供應商必然鎖定美國市場，美國市場的競爭將更加白熱化。然而，美國產業部門將進一步地專精化，因為專業分工可使美國更有競爭力。此外，美國製造的產品若能擴展到墨西哥消費者，將可造成規模經濟，讓美國產品更有利潤、投資更有吸引力。

(4) 由於法律協定的保障，美國公司在墨西哥既有的投資機會不僅可以改善，並可確保政策不會輕易改變。如同老布希總統為此作出的明確期望：「過去五年來，Salinas 總統已取消許多墨西哥長期以來的貿易與投資限制。我們對墨西哥出口幾乎以三倍數成長。這個協定讓我們更能集中與促進這些利基。」³²

(5) 除了這些可預期到的經濟優點外，NAFTA 被美國政府視為能維持全球經濟優勢的一種重要手段及防止所謂的「霸權的衰落」的一種戰略，並且成為冷戰結束後建立經濟「新世界秩序」(New World Order) 的重要成份。

二、選擇區域合作的原因

雖然墨西哥與美國在優先選擇 NAFTA 進行區域合作的原因有所不同，「經濟的效率」及「政治的接受度」仍是主要的因素。我們可以從「間接的因果性」與「直接的因果性」兩方面來觀察。

(一) 墨西哥：間接因果性

以往，在保護主義主導下，墨西哥頑強拒絕來自美國良善的建議。然而，全球市場造成發展方向的改變，更成為其有意願與美國進行自由化區域合作的先決條件。NAFTA 不儘是墨西哥政府持續其經濟改革的方式，更成為其邁向新自由主義式發展道路的必要條件。NAFTA 透過多邊協定所形成的機制化，在國家改革過程中，極為重要。再者，由於墨西哥由於債務危機已所造成國家主權實質上 (*de facto*) 的限制，較能接受 NAFTA 對國家主權法理上 (*de jure*) 上的限制。

³¹ J. F. Hornbeck, 'United States-Mexico Economic Relations: Has NAFTA Made a Difference?' *Congressional Research Service CRS*, Report for Congress, Washington, 15 Mar 1995, p.15.

³² George Bush, *Statement by President 1992* (Office of Press Secretary, The White House, Washington, 12 Aug.).

（二）墨西哥：直接因果性

由於經濟全球化的發展，墨西哥的對外開放政策與對外條約上的履行責任，都給合理化了。對該國決策者而言，國家單打獨鬥所付出的「成本－效益關係」是負面的，而自由化的區域合作卻朝向正向方展。除了間接的因果性外（透過國內的改革）外，全球市場的動力亦直接影響國家優先選擇區域合作。對墨西哥而言，透過與全世界最大的經濟體進行區域合作，將擴大其經濟規模，進而能更有效率地吸引外國投資。

（三）美國：間接因果性

經濟全球化對美國而言，並非如其他國家般，造成如此廣泛的影響。美國並非如同墨西哥受到調整的壓力，而必須進行大規模程度上的政策改革。然而，NAFTA 仍是美國所選擇的政策工具，期能帶來經濟的效率與政治的接受度。如同西歐國家所面臨的困境，NICs 的快速成長與以全球為導向的部門重要性的增強，皆刺激了美國選擇區域合作來增進美國公司在全球經濟的地位。因此，我們可以如此結論：美國的認知是希望能夠在經濟上對全球競爭作出更有效率的調整，因而優先選擇 NAFTA 來當成一種政策工具。

（四）美國：直接因果性

全球市場的壓力在美國優先選擇 NAFTA 的直接原因上，扮演了重要的角色。藉由協助與確保美國公司在墨西哥的能夠取得生產地點，NAFTA 被視為能夠解決美國競爭力上的問題。因此，美國對 NAFTA 的優先選擇的原因，在於必須自我調整以符合全球市場的要求。然而，相較於墨西哥或歐洲國家，美國資本主義的發展一向堅持自由競爭的精神，經濟全球化對美國的影響相對較少。經濟的效率及政治的接受度兩項造成區域化的理由，對美國而言較為薄弱。外交與安全的理由應更能解釋北美區域化的形成。

陸、結論

本文以 EU 及 NAFTA 為例，說明國家優先選擇以競爭導向的區域合作，其中決定性的因素，乃是經濟全球化所帶來的影響。本文以自 70 年代起，國家經濟活動的特色，在於跨國性商業活動，其所佔國家經濟產值的比重的大幅度成長。然而，並非如多位學者所言，會帶來「國家的去疆界化」(debordering of states)

「國家的撤出」(retreat of the state)及「民族國家的終結」(the end of nation-state)。實際上，國家在面對全球化的壓力時，有能力去調整其經濟結構與政策，來適應全球市場所帶來的改變。

經濟全球化與區域化的因果關係可在兩方面觀察：首先，新區域主義發展造成國家經濟政策典範的改變（間接因果性）。第二，新區域主義發展是對這些國家對經濟全球化的直接回應（直接因果性）。因此，區域合作對民族國家而言，具有「經濟上的效率」與「政治上的接受度」等兩種強大吸引力。

自由化的區域合作是經濟全球化正在擴大影響國家活動的一種表現，因為全球市場的特性乃是國家主要考量，而非只侷限於國家內部或是區域主義。此外，自由化的區域合作能夠在增加企業家的利潤上提供較佳的條件、提高國家對流通性經濟資源投資者的吸引力，並促進國內在以全球市場導向政策上的執行。

參考文獻

一、中文部份

房思宏

2004 《全球化》，台北，揚智出版社。

楊雪冬

2003 《全球化》，台北，揚智出版社。

大前研一

2000 《民族國家的終結：區域經濟的興起》，台北，立緒出版社。

Robert Gilpin 著，陳怡仲等譯

2004 《全球政治經濟—掌握國際經濟秩序》，台北，桂冠。

Robert Gilpin 著，楊光宇等譯

2004 《全球資本主義的挑戰—21 世紀的世界經濟》，台北，桂冠。

David Held 等著，沈宗瑞等譯

2001 《全球化大轉變：全球化對政治、經濟與文化的衝擊》，台北，韋伯。

Joseph E. Stiglitz 著，李明譯

2002 《全球化的許諾與失落》，台北，大塊文化。

Malcolm Waters 著，徐偉傑譯

2000 《全球化》，台北，弘智出版社。

Ulrich Beck 著，孫治本譯

2001 《全球化危機》，台北，台灣商務。

Jacques Adda 著，何竟、周曉幸譯

2000 《經濟全球化》，台北，知書房出版社。

Zygmunt Bauman 著，張君玫譯

2001 《全球化》，台北，群學出版社。

Wayne Ellwood 著，王柏宏譯

2002 《全球化反思》，台北，書林出版社。

Thomas L. Friedman 著，蔡繼光譯

2002 《了解全球化》，台北，聯經出版社。

Paul Hirst & Grahame Thompson 著，朱道凱譯

2002 《全球化迷思》，台北，群學出版社。

Noreena Hertz 著，許玉雯譯

2003 《當企業購併國家：全球資本主義與民主之死》，台北，經濟新潮社。

J. Rogers Hollingsworth & Robert Boyer 等，徐子婷等譯

2005 《全球化與資本主義》，台北，韋柏。

David Held & Anthony McGrew 著，林祐聖、葉欣怡譯

2005 《全球化與反全球化》，台北，弘智。

Richard Duncan 著，李璞良譯

2004 《美元大崩壞》，台北，早安財經文化。

James Turk & John Rubino 著，王柏鴻譯

2005 《美元失色，黃金發熱》，台北，時報出版。

二、英文部份

Dombrowski, Peter

1996 *Policy Responses to the Globalization of American Banking*, Pittsburgh University Press.

Evans, Peter B., Jacobson, Harold K. and Putnam, Ronald D.

1993 *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley and Los Angeles; University of California.

Helleiner, Eric

1994 *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Kahler, Miles

1995 *International Institutions and the Political Economy of Integration*. Washington: Brookings Institution.

Keohane, Robert O. and Milner, Helen V.

1996 *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge; Cambridge

University Press.

Moravcsik, Andrew

1991 Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community. *International Organization*, 45/1: 651-88).

Mitrany, David

1943/1966 *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books.

Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe*. Stanford, Calif.: Stevens.

Nye, Joseph S.

1971/1987 *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Lanham, Md.; UPA.

Ohmae, Kenichi

1995 *The End of Nation-State: The Rise of Regional Economics*. New York: Free Press.

Paul Hirst and Grahame Thompson

1996 *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge: Polity.

Ruggie, John Gerard

1982 International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International organization*, 36/2: 379-415.

Sorensen, Georg

1995 States are not like Units: Types of States and Forms of Anarchy in the Present International System. Paper prepared for the APSA Meeting Chicago 1995, Aarhus.

Tsoukalis, Lukas

1992 *The New European Economy: The Politics and Economics of Integration*. 2nd edn., Oxford: Oxford University Press.

Zurn, Michael

1993 Bringing the Second Image (Back) In. In Rittberger, Volker (ed.) 1993, *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press.