

城市與設計學報  
第十三/十四期 2003年3月  
*Cities and Design*  
No.13/14, March, 2003

# 公共與私人行動者的新跨界場域： 國族國家與全球城市<sup>\*</sup>

莎斯琦雅·莎珊<sup>\*\*</sup>  
葉蔭聰、劉益誠、鄭鈺玲<sup>\*\*\*</sup>譯

A New Cross-Border Filed for Public and Private Actors:  
National States and Global Cities<sup>\*</sup>

by  
Saskia Sassen<sup>\*\*</sup>  
Translated by  
Ip, Iam-Chong、Liu, I-Chan、Zheng, Yu-Ling<sup>\*\*\*</sup>

關鍵詞：國家理性，去國家化，規範性權威

keywords: *raison d'etat, denationalize, normative authority*

\* 收作日期：2001年11月9日；Received: November, 9, 2001.

本文是根據作者於1999年4月28日於芝加哥大學社會科學學部的就職演講修改而成，原題目為〈非國族國家化的國家議程及私人化的規範制定〉，這是一個較大的研究計劃的一部份，將會出版於《非國族國家化：全球數碼時代的經濟與政體》(Denationalization: Economy and Polity in a Global Digital Age) (Princeton University Press 2002)一書中。

\*\* 莎臣教授是美國芝加哥大學的社會學系教授，英國倫敦經濟學院訪問教授。

\*\*\* 葉蔭聰與劉益誠為台灣大學建築與城鄉研究所博士班學生，鄭鈺玲則是台灣大學建築與城鄉研究所碩士班學生。

## 摘要

在全球化的情景之下，國家重新嵌入更廣闊的權力場域，其運作亦經過重組，這個廣闊場域是由新的私人企業制度秩序所構成的，而這個秩序是與全球經濟連在一起的；同時，這個場域亦由其他日益重要的制度秩序所塑造，這包括國際非政府組織網絡，以至國際人權體制等等。這篇文章嘗試論證，從國家的運作來看，國族國家的運作已再次經歷一場深刻的轉變，我們需要質問「國家理性」（*raison d'etat*）變成怎樣，簡而言之，為甚麼我們還需要國家？甚麼還可稱為屬於國家的（*national*）？

新秩序中的策略性行動者並非先進國家的政府機關，而是一連串非國家角色，其中一個特色便是它們都具有能力把一向是公共的私有化，而且能把曾屬國家能力範圍的及政策議程去國家化（denationalize），這種私有化及去國家化能力就是國族國家的獨特轉化，或更精準地說，是國家一些組成部份被轉化。進一步來說，這個新制度秩序具有規範性權威（normative authority），這種規範並不座落於曾是國家議題（agendas）之內，而且，它更改變了國際體系中的議題、角度與範疇。

## Abstract

The differentiation process of globalization entails a transformation more than simply the loss of the state. Instead, it is embedded in a broader power field and it experiences a reconfiguring process. This field is partly constituted by the order of the new private enterprise sector connected with global economy. It is also shaped by a wide variety of organizations with growing importance, including international NGOs and international human rights regime. This paper argues that the nation-state is undergoing a dramatic change again. We need to ask what the substantial rationality of the state, *raison d'etat* has changed. In other words, why do we still need the state? What can be called as “national”?

In the new order, the government departments of the advanced nation-state are not the only strategic actor. A variety of non-government actors join to constitute the order by privatizing the public domain and denationalizing the state's capacity and policy agendas. In these processes, the transformation of the nation-state, or the major components, occurred. Further, the new order has the normative authority, not embedded in national agenda. Instead, it transforms the agendas, perspectives and categories in the international regime.



## 1. 緒言

國家今天面對的新權力地理學包含了一個非常分化的過程，遠比國家角色減弱的說法所蘊含的內容更複雜，國家轉變的程度比簡單失去能力帶來的影響更劇烈。我們看到，國家重新嵌入更廣闊的權力場域，其運作亦經過重組，這個廣闊場域部份是由新的私人企業制度秩序所構成的，而這個秩序是與全球經濟連在一起的；同時，這個場域亦由其他日益重要的制度秩序所塑造，這包括國際非政府組織網絡，以至國際人權體制等等。從國家的運作來看，在過去幾個世紀以來早已經多番轉折，這些劃時代的轉變帶來了國家的實質理性或「國家理性」（*raison d'etat*）的諸多特點，每一次的轉變都產生影響深遠的後果，但今天我要論証，國家的運作已再次經歷一場深刻的轉變，因而產生了獨特的實質理性說法，或者可以簡單來說，是要回答以下這個問題：為甚麼我們需要國家？

我們看到一個主要是私人組織制度秩序的出現，當中的策略性行動者並非先進國家的政府機關，而是一連串非國家角色，其中一個特色便是它們都具有能力把一向是公共的私有化，而且能把曾屬國家能力範圍的東西及政策議程去國家化（denationalize），這種私有化及去國家化能力就是國族國家的獨特轉化，或更精準地說，是國家一些組成部份被轉化。進一步來說，這個新制度秩序具有規範性權威（normative authority），這種規範並不包含在曾是及仍然某程度是現代的主導性規範——「國家存在的正當理由」，相反，這套新規範是來自私人企業力量的世界，但卻仍把自身植根在公共領域，而且，透過這個過程，把歷史以來被構作出來的國家議題（agendas）去國家化了，這個國家議程就是凱恩斯式（Keynesian）的議程。

我這裡並不是要論證我們看到國家已經終結，而是在新的形勢格局下，國家並不是唯一或最重要的策略性角色；同時，所有國家，包括支配性的國家，已經歷了深刻的轉變，以至一些國家組織本身開始作為新動力的制度基礎，這些新動力是把國家的政策架構及資源分配掃除掉。這帶來一個問題，在那些致力推行及調節經濟全球化的國家制度部份中，甚麼還可稱為屬於國家的（national）？

這些國家內的轉變並不完全，亦是剛剛起步，但卻深具策略意味，那些管治全球經濟的新私人企業制度秩序亦非完全徹底鋪天蓋地，它也是剛剛開始，但卻具有策略性，它們都具有改變國際體系(*inter-state system*)的實質議題、涵蓋面及範疇，雖然國際體系直至今天還是跨界運作的組織架構，但新的轉變亦已能改變國族國家深層內部的重要特徵。

## 2. 國家與全球化

我的論題的結構性基礎需要放在經濟全球化的當今形式中理解，我把這些形式概念化為一形成跨國權力制度的重要動態過程，它某程度來說是脫離了國際體系，但仍然以一種非常獨特的方式依賴國家；因為它正居於國民經濟之中<sup>1</sup>，於是，經濟全球化並不只是跨越地理上的邊界，例如國際投資及貿易，也包括國家公共治理的功能轉移到跨國的私人領域，同時，亦引起國族國家內的發展——通過立法、法庭判決、行政命令——這些機制是必需的，它們讓全球資本的權利能安放於受到國族國家控制的國境之內，但卻從而又把國家的幾個高度專業的制度秩序瓦解。<sup>2</sup>

國家面對全球經濟的角色，不再像以往的世界經濟發展階段那樣，現在已需要在外部行動者——公司、市場或超國家的組織——與國家法例的交匯之處進行協商談判，這種狀況令現在這個階段跟以前有很多不一樣之處，我們一方面擁有大量經過以往百多年累積下來的法律，這些法律都是保護國族國家在國土上的至上唯一權威，這是前所未有的；但另一方面，特別在九十年代，非國家的公司、跨界交易及超國家組織的「權利」被大大地制度化了，這建立起一連串的條件，讓國族國家在全球化過程中有必要積極投入。

在全球國際社會之中浮現出一種經常是由上而下強制形成的共識，需要所有國家進一步全球化，並使之成為每一個國家的特殊責任，因此，國族國家仍然是全球資本「權利」的最終守護者；換言之，國家致力保護契約及私有產權。於是，國家在調節經濟交易上角色日漸減弱之時，卻讓自己接合上全球計劃，跨國營運的公司想確保那些傳統上在國民經濟中由國家執行的功能延續下去<sup>3</sup>，特別是保障私有產權及契約。國家在這裏被理解為代表一種技術行政能力，無法由其他制度安排來取代，而且，這種能力有著軍事力量支撐，在某些國家中甚至具有全球影響力。

這種資本權利的保障植根在一種獨特的國家，一套資本權利的概念，以及一種國際法律體制：這大概植根在發展程度最高及最有權力的國家，在西方的合約及私有產權及一

<sup>1</sup> 有幾位比較批判的學者曾研究過國際體系以外的跨國動態過程，這個過程涉及頗廣泛的角色，要比我描述的跨界私人秩序所談及的還要多。請參考 Ferguson and Mansbach 1996; Roseneau 1992; Falk 1992。

<sup>2</sup> 有一群學者已處理過這些議題，但他們從國際關係角度研究，並運用截然不同的詞彙。請參考 Walker 1993; Weber 1996。

<sup>3</sup> Cox 1987; Panitch 1996; Gill 1992; Sassen 1996.

套推動進一步經濟全球化的新法律體制之中。<sup>4</sup>美國作為此一時期的霸權力量導致或強迫其他國家接受這種對全球資本所負的義務責任，然而，它這樣做卻也加強了挑戰美國自身霸權的力量，<sup>5</sup>在圍繞經濟新形式所生產出來的法律體制上，雖然國家不再是唯一的角色，但仍然十分重要，而這個角色漸漸孕育了正在冒現的新權力結構。

### 3.去國族國家化的國家議程及私人化的規範制定 ( norm-making )

我們通常用類似「消除管制」(deregulation)的這些詞彙——即金融貿易自由化及私有化——這個詞去描述這個協商談判過程的結果，<sup>6</sup>這些詞彙的問題在於，它們只捕捉了國家從管治經濟中退出來，而沒有點出國家在參與制定新架構讓全球化再進步的所有途徑，亦沒有掌握到國家內的互相關連的轉變。<sup>7</sup>

我們可以用中央銀行作為例子，各國中央銀行都是國家機構，負責國家事務，為國民經濟執行政策，然而到了今天，經歷了過去的十年，它們在國族國家中都成為推動全球資本市場（實際上，正是一般意義上的全球經濟系統）發展政策的制度基礎 (Sassen 1996: chapters 1 and 2)，為了讓國家整合到全球資本市場，全球經濟系統的新條件包含了一個重要元素，就是要使中央銀行具有自主性，使之制定某種貨幣政策，在大部份國家裡，中央銀行大概會受到行政及地方寡頭的影響，所以保持中央銀行自主肯定要清除各種

<sup>4</sup> 這個支配關係蘊含了許多形式，不單影響最窮最弱的國家，也波及到其他國家；例如，法國雖然在歐洲國家中，其資訊服務及工業工程服務方面屬於頂級，而在金融及保險服務中雖算不上特別傑出但也自算是強大，但法國在法律及會計服務上發現自己越來越處於不利位置，因為盎格魯—薩克森(Anglo-Saxon)法律支配了國際經濟交易，外國公司在巴黎設立辦事處，支配了私人公司的法律服務市場，不管是法國還是別的國家的公司，只要在法國以外經營業務，都要光顧這些律師行 (Carrez 1996)。同樣道理，盎格魯—薩克森法律在國際商業仲裁處中越來越具支配地位，它本來是一個擁有歐陸特別是法國及瑞士法理學傳統的機構。(Dezalay and Garth 1995).

<sup>5</sup> 參見阿銳基 (Arrighi 1984) 對這類動態的分析；亦請參考 Davies (1999) 有關這種說法的一場辯論。

<sup>6</sup> 國家被轉化後身處的環境，常被解釋為因適應經濟全球化的基本政策而減弱了規管能力，換言之，即大量的市場、經濟部門及國家邊界去規管化，以及公營部門私營化，許多學者以不同的角度來研究同樣主題，儘管他們可能使用不同的詞彙，但都得出差不多的結論，即有一些影響國家權威的環境條件改變了。請參見 Hobsbawm 1994; Tilly 1995; Jessop 1999，請參見以下文集各章節中的不同角度：Mittelman 1996, Olds et al. 1999, Smith et al. 1999, and Calabrese and Burgelman 1999，這裡只引用了英文語言的著作。

<sup>7</sup> 對於後一種觀點的重要貢獻，請參閱 Picciotto and Mayne (1999); Biersteker and Hall (forthcoming).

貪污腐敗，但是，這亦已經成為國族國家為了迎合全球資本市場的需要，而制定一套應付措施的動力；針對中央銀行的特定一套行為，從研究的角度看，意味著有需要對何謂國族國家進行解碼。

從理論的水平來看，就是要檢視及概念化發生在國家制度中的一套獨特運作，同時，這套運作以往與國家議題相配合，現在則要與非國家或跨國議題搭配，我把這過程概念化為去國家化——即針對特別高度專業化的國家制度秩序及國家議題，進行去國家化。<sup>8</sup>

這裡有一套策略性動態及制度性轉變在運作，它們包含了在國家部門裡的小部份機關及單位，小部份的立法及行政命令，然而卻能在國家的心臟地帶中建立起新的規範，這特別是因為這些策略性部門與私人、跨國、具有權力的行動者之間有複雜的互動，而國家機器中其他許多部份根本沒有改變，科層組織的惰性，產生出一套讓自己賴以維生的軌跡，使整個國家機器得以維持下去。

而且，專業化的政府單位針對廣泛的議題形成了新類型的跨界合作，是國家參與全球經濟系統運作的另一個面向；例如，在過去的三至四年間，大量國家的反壟斷管治機構互動越來越頻繁，在經濟全球化的背景下，反壟斷活動導致競爭法不同的國家在管治上漸漸趨向相同（Portnoy 1999），圍繞特別反壟斷議題的趨同趨勢，經常處於國家之間差異極大的經濟法律及規條之中，這是一個非常個別及專門的趨同部份，在這些部份裡的不同國家的規管者彼此之間的共通處，可能要比他們與在國內官僚機構工作的同事之間還要多；另一個例子是中央銀行，央行經營者之間的交往在全球資本市場中必然日益頻繁，他們在國境之間長時間互動，我們可以清晰地在過去十年間辨認出一個新的階段；我想到的另一個例子是格里夫里（1995）（見斯拉特〔Slaughter〕對跨政府網絡的研究；Castro 1999）研究的跨界商品鏈所必需的制度及法律架構。

這些趨勢的一個結果是，出現了一個包含各種運作的策略性場域，代表了一套獨特

<sup>8</sup> 在我現在正在進行的研究（2002）中，我抽取了整個系列的立法項目及行政命令來討論，它們可以被理解為國族國家要適應新環境所作出的調整，同時，也可以理解為製造條件，讓經濟全球化發生，這是一個微觀干預（microintervention）的歷史，通常是一些在規管及法律上輕微的轉變，便使美國公司跨界運作得以延伸，對美國或其他西方前帝國列強來說，這很顯然不是新的歷史現象，但是，我還是要論證，我們能辨別出一個新的發展階段，這可以有非常具體的例子來說明這個廣泛的特徵。我嘗試把我的說法與過去把國家視作資本、買辦資產階級、新殖民主義工具的說法作出區別，在云云的新國家措施之中，有一個最為廣知的是關稅項目的更動，讓工業加工生產更國際化，那些在離岸工廠加工或裝配的再進口產品配件，其附加價值被豁免關稅，我把這段立法及行政干預的微觀歷史定在六十年代後期，而各項措施在八十年代結合起來，協助美國公司全球運作及市場得以國際化，到了九十年代，這個趨勢更持續加強。而 1976 年的外國投資法案、1981 年執行的國際銀行機構，及金融部門於八十年代的非規管化及自由化等等，都是這段微觀歷史廣為人知的標記。

的國家運作，部份脫離了國家與國家議題緊密相配的廣闊制度基礎，政府機構及商業部門在這種互動之中，形成了一個相當被精心營造起來的跨界交往場域，其目的是為了面對由經濟全球化需要及製造出來的新形勢。

我這樣立論正是要反對一種討論全球化的流行說法，這種說法視國族國家與全球為水火不相容的兩個領域。事實上，全球化部份內生於國家之中，因此亦通過把那些被建構成國家的東西清除掉的過程中產生出來，它是植根在國家之中，例如全球城市，因此需要國家重新調節它在國家內所扮演的角色的獨特面向。

這是一個具策略意味的交往領域，跨越邊界，包含與私人企業行動者的互動，它們不像國際公約一樣包含國家本身，但包含國家的特有次級組成部份的運作及政策，例如立法動議或由中央銀行推動的若干議題，它們橫跨邊界，關乎在全球運作的公司及市場，因此在國家法律規條中產生了一種趨同局面，為全球化締造了一些必然條件。

當我談到它們包含了與私人企業互動，即意指這絕非簡單的國與國之間的交往，或國際體制中的次級領域，相反，這是一個部份植根在國際體制之中的交往領域，但部份又在新的、日漸制度化的私人能動者／行動者的跨界空間中。

這個被精心營造的交易領域，部份脫離了國家這個較廣闊的制度性世界，在這個交易領域中，我所謂的去國家化的議題得以被界定及訂立。這個領域意味著一切以前由國家組織起來的制度條件都開始鬆綁，若以美國為例，早從八零年代中期以來已開始出現急劇變化，這個鬆綁過程也是在國家主權與疆域之間變動關係裡的一個要素——這就是我的書《失控》（*Losing Control*）裡所要討論的一個主題。

但是，要令這些過程發生，它需要在國家實質理性上發生廣泛的規範轉變，它同樣關乎「國家理性」的議題。大體來說，這個規範性的轉型是在國家之外出現，並且是在國際體系以外創造出來。此外，這裡有眾多的私人企業，有些比較次要，有些又沒有那麼次要，確保並執行這個規範性的秩序。

這個轉型必然關乎全球資本市場邏輯，它為國家經濟政策立下標準，因而規範轉變中得來很大的影響力（Sassen, 1996：第二章）。在民族國家與全球經濟行動者之間的多重談判中，我們可以看出一個新的規範性（normativity），這個規範性與全球資本市場邏輯連成一起，並成功地強把自己擺在一個國家經濟政策制定的重要部份之上，即使是這樣，還是補充一點，一些國家所掌握的主權在這些事情上還是要比其他國家來得強。一個最常見的因素就是中央銀行的自主性，在它的防止通貨膨脹政策、等價匯率（exchange rate parity），還有其他常見的一些措施，好比它在國際貨幣基金（IMF）裡的談判條件

(*conditionality*) 中，都很到當中的差異。在這個新的規範秩序裡，一些要求被當作是正當的，但有一些卻被當作不正當（大致來說，這些內容是關於大多數人的福利）

國家制定規範能力被私有化（*privatising*）帶來了規範轉型，我試圖捕捉這個當代的歷史現象，這增加了一種只是為了少數人而不是多數人利益的規範制定的可能性—這種現象本身並不新奇，相反，能進一步更有效限制那些既得利益者才是比較罕見。

## 4.一個私人企業的制度化區域

國家雖然佔據了中心的位置，但在法制上要扮演經濟控制的角色已經很困難，這沒法跟以前相比。經濟全球化繞過了國家法律系統，伴隨著新法律體制、法律實踐及一些舊形式的擴張和革新，這從愈來愈多的國際貿易仲裁中可以看得出來；同時，各類負責評級及顧問工作的機構對全球經濟變得非常重要，這一切都可以證明上述的觀點（Dezalay and Garth 1996; Salacuse 1991; Sinclair 1994; Maxwell 1997）。

這個問題其中的一個面向關乎法律革新的特殊形式，它已經開始發生，而全球化很大程度上在這個架構的底下運作；更進一步地說，這涉及法律革新的過程如何與國家互動，或更具體地說，如何與國家的主權互動。這些法律創新跟變革常常被概括地說是在一個「去管制」的概念下衍生出來的，並且被假設為本來就存在的東西。在很多社會科學裡，去管制是削減國家重要性的另一種說法。對我來說，在這些法律變革中有一個特別過程，它伴隨著空間的重組，標誌著國家主權的一個根本轉型，這個轉型為那個我們稱為主權的系統性建構，帶來了新內容及新位置。

正在冒現的私有化制度架構，治理著全球經濟，它對現代國族國家在自己疆域內的排他性權威——即排他性的疆域——可能有重大的影響。現在，有一系列中間策略中介者，促成全球經濟的管理與協調，他們大多數是私營企業，雖然不完全是，同時，他們還會吸納一些以前由國家來負責的國際性功能，例如，在二次大戰後，各國政府為了治理國際貿易所遂行的貿易保護體制。

又例如，過去二十年來，國際商業仲裁已經轉型並且制度化，成為訂立契約的先進



方式，用以來解決國際貿易上的爭論<sup>9</sup>，今天這種選擇的一個理由是，它可以讓每個參與訴訟的當事人避免被迫去順從對方國家的法院仲裁。另外一點也很重要的，就是整個過程都很進行得隱匿。這樣的仲裁可以是「制度化」，而且這種制度跟隨某些機構的遊戲規則，如巴黎的國際商會（International Chamber of Commerce）、美國仲裁協會（American Arbitration Association）、倫敦的國際商業仲裁處（London Court of International Commercial Arbitration），以及更多其他制度。另外也可能是「臨時成立的」，常常伴隨著聯合國的國際貿易法委員會，這些仲裁者是個人的，由雙方選擇，通常會有三位仲裁者，他們是私人法官，進行聆訊及判決。

在一個關於國際商業仲裁的主要研究裡（Dealay and Garth 1996），研究者指出，這是一個去地方（delocalized）又去中心（decentralized）的市場，專注處理國際貿易爭議，它連結了那些或多或少有些權力的機構跟個人，而他們都既競爭又互補（參見 Salacuse 1991）。另外一個例子是以債務票據或債券評級機構為代表的私人調節系統，它們在全球經濟上扮演日益重要的角色（Sinclair 1997; Maxwell 1997）。十年前，穆迪（Moody's）和標準普爾（Standard and Poor）沒有美國以外的分析員，到了 1999 年，他們各自都在上千個國家地區有分析員了(Sassen 1999c)。

專注國際金融、會計與法律的私人企業，國際會計標準以及金融匯報記錄的新私人標準，以及跨國區域組織如 WTO 等等，他們都扮演一個策略性的、非政府的管理職能。在墨西哥經濟危機後發生的事件提供我們一些有趣啓示，我們可以看到這些企業組織在改變金融運作的條件上扮演甚麼角色，也可見到國族國家如何參與，以及如何形成一個新的制度化中介空間。

摩根（J. P. Morgan）跟高文沙斯（Goldman Sachs）以及「化學銀行」（Chemical Bank）合作發展好幾個創新的交易協議，吸引投資人回到墨西哥市場。<sup>10</sup>此外，在 1996

<sup>9</sup> 今天，國際商業合約，例如貨物銷售、合資、營建計劃或發行權等等，特別在合約安排上出現糾紛時需要仲裁。

<sup>10</sup> 墨西哥獲得來自國際貨幣基金會（IMF）及美國政府的 400 億美元緊急貸款，以及借用華爾街頂級公司粉刷自己形象，尋找方法回到市場去，「解決」了它的金融危機。墨西哥政府以摩根公司作為其金融顧問，與高文沙斯及「化學銀行」共同安排了幾個革新性的買賣，高文沙斯安排了一個 17 億 5 千萬美元的涉及墨西哥主權的買賣，它說服投資者於 1996 年 5 月以墨西哥布雷迪（Mexican Brady）債券兼附上美國債券，（墨西哥布雷迪債券直至 1994 年金融危機以前是所有出現的市場投資組合中的一部份）換回三十年期的沒有抵押的墨西哥風險期貨。以我的理解，這是一個事例證明那些極具野心的創新，標誌著金融市場的轉變，它對國際金融中的整個新的次文化非常重要，它使這投資工具得以流通（即銷售）下去。

年 7 月，有一個 60 億美元的五年協議提供給投資人一種墨西哥浮動票據或聯合借貸——由國家石油專賣公司柏米斯（PEMEX）的營收來支持——獲得超過兩倍的認購。這多少成為拉丁美洲國家的資產抵押交易模式，特別是那些盛產石油的國家好比委內瑞拉和厄瓜多爾；對這個投資協議之所有這麼大的需求，可歸因於它的結構是經過精心設計，以獲得標準普爾及穆迪的投資評級（它獲得 BBB- 級及 Baa3 級），這是墨西哥第一次具有投資評級的交易。貿易仲介組織與墨西哥政府合作，但卻用中介者的條款——所以這並不是政府與政府間的交易，這保證了在新制度化的私人仲介空間中跨界交易得到接受與認同——獲得高度的超額認購以及相當高的評級。所有這些都讓金融市場得以在已成危機中成長起來。

墨西哥危機過後，在亞洲金融危機出現第一個警訊之前，我們看到很多創新交易使金融市場交投量大增，並吸納新的利潤來源，這就是可銷售債務（debts for sales）（有關這些交易的詳情請見 Sassen 1999a）。這些交易很典型地包含了一些新的概念，好比如何把債務賣掉以及什麼是容易暢銷的債務。那些促成及影響這種交易的金融服務公司常常同時在抵押系統中作小許改動，這使得它們合乎國際標準。這些在以前都被認為很難進行交易及風險太大的項目，被這些雄心勃勃的公司改革創新後，便在世界市場銷售，使這個於國家體制以外的跨國交易中介空間更進一步制度化。新的仲介組織已經完成了一些策略性的工作，一種朝向確保他們行業成長的「活躍及主動的工作方式」，克服那些金融危機對它們整個行業，以至全球整合的金融市場潛在的破壞性效應。

最後，現在被普遍認為是私人權威力量的組織，變得日漸重要及正規化，並成為新的私營化秩序的另一個重要部份，透過它全球經濟得以治理與組織起來（請參見 e.g. (Bierstecker et al. forthcoming; Cutler et al. 1999; Hall 1999 among others)）。這個發展的其中一個重要部份是出現了一種經濟部門的自我規管（self-regulation），但這些經濟部門是由少數幾家公司支配的。這標示出全球經濟系統對治理及規管的需要程度，然而，這是與凱因斯主義國家相關的舊秩序規範性十分不同的（Sassen 1996: 第二章）。

這些跟其他類似的跨國機構與體制引起了一些重要及困難的問題，這些問題都關乎國家與經濟全球化之間的關係。例如羅斯諾（Rosenau）曾留意到，因為太多變化是跨國性的，政府要處理這些我們社會要面對的重要議題越來越力不從心；這並不是說國家主權

已經完蛋了，而是說，政府能力的「排他性（exclusivity）與影響範圍」正在轉變。<sup>11</sup>

## 5.一個新的空間性：全球城市的跨界網路

此外，還有一個關於經濟全球化空間的問題，涉及經濟全球化的空間如何反過來與國家主權互動。正如我在別處花了很多篇幅論證時所說，經濟全球化的空間部份座落在一個曾是被建構成國家領域的空間，但現在卻是一個與國族國家不一樣的空間組成。然而，我在上面曾描述了去國家化政府議程以及私人組織的法律體制，當中許多都與經濟全球化在制度上及地方上鑲嵌入國族國家之中有關，而且這些全球化的行動者必需在國家處境中與國家協商其鑲嵌性（embeddedness）；與此同時，建構全球化的過程產生了一個獨特的空間性（spatiality）。<sup>12</sup>

在下面我將簡單地描述區位鑲嵌（locational embeddedness）的邏輯，因為這是構成全球經濟空間性的一個部分。這裡我將僅簡單描述在全球經濟裡佔有領先位置的經濟部門及其指揮功能，探討它們如何最終還是鑲嵌在國家制度處境之中。全球化的制度及區位性的鑲嵌顯示經濟全球化的制度基礎開始深入的過程，同時，亦可見到我們仍視之為國家制度秩序及疆域的東西，真正與全球力量糾纏在一起的一個更複雜狀態。

工廠、辦公室以及服務據點在地理上隨著全球經濟的擴張分散開來，這已經是整合性的跨國企業的一個現象。當這種分散成為系統的一個部分，特別是有某部分高度集中並處於上層控制位置，因而產生核心功能（central functions）的成長。我認為，一個跨國企業愈全球化，他們的核心功能就愈發展——不論是在其重要性、複雜性及交易的數量上而

<sup>11</sup> 這裡有一個廣泛而系統性的過程，需要與全球化效應區別開來，這也是一個全球性的過程，就是與日俱增的對政府及官僚制度的不信任，沙皮奧（1993）發現，這導致出現某些法律上的共通性，特別是憲法賦予個人權利的重要性越來越重要，這是保障個人免受國家及其他組織傷害的法律；美國憲制主義（constitutionalism）的獨特標記是憲法修訂，這也在德國及意大利內部發展出來，某程度來說，在法國也是如此（現在已有憲法法庭與權利憲法法案），歐盟的最高法庭亦演變為憲法法庭，處理人權事務的裁決（這也包括憲法與權利在歐洲中也出現了）（Sassen 1996: chapter 2 and 3）。一些由傅柯指出的知識技術，曾是政府擁有及控制，即所謂「管治」（governmentality），現已轉移至非國家制度，有關對治理及自由秩序的批判，請參看 Latham (1997)。

<sup>12</sup> 班萊爾（Brenner 1998）對這個情景之下的空間問題作出非常出色的研究，對全球的空間性及時間性的理論論述，請參閱 Sassen 2000。

言都是如此。<sup>13</sup>這套分析中最為關鍵的是連結的動態過程，它把經濟活動的分散狀態與日益繁重及日漸成長的核心功能連接起來。

在疆域化的國家以及全球化來說，這意味著一種對全球化影響的詮釋，全球化被視為創造了一個空間經濟，它延伸並超越了單一國家的規管能力，但這只是我要說故事的一半；另一半要說的是，從國家分化出來的這些核心功能不成比例地集中在高度發展的那幾個國家疆土裡面。

也許我該進一步澄清這個核心功能，我並不僅是說設立最高層的公司總部就是核心功能，我要說的是最高層的金融、法制、會計、管理、行政、計劃功能，它們是運作一家在多個國家（而且越來越多國家地區）經營業務的企業所必需的。這些核心功能部分在總部裡，但是也有很大的一部分在所謂的企業服務綜合體中，它是金融、法制、會計、廣告宣傳及其他企業服務公司，這些服務公司在多個國家的法律制度中、在不同國家的會計系統中、在不同國家的廣告文化中處理複雜的營運，而且，他們需要在這些經歷快速革新的領域中工作（請參見 Knox and Taylor 1995; Brotchie et al 1995; Moulaert and Scott 1997）。這些服務變得非常專業化與複雜，總公司只得不斷增加購買專業公司提供的服務，而不是親自從事這些工作。我把這種現象概念化為私人企業的網絡化專業服務部門，這個部門提供各種管理及統籌全球經濟系統的核心功能，同時，亦標示出全球城市的專業生產功能，這個網絡化的專業服務部門不成比例地集中在高度發展國家的主要城市（請參見 Allen et al. 1995）。這種功能的集中表現在全球經濟底下的一個策略性因素。

我在這裡要論證的是，把這些策略性功能分析性地拆解是十分重要的，這些策略性功能是全球經濟或全球運作所必需的，以至是一個國家的整體企業經濟賴以維生的因素；<sup>14</sup>但它們並不是完全重疊的世界，國家的企業經濟內許多組成部份並不一定與全球化有關，相反，許多「國家」企業部門在取向上已變得十分全球化，與從前面向國內市場的模樣極度不同，對於許多種研究來說，這種區分並不重要，但對於了解全球經濟卻是非常重要的。

<sup>13</sup> 這個企業整合的過程不應該與一般習慣上定義的垂直整合混為一談，格里弗（Gereffi）對博蘭尼（Karl Polanyi）的商品鏈的闡釋與波特（Porter）的附加價值鏈的比較，亦可顯示出企業在全球中的整合不可與一般習慣上定義的垂直整合等同起來。

<sup>14</sup> 這些全球控制與指揮功能部份鑲嵌在國家企業結構之中，但亦構成一個獨特的企業次部門，這個次部門可以被理解為連結全球城市的網絡的一部份；即是說，全球城市與過去帝國的舊首都並不一樣，因為它們不單是帝國的強大城市，而且是跨界網絡的功能組成部份，按照我的概念，全球城市不像帝國的首都一樣可以獨立存在，事實上，並沒有一個獨立存在的全球城市，全球城市這個概念只能被理解為全球策略性據點的網絡中的一個基地。

我們討論跨國經濟變化或動態過程與國家疆域之間的協商關係時，還有一個相關的例子，就是全球金融市場，這些交易部份座落在電訊系統內，這個系統令金錢／資訊傳遞在瞬間內於全球發生，這早已引起非常多人的關注，但故事的另一半是全球金融市場集中在高度發達國家的幾個城市的程度有多高，事實上，集中的程度是令人意想不到的高（Sassen 2001）。許多像金融業一般的全球數碼化行業中的活動形態，實際上是在數碼空間中進進出出，但有趣的是，當它離開了數碼空間，觸碰到地面時，卻又在物質資源上高度集中，不管從基礎建設還是建築物。

在前一章中，我們討論到保護制度及法律轉變的動力，很大程度上被解釋為即使是最具策略性的功能亦必然鑲嵌在國族國家的制度處境之中，使一個全球性的工廠、辦公室及服務據點運作起來，並使全球金融市場交易暢順，必需在國家法律系統中有各種不管是重大還是輕微的革新，同時也要在國家系統之外創造出全新的架構。

## 6. 結論

全球經濟過程，即經濟全球化的策略性地域的新地理學必需被生產出來，這對企業必需的基礎設施（即全球城市）來說，還是對生產或正當化新法律體系的國家運作來說，都是如此；其結果是一個新的時空秩序冒現了，它擁有強大的治理能力及結構能力，它部份鑲嵌在國家制度環境中，卻又與之相區別，其中一個理解它的方法就是視之為去國家化的秩序，並且它相當大的程度來說是私人組織主導的，因為這個秩序部份地被安插在國家環境之中，要辨認它，需要回應以下問題：被稱為「國家的」（national）東西中究竟何謂真正是「國家的」？我們需要對這個問題進行解碼。現在的社會會科學理論及研究有太過強調國家中心觀點，根本無法應付這項解碼工作。

從我的研究角度，我設想至少能列出幾個國家、國際體制及國際法的轉變後果。第一，跨國活動的增長，以及越來越多的全球角色在正規的國際體制之外活動，影響了國家及國際法的能力及管治範圍；第二，這個新領域越來越被制度化及受到私人企業的治理機制發展所束縛，影響了國家權威及國際法的至高無上、唯我獨尊的地位；第三，私人組織領域中的規範力量不斷增強，影響了國際法的規範能力；第四，國家參與自己在經濟中的角色的「再規管」（re-regulation）過程，而國家某些特定制度組織部份被去國家化了，



以迎合跟全球化有關的政策，這些舉動都轉變了國家的重要部份，同時因而改變了國際體系及國際法的組織架構。

制度秩序加強了某些政治及經濟角色的優勢，卻又減弱了其他一些角色，這個轉變是極其片面與局部，絕非普遍一致的，它策略性地對廣泛的制度世界及生活經驗世界造成不良影響，但卻不受正規民主政治制度的問責制度所約束。我在這裡特別要指出，這個新制度化的時空秩序很大程度上存在國家及國際體系之外，它不能被設想成一個基本的地理實體，我們必需以空間概念來理解，空間在這裡產生權力及控制的動態過程，同時，又被權力及控制所催生，空間不僅是一個容器或空格子（*tabula rasa*）。從現代國家這樣的疆域組織邁向空間秩序，不是一件容易的分析工作，我這裡要論述的不過是一系列組成元素而矣。

## 參考文獻

- Allen, John, Massey, Doreen, and Pryke, Michael (ed).  
1999, *Unsettling Cities*. London: Routledge.
- Aman, Alfred C. Jr.  
1998, "The Globalizing State: A Future-Oriented Perspective on the Public/Private Distinction, Federalism, and Democracy." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 31 (4): 769:870.
- Arrighi, Giovanni.  
1994, *The Long Twentieth Century. Money, Power, and the Origins of Our Times*. London: Verso.
- Biersteker, Thomas J., Rodney Bruce Hall and Craig N. Murphy (eds).  
Forthcoming. *Private Authority and Global Governance*.
- Bonacich, Edna, Lucie Cheng, Norma Chinchilla, Nora Hamilton, and Paul Ong (eds.).  
1994, *Global Production: The Apparel Industry in the Pacific Rim*. Philadelphia: Temple University Press.
- Carrez, Jean-Francois.  
1991, *Le developpement des fonctions tertiaires internationales a Paris et dans les metropoles regionales*. Rapport au Premier Ministre. Paris: La Documentation Francaise.
- Castro, Max (ed).  
1999, *Free Markets, Open Societies, Closed Borders?* Miami: University of Miami- North-South Center Press.
- Cerny, P.G.  
1990, *The Changing Architecture of Politics*. London and Newbury, CA: Sage.  
2000, "Structuring the political arena: Public goods, states and governance in a globalizing world." Pp.21-35 in Ronen Palan (ed.) *Global Political Economy: Contemporary Theories*. London: Routledge.
- Cox, Robert.  
1987, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New

- York: Columbia University Press.
- Cutler, Claire A., Virginia haufler and Tony Porter (eds).
- 1999, Private Authority in International Affairs. (Sarasota Springs, NY: SUNY Press.
- Dezalay, Yves and Garth, Bryant.
- 1996, Dealing in Virtue. International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order. Chicago: The University of Chicago Press.
- Falk, Richard.
- 1992, Explorations at the Edge of Time: The Prospects for World Order. Philadelphia: Temple University Press.
- Ferguson, Yale H. and Richard W. Mansbach.
- 1996, Polities, Authority, Identities, and Change. New York: Columbia University Press.
- Franck, Thomas M.
- 1992, "The Emerging Right to Democratic Governance," American Journal of International Law, vol. 86, 1: 46-91.
- Stepehn Gill,
- 1992, "The Emerging World Order and European Change." in Ralph Milliband and Leo Panitch (eds) New World Order? The Socialist Register 1992. pp.157-196. London: Merlin.
- Gary Gereffi
- 1995, "Global Production systems and Third World Development." In Barbara Stallings (ed). Global Change, Regional Response: The New International Context of Development. pp.100-142
- New York: Cambridge University Press.
- Henkin, Louis.
- 1990, The Age of Rights. NY: Columbia University press.
- Hall, Rodney Bruce.
- 1999a, National Collective Identity. New York: Columbia University Press.
- 1999b, "Private Authority in the Changing Structure of Global Governance." Presented at the workshop on "Private Authority and Interantional Order." Thomas J. Watson Institute for International Studies, Brown University, 12-13 February.

- Hitz, Keil, Lehrer, Ronneberger, Schmid, Wolff (eds).  
1995, Capitales Fatales. Zurich: Rotpunkt Verlag.
- Hobsbawm, Eric.  
1994, The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991. New York: Vintage.  
Indiana Journal of Global Legal Studies. Fall  
1996, Special Issue: *Feminism and Globalization: The Impact of The Global Economy on Women and Feminist Theory*. Vol. 4, 1  
1999, Special Issue: The Internet and Sovereignty. (Spring)
- Jessop, Robert.  
1999, "Reflections on Globalization and its Illogics" pp 19-38 in Olds, Kris, et al. (ed) *Globalization and the Asian pacific: Contested Territories*. London: Routledge.
- Joppke, Christian (ed.).  
1998, Challenge to the Nation-State. Oxford: Oxford University Press.
- King, Anthony (ed.).  
1996, Representing the City. Ethnicity, Capital and Culture in the 21st Century. London: Macmillan.
- Klopp, Brett.  
1998 (winter), "Integration and Political Representation in a Multicultural City: The Case of Frankfurt am Main". *German Politics and Society*. Issue 49, Vol. 16, no. 4. pp. 42-68.
- Paul L. Knox and Peter J. Taylor (eds).  
1995, World Cities in a World-System. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Kratochwil, Friedrich.  
1986, "Of Systems, Boundaries and Territoriality." World Politics, vol. 34 (October): 27-52.
- Latham, Robert.  
1997, The Liberal Moment: Modernity, Security, and the Making of Postwar International Order. New York: Columbia University Press.
- Maxfield, Sylvia.  
1997, Gatekeepers of Growth. Princeton: Princeton University Press.
- Mittelman, James (ed.)  
Globalization: Critical Reflections. International Political Economy Yearbook Vol. 9, 1996.

- Boulder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Olds, Kris, Dicken, Peter, Kelly, Philip F., Kong, Lilly, Yeung, Henry Wai-Chung (ed).  
1999, *Globalization and the Asian Pacific: Contested Territories*. London: Routledge.
- Panitch, Leo  
1996, "Rethinking the Role of the State in an Era of Globalization." In Mittelman (ed) op cit.
- Picciotto, Sol.  
1992, International Business Taxation: A Study in the Internationalization of Business Regulation. London: Weidenfeld and Nicolson.
- and Ruth Mayne. 1999. Regulating International Business: Beyond Liberalization. London: Macmillan, in association with OXFAM.
- Rosenau, J.N.  
1992, "Governance, order, and change in world politics," In Rosenau and E.O.Czempiel (eds) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.PP. 1-29.
- Ruggie, John Gerard.  
1993, "Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations."  
International Organization 47, 1 (Winter): 139-174.
- Salacuse, Jeswald.  
1991, Making Global Deals: Negotiating in the International Marketplace. Boston:  
Houghton Mifflin.
- Sassen, Saskia.  
1996, Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. The 1995 Columbia University Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures. New York: Columbia University Press.  
1998, Globalization and its Discontents. New York: New Press.  
1999, "Denationalized State Agendas and privatized Norm-Making." Inaugural Lecture,  
Division of Social Sciences, University of Chicago, April 28. (On file with author).  
2001, The Global City. (New fully updated edition). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Short, John Rennie and J. Kim.

- 1999, Globalization and the City. NJ: Prentice Hall and Essex: Longman.
- Sinclair, Timothy J.
- 1994, "Passing Judgement: credit rating processes as regulatory mechanisms of governance in the emerging world order." Review of International Political Economy 1: 1 (Spring): 133-159.
- Shapiro, Martin.
- 1993, "The Globalization of Law." Indiana Journal of Global Legal Studies 1 (fall): 37-64.
- Smith, David, Solinger, D., and Topik, S. (ed).
- 1999, *States and Sovereignty in the Global Economy*. London: Routledge.
- Tilly, Charles.
- 1995, "Globalization Threaten's Labor Rights." International Labor and Working-Class History 47: 1-23
- Walker, R.B.J.
- 1993, Inside/Outside: International Relations as Political Theory. Cambridge: Cambridge University Press.