

第四章 影響國際社會化的層次分析

在釐清國際社會化概念與理論成因之後，必須進一步探討另一個操作化的結構性因素，亦即，不同層次的媒介對於國際社會化的影響。在國際社會化的歷程中，跨國關係與互動形式以及國內政治的結構、溝通媒介，對於國際規範抑或國際力量如何被內化，甚至形成抵抗國際規範的態勢，形成關鍵要素。在 60 和 70 年代，國際關係領域的學者關注非國家行為者跨國性活動的研究，例如跨國公司和國際非政府組織，亦即，一方面研究全球政治層次上跨國行為者在國際關係中的角色，另一方面則重視國家層次上國內官僚機構、利益團體以及政黨在外交政策形成過程中的作用。準此，國家行為者不僅是國家的行為，更涵蓋國家內部各行為者之間議價與妥協的表現。

此外，跨國關係的研究試圖將國際關係與國內政治進行整合，整合的能動性則展現在以下幾個層面，第一，國內結構（domestic structure）。國際權力抑或規範要能影響國內政治情勢的展現，必須使其涉入一國內部的政治體系之中，並能在特定議題上獲得勝出的政治聯盟支持，進而影響該國的決策意向。當然，在不同的國內結構下，國際權力或規範的影響程度亦有不同。如何定義「國內結構」？Thomas Risse-Kappen 將「國內結構」定義為，一個國家的政治制度、社會結構以及結合兩者的政策網絡。此一概念更含括政治與社會制度中的組織機構與其運作慣例，在法律與慣例中的決策規則與程序，以及鑲嵌於政治文化中的價值與規範。¹

Thomas Risse-Kappen 以三個指標來分析國內結構，國家結構（集權或分權的政治制度）、社會結構（透過意識型態或階級

¹ Thomas Risse-Kappen, "Introduction," in Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In* (Cambridge, England: Cambridge University Press), 1995, p.20.

的分裂態勢來分析市民社會內部的緊密程度)以及政策網絡(共識型抑或極化對立型態),並將其分為六種國內結構型態:國家控制型(集權度高的政治制度)、國家主導型(藉由中介組織構築起將社會需求導引至政治系統的管道)、僵局型(國家與社會組織形成高度的極化政體,而且政治文化呈現分配式議價)、統合型(藉由具權力的中介組織,例如政黨來主導政治妥協的議價過程,建構共識型政治文化)、社會主導型(由強勢的社會利益主導,且政治制度屬於地方分權與權力分散)、脆弱型(結合分散的國家制度、低度的社會動員與弱化的社會組織)。²

Andrew P. Cortell 與 James W. Davis 則將國內結構視為由「決策權威組織」與「國家—社會關係模式」所組成,並根據決策權威組織的集中程度與國家—社會關係的緊密程度,將國內結構區分為四種類型,亦即,集權式決策但國家—社會關係較為鬆散的國內結構(類型 I),集權式決策但國家—社會關係較為緊密的國內結構(類型 II),分權式決策但國家—社會關係較為鬆散的國內結構(類型 III)以及分權式決策但國家—社會關係較為緊密的國內結構(類型 IV)。³

根據上述分類可知,處於類型 I 的國內結構,決策的權威性是集中於政府官員之手,國際規範能影響國家政策的層面是基於權威性官員對於鑲嵌於國際制度內所明訂與禁止範疇的接受程度而定。此外,因國家—社會關係較為鬆散的緣故,社會機制與壓力團體對於國家政策方針影響有限,在扮演導引國際規範內化或是抗拒至國家內部的媒介角色上,也失去著力點。前蘇聯的國內結構即是此類型的代表。

類型 II 的國內結構,雖然決策的權威性仍是集中於政府官員

² Risse-Kappen, op. cit., pp.20-25.

³ Andrew P. Cortell and James W. Davis, "How Do International Institutions Matter: The Domestic Impact of International Rules and Norms," *International Studies Quarterly*, Vol.40, Issue.4 (December, 1996), pp.454-456.

之手，但是社會機制與壓力團體則擁有影響政策制訂命題的能力，對於國際規範，亦將影響國家政策思辯的方向。亦即，政府官員在制訂政策之際，也將社會團體的利益列入考量，這不但使得社會行為者能求助於國際規則，更能根據上述規則的法制層面引出政府對於國際規則的執行成效。

在類型Ⅲ的國內結構中，決策權是分散於政府各個功能性的部門，再加上國家—社會關係較為鬆散，國際規則將扮演影響政府官員的行動與利益所展現出的國家行為。一旦國際規則與規範進入國家政策的命題之中，對於決策團體將產生更深的影響，這主要是導因於政策制訂過程的多元化本質，不過，這並不意味當國際規範併入政策範疇內，就能全然的影響國家政策的產出。

而在類型Ⅳ的國內結構下，不但決策權分散於政府內的不同部門，社會機制與壓力團體藉由轉化其對於政策選擇贊同的能力，希冀使其成為國家規則特點的功能。此一類型則以美國內部的社會利益團體對於關稅暨貿易協定（GATT）的贊同，進而形塑美國的貿易政策可以得到證明。

由以上學者的分析可知，國家內部的決策機構以及政府部門與社會之間的關係，使得國內結構呈現出不同的型態，這牽動國際規範與理念要內化到國家內部的歷程，影響國際社會化的程度。亦即，國家將國際社會化的主體性內容轉化為國內行為時，國內結構的型態將直接衝擊社會化的開展。舉例來說，若被社會化國家的國內結構是屬於國家控制型，國際規範或理念將由決策機制發揮權威性的作為，完全反映出決策組織的意志，再將結果傳達給社會組織結構遵行。

第二，連結媒介（linkage agents）。基於上述的分析可知，國內結構提供外部力量發揮影響力的管道，但是，此一影響力形成過程的媒介為何？在跨國關係與國內政治分析的模式中，連結

媒介則扮演重要的作用，更在國際社會化的歷程中，國際規範、信念內化到國家內部的關鍵要素。根據 Rosenau 的定義，「連結」意指一個系統內部所產生能導致另一個系統做出相應反應的週期性行為結果。⁴

準此，跨國連結媒介，意指為達成特定政治目標，負起溝通內部政治與外部政治環境的任務，使得價值、規範、新觀念、政策方案、商品以及服務能跨越國界鴻溝進行傳遞的行為者，包括跨國公司、國家內部涉及跨國交流的官僚機構、跨政府聯盟、大眾傳播媒體、工會、商會、利益團體、政黨以及知識社群。

誠如 Keohane 與 Nye 所提出在「複合式互賴」的國際關係下，國家間透過多重的管道進行聯繫，這包括政府菁英間的官方關係、非政府菁英間與國際組織的聯繫，亦即，跨國連結媒介扮演中介角色，強化國家之間理念、政策與制度的交流。

第三，國際規範的內化歷程。國際權力或規範在某一國內展現影響力，除透過國家內部制度性管道（國內結構）外，還需依賴其被內化以及在國內取得合法性的過程。準此，相關行政機構的協調、立法機構的立法行為以及政治菁英所帶動的支持等，都是促使國際力量與規範內化與取得合法性的重要分析指標。本章試圖基於上述的分析指標為基礎，並從行政層次、立法層次與非政府層次等媒介層次來進行分析國際社會化如何在跨國關係下開展。

第一節 行政層次

本文所論述的行政層次，並非侷限於國家內部的行政部門，

⁴ James Rosenau, "Toward the Study of National-International Linkage," in James Rosenau, ed., *Linkage Politics* (New York: The Free Press), 1969, p.45.

研究跨國關係的互動，不僅考量國家結構，還得分析國際社會的轉變與跨國行為者的作用。所以，藉由分析國際體系的格局、各國領袖之間所召開的高峰會議以及跨政府會議，構築理解國際社會化歷程中行政層次媒介的分析。

壹、國際體系（International System）的結構

國際體系是指國際社會中成員間互動行為的表徵，其特徵大部分決定於國家行為者的類型。國際社會維持穩定的前提在於國際秩序的建立與實踐，國家行為者之間透過社會化的歷程，將國際社會散佈的信念與規範，內化到國家內部的政治系統內，國際體系的鞏固與分裂就成為影響國際社會穩定與否的關鍵。

從國際關係的歷史脈絡觀之，國際社會處於無政府狀態，各國基於生存的理由，可能產生與他國發生利益上的衝突，有些衝突可透過外交途徑解決，有些衝突則可能訴諸武力方式。一旦國家考量使用武力，都必須估算戰爭所形成的代價，若是戰爭所付出的成本高於獲利，國家發動武力的動機就顯得不足。然而，國家間的權力分配與其所擁有的軍事力量，顯現出國際體系中國家的相對權力，更展現出極化（polar）⁵現象的特徵。以下便就兩位學者對於國際體系的分析，來探討國際社會的狀態。

一、Morton Kaplan 的分析

Kaplan 根據基本規則（the essential rules）、轉化規則（the transformation rules）、行為者分類變數（the actor classificatory variables）、能力變數（the capability variables）與資訊變數（information）等五個分析面向分析歷史上已經出現或可能出現的國際體系結構，提出六種國際體系的

⁵ 極化指的是行為者的數量以及其實力分配的狀況，因而展現出國際體系的結構。

分析模式：⁶第一為均勢體系（the balance of power system），此種體系是一種沒有政治次系統的國際社會體系，亦即，隸屬於系統的成員國之間不存在政治的從屬關係，彼此之間遵守均勢的規則，⁷且資訊流通不易。再者，在均勢體系之中，聯盟（alliance）是最為常見的國際決策體，政治與經濟談判、國際會議的召開以及國際仲裁即便存在，皆因其特殊性目的，時而短暫，時而無法解決爭議，準此，透過常規的外交過程，給予國家決策者超國家思維的注意力，進而影響其決策。⁸

第二類為鬆散的兩極體系（the loose bipolar system），在這種體系之中，存在著兩個對立且鬆散的國家集團，超國家組織成為新的成員，國家行為者除了保有自身獨立的地位，還分屬於某一區域性集團。亦即，鬆散兩極體藉由具有組織特徵的跨國集團展現其功能性，倘若兩大集團是屬於非層級節制式的組織型態，此一體系就近似於「權力均勢體系」。假使兩大集團的一方是採取層級節制的操控方式，另一方則是採行非層級節制的方式，對於前者而言，其成員國將透過威脅的形式去對待非成員國，例如藉由軍事併吞、政治征服等方式來吸收會員國。而對於採行非層級節制的集團而言，雖然成員國之間是鬆散的維繫關係，卻能夠藉由合作的協定來強化彼此之間的互動。⁹

第三為緊密的兩極體系（the tight bipolar system），在此種體系中，非集團角色和全球性集團發揮不出作用，體系內部呈現高度緊張的態勢，體系若無法緊密結合，難以保障體系高度的穩定。準此，緊密的兩極體系之所以維持穩定是基於兩大集團

⁶ Morton Kaplan, *System and Process in International Politics* (New York : John Wiley and Sons , 1967) . p.21.

⁷ 均勢體系的基本規則包括：1.採取行動來增強實力，但寧願透過談判也不願透過戰爭。2.即便採取戰爭，也不願意放棄任何增強實力的機會。3.戰爭以不消滅某一個國家行為者為限。4.反對任何聯盟或單一行為者謀取對體系內其他成員的支配權。5.對主張超國家組織原則的行為者加以限制。6.允許被擊敗或受到限制的基本國家行為者當作可接受的角色夥伴重新加入體系，或設法使某個非基本的行為者升格為基本的行為者。請參閱 Kaplan, p.23。

⁸ Kaplan, op. cit., p.115.

⁹ Kaplan, op. cit., pp.36-39.

內部均採行層級節制的組織結構。¹⁰第四為層級節制的體系 (the hierarchical system)，Kaplan 認為層級節制的國際體系是一個相對穩定的系統，一方面政治團體透過對於資訊管道的控制，凝聚體系內部的向心力，另一方面則是透過指派與獎勵任務來鞏固關係的維繫。¹¹

第五為單位否決體系 (the unit veto system)，是相當疏離 (standoff) 的國際體系，體系的穩定是來自於所有行為者抗拒威脅與報復攻擊的意識，亦即，體系內的行為者即便無法防止自身毀滅，也能摧毀侵略與攻擊者。此一體系是源自於核子武器的全面與普遍擴散所形成的相對保證毀滅情勢，藉由可能遭受報復攻擊的威脅，維持體系的穩定。¹²

第六則為全球性國際體系 (the universal system)，此一體系是由鬆散兩極體系內全球性功能的延伸所展現的國際體系，體系內的每個行為者都認為全球體系能促使行為者之間進行合作，一方面是基於國際體系中國家次體系的作用，展現在規範其成員國的管轄範疇上，另一方面則是將聲望與獎勵配置給予國家行為者的整合價值結構的功能上。¹³

二、K. J. Holsti 的分析

Holsti 則是根據體系的界限 (the boundaries of the system)、構成體系政治單位的特徵 (the nature of the political units)、體系的結構 (the system structure)、體系成員間相互作用的形式 (the forms of interaction) 以及調節與支配的規則與慣例 (the rules of the system) 等五個層面分析出四種國際體系的模式：¹⁴第一為層級統治體系 (the

¹⁰ *Ibid.*, p.43.

¹¹ *Ibid.*, pp.48-50.

¹² *Ibid.*, pp.50-52.

¹³ Kaplan, *op. cit.*, pp.45-48.

¹⁴ K. J. Holsti, *International Politics : A Framework for Analysis* (New Jersey : Prentice-Hall , 1992) .

hierarchical system)，其特點在於權力集中於某一單位，命令是由上而下得到執行。此一體系的典範是西元前 1122 年至西元 221 年中國的周王朝，以天子為中心的層級結構所建立的封建體系。¹⁵

第二是鬆散型體系 (the loose system)，其特徵是權力廣泛分配於各個獨立的政治單位之中，行為者之間的訊息流通較為普遍，其分析的代表為西元前 800 前到西元前 322 年的希臘城邦，由雅典與斯巴達兩個城邦所形的兩極鬆散體系。¹⁶ 第三為分散集團體系 (the separated bloc system)，在此體系之中，一方面存在著敵對集團的對立，另一方面則有非集團行為者、不結盟行為者介於其間活動，況且訊息呈現多樣化流通，十四、十五世紀在義大利發展出獨立城邦與王國，即為代表。¹⁷

第四為兩極體系 (the two polar system)，亦即，外交與軍事權力皆集中於兩大集團的領袖之手，實力相對較小的政治單位服膺於兩大集團所採取獎勵與懲戒措施，一次世界大戰之後與二大戰後至 1960 年代的世界體系即為此一體系的代表。¹⁸

三、Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe 的分析

美國學者 Coulombis 和 Wolfe 結合 Kaplan 的國際體系分析模式，還補充集體安全模式 (the collective-security model)、多集團模式 (the multibloc model)、國家分化模式 (the national-fragmentation model)、後核戰爭模式 (the post-nuclear war model) 與層級節制模式 (the hierarchical model)，來分析國際體系的格局。第一是集體安全模式，該模式的特點在於：禁止將軍事力量當成政策執行的工具；無論短期或

pp. 23-50.

¹⁵ *Ibid.*, pp.25-35.

¹⁶ *Ibid.*, pp.36-42.

¹⁷ *Ibid.*, pp.42-48.

¹⁸ Holsti, *op. cit.*, pp.52-72.

長期，皆不存在任何聯盟的形式；一國對於他國的侵略將會遭致全體國家的經濟或是軍事制裁。¹⁹就長期而論，集體安全模式能成為一種相對和平的體系，例如聯合國，在和平解決國際爭端的議題上，彰顯其效率。

第二是多集團模式，分為兩種類型，第一種類型是指世界被區分為5-7個相互排斥的勢力範圍，每一個勢力範圍皆由一個大國所操控的層級節制國家系統構成，大國藉由政治性的安全組織，例如北約組織、華沙公約組織，將其勢力範圍予以制度化。第二種類型則是將世界劃分由區域性的經濟與政治整合發展歷程來區分，這使得跨區域的國家權力不易展現。

第三是國家分化模式，導因於國家政治與領土日趨分散的結果，政治行為的單位呈現快速增長的態勢，多民族、多語言、多宗教、多文化等發展不均衡的國家內部政治情勢，對於國家內部的凝聚力形成挑戰，例如加拿大、南斯拉夫、北愛爾蘭、西班牙等國家內的分離主義運動對全球地區所產生的衝擊，導致更多地區出現國家分化的情勢。

第四則為後核戰爭模式，據此，我們想像地球在遭受一場災難性的核武戰爭後，約莫五億人死於爆炸、高溫與輻射線，運輸、交通和工業生產都停止運作，地球上所有地區均受到放射線塵埃的污染，到處充斥著傷者與患者瘋狂的搶奪行徑，這給予倖免於難的人們留下難以預測的心理結果。只有最殘暴的政權才能在此一夢魘情境中，維持食物、藥品與避難所分配的秩序。

第五為層級節制模式，這是一種金字塔式的國際規範體系，分為兩種類型，其一是透過世界政府的建立來達成，藉由聯合國的結構基礎，輔以聯邦制精神與民主原則來結合。其二則是透過

¹⁹ Theodore A. Coulombis and James H. Wolfe, *Introduction to International Relations : Power and Justice* (New Jersey : Prentice-Hall , 1990) . pp.49-55.

強大的國家對於全球的征服與控制來實現世界政府的理想，如同歷史上的羅馬帝國即是一例。

由以上的分析可知，國家行為者之間的衝突態勢主要是由於國際體系所造成的侵略動機使然，這又導因於國際社會的無政府狀態，各國一方面基於生存的理由，另一方面則因資源的有限性，使得國家行為者之間出現利益的爭執。根據Kaplan與Holsti的分析可知，國際體系常介於兩極對立與多極競合的態勢之間，國際社會化的主體性，亦即國際合作的開展，在不同的國際體系中呈現出不同的面貌，其目的在於凝聚集團內部成員之間的共識，進而穩定該時期的國際社會秩序與安定。

無論是兩極國際體系抑或多極體系的國際社會，皆有維繫國際社會穩定的因素。二次大戰結束後，國際體系進入美國與蘇聯兩極對抗的時代，各自組成東、西兩個陣營，相互抗衡，從其對抗的性質觀之，世界局勢會因之動盪不安、戰爭頻仍。但是，反倒是基於單純的兩極體系，使得兩造雙方的行為可預測性相對提高，錯估情勢而發動戰事的機率減少，更會約束彼此從屬國的行為，進而穩定國際局勢。

兩極體系穩定的理由在於權力均衡易於維繫，其原因在於，第一，兩造衝突的機會較少，戰爭的可能性低，第二，因為不均衡的狀態較少，嚇阻效益比較容易展現，第三，彼此對於嚇阻的預期較高，誤判的機率小。此外，處於兩極體系的狀態下，藉由兩強的操控，小國必須選擇一方作為依附，外交獨立自主的空間相對壓縮，再者，透過兩極所各自建構的理念，藉由社會化的歷程，傳輸並強化各自集團內的國家行為者，建立與鞏固內聚力的意識型態，展現出同仇敵愾的共識。

準此，兩極體系的領導國，透過權力的影響力操控集團內的從屬國，一方面藉由理念與觀念的傳輸、建立層級節制式的信任

關係、勸誘式的威逼作用以及互惠協助的提供，藉以建立國際合作的契機，另一方面，透過兩極平衡的維繫，達成權力均衡的情勢，兩造行為者既不會錯估敵對集團的成員數目，也不會產生誤判彼此底線的情勢，這也給予各造集團內部促進國際合作的穩定局勢。

然而，在蘇聯解體與東歐民主化的浪潮下，使得國際關係進入「後冷戰時期」。相較於冷戰時期的兩極體系，後冷戰時期呈現出各國實力相對均衡且多國競爭的局面。在多極國際體系之中，因存在多個強權國，潛在的衝突也較多，嚇阻的作用較難展現，強權國之間的衝突更有升級成為危機的可能性，區域性的衝突亦可能演變成全面性、大規模的衝突。處於多極體系下，基於權力的差距與霸權地位的競逐，權力均衡將難以達成，但基於對於戰爭的恐懼、國家行為者之間多重管道的互動以及議題領域的交迭，使得國際社會成員之間處於交錯且複雜的互動網絡之中，為了維持互動網絡的穩定性，彼此追求集體性的合作模式，進而強化國際社會的和諧狀態。

亦即，多極國際體系能維持穩定乃基於集體安全制度的運作。集體安全乃是追求在一種有規則且制度化的情形下，對侵略者做出集體的制裁或防禦，其優點在於對於侵略者能有效的制衡進而能夠促使國家之間的信任與合作。²⁰此外，根據經濟規模（economics of scale）的途徑分析，合作是必要的，當行為者間形成一定規模的聯合時，該組織的能力必定高於單一國家，其生存能力亦會大為增加。準此，制度性的國際機制運作，將使得

²⁰ 所謂「集體安全」，根據 Charles K. Kupchan 的解釋為：「基於以寡擊眾的理念建構而成，會員國在保有大部份自主權以主導本國外交政策基礎上，共同參與集體安全組織，各會員國加入聯盟，以優勢的武力來對抗侵略者。D. W. Bowett 指出，集體安全制度必須具備（1）共識：集體安全組織的成員必須對世界和平不可分割具有共識。（2）承諾：各國對於任何地區、任何時間所發生和平之威脅、和平之破壞或侵略行動依承諾給予制裁。（3）組織：包括中央決策機構，有權決定何時及如何動用集體力量。（4）會員普及：參與集體安全制度的國家越多越好，最好全球的國家都參與。（5）權力分散：各會員國權力分配平均，則有利於集體安全的維護，因為各國集體的權力將遠超過潛在侵略者的力量。請參閱 D. W. Bowett, *The Law of International Institutions*. (London: Stevens and Sons, 1982). pp.125-132.

多極國際體系能維繫穩定，更能凝聚國家行為者之間的共識，強化理念的傳遞，開展彼此之間的信任關係，建立互惠性的互動，進而展現國際合作的態勢。

總之，無論是兩極抑或多極的國際體系，成員國家間都會建立起維繫國際體系穩定的方式，其目的均在維持自身生存外，更進一步的強化國際社會的和諧，雖說時空環境的情境迥異，卻仍有普世性的價值需要為維繫，這也是雖然國際體系形成轉變，卻仍能使得國際社會保持穩定狀態的動力。當然，這更是國際社會化能夠展現的重要環境因素。

貳、高峰會議與跨政府會議的作用

綜觀國際政治的歷史軌跡，每當國際社會出現重大議題爭執時，在國際社會的成員國亟思解決之道之際，透過國家領導人或決策者間的聚會，針對所欲解決的爭議，提出彼此的看法與建議，共同商議最為合適、爭議性小的方案，是成員國之間最希冀見到的方式。一方面能藉由決策者間的會談，減低因資訊不足而做出誤判的情事，另一方面則是強化國家行為者之間實質的合作契機，增進國際社會建立和諧共存的基礎。

此外，代表國家領導人聚會的高峰會議以及政府決策者之間會談的跨政府會議，在近代國際關係的歷史上，經常完成重大的決議與建立許多影響後世的國際組織，例如，西元 1814 年由英國、俄國、普魯士與奧國所召開的「維也納會議」(Congress of Vienna)，透過恢復原狀原則 (principle of restoration) --- 將拿破崙戰爭時所被破壞的歐洲秩序與政治疆界，恢復原貌；補償原則 (principle of compensation) --- 若一國領土無法恢復原狀，則給予相當的補償，以及正統原則 --- 符合當時歐洲各國君主的需要，藉以爭取波旁 (Bourbon) 王朝的復辟，歐洲均勢與協調制度因而建立。

此外，二次大戰結束之後，國際社會成員一方面對於戰爭所帶來的災害，心有餘悸，希望能夠透過集體的力量阻絕戰爭的爆發，另一方面則是記取國際聯盟（League of Nations）失敗的教訓，希冀建立起具有實質嚇阻與制裁侵略國家能力的國際組織，於1945年由51個會員國的代表在舊金山會議（Congress of San Francisco）中共同決定成立聯合國（United Nations），負起維持國際和平與秩序的責任，使得聯合國成為二次大戰後最為重要的國際組織。

從以上的分析可知，跨國關係的開展，伴隨著國際政治經濟情勢的發展以及國家之間互動與交往頻仍而深化，尤其是透過國家領導人與政府決策者之間所召開的國際性會議，更具有決定國際秩序與維繫國際社會和諧與權力配置的決議。再者，高峰會議形成的共識，經常是國際社會或國際組織建構規範的重要基礎，其細節與實行的要點，亦是藉由政府間會議來加以強化與完備，亦即，跨政府會議的召開，有時是根據領導人之間舉行的高峰會議所決議的共識與大政方針為基礎，其目的在於延續各國領導人之間的合作氣氛，將議題領域的探討化為實際的作法；有時則是針對不涉及重大議題的技術議題，透過跨政府間的技術官僚或是相關部門決策者的集體會議，共商解決之道，以避免衝突的加劇或是開展新的合作契機。

此外，此種高峰會議以及跨政府會議的召開，亦是建立起一種溝通的管道，各國的決策菁英階層透過會議所提供的場域，可將理念與觀念藉以傳遞，亦可根據會議所達成規範的運作成效，視為互信建立的指標，更能在彼此對於制度與規範的議價過程中，展現對於主流價值的勸服效益，進而強化互惠關係的積累，促使國際合作的深化，這亦是國際社會化主體性內容體現的過程之一。

根據現今國際社會的實際運作情勢分析，部分國際組織會將成員國家之間領導人所召開的高峰會議，予以制度化，並賦予相當的權限來推動組織整體的發展以及因應國際情勢的變動，其後再藉由政府決策菁英或技術官僚所召開的跨政府會議來制訂實質的立法與實行辦法，進而使得高峰會議的共識得到落實。其中，則以歐洲聯盟（以下簡稱歐盟）的歐洲高峰會議最具成效，以下便以歐洲高峰會的發展歷程與其對於歐盟發展的影響，予以分析。

一、歐洲高峰會議的形成背景與發展

二次世界大戰之後，由於全球陷入經濟蕭條的態勢，這使得藉由經濟合作以強化國家利益的形勢，越易明顯。大多數西方國家認為經濟上的弱點會使其內部容易受到共產主義意識形態的威脅，而對外又有來自蘇聯的壓力。所以，經濟合作成為必要，不僅是為了重建西方經濟以及確保經濟活力，而且還可以提供政治與軍事安全。藉由布萊頓森林體系（Bretton Woods System）的建立，穩定了國際貨幣體系，使得各國確保了一個穩定與成長的環境，更促成世界經濟的互賴與互動。

然而，到 1970 年代，布萊頓森林體制已開始趨於瓦解，國際經濟體系的管理受到嚴重的威脅。雖然已開發國家仍保持政治經濟上的優勢，其他國家卻對國際經濟體系的權力核心提出挑戰，尋求進入管理集團，增加其利益的獲得，就連蘇聯與東歐國家都積極尋求更進一步的參與國際體系。歐洲從 60 年代起，經濟大幅成長，歐體會員國亦增加至十國，組成歐洲經濟共同體（European Economic Community），成為全球足以抗衡美國的經濟聯盟與潛在的政治力量。²¹ 為了使歐洲的整合能夠擴大與深化，以及因應國際瞬息萬變的情勢，一個傳遞各國意見以及會員

²¹ Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union* (London, England: the Macmillan Press, 1995). p.153.

國之間凝聚一致的共識，以維持整體的利益機制，便是成員國家所衷心期盼的。對於未來的整合進展，以及增進會員國間相互瞭解與化解對立態度的機制，便有其形成的必要。

當時，歐洲共同體的主要決策機構尚無一個機制能讓會員國之間有溝通政策的途徑。例如，理事會為決策技術細節所限以及一致決原則的影響，常導致決策的緩不濟急；執委會在政治事務上並沒有發言權，委員產生方式未經民主程序使其合法性與正當性令人質疑；歐洲議會僅屬於諮詢機關，立法權有待加強。²²所以，不難看出在共同體時期，其政策欠缺整體性的規畫，整體政策從研擬、制定到執行的過程上，都未能使得會員國對彼此之間不同立場的瞭解與協調上，能有互動的機會，對於共識的形成，似乎是所有會員國對於更進一步整體合作的基礎。

基於因應國際情勢的變遷必須採取應變的對策以及強化並加深會員國之間的互動，各國便積極推動國家最高決策領袖的互動，藉由政府領袖面對面的交換意見與立場的表述，瞭解彼此的態度，尊重各自的立場，強化各國的誠意並加速交流，促成互信、互諒、互助，為了整體的發展而努力，以祈求更深、更廣的合作。

在 1974 年的巴黎高峰會議中，與會的各國元首，決定將此一模式的互動予以制度化，於是建立了「歐洲高峰會議」的機制。藉由國家領導人面對面的溝通，共同商議所面臨的難題，或是針對國際社會重大的變遷與爭端，發表共同聲明，表達歐盟國家的立場，增進會員國之間的合作與化解彼此的疑慮，以形成共識，成為歐盟最高權力的決策機構。

²² 王泰銓著，*歐洲共同體法總論*（台北：三民書局出版社，1997），頁 93；田高，「歐洲共同體組織機構簡介」，*中國論壇*（台北），第 32 卷第 4 期（1992.1 月），頁 61-65；杜筑生，「歐洲共同體之組織及功能」，*貿易週刊*（台北），第 1287 期（1988.8），頁 18-19；邱垂泰、邱志淳，「羅馬條約及區域經濟整合理論--歐洲共同體經濟整合理論初析」，*世界新聞傳播學院學報*（台北），第一期（1991.10），頁 199-216；李深淵譯，「歐洲共同體的回顧與展望」，*今日合庫*（台北），第 14 卷第 5 期（1988.5），頁 80-92；Anne Daltrop, *Political Realities—Political and The European Community* (New York : Longman Press , 1986) . pp.132-141.

二、歐洲高峰會議的角色與權限

從「歐洲高峰會議」成立開始，就凸顯出其角色與地位之特殊性，因為這個制度化的高峰會議，在歐洲整合運動歷程中，扮演著「領袖」的角色，經常會藉此而展現出最高的政治權力，表現出重要的政治責任與擔當。當然，在歐盟政策產生的機制中，「歐洲高峰會議」扮演著決定決策方向的角色，對於執委會、部長理事會以及歐洲會議無法達成協議的事項，有著裁決者的角色。從權力的面向來分析，「歐洲高峰會議」其實就是決策的重心，對於爭議性的問題，能在各國領袖們的共識之下，迅速的做出決議與解決的辦法。雖然，「歐洲高峰會議」不做出具有法律形式及意義的決策，但是，在實際上的重要性卻不亞於任何一個機制，對於整體的發展方向，有著決定性的影響。

（一）歐洲整體發展的擘劃者

根據馬斯垂克條約共同條款（common provision）第四條規定：「歐盟高峰會得提供歐洲聯盟發展必要之原動力，並因而界定整體政治方針。」尤其是在憲章與制度上的改革、外交及安全議題以及歐洲貨幣聯盟，和擴大成員的問題，都是歐盟本身重要的課題。

（二）調和及解決會員國間或機制間之爭端的仲裁者

在歐盟本身運作的機制上，有些敏感的議題，需經由具有權威的國家領袖來加以解決。例如，在預算方面的審查以及對於執委會、部長理事會以及歐洲議會的運作上，「歐洲高峰會議」都被賦予特殊的使命來處理並協調此類事務。

（三）危機處理者

危機處理即為高峰會議存在之最為重要的因素，當歐盟整體面臨內部或是國際環境的緊急爭端與議題爭議時，高峰會議就扮演著危機處理的角色，針對該項爭議或突發情勢做出因應變局的處理程序與解決之道。

根據以上的論述可知，「歐洲高峰會議」所具有的權力與扮演的角色是相當全面性的。在歐盟整體運作上以及政策形成的前置期，都必須藉由各會員國的國家領袖們，針對相關議題，進行討論、協商，研擬出符合整體利益的決策方向，再交由其他機制予以制定。藉由兩個主要會期的會議，可讓各會員國領袖瞭解彼此國情、協商共同的利益與行動，用以強化具有多國性質的歐體中，在本質上所欠缺的民族國家的凝聚力與向心力，也促使各國政府在不同層面上的磋商與協調。

就歐盟本身的發展來看，藉由各會員國的領袖，來處理核心的議題，協調出一致的共識，遠比交由其他機制，經由制度上的架構來研擬，更具效率與影響力，經由此一決策機構的作業，更確立了各國在決策過程中的參與和平等性，各會員國各自的立場與態度，都能在會議中予以表述，並獲得尊重，達成強化各國對於「整合」的信任。

準此，從歐盟高峰會議的分析可知，國際社會中領袖層級所召開的會議，不僅能對於所欲解決的爭議議題凝聚實質的共識，更藉由共識來強化國際合作的進展，亦能增進理念的擴散與溝通。亦即，透過制度化的高峰會議與跨政府會議的召開，不但能提供解決爭端議題的場域，更能開展國際社會化的歷程，強化國家行為者之間的學習，增進國際社會的穩定。

第二節 立法層次

當高峰會議與跨政府會議達成共識並將其化為實際的約束行為之際，國際條約或國際法承諾便孕育而生。本文所探討的立法層次主要是聚焦於前述的國際條約、國際法以及國際規範如何在國家之間形成合法性的約束行為，另一方面則是探討更為核心的議題，即國家行為者為何遵守上述的國際條約、國際法與國際規範。

壹、國際承諾²³的法制化

國際法或是國際承諾的法制化被視為在國際社會環境系絡下的國家及其他行為者在進行互動與交往的過程中，具有約束力與法律地位的一套規則。而國際法及國際承諾至少發揮以下幾種作用：第一，維持國際社會秩序。第二，闡釋國家及其他行為者互動的基本規則。第三，協助動員國際社會成員遵守既存之規範約束。

舉凡國際法、國際條約以及國際協定的規範，都是文本形式（textual）的法律義務，亦即，國家間透過談判的過程來達成具有約束性的國際條約，此外，根據國際條約的簽訂程序，必須包涵幾個部分：²⁴派遣人員代表國家從事談判、談判、條約文本的認證（authenticity）與簽署（signature）、批准（ratification）、多邊條約的加入、對多邊條約簽字、批准與加入時提出的保留、生效與國內公布、登記與國際公布以及終止（termination）。

但是，並非所有條約都要經過上述步驟才能具有約束力，不過，以下分析的四個步驟，是最為常見的條約締結程序。

²³ 本文所界定的國際承諾意指國家行為者之間所達成的協議，包括國際條約、國際法與國際協定。

²⁴ 邱宏達，*現代國際法*（台北：三民書局，2000），頁 170。

一、談判

當國家之間針對某些議題進行協商之際，第一個步驟即為任命代表來從事談判的工作，並授與締結相關協定之權限。在國際條約與協定談判的過程中，國家代表在外交會議中表述各自的立場與利益，為所屬國家在有限的資源下爭取利益，更希冀能促成國際規範的建立，強化國際合作的關係。

此外，在進行條約談判之際，必須遵守幾項基本原則：第一，不得使用威脅的手段例如暴力脅迫、監禁或恫嚇對方代表，只要將上述行徑加諸於對方代表，使其產生恐懼而接受條件，進而簽署條約，本國政府可據此拒絕批准條約，或是聲明無須負擔任何義務。第二，談判各造應該避免事實上的重大錯誤 (substantial error)，如果根據錯誤的事實以設定各造的權利義務，其結果並非符合各方的意願，可據此宣告條約無效。²⁵

二、簽署

根據條約法公約第十一條規定：國家承受條約約束的同意，得以簽署條約、換文、批准條約、接受條約、贊同或加入條約、或任何其他同意方式表示。²⁶亦即，當事國對於條約的文本內容同意之後，就進入簽署的程序，國家代表透過簽署的程序來表示該國同意彼此協議的條約內容，但並非表示條約因之生效，倘若條約中並未規定需經由國家的批准才產生效力，條約則自簽署日起正式生效。一般而言，國際條約還需經過締約國將其交由本國立法機關的審議與批准，才取得效力。

三、批准

²⁵ 陳治世，**國際法**（台北：台灣商務印書館，1992），頁 403-404。

²⁶ 同上註，頁 408-409。

根據 L. Oppenheim 的論點，批准是指某一國際條約的當事國，對其代表所締結條約的最後確認，亦包括此種確認文件的交換。²⁷對於國家而言，國際條約常涉及國內法的修訂與調整，因此，在簽署與批准的期間內，可使得國際條約通過立法機關或是國會的審核之後，再予以批准。此外，在民主國家的運作常軌上，政府更應該藉由立法部門與其他方式探詢民意，藉以探討某一國際條約是否該予以批准，成為國家的義務與承諾。

再者，當一個國家批准國際條約之後，尚無法產生國際法的效力，以雙邊條約為例，需經過雙方互換批准文書之後才能生效。而在多邊條約的程序上，必須將批准文書存放至某一國家或是國際組織，並依條約規定的一定數目的國家存放批准後，才產生效力。²⁸

四、終止

條約的終止是指條約所產生的約束力不復存在，各締約國無需履行任何的義務。國際條約終止的原因，大致可由以下幾點來分析：第一，經所有締約國的同意，終止該條約的權利與義務之履行，這可能是因為締約時的情境已喪失，使得條約所呈現的需求消失，或是締約國之間出現更為重大的議題，取代原有條約的範疇。第二，締約國之一方違反條約規定時，對方可因此予以停止條約的履行，這主要是考量雙邊條約的情形。第三，締約國間停止或終止外交關係時，雙方所簽訂的條約就停止施行。第四，當締約國間發生戰爭行為時，亦可援引為條約關係終止的要件。

國際條約需透過締約國的談判、簽署與批准等程序而產生效力，國家之間亦在上述的程序中，凝聚共同利益的共識，更藉由

²⁷ L. Oppenheim, *International Law* (London, England: Longmans, 1948). p.903.

²⁸ 邱宏達，前揭書，頁 180。

實質的條約所形塑出的義務，強化國際合作的用作，而各國對於國際條約議價與訂定承諾的過程，更是國家間進行互動與學習的管道。亦即，透過上述的程序，使得國家間的共識化為具體的文本內容，藉由議價的過程來闡述各造的立場，最後經由訂契約的形式，完成條約與國際法的簽訂，並對國家產生約束力。

貳、闡釋國家遵守國際承諾的成因

國家行為者為何服膺於國際條約與國際協定的規範？Keohane 認為國家間對於國際承諾（international commitments）的服從（compliance）是國際條約與國際法能對參與國產生約束力的關鍵，此外，他更提出承諾的相對權力（the relative power of commitment）、國際制度的特質（the nature of international institutions）、承諾的清晰度（the clarity of the commitment）、規範的強度（the strength of underlying norms）以及與國內決策的連結（linkage to domestic decision making）來解釋國家對於國際法的承諾。²⁹

Keohane 根據傳統的國際政治視野來分析，承諾之所以被國家維繫，主要來自於特定的互惠性所致，亦即，當某一政府被發覺其行為確有違背其承諾的情事，其他國家以及參與該承諾的夥伴國可能會採取一些懲戒的手段：排除該國加入配置利益的協定或是懲罰其違反承諾的行徑。當然，倘若其他參與承諾協定的國家具備足夠權力，前述的懲戒行為就更易強加於違背國之上。此外，透過國際制度，將更有助於操作特定的互惠性，藉由國際制度所形成的場域，提供相關國家的資訊以及創造規範與規則，強化國際條約簽訂的態勢。

再者，國家行為者除了避免因違背國際條約承諾而遭受的懲

²⁹ Robert O. Keohane, "Compliance with International Commitments: Politics within a Framework of Law," *American Sociology International Law Process*, Vol.86 (1992), pp.177-179.

戒行為外，更必須為自身在國際社會上維繫聲望（reputation）而做出努力，亦即，國家聲望的議題是來自第三國對於某一國家在進行與其他國履行並維繫國際承諾時的反應。準此，國家在國際社會的聲望越高、評價越正面，則代表著該國值得讓其他國家與其建立信任關係，從事更多的議題合作，強化彼此的互惠關係。根據上述的論點，對於國際承諾的服從，不論是相關國家的權力展現、國際制度的作用、違背的懲戒行為以及國家聲望的追求也好，筆者認為，霸權國的角色將是關鍵。即便是懲罰違背國際承諾或條約的國家，若無國家發難，且該國不擔心受到被檢舉國透過雙邊關係來影響彼此的互動，此一懲罰行動恐怕無法完備，更可能導致國際承諾遭到破壞、甚至因之解體。因此，霸權國將扮演著維繫國際承諾落實的關鍵因素。若霸權國無法擔任此一角色，國際承諾所延展的建制亦將隨之解體。

再者，國際承諾或條約如何與國內決策產生連結？Keohane 提出「制度的練絆」（enmeshment）來解釋國際承諾與國際決策的連結關係。制度的練絆產生於當國家內部決策關於國際承諾的議題之際，國家內部透過制度的安排，例如憲法的規定、政治過程的結果，建立制訂或維繫國際承諾在國內落實的程序。³⁰準此，有效的制度練絆，有賴於該議題的政治結盟、維持現狀所構築的承諾以及破壞此等現狀的立法過程等，都是強化制度練絆的因素。

學者 Harold Hongju Koh 根據跨國法制過程（transnational legal process）的分析來說明國家遵守國際法的源由。所謂跨國法制過程意指公眾與個人的行為者——國家、國際組織、多國籍企業、非政府組織、個人——在國內與國際論壇中，去制訂、解釋，最終致力達成內化國際法的規則。³¹亦即，透過將國際法制規範內化至國家內部的制度結構之中，使其產生服從的效力。

³⁰ Keohane, op. cit., pp.179-180.

³¹ Harold Hongju Koh, “Transnational Legal Process,” *Nebraska Law Review*, Vol.75 (1996), pp.183-184.

他提出四個特徵來解釋跨國法制過程，³²第一，非傳統性的（nontraditional），此一法制過程並非藉由歷史軌跡來分析國際法，而是透過國內與國際層次以及政府與非政府部門的互動來分析。第二，非以國家為主，跨國法制過程中的行為者，除了國家之外，還包括非國家行為者的行為。第三，動態性的（dynamic），跨國法律由政府部門至非政府部門、由國內至國際層次以及反饋至其他層次的傳遞、產生變化與滲入，皆非靜態的行為。第四，規範性的，藉由跨國性的互動過程，新的法律規則逐漸成形，不僅是形塑法律的跨國行為者間的互動，更是引導行為者之間在未來的互動。

此外，他認為國家間藉由互動、解釋與內化國際規範進入國家內部法制結構所建立的跨國法制過程，更能強化國家間對於國際法的認同與實踐。³³再者，透過國家利益、認知與國際社會研究途徑，更能提供有效視野來解釋國家服從國際義務。

Thomas Franck 則是以合法性理論（Legitimacy Theory）來闡釋國家服膺國際義務的源由。他提出四個因素來解釋合法性理論以及國家信守其承諾的原因，第一，確定性（determinacy）。此一特徵意指規則與規範的清晰度，亦即，規則文本的清晰度，使其所指涉的意涵更加明確，進而成為各造對於爭論議題有效的溝通橋樑。³⁴第二，象徵性的確認（symbolic validation），此特徵賦予合法性在文化與人類學層面上的意涵。象徵性的確認乃世界由程序上的慣例與實踐，提供某一規則象徵的重要性與合法性，例如英國女王同意國會所通過的法案，因而對於新法律所形成的認證。³⁵

³² *Ibid.*, p.184.

³³ Harold Hongju Koh, "Why Do Nations Obey International Law?" *The Yale Law Journal*, Vol.106 (1997), p.2649.

³⁴ Thomas Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations* (Oxford, England: Oxford University Press, 1990), pp.50-60.

³⁵ *Ibid.*, pp.91-96.

第三，凝聚性 (coherence)。此一特徵則是理性的規則與原則的連結要素，透過凝聚性的連結，可傳遞規則的本質 (intrinsic)，亦即，具邏輯性、不同面向的、規則的目的、特殊性的規則與基礎性的原則甚至是破壞社會內其他規則的原則。³⁶ 第四，依附性 (adherence)。意指透過連結規則與次級規則 (secondary rules) 用以解釋與應用主要規則 (primacy rules)，因為國際社會缺乏一套統一的法律來源認知，以及缺乏提供規範認知的普遍性標準，藉由次級規則所認知的規則來源與其所建立的規範性標準，用以定義主要規則的制訂、解釋與應用。³⁷

不過，Franck 並未清楚的說明「合法性」如何導致服從的產生？作者所提出的四個特徵如何與國家自利的測量形成互動？以及為何國家會破壞先前所服從的法律？當然，Franck 所提出的論點，卻也給予筆者在思考國家遵守國際法時的法律層次考量。

由上述的分析可知，國家遵守國際承諾的原因在於「服從」，而之所以「服從」的原因在於除了道德上服從 (moral compliance) 國際承諾的義務外，對於國際社會其他成員國的懲罰行動、國家聲望的維繫以及國際與國內法制制度的連結，亦是國際承諾能夠維繫的要素。不過，上述的分析仍有不足之處，筆者透過國際承諾形成的原因恰可用來闡釋國家間為何能夠遵守國際承諾的分析，更可印證國際社會化主體性內容的展現。

國際承諾之所以在國家行為者間形成約束，主要是基於利益與認知的形塑、國家間的互動與內化規範的制度，這也同時建構出國家遵守國際承諾的要素。

³⁶ Franck, op. cit., pp.135-140.

³⁷ *Ibid.*, pp.183-187.

一、利益

國家行為者遵守國際法的規範是基於短期與長期的自利考量所致。對於國家而言，如何提升國家利益，成為其外交政策的重要目標，至少，不會因為與他國合作或參與國際承諾的約束，就損及國家利益。不過，國家間如何協調利益？國際建制則是提供利益議價的場域。在建制機制內，國家行為者之間希冀透過法制規則與國際法能降低交易成本、提供爭議解決的管道、誘發報復行動以及提供資訊，藉以穩定期望與強化行為的限制，並進而達成國家間的共同目標。

此外，基於國際社會處於無政府狀態，涉及國家利益的資源亦是有限，所以，透過國家間的協議，將有限的資源做出最適當的配置，這不僅可以減少衝突的情事，更能強化互賴網絡的連結。

二、認同 (identity)

對於國家的認同既非是外生的 (exogenous)，也非永久既定的，如同國家利益亦非既定的，而是由社會構築的，是學習、知識、文化實踐與意識型態的產物。準此，法律規範建構出合法性認同 (legitimizing identity)，透過具支配性制度的引介，藉以拓展及合理化對於行為者的支配。亦即，國家行為者服從國際條約與國際法的規範與義務，不僅是對於法律內容表示贊同，更是對於國際社會的認同，這更是國際承諾取得正當性的關鍵。

三、互動與互賴

國家行為者之間基於所接觸與涉及的議題領域日益增多，而使得彼此間的互動頻繁，也因議題領域的交錯，深化了國家間的互賴網絡。再者，對於國家間產生爭議與衝突的情勢，亦因互動與互賴關係的交疊，使得透過和平的方式解決爭端成為常態。

此外，國家之間的互動不僅帶動資訊的交流，更強化合作的態勢，即便互動的過程中形成衝突，亦能在議題領域的互賴網絡中，尋找出解決的脈絡。亦即，互動模式與互賴網絡使得國家間產生制度運作的能動性，進而促成制度的建立，國際承諾更能在制度的運行下，成為國家行為者服從的規範與義務。

四、內化

簡言之，內化是指將國際法與國際規範轉化成為國內法的過程，藉由行政部門的執行、立法、司法決定等方式，使得國際法及國際規範取得等同於國內法的適用性與正當性。亦即，國家內部的決策機制「練絆」(enmeshed)至國際法制規範之中，如同制訂與維繫國際承諾使其成為國家內部法制與政治過程的制度性安排，當然，這也需要國家間重複發生的互動與內化行為所致。

準此，國際法藉由內化過程，將其規範鑲嵌於國家內部的法制範疇內，此一內化過程不僅具有延續性，亦即，將法律規範由國際層次延續至國內，更使國際承諾獲得國家間的服從與遵守。

由以上的分析可知，國際法或國際承諾之所被國家服從與遵守，主要是基於利益的協調、對於法律正當性的認同、國家間互動與互賴關係的交疊以及國際法與承諾由國際層次內化到國家內部的法制制度等因素所致。不過，國際法與條約仍與國際建制的功能有所不同，筆者將其分野表列如下：

表 4-1：國際建制與國際法之比較

分析指標	國際建制	國際法（國際規範）
目標	降低交易成本	提供遊戲規則、 有助於穩定的期望
利益	創造有利於多邊談判的 條件	建立有效的底線：建立讓 行為者滿意的共同標準
行為準則	國家行為類型的正當性 與去正當性	透過國家政府合理的行 為來創建標準
功能	增加對稱性與改善資訊 品質	創造國家與國際行政體 系練絆的機會
服從關係	藉由監視、強化聲望的 價值與建立行為的正當 性標準來促成服從	藉由將國際協定鑲嵌於 國內政治與官僚結構的 過程以及改善服從習慣 的透明化與規律性來達 成

資料來源：作者自製

根據表 4-1 的比較可知，國際法的規範與約束都較為具體，這也使得國家行為者有著明確的服從標準，再者，當國家違背義務之際，將遭致參與締約國的懲罰。對於國際建制而言，即便透過一套原則、規範、規則及決策程序來約束參與國，因缺乏明確的文本規範，仍缺乏有力的標準來執行懲戒行為。不過，霸權國的影響力可對於國際建制的運作上，提供有力的支持，對於懲戒的行為，亦能提供有效的執行作用。

據此，透過國際法的締結，不僅產生明確的文本規範可作為行為準則，更進一步強化國際合作的態勢，國際社會化的主體性內容亦在此一歷程中展現，而國際法規範內化到國內法制範疇，更是國際社會化最為關鍵的要素。

第三節 非政府（Non-Government）層次

本文所探討的非政府層次，其範疇含括非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）、利益團體（interest group）、政黨型態以及知識社群對於國際社會化的影響。

壹、非政府組織

隨著冷戰結束，為意識形態的對立劃下休止符。戰爭與和平不再是國際社會所關注的唯一的焦點，舉凡環境與生態保育、人道救援、人權、全球治理等議題，已成為國際關係領域研究的重心，許多的非政府組織也因應此種趨勢而產生。科技的進步使得非政府組織有著更為寬廣的運作空間，通訊傳播與網際網路的發展也使得政府部門無從打壓、管制資訊的流通、互動與網絡的建立，更壓縮了時間、空間與距離，穿透了國界的限制，並使得很多地方性的非政府組織得以和國際性的非政府組織形成聯結，在國際社會中建立共同的目標與使命，以及倡議或推動具共同價值的議題。

全球化的效應跨越地緣的限制，使得人與人、國家與國家、地區與地區之間理念、貨物、人民的互動日益頻繁，這種世界緊縮效應（shrinking world effect）改變了個人的認知與行動，更影響了人類的生活方式與環境。非政府組織亦在此一態勢下，成為傳遞理念與信念的媒介之一，透過其所關注的議題領域，累積更多國家的合作，強化國家間的互動與學習。

所謂非政府組織泛指相對於政府與企業部門以外的民間組織。聯合國對非政府組織的定義為：

「非政府組織是公民所成立的地方性、全國性、或國際性非營

利、志願性組織，以促進

公共利益為工作導向，提供多元的服務，發揮人道的功能，將人民的需求傳達給政府

，監督政府政策，鼓勵人民參與地方事務。非政府組織並可提供政策分析與專業技能

，建構早期預警的機制，協助監督與執行國際協定。有些非政府組織以人權、環保或

衛生為宗旨而創立，各依其目標、管轄與授權的不同，與聯合國各局、署保持密切的關係」。³⁸

非政府組織的分類極其複雜困難，在國際協會聯盟（Union of International Association）於 2002 年所出版的國際組織年鑑中，將非政府組織定義為：

- 一、目標：必須具備國際性，不得圖利於特定成員。
- 二、成員：至少由三個國家以上的個人或團體所組成。
- 三、組織結構：成員必須有完全的自主權，不受任何一個國家限制。
- 四、職員任命：會員可由制度化的管道被選派擔任工作職務，且不可同屬於單一國籍。
- 五、財政：必須由三個以上的國家提供。
- 六、自主性：不受其他組織控制，以平等地位與其他組織往來。
- 七、活動：必須獲得其他國家或組織的承認或參與。

學者王振軒則以非政府組織的功能為標準，將非政府組織區分為倡議型非政府組織（Advocacy NGO）與運作型非政府組織（Operational NGO）。³⁹

³⁸ <http://www.un.org/MoreInfo/ngolink/calendar.htm>

³⁹ 王振軒，*非政府組織概論*（台中：必中出版，2003），頁 45-46。

一、倡議型非政府組織：

倡議型非政府組織的特色在於強力推廣某一理念與價值，透過此一理念與價值的建立用以改變社會現狀，如董氏基金會的推廣「禁菸」，透過禁煙的手段來強化國人的健康；國際特赦組織（Amnesty International, AI）對「人權」價值的堅持、綠色和平組織堅決「反核」的立場等，都是透過非政府組織將理念推展、建立價值、改變社會意識。

二、運作型非政府組織：

運作型非政府組織則是提供人道救援與發展的服務為目的，許多大型的基金會起源於人道救援的需要，如國際紅十字會（International Committee of the Red Cross, ICRC）。此外，美國的福特基金會、洛克菲勒基金會、英國的樂施會（Oxfam International）等，都是活躍於低度開發國家的運作型非政府組織。

不過，但許多非政府組織同時兼具這兩種任務型態，因階段性任務或執行方案內容不同而有所調整。

此外，L. David Brown、Sanjeev Khagam、Mark H. Moore 與 Peter Frumkin 則認為非政府組織在現今國際社會中扮演著以下的角色：⁴⁰

- 一、確認全球化下人類所面臨的問題與挑戰。
- 二、倡導引領國際社會新的價值與規範。
- 三、建構國際聯盟以因應國際社會所面臨的挑戰。
- 四、改變國際典則以回應新的需求。
- 五、提出跨國衝突與分歧的解決方案。

⁴⁰ L. David Brown, Sanjeev Khagam, Mark H. Moore and Peter Frumkin, “Globalization, NGOs, and Multisectoral Relations,” in Joseph S. Nye and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp. 271-296.

六、監督或執行重要公共議題的資源分配。

亦即，非政府組織不僅具有倡議理念與價值的功能，例如非政府組織所倡導的人本關懷、平等、自由等價值都獲得更多的認同與共識，同時配合組織運作的能量，進一步鞏固了這些價值與信念，此外，更透過實質行動的參與，例如人道救援將其散佈。此種傳遞的方式，更是形成國際社會內，理念、信念與價值直接擴散的載體，亦即，非政府組織扮演聯結國際理念與價值和成員之間接軌的媒介，國際社會化的歷程亦從而展現。

貳、利益團體

利益團體（或稱為壓力團體）是一有組織的社團，其目的在於影響政府的政策與行動。據此，利益團體藉由對於某一議題的關注，透過影響政府官員與政策制訂，以達成他們所設定的目標，用以維繫某特定團體的特殊活動與利益。然而，所有國家的利益團體皆聚焦於政策產出的過程，尤其是官僚決策機制，透過企業、工會、公會與其他專業團體來進行遊說，企圖影響政策的制訂。

當然，不同的政府結構，使得利益團體的遊說重心也不同。以英國為例，利益團體的重心則是放在內閣與行政體系，在內閣制的運作下，如果無法說服內閣，即便對國會施展再大的影響力，亦屬枉然。再者，利益團體可向政府部門提供建議，藉以補充其資訊不足而使得政策缺乏評估的缺陷。此外，經由利益團體的贊同能增加政府政策的正當性，以及在特定的議題領域中，利益團體亦能協助政府執行政策。

美國的利益團體則是在三權分立的體制之下，國家的政策與法案的制訂與通過，需透過行政與立法部門基於職權的運作而產生，故而利益團體的行動則更為活躍與普遍。不過，這也顯現出以下的特徵：第一，美國利益團體的體系是分散的，亦即，為了

爭取成員與影響力，不論處於相同或是相異的議題領域中，利益團體間會出現競爭的態勢，這也使得彼此的整合程度形成侷限。第二，美國的利益團體非常投入從事政治活動，例如政治獻金的捐助、遊說議員、向法院提出上訴等，皆成為其重要工作項目。當然，其最終目的則是希冀能影響政策的制訂。

此外，利益團體是如何興起的？學者楊泰順提出以下幾個因素來分析：科技的發展、政府功能的擴張、組織力量的追求、政府決策細緻化以及政治人物的選擇。⁴¹除此之外，筆者提出另一分析因素作為補充，亦即，全球化的效應。利益團體如何形塑其對於議題的認知，一方面可從國際層次來分析，透過國際社會的價值與理念的認知，從中獲取其所欲追求的目標，進而將目標化為實際作為，透過影響國家政策的產出來實踐。另一方面則是由國內層次來分析，利益團體藉由國內情勢與相關政策的分析，找尋出可供維繫與增進該團體利益的議題，透過其影響力的展現來影響政策的制訂。

全球化的趨勢，使得資訊、理念與價值呈現跨越國界的傳遞，利益團體亦在此一趨勢之下，吸收更多的議題可供其思考，並結合國際、全球的主流價值，創造其所追求的議題，不僅為利益團體的目標形塑正當性，更可藉以維繫特定利益，進而累積影響政策制訂的能力。

然而，利益團體如何展現其影響力？這不僅影響利益團體自身的利益，更對於國家政策的產出，有著直接的衝擊。當然，對於政策制訂影響力的展現，需由利益團體本身所擁有的資源來界定，亦即：大眾對於團體與其目標的同情；團體成員數目或行動基礎的大小；團體的財務力量和組織能力；團體干擾政府或使其感到不變的抵制能力，以及團體與政黨或政府單位之間在人事與

⁴¹楊泰順，*利益團體政治*（台北：財團法人民主文教基金會，1994），頁 125-132。

制度上的關聯性。⁴²

準此，利益團體透過對於政策制訂管道發揮影響力，例如，經由遊說來爭取得到政府決策者聽其意見，進而使得立法部門與行政部門改變決策初衷；透過對於政黨內部運作來展現影響力，一般而言，利益團體會協助立場與其相近的政黨候選人爭取政黨提名競選公職，企圖讓所有政黨的黨綱都能納入有利於其利益的條文。當然，利益團體所展現的壓力常是藉由政黨施展出來的，而其影響政黨最主要的方式乃是提供競選經費，據此成為某一政黨的主要支持者，進而透過政黨的表現來實現其所關注的議題與政策的方向。

再者，許多利益團體藉由影響大眾傳播媒介的輿論，爭取塑造有利於該利益團體的政治目標與議題，刺激民眾的同情與關注，一方面爭取大眾的認同與支持，另一方面則是給予決策者施壓，其目的在於強化大眾的支持之後，進而爭取決策者的認同，轉變政策的產出或是朝向某一議題修正。其方式包括發表研究報告或是進行民意調查，基於民眾對於專家學者的信任，媒體為了迎合大眾的求知慾望，對於專家所做之高質量、資料來源可靠的研究報告，大都願意以顯著的版面刊載，此一作法提供利益團體影響大眾傳播媒介的方式。

此外，民意調查可針對特殊議題與突發事件做出最為即時的民意反映，大眾傳播媒介對於此一迅速體現民意與掌握社會脈動的方式，皆希冀能夠予以報導，更可據此主導新聞議題的延伸，再者，民意調查的結果在時效上更是能產生民意的強度，利益團體藉此方式，不但創造出累積民意的議題，更進而對於決策者形成壓力，使其重新評估政策的制訂。

⁴² Andrew Heywood 著，楊日青、李培元、林文斌、劉兆隆譯，*政治學新論*（台北：韋伯文化事業出版社，2002），頁 441。

除了上述的方式之外，利益團體有時會透過更為激烈的手段來凸顯其所關注議題的重要性，亦即，採取示威（boycott）的策略。示威並不僅限於街頭的抗議活動，其包括從消極的抗議，例如靜坐、罷工到積極的抵抗，例如示威、遊行、演講等。⁴³利益團體採取此一手段有下幾個目的：第一，希望透過大眾傳播媒介的報導，增加大眾對於議題的瞭解。第二，希望引起政府官員的警覺，反映在政策的制訂與修正上。第三，透過示威遊行，引發大眾的關注，藉以吸引有志之士，使利益團體的政治勢力觸角能得以延伸，最終能對決策者產生影響力。⁴⁴

總之，利益團體試圖透過影響政府的決策，來維繫其所關注的利益，不論是對於行政部門的官僚組織，抑或立法部門的國會議員，甚至於政黨的運作等，希冀能轉變參與決策成員的態度，將其反映在政策的產出項上，最終做出對於利益團體最為有利的政策。

參、政黨

Moshe Maor 對於政黨的定義，分為規範性定義與描述性定義。前者指陳的問題包括政黨能夠或是應該從事哪些工作；後者則是著重於政黨的外顯特性，例如政黨的集體本質（collective nature），或是政黨的活動層面，例如候選人的挑選、參選及選舉。⁴⁵Edmund Burke 則是基於規範性的定義提出解釋：政黨是一群人依據其全體成員所同意的特定原則所組成，其目的希冀藉由共同的努力來增進國家利益。⁴⁶James Madison 對於政黨的闡釋則具描述性：若干公民，無論是多數或少數，在共同情感與利益的驅使下結合，即便這些情感與利益違反其他公民的權力或社群

⁴³ 楊泰順，前揭書，頁 81。

⁴⁴ 陳彰輝，「美國利益團體政治勢力的研究」，碩士論文，淡江大學美國研究所（台北），民 73 年，頁 84-85。

⁴⁵ Moshe Maor, *Political Parties and Party System: Comparative Approaches and the British Experiences* (New York: Routledge, 1997). pp.1-4.

⁴⁶ Edmund Burke, "Thoughts on the Case of the Present Discontents," in P. Langford, ed., *The Writings and Speeches of Edmund Burke* (Oxford, England: Clarendon Press). 1981, p.317.

永久與整體的利益。⁴⁷

此外，L. D. Epstein 則認為政黨是社會與政府之間唯一的連結，將政黨視為民眾需求的表達者、利益的匯集者、選民的教育者，透過政黨來動員選民去支持某一政策，進而使該政策獲得制訂。⁴⁸Neumann 將政黨定義為：社會中積極的政治行為者所集結而成的組織，其所關注的是對政府權力的掌控，不僅與其抱持不同看法的團體競逐大眾的支持，更是將社會力量與意識型態聯結到官方政府機構，使之與政治社群的政治行動產生關連的媒介。⁴⁹

本文僅就政黨影響政策產出的作用，來分析政黨的角色：第一，利益的匯集與表達的角色。若以政策制訂過程來分析，政黨則是扮演著提出需求的「輸入」角色，其目的在於回應與表達黨員以及選民的意見，若從消極的面向觀之，政黨是被動的接受黨員與民眾的需求，將其轉化為政黨所關注及政策制訂的議題，透過獲得執政權之後將其付諸實行，抑或監督執政黨之決策，使其回應所受託民眾之建議。若從積極面向分析，政黨則是主動創造可供黨員與民眾思考及參與的議題，藉此動員大眾對於特殊議題的關注，爭取認同、改變意向進而轉變其態度，累積更多的民意基礎，藉以獲得支持，贏得選舉的勝利，取得執政權，最終落實理想以及將議題轉化為實際政策的產出。

不論是消極或積極的作為，政黨與利益團體的相同處皆在於影響實際政策的制訂與修正，不僅保障其利益，更使其所關注的議題與政策能得以獲得大眾支持，進而成為政府最終所制訂的政策。然而，兩者的不同處在於，利益團體最終是以其自身利益做為政策考量的依歸，政黨則是以執政為其唯一的目標，透過執

⁴⁷ James Madison, *The Federalist* (New York : Modern Library , 1787) . p.54.

⁴⁸ L. D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New Jersey : Transaction Books , 1980) . pp.9-11.

⁴⁹ S. Neumann, " Toward a Comparative Study of Political Parties," in H. Eckstein and D. E. Apter , eds., *Comparative Politics : A Reader* (New York : The Free Press , 1963) . p.352.

政，才能落實政黨的理念，不僅是獲得多數民眾的支持，更能將其關注的議題，轉化為實質政策並予以實踐。

第二，政黨扮演社會化與動員的角色。政黨的任務在於提名與競選，藉由競選活動使得政黨成為形塑政治教育與社會化的機制，而政黨透過黨綱與議題的設定，表達價值與立場，進一步動員黨員來強化支持。然而政黨在制訂其黨綱與大政方針時，不僅關注國內情勢的發展，歸納與推演出可供思考的議題、法案與政策外，更是透過分析國際社會的理念、價值、規範等，將之納入到政黨實際產出的議題與政策方針之中，藉以強化政黨的思維，更扮演國際社會與國家內部在形塑信念與理念接軌的媒介。

此外，黨員與民眾亦可從政黨所推動的議題領域與政策的範疇之中，獲得不同於以往甚至於更為深入的理解，這其中包括新的觀念（全球化相關議題）、普世的價值（民主的落實）、特殊的議題（生態保育）等。藉由政黨的宣傳，使得大眾的思維更為多元，關注的領域亦更加廣泛，無形中也提供大眾學習的場域，進而促成個人的社會化歷程。

第三，政黨扮演教育大眾的角色。基於上述兩點的分析可知，政黨提供大眾進行學習新觀念與普世價值的場域，更進一步而言，政黨成為教育大眾獲取知識的媒介之一。透過爭取民眾的支持與認同，政黨不僅強化與累積民意，更是形塑民眾的政治態度，藉由傳遞知識與信念的過程，同步展開教育民眾的契機。對於大眾而言，在接受政黨所提出與推展的理念與信念之際，不僅成為受教者，亦開啟其認同政黨行為之旅。

根據上述學者的論述可知，政黨是將社會力量與意識型態轉化至政府部門成為決策考量的媒介之一，更是表達民眾需求、匯集利益以及教育民眾關注相關議題的組織，準此，政黨扮演著傳遞理念與價值的角色，成為社會化傳遞理念的媒介。再者，政黨

的最終目標在於取得執政權，一旦成為國家的執政者，其所關注的議題與政策的修訂，將更易於實現。

肆、知識社群

在第三章中，簡略說明 Hass 對於知識社群的定義，此處則是深入闡釋其對於國際社會化的重要性。根據 Hass 的定義，雖說知識社群是由來自於不同領域與背景的專家所組成，他們還需具有以下的特徵：分享一套規範與規則的信念，用以對於社群成員的社會行動提供價值基準（value-based）的理性；分享因果信念，用以提供說明介於可能性政策行為與所欲結果產出之間的聯結基礎；分享概念與可性度；提供知識社群成員間分享相互檢證的理解；提供分享知識的途徑。⁵⁰

亦即，知識社群不僅傳遞理念與價值，更希冀將其轉化為政策產出，藉由直接影響決策者的認知，轉化其對於利益的態度，進而影響國家的政策，準此，透過跨國性的知識社群成員來影響其他國家的利益與行為，不僅增進國家行為與國際政策協調的聚合，使之符合知識社群的因果信念與政策偏好，這更是其所欲達成目標。

此外，知識社群在政策的演進過程中，扮演著建立與制度化議題領域的角色，而政策的演進過程包涵幾個主要的步驟：政策的創新（議題設定）、擴散（政策執行）、選擇（政策的評估）、持續（政策的變遷）與政策的終止，知識社群便在上述步驟之中，展現其影響力，進而促成政策的產出。當然，知識社群希冀將其所傳遞的知識轉換成實際政策的產出，除了能顯現其所推動的理念之外，若能成政策執行者，將更能結合理論與實務的作為。

一、政策創新階段

⁵⁰ Hass, op. cit., p.3.

知識社群在此一階段，透過建構特定議題的政治爭論範圍、定義國家利益的範疇以及設定標準來形塑政策的創新。根據 Hass 所討論特定議題的政策個案——戰後經濟管理、武器控制、污染管控、以及貿易管制議題——用以闡釋政府所考量的利益、政策目標以及採行何種方式來引導政策協調，而知識社群則是在特定議題中，發揮影響力。⁵¹

以武器管制議題為例，知識社群扮演構築議題領域的角色，藉由維繫國際安全與國家利益來影響與形塑國家決策者的認知，亦即，避免核武戰爭所帶來的災害，透過武器管制來產生新的共同利益，從而建立起國家領導者新的認知。在維持國際社會穩定的共同理念下，國際社會成員基於此一共識，重塑國家利益的結構，而知識社群則是逐步改變決策者對於國際議題的認知與建構集體性回應，透過議題設定來影響國家利益的認知，改變或強化決策者的意向。

二、政策擴散階段

知識社群一方面透過跨國性的溝通管道藉以與其他國際組織、專家與知識社群構成理念與價值的聯結，另一方面則是將這些理念與價值轉化為國家政策的思維，藉由政策的載體而將理念與價值散播。亦即，政策的產出與擴散就等同於理念與價值的散播，知識社群則是扮演中介媒介的角色，藉由各國知識團體間的跨國性連結，相互溝通新理念與政策之革新，並企圖影響各自的政府作為。

三、政策選擇階段

⁵¹ Emanuel Adler and Peter Hass, "Conclusion : Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program," *International Organization*, Vol.46, No.1 (Winter, 1992), pp.375-378.

在政策的評估階段，知識社群則是重新評估其所設定之議題能否成為政策產出的因素，倘若形成政策產出，則思索如何維持政策的持續執行，然而，對於無法形成政策的因素，不僅找出關鍵所在，進一步誘發行為者建立國內與國際共同目標的政治聯合，並藉由知識社群所提出的忠告來喚起更多的共鳴，重新抑或強化議題的設定來影響政策的選擇。不過，此一過程涉及高度政治性的階段，知識社群影響力的施展有其侷限性。

四、政策持續階段

知識社群在成功推動的議題形成政策產出之後，其所關切的焦點在於如何讓政策持續，準此，透過資訊與知識的引進與融合，不斷的與國際社會的潮流接軌，讓政策維持其可行性與需求，再者，將不適當與產生負面效果的政策，一方面提供調整的建議，並尋求修訂政策的支持力量，另一方面則依政策存在的正當性與否，透過影響立法部門終止該政策的執行。不過，上述的作為，皆有賴於知識社群成員間的高度共識及其所展現的說服力而定。

據此，政策演進的過程如同學習的歷程，此種學習過程不僅是新資訊的獲取，亦是接受連結因果關係的革新之道。當然，知識社群在影響政策制訂的同時，不僅接受到新的資訊與知識，更將其轉化為實際作為，希冀注入國家政策之中，使其背後所蘊含之理念、信念與價值，予以擴散，據此，知識傳遞的網絡亦隨之呈現。

表 4-2 則是筆者藉由知識社群的角色、新現實主義途徑、新自由制度主義途徑以及建構主義途徑來分析政策轉變的模式，藉以理解不同分析途徑所呈現出的歷程與結果。

表 4-2：研究政策轉變的途徑

研究途徑	分析層次與研究領域	影響政策轉變的因素	機制與效果的轉變	主要行為者
知識社群的角色	跨國層次； 國家行政部門與國際制度	知識、因果與規則性的信念	資訊與學習的散播；決策型態的轉型	知識社群、 個別國家
新現實主義途徑	國際層次； 在政治與經濟體系中的國家	能力的配置； 行動的成本與利益分配	技術的轉變與戰爭；國家權力資源的轉型	國家
新自由制度主義途徑	國際層次； 在全球體系下的國家、國際組織	國際制度與國際組織的規範、互賴關係	國際合作的型態；自由市場與國際制度的擴展	國家、 國際組織
建構主義途徑	國際與文化層次；權力結構、社會學習、集體認同	國際體系結構、國家利益	共同體的建構； 國際體系的轉型	國家、 權力菁英

資料來源：作者自製

根據表 4-2 的分析可知，從知識社群途徑來分析政策的轉變，其分析層次不同於其他三種研究途徑，主要是以跨國層次為分析主軸，而且聚焦於政策制訂的行政部門，透過資訊與學習歷程的擴散來強化知識的傳遞，其目的在於決策型態的轉變，亦即，政策產出的改變。

總之，不論是行政層次所探討的國際體系與高峰會及跨政府會議的召開，透過國際層次的結構與互動，呈現出國家行為者走向國際合作的態勢，或是立法層次所論及的國際承諾法制化與內化的歷程，展現國家行為者不僅遵守國際規範，更闡釋為何遵守的核心價值，以及非政府層次所探討之非政府組織、利益團體、政黨與知識社群所扮演傳遞理念、信念及價值的角色，都直指一主體性內涵，亦即國際社會化的主體性內容---國際合作。

準此，從分析國際社會化的層次觀之，行政、立法與非政府三個層次不僅充實此一概念進入理論的操作化階段，更引發國際社會化分析的指標。以下便進入建構國際社化理論的分析變數。