

第五章 國際社會化的主要變數分析

本文藉由國際社會化主體性內容的形塑與分析，提供國際社會化概念的經驗性指標，國家行為者之間透過國際規範的建立、散佈與內化的歷程，凝聚信念與理念的共識與認同，強化共同利益的認知，藉由合作的動力來強化國際社會化的歷程。亦即，作者提出分析國際社會化的主要變數來闡釋建構理論的通則，藉以詮釋國際社會化理論的分析。以下便透過分析國際社會化的主要變數來闡釋其主體性的內容。

第一節 霸權國（強權國）的影響

根據本文對於國際社會化的定義，國際社會化是指引導一個國家朝將國際環境所構築的信念與規範予以內化（internalization）的學習過程。當然，這與國際體系的結構相關，亦即，在兩極對抗的時代，霸權國具有主導規範建構的影響力，而在多極體系的架構下，強權國家則扮演霸權國形塑規範的角色。

準此，霸權國在國際社會與國際體系的系絡中，扮演著何種角色？根據 Kindelberger 的論點，他將霸權國的型態分為仁慈的霸權國（benevolent hegemony）與強制的霸權國（coercive hegemony）兩種。¹前者是基於維持國際秩序穩定的意願與責任，擔負起公共財的提供，例如國際援助、財政支持、核武保護傘、世界警察等，並不需要其他國家的共同負擔公共財的成本，亦即，除霸權國之外的其他國家皆能只享利益而不必負擔維持體制的義務，而其體系型態較為分權。後者則是反應國際社會無政府

¹ Kindelberger, op. cit., pp.287-304.

狀態的特質，霸權國則是透過嚴厲的手段與自利考量，尋求權力的與利益的極大化，雖然強制的霸權國也扮演著公共財的提供者，卻是基於提升自身淨利益為目的，透過霸權國自身的優勢力量，強制要求其他國家提出貢獻，亦即，在其領導之下，要求其他國家一起承擔公共財的成本，其體系型態則是較為集權。

此外，William T. Bianco 與 Robert H. Bates 則是將領導者（亦即霸權國）依其能力區分為強大的領導者（enhanced leader）與有限的領導者（limited leader）兩種。²強大的領導者提供策略抉擇給其追隨者，藉由獎勵與懲罰的手段來達成目標，透過分配利益給合作的參與者以及不分配利益給背叛者的方式來提供誘因，強化合作的態勢。有限的領導者因其能力有限，僅能匯集抉擇的產出，無法辨識個別追隨者的策略抉擇，透過獎勵或懲罰的手段僅能對採取相同抉擇的團體施行，而無法針對個別行為者。

基於上述的論點可知，霸權國扮演著維繫國際體系穩定與提供公共財的角色，不論其型態為何，其目的皆在於穩定的國際環境，才能形塑合作的態勢，進而增進國家利益，再配合其自身的能力，透過利益配置與懲罰的手段，約束追隨者的行為，強化合作的歷程。以下再就霸權國的思維邏輯與其功能展現，提出分析。

壹、霸權國的理性思維

對於任何一個國家行為者而言，其決策的最終考量在於：在既定的利益與目標下，極大化其效用的可能，這是基於理性的思維。然而，對於尋求成為霸權國的行為者而言，除了要有意願外，還需具備能力，亦即，提供公共財用以維繫國際社會穩定的能力。再者，公共財的提供需獨自擔負成本，雖說霸權國有負擔成

² William T. Bianco and Robert H. Bates, "Cooperation Design: Leadership, Structure, and Collective Dilemmas," *American Political Science Review*, Vol.84, No.1 (1990), pp.137-138.

本的責任因素在內，深究其因，卻也有著理性思維的脈絡---著眼於長期的獲利，霸權國對於公共財的供應，或許在短期的評估與實踐上是耗費成本且獲利不如預期，但在長期維繫制度或合作態勢的運作下，卻是強化霸權國的權力與影響力。以下便從公共財的提供為分析的起點，來剖析霸權國的理性抉擇。

對於每一個國家行為者而言，都想當搭便車 (free-rider) 的投機者，而不願意負擔成本提供公共財，亦即，面對其他的行為者，都希冀對方能提供公共財，而自身卻可在不必擔負義務的情形下，獲得利益的增加。所以，每一行為者皆處於對稱的賽局 (symmetrical game) 中，³在囚徒困境 (prisoner dilemma) 的架構下，進行互動。不論是行為者 A 或是 B，都希望對方能提供公共財，而自己就能在不需負擔義務的情形下，獲得最大的利得。每一行為者的偏好排列順序如下：DC > CC > DD > CD。(如圖 5-1 所示)

囚徒困境賽局		B	
		合作 (C)	不合作 (D)
A	合作 (C)	3, 3	1, 4
	不合作 (D)	4, 1	2, 2

4：最佳偏好結果
 3：次佳偏好結果
 2：次差偏好結果
 1：最差偏好結果

圖 5-1：霸權國與其他國家所面臨之囚徒困境賽局圖

準此，每一行為者均採取不合作的態度，直到公共財被提供之後，便可以獲利而不必出力，達到最佳的偏好結果，所以，行為者的最佳優勢策略就是本身採取不合作，而寄望對手採取合作

³ 對稱賽局是指參與賽局的行為者，皆面對相同的偏好順序做出抉擇。

的策略 (DC)。但是，每一行為者皆採取最佳優勢策略的結果，將使得各自都獲得次差的偏好結果 (DD)，長期而言，國際社會將無法符合因互動頻繁所牽動的互賴關係，以及合作態勢的開展。據此，霸權國的存在是需要的，一方面可解決公共財提供的問題，另一方面更可化解行為者間所面臨的囚徒困境，進而強化國際合作的態勢，有助於社會化的歷程。

就霸權國的短期策略觀之，雖然付出較多的成本與義務來提供公共財，亦即，是採取最差的偏好結果為其策略 (CD)，藉以增進國際的合作，但長期而言，霸權國卻能依此而主導議題領域，進而建立霸權體制。在霸權體制內，成員國為了不需負擔成本而獲得公共財，成為搭便車者，都成為霸權國的追隨者，服膺體制的規範與約束。對於霸權國而言，透過規範的建立，逐漸使其追隨國認同其權力，並藉此將公共財的供應，由單一國家的負擔逐步轉嫁至所有成員國承受，亦在此一過程中，不僅建構霸權國的權威，更削弱追隨國的搭便車角色，逐漸使其成為公共財的負擔者之一。

此外，霸權國亦掌控體制成員的加入，透過扮演資源 (公共財) 守門者的角色，設定篩選門檻，這含括意識型態的一致性 (例如採行民主政治或是共產主義等)、共同負擔義務 (集體安全或是公共財的負擔)，以及藉由資源配置做為成員國的獎勵，或是以懲戒的方式來懲罰成員國不合作的態度與作法，使得霸權國主導體制的運作，展現其意志與策略的落實。

再者，對於追隨國而言，因霸權國成為主導體制運作的權力象徵，使得其所面臨的賽局已轉變成為懦夫賽局 (chicken game)，而霸權國仍是面對囚徒困境，兩者形成不對稱賽局 (asymmetrical game) 中的紙老虎賽局 (called bluff game)。亦即，在霸權體制下，對於霸權國 (A) 而言，倘若追隨國 (B) 威脅將採取不合作 (D) 的態度，因其身處於霸權國所建立的體

制之中，A 國瞭解 B 國處於懦夫賽局之中，所以 A 國理解 B 國的態度是唬人的，事實上，B 國選擇不合作的可能性低，因為 B 國採取不合作態度的前提在於 A 國主導並採取不合作的策略，但是雙方會形成最不願意產生的偏好結果 (DD)，準此，不論 A 國採取合作或是不合作的策略，B 國都被迫選擇採取合作的策略抉擇，亦即，雙方形成 (DC) 或是 (CC) 的偏好結果。(如圖 5-2 所示)

紙老虎賽局		B	
		合作 (C)	不合作 (D)
A	合作 (C)	3, 3	1, 4
	不合作 (D)	4, 2	2, 1

A 為霸權國，面臨囚徒困境
 B 為追隨國 (成員國)，面臨懦夫賽局

4：最佳偏好結果
 3：次佳偏好結果
 2：次差偏好結果
 1：最差偏好結果

圖 5-2：霸權國掌控體制後與追隨國之紙老虎賽局圖

由上述的分析可知，霸權國所提供的公共財僅限於體制內的成員國，這並不符合公共財的不可分割性以及非排他性，反而成為用以箝制體制內成員的資源與利益，更體現霸權之所以願意負擔成本來提供公共財的原因，仍是基於長遠的國家利益作為考量的基準，其獲益卻更是遠大於享受體制資源的成員國。

貳、霸權國的作用

從國際政治歷史的脈絡觀之，霸權國是以不同的型態存在於國際社會之中，且經常在國際事務中扮演積極介入或調解紛爭的角色，甚至是建立規範體制、並對於破壞規範者給予懲戒與制裁，例如西元 2、3 世紀西歐地區的羅馬帝國、13 世紀中期中國

的蒙古帝國、16 世紀中東地區的鄂圖曼土耳其帝國、15 世紀中期至 16 世紀歐洲地區的哈布斯堡王朝、16 世紀中期至 17 世紀下半葉的荷蘭與西班牙、17 世紀後期至 19 世紀末國際性的英國霸權以及 19 世紀末至今全球性的美國霸權。

由上述的分析可知，除了英國與美國的霸權型態是屬於跨區域、幾近全球範疇外，其餘的霸權型態皆是以區域為其影響力的範疇，並未到達英、美兩國的層次。此外，18 世紀以前的霸權國皆是以武力鎮壓、殖民、征服進而建立帝國主義式的國際秩序為其手段，其目的在於提升國家自身的權力以及取得經濟生產要素。而英國與美國則是透過意識型態的認同、一致性的同質化歷程與和平解決爭端為其方式，建構起全球互動的網絡，不僅使其獲利，更強化國際合作的運作，維持國際社會的穩定。

準此，霸權國的作用則展現在以下幾個層面：

一、維繫國際體系的穩定

無論是帝國主義型態或是全球性（英國與美國）的霸權國，最為重要的工作在於維持其所屬或是建立的國際體系之穩定，即便是武力懲罰、規則的建立或是資源的分配，其目的在於建立霸權國的權威，並據此強化所屬成員國的認同與忠誠度，主導國際規範與秩序的建立，強化國際合作的開展。

二、增進國際互動

霸權國透過議題領域的推動，例如安全議題、經貿關係的開展、文化交流議題、環保議題、科技交流等，強化國際社會成員國間的往來，並對於相關議題進行互動，一方面提升彼此之間合作的關係，另一方面則在霸權國主導的互動網絡下，進行國際社會化的歷程，更進一步認同其權威與權力的象徵。

三、國際社會化的推手

霸權國透過其所擁有的資源（包括聲望、資訊）來強化成員國間的合作能動性，進而展現其扮演國際社會化推動者的角色。此種社會化的歷程可經由三種機制來達成，規範的勸服（normative persuasion）外在的誘導（external inducement）以及內部的再建構過程（internal reconstruction）。⁴而霸權國的角色便在此三種機制中，展現其影響力。

在規範勸服的歷程中，霸權國透過與次級國家（secondary states）菁英的接觸，藉由這些社會菁英內化霸權國所建構的規範與採行與其相符的政策，產生合作的結果。其因果關係主要是透過合法性的支配來達成，亦即，經由霸權國展現規範的勸服行為，導致次級國家的規範轉變，其路徑乃是經由菁英社群的驅策，形成政策的改變，以及將相關條約與規範予以內化至國家的法律結構之中，藉此達到國家的社會化。

再者，霸權國會透過經濟與軍事誘因而來誘導其他國家轉變政策方向。其因果關係來自於霸權國透過提升經濟利益與強化軍事層面的合作為誘因，使得次級國家重新評估其獲利與成本，促使其接受霸權國所提供之配置利益的建議，進而產生政策轉變，（當然，這是基於上述兩個領域的強迫性角色所形成的合作結果）最後導致規範的改變。

最後，霸權國透過直接干預次級國家內部的政治轉型來重新建構該國家的國內與國際政治層面的規範，主要是藉由次級國家進行國家內部的再建構過程中，（因內戰的結果抑或政治過程的重組）霸權國透過干預其轉型歷程，形成該國家在政策上的改

⁴ John G. Ikenberry and Charles A. Kupchan, "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, Vol.44, No.3 (Summer, 1990), p.284.

變，(當然，這是施壓的結果)最後導致規範的轉變。

由上述分析可知，霸權國家在國際社會化進行的過程中，在國際層次，主導國際規範與秩序的建立，透過勸服、誘導與再建構的歷程，將國際規範導入次級國家的行為曲目之中。而從國家內部層次分析，藉由與其內部的菁英接觸，強化其理念的傳輸，進行影響國家的行為。亦即，霸權國主導著理念與規範的結構成因，促成合作的態勢，強化制度的成因。

第二節 國家的學習

政治人物會從歷史的演進中吸取經驗進而引以為鑑嗎？此種學習過程會對於其所面臨的外交決策造成影響嗎？這也成為國際關係領域的學者所感興趣的研究方向。舉例來說，德國納粹向外擴張的行徑，著實影響英國首相艾登(Anthony Eden)在處理蘇伊士運河危機(Suez Canal Crisis)時的決策，越戰的結果，強化美國的政治領袖對於後來的波斯灣戰爭(Persian Gulf War)與波士尼亞內戰的理解，⁵九一一事件之後，對於美國甚至於全球都形成反恐的共識與機制的建立。此外，拜讀邱吉爾、羅斯福、尼克森、季辛吉等人的自傳或回憶錄，更可從中感受這些英、美著名政治家如何從歷史事件中獲取經驗，並據以判斷當下的局勢演變以及與之對應的決策。以下便就學習的歷程來分析國家學習的相關意涵。

壹、國家學習的定義

根據 Jack S. Levy 的說法，經驗性的學習是指信念的改變、

⁵ 王逸舟，*國際政治學---歷史與理論* (台北：五南圖書出版社，1999)，頁 353。

新觀念、技術與程序的發展，用以解釋與說明所涉及的經驗。⁶大部分學者對於學習的定義，皆聚焦於和平或合作的議題之上：Nye 認為學習只是與合作相關的可能結果，透過研究或經驗來發展知識；⁷ Janice Gross Stein 僅視學習是衝突減緩與解決的途徑之一，⁸而 Ernst B. Haas 則認為學習是管理互賴關係的途徑，準此，當新知識被用以重新定義國家利益之際，學習過程便從而展現。⁹ Andrew Farkas 則認為國家學習是一種存在於國際轉變而形成政策轉變的因果關係之中介過程。¹⁰

對於個別國家而言，學習的研究主要是聚焦於決策者信念的改變，進而導致政策的轉變，上述幾位學者的論述，皆將學習視為外交政策轉變的解釋，而國家行為者則是從國際環境之中，獲得學習的動因。準此，國家學習乃是介於國際轉變與外交政策轉變之間的過程，此一過程的核心鑲嵌著資訊傳達，亦即，個人將其從外部環境中所獲得的資訊，轉換到團體決策的機制中，達成政策轉換的歷程。

貳、國家學習的過程

根據以上的論述可知，國家的學習過程需說明幾個問題：¹¹第一，國家學習必須解釋介於由決策團體與國家知識（state knowledge，或稱集體知識）間所擁有知識的關係。第二，集體

⁶ Jack S. Levy, "Learning and Foreign Policy," *International Organization*, Vol.48, No.2 (Spring, 1994), pp.283-284.

⁷ Nye 將學習區分為簡單學習（simple learning）與複雜學習（complex learning）。前者指透過新資訊的使用，去調適達成目的的方法，而不會改變所設定的目標。後者則是對衝突情勢的認知產生轉變，導致目標與方法的調整，進而產生新的優先考量與交易情事；參閱 Joseph S. Nye, Jr., "Nuclear Learning and US-Soviet Security Regime," *International Organization*, Vol.41, No.2 (Spring, 1987), pp.371-402.

⁸ Janice Gross Stein, "Image, Identity, and Conflict Resolution," in Chester A. Crocker and Fen Osler Hampson, eds., *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1996), pp.93-111.

⁹ Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations* (Berkeley, CA: University of California Press, 1990), p.4, p.128.

¹⁰ Andrew Farkas, *State Learning and International Change* (Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press, 1998), p.1.

¹¹ *Ibid.*, pp.3-5.

學習理論必須解釋個體行為者如何將資訊轉換成政策的產出。第三，集體學習理論必須解釋，當若干條件改變時，個體行為者如何察覺決策環境中重要的變數。第四，集體學習理論必須解釋，何以一群人由其所考慮的方案中擇一為政策產出，假設此決策團體並不考量所有的可能性，他們必須解釋何以簡化其分析的過程。

準此，國家學習的過程，不僅是資訊如何轉換成政策的過程，更重要的是，如何將個人學習的歷程，推至國家層次。Philip E. Tetlock 提出五種分析途徑來詮釋國家學習的歷程：¹²第一，新現實主義途徑：學習是涵蓋理性的政策調適來回應國際環境的獎勵與懲戒。第二，信念體系途徑：學習包含行為者對國際環境意象認知內容的改變以及以最佳方式去處理環境的變遷。第三，認知結構途徑：學習是對國際環境意象認知結構的改變，此一改變是在更為複雜的領域（在一套信念中，會產生不同的爭論，而這些爭論之間又有程度上的不一致）與更具備自我批評的能力之中。第四，組織與政治文化途徑：學習包括在制度的程序或文化規範下的改變，以形塑政府何以回應國際事件。第五，學習效率的概念：學習應該是獲取比過往更具效率的能力，包括使用更為合適的方法，或是追求更為實際的目標。

參、國家學習操作化的歷程

國家學習的研究既是聚焦於外交政策的轉變，其核心問題在於：國家政策為何產生轉變？何時轉變？轉變的內容為何？進行轉變的場域為何？以及如何進行轉變？這些就構築國家進行學習歷程的操作化歷程。

一、國家學習的原因

¹² Philip E. Tetlock, "Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy : In Search of an Elusive Concept," in George W. Breslauer and Philip E. Tetlock, eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Boulder, Co : Westview Press, 1991) . p.22.

國家政策大抵區分為對外與對內兩個層次，亦即，外交政策與國內政策，不過，國家學習所牽動的政策轉變，主要還是以國家外交政策的產出為其研究的主體。對於國家領袖而言，若無法調適政策來因應環境的改變，最終將可能喪失其權威與權力，這也誘發國家學習的動因。所以，國家的外交政策形成轉變之際，亦是國家學習開展之際。

國家學習之所以產生的原因，可由以下幾點來分析：第一，國際環境是相當複雜，涵蓋國家行為者間的互動、彼此之間所涉及議題領域的交疊、非國家行為者的作為等，均會對於國家外交政策的產出造成影響。而且，國際情勢詭譎多變，政策的制訂更是需要順應情勢的變化做出調整，藉以增進國家利益。所以，國家行為者會展開其學習的歷程，包括與他國以及非國家行為者間的互動、理解與分析國際環境的狀態，進而學習融入國際社會。

第二，國際環境是具有高度的不確定性，此種不確定常是伴隨著國家政策制訂的結果而來。亦即，對於某一國家而言，當採取不同於其他成員國的政策產出時，該國並無法評估其所產生的影響，據此，國家行為者皆有誤解其他行為者意向與能力的動機，這將使得國際環境充斥著不安，準此，國家會學習調整其政策的實質意涵，用以避免因不確定性所造成的負面效應。透過國家學習，不僅能明瞭其他行為者的政策考量，更能調整本國的政策方向，不但能與國際社會接軌，更能降低因不確定性所造成的傷害。

第三，資訊的效應。政策制訂最終還是得由決策者來決定，當決策者接收到新的信念、知識與價值觀時，若其衝擊著固有政策的內容，且這些新知更能貼近國際環境的脈動，抑或重新定義國家利益，這亦會使得國家形成學習的能動性，並將上述的信念、知識與價值觀等，轉化成為政策調整或政策產出的內涵之

中，強化國家在政策作為層次的靈活性。當然，這種新知的傳遞，一方面來自於國際社會的互動，另一方面則可能是由國家內部的資訊接收媒介---專家、知識社群、政黨、利益團體---所引進，其目的皆是促使國家能在變動的國際環境中，展期國家的應變能力，透過政策的調整與轉變，將國家學習的內容予以展現。

由上述分析可知，基於國際環境的複雜性、不確定性以及易變性，國家藉由學習的歷程來提升調整政策制訂以因應國際環境的轉變，此外，來自於新的信念、知識、價值觀以及觀念的衝擊，使得決策者產生不同的思維，並將其落實於政策的內容中，展現國家學習的實質意涵。亦即，國家學習源自於認知結構的轉變，進而重塑國家利益的價值。

二、國家學習的時機

既然國際環境具有變動的特質，國家學習於何時開始，這是另一個值得探究的議題。分析國家學習的時機，主要是以時間來做為基準點，筆者將其區分為立即性與漸進式的國家學習時機。立即性的學習歷程表示，當國際社會出現重大爭議或事件需要國家行為者在當下做出反應的情勢之際，例如發生重大戰爭行為，國家行為者通常是在極為短暫的時間下做出政策反應，此時，大部分的行為者皆會依據最先做出政策之國家行為者的決策以及過往類似的決策環境所制訂的政策型態，作為學習與調適政策產出的範例，因為有時間的急迫性，此類型的國家學習，大多是扮演霸權國或強權國的政策追隨者。

漸進式的國家學習則是在沒有時間壓力的狀態之下進行，當國際社會出現新的觀念、知識、價值觀，並且逐漸累積能量，一方面成為國際環境轉變的因子，另一方面則是國家藉此重新定義國家利益的方向。國家行為者則是透過國際建制、國際組織抑或領導人的認知、專家、知識社群將其引導成為國家內部決策轉變

的因素之一，例如民主化的普世價值，成為中、東歐國家取得國際社會成員身份的標準，透過歐盟、北約組織等國際組織的運作，及其國內知識社群、領導人的推展，使得中、東歐國家藉由國家學習的歷程，將民主化轉化為國家的總體目標，紛紛走上民主政治體制的政治型態，進而改變其政策的方向，積極與民主世界互動。

由以上論述可知，不論是立即性抑或漸進式的國家學習，都是基於國際社會產生學習的時機所致，部分來自於重大的國際爭端亟待解決，部分則是由於新的知識形成政策調整的衝擊，促使國家行為者將其吸收、轉化為國家內部的價值分享，逐漸形成政策轉變的動因。

三、國家學習的內容

一般而言，國家基於不同的議題領域來強化其學習的歷程，例如武器管制議題、核不擴散條約（Nuclear Nonproliferation Treaty）成為美、蘇兩大超強國於 1950 至 1970 年間重要的國家學習內容，其目的在於降低衝突情勢、強化國際合作的推動。所以，國家所關注的議題不同，就會形塑不同的國家學習內容，據此，當前的國際社會呈現多邊的互動，這使得國家身處於交錯的互動網絡中，不僅吸收更多的資訊與知識，更藉由學習內容來重新定義符合國家利益的政策產出。

再者，不同時空環境下亦會產生不同的國家學習內容，包括安全、經濟、政治、文化、科技、生態保育等議題，皆為國際社會所關注的焦點。以二次世界大戰結束的國際環境為例，所有國家皆希望走出戰爭的陰霾，畢竟戰爭的過程與結果所帶來的災難是無法評估的，恢復與重建國際經濟秩序，成為國家間所欲學習的內容，透過布萊頓森林體制的建立來穩定世界經濟，重建國際金融體系，使得黃金與美元維持 1:35 的兌換比例，各國政府則

是以此比例用美元向美國兌換黃金，更藉此固定匯率，各國則是透過政策的協調來調整本國的匯率，藉以符合國際標準，穩定世界整體的經濟情勢。

所以，國家學習的內容主要是受到「對歷史的解釋」所影響，並非是直接受到「歷史事實」的影響。此外，行為者所採取的不同解釋途徑亦會產生相異的學習過程與內容。當然，學習的內容除了基於不同時空環境下會有不同的議題領域外，一個霸權國的推動以及國際建制與國際組織的運作與影響力更是展現國家學習內容的直接要素，否則，即使國家吸收新的信念、知識與價值觀，除非衝擊到國家利益的核心價值，不然仍是缺乏動力來調整政策。

四、國家學習的場域

國際建制與國際組織成為國家進行學習的最佳場域，因為，兩者皆具備能規定國家間相互合作與競爭的規則以及獲取資源的規範，透過這些規則、規範所形塑的權利與義務的約束行為，成為國家進入國際建制與國際組織的門檻，國家為了獲得國際建制與國際組織所提供的資源，藉由國家學習來達成取得成員身份的資格，待成為組織的一份子之際，又開啟另一波的學習歷程。

此外，國家間對於爭議與合作的議題，經常是透過國家間的高峰會議或是跨政府會議來進行協調，此種會議的舉行亦是提供國家學習的場域，會議中所做出的決議對於參與的成員都具有約束力，進而轉化為國家政策轉變的驅策力，透過國家彼此之間政策一致性的形塑，強化互賴關係的提升，鞏固國際合作的開展，更將新的理念、知識與價值觀落實於各個國家的實際政策制訂之中。

準此，國家學習的進行乃在於議題領域、政策調整所形成的

場域之中，例如規範、國際建制與國際組織建立的程序中以及跨國會議的召開等，用以解決行為者間所遭遇的衝突及爭議，或是藉以強化合作的態勢，透過政策的制訂抑或調整，使得國家學習得以開展與落實。

五、國家學習的方式

國家間展現學習的方式，主要是藉由彼此政策的制訂轉變、與協調來達成。亦即，國際社會透過對於某一議題領域的關注、國際環境產生轉變導致衝擊國家利益或是基於合作的前提，促使國家間進行政策調適的行為，藉由政策一致性的共識與作為給予該議題領域提供強力的後盾以及能量的來源，進而因應國際環境的轉變。此外，分析過往成功與失敗的政策經驗亦是學習歷程的開端，延續成功的政策作為或是修訂不適當的政策，強化國家學習的積極性。

再者，國際規範的建立亦是國家學習的展現方式之一，透過國際規範的確立與落實，展現國家行為者之間對於國際關係進行方式所抱持的理想，不僅如此，更能將此理想予以制度化、法制化，藉由政策的趨同及調整來形塑國家學習的意涵。

六、國家學習的分享

透國尋求合作的解釋途徑，亦可找尋出國家學習的分享脈絡。合作來自於行為者之間對事件或爭議起因的共同理解，進而誘發解決之道的分享，使得行為者的學習歷程得以開展。此外，上述對於事件或爭議的共同理解隱含著認同的因子，其因在於此種理解出於相同邏輯推演，這更是立基於相同的信念、價值觀與知識所構築的思維模式，亦成為行為者間共識的基礎。

所以，國家學習的分享，不僅涵蓋其政策制訂與調整的因果

關係，更是直接維繫著國家間共識的形成、認同的建立與鞏固、信念、知識與價值觀的轉化，以及展現國際社會化實質意涵的歷程。

綜合以上的論述，國家行為者藉由國際環境的轉變所形成的刺激因素，造成其認知內容與結構的改變，透過國家內部的決策過程，將所獲得的資訊、知識與價值觀，透過決策機制的運作，將其轉化成為政策產出的動因，使得國家行為者對於國際社會的轉變與國家利益的衝擊，做出適當的反應與政策的回應。不論從接收國際環境的刺激、自身認知結構的改變、制度化的機制運作、以致於政策的產出，都緊緊鑲嵌著國家學習的因子，這更促使國際社會化的開展。



第三節 共同利益的認同

國際社會化的運作因素之一，乃在於參與者的集體認同與共同利益的交會，透過認同與利益的結合，使得國家之間的行為能凝聚共識，建立集體的行動目標，促使彼此間的行為學習動因，達成國家社會化的推動，強化國際社會化的歷程。當然，此種共同利益的認知與集體行動的產生，必須由國家利益、認同途徑與集體行動三個層面所交疊而成。

壹、國家利益

國家利益就是國家整體的利益表現。現實主義論者認為權力就是國家利益，建構主義論者則是以認同來建構國家利益，國家

透過學習的歷程，產生共同的知識與理解，強化國際互動進而形塑國際規範來維護其利益的延續。亦即，國家行為者基於其意願以及信念的結合，形塑行動（互動）的能動性，此一行動包括了制度與規範的建立。然而，利益屬於意願的範疇，認同亦是來自於信念，所以，利益與認同的結合亦是產生行動的途徑。（如圖 5-3 所示）

國家基於意願、利益、信念與認同的結合，不僅形塑國家利益的實質意涵，更建立起制度與規範來維繫共同利益的價值，當然，也因之展現出不同的國家利益內容，這些內容包括：

一、安全利益

安全利益指涉一國生存與發展最為核心的利益，包涵兩個層面，第一，保障領土完整，不受外來的壓迫與侵犯，進而維護國家主權的獨立性。第二，維護國家的戰略安全，亦即，避免國家捲入軍事衝突與戰爭之中。當國際社會的成員都免於安全的顧慮，國家才能持續的存在與發展，國際社會才能維繫穩定的環境，提升國際互動、互賴與合作的契機。

二、經濟利益

經濟涉及一國生存與發展的物質要素，國家的經濟利益啟動國家發展的動能，所以，保障經濟發展的必要條件就成為提升國家經濟力的能量。在對外關係層面，國家必須在國際的經濟互動行為中，維護本國在國際社會及世界經濟體系下的相對位置，保障對外貿易、投資、貨幣匯兌的穩定發展與成長。

三、政治利益

國家的政治利益主要是維繫既有的政治制度、防止外來勢力

的干涉以及拓展國際社會的地位與影響力。亦即，主權獨立與完整的維護、積極參與國際事務藉以提昇在國際社會的角色扮演，都是維護與增進國家政治利益的方向。

四、文化利益

一國的傳統文化觀念、價值觀、宗教信仰以及意識型態，皆是構成文化的要素，更是直接衝擊文化利益的核心部分。所以，傳統文化的保持、價值觀的確立、宗教信仰的自由以及意識型態的維繫與重構，皆是一國文化利益之所以組成與強化的指標。

國家利益透過安全利益、經濟利益、政治利益與文化利益所構築而成，藉以形塑國家整體利益的意涵，國家行為者透過認同的集體性，進而建立起整體性的利益目標。

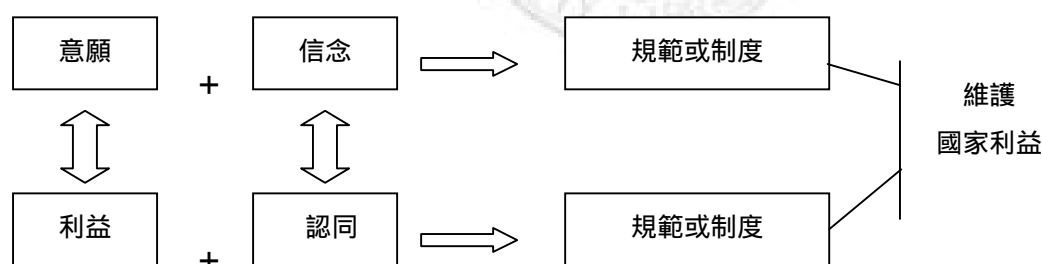


圖 5-3：利益建構圖

貳、認同途徑

無論是弱的認知論抑或強的認知論都強調國家的認知結構是來自於利益的驅使與建構，透過議題領域的驅動，誘發利益的能動性，基於維護或增進國家利益的前提，促成國際性的行為，這是認同途徑的過程。而 Wendt 則是區分統合認同 (corporate identity) 與社會認同 (social identity) 兩種類型的認同模

式。¹³

一、統合認同

此一認同是源自本質的 (intrinsic) 自我組織的特質，藉此建構行為者的個體性。對於人而言，認同乃意指良知的經驗與主體；就組織而論，則是指涉其組成的個體、物質資源、分享的信念以及呈現出個體之所為「我類」功能的制度。據此，統合認同含括以下幾種利益或態度：¹⁴第一，物質安全，包括其組成成員的差異性。第二，世界關係下的本體安全或可預測性，用以創造穩定的社會認同的慾望。第三，對於其他行為者使用強制力的認知。第四，蘊藏於集體層面的發展，用以追求人類更佳的生活。

準此，統合認同提供涉入所有行動的動機能量，亦是源自於個體本質的特質，推至國家層次，信念、知識與利益形塑出統合認同的意涵。

二、社會認同

社會認同是指某行為者用以從其他行為者的觀點來探究自己的多套方法，是一種社會目標的展現。社會認同具備個體與社會結構的特質，透過認知基模 (cognitive schemas) 使得行為者能夠決定自己的身份以及在社會角色結構中的地位。¹⁵然而，某些國家的認同與利益的關係是來自內部社會的價值，例如民主、自由，有些則是由國際社會所形塑，例如霸權國或平衡者角色的扮演。

所以，認同是一種連續參數 (continuum)，行為者藉由利己

¹³ Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and The International State," *American Political Science Review*, Vol.88, No.2 (1994), p.385.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*

(egoist) 與一致的忠誠度涉入其中。

三、集體認同

集體認同意指多邊的認同，會因議題、時間與地域的不同而有差異，Wendt 則以結構系絡 (structure contexts)、體系的過程 (systemic processes) 與策略實踐 (strategic practice) 來形塑集體認同的機制，¹⁶筆者則是將意識型態涵蓋在內。

(一) 結構系絡

區域的結構或是全球國際體系構築國際互動的系絡，此一系絡可能會遏止或有助於集體認同出現的能動性。不論是新現實主義論者物質語意下的結構，抑或建構主義論者強調互為主觀的結構，都闡釋集體認同包括分享理解、期望、知識、物質資源與威脅，用以定義利益與認同的內涵。所以，當體系內的衝突越益升高之際，國家將更加防衛利己的認同，基於相對獲利的思維來形塑集體解決問題的動機。

(二) 意識型態

不論是何種認同型態，意識型態的一致性亦是一項重要的分野指標，冷戰時期的美、蘇兩大集團的對抗，即是一例。不論是政治層面的民主與共產、獨裁的對立，還是經濟層面的市場經濟與管制經濟型態的分立，都說明意識型態形塑集體認同的重要性。

(三) 體系的過程

上述的結構會藉由規範的實踐形成再製與傳遞，透過互賴行

¹⁶ Wendt, op.cit., pp.387-391.

為的頻繁以及國內價值的跨國性傳遞來推展。亦即，透過貿易行為、成產要素的流動、核戰與生態環境破壞的威脅，以及文化與政治層面所展現的特質來建立體系互動的規範與價值，進而形塑集體認同的歷程。

(四) 策略實踐

國家間之所以進行互動的策略考量，主要是基於行為與語意 (rhetorical) 的溝通方式所致。行為的溝通方式是基於合作的契機，亦即，在重複互動的賽局中，避免彼此的報復行徑以及互惠性的考量，藉由學習與互動力成而形塑認同。語意的溝通方式則是透過行為者間的對話、討論、勸服、教育、政治議題的爭辯來增進互動的作為，行為者從中獲得重新定義其認同與利益的目標，進而強化集體認同與共同利益的驅動力。

參、集體行動

社會或體系內部存在著不同的行動結構，此乃基於各種行動中所涵蓋的資源不同、行動各異以及背景差異所致。在同一時間內，由許多行為者所共同採取的相同行動，即為集體行動。據此，任何行動都具有其目的，集體行動則是來自於權利或資源讓渡的行為、因信任關係以及對多數行為者產生影響的事件，所形成行為者間互動行為的交疊。

所以，將行為者推至國家層次，國家基於利益的評估、信念與知識的接收、信任關係的延展以及認同的形塑，進而產生集體的行動，透過一致性的立場表達與行動表現，用以解決集體性的問題，最終建立制度規範來強化此種行動的內涵，亦即國際合作的常態性。

根據上述的分析可知，共同利益需在幾個要素的交互作用下

而產生，外部環境的轉變導致直接或間接衝擊國家利益的核心，這包括重大事件或戰爭的發生、信念與知識的傳播、認同的轉變等，進而形成集體行動的內涵，亦即，重塑安全、經濟、政治與社會文化利益的內容。

而 Liesbet Hooghe 與 Gary Marks 認為此種共同利益的展現場域，主要可由以下幾個指標來建立：戰爭、經濟利益、文化以及政治制度。¹⁷

就戰爭的影響而言，直接衝擊國家的生存與發展，一方面，戰爭會創造出一種「我類對抗他者」的心態與社群的集體認同，有助於將不同的社會團體整合於多族群的社會之中，就如同美國與蘇聯的內部情形。以國際環境觀之，戰爭的發生，直接形成國家間的對立與對抗，進而強化不同集體認同下的衝突，維繫各自集團的共同利益。另一方面，基於對戰爭所產生的負面影響，使得國家間會尋求透過合作機制來降低因資訊的不確定性所形成的誤判，並藉由制度的運作，降低戰爭發生的可能性，並創造出共同的利益。

在經濟利益的層面，主要關鍵在於合作條件的創造。透過制度的建立，能夠提供國家行為者之間尋找出共同利益的場域，而共同利益含括了資源的分配，進而強化了合作的可能性。此外，在「複合式相互依賴」的概念運行下，國家間議題層級的消失以及變得更具多樣性，這意味著國家之間各類問題並無等級之分，而且，議題本身也呈現出多樣性的態勢。亦即，軍事安全已不再成為國家之間最為重要的議題，經濟議題在多元且複雜的互動網絡中展現其重要性，更強化經濟利益的集體性。

若就文化層面分析，集體認同的建立來自於語言、族裔、宗

¹⁷ Liesbet Hooghe and Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Union* (Boston : Rowman and Littlefield , 2001) . pp.60-65.

教信仰的同質性以及社會交易的過程。不過，在多元化的國際社會中，共同的認知取決於經驗與文化的分享，此一分享的歷程來自於成員國與參與者之間在社會與經濟層面的互動所致，藉由多元化、多重管道的互動，不僅強化文化的同質化，更深化認同的建構。亦即，行為者間的文化同質性越高，價值觀與意識型態的一致性也相對提高，這將更助於共同利益的形塑。

正式的政治制度，就國內層次而言，涵蓋議會、行政部門、法院等，不僅建構了認知的符號與形象，更提供了政治參與以及政策制訂的管道。就國際層次而言，政治制度隱含合作的場域，國家行為者之間透過制度所建構的機制，進行決策的歷程，達成共識的凝聚，其中亦涵蓋了決策與合法性機制。

總之，國際社會的共同利益，不僅透過國際與國內環境的管道來形塑，其中亦涵蓋信任、勸服、互惠、利益與意願等促成合作進而展現社會化歷程的因素在內。

第四節 國際組織的作用

個人政治社會化的過程，會受到家庭、學校、同儕團體、大眾傳播媒體等媒介的影響，對於個人在政治行為定向的學習與政治行為模式的形塑，形成不同程度的效果。對於國家而言，影響其國際社會化的媒介，則是聚焦於國際組織的運作。國家透過與媒介的互動及其所展現的影響力，使得國家產生如同心理學理論中的學習、認知與社會認同的效果。¹⁸

¹⁸ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It-The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2 (Spring, 1992), pp.391-425; Colin H. Kahl, "Constructing a Separate Peace: Constructivism, Collective Liberal Identity, and Democratic Peace," *Security Studies*, Vol.8, No.2-3 (1999), pp.94-144.

國際社會化的過程需要在社會化媒介與被社會化的行為者間產生結構的不對稱 (structural asymmetry) 狀態。¹⁹亦即，媒介扮演著資源守門員的角色，行為者為了獲得取得資源的資格，將會採取由社會化媒介機制所建構的信念與規範。透過這種對結構依賴的誘導，產生成為國際社會成員的學習過程，一方面是為了避免受懲戒，另一則是希冀獲得酬庸，其最終目的在於政治目標的達成，這意味著國家行為者會基於理性的思維，透過學習的過程，達到自利的最大化。

根據本文的定義，國際社會化的媒介是以國際組織為主要的分析對象。何謂國際組織？M. Duverger 認為國際組織可被視為制度下的形式，透過法律或是人類傳統所建立的社會組織結構或是集體形式。²⁰M. Wallace 與 D. Singer 則是透過以下三點來解釋跨政府國際組織的構成要素：第一，此組織至少由兩個受國際社會成認知國家組成，透過協定的簽署，證明其正式存在的基礎；第二，必須定期召開大會；第三，需設置常設秘書處及永久總部確保工作的運作。²¹所以，國際組織是透過兩個或兩個以上的國家，透過協議而建立規範與原則，約束參與成員國的行為，並規定其權利與義務範圍的制度，其目的在於促成國際合作的契機。

國際組織的成因為何？筆者歸納分析包涵以下幾個原因：

一、政治情勢的發展

回溯國際社會的歷史脈絡，拿破崙戰後的國際社會，透過維也納會議的召開及其所揭示之正統原則、恢復原狀與補償原則的運作，使得歐洲維持長時間的穩固和平，卻也藉由歐洲協調制度

¹⁹ Lake, op. cit., p.117.

²⁰ M. Duverger, *The Study of Politics* (London, England: Nelson, 1972). p.68.

²¹ M. Wallace and D. Singer, "Intergovernmental Organization in the Global System 1815-1964," *International Organization*, Vol.28, No.2 (Spring, 1974), pp.239-287.

的建立，保障採行保守主義的各王室的利益。維也納會議雖是一跨政府會議的形式，卻也含括國際性談判與協商的本質，更是促成國際協調制度的組織形式，亦即，由俄國、普魯士與奧國於 1815 年所組成之神聖同盟 (Holy Alliance) 以及英國、由俄國、普魯士與奧國所組成之四國同盟 (Quadruple Alliance) 的建立，這更開啟同盟形式的國際組織型態。

之後包括俄國、德國與奧國所組成的三皇同盟 (The Three Emperors' League, 1881)、德國、義大利與奧國所建立的三國同盟 (The Triple Alliance, 1882)、英國、法國與俄國於 1907 年所形成的三國協約、1919 年成立的國際聯盟 (League of Nations)、1945 年成立的聯合國 (United Nations, UN)、1950 年成立的北大西洋公約組織 (North Atlantic Treaty Organization, NATO)、1972 年成立的歐洲安全合作組織 (Europe Conference for Security and Cooperation, ECSC)，均是因當時的國際政治情勢轉變之際，國家間基於共同利益的維繫或穩定國際體系，建立具備軍事同盟或是政治聯盟形式的國際組織。

二、經濟情勢的需求

國際社會於 1870-1880 年所遭遇的經濟大蕭條，以及 1929 年的世界經濟大恐慌，均使得國家間紛紛築起關稅障礙、透過降低幣值以及補貼本國產業、限制配額等非關稅貿易障礙等方式作為解決之道，此種方法卻形成更為嚴重的經濟衰退，於是在英國及美國藉由國際組織的作用，來協調國際金融與貿易政策、穩定國際金融體系的秩序。例如 1944 年建立的布萊頓森林體制、國際貨幣基金 (International Monetary Foundation, IMF)、國際復興與開發銀行 (International Bank for Reconstruction and Development)、1947 年建立的關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 以及 1995 年所成立的世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 等，皆是

當時國際經濟情勢陷入衰退與形成危機之際，國際社會透過霸權國的領導，以集體的力量來解決所面臨的經濟情勢的巨變。

此外，對於經濟領域的整合態勢，亦是形成國際組織的經濟因素之一。在 1960 年代，經濟學者 Bela Belassa 曾提出幾種區域經濟整合的發展模式，根據其所提出的建議，在經濟領域的整合歷程中，提供不同程度的建議。貝拉薩依照整合程度的不同，提出五個階段，²²

- (一)「自由貿易區」(free trade area): 採取非關稅及貿易配額的措施。此階段為經濟整合的起步，參與國主要針對關稅的廢除與配額設限達成共識。
- (二)「關稅同盟」(customs union): 除廢除關稅外，參與國對於非參與國設定共同的對外關稅措施。
- (三)「共同市場」(common market): 除了採取廢除關稅、共同對外關稅之外，允許參與國間在生產要素---資本、勞務、人力等的自由流通。
- (四)「經濟同盟」(economic union): 參與國間形成一致的經濟政策，並進一步形成固定的匯率及相同的財政與貨幣政策，換言之，朝向單一貨幣的目標邁進。
- (五)「全面的經濟整合」(total economic integration): 除了前述的各項關稅、政策的一致性外，此一階段乃屬於經濟整合歷程中，最高及最終的型態，意指參與國在經濟政策與財政及社會政策方面，均已到達一致性的共識，亦即在政策、政治機構上均已形成統一的境界。

在國際社會發展的歷程中，早在 1823 年就已經出現關稅同盟的經濟合作型態，1958 年歐洲經濟共同體的建立則是開啟另一波經濟整合的趨勢（如表 5-1 所示）。準此，國際組織的型態更在經濟整合的推波助瀾下形成並展現其作用，強化國際社會成員間的利益整合以及合作的態勢。

²² Bela Belassa, *The Theory of Economic Integration* (Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1961) . p. .

表 5-1：各區域經濟整合發展的歷程

區域 年代	歐洲地區	美洲地區	其他地區
1823-1833	Bavaria-Wurttemberg Customs Union		
1828-1831	Middle German Commercial Union		
1834	German Zollverein		
1834-1854	Tax Union (Steuerverin)		
1838	German Monetary Union		
1847	Moldovian-Wallachian Customs Union		
1848	Swiss Confederation		
1857	German Monetary Convention		
1865	Latin Monetary Union		
1875	Scandinavian Monetary Union		
1944	Benelux (Customs Union between Netherlands and the Belgian-Luxemburg Economic Union)		
1948		Gran Colombia	
1958	European Community		
1960	European Free Trade Agreement	Central American Common Market ; Latin American Free Trade Association	
1967			Association of South East Asian Nations
1969		Andean Pact	Southern African Customs Union
1972			West African Monetary Union and Economic Community
1973		Caribbean Community	Tax Unique System
1975			Economic Community of West African States
1979	European Monetary System		
1980			Southern African Development Coordination

區域 年代	歐洲地區	美洲地區	其他地區
			Conference
1981			Gulf Cooperation Council
1983			Australia-New Zealand Closer Economic Relation Trade Agreement
1984			Preferential Trade Area for Eastern and Southern Africa
1989		Canada-US Free Trade Agreement	Asia Pacific Economic Cooperation Forum
1991		Mercado Comun del Sur	
1993	European Union		
1994		North American Free Trade Agreement	
2002	Euro		

資料來源：Walter Mattli, *The Logical of Regional Integration—Europe and Beyond* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1999). pp.4-9.

三、產業擴張的需求

根據 G. Mangone 歸納國際組織組成之「情勢結構」的分析層次，分為以下三類：第一，交通運輸因素。第二，訊息傳播因素。第三，公共衛生、勞動條件與農業經濟因素。²³

歐洲各國的商業人士在十九世紀都在思考如何撤除國家邊境的交通障礙，藉以讓其商品能形成跨國的交易行為。於是在維也納會中，批准了「萊因河船舶航行法」(Rheinschiffahrtsakte)，該法案不僅具有成員、任務與組織的結構，還設立國家間的行政管理機構，成為管理國家間交通運輸的國際組織。此後，包括 1821 年易北河、1923 年威希河

²³ G. Mangone, *A Short History of International Organization* (New York: McGraw-Hill, 1954). pp.67-93.

(Weser) 1830 年馬斯河 (Maas) 1856 年多瑙河以及 1885 年剛果河等，皆建立了河川管理委員會性質的組織。²⁴

1889 年成立的「預防海洋船隻衝突國際規則」(Prevention of Collision at Sea)，其目的在於規範國際海洋交通秩序，後來演變成為 1982 年的「國際海上交通組織」(International Maritime Organization)。此外，包括 1994 年的國際民用航空器航行組織 (International Civil Aviation Organization) 等，都是國際社會基於交通運輸的需求，不論是產業或是人員的運輸作業，透過國際規範與組織的確立，強化管理相關的業務，增進國家間的互動。

再者，二次大戰後由「世界電訊協會」更名的「國際電訊聯盟」(International Telecommunications Union)、「萬國郵政聯盟」、1971 年成立的「國際通訊衛星組織」(International Telecommunications Satellite Organization) 等，都是針對訊息傳播的種類、費用標準與分配，透過國際組織的建立，制訂出相關配套的措施與規範，用以維持相關訊息領域的秩序。

由於國家間的往來與互動頻繁，其間所引發的公共衛生問題，也成為關注的焦點，例如十九世紀的歐洲地區，曾爆發六次嚴重的霍亂瘟疫病毒大流行，這使得歐洲國家為此召開多次的公共衛生會議，並於 1880 年通過「國際公共衛生公約」，其中，特別重視國際港口城市的衛生監督與管控。²⁵而 1907 年成立的「國際衛生署」亦在二次大戰結束後，發展成為「世界衛生組織」(World Health Organization)。

所以，由上述分析可知，國際組織的形成，會依據不同的議題領域而建立，其目的在於解決國際社會所遭遇的問題，甚至是

²⁴ 朱景鵬，**國際組織管理---全球化與區域化之觀點** (台北：聯經出版社，2004)，頁 85。

²⁵ 朱景鵬，前揭書，頁 86。

危機的情勢，藉由共同利益的形塑，透國集體的力量來完成解決之道。

準此，國際組織的角色與功能亦可由其成因與所欲解決的問題來分析：

一、共同利益的形塑

不論是基於政治情勢的轉變、經濟發展的需求抑或產業發展的相關議題，國際組織透過其組織結構來形成利益聯結與匯集的場域，藉由制度的設計，透過論壇或是跨國會議的召開，形塑成員間利益聯結的議題領域，亦即，形成共同利益的需求項，再藉由組織內部的決策過程，包括政府間的談判、決策的投票機制、組織成員間的學習與勸服行為，亦即，政策轉換過程，將符合集體利益的政策、規範或制度予以產出，從而實現聚合成員國共同利益的目標。

二、規範散播的功能

國際組織所建立的規則與規範，主要是對於成員國形成約束性的權利與義務，而國際組織的成員國更成為此種規範的傳遞者，將其間所涉及的利益配置散播給其他國家，進而創造出更佳的互動，強化國際合作的開展。以聯合國所揭櫫的人權理念為例，1948年12月於聯合國大會所通過「世界人權宣言」(Universal Declaration of Human Right)，成為國際社會的共同價值，而歐洲理事會各國於1950年11月4日於羅馬簽訂歐洲人權公約。此外，1975年8月1日於赫爾辛基(Helsinki)發起的「歐洲安全及合作會議」(The Conference on Security and Co-operation in Europe)，其中一項重要的任務即對於人權保障及其重要性進行協商，並於赫爾辛基與日內瓦會議(Helsinki-Geneva Conference)中各國就人權問題達成十項原

則。亦即，對於人權議題的重視，透過聯合國、歐洲共同體等國際組織的推動，成為國際社會所關注的議題領域。

再者，例如世界貿易組織在經濟領域的議題中，建立起自由市場的規則、維繫世界經濟秩序，使得國際社會依其制訂的規範進行經貿的互動與往來，進而強化世界金融體系的運作。此外，國際組織藉由對於爭端事件與議題提出解決方案、建議或是規則的產生，成為各成員國制訂外交政策的決策工具。

三、資訊傳遞的場域

國家間不論是基於合作的互動抑或因衝突而呈現的緊張與對峙的態勢，最重要的是資訊流通是否對稱，亦即，彼此所掌握對方的資訊是否正確與充分，這常是深化合作模式或是產生危機甚至戰爭爆發的關鍵因素。國際組織則是提供國家間進行資訊交流的場域，不論是直接或是間接的資訊（直接由當事國或是透過第三國得知的消息），都能傳遞給予當事國各造。此外，國際社會所形成新的理念、知識、價值觀或是利益配置，亦能透過國際組織來進行散播，使得國家間能夠在此一場域中接收上述的觀念。

四、社會化的功能

國際組織的所展現的社會化功能，主要來自於成員國對於組織所表現出忠誠度（loyalty）的強度而論。亦即，成員國對於國際組織所建立的規範、權利與義務的遵守、價值信仰體系的認同以及實際的實踐所展現出的國家學習歷程，進而使得國際組織扮演起媒介的角色。當然，就國家的立場而言，加入某一國際組織的態度皆是自願參與的，因此，國家不會被強迫成為某組織的成員，從此一系絡分析，組織約束成員所訂定的規範越強，且成員國對其所展現的忠誠度越高，則該國際組織的社會化功能也越

強。

總之，國際組織不論其性質為何，其目的在於透過共同利益的建構，以成員集體的力量來解決所面臨的窘境，藉由規範的制訂來約束成員國間的行為，強化成員國間資訊的流通來降低交易成本，增進國際合作的態勢，進而展現國際組織扮演國際社會化媒介的角色。

第五節 法制化

討論「法制化」之前，必須釐清「合法性」(Legitimacy)的概念。Max Weber 認為合法性即是促使人們服從某種規則的動機，任何群體服從統治者命令的可能性主要依據他們對於政治系統的合法性是否相信。²⁶ John Rawls 則是從規範的角度分析，強調正義是合法性的基礎。²⁷ Jurgen Habermas 則強調合法性意味著某種政治秩序被認可的價值。²⁸ 亦即，合法性意指社會秩序與權威被行為者所認可和服從的性質與狀態，其目的在於為政治統治提供理由。Almond 與 Verba 認為合法性是對於特殊制度所匯集各種層次的支持與認同。²⁹ H. Wallace 則是根據歐洲層次的觀點來說明合法性，亦即，基於支配歐洲認同與創造出核心歐洲制度的出現，使得歐洲人民在共同的歷史、文化、政治價值與認同的約束下，強化歐盟的合法性。³⁰

由上述學者的論點可知，法制化則是合法性的取得以及維持

²⁶ Max Weber, *Economy and Society : An Outline of Interpretive Sociology* (Berkeley , CA : University of California Press , 1978) . p.213.

²⁷ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge , MA : Belknap Press of Harvard University Press , 1971) . pp.1-22.

²⁸ Jurgen Habermas, *The Theory of Communicative Action* (MA : Beacon , 1984) . pp.201-211.

²⁹ G. A. Almond and S. Verba, *The Civil Culture* (Princeton , NJ : Princeton University Press , 1963) . pp.18-35.

³⁰ H. Wallace, “Deepening and Widening : Problems of Legitimacy for the EC,” in S. Garcia , ed., *European Identity and the Search for Legitimacy* (London , England : Pinter , 1993) . p.101.

的過程，據此，在既存的社會體系下，法制化世界由遵守相關的規範而展現的。Abbott、Keohane、Moravcsik、Slaughtter 以及 Sinidal 認為法制化是規則被遵守的程度、規則的精確性與向第三方解釋、監督並加以實踐的功能，也就是包含以下三個要素：

31

一、義務性 (obligation)

法律規則與承諾隱含著特定約束型態的義務，而法律義務則是不同於來自強制、禮讓或道德的義務，法律義務是建立包括規範、程序及形式的法制體系。準此，義務性乃指國家或其他行為者受到單一或一套具有法律效力的規則與承諾所約束。Abbott、Keohane、Moravcsik、Slaughtter 以及 Sinidal 則是根據義務性的強度亦可區出不同層級的指標來分析（由強至弱）：無條件的接受義務 政治條約：隱含義務的條件 勸告式的義務 無須法律制訂授權的規範 明確的表達拒絕接受法制約束的意圖。

亦即，義務性對於行為者的影響程度，端視參與者服從規範與法律效力的意願而定，這也與其對於規則以及國際法的認知有關。

二、精確性 (precision)

精確性的規則用以清晰且明確的具體說明國家或其他行為者所期望的特殊環境安排。亦即，法制化的精確性意指明確的定義所應遵行的規則與承諾以及所需求、允許以及禁止的行為，此外，精確性定義限制、例外與法律漏洞用以減緩規則所帶來的衝擊。Abbott 等人依據精確性所展現的強度，由高至低的闡釋為：限制議題的解釋所形成的有限規則 實質卻受限的議題解釋

³¹ Robert W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughtter, and Duncan Sinidal, "The Concept of Legalization," *International Organization*, Vol.54, No.3 (Summer, 2000), pp.408-417.

僅限於特定情勢的標準 基於強迫而無法決定。

精確性在於使行為者明確的理解所應遵行的規則與承諾內容，以及所應避免的行徑內容，不僅能讓參與者皆有可供形塑行為的依據，更可據以作為懲戒行為不當者的標準。

三、授權性 (delegation)

法制化的授權性乃是國家或行為者委任權威當局去設計出執行協定的機構，包括法院、仲裁者、行政組織等。準此，法制化透過權威性的授權去執行、解釋與提供規則，並解決爭議以及制訂更為深化的規則。在爭議解決層面，Abbott 等人將授權性所呈現的強度，由高至低：透過法院的決議 具約束性的仲裁 不具約束性的仲裁 調解 制度化的談判 政治談判。而在規則制訂與執行層面，授權性的強度展現，由高至低：具約束性的規則 具約束性的內部政策 協調性的標準 簽署公約 規範的聲明 具談判性質的論壇。

法制化的授權性在於執行層面的規範，透過具有權威的授權機構來制訂與執行對於行為者產生約束且需遵守的規則、原則、規範與決策程序，用以強化法制化的影響層面。

根據前述的三個變數分析，義務性最低的形式即為非法制性的規範，而最高的狀態即是具約束性的規則，而精確性的最低限度的展現即為模糊不清的原則，最高的型態則是精準、且相當詳盡的規則，而授權性的最低形式即為外交行為，最高的形式則是國際組織的建立以及國內應用。據此，可將國際法制化的模式區分為八種類型，三項指標均為最高的理想類型即為類型 所示，亦即硬法³² (Hard Law)，三項指標均為最低的類型則為類型 ，

³² 硬法意指透過法制化來約束義務的履行，藉由精確性的規範內容與委任權威得以闡釋與執行法律的實質意涵。

即是無政府狀態（如表 5-2 所示）。

由上述的分析可知，法制化的過程涵蓋兩種內化的歷程，第一是國際建制或組織的規範內化，其二則是參與國家將國際規範予以法制化內化過程。亦即，對於國家遵守國際規範、承諾與國際法的主要原因之一即是其合法性的存在，透過法制化的過程使得國際建制或國際組織成為通過規則、規範制訂的場域。國際建制或是國際組織的合法性在於其所施行的規範從建立、實踐、修改乃至於完備過程，都是透過許多成員國的參與，據此，國際建制與國際組織的規則、原則、規範與決策程序都必須得到參與國的認可，藉由其國內法制化程序來加以確認，並內化成為國家的法律體系之中。

準此，法制化進一步闡釋如下，第一，法制化是一種明確的制度形式。第二，法制化的制度被視為具有功能性的價值、偏好與國內政治行為者的動機，以及具體化的國際規範。第三，法制化之所以能推動國際合作乃在於透過國家間的互動與跨國性的法制化所產生政治的功能，強化行為者對於國際義務的順從。第四，法制化對於世界政治的效果，就長期而言，需有賴於合法性持續不斷的散播，這又必須憑藉著國際規範的演進對於國內與跨國政治所形塑出行為者的利益認知而定。

表 5-2：國際法制化的模式

類型	義務性	精確性	授權性	範例
理想類型：硬法				
類型	高	高	高	歐體 世界貿易組織—智

				慧財產權的規範、 國際犯罪法庭
類型	高	低	高	歐洲經濟共同體—反托 拉斯法案、世界貿易組 織—國民待遇規定
類型	高	高	低	美蘇武器管制條約、 蒙特婁議定書
類型	低	高	高(中)	聯合國永續發展委員會
類型	高	低	低	維也納臭氧公約
類型	低	低	高(中)	聯合國專門機構、 世界銀行
類型	低	高	低	赫爾辛基最後文件
類型	低	低	低	G7、權力平衡
理想類型：無政府狀態				

資料來源：Robert W. Abbott, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, and Duncan Sinidal, "The Concept of Legalization", *International Organization*, Vol.54, No.3 (Spring, 2000), p.406.

正如研究國際建制領域中，主張強的認知論者所採取的觀點，透過國際社會途徑或合法性力量，使得國家行為者在法制化的國際社會中行為，並且強調認知在國際社會中建構理性選擇的角色，亦更進一步說明國家藉由社會化以及規範與信念的內化歷程對於所構建出制度延續的影響力。³³此種認知包涵共同利益配置的合法性與法制化所鑲嵌的約束性。

再者，法制化的另一重要的面向在於解決爭議。國家間藉由明確的法制化規範來約束彼此間的行為，一方面藉由共同利益的建立與資源的配置作為維繫規範的獎勵，另一方面則是對於違背規範的行為者給予懲戒，展現法制化的強制力。透過利益的誘因與懲戒的實施，使得國家間的衝突與爭議得以化解，進而基於認同法制化的權力，強化合作的態勢。此外，國家對於法制化的認知，亦會根據其法律文化與法律制度而產生不同的建制及組織型態。若以區域的特質來分析前述的因素，從強調團體協調、一致

³³ Andreas Hasenclever, Peter Mayer, and Volker Rittberger, "Integrating Theories of International Regime," *Review of International Studies*, Vol.26, No.1 (2000), pp.3-33.

性、非正式與避免遵守法制主義等指標觀之，歐洲與亞洲地區的建制與組織型態就反映出所屬文化層面的差異及其價值。

亞洲國家對於爭端解決的方式，雖透過集體方式、以避免衝突的法律主義為準則，例如東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）、亞太經濟合作會議（Asian-Pacific Economic Cooperation, APEC）、東南亞區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）等國際組織，卻仍希冀藉由非正式的、秘密的型態來化解歧異，雖以多邊主義形式的國際建制抑或國際組織為其合作型態，卻常以雙邊的默契來深化彼此間的互動，藉以體現出亞洲地區以夥伴關係為合作基礎的文化與制度意涵。

若從議題領域的層次分析，根據表 5-2 所示，經濟領域的議題（包括歐體、世界貿易組織下智慧財產權的規範），在法制化的類型中，三項指標的強度（約束性、精確性與授權性）皆為高，屬於類型 接近於硬法的規範，而政治性議題（G7、權力平衡），三項分析指標則皆為低，屬於類型 而與無政府狀態貼近。所以，議題領域的性質亦會對於法制化的制訂與執行，形成重大的影響。

準此，國際建制與國際組織的內部懲戒機制之運作導引出國際社會化的核心概念之一，亦即，「法制化」的機制。如何形成「法制化」的機制？透過「制度」抑或「組織」的載體，鑲嵌出「合法性」的路徑，使得社會化歷程在「法制化」與「合法性」的引導下，讓國家與其他行為者內化國際社會所構築的規則與規範，使其遵守與執行。

此外，合法性成為國家基於自利與共同利益的考量而進行國際社會化過程的核心因素之一。國家透過制度化的機制，制訂出規範、通則、秩序、信念與決策過程，建構合法性的權威，而理

性的行為者更視合法性為其獲取政治權力、改善其權威地位的資格，以及增進其治理能力的資源。亦即，法制化更在合法性於國家間建構認知的同時，展現出影響國家間互動的規範，強化國際合作的態勢。

以下便將本章所建立的分析指標，透過建構國際社會化的主體性內涵，亦即合作的指標來做一主觀互證的分析，藉以更為清晰的理解本章所建立的分析指標，及其與國際社會化的聯結。茲以表 5-3 來做一整理。

根據表 5-3 可知本文所定義的合作與國際社會化主要的分析指標間的關聯性，以霸權國（強權國）的影響分析，霸權國扮演理念與信念擴展的角色，以其自身的實力來強化國家間的信任關係與勸服的歷程，更掌握共同利益的配置以及懲戒不服從規範的國家，藉以達成規範的建立。而國家學習則是涵括理念、信念與知識的傳遞，當國家行為者學習到社會化的內容，藉由互惠性的連結促使規範的建立。

共同利益的認同是國家行為者間基於對共同利益認知的勸服歷程，藉由信任關係的建立、互惠性的連結，強化規範建立的過程。國際組織的作用則是國際社會化的另一重要的分析指標，國際組織提供一個場域包括理念與信念的擴展、以及國家行為者間的勸服歷程、互惠性連結、利益配置以及懲戒機制的場域，更是規範得以建立與推展的重要機制。法制化的分析則是闡釋國家間對於國際承諾的信任，這也涵括國際規範建立的內化歷程，亦是展現國際社會化的內化概念。

表 5-3：國際社會化的分析指標與合作指標的關聯

	霸權國（強權國）的影響	國家的學習	共同利益的認同	國際組織的作用	法制化
理念與信念的擴展					
知識的傳遞					
信任的建立					
勸服的歷程					
互惠性的連結					
利益的配置					
懲戒機制					
規範的建立					

資料來源：作者自製

