

### 第三章 締約關係途徑內涵探述

在第二章的文獻檢閱中業已選擇了最能符合全球治理活動構成要件的「締約關係途徑」，作為本論文研究全球治理運作模式的理論基礎。本章將介紹締約關係途徑的理論背景與意涵，並據此確立全球治理的運作階段，以產生對《京都議定書》個案的初始預期發現。

#### 第一節 理論背景

國際關係領域的「現實主義」學派主張，在國際體系內佔據類似位置的兩個國家，應該會為了建立權力或國防安全的緣故，而採取類似的策略。然而，雷克對此深為質疑，並列舉了若干反例，比如第二次世界大戰之後，美國與西歐國家藉由「北大西洋公約」(North Atlantic Treaty)締結了具「無政府階層的」(anarchic)特性的「同盟關係」(alliance)：雖然每個夥伴明確地或含蓄地同意「相互防範」(mutual defense)，但都維持了實質的行動(判斷、選擇)自由。可是，同時期的蘇聯反倒與東歐國家藉由「華沙公約」(Warsaw Pact)創造了一個具「政府階層的」(hierarchical)特性的「非正式統治關係」(informal empire)：不僅各方承諾相互防範，而且蘇聯深深地介入其夥伴的國內政治、經濟與社會事務，以便執行這些夥伴對蘇聯的效忠。又比如美國選擇與西歐國家建立同盟關係，卻選擇與加勒比海和中美洲國家建立「非正式的帝國主義關係」(informal imperialism)；蘇聯選擇與東歐國家建立非正式的統治關係，卻自我抑制對芬蘭或南斯拉夫等國的主導態度。雷克認為，要解釋上述差異，必須拋棄現實主義觀點，另闢「締約關係途徑」才行(Lake, 1996:1~2)。

而雷克締約關係途徑的理論背景，主要來自「新制度經濟學」領域寇斯(Ronald H. Coase)與威廉森(Oliver E. Williamson)的「交易成本經濟學」(Transaction-Cost Economics)理論。以下一一檢視之。

##### 壹、寇斯的交易成本經濟學理論

「古典經濟學」(Classical Economics)的基本論述，在於市場是完全競爭的，在此完全競爭的市場下，僅僅靠價格機能本身就能使得資源達到最適當的配置狀況。然而，寇斯(1937)在其被多次引用的經典文章「廠商的本質」(The Nature

of the Firm) 中明確反對上述主張。他認為古典經濟學的最大缺陷，不外是忽略了「交易成本」(transaction cost) 存在的事實，並將廠商視為一個生產函數來解釋其相關行為，以致不能說明市場無法達到供需關係與資源配置的理想狀態、無法成為完全競爭的自由市場的「市場失靈」(market failure) 現象。寇斯將交易成本詮釋為在一個專業分工與交換的經濟體制下價格運作的事前成本(如搜尋資訊、契約協商和簽訂的成本)與事後成本(監督契約執行之成本)(Coase, 1937:386~405)。

其次，寇斯的文章明白揭示了比較制度術語中的經濟組織議題。儘管古典經濟學家相信「市場」(market) 才是實現經濟協調活動的主要方式，寇斯卻堅持「廠商」(firm) 其實經常取代市場完成了這項功能。所以，他不同意古典經濟學家的看法，一味以技術性考量去決定廠商的範疇，而將廠商與市場者同樣視為經濟組織的替選「方法」(means)(Coase, 1952:333)。也就是說，階層嚴密的廠商與階層鬆散的市場是兩種相對的治理「方式」(mode)，人們會採取不同治理方式的原因，取決於哪種治理方式的交易成本相對較低(Coase, 1937:386~405)。如果廠商的交易成本較低，買賣雙方會選擇以廠商方式進行交易；如果市場的交易成本較低，則買賣雙方會選擇以市場方式進行交易。不過，寇斯本人倒是對廠商方式情有獨鍾，他指出廠商方式在兩個層面上可以有效地節省交易成本(Coase, 1952:336)：

1、對價格機制的依賴，需要相關價格被攤在陽光下而為眾所周知。對那些由市場轉變成廠商的交易而言，廠商本身變成一個「唯一的來源供應者」(sole source supplier)；相關價格被知悉，或者「被勸誘出價」(bids are solicited) 的頻率較低。

2、「不完全契約」(incomplete contract) 的角色被廠商所取代。也就是說，廠商的出現，可以節省實際去「協商」(negotiating) 與「訂立」(concluding) 個別契約的成本。

## 貳、威廉森的交易成本經濟學理論

寇斯認為交易以及伴隨交易而生的成本是交易成本經濟學分析的中心客體(Coase, 1952:338;341;350)，同時「不確定性」(uncertainty) 以及隱含於其間的「有限理性」(bounded rationality) 乃是交易成本論證的關鍵特性(Coase, 1952:336~337)。身為寇斯的學生，威廉森在承繼上述觀點之餘(Williamson, 1975:4)，更進一步建立了一個比寇斯更完全的廠商與市場理論，將交易成本途徑的經濟組織理論發揚光大。

威廉森（1975, 1985）認為，交易成本是在統治結構下，規劃、採行、監控任務執行的比較成本，或是衡量交換過程的價值、保護所有權以及執行協議的成本（Dixit, 1996:31~32）。他並將這些交易成本的內涵歸納為做次級治理決策的可能「機會主義」（opportunism）成本，以及管理關係的直接「治理成本」兩者。其中機會成本牽涉到對人類決策行為的基本屬性的分支-機會主義與有限理性更多的自覺（Williamson, 1975: 4；1985）。關於有限理性，賽蒙（1945, 1947, 1957, 1976, 1997）在《行政行為：行政組織中的決策制定過程研究》（Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations）一書中已有完整的闡述，至於機會主義，威廉森意指在交易中缺乏「公平」（candor）或「誠實」（honesty），包括「以偽詐進行自我利益的搜尋」（self-interest seeking with guise）（Williamson, 1975:9）。機會主義常牽涉到「欺騙」（deceit）的「敏感」（subtle）形式，同時也意指著資訊顯露的不完全或扭曲，特別是蓄意「誤導」（mislead）、「扭曲」（distort）、「偽裝」（disguise）、「迷惑」（obfuscate）或「困惑」（confuse）的結果。機會主義導致了真實的或設計的「資訊不對稱」（asymmetry of information）狀況，使經濟組織的問題更形複雜（Williamson, 1985: 47~48）。

與寇斯的看法一致，威廉森認為市場與廠商是完成相關交易的選擇工具，應該跨市場或在廠商內進行某些交易，取決於市場與廠商各別的相關效率（Williamson, 1975:8），也就是說，哪種方式的成本最低、利益最高，便選擇以哪種方式進行交易。他並將寇斯的市場、廠商治理方式擴充為市場、廠商，以及市場與廠商的「混合」（hybrids）等三種交易的「治理結構」（governance structure）（Williamson, 1986:112）：

1、市場為「古典的非特定治理結構」（classic non-specific governance structure），在其中「交易雙方---見面---即刻以均衡價格交換被標準化的物品」（buyers and sellers---meet---for an instant to exchange standardized goods at equilibrium prices）。

2、與市場相反，廠商為「高度特定的治理結構」（highly specific governance structure），是為交易的特殊需求而量身訂作的。

3、市場-廠商的混合則屬「半特定的治理結構」（semi-specific governance structure），介乎前兩者之間。

當交易成本不存在或很低時，經濟行為人將偏好市場方式的治理結構。當交易成本高於市場生產成本利益時，將偏好廠商方式的治理結構，而形成不同治理結構的力量來自交易雙方所簽訂的「契約」（contract）（Williamson, 1985: 104）。

## 參、綜合論點

綜上所述，交易成本經濟學依賴並發展以下命題（Williamson, 1986:187）：

- 1、交易是分析的基本單位。
- 2、交易成本經濟術語充分研究任何可被直接或間接提出為契約問題的問題。
- 3、交易成本經濟學藉以不同的方式分配交易（依各自屬性而不同）到治理結構（其為組織架構，其中契約關係的完整性被決定）被實現。
- 4、雖然「邊際分析」（marginal analysis）有時被運用，交易成本經濟學主要涉及對不同制度替選方案的比較制度評估-其中「古典市場簽約」（classical market contracting）位於一個極端，集中的階層組織位於另一極端，廠商與市場組織的混合位於其間。
- 5、任何嚴肅地對待經濟組織研究的企圖，必須與「有限理性和機會主義的聯繫」與資產特定性狀況相聯合。

而交易成本可視為一系列的制度成本。一切不直接發生於物質生產過程中的成本，均可稱之為交易成本，包括（Coase and Harry, 1988；劉江彬、張孟元，2004:<http://www.itis.org.tw/forum/content4/01if37e.htm>）：

- 1、搜尋與資訊成本（Search and Information Costs）。
- 2、談判與決策成本（Bargaining and Decision Costs）。
- 3、策略與執行成本（Policing and Enforcement Costs）。
- 4、系統變遷的成本（Systematic Changing Costs）。

## 第二節 理論基礎

### 壹、國防安全關係領域的締約關係途徑

為彌補現實主義在實務解釋上的不足，雷克借用前述威廉森市場、政府階層與混合的交易治理結構概念，提出締約關係途徑，並率先應用於國防「安全關係」(security relations) 議題之內。

雷克認為，當一個國家遭遇一般威脅時，會與其「夥伴」(partners) 在他所謂的「關係」(relation) 中選擇去「共用」(pool) 彼此的「資源」(resources)、「能力」(abilities) 與「努力成果」(efforts)，而此國防安全關係會呈現出許多不同的形式。每個國家都有許多可能的夥伴，在每個可能關係內呈現出許多不同的階層程度，而某個國家會與某個夥伴建立某種形式的安全關係，而與其鄰國建立另一種形式的安全關係，端視不同的情況而定。例如，在二次大戰戰後早期，美國選擇與澳洲、紐西蘭締結「同盟關係」，但是在相同的地理區域中，卻選擇與關島以及整個密克羅尼西亞群島建立「殖民統治關係」(empire) (Lake, 1996:6)。以下，將詳述國防安全關係領域的締約關係途徑內涵。

#### 一、剩餘控制權利與國防安全關係的連續體

雷克主張，國家與國家間所建立的安全關係，沿著在雙方政府階層程度的「連續體」(continuum) 上的相異「位置」(locus)，而有所不同，政府階層程度交互地被「剩餘控制權利」(rights of residual control) 的多寡所定義。所有的安全關係，無論是自願的還是強制的，都可被視為是基於雙方所簽訂的條約的結果，該條約明確地或隱性地「列載」(specify) 了某些條件，在該條件下雙方共享彼此的國防安全努力，以及雙方所維持的剩餘控制權利。簡言之，條約是「自我執行的協議」(self-enforcing agreements)，其定義了雙方關係的條件。締約各方可充分地或未充分地在條約中列載相關條件：充分列載所有相關條件的條約中，記述了無數的「偶發條件」(contingencies)，並由各方指明適當的反應措施；未充分列載所有相關條件的條約，則存在當需要時由各方填補的空隙部分 (Williamson, 1985:20)。

然而，由於搜集資訊的代價高昂，因此實際上沒有條約能充分列載所有可能的相關條件，所有的條約內容都有空隙地帶，產生了締約各方擁有的(不同的)未列載權利、義務與行動的「剩餘」(residuals)。哪一方有能力在此剩餘中做決

策，便定義了「控制權利」(rights of control)。所以剩餘控制權利泛指「一個國家在某些領域控制另一個國家的行為的實際上與非正式的能力」(a de facto and informal ability of one state to control the behavior of the other over some areas)

(Lake, 1996:6~7)。

在傾向無政府階層的安全關係中，各方擁有完全的剩餘控制權利：雖然受制於環境因素，但各國在未於條約中讓與權利的範圍裏可主宰自身的命運。而在傾向政府階層的安全關係中，一方-「主導成員」(dominant member)-擁有做剩餘決策的權利，而另一方-「從屬成員」(subordinate member)-缺乏此權利(Lake, 1996:7)。

## 二、交易與條約

「交易」(transaction)是締約關係途徑的分析單位。在安全關係議題中，交易指兩個或兩個以上的國家「合力生產國防安全」(pooling of efforts to produce security)-也就是締結安全條約的行為。同時，交易可被不同的治理結構，或上述雷克所稱的關係所實現(Lake, 1996:10)。

交易在條約中被締約方加以具體化。條約同時包括各方創造去確保相互遵從條約條文的「防範措施」(safeguards)。如同威廉森所建議，條約中的防範措施包括三類(Williamson, 1985:34)：

1、設計以變更機會成本(無法展現所需行動、抵押品交換與邊際報酬時的處罰)的行動(actions designed to modify opportunity costs (sanctions for failing to perform the required actions, the exchange of hostages, side-payments))。

2、指涉並解決爭端的特殊化治理結構(specialized governance structure (s) to which to refer and resolve disputes)。

3、支持持續性意圖與對持續性意圖發出警訊的管制(regularities that support and signal continuity intentions)。

在締結條約的過程中，各個國家定義其交易的條件、欺騙的可能性、失敗與其他機會主義形式，以及相互控制行為的方法。在此途徑中，條約是工具，經由條約可控制其他締約方的行為(Lake, 1996:10)。

締約關係途徑的中心假設，是各締約方會選擇最能節省資源的關係。換句話說，極大化來自交換的利益，並極小化交易的成本，包括機會主義預期成本與治理成本。簡言之，締約方會選擇達成交易的最有效關係。藉此，各締約方極大化可被用於其他有價值目的的資源(Lake, 1996:10~11)。

## 三、機會主義

機會主義在國際關係以及其他社會生活領域是無所不在的。如前述，威廉森定義機會主義為「以詭譎狡詐的方式尋求自利」(self-seeking with guile)的行為。機會主義是所有行動者都普遍具有的特性。機會主義的行動者只要有可能，就會為追求自身優勢而施壓於其他行動者。一般而言，行動者可能會遭遇三種來自締約夥伴的機會主義行為(Lake, 1996:13~15)：

- 1、夥伴可能會正式或非正式地廢止條約，無法實踐其承諾。
- 2、會受其夥伴牽累而陷入未預期的衝突與戰爭中。
- 3、會被夥伴剝削利用，即夥伴在條約締結後會尋求改變條約的條件，以獲得更有利的共同利益分配。

任何一個國家的締約夥伴從事機會主義行為時，都會使該國付出高昂的代價：其締約夥伴要不貢獻得比原本所承諾的少，迫使該國轉移資源至未預期的目的，要不其締約夥伴會掌握比預期更多的共同利益部分，像是「離棄」

(Abandonment)此一機會主義行為，不僅降低了締約夥伴的貢獻，同時降低了該國自身國防安全的努力成果：如果某一個國家僅擁有專業化的陸軍，而其締約夥伴同意提供補充性的海軍武力的話，締約夥伴的機會主義會使該國比自身發展陸海軍還容易受到傷害(Lake, 1996:13)。也就是說，一旦其締約夥伴反悔，決定將提供給該國的海軍調離，該國所蒙受的損失遠超該國自行籌組海軍的成本損失。

雷克深信，締約夥伴會機會主義行動的可能性，是行動者選擇建構的治理結構的作用結果。也就是說，締約夥伴機會主義行動的能力，取決於其所掌握的剩餘控制權利。剩餘控制權利掌握得愈多，行動者愈能自由判斷去從事行為，也愈可能有意或無意地破壞共同國防安全努力的成果。因此，締約夥伴從事機會主義行為的可能性隨安全關係的政府階層程度而減弱。例如，在A、B兩國的同盟關係中，兩國都維持著完全的剩餘控制權利，並因此有寬廣的自由判斷空間。如果有第三國C國對A國先發動攻擊，B國即使同意宣戰，仍然維持著「決定攻擊哪一國(不一定是C國)」以及「實際投入多少資源於戰爭中」的權利。在無政府階層關係中，締約夥伴機會主義行動的可能性相對較高。在另一個極端的殖民統治關係中，各國合併其從前獨立自主的決策制定過程，並轉移剩餘控制權利於主導成員身上。倘若發生類似前述的紛爭，主導國可以決定誰是所有攻擊的受害者，誰是侵略者，以及其夥伴必須動員多少資源等等(Lake, 1996:14~15)。

所以，任何一個國家應該寧願在較傾向政府階層的關係中以主導成員的身分去約制其締約夥伴。締約夥伴所維持的剩餘控制權利愈少，其機會主義的可能性與因而對該國產生的預期成本愈低(Lake, 1996:15)。

#### 四、治理成本

國家在創造與維持關係的過程中負擔了治理成本，包括兩種不同的形式：「從屬夥伴被扭曲的誘因」(distorted incentives in the subordinate)與「防範主導國家」(safeguards on the dominant state)。機會主義隨安全關係政府階層的程度而遞減，治理成本隨安全關係政府階層的程度而遞增，故過高的治理成本會妨礙國家與其締約夥伴建構較傾向政府階層的安全關係(Lake, 1996:15~16)。

##### (一) 從屬夥伴其被扭曲的誘因

剩餘控制權利從一個夥伴到另一個夥伴的轉移，會扭曲從屬成員有效運用資源的誘因。在一個純粹自願的安全關係中，會為主導國家創造監測與控制的額外成本，以及較高邊際報酬的需求(Lake, 1996:16)。

在傾向無政府階層的安全關係中，締約各方擁有完全的剩餘控制權利，當因此從較無生產力的替選方案節省出的資源可被用於其他有價值的目的時，各方會被激勵以可能的最有效方式去共同創造安全成果。然而在傾向政府階層的安全關係中，當從屬方的剩餘控制權利遞減時，其誘因變更；有效生產釋放的資源歸屬於主導國漸增的控制之中，因而對從屬國而言是較無價值的。當從屬方的剩餘控制權利遞減時，在其他經濟與社會生活領域的誘因同時也被扭曲，主導國家的控制範圍遞增，並會將資源以從屬國家自身不會選擇的方式加以運用。這些扭曲可藉由額外的條約規定予以矯正。不過，當採取這種解決方式時，主導國家必須耗費額外的資源去監測與防範新的條約規定。當扭曲隨安全關係政府階層的程度而漸增時，主導國家所耗費的資源與因此而來的成本必須也同樣增加(Lake, 1996:17)。

另一方面，為獲得從屬方同意傾向政府階層的安全關係的意願，上述扭曲為從屬方帶來的福祉損失必須被某些來自主導國家的轉移或邊際報酬所補償-對後者而言是漸增的成本。換句話說，當從屬夥伴的剩餘控制權利衰退而扭曲漸增時，補償配套的措施也必須由主導國家耗費治理成本來提供(Lake, 1996:17)。

##### (二) 防範主導國家

當從屬夥伴的剩餘控制權利遞減時，主導國家的剩餘控制權利遞增，因而增加主導國家將對其從屬夥伴機會主義行動的可能性，特別是主導國家增強了剝削從屬方的能力：藉由運用其剩餘控制的遞增權利，主導國家會改變初始條約的條件去增加一己之利。在缺乏強制性的情況下，除非主導國家的行為在條約中能被適當防範，否則從屬方將不服從此易受傷害的關係位置。所有條約的中心，都是被保護自己利益、確保他人願意服從與因此導致協議可執行的兩方所運用的防範措施。防範可運用於在條約中被同意的項目與剩餘控制權利上，並會直接施加成本於國家。防範也經由創造與維持特殊的治理結構-從今日的北大西洋公約組



織到十九世紀英國的海外殖民地-而產生成本。防範措施愈廣泛而嚴密，其代價就愈高昂（Lake, 1996:17）。

任何夥伴都會在自願加入一個安全關係前，堅持適當的防衛措施以對抗未來可能出現在締約夥伴身上的機會主義行爲。安全關係的政府階層程度愈強，主導國家必須接受的防範措施愈嚴密，以便贏得從屬夥伴的自願遵循（Lake, 1996:18~19）。

## 五、最佳關係

機會主義的預期成本隨安全關係的政府階層程度而遞減，治理成本則隨安全關係的政府階層程度而遞增。因此，機會主義的預期成本與治理成本決定了任一國家與其締約夥伴間的「最佳（安全）關係」（optimal relationship）（Lake, 1996:20）。當機會主義預期成本低或治理成本高時，無政府階層的安全關係最爲普遍；而當機會主義預期成本高或治理成本低時，政府階層的安全關係最爲普遍（Lake, 1996:21）。

雷克並以二次世界大戰後美蘇兩大超級強權所採取的國防安全策略爲例，說明此一最佳關係。在機會主義成本方面，美國因其在西歐的夥伴之故而產生機會主義的風險相對較低。因爲在國防安全領域中，戰後的歐洲人受到蘇聯威脅，故十分依賴美國，而限制了歐洲國家的替選方案選擇範圍。同時，戰後歐洲的經濟復甦緊密地與美國市場通路相連，因此歐洲人依附美國的軌道而行，美國大可高枕無憂，因不太可能被其夥伴離棄-即使在相對無政府階層的同盟關係中。當然，美國有考慮到其較小夥伴「搭便車」（free riding）以及因躁進的夥伴而陷於險地等問題。但對美國來說，這類機會主義形式可有效地經由北大西洋公約組織內創造的制度解決方式（只須耗費最小成本）而被保護（Lake, 1996:25~26）。另一方面對蘇聯而言，因東歐國家之故而產生的機會主義的潛在可能性相當高。因爲作爲一個超級強權，蘇聯長久以來是一個區域威脅（Lake, 1996:26），不像西歐國家對美國的依賴，東歐國家依附蘇聯的行爲，完全不是出於自願。

在治理成本方面，維持政府階層安全關係的治理成本對蘇聯與美國而言也大不相同。對美國而言，同盟關係的治理成本較小，但隨安全關係政府階層的程度而急增。以美國佔領西德爲例，雖然擊敗德國讓美國軍隊在其佔領區內深具主導性，而處於與東德佔領區內的蘇聯的類似地位，但佔領的持續成本（特別是美國控制西德政經活動的成本）是昂貴的，這說明了美國若與西歐國家建構傾向政府階層的安全關係，其治理成本將代價高昂。蘇聯與東歐國家所建構的非正式統治關係其治理成本在戰後早期則相對較低，大部分僅採取低花費的軍隊佔領形式。更有甚者，這些治理成本會被蘇聯自東歐奪取的實質資源利益所抵銷（Lake,

1996:27~28)。

於是，面對相對較低的機會主義預期成本與較高的治理成本，美國選擇與其西歐夥伴建構傾向無政府階層的同盟安全關係；面對相對較高的機會主義預期成本與較低的治理成本，蘇聯選擇與東歐國家建構傾向政府階層的非正式統治安全關係 (Lake, 1996:28~29)。

## 六、結語

總結而言，在國防安全關係領域內，雷克主張「國家是生產國防安全的公司」(the state is a firm producing security) (Lake, 1996:2)，交易是指兩個或兩個以上的國家合力生產國防安全的行爲 (Lake, 1996:10)，國家與國家間各種可能出現的國防安全關係-「同盟關係」、「保護國關係」(protectorate)、「非正式統治關係」與「殖民統治關係」，無論是出於自願還是被強制，都可被視爲是各國簽訂的條約的結果 (Williamson, 1985:20)，締約的各國互爲彼此的締約夥伴。同盟關係類似於各獨立公司間簽訂的契約，殖民統治關係則等同於單一公司的內部整合 (Lake, 1996:2)。在締約的過程中，各國定義其交易的條件、被夥伴欺騙的可能性與相互牽制行爲的方法 (Lake, 1996:10~11)，條約內容明文記載或暗示各國所能合力生產的國防安全條件，以及所能維持的剩餘控制權利 (Williamson, 1985:20) -某一國家實際上與非正式在某些領域控制另一國家行爲的能力 (Lake, 1996:6~7)。所有的國防安全關係，都能在雷克所揭示的國防安全關係連續體上找到相應的位置 (Williamson, 1985:20)，如圖 3-1 所示，關係的範圍是連續的。當關係從無政府階層移往政府階層時，從屬方所擁有的剩餘控制權利遞減 (Lake, 1996:8)。愈偏向連續體右端的國防安全關係，如非正式統治關係與殖民統治關係等，愈傾向政府階層關係：主導成員的一方 (歐美等殖民國家) 較擁有做剩餘決策的權利，從屬成員的另一方 (亞非等被殖民國家) 較缺乏此權利；愈偏向連續體左端的國防安全關係，如同盟關係與保護國關係等，愈傾向無政府階層關係：各方擁有完全的剩餘控制權利 (Lake, 1996:7)。

締約關係途徑的核心假設是：任何一造 (國家) 會與其締約夥伴從同盟關係、保護國關係、非正式統治關係與殖民統治關係中選擇一個最能節省資源 (成本最低與利益最高) 的最佳關係去建構，此最佳關係原則是延續威廉森交易成本論述中的機會主義預期成本與治理成本兩者的作用結果 (Lake, 1996:10~11)。機會主義預期成本隨關係政府階層化的程度遞減，隨關係無政府階層化的程度遞增；治理成本隨關係政府階層化的程度遞增，隨關係無政府階層化的程度遞減 (Lake, 1996:15~16)。如圖 3-1，當機會主義預期成本低或治理成本高時，任一國家會選擇與其夥伴建構較爲無政府階層的關係 (如同盟關係與保護國關係)，

以降低治理成本；當機會主義預期成本高或治理成本低時，任一國家會選擇與其夥伴建構較為政府階層的關係（如非正式統治關係與殖民統治關係），以降低機會主義預期成本（Lake, 1996:20~21）。

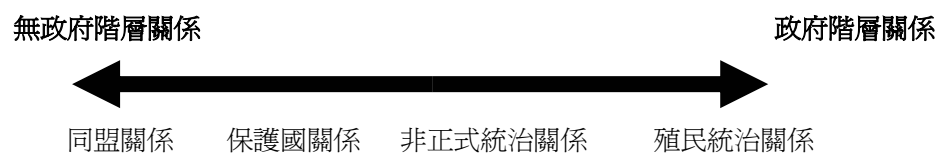


圖 3-1 安全關係的連續體

資料來源：Lake, 1996:7.

## 貳、全球治理領域的締約關係途徑

雷克繼而將締約關係途徑應用在全球治理領域內，發展出一套全球治理運作模式。以下，將詳述全球治理領域的締約關係途徑內涵的六項要素。

### 一、談判

雷克首先揭示了過去全球治理文獻未明確釐清的政治過程：「談判」（bargaining）。談判區隔了行動者間的成本與利益，條約則負責執行所達成的談判內容。談判與條約彼此相關且互賴-某些談判會因為缺乏有效的條約，而無法在現實中達成共識。不同的談判，需要不同的條約類型，在「有限選項」（limited options）的世界中，通常條約內容會遵循談判所達成的共識（Lake, 1999:33~34）。

### 二、行動者的多樣性

雷克認為全球治理中的行動者，亦即締約的各方，具有多樣性。換句話說，全球治理並不侷限於國家與國家間所簽定的條約，有兩個例子可使此觀點更清楚：

1、多國企業：在過去五十年中，多國企業的數目經由與其母國政府簽訂保護其海外財產權的非正式契約，以及經常與地主國政府簽約較正式的契約而激增。在十九世紀時，海外直接投資常需要階層政府結構的維繫，特別是種植農業與礦業開採。然而，當製造業中的海外投資在二十世紀早期激增時，政治階層的需求減少。這類投資經常不是特定地區取向，而是高度特定企業取向，倚賴專利

科技、公司聲譽，以及全球生產與行銷策略的整合。因此多國企業與政府現在可在投資與生產過程層面獨立地簽約，海外的直接投資最終以私有企業與國家政府間的「無政府契約」(anarchic contracts)形式而達成(Lake, 1999:37~38)。

2、非政府組織：近年來在國際協定中的非政府組織角色日益吃重，特別是在環境與人權領域，如戈登克(Leon Gordenker)與魏斯(Thomas Weiss)(1996)所編的《非政府組織，聯合國與全球治理》(NGOs, the UN, and the Global Governance)一書與沙拉門(Lester M. Salamon)(1994)的「非營利部門的興起」(The Rise of the Nonprofit Sector)一文中指出，利用非政府組織這種「私有團體」(private groups)蒐集環境與人權議題的相關資訊並提出警訊，對全世界的政府而言，不論在其國內事務與國外關係中，已然是一種「標準作業程序」(standard operating procedure)。相較於自身定期監測，政府常「授能」(empower)某些非政府組織團體，並設計政治結構，以優渥的利益引導非政府組織扮演監測的角色，受到這股趨勢影響的經濟團體、人權組織與環境活動者都在監測國家是否遵循國際承諾中扮演了重要的角色(Lake, 1999:37)。

### 三、剩餘控制權利

對雷克而言，全球治理的整個締約活動無非是各行動者為爭取剩餘控制權利而相互競逐的過程。條約暗示或明示締約各方所維持的剩餘控制權利，這是所有治理結構的中心特徵。前已提及，在有限理性或資訊昂貴的世界中，所有的條約都必然是未充分列載所有相關條件的。這也就是說，想要在條約裏充分列載所有相關條件(詳盡列舉世界所有可能國家中的各方所需的所有行動)要不就是不可能，要不就是代價太過昂貴(Lake, 1999:34)。

### 四、治理與締約

與全球治理的概念相同，雷克將治理與締約相提並論，他認為全球「治理的關鍵在締約」(the crux of governance lies in contracting)(Lake, 1999:25)，條約也許是「正式的」(formal)或「非正式的」(informal)，前者見於成文憲法與已批准的條約中，後者見於基於一般法律與先例或「國際建制」(international regimes)的不成文憲法中。締約的目的，無非是各行動者為了自身的剩餘控制權利而相互競逐(Lake, 1999:33~34)。

為確保未來不會被其共同締約的夥伴所利用，任何一個國家都會堅持細節性的條約規定，以確保其監測與執行協議的能力。然而，當面對來自其夥伴的強制威脅時，該國可能會被迫接受相當不利的條約，或甚至接受一個違反其意志的關係。到最後，條約改變了行動者的誘因，並反映了行動者的權力大小(Lake,

1999:35)。

## 五、無政府階層-政府階層關係的連續體

雷克認為無論是在國家或是國際範圍，都有可能出現無政府階層關係與政府階層關係。以國際範圍的全球治理而言，各國各擁剩餘控制權利的無政府階層關係只是全球治理的形式之一；當剩餘控制權利只保留於條約中的一方時，該方比未擁有剩餘控制權利的一方較具主導性的政府階層關係是第二種形式；此外還有介於無政府階層與政府階層間的混合形式。沿著全球治理「無政府階層-政府階層」(anarchy-hierarchy)關係連續體當中的關係，形成威廉森所謂的治理結構，其隨行動者所維持的剩餘控制權多寡而有所不同：當治理結構從無政府階層關係端往政府階層關係端移動時，行動者讓與較多議題領域的剩餘控制權利給最具主導性的締約夥伴 (Lake, 1999:36)；當治理結構從政府階層關係端往無政府階層關係端移動時，剩餘控制權利由行動者各自擁有。

## 六、全球治理結構調適的交易成本觀點

雷克主張全球治理結構在無政府階層-政府階層連續體的位置分佈係受到機會主義的預期成本與治理成本的作用。雷克相信行動者或多或少都具機會主義傾向。在所有的治理結構關係中，行動者將竭盡所能地增進自身的優勢。只要有可能，他們都不吝放棄、危及或利用它們的締約夥伴。機會主義行動的能力被剩餘控制權利所決定。如果行動者缺乏剩餘控制權利，就很難機會主義地行動。因此，較傾向政府階層的治理結構降低了機會主義發生的可能性。當行動者間的關係從無政府階層端朝政府階層端移動時，機會主義的預期成本遞減。當機會主義的風險很大時，行動者會傾向與締約夥伴建構政府階層關係的治理結構 (Lake, 1999:39)。

然而，對一個政府階層關係治理結構中的從屬行動者而言，任何它讓與給主導行動者的剩餘控制權利，將被主導行動者從事從屬行動者自身所不會從事的行為 (因為那些行為會使得從屬行動者有所損失)。為贏得從屬行動者的順從，主導行動者必須對從屬行動者予以補償，維持此一政府階層關係的治理成本因而轉嫁到主導行動者上，並會隨治理結構的政府階層程度而遞增 (Lake, 1999:39~40)。行動者間相互的締約活動，構成了雷克所謂的「交易」；而機會主義的預期成本與治理成本兩者，構成了雷克所謂全球治理中的交易成本 (Lake, 1999:41)。成本愈高，對行動者而言愈不利，故行動者必須採取一切可能措施去降低成本。當機會主義的預期成本愈高時，行動者為降低此成本，愈會選擇相對而言較為政府階層的治理結構，即往連續體的右端移動，因其機會主義的預期成

本較低。當治理成本愈高時，行動者為降低此成本，愈會選擇相對而言較為無政府階層的治理結構，即往連續體的左端移動，因為其治理成本較低，如圖 3-2 所示。



圖 3-2 締約關係途徑的全球治理結構調適

資料來源：作者自繪。

為便利後續的個案分析起見，再將無政府階層-政府階層連續體細分成五個區段，如圖 3-3 所示：

1、區段一：位於連續體的最左端處，為極端的無政府階層關係，機會主義預期成本最高，治理成本最低。

2、區段二：位於區段一的右方至連續體的中間處之間，為中間偏無政府階層的關係，機會主義預期成本較高，治理成本較低。

3、區段三：位於連續體的中間處，為介於無政府階層與政府階層間的關係，機會主義預期成本與治理成本相若。

4、區段四：位於連續體的中間處至區段五的左方之間，為中間偏政府階層的關係，機會主義預期成本較低，治理成本較高。

5、區段五：位於連續體的最右端處，為極端的政府階層關係，機會主義預期成本最低，治理成本最高。

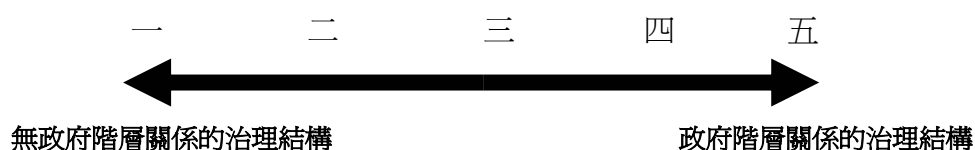


圖 3-3 無政府階層-政府階層連續體的區段分佈

資料來源：作者自繪。

### 第三節 全球治理的運作階段

綜前所述，雷克締約關係途徑的全球治理運作階段可繪製如圖 3-4 所示。依據圖 3-4，為解決某項全球政策問題，來自不同國家的官方與非官方的代表集會，與會代表在對「機會主義預期成本與治理成本」(交易成本)的權衡下進行談判，並先行草簽條約。根據草簽條約內容對各國剩餘控制權利多寡的規定，會沿著無政府階層-政府階層連續體建構一個全球治理結構，然後每一個國家都會設法將該全球治理結構調適為對自身而言成本最低、利益最高的全球治理結構，國家內部的立法機關會根據調適結果所產生的利弊得失決定是否批准該條約，繼而履行該條約所規範的義務。這涵蓋了與第二章所稱全球治理運作模式所要求的談判、草簽、調適、批准與履行等國際締約的構成要件。

因此，根據締約關係途徑，全球治理的運作包括了五個階段：

1、談判階段：為解決某項全球政策問題，來自不同國家的官方與非官方的代表集會，彼此會在對機會主義預期成本與治理成本的權衡下進行談判。

2、草簽階段：與會代表先行草簽條約，根據條約內容對各國剩餘控制權利多寡的規定，會沿著無政府階層-政府階層連續體建構一個全球治理結構。

3、調適階段：每一個國家都會設法將該全球治理結構調適為對自身而言成本最低、利益最高的全球治理結構。

4、批准階段：國家內部的立法機關會根據調適結果所產生的利弊得失決定是否批准該條約。

5、履行階段：國家履行條約中所規範的義務。

而在談判、草簽與調適階段中，機會主義預期成本與治理成本是重要的變項，也就是行動者在談判、草簽條約與調適全球治理結構時，莫不受到權衡自身交易成本高低的影響。



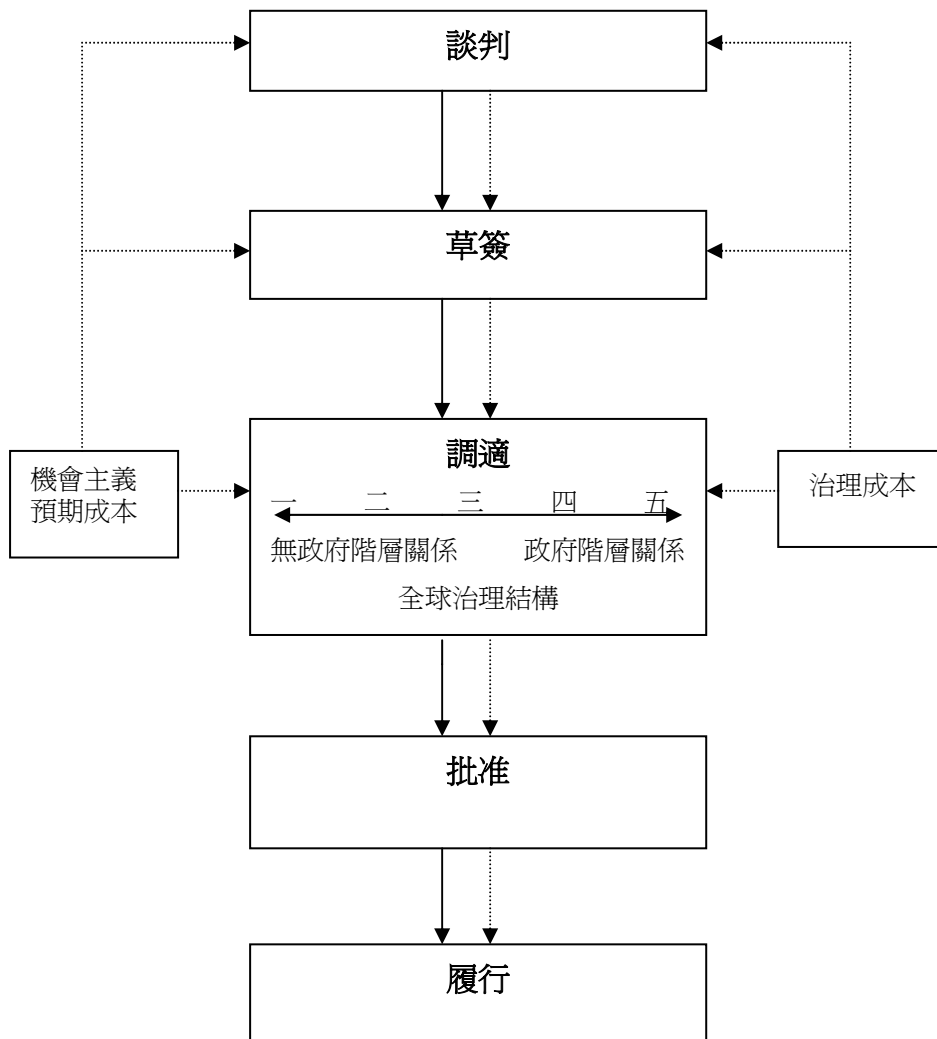


圖 3-4 締約關係途徑的全球治理運作階段

- > 實線箭頭，其兩端代表時間序列上的關係
- .....> 虛線箭頭，其兩端代表因果間的關係

資料來源：作者自繪。

不過，締約關係途徑雖然指明在全球治理活動的調適階段中行動者會基於過高的機會主義預期成本而將全球治理結構向政府階層關係端趨近、基於過高的治理成本而將全球治理結構向無政府階層關係端趨近，卻未說明這兩類交易成本

權衡取捨的最終競逐結果，究竟會形成何種關係？最終會是一個傾向無政府階層的關係，還是一個傾向政府階層的關係？這牽涉到交易成本的計算問題。

根據締約關係途徑，全球治理行動者在「無政府階層-政府階層」連續體上的最有利位置，取決於其對自身交易成本的權衡結果。不過，交易成本其「聲名狼籍地難以測度」(notoriously difficult to measure)，幾乎已是學界的普遍共識 (Lake, 1999:41)。交易成本到底要如何計算？對行動者而言，數值高(低)於多少的交易成本，才算是代價高昂(低廉)的交易成本？更重要的是，對全球治理行動者而言，「無政府階層-政府階層」連續體上的哪一個位置，可充分反映出極小化機會主義預期成本與治理成本的加總計算？也就是說，最適當的政府階層數目究竟為何？倘若不能釐清這些疑慮，那麼締約關係途徑將是一個難以操作化的理論。由於雷克本人對此並無明確交待，因此必須從其他相關理論尋求解答。

威克塞爾(Knut Wicksell)(1896)在《公正稅制的新原則》(A New Principle of Just Taxation)一文中率先將所有人從集體行動中獲利的可能性與「全數同意規則」(unanimity rule)相聯結。他認為採取全數同意的投票規則，所有人從集體行動中獲利的可能性才會最大(Mueller, 1979:19)。

布坎南(J. M. Buchanan)與圖拉克(G. Tullock)(1962)在《共識微積分學》(The Calculus of Consent)一書中進而討論到公共決策的相關規則，他們遵循經濟學尊重個人「自願交換」(voluntary exchange)的傳統，相信公共決策的「強制力」(coercive power)應該在全數同意規則的規範下才具備正當性，原因是如果任何一項「議題」(issue)的通過都必須獲得每個個體的同意，個體基於其所反對的議題被通過而必須付出的「外部決策成本」(external decision costs)將被極小化為零。然而另一方面，他們深知需要愈多數目的個體同意才能通過議題的公共決策規則，其所耗費的「決策時間成本」(decision-time costs)也愈高。因此，公共決策中社會「共識」(consensus)的產生，存在一個從平衡外部決策成本與時間成本的「計算」(calculus)而來的最適個體數，被稱為「最適多數規則」(optimal majority rule)，如圖 3-5 所示(Buchanan and Tullock, 1962:63~91；陳敦源，民 93:113~114)：

1、X 軸代表參與公共決策的個體數，假設全體總共有 N 人，X 軸上的任何一點代表公共決策的規則設計需要多少個體的同意，當所需同意的個體數=1 時為獨裁規則，只要一個人就可以決定全體的事務；當所需同意的個體數=N 時為全數同意規則，亦即前述每一個人都必須同意的狀況之下，才能做成決定。

2、Y 軸代表成本的計量，愈往上代表成本愈高。

3、C 曲線代表公共決策愈需要較多數目的個體同意才能通過議題，則公共決策的外部決策成本持續下降的狀況。

4、D 曲線代表公共決策愈需要較多數目的個體同意才能通過議題，則公共決策的時間成本持續升高的狀況。

5、C+D 曲線代表在每一種公共決策所需同意的個體數下外部決策成本與時間成本的加總值。該曲線相對於 Y 軸有一個最低點 m，代表外部決策成本與時間成本加總的最小值，此最小值延伸至 X 軸的 K 點，代表公共決策所需同意的最適個體數。也就是說，從社會整體極小化外部決策成本與時間成本加總的計算上，公共決策需要 K 人同意以通過議題是最適當的個體數。

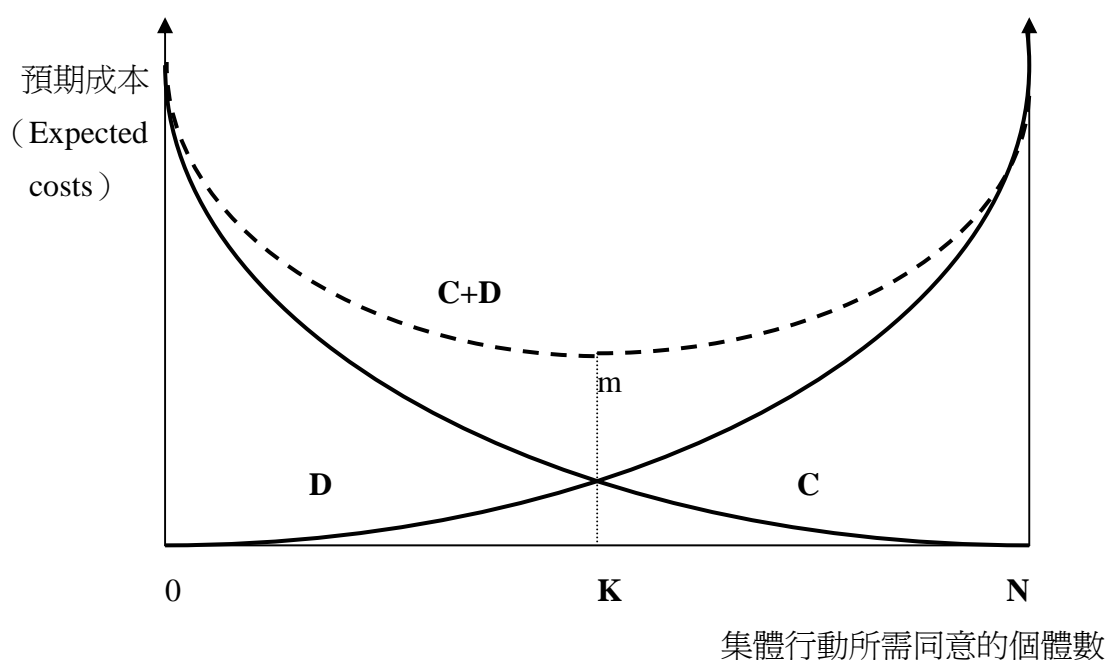


圖 3-5 公共決策的最適多數

資料來源：Mueller, 1979:29.

穆勒 (Dennis C. Mueller) (1979) 在《公共選擇》(Public Choice) 一書中指出人民對公共決策採取「集體選擇」(collective choice) 的重要性，並歸納出「委員會」(committee) 式的公共決策裏兩種不同的「投票規則」(voting rules)，其承襲了前述布坎南與圖拉克在《共識微積分學》一書中的重要觀點 (Mueller, 1979:19~31)：

1、全數同意規則 (The unanimity rule)

在全數同意規則的規範下，所有個體都能從公共決策後所提供的「公共財」

(public good) 中獲利，並且也能夠確保個體不至於被其他持相反意見的成員所強制，因此該規則似乎是最顯而易見的投票規則 (Mueller, 1979:27)。

## 2、最適多數 (The optimal majority) 的「多數規則」(majority rule)

雖然公共決策的全數同意規則將外部決策成本極小化，但是要界定一項對所有個體都有利、以便取得全數同意的議題，所需耗費的時間也是值得考慮的。除此之外，也需要花費大量時間去解釋對某些人而言不熟悉其價值的議題提案其利益所在，這些都會造成決策時間的損失。也就是說，如果全數同意規則不會產生任何成本，它很清楚地是最為適當的投票決策規則，但實際上該規則會導致極為高昂的決策時間成本，即使是最偏好該規則的威克塞爾、布坎南與圖拉克等人，都認為其時間成本高到足以放棄對該規則的採行 (Mueller, 1979:28~29)。

既然全數同意規則不具可行性，那麼到底需要委員會內多少百分比的成員投票同意以通過一項議題才算合理，涉及到布坎南與圖拉克所述的外部決策成本與時間成本問題，即通過個體反對的議題的外部決策成本以及經由決策導致的時間損失的成本間的取舍。全數同意位於其中一個極端處，在此極端處之下，任何一個個體的反對都可以阻礙全數同意的達成，其外部決策成本為零，但決策時間成本可能會非常高。在另一個極端處，每個個體可以個別地決定議題通過與否，不會發生任何時間上的延誤，但是容許每個個體片面決定的外部決策成本可能會非常高 (Mueller, 1979:28~29)。

這些不同的可能性同樣被描繪在圖 3-5 之中。一項特定的集體決策成本沿著垂直軸線而被呈現，所需以通過議題的委員會個體數規模 (從 0 到 N 的個體數) 沿著水平軸線而被呈現。曲線 C 代表個體反對的決策一旦成形，其效用預期損失的外部決策成本，曲線 D 描繪出達成通過議題的所需多數的決策時間成本，最適多數是這兩種成本同時極小化的委員會個體數規模，發生在 K 點處，兩曲線的垂直加總達於最小，通過該議題的最適多數為 K/N。在此個體數規模，重新定義一項議案以便多贏得一名支持者的預期利益，僅僅相等於這麼做的時間預期損失 (Buchanan and Tullock, 1962:63~91)。

至於 K 的數值究竟應為多少，可以從探究委員會決策過程的內在動態而知。當少於委員會成員一半的個體數目就足以通過一項議題時，議題 A 與議題 A 的「對立」(converse) 議題兩者同時都獲通過的可能性於焉存在，比如說，「增加學校消費性支出 10%」的「提案」(proposal) 可首先達到通過的多數 (如 40%)，而另一個「裁撤 5% 消費性支出」的對立提案也可同時達到通過的多數。所以，如果有少於委員會全體成員的半數支持便足以通過一項議題時，委員會會陷於無止盡的「抵制提案」(offsetting proposals) 回合戰的僵局，如此將耗盡成員的時間與耐性。在這種考量下，簡單多數規則乃應運而生，其規定任何議題在形成為

委員會最後決策前至少必須有超過全體一半的個體數支持才能通過。這種簡單的多數規則方式擁有「通過一項議題的最小可能所需多數」(the smallest possible required majority to pass an issue)，其避免了自我矛盾的議題群同時通過的可能性，而成爲委員會普遍偏好的決策規則。穆勒並認爲，圖 3-5 的 C、D 曲線事實上「扭纏」(kink) 在 X 軸的  $N/2$  處，因此通過一項議題的最適多數  $K/N$  就等於委員會全體人數的一半，換句話說  $K/N = N/2$  (Buchanan and Tullock, 1962:81)。

事實上，如果將上述布坎南、圖拉克與穆勒外部決策成本與時間成本極小化的公共決策最適多數論述稍事修正，將可作爲締約關係途徑中交易成本極小化的全球治理結構論述的參考依據，如圖 3-6 所示：

1、X 軸代表參與全球治理的行動者個數，假設全體總共有  $N$  個行動者，X 軸上的任何一點代表全球治理決策的規則設計需要多少行動者的同意，當所需同意的行動者數=1 時爲單極思維，比如只要美國一個國家同意就可以決定全球的事務，其他國家只有遵循的份，這可視爲締約關係途徑中的政府階層關係；當所需同意的行動者數= $N$  時爲多極思維，比如在每一個國家都必須同意的狀況之下，才能做成全球事務的決定，這可視爲締約關係途徑中的無政府階層關係。愈偏向 X 軸左端的位置，代表愈傾向政府階層關係的全球治理結構；愈偏向 X 軸右端的位置，代表愈傾向無政府階層關係的全球治理結構。

2、Y 軸代表交易成本的計量，愈往上代表成本愈高。

3、O 曲線代表全球治理結構愈傾向政府階層關係（無政府階層關係），則全球治理的機會主義預期成本持續下降（升高）的狀況。

4、G 曲線代表全球治理結構愈傾向政府階層關係（無政府階層關係），則全球治理的治理成本持續升高（下降）的狀況。

5、O+G 曲線代表在每一種全球治理決策所需同意的行動者個數下機會主義預期成本與治理成本的加總值。該曲線相對於 Y 軸有一個最低點  $m$ ，代表機會主義預期成本與治理成本加總的最小值，此最小值延伸至 X 軸的  $K$  點，代表全球治理決策所需同意的最適行動者數。也就是說，從極小化機會主義預期成本與治理成本加總的計算上，全球治理決策需要  $K$  名行動者同意以通過議題是最適當的個體數，爲  $N/2$ （全體行動者數目的一半），也就是「無政府階層-政府階層」連續體的中間位置-區段三處。

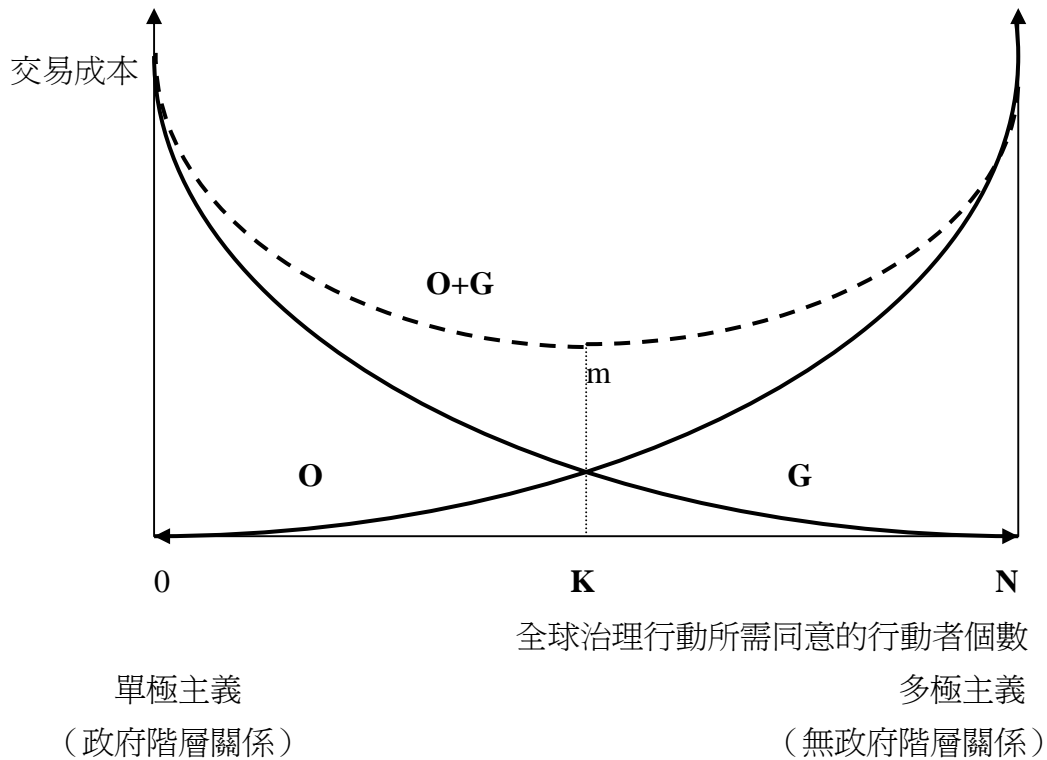


圖 3-6 全球治理決策的最適多數

資料來源：修改自 Mueller, 1979:29.

針對交易成本變項予以補強之後，圖 3-4 中雷克締約關係途徑的全球治理運作階段亦可做如下補強：為解決某項全球政策問題，來自不同國家的官方與非官方的代表集會，與會代表在對「機會主義預期成本與治理成本」（交易成本）的權衡下進行談判，並先行草簽條約。根據草簽條約內容對各國剩餘控制權利多寡的規定，會沿著無政府階層-政府階層連續體建構一個全球治理結構，然後每一個國家都會設法將該全球治理結構調適為對自身而言成本最低、利益最高的全球治理結構，不斷調適的結果會愈來愈接近「無政府階層-政府階層」連續體的中間位置-區段三處，國家內部的立法機關會根據調適結果所產生的利弊得失決定是否批准該條約，繼而履行該條約所規範的義務。因此，研究者預期會從《京都議定書》個案中觀察到全球治理活動在談判、草簽、調適、批准與履行等階段上呈現出以下五個情況：

- 1、在談判階段方面：為解決某項全球政策問題，來自不同國家的官方與非官方的代表集會，彼此會在對機會主義預期成本與治理成本的權衡下進行談判。
- 2、在草簽階段方面：與會代表先行草簽條約，根據條約內容對各國剩餘控

制權利多寡的規定，會沿著無政府階層-政府階層連續體建構一個全球治理結構。

3、在調適階段方面：每一個國家都會設法將該全球治理結構調適為對自身而言成本最低、利益最高的全球治理結構，不斷調適的結果會愈來愈接近「無政府階層-政府階層」連續體的中間位置-區段三處。

4、在批准階段方面：國家內部的立法機關會根據調適結果所產生的利弊得失決定是否批准該條約。

5、在履行階段方面：國家會履行條約中所規範的義務。