

# 國際政治經濟的互賴關係

丁永康

(國際關係研究中心助理研究員)

## 一、前言

國際關係的行為主體有四類：(1) 國家政府行為主體，由一國的政府組織組成。(2) 國內非政府行為主體，各種特殊利益團體即屬此類，它們透過立法決策程序施加壓力，達到影響國家對外政策的目的。(3) 國際間的政府組織，包括有地區性的、全球性的、經濟合作性的、安全性的及綜合性政策協調的國際組織，如東南亞國家國協、聯合國、歐洲共同市場、北大西洋公約組織及七國高峰會議等等。(4) 國際間非政府行為主體，如跨國公司、國際奧會、紅十字會等。本文將分為下列幾部分來討論國際關係的政治過程 (political process)：(一) 連結政治、(二) 國家類型、(三) 國際問題的原動力。

## 二、連結政治

在觀察國際關係的政治過程時，本文僅考慮三個不同的層次：(1) 國際體系(2) 國家(政府)(3) 國內。① 國際體系即以多數國家間的相互依存為重點進行分析。國家制定經濟交流的原則，尋求政策調整，以便相互作用與這一層次相對應。另外，GATT (關貿總協定)、經濟高峰會議、七國財政部長會議等「國際體制」也屬於這一層次的內容。國內層次，即分析包括國民的政治意識及國內諸集團的行動。華爾茲 (Kenneth N. Waltz) 稱這種包括個人階層的層次為國際政治的第一形象，國家層次 (即國家對外行動是由國內的原因所決定的) 為第二形象，國家—政府間的相互作用為第三形象。②

註① Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War* (N. Y.: Columbia University Press, 1954); J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations," in Klaus Knorr and Sidney Verba, eds., *The International System*, (Princeton: Princeton University Press, 1961) pp. 77-92.

註② Waltz, *op. cit.*

在傳統的國際政治學中，有人認為第三形象是主流，但也有人認為第二形象是主流，前者稱為國際政治（international politics），後者稱為外交政策（foreign policy）。③前者的典型例子有摩根索（Hans J. Morgenthau）的理論。④根據他的看法，國家的行動是以權力所決定的國家利益為最高目標，國際政治即基於其相互作用而成立。國際政治學的目的是解釋說明這種國家行動的「合理性」，並使其系統化。外交與內政必須截然分開，國家以其整體目的（特別是以權力所決定的國家利益）與他國相互作用。與此相反，代表第二形象觀點的華爾茲却舉出了馬克思主義的帝國主義論，⑤即在資本主義國家中，資本利潤率遞減後，該國即向別國（或殖民地）投入資本，而與他國（資本主義）形成對立，這一假說體現了國家對外政策是根據國家間相互作用、國內原因來決定（內部原因外在化）的這一第二形象的國際政治觀。

在政策決定論中，這種第三形象與第二形象的區分是很明確的。此可透過艾利森（Graham T. Allison）的三種模式來加以說明。(1)合理行為者（the rational actor）模式(2)組織過程（organizational process）模式(3)官僚政治（government politics）模式。⑥「合理行為者模式」，即以國家—政府為單一的行為者，以整體為目標，為實現其目的所採取的最佳手段。這是極其典型的第三形象模式。「組織過程模式」，即把國家—政府的行動看作行政組織內在的行動方式，特別是當產生對外問題時則反復使用標準化作業手段。「官僚政治模式」，即不把國家—政府看做單一的持有整體目標的主體，而是看做分割成持有各種各樣權限領域的官僚組織。這些官僚組織以其固有的組織利益、目的來行動。因此，一個政策的決定過程，是由這種官僚組織的利益，即各個官僚組織的「長官」所承擔的以各「長官」間所連成的網絡來表現的。而這些網絡是由支持一定政策的「長官」的聯合所支配的，其政策即被做為該國的政策而被採用。這種看法與「組織過程模式」相同，承襲了第二形象的國際政治觀，即國內事務決定對外政策的論調。

但是，特別是在相互依存世界中的政治，不可能有第三形象所設想的內政與外交的截然分開，而且國家的對外政策僅根據國內事務來決定的這種第二形象的看法也是無法說清的。考慮相互依存中的政治過程時，有必要考慮國際體系、國家、國內三個層次的政治，並以各個不同層次間的縱向關係（相互作用）為對象進行分析。這種不同層次間的相互作用的政治現象一般被稱為「連結政治」（linkage politics）。⑦

註③ James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy* (N. Y.: Free Press, 1968), Introduction.

註④ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, 5th ed. (N. Y.: Knopf, 1973).

註⑤ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979).

註⑥ Graham T. Allison, *Essence of Decision* (Boston, Mass.: Little, Brown, 1971).

註⑦ James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics* (N. Y.: Free Press, 1969); Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427-60.

首先吾人將三個層次的政治分別稱為(甲)國家—政府間的政治(基於「國家利益」的政治)(乙)官僚政治(基於各部門間的政治)(丙)國內政治(基於各「集團利益」間的政治)。在觀察不同層次間的相互作用時，在理論上可分為四種類型。首先簡單敘述這四種類型。

(1)「內壓—投射型」政治(內部原因外在化與「內壓」的組合)。這是與華爾茲的第二形象的國際政治觀相對應的，即國內諸集團的利益給予政府層次制定政策以極大影響，而且投射到國際體系中。當然，其投射的強度，主要依靠該國影響力的

大小。

(2)「外壓—反應型」政治(「外壓」與「國內控制」的組合)。這是逆第二形象(second image reversed)⑧——外部原因內在化的典型。即由於外部來的「壓力」，迫使政府內進行政治變動，政府遵循「外壓」控制國內諸集團。

(3)「內—外壓調整(衝突)型」政治(「外壓」與「內壓」的組合)。這是對於「外壓」進行反抗的國內集團所形成的「內壓」動力，政府則發揮調節「內壓」與「外壓」之間的作用。這種政治的結果各不相同。假如對於「內壓」，政府的國內控制能力較強的話，那就會成爲近似於「外壓——反應型」政治。如果政府對外影響力較強的話，就會接近於「內壓—投射型」。但是，如果政府的「國內控制」能力低，對外影響力又不強，這時就會出現「外壓」與「內壓」對峙，結果是維持一種無法作出行動的現狀。

(4)「政府主導型」政治(內部原因外在化與「國內控制」的組合)。這種政治類型，是指政府自身持有一定目標，爲了對外實現該目標而採取行動時，遵循該目標的需要來控制國內諸集團。這種類型與古典國際政治、政策決定論的形象(第三形象)是極其相似的。這種政府自身的目的也可以稱爲「國家利益」。在相互依存的世界中，國內各集團利害關係的對立與「部門利益」的對立等使「國家利益」呈不透明狀態，或者可以說已不復存在。無論是「內壓—投射型」還是「外壓—反應型」或是「內—外壓調整型」政治，其中政治目標均不是明確設立的。不過在相互依存的世界中，政府(國家)可以說有時仍可持有其自身的目標(「國家利益」)，比如關於自然資源的增長等，⑨抑制通貨膨脹、物價穩定等宏觀經濟目標就是其具體體現。

在相互依存世界中政策制定有以上四種類型，而事實上這四種類型經常是混雜在一起的。不過從實際的政治過程機率來看，(1)至(3)的數量較多。(1)至(3)類型以不同層次間的連結存在爲前提，這種連結越強，內政與外交的區分越不可能，越會融

註⑧ Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed," *International Organization*, Vol. 32, No. 4 (Autumn 1978), pp. 881~912.

註⑨ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1979).

為一體。曼寧 (Bayless Manning) 稱這種現象為「國內外政治」(intermestic politics)。<sup>⑩</sup>即國際政治(international politics)與國內政治(domestic politics)的融合。在相互依存的世界中，各國的行政部門之間的伙伴關係密切，在不同政府和官僚伙伴之間，出現了持久的而且是個人的關係(官僚關係)。同時，異國間的集團伙伴關係也密切了(民族關係)。這樣就不只是單純的、垂直的內政與外交的融合，而是呈水平狀的，國家間關係、官僚、民間層次的關係的相互進展與滲透。<sup>⑪</sup>

下面讓我們仔細考察一下，在相互依存世界中經常看到的幾種政治類型，即「內壓—投射型」，「外壓—反應型」和「內—外壓調整型」。

### 「內壓—投射型」政治

如前所述，「內壓—投射型」政治是對某一問題持有利害關係的國內集團的組織化。這些集團對政府施加壓力，進而對國際政治產生一定影響。其典型事例有美國一九三〇年的「斯姆特—赫利關稅」(Smoot—Hawley Tariff)的政治過程。<sup>⑫</sup>當時，許多集團要求實行高關稅，對政府(議會)施加壓力。而且為了得到對本企業高關稅的認可，還支持和促進其它企業的高關稅，通過相互機制作用，最後終於實現了平均超過六〇%的高關稅法。而且這種高關稅法，是在排除了別國和國內自由貿易派的反對後而成立的。另外，共和黨裏基本持不干涉態度的胡佛(Herbert Hoover)總統，也沒有任何阻止其成立的意圖。這種高關稅法迫使其他國家也開始追求保護主義，從而加緊了危機的步伐，給予國際體系極大打擊。

觀察當今美國對外經濟政策的決定過程，仍可看到這種極強的「內壓—投射型」政治的色彩。譬如一九八八年的綜合貿易法，三〇一條款的強化、關稅法第三三七條的修改(關於智慧財產權的保護，雖然在國內沒有達到構成侵權的必要條件，但對國外可以採取保護措施)均是在國內持不同利益集團(或特定企業)的壓力下產生的。

當然，「內壓—投射型」政治，並不皆與保護主義相連的，它是基於國內諸集團間權力的關係的產物。譬如持自由貿易共識的集團在社會中占主導地位的話，現行政策就會呈自由貿易傾向，那麼就不會產生「內壓」(或僅有極弱小的組織化)。從戰後到六十年代止，美國一直處於這種狀態中。<sup>⑬</sup>但是，當美國整體的競爭力低落後，要求實行保護主義集團的力量

註⑩ Bayless Manning, "The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals," *Foreign Affairs*, Vol. 55, No. 2 (January 1977), pp. 306-24.

註⑪ Chung-In Moon, "Complex Interdependence and Transnational Lobbying," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 1988, pp. 67-89.

註⑫ Joan E. Spero, *The Politics of International Economic Relations*, 3rd, (New York: St. Martin's Press, 1985), p. 92.

註⑬ R. Bauer, et al., *American Business and Public Policy*, (Chicago: Aldine-Atherton, 1972).

就開始加強，保護主義的內壓也開始加強。當自由貿易派占優勢地位時，即使不進行任何組織化活動也可實行其統治，但到七十年代後期，爲了與保護主義抗爭，自由貿易派本身也開始着手實行組織化措施。<sup>⑭</sup>

### 「外壓—反應型」政治

「外壓—反應型」<sup>⑮</sup>政治，即國際體系層次的動態成爲變更國家政策（制度）的壓力。國家（政府）在這種壓力下，對國內各利益集團進行勸說與調整。那麼與「外壓」相對應的是怎樣一種情況呢？譬如發生嚴重的官僚政治的對立，就會使國內各集團間的對立加劇（反對「外壓」的利益集團，力量強大的話，就成爲下面所講的「內—外壓調整型」政治）等。

在相互依存世界中，從某一特定的國家，或者多數國家中（包括國際協調組織）而來的這種「外壓」是比較普遍的。譬如日本及我國就經常受到來自美國的「持久的」要求開放市場的「外壓」。美國也因其預算赤字、貿易赤字等原因而受到來自別國的「外壓」。GATT（關貿總協定）、七國經濟高峰會議等國際組織中制定的協議、約定等，均對參加國形成「外壓」。

在傳統的國際政治學或政策決定論中，沒有「外壓」這一概念，或可以說它不是一般的概念。在傳統的國際政治學中，「外壓」被當做影響力（influence）的一種。即存在A、B兩個國家時，A國爲了控制B國的（對外）行動朝着自己所希望的方向發展，於是使用各種手段。爲要求日本及我國開放市場時，美國就使用了各種手段，這可以做爲行使影響力的一個例子。不過，如果僅此而已，就沒有使用學術用語「外壓」這一詞的必要。

「外壓」與「影響力」的不同之處，第一點，「外壓」的對象（目的）不僅是控制對手國的（對外）行動，同時涉及到國內社會、經濟政策、制度等。第二點，在受到「外壓」的對象國內，通常形成贊同與反對兩派極對立的勢力。也就是說A向B施加「外壓」時，B的國內，對於A的要求同時存在由贊同集團組成的政策決定者（官僚組織）和反對它的集團。因此「外壓」必須介入國內政治之爭才能產生結果，而施加「外壓」的一方，也必須密切注視對手國的國內政治動向，從而決定適時的「外壓」強度和選擇施加「外壓」的途徑。

### 「內—外壓調整型」政治

但是在現實中，純粹的「內壓—投射型」或「外壓—反應型」政治並不多見。如果僅有「內壓—投射型」政治，國家（政府）就成了國內各集團利益的代言人。如果僅有「外壓—反應型」政治，那麼國家（政府）又成爲將外部要求轉爲內部化

<sup>⑭</sup> I. M. Destler and J. S. Odell, *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics* (Washington, D. C.: Institute for International Economic, 1987).

<sup>⑮</sup> Putnam and Bayne, *Hangng Together: Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1987).

的買辦。在相互依存的國際政治網路中，採取「內壓——投射型」與「外壓——反應型」政治之混合狀態的情況居多。這是因為在一些國家內即有面對「內壓」型政治的一面，又有面對「外壓」型政治的一面。而且對於具體問題，國家（政府）必須同時接受「外壓」和「內壓」兩種壓力，並對其進行調整。羅斯克蘭斯（Richard Rosecrance）稱這種相互依存中的國家為「調整國家」（mediative state）。<sup>⑩</sup>換言之，國家對外為代理人，對內為買辦者，做為整體又擔負着將內部要求外在化、外部要求內在化如同「翻譯」似的職責。在這種政策決定過程中「調整國家」的形象，對於跨國交流來說，同時反映了國家（政府）在內外調節中「看門人」似的雙重形象。

但是，「調整國家」如何對「外壓」與「內壓」進行調整，這也是極其困難的。這一點在「官僚政治」的政府內部政治中反映得。更為尖銳。譬如，簡單地講，在行政部門內同時存在着反映「內壓」的部份與反映「外壓」的部份，在這些部門間會發生激烈的糾紛。以日本的經濟外交而言，外務省重視美日關係，對於來自美國的「外壓」，立即會有敏感性及脆弱性的回應，要求政府實行「自動出口限制」（voluntary export restraints，簡稱VER）措施，<sup>⑪</sup>與此相反，通產省則反映國內企業的意見，反對此種做法。這種現象在任何一个國家均可看到。這裏讓我們以美日汽車摩擦為例，看一下美國的「官僚政治」。

一九八一年四月，美日汽車摩擦面臨着最後關鍵的階段。美國政府對從日本進口汽車到底持何種態度，其決定已迫在眉睫。美國政府準備召開對外經貿會議來決定此事。但在與會的各部會間却很難取得一致意見。商務部、運輸部等與國內產業緊密相連的部門，極力主張對日採取限制進口政策；而當時的雷根政府最關心的政治課題是如何抑制通貨膨脹。管理預算局（Office of Management and Budget）、總統經濟諮詢委員會、財政部等害怕因限制進口而造成通貨膨脹惡果和損害美日關係，因此美國的貿易代表，始終處於對各基本部門進行調整中。在這種情況下，美國政府最終也沒有作出任何決定。<sup>⑫</sup>對於限制進口（或叫做由美國向日本施加的自動出口限制）持強硬反對態度的管理預算局局長斯德克門（David A. Stockman）曾說過，「如果日本實行自動出口限制，那與美國政府無關」。於是四月下旬美國貿易代表團訪日，確定了日本對美國出口汽車實行自動出口限制的基本框架」。

<sup>⑩</sup> Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World* (New York: Basic Books, 1986), pp. 222~225.

<sup>⑪</sup> Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1987), p. 198.

<sup>⑫</sup> Kent E. Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, Vol. 40, No. 4 (July 1988), pp. 517~541; Kenneth B. Pye, ed., *The Trade Crisis: How Will Japan Respond?* (Seattle: Society for Japanese Studies, 1987); Michiel Schmiegelow, ed., *Japan's Response to Crisis and Change in the World Economy*, (New York: M. E. Sharpe, 1986).

在這種「官僚政治」中，「內壓」、「外壓」及國家的整體利益（譬如抑制通貨膨脹）是由各個不同的負責部門擔當的，所以出現尖銳對立也是很明顯的。而且「政府內政治」並不僅限於「官僚政治」的情況。譬如國會也能發揮很大作用。美國憲法中規定由國會決定貿易權限，所以由行政部門與國會（立法部門）間的權力關係才能決定最後的政策，這點帕斯特（R. A. Pastor）給它取名為「部門內政治」。<sup>19</sup>而且通常是政府代表「外壓」或整體利益，國會則代表「內壓」。在美日汽車摩擦中，美國國會的保護主義情緒強烈，並擬通過以限制進口為宗旨的法案。所以日本決定實行自動出口限制，以避免這些極端限制法案有可能在美國國會得到通過。

相互依存中的「政府內政治」幾乎在所有的領域均可看到。而且由於政府管轄權限分為不同部門，所以根據管轄領域不同，「官僚政治」的參加者也不同。以日本為例：在貿易領域中，通產省和外務省是負主要責任的行爲者。但在通貨和金融領域中，大藏省和日本銀行是主要行爲者。在人的領域中，法務省、勞動省、警視廳、外務省等是其中心。隨著相互依存中物↓錢↓服務↓資訊↓人的擴大，不同的省、廳，均必須發揮調整「外壓」、「內壓」及整體利益的作用。總而言之，與外交事務有關的業務不一定完全由美國的國務院及日本的外務省所壟斷，也就是說政府各個部門都有機會和相互依存的涉外政治發生關係。

### 三、國家的類型

以上論述了在相互依存世界中展開的政策決定類型，「外壓—反應型」、「內壓—投射型」和「內—外壓調整型」。這三種類型在各個國家和不同領域混雜分布著。但是，如果在某一國家，某種政策決定的類型頻繁出現的話，就可分別將該國稱為「外壓—反應型國家」，「內壓—投射型國家」，和「內—外壓調整型國家」。<sup>20</sup>即該國的政策決定，主要是根據外部的（國際體系或某特定國的）要求，對其做出反應的方式。「內壓—投射型國家」，即該國的對外政策，主要根據國內的「內壓」來決定，並向其他國家投射。「內—外壓調整型國家」，即以上兩種類型混合的國家。在這裏引起注意的是，「內壓—投射型國家」與「外壓—反應型國家」這兩種處於極端位置上的類型。讓我們舉例說明存在這些類型之理由。

「內壓—投射型國家」的典型例子，是美國。戰後的美國，標榜自由經濟，在其確立自由經濟的同時，也經常向其他國

註① R. A. Pastor, *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy: 1929-1976* (Berkeley, Ca.: University of California Press, 1980).  
註② Kent E. Calder, *op. cit.*, pp. 517-541.

家投射這種「壓力」，以便使其他國家追隨他的經濟模式。譬如最近電訊領域的自由化進展較快，受這一領域企業的壓力，其他國家的電訊領域的自由化也被迫發展了。另外，在智慧財產權領域，除加強了對本國電腦軟體的保護，也要求其他國家遵循同一路線。當然其背景是因為明顯存在IBM、杜邦等既得利益集團基於各種既得利益集團的壓力的產物。當然，對於美國來說，合計徵稅、財政赤字等問題是受到「外壓」後的一種反應，但做為整體來說，它仍屬於「內壓—投射型」國家。

「外壓—反應型國家」的典型例子是日本。<sup>②</sup>日本最近對於許多第三世界國家的嚴重債務問題提出了債務債券化的解決之道。雖然如此，從戰後到今天為止，可以說基本上仍然處於「外壓—反應型」政策決定方式。譬如貿易和金融自由化就是其典型事例。時至今日仍可看到，汽車的自動出口設限、建築市場、稻米開放問題等許多「外壓—反應型」的政策決定過程。

那麼「內壓—投射型國家」與「外壓—反應型國家」的差異是從何而來的呢？那是由各個國家的國際地位、經濟發展階段、政策決定機構的狀態、以及政治文化等種種原因所造成的。<sup>③</sup>譬如美國，戰後居霸權地位，其經濟體制相對來說也是最自由的，經濟發展壓倒任何國家，而且政策決定（或政治的方式）也是積極的、主動的，它發揮的領導作用受到很高的評價。在這種條件下，要求它國實行自由化時，採取「內壓—投射型」的政策決定方式是理所當然的了。而且，即使以當前美國相對式微的地位來看，其基本方式仍沒有改變，即對於保護主義措施來說，採取的仍然是「內壓—投射型」的政策決定方式。與美國相比，日本（NIES（新興工業國家）——香港等為例外情況）戰後政治經濟地位低落，在實行各種保護主義前提下，沿著經濟發展的道路前進，在這一過程中，這些國家與先進國家發生摩擦，為了解決這些問題和更加廣泛地參加國際經濟體系的活動，它們也開始使本國的市場自由化了。當然，從理論上來講，這些國家可以自發地使其市場自由化，但是許多情況却是等待「外壓」，做為其反應方式來使市場自由化。這裏也有一些理由，首先是對於本國地位的印象、與他國對本國的印象不同。即本國相對低落的地位即使得到提高，本國仍然自認為是「小國」的形象，而其他國家對本國的印象却是「已開發國家」，在這種印象差距中，當然會取「外壓—反應型」方式。對日本和NIES（新興工業國家）來說，市場自由化，存在著使既得利益崩潰的可能，因此，它們很難自發地廢除保護主義措施，所以需要「外壓」這種政治力學上的動力。當然，自發程度也是有差異的，它主要是依靠國內政治制度和政治文化等。

註① Ibid.

註② Ibid.



## 四、國際問題的原動力

以上我們檢視了相互依存世界中一國政策的決定過程。本節將從問題的原動力觀點出發，來說明政府間的問題（*issue*）是如何提出來的。

### （一）問題<sup>23</sup>

在相互依存的國際政治經濟中，無論是兩國間還是多國間提出的問題，均為大小混雜性質各異的，而且隨著時間的流逝會發生很大變化。譬如從一九七五年開始的工業先進國家的七國經濟高峰會議，在那會議先後提出的有：通貨、能源、經濟蕭條、物價上漲、貿易、科技轉移、美國財政及貿易赤字等性質極其不同的跨領域問題，並且隨著時間的發展變化很大。南北問題也同樣，從七十年代後期開始的「國際經濟新秩序」（*New International Economic Order*，簡稱NIEO）發展到八十年代的債務問題、「新興工業國」（*Newly Industrializing Economies*，簡稱NIES）等，至少從表面上來看問題的變化是很大的。這種問題的變遷可以稱為「問題周期」（*issue cycle*）。<sup>24</sup>簡單地講，「問題周期」即（1）某種現象做為問題被認識到（*problem recognition*）（2）該問題成為政策議題（*policy issue*）（提到議事日程上來）（3）在政策過程中為了解決問題摸索各種方法（*alternatives in the policy process*）（4）在政策過程中選擇決定使用那種方法（或方法的組合）（*methods and estimation in the policy process*）（5）實行（*implementation*）該方法（6）評價（*evaluation*）實行的方法對解決問題的作用如何（7）取得圓滿成功（*termination*），問題得到解決，於是關於這個問題的「問題周期」即結束。不過，如果未能取得十分圓滿的成果，問題仍未解決時，那麼圍繞該問題的「問題周期」就會反覆。

當然並不是所有的問題均是以這種「問題周期」為其完結。有些問題在未被做為政策（政治）課題（「議事日程」）時即已完結，或在摸索解決對策的階段就已完結。因此，吾人僅探討（1）「問題的認識」和（2）政治課題——議事日程，其實這也就是對相互依存中政府間政治進行考察。

### （二）問題的認識——控制論模式

認識某種問題時，當然主要根據認識問題主體的評價。譬如對於國家（政府）來說，其評價標準就有經濟發展、物價穩定、就業、安全保障等。以這種標準為出發點，那麼當經濟體制發生變動或外國的政策對其標準產生很大威脅時，這個國家即把這些做為「問題」來認識。當然，如前所述，國內各利益集團及政府各部門，基於各自不同的評價標準，對於問題的事

<sup>23</sup> John. A. Vasquez and Richard W. Mansbach, "The Issue Cycle: Conceptualizing Long-term Global Political Change," *International Organization*, Vol. 37, No. 2 (Spring 1983), pp. 257-67.

<sup>24</sup> G. Brewer and P. DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis* (Homewood: Dorsey, 1983).

態認識也不盡相同，因此，某一事態如果被認為是應由國家——政府來解決的問題，那麼就必然涉入國內的或政府內的政治過程。

在相互依存世界中，國際間的「問題」（做為問題被認識的現象）一般可稱為「非均衡」問題。這裏所講的「非均衡」，並不意味著體制的安定及其正統性。對於「非均衡」的判斷，首先抽象地講（對各國實現目標有很大影響）要看重要的變量是否在一定的允許的範圍內。如果它處在一定的允許範圍內，那麼就不存在「非均衡」問題。而且，即使該變量的值處於一定的範圍之外，還要看其(1)是否處於可以收斂的「允許範圍內」或(2)處於越來越分離的狀態。

那麼，怎樣的變量才能成為問題呢？這主要根據各國的目標來決定，而且該變量的變化，是根據經濟的或政治的機制來決定的。舉一個最簡單的例子，某種商品的價格是由供需關係來決定的，但它可以由於外部的干擾而暴漲（暴落），這樣就形成對各國實現經濟發展或控制通貨膨脹目的的極大威脅。譬如糧食，即使其需求並不屬短期變化性質，但如發生產糧區歉收，供不應求，也會使價格高漲。而且如果糧食庫存減少，從某種意義上來講，即成為世界性糧食安全保障的「問題」。

這種基於極簡單的機制所產生的「非均衡」，還可以舉出石油（能源危機）等例。比較複雜的例子有美日貿易不平衡、美國對外債務增大等。另外，基於價值標準，南北問題也可認為是一種「非均衡」。

職是之故，在相互依存政治中成為問題焦點的「非均衡」，以國家的基本目標來看，或以國際經濟系統的安全來看，就是主要的指標（變量）超越了「允許的範圍」。相反，如果該指標在允許的範圍內變動，就不會被問題化，而且即使超越了一定範圍，如能使其再度返回到「允許的範圍內」（或是處於返回的方向中），問題也會平靜。這樣來看，「認識問題」的機制，如同斯坦布魯納（J. Steinbruner）所說的，是近於「控制論模式」的。<sup>⑤</sup>即政府對各種不同領域的問題，有意無意的均要考慮一定的基本變量，同時確定其「允許範圍」。如因基本變量的值在某範圍內時，就產生對該問題的關注，並付出一定精力採取合理解決的行動。這意味著存在一種恆溫箱式的機制。在最近工業先進國家經濟高峰會議中，或在關貿總協定中均確立了一定的指標，並對該指標的變化進行監視。這明確表示了控制式機制在多國間的存在結構。這種行動模式，不僅是成本問題（基本變量的值即使在「允許的範圍」內，如果需經常付出精力並採取行動，也需付出極高成本），也是與人類的心理機制相一致的。

在相互依存世界中，成為許多問題焦點的，基本上是從這種「非均衡」中產生的，不過也有例外情況，其中很重要的一

註⑤ J. Rosenau, "Before Cooperation: Hegemons, Regimes and Habit-Driven Actors in World Politics," *International Organization*, Vol. 40, No. 4 (Autumn 1986), pp. 849-94; J. Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton: Princeton University Press, 1974).

個問題就是確定相互依存的原則。確定原則之所以成爲問題，有以下幾個原因。其中一點就是我們一直提到的、根據存在於實體經濟中的「非均衡」而確定新的原則或變更原則。譬如，以黃金兌換美元爲前提的固定利率制，使美國的黃金儲量與外國的黃金儲量產生「非均衡」，從而出現不安定，於是制定了新的浮動利率制。再者，爲避免初級產品價格的不安定而設立的價格穩定基金新原則（機構）也是其事例之一。原則的確定，並不一定會解決非均衡所帶來的問題。因爲霸權國家爲了本國利益而確定的一些原則也可成爲問題點（如美國確定的自由貿易體制）。

### （三）政治性焦點問題

某種「非均衡」、被某國或多國做爲「問題」來認識，爲了解決該問題，通常需要他國或國際的協助，因此，認識到「問題」的國家，爲了解決問題就要尋求他國的協助。

這裏關鍵的是，無論是兩國間還是多國間，某一「問題」做爲必須解決的問題點，即時代的焦點，是否實際在國際舞台上被提出。而是否能够在國際舞台上被做爲特定的問題而提出，取決於該問題本身的性質以及與該問題有關的各國的利害關係。譬如某一「問題」，對於許多國家來說，共同認爲是重大「問題」做爲焦點問題被提出。但是，該問題對問題領域內主導國家來說並不十分重要，或者對於該國的政府來說，成爲國際問題焦點不是上策時，那麼問題就不會被焦點化。如八十年代初期，美元堅挺及其背後的美國巨大財政赤字，其他國家即使想將其做爲國際的焦點問題提出，但雷根政府以及工業先進國家的七國經濟高峰會議，則成功地拒絕了這一要求。相反地，當主導國家認爲是問題時，它可排除別國的阻撓，而使其成爲國際問題焦點。如一九八六年起步的「烏拉圭回合」，對服務貿易和智慧財產權制定了新的原則，成爲「時代的焦點」。這其中主要原因是，主導國美國認爲它是「問題」，而將其做爲國際問題焦點因而才得以產生。

因此，對於「問題」和成爲國際的「焦點問題」來說，影響力的分布有很重要的作用。各國對於它所認識到的問題，盡力做爲有利的國際「問題焦點」，選擇提出它的場合，並且創造這種場合。美國將服務貿易的核心領域電訊（特別是附加價值通訊）問題，從聯合國的「國際電信聯盟」向已開發國家主導的GATT轉移。另外，糾正南北經濟差異，當然不可能在已開發國家組成的高峰會議中做爲「焦點問題」排在優先位置上。開發中國家只能在影響力量強的聯合國的場合中（如聯合國貿易暨發展委員會，United Nations Commission on Trade and Development, UNCTAD），才能確定國際性的「焦點問題」。討論到問題，不得不與權力聯結在一起形成「問題權力」（issue power），如果吾人僅對一種現象變成爲問題的認識過程，並不是困難的，問題在於有沒有權力把問題提升到讓國際社會注意，並進而成爲國際會議的議程，這需要「問題權力」。通常強國（強勢利益集團）比較有能力做到讓其所關心的問題上國際會議的議程；而弱國（弱勢利益集團）比較沒有能力讓其所關心的問題上國際會議的議程。