

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 國際關係 “新自由制度主義” 理論之評析

A Critical Analysis of Neoliberal Institutionalism

doi:10.30390/ISC.199712\_36(12).0001

問題與研究, 36(12), 1997

Issues & Studies, 36(12), 1997

作者/Author : 鄭端耀(Tuan Y. Cheng)

頁數/Page : 1-22

出版日期/Publication Date :1997/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199712\\_36\(12\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199712_36(12).0001)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 國際關係「新自由制度主義」 理論之評析

鄭端耀

(政治大學國際關係研究中心  
第一所副研究員)

## 摘 要

新自由制度主義是過去十餘年最具生產力和開創力的國際關係理論，它挑戰現實主義理論的不當，並展開雙方理論的爭辯，它提出國際制度化的主張，同時在近年來進一步從事輿證研究。不過該理論未來發展恐存在相當局限：一、國際制度的複雜性遠非該理論可以解釋；二、該理論僅代表美國的觀點；三、該理論的適用性須待進一步的檢驗。

**關鍵詞：**新自由制度主義、新自由主義、制度主義、新自由主義 v. 新現實主義

\* \* \*

## 壹、前 言

國際關係理論的發展需經得起時間的考驗，尤其一個新理論的建立更需承受嚴格的挑戰。它首先必須突破現有國關理論的思維格局，開創一片自我理論建構的空間；其次，它須面臨原有理論格局思維者或其他國際觀察者的批判，而進入一段長時期的理論保衛戰，然後從這當中設法站穩腳步，並強化理論的內在邏輯和外在的解釋能力；再其次，它須經得起國際環境變化的檢驗，而且與時並進、推陳出新，進一步尋求研究領域的開展。

國際關係新自由制度主義 (neoliberal institutionalism) ①理論——簡稱新自由主義或制度主義，自從一九八〇年代中期開始形成以來、至今已有十餘年，在這段期間，就其理論發展的過程，至少歷經過三個階段的變化。首先，它質疑現實主義理論，尤其是結構現實主義 (structural realism) 理論的不當，以為不足以解釋當前國際關係發展的現象，並忽略國際合作的事實；接著、新自由主義提出其理論主張，並和結構現實主義——簡稱新現實主義 (neorealism)，展開數年之久的理論爭戰，該場爭辯歷經了冷戰結束和後冷戰時期國際環境重大變遷；再接著，也就是近年以來，在理論論戰退卻和實證基礎的要求下，開始另一個新階段自我理論的檢驗，與擴大理論解釋能力的適用性，這一波的工作目前正在進行當中。

事實上，新自由制度主義是過去十餘年，影響國際關係思惟最具挑戰性的一個理論，它試圖修正新現實主義在當代國際關係理論的典範 (paradigm) 地位，它有意為國際關係理論提供一個新的思考方向，它並經歷一個新理論形成和發展所須面臨的嚴格考驗。雖然目前尚無法預料，該理論是否能在未來時日——不論是理論的內在邏輯性和外在實證性——持續有效的擴展和應驗，此須經由時間來加以證明，但是就目前而論，無疑的，該理論已在國際關係領域站穩腳步，並佔有一席重要的地位。如果說十年是通常一個理論建立發展所須花費的基本時間、②或謂一個理論承受生存考驗的最關鍵時期，則新自由主義剛度過第一個關鍵的十年，而朝向下一個階段——調整、應驗、擴展、及面對挑戰——邁進。因此，在此情形下，目前似乎是一個適當時間來對新自由制度主義作一較全面性的評估。

本文目的即擬就新自由制度主義的緣起、內涵、爭議、和發展作一有系統的評估分析，希望藉此一方面能夠對該理論有深一層的瞭解，一方面能夠對國際關係理論的發展方向有較確切的掌握。當然，在這段期間當中，曾有大量新自由主義的相關著作和論文出版，本文因基於篇幅的限制，無法一一的介紹和分析，僅能就其中最具有代表性的提出評析意見，同時新自由主義涉及國際關係多方面的議題，本文同樣的僅能就其中關鍵的論點提供研析觀點，至於個中詳細內容則有待日後進一步的討論研究和補充加強。

註① 新自由制度主義的名稱是在一九八七年以後才正式獲普遍採用，在此之前有各種不同的使用名稱，如新自由主義 (neoliberalism)、制度主義 (institutionalism)、自由制度主義 (liberal institutionalism) 等。見 Robert O. Keohane, *Institutional Institutions and State Power* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1989), p. 2; and Joseph M. Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 301.

註② 如果證諸國際關係理論，如一九二〇年代理想主義、一九五〇年代現實主義、一九六〇年代區域統合主義、和一九七〇年代相互依存理論等，以十年時間來作為看待一個理論建立發展的基本時期，似乎應屬合理。

## 貳、新自由制度主義的緣起

新自由制度主義主要是針對現實主義，尤其是結構現實主義的不滿而起。自一九七九年國際關係現實主義學者肯尼士·華爾茲（Kenneth N. Waltz）提出國際體系結構理論後，<sup>③</sup>國際關係學界的思惟立即受到重大影響，此不僅將一九七〇年代風行一時的相互依存理論（interdependence theory）<sup>④</sup>置於相對守勢，而且在一九八〇年代初期，其理論觀點主張幾乎籠罩整個國際關係學界，成為許多學者熱烈探討的主題。假若國際關係學者接受思惟典範（paradigm）的說法，<sup>⑤</sup>華氏的國際體系結構理論和新現實主義主張，儼然成為當代國際關係理論的典範。

華氏的理論之所以會造成如此強烈的衝擊，主要有兩項原因：第一、他成功的將傳統現實主義的主張和現代國際關係的理論要求結合為一。長期以來，傳統現實主義的理論建構層次只停留在概念詮釋和一般原則陳述的階段，<sup>⑥</sup>而且許多核心概念如權力、影響力、和國家利益等的定義皆相當模糊，無法從事實證經驗的研究，結果使得傳統現實主義須依賴大量的主觀審查和判斷，以及政治人物的經驗和外交戰略藝術，來分析觀察國際關係問題，亦使得現實主義一直局限在政治觀點的主張，而無法提升至累積知識的價值。華氏在這方面則做了重大性的突破，他利用國際體系和權力結構的架構，將傳統現實主義國家、權力、和利益的中心概念主張納入其中，並藉著國際權力分配的型態，來作為檢視國家對外行為的基礎，此舉突破了過去依賴主觀認定的格局，而且為現實主義創造出國際體系結構理論。因此，一般稱華氏的現實主義為結構現實主義，或新現實主義的代表者。

第二、國際體系結構理論堪稱是國際關係學中，難得見到具有如此嚴謹、簡明、易懂、和適用性高等特質的一項理論。華氏理論的內容大致如下：華氏以為國際關係的活動主要受國際體系層次所決定，國家和決策個人層次均非重要的決定因素。<sup>⑦</sup>國際體系主要包含國際結構和國際成員（主要是國家）兩個部分，而國際結構是由國際無政府狀態（anarchy）、國家、和能力分配所構成，其中前兩個因素無政府狀態和國家屬於不變數，對國際結構不造成實質的影響，真正決定國際結構的是國家間能力分配的變數因素，不同的國際能力分配會形成不同的國際結構，而不同的國際結構

註③ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979) .

註④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977) .

註⑤ Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: The University of Chicago Press, 1962) .

註⑥ 請參閱傳統現實主義的代表性著作 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed. (New York, NY: Alfred A. Knopf, 1973) .

註⑦ 有關華氏此項說法主張，請參考其早年的著作：Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1954) .

(一元、二元、三元、或多元)和國家所處的國際地位(強弱大小、支配或被支配),會決定國家的對外行爲和活動(本著理性和追求國家利益的基礎)。⑧簡言之,國際能力分配決定國際結構,而國際結構決定國家對外行爲。

由上述內容可知,華氏的說理相當簡明、清楚、和一致,而且概念與概念之間,或說獨立變數(independent variable)和依賴變數(dependent variable)之間具有高度的內在邏輯關係。更甚者,華氏僅本著幾個簡單的概念架構組合,卻能把如此複雜的國際關係運作加以有效的簡約化,並用來解釋國家對外行爲,卻屬難能可貴。而且該項理論可以拿來從事實證研究,即是否在不同的國際結構環境下,國家對外行爲將呈現不同的行爲模式?而支配型或被支配型國家在不同的國際結構下會有那些行爲差異?凡此這些皆說明,為何華氏的結構現實主義理論對國際關係學界造成如此重大的影響效應。

然而,在面對結構現實主義的風潮或謂新現實主義主張的興起,以柯爾翰(Robert O. Keohane)爲首的新自由主義學派的學者卻表示相當程度的不滿。雖然他們大都承認華氏的理論誠屬近來國際關係理論的佳作,但是卻以爲國際體系結構理論過於簡化國際關係的現實,並忽略國家對外行爲的複雜性,而且新現實主義如同傳統現實主義太過強調國際政治的衝突面,卻忽略國際制度化的事實。於是,他們從一九八〇年代初期開始對新現實主義展開一系列的批評,其中的主要論點如下:

一、國際關係並非僅存在單一的國際結構——柯爾翰在一九七七年 *Power and Interdependence* 一書中,即已質疑國際單一結構的說法,他反對現實主義主張權力資源可以無限制轉移的觀點,亦即只要是屬國際強權或軍事強權,便可在其他國際問題上(如經濟、貿易、航運、和資源等)皆取得優勢地位。柯氏認爲權力資源的轉移是有限制性的,他並提出問題領域(issue-areas)的概念,以爲在每一個問題領域都有其各自的權力結構,而且領域之間的權力轉移性是有條件限制的。因此,僅以單一的結構來詮釋國際關係行爲,未免太將國際問題簡單化。今日的國際關係現實已充分顯現,軍事強權不見得等於政治強權、經濟強權、或科技強權,而且即使是軍事強權也不見得一定能在安全問題上獲得勝利,例如、美國在越戰遭受挫折,以及蘇聯被迫從阿富汗撤軍。

二、國家對外行爲具有許多變化和選擇性,並非全然受制於國際體系結構的影響——新現實主義把國家對外行爲列爲依賴變數,全然受國際環境所決定,但是此種邏輯說法至少存在兩項重大缺失。其一、國家行爲在國際關係可能是扮演獨立變數的角色,主動的去影響某國際事件或與其他國家的關係。事實上,每個國家對外行動皆有許多動機和選擇,它可能是有意維持現狀、改變現狀、或尋求霸權的建立,當面對競爭對手國家的壓力,它可以選擇對抗、共存、或合作。⑨如果把國家的行動視爲受外

註⑧ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 88~101.

註⑨ Robert O. Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp. 173~175.

在環境約制的反射關係，則將國際關係最為重要、最值得探討、並具多樣變化性的一個部分予以輕忽，此非屬正面的作法。<sup>⑩</sup>其二、新現實主義未考慮國家個別因素，未關切內在的差異性，視為沒有問題的整體來看待之（treated as an unproblematic unity）。<sup>⑪</sup>雖然此種假設的主張有助新現實主義理論的建立，但是卻不符合國家內部變化和發展的事實。首先，國家內部存在許多次級角色團體，它們對外政策和行動經常是不一致的；其次，國家對外行動深受內部政治變化的影響，例如、伊朗在一九七九年回教基本教義派革命前與之後的對外關係即呈現迥然不同的作法。

三、國際體系結構理論過於靜態，無法解釋國際關係的變化，更無法對國際和平改變提出解決的方案<sup>⑫</sup>——國際體系結構理論主要是依照國際權力分配和國家所處的國際地位，來決定國家的對外行爲，但是國際權力結構並非經常發生變化，僅在歷史的重大轉換時期才發生。因此，在平常時期、同一國際權力結構之下，並無法由靜態的權力分配來解釋國家對外行爲的變化。更甚者，國際體系結構理論並未說明國際權力是如何發生變化，如何由原有的國際結構轉化成另一個新的國際結構？在這方面，新現實主義者吉爾平（Robert Gilpin）曾提出霸權興衰理論來加以補充，<sup>⑬</sup>他以爲國際關係歷史就是一部霸權興衰的輪替史，國際關係的戰爭主要就是霸權爭奪戰。一個興起的強權經由戰爭和權力分配建立起國際霸權地位，並從而主導建立一個新的國際秩序，但隨著各國間權力的不平均成長（the uneven growth of power among states），以及霸權領導所背負的沉重負擔（如國際支出增加、國內成長減緩、科技對外流失、和創新能力衰退等），結果導致原有霸權和國際秩序轉趨衰弱，開始進入另一輪的國際霸權爭奪戰。然而，吉爾平雖然利用不平均成長和國內因素來解釋國際權力的變化，但是他卻沒有辦法解決，如何以和平調整（peaceful adjustment）的手段來處理不平均成長所衍生出國際間的衝突和權力爭奪問題。<sup>⑭</sup>換言之，新現實主義無法對國際和平改變提出適當的解決方法。

四、不論傳統或新現實主義的觀點皆過於悲觀，對解決國際關係問題並無實質效益——現實主義的安全困境、權力鬥爭、衝突不可避免的宿命論調，無助於解決國際問題的現實需求。新自由主義認爲雖然國際關係存在許多衝突，但是國際合作並非不可能，而且國家之間的關係並非一定屬於零和性質，國際關係的研究可以秉持較爲中庸的路線，毋須過於偏執。<sup>⑮</sup>此外，雖然現實主義告知世人國際衝突的原因和本質，

註⑩ 類似的觀點，請參閱 Robert Jervis, "Realism, Game Theory, and Cooperation," *World Politics*, Vol. 40 (April 1988), pp. 324~325.

註⑪ Richard K. Ashley, "The Poverty of Neorealism," in Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 268.

註⑫ 請見註⑨, pp. 177~181; and John Gerard Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis," in *Neorealism and Its Critics*, *Ibid.*, pp. 131~157.

註⑬ Robert Gilpin, *War & Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981).

註⑭ 同註⑨, p. 180.

註⑮ Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, (1988) p. 381.

但並未提出解決問題的辦法，除了表示權力平衡和霸權建立有助國際秩序的維持外，沒有任何建設性的方案。縱然是權力平衡和霸權穩定論的說法，也只是再次的重覆國際關係權力鬥爭的不斷循環而已。假如研究國際關係只是在接受和重述這些觀點，不僅對國際社會毫無建樹，而且會誤入歧途，甚至陷入危險情勢當中。於今所須做的是跳脫不斷權力鬥爭的立論設限或圈套，並本著關切國際社會和人類發展的胸懷，來認真思考如何能解決國際關係和平改變的基本問題。<sup>⑯</sup>

五、現實主義忽略國際制度的功能，以及國際社會國際制度化的發展——瞭解國際關係不僅須認識權力的運作，還須認知國際制度化的事實。<sup>⑰</sup>眾所周知，國際社會存在無數的慣例、規範、原則、規則、體制、和國際機構，這些皆直接和間接的維繫國際關係的運作，並影響國際的行為模式。國家透過這些既已建立的國際制度安排來行使對外關係，考量國家利益目標，和增進國家的對外影響力。然而，現實主義過於強調國際衝突面，卻低估國際制度對協助國家間往來的功能，以及對增進國際合作的能力。實際上，國際制度伴隨著國際關係發展而來，雖然不同國際政治體系有著不同程度制度化的差異，但是國際制度就國際關係長期發展觀之，則是呈現持續不斷成長的現象，而這一部分卻被現實主義有意忽略和貶低，形成國際關係研究的中空地帶。

### 叁、新自由制度主義的性質

基本上，從名稱可以認知，新自由制度主義結合了國際關係自由主義（liberalism）的進步思想和制度主義（institutionalism）的訴求觀點於一身。如果從理論的淵源來追溯，它和一九五〇年代的功能主義（functionalism）<sup>⑱</sup>、一九六〇年代的區域統合（regional integration）<sup>⑲</sup>、和一九七〇年代相互依存（interdependence）理論<sup>⑳</sup>可謂一脈相承，皆強調國際社會自由進步的發展面。它同時受到一九八〇年代初國際體制（international regime）理論<sup>㉑</sup>觀點的影響，即國際社會存在許多國際體制，這

註<sup>⑯</sup> 同註<sup>⑮</sup>，pp. 197~200.

註<sup>⑰</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, chap I, pp. 1~20.

註<sup>⑱</sup> 參閱 Inis L. Claude, Jr., *Swords Into Plowshares* (New York: Random House, 1956); and Ernst B. Hass, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford, California: Stanford University Press, 1964).

註<sup>⑲</sup> Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950~1957* (Stanford, California: Stanford University Press, 1958); and Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1968).

註<sup>⑳</sup> Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., ed., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971); Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations* (New York: The Free Press, 1976); and Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence*.

註<sup>㉑</sup> Stephen D. Krasner, ed., *International Regime* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1983).

些體制對國家的行為可以構成直接影響或間接的干擾效應。然而，須區別的是，它和傳統自由主義以及理想主義卻有很大差異，它不似傳統自由主義主張開放經濟管制（國家對外行動），由國際自由市場經濟（國際環境力量）自行調節；相較之下，它主張國際制度的重要性，以為可以協助國家對外行動的協商和調整，增進和創造共同利益的可能性。<sup>②</sup>此外，它不似傳統理想主義天真的相信國際組織將有助國際社會的和平與穩定；相對的，它以為國際制度是否有益國際合作是有其條件的，並非全然適用，而且國際制度包含多種制度化的形式和內部運作規則，不當國際組織的建立可能還有礙國際合作的發展。

另外，從理論形成的過程觀之，新自由制度主義實際上是融合新現實主義和制度主義的觀點於其間。前述提及，新自由主義是因不滿新現實主義而起，但同時也深受後者所提國際體系結構理論的影響，然而在不滿批評之餘，試圖提出制度化的理論觀點來加以更正或補充。新自由主義強調從未完全否定新現實主義的觀點；相對的，它是站在後者某些的基本立論基礎上出發，從而發展建立自身的理論觀點架構，提出不同於新現實主義的主張。

如果拿新自由主義早期兩本代表性的著作更可以明瞭其中的關連，其一、柯爾翰一九八六年彙編的 *Neorealism and Its Critics* 一書，當中收輯的八〇年代初期若干早期新自由主義學者的觀點，就是針對華爾茲國際體系結構理論而起的批評；其二、柯爾翰一九八四年出版的 *After Hegemony* 一書，<sup>③</sup>即是針對吉爾平的霸權興衰理論（或霸權穩定論）而發，批評新現實主義者無法提出國際和平改變的方案，並從而探索國際體制的角色功能，與國際制度的理論主張。

依照上述的簡短說明，大致可以將新自由制度主義的性質，在此先做一個簡單的歸納：

一、不涉入道德價值的判斷與爭議——雖然新自由主義接受進步主義的思想，但是並不對新現實主義進行道德價值的批判，而且此次雙方理論爭辯並非如過去三〇、或五〇年代時期，所謂利益和道義、衝突和合作等一分為二的相對峙立場。事實上，新自由主義接受國家利益說的基本立場，不談論國際道德問題，而且承認衝突和合作同時并存於國際社會，所不同於新現實主義者僅在於，國際社會存在合作的事實與空間，而此是國際關係可以加強探討的領域。

二、無意取代傳統或新現實主義的主張——新自由主義接受新現實主義的國家中心論和利益主張，他們甚至修正原先在相互依存理論所提出的「國家非唯一國際社會主要個體」的論點，他們同時肯定國際體系結構理論的嚴謹性和分析國際總體層次的價值。<sup>④</sup>然而，他們以為新現實主義的主張過於簡單化，無法有效分析國際關係的複

註<sup>②</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 10.

註<sup>③</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1984).

註<sup>④</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 57.



雜現象，有進一步修正、補充、精確、和合理化的必要。因此，兩者之間的關係並非後者取代前者，而是後者補充前者之不足。

三、非屬國際關係總體層次 (macro-level) 的理論——新自由主義的理論雖然也從國際體系層次來探討國際關係問題，但是它不作一般性的陳述假設；相對的，它設定在某些特定條件下，其理論假設方能適用的前提，也就是說，該理論的適用性僅限定在一定的範圍內，不能做全然的擴大衍生。因此，該理論的缺點是適用範圍有限，但是它的優點則是比較精確和合乎科學理論的要求。有關它的缺點，新自由主義者認為此非太大的問題，畢竟國際關係現象太過複雜多變，不可能有那一個理論能做出有效的一般性陳述。<sup>⑤</sup>

四、可適用至國際安全和國際政治經濟領域——一般常將現實主義適用於高度敏感性的國際政治和安全問題，而將新自由主義適用於較低度敏感性的國際經濟問題。然而，新現實主義者對此歸類相當不以為然，他們不否認經濟學有關市場的運作、特色、和不確定性，提供給新自由主義的理論相當大的啓示（實際上，對新現實主義同具理論的啓發作用），<sup>⑥</sup>但是以為國際制度的設立和功能同樣適用於安全和經濟問題，他們是以同一個理論架構來分析國際問題，兩者之間並沒有理論適用的差異。

在認知新自由制度化主義理論的背景和性質後，接下來可以進行對該理論主張的探討。然而，因新自由主義的重點在於分析國際制度的角色和功能，在檢視其理論主張前，實有必要先將新自由主義者對國際制度的涵義觀點，作一較明確的說明。

新自由主義承認「制度」一詞相當的模糊，不易給與明確的定義，但為了建立理論架構和明瞭其中涵義起見，柯爾翰將制度定義為「持續並相關連的正式與非正式的一套規則，它們用來規定行為角色、限制活動、和形成期望」〔Institutions are defined as persistent and connected sets of rules (formal and informal) that prescribe behavioral roles, constrain activity, and shape expectations.〕<sup>⑦</sup>依照該項定義，國際制度大體上呈現三種形式：一、國際慣例 (convention) ——此屬非正式的制度，依循默示 (implicit) 的規則和諒解，以便於國際成員形成期望。國際慣例對成員國的溝通、協調、和往來提供很大的協助，像外交豁免權、和國際互惠即屬國際慣例。二、國際體制 (regime) ——此屬正式的制度，由成員國政府所同意明示 (explicit) 的規則所建立，通常附著在國際關係特定的問題領域中，如國際貿易、金融、和航空等體制。亦有學者如克瑞司勒 (Stephen D. Krasner) 將國際體制定義為「明示或默示的原則、規範、規則、和決策程序，其中匯集成員的期望，在國際關係特定領域中」。<sup>⑧</sup>雖然其中定義的內容略有差異，但大致上皆相同，且把體制視為正式制度來

註<sup>⑤</sup> Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995). pp. 41~43.

註<sup>⑥</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 28.

註<sup>⑦</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions: Two Approaches*, p. 383.

註<sup>⑧</sup> Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes*, p. 2.

對待。三、國際組織——此屬具有目的性的制度，官僚組織式的機構，由成員刻意規畫建立的，其中列有明示的規則、成員的權利和義務、以及組織的能力行動範圍。和國際體制不同的是，國際組織具有追求目標的行動能力，它可以在組織的規則下，設定目標、動員資源、制定決策、和執行行動，而且此些皆不是屬於規範性的體制可以相比擬的。<sup>②</sup>

不過，有幾點新自由主義要強調的是，其一、制度並非一定有助於合作，事實上有些制度還會助長衝突，如軍事盟約，但是要合作則至少須要一定程度的制度協助，幾乎所有國際合作都是在某種形式的制度下進行的。其二、國際組織和國際制度化兩者不應劃上等號，國際組織不見得較國際體制更具制度化或具備促進合作的功效；同樣的，國際慣例未必較國際組織或體制的制度化成效低落，這其間涉及到規則是否明確，以及受接受的程度又是如何等問題。如果一個國際組織目標空泛、規則模糊、無法有效限制成員行動，即使擁有會址、會員、和定期集會，也不能以制度化來看待之。<sup>③</sup>其三、國際制度是否具有促進國際合作的成效，不能僅從外在的形式來論斷之，而需從實際的實行結果來作評估，這也是新自由主義一再強調的，他們從不做簡單化、一般陳述性的理論假設，而且這亦是他們以為其理論主張能夠付諸實證的檢驗。當然，要證明何種類別、形式、和條件的國際制度最具促進國際合作發展的能力，並非一件簡單的工作，有關這方面的問題和新自由主義的研究，將留在另一節作特別的討論。

## 肆、新自由制度主義的理論主張

新自由制度主義的理論基本主張，大體上可以歸納成下列數項重點，擬逐一分析說明之：

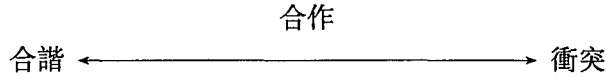
第一、國家是國際社會主要的個體，其對外行為以追求和增進國家利益為依歸，因而在國家利益的前提下，國家將本著理性的考量，評估各項利害得失，選擇最有利於達成國家目標的行動，以滿足增進國家利益的目的。而國際社會基本上屬於權力分散式（decentralized）或無政府狀態（anarchic），它缺少一個共同的政府（the lack of common government）來協助國際成員，制定規則、和執行法律，因此在無政府狀態下，國際社會充滿著不確定性和相互的猜疑，如此容易形成國家利益衝突，並減少合作的可能性。<sup>④</sup>

註<sup>②</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, pp. 3~4.

註<sup>③</sup> Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism And Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 46~47.

註<sup>④</sup> Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, pp. 1~2; and Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," in *Neorealism And Neoliberalism*, pp. 85~86.

第二、國際合作與國際道德無關，不須賦與價值規範的涵意和判斷，<sup>②</sup>只因國際社會資源有限，而且國家間又競相爭逐，在本著理性和國家利益的考量下，國際合作能使國家獲取較多或更多的利益。雖然如此，國際合作並非輕而易舉之事，它需要經營和用心規畫。首先，須明瞭合作不等於合諧（harmony），如果以一條橫切線來描繪兩國之間的利益關係，橫切線的左端代表合諧，右端代表衝突（discord），而合作



則是位在兩者之間。由是觀之，如果兩國利益完全處在合諧狀態，雙方間根本沒有合作的必要，維持現狀即是最佳的選擇；如果兩國利益處在相互衝突狀態，則雙方間沒有合作的意願，合作行爲不會發生。但如果雙方間有其重疊的利益，且願意透過相互協商和調整的過程促成其實現，則可產生合作的行爲。其次，共同利益不等於合作，兩國間具有共同利益僅反映認知的事實，但是否能將此共同利益轉變成合作的行動，並實現共同利益的結果，則是非常複雜且需要用心經營的過程。須知道國際社會充滿不確定性，而各國間的意願和消息又不明朗，在沒有外力的協助下，很難產生合作的行爲。因此，國際合作需要國際制度的協助，它可以減少國際社會的不確定性，增加各國消息的流通，並促進國家間相互的協商和調整，以增加合作的機會。<sup>③</sup>再其次，合作是有條件式的，假如國家視合作未有助於該國利益，即使和他國或國際間存在重疊利益，合作不會發生，自然的國際制度亦不會有助於合作。因此，如果一國完全從「各自的」、「利己的」、和「競爭性的」利益觀點出發，則無從形成合作和制度的可能。<sup>④</sup>但是，如果國家間存在共同利益且有合作的意願，則可建立制度來促成合作的形成。

第三、從博奕理論（game theory）「囚徒困境」（prisoners' dilemma）的基本模式，可恰當反映國際社會合作的困難，和對國際制度的需求。<sup>⑤</sup>依照囚徒困境模式，兩位囚徒受困於囚禁的環境下（類似國際環境），而每位囚徒（類似國家）皆以追求各自利益為目標，如果其中一位背信吐實而另一位堅不背信，背信者將獲取最大利益（4：1），不背信者則遭受最大傷害（1：4），如果雙方皆背信就利，雙方皆承受相當程度傷害（2：2），如果雙方堅守合作不背信吐實，則雙方皆可獲得相當程度的利益（3：3）。因此，就各自利益報酬率觀之，四者排列的順序是 DC > CC > DD > CD。<sup>⑥</sup>在一般情形之下，每位囚徒皆會選擇背信，其結果是雙方皆遭受傷害。國家

註② Robert O. Keohane, "International Institutions: Two Approaches," pp. 380~381.

註③ Robert O. Keohane, *After Hegemony*, pp. 10~14.

註④ Arthur Stein, "Coordination And Collaboration," pp. 46~47.

註⑤ 有關此方面的代表性著作，請參閱 Charles Lipson, "International Cooperation In Economic And Security Affairs," *World Politics*, Vol. 37, No. 1 (Oct. 1984), pp. 1~24; Kenneth A. Oye, "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct. 1985), pp. 1~24; and Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions," *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct. 1985), pp. 227~254.

		囚徒 A	
		合作	背信
		( Cooperate )	( Defect )
囚徒 B	合作 ( Cooperate )	3      3	4      1
	背信 ( Defect )	1      4	2      2

在國際社會的情形也是如此，如果每個國家只顧追求各自利益，其結果是造成互相的傷害（安全困境），和共同利益的損失。是故，要如何來打破此種困境，尋求相互合作的方法？一般而言，有下列數種：(一)重覆進行囚徒困境的遊戲，拉長未來時間的效用（the shadow of the future），使每位參與者能從長程利益來考量抉擇，避免因追求短視利益而造成傷害。(二)交互使用「互惠」或「報復」的策略，如我方先顯示合作行動，若對方亦以合作回應，則可形成互惠，反之則將採報復行動，此即「以牙還牙、以眼還眼」。(三)運用「問題牽連」（issue linkage）的策略，把一項問題成敗的結果，和其他問題的成敗形成牽連，以此迫使對方慎重考量抉擇，勿因短視的利益而傷及雙方整體的利益。(四)設法改變利益獲取的價值，使意圖採取背信的一方，無法獲得立即可見的明顯利益，而促其採取合作的策略。例如，強化核武二次打擊的能力、認知毀滅性武器擴散的危險、或改變攻擊是最佳防衛的戰略思维等。

然而，上述這些方法卻有相當缺失，且不易實行。首先，消息不足，無法確實明瞭對方的意圖和策略，此自然的影響到對對方的信心，以及對未來合作的期望；其次，溝通不易，無法和對方從事行動協調與交換問題的看法，須知道不論是認知、價值、或共識，皆須要從經常性的接觸往來和互利互信的過程中建立起來；再其次，監督困難，在雙方或多方未能確信協議能被有效遵守前，協議很難達成，即使達成協議後，如果未能有效監督協議，且作業程序無法透明化，則協議很難執行，甚至反而會加深相互間的猜疑，助長各行其是的作風；此外，制裁難行，如果是單方面採取行動，則易陷入雙方間的循環報復深淵中，如果不採取懲制行動，我方將蒙受利益損失，且協議將無法續存。換言之，在沒有外在制度的協助下，一國很難憑藉自己的力量或策略的運用，能夠克服國際社會無政府狀態下的不確定和競爭性的環境，來促成國際合作以增進國家間的相互利益。

**第四、國際制度的建立主要是基於國際社會的需求。**⑥基本上，國家乃理性功利

註⑥ Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regime*, pp. 141~171.

至上者 (rational utility-maximizer)，<sup>⑨</sup>會設法針對外在環境的特質和變化進行調整，尋求最有利的發展途徑，而國際制度則是協助國家達成協議的一項國際安排，如果沒有國際制度，協議將很難達成，國家間的共同利益亦不易實現，所以國際制度是順應國際社會的需求和成長而產生。以國際體制為例，它的設立可以滿足下列幾項功能需求：

- (一)減低國際往來成本——國際社會往來互動，需要面對各種問題的摩擦、協調、和解決，如果缺乏國際制度的安排，所有問題的協商便無成規可尋，須從原點開始，此將耗費大量國際成本，且毫無效率可言。因此，國際體制（或相關制度）的設立可有效降低國際成本。更甚者，當國際社會相互依存愈增加，愈會增進問題領域的活動密度（issue density），對國際體制設立的需求也愈增加。<sup>⑩</sup>
- (二)提供法律架構的依據——國際體制雖非屬強制性的法律規範，但是經由它所建立的原則、規範、規則、和決策程序，有益形成成員的期望和建立國際行動的責任，並可協助和促成相互有利的國際協議。事實上，藉由國際體制之助，可以拉長未來時間的效用，此自然的會增進國家間採用「互惠」的正面效應，從長程利益考量國家行動的抉擇。
- (三)改善消息的質和量——消息不足、信度不高、和分配不均為國際合作的重大障礙，此使得原本充滿不確定和相互猜疑的國際社會將變得更加不可信賴，而國際成員亦不敢輕易締結協議，擔心遭受欺瞞受騙。在此，國際體制的設立，和隨之而來消息的傳播流通，可減少成員的不安，和增進相互的溝通與互信，同時消息質量的增加，使得成員有更多決策的選擇，和更多協商的籌碼與空間。
- (四)減輕監督和執行的困擾——透明化的增加和規範的建立，自然有助於瞭解國際成員的行動，並可以此作為評估行為準則較可靠的依據，同時對於違規者或未善盡義務責任者，可經由體制的內在規約和外在壓力，增加當事國的成本代價，從而迫使其更正違規的行為。

此外，須強調的是，國家是否加入國際體制屬於選擇性的行為，它會從國家利益的成本效益來作評估。新自由主義承認國際體系環境如強權關係、權力結構、和國際不平等關係等，所加諸於國家的選擇限制，但是一國對外行為根據其國家利益和政策目標仍有選擇的能力和空間。<sup>⑪</sup>因此，建立或加入國際體制，即是在國際社會的需求和國家利益的選擇所共同匯集而成。

第五、國際制度如體制一旦建立，可以對國家行為或國際行動行使獨立的影響力。一般而言，單獨的權力和利益因素不足以解釋國家的行為，在國際制度影響下，即使一項行動不完全合乎眼前的國家利益，或者代價的付出將超越利益的獲取，但國

註⑨ *Ibid.*, p. 151.

註⑩ *Ibid.*, pp. 155~156.

註⑪ Keohane以受限制的選擇 (constraint-choice) 來說明，國家在國際體系環境限制下仍具有的選擇能力，參閱 *Ibid.*, pp. 146~148, Stein 以為國際體系環境是其中影響國家利益評估的一項重要因素，然後一國再依據利益評估及政策目標來選擇對外行動，見註⑩，pp. 48~50.

家仍可能會遵從國際制度的規定，它和國家行為的互動關係，既可作為依賴變數，也具有作為獨立變數的能力。柯爾翰認為「制度的改變肇因於人類的行動，而制度（建立）所帶來期望和程序的改變，卻能對國家行為產生深遠的影響」。<sup>④</sup>克瑞斯勒（Stephen D. Krasner）亦認為「（國際）體制可有其自我的生命，超脫於其原先設立時的基本形成因素」。<sup>⑤</sup>

然而，國際制度是如何影響國家行為？如何促使國家遵從國際規範與規則？此可以從幾方面來加以探究：首先，國際制度的建立會增進國家的合作意願和想法，改變對國際行動的利益評估，而且期待其他國家亦會採取同樣的行動，來遵守協議的規則。如果有國家貿然違背規定，不只該國的名譽會遭受損害（此將影響該國日後和其他國際行動的能力），而且在制度內的既有利益恐會被剝奪，同時會影響到其他國家對該制度的支持，而甚至導致整個制度的瓦解，使全體成員均蒙受損失，凡此這些因素皆會構成對國家行動的約束。<sup>⑥</sup>其次，國際制度的建立會改變國家處理國際關係的方式，國家願意透過制度內的規則和決策程序來協商解決國際問題，或利用制度的規範行使「問題牽連」策略以利爭取國家外交目標，更或借助國際制度之力來處理一國雙邊或多邊的外交關係。<sup>⑦</sup>再其次，國際制度建立後會形成既成的利益事實和行動慣性，許多制度的規範和規則會經由國內化的過程，轉化成為一國的內部規範（如國際貿易、金融、環保體制等），而此將衍生一些政府或非政府的團體從中認同該制度的利益價值，成為該制度的有力支持者和維護者，並在國內決策化的過程中，扮演監督政府或影響民意來遵守國際制度的角色。

簡言之，國際制度雖然由國家建立，但並不完全附屬在國家利益主導下，它有自我的生命和自主性，以及自我的發展和影響力，它並具有約束和改變國家行為的能力，可說在國際關係上，扮演相當程度的角色和功能。

第六、國際制度並不會因國際權力結構的改變而必然的發生變化，亦即國際制度設立之初的權力結構狀態產生變化時，國際制度仍可能續存，只要該制度能持續展現它的功能和利益價值，它可以超越原本設立時的國際環境狀態和目的，持續維持生存和發展。如前述所提，國際制度如體制建立後，它可以降低成員國家短期或長期的國際往來成本，增加消息的流通和信賴度，方便成員國間的協商和問題領域的連繫，以及減少國際間或成員國間的不確定因素。此外，如果重新建立新的體制以取代原有的，可能需要付出更高的代價。換言之，凡此這些利益考量，皆會促使成員國的政府

註④ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, p. 10.

註⑤ Stephen D. Krasner, "Regimes and the Limits of Realism; Regimes as Autonomous Variables," in S. D. Krasner, *International Regime*, p. 357.

註⑥ Oran R. Young, *International Cooperation* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1989), pp. 70~80; and Robert O. Keohane, *After Hegemony*, pp. 98~106.

註⑦ 在英阿福克蘭島戰爭，英國成功的運用歐洲經濟共同體（EEC）行使問題牽連策略，以迫使共同體成員維持對阿國的經濟制裁。詳細分析見 Lisa L. Martin, "Institutions and Cooperation," *International Security*, Vol. 16, No. 4 (Spring 1992), pp. 143~178.

或非政府團體，逐漸的認同或依賴該制度所衍生的利益價值，即使發現該制度的發展與原先設立的目的不盡相符時，仍可能願意採取包容的作法。

更甚者，國際制度可隨著國際環境的變化和成員的需求而進一步的發展與調整，它可擴充原先的目標，扮演更多的角色和功能，如歐洲共同體；<sup>④</sup>它可重新定義成員的合作關係，增添新的任務，調整運作的方式，如北大西洋公約組織。<sup>⑤</sup>不論如何，在這調整發展的過程中，有些是肇因於國際環境的變化，有些是由於問題性質起了改變，但國際制度的成功運作往往是其中最重要的因素，它的成功表現帶給成員實質的獲利，也為自己創造自主的發展能力，即使原先的環境或權力結構發生變化，它卻能引導成員國家調適政策，改變利益價值的評估，甚至進一步強化國際制度功能的發揮。當然，如果國際制度無法產生預期的利益價值，而且原本促成制度形成的環境因素，如權力結構、科技發展、認知價值、和國內政治等起了重大變化後，在此情況之下，則國際制度將趨向衰弱，或甚至瓦解之。<sup>⑥</sup>

## 伍、對新自由制度主義的批評

新自由制度主義的理論主張在一九八〇年代中期陸續推出後，很快獲得國際關係學界的重視，它成功的結合現實主義的國家利益觀點和制度主義的功能主張，此原本在國際關係學中屬於兩種不同學說的發展途徑，於今卻能適當的相容於一身，僅此這點，即可稱得上國際關係理論的突破。此外，如果新自由主義的主張如果能證明為正確的話，無疑的能為國際關係的發展，提供一項重要的思考方向，亦即吾人可適當的運用國際制度來促進國際社會的合作。因是之故，從八〇年代中期，有大量新自由主義的論述紛紛出現，一時之間，似乎有掩蓋新現實主義的氣勢，也迫使後者處在守勢的地位。然而，自一九八八年新現實主義學者葛瑞克（Joseph M. Grieco）發表了一篇具有代表性的批判新自由主義的論文後，<sup>⑦</sup>情勢產生相當大的變化，自此引發雙方學派陷入一段時期的學術理論爭辯，也給新自由主義帶來很大的衝擊和考驗。

新現實主義對新自由主義理論的批評，大致有下列數項要點：

第一、國際制度概念模糊，定義不清，很難清楚所指為何物。通常新自由主義都避免採用嚴格的定義，而趨向廣義的觀點來看待制度，但是定義一旦過於寬廣則失去分析的精準性和標的，新自由主義者便經常把「制度」和「體制」交互使用，似乎將兩者視為同樣的概念，<sup>⑧</sup>即使以「體制」的概念來論之，雖然克瑞思勒的定義為一般

註④ Robert O. Keohane and Stanley Hoffmann, *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1991).

註⑤ Robert B. McCalla, "NATO's Persistence After The Cold War," *International Organization*, Vol. 50, No. 3 (Summer 1996), pp. 445~475.

註⑥ A. Stein, "Coordination and Collaboration," p. 50.

註⑦ Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 485~507.

註⑧ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/95), p. 8, note 13.

所接受，但仍有許多人士認為體制的涵義模糊，僅是「另外一個毛絨絨的概念」（one more woolly concept），<sup>④</sup>而且不同的人指不同的事物，很難將體制從國際關係的現象析解而出。<sup>⑤</sup>

第二、新自由主義錯誤的解讀現實主義對國際關係和國家行為的觀點，而且他們的看法無法反映國際社會的現實。新自由主義自以為是從現實主義的理論出發來探討國際關係的問題，但實際上他們並未能掌握現實主義的真諦，甚至還加以扭曲和誤解。新自由主義視國家為國際社會的個體，以追求各自利益，獲取最大的收益為目標，但是現實主義卻認為國家在國際社會屬於地位而非個體的特質（States are positional, not atomistic, in character.），<sup>⑥</sup>它關切和其他國家的關係和地位排列，它時刻小心的維護自我地位，以及防止其他國家對其地位的威脅，因此國家不能僅顧及各自利益的獲取（絕對獲利 absolute gains），亦須考量其他國家的利益獲取（相對獲利 relative gains），如果對方國家的獲利勝過我方，即使我方從中獲利，也不願意與對方合作，此顯現出國際關係合作的困難，亦顯示新自由主義對國際合作過於樂觀的期盼。

第三、新自由主義過於低估國際無政府狀態（international anarchy）對國家行為的影響，而且忽略權力分配的重要性。新自由主義把無政府狀態定義為缺乏共同政府，而且因缺乏共同政府，沒有一個權威機構來執行協議和貫徹法律，所以容易發生隱瞞、欺騙、和違反協議的事情，不易形成國際合作，因此需要設立國際制度，來克服國家間的欺騙問題，促成國際合作。然而，現實主義卻認為國際無政府狀態不僅是缺乏共同政府而已，更重要的是，國際上沒有一個權威力量能阻止國家使用武力，來威脅或摧毀其他國家。由是之故，現實主義以為追求國家利益福祉僅屬次要問題，國家間的欺騙不是合作的主要障礙；相對的，確保國家的獨立安全生存、不受它國威脅和控制才是關鍵的利益所在。在國家安全生存考量下，國家重視國際權力的分配，尤其對國家間相對權力的變化特別敏感，所以國家在對外關係中並不以追求絕對獲利為目標，而是防止它國超越我方的相對獲利為目標，同時為了後者的顧慮可以犧牲前者的利益。<sup>⑦</sup>因此，在相對獲利的顧慮和維護國家地位的雙重因素下，國際合作很難實現，即使發生合作的行為，亦很難維持長久。

此外，新自由主義太過強調國家的意願、利益、和制度的功能，卻明顯的忽略權力的因素。在新自由主義學者最常引用的「博奕理論」模式中（以此說明國際合作的困境和國際制度的功能性），一向把所有的與賽者視為平等的對手來看待，殊不知在國際關係中，國家之間的權力和影響力存在極大的差異，而此種權力的差異正是決定國際遊戲規則、參與者、和獲利報酬的主要因素，但是新自由主義卻對此加以漠視，

註④ Susan Strange, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis," in S. D. Krasner, ed., *International Regimes*, p. 342.

註⑤ Oran R. Young, *International Cooperation*, pp. 194~196.

註⑥ Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation" p. 487.

註⑦ Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation" pp. 495~502.



幾乎純然的從非現實的理論假設來推斷國家的行為和制度的功能，此亦顯現新自由主義不符實際和一廂情願的缺失。

第四、新自由主義過於高估制度的自主性和功能，卻低估國際權力對制度的決定性影響力。現實主義以為國際制度基本上只是反映國際權力的分配狀態，它建立在國際強權的利益基礎，通常作為強權運作的外交工具，對國家行為不具有獨立的影響作用，和國際和平穩定沒有直接的因果關係，它在國際關係中屬於附帶現象（epiphenomenal）。當然，現實主義者表示他們並沒有完全否定國際制度的價值，他們承認國際制度對國際關係的運作具有一定程度的功能角色，如果國際制度不存在，所有國家的利益都會受到傷害，是故包括強權在內的國家皆會投入部分資源來支持國際制度的設立與運作。然而，此種情形並沒有改變以國家為主追求利益的權力主導型態，國際制度對國家行為最多僅具邊際效用（marginal effect）而已。<sup>⑤</sup>

基於此，現實主義以為國際制度的建立主要是反映國際權力結構和強權的利益。一般而言，國際制度的建立大致是經由三種方式——偶發性、協商性、和強制性，<sup>⑥</sup>然而，現實主義認為不論是經由那一種方式的實現，皆不脫離強權主導的性質。首先，國際環境會在某些歷史發展因素的匯合下，促成制度的形成，如國家主權制度，但即使此種偶發性自然的歷史產物，雖無刻意為之，仍以反映強權國家的思維和行動模式為主。其次，雖然多數的國際制度是經由協商設立的，但是協商大都僅具形式，實際上仍是由強權主導，強將其自我設定的規範和規則加諸於其他國家身上，如禁止核武擴散和高科際管制體制都是如此。是故，國際制度的建立多帶著強制性的色彩，且與霸權的發展和動向有密切的關係，這也就是現實主義提出的「霸權興衰論」、或「霸權穩定論」的主張。<sup>⑦</sup>亦即當國際強權興起建立了霸權地位後，國際權力分配會形成結構化，各國在國際社會的地位將隨著權力的大小作不同等級的排列，國際霸權將會依照國家利益的考量、意識形態的觀點、和國際往來的便利與需求等因素，來設立國際體制或機構，以增強霸權的國際領導地位，和提供國際社會的穩定運作。因此，國際制度的設立反映出霸權的利益和國際權力結構，其他國際成員不論是否願意，基本上都將接受霸權設立的國際制度規範。

第五、現實主義對新自由主義所持國際制度具有獨力影響國家行為能力的說法相當不以為然，認為國際制度的運作正如同制度的建立情形一樣，不脫離強權主導的型態。基本上，國際制度設定的規範、規則、和決策程序，就已經反映國際權力分配和強權利益的型態，而且國際強權利用這些規範來控制該國際制度，從中獲取包括安全、政治、和經濟等各種利益，以確保相對獲利的優勢，維持國際主導的地位。同時，國際強權為了維繫國際制度的適當運作，會採取軟硬兼施的策略，或者提供正面

註<sup>⑤</sup> John J. Mearsheimer, "A Realist Reply," *International Security*, Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp. 85~86.

註<sup>⑥</sup> Oran R. Young, *International Cooperation*, pp. 84~89.

註<sup>⑦</sup> 參閱 Robert Gilpin, *War & Change in World Politics*; and Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1987), pp. 72~80.

的報酬以換取合作，或者施加負面的制裁以嚇阻違規，此外有些國際制度可以藉由國際強權所提供公共財（collective goods）的效用，如國際金融和貿易體制，使得國際成員能從中獲取充分的利益，自然的增強他們願意合作的動機，而此也強化國際強權掌控國際制度的能力。因此，現實主義認為國際制度基本上是作為國際權力的外交工具，它反映國際權力分配的狀態，並代表國際強權的意志和利益延伸，它無法成為國際關係中的獨立變數（independent variable），最多在國際強權容忍的範圍內，扮演一個中介變數（intervening variable）的角色而已。<sup>⑤</sup>

第六、基於同樣理由，現實主義以為當國際權力分配發生變化，國際制度也將隨著產生變化，原有的國際制度規範，或者是已行之多年的制度沿革（institutional history），無法構成有效的制約力量，來抑制變化的發展。國際制度或將隨著新的權力分配情勢進行內部規範的重整，或在內部調整面臨困難及利益衝突無法解決下，重新建立一個新的國際制度以取代原有的制度。此種調整或重建的過程，可能須經歷一段時間，<sup>⑥</sup>或者會發生包括戰爭在內的重重大衝突，這也就是「霸權理論」所強調的，當霸權力量轉趨衰弱時，霸權將無法有效的掌控國際體制，它將缺乏充分資源去攏絡願意配合體制運作的國家，而且不再擁有足夠的力量去強制執行體制的規則，同時霸權國家將不勝負荷領導所需付出的代價，亦即依照成本效益論，支出將大於所得。在此種情況下，不可避免的，國際體制將陷入紛爭、不穩定、停頓、或整個瓦解的狀態，直到新的國際權力分配確定後，再重新建立新的國際體制規則和規範，而國際體制的運作也將進入另一輪的穩定狀態。

第七、現實主義以為新自由主義的論述大都停留在理論的假設，卻缺乏經驗實證，<sup>⑦</sup>而且在至為有限的實證研究中，若非舉證的實例不具代表性（選擇最容易應證的案例），則就是驗證的過程缺乏明確的指標，用概括的方式和單方面的推論所得到的似是而非的結果，其所提出的屬於印象式證據（impressionistic evidence），而非具體的事實。<sup>⑧</sup>因此，就現有新自由主義的論述顯示，並沒有充分證據能證明，國際制度對國家行為具有獨立的決定影響作用。另外，現實主義批評新自由主義的主張較適用於國際經濟領域而非國際安全問題，關於此點，亦有新自由主義者承認其理論在國

註⑤ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," p. 13.

註⑥ 現實主義者雖然表示國際制度將隨著權力分配的變化而變化，但並未表示該項變化是自動發生，或者會立即顯現，只是指明國際制度的規範終究須符合權力分配的形勢，否則將很難穩定運作，甚至無法持續。因此，在這過程中，須經歷一段時間的調整變化，至於時間的長短，則須視情勢而定，無法明確知悉，但是總的發展趨勢卻是朝該方向前進。例如，近來現實主義者即認為，NATO 在冷戰結束後，必將面臨重大改變或遭廢除的命運，短期間 NATO 可能還被視為是歐洲地區穩定的力量，但長程觀之必然無法持續，Waltz 即表示「NATO 命運尚未倒數計日，但已倒數計年。」（NATO's days are not numbered, but its years are.）Kenneth N. Waltz, "The Emerging Structure of International Relations," *International Security*, Vol. 18, No. 2 (Fall 1993), pp. 75~76.

註⑦ John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp. 24~26.

註⑧ Joseph M. Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation," in *Neorealism and Neoliberalism*, pp. 306~307.

際安全領域的局限性，<sup>④</sup>也因此不難發現，大部分新自由主義探討的議題概屬於國際政治經濟學的範圍，而有關國際安全的研究則較少見。<sup>⑤</sup>

## 陸、新自由制度主義的評析

針對現實主義的批評，新自由主義者承認其理論主張確實存在若干缺失，新自由主義未重視 (underemphasize) 相對獲利的問題，且忽略國際分配對合作的重要影響作用；<sup>⑥</sup>他們同意不能僅以制度的功能性來解釋國際制度的效用和合作的形成，合作事實上存在許多途徑，須更進一步瞭解各國的戰略、優先目標順序、承諾、和期望等問題。<sup>⑦</sup>他們同時承認國際制度並非皆是成功和正面的，失敗和負面也經常可見，而且它的發展過程斷斷續續，時常存在不確定性，須更進一步去瞭解制度實質運作的情形；<sup>⑧</sup>他們並接受新自由主義須加強實證研究的說法，認為應進一層探討國際制度是如何的來影響國家的行為和政策，以及何種國際制度的形式最有助於國際合作的形成與持續。<sup>⑨</sup>

然而，新自由主義者認為若干現實主義的批評則不符事實且有失公允。首先，新自由主義的理論假設有條件性的，從未作一般性的陳述，而且他們也瞭解國際合作的困難，但卻認為這是國際可以努力的方向，在某些條件符合的情形下，國際合作是有其發展的空間；相較之下，現實主義的理論假設則概屬一般性的陳述，既未設立特定的條件，而且涵義模糊。以相對獲利的問題而論，相對獲利會限制國際合作的考量僅適用在某些特定的條件之下，亦即當只有兩個國家，而且此兩個國家僅關切相對獲利，不顧及絕對獲利或共同利益時，<sup>⑩</sup>或者是戰略情勢較有利於攻擊一方而不利於防守一方。<sup>⑪</sup>因此，當有超過兩個國家以上，或者是有任何一方同時關切絕對獲利時，現實主義的立論則不能適用。

其次，新自由主義的分析架構同樣的適用在國際安全和國際政治經濟學領域，他們並未將此兩者加以區分，也未採用不同的分析途徑，<sup>⑫</sup>不能因新自由主義者曾經多方引證和探討國際政治經濟的案例，就以此來斷然認定它的屬性和範圍，事實上新自

註④ Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs," pp. 12~18.

註⑤ David A. Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism*, pp. 16~18.

註⑥ Robert O. Keohane, "Institutional Theory and the Realistic Challenge after the Cold War," in *Neorealism And Neoliberalism*, p. 283.

註⑦ *Ibid.*, pp. 292~293.

註⑧ Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy," p. 253.

註⑨ Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," pp. 46~50.

註⑩ Duncan Snidal, "Relative Gains and the Pattern Of International Cooperation," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism And Neoliberalism*, pp. 171~172.

註⑪ Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism And Neoliberalism*, pp. 226~228.

註⑫ 有關於此，請參閱本文「新自由制度化主義性質」一節。

由主義從未忽視安全問題，而且近年來有關此方面的研究有明顯增加的趨勢。<sup>⑨</sup>

再其次，從後冷戰國際局勢發展顯示，制度化已形成全球趨勢，大多數地區均呈現明顯的成長。在歐洲，不論是安全性質的北大西洋公約組織或是經濟性質的歐洲聯盟皆持續擴張中，北美洲成立了自由貿易協定，亞太地區亦設立經濟合作理事會和東協區域論壇等組織，其他如聯合國功能重新增強，以及禁止核子擴散條約和全面禁止核試條約相繼的簽定，這些都一再顯示新自由主義觀點的適當性，與合乎國際環境發展的需求，<sup>⑩</sup>同時也曝露出現實主義的權力結構觀點，無法合理的來解釋後冷戰國際環境的變化。<sup>⑪</sup>

無論如何，新自由主義認為在經過此次雙方理論的大爭辯和國際環境重大的變化後，已無須再多費力氣在「制度是否相關」(whether institutions matter)的爭議上，<sup>⑫</sup>因為理論和事實皆多所指出其中的相關性，而是應將注意力多放在「制度如何相關」(how institutions matter)的問題，亦即制度是如何的來影響國際和國家行為。所以，從一九九〇年代初期開始，新自由主義的發展進入了第三個階段，也就是所謂制度化實質內容的探討，即在何種條件下，國際制度將有助於合作的形成，而且國際制度間的差異性如何的影響國家合作的行為和範圍。假如說在這之前新自由主義主要是從事於理論假設的建立，在這之後則是以實證研究為主；假如說在這之前新自由主義提供了一個概略的分析架構，之後則是更進一步細緻化的落實到個別制度運作的探討，再藉著個案研究的結果，來深一層探究和確認制度與國家的行為關係。毫無疑問，後一階段的工作可能較前面階段更加艱難和具挑戰性，它除了須面對數量眾多和種類繁雜的制度外，還須要重新評估整合各類或各形式制度與行為結果的關係，再加上其他國際環境、國內政治、科技發展、和認知想法等非制度變動因素的影響，其結果會如何，目前還很難預料。

迄今為止，新自由主義在第三階段的研究重點，大致可看出有下列三個方向。

**第一、探討國際制度的型態、功能、與合作的關係。**國際制度的設立有其一定的目標性質和功能角色，而且不同的目標和功能會形成不同制度化的需求與型態。於是，有將國際制度簡單的區分為「合作」(collaboration)和「協調」(coordination)兩種型態，<sup>⑬</sup>前者如裁減核武協議和國際貿易協定，後者如國際交通和電信協

註<sup>⑨</sup> Lisa L. Martin, "Institutions and Cooperation-Sanctions During the Falkland Islands Conflict," *International Security*, Vol. 16, No. 4 (Spring 1992), pp. 143~178. ; and John S. Duffield, "International Regimes and Alliance Behavior: Explaining NATO Conventional Force Levels," *International Organization*, Vol. 46, No. 4 (Autumn 1992), pp. 819~855.

註<sup>⑩</sup> John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer 1992), pp. 561~568.

註<sup>⑪</sup> Charles W. Kegley, Jr., "The Neoidealist Moment in International Studies? Realist Myths and the New International Realities," *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 2 (June 1993), pp. 131~147.

註<sup>⑫</sup> 本句話的全文意思是指是否制度具有影響國家行為和政策的能力，亦即是否制度可作為獨立變數。

註<sup>⑬</sup> Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World."

定；有的進一步區分為四種型態，<sup>⑥</sup>除了上數兩種外，再加上「勸服」(suasion)<sup>⑦</sup>和「保證」(assurance)，前者如高科際武器管制體制，帶有層級性的管制規範色彩，後者如國際引渡條約和全球臭氧層保護協議，屬於共同參與和共同分擔權利與義務。通常每一型態會有不同制度化的需求，「合作」和「勸服」制度化的需求較高，而「協調」和「保證」的需求則較低。同時，每一項的國際合作皆會面臨訊息、分配、監督、和懲罰的問題，<sup>⑧</sup>而不同型態的制度所面對的問題和程度亦不相同。換言之，國際制度存在許多不同型態，這些不同型態在制度形式、功能角色、制度運作、和各會員國的關係可能都很大的差異，而此些也是值得研究的所在。

第二、探討國際制度形式(forms)、規畫(designs)、與合作的關係。國際制度各別間的表現往往差異很大，有些績效卓著，有些成果有限，其中一項重要的因素就是制度規畫(institutional designs)的妥當性，是否規畫的制度形式能適合功能的發揮與目標的達成。通常國際制度形式可以依照性質、會員、決策程序、和遵守規範分成四個項目，其中性質意指某一國際制度屬於條約、組織、體制、論壇、規範、或其他的特性；會員有開放式和封閉式，或普遍性和選擇性；決策程序有集中式和分權式，或層級式和平頭式；遵守規畫有嚴格取向和寬鬆取向，或是否存在監督和執行的機制安排與規則。這些不同的制度形式的規畫和組合可能會直接或間接影響制度運作的效能。例如，是否多數決的決策程序配合開放式的會員資格，較有助於「協調」性的國際制度發揮效能？是否更多訊息的流通和透明化會有助會員遵守規範行為的增加，並強化會員國間的信任和合作？是否國際論壇的性質和分權式的決策方法，較適合作為在成員複雜和利益分歧地區的制度形式？

這段期間，關於此方面的論述有許多，有從事國際制度屬性的探討，尤其近來有關國際規範(international norms)的討論有明顯增加趨勢；<sup>⑨</sup>有從事制度組織和決策程序的研究，而其中多邊主義(multilateralism)的制度形式曾引起熱烈的討論；<sup>⑩</sup>有

註⑥ Lisa L. Martin, "Interests, Power, and Multilateralism," *International Organization*, Vol. 46, No. 4 (Autumn 1992), pp. 765-792.

註⑦ 「勸服」一詞亦可當「強制」(coercion)意思來解讀，因為勸服是表面的形式，但實際上卻有強制的行為。

註⑧ James D. Morrow, "Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution Versus Information," *International Organization*, Vol. 48, No. 3 (Summer 1994), pp. 387-423.

註⑨ Martha Finnemore, "International Organization as Teacher of Norms," *International Organization*, Vol. 47, No. 4 (Autumn 1993), pp. 565-598; Hendrik Spruyt, "Institutional Selection in International Relations: State Anarchy as Order," *International Organization*, Vol. 48, No. 4 (Autumn 1994), pp. 527-557; Audie Klotz, "Norms Reconstituting Interests," *International Organization*, Vol. 49, No. 3 (Summer 1995), pp. 451-478; and Jeffrey W. Legro, "Which Norms Matter? Revisiting the Failure of Internationalism," *International Organization*, Vol. 51, No. 1 (Winter 1997), pp. 31-63.

註⑩ Geoffrey Garret, "International Cooperation and Institutional Choice," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (Spring 1992), pp. 533-560; John Gerard Ruggie, "Multilateralism: the Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer 1992), pp. 561-598; James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: the Search for Foundation," *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (Summer 1992), pp. 599-632; and Lisa L. Martin, "Interests, Power, and Multilateralism," *International Organization*, Vol. 46, No. 4 (Autumn 1992), pp. 765-792.

關切國際制度執行和遵從（implementation and compliance）的問題，以及如何提高國際合作的效能；<sup>②</sup>也有關切國際制度的運作，以及領導國家在其中扮演的角色。<sup>③</sup>

第三、評估國際制度的成效（institutional effects），以及制度規畫與目標達成的關係。基本上，國際制度成效的評估是相當複雜和挑戰性的工作。首先，須確定評估的對象，是要評估制度的運作、行為結果、或是影響；其次，如果是行為結果的話，須確立那些行為結果（行為結果可能有許多）來作為評估的標的，而這些結果是否因為制度的因素才形成的，且這些結果是否可作為評估制度成功或失敗的依據，以及要用什麼測量標準；再其次，須確立制度與行為結果的關係，是否因制度或是其他因素導致行為結果的發生，如果是制度的因素，是哪些制度的特徵——透明化、多數決、成員數目、祕書處效率、成員互動關係、或是某項規定的改變——所促成的；此外，是否能建立起制度特徵與行為結果的有效關係，能將此關係擴展形成一般化（generalized）的陳述。目前，這項制度成效評估研究工作正在開展當中，<sup>④</sup>且很可能成為現階段新自由主義努力的重點。

## 柒、結 論

國際關係新自由制度主義理論從一九八〇年代中期成立發展至今，僅有十餘年時間，但是它的成果豐碩、成就驚人，鮮有其他理論在同此時期有如此優異的表現。它曾有力挑戰新現實主義的主張，建立起自我的理論架構；它提供了一個國際思維的面向，並試圖開拓國際合作發展的空間；它激發國際關係理論的討論，並從而充實和開展自我理論發展的方向。此外，這段期間新自由主義的著作豐富、影響廣泛，不論是在學術和政策領域，皆可見到和觸及其理論主張觀點，此亦堪稱是當前最具生產力和開創力的國際關係理論。

雖然新自由主義表現傑出，而且未來尚存在廣大的開拓空間，但是無疑的它仍有其發展局限。

第一、新自由主義雖然強烈質疑新現實主義的解釋能力，但是卻無法取代後者成為當代國際關係理論的「典範」地位。<sup>⑤</sup>新自由主義仍然沿襲新現實主義的國家和利

註<sup>②</sup> Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, "On Compliance," *International Organization*, Vol. 47, No. 2 (Spring 1993), pp. 175~206; Ronald B. Mitchell, "Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance," *International Organization*, Vol. 48, No. 3 (Summer 1994), pp. 425~458; and George W. Downs, David M. Rocke, and Peter N. Barsboom, "Is the Good News About Compliance Good News About Cooperation," *International Organization*, Vol. 50, No. 3 (Summer 1996), pp. 379~406.

註<sup>③</sup> Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3 (Summer 1991), pp. 281~308.

註<sup>④</sup> 可參閱 Thomas Bernauer, "The Effect of International Environmental Institutions: How We Might Learn More," *International Organization*, Vol. 49, No. 2 (Spring 1995), pp. 351~377; and Ronald B. Mitchell, "Regime Design Matters."

註<sup>⑤</sup> 新現實主義者承認其理論有許多缺失，而且在後冷戰時期面臨更大的挑戰，然而環顧當前仍然沒有其他任何的理論，足以取代其在國際關係理論的「典範」地位。Ethan B. Kapstein, "Is Realism Dead? The Domestic Sources of International Politics," *International Organization*, Vol. 49, No. 4 (Autumn 1995), pp. 751~774.

益主張，也接受國際權力結構對國際制度具有一定程度的影響力，而且新自由主義者亦表示並無意否定和推翻新現實主義的理論，只是欲對後者的不足提出修正和補充，同時提供新的分析架構來認真看待國際合作的問題。

第二、正如同所有國際關係理論一樣，新自由主義也須面對國際環境變化的考驗。在新自由主義理論發展期間，國際關係適逢處於較緩合時期，而且冷戰結束過渡至後冷戰階段又是以和平的方式收場，這皆使得新自由理論能作適當的發揮與引申。目前該理論較適用於北美與歐洲地區，部分適用於亞太地區，<sup>⑧</sup>較不適用於第三或第四世界國家地區。因此，未來國際關係的走向與該理論的發展仍有其密切的關係。

第三、新自由主義屬於西方觀點的產物，如果更確切的說，是美國國際觀的產物，並不能代表其他國家的看法，也不應強加諸於其他國家身上。不少非西方國際觀察人士便認為，制度化主義是美國在後冷戰時期用來持續維護其國際領導權的外交工具，利用國際制度的安排來約制各國的國際行動，例如美國政府倡議的「多邊主義」和「區域安全制度」，和新自由主義的主張有許多相同之處。因此，是否恰當以美國的觀點或政治利益來作為檢驗國際關係的標準，則成為一個值得探討的國際爭議問題。<sup>⑨</sup>

第四、國際制度實際的發展和變化，可能較新自由主義者所提的內容更加的複雜和多樣化。據近來一篇調查一九八〇年代國際政府間組織（IGOs）的研究報告顯示，IGOs 既非獨立自主的個體，也非不受國家政策的影響，但是國家即便是強權亦無法控制 IGOs 的變化和發展，一方面 IGOs 存在自我的目標和內在的組織文化，另一方面面臨各國政策目標、權力較勁的拉鋸戰，其結果並非是固定的。此外，IGOs 不論是在數目、成員分佈、型態、或設立的方式都有許多新的變化發展，有些變化可能只是反映八〇年代環境的特色，不會再重覆，有些或許仍會持續。<sup>⑩</sup>換言之，國際制度現實的複雜性可能遠較新自由主義的立論可以涵蓋，而此方面也正提供新自由主義廣大的研究領域空間。

當然，沒有任何一個理論具有全方位的解釋能力，也沒有任何理論不具缺失，而且只有在不斷的質疑和挑戰過程當中，國際關係的理論才能不斷的創新，並開拓更多的視野角度，來豐富世人對國際關係的認識，同時達到累積知識的目的。因此，從這個角度來論斷，新自由主義理論的建立和至今發展的過程，無疑堪稱是一個成功的例子，至於未來該理論是否仍能持續此開創的動力，則有待繼之而來實證研究的努力和突破，與理論內涵不斷的充實和解釋力的擴大。□

註<sup>⑧</sup> 目前在亞太地區中，區域制度化走向和權力政治同時並存，其中經貿領域愈朝制度化發展，而安全和政治領域則偏向傳統的權力政治運作。

註<sup>⑨</sup> 在此問題上，Huntington 的「文明衝突論」有相當具啟發性的思考。參閱 Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilization?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (Summer 1993), pp. 22~49.

註<sup>⑩</sup> 詳細內容請參閱 Cheryl Shanks, Harold K. Jacobson, and Jeffrey H. Kaplan, "Intertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981~1992," *International Organization*, Vol. 50, No. 4 (Autumn 1996), pp. 593~627.

# A Critical Analysis of Neoliberal Institutionalism

*Tuan Y. Cheng*

## Abstract

Neoliberal institutionalism has been considered as one of the most productive and creative theories in international relations for the last decade. It has successfully challenged the theoretical assumptions of structural realism, and opened the debate between neorealism and neoliberalism. It has also established its own theoretical assumptions and analytical framework. Moreover, it has proposed a number of research programs, and more efforts in empirical studies have been made for these purposes.

Nevertheless, in terms of theoretical utilities and future development, neoliberal institutional theory might confront the problems of empirical effectiveness and the limits of its application. First, the roles and operations of institutions are much more complicated and diversified than the assumptions of the neoliberal approach can provide. Second, neoliberal views chiefly reflect American thoughts on international relations in the post-Cold War period. Some non-Westerners thus may consider that it is for American interest only. Third, institutional effectiveness cannot be proved useful by the neoliberal approach unless it can incorporate other powers, as well as organizational and cultural factors in its empirical examination.

**Keywords:** neoliberal institutionalism, neoliberalism, institutionalism, neoliberalism v. neorealism

