

學術論文

# 國際社會化與研究議題設定之分析\*

---

## The Analysis of International Socialization and Research Agenda Setting

王啟明 *Chi-Ming Wang*

東海大學政治系副教授

*Associate Professor of Department of Political Science  
Tunghai University*

### 摘要 / Abstract

國際社會化研究途徑所涵蓋的研究議題領域可從氣候變遷、區域整合與安全研究來進行分析，國外研究此一途徑之主體皆以國家為核心。本文試圖以國際社會化研究途徑，透過不同行為主體的分析，包括國家與區域，闡釋研究議題的取向，藉以延展國際社會化研究的廣度，並從中修正相關變數的闡釋，希冀能提供更為多元的研究路徑。

International Socialization research approach applies to climate change, regional integration and security issue. In many researches, the core subject of this approach is state. In this article, I try to analyze different subjects to explain research issue, including state and region. Finally, I hope

---

\* 本文部分內容為國科會計畫「三層國際社會化分析模式之研究—以美國與中國在氣候變遷議題領域的競逐為例」，計畫編號：NSC：100-2410-H-029-025-，感謝計畫助理陳宛郁小姐整理部分資料。

that I can provide multi-research methods by revising relative analytic variables.

---

**關鍵字：**複雜國際社會化、國家學習、氣候變遷、社會化主體

**Keywords：** Complex Socialization, State Learning, Climate Change,  
Socialization Subject

## 壹、前言

在以國家為研究主體的國際關係領域中，國際社會所形塑的規範經由學習和勸說等方式被內化為國家的政策和法制，如同個人政治社會化的歷程，此即國家之間的「國際社會化」。隨著國際情勢的改變以及全球化的整合，國家之間相互依賴的程度日益加深，在某些議題上，國家之間出現基於共同威脅和共同利益的議題，為了解決這些議題，國家之間開始產生了共同認知而尋求合作，導致國際建制甚至國際組織的產生。當國家進入國際組織後又會因為成員國之間的相互學習以及規範的約束，進而發生了社會化的歷程，改變了某些國家政策和觀念。

本文試圖以國際社會化研究途徑為核心，透過不同行為主體的分析，包括國家與區域，闡釋研究議題的取向，藉以延展國際社會化研究的廣度，並從中修正相關變數的闡釋，希冀能提供更為多元的研究路徑。

## 貳、相關文獻分析

對於國際社會化意涵乃根據 Frank Schimmelfennig 所提出的定義，加以逐步強化。Schimmelfennig 認為，「國際社會化是一種過程，亦即，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）的過程」。<sup>1</sup>根據上述的定義，國際社會化則意涵幾種概念上的抉擇：第一，社會化乃指涉一種過程而非結果。亦即，行為者將信念與實踐予以內化的過程。第二，內化是指將所採取的社會信念與實踐導入行為者認知與行為的曲目之中。其中，內部懲戒機制（internal sanctioning mechanism）能否有效發揮制止脫軌的偏好成為破壞規範的行動，以及獲取資源的資格界

---

<sup>1</sup> Frank Schimmelfennig, "International Socialization in the New Europe : Rational Action in an Institutional Environment," *European Journal of International Relations*, Vol.6, No.1 (2000), pp.111-112.

定，就成為關鍵所在。<sup>2</sup>第三，在國際政治領域的社會行為者，都是團體性的行為者。不同於個人透過心理學層次的內化概念，國家社會化乃是團體行為者的行為，主要是基於內部懲戒機制的運作來運行。最後，社會化過程的實質內容，主要是以信念與實踐的概念推展為要，而社會化的核心功能在於社會秩序的再製與擴散，當然，透過制度化的機制來建構上述的內容，就至為關鍵。

研究國際社會化的學者，不論是 Frank Schimmelfennig、Kenneth Waltz、John Ikenberry 與 Charles Kupchan、Martha Finnemore 和 Kathryn Sikkink、Kai Alderson 以及 Jeffrey Checkel、Ann Kent、Judith Kelley、Thomas Risse、Stephen Ropp 等學者，<sup>3</sup>在將國際社會化操作化的過程中，不論是內化的過程、涉入體系的範疇、懲戒機制的的作用或是國際組織的規範，都隱含著一個重要的概念未被學者們討論，亦即，國家學習。即便是透過國際社會化的歷程所形成的結果，包括社會秩序的再製與擴散、霸權體制的成形、國際規範的建立以及國家政策的轉變，都顯示出國家學習的重要性。當然，單一國家的學習行為對於國際的情勢並不會造成質變的結果，但是，大

---

<sup>2</sup> Robert Axelrod, "An Evolution Approach to Norms," *American Political Science Review*, No.80 (1986), p.1104; James Coleman, *Foundation of Social Theory* (London: Belknap Press, 1990), p.293.

<sup>3</sup> 相關討論，請參閱：Frank Schimmelfennig, *op. cit.*; Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House Press, 1979), p.128; John Ikenberry and Charles Kupchan "Socialization and Hegemonic Power," *International Organization*, Vol.44, No.3 (1990), p.284; Martha Finnemore and Kathryn Sikkink, "Norms, Culture and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism," *International Organization*, Vol.50, No.2 (1996), pp.325-347; Kai Alderson, "Making Sense of State Socialization," *Review of International Studies*, Vol.27 (2001), pp.415-433; Jeffrey Checkel, "International Institutions and Socialization in the New Europe," ARENA working papers WP 01/11, pp.2-3; Ann Kent, "China's International Socialization: The Role of International Organization," *Global Governance*, Vol.8 (2002), pp.343-364; Judith Kelley, "International Actors on the Domestic Scene: Membership Conditionality and Socialization by International Institutions," *International Organization*, Vol.58, No.3 (2004), pp.425-457; Thomas Risse et al., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.11.

多數國家都展現出學習某一規則、調整某一政策之際，國際社會所激起的連鎖效應，就成為國際社會化的動力。

何謂國際社會化？學者間仍存有不同的看法，這也反映出其不同的研究途徑與觀察方式，以下筆者將不同學者的定義，整理如表一所示，藉以理解國際社會化的概念，並從而尋找出可供分析的脈絡，並建立更形完備的概念，並給予其操作化的意涵。

表一：相關國際社會化概念分析

作者 \ 概念	定義	操作化	媒介	內容
Schimmelfennig	內化國際規範與信念	內化過程	國家內部制度化機制	社會秩序的再製與擴散
Waltz	國家間相似的過程	涉入體系的範疇之中	結構	追求權力與生存
Ikenberry、Kupchan	學習規範與理念的過程	物質誘導與懲戒	次級國家的菁英社群	霸權體制
Finnemore、Sikkink	誘導新會員採行國際規範的過程	懲戒機制與同儕壓力	國際組織、國內官僚組織	國際規範的建立
Alderson	內化國際規範的過程	內化過程	個別社會成員、政府、國家內部機制	國家間的互動
Checkel	學習的過程	契約行為、制度情境與社會互動	國際制度	社會互動
Kent	國際組織影響國家成為成員的過程	國際組織的制度性規範	國際組織	國際組織的權力
Kelley	國家透過立法過程內化國際規範	國際制度影響國家行為	國際組織	國家政策的轉變
Risse、Ropp、Sikkink	透過原則性的觀念演變成規	漸進式適應、溝通、道	跨國性倡議網絡	認同、利益與行為規範的內化

	範，再回頭影響國家的行為和國內的結構	德性論述		
--	--------------------	------	--	--

資料來源：作者自行整理

綜合以上表所述，國際關係領域的學者對於國際社會化的概念，提出一個可供持續研究的方向，首先，根據相關學者的論點，國際社會化的對象，是以國家行為者與國際組織為研究標的，其次則是國家內部的政治菁英。再者，國家行為者在社會化歷程所欲學習的內容則是國際規範、信念與條約規定，以及如何將其內化至國家內部規範之中。此外，從概念的操作化來分析，主要聚焦於前述的規範與信念的內化過程、物質的誘導（政治、經濟與軍事領域的協助以及成為會員的身份認同與資源分享）、同儕壓力與懲戒機制的運作等，都展現出不同於個人政治社會化的互動結果。亦即，在國際社會化的歷程中，基於國際情勢的變遷，對於涉及形成適應國際環境轉變的操作化標的，國家行為者展現主動學習的態度，這與個人在涉入媒介的情境中，與其發生互動後，才形塑出社會化的結果不同。

第二，在進行國際社會化的過程中，媒介不僅是執行操作化指標的主體，亦是協調制度與規範形成的場域。再者，國際社會化的主體性包括國際規範、社會秩序、國家間的互動以及政策的轉變，意指國際合作結構下的行為。當然，上述學者並未深入分析國家間如何以及為何要接受規範，再者，國家之間皆是透過制度的機制、規範的散佈抑或國際組織的作用來接收理念、知識與價值觀，這其間就涉及國家學習的重要性。

筆者則曾以分析相關國際社會化文獻為基礎，提出五個分析指標作為建構理論的變數，包括霸權國（強權）的影響、國家的學習、共同利益的認同、國際組織的作用以及法制化，並以國際合作為核心，藉由歐洲聯盟東擴為個案，建構分析途徑與架構。<sup>4</sup>若從國際社會化的主體性來分析，不論是社會秩序的再製與擴散、霸權體制的建立、國際規範的成形、國家間

<sup>4</sup> 王啟明，《歐洲聯盟東擴之研究—從國際社會化的途徑分析》(台北：秀威資訊，2009年)。

的互動抑或國家政策的轉變，都促成國家行為者間的學習歷程，這更顯示出國家學習對於國際社會化所展現的能動性。本文則強化國家學習的分析變數，藉由國內、國際與區域三個層次，研究國際社會化議題設定的可行模式。

### 參、國家學習的國際社會化脈絡

根據 Jack Levy 的說法，經驗性的學習是指信念的改變、新觀念、技術與程序的發展，用以解釋與說明所涉及的經驗。所以，學習在幾個面向上，展現出其積極性，第一，學習是一種分析的建構，行為者藉以闡釋歷史經驗而展現出分析的假設與視野。第二，行為者會積極的尋找有效解釋歷史經驗的資訊，用以驗證其所採行的假設，漸進式的透過試誤 (trial and error) 來顯現學習的歷程。第三，行為者會盡力影響其他行為者闡釋經驗，亦即，學習便是在傳授經驗闡釋的過程中展現。<sup>5</sup>此外，分析者將學習的重心聚焦於知識社群 (epistemic communities)，強調兩個概念架構，一為行為者闡釋經驗，另一為則是技術官僚企圖形塑政治領袖的觀點，例如海珊 (Saddam Hussein) 是藉由美國在越南戰爭的經驗，強化其入侵科威特考量即是一例。<sup>6</sup>

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，Joseph 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，而國家利益則是透過學習與認知轉變而化約為外交政策的產出。此外，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

---

<sup>5</sup> Jack Levy, "Learning and Foreign Policy," *International Organization*, Vol.48, No.2 (1994), pp.283-284.

<sup>6</sup> Lawrence Freedman and Efraim Karsh, *The Gulf Conflict 1990-1991* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp.435-436.

標，準此，行為者透過不同的工具來達成相同的目標。後者則是行為者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。<sup>7</sup>亦即，不論是何種學習型態皆表示透過行為的調整來達成目標。

Janice Gross Stein 僅視學習是衝突減緩與解決的途徑之一，她以美-蘇以及埃及與以色列之間的協調為例，倘若國家間的衝突必須解決，衝突的兩造必須學習，她提出兩步驟過程（two-step processes）來闡釋國家間的學習。衝突的各造並非是要分享相同的學習歷程，一方必須學習理解衝突的情勢對於其所維繫的價值，將得不到長期利益的認知，此外，更要協助另一方學習轉變其意向，如此，衝突才有可能緩和與解決。<sup>8</sup>

Ernst Haas 則認為學習是管理互賴關係的途徑，焦點則是集中於國際組織的研究，亦即，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。<sup>9</sup>此外，Haas 將學習過程的闡釋為，行為轉變（行為者基於理論的基礎來解釋其最初的價值）、最終目標（學習的最終目標既是方法也是結果，代表實質的理性工具）以及新交疊議題的形成（新的結果是基於知識社群所提供的共識型知識所形成）。<sup>10</sup>所以，學習含括新因果鏈（new cause-effect chains）的闡釋，而非僅是解決問題的替代性行為。

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，<sup>11</sup>藉由國家間互動所形成的學習歷程，一方面

---

<sup>7</sup> Joseph Nye, "Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regime," *International Organization*, Vol.41, No.2 (1987), pp.371-402.

<sup>8</sup> Janice Gross Stein, "Image, Identity and Conflict Resolution," in Chester 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.

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

<sup>10</sup> Ernst Haas, "Collective Learning: Some Theoretical Speculations," in George Breslauer and Philip Tetlock eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Colorado: Westview Press, 1991), pp.72-74.

<sup>11</sup> Andrew Farkas, *State Learning and International Change* (Michigan: The University of Michigan Press, 1998), p.1.



認知到國際情勢的變動，另一方面則是透過學習來建立起適應轉變情勢的方法。所以，國家學習需有足以讓國家重新衡量國家利益的動機，藉此，顯現出國家學習的重要性。

亦即，對於行為者而言，當其所處的環境產生變動之際，為了維持自身的利益甚至生存，行為者則展開調適的作為，包括觀摩同儕的適應方法或是接收新的知識與信念就成為其適應情勢轉變的動力。國家行為者亦然，當國際情勢轉變之際，國家更需要制定因應的對策，國家學習便形成重要的動力。所以，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、知識與信念的傳達，政治菁英藉此從外部環境中獲得資訊，進而轉換到團體決策的機制中，達成政策調適與轉換的歷程。

準此，Peter Lavory 則將國家學習區分為工具型（instrumental）、被迫型（constrained）以及因果型（causal）等三種類型。<sup>12</sup>

### 一、工具型的學習

工具型的學習主要是行為者對於世界所形成的「適應性」轉變，而非是其理解與信念的轉變，藉由控制性（cybernetics）來展現其學習型態。<sup>13</sup> 控制型的行為者其抉擇的動機是基於對於維持一套由行為者環境所形塑出來的核心價值內涵所形成的需求所致。Waltz 認為國際體系的無政府狀態「限制與塑造」國家的行為，亦即，競爭（competition）與趨同（conform）。<sup>14</sup> 國家間的競爭決定了全球行為的型態（懲戒或獎勵），此即為社會化的結果；趨同性則是控制性的型態，如同現實主義論者的觀點，每一國家均尋求一套核心價值作為其在國際體系中維持其地位的方式，包括主權、生存

<sup>12</sup> Peter Lavory, "Learning and the Evolution of Cooperation in U.S. and Soviet Nuclear Nonproliferation Activities," in George Breslauer and Philip Tetlock eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Colorado: Westview Press, 1991), pp.739-747.

<sup>13</sup> Ibid., pp.739-740.

<sup>14</sup> Waltz, *op. cit.*, p.117.

與安全，此套核心價值即為國家間行為一致的準則。<sup>15</sup>這也符合結構現實主義論者的觀點，結構的限制解釋了為何在國家間會重複使用某些方法與作為。所以，工具型的學習是基於行為者過往的經驗與其所處的環境所構築而成。

不過，當過往的經驗無法適應結構的價值之際，行為者將試圖從事轉變其目標、信念與自我理解的學習，透過增加行為者的能力來挑戰與重塑既存的結構，此即被迫型的學習。Steinbruner 認為認知心理學的研究展現出資訊的缺乏、因果的不確定性以及價值的複雜性所導致個別行為者無意識的採用資訊的過程，進而強化既存的價值與阻礙學習與此套價值不相容的課題。<sup>16</sup>

## 二、被迫型的學習

Lavory 則是透過以下三個認知研究計畫的假設，證明被迫型學習成為一獨特的學習型態：<sup>17</sup>第一，儘管有著不確定性，個別行為者的意見藉由明白的推斷與實際作為建立起強烈的信念，例如，美、蘇兩國的核不擴散政策，皆立基於核武擴散是危險以及不穩定的信念之上，即便此一推論並未被科學方法所證明。第二，認知推論過程禁止改變信念的核心結構。例如，以色列、南非、印度與巴基斯坦等國，雖然沒有一個國家從 1945 年 8 月起使用過核武，卻仍積極的控制其核武能力，這並非因美、蘇兩國官方的態度而改變此等國家的意向。第三，一個複雜議題所包括的多樣價值，通常並不會連結在一起，反而是各自分開與持續進行。美、蘇雙方皆認為核武嚇阻能確保國家安全，即便此一議題有某一因素是造成不安全情勢的來

---

<sup>15</sup> James March and Johan Olsen, "Organizational Learning and the Ambiguity of the Past," in James March and Johan Olsen eds., *Ambiguity and Choice in Organizations* (Oslo: Universitetsforlaget, 1976), p.332.

<sup>16</sup> John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision* (Princeton: Princeton University Press, 1974), p.137.

<sup>17</sup> Lavory, *op. cit.*, pp.742-743.

源，例如，核武擴散，仍是超強國家積極發展核武的動力。  
稱完美與完整。」

所以，控制型的過程形塑工具型學習，被迫型學習的認知結構則是引發行為者依循不同信念體系所形塑的習性，亦即體系內的價值。

### 三、因果型的學習

因果型的學習主要立基於資訊的分析過程：對所遭遇之問題產生認知之後，行為者開始尋找相關的資訊，並確認行動的方案，分析每一方案可能產生的結果，認知其所包涵的主要價值，透過價值排序分析選擇的結果，最後選擇最具利益的選項。<sup>18</sup>此一過程便與知識的形成與傳遞相關，因為在資訊分析的過程中，每一階段所涉及的資訊選擇、價值分析皆基於行為者其背後的知識基礎，亦即，因果型學習產生於國家間的聯合，雖然彼此間存有政治與文化上的差異性，而常常無法對某一議題定義出相似的觀點，卻因知識的分享效果，強化單一解釋與分享解決方法的學習歷程，進而形成共識。

根據表二可知，不論是工具型、被迫型與因果型的學習，都與行為者所涉及的環境因素相關，行為者在與環境情勢互動的過程中，透過資訊、信念的接收與轉變甚至歷史經驗，形塑同儕行為的一致性，展現社會化的歷程，其目的在於共識的形塑、規範的建立以及問題的解決。準此，行為者透過學習的歷程，強化或改變其信念體系，藉以適應環境的變化，並透過資訊的分析，調整其行為的產出，使其符合同儕間的期待，這也符合社會化所展現的型態。

---

<sup>18</sup> Graham Allison and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (New York: Longman, 1999), pp.40-48.

表二：學習的類型

學習類型	工具型 (instrumental)	被迫型 (constrained)	因果型 (causal)
抉擇典範的鑲嵌	控制性	認知	分析
經驗理論的鑲嵌	結構現實主義	認知心理學	管理互賴的模型
分析單位	國家與外交決策官僚	個別決策者	專家與外交決策官僚
決策者的核心目標	安全、主權與 相對利得	認知的穩定	有效的解決社會問題
因果不確定性的處理	規範制定	企業信念	方案結果的可能性分析
價值複雜性的處理	保留核心價值	價值分立	限制價值的整合
學習的主要推動力	透過既存規範達成目標的失敗	透過既存策略達成目標的失敗	增加新問題與知識
學習的機制	計畫的運作與選擇性的回饋	信念的強化	評估知識的科學方法
學習的主要結果	改變官僚例行公事的内容	改變信念與偏好的内容	分析問題因果的複雜性知識

資料來源：Peter Lavory, "Learning and the Evolution of Cooperation in U.S. and Soviet Nuclear Nonproliferation Activities," in George Breslauer and Philip Tetlock eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Colorado: Westview Press, 1991), p.746.

#### 肆、國家學習的擴溢

藉由上述對於學習的闡釋，國家的學習過程需釐清幾個關於集體學習與個體之間的問題：<sup>19</sup>第一，國家學習必須解釋介於決策團體與國家間所擁有知識的關係，而人民就是關鍵，因為知識是藉由身處於國家之內的人民所擁有、傳遞與接收。第二，集體學習理論的詮釋必須解釋個體行為者如何將資訊轉換成政策的產出，因為政策制定有賴於相關資料的結合，所以，個體行為者如何接收以及如何將所擁有與接收的資訊，轉換成政策抑或形成政策的轉變，亦是研究的重點。

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

<sup>19</sup> Farkas, *op. cit.*, pp.3-5.

察覺決策環境中重要的變數。亦即，學習的歷程必須解釋個體行為者如何在面臨新資訊時而調適其信念以及行為。第四，集體學習理論必須解釋，何以一群人簡化其分析的過程而從眾多的方案中擇一為政策產出，且此一政策為最佳的抉擇。

亦即，國家學習需透過介於個體（抑或決策團體）與集體間（政策產出）的知識傳遞與轉化以及學習歷程的中介媒介，將個體行為者所接收的資訊轉變為政策，當然，這其中涉及影響決策的內外環境轉變的情勢，以及對於決策者與團體的衝擊，進而促使個體行為者制訂因應的政策。

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。國家學習的途徑包括：<sup>20</sup>透過理性的政策調適來回應國際環境的變遷、國家行為者對國際環境認知內容的改變以及以最適當的方式去回應環境的變遷、形成制度的程序或文化規範下的改變，用以解釋政府當局為何採取回應國際事件的學習是更具效率的方式。所以，國家的學習展現於政策的產出，不論是受到國際情勢的變動或是國際體系轉變的影響，抑或是因國內因素的驅策，調整政策的內容藉以符合情勢轉變的態勢，其最終目的在於強化國際社會的合作。

### 一、政策學習的分析

如何分析國家學習，藉由政策學習理論的發展可作為研究的路徑，政策學習包括政策趨同（policy convergence）、政策擴散（policy diffusion）與政治學習（political learning）等。學界則將政策學習分為以下幾種模式，Peter Hall的「社會學習論」（social learning）、Hugh Hecl的「政治學習」（political learning）、Lloyd Etheredge的「政府學習」（government learning）、Paul Sabatier的「政策取向學習」（policy-oriented

---

<sup>20</sup> Philip Tetlock, "Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept," in George Breslauer and Philip Tetlock eds., *Learning in U.S. and Soviet Foreign Policy* (Colorado: Westview Press, 1991), p.22.

learning)、Richard Rose 的「經驗學習」(lesson-drawing)。

### (一) Peter Hall 的社會學習論

Hall 認為政策學習是一種藉由過去的政策結果和新的資訊為基礎，經充分討論後，嘗試調整政策的目標或技術，以有效達成治理的最終目的。<sup>21</sup> 在社會學習的過程當中，學習的主體來自於特定政策領域的「專家」，專家具有特殊地位和提供建議的權力，政府則是透過此一制度化的關係網絡與社會脈動相結合，進而與公私部門間資訊與資源的流動，當然，官僚與政治人物在政策制定的過程中，仍扮演深具影響力的角色。

Hall 亦將社會學習區分三種型態：(一) 現行工具選擇系絡的學習；(二) 不同工具使用的學習；(三) 政策基本目標的學習。前兩者涉及有效執行政策的技術與過程的改善，後者則需在某一政策典範發生變遷，或主流政策理念形成一種政策對話 (policy discourse) 的情境，才會產生學習的效果。<sup>22</sup>

### (二) Hugh Heclo 的政治學習

Heclo 認為「政治學習」是透過政治決策系統的外在環境面向，探討行政革新或制度變革藉由適應外在環境的過程，達到政策學習的效果，主要論點為決策者因應外在環境變動所做的回應。<sup>23</sup> 因此，政治學習理論說明，在任何一個行政組織為因應外在國內外環境變遷所做的各種革新或政策推動，乃是政治系統適應環境的表現，它源自於「外生的壓力」(exogenous pressures)。

---

<sup>21</sup> Peter Hall, *Policy Paradigms, Social Learning and the State* (Washington D.C.: International Political Science Association, 1988).

<sup>22</sup> 吳定，〈自政策學習觀點論政府再造之推動〉，《考銓季刊》，第 16 期 (1998 年)，頁 49-61。

<sup>23</sup> Colin Bennet and Michael Howlett, "The Lessons of Learning: Recoupling Theories of Policy Learning and Policy Change," *Policy Sciences*, Vol.25 (1992), pp.275-294.

### （三）Lloyd Etheredge 的政府學習

Etheredge 認為政府學習指政府透過學習的方式，增加其情報（intelligence）與知識的精緻化（sophistication），藉以增進行動效能的過程。<sup>24</sup>在此過程中對於政府機關從過去的經驗學習到什麼，學習的過程為何，有何阻礙學習的因素存在，以及何種學習的達成有助於政府的政策更具有效能性。

### （四）Paul Sabatier 的政策取向學習

Sabatier 提出政策取向學習，主要是限於傳統政策科學家建議及政策啟發方式的限制下，無法解釋長時間的政策變遷情形，透過 Hugh Heclo「政策變遷」的觀點，發展出倡導性聯盟架構（advocacy coalition framework）的政策變遷論，認為政策取向的學習是政策創新和改變的主要決定因素。<sup>25</sup> Sabatier 認為各種菁英組成的倡導性聯盟本身即是一種政策網絡，試圖尋找他們的核心概念，透過倡導性聯盟彼此間互相競爭，最後造成政策的改變，進而達成提升政策效果。

### （五）Richard Rose 的經驗學習

Rose 則是指出每個國家或政府都有其困擾的問題，不同國家、不同政府雖然面臨不同的情形，卻在相同的政策領域中，產生可供仿效的解決問題經驗，抑或在同一國家中，不同的政策領域亦有可供參考的經驗。Rose 利用「經驗學習」描述一國所發展的政策或方案被其他國家仿效的過程，並指出政策學習是一種工具性的學習，經驗是一種具有指導性的知識，是有關方案運作的行動取向，政策過程可以依此行動取向而規劃特定的方

---

<sup>24</sup> Lloyd Etheredge, "Government Learning: An Overview," in S. L. Long ed., *The Handbook of Political Behavior* (New York: Plenum Press, 1981), pp.73-78.

<sup>25</sup> Paul Sabatier, "An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy Oriented Learning Therein," *Policy Sciences*, Vol.21 (1988), pp.129-168.

案，經驗學習的方法則有複製（copying）、效法（emulation）、混合（hybridization）、激發（inspiration）。<sup>26</sup>

學者 Bennett 與 Howlett 則以學習者（who learns）、學習內容（what learn）、及學習產生的效果（effects of learning on reform）三個面向進行研究政策學習模式與政策變遷之間的關係與影響（如表三所示）。

表三：政策學習型態之比較

政策學習類型	學習者	學習內容	對政策產生的影響
社會學習	政策社群	政策理念 政策工具	典範的改變、 政策工具的改變
政治學習	政治中間人	政策本身	政策的創新、 政策漸進式的改變
政府學習	政府官員	過程相關知識	組織的改變
政策取向學習	倡導性團體	政策工具	工具、方案的改善
經驗學習	專業社群	政策工具	方案的改變

資料來源：何宗陽，《以「政策學習」理論探討「臺北市垃圾費隨袋徵收政策」》，成功大學政治經濟學研究所碩士論文（2006年），頁22。

## 二、學習主體的分析

從上述的分析可知，政策學習所導引的國家學習，主體多聚焦於國家內部的政策執行者以及知識社群，不過，政策理念、政策工具、政策和方案改變與組織的改變，則是國家內部、國際間甚至區域間社會化傳遞的內涵。準此，國家內部如何形塑社會化的過程，這又與「次行為者」有關，此部分涉及到議題的設定如何形成、民眾接受與否、過去政策的分析、知識管理以及國家與社會層次的互動。國家內部的政策網絡、國家體制與議題產生方式，都會影響社會化的過程。

國際間的社會化亦涉及到理念的傳遞以及政策的學習，其中，國際組織則扮演重要的媒介。國際組織內的成員國可能因受到入會條件的限制而不得不接受新的制度和規範，甚至有些國家在進行協商和對話的過程中會

<sup>26</sup> Richard Rose, "What is Lesson-Drawing?" *Journal of Public Policy*, Vol.11 (1991), pp.3-30.



產生國家學習的歷程而自願進行國家內部的政策調整，然而這也意味著這些成員國通常是在衡量過加入組織的成本與利益之後所做出的選擇。此外，國際制度所形成的規範得到了國際社會上大多數國家的普遍認同，雖然國際規範的形成與作用不能排除權力因素，但是一旦能讓國家成員改變其認同與信念，決策者便會願意接受該規範的約束，甚至進一步將國際制度內化為國家政策。

再者，強權國或是霸權國則會採用勸服、物質誘因或直接干涉內部再造的方式影響國家內部的菁英社群或民意，一旦主要的決策者或壓力團體開始對霸權的觀念產生認同，便會回頭著手針對內部的政策進行調整，抑或政府在已接受強權國或霸權國理念的前提下，改變國家內部菁英社群與民意的意向，如此便能達到強權國或霸權國所希冀的目的。

至於區域間的互動，區域主義論者著重於區域與其外在世界結構的關聯性，如同 Nye 所提及的「外部力量」(external cogency) 以及 Schwarz 所論述的「外部聯邦」(external federation) 皆為重要的概念。<sup>27</sup>亦即，外部區域的強權國也會對於區域內的合作態勢，形塑出積極與消極的衝擊，例如，美國在後冷戰時期面對西歐國家的整合歷程，便將其視為積極的外部力量，進而強化 NAFTA 的合作；對於蘇聯的「認知威脅」則視為消極的外部力量，逐步調整北約組織的功能。此外，其他區域或區域的次體系也會扮演影響區域主義發展的外部力量，即所謂「區域外部仿效」(extra-regional echoing) 的現象，<sup>28</sup>這也是在後冷戰時期，兩極對抗的國際體系結束之際，區域間互動態勢頻繁所形塑出延續傳統歐盟所主導的「集團與集團對話」(group to group dialogues) 的研究途徑。

---

<sup>27</sup> Joseph Nye, *International Regionalism: Readings* (Boston: Little Brown, 1968), p.17; Heiner Hänggi, "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives," paper presented at The Pacific Council on International Policy Conference, May 2000.

<sup>28</sup> Hänggi, "Interregionalism: Empirical and Theoretical Perspectives."

## 伍、不同主體的社會化分析途徑與議題連結

本文所試圖分析的國家、國際間與區域間的社會化主體，也鑲嵌學習的內涵，以下則歸納出三種型態作為分析的核心。

### 一、國家主體型（政府-民眾）

「規範傳遞」在國際社會化的過程中扮演相當重要的角色，其代表理念、政策與組織變革的基礎，其過程是複雜且多元的，並且可能在社會化的過程中被不同的因素所阻礙，而且大部分的案例研究都著重在菁英層次。在穩定的結構下，規範會透過認同和利益對行為者的行為造成影響，也為能動者對這個複雜世界的定義提供一個認知網絡，認同會對利益和偏好造成影響、而行為者的行為會與結構（規範）和特定認同相連結。能動者對於規範傳遞來說是非常重要的，個人通常會賦予他們所屬的社會團體很高的價值，並且會用自己習慣的規範和價值去評估那些與他們自身價值不同的「社會團體」（至於被接受的就會被歸類為「**Significant We**」）。

在國家層次中，社會化傳遞的速度會受到國家發展程度高低的影響，例如菁英接受社會化的程度主要受到政府與行政部門的影響，因此要將規範傳遞到政府的層次是比較容易達成的，因為菁英通常較願意聆聽和接受新觀念；相較之下國家層次的人民較易受到既有的特定文化或傳統的影響較多，因此透過說服的方式較難改變，且需要花費較長的時間。至於社會化的策略，一般認為物質的獎懲對國家層次的民眾會產生比較積極的影響，但是有些國家因為本身經濟或政府腐敗的問題，反而成為執行強制手段時的阻礙。

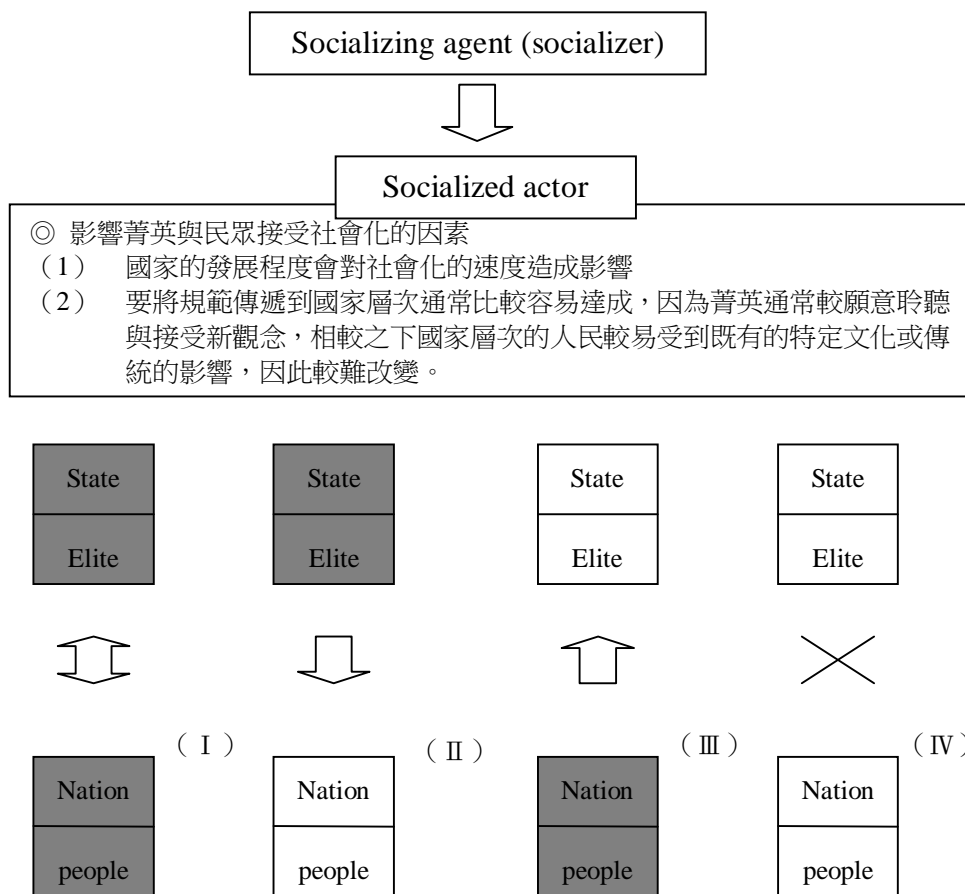
規範傳遞的結果可歸納為四種情形（如圖一所示）：

（一）政府（接受）→民眾（接受）：此種類型的社會化過程最為順利，可能是由上到下或由下到上相互影響；（I）

(二) 政府 (接受) → 民眾 (未接受)：此種情形必須透過政府菁英將規範制度化，以及透過獎懲與說服的方式來改變人民的認同；(II)

(三) 政府 (未接受) → 民眾 (接受)：此種情形經常發生在人民希望改變現狀時，並可能會對政府政策造成挑戰；(III)

(四) 政府 (未接受) → 民眾 (未接受)：規範完全無法傳遞。(IV)



圖一：複雜國際社會化的結構

資料來源：作者自繪

綜上所述，可以發現在國家層次的社會化模型中，要建立一個成功的規範傳遞過程的先決條件為：<sup>29</sup>（一）必須有一個關鍵性的規範，並且被菁英或大眾其中一個層次接受即可。（二）預先將社會化過程可能遇到的障礙與社會化的代理人預先概念化。（三）選擇適合的社會化策略。傳統的國際關係通常對國家之間的興趣大於對國內的特定情況，但是通常國家政策的改變是來自於國內的改變，因此「國際」和「國內」相互構築的關係成為影響社會化成敗的關鍵。

## 二、國際主體型

國際制度被視為國際主體型社會化主要影響媒介，而身處國際制度中的國家雖然不能僅以單一行為者之所欲來強迫其他國家接受他所提出來的政策，但可以利用社會化的途徑來將其所倡導的理念水平擴散（例如反恐主義），一旦相關國家提出的議題獲得通過且成為新的制度，所有的成員國便必需完全遵守。亦即，制度化所帶來的正當性使得國家能透過國際組織這個場域來擴張其影響力，一方面對其他國家施加壓力，另一方面藉由與其他國家合作來展現國際間社會化的脈絡。

再者，以權力結構的不均衡為出發點，強調國家以物質力量作為勸說的威嚇能力，透過利誘甚至是直接干涉的方式來影響其所欲同化的國家，藉以產出政策、制度以及理念的傳遞，此部分多為霸權國之作為，亦形塑出國際間社會化的路徑。

## 三、區域主體型

Elfriede Regelsberger 是以「集團對集團」的關係（group-to-group relations）來闡釋區域間的合作，主要以歐盟所選擇的貿易夥伴進行對話機制作為研究的主軸，藉以說明歐盟透過此種關係來管理全球互賴的情

---

<sup>29</sup> Trine Flockhart, "Complex Socialization: A Framework for the Study of State Socialization," *European Journal of International Relations*, Vol.12, No.1 (2006), p.109.

勢，並成為維繫歐盟國際獲益的持續性政策，當然，這其中仍涉及權力政治的運作。<sup>30</sup>準此，Heiner Hänggi 將區域間主義分為兩大類型，廣義的類型分為三種型態，<sup>31</sup>本文則以區域組織/集團之間的關係，即「純區域間主義」(pure-interregionalism)，或稱為「雙區域間主義」(bi-interregionalism) 為區域間社會化研究的脈絡。

國家在面臨全球化與區域化的衝擊下，即透過區域合作來回應外在的挑戰，當區域間對話成為國家或區域集團強化回應外部環境的工具，議題設定就是區域間機制所採取的方法。至於議題的選擇，經由學習的途徑可知，不論是國家學習抑或區域內成員的學習歷程，對於重大事件的影響（911 恐怖攻擊）、經濟整合的相關政策或是人類安全所關注的焦點（全球暖化）等，都形塑出仿效的結果，進而成為區域間議題設定的指標。

#### 四、議題分析

單就國家主體型的社會化而論，議題的分析則需從國際→國內層次，以及國內→國際層次兩種路徑分析，不論是因國際關注議題傳遞至國家政府與菁英，再透過國家內部機制傳遞給民眾，進而建構政策學習的方式，抑或民眾將理念、政策學習需求傳遞給菁英與政府部門，再透過國家傳遞至國際社會，形成仿效的標的。例如，婦女權利保障、兒童權利提升、人權議題等。

若就國際主體型而言，國家間的學習指標來自於政策學習的基礎，包括共同市場、貿易合作、自由貿易協定、區域內的國家政策趨同、氣候變

---

<sup>30</sup> Elfriede Regelsberger, "The Dialogue of the EC/Twelve with Other Regional Group: A New European Identity in the International System?" in Geoffrey Edwards and Elfriede Regelsberger eds., *Europe's Global Links: The European Community and Inter-Regional Cooperation* (London: Pinter Publishers, 1990), pp.9-15.

<sup>31</sup> Heiner Hänggi, "Interregionalism as a Multifaceted Phenomenon: In Search of a Typology," in Heiner Hänggi et al. eds., *Interregionalism and International Relations* (London: Routledge, 2006), pp.31-42.

遷議題、生物多樣性議題、國際法制議題等，透過國家間的學習歷程，擴溢理念、政策與合作架構的基礎，再藉由國家主體型的社會化歷程，連結國家與國際層次的脈絡，形塑出導引學習的核心結構與議題延展。例如，生物多樣性議題。

再就區域主體型而論，區域間社會化的歷程，來自於重要議題取向，例如區域整合議題、或是共同威脅下的議題，包括全球暖化議題與反恐議題等，抑或共同利益的建構，包括自由貿易協定、共同市場、單一貨幣政策的議題擴溢等，透過區域間的互動形塑出政策的趨同，再藉由國家主體型或是國際主體型的社會化歷程，建構理念或規範的傳遞。

準此，此處所討論的三種類型，在國家學習的核心，不論是何種類型的議題領域，都會透過國家、國際與區域間形塑出互動的模式，回歸社會化的歷程研究，不難發現三者互構的分析軸心。

## 陸、結語

研究國際社會化的脈絡，不僅要掌握議題領域的軸線，更需要理解主體為何，這涉及到研究者的研究核心，究竟是議題、過程還是政策學習，往往在定義研究之初，就決定研究結果是屬於解釋性抑或創新性，更能讓後續研究者能有比較分析或開創路徑的基礎。本文試圖從國家內部、國際間與區域間的研究主體進行闡釋，透過理念、政策與組織變革的國家學習歷程，分析國際社會化的適用範疇，希冀能提供更為多元的研究路徑與議題，強化國際社會化研究的動能。