

## 學術論文

# 新自由主義與後冷戰時期北約的存續： 安全治理的觀點

---

## Neoliberalism and NATO's Endurance in the Post-Cold War Era: A Security Governance Perspective

陳麒安 *Chi-An Chen*

台灣大學政治學系博士後研究員

*Postdoctoral Research Fellow of Department of Political Science  
National Taiwan University*

### 摘要 / Abstract

在美蘇兩強對峙的冷戰結束之初，若干現實主義學者曾預言北約可能面臨瓦解的命運。但歷經二十多年來的發展，北約不但沒有瓦解，還逐漸擴展成員，更發展出不同於傳統軍事聯盟的新功能。本文試圖透過新自由主義與安全治理的觀點來探討北約在後冷戰時期的存續發展。首先，簡介新自由主義學派的基本概念，以釐清其與新現實主義學派的差異。其次，說明後冷戰時期北約對於安全治理的重視與實際作為，並針對現實主義學者的若干批評觀點予以回應。最後，筆者初步認為，由於北約具有國際制度的特性及軟權力的性質，因而能在冷戰時期的主要威脅—蘇聯—瓦解後，還能發揮安全治理的功能而得以持續存在。

In the aftermath of Cold War, some realists once predicted that NATO would collapse in a short time. However, NATO have been expanding and transforming into an international institution with new members and capabilities since over twenty years ago. This article analyzes NATO's endurance in the Post-Cold War era from the perspective of neoliberalism and security governance in some parts. The first part introduces the basic concepts of neoliberalism to clarify its differences from neorealism. The second part illustrates NATO's concerns and actions of security governance and gives response to those realist's critics. The author concludes that owing to the features of international institution and soft power, NATO can still develop the function of security governance and then endure even when she faces the dissolution of the Soviet Union.

---

**關鍵字：**北約存續、新自由主義、安全治理、國際建制

**Keywords :** NATO's Endurance, Neoliberalism, Security Governance,  
International Regime

## 壹、前言

現實主義可說是國際關係中最古老也最主要的理論典範，尤其是在安全事務領域中。<sup>1</sup>現實主義學者認為，無政府狀態是國際關係的基本事實。由於國際社會中並不存在一個最高權威的政府，所以每個國家在這個自助體系當中必須不斷追求權力或安全才得以生存。<sup>2</sup>然而，第二次世界大戰結束後，歐洲國家為了處理政治、軍事、經濟問題，先後成立了許多國際組織，維繫了成員國之間的合作關係。

在美蘇兩強對峙的冷戰終結之初，便有學者預言，蘇聯的威脅維繫著北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的存在，一旦蘇聯瓦解，美國可能會放棄歐洲大陸，由其主導四十多年的防禦聯盟也可能會解散。<sup>3</sup>華爾滋（Kenneth N. Waltz）1990年在美國參議院外交關係委員會的聽證會上表示，即使北約的名稱還得以延續一段時間，但其正在逐漸消失，至少不會被視為重要的制度。<sup>4</sup>此外，根據賽斯（Wallace J. Thies）的研究顯示，自從北約成立以來，幾乎每年都有許多人士預言大西洋聯盟已遭遇到前所未有的危機，或即將走上瓦解一途。<sup>5</sup>然而實際發展卻不符合其預期。冷戰結束以後，北約仍然持續存在，並成為美國所建立的聯盟當

---

<sup>1</sup> Jeffrey Legro and Andrew Moravcsik, "Is Anybody Still a Realist?" *International Security*, Vol.24, No.2 (1999), p.5.

<sup>2</sup> 參見：Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1979)；Hans Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 6<sup>th</sup> edition (New York: McGraw-Hill, 1985).

<sup>3</sup> John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, Vol.15, No.1 (1990), p.52.

<sup>4</sup> Kenneth Waltz, "Relations in a Multipolar World," Hearings before the Committee on Foreign Relations, 102nd Congress, 1st Session, 26, 28 and 30 November 1990 (Washington DC: Government Printing Office, 1991), p. 210. 轉引自 Gunther Hellmann and Reinhard Wolf, "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO," *Security Studies*, Vol.3, No.1 (1993), p.17.

<sup>5</sup> Wallace Thies, *Why NATO Endures* (New York: Cambridge University Press, 2009), pp.1-24.

中成員最多、成立最久，且在冷戰後持續發展的國際組織之一。至 2012 年底為止，北約更擴展至 28 國，甚至還包括了前華沙公約組織（Warsaw Treaty Organization）的成員。<sup>6</sup>後冷戰時期的歐洲並未爆發國家之間的大規模戰爭，僅有零星、低強度的區域或國內衝突出現，相關安全治理機制大致上發揮了功能，維持了歐洲和平與穩定的局勢。本文將嘗試運用國際關係理論中的新自由主義學派對於北約在後冷戰時期的存續提出解釋，並探討北約所發展出來的安全治理功能。雖然基歐漢（Robert O. Keohane）曾表示其應被稱之為「制度主義者」（institutionalist），<sup>7</sup>但由於學術界一般習以新自由主義學者稱之，<sup>8</sup>筆者在此篇文章中將予以沿用而不做出明顯區隔。本文接下來將簡單介紹新自由主義的基本概念，其次討論後冷戰時期的北約與安全治理功能之轉變，並以此回應現實主義學者對於新自由主義學派的質疑。最後，說明新自由主義學派對於北約在後冷戰時期存續發展的解釋能力。

## 貳、新自由主義的基本概念

1970 年代初期，基歐漢和奈伊（Joseph S. Nye）提出了「世界政治」（world politics）和「跨國關係」（transnational relations）的觀點，針對當時開始嶄露頭角的國際組織與多國籍公司等非國家行為者展開研究。<sup>9</sup>其

---

<sup>6</sup> “NATO Member Countries,” [http://www.nato.int/cps/en/natolive/nato\\_countries.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/nato_countries.htm)

<sup>7</sup> Robert Keohane, “Introduction: From Interdependence and Institutions to Globalization and Governance,” *Power and Governance in A Partially Globalized World* (New York: Routledge, 2002), p.3.

<sup>8</sup> 參見：Joseph Nye, “Neorealism and Neoliberalism,” *World Politics*, Vol.40, No.2 (1988), pp. 235-251；Charles Kegley, *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge* (New York: St. Martin’s Press, 1995)；David A. Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993).

<sup>9</sup> Robert Keohane and Joseph Nye eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972)；Robert Keohane, “Transgovernmental Relations and International Organizations,” *World Politics*, Vol.27, No.1 (1974), pp.39-62.

後更以「相互依賴」(interdependence)來描述這種彼此牽連影響的特殊關係。<sup>10</sup>然而，這些見解引起傳統國際關係學者反擊，認為基歐漢過於忽略國家在國際關係中的重要性。華爾滋便指出，當國際體系中的大國數量減少時，相互依賴的傾向也會隨之減弱，由於第二次大戰結束後，只剩下美國與蘇聯兩個超級大國，而這兩國自給自足的程度遠高於歷史上的其他國家。從經濟的角度來說，美蘇對彼此以及其他國家的依賴程度都很低，在國際政治世界中，若用相互依賴來描述此般情況倒是相當奇怪。<sup>11</sup>

事實上，相互依賴概念不僅僅是描述國家彼此之間的依賴情形，更包括了相互需要與相互影響的涵義。基歐漢指出，在相互依賴的政治中，國內群眾和跨國團體的利益與政府混合在一起，內政與外交政策密切相關，傳統的國家利益概念越來越模糊，沒有哪個單一行為者能自稱代表「國家」來定義利益。當相互依賴普遍存在時，國家之間的衝突並不會完全消失，反而會以新的形式出現。但理解世界政治衝突的傳統方式並無法充分解釋相互依賴條件下的國際衝突。沿用舊有的方式和言詞來詮釋這些問題，將導致錯誤的分析和不良的政策。<sup>12</sup>基歐漢與奈伊便曾表示，關於世界政治的現實主義假設只是確定了某些極端的情況或所謂的「理想模式」(ideal type)，他們所提出的「複合相互依賴」(complex interdependence)則是另一種。大多數世界政治的實際情況往往介於這兩個極端之間。<sup>13</sup>基歐漢更指出，現實主義特別不擅長解釋變化，尤其是在世界政治經濟領域和國家的內部結構。固執地將現實主義視為一套答案，不僅毫無用處，甚至還會更糟。然而，若把其作為分析問題和做出最初假定的架構，卻極有

---

<sup>10</sup> Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).

<sup>11</sup> Waltz, *Theory of International Politics*, p.144.

<sup>12</sup> Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence, 3<sup>rd</sup> edition* (New York: Longman, 2001), p.7.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp.20-21.

價值。<sup>14</sup>

換言之，基歐漢與奈伊所提出的新自由主義觀點並非全盤否認主要由華爾滋所提出的新現實主義對於國際關係理論發展的貢獻，反倒試圖填補這些理論觀點與實際情況之間的差距。因此，有學者分析指出，基歐漢與奈伊的學術研究目的，是為了補充而非取代現實主義觀點，以盡可能地解釋國際關係中的事件。<sup>15</sup>根據學者的分析，1980年代所發展出的自由制度主義 (liberal institutionalism) 概念主要來自於先前的若干理論，包括：1940和1950年代早期的功能主義一體化理論 (functionalist integration theory)、1950和1960年代的新功能主義區域一體化理論 (neofunctionalist regional integration theory) 和1970年代的互賴理論 (interdependence theory)。前述這些理論並不接受現實主義對於世界政治的悲觀理解，特別重要的是，他們認為國際制度有助於國家彼此發展合作關係。相較於現實主義，這些自由制度主義的早期版本對於國際合作和可以幫助國家達成合作的制度抱持著更高的期待和樂觀的評估。<sup>16</sup>雖然曾有學者坦率表示，由於自由制度主義/新自由主義各家學說系出同源，學界並不存在關於自由主義的權威解釋。<sup>17</sup>然而，即便自由主義存在不同的派別，但這些學者們的觀點並非彼此排斥而無法相容。<sup>18</sup>作為現實主義主要挑戰者的自由制度主

---

<sup>14</sup> Robert Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond," in Robert Keohane ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), p. 159.

<sup>15</sup> Michael Suhr, "Robert Keohane: A Contemporary Classic," in Iver Neumann and Ole Waever eds., *The Future of International Relations: Masters in the Making* (New York: Routledge, 1997), p. 99.

<sup>16</sup> Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization*, Vol.42, No.3 (1988), p.486. 另可參見該頁註釋3關於功能主義、新功能主義與互賴理論的書目介紹。

<sup>17</sup> Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *The American Political Science Review*, Vol.80, No.4 (1986), p.1152.

<sup>18</sup> Mark Zacher and Richard Matthew, "Liberal International Theory: Common Threads Divergent Strands," in Charles Kegley ed., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge, op. cit.*, p.122.

義主要認為現實主義過於強調國際衝突的發生，因而低估了國家相互合作的可能性。基歐漢便曾在其部分著作中採用了許多現實主義的利己主義和國家理性假設，試圖證明即使在現實主義的前提下，國家之間仍然可能出現合作關係。<sup>19</sup>

基歐漢認為，現實主義對於國際制度的研究主要是從「霸權穩定理論」(theory of hegemonic stability) 的觀點而來，主張將權力集中於具有主導地位的單一國家以促進、維繫國際制度的發展，而機制的存續便與權力變化有關。但前述觀點並不能解釋權力結構與國際制度變化上的延遲，也無法完全解釋某一特定議題領域中的不同制度在持久性上的差異。因此，基歐漢推論，這種霸權穩定理論可說是只有關注國際制度的供應，但並未考慮國家對於國際制度需求的不規則變動。<sup>20</sup>對於霸權與國際體系穩定的關係，基歐漢則指出，固然霸權的支持有助於國際建制(international regimes)的建立，但並非所有的國際建制皆需要依賴霸權而存在。當國際建制建立起來後，若是能符合多數國家的需要，便可在霸權衰弱之後仍得以發揮作用而繼續存在。<sup>21</sup>

1980年代以來新現實主義和新自由主義之間的相互借鏡與批判，兩者之間逐漸出現趨同的現象，被其他學者指稱為「新新綜合」(neo-neo synthesis)。<sup>22</sup>在基歐漢對國際制度的研究分類中，他也將新現實主義和新

---

<sup>19</sup> 參見：Robert Keohane, "Empathy and International Relations," in Jane Mansbridge ed., *Beyond Self-Interest* (Chicago: University of Chicago Press, 1990), pp.227-228.

<sup>20</sup> Robert Keohane, "The Demand of International Regimes," *International Organization*, Vol.36, No.2 (1982), p.326. ; "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977," in Ole Holsti et al. eds., *Changes in the International System* (Boulder: Westview, 1980), pp.131-162.

<sup>21</sup> 參見：Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), especially chapter 3.

<sup>22</sup> Ole Wæver, "The Rise and Fall of the Inter-Paradigm Debate," in Steve Smith et al. eds., *International Theory: Positivism and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996). pp.149-185.

自由主義同樣視為「理性主義」(rationalistic)的。<sup>23</sup>攻勢現實主義學者米爾斯海默(John J. Mearsheimer)則指出,在1980年代中期由基歐漢等人所提出的自由制度主義確實對現實主義做出了明顯區隔,但在1988和1991年分別由兩位現實主義學者反擊之後,雖然基歐漢等人也有所回應,但其觀點似乎被現實主義給吞併了。最後出現的自由制度主義只不過是現實主義換個名稱罷了。<sup>24</sup>

對此,基歐漢則反駁表示,其提出的制度理論常被稱為「自由制度主義」或「新自由制度主義」,但這些標籤並不適合。這些理論固然是由自由主義中所衍生出來,但自由主義的內涵則是多元而容易誤導的(multiple and misleading)。「制度主義者」(institutionalist)則是對其較為適當的稱呼,因為這樣強調了制度的重要性並尋求加以解釋。<sup>25</sup>基歐漢認為,新自由主義的標籤會誤導別人,因為這樣便將制度理論和自由主義而不是現實主義連結在一起,實際上制度主義與兩者皆密切相關。這種標籤時常會導致天真或粗心的評論者假定或宣稱新自由主義忽略了權力或反映出其對於和諧的信念。<sup>26</sup>鮑德溫(David A. Baldwin)則認為,新現實主義和新自由主義雖有諸多雷同的觀點,但在無政府狀態的性質與結果、國際合作的可能性、相對利得與絕對利得、國家的優先目標、意圖與能力、制度與建制的的作用等方面仍存在差異。<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol.32, No.4 (1988), pp.379-396.

<sup>24</sup> John Mearsheimer, "A Realist Reply," *International Security*, Vol.20, No.1 (1995), p.85. 兩位現實主義學者的著作分別是: Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *op. cit.*, pp.485-507; Stephen Krasner, "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier," *World Politics*, Vol.43, No.3 (1991), pp.336-366.

<sup>25</sup> Keohane, "Introduction: From Interdependence and Institutions to Globalization and Governance," *Power and Governance in A Partially Globalized World*, *op. cit.*, p.3.

<sup>26</sup> Robert Keohane, "Ideas Part-Way Down," *Review of International Studies*, Vol.26, No.1 (2000), p.125.

<sup>27</sup> David Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics," in David Baldwin



事實上，基歐漢並未忽略國際關係中的權力因素，<sup>28</sup>而奈伊的研究成果中也可以發現其對於權力、利益與國際制度的重視。<sup>29</sup>在「權力」的概念方面，奈伊認為，現代若要評估國家之間的權力差距，科技、教育、經濟成長等因素可能遠比地理位置、人口、原物料等因素還重要。例如，日本在1945年之後逐漸發展為貿易國家（trading state），<sup>30</sup>該項戰略比1930年代的大東亞共榮圈還要成功，但日本在安全上卻又極度依賴美國的保護。因此日本的權力無法以有形的資源來加以衡量，特別是經濟權力。<sup>31</sup>奈伊更曾將國家權力劃分為「硬性強制權力」（hard command power）與「柔性權力」（soft power）。前者屬於現實主義學者對傳統「權力」的普遍認知，是指實際上的具體軍事或經濟力量等資源，能透過強迫或勸誘來改變其他行為者的意願。後者則是使他人與你目標相同的能力，但重點在於籠絡而非強制。<sup>32</sup>奈伊有時又將柔性權力稱為「形塑的權力」（Co-optive power），係

---

ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, op. cit., chapter 1.

<sup>28</sup> 參見：Keohane and Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*；Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 2005)；*International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989)；*Power and Governance in a Partially Globalized World* (New York: Routledge, 2002).

<sup>29</sup> 參見：Joseph Nye, *Soft power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2006)；*The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone* (New York: Oxford University Press, 2002)；*The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011).

<sup>30</sup> 「貿易國家」意指在一個高度相互依賴的體系中，國家會認為在國際市場上發展貿易要比透過軍事擴張更能提升影響力，因而高度的相互依賴會導致和平，因為貿易比戰爭更能夠帶來利益。參見：Richard Rosecrance, *The Rise of the Trading State* (New York: Basic Books, 1986)。在奈伊撰文當時，日本經濟實力達到顛峰，更有「買下美國」（buy America）的口號出現。1993年，奈伊便曾針對日本的實力發展而發表了一篇《扼制日本：針對日本崛起為全球強權的美國戰略》研究報告。參見：Joseph Nye et. al., "Harnessing Japan: A U.S. Strategy for Managing Japan's Rise as a Global Power," *The Washington Quarterly*, Vol.16, No.2 (1993), pp.29-42.

<sup>31</sup> Joseph Nye, "The Changing Nature of World Power," *Political Science Quarterly*, Vol.105, No.2 (1990), p.180.

<sup>32</sup> Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it*

指塑造他人意念之能力，這種能力多半來自於文化與意識型態的吸引力或透過對政治議程的設定而使得其他行為者無法表達自己的偏好。<sup>33</sup>

在制度理論與現實主義的差異方面，基歐漢表示，其並未宣稱制度理論是關於世界政治的綜合理論（*comprehensive theory*），但制度理論會比不重視國際制度的粗糙現實主義還要優越。<sup>34</sup>從本體論和認識論的角度來說，精緻的現實主義—包括古典與結構現實主義—與制度主義都有相通之處，他們都關注權力問題，也包括了國家權力。事實上，吾人確實可從基歐漢不同的著作中瞭解到，其並未忽略權力的重要性。<sup>35</sup>

### 參、後冷戰時期的北約與安全治理

所謂治理（*governance*）指的是某個領域中的一套機制，雖然沒有獲得正式的授權，卻能有效地發揮作用。<sup>36</sup>其他學者也指出，治理是由許多相互交織的社會行為者與制度採取規範制訂、監督和執行的集體過程。在大多數的地區與時間中，國家是治理過程不可缺少的要素，但並未被他們壟斷。<sup>37</sup>安全治理（*security governance*）的概念則牽涉到了多元和個別的權威依照議題來協調管理與調整，在有著公私領域的行為者參與，以及正式和非正式的協議安排下，經由話語論述與規範建構，最終導向特定政策結果的過程。<sup>38</sup>換言之，在安全治理的議題領域中，除了國家之外，尚有

---

*Alone*, pp.8-9.

<sup>33</sup> Nye, "The Changing Nature of World Power," pp.181-182.

<sup>34</sup> 基歐漢指的是米爾斯海默的觀點，參見：John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, No.3 (1994-1995), pp.5-49.

<sup>35</sup> 參見註釋 28 所列書目。

<sup>36</sup> James Rosenau and E. O. Czempiel eds., *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, *op. cit.*, p.5.

<sup>37</sup> Richard Maidment eds., *Governance in the Asia-Pacific* (New York: Routledge, 1998), p.1.

<sup>38</sup> Mark Webber et al., "The Governance of European Security," *Review of International Studies*, Vol.30, No.1 (2004), pp.3-26.

國際組織共同參與了此一進程，其所牽涉到的範圍也不限於傳統的軍事安全層面。第二次世界大戰結束後，在美國的主導下，若干國家建立起具有軍事聯盟性質的北約，以防範與嚇阻蘇聯入侵，更凸顯了冷戰期間美蘇兩強對峙的局面。但在蘇聯瓦解以後，學界對於北約最主要的爭論在於：為何在後冷戰時期，北約的組織及相關制度卻仍然能持續發揮作用？

米爾斯海默就曾經質疑，包括北約在內的這些組織維持了冷戰期間的歐洲和平，冷戰的結束可能會增加歐洲發生戰爭與重大危機的機會。對西方國家來說，維護歐洲的和平對是有利的，要維護冷戰的秩序則更加有利，但冷戰的完全結束反而會創造比它所解決的更多問題。<sup>39</sup>固然新現實主義者對於聯盟理論已有豐富的研究成果，基歐漢卻認為由於這些學者主要承襲華爾滋的觀點，往往忽略了國際制度的重要。事實上，聯盟就是國際制度，涉及成員角色分配的規則。以北約來說，由於顯得高度制度化，與一般聯盟並不相同。<sup>40</sup>基歐漢認為，一般所指稱的慣例（conventions）、建制（regimes）和國際組織其實是相互作用的一個整體，這三者之間的差異實際上並不明顯。國際組織往往會隱含在國際建制中，前者主要的任務就是監督、管理和調整建制的運作。組織和建制在理論分析時可以分開，但實際上卻是同一事物的不同表現。<sup>41</sup>古典現實主義學者摩根索更曾經表示，由於北約試圖透過複雜的多國組織來維持成員國之間的經濟和政治穩定，建立彼此的普遍聯繫，以實現進一步的目標，並協調集中指導軍事和經濟政策。從這樣的綜合目標和實現目標的技術手段來說，北約確實已經超越了傳統聯盟的限制，成為一種具有功能性的新型態組織。<sup>42</sup>

在冷戰期間，歐洲國家的主要威脅來自於蘇聯的常規或核子武

---

<sup>39</sup> Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *op. cit.*, p.52

<sup>40</sup> Robert Keohane, "Alliances, Threats, and the Use of Neorealism," *International Security*, Vol.13, No.1 (1988), p.174. 該文係對瓦特《聯盟的起源》一書的評論，參見：Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University, 1987).

<sup>41</sup> Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, p.5.

<sup>42</sup> Morgenthau, *op. cit.*, p.553.

力。1950 年代初期北約所提出的「防衛領土的大規模作戰戰略」(large-scale operations for territorial defence)，表現出強勢的守勢戰略。所謂強勢，指的是美國能以核子武器展開戰略轟炸，再輔以盟國的大規模地面部隊發揮嚇阻的功能；所謂守勢指的是北約不主動展開行動，而是在依據《北大西洋公約》所規範的範圍內反擊。1950 年代中期所提出的「大規模報復戰略」(massive retaliation)，則是以美國的優勢—已非壟斷—核武力量嚇阻蘇聯的進攻，達到「相互保證毀滅」(Mutual Assured Destruction, MAD) 的嚇阻效果。在 1961 年古巴飛彈危機後，由於美國擔心核子戰爭可能會因意外或一時誤判而爆發，便提出彈性反應 (flexible response) 戰略，以逐步升級的方式，有選擇且有限度的使用「戰術性核武」來因應蘇聯所挑起不同程度的衝突行為。<sup>43</sup>由此可見，北約成立之初係以防範蘇聯入侵為主要目標。《北大西洋公約》第 5 條即明白指出聯盟運作的觸發條款 (trigger clause)<sup>44</sup>：「締約國同意，對一個或多個成員國在歐洲或美洲的攻擊，應該被視為針對全體，並在這樣攻擊發生時，國家將運用聯合國憲章第 51 條所同意的個別或集體自衛的權利，立即協助締約國。此般行動如認為有必要，會包括使用武力，以恢復並維持北大西洋地區的安全。」<sup>45</sup>

在後冷戰時期，歐洲乃至於全球在短期之內暫時未有爆發大規模戰爭的可能性，北約如何面對此一新局便成為了重要的課題。1991 年 5 月，北約的防禦計畫委員會和核子計畫小組 (The Defence Planning Committee and

<sup>43</sup> 邱恩田主編，《北約：從冷戰到熱戰》(北京：新華出版社，1999 年)，頁 146-152；Laure Paquette, *NATO and Eastern Europe after 2000: Strategic Interactions with Poland, the Czech Republic, Romania, and Bulgaria* (Huntington, NY: Nova Science Publishers, 2001), p.26.；Gregory Pedlow ed., “NATO Strategy Documents 1949-1969,” <http://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/intro.pdf>；Anthony Cragg, “A New Strategic Concept for a New Era,” *NATO Review*, Vol.47, No.2 (1999).

<sup>44</sup> 「觸發條款」(trigger clause) 指涉的是聯盟在其盟約中，確立了履行條件的承諾。一旦該條件發生時，參與國便必須遵守相關的規定，而此類承諾便被稱為「觸發條款」。參見：K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1987), p.104.

<sup>45</sup> NATO, “The North Atlantic Treaty,” [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm)

the Nuclear Planning Group) 在布魯塞爾召開部長級會議。在會後的公報中指出，北約在冷戰結束以後的新時期，應持續與中、東歐國家在政治、軍事上廣泛互動接觸，這些國家因政治、經濟、社會、種族壓力可能引發的危機更會對歐洲的安定造成影響。因此，北約的聯盟安全政策表現在「合作、對話與維持有效的集體防禦能力」上，以「對付危機」取代了冷戰時期的「對抗蘇聯」；在武力結構方面，也將反映出「彈性、機動、多國籍」的原則，大幅度地精簡部隊。<sup>46</sup>在1991年11月提出來的《關於和平與合作宣言》(Declaration on Peace and Cooperation)中，北約更明白表示，在新歐洲地區面臨的挑戰，不能僅靠單一制度，而應該在一種將歐洲與北美等國相互連結的制度架構(a framework of interlocking institutions)下才能妥善處理。若要努力朝向一種新的歐洲安全結構，其中的北約、歐洲安全合作會議、歐洲共同體、西歐聯盟和歐洲理事會則是互為補充的。<sup>47</sup>

冷戰時期的主要軍事威脅—蘇聯—瓦解以後，北約更開始積極處理多元和多面向的風險危機(diverse and multi-directional risks)。1991年北約所通過的《聯盟新戰略概念》(The Alliance's New Strategic Concept)即強調，聯盟目前面對的多元挑戰，使其需要以綜合途徑追求和平，包括對話、合作與維持集體防禦能力，以藉由預防外交和危機處理的方式來避免戰爭的爆發。聯盟防禦的集體性本質嵌入在實際協定中，使得聯盟得以享受到集體防禦下的重要政治、軍事和資源利益，在不剝奪盟國主權的情況下，避免了防禦政策的再次個別國家化(renationalisation)。但前述政策並不排除發生戰爭的可能性，因此北約仍然會維持足夠的防禦能力。在武力態勢方面，軍隊數量將有裁減，從「前置防禦」(forward defence)轉為「前沿部署」(forward presence)，並調整「彈性反應戰略」的原則，以反應出

---

<sup>46</sup> NATO, "Final Communiqué," <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c910529a.htm>

<sup>47</sup> NATO, "Rome Declaration on Peace and Cooperation," <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm>

北約更加降低使用核子武器的意願。<sup>48</sup>

在歷經了 1990 年代中期的歐洲區域動亂，以及捷克、匈牙利、波蘭等前共產國家加入後，北約戰略概念也有所改變。1999 年 4 月發表的《聯盟戰略概念》(The Alliance's Strategic Concept) 即指出，近十年來出現了對歐洲-大西洋地區和平與穩定的新複合危機，包括：鎮壓、種族衝突、經濟貧困、政治秩序瓦解和大規模毀滅性武器的擴散。因此，聯盟任務並不僅在於防禦成員，還要對區域的和平與穩定做出貢獻。為了追求維護和平、避免戰爭和強化前述任務中所揭櫫的安全與穩定，北約將尋求和其他組織合作，以避免衝突或當危機升高時，得以在符合國際法的情況下發揮有效的管理，這也包括了可能進行不屬於《北大西洋公約》第 5 條中所規範的回應危機行動。<sup>49</sup>就實際運作而言，北約維繫成員國家安全合作的精神與功能並未隨著冷戰的終結而改變，其集體防禦條款自成立以來首次被援引時，卻是因為美國於 2001 年 9 月 11 日遭受到了恐怖份子攻擊。

美國參議員努加 (Richard G. Lugar) 在「九一一事件」後便疾呼，為了要防範大規模毀滅性武器與恐怖主義的擴散，美國將需要盟邦的支持，而北約應扮演領導的角色。北約已展現出適應新挑戰的能力，更應該要「走出區域或本業」(go “out of area or out of business”) 的侷限，才能掌握聯盟責任的轉換。由於新型態的恐怖主義居無定所，「區域內或外」的傳統區別已失去意義。如果美國和歐洲國家不能自我組織來面對新的恐怖主義威脅，便會給敵人很大的勝算，他們最希望看到西方國家對於自身安全的意見不合。如果吾人無法防衛社會免於大規模毀滅性武器的恐怖攻擊，聯盟就會在防衛國家的最基本意義上失敗了。<sup>50</sup>美國前國家安全顧問

---

<sup>48</sup> Christopher Davis, “The Alliance's New Strategic Concept,” <http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/davis.pdf>。防禦政策的「再次個別國家化」(renationalisation)係指各國皆從本國的安全利益角度出發，制訂各自的防禦政策，而捨棄了北約集體的安全利益與信念。

<sup>49</sup> Davis, *op. cit.*

<sup>50</sup> Richard Lugar, “Redefining NATO's Mission: WMD Terrorism,” *The Washington Quarterly*, Vol.25, No.3 (2002), pp.10-12 ; “NATO After 9/11: Crisis or Opportunity ?” *Council on*

布里辛斯基 (Zbigniew Brzezinski) 則表示，恐怖主義要靠相法相近、把恐怖活動當作當代主要安全威脅的夥伴，組成特別的聯盟來加以對付。先完成反恐，才能促進普遍的全球安全。<sup>51</sup>若欲有效解決全球動亂，要靠美國的國力、道德正義和美國本身的國家利益當後盾，才能有長遠的作為，也才能把美國的優勢權力轉變成合作式的霸權。這種霸權靠的是與長期盟邦分享共同理想，而不是靠強力支配來領導。<sup>52</sup>從新自由主義學者主張的國家自利觀點來說，當霸權以積極作為來影響或鼓勵其他國家共同合作，並應允或給予參與國適度的獎勵或協助時，將更能夠維護有利於本國的國際秩序與優勢地位，進而擴展與維繫合作關係。<sup>53</sup>

在 2010 年的里斯本高峰會上，北約提出的戰略概念報告則以「主動接觸，現代國防」(Active Engagement, Modern Defence) 為核心，強調要與其他國際組織（主要是聯合國與歐盟）接觸合作，以完成集體防禦、危機管理、合作安全等核心任務。為了要發揮功能與效益，聯盟將進行一系列的改革、現代化與轉型，並在有著新成員國加入的情況下，以新能力來對付新威脅。此外，北約也重申會持續開放給符合標準的所有歐洲民主國家，因為成員的擴展將有助於一個整體、自由且和平的歐洲。<sup>54</sup>

關於參與聯合國的維持和平行動，北約的「政治-軍事指導委員

---

*Foreign Relations*; Jennifer Medcalf, *Going Global or Going Nowhere? NATO's Role in Contemporary International Security* (Oxford: Peter Lang, 2008), p.67.

<sup>51</sup> Zbigniew Brzezinski, *The Choice: Global Domination or Global Leadership* (New York: Basic Books, 2004), p.215.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp.217-218.

<sup>53</sup> 參見：Thomas Pedersen, "Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration," *Review of International Studies*, Vol.28, No.4 (2002), pp.677-696; Gordon Mace and Hugo Loiseau, "Cooperative Hegemony and Summitry in the Americas," *Latin American Politics and Society*, Vol.47, No.4 (2005), pp.107-134。另可參見奈伊的觀點與政策建議：Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, ch.5.

<sup>54</sup> NATO, "Active Engagement, Modern Defence," [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_68580.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68580.htm)

會」(Political-Military Steering Committee, PMSC)於1995年底便曾提出報告,分別針對參與維和行動的概念與要求、合作計畫、共通的通訊技術基礎、平時演訓、後勤事務等做出說明規範,俾能提供給歐洲國家參與聯合國在該地區維和行動時的參考。<sup>55</sup>有學者認為,北約逐漸對於聯合國所主導的國際維和與執行和平任務扮演著輔助角色,例如1990年代中期在前南斯拉夫境內的行動。正是在此脈絡下,即便各國對於當時波黑地區(Bosnia-Herzegovina)局勢有著不同的利益估算,但美、英、法、德等大國仍然盡力使得彼此之間的歧見不會影響到跨大西洋聯盟的合作。<sup>56</sup>其他學者也指出,北約已經藉由執行聯合國決議的方式,逐步地發展出集體安全的功能與任務。<sup>57</sup>

按照安全建制的基本取向不同,吾人可將其分為內向性與外向性。前者是一種內含性的(inclusive)安全建制,包括集體安全體系、軍備管制以及其他潛在對手之間的協定,主要目的是要強化彼此間的安全。後者則是排外性的(exclusive),如聯盟之類,主要是提供成員安全以對抗造成潛在威脅的非成員國家。<sup>58</sup>然而,從北約在後冷戰時期所擔負的任務與目標看來,卻顯示其可能已跨越了原本集體防禦的範疇,從冷戰時期的防禦盟

---

<sup>55</sup> NATO, "Progress Report to Ministers by the Political-Military Steering Committee/ Ad Hoc Group on Cooperation in Peacekeeping," [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24724.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24724.htm)

<sup>56</sup> Thomas Risse-Kappen, "Collective Identity in a Democratic Community: The Case of NATO," in Peter Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1996), p.394.

<sup>57</sup> Gülnur Aybet, "NATO's Developing Role in Collective Security," *Center for Strategic Research of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey (SAM)*; 關於北約是否具有「集體安全」性質的討論,參見:David Yost, "The New NATO and Collective Security," *Survival*, Vol.40, No.2 (1998), pp.135-160.; Joshua Stern, "NATO Collective Security or Defense: The Future of NATO in Light of Expansion and 9/11," *Düsseldorfer Institut für Außen- und Sicherheitspolitik (DIAS)*。筆者在此持較為保留的態度,將待日後再予以深入討論。

<sup>58</sup> John Duffield, "Explaining the Long Peace in Europe: The Contributions of Regional Security Regimes," *Review of International Studies*, Vol.20, No.4 (1994), p.378.



國領土安全，已逐漸轉為在後冷戰時期保護盟國的共同利益。這也表示，北約運作的範圍將不再限於盟約第 6 條所指稱的盟國領土，甚至可參與聯合國的維和行動而擴及到境外區域。儘管北約原本的「集體防禦」原則與聯合國的「集體安全」機制不同，前者強調共同合作對付特定的外來威脅，在這樣的架構下，當成員國遭受攻擊時，其他盟國都可以，也應該提供軍事協助，擊敗侵略者。後者則並未針對特定對象，即便是成員國也都有可能受到處罰，而運作的觸發條件不僅在於受到武裝攻擊的侵略，還包括對和平之威脅與破壞。

吾人除了可從北約的戰略概念與實際作為來瞭解其在後冷戰時期安全治理功能的發展，更可以從主要成員國家的政策宣示來加以印證。美國國防部在 1993 年所提出的「通盤檢討評估報告」(Report on the BOTTOM-UP Review) 中，曾將核生化武器擴散、主要地區強權的侵略或種族和宗教信仰衝突、前蘇聯或其他地方民主改革的潛在失敗、建立強大而持續成長的美國經濟之潛在失敗並列為新時代的威脅。<sup>59</sup>儘管北約在 1994 年的布魯塞爾高峰會上，拒絕了美方提出來的防擴散計畫，但在會後的公報中則表示，大規模毀滅性武器的擴散及載運工具構成了國際安全的威脅，也成為北約關切的問題。因此，北約成員決定要在政治和防衛上加強合作，對付擴散問題，並在聯盟內發展出全面政策架構，來考慮如何補強既有的防範措施，並減少擴散的威脅。<sup>60</sup>英國國防部在 1998 年所發表的報告則指出，其在後冷戰時期所面對的是不確定性與不穩定性的複合體，主要威脅包括了：他國的內戰、流氓政權 (rogue regimes)、大規模毀滅性武器擴散以及毒品走私、組織犯罪、恐怖主義、對資訊科技的攻擊等

---

<sup>59</sup> Les Aspin, "Report on the BOTTOM-UP REVIEW,"  
<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA359953>

<sup>60</sup> NATO, Declaration of the Heads of State and Government of the Atlantic Alliance Brussels, January 11, 1994, [http://www.nato.int/cps/en/SID-73364D74-3144351F/natolive/official\\_texts\\_24470.htm?mode=pressrelease](http://www.nato.int/cps/en/SID-73364D74-3144351F/natolive/official_texts_24470.htm?mode=pressrelease)

不對稱性威脅。<sup>61</sup>英國政府在 2003 年國防白皮書中又提到，主要的傳統威脅目前對歐洲來說並不算什麼，反倒是不對稱的攻擊才會對國土安全造成真正的威脅。<sup>62</sup>這些新型態的安全威脅與不法的非國家行為者在數量、範圍、專業能力與資源上皆較冷戰結束前大幅增加，不能也不適合僅由國家以傳統方式來單獨對付，這些非傳統威脅更會透過網絡來相互串連。<sup>63</sup>因此，運用既有的北約組織架構來處理多面向威脅的需求便由此而生，透過共同合作的方式，以確保各成員國生存與發展的利益。

新自由主義學者認為，有效的國際機制常與官員之間的諸多非正式聯繫和交流相關。在這樣的機制中，跨政府的交情網絡（**Trans-governmental networks of acquaintance and friendship**）發展起來，結果是政府內部資訊交流往來，觀念相近的官員結成非正式聯盟以實現共同目標。<sup>64</sup>制度最重要的兩個功能，便是提供參與者資訊，並將不同的議題聯繫起來。建立國際機制的目的則是欲協調成員之間，以及成員與外人之間的行為。<sup>65</sup>學者指出，北約在冷戰期間為了對付蘇聯所具備的能力與資產在後冷戰時期將可用來處理其他的緊急事件。<sup>66</sup>基歐漢就曾表示，由於建構國際建制的困難，盡可能地調整現有建制而不是重建，才是真正理性的行為。因此，建制傾向於不斷的演化而不是終結。國際建制的功能在於，它們降低合法交易的成本，增加非法交易的代價，減少行為的不確定。建制還透過對各個議題的聯繫以及本身與這些議題的聯繫，影響遵守所必須的激勵因素。<sup>67</sup>魯

---

<sup>61</sup> UK Ministry of Defence, Strategic Defence Review.

<sup>62</sup> UK Ministry of Defence, "Delivering Security in a Changing World: Defence White Paper," <http://merln.ndu.edu/whitepapers/UnitedKingdom-2003.pdf>

<sup>63</sup> 有學者稱之為：「黑暗網絡」（dark networks），參見：Jörg Raab and H. Brinton Milward, "Dark Networks as Problems," *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No.4 (2003), pp.413-439.

<sup>64</sup> Keohane and Nye, "Transgovernmental Relations and International Organizations," pp.39-62.

<sup>65</sup> Keohane, "The Demand of International Regimes," p.352.

<sup>66</sup> Philip Gordon, "Recasting the Atlantic Alliance," *Survival*, Vol. 38, No.1 (1996), p.49.

<sup>67</sup> Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, pp. 108-109.

杰 (John G. Ruggie) 也表示，國家之所以會願意採取多邊制度是因為採取其他組織方式的制度成本更高，國家在多邊組織裡處理一個額外協議或另一個雙邊協議的邊際成本將低於平均成本。<sup>68</sup>

由於軍事聯盟也是某種型態上的國際制度，因此，吾人可以主張，當聯盟具備軍事、經濟和外交上的多重功能時，制度的彈性便會出現。若聯盟的功能可因應外部環境的改變而有所調整時，其對於新環境的適應能力也會增強而有助持久發展。由北約在後冷戰時期的調整看來，已從防禦性的軍事聯盟演變為更多元的「安全管理機制」(security-management institution)，其目的同時涵蓋了集體防禦和管理多元的低層次安全問題。<sup>69</sup>專研聯盟理論的現實主義學者瓦特在 1997 年也曾撰文指出，聯盟的制度化愈深，其存續性也越高。當國家合作到一定程度時，彼此會認為同屬於一個更大的政治共同體，輕易斷絕聯盟關係可能會破壞團結。<sup>70</sup>從北約在後冷戰時期的戰略調整看來，其組織任務與特性，已從防範軍事入侵的傳統目標轉而發展出安全治理的功能。事實上，北約成員國於 1990 年便曾在倫敦召開領袖高峰會議，對於北約的未來做出戰略規劃，並發表了《轉

---

<sup>68</sup> John Ruggie, "Unravelling the World Order: The United States and the Future of Multilateralism," mimeograph, University of California, San Diego, 1989 轉引自: James Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization*, Vol.46, No.3 (1992), p.610。

<sup>69</sup> 參見: Celeste Wallander, "Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War," *International Organization*, Vol.54, No.4 (2000), pp.705-735; Robert McCalla, "NATO's Persistence after the Cold War," *International Organization*, Vol.50, No.3 (1996), pp.445-475.

<sup>70</sup> Stephen Walt, "Why Alliances Endure or Collapse," *Survival*, Vol.39, No.1 (1997), pp.164-168. 事實上，基歐漢在 1989 年出版的專書中即指出，運用新自由主義對聯盟理論加以探討將可提供更豐富而創新的觀點，又不會犧牲新現實主義極有價值的論述，尤其應該針對：(一)正式的聯盟是否比非正式的聯合協定還穩固？(二)不同聯盟組織的高層或官僚對於聯盟的持久性有何差異？(三)聯盟提供成員資訊以促成合作而有助於聯盟的穩固到何種程度？(四)聯盟是否曾經在成員間發展出非基於利益考量的規範性承諾？(五)開放的民主國家是否較封閉的國家更易於維繫聯盟關係？瓦特 1997 年所發表的此篇期刊文章似可作為對基歐漢的回應。參見: Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, p.15.

型後的北大西洋聯盟之倫敦宣言》(London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance)。在該宣言中即提到，以往北約是防禦性的聯盟，如今要強化政治性，憑藉其對民主、個人權利與和平解決爭端的共同信念，支持安全與穩定，因為安全與穩定並不僅存在於軍事層面。<sup>71</sup>

由於安全治理指的是在結構與程序上，有一組公共與私人的行為者得以在缺乏中央政治權威的情形下，透過制訂與執行有拘束力的政策來調和相互依賴的需求與利益。<sup>72</sup>當不同的國家與國際組織在安全決策的程序中，逐漸出現了水平與階層性的聯繫，並得以有效發揮功能時，安全治理的網絡便成形了。因為國家與國家之間或國家與國際組織之間的安全治理網絡合作將可更有效地保障國家生存與發展的安全利益。在後冷戰時期的北大西洋地區，正因為有著這些多元、多層次的跨國聯繫，才使得不同參與者追求安全治理的期待得以實現，而這又會進一步吸引、鼓勵他們投入更多的資源支持。

#### 肆、對新自由主義觀點的批評與回應

對於新自由主義學者提出有關後冷戰時期北約存續的解釋，最主要的批評來自於新現實主義陣營，其認為新自由主義學者對於國際制度功能的評估過於樂觀。華爾滋曾指出，由於有美國和蘇聯兩大超級強權的參與，北約和華沙公約組織與其說是傳統的軍事聯盟，還不如說是條約保證組織。在冷戰結束以後，北約會像先前的幾個大型聯盟一樣，在主要的敵人被擊敗後而逐漸衰弱並最終消失。華爾滋認為，這樣的期待已經實現，北約現在甚至連條約保證組織都稱不上，因為沒有人能回答這個組織是要保

---

<sup>71</sup> NATO, "London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance," [http://www.cvce.eu/obj/the\\_london\\_declaration\\_on\\_a\\_transformed\\_north\\_atlantic\\_alliance\\_6\\_july\\_1990-en-9c5fa86b-12a0-4f59-ad90-e69503ef6036.html](http://www.cvce.eu/obj/the_london_declaration_on_a_transformed_north_atlantic_alliance_6_july_1990-en-9c5fa86b-12a0-4f59-ad90-e69503ef6036.html)

<sup>72</sup> Elke Krahnmann, "Conceptualizing Security Governance," *Cooperation and Conflict*, Vol.38, No.1 (2003), p.11.

證來對抗誰的。此外，北約的持續存在與成員擴展都顯示出美國的實力與影響，也就是國際制度由強權建立和維護，並服務於這些國家能夠或不能夠被正確認知的利益。<sup>73</sup>米爾斯海默也曾針對國際制度的發展表示，國家有時會透過制度來運作，但制度只不過反映出國家的自利算計，而這些又主要是以國際權力的分配為依據。體系中的最強大的國家創造與塑造了制度，以便能維持其對於世界權力的瓜分，或甚至進一步強化。在此觀點下，制度基本上成為了權力關係運作的競技場，只是反映出權力分配在體系中的狀況。對於北約在冷戰結束後仍能存續發展，米爾斯海默則表示，冷戰時期的北約本質上是美國面對蘇聯威脅時運作權力的工具，在冷戰結束後，北約不是消失就是會重新反映歐洲權力分配的新面貌，至少不像是冷戰期間那樣。<sup>74</sup>

然而，新自由主義學者也提出反駁，如果國家之間希望能保持合作關係並試圖從中獲利的話，制度的必要性並不表示他們總是能發揮作用，更不用說在不重視權力與利益的情況下還可能持續運作而解決暴力衝突，或總是能降低戰爭爆發的可能性。但在以國家權力和利益為基礎的世界政治中，有效的階層統治並不存在，以互惠原則來運作的國際制度才會成為任何持久和平的構成要素。<sup>75</sup>換言之，由於米爾斯海默對國際制度的過度期待，因而產生了國際制度足以達成國際和平的虛假保證之推論。事實上，國際制度的功能在於促進合作，不見得是和平。因為國際制度也會有助於主動挑釁的國家們在侵略行動上的溝通與合作。

另一方面，新自由主義學者也重視國際制度與政府體制對於國家外交政策（聯盟政策）的影響。奈伊便引述其他學者的觀點認為，外國人士對

---

<sup>73</sup> Kenneth Waltz, "NATO's Expansion: A Realist's View," *Contemporary Security Policy*, Vol.21, No.2 (2000), pp.27-29; "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol.25, No.1 (2000), pp.19-20.

<sup>74</sup> Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," pp.13-14.

<sup>75</sup> Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security*, Vol.20, No.1 (1995), pp.39-51.

於美國政治與政府體制發揮影響力的機會不僅相當的多，還構成了建立聯盟關係的重要誘因。盟國對於美國外交政策保有發言權的現象，則解釋了為何在冷戰威脅消失之後，美國及盟國的關係還能長期持續的原因。由於組織的制度規範與集體決策機制削弱了美國的單邊能力，雖然本身的政策自主性降低，但美國的收穫遠超過其所付出的代價。從憲政協商的角度來說，美國優勢下的多邊主義仍是其持久發展的關鍵，因為這樣的策略能減少出現反美聯盟的誘因。奈伊更是疾呼美國應該發展以促進全球公共財為基礎的戰略，如此才能在維持權力優勢之餘，還能吸引其他國家的合作。<sup>76</sup>

華爾滋認為，北約已經失去了作為聯盟的主要功能，而僅能作為維持和強化美國掌握歐洲國家外交和軍事政策的工具。北約的存續與擴展更顯露出美國的權力和影響力，而不是其作為多邊實體的制度特性。<sup>77</sup>然而，新自由主義學者原本即未否認霸權/權力因素對於國際制度的影響。奈伊更將權力的性質加以區分，探討硬權力的強制性質，以及軟權力的勸服、吸引力量，後來更提出了聰明權力（smart power）的概念。此般觀點不啻說明了美國的優勢國力對於其他國家來說，未必總是造成威脅，反而能提供可靠的安全保障，因而能與若干國家發展出長期的聯盟或合作關係，其中又以英國與美國關係最為密切。<sup>78</sup>奈伊更曾表示，壯盛強大的軍事能力有時也能創造出軟權力來。軟權力的來源並不在於權力的物質特性，而是在於運用權力的方式，重點在於籠絡吸引而非強勢控制。<sup>79</sup>因此，若一國對他

---

<sup>76</sup> Nye, *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, ch.5, especially pp.158-159.

<sup>77</sup> Waltz, "NATO Expansion: A Realist's View," p.29.

<sup>78</sup> Paul Miller, "Five Pillars of American Grand Strategy," *Survival*, Vol.54, No.5 (2012), p.19。有關美國與英國之間的特殊關係，可另參見：James Wither, "An Endangered Partnership: The Anglo-American Defence Relationship in the Early Twenty-first Century," *European Security*, Vol.15, No.1 (2006), pp.47-65 及該文註釋 1 的書目。

<sup>79</sup> Nye, "Think Again: Soft Power," <http://yaleglobal.yale.edu/content/think-again-soft-power>。另可參見：Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2005).

國採取經濟制裁政策，即便未使用武力，但這種強制措施便不能說是屬於軟權力的範疇。冷戰結束以後，有許多中、東歐國家希冀能加入北約。與其以新現實主義學者的觀點來推論這些國家是在美國霸權的壓迫而不得不然，倒不如說他們是受到美國及北約的軟權力吸引而採取自願作為。

## 伍、結論

從新自由主義發展過程來看，是在不斷與新現實主義爭辯的過程中成長，主要目的是欲對國際關係的實際情況提出解釋，尋求建立一種看待世界的不同觀點，並特別強調國際合作的可能性與對國際制度的重視。國際體系固然呈現無政府狀態，但並不代表國家之間不能發展出合作關係。便有學者指出，共和與互賴自由主義基本上是相互利益的產生者，認知、社會和制度自由主義則傾向於成為合作的促進者。<sup>80</sup>縱然新自由主義學派內部對於如何促進、達成國際合作存有多元見解，但吾人不應因此低估其理論的價值性。因為隨著國際關係理論與實務發展，學者們也多半認為現實主義學派成為了研究國際政治的一種哲學立場、一般途徑或典範，而不是單一的理論。<sup>81</sup>事實上，同樣的邏輯也應該可以一體適用於其他國際關係理論學派，即便是同一學派內部，學者們的意見彼此仍然存在些許差異。若吾人可以接受現實主義學者對於國家在國際體系無政府狀態下的行為傾向與獲得生存的最佳策略抱持不同觀點，那麼也應該可以接受新自由主義學者對於何種因素可以促進國際合作或國際和平出現的多元主張。

在後冷戰時期，歐洲安全並未受到嚴重的侵害，固然可能是大國權力

---

<sup>80</sup> Mark Zacher and Richard Matthew, "Liberal International Theory: Common Threads Divergent Strands," in Charles Kegley ed., *op. cit.*, p.122.

<sup>81</sup> Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, "Preface," in Michael Brown et al. eds., *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security* (Cambridge, MA: MIT Press, 1995), p.ix. ; Steven Lobell et al. eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy* (New York: Cambridge University Press, 2009), p.14.

平衡下的結果，但新自由主義對於國際制度和國際組織等非國家行為者的論述也提出了合理的解釋。誠如基歐漢所言，正是由於歐洲國際體系的結構才使得成員間具有安全感，因此可以追求絕對利益而相互合作。經由遵循國際制度的規範，國家展現了其願意合作的模式，也加強了對於穩定的期待。<sup>82</sup>換言之，新自由主義仍是基於國家理性自利的出發點，進一步闡述國際合作的可行性。然而，國際制度作為國家之間溝通的管道，固然降低了成員之間的誤解，增進了合作的可能，但並不會自然地促成世界和平的出現。事實上，作為國際制度的一種形式，軍事聯盟的建立雖然加強了成員之間的溝通與合作，增進彼此的安全，但也有可能激起其他非成員國的敵意，採取防禦或先發制人的措施，反而引發了國際衝突。因此，國際制度促進的是國家之間的合作關係，未必是和平態勢。當成員國皆能從共同合作中獲得利益時，便擴展了繼續參與的意願，若能進一步因應外部局勢與內部需求而在適當範圍內調整，更會促成相關制度的持續發展。

在後冷戰時期，當國家之間爆發大規模戰爭的機會降低，反倒經常遭遇非傳統威脅或區域性的國內衝突時，這些新生的複雜情勢亦會造成國家安全的困擾，當國際組織等非國家行為者能以更有效更低廉的方式來提供國家與國際安全時，對安全治理的供給與需求便會出現。<sup>83</sup>北約便是在這種外部環境與內部成員需求都產生變化的情況下，從冷戰時期全力圍堵蘇聯擴張的傳統軍事聯盟，逐漸轉型成為後冷戰時期歐洲重要的安全治理機制之一。新自由主義正因為其對於國際制度、國際組織等非國家行為者的重視，對於後冷戰時期的北約存續與安全治理的出現及演變提出了合理的解釋，補強了其在實證研究上的成果。

---

<sup>82</sup> Stanley Hoffmann et al., "Correspondence: Back to the Future, Part II," *International Security*, Vol.15, No.2 (1990), p.193.

<sup>83</sup> Elke Krahnmann, "Security Governance and Networks: New Theoretical Perspectives in Transatlantic Security," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.18, No.1 (2005), pp.22-23.