

國際制度 在國際霸權競逐的權力作用*

陳欣之**

摘要

國際關係十分重視權力對國家行為的作用，不過各種國際關係理論，對於權力的定義、本質及運用方式，並沒有提出令人滿意的解釋。大部份的國際關係論述，仍然以掌握資源的多寡，作為衡量權力大小的指標，忽視宰制國家決策環境及決策選項的其他種類權力面貌。權力雖是國際關係的一個重要概念，不過國際關係對於此種概念的各種運作方式及內涵，並沒有深入的探索。

霸權對國際制度的創設，有重大的影響，不過霸權對於國際制度的操縱，以及霸權運用國際制度應對新興挑戰國的各種可能作為，值得更多的探索。國際制度內由於霸權的存在，呈現出國家間權力不對稱的現象，而且霸權經由創設國際制度，滿足與實現其利益，並鞏固其優勢的霸權地位。最後，霸權推動國際制度與促進國際合作時，透過限制決策背景與選項，削弱其他國家與霸權較勁的可能。

尋求國際合作的過程中，霸權利用對議題的控制，以及限制其他國家決策選項的方式，展示霸權所擁有的權力，迫使其他國家處於不利的決策地位，進而達成符合霸權最大利益的國際合作運作模式。故而國際制度的運作中，存在著贏家 (winner) 與輸家 (loser)，而且隨著國際制度的運作，不斷強化贏者的地位，提昇輸家退出此種制度尋求其他解脫的成本，迫使弱者繼續在不利於本國利益的國際制度中，陷入兩害相權取其輕的決策困境。

中共與美國的霸權競爭態勢，已成為近年來最熱門的國際關係課題，中共的權力地位或許十分驚人，不過在世界貿易組織中的表現卻處處受限，中共取代美國，主導全球主要國際制度的地位，顯然有一大段的距離，無論如何，中共仍會與美國在國際制度內，上演權力爭奪的老戲。

關鍵詞：國際制度、路徑依存、議程控制、權力、霸權

* 本文初稿曾發表於二〇〇五年台灣政治學會年會暨研討會，作者感謝論文評論人台灣大學政治系石之瑜教授的鼓勵，以及與會各位先進的寶貴意見。此外，亦感謝匿名審查人的寶貴建議與指正。

** 國立成功大學政治系助理教授

投稿日期：二〇〇六年三月二日；通過日期：二〇〇六年四月十七日。

國際制度 (international institution) 的相關研究在國際關係可謂汗牛充棟，新自由制度主義 (neoliberal-institutionalism) 的論述，將國際制度視為一種國際互惠及國家間合作的成果，社會建構主義 (social constructivism) 與新現實主義 (neo-realism) 對國際制度的觀察雖有不同的看法，但彼此的歧見，多集中於討論國際制度的生成與維繫，以及國際制度對國家行為的拘束暨影響。權力雖是國際關係學者琅琅上口的概念，但對國際制度中的權力作用卻少有著墨。雖然有甚多的文獻討論領導國 (leader state) 在創設國際制度過程中所扮演的角色及作用，但甚少使用權力的概念去檢視這些領導國的權力運用。運用權力的概念去檢視國際制度，探索它是一種國際政治的權力工具、一種施展權力的媒介，抑或它本身就是權力，成為國際關係理論研究的重要挑戰。

本文將論證，國際制度是一種權力的資源，更是一個國家間權力競逐的場域。首先將討論國際政治中權力的定義、型式暨估量方式，其次佐以二十世紀的國際互動例證，從權力的角度，檢視國際制度的國際權力作用。最後檢驗霸權轉移與國際制度存廢的關係，並以美國與中共為例，評估霸權國與潛在挑戰國在國際制度內進行權力競逐時所採取的行為。

壹、權力的定義、型式暨評量

權力是國際關係研究中最常被使用的一個名詞，更是解釋國家行為的一個核心變數，不過卻也是國際關係研究最混亂的一個概念 (Gilpin, 1981: 13)。國際關係研究承接了政治學的核心概念，認為有必要從權力的角度去觀察國際互動的現象，不過國際關係對於權力的定義、型式暨評量，卻僅截取政治學的一小部份研究發現，並沒有發展出國際關係特有的論點與解釋，反而因為概念的模糊及自我設限，造成國際關係理論發展的限制。

政治學者戴爾 (Robert Dahl) 認為甲方對乙方擁有權力，意謂甲方能使乙方做某種乙方原不會做的事 (Dahl, 1957: 202-203)，這構成了權力的第一種面貌 (Lukes, 1974: 11-15)。所以權力具有數項

特徵，首先，權力是一種相互的社會關係，它必須至少有相對應的兩造以上，才能發生權力的現象。其次，權力是改變對手行為的一種作用，前提是乙方原本不會從事某種行為，因為甲方採取某種方法或工具，致使乙方依照甲方的期待，從事某種行為。最後，乙方的行為回應，符合甲方的期待。故而甲方擁有某種資源或是權力的基礎，經由甲方採取某些方法或是運用某些工具；在某種範疇（scope）之內，改變了乙方的行為（Dahl, 1957: 203）。依據甲方所擁有的資源高低、甲方權力運用的技巧、甲方運用權力的動機，以及甲方選用某種手段的機會成本高低，自然都影響到甲方對乙方行使權力的效果（Dahl, 1986: 44-45）。總結而論，權力的第一種面貌討論的是權力如何實踐的問題，而且強調結果與甲方期待相合的程度，也就可以估量出甲方對乙方所擁有的權力高低。

權力的展現並不止於如此，當甲方致力於創造或是強化政治價值與制度的實踐，以限制公眾關切的政治過程到某些相對於甲方是無害的某些議題時，如果甲方成功地達到此一目的，則乙方在實際上已無法搶先甲方提出方案，以妨害甲方的偏好（Bachrach & Baratz, 1962: 948）。故而權力的展現，是甲方採取某些方法，致使乙方對造成甲方傷害的事務上不能作為，故而在某些甲乙雙方均有潛在利害衝突的事務上，甲方的行動造成乙方的不能作為，就成為甲方對乙方具有權力的一種展示。如此構成了權力的第二種面貌（Lukes, 1974: 16-20）。這種權力的施展被稱為偏依動員（mobilisation of bias），其意涵是一組佔優勢的價值、儀式暨制度的程序，它們被有系統且持續地操作，在不利於他者的情況下使某些個人或團體得以獲利；這些受益者由其中得利並進而得以處於一個較佳的地位，以保障而且增進其更大的利益（Bachrach, 1970: 43-44）。權力的第二種面貌，討論是否擁有權力的問題。

在第二種權力的面貌中，乙方的「非決策」（nondecision-making）成為甲方擁有權力的重大表現。所謂非決策，是一種透過壓制或阻撓後的決定，它是一種有形或無形地，挑戰決策者價值或利益之結果的產物（Bachrach, 1970: 44）。故而造成對手「非決策」成為一種

權力手段，經由此種權力手段的運用，企圖改變現有社群內利益暨權利關係的需求，在被提出之前便被迫噤聲，或者被隱匿，或是在它們能被引入相關決策場域前就被封殺，或是在政策過程的執行階段中，就遭到失敗、殘缺不全或屍骨無存的下場（Bachrach, 1970: 44）。若甲方創造或強化社群中的優勢價值、信念、程序或制度等，而將政治過程的範圍，限定在無損於甲方的議題上，並使得乙方產生苦楚（grievances），則甲方對乙方行使了權力；或者，當甲方透過「非決策」使得乙方的苦楚不會成為決策情境中的議題時，甲對乙行使了權力（郭秋永，2004：39）。總括而言，第二種面貌的權力，就是控制政治議程（control over agenda）的力量（Lukes, 1974: 21）。

權力的第三種面貌，就是經由社會力量或是制度實踐的運作，使得許多潛在議題不可能透過利益衝突的形式呈現出來，在成為隱而不現的衝突後，它亦不會成為政治討論的項目，進而這些潛在的議題，也永遠不會有被實際列入政治的可能（Lukes, 1974: 24），故而權力主體運用諸如社會化的控制方式，孕育權力客體的偏好或需求，使他們接受社群中各種既定秩序，並將之視為自然的、有益的、不必更動的、甚至是神聖的固有秩序，從而消弭了所謂的苦楚（郭秋永，2004：40）。故而甲方透過教化的方式，依據甲方的利益為基礎，塑造乙方的價值標準，使乙方欣然接受各種有利於甲方的安排及決策，但乙方全然不覺得己身的利益受到傷害，或是處於甲方的權力宰制之下。在國際政治中，當甲國對乙國施展第三種面貌的權力時，乙國的利益偏好設定標準，已完全被甲國所左右，但乙國卻虛幻地以為，本國之決策及行為，均是依據乙國之最佳利益所得到的果實。

當然，要透過觀察行為者的行為，進而測量權力的第二暨第三種面貌之存在，面臨某些困難。首先，難以將某方的「非決策」與另一造的政治議程控制作為形成因果關係；因為某方的「非決策」可能有其他的原因，例如沒有意識到問題的嚴重性，或是誤解某種議題，都有可能產生「非決策」的效果。其次，權力的第三種面貌將某些根本不存在或是不能被觀察的行為與意識，列為權力產生作用的效果，更面臨檢驗暨建立因果論法則的困難，更難將這些作用

歸納建立為權力作用的法則。比如我們很難確立一些條件，在這些條件之下，某些事態會根本沒有成為政治議題討論的可能。但是過度關注權力的第一種面貌，顯然太過窄化權力的內涵及權力的運用，更因研究方法的自我設限，排除了許多權力現象，陷入未能通則化權力的兩難，更沒有可能建立起權力的實證性法則。因此對於國際關係互動過程的觀察，或許可以克服研究權力運作及權力施展中所面臨的課題，進而勾勒出國際互動之權力作用的輪廓。

國際關係研究十分重視權力在國際關係中的作用，不過對權力的定義、內涵、運用及量測，仍十分粗淺。現實主義、新自由制度主義與社會建構主義，將權力作為討論國家行為的重要概念，多專注於討論權力的第一種面貌，對權力的第二暨第三種面貌，無論是討論的深度與廣度，都十分有限。

國際關係多運用三種途徑，分別是依據對資源的控制、對行為者的控制以及對於事件及結果的控制，來判定國家所擁有的權力（Hart, 1976: 289-305），突顯了國際關係僅討論第一種權力面貌的研究狹隘。對資源的控制能力，諸如軍事支出數額、軍隊的規模、國內生產毛額、人口、領土等各種物質指標，是最常使用來評量國家權力的方式。不過運用物質資源計算國家權力的方式，存在某些缺點，首先是吾人很難確定行為者能夠使用這些資源，相對豐碩的資源與能力，並不見得會轉化為等量的權力；再者，在計算國家整體權力時，何種資源能力應被納入計算而且彼此不同項目之間的分配權重如何，亦很難確定；第三，某些資源很難被精確地計算，例如國家軍事力量的評估就很不容易；第四，計算資源能力的國家權力評量方法，排除了非國家行為者在國際活動中的作用（Hart, 1976: 290）。排比國家控制資源的多寡，不得不面臨資源數量與實際權力之間的差距問題，凡此都增加評估權力分配情況或是權力集中程度的困難。而且自九一一恐怖事件後，非國家行為者與國家間的互動成為一個新的課題，以計算擁有資源的多寡來衡量權力，僅能適用於國家這個行為者，將不能衡量非國家行為者在國際體系中的作用及行為。

國際互賴現象強烈的全球化時代，依據對其他行為者行為的控制程度，或是對事件結果的控制能力來計算權力，似乎是一個很好的辦法，因為它顯示國家決定事態走向與滿足本身目標的程度，也就是依據國家施展權力的效果，來估量國家權力的高低。不過這種評量權力的方式，牽涉到資源如何轉化為有效手段，其他行為者如何被影響改變其原有目標，以及事件結局是否符合國家期待目標的問題。如果採用這種估算方式去評量權力，就必須討論施展權力的社會化作用，而將權力定義為在社會關係下，行為者形塑其能力並且決定其命運效果的產物（Barnett & Duvall, 2005: 45）。不可避免地要討論國家與國家間的社會化作用，以及國際社會對於國家行為的影響。採用這種方式評量權力，計算國際體系權力與決定權力分配狀態，將面臨量化的困難。哈特（Jeffrey Hart）以為戴爾對權力的定義，代表了對行為者的控制（Hart, 1976: 291），不過包德溫（David A. Baldwin）認為哈特扭曲了戴爾對權力的定義，因為戴爾的定義中，行為者及結果都是必要的成份，並沒有偏重控制行為者的意涵（Baldwin, 1979: 179）。

如果依據事件及結果的控制程度，來決定國際社會中的權力位階，或許可以針對某一特定事件作樣本，評斷特定國家能否克服其他國家的反對，並且實現其國家目標的程度，例如美國在二〇〇三年不顧國際輿論攻打伊拉克的事件，就是一個很好的案例。不過以事件及結果來評量權力，卻僅能在事件或結果發生後判定某國的權力高低，產生「事後諸葛」的缺憾。依循過去歷史事件來判定的權力高低，能否解讀為當前或是未來國家所擁有的權力，其適用性頗有疑慮，能否據此建立國家行為的因果關係法則，亦有待驗證。華茲（Kenneth Waltz）就認為將權力等同於控制無異斷言，只要擁有權力就可以為所欲為，是一種明顯的錯誤；因為在政治領域，強大的行為者無法依照他自己的方式將其意志強加於他者；以服從與否作為衡量權力的標準，將使非蓄意效應被排除在外（Waltz, 1979: 192），強調國際無政府體系特徵的華茲暗示，所謂非蓄意效應就是無政府狀態的國際體系作用，對國家的行為及結果，產生了強大的作用。

現實主義的鼻祖摩根索 (Hans J. Morgenthau) 指出，國際政治就是一種追逐權力的鬥爭，而國際政治的終極目標，就是追逐權力 (Morgenthau & Thompson, 1985: 29)。摩根索的論點，成為當代國際關係研究中的核心概念，更確立了權力這個概念在國際關係理論中的地位。不過摩根索並沒有明確地說明權力的定義，他認為權力是一個人影響他人思想及行為的力量 (Morgenthau & Thompson, 1985: 117)，他對國家權力的定義也語焉不詳，僅列出國家權力的組成項目，它們包括了地理、自然資源、工業能力、軍事力量、人口、民族性格、士氣、外交技巧及政府的施政能力等項目 (Morgenthau & Thompson, 1985: 127-169)。雖然這些國家權力的項目包含了物質力量、民心士氣暨民族性格等概念性因素，但摩根索並沒有提出如何將這些項目總合為一個權力指標的線索，只認為在評量國家權力時，不可以犯下忽視國家權力間的相對性、忽視國家權力變化及僅運用單一因素過度簡化權力的誤解 (Morgenthau & Thompson, 1985: 174-183)。

新現實主義的宗師華茲 (Kenneth Waltz) 對權力與能力的運用，更令人對權力在國際關係中的角色十分混亂。華茲認為權力是運用某人所具有的能力，在某種程度上改變他者的行為 (Waltz, 1979: 191)。又認為衡量國際體系中的強國標準，是計算國家的能力 (capabilities)，它們包含人口多寡、領土大小、自然資源、經濟力量、軍事力量、政治穩定與效率 (competence) 等項目的評比，又以為這些不同類型能力的估評是不可分的，國家更不可能依靠一兩項優勢就獨霸世界 (Waltz, 1979: 131)。不過他亦承認，很難比較國家的整體能力，而且每種能力在不同的時代也有不同的重要性；但是華茲以為並不難對國家的能力作出評估，只要運用常識就可以計算出強權的數目 (Waltz, 1979: 131)。華茲評量權力的方式造成許多混亂，如果所謂國際體系中的強權是擁有眾多的物質能力，則強權是否擁有較多的權力呢？這個問題的答案應該是肯定的，否則一個擁有資源卻不具備相對權力的大國，怎麼能被稱為強權呢？華茲又承認能力的多寡顯然與權力的高低並不成正比，他界定權力是運用其能力在某種程度上改變他者行為，則顯然能力要經

由一個轉換的過程，國家才能夠施展權力或是擁有權力，也就是要注意權力的範圍與領域（scope and domain），否則會陷入權力無用論或是權力資源轉換性被誇大的困境（Baldwin, 1979: 173），不過華茲並沒有對資源如何能夠成為權力，提出清楚的說明，他陷入擁有能力資源就是擁有權力的不完全論述，卻不知如何解釋權力與能力資源間的混亂。

麥斯海默（John J. Mearsheimer）直接定義權力就是國家所擁有的資產或是物質資源（Mearsheimer, 2001: 57），他更將這些等同於權力的能力指標，歸結於軍事力量，以為國家有效的權力就是相對於他國的武力（Mearsheimer, 2001: 55）。麥斯海默反對運用結果控制論來評量國際政治的權力，因為第一，強調結果就不可能在衝突發生之前評量權力平衡（balance of power）；第二，他以拿破崙法國攻打俄國失敗為例，認為結果論會導致虛假的結論，扭曲了權力，因為俄國戰勝拿破崙法國，不是因為俄國比較強大，而是俄國的戰略打败了法軍；最後，他認為國際政治研究的是權力作為一種手段，影響政治的結果，如果以對結果的控制來衡量權力，則會發生結果與原因相混的難題（Mearsheimer, 2001: 60），陷入雞生蛋而蛋又生雞的困境。

華茲與麥斯海默從掌控物質資源多寡的角度來評量權力，將權力簡化為物質資源掌控，認為擁有愈多的資源就是擁有愈多的權力，完全忽略了能力資源與權力間轉換的問題。新現實主義在從事國際關係理論簡約化的同時，無形中亦捨棄了從國家控制政治議程的角度，來評量權力的討論，對權力的定義及運用都太過簡化。最後，新現實主義的關注焦點集中於國家存亡的安全問題，影響國家存亡的變數是否適用於討論國際間其他種類的利益衝突，顯然有待商榷。

新自由制度主義對權力的定義暨作用的說法更是籠統。包德溫界定權力關係為一種因果關係，在此種關係中，權力的使用者影響另一個行為者之行為、態度、信念或是行為傾向，他更強調應確定此種影響關係中的範圍與領域（Baldwin, 1989: 7）。無疑地包德溫是

傾向於採用對行為者之控制方式，來檢視權力的作用，而且對行為者之控制範疇從可觀察的行為，擴大到其內在的信念及態度。基歐漢（Robert O. Keohane）與奈依（Joseph S. Nye）對權力的界定亦十分混亂，他列舉權力可以被視為一種能力，某個行為者可促使其他行為者去做其原本不會去做之事，權力也可以被視為一種控制結果的能力；當提到互賴時，他們又認為不對稱的互賴是一種權力的資源（Keohane & Nye, 1977: 11）。所以對基歐漢與奈依而言，權力是一種能力，權力的資源包含不對稱互賴；不過他們並沒有列舉權力的其他資源為何，更沒有在討論國際制度及國際建制（international regimes）時，就權力所扮演的角色及所發揮的作用，作更進一步的闡述。基歐漢專注於討論國際制度，提到了權力，但僅於滿足於討論不對稱互賴可能成為權力的一種資源，而後就直接將焦點轉移到互賴與國際制度的關係（Keohane & Nye, 1977）。

奈伊從權力的第二種面貌出發，提出「軟性權力」（soft power）的概念，他以為「軟性權力」不單可以確定國際關係中的議程，更可以架構形勢（structure a situation）（Nye, 2004: 77-78）。奈伊以為在全球資訊化的時代中，現代政治議題的趨勢及變化，對權力的內涵及產生權力的資源，都有深刻的作用，權力愈來愈難以轉換，愈加非強制性，而且更不易實質化（Nye, 2004: 77）。所以「軟性權力」就是使他者希冀你所需求的，也是甲國能夠架構形勢的一種能力，以致於他國將依據甲國之本國利益，孕育或是界定其偏好；而「軟性權力」的資源有三項，分別是文化的吸引力、意識形態及國際制度（Nye, 2004: 77）。奈伊明確地將國際制度列為一種國際政治互動中的權力資源，而且這種權力資源，與所謂「硬性權力」（hard power）所強調的軍事力量及經濟力量等資源，有明顯的差異，進而其作用方式及運用策略，亦有明顯的不同（Nye, 2004: 71）。討論「軟性權力」時，刻劃出「軟性權力」資源一個重要的根本性特徵，也就是這些權力資源在存在形式上，是可以為全球所有國家所共享而且共有，不過在權力的作用時，卻是明顯地獨厚於某一個國家或是某一群國家。

社會建構主義從主體論與認識論出發，就國際體系的內涵與特徵，提出了新的詮釋，並強調概念在權力作用中所扮演的重要角色。溫特（Alexander Wendt）以為，現實主義發展的權力指標，已成為國際關係的重要概念，無論是新自由制度主義、馬克思主義或是後現代主義，都承認權力在討論國際關係的重要性，他認為從討論權力是如何構成的方向著手，反而可以更清楚地區分出各家的重點（Wendt, 1999: 97）。由此出發，溫特評論現實主義以為權力的效果，來自於純粹的物質力量（brute material forces）（Wendt, 1999: 97）。他總結現實主義對純粹物質力量的主張有三點，分別是行為者物質能力的分配，影響了產生某種結果的可能；第二，物質能力的組成，特別是其所根植的科技特徵，亦同樣地具有約制與促成的效能；最後，地理位置與自然資源，亦具有作用（Wendt, 1999: 110-111）。溫特更強調，權力與利益仍像以前所認定的一樣重要，不過權力與利益之所以具有作用，主要歸功於造就權力與利益的觀念，產生了作用（Wendt, 1999: 135）。溫特對觀念建構權力的觀察，促使國際關係重新省思權力的基本構成源由，擺脫了物質力量決定國際互動中國家權力的桎梏。但是社會建構主義與新現實主義及新自由制度主義一樣，對權力的定義、作用與評量，並沒有帶給吾人更多的線索，而且國際制度是一種權力資源或是一個施展權力的場域，或者國際制度本身就是一種權力的形式，現有國際關係理論，都沒有提出清楚的論述。尤有甚者，社會建議主義雖強調社會化、認同及角色的作用，亦沒有超越當前大部份國際關係研究對權力的論述，仍然忽視國家運用第二種或是第三種權力面貌所產生的現象，更未能區隔具備權力資源與擁有權力之間的差別。

貳、國際制度與霸權

國內政治制度安排中，處處可以看見權力的蹤影，例如選舉制度與選區的劃分，關係到所有政治團體在國內政治權力分配中的地位消長及利益，總統制與內閣制，更涉及高層的權力安排。如果制度在國內政治中發揮了如此顯著的作用，難道在無政府狀態的國際體系中，一個被形容為處處危機而且時時需面對生存壓力的環

境，竟會產生一片不沾染權力的淨土——國際制度，實在令人匪夷所思。

在國際金融、貿易與運輸交通等事務上，國際制度發揮著不能忽視的作用，更是國家間進行合作的明顯標示。國際制度對於國際政治經濟領域的作用，已經有顯著的研究成果。基歐漢定義國際制度是一組持續及互相連接的正式或非正式規則，它指示行為角色，約制行動及劃定期待（Keohane, 1989: 163）。國際制度包含三個項目，分別是正式的政府間國際組織，非政府國際組織，以及國際建制暨國際規約（international conventions）（Keohane, 1989: 3-4）。國際建制為在特定的國際關係領域中，行為者願望匯集而成的一套明示或默示的原則（principles）、規則、規範（norms）及決策程序（decision-making procedures）（Krasner, 1983: 2-3 and 275）；原則是指對事實、因果關係及正直的信仰（Krasner, 1983: 2），也就是世界如何運作的理論性論述，例如世界貿易組織（World Trade Organization, WTO，以下簡稱世貿組織）是依據自由貿易的原則來成立及運作；規範是依據權利與義務而決定的行為標準（Krasner, 1983: 2），確立國家的權利與義務，例如世貿組織的會員必須降低關稅並且消除非關稅貿易障礙。規範與原則確立了國際建制的根本特徵。規則是行為的特定原則或是處罰（Krasner, 1983: 2），用來協調原則與規範間的可能衝突，在原則及規範下進行操作。例如在世貿組織中，開發中國家希望，開發國家及開發中國家能採用不同的規則。決策程序是決定與執行集體選擇的一般性實踐（Krasner, 1983: 2），確立對行為的確切規定。規則與決策程序的改變亦顯示出建制在不同階段的歷史實質演進，例如關稅暨貿易總協定（General Agreements on Trade and Tariff, GATT）的規則與決策程序在舉行過許多回合的談判後，最後演化為世貿組織，有關世界貿易的國際建制其原則與規範仍是一致，不過其規則與決策程序已有不同。

國際制度的生成、維持、作用及影響，是國際關係最常被討論的課題之一（Keohane & Nye, 1977; Keohane, 1984; Keohane 1989; Keohane, Nye & Hoffmann, 1993; Krasner, 1983）。新現實主義對國際

制度的觀察，直接訴諸國際無政府狀態所帶來的效應，認為此種形式的國際合作，必然不可能持久，因為國家處於國際體系的競爭壓力，被迫採用相對獲益（relative gains）的態度來看待國際合作，故而國際合作的前景有其極限（Grieco, 1988）。新現實主義與新自由制度主義針對國際制度的論戰，最後集中於討論無政府狀態的性質與後果、國際合作、相對獲益與絕對獲益（relative and absolute gains）、國家的優先目標，以及國家的意圖及能力等議題間，進行合作的背景、態度與可能性（Baldwin, 1993: 3-25），對國家在國際制度間的權力互動關係卻甚少著墨。

根本上國際關係對國際制度中的權力並不陌生。國際制度的創建，有一大部份要歸功於霸權（hegemony）的貢獻（Kindleberger, 1973; Gilpin, 1981），雖然新自由制度主義的論點強調，國際制度是國際合作的結晶，其維繫與衰敗，與霸權的興衰與否，並沒有直接的因果關係（Keohane, 1984）。可是基歐漢亦不得不承認，權力在國際制度的生成中，的確扮演了一個重要的角色（Keohane, 1984: 136）。新自由制度主義揭示霸權運用其權力暨地位，在國際制度中的關鍵作用，卻沒有對霸權在國際制度中施展與運用權力的特徵及模式，以及如何運用此種權力去鞏固其地位，提出更進一步的說明。

霸權在國際體系中的地位與利益基礎，與其他國家有顯著的不同，進而使得國際合作對霸權有不同的意義。首先，沒一個霸權願意自我結束霸權的地位，拱手將霸權的頭銜讓予新興的挑戰國，所以霸權對優勢地位的關切，使得霸權地位成為一個零和賽局（zero-sum game）。其次，霸權的地位基礎，來自於霸權掌控了重要的全球性資源暨權力，這些資源與權力，使得霸權擁有超出其他國際成員更多而且更大的行動自由，故而如何掌控大部份的國際資源與權力，也就是維持國際體系中利益分配的最大受益者地位，成為霸權另一個關心的重點。最後，霸權運用國際合作時，亦不能忽視崛起強權帶來的威脅。霸權採行綏靖（appeasement）策略與崛起強權分享國際主宰的地位與權力，共同維持全球穩定，或許是霸權可採行

的國際合作途徑，不過這種策略反而主動發出霸權已經衰敗的訊號，更不能改變霸權地位及威望走下坡的趨勢，不但未能扭轉頹勢，反可能加速挑戰國的威脅，所以即使進行國際合作，霸權也要確保挑戰國不能凌駕霸權。霸權在國際體系中特殊的地位與利益設定，使得霸權在國際制度中的作用，與一般國家有顯著的差異，更突顯國際制度內存在利益分配額度大小的問題。

透過討論霸權在國際制度中所扮演的角色，新自由制度主義觸及了霸權在國際制度創設過程中所施展的權力作用。首先，新自由制度主義承認，霸權在扮演領導國的角色創設國際制度時，國家間權力的差距乃是一個事實。加入國際制度通常被視為一個理性選擇下的結果，但基歐漢提醒吾人，在討論國家理性選擇之前，應注意到行為者在理性選擇時所面對的限制，也就是國家間的權力不對稱，以及更強大行為者的作用（Keohane, 1984: 72-73）。這些權力暨地位不均等所導致的外在限制，與是否加入國際制度的決策過程，都成為討論國際制度成形過程中，不應忽視之處（Keohane, 1984: 72）。國家間權力的不對稱狀況，並不是一個新的發現，國際關係研究很早就認定，擁有較大權力的強權國家，是決定國際政治變化的決定性成員。現實主義以體系內權力集中於一國、兩國或多國，也就是單極、兩極與多極的判定方式，作為決定國際體系結構的指標（Deutsch & Singer, 1964; Kaplan, 1957; Rosecrance, 1966; Waltz, 1979），同時亦暗示國際體系內的行為者之間存在權力的級序（hierarchy）面貌，因為很明顯地，強權國家的地位及所掌握的資源，遠遠超出大部份的一般小國。權力轉移論（power transition theory）更強調國際關係中的級序現象，承認權力集中於少數國家之手，以及國際體系的權力分配不均等，權力轉移論者由此出發，討論國際體系中爭奪主宰國地位的各種現象（Organski & Kugler, 1980; Tammen, 2000）。不容否認，國家間的權力不均等一直是國際關係中的一個重要部份，從古早的帝國到十九世紀殖民地的存在，國際關係中的級序現象十分明顯（Lake, 2003: 303-323）。國際制度的領導國，幾乎就成為霸權的另一個代名詞。故而從國際制度的初始階段，

國際體系不同成員間的權力不對稱現象，就己成為影響國際制度規範制定、組織架構及實際運作的重要變數。

其次，霸權運用其優勢經濟資源為主的權力，透過國際制度的創設，滿足與實現其利益，並鞏固其優勢的霸權地位，己是國際制度創設過程中的一個重要現象。霸權組建符合其利益的國際制度暨規範，促進全球自由貿易、提供投資的資金與國際通貨貨幣等，其主要目的不是為了向全球提供公共財（public goods），而是符合霸權的利益（Gilpin, 1981: 139）。二次大戰結束後，美國享有製造業的生產力優勢，更擁有掌控資本、市場及原料的主導地位，美國透過向其他國家提供這些資源，取得一個影響的效果（influence effect），收受美國資源的這些國家，加入了以美國為核心的國際建制，並且服從美國的領導（Keohane, 1984: 139）。因此，霸權建立國際制度，其首要的目的，是符合其利益而且能夠強化其優勢地位，至於為世界提供公共財，不過是建立國際制度所形成的外部效應。加入霸權主導的國際制度，必須服從霸權的領導與承認霸權的地位，方能夠換取國家生存所必須的各種要素，例如市場、資本及穩定的國際金融。這種觀點衍生出一個新的問題，就是霸權如何長期維持國際制度的設計效用，也就是經由何種制度安排或是制度的實際運作，使得某種國際制度，能夠長期確保霸權永遠享有最大的利益。

最後，新自由制度主義承認，霸權在推動國際制度與促進國際合作的過程，並不是一個和諧的過程，理性選擇的背景限制與權力不平等，都使得所謂自願性的討價還價結果，並不一定為良善（benign）（Keohane, 1984: 72）。基歐漢以二次大戰後美國與英國共同創設國際經貿制度的經驗為例，說明具有較強權力的行為者，為了強化其討價還價的地位，可能會在新制度創設之前，就向弱者強加限制，或是以相反的結果來威脅弱國，如果弱者拒絕遵從霸權的企圖（Keohane, 1984: 72）。基歐漢雖解釋，美國強制英國加入國際經貿制度的結果，是為每一位國際行為者帶來了福祉，但他也指出，對堅持英國帝國特惠制（Imperial Preference System）的論者而言，遵守美國霸權主宰的國際建制，是一個高成本的必要，而絕非是一個

有利的機會 (Keohane, 1984: 72-73)。基歐漢更指出，即使國際建制內的成員同意制度的安排，建制外的行為者可能會因為此種國際建制的創設而蒙受其害，國際建制也許對創設者是有價值的，它們亦不一定會增進全球的福祉 (Keohane, 1984: 73)。當一個弱國面對主張建立國際制度的霸權時，由於權力的作用，弱國被迫放棄對其最有利的一個決策選項，而被迫去採納一個對霸權最有利的選項，當然，就新自由制度主義而言，這種經由強制手段而被迫採納的國際制度，仍是有利於弱國，不過卻是最有利於霸權。

霸權施展的強制手段與弱國面臨的決策選項有限性，都顯示新自由制度主義所忽略的國際體系環境因素，也就是國際體系內的競爭狀態，以及由此種競爭狀態所產生的利益分配問題。國家在國際體系內面對的決策難題，顯然不是如何達成結果的協作 (coordination) 問題，即使某些行為者採用絕對獲益的態度，問題的核心仍在於處理何者利益較能被最大滿足的分配問題 (Krasner, 1991: 337 & 362-363)。

當國際體系中所要處理的問題不是彼此協作達成最大效益，而是何者從此種整體最大效益中得到最大的滿足時，就成為賽局的兩性戰役 (battle of sexes) 局面，處理這種利益分配困境的最佳方式，可以運用權力的途徑予以解決。第一，權力根本上可以決定何者可以參賽，在國際關係中較沒有權力的行為者，常常根本不受邀參賽，也就是被排除在達成協議的討價還價過程之外；第二，權力可以決定遊戲的規則，例如決定誰先下第一手；第三，權力可以用來改變結局的矩陣 (payoff matrix)，例如一個大的進口國，可以威脅限制其另一出口國的產品進口，除非後者對其國內市場進行結構性的改變 (Krasner, 1991: 339-340)。相對於霸權與一般弱國之間，二者或許均能夠從國際制度中取得效益暨福祉，甚至霸權亦進行某種讓步與自制 (Ikenberry, 1999: 59-62)，不過霸權經由某種國際制度所得到的利益，永遠是比一般國家為高，也就是享有相對利益分配較高的優勢地位，而且這種結果的分配高低緣由，在於霸權在國際制度內的權力施展。

參、國際制度與權力

國際制度創設階段，霸權運用其權力，使其成為國際制度運作的最大受益者，進而鞏固其優勢地位。新自由制度主義指出，霸權衰敗後，國際制度仍會持續運作，並不會因為霸權的消失而走入終結，其主要的理由，在於國際制度能夠提供資訊，防止制度參與國進行欺騙，制度的滯性與國際制度造成的絕對收益誘因（Keohane, 1984: 101; Keohane & Martin, 1995），使得國際合作仍帶給參與國極大的效益，進而促使國際制度的持續存在。因此霸權衰敗後，其他參與國際制度的成員，就面對如何分配國際制度所產生之利益的問題。權力因素在國際制度內的利益分配過程及與分配規範的角色，值得更進一步的探索。

制度創設的過程不是一帆風順，制度運作更是永遠存在鬥爭的現象，因為控制制度，可以帶來包括安全、權力與生存的獎賞（Perrow, 1993: 132）。霸權興盛的時期，國際制度滿足霸權掌控全球的最大利益，霸權衰敗後的國際制度，則面對國際合作所導致的利益應如何重新分配的問題。故而國際制度首先是國際政治權力運作的場域，無論是霸權國與一般國家，都在國際制度內進行權力的角逐。其次，國家創設與領導國際制度，就是一種權力的表現。最後，國際制度是一種權力資源，而霸權透過議程控制，能較一般國家更有效地控制其他國家的行為。

首先，國際制度是權力政治的運作場域，發生霸權戰爭（hegemonic war）之前，舊霸權透過國際制度維持其地位與利益，在面對崛起強權的挑戰時，霸權與挑戰國早在國際制度內進行激烈的權力交鋒，彼此透過資源的匯集，意圖改變對手的行為，控制政治事件的結果，並且滿足本國的利益需求。

強權國家在國際聯盟（League of Nations）與聯合國的權力競逐，就不斷顯示，國際制度難以脫離權力互動的影響。日本在一九三一年侵略中國東北，成為日本挑戰英國在東亞霸權地位的重要試金石，最後國際聯盟在經過冗長的調查後，並沒有對日本採取任何制裁行

動，而日本於一九三三年以退出國際聯盟，表達不再受到國際集體安全制度的拘束。這一段歷史被解讀為國際組織無力制止侵略的最佳例證，不過就當時英國的角度看來，國際聯盟的舉措正發揮著英國最初設計此一制度的初衷，也就是限制衝突而且將此種衝突導向結束（Taylor, 1963: 92）。美國暨蘇聯在聯合國的權力競逐，從非洲殖民國家的獨立與加入聯合國，到韓戰、以阿戰爭與中東和平，幾乎每一個重要議題都被賦予高度的政治意涵。甚至聯合國成為台海兩岸政權爭取所謂「中國代表權」的重要戰場，美國在此一議題的態度，成為影響中華民國台灣在聯合國席位存廢的重要作用（胡為真，2001：46-48）。

除了聯合國等全球性國際制度的場域，在一些區域性的制度安排中，更可以看到權力的作用。例如美國所創設的北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO，以下簡稱北約），德國就在北約中轉換其軍事力量成為政治的影響力，取得能夠阻止盟國發動可能傷害德國安全利益之舉措的地位，而且透過北約中盟國之間的能力重新分配，以及共同分擔風險與成本等過程，進而促成了彼此關係的和平轉變，縮小了北約內核武國家與非核武國家的差距（Tuschhoff, 1999: 159-160）。涉及國家在國際體系之地位的國際組織，都成為掌控對手國行為及改變對手國地位的權力場域。

其次，國家創設與領導國際制度，就是一種權力暨地位的表徵。晚近規範及制度，更被視為一種不可忽視的「軟性權力」資源。奈伊認為，「軟性權力」是一種塑造他國偏好使之能夠確立政治議題的能力，某國能夠在國際政治中取得所欲得之結果，是因為其他國家崇敬其所代表的價值，以其作為標桿，故而願意追隨該國的脚步（Nye, 2002: 8-9）。具備塑造他國偏好以及確定政治議題能力的國際制度，即成為另一種權力資源。參與制度運作的本身，甚至成為一種地位與權力的象徵，東歐國家在冷戰結束後加入北約組織與歐洲聯盟（European Union, EU）的行為，顯示參與制度本身即是一種身份地位的權力肯定，中華民國台灣在國際社會中的孤立，更可以從未能參與主要國際制度，得到具體的印證。

最後，霸權透過國際制度，控制其他國家行為與在國際體系中的地位。掌握大部份權力的霸權，擁有物質資源的優勢，特別是控制原料、資本、市場及擁有高附加價值產品的生產優勢（Keohane, 1984: 32），透過權力分配狀態所賦予的地位，組建與維持政治、經濟暨其他的體系內關係，同時霸權以軍事力量帶來的威望（prestige）與規則和權利所構成的規範，影響本國與其他次級國家的行為（Gilpin, 1981: 28-36）。麥斯海默認為國家處於相互恐懼與相互競爭的無政府狀態，故而每一個國家的終極目標，就是擴大該國在國際體系中所擁有的權力比例，其最終理想就是成為霸權，也就是體系內的唯一強權（Mearsheimer, 2001: 2）。因此霸權有很強的動機去維持霸權宰制下的國際現狀，而國際制度所具有的特徵及作用，使得國際制度成為霸權維繫優勢地位，及掌控其他國家行為的最佳工具與權力資源。中國大陸學者秦亞青以為，霸權國若以制度作為維繫體系的機制，則形成制度霸權；權勢霸權則是以軍事實力維持霸權體系及霸權秩序，兩種霸權無法截然分開，在許多大時候更是相輔相成（秦亞青，2004：6）。

國際制度成為霸權國家權力工具與權力資源的方式有三種，首先是透過制度的作用，增進霸權國家的決策品質；其次是改變制度參與國的決策利害基準，提高制度參與國退出制度的成本，降低國際制度發生根本變化的可能；最後，霸權國家運用國際制度，控制國際議程及架構國際局勢，以阻止任何可能會傷害霸權國家利益及危及該國相對地位之事態的實現。

國際制度本身所蘊含的功能，成為提昇霸權國家決策品質，提高資源轉換為權力，及促進霸權國家權力運作效率的第一種作用。國際制度能夠提供資訊，促進各國進行合作，防止其他國家利用參與制度進行有意的欺騙；再者，制度內的互動，使參與制度國家忠誠參與協定；第三，制度化的規則促進國家在不同議題的互動，增長互賴；第四，制度能夠降低國家進行合作的成本，提高合作的利得；最後，制度能夠促使國家的承諾更具有可信度，在整體上增長國家間相互禮讓的行為（Keohane & Martin, 1995: 42）。透過建立提

供資訊的多邊國際制度，霸權可以得到更多有關利益、偏好及其他國家意圖的資訊 (Haftendorn, 1999: 3-4)。多邊安全與經貿制度，得以提供不同政策選項的成本效益，進而影響政策的選項，改變國家手中擁有的權力資源之強度，並且影響主宰制度運作的規範 (Haftendorn, 1999: 4)。經由制度的作用，霸權國家不但可以維持國際體系的現有秩序與穩定，還可以長期確保本國在全球權力分配的優勢地位，更可以降低決策時的不確定性。冷戰時期，在蘇聯所組成的共產陣營中，蘇聯其實也扮演著美國在所謂自由世界的角色，也就是劃定共產陣營經貿規範的霸權 (Grunberg, 1990: 436)。美國與蘇聯分別在所控制的集團內，擔任軍事及經貿制度的主導地位及角色，並且過這些多邊制度，產生維繫其優勢地位及改變制度內成員國行為的作用。

國際制度產生的路徑依存 (path-dependence) 與報酬遞增 (increasing returns) 效應，是霸權國家得以將國際制度轉變為該國權力工具與資源的第二種方式。路徑依存意謂如果一旦某個國家或地區開始走向一個航程，回頭的成本亦隨著每一步的進展而日益升高，或許會有其他的選擇點，不過因為陷入某些制度安排的壕籬，故而十分困難從原有的起始中輕鬆地回頭 (Levi, 1997: 28)。在一個報酬遞增的過程中，因為目前行為與其他可能選項的相對收益，隨著時間而成長增加，故而在相同路徑每走過的一步，都提高了繼續沿著此一路徑走下去的可能性，相對地，離開此一路徑的成本，亦隨之提昇；所以報酬遞增也可以被稱為一種自我強化或是正向的反饋過程 (Pierson, 2000: 252)。

國際制度運作的過程中，強化了所謂國際互利的印象，大部份國家將難以割捨現行制度所帶來的各種利益，在沒有更大的利益可供選擇的情況下，最後只有選擇傾向支持霸權國家在國際制度中的領導地位。霸權創建一套有利於霸權秩序的國際制度，在運作暨拓展中，更提昇了制度的公平性及正當性 (legitimacy)，更與其他滋生的相關制度，組成一個相互連結與互賴的網絡，產生了報酬遞增的效應 (Ikenberry, 1999: 73)。一則促使其他國家爭相加入這些國際

制度，二則使得可能替代現有制度的潛在制度，相對具有更高的創建成本，很難取得競爭與成功的機會；即使原有國際制度內的參與國對霸權的作為有所抱怨，亦因為報酬遞增的效果，被迫接受現有的制度運作，而不會去撕裂霸權主導的國際制度（Ikenberry, 1999: 71-76）。國際經貿制度的變化就是一個最好的例子，雖然面對不少爭辯及利益的衝突，全球經貿制度仍從關稅暨貿易總協定拓展到世貿組織，全球防止核子武器擴散制度更是一個有利於霸權國家的制度，但是仍在全球政治中發揮重大的影響力，甚至聯合國常任理事國所擁有的否決權，至今也沒有任何的改變，這都是國際制度的路徑依存與報酬遞增效應的最佳例證。固然在霸權國在國際制度中亦受到制度的約束，國際制度的規則與決策程序對霸權國亦施加一定的行為拘束，不過吾人不能忽視霸權國相對一般國家所享有的權力級序優勢，使得霸權遭遇國際制度所施加的行為束縛時，享有更多的活動空間與自由。

最後一點，透過國際制度，霸權國家可以掌握議程，改變遊戲規則，或是架構國際局勢，以增進其權力。霸權國家運用制度設計的安排，掌握國際議題，消除所有可能不利於霸權國家地位及權力的動議，使挑戰國無法透過多邊國際制度，產生削弱霸權國，縮小挑戰國與霸權國家間權力差距的效果。參與國際制度國家的「非決策」，呈現霸權國家所擁有的權力。

具有相對權力的霸權國家，可以透過制度的運作，架構國際局勢，形成國際制度中的贏家（winner）與輸家（loser），而且贏者愈強輸者愈弱。在某些領域具有重要地位的國家，例如國際貿易中最大的進口市場國或是擁有尖端生產與研發技術的國家，可以聲稱促進全球自由貿易，採取我行我素（go-it-alone）策略，成立一個符合本國利益的國際多邊制度，鑑於國際貿易當下的現況已被打破，其他國家將面對一個即成事實（fait accompli）的境況，這些國家被迫陷入兩害相權之間取其輕的決策困境，因為不加入該制度被排斥在外，會對本國造成更大的危害，但是這些國家又不能回復到沒有這種國際自由貿易制度前的情況，所以只有被迫加入這個號稱會促進

全球共同福祉的國際制度，但是這個國際制度不見得會促進新進國的利益，甚至國際制度的擴大化只會增進原始創設國的利益，後來加入國際制度的國家，如果與制度成立前相較，可能其加入的效益反而是負的（Gruber, 2000: 33-57）。

所以透過國際制度達到國際合作的帕雷托（Pareto）最佳解之同時，由於各國運用國際制度的能力之差異及集體報酬的不均等分配，亦同時形成國際制度中的贏家及輸家（Barnett & Duvall, 2005: 58）。國際制度運作規約難以隨意更動的特性，更使得國際制度中的輸家難以翻身。霸權國家在國際制度中已佔據著先下手為強造成既成事實的優勢，成為國際制度運作規範原始設計的最大受益者，即使進行所謂國際制度的改革，霸權國家更可以主導國際制度的方向，或許霸權國家在國際制度中要作出某種讓步，以取悅新進的參與國，但藉由限制新進國修改國際制度協定的能力，國際制度的輸家亦不過爭取到一些表面的改變，對國際制度的運作大局，並不能產生決定性的變化，而且有意改變國際制度的挑戰者在提案改革時，就面對國際制度其他既得利益者的強大反擊，蓄意瓦解此種國際制度又會對本國造成莫大傷害，故而挑戰國很難經由國際制度的改革，脫離或是改變不利的利益分配格局（Gruber, 2000: 89-90）。國際制度的後進者，企圖透過改變國際制度的規章來限制霸權國家的權力增長，將會是徒勞無功，更不能改變弱勢國家永遠屈居利益分配邊緣的地位。國際制度的輸家，處於決策選項被限制的劣勢，更突出霸權國家在國際制度中的權力。

肆、中美在國際制度中的權力競逐

美國與中共之間的消長趨勢，成為近十餘年來最熱門的國際關係研究課題，一般認為，美國目前雖位居「單極體系」（Uni-polar System）的權力優勢地位（Wohlforth, 1999），但中共將是美國最大的挑戰對手（Johnston & Ross, 1999; Brown, 2000; Christensen, 2001），因為中國大陸近年的改革促成了快速的經濟成長，隨著國家財富的上昇，進而為中共的軍備現代化提供了更多的資源，而中共軍事與

經濟等權力資源的上揚，代表中共會在國際政治中具有更多的權力，當中共所掌握的能力資源超過美國所擁有的相對資源，則中共會取代美國，成為一個新的霸權。這種論述仍是採取國際關係中最原始的權力評量標準，也就是以一國掌控資源的多寡，作為某國擁有權力高低的相對指標。不過檢驗近年來中共在世貿組織等國際制度的表現可以發現，中共在國際體系中的權力地位仍十分有限，甚至處處受到美國的壓抑。

現有的國際秩序的核心，是美國創建的各種國際制度，此種由美國所主導的國際秩序，其特徵主要表現在美國軍事力量所提供的安全保障、市場的掌控及美元所扮演的國際性角色，所共同展現的全球主宰地位（Ikenberry, 2001: 193-211）。奈依以為，在全球資訊時代能取得「軟性權力」的國家是：第一，其主流文化與觀念接近普遍全球規範（它目前強調自由主義、多元主義與自主）。第二，具有享用溝通的多元管道，並因此而能夠對議題如何劃定擁有更多的影響力。以及第三，藉由國內與國際的表現，能夠增進其信譽。而奈依認為，美國在這三者都擁有極大的優勢（Nye, 2002: 69）。中共目前對美國形成的壓力，主要來自於軍事現代化及中國政治地位的上揚，不過這些權力資源並未能在國際制度內轉換為權力，並進而挑戰美國的主導地位。

美國與中共在國際制度內的權力競逐，存在幾個對中共不利的結構性因素。首先，在國際制度內，美國享有相對中共的權力優勢，中共在其他層次的權力資源，並不能在這些國際制度內轉換為約束美國行為的權力。第二，美國作為一個國際制度的創建者，熟悉運用國際制度之規則與決策程序的技巧，能夠主導國際制度的議程。第三，美國享有國際議程的否決能力，一旦美國決定不參與某種國際制度，無疑為該種國際制度的未來發展投下陰影，足以迫使其他國家改弦更張。

中共加入世貿組織，就是一個中共屈居權力劣勢而被迫陷入困境的一個最佳例證。中共於二〇〇一年正式加入世貿組織，加入前

中共與美國彼此的雙邊談判，成為中共是否能夠順利加入世貿組織的關鍵。¹ 世貿組織所揭示的自由貿易原則，例如降低關稅暨非關稅障礙，普遍性的最惠國待遇，會員之間的國民待遇原則，貿易自由化暨透明化原則，還有普遍廢除進口貨品數量限制等原則，都對中共的出口有正面的幫助。中共積極加入世貿組織的原因，歸結而言有下列數點，分別是：

- 一、克服中共產品外銷的非貿易障礙；加入世貿後，可以去除中共出口貨品面臨的配額管制。
- 二、避免美國國會每年審議對中共的最惠國待遇。
- 三、創造一個中共長期成長的有利環境。
- 四、愈晚加入代價愈高，中共如不及時加入，談判條件會更加嚴苛。
- 五、改善出口市場過度集中美、歐、日三個區域的問題。
- 六、增強中共的國際經貿競爭力。
- 七、建立市場機制的規範。
- 八、增進出口及吸引外資。
- 九、促進經濟成長及就業。
- 十、強制不具競爭力的產業改善其效率。
- 十一、改善人民的生活水準。
- 十二、利用國際壓力以克服內部反對改革的壓力。
- 十三、形成促進台灣與中共統一的政治效果（Lai, 2001: 248-251）。

分析中共加入世貿組織的緣由，便可以發現中共相對美國是處於一個權力不對稱的劣勢。美國所擁有的經貿實力、市場、技術等各種優勢，造就了美國全方位的相對性權力優勢。中共外銷貨品與經貿發展，唯有在加入世貿組織後，才能獲得更長足的進步，故而中共對美國、歐洲及全球市場的准入（market access），是中共必須

¹ 依據世貿組織的規定，申請加入世貿組織前，須完成世貿組織入會工作小組的多邊談判，以及與世貿組織現有會員間的雙邊談判，而後工作小組提出小組報告並且撰寫加入世貿組織議定書草案，經世貿組織部長理事會通過後，申請入會會員簽訂入世議定書，隨後在申請入會會員之立法機構通過此一國際協定後，申請入會會員才正式成為世貿組織的會員。

突破的重點。美國擁有中共迫切需求的市場，而中國大陸所能提供的商品，卻與其他國家商品，具有同質性與競爭性，美國可以從其他國家取得類似的商品，中共與美國在市場准入問題上先天就處於不對稱的權力地位。中共學者蘇長和就認為，中國大陸參與國際制度的過程中，曝露出中共議程設定（agenda setting）能力的薄弱，再者因為未能提出具體的可操作性建議，故而未能影響國際制度。最後，中共在參與國際制度時，因為不熟悉規則，欠缺運用規則的能力（蘇長和，2005：3）。中共所擁有的軍事力量及眾多的人口，更未能在這些國際制度的規則制定過程中，為中共取得任何權力的優勢。

國家在國際制度內的議程控制能力，可以透過下列八種途徑展現：

- 一、創造議題並且吸引進行研究的注意，定義此一問題並突顯其急迫性。
- 二、教化目標國的民意。
- 三、對某一議題採取單邊的作為，以樹立領導的典範。
- 四、運用外交手段，促使國際組織確定某一議題成為其處理的優先事項。
- 五、借助國際非政府組織，在他國暨其他國際會議上支持其立場。
- 六、對威脅反對的國家，施加外交的壓力。
- 七、對反對國家威脅使用經濟制裁。
- 八、承諾對問題提供財務資源（Porter & Brown, 1996: 33）。

中共加入世貿組織之前，美國就一再突顯中共作為一個非市場經濟國家所應受到的特別待遇。近年來中國大陸違反智慧財產權問題及人民幣匯率調整問題，更一再是美國所宣揚的議題，而中共除了回應這些議程的指控外，並無力轉移問題的焦點，提出其他有利於中共的話題。

受限於相對權力劣勢之餘，中共更處於議程被操縱的困境。中共與美國所簽訂的雙邊入世協議，隱藏了四項對中共不利的條款，

均隨著中共簽署「入世議定書」(Protocol on the Accession of the People's Republic of China)與加入世貿組織，成為美國籍制中共經貿發展的利器。首先，中共「入世議定書」第十五條承諾(WTO, 2001)，中共加入世貿組織後的十五年將中共視為「非市場經濟」，故而對中共貨品可以採取特別的歧視性標準，以第三國的相同產品價格，作為評斷中共出口貨品是否構成傾銷的標準，導致中共很容易遭到其他會員的反傾銷措施。其次是「入世議定書」第十六條的特定時期貨品特別防衛措施機制(Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism)(WTO, 2001)，規定到二〇一四年前，如果中共出口產品對世貿會員有威脅或有威脅造成「市場擾亂」之虞，可對中共外銷產品採取限制措施。該機制在諮商、立案門檻、調查程序、相對補償、灰色措施、報復空間、貨品特別防衛措施的施行期限等問題，都對中共採取歧視性的限定(曾雅真，2005)，使中共貨品十分容易被認定為擾亂其他世貿會員之內部市場，而受到禁止進口的制裁。第三，則是中共承諾有效期長達八年的紡織品特別防衛措施，根據中共「入世議定書」採納的「中國入世工作小組報告書」第二四二段規定(WTO, 2001)，在二〇〇八年十二月三十一日前，進口國可在認定中共出口的紡織服裝產品產生「市場擾亂」的情況下，對中共紡織品進行數量限制。最後，則是「入世議定書」第十八條規定的過渡性審議機制(Transitional Review Mechanism)，規定在中共加入世貿組織的八年內，每年均須審議中共執行入世承諾的狀況(WTO, 2001)，較一般規定兩年審議一次的規定更為嚴苛。在世貿組織消除全球貿易各種障礙的宗旨下，中共卻受困於全球經貿制度的規則及決策程序，被迫接受嚴苛的國際制度規章，而且這種限制更為全球大部份國家所認可，堪稱是中共在國際制度內受限於美國權力的代表。

中共加入世貿組織的各種歧視性承諾，或許可以被視為中共追求更大經貿發展的戰略性讓步，不過這種兩害相權取其輕的決策困境，完全是受制於美國在創設世貿組織所設下的決策障礙，而且這種暫時性的讓步，是否可為中共贏得發展的契機仍有待觀察。事實

上，中共為加入世貿組織所作的各種暫時性讓步，都讓中共的出口產品時時處於危險而且不可預知的險境，更陷入出口產品競爭力相對劣勢的不利地位。例如全球的紡織品配額於二〇〇五年結束，但歐盟與美國先後於二〇〇五年的六月至八月間，裁定從中國大陸進口的紡織品對該國市場造成擾亂，並且限制某些中共紡織品的進口。據中共商務部的估計，美國於二〇〇五年夏季對中共九項紡織品採取進口限制措施後，中共紡織業損失近七十億美元，更可造成近兩千萬人失業（中華人民共和國商務部，2005）。

這種經貿爭執的結果可以預見，中共最終被迫受一個不利但不得不接受的條件。經過冗長的談判，中共與歐盟於二〇〇五年六月十日達成紡品協議，根據此項協議，中共輸向歐盟的十項紡織品，至二〇〇七年前的進口成長率不得超過百分之八到百分之十二點五（EU, 2005）。中共與美國則遲至二〇〇五年十一月八日達成一項協議，自二〇〇六年一月一日至二〇〇八年十二月三十一日期間，對中共輸美的三十四項紡織品實施配額，二〇〇六年的全年配額增長率為百分之十至百分之十五，二〇〇七年為百分之十二點五至百分之十六，二〇〇八年為百分之十五至百分之十七（USTR, 2005）。中共成為二〇〇五年全球紡織品配額制度終止後，唯一在歐美市場受到紡織品進口配額限制的國家。在這場貿易談判中，中共再度處於一個被設計的談判地位，也就是中共僅能從紡織品完全被限制進入歐美市場的大害，及中共成為全球唯一的紡織品配額出口國的小害中擇一，淪為被歐美宰制的對象。中共失去國際制度議程的主導權之後，便被迫為修正這些不利的地位而付出慘痛的代價，更由於不熟悉國際制度的規則實踐，未能將國際制度這項權力資源轉化為符合本國利益的權力，中共時時在國際制度的權力競逐中屈居下風。在中美紡織品爭執中，美國透過操縱國際制度規則，將美國單方面利益透過中美入世雙邊談判，迫使中共作出讓步，但這些條件卻成為中共入世議定書的多邊國際規章，贏得世貿會員的贊同，並且將中共讓步賦予國際規範的正當性。不過最後問題之解決，卻仍是透過中美之間的雙邊途徑，迴避了世貿多邊管道所可能造成的複雜性，

使美國能夠在雙邊途徑中更容易發揮其權力優勢。更重要的，美國的這種舉措，並不會對其他國家造成傷害，甚至為其他國家創造了更多的相對利益，故而為國際制度的大部份參與國所默許。例如印度及中南美的紡織品出口國，就從美國限制中共紡織品進入美國市場而受益不少。

加入世貿組織後，中共的發展仍面臨諸多困難，例如龐大的人口負擔、經濟成長帶來的能源短缺、社會貧富差距的擴大、不完善的社會安全網絡、日益高漲的失業及不穩定的財政體系，還有日益猖獗的貪污腐化，全球化帶來的挑戰及過度開發帶來的環保壓力，都成為中共的經濟成長與國家發展的重大課題（Dreyer, 2004）。而且到目前為止，中共仍未能取代美國，成為全球經貿制度的領導國。歐盟與日本，都與美國共同分享現行國際經貿制度所帶來的利益，日本與歐盟，亦沒有意願承擔起國際經貿制度領導國責任的跡象。衡量目前中共的實力，更遠遠不具備接替美國提供全球經貿穩定發展之主要公共財的力量。中共在全球經貿制度中的地位，仍處於一個規則遵行者的次等地位，距離領導國際制度的主宰地位，顯然還有一段距離。

即使在一些新興的國際制度中，中共也未能把握契機，擁有改變國際制度議題設定及未來走向的權力，削弱美國的主宰地位。據國際電信聯盟二〇〇二年的統計，中共擁有五千九百萬左右的網路使用者，僅次於美國的一億五千萬戶，超過日本的五千七百萬戶，不過網際網路的技術知識社會基本上仍由美國佔絕對的優勢，全球網路協會的管理和幕僚團隊，超過一半的人士由美籍人員出任，政治色彩較淡的網路架構委員會，在十三位委員中有九位來自美國（左正東，2005：124）。中國大陸數量龐大的網路使用者數目，並未能轉化為中共掌控網路管理機制的權力，中共結合巴西等國，力圖削弱美國在網際網路的管理權，不過這種努力並沒有收到成效。二〇〇五年十一月在突尼西亞所舉行的全球資訊社會高峰會議（The World Summit on the Information Society）仍然決定，由美國的「網際網路指定名稱與號碼組織」（Internet Corporation for Assigned

Names and Numbers, ICANN) 管理全球的網際網路，雖然此次高峰會議亦決定成立一個新的網際網路治理論壇 (Internet Governance Forum, IGF)，不過此種新創設的論壇，對網際網路的技術性功能管理並沒有任何權力，最多只能處理網路中的網路安全問題 (BBC, 2005)。網際網路管理制度的變化正顯示，美國作為一個國際新興技術的創始者與此種技術管理制度的主宰國，以網路管理的各種技術領先，塑造了美國在此種國際制度中的主導地位，仍然牢固地掌握著此種制度的各種改革走向，其他國家並未能在此議題上，展示出凌駕美國的權力，更未能改變現行的網際網路管理規則及運作方式。

肆、結論

單純地以為掌握權力的資源，就可以擁有相對應的權力，曾經主導著國際關係的研究。國際關係十分重視權力對國家行為的作用，不過各種國際關係理論，對於權力的定義、本質及運用方式，並沒有提出令人滿意的解釋。大部份的國際關係論述，仍然以掌握資源的多寡，作為衡量權力大小的指標，忽視宰制國家決策環境及決策選項的其他種類權力面貌。權力雖是國際關係的一個重要概念，不過國際關係對於此種概念的各種運作方式及內涵，並沒有深入的探索，進而限制了描述、解釋及通則化國際互動的目標。

國際制度是國家進行權力競逐的場域，更是國家可以運用的權力資源。以權力資源的高低去評估國家權力，只是一個靜態的權力評估，無法動態地處理國家間的權力互動，更無法觀察國家在國際制度內的權力競逐過程。透過對權力的重要省思，重新體認到權力的第二種暨第三種面貌，將有助於從議程控制及設定行為規範的角度，為國家的權力互動，開啟一條新的觀察研究途徑。

霸權對國際制度的創設及影響，已是在解釋國際制度生成時所不可忽視的問題，不過新自由制度主義偏重解釋霸權衰敗後國際制度的持續運作問題，反而忽視了霸權鼎盛時期對於國際制度的操縱，以及霸權衰敗過程中，霸權運用國際制度應對新興挑戰國的各種可能作為。霸權扮演國際制度領導國的角色時，突顯了國家間權

力分配的不對稱現象，而且霸權經由創設國際制度，滿足與實現其利益，並鞏固其優勢的霸權地位。最後，霸權推動國際制度與促進國際合作時，透過限制決策背景與選項，都使得所謂自願性的討價還價結果，削弱了其他國家與霸權較勁的可能。如果計算權力資源的多寡並不是觀察權力高低的唯一指標，國際制度所可能產生的權力資源效能，值得進行更深入的解析，並進而對於國家的權力分配狀態進行新的省察。

霸權與崛起強權間的權力及地位鬥爭，固然不可忽視霸權與新興挑戰國共同組織國際制度，並且透過國際合作治理某些國際議題的事實，不過在尋求國際合作的過程中，霸權仍可以利用對議題的控制，以及限制其他國家決策選項的方式，展示霸權所擁有的權力，並且達成霸權所欲完成的效果，迫使其他國家處於不利的決策地位，進而達成符合霸權最大利益的國際合作運作模式。

國際制度帶來的全球利益極大化過程中，亦可以察覺國際制度內的利益分配問題，是透過處處可見的權力痕跡，完成此種問題的解決。國際制度的運作中，存在著贏家（winner）與輸家（loser），而且隨著國際制度的運作，不斷強化贏者的地位，提昇輸家退出此種制度尋求其他解脫的成本，迫使弱者繼續在不利於本國利益的國際制度中，陷入兩害相權取其輕的決策困境。

中共與美國的霸權競爭態勢，已成為近年來最熱門的國際關係課題，中共雖然擁有的權力資源不斷上揚，大有氣吞天下的氣勢，不過美國仍然透過國際制度，限制中共的經貿發展，而且沒有放鬆對未來科技主導權的掌控。中共的權力資源或許十分驚人，不過要能夠取代美國，主導全球主要國際制度的地位，顯然尚有一大段的距離，而且中共的崛起，唯有在取得對國際制度的主控權之後，方能劃上令中共滿意的句點，在此之前，中共仍會與美國在國際制度內，上演權力爭奪的老戲。

參考文獻

一、中文部分

- 中華人民共和國商務部，2005，〈薄熙來就中美紡織品備忘錄答記者問〉。
<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/a/200511/20051100744062.html>。(2005/11/09)。
- 左正東，2005，〈全球網路治理中的知識與權力〉，《問題與研究》，第四十四卷第五期，頁 103-137。
- 胡為真，2001，《從尼克森到柯林頓：美國對華『一個中國』政策之演變》，台北：台灣商務印書館。
- 秦亞青，2004，〈權勢霸權、制度霸權與美國的地位〉，《現代國際關係》，第三期，頁 6-8。
- 郭秋永，2004，〈對峙的權力觀：行為與結構〉，《政治科學論叢》，第二十期，頁 29-78。
- 曾雅真，2005，〈論中國大陸入世之過渡時期貨品特別防衛機制—兼論美國 421 市場擾亂特別防衛機制〉，《東海大學法學研究》，第二十三期，頁 173-223。
- 蘇長和，2005，〈發現中國新外交—多邊國際制度與中國外交新思維〉，《世界經濟與政治》，第四期，頁 1-6。

二、外文部分

- Baldwin, David A. 1979. "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies." *World Politics*, Vol. 31, No. 2, pp. 161-194.
- Baldwin, David A. 1989. *Paradox of Power*. New York: basil Blackwell Inc.
- Baldwin, David A. 1993. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Baldwin, David A. ed. 1993. *Neorealism and Neoliberalism :The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Bachrach, Peter. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University Press.
- Bachrach, Peter., & Baratz, Morton S. 1962. "Two Faces of Power." *The American Political Review*, Vol. 56, No. 4, pp. 947-952.
- Barnett, Michael., & Duvall, Raymond. 2005. "Power in International Politics." *International Organization*, Vol. 59, No. 1, pp. 39-75.
- BBC, 2005. "Controversy Blights UN net Summit." <http://news.bbc.co.uk/1/hi/technology/4450474.stm>. (2005/11/18).
- Brown, Michael E. ed. 2000. *The Rise of China*, Cambridge. Massachusetts: The MIT Press.

- Christensen, Thomas J. 2001. "Posing Problems without Catching Up: China's Rise and Challenges for U. S. Security Policy." *International Security*, Vol. 25, No. 4, pp. 5-40.
- Dahl, Robert. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3, pp. 201-215.
- Dahl, Robert. 1986. "Power as the Control of Behavior." in Lukes, Steven. ed., *Power*. New York: New York University Press. pp. 37-58.
- Deutsch, Karl W. J., & Singer, David. 1964. "Multipolar Power Systems and International Stability." *World Politics*, Vol. 16, No. 3, pp. 390-406.
- Dreyer, June Teufel. 2004. "The Limits to China's Growth." *Orbis*, Vol. 48, No. 2, pp. 233-246.
- EU, 2005. "EU- China Textile Agreement 10 June 2005."
<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/201&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>. (2005/06/12).
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grieco, Joseph M. 1988. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 485-507.
- Gruber, Loloyd. 2000. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton, New York: Princeton University Press.
- Grunberg, Isabelle. 1990. "Exploring the 'Myth' of Hegemonic Stability." *International Organization*, Vol. 44, No. 4, pp. 431-477.
- Haftendorn, Helega., et al. ed. 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press.
- Hart, Jeffrey. 1976. "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations." *International Organization*, Vol. 30, No. 2, pp. 289-305.
- Iain Johnston, Alastair., & Ross, Robert S. ed. 1999. *Engaging China: The Management of An Emerging Power*. London: Routledge.
- Ikenberry, G. John. 1999. "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order." *International Security*, Vol. 23, No. 3, pp. 43-78.
- Ikenberry, G. John. 2001. "American Power and the Empire of Capitalist Democracy." *Review of International Studies*, No. 27, pp. 191-212.
- Kaplan, Morton A. 1957. "Balance of Power, Bipolarity and Other Models of International Systems." *The American Political Science Review*, Vol. 51, No. 3, pp. 684-695.

- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O., & Martin, Lisa L. 1995. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, Vol. 20, No. 1, pp. 39-51.
- Keohane, Robert O., & Nye, Joseph S. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, Robert O., Nye, Joseph S., Jr., & Hoffmann, Stanley. ed. 1993. *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Keohane, Robert O. ed. 1989. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Kindleberger, Charles. 1973, *The World in Depression, 1929-39*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Krasner, Stephen D. 1991. "Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier." *World Politics*, Vol. 43, No. 3, pp. 336-366.
- Krasner, Stephen. D. ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Lai, Hongyi Harry. 2001. "Behind China's World Trade Organization Agreement with the USA." *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 2, pp. 237-255.
- Lake, David A. 2003. "The New Sovereignty in International Relations." *International Studies Review*, Vol. 5, No. 3, pp. 303-323.
- Levi, Margaret. 1997. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." in Lichbach, Mark I., & Zuckerman, Alan S. ed., *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*,. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A Radical View*. New York: British sociological Association.
- Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. London: W. W. Norton & Company Inc.
- Morgenthau, Hans J., & Thompson, Kenneth W. 1985. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York :Knopf.
- Nye, Joseph S. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S. 2004. *Power in the Global Information Age: From Realism to Globalization*. New York: Routledge.
- Organski, A. F. K., & Kugler, Jacek. 1980. *The War Ledger*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Perrow, Chalres. 1993. *Complex Organizations: A Critical Essay*. New York : McGraw-Hill.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, pp. 251-267.
- Porter, Gareth., & Brown, Janet Welsh. 1996. *Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics*. Colorado: Westview Press.
- Rosecrance, R. N. 1966. "Bipolarity, Multipolarity, and the Future." *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 10, No. 3, pp. 314-327.
- Tammen, Ronald L. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York: Chatham House.
- Taylor, A. J. P. 1963. *The Origins of the Second World War*. London: Penguin Books.
- Tuschhoff, Christian. 1999. "Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO." in Haftendorn, Helega., et al. ed., *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, pp. 140-161.
- USTR, 2005. "Memorandum of Understanding Between the Government of the US and the People's Republic of China Concerning Trade in Textile and Apparel Products." http://www.ustr.gov/assets/World_Regions/North_Asia/China/asset_upload_file91_8344.pdf.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wohlforth, William. C. 1999. "The Stability of a Unipolar World." *International Security*, Vol. 24, No. 1, pp. 5-41.
- WTO, 2001. *Protocol on the Accession of the People's Republic of China*. (WT/L432)

The Power Effects of the International Institution in the Process of International Hegemonic Competition

Hsin-chih CHEN*

Abstract

Power has been an important factor in deciding the state's behavior in the international system; however, the International Relations Theories did not propose satisfied explanations on the issue of the definition, nature and the exercise of power. Most of the international relations theories insist that the measuring index of power is the amount of capabilities. They ignore the other power faces which demonstrate by means of dominating the decision-making environment the decision agenda.

Hegemony has great influence on the establishment of international institution, and the ways how hegemony manipulates the international institution deserve more attentions. There is power asymmetry in the international institution because of the existence of hegemony. Besides, hegemony exercised her power and fulfilled her interests through the function of the international institution, which consolidate further her predominant position in the international system.

In the process of international cooperation, hegemony limited the possible choices in the rational choice bargaining, which demonstrate the hegemony's power in the international institution and achieve a certain kind of international cooperation in which the hegemony becomes beneficent and the other countries were forced to accept an unfavorable terms. So, there are winner and losers in the international institution. The winner becomes powerful and the losers are trapped in a dilemma between the high cost to quit the international institution and the unfavorable position in such international institution.

Keywords: agenda control, hegemony, international institution, path-dependence, power

* Assistant professor of the Department of Political Science of the National Cheng-Kung University