

基金會新書介紹：

當代國際法引論

《當代國際法引論》是本會董事長陳隆志教授的力作。本書的前驅，An Introduction to Contemporary International Law: A Policy-Oriented Perspective，十年前（1989年）由美國耶魯大學出版社發行英文版時，引起美國學界的重視，為很多大學所採用。本漢文版雖以英文版為基礎，但並不是翻譯本。英文版發行後十年，國際法領域有很多重要的發展。這些重要發展都顯示在本書當中，也將顯示在英文版的增修新版。經過多年編譯撰寫，本書已由元照出版公司於今年九月中旬印行，列為本基金會「新世紀智庫叢書」之一，本期特將部分內容摘錄，以饗讀者。

第一章、政策取向的國際法

國際法可能是當今法律領域中最動態與最重要的法律之一，雖然某些國際法的領域似乎已經相當穩定。國際法由國際協議（多邊與雙邊）、國際習慣法（習慣行為與期待）所形成。與國內的法律制度比較，國際法是分權的；但是，假使沒有國際法，就不可能有穩定的基本世界秩序。

由於人民、理念、財貨與服務在國際間流通的持續增加，國際社會的相互依賴愈來愈強，國際法正以極快的速度發展。雖然過去的國際法已涉及個人與團體，當代國際法的範圍顯然不只在規範政府間的關係。個人不僅在所有法律過程中都是最終的參與者，現在更運用非常多樣的團體形式，以愈來愈高的頻率與強度進行跨國界的互動。但在近代歷史，國際舞台上最重

要的角色是國家，現在也是如此。近年來蓬勃發展、表現出不同廣度與專業性的政府間國際組織也參與所有的決策功能，並協助塑造態度與行為。各式各樣的非政府組織與團體，例如跨國公司與人權組織，不論在會員、目標、活動範圍與影響等各方面，都日趨國際化。

國際法與國內法有時會相互抵觸，當相互抵觸時，國際法應該優於國內法。國家（包括組成國家的個人）必須遵守國際規範，這是國際法的精華所在，對於維護世界秩序而言，是不可或缺的。幾百年來，國際法與國內法的關係密切與相互影響，這種關係持續發展並且日益明顯。

不管身份、地位或職業為何，每位世界公民都應該對國際法有一些基本瞭解。在當今日趨複雜與相互依賴的世界，幾乎所有的社會問題在本質上都是國際性的，需

要全球性或區域性的解決：武裝衝突與軍備管制、內戰、能源危機、貿易投資與資本流動、海洋資源的探勘與外太空的利用、環境問題(幅射落塵、酸雨以及空氣與海洋的污染等)、流行性疾病與煙毒非法交易的管制、資訊與資料的流通、科技轉移、人權的侵害(種族隔離、歧視、滅種等等)、宗教戰爭與鬥爭、難民的流動與安置、重建因暴政、衝突、或天災而破碎的家庭等等。假使沒有全球性的視野，便無法有效處理地方性或全國性的問題，而個別的法律問題也必須放在整體問題的脈絡中來處理。

如同其他法律，國際法是一個持續運作的過程，透過這個過程來釐清與保障國際社會成員的共同利益。國際法追求最基本的世界秩序，就是儘量減少未經授權的強制脅迫行為，同時追求最適當的世界秩序，就是儘可能促成所有價值(尊敬、權力、識慧、康適、財富、技能、情愛與公義等)的同成共享。其最終目的在建立一個具有人性尊嚴的國際社會，而教育則是達到這個目的之根本。我們不能滿足於現狀，我們必須思考新的方法以建立一個更好的世界。隨著全球性相互依存程度的加深，發生在一國的事務會影響他國；國際社會在做選擇與決策時，必須考慮到彼此。國際法是公民教育中一個獨特且不可或缺的项目；我們必須教導世界公民以全球觀與整體觀來思考問題，並且以創造性的方式來思考人類的共同利益。

壹、對國際法的誤解與國際法的現實

雖然國際法如此重要，但是人們對它卻有誤解，有時更未認真看待。那些誤解或未認真看待國際法的人，其通常的論調包括：

- 所謂的國際法根本不存在，因為國際社會是一個叢林，只有赤裸裸的權力才算數；

- 國際法並不是真正的法律，而只不過是國際道德或政治原則的一種形式；

- 國際法是虛假的，是政治的裝飾面具，被用來正當化國家政策；國際法為國家的某些行為提供便利的正當化理由或藉口；

- 當牽涉到某個主權國家的重大利益時，國際法是可以任意違反的；

- 由於欠缺制定與執行法律的中央集權機構(亦即，沒有世界議會、世界警察或監獄)，國際法顯得軟弱無力；

- 國際法只是給國際法專家用的，與一般人無關。

無可否認的，國際法常常未如大眾期待充分有效運作。但是，國內法又何嘗不是如此？所有的社會過程(social process)一定都會有違反法律的人，其中的差別只是程度的不同。嚴重違反國際法的情形確實發生過——且表面上看起來經常不會被處罰。但大體而言，在當今這個互相依賴的國際社會，遵守國際法規範是國際生活的基本事實。國際法的確是重要的，否則，各國官員也不會費盡心思，求助於國際法的各種規範來支持其國家行為的「合法性」。

1995與96年間中國對台灣以軍事演習為名所進行的飛彈試射也引起很多值得討論的國際法問題：中國的軍事行動是否已經構成對台灣的武力使用或威脅？如果是，是否已經違反聯合國憲章禁止非法使用武力或威脅的規定？台灣雖然不是聯合國的會員國，但是能不能請求聯合國，尤其是安理會，討論這項情勢甚至介入？聯合國

能否主動討論？其他第三國能否對中國表示關切甚至抗議？或是必須保持中立，不能給予台灣任何實質或道義上的支持？美國政府在中國飛彈演習期間派遣兩艘航空母艦到台灣海峽附近，是否違反任何國際法？是不是國際法集體自衛的落實？中國在公海進行軍事演習，是否違反國際法的「和平使用原則」？中國主張台灣是中國的一部分，並主張其使用武力是一國內政，這項主張是否成立？退一步而言，就算台灣是中國法律上的一部分，中國是否就可「合法地」對其人民使用任何型態或程度的武力？

上述的主張與活動都引起是否合法的討論。但是，究竟是否合法，應該由誰決定？如何決定合法性？某些活動是否合法，是不是真的重要？如果不合法，又怎樣？對於違反國際法者可以如何處置？由誰處置？

諸如此類的問題，不止再一次証實國際法對於世界事務的相關性，同時也指出當前國際法體系的天生侷限。

但與國內法體系所不同的是，國際法體系在本質上是權力分散的。有效權力是集中於領域共同體（territorial community），亦即國家手中。國際社會不是只有一個權力中心，而是有許多個。擁有足夠權威與資源可以制定、適用與執行國際法，並且能夠裁決國與國之間爭端的中央機構也不存在。當然，我們有聯合國，但它絕非世界政府。聯合國大會並不是世界議會，它不能廣泛立法或向會員國徵稅。聯合國秘書長也不是世界政府的行政首長。聯合國與會員國雖有所分際，但聯合國屬於全體會員國，也涵蓋所有會員國的長處、問題及「所有權責任」（responsibilities of

ownership）。只有會員國才有權力擔負起更新全球合作組織架構，創造新的世界秩序之重任。在一般的認知中，世界上最有權力者，是美國總統而非聯合國秘書長。國際法院雖然被普遍認為是世界法院，但是並沒有一般強制管轄權的權威。由於其管轄權必須依賴國家的同意，很少國際爭端是提交國際法院裁判。國際法院輕微的案件負荷量與美國最高法院的繁重負荷量正好成強烈對比。

通常一國指控他國的行為違反國際法時，馬上會有相反的指控。誰是誰非？由誰決定？雖然我們每個人在形成態度與行為上，都是審查者與終極的參與者，但是，由於欠缺中央集權的有效權威決策者，是與非的決定權通常落在各國手中，由個別國家的官員來決定。你指控我，我也不甘示弱。如此，各國官員進行一般所謂的「雙重功能」：他們同時扮演權利主張者與法官的角色。他們從事「自動解釋」（auto-interpretation）——他們是自己行為的裁判者，他們解釋自己行為在法律上的意義。這些各國個別主張與認定所累積造成的效果，往往會產生迷惑、不確定與挫折感。到底法律是站在誰的那一邊？為何爭議的國家不願將其紛爭交付給第三者裁決？

當今的國際法體系仍然以國家為中心，而且太過於強調「國家主權」以及「國家平等」。有效權力（effective power）太過集中於個別國家手中。顯然，某些國家握有遠超過其他國家的有效權力，某些跨國公司或民間團體甚至比國際社會中的部分國家，擁有更多的有效權力、控制更多的財富或受到更多的尊重。因此，即使在判定某國的行為不符合國際法之後，我們

在國內法律秩序中所熟悉的中央集權式的有效制裁並不當然跟隨而來。在面對嚴重違犯國際法的行為而不能進行有效制裁時，國際法更是顯得脆弱。集權國家鬆綁與內部爭端所帶來的破壞性，造成國家結構脆弱；以索馬利亞及波士尼亞為例，引起了國家分裂，各區域受相互競爭的團體控制，全面暴動與人權侵擾事件層出不窮。

在此要提醒讀者的是，國際法可運用數種制裁手段，這些方式不是中央集權式的制裁型態。在一個權力分散的法律秩序下，確保權威性規範被遵守的方式主要是靠互惠、報復與相關期待。所謂投桃報李，或以牙還牙、以眼還眼。假使你宣稱沿海的大陸棚歸你所有，我也如法泡製一番。假使你宣佈兩百海哩的漁業區，我也會這樣作——甚至擴張為五百海哩。總之，真正的管制與穩定力量來自於大家對於共同利益的共同體認。這就是國際法的關鍵所在，其他法律亦然。當擁有有效權力的菁英與官員體認到，與可能會引起相反主張甚至會造成混亂的恣意主張相比，合作其實是更有利時，他們遲早會學會如何自制。儘管國際法有其缺陷與限制，但對於世界秩序的維持確有重要的貢獻。如同其他法律，國際法是一種不斷進行的權威性決策過程。透過這個過程，國際社會成員的共同利益才能獲得闡明、確認與保護。

貳、國際法傳統研究法的缺點

在以國家為中心、權力分散的國際法體系中，國際法傳統以法條本位的研究方法之缺點，更加深並且複雜化國際法固有的困難與侷限。

法條本位的研究方法常常以教條式的態

度將國際法視為法條所組成的靜態實體——這些法條自動產生、自給自足與自主運作。裁判者的任務被認為是在個案中發現與執行既有的「正確法條」，其智慧工作或技能（intellectual task or skill）就是進行邏輯推論：任何行為只要能由既有法條推演出合乎邏輯的推論所支持，該行為就被認為是「合法的」或「正當的」。依此觀點，國際法依據自己內部的邏輯機制，在自給自足的法條所構成的領域內自主運作。

這些法條取向的國際法研究方法有幾項缺點：（1）未能掌握法律過程中的決策（選擇）概念；（2）未能充分注意到設計法條所要達到的目標（政策）與個別適用法條的價值後果；（3）未能將法條與國內外社會互動過程中的動態情況相結合，也未能與持續進行的決策過程相結合；（4）未能瞭解法條蘊含的規範歧義；（5）未能掌握法條所涉及的一般性與互補性；（6）未能發展與充份運用智慧技能來解決問題。

法條本位的研究方法之基本假設是：法律就只是「法條」（rule），別無其他。但是，法律不是只有法條，司法工作的本質不只是公正的發現與適用被假設為中立的法條。由社會影響來看，沒有一種法條的適用可能是中立的。國際法是一個持續不斷的權威性決策過程；僅僅指出被稱為法條的「過去決策」（past decision），並不足以說明國際法。法條不是自動適用的，也不會自我修正，法條是被人類所創造與適用。適用法律的工作不但是在發現正確的法條，而是在做選擇與決策。

做選擇（決策）不可避免會牽涉到政策考量——為達成什麼政策目的而去發展與

維持某特定法條——以及各種替代途徑的考量（在作某個或另一個選擇時，可能產生的不同價值後果）。這是法條為主的研究方法所不願公開承認的。法條本位的研究方法之遵從者假裝大公無私地找尋正確與中立的法條，拒絕承認適用法律會牽涉到選擇的問題，反而認為政策考量與替代性思考是超出法律的領域而摒棄之。然而，不管他們是否承認，也不管他們是否願意，當在個案中宣稱無私地尋覓正確的法條時，他們是無法逃避選擇的必要性與責任。他們或許可以隱藏選擇因素，但是卻無法擺脫之。決策是不可能由中立的決策者（中立的人類），中立地適用中立法律而做成中立的決定。簡言之，並不是法條決定個案，而是人在決定，而且在決策過程中法條可能只是提供指導。

事實上，法條並非自主的絕對體，也不是存在於真空。若法條與政策及脈絡分離，法條只不過是沒有血肉與靈魂的骨骸而已。若是沒有參照政策，或是未考慮制定與維持法條的目的，法條就不可能有意義。若是沒有參照引起法律爭議的互動關係，以及人類決策者在不斷變化的條件下，為回應變化中的需求與期待，制定與修改法條、引用與適用法條的持續不斷之決策過程，那麼對於法條就無法作有意義的理解。僅參考抽象的法律是不能掌握真實生活中法律的動態。社會過程中的法律是動態的，而且以現實中人類的思考與行為為基礎。

由於執著於既有的法條，傳統的國際法研究方法也無法瞭解它們研究的法條所蘊含的規範歧義。其實，一個簡單的陳述「這是法律」（或「這是法條」）可能充滿著曖昧：它可能是在指過去決策的模

式、未來可能的決策、或者理想的未來決策。傳統研究方法未能分辨過去與未來可能的決策，也未能區隔過去的決策與理想的未來決策。它甚至混淆過去決策趨勢的說明與影響決策因素的科學研究。

法條除了有其規範歧義外，通常是以一般與抽象的方式表現，並且顯示其互補性——法律常以互為正反的配對方式出現。例如，國內管轄權相對於國際關切，侵略相對於自衛，不可容許的強制脅迫相對於可容許的強制脅迫，或者「謀殺」相對於「自衛」。當一個法律主張伴隨著一個相反主張時，可以肯定的是，相關法條的適用既不清楚也非自動，而是需要解釋與選擇。我們無法仰賴僵硬的法條自動解決爭議，而不考慮法條的脈絡與功能。假設在國內法的脈絡下，考慮造成某人死亡是因為何種形式的暴力，到底是「謀殺」還是「自衛」？雖然依據一般法理（亦即，在自衛的情形下一個人不可能「謀殺」，但卻可能殺人），很容易去分辨這兩種不同的結論，但是它們卻不是自動適用的。

法條為主的研究方法過於重視過去的決策（**decision**），而阻礙關於新解決方式的創造性思考。專注於過去的決策，是在有意或無意間做以下的假設：依據過去的環境及意願而作的決策，在未來應該，而也會，一再被重複。在這個假設之下，僅研究一套自主自足或依邏輯與法條排列順序自己產生的法條，就被認為是足夠的。這一方式忽略新問題的出現與個別決策被採定時的脈絡變化。它既無法瞭解法律過程的動態特色——特別是國際法過程，也不能運用相關的智慧技能來解決不斷出現的問題。

參、新港學派的「政策取向研究法」

為了要彌補傳統研究方法的天生缺陷，耶魯法學院教授梅爾·麥克杜格（Myres S. McDougal）與哈洛德·拉斯威爾（Harold D. Lasswell）（還有其他多位合作門徒）共同發展出一種以政策取向的研究方法。這個學派就是政策科學派，也被命名為新港學派（New Haven School），以美國耶魯大學所在地的新港取名。

新港學派的基礎是美國的現實主義法學（American Legal Realism），但已超越其基本觀點與研究範圍。它不僅希望推翻僵硬又經常不切實際、以法條為中心的傳統研究方法，而且還要提供能解決問題的建設性法學。

新港學派認為法律是一個持續不斷的權威性決策過程，目的在釐清與確保共同體成員的共同利益；法律的功能不僅在制約有效權力，也在促進秩序與其他價值。法律的功能不是將既有的法條當成自主的絕對體作機械性的操作，而須把握有關共同體的基本政策加以解釋與適用。

為了掌握動態的當代國際法，政策科學研究法將國際法當作是一個持續進行的權威性決策過程，在此過程中，許多決策者不斷地規劃與修正政策。這些決策者不僅規劃出政策，將所希望的結果引入目前的社會脈絡；而且，對先前決策者在過去的社會脈絡中已經作成的決策內容，也會有所回應。這種研究方法的設計不只是为了有關國際法的意義提供動態性的概念，而且要詳述在所有不同層次的共同體中，決策過程所扮演的角色；更要運用與整合適當的智慧技能，使國際法的效用充分發揮。這是一種「有關」國際法的理論，而不是國際法「的」理論。強調國際法與國

際政治的密切關係，將國際法與當今世界的脈絡結合起來，而不是將國際法與自行運作的法條與邏輯推演所組成的內部或虛假的世界相連接。功能與脈絡、目標與期待、趨勢、條件、計劃與各種選擇，都在其關心與研究範圍內。

總之，這個政策取向的研究方法，在本質上是屬於脈絡的、解決問題的與採用多種方法的。稱之為脈絡的，是因為它將法律與相關的社會、共同體與決策上的變數結合起來，而以動態的眼光來看法律在社會中的角色。之所以稱為解決問題的，是因為它承認法律有促進政策目標的功能，一方面可維護社會秩序，另一方面又可增進各種價值的同成共享。至於多種方法的意思是，它嘗試去運用與整合相關的智慧技能來有效解決問題，以建立一個更和平、富裕與公正的世界——具有人性尊嚴的世界共同體。

政策科學研究法的大輪廓包括：（1）建立觀察點；（2）陳述問題；（3）界定問題重心；（4）明確設定公共秩序的目標；（5）執行智慧工作。

（1）建立觀察點：當我們在處理全球性的國際問題時，必須明白確立觀察者的觀察點。觀察者的觀察點必須儘可能與我們要檢視的過程區隔出來，如此，才可能發展出適當的評估標準。

正如新港學派所強調，國際社會公民的觀察點才是適當的觀察點。國際社會公民承認所有人類的未來不可分，而不偏向任何國家或團體。為闡明、認同並確保共同利益，這種觀點在國際法上尤其重要，因為國際法的運作模式基本上是一個沒有中央立法與執法機構的權力分散法律體系。在這一個體系內，國家同時扮演主張權利

者與決策者的角色。因此，關心啟蒙工作的學者與關心決策長期效果的決策者負有責任，去確定與釐清所有人民在跨國互動中的共同利益——包括地域性與功能性的所有相互交錯的團體所進行的跨國互動。特別重要的是，學者與決策者在建立觀察點時，要儘可能避免狹隘的地區性利益與文化上的偏見，如此才能為不同團體的積極參與者，確定與釐清參與者自己所無法察覺的共同利益。觀察點的明確性與正確度會影響到研究的其他部分：如何界定問題，追求何種目標與需要採用何種智慧技能。

(2) 陳述問題：新港學派認識到系統化陳述研究成果的重要性，因此發展出一種既經濟且涵蓋廣泛的方式，可將問題歸類成超越時間與地區疆界的研究。新港學派找尋的研究問題系統是可被各種不同文化接受，這個系統也能超越文化、地區疆界與時間的差異，並可以促進不同差異在目標、趨勢與條件上的比較。它強調，最經濟有效的陳述問題方式是去說明在社會過程中所需求的價值與價值實現之間的落差。

為使問題便於操作與管理，新港學派由道德哲學與其他規範專家手中借用一套價值分類：尊敬 (respect)、權力 (power)、識慧 (enlightenment)、康適 (well-being)、財富 (wealth)、技能 (skill)、情愛 (affection) 與公義 (rectitude)。價值是人類所珍惜的事物。八項價值可簡潔定義如下：

尊敬：選擇的自由、平等與尊重；

權力：共同體決策的制定與影響；

識慧：資訊與知識的收集、處理與散播；

康適：健康、安全與舒適；

財富：財貨與服務的生產、分配與消費，以及資源的管理；

技能：有關各行業、各專業與各學科能力的培養與運用；

情愛：親密、友誼、忠貞與積極的情操；

公義：參與形成與適用責任行為的規範。

上述八項價值的總和可稱為安全 (security)。

以上價值再用一套來自於文化人類學家的機制加以補充：參與 (participation)、理念 (perspectives)、情況 (situations)、基礎價值 (base values)、策略 (strategies) 與結果 (outcomes)。透過這些操作指標，可以使上述價值的範圍變得更廣，研究也可以依需求而精細化。權威性決策 (authoritative decision) 是有效權力過程中不可缺少的構成要素。一般都使用決策者 (decision makers)、基本政策 (basic policies)、權威結構 (structures of authority)、權力基礎 (bases of power)、策略 (strategies) 與決策結果 (decision outcomes) 等來描述權威性決策中的問題。這樣一個明確而又經濟的分類，可以幫助我們進行相關的智慧工作：就特定問題，可詳細釐清基本的共同體政策，而且以理想的政策來分析過去決策的趨勢；找出影響決策與結果的重要因素；評估各種選擇可能的成本與利益；及發展較好的選擇，以實現共同體的理想政策。

(3) 界定問題重心：政策取向的研究方法試圖全面性與選擇性界定研究的重心，將焦點放在權威性決策的內容，同時強調適當的法律概念，擴大研究的範圍。

新港學派在定義法律時，不只是將之當作法條而已，而且進一步視為一種持續不斷的權威性決策過程。透過這個過程，參與成員可以釐清並落實共同利益。法律是理念與實際運作的結合，同時兼顧人們的所說及所為。法律的本質是權威性決策——權威（**authority**）與控制（**control**）的適當平衡決策。權威是指相關的社會行為者之規範期待——共同體成員對於由誰作決策，在何種結構下，依據什麼程序，以及根據何種標準等的期待。控制指的是有效參與共同體實際運作的選擇。權威與控制的結合是使法律概念生動有力的關鍵，如此，法律才不會飄浮到赤裸裸的權力世界或成為僅僅是語意上的法律。若缺少以權威為中心的決策，國際法將只是赤裸權力的表現。若決策沒有控制來伴隨，國際法可能變成只是幻影與笑柄。任何共同體的權威性決策過程必須與涵蓋該決策的較大社會過程（**social process**）相關連。新港學派對國際法的研究方法是，將自己置身於人類互動、相互依存關係日益密切、包括範圍最廣的全球性場域。

整體來看，今日人類已經形成世界共同體（**world community**）。就形成與分享所有價值而言，這個世界共同體所表現出的相互影響與相互依賴，很類似於地域範圍較小的共同體。在這個世界性的共同體過程中居關鍵地位者，乃是一個有效權力（**effective power**）持續的過程。這個過程也是以全球為範圍，決策的制定與執行是經由嚴厲制裁或是高度放任的方式進行，而未考慮任何特定參與者的意願。這個全球性有效權力過程的運作包含一個全盤性的權威性決策過程（**process of**

authoritative decision），在此權威性過程中一連串的決策是由共同體成員所期待的人，依據所期待的標準，在已經建立的權威結構中，遵循經過授權的程序來制定，並且使用充分的權力基礎來確保必要的控制。

全盤的權威性決策過程，實際上包含了兩種不同但相關的決策：建構性決策（**constitutive decisions**）——建立與維持不斷進行中的權威性決策過程，以及公共秩序決策（**public order decisions**）——從上述建構性決策發展出來，用以管制有關共同體內所有的價值過程。換句話說，建構性過程（**constitutive process**）指的是就以下的問題做出決策：決定誰是權威性的決策者，提出何種基本的共同體政策，建立適當的權威組織，為制裁目的分配權力基礎，對於各種決策程序進行授權，以及執行為維持與管理一般共同體政策所必需的各種決策功能——情報、倡導、制定、援引、適用、終止與評估。這七種決策的功能可以簡單定義如下：

情報（**Intelligence**）：收集、處理與散播決策所必需的資訊；

倡導（**Promoting**）：提倡一般性的政策與提出建議；

制定（**Prescribing**）：對價值的形成與分享、規範權威性的共同體政策；

援引（**Invoking**）：使用共同體的規定對事件作臨時的處置；

適用（**Applying**）：在特定事件中使用共同體規定做最後的處置與執行共同體規定；

終止（**Terminating**）：在規範的範圍內結束規定或處置；

評估（**Appraising**）：根據共同體的目

標來評估決策過程的績效。

「公共秩序決策」是由進行中的建構性過程所產生的結果。公共秩序決策塑造並維持共同體的價值過程中受保護的利益事務。要想瞭解國際法的動態，就必須詳細研究有效權力與權威性決策這二個過程。

在一個互相依存的世界，國際法的有效程度不僅決定於任何單一地域性共同體內的社會與決策過程，也取決於各個層級內相互交錯的共同體——從地方、國家、區域到全球性的共同體——類似過程的運作。因此，我們需要確切掌握國際與國內決策過程間的互動關係及交互作用。

(4) 明確設定公共秩序的目標：在任何權威性決策的過程中，不管當事人是否願意承認，政策的選擇及後果是不可避免的。每一個決策者或其他評估者必須面對的問題是，做為人類共同體與其下各個成員共同體的代表，將要提出何種基本政策目標，作為主要的公共秩序主張，用以激發與形成特定選擇。

為了忠實面對這個問題，新港學派公開而明確地使用「共同利益」一詞來表示並評估政策考量。新港學派建議人類共同體所應主張、闡明與實現的整體公共秩序目標，就是今日已經漸漸普遍被接受的人性尊嚴之基本價值或自由社會之基本價值。這並非主觀或隨便的選擇，而是許多歷史遺產的結晶。

現代人類的形象是能夠尊重自己與他人，而且能夠建設性地參與所有人性尊嚴價值的形成與分享，這是許多歷史思想潮流匯集的結果。這些潮流既是世俗的也是宗教性的；它們的起源淵遠流長，是幾個世紀以來隨著文化上與地理上的擴展而流傳下來。人性尊嚴的主張不能再被視為是

離群索居的哲學家與獨特學派的古怪學理。人性尊嚴的主張，在生產更多的價值供更多人類分享以及用說服來取代強制的意義上，已經在不同的程度上，納入許多全球與區域性的條約與習慣法規定，並且被許多國家納入其憲法與其他立法中。

公共秩序目標的陳述與闡明，而不是邏輯與語法技巧的推演，是新港學派所強調的。從事無窮後退的語法推演對於理性決策其實無甚助益。不管他們是使用何種信仰或主義來支持不同的主張，習於不同型態的表達法之人類已經證明他們可以攜手共同推動人性尊嚴的價值。各種制度性運作與文化適應，已經可以有效表達人性尊嚴價值的共同要求。

新港學派所建議的基本目標主張不同於單純的信仰。新港學派並不期望只是藉由主張，便可獲得新知識。要獲得新知識，必須有系統與有計畫地運用所有相關的智慧技能。

(5) 運用智慧技能：智慧技能對於理性的決策與有效的研究相當重要，有效探究不只是邏輯演繹與學術上嚴格概念的推演，而應擴展到一系列內容不同但卻相關的技能。這些技能包括：

a. 闡明目標：闡明目標是詳細描述所設定的目標，不管這些目標原先在規劃時的抽象程度，它們必須在具體社會情況下被實證觀察與分析。

b. 描述過去決策的趨勢：這項歷史性的工作並不是將個別、獨立的原則與慣例當成歷史故事處理，而是依據對建構性過程與公共秩序中已確立的目標與政策的接近程度，進行有系統的審察。

c. 分析影響決策的因素：只要能把影響過去決策的因素找出來，過去決策的趨勢

將有助於推斷未來可能的發展與創造不同的選擇。這項科學工作特別與以下問題有關：影響以前決策的各種因素相互間的作用、主觀因素與外在環境的因素所構成的複雜脈動，但與教條式的因果關係決定論無關。

d.推斷未來的趨向：問題解決的方向在未來，政策取向的研究方法努力盡人類所能為未來預先作準備。這項未來性的智慧技能，以對未來的預先準備與對未來的推斷期望，當作是解決問題的輔助工具。此一方法並不是教條式地預言某事必定會發生，而是一種發展性的思維架構。對人性尊嚴的價值從最不利到最有利的可能發展，並且依據所累積的知識與資訊來加以檢驗研判。

e.創造與評估可能的政策選擇：政策取向的研究方法明確鼓勵創造力的培養，以及在政策、規範、制度結構與最能實現理想目標的程序各方面創造新的選擇。任何特定選擇都應該依據已確立之目標評估其得失，並且以關於趨勢、條件因素與未來可能性的所有可得知識來試煉。所有其他的智慧技能應作整體運用，以便尋求最大收益與最小成本的整合性解決途徑。

上述各項智慧技能雖然各自不同，但是相關聯且相互影響。這些智慧技能必須針對特定問題的內涵，作有系統的運用。

前面所討論的是國際法新港學派的基本特色。其倡導者在建立此法學思想體系時，同時發展出一套完整的研究架構，包含一系列複雜的專有名詞、概念、輪廓、價值、制度、功能、程序與整體系統中最

主要部份的智慧技能等。對於初學者，這整個架構乍看之下令人感到敬畏、奇特、激進、複雜與令人害怕。很自然的，反應各有不同：從直率的反對、有意的忽視，到忠誠的辯護、支持。一般對其批評不外乎：此體系的後設語言（meta-language）很難了解；它對國際法所產生的不確定性，比所提供的一般性與穩定的行動準則還多；它的研究方法是結果開放的（open-ended），容易被主觀操縱；整個研究方法在實際運用時顯得太過於複雜、累贅與費功夫，以致難以應用；以及它只不過是把顯而易見的事物，用文字加以陳述而已。

在此並不想對這些批評做詳細的反駁，這項工作已經有其他的人在別處做得很好。雖然麥克杜格與拉斯威爾的文章並不是睡前閱讀的最佳讀物，或許也不適合急就章的讀者，但是它們已被視為珍貴的智慧資產，能夠並且願意花時間去瞭解的人必定會有豐富的收穫。國際互動的現實是動態與複雜的，無法化為簡單而僵硬的公式。持續運作的國際法不能與國際政治與國際關係的動態相隔絕，而深奧的見解必須費心血才能吸收。

若要以新港學派的宏觀角度來解析國際法，事實上需要更多的篇幅才能一一詳述。作為一本引導讀者入門的國際法書籍，《當代國際法引論》一書將無法處理到許多國際法的細部問題。在本書中，作者希望能呈現的是，政策取向法學在國際法層面上的應用及其精華所在。◎