

中国与国际组织研究丛书

张曙光 苏长和 主编

# 为世界定规则

全球政治中的国际组织

Rules for the World:  
International Organizations in Global Politics

[美] 迈克尔·巴尼特 玛莎·芬尼莫尔 著

薄 燕 译

Michael Barnett  
Martha Finnemore

 上海人民出版社

中国与国际组织研究丛书

张曙光 苏长和 主编

# 为世界定规则

全球政治中的国际组织

Rules for the World:  
International Organizations in Global Politics

[美] 迈克尔·巴尼特 玛莎·芬尼莫尔 著

薄 燕 译

Michael Barnett  
Martha Finnemore

 上海人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

为世界定规则:全球政治中的国际组织/(美)巴尼特(Barnett, M.), (美)芬尼莫尔(Finnemore, M.)

著;薄燕译. —上海:上海人民出版社, 2009

(中国与国际组织研究丛书)

书名原文: Rules for the World: International Organizations in Global Politics

ISBN 978 - 7 - 208 - 08501 - 5

I. 为… II. ①巴…②芬…③薄… III. 国际组织-研究  
IV. D813

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 042117 号

责任编辑 潘丹榕 韩梅梅

封面装帧 王小阳

· 中国与国际组织研究丛书 ·

**为世界定规则**

——全球政治中的国际组织

[美]迈克尔·巴尼特 著

玛莎·芬尼莫尔

薄燕译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 18.25 插页 4 字数 232,000

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 08501 - 5/D · 1542

定价 32.00 元

## 丛书总序

# 组织世界 以本领之

王国维尝从中外关系视野下总结中国学术的三个时代，认为晚周诸子学说为中国思想之能动时代；中古时期的佛学传入，为我国思想之受动时代，因宋儒调和，又兼带能动之性质；而今西洋思想东渐，又有佛学所没有之强大物质力量相配合，中国思想之受动影响，不亚于中古时期，此受动如何转化为能动，任务艰巨也。

此三个时代类及中国与世界的关系，同样贴切，与梁任公所谓“中国之中国”、“亚洲之中国”、“世界之中国”三说，有异曲同工之处。近代西人挟思想与物力，几横空出世于中国，中国传统天下观念迅疾天崩地裂，陵谷变易，殆失自尊，不要说能动中达济天下，在受动中独顾其身，怕都没有回旋的空间。

大国非仅强大物力之谓，有组织世界之灿烂学术和思想也！今日中国与世界正发生前所未有之互动，你中有我，我中有你；借改革开放之雄风，我国国力蒸蒸日上，势不可挡。然真正在相互交织的世界中，做到寓受动于能动，需有物力之配合，更得以思想和制度来组织世界，以本领之。要求得“本领”，非一门学科所能为，需要各个知识门类百花齐放，相互借力、接力、刺激。国际关系学顺应中国参与国际社会之进程，是改革开放以来中国发展最快也是中国成为全球

性大国最为需要的一门学科,应该为中国能动于世界,贡献更多的思想和理念。

此为我们出版“中国与国际组织研究丛书”的旨意所在。这套丛书循着这样的思路开展。第一,研究具体的国际组织及其与中国的关系;第二,研究国际规范和规则及其与中国的互动;第三,研究中国如何组织世界秩序。因此,这套丛书绝不限于具体的国际组织研究,丛书落在国际制度层面,立意在于“中国如何组织国际关系和世界秩序”上;丛书也不囿于国际关系理论领域,我们希望与主题相关的政治学、经济学、法律研究等成果的加入;丛书志在博采中外之长,遍览古今幽深,凡有参考借鉴之说,也作移译并纳入。

丛书可能谈不上“奇文共赏”,但一定坚持“疑义相析”的原则。同则不继,和则生物,唯有兼容并包、求辨析疑之精神,学术才能步步推进,薪火代传,与时俱进,显示其强大生命力。因此,我们期待在前学后进的爱护和支持下,共同办好这套丛书,为中国国际关系学进步,贡献绵薄之力。

丛书出版大部分得到上海外国语大学教育部 211 第三期项目和上海市重点学科 B701(国际关系)资助。国际组织是上海外国语大学国际关系与外交事务研究院重点特色研究方向,研究院全体研究人员为丛书编辑贡献良多。上海人民出版社向来倾力支持中国国际关系学术出版,成绩在学界有目共睹。谨对以上个人和机构的贡献,表示真挚的感谢。

是为序。

苏长和

2009年7月1日晨于沪北寓所

---

## 前 言

---

这本书源自我们两个人始于 1994 年的一系列谈话。当时,巴尼特(Barnett)正在联合国工作,而芬尼莫尔(Finnemore)正在世界银行做研究。我们经常碰面并且交换观点。这样的对话几乎总是以幽默的质询结束,那就是为什么我们接受的研究生教育没有向我们呈现国际组织的真实面目。这些俏皮话实际上表达了我们真正的挫败感,即我们看到了国际组织的真实情况,但是学术文献很少讨论这些问题。

我们的情况反映了当时美国的学术状况。我们都是在 20 世纪 80 年代接受的研究生教育。当时冷战塑造了国际政治,并且肯尼思·华尔兹(Kenneth Waltz)的新现实主义主导了国际关系理论。我们母校的院系并没有开设有关国际组织的课程。这反映了一门学科对这些国际组织失去了兴趣。20 世纪 80 年代的国际关系成为研究国家和国家行为的学问。我们所有的理论都是关于国家的理论。其他的行为体,如国际组织,被看成是国家行动的副产品,而这也只是在它们确实得到了关照的情况下。

然而,更令人惊讶的是,对国际治理感兴趣的学者也忽视了对国际组织的研究。到 20 世纪 70 年代晚期,关于国际组织的研究随着有关相互依赖和国际机制文献的出现而黯然失色。这些国际治理的

研究者表明：国际生活远比大国现实主义的政治丰富得多，而持久的国际合作在国际制度的扶持之下是可能实现的。这些洞见具有重要和持久的意义，但是学者们是在一种国家主义的框架内表达他们的观点的。这种框架是从那些不屑于把国际组织作为独立行为体的新现实主义者那里借来的。这些学者对规范国家行动的“原则、规范、规则和决策程序”感兴趣。国际组织被当成机制的组成部分，并且只是其他行为体——主要是国家——借以展开行动的舞台。它们并不能凭借自身的权利而成为行为体，也没有独立的实体地位。对这些学者来说，有趣的理论问题是国家为什么能够合作建立国际组织。至于说这些国际组织建立之后做了些什么，以及它们的行为是否符合国家的预期，显然没有激起学者们的好奇心。新现实主义者 and 机制研究者对此均不感兴趣，从而使得国际组织成为一个“大呵欠”（great yawn）——苏珊·斯特兰奇（Susan Strange）沮丧地如是说。<sup>1</sup>

为了解国际组织如何运作，我们转向运用组织理论而不是国际政治理论。我们在这方面并非先行者。许多国际关系学者已经运用组织的微观经济学理论来解释一般意义上的国际合作，也偶尔分析国际组织。依据这种观点，国际组织是改善信息不完全和降低较高的交易费用的解决方案。然而，这些方法至少有两个严重的缺陷：一个是理论上的，一个是规范性方面的。<sup>2</sup>在理论上，这些方法更适合解释为什么组织会存在而不是它们在建立后做了些什么。它们没有提供国际组织的实质性偏好、能力或者特征。为了解释国际组织的行为，我们需要运用不同的工具。我们在社会学中找到了。社会学家发展了关于组织和官僚机构的丰富的理论体系。他们认为，官僚机构是特殊的社会形式。它们自身内在的逻辑导致了特定的行为趋向。我们把这些洞见运用到国际领域。这种方法帮助我们解决了一些重要的问题。它提供了一种基础，凭此可以把国际组织作为具有独立实体地位的行为体，并且能够对它们的性质和行为倾向理论化。我们发现，“官僚机构的逻辑”提供了完全不同的论断。这事关国际

组织自主性的来源、国际组织权力的本质和影响、国际组织失败的原因以及它们演化和扩展的方式。通过把国际组织作为社会的产物，我们能够更好地理解它们的权威、权力、目标和行为。

这种方法也有助于我们解决一些规范性的问题。大部分学术研究方法把国际组织当作一件好东西。这是一种有利于国际组织的规范偏见。国际组织帮助国家进行合作。它们帮助人们颠覆暴虐的政府。它们传播好的规范。它们表达了一种进步和启蒙的精神。这种对国际组织美好方面的强调不仅仅是一种选择性的偏见，也反映了理论上的支配权。国际组织的微观经济学理论和带有自由主义色彩的理论几乎总是把国际组织塑造成一个积极的角色。在这些微观经济学理论内，没有一个国际组织的存在不是服务于带有价值观的目标。因为根据这些理论，国家会放弃任何不履行这些目标的组织。在自由主义的理论内，国际组织不仅被作为合作的促成者，而且被看作进步的传输者，同时也是成功民主的化身和自由价值——包括人权、民主和法治——的提供者。

然而，如果我们从以下的前提出发，即国际组织是官僚机构并且据此行事，我们就会产生不同的预期。我们看到的情形是，国际组织在这个世界上能够成为良好的公仆，也会造成不受欢迎和弄巧成拙的后果。确实，国际层面对官僚机构的欢迎是非同寻常的。官僚机构在社会生活中通常会遭到嘲笑——它们因为其文牍主义、行动愚钝和反应冷淡而臭名昭著。我们的方法能够确定国际组织一系列或好或坏的行为。

国际官僚机构是把双刃剑，并且这种特征在我们的头脑中有重要的历史对应物。当马克斯·韦伯(Max Weber)明确地叙述他那创造性的关于官僚结构和其成为“铁笼”可能性的观点时，他在国家层面上努力解决的问题同样在国际层面上激起了我们的兴趣。官僚机构于19世纪晚期在普鲁士国家扩散的方式与现今国际层面上正式组织的扩展方式非常类似。他的问题与我们的问题是类似的。他想



知道这为什么会发生以及它对社会和政治生活的含义是什么。韦伯对这些问题的回答来自他对以下问题的分析,即官僚机构作为一种社会形式到底是什么,它们如何受到西方文化的支撑以及它们在现代世界中做了什么。我们也是如此。

在本书中,我们试图建构一种研究国际组织的方法。我们并不是先行者,但是我们在该领域的同行并不多。虽然对于国际组织的研究兴趣出现了重要的复兴,但是很少有实证研究深入到这些组织的内部去看个究竟。在很多方面,我们认为自己进行研究的过程并非不同于有关国家的研究过程。多元和阶级的国家观点把国家看作是一种消极的结构,并在20世纪60年代和70年代主导学术界。统治阶级在其中实施统治或者社会利益相互竞争,很类似于现实主义者和机制学者对待国际组织的方式。这些观点没有能够通过任何有意义的方式考察国家本身。从20世纪80年代早期开始,一种有关国家相对自主性的非同寻常的文献发展起来。从很多方面看,我们写作的时机与研究国际组织的学者们所处的时机类似。学者们现在才开始认真地对待这些组织的内部运行,并且询问如何系统地分析它们的难题。

我们花费了很长时间才到达这一步。我们从1994年开始交换观点并且在1997年首次写出了我们的观点。那个观点成为我们在《国际组织》(*International Organization*)上发表的一篇论文的基础。我们当时知道还有更多的事情要做,并且幸运地从以下的基金会获得经费,它们是麦克阿瑟基金会(the MacArthur Foundation)、史密斯·理查森基金会(the Smith Richardson Foundation)、美国和平研究所(the United States Institute of Peace)、威斯康星大学校友研究基金会(the University of Wisconsin Alumni Research Foundation)以及乔治·华盛顿大学促进基金会(the George Washington University Facilitating Fund)。尽管我们希望在经费用完之前完成任务,但我们的雄心却使得这笔钱几年内就耗尽了。我们感谢这些基金会不仅是因为它们最初的支持,还因为它们的耐心。

在过去几年里,我们累积了对很多人的感激,而写完这本书的真正乐趣之一在于向很多提供批评和支持的人表示感谢。他们是霍华德·阿德尔曼(Howard Adelman),伊曼纽尔·阿德勒(Emanuel Adler),汤姆·卡拉(Tom Callaghy),杰夫·克里斯普(Jeff Crisp),迈克尔·多伊尔(Michael Doyle),雷蒙德·杜瓦尔(Raymond Duvall),巴里·艾肯格林(Barry Eichengreen),彼得·埃文斯(Peter Evans),奥菲欧·菲奥里托斯(Orfeo Fioretos),盖伊·古德温-吉尔(Guy Goodwin-Gill),埃里卡·古尔德(Erica Gould),乔玛丽·格里斯格雷伯(JoMarie Griesgraber),罗伯特·基欧汉(Robert Keohane),吉尔·洛希尔(Gil Loescher),克里斯·麦金托什(Chris Mackintosh),阿济兹·艾利·莫汉姆德(Aziz Ali Mohammed),安迪·莫拉维希克(Andy Moravcsik),克雷格·墨菲(Craig Murphy),路易斯·波利(Louis Pauly),乔恩·佩弗豪斯(Jon Pevehouse),雅克·波拉克(Jacques Polack),马克·波尔拉克(Mark Pollack),邓肯·斯奈德(Duncan Snidal),杰克·斯奈德(Jack Snyder),巴里·斯坦(Barry Stein),迈克尔·蒂尔尼(Michael Tierney),埃里克·沃特恩(Erik Voeten),凯特·韦弗(Kate Weaver),斯蒂弗·韦伯(Steve Weber),汤姆·韦斯(Tom Weiss),亚历山大·温特(Alexander Wendt),格瑞·伍兹(Ngaire Woods)以及康乃尔大学出版社的一位匿名评审人。他们都提供了非常有益的建议。特别的感谢要献给杰夫·勒格罗(Jeff Legro)。他两次阅读了书稿,并且给了我们极其宝贵的反馈和修改意见。我们分别在很多地方对具体的案例和主要的观点作过讲演。这些地方包括:欧洲大学研究所、芝加哥大学、科罗拉多大学、明尼苏达大学、多伦多大学、华盛顿大学、耶鲁大学、杜克大学、斯坦福大学、加州大学伯克利分校、马里兰大学、宾夕法尼亚大学。众多非政府组织的工作人员也就该领域中所发生的活动提供了重要的信息。我们感谢他们并且尊重他们保密的要求。大概最重要的是,我们深深感激我们所研究的国际组织的工作人员。他们经常慷慨地安

排时间,并且耐心地回答我们的很多问题。

当然,还要感谢罗杰·海登(Roger Haydon)。他又一次做了我们要求一位编辑能够做的所有事情——并且更多。我们清楚地记得当他知道我们要共同写一本书时的反应:他大笑起来。为了掩饰失态,他说他只是不能想象风格如此不同的两个学者如何合作写一本书。我们现在意识到他是一位激励别人的大师:我们不能放弃,因为我们拒绝承认他说的是正确的。我们诚挚地感谢出版社的罗杰·路易斯·罗宾斯(Roger Louise E. Robbins)。她也提出了宝贵的建议。如果她也是作者之一的話,这本书会写得更好。

我们深切的债务是私人方面的。我们的配偶和孩子们与这本书的关系超出了他们的愿望。他们对于无休止的电话的耐心使得本书得以问世。他们要求我们在写书之外应该做点别的事情,这使得我们能够保持正常。

迈克尔·巴尼特(Michael Barnett)把这本书献给朱迪思(Judith)和马丁·沙姆佩因(Martin Shampaine)。他们是一个女婿能够拥有的最好岳父母。玛莎·芬尼莫尔(Martha Finnemore)把这本书献给她的家庭,正如同她所有的著作一样。

M. B.

M. F.

麦迪逊,威斯康星,华盛顿

## 注释

1. Susan Strange, "Why Do International Organization Never Die?" in B. Reinalda and B. Verbeek, eds., *Autonomous Policy Making by International Organizations* (London: Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 1998), 213—220.

2. Michael N. Barnett and Martha Finnemore, "The Politics, Power, and Pathologies of International Organization," *International Organization* 53, no. 4(1999):699—732.

## 目 录

丛书总序 .....	I
前言 .....	III
<b>第一章 官僚化的世界政治 .....</b>	<b>1</b>
理解国际组织的行为 .....	4
案例设计 .....	13
<b>第二章 作为官僚机构的国际组织 .....</b>	<b>24</b>
官僚机构 .....	25
国际组织的权威和自主性 .....	29
国际组织的权力 .....	41
国际组织的病症 .....	48
组织的变迁 .....	57
<b>第三章 国际货币基金组织的专业知识与权力 .....</b>	<b>70</b>
国际货币基金组织的任务、结构与自主性 .....	74
专业知识与波拉克模型(Polak model)的建立 .....	77
构建健康经济 .....	84

目标扩散与组织性功能障碍 .....	92
专业知识、量化与权力 .....	96
<b>第四章 联合国难民事务高级专员署如何界定难民和 自愿遣返 .....</b>	<b>111</b>
国际难民机制和联合国难民事务高级专员署的缘起 .....	114
遣返文化 .....	136
罗兴雅人的“自愿”遣返 .....	150
结论:联合国难民事务高级专员署的权力与病态 .....	167
<b>第五章 种族屠杀与联合国的维和文化 .....</b>	<b>181</b>
早期 .....	185
冷战之后 .....	188
卢旺达 .....	197
维和与公正的意识形态 .....	217
<b>第六章 扩展中的全球官僚机构的合法性 .....</b>	<b>228</b>
组织的演变和扩展 .....	230
合法的全球治理和不民主的自由主义 .....	240
<b>缩略语表 .....</b>	<b>253</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>254</b>
<b>译后记 .....</b>	<b>277</b>

---

## 第一章

# 官僚化的世界政治

---

国际组织对世界政治的重要性从来没有像今天这样大。目前，至少有 238 个国际组织对各种可以想象出来的全球问题开展工作。<sup>1</sup> 如果调查任何一种暴力冲突、环境问题、金融崩溃或者是人道主义危机，你会发现国际组织几乎都发挥了首要的作用。这些组织不仅仅执行国家之间的国际协议。它们作出的权威性决议涉及地球的每个角落，并且影响着公共和私人的领域——前者如政府开支，后者如生殖权(reproductive right)。它们现在广泛地从事国内治理方面的工作，监督那些一度是国家特权范围内的事情。欧洲中央银行(the European Central Bank)作为一个国际组织，现在监督着世界上几个最为强大的国家的货币政策。联合国和北约的不同机构深深地卷入到各成员的国家军事组织中。各种各样的国际组织现在正忙于界定人权、难民权、儿童和妇女的权利，从而塑造国际层面上和国家层面上对这些权利的理解。世界卫生组织发布旅行建议，并且根据其判断，调查和制裁那些没有对疾病的报告和应对采取恰当行动的国家。当国际社会对国家建设(nation-building)和冲突后的过渡进行援助的时候，正是国际组织作了很多甚至是大部分工作。类似于联合国、国际货币基金组织和欧洲安全与合作组织这样的国际组织，都被委托起草新的宪法和司法安排，重新创立金融制度以及设立民事警

察——从根本上重塑了整个国家。<sup>2</sup>

我们写作本书的目的是为了更好地理解国际组织为什么像现在这样行事。大部分的国际关系理论在这方面提供的帮助少得令人吃惊。就国际组织所具有的普遍性和重要性来说,国际关系学者没有对国际组织实际上如何行事进行系统的思考。我们大部分的理论是关于国家和国家行为体的理论。国际组织被当作是规则、原则、规范和决策程序的结构,其他行为体——通常是国家——通过此结构采取行动。<sup>3</sup>在这个领域大部分的理论架构下,国际组织没有代理人,并且不能通过任何有意义的方式行动。就大部分理论允许国际组织“行动”来说,它们也只是假定国际组织做国家希望它们做的事情。它们提供的功能性解释表明,国际组织得以创立和持续存在的原因是它们表现出来的(经常是令人渴望的)功能。国家之间创立国际组织是为了解决信息不完全和交易成本的问题,并且消除其成员改善福利的障碍。然而,这些功能主义只是对这些理论的假设,并且往往把学者的注意力集中在为什么国家创立国际组织来实现特定的功能,而不是国际组织后来的行为是否确实像假设的那样发挥了功能。这些理论的假设——它们的国家主义和功能主义——值得仔细审视,而以行为为代价把国际组织的创立作为当务之急的做法需要得到纠正。认为国际组织只是按照国家愿望行事的观点很快地与许多情况相冲突——这些情况表明国际组织发展出了自己的观念并且追求自己的议程。与此相类似,功能主义的假设碰到了大量的实证性的反常现象,即国际组织经常会出现低效的、自我拆台的结果,并且背弃了那些它们原本应该服务的对象。我们想知道这个中的缘由。

研究组织(不仅仅是国际组织)的学者通常足够清楚地表明,组织常规性的行为方式超出了它们的创立者的期望,并且没有受到其成员的制裁。以一种使命建立的组织会常规性地获得另外的使命。组织以不曾预料的方式适应变化了的环境,并且采纳了崭新的程序和功能,而不需要得到它们的“利益攸关者”的批准。组织的拒绝改

革或者转向令其声名狼藉,因为变化威胁着已经确立了的组织文化和利益。国际组织见证了所有这些迹象。它们表现出使命蔓延(mission creep)的特点。它们远离了最初的授权,从而进入崭新的环境和领域。它们发展出崭新的规则和程序,以应对它们所确认的新问题。它们制定出政治上正确和程序上稳妥的规则,而不会考虑效率或者有效性的问题。我们想理解国际组织的这些行为。

在本书中,我们发展了一种建构主义的方法来理解国际组织的行为。这种方法提供了一种理论基础,把国际组织当作自主的行为体,并且有助于解释它们在国际政治中运用的权力、它们功能紊乱的倾向,甚至是病态的行为,以及它们随时间流逝而变迁的方式。我们把国际组织是官僚机构这个事实作为分析的基础。官僚机构是一种独特的社会形式,带有权威性,它具有自身内在的逻辑和行为倾向。正是由于官僚机构的权威性,它们才具有自主性和改变周遭世界的能力。官僚机构通过制定非人格性的规则(impersonal rules)的能力在世界上行使权力。它们运用这些规则不仅规制而且组成和建构社会性的世界。国际组织通过它们的规则,创立崭新的行为范畴,形成新的行为体利益,界定新的共同的国际任务,并且在全球传播崭新的社会组织模式。然而,那些定义官僚机构并使它们在现代生活中有效的非人格性的规则同样也会带来问题。官僚机构会为自己的规则所困扰,其代价就是由于产生无效和自我拆台的结果,而不能完成首要的使命。因此,尽管官僚机构能够成为进步和良好的动力,但它们也可能会失败,甚至有时是通过惊天动地的方式。无论国际组织遇到的是成功还是失败,它们会随着时间而变迁和发展。官僚机构适应崭新的环境和挑战,从已经转化为规则和深嵌在组织文化中的经历吸取教训。它们也在扩展,承担新的使命、授权和责任,而这些是它们的创立者所没有想象到的。

我们从理论和实证的层面考察这些问题。在第二章呈现了理论框架之后,我们将提供对三个国际组织的详细的实证考察。这些国



际组织分别在世界政治的三个不同领域运作。我们考察国际货币基金组织以及它的经济专家通过什么方式使得对国家内部经济日益增加的干预看来是符合逻辑的,甚至是必要的。而在该组织的协议条款中,这些国家明确地反对这样的行为。然后我们考察了联合国难民事务高级专员署(the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)如何运用其权威扩展有关难民的概念,并在后来发展出将难民遣送回国的文化,而这导致了对难民权利的侵害。最后,我们考察联合国秘书处,考察它对维和行动的官僚化以及发展出来的维和文化。这些导致了一种中立的制度性意识形态(institutional ideology),从而使得忽视卢旺达反人类罪行的行为合法化。在所有这三个例子中,国际组织并不只是简单地满足国家提出的要求,而是像官僚机构那样采取行动。

### 理解国际组织的行为

把国际组织当作官僚机构来研究,使得我们能够对国际组织的行为提出四个方面的洞见,即自主性、权力、功能紊乱和变迁。这些已经引起了国际关系学者的争论。

首先,让我们从一个不同的角度考察这个问题:国际组织能够独立于国家而自主行动吗?如果能,是如何行动的?这种自主性与权威性之间的联系需要进行讨论。以国家为中心的理论无法让人预期国际组织的自主行为,更不用说理解这种行为了。尽管大部分的国际关系学者关注国际制度,但他们对待国际组织的方式就像是多元主义者对待国家那样。对他们来说,国际组织是一些机制或者结构,其他行为体(通常是国家)借以采取行动,而国际组织本身并不是具有目的性的行为体。事实上,学者们确实有充足的理由怀疑国际组织的自主性。巨大的、公共的国际组织几乎一直是国家所创立的,并且几乎一直被设计用来给予国家、尤其是强大的国家众多的控制权。