

一九九〇年十一月的「巴黎憲章」(Charta von Paris) 開啟歐安會議的歷史新頁。②儘管當時歐安會議的常設機構尚未完全發展成形，不過，以法治國家化、多元化民主及市場經濟為目標的共同認知業已取代介於東西方間體制政策的基本衝突地位。歐安會議在過去成為全歐洲的核心論壇，不過，自一九九〇年巴黎憲章至一九九二年赫爾辛基高峰會的過渡時期，歐安會議卻明顯陷入一種面臨多重全新挑戰的困境，並經常無法滿足人們對它的期望，特別是有關種族衝突的和平解決。

貳、新歐安會議的制度與機能

過去有關於歐洲安全與合作的未來架構概念一直相當的分歧，新歐安會議的組織係於一九九〇年至一九九二年間始逐步發展起來的。以下是根據一九九二年七月赫爾辛基後續會議(Folge-treffen)，及一九九二年十二月成員國外交部長會議第三次集會之決議，描繪新形成之歐安會議組織發展的基礎架構。③

長久以來歐安會議過程(KSZE-Prozess) 被塑造為不定期的後續會議(unregelmässige Konferenzfolge)：歐安會議的後續會議每二年集會一次，會議最後隨即召開國家元首和政府首長的高峰會(Gipfeltreffen)，其任務是審核全部決議的執行情形，達成新的協議，以及確定歐安會議政策的優先順序與方針等等。

而新歐安會議及其政治協商的核心論壇則是外長會議(Der Rat der Ausserminister)，該項會議至少每年集會一次，亦得召集臨時會，可對有關歐安會議的制度繼續發展作成決議。

高級官員委員會(Der Ausschuss Hoher Beamter, 簡稱AHB) 乃屬於運作指導委員會性質。其通常係在位於捷克首都布拉格的歐安會議常設秘書處所在地集會，該委員會不僅是部長級會議的預備會，並執行其決議，尚且在各項會議間針對歐安會議所有的運作擔負協調、引導及提綱紀要的功能，並受託充當會議的全權代表作出決議。在赫爾辛基後續會議中，特別在有關早期警報、預防性外交、危機克服、和平調解爭端及和平維護(藉由歐安會議的「藍盔」和平維持部隊“Blauhelm”) 等功能範圍上賦予高級官員委員會新的權限。而為了提昇該委員會的運作能力，「在職主席」(amtierender Vor-

註② Vgl. Charta von Paris vom 21. 11. 1990, in: Auswärtiges Amt (Hrsg.), Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa. Dokumentation zum KSZE-Prozess 1990/91, Bonn 1991, S. 147-179.

註③ Vgl. KSZE, Helsinki-Dokument 1992, Herausforderung des Wandels, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 82 vom 23. 7. 1992, S. 777-804; Drittes Treffen des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten in Stockholm am 14./15. 12. 1992, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 138 vom 18. 12. 1992, S. 1257-1264.

sizender) 的地位被特別強化，他必須負責協調歐安會議的進程。此外，亦可召喚特別指導小組 (Ad-hoc-Lenkungsgruppen) 派遣部分人員參與支援 (非由所有歐安會議會員國提供)。

高級官員委員會係被定位於當「最後議定書」(Schlussakte) 的原則遭侵害，或可能出現規模較大的危及和平、安全或穩定的緊急突發狀況時的協商合作機能。每個成員國都有權在會上要求捲入紛爭的國家說明真相，且須在四十八小時內答覆。^④

一九九二年十二月通過設置歐安會議秘書長一職。其係受命於外長會議主席或其代理人之指揮行事。秘書長任務包括制度與運作的管理、集會的準備與議程推動，及確保貫徹歐安會議之決議。

設於布拉格的歐安會議常設秘書處係針對外長會議及高級官員委員會的集會提供行政上的支援，並負責檔案管理，以及不斷提供有關歐安會議資訊給予每個相關的個人及國際組織。

另外，赫爾辛基後續會議亦擴展設於波蘭首都華沙的自由選舉總署 (Das Büro für freie Wahlen) 的任務領域，將其改名為「民主機構與人權總署」(Das Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte, 簡稱 BDIMR)。其主要使命即在監督人道範圍的義務履行，特別是充當人道層面機能的「清算所」(Clearingstelle) 功能。該總署允許每個歐安會議會員國相互蒐集侵犯人權的訊息證據。^⑤只要任何歐安會議身負的使命遭受明確、重大且無法排除的侵害情況時，外長會議或高級官員委員會就得依據「減一共識」(Konsens-minus-eins) 模式採取必要措施，意即涉案國家的異議不能造成否決的效力。不過，為顧及傳統的主權思想，這項依據「減一共識」模式作成的決議，僅能以「政治聲明」或其他的「政治手段」來發揮效力，且不得涉及相關各造國家的領土問題。^⑥

為了考慮歐安會議轄域內多數與少數民族間所呈現的高度潛在衝突性關係，參與赫爾辛基後續會議的國家特別設置了「少數民族高級特派員」(Hoher Kommissar für nationale Minderheiten)，^⑦俾儘早向高級官員委員會通報潛在的危機與衝突，並透過直接的協商與相關各造對話，促進相互間的信賴與合作。相關各造間的通訊報導是其資訊來源，但亦進行現

註④ Vgl. Erstes Treffen des Rates der Außenminister der KSZE-Teilnehmerstaaten in Berlin am 19./20. 6. 1991, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 72 vom 22. 6. 1991, S. 577~584.

註⑤ Vgl. Konferenz über die Menschliche Dimension der KSZE. Dokument des Moskauer Treffens vom 3. 10. 1991, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 115 vom 18. 10. 1991, S. 909~920.

註⑥ Zweites Treffen des Rates der Außenminister in Prag am 30./31. Januar 1992, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 12 vom 4. 2. 1992, S. 81~88, hier S. 84.

註⑦ Vgl. Berthold Meyer, Erst die Spitze eines Eisbergs. KSZE-Konfliktmanagement und nationale Minderheiten, in: HSRK-Report, (1992) 8.

場的直接調查研究，及蒐集立場中立專家們的意見。不過，高級特派員的派遣僅針對早期警報所指足以影響會員國間關係的那些緊張地區。

「衝突預防中心」(Das Konfliktverhütungszentrum, 簡稱KVZ)設於奧地利首都維也納，係協助貫徹執行「信賴與安全建立措施」(Die Vertrauens- und Sicherheitsbildende Massnahme, 簡稱VSBM)，俾針對不尋常的軍事行動建立組織化的協商前提、溝通網絡，並將每年進行軍事情報交換及評估「信賴與安全建立措施」執行情形的年度集會予以制度化。該中心派遣負責調查與通訊觀察任務的代表團前往紛爭地區進行危機克服及衝突預防，並在藍盔和平維持部隊行動中支援高級官員委員會。「衝突預防中心」所建立的調查異常軍事行動機制，尚包括一種短期的詢問權及必要的協商功能。^⑥但就整體而言，這個機構的任務輪廓仍尚未釐清。

「安全合作論壇」(Das Forum für Sicherheitskooperation)未來將成為歐安會議中的整合性結構之一，主管軍備裁減、軍備管制及軍事性「信賴與安全建立措施」的全盤談判協商程序。之所以由中央協調掌控，主要係基於迄今仍紊亂不堪的歐洲傳統裁武規定而產生的。此外，「安全合作論壇」尚有一項雙重功能：其一，充當預備會談與談判的專家小組，俾達成有關新裁武步驟與建立信賴措施的協議目標；其二，就相關衝突問題之調停提供具體諮詢。更進一步，該論壇計畫就有關危機意識、軍事理論、兵力結構及軍事工業用途轉化等廣泛安全政策進行對話。

至於「和平調控爭端機制」(Der Mechanismus der friedlichen Regelung von Streitfälle)則是源自於借助談判、調查、調停、和解或法院裁判等和平的手段來解決國家間爭端的觀念。儘管這項觀念的演進極為緩慢，但其自始即在歐安會議中扮演著相當重要的角色。首先，一九九一年一月至二月在瓦萊塔(La Valletta)舉行的專家會議中，歐安會議會員國曾就和平調解爭端達成共識，而形之於文獻上，^⑦並且擺脫「無異議原則」(Konsensprinzip)之規範。會中也決定儲建一套候選者名錄，俾能在爭端一起時被指派為第三造(Drittpartei)，任何一個歐安會議成員國皆可指定四人列名其中。此調停小組被稱為「傳動裝置」(Mechanismus)，其不僅需與衝突各造建立連繫網絡，達成行動協議，最後並需提出客觀的解決對策與建議。不過，調停小組的權力極為有限，只要其涉及「領土完整性、國防、國家主權或相關其他地區的主權競合要求問題」時，就必須顧慮到任一衝突各造對此調停行動的可能阻撓。

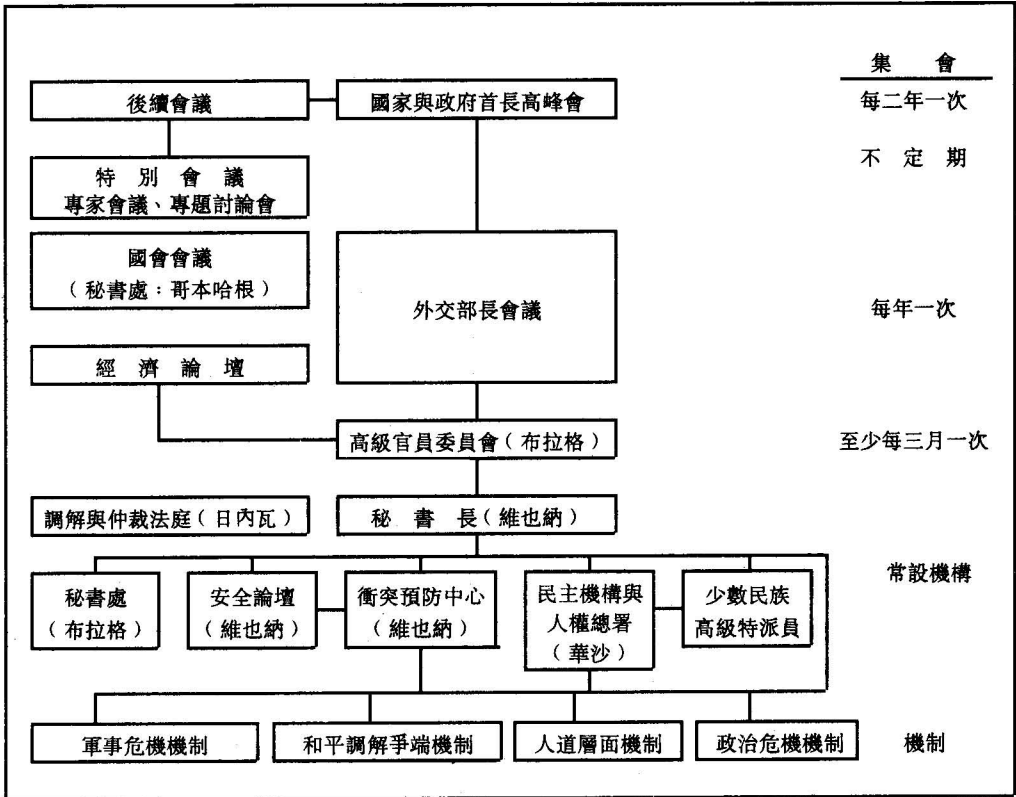
^⑥ Vgl. Wiener Dokument 1992 der Verhandlungen über Vertrauens- und Sicherheitsbildende Maßnahmen, in: Bulletin der Bundesregierung, Nr. 31 vom 21. 3. 1992, S. 293-308.

^⑦ Vgl. Bericht über das KSZE-Expertentreffen über die Friedliche Regelung von Streitfällen in La Valletta vom 8.2. 1991, in: Auswärtiges Amt (Ann. 2), S. 181-191.

為了簡化此複雜的調控機制過程，一九九二年十二月在斯得哥爾摩舉行的歐安會成員國外長會議決議設立「歐安會議調解委員會」(KSZE-Vergleichskommission)，並以簡化的程序快速任命。^⑥在互利的條件下，委員會的建議始可能為相關各造所承認，而具約束力。但重要的是，高級官員委員會在過程中，有權掌控此一「奉命調停」的行動，而無需衝突兩造的同意。如此持續削弱「無異議原則」的適用，倒是有助於「減二共識」(Konsens minus Zwei)模式的建立。不過，有關領土及國防問題只有在衝突各造的同意下，始得處理。

此外，部分的歐安會議會員國(五十三國中的二十九國，其中包括德國、波士尼亞—赫塞哥維納、法國、希臘、義大利、俄羅斯聯邦及烏克蘭，但無英國及美國在內)簽署了一項設置「歐安會議調解與仲裁法庭」(KSZE-Vergleichs- und Schiedsgerichtshof)的國際法條約。相較於原本的衝突調解機制，更是凸顯此機構的優越之處，因其具有常設固定的編制人員。然而，調解的結果可能被衝突各造所承認，也可能不被承認；至於仲裁程序，在互惠保留情況下，條約簽署國有義務承認法庭的管轄權。這項承認

歐安會議組織圖



資料來源時間：一九九三年八月

有可能適用於所有的爭端，或者可能排除領土完整性及國防問題。仲裁程序中，法庭判決效力是最終的，再也沒有能藉由其法律手段提出反駁的機會。

在巴黎憲章裡，歐安會各會員國政府宣布成立由各會員國國會議選派代表組成「國會會議」(Parlamentarische Versammlung)。該項會議每年集會一次，針對歐安會議的各項協議執行情形進行評估，並討論外長會議的召開，及向歐安會議各機構提出建議。但該項建議必須經由多數，特殊狀況下須三分之二多數議決通過。

叁、新歐安會議的功能驗證：在南斯拉夫的分裂戰爭及納哥爾諾

——卡拉巴赫自治區歸屬爭執中的角色

這些在往昔幾乎闕如的新制度與機能，受到嚴峻的考驗。自一九九一年年中以來，歐安會議的各個機構即疲於奔命地與南斯拉夫分裂戰爭反覆週旋。高級官員委員會特別根據「人道層面」的各項機能方針，在幾乎所有前南斯拉夫的各個角落派遣觀察員及調查團，最後並決議在未另有規定前，暫時排除前南斯拉夫參與歐安會議的所有行動，這項根據「減一共識」程序模式作成的決議，即陸續在政治與軍事方面的危機處置機制中生效。^①

不過，在所有的決議與委派調查團行動上，歐安會議都如跛行般地落在歐洲共同體及聯合國行動後面，而成為實質的「尾隨者」(Nachtrab)。在南斯拉夫的血腥分裂過程中，不論是過去或現在歐安會議都無法呈現出獨立自主的明確態度與方針，以至於迄今尚無能對阻止南國的流血衝突作出最起碼的貢獻。

歐安會議危機處置機制對象的第二個衝突地區，即亞塞拜疆與亞美尼亞就納哥爾諾——卡拉巴赫自治區的主權爭奪戰爭。高級官員委員會對此始終強調，僅在意見一致時始得變更邊界的原則，並一再籲請衝突各造停火，且派遣許多調查團估量停火的可能性。最後，尚試圖於明斯克(Minsk)召集一項和平協商會議，除了亞美尼亞及亞塞拜疆外，貝拉勒斯(Belarus)、捷克、法國、德國、義大利、俄羅斯、瑞典、土耳其及美國都在參與之列。然而，該會議並未立即召開，原因是，主要

^① Vgl. Beschluß über die friedliche Beilegung von Streitigkeiten des 3. Treffens des KSZE-Rates in Stockholm am 14. 15. 12. 1992, in: Bul. lein der Bundesregierung, Nr. 2 vom 8. 1. 1993, S. 5-14.

^② Vgl. Heinz Verschera, Die KSZE-Krisenmechanismen und ihr Einsatz in der Jugoslawien-Krise, in: Österreichische Militärische Zeitschrift, 29 (1991) 5, S. 405-411.

衝突雙方無法對納哥爾諾—卡拉巴赫自治區的代表參與問題達成一致的意見。事雖如此，歐安會議仍未排除繼續嘗試所能扮演的調解角色，尤其是相較於調解南斯拉夫的分裂戰爭，歐安會議在此地區並未遭逢來自歐洲共同體及聯合國組織的競爭。因此，歐安會議有可能在高加索地區首度貫徹一項和平維持行動使命。不過，迄至目前為止仍未見任何成果。

歐安會議各項努力至今屢遭挫折，其原因是多層面的：

首先，歐安會議面臨對衝突採取反應的挑戰。但問題是，在衝突中歐安會議是否有能力去影響參與調解行動的各造，而令其選擇採取非武力解決對策的行為。此外，其完全無法支配經決議通過於必要時可用來進行有效干預的手段，則是另一大難題。這套干預手段是在危機最嚴重的過程中發展出來的。歐安會議當時係鑑於國際組織行動遲緩，而欲運用危機處置機制及派遣和平維持代表團，從協商及聯合國組織的區域性協定等來全面性積極擴展其影響力。

其次，一個國際組織或許就應如其會員國所期望的應具有行動能力，然歐安會議並未能掌控足夠的衝突干預手段，這些衝突通常被視為「內部事務」(innere Angelegenheiten)。此問題的癥結並不在於歐安會議，而是在於那些企圖阻擾國際組織干預，且毫無限制地堅持國家主權的政府，因為他們本身即涉入或可能涉入衝突。因此，「減二共識」模式在當時五十三個歐安會議會員國中，亦無法建立起有效的處置行動能力。

第三，特別是歐安會議在巴爾幹半島戰爭中所扮演的角色顯示出，所有在聯合國組織中現存的，及在國際法中被討論過的手段、機制、原則，和歐安會議所發展出，且在其功能範圍內推動的裁決程序，^①都是以規範國與國間行為為取向。即整套調解手段都集中於規範參與行動者間合理估算的利益衝突，包括妥協的可能性。^②然而，現階段的東南歐戰爭係牽涉到不同種族群體間的認同衝突，並關係到極棘手的談判協商課題。此外，還涉及國際法中複雜的分裂過程主題概念，根據此概念在歷經漫長的過渡時期後，即會形成一些新的主權獨立國家。

第四，由於國家體制的分解過程很難受到外來的影響，因此近來受到各國支持的國際組織干預行動顯然是被過度苛求。當然，如果歐安會議擁有較有力的調解手段，例如一項能夠強制停火且將衝突各造帶到談判桌上的干預武力，則另當別論。不過，這在過去經常被有效執行的措施，並未得到明顯的肯定。以至於，在內戰或民族解放戰爭中無法令人信服的強權軍事

^① Vgl. Norbert Ropers/Peter Schlöter, Regimeanalyse und KSZE-Prozess, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Regime in den internationalen Beziehungen, Baden-Baden 1989, S. 315-342.

^② Vgl. Kalevi J. Holsti, "A Zone of Civility" in European Diplomatic Relations? The CSCE and Conflict Resolution, in: The CSCE and Future Security in Europe. A Report of a Two-Day-Conference held in Prague, 4.-5. 12. 1991, Canadian Institute for International Peace and Security, Ottawa, März 1991, S. 15-89.

干預都被視為研究勘察成果。^④

第五，歐洲共同體掌控許多較強力的施壓手段（經濟上的刺激或封鎖），卻仍然毫無成效，這是對歐安會議的批判所必須考慮到的事實。甚至聯合國組織至今亦是無法有效終止這場流血衝突。

由上可知，從外在對此衝突干預抱大高期望是不切實際的。然而，並不就此認為國際組織全然無用。就國際協商體系及組織角色的研究結果顯示，透過這些國際組織至少可提高國家間關係的透明度與期望的穩定性，^⑤並減輕「安全抉擇困境」（Sicherheitsdilemma）的隱憂。再者，國際協商體系及組織能形成一種足以協議出各種原則、規則、規範及裁決程序的「政治規範」（Regime），雖然其無法化解民族國家利益政策上的衝突，但在許多狀況下仍得加以約束。此規範主要涉及的雖是國與國間的關係，然亦可針對各國國內事務領域發揮影響作用，並促進國際間關係的「文明化」。新歐洲內，刻正試圖建立文明化的衝突調解模式，這亦是歐安會議所面臨極重要的一項轉捩點。

肆、歐安會議後續的國際組織化發展

顯然歐安會議用來和平調解巴爾幹半島及獨立國協（Gemeinschaft Unabhängiger Staaten，簡稱GUS）國家間衝突的手段極為無效。

調解努力的成果主要並非取決於調解者之是否中立與獨立自主，這可從對第三造造成影響的一些較新情況得到證實。反而是，調解者應該掌控資源，俾藉以廣泛改變衝突的外在環境條件，令衝突各造了解，粗暴的利益爭奪作為，只會造成對其本身的傷害。^⑥然通常唯有超強國或多國聯盟始得以支配如此的資源。不過，就國際法的合法性意義而言，包含軍事手段在內的干預行動，應僅止於在衝突各造所隸屬的集體安全機構領域內執行，且不得由基於本身利益，而涉入不符其使命與作用

註④ Vgl. Frank R. Pletsch, Internationale und nationale Konflikte nach dem Zweiten Weltkrieg, in: Politische Vierteljahresschrift, 32 (1991) 2, S. 258~285.

註⑤ Vgl. zusammenfassend Volker Rittberger, Theorie der internationalen Organisationen, in: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.), Handbuch Vereinte Nationen, München 1991, S. 363~372.

註⑥ Vgl. die Zusammenfassung der Literatur bei Peter Billing, Der Bürgerkrieg in Jugoslawien. Ursachen-Hintergründe-Perspektiven, in: HSPK-Report, (1992) 1, S. 27f.

範圍的衝突的調解者來執行。^②

吾人關於歐安會議擴展成國際性組織的建議，完全是基於一九九二年赫爾辛基文件決議根據聯合國憲章第八章的意涵，於未來將歐安會議視為「區域性聯盟」(regionalen Zusammenschluss) 的宣示而提出的。^③

但目前的问题是，根據聯合國憲章第八章的解釋，究竟會對歐安會議的未來造成什麼樣的影響？如果歐安會議擴展為國際性組織，且不會危及多元化外交模式的現存優越性的話，則這項「山脊上移位」(Gratwanderung) 的高度冒險變革是必要的：一方面一個國際組織必須具備決策機制的制度化及組織化結盟的行為能力；另一方面，仍應該儘可能維持行之已久的許多程序方針，並與社會力量及運動相結合。

不過，這項「山脊上移位」行動，特別是透過組織與機制的雙重建構，眼前已產生疊床架屋的現象。這套架構的優點是，每能運用極為靈活的手段克服具體的危機與衝突，而無須顧及制度化架構下繁複的程序。缺點則是，在面臨新危機情勢的反應中，主管協調的當局負荷過重且行動相當遲緩。此外，歐安會議會員國所有的決議都必須經由極大多數成員國的大規模投票表決，亦是令人詬病之處。

由於上述缺失，吾人提出兩個值得努力的制度改革新方向：即強化歐安會議秘書長的角色，及設置歐安會議所屬安全理事會 (KSZE-Sicherheitsrat) 。

雖然一九九二年十二月在斯得哥爾摩舉行的歐安會議外長會議早已決議設置秘書長一職，然其功能權限極為有限，主要係為外長會議及高級官員委員會提供服務。看來歐安會議若要在政治領域中尋求一獨特的立足點，充分體現其代表性，似乎有賴重新評估秘書長一職獨特的功能地位。而為免歐安會議的機制與組織在快速茁長的架構內變得支離破碎，儘快解決協調與管理上俱增的負擔是迫在眉睫的要務。此外，秘書長尚有一項特殊責任即透過對外長會議與高級官員委員會的特別建議，俾強化歐安會議的效率及凝聚力。至於介於秘書處與各個重要分支機構間的組織連繫與結合，或可考慮採取類似聯合國



註② Die konzeptionellen und praktischen Probleme kollektiver Sicherheitssysteme können hier nicht erörtert werden; vgl. Charles A. Kupchan /Clifford A. Kupchan, *Concepts, Collective Security and the Future of Europe*, in: *International Security*, 16 (1991) 1, S. 114-161; Richard K. Betts, *Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe*, in: *International Security*, 17 (1992) 1, S. 5-43; Reinhard Wolf, *Kollektive Sicherheit und das neue Europa*, in: *Europa-Archiv*, (1992) 13, S. 365-374; Josef Joffe, *Collective Security and the Future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends*, in: *Survival*, 34 (1992) 1, S. 36-50.

註③ Zur Bedeutung regionaler Zusammenschlüsse im Rahmen der Vereinten Nationen vgl. Waldemar Hummer/Michael Schweizer, Kap. VIII. Regionale Abmachungen, in: Bruno Simma (Hrsg.), *Charta der Vereinten Nationen-Kommentar*, München 1991, S. 636-701.

與其所屬專門組織間的運作模式來規範。

其次，值得一提的，外長會議與高級官員委員會的主控權限亦應予以強化，並根據聯合國的規劃藍圖提供予歐安會議所屬安全理事會一個新塑輪廓。另鑑於歐安會議成員國數目頗眾，因此有必要參考聯合國安理會的體制尋出一套方法，例如一種功能性的固定分工（eine arbeitsfähige Grössenordnung）。不過，聯合國安理會常任理事國具否決權的霸權結構是不應被考慮移植到歐安會議中。吾人建議應採取輪替式的安理會成員制度，意即在歐安會議所屬安理會中始終起碼保持三個最具實力的會員國代表出席。

伍、展望維繫和平的歐安會議與軍事調停行動

在歐安會議進程中遭遇最微妙的難題之一，就是為維繫和平的軍事派遣行動。一九九二年七月歐安會議高峰會文件中所提及之軍事行動，特別強調係依據聯合國憲章及近十年來由聯合國所演化出的基本原則精神。之後，儘管安理會獨掌強制措施之權限，並得「藉威權之名」（unter seiner Autorität）指揮區域組織（聯合國憲章第五十三條第一項第一款），然而區域性組織仍得在無須安理會的授權下派遣藍盔和平維持部隊。¹⁹不過，迄今歐安會議尚未考慮過如此的作為。

由於決議必須由歐安會議全體會員國一致無異議通過，因此，一九九二年七月赫爾辛基的決議特別強調，歐安會議和平維持行動不強制要求直接涉入衝突各造的支持及執行時的中立性。因為值得注意的是，透過對歐洲共同體、北大西洋公約組織、西歐聯盟及獨立國協等組織亦皆能獲致有益和平維持行動之物質與精神上的支援。

歐安會議新的和平維持行動能被執行到什麼程度，是很明顯的，其似乎僅適合藉由相對性分明的戰線來面對衝突。雖然赫爾辛基決議係受到波士尼亞—赫塞哥維納及高加索地區戰爭的影響，然這兩地的戰爭亦正好證明，要滿足歐安會議所設定之採取和平維持行動的前提是多麼地困難。例如，戰線通常並不明確，衝突區域亦非一目了然，參與調解的政府當局不僅無法支配專屬的武力，也難以掌控「志願部隊」（Freischärler）。因此，赫爾辛基決議是否足以令歐安會議成員國克服來自巴爾幹半島及「獨立國協」衝突的現實挑戰，的確令人質疑。

由於衝突各造通常無力去進行和平整頓，因此必須考慮，是否不應該再持續強化歐安會議現有的調解手段，避免導致以武力干預衝突各造的意志。但事實上，許多評論員詢及，當歐安會議一再強調其文明化原則時，基本人權卻仍遭受來自戰爭、飢餓、驅逐、種族淨化（ethnische Säuberungen）、戰俘營及其他暴行粗魯地侵害，這不是很諷刺嗎？如果在可預見的

註② Vgl. Ulrich Beyerlin, Regionalabkommen, in: R. Wolfrum (Anm. 15), S. 673~679.

將來仍無法強制獲致和平，則難道連藉由起碼的軍事干預，俾保障平民百姓的生存都不可得？^②換句話說：和平維持計畫難道不得藉由軍事的「人道干預」(humanitäre Interventionen)，而擴大涉入介於「維持和平」(Peace-keeping)及「強制和平」(Peace-enforcement)間的灰色地帶(Grauzone)嗎？

這項爭論直接牽涉到歐安會議的後續發展。根據吾人見解，歐安會議特別要強化的應在於有關防範衝突及建立體制的預防性外交策略上。不過，如果將譴責「怠忽援助」(unterlassene Hilfeleistung)視為國際體系的文明化，則基本上軍事手段的人道干預問題必須受到正視。在此著眼點下，有賴於儘可能發展出更精確且嚴密的規範，俾約束此種軍事行動，並須針對以下問題予以檢視：

—能容忍人權遭到何種程度的侵害，歐安會議始會進行人道干預？無疑地，有計畫的大屠殺及大規模的種族驅逐案件即是干預的對象。

—介於軍事干預代價與其所欲達成的目標間的關係如何評估？這就產生原本在非軍事行動及依情勢採取適當手段的策略中全然不會造成的危機現象。此外，軍事行動不得間接增加相關衝突各造的痛苦，人道干預應該直接有益於面臨危險的平民百姓，因此不得對一地區進行「毫無節制的轟炸」(Freizubomben)。

—如何確保軍事干預行動(例如結合民防措施)能實際上解除一地區的緊張狀態？此涉及戰爭各造的武裝解除、地雷清除、難民遣返及自由選舉的監督問題。

由於參與行動的各國保證優先採取非軍事的解決對策，同時亦準備對軍事干預行動予以規範，因此針對上述問題的因應，歐安會議在特定範圍內提供了協商原則。

(譯者按：本文譯自 Norbert Ropers/Peter Schlotter, "Vor den Herausforderungen des Nationalismus: Die KSZE in den neunziger Jahren" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung *Das Parlament*, B15-16/93, 9. April 1993, pp. 20-27.

自一九七五年赫爾辛基「最後議定書」完成簽訂以來，東西方的集團衝突遂在歐安會議對話協商之努力下，被調控於安全量度內，因而塑造出有利一九九〇年代歐洲政治大變革的時代背景條件，對整個歐洲安全合作發展貢獻良多。

本文根據一九九二年七月赫爾辛基後續會議，及一九九二年十二月歐安會議外長會議之決議，描繪為因應時代變遷而調適的新歐安會議之組織與機制，並以巴爾幹半島及高加索地區的戰爭評價其運作效能，最後展望其後續的國際組織化發展及機能的有效強化。

原著者 Norbert Ropers 博士係德國杜伊斯堡大學和平與發展研究所所長。Peter Schlotter 博士係德國法蘭克福的黑森邦和平與衝突研究基金會(HSPK)計畫主持人。
本文經原著者合法授權翻譯。(本文譯者為立委顏錦福國會辦公室研究助理)

^② Vgl. als Beispiele Ludger Volmer, *Bosnien und der Pazifismus*, in: *die tageszeitung (taz)* vom 5. 9. 1992, und Jürgen Maier, *In Bosnien hilft Pazifismus nicht weiter*, in: *taz* vom 8. 9. 1992.