

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 國際衝突的研究途徑與處理方法

International Conflicts: Research Approach and Management

doi:10.30390/ISC.199603_35(3).0001

問題與研究, 35(3), 1996

Issues & Studies, 35(3), 1996

作者/Author : 林碧炤(Bih-Jaw Lin)

頁數/Page : 1-28

出版日期/Publication Date :1996/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199603_35\(3\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199603_35(3).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



國際衝突的研究途徑與處理方法

林 碧 炤

(國家安全會議副秘書長，政治大學外交學系教授)

摘 要

國際衝突的研究途徑可以略分為戰略研究、和平研究及安全研究三大項，有關心理、社會或國內衝突的研究則不包含在內。衝突的起因為利益衝突，主要為政治、種族、軍事、文明與經濟衝突等五項。國家面臨衝突，通常先設法控制、使用和平方式解決，最後的手段為武力使用，但不在本文討論範圍之內。有關和平處理衝突方法均一一介紹及分析，包括聯合國的和平維持行動。區域組織的功能及角色也在討論之內，特別是東協及歐安組織。

關鍵詞：戰略、和平及安全研究、衝突處理與衝突解決、聯合國和平維持、區域主義與區域組織。

* * *

壹、前 言

冷戰結束之後，國際社會對於世局有樂觀的期待，一度認為民主的力量和自由經濟的制度將得到普遍的認同，世界和平成為各國追求的理想，只要國際組織能發揮功能，區域整合繼續進行，和平與發展一定可以實現。由於前蘇聯共黨體制瓦解，美蘇的軍事衝突不復存在，戰爭的可能性大幅度下降。相反的，地區的爭端和衝突反而增加，成為很難處理的問題。面對巴爾幹地區的情勢變化或索馬利亞、中東和南海地區的可能爭端，有識者認為衝突的解決應當得到更多的重視，以免演變成為危機或戰爭。衝突的解決因而成為國際關係的當務之急。

儘管巴爾幹地區的動亂得到國際媒體的廣泛報導，索馬利亞、盧安達、海地和中東地區同樣受到注意，它們並不是危機，也就是事件本身的急迫性不及冷戰時期的重大國際事件，例如一九六二年古巴飛彈危機或一九六七年的中東戰爭。事件的急迫性較低，強國干預的意願也較少，問題的處理就比較緩慢。由此產生一個制度上的問題，如果強國沒有意願干預，它們不會以危機來處理，留下的衝突應當用什麼方法解決？聯合國和北大西洋公約組織受到重視的道理在此。多國協商或多邊主義取代冷戰時期的二元體系或美蘇主導世局，也是基於相同的理由。因此，衝突的解決再度成為國

際關係的主流有它的背景和實際的需要，這種情況和冷戰時期將危機處理擠上檯面沒有不同。在後冷戰時期，危機處理和衝突解決成爲維持和平的兩大支柱，尤其是從國際安全的角度來觀察更是如此。本文就以此爲出發點，先將衝突解決的相關研究做一評介，再就分析架構、處理原則、解決方法和現有經驗分別剖析。

貳、衝突的研究

衝突的起因、經過和結果一直是心理學家和社會學家關切的重點，主要是想了解人類的行爲模式和動機。國際關係學者最先參考這方面的研究，用來觀察決策者如何判斷衝突的發生，做出決定，引導該國走向和平或戰爭。實務和研究者重視的是化解爭端、消除衝突或贏得戰爭，對於爲何發生衝突，並不是重點所在。普遍的想法是衝突不可避免，戰爭一樣不能避免，兩者都是國家施政的重要項目，主其事者應當有適當的方法去處理。因此，衝突和戰爭並沒有區分，早期的研究都是從國家的角度去看問題，屬於戰略思想的一部分，在當時就是戰爭的研究。從今天的角度去看，這些衝突都是屬於國際衝突，而不是國內衝突或人際衝突。國際衝突既然以止戰或勝戰爲主要考慮，戰略研究自然是最主要的部分。中國從春秋戰國時代起，西方國家則從希臘城邦時代起，就有戰略知識的傳授。這些歷史的知識以後成爲戰略思想的一部分，也包括在國際關係之中。以學科發展的歷史來說，戰略研究和國際關係幾乎無法分開，戰爭和衝突愈多，戰略研究愈需要，國際關係同樣受到重視。依照發展的順序，我們大致上可以分成戰略研究、和平研究、安全研究以及衝突研究，這些名詞代表的意義、研究領域和研究途徑，有必要做一簡要的介紹。

一、戰略研究

戰略研究的目的是在於了解國家發生戰爭或衝突的原因以及贏得戰爭的方法。若以孫子兵法和培羅奔尼撒戰爭（*The Peloponnesian War*）兩書來看，戰略研究並不重視戰爭或衝突的起因，重點擺在如何打敗對手。^①國家或人類發生戰爭被認爲理所當然之事，以此爲出發點，戰略研究開始規劃、設計和獻策。孫子兵法至今對戰略設計有很高的價值，不過對於了解衝突則幫助不大。培羅奔尼撒戰爭一書在西方學界頗爲盛行，它和克勞塞維茲的戰爭論同屬經典級著作，戰略或國際關係研究者一致推崇，論名氣，克勞塞維茲居首位，論實際影響力，則不能不提瑞士戰略家約米尼（Antoine Henri de Jomini），他的著作對拿破崙的作戰方法做了很實用的評析，十九世紀的歐洲軍人普遍閱讀約氏的專書，影響力超過克勞塞維茲。^②若以國際的影響力而言，孫子兵法的重要性又超過前述二人，特別是戰略思考的演變以及治國克敵的方略

註① 鈕先鍾，中國戰略思想史（台北：黎明，民國八十一年），頁七三～一一二；Ken Booth, "The Evolution of Strategic Thinking," in John Baylis, Ken Booth, John Garrett and Phil Williams, eds., *Contemporary Strategy* (New York: Holmes & Meier, 1980), pp. 20~50.

註② 參見Antoine Henri de Jomini, *The Art of War* (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1971), 中文譯本見約米尼著，鈕先鍾譯，戰爭藝術（台北：軍事譯粹社，民國七十四年）。

。不同的治國者從不同的角度去閱讀孫子兵法，都能得到啟示，這是這部經典名著的特殊之處。

孫子兵法和戰爭論之後，中國和西方各國的戰略家無數，論點包含軍事、政治和外交，反映出個人研究的特色，並無所謂的科學社群或戰略學派。歐陸因為各國征戰頻繁，戰略家或領兵作戰，或設計策略，頗受君王重視。各國在軍力發展方面亦各有專長，英國長於海軍，德法則在陸軍方面取勝。在權力平衡制度運作之下，外交和軍事混而為一，不易區分。但歐洲國家為了統一，或為了保障本身安全，對於戰略研究極為重視，其中以德、俄、法三國最具代表性。德國對抗法奧而完成統一，以後全國投入戰略研究和外交布局，可以說精密細緻，俾斯麥的戰略和聯盟體系至今仍為人稱頌。第一次大戰的爆發，對國際政治的研究產生催化作用，對於戰略研究的衝擊更大，歐陸國家對於動員、組織和資源的重視，整體戰爭、空戰以及閃電戰的演練，絕非當時亞洲國家能體會出它的急迫性。日本的侵華野心暴露之後，中國對日抗戰，以後美國也對日宣戰，歐陸的戰略研究對日本軍國主義曾有推波助瀾的作用，若干主要著作也由日本傳入中國，但亞洲國家的戰略研究限於各國特殊的需要，談不上世界性的影響。唯一的例外是至今仍為人研讀的孫子兵法，它的影響可以說是無限的。

歐陸以外的戰略學者值得一提的是美國的馬漢（Alfred Mahan）。他的海權論（*The Influence of Sea Power upon History, 1660~1783*），等於為海權的理論和海外擴張提供了合理化的基礎，但也發揮了決策的指導作用。英國海權受其影響至深，美國和其他強權也是如此。馬漢的海權論就像是馬奇維里的君王論，是當時君王將相必讀之書。若無馬漢，美國不會在第一次大戰之後，逐漸躍上世界舞台，替代英國成為世界強權。相形比較之下，義大利人杜黑（Giulio Douhet）雖著有制空論（*The Command of the Air*），倡導空權的主要性，影響力遠比不上馬漢。其他歐陸學者的著作也同樣沒有馬漢的影響力。^③

戰略研究在第二次大戰之後進入另一高峰，主要為核戰提供理論基礎和對策。另外的原因是美蘇對抗，國防的實際需要引導大批國際關係學者投入戰略研究，設計出嚇阻、有限戰爭和武器管制的相關策略。一方面，國際關係學者把戰爭和衝突的原因做了較為完整的說明，另一方面，文人戰略家則利用這些發現或架構，替政府獻策。嚴格來說，這些策略的目的在於防止核戰爆發，和傳統的應戰和勝戰的觀念，在出發點上就有不同，已經不是純粹的戰略。^④克勞塞維茲和馬漢仍然有相當程度的影響力，原因是他們兩人的戰略觀本來就偏向宏觀性，戰後被廣泛採用是可以理解的。布羅迪（Bernard Brodie）和伍斯惕特（Albert Wohlstetter）被認為是當代的克勞塞

註③ 鈕先鍾，*西方戰略思想史*（台北：麥田，民國八十四年），第四至八章。

註④ 最早的評論見Hedley Bull, "Strategic Studies and It's Critics," *World Politics*, Vol. 20, No. 4 (July 1968), pp. 593~605; 比較完整的說明見Colin Gray, *Strategic Studies and Public Policy: The American Experience* (Lexington: University Press of Kentucky, 1982); Joseph S. Nye, "The Contribution of Strategic Studies: Future Challenges," *Adelphi Paper*, No. 235, (London: International Institute for Strategic Studies, 1989), pp. 20~34.

維茲和約米尼，可見兩人的戰略研究成果不同凡響。^⑤

戰略研究從六〇年代之後逐漸有新的學派出現，在美國開始使用安全研究來區分，歐洲國家則沿用舊的名稱，但有些國家加上國防，成為戰略與國防研究。這種情況到今天仍然存在，在學術分工方面難免造成混淆的現象。如果要加以界定的話，戰略研究主要還是探討國家軍事力量相關的問題，即如何取得、壯大和使用軍事力量。^⑥安全研究則範圍較廣，主要是分析對國家生存可能造成威脅的問題以及處理方法。冷戰結束之後，世界大戰的可能性下降，非軍事性問題的重要性上漲，國家更到注意到她可能面臨的威脅，安全研究比戰略研究更符合實際需要，自然成為主流。但在討論安全研究之前，要先提一下和平研究。

二、和平研究

和平研究雖可追溯至霍布斯，但真正有系統的研究則始自萊特（Quincy Wright）和李察遜（Lewis Richardson），而「和平研究」一詞是從一九四五年在美國成立了林芝和平研究所（Lentz Peace Research Laboratory）開始。^⑦這個研究所延聘了一批科學學派的國際關係學者例如Herbert Kelman, Kenneth Boulding和Antol Rapaport開始研究國家發生戰爭的原因。他們的研究受到萊特和李察遜很深的影響，重點則擺在戰爭和衝突兩大層面。和平研究和戰略研究走的路線非常不同，開始就以學院派的型態出現，主要的活動範圍則以美國的史丹福大學和密西根大學為主。一九五七年衝突解決季刊出版，等於有了自己的園地。以後，加拿大和北歐國家的和平研究所也相繼成立，發行刊物，最具代表性的就是斯德哥爾摩和平研究所。這種學院派的發展使得西方國家的菁英人士在受教育過程中，很早就接受了武器管制、嚇阻和衝突解決的觀念，發揮了潛移默化的影響力。美國和西歐國家在七〇年代以後推動和解政策，與蘇聯完成一系列的武器管制談判，間接受助於和平研究。蘇聯體制瓦解和東歐變局出現，歐洲國家很快的完成安全秩序的調整，一樣受助於和平研究。^⑧

這種在冷戰時期被認為過於理想，甚至於被指責向共產國家示弱的研究在八〇年

註⑤ Michael Howard, "Brodie, Wohlstetter and American Nuclear Strategy," *Survival*, Vol. 34, No. 2 (Summer 1992), pp. 107~116.

註⑥ 愈來愈多的意見認為，戰略研究應該超越傳統的權力政治和大戰略的格局，反應後冷戰時期國際政治的實際情況。見John Chipman, "The Future of Strategic Studies," *Survival*, Vol. 34, No. 1 (Spring 1992), pp. 109~131.

註⑦ 主要參考Carolyn M. Stephenson, "The Evolution of Peace Studies," in Daniel C. Thomas and Michael T. Klane, eds., *Peace and World Order Studies* (Boulder, Colorado: Westview, 1989), pp. 9~19以及D. J. Dunn, "Peace Research," in T. Taylor, ed., *Approaches and Theory in International Relations*, (London: Longman, 1978), pp. 257~279; David Singer, "An Assessment of Peace Research," *International Security*, Vol. 1, No. 1 (Summer 1976), pp. 118~137.

註⑧ D. J. Dunn, "Peace Research Versus Strategic Studies," in Ken Booth, ed., *New Thinking about Strategy and International Security* (London: Harper Collins, 1991), pp. 56~72.

代以後得到愈來愈多的肯定。這種情形受助於三種因素。一是在具體政策方面，和平研究提出了替代防禦（Alternative Defense）或替代安全（Alternative Security）的想法，也就是用非核子武器的防禦或守勢的防禦來減輕核子時代可能發生的戰爭威脅。^⑨在此之前，美蘇維持的核子嚇阻基於兩國擁有核子武力，而且有使用核武的意願。倡導非攻擊性的防禦就是現行政策的一種替代性方案，稱之為替代性防禦的道理在此。其目的不在於毀滅對方，而是避免刺激核武國家，減緩武器競賽，達到維護和平的目的。而有關替代性安全的觀念就是共同安全（Common Security）想法的具體化，強調多國的協商和集體的參與，一方面管制武器，另一方面則處理衝突。以上的想法由獨立的裁軍和安全問題委員會（The Independent Commission on Disarmament and Security Affairs，主席為前瑞典首相，又稱為Palme Commission）以報告方式出版，對於冷戰後的國際安全新秩序有深遠的影響。

第二項因素是國際組織和主要國家對於和平研究的支持，聯合國是最直接的例子，美國的和平研究所在一九八四年成立，^⑩加拿大、澳洲和其他工業國家也有類似的研究機構。它們不僅注意美蘇衝突，也對於中東、南部非洲、朝鮮半島以及中南半島的危機與衝突有了更完整的分析。這些分析分別落實在具體的政策層面，例如促成中東的和平談判、東南亞國協區域論壇的成立、柬埔寨問題的解決以及南非的權力和平轉移等。

第三項因素是和平研究已經溶入西方國家高等教育和公共討論的體系之中。在有關國際關係和國際安全的研究教學領域裡，和平研究開拓了新的領域，也提供了新的概念架構，讓菁英人士思考國際政治的走向。和戰略研究比較起來，和平研究依舊是屬於次要的地位。它的長處不在於提出大戰略，而是增加西方國家領袖人士對於國際安全、核子武器和防禦策略的了解。它的貢獻不在於訓練高級軍事人才，而是擴大我們的視野，增進國際社會對於和平的重視。這種啟發型的知識傳播隨著各國對核武的重視，成為跨越國界的共識，也是一種國際輿論。一九九五年諾貝爾和平獎授予羅布拉特（Joseph Rotblat），表彰渠對推動全世界非核化的貢獻，同時也肯定了比古瓦西（Pugwash）科學暨世界事務會議推動全世界關懷核武與人類前途的長期工作，正好代表這種趨勢。

綜合來說，和平研究隨著冷戰結束，有了新的活力。它對於解決衝突提供的一系列概念，例如信心建立措施、早期預警和第三者調停等，對於衝突不斷的巴爾幹地區以及邁向和平的中東地區，有其實用價值，自不待言。不過，和平研究有它先天的缺點，一是研究的範圍太廣，近期從國際安全轉到第三世界的貧窮問題，雖然不離和平問題的主軸，與衝突的直接相關性顯然有距離。二是和平研究一開始就不是國際安全相關理論的主流，它提出的替代性防禦和替代性安全有其階段性和地區性的特質，要

註⑨ Michael Clarke, "Alternative Defence: The New Reality" in Ken Booth, ed., *op.cit.*, pp. 109~201.

註⑩ 張中勇，「美國當前的國際衝突的認知與處理策略：從美國的和平研究中心研究論述觀察」，美歐月刊，十卷五期，民國八十四年五月，頁四~五二。

在北美和歐洲以外的地區採用這些理論，有實際的困難。此外，原來是修改或補充冷戰時期的理論，在後冷戰的國際社會確有不合適之處。但這種修正的工作要等到國際關係的主流思想、後冷戰的國際政治格局定型之後，替代性的防禦和安全理念才能隨之調整。

三、安全研究

安全研究開始於第二次大戰結束之後，目的在於研究可行的策略及方法，應付蘇聯及共黨勢力對外擴張的可能威脅。在工業國家中，首先進行安全研究的機構是美國的蘭德公司。使用的理論和戰略研究沒有不同，研究的方法借重於和平研究之處甚多。事實上，五〇年代可以說是安全研究，也是戰略研究的黃金年代，人才之多及理論之興，前所未見。^①除了前面提到的布羅迪和伍斯惕特之外，文人戰略家紛紛獻策，嚇阻和衝突的預防與解決是主流看法。「大舉報復」是流行的策略，但它的目的在於嚇阻對方，而不是打敗對方，求得最後勝利。於是，連帶的概念，「強制性外交」及「有限戰爭」一樣受到重視。

越戰結束之後，安全研究消沈下來，原因是美國在戰場上頓挫使得安全研究有必要重新檢討。文人戰略家顯然對於衝突和戰爭的本質、使用的策略及其後果有錯誤的判斷，以致於美國以光榮撤退收場。另外值得強調的是，美蘇開始限武談判，早期的嚇阻理論及其他概念架構有修改的必要，於是各家進入沈潛期，等到安全研究再出發之後，就和戰略研究有了很明顯的區隔。

國際安全 (*International Security*) 季刊在一九七六年開始發行，代表安全研究的再出發，比較戰略 (*Comparative Strategy*) 和戰略研究 (*Journal of Strategic Studies*) 在一九七八年出版。更多的安全及戰略研究期刊在八〇和九〇年代加入行列，大大提昇了研究陣容。在三個不同領域之中，重疊性不能避免，不過，安全研究被接納的程度超過了和平研究及戰略研究。其中最主要的原因是後冷戰時期，國際安全的定義有了擴大的解釋，^②普遍的看法是國際安全比國際關係更為具體，卻比戰略研究更為廣泛。與此相關的是，國際安全正在尋求新的典範，為地區安全、地緣經濟、科技與國際關係以及生態環保與國際安全等問題提出兼顧理論與實際的理念架構。^③

註① 對於「安全研究」的評估遠超過「和平研究」以及「戰略研究」，見Joseph S. Nye and S. Lynn-Jones, "International Security Studies: A Report of a Conference on the State of the Field," *International Security*, Vol. 12, No. 4 (Spring 1988), pp. 5~27; Stephen M. Walt, "The Renaissance of Security Studies," *International Studies Quarterly*, Vol. 35 (1991), pp. 211~239.

註② Richard Ullman, "Redefining Security," *International Security*, Vol. 8, No. 1 (Summer 1983), pp. 59~68; Jessica T. Mathews, "Redefining Security," *Foreign Affairs*, Vol. 68, No. 2 (Spring 1988), pp. 162~177.

註③ Sean M. Lynn-Jones, "The Future of International Security Studies," in Desmond Ball and David Horner, eds., *Strategic Studies in a Changing World* (Canberra: Strategic and Defence Studies Centre, Research School of Pacific Studies, The Australian National University, 1992), pp. 71~107.

換言之，安全研究提供了一個更為廣泛的概念架構，^④讓決策者尋找他們所需要的指引，同時也為研究者提供了一個新的典範，讓他們可以為共同關切的問題，整理出類型，然後提出可行的解決方法。^⑤就此而言，安全研究在指引或分析「機構」這一部分確有比和平研究或戰略研究更為周延之處。傳統的戰略研究所說的是軍事途徑，重點是如何打敗敵人，也可能是一種政治途徑。和平研究提出較為理想的途徑，顯然是拋棄了軍事途徑。可是當今國際社會十分重視「機構」（Institution）途徑，也就是如何建立一個大家可以接受的「機構」，以它做為處理和解決衝突的機制或組織。它可能是國際組織，也可能是軍事同盟，更可能是半官方或民間的組織或論壇。安全研究受到重視就是它提供了「機構建立」更為廣泛的思考空間，這是孫子、西索底斯或布羅迪沒有預見的發展，也是當前安全研究的「科學社群」共同努力的重點。至於衝突研究涉及到的心理、社會或發展差異等因素，甚至國際恐怖組織等項目或研究途徑，本文略去不談。

叁、衝突的起因

衝突因何而起一直是社會科學家想要了解的問題，本節只談國家之間的衝突，至於內部或人際的衝突則略去不談。探討衝突的起因和戰爭的起源是相同的問題，可是衝突的種類和次數要比戰爭多，我們選擇有可能引發戰爭的衝突為研究對象，其餘則不在討論範圍。^⑥原因是戰爭之前必有衝突，由衝突引發危機，可是衝突若順利解決，危機若處置得當，戰爭自然消失。因此，沒有引發戰爭可能性的衝突就不構成國際政治的問題。採取這樣的定義和看待「危機」相同，目的在於分析最迫切的國際事件，了解國家如何在衝突的壓力下，單獨的或尋求友邦的合作，共同解決衝突，進而達到處理危機的目的。

依照以上的定義，衝突的發生往往基於下列因素：一、事件的發生涉及國家基本利益，其中又以國家生存最為重要；二、國家不使用包含軍事力量在內的權力，無法迫使對方改變政策；三、在國家動用外交或軍力之後，與對手國發生目標的對立、不和以及爭執，然後出現緊張的情勢，戰爭的可能性昇高。^⑦以上因素綜合起來形成衝突演變的基本流程，也就是由事件引發的緊張情勢可以視為一種過程，在不同的階段

註④ Helga H. Haftendorn, "The Security Puzzle: Theory Building and Discipline-Building in International Security," *International Studies Quarterly*, Vol. 35, No. 1 (March 1991), pp. 3~17.

註⑤ David A. Baldwin, "Security Studies and the End of the Cold War," *World Politics*, Vol. 48 (October 1995), pp. 117~141.

註⑥ 最主要的專書還是Quincy Wright, *A Study of War* (Chicago: University of Chicago Press, 1965), Glenn Snyder 和Paul Diesing則是討論「衝突」的決策與議價的過程，並沒有分析衝突的起因，見二人所著*Conflict Among Nations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1977)。

註⑦ 這裡是參考K. J. Holsti, *International Politics*, (Englewoods Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1995), pp. 328~330.

階段會出現危機和轉機，決策者必須依照情勢、資訊以及政策目標做出判斷，衝突的解決機會方可能出現。需要特別強調的是，事件演變成爲戰爭不一定要經過上述三階段，所有的衝突也不必然引發危機。例如，東協國家和中共曾因南沙群島問題引發爭議，但菲律賓未與中共發生戰爭。反之，越南則與中共早有小規模海上衝突。法國曾因核子試爆和東協國家關係緊張，亦未動用武力。反觀第三世界，許多衝突立即演變成小型戰爭，兼具戰爭與衝突的特質，就不能再以單純的衝突事件看待。例如錫蘭、伊拉克和查德內部的種族紛爭。

衝突的起因以民族主義爲首，地區則以第三世界爲主，學界早有共同看法。西方帝國主義對外擴張時，爲建立殖民地時有爭執，而今因政治不安和民生困頓而時有衝突。巴爾幹地區雖不在第三世界，衝突的可能性比其他地區高，昔日被稱之爲「歐洲火藥庫」，今日仍有複雜種族問題等待解決。衝突之歷史因素不易排除由此可見。然而，歷史的延續性中也有規則可循，衝突在強國主導的國際社會中，國際化是普遍現象。十九世紀英國國勢如日中天，國際衝突大部分與英國有關。冷戰時期，美蘇衝突是世局不安的主因，即使非洲內陸的種族衝突也脫離不了冷戰的影響。在後冷戰時期，大國干預的意願降低，國際衝突的內部化是普遍的趨勢。一九九四年非洲的索馬利亞、盧安達和安哥拉因動亂而死傷超過百萬人，主要原因是內部的派系和種族紛爭。在其他的亞洲和拉丁美洲地區，衝突的內部化也是新的趨勢，和冷戰時期有較大不同。由此可以推論，國際體系結構若再現強國主導的局面，國際衝突的內部化會再減緩，國際干預或涉入又會變得普遍。爲便於說明起見，本節將衝突分成五大類型，分析如下。

一、政治衝突

人類最早的衝突起於土地和飲水，國家間發生衝突亦以領土糾紛爲主。最早的動機在於擴張勢力或取得資源，實際需要和個人野心兼有。我們若以一六四八年爲起點，大致上可以統計出十八及十九世紀的國家衝突還是以領土糾紛、民族主義、外交爭執居多。^⑩值得注意的是，因爲經貿原因而輕放戰火的情況也常見。若究其因，戰爭的範圍較小，傷亡較爲有限，國家對於發動戰爭較無顧忌。此外，衝突與戰爭較少差別或區隔，通常發生衝突即演變爲戰爭。一八三〇~三三年的荷比衝突、一八四九年的普魯士與丹麥戰爭、一八五三至五六年的土耳其與俄羅斯戰爭、一八六六年普奧及一八七〇年普法戰爭、一八九八年的美西戰爭或一八九九年的波耳戰爭，都牽涉領土、海外擴張、國家統一、殖民利益和歐洲的權力平衡。在這個時期，戰爭是解決爭端的常用手段。當然，戰爭結束之後，和平會議成爲最直接的管道，也是處理衝突的模式。

二十世紀上半期的衝突重複以前的經驗，下半期的衝突則反應出冷戰時期的權力

註^⑩ K. J. Holsti, *Peace and War: Armed Conflicts and International Order, 1648~1989* (New York: Cambridge University Press, 1991), pp. 43~208.

結構，基本上是美蘇爭執的結果或反射。^①除了戰略的考慮之外，種族衝突、領土糾紛、宗教因素和經濟利益均包含在內。意識形態的爭執曾經扮演重要的角色，特別是前蘇聯與中共奉行馬列主義，追求世界革命的目標，與西方國家發生衝突是不可避免的結果。這個時期的衝突本質上就是兩大集團或兩種不同意識形態的衝突。有些屬於地方性的衝突最後也扯上強國的權力角逐，例如一九六三至六五年的印尼與馬來西亞爭執、一九六七至六八年的奈及內亞內戰（即比亞法拉戰爭）、一九七四年的塞浦路斯內戰、一九七七至七九年的索馬利亞和衣索匹亞的衝突等均是例子。冷戰結束後，亞非世界的衝突逐漸內部化的趨勢，牽涉強國的利益或權力鬥爭較少，以錫蘭、緬甸和柬埔寨的內部衝突來看，強國不僅沒有干預，而且不過問。這些內部衝突以反對現任政府為主要目的，他國政府原則上不干預。

二、種族衝突

種族衝突和政治衝突不可分，此處特別列出，旨在強調國際衝突與此相關者甚多。依照國際體系的成長過程，最理想的狀況是一個民族組成一個國家，可是這種情況並不多見。^②亞洲地區只有日韓兩國有此理想情況，其他地區可以相比較者只有北歐。因此，歷史上因為種族不同引起的衝突不勝枚舉，到今天還是衝突最大的原因。

但歷史發展路徑有不同，歐洲國家先有民族主義或民族意識，再成立國家，最好的例子是德、義、荷比諸國。^③亞洲國家也有類似情況，例如印尼和印度的民族意識在獨立之前早已存在，獨立之後更為強烈。雖然如此，大多數亞非國家先取得獨立國家地位，再設法培養族群和諧或民族意識。因此，歐洲國家的種族衝突往往引起國際戰爭，而亞非國家的種族問題以內部分裂和衝突為主。目前的錫蘭、蘇丹、索馬利亞和波士尼亞大致上屬於這種類似。波士尼亞因為涉及塞爾維亞、克羅埃西亞、斯洛凡尼亞，又牽扯上美、俄及歐盟和中東回教國家，已經不是單純內部的種族問題。^④

三、軍事衝突

軍事衝突和政治衝突有因果關係。衝突因事件而起，當事國因為判斷錯誤或過度反應，使得政治衝突失控，這是一般的情況。有些爭端當事國基於策略考慮，故意引發軍事衝突，這種情形不能排除。一旦引發軍事衝突必然是兩國之間的衝突，是以政

註① Lincoln P. Bloomfield, "Coping With Conflict in the late Twentieth Century," *International Journal*, Vol. 64 (Autumn 1989), pp. 773~802.

註② 代表著作是John Breuilly, *Nationalism and the State* (Manchester: Manchester University Press, 1993), pp. 75~120; John Hutchinson & Anthony D. Smith, eds., *Nationalism* (New York: Oxford University Press, 1994), pp. 132~154.

註③ John A. Hall, "Nationalism: Classified and Explained," *Daedalus*, Vol. 122, No. 3 (Summer 1993), pp. 1~28.

註④ V. P. Gagnon, Jr., "Ethnic Nationalism and International Conflict," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (Winter 1994-95), pp. 130~166.

治手段處理，或以軍事途徑來化解，完全依照當事國的判斷而定。^②為便於說明，觀察者會設定一些門檻來研判當事國是否自我限制，防止爭端的擴大。所謂的門檻包括使用的軍事工具、作戰的範圍、動員的情形以及軍力的部署。當事國決心跨過門檻，例如北韓越過三十八度線或埃及軍隊在中東戰爭前進入西奈半島，這些都被認為是昇高衝突的表示，不能以一般軍事衝突看待。到這個時候，原來的軍事衝突就必須以戰爭來處理，其中涉及的動員、組織和人力必須大幅提昇。

為了便於區分，軍事衝突又分為小型和中型衝突，前者以每次二十五人，每年死亡在千人以下者為準，但一般百姓不計算在內，後者則以每次死亡人數超過二十五人，每年死亡人數達一千人為準。^③超過這項標準，軍事衝突就以小規模戰爭視之。^④在小規模戰爭和全面戰爭間還有一段距離，如何演變仍然需要進一步觀察。當事國使用的分類，可以清楚的將衝突予以定位。舉例來說，美國最先只稱韓戰為衝突，以後稱之為戰爭。對於小規模的軍事衝突，在短期之內沒有解決的方法，當事國可以機動的處理，稱之為小規模戰爭為的是作業方便，但也表示該地區處於戰爭的狀態。錫蘭、賴比瑞亞、哥倫比亞和蘇丹等地都還有小規模戰爭的情形存在。

我們如果把巴爾幹半島、朝鮮半島、中東和南中國海剔除，現存的軍事衝突大部分是中、小型的衝突或小規模戰爭，難怪論者一再表示第三世界除了面對發展的問題，就是衝突，其中又以小規模戰爭受到更多的注意。造成這種現象的原因是：

- (一) 衝突和種族問題結合在一起，不同種族之間缺乏制度化的管道以維持和諧；
- (二) 獨立過程之中，各不同派系即以游擊戰爭和殖民政府對抗，這種戰爭的經驗一直延續到今天；
- (三) 非殖民化的權力移轉未達到合理、正常的安排，政府與反對勢力長期處於對抗關係，小規模戰爭變成唯一的選擇，以便於向政府施加壓力；
- (四) 大國或鄰國基於不干涉內政原則，不介入上述小規模戰爭，加上聯合國或地區性組織缺乏有效的處理辦法，衝突延續不斷；
- (五) 宗教因素發揮凝聚力量，同時爭取到必要的國際支援，例如中東產油國對於回教基本教義派活動的支持以及其他國家內部回教徒反抗運動的援助。
- (六) 小規模戰爭發生地通常屬於經濟落後地區，當地政府沒有能力單獨結束戰爭，軍事衝突成為長期的現象，但受波及的範圍有限。

小規模戰爭失控的情形不能輕易排除，所謂星星之火可以燎原是最好說明。一旦

註^② 簡明，但不很完整的參考資料見Scott D. Sagan, "Rules of Engagement," in Alexander L. George, ed., *Avoiding War: Problems of Crisis Management* (Boulder, Colorado: Westview, 1991), pp. 443~470.

註^③ Peter Wallensteen & Margareta Sollenberg, "After the Cold War: Emerging Patterns of Armed Conflict, 1989~94," *Journal of Peace Research*, Vol. 32, No. 3 (1995), pp. 345~346.

註^④ Roger Beaumont, "Small Wars: Definitions and Dimensions," *Annals AAPSS*, Vol. 541 (September 1995), pp. 21~35; 另外又稱為「不規則戰爭」或「次級戰爭」，見Charles Townshend, "Low-Intensity Conflict," *Conflict Quarterly*, Vol. 14, No. 3 (Summer 1994), pp. 63~67.

成爲軍事衝突，緊張情勢的昇高成爲最關鍵的指標。降低緊張或要求停火成爲解決衝突的最基本要件，然後再分期或分地區處理引起衝突的根本問題，以色列和埃及、敘利亞及約旦的和平談判即依照這種方式進行。換言之，由政治因素引起的軍事衝突最後還是需要使用政治方法解決。

四、文明衝突

文明衝突在西方帝國主義向外殖民之時便已提起，目的在爲本身的海外擴張提出合理化的解釋，一則強調東西之間本有文明差距，衝突無法避免；二則針對西方國家的殖民政策，辯稱爲一種現代化的努力，或者白種人的負擔，而不是單方面的獲利行爲。類似意見在討論民族主義或民族特性之時，也一再提起。清季對外交涉不利，世界觀之差異被認爲是主要原因之一。歐洲國家與鄂圖曼帝國交往面臨困難，文化因素不能輕易排除。即使印地安人或茅利人沒有組成自己的民族國家，他們和歐洲人相處也面臨文明的衝突。

文明衝突的見解在後冷戰時期又起，實因學者個人意見，加上國際體系結構的改變。杭亭頓（Samuel P. Huntington）指出：^②

(一)文化之間的差異是根本問題，反映出歷史、傳統、宗教及語言的不同，短期之內不可能消失；

(二)世界各國的距離縮短，彼此的交流增加，更凸顯出差異性，進而強化自我的意識；

(三)經濟發展和社會變遷將人們和原來地方認同區隔開來，民族國家的認同逐漸減弱，代之而起的是宗教意識；

(四)西方國家的進步一方面爲西方文化帶到頂峰，另一方面激起其他民族的尋根風潮，最明顯的例子就是所謂的「亞洲化」、「伊斯蘭化」或「印度化」。各民族的自我認同及意識趨強，衝突的可能性連帶增加；

(五)經濟的整合或改革的成功更加強化非西方國家的信心，連帶使得原來的文化差異不容易妥協或淡化。

杭亭頓認爲在後冷戰時期，文化或文明的衝突將是國際關係的最主要破壞力量，而兩種不同的文明正好在歐洲有明顯的分界線，從芬蘭穿越俄羅斯，經過羅馬尼亞，一直到波士尼亞。它不僅是宗教之爭，也是制度、生活方式和價值觀念的衝突。杭氏建議西方國家正視這種長期的挑戰，設法和非西方文明共存，限制儒家或回教國家的軍事力量、減緩西方國家的軍事裁減，維持美國在東亞地區的軍事優勢。

文明衝突的意見提出之後引起學界廣泛的爭議。^③接著波及美國和亞太國家的外

註^② Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilization," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (Summer 1993), pp. 22~49.

註^③ "Responses to Samuel P. Huntington's 'The Clash of Civilization?'" *Foreign Affairs*, Vol. 2, No. 4 (Sept-Oct, 1993), pp. 2~21; Kishore Mahbubani, "The Pacific Impulse," *Survival*, Vol. 37, No. 1 (Spring 1995), pp. 105~120.

交政策。學界對於文明是否必然衝突本來就有歧見，與文明衝突論對立的是文明融合論，同樣有具體的事實做為證明。日本的現代化、中國大陸的對外開放、台灣、韓國及新加坡的發展有儒家的傳統，也有西方的經驗。過分強調文明衝突難免造成文明的優越論，使得對立或歧見更難化解，進而使得原來存在的經貿糾紛、經濟援助或人權問題很容易被政治化，影響層面不僅是美國與亞太國家關係，也涵蓋了美國與俄羅斯、東歐以及中東國家的關係。

文明的衝突是存在的事實，但是引發衝突，進而發動戰爭者必然是國家。換言之，文明的衝突一定要轉化成為民族主義的爭執，衝突才可能變成為戰爭。國際關係的理性發展應當可以逐步化解文明的衝突，強化世界一體的認識。尤其資訊的流通和科技的進步已經塑造了一個近乎無國界的交往環境，長此以往，文明的差異不易排除，但文明的衝突應當會自然消失。法治、尊重人權、開放社會、維護生態資源和維持國際社會的安定是文明的共同目標，這些目標在各國互相依賴愈趨明顯的情形下，實現的可能性為之增加。

五、經濟衝突

依照歷史經驗，國家為經濟原因而引發戰爭者，隨著武器殺傷力增加、國際輿論約束以及經濟解決途徑的便捷而逐漸減少。^⑳十七世紀的國家動輒為索債或索賠而發動戰爭，即使到了十九世紀，戰爭的原因之一就是為了取得財富，因此戰敗國必須付出賠款，以後又因賠款支付不了引起衝突者是常見的現象。二十世紀以後，國家逐漸改用經濟手段處理債務問題，戰爭的次數減少。戰爭的代價太高，尤其是核武出現之後，國家不能再為經濟原因，輕易動武。^㉑

第二次大戰之後，經濟制裁反而增多，但制裁本身是一種手段，並不是衝突的原因。等到衝突解決，經濟制裁就取消，最常用這種方法的是聯合國。七〇年代以後，美歐工業國家因為貿易問題引發經濟衝突，但沒有發生戰爭，這種經貿紛爭和十九世紀的經貿戰爭有很大的不同，前者通常以談判解決，後者則以武力手段為之，不能同日而語。

肆、衝突的處理與解決

衝突一旦發生應如何處理？依常理，當事國先選擇和平方式，再考慮使用武力。由於戰爭普遍不受國際社會歡迎，一般鼓勵和平方式解決衝突。以此為出發點，當事國大致上可以用六種方法去因應，分別是預防外交、衝突解決（即法律解決及政治處置）、衝突處理、和平維持和製造和平。^㉒這六種方法可以濃縮成為預防外交、和平

註^⑳ 見K. J. Holsti, *Peace and War*, op.cit., pp. 91~92, 153~154.

註^㉑ J. Rummel, "Libertarian Propositions on Violence Within and Between Nations," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 29, No. 3 (September 1985), pp. 419~455.

註^㉒ 最簡明的參考手冊是United Nations, *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States* (New York: United Nations, 1992).

維持和製造和平，但如此的分法過於簡化，不容易了解國家面對衝突的可能選擇。我們採用六種方法目的在於說明當前國際社會處理衝突是經驗的累積，也是國際組織相關的規定。

一、預防外交

預防外交與和平維持曾經相提並論，以後則分別看待。這個概念說得最清楚的是聯合國祕書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）。他在一九九二年元月向聯合國提出的報告中，明白指出，所謂的預防外交就是「防止國家之間爭端發生、昇高衝突或防止衝突擴散的各種行爲」。^①在此之前，前任聯合國祕書長哈馬紹對於預防外交最爲熱心，不但提出解釋，而且認真執行。^②他的想法是把冷戰地區的週邊地區有關衝突加以冷卻或消除，防止美蘇爭端的擴大，也就是防範冷戰的擴大。他認爲聯合國不必要、也不可能介入美蘇的冷戰，變通的方法就是利用聯合國在週邊地區進行干涉，典型的個案就是一九五六年中東危機、一九五九年的寮國危機和一九六〇年的剛果危機。

聯合國憲章對於這些行爲規定得很清楚。第三十三條規定任何爭端當事國應以和平方式解決，如果和平的方法失效，根據四十二條之規定，聯合國「得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全」。事實上，聯合國憲章第七章對和平維持提供了法源，哈馬紹和蓋里所說的並未超出憲章的範圍。除了原來的和平維持行動之外，蓋里加上了建立信心措施、事實調查、早期預警三項。事實調查一項源自一八九九年的海牙和會，在國聯的憲章也有規定，而且實際執行過，蓋里再度提出只是彰顯這項傳統的作法而已。至於建立信心措施和早期預警則是歐洲國家自七〇年代以來常用的作法，源自歐洲安全與合作會議、北約組織和華沙公約之間的談判。這二項措施等於是補充聯合國憲章的不足。綜觀蓋里所言，他認爲預防外交只是建立世界和平新秩序的一部分，其他還必須包括和平維持和製造和平兩大部分。這三大部分是否能完全付諸實現還有待觀察。

二、衝突解決

在聯合國成立之前，國際間發生衝突還是有集體的方法可以適用。會議外交是最常用的方法，本質上就是一種以大國爲主的集體干預。這些經驗累積起來就是聯合國憲章第三十三條所規定的：「以談判、調查、和解、公斷（仲裁）、司法解決、區域機關或區域辦法之利用」，解決已經發生的衝突。區域組織的部分將另外討論，此處則可以把上述方法概分爲法律解決和政治處置兩大類型。前者指的是國際法院的判決，後者則包括談判和其他政治處置的可行途徑。

(一)法律解決

使用法律手段解決衝突的條件必須是：1.該事件沒有立即轉變成爲戰爭的可能，

註① Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping* (New York: United Nations, 1992).

註② 朱建民, *國際組織新論* (台北: 正中, 民國六十五年), 頁六二五~六二九。

否則法律途徑緩不濟急；2. 爭端當事國雙方均同意使用這種手段；3. 雙方均為聯合國會員國，而且有相關的仲裁協定可以運用。根據現有資料，法律解決並非國家常用的方法，其中最大的困難在於司法管轄以國家同意為要件，各國擔心主權受到不必要的侵犯，通常不選擇法律解決這個途徑。此外，法律解決如同國內法院處理訴訟案件一樣，頗為費時，爭端當事國利用這個途徑的意願大受影響。因此，法律解決是一種相當有限，不常用的衝突解決方法。^⑬

法律解決的方法分為仲裁（Arbitration或譯為公斷），以及司法解決兩種。兩者的不同在於仲裁根據雙方的仲裁協定，仲裁法庭非常設，使用何種法律雙方可以自行規定，仲裁員不一定要法官不可。司法解決則由國際法院為之，是常設的機構，依照國際法原則進行判決或提供諮詢意見，從事上述行為者一定是國際法院的法官。兩者比較之下，仲裁顯然比國際法院採行的司法解決更有彈性，因此各國採用仲裁的方法解決爭端的事例較多，特別是有關索償及劃界方面的糾紛。國際法院的管轄以當事國同意為要件，另外還要再考慮下列條件：

1. 國際法院認為爭端具體存在，應該受理；
2. 國際法院的判決可以解決當事國之間涉及法律權益的實際爭議；
3. 當事國已經用盡當地救濟的辦法。

由於受到上列限制，國際法院並未在衝突解決方面發揮太多功能，這種情況在可見的未來仍不會改變。雖然如此，國際法院的判決及其諮詢意見對於國際法的發展確有貢獻，不論是立下判例或澄清觀念、或解釋相關法律，都是值得肯定。

(二) 政治處置

政治處置偏重於階段性的問題解決，目的在化解爭端，而不是要取得永久性的解決方法。^⑭最常見的結果是當事國停火，設立非軍事區，然後再就細部方案進行磋商。有些個案在政治處置之後，雙方達成協議，爭端不再發生，這種可能性不能排除。^⑮在此需要強調的是，政治處置的優先考慮是防止情勢惡化，製造或提供有利環境，便於當事國尋找解決問題的可行之道。依各國經驗以及聯合國憲章規定，談判、斡旋、調停、調查和調解是常用的方法。

談判是解決衝突最直接和最普遍的方法，方式可以雙邊或多邊。衝突當事國在何種情形下才願意接受談判無法一概而論。它可能是妥協、策略運用或者接受對手國的請求。第三國出面協調，也是使得當事國接受談判的原因之一。不論如何，談判的開始是解決衝突的一大考驗，^⑯其次是維持談判的進行。衝突當事國本來就有不和或戰

註⑬ 丘宏達，*現代國際法*（台北：三民，民國八十四年），第十六章。

註⑭ Jane Leatherman and Raimo Vayrynen, "Conflict Theory and Conflict Resolution," *Cooperation and Conflict*, Vol. 30 (1995), pp. 53~82.

註⑮ Brian Mandel, "Anatomy of a Confidence-building Regime: Egyptian-Israeli Security Cooperation, 1973~1979," *International Journal*, Vol. 65 (Spring 1990), pp. 203~223.

註⑯ Janice Gross Stein, ed., *Getting to The Table: The Processes of International Pre-negotiation* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1989) 對於概念性的問題有清楚的分析。

爭，即使同意談判，中途很可能因為細故而停止。如何維持談判的進行是解決衝突的第二大考驗。最後則是談判的終結。結論是否具體可行，雙方各自政府是否會批准，成為關鍵因素。所謂的結論就是雙方談判代表界定的協議，有了這項文件，衝突的解決出現轉機。細節部分則留待後續的會議再商議。複雜的國際爭端，例如中東問題中有關巴勒斯坦建國、格蘭高地和以色列的生存等，均需要長期的談判，才能找出政治的處置辦法。

一般認為談判的結果就是簽訂協議，事實不然。^⑦談判之後，當事國可能同意接受調停、仲裁、調查或調解。換言之，談判只是一種程序或步驟，關鍵在於當事國不以武力解決爭端。如果接受斡旋，一定有第三國出面，但介入的程度有限，充其量只是提供場所或其他協助，以便當事國可以找出解決問題的方法。第三者如果積極介入，提出具體的作法，則以調停視之。當事國接受何種安排完全依個案而定，無法列出通則。

調查和調解是解決爭端的初期工作，目的在了解事實的真象，以便於國際或區域組織找出解決問題的方法。除此之外，調查更有擴大的解釋，即以了解事實真象為主，作為早期預警的一部分，不一定針對政治衝突，例如環境污染、城市問題、人口、兒童福利以及婦女的保障等均包含在內。聯合國或其他國際組織認為這些問題的事先預防有助於國際和平的維護，自然減少了衝突發生的機會。由此可見，調查在當前的國際社會已有了更積極的功能，更接近學術研究或田野調查。至於調解則需要第三國出面，是否成功完全要看當事國的態度。^⑧第三國或第三人如果受到尊重，調解容易有結果，最後還是需要當事國以書面約定解決問題的方法。聯合國祕書長經常扮演調解人的角色，其他國際人士例如季辛吉和李光耀也扮演這種角色。仲裁人則有不同，他們通常是當事國共同接受的人選，在仲裁協定中載明，有事的時候請他們出面，和調解人有類似功能，性質比較接近法官。

三、衝突處理

衝突處理的概念來自於危機處理，同樣是階段性處理方式，目的在防止情勢惡化，達到降溫的效果。^⑨在概念、處理的方式方面，衝突處理和危機處理沒有太多的不同，唯一的不同點是事件的急迫性。危機的急迫性高，衝突則較為緩和。另外，衝突處理應用在已經存在長期紛爭的地區，例如中東地區、朝鮮半島和巴爾幹地區，在這些衝突地區，使用危機處理稍嫌過度，改用衝突處理較為適宜。不過，由於危機處理已經是大家熟悉的名詞，一般並不細分，仍然交換使用。以實際情況而言，波士尼亞的衝突不斷，危機的急迫性逐漸淡化，應該使用衝突處理。中東的情況也是相同，六〇年代的緊急狀態已經不存在，衝突原因尚存，使用衝突處理仍嫌牽強，朝鮮半島則

註⑦ 參考 *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, pp. 68~73.

註⑧ 參考 Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, pp. 3~5.

註⑨ Edward E. Azar & John W. Burton, eds., *International Conflict Resolution* (New York: Praeger, 1986).

適用這種概念。

衝突處理為的是控制、限制和約束當事國的行為和意圖，防止衝突的擴大或再起，為國際關係提供一種暫時性的處理方法。要使用這種方法需要依靠幾項條件：(一)當事國雙方都認為繼續維持衝突的局面，無法獲勝；(二)有外來的壓力，要求處理衝突；(三)當事國雙方有能力昇高衝突，但昇高衝突並無具體利益可言；(四)情勢有失控的危險，當事國一定要處理；(五)國際組織，特別是聯合國發揮了功能，要求當事國處理衝突；(六)國際協定限制衝突惡化的可能，同時也規定當事國必須處理該衝突。

以上列舉的只是一般性的情況，便於我們了解衝突處理的基本要件。這些條件不需要完全齊備，當事國承受外來壓力或接受國際法約束的程度有差別，主要的考慮還是成本與效益。不論以色列或埃及在同意停火之前，她們各自的利益盤算具關鍵性角色。④聯合國出面以及美蘇兩國不同的壓力也造成中東和平談判，這些條件不能輕易排除。波士尼亞的地區衝突顯然是美國積極介入，加上塞爾維亞、克羅西亞及波黑各當事國認為昇高衝突並無利益，最後決定接受調停，然後達成協議。需要特別強調的是，波士尼亞問題除了衝突處理之外，還包含了衝突解決，其中包括疆界的劃定以及外國駐軍等。朝鮮半島達成了衝突的處理，還沒有達到衝突解決的目標。

綜合以上三地區的衝突來看，處理衝突應該有四個階段，分別是壓制、信心建立、規則化和制度化。

(一)壓制：壓制的意思是指當事國在外在的壓力或誘因之下，同意停火，不再使用武力。因此，停火是必要的過程，是否簽訂協定則看情形而定。有了停火或停火協定之後，雙方可能進入僵持狀態，等於是一種相互的嚇阻，早期的以埃關係或現在的南北韓處於這種情況。外國的因素，特別是強國的支持或介入相當重要。以埃及南北韓之外各有美、蘇兩國，她們之間的和解讓中東及朝鮮半島衝突得到壓制的效果。

(二)信心建立：⑤從壓制到信心建立需要多長的時間沒有標準答案。這段過程是互相學習和互相妥協的階段。重要的條件是雙方繼續降低緊張，使得停火或和平解決爭端成爲一種行為模式。所謂的信心建立就是一系列的相對措施，促進彼此了解，防止誤判和誤解。有關軍事演習的公開、國防白皮書的發表、武器管制條約的簽訂都是信心建立的措施，先由一九七五年歐安會議（即赫爾新基最後議定書）以書面表述，北約和華沙公約國家付諸實現，中東國家亦參考若干經驗，但並非照單全收。

(三)規則化：所謂的規則化是指衝突當事國經過了壓制和信心建立兩個階段之後，願意接受某些共同的規則。這些規則可能是國際法的規定，或者彼此的約定，例如處理占領區的問題，軍事演習之前互相通知或有關邊界通行的作業規定等，這些在中東或朝鮮半島都有類似的規則。這些規則使得當事國或相關的外國明白何種行為是允許

註④ Yaacov Bar-Siman-Tov, "The Arab-Israeli Conflict: Learning Conflict Management," *Journal of Peace Research*, Vol. 31 (1994), pp. 75~92.

註⑤ Lynn E. Davis, *Peacekeeping and Peacemaking After The Cold War* (Santa Monica, California: Rand, 1991); 更清楚的概念分析, 見Johan Jorgen Holst, "Confidence-building Measures: A Conceptual Framework," *Survival*, No. 25, No.1 (Jan.-Feb. 1983), pp. 2~15.

的，在那些地區可以從事何種活動，衝突不至於再發生。規則之所以發生效力必須符合共同的利益，而且確實可行。舉例來說，以色列在處理與阿拉伯國家關係時早就發現，西奈半島較容易解決，因此擱置格蘭高地的問題，一直到九〇年代才提出。規則不能只求形式或書面化，必須做到合理、均等或者相對平等，若能加上強國的保證，將來的約束力更強。中東地區已有規則化的情形，朝鮮半島還在培養之中，波士尼亞則有待觀察。

(四)制度化：衝突處理的最後階段是制度化，也就是把雙方共同接受的規則成爲一種制度。前述的停戰或撤軍協定成爲當事國國內法或行政命令的一部分，自然有專責機構予以執行。這種制度化的結果使得衝突的可能性、範圍或強度大幅下降，達到處理的效果。以中東的經驗來看，本來是零星、不定期的協商方式，最後變成固定、定期、制度化的安排，不但防止危機發生，減少當事國再起衝突，達到降低緊張的效果，進而建立了新的行爲模式，鼓勵當事國解決衝突。因此，制度化的目的不僅在於穩定情勢而已，而是使解決衝突的條件、環境更趨完備。在正常的情況之下，制度化的衝突處理一定會導引出更多的信心建立方案，讓當事國有足夠的信心，以和平的方式尋找解決問題的方法。

以上所說的是很簡略的衝突處理四個階段，實際的運作則有波折，不一定如此順暢。以過去的實例來看，衝突處理能否順利要依靠下列條件：(一)當事國的力量對比；(二)衝突的問題性質；(三)第三國的態度；(四)當事國的自主性。力量對比以軍事力量爲主，綜合國力爲輔。當事國軍力懸殊太大，經常出現一邊倒的情況，規則化或制度化很容易反映強者一方的考慮，不是理想的處理方式。力量對比趨於對等，制度化的目標較容易達成，這是正常的運作情況。衝突的問題過於複雜，涉及民族主義，則衝突不易處理，此乃普通的道理。第三者的介入有積極作用，本是解決衝突的常見現象，不需另做說明。當事國的自主性是指衝突雙方能夠掌握和控制情勢發展的範圍，自主性低，則愈需要第三國或國際組織的協助。波士尼亞問題就是一個最好的例子，交戰各方對於情勢控制力有限，需要北約、歐安組織以及美國的協助。

四、和平維持

和平維持就是一種聯合國的干預行動，派出軍事或文職人員至爭端地區，展示該組織的存在，目的在爲衝突的預防以及和平的來臨製造條件。和平維持一定要得到當事國的同意，有關人員才能進入爭端地區，這是聯合國的規定，也是尊重主權的表示。聯合國以維持國際和平及安定爲宗旨，要達到這個目的，憲章分別設計了消極及積極的兩種途徑。和平維持屬於消極性的作法。

事實上，從聯合國的歷史背景及憲章精神來看，最初是朝積極性作法去規劃。本來的構想是世界政府，不過這個目標太不現實，轉而由安全理事會來負主要的責任。這個構想就是以往的歐洲協調，也是國聯的再強化。安理會斷定和平之威脅、和平之破壞或侵略行爲是否存在，然後再決定如何處理，必要時得採取軍事行動。軍隊由各

國提供，而且可以成立聯合國部隊。

最初設計聯合國者没有想到聯合國並不能發揮集體安全的制度，可是在維持和平方面卻盡不少力。^④最初是冷戰，以後是新興國家獨立，紛爭不斷，聯合國出面維持和平，等於是區隔交戰雙方，維持停火或製造停火的條件，如此而已。中東與非洲是早期聯合國和平維持功能最顯著的地區，最近亞洲的柬埔寨也受惠於這項行動。聯合國在波士尼亞和索馬利亞並不成功，細節容後再述。

五、製造和平

製造和平與和平維持有類似之處，即為處理衝突的方法之一，但兩者有不同。^⑤製造和平是積極性作法，在聯合國憲章第六及七章有詳細的規定。這樣的解釋是最廣義的範圍，前述的談判、調停、仲裁和調查以及法律解決都包含在內。和平維持的重點在於派出聯合國軍文職人員，製造和平的概念也是強調這一點，不過它進一步要求聯合國部隊實際參與戰鬥，以製造和平的條件。換言之，和平維持的聯合國部隊採取不介入當地事務或戰鬥的原則，甚至於區隔交戰的雙方，防止衝突的擴大。可是，製造和平要求的是更進一步的介入，六〇年代初期的剛果（即目前的薩伊），聯合國部隊實際參與當地戰鬥，就是製造和平，同時期派在中東地區的部隊沒有作戰，只能說是維持和平，其中差別相當清楚。結合而言，製造和平是長期性、積極性的處理方法，而和平維持只是短暫的、消極的作法。製造和平的作法在現有的實例上並不多見，引起爭議較多，被批評為好高騖遠與不切實際是常見的現象。

綜合以上所述，衝突的處理與解決不外乎法律途徑、談判與有限的武力使用。這裡的談判採用最廣義的解釋，因為調解、調停或和解都含有談判的作為，而危機或衝突處理更是少不了談判。法律的途徑在處理衝突上被認為是緩不濟急，即使聯合國在後冷戰時期有趨於活躍的趨勢，還是不被看好。^⑥雖然國際法譴責武力使用，可是國際政治的現實，往往迫使國家使用武力保護本國或解決衝突，這一點是討論衝突處理與解決必須牢記在心的，即國家到最後還是會使用武力，不論她對於和平有多高的承諾。

伍、聯合國的功能

註④ Adams Roberts & Benedict Kinsbury, "The UN's Role in International Security," in idem, ed., *United Nations, Divided World: The UN'S Roles in International Relations* (Oxford: Clarendon, 1993), pp. 1~62.

註⑤ 除了Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*之外，參見United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-Keeping* (New York: United Nations, 1990), pp. 2~8.

註⑥ Adam Roberts, "The United Nations and International Security," *Survival*, Vol. 35, No. 2 (Summer 1993), pp. 3~30.

聯合國是爲了維持和平而成立，它對於處理衝突自然有特別的功能，不能不加以說明和分析。前面已經提過，聯合國的最初設計是採集體安全制度，這也是人類的政治理想之一，可惜政治現實使它無法實現。^④雖然如此，聯合國畢竟還是最主要的國際組織，它對於處理衝突並非一無是處，只要了解它的限制，在現有的政治環境下做必要的調整，未來的發展遠景還是可以預期的。爲了說明聯合國的處理衝突的功能，本文將從憲章的規定與實際運作二個層次進行。

依照憲章的規定，安全理事會、大會、經濟社會理事會、託管委員會、秘書處和國際法院都有不同的處理衝突的功能，但主要的機構是安理會。^⑤該會負起維持和平與安全的最主要責任，同時代表各會員國履行這項責任。至於它應享有的權力在憲章的第六、七、八及十二章都有詳細的規定。根據現有的規定，安理會至少有下列兩項功能：

一、調查

憲章三十四條有這樣的規定：「安全理事會得調查任何爭端或可能引起國際磨擦或惹起爭端之任何情勢，以斷定該項爭端或情勢之繼續存在是否足以危及國際和平與安全之維持。」調查可以委請秘書長、指派調查小組或成立調查委員會、特別委員會或特別工作小組，方式各有不同，工作的性質並無差別。調查的結果只供安理會參考，對會員國的約束力要等到聯合國有了決議，再視決議的內容而定。

二、建議

建議分成一般性和專門性兩大類。憲章第三十三條規定的爭端解決方法就是前面所述的政治處置，不再重複。第三十六條有下列的規定：

- (1)屬於第三十三條所指之性質之爭端或類似之情勢，安理會在任何階段，得建議適當程序或調整方法。
- (2)安理會對於當事國為解決爭端業經採取之任何程序，理應予以考慮。
- (3)具有法律性質之爭端，原則上理應由當事國依國際法院之規約提交國際法院。

第三十七條規定：

- (1)屬於第三十三條所指之性質之爭端，當事國如未能依該條所示方法解決時，應將該項爭端提交安理會。
- (2)安理會如認為該項爭端之繼續存在，在事實上足以危及國際和平與安全之維持時，應決定是否當依第三十六條採取行動或建議其所認為適當之解決條件。

註④ 參見朱建民，*前揭書*，頁五三八～五七四，林碧焰，「論集體安全」，*問題與研究*，第三十三卷第八期，民國八十三年八月，頁一～二三。

註⑤ Frederic L. Kirgis, Jr., "The Security Council's First Fifty Years," *American Journal of International Law*, Vol. 89, No. 3 (July 1995), pp. 506~539.

第三十八條規定：

「安理會如經所有爭端當事國之請求，得向各當事國作成建議，以求爭端之和平解決，但以不妨礙第三十三至三十七條之規定為限。」

具體的專門性建議包括下列數端：(一)一九四六年十月哥妥海峽案，聯合國建議交由國際法院處理，確立了海峽無害通過權，也就是著名的哥妥海峽案。(二)一九四八年五月有關巴勒斯坦的爭端，安理會建議指派調停人赴該地區監督停火，為聯合國維持中東和平的開始。(三)一九四八年至五〇年，印度和巴基斯坦為喀什米爾發生衝突，安理會建議用調查、調停或仲裁的方法解決。晚近的例子則以索馬利亞、波士尼亞和柬埔寨問題最具代表性，安理會均作出不同的建議。以波士尼亞為例，安理會建議聯合國和平維持部隊和北大西洋公約組織保持密切聯繫，這是聯合國首次與組織外的軍事聯盟維持合作關係。^④

至於一般性建議，安理會得視實際情況為之。當然，安理會並不是對所有衝突都要進行調查，提出建議。有的是安理會會員國的建議，有時則是由祕書長提請安理會注意某一特定情勢。雖然憲章第三十八條規定，安理會在爭端當事國的請求之下，得向當事國作成建議，實例顯示各國還是傾向於自行處理，萬不得已或有必要，才求助於聯合國。

聯合國的實際運作和最初憲章的規定有差距，這種現象出現在和平維持方面。憲章的本意是鼓勵會員國以和平方式解決爭端，不能用和平的方式，情勢危及到國際和平，聯合國再用武力，軍隊則由會員國提供。因此，憲章並沒有規定和平維持應該如何處理。^⑤以後的演變卻證明和平維持是聯合國最主要的工作之一，和平維持部隊還獲得一九八八年的諾貝爾和平獎。這項問題牽涉到憲章的規定、國際衝突以及各國對於集體解決衝突的意願及期望。和平維持是聯合國最初的理想無法達成之後，逐漸形成的一種替代性辦法，有很多的缺點，但是可以接受的「次佳」選擇。聯合國的這一類活動大致可以分成三個時期來剖析。^⑥

第一期為一九四八至一九六六年。聯合國在一九四七年就派員赴印尼和巴爾幹地區進行調查和調停的工作，但離正式的和平維持尚遠。真正的和平維持工作開始於一九四八年的巴勒斯坦，名為聯合國停火監督組織（United Nations Truce Supervision Organization，簡稱UNTSO）。以後的工作團還是中東為主要地點，接著又

註④ Adams Roberts, "From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force," *Survival*, Vol. 37, No. 4 (Winter 1995-96), pp. 18-26.

註⑤ 參見William J. Durch, ed., *The Evolution of the UN Peacekeeping: Cases studies and Comparative Analysis* (New York: St. Martin's Press, 1993); 林岩哲, 「聯合國維持和平部隊之評介」, *問題與研究*, 第三十一第十期, 民國八十二年十月, 頁六四~七三。

註⑥ 主要參考Sally Morphet, "UN Peacekeeping and Election Monitoring," in Adams Roberts and Benedict Kingsbury eds., *op.cit.*, pp. 183-239.

擴展至非洲及亞洲。最值得一提的是一九五六年聯合國派赴蘇伊士運河的緊急部隊（United Nations Emergency Force），這是聯合國第一次組成的部隊，維持以色列和埃及之間停火以及日後的撤軍行動，效果顯著。其次是聯合國派赴剛果（薩伊）的部隊，處境雖然困難，最後還是完成了約四年的和平維持任務。由於派赴剛果的部隊實際參與作戰，性質已變成爲和平的執行（Peace Enforcement），部隊面臨的問題和波士尼亞的聯合國部隊相似。最後值得一提的是聯合國派赴塞浦路斯及喀什米爾的和平維持部隊及觀察團。塞浦路斯因爲內部族群問題引發戰爭，該島地緣位置重要，涉及到美國及北約。聯合國派赴塞國的和平維持部隊至今仍然駐在該國。

在這個時期，拉丁美洲少有聯合國和平維持活動，原因是美洲國家組織發揮功能，另外是美國不願意聯合國介入該地區事務。中東和塞浦路斯的和平維持行動最有成效，剛果則引起爭議最大。聯合國面臨蘇聯的杯葛，財政困難，但和平維持的工作仍然繼續下去。經過第一期的嘗試，聯合國了解到下列的條件是必要的：一、當事國同意；二、大國不要參與和平維持活動，以免造成政治爭端，但財政的支援不可少；三、維持不偏不倚的立場，不介入地方的爭端；四、目標清楚；五、聯合國祕書長扮演積極的角色。總之，五〇和六〇年代的經驗說明和平維持比較容易，製造和平是困難的工作，因爲後者等於實際進行作戰或居中協調，難度較高。^⑤

第二期是從一九六七年至一九八四年爲止，主要的活動地點還是中東與塞浦路斯。由於美蘇關係改善，^⑥蘇聯不再杯葛聯合國和平維持行動，波蘭代表華沙公約國家參與行動，使得該項計畫推動更爲順利。即使如此，聯合國在中東和塞浦路斯仍然嚴格遵守和平維持的角色，即不偏不倚，不介入以色列和阿拉伯國家間的爭執。綜合來看，第二期的表現比不上第一期，但財政問題已經克服，即採用強國多負擔的原則，依照經濟發展的情況訂出比例，然後平均分擔。聯合國和平維持部隊雖然不能防止中東發生戰爭，可是該地區的停火以及停火協定的執行還是依靠聯合國的部隊或觀察團。由於聯合國的表現得到國際社會的肯定，羅德西亞終止白人少數統治，從英國取得合法獨立的過程中，聯合國派出和平維持工作團。納米比亞在獨立過程中也是請聯合國協助維持地方秩序。

一九八五年以後，聯合國和平維持進入第三期，也是最受注意的時期，活動範圍擴大，項目增多。主要項目包括：一、派赴阿富汗與巴基斯坦代表團；二、伊朗和伊拉克的軍事觀察團；三、持續的和平維持行動，例如中東、塞浦路斯；四、安哥拉、納米比亞和莫三鼻克的工作團；五、尼加拉瓜、海地、薩爾瓦多工作團；六、伊拉克與科威特軍事觀察團；七、賴比瑞亞、索馬利亞的和平維持部隊；八、柬埔寨的和平維持部隊；九、前南斯拉夫地區的和平維持行動。

註^⑤ Ernst B. Haas, "Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945~1981," *International Organization*, Vol. 37, No. 2 (1983), pp. 189~257, 這篇分析比較傾向於國際體制的研究途徑，但資料更完整。

註^⑥ Alexander L. George, Philip J. Farley & Alexander Dallin, eds., *U.S.-Soviet Security Cooperation* (New York: Oxford University Press, 1988).

如此頻繁的維持和平行動得到不同的評價是自然的結果。^②須知國際體系在第三時期有了重大的改變，蘇聯與中共改變了以往反對或不支持的態度，對於和平維持部隊給予支持。蘇聯的車諾比核電廠的意外事件也同意國際組織介入。聯合國處理伊朗與伊拉克的衝突或者伊拉克與科威特的戰爭都在蘇聯的支持之下，順利進行。一九九〇年八月，伊拉克出兵攻擊科威特，聯合國通過決議以和平執行名義出兵（Peace Enforcement Force），這是韓戰之後，聯合國再度出兵。以前的出兵是和平維持，而不是和平執行，其中的不同已經談過。出兵的國家雖然以美國為主，聯合國的名義再度被使用，激起國際社會的期望不在話下。一九九一年二月戰爭結束，聯合國立即決議派出觀察團，監督伊科的非軍事區的和平維持行動，成員還包括常任理事國的代表，這也是打破了以往五強不能參與和平維持行動的慣例。

聯合國派赴拉丁美洲及南部非洲的工作團也有不錯的表現，這是以往國際組織沒有做到的。工作團的任務除了協助當地政府維持地方秩序之外，還監督與觀察選舉的進行，不同黨派的候選人在聯合國協助之下，安全參與選舉，完成權力轉移，薩爾瓦多及尼加拉瓜是很好的例子。當今的津巴丕及納米比亞也受助於聯合國。值得強調的是，尼加拉瓜已經獨立，聯合國於一九八九年十一月派出選舉觀察團是前所未有的決定，以後備受批評，於一九九二年一月撤出。津巴丕和納米比亞是由殖民地邁向獨立，本來就是聯合國的工作，加上代表團表現突出，至今受人稱讚。

一般認為聯合國的和平維持行動愈來愈困難，原因是經費不易籌足，各國出兵的意願不高，問題太複雜。依照國際社會無政府的基本結構，國際間有了衝突，各國自己處理是最自然的方式。聯合國設計的制度一方面要照顧到現實面，另一方面又要考慮到實際的需要，其中的困難可以想見。這樣的客觀條件自然使得某些衝突不容易由聯合國來處理，有些則由它來協調較為適當。只要是衝突沒有涉及大國利益，而國際社會又普遍關心者，聯合國出面處理就得心應手。另外的情況是衝突涉及大國利益，可是大國有共識，或者彼此有共同利益，認為該衝突應當解決，事情就好辦。以前聯合國有不成文的規定，大國最好不參與和平維持行動，目的就在避免大國的利益妨礙了國際組織的正常運作。

即使如此，聯合國在九〇年代初期的表現並未強化人們對於解決衝突的信心。^③以往存在的問題仍然未解決，各國出兵和出錢的意願很低，這是最大的致命傷。波士尼亞是例外，因為該地區和歐洲安全息息相關，大國不能不管，否則衝突再劇烈，恐怕也激不起強國干預的意願。歷史的原因，尤其是德國在第二次大戰之前和南斯拉夫有密切的政經關係，克羅埃西亞獨立得到德國支持最多可以證明，這些都說明為何歐洲國家重視波士尼亞內戰。

註^② Yasushi Akashi, "The Limits of UN Diplomacy and the Future of Conflict Mediation," *Survival*, Vol. 37, No. 4 (winter 1995-96), pp. 83-98.

註^③ Adam Roberts, "From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force," *Survival*, Vol. 37, No. 4 (Winter 1995-96), pp. 7-28; 陳文賢, 「聯合國與集體安全」, 問題與研究, 第三十四卷第九期, 民國八十四年九月, 頁八~一一。

綜合來說，聯合國對於波士尼亞的和平維持是毀譽參半。^⑤國際社會對於聯合國的功能由初期的高度期望逐漸趨於冷靜，確實受到波士尼亞經驗很深的影響。波士尼亞內戰起自於南斯拉夫的解體，斯洛凡尼亞、克羅埃西亞、波士尼亞—黑塞哥維那相繼宣布獨立，這些新獨立國家無法解決原來南斯拉夫境內多種族和多宗教的問題。所謂的內戰就是不同族群之間的戰爭，即塞爾維亞人、波士尼亞回教徒、克羅埃西亞人之間的衝突。

聯合國處理前南斯拉夫解體的巴爾幹衝突大致上依照下列程序：一、實施武器禁運；二、採取經濟制裁；三、派出和平維持部隊；四、成立非軍事區；五、請求北約組織協助；六、配合歐盟、歐安組織以及西歐聯盟的外交努力；七、鼓勵大國出面協調。^⑥前南斯拉夫地區的戰爭從一九九一年六月開始，最慘烈的是波士尼亞地區，被認為是歐洲近五十年來最慘酷的戰爭，最後是在美國出面，北約施加軍事壓力，各交戰團體才同意於一九九五年十月停火。聯合國對於波士尼亞問題的處理並不單純是國際組織的問題，它本身就是後冷戰時期和平與衝突的一大考驗，對於大國來說，也是她們外交政策的一大挑戰，對於聯合國尤其如此。

聯合國在波士尼亞的行動再度證明：一、經濟制裁或武器禁運的措施並不能發揮有效的嚇阻作用；二、族群的衝突單憑隔離或建立非軍事區的作法並不能達到維持和平的目的；三、維持和平的作法過於消極，全面參與當地戰爭又不可行，聯合國的部隊陷於自我的矛盾；四、聯合國部隊所要對付的對象，同時又是聯合國推動談判所要接觸的對象，在和與戰之間造成矛盾；五、大國的態度決定了聯合國維持和平的行動能否奏效，也決定了北約組織介入的程度。沒有北約決定性的空中攻擊和美國的介入，塞爾維亞人不可能讓步。從這些經驗中證明，真正發揮維持和平的還是軍事和政治實力，缺乏這種實力，即使像歐安會議那麼積極，最後還是失敗。

在可見的將來，波士尼亞和克羅埃西亞以及塞爾維亞仍舊有潛在的衝突，屆時一旦發生戰爭，聯合國仍舊只能扮演象徵性的角色，關鍵性的成員仍然是美國、俄羅斯、歐盟以及北約。雖然聯合國的表現並不出色，北約的行動證明美國及其歐洲盟邦還是有能力維持巴爾幹半島的穩定。北約的行動並沒有否定聯合國的功能，反而強化了美歐國家處理衝突的角色，也製造了新的模式。北約由對付前蘇聯可能發動的軍事攻擊，轉變成為處理危機和衝突的軍事同盟組織，這是原來設計者所料想未及的。北約提供軍力，聯合國變成協調和辯論的場所，美國或其他大國發揮調停者的功能，這種混合的模式是波士尼亞內戰在慘烈和不人道的戰火之外，展現出來的經驗。

陸、區域組織的角色

註⑤ Christoph Bertram, "Multilateral Diplomacy and Conflict Resolution," *Survival*, Vol. 37, No. 4 (Winter 1995-96), pp. 65~82; 鄒念祖, 「聯合國維持和平部隊與波士尼亞內戰」, 美歐月刊, 十卷十二期, 民國八十四年十二月, 頁七三~八七。

註⑥ Shashi Tharoor, "United Nations Peacekeeping in Europe," *Survival*, Vol. 37, No. 2 (Summer 1995), pp. 121~134; Yasushi Akashi, "The Limits of U.N. Diplomacy and the Future of Conflict Mediation," *op.cit.*, pp.89~94.

區域組織的角色在於補充聯合國功能的不足，這是五〇年代的想法，後冷戰時期對於區域組織有更積極的期望，原因是多邊主義^⑤和區域主義成爲大趨勢，歐亞地區各種組織單獨發揮了維持和平的功能，已不完全是配合聯合國的輔助性行動而已。歐盟及東南亞國家協會的具體成就更強化了國際社會對於區域組織的期望。一項流行於歐亞地區的看法是，國家單獨處理衝突的力量太單薄，聯合國又無法發揮原有的功能，區域組織正好是折衷的安排。^⑥東協國家處理柬埔寨問題的成功經驗以及歐安組織的現有建制加深了國際社會對區域組織的信心。

區域組織的性質大致可以分成下列幾種：一、軍事同盟，例如北約；二、鬆散性的區域組織，歐安組織是最好的例子；三、非軍事性，但組織完善的機構，例如歐盟和東協；四、以論壇方式運作的區域組織，例如非洲國家團結組織（Organization of African Unity, OAU）、美洲國家組織（Organization of American States, OAS）、歐洲理事會（Council of Europe）、阿拉伯國家聯盟（League of Arab States）；五、半官方或民間組織，又稱之爲第二線外交（Track II Diplomacy）。^⑦前面提到的戰略、和平及安全研究都有定期的論壇或研討會，成爲第二線外交最積極的推動者，有關亞太安全、海線交通、海洋資源開採以及南海問題的討論均屬於第二線外交的範圍。最好的例子就是亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in Asia and the Pacific, CSCAP）。

上述區域組織中，北約的功能更具體，這種情況在將來不會改變。其餘的歐洲區域組織僅提供論壇，發揮溝通、協調或調查的功能而已。假設當事國沒有提出要求，或者會員國之間沒有共識，區域組織的功能則很有限。中東地區的衝突借重於阿拉伯國家聯盟之處不多，反而是聯合國出力最多。非洲國家團結組織對於索馬利亞、安哥拉或盧安達的種族問題也沒有出力。波士尼亞內戰轉趨劇烈，歐安組織沒有辦法採取具體行動，最後交給歐盟及北約去處理。該組織的成員太多，意見不容易整合。^⑧美法德三國立場不一致，美國希望歐安組織只管人權，法國則希望它介入，德國持中間

註^⑤ John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 3~50.

註^⑥ 參見Muthiah Alagappa, "Regional Arrangements and International Security in Southeast Asia: Going Beyond ZOPFAN," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 12, No. 4 (March 1991), pp. 269~305.

註^⑦ 「第二線外交」最近討論不少，參見Joseph V. Montville, "The Arrow and The Olive Branch: A Case for Track Two Diplomacy," in *Conflict resolution: Track Two Diplomacy* (Washington, D. C.: U.S. Department of State, Foreign Service Institute, Center for The Study of Foreign Affairs, 1987), pp. 7~15; 以及Lawrence T. Woods, "Learning from NGO Proponents of Asia-Pacific Regionalism," *Asian Survey*, Vol. 35 (September 1995), pp. 812~827.

註^⑧ Setphanie Anderson, "EU, NATO and CSCE Responses to the Yugoslav Crisis: Testing Europe's New Security Architecture," *European Security*, Vol. 4, No. 2 (Summer 1995), pp. 328~353.

立場。更嚴重的是，該組織秘書處設在布拉格，衝突預防中心在維也納，人力不足，議案通常議而不決，決而不行。歐安組織決定制裁南斯拉夫（即塞爾維亞和門的內哥羅），塞國乾脆退出歐安組織，重複了當年國聯的經驗。

國際社會對此並不意外，大家對北約和歐盟的信心還在，原因是它們有組織、人力和大國支持。另外一個區域組織受到注意的是東協。^⑩一般認為東協是經濟組織，目的不在於安全合作。這種看法在許多研究成果公布之後，逐漸修正。現在共同的想法是，東協不但是經濟合作組織，也是安全合作的組織。它並不是軍事同盟，也不是歐安組織型的機構，可是它已經形成了一種安全體制（Security Regime）往安全社群（Security Community）的方向邁進。

事實上，我們從東協的發展過程可以看出，政治因素一直是各會員國考慮的重點，只不過是包裝在經濟合作的架構和中立化的原則之下。從我國國家利益來看，東協的發展值得重視，本節特別挑選以下重點逐項剖析。

一、原則：東協的指導原則是中立化。^⑪這項原則和國際政治所說的中立主義或中立不盡相同。國際間發生戰爭，第三國不介入，即採中立原則。東協的中立化反映出政治文化、外交風格以及國家利益的考慮。最早提出中立化是馬來西亞，目的在於避免介入美蘇爭端，維護本身安全及活動空間。在兩元體系的國際社會中，馬來西亞提出這種主張有其特殊的政治考慮。在七〇年代，馬國的這種主張並不受歡迎，原因是超強依然主宰亞太事務，東南亞國家無法終止與美國或前蘇聯的密切關係。另外，還有國際政治理論的爭辯問題。東南亞國家力量弱，主張中立化，分明是要大國提出不介入、不干預和不侵犯的保證。這在冷戰結構的亞太次體系是不切實際的想法。

中立化的原則以後有了兩個很具體的內涵，一是和平自由、中立地區（Zone of Peace Freedom & Neutrality，簡稱ZOPFAN）；二是友好合作條約（Treaty of Amity & Cooperation，簡稱TAC），東南亞國家的訴求更清楚，東協的主張更明確。這樣的主張在後冷戰時期逐漸成爲一種行爲規模、價值標準或共同外交政策目標，學界稱它爲東南亞的安全體制，也就是各國遵守這些原則來推動雙邊和多邊的關係。以前蘇聯是最大的威脅，蘇聯共產體制瓦解之後，東南亞的多邊安全合作成爲比較可行的方案。各國以不介入、不干預和不侵犯來保障彼此的安全。換言之，各國以最大的包容來接納彼此的差異，經由對於中立化、地區合作以及安全體制的共同認定基礎，形成了東協對於處理衝突的機制。

二、機制：東協的機制經由逐漸演進的過程發展而成，反映出東南亞地區特殊的

註⑩ 李國雄，「東協安全機制的演變與區域秩序」，*問題與研究*，第三十四卷第九期，民國八十四年九月，頁二一～四〇；王高成，「東協與亞太區域安全」，*問題與研究*，第三十四卷第十一期，民國八十四年十一月，頁六〇～六七。

註⑪ 很完整的分析見Muthiah Alagappa, *op.cit.*, pp. 275~305; Amitav Acharya, "A New Regional Order in Southeast Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era", *Adelphi Paper*, No. 279 (London: Brassey's for International Institute for Strategic Studies, 1993).

外交風格，也是一種求同存異的作法。^②國際組織的基本要件為憲章、會員國及祕書處，東協都具備了這些條件。東協處理衝突所需要的組織並不限於這三項，更重要的是每年固定舉行的外長會議，以後又有高級官員會議（Senior Officials Meeting, SOM）和後部長會議（Post-Ministerial Conference, PMC或譯擴大外長會議）。外長會議處理會員國之間彼此關心的問題，歷年來分別是柬埔寨、越南以及南海諸島爭議、東南亞非核化等問題。外長會議通常使用地區安全及反對干預他國內政來表達對柬埔寨問題的關切，目的在於維持前述的中立化原則。外長會議之外另召集高級官員會議為的是彌補外長會議不開會時的空隙，以便各國有更密切的聯繫。高級官員的定期聚會對政策協調有幫助，尤其是各國政府主管外交的事務官。這種定期的部長和次長級會議以後又延伸到經濟部門，效果也是頗為具體。

後外長會議發揮的功能更為具體，形成一種很特殊的安全對話機制和談判的方式。對於東協本身而言，各國透過外長會議先取得共同立場後，再和地區外的國家接觸、溝通或談判，力量無形中加大。日本、南韓、中共和前蘇聯先後被邀請成為對話伙伴，最先只是定期就特定問題交換意見，以後成為一種溝通與談判的模式。東協透過後外長會議成為一致對外的集團，這是最先設計區域組織者沒有預想到的結果。由後部長會議發展成為東協區域論壇（ASEAN, Regional Forum, ARF），^③再成為歐亞高峰會（Asia-Europe Meeting, ASEM），範圍逐漸擴大，安全對話的性質仍然相同。沒有一九七八年開始的東協後部長會議，今天的東協區域論壇或歐亞高峰會很難成立，其重要性可以想見。

從這個角度去看，東協發揮的功能和早期的歐安會議（即歐安組織前身）相似，也就是建立會員國之間的信心，然後再把這些信心建立措施（Confidence-building Measures, CBM）延伸到區域外的相關國家。但是，東協的經驗和歐安會議的不同在於下列各項：（一）不涉及人權問題；（二）沒有兩組聯盟體系作為信心建立的架構；（三）沒有系列的武器管制方案來檢驗信心建立措施的成功與否。歐安會議對於推動東歐和前蘇聯的改變，尤其是人權問題，有具體的貢獻，東協對於人權問題很少觸及。這個問題一旦公開討論，必然引起相當大的爭論，為了維持地區和諧，最好的方法就是避而不談。至於聯盟體系之間的對話與溝通也是歐洲經驗的具體成就，但東協沒有這個背景。這也說明了亞太地區多元化的安全對話比較難開展的原因。現在的安全對話限於東南亞地區，東北亞進展的速度較為緩慢。至於武器管制談判則更為困難。目前正在進行的是加速各國的國防透明化，國防白皮書的發行是最簡單的例子，其他透明化措施還需要時間去推展。將來歐亞高峰會實現之後，安全對話的機制會更為健全，但

註^② Jusuf Wanandi, "Asia-Pacific Security Forums: Rationale and Options from An ASEAN Perspective," in Desmond Ball, Richard Grant and Jusuf Wanandi, eds., *Security Cooperation in the Asia-Pacific* (Washington, D.C.: CSIS, 1993), pp. 8~14; Chin Kin Wah, "ASEAN: Consolidation and Institutional Change," *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 3 (1995), pp. 424~439.

註^③ Khong Yuen Foong, "Evolving Security and Economic Institution," *Southeast Asian Affairs, 1995* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1995), pp. 48~61.

期望東協區域論壇演變成爲歐安組織恐爲不切實際的想法。

三、文化：這裡所指的文化是指政治文化和戰略文化，而不是文化的衝突。⑥杭亭頓的文化衝突論使得人們重新探討東西文化的差異，但戰略文化的討論是從冷戰時期就開始，重點在於分析美蘇兩國因爲政治社會文化的不同，造成戰略的思考、作法和政策上的歧異。在處理衝突或研究戰爭的起因方面，戰略文化一直是觀察的重點。現在亞太國家有意推動安全對話，有些是學習西方國家的經驗，有些是本身的文化因素，例如爪哇的政治協調技巧、暹羅的外交手段、越南的談判技巧、新加坡的社會紀律和馬來西亞的全方位安全理念，都有不同程度的影響。另外，東南亞地區也是儒家、佛教、天主教和回教發揮不同影響力的地區，對於該地區的政治和戰略文化的形成也有不同程度的催化作用。

東南亞中立化的提出、東協的成立、東協區域論壇以及歐亞高峰會都有這些政治和戰略文化的因素在內。忽略了這些文化的影響力，區域組織的構想很難成爲事實，更嚴重的是，會招致地區的反對。東協由鬆散的經濟合作組織開始，逐漸凝聚共識，成爲今天的安全和經濟合作論壇，正好可以說明政治和戰略文化的最精髓部分。正由於這種特殊的戰略文化，非東南亞的國家需要不斷的和地區內成員磋商、促進了解和建立共識。愈來愈多的國家發現，安全對話的過程很冗長，而且不一定順利，但是信心一旦建立，自然可以找出解決問題的方法。這種東南亞的戰略文化受到愈來愈多的重視，等到安全合作面擴大之後，我們就可以用亞太戰略文化來分析區域組織處理衝突的行爲模式。⑥就此而言，柬埔寨問題是一個很好的起點。

四、經驗：柬埔寨問題起於越南出兵侵占鄰邦，最後在國際和地區的壓力下撤兵，問題得到解決。整個施壓的過程中，東協國家出力不少，這個個案於是成爲討論區域組織處理衝突的常用例子。⑥不過，我們要特別留意的是，柬埔寨問題有很特殊的國際和地區背景因素，東協也有它特殊的條件，兩者互相配合，才能施壓成功。其他的區域組織缺乏了這些背景和條件，是很難有效處理衝突，在非洲、中東和巴爾幹都可以找到很多的例證。

所謂的背景是國際體系和地區衝突的連接性。⑥不必諱言的事實是，越南出兵是

註⑥ Alastair Iain Johnston, "Thinking About Strategic Culture," *International Security*, Vol. 19, No. 4 (Spring 1995), pp. 32~64.

註⑥ Desmond Ball, "Strategic Culture in the Asia-Pacific Region," *Security Studies*, Vol. 3, No. 1 (Autumn 1993), pp. 44~74.

註⑥ Muthiah Alagappa, "Regionalism and the Quest for Security: ASEAN and the Cambodian Conflict," *Journal of International Affairs*, Vol. 46, No. 2 (Winter 1993), pp. 439~467; 顧長永, 「聯合國處理柬埔寨爭端的角色變遷」, 問題與研究, 第三十四卷第九期, 民國八十四年九月, 頁十二~二〇。

註⑥ 有關區域主義與衝突處理的理論分析, 更進一步的說明參見: Amitav Acharya "A Regional Security Community in Southeast Asia?" *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1995), pp. 175~200; Muthiah Alagappa, "Regionalism and Conflict Management: A Frame Work for Analysis," *Review of International Studies*, Vol. 21 (1995), pp. 359~387.

一種兼具地區霸權和代理人戰爭的個案。越南如果沒有前蘇聯支持，不可能採取軍事行動，而且長期占領柬埔寨。這種代理人戰爭的型態在美蘇關係改善，尤其是戈巴契夫實行外交新思維之後，俄援減少，必然迫使越南改變政策。而東協的條件是，安全的對話不斷凝聚各會員國的共識，得到聯合國及國際社會的支持，每年在聯合國的提案讓國際社會明白，越南出兵占領鄰邦是不合國際法，也是不能被接受的行為。另外一方面，由印尼所主導的與越南對話，將東協的立場與關切讓越南明白在前蘇聯政策改變之後，必須改善與東南亞國家的關係，否則在地區內得不到他國的認同。這種溝通與對話的條件促成了柬埔寨問題的解決，至於內部的權力分配則是另外一個政治問題，不是東協所能處理的。

柒、結語

衝突的處理與和平的維持是後冷戰時期的兩大挑戰，許多的概念與作法都還是沿用冷戰時期的舊制，短期之內不容易有重大變動。最主要的原因是冷戰時期的結束是一種逐漸演進的過程，它沒有一個很明顯的分水嶺或終結期，讓所有的舊概念和舊作法完全被拋棄。由兩元體系變成多元體系，由北約與華沙公約塑造的聯盟體系轉變成爲應付危機與衝突的單方面軍事組織以及亞太區域組織的新活力一再顯示，後冷戰時期的轉型，何時才能成爲一種定型的格局，目前還很難定論。如果歷史是有效的見證，單極的國際體系不是永遠的，當然多元的體系也不是固定不變的。國際社會就是在這種不斷轉變的過程中尋找處理衝突的最佳方法。

由冷戰時期的危機處理到後冷戰時期的衝突處理，在概念和作法方面還是有明顯的持續性。衝突概念的充分討論是最近三十年的事，可是戰爭和戰略的研究卻有長期的歷史，不論孫子兵法或培羅奔尼撒戰爭或戰爭論，都代表它的起源，也是當今許多概念性討論的參考根據。戰爭或衝突的起因有不同，人類使用的工具也有不同，可是戰爭的本質仍然相同。國家使用「以戰求和」或「以和求和」的最終目的就是處理長期存在於國際社會的最主要問題——衝突。本文無法把所有的概念、理論和學說一一討論，但概念的持續性以及主要的研究途徑在經過簡明的分析後，已經有系統的展現出來，我們可以更清楚的了解，爲何國際社會對於區域組織和安全對話有新的期待。

國際衝突不可能在後冷戰時期消失，問題的嚴重性可能還會擴大，不論是地區衝突或種族衝突，將迫使衝突處理的作法浮上檯面，要求研究者更有系統和更深入的分析這項問題，也會使得決策者以更有創意的態度去思考應當如何參考現有的成功經驗，避免重蹈失敗的覆轍。處理衝突不會取代危機處理，安全對話也不可能取代現有的國際組織或聯盟體系。美日安保條約或東南亞的五國防衛協定或北約，都將和現有的安全對話繼續下去。不爭的事實是，安全對話的成功經驗愈多，國際社會就愈有信心推動和平方式解決衝突，而不是使用贏得戰爭的策略來處理雙邊或多邊的衝突，這本身就是一種互相學習，也是互相克制的過程。它如果能成爲新的行為規則和共同的價值標準，後冷戰時期的國際社會趨於更穩定，是自然的結果。