

國際關係權力概念的解析

林碧炤

(政治大學外交研究所副教授兼代所長)

一、前言

研究國際問題和從事外交工作的人經常說，某國是強國，某國很有影響力，這種說法是根據什麼標準呢？某國在海外作戰的意志高，獲勝的機會很多，這種評語根據什麼準則呢？又譬如說，我國可以利用特有的國力要件去影響其他國家，達到拓展對外關係的目的，這種說法有沒有理論的根據，假如有的話，我們如何去發揮，讓外交工作做得更好？這些問題都是以權力關係為着眼點，而權力概念幾乎是研究者和實務者經常使用的分析工具、描述方法或政策原則。更具體的說，在國際關係的領域中，恐怕沒有比「權力」更重要的概念了。它指導政策制訂、解釋情勢變化和說明國家行為，既實用又適切。它的地位和功用很像經濟學的供需、遺傳學的基因以及機械學的動力，讓我們了解國家為何要發展對外關係以及她們行為的憑藉。基於這種了解，本文將選擇幾項重要的問題，分析權力的概念以及它和國際關係以及外交政策的相互關係。

二、基本的概念

權力的定義在國際關係的領域會引起許多的爭議，至今尚無定論。①這些爭議可以分成三類，一是強調國家有追逐權力的本能，是一種自然的現象；二是認定權力的爭奪是國際政治最根本的問題；三是主張以相對的關係看國家之間的互動關係，把權力看成一種資源的分配、意志的對抗和能力的競賽。這三種看法都有它們不同的優點和缺點，舉例來說，第一種看法承續了長久以

註① 權力是國際政治的主要因素，與此有關的爭議顯得格外重要。卡爾會說：「未能承認權力是政治的一項基本因素曾經使得所有建立世界政府的嘗試失敗，

每一種討論該問題的企圖變得更混淆。」見 E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939* (London: Macmillan, 1981), pp. 106-107.

來的政治哲學爭議，讓我們從根本的政治本源去思考國家的行爲，但是規範性意味太強，很容易變成不切實際的爭論。第二種看法又過於現實，忽略了國際關係中非權力的因素與活動。第三種看法比較周延，但如第二節所述，權力的概念問題並沒有得到研究者的共識。

不過，研究者對於國家在國際體系內的行爲動機和方式，却有共同的意見。首先，國家的活動必然涉及權力，因為政治活動的本質就是權力的爭取、行使和控制。雖然研究者使用權力說明不同的國家行爲或者將國家的強弱予以分類，權力是基本的概念，也是國家重視的目標和使用的工具。其次，權力在人際關係、國內政治和國際體系都是一項很複雜的概念。即使在數學、物理和化學，力量一詞也有不同的含意。我們要想得到一項規則化的概念是非常困難的。最後，國家在國際體系內活動，它們的條件不同，反映出各自經濟、軍事和政治力量的差異，這是很正常的現象。由於條件不同，各國的力量懸殊，權力如何運用成爲很重要的問題。本節將以此爲架構，依次分析權力的基本概念。

國家強盛的最簡明意義就是指該國的軍事力量強大，在國際間享有威望。^②當國家互相談判或競爭之時，她們除了依靠外交人員的技巧、政府的領導和人民的支持之外，強大的軍事力量是不可缺少的條件。在必要時，軍事力量是行爲國最有效的工具，迫使對手國讓步或者繼續合乎行爲國意旨的政策。依照這種看法，國際間有威望的國家通常是軍事力量強大的國家，十九世紀的英國是如此，二十世紀的美國也是如此。漢唐時候的中國是文化大國，也是軍事強國。某一國家如果缺乏足夠的軍事力量，失去了嚇阻、壓制和威脅的力量，在國際間自然失去優勢。所以，戰爭的勝利往往賦予戰勝國強國的地位，例如一八七〇年德法戰爭之後的德國、及一九〇五年日俄戰爭之後的日本以及第二次世界大戰結束之後的中國。

同理，戰爭的失敗使得戰敗國遭遇威望的打擊，即使實際的損失有限，也很難在國際間得到擁戴。一八七〇年德法戰爭之後的法國、一九五六年蘇伊士運河事件之後的英國，均是例子。第一次世界大戰對於德國、奧匈帝國造成相當大的破壞，戰爭結束後，德奧成爲戰敗國，地位與戰前完全不同。第二次世界大戰之後的德國、日本和義大利同樣失去優勢。

在安全沒有保障、衝突隨時可能發生的國際社會中，國家重視武力是理所當然。傳統的力量是陸軍，以後有了海軍，接著是空軍和核子武力。這些力量既是工具，也是目的。工具之所以能發生作用是因為它有懲罰性的效果；目的之所以有吸引力是因為它可以提昇國家的威望。根據諾爾（Klaus Knorr）的見解，權力應該可以依照它的壓制性效果分成推定的力量（Putative power）和實際的力量（Actualized power）兩種。^③前者包括軍事實力、軍事潛力和軍事威望。軍事實力通常經過三種方式

^② 幾乎所有國際政治或國際關係的著作均會討論權力的主要因素——軍事力量，比較具有代表性的專書是：Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1966), 以及 Klaus Knorr, *The Power of Nations* (New York: Basic Book, 1975).

^③ Klaus Knorr, *op. cit.*, pp. 9-14.

成爲實際的力量；戰爭、武力威脅和形勢造成對手國的焦慮和恐懼。三者比較起來，威脅的使用比較頻繁，而形勢的壓力則是比較特殊的情形，能否產生效果要看對手國的感受而定，行爲國並未實際運用她的軍事力量。

行爲國一旦威脅了對手國，推定的力量必然經過轉化的過程才成爲實際的力量，產生壓制性的效果。一般來說，被威脅的國家需要考慮下列因素：(一)服從行爲國之後可能付出的代價；(二)不服從的可能代價；(三)被威脅國談判的技巧；(四)被威脅國理性表現和承擔風險的傾向。這四項因素均涉及被威脅國有關成本與效益的分析，假若根據分析的結果，被威脅國認定不服從行爲國的成成本低於可能的收益，原先的威脅就很難發揮效力。在權力運作的實際情況中，有關的成員可能超過兩個，被威脅國可以從其他國家得到援助，當然也可以從不同的角度去分析行爲國的虛實。一旦她認爲行爲國的威脅帶有虛張聲勢的成份，本身又能從其他國家得到支援，自然不理會行爲國的威脅。

行爲國需要考慮下列因素，決定是否繼續或停止威脅：(一)發出威脅之後，對手國的順從程度如何？(二)除了威脅之外，是否有其他的選擇？這些選擇的代價如何？(三)對手國負擔風險的行爲是否趨於理性？對手國的順從程度很容易觀察，通常把行爲國的政策目標與對手國的行爲相互對照之後，就可以得到結果。威脅之外的其他選擇是行爲國的決策，必然以國家利益爲著眼點，代價的估算很難客觀。理性與否要看對手國對於威脅的反應是否在行爲國的預期範圍之內。舉例來說，甲國轟炸乙國，預期乙國在遭受經濟的重大損失之後，可能會在外交政策上作若干修正。乙國如果置之不理，顯然會被甲國認爲是不理性的。反之，乙國修正了外交政策，即表示它的行爲趨於理性。

國家不是在每一場合就每一事件使用武力威脅。武力只是工具之一，其他的政策工具仍然有壓制性或懲罰性的效果。國家往往依照此一事件的特性，決定使用的工具，然後控制可能產生的壓制性後果。通常兩國之間的權力對比關係失去平衡時，先發制國會逐漸向它的對手國施加壓力，例如離間對手國的盟邦，破壞對手國的聲音，或剝奪對手國的貿易機會或工業原料來源。這些行動需要軍事力量作爲後盾，但本質上不是武力的威脅。隨著緊張情勢的昇高，行爲國改用武力威脅，增加壓力以迫使對手國讓步。假若對手國不讓步，行爲國的壓力會再增加。這種情形如同登上扶梯，一步一步昇高壓力，等到目標達成之後，再走下扶梯。

兩國之間的關係也不是永遠處於緊張狀態。我們爲了便於說明起見，可以把非緊張的關係分成爲正常、友好和同盟三種。大部份的國家相處於一種和平、正常的環境之中；例如我國和亞洲、歐洲以及非洲地區自由國家的關係即屬於此一類型。英國或法國和其他國家的關係亦屬於這種情況。行爲國和其他國家依照正常外交管道，進行交往，沒有衝突的事件，也沒有舊仇或宿怨。這些國家只需要具備基本的條件——土地、人口、政府——，以及一般的能力——貿易、溝通、交往——，便可以達到互動的目的。

在友好和同盟國家之間，行爲國需要使用諾爾所稱的積極的約束力（positive sanction）或酬謝的力量（reward power）來強化相互關係。^④這種力量的使用通常包含某些具體利益的贈與或交換，例如經濟援助、貸款、減稅或投資。上述的活動並不是單純的經濟行爲，也不是兩個力量相等國家之間的交換行爲（quid pro quo），而是一種使用國家的經濟力量達到政治的目的。舉例來說，行爲國發現某一目標國的外交政策對其不利，使用武力威脅可能引起反感，還不如使用酬謝的力量，誘使對方改變政策，既可維持關係，又可以保持彼此顏面。目標國一旦決定接受行爲國家的酬謝力量，改變原來的外交政策，行爲國的實質利益增加，國際地位亦可能再一度提昇。長此以往，目標國養成依賴行爲國提供的經濟利益的習慣，缺乏此一來源，即無法生存。到這個時候，原本只是單純的酬謝性力量演變成爲具有強制性的威脅力量。

從能力的培養一直到使用是一種轉化的過程，時間長短依各國的條件不同而有差異。天然資源豐富、政治環境安定、經濟成長快速的國家可以在很短的時間內把能力轉變成爲力量。國家有了力量之後，並不一定要使用，藏富於民和貯糧備戰是古老的施政原則，至今仍有啓發性意義。除非必要，國家儘量避免使用武力，以免在國際間樹敵太多，失去友誼。厚植軍事力量的主要的在於保衛國家安全，也是國家處理危機事件的最後手段。在此之前，外交手段是理性的選擇，也是最普遍的方法。國家動輒使用武力，將使其對外國關係失去彈性，外交變得相當僵硬，多元的國際社會也將變成機械性的軍事競賽場，對於人類文明難免造成損害。

總結來說，權力具有幾項特性。^⑤目的性是很明顯的，不需要詳細說明。研究者和決策者亦認定國家追求權力的目的，不需要另外解釋。值得強調的是，這項目的並沒有排他的性質。換言之，國家可以在追求權力之時，進行其他的活動。權力是國家參與國際活動的主要目的，但不是唯一的目的。這就如同個人在國內社會一樣，有人追求經濟利益，財富愈多，個人的慾望可能愈滿足。有人從事政治活動，由地方而至中央，在決策體系內的重要性日漸增加後，他個人的政治野心可能得到滿足。但是，個人在社會的活動並不限於政治和經濟範圍；成就的項目也不限於這兩種。權力的目的性只是最直接的、明顯的現象，引導我們了解國際關係中國家互動的動機。

工具性是第二項特性，使得國家的權力成爲動態的觀念。由地理環境、人口素質和經濟發展綜合而成的國家能力，需要決策

註④ *Ibid.*, pp. 7-8.

註⑤ 下列著作提供了有用的思考根據以及啓發性的見解：Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood-Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1978), Robert A Dahl, "Power," in David L. Sills, ed. *International Encyclopedia of the Social Sciences* (New York: Macmillan, 1968), pp. 405-415.

者的比較分析，才能成爲政策的工具。適當的工具可以協助決策者達成政策設定的目標，所以工具的選擇需要由不同的政府部門根據各種管道提供的資訊分段執行，以期達成圓滿的結果。工具的好壞不在於壓制性力量大小，而在於是否能達成政策目的。經濟援助或武力干預，均需要配合國際情勢以及目標國的情況，才能發揮效力。向沒有機場的新興國家贈送飛機，是一種笨拙的財富炫耀；向武力強盛的超級大國使用軍事威脅，無異自取其辱。如何選擇適當的工具，成爲穩定的國際關係和成功的外交政策不可缺少的工作。

認知性是第三項特性，說明國家的權力經由不同國際成員的承認、認同和擁護之後，成爲實實在在的力量。所謂的承認與國際法的原則相似，但並不完全相同。經由法律的承認以及條約的簽定，相關國家之間有一定的約束力，除了法律的規範之外，權力關係還含有認定某國爲強國或弱國的意思。這種表示以明示或暗示方式行之，不論經由明示或暗示的認知，國家之間的權力關係可能被誇大或減縮，因爲認知是一種主觀的判斷，錯誤很難避免。第二次世界大戰之前，希特勒顯然低估英國的戰鬥意志，日本也對於中國人民的抗戰決心有錯誤的認知。

相對性也是值得說明的權力特性。它說明二種情況，一是權力構成因素之間的相對關係，二是不同成員之間的相對關係。從上述兩種關係去觀察權力關係，得到的結論比較正確與客觀。舉例來說，巴勒維國王統治之下的伊朗曾大量向西方國家採購最新式的武器，但該國的社會和經濟條件無法配合，軍事力量大打折扣。亞洲新興工業國家的天然資源有限，可是其他的國力要件，例如科技與經濟發展頗爲優越，發揮了補充的作用。在不同的成員之間，權力也有它的相關性，需要仔細考慮。美、蘇兩國的國力條件比其他國家優越，但兩國的防衛負擔和海外承諾却很重。總之，權力和權力使用者一定要擺在相對和對比的關係中，才會發生不必要的偏差。

最後要說明的是權力的累積性。人力、經濟力以及軍事力量滙集成爲國家的力量，如同個人的積蓄、投資和收入積成財富。即使不能確實測量的非壓制性力量，例如良好形象、民主楷模、經濟發展典範、社會安定或民風純樸亦能累積成爲國家的權力。這些力量並沒有懲罰性，但是凝聚一段時期之後，成爲國家特有的信用，對於該國的國際地位有積極性的助益。

三、具體的權力

有關權力要素的分析是基本的工作，目的在於了解國家在國際間活動的憑藉或者與其他國家討價還價的籌碼。一般把國家權力分成具體的 (tangible) 和無形的 (intangible) 兩部分，同時重視實際權力和潛在權力的差距。◎當兩個敵對國家對峙之時

註◎ 這是最基本的分類法。Hans Morgenthau, John Spanier, Joseph Frankel, E. H. Carr 以及 Raymond Aron 大致上採用這種方法。

，了解對方實際和潛在權力的差別相當重要，以免產生錯誤判斷，使得情勢無法控制。另外需要特別強調，每一項權力要素有其特定的功能，可能發揮的效力亦不同，彼此有相輔相成的效果，但有時會抵銷彼此的力量，此即上節提到的權力相對性。

地理是提供國家權力的第一要素，理由非常明顯。有天然屏障的國家，國防安全得到較多的保障，外交政策趨於溫和。①反之，缺乏天然屏障、時時有安全威脅感的國家，很難相信外人，養成排外的習慣。從內政的角度去看，我們發現安全度較高的國家較易採行民主制度，而安全度較低的國家則傾向於極權制度。以英國為例，地處海隅，除羅馬人入侵和早期內戰之外，未遭強敵佔領，經濟得以發展，民主制度逐步落實。美國的地理條件又比英國優越，一則遠離歐洲權力爭奪之是非地區，二則與善鄰為伍，安全無慮。美國之所以能順利成長，地理位置提供的安全保障實是重要因素之一。同理，加拿大、紐西蘭與澳洲發展亦得到地理特殊條件的幫助。若干國家與列強為鄰，例如波蘭和比利時，曾經遭到亡國之痛，是反面的例證。

因為地理條件的不同，各國與外界的聯繫亦有差異。地處海線交通中心點的國家可得地利之便，對外運輸自然便捷，更有助於貿易的成長。缺乏出海口的國家在經濟發展方面受到自然條件的限制，需要付出代價，例如支付鄰國運輸費用，才能解決。西伯利亞長期冰封，阿拉伯國家沙漠阻隔，都是發展上的限制。現代科技進步，若干自然障礙固然可以去除，但是困難還是很多，國家的力量因而減損。

人口是國力的第二要素，代表國家擁有的人力，也說明該國兵源多寡以及勞力市場的大小。②人口多不一定是國力的有利因素，過多的人口有時反而成為沉重的負擔。人口不足將使得國家發展受到限制，道理非常簡單。所以，人口是否有助於國家權力的成長要看人口的素質與結構以及社會需要的程度。目前最受注意的問題是：全世界的人口成長率仍然居高不下，人口集中在貧窮地區，造成不均衡的發展現象。西方工業國家的人口成長率在百分之二至十，部分歐洲國家，出現零成長或負成長的現象。比較之下，拉丁美洲和非洲國家的人口成長率在百分之二十至三十五之間。如果以地區來比較，發展中地區的人口成長率是百分之二十左右，已發展地區只有百分之六。全世界人口的百分之十五至二十居住於已發展地區，其餘的百分之八十至八十五集中在發

註① 地緣政治學者重視國家的地理環境，例如 Harold and Margaret Sprout, *Foundations Of International Politics* (New York: D. Van Nostrand, 1963), pp. 287-339.

註② 關於人口與國際政治的關係，見Philip M. Hauser, *Population and World Politics* (New York: Free Press, 1958); William T. R. Fox, "Population and World Politics," *Journal of International Affairs* vol. 31, no. 1 (Spring/Winter 1977), pp. 101-140; Robert S. McNamara "Time Bomb or Myth: The Population Problem," *Foreign Affairs* Vol. 62, No. 5 (Summer 1984), pp. 1107-1131. 另外設於華府地區的世界觀察研究所 (World Watch Institute) 每年出版的世界情勢分析 (*State of the World*) 也定期分析世界的人口問題。

展中地區。因為人口造成的貧窮不均、生態失衡和人力流動的問題已經成為國際秩序的主要威脅。^⑥

國力的第三要素是糧食。^⑦國家生產的糧食充足，經濟和軍事發展才有紮實的基礎，所謂「足食而後足兵」，就是道理所在。當前世界遭遇的糧食問題不外乎是：產地集中、耕地漸少、新興國家饑荒與產糧國生產過剩。以上述的全世界人口分配情況為基礎，分析糧食的消耗可以發現，已發展地區消耗了全世界穀類輸出的三分之二，其餘的三分之一留給人口衆多的發展中地區，分配不均的現象可以想見。產糧過剩的國家或地區除了鼓勵出口之外，通常補貼農民以輪流休耕方式減少積糧，防止糧價下跌。以目前糧食產地集中，亞非地區普遍缺糧的情形來看，糧食已經成為珍貴的初級產品。

自然資源是工業化不可缺少的條件，煤、鐵和石油尤其重要。^⑧十九世紀的國際社會曾以各國的鋼鐵產量作為衡量強國的要件，因為一國無鋼鐵顯然難以達到船堅砲利的目的。船不堅和砲不利無非表示軍事力量落後，在國際間不能發號施令。隨著工業的發展，各國仰賴的原料增加，能否自給自足決定經濟和國防的脆弱度。以歐洲經濟共同體的工業生產為例，所需要的白金、錳、鉻、鎳與鈷完全需要進口。即使美國的工業亦需要大量的進口原料，例如鐵礬土、天然橡膠、鑽石、錫、鉻與石油。綜合來說，與國防工業有關的天然原料需要進口的數量愈高，安全的脆弱度愈高。當然，產地國若與原料需要國關係和睦，來源不致中斷，國防工業受影響的程度自然減低。此外，假若原料的產地分散，而且有替代品，原料需要國的選擇機會增加，受到的限制相對減少。不僅如此，缺乏天然資源的國家往往努力發展科技，以資補救，化學工業的進步即為例證。

原料生產國是否有特殊的國力要件？^⑨思考此一問題需要顧及下列因素：(一)原料的經濟與戰略價值；(二)產地是否集中；(三)生產國控制該原料產銷的能力以及(四)生產國本身的政治與經濟條件。工業原料需要經過處理才能成為產品，然後在市場上銷售。在

註⑥ 目前有關這些問題的分析仍然是零散的與不完整的。Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Witkopf 的說明只是觀念的介紹而已。見他們合寫 *World Politics* (New York: St. Martin's, 1981)。

註⑦ Raymond F. Hopkins and Donald J. Puchala, eds., *The Global Political Economy of Food* (Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1978)。

註⑧ Harold and Margaret Sprunt, *op. cit.*, pp. 213-150。

註⑨ Robert L. Rothstein 從國際體系的角度分析原料生產國的活動空間以及限制。見 *The Weak in the World of the Strong* (New York: Columbia University Press, 1977)。另外參見張京育，「經濟工具與外交政策：一九七三年至一九七四年阿拉伯國家石油封鎖為例」，國際關係學報，第一期（民國六十七年），第一九五至九九頁。Doxey Margaret, "Oil and Food as International Sanctions," *International Journal*, Vol. 36, No. 2. (Spring 1981), pp. 311-334; Michel A. Amsalem, "Bauxite, Copper and Oil: Bargaining Power and the Economics of Natural Resources," *The Columbia Journal of World Business*, Vol. 19, No. 1. (Spring 1984), pp. 19-26。

國際關係的領域，工業原料也是需要經過轉化的過程，才能成爲國家的力量。主要的轉化過程有二：一是經由獨佔的市場，達到約束原料消費國的目的；二是經由生產，轉變成經濟產品或軍事裝備，累積成爲國家的國力。

經濟是第四要素。國家經由生產與貿易而致富，再由富國走向強兵，中外皆然。衡量國家經濟力量的常用指標是國民生產毛額（Gross National Product簡稱GNP），即在一特定時間內，一個經濟體系所生產的商品及服務的總值。通常計算國民生產毛額要考慮政府的支出、國民的開支、投資以及出口淨值。所以，我們比較各國的國民生產毛額後，可以大略知道經濟能力的差異。但是要特別注意的是，國民生產毛額並非完全可靠。因爲許多消費性支出均計算在內，例如休閒和食物的花費，與國家力量大小並無重要的相關性。有些產油國家因爲油價高，收入多，國民生產毛額相對增加，但實際的經濟力量有限。有些工業國家，例如日本、瑞典、挪威，國民生產毛額很高，可是實際的政治影響力不及她們的經濟能力。

某一國家經濟力量的大小有時只是表示該國財富的多寡而已，並沒有使用經濟力量改變其他國家行爲的意圖。在這種情形下，該國只能稱之爲富國，不能稱之爲強國或有影響力的國家。^⑭構成富與強的要件是：（一）豐富的資源；（二）有使用資源達成特定目的的意圖與決心；（三）目標國願從行爲國的意旨。歷史上有些國家是經濟大國，例如三十年代的美國，但政治上並不是最有影響力的國家。因爲孤立主義的影響，美國寧願孤處一方，獨享美洲地區的安定與和平。所以，論經濟資源，她排名第一；論政治影響力，她排名第八，遠在義大利、德國和日本之後。^⑮美國在第二次世界大戰之後，在國際間扮演超級強國的角色，可以說是既富又強。然而，她的對外經濟行爲也不是完全基於權力的考慮。若干對外投資、進口配額的限制、減稅等措施，爲的是經濟的目的，是單純的商業交易或經濟政策。例如，美國向西班牙和俄國購買目前屬於路易斯安那州和阿拉斯加州的土地屬於單純的交易行爲，但是向西班牙和菲律賓承租軍事基地則是政治和軍事考慮之下的行爲。

即使財富亦需要更仔細的剖析。工業國家依賴強大的生產力致富，不過工業產品的市場值得考慮。假若本國市場很小，非依賴外國市場不能生存，該國的財富是一種有條件的經濟能力。一般來說，某一國家的外貿總值國民生產毛額的比例愈高，經濟脆弱度或受損度愈高。^⑯這表示該國需要出口產品到其他國家，經由外國顧客購買和付款之後，才能有一定的收入，財富是依靠

註⑭ Klaus Knorr 再強調基本概念，參見 *The Power of Nations*, pp. 79-81.

註⑮ 資料引自 K. J. Holsti, *International Politics*, p. 150.

註⑯ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little, Brown, 1977), pp. 12-14. 從權力關係的角度來看，受損度和敏感度似屬於消極性或懲罰性的相對關係。在國家對外貿易的積極面，我們可以看到有關國家遵循「互惠」的原則，各取所需，各盡所能。見 Charles Lipson, "The Transformation of Trade: the Sources and Effects of Regime Changes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, (Spring 1982), pp. 417-456; Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, Vol. 40, No. 1, (Winter 1986), pp. 1-28.

他人得到的，並非本身自力更生的結果。目前世界上大部分國家均需要和其他國家交易，才能生存。從交易本身，我們可以看出國家財富受到的限制。

以上的分析是否意指經由外貿賺取的財富是虛有其表？在回答這項問題之前，需要考慮下列因素：(一)貿易的主要項目是否為工業產品，具有戰略和經濟價值。(二)這些產品是否有替代品。(三)具有同樣生產能力的國家有多少。假定該國出口的物品具有重大戰略和經濟價值，沒有替代品，生產需要的技術又具有專利或獨佔的特質，那麼經由外貿累積的財富是相當具體和真實的經濟力量。反之，貿易的項目集中於輕工業加工品，純屬消費用品，可替代性高，經由外貿得到的財富缺乏實力的基礎。在情況允許的原則下，大部分國家均希望提昇她們的工業水準，發展科技和分散市場，道理在此。

軍事力量是第五要素。通常國家的軍事力量以軍隊人數和武器的品質與數量為根據。軍隊人數又與人口總數成正比，武器的品質和數量與科技水準的關係相當密切。簡單的說，某一國家的軍隊人數多、武器精良、經濟實力雄厚，她的軍事力量就不容忽視。不過，爲了避免錯誤，我們需要進一步考慮下列因素：國防支出、武器生產能力、科技研究、軍事組織與訓練、政治與社會因素^⑥

國防支出與國民生產毛額的比例是衡量國家軍事力量的指標，也是觀察該國軍事發展的根據。一般來說，共產國家的國防支出較高，民主國家較低。不過，持續的巨額國防支出表示該國不斷地發展軍事力量，可能爲了備戰，也可能爲了對外使用武力。北韓長期以來國防支出居高不下，南韓和美國以此判定平壤的南侵企圖相當強烈。蘇聯的國防支出亦有偏高的趨勢，反映該國對於國防工業和軍事發展的重視。古巴、越南和衣索匹亞的軍事費用相當高，但大部分由蘇聯負擔。在西方國家之中，美國的國防支出最高，大約佔國民生產毛額的百分之三至四，西歐國家的支出較小，大約是國民生產毛額的百分之一上下。

單憑國防支出的百分比並不能準確地評估一國的軍事力量。工業生產力和經濟力量偏低的國家，國防支出百分比再高，亦沒有太多的實質意義。相反的，美、蘇兩國的國民生產毛額高，國防支出百分比代表的實際費用相當大。爲了達到客觀的評估，比較國民生產毛額是很必要的。接著，國家如何使用她的國防預算，製造何種武器，關係該國的軍事力量。基於國家安全的考慮，國防預算的使用情形通常列爲機密事項，但民主國家的議會審查預算之時或主管國防事務的單位發表報告之時，外界通常能略知大概。舉例來說，美國的戰略防衛計畫 (Strategic Defense Initiative, 簡稱 S D I) 已經成爲學術界、行政和立法部門熱烈

註⑥ 若再進一步細分，國家的軍事力量分析需要考慮下列因素：部隊大小、武器系統、機動力、後動支援、戰略和戰術思想、訓練、軍事領導、道德力量、工業、科技、人民意志、同盟體系和國家領導。閱 Amos A. Jordan and William J. Taylor, Jr., *American National Security: Policy and Process* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1981), pp. 26-27.

討論的問題。⑩可能的花費也是美國國內外有關人士可以估算出來的。至於其他的武器發展、自製率以及可能的殺傷力等有關資料的開放依照機密性以及敏感性的不同而有差別。概括地說，美國政府公佈每一會計年度的重大軍事發展計畫，其他西方國家則持較保守與審慎的作法。

武器自製能力的高低決定國家軍事力量的自主範圍，倘若仰賴進口的程度很高，該國的外交與國防往往需要配合武器提供國的政策。從另外的角度來看，接受武器的國家仍然有部分的活動空間可以運用，至於空間的大小要看武器的依賴程度以及替代的來源而定。⑪假定武器的來源集中在單一國家或地區，可以替代的武器又不存在，這是一種絕對和完整的依賴關係。武器提供國在必要的時候，經由依賴關係向武器接受國施加壓力或提出要求，例如美國對以色列或南韓，接受國需要慎重考慮提供國的政策，以免武器來源發生中斷的現象。以目前國際間科技流通和武器銷售的情形來看，絕對與完整的依賴關係日趨減少。依照國防自主化的通則，國家儘量避免依賴單獨的武器來源，以增加選擇的機會。

科技的研究成果能提昇國家的軍事力量，是一極概括性的陳述。工業革命後的歐洲國家有了煉鋼的技術，其他的製造技術，包括軍火工業，連帶提昇。在資訊科技 (Information Technology) 引導下的「第二次工業革命」，更為先進國家以及新興工業化國家帶來了通訊和交通的便利。在決策時間越趨緊迫，衝突不能拖延 (兩伊戰爭或許是例外) 的情形下，資訊科技無形之中已成爲軍事力量的基礎。雷射、電腦與光纖等科技的重要性在此。⑫

軍事組織的管理是否健全對於軍事力量也有決定性作用。蒙古的騎兵、明朝鄭和率領的艦隊、亞歷山大建立的羅馬兵團、拿破崙統率的部隊均有健全的軍事組織作爲後盾。相反地，第二次世界大戰之前，法國雖有堅實的馬奇諾防線 (Maginot Line)，在缺乏健全的軍事指揮系統以及正確的戰略之下，失去了防衛的功用。德軍雖然進佔法國，也席捲北歐和波蘭，強大的軍事設備在希特勒錯誤的領導之下，並不能永遠保持勝利。當前主要國家在制定和執行國防政策時，除了考慮國家的目標之下，亦十分重視軍事組織、訓練、配置和管理，多少受到歷史經驗的影響。

註⑩ 第二次世界大戰之後美國和西方國家國防政策的基本原則圍繞著「嚇阻」的觀念。八〇年代以後，太空防衛的觀念似將成爲美國國家安全政策很重要的依據。這方面的出版品相當多，基本概念以及相關問題的介紹，見 *Journal of International Affairs*, Vol. 39, No. 1. (Summer 1985). 反對的意見以下列四人爲代表，McGeorge Bundy, George Kennan, Robert S. McNamara and Gerard Smith, "The President's Choice: Star Wars or Arms Control," *Foreign Affairs*, Vol. 63, No. 2. (Winter 1984-85), pp. 264-278.

註⑪ 見Klaus Knorr, *op. cit.*.

註⑫ 一九六〇年代以前的科技與國際政治關係，見Harold Margaret Spratt, *op. cit.*, pp. 218-286; 七〇年代以後的兩者關係，見Victor Bastuk, *Technology, World Politics and American Policy* (New York: Columbia University Press, 1977), pp. 131-195.

政治和社會條件通常意指人民對於戰爭的態度以及支持政府對外使用武力的程度。民族是否有好戰的習性上有差別，至今尚無定論。我們很難說德國人或俄國人比其他民族好戰，或者比較傾向和平。大部分的民族都有戰爭的經驗，至於是否好戰要看時、環境以及社會的條件而定。俾斯麥時期的德國及彼德大帝統治下的俄國強調軍事光榮，人民贊同軍事擴張，支持政府的對外戰爭。軍事主義盛行的日本和墨索里尼統治的義大利也有相同的現象。七〇年代以後的西歐、日本以及美國，民衆在富裕及多元的社會之下，認同的對象增加，同時對於自我的肯定，亦隨之增加。生活水準的提昇和個人目標的實現被認為比國家的軍事發展或軍事勝利更爲重要。民衆對於國家的效忠還是沒有改變，不過對於戰爭則有排斥感。在日本和德國，這種社會變遷導致人民排斥核子武器，要求武器管制的現象，經常可以見到。和第二次世界大戰時期相比較，這兩個民族好戰性的轉變，更令人省思。

四、無形的權力

政府的領導是否堅強，行政的體系是否有效率以及外交政策是否持續等因素屬於權力的無形部分。^②依照常理判斷，一個政府如果能在合理的期限內決定政策，而該政策又是得到民衆的支持，而且很確實的執行，權力資源的使用與分配自然趨於合理、公平與有效。民主國家因爲社會開放、公平競爭、民意表達與立法制衡，所以外交政策在制定過程中會出現不同意見，有時甚至演變成爲劇烈的爭議。更由於選舉的定期舉行，外交政策成爲競選時辯論的問題，正反意見雜陳，讓外界人士誤認該國是分裂或不團結。在平常時候，外交政策的執行需要立法手續的配合，議會的公開討論、表決及審議難免造成不必要的延誤。行政機關因爲執行外交政策不當引起的風波，輕則破壞威信，重則拖垮政府。

共產國家或其他極權國家的議會形同虛設，外交政策的討論趨於形式化，公開的歧見很難察覺，似乎讓外界有決策果決、執行迅速的印象。^③不過，比較精細的研究發現民主國家在政策的決定與執行方面仍然優於共產或極權國家。不同的意見反映不同的利益與關切，而且能收到集思廣益的效果。民意以及立法機關的監督作用更能防止行政機關的濫權，正面的意義遠超過負面的作用。

註② 這是非常傳統的分類方法，參見 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, pp. 127-168. 亦見 John Spanier, *Games Nation Play*, pp. 134-137. 關於權力的分類概念，Stephen B. Jones 認為這是一種清單 (inventory)。見 "The Power Inventory and National Strategy," *World Politics*, Vol. 6, No. 4, (July 1954), pp. 421-452.

註③ 比較有系統的分析可能是 R. Barry Farrell, "Foreign Policies of Open and Closed Societies," in R. Barry Farrell, ed., *Approaches to Comparative and International Politics* (Evanston, Illinois: Northwestern University Press, 1966), pp. 5-26.

外交的風格是否影響國家處理涉外事務的能力？^②世人對於不同的民族都有一些固定的，但不是完全正確的觀念，例如英國人是陰沉的，美國人是直率的，法國人是浪漫的。這些只是一般性的描述而已，正確性值得懷疑。所謂的直率、浪漫和陰沉並沒有外交政策的含意，也缺乏國際關係的意義。不過，從社會學和人類學的角度來看，不同的民族的確有不同的民族性格或行為類型，在政治方面，他們的處理方式也會有變化，反映出特別的看法、期望、喜好或價值判斷。事實上，這些價值標準和觀念的不同，正是不同社會存在的基本要件。否則，我們如何區分中國的社會和美國的社會？即使是文化和語言相當類似的國家，例如英國和美國，她們的社會特質也有不同。其他社會之間，因為傳統、歷史、地理和經濟條件的差異，彼此的歧異性就更大。

以英國人來說，現實的態度被認為是最具外交含意的特性。^③英人依賴海外貿易，重利益而輕道義，惜現狀而忌變革，已成特殊行為類型。在此原則之下，英人經常以就事論事的態度處理外交問題，儘量避免涉及抽象或廣泛的道德主義。遇見重大危機事件之時，英人亦以現實的態度處理。在承平之時，英國外交政策亦呈現相當實際的利益原則。舉例來說，英國以間接統治方式處理殖民地問題，不干涉當地人民的生活方式、文化與既存秩序，只要當地的秩序適合英國的統治及貿易，一切照舊。^④對於歐洲事務；英國的作法亦是視情勢的必要再進行干預，堅持「沒有永久敵人，亦沒有永久朋友，只有永久利益」之原則。除了美國之外，英國沒有長期的盟邦，何時結盟，與何國結盟，完全依照利益的考慮。

與實際主義有關的是漸進主義 (incrementalism)，即英人避免長期、固定的承諾以及巨型、總體的戰略。外交政策以事件為考慮，在不同的階段作不同的反應，有時基於實際主義的原則，甚至於故意拖延，以保留活動的空間。^⑤以歷任英國首相而言，維持傳統與保護國家利益似乎是金科玉律，就事論事與隨機應變被認為是保持彈性的基本方法。他們不像美國總統，以總統名義宣佈外交政策原則，例如尼克森主義、卡特主義或雷根主義，為美國政府的政策標明方向。威爾遜、卡拉罕以及余契爾夫人

註② Harold Nicolson, *Diplomacy* (London: Oxford University Press, 1949), pp. 127-153. 比較完整的分析見於 Spanier, *Games Nations Play*, pp. 309-354.

註③ Joseph Frankel, *British Foreign Policy, 1945-1973* (London: Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1975), chapters III and IV. 另見儲平，英國采風錄（臺北：商務，民國七十五年五版）。這本書並沒有談到英國外交政策，但對於英國社會以及民族個性的描寫，頗為生動。

註④ Anthony Parsons, "Vultures and Philistines: British Attitudes to Culture and Cultural Diplomacy," *Journal of International Affairs*, Vol. 61, No. 1. (Winter 1984-1985), pp. 3-5.

註⑤ William Wallace, *The Foreign Policy Process in Britain* (London: George, Allen and Unwin for the Royal Institute of International Affairs, 1977). 提供決策過程的分析。

的外交政策以解決問題為重點，而他們的處理方法均有明顯的共同點：務實、漸進，但有時却顯得猶豫、遲疑。

最後要說明的是英人的適應行為。杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 曾強調，任何政治體系的發展不能缺少制度化的基礎。渠所謂的制度化包含適應性 (adaptability)、複合性 (complexity)、自主性 (autonomy) 以及一致性 (coherence)。

③ 通常政治發展程度較高的國家，適應性也比較強。羅斯諾在討論內政與外交的連鎖因素之時，亦強調社會對於內外環境變化的適應。④ 這種適應的行為是一種政治機能，目的在平衡內在的緊張與外來的壓力。缺乏適應的機能，政治體系無法存在。以此為背景觀察英國的外交可以發現，適應的行為依照實際主義的原則，雖然不積極，却很適時。兩個例子是經常被提到的：一為英國放棄殖民帝國的過程；二為英國參加歐洲共同市場的談判。英人在第二次世界大戰之後了解無法再維持帝國，隨即進行非殖民化的工作，避免類似法國在越南或阿爾及利亞遭遇的挫敗。參加歐洲共同市場也是一種適應行為的表現，目的在於承認歐洲經濟統合的現實，促進英國的經濟利益。雖然法國在戴高樂總統領導下，一再反對，英國仍然繼續嘗試，最後談判成功，於一九七三年一月一日加入歐市。

美國人和英國人共享語言及文化傳統，但外交風格並不完全相同。道德主義是早期移民為了追求新的政治秩序，擺脫歐洲大陸的政治與宗教壓迫，表現出來的精神力量，以後成為立國的原則。⑤ 在內政方面，道德主義和其他理想凝聚成爲憲法；在外交方面促成了孤立主義，主導美國對外關係達百餘年。兩者交互影響，美國一方面肯定本身的民主制度，關切其他國家的政治民主化以及全球的人權問題，另一方面則避免在海外作太多的承諾，排斥殖民主義和權力政治。

以上的說法並非表示美國的外交風格以理想主義爲主導。道德的訴求和特殊的使命感，即塑造一個公平與民主的政治秩序是美國的價值標準和信仰，但它們只是決定美國外交政策的部分因素。與此有關的是非意識形態的實際主義，即以個案的方式思考政治和其他爭議，避免偏激的作法，以計畫、管理和磋商解決問題。這種態度反映出美國人的生活方式，也是一種典型的公運作法則。

法律主義也是美國政治文化的一部分，同樣具有外交的含意。菁英人士對於條約相當重視，認爲法律約定是維護秩序、解決爭端最佳途徑。普通百姓則循法律原則洽公、競選、經商或遊說。律師業在美國之活躍居居世界之首，法律觀念之普遍可以想見

註③ Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1968), pp. 12-14.

註④ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: Frances Pinter, 1981), pp. 4-5.

註⑤ 最中國化參考資料是 Frank Tannenbaum, *The American Tradition in Foreign Policy* (Norman, Oklahoma University Press, 1955);

Philip W. Oulgg, *America the Dutiful: An Assessment of U. S. Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1971).

若以英制和美制相比較，我們很容易察覺英國外交政策在制定過程中受到立法機關較少的限制。美國的國會基於制衡原則，往往對行政機關的外交權行使監督之權。締約、助理國務卿以上國務院官員及駐外使節和領事之任命、撥款，均須國會批准或同意。除了憲法的規定之外，國會議員改選和制衡原則的運作均使得美國國會的外交權超過英國，越戰之後，美國國會在對外事務方面更趨積極和主動。^②反觀英國，內閣閣員同時又為國會議員，而且是多數黨的議員，爭取國會支持通常沒有困難。多數黨既為執政黨，閣揆與議員任期相同，平時透過政黨控制國會，遇有重大提案時，再以首相個人聲望配合多數黨之優勢地位，勝利自在預期之中。

若再進一步觀察，英國外交決策人員的地位和權力超過美國的同僚。英國文官長久以來以盡責、保守與中立著稱，不與閣員共進退。閣員可能因為選舉失敗隨閣揆變成在野黨，但文官仍然繼續留任。事實上，英國行政體系運作的結果使得常任文官對於外交事務頗為熟悉，成為真正擁有實權與影響力的決策人士。他們向外相提供建議，為英國外交政策進行評估。^③相反的，美國的國務院長久以來受到不同的批評，決策的權力又受到制度的限制，決策的能力也因為外交官的流動性太大而受到負面的影響。以上所言是否表示英制優於美制？事實並非如此。英國國會對於行政機關的外交權限制較少，但是對於外交問題的辯論、監督和建議相對減少。這不能不說是一種缺陷。此外，英國對於重大危機的反應太慢，而且一再犯錯。^④英國處理一九六五年的羅德西亞片面獨立和一九八二年福克蘭島戰役並非圓滿。^⑤在日新月異的科技時代，傳統的文官制度顯然無法應付快速的國際情勢變化。

持平而言，我們很難對於一種外交制度的得失作很客觀的評斷。英制是在特定的環境中形成，美制又何嘗不是反映特定的政治文化。同理，法國、德國或新興國家的制度亦各有它們特殊的環境、需求和期望。不過，在不同的制度之中，我們還是可以認定某些國家的制度比較有效率，外交人員的素質較高，決策人士應付危機的能力較強。尼柯遜 (Harold Nicolson) 曾經給予英

註② George E. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950* (New York: New American Library, 1952).

註③ Cecil V. Crabb, Jr., and Pat Holt, *Invitation to Struggle: the President, Congress and American Foreign Policy* (Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1980).

註④ Wallace, *op. cit.*, pp. 53-60.

註⑤ *Ibid.*, pp. 79-81.

註⑥ Norman Friedman, "The Falklands War: Lessons Learned and Mislabeled", *Orbis*, Vol. 26, No. 4 (Winter 1983), pp. 907-940;

Lawrence Freedman, "The War of the Falkland Islands, 1982", *Foreign Affairs*, Vol. 61, No. 1 (Fall 1982), pp. 196-210.

國外交人員很高的評價，對於德國外交人員的固執與自負，大加指責。^②隨著國際情勢以及各國國內發展的變化，英國外交人員可能已經沒有尼柯遜所描述的素質。不論如何，決策和執行人士的技巧、眼光和涵養的確可以補充弱國國力的不足，更能強化強國已經有的國力。

以上所說的全是無形的國力因素，平時或許很難察覺，但在緊急的時候，却能顯現出來。民心士氣是另外一個例子。^③中國人在第二次世界大戰期間奮勇抵抗日本人的侵略，美國人和英國人在同一時期共同奮戰德國法西斯主義和日本軍國主義，得到勝利。民心士氣的改變與民族意識、政府政策、社會風氣和國際情勢等因素息息相關。在民族意識高漲、政府的政策合乎人民需要、社會風氣崇尚樸實以及國際情勢險惡的情形下，當事國的民心士氣自然高昂。有時候，政府爲了達到特定的政治目的，使用不同的宣傳手段，激發民心士氣。共產國家爲了達到激起民憤的效果，以應付某一外國，經常使用這種方法。^④新興國家爲了達到政治統合的目的，亦經常激發民衆的愛國士氣和團結意識。^⑤民主國家的民心士氣則順其自然，讓法治、自由以及共識融合成爲國力。^⑥在平時，民主國家內部對於外交問題經常有不同意見，但是在國家遭遇重大危機時，士氣却相當高，團結的意志很堅定。英國在處理福克蘭島危機時，人民支持政府，上下一心。

綜合而言，民主制度的優越性、民族個性塑造國家的外交政策和風格以及民心士氣協助政府渡過危機，是無形的國力因素。但是，具體的實例可以證明，無形的國力經由轉化的過程，變成有形的力量，影響了目標國的對外行爲。^⑦舉例來說，英國在十九世紀擁有特殊的國際聲譽，她被認爲是民主制度最上軌道、工業生產最有效率、金融管理相當完善的國家。^⑧這種殊榮一方面使英國本身制度運作的結果，另一方面也是國際社會的成員給予的一種認定。在多數成員認定英國有此地位之後，她的無形力量逐漸轉變成爲具體、有形的力量，一則更提高英國的國際地位，二則吸引其他成員向英國學習或接受她的領導。在二十世紀，美國的科學進步、教育發達，被認爲是民主國家的領導，同樣具有特殊的國際聲望。亞洲新興工業化國家，包括中華民國，在經濟

註② Harold Nicolson, *op. cit.*, pp. 144-150.

註③ Hans J. Morgenthau, and Kenneth W. Thompson *Politics Among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1985), pp. 147-158.

註④ 見 Irving L. Janis and M. Brewster Smith, "Effects of Education and Persuasion on National and International Images", in Herbert C. Kelman, ed., *International Behavior* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1965), pp. 190-235.

註⑤ Lucian W. Pye, ed., *Communications and Political Development* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963).

註⑥ Henry W. Ehrmann, ed., *Democracy in a Changing Society* (New York: Praeger, 1964).

註⑦ 見 Carlton J. H. Hayes原著，曹紹濂譯，近代歐洲社會政治史（臺北：商務，民國四十九年），第二十九章。

註⑧ Klaus Knorr, *op. cit.*, pp. 314-315. 這種地位又稱之爲國際領導，它的形成過程並不是單憑軍事力量，而是融合了國際成員們仰慕、尊敬某一成員，進而與她學習、合作或結盟等行爲，造成的權力關係。

發展方面有特別的成就，成爲新興國家的楷模。④原來是一種無形的力量，經由各國認定之後，就能轉變成爲有形的力量，改變目標國的經濟和社會政策，例如土地改革的實施、加工出口區的設立、教育制度的配合以及工業政策的制定等。

民主的國家和自由的社會向其他國家或地區提供發展的經濟、科技的知識或學習的機會等於讓國際社會的成員有自由進出（free access）的機會。⑤在互相依賴日漸增加的國際環境裏，提供自由進出機會的國家，例如美國或歐洲共同市場國家，無疑控制市場、資訊流通、資金的活動以及高等教育的機會。其他新興工業化國家實施國際化和自由化的經濟政策之後，也可以向其他發展中國家提供自由進出的機會。

五、權力的使用

權力的要件具備之後，國家有了最基本的的能力與其他國家互動。當一國向其他國家要求改變或繼續某種政策之時，國際關係開始運作。假若每一國家具備基本的的能力，彼此並不往來，也不提出要求，國際體系自然形成靜止狀態。歷史上有少數的例子可以說明這種情況，例如幕府時期的日本、孤立主義盛行的美國和文化大革命最顛峯時期的中國大陸。這些例子只能算是例外，國家通常需要使用她們的權力，向他國遊說、施壓或者酬庸，以達到特定的政策目標。缺乏權力的使用，國際關係將失去活力，有關權力的討論如果只是就權力要素的清單逐項說明，沒有確實的運作意義。

以最簡單的權力運作關係來說明，某甲要求某乙去作一件事，某乙如果答應辦理，雙方的權力大小關係便可確定。⑥以此類推，法國要求查德中止與利比亞的衝突，查德遵照辦理，法國的權力立即顯現出來。爲使得這種權力運作關係能夠繼續存在，若干基本要件是不能缺少的：（一）行爲者或當事國之間維持一種相對關係，彼此的能力與使用力量的意圖不對稱。換言之，兩者之間的力量關係不是一種永遠靜止的均衡狀態，而是有強與弱、大與小的不均勻關係，權力的使用才能發揮效力。（二）當事國雙方的價值和利益出現衝突或差異。在這種情形下，行爲國要求目標國去作違反本意的事情，而目標國仍然順從，權力的使用才有所謂的

註④ James C. Hsiung ed. *Contemporary Republic of China: The Taiwan Experience, 1950-1980* (New York: Praeger, 1981).

註⑤ Barbara G. Haskel, "Access to Society: A Neglected Dimension of Power", *International Organization*, Vol. 34, No. 1 (Winter 1980), pp. 89-120.

註⑥ 這是最基本的權力相對關係。缺乏這種關係，權力運作無法進行，等於魯賓遜在孤島上，享受新鮮空氣、陽光和食物，却無法運用他的權力。等到他遇見土人，並命令其做事，權力關係終於出現。關於政治權力的討論，主要參考Roderic Bell, David V. Edwards and R. Harrison Wagner, eds., *Political Power: A Reader in Theory and Research* (New York: Free Press, 1969).

「效力」可言。(三)不論行爲國的要求是什麼，目標國一旦屈服，權力關係便已存在。沒有屈服的表示，行爲國和目標國之間的利益衝突是一種緊張狀態，但也是國際社會的正常現象。國家不是沒有自主和行爲能力的物品，排列於國際空間，因爲利益不同而產生的緊張狀態是不能避免的。(四)行爲國能以發動制裁作爲威脅，權力關係才能存在。假定行爲國不能或無意處罰目標國，兩者之間只能說是影響力的關係。(五)換言之，行爲國向目標國提出某種要件，目標國明知前者不會使用任何處罰，最後還是屈服，這只能說是被影響之後的結果。即行爲國對目標國有影響力，而沒有權力。

以上的條件是根據國家交往的經驗，再配合個人之間政治行爲的類型綜合而成的要件，與討論權力構成因素時列出的清單非常類似。特別需要強調的是，權力和影響力是討論國內政治的基本概念，兩者比較起來，影響力似乎比權力更爲通用。(六)其原因在於影響力的涵蓋面較高，它本身既表示一種力量，也表示一種行爲。我們常說某國對於他國有影響力，這是一種能力的描述。當我們說某國使用某種特定的外交工具去影響鄰國而達到目的時，這是指一種行爲。在國家對外採取行動時，她的選擇是多樣的，其中不外乎是軍事力量、影響力、道德號召、輿論的壓力等等。就此而言，權力和影響力只不過是國家可以使用的兩種力量，最終的目的都是要影響目標國從事某些行爲。

假若再進一步細分，我們可以把權力再分成武力(force)、壓制(coercion)和控制(control)三種；影響力分成權威(authority)、操縱(manipulation)和遊說(persuasion)三種。武力是權力使用的最高極限，等於行爲國已經派兵作戰。遊說是影響力使用最溫和的方式，目的在於讓目標國了解利害，然後順從行爲國的要求。這些力量構成了一組連續系統或光譜，讓決策者選擇，以應付不同的情況，同時讓研究者觀察國家的外交政策。假若行爲國需要威脅強度高的政策，讓目標國了解事態的嚴重，武力或壓制是必然的選擇，反之則使用較爲溫和的力量。研究者從行爲國挑選的力量可以明白事件緊張的程度以及當事國處理事件的意願與決心。

根據這種分類，國家在和平時期使用影響力達成她的政策目標。也就是說，當事國若處於一種和諧和穩定的關係，彼此使用影響力。可是，當衝突發生之後，當事國非使用權力，無法控制情勢或解決爭端。這種說法很簡略，但不能適用於所有國際情勢，或說明所有國家的對外關係。國際情勢由和平到緊張，最後成爲戰爭狀態，沒有一定的時間表，也不一定分段發展的結果。在二次世界大戰以前，戰爭與和平是截然分明的，可是五十年代的美蘇關係、朝鮮半島的情勢、印度和巴基斯坦的關係或南非與黑色非洲國家間的關係，兼具和平與衝突的性質。當事國所使用的力量很難區分爲影響力和權力。此外，各種力量的定義也是頗

註⑤ Peter Bachrach and Morton S. Baratz, "Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework", in Roderick Bell et al., *op. cit.*, pp. 100-109.

註⑥ Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1970).

具爭議性的問題。操縱和控制是否有差別，甚至於權力和影響力是否有必要加以區分，更是爭辯不休的問題。事實上，自亞里斯多德以來，政治學家就使用不同的名詞說明權力關係，某位學者所說的影響力可能就是另外一人所說的權力。

這些說明或分類是政治學討論的問題，最先由拉斯威爾 (Harold D. Lasswell) 提出來。^④他認為影響力的使用為的是影響別人的政策，權力的使用應該包含在影響力之內。當事者之所以被影響要先看行為者的能力以及使用能力的方式，再看當事者對於價值的認知。任何行為均涉及價值的判斷，只要當事者改變對於價值的看法，符合行為者的意旨，一種被影響的結果就存在。拉斯威爾為權力的價值基礎列出的清單，項目相當多。^⑤道爾 (Robert Dahl) 通稱它們為影響力的名詞 (influence terms)。^⑥西蒙 (Herbert A. Simon) 認為影響力的大小或強弱需要衡量，才能了解統治者與被統治者、行為者與當事者之間的關係。^⑦否則，我們無法明白在一種政治情勢中，究竟誰改變了那些人的行為和決策。

道爾認為從當事者的行為變化就可以看出行為者影響力的大小。其他的指標可以一併考慮的：(甲)當事者為了順從行為者的要求付出的代價；(乙)當事者的人數多少；(丙)同一當事者對於不同行為者的順從是否有差別。馬奇 (James G. March) 建議從三方面去衡量影響力的大小：象徵的影響力、意見的變化和影響的企圖。^⑧參考道爾和馬奇的看法之後，辛格也提出了衡量國家之間影響力大小的模式。^⑨

由權力和影響力清單的整理，一直到力量大小的比較，政治學者的確走了一段相當長的路。國際關係學者在討論國家權力要時，從政治學的權力概念得到了許多啟發，重點如下：

(一)把權力的要素分成無形和有形的兩大部分，逐項說明，和政治學者在討論權力關係時，說明武力、權威、威望、壓制和遊不同力量的大小，思考的方式和觀察方法是相同的。(二)權力和影響力是否需要區分是見仁見智的問題。陶意志、霍

註④ Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry* (New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1950).

註⑤ 拉斯威爾認為影響力是一種針對基本價值和範圍的影響關係，而權力則是一種影響的形式，其效果由制裁的大小來決定，針對的對象是政策的制定與執行。基本價值包括權力 (Power)、尊敬 (Respect)、誠信 (Rectitude)、感情 (Affection)、福利 (Well-being)、財富 (Wealth)、技術 (Skill) 以及啟發 (Enlightenment)，權力的使用成為影響的形式之一。由於影響他人得到的結果不同，拉斯威爾認為權力應從重量 (Weight)、領域 (Domain)、範圍 (Scope) 三方面去觀察。陶意志對於權力的分析就是根據拉斯威爾的架構。見 *Power and Society*, pp. 74-88.

註⑥ Robert A. Dahl, *op. cit.*, p. 15.

註⑦ Herbert A. Simon, "Notes on the Observation and Measurement of Power," in Roderick Bell et al., eds., *op. cit.*, pp. 69-78.

註⑧ James G. March, "Measurement Concepts in the Theory of Influence," in Roderick Bell et al., eds., *op. cit.*, pp. 181-193.

註⑨ J. David Singer, "Inter-Nation Influence: A Formal Model," in James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy* (New York: Free Press, 1969), pp. 380-391.

斯提、莫根索並沒有加以區分，諾爾則把權力和影響力各分成壓制性和非壓制性兩種。(二)在認定權力和影響力有必要加以區分的者當中，彼此的意見也不一致。費里斯(Wayne H. Ferris)同意巴拉克(Peter Bachrach)和巴拉茲(Morton S. Baratz)的見解，認為權力和影響力的最大區別在於行爲者或行爲國是否有意制裁當事者或目標國。⑤但就制裁而言，影響力是否真的沒有這些效力？這是很值得商榷的問題。當某一國家向他國施加影響力的時候，不論是使用勸說或其他方式，影響的企圖本身即含有某種程度的壓力。諾爾就認為影響力通常用在和平以及非和平時期，而權力只是用在衝突的時期。也就是說，在國家遭遇到重大的外交危機時，除了使用權力以外，似乎沒有其他更適當的方法可以解決困難。除此之外，影響力和權力由國家交互使用，國力強大、活動範圍廣闊的國家，例如美國，將權力和影響力分成不同的資源、價值基礎和使用的方法。中級國家和弱小國家擁有比較少的權力，不會作得如此細膩，事實上也沒有必要。

爲了觀察和決策的方便，把權力和影響力作適當的區分確有必要。但這種分類如果過於武斷，或者瑣碎，顯然失去原來目的。比較持平的看法包括下列各項：(一)權力、影響力、武力的使用都是一種由成員、行爲、資源、情勢和反應構成的力量。即成員在一個特定或一般的情勢中，使用資源表現某種行爲，促使對方反應的過程。在大多數的情況，成員是國家，但也可能是國際組織、專業團體或個人。情勢則包括危機、戰爭和平常狀態。(二)力量的使用是否有效以目標國的反應爲主要依據。只要目標國順從了行爲國的意旨，任何力量的使用都可以認定是有效的。(三)行爲國使用力量之後，目標國是在被影響的情形下，決定順從與否。不論行爲國使用什麼力量，在行爲國和目標國之間存在著一種持續的影響過程。(四)行爲國和目標國之間有單向和雙向的關係。一般爲了方便說明起見，把兩個國家的關係設定爲單向。事實上，行爲國也會受到目標國的影響，兩者之間是一種雙向、互爲影響的關係。經驗更顯示，國家對來自敵國或友邦的要求往往從多面向進行考慮，很少是直接、單向、一來一往的運作方式。舉例來說，美國向日本要求改善彼此的經貿關係時，日本要考慮她本身的利益，也會顧及亞洲和西歐國家的經濟情況。同理，日本也可以透過雙邊關係，向美國提出要求，以便解決經貿糾紛。除非兩個成員之間的力量相差相當懸殊，一方在政治、經濟和安全各方面，絕對依賴強勢的另一方，完全沒有活動的空間和討價還價的能力，否則權力的運作關係並不是公式化或單一化的。以此說明作爲背景，我們進一步觀察國家使用權力的過程。這種過程由不同階段組成，每一階段代表行爲國和目標國的行爲和反應：⑥

(一)行爲國的目標是什麼？她要求目標國做什麼，俾能達成上述目標？

註⑤ Wayne H. Ferris, *The Power Capabilities of Nation-States* (Lexington, Massachusetts: D. C. Heath, 1973), pp. 1-8.

註⑥ 以下的說明主要根據·K. J. Holsti, *International Politics*, p. 146

(一) 行爲國應如何說服目標國或強迫該國從事上述行爲？

(二) 行爲國擁有那些資源？這些資源是否能轉化成爲影響目標國的力量？

(三) 目標國對於行爲國的認知爲何？對於行爲國的要求如何評估？成本與效益爲何？

(四) 目標國是否有其他的支持者，這些支持者的力量是否超過、等於或不如行爲國？

(五) 目標國的可能反應。

以上的演變過程可以用簡單的公式說明：

$$(A) + (B) + (C) + (D) + (E) + (F) + (G) + (H) + (I) + (J) + (K) + (L) + (M) + (N) + (O) + (P) + (Q) + (R) + (S) + (T) + (U) + (V) + (W) + (X) + (Y) + (Z)$$

資源在第一和二節已經說明，不再重複。需要再強調的是行爲國使用的力量必須針對目標國的弱點，否則力量會有浪費或不及的現象。在討論經濟力量的要件時，我們已經強調權力工具要善加利用，才能適應行爲國的需要。以核子武器威脅產油國或其他原料生產國持續提供原油或其他原料並不恰當。資源的使用需要考慮「地點」、「時間」、「對象」等因素，以免招致「殺雞用牛刀」或「螳臂當車」的譏諷。因爲「地點」和「時間」的不同，人文、地理與情勢因素隨之改變。某國對於加拿大、阿根廷、印尼或奈及利亞同時施展影響力時，不能不考慮「地點」的差異性。即使是最簡單的權力工具，例如步槍、直昇機、農業機械或其他裝備，都無法適用於任何「地點」。其他更精密的工具或更高層次的權力使用，更需要考慮「地點」、「時間」與「對象」的不同。

其次，構成權力因素的科技和專業項目有越來越重要的趨勢。權力的目的性、工具性和認知性不容忽視，但專業和科技的力量是非常具體和實在的力量，不需要經由人類的感官判斷或抽象的認同過程。國際問題的專門知識、特殊的生產技術、優越的科技實力以及健全的組織和管理制度將使得國家有折衝、影響或遊說的能力。在有關限武、海洋法、國際貿易和國際金融的談判中，國家需要專門人才。國家有了這些人才，等於有了發言地位，也有解決問題的資源。在其他的場合，國家同樣仰賴科技和其他的專業力量，爭取優勢地位。一般把這些科技和專業力量分成軍事性和非軍事性兩種，後者又可從農業、工業、食品、化學、醫藥和資訊等方面分別評析。植物品種改良、工業生產技術提昇、藥品的發明以及電訊裝備的更新都是很具體的例子。食品冷凍技術以及防腐劑的發明是科技的突破，也間接提昇人類的生活品質和國家的有形力量。沒有這些技術，食品很難長期保存與運送，世界人類無以生存，國家亦無法取得兵源，充實國防。

科學技術和專業知識本身也有它們的相對性和累積性。利用科學技術生產的成品，透過市場賺得財富，再利用財富達到富國強兵的目的，權力的累積性再度顯現。所謂的雙重用途的科技通常具有這種特質，其他純粹商用的科技或一般工業成品僅能累積民間財富或者專業知識，不能完全轉化成爲政治或軍事力量。即使本國科技的累積有相當的成果，我們還必須從相對的角度進行

比較和評估。不同國家的科技發展需要對比，科技領域內的單項評估也不能忽略，前者是橫的觀察，後者是縱的分析。例如電腦科技和遺傳工程，不同國家有不同的成果，而科技本身又有它自己的發展成果。不斷更新是科技的特質，沒有一個社會或國家能夠永遠依賴某種技術，保持優勢不墜。擁有科技是安全的保障，但科技落後之後，又何嘗不是安全的顧慮。這是生存在科技時代的國家需要面對的事實。^④

最後，我們需要特別注意權力運作過程中的反應度（responsiveness）。^⑤目標國接收到行爲國的影響信息時，反應與否及其強度大小決定權力運作關係的效果。而決定反應的因素則依行爲國和目標國的權力資源、彼此需要對方的支持或友誼的程度、決策人士的判斷而定。反應度高的時候，目標國的態度還出現同情、支持、接納的情況，反之，則有明顯的冷漠、排斥和反對的現象。權力資源和彼此需要的程度是比較容易觀察和衡量的項目。法語系非洲國家依賴法國，北大西洋公約組織國家需要美國支持，古巴、越南和北韓依附蘇聯，這些都是很具體的例子。不過，決策人士的判斷則趨於主觀，很難剔除文化、歷史以及個人的偏見或喜好，作到不偏不倚的程度。

六、權力的因惑

決策者每一次使用國家的權力，改變某一國家的外交政策，所得的結果並不相同。即使決策者就不同的事件，在不同的國家使用相同的工具，得到的結果亦不相同。我國向非洲和拉丁美洲國家提供經濟援助，每一接受國的實際效果並不一致。同理，美國在亞非世界提供相同的教育援助計劃，却得到不同的政治和文化結果。從更高的層次去觀察，決策者使用國家的最強制性力量——武力，得到的結果也有不同。美國參與韓戰和越戰的經驗，就是很好的例子。

通常國家權力的使用表現在三個不同的層次，一是國際體系；二是行爲國與目標國的相對關係；三是行爲國本身。國際體系提供了行爲國運用權力的環境，所以二元或多元的體系具有不同的條件，需要行爲國做適當的調整。更具體地說，行爲國要了解國際環境的特質，才能在花費最少的情況下，得到最好的結果。第二層次所指的是行爲國和目標國的互動過程，包括兩者相互影響、溝通、討價還價或威脅的行爲。第三層次包含了行爲國對於環境的瞭解、本國的能力的評估以及目標國反應的研判。三個層

註④ Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order* (New York: McGraw-Hill, 1978), pp. 143-144.

註⑤ K. J. Holsti 認為所謂的反應度是指被影響的意願 (the willingness to be influenced)。這項概念最先由陶憲志提出來，觀察西歐地區的整合運動。更詳細的說明見 Karl W. Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1957.)

次比較起來，國際環境是具體的、可以觀察的，但行爲國和目標國的認知以及她們的意圖就很難掌握，有時還會出現錯誤。⑤第一次世界大戰之前的德國會擴充海軍，這項政策被英國認爲是對歐洲局勢和英國利益的威脅，但德國主張海軍的發展是追求國家安全的必要措施，無礙歐洲和平。第二次世界大戰之前，德國同樣擴充軍備，英國最初認爲德國的軍事力量是平衡法、俄的必要條件，甚至不惜以姑息政策滿足德國的野心。同樣的政策在不同的時期得到相同國家不同的認知。由於認知不同，相關國家的反應和對策無法完全符合實際的情況，有時反而造成反效果。姑息政策助長德國侵略野心，歐洲均勢非但不能維持，反而引發大戰。五〇年代末期，美國認爲蘇聯的軍事發展和太空發展已經遙遙領先，形成所謂的「飛彈差距」，因此加速推動各項太空計劃。蘇聯隨後跟進，大舉製造飛彈和其他相關武器，超強之間的軍事競賽於是無法遏止。以上兩個例子說明一國的意圖若被另外的國家誤解，相關國家隨後的反應和對策將使得權力的使用脫離常軌。

歷史一再顯示，強國不知如何使用權力，讓盟國感到困惑，敵國暗自嘲笑。有權力的國家過份使用權力，同樣引起盟邦的不滿和敵國的譏諷。不知如何使用權力和過度使用權力都是非常態的對外行爲，不但擾亂國際社會秩序，更造成外交政策錯誤，讓無辜世人付出慘痛代價。面對無數的衝突、動亂和戰爭，世人是否能期望國家從錯誤中吸取經驗，明白自我約束和見機行事的道理？事實證明，期望一直存在各國領袖的心中，可是歷史的錯誤仍然一再重複。

然而，在無數歷史的錯誤中，權力運作的微妙關係也爲中型或小型的成員提供了特殊的活動空間。第二次世界大戰期間，瑞典、土耳其、芬蘭、西班牙等國利用特殊的國際環境，在交戰國的夾縫中求得生存。⑥戰後，若干新興國家，例如迦納、印尼和古巴分別從美國和蘇聯得到不同的政治支持和經濟援助。在實際的權力使用過程中，法國在奠邊府和阿爾及爾敗北，英國在蘇伊士運河事件中受挫，美國在越南失策，蘇聯在阿富汗受困，加深了國家對於權力的困惑。究竟，國家要有多少權力，才能在國際社會裏自由自在的活動？國家要如何使用她的權力，才能達到圓滿的結果？

至今，論者無法提供準確的答案；政要也很難指點迷津。不過，彼等確曾作深入的因果分析或經驗的敘述，這些或許可以協助研究者和決策者消除部分疑惑。

首先，國家處在一種猜疑、不安的無政府社會中，很容易誇大對方的力量。尤其是兩國處於敵對的態勢，各國對於對方的活動非常敏感，特別是外交與國防。任何軍事的成長均可能被對方解釋成爲惡意的擴張，或是安全的威脅。第一次世界大戰之前的

註⑤ John Spanier 稱此爲權力關係的「不明環節」(the missing link)，見 *Games Nations Play*, p. 161.

註⑥ Annette B. Fox, *The Power of Small States: Diplomacy in World War II* (Chicago: University of Chicago Press, 1959), 相關篇章

作者 Marshall R. Singer, *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships* (New York: Free Press, 1972).

德法關係和冷戰時期的美蘇關係均屬於這種形態。即使兩國不處於敵對的狀態，國家對於鄰邦的權力消長非常注意，以維護本國的安全。這是無政府的國際社會造成的結果，實不足為奇。設想每國享有最高主權，沒有世界政府維持秩序，各國怎有不全力維護本身安全的道理？當然，傳統的友好國家，例如美國和加拿大，或結盟國家，例如北大西洋公約組織會員國，彼此沒有敵意，不需要預防鄰邦的可能攻擊或陰謀活動。此外，國力相當微弱的國家，例如加勒比海的島國和南太平洋的島國，幾乎處於一種與世無爭的狀態，對於其他國家的軍事發展，較不關切。一般來說，國家在國際社會隨時注意本國安全是通例，誇大敵國或對手國的力量和可能造成的威脅是常態。

其次，國家因為注意本國安全，對於敵國或假想敵國的說詞缺乏信心。其結果是，過份相信本國的主觀判斷，對於對方的能力與意圖之間的可能矛盾與不合之處，不加細究。舉例來說，第一次世界大戰之前的德國認為，法國的軍事發展到了一定的程度之後，必然對外發動戰爭，而且戰爭的目的就是報復德國。德國的例子可能比較獨特，但從近代國際關係的演變過程中，我們也可以發現，一國對於其他國家的能力和意圖，並不嚴格區分，這種現象在國際間的軍力評估之中尤其顯著。從美國的角度來看，蘇聯有了強大的軍事力量，她的侵略意圖相對增加。反之，蘇聯也對美國持相同的態度：堆積如山的武器不是為了攻擊蘇聯，為的是什麼？

接著，權力的相對關係可能減低國家的力量，但也可能提昇國家的力量。舉例來說，美國在參加韓戰和越戰之前，就已經決定要打有限的戰爭。即以戰爭的手段達到特定的政治目的，而不是求取完全的軍事勝利。但北越認為他們進行的是全面性戰爭，目的在於擊敗對手，達成統一。為完成此目的，北越傾全國之力，使用各種手段，在越南進行遊擊戰，在國際間打宣傳戰。美國雖然軍力強大，因為打有限戰爭，自我限制了權力的使用；而北越準備打全面戰爭，所以不斷爭取權力資源，誇大權力的態勢。以上的說法並非為了北越的軍事行動提出合理化的解釋，其目的僅在於強調權力的相對關係可能因為當事國的意圖不同，產生相反的結果。造成美國在越南失策的原因很多，學者至今仍然爭辯不已。軍事力量強大的國家為何無法贏得勝利？這的確是令人感到困惑的問題。^⑤

最後，國家對外行為所需要的權力，隨著國際環境的變化，已經有很大的轉變。^⑥最簡便的觀察是以二十世紀的國家對外行為類型為主，比較十八與十九世紀的歐洲國家交往型式，然後得到若干概括性的結論。以權力的性質來說，它最少有三項改變：擴散性 (diffusion)、多樣性 (diversification) 和異質性 (heterogeneity)。十八世紀的國家使用的權力比較簡單、完整

註⑤ Andrew Mack, "Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict?" *World Politics* vol. 27, No. 2 (January, 1975), pp. 175-200.

註⑥ Stanley Hoffmann, *Primacy of World Order*, Chapter III.

，需要處理的問題也比較少。二十世紀的國家擁有更多的權力資源，但是需要處理的問題相對增加。以國際的環境而言，它的結構經過三百年文明的衝擊，也有很大的變化，為國家的權力使用製造了新機會，也增加了新限制。原本是簡單的軍事和政治階層，演變成為軍事、功能以及文化混合的階層。舉例來說，北大西洋公約組織、歐洲經濟共同體以及英語系國家分別組成不同的階層，讓不同的國家使用權力。

這些新的國際階層會造成什麼結果？簡單地說，權力的相對關係將變得更複雜，受影響的層面擴大，成員也會隨著增加。本來只是兩個當事國之間的關係會變成為不同的階層的問題，也會形成內政和外交互動的問題。假定甲國考慮對乙國採取某種制裁行為，但因為：

- (一) 甲國需要乙國在其他問題出面協助；
 - (二) 乙國可能會效法，在其他場合制裁甲國；
 - (三) 制裁可能造成乙國內部動亂，波及甲國，
 - (四) 兩方交往頻繁，乙國可以報復的對象太多，
- 最後取消制裁乙國的計劃。

二十世紀的國家在使用權力時，需要考慮本國的條件、限制以及可能的衝擊面。霍夫曼認為當前的國際環境具有三種矛盾：意識形態與利益的矛盾、體系團結與分裂的矛盾、權力異質性的矛盾。^⑩共產國家一方面遵循馬列主義的教條，但在另一方面却企圖從西方國家獲得利益。這是屬於第一種矛盾的例子，產油國組織的行為類型同樣反映這種矛盾。西方國家一方面需要安全合作，但彼此又採取貿易保護政策說明了第二種矛盾。至於權力異質性的矛盾，反映在國際組織、國際資源分配以及秩序的維持。居多數的新興國家幾乎使得聯合國癱瘓，非國家成員，例如傑出的科學家、哲人以及專業團體，對於人類發展和秩序維護的影響力，有時候超過享有主權地位的國家。這是矛盾所在，也是困惑的來源。

七、結語

權力概念含有傳統的政治權力關係、決策人士的認知與判斷、政治體系的功能以及資源分配等因素。國家追求權力被認為是國際關係最基本的原動力，缺乏這種動力，國際關係將失去光彩和活力。本文僅對於權力關係的實證部分提出說明，至於如何測

量權力的大小，評定權力的正當與否，則未討論。主要的考慮是，權力的衡量涉及太多的變數，而且過程可能過於主觀，得到的結果可能沒有實際的意義。超級強國和弱小國家的力量差距相當清楚，顯然沒有比較的的必要。中型強國，例如英、法、德等國，力量相當，要進行客觀的測量，恐怕不易。這是本文未加討論的原因。至於權力的規範性爭論，涉及價值標準的分析和選擇，本文限於篇幅，只好從缺。

綜合以上的說明，權力的概念需要特別強調的是：(一)避免把權力看成靜止的現象。權力是不斷在成長、轉變，等於經濟活動中的通貨，需要適當的管理與使用。(二)權力的目的性、工具性、認知性、累積性是很明顯的特性，但要靈活地掌握權力和分析權力恐怕更要注意權力的相對性。因為所謂的國際關係基本上是建立在相對和互動的基礎上。掌握了權力的相對性就不難明白國際情勢的變化。(三)擁有權力和使用權力代表不同的行為意圖，也是國家對外政策的兩個階段。由厚植力量到正確地使用力量是一種演變的過程，也是國家執行外交政策必經的途徑。

中共的政治與戰略

本書係日本東京大學教授中嶋嶺雄所著；趙倩、張隆義、楊怡芬等譯，曾永賢審稿。

本書旨在找出，自從中共政權明確的脫離毛澤東模式以來，迄今所歷經的各種軌跡，並對中共未來的發展取向作一預測性展望。全書十七萬字，計二九〇頁。實售精裝本新台幣二四〇元（國內郵購每冊另加郵掛費十二元）。

國立政治大學國際關係研究中心印行