

# 小國的外交與國際角色認同問題

## ——北歐與非洲經驗之比較

石之瑜

(台大政治系客座副教授)

中華民國國際角色的建構和發展必須順應世界潮流，同時也要能反映自己的文化特性。在世界潮流中，自一九七〇年代初期起，講意識形態、集團政治與國家對抗的趨勢逐漸由講環保意識、人權與合作的潮流所取代。我國憲政發展與文化變遷也經歷了由着重集體意識到個體發展，由着重社群規範到公民倫理，由重視國家目標到個人福祉，由着重安定和諧到多元並進，及由着重效能到制衡的演化。在我國，用集體的目標來界定個人義務或規範個人價值觀的作法已經在式微。在西方，誇張個人主義以否定群體來感知個人價值的極端態度也逐漸式微。只有極少數的極權社會裏，還存在着一個全面控制的政黨，想要告訴民衆什麼是對、錯。

這篇文章的宗旨便是探討這樣的潮流。第一節要討論在北歐中立小國的貢獻能力和意願及其如何能在世界中尋定位。第二節檢視非洲國家的國際角色，尤其是在世界政治中為何發生認同上的危機。

### (一) 異中求同：北歐經驗中的國際角色認同

#### (1) 積極中立之提出

在我們討論中華民國在世界上有何價值，或者我們希望它能有何價值時，我們必須對於一個資源不足的國家能在向來是強權主導的國際政治經濟中發揮影響力這點有信心。這是為什麼要探討專講權力均衡的歐洲大陸上，如何居然出現了一些舉足輕重，在世界邁向和解過程中成就了不可磨滅功績的中立小國。這些中立與不結盟的小國在歐洲安全暨合作會議的成立與發展方面，協助着冷戰中相對抗的集團與國家，渡過了後冷戰時期的不穩定，替兩德統一鋪了大道，甚至替未來統一的歐洲開創了一條可能的途徑。這些國家中貢獻最大，同時也是受壓力最大，發生變化最多，但也最爲台灣應該了解的是芬蘭和瑞典。後者在戰前就曾提出了「積極中立」的觀念，希望能對歐洲之和平有促進的作用。一九六九年，芬蘭更破天荒的自願主

辦全歐安全會議。這個會議的構想原係由蘇聯提出來對抗西方所建議的歐洲防禦社會。後者由西方在二次大戰後提出但未獲充分支持，蘇聯的構想也就暫時停擺。兩個方案本都是希望把歐洲安全當作純粹的歐洲問題來解決。結果由於北大西洋公約組織與華沙公約組織的成立，歐洲安全變為世界性的問題。一直到「和解」的出現，蘇聯才重提全歐安全會議的建議。

芬蘭登高一呼，竟獲得來自兩種類型國家的呼應。一種國家是不屬於東西任一集團的其它歐洲小國，另一種是雖然屬於兩大集團，但却對現狀不滿且聯手在聯合國建議東、西雙方合作的歐洲小國。①這些國家號稱九國集團，但共包括了下列十國：保加利亞、匈牙利、羅馬尼亞（蘇聯集團）、比利時、丹麥和荷蘭（西方集團）、奧地利、芬蘭、瑞典（中立國）和南斯拉夫（不結盟國）。果然在一九七五年，歐洲國家經由小國斡旋而產生了赫爾辛基協定，為繼起的歐洲安全暨合作會議的運作奠下了良好的基礎。接着從一九七七到一九七八年在貝爾格勒，一九八〇到一九八三年在馬德里，一九八六年到一九八九年在維也納的各項專家會議中，把赫爾辛基條款中有關安全、經濟、環境、科學與人道方面的條款進一步落實，使歐安會議證實自己確有能力抑制一九七〇年代中葉以後冷戰復甦的趨勢，甚至還使歐洲國家體會到他們可能擁有一個共同的未來。所以歐洲小國雖然國小力弱，但他們主張以國際與人際間的合作來保障國家間、民族間、與個人間的平等，創造東、西方共享的安全，的確在講集團對抗的冷戰氣氛中，開拓了人類的前途。

## (2) 雙重認同的矛盾

積極中立的概念有一個先天存在的矛盾。作為一個中立者，這些小國的角色，在傳統的看法裏是只能作為一個消極的參與者。最多，他們只能作為一個不偏不倚且沒有立場的調停者。積極中立的角色則要求這些國家除了作調停者之外，還要自己已提出一套方案。因此他們又要作調停人，又要作談判的一造為自己的主義來宣傳。瑞典和芬蘭是如何重新詮釋中立的意義，進而創造歐洲轉變的契機，實與他們在認知上作了突破，在立國精神上創出了新義，息息相關。

傳統國際政治裏的中立國是一個純粹法律的概念。中立國在國際法上有一定的權利和義務。②保持中立便意味着儘量不介入衝突，對衝突各造的利害採對等待遇的原則，並絕少影響衝突後果。然而這種法的觀點在二次戰後已經不再是主流。中立的觀念正從一個戰爭中的法律地位逐漸演化成為一種政治上的策略，被用來維護區域（甚或世界）和平，促進社會進化，並完成國際關係的民主化。③所以一個中立國不但不必避開國際衝突，反而應該積極介入，提出自己的主張，協助管理衝突

註① Jeanne Kirk Laux, "Small States and Inter-European Relations," *Journal of Peace Research*, 2 (1972), pp. 147-160.

註② Hans Peter Neuhold, "Permanent Neutrality and Non-Alignment," *Osterreichische Zeitschrift für Aussenpolitik*, 1979, p. 80.

註③ Josef Binter, "The Actual and Potential Role of Neutrality in Search of Peace and Security," *Bulletin of Peace Proposals*, 16 (1985), pp. 387-398.

解決的過程。傳統國際法上的中立發生演化，乃是因為它勢必會阻撓一個中立國參與當今日漸緊密難分的世界政治經濟結構，從而形成孤立。問題是，這種積極介入的方式是否會影響中立國的中立信用呢？事實上，過去中立的角色是相對於戰爭而來的，那承平時期的角色規範與指導原則的建立，則得仰賴國際政治成員國間相互協調後產生的默契來揣摩。因此中立國尋求新認同的過程一定要為其它國家所接納並且合乎期待。

這種默契的培養在複雜的國際關係中極難產生。對於一個小國而言，資源不足，國力不盛，要轉換中立的消極精神成積極精神非得靠耐心、毅力，以及新觀念來提昇。像過去那樣僅以法來界定中立會受許多因素的限制：

(A) 由於國際關係錯綜複雜，戰後各中立國相關的權利義務，自然會隨特定中立國的歷史，衝突發生的區域，議題的種類，和談判發生當時的情景而有不同，無法以單一法理規範；

(B) 在冷戰時期談中立自然是中立於東、西集團之外。但在後冷戰時期，中立的對象很難界定。現在如果還說中立，無可避免地會讓人聯想到是在批評強權。在高度互賴的體系裏，衝突牽涉到多國的各种利益，傳統的中立觀無補於事，不能有效指導國家發展方向；

(C) 傳統中立國對衝突各方利害等同的無私作風，因第一次大戰後中立國加入國際聯盟而必須作程度上的放棄。集體安全體系的建構要求中立國加入制裁侵略者的行列。④像芬蘭與瑞典這種國家只好主張甚且率先裁武，放棄了傳統中立國自衛的義務。瑞典在社會民主黨的領導下（一九三二—一九七六），於戰爭期間強力推銷裁武，可說是積極中立實踐之始。⑤

(D) 二次大戰的經驗顯示，除瑞典與瑞士以外鮮有中立小國倖免於難。尤其是現代戰爭中，要以中立避戰實係空談；

(E) 冷戰時的東西對抗給中立小國很大的必須選邊的壓力。另一方面，和解時期純以國家為單位的國際法體系也受到挑戰，講領土與主權完整的法律觀已遭高度交流的經濟與傳播科技所破壞，新的規範正逐漸浮現，歷史上的中立國必須在這些新的國際規範中重頭界定中立的意義與精神。

### (3) 中立精神的演進

同樣是中立國，芬蘭和瑞典的歷史經驗頗不相同。芬蘭是二次大戰中的戰敗國，而且戰前與蘇聯交惡的夢魘猶在眼前，所以它對蘇聯與德國的關係極度敏感。在柏林危機之際，頗為冷戰困擾的芬蘭提出了北海非核區的建議，使芬蘭的安全奠基

註④ Efraim Karsh, *Neutrality and Small States*. (New York: Routledge, 1988).

註⑤ 瑞典在蘇聯軍臨芬蘭的一九三九至四〇年的冬季戰爭中迅速武裝起來，而芬蘭則不幸地被迫加入同盟國而成為二次大戰中的戰敗國。

於一個兩難間的平衡點上；形成對蘇聯的某種道義上的嚇阻，以免它對芬蘭為所欲為任意施壓；提出對蘇聯的保證，使它相信北海這塊戰略重鎮絕不會成為西方陣營的一部分。<sup>⑥</sup>瑞典的經驗與想法均不同。面對戰後世界兩極化的趨勢，瑞典在一九四五年加入聯合國集體安全體系時便重申它不結盟的立場。<sup>⑦</sup>瑞典外交部雖了解國際合作在當時的困難，但仍呼籲大家眼光放遠，認為除了耐心地湊合東西雙方，世界難有前途。<sup>⑧</sup>瑞典於是乎發起斯堪地防禦聯盟，但未為丹麥和挪威接受。由於瑞典不是戰後和約的一造，無法對戰後秩序表達立場，因此對內發出一份秘密文件，解釋瑞典在戰後世界立足的方針：

「對像瑞典這樣的國家，沒有什麼工作要比防止世界被全面摧毀還要重要。這個工作好像非由我們來作，所以只要有和平存在，我們就盡全力，使我們能够在有限的機會下促進和平發展，最重要的是千萬不能讓局勢惡化……：每個人都一定要知道，在現今的局勢裏，瑞典的政策是促進和平，絕不造成國際緊張。」<sup>⑨</sup>

戰後瑞典的國際角色於焉確立。

由上可見，瑞典與芬蘭最大的不同在於芬蘭的中立條件是蘇聯必須認可它的中立，而瑞典未介入大戰且始終維持着強盛的武力，起碼對意圖人侵犯者可以造成創傷而擁有相當程度的嚇阻力。但芬蘭作為戰敗國，却没有這種可供嚇阻的自己的國防。瑞典則因而勇於批判且希望改變衝突對立的現狀。比如說，瑞典對美國介入越戰給予嚴厲批判，致使它被除名於調停者名單之外。<sup>⑩</sup>芬蘭完全相反，它退縮一隅完全避免對現狀有任何批判，戰前芬蘭內部自由主義的呼聲與國家主義的情緒完全被大戰所淹沒。<sup>⑪</sup>這也是為什麼瑞典的外交彈性超出芬蘭許多。瑞典是美國出資的馬歇爾計畫的成員，它曾兩度認真考慮加入共同市場，後因歐市的政治性過高而作罷。由於北海關稅同盟之議失敗，瑞典選擇加入了政治性很低的歐洲自由貿易協會。歐市不容納東歐國家致使瑞典與芬蘭決定不加入。換言之，令中立國擔心的，不是歐市的經濟活動，而是它的政治面貌。但瑞典在一九七二年與歐市簽訂自由貿易區協定，解決了與歐市經濟交流的問題。芬蘭對蘇聯的高度敏感使它進入歐洲整合的過程備極艱辛。它從開始便沒有加入歐洲復興計畫，後來則成為歐洲經濟合作組織的觀察員（一九五六年），到了一九六八

註⑨ Thomas Risse, *Cold Will* (London: Brassey's Defence Publishers, 1989), p. 192.

註⑩ Alf W. Johansson and Tobjörn Norman, "The Swedish Policy of Neutrality in an Historical Perspective," 轉於 Göran Rystad 序言, *Neutrality and Defence* (Stockholm: Wallin & Dalholm Boktr AB, 1984), p. 85.

註⑪ Erik Noreen, "Idealism and Realism", (mimeograph), 1984.

註⑫ E. Noreen, *Ibid.*, p. 5.

註⑬ Christer Jönsson and B. Peterson, "The Bear and the Mouse that Roared," *Cooperation and Conflict*, 20 (1985), pp. 79-90.

註⑭ Pertti Joenniemi, "The Peace Potential of Neutrality," *Bulletin of Peace Proposals*, 20 (1989), p. 175-182.

年才正式入會。它也是最後一個與歐市談判及簽署自由貿易區協定的中立國。

緩和與和解並未給瑞典帶來認同上的震撼，只是改變了它關切的焦點。它現在擔心兩大強權共治瓜分世界，所以對美國介入越戰與蘇聯人侵捷克抨擊不遺餘力，因為這樣子搞和解事實上有害和平。瑞典的關切是全局的，這可從它透過聯合國與世界銀行援助第三世界得到明証。相反地，和解給芬蘭製造了龐大的心理壓力，因為它清楚地看到可以擺脫蘇聯陰影而令之悸動的大好機會。芬蘭領袖們多次談到芬蘭在整個歐洲所可能扮演的角色。<sup>⑫</sup>所談的問題均涉及芬蘭的國家認同問題，即中立的芬蘭如何成爲新歐洲中的一員。蘇聯人侵捷克震驚了芬蘭。許多芬蘭領袖感嘆芬蘭未能掌握良機，以能在和解時代初期重新界定中立角度的內涵，竟要等戰火熾烈才看到已逝之機會。<sup>⑬</sup>他們反而要擔心蘇聯人侵捷克恐怕是後者想走芬蘭模式以減輕來自蘇聯的控制，終而惹禍上身。

所以前面提及芬蘭自願在一九六八年主辦全歐安全會議，是想趁着國際戰火的洗禮來真正大膽地測驗一下它的中立地位。結果反應出奇的熱烈。這是芬蘭邁向積極外交的第一步：一方面擴展自己在外交上的生存空間，一方面促進世界和平。芬蘭的難題一直是不敢向西方靠近以真正成爲名副其實的中立國。最大的限制是德國問題。蘇聯與東德不斷施壓要求芬蘭承認東德，果真如此，芬蘭豈不變成蘇聯集團的成員。但由於它一直與兩德維持等距，只派遣商業代表團，使它成爲歐洲唯一的真正中立國（這點即令瑞典也承認）。<sup>⑭</sup>現在召開歐安會，當然要同時邀請兩德。當兩德在一九七〇年開始接觸，芬蘭掌握良機與兩德同時展開談判，並同時承認兩德政府，而兩德政府均聲明放棄對芬蘭以武力方式解決任何問題。如此便爲兩德同時以主權國家加入赫爾辛基談判鋪下了道路。由於芬德兩國在歷史上兵戎頻頻，不對芬蘭使用武力的協定，正可象徵全歐邁向和平的過程。

進入一九七〇年代，芬蘭已經開始實踐瑞典那種積極中立的概念。不同於瑞典那種以道德批判爲主的中立角色，芬蘭強調所有參與者互尊、互信以及對芬蘭的認可。這種姿態是在東西對抗的時局中更貼切的策略。芬蘭強調：

「『中立國』在追求自私的國家利益之同時，可以建立和平、互重、信心與一般的人民事務……芬蘭的外交是以建構本國安全來促成個人與人之間的和平與合作，致能促成對國際道德最佳原則之認可。」<sup>⑮</sup>

<sup>⑫</sup> Uho Kekkonen, *A Speech in Neutrality: The Finnish Position* (London: Heinemann, 1970), pp. 143-5, 178-9, 191-203.

<sup>⑬</sup> *Yearbook of Finnish Foreign Policy*, Ministry of Foreign Affairs Finland, (1974), pp. 25-28.

<sup>⑭</sup> Janie Leatheman 訪問瑞典外交部 (1988, 5, 27) 將內容於在華盛頓召開的美國國際研究學會年會上公佈 (1990, 4, 13)。

<sup>⑮</sup> Vaino Leskinen, *The Foreign Policy Report of Government to Parliament on November 5, 1970*, "ULA, Ulkopoliittisia Lauseita ja Asiakirjoja (English language Translation), 1970, pp. 161-170.

芬蘭為自己開闢了一條新路，因為「每個國家根據自己的資源與可能性找一個適於合作的領域」，就能像瑞典那樣為聯合國裁軍過程作出貢獻。芬蘭把自己的利益結合於對國際社區的崇高期許，解決了積極中立國角色認同的矛盾。

芬蘭與瑞典基本觀念的差異導致他們對中立國精神不同的詮釋。瑞典有嚇阻的能力，它強調改造集團對抗的現狀，對超強作道德批判。芬蘭追求被認可，它接受國際兩極政治的現狀，並以現狀來發展中立國的自我認同。集團的分合將不致影響瑞典的自我認同，但集團政治的瓦解，將使芬蘭的中立內涵空洞化。因此芬蘭視自己的中立為歐洲權力均衡中永久且具有正面意義的一環。

#### (4) 歐安會議的發展

芬蘭在一九六九年五月的備忘錄正式發出歐安會議的提議。第一個重要的工作便是要在了解東、西雙方利益與期望的衝突下，保留中立與不結盟國家參與及活動的空間。不結盟與中立各國無不期望達成裁軍並促成集團政治的和解。蘇聯集團講的是和平共存，即保留以意識形態為組織要件的集團，但允許不同意識形態為主導的其它集團與之和平相處，互相尊重。這與西方期望的以個別國家為基礎的國際法體系不容，因為西方要求各國平等，適用普天下皆準的行為準則不受集團屬性影響。蘇聯集團希望談原則，西方則要求先有具體的行動來証實大家的誠意。彼此的不信任使得歐安會議還沒開始就陷入了嚇阻——威脅——反嚇阻的傳統國際政治模式。

芬蘭的五月備忘錄自稱將擔任一個探詢者。它的第一步要試圖將可能的參與者引導向具體的思維方式。它試圖提出一個議程，使芬蘭與各國的雙邊洽談變成一個多邊的過程。芬蘭的外交官們促請各國要注意新、舊世界，對、錯原則可能引起的誤解，所以鼓勵大家要學習以別人認識自己的方式來重新認識自己。芬蘭的目的是要打破成見去接受。並進而要求蒐集更多的音訊與知識，因此使各國理解為何芬蘭從一開始便強調新的溝通管道，而且提醒各國尋求共識的過程其實是學習認識世界與認識自己的一個工具。被任命為芬蘭主辦大使的恩克爾特別說明他的任務只是探詢歐安會議的可能，而不是為歐安會議催生的傳教士。歐安會議的開幕是要等各國有意願之後才可能，芬蘭只是設法使各國能達成最廣泛的相互諒解。所以它不是以交換的姿態來誘使各國會因獲得特殊利益而來與會，它是協助各國去體認自己渴求共識的需要。除恩克爾本人造訪了五十餘國首都外，凱科南總統也多次出行以尋求特定國家的理解與承諾。至一九七二年九月芬蘭發出三十六封邀請函，僅有阿爾巴尼亞拒絕與會。

芬蘭強調的共識原則為歐安會議所接納，此一原則在會議規則上的體現即任何決策均必須在無人反對下才可接受，如此保障了中立與不結盟小國的談判地位。在這些中立與不結盟國家堅持之下，居然排除了兩大集團的不同意見，使歐安會議加

入了人權的一段，而且使各國在討論軍事問題時必須同時討論政治問題。中立與不結盟國家同時發現，他們一定要彼此協調取得一致的看法才可能與集團意識強烈的東西雙方進行談判折衝。在瑞典的領導下，他們的聯合裁軍提議率先在一九八六年於斯德哥爾摩形成協議，成爲日後美、蘇劃時代性的中程核武協定之先驅。但不可避免地兩大集團在互相猜忌的氣氛中常使得談判到了最後階段出現破裂的可能。這種現象迫使中立與不結盟國家逐漸放棄了自己作爲談判一造積極提出主張的雄心，而傾向於專心扮演協調者的角色。這在談判中製造了對兩造的壓力，因爲拒絕對方提議的同時，有關集團也拒絕了所有中立與不結盟國家。中立與不結盟國家則有意識地不斷強調要用長遠的歷史眼光看問題，強迫溝通的持續，維護談判的氣氛及動力。在一九七〇年代末期開始的新冷戰中，歐安會議的生存完全仰賴中立與不結盟國家爲它不斷注入生機。

## (5) 歐洲潮流的浮現

歐安會議並沒有改變世界。但是它爲轉變中的世界提供了轉變的機制。它的基本出發點便是要打破集團政治與意識形態的對抗。然而集團的領導者與成員均不會有發動此一打破集團壟斷的企圖心，此一過程的產生唯有依賴中立與不結盟的小國。而小國角色的突出以及戮力折衝所引起的新思維與談判過程，就已經反映了集團政治發生鬆弛的跡象。果然，以打破集團爲目標的歐安會議在和解時期中掌握了發動的時機。等到了一九八〇年代下半葉，歐洲政壇發生了巨變，分裂了四十餘年的德國竟然統一了，圍繞着德國問題的歐洲集團政治旦夕之間不知如何自處。以國家爲構成員，不論大小，不談意識形態，國平等，以尊重個體人文價值與人道主義精神至上的新歐洲社會要如何進行整合呢？歐洲安全暨合作理事會基於上述這些原則提供了取代北約與華約的天然機制，和容納統一後德國的老家。

歐洲安全暨合作理事會信用的建立是要歸功於歐洲這批中立與不結盟小國，尤其是芬蘭。歐美先進社會中因而已出現了一個潮流：以集團爲主的政治行爲已失去動力，而以國家本身創造的認同作價值取向的作風取代了過去那種否定國家獨有立國原則以抽象意識形態爲主導的模式。所以集團不重要了，國家變得重要了；意識形態不重要了，國家認同與立國精神變得重要了。國家價值的肯定，則視國家是否能爲世界安全與合作有程序或實質上的貢獻。國家不能脫離世界而仍能自詡其價值，但世界亦不能以更高超的邏輯來否定國家獨有的認同與立國精神。

## (6) 芬蘭的啓示

對處在台灣的中華民國而言，芬蘭的經驗提供了我們什麼樣的啟示與教訓呢？

(A) 我們認識到了小國在世界政治中也可以有影響力。這個影響力的產生分爲幾點：

小國的外交與國際角色認同問題——北歐與非洲經驗之比較

1. 芬蘭對其在歷史上的經驗謹慎的歸納，理解環境上的限制，能自處於蘇聯的陰影下不過分刺激歷史上之大敵；  
2. 芬蘭不宥於其歷史經驗，能順應局勢的演變，對自己的國家認同作出觀念上的反省；但能在口號上彈性採納原由蘇聯提出的全歐安全會議構想。

3. 芬蘭勇於變革，突破與德國的歷史敵對，在觀念上提昇中立國的觀念；

4. 芬蘭講求實際，在更新中立概念時能採務實的作風，逐步推行，但求能結合時局與芬蘭的自我期許；

5. 芬蘭擁有崇高的和平理想，使芬蘭人在追求國家認同的過程中能體會道德上的驅策力，故能奮鬥不懈。

(B) 立國精神的建構是一個長遠的過程，不能於短期之內勉強轉變，但也不能長期之後僵化不變。

(C) 小國立國精神在觀念上的釐清可以影響其它國家。

1. 對其它小國可以有示範或組織的作用。

2. 對其它大國有在觀念上引導的作用。

3. 邏輯、觀念、形象均可成爲國際上運用或仰賴的資源。

我國在歷史上也有一個大敵，這個大敵也在當前講求和解，中華民國的立國精神也正在發生轉變。芬蘭的例子和它立國精神的認同固然難爲我們所依樣畫葫蘆，但芬蘭轉化的成功與對歐洲安全的貢獻則是任何處於類似地位的小國可以對自己未感到欣慰與樂觀的理由。

## (二) 同而不和：非洲經驗中的國家認同

在歐美國家組織國際社會的過程裏，常有所謂各國主權一律平等的原則在作指導。但是第三世界的國家由於經濟與軍事力量的薄弱，加上彼等國內統治權的行使能力與正統性經常發生疑義，他們在主權平等這個原則下顯得脆弱而且不受尊敬。國內外因素交錯之下，使得他們受外來勢力左右干涉的可能性頗大。因此，這些國家常聯合起來，希望在世界政治裏，像工業社會裏藍領勞工所組成的工會一般，向歐美各國爭取世界利益重分配，以及國際重大事件決策過程民主化。<sup>①</sup>許多第三世界國家相信，這類型的努力，可以使他們成爲真正擁有平等主權的國家。這些國家以非洲爲主要構成，因爲非洲國家爲數衆多，地處邊陲，與歐美工業社會發生關係最晚，所以本節之討論以它們爲主，希望藉非洲國家找尋國際認同的經驗，理解小

註① J. K. Nyerere, "Unity for a New Order," in K. Hag (ed.), *Dialogue for a New Order* (New York: Pergamon, 1980), p. 7.



國在國際社會中常發生認同危機之原因與本質，並供作我們未來的參考。

## (1) 主權的要求

第三世界在世界政治中的要求可以大別為兩種。第一個要求是希望自己成為真正的主權國，不受世界列強的干涉。第二個要求是第一個要求的內涵，即希望自己能擁有成為主權國的經濟與軍事實力。主權完整因而是第三世界國家認同的重要內涵。所謂的主權國家，原係歐洲的觀念，在慣以部落、氏族、或人種、信仰為組織原則的第三世界，本無主權的想法。主權成為全球的原則基本上是因為主權概念的邏輯很誘人，即凡有主權者皆平等，故為世界其它地區所接受。<sup>17</sup>當然，在現實裏，主權原則被一些其它的考量所限制，比如說，成為一個主權國的種族標準，行使征服的權利，以強制力逼人簽訂城下之盟的有效性，均使主權的原則受到戕害。<sup>18</sup>然而主權原則仍對第三世界國家有吸引力。反殖運動主要的法源便是國際法上所主張的民族自決原則。由於民族自決的法則，國際上認可了第三世界名義上的主權，即令許多國家無法建立任何有效的內部統治權，甚至採用不合人道的殘酷手段來苟延殘喘。他們不但積極地利用薄弱的主權，主張自己對國際事務的參與發言權，他們更歡迎中共提出和平共處五原則中的互不干涉原則。而在實踐裏，經濟與軍事的無能並不能有效的支持他們在主權原則上這麼強硬鮮明的立場。在第三世界裏，非洲是尤其熱衷於主權原則的宣揚與討論。

也許正由於他們的主權常受到侵犯，第三世界不願他們對主權原則的支持，竟也是對當前基於主權原則建構的國際社會中立場最嚴厲的批判者。他們認為今天的國際秩序充滿了種族的色彩，對主權原則有各式各樣的限制。<sup>19</sup>他們自己的解釋法是說，國際權力與財富分配不均，他們當然無法保證主權原則的貫徹。換言之，如果國家必須要在世界資本市場上分出高下，方可確知自己的主權可以受到多少保護，這豈不表示完全主權的國際社會，只能存在於財富完全平均分配的烏托邦境界裏。<sup>20</sup>

非洲的認同問題之一，正是它不具有行使完整主權的能力。這與第三世界整體的問題本質上並無不同，只是它的情況最為嚴重罷了。所謂非洲問題就是典型的低度開發問題：單一貨品的外銷部門，暴起暴落的外銷收入，缺乏分工沒有市場的國

註⑰ A. Watson, *European International Society and Its Expansion*, in A. Watson and H. Bull (eds.), *The Expansion of International Society*, (Oxford: Oxford University Press, 1984), pp. 23~24.

註⑱ H. Bull, "The Revolt against the West," in Watson and Bull (eds.), *The Expansion*, op. cit., pp. 220~221.

註⑳ *Ibid.*, p. 223.

註㉑ N. Inayatullah, *Realizing Sovereignty* (Syracuse University, 1990), mimeo.

內經濟體系，分配極度不均，而且生活水準奇低。非洲國家均加入甚至領導以第三世界為主體的不結盟運動和所謂七七集團。這些組織有兩個基本要求。第一個要求是希望世界協助他們在經濟上起飛，趕上先進國家，進而希望獲得來自先進國家的財富重分配與科技轉移，並改進世界貿易的結構以保證落後地區能獲得更多的利益。第二個要求是希望把國際組織作制度上的改造，限制大國的否決權或一國多票權，促使國際決策民主化。總的來說，這些要求並未違悖第三世界追求貫徹主權平等，互不干涉原則的大方向。值得注意的，則是非洲國家把自己的國家認同問題也當成是歐美國家的一個必須解決的責任。

問題是，以主權為內涵的國家認同，在實際上却未能協助其建立主權國。一九八〇年代的非洲真是每下愈況，有的地方有糧荒，有的國家出現負成長率和惡化的生活水平，甚至在所有國家都發生了可怕而高築的債台。最後這點，使第三世界國家在世界金融機構面前異常脆弱。這些私人銀行，甚至世界銀行與國際貨幣基金會，都站在一條線上，逼第三世界的政府作內部經濟結構上的重大調整，苟不照辦就撤銷他們外匯的來源，使他們連維持起碼的消費能力都沒有。<sup>②①</sup>這種威脅否定它們之為主權政府。本來冷戰的結束使以東西對抗的局勢轉而成爲南北對話（南方指第三世界，北方指先進工業國）的可能性升高，但在另一方面，後冷戰時期第三世界游走於東、西兩大集團之間左右逢源的能力却自然喪失了。這是爲什麼一九八〇年代末期以來，第三世界的要求越來越溫和，只想趕快解決生存問題再說。

一九八〇年代末期，非洲國家仍在爲形式上的主權奮鬥。他們在「由非洲選擇的架構」一篇文件中攻擊國際信貸集團的改革要求，認爲這些機構的要求只注意到短期的收支問題，而且眼光狹隘只看國際貿易和收支。像這樣只考慮信貸機構自己能不能收回貸款的近視作風完全無助於非洲。非洲國家要求想出一個辦法使非洲國家能自生性的累積自有資本，以健康正常的途徑發展經濟。這些金融機構嚴格限制第三世界政府一年預算額與貨幣發行量以控制通貨膨脹，受害最深的當然是社會最低層的貧民。但是由於他們必須仰賴外資生存，許多第三世界政府也就顧不了這樣多了。<sup>②②</sup>

但是在這篇報告中，我們看到的非洲國家除了抱怨外，並沒有像過去那種偏激的革命口氣。要求財富重分配的呼聲異常薄弱。相反地，有些非洲國家認識到非洲與世界已漸成一互賴的整體。它們似乎也不再認爲當前不利於第三世界的國際分工必須剷除，只是但願能降低它的高度不平等與不均衡程度。所以即令世界市場並不公平，但它們將承諾會對世界市場作一定程度的開放，以確保互賴體系中互助互利的發生。<sup>②③</sup>在一九八六年爲聯合國討論非洲經濟與社會危機所準備的一份文件中

註① A. Adedeji, "Economic Progress: What Africa Needs," *Trans Africa Forum*, 7, 2 (1980), pp. 11~26.

註② United Nations Economic Commission for Africa, *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes for Socio-Economic Recovery and Transformation*, (New York: United Nations, 1989), pp. 13~24, 51~53.

註③ *Ibid.*, p. 5.

，可以看出今天一些非洲領袖在思考觀念上的急劇演化：

「非洲的發展危機並非僅係非洲的問題，而是關係到人類全體。互相依賴與互相關連是今天一個活生生的事實，沒有那個地區可以假裝它是獨立的。非洲病了就表示世界病了，只要非洲還是蕭條並且持續落後，世界的安寧便受到威脅。協助非洲克服它全面貧窮的問題是國際策略的要素，如此方能為所有世人創造一個可相互容忍的環境。」<sup>24</sup>

非洲不再與世界對立，非洲國家的主權不再建立於向先進國家奪取政治權力與經濟財富而已。非洲將參與世界現存的體制，但求體制內既得利益的成員能協助它品嘗並進而成為體制進化過程中受益、受尊重的一部分。在這一層意義上，非洲領袖已認知到主權的建構與維護要靠非洲自己能創造屬於自己的價值。先進國無可旁貸的責任，便是提携非洲成為市場經濟中真正的伙伴。

## (2) 泛非主義與非洲人格

上述將非洲溶入世界尋求合理角色的潮流非全然沒有與之相抗的勢力。許多非洲的學者與政治家們事實上認為非洲有一種獨特的認同，應該在找尋建構國家主權過程中保留並發揚光大。迦納的恩克魯瑪在討論非洲國家反殖的獨立運動成果時，得意地表示，過去非洲總得仰賴他人才能表達想法，獨立之後，「非洲自己的子孫」將讓世界理解到非洲人格的國際影響力。<sup>25</sup>一九五八年，獨立非洲國家會議召開第一次大會，就非洲人格之內涵加以具體化。大會宣稱「非洲人格是站在和平那一邊的」。而非洲國家亦將致力於追求全非外交政策「在外觀上的根本一致性，使獨特的非洲人格在與其它愛好和平國家合作過程中扮演促進和平的部分。」<sup>26</sup>兩年之後的第二次大會，奈及利亞把非洲人格的訴求推向更高潮：

「基於需要或者環境，團結遲早會來臨。非洲人就是非洲人，他們的膚色是非洲人的，他們的土地、文化與思考方式都是非洲人的。的確，非洲人是一體的。非洲人之團結是自然而然而所形成，不可能有什麼阻擋得了。經由團結，非洲人將他們的認同呈現於世界的眼底。經由團結，非洲國家得以掌握他們在世界其它國家間的尊敬；經由團結我們將可以滿足地完成和平與繁榮。」<sup>27</sup>

可是非洲人格與非洲團結是無法建立於單純的高亢情緒裏的。非洲認識到非洲人格的形成是靠非洲之團結，此一團結的凝固

註<sup>24</sup> *Africa Confidential Record XIX*, 1986~87, C. Legum (ed.), (New York: Africana Publishing Company), p. c104.

註<sup>25</sup> C. B. Okolo, "Reflections on 'African Personality,'" *The African Review*, 13, 2 (1986), p. 12.

註<sup>26</sup> C. Legum, *Pan-Africanism: A Short Political Guide*, (New York: Praeger, 1965), p. 157.

註<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 191.

無時無刻不是在受「新帝國主義力量吞食」，致使分裂的非洲永遠無法獲得「有尊嚴的獨立」。<sup>29</sup>所以，非洲人格之建立必須非洲各國先有完全的平等主權。

非洲國家團結組織在一九八六年的一項文件中，加入了文化面的訴求，寄望從文化心理層面將非洲人格呈現於世界之前：

(A)發展的優先順序應特別着重文化的角色，文化將是全球演化過程中不可或缺的一個層面。

(B)發展的設計因而要從人民的文化上紮根，使他們能從經濟、社會、政治與文化的依賴中解脫出來，認清自己原有的價值觀念。

(C)發展的最終目標是建立文化上的認同，創造一個持續性、創新性的生動過程走向未來。

(D)非洲意識的衍生必須仰賴一種對非洲的歸屬感，而這種歸屬感的發生，即是大家在共屬於非洲的文化社會裏，共同携手整建非洲團結與非洲意志。<sup>29</sup>

所以對非洲國家來說，我們可以發現非洲認同具有手段與目標雙重涵義。作為一種目的，它是發展過程中必須創建並使之成長且更豐富的希望；作為一種手段，它是提供了非洲國家在追求主權平等過程中相互提携共同奮鬥的心理動力與政治凝聚力之源泉。

### (3) 非洲認同的矛盾

尋求非洲人格的震撼之處，便在於非洲文化認同否定了當前國際關係中許多既定的原理，並視當前的國際關係乃是由白人自導自演以維護既得利益的產物。因此強調非洲文化除了帶有強烈的批判性之外，還夾雜着濃厚的疏離意識。一方面，非洲國家追求歐洲式的主權平等俾能加入由歐洲人主導開始的國際社會，因此隱含有你我本無不同何以待遇有如此差異的訴求，這種要證明非洲國家在國格上與歐洲國家無分軒輊的意願，事實上否定了非洲的獨特性與當前國際關係的運作之間有特殊的關連。但是在另一方面，對非洲個性與非洲人格的強調，却不斷以非洲的獨特性為理由，想要規避作為一個歐洲式的主權國所通常會接受的一些原理原則。所以在奮勉追求主權平等的同時，非洲國家並無意接受成為主權國家所必須承擔的責任，這無異使對主權平等的追求，僅具有政治鬥爭的意義了。

比如說，正如前述非洲國家認為自己經濟與軍事實力的薄弱有害於它們成為真正的主權國，所以要求國際協助使能成為

<sup>29</sup> Ibid., p. 112.

<sup>29</sup> Organization of African Unity, *Africa Confidential Record XVIII*, C. Legum (ed.) (New York: African Publishing Company, 1985), p. c31.

正常的主權平等原則下得以自保的國家。但是它們使自己成爲主權國家的目的，却在否定基於主權平等原則所建立的其它歐、美社會所共識的國際法原則。因此它們的主權訴求變得相當的自利。它們願意並爭取作爲歐洲式主權國的權利，但拒絕伴隨而來的歐洲式主權國家的義務。<sup>②④</sup>泛非主義因而傳達了兩個相互矛盾的訊息：非洲與歐洲係同類國家，但非洲國家所遵循的行爲準則迥異於歐洲國家。其結果是，非洲國家一方面希望以平等的姿態加入國際決策的過程以決定國際事務運行的法則，另一方面又希望以平等的姿態拒絕其它國家有可能與非洲國家共享一些放諸世界皆準的原理和法則。前者基於歐洲與非洲同等的前提找尋其它共通的原則，後者基於非洲與歐洲分離的前提否定世界標準的有效性。這種矛盾如果放到非洲的殖民歷史中實在不難理解，<sup>②⑤</sup>但在非洲國家未來發展成真正完整的主權國家過程中，勢必形成某種障礙。

這種認同上的矛盾似乎與古典現實主義所主張的絕對自決權有關。根據古典的現實主義學派，在國際政治中無所謂的規範或原則，唯一的原則是弱肉強食的無政府狀態。任何國家必須能完全自保，它要選擇孤立或開放是它自己的事，它的權利根本來源是因爲它存在，而它存在的保證便是它的權力。像泛非主義這種文化上求異的主張，豈不是鼓勵歐洲社會不要支持它或協助它嗎？難道國家追求自治與獨立的目的就是要告訴人家自己與衆不同嗎？不可否認過去歐洲國家曾基於種族因素而不認可其它國家主權平等的情形，但是這種種族主義的眼光早已爲歐洲國家所淘汰。這種已遭淘汰的原則不能證明現存國際社會中，伴隨著主權平等原則的一些其它責任與義務，也是種族主義的產物。但非洲國家正是以這個理由拒絕履行主權國家的義務。這些義務當中引起爭議最大的便是人權與公民權的保護。

非洲國家宣稱非洲的歷史給予兩個與當今國際法原則不一致的政治實踐，一個是所謂非洲式的統治模式，另一個是非洲人特有的尊嚴，<sup>②⑥</sup>因而歐洲國家在決定是否承認一個非洲國家時不能純以它是否有能力履行國際義務（尤其是保障人權）爲標準。但是，如果非洲國家認爲自己作爲一個非洲政治實體與一個國際社會的主權國有所不同的話，這個不同正是導致其它國家要求非洲國家必須放棄它社會、文化、與歷史上某些與國際規範不合的實踐。如果國際社會的行爲準則與非洲大陸一致

註②④ 有關什麼是純非州的觀點，見 A. B. Akiyemi, "Africa-Challenges and Responses: A Foreign Policy Perspective," *Panathlus*, 111, 2 (1982), pp. 224-

247; R. A. Akande, "Reflections on the Preoccupation and Conduct of African Diplomacy," *Journal of Modern African Studies*, 14, 4 (1976), p. 566.

註②⑤ T. M. Shaw and M. C. Newbury, "Dependence or Interdependence: Africa in the Global Economy," in M. W. Delancey (ed.), *Aspects of International Relations in Africa* (Columbia, so: African Studies Program, University of South Carolina, 1979), p. 41; R. J. Vincent, "Racial Equality," in *The Expansion*, p. 250.

註②⑥ 甘恩羅·恩 C. Ake "The African Context of Human Rights," *Africa Today* 34, 1 and 2 (1987); A. A. An-Naim, "Problems of Universal Legitimacy of Human Rights," in A. A. An-Naim, and F. M. Deng (eds.), *Human Rights in Africa: Cross-Cultural Perspectives* (Washington D. C.: Brookings Institution, 1990).

的話，為什麼還須要國際社會的認可才能加入呢？非洲國家只感覺某些國際規範有損作爲一個非洲人的尊嚴，因而忽略了在邏輯上必須先有作人的尊嚴，才能有作非洲人的尊嚴，而作人的尊嚴正是國際規範所關切的。

照非洲國家的說法，這種作人的尊嚴其實是歐洲文化的產物，並非放諸四海皆準。此類世界文化多元論正也是中共所一再喜歡強調的。這種非洲式或中國式的多元論到底有沒有道理呢？不可否認地，文化與歷史的差異自然會產生出不同的政治制度與國家目的。但是沒有一個國家目的是以否定人的方式出發，有的文化容許並保護個人自求多福的哲學，有的文化否定個體有這種能力，因而必須先強調團體福利之後才能使個人福利獲得間接、但却是根本的保障。這種文化上的差異自非國際社會所應任意置喙改變的。但是假如這個非洲式或中國式的多元論只是在否定國際社會有權利對非洲或大陸任何以暴力與殘酷無人道手段進行統治，作出不許可的表態，那國際文化多元論就失之矯枉過正了。像非洲國家喜歡用傳統的社區主義文化來爲人權危害的實踐作辯護。不單是所謂的社區主義文化不是非洲所獨有，也不是非洲各地或非洲史上一直都有的東西；尤有甚者，這種拿社區主義文化來界定國家主權完整的理論，與主權平等是純屬國家間關係規範的邏輯不符，到底非洲國家是要作主權國家呢，還是作有主權權利的社區呢？即令社區主義文化也不容許統治者以殺戮方式來鞏固國權，這樣作反而有損非洲人格的尊嚴。

所以在非洲國家追求主權平等，要求世界協助其整建軍事實力的同時，以否定世界文化，強調非洲人格的勢力也正在興起。世界文化的浮現乃是仰賴於世界有識者、有權者，與有資源者對人的尊嚴發乎心底的敬重，並協助個人完遂其作爲一個完整自我所必須經歷的創作過程。世界文化的浮現正如非洲與其它第三世界國家所強調的一樣，不能以否定區域文化爲前提。世界文化如果不能充實區域文化，這種世界文化根本不會出現。但是反過來說，區域文化的鞏固，也不能以否定世界文化爲前提。非洲國家對主權的爭取所產生的自相矛盾的情緒，肇因於他們把國際對人的尊嚴的重視，看成了是否定非洲認同的工具。非洲國家作爲世界市場中的一份子，無可避免地會受到資本家的剝削，但是非洲認同與非洲人格的提出，只會加重西方資本家與政客對非洲人權的蔑視與不關切，如此一來非洲國家成爲非洲人格的依附與表徵，反而得不到發展。非洲人格的提出如果能喚起世界資本家人道主義的關懷，則特殊的非洲認同自可成爲歷史的主流。但是非洲人格的說法要是只能協助非洲統治者規避對非洲人作人的尊嚴加以呵護與扶植的義務，這是爲求特異而提出的特異認同，把非洲人的命運逆流而行，則真將牴觸非洲國家極力追求的主權完整原則了。

#### (4) 非洲的教訓

非洲國家有些地方與我國的處境類似。這些國家的軍事與經濟力量均相對薄弱，仰賴對外的經濟關係作爲內部發展的重  
要動力來源（我國尤其如此），均有一段獨特且足以自豪的歷史經驗，文化上與歐洲或美國迥異，更重要地，國內政治上的

實踐均曾成爲國際人權組織指責的對象。當然，我國的情況與非洲也有許多不同之處。我國內部政治有明顯民主化的傾向，我國依賴世界市場對我國內部經濟發展的影響迄今仍是正面遠大於負面，我國在國際上沒有其它國家爲我們撐腰，因此我們雖不滿於國際組織或像來自美國的干預，但我們的回應基本上並不是在反抗，而是試圖說明我們自己的立場並未牴觸國際間公認之原則。

但是非洲經驗也有我們足資借鏡之處：

(A) 在國際上主張我們的獨特或與衆不同的目的，絕不能是以否定國際規範爲訴求。我國文化傳統中值得稱道者當以補足世界文化之不足爲出發點。我國傳統文化的價值絕不能抽象認定，必須由社會中之成員經實踐後自動肯定其價值。因是之故，對我國文化認同，絕不能以否定其它文化的方式來表達。

(B) 我國國家認同的發生、演變、及維護應當符合國際現實，非洲國家經常作出要求以展現其獨特的性格，而不在乎到底自己有沒有能力實踐。我國的歷史經驗似乎顯示，暫時的挫敗或外交上的綏靖並不見得是長程歷史發展過程中的敗筆。因爲外交上的挫敗與退縮有助於國民作深刻的反省與省思，使國家得以從不切實際的認同之中解脫出來。

(C) 基於第二點，強烈的國家主義情緒，絕非國家認同的健康內涵。這種情緒所追求的認同，是爲了證明自己的獨特而故意特立獨行，爲不同而不同。非洲經驗顯示，非洲人格背後強烈的泛非洲主義，阻撓了非洲各國領袖認真省思主權國家之意義，在在展現出短視的作風，從而使得與非洲交往的國際資本家，無法或沒有意願去欣賞非洲文化中久遠深刻的一面。

### (三) 結 論

當今世界潮流可以看出霸權已經在隕落之中。人權的觀念愈來愈凸顯。許多的小國在這個規範瓦解的時代都開始尋求爲自己重新定位。北歐與非洲國家無論國力與資源均無法成爲國際強權，但都試圖透過觀念的提昇來創建國家認同，從而賦予國家新的生命意義。北歐國家不以集團爲依歸而以個人和歐洲爲對象的新觀念，將自身化爲個體與集體的聯接點，基本上成功地爲在觀念上被淡化的國家實體，取得了爲世人所接受且敬重的一席之地。非洲國家則在觀念上凸顯國家之個性，想用歷史的軌跡來塑造自己之特異性，這種作法反而似乎未能給非洲國家取得世人所能認同的角色，也使自己在追求世界地位的努力中，看起來唐突而難取得一席之地。

像非洲國家那樣，強調自己的特異性，未必是建立國際認同、取得國際支持的最佳途徑。反之，像芬蘭那樣，強調人道精神與價值，似乎反倒可以爲資源不足之小國取得超越時空且爲世界認可的形象。非洲的困境與芬蘭的突破似乎表示，對世界人道精神抱著拒斥或是貢獻的態度，決定了資源不足國家，是否能從認知上突破限制，取得國際社會的友誼與信賴。