

論權力平衡

林碧 焯
(國際關係研究中心主任)

一、前言

德國統一之後，權力平衡是否會成爲新的國際機制開始受到學界的注意。所謂的權力平衡畢竟主宰了國際政治達三世紀以上，它也被認爲是唯一的國際關係理論。的確，從十七世紀開始，到第一次世界大戰爆發，權力平衡是國際政治的代名詞。爭端發生被認爲是權力失去了平衡，反之，爭端獲得了解決，和平的情勢再現，大家又認爲權力恢復平衡。即使在二十世紀三〇年代，權力平衡之說依然流行。最近四十年，這種說法少見。但是維持地區穩定或全球軍力平衡的期望和說法還是時有所聞。說法固然改變，維持平衡還是主要強國的外交政策。

這樣的持續性讓我們在德國統一之後，想到過去和展望將來。塑造近代國際體系的威士發利亞和會於一六四八年召開，該城就在德國，會址至今仍存。以後的歐洲由動亂走向和平，德國是關鍵因素。二次大戰之後的分裂德國被認爲是維持穩定的條件，現在統一的德國同樣被認爲是和平的因素。過去的德國是依靠權力平衡約束她的擴張，未來的世局是否需要同樣的機制？由此而生是許多值得討論的問題。權力平衡的歷史背景、概念和理論已經有很多的討論，但若干錯誤需要更正，不足的地方需要補充。一項本來是歐洲優勢時代的制度，也是傳統武器時代的外交作法，擺在核武和互相依賴的二十世紀末期，是否會格格不入？本文先從歷史的背景談起，再依次分析有關概念、理論和政策的問題。

二、歷史的背景

權力平衡是國際政治經常使用的名詞，也是常見的現象，但是研究者和決策者對它有誤解。這些誤解往往是因爲政策、現象和解釋三者混淆不清所造成的。也就是說，我們並沒有把權力平衡用在解釋一組問題，說明一種情勢和制訂一項政策分

別釐清，才會造成幾種流行，却又不完全正確的看法。一是權力平衡隨國家而存在，只要國家追求權力，即有平衡的現象。二是權力平衡是維持和平的良策，也是強國外交政策的指針。三是權力平衡是歐洲政治的產物，而且是權力鬥爭的必然結果，要執行這項政策非使用權術不行。四是權力平衡已經隨着第二次大戰的結束而消失在國際體系，聯合國成立之後，更不必談權力平衡。這些問題都需要分別探討，提出比較客觀的說明。

權力平衡並不侷限於某一特殊地區，不過，歐洲的經驗的確是討論的重點和學習的對象。最早出現權力平衡的地區是希臘城邦，也就是由雅典和斯巴達領導的各邦，互相制衡的局面。西索底斯(Thucydides)所寫的培羅奔尼撒戰爭(The Peloponnesian War)^①多少說明了各邦的競爭情形。以當時雅典經營海外和斯巴達據地稱雄的情形來看，確有兩組不同聯盟體系互相牽制的現象。培羅奔尼撒戰爭正好是體系對抗的具體表現，外交與武力互用，當事國無不苦思各種策略，以達到打敗對手的目的。

西索底斯並沒有依照國際政治的原則去說明戰爭，也沒有整理出城邦互動的類型，其著作本身是相當長的歷史敘述、辯論經過和內容以及戰爭描述。西氏的影響力不在希臘，而是在於以後歐洲的政治思想和實際的國際政治。培羅奔尼撒戰爭一書完成之後，廣為政府人士閱讀，學習歷史經驗，法文版在一五二七年問世，霍布斯在出版巨靈(Leviathan)之前，先翻譯該書成英文，在一六二八年出版。

希臘經驗與歐洲政治思想、希臘文明與羅馬政治理想有密切的傳承關係。羅馬帝國處理行省事務，特別是對待異族的態度，有清楚的平衡觀念。不過，這種平衡並不是為了限制敵人，防止對方權力的過度膨脹。安全與權力的考慮不能排除，羅馬法的規範作用也不能忽略。羅馬帝國並沒有建立聯盟體系，她維持了當時的國際秩序，但這種作法為的是要強化羅馬的威望。簡單的說，羅馬因為軍力強大，追求更多的權力。雅典是因為恐懼波斯再入侵和斯巴達的優勢，不斷的擴張。權力平衡只是羅馬帝國的一種手段，雅典則視它為對外政策的目標。從這些角度去看羅馬帝國很容易明白為什麼當時統治者對權力平衡沒有興趣。^②

歐洲進入黑暗時期之後，城邦之間的權力平衡不存在。平衡的要求出現在教皇和君主之間，^③以致引發了宗教改革。不

註① 這裏的說明根據

Rex Warner 的譯本，由 Penguin Books 在一九八六年出版。有關培羅奔尼撒戰爭(又譯為培羅普尼亞西亞或培羅奔尼撒戰爭)的重新解釋不斷出現，例如 Daniel Garst, "Thucydides and Neorealism," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No.1 (March 1989), pp. 3-27.

註②

見 Frank M. Russell, *Theories of International Relations*。對於印度、羅馬和希臘對外關係史有頗為詳盡的討論。

註③

Alfred Vagts, "The Balance of Power: Growth of An Idea," *World Politics*, Vol. 1, No.1 (October 1948), pp. 82-101.

過，具有國際政治意義的權力平衡是出現在西元一三〇〇年到一四九四年的義大利半島。^④威尼斯和米蘭互相競爭，拉攏那不勒斯、佛羅倫斯和其他城市。威尼斯和米蘭無法和斯巴達相比，城市間的聯盟很鬆散，主要是君王的情誼結合。當時的義大利半島傭兵制度頗為流行，戰爭往往依照雇主的經濟能力多寡而定，無錢僱傭傭兵的君王無法進行戰爭，更不必談聯盟的體系。傭兵因為價錢談不攏而棄甲者比比皆是。雖然如此，王國之間的平衡很容易觀察，一則土地有限，二則各君王指揮的軍隊也有限，敵我之間的力量消長不難察覺。威尼斯一旦感覺失勢，則拉攏更多的王國以壯聲勢。半島內的力量失去了自我的制衡之時，外力的介入是自然的結果。

一般以為馬奇維里倡導權力平衡，同時提出各種良策，事實並非如此。他參與公職之時，權力平衡已逐漸消失，外力介入義大利半島，首要之務在於統一，而不是維持現狀。當時為權力平衡提出具體說明的是吉西亞帝尼（Francesco Guicciardini）。吉氏在義大利的歷史一書中討論半島內各主要王國互相牽制以求生存之道。^⑤君王之間各施奇計，密切注意對方的行動，對本身有利的其他王國則給予援助，對本國有威脅的王國則設法削弱她的力量。吉氏特別說明當時的佛羅倫斯統治者米地西（Lorenzo de' Medici）有清楚的權力平衡觀念，認為佛羅倫斯只能在其他王國之間出現了均勢狀態才能生存下去。值得注意的是，米蘭、那不勒和威尼斯的統治者也有相同的見解。這種君王之間共同認知形成了共同的行為準則，各國的統治者依此處理對外事務，權力平衡自然形成。

很可惜的是，即使後來培根（Francis Bacon）討論權力平衡時特別提到吉西亞帝尼，這段義大利史並沒有得到太多的注意。義大利並非國際政治的重心，該地區的歷史經驗不受重視實不足為奇。更重要的是，吉西亞帝尼並未提出一套權力平衡的理論，以至於以後的歐洲君王和學者把注意力集中在馬奇維里身上。一六〇〇年之後，「權力平衡」一詞出現在歐洲國家的外交文件之中，路易十四公開使用這個名詞來描述法國外交政策。即使如此，它還是一種君王和外交人員之間的溝通工具和國家外交政策的描述。西班牙王位繼承戰爭（一七〇二—一七一三年）結束時，歐洲國家即以此觀念處理善後。

這種處理問題的方式並不複雜，基本上是強國當家作主的權力運作，小國被宰割或利用，是相當現實的政治。撇開情感的因素不談，十七世紀以後的「強國當道與小國配合」的局面被認為是一種維繫秩序的方法。它畢竟不是最佳的選擇，可是

註④ Russell, *op. cit.*, pp. 116-134. 另見 Winfried Franke, "The Italian City-State System as an International System," in Morton A. Kaplan, ed., *New Approaches to International Relations* (New York: St. Martin's, 1968), pp. 426-458. 黃仁宇, 「資本主義與二十一世紀—威尼斯」, 歷史月刊, 第十四期 (一九八九年三月) 及第十五期 (一九八九年四月), 頁一一一至一二五, 頁九二至一〇二。

註⑤ H. Butterfield, "The Balance of Power," in H. Butterfield and Martin Wright, eds., *Diplomatic Investigations* (London: George Allen & Unwin, 1966), pp. 132-135.

大家既然已經同意主權是最高的原則，彼此又不能管轄，尋求平衡是唯一的方法。從這裏大略可以看出權力平衡發展的兩方向，一是朝政治面演變，它的工具性得到君王的肯定，平衡只是手段，目的在於保護王朝的利益，在當時就是國家利益。平衡既是手段，運用的方式又因為各國力量大小與君王的性格不同而有差異，從戰爭一直到賄賂等，不需一一列舉。戰爭因為破壞力較大，相對的嚇阻力較強，成為維持平衡的最有效工具。另一方面是朝制度的方向發展，希望權力平衡成為一種行為規範，約束國家的行為。前一種發展帶有現實的色彩，後者則有理想的成份，這也是人類處理政治問題的兩種基本態度。以實際的經驗來判斷，前者得到普遍的認同，後者則是失敗與成功並存。

十八世紀是權力平衡工具性相當盛行的時代，主要的戰爭至今仍然是爭議的問題，例如西班牙王位繼承戰爭（一七〇二—一七一三）、七年戰爭（一七五六—一七六三）以及法國大革命。波蘭在百年之中被瓜分三次，可見國際政治的平衡觀念頗為盛行。英儒柏克（Edmund Burke）直稱權力平衡的結果並非保障和平，而是保留了各國從事權力競賽的自由而已，頗為深入。即使如此，這種權力運作的方法得到各國的支持，一七一三年簽訂的烏特勒支條約（The Peace of Utrecht）明文宣示權力平衡是必要原則，捨此則國際法無法產生。海外殖民的競爭加上各國的抗衡，十八世紀在英法對抗之下結束，拿破崙的失敗表示集體的干涉還是有它的效果。從一八一五年開始到一八五四年是十九世紀安定的時代，又稱之為歐洲協調的時期。在這個時期之中，歐洲國家至少依照幾項規則行事。^⑥一是所謂的歐洲協調表示歐洲在強國的保護之下，提供各國活動的空間。弱國有時會被諮商，但她們無法和強國平起平坐。強國有特殊的地位，也負擔特別的義務。由此而生的是第二項原則，即領土的變遷受制於強國的約束，彼等認為可行即成為事實，反之則保持現狀。為執行這兩項原則，歐洲列強不定期召開會議，就是使用會議外交（diplomacy by congress or conference）解決有關的問題。

第三項原則是主要的國際社會成員需要特別照顧或保護。強國固然特別重要，若干已經失勢的成員因為具有特別的籌碼價值，反而受到保護，十九世紀初的鄂圖曼帝國就是例子。最後的原則是強國不能被削弱，即使她們的威望也要完整無缺。假設強國的地位受損，失去了領導的地位，國際秩序即失去了重心。小國或弱國基於利益的考慮，應當避免與強國為敵，利用各種可能的機會保護本身的安全。所謂協調即強國經由磋商達成的共同意見，其他國家很少有發言的機會。

這種權力運作的方式並非依靠精確的國力估算，最後找出本國利益所在，然後和別國維持平衡。協調通常為的是維持現狀；特別是強國的利益。它的另一個目的在於排解爭端。協調本身並不是最好的方式，而是一種受到最少排斥的解決之道。它的運作往往是費時的，因為強國的共同承諾是不可缺少的要件，單就溝通意見而言，各國代表就要不斷聚會，最後再由君

註⑥ Richard B. Ehdod, "The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System," *World Politics*, Vol. 28, No. 2 (January 1976), pp. 159-174.

王作決定。在交通和資訊科技不發達的時代，我們可以想見聯絡、通信以及會議的安排和進行確實不易。但從另外一個角度來看，武器同樣是落伍的，各國動員的速度也有限。各國君王下令作戰，到戰爭行為發生，總是有一段時間。如此相互抵銷，歐洲的秩序還是被維持在各國可以接受的程度。

當然，君王們的決定是最主要的力量，他們彼此之間有相同的認知和責任感，認為相偕消除任何足以破壞平衡的因素，共同維護大家活動的空間，這才是最有效的約束。除去條約的規定之外，當時歐洲各國領袖知道協調也就是互相約束，任何一個過份擴張必然受到其他國家的抵制。這種認知至少包含了下列項目：(一)共屬的安全感；(二)尊重國際法；(三)各國有共同的行為準則；(四)君王的對外行為有受約束的意願；(五)採用責任分擔，大家維持秩序。由此認知演變而成的是一種共同的行為方式，即各國依規矩行事，歐洲在十九世紀能有和平的道理在此。

從另外的角度來分析，權力平衡並不是如此的有效。我們可以從武器的性質來說明十九世紀的秩序還是比較容易維持的。部隊機動性低，武器殺傷力有限和通訊的不方便等因素降低了失衡的機會。牛車的時代和高速公路的時代，國內的社會秩序完全不同，國際社會也有相同的現象。即使從國家的生產力去看，也可以了解那是一個分配比較平均，各國比較滿足於現狀的時代。以後各國爭相到海外發展，引發戰爭則是世紀末的事。至今學術界還有不少人懷念十九世紀前半段，⑦未來的二十一世紀是否有相同的情況？這裏有四項因素要特別提出來說明：

第一、維也納會議塑造了十九世紀穩定的國際體系，其中最主要的原因是領土的爭執在正統和補償原則之下，暫時得到解決。歐洲在一六四八年之後的演變是民族國家的興起，拿破崙最初想統御各國，最後不得不向歷史潮流低頭。維也納會議的代表了解這一點，決定以補償方式，維持秩序（從這一點可以了解德國強調現有疆界不變的歷史意義）。這樣的環境使得歐洲的政治菁英明白外交的必要和限制。所謂的必要就是需要不斷的協調，所謂的限制就是大家可以一起處理紛爭，但無法根除紛爭。

第二、十九世紀的國際紛爭，至少在前半期僅限於歐洲地區，列強在海外的競爭沒有影響到歐洲的安定。十八世紀的各國海外發展和歐洲政局互相牽連，印度、北美、拉丁美洲與歐洲情勢的動盪糾纏在一起，這種現象延續到十九世紀初期，特別是拉丁美洲的獨立運動。可是十九世紀的歐洲列強，例如法國和西班牙無力再展鴻圖，英國的海上優勢得到承認，美國宣

註⑦ Paul W. Schroeder, "The 19th-Century International System: Changes in Structure," *World Politics*, Vol. 34, No. 1 (October 1986), pp. 1-26; Alfred Vagts and Detlev F. Vagts, "The Balance of Power in International Law," *American Journal of International Law*, Vol. 73, No. 4 (October 1979), pp. 555-581.

佈門羅主義之後，拉丁美洲等於是排除在歐洲權力角逐之外，整個情勢是穩定的。

第三、十九世紀的歐洲有若干極具關鍵地位的小國扮演緩衝區或列強的勢力範圍，抵銷了強國之間的壓力。這些中間國家或緩衝區的出現並非刻意安排的結果，大部分是國家互動之後的自然結果。以荷蘭為例，她的角色不但是緩衝國，而且是當時列強之間權力估算的重要因素。奧地利認為荷蘭連接南德和西德，最後經由海上結合英國的力量平衡野心勃勃的法國和俄國。普魯士則認為荷蘭是聯合英國的跳板，其他德境內的諸侯邦或王國反而視荷蘭為抵制普魯士和奧地利的主要力量。當時歐洲列強有能力進佔荷蘭，但是這樣做只會破壞平衡，引起其他國家的干預，所以按兵不動，荷蘭在層層節制之下反而被保護。

德國是另外一個關鍵性的緩衝區。拿破崙勢力最顯赫時期，德境有萊茵邦聯 (Confederation of the Rhine)、威士發利亞王國及普魯士。維也納會議之後，德意志邦聯 (The German Confederation) 成立，由三十九個邦及四個自由市組成。普魯士和奧地利在邦聯中互爭地位，一八七〇年由普王統一德國，歐洲權力平衡隨之改變。即使在普魯士完成統一大業之時，境內有普魯士、薩森尼 (Saxony)、巴伐利亞 (Bavaria) 及溫特堡 (Württemberg) 四個王國，六個大公國、五個公國、七個選侯和三個自由市。德國統一與否不但影響到歐洲情勢，也關係到國際和平。過去歐洲列強關心德國的道理在此，現在的情況也相差不遠。

第四、有關權力平衡的主張與討論相當普遍，幾乎成爲一種意識形態，指導各國的外交政策。政治思想家、國際法學者和政治人物的意見非但不相同，而且是互相批評。^⑧這種混淆的現象造成第一次大戰之後對於權力平衡的誤解、失望或者譴責。二次大戰在二十年之後又發生，權力平衡被認爲祕密外交中最不道德和不能寬恕的部分，由於牽涉太廣，暫且不談。以歷史發展的軌跡來看，平衡一直是十九世紀政治人物維持國際和平的準則，發揮相當大的指導力量。

總結而言，十九世紀的權力平衡運作的確根據幾項共同的條件。^⑨一是權力平衡是在一六四八年以後出現在歐洲的國家體系內運作，二是體系有共同承認的活動空間、成員和認同，這些又稱之爲共同的架構。由於它具有相當大的彈性，也就是有足够的包容力，新舊國家的出現和聯盟的組成或解散，不至於造成體系的瓦解。戰爭固然很多，而且手段有時頗爲殘酷，體系仍然存在。三是相對的同質性 (relative homogeneity)，表現在政府的制度、歐洲秩序的維持以及彼此的認同。四是

註⑧ 邊沁批評權力平衡，但柏克却讚揚它。同樣的，歐本海默認爲國際法一定要建立在平衡的條件之上。當時的俄、德和法國的國際法學者也有不同的意見，參

閱 Alfred Vagts and Detlev F. Vagts, *op. cit.*, pp. 569-575.

註⑨ 最具代表性的著作是 Edward V. Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1955).

理性的估算權力。各國使用相同的理性原則來計算和對手國的力量。原則的相似性愈高，權力平衡愈容易維持，反之則容易引發戰爭。十九世紀初期各國對於權力的估算大致有相同的看法，以後就有很大的差距，失衡的情形更爲普遍。兩次世界大戰的爆發大體上可以說是失衡的結果，但造成失衡的原因却不相同，限於篇幅，本文無法詳細說明。要特別強調的是第二次大戰之後，武器的殺傷力太大，軍力集中在兩大超強，亞非國家獨立，新的格局和十九世紀不同。雙方用對峙的方法維持穩定。現在武器管制更爲普遍，美蘇和解以及德國統一，權力平衡的條件似乎又出現。從歷史的角度去看，大家對歐安會議如此重視實在可以理解，因爲維也納會議曾塑造了歐洲秩序。有人甚至提出亞洲安全與合作會議的想法，道理也在此。

三、概念的架構

以上是歷史的回顧，主要的目的在說明國際政治和國內政治一樣，都有基本的規則。這些規則根據彼此的經驗或理論家的看法融合而成。究竟經驗重要，還是理論重要，並不是本文討論的重點。我們所要了解的是，在國際政治知識的演變過程中，有特定的概念、看法和解釋。這些概念和看法與歷史的經驗並不衝突，只是出發點和目的不同。決策者考慮的是一「利害得失」，理論家想回答的是「是非善惡」的問題。從利害得失中選擇最有利的途徑是決策，從是非中找出較爲可信的答案是知識的傳授。

明白了這個道理，我們要探討理論家用什麼概念去討論權力平衡。綜合的說，在國際關係的科學社群中有三種途徑。第一是融合國際法和政治哲學的布耳(Hedley Bull)，^{註①}第二是從歷史和西洋政治思想說明權力平衡的亨利(F. H. Hinsley)和古力克(Edward V. Gulick)，^{註②}第三是從權力的角度去分析平衡存在的條件和現象，這些人主要是哈斯(Ernest Haas)、莫根索、奧根斯基(K. K. Organski)、凱布蘭和華滋(Kenneth Waltz)。這三種途徑有不同的主張，反映出各主要代表人的理想、期望以及對於人類發展歷程的判斷。我們要分別去探討和比較，然後才能了解歷史發展經驗的不同。

布耳是一位理想主義者，他的基本概念建立在秩序之上。所謂的秩序是指任何社會之中的共同現象，而這些現象是社會成員的相同行爲構成的。長期的發展結果使得社會成員願意遵守這些共同的行爲方式，秩序因而出現。大體上，每位社

註① 主要參考布耳的代表作：*The Anarchical Society* (London: Macmillan, 1977)。

註② F. H. Hinsley, *Power and The Pursuit of Peace* (London: Cambridge University Press, 1967)。

註③ Edward V. Gulick, *op. cit.*, pp. 3-51.

會成員都有共同的基本目標，否則他們的生活毫無意義可言。舉例來說，追求幸福與安定、求學與就業、購屋、置地等是每位社會成員的生活目標，大家追求這些目標顯現出的共同行為就構成了社會的秩序。有了秩序之後，社會之中就有共同的期望，成員之間的行為有預測性，彼此之間就會有約束力。在這個時候，成文的規定不一定存在，但每人有相同的目標、期望和行為方式，秩序自然可以維持。這就等於在教室、會議室或其他公共場所，每位參加者不一定了解教室規則或會議規則，但每人都有安靜聽講的行為，以便能夠學習到新知識，達到完成學業的共同目標，秩序就會出現。

由此去觀察國際社會，我們可以明白國家也有相同的目標，它們的共同行為形成一種類型，使得這些目標——求生存、保和平和護主權能夠實現，國際秩序於是存在。這裏要討論的關鍵問題是：秩序如何維持？我們知道社會的成員要先有共同的了解之後，形成了共同的利益，他們自然會遵守共同的行為類型。人際社會中的禮尚往來就是根據這個原則而來的。比這個認知和利益更重要的是，國際或國內社會必然有規則，然後秩序才能長久的維持下去。一旦社會中有了規則，政府的組成和發揮功能則是必然的結果。也就是說規則必須制訂、解釋、執行、合法、保護與調適，這些都需要行政、立法和司法機關。

秩序的維持和政府幾乎是不可分。每當市區交通混亂之時，行人首先埋怨市政府。國家的經濟犯罪增加或治安不好，人們同樣指責政府。他們最基本的想法是政府既以維持秩序為職責，應當負起責任。政府如果不能做適當的改善或補救，人們只有在選舉時投票支持在野黨。新政府有了新付託，一方面有合法性的基礎，另一方面也表示建立和維護新秩序之意。

國際社會之中沒有政府，秩序如何維持？這裏要特別說明的是，政府並非是維持秩序的必要條件。在非洲和南太平洋島嶼，有些部落沒有政府，但秩序井然。簡單的習慣和規則，加上單純的生活，秩序自然存在。從另外的角度來看，社會中有了政府也不見得能維持秩序。法律的約束力加上道德和輿論的力量，社會才有秩序。在國內社會，我們常見正義感或公德心發揮約束力，即使是法律也要有社會的普遍認定，才能取得必要的公信。以上所說的是非成文的約束力，有些成為習慣，有些則是社會的共同價值標準。在社會分工愈趨細密的工業社會，習慣和道德不能維繫秩序，法律和政府必須發揮適當的約束力，否則每位社會成員的行為無法制衡。

以上的說法推展到國際社會就成為權力平衡存在的理由。這裏所說的不是權力平衡的現象，而是作為國家的政策指導原則的必要性。一項最基本的看法是秩序維持是國際社會的最高目標，理由是秩序一旦被破壞，國家失去了活動的空間，其他的目標無法達成。所以，國家之間的權力能夠維持均衡，而且讓這種均衡持續下去，國際秩序才能不受干擾。根據這種見解，權力平衡是沒有政府的國際社會的必要手段。使用權力的各種方式，戰爭、封鎖、嚇阻或制裁並沒有被肯定，只是被認為是一些政策的手段，國家在沒有必要時應儘可能避免。

綜合布耳的意見，秩序是國家在國際社會的最重要目標。當前的國際體系在世界政府沒有出現之前，各國只能享有不完

整或不完美的秩序。共同的利益、機構、國際法和權力平衡使得秩序能够存在。由於秩序並非意指和平，而是指國家的行為類型，隨着國際社會的價值觀念變化和人類生產工具以及武器的更新，秩序也會有相對的改變。歐洲文明、世界政府、國際互賴和地球村都有相同的秩序含意。

其次要談的是亨辛力和古力克的想法。亨氏從盧梭、康德和邊沁的政治思想探討權力平衡的起源。他的說明就是理想主義的轉述，本身並無太多的創意。比較值得討論的是亨氏對於權力平衡歷史部分的剖析，尤其是四個世紀歐洲外交史的陳述和批評，確實做到深入簡出和化繁為簡，是長期思考之後的結晶。有關歐洲協調的分析在冷戰或和解的時期似無必要，因為一般人總認為它是歷史的一部分，不必再深入探討。可是現在德國統一之後，大家關心未來的歐洲局勢，很自然想到歐洲協調。以此觀察二十一世紀的國際政治，權力平衡的重新闡釋有實際和學術的需要。

亨辛力的基本觀點並不複雜，它始終認為權力平衡是歐洲的產物，是民族國家互動關係運作過程中的自然結果。他同時也強調權力平衡由各國的習慣逐漸演變成爲國際間的規則。這些說明和布耳的觀察並無不同，兩人甚至於強調權力平衡並非現實主義者專有的理念，也絕不是欺詐和權術的代名詞，它本身是一種制度，讓歐洲國家解決爭端。晚近的研究更進一步證實，權力平衡並不限於歐洲，中國、印度、韓國、日本和其他國家也有很清楚的平衡觀念。

權力平衡和歐洲的歷史、政治和經濟發展不可分，國家意識伴隨而來的民族主義、對外軍事擴張和資本主義的興起造成國際間需要某種安排，才能各自發展所長。統一的歐洲在政治、經濟和文化都不可能，追求平衡似乎是唯一的選擇。就政治而言，它始終是一種安排，防止一個獨霸的情形出現。它同時也是一種權宜的結合或鬆散的聯盟形式，目的就是要維護本身的安全。所謂的歐洲協調本身就是處理紛爭的溝通方式，它的存在需要當事國的共識。有事聚會，無事則各自爲政，這是十九世紀的最佳寫照。綜合而言，亨辛力認為權力平衡具有下列特質：(一)它是歐洲國家多元化的自然演變結果，也就是三個以上的國家互動，在彼此無法消滅對方的情形下，平衡是最可行的維護生存之道。(二)統治者渴望秩序和恐懼動亂的結果使得權力平衡成爲共同的認知和大家普遍接受的處理紛爭的方法。(三)權力平衡隨着政治制度、經濟發展和武器的性質而改變，其中最明顯的是民主政治的運作造成權力平衡受到更多的批評，但在另一方面，國家對於權力平衡愈敏感和愈注意，自然形成制衡的力量。

古力克所描述的是十九世紀的歐洲外交史，算是古典的權力平衡。他認為歐洲國家提供了一個有彈性的架構，讓權力平衡能够發揮它的效能。最關鍵性的條件是多元化的體系中有追求共同目標、具有共同認知和使用相同手段的成員，權力平衡才能存在，然後約束各有關國家的行爲。這裏談到的是一項最基本的問題，那就是國際社會的成員完全依靠本身的認知，在自願的情形下維持平衡。了解這一點，我們就知道共同的文化背景、共同的行爲典範以及類似的政治制度對於權力平衡的形

成和運作有相當大的幫助。歐洲外交史表現出的特質：妥協、彈性、多元和理性的權力評估 (Rational System of Estimating Power) 是權力平衡得以發展的基礎。前已述及，不再重複。

從權力的角度分析顯然可以更了解過去的歷史和現在的情況。舉例來說，國家被認為有追求權力的本性，只要各國的力量大致相當，各國的主要利益和次要利益事項已經清楚的表現，大家對於維護秩序有共同的了解，權力平衡就會出現。一般認為莫根索是這方面的代表人物，事實上他對於權力平衡基本概念の説明並非完整。相反的，哈斯的評析兼具理論性和實用性。^⑬可惜他的論著並沒有得到應有的重視。本文特別介紹哈斯的文章，主要目的在於提供更為周延的解釋。

哈斯認為權力平衡造成的誤解太多，主要原因是它的概念內涵沒有得到適當的澄清。在國際關係的領域中，這是最關鍵的問題，因為權力平衡涉及國際秩序的維持，外交政策的制訂與執行、嚇阻、國家安全以及軍力的平衡等項目。權力平衡的概念如果被誤解，知識被扭曲和政策出差錯是不可避免的結果。有鑒於此，哈斯從幾方面討論權力平衡的概念。首先從一般性的意義來說，權力平衡表示：(一)權力分配；(二)平衡；(三)霸權；(四)安定與和平；(五)不安定與戰爭；(六)權力政治；(七)歷史的一般法則；(八)決策的體系或導引。其次，從以上的一般性內涵，我們大略可以了解概念本身包含四個主要範圍，進一步分析如下。

(甲)一般性的描述，這裏所指的是決策者或研究者之間的了解，也就是一種溝通的媒介。舉例來說，東歐情勢變化之後，北約認為歐洲的均勢仍然存在，有關國家根據這個了解制訂政策。由此可以明白的是它的第二範圍，那就是(乙)指令性的意涵。它表示有關的國家對於某一事件或地區關切，同時準備採取行動。如果英國對於歐洲權力平衡表示了意見，等於是宣告某種可能的作為，支持北約或同意武器管制的談判等。不論是一般性的描述或指令性的意涵，當事國應當對「平衡」有共同的了解，否則溝通無法進行，即使是進行，也是各說各話。這是國際體系出現以來，體系可以存在的基本條件。舉例來說，昔日的君王於維也納或柏林聚會是基於共同的諒解或本身意願，今日的歐洲國家參加一九七五年的赫爾辛基會議同樣是基於對歐洲的共同關切和降低緊張的共同願望。他們有了共同了解才採取這些行動，而非服從命令去做這些事。

以上的説明讓我們更明白為什麼權力平衡又表示(丙)一種制度和體系。雖然這兩個名詞經常互用，但在實際的國際關係領域中有不同的意義，前者表示由會議外交演變成的制度，以後的發展則是國際聯盟與聯合國，後者則是泛指一種國家活動的空間，在這個空間中有一種機能存在，就是平衡的作用。依照這樣的説明，制度所指的意義近於國際組織，而體系則與

註⑬ 哈斯的見解和 Martin Wight 有雷同之處，但哈斯的論文在一九五三年發表於世界政治季刊，頁四四二至四七七。Wight 的文章到了一九六六年才發表，參見 *Diplomatic Investigations*, pp. 149-176。雖然哈斯的説明較為完整，討論權力平衡的論著通常只引述莫根索、威特或克勞德。

國際政治並存。^⑭正因為如此，有人認為剔除了權力平衡，國際政治就失去了活力。

哈斯認為權力平衡有時也表示（丁）一種意識形態或對外宣傳。這裏所說的並非心理作戰或者政治控制的方式，而是決策者信念體系的一部分，同時也是他們合理化某種政策，例如侵佔他國領土，對其他國家發動戰爭等的說詞。最後，哈斯強調權力平衡是（戊）研究者分析國際關係的概念工具，這一點已經很清楚，不必特別說明。

上述三種不同途徑有重疊之處，哈斯的說明失之冗長，這可能是他的著作不受重視的原因。比這一點更重要的是他的說明幾乎像是步兵的操典，不像莫根索的著作，完全溶入歷史和哲學的討論之中，讓決策者或理論家隨時可以找到啟示。古力克雖然偏重歷史，同樣缺少批評的內涵。布耳則過份強調自然法的觀念，反映出理想主義者的一貫理念。作此挑選為的是兼顧了法律、歷史與政治三層面，至於如何運用則要研究者自行選擇。在基本研究的階段，學習者總是會不斷的重複基本知識或回答相同的問題。五四運動、法國大革命和俄國十月革命為何爆發恐怕已經被學界討論無數次，每個人使用類似的架構分析，得到的體會却不盡相同。不了解架構或理論就像是寶石切割師缺乏工具刀一樣，他們無法切出亮麗的寶石。等到寶石琢磨完成，它應該如何定價或做何種用途已經不是切割師的工作，而是由市場去決定。這樣的比喻不是很恰當，但至少說明了面對概念架構之時，決策和研究的不同態度和標準。

四、理論的爭議

概念的架構既然如此分歧，爭議實是無法避免。在討論之前，先說明幾點。一是權力平衡的概念和理論很難分清楚。許多理論爭議就是對概念的質疑，有人甚至於把兩者混為一談。這樣的作法並沒有對錯的問題，只是把概念與理論弄混而已，不會對分析問題或制訂政策造成妨礙。二是權力平衡的概念有原型和衍生兩部分，兩者和歐洲地區的政治經驗不可分，我們討論權力平衡等於是回顧歷史。而所謂的概念就是歐洲國家統治者和理論家的認知和信念體系，這些認知分別表現在政治、法律與經濟各方面，讓大家覺得凡事都應該有均衡的狀態。三是權力平衡的概念和理論含有強烈的價值判斷，一種是手段的討論，另一種是針對國家對外政策的目的。換言之，平衡是國家相處的方法之一而已，有不利情況出現再考慮行動，是比較

註⑭ 把權力平衡看成是體系，克勞德的分析提供有用的專論，見 Claude, *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962)，更深入的探

討見 Emerson M. S. Niu, Peter C. Ordeshook and Gregory R. Rose, *The Balance of Power: Stability and Instability in International Systems* (New York: Cambridge University Press, 1989)。

實際的想法。相反的，平衡被認為是目的之後，就會不斷地想化異求同，以相同的規範或制度來維持均勢。

理論家究竟為權力平衡爭論什麼？在分析這個問題之前要先談權力平衡的理論是什麼。首先，權力平衡的理論提供了概念的架構和分類的體系。有關概念部分已經說過了，不必再重複。至於分類的本意則是幫助決策者或研究者明白每個單元之間的關係，進而說明單元互動的理由。把它運用在國際關係上，分類體系說明了國家之間互相牽制的道理。例如，莫根索曾說國際社會的兩項根本因素是多元成員和相互敵對競爭，結果是直接對抗和多角色的競爭兩種模式。布耳就認為權力平衡應當分成全球、地區和雙邊的平衡。

其次，權力平衡的理論是國家對外行為的某些共同類型，經由政治領袖和學者共同認定之後，成為類似規則的陳述。這些理論並沒有預先設計的假設，而是根據實際經驗得到的觀點，本身是國家之間類似規律化行為的共同表示。最早表現在歐洲地區，小則涉及君王之間的禮儀，大則包含了國家的對外政策。

在君主體制盛行的歐洲，國家的行為就是君王個人的決定，權力是否平衡取決於君王勢力的消長。由於君王的自主性受到尊重，共事一君被認為不可能，各國力量相制衡以求得穩定是最可行的方法。前面已經說過，君王相處有共同的行為規則，最初是禮儀，以後還包含更普遍的行為規範和價值標準。君王自認是文明的維護者，特別是面對鄂圖曼帝國的威脅，大家認為有共同的任務對抗外來的侵略。由自主而均衡，先維持歐洲的秩序，事實上就是基督教地區。以後鄂圖曼帝國式微，歐洲力量向外發展，權力平衡不再限於基督教地區。等到歐洲帝國主義向亞非地區擴張，各國的作法受到平衡概念的影響相當清楚。非洲的瓜分和各國在中國建立勢力範圍無不基於力量相互牽制的考慮。歐洲列強在巴爾幹半島的作法也是根據相同的原則。這些作法被批評為不道德、貪婪和侵略性的。從強國的立場來考慮，它們是必要的選擇。平衡既然以尊重和維持各國主權自主為原則，任何有害於各國自主的情勢必然引起關切，進而激起各國干預。如果只是兩組國家對抗，它是一種簡單的平衡；若是兩個以上國家維持平衡，它塑造複式的平衡。¹⁵

最後，權力平衡的理論代表個人的見解，反映出人類尋找和平相處之道的苦心。最早的平衡是建立在歐洲團結的想法之上，也就是各國應當為整體利益設想，國際間由大使組成會議處理爭端和維持秩序。這是克魯斯（Emeric Cruce）在一六二四年提出的想法，以後蘇利（Duc de Sully）在一六三八年也提出相同的觀念。潘恩（William Penn）在一六九三年出

註15 這些又稱為「模式建立」(Model-building)，是研究者和中層決策經常性的工作。它的目的在解釋複雜的過程，讓對方了解，然後提供必要的支持。在強調溝通、遊說和公共教育的時代，模式建立具有關鍵性。模式本身需要清楚、有代表性和吸引力。一般建設公司在銷售房屋時提供的樣品屋就是一種模式，但它如果不真實，就失去了信用，被接受的可能性自然下降。

版的論歐洲當前與未來和平和聖必爾(C. I. Castel de Saint-Pierre)的永久和平以及盧梭和康德的著作都受到克魯斯及蘇利的影響。到一七五一年，休姆主張英國應當執行權力平衡的政策時，他已經認為是一種歐洲的普通常識。一七〇二年西班牙王位繼承戰爭爆發，各國使節以權力平衡說明參戰的必要，可以證明。

需要特別說明的是，這些主張和前述的西索底斯以及馬奇維里的著作不同。這就是理想與現實主義的差別所在。從克魯斯、蘇利一直到休姆、康德，他們把權力平衡看成是一種期望，希望把它變成一種集體的力量或制度。這種期望和國際法學者(瓦德爾 Emmerich de Vattel 是最好的例子)的意見相同，難怪奧本海(L. Oppenheim)說：「國際必須有平衡，有均勢，然後國際法始能成長，此第一義諦也。如列國不能互相牽制，則法律必無效力，蓋以強國負勢，取捨任意，必不肯服從法律故也。」^{①⑥}因此，把權力平衡看成是現實主義者的禁脔是錯誤的。或者把權力平衡視為必要的罪惡也是過份的悲觀。就法律和秩序的角度來看，平衡的維持不是單憑行為者害怕被懲罰。果真如此，這種平衡並非常態。

在一九五〇年代之前，所謂的權力平衡理論就是政治家對於國際情勢的看法以及維持秩序的共同認知。政治思想家的意見和前者相呼應，成為流行的見解。這些見解通常是為國家的行為，尤其是對外發動戰爭，找出合理化的根據，或者是理論家在不滿現實之後，提出的個人理想。到了六〇年代之後，理論部分又加上了模式和通則，這點留待後面再細說。需要先說明的是，權力平衡的理論既然是表達一種期望或想法，它本身是一種規範性的陳述，帶有相當程度的價值判斷，爭議自然不能避免。不過，不同的意見和批評使得理論的內涵更為充實，發揮了去蕪存菁的功效。很簡單的說，這些理論大致上可以分成現實主義和理想主義兩大學派。以九〇年代的標準來看，這些爭論似乎已經過時，不過政治與歷史本來就沒有辦法切割，當前的想法是過去的延續，要知過去才能明白現在。

若以人來分的話，莫根索是最主要的現實主義代表，何人領導理想主義方面的研究則不易確定。這兩派的主張早有廣泛的探討，不必在此重複。需要特別提出來說明的是一些誤解。一般以為現實主義重視權力鬥爭，所以主張權力平衡；反之，理想主義因為崇尚法治與道德力量，排斥權力，進而反對權力平衡。關於現實主義的部分是對的，關於理想主義的看法則是誤解。權力的爭取、維護和分配是政治的本質，缺乏權力，政治就不存在，還談什麼國際政治？理想主義者沒有排斥權力，他們反對的是把權力認為是至高無上的，唯一的目標。

其次，理想主義者認為國家不必或不應當追求權力，這也是誤解。試想國家不追求權力，追求什麼？最難釐清的誤解是在「應然」和「實然」的爭論中迷失了方向，不知道理想主義和現實主義的本義，這一點需要研究者本身去領悟和思考。

註①⑥

見奧本海著，岑德彰譯，奧本海國際法上冊(台北：商務，民國六十六年)，頁八十八。

前面已經說過，我們千萬不能認為權力平衡是權力鬥爭、戰爭、秘密外交的代名詞。它是國家互動關係經由長期演變出來的制度、也是國際關係領域中知識的結晶。如果把莫根索和其他人的觀點融合起來，我們可以提出這樣的質疑：

(一) 平衡是國家互動中的必然現象？或不可能避免的趨勢？換言之，只要有兩個以上的國家存在，就會有權力平衡？

(二) 權力平衡是歐洲的觀念、制度和行為規範，用在其他國家會不會有困難？

(三) 權力平衡是否為最好的選擇？如果不是，有沒有其他的選擇？

第一個問題是普遍認同的觀點，兩派學者對此沒有爭議。第二個問題是比較複雜的，需要更多的討論。權力平衡出現在國家互動的過程中，這是現象的說明，但它在歐洲是一種集體安全的制度，我們不能單就政治的現象來討論。因為不適合的制度最好不要採用，以免重覆歷史的錯誤。關於這一點，理想主義者的指責最多，認為權力平衡代表的是十九世紀國際政治最黑暗的一面，不但不學習，而且應當拋棄。這種批評未免過於嚴苛，不過莫根索本人也認為權力平衡確實有不真實性、不確定性和不適當性三種缺點。早期的意見認為權力平衡太過於具歐洲特色，不見得能用於當代的國際體系，現在這種看法已經沒有根據。筆者認為權力平衡沒有地區的問題，只有制度是否適宜的問題。過去的君王認為平衡是必要的，使用共同的語言，享受共同的文明，遵守共同的禮儀，也就是以共同的遊戲規則進行交往，現在的民選的政府如何依此行事？伊拉克和美國根本使用不同的政治語言或價值標準，平衡如何維持？這種看法並不能否定平衡的必要，只證明了維持平衡的難度更高，外交的知識要更豐富，手段要更靈巧。事實上，在阿拉伯、印度，甚至於最早的布干達（烏干達內部最大的古老王國），早就有權力平衡的觀念，它們沒有歐洲協調的制度是事實，但以此否定權力平衡的不適當性却是很難自圓其說。

以現代的國際情勢和強國維持平衡的能力來判斷，權力平衡趨於真實與確定。所謂不真實和不確定性是歐洲經驗留下來的觀念，到了今天已經很難再提出這種主張。權力無法精確估算，所謂平衡或失衡不能以天平或溫度計來衡量，加上人有往壞處想的本性，決策者面對外來威脅時往往作最壞的打算和萬全的準備。何時才有平衡？什麼才算是平衡？這是六〇年代爭辯的問題，現在的意見是今後的決策者比以前更能掌握和維持平衡，主要的原因是人類掌握環境的能力已經增加。我們不能再用西索底斯和馬奇維里的觀念去觀察資訊革新的時代。即使莫根索也沒有預測到二十一世紀的科技會進步到如此的境界。

由此可知權力平衡沒有地區、時間或文化的限制。它不是最好的選擇，而是在沒有替代的制度之前，較為可行的安排。維持平衡的條件因為時間、國家和國際情勢的不同而有差別，方法亦有不同。舉例來說，緩衝區、佔領或瓜分某國領土、干預或中立化是傳統的方法，今日的國際社會則不多見。從五〇年代開始，美蘇兩大超強主導世局，以後趨於和解，但基本上還是軍事兩元，經濟趨於多元的格局。這和十九世紀的多元國際政治型態不同，權力平衡並沒有成為歷史，而是以另外一種

型態出現，它就是一般所稱的恐怖均衡。^{①⑦}如果目前歐洲和解、武器管制和國際多元化的趨勢繼續發展下去，十九世紀的權力平衡型態有可能重現。假若這種情形成爲事實，它也不是歷史經驗的翻版，因爲武器、科技和經濟整合，都和以前大不相同。

以上的討論是利用莫根索的架構，把許多不同的意見濃縮成簡單的問題，目的在說明活用歷史經驗和弄清理論內涵的重要性。從歐洲協調、國聯，一直到聯合國，它是追求集體安全，同時又要顧及到國家主權的努力過程。從維也納會議、凡爾賽和會一直到金山會議也是歷史發展的軌跡。如果把二次大戰前後看成是權力平衡的分水嶺，根本誤解了國際政治的本質。事實上，歐洲的權力平衡和嚇阻、武器管制、恐怖均衡、有限戰爭以及危機處理都有切不開的紐帶關係。核子武器把權力平衡變成了恐怖均衡，讓嚇阻成爲第二次大戰之後美蘇最主要的外交政策指導原則之一。因爲不能輕易開戰，危機需要處理，衝突要解決，武器要管制，這些觀念與作法隨之產生。綜合言之，權力平衡的理論開啟了觀念的源頭，國際環境的需要迫使人們尋找新的作法。沒有權力平衡的經驗，國際關係的理論很難存在。

以上的說法並非表示權力平衡已經成爲普遍法則，只能說它是合理化的根據、政治家的理想以及說明國際情勢和制訂政策時參考的模式。就此而言，二十世紀以後的權力平衡理論的教育意義遠超過政策的內涵。這種教育意義表現在專業人士的訓練，再經由他們的運用，成爲主要強國的外交政策。

五、政策的內涵

明白了權力平衡的概念和理論之後，要討論它的政策內涵，否則所有的說明將流於空泛。此外，不論是「利害得失」或「是非善惡」的爭論，最後一定要成爲政策才有具體的效果，譬如說關懷貧窮的訴求成爲社會福利政策，或者重視世界性的武器競賽最後導致化學武器的銷毀等。純粹就研究來說，我們需要找出理論和政策的關連性，建立最簡單的因果關係。

根據權力平衡制訂政策最有成效的是十九世紀的英國。^{①⑧}二十世紀美國的外交政策受到影響，但不完全是權力平衡的應用。英國從工業革命之後，以其經濟優勢配合制海權，在進出歐陸的不同時期，充分掌握平衡的訣竅。這項政策的形成過程

註①⑦ 這方面的著作很多，要了解兩組概念的關連性，參閱 Bull, *op. cit.*, pp. 121-126; Arthur Lee Burns, "From Balance to Deterrence," *World Politics*,

Vol. 9, No. 4 (July 1957), pp. 494-529. 另見邱吉爾的二次大戰回憶錄。

註①⑧ 這裏的分析參考 Michael Mandelbaum, *The Fate of Nations* (New York: Cambridge University Press, 1988), pp. 8-71.

有特別的人文、政治和經濟背景。島國的地理條件是很重要的因素，由此而生的是強調機動和彈性的外交，必要時介入歐陸事務，頗有濟弱扶傾之意。在培根、休姆和柏克的著作中，維持歐陸的平衡成爲共同接受的論點，捨此別無其他選擇。

前面已經說過，英人受希臘哲學思想影響甚深，霍布斯本人翻譯西索底斯的培羅奔尼撒戰爭一書成爲英文，足見其喜愛的程度。在教育不普及和政治權力集中的時代，少數理論家的影響是立即和明顯的。權力平衡的說法成爲一種普遍的認知，是決策者判斷情勢和採取因應作法的根據。用現在的術語來說，經由教育塑造出來的觀點等於是官員腦中的過濾網，選擇不同的資訊，然後內部的神經控制系統，作出反應。有人稱此爲心理圖案 (Mental Map) 或行爲準則 (Operational Code)。在平常時期，心理因素並不明顯；在危急的時候，它的影響力很大。

所以，什麼樣的政治和人文環境就會塑造出什麼樣的政治人物，這不是定理，而是普遍的趨勢。英國政治菁英和當時歐陸人士一樣，接受權力平衡之後，把它發揮得淋漓盡致。一八〇五年，英相庇特 (William Pitt) 寫信給俄國沙皇，提議歐洲各國共同對付外來的威脅，其所指的就是拿破崙。英國的政策包含三項基本要素：歐洲平衡、集體行動和共同接受的規章。通常的情況是歐洲因爲某一強權出現，危害了現有的平衡，各國於是採取行動共同對付，然後依彼此的約定解決善後。英國因爲在歐洲大陸無領土的糾葛，可以自由活動，自然發揮了平衡者或仲裁者的角色。歐陸國家往往因爲領土爭執，長期互鬥之餘，尋求外援是必要的選擇。英國成爲被爭取的對象。從這個角度去看，我們很容易了解海軍力量爲英國帶來的應變能力，不論是巴爾幹半島或北非，紛爭一旦發生，英國可以比其他國家早些抵達，同時使用她的軍事力量。同理，英國的海軍力量限制歐陸國家的海外擴張，先打敗西班牙阿馬達艦隊，接着又把拿破崙困於歐陸。

在承平時時期，英國使用外交維持平衡。所謂的外交指的是不斷觀察情勢演變，設定目標和孤立可能對英國造成威脅的國家。等到情勢發生失衡，戰爭就不能避免。但是戰爭並非唯一的選擇，它是外交失敗之後的選擇。值得注意的是會議外交的使用。大的稱 Congress，小的稱 Conference，在一八三〇年至一八八四年之間，至少有十七次小型會議，其中六次在倫敦舉行。^⑨在會議代表和維持平衡的功能方面亦有不同，前者由國家元首出席，後者則由大使參加。舉凡規章或制度由前者商訂，後者通常只爲解決特定問題而開。以後國聯出現，會議有固定場所，專職祕書處負責，又有憲章規範會議的進行。各國代表以此表達本國立場，爭取其他國家的支持，形同議會，又稱之爲「議會外交」。第二次大戰之後的聯合國亦屬同一類型。會議外交與議會外交雖只有文字排列不同，實際意義差別甚大，不可不察。戰後重視溝通與民意的「公共外交」(public

註⑨ 會議的數目見於 F. H. Hinsley, *op. cit.*, p. 214.

diplomacy) 又屬於另一類型，^②與權力平衡無關，僅提出來作為附註而已。

會議的地點在倫敦表示英國的國際地位，這是傳統的外交方式，今天已經沒有如此強烈的權力內涵。遠離權力中心的城市往往受到強國的歡迎，例如日內瓦和維也納，代表國際談判的轉變，由於與主題無關，不再細談。英國如此熱衷於會議外交為的是解決特定問題，相關國家的配合是不可缺少的條件。在十九世紀，英國始終沒有面對一個團結的歐洲，正因為各國都有各自的利益，折衝協調的機會一直存在。不論是聯合弱國對付某一強國，或支持一個聯盟體系對抗另一聯盟體系，歐陸總是多元的局面。有時候是五國維持局面，有時多到七國。英國海軍力量大，經濟力量足，發言有份量，召集各國得心應手。

有人誤會當時歐陸各國的力量分配平均，制衡的情形才能出現。這是我們日常生活的經驗運用在政治現象的觀察，同時也是把國內政治的經驗運用在國際政治。舉例來說，制衡在國內政治表現的是行政與立法機關的牽制，描述的是三權分立的局面。談到英國維持歐洲權力平衡時，第一個印象就是歐陸國家大小均等，排列整齊。這種誤解同樣是對模式錯誤認知造成的結果。這些模式通常以簡單的圖形表示，而且都是描繪出天平的傾斜方向，讓學習者誤會十九世紀的歐洲國家幾乎是相同的籌碼、等待玩弄國際政治遊戲者使用。最後要提出來的是，十七世紀以來的普遍認知，認為各國應當依照權力平衡行事，多少也被人認為非有相同看法和相同力量的多數國家同時在一個地區互動，否則平衡不可能維持。

實際的情況並非如此。政治永遠是動的，反映出人的想法與作法。正因為人不斷在想，國家不斷在演變，國際政治不可能是靜止的。有人說社會科學之所以存在是因為人是不完美的。如果是完美的，社會問題不就消失了，那麼研究社會學和政治學似乎是多餘的。國際社會也同樣是不完美，國家力量有大小，所以才需要不斷的去了解變化，掌握有利的條件以便解決問題。英國在十九世紀的外交成功有部分的原因是主其事者一直用敏銳的眼光和靈活的技术去應付歐洲的變局。

正因為當時各國的力量不是完全均等，英國能够爭取她認為應當爭取的國家。為了保持活動的靈活性，英國最排斥固定的聯盟關係。英國的海軍在當時用來嚇阻的機會遠比實際作戰多。海軍成為國家對外使用力量的工具，簡稱之為砲艦外交，它的政治含意一直到七〇年代才有系統的討論。^③在十九世紀的英國海軍為外交服務頗為頻繁，大規模的海戰一直到第一次

註② 見 W. Philips Davison, "Mass Communication and Diplomacy," in James N. Rosenau et al, eds., *World Politics* (New York: Free Press, 1976), p. 399. 更完整的討論見 Arthur Hoffman, ed., *International Communication and the New Diplomacy* (Bloomington, Indiana: Indiana University Press, 1969).

註③ 代表性的著作可能是 James Cable, *Gunboat Diplomacy: Political Applications of Limited Naval Force* (London: Chatto and Windus for Institute of Strategic Studies, 1971).

大戰爆發才發生。

把英國的經驗綜合起來看，我們明白歷史的經驗要移植並不容易。美國在二十世紀使用的圍堵和骨牌理論，都有英國的經驗在裏面，可是美國面對的是核子武器塑造的冷戰時代。它是一個二元對峙、長程轟炸機和州際飛彈的時代。在歐洲大陸只有二大軍事聯盟體系對立，美國是主要的防衛者，她要抗拒蘇聯的威脅，達到這個目的的方法是聯合西歐國家擺在核子保護傘之下。在作法上，美國和英國是長期、直接介入的。北大西洋公約把西歐國家拉進聯盟體系，英國在西德地區駐軍，此舉就違背了十九世紀的外交原則。

其次，我們要注意到十九世紀的會議外交在二十世紀中期之後幾乎是不存在。即使在上半期，凡爾賽和會也不能和維也納會議相比。華盛頓海軍會議是成功的，其他的會議沒有具體的成果。雅爾達會議尤其是歷史的錯誤，迫使東歐和中國蒙受重大損害。二次大戰之後的金山會議成立了聯合國，一樣不能和維也納會議相提並論。歐安會議或者不結盟國家會議也沒有發揮類似歐洲協調時期會議外交的功能。至於美蘇之間的高峰會議也是性質不同，七國經濟高峰會議或關稅暨貿易總協定支持的談判更和十九世紀的會議外交差別更大。唯一相同的是各有關國家相信協商可以解決問題，不必動輒使用武力。

最後，二十世紀的國際社會並沒有類似上一世紀的共同認知，認為權力平衡是必要的選擇。兩元的體系提供安全的保障，美蘇以外的其他次要強國等於是享受安全，沒有負擔義務。歐洲社會的協商觀念成為學術討論主題，實際的秩序維護責任由兩大超強承擔。有事相商或彼此約束，無事則共治天下。整個世界幾乎可以分成三個層次，一是全球的軍力平衡，實際上就是美蘇的軍力平衡。二是地區性的平衡，在朝鮮半島、南部非洲或南亞次大陸都可以見到這種現象。三是每個國家與其他國家的雙邊平衡。簡單的說，最高層次是對峙和緊張的關係，其他沒有核子武器的國家在這大環境之下得到安定的活動空間。

美蘇和解和德國統一之後，十九世紀的權力平衡是否會再出現？北約組織和華沙公約組織逐漸式微和武器管制的全面化使得歐洲協調的經驗有重現的可能。如果聯盟體系瓦解，美蘇及歐洲國家的關係就類似十九世紀的情形，平時和平相處，有事才協商解決方法。平衡、集體行動和成文規章所塑造的交往型式再度回到國際。持樂觀看法的人認為二十一世紀的歐洲有更緊密的整合，加上原有的國際貨幣銀行和關稅暨貿易總協定，互惠關係維持的穩定遠比以往單憑恐怖平衡維護安全更為理性。悲觀論者則認為全面的武器管制並不可能實現，屆時兩大聯盟體系一旦瓦解，取而代之的是鬆懈的歐安會議，實際的功能力能令人懷疑。如果歷史經驗重複，歐洲未來的平衡需要德國發展核武。德國走向這種途徑無疑將挑起另一場武器競賽，讓人們想起當年德國發展海軍，英國的疑懼和以後步步走向大戰的結局。熟悉歷史的人都會一再引述歷史的循環論，十八世紀後半期是列強互鬥的時代，十九世紀前半期是理性和開明時期，可是以後却有兩次大戰。如果世局可能重複以前的理性、安定

和妥協的時期，將來是否難逃另外一次的浩劫？

六、結語

不論在研究或決策方面，權力平衡都沒有到達關鍵時刻或全新復出的時期。在過去四十年，太多的研究以嚇阻、有限戰爭和危機處理為重點，權力平衡沒有得到重視。它被當作一種參考的根據、歷史的經驗和說明的模式。在壁壘分明的冷戰時期，強調多元牽制和互相協調的權力平衡模式確實不是現實世界的縮影。既然不能代表實際的情況，權力平衡的說法自然成為歷史。這不是模式或理論有問題，而是國際體系的結構有自己的變化，既存的知識不能說明和解釋真實的情況。等到體系的結構又有了新的調整，過去的歷史經驗再度被提出來討論。這種溫故知新的過程是大家熟知的道理。

由於目前北約和華沙公約組織仍然存在，歐安會議尚未制度化，全面武器管制尚待努力，列強不可能捨棄現有的制度，採行十九世紀的歐洲協調。一切都還言之過早，本文只是把可能發生的變化提出來討論而已，實在談不上預言。世界在兩世紀之間的差異是無法說明清楚的，交通工具、武器、製造技術、醫藥、通訊器材和生態環境有很大的差別，更不用說是人的想法和見解。十九世紀前半期的安定與進步令人懷念，以此來預想二十一世紀的和平與穩定發展未嘗不是人類善良的本性。可是當前國家外交政策所要處理的問題過於繁雜，絕非十九世紀各國君主的悠閒所能相比。如果歐洲協調真的再被採行，最大的極限只是參考其原則和精神，至於細節和運作方式非再仔細的規劃不可。

*

*

*