

# 論集體安全

林碧 焯

(國際關係研究中心主任)

## 一、前言

集體安全和權力平衡息息相關，可是在冷戰時期，學界的討論有限。冷戰結束之後，集體安全的討論變成相當熱門，外交策人士也開始引用這個名詞來說明外交政策走向。在短短幾年之內，集體安全變成一股主要的國際關係思潮，也是各國外交政策討論的焦點，這種重新思考國際秩序的情形和兩次世界大戰結束時有些類似，不過，後冷戰時期的國際問題顯然沒有二〇年代或五〇年代急迫，以至於各有關國家只提出建議，具體行動卻相當有限。集體安全的想法受到重視，可是在作法方面還需要等待一段時間。

如果我們把注意力往前推到十九世紀，一定可以發現國際社會在經歷戰爭或大動亂之後，修改現有的制度，或恢復動亂以前的制度是經常性的作法。很巧的是，在人們思考防止戰爭和維護和平的各種方法中，面對的選擇並不多，往往只是在權力平衡或集體安全作有限的挑選。所以，在平衡失去了作用，各國發生戰爭之後，大家感嘆戰爭的可怕之餘，很自然的會對集體安全有新的期望。當然，另一種情況是國際間失去了領導的力量，各國爲了安全，只有寄望於集體的力量，這種期盼並不是恐懼造成的結果，而是面對無政府的國際社會，如果没有明顯的領導者或公認的領導者，訴諸集體的力量以求安全是很自然的。假設在可見的將來，美國或其他國家無意扮演世界領導者的角色，大國就會設法以多國協商的方式來解決問題，維持秩序。這種趨勢繼續下去，單獨霸權當家作主的可能性愈來愈小，地區主義和多邊主義有更寬廣的空間，被接受的可能性相對提昇。屆時由這兩種主義所塑造的集體安全和傳統的制度會有不同，國際體系在結構上也會有根本性的調整，但還不至於像國內政治體系經過改革之後，由內閣制變成總統制，在權力運作方面有徹底的改變。只要各國還是堅持主權至高無上的

原則，集體安全或權力平衡的運作都有它們的限制，地區主義和多邊主義也會有阻力。本文就以後冷戰時期國際體系的轉變為核心，把過去的歷史和目前的變化作橫向及縱向的分析，為集體安全作綜合的評述。

## 二、歷史的背景

國際關係的學者對於權力平衡的歷史背景較為熟悉，相關的著作也較為完整，對於集體安全則討論有限。①有幾項原因可以說明這種研究的「不平衡」現象。一是集體安全的制度應該如何建立，歐洲國家的看法並不一致，有些人希望借用宗教的力量，有些人則強調彼此的協調，爭論很多，共識一直無法建立。二是集體安全的本意顯然沒有得到完整和充分的認識，倡導這些觀念的人以學者或教士為主，君王對它的了解有限，普遍缺乏執行的意願。三是國際政治以權力為主要決定因素，強者為王，一呼百諾，弱者即使寄望於集體安全亦無濟於事，權力平衡於是成為各國奉行的原則，集體安全被認為過於理想。由於集體安全失敗的事例較多，君王對它自然失去信心。四是權力平衡和集體安全的相關性沒有得到必要的釐清，這可能是以後國際關係學者重權力平衡，輕集體安全的主要原因。純粹從國際體系運作的原理來分析，權力平衡和集體安全都是針對權力，其主要的目的也在提供一套制度，將此一問題化減到可以控制的程度，理當得到同樣重視。可是長期的偏見已經養成，不容易糾正。

和其他國際關係問題的起源一樣，我們要了解集體安全的歷史背景非從希臘和歐洲史著手不行。西索底斯的「培羅奔尼撒戰爭」確曾提及集體安全，不過當時城邦領導人所想的是集體防衛，並非類似今天聯合國的組織。②以後的發展更證明他們重視的是聯盟體系，也就是如何拉攏友邦，削弱或打擊對手。如此的想法和集體安全的基本運作原則背道而馳，希臘城邦和平相處的經驗因此被忽略。從拜占庭帝國的歷史一直到文藝復興時期的義大利半島，權力平衡的運作一直沒有停止，以後法國和西班牙主導歐洲政壇之時，權力平衡被奉為金科玉律。相形比較之下，集體安全則有強烈的道德和宗教的訴求，最先的目的在於排斥和防堵當時土耳其可能對於歐洲的威脅，以後則有防止法國權力過份擴張的考慮在內。當時戰爭拖延時日，百姓不堪其苦，識者主張建立一個共同政府以求永久和平，可以說是歐洲整合運動的最早主張，但沒有得到應有的注意。

舉例來說，杜布瓦（Pierre Dubois）在一三〇六年提出集體安全的構想，目的在使用君王之間互敬和互尊，以及對自

註① Inis L. Claude, Jr. *Swords into Plowshares* (New York: Random House, 1964); idem, *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962).

註② 參見 F. H. Hinsley, *Power and Pursuit of Peace* (New York: Cambridge University Press, 1963) 導論部分。

然法的推崇，塑造一個共同遵行的法律秩序。杜氏的主張遠比馬奇維里更早提出，可是在政治思想方面的影響卻相當有限。當時的各國君王明白，集體安全固然有崇高的理想，要大家約束自己的主權是無法克服的現實難題。一四五八年，德境的波希米亞國王提出成立基督王國的永久同盟依然無疾而終。以後類似的建議相當多，其中最具有代表性的是戴蘇利（Duc de Sully）、克魯蘇（Emeric Crucé）和聖比耶（C. I. Castel de Saint-Pierre）。前面三人的著作均出版於一六四八年威士發利亞和會召開之前，倡導主權國家應組成邦聯或協會，共同維護秩序，這些主張和以後的國際法發展結合在一起，為以後的國際體系運作打下基礎。而這項基礎要從一六四八年之後，才具有國際政治的涵意，已經是公認的事實。<sup>③</sup>

從一六四八年到一九二〇年國際聯盟成立為止，國際社會並沒有實行集體安全的制度。即使國際聯盟有意為集體安全制度化，它的歷史非常短暫。一九四五年聯合國成立為集體安全制度帶來希望，接著而來的冷戰使得聯合國的功能無法充分發揮。假設我們以一九二〇年為集體安全制度的起點，國際社會是在杜布瓦提出他的看法六百餘年之後才得到具體的成果，可見它的運作並不令人滿意。從一九二〇年到後冷戰時代，世人依舊在嘗試建立集體安全制度。為更詳細說明歷史的演變，我們可以從理論和實際兩方面進行比較，以便了解理想與現實的差距，同時避免因重建世界新秩序延宕而造成不必要的挫折。另外，我們也可以認識國際體系的成長和國際經濟制度相同，反映出不同階段的問題以及人類設計出來的方法。集體安全的名詞在十九和二十世紀均無改變，可是它的制度涵意卻有很大的不同。

若以政治思想家作為代表，理論方面的演變可以用盧梭、康德、邊沁和威爾遜四人來說明。<sup>④</sup>盧梭受到聖比耶很深的影響，認為國際和平只有依靠邦聯才能維持。這種看法是他一貫對社會契約的主張延伸到國際社會，即各國只有接受契約的約束，把個別的行為和利益交由一個「全體意志」來控制，才能防止動亂。在他的構想中，世界邦聯必須有各國組成的議會，制定各國遵守的法令及規章，同時防止各國因為私利而退出邦聯。由於盧梭認為唯有每個人把權力交給全體，接受全體意志的指揮，國內秩序才能維護，他進而認為邦聯是建立永久和平的更可行之道，也就是把社會契約加以國際化，期望達到約束各主權國家的目的。

康德的政治思想繼承盧梭，尤其是「社會契約」的進一步發揮更為明顯。在「永久和平」一書，康德認為國際和平需要

註③ 這一部分的分析主要是根據 Hinsley 的著作，另外 Tortorn L. Knutsen, *A History of International Relations Theory* (Manchester, United Kingdom: Manchester University Press, 1992)，也有參考價值。

註④ 除前引書外，另見 Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 4 (December 1989), pp. 1160-1165; Gabriel L. Negretto, "Kant and the Illusion of Collective Security," *Journal of International Affairs*, Vol. 46, No. 2 (Winter 1993), pp. 501-523.

先決、主要和促成條件，其中不外乎是裁軍、尊重其他國家主權、成立聯盟和厲行法治。渠所謂的聯盟並非軍事組織，亦非世界政府，為共和國家的聯合體，奉行共同規章，防止戰爭爆發而已。一般以為康德主張各國應放棄主權，以便於社會契約的國際化，等於是個人受到政府的約束，事實並非如此。康德遠比盧梭樂觀，認為自然演進法則必然促使人類朝理性發展，世界永久和平最後亦將成為事實。

邊沁沒有康德的樂觀，但對於國際社會應建立法律秩序則頗為堅持。渠為西方學者中首先使用 Law of Nations 說明國際法的第一人，代表十八世紀下半期及十九世紀上半期對於國際關係樂觀的看法。權力平衡不被認為是和平的保障，相反的，各國應該組成共同的法庭來解決爭端。即使如此，邊沁並沒有主張國際社會應該成立世界政府，這樣的作法將使得政府過於龐大，無法發揮應有的功能。為維持秩序，共同的法庭就已足夠。如此的觀念由密爾 (James Mill) 再加以發揮，不但影響歐洲政治思想，更為以後的國際法庭設下理論的基礎。

從邊沁和密爾之後，兩人的看法對於如何維持國際和平相當重要，一為英人柯博登 (Richard Cobden)，二為法人聖西門 (Henri de Saint-Simon)。柯氏的主張和邊沁相差不遠，認為自由貿易是和平最大的助力，各國應當執行此政策，另在政治方面厲行尊重主權和互不干預原則。柯氏的見解和當時流行於歐陸及英國的「和平社團」(Peace Societies) 所鼓吹的反戰和非戰的思想頗為類似。即使在美國，也有相同的和平組織，宣揚相同的理念，即使用國際法庭解決爭端，各國領袖宜經常集會，組成國家聯合會，形成國際輿論，發揮約束的力量。和柯氏相比較，聖西門的看法更為機構化，渠認為單憑輿論和法律是不夠的，歐洲各國應該組成聯邦，擁一人為君，成立單一國會，唯有如此，各國向外擴張的野心才能得到約束，和平才能維持。柯博登和聖西門的不同見解反映出歐陸國家和英美兩國學界對於國際關係中和平理念的差異。歐陸國家學者普遍認為聯邦或邦聯是維持和平的必要作法，而英美兩國學者則以維持各國行動自由為優先考慮，在尊重主權的原則下處理爭端。

以上的理念存在於各國的民間社會，負責推動的是各種和平社團組織，最初由個人發起，以後成立國際性組織，再由各國內部成立分支機構配合。他們活動的方式以會議為主，有時發行期刊或報紙。政府官員參與這些活動，實際的政策影響則非常有限。即使當時的歐洲社會已經了解到聯合各國的國會議員或許可以發揮政策影響力，進而組成不同的議員聯合會組織，它們的作用也只限於聯誼而已。不過，有關戰爭的防止、爭端的和平解決以及世界政府的必要性等問題的討論確實相當頻繁，這些意見就像是鐘擺一樣，一旦國際間面臨重大動亂，它就傾向「集中管理式」的世界政府，如果國際情勢稍微和緩，「協商調停式」的國際折衝又成為多數的看法。

因此，有關集體安全的建議方案不斷提出，真正實施並發揮效力者則無法查證。⑤很顯然，十九世紀的集體安全觀念由

airiti

教士、學者和若干政治人士倡導，可是沒有落實在制度層面。最爲後人一再討論的是一八九九年和一九〇七年的海牙和平會議。這兩次會議只是凸顯國際仲裁制度的重要性而已，談不上集體安全制度的建立。在當時的歐洲，各國已經在郵政、航運（主要是萊茵河）方面進行合作，以後推展到電訊、專利、關稅和著作權，可是離世界政府的理想還有很長的距離。在當時主要倡導集體安全者均非負責外交決策人士，提出的主張被認爲不切實際，統一的法庭和統一的軍隊等主張就是最好的例子。至於邦聯的看法雖然得到較多的支持，尤其是一八七〇年德國統一之前施行的邦聯制，不過在民族主義和主權觀念高漲的時代，期望各君王接受邦聯的指揮同樣困難。德國經由幾次戰爭達成統一，使用武力被認爲是天經地義之事，軍事勝利成爲各國爭相追求的目標。在這種國際氣氛之下，以世界政府來約束各國向非洲擴張和建立殖民地的主張自然被嘲弄。

美國總統威爾遜先生提出集體安全的主張是在世界各國經歷了大戰的痛苦之後，才得到國際間的支持。他的看法建立在對於權力平衡的不信任感之上，同時也有重新建立國際制度的想法在內。國際聯盟的成立是這種反對權力平衡情緒的最高點，以後又逐漸冷卻，等到國際聯盟無法運作之時，權力平衡又恢復它以往的功能。換言之，在討論集體安全的同時，權力平衡的制度是一直在運作，一旦國際間發生失序的現象，各國才有尋求改變的強烈意願。這項意願總算在第一次世界大戰結束之後實現。

綜合以上主要政治思想家的意見，集體安全的中心理念在於把國內政治經驗運用在國際社會，換言之，就是以世界政府的方式來維持國際秩序。以當時各國普遍主張國家主權的情況而言，建立世界政府或和平組織自然面對強大的反對力量。各國退而求其次的作法是使用集體防衛的方式來替代集體安全。兩者在理論和運作上雖有不同，主政者並未細分，交互使用。◎事實上，集體安全的核心就是集體防衛，而實際運作的結果是兩種制度分別在不同的時期出現，有時是有集體安全無集體防衛，或有集體防衛而無集體安全的制度。最簡單的模型就是三國以上的攻守同盟，有事共同出兵，無事則各自爲政。在國聯時代，國際社會有集體安全制度，但談不上集體防衛。以後到了聯合國時代，也有集體安全制度，不過西方主要國家成立了北大西洋公約組織，等於有了集體防衛，兩者並存，成爲歷史的特例。

集體安全或集體防衛的根本目的在於發揮集體的力量，保護個別或集體的利益。這項制度和權力平衡所要處理的問題是

註⑤ Richard Betts, "Systems for Peace or Causes of War?: Collective Security, Arms Control and the New Europe," *International Security*, Vol. 17, No. 1 (Summer 1992), p. 5.

註⑥ Arnold Wolfers, ed., *Discord and Collaboration* (Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1962), 第十一及十二章。

相同的，就是如何約束各國使用權力。以此為基礎，集體安全和權力平衡形成兩套制度，互有關連。如前面所言，集體安全有世界政府與集體防衛之分，實際上作到的是集體防衛而已。在權力平衡的制度層面上，歐洲協調或大國協商是很重要的部分，沒有大國當家作主，處理爭端，權力平衡無法運作。大國協商以後成為國聯的理事會和聯合國的安理會，等於把歷史的經驗加以制度化。權力平衡的最核心部分變成了集體安全制度的關鍵組織，可見兩者密切相關。<sup>⑦</sup>至於它們彼此之間的差異性，以後會再詳細說明。這裡要提到的是，兩種制度的異同只有在國際體系大轉型的時期才受到注意，特別是冷戰結束之後，未來的國際社會究竟是採集體安全？還是權力平衡？這種學術和政策的辯論和五〇年代冷戰初期，論者寄望於聯合國和北約組織，而後又有批評意見的情況頗為類似。權力平衡和歐洲協調的經驗重新受到重視，聯合國的功能再度引起注意，都是反映國際體系重整時的不同意見。等到國際社會確定採行何種制度，歧見才有可能消失。<sup>⑧</sup>

綜合以上說明，歷史的背景至少提供我們下列思考的方向。一是集體安全絕非無中生有，或者特定時代的產物。自從中世紀之後，歐洲政治思想家就一直希望能用集體約束的方式來維持和平環境。維護基督教地區的文明純度，配合邦聯的建立以及統一的軍隊和共同的法庭被認為是最理想的制度，現實的國際社會卻不允許如此。正因為國際社會沒有永久和平，戰爭繼續出現，世人對於集體安全的希望並沒有放棄。這種希望轉變成為不同政治思想家的理念、研究學派的理論、政黨的政綱或研究機構的政策建議。二是集體安全和權力平衡出自同一源流，也就是如何管理和維持國際體系的正常運作。國際體系的存在是因為各國的參與和彼此互動，而這些活動的進行不能沒有規則和秩序。集體安全和權力平衡都是人類想出來的方法，在有些場合，權力平衡還被認為是集體安全制度的一種。十九世紀一度頗為普遍，即使威爾遜討論國際聯盟時，也認為權力平衡隸屬於集體安全。從人類先有政治行為而後有政府，先有主權國家而後有國際組織的發展歷程來看，這種存在於知識份子之間的辯論無疑就是政治制度發展的基礎之一。有時論者捨集體安全而重權力平衡，對於聯合國有過分期望，對於傳統外交折衝和利益交換表示排斥，皆為這種追求政治理想的展現。反之，批評國際組織功能不彰、國際法之約束力有限，進而強調各國需要向權力現實妥協等又是失望之餘的自然反應。由於後冷戰時期的結束並非聯合國之功，亦非大國發生戰爭的結果，我們現在討論後冷戰時期的國際體系重整也就不必受到歷史經驗的過多約束。本文將集體安全和權力平衡分開處理，主要

註⑦ 這種歷史的關係並未被重視，主因可能是國聯走上失敗的命運。Inis Claude 把歷史背景說明得很清楚，貢獻很大，否則人們早就把歐洲協調、國聯及聯合國的關係忘記了。

註⑧ 這些問題一再被提出來討論，比較簡要的分析見 Philip Zeilkow, "The New Concert of Europe," *Survival*, Vol. 34, No. 2 (Summer 1992), pp. 12~30; Richard Rosecrance, "A New Concert of Europe," *Foreign Affairs*, Vol. 71, No. 2 (Spring 1992), pp. 64~82; Josef Joffe, "Collective Security and the Future of Europe," *Survival*, No. 34, No. 1 (Spring 1992), pp. 36~50.

目的在於說明維護國際和平的方法本來就有兩大思想主流，一則重視法律、集體和改變，二則強調政治、個體和現狀，互有側重，不宜偏廢。了解這二大思想主流的成長過程為的是明白背景，以確定歷史的經驗是否能作為二十一世紀參考的根據。<sup>⑨</sup>

三是從各國實際運作的經驗，我們可以得到三種不同的模式。在權力平衡方面，它們分別是單一國家主導模式，例如十九世紀的英國，大國協調模式以及聯盟對抗聯盟的模式。在集體安全方面，歷史經驗可以分為大國協調、國際聯盟及聯合國三種模式。綜合來看，大國協調是維護國際秩序比較常用的方法。由於國聯和聯合國實際發揮作用的時期並不長，大國協調、單一國家主導以及聯盟體系是真正能運作的制度。在華沙公約組織瓦解和北約組織面臨重組的時刻，大國協調再度受到重視，集體安全制度連帶需要重新評估的道理在此。假若大國協調被認為是最可行的制度，德國和日本成為聯合國安理會常任理事國似乎是定論，不過那些大國才能真正組成新的協調模式還需要等待一段時間才會明朗。至於單一國家主導模式雖然在冷戰時期曾受注意，不少人認為美國將是唯一的霸權，不久又有相反的意見提出。<sup>⑩</sup>以國際體系現有的結構來判斷，單一國家主導模式可以發揮短暫的作用，要想再重複十九世紀的英國和平（Pax Britannica）或二十世紀的美國和平（Pax Americana）有實際的困難。總之，大國協調被認為是最實際可行的方法，聯合國和其他國際組織的功能亦得到肯定。這種以大國協調為中心，國際組織為附屬的新集體安全體系需要一段時間才能完全定型。未來的發展似乎只能在兩種路徑中選擇其一，一是以偏向權力平衡的大國協調模式，二是以具有集體安全特色的大國協調模式。聯合國和其他國際組織還是繼續運作，功能是否提昇要看當時的國際情勢而定。

### 三、理論的爭議

集體安全的理論大致上可以分成二種類型，一是在第二次大戰之前的著作，主要的內容在說明集體安全的必要性，二是戰後的出版品，目的在為集體安全的制度提出合理化的解釋。前者深受歐洲政治哲學影響，前節已述及，不再重複。後者則從國際關係的角度出發，頗有實証的特點。在諸家之中，克勞德（Inis L. Claude, Jr.）以化劍為犁（*Swords into Plowshares*）和權力和國際關係（*Power and International Relations*）兩書聞名學界。<sup>⑪</sup>上述著作雖完成於冷戰初期

註⑨ 季辛吉的近著對此有完整的說明，見 Henry Kissinger, *Diplomacy* (New York: Simon & Schuster, 1994), Chapter 4.

註⑩ Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), pp. 5-51.

註⑪ 本文根據 Inis L. Claude, *Swords into Plowshares* (New York: Random House, 1984)。權力與國際關係係根據中文譯本，由幼獅書店發行。

，至今仍有相當的代表性，可以稱之為古典名著。克氏著作加上莫根索的國際政治（*Politics among Nations*）足以代表早期對於集體安全的看法。

克、莫二人對於集體安全的基本理論可以從幾個問題來分析。這些問題正好是目前國際社會在討論集體安全時，最容易造成誤解的地方。第一、集體安全和權力平衡有何異同？這是了解目前有關集體安全理論部分最關鍵的問題，原因是冷戰時期的國際二元體系和權力平衡有類似之處，現在冷戰既然已經結束，大家希望用集體安全的觀念來建立新秩序，它和權力平衡又有何不同？這項問題的討論在克勞德的書中說得很清楚，他基本上認為集體安全是建立在舊制度的改善，也就是如何把施行已經超過二百餘年的權力平衡加以修改，提供一個更好的制度。集體安全被認為是一種有效方法，保證任何可能的侵略者，必然會遭遇到一絕對的優勢力量對抗。其次，它提供了一支優勢力量，每個國家都可以用來作防禦用途，而不作為侵略用途。接著，它可以使弱小國家從權力平衡的危險處境中解救出來，不再被大國玩弄。最後，它使得國際關係運作制度化。以上的說法是在第一次世界大戰結束時相當流行的見解，它的目的在於批評舊有權力平衡制度的缺失，今天的後冷戰國際社會一樣對於集體安全有比較理想化的期望，認為權力平衡是一種次佳制度，除非必要，最好不要採用這種制度。

克勞德對此的說明是頗具建設性，因為他把兩者的異同作明顯的比較，讓研究者和決策者消除習慣性的錯誤想法。<sup>②</sup>在相同方面，一是兩者皆針對國際關係的權力問題，目的在提供一套制度，以便約束或管理各國使用權力。權力平衡是針對侵略的能力不信任，而集體安全則對侵略的政策不信任，可以說是一針見血。二是兩種制度皆以嚇阻為基礎，使得有意發動戰爭的國家不輕舉妄動。三是兩種制度皆主張集體行動，權力平衡以同盟方式進行，集體安全則以國際組織方式運作。

在相異方面，(一)權力平衡是一種對外的聯合，即聯合各有關國家採取一致行動，對抗共同的敵人，而集體安全則是對內的聯合，以組織的力量保障所有的成員，免於被侵略的危險。(二)基於上述的不同，我們可以再進一步延伸權力平衡是只期望一國在本身安全受到影響時，才加入對抗侵略的行動，而集體安全則要求一國應對所有的侵略採取行動。(三)權力平衡顯然是在各國都同意合作下才能發揮作用，而集體安全則是要求各國參加一個有中央指揮體系的國際組織，同時接受它的領導。從這些角度去看，我們可以了解權力平衡時是比較符合國際社會的現實，而集體安全充滿著理想主義的色彩。不過，這種理想與現實的區分已經不重要，需要特別留意的是，集體安全和權力平衡居然有這麼多相似之處，這是國際關係學者或從事外交實務者沒有注意的關鍵點。

第二、集體安全的涵意為何？它代表一種制度？或者是體系？或是政治現象？這三項問題在討論權力平衡時都曾經提到，集體安全自然不能避免。權力平衡可能被視為政治現象，集體安全則無此可能。它代表的是一種大國的辦事方法，維持國

註② 見拙著，「論權力平衡」，問題與研究，第三十卷第三期，民國八十年三月，第一至十九頁。



際秩序的規則，更重要的是一種制度。<sup>③</sup> 如果沒有組織的話，集體安全的遠景並不樂觀。莫根索曾經列出集體安全的四種類型：神聖同盟、歐洲協調、國際聯盟和聯合國。神聖同盟的運作期間大約是一八一四年至一八二二年，對當時歐洲和平有短暫貢獻，但歐洲協調則有不同的意義。如果用廣義解釋，集體安全表示的是由大國出面維持秩序的制度，歐洲協調成名在前，以後又有大國協調。即使在不同的地區，也有不同的協調制度，範圍就更大。這項問題很重要，另闢專節再討論。簡單的說，在國際政治發展過程中，歐洲或大國協調就像是國內政治的政府制度一樣，被認為是最基本的運作機能，可以化解爭端和維持和平。國內政府的組織由簡而繁，由小變大，國際政治也有相同的現象，只是速度較慢，歐洲協調演變成爲安理會，是聯合國維持和平的最主要機關，證明人類在處理政治問題時，最終的結果還是落實在組織方面。現在要弄清楚的問題是，聯合國是否即代表集體安全？事實上並非如此。聯合國是集體安全的一種制度，但並非唯一的機構，安理會或祕書處都沒有這樣的地位或功能。除了聯合國內部的專門機構之外，不同的國際組織也扮演其他的集體安全功能，例如歐洲安全與合作會議和北約組織。這樣的解釋已經採用最寬的標準，認定凡是由各國集體的努力、達成維護安全的方法或制度，都稱之爲集體安全。一旦採用這種標準，單純經濟性的國際組織例如關稅與貿易總協定或工業七國高峰會議都可以被認爲是維繫集體安全的機構之一。爲避免概念上的困擾，大部分意見還是以與國家或國際安全有關的組織爲主，偏重軍事衝突和爭端則是不可避免的結果。總之，集體安全應當以一種制度或方法來看待，最符合國際社會實際情況。

第三、集體安全若是一種制度，而且是有待強化的制度，它的條件爲何？這項問題在聯合國最初成立之時，受到很多注意，原因是各國對於集體安全的可行性有相當的疑慮。另外，對聯合國持樂觀看法的人也認爲應當把條件說清楚，以協助各國建立大家想要的制度。再一度，克勞德對於這個問題說明得最清楚。他認爲條件應該從主觀和客觀兩部分去分析，前者包括堅信和平不可分、效忠世界秩序，準備爲現狀而戰；急難救援絕對可靠；信任國際決定，放棄自我作主；大公無私，一視同仁。而客觀條件則包括權力分配平均、所有國家依照會籍普遍原則參與集體安全組織、經濟相互依存、各國遵守明確規定禁止對外侵略的法律。<sup>④</sup> 這些條件的說明根據國際關係分析的最基本三層次，即國際社會、國家及決策者。貫穿克勞德的理念的中心思想就是如何讓無政府的國際社會能夠有維護秩序的權威。克氏沒有明指世界政府，但在字裡行間已認定世界政府是不可能組成的。唯一可以替代的就是成立一個世界性組織或二個以上的組織，然後讓它們發揮功能，形成一種集體安全的制度。

註③ 主要的參考著作還是克勞德的專書，不過 John H. Herz, *International Politics in the Atomic Age* (New York: Columbia University Press, 1959), Chapter 5, 有相關分析。

註④ 參見朱建民，*國際組織新論*（台北：正中，民國六十五年），第十二章。

克氏列出的條件看來頗具說服力，但仔細觀之卻有缺點。所謂的說服力是克氏對於每一單項要件的分析是相當細緻的，可是綜合起來看，有許多地方是自相矛盾的。他無疑要求國家要放棄幾百年來遵循的習慣，一方面要遵守大家共同的約定，另一方面又要隨時隨地注意到自己的利益。如果個別的利益和集體的利益發生了衝突，應該以何者為優先？集體安全要求各國應當以集體的決定為優先，可是這和國際現實不符。<sup>⑤</sup>決策者不可能同時是自私自利，而且又是公而忘私的人；國家在國際社會亦不可能做到如此。從國際體系開始運作，它就是一種自發的過程，絕對不是經由事先設計好的環境或過程得到的結果。克氏根據國內社會的政治發展經驗，為國際社會的集體安全設下條件，目的只在於迴避主權可能造成的限制，為國家接受集體約束的可能性作最理性的預估而已。到目前為止，我們還沒有找到一個集體安全制度完全符合上述條件。

克氏列舉的條件還有第二項矛盾，那就是要求國際社會成員去保衛一種現狀，違反了自然變化的法則。國際社會不可能靜止不變，所謂的維持現狀有其實際的困難。不論法律規定再翔實，經濟互賴再緊密，國際社會的成長必然要破壞現狀，集體安全如果要防止這種改變的力量必然是徒勞無功。由歷史的事實可以明白，集體力量在防衛方面可以達到較好的效果，但要一起帶動改變則有賴個別國家自己的努力。不過，一旦改變的力量出現在國際社會時，主張集體安全的國家反而變成維護現狀的保守勢力，無法抵擋潮流。十九世紀的奧地利和二十世紀初期的法國屬於這種例子。

克氏的描述似乎提出較理想的道德訴求，認為各國處於要求集體安全的國際社會中，只要順從多數國家的意旨，同意加入該組織，則安全就有保障。克氏進而說明在正常的情況之下，當各國都認為和平應當維護，放棄追求自我的權力，接受集體交付的義務，最後還必須放棄聯盟的體系，忘記所謂的特殊關係或傳統盟邦。在各國都受到集體的保護之下，實在沒有必要維持同盟或堅持自我。只有忘記自我的利益、承諾和想法才能讓集體的力量發揮出來。這種道德性的訴求是在現實國際社會中的第三項矛盾。這項矛盾在國際社會遇見一項威脅或侵略時更為凸顯。國家在此時只有讓集體安全制度判定該侵略或威脅是否應當給予制裁。判定的標準若基於客觀事實則無矛盾，但有時則無客觀標準，完全憑大國意旨行事。遇見這種情況，集體安全究竟是保衛何者的安全恐怕很難定論。

第四個問題需要討論的是集體安全和集體防衛有何不同？這項問題在冷戰時期是美國外交的關鍵因素，不釐清不行。<sup>⑥</sup>如果集體安全重要，重點就要放在聯合國；相反的，如果集體防衛比較有效，美國只有捨聯合國而親北約組織。在後冷戰時

註⑤ John Herz，對此有更深入的說明，見前引書，第七十六至八十四頁。

註⑥ 這是冷戰時期的爭論，現在重新被提出來討論，見 Arnold Wolfers ed., *op. cit.*, pp. 181-203; Richard N. Gardner, "Practical Internationalism: The United States and Collective Security," *SAIS Review*, Summer-Fall, 1992, pp. 35-49.

期，這項問題又被提出來討論，因為蘇聯威脅不存在，究竟大家要的是集體安全？還是集體防衛？兩者是否有重疊？究竟要如何區分？如前所言，學者或決策者一直都沒有把集體安全與集體防衛弄得很清楚，不少人甚至視兩者為相同的概念和制度。為簡便起見，我們可以說集體安全包含了集體防衛，但集體防衛不一定就是集體安全。集體防衛是從聯盟的安排去設法維持秩序，所以比較接近權力平衡，集體安全是從國際組織的功能去塑造和平，因而比較傾向法律層面。國際法既屬弱法，各國又各憑各自利益行事，並享有至高無上之主權，集體安全自然無法和集體防衛相提並論。

集體安全在聯合國成立之初因韓戰而一新耳目，讓不少對國聯失望的人又重拾信心。可是韓戰畢竟只是例外與巧合，以後的聯合國運作證明集體安全不可能應付實際需要。北約組織和其他地區性的軍事同盟因而相繼成立。這些集體防衛體系為的是補充集體安全的不足，而無取而代之的意思。在當時美國維持兩種制度，今天還是有不少人認為聯合國和北約應當並存。這種雙軌策略等於是一種折衷，也最合乎美國的利益，可是問題在於兩者不可能同時兼顧，事實發展證明北約的效力還是優於聯合國。多少年下來演變的結果，世人總是認為集體防衛優於集體安全，大家相信歐洲安全繫於北約組織，而不是聯合國。

北約在一開始就是以軍事同盟的結構來設計，防衛範圍是局部性的，功能上也是以補強聯合國為主要考慮。<sup>①</sup>後來的演變讓北約成為人類有史以來最完整的軍事同盟組織，不但有固定的指揮體系、幕僚機構和部長會議，還有共同的軍事策略來對付可能面臨的外來侵略。它和二次大戰之前的各項軍事同盟比較，確實是相當的完善，等於是一個國際軍事組織。如何分配預算、進行軍事演習以及檢討軍事部署和裝備成為每年北約都要面對的問題。

北約的成效讓美國進一步支持其他的集體防衛組織，例如中部公約組織和東南亞公約組織，但效果相差太多。同時由美國主導的是一系列的雙邊軍事同盟條約，包括美日、美韓以及美國與中華民國的共同防禦條約。這些雙邊防禦協定已經脫離集體防衛，與集體安全更是不同，但在維持地區安全方面卻發揮相當關鍵性的作用。它們的簽訂以及日後的實際有效嚇阻作用證明雙邊防禦協定更為實際。

既然雙邊和集體防衛比集體安全有效，為什麼聯合國還能繼續存在？主要原因是聯合國有它特殊功能，為北約或美日安保條約所無法取代。一是代表性，二是包容性，三是正當性。從日本和德國希望成為聯合國安理會的常任理事國，中華民國也希望參與聯合國。美日安保條約雖然具體有效，日本還是追求安理會常任理事國的席次。中華民國從現有的中美關係中得到安全保障，一樣提出參與聯合國的主張。以上提出的例子在說明雙邊關係和參與國際組織並不衝突。聯合國還有其他功能

註① Robert E. Osgood, *NATO: The Entangling Alliance* (Chicago: University of Chicago Press, 1963); Henry Kissinger, *The Troubled Partnership*, (New York: McGraw-Hill, 1965)，是代表著作。

，例如武器管制、人權保障、海洋法制定、社會福利與衛生觀念的發揚及相關政策制定和協助開發中國家發展等均具意義。這些功能的發揮有助於世界和平的維持，北約和其他軍事同盟顯然做不到。

第五個問題是集體安全制度建立的最大障礙為何？如前面所說，聯合國有存在的必要，可是它又不能不在軍事防禦方面與北約相比。現在冷戰結束，北約的結構、功能和策略都要調整，聯合國也需要調整，只是範圍可能較小。在這種情形之下，集體安全制度往前發展的最大障礙是什麼？毫無疑問的，主權是阻力所在。<sup>⑩</sup>國際社會由主權國家組成，主權無法交出，則各國各憑自我意旨和利益行事，戰爭自然不能避免。在防止戰爭和解決衝突的各種設計中，愈向主權妥協的制度，被接受的程度愈高。在各國還是堅持維護主權的原則之下，世界政府成爲遙不可及。目前國際社會做到的是讓世界政府在可以運作的範圍內，以不同的方式存在。它當然不能稱之爲世界政府，可是有它的雛形或部分功能。舉例來說，國際法庭、聯合國和其他專門機構多少已經實現部分先賢倡導的集體安全制度。如果採取很廣義的解釋，歐洲議會、歐洲人權法庭、北約組織和歐洲經濟共同體的運作和集體安全的理想已經拉近許多。我們不能說這些就是十五或十六世紀歐洲政治思想家主張的單一國會、法庭、政府和軍隊，至少反映他們的想法或受到他們提出理論的影響是不爭的事實。

第六個問題是最近討論國際政治經濟的學者才提出來的疑問：集體安全難以建立是否有經濟的因素在內？或者我們是否需要考慮經濟原因，以便了解集體安全的難度？這方面的研究最近才開始，我們大致上可以從經濟方面找到一些固定的類型，說明世界貿易較爲順暢之時，集體安全的觀念比較容易被接受。相反的，國際貿易保護主義盛行之時，各國比較傾向於權力政治，或者比較重視國家安全，對於集體安全缺乏信心。由於這方面的資料還很有限，學界對於國際政治經濟和集體安全的相關性究竟要如何看待，還需要進一步研究。

#### 四、不同的模式

以上的理論分析僅在於協助我們了解集體安全的基本概念、條件和發展的潛力。一般來說，任何一項社會制度或機制的理論基礎如果太弱或歧見太多，制度的功能和發展都會受到限制，集體安全正好是典型的個案。即使克勞德或其他人對集體安全的解釋相當清楚，它的理論基礎很狹窄。比它更嚴重的問題是太多人對制度的可行性提出質疑。既然如此，集體安全究竟以何種方式出現？爲便於說明，本節提出下列幾種模式，分別依照約束各有關國家的力量大小列出先後順序，簡要地敘述

<sup>⑩</sup> Thomas G. Hart, "Thinking Systematically about a New Security Order for Europe: Logical Premises, Theoretical Distinctions, Historical Perspective," in *The Swedish Institute of International Affairs Yearbook, 1990-1991*, pp. 22-43.

它們的特長，也等於是回顧國際社會在這方面作出的各種努力：

(甲) 北大西洋公約組織。嚴格來說，北約組織只能算是集體防衛體系，實在不能視為集體安全制度。本文採用較為寬廣的解釋根據北約的約文、組織及當時決策者的考慮而定的。北約的約文一開始即表示各簽約國對維護聯合國憲章及世界和平的信心，依照該憲章規定解決國際爭端。它的組織頗為明確，功能相當清楚，即共同防禦可能的外來侵略，可是無論採取任何行動，均將向聯合國安理會提出報告，假設安理會採取了有效的因應措施，北約就停止共同的行動。這樣的規定為北約定位在聯合國的集體防衛或各主權國的自衛架構之下，純粹是保護有關國家的安全，而非取代聯合國的安理會。換言之，聯合國若充份發揮維持和平的功能，北約的必要性自然減低。以當時蘇聯的對外擴張和聯合國議事和行政效率不佳的情形下，美國決心另起爐灶有實際的需要。

北約的組成也顯示集體安全制度在承平時期的自由討論，緊急情況來臨時非靠實際的軍事力量不可。蘇聯紅軍席捲東歐及韓戰爆發使得歐洲國家接受美國的核子保護，北約組織其實就是一種美國擔任世界警察角色的擴大。主要的預算、人力和軍事裝備來自美國，尤其是應付蘇聯可能發動的軍事攻擊所需要的核子武力。它的組織分成軍事與文職兩大部分，由北約理事會統籌，下設秘書長，管理一個龐大的國際文官體系。理事會中又設軍事委員會，由國際軍事參謀署 (International Military Staff, IMS) 管轄歐洲、大西洋、海峽及美加兩個指揮體系及超過十七個軍事後勤、訓練和研究單位。如此的組織結構顯然比聯合國秘書處更為專業，更為合乎美國及歐洲國家的需要。<sup>19</sup>

北約最先是使用「大舉報復」的策略嚇阻蘇聯可能發動的攻擊，一九六七年改採「彈性反應」(Flexible Response)，即在戰爭發生時混合使用核子及傳統武器，維護西歐的安全。歐洲既有美國核子傘保護，配合歐陸的傳統武力，加上以後英法亦發展小型核武，等於完成一套嚴密的防衛體系。在另外一方面，美蘇之間進行一系列武器管制談判，北約和華沙公約組織也有類似的談判，降低了緊張關係。兩大聯盟體系維持的對立僵持下，又有不同的互信措施，美蘇可以處理不同的危機，例如柏林問題和中東危機，同時推動歐洲安全與合作會議，是軍事對抗與外交談判交互使用的最佳證明。

蘇聯解體之後，北約的組織結構勢必調整，可能由集體防衛體系逐步演變成爲地區性的集體安全體系，駐軍和軍事預算也會縮編，但這種演變的過程需要相當長的時間，主要原因是歐洲國家找不出替代北約的方案，尤其是巴爾幹地區情勢惡化之後，早先的和平期望已經被政治現實淡化，取而代之的是對北約的重新肯定。<sup>20</sup>以目前的情形來判斷，危機處理和軍事爭

<sup>19</sup> Lawrence S. Kaplan, *NATO and the United States* (New York: Twayne Publishers, 1994).

<sup>20</sup> Charles L. Glaser, "Why NATO Is Still Best?" *International Security*, Vol. 18, No. 1 (Summer 1993), pp. 5-60; Ronald D. Asmus, Richard L. Kugler and F. Stephen Larrabee, "Building A New NATO," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 4 (September - October, 1993), pp. 28-40.

端的解決仍由北約負責，政治紛爭或非軍事性危機事項則由歐安會議出面協調。至於派遣維持和平部隊還是由聯合國進行。這種安排和以往的雙軌制沒有不同，唯一的差別是北約不再面對類似前蘇聯如此強大的威脅，而需要留意小型的爭端和危機。萬一處理不當，引發大衝突的可能性不能排除。

(乙) 聯合國。國聯原為早期的集體安全模式，可惜運作不佳，空有維持和平之名，而無約束侵略國之實。聯合國雖有大幅度改進，但離世界政府之目標尚遠。依照憲章規定，凡是聯合國會員國均有義務以和平方式解決爭端，至於使用的方法則由當事國自行決定。聯合國在處理爭端方面可以主動進行，安理會可以在任何時候建議處理的程序和方法，例如經濟制裁或軍事制裁。從憲章四十二至四十七條的規定可以看出聯合國有意組成國際部隊來維持和平。這些規定無疑在強化聯合國處理爭端的能力，可是部隊來自各主權國，而不是聯合國本身，能發揮多少力量值得懷疑。純粹從政治原理來判斷，獨立的司法機構以及超然的執法單位是國內秩序得以維持的條件之一，國際社會應當如此才能達到相同目的。聯合國受到主權原則的限制，能做到維持和平或預防衝突發生，已經是難能可貴。憲章第四十三條規定：「聯合國各會員國為求對於維持國際和平及安全有所貢獻起見，擔任於安全理事國發令時，並依特別協定，供給為維持國際和平及安全所必須之軍隊、協助及便利，包括過境權。」如此的設計和歷史上的攻守聯盟並無差異，但由一個國際組織發令則是首創。

聯合國在韓戰爆發時出兵，美國介入波灣戰爭也是透過該組織，其他的爭端動用聯合國維持和平部隊的情況不同，目的僅在於防止情勢惡化或維持現狀，讓爭端雙方找出解決問題的方法。<sup>②</sup>若干重大的地區性戰爭或兩國的戰爭，例如越戰、伊拉克與伊朗戰爭、中共與越南戰爭、英國和阿根廷在福克蘭島發生的戰爭，聯合國並未發生作用。聯合國雖有討論，也有集體的聲明，但未達集體安全的目的則是事實。當事國不願聯合國介入，或者大國認為爭端過於複雜，聯合國即便介入亦無法達到預期的效果，只有由當事國自行尋求解決之道，伊拉克與伊朗的戰爭就是例証。另外值得一提的是，這些戰爭對於世局的影響有限，其他國家並未受到干擾，介入的意願自然很低。<sup>③</sup>

根據聯合國憲章以及實際運作的經驗，它塑造的集體安全制度只能算是一種預防式的國際外交或國際輿論、或國際行政的服務而已。在嚇阻重大威脅方面，它並沒有發揮功效，尤其是美蘇關係出現緊張的一九五〇和六〇年代時期。美國依賴的還是傳統的外交以及雙邊協調化解一九六二年的古巴飛彈危機，聯合國僅扮演輔助性角色。在美蘇和解時代，主要的武器管制談判是經由雙邊談判完成，以後美蘇關係陷入低潮，聯合國一樣沒有發揮具體功效，這在蘇聯出兵進佔阿富汗可以看出來

註② *The Economist*, June 25~July 1, 1994, pp. 19~21. 吳宗慈的分析和 *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-Keeping* (New York:

United Nations Department of Public Information, October 1985).

註③ Bruce Russett and James S. Suterlin, "The U. N. in a New World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 2 (Spring 1991), pp. 69~83.

。雖然如此，聯合國扮演的國際輿論角色，特別是作為集體干預的合法性基礎是大國繼續支持它的原因之一，這種宣示性的效果遠超過它實際發揮的集體安全作用。現任秘書長蓋里（Boutros Boutros-Ghali）顯然對聯合國的預防外交與維護和平功能有相當高的期望。<sup>註②</sup>

（丙）大國協調。以協調方式解決爭端本是國際慣例，也是外交的基本型式，不能稱之為集體安全體系。十九世紀初期由歐洲主要國家維持的歐洲協調則有不同，它們定期聚會，約定處理爭端原則，目的在防止反對的政治勢力造成歐洲情勢的不安。<sup>註③</sup>各國未曾互派軍隊組成聯軍，遑論聯合軍事指揮總部，即使類似聯合國的秘書處也未曾設立。歐洲協調是君王之間的共識，彼此利益的結合，外表則用基督文明和歐洲和平加以包裝。雖然它是保守勢力的政治聯盟，以集體的意見和相同的利益維持當時的歐洲秩序發揮階段性的效力。論它的特點，我們至少可以列出三項：靈活、務實和彈性。歐洲協調既不是國際組織，就無規章和機構，它的運作完全憑藉君王之間的協議，口頭或書面均可。君王之間的談判配合當時流行的權力平衡制度，使得外交折衝和調兵遣將發揮到最佳效果，大國幾乎可以完全掌握歐洲情勢，要不是英國無意再支持歐陸的保守勢力，歐洲協調還有發展的空間。

這樣的集體安全方式所費有限，比起龐大的聯合國預算和人員配置，歐洲協調的組織確實相當簡化，不過它的可貴在於各國協商經驗的傳承。十九世紀中期以後「歐洲協調」已經不復存在，各國使用會議方式解決爭端還是屢見不鮮。需要特別說明的是，這樣的協調只有外交的涵意，而無集體安全之意，因為各國是在爭端發生之後，才聚會協商解決方法。平常各自為政，互不過問，自然沒有集體維護安全之意。各國維持一定的軍事力量，而且彼此很注意對方軍力的消長，本國若有不足之處立即予以補充，力量的均衡得以維持。這種情況稱之為「有均衡而無協調」的情況。<sup>註④</sup>也就是說，各國維持一種權力平衡，但沒有集體維護安全的意願，也認為沒有這種需要。權力一旦出現失衡的現象，對立的聯盟就會形成，以保護本國安全，屆時就不是集體安全，而是以對抗或競爭壓迫對手讓步的防禦型態。第一次世界大戰就是在這種情況下發生，難怪大家苛責權力平衡的缺失。

國際聯盟成立之後，早先的歐洲協調經驗被引進該組織，它的失敗不在制度本身，而是在於大國沒有意願介入當時的紛爭。聯合國的安理會組織架構及運作方式，尤其是否決權的設計，就是當年歐洲協調的翻版，只是處理的對象更多，範圍不

註② Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-Making and Peace Keeping* (New York: United Nations Department of Public Information, 1992).

註③ Richard B. Ehd, "The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System," *World Politics*, Vol. 28, No. 2 (January 1976), pp. 159-174.

註④ Ian Clark, *The Hierarchy of States* (New York: Cambridge University Press, 1989), Chapter 7.

限於歐洲。由憲章、大會、安理會及祕書處組成的集體安全體系顯然是爲了防止上述的「有均衡而無協調」的情形，也就是以明文規定的方式約束各會員國一定要克制自己，同時要和其他國家協商。可是安理會的運作在冷戰時期受到相當大的限制，蘇聯動輒使用否決權，破壞了該會應有的功能。這也印証了歐洲協調的最基本條件：政治領袖的意識形態和價值觀念共質性愈高，協調亦能發揮功能，集體安全才有存在的可能。基於這種基本條件，後冷戰時期結束了以往意識形態對抗，政治民主化和經濟自由化得到更高的認同之後，大家認爲集體安全似乎有恢復的可能。聯合國的組織太大，花費太多，要立即改善它的功能有實際的困難，恢復以往的大國協調可能性較高。從這個角度去看，我們就很容易理解國際社會重新考慮集體安全的理由。另外一項考慮是以往四十年的國際體系是一種比較特殊的型態，一般通常爲兩元體系，高度緊張可是又相對穩定，依賴核子武器塑造的嚇阻效果來維持和平。我們稱它爲「有均衡現象和合作意願，但無大國協調」並不爲過。如此的體系並非理想的安排，若能由大國協調逐漸演變出彈性、又靈活的集體安全制度豈不更佳？

(丁) 多國對話。現在國際社會討論的集體安全實際上就是指多國對話或安全對話。提出這種意見的人和威爾遜或其他政治領袖所想的集體安全有很大的差異。多國對話和國際關係領域中的多邊主義 (multilateralism) 密切相關，它的目的在於建立互信、降低緊張和尋找解決共同問題的方法。<sup>29</sup>早期的對話限於君王之間，其實就是宮廷外交的一種，以後成爲談判的先期措施，國際間並無所謂「對話」的說法。除談判之外，多國對話發生在各國領導階層和知識份子之間，通常針對某一特定問題，有了共識之後，接着成立國際組織。許多民間組織都是經由這種過程成立，國際聯盟、聯合國、北約組織和關稅與貿易總協定都有類似的背景。最具代表性的歐安會議。它爲安全對話累積許多寶貴經驗，形式上類似十九世紀歐洲協調召開的會議，實質上卻有不同。歐洲協調因恐懼動亂而結合，歐安會議則是先有和解的共識才召開會議。換言之，歐洲協調是要「堵」，歐安會議以「放」爲目的。不論它們的策略爲何，兩者共有的特點，即共有的利益和認知，以至於變成共同的行動，則爲不爭事實。

歐安會議的背景是東西和解，兩德簽訂基礎條約，主要設計是經由承認現狀，加速東歐和西歐的交流，管制武器的生產與使用，達到穩定局勢的目標。<sup>30</sup>一九七五年的赫爾辛基會議 (即第一次歐安會議) 簽訂了赫爾辛基最後議定書，其中包括了三部分，一是關於信心建立方案和安全、裁軍方面的文件；二是關於經濟、科學、技術和環境方面合作的文件；三是關於人道主義及其他方面合作的文件。歐安會議以後分別在貝爾格萊德、馬德里及巴黎召開會議，討論問題還是以東西關係、歐洲安全及武器管制爲主。這一系列的會議以及由它策劃和推動的談判被稱之爲「信心建立過程」，對於冷戰的結束、德國統

<sup>29</sup> John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters* (New York: Columbia University Press, 1993).

<sup>30</sup> "The CSCE and Future Security in Europe," *Canadian Institute for International Peace and Security*, Working Paper 40 (March 1992).



一、蘇聯的瓦解以及歐洲安全的維護都有直接或間接的影響。以赫爾辛基最後議定書來說，它明白規定了下列措施：(一)凡是人數超過二萬五千名人員的軍事演習，當事國要向所有其它會員國通報；(二)在自願和雙邊的基礎上邀請所有其他會員國視察軍事演習；(三)在自願的基礎上向其他會員國事先通報人數少於二萬五千名的小型軍事演習。這些措施在國際關係史上算是首次，對於降低敵意、減少緊張和促進武器管制談判有積極作用。一九九〇年完成的「歐洲傳統武器條約」(Treaty on Conventional Armed Forces in Europe, CFE)即受歐安會議之助甚多。

歐安會議的另一項具體貢獻是為地區性的衝突防止機制加以具體化。④根據一九九〇年巴黎會議簽訂的憲章，會員國同意成立了祕書處、衝突防止中心、國會議員聯合會、民主機構和人權辦事處、外長理事會以及高級官員委員會等。在此之前，歐安會議只有會員國之間的高峰會議，但會期長，會員多，很難辦事。祕書處設於布拉格、衝突防止中心設於維也納、國會議員聯合會設於哥本哈根、民主機構和人權辦事處設於華沙，外長理事會及高峰會議在不同會員國舉行，兼顧代表性及功能性。從一九九〇年迄今，歐安會議處理歐洲地區的衝突並不順利，它企圖建立一些行為準則讓各國遵守，但爭端國並未辦理。即使衝突防止中心為巴爾幹半島問題進行討論，書面建議很難成為實際的政策。它的功能只限於提供辯論的場所，或派遣調查團了解爭端所在，同時鼓勵各當事國以談判方式解決爭端。因此，歐安會議的功能被認為是輔助性的，也就是它無法單獨存在，一定要和北約、歐體或西歐聯盟(Western European Union)一起考慮。⑤最後，需要再強調的是歐安會議所發揮的不是集體安全，而是各國有意合作，然後經由一段發展過程演變出來的合作性安全，形成了集體安全的結果。換言之，它不是由集體意志指導或創造出來的安全秩序，而是各國經由合作，逐漸累積出來的成果。它的特殊性正好也是它的弱點，在承平時期的很難察覺，但在後冷戰的巴爾幹地區，歐安會議的緩不濟急就顯現無遺。正因為如此，歐洲國家普遍認為北約有繼續存在的必要，否則歐安會議很可能變成空談的場所，失去防止衝突的功能，更不用說處理爭端。

綜合以上四種模式，我們大致上可以了解集體安全的部分理念在歐洲得到實現。撇開歷史的傳統不談，該地區在過去四十多年確實在兩個聯盟體系和美蘇對峙的大環境下，享受了相對的安定。令人感到矛盾的事實是，歐洲居然在核子嚇阻維持的和平環境中，逐漸形成透明化、制度化的共識，以多邊對話的方式達成人權、武器管制以及經濟整合的各種方案及條約。換言之，歐洲國家是在安全有保障的大原則之下，各國才有信心推動一系列的信心建立方案。另外，經濟整合的具體成效讓各國接受主權的限制，把若干經濟事務的決策權交由國際組織去處理。這些經驗使得一九七五年歐安會議之後的安全對話以

④ Trevor Findlay, "The European Cooperative Security Regime: New Lessons for Asia - Pacific," Paper Presented to the Conference on Economic and Security Co-operation in Asia - Pacific, Canberra, 28-30 July 1993.

⑤ Charles L. Barry, ed., *The Search for Peace in Europe* (Washington, D.C.: National Defense University, 1993). 特別是 Joseph Joffe 的專文。

及透明化措施不會受到排斥。當然，蘇聯共黨體制的瓦解等於排除了長期的軍事威脅，透明化被接受的程度更高，歐安會議愈得到肯定。這些經驗都是國聯或聯合國成立之後所沒有的，也是其他地區欠缺的條件。主權觀念改變、整合經驗普遍、各國互賴很深以及菁英共識明顯等因素促成了國際間對集體安全新的體認和期望。

## 五、機制的規劃

規劃後冷戰時期的新機制並非短期可以完成，因為舊組織還在，新問題不斷出現，而決策者之間的看法亦不一致。和以往經驗不同的是，各國並沒有召開一次世界性會議把有關原則訂出來。以當前國際社會意見的複雜程度來看，召開類似的會議恐怕也無法得到共同的結論。在不同的國際組織之內已有若干建議，不過主要的意見還是由學界提出來的。為便於說明，我們可以概分為三類，一是支持集體安全或多邊主義，二是繼續支持權力政治或雙邊主義，對集體安全存疑，三是中間人士，認為目前的國際組織或體系只要作部分的修改即可。

第一派的人士無疑受到蘇聯共黨體制瓦解很大的鼓舞。福山 (Francis Fukuyama) 以「歷史的終結」一文引發辯論。他的看法與集體安全無直接關連，主要是說明自由民主的理念與制度終於得到人們的肯定，等於完成歷史的目標。福山的見解受康德和黑格爾影響很深，而康德又和集體安全的理論成長關係密切，和德國的成長尤其不可分。現在德國統一，由康德的歷史觀延伸出來的「歷史終結」觀點自然造成很大的知識衝擊力。目前贊成集體安全諸君大致分享福山的看法，肯定自由民主的歷史性成就，然後以此為基礎思考未來的機制。純粹就集體安全而言，范耶維拉 (Stephen Van Evera) 和顧普強 (Charles and Clifford Kupchan) 的見解比福山更深入、切題。

范耶維拉的觀點反映樂觀人士的共同看法，認為歐洲和平幾乎是不可動搖，至於是否實行集權安全制度並無預設立場。他認為歐洲國家並非沒有能力打仗，而是沒有理由再啟戰火。軍國主義、民族主義和攻擊主導的策略是國家發動戰爭的三大因素，目前歐洲已無此強烈訴求。不管國家使用武力目的為何，取得領土、天然資源、安全保障和懲罰敵國等考慮都有可能，但這些原因在歐洲已經不存在。以前各國曾為宗教或意識形態理由開戰，在後冷戰時期更不可能。范氏從歐洲的社會結構、國防政策和政治制度再進一步說明戰爭的可能性已經很低，教育普及、工業發展和財富的平均分配消除了動亂的根源。社會菁英和政治領袖沒有必要，也不可能利用海外的軍事勝利來強化他們政權的合法性。在社會階段相對平等，沒有革命訴求和外敵的情況下，歐洲的和平基礎比其他地區更為堅實，使得安全對話、大國協調或多邊主義更能落實。

顧普強兩人對集權安全持相當積極的看法，不論說理和檢證都具代表性。①集權安全依賴組織、各國共同意願與合作，而不是彼此競爭或權力平衡來維持和平，顯然有其特殊價值。顧氏兩人提出三項理由，進一步為集權安全辯護：(一)它可以更有效的嚇阻侵略；(二)它提供制度化的安排，促進各國的合作，降低彼此競爭；(三)它化解國際社會的「安全困境」，即國家不必隨時擔心鄰國強化軍備，自己強化國防之後，鄰國又立即跟進，因為有了集體安全制度，各國有了保障，不必從事軍備競賽。即使有必要發展軍備，主要的用途在於集體防禦，而非攻擊某些特定的國家。顧氏兩人的看法相當理想化，但根據歐洲最近二十年的經驗，提出集體安全制度勝過其他制度的見解。事實上，在渠等表達這種意見之前，已有類似的看法，其中最主要的是肯定歐洲協調的經驗，認為在後冷戰時期最值得恢復的就是這種制度。

第二派人士持比較審慎的看法，甚至是悲觀的見解，認為集體安全不必嘗試，歐洲在失去原有的美蘇雙方維持的均衡關係後，要求穩定還是需要傳統的權力平衡或核子嚇阻，除此別無其他途徑。最具代表性的人物是麥西梅爾(John Mearsheimer)，他的專文——「回到未來：冷戰後的歐洲動盪」雖無「歷史的終結」轟動，亦引起學界相當程度的辯論。②麥氏最受人批評的看法是自由民主並不能解釋歐洲過去四十多年的和平，他認為主要的原因還是兩元體系或美蘇對峙所維持的均勢。現在蘇聯體制瓦解，軍事威脅消除，歐洲內部需要有新的核子均衡才可以。基於這個觀點，他認為德國應當發展核武，其他國家則不允許，以免核子擴散太快，造成失控的現象。美國也應當恢復與英國的傳統友好關係，審慎處理與俄羅斯的政經關係，防止東歐地區民族主義轉變成為排外性的民族仇恨。麥君的基本立場完全從國際體系的結構出發，接受國家主權的事實，認定除了恢復往日的權力平衡之外，實無其他更好的選擇。

貝茲(Richard Betts)不同意麥西梅爾的見解，尤其是反對歐洲再度進入戰爭危險期的說法。③不過，貝茲並不贊成集體安全的看法，他和其他主張小幅度修改的人士屬於第三派，可以稱之為中間人士。他們對於歐洲和平、美國處理外交危機的能力懷有信心，尤其是民主國家之間和平相處的遠景。民主國家絕對有對外發動戰爭的能力，但是使用武力受到較多的限制或約束則是明顯的事實。歐洲國家的政治民主化愈趨普遍，和平的機會增加是自然的期望。中間人士對於集體安全沒有信任感並不是意識形態的理由，而是根據歷史的經驗得到的結論。以貝茲而言，他列出五項理由：(一)國家無法自動的實現對

註① Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, "Concepts, Collective Security and the Future of Europe," *International Security*, Vol. 16, No. 1 (Summer 1991), pp. 114~161.

註② John J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, Vol. 15, No. 1 (Summer 1990), pp. 5~56.

註③ Richard Betts, *op. cit.*, pp. 5~20.

集體行動的承諾；(二)集體安全的法律原則過於保守；(三)集體安全的目的在於維護現狀，等於阻礙進步；(四)集體安全的責任與各國實際行為之間落差太大，使制度失去信用，加速侵略者對第三國的行動；(五)集體安全要求集體約束各國，違背國家主權獨立的原則。

貝茲特別指出集體安全不能有效運作是大家熟知的問題，可是它可能出現一種狀況，就是在不應當發生作用時，反而有集體的行動表示。純粹從理論來判斷，集體安全制度一旦形成，而且各國受制於一個更高權威的約束，上述的可能性是存在的。屆時集體安全的制度可能變成集體干預，壓制某一國家或少數國家讓步，原來設計的良好制度徒遭被扭曲的命運。貝茲的見解最值得注意的部分並不在此，而是他所主張類似「無為而治」的建議。歐洲和平既然是長期的趨勢，沒有外來的軍事威脅，實無必要費心思規劃新機制。

以上三派意見對集體安全持不同的見解，但究竟是否成爲主要國家的外交政策則有待觀察。國際新機制的建立通常需要長期的演變過程，除非危機出現，國際社會很難在短期內成立新組織或樹立新典範。各國以本身利益爲主要考慮，既然安全不受威脅，何必負擔不必要的成本，爲集體安全付出心力？可是，學界的討論以及主要國家的外交政策確實對於集體安全有新的期望，將來的規劃一旦進行，很難不受影響。上述的三派意見將會朝什麼方向發展？何者會佔優先？這項問題要先弄清楚，才能掌握未來的思潮及政策走向。

一、所謂「和平的趨勢」或「和平的孳息」是冷戰結束後的結果，但絕非是某些國家單獨完成的。不論是樂觀論者或悲觀論者都同意冷戰時期的穩定是多種因素合力促成，核子武器、聯盟體系和美蘇關係尤其重要，短期之內很難用其他條件取代。西歐的民主政治爲意識型態逐漸淡化的時代製造更有利的協商條件，即各國同意使用和平的方式解決爭端，可是東歐和俄羅斯地區的政治民主化在本質上有很大的不同。它基本上是列寧體制和外來控制力量消失之後的自發性政治運作方式，表面上具有民主的意涵，但權力的基礎卻不穩固。此外，伴隨政治民主化而來的產業民營化、意見多元化使得國內秩序出現緊張的現象。目前國際社會擔心的情況有二，一是所謂的「威瑪式效應」，也就是經濟蕭條加上政府效能的低落引發民族意識的高漲，最後又出現保守的勢力。二是經濟和政治的長期不穩定，高度的不確定性激發更嚴重的種族和宗教衝突。

上述的情況很難使用集體安全的制度因應，因爲問題的根源不在國際社會或者外來侵略，而是歷史因素或種族原因。可幸的是，二十一世紀的歐洲和俄羅斯已經形成了一套互相連接的機構(interlocking institutions)，這是一九一九年或一九四五年的國際社會所沒有的條件，也是大家對於集體安全有新的期望的道理。一般人以爲聯合國、北大西洋公約組織、西歐聯盟和歐安會議就是集體安全制度，事實上是互相連接、互爲關連的國際組織，有集體的意涵，也有防衛安全的作用。只要這一套機構繼續運作，東歐和俄羅斯很自然會和它們建立關係，正因爲有這些互惠或相互牽連的關係，前蘇聯地區、東歐

和巴爾幹地區比較不容易失控。由此推理去判斷，後冷戰時期的新機制確實受惠於西歐的政治民主化和經濟自由化，但是東歐和俄羅斯的「民主新月」絕非安全的保障，也不是用來為集體安全辯護的理由。西歐的經濟條件加上美日的支持，扮演機構以外的安全保護功能，尤其是西德對東德提供的補貼。只要德國能持續在歐洲體制下處理統一之後的問題，德國民族意識不演變成爲對外擴張主義，歐洲的安全應當可以維持。

二、後冷戰時期對集體安全的期望是比較客觀和務實，重點在強調多邊安排和安全對話，而不是世界政府。兩次世界大戰後的集體安全都是在經歷相當可怕的戰爭陰影下協商，各國對約束濫用軍事力量的要求很高，規劃的制度傾向於世界政府是自然的結果。後冷戰時期的規劃並沒有這些心理負擔，學者甚至於懷念冷戰時期的長期和平，以至於像麥西梅爾設計出來的機制幾乎是新瓶舊酒，認爲德國應當發展核武才能維持必要的均衡。麥氏的見解過於悲觀，也太重視傳統的權力政治。如果歐洲或世界的權力結構還是類似一九一九年，甚至一八一五年的情況，德國不但需要核武，而且應當發展到足以和法俄相抗衡的地步，唯有如此才能作爲制衡的工具。問題是二十一世紀的世界政治權力結構已經大幅度鬆動，我們不可能用冷戰時期的思考處理後冷戰時期的問題，麥西梅爾的最大缺失在此。當然，麥氏對於權力的分析是相當深入的，尤其是說明二元體系爲何較爲穩定，將來歐洲國家只有在平衡中求取和平。要達到這個目的只有控制和發展武器，凡是可能破壞均勢的武器要設法限制，可以維持均勢的武器一定要設法生產或取得。渠就是根據這種見解，主張德國應當成爲核武國家。

如此意見遭到批評與反對是在預期之中，麥氏不但誇大了核子嚇阻在後冷戰時期的功效，而且忽略了現有的機制在維持地區和平的功能。如果將來德國只是發展象徵性的核武，在西歐聯盟體系內和其他國家一起配合運用，應當可以讓其他國家接受。即使如此，德國的核武將改變原有的權力平衡，突出單一國家力量，破壞長期存在的北約運作規則和習慣。更主要的問題是發展核武是針對何國？什麼樣的敵人？是俄羅斯？或者其他國家？最爲集體安全者反對的是國際社會費心達成一系列的武器管制，居然有人鼓吹核子擴散。

持平而言，德國或其他國家並不需要使用核武來維護安全。北約的存在價值在後冷戰時期受到質疑，原因是外來威脅已經消失，何必又置重兵於歐陸？在此情況下，發展核武建議尤其受到排斥。由此可以得出第三點綜合結論，三派人士共同肯定北約和其他相關機構在維持現階段歐洲安全的功能。這一連串的機構面對國際和地區權力結構的改變，確實需要在組織、人力和運作各方面作調整。和過去歷史相比較，後冷戰時期的機制重建牽涉到很大的範圍，更關係到未來國際社會的穩定與否。北約、西歐聯盟、歐安會議、歐體以及關稅總協都有必要補強或修改。舉例來說，北約的組織與人力還很健全，可是它要針對的敵人已經不存在；歐安會議設定的目標還在，可是它的組織與人力顯然不足。這些都是規劃後冷戰新機制需要考慮的優先問題。從這個角度去觀察。多邊主義或集體介入（collective engagement）的遠景非但不悲觀，而且有更進一步發

展的條件。

四、後冷戰時期提供一段調適期，讓國際社會慢慢找出它們想要的新機制。各國在最初有較高的期望，後來面臨困難，步調自然減慢，尤其是主要國家的領導易人，外交政策跟著調整，美日兩國就是最好的例子。國際社會由九〇年代初期的單一霸權，逐漸演變成沒有超強的多元體系，主要國家在處理國際危機或參與國際事務方面表現不夠積極，但大動亂的情形卻不會出現。大國之間沒有發動戰爭的理由，也沒有立即改變現有機制的急迫感，這就是沒有霸權的特有現象。地區性爭端在大國無意干預之後，有些自然消失，有些則拖延時日，因為無人干預等於沒有解決問題的方法和願意負起責任的國家。巴爾幹地區的爭端屬於此一類型，但朝鮮半島又有不同。從國際社會的長遠利益設想，和平的環境和防止戰爭發生的機制同樣重要。大國在這方面有特殊的責任，也享受較多的權利，不論是使用大國協調、聯合國體制或集體防衛的方式，它們不能任由爭端拖延下去，最可能的結果是由各有關國家使用協商的方式找出可行的方案。我們無法預測後冷戰又無超強的時期會拖延多久，可以確定的是多邊協商和選擇性的集體安全措施將為過渡時期提供暫時的穩定，聯合國所發揮的維持和平功能將繼續存在，雖然愈來愈多的地區性組織或民間團體將分擔意見溝通和整合的工作負擔，主要的安全責任還是依賴大國或主要的國際組織。

## 六、結 論

由於後冷戰時期國際新機制尚未規劃完成，有關的爭論也沒有得到基本共識，本文很難作出結論。我們一定要等到這一階段的學界辯論告一段落、歐洲的各種國際組織，甚至於美國和亞太國家，以及中東地區的軍事聯盟關係和不同的地區合作方案落實之後，才能很確定的掌握究竟二十一世紀的集體安全在運作方式和基本理念兩方面和過去有何異同。本文從歷史的起源和體系的發展，把集體安全的理論、制度和結果作深入的剖析，目的在說明國際社會一直希望能夠建立一套可行的制度，約束各國的權力，達到維持和平的目的。集體安全是制度的一種，它可能也是最好的制度，可是國際社會至今還沒有提供應有的條件讓它實現。

國聯的失敗以及聯合國面臨的困難確實讓集體安全的可行性受到懷疑。除此之外，究竟集體安全對每一國家的權利與義務有多少影響並不清楚。它所代表的涵意至今還是爭辯而已，即使蓋里提出的「和平議程」(a agenda for peace)一樣沒有很明白的界定。經過國際社會最近四十年的合作經驗，大家至少體認出推動集體安全的基礎比以前紮實，條件比過去更好。如果集體安全是界定在比較低層次的跨國合作或者是集體防禦和大國協商，二十一世紀的遠景顯然寬廣得多。不論將來是

# airiti

論集體安全

採取什麼方式，各國之間的共識愈強、合作意願愈高，國際秩序愈能維持。集體安全或權力平衡制度的施行都需要這項條件的配合。在追求或思考集體安全的過程中，我們一定要讓各國的差異性繼續存在，也不需要譴責所有的爭端，因為在一個沒有爭端的國際社會，集體安全就變得多餘。同理，在一個沒有各國差異性的國際社會，它可能很集體，而且又安全，可是已經失去了國際互動的意義。

\*

\*

\*