

中央研究院
三民主義研究所

專題選刊

(二十五)

國家之間的「聯合」與「平等」

—國際規範之限制—

李錫鋌

中華民國

臺灣 臺北 南港

中華民國六十八年十一月

國家之間的「聯合」與「平等」

— 國際規範之限制

(一)國際新局勢的啓示·····	2
(二)認識論的探討·····	3
(三)國際法或國際承諾是否支配法律面的問題·····	6
(四)結論·····	12

國家之間的「聯合」與「平等」

—國際規範之限制

李 錫 鋁

序

國父孫中山先生在遺囑中指示：「余致力國民革命凡四十年，其目的在求中國之自由平等。積四十年之經驗，深知欲達到此目的，必須喚起民眾，及聯合世界上以平等待我之民族共同奮鬥。」由國父的指示我們知道，處於今日的國際變局中，立國之道有兩大難題必須克服：在國內，我們要如何喚起民眾為國民革命而努力？在國際上，我們要如何聯絡以平等待我之國家追求共同的利益？本文企圖在第二點，即在「聯合」及「平等」這兩個問題的範圍內提出一些概念上的探討。

國家政治系統由於受本身能力的限制，常常「聯合」其他國家的能力來達到某一共同的目的。但是在這一「聯合」的互動過程中，由於國家之間能力與處境不同，參與國未必能夠處於平等的地位，也未必願意盡力共同奮鬥。如果要堅持平等原則，除非參與國之間有共同或相似的思想及文化的聯繫，否則這種建立於平等基礎的聯合極有困難。尤其兩國之間強弱的差距太大時，弱國在追求國家目的的過程中，更是經常處於聯合與平等的矛盾。固然近代政治學家一再強調：今日所有的國家都在政治上及戰略上互相依賴（聯合），也沒有任何國家（不論再大再小）能夠強

迫他國執行或相信前者的理念（平等）。〔註一〕但是這個表面的聯合與平等的現象並不能抹殺一個隱含的事實：正因為所有的國家都要互相依賴，依賴性較小（強國）的國家便能夠「吃定」依賴性較大的國家（弱國）。同時，因為今日文明與技術的發展已經達到相當「保留面子」的程度，這種「吃定」不再是古典式的以扣留皇親國戚為政治信用的抵押，而是以字句優美的國際法或國際承諾來規定。

因此，今日的國家政治系統如何協調「聯合」及「平等」兩個要求之間的兩難關係以表現平衡及有效率的國際行為？這不但是執行的問題，也是一個有待建立思想上及理論上的基礎的問題。當然，這些問題的範圍極大，內容千頭萬緒，本文僅就其中相當具有代表性的問題之一的國際政治的規範提出一些概念上的心得。本報告在概念上及字句上承蒙紐約大學政治學教授熊玠老師諸多啓發與修正，無限感激。

（一）國際新局勢的啓示

最近在中南半島的戰爭隱含了國際政局的一項重大的轉變，這種轉變意味著權力均勢的再調整，從而導致使維持舊有的國際秩序的國際規範面臨新的挑戰。第二次世界大戰以後的二十年間，我們可以用美蘇兩極對立瓜分世界的理論架構解釋國際局勢的發展。也就是說，在「民主」對「極權」的總體鬥爭的脈絡關係內，世界上任何地區的紛亂多被認為直接涉及美蘇兩國的國家利益。一九七〇年代以來，地區的紛爭似乎有增無減，但已非每個動亂必然直接為華盛頓或莫斯科所影響或操縱，更未必都具有思想戰的本質。以這次中南半島的戰爭而言，所有直接介入的主角都是共黨政權，而且至少在表面上，美國認為這個鬥爭並不直接威脅美國的利益。

〔註二〕

早在五〇年代初期，美國國務卿杜勒斯曾以「大舉報復」（massive retaliation）阻嚇蘇俄及中共介入中南半島；六十年代，美國派兵數十萬支持南越，傷亡慘重。現在呢？美國不但默認中共入侵越南，而且暗示警告蘇俄不得乘機攻擊中共。很明顯地，美國已經不願意且可能無能力在亞洲擔任唯一的反俄主角，因而希

望以可行方法扶持中共（應該說是任何形式的中國政權），使中共比現有實力更強，從而和中共共同阻止蘇俄在亞洲勢力的擴張。〔註三〕換言之，美國以為中共和蘇俄雖然同屬共黨政權，但兩者之間衝突的真實性不容懷疑。既然衝突屬實，而美國對蘇俄的絕對優勢正在逐日衰退，則拉攏一個可觀的反俄勢力乃是自然的結果。這個政策不論其是否妥善或可行，至少是可以理解的。

由此觀之，儘管新的國際秩序未必成形，舊的秩序已經不可否認地在蛻變中，以東西方冷戰狀態為基礎的國際規範似乎不再具有如前的效力。這種變遷使許多弱國或小國（尤其是舊有的結盟國家）一時感到難以適應；特別是它們的安全如果相當有賴於舊秩序的提供，心理上更有一種被出賣的感覺。問題是，政策的制訂常常不是「應該」（what it should be）或「不應該」的問題，而是根據事實（what it is）尋找有否可行（what can be done）的辦法。我們常常看到許多國家的領袖在大聲疾呼：自由世界（以美國為首）應該勇敢果決地打擊共黨，應該在盟邦之間堅守道德原則，應該在盟邦之間信守既有的承諾等等。可以肯定的是，這些道德性的呼籲不但發揚正義及尊嚴的原則，且給愛好自由的人民在精神上莫大的鼓舞。但是政治理想到底不是政治現實，標榜理想的國際規範隨時可能因為遷就現實而喪失或貶損道德原則。不論這些呼籲是否有助於改變現實，它們誠然也是國際政治系統的輸入（input）功能之一。蛻變中的國際局勢將不可避免地影響到每一個國家和其他國家的互動關係的模式；決策者在實行國際行為如履行國際法或國際承諾時要如何覺察（perceive）和適應這種改變？似乎是比道德性的呼籲更為重要的問題。

（二）認識論的探討

恐懼是人類的天性之一。在壓力之下，人類常因為恐懼而屈服於壓力；沒有既存的壓力時，也會因為覺察到有潛在的壓力而產生不安全感。為了要排除既存的壓力及防止可能的壓力以保障安全感，人類逐漸形成並發展組織形態，再以法律來維

持組織形態。由此可知，法理直達人性；法律之所以成爲法律者，係因符合人性要求，被人類所「承認」（recognize）爲「對的」（right）的約束力。法律或承諾如果不能使當事者有安全感，則當事者何以願意「承認」它們爲「對的」約束力呢？於是法律遂喪失法理根據，法律的權威也因而沒有意義。

個人與個人之間的法律如此，國家與國家之間如何呢？當雅典帝國的一位將軍對美利安人說：「強者爲其所能，弱者爲其所須」（The strong do what they can and the weak do what they must），他的話道出了國際政治的一個事實：強者本身就是「正當性」（justification），而這個正當性經常是法律的來源之一。今日流行於世界上的法律大部份承襲於古代或近代的強大帝國的統治行爲模式，而這些統治行爲常常是以維護正義之名行支配他國之實，如雅典帝國號稱「保護文明」，羅馬帝國的自封使命是「促進法律」，大英帝國以「啓蒙野蠻人」爲己任，乃至美國的「世界警察」的任務。

在這種脈絡關係上，我們希望先從認識論的基礎上討論國家與國家之間關係的規範的彈性問題。規範之所以能夠被共同承認并且能夠保障遵守著的安全感，其實是因爲遵守者認爲並且信仰某種力量能保障這種規範本身的權威而已（換言之，即有某種力量能制裁違背者）。在工業革命之前，這種維持國家之間規範的力量在相當程度上係出於宗教的制裁（religious sanctions）。有實力的國家或政治單位（political unit）常常以操縱、聯合或創造一位最高階層的宗教領袖及其層級節制系統，再以這個道德權威來規範同一宗教系統內各國或各政治單位之間的行爲。在中國春秋時代，諸侯欲稱霸者必須挾周天子才能令諸侯；在中古歐洲，教皇是不可缺少的政治權威來源；在阿拉伯社會，政教權威合而爲一的穆罕默德則是各回教國家或部落公國之間規範的創造者。從這裏我們也看出，工業革命之前的國際規範之所以能夠以宗教權威爲基礎，主要原因是這些規範僅僅適用於共同的文明或文化系統之中。〔註四〕工業革命之後，物質文明顯著進步，世界各文明系統之間的互動驟然頻繁。由於沒有任何一種普遍性的宗教權威能爲不同的文明系統所共同

承認，實際的國家能力遂取代了宗教性的制裁。到了這個階段，很明顯地，宗教力量無法保障規範的權威，有否實際力量執法（law enforcement）才是根本的問題。有實際力量的強國爲了維持本身的優越性，使對弱國的壓力永久化，是以傾向於運用法律或承諾來穩定既存現狀；而弱國爲了害怕這種壓力，所以屈服而遵守之。如果將工業革命之前與之後作比較，我們得知以純粹力量（sheer force）爲後盾的國際規範當能夠適用於更多的國家之間。

由此可知，國際規範是一種結構（structure），重要的不只是由該結構而產生的法律或承諾的條文的用字（wording），而是當事國根據該結構而所從事之實際行爲，而這些行爲模式和當事國的實力幾乎有因果的關係。例如，何以強弱差距大時的兩國之間的國際規範比差距小時能發揮較大的功能？因爲規範或法律的目的在於「永久化」既存的形態；而在既存的形態中，強國「已經」居於控制地位。當既存的形態面臨可能的改變，強國欲藉既存規範實施國際行爲以阻止這種可能的改變，弱國雖不甘願而無法拒絕強國的行爲。同理，強國如認爲在某一狀況中既存規範有害於它的優勢，弱國雖欲藉法律要求強國或決定由本國實施國際行爲以維持現狀，強國雖拒絕合作而弱國也無法對其採取制裁措施。故當強國能夠支配規範的適用與修改，而弱國却只能遵守而無法修改時，當事國之間不會經常爲既存規範的適用問題產生糾紛，該規範的功能遂能發揮至最大程度。舉例言之，蘇俄與芬蘭的關係比蘇俄與印度的關係更趨穩定，乃是因爲芬蘭與印度的實力不同。芬蘭非屈服於蘇俄不可，但印度到底是大國，蘇俄較難以控制。

一般而言，兩國之間的國際規範如能夠發揮相當持續及有效的功能，兩國之間的和平也較易維持，但是却造成強者恒強，弱者恒弱的形勢。這種形勢將朝幾個可能的方向發展：一是弱國不甘願受強者的支配而反抗，如訴諸武裝衝突或再聯盟以打破既存規範的束縛，終於成功地擺脫強國的支配而再調整既存秩序。如一九七二年埃及擺脫蘇俄而與美國建立密切的關係。二是該弱國的反抗失敗，強國更有力地再申張既有的秩序。例如一九六八年蘇俄引用華沙公約成功地鎮壓捷克的革命運動。

三是在極少的狀況下，強國和弱國之間的規範關係成爲固定的模式（制度化）且傾向於法律化或永久化，逐漸融合成爲一個政治系統，亦即成爲政治學者所稱之「國際整合」（international integration）。〔註五〕

爲了說明國際規範與國家實力的變數關係，今試以秦朝以前中國的整合情形爲例。如果在概念架構上把春秋戰國視爲一個國際政治系統，則當時也有一個聯合國政府即周朝王室，而獨立的封建諸侯可謂現代意義的主權國。由於王室衰弱，諸侯跋扈，「國際局勢動盪不安」，孔子遂提倡儒家思想，希望以禮來規範各主權國的關係（注意：孔子並沒有提倡中央集權的統治），在「君君臣臣父父子子」的層級節制關係下維持既有的政治秩序。孔子擔憂的是一種缺乏有效率的國際規範下的局勢：「在下者陵侮其上，在上者替廢其位，上下失分，能無亂乎？」〔註六〕但是所謂「上」或「下」者實際上並非用任何形式的規範即能確定，最重要的是其中有無壓迫他人的力量存在。在上者有實力爲後盾並以某種強迫的規範維持之，在下者屈服於這種壓力而願意遵守規範，有合法之名與力量之實，上下之分也就明顯了。固然周天子尚有不可忽視的宗教權威（至少到能夠不被推翻的程度），由於沒有力量來壓迫諸侯，諸侯之間的規範也就難以有效地存在。但是當管仲能夠以齊國的實力支持王室，歷史性的「國際會議」遂能順利召開，國際和平暫時獲得實現。管仲死後，齊國的實力喪失，國際規範遂隨之衰微，國際秩序也再度調整。到了西漢中葉，朝廷有絕對的實力壓迫諸侯（部份原因是經過幾任皇帝削弱諸侯的結果），所害怕者就是缺乏制度化的朝廷—諸侯—諸侯之間關係的規範，於是尋找一種能夠維持既存秩序的理論基礎，這是儒家何以到西漢才被正式採用的原因之一，而這種實施也促進了中國的政治整合。〔註七〕

(三) 國際規範的政治面是否支配法律面的問題

從上節得知：國際規範必須依靠實力才能發揮效力，是以我們在此將國際規範分爲政治面與法律面。所謂面（dimension）者，這裏是指包含在同一現象中的

不同範圍。我們在分析國際政治與國際規範時，通常強調兩個範圍：一是規範的存在或不存在的問題，一是規範（或法律）存在的前提下該規範適用及限制的問題。從法律的觀點說，這兩個範圍應屬法律面；但是從實際的觀點說，不同的國家適用同一規範將產生不同的行為及結果，這兩個範圍應屬政治面。舉例言之，十九世紀及二十世紀初期南美諸國必須忍受美國在門羅主義下隨時可能對它們的干預，而何時及如何干預之決定悉由美國片面為之。再如一九五四年杜勒斯警告英國不得將武器運入瓜地馬拉，否則美國將「採取任何所須之行動及任何所須之法律」在「公海」上阻止英國船隻進入該國。〔註八〕這種獨斷的外交原則可從美國前中央情報局局長杜勒斯（Allen Dulles）的證詞看出：「……我們必須決定何時及如何採取行動。我們當然希望其他自由世界領袖支持我們，但是我們要記住我們自己的國家利益。」〔註九〕以上所言之屈服於美國壓力的當事國都是在國際上和美國有密切合作關係的盟國，但是美國以強國的地位所作的片面聲明或行動似乎不考慮它們的自尊心；而基於國家利益的考慮，它們也寧願容忍美國的專擅。用最直率的語句是，在美國與它的盟邦之間，美國有違反規範而不受制裁的自由。類似這種強國的「違規」及弱國的「容忍」以及在其他狀況中強國的容忍及弱國的違規等國際行為，我們或許仍可以堅持稱為法律面的問題，但是本文認為在概念上似應在國際政治的架構中探討，故試稱為政治面。

由是所謂國際規範的政治面就是一個國家系統在實行其國際行為時，涉及決定是否接受該規範及接受的程度等問題。舉例言之，一九五四年的中美共同防禦條約失效後，美國決定以「非官方」方式出售武器給中華民國以及中華民國願意接受該項安排，這種「安排」本身涉及法律面的問題（當然也有政治面的問題），但是有關「決定」及「接受」這種安排則是政治面的問題（當然也有法律面的問題）。例如當美國與中共的關係惡化時，由於美國與中華民國的關係密切，中美共同防禦條約的法律面強於政治面。但是當一九七二年美國和中共簽署上海公報以後，中美共同防禦條約的法律面逐漸脆弱，美匪關係的建立成為具有支配性的政治考慮（即是

說，何時廢約，用何種方法，及如何作取代性的安排，上述決定而引起的後遺問題等）所以在一九七二年以後，在中美共同防禦條約法律架構內所作的分析及提議勢將無法導致阻止或拖延美國與中共建立法律關係。同理，在目前的狀況下，中華民國與美國新的關係規範甫告建立，前者企圖在法律面的努力以使「非官方」的基礎扭轉為「官方」的基礎恐非容易之事；蓋這種扭轉並非法律面的問題，而是政治面的問題。一旦是政治面的問題，則涉及「強者為其所能，弱者為其所須」的現實，弱國的選擇（options）自然大受限制。

政治思想並非憑空幻想的結晶，而是反應個人（或某些人）對現實狀況的覺察（perception）；政策則不但是決策者對現實狀況覺察的反應，並且也反應了他所接受的政治思想。同理，國際規範不論如何冷靜地反應客觀局勢，也難免反應決策中堅分子對現實狀況的覺察及他們所接受的思想，因而在執行時也可能因為決策中堅分子這種覺察及思想的不同而產生不同的行為模式。如果我們將國際規範概念化為政治面與法律面，那麼在何種狀況下那一個面較有支配性？本文認為學理的分析有助於影響學者及決策者對這個問題的覺察以及重估他們的思想。舉例言之，由於國際規範通常都由強權發起或支持，無可否認這些規範關係隱含了強國對弱國待遇上的不平等。這種規範關係在實施相當時期以後，常常使學者或決策者對該關係在概念上發生某些後遺症，這些後遺症可能導致於決策者不當的運用政治面或法律面。即是說，當強國或弱國的政治中堅分子把這種隱含了不公正的法律或承諾視為一種當然的感情態度（ethos），則由於忽視了局勢的彈性而自我限制了在某種狀況下政策的選擇。這種當然的情感態度往往使強國不願意面對現實而讓步，或者使弱國在錯誤的時機挺而走險，如凡爾賽條約以後的歐洲即是一個明顯的例子。也有某些國家在傳統上即對國際規範抱著懷疑及不承諾的態度，它們把政治面的運用視為當然的感情態度，如泰國就是一例。

法律面的穩定特性常常使人忽略了近代國際規範在其變化起伏過程上的啓示之一——即法律面一直遷就政治面。拿破崙之前的歐洲可以類此為中國的戰國時代。即

是說，各民族國家雖然有強有弱，但是在同一文明系統的影響下，大致有一個含糊的國際均勢。由於拿破崙幾乎使歐洲各民族國家淪為單一帝國之下的「諸侯」，維也納會議與會者的心理狀態可以被譏為「一朝被蛇咬，十年怕井繩」，他們最大的期望就是防止任何一國異軍突起，形成壓倒性的支配力量。在這種背景及心理狀態下，西歐各國的學者政要企圖使國際規範制度化，從而促使了近代國際法的發展以致於成熟。問題是，維也納會議以後的近百年之間，歐洲（以至於全世界）似乎沒有因為國際規範的成形與國際法的成長而減少戰爭的機會，武裝衝突反而因為科技發達而規模更大、手段更殘酷。何以國際規範的道德原則和國際政治的實際狀況尚未能夠建立更可解釋及預測的相互關係？可能的解釋之一是一般國際規範所隱含的相當的不公正。強者既然只圖使強者恒強、弱者恒弱，弱者如無法在既存規範的架構中獲得利益，乃企圖運用架構以外的國際行為打破既存狀態。在這種脈絡關係上，我們發現國家利益、道德原則與學理分析難免不易協調。例如美國的政治中堅分子很不願意承認：二次大戰之前的德國或日本曾企圖打破當時的既存秩序而導致全面性衝突，而英美則為了維持既存的優勢而給予制裁。站在盟國的立場，德日當時的行為是國際規範的違反者、侵略者、全世界的公敵；如果站在客觀的學理，它們的鬥爭可以算是弱國運用國際規範的政治面而已。具有諷刺性的是，英美各國早在十九世紀開始即已經過這種「弱國企圖突破現狀」的階段。按美國學者估計，美國在開國以後的2,340個月中，居然有1,782個月（76%）的時間在從事對外作戰活動。^{〔註十〕} 在這1,782個月的作戰活動中，有多少比例的活動可以列為今日標準的「侵略者」？實有待歷史家評估。

「合法性」（legitimacy）一詞相當證明了國際規範法律面遷就政治面的事實。因為「合法性」不但具有法律意義，更重要的是包括政治面的彈性。它所代表的是一種業已經過法律化的既存狀況，這個狀況却往往是經由非法律的途徑所建立。同時，這個狀況的法律面的固定性並不足以保障「合法性」的持續性，因為該合法性也往往被非法律的途徑所消滅。茲以政權存在的合法性為例。不論何種政權及

實施何種政策，只要有持續的能力，則從實際存在成爲法律存在並不足爲奇；反之，如果沒有持續能力，既有的合法性也可能因而受到威脅。近代史上許多政權都是經過相當長時期的持續而後得到法律地位；也有許多業已受國際法或國際承諾保護的合法政府因內部叛亂或受外力侵略，雖迭經訴諸法律途徑以申張其合法地位，終因實力不支而亡。以二次大戰之前的阿比西尼亞爲例，當時在英法支配下的國聯根本不願意爲此一非洲小國對義大利採取報復措施。同理，二次大戰結束時，美英各國一旦恢復或獲得了優越地位，對蘇俄壓迫東歐各國何嘗採取任何行動以恢復它們舊的合法地位？所以今日的北大西洋公約或華沙公約，其實都是兩個超級強國對既存均勢的承認，而不是對某種舊有的國際規範的遵守。

二次大戰以後的美蘇對峙，很明顯地充滿國際規範政治面的彈性的運用。蘇俄利用二次世界國際權力的再調整而建立了相當的既存勢力，一躍而與美國分庭抗禮，成爲國際規範的發起者與支持者之一。在蘇俄的「勢力範圍」內，它爲了維持本身的優越性，必須使對衛星國的壓力永久化，是以極力強調以法律爲行動根據，如一九六八年鎮壓捷克起義便是以華沙公約國出兵「維持秩序」的名義爲之。但是就蘇俄與美國的對比而言，蘇俄顯然是弱國，它認爲遵守以美國爲中心的國際規範不利。此所以從一九五〇年代開始蘇俄便開始在聯合國翻雲覆雨，操弄國際規範而不願爲其所限制，運用其政治面來打破既存的美國的優勢而增加蘇俄的優勢。蘇俄的國際行爲隨著國力日漸強大而增加其法律傾向（law-orientedness），但是仍不輕易與優越的美國進入法律的架構（例如SALT）。主要的原因是美國仍舊居於優勢，蘇俄害怕一旦被這種法律束縛，勢必自限於兩種可能的形勢：一是讓美國永遠居於控制地位，一是違法而被美國指控。

正因爲國際規範的法律面經常爲政治面所否定，所以事實上強國很難恒強，弱國未必恒弱。強國或弱國都瞭解：儘管在既存的規範架構內強弱之勢似乎相當固定，強國仍可能被其他強國或其他因素削弱，弱國仍可能因爲藉反抗或其他因素而不再被控制。所以只要狀況許可，強弱雙方都在追求運用「政治面」的可能性。就強

國的立場而言，它傾向於視運用「法律面」為常態，但隨時準備以迅速而果決的「政治面」運用來保護其優勢。美國在一九五〇年對韓國的應變及一九六二年對古巴事件的處理，蘇俄在一九五六年鎮壓匈牙利革命及一九六八年鎮壓捷克起義都為明顯例子。反之，緩慢或猶疑不決的「政治面」運用則常因為程序上的暴露及結果上的失敗而引起法律基礎的動搖，最後成為世界輿論的矢的，如法國陷入阿爾及利亞及美國陷入越南。

但是站在弱國的觀點就不同了。由於單憑訴諸「法律面」將永遠居於劣勢，弱國傾向於企圖運用「政治面」來創造既成事實，只有在無選擇餘地時才服從「法律面」的限制。當然，概念上的瞭解是一回事，實際的可行性又是一回事。弱國的國家能力有限，如明目張膽的違反強國所支持的規範，強國極可能以「維持法律與秩序」為藉口加以制裁。弱國在大原則上雖然常希望「違規」，但是在技術上則必須明智謹慎，以免觸及強國的利益與尊嚴。弱國的違規固然未必能夠直接威脅強國的利益，但既存規範的永久化是強國利益系統的一部份，強國總是傾向於以「骨牌」理論來處理弱國的違規，害怕其他弱國群起效尤。但是這種技術上的難題並不等於希望渺茫。弱國只要隨時待機而動，不錯過有利的時機，成功的機會仍然很大。舉例言之，一九七六年七月以色列突擊烏干達首都恩特比（Entebbe）機場，以搶救被暴徒劫持之乘客，西方國際法學家譽為「人道的介入」（humanitarian intervention），「完全必要而且合乎法律目的」。^{〔註十一〕}我們看出的是：以色列固然是弱國，但是比起烏干達而言，以色列仍屬強國，強國有採取「政治面」行動的主動權。試問：如果暴徒將飛機劫往洛杉磯或莫斯科，以色列是否也有相同的自由權？其次，以色列的行動並沒有威脅西方強國的尊嚴或利益；相反的，防止劫機也正是西方民用航空界的重要課題，所以以色列的行動可謂符合西方強國（也可以說共黨強國）的利益。

強國主動支持國際規範的架構以維護既得利益，但強國也時常作繭自縛，使弱國有機可乘。弱國只要不是直接威脅強國的利益，強國常常僅採取既存法律途徑解

決，以免擴大爭端，而且表示愛好和平。由於通過法律途徑而採取的解決總是緩慢的，弱國不但已經造成既成事實，至少能夠在既成事實的基礎上增加談判的能力。二十餘年來，有十餘國相繼為共產黨所赤化或支配，美國從未採取真正果決的行動，此點充分顯示共黨善於利用弱國的違規策略。同理，以色列如果在一九六七年沒有佔住西奈半島，今日的以埃談判中以色列的地位又是不同。反之，弱國的違規行為（即政治面的運用）如果涉及直接威脅強國的利益，強國被迫不得不迅速鎮壓，以免其他弱國群起效尤，不可收拾。如一九六〇年代美國可以容忍蘇俄在非洲大肆製造左傾政權，但是絕不能讓它在古巴建立飛彈基地。另外一九七五年激進的高棉共黨政權公然挾持美國商船，美軍即刻在四十八小時內強行搶救。在以上兩個狀況下，美國如果訴諸聯合國安全理事會或請中立國調停，有利者可能是弱國古巴高棉而不是強國美國了。

(四) 結 論

綜合以上所述，我們以為許多既存的國際規範僅能在一定的狀況中發揮效力（一定一詞不含時間幅度），效力的程度端視當事國之間的既得利益國是否因為接受該規範而保障其既得利益，以及弱國是否因為拒絕該規範而嚴重損害其國家利益。由於既得利益國通常都是強國或大國，維持既存優勢總是比突破現狀容易，這也是國際規範能夠經常被遵守的原因之一。由此觀之，弱國或小國總是處於不利之勢：在接受法律面的規範時，弱國只能受強國支配或保護；一旦弱國的利益遭受威脅或破壞，強國的支援也僅止於恢復原狀而已。另一方面，弱國如果不甘於弱者恒弱的劣勢而企圖採取政治面的突破行動，強國總是以維持秩序的名義阻止該企圖的實現，阻止的方式可能是訴諸法律途徑，也可能是實力的壓迫。和弱國相反的是強國擁有最大的行動自由。以實力為後盾，它可以視其需要靈活運用法律面或政治面，使弱國的利益毫無可預測的保障。

試以南越的亡國為例。姑不論南越先天性的政治、社會、文化結構上的脆弱，

一般承認一九七〇年後的南越遠比五〇及六〇年代時相對的更民主、更繁榮進步。何以美國能夠在五〇年代開始即支援南越，六〇年代為它浴血苦戰，到七〇年代反而對南越的存亡漠不關心？很重要的因素之一是國際局勢的改變，美國認為南越的安危已經不是美國的既得利益。不幸的是，極少越南人瞭解這種大局勢的轉變，更不瞭解美國人何以在南越最有希望的時候反而要撤退。令越南人迷惑的是，美國政府一方面壓迫南越接受巴黎協定，一方面則「堅定」的表示美國對南越安全的承諾。如一九七二年十一月十四日尼克森致阮文紹函：「．．．但是遠比（巴黎）協定更重要的是一旦敵人再侵略時美國的行動。閣下有本人絕對的保證：假使河內如違反協定，本人將採取迅速的報復行動。」次年一月五日，尼克森再函阮文紹：「．．．我相信閣下如拒絕同意巴黎協定，勢將自引災禍，喪失十餘年來我們並肩作戰的成果．．．我只能再重覆我經常所說之言：南越生存的最佳保證乃在於貴我兩國之團結，而閣下目前所行却嚴重危害這種團結．．．如果閣下決定（我相信閣下將會如此）與美國參加和談，我保證在協定生效之後繼續支持貴國。如果北越違反協定，美國將以全力採取行動。」〔註十二〕南越政府信以為真，不但同意巴黎協定，且把上述函件保密珍藏。直到一九七五年四月十二日，北越大軍兵臨西貢，美國支援遲遲未見，南越外長請美國駐越大使馬丁向華盛頓澄清。三十六時後，白宮傳來消息：「此信在此時已無用處。」南越的亡國明白顯示：既存的國際規範通常是對既存秩序的肯定，基於該項肯定而產生某種明文或不明文規定的權利義務關係，前者是政治面，後者為法律面。處在今日的國際變局中，由於政治面的不穩定，法律面的可靠性也相對減低。弱國的安全如果依賴這種狀況下的國際規範，該規範的許多限制（constraints）不可不予注意。

以上各節企圖澄清幾個概念上的問題，以助學者在「覺察」國際政治的思考過程中增加一點「輸入」（input），並非必然提供國家系統的國際行為的依據。國際規範既然有極大的彈性及完全必要性，那麼國家政治系統應如何運用該規範的法律特性（聯合）而又能夠保障國家利益（平等）？尤其弱國應如何「違規」而又不

引起強國的制裁（求平等），能夠在實際上突破強國束縛而又能夠尊重既存現狀（求聯合）？這是一個值得深入討論的問題。我們以為學理的探討固然未必能對現實狀況的解決提供直接幫助，但是有一個任務是義不容辭的：在從學理的探討到實際的執行的過程中，我們寧可在討論的階段發生錯誤，而要避免在行動時判斷偏差，尤其國際行為涉及了國家的安全與利益。大膽的探討而願意承認錯誤，期望批評指正，這是學術進步的基礎，也是作者的自勉。

[註 釋]

- 1 Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1968), p. 3.
- 2 *Far Eastern Economic Review*, March 16, 1979.
- 3 E.g., "We consider China as a key force for global peace simply by being China . . ." Zbigniew Brezezinski, briefing businessmen on the trade opportunity with China, January 19, 1979.
- 4 K. J. Holsti, *International Politics, A Framework for Analysis* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1977), pp. 413-418.
- 5 在國際整合的例子中，不論成功與否，核心單位 (core unit) (亦即其中較強的一國的推動及支配是不可避免的。舉例言之，如普魯士之於德國，迦納之於一九六〇年初期之迦納—幾內亞—馬里聯盟 (Ghana-Guinea-Mali Union) ，埃及之於阿聯 (UAR) 等。
Karl W. Deutsch, *et al.*, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton, N.J. : Princeton University Press, 1957), pp. 38-39.
- 6 左傳昭公十八年疏。
- 7 薩孟武，中國社會政治史 (台北：三民書局，民國 58 年) ，133-135 頁。
- 8 Allen Dulles, *The Craft of Intelligence* (New York : Harpers, 1963), pp. 235-236.
- 9 Anthony Eden, *Memoirs : Full Circle* (London : Macmillan, 1960), p. 134.
- 10 Cf. Lawrence Dennis, *Operational Thinking for Survival* (Colorado Springs : University of Colorado Press, 1969), appendix II.
- 11 E.g., Myres S. McDougal and Michael Reisman, on Op Ed of *New York Times*, July 16, 1976. 無可否認，恩特比事件有美國猶太人 (特別是影劇界) 支持，這一種 domestic-international linkage 也成為對國際規範的影響因素之一。
- 12 Denis Warner, *Certain Victory, How Hanoi Won the War* (Kansas City, Kans. : SA McM, 1977), pp. 210-211.