長庚人文社會學報
4:2(2011),357-397

國際安全機構對族群衝突的干預——制度化的研究途徑

張棋炘*

摘　要

在冷戰期間，受到美、蘇對峙以及兩極體系結構牽制，「國際安全機構」——特別是聯合國——在衝突解決方面並無法發揮應有功能。在冷戰結束後，原有結構性束縛解除，國際安全機構的運作與功能重新回歸正常，甚至獲得了提昇，也更受到世人重視與期待。

本文的目的首先要針對所謂的「國際安全機構」做概念以及理論方面的釐清及討論、檢視國際安全機構的制度作用，並進一步分析其在制度化解決族群衝突過程當中扮演的角色。本文主張國際安全機構干預族群衝突的乃是內部制度化轉型的結果；從另外一個角度來看，族群衝突的初步解決同時也反映了國際安全機構嘗試將衝突解決予以制度化的努力。

關鍵詞：國際安全機構、族群衝突、衝突解決、制度化

---

* 作者爲國立政治大學外交學系博士，Email: chishin@gmail.com。對於二位匿名評審人所提之修改意見，作者深表謝意。

一、前言

在冷戰期間，受到美、蘇對峙以及兩極體系結構牽制，「國際安全機構」(International Security Institutions)——特別是聯合國(the United Nations, UN))——在衝突解決方面並無法發揮應有功能。在冷戰結束後，原有結構性束縛解除，國際安全機構的運作、角色與功能重新回歸正常，甚至獲得了提昇，也更受到世人重視與期待。過去與族群衝突有關的文獻研究，往往將族群衝突視爲是「獨立變數」(Independent Variable)，[1]認爲是族群衝突導致了國際關係的一系列變化。本文的目的則是以「國際安全機構」作爲獨立變數，首先要針對所謂的「國際安全機構」做概念以及理論方面的釐清及討論，同時以制度主義理論及衝突解決途徑來進一步檢視國際安全機構的制度化(Institutionalization)，並分析其干預與解決族群衝突(Ethnic Conflicts)的原因，以及在過程當中扮演的角色。惟限於研究篇幅，本文所探討的「國際安全機構」將主要以聯合國(United Nations, UN)以及北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)爲主。

二、國際安全機構之剖析

(一) 國際安全機構——概念與分析

衝突是國際社會當中的普遍現象，不過當研究者把焦點放在如何解決衝突上，衝突當中的妥協空間以及如何改變衝突的結構便成爲相當重要的一

---

1 Joseph S. Joseph (1985), *Cyprus: Ethnic Conflict and International Concern* (New York: P. Lang); Chelvadurai Manogaran (1987), *Ethnic Conflict and Reconciliation in Sri Lanka* (Honolulu: University of Hawaii); Carol S. Leff (1988), *Conflict in Czechoslovakia: The Making and Remaking of a State, 1919-1987* (Princeton: Princeton University Press); Ted Robert Gurr (1993), *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts* (Washington, D. C.: U.S. Institute of Peace); Ted Robert Gurr and Barbara Harff (1994), *Ethnic Conflict in World Politics* (Boulder, Colo.: Westview Press); Steven E. Lobell and Philip Mauceri, eds. (2004), *Ethnic Conflict and International Politics* (New York : Palgrave Macmillan).

環。Johan Galtung (1996: 72)認爲構成衝突的要素——包括「衝突者」、「衝突行爲」與「衝突態度」——並非靜態，從「衝突力學」(Conflict Dynamics)角度來探討衝突，衝突的各項要素隨時都在變化，並相互影響。[2]唯一可以確定的一點是，在這變動的過程當中，妥協的空間始終存在。然而當衝突演化成爲武裝暴力時，參與者以及議題都會跟著有所變動，衝突解決也會變得更加複雜，主要原因在於此時不僅要終結暴力，更要一併改變衝突各造之間的關係結構。[3]然而這往往又是最困難的步驟，於是乎外力的干預——特別是眞正具備改變衝突結構力量的國際安全機構——乃成爲其中非常重要的關鍵。[4]

不過多數研究者對於「國際組織」(International Organizations)、「國際建制」(International Regimes)、「國際制度」(International Institutions)、以及「國際安全機構」四種概念經常未加細分，或者認爲其中某幾種概念根本相同。[5]故在進一步探討「國際安全機構」之前，有必要先針對「國際組織」、「國際建制」以及「國際制度」等相關概念加以釐清。

1. 國際制度(International Institution)

新自由制度主義者(Neo-Liberal Institutionalist)主張「國際制度」是促進國際合作的重要工具，有助於緩解「無政府狀態」(Anarchy)下國家互不信任和恐懼。代表人物 Robert O. Keohane (1989: 3)將「國際制度」定義爲：

> 規定行爲角色、限制行爲和塑造預期的一系列持續存在且相互關連的（正式和非正式）規則。[6]

---

2 Johan Galtung (1996), *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict*, *Development and Civilization* (London: Sage); p.72.

3 Peter Wallensteen (2007), *Understanding Conflict Resolution* (London: Sage Publications Ltd., 2nd Edition), p.57.

4 Peter Wallensteen (2007), *op. cit*., p.35.

5 例如根據現實主義學者 John Mearsheimer 的觀點，他在分析時就曾指出「建制」事實上就等同於「制度」。John J. Mearsheimer (1994/1995), "The False Promise of International Institutions," *International Security*, 19(3), p.8.

6 Robert O. Keohane (1989), *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview Press), p. 3.

而「國際制度」表現於外的具體形式就是「國際建制」、「國際組織」，以及「國際慣例」。

(1) 國際建制(International Regimes)

指由各國政府間所通過、涉及國際關係特定問題且具有權威性、約束性的明確規則，例如 1944 年在 Bretton Woods 所建立的國際貨幣建制。

(2) 正式的政府間組織及跨國非政府組織(Formal Intergovernmental or Cross-National Nongovernmental Organizations)由國際間行爲者(包括國家與非國家)所組成，持久存在並追求達成特定目標而保持一定秩序者，即所謂「國際組織」。[7]

(3) 國際慣例(Conventions)

一種非正式的、但卻隱含約束力在其中的規則，能夠約束國家行爲，並使行爲者根據一定的期待採取作爲。即便是對國際制度抱持批判態度的 John Mearsheimer (1994/1995: 8-9)也認爲所謂的「國際制度」就是：

> 一套可以規範國家合作和競爭方式的規則，說明了哪些行爲是被允許，哪些又不被允許。這些規則由國家彼此談判而成，…也就是意味著他們彼此願意接受更高的規範，這些規範就是根據權利與義務所訂出來的標準。這些規範通常以國際條約的方式來形成，並且常以有工作人員和預算的國際組織來加以具體化呈現。[8]

就本文而言，所謂的「國際制度」其實就是一種可以解決國際體系成員之間合作問題的平台，同時兼具內在與外在。內在是一套可遵循的遊戲規則；而其拘束力往往會透過外在的具體組織來呈現。遵守制度將可使成員彼此共同獲利，但破壞制度者將可能遭受懲罰或付出高成本代價。

---

7 朱建民(1976)，《國際組織新論》(臺北：正中書局)，頁 3。

8 John J. Mearsheimer (1994/1995), *Ibid.*, pp.8-9.

2. 國際建制

依據 Stephen D. Krasner (1983: 2)的定義，所謂的「國際建制」乃是「一組隱性的或顯性的原則(Principles)、規範(Norms)、法條(Rules)和決策程序(Decision-Making Procedures)，在這些基礎之上，某一國際關係特定議題領域(issue-area)當中的行爲者會產生類似的期望」。[9]Krasner (1983: 2)進一步定義了定義當中所提及的四項專有名詞，他指出：

> 「所謂『原則』，指的是對事實、因果關係和正直誠實的遵奉信仰；『規範』則是根據權利和義務所界定出的一套行爲標準；『法條』是對應然行爲或禁止行爲的特定規定；至於『決策程序』則是指在制訂和執行集體決定時所採取的普遍作爲。」[10]

和前述國際制度的內涵相較，國際建制的範圍顯然有所限縮，而且其並不以國際組織作爲存在的必要條件。儘管如此，所謂的原則、規範、法條、和決策程序之間的區別以及相互關係仍然顯得曖昧。[11]國際關係學者固然認同國際建制的普遍存在，但對於「國際建制」的共識，卻似乎也只限於引用 Krasner 的定義。[12]爲了解決定義上不夠具體以致於難以引用這樣的問題，郭承天(1996: 8)認爲應該賦予這四者一種特定的「階層關係」(Hierarchical Relationship)。即：

---

9 Stephen D. Krasner, ed. (1983), *International Regimes* (*Ithaca*: Cornell University Press), p.2.不過必須補充說明的是，Krasner 的定義之所以爲國際關係學者所普遍使用，乃是因爲一批國際關係學者連續在 1980、1981 年在美國舉辦兩次以探討國際建制爲目的的學術研討會上共同討論獲致共識，最後由 Krasner 加以表述，也因此才具有如此的代表性和權威性。Stephen D. Krasner, ed., *op. cit*., Preface, p.10; 楊光海(2010)，《國際安全制度及其在東亞的實踐》(北京：時事出版社)，頁 30。

10 Stephen D. Krasner, ed., *op. cit.*, p.2.「法條」的翻譯則引自郭承天(1996)，《國際建制與國際組織》(臺北：時英出版社)，頁 7。

11 唐永勝、徐棄郁(2004)，《尋求複雜的平衡：國際安全機制與主權國家的參與》(北京：世界知識出版社)，頁 3。

12 郭承天(1996)，前揭書，頁 7。

> 原則是規範的基礎；規範則是由少數原則引伸出來的一些行爲標準。同樣的，規範又是法條的基礎，法條是把某些規範寫成具體的法律、條文、協定，來列舉行爲者該做或不該做的行爲。而決策程序似乎是與法條平行且交集的概念，也是由規範衍生出來的一套對於決策過程的成文或不成文的具體規定。[13]

這樣的階層關係可以進一步透過圖 1 來加以呈現。

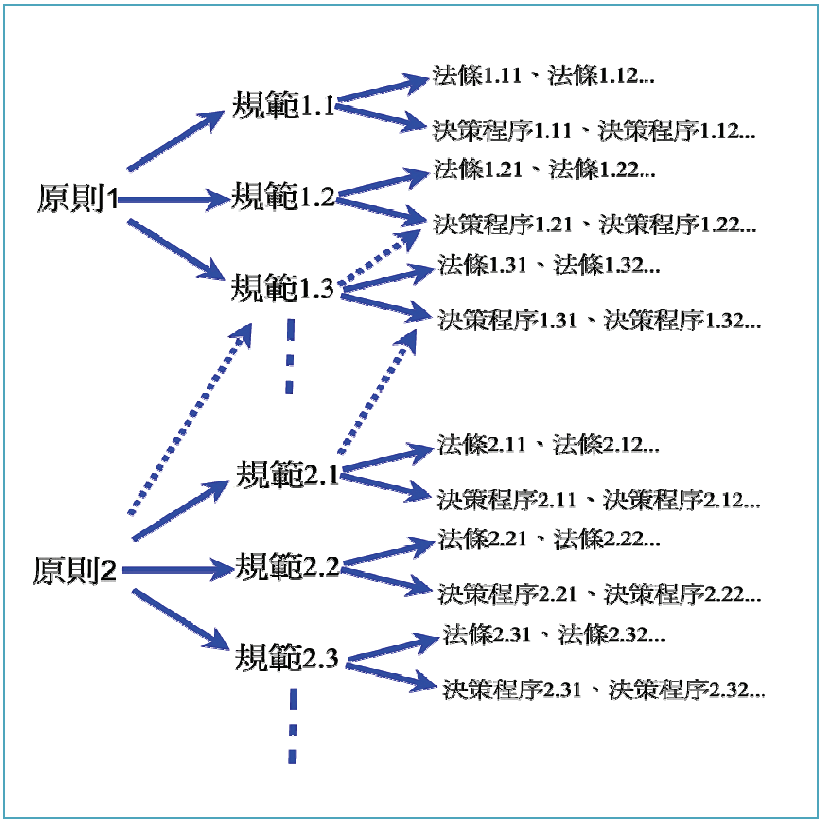


圖 1：國際建制構成要素之間的階層關係

資料來源：郭承天，《國際建制與國際組織》，頁 9。

[13] 郭承天(1996)，前揭書，頁 8。

「階層關係」的導入，使得這四項要素的區別更爲明確，不僅有利於進一步分析國際建制的產生、演變以及瞭解強國如何影響其中的決策過程，對於國際建制的比較研究也更有幫助。[14]

3. 國際組織

在 1970 年代前，國際關係的初學者習慣將國際組織等同於國際建制；[15]然而國際組織的運作及發展顯然又比國際建制來得更爲具體。常設實體機構的存在，可以用來確保規範、原則、法條和決策程序能夠爲成員所遵守。

根據《國際組織年鑑》(*Yearbook of International Organization*)，所謂的「國際組織」乃是指「由兩個以上的國家組成的一種國家聯盟或國家聯合體，該聯盟是由各成員國政府通過符合國際法的協議而成立，具有常設體系或一套機構，而其宗旨則是依靠成員國之間的合作以謀求符合共同利益的目標。」[16]不過這一定義強調了國際組織當中的成員資格必須是「國家」或「政府」，卻忽略了「非政府組織」(Non-Governmental Organizations)在其中的角色。所以 Clive Archer 乃進一步將「國際組織」定義爲：「一種制度的型態，指涉一個有法條和目標的正式體系，其中設有理性化的行政機制(Rationalized Administrative Instrument)，也就是說有一個正式的技術性、實質性的機構存在。並且有憲章、實際的設備、硬體、徽章、印有徽章的文具、

---

[14] 郭承天(1996)，前揭書，頁 9-10。但郭承天也承認，加入階層關係固然有利於對國際建制的研究有所助益，但並非意味著這樣的關係已然成爲國際關係當中的事實，抑或當前所有的國際建制都已按照這樣的階層關係在運作，其構成要素之間也完全沒有矛盾、對立和衝突；相反地，「幾乎所有眞實的國際建制都有或多或少體系內的矛盾存在。」郭承天，前揭書，頁 8。

[15] Robert O. Keohane (1998), “International Institutions: Can Independence Work?,” *Foreign Policy*, 110, p.83.有關國際建制與國際組織兩者被誤解、混淆的情形，亦可參見郭承天(1996)，前揭書，頁 11-15；徐能武(2008)，《國際安全機制：理論與分析》(北京：中國社會科學出版社)，頁 11。不過必須說明的是，郭承天斷言「每一個國際建制都必然有一個以上的國際組織作爲其核心」，這一點筆者並不認同。從郭書當中舉出「歐洲協調」(the Concert of Europe)做爲國際建制範例就可以說明其中的矛盾。

[16] Union of International Association, ed. (1987), *Yearbook of International Organization* (Munchen: K. G. Saur, 24th Edition), pp.16-45.

辦公人員、行政位階關係存在等，如此就可以稱之爲『國際組織』」。[17]

不論是國際政府間組織或非政府間組織，成員都享有相同的權利和義務，並且遵守一套共同的原則、規範、法條與決策程序。和國際制度、國際建制相較之下，國際組織在建立、運用這些原則、規範、法條和決策程序上，可以對行爲者產生更直接有效的拘束力。不過，這樣的拘束力主要還是組織內的成員爲針對目標，對於非成員並無法產生直接作用。

4. 國際安全機構

「國際安全機構」的存在，主要是來自於國際社會當中行爲者共同追求安全利益、進行合作下的結果；也是「制度」在國際安全領域得以應用的具體產出。本文將「國際安全機構」定義爲：「爲維護成員(國家)主權獨立、領土完整、免受外來武裝力量侵犯，同時防止暴力衝突，追求維護共同安全利益而成立的國際組織」。不僅如此，「國際安全機構」在維護安全、秩序上的作爲，所建立的相關行爲準則以及後續影響與「國際安全建制」的建立有著密切的關係。追根究底，「國際安全機構」實是介於「國際安全組織」與「國際安全建制」之間的一種政治實體。

就國際安全機構的類型而言，主要可以分爲兩種，[18]一是「同盟」(Alliance)——例如北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organizaiton, NATO，以下簡稱「北約」)；另一則是「安全管理機構」(Security Management Institutions)——例如聯合國、歐洲安全與合作組織(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)等。兩者的差異在於，聯盟所應付的主要是來自外部的「威脅」(Threats)——特別是軍事方面的威脅；但安全管理機構所應付的則是來自於內部的「安全風險」(Security Risks)。[19]但兩者的最終目

---

17 Clive Archer (2001), *International Organization* (New York: Routledge, 3rd Edition), p.2.

18 Celeste A. Wallander, Helga Haftendorn, and Robert O. Keohane (1999), "Introduction," in Helga Haftendorn, Robert O. Keohane, and Celeste A. Wallander, eds. (1999), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space* (Oxford, U. K.; New York: Oxford University Press), p.1.

19 Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane (1999) "Risk, Threat, and Security Institutions" in Helga Haftendorn, et al., eds. (1999), *op. cit*., pp.24-26.

標則都是要確保(成員的)領土完整、免受外來武力威脅，防止可能危及國家重大利益的情況發生。[20]就組成的成員屬性來說，則仍以主權國家爲主。

惟本文並無意創設國際關係當中的新名詞，本文之所以捨棄「國際安全組織」而改用「國際安全機構」一詞，主要基於以下原因：

(1) 藉此強調「國際組織逐漸向國際建制、國際制度演化的動態過程」以北約爲例，單純以「國際組織」來形容其在處理族群衝突議題上的作爲並不足以看出北約對於族群衝突解決方面的貢獻；相對地，若因北約在處理族群衝突議題的作爲以及因而在該議題上形成某些處理原則便稱其爲「國際建制」，又未免失之武斷。[21]爲了凸顯國際組織在建立原則、規範的貢獻，以及向「國際建制」、「國際制度」方向發展的努力，使用「機構」一詞顯較單純使用「組織」一詞更爲合適。

(2) 凸顯國際關係中安全議題的變化

在冷戰結束之後，安全議題已經從過去傳統的「軍事安全」逐漸向「非傳統安全」(Non-Traditional Security)過渡，過去以軍事安全爲目標的國際組織也因此面臨到諸多全新挑戰。在面對並處理這些新的安全議題過程中，可能會因此衍生出新的原則、新的規範，甚至是新的法條和新的決策程序。但這些原則、規範或法條、程序並不見得會被成員接受。即使該組織過去在軍事安全方面已經扮演過建制的角色，也會因爲非傳統安全議題的層出不窮而必須開始重新調整組織結構或運作程序，從而向另外一種層次的國際組織、甚至是國際建制去發展。若仍舊以「國際組織」一詞來描述，並無法凸顯國際安全議題的新變化，也看不出組織的轉型或變化。

---

20 Celeste A. Wallander, et al. (1999), “Introduction,” in Helga Haftendorn, et al., eds. (1999), *op. cit*., p.2.

21 審視國際安全機構是否已經演變爲國際安全建制，理應有一套客觀的衡量標準。根據 Robert Jervis 的看法，一個眞正的「安全建制」(Security Regime)乃是指：「使一個國家相信它將得到回報而因此在本身行爲上保持克制的那些原則、法條和規範。此一概念不僅指那些有利於合作的規範和期望，也是一種超越追逐短期自我利益的合作型態。」Robert Jervis (1982), “Security Regimes,” *International Organization*, 36(2), p.357.

(3) 釐清「制度」與「機構」之間的混淆

根據韋氏大辭典，’institution’一詞同時具有「社會生活中的準則和規則」以及「具有公眾性質(Public Character)的組織或企業」兩種意義。[22]依照西方學者的看法，’institution’普遍被當作「制度」來使用，[23]其定義與內涵涵蓋範圍也較廣；連帶在中文著作中也普遍使用「制度」作爲翻譯。[24]然而若進一步檢視有關“international security institutions”的著作，可以發現主要是探討包括聯合國、歐安組織或北約等這類具體、以安全爲主要目標的國際組織，但他們顯然並不認爲這類國際組織就代表著「制度」的全部。[25]在實質上，光是這些機構的存在也還不足以構成眞正的「制度」。因此以「國際安全機構」取代「國際安全制度」，更能明確凸顯本文研究標的，而不至於引起混淆。

根據以上的分析，四者之間的關係顯然已經明確化。如果再納入 Keohane (1989: 3)對制度的認定，再以各自含括的範圍大小作區分，「國際制度」顯然是範圍最廣，而且其規範性質最強、規範的領域也最廣；「國際建制」次之，「國際組織」再其次，最後才是所謂的「國際安全機構」。但是「國際安全機構」，作爲國際組織的一種，其在安全議題上的作爲以及所建立的原則、規範、法條、決策程序卻可能進一步演變爲「國際建制」，而「國際建制」的最終發展將可能是以一個特定的國際安全機構作爲運作基礎，將不成文的相關規範納入之後，也可能發展而成爲完整的「國際制度」。據此，吾人可

---

22 “institution.” *The Merriam-Webster Dictionary Online*, Retrieved February 12, 2011, http://www.merriam-webster.com/ dictionary/institution.

23 參照前文所提及有關 Robert O. Keohane 的說法。

24 楊光海(2010)，前揭書。本書的書名即是一例。

25 參閱代表性著作 Helga Haftendorn, et al., eds. (1999), *op. cit.*. 換言之，部分西方學者在分析「制度」這個概念時，是將「國際組織」抽離出來的——或說根本不包含在內。蘇長和也主張如果將「組織」放在制度這個範疇當中去討論，將可能造成分析上的混亂，以及邏輯論證上的錯誤。以這個觀點來分析國際安全機構時，特別適用。蘇長和(2009)，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》(上海：上海人民出版社)，頁 63-66。

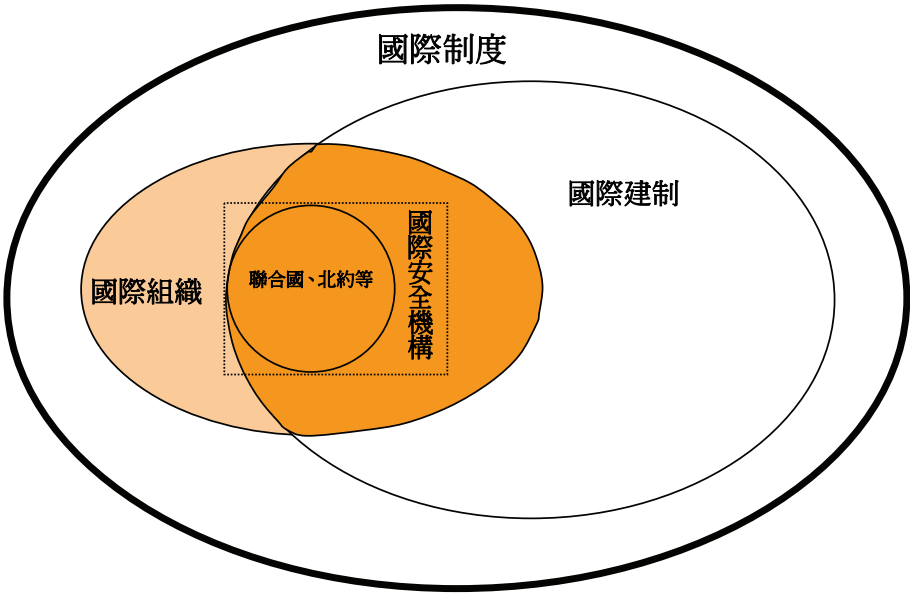
進一步利用表 1 及圖 2 來描述上述四者之間的關係以及可能的演進方向。[26]

表 1：國際制度、國際建制、國際組織與國際安全機構之比較

	國際制度	國際建制	國際組織	國際安全機構
定義/內涵	規定行爲角色、限制行爲和塑造預期的一系列持續存在且相互關連的(正式和非正式)規則	一組隱性的或顯性的原則、規範、法條和決策程序，在這些基礎之上，某一國際關係特定議題領域當中的行爲者會產生類似的期望	由兩個以上的行爲者組成的一種聯合體，具有常設體系或一套機構，而其宗旨則是依靠成員之間的合作以謀求符合共同利益的目標	爲維護成員主權獨立、領土完整、免受外來武裝力量侵犯，同時防止暴力衝突，追求維護共同安全利益而成立的國際組織
規範範圍	最廣	僅限 特定議題領域	有限	狹隘
對成員約束力	強	強	強	最強
對非成員約束力	強	弱	n/a	n/a
具體化程度	高	低	高	極高
常設機構	通常有	無	有	有
未來發展可能之可能	國際治理	國際制度	成爲國際制度的建構基礎	國際安全建制

資料來源：作者製表

[26] 不過就如同階層關係的引入並不能完全防杜「國際建制」可能產生與現實不符或矛盾叢生的狀況；圖 3-3 所描述的乃是「國際組織」、「國際安全機構」、「國際建制」以及「國際制度」之間的內涵範疇，及可能存在的一種正向發展關係；但並不意味著目前國際社會現況已呈現這樣的發展。換言之，「國際組織」的存在並不必然導致「國際建制」的出現；而「國際建制」的出現也不必然形成廣爲國際社會全體所接受的「國際制度」；「國際制度」的建立更不代表著世界政府有可能演變成爲事實。



資料來源：修改自郭承天，《國際建制與國際組織》，頁 14。

圖 2：國際安全機構、國際組織、國際建制及國際制度之關係[27]

(二) 國際安全機構的研究途徑

國際安全機構既屬於國際關係的當中的安全研究範疇，和「國際組織」、「國際建制」、「國際制度」三大概念又有若干程度的重合，因此在研究方法上也有相當程度的互通。不過這並不意味所有的研究方法都適合用來分析「國際安全機構對族群衝突的干預」這一主題。現實主義、自由主義及其底下許多支派都曾對「國際安全機構」做過或多或少的陳述及分析，相關文獻亦不在少數。但就國際安全機構的出現與存在、國際安全機構介入並解決族群衝突來作分析，要能合理解釋並切中這兩項主要問題，唯有採取制度理論

27 根據郭承天(1996: 14)原圖，「國際制度」(在其著作中則稱之爲「國際管制」)若繼續向上發展將演變成爲「世界政府」(World Government)。另外必須特別說明的是，郭承天從微觀角度分析聯合國，指出並非聯合國所有周邊機構都構成「國際建制」，因此他在該書的圖例當中，僅把聯合國的絕大部分劃入了「國際建制」。惟本文圖二所指的「聯合國」，主要是將聯合國視爲一個整體的「國際安全機構」，並不特別將聯合國下屬所有附屬機構予以分割、個別考量。在此種情況下，聯合國當然應該被視爲是「國際建制」的一種。

與衝突解決並用的研究途徑才能得到滿足。

1. 制度理論(Institutional Theory)

國際制度理論的前身事實上就是早先的國際建制理論(International Regime Theory)。[28]國際制度理論的理論核心就在於它指出了國際社會行爲者之間存在著「共同利益」，成員交往互動過程當中會產生所謂的「交易成本」(Transaction Cost)[29](特別是爲了蒐集資訊、做出正確決策判斷所可能產生的交易成本)。爲了達成「共同利益」，同時降低「交易成本」，「國際制度」的成立乃成爲必要。[30]

國際制度理論之所以得名，主要就在於它特別重視、強調「制度」的重要性。此一理論認爲現實主義強調競爭卻忽視合作的存在並不符合邏輯。國際社會的確就像現實主義所主張的，是處於無政府狀態。然而無政府狀態並不意味著「混亂」(Chaos)，也不意味國際社會當中不存在著「共同的利益」。特別是從國際經濟的角度來看，國家之間的確存在眾多共同利益，也是這些

---

28 有關此等理論的發源，可以追溯自 1977 年 Keohane 與 Joseph S. Nye, Jr.合作發表的專書。參考 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston, Mass.: Little, Brown), p.17. Keohane 和 Nye 在該書中所使用有關「制度」的用語時，實際上是使用了「建制」(Regime)。因此從 1970 年代開始，學界普遍使用“regime”作爲探討有關國際合作的代名詞，直到 80、90 年代才開始轉而進一步使用了“institution”一詞。

29 「交易成本」一詞乃是學者援引新制度經濟學(New Institutional Economics)當中的「交易成本經濟學」(Transaction Cost Economics)而來。創始者是曾經獲得諾貝爾經濟學獎(The Nobel Prize in Economics)的 Ronald Coase。從 80 年代開始已經有學者開始將「交易成本」概念放入政治學相關領域當中進行應用研究，1990 年 Douglass C. North 於期刊上發表專文，剖析交易成本在政治學領域當中的應用而使得「交易成本」一詞更加聲名大噪，爲後來「交易成本政治學」(Transaction Cost Politics)的出現開啓了一扇大門。Douglass North (1990), “A Transaction Cost Theory of Politics,” *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), pp.355-367.轉引自田野(2006)，《國際關係中的制度選擇：一種交易成本的視角》(上海：上海人民出版社)，頁 22-23；28-30。

30 Robert O. Keohane (2005), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press), Ch.4; Celeste A. Wallander, et al. (1999), “Introduction,” in Helga Haftendorn, et al. eds. (1999), *op. cit.*, pp.3-4.

共同利益推進了國際合作，因爲經濟互賴世界中的基礎就是合作，共同的經濟利益將導致對國際制度和規則的需求。[31]然而無政府狀態所帶來的不確定性(Uncertainty)始終存在，因爲不確定其他行爲者可能採取什麼樣的作爲，所以導致了合作的困難，甚至形塑了「安全困境」(Security Dilemma)[32]。若欲化解不確定性所帶來的猜疑和恐懼，能否以及如何獲取有關其他成員意圖的可靠資訊就成爲其中的重要關鍵。因爲需要資訊，所以必須進行合作以創造制度，形成資訊的交換平台，甚至更進一步對成員的行爲產生約束。此種行爲者依據特定規範所進行的合作，就是所謂的「國際制度」。此種論點不僅解決了國際關係當中有關合作的困惑(Puzzles)，[33]甚至也解釋了國際合作下的具體產物——特別是有形的國際安全機構——爲何能夠歷久不衰的原因。

2. 衝突解決(Conflict Resolution, CR)

所謂的「衝突解決」就是一門「研究如何解決衝突的學問」。和「和平研究」(Peace Studies)並不相同。其內涵與特色如下：

(1)「衝突解決」強調衝突要素間的動態(Dynamics)，不強調層次分析：

衝突解決強調將衝突的來源導因於三個要素，包括行爲者(Actor)、歧異(Incompatibility)、衝突的行爲(Action)，以及其間的動態變化。這種區分直接、間接凸顯衝突解決研究並不追究衝突的根本來源是來自於何種層次(個人、國家或體系結構)，從而避開了三大主流理論過份注重衝突起源，導致所得出的解決辦法連帶有所偏頗或甚至無法操作的情況。

(2)「衝突解決」強調採用具體指標與方法來驗證衝突的解決：

「衝突解決」研究指出有三項具體指標可以用來衡量衝突是否眞正解決，包括：衝突各造簽訂和平協議、衝突各造相互接受彼此的存在以及停止暴力敵

---

31 David Mitrany (1975), *The Functional Theory of Politics* (New York : St. Martin's Press).

32 探討「安全困境」最著名的乃是 Robert Jervis，他指出「安全困境」乃是瞭解國際政治當中、有著相類似目標的國家爲什麼會走向戰爭的關鍵。Robert Jervis (1978), "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, 30(2), pp.167-214.

33 這類困惑主要有二，套用經濟學術語，也就是兩大類「市場機制失靈」(Market Failure)問題，包括：國際社會成員處於囚犯困境(Prisoner's Dilemma)導致合作效益難以呈現、交易成本大幅提昇的問題以及公共財(Public Good)的生產和體系成員分攤成本的問題。

對行爲，因爲此三項具體指標連帶衍生出用來解決歧異的各種方法，例如 Peter Wallensteen (2007: 50-54)提出七種方法；[34]或者如 Ulrich Schneckener (2004: 18)提出的以「承認」(Recognition)爲主軸所衍生的數項方法；[35]又或者如 Chaim D. Kaufmann (1996: 137)所提出的「由國際社會來加以干預乃是唯一有效方法」。[36]不論是哪一種，「衝突解決」都要比其他主流理論來得更重視具體實踐，並且也有明確指標，不易和其他國際關係研究相互混淆。

(3)「衝突解決」可以爲國際干預提供指引：

如果依照數學當中的集合(Set)概念來推演，「衝突解決」的眾多方法當中，研究者唯一具有交集的共識就是採取「國際干預」的方式，特別是當國家已經呈現四分五裂、淪爲所謂的「失敗國家」[37]時，國際社會的干預對於衝突的解決更顯重要。此一結論和 Michael W. Doyle (2006: 4; 63-68)提出「和平

---

34 包括：衝突一方改變目標、衝突各造共享資源、衝突各造談判妥協、對爭議資源採取共同管理、將爭議標的管理權交由第三方、將衝突訴諸仲裁或其他法律程序、以及無限期推延問題以待自然解決。Peter Wallensteen (2007), *op. cit.*, pp.50-54.

35 Ulrich Schneckener, "Models of Ethnic Conflict Regulation: The Politics of Recognition," in Ulrich Schneckener and Stefan Wolff eds. (2004), *Managing and Settling Ethnic Conflict* (London, UK: C Hurst & Co. Ltd.), p.18.

36 Chaim D. Kaufmann (1996), "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars," *International Security*, 20(4), p.137.

37 最早使用這一詞的學者是 Gerald B. Helman 及 Steven R. Ratner。參見 Gerald B. Helman and Steven R. Ratner (1992-93), "Saving Failed State," *Foreign Policy*, 89, pp.3-20; 根據 Gerald B. Helman 及 Steven R. Ratner，所謂的「失敗國家」乃是指那些面臨無法再繼續保持國際社會成員資格、國內衝突、政府瓦解、經濟動盪等問題的國家。而這兩位作者的看法獲得學界普遍注意與使用。見 Rosa Ehrenreich Brooks (2005), "Failed States, or the State as Failure," *The University of Chicago Law Review*, 72(4), p.1160.另外亦可參考林佾靜(2008)，〈失敗國家與國家安全〉，《全球政治評論》，24，頁 121-158。她綜合「失敗國家」的定義爲：「公共權威無法或無意提供公共財者，如秩序、安全、正義及福祉等，造成國家法治與秩序瓦解，呈現無政府混亂狀態。」此外，美國外交政策季刊與美國和平基金會(The Fund for Peace)自 2005 年開始合作發佈「失敗國家指標」(The Failed States Index)，該項指標涵蓋十二個面向，也使得「失敗國家」的研究更趨向計量化、明確化。

建立金三角」法則，[38]特別將「國際援助的總量」列爲其中一項要素的觀點不謀而合。藉由 Doyle 的研究，吾人幾乎可以大膽斷言，「國際援助總量」這一變數，不僅是創造「和平」卓越貢獻的關鍵，也比單一強權國家的干預更能爲世人所接受。[39]即便 Doyle 的目標乃是放在內戰的解決，但當前衝突的主要型態本來就以國內衝突居多，所以 Doyle 對內戰解決的研究實際上也等於是替國際社會在所謂的非國家間衝突(Non-Interstate Conflicts)所能扮演的角色作了明確的指引。

當前國際關係的研究特別重視的不再是採取單一研究途徑，而是不同研究途徑的綜合。採用單一研究途徑——特別是採用現實主義理論途徑——的結果，就可能導致類似於傳統衝突理論的缺陷——對衝突的起源、過程等分析遠勝於對衝突解決的探究，結果反而導致與現實的脫離；又或者即便解釋了現實，卻往往只解釋了一半。除了理論與現實之間差距造成有關國際安全機構研究的整合需求之外，衝突過程的漫長與複雜性也是導致必須採納綜合研究途徑的原因。因此，本文以爲「制度理論」和「衝突解決」研究途徑的結合既符合了當前國際關係研究的趨勢，更能滿足對「國際安全機構干預族群衝突」這一主題的需要。換言之，結合「制度理論」與「衝突解決」研究途徑來研究國際安全機構對族群衝突的干預，不僅能夠促成不同研究途徑之間的相互溝通，也能完整地回答「國際安全機構爲何干預族群衝突」這一問題，更能夠藉由不同研究途徑的互補，嘗試建構起「國際安全機構干預族群衝突解決」的模式。

---

[38] Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis (2006), *Making War and Building Peace* (Princeton: Princeton University Press), p.4; pp.63-68. 作者認爲要決定是否能夠結束內戰的三變項包括了：衝突各造的敵對程度、戰後當地的發展能力、以及國際援助的總量。

[39] Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis (2006), *op. cit.*, p.5.

三、國際安全機構的制度變革與制度化

(一) 制度適應與變革

國際安全機構一如國際社會一般，在衝突的過程當中可以扮演改變結構的重要角色。Stefan Wolff (2006: 152)指出「國際社會可以提供必要之誘因與壓力，使得衝突各造願意一起碰頭，並使得衝突能夠走向解決」。[40] Bruce W. Dayton (2009: 61)也認爲：

> 從諸多案例中顯示，中介者(包括技巧熟練的調停人、果斷堅定的非政府組織或者國際組織在內)藉由提供衝突各造對話的論壇、以威脅利誘施壓、協助確認解決衝突的方案、或者在衝突解決後協助強化民主制度等方式，在建立和平方面扮演了極爲關鍵性的角色。[41]

這顯示了包括國際安全機構在內的行爲者確實可以藉由干預改變衝突的原有結構，並對衝突的結果產生決定性的影響。然而由於過去的研究一方面往往將「族群衝突」視爲獨立變數，並將國際安全機構其與「第三方」融合探討，模糊了「衝突管理」(Conflict Management)[42]與「衝突解決」之間的區隔，對於國際安全機構在衝突解決當中所能扮演的角色和功能並未多加著墨，特別

---

40 Stefan Wolff (2006), *Ethnic Conflict: A Global Perspective* (Oxford, N.Y.: Oxford University Press), p.152.

41 Bruce W. Dayton, "Useful but Insufficient: Intermediaries in Peacebuilding," in Bruce W. Dayton and Louis Kriesberg, eds. (2009), *Conflict Transformation and Peacebuilding* (London; New York: Routledge), p.61.

42 所謂的「衝突管理」乃是把焦點集中在衝突中的武力層面。目的在讓戰鬥停止，並限制衝突的擴散，使目前的軍事對抗態勢維持現狀(Status Guo)，但並不必然有「和平」的出現，也就是指「限制、緩和及遏制暴力衝突」。Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, and Tom Woodhouse (1999), *Contemporary Conflict Resolution* (Cambridge, U.K.: Polity Press; Malden, Mass.: Blackwell Publishers), p.21.

是當暴力衝突的其中一方是非國家行爲者，相關的研究更顯得寥寥可數。[43]

國際安全機構的肇建，事實上就是「制度」在其中發揮作用的結果。國際安全機構的成立毫無疑問有其預設目的，就本文而言，它是國際社會成員爲了追求共同的安全利益(領土完整、主權獨立、免受外敵威脅等)，降低在追求共同利益過程中資訊不透明所帶來的交易成本(避免安全困境的形成)，因此決定合作並成立的一種將原則、規範、法條與決策程序透過常設性部門予以具體化的有形機構。在國際安全機構當中的最能夠具體化制度表徵的，就是它的組織章程——也就是「憲章」(Charter)。憲章又會依據上述原則、規範、法條與決策程序規定機構所應具備的重要功能，這些功能或許在名稱上或執行上略有不同，但卻都擁有共通性，亦即它們都屬於「衝突管制」機制的一環。換言之，這些功能主要是包括衝突預防、衝突管理、衝突解決在內的一套辦法。[44]這也說明了國際安全機構從建立的開始，根據制度作用，與衝突的預防、管理及解決就建立起密不可分的關係。然而國際安全機構內嵌的衝突解決機制並非毫無缺陷，外在環境的變動乃是凸顯衝突解決機制侷限性的最重要因素。多數研究者都承認，冷戰結束前後國際衝突型態的轉變造成了重大的衝擊。在冷戰之前，影響國際安全議程的主要衝突型態乃是國與國之間的衝突；然而當冷戰結束之後，卻轉變成了主要是發生在國內的衝突。處理國際衝突和處理國內衝突並不相同，特別是這其中會立刻面臨到有關是否違反「國家主權」原則的問題。國際安全機構是眾多成員國共同組成，其所掌握的權力(當然也包括資源)來自所有成員國，因此國際安全機構勢必也強調遵守國家主權的原則——也就是「不干涉國內事務」。國際安全機構的任何決議必然都來自於大多數成員的共識，是故可以預期對於國家主權相當

---

43 此間較爲適當的英文參考書僅有 Volker Rittberger, ed. (1990), *International Regimes in East-West Politics* (London; New York: Pinter Publishers); Janne E. Nolan, ed. (1994), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: Brookings Institution); Helga Haftendorn, et al., eds. (1999), *op. cit*.

44 例如以聯合國憲章爲例，在 19 個章節、111 條條文當中一共可以歸納出聯合國所具備的四大功能，也就是：「防止衝突」、「促成和平」、「維持和平」與「建設和平」。參考聯合國「和平與安全」首頁，Retrieved March 20, 2011, from http://www.un.org/chinese/peace/issue/index.htm。

重視。這也意味著，當衝突型態驟然變化的初期，國際安全機構面對可能引起的顧慮和風險時，其衝突機制的運作將會因此顯得軟弱無力或者緩不濟急。比方說北約對於波士尼亞——赫塞哥維納(Bosina-Herzegovina)所爆發的族群衝突就曾經遭受嚴厲的批判，認爲北約對此一族群衝突反應太過緩慢。

外在的衝突型態轉變固然構成了對制度的衝擊，然而制度理論者所主張的「共同利益」以及在有關安全議題上所可能產生的「交易成本」卻仍然存在。也正是這些因素的存在，推動了制度的適應與變革。以族群衝突爲例，所謂的「共同利益」正來自於族群衝突所可能造成的重大威脅。特別是在族群衝突國際化之後，將造成鄰國以及整體區域秩序受到嚴重影響，造成大國利益之間的糾葛，其所導致的難民潮不僅將衝擊到鄰近國家的國內秩序，甚至更可能造成社會、文化、經濟、衛生以及生態等方面的嚴重問題。而過程中所導致的大量平民傷亡也可能連帶地引起攸關道德與價值觀的輿論風暴。這種種問題，對於成員的安全以及國家利益無疑地都會造成或輕或重的威脅。因爲有威脅，所以成員就必須共同合作——特別是當已經存在固定的安全合作機構時——來妥善管理、減緩，或甚至更進一步地解決族群衝突，這樣的(利用制度)合作結果將明顯爲所有成員帶來共同利益。至於「交易成本」的問題也是不證自明的。因爲無政府狀態以及國家自利(Egoism)、自助(Self-Help)的傾向並不會改變，成員對於因應族群衝突所可能帶來的問題，可能採取各自不同的因應措施，這其中就會形成資訊是否透明(或說是訊息交流)的問題。族群衝突的擴大與國際化將影響國家、甚至區域與國際安全。而與安全有關的相關資訊一向又是國際關係當中最敏感的部分，安全利益更被視爲是國家利益當中的最核心。所以與安全議題有關的交易成本也要比其他議題或領域的交易成本來得高。如果成員之間無法(或不願)透過國際安全機構獲取充分的資訊，那麼因爲族群衝突所帶來的交易成本自然也將連帶直線上升。舉例來說，如果某一成員國採取「以鄰爲壑」政策(Beggar-Thy-Neighbor Policy)並驅逐因爲族群衝突所湧入的難民，但另外一方面卻不願意在事前與其他鄰近成員國交換資訊以進行政策協調，結果可能導致難民湧入其他鄰近國家，造成成員之間原有關係因而遭受破壞，進而衝擊雙邊經貿關係，同時

影響到原有的利益。所以基於「共同利益」與「交易成本」的因素，國際安全機構雖然可能會在初期選擇逃避或因應措施遲緩，但最終仍將選擇去面對並處理具有國內性質的族群衝突。

外在的衝突型態轉變固然構成了對制度的衝擊，然而制度理論者所主張的「共同利益」以及在有關安全議題上所可能產生的「交易成本」卻仍然存在。也正是這些因素的存在，推動了制度的適應與變革。以族群衝突爲例，所謂的「共同利益」正來自於族群衝突所可能造成的重大威脅。族群衝突國際化、向外擴散之後，將造成鄰國以及整體區域秩序受到嚴重影響，造成大國利益之間的糾葛，其所導致的難民潮不僅將衝擊到鄰近國家的國內秩序，更可能造成社會、文化、經濟、衛生以及生態等方面的嚴重問題。而在此一過程中所導致的大量平民傷亡也會連帶地引起牽涉道德與價值觀的輿論風暴。這種種問題，對於成員的安全以及國家利益無疑地都會造成或輕或重的威脅。因爲有威脅，所以成員就必須共同合作——特別是當已經存在固定的安全合作機構時——來妥善管理、減緩，或甚至更進一步地解決族群衝突，這樣的(利用制度)合作結果將明顯爲所有成員帶來共同利益。至於「交易成本」的問題也是不證自明的。因爲無政府狀態以及國家自利(Egoism)、自助(Self-Help)的傾向並不會改變，成員對於因應族群衝突所可能帶來的問題，可能採取各自不同的因應措施，這其中就會形成資訊是否透明(或說是訊息交流)的問題。族群衝突的擴散與國際化將影響國家、甚至區域與國際安全。而與安全有關的相關資訊一向又是國際關係當中最敏感的部分，安全利益更被視爲是國家利益當中的最核心部分。所以與安全議題有關的交易成本也要比其他議題或領域的交易成本來得高。如果成員之間無法(或不願)透過國際安全機構獲取充分的資訊，那麼因爲族群衝突所帶來的交易成本自然也將連帶直線上升。舉例來說，如果某一成員國採取「以鄰爲壑」政策(Beggar-Thy-Neighbor Policy)並驅逐因爲族群衝突所湧入的難民，但另外一方面卻不願意在事前與其他鄰近成員國交換資訊以進行政策協調，結果可能導致難民湧入其他鄰近國家，造成成員之間原有關係因而遭受破壞，進而衝擊雙邊經貿關係，同時影響到原來存在於雙方之間的利益。所以基於「共同

利益」與「交易成本」的考量，國際安全機構雖然可能會在初期選擇逃避或遲緩因應，但最終仍將選擇去面對並處理具有國內性質的族群衝突。這也因此解釋了爲什麼聯合國以及北約這兩個國際安全機構會干預族群衝突、並嘗試去解決的原因。

(二) 制度化與內在本質的轉變

相較於外在環境的變動，國際安全機構本身的「制度化程度」和「轉型」也會影響到對族群衝突的干預。根據前文，國際安全機構的兩種最主要類型，也就是「同盟」和「安全管理機構」。兩者間最主要的差異在於前者專門應付外在的威脅；另外一種則主要應對內在的安全風險。「同盟」既然用來對付「外來的威脅」，而這所謂的「外來威脅」通常指涉「特定且具有敵意的國家或國家集團」。就此定義而論，這裡所稱「國家或國家集團」當然不會是某個「族群」。據此，「同盟」自然不應該、也不會去處理和族群有關的衝突，因爲不論是哪一「族群」，都不可能具備能力(Capabilities)或意願(Will)去對「同盟」構成直接的安全威脅。然而 1990 年代族群衝突正熾熱之際，北約作爲一個標準的「同盟」，卻兩度介入南斯拉夫的族群衝突當中，這顯然違反了「同盟」的本質。不過根據 Keohane 等人的研究，這其中並無矛盾。原因就在於「同盟」和「安全管理機構」並非截然不同的兩者。當制度化程度越高(或完成制度化)，「同盟」就具備了轉型成爲「安全管理機構」的充足要件。換言之，「同盟」一旦完成了制度化，即使傳統的外來威脅消失，「同盟」也可以轉型(Transform)成爲「安全管理機構」，原先用來應付傳統外來威脅的目標也可以直接轉變成因應各種安全風險——當然也包括「族群衝突」在內。[45]「制度化」讓國際安全機構產生功能性的轉變，並且和族群衝突的解決產生直接關連的重要因素，此一論點特別能夠從北約的轉變看出。冷戰結束之後，許多專家學者以及政府領導人——特別是信奉現實主義理論

[45] Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane (1999), “Risk, Threat, and Security Institutions”, p.22.

者——不約而同開始質疑北約存在的必要性，特別是當蘇聯已經解體、不再對歐洲地區構成威脅後，這些人普遍認爲北約的瓦解應該只是時間的問題而已。[46]但是事實證明並非如此，主要的原因就在於北約已經完成了「制度化」。

「制度化」既是「同盟」轉變爲「安全管理機構」的關鍵，也是讓國際安全機構的性質由「外向型」轉變爲「內向型」的主要動力，那麼「制度化」的內涵究竟爲何？廣義來說，所謂「制度化」泛指機構內部「凝聚共識、建立規範、並使成員依照規範而行爲」的一種過程，也是用以描述和衡量機構的發展水準以及成熟程度的一種特定用語。[47]Keohane 更指出，所謂「制度化」可以透過下列三項指標來加以衡量，包括了：[48]

1. 共同性(Commonality)：

所謂「共同性」，就是指成員對於適當行爲的期待(Expectations about Appropriate Behaviour)程度是否一致。

2. 特殊性(Specificity)：

所謂「特殊性」，指的是有特殊並且長期性的規範存在，足以約束政府官員的作爲、規範國家的義務以及合法化改變集體政策的程序。越繁瑣、要求越多的基礎規範會嚴格規定成員應該做些什麼；次一級的規範則規定了規則本身可以如何被更動、如何具有約束力等等。

3. 區別性(Differentiation)：

所謂的「區別性」則是指機構(或制度)本身是否指定了不同的角色讓成員來分別扮演。因爲一個眞正的機構(或制度)必然有一項特徵，就是它會組織並且合理化責任的分配，讓每個不同的成員發揮不同的功能、扮演不同的角色。

---

46 John J. Mearsheimer (1990), "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security*, 15(1), pp.5-56; Kenneth N. Waltz, (1993), "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, 18(2), pp.44-79.

47 楊光海(2010)，前揭書，頁 100。

48 Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane, "Risk, Threat, and Security Institution," in Helga Haftendorn, et al., eds. (1999), *op.cit*., p. 24; Robert O. Keohane (1989), *International Institutions and State Power*, pp.4-5.

綜合歸納，第一項指標指的是成員的行爲受到制度規範和約束的程度；第二項則是指成員所建立制度規範的具體和明確程度；最後一項則牽涉到在不依靠外部力量情況下，制度規範可以自主發揮作用的程度。無論如何，一旦制度化過程完成，就算外來威脅消失，但是可能影響安全的相關問題卻將持續存在——比方說仍具有威脅能力的其他行爲者依然存在，再加上無政府狀態所帶來的不確定性以及資訊不足所導致的安全困境也仍將如幽靈般纏繞——機構成員爲化解這些問題所帶來的壓力，將會依循「維繫制度」途徑，轉變原有機構的功能來應對各種不同的安全問題。[49]這也就是說，制度化帶來機構的轉型，而轉型則讓國際安全機構得以去因應安全風險。國際安全機構干預族群衝突的作爲也在這樣的情況下可以被完全合理化。

(二) 衝突解決架構下的國際安全機構——角色與功能探究

當國際安全機構制度化並將目標轉向處理族群衝突時，國際安全機構在族群衝突當中的角色和功能也變得更爲具體化，這一具體結果可以從圖 3 看出。

國際安全機構在族群衝突過程當中顯然是可以扮演多重角色的。根據圖 3，這多重角色又可分爲三類：

1. 衝突預防者：

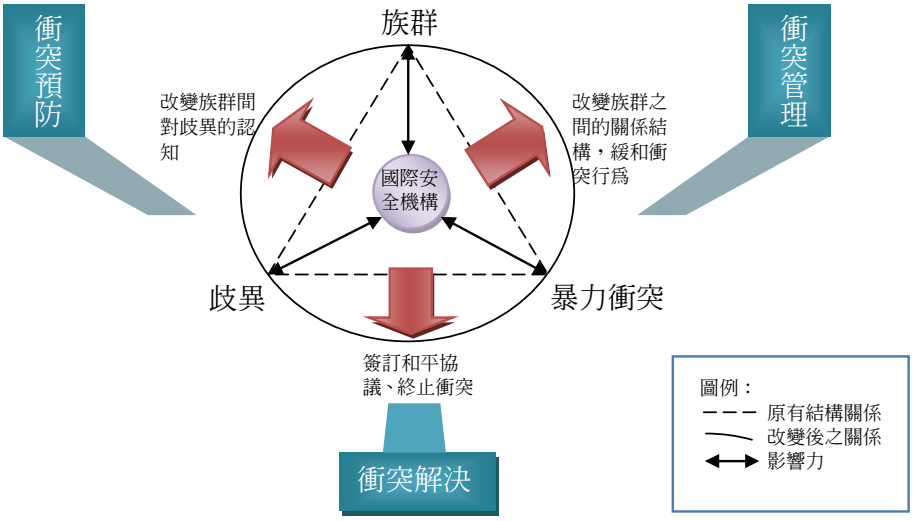
族群衝突爆發所可能帶來的安全(交易)成本極高，因此理論上在族群衝突爆發之前，國際安全機構就可以將其視爲安全風險，運用各種外交方式——談判、調停或斡旋——化解族群之間的歧異，防堵族群衝突走向戰爭。

2. 衝突管理者：

族群衝突一般來說要比其他衝突更難以預防，因爲衝突爆發初期，國家政府往往擁有較強大的軍事力量，此時國家都寧可採取「絕對勝利」的策略來對付敵對的族群團體。這時國際安全機構可以扮演的，乃是遏制衝突程度的加大，防止衝突進一步擴散。

---

[49] Celeste A. Wallander and Robert O. Keohane (1999), “Risk, Threat, and Security Institutions”, p.22



資料來源：作者自製

圖 3：國際安全機構與族群衝突解決的制度化

3. 衝突解決者：

當衝突演變爲長期性、衝突的任一方都無法取得絕對勝利的情況下，國際安全機構可以扮演衝突解決者，協助雙方停戰、簽訂和平協議，同時促成衝突各造接受彼此。在這些前提達到之後，國際安全機構甚至可以進一步協助衝突地區的重建。[50]

四、國際安全機構干預族群衝突——制度變革與制度化的檢證

(一) 聯合國干預族群衝突——制度的變革

在二次世界大戰結束之後，聯合國取代國際聯盟成爲另外一個普遍性的、以維護和平、安全與秩序、解決衝突及爭端的重要國際安全機構。聯合

[50] 就冷戰結束後的實際發展情況來看，國際安全機構已經越來越朝向扮演「衝突解決者」這樣的角色。

國的成立，其中一項重要的目的就是要矯正過去國際聯盟存在時期對於衝突無法解決的問題。

1. 衝突解決機制的原始設計——不得干預國內衝突

在聯合國憲章中明確規定了，聯合國爲了維持世界和平與安全，遇有衝突發生時，可以透過下列機構尋求解決問題：

(1) 安理會

針對衝突解決，安理會被賦予最大的權力。最具權威性的表現就在，一旦根據 41 條條文採取和平辦法尚不足以恢復國際和平與安全時，安理會可以採取必要之軍事行動以達目標。

(2) 大會(Assembly)

依據憲章第 14 條規定，大會一旦認爲任何情勢發展將可能危及國際公共福利或友好關係，就可以進行討論，不論該情勢的根源(origin)究竟爲何；討論之後，甚至可以進一步建議和平調整辦法(Measures for Peaceful Adjustment)。

(3) 秘書長(General Secretary)

在聯合國憲章第 99 條條文規定之下，秘書長享有獨立解決爭端的權力。秘書長對於任何足以危害和平的情勢，具備廣泛的裁量權，可進行調查，以及與爭端相關之資訊情報的蒐集。

在憲章規範的機制下，聯合國得以透過下列數種方式介入衝突解決：[51]

(1) 安理會的決議

這種方式比較少見，兩伊戰爭就是採取這樣的方式——共同接受安理會的決議——達成最終的解決。

(2) 秘書長(及其委任代表)的高度參與

在絕大多數情況下，聯合國秘書長辦公室成爲許多衝突談判協商進行的主要地點。秘書長可能親身參與這些過程，也可能透過特別代表(Special Representatives)參與。

(3) 維持和平行動(Peace-Keeping Operation, PKO, 簡稱「維和行動」)

---

[51] Peter Wallensteen (2007), *op. cit*., pp.220-221.

從 1948 年聯合國展開首次的維和行動後，維和行動幾乎已經成爲聯合國介入、處理與國際和平及秩序有關事務上的最特出、也最容易爲世人矚目的特徵。

(4) 授權其他國際組織或國家執行行動

在某些特定情況下，聯合國可以授權區域機構或甚至其他國家來執行行動。最著名的案例就是 1990 年安理會通過 678 號決議案，其內容本質上就是授予美國全權，使用一切手段以結束伊拉克佔領科威特。

從憲章規範來看，衝突解決的制度化舉措已經非常具體。不過這些原始設計突顯出，聯合國所處理的乃是國家與國家之間的衝突。對於是否能夠處理國家內部的族群衝突，聯合國並沒有明確表態。但根據憲章條文第二條第七項規定，聯合國無權「干涉在本質上屬於任何國家國內管轄之事件」，[52]這也就意味著聯合國不得介入屬於國內性質的衝突。

2. 外在環境的變動與聯合國的因應——維持和平行動

「維持和平」一詞並沒有出現在聯合國憲章當中。它既不是第六章所提到「爭端的和平解決」方式之一，也不是第七章所提及「對於和平之威脅、和平之破壞及侵略行爲之應付辦法」。它事實上是聯合國第二任秘書長 Dag Hammarskjöld 在面對冷戰期間安理會受美、蘇強權對抗而癱瘓、但又必須想方設法回應重大國際危機，同時爭取和平、遏制衝突下的一種創意設計。[53]也因此，它又被稱之爲聯合國維持國際和平與安全的「哈瑪邵模式」。[54]從 1948

---

52 朱建民(1976)，前揭書，《附錄二：聯合國憲章》，頁 775。

53 Hammarskjöld 當年在解釋維和行動時，表示其乃是介於聯合國憲章第六章和第七章之間的範疇，因此是憲章的「第六章半」。(Chapter ‘Six and a half’)。見聯合國，維持和平行動(中文網頁)首頁，Retrieved February 4, 2011, from http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/。至於維和行動的基本原則、程序和行爲準則則是逐漸演化而成。見戴萬欽(2000)，〈聯合國邁入二十一世紀——維持世界和平之挑戰與機會〉，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，頁 197。不過據學者研究，1954 到 1971 年之間擔任聯合國副秘書長的 Ralph J. Bunche 其實也是促成這些程序和原則的重要推手。盛紅生(2006)，《聯合國維持和平行動法律問題研究》(北京：時事出版社)，頁 11。

54 周煦(1993)，《聯合國與國際政治》(臺北：黎明文化事業公司)，頁 249；頁 261-273。

年到 2010 年爲止，聯合國所執行完畢或仍在執行的維和行動計達 64 次之多。特別在冷戰結束之後，安理會展現合作與行動力，維和行動有了立即而明顯的增長幅度。[55]目前擔任維和部隊軍警、文職人員總數達 122,872 人，參與派遣的國家總數達到 115 國。總計從 1948 年 6 月到 2010 年爲止，聯合國投入在維和行動任務上的經費達到 690 億美元。[56]

不過維和行動一開始並不是設計來解決衝突。根據聯合國本身的界定，所謂的「維持和平行動」，乃是指派遣不具有執行行動權力之軍事人員前往衝突發生地，協助維持或恢復和平。就種類而言，維和行動又可分爲兩類，包括「觀察團」(Observer Missions)與「維持和平部隊」(Peace-Keeping Forces)。[57]前者僅限於派遣人員前往衝突地點觀察衝突情勢的發展、蒐集資訊、擔任協調者角色，並將觀察後的結果回報秘書長；後者雖派遣軍事人員，但主要的作爲通常亦侷限於隔離衝突各造，緩和或者停止武裝衝突的進行、監視停火協議的執行，同時負責部分人道救援工作等。而且除了自衛之外，不得使用武力；更重要的一項前提是，它的開展有賴於衝突各造事先簽訂停火和合作協議。[58]

---

55 64 次維和行動當中，有 51 次是在 1988 年之後才開始執行。所以早在 1995 年，前任秘書長 Bourtros Boutros-Ghali 就在一份報告當中具體指出了這一戲劇性變化，包括：從 1987-1994 年之間，安理會通過的決議案成長了四倍之多；授權通過的維和行動成長了三倍；每年通過的經濟制裁成長了七倍之多。部署的軍事人員更成長了七倍之多，每年的維和行動預算也從原先的 23 億美元成長到 36 億美元。見 Bourtros Boutros-Ghali (1995), *Supplement to "An Agenda for Peace": Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations*, A/50/60; S/1995/1, p. 4, Retrieved March 16, 2011, from http://www.un.org/Docs/SG/ agsupp.html。

56 聯合國，維持和平行動情況與數據(中文網頁)，Retrieved February 5, 2011, from http://www.un.org/chinese/peace/peacekeeping/ facts.htm.

57 United Nations (1986), *Everyone's United Nations* (New York: United Nations, 10th Edition), p.98.

58 Brian E. Urquhart, "The UN and International Security after the End of the Cold War", in Adam Roberts and Benedict Kingsbury (1993), *United Nations, Divided World* (Oxford: Clarendon Press: New York: Oxford University Press, 2nd Edition), p.93. 作者也清楚表明，這樣的規範在後來的南斯拉夫、索馬利亞等地被證明並不是一種適當的維和方式。因爲在這些案例當中，

就上述說明來看，維和行動其實是一種「另類的爭端處理機制」。因爲它「既不是裁判爭端的公平解決，也不是強制處理國家間的戰爭或衝突」，[59]而是要緩和衝突當中的暴力，也就是「防止再起衝突或衝突升級」。是否可以達到衝突解決的三項目標——徹底終止武裝暴力行爲、促成衝突各造簽訂和平協議以及使衝突各造能夠接受彼此，聯合國本身並無最終意圖。[60]換言之，最初設計的維和行動其本質乃是屬於「衝突管理」。[61]無怪乎 Brian E. Urquhart (1990: 106)會評論維和行動就像是「一種日常的護理照顧(Daily Nursing Care)一樣，不過就是醫院裡的醫護人員幫病人降降溫、維持適當的健康而已。到某個程度，可能還是需要個醫生來動手術；但也可能運氣不好，根本無法進行手術，這個時候更需要讓病人舒服點」。[62]

但上述的說法也僅適用於描述冷戰初期的維和行動。隨著時間演變，維和行動的內涵以及表現開始有了大幅度的變化，而導致這樣變化的因素來自於：

(1) 國際政治結構的整體變化(強權對峙的趨緩、冷戰邁向終結)。
(2) 安理會爲了因應各種不同型態的衝突決定採取不同的策略。
(3) 歷任秘書長致力於推動更全面性的衝突解決方案。
(4) 更關鍵的是，由於聯合國憲章當中本來就沒有針對這類集體行動

挑起事端的並不是正規部隊，而是當地的民兵或其他非正規武裝團體，簽訂停火或相關協議並無法拘束這些團體，對聯合國執行維和行動所秉持的精神，這些團體也一貫視之爲無物。

59 楊永明(1997)，〈聯合國維持和平行動之發展：冷戰後國際安全的轉變〉，《問題與研究》，36(11)期，頁 25。

60 在冷戰期間，聯合國安全理事會以及聯合國大會曾經交互扮演思考這種意圖的角色。在冷戰結束之後，安全理事會已經逐漸承擔起決定這種意圖的責任。

61 根據聯合國官方文件，聯合國也將維持和平行動界定爲是「衝突管理工具(Conflict Management Tool)」。United Nations (2008), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (New York: United Nations, Department of Peacekeeping Operations and Department of Field Support), p.9.

62 Brian E. Urquhart (1988), “A Risk Business…,” in *UN Chronicle*, 25(4), p.13. 轉引自 Stephen Ryan (1990), *Ethnic Conflict and International Relations* (Brookfield, VT.,: Dartmouth), p.106.

提供任何指導方針，使得「維和」這一概念反而被賦予了更大靈活性。[63]

換言之，隨著體系結構、機構本身以及概念詮釋的綜合影響，維和行動不僅在「量」方面增加，更逐漸產生「質」的變化，前述提及維和行動的目標也開始從第一代的單純的「維持和平」、走向第二代的「創造和平」，到如今第三代的「建立和平」。[64]和原來「維持和平」(不對衝突解決預設立場)不同的是，所謂的「創造和平」是要「使敵對各方能夠透過諸如憲章第六章所提的和平方式——國際法規範、調停、或其他種形式的談判——就衝突的解決達成協議」。這一類行動的先例最早可追溯至聯合國解決荷蘭與印尼對於西新幾內亞(West New Guinea)的衝突。[65]至於「建立和平」則又更擴大了原先維和行動所沒有的內涵。依照實踐，「建立和平」實際上是兩種任務的結合，其一是所謂的「執行和平」(Peace Enforcement)，亦即不待衝突各造或主權國家同意，逕行強制執行安理會所交付之任務；[66]其二則是「衝突後的重建」(Post-Conflict Reconstruction)，也就是在衝突結束後，由聯合國協助促成經濟、社會合作以重建衝突各造之間的相互信任，同時發展出一套基本的政治、社會與經濟架構(制度)，預防未來再度爆發暴力衝突，同時也爲和平的持續奠定基礎。[67]

維和行動的變化不僅反應了國際環境變化和聯合國機構本身因應之間的一種互動，而且充分反映了聯合國在衝突解決制度上的一種變革，這種變革也連帶地重新形塑了國際安全機構與族群衝突之間的關係。1960 年聯合國介入剛果(Congo)，並展開代號「剛果行動」(United Nations Operation in the Congo, ONUC)的維和行動可以說就是聯合國干預族群衝突的一項先例。其後在賽浦路斯(Cyprus)、安哥拉(Angola)、那米比亞(Namibia)，以及後來的前南

---

63 最後一點的解釋來自於 Paul Kennedy。見 Paul Kennedy 著，卿劼譯(2008)，《聯合國：過去與未來》(海口：海南出版社)，頁 70。

64 有關聯合國維和部隊的角色及功能變化，可參考周煦(2000)，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，頁 161-183。

65 周煦，同註 64，頁 175。

66 周煦，同註 64，頁 180。

67 Michael W. Doyle and Nicholas Sambanis (2006), *op. cit*., p.11.

斯拉夫共和國等地的執行的維和行動都是聯合國介入族群衝突的重要事例。聯合國在介入這些族群衝突的過程中，有時扮演維持和平者，負責資訊蒐集及監督、調查、斡旋、或隔離衝突雙方；有時扮演和平創造者，負責調停及提出和平協議；有時候更扮演了執行和平以及衝突後的重建者，監督及執行和平協議、促成衝突各造接受彼此，甚至協助重建政治、社會、經濟制度，以達成和平之最終目標。這些演變和實際作爲正反映出國際安全機構介入並干預族群衝突其實正是國際安全機構因應外在環境變化，從而在制度上做出變革的一種結果。

(二) 北約轉型及干預族群衝突——制度化的成果

作爲一個國際的、同時也是區域的安全機構，北約在 1990 年代開始的一連串演變，包括以軍事力量介入族群衝突、與聯合國在執行維持和平行動方面的合作，以及其後一連串的戰略轉型，是所有安全機構當中一個最特出的案例，其中很大的部分和族群衝突解決密切相關，因此也特別值得做進一步的分析。

北約作爲一個國際安全機構，在冷戰年代並不特別受到關注。冷戰之前的北約並不具有太高的研究價值，國際關係學者普遍也缺乏對北約的研究興致。究其原因，主要在於北約一直是一個以「集體防禦」(Collective Defense)[68]爲最終目標的安全機構。它的成立一方面是爲了防堵蘇聯的擴張與赤化，二方面則是爲了使美國可以藉此正當化對歐洲事務的參與。而且北約的組織架構從 1950 年代之後就沒有顯著的變化，這更使得理論建構者(當然也包括衝

68 「集體防禦」和「集體安全」雖然說都是一種同盟，但在本質上與操作上卻不相同。「集體防禦」指的是一群國家成員集團爲防止任一成員遭受外來攻擊而簽訂同盟條約；但「集體安全」則是針對本身成員彼此之間可能的侵略行爲、以及可能產生的衝突進行防範的同盟策略。相關概念的探討可以參考 Inis L. Claude (1962), *Power and International Relations* (New York: Random), Chap. 4; Paul E. Gallis (1997), "NATO: Article V and Collective Defense," *CRS Report for Congress*, 97-717F, Retrieved February 24, 2011, from http://www.fas.org/man/crs/97-717f.htm.

突解決研究在內)看輕北約的研究價值。[69]然而當冷戰結束之後，北約是否應該繼續存在、其特質一旦改變(Character Change)，可能對歐洲、甚至國際局勢造成哪些重大影響等問題立即成爲國際關係領域所關注的焦點。不同的理論學派也分別就自己的觀點對北約的未來進行了相當程度的辯論。[70]不過這種不確定性很快便煙消雲散，除了美國力量仍然繼續主導，並不願輕言退出歐洲之外，還牽涉到三項基本條件並沒有受到影響而改變，包括：成員對於權力結構分配依然認同，且無重大改變；成員之間的價值觀和理念基礎依然存在，對於目標也沒有重大分歧；以及與美國維持在歐洲的利益相吻合、成員國認同北約存在與其利益相符，促成所謂「共同利益」發揮影響。在這種情況下，北約的繼續存在乃成爲確定。[71]

就與族群衝突的關係而言，北約完成制度化，無疑地是使其介入族衝突的主要因素。根據前述所提及的制度化內涵來檢驗北約，學者認爲北約已經

---

69 Stephen M. Walt, "NATO's Future (In Theory)," in Pierre Martin and Mark R. Brawley, eds. (2000), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?* (New York: Palgrave), p. 11.

70 John J. Mearsheimer (1990), "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," pp.5-56; Kenneth N. Waltz (1993), "The Emerging Structure of International Politics,", pp.44-79; Robert Axelrod and Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions," in David A. Baldwin, ed. (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press), Chap.4; Robert O. Keohane and Lisa L. Martin (1995), "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security*, 20(1), pp.39-51; John Duffield, "The North Atlantic Treaty Organization and Alliance Theory," in Ngaire Woods, ed. (1996), *Explaining International Relations since 1945* (Oxford: Oxford University Press), pp. 337-354; Philip H. Gordon, "Recasting the Atlantic Alliance," *Survival*, 38(1), pp. 32-57; Andrew Kydd (2001), "Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement," *International Organization*, 55(4), pp.801-828.

71 有關北約爲什麼會繼續存在，也有學者提出全然不同的看法。Wallace J. Thies 就認爲北約之所以會繼續存在，主要有兩大因素，包括：一、北約本身就是一個非常不同於舊時代的同盟，成員之間彼此並不互相畏懼，反而鼓勵彼此變得更加壯大以抵禦外敵；二、北約本身是民主國家的結合體，這一特質使得北約發展出一種隱藏性的力量，讓北約可以擁有自我維護的能力。也就是在兩項因素影響之下，北約從而得以永續長存。Wallace J. Thies (2009), *Why NATO Endures* (Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press).

完成了制度化，並從「同盟」轉型爲「安全管理機構」，有著制度化的法條、規範與程序，使成員能夠據以確認威脅並進行有效報復；同時對成員的角色都各有安排。[72]Christian Tuschhoffu 也認爲，不論是從對成員的管控、對資源的管控以及對結果(Outcomes)的管控來說，北約都是一個徹徹底底制度化的同盟機構。[73]更進一步說，由於北約已經完成了制度化，其性質也由原先的「排他性」(Exclusive)轉爲「含括性」(Inclusive)，也因此可以廣納眾多歐洲國家——包括過去前蘇聯的成員——爲其成員；北約不再是過去單純用來應付外在「威脅」的組織，而是可以應付「安全風險」的安全管理機構。對北約而言，在東歐地區爆發族群衝突就是屬於安全風險的一種，北約既然已經制度化，當然應該轉而將焦點放在解決族群衝突上。

外來威脅的消逝，使得制度化的北約開始進行了組織目標的調整。1990 年 7 月 6 日，北約在倫敦舉行了元首高峰會議，在會後的聯合宣言中，除了再次強調集體防禦任務的重要性之外，也表示未來北約所面臨的挑戰已經產生了急遽的變化，爲此：[74]

> 我們必須承認，面對嶄新的歐洲，每個國家的安全都和鄰邦的安全密不可分。北約不僅將是一個由歐洲人、加拿大人以及美國人共同合作以防禦外敵的機構，更將與所有歐洲國家建立新的夥伴關係。大西洋群體(the Atlantic Community)必須往東接觸過去冷戰期間的被視爲是

---

72 Celeste A. Wallaner and Robert O. Keohane, “Risk, Threat, and Security Institutions,” in Helga Haftendorn, et al., eds., *op.cit*., p.28.

73 根據作者，所謂的「結果」指的是用以「確保安全不可分割的協議」。這些協議同常又以「共同軍事戰略」的型態來呈現，而這些共同的軍事戰略又由兩個部分來構成，一是軍事準則(Military Doctrine)，另一則是執行戰略的相關手段，包括武力部署、武器採購、指揮管制的安排等相關。Christian Tuschhoff, “Alliance Cohesion and Peaceful Change in NATO,” in Helga Haftendorn, et al., eds. (1999), *op. cit*., pp.140-161.

74 NATO, London Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, July 1990, retrieved February 15, 2007, from http://www.nato.int/cps/en/SID-754BB359-18AEBC09/natolive/official_texts_23693.htm.

敵人的國家，並且向它們伸出友誼之手。

這一段話顯示，北約會員國之間已經有共識，也確認了彼此之間的共同利益依然存在。基於這樣的共同利益，也爲了應付未來可能出現的安全風險，北約乃開始進行組織上的轉型以及戰略上的改造。而首要任務就是要透過向東尋求建立夥伴關係，從而將北約改造成爲符合後冷戰時代需求的政治軍事組織。共識的確立促成了戰略改造的具體行動。翌(1991)年 11 月，北約隨即在羅馬的元首高峰會議上通過了「羅馬和平既合作宣言」(*Rome Declaration on Peace and Cooperation*)、以及名爲「聯盟新戰略概念」《*The Alliance's New Strategic Concept (1991)*》的官方文件，強調北約將把焦點放在新的威脅，也就是那些「衍生自經濟、社會、政治動盪下的不安全，包括了在中歐和東歐許多國家內部族群間的敵對(Ethnic Rivalries)以及領土爭端」。[75]這些文件不僅成爲北約轉型進程的最重要指導文件，[76]構成制度化當中所指稱「特殊並且長期性的規範」，也預示了北約將在歐洲的族群衝突當中將扮演重要——至少是衝突管理——的角色。

90 年代一連串族群衝突的發生，對於北約所造成的衝擊實際上只是「議題領域」(Issue Area)的變化。議題的變化充其量只是使得北約做爲國際安全機構喪失了一部份的存在價值，但並不影響北約成員對於共同利益的追求，以及對於未來安全風險的憂慮。在制度化完成、北約順利轉型的情況下，1992 到 1995 年之間，北約正式介入並干預在前南斯拉夫境內的波士尼亞——赫塞哥維納境內的族群衝突，以軍事武力迫使衝突各造簽署岱頓和平協議，衝突結束後更派遣爲數達 6 萬人的和平部隊進駐，以確保和平協議的執行。1999 年 3 月，科索沃(Kosovo)危機爆發，北約再次以軍事武力干預衝突，並施以大規模空襲。同年 4 月，北約於華盛頓(Washington D.C.)舉行高峰會議，除

---

75 NATO(1991), *The Alliance New Strategic Concept (1991)*, Retrieved February 25, 2011, from http://www.nato.int/cps/en/natolive/ official_texts_23847.htm.

76 李大中(1996)，〈北約之轉型：德國與大西洋兩岸秩序的重建〉，《問題與研究》，35(3)，頁 66。

通過「科索沃聲明」《*Statement on Kosovo*》、「華盛頓宣言」《*The Washington Declaration*》之外，更通過新一版本的「聯盟新戰略概念」《*The Alliance's New Strategic Concept (1999)*》，強調「建立更廣泛的穩定」，同時確認「族群衝突」等新威脅是影響歐洲——大西洋地區和平穩定的新威脅之一。[77]1999 年 6 月，北約從科索沃撤軍，但隨即在聯合國安理會授權之下，派遣和平部隊佔領並控制科索沃地區，重建安全環境，並使該地區主要城鎮社會生活逐漸恢復正常。這些實證發展，在在顯示了北約以安全管理機構之姿介入族群衝突，同時在過程中，北約也調整了本身的衝突解決機制。換言之，北約不再只是扮演衝突的管理、調停者，而是更積極向衝突解決者角色邁進。

五、結 語

在本文中，吾人嘗試針對國際安全機構作了概念與理論的探討，更介紹了國際安全機構制度變革與制度化轉型，並藉此分析國際安全機構在後冷戰時期對於族群衝突的干預。嚴格來說，國際安全機構其實並不是一項新的概念，其眞正值得注意的「嶄新」之處在於其在干預族群衝突過程中，所引發出的「族群衝突解決是否能夠正式納入國際安全機構的衝突解決機制當中」的問題。從後冷戰時期的發展來看，國際安全機構對於族群衝突的干預顯然是國際社會追求共同利益(和平與安全)、並試圖降低所族群衝突所帶來的風險和高安全成本的結果，也是衝突解決逐漸發揮其理論與實證價值的機會。

制度變革與制度化的完成促使國際安全機構更多地介入並干預本質上屬於國內性質的族群衝突。誠如前文提及，雖然沒有完整數字可以呈現出聯合國等國際安全機構究竟參與多少國際或國內的衝突解決，然而從國際或區域安全機構的憲章規範、特別在冷戰結束後安理會所做出的各項決議、維和行動的推展、以及各類安全機構實際上對於族群衝突的干預來看，一項無可

---

[77] NATO(1999), *The Alliance New Strategic Concept (1999)*, Retrieved February 25, 2011, from http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_ texts_27433.htm.

否認的(衝突解決)趨勢已然形成，即：國際社會參與干預並協助解決國內衝突的情況要比過去來得更爲公開、也更加地呈現出固定的模式。正如 Richard Caplan (2005: 5)所說：

> 由國際社會來管理那些被戰爭撕裂的國家出現於冷戰之後，基本上它是一種大趨勢下的一個組成部分，這個趨勢就是人權與人道規範越來越爲各區域以及國際社會所重視。這個趨勢的象徵就是國家已經準備好賦予『對國際和平與安全的威脅』這一句話更爲廣泛的意義，而這句話正是根據聯合國憲章第七章採取強制行動的根基。[78]

雖然有上述樂觀的研究成果，但另外一些更值得研究的問題依然存在。包括當國際安全機構受到制度作用，遂行對族群衝突的干預時，這一過程所引發的有關行爲者、新議題以及針對問題意識所引發的新行動[79]等等究竟會不會對國際安全機構本身、對制度化的程度以及對制度的變革形成什麼樣的助力或阻力？對未來國際關係發展、國際安全建制的形成又是否會產生什麼樣的影響？干預是否可能走向固定模式化？這些問題仍有待研究者進一步探究。

---

[78] Richard Caplan (2005), *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, (Oxford, U.K.: Oxford University Press), p.5.

[79] 舉例來說，新的議題包括：如果一個國家是對共有國際河川進行污染，那麼國際社會是否也可以比照對族群衝突的解決進行干預、以及針對毒品的跨國貿易有無可能採取聯合的軍事行動予以打擊等等。進一步探討可參考 Peter Wallensteen, “New Actors, New Issues, New Actions,” in Peter Wallensteen, ed. (1997), *International Intervention: New Norms in The Post-Cold War Era?* (Uppsala, Sweden: Uppsala University, Dept. of Peace and Conflict Research), pp.5-16.

參考文獻

中文部分

田　野 (2006)，《國際關係中的制度選擇：一種交易成本的視角》，上海：上海人民出版社。

朱建民 (1976)，《國際組織新論》，臺北：正中書局。

李大中 (1996)，〈北約之轉型：德國與大西洋兩岸秩序的重建〉，《問題與研究》，35(3)，頁 65-80。

周　煦 (1993)，《聯合國與國際政治》，臺北：黎明文化事業公司。

周　煦 (2000)，〈聯合國集體安全與維持和平之演變〉，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，頁 143-191。

林佾靜 (2008)，〈失敗國家與國家安全〉，《全球政治評論》，24，頁 121-158。

唐永勝、徐棄郁 (2004)，《尋求複雜的平衡：國際安全機制與主權國家的參與》，北京：世界知識出版社。

徐能武 (2008)，《國際安全機制：理論與分析》，北京：中國社會科學出版社。

盛紅生 (2006)，《聯合國維持和平行動法律問題研究》，北京：時事出版社。

郭承天 (1996)，《國際建制與國際組織》，臺北：時英出版社。

楊永明 (1997)，〈聯合國維持和平行動之發展：冷戰後國際安全的轉變〉，《問題與研究》，36(11)，頁 23-40。

楊光海 (2010)，《國際安全制度及其在東亞的實踐》，北京：時事出版社。

戴萬欽 (2000)，〈聯合國邁入二十一世紀——維持世界和平之挑戰與機會〉，《淡江人文社會學刊五十週年校慶特刊》，頁 193-234。

蘇長和 (2009)，《全球公共問題與國際合作：一種制度的分析》，上海：上海人民出版社。

保羅・肯尼迪(Paul Kennedy)著，卿劼譯，(2008)，《聯合國：過去與未來》，海口：海南出版社。

外文部分

Archer, C. (2001), *International Organization*, New York: Routledge.

Baldwin, D. A. (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia University Press.

Bourtros, B.-G. (1995), Supplement to "An Agenda for Peace": Position Paper of the Secretary-General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. Retrieved March 12, 2011, from http://www.un.org/Docs/SG/agsupp.html

Brooks, R. E. (2005), "Failed States, or the State as Failure," *The University of Chicago Law Review*, 72(4), 1159-1196.

Caplan, R. D. (2005), *International Governance of War-Torn Territories: Rule and Reconstruction*, New York: Oxford University Press.

Claude, I. L. (1962), *Power and International Relations*, New York: Random.

Dayton, B. W. and L. Kriesberg (2009), *Conflict Transformation and Peacebuilding*, New York: Routledge.

Doyle, M. W. and N. Sambanis (2006), *Making War and Building Peace*, Princeton: Princeton University Press.

Gallis, P. E. (1997), "NATO: Article V and Collective Defense," CRS Report for Congress. Retrieved February 24, 2011, from http://www.fas.org/man/crs/97-717f.htm

Galtung, J. (1996), *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, London: Sage.

Gordon, P. H. (1996), "Recasting the Atlantic Alliance," Survival, 38(1), 32-57.

Gurr, T. R. (1993), *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, D. C.: U.S. Institute of Peace.

Gurr, T. R. and B. Harff (1994), *Ethnic Conflict in World Politics*, Boulder, Colo.: Westview Press.

Haftendorn, H., R. O. Keohane and C. Wallander (1999), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, New York: Oxford University Press.

Helman, G. B. and S. R. Ratner (1993), "Saving Failed State," *Foreign Policy*, 89, 3-20.

Jervis, R. (1978), "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, 30(2), 167-214.

Jervis, R. (1982), "Security Regimes," *International Organization*, 36(2), 357-378.

Joseph, S. J. (1985), *Cyprus: Ethnic Conflict and International Concern*, New York: Peter Lang Publishing.

Kaufmann, C. D. (1996), "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars," *International Security*, 20(4), 136-175.

Keohane, R. O. (1989), *International Institutions and State Power*, Boulder, San Francisco, London: Westview Press.

Keohane, R. O. (1998), "International Institutions: Can Independence Work?," *Foreign Policy*, 110, 82-96.

Keohane, R. O. (2005), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Keohane, R. O. and J. S. Nye (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Mass.: Little, Brown.

Keohane, R. O. and L. L. Martin (1995), "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security*, 20(1), 39-51.

Krasner, S. D. (1983), *International Regimes*, Ithaca: Cornell University Press.

Kydd, A. (2001), "Trust Building, Trust Breaking: The Dilemma of NATO Enlargement," *International Organization*, 55(4), 801-828.

Leff, C. S. (1988), *Conflict in Czechoslovakia: The Making and Remaking of a State, 1919-1987*, Princeton: Princeton University Press.

Lobell, S. E. and P. Mauceri (2004), *Ethnic Conflict and International Politics*, New York : Palgrave Macmillan.

Manogaran, C. (1987), *Ethnic Conflict and Reconciliation in Sri Lanka*, Honolulu: University of Hawaii.

Martin, P. and M. R. Brawley (2000), *Alliance Politics, Kosovo, and NATO's War: Allied Force or Forced Allies?*, New York: Palgrave.

Mearsheimer, J. J. (1990), "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War," *International Security*, 15(1), 5-56.

Mearsheimer, J. J. (1995), "The False Promise of International Institutions," *International Security*, 19(3), 5-49.

Miall, H., O. Ramsbotham and T. Woodhouse (1999), *Contemporary Conflict Resolution*, Cambridge, UK: Polity Press.

Mitrany, D. (1975), *The Functional Theory of Politics*, New York: St. Martin's Press.

Nolan, J. E. (1994), *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

Rittberger, V. (1990), *International Regimes in East-West Politics*, New York: Pinter Publishers.

Roberts, A. and B. Kingsbury (1993), *United Nations, Divided World*, Oxford: Clarendon Press

Ryan, S. (1990), *Ethnic Conflict and International Relations*, Brookfield, VT.: Dartmouth.

Schneckener, U. and S. Wolff (2004), *Managing and Settling Ethnic Conflict*, London, UK: C Hurst and Co. Ltd.

Thies, W. J. (2009), *Why NATO Endures*, New York: Cambridge University Press.

Union of International Association (1987), *Yearbook of International Organization*, Munchen: K. G. Saur.

United Nations (1986), *Everyone's United Nations*, New York: United Nations.

United Nations (2008), *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, New York: United Nations.

Wallensteen, P. (1997), *International Intervention: New Norms in The Post-Cold War Era?*, Uppsala, Sweden: Uppsala University.

Wallensteen, P. (2007), *Understanding Conflict Resolution*, London: Sage Publications Ltd.

Waltz, K. N. (1993), "The Emerging Structure of International Politics," *International Security*, 18(2), 44-79.

Wolff, S. (2006), *Ethnic Conflict: A Global Perspective*, Oxford, N.Y.: Oxford University Press.

Woods, N. (1996), *Explaining International Relations since 1945*, Oxford: Oxford University Press.

International Security Institutions' Intervention in Ethnic Conflicts-An Institutionalized Approach

Chi-Shin Chang*

Abstract

During the Cold War era, international security institutions, especially the United Nations, are restrained by the structure of the bipolar system and have limited effect in conflict resolution. After the Cold War, the operation of international security institutions is back to normal, even getting promoted. And the whole world is watching and deeply concerned about this change.

First of all, the concept of "international security institutions" and theoretical analysis will be introduced. Secondly, the article will review the institutionalization process, and claims that intervention of ethnic conflicts is the result of the international security institutions' institutionalization and transformation. On the other hand, the intervention of ethnic conflicts shows the international security institutions are going to institutionalize conflict resolution as part of their conflict regulating procedures.

Keywords: International Security Institution, Ethnic Conflict, Conflict Resolution, Institutionalization

* Ph. D., Department of Diplomacy, National Chengchi University, Email: chishin@gmail.com.