

發展中國家的外交政策取向(1)

小國外交

柯玉枝

概念澄清

何謂小國？

- 本周閱讀文章要析

- 施正鋒，國際政治中的小國，台灣國際研究季刊，第 13 卷 第 4 期 (2017)，頁：1-34，<http://www.tisanet.org/quarterly/13-4-1.pdf>
- 發表於國家展望文教基金會主辦「小國生存之道學術研討會」，台北，台北市議會一樓會議廳，2017/5/27
- 專書導讀性質
- 說明小國的定義
- 介紹小國的外交行為及其解釋(包括內在、以及條件式因素)
- 探討小國可以選擇的策略—中立、結盟
- 考察小國所必須面對的課題
- 分析小國所可能發揮的影響力

Nicholas John Spykman (1942: 20)(美)

- A small state is a vacuum(真空) in a high pressure area.
- It does not live because of its strength but because nobody wants its territory, or because its preservation as a buffer state(緩衝區) or as a weight in the balance of power(權力平衡) is of interest to a stronger nation.
- When the balance disappears, the small state usually disappears with it.(當平衡不再，小國通常就會消失)

Robert L. Rothstein (1968)

- Robert L. Rothstein (1968: 1)
 - For the theorist, evidence that the Small Power is different in kind(理論上，存在許多種小國), and not merely in degree, provides a clear warning against the **dangers of generalizing about the behavior of all state.**
 - **Robert L Rothstein, Alliances and small powers Unknown Binding, Columbia University Press (Nov. 1968)**

Rothstein (1968: 14-20)

- 小國的地位終究在 1890-1915 年之間逐漸確立，可以歸納為三大因素
- 國際局勢的重大變動
 - 由於維也納會議（1816）所帶來的歐洲協調（Concert of Europe, Congress System）逐漸崩解，原本列強的均勢機制轉為相互對峙，雙方旗鼓相當、軍力錙銖必較，連巴爾幹半島的小國羅馬尼亞都競相要拉攏
 - 強權自顧不暇，不願意得罪小國背後的大哥，對於不傷大雅的逾矩行為裝聾作啞，讓小國無意中有時竟然可以水漲船高。
- 理想主義思潮
 - 理想主義從1848年以來的擴散，包含民族自決權、自由主義、民主、平等、及國際主義等理念，這些社會及政治思潮的革命侵蝕過往權力政治的正當性，並且為嶄新的國際體系奠定知識的基石，同時為小國的崛起鋪路，也讓這些國家有發聲的機會。
- 軍事科技的長足進步
 - 國家光靠武力是不夠的，還必須考量工業能力、地理位置、以及內部生存的能力，尤其是小國的無形力量（intangible power）

其它學者觀點

- Robert O. Keohane (1971: 162)
- Weakness(弱小) does not entail only liabilities(負債); for the small power, it also creates certain bargaining assets(談判資產).
- Typically, the smaller the state, the more it can take large-scale patterns of international politics for granted, since nothing it does can possibly affect them very much.
- Peter R. Baehr (1975: 464)
- **Full independence**, in the sense of governments making their own decisions without being subject to any influence from beyond the borders of their territory, **simply does not now exist**, if it ever did

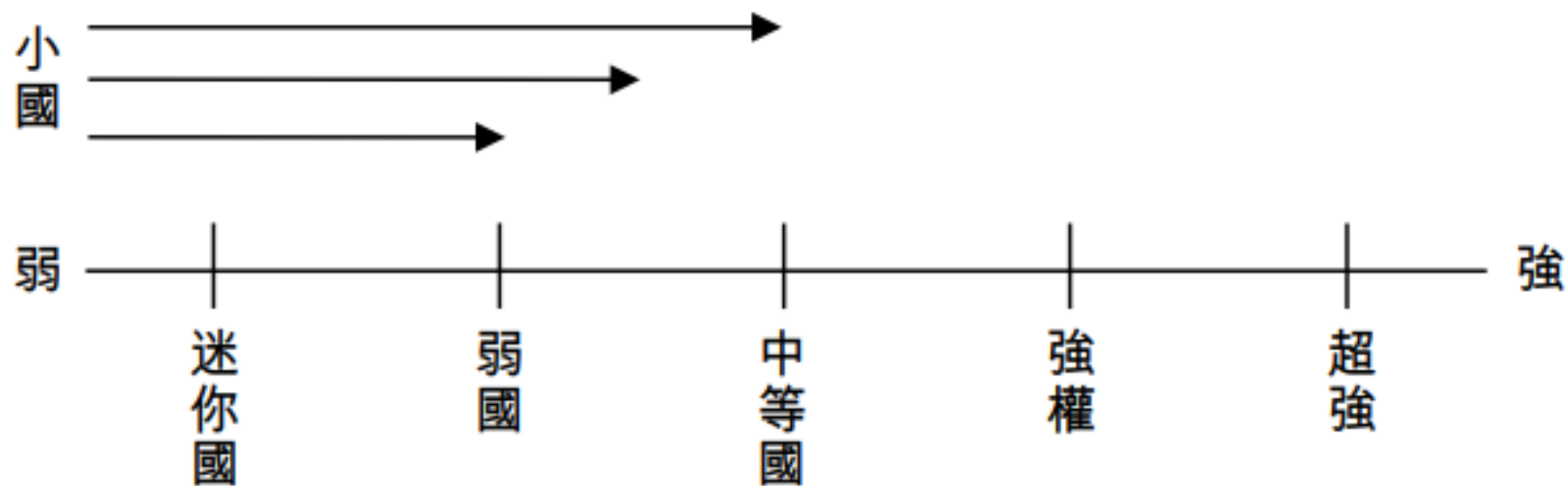
如何界定小國

以國力來區分國家大、小

- 可以將國家大小等同於國力強弱，國力大者為大國，小者為小國
- 國力是指是指一個國家的政府是否從事自己想要做的事，是否能循循善誘他國政府來配合自己的政策，或國家領導者抗拒其他國家脅迫以捍衛國家利益的能耐（Nye, 1990: 154; Vital, 1967: 87）。
- 大國VS小國
 - 譬如加入「小島國家聯盟」（Alliance of Small Island States, AOSIS）的 39 個國家，理所當然是小國
 - 主觀認定VS客觀認定
 - 主觀：譬如加入「小島國家聯盟」（Alliance of Small Island States, AOSIS）的 39 個國家，理所當然是小國
 - 客觀：為了方便觀察，尤其是量化研究，客觀上勢必提供可以衡量而且比較具體的大小（physical size）指標
 - 量化VS質化
 - Rothstein（1968: 29）：是否可以獨力捍衛自己的國家安全
 - Keohane（1969: 296）：是否對國際體系有重大影響
 - Vital（1971: 9）：主張由國家的外交行為來決定，附庸=小國
 - 絕對大小VS相對大小

國家大小的範圍(施正鋒，2017)

Handel（1981）總計人口、面積、國民所得（總值、及個人）、軍力、軍事開銷、核武、及石油天然氣等多重指標，依照光譜的方式將國家強弱分為如下五大類



小國未必是弱國（Nye, 1990）

- 1970 年代末期開始，國際社會面對如下五大變動
 - 經濟互賴、跨國行為者、弱國的民族主義、科技擴散、及新課題的出現
- 國際政治運作的權力本質大為改變，亦即所謂的「軟實力」（soft power），權力展現模式不再像以往單單憑藉頤指氣使（command）方式，而是可以採取曉以大義（co-optation）
- 在安全環境丕變下，對於國家生存的威脅不再限於軍事挑戰，可能是經濟、環境、衛生、毒品、或是恐攻等課題，大家都是事主、沒有局外人
- 國家在不同領域有不同的肆應能力，無形的國力益發重要，特別是文化吸力與意識形態、及國際制度與規範。
- 是故，小國未必是弱國

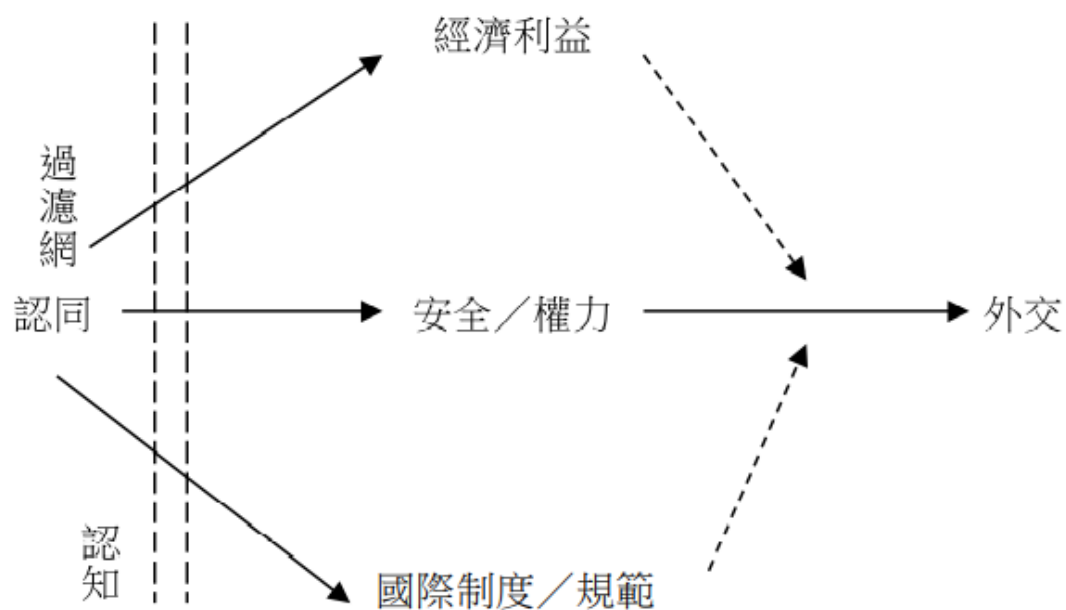
小國的外交行為及其解釋

- Vital (1967: 121-22) : 小國的三大類政策選項
 - 消極 (passive) — 認命
 - 守勢 (defensive) — 維持現狀/打安全牌
 - 積極 (active) — 改變環境創造優勢
- East (1973a: 557) : 小國的外交行為可以歸納為下列幾項模式
 - 與他國互動少、熱衷參與國際組織、高度支持國際法、儘量不使用武力解決紛爭、避免得罪國際強權、外交觸角限於區域性、以及在國際場域頻繁採取規範道德的立場
 - 小國的外交行為的途徑 (口頭v. 非口頭)、以及形式 (妥協v. 衝突)，由強到弱，可以分為五大類：非口頭衝突、口頭衝突、非口頭妥協、口頭妥協、以及其他

國際關係的三大研究途徑(典範)與小國外交研究

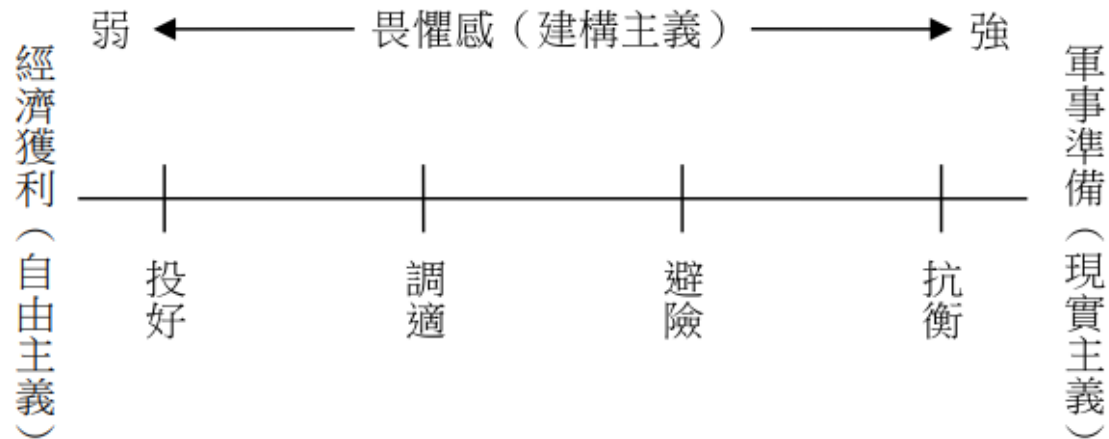
- 現實主義（**Realism**）重視國家安全及國家實力(Waltz, 1979)
 - 比較悲觀，焦點放在小國為了生存，如何周旋於強權之間發揮關鍵的少數力量
- 自由主義（**Liberalism**）盤算經濟利益(Katzenstein, 1996)
 - 比較樂觀，相信小國有比大的自由度，不止可以在國際規約、以國際組織的保護下生存，特別是集體安全（**collective security**）機制，甚至於在經濟相互倚賴（**interdependence**）之下獲利
- 建構主義（**Constructivism**）則強調國家認同（**national identity**）（Wendt,1999）
 - 小國的自我認同，在堅持自主、強化主權的最高指導原則下，可以有積極的作為，未必只能委曲求全，譬如自我定位為緩衝國、或和平的締造者

外交決策過程的概念架構(施正鋒，2017)



- 國家認同直接左右國家決策者對於外部環境的認知
- 現實主義所重視的國家安全、權力、挑戰、或威脅
- 自由主義所強調的經濟利益
- 國際制度或規約
- (1)自我認同經過決策者及國民取得共識而加以定義
- (2)形成一個可以用來篩選的認知過濾網，進而進行國家行為的現實考慮，而經濟利益、或國際制度與規範只是中介變數，強化、或削弱既有的因果關係

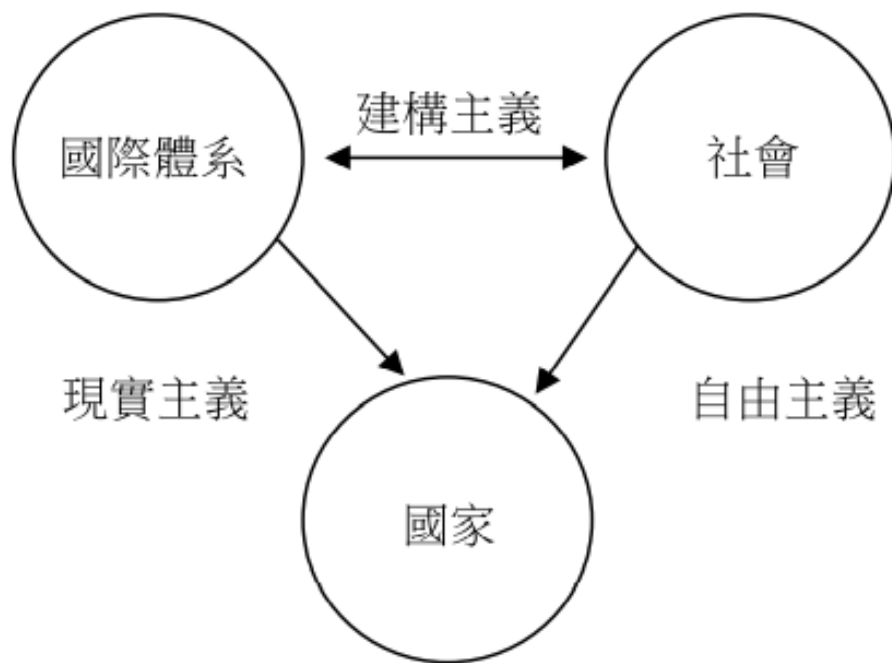
外交戰略選項的光譜



- Kang (2007: 21)：採取建構主義途徑、強調國家認同的重要性，也就是將建構主義當作選項的標準，一旦透過與他國互動、及自我反思來建構自己以後，國家大戰略必須與現實主義、及自由主義的對話。

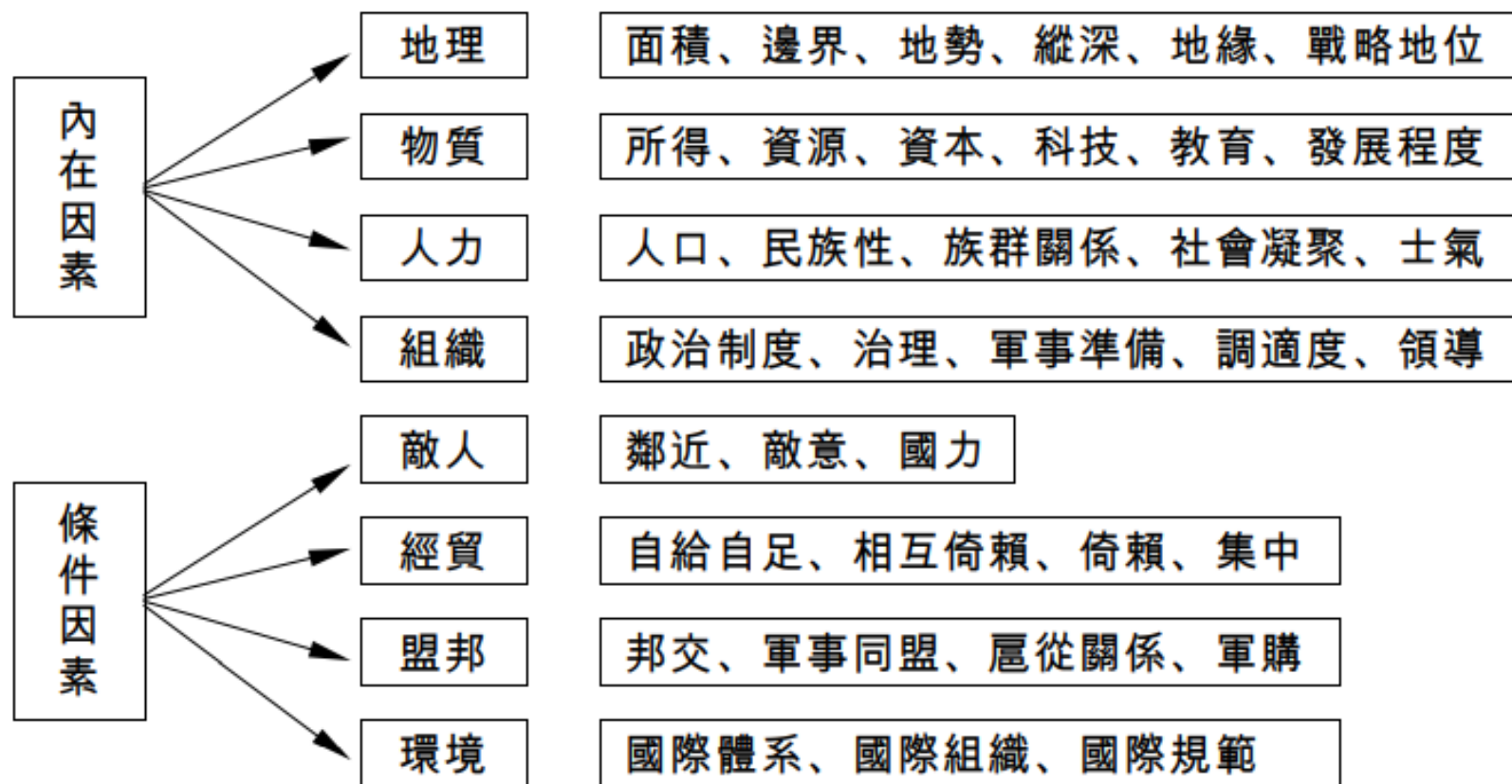
他以是否懼怕潛在的敵人作為認同的關鍵組成，拿來當作戰略選擇的指標，國家因此有投好、調適、避險、以及抗衡等四種選項

國內外因素的整合

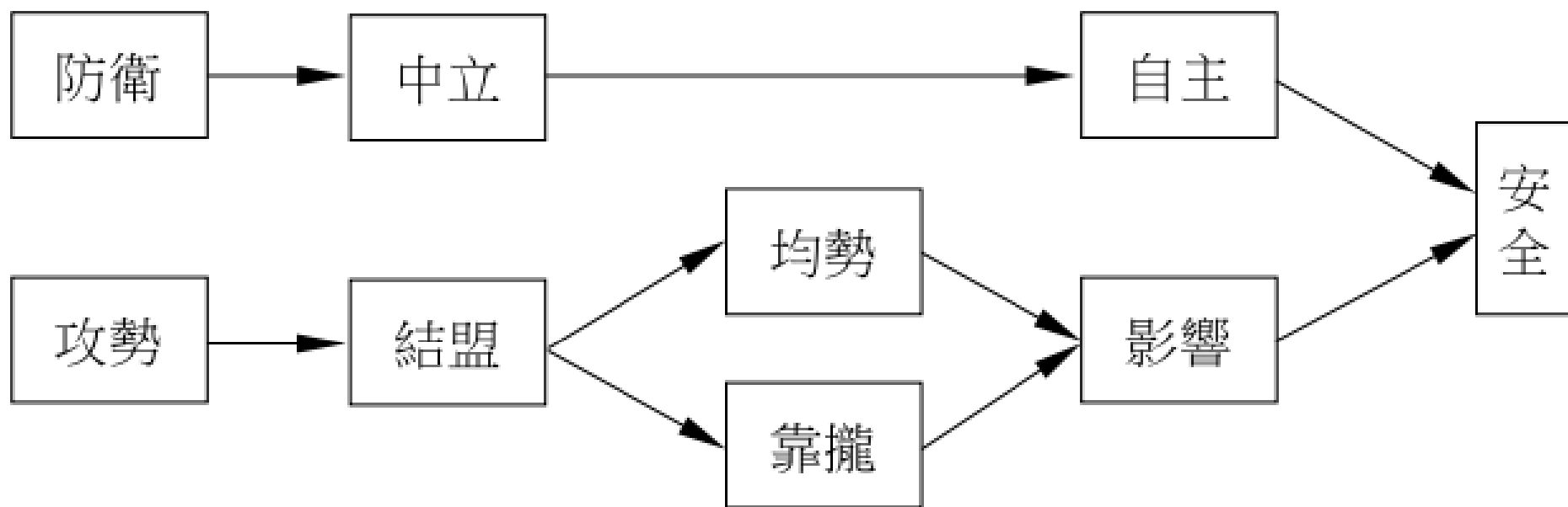


- Putnam (1988) 的「二階競局」
(two-level game) 來看，小國的領導者必須同時面對國內、以及國外（國際）兩個政治場域：
- 一方面，外交表現可以提高統治的正當性、以及個人的威信，也就是不排除轉口內銷，或者至少不能有損國內的政權穩定；另一方面，外交作為必須以政府的治理能力為基礎，同時建立在國內的起碼共識，否則，分歧的立場不僅會讓外人質疑履行承諾的信譽，甚至於可能予以外部強權分而治之的機會。

影響小國外交的內外因素

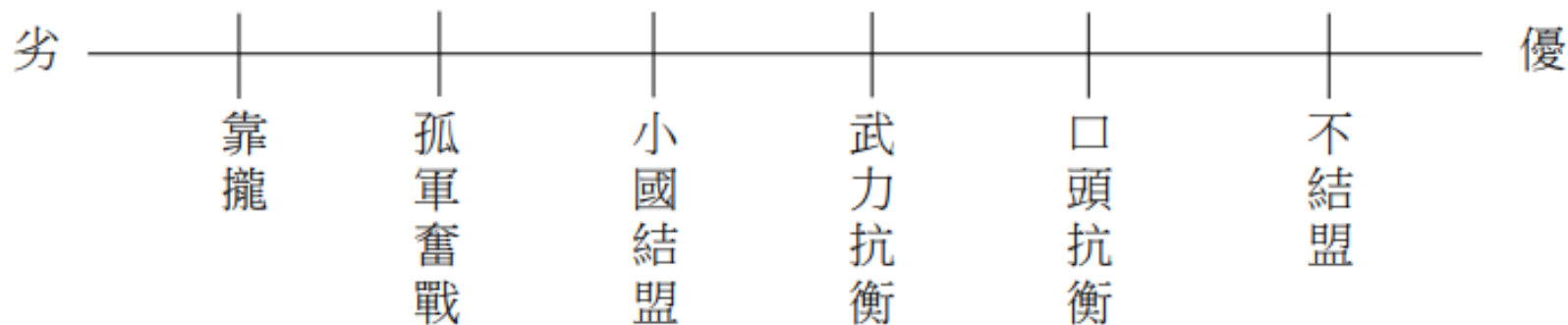


小國的安全戰略選擇



小國外交選項的光譜

- Rothstein (1968: 2) 指出，：小國通常是在心不甘、情不願的情況下結盟。
- Labs (1992: 384, 388, 392-94) (下圖)
 - 不結盟（中立）是小國最好的選擇，能夠推辭就推掉（buck-passing）
 - 萬一在兩強對決之際被迫結盟，特別是位於爭端前線的國家，真的是不得已了，往往會選擇制衡一途。
 - 最壞的選擇，他認為靠攏比孤軍奮戰還要糟糕，絕對不是一般認為的次佳選擇。
 - 同意弱國之間的結盟比孤軍奮戰好一點。
 - 如果有必要同仇敵愾採取抗衡，出嘴巴比出兵好，亦即在集體行動（collective action）中混水摸魚，搭便車（free-ride）



小國必須面對的課題

- 小國既有的特色是脆弱性 (**vulnerability**)，先天上缺乏自助跟自保的能力，在弱肉強食的國際社會，面對來自外部的挑戰無力招架，包括軍事威脅、政治支配、經濟倚賴、或是文化吸納。
- **Vital (1967: 3)**：小國受限於政治選項，特別是內政與外交的緊密關係，面對壓力比較脆弱、比較可能會屈服。
- 為了國家生存，除非是認命，小國必須想辦法強化自身的能力、克服先天的弱點，考慮是否加入軍事同盟、尋求政治保護者（強權）、或是庇護所（全球、或區域性國際組織）。

- 國際情勢瞬息萬變，小國的可能選擇
 - 一個極端：可以選擇道德優越感、或是憤慨
 - 另一個極端則是認命、退縮、無助、沮喪、憂心、或煩惱，領導者必須展現決斷、機敏、以及耐心，隨時權衡國家所面對的局勢、角色、目標、以及能力（Vital, 1967: 36-38）。
- 如果以光譜的方式來看小國與強權的關係，除了老死不相往來，由剝削到互利，除了正式結盟，也有好幾種非正式而不對稱的扈從關係，更可以選擇相敬如賓的中立

