

失敗國家與國家安全:衝擊與回應

Failed States and International Security: Impact and Response

林侷靜 *Lin, Yi-ching*

政治大學外交學系博士候選人

Ph.D Candidate of Department of Diplomacy,

National Cheng-Chi University

摘要 / Abstract

後冷戰時代，第三世界國家內戰問題頻仍，「失敗國家」(failed state)一詞逐漸為世人所熟知，成為國際關係學界研究新議題，其隱含對國際安全可能造成之挑戰與威脅，惟後冷戰初期，失敗國家問題侷限於區域層次，國際關注焦點在於衝突國家周邊安全情勢或區域內人道救援措施，然 2001 年 911 紐約恐怖攻擊事件，「失敗國家」旋成為國際安全首要議題，這是鑑於與國際恐怖主義活動緊密相連之故，許多失敗國家成為恐怖主義組織運作資金、走私非法武器及毒品以及從事國際犯罪活動的溫床，嚴重影響國際安全。此外，失敗國家因內部不安局勢，導致政府功能停擺，無法提供人民生活所需，造成貧窮、傳染病擴散、大量向外遷移的難民等混亂，亦對周邊區域國家帶來不安情勢，嚴重衝擊區域安全穩定情勢。

本文將探討失敗國家內涵及生成國際政經脈絡，以及描述失敗國家特徵，並詳加探究失敗國家對國際安全之衝擊為何？以及對國際社會因應國際

衝突之省思。

In the post-Cold War era, internal conflicts in Third World countries, mostly caused by racial, religious and ethnical complexities, often escalate into large-scale civil wars and genocide, a phenomenon diplomatic community called “humanitarian crisis.” The developments highlight the vulnerability of failed states with a collapsing authority and divided society. The terrorist attacks of September 11, 2001 promoted a view that failed states may pose a major threat to the international security. Many cases show that some failed states are the haven for terrorist activities, including illegal weapon and drug trade and transnational organized crime. In addition, the chaos resulting from collapse of state laws and government dis-function often lead to massive movements of displaced people and refugees, spread of infectious diseases, famine as well as human rights violation. The internal chaos within a failed state became the source of the instability and insecurity of the international system. This paper will describe the characteristics of failed states in the first place, and then explore how they affect regional and international security. Finally, the author will discuss what role the international community may play in coping with the failed states.

關鍵詞：失敗國家、國際安全、維持和平、建立和平

Keywords: Failed State, International Security, Peacekeeping, Peacebuilding

壹、前言

後冷戰時代，第三世界國家內戰問題頻仍，「失敗國家」(failed state)一詞逐漸為人所熟知，成為國際關係學界研究新議題，¹其隱含對國際安全可能造成之挑戰與威脅，惟後冷戰初期，失敗國家問題侷限於區域層次，國際較關注衝突國家周邊安全情勢或區域內人道救援措施，2001年911紐約恐怖攻擊事件，「失敗國家」旋成為國際安全首要議題，這是鑑於與國際恐怖主義活動緊密相連之故，許多失敗國家成為恐怖主義運作資金、走私非法武器及毒品以及從事國際犯罪活動的溫床，嚴重影響國際安全。此外，失敗國家因內部不安局勢，導致政府功能停擺，無法提供人民生活所需，造成貧窮、傳染病擴散、大量向外遷移的難民等混亂，亦對周邊區域國家帶來不安情勢，嚴重衝擊區域安全穩定情勢。

本文將探討失敗國家內涵及生成國際政經脈絡，以及描述失敗國家特徵，並詳加探究失敗國家對國際安全之衝擊為何？以及國際社會如何因應等問題，下文將主要探討三項內容：

- 第一、失敗國家定義、形成脈絡、衡量指標及成因；
- 第二、失敗國家對國際安全之衝擊為何；
- 第三、國際社會回應策略之省思與轉變；

鑒於本文並非就單一國家進行個案研究(case study)，本文研究目的在於對失敗國家的圖像及對國際社會影響進行初探性研究，透過文獻探討與實例援引，探討失敗國家相關概念及影響層面，爰此，本文核心要務非在於提供解決失敗國家具體方案，而是啟發研究者及決策人士關於國際衝突解決及創造持久和平之另一種視野與思維。

¹ 前美國國務卿 Madeline Albright 擔任駐聯合國大使時曾使用「失敗國家」一詞，該詞遂成為熱門措辭，然尚未引起國際全面關注。Gerald B. Helman 及 Steven R. Ratner 於 1993 年於英文期刊 *Foreign Policy* 所著一文“Saving Failed States”，失敗國家問題始見較廣泛討論。

貳、失敗國家定義、形成脈絡、衡量指標及成因

一、何謂「失敗國家」(failed state)？

「失敗國家」一詞於 90 年代末期逐漸廣為學界討論，該詞係對應西方近代政治脈絡中「現代國家」(modern state)概念衍生而來。自 1648 年威斯發里亞條約(Peace of Westphalia)確立以主權國家為中心之國際體系，「國家」(state)概念被化約為「係非人格化及享有特殊合法及憲政秩序，具有對特定領域行使行政及控制之職權」(an impersonal and privileged legal or constitutional order with the capacity of administrating and controlling a given territory)。²現代國家基本功能涵蓋(一)提供內部及外部安全；(二)提供某種程度代表性及合法性以及(三)提供人民福利及財富等面向，³具體項目包括：(一)合法獨佔武力工具；(二)行政控制；(三)財政管理；(四)人力資本投資；(五)公民權利與義務之劃分；(六)提供基礎建設措施；(七)市場形成；(八)國家資產管理(包括環境、自然資源及文化資產)；(九)維持國際關係；及(十)建立法治秩序等。⁴倘一國無法提供上述功能，失去控制領土能力，無法壟斷武力使用，即成為失敗國家。⁵失敗國家相反詞稱為「永久國家」(enduring state)，亦可稱「成功國家」(successful state)，⁶兩者皆意謂國家有能力執行政府功能並維持社會秩序。在現代國家論述的脈絡下，失敗國家可界定為公共權威無法或無意提供公共財者，如秩序、

² David Held, *Political Theory and the Modern State* (UK: Basil Blackwell, 1984), p.11.

³ Jennifer Milliken and Keith Krause, "State Failure, State Collapse and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies," *Development and Change*, Vol.33, No.5 (2002), pp.755-762.

⁴ Ashraf Ghani, et. al., *Closing the Sovereignty Gap: an Approach to State-Building* (London: Overseas Development Institute, 2005), p.6.

⁵ Marina Ottaway and Stefan Mair, "State at Risk and Failed State," *Carnegie Endowment for International Peace* (September 2004), p.3.

⁶ 「成功國家」意謂國家可提供人民大部分的公共財，包括秩序、安全、正義、基礎健康、醫療及教育等公共措施及服務，參考自：Jonathan Hill, "Beyond the Other? A Postcolonial Critique of the Failed States Thesis," *African Identity*, Vol.3, No.2 (2005), pp.139-154.

安全、正義及福祉等，⁷ 造成國家法治與秩序瓦解，呈現無政府混亂狀態。⁸

事實上，失敗國家與永久國家兩者實無法明確劃分，一些失敗國家雖面臨極大危機，甚瀕於瓦解，其地方政府仍持續運作，以索馬利亞為例，1991年之後，中央政府已形同虛設，功能盡失，然地方政府卻逐漸發揮治能，維持當地公共秩序，並提供人民日常生活所需，要者，保障人民免於戰亂之苦，Ken Menkhaus 稱之為「沒有政府的治理」(Governance without Government)。⁹ 失敗國家成因及歷史脈絡具有獨特性，國家內部出現治理危機，係動態變遷過程，並非永久不變事實，失敗國家可能瓦解、失去國家的要件，消失在國際社會，然亦有可能隨著中央政府職能恢復，造成國家失敗因素消失(如內戰平息)，而逐漸恢復永久國家的面貌。另失敗國家並非單就其內部特徵之描述，該詞隱含一國因政治經濟秩序惡化導致對其人民福祉、區域以及國際安全穩定之不利因素。¹⁰ 另從國際法觀之，國際法尚未對失敗國家提出相應規範，法理上，失敗國家仍具主權國家地位，Ken Menkhaus 便指出，所謂「失敗國家」意指無法執行與國家相符之基本職能，惟仍享有司法主權(judicial sovereignty)，¹¹ Daniel Lambach 亦持相同看法，認為失敗國家對外仍享有國際地位，雖其對內已無法提供人民安全與公共財，索馬尼亞在1991年之後便呈現無政府狀態，然，該國仍為聯合國會員國，同時亦派駐設常任代表。¹²

失敗國家相關研究尚在發展過程，其定義、成因及特徵仍為學界持續觀察

⁷ Jean-Germain Gros, "Toward a Taxonomy of Failed States in the New World Order: Decaying Somalia, Liberia, Rwanda and Haiti," *Third World Quarterly*, Vol.17, No.3 (1996), pp.456-457.

⁸ Alexandros Yannis, "State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction," *Development and Change*, Vol.35, No.5 (2002), pp.817-818.

⁹ Ken Menkhaus, "Governance Without Government in Somalia," *International Security*, Vol.31, No.3 (2006), pp.74-106.

¹⁰ Yannis, op. cit., pp. 817-818.

¹¹ Menkhaus, "Governance Without Government in Somalia," p.80.

¹² Daniel Lambach, "Close Encounters in the Third Dimension: The Regional Effects of State Failures," in Daniel Lambach and Tobias Debiel eds., *State Failure Revisited I: Globalization of Security and Neighbourhood Effects* (Duisburg: Institution for Development and Peace, 2007), pp.32-49.

研究中，各別失敗國家案例不盡相同，然觀察數十年來失敗國家情勢，仍可大致歸納幾個重要共同特徵，包括：存在內戰及叛亂團體、族群、宗教或語言不同團體間敵意、政府提供公共財如醫療服務或教育等能力衰退、中央機關力量薄弱、缺乏獨立司法體系、缺乏民主制度、基礎建設癱瘓、貪污問題嚴重、貧富重大差距等。¹³綜合這些特徵，失敗國家形貌趨於清晰，大多數失敗國家，其政府職能處於急速衰退甚至瀕於瓦解地步，典章制度隳壞，社會處於混亂局面。另從國際情勢觀之，90年代以降，內戰頻傳的地區，大多屬於低度發展之第三世界如非洲地區，貧窮、疾病、飢餓是普遍的社會現象，國家政府體制瀕於崩解，這些國家都符合失敗國家的特徵。¹⁴

二、冷戰過渡到後冷戰國際脈絡

90年代中期，第三世界國家內戰、種族屠殺、族群衝突等事件頻仍，失敗國家逐漸成為國際社會關注議題，惟僅侷限於區域層次。嗣2000年911恐怖攻擊事件發生，失敗國家幾乎等同國際恐怖主義，旋成為國際安全首要議題。細究失敗國家成因，則須從冷戰過渡至後冷戰脈絡加以探究。事實上，失敗國家並非於冷戰結束後才出現，冷戰時期，即存在上述所定義之失敗國家，此外，國際干預失敗國家首次案例早出現於1960年剛果事件。¹⁵冷戰期間，失敗國家內部武裝衝突或治理危機不至衝擊國際安全，侷限於一國小型武裝衝突對於國際體系衝擊不大，反而有抑制美蘇發動世界大戰作用。另一方面，許

¹³ Robert Horwitz, "Democratization and Failed States," *Parameters* (Summer 1996), pp.17-31; Stephen D. Krasner, "Sharing Sovereignty," *International Security*, Vol.29, No.2 (2004), pp.85-120; Robert I. Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indications," in Robert I. Rotberg ed., *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton: Princeton University Press, 2004), pp.1-25.

¹⁴ James Busumtwi-Sam, "Development and Human Security," *International Journal*, Vol.57, No.2 (2002), p.255.

¹⁵ 聯合國介入失敗國家首案係1960至1964年聯合國駐剛果部隊（United Nations Operation in Congo, ONUC）。ONUC主要任務在於協助當時甫獨立剛果民主共和國政府維持法治及秩序並提供技術援助。更多資料參見聯合國ONUC官方網站：
<http://www.un.org/Depts/DPKP/Missions/onuc.htm>。

多第三世界國家因服務大國戰略利益而獲得大量金援及軍事援助，得以勉強維持國家地位(statehood)，然，受援國政府卻鮮少將外援用於建國工程如健全法治及典章制度、提供人民基本所需、發展基本建設及經濟等，外援並未使受援國成為獨立自足國家，反而使之成為更加依賴外援不發展國家。索馬尼亞在1980年代中期即出現失敗國家特徵，1977年至1978年間與衣索比亞爆發慘烈戰爭，之後，索國除了安全機關外，其餘的政府職能都不斷衰退中，政府嚴重貪污、生產力驟降、人民所得低落等現象幾乎導致國家瓦解，然，西方外援卻使該國免於瓦解的命運。¹⁶

冷戰時期，第三世界國家內部解放戰爭(或稱人民戰爭)，常被稱為「代理人戰爭」。在兩強對抗兩極格局中，此類間接、低密度武裝衝突之於國際體系衝擊不大，反有助於降低美蘇爆發大規模戰爭，許多國家內戰與美蘇對抗息息相關，甚至就是兩強競逐區域權力的結果，如韓戰和越戰，區域衝突的發生如螺旋，當一強介入一區內戰，另一強則緊隨介入。1960年代，中共投入第三世界叛亂行動，1970年代之後，亞洲與非洲地區已成為三國權力競逐之地，如安哥拉、辛巴威等國。1980年代，阿富汗與中美洲又成為美蘇兩國相競的地區。¹⁷冷戰時代，兩強為奧援區域代理人戰爭，大量提供武裝團體軍事及經濟援助，甚至扶植其成為區域代言人政府，使建國基礎薄弱第三世界國家得以仰賴大量外援而不須力求國家自足發展。以阿富汗為例，1919年成為主權獨立國家，長期仰賴英國外援的時代結束，國家歷經短暫國家現代化過程，嗣因冷戰美蘇對抗，重新成為受援國。阿富汗原本持不結盟政策，然與鄰國巴基斯坦關係惡化，遂轉與蘇聯友好，並開始接受蘇聯軍事及經濟援助，從1956至1978年，蘇聯經濟援助超過12億美元，而軍事援助也達12億多美元。在蘇聯外援期間，國家出現嚴重派系鬥爭，導致社會分裂，1978及1979年各發生一次政變，蘇聯後來入侵阿富汗，阿國不但終止國家現代化進程，捲入美蘇權

¹⁶ Menkhaus, "Governance Without Government in Somalia," p.80.

¹⁷ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relation* (New York: Longman, 2001), pp.277-281.

力競賽漩渦，也更加仰賴兩強援助，然，外援主要用於軍事武力，而非投入國家基本建設，因此當外援減少乃至終結，國家依然發展低落，此外，外援一方面打破既有社會結構，另一方面則形成從事跨國境武器及毒品的買辦階級，擴大區域內武器及毒品非法交易活動。¹⁸許多冷戰時期仰賴外援的第三世界國家，在冷戰結束，西方援助終止之後，脆弱政府體制加上發展低落，國家很快陷入各地軍閥割據、社會貧困、疾病蔓延等惡劣情勢，加速成爲失敗國家的命運。

綜合上述要點，隨著兩強對抗局勢瓦解，過去符合兩強地緣戰略利益而仰賴大國支撐政治軍事及經濟體制之第三世界國家，因不再符合大國利益需要，頓失大量金源及武器，政府功能退化，潛在政治派閥、社會階級、族群、宗教團體間對立加劇，另因經濟利益導致資源競逐，各團體間形成對立緊張關係，逐漸演變成大規模武裝衝突。這些衝突大多屬低密度武裝爭鬥，尚不及戰爭的形式，惟該類型衝突常以宗教及族群之名發動武裝鬥爭，動員幅度往往擴及社會各階層，死傷人數亦可能超過正式戰爭傷亡人數，甚至高於後者。再者，此類宗教族群衝突易與恐怖主義相結合，族群派系、宗教激進份子、地方軍閥、分離主義者以及國際犯罪組織、恐怖份子以及叛亂團體等相互結合，逐演變成區域及國際恐怖行動。其衝突本身已非單純國家間追求物質及權力利益，而是涉及族群認同、階級利益及政治意識型態等，非國家行動者(non-state actor)活躍其中，已非國際政府間行爲規範所能約束。失敗國家國內衝突與國際連結(international linkage)，將諸多國內不穩定情勢與暴力型態連結在國際社會的流動網絡當中。¹⁹2001年911恐怖攻擊事件之後，全球安全利益內涵出現重大變化，人類社會遭受戰爭以外的痛苦如暴力、貧窮、失職政府等，這說明失敗國家危機已成爲國際問題。²⁰

¹⁸ Christopher Cramer and Jonathan Goodhand, "Try Again, Fail Again, Fail Better? War, the State, and the 'Post-Conflict' Challenge in Afghanistan," *Development and Change*, Vol.35, No.5 (2002), pp.893-895.

¹⁹ Dougherty and Pfaltzgraff, Jr., op. cit., pp.277-281

²⁰ Ghani, et. al., op. cit.

三、失敗國家衡量指標及成因

美國智庫和平基金會(Fund for Peace)以及 *Foreign Policy* 期刊自 2005 年開始每年即針對世界各國進行綜合性研究評估，並共同發表「失敗國家指數」(Failed States Index)，對失敗國家嚴重程度做出排名。²¹和平基金會對世界各國進行研究，從社會、經濟以及政治面向三大面向制訂出 12 項分析指標，用以評量一國失敗程度，各指標評等量度分成 0~10 等級，總數愈高，表示一國失敗程度愈高。該研究調查目的非在於預測一國失敗與否，而是從國家受損程度 (state vulnerability) 來評估國家瀕於瓦解或發生衝突可能性。該研究目的在於設立可衡量指標，針對一個國家各項功能面向，來審度國家維持安全與秩序能力，藉以顯示一國內部穩定程度，以下簡述各分析指標項目：

(一) 社會指標：

1. 人口壓力：人口密集導致對食物以及生活必需品不足，因資源競逐而產生衝突。
2. 大規模難民及國內離散人民之遷移：因當政者暴力及壓迫行為迫使大規模地區人民頓失生活基本所需如用水與食物導致貧病交迫，而致族群間相互殘害，造成社會動亂。
3. 社會排除導致仇恨團體：執政者對特定團體施以不公不義對待，刻意排除其於國家及社會發展之外，以政治制度及暴力壓迫其生存權利，使之成為帶有仇恨情緒邊緣團體。

²¹ 該指標為許多失敗國家研究計畫所參用，被視為當前最具影響力參考指標。各項指標內容係參考相關文獻資料、美國國務院研究報告及其他獨立研究資料等研訂。透過文獻研究與分析，觀察一國內部健全穩定情勢，從而衡量國家失敗程度。該研究價值在於提供審視失敗國家政治、經濟及社會衰敗情形，綜合各個面向估算出一國失敗指數。事實上，該研究指標宗旨並不在於宣告何者為失敗國家，研究目的在於界定可觀察面向，以及對一國內部衝突提供早期預警 (early warning) 之效。該研究指標參考價值普遍受到學界及決策人士肯定，惟仍遭受批評，如文獻資料客觀性不足、引用資料過於偏頗、低估醫療及教育面向等問題。即便如此，該研究指標仍不失為一跨國性比較研究資料。關於該研究指標評論，可參考：Susan E. Rice and Stewart Patrick, *Index of State Weakness in the Developing World* (Washington: The Brookings Institution, 2008), p.7.

4.長期高等人力外流：專業人士、知識份子、異議份子及中產階級人力等長期性自願性遷出。²²

(二) 經濟指標

5.國內團體間發展不均：經濟發展獨厚某一特定族群團體，造成社會不公貧富差距。

6.重大經濟衰退：國家經歷整體衰退表現在國民所得大幅下降、景氣低迷、出口驟降、貨幣急速貶值等，國內毒品交易盛行、走私及資本流失情況嚴重，另政府已無法支付公職人員及軍人薪資。²³

(三) 政治指標

7.國家罪刑化或失去合法性：當權者長期貪污及不當謀利，政府決策缺乏公開透明，政治運作缺乏代表性，人民對國家制度與決策過程普遍不信任。

8.公共服務持續惡化：缺乏基礎公共措施及服務如教育、醫療、衛生、大眾運輸等，另人民基本安全無法受到保障如遭遇恐怖攻擊或暴力侵害，國家安全機關僅服務當權者需要，罔顧人民安危。

9.人權普遍受到危害：出現威權、獨裁或軍權政府，迫害無辜人民，對人民任意施以暴力，壓制新聞自由、司法獨立及言論自由等人權，將軍事武力運用於國內政治目的等。

10.安全機關成爲國中國：政府資助培植私人軍事及安全組織，用以嚇阻政治異議份子或政敵。

11.派閥菁英崛起：當權菁英分化成不同派閥，以民族主義政治口號煽動族群對立與衝突，如捍衛信仰或族群淨化等口號。

12.他國或外力干預：外來國家、軍隊、認同團體或實體介入一國危機，

²² “Failed States Index Scores 2007,”

http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=366 (April 6, 2008)

²³ Ibid.

影響該國內部權力平衡或衝突解決，外力介入型態如外國援助或是維持和平行動。²⁴

根據 2007 年評比結果，前揭基金會針對 177 國進行研究，計 20 個國家被列為情況最惡劣的失敗國家，分別是：蘇丹、伊拉克、索馬尼亞、辛巴威、查德、象牙海岸、剛果民主共和國、阿富汗、幾內亞、中非共和國、海地、巴基斯坦、北韓、緬甸、烏干達、孟加拉、賴及利亞、衣索比亞、蒲隆地及東帝汶等國。另 2006 年針對 146 國進行研究，最惡劣 20 國包括蘇丹、剛果、象牙海岸、伊拉克、辛巴威、查德、索馬尼亞、海地、巴基斯坦、阿富汗、幾內亞、賴比瑞亞、中非共和國、北韓、蒲隆地、葉門、獅子山、緬甸、孟加拉、尼泊爾等國。

比較 2006 年及 2007 年名單獲悉，許多國家長期處於失敗國家的狀態，政府功能及社會秩序呈現混亂局面，國內衝突頻仍，人民無法獲得安全保障，其中蘇丹連續兩年名列最嚴重失敗國家，國家混亂情勢最令人擔憂，發生在 Darfur 種族屠殺事件係為主因，政府軍對該區人民施以殘暴行為，歷經四年，死亡人數高達 40 萬人，約有兩百至三百萬人民逃往其他地區，造成嚴重人道危機。²⁵其他名列前位國家亦多位於非洲地區，許多國家中央政府已無法有效控制所屬領土及平息內戰，叛亂團體勢力直逼中央政府，甚至與之抗衡，如剛果及象牙海岸其國內叛亂團體幾乎掌控大部分國土，中央政府力量相當薄弱，一方面，無法對抗叛亂團體，另一方面，則無法提供人民基本生活所需及安全保障。在烏干達，武裝團體 Lord's Resistance Army(LRA)盤據烏國北方，與烏國政府對抗長達 20 年，期間已造成數萬烏國人民身亡，兩萬名孩童被捲入武裝衝突中，超過百萬人民逃離北部家園。²⁶國際社會雖積極促成兩方和解，然，依最新情勢顯示，LRA 退出和談，繼續與中央政府進行武裝對立。另在索馬尼亞，地方分離主義高漲，甚至以準國家地位與中央政府對峙，比中央政府更

²⁴ Ibid.

²⁵ "The Failed States Index 2007," http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3865

²⁶ "Q&A: Uganda's Northern Wars," <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/3514473.stm> (April 5, 2008)

具政府形式，如境內 Somaliland 已宣布獨立，惟尚未獲國際承認，其政府治理能力及經濟發展已漸入佳境，境內亦已獲穩定局勢，而反觀索國各地仍頻傳武裝衝突，地方派系勢力相互抗衡，國家仍呈現混亂狀態。²⁷

導致國家陷入分裂、瓦解危機，並不全然為外部因素如武裝叛亂團體或分離運動所致。內部因素如政策或治理失當亦可能是造成國家失敗的主因。一國政府因貪污或實行錯誤政策導致法治秩序崩潰、貧窮問題嚴重、犯罪組織橫行等因素亦可能導致國家陷入危機，社會呈權力真空狀態，加速地方性暴力團體或武裝團體崛起，²⁸許多案例顯示，外部因素及內部因素常互為因果，加速國家失能及社會失控情況，地方叛亂勢力崛起，終凌駕甚至取代中央政府角色。以阿富汗為例，塔利班崛起於 1994 年，數年內即掌控九成國土，探究其最初獲得人民廣泛支持的原因，和政府長期貪污腐敗及無法保障人民安全高度相關，反映出人心思變因而轉向支持塔利班政權。再論，一國因政治或經濟發展失衡導致族群間長期對立關係，亦是爆發衝突的重要因素。以肯亞為例，該國於本(2008)年 2 月總統大選過後，選舉委員會宣布在位總統 Mwai Kibaki 當選，其他候選人支持團體宣稱選舉不公，控 Kibaki 以不當手段勝選，國內隨即爆發大規模衝突，超過六百人在衝突中身亡。細究衝突成因，選舉僅為衝突引爆點，長期以來存在於肯亞國內族群間緊張關係，加上人民對於當局者腐敗貪污所生不滿情緒，實為衝突潛在要因。²⁹大選催化族群間長期衝突，為對抗其他族群並爭取政治及經濟利益，地方軍團成形，進而演變成族群間武裝鬥爭，中央政府對當前混亂情勢仍無法有效控管。另蘇丹長達多年種族衝突起因則與爭奪土地資源有關。

上述「失敗國家指數」排名受到許多非洲國家質疑，認為有意「標籤化」非洲國家，以西方價值評斷非洲發展優劣，其研究成果受到質疑。本文採以該

²⁷ Menkhaus, "Governance Without Government in Somalia," pp.74-106.

²⁸ Ottaway and Mair, op. cit., p.6.

²⁹ 肯亞係多族群國家，人口約 3400 萬，由 40 多個族群所組成，其中 Kikuyu 佔 22%，Luhya 佔 14%，Luo 佔 13%，Kalenjin 佔 12%，Kamba 佔 11%。

指數報告用以探討失敗國家內部特徵，在於看重其提供明確向度，可深入察看一國國內安全與秩序面向。該指標雖隱含西方主觀認定價值，然誠如上文所言，其研究目的並不在於判定何者為進步國家或為落後國家，而是突顯一國政經及社會結構脆弱程度，盼引起更多國際社會關切失敗國家因動亂所致貧窮、疾病、人權迫害、族群殘殺之現況，另從實況觀察，該報告所列失敗國家，大多曾發生內戰及種族族群衝突等大規模暴力殺害案例，其中亦以非洲地區為多。另查聯合國 2008 年 5 月止執行中維和任務共有 17 案，其所對應地區多屬貧窮發展落後且族群宗教問題複雜之失敗國家，其中非洲地區即佔 8 案，包括剛果、衣索比亞、賴比瑞亞、蘇丹、查德等國，³⁰參見表一。本文中屢屢舉非洲地區案例說明，並非主觀認定非洲國家發展低落，而是盼瞭解衝突動亂背後政治經濟社會現象以及對區域與國際穩定之影響。³¹

表一 聯合國維和行動案例(2008年5月止尚在執行中)

| 編號 | 案名 | 執行始點 |
|----------|---|----------|
| 非洲地區 | | |
| MINURCAT | 聯合國中非及查德維和行動任務 United Nations Mission in the Central African Republic and Chad | 2007年9月～ |
| UNAMID | 聯合國與非洲聯盟聯合達佛維和任務 African Union/United Hybrid operation in Darfur | 2007年7月～ |
| UNMIS | 聯合國蘇丹維和行動任務 United Nations Mission in Sudan | 2005年3月～ |
| UNOCI | 聯合國象牙海岸維和任務 United Nations Operation in Côte d'Ivoire | 2005年4月～ |
| UNMIL | 賴比瑞亞維和行動任務 | 2003年9月～ |

³⁰ 個案資料參考聯合國維持和平網站，United Nations Peacekeeping.
<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>。

³¹ Robert Jackson 指出，非洲國家型態比較偏向個人或原始社會之政治安排，較不具備公共領域性質之制度，政府僅為少數菁英服務，專擅特定族群，而非對一般大眾提供法治、秩序、安全、正義或福利等公共財，簡言之，許多非洲國家政府並不是為全民所有，而是為少數菁英所掌控並牟利、濫用國家資源。轉引自 Milliken and Krause, op. cit., p.763。

| | | |
|----------|--|-----------|
| | United Nations Mission in Liberia | |
| MONUC | 聯合國剛果組織維和任務 United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo | 1999年11月～ |
| UNMEE | 聯合國衣索比亞維和行動任務 United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea | 2000年7月～ |
| MINURSO | 西撒哈拉公投團 United Nations Missions for the Referendum in Western Sahara | 1991年4月～ |
| 美洲地區 | | |
| MINUSTAH | 聯合國海地安定計畫維和任務 United Nations Stabilization in Haiti | 2004年6月～ |
| 亞洲及太平洋地區 | | |
| UNMIT | 聯合國東帝汶整合維和任務 United Nations Integrated Mission in Timor-Leste | 2006年8月～ |
| UNMOGIP | 印度及巴基斯坦軍事觀察團維和任 務 United Nations Military Observer Group in India and Pakistan | 1949年1月～ |
| 歐洲地區 | | |
| UNFICYP | 賽浦路斯維和部隊任務 United Nations Peacekeeping Force in Cyprus | 1964年3月～ |
| UNOMIG | 喬治亞觀察團維和任務 United Nations Observer Mission in Georgia | 1993年8月～ |
| UNMIK | 聯合國科索夫過渡政府維和任務 United Nations Interim Administration Mission in Kosovo | 1999年6月～ |
| 中東地區 | | |
| UNDOF | 聯合國脫離接觸觀察員部隊(哥蘭高 地) United Nations Disengagement Force | 1974年6月 |
| UNIFIL | 聯合國黎巴嫩臨時部隊 United Nations Interim Force in Lebanon | 1978年3月～ |
| UNTSO | 聯合國停戰監督組織 United Nations Truce Supervision Organization | 1948年5月～ |

資料來源：聯合國網站 United Nations Peacekeeping,

<http://www.un.org/Deps/dpko/dpko/index.asp>

綜合上述可察，每個失敗國家成因都不盡相同，各別因素如族群、政治派閥、宗教、軍閥、經濟低落、政府治能不彰等對每個國家衝擊程度亦不同，³²Jean-Germain Gros 便言，每個失敗國家都有自己的故事。³³整體而言，失敗國家研究尚未形成一獨立學門，相關文獻多屬個案研究(case study)，其研究觀點及途徑亦相當龐雜，關於建立失敗國家研究圖像，僅能從做出部分歸納，而無法建立通則，關於失敗國家成因圖譜，大致可歸納為七類，分別是：(一)國家資產私有化，國家領導人貪婪無度，如薩依(今剛果)、海地、烏干達、索馬尼亞等國；(二)國家制度設立與國家歷史發展脈絡相互捍掙，社會與政治發展導致社會分裂，如索馬尼亞、查德、盧安達等國；(三)爭奪戰略資源導致嚴重衝突關係，如剛果、獅子山、賴比瑞亞等國(四)經歷政治及文化重大政治權力鬥爭，如柬埔寨、阿富汗、蘇丹等國；(五)國家經歷分離、獨立運動，如剛果、印尼(東帝汶)等國；(六)國家面臨嚴重經濟衰退，衝擊大規模人口生計，如：盧安達(七)國家機關失能而無法提供人民基本安全需求，包括用水、糧食、醫療衛生等。³⁴ 另外失敗國家所呈現出型態也有所差異，大致可分為五種類型，分別是：

- (一) 無政府國家類型(anarchic state)：缺乏中央政府，社會呈現無政府狀態，國內各地軍閥割據，索馬利亞及賴比瑞亞屬於此類型。
- (二) 影子政府類型(phantom state)：政府僅有效掌控國內某一小部分區域如總

³² 關於失敗國成因研究可參考：Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed States," *Foreign Policy*, Vol.3, No.89 (1992/1993), pp.3-20; Milliken and Krause, op. cit., pp.755-762; Gros, op. cit., pp.455-471; Yannis, op. cit., pp.817-835; Martin Doornbos, "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections," *Development and Change*, Vol.35, No.5 (2002), pp.800-807; Ottaway and Mair, op. cit., p.3; Hill, op. cit., pp.139-154; Rotberg, op. cit., pp.1-25; Lambach, op. cit., 32-49.

³³ Gros, op. cit., pp.458-461.

³⁴ Martin Doornbos, "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections," *Development and Change*, Vol.35, No.5 (2002), pp.804-805.

統府及權貴所在之地，1996年薩伊(今剛果民主共和國)即屬此類型。

(三) 積弱不振國家類型(anaemic state)：中央政府因對抗國內叛亂勢力而致國力耗損或無法因應因人口大幅成長所衍生諸多問題而導致政府失靈，而失去對國土有效控制，海地屬於此類型。

(四) 俘獲國家(captured state)：中央政府為其他政敵所掌控，導致國家失敗成因非起因積弱中央政府，而是該政府從未真正整合國內各方政治勢力，盧安達屬此類型。

(五) 發育不全國家類型(aborted state)：國家在建國之前即出現失敗現象，如快速從母國獨立出來，獨立建國，新政府卻不及發展整合多元種族族群及社會團體之制度及能力，導致日後發生嚴重社會衝突，嗣演變成大規模內戰，波士尼亞即屬此類型。³⁵

參、失敗國家對國際安全之衝擊

失敗國家對國際安全的衝擊可從三個層次探討，從國際層次，失敗國家易成為恐怖主義組織溫床、毒品及非法武器交易中心以及傳染病擴散地等。從區域層次，失敗國家內部武裝衝突可能蔓延至周邊國家，這些國家的政府往往把國家資源用於軍火輸入，導致內戰情勢的升高，³⁶進而演變成區域衝突問題，嚴重衝擊區域安全。從國內層次，失敗國家已無法提供人民安全保障及必要公共措施，貧病、離散失所無依人民成為國際社會流民，不但成為國際社會重大負擔，亦可能對他國國內社會安全有所衝擊。³⁷前聯合國秘書長安南(Kofi Annan)曾多次強調世界許多地區衝突根源來自濫權的政府、缺乏民主、違背人權的法則、掠奪性經濟政策以及猖獗的武器非法交易活動等，³⁸貧窮、飢荒、

³⁵ Gros, op. cit., pp.458-461.

³⁶ Busumtwi-Sam, op. cit., p.255.

³⁷ Ottaway and Mair, op. cit., p.1.

³⁸ 轉引自 David M. Malone and Ramesh Thakur, "UN Peacekeeping: Lessons Learned?" *Global Governance*, Vol.7, No.1 (2001), p.12.

用水缺乏、環境惡化及傳染病與國際安全息息相關。³⁹現任秘書長潘基文(Ban Ki-moon)亦於2007年針對國際和平及安全挑戰議題，多次在安全理事會中指出，影響國際安全不安因素包括區域武裝衝突、國際恐怖主義、愛滋病、赤貧、氣候變遷、人權迫害、治理危機等問題，而這些問題與往往見於失敗國家當中。⁴⁰上述說法都體現失敗國家與國際安全相關性，一國國家政府殘破不堪或罔顧人民福祉，社會動亂不安，全世界人民將無法獲得安全、發展以及正義。⁴¹失敗國家對國際安全影響過程，可能不是突發或是短期效應，而是帶有滲透性，將國內動亂不安情勢透過不受管制邊境向外擴散，嗣成爲鄰國問題，隨著衝突情勢擴大，再度成爲區域及國際危機。失敗國家問題隱含，一國政治、經濟與社會生活情況惡化，對全球社會、該國人民、區域及國際安全的衝擊。失敗國家一方面成爲國際社會不安因素之傳遞及擴散管道，另一方面本身就成爲不安因子。下文將就失敗國家國內問題如何影響國際安全做深入探討。

後冷戰初期，90年代初，失敗國家相關研究侷限在區域層次，這是鑑於大多數失敗國家係屬非洲低度發展國家，國家呈現政府失靈、赤貧、疾病肆虐等狀態，且易發種族或族群衝突，因此大多數學者即從第三世界觀點觀之，認爲這些非洲國家實質上尙未完全獨立建國(nation-building)的過程，仍須仰賴西方國家援助，否則便無法發揮國家政府的功能，再者，因缺乏強而有力中央權威，國家權力弱化，促使地方勢力結合族群、宗教、種族等意識型態崛起，與中央政府抗衡，進而導致武裝對立。⁴²這些國家對區域安全造成嚴重威脅包括：難民湧入鄰國、刺激區域非法武器交易、傳染病蔓延等。1998年剛果國內發生暴動，鄰國盧安達及烏干達都有涉入，之後有更多國家捲入，安哥拉、耐米比亞及辛巴威支持政府軍對抗盧安達及烏干達支持的剛果叛軍，之後逐漸

³⁹ Kofi Annan, "For a Safer World, Working Together," <http://www.globaloilicy.org/secgen/annan/2003/1227safer.htm> (March 11, 2008)

⁴⁰ 可參見："Secretary-General's Remarks at the Security Council Meeting on Threats to International Peace and Security," <http://www.un.org/apps/sg/sgstats.asp?nid=2397>

⁴¹ Rice and Patrick, op. cit., p.3.

⁴² Yannis, op. cit., p.819.

演變成大規模區域戰爭，國際媒體 BBC 當時報導剛果已成為非洲世界大戰中心。⁴³

隨著世界其他區域也出現失敗國家例子，學者開始全球層次觀察失敗國家對國際安全的影響，學者 Gerald Helman 及 Steven Ratner 指出，從西半球的海地到歐洲的南斯拉夫，從非洲的索馬尼亞、蘇丹及賴比瑞亞到東南亞的柬埔寨，失敗國家已經成為全球問題。⁴⁴Robert Kaplan 指出失敗國家的貧困、犯罪，人口密集、部落主義以及疾病等問題正快速摧毀國際社會結構。⁴⁵

後冷戰初期，失敗國家問題尚未獲得國際廣泛關注，2001 年 9 月 11 日，發生在美國紐約恐怖攻擊事件，震驚國際，恐怖主義成為國際安全重大威脅，連帶地突顯失敗國家對國際安全的潛在威脅，美國及其他國家政府察覺，國際和平與穩定之威脅往往來自脆弱國家。⁴⁶自此，失敗國家問題獲得國際廣泛重視。以阿富汗為例，該國國內情勢動盪不安、人民生活困苦狀態，成為「培育」恐怖份子及毒品交易國度。另，非洲的蘇丹則是開打組織(AI Qaeda)的基地，肯亞及葉門也曾提供賓拉登(Osama Bin Laden)藏身之地。這些國家都屬嚴重程度失敗國家。⁴⁷ 另一方面，失敗國家衍生問題也說明國際衝突出現別於冷戰時期的面貌，一國內部動亂可能擴大成為國際安全危機，國際安全已非囿於軍事議題，而是擴大至非軍事面向，國家內部情勢穩定及發展與否與國際安全關係密切。以下即針對失敗國家與國際衝突關連及國際安全的發展性觀點做出相關討論。

⁴³ “Country Profile: Democratic Republic of Congo,”

http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1076399.stm (April 6, 2008)

⁴⁴ Helman and Ratner, op. cit., pp.3-20.

⁴⁵ Robert Kaplan, “The Coming Anarchy: How Scarcity, Crime, Overpopulation, Tribalism and Disease are Rapidly Destroying the Social Fabric of Our Planet,” *Atlantic Monthly*, Vol.273, No.2 (1994), pp.44-76.

⁴⁶ Michael Barnett, “Building a Republican Peace: Stabilizing States After War,” *International Security*, Vol.30, No.4 (2006), p.91; Yannis, op. cit., pp.817-820; Rice and Patrick, op. cit., p.3.

⁴⁷ Rober Matthew, “The 9/11 Factor and Failed States,”

<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf> (April 6, 2008)

一、失敗國家與國際衝突關聯分析

誠如上文所述，失敗國家係指對領土無法有效控制，亦無法維持社會秩序之國家。基本上，一國法治及社會秩序墮壞，人民無所依之不安情勢，與區域及國際安全並無直接關連。然，在緊密相連國際社會脈絡，國家內部危機很容易外溢到邊境相連周邊國家，成為他國安全問題，如因一國因內戰導致大規模難民潮湧入鄰邊國家國境，對該國將帶來社會安全的憂慮，另一國內部衝突可能招致周邊國家介入，而擴大升高為區域衝突。因國內戰種族衝突及屠殺，造成大量人民傷亡，其所造成人道危機，亦將對國際社會造成莫大救援負擔。國家內部危機效應外擴，逐漸從一國問題轉變成區域及國際問題。加以歸納兩者間關連，失敗國家對國際安全的衝擊，在於國家權力衰退及瓦解導致地方秩序分化，國內安全問題擴大成為跨國界的安全問題。⁴⁸ 失敗國家內部問題影響層面之大，要因在於這些不穩定的國家係屬貧窮的發展中國家，人口急速增加、經濟成長緩慢、失當的政府以及低度人類發展等困境，中央政府對於衝突因應及解決往往毫無招架之力。要者，國內派閥政治及經濟發展落後，在建國過程複雜脈絡中成為引發衝突的要因，族群與宗教的緊張關係、殖民歷史、後殖民時期不當的國界劃分以及政治對立等等都是導致這些國家內部衝突的脈絡，同時有使得衝突解決變得棘手耗時。再者，飢荒、失業、貧困等生存困境，也常是引發社會族群衝突的成因，這些問題都不是短期可獲得改善者。觀察第三世界的區域衝突案例，甚至有政府以糧食為鬥爭的工具。⁴⁹ 換言之，引發族群爭鬥並非僅出自軍事因素，非軍事因素往往係衝突主因如糧食，土地資源、用水等等基本生活所需嚴重缺乏。

上述看似與世界其他地區毫無相關的國內衝突，很容易蔓延過國界，升高

⁴⁸ Lambach, op. cit., pp.32-49.

⁴⁹ Per Pinstrup-Andersen, "Changing Approaches to Development Aid: The Effect on International Stability," *Global Governance*, Vol.4, No.4 (1998), pp.381-383.

成區域的衝突，進而成爲國際安全的不安因素。⁵⁰Daniel Lambach 提出一動態分析架構，藉以說明失敗國家成因及對區域安全的影響，渠強調過程分析研究途徑，認爲國家成爲失敗國家係長期演變的過程，渠提出兩階段論。第一階段，國家開始出現治理危機，一方面無法維持權力統一，另一方面無法提供人民基本生活所需，其危機成因有二，其一爲權力個人化因素(*personalization*)，政府爲少數政治菁英掌握，形成影子政府，全數掌握國家資源，並運用於少數個人所需；其二爲國家權力分化(*fragmentalization*)，國內派系林立，與中央政府相抗衡，政府權力分散而薄弱，無法執行政府職權。第一階段係長期結構失調因素，第二階段則是短期動態因素，失敗國家開始影響區域穩定的發展階段，當國家治理危機產生內部衝突，效應外擴招致外力介入或與區域安全問題相結合如武器擴散、區域宗教族群等與意識型態相關衝突，失敗國家即造成區域安全危機。⁵¹1994 年發生在盧安達種族屠殺，其不安情勢很快外溢到薩伊(今稱剛果共和國)國境。另阿富汗及索馬尼亞內部軍閥割據，武裝衝突頻仍，其背後都有外國勢力奧援，巴基斯坦及伊朗在阿富汗各有資助的軍閥，而衣索比亞則是介入索馬尼亞。另 1998 年，剛果共和國內發生暴動，鄰國盧安達烏干達都有涉入，之後更多國家捲入，國內衝突後來成爲長達五年大規模區域戰爭。⁵²這些案例都說明國內衝突如何演變爲區域衝突。

2001 年發生於美國紐約的恐怖攻擊行動，引起國際社會震驚，連帶也正視失敗國家問題，這是鑑於失敗國家往往成爲恐怖主義蔓延的溫床，這隱含國際社會認爲國家內部治理秩序崩潰，間接衝擊到國際秩序及安全，⁵³ 失敗國家本身已成爲國際社會維繫和平及穩定之重大挑戰。⁵⁴911 事件使得失敗國家

⁵⁰ Ibid., p.383.

⁵¹ Lambach, op. cit., pp.32-49.

⁵² 相關資訊參考自：“Country profile: Democratic Republic of Congo,” http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/country_profiles/1076399.stm#facts (April 6, 2008)

⁵³ Mark Malloch Brown, “Democratic Governance: Toward a Framework for Sustainable Peace,” *Global Governance*, Vol.9, No.2 (2003), p.141; Ken Menkhaus, “Quasi-States, Nation-Building, and Terrorist Safe Havens,” *The Journal of Conflict Studies*, Vol.22, No.2 (2003), pp.7-22.

⁵⁴ Alexandros Yannis, op. cit., pp.817-818.

問題成爲國際安全重要議題，開始進入西方國家政府安全戰略議程。另一方面，在國家中心主義(state-centrism)國際體系，失敗國家與恐怖主義之關連，凸顯非國家行動者(non-state actor)的角色，包括恐怖主義集團，跨國洗錢及毒品交易組織、武器交易商等，這些個人及團體將全球化發展的成果如資訊科技，金融自由化等，運用在國際犯罪事件。⁵⁵以阿富汗爲例，塔利班政權於1996至2001年控制阿國九成的領土，阿富汗成爲全世界主要供應鴉片的來源，1999年產量高達4600噸，該政權控制境內主要道路、機場及關稅要道，此外，阿富汗已成訓練國際伊斯蘭激進武裝份子的訓練場，嚴重影響周邊國家安全，特別是巴基斯坦及烏茲別克。⁵⁶細察與恐怖主義牽涉的國家，亦多屬失敗國家，失序與貧困的社會成爲孕育及擴散恐怖主義的溫床，這隱含國內安全與國際安全息息相關，一國統治危機可能變成國際安全重大威脅。⁵⁷

二、國際安全發展性觀點

自第二次大戰到冷戰結束，發生在失敗國家的內戰、種族殺害、群族武裝鬥爭等內部衝突等等，已對國際安全造成重大威脅，此現象說明國際衝突型態不斷在演變，「戰爭」的型態變得難以界定，國內政治派系的鬥爭，民兵的武裝對抗，軍民難辨，正式戰爭已非影響國家與國際安全唯一威脅，國家內部武裝衝突威脅性更高，這與國家對國家的軍事衝突不同，體現非國家的衝突型態。衝突本質的轉變，促使國際安全研究必須進一步的去了解衝突關係中的歷史淵源、文化與經濟情況等脈絡。⁵⁸這也是國際衝突的政治經濟學分析，強調「發展」與「安全」之密不可分的關係，國際安全延伸至發展性的面向。⁵⁹觀察失敗國家面貌，如上文所提，多屬發經濟發展低落的國家，探究其發展困

⁵⁵ Ibid., p.818.

⁵⁶ Cramer and Goodhand, op. cit., p.897.

⁵⁷ Brown, op. cit., p.141; Busumtwi-Sam, op. cit., p.269.

⁵⁸ Lawrence Freedman, "International Security: Changing Targets," *Foreign Policy*, Vol.1, No.110 (1998), pp.48-63.

⁵⁹ Busumtwi-Sam, op. cit., p.269.

境，和長期依賴外援、缺乏有效政府治理、國家經濟基礎建設匱乏、缺乏國家永續發展經濟策略等因素息息相關，經濟發展低落，很容易導致社會及法律秩序墮壞，國家落入無政府狀態，之後便容易成為國際恐怖組織及犯罪組織藏身處所，中亞國家阿富汗和非洲國家索馬尼亞都被視為恐怖主義橫行之地。⁶⁰失敗國家發展問題成為國際安全的威脅，發展與安全兩者關係便不可分。內戰成因可能起因自地方派系武裝鬥爭，然深層結構因素係國家長期因仰賴外援導致國家積弱不振之故，而外援也常成為國內派系衝突起因。以索馬尼亞為例，長期仰賴外援，然卻鮮少用於國家建設及人民福祉，反是落入各方政治勢力競逐的目標，因此也成為衝突引爆點。⁶¹導致國家內部發生動亂衝突成因依據各別國家歷史發展有異，然而，致使國家陷入長期紛亂不安，甚至呈現無政府狀態之決定性因素，在於國家政府功能彰顯與否。誠如上文所提，失敗國家重要特徵之一為缺乏有治能的政府，中央政府非但無法有效管制領土及邊境安全，亦無法獨佔武力的使用權，⁶²失能政府不僅無法有效管理運用國家資源，制訂有利國家整體發展公共政策，往往可能與人民爭奪資源，並殘害人民生存利益，此外，也無力因應國際競爭關係、重大環境變遷、控制緊張社會關係，另也無法管制國內或跨國犯罪與暴力行為。⁶³

從國際安全發展性觀點，國際安全威脅並不限於國家間軍事武力，還包括貧窮、疾病、生態環境、氣候變遷等，當國家出現治理危機，無法提供人民公共服務及措施或不當使用國家資源，導致人民陷入貧病交加及內戰之苦，導致疾病擴散或大量人口遷移至他國，對他國即造成安全威脅。

肆、國際社會回應:人道干預傳統與創新

⁶⁰ 阿富汗部分的討論可見 Cramer and Goodhand, op. cit., pp.885-910. 索馬尼亞部分討論可見：Menkhaus, "Governance Without Government in Somalia," pp.74-106。

⁶¹ Menkhaus, "Governance Without Government in Somalia," pp.74-106.

⁶² Ottaway and Mair, op. cit., p.3.

⁶³ Stephen D. Krasner and Carlos Pascual, "Addressing State Failure," *Foreign Affairs*, Vol.84, No.4 (2005), pp.153-155.

冷戰終結，催化失敗國家內部衝突，國際安全威脅不再限於國家間戰爭，國家內部鬥爭成爲國際衝突新的型態，比過去戰爭成因更爲複雜，傷亡人數更多，而解決衝突因應策略更加複雜困難，冷戰時期，維持失敗國家的力量繫於美蘇兩強，後冷戰時代，恢復或重建失敗國家努力則是繫於國際社會各界，失敗國家問題已成爲國際安全議題。⁶⁴從冷戰到後冷戰，國際社會對失敗國家危機回應已從軍事面向，延伸至非軍事面向，此一轉變可見於傳統「維持和平」(peace-keeping)到「建立和平」(peace-building)人道干預模式之比較。⁶⁵911事件使得國際社會更加重視衝突終止後的穩定及重建，重建工作不僅是失敗國家本身的責任，也成爲國際社會整體包括已發展國家、聯合國、世界銀行(World Bank)、區域安全組織的要務。⁶⁶建立和平概念亦反映國際社會以共同努力因應失敗國家新思維。以下即探討維持和平與建立和平概念與作法。

一、從維持和平到建立和平

國際社會介入失敗國家問題早在冷戰時期便開始，早期聯合國介入處理第三世界國家人道危機，即是對失敗國家的回應。然，誠如上文所提，在美蘇兩極格局下，失敗國家並不是國際安全優先順位，甚至因應大國戰略利益而存在。對許多高度發展國家而言，他們敵人並非來自那些發展低落、政府失靈的國家，相反地，敵人係同自己政府職能正常之已發展國家。⁶⁷冷戰時期對衝突國家介入主要循維持和平(peace-keeping)行動模式，維和行動分成兩類，一爲

⁶⁴ Ottawa and Mair, op. cit., p.4.

⁶⁵ 「建立和平」一詞最先由 Johan Galtung 於 1970 年代提出，前聯合國秘書長蓋里 (Boutros Boutros-Ghali) 於 1992 年所發表「和平方針」(Agenda for Peace)一文，文中提及和平建立的概念，該詞開始獲得國際社會廣泛關注，嗣經繼任秘書長安南大力倡導，建立和平逐漸成爲聯合國和平政策重要內涵。

⁶⁶ Matthew, "The 9/11 Factor and Failed States,"
<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf> (April 6, 2008)

⁶⁷ José Manuel Pureza, "Three Deconstructions,"
<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf> (April 6, 2008)

觀察團，二為維持和平部隊，重要原則包括(一)同意；(二)合作；(三)非執行行動；(四)自衛；(五)不干涉；(六)自願性基礎；(七)彈性；(八)軍隊多來自中、小國家。⁶⁸事實上，維和行動並非聯合國憲章規範，而是國際衝突解決過程中逐漸形成之慣例。冷戰期間，聯合國對於人道干預採保守消極作法，這是受制於不干預他國內政原則所致。然而，面對後冷戰第三世界內戰及種族屠殺等內部衝突所致悲慘事件，聯合國開始出現不同思維及作法。1980年代末期到1990年代初期，聯合國人道干預政策已非囿於傳統維和任務，輕武裝部隊介入武裝衝突兩造期間，聯合國另一方面亦積極尋求政治解決，這是鑒於軍事手段效益有限，必須採取建立和平措施方得確保和平之持久。⁶⁹聯合國後冷戰初期維和行動已經出現建立和平內涵，如在耐米比亞、柬埔寨、薩爾瓦多及莫三比克等維和行動，除傳統監督停火及派駐維和部隊維持基本秩序外，還包括協助裁軍、解除軍事動員、社會重整、促進政治協商、舉辦民主選舉、成立過渡政府及監督新政府成立等等。⁷⁰聯合國擴大維和職權，前秘書長蓋里(Boutros Boutros Ghali)理念及積極作為具有一定影響力。

蓋里於1992年發表「和平方針」(An Agenda for Peace)中指出「建立和平」係後冷戰因應國際衝突新策略，強調衝突終止之後重建工作係確保永久和平之關鍵。⁷¹蓋里將建立和平概念正式揭諸於聯合國安全議程中，作為擴大維和之正當性基礎，在幾起維和案例中，聯合國幾乎扮演了失敗國家臨時政府的角色，學者 James D. Fearon 及 David D. Laitin 稱之為「新託管關係」

⁶⁸ 周焯，《聯合國與國際政治》(台北：黎明出版，2003年)，頁621-263。

⁶⁹ 冷戰結束，聯合國因應失敗國家內部衝突次數及規模大為增加，以1988至1999年間就有40起維和行動案例。任務也擴展到更廣泛的面向如協助衝突國家舉辦大選、重整安全部門、解除武裝、培訓文官及建立民主制度等。Richard Ponzio, *The Creation and Functioning of the UN Peacebuilding Commission* (London: the Grayston Centre, 2005), p.8. 事實上，後冷戰初期，聯合國維和行動已經包含建立和平作法。

⁷⁰ James Dobbins, et. al., *The UN's Role in Nation-Building: from the Congo to Iraq* (Santa Monica: Rand Corporation, 2005), pp.xvi-xvii.

⁷¹ United Nations, *An Agenda for Peace* (17 June 1992), reproduced in UN document A/47/277-S/24111.

(neotrusteeship)。⁷²1990年代中期至末期，聯合國在波士尼亞、科索沃、東帝汶等國地的維和行動，要務在於協助該地區建立國際政府體制(international administration)，這些案例都可說明聯合國維和內涵不斷在轉變，任務不斷在擴充，涉及面向變得多元，維和行動出現新典範，Alexandros Yannis 稱此為「新干預主義」(new interventionism)。新典範隱含，軍事干預可解決衝突並帶來和平，然面對戰後情勢，需要發展出全面的策略，正視衝突源頭並創造和平持久的基礎條件。⁷³事實上，新一代維和行動已經包含建立和平理念及作法，不過聯合國尚未發展出相對應制度，因此出現承諾鴻溝(commitment gap)之困境，⁷⁴90年代中期之後歷經幾起嚴重失敗案例，⁷⁵使得聯合國面臨改革的壓力，聯合國在此脈絡下展開前所未未來改革行動，建立和平成為重要革新指標。自蓋里發表和平方針之後，建立和平概念便在聯合國內部發酵，繼任秘書長安南更是積極倡導者，並主導相關措施及制度設立。聯合國2000年提出「布拉西米報告」(Brahimi Report)，⁷⁶對傳統維和行動進行全面具體檢討，也正式將建立和平納入維和行動的架構，清楚界定聯合國維和行動應包含衝突預防(conflict prevention)及創造和平(peacemaking)、維持和平(peacekeeping)以及建立和平(peacbuilding)三項工作。⁷⁷之後，安南更多次提出建立和平之於維繫國際安全之重要性。關於聯合國發表關於建立和平相關論點，可參見表二。

⁷² James D. Fearon and David D. Laitin, "Neotrusteeship and the Problem of Weak States," *International Security*, Vol.28, No.4 (2004), pp.9-14.

⁷³ Yannis, op. cit., p.826.

⁷⁴ 所謂「承諾鴻溝」(commitment gap)意指聯合國承擔的維和任務過多，卻無相對應資源，此乃聯合國維和行動重大缺失之一。以1993年波士尼亞維和行動為例，聯合國被賦予眾多任務，然缺乏足夠資源如預算、軍事文職人力等。

⁷⁵ 如1994年盧安達及1995年波士尼亞人道危機。

⁷⁶ 該報告問世之後，對聯合國維和政策改革，深具歷史性意義。聯合國在軍隊與文職人員派遣、國際合作、資源協調與整合以及戰後和平措施等方面都見改善，另，該報告也明確界定維持和平、創造和平以及建立和平的工作項目，另正式賦予建立和平之於衝突管理的正面效益，依據該報告，「建立和平」定義為：「正視衝突深遠層面之作為，以重整和平基礎及提供建立和平基礎相關方法，目的並不只在於戰爭消失。」

⁷⁷ United Nations, *The Brahimi Report* (2000).

表二 聯合國關於建立和平重要決議及聲明(1997~2005)

| 日期 | 重要決議及聲明 | 重要主張 |
|------------|---|---|
| 1992 年 | 秘書長蓋里發表「和平方針」(Agenda for Peace) | 提出後衝突時期建立和平概念，建立和平的目的在於強化衝突終止後和平情勢，防止衝突復發，要者，在暴力出現前即採取預防外交(preventive diplomacy)措施;在創造和平及維持和平階段，重點在於防止衝突升高並消弭衝突，待和平情勢來到，即努力維持和平之持久，這個階段即是建立和平的過程。 |
| 1997 年 | 秘書長安南發表「更新聯合國：改革計畫」(Renewing the United Nations: A Programme for Reform) | 以聯合國政治事務部(Department of Political Affairs)做為聯合國主要處理危機國家建立和平之核心單位，並整合相關機關如聯合國發展計畫(UN Development Programme, UNDP)，聯合國難民公署(UN High Commissioner for Refugees, UNHCR)以及聯合國人權公署(UN High Commissioner for Human Rights, UNHCHR)共同投入等，強調聯合國必須發展出有效協調及整合之共同行動。 |
| 2000 年 8 月 | 聯合國維和行動高層小組會議提出「布拉西米報告」(Brahimi Report) | <ul style="list-style-type: none"> • 檢討聯合國現行制度問題，強化維和行動策略與資源整合 • 建立和平相關措施將有助於維和行動執行之效益。 • 採取「團隊模式」用於衝突管理。 • 具體策略建議包括： <ul style="list-style-type: none"> (一) 採取預防措施及建立和平策發展複合行動策略，強化維和行動及建立和平的效益 (二) 建立過渡政府之相關問題 |
| 2005 年 3 月 | 安南發表「更大的自由」(In Larger Freedom: toward Development, Security and Human Rights all) | 支持設立「和平建立委員會」，認為該委員會係防止衝突復發及爆發內戰之重要角色，主要的功能包括：改善聯合國因應戰後國家重建之規劃及組織能力、確保早期重建 |

| | | |
|----------|-------------|--|
| | | 計畫所需經費來源、改善聯合國相關組織間協助衝突重建之協調關係、提供資訊交流平台，聯合國、主要捐助國政府、相關國家政府區域組織、國際金融機構以及衝突國家臨時政府以交換不同重建策略觀點。 |
| 2005年12月 | 安理會第1645號決議 | 決議成立建立和平委員會，並賦予其角色與功能，依據該決議：該委員會作為一個政府間諮詢組織 (intergovernmental advisory body)，宗旨包括(一) 結合所有相關行動者以匯聚足夠資源並採取整合策略，共同投入衝突後和平建立及重建工作(二)致力於衝突地區重建及制度建立，以達永續發展及(三)提供相關建議及資訊以改善聯合國內外相關行動者相互合作協調關係，並協助確保所需資金來源以及喚醒國際社會對於衝突後重建工作重視與關切等。 |

資料來源：作者自行整理

從維持和平到建立和平，聯合國在國際人道介入方面逐漸採取積極作為，這是對後冷戰國際衝突回應。後冷戰國際關係，國際衝突來源並非僅來自「國家之間」(inter-state)，同時也易發於「國家內部」(within the state)，國內武裝衝突擴大，升高成為區域戰爭，即危及國際和平及穩定，而其成因往往與一國歷史政治、經濟、社會、族群、種族等複雜脈絡有關，已跳脫冷戰兩強爭霸代言人戰爭格局。面對失敗國家內部衝突，除仰賴聯合國以輕武裝部隊介入調停之外，尚需要專業、政治立場中立從事緊急援助、社會重建發展的專家。⁷⁸

「建立和平」係後冷戰時代國際社會從事人道干預新概念，主要對第三世界內戰頻繁，採取有別於傳統維和行動，新的作法表現在衝突緩和、終止時期，仍持續協助穩定當事國不安情勢，以防止衝突升高或復發，可稱為後衝突時期

⁷⁸ Malone and Thakur, op. cit., pp.11-17.

(post-conflict)的預防策略，為維持長期和平局勢，須結合經濟、社會、文化以及人道考量，透過制度的建立，建立國家得以永續發展的基礎，以確保和平長久。此乃對衝突防範採取根治作法。歷經多起失敗國家案例，國際社會開始瞭解到，軍事介入僅能維持片刻和平，甚者，可能催化後期衝突升高，因此欲恢復衝突地區之和平及秩序，除短期軍事手段之外，更需建立國家良善治理之制度與能力，成效與否繫於國際社會各界之努力。⁷⁹「建立和平」強調國際多元行動者的角色，包括國家及非國家行動者，並強調多層次國際合作關係，此乃鑒於過往維和行動成敗往往繫於大國意願與投入資源，這和大國國家利益考量息息相關。許多案例說明失敗國家危機大小與大國介入程度並不一定呈正比。1999年，人口少於2,000,000科索沃遭塞爾維亞，超過五萬外國軍隊前往，五年過後，仍滯留超過兩萬名士兵留守該地。聯合國為因應科索沃危機設立國際任務小組，雇用3510名警力，國際事務職員820名，地方職員2737名，以及編列329.74百萬美元。⁸⁰國際社會投注相當多的資源在維持科索沃安全情勢。反觀1994年盧安達種族屠殺事件，超過八十萬人民遭屠殺，聯合國卻訓令要求派駐當地維和人員撤離，之後亦未見其具體回應措施。

傳統維持和平與建立和平兩者不同處在於，前者目的僅在於降低衝突或消弭衝突，而後者則是強調除終止衝突狀態外，更須建立維持和平及創造和平有利環境及因素，軍事手段並不足以杜絕衝突復發可能，從失敗國家歷史脈絡深入瞭解政治、經濟、族群發展衝突，從而重建法治基礎及社會秩序，方得確保永久和平。以失敗國家內戰為例，其成因相當錯綜複雜，涉及政治、經濟、族群、種族、宗教、社會文化等歷史背景。因此，僅維持停火局面並不足以確保衝突降低與解決，如何發展永續和平與發展(sustainable peace and development)所需之制度與條件才是關鍵。⁸¹和平維持強調強制手段，和平建立則是強調必

⁷⁹ Martin Griffiths and Terry O' Callaghan, *International Relations: The Key Concepts* (New York: Routledge, 2002), pp.232-234.

⁸⁰ Ottaway and Mair, op. cit., p.2.

⁸¹ Brown, op. cit., p.141.

須發展出重建失敗國家與穩定社會的綜合性架構，方得收拾殘局，重建失敗國家新貌，具體而言，就是把失敗國家變成「有治理的國家」(governance state)，⁸²或言「有能力國家」(capable state)。⁸³關於維持和平與建立和平概念及內涵比較，參看表三。

表三 傳統和平維持與和平建立兩者比較

| | 維持和平 | 建立和平 |
|-------|---------------------------|------------------------|
| 定義 | 由聯合國介入衝突的解決，通常包括軍隊、警察與文官。 | 強化與鞏固和平活動與支援行動 |
| 階段 | 衝突發生期間 | 衝突發生後之重建階段 |
| 運用的途徑 | -觀察團 -和平維持部隊 | 人道援助、社會經濟重建、選舉、教育、民主制度 |
| 目的 | 降低、解決衝突 | 防止衝突再次發生 |

資料來源：作者自行整理

「建立和平」逐漸成為聯合國近年來人道干預重要策略，體現國際社會因應失敗國家危機已採取不同以往的作法，除了軍事行動之外，也重視非武裝手段如：人道救援、拆除地雷、裁軍、解除軍事動員、軍隊重整、警務與法務人員的訓練以及人權保障的監視。另在衝突緩和或平息之後，持續採取各項發展計畫，協助衝突地區恢復生活秩序，實行長期重建計畫。因此，和平行動非僅具軍事意涵，更隱含「發展」(development)的概念，衝突解決與國家社會重建整合為一體，恢復和平穩定方略擴大至政府及社會重建工作，如建立有效管理人民全體生活之社會制度，⁸⁴其目的在於協助衝突各造團體得和平共處的資源與管道，這是對後衝突時期和平與安全的整體思考，透過軍事或政治手段平息衝突之後，轉而正視衝突發生深層結構，如族群與宗教歷史仇恨。以阿富

⁸² Mark Duffield, "Ineffective States and the Sovereign Frontier: An Overview and Agenda for Research," <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/256/256.pdf> (April 6, 2008)

⁸³ Ghani, et. al., op. cit.

⁸⁴ Kofi Annan, "Democracy as an International Issue," *Global Governance*, Vol.8, No.2 (2002), p.137; United Nations, *An Agenda for Peace* (17 June 1992) reproduced in UN document A/47/277-S/24111.

汗為例，歷史發展對其當代政治情勢有著深遠影響，傳統部落主義、伊斯蘭主義、國家長期為外力所干預以及勢力高漲武裝團體(塔利班政權)，加上地緣位置，捲入區域複雜權力競賽當中，⁸⁵諸多結構因素導致阿富汗成為國際恐怖主義及國際犯罪活動集結之地，其人民遭受各種形式暴力對待，國家非但無法提供安全保障，反而成為安全威脅。⁸⁶

近年來，國際社會日愈強調，建立和平計畫無法由當事國獨自達成，也非單一國際組織如聯合國可以完全承擔者，90年代聯合國及美國處理索馬尼亞失敗案例可證。⁸⁷近年來，關於因應失敗國家人道危機，學界及決策者逐漸有共識，即強調以國際社群(international community)整體力量之介入，即結合國家與非國家行動者，共同協助失敗國家重建法治及社會秩序，從「全球治理」(global governance)的觀點，發展出衝突解決、社會重建、政治民主以及市場經濟整合為一的策略架構，⁸⁸各國官方援助(Official Development and Assistance, ODA)、國際金融與發展組織如世界銀行、國際貨幣基金會(IMF)、經濟合作發展組織(OECD)等以及國際與在地非政府組織(non-governmental organizations, NGOs)等都將發揮重要功能，建立起國際各界多層次、多管道、多樣性的協作關係(collaboration)，共同投入失敗國家和平與發展的計畫。綜言之，此等協作關係從宏觀角度審度失敗國家與國際和平穩定之關連，結合衝突管理、國家社會重建計畫以及國際多元合作形成密不可分關係。⁸⁹

相較於冷戰時期保守態度，後冷戰時代以降，國際社會對於人道干預採取較為積極作為，同時透過法制面強化國際人道干預正當性，賦予外來者協助失敗國家在衝突後期重建政治經濟及社會秩序行動之正當性，具體實例如：聯合

⁸⁵ 阿富汗雖無受外國殖民，但因地理位置，周邊鄰伊朗、印度次大陸以及中亞地區，長久以來常遭受外力介入進行區域權力競逐，如鄰國巴基斯坦便常以武力威脅並在阿富汗境內施以暴力。Cramer and Goodhand, op. cit., pp.885-909.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Menkhaus, "Governance Without Government in Somalia," pp.74-106.

⁸⁸ Pureza, op. cit.

⁸⁹ Rolf Schwarz, "Post-Conflict Peace Building: How to Gain Sustainable Peace? Lesson Learnt and Future Challenges," <http://www.psis.org/pdf/psis-fes-conferencereport.pdf> (August 21, 2008)

國安理會 1999 年通過 1244 號決議及 2003 年通過 1483 號決議，分別授權國際力量進駐科威特及伊拉克二國協助重建工作。此外，國際社會針對失敗國家相關問題，開始設置相關預防機制，如聯合國設立「建立和平委員會」(UN Peace Building Commission)、經濟合作發展組織(OECD)設立「脆弱國家工作小組」(Fragile States Group)及非洲聯盟(Africa Union)設置「非洲同儕檢視機制」(Africa Peer Review Mechanism)等，這些措施都說明國際社會對於人道干預日趨持正面看法及積極作為。除政府間國際組織外，國際非政府組織(INGO)近年來亦相當關注失敗國家內部衝突解決問題，許多組織皆認為除了傳統軍事及政治手段，透過非軍事及非政治途徑，同時結合國家及非國家行動者角色，共同投入失敗國家重建計畫，係防止衝突復發及創造永久和平之關鍵，較具有代表性 INGO 如國際危機小組(International Crisis Group)於 2004 年針對賴比瑞亞及獅子山兩國國家重建建議文件中即指出，兩國和平重建過程中，聯合國和平重建委員會、聯合國安理會、聯合國維和行動、美國、國際援助以及當事國政府及當地各相關族群團體都必須發揮功能，才得以根本解決該二國頻於瓦解的困境。⁹⁰

建立和平概念與措施，已為聯合國、其他援助國政府及國際組織所重視，然，不論就學界、決策界或實務工作者而言，如同失敗國家探討，建立和平仍為發展中的概念，尚未成為獨門學科或單一理論，此外，該詞與許多現存概念多有重疊而難以分割一二，如維持和平、衝突預防、衝突降低、危機管理及預防、戰後重建等。簡言之，建立和平係一龐雜理念社群，包含傳統以及演進中關於衝突解決的理念與作法，其定義範圍仍持續在擴充中，當前主要援助國政府及相關國際組織對建立和平理念亦有不同看法及作法，參看表四。綜觀各界論點，狹義而言，建立和平僅就防範衝突復發相關措施，廣義而言，建立和平涵蓋所有衝突管理的相關行動者與利害相關人、途徑、過程、協作關係及制度

⁹⁰ "Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States,"

<http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?l=1&id=3157> (March 21, 2008)

安排等。⁹¹從實作面，建立和平可分為兩種，一為操作性預防措施(*operational prevention*)，強調危機面向，重視政治外交、制裁、軍事干預、衝突預防及預防外交等途徑；二為結構性預防措施(*structural prevention*)，採取民主制度建立、社會關係建立、降低偏見、權力共享制度安排、降低社會及經濟不均、提倡法治、改善安全部門、促進教育等。⁹²從安全概念來看，建立和平反映「人類安全」(*Human Security*)的理念，其所關照主體已從傳統國家軍事安全，延伸至以個人或社會團體為主體的生存發展課題。⁹³聯合國 1994 年提出「人類發展報告」(*Human Development Report*)，⁹⁴以及 2000 年發表「千禧年發展目標」(*Millennium Development Goals*)，⁹⁵體現聯合國對於和平之廣度思考。

從概念或實務面，維持和平與建立和平實無法切割一二，後冷戰聯合國維和行動早已體現建立和平內涵，而建立和平整體架構也涵蓋傳統維和措施，事實上，兩者可視為衝突管理的途徑。然，建立和平強調的和平意涵，較為積極面，除了維持國家局面穩定外，也關照社會團體個人是否遭受結構性的暴力，與人類安全真諦相符。此外，建立和平更強調地方參與及國際合作的精神，不僅國際社會必須參與失敗國家重建過程，失敗國家政府、衝突各造、地方性社群等當地草根力量也必須參與其中。從廣義建立和平概念，和平建立在所有利害相關者(*stakeholder*)，必須動員所有相關行動者共同強化與維持。綜言之建

⁹¹ Charles T. Call and Elizabeth M. Cousens, "Ending Wars and Building Peace," *Coping with Crisis, Working Paper Series, International Peace Academy*, March 2007, p.3.

⁹² Peacebuilding Initiative, <http://www.peacebuildinginitiative.org>

⁹³ UNDP Human Development Report (1994), <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

⁹⁴ 「人類安全」係聯合國發展署(UNDP)於 1994 年「人類發展報告」(*Human Development Report*)中所提出，該報告第二章「人類安全的新面向」(*New Dimension of Human Security*)，詳述人類安全的意義與內涵，聯合國賦予「安全」新義，從個人層次檢視安全的來源與威脅的型態，企圖跳脫傳統安全的概念與做法。關於全文見：UNDP Human Development Report (1994), <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

⁹⁵ 「千禧年發展目標」分別是：(1) 根除赤貧與飢餓；(2) 初等教育的普及；(3) 促進性別平等與培力婦女；(4) 降低兒童的死亡率；(5) 改善產婦的健康；(6) 對抗愛滋病、瘧疾以及其他疾病；(7) 確保環境的永續發展；(8) 發展全球性的發展夥伴關係。更多討論見：UNDP Millennium Development Goals, <http://www.undp.org/mdg/abcs.html>

立和平並不單指戰後和平協議或短期重建工作，而是一個全面概念，涵蓋所有將衝突轉為和平關係過程、途徑及階段。換言之，和平工作非囿於單一時或單一階段活動，而是一個動態變遷社會建構過程。⁹⁶ 這也提供國際因應失敗國家問題一個較為全面思考。

表四 國際組織及重要援助國關於和平工作界定

| 機關組織 | 組織核心概念 | 定義 |
|--|------------|---|
| 聯合國政治事務部門(UN Department of Political Affairs) | 衝突後和平建立 | 結合外部力量協助衝突地區及國家從戰後順利過渡至和平狀態，支援並強化過渡任務。 |
| 聯合國維和行動部門(UN Department of Peacekeeping) | 維持和平 | 協助衝突國家建立維持永續和平之條件，相關措施如監督停火過程、裁軍、解除軍事動員及衝突各造遵守和平協議等。 |
| 聯合國發展(UN Development Programme) | 衝突預防及建立和平 | 不僅致力於戰爭消失，更致力於消除衝突復發成因及建立和平基礎。 |
| 世界銀行(World Bank) | 衝突後重建 | 透過社會經濟架構重建，協助戰後國家從衝突順利過渡邁向和平。 |
| 國際貨幣基金會(International Monetary Fund) | 衝突後重建 | 協助動亂國家恢復經濟體制運作。 |
| 歐盟執委會 | 衝突預防及危機管理 | 致力於廣義衝突預防，不僅緩和暴力衝突情勢，更須著重預防衝突發生。 |
| 美國國務院 | 衝突後重建及穩定 | 協助衝突國家建立永續和平、良善治理及永續發展基礎。 |
| 美國國防部 | 重建及穩定 | 協助戰後國家重建工作包括人道援助、公共衛生、基礎建設、經濟發展、法治、民政、媒體等。 |
| 美國國際發展署(US Agency for International Development) | 衝突後重建及過渡協助 | 於衝突結束後採取立即介入(immediate intervention)策略，協助衝突地區和平進程，包括和平協議、保障平民安全、協助調停以及擴大民主政治進程。 |
| 英國外交部 | 衝突後重建 | 涵蓋所有衝突結束後立即的和平活動。 |
| 德國外交部 | 平民危機預防 | 為有效預防社會暴力衝突及兵戎相向， |

⁹⁶ John Paul Lederach, *Building Peace: Sustainable Reconciliation in Divided Societies* (Washington: U.S. Institute of Peace Press, 1997), pp.84-85.

| | | |
|--------|------|---|
| | | 必須建立衝突解決及衝突後建立和平策略，包括建立穩定國家結構如健全法制、民主制度及人權保障等，另必須建立公民社會內部和平，另必須發展媒體、文化及教育事務等。 |
| 法國外交部 | 和平鞏固 | 透過多邊組織共同協助衝突國家維持和平、完成政治及憲政程序、民主化進程、提供健全財政及稅賦政策相關技術援助以及協助發展獨立媒體環境等。 |
| 加拿大外交部 | 衝突預防 | 藉由開放、包容、連貫性及廣泛性之和平架構，防範暴力衝突爆發。 |

資料來源：Peacebuilding Initiative, <http://www.peacebuildinginitiative.org>

二、兩種模式：安全 v.s. 發展

綜觀國際社會面對失敗國家的問題，美國回應方式仍傾向傳統安全觀，即軍事安全。相較於失敗國家治理危機，美國更關切流氓國家對美國國土安全之威脅。在美國 2002 國家安全戰略報告中，流氓國家被提及十次，而失敗國家僅被提及一次，2006 年報告失敗國家亦僅被提及兩次。美國國家安全優先順位為反恐戰爭，對於失敗國家的關切係在此脈絡中。對於與國際恐怖主義有關的失敗國家，美國首重軍事手段，而非採取衝突預防或是建立永續和平相關措施。2006 年的報告提及美國介入失敗國家阿富汗，頗有成就，主要是為阿國舉行兩次成功選舉，然而卻忽略了該國仍處於治理失序狀態，如經濟仰賴海洛因毒品交易、塔利班政府勢力凌駕中央政府之上，後者已無法有效控制各地軍閥、及戰後重建嚴重遲緩等問題。⁹⁷

對美國後 911 安全戰略而言，與恐怖主義無關大多數的失敗國家，都不是美國國際安全關切的範疇。一些嚴重失敗國家如肯亞、烏干達、剛果共和國等，美國介入程度相當的有限，同時也為國際社會所忽略。相較美國傳統軍事安全的思維，歐洲國家在因應失敗國家問題便朝向發展性安全觀發展，這是因為失敗國家的問題與歐洲國家個別國家及區域安全息息相關。美國係獨立大陸，周

⁹⁷ Erich Marquardt, "Insurgents, Warlords and Opium Roil Afghanistan," http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=400&language_id=1

邊國家係治理良善國家如加拿大。反觀歐洲，緊鄰中東地區及火藥庫巴爾幹半島，另近非洲地區，該二區皆存有許多失敗國家，倘發生大規模難民潮，歐洲地區將成爲難民湧入的地區，另犯罪組織及恐怖主義亦活躍於這些地區，失敗國家不安定的局勢嚴重衝擊歐洲地區的安全與穩定。一方面，歐洲國家視失敗國家問題爲安全威脅，另一方面，基於長期強調發展取向(development-oriented)援外政策傳統，加上歐盟(EU)係最大貿易集團，具備有力的經濟資源，因此，面對失敗國家危機，願意投入更多人力及資源，認爲建立和平模式係降低衝突及預防衝突再起之關鍵。⁹⁸

三、辯論與反思

後冷戰初期，國際出現更多的失敗國家，先前受西方國家大量援助的第三世界國家頓時成孤兒，受援國出現發展遲緩、社會衝突頻傳的不安局面。早期，西方國家認爲在這些國家建立民主制度並發展自由經濟，即可解決發展困境。然，許多實例發現，這些國家即使實行西方民主制度如舉行大選並發展自由經濟仍無法避免內部暴力衝突。這些國家是否有能力成爲一個國家，並扮演好國家角色，令人質疑，特別是藉由外力構成國家，其國家地位令人擔憂。學者 Arief Yusuf 研究非洲國家發展困境指出，許多非洲國家雖已獨立建國數十年，惟仍在確認國家地位及角色的過程，對一些非洲國家而言，國家地位(statehood)仍處於不確定的狀態，或言尚未構成國家要件，雖已獲國際承認成爲合法國家，然事實上內部呈現無政府狀態，並無法執行國家功能，國際法賦予每一國家相對應國際地位，然卻尚未處理失敗國家的問題，這種矛盾成爲國際安全的隱憂。⁹⁹在強調主權至上神聖原則、不干涉他國內政等重要國際規範下，國際社會因應失敗國家問題出現許多困境，如人道干預之合法性爲何？西

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Arief Yusuf, "Reflections on the Fragility of State Institutions in Africa," *Africa Year Book of International Law*, Vol.2 (1995), pp.3-8.

方民主和平論是否可有效運用於失敗國家內部治理？¹⁰⁰重建失敗國家秩序係為人民帶來生機，抑或另一場災難？國際法是否應設立國家退場機制，限制或消滅失敗國家國際地位等規範面向及實證面課題。另在人道援助方面，愈來愈多的言論指出，必須深入探究人道危機產生的結構因素，如國家權力瓦解或政府政策失當等，而非訴諸短期解決危機的手段，忽略長期和平及發展的有效策略。

伍、結論

失敗國家對國際體系衝擊，在冷戰結束後變得更為顯著，這與兩極體系下美蘇兩強戰略制衡及外援政策轉型息息相關。隨著冷戰終結，激化族群宗教種族複雜國家內部衝突，此外，在經濟全球化浪潮下，體質脆弱國家其經濟發展、社會和諧關係、環境生態、生存需求等都遭遇更嚴峻的挑戰，當國家政府無法因應內部及外部環境挑戰，甚至成為威脅人民生命財產安全之來源，致使社會對立，充斥對抗關係，進而引發暴力衝突如內戰、種族殺害、民兵對抗等，內部動亂肇使國家進入長期動盪不安局面，後冷戰初期，影響國際和平與穩定主要來源即來自那些動亂頻仍的失敗國家，惟當時失敗國家問題仍未受到國際社會廣泛重視。

2001年美國紐約911恐怖爆炸事件發生，國際震驚，恐怖主義成為美國國土安全首要威脅，同時也使得失敗國家成為與國際安全高度相關議題，爰此，與失敗國家相關議題逐漸受到學界及決策者廣泛討論研究。目前對於失敗國家相關研究仍處於發展階段，大多數文獻探討係透過個案研究或比較研究，探索失敗國家成因並進而觀察對國際社會穩定與安全之影響層面。整體而言，

¹⁰⁰ 相關討論可見：Roger MacGinty and Oliver Richmond, "Myth or Reality: Opposing Views on the Liberal Peace and Post-War Reconstruction," *Global Security*, Vol.21, No.4 (2007), pp.491-497; Adam Quinn and Michael Cox, "For Better, for Worse: How America's Foreign Policy Became Wedded to Liberal Universalism," *Global Society*, Vol.21, No.4 (2007), pp.500-519.

失敗國家最大的危機在於將內部不安情勢延伸至國際場域，進而對區域及國際和平及穩定造成重大威脅。失敗國家因發生內戰導致大規模難民遷移、傳染病擴散，衝擊鄰國國土安全，另一方面，內戰可能因鄰國勢力涉入擴大為區域戰爭。從國際層次，因失敗國家缺乏法治及社會基礎保障，往往成為國際恐怖及犯罪組織從事不法行為如武器毒品走私、人口販賣、訓練恐怖份子之場所，從而助長非法武器及恐怖主義擴散。國際社會很難對失敗國家做出有效的規範，此乃基於不干預他國內政原則，然而，近年來發生在第三世界國家特別在非洲地區內戰及種族殺害，促使聯合國、西方國家政府、國際組織等採取更為積極人道干預這政策，以蘇丹為例，激進政府軍對達佛(Darfur)地區黑人施以殘暴行為，傷亡人數比國家間發動戰爭人數還高，流離失所人數亦高達百萬人，這對區域安全及國際人道救援都造成沉重負擔。總體而言，國際社會已無法從單一國家角度來思考失敗國家問題，而是必須從相互依存國際社群思考之，一國難民可能成為他國或是國際的難民，一國族群種族衝突，可能成為區域大規模衝突。失敗國家對國際安全威脅可能不是立即或突發，然國家內部動亂，將透過恐怖主義組織、跨國非法犯罪集團、人口遷移、疾病擴散等透透到世界其他地方，特別是與族群、種族、宗教或意識型態相關暴力衝突，每每持續多年，往往造成大規模死傷人口。

細究失敗國家內戰及衝突，和一國法治秩序瓦解、經濟發展困頓及族群宗教複雜利益糾結相關，因此，思索衝突解決策略之際，近年來，國際組織或援助國政府已經從傳統維持和平模式，擴大至和平建立的新思維，普遍體認到傳統模式如壓迫衝突各造停火並簽訂和平協議，或是裁軍等消弭軍事衝突措施並不足以確保和平之持久，除平息衝突之外，如何創造有利和平發展與深根的環境與制度，防範衝突復發，強化政府管理功能，並強化社會對話與和解關係，方為一國長治久安之道，除了軍事手段之外，非軍事手段亦居扮演重要角色。本文中對建立和平多有著墨，然關於建立和平定義及涵蓋範疇，目前尚未有定論，狹義而言，其意指衝突結束後防止衝突復發措施，廣義而言，所有與衝突

管理及締造和平之相關活動，都可稱之「建立和平」，基於此，建立和平並不專指特定措施與活動，而是提供一個全面性之整合型架構，涵蓋所有相關行動者、計畫活動、互動與參與結構及制度安排等，傳統維和措施也包含在其中。建立和平提供國際社會因應內戰或衝突國家不同於傳統維和思考，如重視各別國家歷史脈絡及社會結構、資源與行動匯聚及整合、國際合作關係、當事國及在地草根力量以及弱勢族群的權益問題。雖無法清楚界定建立和平定義及行動範疇，然，仍提供國際社會因應失敗國家危機創新政策架構及行動方針。

另本文中提及建立良治政府與衝突管理之關係，隱含建立和平重要任務之一在於如何使失敗國家變為有能力國家(capable state)，重建其提供人民秩序、安全、正義及福祉等之功能。一些學者及非政府組織人士卻認為國際社會協助失敗國家把國家找回來，是一大錯誤，此乃鑒於失敗國家政府身具有結構性缺陷，並無成為一獨立自足及具公共利益管理機構之條件，因此已無改善空間，甚者，濫權殘暴政府正是導致國家頻於瓦解主因，爰此，國際社會不應使之回生，而是思考其他政治制度。惟就目前仍以國家為主體的國際體系，國家(state)仍是架構國際社會主要角色，因此，包含聯合國在內許多國際和平組織或援助國政府在因應失敗國家問題方面，仍致力於失敗政府之改造工作，盼透過各種政策與制度改革、技術援助、能力建構計畫等，以重建公部門功能，另在修補社會關係方面，則是透過教育與社群力量，轉換衝突性社會關係，提供對話與交流機會，促使社會增進對話與和諧關係。

建立和平為國際社會因應衝突國家新思維，近年來國際組織及重要援助國政府日愈重視建立和平的效益，在協助失敗國家從衝突走向和平過程，予以更廣泛協助，然建立和平方案是否定將締造有能政府及和諧社會，根本解決長久以來政治派閥、經濟階級、族群宗教等社會團體間衝突，有待進一步觀察。此外，在國際力量支撐下，失敗國家勉維持基本穩定面貌，惟隨著國際資源撤出，失敗國家是否有能力或意願持續進行國家及社會重建工作，這也是需要深入觀察。

失敗國家對國際社會的威脅常是隱而不現，其對國際體系衝擊，卻是全面

的，其突顯國際安全與發展的關係，體現人類安全內涵，同時也突顯國際合作之必要。歷經多起種族殺害人道危機以及 911 恐怖攻擊事件，國際社會回應失敗國家態度轉為積極，其採取策略也更具永續觀點。建立和平體現國際社會對衝突解決思維轉變，因應策略從對衝突結果解決轉向衝突源頭防範之面向，簡言之，即強調預防勝於治療的觀念。關於建立和平效益，仍有待觀察與評估，然建立和平已經提供決策人士思考衝突與和平時，採取別於傳統軍事思維之政策與作法。

