

學術論文

族群衝突及其解決

Ethnic Conflict and Its Resolution

張棋炘 *Chi-Shin Chang*

政治大學外交系博士候選人

*Doctoral Candidate of Department of Diplomacy
National Chengchi University*

摘要 / Abstract

冷戰結束後的第一個十年，國際關係當中的最主要特徵就是族群衝突的出現。在冷戰結束後的第二個十年裡，雖然族群衝突大體上已經塵埃落定，但是這中間顯然仍有眾多議題等待作進一步的分析與探討。以現實主義為導向的國際衝突理論，一如未能完滿解釋冷戰為何結束一般，也同樣沒能提供有關族群衝突解決的良好解釋。究其原因，主要是認為影響國際安全的衝突主要來自於體系結構的影響而非國家內部，美蘇在冷戰期間的對峙強化了這種觀念。其次研究者對於「衝突解決」(conflict resolution)的認知也不盡正確，多將其與「和平」混為一談，以致於對衝突解決不抱持任何樂觀期待。最後則是由於過往歷史當中根本缺乏國際社會強制干預並解決族群衝突的實證案例。下個十年，族群衝突的發生以及解決，仍將會是國際關係當中的重點之一。本文的目的就在重新探討衝突理論，就其中的不足加以說明，並主張以「衝突解決」作為衝突理論的一種補充性方法，以彌補不足；同時也將進一步分析「衝突解決」與衝突管理、衝突預防、衝突轉型之相互關係，以及其與「和平」之間的差異，同時也將進一步分析衝突解決機制的運用。

Ethnic conflicts emerge as one of the main features in the first decade after the Cold War. Although most of ethnic conflicts seem to be settled in the second decade, there remain many issues to be further explored and analyzed. There's no surprise that traditional conflict theories based on realist assumptions could not explain why ethnic conflicts occur in the first place because of the ensuing. First, these theories ignore domestic changes while treating international systems as the most important factor. This is enhanced by U.S.-U.S.S.R. confrontations during the Cold War. Secondly, researchers confuse 'conflict resolution studies' with 'peace studies'. This confusion makes them pessimistic about the possibilities that ethnic conflict can be resolved at all. Finally, there exists little empirical evidence to prove ethnic conflicts could be resolved by strong international interventions. The next decade will only see more ethnic conflicts around the world as the resolution of ethnic conflict will remain an important subject. The purposes of this article are to appraise the shortcomings of those traditional conflict theories and to propose conflict resolution as a complementary approach. Also, the relationships among "conflict prevention", "conflict management", "conflict transformation", and "conflict resolution" will be further analyzed. Finally, the application of conflict resolution mechanisms will also be introduced.

關鍵詞：衝突理論、族群衝突、衝突解決

Keywords: Conflict Theory, Ethnic Conflict, Conflict Resolution

壹、前言

「國際關係」(international relations)作為一個學科(discipline)，主要是研究及討論國際社會行為體(特別是以國家為主)間的關係；因此國際關係理論所處理的，主要多在描述、解釋與預測國家的行為，這也是為什麼會有「國家中心論」(state-centric)這一說法的由來。¹但是當研究的客體(object)轉換為「非國家角色」時，國際關係理論的侷限性往往就會被突顯出來。以同樣角度檢視，「衝突理論」作為國際關係理論一支，也有著同樣的問題存在著。本文的目的首先要回顧國際關係中的傳統衝突理論，特別側重在批判該等理論對於「衝突如何解決」的分析不足，對於1990年代後普遍出現的族群衝突更無法提供適當解釋；並進一步主張以「衝突解決」(conflict resolution)作為一種補充性研究途徑的價值，藉此彌補國際關係理論與現實之間的差距(gap)，最後也將分析衝突解決在族群衝突上的應用。

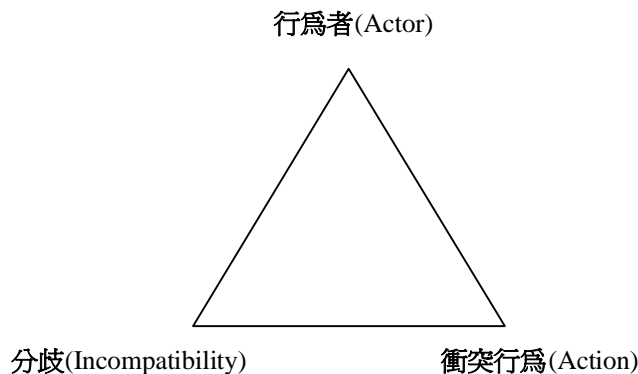
貳、「衝突」的概念與解釋

所謂的「衝突(conflict)」，依照 James Dougherty 和 Robert Pfaltzgraff 的定義，係指：「一種情況(condition)，有群可辨識團體(無論部落、族群、語言、文化、宗教、社會經濟、政治或其他各種團體)，有意識地反對一個或多個其他團體。原因是它們追求的目標相互抵觸，或者看起來相互抵觸。」²Stefan Wolff 也有類似看法。他認為所謂「衝突」乃是「指一種情境，在該情境當中兩個或多個行為者在互動的過程中，追求並不相容

¹ 有關「國家中心論」的最新論述與探討，可參考林倫靜，《反思國際關係理論「國家中心論」之探討》(台北：國立政治大學，博士論文，2009年7月)。

² James Dougherty and Robert Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations* (New York: Longman, 2001), p.189.

的目標，他們自己清楚知道這樣的情境，而且也試圖正當化自己的行為。」³兩造對於衝突的定義或許在嚴謹度以及範圍上有差異；但整體來看，這兩種定義的確存在的相當的交集。Peter Wallensteen則進一步指出衝突所包含的三種要素，包括：⁴行為者（actor）：任何衝突必定有兩個或兩個以上的行為者；分歧（incompatibility）：指資源有限的情況下，衝突各方的需求無法在同一時間被滿足；衝突的行為（action）：如果沒有行動或作為（behavior），這種衝突僅能算是「隱性衝突」（latent conflict）。將三項要素加以結合後，⁵他認為一個完善的衝突定義也將隨之浮現（參見圖一），即指：⁶一種社會情境，在該情境中，至少有兩個行為者（actors；parties）試圖在同一個時間點內奮力追求（strive to acquire）一種稀有的可用資源。



圖一 衝突三要素

資料來源：作者自繪。

³ Stefan Wolff, "Managing and Settling Ethnic Conflict," in Ulrich Schneckener and Stefan Wolff eds., *Managing and Settling Ethnic Conflicts* (London: C Hurst & Co., 2004), p.1.

⁴ Peter Wallensteen, *Understanding Conflict Resolution* (London: Sage Publications, 2007), pp.13-15.

⁵ 以衝突條件的累積方式來界定「衝突」更為多數學者所接受。Otomar Bartos、Paul Wehr對衝突的界定也是採取這種方式。不過和 Peter Wallensteen 不同的是，前者認為行為者的敵意(hostility)、衝突行為以及相互排斥的目標是構成衝突的三要件。參見 Otomar Bartos and Paul Wehr, *Using Conflict Theory* (New York: Cambridge University Press, 2002), p.13.

⁶ Wallensteen, *op. cit.*, p.15.

綜合上述分析之後，吾人可以嘗試將所謂的「族群衝突」界定為「兩個或兩個以上的族群採取非暴力或暴力的對抗行爲，目的在追求不相容的目標（包括對政治權利的爭奪、領土分割甚至追求獨立等）。」惟囿於篇幅，本文所討論的「族群衝突」特指在族群間所發生的暴力衝突。

參、傳統國際衝突理論下的衝突分析

一、不同層次的衝突理論

就國際關係而言，早期的衝突理論研究的就是國家間使用武力、以及進行戰爭的問題。⁷不過由於研究者對戰爭的根源究竟為何有著不同的認知與見解，從而產生「微觀（micro-level）理論」以及「鉅觀（macro-level）理論」的區別。⁸

（一）微觀衝突理論

微觀衝突理論主要從「個人層次」出發，特別是從心理學及生物學角度進行對衝突的觀察，認為衝突傾向自始存在於人類的生物和心理特徵當中。群體所對外展現的侵略行爲就是個人侵略行爲的擴大表現，國家就是放大之後的個人。⁹比方說在第一次世界大戰當中，德皇威廉二世（Wilhelm II von Deutschland）由於身體殘疾因此有著嚴重的自卑感，個性柔弱卻又極端情緒化，其個人的性格特質就被認為是使得他帶領德國採取冒進政

⁷ Dougherty and Pfaltzgraff, *op. cit.*, p.188; Joseph Nye, *Understanding International Conflicts: An Introduction to Theory and History* (New York: Longman, 2007), p.4.

⁸ Dougherty and Pfaltzgraff, *op. cit.*, p.192。也有中國學者特別將以「國家」因素為戰爭根源的衝突理論定義為「中觀」理論，參見：蒲寧、陳曉東，《國際衝突研究》（北京：時事出版社，2007年），頁37-40。

⁹ Dougherty and Pfaltzgraff, *op. cit.*, pp.193-194, 231.

策，最終並爆發第一次世界大戰的因素。¹⁰

(二) 鉅觀衝突理論

相較於微觀理論，鉅觀理論在研究途徑的採納上，強調「由大方向入手」遠勝於「見微知著」。換言之，此派理論家採納了以社會學、國際關係學觀點，否定個人與國家之間的鏈結，否定個人的生理衝動或心理狀態是導致集體戰爭行為的因素，認為戰爭根源主要是來自於社會整體，甚至是國際體系結構。比方說馬林諾夫斯基 (Bronislaw Malinowski) 就認為不管是有組織或是缺乏組織的戰爭都是一種文化現象，並不是單純由憤怒衝動所引起的暴力反應。¹¹認為國際秩序的結構是導致衝突根源的觀點主要來自於國際政治學者，又以華茲 (Kenneth Waltz) 為代表。他在 1959 年率先將「層次分析」(level of analysis) 運用在國際政治領域當中，主張國家從事戰爭的原因可能受到不同層次的影響，包括：國際無政府狀態、國家內部因素以及個人因素。¹²不過他認為真正導致衝突的主因，乃是因國際體系呈現無政府狀態 (anarchy)。是故，國家必須對自己的安全負起全責，將實踐自己利益和目標視為第一優先，並據此做出不同的判斷後採取行動。¹³1979 年他進一步將前述論點加以發展，創造出新現實主義 (Neo-realism)，為所謂的「結構導向戰爭」理論做出具體的註解。¹⁴

¹⁰ Joseph Nye, *op. cit.*, pp.75-76.

¹¹ Bronislaw Malinowski, "An Anthropological Analysis of War," *The American Journal of Sociology*, Vol.46, No.4 (1941), p.523.

¹² Kenneth Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 2001).

¹³ *Ibid.*, ch.6.

¹⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley Publishing, 1979)；由於認為「國際無政府狀態」的結構乃是導致戰爭的根源，因此「新現實主義」又被稱為「結構現實主義」(Structural Realism)。

二、衝突理論在解釋族群衝突上的缺陷

微觀、鉅觀理論建構的目的，都是希望能夠為國際衝突提供相關解答，同時也為行為者提供因應的策略，然而理論建構的結果卻顯得有些粗糙（primitive）。¹⁵更關鍵的是，對於族群衝突似乎也無法提供完整的分析和解釋，顯示出傳統的國際衝突理論仍有相當程度的缺陷存在。而真正的問題則在於以下：

（一）以「國家」為中心的前提限制了理論的解釋力

不論是微觀或是鉅觀理論，「國家」（state）一直是傳統衝突理論的唯一研究重心。然而在二次大戰後，非國家行為者（Non-state Actors, NSAs）¹⁶有如雨後春筍般地出現於國際舞台，非國家行為者角色的出現及其相互間的衝突已經為傳統國際關係發展投下巨大變數。但國際衝突理論仍受限於以國家為中心的這一前提，其所提供的解釋力也相對變得越趨稀薄。

（二）「規範性理論」（normative theory）的錯誤前提

衝突理論是標準的規範性理論。¹⁷例如新現實主義、權力平衡理論，在該二種理論的陳述當中，國際體系被認定為是「無政府狀態」，衝突一再循環而不停息，因此行為者（以國家為主）「必須」在前述狀態下，以擴大權力、追求利益為依歸，做出正確的判斷與行為。換言之，它們的最終目的其實把重心放在告訴行為者「應該（ought to）做什麼」，而不只是「實際是什麼」。強調規範性並不是一種錯誤，只是因為要做出「規範」，

¹⁵ Dougherty and Pfaltzgraff, *op. cit.*, p.192.

¹⁶ 所謂「非國家行為者」，包括了政府間(governmental)或非政府間(non-governmental)的國際組織、民間非營利組織、以及以認同(identity)為基礎的各種族群團體、宗教團體、文化團體、公民組織等。

¹⁷ 所謂「規範性理論」，乃是相對於「描述性理論」(descriptive theory)的一種理論，其定義在於該理論強調行為者在某種情境下應該採取何種作為，而不僅只是單純的敘述、解釋與預測現象。本文對「規範性理論」與「描述性理論」的認知來自於 Joseph Nye 對於「規範性概念」與「描述性概念」的解釋。參見 Nye, *op. cit.*, ch.6, p.161-162。

理論中必然存在著較為主觀的價值判斷，而且這種價值判斷必定基於一種或多種前提。但是如果這種前提是錯誤的，那麼在規範的過程中就可能會相對導出錯誤的指引，或者忽略現實中本來應該重視的問題。

（三）對衝突解決的忽視

對衝突解決的長期忽視事實上是源自於前述的第二項問題。由於衝突理論是夾雜著描述的規範性理論，因此理論的設計或提倡者通常在提出理論之前已經假設衝突不會、或者難以解決；唯有設定此種前提，他們也才能藉此進一步闡述國家在面臨衝突之下的應有作為。衝突理論也在此情況之下刻意地忽略衝突的解決。

即使不追究衝突理論隱含的預設前提，純就論述與分析架構而言，不論是微觀理論或鉅觀理論，可以清楚看出它們幾乎都把焦點放在探討衝突的起因。這些起因包括了個人的心理或生物特徵、國家發展過程、政治體制演變及社會結構，當然也包括了整個國際體系的結構。這些因素毫無疑問對衝突或戰爭的爆發發揮了關鍵作用，但是卻也呈現出一致的問題（同時也是特徵），就是難以改變（例如：國家社會結構、政治體制以及生物特徵、人性等）。既然衝突的根源難以改變或者根本無法改變，那麼衝突的解決自然也就遙遙無期，這也是為什麼衝突解決不受重視的原因。然而冷戰結束後，族群衝突的爆發以及以聯合國為首的國際組織也分別以各種不同的手段介入處理相關議題，甚至協助解決了其中一部份的衝突，「衝突解決」研究的提出，也就在於試圖彌補其中的差距。

肆、冷戰後的族群衝突、國際安全與衝突解決

絕大多數學者都同意，「族群衝突」乃是後冷戰時期當中最為突出的

一類衝突，¹⁸該類衝突既帶有極端性與非理性，也對國際安全議程產生了重大衝擊。¹⁹從 1980 年代末期到 2000 年初期這二十年間，「族群衝突」這一現象（phenomenon）不僅經常佔據國際媒體的重要版面，事實上也成為各國政治人物、研究者——無論是否願意——所必須嚴肅面對和處理的重要難題之一。

一、「族群」的界定

所謂「族群」實際上是種被社會所建構（construct）出來的概念，也就是說它是種經過歷史演變、共同的社會生活之後所產生出來的一種概念，形成「族群」的基礎則來自使用相同語言、具有共同文化、血緣、習慣及任何可以凝聚此種自我認同。Anthony Smith認為「族群」指的是「一群有特定稱呼的人口，有著共同的祖先、記憶以及文化，同時跟歷史上特定的領土或家園有關連，也是衡量團結與否的一種指標。」²⁰但是仔細探究其定義，並沒有指明是自我或者是他人認定，同時也沒有明確地說明是否「族群」是自動存在，還是必須經過歷史或是社會經驗而存在。Michael Brown作了補充，他認為要構成「族群」應該符合六項前提，包括：²¹

（一）該類團體必然被賦予特定的名稱，若沒有名稱，則代表尚未形成集

¹⁸ 也有學者反對「族群衝突是國際政治中突出現象」這一觀點，認為把「族群衝突」說成發生頻率極高、對國際安全衝擊很大根本就是「基底比例謬誤」（base-rate fallacy），也是忽略了國際社會當中仍有眾多案例是多族群和平共處的情況。參見 James Habyarimana et al., “Is Ethnic Conflict Inevitable?” *Foreign Affairs*, Vol.87, No.4 (2008), p.138-141。

¹⁹ Ray Taras and Rajat Ganguly, *Understanding Ethnic Conflict* (New York: Longman, 2002), ch.1; Michael Brown, “Causes and Implications of Ethnic Conflict,” in Michael Brown ed., *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p.3; Ulrich Schneckener and Stefan Wolff eds., *Managing and Settling Ethnic Conflicts* (London: C Hurst & Co., 2004), preface, p.viii.

²⁰ Anthony Smith, “The Ethnic Sources of Nationalism,” in Michael Brown ed., *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp.28-29.

²¹ Michael Brown, “Causes and Implications of Ethnic Conflict,” in Michael Brown ed., *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p.4-5.

體的認同 (collective identity)。

- (二) 團體中的人們必然相信有共同祖先的存在。
- (三) 團體成員必須擁有共同的歷史記憶，也就是流傳一代又一代的口述或文字記錄的傳說或迷思 (myths)。
- (四) 該團體必然有共同的文化，而這一共同的文化則是結合了包括語言、宗教、律法、習慣、制度、衣著、音樂、建築甚至食物在內等等事物。
- (五) 該團體必然感覺到自己是附屬於某一塊特定的領土——不管是不是實際居住在那塊地方。
- (六) 團體成員必然認定自己是屬於某一個團體，而構成所謂的「族群團體」(ethnic community)，也就是說他們必然有自覺他們都是同一個的族群。

族群經常被拿來和「民族」相比較甚至交互使用。然而民族所指涉的內容實際上更加廣泛，更多樣性和具變化性。²²而一個具有現代意義的「民族」，被界定為「一群自認擁有共同的血緣、祖先、歷史、文化，或是認為彼此之間的政治命運、經濟利益休戚相關的人們，以一個共享的名稱所形成的群體」。²³這個群體必然是出於「自我界定」(self-defining) 而形成的；²⁴或者換成艾默森 (Rupert Emerson) 的話，民族就是一個「可以有效掌控個人效忠，讓個人無法再效忠其他團體的一個最大群體」。²⁵

因此，「民族」與「族群」的內涵確實非常類似，惟兩者間還是存在

²² Gil Delannoi 著；鄭文彬、洪暉譯，《民族與民族主義》(北京：三聯書店，1999年)，頁19。

²³ 傅錫誠，〈民族與民族主義〉，當代思潮與台灣發展資料庫，

http://www.mcu.edu.tw/department/genedu/2echelon/92report/a03/0807_05.htm。

²⁴ Walker Connor, "The Politics of Ethnonationalism," *Journal of International Affairs*, Vol.27, No.1 (1973), p.3.

²⁵ Rupert Emerson, *From Empire to Nation: The Rise of Self-Assertion of Asian and African Peoples* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960), pp.95-96.

著差異。Walker Connor已先一步指出，兩者之間的差異在於「族群」是「被他人界定」(other-defined)，但「民族」則是自我意識強化、自我界定之後產生的。²⁶這種說法或許還太婉轉，Benedict Anderson的論點則顯得更直接，其實不論各家學說如何界定，所謂「民族」其實是一個「想像的共同體」(imagined community)。²⁷這也說明了民族的包容範圍遠比族群來得大。一個民族可以包含許多的族群，但是一個族群卻通常不會衍生出許多民族。民族主義(nationalism)可以因此被定義為是提倡這種想像、並希望將民族賦予國家形式的一種意識型態。

二、族群衝突²⁸的浮現及其對國際安全的衝擊

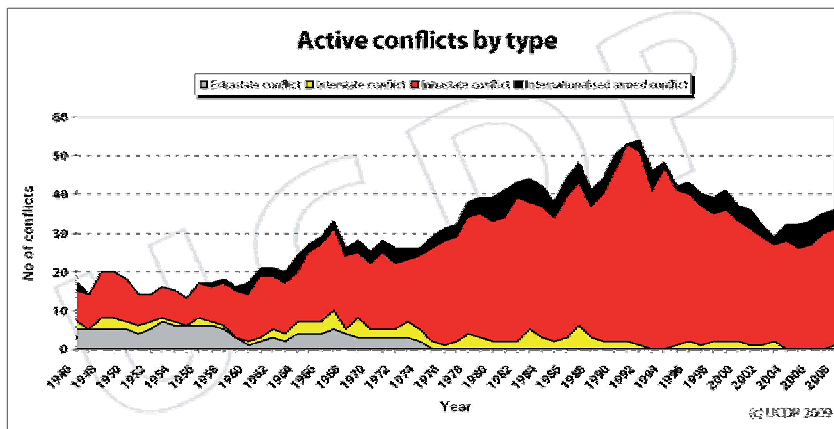
冷戰結束前，國與國之間的衝突(inter-state conflicts)頻率就已經有逐漸下降的趨勢。冷戰結束之後，此種趨勢更為明顯。²⁹然而相對於國際衝突的減少，族群衝突卻開始頻繁發生，並即成為1990年代之後國際社會的關注焦點(參見圖二)。此點較冷戰的結束更超乎傳統(衝突)理論家的想像。

²⁶ Ibid., p.3.

²⁷ Benedict Anderson, *Imagined Communities* (New York: Verso, 2006), p.6.

²⁸ 如果依照「厄普薩拉衝突資料庫計畫」(Uppsala Conflict Data Program)對於衝突資料的調查與統計，這類衝突實際上被更廣義地定義為「國內衝突」(Intra-state Conflict)。但本文以為若根據該一資料庫統計，實際上國內衝突的統計數據中又以「族群衝突」為主要大宗。因此本文乃大膽採用「族群衝突」取代「國內衝突」。參見：Uppsala Conflict Data Program (UCDP), <http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/index.htm>。

²⁹ Wallensteen, *op. cit.*, p.84; Hugh Miall et. al., *Contemporary Conflict Resolution* (Cambridge, U.K.: Polity Press, 1999), p.28.



圖二 當代全球衝突統計圖

資料來源：Uppsala Conflict Data Program,

http://www.pcr.uu.se/research/UCDP/graphs/conflict_types_2008.pdf

然而進一步探究，其實這樣的情況並不令人意外。因為在全球將近兩百個國家當中，³⁰真正僅由單一族群所組成的國家原本就僅佔少數；³¹換言之，絕大多數國家都是多族群共存的國家。而且由於族群分佈範圍往往超越國家界線，一旦族群關係緊張到演變成暴力衝突，就有可能擴散到相關族群所處在之國家，結果就有可能演變成類似在前南斯拉夫境內所爆發的族群衝突一般，不僅導致國家嚴重分裂，過程中還發生慘絕人寰的族群淨化（ethnic cleansing），既衝擊人類世界的道德價值觀，更嚴重影響了國際安全議程。³²族群衝突並非從冷戰結束之後才開始。例如 Ted Robert Gurr 就表示，打從 1960 年代開始，就有越來越多族群團體起而要求獲得更多

³⁰ 本文所指稱「國家」，除聯合國現有成員國之外，還包括台灣及梵諦岡(Vatican)在內。而根據聯合國網站，至 2006 年為止，在全球共有 192 個會員國。參考 United Nations, "Growth in United Nations Membership, 1945-Present," <http://www.un.org/en/members/growth.shtml>。

³¹ 根據 David Welsh 在 1993 年的研究顯示，在全球近 180 個國家當中，僅有二十個國家是由單一族群所組成的國家。David Welsh, "Domestic Politics and Ethnic Conflict," in Michael Brown ed., *Ethnic Conflict and International Security* (Princeton: Princeton University Press, 1993), p.45.

³² Taras and Ganguly, *op. cit.*, p.2.

的權利以及被承認，因此爆發了眾多國內以及國際衝突，³³甚至造成全球出現將近 2,650 萬左右的難民。³⁴根據 Mikael Eriksson 和 Peter Wallensteen 的研究，從 1989 年到 2003 年間，國際間共發生近 50 場族群衝突，³⁵其中 60% 在 1990 年以前就已經發生，而另外 40% 則是在 1990 年以後發生。由此可見，族群衝突並不是在冷戰結束之後才開始。這些統計數據其實說明了族群衝突並不是後冷戰時代獨一無二的現象；但是毫無疑問地，在冷戰結束後的 15 年當中，族群衝突無疑地已經深深影響國際關係的走向，³⁶有學者甚至直接將族群衝突稱之為是全球化下的「新戰爭」。³⁷

此外，David Carment 也指出了族群衝突研究的重要性，包括以下數點：³⁸

- (一) 對族群衝突之國際面向的研究，很明顯理論已遠遠落後於事實。
- (二) 從政策的角度而論，族群衝突廣佈的韌性不僅讓決策者無法再忽視，也確實已經深深影響了當前眾多國家的行為。
- (三) 族群衝突已經對某些國家的外交政策以及國際間的合作形成了廣泛的挑戰，包括了人權議題、難民安置、衝突管理與解決、以及外國參與干涉等問題。

本文認同 Ray Taras 及 Rajat Ganguly 的看法，即後冷戰時期所爆發的

³³ Ted Robert Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics* (Boulder: Westview Press, 1994), pp.2,13.

³⁴ 本數字係截至 1993 年的統計。Gurr, *Ethnic Conflict in World Politics*, p.7.

³⁵ Mikael Eriksson and Peter Wallensteen, "Armed Conflict, 1989-2003," *Journal of Peace Research*, Vol.41, No.5 (2004), p.625-636。在該文當中，族群衝突的標準界定在「死亡 25 人以上」。

³⁶ Wolff, *op. cit.*, p.11.

³⁷ Mary Kaldor 著，陳世欽譯，《新戰爭》(台北：聯經出版社，2002 年)。Jerry Muller 則是斷言與族群衝突有極深關連的「族群民族主義」(ethnic nationalism/ethnonationalism)將持續在現代歷史中扮演影響更深遠、更持久的角色，並形塑二十一世紀的世界走向。參見 Jerry Muller, "Us an Them: The Enduring Power of Ethnic Nationalism," *Foreign Affairs*, Vol.87, No.2 (2008), pp.18-35。

³⁸ David Carment, "The International Dimensions of Ethnic Conflict: Concepts, Indicators, and Theory," *Journal of Peace Research*, Vol.30, No.2 (1993), p.137.

族群衝突已為國際社會所帶來的重大挑戰。此重大挑戰又可以區分為兩類，一類是規範性的挑戰，另外則是實務上（*practical*）的挑戰：³⁹

（一）規範性的挑戰：又可以分為二種，一是形塑策略的問題，也就是希望使各國少數族群團體的權益能夠受到保護而不被國家政府所侵害；其次是設定標準的問題，目的是要藉以衡量哪些族群團體提出成為獨立國家的要求可以被接受、哪些則應予拒絕。

（二）實務上的挑戰：由於國際間有眾多族群團體，若全部提出獨立建國的要求，勢將衍生出另一波難以承受的國際風暴；再者是族群衝突往往引起其他連鎖效應（*chain reactions*），衍生包括恐怖活動、大屠殺、難民流竄、外國干預，甚至更嚴重地引起國際戰爭爆發。

細究其中，吾人可以發現，規範性的挑戰其實討論的就是國際社會以及國家內部如何進行衝突解決的策略問題；而實務挑戰更是希望從大的角度、從整體國際安全角度來思考衝突解決的問題。更重要的一點是，整個國際關係的研究——不論是政策研究或理論研究——本來就不能脫離現實而存在，也勢必以現實為基礎，而「衝突解決」恰好就是一項以現實為基礎，又能提供解決問題方法、並彌補理論與現實差距的重要研究途徑。

伍、族群衝突的理論與困境

一、族群衝突理論的建構

在過去二十年間許多學者竭盡所能，試圖針對衝突的起因、過程與結束做重新的探討，甚至大量引用來自社會學領域的理論，以求盡可能地拼湊出完整的圖像。⁴⁰然而這些理論探討，仍未跳脫衝突理論對衝突原因的

³⁹ Taras and Ganguly, *op. cit.*, p.92.

⁴⁰ Brown ed., *op. cit.*; Wolff, *op. cit.*; Stephen Ryan, *Ethnic Conflict and International Relations* (Brookfield: Dartmouth, 1990); Ted Robert Gurr, *Peoples Versus States: Minorities at Risk in the New Century* (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 2000); Christian Scherrer, *Ethnicity, Nationalism and Violence: Conflict Management, Human Rights, and*

層次探討，依然是從微觀與鉅觀的角度來進行相關分析。微觀理論主要集中在對「族群認同」(ethnic identity)的分析；鉅觀理論則是將分析層次拉高，直接探討導致族群衝突的結構性因素。⁴¹認為「族群認同」導致族群動員及衝突的論者又可分為以下派別，包括了：⁴²

- (一) 原生論 (primordialist)：此派論點主張「族群認同」從人類出生的那一刻起就已經跟隨著人類、是天賦的一種感覺。這種感覺從一開始便區隔了人類，並因此產生衝突。
- (二) 工具論 (instrumentalism)：此派論者以為所謂的「族群性」(ethnicity)根本是一種政策工具，是因政治領導菁英精算利益後而刻意挑撥族群、進行政治動員，最終導致衝突。

Ray Taras 和 Rajat Ganguly 則認為足以解釋族群衝突的理論事實上不僅止於此。他們在研究過程中，將「原生論」及「工具論」這種闡述族群認同與衝突間直接因果關係的理論歸納為直接理論 (direct theories)，相對於直接理論的，則還有所謂的間接理論 (indirect theories)。⁴³間接理論的內容則包括了：

- (一) 整合的負面理論 (Negative Theories of Integration)：⁴⁴此一理論的代表人物為 Karl Deutsch。⁴⁵他主張現代化的過程以及通訊的進步

Multilateral Regimes (Burlington: Ashgate, 2003); Joseph Montville, *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies* (Lexington: Lexington Books, 1991).

⁴¹ 參見 Susan Olzak, *The Dynamics of Ethnic Competition and Conflict* (Stanford: Stanford University Press, 1992); Taras and Ganguly, *op. cit.*, p.25-31。後者直接將因素歸類包括：歷史仇恨 (ancient hatred)、國際衝突的餘波蕩漾 (fallout)、安全困境以及對未來的集體恐懼、最後則是政治菁英對大眾情緒的刻意操縱。

⁴² 參見 Anthony Smith, *Ethnic Revival in the Modern World* (New York: Cambridge University Press, 1981); John Rex, "Ethnic Identity and the Nation State: The Political Sociology of Multi-Cultural Societies," *Social Identities*, Vol.1, No.1 (1995), pp.24-25.

⁴³ 以層次觀點來劃分，「間接理論」的內涵多放在結構層次，因此仍可歸類為鉅觀理論。

⁴⁴ Taras and Ganguly, *op. cit.*, p.5.

⁴⁵ Karl Deutsch, *Nationalism and Social Communication* (Cambridge, MA: MIT Press, 1953),

固然會導致同化 (assimilation) 及整合 (integration)，反之可能出現傳統秩序崩解、國家分裂以及族群民族主義 (ethnic nationalism) 的形成。⁴⁶

- (二) 融合的負面理論 (Negative Theories of Cohesion)：最著名的即「多元社會論」(plural society)。⁴⁷主張在多族群社會當中，族群與族群之間的關係往往是不平等的，特別在經濟競爭能力上更是如此。在如此不平等關係下，族群間幾乎不可能對同一國家產生效忠，也因此無法克服歧異，自然導致社會分裂、最後爆發衝突。如果一定要把這樣的多族群社會加以融合，就只能倚靠外在武力。⁴⁸
- (三) 有關分離的間接理論 (Indirect Theories of Disintegration)：這是針對衝突的眾多解釋的一個概括性集合體。簡單來說，學者根據所蒐集的實證資料，分析出究竟是哪些因素導致了所謂的「分離」。例如「相對剝奪」(relative deprivation)、資源稀少、需求無法被滿足導致挫折感上升、制度的崩解及革命組織和領導人的出現等。其中又以 Gurr 所提出的「相對剝奪」論最為著名。此一論點強調是族群衝突之所以產生，乃是因為某個族群在經濟上發展較為落後，但是其他族群相對卻繁榮蓬勃；因此一旦前者覺得受到嚴重歧視、或甚至感受到威脅，那麼他們就有可能訴諸政治動員，從而導致族群衝突。⁴⁹

pp.86-130.

⁴⁶ 所謂的「族群民族主義」，指的就是「族群」與「民族主義」的發展完全重合的一種意識形態，也是政治動員的一種力量。

⁴⁷ 根據 Stephen Ryan 的看法，主張此論者的代表人物為 J. Furnivall 和 M.G. Smith。Stephen Ryan, *op. cit.*, pp.32-35.

⁴⁸ J. Furnivall, *Netherlands India: A Study of Plural Economy* (New York: Macmillan, 1944), pp.446-469. 轉引自 Taras and Ganguly, *op. cit.*, p.13.

⁴⁹ 有關此部分內容的詳述，可參考 Ted Robert Gurr, *Why Men Rebel* (Princeton: Princeton University Press, 1970).

二、族群衝突理論的困境

毫無疑問地，族群衝突理論的建構顯然有助於國家領導人或相關決策菁英快速理解族群衝突的根源；然而擺在眼前的事實是，面對國際安全議程的快速變動，僅是探討理論卻不追究問題的解決之道顯然是不務實，對於國家在制訂外交政策、或族群問題的處理策略上也無法提供太多實質助益。提高到更深一層次的角度，就國際安全、和平與穩定的角度，甚至是人類安全（human security）⁵⁰角度來看，瞭解族群衝突的解決並實際運用衝突解決機制（mechanism），實遠比對理論的追求來得重要，也來得更為迫切。因此本文主張族群衝突的理論建構及修正固然仍應持續進行，但更重要的、也是更有幫助的，則是應該將衝突解決納入到對衝突理論、以及族群衝突的研究當中。

陸、衝突解決之辨析與運用

關於族群衝突的解決，Wolff在其專書《族群衝突》（Ethnic Conflict）當中的一段話發人深省：⁵¹「在研究並瞭解族群衝突的過程中，假若有什麼是可以覺得讓人樂觀的地方，那就是：族群衝突並非是一種自然的災難，而是人為的災難。人類可以從這樣一個災難當中學習到很多東西——當然不是學習到如何有效的殺戮與虐待，而是學習到如何運用工具去解決族群衝突，並協助那些經歷苦難的社會進行重建，向永續和平與發展的道路邁進。」

⁵⁰ 聯合國發展計畫署(United Nations Development Programme, UNDP)在1994年發表《人類發展報告書》(Human Development Report)，並在該份報告中首次提出了「人類安全」概念。概念之內涵可參考 United Nations Development Programme, *Human Development Report* (New York: United Nations, 1994)。

⁵¹ Wolff, *op. cit.*, p.8.

一、衝突解決的發展

學者對於衝突解決作為一個研究主題的發展看法並不盡相同。有些學者認為衝突解決從第一次世界大戰之後就已經開始發展；⁵²有人則認為是發端於 1950、1960 年代；⁵³更有學者主張是在 1980 年代中期之後，才開始有系統性的研究展開。⁵⁴不論如何，1990 年代以後，族群衝突情勢的發展愈趨尖銳；但相對地，國際間也有越來越多和平協議的簽訂、並影響到國際規範的生成；更重要的是，冷戰的結束、兩極體系的瓦解，也導致某些國家內部衝突獲得了解決的方向指標（signpost）、甚至確立出某些衝突解決機制。這些發展證明了「衝突解決」正持續地發展，在理論研究與實踐上也為和平、正義的出現奠下基礎。

二、衝突解決、衝突預防、衝突管理與衝突轉型之關係

衝突的四面向：「衝突解決」(conflict resolution)與「衝突預防」(conflict prevention)、「衝突管理」(conflict management)、「衝突轉型」(conflict transformation) 乃是不相同的概念，在衝突過程運用時機也不盡相同。根據 Wallensteen 的看法，「衝突解決」可定義為：「一種情境，在該情境中，衝突各方簽署協議解決彼此之間的重大分歧，並互相接受對方的存在，同時停止採取暴力行為。」換言之，衝突解決是種「有限定義的和平」(the limited definition of peace)。不過它卻又不只是「沒有戰爭」(absence of war) 這麼簡單，而是包含了以下三個要件：⁵⁵

- (一) 協議 (agreement)：指一種正式的諒解，也是一項在嚴肅、莊重的情況下所簽署的文件。這類協議有可能是以祕密、非正式的方式簽署，不過前提是衝突雙方必須要有一定程度的互信。

⁵² Louis Kriesberg, "The Development of the Conflict Resolution Field," in Daniel Druckman and Paul Diehl eds., *Conflict Resolution* (London: Sage, 2006), pp.107-128.

⁵³ Miall et. al., *op. cit.*, p.1.

⁵⁴ Wallensteen, *op. cit.*, p.7.

⁵⁵ Wallensteen, *op. cit.*, p.8.

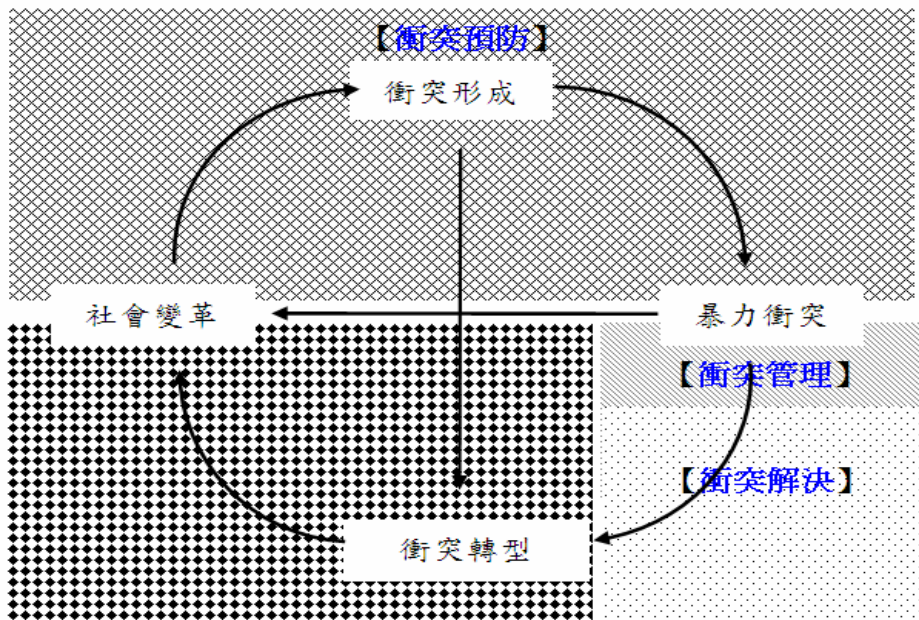
- (二) 衝突各方接受彼此的存在(accepting each other's continued existence as parties)：Wallensteen 認為這也是非常重要的一項要件。這項要件的存在，把「和平協議」和「投降協議」完全區隔開來。投降協議意味著衝突勝負已決，勝利者不必然會接受失敗者的條件，甚至可能將失敗者完全消滅。但是和平協議則顯然複雜許多，因為它通常指涉衝突各方已經能夠接受彼此的存在。不過「接受」並不意味衝突各方已經在所有爭議問題上獲得一致共識，只是單純意味著衝突各方可以接受對方，直到協議被忠實執行為止。
- (三) 停止所有敵對暴力的行為(cease all violent action against each other)：這是三項要件中最重要的一項。它可以被規範在協議內容當中，也可以被當作一項單獨的要件。對於參與戰鬥的絕大多數人而言，這意味著戰爭宣告結束。不過在有些案例當中，停火協議也可能在出現在和平協議之前。⁵⁶

相較於「衝突解決」，「衝突預防」指的是在衝突發生之前，即運用各種可能的和平外交手段，防止衝突的發生。在國際政治領域當中，衝突預防就等同於所謂的「預防外交」。⁵⁷而「衝突管理」則是把焦點及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，並不必然有「和平」的出現，也就是指「限制、緩和及

⁵⁶ 根據 Wallensteen，1949 年第一次以阿戰爭爆發後，以色列(Israel)和阿拉伯國家簽訂的停戰協議在 30 年之後，被拿來當作以色列與埃及(Egypt)簽訂協議的其中一部份內容；另外 1953 年韓戰結束所簽訂的停戰協議也持續生效到今天，達 57 年之久。衝突各方到目前為止仍未簽訂和平協議。Wallensteen, *op. cit.*, p.9.

⁵⁷ 對「預防外交」闡述最為清楚、也最具代表性的一份文件，即聯合國 Boutros Boutros Ghali 秘書長在 1992 年所發表的「和平議程」報告。在該報告中，「預防外交」被定義為是「預防衝突的一種行動，目的在防止各方之間的爭議演變成為衝突，或防止衝突進一步擴散」。Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: United Nations, 1992)。

遏制暴力衝突」；換言之，它乃是一種更有限度的「衝突解決」。⁵⁸衝突轉型則指衝突各方透過「超越」(transcendence)、「妥協」(compromise)及「放棄」(withdraw)使得衝突狀態根本上不再繼續存在。⁵⁹也意味著衝突雙方的關係以及當初製造衝突的那一種情境已經徹頭徹尾改變。如果依照 Hugh Miall、Oliver Ramsbotham 和 Tom Woodhouse 的看法，將衝突視為一個循環，⁶⁰便可以利用圖三來呈現衝突解決、衝突預防、衝突管理、以及衝突轉型四個概念之間的關係。



圖三 衝突解決、衝突預防、衝突管理與衝突轉型之關係
資料來源：作者自繪。

⁵⁸ Miall et. al., *op. cit.*, p.21.

⁵⁹ Wallensteen, *op. cit.*, p.33.

⁶⁰ Miall et. al., *op. cit.*, p.16。本文並不同意「衝突」是一種循環過程，因為這將落入傳統衝突理論的缺陷。但用來說明衝突解決、衝突預防、衝突管理以及衝突轉型等概念時，這一循環圖仍具有相當的適用性。

三、從「衝突解決」邁向「和平」

除了上述三項概念外，「衝突解決」與「和平」也常被相提並論。兩者的內涵有所類似，甚至被認為是兩個相同的、意義重合的概念，解決衝突的同時就意味著和平的降臨。然而事實上並非如此。「衝突解決」在本文中的定義實際上比較接近英文用語中的“settlement”一詞，也就是說它是屬於一種「階段性的解決衝突」。從衝突過程的剖析可以進一步看出衝突解決與和平的關係：⁶¹

- (一) 衝突形成階段：衝突各方之間開始針對同樣的稀少資源（權力或特定目標）有了難以化解的分歧，並開始衍生為一般性（不包括武力在內）的對峙與衝突。
- (二) 危機階段：衝突各方未能找到適當且滿足彼此需求的解決方案，衝突態勢愈趨明顯，由一般性衝突逐步開始進入武裝的零星衝突，形成所謂的「危機階段」。
- (三) 實際衝突階段：原本零星的武裝攻擊提昇為有組織的軍事攻擊，這一階段已經可以用「戰爭」字眼來加以描述，差別只在於究竟是「有限戰爭」（limited war）還是「全面戰爭」（total war）。
- (四) 衝突解決階段：衝突各方在主客觀環境因素的影響下，開始放棄以「全面勝利」（total victory）作為衝突最終目標，並尋求可能的暫時和平，或甚至一勞永逸的衝突解決方案。不過由於受到先前暴力血腥衝突過程所影響，衝突各方往往在進入這一階段時會由於嚴重缺乏互信而難以跨過「達成妥協」這道門檻。衝突如果沒有經歷這一階段，要直接跳到下一階段的和平發展往往會遭遇嚴重困難。
- (五) 和平發展階段：這一階段不僅應該涵蓋衝突各方簽訂和平協議，還

⁶¹ 嚴格來說，衝突的各個階段不會獨立存在，但是有可能在第一、二、三階段即先行結束，但這些衝突並非本文研究焦點。衝突過程的階段劃分主要係根據 Wallensteen 對衝突解決在衝突過程中所處在的位置，以及蒲寧、陳曉東對於衝突形成的過程所綜合歸納而來。參考 Wallensteen, *op. cit.*, ch. 2; 蒲寧、陳曉東，前引書，頁 42-56。

必須包括長期維持穩定的和平狀態，以及國家制度上的發展（司法正義、警察體系、尊重人權法治的民主政治等），經濟上的進步與繁榮等。就現今國際政治現實發展來看，和平發展階段基本上是最充滿變數的階段。原因在於在前一階段當中，衝突往往並沒有獲得真正解決，衝突的目標以及衝突的原因始終存在，特別是衝突當中夾雜了客觀環境中的複雜因素（包括歷史仇恨、宗教、民族分離意識、以及其他雜項等）。

從上述分析可以清楚瞭解「衝突解決」實際上是落在第四個階段，但是真正的「和平」卻要倚賴第五階段的發展，而且是包含了「合作」、「司法正義」和「整合」等重要條件。從想像的角度出發，「衝突解決」與「和平」之間的關係當然可以高度重疊；可是在論理上、實務上兩者仍是不相同的。進一步從邏輯上檢證，可以說「衝突解決」乃是邁向「和平」的基礎，而「和平」則是「衝突解決」的最終目標。

四、族群衝突的解決

族群衝突當然並不是一定訴諸於暴力，⁶²但本文更想瞭解的是，一旦族群衝突已經訴諸暴力、並造成傷亡、失序並危及區域穩定時，有哪些機制可以被運用？而這些機制的內涵以及效果又是如何？

族群衝突的解決可以說是衝突解決的衍生，差別僅在於研究範圍的大小以及分析標的的針對性。⁶³衝突解決在經歷數十年時間後，對於衝突解決機制的研究業已有一定的成果出現。⁶⁴根據 Wallensteen 的研究，要解

⁶² 這一點從包括加拿大魁北克(Québec)以及捷克(Czechia)與斯洛伐克(Slovakia)在 1993 年的正式分裂等案例當中可以獲得證實。不過這些非訴諸於暴力的族群衝突並不在本文所探討的範圍之內。

⁶³ 衝突解決的研究範圍及針對目標可以涵蓋所有類型衝突，但族群衝突解決則僅針對族群衝突。

⁶⁴ 根據 Louis Kriesberg 的研究，特別在 1970 到 1985 年之間，衝突解決研究最是興盛，同

決衝突，就必須先解決衝突各方的「分歧」，而解決「分歧」的方法則包括以下：⁶⁵

- (一) 衝突一方主動改變目標（或改變目標的優先順序）：一般來說，領導人物的更動特別能夠達到這種調整，因為新的領導人物在掌權之後可能會有完全不同的想法。然而這在族群衝突的解決中並不常見，特別是當暴力已經成為雙方互動的一種固定模式時，雙方的敵對與仇恨意識只會隨暴力程度上升而增強，此時期待衝突的任一方主動改變目標的優先順序並不容易。
- (二) 衝突各方找出共享資源的方案；如果衝突各方能夠共享資源，自然也就能夠化解存在於彼此之間的歧異，從而解決衝突。不過採取這一解決機制的前提是衝突各方必須相互做出一定程度的改變。假若爭議的標的是領土，那麼最有可能的解決方案就是均分爭議的領土。絕大多數的族群衝突多半是牽涉到族群所居住的土地範圍，不過佔有優勢的多數族群往往會排斥少數族群同樣享有佔據特定領土範圍的權利，最後的結果不論是分割或不分割，都會影響到各自族群的權益，也讓衝突更難以化解。
- (三) 衝突各方討價還價（horse-trading）後互相讓步、達成妥協；衝突各方可透過一定的公開或秘密溝通方式（包括談判等）找到各方都能夠接受的方案——特別指各方互相進行某些利益上的交換。然而就如同第一項方法一樣，利益交換在族群衝突當中事實上並不常見。這是因為衝突各方如果採取利益交換，通常會遭到內部的嚴重指責，認為有背叛己方、向敵方示弱的的可能性，最後可能導致內

時間也獲得眾多成果，包括：核心概念的具體化、研究工作的大幅增加、社會運動以及和平研究的普及，互動式的問題解決對話(problem-solving workshops)與衝突解決研究機構的設置數量日增等等。Louis Kriesberg, "The Conflict Resolution Field: Origins, Growth, and Differentiation," in I. William Zartman ed., *Peacemaking in International Conflict* (Washington DC: United States Institute of Peace, 2007), pp.31-34.

⁶⁵ Wallensteen, *op. cit.*, pp.51-54.

部的分裂。

- (四) 衝突各方對於爭議的資源採取共享管理 (shared control)；這一方案等同於第二方案的折衷。最常見的就是在民主國家當中，選舉結果顯示沒有任何一個政黨取得絕對多數優勢，因此最後組成聯合內閣或聯合政府共同治理國家。不過就像 Wallensteen 所分析的，這個解決方法的前提是雙方必須有互信、且必須共同同意設立遵守的遊戲規則。但現實是，當族群衝突已經進入激烈的暴力傷害，甚至衍生成為戰爭時，這種互信的基礎通常已完全不存在。
- (五) 衝突各方將 (解決歧異的) 管理權交由他者；採取此一方案有兩種可能的意義。一是意味著導致各方衝突的因素過於複雜或極度暴力，以致於衝突各方都無法選擇退讓；另外一種則是意味著衝突各方已經找不到、或都不願接受可能的衝突解決方案，最後能夠為衝突各方所接受的方案，就是將問題交給「第三方」，並由該第三方來協助設計獲尋找其他的衝突解決方案，至於所謂的「第三方」可以是特定個人、民間團體、國家政府，或甚至國際組織。1990 年代在東歐及前蘇聯地區爆發頻繁族群衝突時，這一解決機制受到最多的關注和討論。其中最為凸顯的幾個案例包括了：波士尼亞－赫茲哥維納 (Bosnia-Herzegovina) 的族群衝突、以及科索沃 (Kosovo) 受國際監管、聯合國介入東帝汶 (East Timor) 等。而從這些實際案例來看，本文以為這是當前最能夠解決暴力族群衝突的方法。
- (六) 衝突各方訴諸正式的衝突解決機制 (conflict resolution mechanisms)，特別是採取各方都能夠接受的仲裁或其他法律程序；走入特定的法律或相關程序，如果衝突各方都能享有公平的參與機會並陳述己方的立場，加上判決機構能夠保持超然立場，將能大幅提昇衝突各方遵守判決結果的可能性。⁶⁶不過就族群衝突的案

⁶⁶ 這種程序上的公平與尊重被稱之為「程序正義」(Procedural Justice)。參見 Tom Tyler, "Social Justice: Outcome and Procedure," *International Journal of Psychology*, Vol.35, No.2,

例來看，衝突的一方通常為國家政府，另外一方則是企圖爭取獨立、自治地位的族群團體；就國際法的角度來看，除非國際社會成員普遍承認後者的地位，否則雙方將爭端訴諸仲裁機制的可能性將非常低。

- (七) 將爭議議題留待日後或甚至等到為人所遺忘。在各項衝突解決機制皆無法為衝突各方接受或即使接受卻無法發揮應有作用時，仍有一項最後的選擇，就是將爭議的解決無限期拖延，甚至拖延到該爭議完全為後人所遺忘。這種「以拖待變」的方式是一種最消極的衝突解決機制，也可以說是「不求立即解決衝突的一種解決機制」。不過 Wallensteen 也提醒，採用這種機制仍有其前提，就是必須確保永遠都有機會把這些爭議性的問題重新再提出來討論，唯有如此輸家才可能服輸，或者才可能因此妥協。⁶⁷應用到族群衝突當中，賽浦路斯 (Cyprus) 的案例可以做為此種解決機制的應用。不過由於此種機制過於消極，一旦族群衝突再度演變為大規模族群淨化、甚至屠殺時，此種機制實際上等於無法發揮任何作用。

相較於 Wallensteen, Ulrich Schneckener則從另外的角度來觀察族群衝突的解決。他認為像談判、調停這類的機制都偏向關注「過程」(processes)；而如果把將焦點放在「結構」(structure)上——以現有的政治、司法、社會、經濟等結構，以及各種跟這些結構有關的政策 (policies) 做為出發點——來探討族群衝突的解決，將更能夠進一步反映出族群衝突中的「多數／少數」關係 (majority/ minority)。⁶⁸。基於此種思考脈絡，他認為族群

(2000), p.119.

⁶⁷ Wallensteen, *op. cit.*, p.54.

⁶⁸ Ulrich Schneckener, "Models of Ethnic Conflict Regulation: The Politics of Recognition," in Ulrich Schneckener and Stefan Wolff eds., *Managing and Settling Ethnic Conflicts* (London: C Hurst & Co., 2004), p.18。相較之下 Wallensteen 的七項衝突解決機制當中並沒有能反映出在族群衝突當中的多數、少數關係。

衝突的解決只有三種可能的政略 (politics)，即：「消滅」(elimination)、「控制」(control) 以及「承認差異」(recognition of differences)。根據這三種大的政略，又連帶衍生出不同的政策手段 (參見表一)。

表一 族群衝突的規範模式

消滅	控制	承認差異
種族滅絕/族群滅絕 (ethnocide)	高壓統治 (coercive domination) 指派(推舉)統治 (co-opted rule) 有限的自我統治 (limited self-rule)	賦予少數族群權利 (minority rights) 權力共享 (power-sharing) 與領土有關的解決方案 (territorial solutions) 雙方/多方共組政府 (Bi-/Multilateral regimes)

資料來源：Ulrich Schneckener, “Models of Ethnic Conflict Regulation: The Politics of Recognition,” in Ulrich Schneckener and Stefan Wolff eds., *Managing and Settling Ethnic Conflict* (London: C Hurst & Co., 2004), p.19.

然而不論是「消滅」還是「控制」，事實上並不能算是本文所探討的族群衝突解決機制。原因在於「從實證經驗上來看，消滅和控制往往無法達到穩定解決衝突的目的；而且從規範性的角度來看，它們根本就不能算是合法、正當的手段。」⁶⁹ Kenneth McRae 也指出主導的族群（通常即施政者）採取「控制」之前通常已經帶有特定偏見，其結果也往往出現剝削、操控少數族群的情況，既違反民主真諦，也不見容於國際社會。⁷⁰ Stephen Ryan 也抱持類似看法，他認為採取「結構主導」或「控制」並不是解決多民族國家衝突的良好解決方案，反而可能強化社群或族群之間的敵對，更加深化衝突局勢，一如北愛爾蘭的情況。⁷¹

⁶⁹ Schneckener, *op. cit.*, p.19.

⁷⁰ Kenneth McRae, “Power-Sharing and Conflict Management” in Joseph Montville ed., *Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies* (Lexington: Lexington Books, 1991), p.100.

⁷¹ Stephen Ryan, *op. cit.*, pp.35-36. Schneckener 指出運用控制策略的國家通常是那些非民

在這三種政略中，真正稱得上族群衝突解決機制的，就只剩下「承認」。Schneckener非常強調族群當中的文化要素，因此他指出，「承認」所追求的就是在不同的文化族群當中追求永續的和平共存，並且把文化差異當成是一種存在於社會當中的事實，「讓每個人都可以和團體中的其他成員一起實踐並發展屬於自己的文化」。⁷²基於這種政略所衍生出來的手段則包括以下：⁷³

- (一) 賦予少數族群權利：透過設定某些特殊法律條款（不限於國內立法，也可能是透過國際立法規範）來保障少數民族的權利，不過實際上的作法隨著每個案例情況不同而有所差異。至於所要保障的權利則大同小異，在種類上大致有平等權、文化權、以及自治（self-government）及推派代表的權利。
- (二) 建立權力共享制度：在實際案例當中，此類機制有多種稱謂，包括「協商式民主」（consociational democracy）⁷⁴、「共識民主」（consensus democracy）、「統合主義」（corporatism）或「比例式民主」（proportional democracy）。
- (三) 跟領土有關的解決方案：跟領土有關的解決方案指的主要是賦予少數族群更高程度的權力，以成立屬於自己的統治機構（self-government），使少數族群有機會在特定的居住區域（或稱「地理範圍」）內決定自身的政治、經濟以及文化等事務。⁷⁵

主、極權或封建類型的政權，但北愛爾蘭就是其中的例外。在1920年1972年之間，北愛爾蘭所採用的多數決選舉體系使得新教徒(Protestants)永遠都可以享有地區議會的多數席次，並得以將少數天主教徒排除於政治舞台之外。Schneckener, *op. cit.*, p.22.

⁷² Schneckener, *op. cit.*, pp.22-23.

⁷³ *Ibid.*, pp.23-37.

⁷⁴ 也有學者將「協商式民主」翻譯為「協和式民主」。闡釋「協商式民主」最著名的首推政治學者Arend Lijphart。在其著作中，他分別觀察了瑞士、荷蘭、比利時以及奧地利的憲政制度並得出結論，認為「協商式民主」乃是最適合用來解決第三世界國家族群分裂與衝突的問題。參見：Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (New Haven: Yale University Press, 1977)。

⁷⁵ 這個機制也有著相當的特徵，包括：專責的邊界劃分單位、各地區本身的管理及法律機

(四) 建立國際間有關雙邊或多邊的衝突解決機制：⁷⁶外部角色 (external actors) 以及建立足資保護少數團體的雙邊或多邊建制 (regimes) 也是解決族群衝突的一項重要機制。特別是當族群分佈、散居在兩個或兩個以上的國家時，恩庇國 (patron-state) 或血緣國 (kin-state) ⁷⁷介入族群衝突、並使衝突進一步擴大的可能性相對大增，此時建立一個雙邊或多邊性的衝突解決機制便顯得更為重要。

五、族群衝突解決的成效

就前述來看，Schneckener 對族群衝突解決機制探討要略勝一籌，然而面對暴力、致命且錯綜複雜的族群衝突，Schneckener 對於上述機制是否能夠完全發揮效用，也不全然有把握。所以，對於族群衝突的解決並沒有一個「藍圖式的方案」(blueprint solution)，是故在實際運用這些機制的時候往往必須混合、交互運用。⁷⁸但本文以為，不論是 Wallensteen 還是 Schneckener 的設計，都仍存在重大缺陷，而這兩項假設的存在則直接或間接地抵損了這些機制的實際效用。第一項假設是，不論多數族群或少數族群，這些族群所存在的國家仍未變成失敗國家，⁷⁹政府仍擁有充足的掌控

構、中央與地方的權限劃分等等。採取此類機制的最終目標是希望能夠效法捷克(Czechia)與斯洛伐克(Slovakia)在 1992 年推動、並在 1993 年 1 月付諸實行的「和平分裂(天鵝絨革命)」(velvet divorce)，以公投(referendum)或簽訂各種協定來達成國家分裂的最終目標。

⁷⁶ Schneckener 所考慮的是當少數族群問題不僅存在於一個國家內部，而是連帶影響到多個相互毗鄰國家的共同問題時，由第三方(個人、國家或國際組織)出面協助並建立所謂的雙邊或多邊的解決辦法將是一個必然要思考的方向。作者舉出共同面臨此一情況的族群衝突案例包括了，巴基斯坦和印度、希臘和土耳其、愛爾蘭和英國、義大利和奧地利、以及冷戰期間的西德和波蘭。Schneckener, *op. cit.*, pp.34-37.

⁷⁷ 所謂「恩庇國」或「血緣國」乃是指，在甲國僅佔少數的某一族群，卻有血緣相同的另外一大部分族人在其他地區建立乙國，並在乙國佔有多數地位。由於有著血緣上的關係，一旦甲國發生族群衝突，乙國對於甲國的少數族人同胞便可能扮演同情及支援角色，也因此可能會為正在發生族群衝突的該國採取干涉措施，進而導致衝突擴大。

⁷⁸ Schneckener, *op. cit.*, p.37.

⁷⁹ 「失敗國家」一詞定義在國際關係領域當中仍有模糊之處。最早使用的是 Gerald Helman、Steven Ratner。參見：Gerald Helman and Steven Ratner, "Saving Failed State," *Foreign Policy*, Vol.89 (1992-93), pp.3-20。根據兩位作者，所謂「失敗國家」乃是指那些面臨無

與治理能力。第二項假設是族群之間仍然存在著相當程度的互信 (trust)。

表二 族群衝突的解決(1944-1994年)

參與衝突者	年代	死亡人數(千人)	結果
軍事勝利(12) ⁸⁰			
克倫族 vs. 緬甸	1945-	43	即將遭到擊潰
庫德族 vs. 伊朗	1945-1980s	40	鎮壓
西藏人 vs. 中國	1959-1989	100	鎮壓
巴不亞人 vs. 印尼	1964-1986	19	鎮壓
伊博人 vs. 奈及利亞	1967-1970	2000	鎮壓
東帝汶人 vs. 印尼	1974-1980s	200	鎮壓
亞齊 vs. 印尼	1975-1980s	15	鎮壓
提格里安人 vs. 衣索比亞	1975-1991	350	叛軍獲得勝利
維吾爾人等 vs. 中國	1980	2	鎮壓
布甘維爾人 vs. 巴不亞	1988	1	鎮壓
圖西族 vs. 盧安達	1990-1994	750	叛軍獲得勝利
什葉教派 vs. 伊拉克	1991	35	鎮壓
事實上或法理上的分割(de facto or de jure partition)(5)			
烏克蘭人 vs. 蘇聯	1944-1950s	150	鎮壓; 1991 獲得獨立
立陶宛人 vs. 蘇聯	1945-1952	40	鎮壓; 1991 獲得獨立
厄立特利亞人 vs. 衣索比亞	1961-1991	350	1993年正式獨立
亞美尼亞人 vs. 亞塞拜然	1988-	15	事實上的分割
索馬利氏族部落	1988-	350	北部事實上分割， 南部仍持續衝突
經由第三方持續軍事佔領而平定(2)			
庫德族 vs. 伊拉克	1960-	215	事實上的分割
黎巴嫩內戰	1975-1990	120	名義上的權力分 享，實際上的分割
經由簽訂協議(非分割)而解決(8)			

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。這兩位作者的看法其後也獲得學界普遍注意與使用。Rosa Ehrenreich Brooks, "Failed States, or the State as Failure," *The University of Chicago Law Review*, Vol.72, No.4 (2005), p.1160。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12個面向，也使得「失敗國家」的定義及相關研究更趨向計量化、明確化。

⁸⁰ 括號內數字代表以該種方式解決族群衝突的統計數字。

那加人 vs. 印度	1952-1975	13	1972 獲得自治
巴斯克人 vs. 西班牙	1959-1980s	1	1980 獲得自治
崔普拉斯人 vs. 印度	1967-1989	13	1972 獲得自治
巴勒斯坦人 vs. 以色列	1968-1983	2	1993 年獲得自治， 但僅有部分被執行
摩洛族 vs. 菲律賓	1972-1987	50	1990 獲得有限自治
吉大港山地人 vs. 孟加拉	1975-1989	24	1989 獲得有限自治
米斯基多人 vs. 尼加拉瓜	1981-1988	少於 1	1990 獲得自治
阿布哈茲人 vs. 喬治亞	1992-1993	10	1993 獲得自治

資料來源：Chaim Kaufmann, "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars," *International Security*, Vol.20, No.4 (1996), p.160.

一旦上述兩項假設皆不存在，則不論是七種方法或採取「承認」政略衍生的前三項設計都將難以為繼，也失去運作的空間。⁸¹所以 Chaim Kaufmann 主張：「要想穩定地解決族群之間的內戰是可能的，但是條件是那些反對穩定解決的族群團體要分隔開來，。……這意味著，要想拯救那些遭受種族滅絕蹂躪的生命，國際社會必須放棄重建已經遭受戰爭摧殘的多族群國家之企圖。」⁸²為了進一步佐證，Kaufmann 將 Ted Robert Gurr 對於族群衝突的研究數據⁸³重新加以分析：

Kaufmann 認為從表二的數據可以證明，把族群團體隔離開來才是解決族群衝突的關鍵。⁸⁴然而如何達成此項目標？最主要方法就是採取國際干預的手段。不過缺乏計畫與前提的國際干預並不能達到這項目標，所以他也明白表示，國際干預如果要成功，就必須符合以下兩項原則：⁸⁵

⁸¹ Wallensteen 自己也曾提及，在發生戰爭之後的衝突解決和衝突各方之間存有高度信任的衝突解決，其方式不可同日而語。Wallensteen, *op. cit.*, p.34.

⁸² Chaim Kaufmann, "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars," *International Security*, Vol.20, No.4 (1996), p.137.

⁸³ 相關數據引自 Ted Robert Gurr, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts* (Washington DC: United States Institute of Peace, 1993); 以及 Ted Robert Gurr, "Peoples Against States: Ethnopolitical Conflict and the Changing World System," *International Studies Quarterly*, Vol.38, No.3 (1994), pp.347-377.

⁸⁴ Kaufmann, *op. cit.*, p.161.

⁸⁵ *Ibid.*

- (一) 完全、實體上的區隔：在推動國際干預的過程中，必須將目標設定為可以將參與戰鬥的各族群團體完全區隔開來，在其中建立起有足夠力量支撐的均勢（balance）。
- (二) 直接的軍事干預仍屬必要：雖然在某些情況下，並不見得一定要動用到軍事武力，甚至在某些案例當中只採取經濟或軍事方面的援助就足以達成目標，然而直接的軍事干預準備仍屬必要。特別是在上述援助反而促使衝突過程中發生「強凌弱、眾暴寡」，或者甚至有種族滅絕大屠殺的情況發生時，國際社會就必須隨時準備好以軍事力量直接介入。

回歸到現實層面，族群衝突雖然是普遍可見，然而檢視表二可以發現，獲得解決的族群衝突卻僅占少數，在其中採取消滅或控制等非族群衝突解決機制的方式（軍事鎮壓）仍屬多數，造成傷亡人數高達 355 萬 5 千人，這突顯出族群衝突急需國際社會介入的迫切性。

柒、結論

族群衝突非始於冷戰結束，然而冷戰結束卻使得族群衝突引起世人矚目。誠如某些學者所批評，族群衝突或許並沒有頻繁到足以改變整個國際社會的原貌，數量佔多數的多族群國家也並沒有因此讓位於以單一族群所組成的民族國家。無可否認的是，族群衝突的國際化對於區域安全、國際和平穩定，甚至層次更高的人類安全都造成重大的衝擊；更有甚者，還引起強權國家介入以及聯合國等國際安全組織的干預，在在凸顯出族群衝突議題的重要性。然而傳統衝突理論在處理此一議題時卻陷入了困境。雖然國際關係研究者在冷戰後的二十年當中，持續努力就族群衝突的起源、過程及其結果提出解釋與分析，然而相關理論的建構仍然未能跳出傳統衝突

理論的範疇，更不用說是否能夠提出對於族群衝突解決、維護、以及恢復區域與國際安全的有效方法。因此在這種局面下，「衝突解決」作為一項概念與機制，正能夠彌補理論與現實之間的差距。

目前「衝突解決」尚未獲得應有重視，研究學者也尚未能夠發展出一套非常完整、邏輯一致的研究假設，以相關機制處理與解決族群衝突的實證案例也極為有限，但從本文的檢驗與分析中可以看出，以衝突解決作為解決現實安全問題的方法以及補充性的研究途徑確有價值，同時也等於是在國際安全、國際衝突研究上指出了新的方向與希望。