

歐洲協調(Concert of Europe)： 一個國際安全合作制度的孕 育、持續與改變*

陳欣之**

摘要

歐洲協調從 1815 年維也納會議開始，到 1854 年克里米亞戰爭爆發，運作時間不過短短的四十年，不過它成為國際安全合作制度的一個最佳範例。歐洲協調證明，透過制度的作用，國家可以避免安全困境的發生與惡化，克服缺乏資訊所陷入的不確定性難題，減少誤解與誤判的不必要危機，改善國家安全決策的品質，還可以強化本國在國際社會中的權力地位。

歐洲協調式的安全制度，具有一定的規範、行為規則與決策程序。這些規範建構了參與國的身份認同，約束國家的行為，更透過實踐，強化彼此維持國際穩定的承諾。多邊協調的危機管理方式，構成歐洲協調式安全制度的行為規則。歐洲協調更透過決策程序，管理國際體系中的安全議題，有效地穩定國際體系中的權力分配問題。歐洲協調終結主要的原因，在於制度化的貧乏，未能使安全制度所產生的規範、行為規則與決策程序，產生持續性的作用。

檢視歐洲協調的創建、運作與消逝，突顯制度所建立的規範、規則與程序，對國家行為的影響與作用，不過也揭示規範等概念性

* 本文曾發表於 2004 年中國政治學會年會暨研討會。謹此感謝論文評論人國立中山大學周世雄教授的指正，以及匿名論文審查先進的建議。本文為國家科學委員會 92 年度專題研究計畫(92-2414-H-006-003)之研究成果。

** 國立成功大學政治系助理教授。

因素之作用，仍有待引入更多新的研究方法，從體系、國家與個人等三面層次，進行深入的討論，才能夠對國家的安全行為，呈現更清晰的面貌。

關鍵字：歐洲協調、安全制度、安全合作、新自由制度主義

進入二十一世紀，冷戰結束已有十餘年之久，兩極對抗體系亦已結束，國際關係學界在過往的基礎上，運用新的典範與分析觀點，深入檢視國際合作與衝突的成型與轉變，滿足建立國際關係現象通則的要求，試圖完整描述及解釋國家間互動模式及特徵。

國際關係大部份的研究成就均奠基於兩極對抗體系時期，時代的關切重心與政策的迫切需求，促使學者多關注兩極體系下的國際互動及安全機制的運作，對於其他類型國際體系的運作，雖有所討論，但討論的深度及廣度均有甚大的發展餘地。其次，即使是檢證多極體系運作的國關典範，亦仍集中於現實主義的觀點，凡此為討論多極體系下的國家互動模式，留下許多探索的空間。歐洲協調(Concert of Europe)歷經了育成、鼎盛運作及消逝的過程，為國際關係研究提供了一個相對完備的檢驗空間。

本研究試圖以歐洲協調為例，檢視國際安全制度的孕育、運作與其解體的因素，檢討並補充現今國際關係理論的研究成就，並試圖厚實學界對國際安全的研究成果。

壹、國際安全制度的定義與作用

長期以來，國際安全的討論受到新現實主義觀點的主宰，國家被命定地認為受到無政府狀態結構性因素的束縛，疑懼其他國家的

行爲與動機，更籠罩在被欺騙的陰影之下，爲了追求國家的生存，不得不採取追求權力的方式自保，國家間的合作被視爲權宜之計，大國更是輪迴於權力擴張與戰爭的悲劇中不能自拔(Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001)。新自由制度主義(Neoliberal Institutionalism)在沒有放棄國家間以利益作爲安全考量的前提下，對國家透過合作手段，維持國際穩定與秩序的現象，提供了補充性的看法。尤其是面對國際全球化與互賴增長的現象，新自由制度主義更突顯安全制度(Security Institution)在建立國家間和平規範，提高國家互信，及採取和平手段解決紛爭等問題的重要性。

國際制度(International Institution)對於國際政治經濟領域的作用，已經有顯著的研究成果。基歐漢(Robert O. Keohane)定義國際制度是一組持續及互相連接的正式或非正式規則，它指示行爲角色，約制行動及劃定期待(Keohane, 1989: 163)；在國際金融、貿易與運輸交通等事務上，制度發揮著不能忽視的作用，更是國家間進行合作的明顯標示。制度在安全領域的作用，則受到諸多的質疑，認爲諸如集體安全與結盟等制度性的國家合作行爲，仍不能逃脫安全困境(Security dilemma)的束縛(Mearsheimer, 1995: 30-32)。但是晚近的研究發現，制度雖然是國家爲其利益而創造的產物，不過制度的確影響了國家的行爲，它是國家行爲的產物，也是其動因(Lake, 2001: 136)。在國家最關切的安全領域，制度對國家行爲的影響，

並非微不足道，而是有一定的作用。

安全制度，在保障國家領土完整，免於受到外在武力的侵害，它保障國家的自主能力，對抗外部武力所導致的政治效應威脅，以及防止可能危害國家根本利益的緊急情況(Haftendorn, 1999: 2)。在安全領域，制度意謂具有規則(rules)、規範(norms)與程序(procedures)，足以使成員應對安全的風險(risk)，提供並且取得資訊，處理衝突，以避免發生安全困境(Wallander and Keohane 1999: 26)。安全制度是回應風險的一個概括性聯盟(inclusive coalition)，主要功能是安全的管理，例如歐洲協調(Concert of Europe)，就是國際政治中安全制度的例證(Tams, 1999: 84)。更重要的，安全制度是一種策略而非一種狀態，它是國家採用合作的方式，因應國家安全風險，保障國家生存與發展的一個政策選項。

作為一種維護國家安全的手段，安全制度可以增加國家安全決策的資訊，影響國家的安全策略，改變國家所擁有的權力(Haftendorn, 1999: 9)，而且安全制度的持續運作，會產生新的互動規範，約束參與國的行為。

在安全領域中，國家時時處於不確定性所帶來的危機感，安全制度則能夠改善國家被「欺騙」(cheating)的困境。在國際政經事務的研究發現，制度能夠提供資訊，促進各國進行合作，監控其他行為者的作為，使得有意欺騙者未能得逞。再者，制度的交互作用會

增長未來的獲益，降低潛在欺騙者的可能獲益。第三，制度化的規則會促進國家的互賴。第四，制度能夠降低國家合作的成本，增長國家合作的獲利。最後，制度能夠促使承諾更有信度(credibility)，在整體上增長互惠(Lipson, 1984: 14-18; Martin, 1992: 143-178; Keohane and Martin, 1995: 42)。凡此都令國際合作關係，衍生出新的利益與存續價值，國家在權衡利害之後，遵從與固守制度，成為國家在無政府狀態中的行為選項之一。在安全關係中，由於國家未能獲知其他國家的意圖及可能的選擇，所以資訊不足所帶來的不確定性，造成安全決策的莫大壓力，運用安全制度，將可以改善決策資訊不足的困境。

其次，安全制度還可以改變國家的偏好與政策選項，進而影響國家的安全策略。制度會有意及無意地改變國家的認同(Identity)，更會由於制度的有效運作，產生效能陷阱(Competency traps)作用，加速成員對於制度的堅持，進而成為處理新興事務與目標的基礎(March and Olsen, 1998: 960-964)。制度的運作，將會增長成員間的共同價值及互信，減低衝突的可能(Kupchan and Kupchan, 1995: 54)。因為長期參與制度的影響，國家的安全政策手段與決策偏好，會慣於採用現有制度的規則、程序與方法，甚至產生溢出(Spill-over)效應，擴及到其他的事務。

第三，安全制度會改變參與國家的權力資源與權力地位。國家

權力的評比，多數是計算國家的人口多寡、領土大小、自然資源、經濟力量、軍事力量、政治穩定與效率(Competence)等項目(Waltz, 1979: 131)，晚近規範及制度等「軟性權力」(soft power)，被視為一種不可忽視的權力來源。奈伊(Joseph Nye)認為，「軟性權力」是一種塑造他國偏好使之能夠確立政治議題的能力，某國能夠在國際政治中取得所欲得之結果，是因為其他國家崇敬其所代表的價值，以其作為標桿，故而願意追隨該國的腳步(Nye, 2002: 8-9)。制度化完備的安全制度，本身成為另一種權力資源。參與制度運作的本身，甚至成為一種地位與權力的象徵，東歐國家在冷戰結束後加入北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, NATO)與歐洲聯盟(European Union, EU)的行為，顯示參與制度本身，即是一種身份地位的權力肯定。

最後，安全制度本身更會產生規範生成的作用，約束參與安全制度國家的行為。安全制度的參與國，在權衡其國家利益時，不再對他國作為採取針鋒相對的競爭性回應，更希冀為其行為取得國際社會認可的正當性，這種對國家行為程序正當性的重要期待，顯示安全制度在改變國家行為中，所產生的規範性作用。

貳、歐洲協調的誕生

歐洲協調是近代國際體系中，企圖以國際制度管理及調合不同強權間利益衝突的創舉。此一安全機制是 1815 年拿破崙戰爭結束後，歐洲列強召開維也納會議(Congress of Vienna)後所建立的安全機制。列強在安全議題上進行協調及溝通，經由建制性的合作與諮商，處理危害世界穩定及和平的紛亂因數。雖說諸家對於歐洲協調的確切運作與斷代有不同的看法，或有認為歐洲協調僅是 1815 年至 1822 年間的列強活動(Nicolson, 1946)，或有認為此一體系直至 1854 年克里米亞戰爭爆發才宣告壽終正寢(Schroeder, 1972)，甚至有人認為一次大戰才是歐洲協調制度的終結(Albrecht-Carrié, 1968)。不過此一安全機制的存在及運作，開啓了列強以和平方式協調處理彼此爭議的先河。

歐洲協調的誕生，存在三個背景條件。拿破崙戰敗之後，重建歐洲國際秩序成爲列強所要面對的首要課題，各國積極參與國際秩序的重塑過程。再者，列強秉持自我節制權力的態度，即使存在權力的不對稱情況，處於有利地位的國家，並沒有追求國際秩序的獨霸地位。最後，歐洲協調創建國的國家生存並沒有受到威脅，或遭遇成爲他國侵略受害者的狀況，威脅來自於自由主義擴散，所帶來的安全風險負擔。

建立歐洲協調的第一個背景條件，是列強處理戰後秩序的需求。戰勝拿破崙法國的反法同盟國之間，在主要敵人消逝之後，面臨創建符合本國利益之戰後秩序的抉擇。

歐洲大陸的動盪源自於 1789 年法國大革命，當時列強武裝干涉法國內部政治變動，演變為法國爭取獨立與自主的戰爭，隨著拿破崙在法國掌權，法國開始以強大的武力為後盾，先後討伐與屈服歐洲大陸的主要國家，建立起歐陸的霸權。以英國為首的歐洲列強，雖多次組成反法同盟，試圖壓制法國，但是到 1814 年之前，反法同盟不是由於內部的背盟而瓦解，就是不敵法國拿破崙的軍事優勢而失敗。1812 年拿破崙征俄失敗，反法聯盟再度重整。英國、奧地利、俄羅斯、普魯士各國於 1814 年 3 月 1 日簽署碩蒙條約(Treaty of Chaumont)，組成對抗法國的四國同盟(Quadruple Alliance)。隨著拿破崙戰爭結束，英、奧、普、俄等國於 1814 年與法國簽署第一次巴黎條約(Treaty of Paris, May 30, 1814)，限制法國的疆界回復到 1792 年的狀態，放逐拿破崙。不過此一條約對戰敗的法國十分寬大，並未要求賠款與駐軍。第一次巴黎條約第 32 條規定，參戰各國應在兩個月內派遣全權代表到維也納召開協商會議。此一條款為法國參與維也納會議提供了依據，更為歐洲協調的誕生，奠定了基礎。

一場世界性的戰爭後，依據其對本國權力的運用方式，戰勝列

強有四種建立戰後秩序的政策選項。第一，在追求權力與不確定性的驅動下，列強發動與昔日盟國間的爭戰，運用本國的權力，征服或是屈服其他同盟國，試圖建立本國主宰世局的霸權地位(Mearsheimer, 2001: 32-40)。在權力不容許達成霸權目標的情況下，列強亦可能試圖建立層級式(hierarchic)的秩序安排，建立勢力範圍、保護國關係或是非正式帝國(Lake, 2001: 132-133)等關係，主導國際局勢或是區域秩序的穩定運作。第三個選項，則是列強中的主導國，運用其權力地位，取得次等國家的合意與參與，經由各國的共同協議，創建一套具有正當性的規則，維持戰後的秩序，其中大國自我約束權力，換取長期的主導地位，小國則是取得安全的保證(Ikenberry, 2001: 50-79)。最後一種可能，則是列強沒有意願運用權力追求更多的利益，任由其他盟國處理戰後的紛亂，完全不參與戰後秩序的塑造過程(Ikenberry, 2001: 50-51)。維也納會議召開前，英國、俄國、奧國與普魯士等國，一則要防止法國具有重建霸業的能力，二則面對因為爭奪主控地位，列強重燃歐洲大戰的可能性，最後更要防止主要大國採取孤立政策，不願承擔重建戰後秩序所可能造成的混亂。

維也納會議自 1814 年 9 月至 1815 年 6 月間舉行，主要目標是重建戰後的國際秩序。會議中主要決定皆由英、奧、俄、普等列強決定，按照正統主義、補償原則及權力平衡等原則，防止法國再次

侵略，維持戰後歐洲和平，解決戰後領土分配，以及防止民族主義和自由主義等革命思想散播等四大問題(Albrecht-Carrié, 1968: 30)。維也納會議一度因拿破崙逃離艾爾巴島(Elba Island)重返法國而中止，然而真正困擾戰後列強的問題，乃是如何重建戰後的國際秩序。

縱貫維也納會議全程，列強的焦點，在約制戰時盟國趁機建立獨霸地位，也不容許個別列強脫離重建戰後國際秩序的行列，成為國際局勢失控的亂源。列強對限制法國重建霸業，並無任何爭議，因為透過 1814 年的碩蒙條約與同年的第一次巴黎條約，法國雖仍是歐洲的一個重要國家，但是列強已透過領土的縮減，為法國的權力基礎設下了限制。

俄國與普魯士在會前已達成調整領土諒解，俄國領有波蘭，普魯士則是兼併薩克森(Saxony)，但奧地利並不樂見普魯士的坐大，英國也對俄國的擴張懷有疑慮。英國與奧地利的共同利益，乃是不容許俄國利用時機，建立歐陸霸權的地位。奧地利同時更要防止英國的退縮，極力拉攏英國，勸說英國不要退出重建戰後秩序的行列。盟國對戰後領土分配的歧見，有促成盟國分裂的可能，造成相互的軍事衝突。但維也納會議解決了俄普與英奧兩個陣營的權力分配衝突，英奧兩國與戰敗的法國，簽定以俄普為假想敵的軍事防禦同盟密約，迫使俄國與普魯士作出讓步，滿足於取得部份的領土要

求(Nicolson, 1946; Kissinger, 1957)。¹列強間的妥協，體現在 1815 年 6 月 9 日簽署的維也納議定書(Acte final du Congrès de Vienne)，歐洲列強依據均勢原則重新劃定版圖，列強協議定期召開會議，開啓歐洲協調制度。

第二個背景因素，有賴於大國自我節制權力，而非採取積極擴張的策略。歐洲協調建立在歐洲列強權力不對稱的基礎上。季辛吉(Henry Kissinger)認為，1815 年維也納會議後的和平，乃是奠基於「均勢」(equilibrium)(Kissinger 1964: 142)。不過歐洲協調呈現的列強均勢狀態，顯然並非是各國權力對比所形成的權力平衡(balance of power)，各國有限的政策目標，與節制式的權力運用，都對歐洲協調的誕生，產生積極的作用。

比較拿破崙戰爭後的戰勝諸國，可以發現存在明顯的權力不對稱特徵。英國與俄國是相對的兩大超強，法國雖列名強國之列，卻是脆弱的戰敗國，奧國國家權力甚至比法國還低落，至於普魯士根本名不符實，僅是基於禮貌而被稱為強國(Schroeder, 1992: 688)。英國在十九世紀初葉，已擁有海軍優勢地位，英國透過海外殖民與貿易網絡所累積的財富，更是其他國家所莫及。英國組成反法聯盟的主要關鍵，乃是金錢之援助(Nicolson, 1946: 59)。碩蒙條約規定

¹ 俄國得到波蘭大部分領土，但奧地利與普魯士亦分得部份波蘭領土。普魯士得到約 1/3 的薩克森，而未能完全兼併薩克森王國。

盟國各出兵十五萬與法國爭戰，英國更額外援助五百萬英鎊給俄國、奧地利與普魯士三國，如果英國未能依約提供足夠的兵力參戰，盟國同意英國以二十英鎊抵換一名步兵與三十英鎊抵換一名騎兵的代價，以出錢取代出兵。沒有英國所提供的戰費援助，其他國家是否能長期對抗法國的霸權，可能是一大疑問。

表一：歐洲協調列強戰爭關連指數(COW)表

	1816 年	1820 年	1825 年	1830 年
英國	28.6	26.5	27.1	26.0
俄國	24.7	24.6	24.8	24.7
法國	15.3	18.2	18.9	20.1
奧地利	12.6	15.2	14.5	13.8
普魯士	8.6	8.6	8.0	8.1

資料來源：G. John. Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars* (Princeton: Princeton University Press, 2001), appendix two, p.277.

戰爭關連指數(Correlates of war, COW)是一個運用於比較國家間相對能力的指標。戰爭關連指數以三個指標衡量國家間的相對能力，分別是軍事實力、工業能力與人口數。其中軍事實力是計算軍隊的人數與軍事支出的數額。工業能力是計算鋼鐵產量與燃料消耗。人口數則是區分為城市人口與總人口數。有關戰爭關連指數，請參考 Randall L. Shweller, *Deadly Imbalance: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998), p.27.

俄國雖然工業力量與經濟實力遠遠不如英國，但是俄國的人口眾多，領土廣大，更擁有歐洲人數最多的常備陸軍。相較之下，

普魯士曾被拿破崙征服，勉力支撐才得以生存。奧地利在反法戰爭中屢次被拿破崙擊敗，國力雖較普魯士稍強，但遠遠未能與英俄相抗衡(Schroeder, 1992: 686-690; Kennedy, 1987: 154)。以戰爭關連指數(Correlates of war, COW)相比，可以明顯察覺英國、俄國與其他列強間的實力差距（參見表一）。

不過權力不對稱關係，並沒有鼓勵位居優勢的英國與俄國採取擴張政策。英國與俄國自我節制權力的原因，在於英俄的國家權力基礎，僅建立在部份領域，而未能形成全領域的優勢。加上各國僅僅追求有限的國家目標，促使列強能夠共同參與戰後秩序的重建，更降低未來世局變化的不確定性。國力衰敗的奧地利，透過細膩的外交作為，成為主導維也納會議的主角。普魯士更利用參與列強集會，一舉取得強國的國際地位。法國作為一個戰敗國，積極參與會議而且影響了歐洲的均勢，法國成功的外交折衝，為二十世紀兩次大戰的戰敗國所不能企及。

俄國的陸軍實力與數量雖然傲人，不過俄國貧弱的財政情況，並不足以支持俄國發動征服歐洲的軍事行動，俄國甚至仰賴英國的財政支持，才能夠進行對抗拿破崙的戰爭。而且俄國的主要目標，在進入歐洲國際政治的決策核心，成為決定歐洲命運的要角，脫離俄國長期被視為邊緣國家的困境，其目標不是成為歐洲的新霸權(Ikenberry, 2001: 86)。維也納會議上，俄國雖極力要求兼併波蘭，

但是俄國軍方歷經大戰已經疲憊不堪，無力再進行大規模的戰爭，俄國內部也認為向土耳其與東方發展才是良策，擔心向波蘭擴展，可能會惡化與西歐諸國的關係(Nicolson, 1946: 150)。俄國最後滿足於取得大部份波蘭的領土擴張，繼續參與歐洲協調，而且停止向西方的領土訴求。

英國的財富與海軍，是英國享有優勢的主要原因，不過英國並沒有逐鹿歐洲大陸的打算。英國主要目標是維持其海上優勢，不容其他國家建立可以匹敵英國的海軍與殖民地，再者就是透過在法國週邊建立新興國家，圍堵法國的可能復興與擴張(Nicolson, 1946: 68-69)。英國更沒有意願再度與他國開戰，當列強在維也納會議中為了領土的分配而劍拔弩張之際，英國政府下令外相卡斯累利(Robert Stewart Castlereagh)不得捲入戰爭(Nicolson, 1946: 176)。英國的權力亦不具備全領域的優勢，英國的財富並不能彌補英國陸軍人數不足的缺點，沒有一支數目足以主宰歐洲大陸的陸軍，英國不可能有力地決定歐陸的未來。相對地，運用海權與經濟領域的優勢，穩定歐陸的局勢，便利英國向海外發展殖民事業，似乎是英國最佳的選擇。

奧地利、普魯士與法國則缺乏爭奪歐陸霸權地位的權力資源，長期的戰爭更削弱了法、普、奧三國，貧弱的經濟與相對有限的資源，都不容許這三國採取合作以外的策略，維持本國的生存與最佳

利益。四國同盟的戰爭目標並不是摧毀法國，而是重建歐洲的權力平衡，防止任何一個國家成爲主宰歐陸的霸權。固然戰勝的奧地利暨普魯士等國可以決定戰敗國的前途，不過衡量當時普、奧兩國所擁有的權力條件，與英、俄等國合作建立歐洲的新秩序，似乎是奧地利與普魯士的最佳道路。法國是拿破崙戰爭中的戰敗國，不過法國仍擁有一定的權力資源，這些權力條件或不足以再發動戰爭征服歐陸，卻足夠讓法國洗刷戰敗國地位，成爲維持列強均勢的重要關鍵。

最後一個背景條件，乃是拿破崙戰爭的結束，舒緩了列強國家安全的威脅壓力，國家安全的主要威脅不再是其他列強的侵略，而是當時自由主義意識型態所帶來的內部革命。當國家根本生存利益獲得保障，安全策略所帶來的風險問題，便成爲各國安全議題的優先考慮因素。各國選擇走向建立安全管理制度，進行國家間的安全合作，以維持歐洲國際體系的現狀。

在國際體系中，當某國具有傷害其他國家安全的能力，而且被其潛在目標視爲具有採取此種行動的意圖時，即構成了國家的威脅(Wallander and Keohane, 1999: 25)。國家面臨生存的威脅時，會對施加安全威脅的來源採取制衡(balance)策略，組成軍事同盟，以保障國家的生存(Walt, 1987)。國家被威脅的程度，受到他國的整體力量、地理位置的遠近、攻擊的力量及侵略的意圖所影響(Walt, 1987:

21-26)。通常威脅國家安全的來源，是擁有侵略能力與意圖的另一個國家。法國拿破崙時期，法國運用長期所累積的國力，接連向鄰國進行侵略，意圖以優勢的武力，建立主宰歐陸的霸權。法國對歐洲鄰國產生高度的安全威脅，故而反法同盟此起彼落，雖然拿破崙一再瓦解英、俄、普、奧等國抵抗法國侵略的制衡行爲，不過最終四國同盟還是擊敗拿破崙法國，解除了可能威脅諸國安全的威脅來源。

歐洲協調的創建國，並沒有運用武力侵略他國的意圖，故而列強之間並未引發國家安全的威脅感。維也納會議期間，俄國要求兼併波蘭的訴求，曾引發英、奧兩國對俄國侵略威脅的疑慮，不過俄國並沒有向西持續擴張的企圖。英國外相卡斯累利就認爲，俄國威脅論的觀點，部份來自於奧地利首相梅特涅(Klemens Metternich)的誇大，部份來自職業外交官對俄國的妖魔化，部份來自於俄國的自我吹噓，他並不認爲俄國有威脅英國安全的意圖(Nicolson, 1946: 254)。英國雖然擁有他國難以匹敵的權力地位，也沒有向歐洲大陸擴張建立霸權的意圖。其餘的法國、普魯士與奧地利，不單沒有意圖，更缺乏實現侵略意圖的能力。

列強的安全威脅雖得以解除，不過安全風險仍然存在。自由主義浪潮與風起雲湧的民族獨立運動，成爲侵蝕歐陸各王朝統治正當性的來源。列強所要解決的安全對象，並不是另一個具有強大武力

的國家，而是意識形態激盪而生的安全挑戰。自由主義思潮引發的安全挑戰，或許不至引發列強之間的大戰，卻可能是各國內亂與革命的主要源頭，列強具有共同的迫切感，要解決這些安全問題 (Jervis, 1983: 181)。列強間的協調與合作，是解決這些戰後安全挑戰不可或缺的元素。維持各君主王朝的有效統治，消除自由主義主張所引發的政治動亂，鞏固各國勢力範圍內的有效治理，不引發列強間的誤判，妥善處理偶發事件，避免列強的磨擦與誤解，都促使歐洲協調國家，建立一套促進列強資訊流通的安全管理制度。

重建歐洲國際秩序的強烈需求，列強對權力的自制，以及安全威脅感的降低，讓列強體認到，進行安全合作乃是最有利的選擇。雖然存在權力不對稱的情況，但苦於長期的國際戰爭，列強更恐懼國際戰爭會引發國內動亂及革命，增長國家安全的危險，凡此迫使列強接受現狀 (Jervis, 1985)。國家安全得失基準的改變，列強共同利益考量的誘因，都促使列強體認到，進行安全合作的必要性及互利性。

參、歐洲協調的運作與解體

歐洲協調展現制度所應具有的規範、行為規則與程序特徵，不過歐洲協調缺乏具體的制度化作爲。1815年至1822年間，歐洲

協調參與國有密集的集會，這些稱為協商會議(congress)的外交集會，並未能轉變為定期的溝通與資訊交換管道。協商會議雖在 1822 年後消失，歐洲協調的規範與行爲規則，仍持續地影響列強的外交行爲。1854 年克里米亞戰爭爆發，彰顯這些規範與行爲規則已未能和平解決列強間的安全衝突，標示著歐洲協調制度的結束。

歐洲協調機制的兩大建制性基礎，分別是英、俄、奧、普四國同盟(Quadruple Alliance)及俄國、奧地利與普魯士爲主的神聖同盟(Holy Alliance)。四國同盟則發源於 1814 年的碩蒙條約，於 1815 年的第二次巴黎條約再度予以確定。四國同盟規定，列強共同維持歐洲均勢二十年，保障國家之獨立與防範侵略之再起，更同意召開會議，商討其共同的利益，維持歐洲的均勢。1815 年 9 月，俄國沙皇亞歷山大一世(Alexander I)建議成立神聖同盟，俄、普、奧三國互相信守基督教的慈愛及和平信念，以保衛歐洲的和平，不過英國並沒有加入神聖同盟。

歐洲協調運作期間，以維也納會議爲首，歐洲協調國家共舉行五次協商會議，處理國際性的安全議題（參見表二），經由列強的協商，達成處理危害國際局勢穩定的共同決議。其中 1814 年的維也納會議主要是處理戰後國際秩序的重建議題，1818 年列強透過愛克斯拉夏貝爾會議(Congress of Aix-la-Chapelle)，接納法國加入四國同盟，使之變爲「五國同盟」(Quintuple Alliance)，提供法國參

與歐洲協調的正式身份。1820 年到 1822 年間，列強接連舉行三次協商會議，討論拿不勒斯(Naples)、西班牙及皮德蒙(Piedmont)內亂的問題，三次協商會議確立列強干涉歐洲小國內部憲政問題的法理性根據，並依此分別派兵平定這些國家的內部政治紛亂。不過干涉小國內亂的問題，卻也彰顯英國與俄、奧、普三國，對於武力干涉他國立場的歧見，為歐洲協調的運作，投下了陰影。

表二：歐洲協調列強集會表

會議名稱	時間	參與國家	召開原因	列強決議
Congress of Vienna	1814-09-	英、俄、奧、普、法等交戰國家	處理拿破崙戰敗後的國際局勢	1815-06-09 簽定維也納議定書，建立戰後國際秩序
Congress of Aix-la-Chapelle	1818-09-30	俄、奧、普、英	處理法國與列強關係	簽訂五國同盟(Quintuple Alliance)，將法國納入協調體系。
Congress of Troppau	1820-10-20	俄、普、奧，英法僅派觀察員	商討那不勒斯內亂對國際局勢的影響	俄普奧聲明(1820-11-15)，如果某國的革命危及他國安全，列強可以為了維護歐洲的穩定而進行軍事干涉。三國認為應對

				那不勒斯進行干涉。
Congress of Laibach	1821-01-11	奧、俄、普、英國派出觀察員	那不勒斯革命及皮德蒙動亂	奧國於1821年3月撲滅那不勒斯革命及皮德蒙王國的革命。
Congress of Verona	1822-11-2	奧、俄、普、英、法	西班牙內亂	授權法國派軍進入西班牙平亂，恢復西班牙王室權威。

資料來源：作者整理

歐洲協調的運作顯示，它具有規範(norms)、規則(rules)及決策程序(decision-making procedures)，這些與規範、規則與程序，允許國家在相信其他對手國亦會採取相同行爲的情況下，約束其行爲。此一現象不單隱含著促進合作的期望，更是一種超越短期自利的合作型式(Jervis, 1983: 173)。歐洲協調基於互惠的認知，以規則與規範來限制成員的行爲。

規範、規則與程序，是觀察制度運作與存廢的三個項目。規範是依據權利與義務而決定的行爲標準，規則是行爲的特定原則或是處罰，決策程序是決定與執行集體選擇的一般性實踐(Krasner, 1983: 2)。規範具有建構作用(constitutive effects)與管控作用(regulative

effects)；在某些情況下，規範會像規則一般運作，確立行為者的身份認同(identity)，明確標示何種行為會讓相關的他者，承認行為者的某個特定之身份認同，從而產生建構作用。當規範具有管控作用時，規範以標準(standards)之型式運作，詳述一個已然確定之身份認同的適當設定，在此種情況下，規範則詳列出適當行為的標準(Katzenstein, 1996: 5)。在安全制度下，規範對彼此施加權力，保證成員對共同努力的承諾，並且否決任何背叛的意圖。制度的規則，確認所有參與者的利益均會受到保障，增進合作的收益，並且增加背叛的成本。程序在安全制度中會增強透明度，展示持續信守合作的承諾，並且降低背叛的誘因(Richardson, 1999: 51-52)。

共同創建歐洲協調的英國、俄國、奧地利與普魯士，以及爾後參加此一制度運作的法國，都展現高度的自我節制，不採取單方面行為，更不時地透過協商會議或是其他的外交宣示，對其他列強展現和平的意圖，並且信守維持歐洲國際秩序穩定的承諾，這些不單方面追求個別利益的規範(norms)，以及進而產生的規則與決策程序，構成歐洲協調的核心運作價值，更成為國際安全制度之創設暨持續運作的必要內涵。

歐洲協調創建的規範，一則約束列強行為，同時更建構列強的身份認同。歐洲協調起動之初就建構了「強權國家」(Powers)的身份認同，英國、俄國、奧地利與普魯士等四國，在拿破崙戰爭結束

後，被認定為歐洲國際體系的決定性成員。國家的權力與在戰爭中的貢獻，扮演著一個重要的作用，形成具備與構成「強權國家」的重要標準。英、俄、普、奧四國雖然存在權力不對稱現象，但是這四國在戰爭中的貢獻與犧牲，為其贏得「強權國家」的地位，取得主導歐洲國際局勢的正當性。西班牙、葡萄牙及當時的奧圖曼土耳其帝國，控制的領土與人口均相當或是超過普、奧等國，卻未能成為歐洲協調的締造者，更未能參與歐洲秩序的重建過程。歐洲協調無異為「強權國家」建構出新的身份認同，也就是擁有足夠的權力，固然可以擠身強權之列，但是強權還有一項負擔或義務，就是要肩負維持國際體系穩定與秩序的重擔。

在列強有事聚會的基礎上，列強創建了促進共同利益，及不追求個別利益的規範(norms)。固然在管理歐洲秩序時，列強之間存有歧見，不過這些規範強化了維持國際穩定的承諾。列強對干涉那不勒斯與西班牙內亂的問題，曾引發英國與歐陸俄、奧、普三國的重大歧見。俄國、普魯士與奧地利先後在楚寶(Troppau)及萊貝克(Laibach)集會，認定各國具有不可推卸的權利，干涉被革命方式所推翻的國家(Albrecht-Carrié, 1968: 53)。英國對干涉的法理依據與實施方式有不同的意見，反對擴大解釋 1815 年條約，賦予各國進行干涉的權利。因為英國認為，軍事干涉是國際行為的例外，而不是通則(Kissinger, 1964: 275)。英國與其他列強對干涉的不同看法，的

確為歐洲協調的發展蒙上了陰影，不過英國並沒有採取單方面行動，阻止其他列強的集體行爲。甚至英國在 1822 年處理西班牙內亂問題時，亦同意採取軍事干涉的方式，重建西班牙王室的統治。列強在干涉結束之後，都主動地撤軍，退出被干涉國的領土，向他國展示沒有擴張領土的野心，以及信守維持國際穩定的承諾。歐洲協調時期，列強對鄰國的軍事干涉行動，都是透過協商會議制度，在取得列強的集體授權或是默許後，才能夠運用武力達成特定目標。

參與歐洲協調安全制度的各造，或許不見得滿意歐洲協調的協議，卻都願意接受此一情況並受其約束，列強都支持此種安全機制的運作及存在。再者，列強都自制不採取個別的武力行動來改變現狀。第三，互惠規範的運作，塑造了列強進行安全合作的環境與動力，此種互惠規範，更指導歐洲協調各造的外交行爲。最後，在有事聚會的共識下，歐洲協調發展出有限度的制度化，一旦發生危及列強共同利益的事件，列強會針對此一事件進行協調溝通(Jervis, 1983: 179-181)。

作為一種安全制度，歐洲協調反映參與國的四項行爲規則。首先，依靠列強間的多邊協調，管理危機情勢；第二，列強彼此約定，非經所有列強同意，不改變各國領土；第三，歐洲協調的參與者承諾，保護體系內的所有主要成員；最後，歐洲協調的各參與者承認，

列強彼此具有相同的地位，而且不能侮辱任何一個成員(Elrod, 1976: 163-167)。經由安全制度，建立暨參與此一制度的列強，在安全政策選項上，不再以武力作為調整列強間權力地位的主要手段，重新設定國家安全的偏好，採取外交集會協調與諮商的方式，處理國際間的危機，並且承認安全制度內所有成員的基本生存權。歐洲協調的行為規則，在協商會議制度消聲匿跡之後，仍然先後在列強處理比利時獨立與希臘獨立事件中一再彰顯。

比利時在 1815 年的維也納議定書中，被劃入荷蘭王國的統治，但是當地居民與荷蘭王室間的種族與宗教糾爭，於 1830 年 8 月 25 日引發比利時民眾脫離荷蘭獨立的叛亂，荷蘭隨即派兵試圖剿平內亂。比利時的地理位置與複雜的局勢，以及比利時民眾的獨立訴求，促使列強在倫敦召開國際會議。經由共同協商的方式，1831 年列強同意變動 1815 年維也納議定書所劃定的領土，列強承認比利時的獨立，但亦劃定比利時的疆界，選拔出一位各國均能接受的比利時國王，更經由列強共同保證，賦予比利時永久中立國的地位。相同的行為，發生在處理希臘訴求脫離奧圖曼土耳其帝國的問題上。在希臘有特殊利害關係的英國、法國與俄國三國，共同協調處理希臘獨立的問題。²依據歐洲協調的行為規則，列強於 1830 年

² 俄國欲利用希臘脫離奧圖曼土耳其帝國，從土耳其方面取得更多領土利益。英國同情希臘的獨立訴求，又不願俄國透過介入希臘事件而取得在近東的優勢地位。法國與奧圖曼土耳其帝國關係良好，也不願看見奧圖曼土

2月3日簽定倫敦條約，劃定希臘的疆界，推舉一位列強都認可的人選，擔任此一新興國家的國王(Albrecht-Carrié, 1968: 11-12)。1830年代，列強協商解決彼此利害衝突的事件，顯示歐洲協調的規範與行為規則，並沒有因為協商會議制度的停止而劃上休止符。

歐洲協調更透過決策程序，管理國際體系中的安全議題。首先是共同的諮商以及集體的決策，第二是創建緩衝國家，第三是建立中立國家，第四是局部化區域衝突，不使其昇高為國際性危機，第五是限制在第三地的資源，第六是劃定涉及的利益與地域，第七是經由多邊行動進行干涉，第八是和平解決爭端，最後是進行溝通與事先知會他國的行爲(Lauren, 1983: 31-64)。歐洲協調參與國，藉由頻繁的接觸及互動，增強彼此政策的透明度與相互瞭解，改變彼此及本身對於國家政策偏好的認知，形成對另一造政策評估的改變(Jervis, 1985: 76-77)。國際體系安全困境及國際無政府狀態的存在，並未能排除列強進行安全合作，歐洲協調形成的安全制度，就是在一個特殊情境下，國家斟酌權衡利益後，進行合作而非對抗的最好範例。

歐洲協調的運作主要有三項正面特徵；分別是一、延續戰時的聯盟體系至戰後的和平時期，引進約制權力的多種措施；二、採用協商會議制度(congress system)提供列強間相互共同協商，解決領

土耳其帝國因為希臘問題淪入俄國的掌握。

土糾紛及危機的管理制度程序；最後是規範與規則，經由此一制度產生了擴散的效應，更使歐洲列強的各種協議，具有某種合法的正当性(Ikenberry, 2001: 98-100)。經由碩蒙條約，列強約定由列強代表所有的歐洲，不單確立列強進行協商的地位，更逐步建立歐洲群體意識下的身份認同。歐洲協調機制提供了共同的期待，並建立有關歐洲政治秩序組成的正当性標準。此外，歐洲協調提供強權國家相互監督的機制，更將列強引領至一個共同審查外交政策的境界(Ikenberry, 2001: 106-107)。

但是歐洲協調也存在不少負面的特徵。第一，歐洲協調的安全管理地理範圍，並沒有隨著參與國權力與影響力的上昇，拓展為一個全球性的安全管理制度。英國、法國、俄國等三國，在十九世紀中葉已經成為世界性的大國，各國的安全關切事項與國家利益內涵都產生了劇變，但歐洲協調仍集中於處理列強在歐洲區域的安全與利益衝突。歐洲協調雖然處理希臘獨立的問題，不過並沒有針對奧圖曼土耳其帝國的未來，進行前瞻性的安全管理諮商。英國、俄國與法國在東亞的進展，亦沒有列入歐洲協調的議題。

制度未能持續深化，構成歐洲協調的第二個負面特徵，阻礙了列強間資訊流動的品質與數量。歐洲協調參與國的會晤並沒有制度化，自 1822 年後，列強未再召開協商會議制度，而且列強直到衝突發生的當下才進行協調，並沒有建立起頻繁與規律的資訊溝通管

道。政策的透明度雖然有所強化，但是並沒有隨著制度的運作，產生進一步擴散的作用。

歐洲協調制度所建立的規範、規則與程序，未能形成文化與認同，產生持續性的作用，是歐洲協調的最後一個負面特徵。列強主要決策者雖創建歐洲協調的一系列規範、行為規則與程序，不過這些安全制度的運作核心價值，並沒有進一步地深化與擴散到下一代的新興政治菁英，成為歐洲列強政治領導人的共同文化與認同。隨著英國、俄國、奧地利主要政治領袖的更迭，新一代的列強領導人，受到歐洲協調規範與規則的影響日趨薄弱，也放棄運用安全制度，作為管控國際衝突的策略。歐洲協調企圖維持列強共存的國際秩序穩定狀態，但是歐洲協調秩序與穩定的基礎，未能從利害關係昇華到共用文化與價值，故而在安全合作制度的邊際效益減少之後，自然被歐洲列強的強權政策所取代。歐洲協調固然為列強和平共存開啓了一條道路，但是它的消失亦為和平共存蒙上了一層陰影。

國家權力地位的改變與制度化的延宕，都促使歐洲協調歸於結束。傑偉士(Robert Jervis)認為，第一，隨著時間消逝，各國的戰爭記憶已不復存在，逐漸淡化列強領袖對國際戰爭會引發國家內部動盪及革命的恐懼感。第二、國家不再願意自我約束，藉犧牲本國的某種利益，來維繫整體的協調。最後，長期的歐洲協調促進國際環境的平和，國際環境允許挑戰者對歐洲協調給予更大的壓力，但歐

洲協調未能制度化的缺失，使得此一體制未能承受外在及內在的壓力，歸於終結 (Jervis, 1983: 184)。

歐洲協調國家的權力地位在十九世紀中葉已經有明顯變化，英國成爲一個世界性強權，她的國家安全考量與國家利益設定，都與拿破崙戰爭前大不相同。俄國成爲一個橫跨歐亞的大國，向東亞與印度洋擴張的新興利益，與英國產生了更劇烈的衝突。普魯士則是經由快速的工業化與領土擴張，成爲歐洲的新興強權，對國家安全深感不安，不確定性與恐懼感都大幅上昇。十九世紀末葉的殖民擴張與帝國主義風潮，都激化列強之間的安全衝突。英國、俄國與普魯士國家權力與地位的改變，都不是原有歐洲協調所設計處理的局面。帝國主義的殖民擴張，更加速侵蝕自我克制的制度規範與行爲規則。當國際環境產生劇變，國家地位消長與新興利益浮現之際，益發顯示歐洲協調制度未能因應新局的疲態。

歐洲協調維持國際社會穩定的手段，亦有其時代的特性，限制了歐洲協調制度的應用。歐洲協調列強維持國際秩序穩定的主要手段，是分配其他中小型國家的領土疆域，建立列強之間的權力平衡分配狀態。發生可能危害國際秩序的動亂時，歐洲協調召開列強協商會議，討論應對策略，在列強的認可下，授權某個列強進行軍事干涉，推翻被視爲危及國際安全的內部政治變化，回復至列強所認可的國家內部政治局面。不過這些手段，在今日都不再被視爲具有

維持國際秩序的正當性。19 世紀的國際文化環境，影響當時國際社會結構的所有成員，接受某些外交手段的正當性。不過文化環境亦會隨著時間改變，進而體系中國家的樣式特徵(modal character of statehood)亦有所不同，例如今日很難接受國家建立殖民地的企圖(Katzenstein, 1996: 344-36)。列強經由協調，運用軍手段干涉其他國家的內政，維持國際秩序的穩定，或是透過領土的分配，創建列強的權力平衡，很難在 21 世紀取得國際社會的正面回應。

歐洲協調安全合作制度是一種政策選項，所以不能忽略列強採用安全合作制度背後的決策偏好因素，例如歐洲君主專制的統治制度，少數菁英決策的模式，以及卡斯累利與梅特涅等個人因素，在創建歐洲協調過程中，所產生的作用。當決策偏好的內容產生變化，原本孕育歐洲協調的價值亦隨之更動。外交決策偏好的更動，是終結歐洲協調的一個重要因素。

現有的國際關係典範，都對歐洲協調的消失提出解釋。現實主義認為，國家間的安全合作，不可能在國際體系的無政府特徵下持續，制度不過是強權國家維持其利益的工具(Waltz, 2000: 20)。國際體系無政府狀態，使得國家處於安全困境與不確定的壓力，各國無不極力強化本國的權力，保障本國的生存安全，一旦歐洲列強的權力分配情況發生變化，現有的合作與制度，未能保障國家的安全與利益，列強很自然地就捨棄了歐洲協調制度，採取軍事結盟或是戰

爭脅迫方式，達成其國家利益的目標。新自由制度主義認為，歐洲協調的失敗，主要來自於缺乏相互保證及列強協議的執行力。歐洲協調自俄國提議建立神聖同盟時，就使相互自制的制度規範出現了裂痕，再者當英國議會反對介入歐洲大陸事務，英國走向孤立政策之後，更為歐洲協調制度的未來，投下了終結的陰影，英國對於歐洲協調不再付出有力的承諾，也是一個難以排除的因素(Ikenberry, 2001: 109-111)。歐洲協調未能發展出完整的體制化建構，缺乏專業及長期的跨國秘書單位(Jervis, 1983: 183-184)，亦是歐洲協調的致命傷。

歐洲協調的結束，顯示國家內部因素影響到制度的持續運作，如果未能順應時空與利益內涵的變化，進行制度的轉型，安全制度將難逃消逝的命運。首先，國家領導人之間如果享有共同的規範與文化，以及共同的利益設定認知，對於安全制度的發展將會是一項重要的資產。如果安全制度不能隨著制度的運轉，產生建制性的制度化組織，強化各國領導人奉行制度規範、行為規則與決策程序的強度，隨著國際體系內國家權力的消長變化，制度對於國家行為的拘束力，將會減弱或是趨於沈寂。第二，國家本身權力與地位的變化，會導致國家利益與目標的改變，如果制度未能隨著利益範圍與時成長，進行必要的轉換，涵蓋因為國家權力地位改變而衍生的新興利益，依據特定時空條件所產生的制度，將會面臨轉型的困境。

第三，制度參與國相對權力地位的變化，也會重新塑造彼此的利益衝突方向與內涵，針對特定問題而設計的制度，如果無力承擔並解決新興利益衝突的壓力，最後將自然趨於終結。最後，承擔國際穩定的責任與義務，是一項昂貴的投資，所付出的內部成本十分驚人，長期擔任國際秩序穩定者的角色，如果未能獲取國家內部的有力支持，很容易影響制度創建國家改行搭便車(free-rider)的策略，成爲破壞制度存續的破壞者。

肆、歐洲協調與國際安全制度的省思

歸納歐洲協調的實踐，大國協調的安全制度，乃是一群大致相當的強權國家，以合作方式解決彼此之間暨列強和第三國的國際衝突，創造可能的和平轉變(Miller, 2000: 162)。大國相互諮商，管理國際衝突與維持國際穩定的制度，容許強國在維持大國地位(status)的基礎上，以協調方式進行權力的消長，決定彼此勢力範圍的變動，維持整體國際格局的均勢狀態。

大國協調式的安全制度，突顯出運用列強合作，以維持國際穩定的獨特體系。大國協調的安全管理制度，約束制度內國家的侵略意圖，轉化參與制度的列強成爲現狀國家(status quo states)，並且相互保證維持制度與國際體系穩定，共同應對可能威脅國際體系穩

定的因數。列強運用外交手段，採取一致性的立場，協議處理體系內的威脅與安全風險。大國協調更在多邊列強同意的正當性基礎上，降低國際體系內的衝突，拘束國際危機的傷害度，並且透過此一安全危機的管制過程，強化彼此對體系內權力安排的承諾。

運用協調方式處理安全問題，顯示協調式安全制度容許採用和平方式，調整與接納國際體系內的權力分配。拿破崙戰爭前，歐洲列強利益衝突時就不吝訴諸武力，十八世紀英、法、奧的多次大戰，都是源自於對他國行為的競爭性反應，不過相同的國家在歐洲協調時期卻一反常態，採用諮商與協調的方式，管理彼此的安全衝突，顯見歐洲協調創造了一個全新的國際體系(Schroeder, 1986: 2)。歐洲協調引人注目的成就，在於此一機制雖於 1854 年結束，但爾後歐洲列強的互動，基本上處於一個和平的情況。類似拿破崙式的霸權與反霸權大戰，一直到二十世紀的 1914 年才再度發生。一百年間，歐洲列強的國際社會容許領土的變更及國際成員的重大權力變化，例如義大利與德國的統一，都改變了列強的權力分配狀況，但沒有引發國際大戰及干涉。如果歐洲協調是十八世紀權力平衡體系的複製，義大利與德國的統一行動，必然會引發歐洲列強的強烈反應，而不會如歐洲協調後的歐洲社會般，容忍此種權力的劇烈更替(Schroeder, 1986: 9)。更明顯的是，歐洲協調之後，歐陸列強接納了英國在海權的霸權地位，英國亦表明對歐洲大陸採取孤立政策。

歐洲協調更透過賦予體系內國家的權力地位，作為維持國際體系均勢的手段。拿破崙戰爭後，列強透過維也納會議與愛克斯拉夏貝爾會議，重新將戰敗的法國納入國際合作的機制，給予法國應有的國際強權地位，更使法國在戰後能夠儘速地復興。此外，經由創建德意志邦聯，調和奧地利與普魯士在德意志民族中的地位，圓滿地解決德意志民族主義，可能帶給中歐地區的騷動。不可忽視地，歐洲協調制度妥適地應付了民族主義及自由主義帶給國際社會的變革，經由列強協調的干涉，義大利及中歐地區的革命動亂，均受到控制，鞏固了國際社會的穩定及秩序。

但是歐洲協調鞏固國際秩序的立場，並沒有排斥國際社會進行應有的變異。歐洲協調時期，取得列強的認可後，比利時與希臘先後獨立。拉丁美洲脫離西班牙及葡萄牙殖民統治的國家，亦沒有受到歐洲列強的威脅或干涉，在拿破崙戰爭結束後，仍能保持其獨立地位。伊比利半島的西班牙及葡萄牙王位繼承問題，在十八世紀都成為列強大戰的導火線，但在歐洲協調的運作下，英、法、奧等列強都能保持自制，順利解決王位繼承問題。西班牙為當時國際體系的中等強權(Middle Power)，當 1822 年西班牙發生內亂後，歐洲協調列強對進行軍事干涉並沒有歧見，困擾列強的安全議題，是任何國家不能透過對西班牙的軍事干涉，進而控制西班牙，破壞歐洲列強的均勢關係。歐洲協調列強於 1822 年召開維隆納會議(Congress

of Verona)，授權法國派軍進入西班牙平亂，恢復西班牙王室權威，但法國在取得授權之前，即保證在平亂之後，會立即從西班牙撤軍，從而解除了單一系列干涉中等強權，可能破壞列強間權力平衡的可能。1822 年歐洲協調列強干涉西班牙的處理方式，彰顯大國協調的安全合作機制，可以透過列強的自制與協調，處理中等強權動亂的權力分配問題。

列強協調制度，依據國際體系的權力分配狀態，確定列強主導國際社會運作的合法正當性，認為大國具有特殊的權力與手段，可以在穩定國際局勢的名目下，決定體系內弱勢行為者的前途與地位。經由碩蒙條約、第一次巴黎和約及 1815 年維也納會議的實踐，列強取得代表所有歐洲國家，影響當時歐洲國際事務的正當性 (legitimacy)。列強擁有國際社會中最大部份的權力之餘，更被國際社會的所有成員認可，具有使用此種優勢，決定國際社會走向，及爾後權力分配的權利與特殊地位。運用國際認定，賦予列強特殊地位的設計，亦先後為國際聯盟(League of Nations)與聯合國(United Nations)所延續。國際社會已進入 21 世紀，聯合國憲章仍透過安全理事會常任理事國的設計，在每個國家加入此普遍性國際組織時，認可列強決定國際事務的特殊地位及權力，凡此均源自於歐洲協調時期所奠定的基礎。

不過擁有列強地位的大國，在協調體系中亦不能為所欲為，反

而需處處展現自制與信守承諾的態度與行爲，更不能趁機侵吞其他大國的領土，或是打擊該國的威望。英國在歐洲協調時期，是歐洲國際政治中舉足輕重的國家，但是在多邊安全制度的約束下，英國仍然接受奧俄兩國干涉革命的立場。處理比利時暨希臘的地位時，英國在維持整體穩定的情況下，與他國協調國際體系內的權力調整。參與協調式安全制度的國家，從自我約制的基礎上出發，透過參與制度，與對承諾的一再保證，維繫國際體系的穩定。

相反地，被冠上列強地位的國家，即使國家權力有一定的落差，亦可以運用協調制度所賦予的正當性，利用其他列強自我克制與維持權力分配現狀的承諾，強化本國所擁有的勢力範圍與國際地位。奧地利便是利用協調制度，強化本國安全與生存的最佳例證。奧國在當時的國家權力遠遠不及英國及俄國，但是奧國靈巧運用歐洲協調制度，強化奧國在歐洲國際格局中的地位，取得日爾曼邦聯的主導權，壓抑日爾曼民族主義及自由主義，對奧地利帝國的潛在安全威脅，更取得列強的授權與支持，干涉義大利地區的革命動亂，鞏固奧地利在歐洲的勢力範圍。1848年歐洲大陸陷於革命的風潮，奧地利統治下的地區，民族獨立之聲此起彼落，但是俄國亦沒有趁火打劫，反而出兵協助奧國皇室，重新塑立統治地位。參與歐洲協調的其他大國，都容許奧地利強化本國權力基礎的作爲，沒有利用時機侵吞奧國領土，或是打擊奧國的國際威望。歐洲協調中

奧地利的命運，可以證明大國協調式的安全制度，對於取得列強地位國家的生存保證作用。

歐洲協調更顯示，規範的確會影響國家的行爲，但是制度規範要持續發揮約制國家行爲的作用，還需要其他的條件配合。經由採取協調及容忍的外交手段，列強解決影響權力分配及國際格局的情勢，並依據彼此的協議，採行一致性的策略。此種國際互動模式，透過列強行爲的實踐，創建新的國際規範，而且此種規範，影響了國家的行爲(Elord, 1976:162-163)。季辛吉(Henry Kissinger)更認爲，維也納協議根本上重組及社會化了權力平衡的概念，列強權力平衡的運作更爲自發，而且相互承認列強勢力之間必須取得均衡(Equilibrium)的立場(Kissinger, 1973)。不過歐洲協調所建構的規範與行爲規則，並未能產生內化的作用，持續地對歐洲列強的行爲產生巨大的影響。歐洲國家君主制度在十九世紀中葉後產生巨大變革，工業化與國際貿易帶來的社會流動，人才晉昇管道的多元化，歐洲整體社會規範的變化，對歐洲協調時期的規範價值與行爲規則，都產生重大挑戰。顯見協調式的安全制度，必須配合有力的規範社會化作用，否則產生於特定統治者菁英之間的國際安全行爲規範，在面對社會整體的變動時，將會因爲菁英產生與流動模式的興革，面對被削弱的危機，進而弱化協調式安全制度存續。

歐洲協調的運作，難以掩蓋它僅是一個虛弱制度的瑕疵，歐洲

協調並未能長期地約制國家的行爲。現實主義學派認爲，1815年後的歐洲協調，僅是權力平衡機制的重現，其主要目的，是透過領土的重劃分及分配，防阻任何單一強權擁有獨霸的地位(Lauren, 1983: 33)。新現實主義不否認國家之間的合作，不過現實主義認爲，國家間的合作，不過是國家權力競逐過程中的一個暫時性現象，一旦列強的衝突激化至某種程度，戰爭就再度爆發(Mearsheimer, 2001: 51-53)，協調制度亦歸於終結。歐洲協調時代，英國、俄國、普魯士及奧地利四大列強，相互制衡彼此權力，以維持沒有單一國家可以稱霸歐洲的局面。依據現實主義的看法，歐洲協調不過是列強之間物質力量分配的權力平衡狀態，雖然存在規範、行爲規則與決策程序，但它們僅能發揮邊緣性的角色，無力對體系的運作，產生決定性的作用，更不是共有規範建構下的國際秩序。不過現實主義亦難以否認，協調式的安全管理制度，軟化列強之間的衝突，約束衝突無限昇高的強度，更透過列強的協調與權力分配手段，爲歐洲列強間的長期穩定，奠定了難以否定的基礎。

伍、結論

歐洲協調的運作時間不過短短的四十年，不過它卻帶給國際關係研究許多啓示。首先，國際安全與穩定是一個可以被管理的課

題，透過制度的作用，可以約束安全困境與衝突昇高的發生與惡化。創建安全管理制度，國家可以克服因為缺乏資訊所陷入的不確定性難題，減少誤解與誤判的不必要危機，改善國家安全決策的品質。同時透過參與安全制度，彌補國家有形權力相對低下的弱點，透過外交技巧與國際形象暨威望等軟性權力，強化本國在國際社會中的權力地位。安全制度運用的規範、行為規則與決策程序，亦會對參與制度的國家產生整體的拘束作用，使國際體系的現狀與穩定，有一個可以依循的方向與步驟。

其次，協調式安全管理制度，承認國際體系中的國家位階，賦予列強在具有正當性的基礎上，共同承擔穩定國際體系的責任。藉由協調式安全制度，大國經由集體的方式，相互賦予並且承擔制度領導國的責任暨權利。列強創建一個管理國際安全問題的制度時，暗示制度的創建國可以忽視彼此的權力不對稱現象，相互承諾不採取威脅他國生存的手段，以多邊協調與合作的方式，追求國際體系的穩定，承諾自我節制本國的權力運用方式，相互放棄追求霸權地位，亦不容許任何國家成為國際社會的霸權。協調式安全制度中，所有的領導參與國都是現狀國家，維持現狀的手段，是透過彼此的合作與協調，進行權力分配的改變。不過未能成為協調式安全制度列強地位的國家，隨時會成為維持國際穩定的祭品，制度內小國的疆界、地位、國家政治制度、甚至國家領導人的產生方式，都隨時

面對列強干涉的可能性。

第三，協調式安全制度的產生，有其限制與發生的背景。協調式安全制度曾在國際關係史中出現三次，不過持續的時間都很短暫，分別是 1815 到 1854 年的歐洲協調，一次大戰結束後的 1919 至 1920 年，以及第二次大戰結束後的 1945 至 1946 年(Jervis, 1985: 58-59)。歐洲協調生成於特定的國際文化與規範，當時對權力分配狀態的認知，國際安全的威脅來源，以及維持國際秩序的手段內涵，都有其特別的看法。歐洲協調透過列強的合作，維持國際秩序的穩定，達成國際權力分配的均衡狀態，顯示在某些條件下，採用合作方式，是維持國際穩定的最佳選項。不過當國際局勢變化，而安全制度未能進行必要的轉變，維持安全合作制度的效能下降後，國家有極大的可能，會選擇其他最有利的政策，例如戰爭與圍堵，作為維持國家利益與國際穩定的策略。

第四，討論協調式安全制度的生成暨運作，不能忽略它是國家安全政策選項的內涵。歐洲協調是保障國家利益的一個政策選項，它具有很強的工具性。運用安全合作制度，並不表示制度可以排除權力及利益的考量，無論是討論相對得利(relative gains)或是絕對得益(absolute gains)，都不意謂國家會在傷害本國利益的前提下進行國際合作。歐洲列強在拿破崙戰爭後選擇歐洲協調制度，作為因應當時安全風險的策略，有其利害權衡的基礎。固然安全合作制度具

有減少不確定性與強化國家權力的功能，可是當安全合作制度未能提供國家在國際無政府狀態中的最大效益，它自然就被其他更佳的政策選項所代替。歐洲協調所帶來的啓示，無異為當今新現實主義與新自由制度主義的研究趨同現象，提供了最佳的註腳。

最後，歐洲協調的創建、運作與消逝，突顯制度所建立的規範、規則與程序，對國家行為的影響與作用，不過規範等概念性因素作用，仍有待引入更多新的研究方法，進行深入的討論，才能夠呈現更清晰的面貌。現有的研究成果顯示，歐洲協調所構成的的一系列核心價值，影響了諸如英國卡斯累利與奧地利梅特涅的作為，個人間的相互共有價值，在建構制度中所扮演的角色及作用，值得更深入的討論。國家內部政治制度的差異，對國際安全制度的影響與作用，或許應該超越討論民主國家的單一方向，探討極權國家、威權國家在區域性與全球性安全制度中的影響與作用。國際無政府狀態的單一本質性，因為建構主義的論述，而受到更多的挑戰(Wendt, 1999)，當不同文化可能建構不同的合作或衝突面貌，協調式安全制度，有必要再進行廣泛的驗證。

參考文獻

- Albrecht-Carrié, René. 1968. *The Concert of Europe*. New York: Walker and Company.
- Elrod, Richard B. 1976. "The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System." *World Politics*, 28, pp.1-59.
- Haftendorn, Helga et al eds. 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press.
- Ikenberry, G. John. 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.
- Jervis, Robert. 1983. "Security Regimes." in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, pp. 173-194.
- Jervis, Robert. 1985. "From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation." *World Politics*, 38: 1, pp.58-79.
- Katzenstein, Peter J.. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University

Press.

Kennedy, Paul. 1987. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict form 1500 to 2000*. New York: Random House.

Keohane, Robert and Lisa L. Martin. 1995. "The Promise of Institutional Theory." *International Security*, 20:1, pp.39-51.

Keohane, Robert O., ed. 1989. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Kissinger, Henry. 1957. *A World Restored: Metternich, Castlereagh and the Problems of Peace 1812-22*. Boston: Houghton Mifflin.

Krasner, Stephen D. ed.. 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.

Kupchan Charles A. and Clifford A. Kupchan. 1995. "The Promise of Collective Security," *International Security*, 20:1, pp.25-61.

Lake, David A.. 2001. "Beyond Anarchy: the Importance of Security Institutions." *International Security*, 26:1, pp.129-160

Lauren, Paul G. 1983. "Crisis Prevention in Nineteenth-Century Diplomacy" in Alexander George ed. *Managing US-Soviet Rivalry: Problems of Crisis Prevention*. Boulder, Colo.: Westview,

pp.31-64.

- Lipson, Charles. 1984. "International Cooperation in International Economic and Security Affairs." *World Politics*, 37: 1, pp.1-23.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1998. "The Institutional Dynamics of International Political Orders." *International Organization*, 52:4, pp.943-969.
- Martin, Lisa L. 1992. "Institutions and Cooperation: Sanctions During the Falkland Islands Crisis." *International Security*, 16:4, pp.143-178.
- Mearsheimer, John J.. 1995. "The False Promise of International Institutions." *International Security*, 19:3, pp.5-49.
- Mearsheimer, John J.. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- Miller, Benjamin. 2000. "Explaining Variations in Regional Peace: Three Strategies for Peace-making." *Cooperation and Conflict*, 35:2, pp.155-192.
- Nye, Joseph S. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press.
- Nicolson, Harold. 1946. *The Congress of Vienna: A Study in Allied*

Unity: 1812-1822. New York: A Harvest/ HBJ Book.

Richardson, Louise. 1999. "The Concert of Europe and Security Management in the Nineteenth Century." in Helga Haftendorn, et al eds. 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, pp.48-77.

Schroeder, Paul W. 1972. *Austria, Great Britain and the Crimean War: The Destruction of the European Concert*. Ithaca: Cornell University Press.

Schroeder, Paul W. 1992. "Did the Vienna Settlement Rest on a Balance of Power?" *American Historical Review*, 97:3, pp.683-706.

Tams, Carsten. 1999. "The Functions of a European Security and Defence Identity and its Institutional Form." in Helga Haftendorn, et al eds. 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, pp.80-103.

Wallander Celeste A. and Robert O. Keohane, 1999. "Risk, Threat, And Security Institutions." in Helga Haftendorn, et al eds. 1999. *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*. Oxford: Oxford University Press, pp.21-47.

Walt, Stephen M. 1987. *The Origins of Alliance*. Ithaca, New York:

Cornell University Press.

Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Mass.,
Addison-Wesley.

Waltz, Kenneth. 2000. "Structural Realism after the Cold War."
International Security, 25:1, pp.5-41.

Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*.
Cambridge: Cambridge University Press.

Concert of Europe: The Birth, Lasting and Change of International Security Cooperation

Hsin-chih CHEN*

Abstract

The Concert of Europe, lasting from 1815 to 1854, is an excellent example of international security institution. Through the function of international security institution, states could overcome the uncertainty in the international community, reduce the effects of misperception and misjudge, enhance the quality of foreign policy decision-making and solidify national position by improving state's power.

There are set of norms, behavior rules and procedures in security institution like the Concert of Europe. In the practice of the Concert of Europe, one could discover that a set of norms had forged the participant state's identity, constraint state's behavior and maintain the promise to stabilize international order. The mutual crisis management in the Concert of Europe also constituted the set of behavior rules. The Concert of Europe's procedure are reflected in the way like collective decision-making, localization of regional conflict

* Assistant professor, Department of Political Science, National Cheng-Kung University

and the fixing Power's interest sphere. However, the poor of institutionalization became the major reason of the Concert of Europe's vanishing. The Concert of Europe did work but it could not concert the set of norms, rules and practices into a culture and identity which are central to the continuing of international security institution.

It is obvious that the institution influence state's behavior. International security is also an issue that could be managed. However, the Concert of Europe also reveals that conceptual items have an important role in constituting state's behavior.

Keywords: Concert of Europe, Security Institution, Security Cooperation, Neoliberal-Institutionalism