

## 國際政治中的小國<sup>\*</sup>

施正鋒

東華大學民族事務及發展學系教授

### 摘要

在這裡，我們先將說明小國的定義，再來介紹小國的外交行為及其解釋，包括內在、以及條件式因素，接著探討小國可以選擇的策略，包括中立、以及結盟，再來、我們將考察小國所必須面對的課題，最後將分析小國所可能發揮的影響力。

**關鍵詞：**小國、外交行為、中立、結盟

---

<sup>\*</sup> 發表於國家展望文教基金會主辦「小國生存之道學術研討會」，台北，台北市議會一樓會議廳，2017/5/27。

A small state is a vacuum in a high pressure area. It does not live because of its strength but because nobody wants its territory, or because its preservation as a buffer state or as a weight in the balance of power is of interest to a stronger nation. When the balance disappears, the small state usually disappears with it.

Nicholas John Spykman ( 1942: 20 )

But material size is the factor which is least of all given to modification through the deliberate efforts of governments. It sets the limit to what can be attained and fixed the international role and status of the nation more securely than any other.

David Vital ( 1967: 3-4 )

For the theorist, evidence that the Small Power is different in kind, and not merely in degree, provides a clear warning against the dangers of generalizing about the behavior of all state.

Robert L. Rothstein ( 1968: 1 )

It must be accepted as axiomatic that when the chips are down and long-range interests of the highest importance are involved, the great powers will not hesitate to sacrifice their weak allies.

Michael Handel ( 1981: 180 )

Weakness does not entail only liabilities; for the small power, it also creates certain bargaining assets. Typically, the smaller the state, the more it can take large-scale patterns of international politics for granted, since nothing it does can possibly affect them very much.

Robert O. Keohane ( 1971: 162 )

Full independence, in the sense of governments making their own decisions without being subject to any influence from beyond the borders of their territory, simply does not now exist, if it ever did.

Peter R. Baehr ( 1975: 464 )

## 壹、前言

顧名思義，小國（small state<sup>1</sup>）是指幅員較小、人口較少、或是國家力量<sup>2</sup>較弱的國家。就直覺、或是常識而言，一般相信大國（larger state）在國際舞台上比較有地位、講話比較大聲，如果是躋身強權（great power）之列，除了可以參與國際規範的制訂，超強（superpower）甚至於還可以呼風喚雨；相對之下，小國所關心的是國家安全的保障、以及在國際社會的生存，特別是要如何來面對外來的威脅，彷彿對於強權的盛氣凌人只能委曲求全。因此，國家大小不只是意味著身份、或是地位，更是一種權力關係（Knudsen, 2002: 184）。事實上，大國未必就是具有實力的強權（powerful state），小國沒有必要言聽計從；相對地，小國也未必就是手無寸鐵的弱國<sup>3</sup>（weak state），沒有必要逆來順受。

在西方，小國的典範有希臘城邦（西元前 12 世紀-西元 6 世紀）、以及義大利城邦（西元 9-15 世紀）<sup>4</sup>；在『西伐利亞和約』（*Peace of Westphalia, 1648*）簽訂之後，小國正式獲得保障（Knudsen, 2002: 191）。英國、普魯士、奧地利、以及俄羅斯在維也納會議（Congress of Vienna, 1816）以強權之姿凌駕法國，其實，頂多再加上義大利，其他的國家都是小國；在 19 世紀中葉，強調國力的強權體現民族國家的概念，小國被認為過時而稍挫，特別是日耳曼諸邦在 1871 年統一<sup>5</sup>；進入 20 世紀，小國的出現有三波<sup>6</sup>，包括奧匈帝國在一次大戰後解體（1919）、英法等歐洲國家的殖民地在二

<sup>1</sup> 或是 small power、lesser power, tertiary power、minor power。

<sup>2</sup> national power、或是 state power。

<sup>3</sup> 其實，就政治學來說，國家的強弱除了有涉外關係的能力，還有對內的意義，也就是相較於社會是否有相對自主性（Migdal, 2001）。相關的名詞是失敗的國家（failed state），意思雖然擁有法理主權、卻缺乏事實主權，也就是國不成國、沒有起碼的治理能力（施正鋒，2017：19）。

<sup>4</sup> 在東方則有中國東周列國（西元前 770-255 年）。有關城邦與國家的發展，見 Tilly 等人（1989）、以及 van Creveld（1999）。

<sup>5</sup> 義大利的統一歷程較長（1815-71）。

<sup>6</sup> 有關於各國獨立的年份，見 Wikipedia（2017: List of Sovereign States by Date of Formation）。

次大戰後紛紛獨立（1950-60 年代）、及蘇聯在冷戰結束後解體（1989），相繼加入聯合國、或是歐盟（Neumann & Gstöhl, 2004: 3-4, 7; Amstrup, 1976: 163-64; Knudsen, 2002: 183; Vandenbosch, 1964）。

Knudsen（2002: 185-90, 192）以國家的生命循環（生老病死）來說明小國的醞釀、出現、生存、以及消失。首先，人類的政治單位由部落、城邦、王朝、帝國、到現代的民族國家（nation-state），並沒有一定的發展模式，不過，大致上是向心（centripetal）、以及離心（centrifugal）兩種力量的拉鋸戰，一方強力吸納、另一方則抗拒倚賴。具體而言，小國的起源則有三種方式：帝國或強權盛極而衰帶來的分離（secession）、城邦的結合（clustering）、或是孤立的地理位置（譬如島嶼、或半島）。接下來，小國的生存決定於在瞬息萬變的環境中面對挑戰，是否能夠進行調適而確保安全；由歷史看來，小國宛如風中的菅芒，即使有時必須隨風搖擺，卻未必注定會被吞噬。

Rothstein（1968: 14-20）指出，小國的地位終究在 1890-1915 年之間逐漸確立，可以歸納為三大因素，包含國際局勢的重大變動、理想主義思潮的抬頭、及軍事科技的長足進步。首先，由於維也納會議（1816）所帶來的歐洲協調（Concert of Europe, Congress System）逐漸崩解，原本列強的均勢機制轉為相互對峙，雙方旗鼓相當、軍力錙銖必較，連巴爾幹半島的小國羅馬尼亞都競相要拉攏；此外，強權自顧不暇，不願意得罪小國背後的大哥，對於不傷大雅의 逾矩行為裝聾作啞，讓小國無意中有时竟然可以水漲船高。

再來，在現實政治（Realpolitik）退卻之際，伴之而來的是理想主義從 1848 年以來的擴散，包含民族自決權、自由主義、民主、平等、及國際主義等理念，這些社會及政治思潮的革命侵蝕過往權力政治的正當性，並且為嶄新的國際體系奠定知識的基石，同時為小國的崛起鋪路，也讓這些國家有發聲的機會。特別是在一次大戰結束後，國際聯盟取代強權的支配，至少小國在形式上（大會）可以跟大國平起平坐、甚至於偶而在理事會（Council）可以發揮影響，大國、小國都可以貢獻並受惠於集體安全對於侵略者的制裁，眾人鳴鼓而攻，也因此，小國不再囿於屈從的行為模式，

取而代之的是國家尊嚴、以及真正的主權獨立。

接著是軍事科技在 20 世紀的發展，有形的力量黯然失色，特別是過去強調步兵的作戰方式，小國未必只能任人擺佈、甚或束手就擒。換句話說，國家光靠武力是不夠的，還必須考量工業能力、地理位置、以及內部生存的能力，尤其是小國的無形力量（intangible power），包括對於美好生活的堅持、以及預期並掌握良機的能力，可以彌補軍事力量的不足<sup>7</sup>。

傳統上，國際關係領域主要關注的是大國研究，而且汗牛充棟（Kassimeris, 2009: 87），對於小國的關照相對較少<sup>8</sup>。戰後，學術界開始對於小國感到興趣<sup>9</sup>，主要是因為西方國家的殖民地如雨後春筍般紛紛獨立、並且被同意加入聯合國<sup>10</sup>；在 1950 年代末期，學者開始好奇這些小國的國力以及影響力<sup>11</sup>，特別是不結盟運動在 1960 年代出現後，一些夾在美國與蘇聯之間的小國嘗試著左右逢源，相關研究在 1970 年代達到高潮<sup>12</sup>；在冷戰結束以後，對於小國的研究方興未艾，尤其是個案研究與經驗的比較<sup>13</sup>（Keohane, 1969: 291; Amstrup, 1976: 163-65; Neumann & Gstöhl, 2004: 7-13; Carlsnaes, 2007: 9-11; Kassimeris, 2009: 85-87）。

<sup>7</sup> 值得討論的是，核子武器的發明，是否讓所有非核國家淪為小國、是否因此完全失去招架之力？Rothstein（1968: 19）不以為然，畢竟，大國在對小國發動核武攻擊之前，勢必考量內部的弱點、以及對手強權的反制能力，征服的成本太高。有關小國取得核武作為有效嚇阻的能力，見 Vital（1967: 164-74）、及 Handel（1981: 195-208）的討論。至於小國仗恃核武、宛如竹雞仔找麻煩，那又另當別論（Baehner, 1975: 459）。

<sup>8</sup> 根據 Veenendaal 與 Corbett（2014）的觀察，比較政治學對往往也排除小國。

<sup>9</sup> 有關於 18-19 世紀的研究，見 Amstrup（1976: 163-64）。

<sup>10</sup> 特別是聯合國大會在 1960 年通過『許諾殖民地及民族獨立宣言』（*Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*）。

<sup>11</sup> 代表性人物是被視為先驅的 Fox（1959）。

<sup>12</sup> 這些學者包括 Vital（1967, 1971）、Rothstein（1968）、Keohane（1969, 1971）、East（1973a, 1973b）、Barston（1973a）、以及 Azar（1973）；往後則有 Handel（1981）的盤點，再加上隨後的 Höll（1983）、Katzenstein（1985）、Clarke 與 Payne（1987）、以及 Karsh（1988）。

<sup>13</sup> 譬如 de Silva（1995）、Bauwens 等人（1996）、Goetschel（1998）、Ingebritsen 等人（2003）、Hey（2003）、Neumann 與 Gstohl（2006）、Cooper 與 Shaw（2009）、Steinmetz 與 Wivel（2010）、de Carvalho 與 Neumann（2014）、Jesse 與 Dreyer（2016）、以及 Guo 與 Woo（2016）。

到目前為止，有關於小國的研究，除了國際法專注於對小國的保障<sup>14</sup>，國際政治學則聚焦在小國的定義、地位、挑戰、外交、角色、甚至於影響力<sup>15</sup> (Carlsnaes, 2007: 10; Baechler, 1998)。就專門的研究機構而言，英國倫敦大學設有小國研究中心 (Centre for Small States)，而冰島大學的小國研究中心 (Centre for Small States) 與政治學系還共同提供有關於小國研究 (Small-State Studies) 的研究所學程。

在下面，我們先將說明小國的定義，再來介紹小國的外交行為及其解釋，接著探討小國可以選擇的策略、必須面對的課題、以及可能發揮的影響力。

## 貳、如何定義小國

就科學研究而言，概念的定義是最起碼的要求，我們必須先有明確的概念化 (conceptualization)，才能進行精準的操作化 (operationalization)，接著據之提供具體的指標 (indicator)，把觀察的結果作初步歸類<sup>16</sup>，才能進一步從事後續的實證分析。有關於什麼叫做小國 (What is the Small State?)，儘管已經不少的研究集中小國這個概念的定義<sup>17</sup>，目前並沒有被大家普遍接受的定義，而學者也大致同意，這是小國研究進一步發展的困境<sup>18</sup> (Baehr, 1985; Maass, 2009)。我們可以將有關於小國定義的爭議，大致上歸納為三種：主觀v. 客觀、量化v. 質化、以及絕對v. 相對 (Baehr, 1985: 459-61; Barston, 1973b: 15; Rickli, 2008: 308-309)。

1. 主觀v. 客觀：一般而言，國家大小可以有主觀的自我定位、以及他

<sup>14</sup> 譬如 Orlow (1995)、以及 Pollard (2007)。

<sup>15</sup> 比較 Knudsen (2002: 182) 分為三大類：小國生存的正當性、政治與政策、以及外交選項。

<sup>16</sup> 最簡單的分類 (classification) 分類是一階，當然，也可以進一步進行交叉的類型分類 (typology)、或是樹枝圖的分類 (taxonomy)。

<sup>17</sup> 譬如 Rothstein (1968)、Keohane (1969)、Amstrup (1976)、Baehr (1985)、Neumann 與 Gstöhl (2004)、Maass (2009)、以及 Long (2017)。

<sup>18</sup> 譬如 Baehr (1985: 466) 的回顧性書評 (review essay)，就認為小國不是很有用的分析工具。

者的客觀定義。就前者而言，譬如加入「小島國家聯盟」(Alliance of Small Island States, AOSIS)的39個國家，理所當然是小國。如果是相信可以打敗巨人的大衛，不接受大國頤指氣使，那種志氣是值得佩服；只不過，萬一碰上自認為是巨人的小國，不管是面子問題、還是夜郎自大，自不量力、螳臂當車，列為大國是沒有科學上的意義<sup>19</sup>。因此，為了方便觀察，尤其是量化研究，客觀上勢必提供可以衡量而且比較具體的大小(physical size)指標<sup>20</sup>，讓他者可以觀察。

不管是二分法(大、小)、三分法(大、中、小)、或更多的等級<sup>21</sup>(ordinal)方式，通常是採取起碼的(upper limit)人口、面積、或是國民所得。不過，最飽受批判的是研究者所選定的上下界線過於恣意、看不出有什麼特別的道理<sup>22</sup>；此外，標準往往會隨著時代變動，比較難進行跨時間的比較。一種解決之道是採取集群分析(cluster analysis)，根據多重因素找出同質性較近似的集群，再約略訂出各集群在幾個指標的上下限。譬如Crowards(2002: 158, 167-68)運用1999年的資料，將世界上的188個國家分為大國(34國, 18.1%)、中型國家(75, 39.9%)、及小國(79國, 42.0%)等三類，台灣雖然在面積上算是小國，人口跟國民所得卻被列為大國<sup>23</sup>。

2. 量化v. 質化：相較於量化研究，另一種途徑是採取描述性的質化定義，譬如Rothstein(1968: 29)所謂的「是否可以獨力捍衛自己的國家安全<sup>24</sup>」、或Keohane(1969: 296)的「是否對國際體系有重大影

<sup>19</sup> 有趣的是，韓國雖然經濟力相當強勁，卻還是自認為小國(Maass, 2009: 79)。

<sup>20</sup> Crowards(2002: 177-79)整理戰後到進入21世紀前的36個研究，基本上以人口為指標。

<sup>21</sup> 譬如Baechler(1998: 268)以百分計細分為十級。相較於排序的分類是單純的類別(categorical, nominal)，沒有排序的用意；當然，大、小國二分法兼有類別、以及等級雙重意義。

<sup>22</sup> 根據Crowards(2002: 145)的觀察，以人口作為小國的上限，在1950-60年代是1,000-1,500萬，到了1970-80年代調為500萬，進入1990年代更降為100-150萬。

<sup>23</sup> 小國是面積小於40,000平方公里，大國則是人口大於12,000,000、國內生產總值(GDP)高於美金190億元(Crowards, 2002: 152)。

<sup>24</sup> 原文是「a Small Power is a state which recognizes that it can not obtain security primarily by

響<sup>25</sup>」。最極端的是Vital (1971: 9)，他主張由國家的外交行為來決定，也就是長期而言，是否在國際政治自甘為人家的衛星、扈從、或是親密的盟邦；問題是，英國、法國、及西德在冷戰時期倚賴美國，很難將其定位為小國 (Kassimeris, 2009: 91)。此外，研究的重心將轉換為為國力、或是影響力，也就是將國家的大小與強弱混為一談；換句話說，當小國等於是弱國之際，那是命定任人宰割，與事實不符<sup>26</sup>。

3. 絕對v. 相對：傳統對於大、小國的差異的看法，認為兩者是屬於不同的範疇 (different in kind)、而非不同的程度 (different in degree) (Rothstein, 1968: 1)；然而，也有人主張問題在於國家強弱是相對的<sup>27</sup>，尤其是每個國家在不同的議題領域 (issue area) 有強項、弱項，不能一概而論，譬如瑞士的強項是金融、沙烏地阿拉伯及科威特則是油源，必須看脈絡 (Neumann & Gstöhl, 2004: 5; Thothallsson & Wivel, 2006: 653-54)。根據這樣的觀點，這不只是一對一的關係，而且是兩國在不同場域的多變數 (multivariate) 比較，也因此，多重指標的加總 (aggregation) 難免見林不見樹，恐怕會忽略掉小國可能擁有的優勢。

如果是權宜之計，或可暫且可以將國家大小等同於 (conflated with)

---

use of its own capabilities, and that it must rely fundamentally on the aid of other states, institutions, processes, or developments to do so」。

<sup>25</sup> 原文是「a small power is a state whose leaders consider that it can never, acting alone or in a small group, make a significant impact on the system」。Keohane (1969: 296: 295-96) 進一步將國家分為四級：可以決定國際體系 (system-determining)、具有左右的能力 (system-influencing)、有一些影響力 (system-affecting)、以及沒有任何影響力 (system-ineffectual)，最後一種就是小國。

<sup>26</sup> 我們也必須指出，如果一個概念 (小國) 必須由其對外交行為的影響 (弱勢) 來定義，那是犯了循環定義的謬誤。換句話說，如果國家大小是獨立變數、外交行為是被解釋的應變數，那麼，由要被解釋的現象來定義獨立變數，邏輯上是有問題的。

<sup>27</sup> 譬如 Maass (2009)、以及 Long (2017)。Handel (1981: 11) 甚至於指出，最簡單的方式是採取負面定義「小國是指那些不屬於強權的國家」；然而，我們接著又必須問，「到底強權是什麼？」不過，Neumann 與 Gstöhl (2004: 18) 倒是提出「相互建構」的看法，認為如果沒有小國也就沒有所謂的大國。

國力強弱<sup>28</sup>。我們知道，權力（power）是社會科學、及政治學的基本概念，意思是指左右他人去從事某種行為的東西，如果沒有這種影響、控制、或制裁的潛在能力，對方就不會順從己意<sup>29</sup>（Fiske & Berdahl, 2007），也就是影響力（influence）。對於國家力量（國力）的探討，更是國際關係學、及國際政治經濟學領域的基礎，譬如Knorr（1975）、Hirschman（1980）、Morgenthau與Thompson（1985）、及Strange（1988, 1996）。大體而言，國力是指是指一個國家的政府是否從事自己想要做的事，是否能循循善誘他國政府來配合自己的政策，或國家領導者抗拒其他國家脅迫以捍衛國家利益的能耐<sup>30</sup>（Nye, 1990: 154; Vital, 1967: 87）。

一般對於國力的衡量採取綜合指標（Lee & Smith, 2010），譬如Handel（1981）總計人口、面積、國民所得（總值、及個人）、軍力、軍事開銷、核武、及石油天然氣等多重指標，依照光譜的方式將國家強弱分為五大類（圖1）：超強（super power，美、蘇）、強權（great power，中、英、德、法、日<sup>31</sup>）、中等國家（middle power<sup>32</sup>，加、澳）、弱國（weak state，芬、荷、捷、比、以）、以及迷你國家<sup>33</sup>（mini state，賽、盧、新）。那麼，依照大、中、小三分法，小國可以說包含弱國、以及迷你國；假使硬是要採取二分法，雖然中等國應該也可以算是小國，卻也可以算是大國（特別是區域性強權）；折衷方式是將中等國分為中弱國、及中強國，再分別併到小國、及大國。

<sup>28</sup> 或兩者有相乘（interactional）效果，須同時出現才有解釋力，譬如小國加島國（Anckar, 2006）。

<sup>29</sup> 見 Dahl（1957: 202-203）的經典：「A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do.」

<sup>30</sup> 原文是「The measures of state power is the capacity of a government to induce other states—or governments—to follow lines of conduct or policy which they might otherwise not pursue; alternatively, it is the capacity to withstand the pressure of other states—or governments—which are intent on deflecting it from a course which the national interest—or the interests of its leaders—would appear to require.」

<sup>31</sup> 當然，現在的中國應該屬於超強，而蘇聯已經解體、被俄羅斯取代。

<sup>32</sup> 或是稱為中段（middle-range）國家。

<sup>33</sup> 包含更小的微型國家（microstate），譬如歐陸的安道爾、列支敦斯登、馬爾他、聖馬利諾，以及諸多南太平洋國家（諾魯、帛琉、吐瓦魯）、跟加勒比海國家（譬如安地卡及巴布達、多米尼克、格瑞那達）（Wikipedia, 2017: Ministate）。

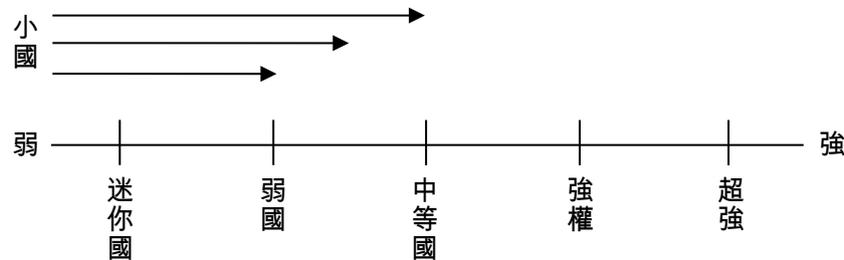


圖 1：國家大小的範圍

從 1970 年代末期開始，國際社會面對五大變動，包括經濟互賴、跨國行為者、弱國的民族主義、科技擴散、及新課題的出現，國際政治運作的權力本質大為改變，亦即所謂的「軟實力」（soft power），權力展現模式不再像以往單單憑藉頤指氣使（command）方式，而是可以採取曉以大義（co-optation）；換句話說，在安全環境丕變下，對於國家生存的威脅不再限於軍事挑戰，可能是經濟、環境、衛生、毒品、或是恐攻等課題，大家都是事主、沒有局外人，那麼，國家在不同領域有不同的肆應能力，無形的國力益發重要，特別是文化吸力與意識形態、及國際制度與規範（Nye, 1990）。由此可見，小國未必是弱國。

### 參、小國的外交行為及其解釋

MaGowan與Gottwald（1975）根據外交決策者的目標，也就是對於國內外需求所做的調適／回應、或是想要改變外部環境甚或內部結構，將外交政策交叉表列（crosstabulation）為順從<sup>34</sup>（acquiescent）、不妥協<sup>35</sup>（intransigent）、促進<sup>36</sup>（promotive）、以及保持現狀<sup>37</sup>（preservative）等四種。Vital（1967: 121-22）稍早針對小國可以做的政策選項，分為消極

<sup>34</sup> 譬如捷克面對蘇聯坦克。

<sup>35</sup> 譬如羅德西亞、及南非的白人少數政權抗拒國際制裁

<sup>36</sup> 譬如埃及、迦納推動不結盟運動。

<sup>37</sup> 如民進黨蔡英文政府的「維持現狀」、或國民黨馬英九政府的「不統、不獨、不武」，見施正鋒（2015）。

(passive)、守勢(defensive)、以及積極(active)三大類<sup>38</sup>：(一)消極：若非自認不會有任何外來的挑戰，就是以為無法在國際上維持有效的獨立個體，因此相當認命、甚至於放棄外交作為。(二)守勢：也就是維持現狀，把重心放在內政，本質上，這是打安全牌。就短期而言，說好一聽一點是先安內、後攘外；然而，就長期而言，內部體質改善如果趕不上外部的挑戰，只是把問題延後，仍然無法長治久安。(三)積極：想辦法改變外部環境、創造優勢，譬如降低敵我實力的差距，突破對於選擇的限制，或擴充國家的整體資源來強化國家安全基礎。

East (1973a: 557) 將小國的外交行為歸納為下列幾項模式，包括與他國互動少、熱衷參與國際組織、高度支持國際法、儘量不使用武力解決紛爭、避免得罪國際強權、外交觸角限於區域性、以及在國際場域頻繁採取規範道德的立場。從East (1973a) 到McGowan與Gottwald (1975) 的實證研究，把焦點放在小國的外交行為的途徑(口頭v. 非口頭)、以及形式(妥協v. 衝突)，由強到弱，可以分為五大類：非口頭衝突、口頭衝突、非口頭妥協、口頭妥協、以及其他<sup>39</sup>。基本上，小國由於缺乏外交本錢，只好動口不動手，特別是從事低成本的口頭妥協，也就是支應了事(Duval & Thompson, 1980: 511-12; Kassimeris, 2009: 90)。

國際關係學大致上有三大途徑：現實主義(Realism)重視國家安全及國家實力，自由主義(Liberalism)盤算經濟利益，而建構主義(Constructivism)則強調國家認同(national identity)(Waltz, 1979; Katzenstein, 1996; Wendt, 1999)。儘管國際關係的理論主要是在解釋大國、或強權的行為，假設小國的角色無足輕重，卻未嘗不能拿來運用到小國研究<sup>40</sup>：現實主義比較悲觀，焦點放在小國為了生存，如何周旋於強權之間發揮關鍵的少數力量(Vital, 1971; Walt, 1987; Muhindo & Calenzo, 2011)；自由主義相對上比

<sup>38</sup> 或是遲鈍(inactive)、應付(reactive)、以及積極(active)(Kassimeris, 2009: 90)。

<sup>39</sup> 非口頭衝突的方式包含武力、佔領、驅逐、降格、或是示威，口頭衝突包含威脅、警告、要求、否認、抗議、指控、或是拒絕，非口頭妥協包含獎賞、放人、停火、特許、諮商、或是讓步，口頭妥協包含投降、收回談話、核准、許諾、遺憾、邀訪、庇護、或是同意，其他方式包含評論、要求、或是建議。

<sup>40</sup> 小國學者通常並非使用英文發表研究，成果往往被忽略(Kassimeris, 2009: 86)。

較樂觀，相信小國有比大的自由度，不止可以在國際規約、以國際組織的保護下生存，特別是集體安全（collective security）機制，甚至於在經濟相互倚賴（interdependence）之下獲利（Rothstein, 1968; Keohane, 1969; Elman, 1995; Bailes & Thorhallsson, 2013）；建構主義則認為關鍵在於小國的自我認同，在堅持自主、強化主權的最高指導原則下，可以有積極的作為，未必只能委曲求全，譬如自我定位為緩衝國、或和平的締造者（Browning, 2006; Rickli, 2008; Campbell & Hall, 2009; Gvali, et al., 2013）。

我們採取Johnston（1999）的認同現實主義（Identity Realism）著手整合<sup>41</sup>，也就是以建構主義的角度來看現實主義、及自由主義（圖 2）：國家認同直接左右國家決策者對於外部環境的認知，包括現實主義所重視的國家安全、權力、挑戰、或威脅，及自由主義所強調的經濟利益、及國際制度或規約；當自我認同經過決策者及國民取得共識而加以定義後，就形成了一個可以用來篩選的認知過濾網，進而進行國家行為的現實考慮，而經濟利益、或國際制度與規範只是中介變數，強化、或削弱既有的因果關係（施正鋒，2015：212、242-43、285-90）。

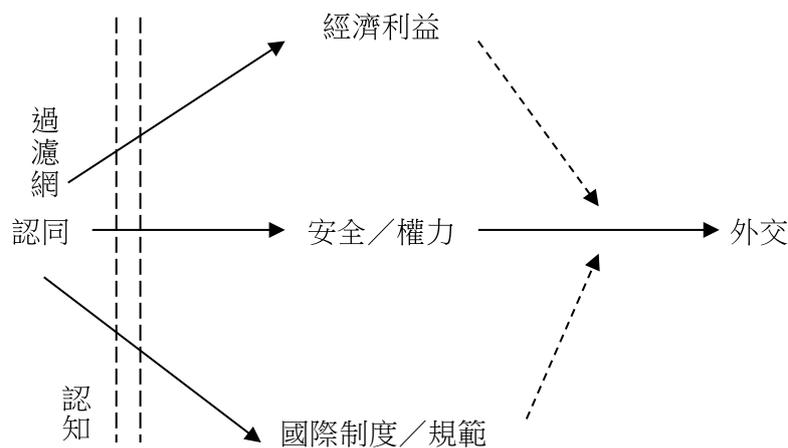


圖 2：外交決策過程的概念架構

<sup>41</sup> 參見 Carlsnaes (2007)、以及 Scheldrup (2014) 所嘗試的合成途徑；請比較 Neumann 與 Gstöhl (2004: 13-18)，分別強調國家能力 (capabilities, capacity)、國際制度 (institution)、以及國際關係 (relations)。

Kang (2007: 21) 採取建構主義途徑、強調國家認同的重要性，也就是將建構主義當作選項的標準，一旦透過與他國互動、及自我反思來建構自己以後，國家大戰略必須與現實主義、及自由主義的對話。他以是否懼怕潛在的敵人作為認同的關鍵組成，拿來當作戰略選擇的指標，國家因此有投好、調適、避險、以及抗衡等四種選項（圖 3）

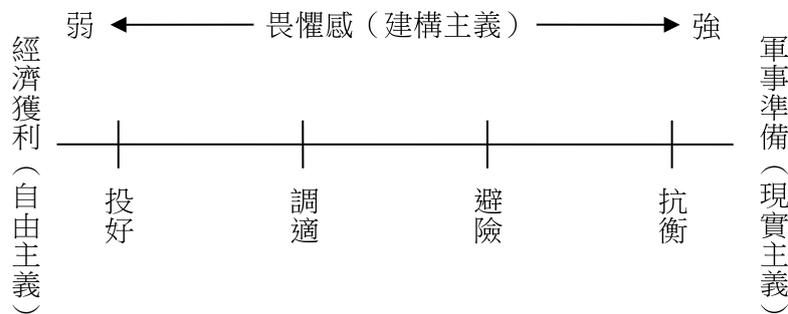


圖 3：戰略選項的光譜

我們進一步以 Putnam (1988) 的「二階競局」(two-level game) 來看，小國的領導者必須同時面對國內、以及國外(國際)兩個政治場域(圖 4)：一方面，外交表現可以提高統治的正當性、以及個人的威信，也就是不排除轉口內銷，或者至少不能有損國內的政權穩定；另一方面，外交作為必須以政府的治理能力為基礎，同時建立在國內的起碼共識，否則，分歧的立場不僅會讓外人質疑履行承諾的信譽，甚至於可能予以外部強權分而治之的機會。如果引用 Scheldrup (2014) 的說法，小國的外交決策必須同時考量內部的穩定、以及外部的渾沌。

考察比較外交政策的研究，解釋國家對外行為的因素可以大略分為三種分析層次 (level of analysis)，包括宏觀的 (macro) 國際體系結構、中觀的 (meso) 國家特色/社會特徵、及微觀的 (micro) 決策者特色。有關於中間層級的因素相當多，包含憲政體制 (總統制 v. 內閣制)、政黨體系 (兩黨制 v. 多黨制)、民主化的程度 (民主 v. 威權)、經濟發展階段 (未開發、開發中、已開發)、以及社會結構分歧 (階級、宗教、族群、區域) 等等。在這些因素當中，國家大小 (state size) 作為國家特色 (national attribute)

的一種，一直是考察的重點，也就是究竟國家大小會如何左右其外交行為（Rosenau, 1971; East, 1978; Moore, 1974; East & Hermann, 1974; McGowan & Gottwald, 1975; Duval & Thompson, 1980）。

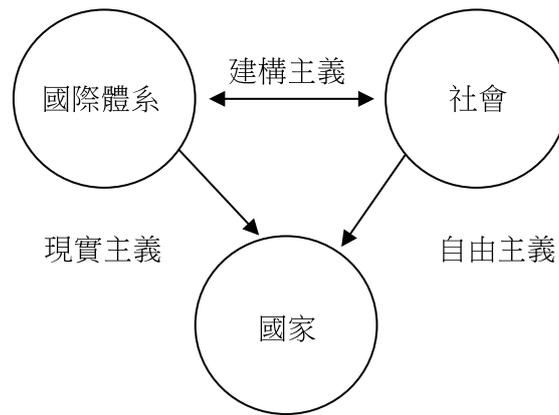


圖 4：國內外因素的整合

上述研究對象的宇集合是所有國家，目的是在瞭解國家大小的相對解釋效力（potency）。換句話說，大小（smallness）畢竟只是諸多解釋國家外交政策的獨立變數之一，沒有必要誇大（Kassimeris, 2009: 92）。相對地，我們如果想要充分瞭解小國的外交行為、將考察的重點聚焦在小國，勢必考察更多的變數。Vital (1971: 8-9) 將影響小國的因素分為內在（intrinsic）、以及條件式（contingent）的國家能力：前者是相對上比較固定不變的特色，譬如大小、國力、或是地理位置；後者則在不同的情境下會變動，譬如在不同國際體系下的國際地位（Amstrup, 1976: 169-70; Handel, 1981: 171-75）。我們綜合 Vital (1967: 5)、及 Handel (1981: 69)，將這些內外因素（條件、關係、挑戰）整理如下<sup>42</sup>（圖 5）：

<sup>42</sup> 以敵人這個面向為例，Walt (1987: 21-28) 指出，弱國在考量是否與強國結盟之際，會衡量三種威脅的來源：（一）地理位置：強權越是鄰近，潛在的威脅越大，小國也就比較有結盟的迫切感；（二）攻擊的能力：對方軍事實力越強，越有可能採取挑釁的行為，來威脅到主權獨立、或是領土完整；（三）侵略的意圖：對手的政治野心越強，窮兵黷武的威脅越大。

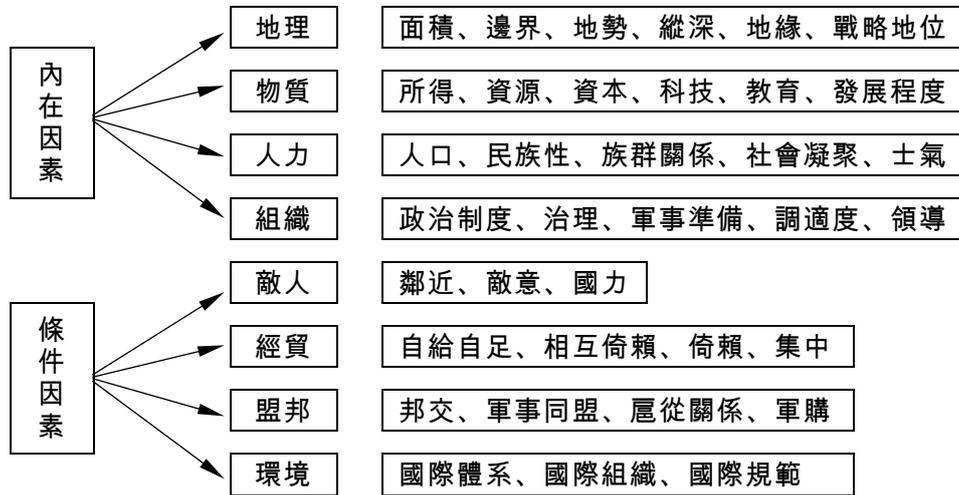


圖 5：影響小國外交的內外因素

#### 肆、小國可以選擇的策略

長期以來，國際關係學者一直關心的一個課題，就是小國、或是弱國面對其他強權的脅迫，可以怎樣回應。譬如Amstrup（1976: 170-73）將小國的安全選項化約為中立（neutrality）、結盟（alliance）、加入國際組織、支持均勢抗衡（balance of power<sup>43</sup>）、及踽踽獨行等其他途徑。同樣地，Labs（1992: 389-91）將小國的選項歸納為不結盟<sup>44</sup>（nonalignment）、向強者靠攏（bandwagon）、支持非武力抗衡（口頭抗衡）、小國結盟<sup>45</sup>、武力抗

<sup>43</sup> 其實，balance of power 除了是指策略以外，還有國際體系的權力分布（distribution of power）的意思，那是一種狀態，也就是單極、兩極、還是多極（Kaplan, 1957; Nill, 1977; Waltz, 1979; Morgenthau & Thompson, 1980）。從結構性現實主義的角度，不同的權力分布、或是國際體系，小國策略不同。

<sup>44</sup> 廣義的不結盟包含狹義的不結盟路線（也就是參與 1960 年代由印度、印尼、埃及、及迦納等國推動的不結盟運動，反對捲入美國與蘇聯的競逐）、及採取中立政策。有關於小國採取中立的研究不少，見 Fox（1959）、Karsh（1988）、以及施正鋒（2015）。

<sup>45</sup> 基本上，這些是區域性的國際組織，譬如 1930-40 年間由比利時、丹麥、芬蘭、盧森堡、荷蘭、挪威、以及瑞典所組成的奧斯陸同盟（Oslo Alliance）（van Roon, 1996），戰後的阿拉伯聯盟（Arab League）、或是當下的東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）。見 Fox（1959: 185）對於小國「團結力量大」策略的保留。

衡、以及孤軍奮戰<sup>46</sup>。簡單而言，首先要問的是究竟是要獨力肆應、還是要結盟；緊接著，如果決定採取結盟方式，到底是要選擇向威脅者靠攏、或是在均勢的夾縫中生存<sup>47</sup>（譬如與挑戰者的敵人結盟）？我們綜合上面的討論，修改Rickli（2008: 309, fig. 1）的圖，示意如下（圖 6）：

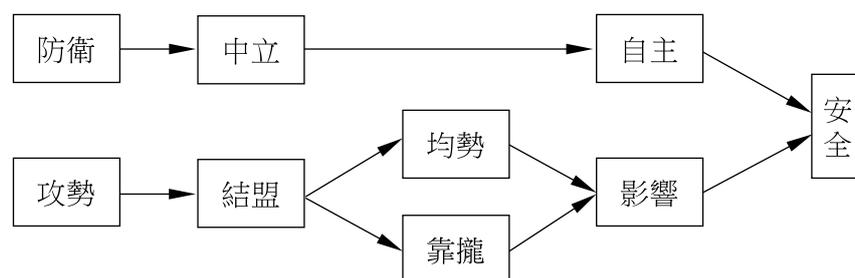


圖 6：小國的安全戰略

根據 Rothstein（1968: 48-49），不結盟（中立）的最大優點是國家有比較大的自由度，可以靈活運用本身的稟賦，軍隊部屬不用配合盟邦，武器配備不用標準化，作戰計畫不用整合，軍力配置也不用徵詢對方；不結盟國家的另一個優點是政策比較彈性，決策之前不用諮商、也不用費心說服對方，甚至於可以主動出擊；最後，不用把潛在朋友的敵人當作自己的敵人，如此以來，就可以降低敵國的數目。相對地，Rothstein（1968: 48-49）認為國家結盟的好處有三：就軍事層面，結盟不只有嚇阻的作用，在實質上也有團結起來力量大的意義；在政治上，盟友可以寄望對方決策之際會先諮詢自己，而且會採取互利的政策，不會冒進；在心理上，即使不是狐假虎威，與強權結盟多少可以壯膽，有穩定民心的效果。

傳統的看法是小國往往會選擇靠攏，亦即向惡勢力低頭。譬如 Handel（1981: 258-59）認為，小國往往可以由結盟中獲得不成比例的好處，也就是作為公共財的防衛，而孤立則是最危險的作為。根據 Fox（1957: 187）

<sup>46</sup> 除了聖經大衛擊倒巨人的故事，歷史上以小博大的例子並非少見，譬如日俄戰爭、塞爾維亞擊敗奧匈帝國、日本偷襲珍珠港、芬蘭對抗蘇聯、或福島戰爭（Paul, 1994）。

<sup>47</sup> Walt（1987: 21, 18）直言，靠攏是與兩強中的強者結盟，而抗衡是與其中的弱者結盟，也就是結合次要敵人、打擊主要敵人。

觀察，大國喜歡均勢的策略、小國則不喜歡捲入強權的紛爭；然而，一旦無法置身度外的時候，小國往往會選擇向強者靠攏、而非加入其對手來取得均衡。Rothstein (1968: 11-12) 也同意，小國面對強鄰威脅之際，會毫不猶豫投向兩者較強的一方，像狗一樣，希冀從人家丟棄的骨頭中撿取碎肉。Walt (1987: 29-30) 甚至於直言，國家越弱，面對威脅之際，越有可能採取西瓜偎大邊的作法、越不會從事抗衡的作為。

儘管如此，Labs (1992: 385-86) 指出，在修昔底德 (Thucydides) 所描繪雅典和斯巴達在西元前進行將近三十年的伯羅奔尼撒戰爭 (Peloponnesian War)，介於兩國之間的小國米洛司 (Milos, Melos) 堅持中立，拒絕向雅典投降；同樣地，在拿破崙戰爭中，日耳曼諸邦面對法國的征服，並未倒向拿破崙；比利時在 1914 年明知英國、及法國不會馳援，還是選擇對抗德國；波蘭在 1939 年面對德國及蘇聯的瓜分，勇敢對抗；芬蘭在冬季戰爭 (Winter War, 1939-40) 對抗蘇聯紅軍的入侵，以寡敵眾。由此可見，小國未必臣服於惡霸強權。

當然，對於小國來說，如果能不捲入強權的衝突，那是最好的選項；然而，要是被迫選邊站，就左右為難。馬基維利在《論李維羅馬史》 (*Discourses upon the First Ten (Books) of Titus Livy*) 指出，小國往往猶豫不決：如果支持居下風的一方，有機會幫忙對方捍衛主權；如果投向居上方的一方，屆時可以分一杯羹；要是舉棋不定，卻很可能會得罪兩邊 (Machiavelli, 1517: Book 2, Chapter 15)。Labs (1992: 391-94) 以為，同樣是跟強權結盟，究竟小國會向威脅者低頭、甚或靠攏，還是選擇投向死對頭的陣營來加以抗衡，關鍵在於小國對於透過結盟而取得防衛這個公共財的盤算。這兩種看法的差別，主要在於一般假設強權認為小國可有可無、加盟也不會有多大的實質貢獻；相對地，加入防衛性的同盟，只會觸怒攻擊的一方，得不償失 (Walt, 1987: 29)。對於小國來說，順風球是理性的選擇，包括發戰爭財；萬一戰局最後豬羊變色，還是可以在最後一刻跳船，無傷大雅 (Labs, 1992: 388; Walt, 1987: 21)。Rothstein (1968: 11-12) 坦承，從大國的眼中來看，有些小國的確的投機作法人不敢恭維，不過，

他也指出，並不是所有的小國都會如此沒有道義、或是吃相難看<sup>48</sup>。

Rothstein (1968: 2) 指出，小國通常是在心不甘、情不願的情況下結盟。Labs (1992: 384, 388, 392-94) 也同意不結盟 (中立) 是小國最好的選擇，能夠推辭就推掉 (buck-passing)；萬一在兩強對決之際被迫結盟，特別是位於爭端前線的國家，真的是不得已了，往往會選擇制衡一途。至於最壞的選擇，他認為靠攏比孤軍奮戰還要糟糕，絕對不是一般認為的次佳選擇。接著，他同意弱國之間的結盟比孤軍奮戰好一點。當然，如果有必要同仇敵愾採取抗衡，出嘴巴比出兵好，亦即在集體行動 (collective action) 中混水摸魚，搭便車 (free-ride) 就好 (圖 7)。



圖 7：小國選項的光譜

不管哪種形式的結盟，買保險必須付出代價，特別是犧牲自主、以及政治決策自由度的限制 (Vital, 1967: 5)。為了降低外來限制所帶來的負面衝擊，Neumann 與 Gstöhl (2004: 13-18) 建議可以採行三種策略：(一) 想辦法避免持續加大相互倚賴的情況，譬如透過自己自主、或是孤立主義；(二) 避免高度倚賴 (dependence) 外部，譬如在外交政策上選擇可以節省國家資源、卻又能提高國際地位的方式，特別是國際組織的參與、或是提供斡旋的服務，另一方面，在經濟上專精一些特殊的產品，同時將貿易夥伴多元化；以及 (三) 採取避免讓外力專斷本國的策略，譬如著手中立、或是加入區域整合。

<sup>48</sup> Rothstein (1968: 47-48) 認為不管是哪一種形式的結盟，都是國家理性選擇的項目之一，只是出於權宜的盤算，很少出於原則，沒有必要作強烈道德譴責，因此，沒有一個國家會始終如一、也很容易若無其事轉向；相對之下，信守承諾的盟邦往往會受傷，特別是當作馬前卒的小國。

## 伍、小國必須面對的課題

一般以為，小國既有的特色是脆弱性<sup>49</sup>（*vulnerability*），先天上缺乏自助跟自保的能力，在弱肉強食的國際社會，面對來自外部的挑戰無力招架，包括軍事威脅、政治支配、經濟倚賴、或是文化吸納。誠如Vital（1967: 3）所言，「小國受限於政治選項，特別是內政與外交的緊密關係，面對壓力比較脆弱、比較可能會屈服」。因此，為了國家生存，除非是認命，小國必須想辦法強化自身的能力、克服先天的弱點，考慮是否加入軍事同盟、尋求政治保護者（強權）、或是庇護所（全球、或區域性國際組織）。

就小國的安全顧慮而言，傳統的國家安全戰略必須面對的是「硬性安全」（*hard security*）威脅，特別是軍事攻擊、或是經濟制裁；在1980-90年代、尤其是冷戰結束後，小國的決策者的安全課題轉向全球化所帶來的衝擊、非國家暴力（恐怖份子攻擊）、或是環境惡化，也就是非軍事的「軟性安全」（*soft security*）如何獲致（Bailes & Thorhallsson, 2013: 99-100）。以歐盟所關注的安全事項除了軍事、武器、或是防衛，還包含財經、環境、衛生、能源、救難、邊界、移民、反恐、以及衝突化解及調解（Bailes & Thorhallsson, 2013: 106-107）。

也因此，傳統上有關於小國軍事、或是經濟挑戰的研究相對上比較多<sup>50</sup>，多半由現實主義、或是自由主義著手；我們在這裡把焦點放在心理、以及政治上的影響，嘗試進行建構式的理解。誠然，就一般的理解，弱國彷彿就是小國同義詞，在國際上似乎只能苟延殘喘；然而，如果以Vital（1967: 16）的外交能力來看，不管是外館設置、談判能力、或情報蒐集，台灣絕非任人宰割的蕞爾小國，問題在於不少人在中國的文攻武嚇、外交封鎖、以及

<sup>49</sup> 國際上有所謂的「脆弱度指數」（*vulnerability index*），關注的是經濟、或是環境方面的挑戰（Wikipedia, 2016: *Vulnerability Index*），目前，議者希冀能擴充至社會、文化、政治課題（Sutton, 1999: 401）。相較於傳統把小國當作一座監獄，這是比較悲觀的迷思，光譜上另一端的認知是「小就是美」，比較善意、甚至於英勇，未免過度美化（Thürer, 1998: 33-37）。

<sup>50</sup> 有關於小國的國防課題，見Vital（1967），經濟困境可見Rothstein（1977）、Katzenstein（1985, 2003）、Sutton（2011）。

經濟吸納下，由於彼此不對稱的實力，對手沒有放在眼裡，政客不免有無力感、挫折感、甚至於失敗主義，垂頭喪氣之餘，當然不敢有積極的突破作為。

對於大國來說，實力就是自信、自我中心、甚至於自以為是，因此，不管是無視、冷淡、不關心、不耐煩、冥頑不靈、輕視、還是蔑視，這些態度的背後就是強權骨子裡就是不願意平起平坐，小國必須有自知之明；國際情勢瞬息萬變，小國在光譜上的一個極端可以選擇道德優越感、或是憤慨，另一個極端則是認命、退縮、無助、沮喪、憂心、或煩惱，領導者必須展現決斷、機敏、以及耐心，隨時權衡國家所面對的局勢、角色、目標、以及能力 (Vital, 1967: 36-38)。如果以光譜的方式來看小國與強權的關係，除了老死不相往來，由剝削到互利，除了正式結盟，也有好幾種非正式而不對稱的扈從關係<sup>51</sup>，更可以選擇相敬如賓的中立 (圖 8)。

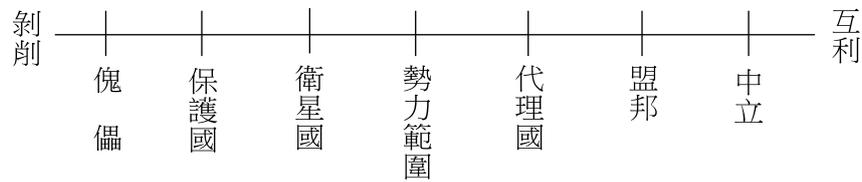


圖 8：小國與大國之間關係

## 陸、小國可以發揮的影響力

在一般人的刻板印象中，國際的整合會帶來和平，而巴爾幹化認為對於國際社會造成動盪不安，因此偏好大國、對於小國評價不高 (Baehr, 1965: 456)。對大國而言，小國或許無關緊要，頂多只是無助的棋子，或可能是障礙 (Vital, 1967: 36; Fox, 1957: 1-2; Vandenbosch, 1964: 294)。進入 21 世紀，學者以為應該將小國當作「積極的主體」 (active subject)、而非「消

<sup>51</sup> 改自 Handel (1981: 134, fig. 7)，並參考 Browning (2006: 671)。保護國就是附庸，代理國就是傳聲筒，參見施正鋒 (2017: 8)。

極的客體」(passive object)，換句話說，國家先天的大小不應該被視為限制、問題、挑戰、或威脅，而是當作機會、甚至於是優勢 (Neumann & Gstöhl, 2004: 15; Browning, 2006: 671, 673; Campbell & Hall, 2009: 548; Lee & Smith, 2010: 1097)。Keohane (1969: 310) 甚至於認為，《格列佛遊記》(*Gulliver's Travels*) (Swift, 1735) 的小人既然可以將格列佛綁起來、甚至於驅策打戰，我們或許應該視為巨人好研究 (圖 9)。總之，小國不僅可以抗拒強國的壓力，可以嘗試動之以情、說之以理，甚至還可以加以駕馭。



來源：Alamy (n.d.)。

圖 9：格列佛幫忙小人國拖回敵國的戰艦

Fox (1959: 183-85) 研究五個歐洲中立國家在二次大戰期中的外交，發現小國在下列的情況下比較有機會拒絕捲入交戰，包括涉入的強國越多、兩強旗鼓相當、強國心有旁騖、遠離紛爭、入侵不易、擁有稀有物資、經濟自足、對方內部分歧、反戰力量、認同本國的聲音、立國時間、中立國數目；另外，小國本身可以控制下列因素，包括武力抗爭的能力跟決心、內部共識、睦鄰、情資、談判經驗、以及運用各種拖延戰術。她特別提醒掌握時機的重要性 (p. 185)。

Keohane (1971: 162-63) 指出，所有國家的獨立都是有條件的，因此，只要大國想要介入小國的事務，那麼，小國就回過頭來有機會影響大國的外交；此外，國家越小、越可以把國際政治視為理所當然，畢竟，本身的作為不會影響大局；特別是強權（美國）擔心下一個骨牌會倒之際，一定會支付防衛的費用，小國可以大大方方地搭對方的便車。他提醒，小國除

了跟國務院正式討價還價，平日也要跟相關單位也要培養關係，特別是海軍跟空軍，更不可以忽視遊說團體的交往 (pp. 164-67)。他認為，小國除了不冷不熱，可以扮演忠誠盟邦的角色，也可以讓美國覺得可以取暖，欲拒還迎、或是欲迎還拒，有時候不妨忠言逆耳、或是看起來不好搞定，不過，就是不要讓美國覺得帶有敵意 (pp. 167-68)。

在Nye (1990) 提出軟實力的概念後<sup>52</sup>，Nossel (2004) 進一步推出「巧實力」(smart power)，認為軍事力量與人道關懷(民主理念、人權價值、自決)可以相互強化，主張軟硬兼施、交叉運用；她特別針對美國，指出可以三項強化的項目，包含改革外交人員、要求盟邦承擔責任、以及改造聯合國<sup>53</sup>，可見，小國也有見機行事的空間。Thorhallsson與Wivel (2006)、Grøn與Wivel (2011)、以及Pastore (2013) 觀察歐盟小國如何透過結盟，在非軍事議題積極扮演遊說、協調、及規範倡議者(norm entrepreneur)的角色，發揮本身的巧實力、將自己變成巧國(smart state)，並非只有聽天由命、任人制約一途。

## 柒、結語

誠如 Browning (2006: 673)、以及 Lee 與 Smith (2010: 1092) 所言，國家大小不應該被當作先天的侷限、或是脆弱性，而是一種論述(smallness as discourse)、及爭辯的契機(contested contingency)；也因此，這不是國家既定的狀態(is)、而是可以做什麼(do)，同時，這不是國家不能做什麼(can't do)、而是不願意有所作為(won't do)。換句話說，小國不是弱國的同義詞，國小志不小，未必沒有能力。誠然，時勢造英雄，然而，如果要將小國變成巧國，領導者扮演關鍵的角色，看是否有意願整合內部來調適外部環境。可惜，我們在民主化的過程，因為族群分歧，內部無法凝聚國家認同，儼然是自認為巨人的侏儒。

<sup>52</sup> 見 Wikipedia (2017: Soft Power) 的三種柔性國力排行，可惜台灣沒有被列入；參見 Lee (2005)。

<sup>53</sup> 見 Sülleabáin (2014: 5-8) 有關於小國在聯合國的外交策略。



來源：Townsend (1914)。

圖 10：勇敢的比利時

## 附錄：小國的自處之道<sup>54</sup>

小國如何維持獨立自主？如何保障國家安全？作者以外交史的手法，觀察分析西歐低地國，北歐斯堪地那維亞以及東歐各國從 18 世紀以來所做的各種努力，間亦觸及東亞的朝鮮與日本。

中立是小國最常運用的策略。所謂中立是避免捲入列強之間的戰爭，是一種被動而消極的態度。中立必須經過強權共同保證才有實效，因此取決強權之間勢均力敵（balance of power）。一旦有任何大國決定採取擴張政策，中立的保證書就如同廢紙，小國紛紛被迫捲入戰爭，甚或難逃被併吞的命運，比如被列強宣告為永久中立的比利時便在兩次世界大戰被德國侵犯。惟有地理位置特殊的瑞士能避免大國的操縱。

小國也曾對集體安全寄以厚望。所謂集體安全，是透過國際組織，使用政治、經濟或軍事力量來制裁侵略者。事實證明根據各國平等原則設立的國際聯盟，面對日本、義大利、與蘇聯的侵略行為不是坐視不顧便是制裁無方，而聯合國的出發點就是給予大國有否決權，迄今集體安全只在韓戰執行國。小國對集體安全自是失去信心。李登輝近日有集體安全之議，應讀本書。

作者注意到另一種嘗試是自我改組，脫離小國的局面。其一是大國化，比如普魯士與義大利諸邦之統一，或如日本與以色列之擴展生存空間。惟此種做法發展至極致必定涉及窮兵黷武，難逃國際譴責，不值鼓勵。

其二是進行政治整合，比如邦聯或聯邦，希冀成立較大規模的中立地帶，以阻扼強國的侵犯。但是歷來此種做法除了橫遭大國反對之外，也因遭反民族國家（nation-state）的潮流而屢遭挫折。

比較有成就的就是第三世界國家在 1960 年代所展開的不結盟運動。他們拒絕加入美蘇兩大陣營的壁壘，強調建立溝通的管道來替外交找活路。不過，此戰術只適用於兩極式的國際體系，卻不見得適用其他型態的國際

<sup>54</sup> 筆名方人也評介白瀨宏（Hiroshi Momose）的《小國—歷史觀念與現實》（張國興譯，財團法人現代學術基金會出版）。刊於《台灣評論》7 期，頁 106-108，1993 年 5 月。

體系。而且，如果兩個超強若決定不願取悅第三世界，或者小國遭到外來威脅，比如冷戰時期的台灣與南韓，立即的選擇往往又是投向兩強之一。不結盟運動功敗垂成的另一個原因是成員即使能避免超強的紛爭，卻往往與鄰邦不睦而捲入區域戰爭，可見其追求和平的決心不足。

依據作者的看法，目前小國唯一可走的方式是區域合作，也是一種自我改組。他建議小國學習北歐採行實用主義，在可能的範圍內做鬆散的協調與合作，比如社會、文化甚或經濟層面，以防止大國分而治之的伎倆，若是遇到無法達成協議的事務，比如經濟上的關稅同盟，則不必強求。他特別警告不要再試圖回頭走政治整合的路子，也就是要避免邦聯或聯邦，因為此種整合方式由上而下，是違反民意與潮流的。

筆者以為小國能將其獨立自主及國家安全，與人類和平的追求相結合，則可以發現更多的途徑可試。過去人們的追求的是負面的和平，只注重安全面，也就是講究如何直接控制權勢（power），比如勢均力敵、集體安全、調停、裁軍、或和平軍的設置，連不結盟運動也由權勢做出發點，在思如何遠離權勢政治。

正面的和平則強調非安全性的議題，比如自決、人權、基本需求的滿足、國際經濟權與資訊權均等，以及人類共有財的管理，主張以和平教育、草根運動、非暴力政治、以及非軍事防衛來追求和平。在國際關係學領域裏，和平研究（peace studies）已蔚然有成，值得小國探究的地方很多，惜限於篇幅，作者只提及其中提倡美學者阿耳佳（C. F. Alger）。

經濟層面是作者比較忽略的地方，這是自然的，因為早期的外交重視的是所謂的「高政治」（high politics），尤其是軍事方面。然而，現今國際體系丕變，其重心是往日被視為「低政治」的經濟事務，而經濟強國往往國際地位不亞於軍事強國。第三世界國家曾運用聯合國貿易與發展會議（UNCTAD）來推動新世界經濟秩序（NIEO），石油輸出國組織（OPEC）在 1970 年代也發揮過影響力。

面對世界經濟變動，西方的小國，比如瑞典、挪、丹、荷、比、奧、與瑞士，採取組合式民主（corporatism）來配合提高其經濟變通性與市場競爭力，反倒足以提供他國借鏡。台灣過去經濟發展的成就，學者多歸功國

家統治 (statism) ，即國民黨的功勞，民間則指出是社會自主打拼的成果，儼然也有自成一格的「小國之道」。

如果說本書有任何缺點的話，可能在譯者去國多年，行文不免有日式用法而顯得過於簡潔，而專有名詞的譯法亦與本土約定俗成稍異。此外，參考書目若能日文與英文者分開列，對不諳日文者是一大福音。

總之，對於關心台灣未來走向的讀者，這是一本質得閱讀再三的好書。

## 參考文獻

- 方人也，1993。〈評介白瀨宏（Hiroschi Momose）的《小國—歷史觀念與現實》〉（張國興譯，財團法人現代學術基金會出版）《台灣評論》7期，頁106-108。
- 施正鋒，2015。《思考台灣外交大戰略》。台北：台灣國際研究學會。
- 施正鋒。2017。〈由民族自決權看台灣的主權取得〉《台灣國際研究季刊》13卷1期，頁1-53。
- Alamy. n.d. “Victorian 1860s Coloured Colored Print from Gulliver’s Travels Book published by Nelson & Sons.” (<http://www.alamy.com/stock-photo-victorian-1860s-coloured-colored-print-from-gullivers-travels-book-16904944.html>) (2017/511)
- Amstrup, Niels. 1976. “The Perennial Problem of Small States: A Survey of research Efforts.” *Cooperation and Conflict*, Vol. 11, No. 3, pp. 163-82.
- Anckar, Dag. 2006. “Islandness or Smallness? A Comparative Look at Political Institutions in Small Island States.” *Island Studies Journal*, Vol. 1, No. 1, pp. 43-54.
- Azar, Edward E. 1973. *Probe for Peace: Small-State Hostilities*. Minneapolis: Burges Publishing Co.
- Baechler, Günther. 1998. “Conclusions: Future Relevance and Priorities of Small States,” in Laurent Goetschel, ed. *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*, pp. 267-83. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Baehr, Peter R. 1975. “Small States: A Tool for Analysis.” *World Politics*, Vol. 27, No. 3, pp. 456-66.
- Bailes, Alyson J. K., and Baldur Thorhallsson. 2013. “Instrumentalizing the European Union in Small State Strategies.” *European Integration*, Vol. 35, No.2, pp. 99-115.
- Barston, R. P., ed. 1973a. *The Other Powers: Studies in the Foreign Policy of Small States*. New York: Harper & Row.
- Barston, R. P. 1973b. “Introduction,” in R. P. Barston, ed. *The Other Powers: Studies in the Foreign Policy of Small States*, pp. 13-28. New York: Harper & Row.
- Bauwens, Werner, Armand Clesse, and Olav F. Knudsen, eds. 1996. *Small States and the Security Challenge in the New Europe*. London: Brassey’s.
- Browning, Christopher S. 2006. “Small, Smart and Salient? Rethinking Identity in the Small States Literatures.” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 4, pp. 669-84.
- Bull, Hedley. 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. New York: Columbia University Press.

- Campbell, John L., and John A. Hall. 2009. "National Identity and the Political Economy of Small States." *Review of International Political Economy*, Vol. 16, No. 4, pp. 547-72.
- Carlsnaes, Walter. 2007. "How Should We Study the Foreign Policies of Small European States?" *Nação e Defesa*, No. 118, pp.7-20
- Clarke, Colin, and Tiny Payne. 1987. *Politics, Security and Development in Small State*. London. Allen& Unwin.
- Crowards, Tom. 2002. "Defining the Category of 'Small' States." *Journal of International Development*, Vol. 14, No. 2, pp. 143-79.
- Cooper, F. Andrew, and Timothy M. Shaw, eds. 2009. *The Diplomacy of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dahl, Robert A. 1957. "The Concept of Power." *Behavioral Science*, Vol. 2, No. 3, pp. 201-18.
- De Carvalho, Benjamin, and Iver B. Newmann, eds. 2014. *Small State Status Seeking: Norway's Quest for International Standing*. London: Routledge.
- De Silva, K. M. 1995. *Regional Powers and Small State Security: India and Sri Lanka, 1977-1990*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, 1960.*
- Duval, Robert D., and William R. Thompson. 1980. "Reconsidering the Aggregate Relationship between Size, Economic Development, and Some Types of Foreign policy Behavior." *American Journal of Political Science*, Vol. 24, No. 3, pp. 511-25.
- East, Maurice A. 1973a. "Size and Foreign Policy Behavior: A Test of Two Models." *World Politics*, Vol. 25, No. 4, pp. 556-76.
- East, Maurice A. 1973b. "Foreign Policy-Making in Small States: Some Theoretic Observations Based on a Study of the Uganda Ministry of Foreign Affairs." *Policy Science*, Vol. 4, No. 4, pp. 491-508.
- East, Maurice A. 1978. "National Attributes and Foreign Policy," in Maurice A. East, Stephen A. Salmore, and Charles F. Hermann, eds. *Theoretical Perspectives for Comparing Foreign Policy Studies*, pp. 123-42. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- East, Maurice A., and Charles F. Hermann. 1974. "Do Nation Types Account for Foreign Policy Behavior?" in James N. Rosenau, ed. *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, pp. 269-303. New York: Sage Publications.
- Elman, Miriam Fendius. 1995. "The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard." *British Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 2,

pp. 171-217.

- Fiske, Susan T., and Jennifer Berdahl. 2007. "Social Power," In y Arie W. Kruglanski, and E. Tory Higgins, eds. *Social Psychology: A Handbook of Basic Principles*, 2<sup>nd</sup> ed., pp. 678-849. New York: Guilford.
- Fox, Annette Baker. 1959. *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.
- Goetschel, Laurent, ed. 1998. *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Grøn, Caroline Howard, and Anders Wivel. 2011. "Maximizing Influence in the European Union after the Lisbon Treaty: from Small State Policy to Smart State Strategy." *Journal of European Integration*, Vol. 33, No. 5, pp. 523-39.
- Guo, Yvonne, and Jun Jie Woo, eds. 2016. *Singapore and Switzerland; Secrets to Small State Success*. Singapore: World Scientific Publishing Co.
- Gvalia, Giorgi, David Siroky, Bidzina Lebanidze, and Zurab Iashvili. 2013. "Thinking outside the Bloc: Explaining the Foreign policies of Small States." *Security Studies*, Vol. 22, No. 1, pp. 98-131.
- Handel, Michael. 1981. *Weak States in the International System*. London: Frank Cass.
- Hey, Jeanne A., ed. 2003. *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Hirschman, Albert O. 1945. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Berkeley: University of California Press.
- Höll, Otmar, ed. 1983. *Small States in Europe and Dependence*. Boulder, Colo.: Westview Press.
- Ingebritsen, Christine, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl, and Jessica Beyer, eds. 2006. *Small State in International Relations*. Seattle: University of Washington Press.
- Jesse, Neal G., and John R. Dreyer. 2016. *Small States in the International System: At Peace and at War*. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.
- Johnston, Alastair Iain. 1999. "Realism(s) and Chinese Security Policy in the Post-Cold Period," in Ethan B. Kapstein, and Michael Mastanduno, eds. *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*, pp. 261-318. New York: Columbia University Press
- Karsh, Efraim. 1988. *Neutrality and Small States*. London: Routledge.
- Kaplan, Moton A. 1957. *System and Process in International Politics*. Huntington, N.Y.: Robert E. Krieger Publishing Co.
- Kassimeris, Christos. 2009. "The Foreign Policy of Small Powers." *International*

- Politics*, Vol. 46, No. 1, pp. 84-101.
- Katzenstein, Peter J. 1985. *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter J., ed. 1996. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Katzenstein, Peter J. 2003. "Small States and Small States Revisited." *New Political Economy*, Vol. 8, No. 1, pp. 9-30.
- Keohane, Robert O. 1971. "The Big Influence of Small Allies." *Foreign Policy*, No.2, pp. 161-82.
- Keohane, Robert O. 1969. "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics." *International Organization*, Vol. 23, No. 2, pp. 291-310.
- Knorr, Klaus. 1975. *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*. New York: Basic Books.
- Knudsen, Olva F. 2002. "Small States, Latent and Extant: Toward a General Perspective." *Journal of International Relations and Development*, Vol. 5, No. 2, pp. 182-98.
- Labs, Eric J. 1992. "Do Weak States Bandwagon?" *Security Studies*, Vol. 1, No. 3, pp. 383-416.
- Lee, Donna, and Nicola J. Smith. 2010. "Small State Discourses in the *International Political Economy*, Vol. 31, No. 7, pp. 1091-1105.
- Lee, Shane. 2005. "A New Interpretation of 'Soft Power' for Taiwan." *Taiwan International Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 2, pp. 1-23
- Long, Tom. 2017. "It's Not the Size, It's the Relationship: From 'Small States' to Asymmetry." *International Politics*, Vol. 54, No. 2, pp. 144-60.
- Maass, Matthias. 2009. "The Elusive Definition of the Small State." *International Politics*, Vol. 46, No. 1, pp. 65-83.
- McGowan, Patrick J., and Klaus-Peter Gottwald. 1975. "Small State Foreign Policies; A Comparative Study of Participation, Conflict, and Political and Economic Dependence in Black Africa." *International Studies Quarterly*, Vol. 19, No. 4, pp. 469-500.
- Machiavelli, Niccolò. 1957. *Discourses upon the First Ten (Books) of Titus Livy to Zanobi Buondelmonti and to Cosimo Rucellai* (<http://www.constitution.org/mac/disclivv.pdf>) (2017/5/5)
- Migdal, Joel S. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Moore, David W. 1974. "National Attributes and Nation Typologies: A Look at Rosenau Genotypes," in James N. Rosenau, ed. *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, pp. 251-67. New York: Sage Publications.
- Morgenthau, Hans, and Kenneth W. Thompson. 1980. *Politics among Powers: The Struggle for Power and Peace*, 6<sup>th</sup> ed. New York: Alfred A. Knopf.
- Muhindo, Mughanda, and Gaetano Calenzo. 2011. "Neorealism and International Subsystems of Small States: Insights from Sub-Saharan African Countries' Interactions." *Interdisciplinary Political Studies*, Vol. 1, No. 2, pp. 148-60.
- Neumann, Iver B., and Sieglinde Gstöhl. 2004. "Lilliputians in Gulliver's World? Small States in International Relations." (<https://ams.hi.is/wp-content/uploads/old/Lilliputians%20Endanlegt%202004.pdf>) (2017/5/10)
- Nossel, Suzanne. 2004. "Smart Power." *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2, pp. 131-42.
- Nye, Joseph S., Jr. 1990. "Soft Power." *Foreign Policy*, No. 80, pp. 153-71.
- Orlow, Daniel. 1995. "Of Nations Small: The Small State in International Law." *Temple International and Comparative Law Journal*, Vol. 9, pp. 115-40.
- Pastore, Gunte. 2013. "Small New members States in the EU Foreign Policy: Toward 'Small State Smart Strategy'?" *Baltic Journal of Political Science*, No. 2, pp. 67-84.
- Paul, T. V. 1994. *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollard, Duke E. E. 2007. "International Law and Protection of Small Caricom States." ([file:///C:/Users/Genuine/Downloads/International%20Law%20and%20Protection%20of%20Small%20Caricom%20States%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Genuine/Downloads/International%20Law%20and%20Protection%20of%20Small%20Caricom%20States%20(3).pdf)) (2017/5/10)
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games." *International Organization*, Vol. 42, No. 3, pp. 427-60.
- Rickli, Jean-Marc. 2008. "European Small States' Military Policies after the Cold War; From Territorial to Niche Strategies." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 21, No. 3, pp. 307-25.
- Rosenau, James N. 1971 (1966). "Pre-Theories and Theories of Foreign Policy," *The Scientific Study of Foreign Policy*, pp. 95-149. New York: Free Press.
- Rothstein, Robert L. 1968. *Alliances and Small Powers*. New York: Columbia University Press.
- Rothstein, Robert L. 1977. *The Weak in the World of the Strong: The Developing Countries in the International System*. New York: Columbia University Press.
- Scheldrup, Macklin. 2014. "Lilliputian Choice: Explaining Small State Foreign Policy Variation." Master thesis, University of Colorado-Boulder.

- Spykman, Nicholas John. 2007 (1942). *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Steinmetz, Robert, and Anders Wivel, eds. 2010. *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Abingdon, Oxon: Ashgate.
- Strange, Susan. 1988. *States and Market: An Introduction to International Political Economy*. New York: Basil Blackwell.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stüilleabaháin, Ó. Andrea. 2014. 'Small States at the United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities.' ([https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi\\_e\\_pub\\_small\\_states\\_at\\_un.pdf](https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_small_states_at_un.pdf)) (2017/5/10)
- Sutton, Paul. 1999. "What Are the Priorities for Small States in the International System?" *Round Table*, No. 351, pp. 397-402.
- Sutton, Paul. 2011. "The Concept of Small States in the International Political Economy." *Round Table*, No. 413, pp. 141-53.
- Swift, Jonathan. 1735. *Gulliver's Travels* (<http://www.literaturepage.com/read/gulliverstravels.html>) (2017/5/11)
- Thorhallsson, Baldur, and Anders Wival. 2006. "Small States in the European Union: What Do We Know and What Would We Like to Know?" *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 19, No. 4, pp. 651-68.
- Thürer, Daniel. 1998. "The Perception of Small States: Myth and Reality," in Laurent Goetschel, ed. *Small States Inside and Outside the European Union: Interests and Policies*, pp. 33-42. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Tilly, Charles, and Wim P. Blockmans, eds. 1989. *Cities and the Rise of States in Europe, A.D. 1000 to 1800*. Boulder, Colo. Westview Press.
- Townsend, Frederick Henry. 1914. "Bravo, Belgium!" *Punch*, August 12 (<http://punch.photoshelter.com/image/I00008Z8a1BEAd3E>) (2017/5/12)
- Van Creveld, Martin. 1999. *The Rise and decline of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Van Roon, Ger. 1989. *Small States in Years of Depression: The Oslo Alliance 1930-1940*. Assen: Van Gorcum.
- Vandenbosch, Amry. 1964. "The Small States in International Politics and Organizations." *Journal of Politics*, Vol. 26, No. 2, pp. 293-312.
- Veenendaal, Wouter P., and Jack Corbett. 2014. "Why Small States Offer Important

- Answers to Large Questions.” *Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 4, pp. 527-49.
- Vital, David. 1967. *The Survival of Small States: Studies in Small Power/Great Power Conflict*. London: Oxford University Press.
- Vital, David. 1971. *The Inequality of States: A Study of the Small Power in international Relations*. Oxford: Clarendon Press.
- Walt, Stephen M. 1987. *The Origins Alliance*. Ithaca: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Co.
- Wendt, Alexander. 1999. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wikipedia. 2016. “Vulnerability Index.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Vulnerability\\_index](https://en.wikipedia.org/wiki/Vulnerability_index)) (2017/5/10)
- Wikipedia. 2017. “List of Sovereign States by Date of Formation.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_sovereign\\_states\\_by\\_date\\_of\\_formation](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_by_date_of_formation)) (2017/5/10)
- Wikipedia. 2017. “Ministate.” (<https://en.wikipedia.org/wiki/Ministate>) (2017/5/10)
- Wikipedia. 2017. “Soft Power.” ([https://en.wikipedia.org/wiki/Soft\\_power](https://en.wikipedia.org/wiki/Soft_power)) (2017/5/10)

# Small States in International Politics

Cheng-Feng Shih

*Professor, Department of Indigenous Affairs and Development  
National Dong Hwa University, Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

## Abstract

In this article, we shall start with a definition of small state. After analyzing the foreign policy behavior of small states, we shall explore some explanations with a special focus on intrinsic and conditional factors. We then seek to examine the tasks that small states are facing. Finally, we will look into what influences that small states may exert.

**Keywords:** small state, foreign policy behavior, neutrality, alliance