

國家主權與歐洲統合

張洋培 / 台灣綜合研究院第四所研究員

全球化的趨勢使得人類社會的多元生活跨越了國界的限制，國家之間貿易、移民、遷徙及文化交流，促使互賴程度更為密切，假若各國依舊堅持其獨立的主權不容妥協，那麼各國之間的交流將遇到瓶頸而未能更上層樓。歐盟的統合歷程，無疑地提供了一個建設性的思考方向，重新闡釋傳統的國家主權觀。

前言

自1958年西歐組成歐洲經濟共同體（European Economic Community 6）以來，西歐國家似乎已經逐漸走出嚴格「獨立國家主權」（independent sovereignty）的範疇。新的國家主權觀，正朝向部份主權可分割、可共享（pooling）、甚至部份的主權亦朝向可讓渡、可委託的方向前進。1968年，EEC6完成第一階段「關稅同盟」（custom union）整合時，這種現象尚不明顯。但是走入第二階段整合的「貿易同盟」（trade union）時，他們已經願意讓出部份關稅課徵權，同意取消會員國之間內部貿易的大部份關稅，同時將對外關稅稅率亦盡可能降至5%以下。1970年代末期，規畫「歐洲金融體系」（European Monetary System; EMS）時，甚至開始相互干涉利率、預算、赤字額度。時至1992年馬斯垂克條約（The Maastricht Treaty）草簽之後，所有願意參加歐洲「貨幣整合」（monetary integration）的會員國，更需徹底遵行

「貨幣同盟」（monetary union）所規定的四項整合標準。此外，為促成人員、資金、服務及貨物四項生產因素之流通，EC12及今日的EU15均要求會員國讓渡或分享：（一）簽證權；（二）居留權之同意；（三）部份關稅課徵權；（四）利率及（五）匯率之主導權等等。可見，廿一世紀歐洲的主權觀念已經巨幅改變，迥異於十九世紀及廿世紀國家主權盛行時之完全獨立的國家主權觀。

此外，1999年，歐盟與美國聯手合作，由北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization; NATO）出面進行的轟炸柯索沃（Kosovo）事件，甚至未事先透過聯合國（United Nations; UN）的程序，逕行干涉外國主權，通令塞爾維亞（Serbia）自柯索沃撤軍。此一舉動，明顯告訴世人，美國及歐盟無意尊重塞爾維亞主權，不願忍受惡鄰傷害人權，他們願意冒干涉主權之責，直接干涉外國內政。

另一個干涉外國內政的例子，發生於公元2000年初的奧地利。奧地利自由黨（Freedom Party）於選舉完畢受邀組織聯

合內閣之後，法國、比利時及歐盟紛紛藉口自由黨的極右思想及親納粹色彩，發表批評言論，停止外交活動。歐盟執委會義大利籍主席裴洛第（Romano Prodi）在訪問各國時，更避開奧地利。這些外交杯葛加上奧地利、比利時及法國人民的示威抗議活動，終於逼使奧地利自由黨主席海德（Jörg Haider）辭去主席職位，並發表聲明，表示海德本人不會入閣。這件事件，凸顯西歐主權觀的另一重大改變，它說明歐盟國家不惜干涉會員國內政。

事實上，後冷戰時期的今天，連國家主權觀理論也發生重大改變。1994年，英國劍橋大學出版社印行了辛西亞·韋柏（Cynthia Weber）所著的《**模擬國家主權：干涉、國家與象徵性交換**》（*Simulating Sovereignty: Intervention, the State and Symbolic Interchange*）一書，書中認為，「獨立的國家主權觀點，歷來從未在國際間審慎定義其內容，而且所根據的法源及所主張的內容亦隨著時間、地點及歷史情況的不同而一再變更，從未有一致性的國際主張。因此，國家主權觀是多變的，常會因為國際情勢的需要而更改；不同的國家或地區也會因自己的國家利益考量，來決定支持或反對某一類型的國家主權觀。」她的論點挑戰了傳統的主權觀念。

1999年，普林斯頓大學出版了柯拉斯納（Stephen Krasner）的另一名著，其書名赫然是《**國家主權：組織性偽善**》（*Sovereignty: Organized Hypocrisy*）。他認為，由於全球化（globalization）的影響，傳統的國家主權已經逐漸流失，取而代之的是國際間的「互相倚賴性主權」（interdependence sovereignty）。現在，

舊傳統的國家主權只能化身為「內政主權」（domestic sovereignty），在國內享受其最高權威，以執行法律，弭平糾紛，施行政府政令，但即使如此，內政主權仍不斷遭到「國際法律主權」（international legal sovereignty）之制肘。以新獨立國家之國際承認為例，一個新國家在爭得國際間之多數承認前，根本無法享受完整的對外國家主權，甚至常常無法參加國際活動。當然，他仍然認為「西發里雅式」（Westphalian model）的主權觀仍有其存在地位，以避免外國干涉，但是國際干涉已無法完全避免。歐盟的統合過程中，甚至製造外國干涉的環境。

本文謹簡述歐洲國家主權觀之改變及發展如下：

（一）宗教革命至西發里亞條約（the Treaties of Westphalia）時期

近代西方國家爭取的第一個重要國家主權是宗教信仰權。1517年，馬丁路德展開宗教革命後，北德的日耳曼城邦為擺脫羅馬教宗及神聖羅馬帝國皇帝的管轄權，紛紛改信新教，新教國家因此與天主教國家展開主權爭奪戰。1555年9月，西歐國家終於爭得「奧古斯堡宗教和平」（Religious Peace of Augsburg）條約之簽訂，初步確立初期的信仰自由，教權漸由政權中淡化退出。英國於亨利八世時，則改信奉英國國教，亦係為確立英國主權，擺脫歐洲之干涉。當時確立的原則是「誰的主權範圍，就由誰決定宗教」（*cuius regio, eius religio*）。值得一提的是，這些爭主權的「國家」均是小邦國或小王國，神聖羅馬帝國視之為「地方政府」，但是這些小邦國後來多紛紛經過統合或獨立，建立成獨立「國家」。英國一直到今天仍

自稱「王國」，而未自我昇格。

本時期最重要主權問題思想家，當推鍾波定（Jean Bodin, 1530-96），他主張國家主權是一項絕對而且恆久的權利，係為維護國內住民及政府的共存共榮（commonwealth）而生；主權不應由個人掌握，而應歸國家所擁有；由於主權是絕對至上的，因此不需要臣服於其他管轄權。基於主權，國家可為人民立法、廢法或修法。受命行使主權的政府領袖則需遵行天命神權（divine law）及自然法（natural law），而且應服從憲法之規定。此外，這些領袖應尊重對人民的承諾及契約，應履行與外國簽訂的條約。

換句話說，鍾波定的主權觀在於反對神聖羅馬帝國的中央集權，確立各國「政府」的國家主權，建立近代政府獨立主權的觀念，其主權內容包括：立法權、行政權、國家的宗教自由權及外交權。可惜，他未注意人民的主權，只是幫統治者爭取權力而已。

鍾波定的思想，後來為所有簽訂西發里亞條約的簽約國「統治者」所接納。於是神聖羅馬帝國被架空，名存實亡。近代西歐國家，不管是王國、公國或走向民主的國家，均因本條約之確立，而在其領土之內享受到不受他國干涉的獨立主權。從此，羅馬教皇及神聖羅馬國皇帝，不能再以「中央政府」的身份，貶低王國或公國為「地方政府」，不能再干涉獨立主權國的內政或外交事務。

今天中國大陸以中央政府自居，貶低台灣、西藏、內蒙等地，這種作法，未脫離教皇及神聖羅馬帝國的作風。不同的是，教皇及神聖羅馬帝國的勢力較軟弱而且組織鬆散，中國則較強悍，而且集權，軍事

力量強大。

雖然西發里亞條約確立國家獨立主權的原則，但是軍事武力仍是這個時期維護主權的後盾，也是行使主權的重要工具，因此，西歐大小戰爭頻繁，只有大國如奧、俄、英、法能維護主權，日耳曼地區、義大利及今日的荷蘭和比利時，仍無法有效維護主權，事實上需施行「事大政策」，接受外國保護或干涉，未能享受獨立國家的地位。

（二）十八世紀的主權觀新方向

十八世紀是西歐國家相互爭取獨立主權的年代。藉由建立中央政府、常備兵、發展經濟，英法兩國的主權完全確立，同時亦對海外開發殖民地。這時期的重要君主如路易十四、彼得大帝及普魯士的菲特烈二世，均在此一時期確立國家的獨立地位，但他們仍有統一歐洲的野心。於是歐洲的統獨思想，相互抗衡，小國的獨立主權常遭侵擾。他們干涉外國事務的工具基本上有三：一、軍事武力，二、婚姻繼承（如法國對西班牙），三、外交結盟。

此一時期的主權觀新方向，係發展獨立自由的經濟主權。蘇格蘭籍的亞當史密斯（Adam Smith, 1723-90），便是此一時期的重要思想家。他主張開放自由的資本主義經濟，寫出了「國富論」（An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations），認為國家應鼓勵私人發展經濟，不該多加干涉，給予人民經濟主權，如此，國家經濟主權可以因此擴大基礎，茁壯成長。他認為，國際間的經貿系統，亦需像國內經濟一般，採取自由經濟政策，讓看不见的手（invisible hand）去操控，以發揮經濟活力，創造財富。換句話說，他認為，國家間的經濟主

權應朝獨立、自主、自由、互助、和平競爭的方向發展，而不要相互惡性競爭或彼此敵對。經濟主權可以互補、互助、共存共榮。此外，國家主權內容亦應包括保護個人（公民）、公司或財團的經濟發展權及財產權，不只在境內保護，即使在境外亦需保護。於是護僑及保護海外投資的觀念興起，領事裁判權及治外法權的思想也受到鼓勵。

同一時期，西歐領導階層轉向開明專制，啟蒙主義的民主思想興起，英國的約翰·洛克（John Locke, 1623-1704）主張，互利的社會係由理性的人民組成，政府與人民間的關係是條約的關係，政府有義務保障人民的生命、自由及財產權。政權的基礎是人民，不是領袖或王公貴族。政府基於人民之擁護而得到治權。這個觀念，延伸並擴大了國家主權的內容，新增的項目是：保護公民及僑民之生命、自由及財產權，即使是人民居住在外國，亦需透過外交管道保護。這類觀念的產生，端因海外貿易旅行之需要而來。亞當·史密斯的「國富論」，亦將洛克這個思想包括其中。

（三）十九世紀國家獨立主權觀與統一思想抗衡

統獨之爭並非中國或台灣專有，歐洲亦然。前期的太陽王路易十四及彼得大帝均有此雄心。十九世紀初的法國拿破崙更以武力征伐，短暫統一了西歐。隨著法國軍隊征討歐洲，拿破崙法典的開明精神及民族主義，亦傳入佔領區。這股帶有統一破壞的民族主義，於是反彈回來，西歐聯軍藉力使力，終於在滑鐵盧打敗拿破崙。1815年在維也納召開的會議，收拾了戰後的殘局，建立了「歐洲協和」（Concert

of Europe）。新的西歐政局主要由奧、英、法、普、俄五個大國主導。大國間同意依「正統」（legitimacy）原則，盡可能恢復舊有的領土範圍與疆界，如有困難，則改用「補償」（compensation）原則，找另一塊土地來滿足利益。這個協定，基本上滿足了大國的獨立主權，卻踐踏小國的主權，波蘭、東歐、日耳曼、義大利全變成了犧牲者，主權未得保障。

其後三十年，主要在梅特涅的主導下，西歐利用權力平衡（balance of power）的方式，建立長期的和平。但是，民族主義也在這個時期蓬勃發展，紛紛挺身爭取獨立的國家主權。十九世紀中期，普魯士統一日耳曼及義大利的統一，荷蘭及比利時的獨立，波蘭的抗爭，代表的是民族主義的興起，同時也是爭取獨立主權的結果。

這個時期的國家主權新增的項目包括：公民權的建立、民治社會（civil society）的發展，市政服務（civil service）的提昇。西歐的首都如倫敦、巴黎，因此進行都市更新重建，公園、醫院因此大量出現，公民的選舉權也漸行確立。

影響十九世紀西歐主權觀念的兩大思想家為盧梭（Jean-Jacques Rousseau, 1712-178）及康德（Immanuel Kant, 1724-1804）。盧梭的社約論（social contract），激勵了市民社會的發展，主張凝聚民意（general will），發展民主，偏向「主權在民」的觀念，主張發展並尊重小國的主權。康德亦主張維護國家獨立主權，但卻認為歐洲應走向聯邦式的國際主義，讓霍布斯（Thomas Hobbes, 1588-1679）的政治巨靈（Leviathan），壯大成「超級巨靈」（super-Leviathan），藉聯邦所建立的歐洲秩序，發展政治效率，

為歐洲帶來長治久安。康德的思想，多少滲雜著干涉外國主權的思想。結果，俾斯麥和希特勒以武力干涉的方式執行康德的思想，造成歐洲的戰亂。歐盟（European Union; EU）則透過和平共存的建設性策略去發展歐洲聯邦，如今達到尊重國家主權，同時逐漸走向歐洲整合的雙贏結果，康德的思想終於見到具體的良性成果。

（四）廿世紀的歐洲主權觀

廿世紀前半段的五十年，西歐經歷了兩次世界大戰，世界其他地區亦在這個時期紛紛加入國際社會。

一次世界大戰之後組成的國際聯盟（League of Nations），多少帶著康德思想的影子，同時加上新興美國的自由思潮，尤其是威爾遜主義（Wilsonism）的自由民主思想（democratic liberalism）。國際舞臺上，亦出現了美日兩個非歐洲勢力的強權。國際聯盟時期，大國如美、日、英、法、俄等國，均享受獨立主權，但戰敗的德國及弱小的義大利，及以亞非美歐各洲的中小國家，則無緣享受。滿洲國事件、阿比西尼亞事件為小國受難的明證，國際公義亦因國際聯盟無武力後盾而無法施展。

二次世界大戰代表的是德義兩國的反撲，東歐的抗議，以及中國的怒吼。大體而言，一次大戰是歐洲的統獨內戰；二次大戰則是美國和歐洲反納粹統一歐洲的戰爭，加上美、韓、中、東南亞國家反對日本「大東亞共榮圈」統一模式的獨立戰爭。

戰後的聯合國（UN），大抵在統獨之間尋得和平共存的方案，國家主權受到尊重，並載入憲章，同時，又以建設性的方式，促成世界的和平統一。

然而，戰後美蘇對立的冷戰（Cold War），則出現許多美蘇兩強干涉外國主權的事實。

蘇聯干涉外國主權的實例有：1956年出兵匈牙利，1968年出兵捷克，1975年出兵阿富汗。美國干涉外國主權則有：1950年代的韓戰及六〇年的越戰，1983年出兵格瑞那達（Grenada），1989年出兵巴拿馬（Panama）。此外，1956年，英法亦出兵侵略埃及，企圖打開蘇伊士運河（Suez Canal），但遭美國阻擾，而功敗垂成。

雖然大國有強烈干涉外政之事例，但殖民地紛紛獨立，尊重國家獨立主權的呼聲亦傳遍全世界，基本上，聯合國是重要的守衛者，雖常遭美蘇兩國主導或控制。

由於國際舞臺擴大至全球，美蘇獨霸，西歐國家也漸退居第二線。這時，西歐更為服膺獨立的國家主權觀，並以之對抗美蘇兩強的干涉。

就在退居第二線之後，西歐發展歐洲聯盟（EU），以建設性的和平力量，發展以經貿為主的軟性力量（soft power），主張和平共存（peaceful co-existence），確保主權不受侵害。如前言所述，歐盟在八〇年代及九〇年代的發展，更進一步推向主權分割、讓渡、委託的路線，發展出和平共享主權的模式。這是主權觀念發展史上的一大進步。

美蘇的冷戰對抗終於在九〇年代走入和平共存，蘇聯也解體了，蘇聯分裂為十五個共和國，並以獨聯體（Commonwealth of Independent States; CIS）的形式出現，這是獨立主權觀的勝利。

此外，歐盟分割並共享主權的新作風，也為人類開啟二十一世紀的主權觀，新的主權觀認為「主權在民」，國家與政府係

為服務人民而存在，不是為掌握「主權」而存在。歐盟在二十世紀下半葉之所以能深化與廣化，端因歐盟及其會員國能審慎處理主權問題，否則她早在法國的「空椅子事件」下，四分五裂了。

結論

畢竟，人類社會是多元的，人類的生活範圍，不會只限於一個國家，貿易、移民、遷徙及文化交流本是國際間的常態，如果每個國家堅持嚴格的獨立主權，那麼，世界各國間的交流很難推展，國與國間的猜疑、鬥爭、侵略等負面力量，將如行為學派理論家所言的---無法遏止。歐盟的合作模式，無疑地提供了一個建設性的新出路。

正如前面所引辛西亞 韋柏所主張的一般，獨立的主權觀會因時、地、人、事而有所改變。在這個廿一世紀的開端，無疑的，獨立主權觀的發展方向將朝向正面的、建設性的方向，和平發展。少數以否定他國主權為手段，進而破壞和平的國

家，將面對責難，除非它事先得到聯合國或大國的支持，除非其目的是壓制和平的破壞者。北約出兵柯索沃，以及美、法、比利時和歐盟干涉奧國自由黨事件，雖有干涉主權之嫌，但它確實是阻止了和平破壞者的行為。因此，國際不只責難不大，而且廣受支持。相對的，中共處理台海問題的手法，則是破壞性大於建設性，因為，台灣已民主化，已經有兩次總統直選，經濟繁榮，這不是「無產階級專政」的北京中國所能奢望的發展。新世紀的獨立國家主權觀，仍將受國際支持，而享受這項主權的是人民，不是政府，這在鐘波定及洛克等人當年的主權定義中已經提及，並歷經數百年的考驗。這不是經濟發展中，民主落後的北京政權有能力輕易破壞的。中國政權若能以歐盟模式，處理對台的主權獨立問題，捨棄武力衝突而選擇和平共存，則台海兩岸人民幸甚，東亞安全幸甚。盲目地堅持國家主權，只會落入克拉斯納（Stephen D. Krasner）譏諷的偽善領域之中。