

# 國際政治與國內政治

張京育

人類有慾望、有目標、有價值觀念，因此人類可稱為追求目標、追求價值的動物。由於各人追求的價值，以及實現價值的手段，不盡相同、甚至相互衝突，乃產生政治競爭現象。廣義的說，政治系統可以界定為一群人或若干團體追求目標的互動行為的整體。這個定義適用於國內政治，也適用於國際政治。

政治活動可大別為三類。第一類是競爭的活動。例如兩位候選人競爭同一席次，或者兩個國家同一領土主張主權。他們彼此的利益恰恰相反。甲候選人的勝利，便是乙候選人的落選；甲國的取得該爭執中的領土，便是乙國的損失。勝與負、得與失，加起來恰巧等於零。第二類是合作的活動。例如勞工團體聯合起來要求制定最低工資法；兩個少數黨聯合起來組織聯合政府；或是幾個國家締結同盟；都是。在這種情況下，合作的團體或國家間至少有着暫時共同利益，而他們的合作往往是達成共同利益的必須途徑。因此，合則俱利，分則俱害。第三類是競爭與合作互相混合的活動。例如兩個政黨之間，一面以和平方法競爭議會的席次，一面聯合起來反對主張暴力的政治勢力。前者是競爭，後者則是合作。或是兩個國家一面從事長期的權力競爭，另一方面又合力阻止核子武器的擴散，以防止核子戰爭的爆發。這也是一種競爭與合作兼而有之的關係。

從上述政治的定義及政治活動的分類看來，國內政治與國際政治似乎沒有什麼兩樣。因為這兩類政治均是團體目標的追求，均包含競爭性、合作性及混合性三種活動。然而不少國際政治學者却強調國際政治與國內政治有本質上的差異。例如徐曼 (Frederick Schumann) 教授認為在國內社會，法律代替武力而為解決爭端的手段。國內和平的維持通常依賴政府的強制力量，也建立於大多數國民願將其特殊利益附屬於國家整體利益的基礎上。因此，國民可透過競爭、討論、妥協，來進行政治活動。國際法則缺少強制力量，主權國家也只在極例外的情況下，才將特殊利益附屬於國際系統的整體利益下。(註1) 在他看來，國家之上如無政府組織，則法律與正義均無從顯現。(註2)

另一位國際政治學者莫根索 (Hans Morgenthau) 也認為國內社會成員具有超地域的、超階層的忠誠。任何個人都可能歸屬於一個以上的團體，因而彼此利益不致於絕對的衝突，而國內社會所形成的社會壓力會使意見不同的團體不致破壞法律與和平。而且人們通常認為在遭受不公正的待遇時，法律會選以公道，無須使用暴力。同時，即使使

註1: Frederick Schumann, *International Politics*, 4th ed. (1948), p. 79.

註2: Frederick Schumann, *International Politics*, 7th ed. (1969), p. 148.

用暴力，由於政府力量的強大，暴力成功的公算通常亦小。因此之故，國內和平較易維持。他認為除非建立世界國家，否則世界和平不能確保（註3）。

已故的美國國務卿杜勒斯（John F. Dulles）亦曾列舉國際政治與國內政治的六點區別。他認為國內政治具備六項國際政治所不具有的特徵。它們是：

- 一、國內社會具有反映該社會道德判斷的成文法和不成文法。
- 二、當情勢變遷時，國內社會有政治機構（如立法機關）可以變更法律。
- 三、國內社會具有執法機構。
- 四、對於司法性質的爭端，國內法院可以依法裁決。

五、國內社會有足夠的力量可以逮捕處罰法律之破壞者，也因此可以嚇阻對法律之破壞。

六、國內社會有足夠之福利措施，以改善人民生活並維繫其對政府的向心力，使人民不致鋌而走險，使用暴力。（註4）

綜合徐曼、莫根索及杜勒斯的看法，他們認為國民具有基本的政治共識，儘管國內政治有競爭，但競爭通常不會逾越一定的範圍。由於個人往往屬於一個以上的團體，這種重疊的團體身份造成了超派系的、超地域的忠誠，而不僅對某團體有專屬的效忠。同時，國家可因應需要制定新法律或修正舊法律，對於國民需要可以行政方式予以滿足，遇有爭執可以由法院依法裁制，國家的權威亦有嚇阻或制裁違法的効力。由於以上原因，他們認為國內政治往往是和平的、穩定的。

反過來說，在國際系統中，國際正義的意義不明。一國視為公理正義者，另一國可能視為邪惡強權。多數國家投票支持者，仍可能被少數國家視為多數暴政。同時，絕大多數的人類尚未培養出超國界的忠誠，而超越國家的權威亦少存在。國家的許多行為根本不在國際法規範之內。因此，一個穩定與和平的國際秩序難以建立。

國際政治與國內政治真的有上述截然的差異嗎？國際政治是否一定混亂而國內政治是否秩序井然？如果我們仔細觀察，我們會發現上述的比較，實在是將最穩定、最有秩序的國內政治與最不穩定，最無秩序的國際政治來比較。實際上，第二次世界大戰後的三十多年以來，國際上因然戰爭頻仍，比較重大者有四次以、阿中東戰爭，三次印度與巴基斯坦）戰爭，韓國和越南戰爭、中共與印度戰爭，目前正在進行的索馬尼亞與依索比亞間的戰爭。此外，俄軍曾鎮壓匈牙利與捷克人民追求自由的運動，美俄曾因柏林危機及古巴危機而對抗、希臘、土爾其因塞浦路斯問題對峙、中共與蘇俄曾有邊界射擊戰

---

註3: Hans Morgenthau, Politics Among Nations, 3rd ed. (1960) pp. 502-509.

註4: John F. Dulles, "The Institutionalizing of Peace," Address before the 50th Annual Meeting of the American Society of International Law, April 25, 1956 (Washington, D. C., Department of State, Public Services Division, Series S-No. 46, 1956), p. 3.

。然而，如果考察戰後各國的內部情況，像奈幾內亞、剛果（薩伊）、巴基斯坦、葉門、塞浦路斯、黎巴嫩、衣索比亞、蘇丹、伊朗、尼加拉瓜等。都曾有重大的內部動亂，而許多國家，特別是新興國家與開發中國家曾經發生軍事政變或嚴重的內部衝突。甚至一向政治穩定的英國，也有長期的北愛爾蘭的糾紛，迄未解決。由此可見，穩定的法律與秩序，並不存在於一切的國內社會；即使是穩定而民主的社會，法律與秩序也並不一定受到尊重。

此外，有些學者認為杜勒斯列舉的六項國內政治特徵，國際政治也不是完全不具備。首先，國際法是存在的，包括一般國際法、聯合國憲章、及特殊的協定。儘管國際法時遭重大的破壞，但是違反國際法的國家絕少否認國際法的拘束力。更重要的是在一般日常國際交往上各國莫不遵守國際法，特別是有關外交官的特權與豁免，海上與空中交通的規範等，更是如此。其次，國際系統中已設有國際組織，它們可以通過議決案的方式，創設新的法律規範，像和平使用外太空、防止核子武器擴散等。國際組織亦可召開會議以建立或編籌法律規範。例如有關海洋的新法律規範，有關條約的法律編籌，都是由聯合國主持產生的。第三，雖然不是每項國際規範均能有效執行，但是國際聯盟與聯合國的秘書處，皆有執行法律的功能。第四、談到解決爭論的司法制度，國際系統確屬比較原始，因為原則上，非經當事國的同意，國際法院不能行使管轄權。不過除了國際法院，國際聯盟與聯合國亦具有部分司法功能它們對國際爭端的決議，往往有助於問題之解決。第五、談到執行法律的權威，國際系統固然沒有自己的武力，但是各國可提供武力代替國際組織執行任務。國際組織亦可對危害和平的國家施以非軍事性的制裁。像國際聯盟對義大利侵略阿比西尼亞所實施的非軍事制裁，聯合國對羅德西亞的人少數政府及南非共和國亦實施禁運，聯合國對於北韓及中共實施了制裁，並曾組織國際武力來維護中東、剛果、塞浦路斯、西新幾內亞等地之和平。最後，國際系統給予各國的福利，雖然十分有限，但却在日漸增多。此可從激增的國際政府間組織看出來。像衛生、糧食、民航、財政金融、文教等，國際系統對個別國家的影響愈來愈大的趨勢。（註5）

根據以上的分析，部分學者視國際政治系統為缺乏政府規範的政治系統，而國內政治系統為具有政府規範的政治系統，兩者有本質上的區別。另一部分學者則認為將最沒有秩序的國際政治現象與最具秩序的國內政治現象相比較，並不適當；同時，國內政治系統所具備的特徵，國際政治系統也並非完全不具備，他們認為國際政治與國內政治並無本質上的差異。

註 5: Raoul Naroll, "Scientific Comparative Politics and International Politics," in R. Barry Farrell (ed.), Approaches to Comparative and International Politics (1966), pp. 329-337.

爲了充分明瞭國際政治系統的特質，我們似應將其與不同時間、不同空間的國內政治系統加以比較。換句話說，我們可將國際政治系統與原始社會政治系統，以及開發中國家政治系統，加以比較。我們可先從幾個角度來分析國際政治與原始政治的異同。

原始社會的物質基礎很薄弱。科技水準低，經濟上順乎自然。在政治上，原始社會尚未建立強固的國家，但並不表示原始社會都是無國家的社會。即使在所謂無國家的社會中，也不表示其不具備若干結構來處理公共事務，例如爭端之解決。儘管這些爭端處理之效果可能只及於當事人，或者處理爭端的機構只是臨時的、非正式的。但只要有社會存在，有人群營共同生活，則某種程度的公共事務處理，必不可免。政治學家伊斯頓 (David Easton) 認爲可以偶發的 (contingent) —— 不斷的 (continuous) 連續，來判斷政治系統發展的程度。他以決策的幅度、決策的數量、決策遵守的程度、以及該系統不斷的運作的程度作爲測量偶發的——不斷的標準。一個政治系統決策的幅度愈窄決策的數量愈小、決策受遵守的程度愈低、運作的程度愈偶然，則愈接近偶發的一端。如果該政治系統決策幅度愈廣、決策數量愈大、決策受遵守的程度愈高、運作的程度愈連續，則愈接近不斷的一端。(註6)

如將國際政治與國內政治放在偶發的——不斷的連續上，今日的國際政治系統似仍偏於偶發的一端。儘管有普遍性的國際組織，如聯合國，以及許多有關衛生、農業、交通、文教等之專門性世界組織存在，國際組織所作決策之幅度、數量、決策受遵守的程度，運作的連續性，都還不能與國內政治系統中政府的決策相提並論。

不過，國際政治系統的決策很明顯的有由偶發走向不斷的趨向。聯合國秘書處是常設機構，安理會也經常執行職權。從一百年來國際組織的發展看來，無疑地由於功能主義觀念之被普遍接受，由國際專門機關協調處理的事項也愈來愈多。國際組織之目的已由安全與和平之維持，擴及於文化福利之追求。(註7)至於次級的國際系統，如歐洲經濟社會，其系統決策之幅度、數量被遵守的程度，更趨向於不斷的一端。

不僅如此，國際間人與貨物的流動，也遠比過去數量爲大，爲頻繁。以國際貿易而論，一八七七年全球總輸出爲六十四億五千七百萬美元，一九四七年爲四百八十三億美元，至一九七四年激增至八千三百五十四億九千萬美元。(註8)一九四八年只有一萬四千人到希臘觀光至一九七一年時幾達兩百萬人。(註9)國際人與貨物流動的增加，

註6: David Easton, "Political Anthropology," in Bernard J. Siegel (ed.), Biennial Review of Anthropology (1959), pp. 235-237.

註7: 有關國際政治系統之經濟與社會合作，參見：朱建民：國際組織新論（民六十五），頁716—750。

註8: 參閱 Richard W. Sterling, Macropolitics International Relations in a Global Society (1974), pp. 623-624; John W. Sewell, The United States And World Development Agenda 1977 (1977), pp. 204-205.

註9: K. J. Holsti, International Politics (3rd. ed. 1977), p. 87.

自然是人口增加與經濟成長的結果。另一方面，它們也反映了國際系統決策的增加，並且也促成國際系統決策之增加。

伊斯頓又從政治系統角色分化的程度來區分政治系統。他所謂角色分化是指：(一)政治角色與其他社會角色區別的程度；(二)政治角色彼此區別的程度；(三)政治角色擔負專門化的或混合的功能的程度。在原始的政治系統中，政治功能往往與其他功能混雜。以某些非洲政治系統來說，除了指定予婦女與兒童之任務外，其他任務切由男性長者來擔當。吾人很難區分出該長老究竟是在執行政治任務呢，抑在扮演經濟、宗教、甚至純粹家庭角色。當然在分析上，我們可根據其行為之結果來判斷其性質。就政治角色區別程度說，有的是一個人單獨扮演政治角色，像非洲土王。有的則包括一些經過明確界定的角色，如土王、地方酋長、宮廷官員、侍衛等。越是複雜的政治系統角色分化愈多。至於政治角色專門化則指此角色擔負政治任務的性質而言。有些政治系統雖然分有層次，如土王、酋長、村長等，但是其功能基本上是相同的，像接受貢物、解決紛爭等。有的政治系統則政治功能已經專門化、像武力之使用可能只屬於土王之特權，其他人士則無。通常這三種角色分化的程度是相關連的。(註10)

雖然國際政治系統決策的幅度與數量不及國內政治系統，然而國際系統的角色已呈現若干分化。有些偏重於政治功能，如聯合國安全理事會。有些專注於司法功能，如國際法院。有些則致力於一般經濟社會事務，如各種專門機關。不過國際系統角色分化的程度尚不甚高，國際系統是依民族—國家的界線而割裂，因此很少政治領袖視整個國際系統為其「代表區」，而專注於國際系統的整體利益。這種情勢也逐漸在改變中。擔任國際組織秘書處工作人員，或國際會議主席之人士。均可能將整個國際系統視為其代表區因為人口、能源、糧食、海洋、環境、核子武器毀滅性等問題，均不能由個別國家或國家集團處理，所以，持整體觀念的人士有增加的趨勢。

將國際政治系統與原始政治系統加以比較的另一項標準是程序的維持。現代政治學者如霍布士(Thomes Hobbes)韋伯(Max Weber)一貫認為：在特定領土內，獨佔性的合法使用武力，乃是現代國家的特徵。(註11)然而在原始政治系統中，並不必然先具備有組織的強制性權威，而是先具備維持內部合作與對外獨立的結構。這是一個自主政治系統存在的先決條件。但是維持內部合作並不一定仰賴強制性權威，而且只有在政治系統充分分化後，才有獨立的機構行使強制性權威。在原始政治系統中，即使長老會議可以構成一個制裁團體，他們的決定亦極少訴諸武力強制。如說，由於長老會議的

註10：同註6 pp.240-242. Gabriel A. Almond & G. Bingham Powell, Comparative Politics: A Developmental approach (1966), pp. 218-232.

註11：Max Weber, "Politics as a Vocation," in H. H. Gerth & C. Wright Mills (ed.) From Max Weber (1958), p. 78.

決議具有道德上的權威，因而有心理上的強制性，那也與武力強制裁然有別。（註12）那麼，沒有強制性權威的政治系統又如何維持秩序呢？許多社會學家及人類學家認為是靠構成員的重疊性身份。這些構成份子扮演不同的角色，因而不致加入彼此絕對互相排斥、互相對立的團體。也因此即使彼此有利害衝突，仍具有共同的或平行的利益。系統秩序往往即依賴此項構成份子所具有的重疊身份與交叉利益來維持。（註13）。

國際系統雖有實施武力制裁的先例，目前聯合國憲章並且授權安全理事會來決定有拘束力的強制執行行動，但是國際系統並未且備有組織的強制性權威，在實踐上尤其如此。然而正如同原始政治系統的長老會議一樣，聯合國（或其他國際組織）雖未必作成有強制力的決定，大會或安理會的決定，特別是如果接近全體一致的話，無疑地具有道德上的影響力，而具心理上的強制性。戰後國際系統成員對西方殖民主義之譴責，對殖民國家形成莫大的壓力，也是西方殖民帝國迅速崩潰原因之一。

國際系統內部的分畫，無論是政治、經濟、語言、文化的分畫，通常與國家的界線一致。換句話說、政治、經濟、語言、文化的互動，多以國家為範圍，較難產生交叉性的利益與重疊的身份，因而利益的對立極為顯著。然而隨着國際組織的增加、國際互動的頻繁，交叉性利益與重疊的身份，逐漸出現。例如印度是開發中國家、屬亞洲集團；加拿大是已開發國家，屬北大西洋或西方國家集團，兩國對許多問題的觀點可能有很大的差異。但兩國都是國協的成員，對某些問題又會持一致的意見。這種重疊的身份與交叉的利益可以減少利害衝突的尖銳程度。

有的學者認為無國家的原始政治系統與國際政治系統最大的共同特徵是，自助的允許與暴力的流行。（註14）他們認為在無國家的原始系統，缺少正式政府機構對違法者裁判與處分，因此系統構成份子遂以自力救濟的方式來伸張「正義」。這個實施自力救濟的個人或團體，自兼受害者，裁判者，與執行者三重身份。然而實施自力救濟的個人與團體雖自認其報復或制裁為公正，受到報復或制裁之個人或團體，未必同意。因此，這種罪與罰可能昇級，而導致間歇的、甚至不斷的衝突。然而也就因為侵犯會帶來報復，報復可能帶來反報復。報復與反報復對於原始政治系統的暴力行為也有嚇阻的作用。

就此點而言，國際政治系統與無國家的原始政治系統相似。到目前為止，國際系統成員受到暴力攻擊時，通常亦只有依賴自力救濟的手段。實施自力救濟的國家亦兼受害者，裁判者、與執行者三重身份。這種報復之實際與可能是嚇阻暴力攻擊的重要因素，

註12: 同註6 pp. 217-219.

註13: Max Gluckman說:「由一系列團體及關係組成的社會,人們在某一基礎上為友,在另一基礎上為敵。社會的凝結力就建立在這種不同忠誠的衝突上。」Gluckman及其他學者的意見,參見 Chadwick F. Alger, "Comparison of Intranational and International Politics," American Political Science Review, LVII (June 1963), pp. 417-418.

註14: 有關此項問題之討論,參見 Roger D. Masters, "World Politics as a Primitive Political System," World Politics, XVI (July 1964), pp. 595-619.

因此亦具有維護某種程度國際秩序之作用。

總之，任何原始社會之存在，必須基於某種最低程度之合作與容忍。這種合作與容忍或是基於共同的利益，或是基於重疊的身份，或是基於彼此的嚇阻，或是基於系統的權威，或是基於上述各種因素的綜合。就國際系統言，系統的中央權威極弱，重疊的身份不顯，其組成份子的合作或容忍多基於共同利益的追求與彼此的嚇阻。

### 三

系統理論可說是戰後政治學研究上最具貢獻的理論之一。學者不僅用之以說明一般政治現象，亦用以說明國際政治。（註 15）

所謂系統(Sysrlu)乃指一群具有經常的、規律的互動行為的單位的集合。系統概念指涉甚廣，不僅可涵蓋政治系統。當其涵蓋政治系統時又包括國內系統及國際系統。同時，系統概念的組成元素也非常豐富。它們包括邊界，構成員的特質、結構、互賴、互動、變遷、規律、功能、輸入、輸出、能力、目標等。

奧蒙(Gabriel A Almond)的結構——功能理論是系統理論中重要的一支。他認為一切政治系統都具有四項共同的特質，因而可以互相比較。

一、一切政治系統均有政治結構，吾人可以比較其結構專化的程度與形式。

二、一切政治系統均具相同的政治功能，吾人可就功能履行的頻率、履行功能的結構、功能履行的風格、加以比較。

三、一切政治結構都是多功能的，吾人可比較其功能專化的程度。

四、一切政治系統從文化意義看都是混合式的。吾人可比較其理性與傳統的程度。

（註 16）

奧蒙的重大貢獻是政治功能的討論。他對政治功能的劃分雖未必為所有政治學者所接受，然而很可作為比較國內政治與國際政治的參考。

奧蒙擬定的七個政治基本功能是：

一、政治社會化與政治人才引進。

二、利益之表達。

---

註 15:關於系統理論的重要著作可以舉例如下: David Easton, *The Political System* (1953), *A Framework for Political Analysis* (1965), and *A Systems Analysis of Political Life* (1965); Gabriel A. Almond & James S. Coleman (eds) *The Politics of the Developing Areas* (1960); Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics* (1957); Gabriel A. Almond & G Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach* (1966).

註 16: Gabriel A. Almond & James S. Coleman (eds), *The Politics of the Developing Areas*, pp. 9-25.

三、利益之集結。

四、政治溝通。

五、規律之制定。

六、規律之執行。

七、規律之裁決。(註17)

前四項是輸入功能，後三項是輸出功能。輸出功能類似政府功能中之立法、行政及司法，此類功能在國內系統及國際系統之異同，前文已加討論，現在只就政治系統中的輸入功能，加以分析。

#### 一、政治社會化與政治人才引進

就政治人才引進而論，參與國際政治的人數在增加。就整個國際系統而論，開發中國家所作的比例也有增加的趨勢。

由所謂宮廷外交走向整體外交，由政府外交走向國民外交，乃是各國外交發展的趨勢。從這個角度來說，愈來愈多的專家參加了外交事務的行列。農工技術人員、物理學家、傳播學者、人口學家、心理學者、管理學者、經濟學者，逐漸參與涉外事務的決定和執行。

此外，就國際組織與國際會議的職員來說，二次大戰結束後的頭十年，是歐洲和北美諸國佔絕對優勢的時期。自新興國家逐漸增多後，印度次大陸、東南亞、澳南非洲諸地區的人民，在聯合國及其他國際機構中扮演愈來愈重要的角色。

由於不同的角色(個人、國家)加入了國際系統的運作，一方面改變了各國外交政策的取向和各種國際組織的討論過程與方式，一方面也由於參與國際組織活動的經驗而導致新的政治態度與價值的獲取。就前者而論，非政治性人士之參與外交決策和執行，自然擴大了外交政策的內涵。人口、海洋開發、經濟發展、國際整合、經濟溝通、軍備管制、國際金融等問題，成為各國共同處理的對象。在很多情況下，洲際文化的比重往往超過了傳統政治安全的考慮。

非歐美國人士在聯合國及其他國際組織內活躍的結果，亦帶來極大的變遷。前比利時外交部長史巴克(Paul-Henry Spaak)曾有下列一段記述：

、一九四九至一九五四年我在野期間，曾離開聯合國五年。短暫的間斷後再回到聯合國時，該組織的狀況令我深感震驚……我從未受過這麼許多偏見、激情及對階級固執所包圍。聯合國內充滿了激烈的民族主義與煽動行爲。許多新興國家對民主政治缺乏信心，因而忽視民主政治的規則，並且對於折衷妥協的聲言裝聾作啞。(註18)

註17：同前註，二六一六四。

註18：Paul-Henry Spaak, "The Experiment of collective Security," in perspective on peace 1910-1960 (1960), 84-85.



但根據學者的研究，參與國際組織活動的人士大多透過學習過程而獲得新的態度與價值。一九五九年艾爾哲（Chadwick F. Alger）教授與聯合國外交官多次直接討論後，曾獲得如下的結論：

- (一) 參與聯合國改變了聯合國實際如何運作的概念。
- (二) 參與聯合國改變了聯合國應該如何運作的概念。
- (三) 參與聯合國改變了對特殊問題的態度。
- (四) 參與聯合國改變了對特殊國家的態度。
- (五) 參與聯合國影響了參與者後來的行爲。

艾爾哲發現實際參與聯合國工作後，各國外交人員對全球政治系統產生了新的責任感，而且也學習到新的規範、程序與社會技能。（註19）

由上述可見，吾人可以從政治人才引進與政治社會化的角度，來比較國際政治與國內政治。

## 二、利益之表達與利益之集結。

奧蒙認為任何政治系統均有利益之表達與利益之集結，其差別在是否有專門機關來擔負這兩種功能，以及是否由一個人或團體同時擔負這兩種功能。他認為擔當利益表達的結構大別有四類：制度化的利益團體，協會性的利益團體，非協會性的利益團體，及無確定目的之利益團體。所謂制度化的利益團體乃指議會、軍隊、文官系統、教會等而言，它們或表達自身的利益，或表達社會團體的利益。其特點是有正式的組織、專門的人員。協會性的利益團體乃指工會、工商業者組織、其他人民團體等。它們的特點是明白的代表某特殊團體的利益，有規律的向其他政治結構來傳達要求。非協會性的利益團體乃指宗族、人種、地域、宗教及階級團體而言，它們通常假借個人、幫派、家庭及宗教首腦，非正式的，間歇性的來表達利益。例如一個酋長向土王抱怨進貢太多，或是地主在社交活動中向一個政府官員提出要求等。無確定目的之利益團體乃指由社會自發的向政治系統的衝擊，例如暴動和示威等。利益之集結乃將各種利益結合成一般性政策。利益之表達與集結這兩種功能是互相重疊的。一般來說，前者較窄，後者較廣，並無截然的劃分，雖然在觀念上是可以區別的。（註20）

柯爾曼（James S. Coleman）教授指出：在發展中國家利益之表達與集結，往往係由先天的，社群性的團體（如依人種、民族、語言、部落、宗教、或身份標準來決定會員）來擔任。特殊的經濟或職業利益往往隱而不顯，同時亦非由功能專化的社團來表達。即使有功能專化的利益團體存在，在政治系統中亦不扮演重要的角色。在許多國

註 19: Chadwick F. Alger, "United Nations Participation As A Learning Experience," *Public Opinion Quarterly*, Vol XXVII, No. 3 (Fall 1963), 411-426.

註 20: 同註 16 33-45.

家，制度性的利益團體（軍隊、宗教團體、文官系統）具有支配性作用。柯爾曼認為開發中國家利益表達模型的三種特質：先天性、社群性團體繼續扮演重要性角色，協會性利益團體還在萌芽階段、以及制度性利益團體之佔優勢，是相輔相成的。先天性、社群性團體之力量限制了功能專化的利益團體之出現。功能專化團體之缺乏使社群團體得以長期存在，並使制度性團體擔任支配性角色。換句話說，傳統的力量限制了現代化的發展。（註 21）

國際系統與開發中國家有類似之處。首先是：社群性、先天性團體（此處指國家而言）繼續扮演支配性角色，使超越國界的功能專化的利益團體不易出現。其結果，制度性的利益團體，此處指從事國際關係之政府官員與國際組織職員而言，常須表達與集結國際系統的利益。但是在發展中國家，制度性利益團體多由國家主義者與民族主義者充任，亦即著重國家而非社群性利益。在國際系統中，制度性利益團體，由於人才引進與社會化的作用，其傳統部分的影響力超過現代化部分。（註 22）也就是說，各國政府從事國際事務的人員，所追求的是國家利益（猶如國家內部社群的利益）而非國際系統的利益。不過國際組織的職員具有國際公務員的身份，不應考慮自己所屬國的利益，而應表達與集結國際系統的利益。

其次，各次級系統利益之表達與集結並不相同。像歐洲經濟共同體各機構泰半代表超國家的利益。各國工會與實業界會聯合起來，企圖影響歐洲經濟共同體的政策，以追求共同的利益。參加歐洲議會的代表團乃按其代表政黨的性質（如基督教民主黨、社會民主黨）而採相近的立場，不是個別國家的代表團採取齊一的意見。因此，利益之表達不僅是站在個別國家的立場，而是穿越國界，與歐洲經濟共同體其他成員之立場相近者結合，表現出國際主義的傾向。再如聯合國與其他國際組織的會員國，亦須與別的會員國結合，才能使本國的主張結合成集體的意見與政策。在聯合國或其他國際組織中利益之表達與集結，雖由國家代表團與國際組織之職員來擔任，代表「傳統」的國家代表團無疑仍佔支配性地位。同時，由於各國利益與價值參差，基本共識不足，國際系統中利益之集結比國內系統要困難得多。

### 三、政治溝通

奧蒙認為溝通是政治系統履行所有其他功能的手段。另一方面，他認為只有在現代化的政治系統中，才有分化的傳播媒體出現，提供中立的或客觀的訊息。申言之，在那些具有同質的政治文化，以及自主的與分化的利益表達與集結結構的政治系統中，傳播媒體本有最大程度的自主與分化。英國與美國都是典型的例子。相反的，政治文化割裂，且無分化的結構擔當利益表達與集結的政治系統，則其傳播媒介往往為利益團體與政

註 21: 同前 548-549.

註 22: Chadwick F. Alger, "Comparison of Intranational and International Politics," *American Political Science Review*, LVII (June 1963), p. 413.

黨所控制，因而不能提供中立的、客觀的資訊（註23）許多開發中國家屬於此類。他們由於種族、部落、宗教或文化而結為不同的社群，各有其接近完全自主的傳播系統，再由於語文的歧異而加深了傳播的孤立傾向。另一方面這些國家的傳播系統可明確的分為現代的與傳統的兩類。前者是城市工商業者及知識分子階層使用的大眾傳播媒介，後者乃指農村中仍然停留在人與人間實際接觸的傳播橫式。城市中人政治參與程度比農村中人為高。這種社群與社群脫節，以及城市與鄉村脫節的現象，便是柯爾曼教授所稱的，亞洲、非洲、拉丁美洲大多數國家政治溝通上存在的兩大脫節。（註24）

國際系統政治溝通的性質與發展中國家極為相似。大部份傳播媒體由系統的構成員所控制，為構成員的利益說話，強調構成員的價值，加深了構成員的孤立傾向，一般民衆也以閱讀本國的報刊雜誌，收聽本國的電視廣播為主。各構成只控制的傳播工具大多在加強彼此的特殊性，而非共同性。因為國際系統中大眾傳播媒體多受國家的控制，它們很難在國際事務上表現中立與客觀的立場。

不過由於許多國家參加了國際組織，他們深知只有結成集團才能增進本身的利益。因此，即使平時很少接觸的國家也會因為某些特殊利害的相通，而在國際組織中增多來往。同時，由於國際組織秘書處的存在，其職員服務的信條是獨立與公正，不受任何國家的指揮與影響。他們提供的報告與文件，遂帶有中立與客觀的性質，而為多數國家信任與接受。實際上多年以來，國際系統時時利用國際組織職員報告的權威性，作為解決國際爭論的手段。由上述可知，儘管國際系統的政治溝通充滿了傳統性，它也具備了一些現代化的特質。（註25）

根據以上的討論，可見雖然國際政治是無中央政府的政治，而國內政治是有中央權威的政治，吾人如從比較政治功能的角度相互比較，仍然具有學術上與實質上的意義。在政策上，也許可以設法減少國際系統的傳統性，而增加其現代性。

#### 肆、

我人將國際政治與原始社會政治、開發中國家政治與一般國內政治比較後，發現國際政治與國內政治雖有差異，但亦有許多共通之處。但是國際系統與國內社會結構不同，因此，國際政治與國內政治表現不同的特質。試予分析如下：

一、國內社會的構成分子很多，從數千、數萬、數十萬、數百萬，到幾千萬、幾億

註 23: 同註 16 45-46.

註 24: 同前, 557-558.

註 25: 同註 22 414.

(註 26) 一個人與另一個人間權力和影響力固然不等，但他們天賦的能力却很相近。由於人數衆多，每一個人政治系統中所佔的重量通常也就有限。國際政治系統只有一百多個成員，每個成員在政治系統中的比重就相對的增大。同時每個成員的「天賦」——就人口、面積天然資源與科技水準來說——相差極大，其權力也就相差極大。馬爾地夫 (Maldives，印度洋上一島國) 與美國或俄國權力之差距何止千萬倍，由於這種差異，使國內社會在制定法律，決定政策時，通常無需特別考慮個人的因素。但在國際系統制定規則、決定政策時，却必須顧及有影響力的國家的態度。例如有關太空活動的規則，如果不能取得美、俄之贊同，則形同虛設。有關石油價格的政策決議，如不能獲得石油輸出國的支持，也不會收到實際的效果。

二、國內社會雖然充滿了文化上與發展上的差異，但是一個國家內部的歧異終究是有限的，否則該國就要分崩離析。但是今天的國際系統的構成員無論在人種、在民族、在語言、在文化傳統、在科技水準，在經濟發展程度，在政治結構各方面，都有極大的差異，這使得國際系統利益之集結與政治溝通遠比國內系統為困難。

三國內社會通常有一個或一個以上的中央機構、及其他，擔負分配、規律和裁決的功能，其決定通常為大多數成員所接受。對不接受者，政治系統通常亦可強制其接受或默認。即此中央機構通常可作「權威性之價值分配」。國際政治則不然。它沒有公認的中央機構來履行分配、規律與裁決的功能。在一個由許多自主團體組成的系統裡，某個團體所採取的行動往往不為其他團體認為合法。所以很難使某一團體所作之分配、規律與裁決，為其他團體所自動遵行。在這種系統中，一個團體影響其他團體方式，一方面依靠其領導者之能舉出共同利益；另一方面，也是更常見的方式，乃是利用恐嚇、抵制、甚至強制的手段，使其他團體服從。在國際系統中尚無任何機構可以強制其構成分子接受爭端之和平解決。

四、由此可見國際政治的權力是分散的，多中心的。權力的分配、政治的要求、和政治的忠誠，都依地理因素來決定。每個國家通常可以控制其境內的人力與自然資源，通常也要求國民排他性的忠誠，但是並沒有一個超國家的、更高的系統或機構可以要求世界人民的忠誠，或是約束各國的行動。國內政治的權力則通常是集中，可以找出決定政策的機關、甚至個人。

五、由於長期的文化陶冶及政治社會化過程，在國內，國民的基本政治共識較深較

---

註 26: 克萊恩博士 (Ray S. Cline) 分析了一百五十八國後，發現人口在一千五百萬以上者有四二國。人口在一千五百萬以下，五百萬以上者三十九國。人口在五百萬以下，五十萬以上者五十三國。人口在五十萬以下，一千以上者二十三國。人口一千以下者只有梵蒂岡城國。參閱：Ray S. Cline, World Power Assessment 1977 (1977) 40-43.

強。就問題之解決來說，程序往往比實質更重要。例如一個人可能不滿意某項選舉的結果，但是只要程序合法正常，他通常會接受選民的意志。反之，由於缺乏共同的文化陶冶及長期社會化的經驗，國際系統的基本共識極弱。其構成員亦不認為程序比實質更重要。相反地，如果不能達到實質的政治目標，他們可能破壞原有程序而採用新程序。例如有關塞浦路斯問題，土耳其不能在會議桌上得到的，乃在一九七四年用武力去奪取。

六、一般而言，無論是由於基本共識之存在，基本福利之提供，抑中央政府的權威，進行國內政治活動的手段較有限制。通常是用說服、收買、討價還價方式。武力的使用較不常見，而且通常只許政府運用以制止武力的非法使用。任何非經法律許可的暴力都是非法的。然而推行國際政治的手段較無限制。它因然可以通過說服、收買與討價還價，也常仰賴武力之使用或武力之威脅。同時，在法律上，也沒有任何構成分子享有獨占的武力使用權。

七、根據上述，可見國際政治的手段和目標均與國內政治不同。在大多數國家中，暴力、詐欺、賄賂，在理論上固然是非法，在實際上亦為法律所制裁。參與正常政治活動的個人或團體通常也沒有生存的顧慮。國際上則主權國家之間，直至最近，戰爭仍為合法，而在戰爭中所可使用的手段，只要是勝利所必須，亦較無限制。同時，國際政治主體的生存，並無確定的保障。因此，國際系統的構成分子乃以其生存為最優先的考慮。其他像經濟繁榮、文化交流，價值的傳播等，都成為生存的附屬品了。

八、在安全保障方面，國內社會對於權力濫用之防止，主要來自於憲法上權力的分配。一般來說，除了國民所具有的，憲法所保障的不可侵奪的權利外，中央與地方之間，社會與國家之間，均有一定之制衡作用，以防止權利的濫用。但國際法乃國際組織缺少規範國家權力的效能，因此國際系統對於權力濫用之防止主要依靠權力之地理分配。換句話說，依靠權力平衡。所謂權力平衡，即各國以擴展軍備，建立同盟的方式，來阻止一個或一群野心勃勃的國家，擴張權力，征服他國，取得支配性地位。在這種情況下，各構成員安全的保障不在於法律所規定的是非標準，而來自構成員間的權力分配。

#### 伍、

綜上所述，可知從政治之為一種價值的追求來說，國際政治與國內政治在本質上相同。就其與原始政治、發展中國家政治，及一般國內政治的比較來看，亦具有不少共通之處。但國際政治及國內政治在結構、權力分配、基本共識、推行手段、安全保障各方面，目前均有十分明顯的區別。分權的結構，依地理分配的權力、脆弱的基本共識、比較漫無限制的手段，依權力平衡而產生的安全保障，可說構成了國際政治的特質。