

# 東亞與太平洋地區之第三方干涉與衝突管理

---

**Jacob Bercovitch\***

(紐西蘭基督城坎特伯利大學國際關係教授、紐西蘭皇家學社會員)

## 壹、前言

東亞與太平洋地區受到各類國內、區域及國際衝突的影響比其他地區都多，這些衝突已逐漸威脅國際和平與穩定，其中又以北韓、台灣、菲律賓、泰國、印尼等國之衝突為甚。如果不處理或管理這些衝突，將導致暴力之發生，並進而耗費巨大成本。本文目的在於尋求分析區域衝突之最佳途徑，並且探討何種區域機制最適於處理吾人面對之複雜衝突。

廣義而言，有四種管理國際衝突的方式：(一) 威脅或使用武力與強制力；(二) 嚇阻；(三) 判決；(四) 和解（例如談判與調停）。以上四種方式大致上可以歸納為以權力為基礎的途徑（暴力與嚇阻）、以權利為基礎的途徑（判決）、以及以利益為基礎的途徑（和解）。各種途徑有其利弊得失，且效益視不同情況而定。一般而言，調停因為具有自願性、非迫壓性、尊重國家主權等性質，似乎是處理國際衝突最理想的方式。

調停的歷史與衝突一樣久遠，世界各種文化之中，許多文獻記載透過中介者（intermediaries）解決衝突的作法。雖然調停廣受歡迎、歷史悠久、具普遍性及重要性，但是吾人對於調停的了解，遠不如想像中的多。學界對於第三方干預（特別是調停）之系統化分析與實證研究，迄今極為罕見。

---

\* 本文作者現任紐西蘭基督城坎特伯利大學（University of Canterbury）國際關係教授、紐西蘭皇家學社會員，本文完成於作者擔任美國華府喬治城大學政府系資深研究員期間。本文原為專書的一章，刊載於Jacob Bercovitch、黃奎博、鄧中堅合編之*Conflict Management, Regional Security and Third Party Intervention in East Asia*（將由英國Routledge公司出版），經刪改後交由國立政治大學外交學系《國際關係學報》發表。譯者葛傳宇，政治大學外交學系博士生；校對者黃奎博，政治大學外交系副教授。

本文主要目的即在於彌補此一空缺，並對於調停之行為文獻，進行通盤的回顧。

就調停的運用時機而言，最有可能發生於以下四種情況：(一) 衝突已持續一段時間；(二) 當事者的努力已陷入僵局；(三) 任一方當事人都不願再付出任何成本或升高爭端；(四) 當事者均已準備從事直接或間接對話，並已準備接受外來的某種協助。

運用第三方解決衝突的受歡迎度與接受度，正逐漸增加中。第三者可發揮的功能包括：降低敵意，讓人們或組織或國家，和平地甚至有建設性地面對異己，而且就算不是至為重要，但也是非常有助於解決衝突。然而，在亞太地區的第三方，對於衝突管理之貢獻尚欠明確，以下分別分析第三方的角色與重要性。

## 貳、誰是第三方？

所謂第三方之定義為：特定衝突之外，於爭端當事者間居中溝通，以協助其進行衝突管理者。最重要的是第三方為非暴力性、非高壓性，並且完全是自願的。本文將第三方調解定義為「衝突之當事者，尋求個人、團體、或組織之協助，或接受協助之提議，以改變其行為之過程。調停者雖不具權威性之決策權力，但可提供爭端者尋求一個彼此能接受且不訴諸有形武力或採取法律途徑之協助」(Bercovitch et al. 1991: 8)。第三者干預過程包括「危機中非直接相關行為者所採取之任何行動，而該行動旨在降低或除去協商關係中一個或一個以上的問題，並且因此促進衝突本身之終結」(Young, 1967: 34)。

第三方干預之特性如下：

- 一、 三方干預包括了身處局外之個人、國家、或組織，處理兩個以上當事者的爭端；
- 二、 三方干預是當事者自行從事衝突管理努力之延伸與持續；
- 三、 第三方干預把雙方關係轉化為三角互動，藉由此互動導致顯著之結

構改變，並且為一特定協定創造新焦點；

- 四、 第三方加入爭端，以在某種程度上影響、改變、解決或修正此爭端的過程；
- 五、 視第三方干預之類型而定，可能是非壓迫式或壓迫式，不過此一干預，傾向於非暴力或無拘束力；
- 六、 第三方干預是自願形式，這也意味著當事者保有爭端結果的控制權，並可自由接受或拒絕第三方干預或第三方之提議；
- 七、 第三方有意識或無意識地帶有針對爭端之預設前題與議程，且常為有利害關係或關心的當事者；
- 八、 第三方干預是以特定方式或為特定目的（*ad hoc*）操作；
- 九、 第三方可以是主動或被動；
- 十、 第三方可以隨意變換角色。

本文視第三方干預為自願式的具體行動，不論是以政治或經濟方式，由個人、國家、區域組織或國際組織所進行。第三方干預之目的，主要是影響內部衝突之方向、持續性或結果，而不論被干預的對象是否同意。第三方干預是一種企圖，將爭端者之預期效用極大化，以製造彼此有利的和平，而非延長衝突直到爭端的一方勝出。不論干預的動機為何，第三方干預之主要用意在於，以有利於干預者並且為該地區帶來穩定的雙重條件下停止敵意。儘管干預的背後常有多重目的，但是為了達成這些目的，首要的步驟就是停止敵意。由此可知第三方干預有明顯的政治本質。第三方干預作法的背後其實包含著第三方要保護或促進其自身利益的動機。

### 參、第三方做什麼？

衝突中納入第三方極可能造成衝突的惡化，也可能招引主要當事人組成聯盟以排除第三方。不過，更常見的是第三方有助於減弱衝突。由於第三方加入之後，創造了緩和衝突的新關係結構與可能性，第三方的作用在

於扮演觸媒角色，以改變爭端者之間的關係，從破壞的到合作的關係。第三方帶來新的心態、技巧以及其他解決問題的資源，原先的競爭者就不再是各玩各的把戲。不論衝突起源於個人之間（例如家庭衝突）、團體之間（例如勞資衝突）、國內衝突（例如索羅門群島衝突）或是國家之間（例如阿拉伯國家與以色列衝突），第三方均可介入干預並且扮演實現建設性成果的重要角色。

第三方扮演的角色包括諮詢者（consultants）：幫助一方或雙方分析衝突並且規劃一個有效的回應。另一方面，第三方可以扮演促進者（facilitators）：安排會談、設定議程、導引建設性之討論。通常促進者會記錄各方的發言，然後寫一個簡短的報告，以摘要討論內容與已達成之任何協議。

第三方可以扮演更積極有力的角色為調停者（mediators）。調停者不僅促成對話，也設下一個討論的架構與程序，以促成爭端者朝彼此瞭解與雙贏的協定邁進。諸多調停的方式之中，多數調停者會請爭端者一起坐下來，面對面向對方解釋對於問題的看法與最佳解決之道。通常第三方會努力讓爭端者聚焦於根本的利益所在（當事人真正需要或想要的事物）而不是陳述初始的立場（一開始講的需求或願望）。當釐清了不同看法與背後的理由，調停者通常可以促使爭端者進入共同瞭解情況的階段，因此進而產生滿足全體當事人利益的解決方案。少數調停者會強硬的提出選項之指認與選擇，在多數情況下，調停者無權強制提出解決方案。頂多是提出一個解決方案，由爭端者自行決定接受與否。然而，眾所皆知，一個強有力的第三方，可能以「胡蘿蔔與棍子」的手法，改變爭端者的行為。

第三方扮演最積極與侵入性的角色是仲裁者（arbitrators）。仲裁者傾聽雙方之詞、檢視書面資料與相關證據，然後決定誰對誰錯，或是決定衝突解決之道。通常仲裁者的決定具有拘束力而且不能上訴。當爭端者單純地想要解套，並且不擔心無法控制程序與結果時，仲裁最有效。然而，如果爭端者想維持其控制力，則其他形式的干預（調停或促進）比較受歡迎。

不論地位或策略，第三方均是在一個困難而不確定的場域內操作。例如，第三方必須謹記，其能力及作為均受爭端者間互動的脈絡、條件、過

程之影響。第三方加入衝突關係肇因於爭端者之間有不同的期待、目標、成本、報酬，而且爭端者均面臨源自不確定情況或是空前激烈選民的壓力與挫折。不過這也是一個第三方可以運用不同角色與技巧的場域。

第三方能作出的正面與直接貢獻包括：促使爭端者聚焦於一個最後協定、提供議程、操縱談判時程。第三方影響爭端者之間互動的方法包括：簡化複雜的環境、提供新資訊、促進與鼓勵溝通、指引朝向一個重要而雙方可接受的協定。做為一個調停者，能以下列方法達成解決方案：釐清狀況、減少誤解、讓雙方重新考慮各自的情況。第三方能提供隱私，也能協助克服爭端者面臨的制約，例如以說服的方式，協助爭端者就實質議題努力達成解決方案、提供先前協商不順利的合理化藉口（保存面子）、控制某些資訊、認證某協定之效益（做保證）、建議替代方案、提供防止協定失敗風險之保險或適用機制之保險（Brecher and Wilkenfeld, 1997: 164-193, 849）等等。第三方也能執行武力干預，其依據是明定於聯合國憲章第七章，卻偶爾才予以實踐（Rioux, 2004: 3）。

#### 肆、第三方怎麼做？

第三方可以利用各種策略與戰術去解決衝突。就策略而言，Kolb（1983）曾提出兩種不同的策略：一是交易型（deal-making）策略（影響衝突的實質面）；一是共商式（orchestration）策略（管理互動）。Janice Stein（1985）以美國連續調停中東衝突為研究對象而提出漸進式策略（分割衝突為數個小議題）與全面策略（一次處理衝突的全部問題）。Carnevale（1986）主張，第三方作為調停者可選擇下列四種基本策略之一：

- 一、整合（integration，搜尋共同之處）；
- 二、壓迫（pressing，減少替代選項之差距）；
- 三、補償（compensation，強化某些替代選項之吸引力）；
- 四、不作為（inaction，讓當事者各行其事）。

Kressel（1972）則提出三大策略：反思式（reflexive，發掘議題以促進更

好的互動)、非直接式 (non-directive, 製造一種適合干預的氛圍)、或直接式 (directive, 促進特定結果)。

Touval 與 Zartman (1985) 第三方策略之分類, 是最受學者與實務界重視的分類, 因為他們是依據第三方適用策略, 依據參與程度, 從輕度到重度, 排列成金字塔的分類。他們指出有三類的第三方行為。最低層是溝通-促進策略 (communication-facilitation), 指第三方安排讓爭端者會面、嘗試改善關係、或至少在爭端者之間傳遞訊息。中層的策略是提供解決方案 (formulation), 調停者進行架構議程、建議看議題的新方式、並且提議可能的解決方案。最後, 最重度參與的策略為直接式 (directive) 策略, 調停者以威脅、賄賂、或其他方法施壓於爭端者, 迫使其讓步或尋求妥協。本文則採不同的分類法, 認為第三方是以下列四種角色或策略之一進行干預: 資訊功能 (information functions)、技術功能 (tactical functions)、監督功能 (supervisory functions)、以及重新概念化的功能 (functions relating to re-conceptualization)。

### 一、資訊功能

資訊功能為第三方之最基本的功能, 也就是單純的在互不對話的當事者之間或在暴力衝突中傳遞資訊。當爭端者霧裡看花搞不清楚自己與對方狀況時, 第三方可利用此空檔, 以傳達額外資訊給一方或多數方的方式, 促進協議之達成。傳達資訊的途徑有兩種, 一是據實以告, 一是選擇性或操縱性的提供資訊, 以期早日達成協議 (Stevens, 1963)。

### 二、技術功能

第三方也可以發揮降低技術僵化衝擊的作用。茲舉例如下說明此功能。首先, 原先的行為者可能承諾展示出不相容的姿態 (亦即已宣佈的行動計畫), 如此一來, 除非能讓爭端者一方或多方排除原先的承諾, 否則就會產生僵局。此時, 第三方可提供的協助包括: 建議彼此或單邊去承諾化的計畫、監督該去承諾化的確實進程、協助爭端者在沒有強烈損失感的前提下, 接受去承諾化的政策。其次、原始的行為者通常不願意率先提出

妥協方案，以免遭對方解讀為示弱。因此，第三方可提出原來行為者所不願提出的方案，以打破僵局。第三，爭端者片面提出的草案，通常被認為是不公正、偏頗、有問題的，其原因不在實質內容而在來源。在此情況下，第三方可取而代之成為公正提案的來源，讓別人不會因為來源而生疑。有時候明明是爭端者一方的提案，卻交由第三方以該第三方名義提出。第四，解決面子問題。第三方可以協助爭端者做出讓步，而不致於讓後者失了面子，作法上是讓外界以為爭端者讓步是受到公眾輿論的壓力，而不是因為他方爭端者的優勢地位。

### 三、監督功能

衝突中之爭端者無法達成協議的原因，往往是不信任對方會忠實的履行協議，因此第三方有潛在的監督功能。第三方可以增加爭端者對於他方履約的信心，或是擔任公正的監督者，以確保協定的持續執行。

### 四、重新概念化的功能

爭端者之間在自行互動過程中，可以就雙方關係的重要特性，進行重新概念化或重新定義。在此情況下，爭端者之間的情況是既競爭又合作，而締約範圍可能在一段時間的互動後有所改變。第三方可以採取一些步驟，包括從最簡單的提供資訊到採取說服或高壓行動，以誘導爭端者去重新概念化雙方關係中的重要特徵，以利於促進或達成期待的結果。

## 伍、為什麼第三方願意干預衝突？

局外第三方能導致衝突之減弱已是很明確的事，問題是為什麼第三方要捲入別人的衝突？第三方的角色存在，固然是一必要條件，但不是發生第三方干預的充分條件。以下幾個理由可以解釋為什麼第三方要干預。第三方可能是被動受邀，例如爭端者之邀或利害關係者（例如聯合國或區域組織）之邀。若第三方認知其基本利益可能受影響時，也可能主動干預（例

如美國干預中東問題)。第三方也可能是為了保存某個互動體系(例如親戚干預家庭衝突)。最後,第三方干預可能是因為這是相對而言代價不高且非暴力的衝突管理方式。不論如何,第三方總有理由干預衝突。

Mortlock (2006) 最近針對東亞與太平洋地區衝突的研究發現,該地區的第三方干預有其特殊條件。如果特定結構上或認知上的條件,明顯足以影響個別會員國或該組織的集體利益時,多邊性第三方願意接受帶有某種程度的風險與成本之干預政策。特定條件使得干預成為誘人而有意義的選項。這些條件包括:有利的或重要的國際環境或國際事件、主權國家的同意(就算該國是遭誘導而同意亦然)、持續而重要的區域或國際新聞報導指認出侵略者與受害者、衝突中有國家完全崩垮成為失敗國家(導致公認的區域利害關係受損)、成功機率高、具有潛在經濟利益、有人道危機(事關無法可管的人口移動與大屠殺或政治迫害)、有明確的退場策略、一個自利且有能力的會員國提供大量資源從事干預等。以上條件是針對多邊組織型的第三方,至於是否適用於個人或國家型的第三方,則有待未來之研究。

在任何一個衝突中,可視為潛在調停者的人數都很多。他們可能是個人、組織、也可能是國家。個人擔任調停者(例如前美國總統卡特調停北韓)可能是出於尋求名譽、影響力、也可能是此乃唯一有意義的選項。區域組織或國際組織的調停,則是出於截然不同的理由。可能是受命調停,可能是受委託保持區域和平與安全,可能是他們不願見衝突發生,或是他們受一方或雙方當事者之邀而干預。

國家擔任第三方的動機,主要是防衛上或攻勢上的利益。防衛利益包括促進國際穩定,以及保護調停國之外交與安全利益。若動機是防衛利益,則調停者對特定結果有利害關係。若動機是攻勢利益,則國家干預是希望延伸與增加其影響力,例如成功干預可贏得他國的尊重。即便是國力稍弱的國家,也可能會基於防衛上或攻勢上的利益而從事干預行動。此外,小國企圖調停的原因,或許是缺乏其他外交政策工具,而且係為了避免被拖下水成為衝突的參與者。



## 陸、誰是亞太地區的第三方？

過去亞太地區的衝突管理傾向於軟性的區域機制與雙邊協定，東南亞國協（ASEAN）成立後才有多邊主義。從安全的角度而言，大多數協定都是與美國的雙邊協定。而 ASEAN 雖然跨出本區域多邊主義的第一步，但是該組織主要是促進經濟繁榮。亞太地區沒有類似北大西洋公約組織（NATO）之安全組織。不過亞太地區存在一些獨立於東南亞國協之外的區域合作，例如亞歐會議（Asia-Europe Meeting, ASEM）、亞太安全理事會（the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP）、以及亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）。本文認為本地區的衝突管理之第三方可分為四類：（一）個人、（二）國家、（三）區域組織、（四）全球集體組織（聯合國），其中國家與國際組織在本地區扮演最活躍的第三者角色。

### 一、個人

對於第三方干預的傳統印象是，高層級的個人穿梭於各地，努力尋求諒解、修補爭端者之間的溝通或協助解決衝突。這種印象只對了一半。個人型第三方通常是代表其政府或組織的官員或平民，從事與爭端國高層、中層官員或草根人士互動。個人型第三方通常可分為非正式第三方與正式第三方兩類。

#### （一）非正式 vs. 正式個人之第三方

非正式個人第三方干預啟動的時機，通常是第三方主動加入衝突。他們是以個人身分而不是政府指派者為之。個人第三方一般依靠溝通的策略與社交的便利性（social facilitation），互動的語氣都是自由而彈性，藉此對於較正式的決策管道有所影響。例如卡特中心之國際談判網絡（International Negotiation Network, INN）就是諸多非正式之個人第三方其中之一。這是由夙負聲譽之個人組成的非正式網絡，他們可以為爭端者

提供額外的資源。國際談判網絡迄今已經在亞洲(例如緬甸與柬埔寨)積極參與各種調停與諮商。

另一方面,正式個人之第三方干預發生於某個政治當權者、政府代表或高層決策者,以個人身份擔任衝突中之第三方,奔走於他國之官方代表之間。這一定是發生於正式架構內(例如會議、政治論壇或其他官方領域),而且遠比非正式之個人第三方干預缺乏彈性。然而,彈性減損正好顯現出此類第三方干預比較能夠接近有影響力之決策者。正式個人之第三方干預往往無法與外交做出區隔;其角色比非正式個人之第三方更受限,不過卻更直接影響結果。

亞太地區的個人干預先例並不多,本文僅能舉出四例。1994年美國前總統卡特調停北韓與美國。1986年當時印尼總統蘇哈托正式訪問馬來西亞南方首府柔佛新山(Johor Baru),然後過跨海大橋到一水之隔的新加坡,去緩和馬、新兩國因為以色列總統訪新所造成的不快。在索羅門群島,大英國協特使拉布卡(Rabuka)協助當地兩大政黨(前身為GRA之IFM以及Malatia)於1999年6月28日達成和平協定。第四個例子是從1983年以來,歷任聯合國秘書長對東帝汶談判之努力。兩類個人第三方干預者也可能對於亞太衝突做出努力,一是聯合國歷任秘書長;另一是太平洋島嶼論壇(Pacific Island Forum, PIF)歷任秘書長。

## (二) 聯合國秘書長與斡旋之使用

從1945到1995年聯合國秘書長個人進行了103次調停努力,佔聯合國全部調停努力的17%。至於這些調停努力的分布區域之中,東亞與太平洋地區所占比例尚欠缺資訊。聯合國秘書長是進行第三方干預的有效媒介,他可以在東亞與太平洋地區進行斡旋,亦即以身為第三方當作促進者或中間人,並且可以與其他外交策略合併使用。倘若聯合國秘書長本人不干預衝突,他可以指派特使或私人代表協助爭端當事者之間達成和平解決方案。聯合國秘書長之特使功能包括單純報告衝突事件、安排爭端者之間會談以及直接調停衝突。做為一個組織的代表人,聯合國秘書長一職具有合法性,兼具聯合國的支持與權威,而且被各國推舉為秘書長,就是承認

其個人特質與外交專業。可惜的是，如果對於聯合國秘書長涉入衝突干預缺乏共識的話，就會嚴重削弱其公認的合法性。

## 二、國家

個人之第三方干預雖重要，但在東亞與太平洋地區並不常見。大多數的第三方活動是由國家執行（更精確的說是由國家的代表執行）。當一國受邀或主動提供第三方干預之服務時，該國高層決策者通常會被促請進行干預。例如季辛吉、卡特總統、克里斯多福（譯按前美國國務卿）、包威爾（譯按前美國國務卿）、卡靈頓勳爵（Lord Carrington，譯按前英國外相）或特別代表例如：柯洛克（Chester Crocker，譯按美國喬治城大學外交學院史勒辛格講座戰略研究教授）或哈比布（Philip C. Habib，譯按前美國國務次卿）均是各國之重要代表，而且倍受國際媒體的矚目。第三方干預可能被視為干涉他國內政而遭遇抵抗，如果要發揮效益，就算第三方是很受尊重的決策者，也必需設法公正無私地為爭端者所接受，並且促使爭端者予以信任。

### 小國 vs. 大國

國家作為第三方干預者，通常可被分為大國與小國。基於國家的特性，各有各的合法性與權威。某些小國（例如紐西蘭）參與第三方干預（尤其是參與調停太平洋之衝突）的次數遠超過其國力。小國的國力與缺乏影響力的假設，使得他們看起來不具威脅，並且得以站在理想的位置，進而從事第三方干預，特別是敵對者之間的調停。不過小國干預範圍傾向於區域衝突，使用策略則傾向低姿態的對話與溝通。這正是小國的強項。有維和歷史的小國，例如瑞士與瑞典，在東亞與太平洋地區正扮演積極的角色。

反之，大國常自創干預機會，並且以干預為保護或促進國家利益的工具（Touval in Bercovitch and Rubin eds.: 1992, 232-48）。大國的資源多，可運用的策略也多。大國因為有全球利益，他們涉入之衝突，多遍布世界各地。大國憑恃其物質能力，干預方式是軟硬兼施。他們能以下列手段創造，並且維繫達成解決方案的動力：提供一個中立環境（例如美國大衛營協議

與達頓協議)、施壓促成讓步、提供草案以及改變爭端者的得失與動機。

東亞地區最活躍的第三方為東南亞國協領袖、其他亞洲領導人、美國、瑞士與瑞典等國。東南亞國協領袖經常嘗試調停鄰國間的衝突。1970年代迄今,印尼已經促成他國與回教叛軍的談判,像是在菲律賓政府與主要反抗軍(Moro National Islamic Front)於1996年簽定的和平協定扮演主要角色。印度曾安排斯里蘭卡與其叛軍(塔米爾之虎 Tamils)進行談判。印尼曾調停中南半島國家間的衝突,以及越、美就高棉問題產生的衝突。泰國在東南亞國協成立初期,經常調停馬來西亞與菲律賓有關沙巴的衝突,1970年代之後,印尼接手繼續推動調停。印尼擔任東南亞國協的南中國海研究小組主席期間,雖然印尼本身沒有直接涉入衝突,但其目標是圍堵該地區內外的衝突(Funston, 2000)。東南亞國協數國已經對鄰國提供直接安全協助,特別是印尼於1986年提供飛機給菲律賓,作為對抗反對軍之行動。

泰國從1993到2004年多次涉入緬甸之國內衝突。泰國多次與緬甸軍政府進行雙邊會談,不過多半是談到緬甸內部的民主與人權一般狀況,鮮少觸及緬甸軍政府與流亡海外的緬甸學生民主陣線(All Burma Students Democratic Front, ABSDF)之間的衝突。馬來西亞扮演第三方角色以解決泰國北大年(Patani)地區的衝突。馬國與泰國政府舉行數回合雙邊會談,議題包括邊界安全與邊界巡邏、泰國南部回教地區的經濟發展,馬國也對於泰國政府高壓統治回教人民展開批評。日本的第三方角色聚焦於柬埔寨與印尼亞齊省各自內部之衝突。日本是國際上「四人組」(Quartet)的一員,這個聯盟的其他成員包括美國、世界銀行(World Bank)與歐盟,目標是推動和平進程,並且在談判破裂時,向印尼政府施壓要求其重回談判桌。

瑞士與瑞典均對東南亞區域的避戰作出正面貢獻。流亡叛亂團體自由亞齊運動(Free Aceh Movement, GAM)數名領袖在瑞典現蹤,使得瑞典政府與印尼政府舉行一連串會談,議題圍繞在亞齊省的衝突,以及印尼要求引渡這些叛軍領袖回印尼接受發動恐怖攻擊的審判。

1993到2004年之間,美國涉入東南亞區域的第三者角色以雙邊會談

為限，主要是為了印尼亞齊省的衝突，以及菲律賓民答那額等地內部的衝突。美國分別與菲政府以及叛亂團體（Abu Sayyaf Group, ASG）會談人質問題以及民答那額的衝突事件。2001 年美國宣布反恐戰爭之後，以第三方角色出現的次數增加了，從事與亞太菲國政府會談衝突議題，討論菲律賓國內回教團體與阿富汗的神學士陣營的連結關係。

在美國發起下，各國已多次針對東北亞朝鮮半島議題協商，嘗試將一軌對話與「信心暨安全建立措施」（CSBM）加以體制化。不過事實證明危機管理的機制如曇花一現（該機制主要以美國與北韓進行雙邊外交為基礎）。目前為止，最重要的多邊架構是四方會談，1996 年由南、北韓加上美國與中國組成，主要係關切如何設計朝鮮半島之和平協定。

太平洋地區，在太平洋島嶼論壇會員國支持下，澳洲與紐西蘭是最活躍的第三方國家。1980 年 6 月巴布亞紐幾內亞軍隊在澳洲支持下，弭平了萬納杜國內為獨立而發生的叛亂。澳洲曾帶頭派遣財經官員前往諾魯共和國協助解決該國的財政窘境。紐西蘭率領 400 名斐濟、東加、萬納杜合組的維和部隊、促使巴布亞紐幾內亞與主張獨立的領袖就布干維爾（Bougainville）地區的獨立運動進行會談。雙方在 1997 年於紐西蘭博漢（Burnham）簽署博漢宣言與博漢停戰協定之後，布干維爾地區情勢大為改善。澳洲與索羅門群島也是巴布亞紐幾內亞布干維爾衝突之重要第三方，這兩國進行的是預防外交。索羅門群島是調停者，分別與爭端雙方進行雙邊會談，並數次進行斡旋；澳洲則是與巴紐政府進行雙邊會談，立場上支持巴紐，並且促成當事者之間進行會議與高層會談。一旦建立和平之後，澳洲派出武力監督停戰協定並派和平監督團到布干維爾。

2003 年 7 月 22 日澳洲總理霍華德證實，經過 6 月 5 日與索羅門群島總理諮商之後，一支澳洲率領的干預武力，名為「赴索羅門群島區域協助團」（RAMSI），將前往當地恢復法律與秩序。此行的國際合法性，來自太平洋島嶼論壇的授權。聯合國安理會沒有涉入，這是因為索羅門群島外交承認台灣，可能因此造成中國在安理會否決該維和任務。「赴索羅門群島區域協助團」是一個以軍方為班底的警察行動。總數 2225 人武力之中，有 1500 名澳洲國防軍，155 名澳洲聯邦警力與 90 名澳洲警衛部隊。紐西

蘭出 35 名警察與 105 名軍人。太平洋島嶼論壇會員國之中，斐濟、東加、巴布亞新幾內亞各出少量的警力與軍力。薩摩亞、萬納杜、庫克群島、諾魯、吐瓦魯、吉里巴思也各出少許警力。澳洲與紐西蘭共同運作爭端者上談判桌，並於 2000 年 10 月達成湯斯維爾和平協定 (Townsville Peace Agreement)。澳、紐兩國隨即提供人員組成國際和平監督團 (International Peace Monitoring Team, IPMT) 執行該協定。

1999 年 9 月澳洲在紐西蘭的支持下，帶頭組成由聯合國授權之干預東帝汶行動。澳、紐兩國接著多次大力提供進駐東帝汶之聯合國武力。此干預不僅保護東帝汶人民免於進一步的悲劇，也對區域安全做出重大貢獻。葡萄牙、美國、日本等三國也在東帝汶衝突中扮演第三方角色。葡萄牙曾是東帝汶的殖民國，基於其憲法規定，承諾確保東帝汶行使自決權利。葡萄牙官員自外交部長以下的官員多表支持。雖然國際與國內壓力要求承認印尼兼併東帝汶的「現實」與不可逆轉性，歷任葡國政府均保持該承諾。柯林頓總統第二任任期內展現強力支持聯合國秘書長的斡旋。美國曾密集動員其重要官員，例如國務卿、國防部長、駐雅加達外交官以及美國駐聯合國代表團。此外，日本雖然傳統上迴避積極參與東帝汶議題，但在 1998 年開始改變立場，積極為和平解決東帝汶問題與區域穩定做出貢獻。當印尼、東帝汶、聯合國三方談判就關鍵內容達成協議，聯合國秘書處組成一個二十五國的小組 (俗稱「核心小組」Core group)，為執行協議提供協助。美國、澳洲、紐西蘭、日本、英國等國密集與聯合國秘書處開會，並提供實際操作與政治外交方面的協助。這些國家駐雅加達特使是最活躍的一群人，忙著監督東帝汶與印尼的情勢。

### 三、區域組織

國際環境越複雜，國家就越無法獨力促進人類利益之追求，也越無法滿足日漸增加的服務需求。因此區域組織的數字以驚人速度不斷成長，而且多攸關戰爭與和平。聯合國憲章第 52 與 53 條的規定改變了全球安全機制，使得區域組織可以作為衝突解決過程之第三方。因此，區域組織已成為現代國際體系的積極參與者，致力於尋找維和與衝突解決的機制與程

序。區域組織的實力繫於其共同背景、文化、以及經驗。然而東亞與太平洋地區的區域組織面對該地區之衝突，迄今頂多扮演支援的角色或完全不作為，偶爾才會做出一些無關痛癢的衝突管理政策。

### 東南亞國協

東南亞國協是亞太地區有關合作安全對話與預防之最先進區域網絡（Cha, 2003）。畢森（Beeson, 2004a）認為東南亞國協的出現是為了對抗大國，並且企圖增加小國的槓桿作用與影響力。東南亞國協各會員國處理衝突的方法，多為專注在集體政治防衛而不提供任何形式的軍事防衛（Bercovitch and Fretter, 2004）。多數會員國專注於強有力的解決區域衝突，以達成和平方案的組織義務，但是沒有像北大西洋公約組織的聯合軍力。這反映了東南亞國協無能力派遣維和功能之聯合軍力。根據艾默（Amer, 1999）研究，東南亞國協其實可以從擴充其衝突管理能力中獲得兩大好處：第一、藉由增加新會員國，東南亞國協新、舊會員國衝突可以更有效的管理之；第二、東南亞國協的擴增，可將東協的衝突管理途徑散佈到東南亞大部分的地區。

東南亞國協從一開始就規定，應對於會員國之間和平的爭端解決做出貢獻。然而東南亞國協的實踐，仍是依循傳統的不干預原則。除了少數例外情況，例如雙邊高度緊張關係期間或他國政府漠視關切而恣意侵害基本人權，否則各國政府大多避免公開批評鄰國。例如，各會員國沒有公開批評泰國的軍事政變、菲律賓的戒嚴法、印尼在東帝汶的鎮壓、馬來西亞與新加坡的未經審判而逮捕人民。各會員國頂多只是私下表達關切（Dickens and Wilson-Roberts in Dickens and Wilson-Roberts, 2000: 7）。東南亞國協對於干預的辯論，見於 1997 年底會談的一些概念，像是「建設性干預」、「建議性涉入」、「彈性接觸」、「加強互動」等（Sukma in *Ibid*: 88）。

歐洲的北大西洋公約組織有武力，相形之下，東南亞國協與東協區域論壇都沒有可供快速部署的維和武力。菲律賓與泰國派兵參與東帝汶維和任務的例子顯示，某些東南亞國協會員國其實對第三方干預持正面看法，有些會員國則不然。

另一方面，東協區域論壇之所以排除討論最核心的安全議題（例如當前衝突或潛在衝突），並不是因為受限於正式協定，而是受限於公認的傳統。尤其是對於他國內政之不干預原則，所以禁止會員國討論他國的國內衝突，再加上共識原則使得有爭議的議題，都無法排入議程。例如中國堅持南中國海與台灣是內政問題，使得東協區域論壇無法討論這兩個焦點。阿查雅 (Amitav Acharya) (Rajaretnam in Houn and Kaplan, 1999: 42; Kraft in Dickens and Wilson-Roberts, 2000: 22-23) 認為東南亞國協所實踐的不干預原則有四項內容：

1. 避免批評會員國政府；
2. 直接批評違反不干預原則之國家行為；
3. 對於任何尋求破壞或推翻鄰國政府之叛亂團體均應拒絕給予承認、庇護或任何形式之支持；
4. 提供政治支持與物質協助給會員國從事制止顛覆活動。

東協區域論壇議程之第三階段的討論（亦即衝突解決議程），於「概念文件」(Concept Paper) 載明「東協區域論壇不預期能在立即的未來，建立衝突解決之機制。建立此機制係東協區域論壇參與者之遠程目標。」

緬甸情勢與東南亞國協回應之道，凸顯該組織在東亞擔任第三方之有利位置。緬甸軍事政變推翻了舊政府之後，把英文國名 **Burma** 改名為 **Myanmar**，並且恣意實施政治鎮壓與嚴重迫害人權。東南亞國協希望以政治整合使緬甸軍政府有所改變，並以開放緬甸經濟促成更大的政治自由。東南亞國協也希望與緬甸接觸交往，以防止緬甸轉向印度與中國建立密切關係。東帝汶危機凸顯了東南亞國協與東協區域論壇的機制，均不適用於回應人道災難。東南亞國協政策指導原則強調領土完整與內部政治安排的不可侵犯性。這種不可談判的堅持，似乎有意無意忽略了印尼曾於 1975 年入侵東帝汶。1999 年東帝汶暴亂最高潮期間，在印尼尚未同意之前，據說東南亞國協會員國刻意迴避討論國際行動干預的可能性。顯然東南亞國協與東協區域論壇均無從事傳統維和行動之體制化能力。

東南亞國協在東帝汶問題上缺乏領導力，相反的，1979 到 1991 年之間，東南亞國協在柬埔寨衝突上倒是努力尋求全面政治解決方案。從一開



始，東南亞國協就出面努力解決衝突。雖然過程中東南亞國協欠缺影響爭端者及強權關係的政治權威，但是東南亞國協的替代手段是一方面密集遊說聯合國，另一方面促成交戰團體進行對話，也就是著名的雅加達非正式會談（JIM I 與 JIM II），而東南亞國協也促成了柬埔寨內亂的終結。東南亞國協與聯合國協調合作，由聯合國出面承擔主要角色以起草並執行柬埔寨和平計畫。東南亞國協雖然在解決高棉衝突的表現積極，但在面對前述之東帝汶問題卻束手無策。這顯示此一多邊體制的的能力，嚴重受限於不干預原則的「信仰」（gospel）。

區域組織想要干預其會員間的爭端有其困難，尤以東亞與太平洋為最。區域組織對外是集體防衛組織，對內是集體安全組織（Wolfers, 1962）。不論是對外防衛或對內安全，區域組織都是以廣泛的集體權威性運作，動員其會員國依據共同接納的規範處理衝突。如果是處理該社群內的爭端，則會員國首要利益是在爭端中維護自己的利益。由於區域組織是主權國家的聚會場域而不是為了自身權利的企業，該組織承受來自會員國的巨大壓力去為衝突背書而不是干預。因此，區域組織的衝突管理活動，充滿各式各樣矛盾的因素，而這些因素正好是充斥於當前有關國際無政府狀態下，體制扮演何種角色之辯論（Kratochwil and Ruggie, 1986; Rochester, 1986; Keohane, 1998）。

#### 四、跨國組織

跨國組織，例如國際特赦組織、公誼會（譯按英文全名 The Society of Friends，又稱 The Quakers）、國際紅十字會等等，均可獨立於國家之外運作，而且其公正性夙負盛名。這些組織以有限的資源與極少的策略能力，經常涉入人道干預中。當下列情況發生時，跨國組織必須自行其事：例如：必須極度保密、需要高度公正，以及當政府與國際組織均無法介入衝突時。由於跨國組織總是持續出現在可能爆發衝突的現場，他們得以指認暴力衝突的爆發可能性，並且評估發動第三方干預之機會點。也正因為長期人道干預工作，使得跨國組織已能從事調停的中間人角色。他們能做的事，包括提供斡旋與促進溝通。其他更直接且重要的調停活動也陸續出

現。由於跨國組織在東亞與太平洋的能見度不高，所以很難斷定其活躍性。不過根據位於瑞士的亨利鄧南人道對話中心 (Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue, HDC) 指出，跨國組織在東亞與太平洋仍是活躍的第三方。該中心 2000 年就曾提議調停印尼亞齊省的衝突，並且成爲爭端者之間會談時最常出現的調停者。該中心調停雙方直接對話，而且分別與印尼政府與流亡瑞典的叛亂團體自由亞齊運動領袖進行雙邊會談。該中心的努力，全是爲了調停亞齊省的衝突。

根據 2002 年 11 月 19 日新聞報導，國際調停者表示，印尼政府與亞齊省分離主義叛軍已同意簽署和平協議終結 26 年的戰鬥。亨利鄧南人道對話中心從 2002 年開始促談，表示依據該協議，雙方於該年 12 月 9 日在瑞士日內瓦簽署文件。亨利鄧南人道對話中心發言人朵爾 (Bill Dowell) 在亞齊省北部落克蘇馬威 (Lhokseumawe) 告訴記者，該中心多次分別與印尼政府與自由亞齊運動會談，雙方都表示願意爲亞齊的和平而簽署協議。協議草案建議給予亞齊省四百萬住民更多自主性，並且舉行省級立法組織與行政組織之選舉；一支 150 人的國際監督團，包括前歐洲與亞洲的軍官，將監督該協議 (Lloyds List search results)。

### 國際組織

國際社會是否名符其實的做到聯合國憲章第一條所言「維持國際和平與安全，並且...採取有效的集體措施以防止並除去對和平之威脅，並且鎮壓侵略行動或其他違反和平行爲」？1945 年到 1995 年之間，國際衝突有 295 起，聯合國以各種形式涉入其中 86 起衝突，佔總數的 29%。後冷戰時期，低層次暴力、內戰、以及族裔衝突不斷，聯合國常被認爲是唯一有能力獨立行動並且解決衝突的行爲者。沒有第二個全球或區域組織能像聯合國進行如此大量的干預，而外界也不會有此期望 (Bercovitch in Thakur eds., 1996: 73-87)。聯合國的資源有限，因此運作上常侷限於提供誘因或威脅將給予懲罰。聯合國憑藉其國際地位使得各方認真看待其決議案。由於聯合國本身沒有常設武力做爲衝突管理之工具，不得不依賴會員支持以建立其決議案之公信力與行動實力。不過，當爭端者把聯合國當做是衝突

管理人時，期望的是聯合國公正無私的作為。而聯合國一旦涉入衝突，其可以提供平台、資源、監督能力、以及動員國際共識的能力。

可惜的是聯合國憲章第二條第七款有如下的矛盾規定：

「本憲章並未授權聯合國干預的事務，包括任何國家  
國內管轄權範圍之事務或要求會員國陳請該事務依本  
憲章進行爭端解決。惟本原則不影響依據第二章適用  
之執行措施」(cited in Semb, 2000: 471)。

學者羅伯茲 (Roberts) 認為本條規定強調的是，主權國家有權控制其國內事務 (cited in MacFarlane, 2002: 77)。不過聯合國憲章第七章另行規定，安理會「必要時」有權使用壓迫與武力以維持或恢復國際和平與安全 (Miall, Ramsbotham and Woodhouse, 1999: 35)。此外，即便是強權國家的主權也受制約。哈斯 (Ernst Hass) 主張多邊行動並無侵害主權可言，因為每一國均「以成爲多邊組織之會員爲理由，放棄其主權之權利」(Hass, 1993: 65-66)。

1992 年當時的聯合國秘書長蓋里 (Boutros Boutros-Ghali) 肯定表示，後冷戰時期的情況，提供一個契機以實現聯合國的基本目標—全人類的正義、人權、社會進步以及更多自由 (Boutros-Ghali, 1992: 9)。蓋里對於主權相對性之看法，反映了逐漸爲大家接受的觀點，那就是一國在國際社會享有的主權權利應該與其充分實踐對其公民的責任做連結。此外，蓋里的繼任者安南 (Kofi Annan) 曾宣布「聯合國憲章保護的是人民的主權。主權從來就不意味是侵害人權與人性尊嚴的執照。主權的意義是責任而不只是權力」(Annan, 1998, cited in Macfarlane, 2002: 52)。因此，有系統地違反人權將惡化一國的主權，並且減損該國對抗多邊干預的合法性。當前發展趨勢是越來越多國內衝突案例發生的原因，已不是單純爲了保護絕對的國家主權 (Smith, 2000: 78)。

東亞與太平洋地區有兩個聯合國行動，代表聯合國以第三方的角色對於衝突解決進程的貢獻。聯合國在柬埔寨進行其史上最大規模也是最昂貴的維和行動。依據 1991 年交戰團體的和平協定，一支 22000 人的警察軍人與行政人員合組的國際武力進駐柬國以協助建立秩序，並且監督過渡到

民選政府的過程。聯合國駐東臨時機構（譯按全名為 The United Nations Transitional Authority in Cambodia, UNTAC）奉派到東國去組織為合憲國會所舉行的全國大選、協助遣送三十萬難民、維護金邊的文人政府。該任務大致已完成，所以全部軍力已於 1993 年 10 月撤回。聯合國也曾派官員前往索羅門群島從事評估任務並且到布甘維爾（Bougainville）以觀察員角色參與談判（譯按英文全名為 The United Nations Observer Mission on Bougainville, UNOMB）與監督和平任務。

在東帝汶，聯合國派遣部隊制止種族屠殺並且進行公眾教育。1999 年 6 月 11 日聯合國安理會通過授權進行公眾教育之後，安理會立即會同聯合國駐東帝汶任務團（譯按英文全名 The United Nations Mission in East Timor, UNAMET）積極處理東帝汶問題。安理會的策略是：確保東帝汶人民可以行使符合真正民主合法的程序，在有足夠資訊下做出自由、公平的選擇；確保印尼有效控制其暴力程度並且讓自主派與獨立派陣營都有一公平競爭環境；確保投票結果盡可能和平有序。

東帝汶首次大選後又發生暴力衝突，正當聯合國猶豫不決是否派出維和部隊時，1999 年 9 月 20 日東帝汶國際部隊（譯按英文全名 The International Force for East Timor, INTERFET）迅速佈署武力，有效終止印尼國民軍（譯按全名 Tentara Nasional Indonesia, TNI）與民兵的暴行。東帝汶國際部隊迅速控制當地情勢，促成聯合國駐東帝汶任務團重返當地，並且對東帝汶當地舉足無措的大量人口以及倉皇出逃的東帝汶人民提供緊急人道救援。雖然在東帝汶國際部隊干預的兩個星期前，東帝汶早已經遭全面摧毀，至少 1000 人被殺死，但是如果沒有東帝汶國際部隊快速干預，實際情況會更糟。當時上萬人已經逃往山區，其中多數集中在帝力（Dili）南方的達瑞（Dare）山區，他們面臨嚴重人道危機。許多人被迫投降而命運悲慘，沒有投降的則可能餓死。

## 柒、結論

東亞與太平洋地區亟需第三方干預。本地區的真實情況是，當前正發生無數內部衝突卻難有第三方干預。儘管第三方干預可能惡化衝突，對於爭端者而言，潛在的好處還是大於潛在風險。

杜緒（Jorn Dosch）認為亞太地區的衝突管理有二特色：一為此地區的多邊體系是受弱國影響而不是大國主導；其二、亞太地區已發展柔性多邊體制而非法律性機制，應該可以進一步變成剛性體制（有拘束力的原則、規則、與決策機制）。杜緒指出，形塑亞太安全合作多邊體制的三個集團分別是起草者（澳洲、加拿大、日本）；建構者（東南亞國協會員國）；以及否決強權（美國與中國）（Dosch, 1998）。

杜緒認為亞太多邊合作的特色有四：第一、本地區是開放式區域主義，合作議題包括促進透明化與衝突管制；第二、國與國之間的合作安全目的是「建立彼此的安全而非彼此對抗」，在合作安全原則下發展出來的規範，包括不干預原則、尊重國家認同以及領土完整；第三、柔性體制原則提供一個非法律性機制的合作途徑，其基礎是會員制；第四、亞太多邊安全是以建立共識為中心，這種承諾是要發展一個「以建立廣泛支持為手段的前進之道」（Dosch, 1998）。亞洲長期以來只依賴單邊主義管理衝突。很少見到使用東南亞國協處理衝突。東南亞國協所能做的是從事非正式磋商與尋求共識決。東南亞國協其實是獨特的亞洲機制，但也是未充份利用的機制。東南亞國協能否解決真正的衝突還是個問號。不過，可以確定的是，如果衝突當事者涉及了作為區域強權的中國，則東南亞國協可能就不管用了。然而無論如何，區域衝突與國際衝突都必須靠更廣泛的使用第三方。

第三方干預的成果與影響力不一，但是現代國際衝突管理用到第三方是非常普遍的事實。這是管理國際與國內衝突的重要方法。第三方可以是個人、國家代表或組織，其干預將改變衝突的特性。在任何環境下，第三方干預都可以鼓勵以和平途徑解決衝突。東亞既然已有其結構、機制與潛

在的第三方，更應該在此多變危險的時代多多使用第三方干預。