

# 國際調停的權力與過程

## ——關於國際調停模型的幾點討論

劉 必 榮\*

本文係從「權力」的角度，研究調停者「權力」與其「角色」、「戰術」及「成功因素」之間的關係。研究發現，調停者的權力在調停過程中會經常變動，其角色之轉換也因此成爲必然。當事國也根據調停者的權力大小，而對調停者的角色有不同的認知。若能操縱這些認知，或用調停者個人的特質去改變、平衡這些認知，調停乃有成功的機會。

### 一、前言

美蘇對抗的冷戰結束之後，關於「解決衝突」(conflict resolution)的理論研究，也隨著「國際新秩序」概念的提出，而成爲國際政治學界的重要研究課題。「解決衝突」是戰前「和平解決國際爭端」(pacific settlement of international disputes)研究的延伸與擴大。「和平解決爭端」強調用「和平手段」解決表現在外的「爭端」；戰後的「解決衝突」則不限定爲和平手段（所以可以用強制手段迫使當事國接受某種秩序安排），所處理的衝突也擴及了潛在的「國際緊張」(註一)。「解決衝突」與「建立和平」共同構成「和平理論」(peace theory)的兩大支。根據畢爾(Francis A. Beer)的歸納，「和平理論」可分爲「減少戰爭」(war reduction)與「建立和平」兩個系統：「減少戰爭」的學問除「解決衝突」外，尚包括「危機處理」、「控制戰爭」(war management)、「有限戰爭」、「自我克制」、「和平抗爭」、「核子嚇阻」、「限武談判」

\* 本文作者係東吳大學政治學系專任副教授。

註 一：F.S. Northedge, The International Political System (London: Faber and Faber, 1976), pp.305-306.

等等。「建立和平」則是在國際政治的三個分析層次（國際體系、國家、決策者個人）中，加強國際體系層次與個人層次的研究，使其能與過度發展的國家層次分析（外交政策研究）取得平衡，並由國際體系的整體思考，尋求建立持久和平的國際秩序佈局<sup>（註二）</sup>。本文研究的重點「國際調停」（international mediation），就屬於「減少戰爭」這一系絡思考下的研究主題，為「和平研究」中分析「如何藉由第三者介入以解決衝突」的一個次級研究領域。

介入國際衝突（包括緊張、爭端及衝突）的第三者可能是國家、國際組織、個人（例如教宗）或民間學術團體（可用非官方研討會的方式，提供當事國解題方案的參考）。由於其介入衝突的最終目的是在解決衝突，故和其他形態的第三者相比，這一類第三者比較不會刻意偏袒衝突的某一方。不過在介入之後他（它）所採取的途徑卻可能很多樣，可能是法律途徑（如仲裁、審判等），也可能是政治外交途徑（如信差、諮商、調查、和解等）。「國際調停」就是眾多政治途徑之一。

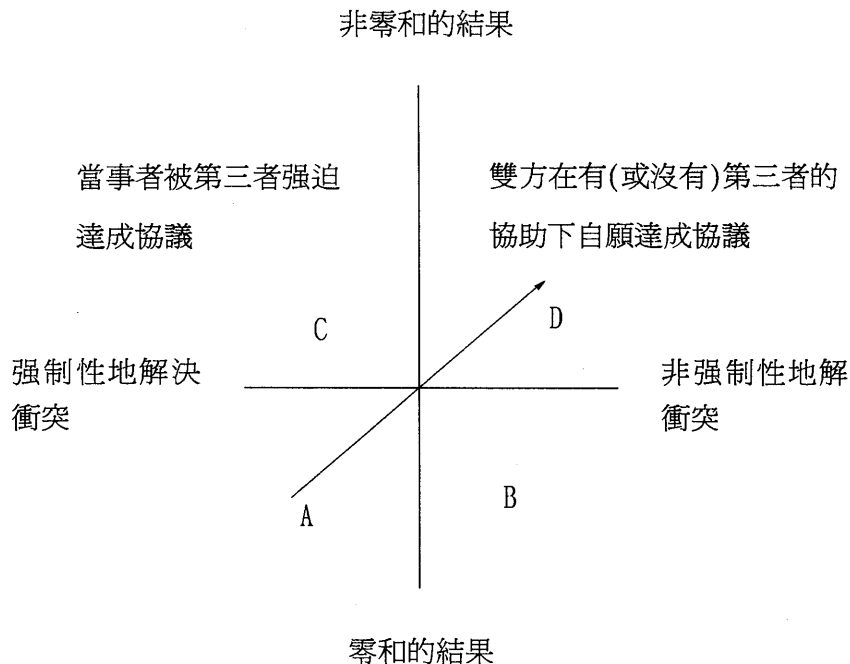
所謂調停，根據以色列學者托瓦(Saddia Touval)及美國學者札特曼(I. William Zartman)的定義，是「一種第三者介入衝突的形態」，目的在「透過談判以降低或解決該項衝突」<sup>（註三）</sup>。我們也可以用一個魏爾(Paul Wehr)的象限圖，為調停在「衝突解決」的架構中作一定位<sup>（註四）</sup>。

---

註 二：Francis A. Beer, "The Reduction of War and the Creation of Peace", in Paul Smoker, Ruth Davis and Barbara Munske, eds., *A Reader in Peace Studies* (NY: Pergamon Press, 1990), pp.16-18.

註 三：Saadia Touval and I. William Zartman, eds., *International Mediation in Theory and Practice* (Boulder, Color: Westvies, 1989), P.7.

註 四：Paul Wehr, *Conflict Regulation* (Boulder, Colo: Westview, 1979), p.33.



調停就是由第三者將衝突從A象限推到D象限的過程。它和其他建立和平或解決衝突的方法一樣，都必須被當事者接受才能發生作用。但它在功能上卻更為多樣，除「幫助兩方溝通」(good offices)及「致力改善衝突雙方對彼此的印象」(conciliation)之外，尚包括提出解決方案供雙方參考，甚至有時還要與當事者直接談判以促其改變立場。如此多面向的功能，使調停成為國際關係領域及談判領域中一個非常值得研究的題目。不過在深入就調停的概念進行探討之前，我們有必要就人們對調停的一些保留或疑慮先作討論。

## 二、調停在國際衝突上的適用

通常研究調停的學者都認為調停（不論人際或國際調停）被衝突當事者接受的程度超過仲裁。因為在調停過程中，當事者對最後結果的形成可完全參與，而且還有抗拒的能力。仲裁則因為要強將結果加諸當事者而常遭排斥。但某些實證研究的結果卻和此一認定不合。美國學者拉托爾(Stephen LaTour)等

四人曾就「專制決定」(autocratic solution, 衝突當事者將決策權交與一個沒有利益相關的第三者, 第三者在簡單詢問後單獨作出決定)、「仲裁」(arbitration, 衝突當事者可以提出說明, 並為自己的立場辯護, 最後由第三者作出決定)、「辯論會」(moot, 各造均可參與決策)、「調停」及「雙邊談判」等解決衝突的方法作深入研究, 以比較其被使用的頻率。他們用「時間的急迫性」(temporal urgency)、「用以決策的客觀標準」(judgemental standard)及「雙方得失上的一致性」(outcome correspondence)作為三個變數進行分析。結果發現, 當(一)衝突解決後雙方的得失並不相同;(二)有一個客觀的判斷標準存在;(三)時間壓力大的時候, 衝突當事者會逐漸由主張雙邊談判解決轉向由第三者介入解決。若再細分, 則又歸納出:(一)在時間壓力大的時候, 如果有一客觀標準存在, 當事者接受第三者介入的可能性將大為提高;(二)如果雙方得失一致, 又沒有時間壓力, 或沒有客觀判斷標準存在, 則當事人傾向於自行談判解決衝突;(三)如果得失一致, 但有時間壓力及客觀標準, 則當事者接受第三者介入的機會也會大為增加。可是如果就第三者介入後所採取的行動作深入探究, 幾位作者卻發現第三者被接受作「仲裁」的機會比擔任「調停」的機會多(註五)。這樣的結果似乎和人們一般認為調停應多於仲裁的看法不同。不過這四位學者作的是一般性的研究。雖然國際調停的理論也都是從一般的調停理論中推展出來, 但國際調停還是有其特殊之處。像另一位美國學者索恩(Louis B. Sohn)便指出, 國家和個人最大的不同, 在於你無法用壓力強迫一國接受其人民無法接受、或危及其重大利益的解決方案。索恩並以國際仲裁的實證研究指出, 不論是聯合國體系下的仲裁制度, 或甚至只能作非拘束性報告的「和解委員會」(conciliation commission), 都不大為衝突當事國接受。這其中當然還有一部分原因是第三世界對已開發國家的不信任, 使其不願意將攸關自己命運的大權交到國際法院、國際仲裁法院、甚至聯合國秘書長手中(註六)。在不

---

註 五：Stephen LaTour and et al., "Some Determinants of Preference for Modes of Conflict Resolution," Journal of Conflict Resolution, June 1976, pp. 319-356.

註 六：Louis B. Sohn, "Peaceful Settlement of Disputes and International Security," Negotiation Journal, Apr. 1987, 155-166.

願意接受法律或仲裁的情況下，能自己掌握結果的「調停」就成為最自然的選擇。

不過也有學者認為即使衝突當事國不會選擇仲裁，也未必表示她就會選擇調停。甚至還有學者根本對「解決衝突」的研究持負面看法。郝思迪(K. J. Holsti)就是一個最好的代表。他對「調停」的批評可以分為三個方面：

第一、調停目的的不明確。郝思迪指出，調停的目的基本上只能作到「降低衝突」(conflict abatement)或「避免戰爭」(war avoidance)，而非「解決衝突」(conflict resolution)。「避戰」和「解決衝突」兩個目的經常是不相容的；一味避戰往往只會延緩衝突，而不會真正解決衝突；而當事國解決問題的決心，也常只有在經過一場戰爭之後才會真正浮現。因此戰爭反倒是解決衝突的關鍵，類似「粉飾太平」的調停，對和平的建立並沒有幫助。

第二，「解決衝突」的理論往往過於機械化或太重法律，研究重點只擺在爆發出來的衝突及危機，而少顧及衝突的肇因，以及那些可能造成衝突之議題的發展過程。此外，衝突的種類與型態亦應加以區分，像邊界衝突與核子冷戰就不能置於一爐共冶。不加區分就一概適用調停技巧去化解，結果只會事倍功半。

第三，他將1919年到1986年間97件重大的國際衝突，根據其解決方式作一比較研究，發現「征服」的佔32%；「妥協」的佔20%；嚇阻成功的佔19%；經國際法院裁定的佔12%；挑戰國自行撤回的佔11%；不了了之(passive settlement)的佔4%。郝思迪指出，拿兩次大戰之間和二次大戰之後的衝突解決方式作比較，「妥協」的方式有明顯的增加（由13%增至24%）；司法解決的比率由21%降至7%。最值得注意的是「不了了之」的比率由0增加到8%。解決衝突的種種技巧雖在戰後非常盛行，但只集中在學界，實務界似乎並未積極使用這些方法來解決衝突<sup>(註七)</sup>。郝思迪的研究和他1966年發表的一篇論文非常相近。在那篇論文中，他研究了1919年以來的77個個案，發現只有7%的

---

註 七：K.J. Holsti, "Paths of Peace? Theories of Conflict Resolution and Realities of International Politics," in Ramesh Thakur, ed., International Conflict Resolution (Boulder, Colo: Westview, 1988), pp.105-132.

衝突曾試著用第三者調停去解決，其中成功的比率不超過四分之一（註八）。

這三個批評有其可思考之處，但也都有可討論的空間。首先就調停的而言，「解決衝突」和「避免戰爭」固不相容，但主張調停者也並非都將避戰視為最高的目的。托瓦(Soadia Touval)與札特曼(I. William Zartman)在其研究國際調停理論與實務的專著中便指出，所謂調停的成功，是指達成一個「有助於降低衝突的工作協定」(a working agreement promising the reduction of conflict)（註九）。因此調停者也可能會選在戰爭之後方才介入，以徹底降低衝突。而在這種情形下，郝思迪擔心的目標衝突就不會出現。

第二，就研究層面的深度而言，晚近的和平研究者愈來愈重衝突成因的研究。像阿薩(Edward E. Azar)便曾針對持續的國際衝突(protracted international conflicts)提出十個命題，呼籲學者應從問題的本質加以關切（註十）。作為一個調停的研究者，我們關心的是調停者應選在那一個階段切入，基本上整個研究體系還是「有機」而非「機械」的。至於衝突的分類，早在1960年拉波特(Anatol Rapoport)便曾將衝突的情境區分為「戰鬥」(fight)、「博奕」(game)、「辯論」(debate)三類（註一一）。這三類區分一直都為學者作為討論的起點。另外楊格(Oran Young)和奧特(Marvin Ott)也分別指出，超強之間的衝突因為具有核子面向以及高度的殺傷潛力，因此和其它中小國的衝突有「質」的差異。楊格更從研究中指出，聯合國秘書長介入超強衝突成功的機會，大於介入亞、非洲衝突成功的機會（註一二）。可見調停者是有注意到衝突種類和調停者之間

註八：“Resolving International Conflicts: A Taxonomy of Behavior and Some Figures on Procedures,” *Journal of Conflict Resolution*, Sep. 1966, p.285.

註九：Touval and Zartman, *International Mediation in Theory and Practice*, p. 14.

註十：Edward E. Azar, “Protracted International Conflicts: Ten Propositions,” in John Burton and Frank Dukes, eds., *Conflict: Readings in Management and Solution* (NY: St. Martin's, 1990) pp. 145-155.

註一一：關於拉波特的論點，參見Joseph Frankel, *Contemporary International Theory and the Behavior of States* (NY: Oxford, 1973) p.91.

註一二：Oran R. Young, *The Intermediaries: Third Parties in international Crises* (Princeton University Press, 1967); Marvin C. Ott, “Mediation as a Method of Conflict Resolution: Two Cases,” *International Organization*, 26:4 (1972), pp.595-618, on 617.

的相互關係。

第三，調停被使用的頻率不高，則又是另一種狀況。許多研究都顯示，衝突當事國進入調停程度的「意願」與調停「成果」之間，存有某種矛盾的關係(paradox of mediation)。所謂「調停的矛盾」，指的是爭端當事國經常是被第三者（如教宗）或第三國（如美國）「逼迫」或「鼓勵」進入調停程序，但後來卻發現調停之於爭端的解決竟然這麼有效，而調停結果也如此令人滿意的矛盾現象<sup>(註一三)</sup>。如以「自願」與「強制」作光譜兩極成一分析架構，則調停的發生應落點在兩極的中間。至於爭端當事國為何在一開始不願進調停程序，學者曾有不同解釋。或以為是當事國「不了解」調停程序所致，或以為是「文化不同」、「過去談判失敗的經驗」、或「準備不足」、或「避免示弱」所至<sup>(註一四)</sup>。不過提出最完整解釋的應該還是馬克文(Craig A. McEwen)及密爾本(Thomas W. Milburn)。他們不像迷信調停萬能的人，認為只要衝突國知道有調停的程序，就會自動進入調停。他們是以「衝突的經驗」為出發點，建構出一套解釋體系。他們把衝突的過程分為「選擇爭端」(dispute selection)與「強化爭端」(dispute elaboration)兩個部分。並不是每一個「不滿」或「爭端」都會升高為「衝突」的。在面對種種外環境壓力或體系遊戲規則、道德規範的情形下，許多爭端會被當事國自己先行過濾。因此能夠通過「選擇」程序，最後浮現檯面的衝突，都是極難解決或無法輕易化解的衝突。這些衝突在浮現之後，就進入「強化」階段。在這個階段，衝突當事國會採取一些相互的敵對措施，如驅逐外交官或採取經濟制裁等等。這些措施固然為將來的談判預留了籌碼，但敵對行為也使得衝突愈來愈「清楚」，當事國的注意力也愈來愈狹窄，完全忽略了兩造之間在更大的範圍中或還有其他相容之處。這兩個階段使得調停者介入無門，一定要等到社群壓力發生作用之後，衝突當事國才會被迫接受調停<sup>(註一五)</sup>。社群壓力稍後我們還會討論。這裡想

---

註一三：關於調停的矛盾，見Craig A. McEwen and Thomas Milburn, "Explaining a Paradox of Mediation," *Negotiation Journal*, Jan. 1993, pp. 23-36.

註一四：D.E. Matz, "Why Disputes Don't Go To Mediation," *Mediation Quarterly*, 179 (1987), pp.3-9.

註一五：McEwen and Milburn, "Explaining a Paradox of Mediation," p. 31-34.

後我們還會討論。這裡想指出的只是，調停被使用的頻率，和調停是否對解決國際衝突有所幫助，二者之間並不能混為一談。

事實上，像郝思迪雖然對運用調停技巧以解決衝突的必要性與可欲性有所批評，他也還是提出了調停能否成功的三個關鍵：(一)是否所爭執者為具體的議題（如領土爭執）；(二)是否雙方所追求的目標為有限的目標，其實現在尚不致危害到他國的核心利益與價值；(三)軍事勝利的機會是否遙遠而且代價過高。如果所爭者非常具體，目標又有限，且軍事勝利又遙不可及，則第三者介入調停的成功機會頗大<sup>(註一六)</sup>。易言之，只要條件能夠配合，調停還是可以對解決國際衝突有正面貢獻的。像這樣的成功條件，正是許多研究調停的學者想要探討的重點。本文所嘗試的，是把調停理論中，關於調停者「權力」大小及其與「調停過程」之間的關係抽出作一探討。這是調停研究中一個相當重要，但卻常為人所忽略的面向。

### 三、文獻回顧

目前學界對調停的研究，仍就集中在調停者的「角色」、「技巧」及「調停成功的條件」等幾個方面。

#### (一)調停者的角色

關於「調停者角色」的討論，美國談判者魯彬(Jeffrey Z. Rubin)的分類可謂最為詳盡。他將第三者分為「正式的或非正式的」(formal vs. informal roles)、  
「個人或團體代表」(individual vs. representative and collective roles)、  
「受邀或未受邀」(invited vs. noninvited roles)、  
「公正或不公正」(impartial vs. partial roles)、  
「顧問或指導」(advisory vs. directive roles)、  
「個人之間或團體之間」(interindividual vs. intra-group and intergroup roles)、  
「重內容或重過程」(content oriented vs. process oriented roles)、  
「防止衝突、處理衝突或升高衝突」(con-

---

註一六：Holsti, "Paths to Peace," pp. 130-131.



flict-preventing vs. conflict-managing vs. conflict-escalating roles)、「永久或暫時」(permanent vs. temporary roles)、「促進關係或阻礙關係」(relationship facilitating vs. relationship inhibitory roles)等十類二十種角色<sup>(註一七)</sup>。另一位學者斯托柏格(J. B. Stulberg)則將調停者分為「催化者」(catalyst)、「教育者」(educator)、「傳譯者」(translator)、「擴大資源者」(resource-expander)、「承受壞消息者」(bearer of bad news)、「提供事實者」(agent of reality)與「代罪羔羊」(scapegoat)等七種<sup>(註一八)</sup>。而紐西蘭學者貝克維奇(Jacob Bercovitch)則將調停者的角色根據「個人」、「國家」、及「國際組織」(institutions and organizations)分成了三類加以討論<sup>(註一九)</sup>。如果仔細分析，我們會發現這些分類中除了貝克維奇的分類外，其他學者所提出的分類，各種角色之間應該都是可以轉換的。但他們卻沒有就轉換過程提出滿意的解釋模型，這也是為什麼另一些談判學者古力佛(P. H. Gulliver)等，之所以認為太過強調調停者的分類，本身並不具有太大意義的原因<sup>(註二〇)</sup>。

專門研究衝突的美國學者波頓(John W. Burton)則從理論建構上將調停角色作一區分。他先把衝突「結束」(settlement)與「解決」(resolution)作分別。衝突「結束」，包括了「零和」或「雙方都不滿意」的結果在內。所用的方法包括司法程序、仲裁、調停、和解及兩造面對面討價還價(direct bargaining)。「第三者」這時所扮演的最討好角色是「調停者」。若要真正「解決」衝突，則必須透過正式外交、法律體制以外的安排，讓衝突當事國可以舉行不具任何拘束力的「解決問題討論會」(problem-solving workshop)，讓大家用創造力去尋求解決方案，希望能讓問題徹底解決，衝突不再復起。經過這樣程序所得到的解決方案應該是非零和的。第三者這時所扮演的角色是「促成者」(facili-

---

註一七：Jeffrey Rubin, Dynamics of Third Party Intervention: Kissinger in the Middle East (NY: Preger, 1981) pp. 3-43.

註一八：J.B. Stulberg, "The Theory and Practice of Mediation: A Reply to Professor Susskind," Vermont Law Review, 9 (1981), pp.85-117.

註一九：Jacob Bercovitch, "Mediation and Mediation Strategies in International Relations", Negotiation Journal, Apr. 1992, pp. 99-112.

註二〇：P.H. Gulliver, Disputes and Negotiations, (NY: Academic Press, 1979), p.220.

tator)。但是不論「結束」還是「解決」衝突，最後都須要經由協商(negotiation)來收尾，商定最後的細節。波頓因此也很仔細地區分了「討價還價」、「解決問題、及「協商」三個概念的不同<sup>(註二一)</sup>。波頓的研究把調停者的角色作了結構的區分，不過同樣的，他也沒有討論到調停者角色的轉換，以及轉換的相關條件。比如說，促成者可不可能也變成調停者？尤其在協商階段，有可能要原來的促成者去扮演調停角色，這時他是否有作為調停者足夠的資源或籌碼？像這些都是波頓的分類中所沒提到的。

還有一種可能的角色轉換是「當事者」和「調停者」之間的角色轉換。一九六三年馬來西亞聯邦成立以後，菲律賓和印尼先後所扮演的角色就是一個最好的例子。馬來西亞成立之時，印尼與菲律賓同聲反對。印尼以馬來西亞的成立為帝國主義與殖民主義餘緒，不惜發動「對抗」(confrontation)政策以為抗衡。菲律賓則因沙巴主權之爭，而不計前嫌，願與印尼共同對抗馬來西亞。因此理論上，印尼與菲律賓同屬當事人。但在馬來西亞甫一成立之際，菲律賓卻有意扮演調停者的角色，致力化解印馬之間的衝突。這就是一九六四年六月第二屆「馬菲印高峰會議」(Maphilindo Summit)在東京召開的背景。但菲國的調停並沒有成功。到了一九六九年，印尼和馬來西亞的關係因蘇哈托的新政策而有改善之後，反倒是印尼出面試圖在菲、馬之間扮演調人了。印尼在當年國際勞工組織(ILO)會議上，向馬來西亞保證，菲律賓為了區域和協，不會在會上向馬國挑戰就是一最好的例子<sup>(註二二)</sup>。馬來西亞、印尼、菲律賓三者構成一個三角形，三國都是當事者，但印菲兩國的角色卻在不同時候有了不同的選擇。這種當事者和第三者的角色轉換情形，調停者因為已在「局內」，故較不發生介入時是否師出有名的問題。不過過去的調停研究在這一種角色轉換的討論卻略嫌不足。

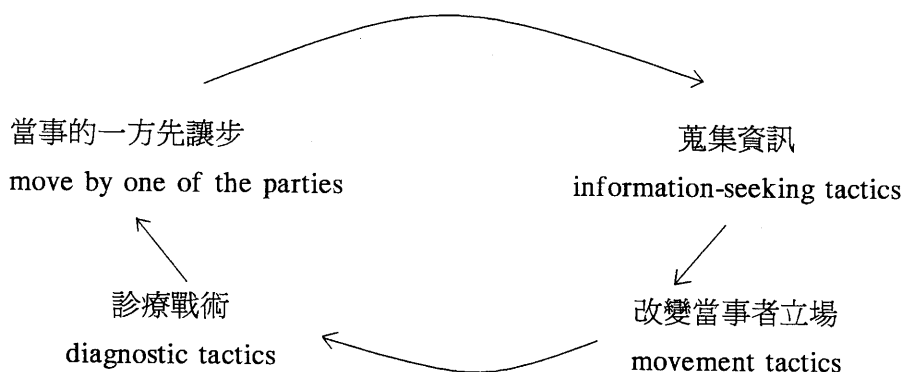
---

註二一：John W. Burton, "The Procedures of Conflict Resolution," in Edward E. Azar and John W. Burton, eds., International Conflict Resolution: Theory and Practice (Boulder, Colo.: Westview, 1986), pp.92-116.

註二二：關於這一段歷史的討論很多。馬來西亞自己的觀點則可參見Dato' Abdullah Ahmad, Tengku Abdul Rahman and Malaysia's Foreign Policy, 1963-1970 (Kuala Lumpur: Berita Publishing SDN. BHD, 1985), Chap. 4.

## (二) 調停的戰術

另一些談判學者則以調停戰略或戰術為研究重點。像美國學者辛金就將調停戰術分為「溝通戰術」、「實質戰術」及「程序戰術」三大類<sup>(註二三)</sup>。另一位美國學者柯布(Deborah M Kolb)則用實際的調停個案去討論並擴張辛金的戰術，一共列出十種調停戰術。其中屬於「溝通戰術」的包括「導管戰術」(conduit tactics，調停者照實傳達雙方立場)、「代理戰術」(surrogate tactics，調停者除傳達雙方立場外，還包括為雙方傳達理由)、「改造戰術」(reshaping tactics，調停者重組建議者的提議，並在其中加入自己的意見)以及「澄清戰術」(clarification tactics，調停者可以代當事者向對方尋求澄清，或乾脆自己澄清)。在實質戰術方面，包括「評估衝突當事者所提要求的成本」(assess the costs of demands，幫助當事者評估每一個要求間的成本轉換點)、「提醒當事者其要求已偏離常軌」(deviate from pattern，可讓對方修改立場並有良好理由)、「提供意見」(opinion)及「建議」(suggestions or recommendations，建議當事者如何組合及包裝現有議題)。最後的程序戰術則包括「提供戰略建議」(offer strategic suggestions，例如讓步戰術、反應的時機等)及「威脅」(threat，包括揚言退出不再調停等)。柯布也提出了一個四階段調停戰術模型：



註二三：W.E. Simkin, Mediation and the Dynamics of Collective Bargaining (Washington, E.C.: Bureau of National Affairs, 1971)

前述的十個戰術，就屬於改變當事者立場的戰術。可是作者卻未在模型中討論到權力的運用，這是其不足之處（註二四）。

另外兩位美國學者柯產(Thomas A. Kochan)和吉克(Todd Jick)也建構了一個調停模型。在這個模型中，作者提出了「談判限入僵局的原因」、「談判的情境因素」（例如談判者所感受到一旦談判破裂時所可能面對的壓力）、「調停者的戰術」、及「調停者的個性」等四個影響調停成效的變數。其中在戰術方面，作者討論到調停者該不該對當事者施加壓力的問題。不過他們只將學界對是否應施加壓力的辯論作一說明（一派認為除非調停者事先知道衝突兩造的立場間有一協調區，否則不應冒然施壓要當事國接受他的提議。因為若未經調查就提出建議而遭拒絕，則調停者顯得無用而且無趣。另一派學者則意見正好相反，主張調停者應大幅涉入，積極提出方案，否則無法有力促成協議），並未談到調停者的權力可能在談判過程中轉變，並影響到與其他變數間的關係。這可以算是一個相當傳統的模型，因此也為本文留下了更足思考的空間（註二五）。

札特曼和托瓦關於調停戰術的研究則是動態的。他們把調停的戰術分為「溝通——促成」(communication-facilitaion)、「形成」(formulation)、「操縱」(manipulation)三大類。不同的調停者，運用不同的戰術，解決不同的衝突。值得注意的是，「溝通」屬於消極的促成，它和積極地「形成」解決方案（包括對衝突議題重作定義、找尋解決衝突的原則及處理方法等等）構成一個連續體的兩個頭，實際戰術則在這個由消極到積極的連續體中間移動。這個動態的觀念為我們下面的討論奠定了良好的基礎（註二六）。

卡內維爾(Peter J. Carnevale)的調停戰術討論也是動態的。所不同的是他以調停者對當事者利益的主觀考量與判斷，作為戰術改變的基礎。卡內維爾認

---

註二四：Deborah M. Kolb, The Mediators (Cambridge, Mass: The MIT Press, 1985)，關於其所提出的模型，參見該書第四章。

註二五：Thomas A. Kochan and Todd Jick, "The Public Sector Mediation Process," Journal of Conflict Resolution, June 1978, pp. 209-240.

註二六：Touval and Zartman, International Mediation, pp. 12-13.

爲，調停者會去考量衝突當事者的利益重疊有多少，以及他對衝突當事者的期待有多在乎，來決定他會用那些戰術。如果他認爲雙方利益重疊很多，而他又對他們的期待不在乎（即不論最後的解決方案是否符合當事者期望，只要有協議就好），則他會選擇「順其自然」，因爲在這種情況下，問題總會解決的。如果重疊不多，調停者也不在乎雙方期待，則會選擇「壓力」戰術，威逼利誘其解決。如果調停者很在乎幫助雙方達成他們所想要的解決方案，則在雙方利益重疊少的時候他會用「補償戰術」，重疊多的時候會用「整合戰術」（註二七）。雖然卡內維爾的討論也曾引起學者的細部批評，例如其模型中似乎暗示，如果雙方利益重疊少，協議就難達成，這點就有很多例外（註二八），但這種動態（因調停者的主觀考量可能因各種環境因素而變動）的戰略選擇模型一樣爲我們後面的討論提供了一個起點。

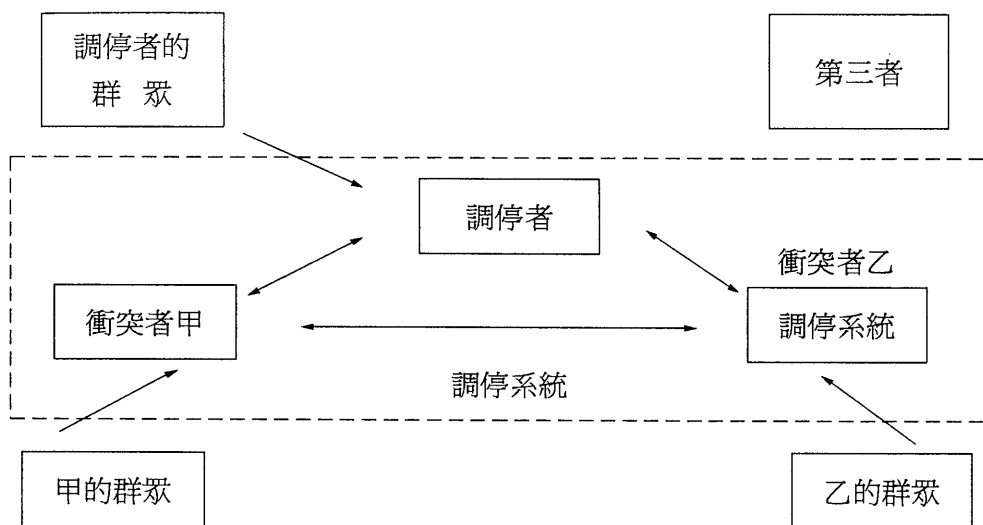
也有學者認爲調停的戰術和調停所涉及的各种關係有關。像華爾(James A. Wall, Jr.)便認爲，調停研究之所以還沒完全發展成型，有一個很重要的原因是研究調停的學者多未注意到戰術和調停體系中的種種關係。華爾認爲，調停的整個系統是由下面幾種關係所構成：(一)衝突當事人之間的關係(internegotiator relationship)；(二)調停者與當事者之間的關係(mediator-negotiator relationship)，(三)當事者和他的群眾之間的關係(negotiator-constituency relationship)；(四)旁觀第三者與談判體系的關係(third party-negotiation system relationship)；(五)調停者和他的群眾之間的關係(mediator-mediator's constituency relationship)。這幾種關係可建構出下面的調停系統：

---

註二七：Peter J. Carnevale, "Strategic Choice in Mediation," Negotiation Journal, Oct. 1986, 41-56.

註二八：Evert Van De Vliert, "Questions About the Strategic Choice Model of Mediation," Negotiation Journal, 1992, pp. 379-386.關於Carnevale的答辯，見Negotiation Journal同期第387頁至390。

華爾的模型：

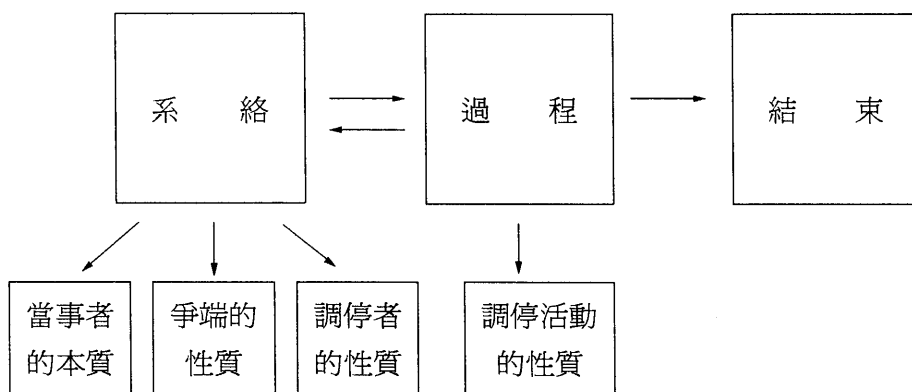


華爾的貢獻，在於他指出調停戰術必須和調停各造所處的關係配合。不同的關係背景，有不同的適用戰術。唯有從這個角度觀察，才能對調停的成敗有深入了解。所以他建議以一個雙面向的矩陣作為研究的基礎。矩陣的左欄是各種「戰術」，上面的橫排則是「談判的系絡」(negotiation context)，包括「衝突者的談判經驗」（同等或不同等）、「當事者代表誰？」（有沒有代表那些特定群眾？）、「談判的性質」（一次決勝負？同樣的談判會不會重覆？是否與同一對手還有一系列談判？）第三者<sup>(註二九)</sup>。每一個戰術，都必須看它在不同系絡中的功能，這樣才能對戰術有充分了解。這個矩陣分類為調停研究奠定了一些基礎，可是作者卻沒討論到「戰術」和「系絡」之間也是可以調換的。例如「談判是否只談一次」，可以是一個已經存在的情境，也可以是一個戰術，即談判者有意將好幾個談判湊在一起，然後以此作為無法讓步的理由。因為只要讓這一次，便會後患無窮。在這種情況下，戰術和系絡的分別就不是每一次都有意義了。

註二九：James A. Wall, Jr., "Mediation: An Analysis, Review, and Proposed Research," Journal of Conflict Resolution, March, 1981, pp. 157-180.

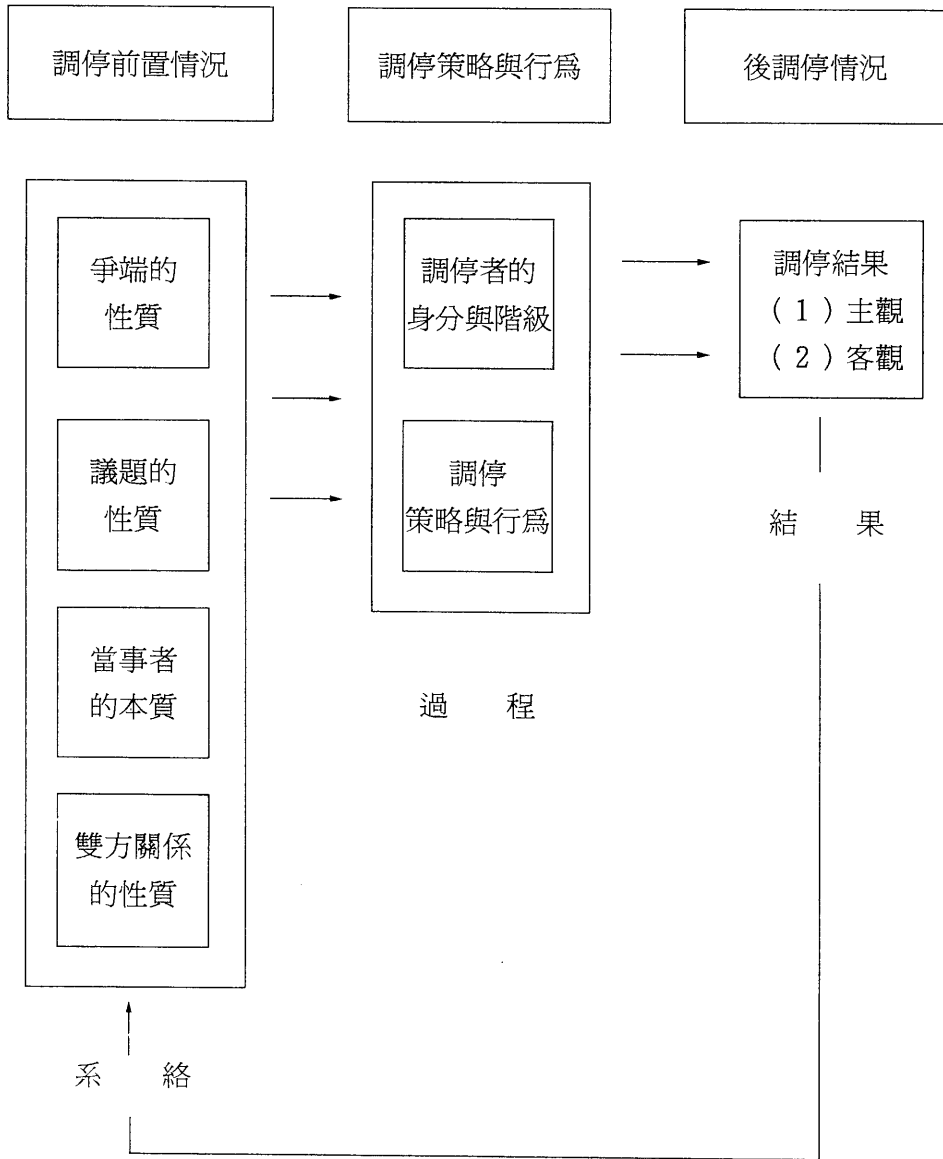
不過前面引過的紐西蘭學者貝克維奇倒是把華爾的分析架構往前推了一步。貝克維奇指出，國際調停者不可能毫無邊際地選擇戰略，他必須顧及華爾所提的整個調停系絡。這個系絡中的主要關係是「交換（各種成本及效益）」與「影響」。而這又與調停者擁有的資源密切相關。貝克維奇的基本論點是，調停者處不同的系絡，有不同的資源，因此用的戰術也不同。貝克維奇的模型將調停分爲「系絡」、「過程」與「結果」(outcome)三個部分。「系絡」包括「爭端的性質」、「議題的性質」、「當事者的本質」及「各方關係的本質」。「過程」包括「調停者的身分與階段」、「調停者的策略與行爲」。「結果」則包括「主觀的評價」（如當事者是否覺得滿意、公平、有效率）與客觀的評價（即衝突者的行爲是否有所改變）在內。「系絡」、「過程」與「結果」構成一個新的分析架構。這個架構他在一九九一年提出後，又在一九九二年修正了一次（註三〇）。一九九一年的架構中，「系絡」和「過程」呈雙向影響；一九九二年的架構中，「系絡」和「過程」則爲單向影響，但「結果」後面又多了一條「反饋」線到「系絡」。我們可以把貝克維奇這兩個模型都畫在下面作一討論：

#### 一九九一年的模型



註三〇：Bercovitch 1991年的模型見Jacob Bercovitch, "International Mediation and Dispute Settlement: Evaluating the Conditions for Successful Mediation," *Negotiation Journal*, Jan. 1991, pp. 17-30. 1992年所提出的模型見註19。

作者於一九九二年修改過後的模型



由上面的圖可以看出，作者的「系絡」比華爾的建構要豐富，而其一九九二年的模型又比一九九一年提出的要充實。「回饋線」的加入也較符合實際狀況。可是原來作者把「調停者的性質」列為「系絡」之一，現則列為「過程」



之下，我們覺得還是原來的排列較為正確。因為調停者的身分與階段，並非受到「系絡」中諸項目的影響。另外我們也認為「系絡」與「過程」之間的關係還是應該雙向的。因為調停活動的進行，仍會反回去影響到爭端的性質及各種關係的本質。不過作者把調停研究的「戰術」和「成功因素」作一結合的努力，的確為調停的研究開啓了新的思考空間。

### (三) 調停成功的因素與條件

「調停的成功因素」和「調停者個人的條件」是除「扮演角色」和「調停技巧」外，學者的另一研究重點。楊格(Oran Young)在其研究中便針對此二者提出六個要素：(一)調停者在面衝突時的公正無私；(二)調停者的獨立；(三)調停者為各方所接受；(四)調停者為各方所尊敬；(五)調停者對爭執的議題有足夠知識，並有足夠的調停技巧；(六)調停者有所必須的資源(the required physical resources) (註三一)。這六個要素當然有引起爭議的地方，像「公平」是不是一個必要的條件就很可以討論。但更重要的是，作者這本早期的研究，並沒有點出六個要件間的相互關係。像「資源」的有無，便可能關係著調停者「被接受」的與否；調停者的「獨立」也可能和「資源」有關，而且可能影響到公平與否的認知。換句話說，這六個條件之間應有先後與比重的不同才是。

另外奧特(Marvin C. Ott)也提出調停者應具有的「雄心」：(一)改善衝突者的行為；(二)促進雙方的溝通；(三)澄清事實真象；(四)讓雙方的敵意暫停；(五)建議解決方案；(六)讓雙方保住面子；(七)提供如「負責監督停火」等服務 (註三二)。前曾引過的魏爾則提出了調停者應具有的特質：(一)對衝突情勢的了解；(二)了解雙方立場的能力；(三)積極地傾聽能力(active listening)；(四)對時間的敏感度；(五)溝通技巧；(六)程序技巧；(七)危機處理 (註三三)。亦即調停者若具備這些特質或技巧，調停成功的機率將大為增加。

---

註三一：見Young, *The Intermediaries*.

註三二：Ott, "Mediation as Method of Conflict Resolution" p. 616.

註三三：Paul Wehr, *Ibid*, chap. 2.

後起的談判學者斯坦茵女士(Janice Gross Stein)則從各種配合的相關因素，提出調停成功的三個條件：(一)談判者必須被說服，繼續訴諸武力對他是不利的；(二)調停者必須非常技巧，並且準備投入額外的精力、時間、資源去達成一系列的暫時協定，逐漸讓雙方接受；(三)衝突雙方均非常重視他們與調停者的關係(註三四)。

這些都是常為人引用的著作，代表前期學者研究的心血。但同樣的，它們也並沒有指出各個特質或要件間的相互比重或補償關係，令人意猶未盡。

前面回顧的這些著作當然並不全限於研究「國際」調停的學者。由於調停理論還是門相當年輕的學問，所以各個領域的學者正在共同合作，期能為調停理論建出一個架構。像社會心理學者魯彬所編研究季辛吉的 Dynamics of Third Party Intervention: Kissinger in the Middle East，英國學者山鐸(D. J. D. Sandole)與山鐸—史塔羅斯特(I. Sandole-Staroste)合編的 Conflict Management and Problem solving: Interpersonal to international applications 便為兩個最好的例子(註三五)。這些研究的三個主要探討方向已如前述，但除札特曼及托瓦、卡內維爾、貝克維奇等所建構的模型外，其他似乎都太靜態，或只點出一個大結構(schematic)，並沒有對權力的運作空間有太多的探討。本文則擬專以「國際調停」為主要研究焦點，從權力的角度切入，用權力概念去貫穿前面三個研究重點，並深入探討權力與戰術的轉換關係，以試補前人研究之不足。由於調停者的「權力」和調停「過程」是相互影響的，所以本文也就以權力和過程作為研究的重點。在「權力」方面我們所探討的是「小國與大國在調停成果上的不同」、「衝突當事國和調停國相互之間的影响」、「調停國權力與戰術之間的轉換」。在過程方面，則著重調停者「權力的消長」與「調停技巧」、以及「衝突當事者對他的信任」之間的關係。結論部分則再將「權力」、「戰術」、「角色」、「過程」與「結果」之間的關係作一總和檢討。

註三四：Janice Gross Stein, "Structures, Strategies, and Tactics of Mediation: Kissinger and Carter in the Middle East," Negotiation Journal, Oct. 1985, pp. 331-348.

註三五：D. J. D. Sandole and I. Sandole-Staroste, eds., Conflict Management and Problem-Solving: Interpersonal to International Application (London: Frances Pinters, 1987).

## 四、調停系統中的權力因素

權力在社會科學界是個非常複雜的概念，在研究談判的領域尤其如此。為避免將權力與戰術相混淆，本文乃採用談判學者最常用的定義，將權力界定為「資源」，作為討論的基礎。

楊格在其研究調停的著作中，把介入國際危機的調停者用「對當事國有承諾或不結盟」(commitment—nonalignment)與「調停者是國家或國際組織」兩條軸線作一區分(註三六)。奧特在這之外又加了「小國或大國」作為第三條軸線(註三七)。因為既然大國與小國擁有的資源不同，調停的功能與效果自然也應有所不同。其他學者也有類似看法。像貝克維奇便指出，要了解調停的目的目標與成效，必須先了解調停系統中的各個「成員」、「利益」、「資源」及「行為」。每個「成員」有不同的「利益」、不同的「資源」，因此所表現出來的「行為」自也有所不同。不過貝克維奇特別強調了「資源」在四者之中的重要性。他還針對這點提出了一個假設：「調停者選擇戰術並不是漫無邊際的。不同的調停者擁有不同的資源，也會把這些資源用在處理不同的爭端之上。因此『擁有』，並且『控制』資源的不同。乃決定了調停型態的不同」(註三八)。於是這裡我們又可把問題分成兩個層面來探討：第一、資源不同，戰術不同，那到底資源多的調停者比較能夠成功，還是資源少的比較能夠成功？第二、許多學者在討論時都忽略了一個事實，那就是資源在調停過程中是會變的。也就是說，強者和弱者的地位可能會改變。在這種情況下，調停者的角色會不會跟著改變？這也是我們很想探討的。

### 1. 資源多寡和調停效果的關係

托瓦和札特曼認為調停者擁有的籌碼，是其之所以被接受為調停者的關鍵(leverage is the ticket to mediation) (註三九)。通常情況下，衝突當事國接受

---

註三六：Young, *Intermediaries*, pp. 91-2.

註三七：Ott, "Mediation as a Method of Conflict Resolution", p. 611.

註三八：Bercovitch, "Mediators and Mediation Strategies", p. 110.

第三者介入調停，都是因為調停者有能力助其脫出困境，或想在調停過程中建立和調停者的關係，以獲得其他好處。因此調停者是否有足夠的「胡蘿蔔」和「棍子」就變得非常重要的。許多談判學者都指出，衝突當事國有時會因反對談判的形式而拒絕談判<sup>(註四〇)</sup>，有時會因避免示弱而不接受調停<sup>(註四一)</sup>。但最常發生的情況還是認為進入談判的成本超過談判的效益。因此調停者必須設法操縱當事者談或不談的成本，同時增加它接受調停的效益<sup>(註四二)</sup>。這些都須要擁有足夠的資源才行。而也只有在擁有足夠資源的情況下，調停者才能保證調停的結果獲得執行。前面提過卡內維爾的調停四大戰術，除「順其自然」以外，其他「壓力」、「整合」、「補償」每一項都須要足夠的資源才能克竟全功。斯坦茵在比較過季辛吉和卡特調停中東衝突的戰術之後，得到下面幾個調停成功的共通因素(一)將最棘手的問題延後再談(即「雙方同意彼此有不同意見的存在」)；(二)在某些用字上保持含糊；(三)美國出面擔任雙方履行承諾的保證人；(四)美國也承擔部分條約義務，以確保條約能夠執行；(五)美國提供以、埃雙方額外的好處<sup>(註四三)</sup>。其中(三)(四)(五)三項也凸顯了調停者擁有足夠資源的重要性。

可是這並不表示中小國家就不能成為調停者。冷戰時期，許多中小國家為避免兩集團間爆發戰爭，常主動在區域衝突中擔任幫助雙方溝通的角色(good offices)，以緩和國際情勢。韓戰時印度主動願意協助兩集團進行溝通，以及越戰時印尼一度表示只要當事各造同意，它願意出面調停，就是兩個最明顯的例小<sup>(註四四)</sup>。中小國家介入調停的好處是它們比較沒有太多全球利益或戰略利益牽扯其中，所以較能深入了解衝突雙方的立場，也較能增進其行為的

---

註三九：Touval and Zartman, *International Mediation*, p. 12.

註四〇：Lall, *Modern International Negotiations* (NY: Columbia Univ. Press, 1966)

註四一：W. E. Simkin, *Mediation and the Dynamics of Collective Bargaining* (Washington, D.C.: Bureau of National Affairs, 1971).

註四二：James Wall, Jr., "Mediation: An Analysis, Review and Proposed Research" p. 161.

註四三：Janice Gross Stein, "Structures, Strategies, and Tactics of Mediation", pp. 342-4.

註四四：Carsten Holbradd, *Middle Powers in International Politics* (London: Macmillan Press, 1984), p.128-9.

可信度與被接受的程度<sup>(註四五)</sup>。不過這並不保證中小國家的調停就一定會成功。因為在很多時候，大國在適當時機施以援手還是小國調停能否成功的關鍵。安哥拉全國團結組織(UNITA)領袖薩溫比(Savimbi)在論及葡萄牙調停安哥拉衝突時表示，若無美蘇在最後階段的一臂之力，葡國的調停者可能什麼都達不成，可謂相當中肯<sup>(註四六)</sup>。就算是聯合國秘書長介入調停，也有研究指出，他必需取得安理會常任理事國及區域強權的信任與支持，才有可能成功<sup>(註四七)</sup>。而若中小國介入調停的是強國間的衝突，則成功的機會就更難估算。因為強國的衝突能否解決，主要還是取決於當事國本身的意願。只要強勢的當事國無意結束衝突，即便是一群中小國聯合起來，亦無法迫其接受協議<sup>(註四八)</sup>。因此資源(權力)仍是調停能否成功的因素。

不過權力大並不是調停成功的保證，它還得配合正確的戰術才行。斯坦茵在研究美國調停以埃衝突的過程時，就指出了一些權力運用不當的失敗例證。她指出，當年埃及總統納塞之所以會接受美國調停，是因為他相信只要調停進行一天，美國就一天不會就他接受蘇聯武器一事進行懲罰。後來在蘇聯的援助確定了以後，他對美國的調停也失去了興趣。以色列也是一樣。最初以色列之所以接受調停，是因為怕如果不接受它將無法繼續獲得美國的軍事援助。可是後來它卻發現錯了，因為只要調停進行一天，美國就會一天因害怕破壞與埃及的關係而不敢軍援以色列。因此對以色列最有利的作法，就是拒絕美國的調停<sup>(註四九)</sup>。美國對埃及沒有「棍子」，對以色列沒有「胡蘿蔔」成爲調停失敗的主要原因。

除了調停者影響當事國之外，當事國也可能會影響調停者，而爲調停系

---

註四五：Mircea Malitza, "Small States and the Peaceful Settlement of Disputes", in Arthur S. Lall, ed, Multilateral Negotiation and Mediation (NY: Pergamon Press, 1985) p.82.

註四六：Donald Rothchild and Caroline Hartzell, "Great-and Medium-Power Mediation: Angola" ANNALS, APPSS, 518, Nov. 1991, pp. 39-57, on 56.

註四七：James O.C. Johan, "The Military Talks at Kilometer 101: The UN's Effectiveness as a Third Party," Negotiation Journal, Jan. 1990, pp. 53-70, on 69.

註四八：Holbraad, Middle Power, p.129.

註四九：Janice G. Stein, "The Alchemy of Peacekeeping: The Prerequisites and Corequisites of Prigrress in the Arab-Israel Conflict" International Journal, 38 (1983), pp. 531-5555.

統中的權力關係增加了另一個面向。荷蘭學者范迪佛利爾(Evert Van de Vliert)曾針對這種權力關係深入分析。作者指出，調停者有時會承受到來自衝突雙方的壓力而不得不表態，這時他原本中立的立場就可能改變，衝突也可能因而升高。升高的原因主要有下面數端：(一)調停者「選邊」之後，表示第三者也用零合的角度來看此一衝突，對抗自然強化。(二)選邊之後，也意味衝突的結果將會有一位贏家，一位輸家，衝突乃因此升高。(三)調停者選邊之後，衝突的「當事國」增加，也使得(四)衝突的議題增加，整個事件乃日趨複雜。(五)調停者變成當事者之後，他也會投入資源、心力，使衝突的「賭注」(stakes)增加，而變得難以解決。最後，(六)調停者還可能用具體行動表態，證明他對當事國的支持，而使衝突升高<sup>(註五〇)</sup>。這幾個原因，包涵了「認知」(第一、二項)、「結構」(第三、四、五項)、及「行為」(第六項)三個層面。調停者的權力大小，也就是因為牽動這三個層面，而影響到衝突的層次。范迪佛利爾並且提出了衝突升高的假說。他指出，第三者在介入之後，會去蒐集足夠資訊，以評估當事者對他的「懲罰」能力及當事者所提要求的「正當性」，然後決定幫那一邊。如果兩造對第三者施加的壓力相等，他會選擇妥協或閃避，不然就可能被迫表態。一旦中立者在衝突中選擇了一邊，衝突便有可能升高。

衝突升高就「結束」衝突而言，或許不是一件壞事；但若就「解決」衝突而言，可能就會因為無法讓當事人覺得公平，而使調停的效果打了折扣<sup>(註五一)</sup>。

---

註五〇：Evert Van de Vliert, "Siding and Other Reactions to a Conflict" Journal of Conflict Resolution, 25:3 (Sept. 1981), pp. 495-520.

註五一：評估調停的效果須同時考慮調停者身分。若調停者是個人身分，其所使用的戰術主在促成溝通，其所關切的也是「互動的品質」或「創造更好的談判條件」等等，所以是否達到這些目的也就自然成為評估調停效果的標準。若調停者是國家，則其目的就應是「改變行為」或「解決衝突」。貝克維奇認為檢驗調停的成果，應分主觀標準及客觀標準來考量。主觀標準包括當事者是否「滿意」、是否覺得「公平」、以及是否覺得調停的協議可以「執行」，或可以「持久」。客觀標準則著調停之後，當事雙方「行為改變的幅度」。見前引Bercovitch, "Mediators and Mediation", pp. 109-110。若用前面引過的波頓的說法，客觀標準的最高境界只是「結束」衝突而已，若要「解決」衝突，還必須滿足主觀的標準才行。調停者介入選邊之後，大概也只能滿足客觀標準的部分。

## 2. 權力改變和調停者角色的關係

雖然資源多（權力較強）的一方，有較多調停成功的機會，但資源的使用卻有愈用愈無效用的弔詭。托瓦和札特曼便指出，若調停者和當事國有非常密切的關係，則表示調停者可能擁有很多當事國想要擁有的資源，這也就是調停者的籌碼。調停者也可以用切斷這些關係向當事國施壓，迫其接受某個解決方案。可是關係的切斷，卻也同時迫使當事國另外尋求資源的來源，而減少對調停者的依賴。長此以往，調停者所能發揮的功能就愈來愈小了（註五二）。巴克拉克(Samuel B. Bacharach)和羅勒(Edward J. Lawler)在研究談判的權力關係時，曾指出其中的四個弔詭：(一)談判的權力是一種依賴關係，而要建立這種依賴關係，卻必須先讓對方從我們這裡多得到一些資源，這才可能有依賴產生。因此短程之「失」卻是長程「得」之所繫。(二)可是權力一旦使用之後，卻又會逐漸流失，這就是我們前面所談的現象。(三)談判者可能會設法改變雙方之間的權力關係，這包括了減少自己對對方的依賴，及增加對方對我方的依賴兩種方式。如果雙方都採用第二種方式，而且也都成功了，結果將是彼此對對方的依賴都增加了。這反而對雙方的合作有所幫助。易言之，雙方權力鬥爭的結果竟然是正面而非負面的。(四)權力大但對談判結果沒有足夠堅持的一方，反倒常是讓步的一方（註五三）。這種弔詭的現象存在於雙邊談判之中，也存在於調停者和衝突當事者之間。其中第一和第二兩種矛盾，和托瓦與札特曼的說法可以相互呼應。在這種矛盾下，調停權力的消長事實上是循環的，而且是「成」「敗」互倚的。

權力也可能經由戰術加以改變。因為資源之能成為權力，很大一部分原因是調停者擁有的資源是衝突當事者所想要擁有的。調停者介入衝突之初，當事者可能並不想要調停者所擁有的資源，或並不認為調停者能增加其達成或不達成協議的成本或效益。因此調停者必須以耐性對當事者進行說服，讓

---

註五二：Touval and Zartman, *International Mediation*, p. 14.

註五三：Samuel B. Bacharach and Edward J. Lawler, "Power Dependence and Power Paradoxes in Bargaining" *Negotiation Journal* (Apr. 1987), pp. 167-174.

當事者知道調停者擁有的資源是當事者所需要的。如果說服成功，則當事者和調停者之間的權力關係自須重新界定。調停者的行為也可能隨之改變。

除了上述情況之外，資訊的累積也影響到權力的消長。資訊本身就是權力的一種。一個調停者在介入衝突之初，所擁有的資訊不多，所以比較可以扮演中立的角色，從衝突雙方汲取資訊。然而當資訊愈蒐集愈多之後，他會發現他愈來愈可用「拒絕分享資訊」作為籌碼，來迫使當事者讓步。這也表示他的權力愈來愈大。可是當他這樣作的時候，他的中立形象也開始逐漸剝蝕，也愈來愈難再從當事者處獲得情報。易言之，其權力的增長也會從此停滯（註五四）。

權力改變對調停角色的影響應是雙方面的。第一種情況是調停者主動想要轉換角色。第三者介入之初，或只想促成雙方溝通；後隨著資訊的累積及影響力的增加，他可能會進一步想為雙方提供選擇方案，甚或再進一步扮演仲裁者的角色（註五五）。權力的增加，提供了調停者轉變角色的誘因，也經常決定了調停者涉入衝突的程度。托瓦和札特曼所提調停戰術係一由消極到積極的「連續體」概念，在此對問題的理解有很大的幫助。可是還有另外一種狀況，那就是調停者本身或許沒想要改變角色，但權力的增加卻影響到當事者對其角色的認知，而迫其不得不在角色及功能上自我調整。前述資訊增加使調停者喪失中立角色就為一例。喪失中立角色或只是衝突當事者錯誤的認知，但既已遭認定，調停者原先的功能就必須立作調整，否則將無法發揮功能。

## 五、調停者的權力與調停過程

調停者若不再中立（可能是在當事國壓力下被迫「選邊」；也可能因資

---

註五四：Tom Princen, Intermediaries in International Conflict, (Princeton University Press, 1992), p.43.

註五五：見Peter J. Carnevale, "The Usefulness of Mediation Theory," Negotiation Journal, Oct. 1992, pp. 387-390.作者認為，當調停者居於強勢的時候，其自信增加，因此遇當事國不作時，他們也比強勢調停者有可能轉為仲裁者。



訊增加導致戰術改變，而使當事國認為其失去中立；或因戰術的使用，而使其在調停的某一階段被當事國認為有所偏袒），除前述可能升高衝突，造使優勢的一方用壓倒性作法，去追求零合結局外，還可能對調停工作本身造成什麼影響？「中立」對調停的成功與否到底有多重要？

美國學者普林森(Tom Princen)在討論到調停者角色時，曾依調停者所牽扯在內的「利益」，及調停者本身的「能力」，將調停者區分為「當事的調停者」(principal mediator，有間接利益牽扯在內，並且有能力在檯面上增加新的資源)與「中立的調停者」(neutral，沒有利益也沒有能力，但卻可為當事者提供一個低風險的談判環境。)「當事的調停者」可以改變衝突雙方的「誘因結構」(incentive structure)，改變談判結果的規模，以及達成協議與否的成本效益。其最終目的在重新排列衝突者得失的優先順序。「中立的調停者」發揮的則是另一種功能。由於無己身利益牽扯其中，所以他比較可以獲得當事國的信任，當事國也可以較沒顧慮地透過調停者來交換資訊，作腦力激盪，並且經由調停者傳話，去探索各個解決方案的可行性。由於衝突雙方將資訊提供給調停者後，不必擔心調停者會用這些資訊對他們不利，調停者因此可以發揮影響雙方互動的功能<sup>(註五六)</sup>。不過普林森並不認為這兩個區分是絕對的。根據他的概念，「當事的調停者」是一個潛在的談判者(potential bargainer)，他和嚴格的中立者(strict neutral)只是光譜的兩個極。實際的調停者是會因為利益與能力的改變，而於不同時間在光譜上有不同的定位。而且這種定位也可能是衝突當事者主觀的認定。像前述調停者因資訊增加而漸不被認為可保中立就是一個例子。

中立當然也不能被解釋成絕對的「獨立」。像奧特便指出，調停者若要迫使當事者接受一個解決方案，他必須擁有某種「槓桿」力量。如果他是完全獨立，和任一衝突當事者都沒有任何關係，則根本找不到槓桿的支撐點。所以「獨立」應被解釋為「不依賴」任何當事者，這樣比較符合實際的狀況<sup>(註五七)</sup>。

---

註五六：Princen, *Intermediaries in International Conflict*, pp. 25-6.

註五七：Ott, "Mediation as a Method of Conflict Resolution", p. 599.

調停者的公平與否，可能影響到他被衝突當事者接受的程度，也可能影響到調停者的功能能否發揮。不過只要第三者的「偏心」被限制在一定範圍之內，其調停還是可以發揮功能的。美國學者湯瑪(Vicente Tome)在研究前美國主管非洲事務的助理國務卿柯羅克(Chester A. Crocker)調停南部非洲的衝突時發現，儘管柯羅克在不同的時候對不同的當事國「偏心」，但這種偏心剛好可以互相抵消，讓其可以繼續被雙方接受。另外札特曼教授亦指出，柯羅克之所以可以保持可信度，在於他所提出的解決方案，被衝突各造認為確實可以解決問題。當然，柯羅克本人的特質，例如其對調停工作的執著與其對非南問題了解之深入，也使其易於被當事者接受<sup>(註五八)</sup>。足見調停者在戰術上的公平與否，對調停效果造成的衝突都不是絕對的。

奧特對泰國介入調停馬來西亞與印尼衝突所作的研究，也證明了這一點。奧特指出，雖然楊格在早期的研究中表示，結盟的第三者在介入調停時常會遭到公正與否的質疑，但泰國的調停成功卻證明只要談判時機成熟，第三者的結盟並不會構成調停的障礙<sup>(註五九)</sup>。易言之，談判的時機也可以抵消一些調停者「不公平」的負面影響。

卡內維爾和孔隆的研究又提示了另一種情況。他們指出，有時衝突當事者會根據資料或經驗，「預期」調停者必然不公。結果發現他居然比自己想像的公平，這時他反會給調停者很高的評價，而讓調停進展順利<sup>(註六〇)</sup>。「不公平」的預期，也有可能成為調停者可資運用的籌碼。

可是「權力消長」和「調停者公平與否」的關係卻不一定是單向的。有時調停者也有可能為了取得當事者信任，或為了展現公平，而故意放棄部分權力，結果使得調停無法達成預期的效果。巴斯凱(Allan E. Barsky)在研究調停者和衝突當事者之間的談判時發現，有時調停者為了獲取當事者信任，會讓當事者去設定議程，而犧牲了對調停程序的控制<sup>(註六一)</sup>。掌握調停程序對

---

註五八：Vicente Tome, "Maintaining Credibility as a Partial Mediator: United States Mediation in Southern Africa, 1981-1988", *Negotiation Journal*, July 1992, pp. 273-289.

註五九：Ott, "Mediation as a Method of Conflict Resolution", p. 613.

註六〇：Carnevale, "The Usefulness of Mediation Theory", p. 387.

註六一：Allan E. Barsky, "When Advocates and Mediators Negotiate", *Negotiation Journal*, April 1993, pp. 115-122, on 1220.

調停者而言，不只是一個技巧，更是權力的表現。除非調停者後來能以別種方法重建權力，否則為公平而犧牲權力毋寧是得不償失的。

## 六、結論

本篇論文主思從權力的角度，整合過去學者對調停者「角色」、「戰術」與「成功要件」三個面向的研究。我們認為前期學者對調停者角色的分類固然有助於對調停過程與功能的了解，但太過拘泥於角色分類並沒有意義，因為角色在調停過程中是可能轉換的。在「戰術」研究方面，近期的學者已能顧及戰術和角色、以及戰術及調停系絡間的關係，但對權力因素的討論仍嫌不足。在「成功要件」方面，與不同學者的不同歸納都相當具有啟發性，但對於各要件之間的相互補償或抵消關係（如「調停技巧」與「公正性」、或「獨立」與「調停者的籌碼」之間的關係）則較少討論。事實上這些關係都可以用「權力」的概念加以貫穿整合。

本篇研究發現，權力大的調停者比權力小的調停者容易成功。（雖然談判學界對權力大小事否構成調停成功的「關鍵」有不同意見，但這個命題仍為各方所普遍接受）<sup>（註六二）</sup>。不過這並不表示中小國家就不會介入衝突擔任調停。有時中小國家會為了趁此與強勢的衝突當事國示好而介入調停（像阿爾及利亞為向美國示好而介入調停美國與伊朗的人質危機），或為了意識型態上的角色扮演而介入調停（如蘇卡諾時代印尼之欲調停越戰衝突），但

---

註六二：不同學者對調停成功的「關鍵」有不同的認定。不過基本上都認為環境因素比其他因素重要。像斯坦茵就認為「軍事僵局」與區域衝突的「非兩極化」(depolarization)是談判成功的先決條件。奧特也認為衝突的環境比調停者的技巧、特質更為重要。布羅依列(Alain Brouillet)則認為非正式調停前若有正式的程序，再在調停過程中加入解決爭端的機制(dispute settlement mechanism)，使衝突國在調停者離去後還能藉此解決後續的爭執，則調停成功的機會將大為增加。見Stein, "The Alchemy of Peacemaking", p.522; Ott, "Mediation as Method of Conflict Resolution", p. 613;以及Alain Brouillet, "Mediation as a Technique of Dispute Settlement" in Ramesh Thakur, ed. *International Conflict: esolution* (Boulder, Colo.: Westview, 1988), pp. 165-173, on 171-2。

基本上若無強國支持，或強國本身的意願，調停都很難奏功。

值得注意的是，調停（事實上是整個談判都如此）的權力運用存有相當弔詭的現象；調停者在使用權力，對當事者施加壓力時，常會發現其權力會因使用而不斷流失。另一方面，有時調停者為累積以後的談判權力，也可能在現階段對當事者先讓步，使當事者不知不覺中產生對調停者的依賴。從這個角度觀之，調停的權力與成敗都有可能是循環的。權力的改變，提供了調停者改變角色的誘因。如果調停者的權力愈來愈大，他可能對自己愈來愈有信心，對現狀也愈來愈難忍受，因此很可能將角色由調停者變成仲裁者。如果調停者權力愈來愈小，甚或受到當事者要求表態的壓力，則其也可能在衝突中被迫選邊，而使衝突升高。

衝突升高有可能使衝突盡早解決（雖未必讓弱勢當事者滿意），選邊則有可能使調停者喪失中立。可是根據本文研究，調停者失去中立形象未必就是壞事或無法補救。中立形象的喪失可能反使調停者增加新的籌碼，而調停者的專業能力、所提方案的適用性等，也有可能緩和失去中立形象後的負面衝擊。

如果調停者權力的變動是一種必然，則角色與戰術的變動也將是必然。這種變動對調停效果是好是壞，則須靠其他相關條件的補償來配合。個人和國家的角色在這裡似乎還可以互補。像美國調停南部非洲的衝突，政策搖擺的衝突就是靠柯羅克個人的專業知識與不折不撓的毅力加以撫平。唯有從這個方向理解，我們才有可能對調停過程有更多的掌握。

## **Power & Process in International Mediation: Some Reflections on the Mediation Models**

Bih-Rong Liu

This paper is attempted to study international mediation through the investigation of mediator's power, and to analyze the relationship between power and mediators' roles and tactics.

After a deep investigation of several mediation cases, this author concluded that mediators' roles, and factors such as partiality and skills that contributing to successful mediations, were determined by mediators' power. But roles were not always mediators' own choices, they were sometimes also "perceptions" and "interpretations" of the principal parties, judging from the mediators' power. Since mediators' power changed along the mediation process, their roles and tactics also changed all the time. How to manipulate these perceptions therefore became an art of mediation.