

學術論文

從國際關係理論看兩岸和平協議之 簽訂

Signing a Cross-Strait Peace Agreement: A Perspective of International Relations Theory

關弘昌 *Hung-Chang Kuan*
台灣師範大學東亞文化暨發展學系助理教授
Assistant Professor of Department of East Asian Culture and Development
National Taiwan Normal University

摘要 / Abstract

台灣與中國大陸在 1949 年國共內戰結束後形成分隔對峙的態勢，之後分別歷經了 1960 年代中期之前雙方砲戰、小規模海上及空中戰鬥、國民黨對大陸沿海地區的登陸游擊等軍事衝突以及 1960 年代中期以後彼此的冷戰。直迄 1980 年代人員互訪與貿易投資等各項交流接觸，兩岸關係方才有稍微和緩的跡象，但是雙方的敵對關係並未有所改變。部分人士認為，簽訂「兩岸和平協議」乃是解決台海兩岸衝突、穩定兩岸關係的一種有效途徑。本文試圖從國際關係理論文獻所提及的相關概念出發，針對兩岸和平協議簽訂與執行的可能障礙作一探討，以評估簽訂兩岸協議的實際可行性。

Some people have argued that signing a cross-Strait peace agreement is both a likely solution to cross-Taiwan Strait conflicts and an effective approach to stabilizing cross-Strait relations. This article tries to apply relevant concepts of international relations theory to discuss possible obstacles to signing and enforcing a cross-Strait peace agreement. It thus also evaluates the feasibility of such an agreement in reality.

關鍵詞：兩岸關係、和平協議、中程協議、臨時協議、國際關係理論

Keywords: Cross-Strait Relations, Peace Agreement, Interim Agreement, Modus Vivendi, International Relations Theory

壹、前言

台灣與中國大陸在 1949 年國共內戰結束後形成分隔對峙的態勢，之後分別歷經了 1960 年代中期之前雙方砲戰、小規模海上及空中戰鬥、國民黨對大陸沿海地區的登陸游擊等軍事衝突，以及 1960 年代中期以後彼此的冷戰。直迄 1980 年代晚期開始的人員互訪與貿易投資等各項交流接觸，兩岸關係方才有稍微和緩跡象。儘管如此，兩岸政治競爭與軍事對峙並未消失，但其敵對根源已從當年意識型態互斥以及對中國代表權，或者說誰是「正統」的爭奪，轉移成雙方在台灣主權地位問題上的矛盾。這其中的癥結所在，是 1980 年代晚期到 1990 年代中期的民主轉型過程導致了台灣對於一個獨立主權地位的企求逐漸明顯，而這恰好抵觸了中國大陸所堅持的「一個中國」政策。因此，儘管 1980 年代末期後兩岸各種交流規模日增，但是雙方的敵對關係並未有所改變。在此對峙情勢下，大陸部署在沿海並瞄準台灣的導彈有增無減，台灣也未曾停止購買防衛武器。是以長期以來台灣海峽一直被視為是東亞地區最容易爆發軍事衝突的熱點之一，而如何維持台海地區情勢的穩定，避免兩岸發生軍事衝突，也成為相關或周遭國家決策者及學者們所關懷的焦點。¹

在討論如何避免發生兩岸軍事衝突的措施方面，不論是出自政治人物還是學者的口中，最近這幾年經常被提到的一個選項即是兩岸簽署和平協議（或者類似性質的「中程協議」(interim agreement)、「臨時協議」(modus vivendi)，以確保兩岸不會經由使用武力來解決雙方在政治議題上的歧異。但是，當類似的提議經常被提起，而且被視為是維繫兩岸和平穩定的唯一藥方時，和平協議在現實環境裡真正會出現的可能性，以及執行時的可行性，相對而言似乎就比較被人所忽略。究竟兩岸和平協議的簽訂是否

¹ Robert Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century," *International Security*, Vol. 23, No.4 (1999), pp.81-118.

真的一蹴可幾？而它在實際執行時是否又毫無窒礙？部分的國際關係理論文獻曾經針對發生軍事衝突的國家（或是發生內戰的同一國家內部的不同陣營）之間簽訂停戰協議的行為有所討論；而其他文獻對於國家之間訂定條約或協議（不一定是與政治或軍事領域有關的協議）也有所著墨。因此，以下本文將從這些國際關係理論文獻所提及的相關概念出發，針對兩岸和平協議簽訂與執行的可行性來作一探討。

貳、「兩岸和平協議」構想的出現

雖然簽訂兩岸和平協議的意見經常被提起是在最近幾年，但是類似的想法在更早時期即已經出現在台灣官員們的談話中。例如 1992 年，當時的總統府副祕書長邱進益提到，台灣可以研究仿照東西德在 1972 年所簽訂的「基礎條約」與中共簽訂互不侵犯協定，雙方約束互不使用武力，藉以達到互相承認對方為政治實體之目的。²同年 7 月，兩岸關係條例在立法院三讀通過後，行政院大陸委員會副主委馬英九指出，兩岸法將來還是需要一連串的兩岸協定來直接組成，這不僅對兩岸人民權益是種保障，同時也等於兩岸將不會使用和平以外的方式來解決問題。³1993 年 8 月，大陸委員會主任委員黃昆輝表示，台海兩岸要消除政治上的敵意，必須雙方共同努力；任何片面的努力效果都是有限的；而敵意一旦摒除，則簽訂和平協議等問題自然水到渠成。⁴1996 年 2 月，李登輝總統在新春記者會上指出，緩和當前兩岸關係，最先要做的是簽署兩岸和平協議，至於兩岸領導人會面的問題，可行性不是沒有，但要看時機是否恰當、國家有無需要及人民支持不支持。⁵

² 《中國時報》，1992 年 5 月 11 日。

³ 《聯合報》，1992 年 7 月 17 日，版 2。

⁴ 《聯合晚報》，1993 年 8 月 24 日，版 2。

⁵ 《經濟日報》，1996 年 2 月 24 日，版 2。

1995 與 1996 年中共對台灣試射導彈，從而引發台海飛彈危機後，美國方面就開始構思避免台海發生軍事衝突的措施，其中之一即是建議兩岸簽署和平協議。而其中最著名的一個例子，是美國前白宮國家安全會議主管亞太事務資深主任李侃如（Kenneth Lieberthal）在 1998 年所提議的「中程協議」。李侃如主張，兩岸應簽署維持現狀五十年不變的中程協議（interim agreement），在協議中台灣應明白表示是中國一部分，不會宣布獨立；而中共則應表明不會對台灣使用武力。這也就是所謂的「台灣不獨，中共不武」。⁶之後，美國務院前亞太事務助理國務卿陸士達（Stanley Roth），前美國在台協會台北辦事處處長張戴佑（Darryl Norman Johnson），以及美國喬治華盛頓大學國際事務學院院長何漢理（Harry Harding）等人也都陸續提倡「中程協議」的概念。⁷其中陸士達 2001 年卸任後即來台北訪問，他重提此構想，強調協議簽訂只是為了化解兩岸衝突，增強彼此信任感，而這是解決國際衝突慣用的方式。⁸

在美方由李侃如等人陸續提出兩岸簽訂「中程協議」的構想之後，台灣方面的回應還算是正面，而且對於以簽訂和平協議的方式來避免兩岸衝突，似乎都已視為理所當然。例如 2005 年 2 月，4 陳水扁總統在接受美國新聞週刊訪問時即針對李侃如於「外交事務」雙月刊發表文章再度倡議「中程協議」一事表示，不論長程、短程或是中程，台灣願意就任何形式的和平協議進行討論及展開談判。⁹同年 4 月底，國民黨主席連戰前往大陸訪問，他在與中共國家主席胡錦濤會談後的記者會上表示，國共雙方希望能

⁶ 李侃如「中程協議」的建議另外還包括：統一之前，兩岸各自統籌其內部外交政策事宜，只受前述「台灣不獨、中共不武」約定之限制；台海雙方應進行高層定期對話，對話的議題包括將台灣的武器採購與中共的軍事部署作相關一併考量；雙方應討論以更改名稱的方式來進一步降低緊張，例如把中華人民共和國改稱「中國」，中華民國改稱「台灣，中國」，而雙方也應嘗試發展諸如「大中國」的用語。參見潘錫堂，〈「中程協議」與兩岸前景〉，《國政評論》，2001 年 7 月 16 日。

⁷ 潘錫堂，前引文。

⁸ 〈陸士達就美中台三邊關係發表講演〉，<http://www.epochtimes.com/b5/1/2/17/n48438.htm>。

⁹ 《自由時報》，2005 年 3 月 2 日。

夠建立黨對黨交流平台；而在兩岸關係上，則希望建立兩岸互動機制、兩岸經濟合作的架構、以及兩岸和平協議。¹⁰2007年3月，準備投入總統大選的國民黨前主席馬英九表示，若國民黨重返執政，將首先推動兩岸安全和平的談判，兩岸至少簽訂幾十年的兩岸和平協議，避免擦槍走火，因為在和平的基礎上發展關係，才能結束雙方的敵對狀態。¹¹而在中國大陸方面，近來「和平協議」的想法也被提出過，例如在2007年10月，中共中央總書記胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會提出「政治報告」時呼籲台灣各個政黨，在「一個中國」原則的基礎上協商正式結束兩岸敵對狀態，達成「和平協議」，構建兩岸關係和平發展的框架，以開創兩岸關係和平發展新局面。¹²

從以上的回顧可知，「兩岸和平協議」的構想在過去二十年的時間裡並不乏有人提起，而在美國方面提出所謂中程協議的概念後，更成為兩岸政治人物在描繪兩岸關係和平解決之道時經常指出的關鍵辦法。不過，從這些政治人物的談話來看，他們對於協議的實質內容一般並未著墨，即使有指出初步內涵者如李侃如，也未對於實際簽訂協議的可能障礙，以及排除障礙的途徑作出說明。是以，這些對和平協議或中程協議的談話，乃是帶有較多的宣示意義或者倡議成分，或者將其視為一個願景。就觀念之提倡或建構的角度來看，本為無可厚非，不過就執行或實踐的觀點而言，未預見可能之困難障礙並加以因應，則即使有簽訂和平協議之意願，亦可能無簽訂之客觀條件，那麼其結果將同樣是協議無法落實簽訂。所以，預見兩岸和平協議簽署時可能遇見的障礙也是一項重要的工作，因為它將有助於針對這些障礙來提出預防或化解的措施。

¹⁰ 《聯合報》，2005年4月30日，版A4。

¹¹ 《聯合報》，2007年3月18日，版A13。不過在2009年十月，剛接任國民黨主席的總統馬英九於國民黨第十八次全國代表大會上發表談話表示，儘管連胡會達成的兩岸共同願景中有和平協議與軍事互信機制，但目前談判時機未到，因為兩岸並未劍拔弩張到必須立刻談判。參見《聯合報》，2009年10月18日，版A2。

¹² 《中國時報》，2007年10月16日，版A3。

參、簽訂「兩岸和平協議」的障礙

從前述討論可知，美台中三地政治人物經常提及兩岸簽訂和平協議或是中程協議的想法，但是欲真正簽訂類似的協議，實際上必需要歷經好幾個步驟，這包括了雙方是否有簽訂的意願、是否有簽訂的能力、以及要如何協商出簽訂協議的兩方面都同意接受的內容。最後，即使協議順利得以簽訂，還需面對要如何確保該協議可以被忠實地遵守及執行。換言之，若無法克服這幾個步驟所會面臨的障礙及困難，兩岸和平協議的簽訂都只能停留在「坐而言」的階段而不能「起而行」。本節的部分將對於兩岸雙方是否有簽訂的意願、是否有簽訂的能力、以及兩方面協商彼此皆可以接受的內容等這些步驟來作探究；至於確保協議可以被忠實遵守及執行的步驟，則留待下一節再作討論。

一、簽訂協議的意願

首先，和平協議的簽訂會先面臨台海雙方是否皆有簽訂的「意願」的問題。這一個問題可以從國際關係理論中現實主義與自由主義這兩大傳統之間的辯論來作觀察，因為國家之間簽署協議被視為是國際合作的表徵之一，而現實主義者與自由主義者恰好對於國際合作的可能性有相反的看法。不論是傳統的現實主義者如 Hans Morgenthau 與 E.H. Carr 等人，或新現實主義學派如 Kenneth Waltz，都認為國際社會中國家最重要的目標是確保本身生存，而由於國際社會是個沒有最高權威的無政府狀態，國家為了維持自身的安全，必須與其他國家相互競爭權力。¹³由於國家之間是相互

¹³ 關於 Morgenthau, Carr, 與 Waltz 的論點可分別參見他們的經典代表作品。Hans Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (New York: Alfred Knopf, 1948); E. H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (London: Macmillan, 1939); Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: McGraw Hill, 1979). 現實主義的假設亦可參見 Stephen

競爭的，因此衝突是國際關係常態，合作則不可能達成，其中關鍵在於每個國家對於其「相對收益」(relative gains)的斤斤計較，也就是每個國家都唯恐他國在合作中的獲益高過於自己的獲益。這是因為較高的獲益可以轉化為較多的權力資源，而權力資源愈多者自然就愈具有威脅。

國際關係理論的自由主義傳統沿襲了理想主義精神，認為國家並未如現實主義者所說的那般自利，國家之間也非一直處於競爭衝突狀態，而國際合作，不論是締結條約或是共組國際組織，都是可以達成的。相對於現實主義者強調「相對收益」，自由主義者認為從國際合作所能產生的「絕對收益」(absolute gains)將足以引導國家之間進行合作。¹⁴從自由主義者的角度來看，兩岸簽訂和平協議乃自然正常之事，但是就現實主義的觀點而言卻不太可能。暫時不去談論現實主義觀點是否準確，它倒是點出了兩岸簽署協議所以遭遇困難的一個源頭，那就是互相敵對競爭甚至衝突的國家由於其彼此之間爲了自己的生存而相互鬥爭，並無互信存在，所以有意願進行談判並達成和平協議的可能性微乎其微。以當前兩岸關係的現況來看，由於中國大陸始終不願放棄以武力解決台灣問題，在外交上則長期打壓台灣的國際活動空間，這強烈展現了敵對態度。在這種高度敵對的態度之下，台灣並不易對中國產生信任。

現實主義指出的另一困境則是，衝突雙方皆會憂心對方在簽訂協議之後所獲得的利益較多，因此將對己方不利，所以終究還是不會有簽訂協議的意願出現。就兩岸關係而言，這一觀點確實也貼近兩岸各自的考量。例如以李侃如的中程協議裡「台灣不獨、中國不武」的條件來看，台灣方面

Walt, "The Enduring Relevance of the Realist Tradition," in Ira Katznelson and Helen Milner, eds., *Political Science: State of the Discipline* (New York: W. W. Norton, 2002), pp.197-230。

¹⁴ 現實主義與自由主義對於 relative gains 及 absolute gains 辯論，參見 David Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993)；John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol.19, No.3 (1994/1995), pp.5-49; Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutionalist Theory," *International Security* Vol.20, No.1 (1995), pp.39-51。

有可能認為承諾放棄獨立等於讓中國佔有了對台灣的主權，將有違台灣整體利益，所以就無任何談判中程協議的意願。同樣地，中國方面可能認為承諾放棄對台使用武力也就等於鼓勵台灣宣佈獨立，一樣不符合中國大陸的利益，因此也就欠缺對於中程協議的興趣。

二、簽訂協議的能力

簽訂兩岸和平協定所會面臨的第二個問題是，主政者即使有意願簽訂協議，也要考慮是否有能力去簽訂。能力是指他們是否能夠毫無受到任何的制約，而可以在簽訂和平協議一事上面充分遂行其本身意志。在古典現實主義與結構現實主義的假設中，國家是個單一行為者，在國際上的行動即代表了決策者意志。不過，這樣的假設在新古典現實主義（neoclassical realism）者的論述裡已經被鬆綁，¹⁵這一派的現實主義者認為國際體系結構的力量固然重要，但是國內政治的因素同樣不能忽略，因為當國際結構的力量對個別的國家發生影響時，一定會經過該國家內部政治體制與過程的傳導，然後才對決策者及其政策發生作用。例如 Fareed Zakaria 在解釋美國十九世紀中期以後崛起，即認為雖然美國在進入十九世紀後整體權力資源不斷增加，但在國際上的地位、作為及影響力卻沒有相對改變，主要由於國會對於行政部門的牽制所致。直到十九世紀中期以後國會無法再完全掣肘行政部門，美國在國際上的地位及影響力方見有所提升。¹⁶

其實在新古典現實主義之前，現實主義傳統之外的學者早已把國內政治帶進國際關係的分析之中。其中較有系統地以分析架構來結合國際與國內政治者，當屬 Robert Putnam 於 1988 年提出的「雙層賽局」（two-level games）概念。此一概念同樣把國內政治過程裡國會部門及其他行為者對

¹⁵ 關於新古典現實主義的評介可見 Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol.51, No.1 (1998), pp.144-172。

¹⁶ Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998).

於行政部門的牽制帶入國際政治的分析之中；分析行政部門在與他國談判或締結條約時，必須同時面對兩個賽局，也就是外國對它的予取予求，以及國內立法部門及其他團體或個人對於談判所可能施加的壓力或杯葛。於是要如何在兩個賽局中皆取得優勢，或者如何利用一個賽局來作為另一個賽局的籌碼，遂成為行政部門或其在外交談判者的一大考驗。¹⁷

放在兩岸簽訂和平協議一事之上，雙層賽局概念主要的啓示就是台灣與大陸各自的內部其他行為者對於行政部門的反對。台灣由於是多元民主政體，政治過程的運作方式接近西方民主國家，所以我們並不難理解雙層賽局概念在兩岸談判上的運用。例如在握有決策權力的行政部門（主要是總統）決定與中國大陸談判及簽訂和平協議時，也可能遭遇國會部門的反對，尤其是當持有異議的反對黨立法委員佔有多數時，即使協議可以簽訂成功，仍就無法在國會獲得批准。而除了國會之外，反對談判簽約的政黨及民眾，也將構成相當大的阻力。例如若是國民黨政府欲與中國大陸進行中程協議談判，「台灣不獨立」的條件勢必遭致民進黨與其他綠營團體「出賣台灣」的批判攻訐。即使是換作民進黨政府欲進行談判，它同樣可能會面對來自深綠獨派組織的堅決反對。所以，行政部門若是遭遇立法部門與其他行為者的反對，它在簽訂兩岸和平協議上面的能力必將受到限制。

中國大陸雖非民主體制，並未具有獨立自主的立法部門，也無法容許真正的反對黨或異議團體的存在，不過雙層賽局的概念同樣可以運用在其身上。例如，若大陸最高領導人決定與台灣簽訂和平協議或中程協議，內部具有強烈民族主義情緒者可能會認為這樣等於給予了台灣拖延統一的時間，因而對簽訂此種協議抱持反對態度。另外，人民解放軍在台灣問題上向來是鷹派立場，他們對於設定「中共不武」為條件的兩岸中程協議勢

¹⁷ 在 Putnam 提出雙層賽局的概念之後，此一分析架構即廣被學者們所運用。分別參見 Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization*, Vol.42, No.3 (1988), pp.427-460；Peter Evans et. al. eds., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (San Francisco: University of California Press, 1993)。

必也將反對到底。固然以大陸領導人具有的威權統治地位來看，政策的決定及執行乃可以充分貫徹其個人意志，但是在台灣問題上他仍舊不得不顧慮到上述這些鷹派的態度。在這種顧慮之下，中國大陸領導人即使有意願簽訂中程協議，但實際上付諸實踐的空間也會受到壓縮。是以，中國大陸領導人與台灣的行政部門一樣，在簽訂兩岸和平協議的能力上都可能因為國內政治的因素而受到頗大的限制。

三、協議的內容

若兩岸決策者都有簽訂和平協議的意願及能力，接下來要面對的則是坐上談判桌之後的階段，也就是針對協議的內容進行談判協商。協議最後能否成功簽訂，很大的一部份就是繫於談判雙方是否能對協議的內容達成共識。從回顧可以知道，大多數政治人物提到兩岸和平協議時多僅一語帶過，並未對其實質內容有所著墨，因此一般對和平協議內容為何並無所悉，故也就無從加以分析起。而比較有具體內容想法者當屬美國方面以李侃如為代表所提出、主張「台灣不獨、中共不武」以維持現狀五十年的中程協議，所以接著本文就以這中程協議的初步內容作為討論的基礎。

國際關係理論中有關談判及訂定和平停戰協議的討論，有一部份可見於與國際戰爭或是內戰等軍事衝突有關的文獻。其中以理性選擇（rational choice）概念及途徑來研究戰爭與軍事衝突的 James Fearon 曾指出，國家之間在談判協議的過程之中，往往會為了爭取對自己有利的條件而更加用力地談判（bargain harder），其結果經常是協議被拖延推遲許久才得以完成，甚至是最後無法完成。Fearon 這個觀點指出各造在協議內容上的歧見若不能化解，¹⁸那麼談判往往會陷入困境之中。若以兩岸中程協議的簽訂來看，「台灣不獨、中共不武，維持現狀五十年」這樣的條件確實容易成為

¹⁸ James Fearon, "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation," *International Organization*, Vol.52, No.2 (1998), pp.269-305.

兩岸雙方在談判桌上相互爭執的癥結點，進而阻礙協議的達成。

首先，「台灣不獨」中的「獨」到底指涉什麼意涵，包含哪些具體行動？是台灣由總統正式宣佈獨立才是「獨」呢，還是只要台灣有任何外交方面的擴展，不論是與他國建立邦交關係，或是參與國際組織，甚至元首出訪無邦交國家，就算是「獨」？即使就參與國際組織來看，是推動參與聯合國這一類高度政治性的國際組織比較偏「獨」，或者連參與低度政治性的國際組織，例如世界衛生組織，也是「獨」？對中國大陸而言，台灣若出現以上各項行動可能都會被視為「獨」，而欲列入協議中「不獨」的條件之中。但是從台灣的觀點來看，除了正式宣佈獨立之外，其他的行動都不應被看成是「獨」，也就不應該被列入「不獨」的條款之中。

其次，「中共不武」的「武」又指涉什麼，包含哪些具體行為？是大陸對台灣發動軍事攻擊算是「武」，還是其他軍事性質的威嚇行動，包括對台灣海域試射飛彈、封鎖外島、封鎖本島港口及其對外航線、在台灣外海劃定軍事演習區，甚至在大陸沿海各地部署飛彈就是「武」？就台灣角度而言，大陸不論是對台灣發起軍事攻擊或僅僅進行威嚇，都是「武」的部分，所以應列入中程協議裡「不武」的範圍之內。但是對中國大陸最有利的詮釋，「武」自然是僅指對台灣發動軍事攻擊而言。

第三，李侃如提出維持現狀五十年的建議，可能也會成為兩岸談判時辯論的焦點。就中國大陸方面的思考而言，既然能愈快解決台灣問題當然愈好，那麼為何還需要花上五十年的時間來等待？屆時會不會已經失去了收回台灣的機會？而對台灣而言，在多數台灣民眾偏好兩岸維持現狀而不急於尋求統一或獨立的情況下，現狀能夠維持愈久當然是愈好，那麼為何協議的條件中僅僅只有提供五十年的時間？

從以上來看，在談判中程協議的內容時，兩岸勢必會依其各自最大利益考量，在「獨」、「武」的定義，以及「五十年」的時限上互相角力糾葛不清，從而影響協議的達成。

肆、執行「兩岸和平協議」的障礙

以上的討論是針對兩岸和平協議或中程協議的簽訂來看。簽訂協議的終極目的是爲了能夠解決雙方彼此的歧異，而要解決歧異，就必須去執行這個協議，否則協議若是無法被執行，則簽訂的動作也就等於白費功夫而沒有任何的意義。而要協議能夠被執行，首先就需倚靠簽約的雙方都能信守協議。

以理性選擇途徑來研究戰爭的學者們認爲，即使衝突的雙方最終會選擇談判及簽訂停戰協定，但是這並不保證和平就可持續下去。例如 Harrison Wagner 指出，戰爭目的有可能是爲了能在談判中獲得更好的條件，所以若是有任何一方不滿意談判結果，就可能選擇再次發起衝突。¹⁹ Fearon 則提到，衝突的再起有可能是因爲某一方的決策者獲得了關於雙方實力與決心的「私人資訊」(private information)，也可能是其周遭存在著讓人去錯誤解讀這些資訊的誘因，導致他認爲己方的實力與決心勝過對方，因而決定發起衝突。²⁰ 另外的一個可能則是所謂的「承諾問題」(commitment problems)，也就是不願意承諾遵守協議。當某一方對另一方信守協議的意願與能力抱持極大的懷疑時，爲了避免在對方破壞協議時屈居下風，往往會決定先下手爲強，之前的協議也被擱置一旁而形同廢紙。²¹

要避免簽訂協議的雙方再起衝突，來自公正第三者(國家或者國際組織)的介入監督相當重要。第三者可促進及強化雙方的溝通，從而避免「私人資訊」的出現以及對這些資訊的錯誤解讀。此外，第三國的監督也有助於確保簽約的雙方能夠忠誠地履行協議，並且因此避免「承諾問題」的產生以及其導致的後果。

¹⁹ Harrison Wagner, "Bargaining and War," *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.3 (2000), pp.469-484.

²⁰ James Fearon, "Rationalist Explanations for War," *International Organization*, Vol.49, No.3 (1995), pp.379-414.

²¹ Fearon, "Rationalist Explanations for War," pp.379-414.

兩岸和平協議簽訂後，一樣必須面對執行問題。其中要如何避免兩岸任何一方出現「私人資訊」及對其錯誤解讀，還有由於「承諾問題」所可能導致的「先下手為強」心態，不斷向兩岸推銷中程協議的美國所扮演的第三者角色就很關鍵。作為一個監督協議執行的公正第三國，美國除了作為兩岸彼此充分溝通的橋樑之外，還必須先清楚表明如何獎勵確實遵守協議的一方並處罰違反協議的一方，才足以避免「承諾問題」的產生，從而維繫此協議的約束力。不過獎勵與懲罰又將涉及美國願意投入多少成本到台海議題的問題，這其中的一個弔詭及可能的困境是，如果美國是因為不願意軍事介入台海爭端而對兩岸推銷中程協議，那它是否又有意願與決心以高成本的軍事力量作為監督中程協議或者和平協議時的後盾呢？如果美國實際上並無意願投入這些軍事力量，那麼兩岸的任何一方，尤其是中國大陸，是否會因此產生冒險心態，進而出現違背協議的舉動？由於這種可能性是存在的，這也構成了兩岸和平協議在執行時可能遭遇的障礙。

伍、結論

以上本文從幾個國際關係理論的概念出發，針對兩岸和平協議或中程協議在簽訂與執行時所可能遭遇的障礙作一討論。從討論可知，簽訂兩岸的和平協議並非易事，而執行和平協議同樣也不如想像中那樣簡單。要如何克服這些困難及障礙，都有待台灣、中國大陸、還有美國的政治人物及學者們發揮智慧，繼續努力。此外，政治人物在推動兩岸簽訂各種政治性質的協議時，不論是和平協議、中程協議、或是軍事安全方面的互信機制建立，都有必要對於協議簽訂所需經過的每一道程序，包括台灣及中國大陸簽訂協議的意願、能力，協議的具體內容，以及確保協議能被確實執行等各方面有準確的思考、評估以及因應的對策，如此才能使簽訂兩岸協議的倡議不至於淪為不切實際的空談。