

# 亞太安全區域組織之架構與發展

楊永明

台灣大學政治學系助教授

88-2414-H-002-019-

## 多邊主義與多邊安全合作

多邊主義 (multilateralism) 是指「兩個以上國家之間，藉由長期合作、制度性的方式，擬定普遍性的行為規範，以共同解決國際性的問題<sup>1</sup>」。因此，多邊主義並不一定與區域主義相矛盾，也不一定是全球主義的代名詞；不同於後兩者以地緣和範圍為標準，多邊主義係指涉參與國家的數目和互動模式與過程為概念的核心，因此，多國 (multi-national) 並不一定是多邊，必須在互動關係中展現 John Ruggie 所謂的多邊主義三大特性：分別是不可分割性 (indivisibility)、非歧視性或普遍性行為原則 (nondiscrimination or generalized principles of conduct) 以及擴散性互惠 (diffuse reciprocity)，Ruggie 以集體安全體系解釋不可分割性，亦即對一個國家的攻擊被視為對全體國際社會的挑釁；非歧視性或普遍性行為原則是指涉對所有成員的一視同仁，GATT 體制的最惠國待遇 (MFN) 就是這項原則的應用；至於擴散性互惠則是國家並不依賴單次或特殊的交換，而是注重長期關係的再承諾<sup>2</sup>。

二次大戰之後，美國主導的聯合國體系就在建構一個以聯合國組織規範為主的國際統合體系 (international governance)，從安全、經濟、社會、人權、環保到發展等議題，均希望以聯合國組織 (包含聯合國主要機構、相關機構與附屬機構等之總稱) 為規範協商與制訂的場合，然後透過區域組織和多邊機制等推動國際規範的實踐。因此即使是在冷戰時期，多邊規範與機制的運作，對於處理重要國際議題 (如貿易、海洋、環保、人權等) 的成就自是有目共睹，經濟與貿易議題是發展較為成功的範例，如 GATT/WTO 體制，安全議題中則以禁止核武擴散議題 (nonproliferation treaty, NPT) 較有成效<sup>3</sup>，John Ruggie 且認為多邊規範與

---

<sup>1</sup> 參閱郭承天，「單邊主義、區域主義、多邊主義」，美歐季刊，第十二卷第一期 (民國八十六年春季號)，頁 1-25，at 頁 3。

<sup>2</sup> See John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3, Summer 1992, pp. 561-598, at pp. 569-74.

<sup>3</sup> See Joseph F. Pilat and Robert E. Pendley, eds., *Beyond 1995: The Future of the NPT Regime* (New York: Plenum Press, 1990).

機制對於穩定冷戰結束的結果有著重要的貢獻<sup>4</sup>。

安全性議題的多邊合作，不僅涵蓋區域內國家共同合作建構安全環境，更因為多邊安全合作過程涵蓋國際規範( international rules ) 國際組織( international organizations ) 國際秩序( international order ) 與國際統合等範疇，將可能透過相互對話、交換資訊、建立信心、互惠互信、預防外交等措施，發展出共同維護區域安全的機制與程序。換言之，多邊安全合作將可能建構多邊性安全規範與安全機制，一方面增加國家間的互信，減輕安全之威脅感，降低或消除國家的安全困境( security dilemma )；二方面也由於規範與機制的牽制，而增加破壞現狀或侵略的成本；三方面則可以提供霸權領導的合法性( legitimacy ) 基礎。因此，二次大戰之後多邊安全規範與機制的建構過程中，美國扮演主導性的角色。其中尤其以聯合國的集體安全制度最具普遍性與全面性，亦即藉由制度性的架構，透過國際合作與強權協調方式，建構普遍性維持國際和平與安全的國家行為規範。NATO 的設置也是以多邊主義方式維護戰後歐洲和平與安全的作法，而歐洲安全暨合作會議( CSCE ) 也是以多邊主義架構進行歐洲安全與軍事議題的機制<sup>5</sup>。

尤其在建構多邊安全機制方面，國際建制理論( international regime ) 指出國際建制是在「某個國際關係範疇內，一套潛在或明顯的原則、規範、規則、及決策程序」<sup>6</sup>，原則(principles)是指事實、因果和公正的信念，規範(norms)是行為標準的權利與義務，規則(rules)是對行為的命令或禁令，而決策程序(decision-making procedures)是創造或供給集體選擇的慣例。國際建制在國際與區域安全方面的貢獻普遍受到肯定，由於國際建制是「國際間藉由一個共同協調與合作之過程，進而確立在某些領域中的規則和決策程序，因而它是消除安全困境的手段」<sup>7</sup>。多邊主義的安全合作能夠提高侵略成本，使得有企圖改變現狀的國家不敢貿然採取破壞多邊安全規範的作為。因此國家行為將會受到多邊主義國際建制的規範與程序的影響，一方面由於多邊架構下的約束與成本效益考量使然，另一方面也可能是政策制訂者逐漸將國際建制的規範內化為其本身的理念與價值觀。

---

<sup>4</sup> John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," op cit., p. 561.

<sup>5</sup> See John Freeman, *Security and the CSCE Process: The Stockholm Conference and Beyond* (London: MacMillan, 1991); and Victor-Yves Ghebali, *Confidence-building Measures within the CSCE Process: Paragraph-by-paragraph Analysis of the Helsinki and Stockholm Regimes* (New York: UNIDIR, 1989).

<sup>6</sup> 參閱 Stephan D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in *International Regime*, Stephan D. Krasner ed. (Ithaca: Cornell, 1988), pp. 1-21.

<sup>7</sup> 袁易，「多邊主義與安全困境下之合作：國際關係理論與美中關係」，問題與研究，第三十五卷，第六期，民八十五年六月，頁 9。

## 亞太安全多邊對話機制理念

亞太地區的多邊安全合作，是以共同性安全（common security）與合作性安全（cooperative security）為建構亞太安全的兩項主要理論概念。共同性安全強調國家之間的安全是相互依賴的，區域內國家共同具有維護區域安全的責任，個別國家的安全與生存，不是經由敵對嚇阻其他國家而達成，而是經由共同防範危機或戰爭的發生，以維護區域內的和平與安全環境<sup>8</sup>。至於合作性安全則是指涉安全問題是多層面向，且必須經由國家間相互合作方式面對安全問題的處理，並強調以對話方式建構合作處理多重安全議題的習慣與機制<sup>9</sup>。

基於共同與合作安全理念，亞太多邊安全合作的建構係以對話方展開，特色是同時建立「第一軌道」（First Track）與「第二軌道」（Second Track）的多邊安全對話機制。第一軌道是指官方的區域安全對話論壇，第二軌道則指非官方之學術界、政府個人、民間智庫組織等共同討論相關區域安全議題。第一軌道的官方機制就是在一九九四年成立的「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF），第二軌道包含數個重要的非官方機制，其中最為重要的就是「亞太安全合作理事會」（Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP）<sup>10</sup>。

東協區域論壇目前共有二十一個會員國<sup>11</sup>，組織架構包括外交部長會議、資深官員會議、和會期間輔助小組、會期間的會議、以及工作小組等。東協區域論壇的特色包括低度建制和共識決等，而其議題對話方向與進程，可分為三個階段：建立信心措施（confidence-building measures, CBM）、預防外交（preventive diplomacy）以及解決衝突取向（approaches to conflict）。在1996-97年間，東協區域論壇的會期間會議包括建立信心措施、搜尋與救援（Search and Rescue）以及災難解除（Disaster Relief），此外還有兩個有關維持和平行動的工作小組。所有ARF會議的討論和對話，皆是以主席報告（Chairman's Statement）的方式作

---

<sup>8</sup> 有關共同性安全概念的討論，請見林正義，「亞太安全保障的新體系」，問題與研究，第三十五卷，第十二期，民八十五年十二月，頁1-18。

<sup>9</sup> Harry Harding "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No.3, Fall 1993, pp. 29-41.

<sup>10</sup> 其他可歸類為亞太安全第二軌道的相關機制還包括：「處理南海潛在衝突研討會」（Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea）和「東北亞安全對話」（Northeast Asia Cooperation Dialogue），See *Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Stimson Center, at <http://www.stimson.org/pub/stimson/cbm/china/track2.htm>.

<sup>11</sup> 包括 Australia, Brunei, Burma, Cambodia, Canada, China, European Union, India, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, New Zealand, Papua New Guinea, Philippines, Republic of Korea, Russia, Singapore, Thailand, USA and Vietnam.

為會議結論與報告，並提交給資深官員會議和部長會議<sup>12</sup>。

非官方第二軌道的亞太安全合作理事會（CSCAP）則是由亞太各國戰略研究機構於一九九三年成立，目前 CSCAP 的成員有十六國<sup>13</sup>，其組織架構包含會員大會、執行委員會、秘書處與工作小組。CSCAP 的重心在工作小組（Working Groups）的會議，目前共有四個工作小組，分別是海洋安全合作（Maritime Cooperation）促進北太平洋安全合作（Enhancement of Security Cooperation in the North Pacific Cooperation）建立信心與安全措施（Confidence and Security Building Measures）以及合作性暨綜合性安全（Concepts of Cooperative and Comprehensive Security）。CSCAP 和 ARF 的關係十分密切，ARF 成員有資格加入 CSCAP，而 CSCAP 也已經製作多份安全議題報告供 ARF 官方參考<sup>14</sup>，因此，CSCAP 可謂一方面結合亞太各國安全智庫的交流與對話場所，另一方面本身也同樣充分扮演亞太多邊安全合作的「智庫」功能。

由於東亞在歷史上缺乏有關安全議題的合作傳統，以及東亞區域安全的複雜性，因此，亞太安全多邊合作機制的建立應該是有相當的困難。倫敦政經學院教授 Michael Leifer 對於 ARF 的發展就抱持悲觀的看法，他認為 ARF 到目前為止，僅是亞太國家嘗試面對安全不確定性所採行的一個不完美的外交政策工具，而 ARF 抄襲 ASEAN 的低度建制（minimal institutionalism）與共識決特色，只會製造出更多沒有成效與拘束力的決議。其次，ARF 雖然標榜是亞太安全為範圍，可是受 ASEAN 國家的影響，而較集中在東南亞問題的討論，例如對於朝鮮半島問題就僅能在報告中表示關切。此外，Leifer 也指出中共在積極參與區域性安全對話機制之後，逐漸開始能夠影響甚至操縱 ARF 的進程序與議程<sup>15</sup>。

事實上，Leifer 所指出 ARF 無能處理東北亞危機的問題，雖是事實但卻過於苛求，一方面是因為目前的亞太多邊安全對話機制，並未發展到能夠面對「較

---

<sup>12</sup> 有關東協區域論壇的相關資訊與會議主席報告，請見澳洲政府替 ARF 建構的網路首頁，at <http://www.dfat.gov.au/arf/arfhome.html>.

<sup>13</sup> 包括 Australia, Canada, China, Indonesia, Japan, Malaysia, New Zealand, Philippines, North Korea, South Korea, Mongolia, Russia, Singapore, Thailand, USA and Vietnam. 此外有兩個副會員（Associate Members）：European CSCAP and IDSA India，另外 CSCAP 於一九九五年六月邀 The United Nations Regional Center for Peace and Disarmament in Asia and Pacific 為其唯一的「附加單位」（affiliate）。台灣目前則僅可以個人身分參加其工作小組會議。見 ROC-CSCAP Newsletter, Vol. 1, September 1996.

<sup>14</sup> 林正義，「亞太安全保障的新體系」，op cit.，頁 12。

<sup>15</sup> Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, Adelphi Paper 302, Institute of International Strategic Studies, July 1996.

硬」<sup>16</sup>的議題，更遑論處理立即的危機事件。另一方面則是由於美國的政策與角色所致，亦即東北亞安全問題是美國長期經營且具有絕對主導的地位，美國和區域內的日本與南韓均有密切的軍事同盟關係，美國在此地區的駐軍也是提供美國亞太軍事存在的主要基礎，所以美國對於東北亞安全問題的政策，係以美日與美韓雙邊條約為軍事基礎，並以四方會談為外交對話管道，因此不願再引進 ARF 的多邊主義方式，以避免情勢更形複雜且造成成本的提高。

以下本研究將以東協區域論壇和建立信心措施為討論主軸，CSCAP 等第二軌道機制的組織運作鬆散且缺乏針對該「組織」的相關學術研究，且第一軌道機制包含第二軌道的報告與討論，因此本研究將以東協區域論壇的組織運作為主，兼顧 CSCAP 第二軌道討論，並進一步討論目前亞太安全多邊機制的議題重心，亦即建立信心措施，並尤其中檢討亞太多邊組織的架構與未來發展。

### 東協區域論壇的形成與發展

「東協區域論壇」( ASEAN Regional Forum, ARF )可謂是由「東協後部長會議」( ASEAN Post-Ministerial Conference, PMC )所延伸出來的論壇性質會議組織，東協後部長會議是一項在年度「東協部長會議」之後所召開，包括東協各國部長與東協對話夥伴國家部長們共同出席的會議，在一九九〇年時，「東協戰略暨國際研究中心」( ASEAN-ISIS )提出建議指出，後部長會議或相關機制可以針對亞太區域安全問題進行對話，

1993 年的東南亞國協後部長會議 ( ASEAN PMC ) 召開之時，來自東協與其他國家的外交部長們，在一個非正式的午餐中彼此交談區域安全問題，部長們討論並接受後部長會議之資深官員會議的建議，亦即邀請相關國家成立機制進行區域安全議題對話；因此決定於隔年 ( 一九九四年 ) 應該再次聚會，正式的進行安全議題的對話，並稱之為東協區域論壇 ( ASEAN Regional Forum, ARF )，此即為 ARF 的誕生。

於是，東協區域論壇於 1994 年在曼谷召開第一次會議，提供了會員國一個討論相關的區域政治與安全議題的論壇，並發展可以維持和平、安全及避免衝突的合作辦法。目前成員包括東南亞國協的汶萊、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國以及越南九國和澳洲、柬埔寨、加拿大、中共、日本、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、俄羅斯、南韓、美國、印度、蒙古等十二國再加上歐洲聯盟。這些成員具有下列屬性之一：

- } 東南亞國協會員：東協會員是 ARF 的當然成員。
- } 東協以外的東亞國家：例如柬埔寨、巴布亞紐幾內亞、蒙古和南韓。
- } 先進國家：包括美國、加拿大、澳洲、紐西蘭四國以及歐洲聯盟。
- } 軍事強權：包括俄羅斯、中共以及印度。

---

<sup>16</sup> 林正義用語，見林正義，「亞太安全保障的新體系」，op cit.，頁 3。

顯然有些成員具有多重屬性，例如美國既是先進國家，又屬軍事強權；而日本更具有東亞國家、先進國家和軍事強權的三重性質。就地理區域而言，ARF 的成員僅限於較富裕的東亞、北美與歐洲，不包括中東、非洲和拉丁美洲國家。在 1996 年 ARF 第三次會議時，曾提出關於入會問題的判準，要求唯有承諾並協助 ARF 實現其關鍵目標，並能證明自己對東亞及大洋洲的安全與和平確實有影響之主權國家方能入會<sup>17</sup>。事實上世界上所有的主要國家，都已成為其會員。不過身處東亞的北韓與我國卻無法加入此一對話機制，使其功能大受限制。

會員：

亞太區域論壇內集合了 22 個對於亞太區域的安全有影響，或有涉及的國家。第一屆 ARF 會議在 1994 年召開，聚集了來自各國的外交部長，計有：澳洲、汶萊、加拿大、中國、歐盟、印尼、日本、寮國、馬來西亞、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、菲律賓、大韓民國、俄羅斯、新加坡、泰國、美國與越南。ARF 會籍現在固定在 22 個，包括了 1995 年加入的柬埔寨、1996 年的印度與緬甸與 1998 年蒙古的入會（蒙古在 1998-1999 會間期的所有會議都已被邀請，也將在 1999 年第六屆 ARF 大會正式出席大會。）

#### **ARF 第一屆部長會議（1994）**

ARF 第一次會議於 1994 年 7 月 25 日依 1992 年第四屆東協高峰會新加坡宣言而在曼谷召開，東協領袖們表明他們強化東協外部政治與安全議題對話，以建立亞太地區國家的合作關係的意圖。參與會議者是東協國家、東協對話夥伴、東協協商夥伴與東協觀察員等的外交部長，泰國外交部長是為主席。

作為來自亞太地區大多數國家高層代表們共聚以特別來討論政治與安全合作議題的首次會議，此會議被視為是此地區的一件歷史性大事。更重要的是，此會議凸顯了亞太地區和平、穩定與合作新章節的開展。會議的參與國大量地對亞太地區現今的政治與安全情勢交換意見，承認此區域中某一小部分的發展也會對整體產生影響。大家皆同意身為一個高層級的諮商論壇，ARF 可以使亞太地區的國家培養建設性對話與在政治與安全議題上尋求共同利益與關切的習慣。因此，ARF 將會對在亞太地區建立信心建立措施與預防外交做出最大的貢獻。

第一次會議強調核子武器的非擴散在維持國際和平與安全的重要性，會議對美國與 DPRK 的協商以及兩韓對話的恢復表示歡迎。會議同意 ARF 每年的召開以及隔年 1995 年在汶萊 Darussalam 的第二屆會議。也批准了東協東南亞合作與友好條約的目的與原則，並視為是一項創造區域政府間關係，與區域信心建立措

---

<sup>17</sup> Chairman's Statement of the Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, 1996.

施、預防外交與政治安全合作的獨特的外交手段。

會議也同意每年召開「東協區域論壇」會議，並將下一屆主席職務交付予汶萊，在諮詢 ARF 會員國的情況下進行各項工作，將校對與研究所有在 ARF 資深官員會議(ARF-SOM)與第一屆 ARF 曼谷集會中所提出的報告與意見後之結論提交第二屆會議。其次，會議並且支持東協的「東南亞友好暨合作條約」的目的及原則，且將進一步研究關於信心與安全建立、核子非擴散、維持和平的合作包括區域維持和平訓練中心、交換飛機密性的軍力資訊、海洋安全議題與預防外交、安全概念的實用研究包括只要是在東南亞範圍內的經濟與社會方面問題 研究相關國際中承認的關於能夠維持區域政治與安全合作的規範與原則 促進最終 ARF 會員國對於聯合國傳統武器登記與召開非正式的會議以進一步推進 ARF 的所有進程。

與會各國代表均承諾發展亞太地區更明確有建設性的關係法則。會議中提出對繼續增強與拓展區域內政治與安全合作的堅定信念，以確保持續的和平、穩定與此區域及其內人民的繁榮。

## 第二屆會議（1995）

第二屆亞太區域論壇乃於 1995 年 8 月 1 日在汶萊 Bandar Seri Begawan 舉行。此會議乃由汶萊外交部長穆罕默德 波齊亞親王主持。此論壇乃由 ARF 所有會員國參與，東協秘書長亦出席，東埔寨也在這次會議中加入。

參與會議的外長們表達了他們對亞太區域穩定程度的滿意。他們注意到合作關係正呈建設性地發展之中。在此方面，與會部長們注意到自從 1994 年曼谷第一屆 ARF 會議之後，許多積極的步驟已經開始被採用，特別是信心的建立與透明度的創造。在這方面，他們注意到了參與者對實質的安全議題基於相互尊重、平等與合作的意願。

在「資深官員會議」(senior officials meeting, ARF-SOM)事先籌備之下，此一論壇提出了一份「東協區域論壇-一個概念的報告」( The ASEAN Regional Forum - A Concept Paper )，而在會後的主席聲明中，具體說明其目標、發展方向、會員、組織及執行之道。

一、在目標與期待方面，ARF 部長們均支持 ARF 參與國應該持續緊密地合作以確保並保存現今亞太地區和平的環境、繁榮、與安定。ARF 應該繼續作為一個開放性對話與區域政治與安全議題諮詢的論壇，來討論調停 ARF 參與國之間相異的觀點以減低安全方面的風險，ARF 認知了包括軍事、政治、經濟、社

會、與其他議題的廣泛性安全的概念。

二、在方法與進程上，一個成功的 ARF 需要活躍的、完全的與平等的參與與所有會員國的合作。因此，東南亞國協承擔起成為最主要推動者的義務。ARF 進程應該以讓所有會員國皆感到舒服的步驟前進。「東協區域論壇」固然需要全體成員積極、對等、充分的參與及合作，但東協國家應該承擔主要推動力量 (primary driving force)。

三、三階段漸進發展過程：至於亞太安全合作進程則應在三個階段上開展，分別是信心建立的推展、預防外交的發展，以及對衝突解決途徑。ARF 進程現在正在第一階段，應該繼續討論信心建立措施的實現，第一階段與第二階段有重疊的議題將同時進展，而最終目標則是將衝突詳細之研究納入討論。

四、共識決：ARF 的決定應該在經過對所有會員國謹慎而廣泛的諮詢之後，經由共識決而決定。亦即論壇的決定不採取投票方式，必須是在經過詳盡、廣泛磋商之後獲得共識來進行。

五、會員參與：ARF 的與會國包括了東協的會員國、觀察員、諮詢與對話伙伴。任何新參與國的加入申請必須提交 ARF 主席，主席將諮詢其他 ARF 會員，並要求下一屆主席研究未來的參與問題，以 ARF 資深官員會議來為第三屆 ARF 會議訂定標準。

ARF 組織：「東協區域論壇」配合「東協外長會議」及「東協擴大外長會議」每年舉行一次，召開之前由「資深官員會議」加以籌備。論壇的進展由雙軌道同時並進。「第二軌道」的活動由「東協戰略暨國際研究中心」及相關非政府間組織如「亞太安全合作理事會」來負責。「東協區域論壇」主席應確保「第二軌道」活動，是在經過「第一軌道」參與國官方充分討論後才展開。論壇主席應負責雙軌之間的工作聯繫，而論壇應包括所有「第一軌道」及「第二軌道」的活動。

ARF 乃經兩個軌道來進行。第一軌道乃由 ARF 會員國政府來完成。第二軌道的活動應由戰略機構與相關的非政府組織(只要它在 ARF 會員國內)來達成。ARF 現任主席將是第一軌道與第二軌道間的主要連結，主席必須向 ARF 會議報告第一軌道與第二軌道所有的活動狀況，而主席也必須確認第二軌道的活動

概念與提議的執行：為了幫助 ARF 資深官員會議的主席向 ARF 會議做出建議，以下應由政府間層次來召集：關於信心建立的會期間支持小組 (ISG) (Inter-sessional Support Group on Confidence Building)，特別是對於安全的感受



與防衛政策報告書 ( dialogue on security perceptions and defence policy papers ) , 以及有關包括了和平維持工作的合作活動之會期間會議 ( ISM ) ( Inter-sessional Meetings on Cooperative Activities ) 。

ISG 與 ISMs 應由以下幾點原則來指導: ISG 與 ISMs 應由東協與非東協會會員國來共同主持; ISG 與 ISMs 應在 ARF 資深官員會議 ( ARF-SOMS ) 會間期內舉行; 而在 ISG 與 ISMs 中的發現將提交 1996 年在印尼舉辦的 ARF 資深官員會議。在此方面, 與會部長們同意印尼可與日本共同擔任 CBMs 的 ISGs 會議的主席。馬來西亞與加拿大共同主辦和平維持行動的 ISMs。新加坡與美國共同主辦搜尋與救難協調與合作的資深官員 ISMs。

與會外長們也同意下列事項: 鼓勵所有 ARF 會員國增加他們在政治與安全合作上的諮詢與對話, 包括了對雙方間次級區域與整體區域間安全認知的交換, 並將結果在自願的基礎下提交 ARF 或 ARF 資深官員會議一份年度防衛政策報告; 在高層方面增加接觸與軍事院校、官員訓練機構的交換, 並注意到自從第一屆 ARF 會議以來會員國對於聯合國武器註冊公約的越來越增多之參與, 鼓勵所有尚未加入的會員國也比照加入。

部長們也得到關於之後的信心建立與亞太信託等將在 1994 年 11 月於澳洲坎培拉舉辦的研討會, 關於和平維持的研討會、以及對於亞太區域論壇在 1995 年 5 月於汶萊首都舉辦關於挑戰與機會的研討會、在 1995 年 5 月於韓國漢城舉辦關於預防外交的研討會等的報告。他們也推薦雙邊與多邊、政府性質與非政府性質的諮詢與研討會包括了專題研討會 ( 印尼與加拿大共同負責 ) 增加對話與合作來管理南海潛在可能發生的衝突。

部長們注意到整體環境的穩定性與許多正在進行的區域合作, 與會部長們在區域安全議題上交換了意見, 並特別指出以下的問題: 表現出對於此區域重疊主權要求的關切。他們鼓勵所有聲稱主權者再確認他們對於相關國際法與國際公約、以及 1992 年東協南海宣言的承諾, 並確認朝鮮半島對於亞太安全與和平有關鍵性的影響。他們歡迎現在美國與北韓在吉隆坡的對話, 也表示出他們希望這會引導出 1994 年 10 月 21 日協議架構 ( Agreed Framework ) 的完全實行。部長們催促北韓與南韓間對話的重新恢復, 並相信這將有助於對於朝鮮半島和平與穩定協議架構的維持。部長們也認知了國際支持對於朝鮮半島的重要性。而部長們同時也肯定朝鮮半島能源組織 ( KEDO ) 的重要性。

部長們表達他們對於柬埔寨皇家政府在促進國家穩定與經濟重建的支持, 並強調了核子武器非擴散化以促進區域和平與穩定的重要性。他們一致歡迎非擴散條約在 1996 年擴充到更廣泛性的禁試條約 ( Comprehensive Test Ban Treaty ) 這

些計畫進一步生產核武的國家都被其他的 ARF 會員國呼籲立即停止這些測試。他們也批准非核區之設置，好比南太平洋非核區（South Pacific Nuclear Free Zone），以增強國際非擴散制度，並表達他們對於核武國家能夠順應相關協議的希望。他們很滿意於關於建立東南亞非核區（South East Asia Nuclear Weapon Free Zone）的進度，並鼓勵在此議題上與那些支持建立此非核區的國家建立諮詢。

第二屆「東協區域論壇」與會的外長亦達成四點共識。一、鼓勵所有參與國就政治、安全合作（包括安全認知），在雙邊、次區域、區域性等基礎上，強化對話及諮商。二、在自願主動的基礎上，參與國每年提交論壇或「資深官員會議」一份國防政策聲明。三、各參與國軍事院校及參謀學院等高層人員的接觸及交流增加，對各方均為有利。四、注意到自第一屆「東協區域論壇」之後，論壇成員積極參與聯合國傳統武器登記，鼓勵尚未參與的國家儘快加入。與會的外長讚賞亞太地區所舉行的雙邊、多邊、政府、非政府間的安全諮商及研討會，其中包括印尼所召開的「南海會議」，對加強此地區對話及合作的助益。針對區域性問題，與會外長亦交換意見，其中的焦點包括：

一、對區域內主權宣稱重疊表達關切，鼓勵所有爭端國依相關國際法、公約及一九九二年「東協南海宣言」來解決問題。

二、承認朝鮮半島問題對亞太和平、安全有直接影響。歡迎美國與北韓在吉隆坡的談判，呼籲南北韓恢復對談，以確實有效履行一九九四年所達成的「北韓核子協議架構」（Agreed Framework），而國際社會對「朝鮮半島能源發展組織」（Korean Peninsula Energy Development Organization）的支持也十分重要。

三、表達對高棉皇室政府為達成安全、促進國家穩定及經濟復甦所做努力的支持之意。

四、強調核武不擴散對區域和平及穩定的重要性，歡迎所有「核武不擴散條約」（Non-proliferation Treaty）簽署國承諾於一九九六年完成「全面禁止核試驗條約」（Comprehensive Test Ban Treaty）。對於那些計劃再從事核試驗國家（中共及法國），其他「東協區域論壇」國家呼籲立即停止核試驗。支持非核武地區的設立（如南太平洋非核區），因其有助於強化國際非核化體制，並盼所有核武國家在不久的未來遵守相關協議。對於東南有建立非核區的進展感到滿意，並鼓勵與其他受非核區影響的國家進一步磋商。

第二屆「東協區域論壇」除了主席聲明有具體方向規劃外，「概念性文件」在附錄中提出一份近期可著手執行的計劃及中、長期規劃的建議。

近期「東協區域論壇」應著手執行的事項：

## 一、信心建立措施

### 1.原則

- (1)發展一套處理區域內國與國之間關係的共同諒解基本原則。
- (2)以廣泛角度來處理安全議題。

### 2.透明化

- (3)展開安全概念的對話，包括主動聲明國防政策的立場。
- (4)出版國防資訊，如國防白皮書或相關政府認為有必要的文獻。
- (5)參與聯合國傳統武器登記。
- (6)強化接觸，包括高層官員訪問及社交活動。
- (7)軍事院校幹部交流、訓練。
- (8)在自動的前提下，軍事演習開放給觀察員參加。
- (9)在特定國際安全議題上，舉行國防官員、軍官的年度研討會。

## 二、預防外交

- (1)在考慮聯合國憲章及「東南亞友好暨合作條約」原則之下，發展出一套和平解決爭端的準則。
- (2)「東南亞友好暨合作條約」有關和平解決條文於一九九二年十二月經聯合國大會決議案予以支持，故應促使此一條約所主張的原則廣受承認。
- (3)尋求其他國家支持「東協南海宣言」，以強化它的政治及道德效用。

## 三、不擴散及武器管制

「東南亞非核區」的設立。

## 四、和平維持

- (1)召開有關和平維持議題的研討會。
- (2)交換有關聯合國和平維持行動有關的資訊及經驗。

## 五、海洋安全合作

### 災難預防

「東協區域論壇」中、長期應考慮，而「第二軌道」論壇及組織可在近期即探討的事項：

## 一、信心建立措施

- (1)進一步探討區域性武器登記制度的可行性。
- (2)成立區域安全研究中心，協調各個安全研究活動。
- (3)海洋資訊資料庫的建立。
- (4)海上交通線合作，由救援、打擊海盜、毒品管制方面，先展開資訊交換及訓練。
- (5)建立動員救援機制以減低天然災害。
- (6)在南海建立合作區。
- (7)建立可適用於整個區域的重大軍事部署預先知會制度。
- (8)鼓勵軍火製造商及供應商公開它們武器的最後去向。

## 二、預防外交

- (1)探討及設計防止衝突的方法及手段。
- (2)在與「東協區域論壇」會員磋商及當事國要求下，探討任命特別代表成立調查團，並於必要時斡旋的可能性。
- (3)探討設立一個區域危險降低中心的可能性，此一中心可成為資訊交換的資料庫。

## 三、禁止擴散及武器管制

同意不擁有或部署彈道飛彈的區域或次區域安排。

## 四、和平維持

探討設立和平維持中心的可能性。

## 五、海洋安全合作方面

- (1)防止區域內外海軍海上意外多邊協議的可能性。
- (2)海平面/氣象觀測系統的建立。
- (3)建立東協救難、援助組織及海洋安全（或監測）單位，以促進區域內海上安全。
- (4)規範海洋環境的協議以處理有毒物品廢棄、地面污染海洋來源的防治的問題；海洋監測。
- (5)尋求聯合海洋科學研究的合作可能性。

「東協區域論壇-資深官員會議」是協助論壇準備議程及會議安排的主要官方機

制。一九九一年，「東協戰略暨國際研究中心」曾建議設立「東協--資深官員會議」，以協助「東協擴大外長會議」的進行。有關安全議題討論的資深官員會議曾於一九九二年六月馬尼拉舉行，該次東協資深官員的特別會議曾討論區域安全問題。一九九三年五月「東協--資深官員會議」於新加坡召開，決定特別針對四項議題加以進一步研究，包括：(一)大規模殺傷性武器全球禁止擴散體制及其適用於區域層級；(二)衝突預防、管理，包括和平維持行動；(三)東北亞安全合作的可能性；(四)信心建立措施如何適用於亞太區域。東協「資深官員」目前與中共及歐洲聯盟，各有雙邊的「資深官員會議」。「東協區域論壇--資深官員會議」借助「東協--資深官員會議」的經驗，並扮演「東協區域論壇」部長會議(上層)與輔助小組、會議(ISG及ISM)(下層)之間的承上啟下、聯絡橋樑角色。此一「東協區域論壇--資深官員會議」於一九九五年五月、一九九六年五月、一九九七年五月在主辦「東協區域論壇」年會的國家如汶萊、印尼、馬來西亞分別舉行，具有會前會的性質。

「東協區域論壇」概念性文件，特別提到輔佐「第一軌道」官方論壇對話的兩個「第二軌道」機制，「東協戰略暨國際研究中心」及「亞太安全合作理事會」。「東協戰略暨國際研究中心」所提出的建議，大多為第一屆「東協區域論壇」所討論及支持。「東協戰略暨國際研究中心」是向東協登記的非政府組織。它成立於一九八八年，其會員包括：印尼「戰略暨國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies)、馬來西亞「戰略暨國際研究所」(Institute of Strategic and International Studies)、菲律賓「戰略暨發展研究所」(Institute for Strategic and Development Studies)、新加坡國際事務研究所(Singapore Institute of International Affairs)、泰國「安全暨國際研究所」(Institute of Security and International Studies)及新加入的越南「國際關係研究院」(Institute for International Relations)。它的目的在於促進東協國家學者專家活動的合作及協調，針對戰略及國際問題資訊與觀點的交換。「東協戰略暨國際研究中心」除出版 ASEAN-ISIS Monitor 及 ASEAN-ISIS Memorandum 之外，亦每年召開「東南亞論壇」(Southeast Asia Forum)及自一九九三年起每年六月召開「亞太圓桌會議」(Asia Pacific Roundtable)。「亞太安全合作理事會」的成員除東協國家之外，尚包括非東協國家，它的成立雖較晚，但其重要性與影響力，卻與「東協戰略暨國際研究中心」形成競爭的局面。

### 第三屆會議 (1996)

1996 年的 ARF 第三屆會議同意了未來個別國家會籍申請的標準。這些標準包括了承諾對 ARF 決議與宣言中對維持東北亞、東南亞與大洋洲和平與安全的目

標、與逐漸的擴展影響範圍，並對所有未來的入會採取對所有會員國的諮詢與一致決。

第三屆東協區域論壇於一九九六年六月在印尼雅加達召開。此次論壇會議討論有關於亞太地區和平與安全的議題包括，一.支持並且稱讚東南亞國家於一九九五年十二月在曼谷簽署之東南亞非核區條約，對於維護區域安全以及世界和平的重要貢獻。二.核子試爆仍然是亞太區域關切的議題，並指出歡迎南太平洋之核子試爆結束，且堅信亞太地區將不會再有核子試爆。三.關於全球消除殺傷人員地雷的問題，東協區域論壇支持相關的作法，以及國際檢查制度。四.在南海問題上，東協區域論壇歡迎有關國家根據國際法，尤其是一九八二年聯合國海洋法公約，尋求和平的解決方式。五.關心朝鮮半島和平與安全的重要性，東協區域論壇強調必須建立一個和平的機制，且鼓勵大韓民國與朝鮮人民民主共和國恢復對話的重要性，並支持朝鮮半島能源開發組織 KEDO 的發展。

此外，第三屆東協區域論壇也針對新成員的加入達成了具體的共識，主要指出東協區域論壇應只允許能直接影響區域和平與穩定者參與，以使東協區域論壇將其焦點集中於建立區域和平。第二，任何新成員必須同意並合作協助達成東協區域論壇之主要目標。第三，東協區域論壇應小心謹慎地擴展。第四，所有關於參與的問題應由所有東協區域論壇成員彼此協商決定之。

在第三屆「東協區域論壇」(一九九六年七月)，各國外長歡迎印度及緬甸成為新會員，而討論區域安全的議題集中在下列各項：

一、一九九五年十二月東南亞國家在曼谷所簽定的「東南亞非核武區」象徵強化區域安全及維持世界和平、穩定的一項重要貢獻。

二、呼籲參裁軍會議的所有國家，特別是擁有核武的國家，在聯合國第五十一屆大會開始之前，完成一項促使核武裁軍及避免核擴散的全球多邊、有效查證的全面禁止核試爆條約。

三、針對全球掃除人員殺傷性地雷，論壇會議歡迎一些國家決定凍結及禁止此類武器的發展、外銷及使用，並承認強化國際合作以偵測、掃除地雷，及協助受害者的需要性。

四、針對南海問題，論壇會議歡迎相關國家依一般國際法及特別是一九八二年聯合國海洋法公約，尋求和平解決。論壇會議也注意到印尼「南海會議」的積極貢獻。

五、基於朝鮮半島和平及安全的重要性，論壇會議強調建立和平機制的重要性，

而在此之前，一九五三年停戰協議應繼續有效。除重申南北韓恢復對話的重要性外，論壇會議也鼓勵所有成員考慮給予「朝鮮半島能源發展組織」(KEDO)財務及政治援助。

在第二屆「東協區域論壇」汶萊會議設立了三個政府間輔助小組及會議，而這些機制分別召開了相關會議，如「信心建立措施輔助小組」於一九九六年一月十八日至十九日在東京、一九九六年四月十五日至十六日在雅加達，兩度召開會議，討論安全概念對話溝通、國防政策出版交流、國防參謀學院高層接觸交流、配合聯合國傳統武器登記、鼓勵遵守全球武器管制及裁軍協議、交換軍事單位在災難救助所扮演角色的資訊、交換有關軍事演習事先通知與開放觀察員的相關資訊。

「和平維持行動會議」於一九九六年四月一日至三日在吉隆坡召開會議，討論配合聯合國和平維持行動措施、經由訓練課程及交換資訊來強化和平輔助行動的訓練。此一會議在一九九七年三月於吉隆坡召開「訓練員培訓」研討會、一九九七年四月於紐西蘭舉行「拆除地雷」的訓練課程。「搜難救援協調及合作會議」(簡稱搜難救援會議)於一九九六年三月四日至七日在夏威夷召開第一次會議，討論共享訓練設施、經驗以強化搜救人員能力、搜束手冊及訓練如何標準一致化、增加訓練及演習的可行性。第二次「搜難救援會議」在一九九七年三月二十六日至二十八日於新加坡舉行，十九國的與會代表同意在搜難救援的合作及協調，可更進一步建立各國之間的信任，並提出一份搜難救援課程的名單。

在「信心建立措施輔助小組」的建議之下，各國外長同意新成立「災難援助會議」(ISM on Disaster Relief)，並由泰國及紐西蘭負責召開。第一次「災難援助會議」在一九九七年二月十九日至二十日於紐西蘭威靈頓(Wellington)召開，除「東協區域論壇」成員之外，有聯合國「人道事務部」(Department of Humanitarian Affairs)及「國際紅十字會」(International Federation of the Red Cross)代表與會，同意各國的國家災難救助組織加強交換意見及公開資訊網絡。各國亦討論如何藉經驗交流、研究及訓練來強化就災的動員準備。「和平維持行動會議」仍由加拿大、馬來西亞負責，而「搜難救援協調及合作會議」亦仍由新加坡及美國負責。但是，「信心建立措施輔助小組」自一九九六年下半年起則改由中共及菲律賓負責，並於一九九七年三月六日至八日在北京召開會議。在此次會議，「東協區域論壇」各國代表特別歡迎在大規模毀滅性武器禁止擴散及裁軍所取得的成就，有關於「非軍事層面的信心建立措施」首度被提出。各國建議此一小組在一九九七年至一九九八年繼續運作，而菲律賓在一九九七年九月舉行各成員國國防院校校長會議。

在一九九六年七月第三屆「東協區域論壇」，各國外長同意贊助於一九九六年十二月在雅加達召開非官方「第二軌道」的防止核武擴散研討會、於一九九六年十一月在巴黎召開「預防外交」的「第二軌道」性質會議。由於「第一軌道」、「第

二軌道」的安全對話會議日增，一九九六年七月，各國外長在原則上，同意官方性質的「第一軌道」會議於每年上半年召開，非官方性質的「第二軌道」會議於下半年召開，以充裕人員配置。由於「東協區域論壇」成員背景不一，東協國家一直希望此一論壇發展的速度應讓各成員感到舒服，而在主席聲明中，也自覺此一論壇發展的速度適宜，各國外長亦同意於一九九七年「東協區域論壇」會議時，討論毒品走私問題及其他可能危及區域內國家安全的跨國議題如經濟犯罪(包括洗錢)等。

在「東協區域論壇—資深官員會議」(ARF-SOM)建議之下所提出的「關於東協區域論壇參與標準的主席文件」，各國外長在第三屆論壇會議同意：

## 一、指導原則

- 1.任何新成員必須同意及積極合作協助達成「東協區域論壇」主要目標，而此一論壇最大的挑戰是如何維持及強化亞太地區前所未有的和平及繁榮。所有成員應戮力發展出一套針對亞太地區安全的議程。
- 2.「東協區域論壇」應只接納那些可直接影響此一論壇所關注和平及安全地區的成員。理論上，亞太地區地理範圍極大，但「東協區域論壇」成員之中有一默契，它所集中的地區將包括東亞(東北亞、東南亞)及大洋洲。在短期之內，「東協區域論壇」的活動不應擴及此一地理範圍之外。
- 3.「東協區域論壇」應逐步發展，而在快速擴展之前最好先落實此一論壇程序。
- 4.所有關於新成員的問題應由論壇成員磋商決定。由於東協國家是此一論壇主要驅動的力量，因此除考慮所有成員意見之外，也應考慮東協國家的特別需求及利益。所以，所有東協成員應自動成為「東協區域論壇」的成員。

## 二、標準

基於上述指導原則，「東協區域論壇」成員同意下列有關接納新成員的標準：

- 1.所有新成員必須是主權國家及同意合作促使達成此一論壇主要目標。在加入之前，所有新成員應遵守「東協區域論壇」已有的決定及聲明。所有東協成員自動成為此一論壇成員。
- 2.一個新成員必須展示它對「東協區域論壇」所關切地理範圍的和平及安全有所影響，方得被接納。



3.為確保此一論壇有效運作，需控制參與成員的數目。

4.所有參與的申請案需向「東協區域論壇」主席提出，然後由「東協區域論壇—資深官員會議」磋商是否對新成員申請案有所共識。最後的決定需由各國外長同意。

#### 第四屆會議（1997）

第四屆東協區域論壇部長會議的主要討論內容與重點包括：一.亞太地區之全面環境持續改善，固然某些挑戰依然存在，但本地區仍維持穩定與和平，經濟發展已成為所有國家關切之焦點。二.各會員國部長們均體認到信心建立協定或協議對於穩定亞太區域安全的積極影響，並鼓勵東協區域論壇的參與國家繼續追求因應其需要及適合其特殊條件之雙邊與次級地區等相關的信心建立措施。三.部長們讚賞東南亞國家為促進繁榮及和平之努力與相互協作，包括東協位於緬甸建立建設性交往所做之努力表示歡迎。四.部長們強調為維持本地區之穩定特別發展亞太主要國家如中共、日本、俄羅斯及美國之間相互的積極關係，使達成區域安全與穩定的重要關鍵。五.部長們對於東南亞無核區條約、化學武器公約、禁止人員殺傷地雷之使用生產轉移與儲藏之全面條約以及全面禁止核子試爆條約等相關國際與區域安全之條約的通過與成立表示歡迎。六.部長們並且指出在南海情勢方面，各相關國家應該以符合國際法與聯合國海洋法公約和自我約束活動之和平方式尋求解決之道。七.部長們對於柬埔寨情勢的新近發展表示歡迎。八.部長們深信韓半島的和平與安全的重要性，並歡迎促進韓半島永久和平計劃之四方會談的新近發展與朝鮮半島能源開發組織 KETO 的發展表示支持。最後，部長們討論及本地區核廢料之越界活動，強調核廢料之運送應符合現有國際安全標準與規範。

第四屆「東協區域論壇」主席聲明中，各國外長重申此一論壇的發展需依演進的速度，而且透過共識決定。各國外長讚揚東協對緬甸採取「積極性交往」(constructive engagement)的努力及東協在強化區域和平穩定的正面性角色。各國外長雖承認東協是主要推動的力量，但強調中共、日本、俄羅斯、美國等大國關係對亞太和平的重要性，並歡迎擁有核武的國家早日加入已於一九九七年三月生效的「東南亞非核區條約」。論壇的成員國對其他軍備管制、裁軍談判條約的生效或進展，原則上表示支持之意。南海問題的和平解決、各爭端國的自制，再度受到重申。各成員國關切高棉內部不穩定的情勢，歡迎東協介入促使高棉早日恢

復政治穩定，而對朝鮮半島(尤其是北韓糧食短缺)和平也表示關切，並盼望「四邊會談」有具體結果。台灣在一九九七年初有意輸出核廢料至北韓的消息，致使「東協區域論壇」外長表明：「核廢料的轉移必須遵守現行國際安全標準及規範，而國際社會應盡全力阻止輸出核廢料至缺乏適當處置廢料的國家」。

第四屆「東協區域論壇」主席聲明亦納入相關小組召開會議的報告，並提出下一會期(一九九七年七月至一九九八年七月)「第一軌道」與「第二軌道」計劃召開的活動。由於「信心建立措施」與「預防外交」為「東協區域論壇」發展過程的第一及第二階段，而就範圍而言，「預防外交」涵意較廣，包括平時的「信心建立措施」與危機出現時的危機處理與預防性軍事部署。「東協區域論壇」在一九九六、一九九七年分別在巴黎、新加坡召開「第二軌道」的「預防外交」研討會，由非官方學者、專家先行討論提出各種建議，試探可行性及反覆修正之後再由「第一軌道」官方論壇決策參考。各國外長亦認為有關跨國經濟犯罪如洗錢等，在「東協擴大外長會議」場合討論較為適合。在一九九八年第五屆「東協區域論壇」會議之前，「資深官員會議」將考慮有意加入此一論壇的國家申請案。歐洲聯盟是否不再成為一個集體成員，而由英、法、德等國以個別身份加入「東協區域論壇」，將成為討論的焦點。

一九九七年在吉隆坡舉行的「東協區域論壇」會議除表明此一論壇在繼續討論「信心建立措施」之際，將進入「預防外交」階段外，各國參加論壇的人員也由「1+1」(外長與資深外交官員)擴大為「1+2」(外長、資深外交官員、資深國防官員)的形式。高棉、緬甸及朝鮮半島的局勢是討論的焦點。馬來西亞、中共、印尼有意提議重新檢討「聯合國人權宣言」，而美國、歐洲聯盟予以阻撓，顯示出東、西方國對人權看法的歧異。在第四屆「東協區域論壇」會議之前，「資深官員會議」於蘭卡威(Langkawi)集會，建議未來「東協區域論壇」成員舉行高峰會議，而此一論壇的輪值主席扮演調停者的角色。此等建議雖沒有在主席聲明中出現，但一旦朝「預防外交」階段發展，相關的配套措施就有可能一再提出。

### 第五屆會議 (1998)

自第四屆「東協區域論壇」年會以來，東南亞經歷霾害(haze)、金融風暴、印尼總統蘇哈托下台等動搖到東協領導地位的事件，再加上印度及巴基斯坦先後進行核試爆，使第五屆「東協區域論壇」會議面臨空前的挑戰。英國、法國、巴基斯坦、烏茲別克(Uzbekistan)、哈薩克(Kazakstan)、蒙古、北韓等有意加入「東協區域論壇」，但一九九八年七月年會只接納蒙古，而使成員增加至二十二國。資深國防官員繼續參與「東協區域論壇」會議，而為了落實、深化國防官員之間的網絡聯繫，「東協區域論壇」成員的第一屆國防院校校長會議在馬尼拉舉行(一九九七年十月)之後，南韓於一九九八年九月在漢城舉辦第二屆會議。

各國外長廣泛討論東亞金融危機，認為此一危機不應削弱「東協區域論壇」發展及其他區域安全對話與合作。各國外長歡迎日本對加強經濟復甦的保證，及中共保證人民幣不貶值，而「國際貨幣基金」對恢復區域金融穩定的貢獻也受到肯定。東協國家特別呼籲七大工業國(G-7)能領導、協調國際行動，協助解決東亞金融危機。各國外長承認東協國家內部架構改革或調整以恢復信心的必要性，但此等改革對政治、社會、經濟等層面的影響也不容忽視。「東協區域論壇」主席聲明再度表達高棉自由、公正選舉對和平與政治穩定的重要性，但對金融危機導致政局變遷的印尼卻未指名表示意見。

在緬甸、高棉、印尼一連串國內局勢不穩而導致區域不安的情況下，泰國外交部長蘇林(Surin Pitsuwan)主張東協國家應考慮修正長期以來奉行的「互不干預內政」原則，採行「靈活交往」(flexible engagement)政策。蘇林在第三十一屆「東協外長會議」指出：在全球化的世界，東協國家對影響區域安全的課題需採取開放的態度，更積極去關心彼此所共同面對的問題。蘇林未明確引用「靈活交往」字眼，而這反映東協大部分國家(尤其是印尼、馬來西亞、新加坡、越南、緬甸)反對此一原則，只有菲律賓公開支持泰國的立場。「東協區域論壇」的主導力量是東協國家，一旦東協本身無意改變「互不干預內政原則」，就難以對緬甸民主運動、印尼統治東帝汶等敏感問題，有具體的措施，只能發表一些個別意見。

第五屆「東協區域論壇」會議爭執最大的焦點是如何因應印度、巴基斯坦的核試爆。印度是「東協區域論壇」的成員，可以發言為政策辯論，巴基斯坦卻無此管道。美國、澳洲、加拿大等希望能指名印、巴作出強烈譴責，但另一類觀點是「東協區域論壇」不應成為指責與會成員的論壇。在經過協調與妥協之後，主席聲明提到：各國外長「表示嚴重關切並強烈遺憾(strongly deplored)最近南亞的核試爆，因其使區域的緊張局勢惡化，同時引起核軍備競賽的恐懼」。各國外長只能呼籲相關國家無條件簽署「核武不擴散條約」及「全面禁止核試驗條約」。「東協區域論壇」對大國成員如印度不指名譴責，對中共、美國、俄羅斯等聯合國安理會常任理事國及核武國家日後對外的不當作為，更難以有所指責。印、巴核試爆直接衝擊到「東協區域論壇」(尤其是東協國家)長期所推動的核武不擴散政策，但未具名又未使用「譴責」(condemn)字眼，說明此一論壇決策時採「共識」所暴露出來的軟性訴求缺點。這也顯示第五屆「東協區域論壇」主席聲明，需特別強調樂見美國、中共、俄羅斯、日本之間大國發展「建設性戰略伙伴關係」，以補強此一論壇沒有發揮的功能。

## 第六屆會議 (1999)

**ARF 會議與活動 (1994-99)**

<b>Dates</b>	<b>Meeting</b>	<b>Chair(s)</b>	<b>Place</b>
Late July 1999	ARF6 (Foreign Ministers Meeting)	Singapore	Singapore
20-22 May 1999	6th ARF SOM (Senior Officials Meeting)	Singapore	Singapore
<b>1998-99 Intersessional Meetings (First Track)</b>			
November 1998	Intersessional Support Group (ISG) on Confidence Building Measures (CBMs)	Thailand & USA	Honolulu
March 1999	ISG on CBMs: Second Meeting	Thailand & USA	Bangkok
First half 1999	Intersessional Meeting (ISM) on Disaster Relief	Russia & Vietnam	Moscow
<b>1998-99 Intersessional Meetings (Expert Level)</b>			
31 Aug - 3 Sep 1998	Seminar on the Production of Defence Policy Documents	Australia & Malaysia	Canberra
8-10 September 1998	Second Meeting of Heads of National Defence Colleges and Institutions	Republic of Korea	Korea
Last half 1998	Disaster Relief Experts Group	TBC	TBC
19-23 October 1998	Workshop on Approaches to Training for Peacekeeping	EU & Thailand	Dublin
25-27 November 1998	Military Medicine Symposium on Tropical Medicine and Epidemic Control in Tropical Regions	China	Beijing
November 1998	Meeting of Specialist Officials on Maritime Issues	USA & Thailand	Honolulu
22-26 March 1999	Peacekeeping Training Course	Japan, Canada & Malaysia	Tokyo
Northern Spring 1999	Regional Security Training Seminar for Foreign Affairs and Defence Officials	USA	USA
<b>1998-99 Intersessional Meetings (Second Track)</b>			
27-30 Sep 1998	Conference Towards Comprehensive Security and Cooperation in the Asia Pacific	Russia	Vladivostok
Last half 1998	ADPC Workshop on Common	USA	Bangkok

	Principles of Disaster Management		
<b>Fifth ARF</b>			
26-27 July 1998	ARF5 (Foreign Ministers Meeting)	Philippines	Manila
20-22 May 1998	5th ARF SOM (Senior Officials Meeting)	Philippines	Manila
<b>Intersessional Meetings 1997-98 (First Track)</b>			
4-6 November 1997	Intersessional Support Group (ISG) on Confidence Building Measures (CBMs)	Australia and Brunei	Brunei
18-20 February 1998	Intersessional Meeting (ISM) on Disaster Relief	Thailand and New Zealand	Bangkok
4-6 March 1998	ISG on CBMs: Second Meeting	Australia and Brunei	Sydney
<b>Intersessional Meetings 1997-98 (Expert Level)</b>			
7-8 October 1997	First Meeting of Heads of National Defence Colleges	Philippines	Manila
15-17 Dec 1997	Search and Rescue Coordination and Cooperation (SAR) Planners and Officials Conference	Singapore	Singapore
<b>Intersessional Meetings 1997-98 (Second Track)</b>			
9-11 September 1997	Seminar on Preventive Diplomacy	Singapore & EU (UK)	Singapore
<b>Fourth ARF</b>			
27 July 1997	ARF4 (Foreign Ministers Meeting)	Malaysia	Kuala Lumpur
18-20 May 1997	4th ARF SOM (Senior Officials Meeting)	Malaysia	Pulau Langkawi
<b>Intersessional Meetings 1996-97 (First Track)</b>			
19-20 February 1997	ISM on Disaster Relief	Thailand and New Zealand	Wellington
6-8 March 1997	ISG on CBMs	China and Philippines	Beijing
26-28 March 1997	ISM on Search and Rescue Coordination and Cooperation (SAR)	Singapore & USA	Singapore
<b>Intersessional Meetings 1996-97 (Expert Level)</b>			
10-14 Mar 1997	'Train the Trainers' Workshop	Malaysia and Australia	Kuala Lumpur
7-11 April 1997	Demining Course	New Zealand	Palmerston North, NZ
<b>Intersessional Meetings 1996-97 (Second Track)</b>			

7-8 November 1996	Seminar on Preventive Diplomacy	EU (France) and Indonesia (CSIS)	Paris
6-7 December 1996	Seminar on Non-Proliferation - EU (Germany)	Indonesia and Australia	Jakarta
<b>Third ARF</b>			
22 July 1996	ARF3 (Foreign Ministers Meeting)	Indonesia	Jakarta
10-11 May 1996	3rd ARF SOM (Senior Officials Meeting)	Indonesia	Yogyakarta
<b>Intersessional Meetings 1995-96 (First Track)</b>			
18-19 Jan 1996	ISG on CBMs: First Meeting	Japan and Indonesia	Tokyo
4-7 March 1996	ISM on SAR	Singapore and USA	Honolulu
1-3 April 1996	ISM on Peacekeeping Operations (PKOs)	Malaysia and Canada	Kuala Lumpur
15-16 April 1996	ISG on CBMs: Second Meeting	Japan and Indonesia	Jakarta
<b>Intersessional Meetings 1995-96 (Second Track)</b>			
23-24 April 1996	Seminar on Principles of Security and Stability in the Asia Pacific	Russia	Moscow
<b>Second ARF</b>			
1 August 1995	ARF2 (Foreign Ministers Meeting)	Brunei	Bandar Seri Begawan
22-24 May 1995	2nd ARF SOM (Senior Officials Meeting)	Brunei	Bandar Seri Begawan
<b>Intersessional Meetings 1994-95 (Second Track)</b>			
24-25 November 1994	Seminar on the Building of Confidence and Trust in the Asia Pacific	Australia (Strategic and Defence Studies Centre, ANU)	Canberra
7-9 March 1995	Seminar on Peacekeeping: Challenges and Opportunities for the ARF	Canada and Malaysia (Hosted by Brunei)	Bandar Seri Begawan
8-10 May 1995	Seminar on Preventive Diplomacy	Republic of Korea	Seoul
<b>First ARF</b>			
25 July 1994	ARF1 (Foreign Ministers Meeting)	Thailand	Bangkok
23-25 May 1994	1st ARF SOM (Senior Officials Meeting)	Thailand	Bangkok

資料來源：ARF 網站（ ）與作者整理

## 東協區域論壇的運作與特色

ARF 會議乃是定位在外交部長的層級，每年七月到八月，與東協部長級會議連結在一起。主席職位擔任乃與東協年度會議主席一致。主要正式的 ARF 文件是 ARF 主席在每次 ARF 部長級會議之後發表的宣告。ARF 是由每年五月的 ARF 資深官員會議（ARF SOM）支持起其整體架構的。

基本上，ARF 是希望能夠儘量做到不凡事組織化，也不做成輿論去壓迫不同意見的會員國遵守。它主要是想達成三階段漸進式的改革，由短期的 CBM 信任建立措施到預防外交，達到預防外交後，才有可能在長期完成「化解衝突的機制」。因此 ARF 是「第一軌道」的組織，即「官方組織」，但它也支持「第二軌道」非官方組織，從事一些在安全議題上的學術研究，ex. ASEAN-ISIS、CSCAP。

### 會議的流程

在 ARF 中，是由下往上，由小至大的關係，所以在前一次的 ARF 會議中會協調出下一次 ARF 會議的主要議題及方向，然後決定負責的國家，再由負責的國家主辦工作小組會議邀請各國參加，像明年的主要議題之一是災難救助 由紐西蘭跟泰國合辦。大方向確定後，眾多的工作小組會議即展開，直到次年的資深官員會議開始時，各工作小組需將完整的工作報告交給資深官員會議討論（注意：此時的工作報告已是一種低層的協調成果。）經由 SOM 協商後，再將結果報告轉交至 ARF 會議的主席 最後才是 ARF 高層協商討論，再由主席將最後的共識做一 CHAIRMAN'S STATEMENT。

工作小組會議 → SOM → ARF

因此可知，ARF 最後的產生的共識，是經由無數人的協調才產生出來的，因為是 FORUM 論壇，所以是不斷的談，直到談到有共識為止，但要注意的是，這之中的協調並沒有包含妥協，前面說過 ARF 並不希望做出任何輿論或決定來強迫會員國遵守、執行，而只是論壇而已，若無法達成全部的共識即會停止，或任何一方不想談也馬上停止，因為這是 ARF 第一階段的目標 建立信心，若大家都不能放心的談（會怕做出不利自己的決策），那就徒勞無功，什麼都不用繼續談下去，更不用說第二、第三階段了。這是 ARF 相當特殊的地方。

ARF 三大組織與運作特色，一、組織最精簡化、二、一致決、三、「第一與第二軌道」外交的使用。

## 東協區域論壇的議題與對話

ARF 對於漸進三階段達成共識：信心建立措施 confidence building、預防性外交 preventive diplomacy、衝突解決途徑 approaches to conflict resolution。並且前兩階段的進行可以同時並進。

ARF 議程分為下列三個階段：

.信任建立措施 ( Confidence-Building Measures,CBM )

.預防外交(Preventive Diplomacy)

.解決衝突的機制(Elaboration of Approaches to Conflicts)

三階段要達成的目標都不同，這也是 ARF 基本的原則，主要由論壇來建立信任措施，進而使各國的政策透明化，預防外交是第二階段，但是也可以與信心建立措施同時推動，最後，也是遠程目標完成解決衝突的機制。ARF 強調的是循序漸進，盡量取得各國全體的共識來發展相互的信心，避免誤會的發生，因透明化而更了解彼此。

### Stage .建立信任的措施

為了能達成第一階段的理想，ARF 採用了數種有互補作用的方法，其中之一是沿用 ASEAN 的經驗，使用類似 ASEAN 的 ZOPFAN ( 區域和平、自由、中立的宣稱 ) 因為 ASEAN 在這方面已很成功地以 TAC ( 1976 東南亞的友善合作 ) 減少了成員間的緊張、對立並促進了區域的合作，強調了鄰近國家對發展信任及信心的需求。

因此第一次的 ARF 會議最大的成功即是承認 ASEAN TAC 的目標及原則，讓 TAC 的原則來作為 ARF 開會的原則。第二個方法是由第一次 ARF 會議交附調查研究『信任建立措施』的任務給下任主席，列出實踐的途徑有哪些，而其中也不乏第二軌道的提案。對於一些敏感的主題是不被 ARF 所探討的，這也是 ARF 之所以會支持第二軌道的原因，讓第二軌道去談，既是非官方，也就不需如此嚴謹、拘束，談到直到所有的國家都得到共識為止，此點是利用民間的力量，漸近地去影響官方的觀念。

### Stage .預防外交

ARF 預計『預防外交』是隨著『信任建立措施』的成功而執行的，目前也



有許多的工作小組會議是有關此議題，在信心建立後，才能談更深入的建構預防衝突發生的相關政策與機制。

### **Stage .解決衝突**

此一階段是 ARF 的最終理想，但因尚未完成前兩階段，所以仍是一理想，並未做完整的規劃，因此仍需要所以的成員一同努力、追求此區域的和平與繁榮。

ARF 有一正在開展的第一軌道（官方）工作計畫。1998-1999 會期間有關於「信心建立措施之會期間支持小組」（Intersessional Support Group on Confidence Building Measures, ISG on CBMs）與「災害救濟之會期間會議」（Intersessional Meeting on Disaster Relief, ISM on DR）以及專家層級關於處理防衛政策文件與和平維持的活動。

ARF 也支持第二軌道（非官方）學術與官方關於安全方面的研討會與專題討論會的舉辦。會期間會議通常由一個東協一個非東協國家共同合作召開。

在 ARF 的 CBM 工作小組於一九九四年所提出的「亞太地區建立信心與信任分類提案」<sup>18</sup>中，提出三個分類（category or basket），分別如下：

#### **第一類（Category or Basket 1）：**

- 進行安全概念的對話，並自願性提出國防政策報告。
- 參與聯合國傳統武器登錄（UN Conventional Arms Register）。
- 加強軍事接觸，尤其是高階軍官互訪。
- 進行軍事院校、參謀學校與訓練的交流。
- 自願性的軍事演習觀察。
- 海運交通的合作措施，由搜尋與救援、海盜與毒品控制之訊息與訓練交流開始進行。

#### **第二類（Category or Basket 2）：**

- 進一步推展區域武器登錄。
- 區域安全研究中心/協調現行區域安全研究活動。
- 主要國防出版，例如國防白皮書。
- 海域資訊資料庫。

#### **第三類（Category or Basket 3）：**

---

<sup>18</sup> Chairman's Summary, Seminar on the Building of Confidence and Trust in the Asia Pacific, Canberra, 24-25 November 1994.

- 主要軍事部署的知會
- 海域監督

## 多邊主義與多邊安全合作

多邊主義 (multilateralism) 是指「三個以上國家之間，藉由長期合作、制度性的方式，擬定普遍性的行為規範，以共同解決國際性的問題<sup>19</sup>」。因此，多邊主義並不一定與區域主義相矛盾，也不一定是全球主義的代名詞；不同於後兩者以地緣和範圍為標準，多邊主義係指涉參與國家的數目和互動模式與過程為概念的核心，因此，多國 (multi-national) 並不一定是多邊，必須在互動關係中展現 John Ruggie 所謂的多邊主義三大特性：分別是不可分割性 (indivisibility)、非歧視性或普遍性行為原則 (nondiscrimination or generalized principles of conduct) 以及擴散性互惠 (diffuse reciprocity)，Ruggie 以集體安全體系解釋不可分割性，亦即對一個國家的攻擊被視為對全體國際社會的挑釁；非歧視性或普遍性行為原則是指出對所有成員的一視同仁，GATT 體制的最惠國待遇 (MFN) 就是這項原則的應用；至於擴散性互惠則是國家並不依賴單次或特殊的交換，而是注重長期關係的再承諾<sup>20</sup>。

多邊主義可能是經由正式政府間的管道而架構的，也可能經由非正式、非政府間的管道而成立的，因此，在多邊主義的安全合作上也有不同程度的組合，最為嚴謹跟正式的架構，當然是例如：北大西洋公約組織一般，一個正式政府間的組織，而且經由條約彼此明訂權利義務與行為規範的多邊安全合作機制。

二次大戰之後，美國主導的聯合國體系就在建構一個以聯合國組織規範為主的國際統合體系 (international governance)，從安全、經濟、社會、人權、環保到發展等議題，均希望以聯合國組織 (包含聯合國主要機構、相關機構與附屬機構等之總稱) 為規範協商與制訂的場合，然後透過區域組織和多邊機制等推動國際規範的實踐。因此即使是在冷戰時期，多邊規範與機制的運作，對於處理重要國際議題 (如貿易、海洋、環保、人權等) 的成就自是有目共睹，經濟與貿易議題是發展較為成功的範例，如 GATT/WTO 體制，安全議題中則以禁止核武擴散議題 (nonproliferation treaty, NPT) 較有成效<sup>21</sup>，John Ruggie 且認為多邊規範

---

<sup>19</sup> 參閱郭承天，「單邊主義、區域主義、多邊主義」，美歐季刊，第十二卷第一期 (民國八十六年春季號)，頁 1-25，at 頁 3。

<sup>20</sup> See John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3, Summer 1992, pp. 561-598, at pp. 569-74.

<sup>21</sup> See Joseph F. Pilat and Robert E. Pendley, eds., *Beyond 1995: The Future of the NPT Regime* (New York: Plenum Press, 1990).

與機制對於穩定冷戰結束的結果有著重要的貢獻<sup>22</sup>。

安全性議題的多邊合作，不僅涵蓋區域內國家共同合作建構安全環境，更因為多邊安全合作過程涵蓋國際規範( international rules ) 國際組織( international organizations ) 國際秩序( international order ) 與國際統合等範疇，將可能透過相互對話、交換資訊、建立信心、互惠互信、預防外交等措施，發展出共同維護區域安全的機制與程序。換言之，多邊安全合作將可能建構多邊性安全規範與安全機制，一方面增加國家間的互信，減輕安全之威脅感，降低或消除國家的安全困境( security dilemma )；二方面也由於規範與機制的牽制，而增加破壞現狀或侵略的成本；三方面則可以提供霸權領導的合法性( legitimacy ) 基礎。因此，二次大戰之後多邊安全規範與機制的建構過程中，美國扮演主導性的角色。其中尤其以聯合國的集體安全制度最具普遍性與全面性，亦即藉由制度性的架構，透過國際合作與強權協調方式，建構普遍性維持國際和平與安全的國家行為規範。NATO 的設置也是以多邊主義方式維護戰後歐洲和平與安全的作法，而歐洲安全暨合作會議( CSCE ) 也是以多邊主義架構進行歐洲安全與軍事議題的機制<sup>23</sup>。

尤其在建構多邊安全機制方面，國際建制理論( international regime ) 指出國際建制是在「某個國際關係範疇內，一套潛在或明顯的原則、規範、規則、及決策程序」<sup>24</sup>，原則(principles)是指事實、因果和公正的信念，規範(norms)是行為標準的權利與義務，規則(rules)是對行為的命令或禁令，而決策程序(decision-making procedures)是創造或供給集體選擇的慣例。國際建制在國際與區域安全方面的貢獻普遍受到肯定，由於國際建制是「國際間藉由一個共同協調與合作之過程，進而確立在某些領域中的規則和決策程序，因而它是消除安全困境的手段」<sup>25</sup>。多邊主義的安全合作能夠提高侵略成本，使得有企圖改變現狀的國家不敢貿然採取破壞多邊安全規範的作為。因此國家行為將會受到多邊主義國際建制的規範與程序的影響，一方面由於多邊架構下的約束與成本效益考量使然，另一方面也可能是政策制訂者逐漸將國際建制的規範內化為其本身的理念與價值觀。

---

<sup>22</sup> John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," op cit., p. 561.

<sup>23</sup> See John Freeman, *Security and the CSCE Process: The Stockholm Conference and Beyond* (London: MacMillan, 1991); and Victor-Yves Ghebali, *Confidence-building Measures within the CSCE Process: Paragraph-by-paragraph Analysis of the Helsinki and Stockholm Regimes* (New York: UNIDIR, 1989).

<sup>24</sup> 參閱 Stephan D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in *International Regime*, Stephan D. Krasner ed. (Ithaca: Cornell, 1988), pp. 1-21.

<sup>25</sup> 袁易，「多邊主義與安全困境下之合作：國際關係理論與美中關係」，問題與研究，第三十五卷，第六期，民八十五年六月，頁 9。

現實學者的觀點認為，國際制度或國際組織雖然對於建構政治菁英的溝通與對話管道有幫助，但是卻無法成為影響區域或國際秩序與安全的結構性因素，因為唯有權力平衡與謹慎外交才是維持國際與區域安全的主要機制。而且外交雖有用，但是有武力支持的外交將會更有效用。因此從現實主義的角度觀察亞太安全秩序，多邊主義的運用，從 ARF 到 CSCAP，提供了良好的機會讓各國的政治菁英針對區域安全問題進行對話，但是更重要的是這個區域美國的軍事存在與霸權穩定力量是否能夠持續，以及如何面對崛起中的中共的挑戰而改變或調適相關的權力平衡政策。

所以學者認為 ARF 真正的功能其實是在交往或限制中國，( Gerald Segal , Networked Security: why we do not need a new framework for east asian security, Journal of East Asian Affairs, 12, No.2, Summer-4, 1998-, pp.488-505.)。

## 多邊對話機制在亞太安全環境的角色與發展

冷戰結束之後，多邊外交(Multilateral Diplomacy)逐漸在各種國際、區域和次區域的議題上發揮相當的功效並且受到學界的注意，多邊外交通常是指三個或三個以上的國家以永久性或特殊的組織、會議或對話方式處理特定的議題，早在聯合國於 1945 年成立之時，多邊外交就在國際事務的舞台上扮演相當重要的功能，然而冷戰的兩極對抗國際權力結構型態，使得聯合國與多邊外交幾乎等同於雙邊對抗的兩極體系，因此多邊外交或聯合國會議處理有關安全問題一直不被學界或各國所重視。冷戰結束之後多邊主義的國際外交與溝通受到重視有數個原因，首先，當然是由於兩極對抗體系的改變使得主要強國願意透過聯合國安全理事會處理有關國際和平與安全事務，1991 年的波斯灣戰爭使得世人與國際社會對於透過多邊外交與會議的方式處理國際安全問題增加了許多期待與信心。第二，冷戰結束之後區域主義(Regionalism)的發展，提供了區域多邊外交、會議或對話機制建立的機會，在區域內以多邊主義方式處理區域內的相關問題，尤其是經濟以及貿易問題，更使得各國對於在區域內以多邊外交方式處理安全問題提供了許多經驗與機會。第三，以多邊外交方式尋求國家之間的衝突或是內戰問題的解決，較以往更增加了可行性和有效性，並且減少單一國家的責任與成本，在多邊解決的方式之下各國共同維護區域內的安全與衝突問題，則是增加了多邊外交方式處理安全問題的可行性。

多邊外交在亞太地區的發展與運用較之西歐與北美地區遠為落後，冷戰時期此區域所有相關政治與經濟議題，甚至文化交流等，均是以雙邊為基礎進行之，例如美日、美韓、美菲、中國與北韓和中國與蘇聯等雙邊關係。冷戰早期美國雖然嘗試在此區域建構北大西洋公約組織型態的多邊安全機制，也成立了東南亞公

約組織 SEATO，但是多邊主義在此區域並沒有因此而深入扎根，影響各國的對外態度與外交行為。唯一較為特殊的，僅有於 1967 年成立的東南亞國協以及部分非政府型態的經濟合作組織，例如 PBEC 與 PECC，而這兩類組織卻從未成為亞太國家處理相關議題的主要舞台與機制。

冷戰之後亞太區域內多邊主義的興起和本區域國家的經濟發展與相互合作關係十分密切，尤其是自從 1989 年亞太經濟合作會議 APEC 的成立，配合著此區域市場經濟的開放和自由貿易的發展，使得亞太各國逐漸於接受區域多邊主義方式與機制來處理區域內的相關議題。

在亞太地區，多邊安全合作無論是對話或者是政策的協調，均是一項新的嘗試，在這個區域，雙邊的軍事協定與合作一向是被用為維持國家安全與區域和平的重要機制與作法。雙邊的軍事合作在冷戰之後，仍然是被視為維持這個區域的主要的安全建構機制。例如從美日安保條約、美韓軍事同盟、美菲軍事合作，以及美澳紐軍事協定……等等，均是以雙邊軍事合作做為維持區域國家本身的國家安全與區域穩定的作法。雙邊軍事合作在亞太地區維持安全的有效性的主要原因，當然是基於美國在此區域的軍事存在與交往政策之故，美國的霸權穩定是維持目前全球以及亞太區域的主要基石。然而面對可能逐漸衰退的美國的全球影響力以及外交參與意願，特別是在亞太區域面對中共逐漸的崛起與挑戰，多邊的安全議題對話與政策協調的機制和作法將可能增加區域國家，尤其是強國之間的彼此了解與降低敵意，因此多邊主義和雙邊主義並不是相互排斥和對立的，相反的，多邊主義與雙邊主義其實在宗旨與目的上是一致的，而且在作法與過程是可以互補的，當然它必須要有一些配合的條件與環境，尤其是在冷戰結束之後的新的國際安全環境，多邊主義更突顯它在解決區域安全問題上的重要性。

亞太地區多邊安全架構的建立必須基於數個前提原則的實踐，首先，雙邊安全協定必須不是以權力平衡角度出發制衡其他區域國家而訂定，雙邊軍事協定必須以建構區域穩定與安全的態度和方式，讓其他區域國家不會感受到威脅與制衡。換言之，亞太區域國家之間的雙邊軍事合作關係，應該是建構區域多邊安全合作的基石而不是絆腳石，如果雙邊軍事協定是以制衡區域內特定國家為目的而設立，則亞太區域將會形成以權力平衡的對抗關係，區域安全與和平將無法以多邊合作方式達成。

如果要使多邊主義成為維持區域和平與安全的有效工具，尤其是在亞太地區，則必須首先要培養一種區域的概念和共識，也就是區域國家之間的政治領袖以及一般人民都必須要對這個區域有著共同的社區感，基於共同區域或者是社區感的共識，多邊主義才有可能在區域國家之間建立彼此行為的共同規範與原則，如此才

能有效的集合區域國家彼此協調相互在安全與軍事事務上的作法與政策。

依據學者的觀點，亞太地區多邊安全對話機制如果希望進一步發揮其功用，則必須兼顧到兩項基本的要件，首先，現有 ARF 和 CSIS-CAP 安全對話機制的進一步制度化發展，必須是基於促進區域安全合作和建立信心措施，而不是希望發揮集團國家的影響力，或是用以制衡其他區域國家的多邊機制。其次，另一項基本原則是這種制度化發展的達成在亞太區域，必須是經由非正式的共識來達成的，而無法以強權的高壓或強制的方式，要求區域國家配合多邊安全機制的制度化發展，因為不僅是東南亞國家對於強制性的多邊合作才有排斥的態度，區域內許多的安全爭議所在也不允許一種強制性的安排取得單一性的解決。

多邊主義的安全對話機制經常被批評過於脆弱，以及容易受到特定單一事件的影響而產生連鎖效應，使得多邊安全合作機制暴露在個別、雙邊或特定事件的影響之下，所以支持雙邊軍事協定是較為有效維護區域安全的學者們認為多邊安全對話機制是脆弱的，而且缺乏效用的。然而，支持多邊主義的學者，卻認為類似事件卻是使多邊主義更為有效的催化劑，也就是經過類似事件的調適，參與多邊機制的國家會協調或改變其本身對於多邊參與的政策與作法，而使得多邊主義的安全合作機制更能夠促進區域和平與安全，以及達成建立信心和透明度的目標。

(註釋 William Tow)亞太地區多邊主義的安全對話機制如欲成功，學者們一般認為除了建構共同的亞太區域感之外，還有其他三個前提要件：一、互惠，二、大國支持，三、戰略再保證。首先，互惠是國家彼此相互之間的合作性行為的回饋，現實主義者通常認為國家之間處於競爭狀態，因為擔心其他國家在交往過程當中提昇相對所得(relative gains)，因此，不願意積極的從事多邊的交往，以使其其他國家獲得較多的利益，然而國家在多邊關係的交往中，如果彼此遵守共同的規範與制度程序，則經由互惠以及提昇彼此在絕對所得(absolute gains)，則可使所有參加多邊機制的國家均受惠於相關的機制與程序。因此，在互惠的原則與過程程序中，參與的國家實際上是共同建構集體公共財(collective good)，於是在多邊機制之下，國家之間的溝通與互動行為，可以減少對未來的陰影的不確定的可能性(shadow of the future)，而不參與多邊合作機制的懲罰則可能是有兩個層面的，一是無法分享集體公共財，另一則是可能會強化自身所處的安全困境(security dilemmas)，而使得國家置外於區域多邊機制，而處於更不確定的狀態之中。(註釋：有關相對所得與絕對所得以及國家之間的合作問題，請參閱 Kenneth Oye 和 Duncan Snidal 的相關著作。

其次，在大國支持方面，則是亞太多邊安全對話成功的重要關鍵。尤其是美國和中共如何處理兩國之間的雙邊關係，以及各自在參與多邊安全機制的相關政策與作法是否能夠以促進區域和平為目的而彼此協調，相一致性的政策與作為則

可能使亞太多邊安全機制發揮功用。至於日本與東南亞國協的角色，也是影響亞太多邊安全對話的因素之一，尤其是 ASEAN 國家的態度，如果過份堅持控制 ARF 的議程和討論過程，則可能使區域國家支持的多邊安全對話流於形式與偏頗。在美國方面，如何使美國接受亞太多邊主義並不是希望淡化或者是削弱美國在亞太地區所建構的雙邊安全架構，至於在中共方面，如何使中共接受在長程而言，亞太多邊安全機制並不會發展成一個對抗中國的聯盟(counter-coalition)。

第三，戰略再保證(strategic reassurance)則是指涉在原本可能敵對的環境中，如何減少並降低國家之間的相互猜忌與錯誤評估。經由多邊機制的互動與溝通，發展出共同的行為規範與共識，則可能協助國家學習彼此了解到相互的弱點以及脆弱之處 (vulnerabilities)，則可能使國家不會進行相抗衡或遏止的安全與軍事政策，而願意在多邊安全機制的架構之下彼此溝通與互動，以增加相互的彼此信任和透明度。在亞太地區，相互信任與透明度則是達成戰略再保證的制度性作與取向，無論是 ARF 或 CSIS-CAP，目前均將對話的重點集中於這兩項作法。例如，大部分的 ARF 成員現在均經常性的發布國防白皮書，以解釋其國防政策和軍事預算的基礎，另外，一個區域性的傳統武器登記制度與資料庫也在進行當中。

新崛起的亞太多邊安全對話機制已經成為美國建構其亞太安全戰略的第四支柱，Joseph Nye 強調參與亞太多邊安全對話是美國在此區域的主要戰略之一，他指出：「ARF 是亞洲第一個以安全為議題而具有廣大基礎的對話機制，它雖以美國的同盟國為核心，但與同盟關係是相輔相成的而非替代的，在未來亞洲安全議題上，將能發揮合作與開放的對話空間<sup>26</sup>。」

ARF 成立至今，歷經六次的部長會議和數十次的資深官員、會期間會議、專家小組會議和第二軌道會議……等，ARF 在會議的舉辦與召集方面可謂相當有效的持續原始的設計，進而擴大會議的議程、範圍與次數，從這個角度而言，ARF 過程已經對多邊主義在亞太安全議題上的運用劃下重要的里程碑。更為細部的觀察相關的會議與討論，則可發現在部長會議層面，雖然較屬於政治拜拜性質的論壇與對話，可是在較具爭議性的議題方面的討論也並未因此而完全忽略，例如南中國海問題、柬埔寨問題以及北韓問題的提出。然而這些問題並未得到深入的重視與討論，因此部長會議最重要的功能還是一種象徵性的亞太區域國家針對安全議題願意以多邊的方式交換意見與討論政策，另一層面的政治象徵性則在於透過 ARF 部長會議展現出區域國家對於亞太安全與和平的重視，並且願意接受以共同安全概念攜手協力維護亞太安全。ARF 部長會議另外一項一樣重要的功能則是所謂精英共識的效用，透過定期舉辦的部長會議討論區域安全問題則可增加各國政治精英的相互熟識與在安全議題上的彼此了解與共識，則對於各國相

---

<sup>26</sup> Joseph S. Nye, Jr., " Strategy for East Asia and the U.S.-Japan Security Alliance," op cit..



關的安全政策與雙邊和多邊的外交政策產生相當影響，這是多邊主義對於政治精英的認知圖案的重新建構與影響的主要功能。

至於在已經舉辦過數十次的資深官員與其他相關會議的成效方面，則是目前 ARF 最為人所稱道與支持的成就。主要表現在除了如同部長會議一般象徵性與教育性的功能之外，則是在議題與討論過程方面獲致相當的影響與效用，這些主要包括兩個層面，一是安全新概念的引進與推展，二是亞太區域安全與國際和全球安全議題的聯繫與推動。主要引人注意的討論議程當然是在一些新的安全概念的引入與討論方面，包括建立信心措施、預防外交、解決衝突途徑、透明度、以及共同安全和合作性安全……等，均是過去在亞太區域的安全問題上未曾引用或予以重視的安全概念，這些過去在冷戰時期歐洲地區所發展出來的多邊安全機制與作法，到了亞太地區之後獲得了重新的定義與討論，已經變成亞太各國政治精英與學界相當熟識的概念，進而影響到各國相關的政策與作法。其次，議題則是集中於在聯合國和國際安全所推動的相關安全概念與作法，例如維持和平行動、國防白皮書、傳統武器登記、災難救助與救援、以及反核子擴散條約等等，這些議題則往往是一方面透過會議確立各國對於相關作法的支持與共識，另一方面則是討論如何在亞太區域推動相關的作法的落實。

至於東北亞多邊安全合作是目前建構亞太多邊安全合作的重要環節。東北亞問題的複雜性與多變性，使得該區域安全問題的解決一直十分棘手，多邊合作方式是近幾年才開始嘗試，關鍵雖然仍然是在北韓、美國與中共的態度，但是多邊合作方式增加相關國家的彼此瞭解，有助於該區域安全問題的解決。東北亞問題的多邊合作機制包括現有的四方會談(Four-Party Talks)、東北亞合作對話 (North-east Asia Cooperation Dialogue, NEACD)、KEDO (Korean Peninsula Energy Development Organization)、圖門江區域發展計畫(Tumen River Area Development Program, TRADP)、北韓-美國 Agreed Framework (October 1994)以及許多非政府組織 (NGO) 的多邊援助與合作計畫。

從第二屆 AFE 會議開始，有關南海、反擴散、韓半島與緬甸問題，就在部長與資深官員會議中列入議程討論，當然並無任何深入或建設性的討論與共識，原因主要是因為這些問題本質的複雜性，無法以一個剛誕生的多邊機制作有效的討論與處理，論者不應以此作為立即評斷 ARF 成效的標準，正如澳洲政府指出現階段要求透過 ARF 解決南中國海問題是一種不切實際的觀點<sup>27</sup>。但是作者對於是否能夠「深入、坦誠、且不會排除任何議題」(detailed and frank with no issues ruled

---

<sup>27</sup> "ASEAN Regional Forum Wins Stronger Role," Peace and Disarmament Newsletter, September 1995.

out for discussion) 則採保留態度。ARF 一直無法有效討論東北亞安全問題，主要關鍵在於北韓以及東協國家，北韓並未參與 AFR 的會議與討論，東協國家積極操控 AFR 的議程與內容。ARF 也並未針對台灣海峽安全問題進行任何討論，即使在一九九六年飛彈危機事件之中，ARF 會議也十分識趣的避免提及相關問題。

ARF 的討論氣氛也許是和諧的，由於是第一軌道的官方會議，雖不能說是形式化的外交會議，但是參與者絕對知道應該如何發言，也期待其他國家代表能夠謹守分寸，因此，ARF 會議進行過程均避免產生「對立性發言」( non-confrontational )。

ARF 在亞太地區是否能夠有效維護現亞太安全決定於數個因素，首先，必須檢視亞太安全以多邊的形式進行安全維護的可能性，其次，ARF 本身的議程與討論過程是否能夠達成有效維護區域安全與和平，第三，現狀 ASEAN 國家在 ARF 的角色與堅持是否有助於 ARF 推動亞太多邊安全對話。如果從這三項標準來看，現階段 ARF 的發展與成就似乎對於維護亞太安全的貢獻是較為有限的，或甚至是，有些學者認為如果以現階段 ARF 的發展持續來看，如此型態的亞太多邊安全對話將甚至可能會誤導亞太各國對於亞太安全真正的戰略設計與關鍵性的結構因素產生誤解。

基於共同與合作安全理念，亞太多邊安全合作的建構係以對話方展開，特色是同時建立「第一軌道」( First Track ) 與「第二軌道」( Second Track ) 的多邊安全對話機制。第一軌道是指官方的區域安全對話論壇，第二軌道則指非官方之學術界、政府個人、民間智庫組織等共同討論相關區域安全議題。第一軌道的官方機制就是在一九九四年成立的「東協區域論壇」( ASEAN Regional Forum, ARF )，第二軌道包含數個重要的非官方機制，其中最為重要的就是「亞太安全合作理事會」( Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP )<sup>28</sup>。

由於東亞在歷史上缺乏有關安全議題的合作傳統，以及東亞區域安全的複雜性，

---

<sup>28</sup> 其他可歸類為亞太安全第二軌道的相關機制還包括：「處理南海潛在衝突研討會」( Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea ) 和「東北亞安全對話」( Northeast Asia Cooperation Dialogue )，See *Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Stimson Center, at <http://www.stimson.org/pub/stimson/cbm/china/track2.htm>.

因此，亞太安全多邊合作機制的建立應該是有相當的困難。倫敦政經學院教授 Michael Leifer 對於 ARF 的發展就抱持悲觀的看法，他認為 ARF 到目前為止，僅是亞太國家嘗試面對安全不確定性所採用的一個不完美的外交政策工具，而 ARF 抄襲 ASEAN 的低度建制（minimal institutionalism）與共識決特色，只會製造出更多沒有成效與拘束力的決議。其次，ARF 雖然標榜是亞太安全為範圍，可是受 ASEAN 國家的影響，而較集中在東南亞問題的討論，例如對於朝鮮半島問題就僅能在報告中表示關切。此外，Leifer 也指出中共在積極參與區域性安全對話機制之後，逐漸開始能夠影響甚至操縱 ARF 的進程序與議程<sup>29</sup>。

事實上，Leifer 所指出 ARF 無能處理東北亞危機的問題，雖是事實但卻過於苛求，一方面是因為目前的亞太多邊安全對話機制，並未發展到能夠面對「較硬」<sup>30</sup>的議題，更遑論處理立即的危機事件。另一方面則是由於美國的政策與角色所致，亦即東北亞安全問題是美國長期經營且具有絕對主導的地位，美國和區域內的日本與南韓均有密切的軍事同盟關係，美國在此地區的駐軍也是提供美國亞太軍事存在的主要基礎，所以美國對於東北亞安全問題的政策，係以美日與美韓雙邊條約為軍事基礎，並以四方會談為外交對話管道，因此不願再引進 ARF 的多邊主義方式，以避免情勢更形複雜且造成成本的提高。

## 主要各國參與東協區域論壇的政策與態度

在東協區域論壇議程設定與會議過程中，東協國家、美國、中共、日本、加拿大與澳洲等行為者均表現相當積極的態度並且重視相關會議的參與，但是其中仍然以東協國家、美國和中共三者的政策與參與，直接影響 ARF 的議程與發展，因此值得我們先予觀察和討論。

### 東南亞國家

Alice Ba 認為 ARF 是東協國家在亞太區域安全事務中凸顯東南亞與東協的一種表現，一方面有鑑於東南亞區域戰略安全的不確定性，希望透過 ARF 的多邊機制，使得區域相關國家與主要經濟與軍事強國關切東南亞安全問題，單純的雙邊安全對話夥伴關係無法產生多邊效應。<sup>31</sup>從東南亞國家的觀點，ARF 的建構

---

<sup>29</sup> Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, Adelphi Paper 302, Institute of International Strategic Studies, July 1996.

<sup>30</sup> 林正義用語，見林正義，「亞太安全保障的新體系」，op cit.，頁 3。

<sup>31</sup> Alice Ba, "ASEAN Regional Forum,"

有許多層面的考量。從交往中國到留住美國，從多邊外交到區域主義，從凝聚內部團結到消除個別歧見，都是東南亞國家希望透過 ARF 機制參與區域安全議題的討論，並且維持東南亞國家在亞太安全議題上的角色，並進而藉以維護東南亞區域的和平與穩定。

從 ASEAN 國家在 ARF 的角色來看，數屆的 ARF 會議均反應出 ASEAN 國家主導 ARF 議程與討論過程，換言之，一個以整個區域的安全問題為範圍的多邊對話機制，其議程與討論過程並不是被區域內的主要強國所主導，反而受到區域內較為次級或弱小國家的聯盟而主導，如此的議程與討論過程可能在短期能夠彙集所有成員的參與和部分共識，但是長期而言，則可能僅是提供各國抒發己見的一個對話論壇。ASEAN 國家主導 ARF 的議程與討論過程，不僅是在議程設定與發言內容上產生影響，更在區域安全討論的範圍與重點上做了某種程度的限制，尤其是在東北亞、台灣海峽、以及南海問題上，這三個幾乎是東亞地區安全危機的真正引爆點所在，無法做深入的討論甚至完全忽略。因此現階段在 ASEAN 國家主導之下的 ARF 的討論議程，是無法對東亞區域內具體的安全問題進行討論與交換意見。當然論者指出，由於亞太地區國家之間的差異性而使得多邊主義在這個地區的適用，無法一步登天的立見成效，也就是如果期望多邊主義在亞太的具體安全問題上立即立竿見影的發揮效用，則是不切實際的想法，這個主張有正確的一面，然而，安全問題的解決還是必須顧及到個別區域內實際的情況與問題，如果 ARF 僅是提供一個各國針對較為不重要或是概念上的問題交換意見，則它的效用將永遠是補充性的，而無法成為真正影響與維護區域安全與和平的多邊安全機制。

ARF 的成立雖然與澳洲和加拿大推動亞太多邊外交有直接的關係，尤其是澳洲與加拿大提出的共同安全概念(common security)指出，亞太安全的維持是必須和區域國家共同努力獲致的，而不是經由對抗或制衡其他的區域國家才能夠確保自身國家安全。日本也以綜合性的安全概念支持 ARF 型態的亞太多邊安全機制，而使得美國逐漸的接受亞太多邊主義已補充其在東亞地區的雙邊同盟架構。但是，ARF 之所以名為東協區域論壇，正反應出兩個層面，一方面是在亞太地區多邊機制的成熟，必須藉由現有的東協國家組織架構延伸出涵蓋全亞太區域的多邊安全對話機制，二方面也正顯示東南亞國家希望能夠在國家安全事務上主導相當議題，或甚至至少希望能將安全問題的焦點集中在東南亞國家所關心的問題。

但是，如果因為 ARF 的發展而認為 ASEAN 國家已經成為在亞太區域除了美國和中共之外的第三個主要行為者(the third pole)，則是過於樂觀與不切實際的想法。因為檢視 ARF 的成立與議題和討論過程，都有它特殊的背景與環境因素，而各國對於現狀 ARF 的發展其實也有不甚滿意或是無奈之處。所以亞太地區的

安全問題其實是由於國家之間的利益衝突，而不是由於彼此的誤解或誤判，換言之，亞太安全威脅是由於基本的結構性與制度性因素所產生的，冷戰之後，中國的逐漸崛起以及在區域問題上表現出相當的企圖心與主導的政策，直接挑戰現有以美國霸權為主導的亞太安全體制，其實是亞太安全威脅的最主要的結構性因素，而兩個強國之間和其相關的區域，如北韓、越南……等，在政治制度與經濟體制上的差異也是造成亞太安全威脅的制度性因素來源。因此 ARF 型態的亞太多邊安全機制，現狀仍僅能停留在建構多邊對話的習慣以及增加彼此信任與了解的方向上，所以如果認為 ARF 將成為亞太多邊安全機制並主導維護亞太地區的和平與安全，則是較為不切實際與過於樂觀的看法。

如果從 ARF 的議程以及討論過程看來，東亞安全秩序似乎有朝向以東協國家所主導的方向與議題為重點，因此所謂（東亞安全東協化）的論點在許多學者與新聞媒體報導中出現，換言之，由 ARF 和相關其他的亞太多邊安全對話機制所表現出的討論方向和重點，深刻受到東協國家的利益與偏好之影響。這個觀點可以從兩個層面加以分析，一方面是從 ARF 的議程與討論議題，另一方面則是從 ARF 的運作過程與討論程序加以瞭解。首先，ARF 的討論議程與議題反映出東協國家所重視的焦點，從信心建立措施到南中國海問題，以及相關海事安全和進一步的預防外交，關注的重點在地域分佈上均較屬於東南亞地區的安全問題。其次，在 ARF 的運作過程與決策程序層面而言，反應出東協組織的經驗深刻影響 ARF，包括漫長且謹慎的諮詢之後的共識決、非拘束性的共識與決議、從資深官員到部長會議的討論程序、主席的報告書（Chairman's Statement）是會議主席的個人整理與觀點，而不代表會議的共識與決議，以及整個 ARF 的演化性、發展態度等等，皆是由於東協國家的主導與堅持而形成的。

## 美國

美國也許在開始的時候對於亞太多邊安全對話組織有著懷疑的態度，但是很快就發現其實符合美國的戰略設計與利益，而逐漸轉而支持並積極參與和介入多邊安全組織的對話與溝通過程中。美國對於亞太多邊安全對話機制的觀點，雖然逐漸採取積極支持並將之列為其亞太戰略設計的支柱之一，但是基本上是一種「配套」的設計，因為多邊安全對話機制無法替代以美國為主軸的雙邊軍事聯盟，更無法取代美國真實的軍事存在亞太地區的影響力，換言之，多邊主義與雙邊主義不是相互排斥，其實是相互增強的關係。因此，美國僅是希望透過利用日漸浮現重要性的多邊安全合作對話與機制，盡可能加強區域各國軍事與安全政策與透明度，並協助增強彼此信任，以其建立區域性解決衝突的制度性機制與程序。因此，美國國防部長 William S. Cohen 於一九九八年一月訪問東南亞諸國時

表示，美國和日本等亞洲國家已分別維持雙邊安保合作關係，今後將朝多邊安全對話關係架構的方向努力<sup>32</sup>。

美國對亞太安全多邊對話機制的政策與態度基本上不是十分熱烈支持的，同時對於受到東南亞國家主導而形成的對話原則與程序也時表懷疑。這種政策與態度其實與東南亞國家對於美國的期望是有所矛盾的，主要原因即在於東南亞國家其實是希望透過多邊機制將美國的軍事存在繼續留在此區域，以獲得美國的支持而確保東南亞區域的安全與和平，同時又能確保東南亞國家與東南亞國協的自主性，尤其是在面臨華盛頓的強大政治、經濟與軍事的壓力之下。從美國角度而言，雙邊軍事協議與合作是美國藉以維護亞太地區安全與和平的主要政策，多邊主義將可能使美國的主導權受到影響，雖然美國並不相信多邊安全機制會取代或嚴重影響美國在亞太地區的安全戰略與架構，但卻可能增加美國亞太安全政策的成本與複雜性。柯林頓政府相較於過去的共和黨政府較能接受多邊安全對話機制，但儘管如此，對於 ARF 與 CSCAP 缺乏能力處理亞太區域核心安全問題的能力，美國政府也毫不留情的予以批評。例如在 1994 年美國對 ARF 無法針對朝鮮版圖危機採取任何行動予以批評，因此美國與北韓另外建立直接的雙邊共識架構（US-DPRK agreed Framework）。這項指責似乎對 ARF 有不甚公平之處，一方面是由於 ARF 的剛成立無法排除會員國彼此之間的猜忌與不信任，另外一方面則是北韓尚未成為 ARF 的會員，自然無法在 ARF 的對話機制當中處理朝鮮半島問題，但是，華盛頓對於透過 ARF 討論朝鮮半島問題的主張與興趣一直未曾減低，主要可能是因為希望北韓的加入能夠使得北韓的官員與菁英較為對外開放，而且希望藉由 ARF 的會員國分擔 KEDO 的財務負擔與支持四方會談程序的進行。

當然美國也瞭解 ARF 的功能，目前主要是在透過對話與交換資訊減少會員國之間的猜忌與不信任，因此多邊主義的對話機制與共識的建立需要時間以及參與者的共同投入，這方面的發展則對美國維護亞太安全有相當實質的助益。然而，就美國的交往中國政策而言，可以看出其實美國並物對多邊安全對話機制賦予太多的角色與重視，亦即美國對於北京政府的交往仍然是以雙邊安全對話信心建立措施為主，而不願在多邊的架構下進行與中共的交流與軍事合作。這可以從雙邊的高層政府官員互訪，到雙邊軍事合作措施的推動，看出美國的交往中共政策基本上是以雙邊架構進行，顯現出美國對 ARF 為主的多邊對話機制的不信任。

東南亞國家與中共在參與 ARF 的討論與過程中，一方面希望能確保其本身的利益以及參與區域安全議題討論的自主性，另一方面當然也不會忘記美國在維護亞太安全與和平的角色，因此在 ARF 的議程與討論過程中，逐漸融合與接受

---

<sup>32</sup> 中國時報，民八十七年一月十三日，第十版。

美國的要求與主張。例如，在 1996 年美國參與 ARF 的代表即強調希望能夠有軍事官員參與 ARF 的會議與對話，在此之前 ARF 的會議雖然包括部長與資深官員的會議與對話，但是卻缺乏國防與軍事官員的直接參與，因此第四屆的 ARF 會議開始，即接納各會員國國防與軍事官員參與 ARF 討論過程之中。另外一個案例即是預防外交，美國對於 ARF 的議程強調第一階段的建立信心措施並無太多的反對，但是希望能夠盡快地進入第二階段的預防外交，亦即希望透過預防外交相關措施，較為具體的處理西關安全議題，例如南中國海、海事安全、柬埔寨與緬甸問題等。因此，在 1997 年美國國防部所提的安全戰略報告書（National Strategy Paper）就指出，美國支持 ARF 從事危機預防與處理等問題（Conflict Prevention and Resolution），因此在第四屆 ARF 會議當中，資深官員會議就提出 ARF 議程已經包含預防外交議題的處理，甚至可能建構 ARF 主席（ARF Chair）扮演斡旋角色的可能性（Good Office）。

## 中共

中共對於區域多邊外交與區域多邊組織方式處理重要的經濟與安全問題一直有著相當的戒心與距離，在 1971 年加入聯合國之後，中共才開始在國際舞台上逐漸熟悉多邊外交方式與相關的程序原則，這些都可以從中共在聯合國安理會以及聯合國維持和平行動的參與中獲得驗證，亦即向來均扮演較為被動與配合性的角色，且均以個案的方式依據其本身的國家利益做有限度的承諾或參與。因此，中共在國際性的多邊外交的參與並無法提供它在亞太地區參與區域多邊機制的重要經驗，一直到 1991 年與台灣和香港同時加入亞太經濟合作會議之後，中共才比較為積極的參與亞太區域多邊機制的運作。至於在非政府組織 NGO 方面，中共的參與則是十分的以官方和傳統主權心態參與相關的非政府機制的對話與運作，這可以從中共在亞太安全合作理事會 CSIS-CAP 的參與和防堵我國參與其中的作為獲得驗證。

中共曾經提出以安全合作新概念來參與亞太區域多邊安全機制，錢其琛在 ARF 的會議當中所提及的這項概念指出，首先必須以平等的參與以及溝通的共識建構亞太區域多邊安全機制的基礎，其次，中共強調亞太多邊安全合作不可奠基於任何雙邊或多邊的軍事聯盟，以及以對抗或制衡方式的雙邊或多邊軍事聯盟將無助於亞太整體區域安全與軍事合作機制的建立。第三，經濟安全應是區域安全合作的首要工作與項目，因為經濟發展與繁榮將是區域與全球安全與穩定的重要物質基礎。這三項要件是中共所提出的亞太安全合作的新概念或是新模式（New Thinking or New Model），指出北京政府也已經開始對於亞太區域多邊安全機制給予相當程度的戰略重要性與政策的考量。不僅是從中共參與 ARF 和 CSIS-CAP 的活動中可以看出中共對於其所提的新概念或新模式的重視，在韓半島的問題上以及北韓問題的處理上，相當程度的中共也採取與美國和其他區域國



家相配合的政策與作法，當然其配合程度仍然是以其本身的利益為考量，並且隱含著透過多邊機制的運作以減少美國為主的圍堵或遏制政策的形成與發展。

中共在亞太地區多邊安全對話機制的參與上，短時間內表現出相當全面與積極的態度和政策。在 1991 年中共即接受東協部長會議的邀請出席後部長會議，到了 1994 年北京與東南亞國家建構了諮詢關係，並於同年成為 ARF 的創始會員國，至 1995 年中共與東南亞國家之間建立針對政治與安全對話的資深官員會議，同年中共與東南亞國家正式提升至對話伙伴關係 ( Dialogue Partner )，而北京也於 1996 年加入 CSCAP，並逾 1997 年舉行第一次非正式的東協與中共的高峰會議 ( Asian China Summit )。當然，北京參與由東協國家主導的多邊主義對話機制，並不必然代表中共承諾遵守一致的原則與規範，這必須要從其之後的政治宣示與政策行為進一步的觀察它真正的意圖與政策轉向。在一開始的時候，中共對於亞太多邊安全對話機制的認知與瞭解是相當存疑與猜忌的，主要是懷疑美國與相關國家可能透過多邊機制而進一步牽制與圍堵中國，中共甚至認為 CBM 措施將可能使中共解放軍的現代化受到延遲與阻礙 ( Edward Friedman, Good will lost in translation, Far Eastern Economic Review, Aug. 1, 1996, p. 27. )在此情況之下中共仍能決定加入區域的多邊安全機制，主要原因其實是屬於比較防衛性、預防性的角度，以及透過參與多邊安全機制以避免其國家利益受到損害與圍堵。

但是，從之後中共在相關的亞太多邊安全機制的參與中看來，中共逐漸消除其對相關多邊機制的疑慮與懷疑，甚至進而十分純熟地透過多邊過程達成政策目標與維護本身利益。尤其是在瞭解 ARF 的決策過程受到 ASEAN 主導的共識決與非拘束性原則，中共實際上將 ARF 轉變為其挑戰美國主導勢力，預防日本軍事外交政策的擴張和淡化與駁斥中國威脅論等觀點的場所與工具。透過 ARF 的參與，中共得以在在亞太國家為主體的多邊安全機制與對話中，製造亞太權力分配現狀以逐漸朝向多邊體系發展的印象，凸顯中共與東南亞國家在影響和參與亞太安全政策的份量與角色。在實際參與方面，中共在 ARF 有關討論建立信心措施的會議上，逐漸比現出積極的參與態度與作為。中共在 1996 年 4 月與俄羅斯與其他三個中亞國家簽署相關的軍事互信協定，並且加入聯合國傳統武器登記機制；在 ARF 的活動中，中共於 1996 年到 1997 年之間，擔任 ARF 有關建立信心措施的會間期工作小組會議的共同主席 ( ISG-CBM )，並且在過程當中邀請 ARF 會員國家參與觀察其相關的軍事演習。在 1997 年，中共並且參與在馬來西亞舉行的資深國防與軍事官員會議，此外中共在參與災難救援管理 ( Disaster Relief Management ) 等會議。至於在預防外交層面，中共則表現較遲疑的態度，以及對於由第一階段的建立信心措施過渡到預防外交，中共採取較近甚的態度與政策。主要原因可能在於對其他 ARF 會員透過預防外交機制討論有關中共認為屬於內政問題的台灣安全問題或西藏相關問題等。( 註釋：Asian Perspective, Volume 22, No. 3, 1998 ) .



冷戰之後亞太地區的安全威脅，從韓半島到台灣海峽到中南半島以及南中國海，結構性的因素均有中國因素存在其中，所以中共的政策與態度其實是影響未來亞太地區和平與安全的主要的影響因素。而中共對於 ARF 型態的亞太多邊安全對話機制的態度與立場，則十分令人玩味，一方面中共已經排除多邊安全機制是另一種型態的圍堵的觀點，因為在 ASEAN 國家主導的 ARF 的議程與對話過程中，絲毫看不到任何針對特定國家或特定區域的指責或討論，因此對於亞太多邊安全機制，中共的立場基本上是反而用來淡化美國主導亞太安全與秩序的一項工具，換言之，中共透過 ARF 的議程與討論過程，與區域國家，尤其是東南亞國家，建立制度性的溝通與接觸管道，並進而希望能夠淡化美國和日本為主的軍事同盟在亞太地區的影響力，並且建立和取得在亞太區域安全事務上與美國相提並論或甚至相抗衡的立場與角色。

亞太地區的多邊安全合作，是以共同性安全（common security）與合作性安全（cooperative security）為建構亞太安全的兩項主要理論概念。共同性安全強調國家之間的安全是相互依賴的，區域內國家共同具有維護區域安全的責任，個別國家的安全與生存，不是經由敵對嚇阻其他國家而達成，而是經由共同防範危機或戰爭的發生，以維護區域內的和平與安全環境<sup>33</sup>。至於合作性安全則是指涉安全問題是多層面向，且必須經由國家間相互合作方式面對安全問題的處理，並強調以對話方式建構合作處理多重安全議題的習慣與機制<sup>34</sup>。

---

<sup>33</sup> 有關共同性安全概念的討論，請見林正義，「亞太安全保障的新體系」，問題與研究，第三十五卷，第十二期，民八十五年十二月，頁 1-18。

<sup>34</sup> Harry Harding "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No.3, Fall 1993, pp. 29-41.

# 信心建立措施與亞太安全

在目前亞太多邊安全對話與機制的議程中，信心建立措施是主要議題，主要原因係由於亞太國家彼此的差距頗大，歷史上也從未有類似針對安全問題的集體對話，因此必須先增加相互的瞭解，降低因誤解而產生的對立；其次，也因為信心建立措施概念的發展以及在其他地區的適用，均達到相當的程度與效益。然而，此項概念的具體意涵與實踐卻有待進一步與區域安全環境與情勢相結合，才能廣為接受而產生穩定區域安全的效應。本文希望能夠對信心建立措施在亞太地區的發展與應用迄今，做一個初步的檢視與分析，

本文將以較為全面方式檢視信心建立措施的相關概念與適用，文章分為四個部分，首先將討論信心建立措施的概念與理論，然後檢視目前信心建立措施在亞太地區的對話與相關機制，第三節亞太地區信心建立措施機制發展的問題，最後本文將討論信心建立措施在亞太政治與外交層面之應用的可能性。

## 一、C B M概念與理論

### (一) C B M概念與理論

「信心建立措施」( confidence-building measures, CBMs ) 是國家間可用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突危險的工具。CBM 並不是直接用於解決已發生的衝突或對立，而是建立一套架構用來避免或降低，由於不確定和誤解所產生的衝突或對立。CBM 功能在於增加軍事活動中的透明化 ( transparency )，以協助各國區分自己對於一個實在或潛在對手之意圖或威脅的恐懼到底有沒有根據，因此，CBM 是有關對於事實的認知，並非單純事實本身，亦即經由相關措施與方法，使各方釐清彼此軍事作為的意圖的目的，以避免不必要的誤會與對立。最初，信心建立措施的概念是從軍事層面中的實際經驗所歸納得來的，政治領袖與外交官於是借用相關概念與作法，並發展為預防外交 ( preventive diplomacy ) 以及其他的合作安全機制 ( cooperative security mechanisms )<sup>35</sup>，以強化政治與外交效應，並防止負面衝突的趨向。

「信心建立措施」( confidence-building measures, CBMs ) 概念早在一九七五年就出現在「歐洲安全暨合作會議」( Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE ) 所達成的「赫爾辛基最終議定書」( Helsinki Final Act )。其後又在一九八六年的「斯德哥爾摩信心與安全建立措施文件」( Stockholm Document

---

<sup>35</sup> Harry Harding, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asia Studies*, Vol. 13, No. 3, Fall, 1994, pp. 31-41.

of Confidence and Security Building Measures) 建構更為具體與強制的內容<sup>36</sup>。依據歐洲在信心建立措施的經驗，挪威前國防部長何斯特 (John Jorgen Holst) 將建立信心措施定義為：「加強雙方彼此心裡與信念上相互瞭解的一種措施，其主要作用是在增加軍事活動的可預測性，使軍事活動有一個正常的規範，並可藉此確定雙方的意圖。」<sup>37</sup>此外，信心建立措施也可以由廣義和狹義觀點來界定，廣義的信心建立措施可以包括許多政治、經濟、和環境的安排，亦即對於整體信心建立有助益，皆可視為廣義 CBM 的一部份；狹義的 CBM 則是指涉與軍事和安全直接相關的一些增加透明度，減少不信任的措施<sup>38</sup>。

Stimson Center 的 Michael Krepon 將 CBM 理論化做了深入的研究，依據其觀點，在實際建立信心前的早期步驟乃是「衝突避免措施」(conflict avoidance measures, CAMs)。這種措施需要的政治資本較少，因為衝突本身顯然對各方的利益都會有所傷害。在此之後才能實行政治敏感性更高的信心建立措施。一旦信心建立措施被迅速採用，將有助於改變政治環境。衝突避免措施與信心建立措施對於少數不喜歡冒險的領袖而言，也可以作為邁向和平的跳板。Krepon 將 CBM 分為三個階段<sup>39</sup>，分述如下：

### 第一階段：衝突避免 (Conflict Avoidance)

任何信心建立措施的談判與執行都需要政治意願的支持。在既不危及國家安全又不使現有衝突惡化的前提下，對立各方的政治領袖同意進行最基本與最初步的溝通與接觸，均屬於第一階段的衝突避免措施，其目的在避免對立的情勢加劇。經由合適的衝突避免措施可以建立一個基本的安全網絡，以防止突發事件造成全面衝突。

衝突避免措施的特色在避免衝突各方發生雙方都不想要的戰爭以及非蓄意的情勢升高 (unintended escalation)，例如設置熱線以及軍事演習的事前通知便有助於達成這些目的。即使在沒有外交關係的國家間也可以採用。通常採取衝突避免措施的時機在爆發戰爭或嚴重對立的危險事件之後。它能提供一段冷卻期 (cooling-off period) 以供各方思考或準備下一階段的接觸。採取衝突避免措施並非希望立即建構一套完整的避免衝突與信心建立之計畫和步驟，而應該抱持一

---

<sup>36</sup> 林正義，「台海兩岸『信任建立措施』芻議」，國防雜誌，第十三卷第十二期，頁四。

<sup>37</sup> John Jorgen Holst, "Confidence-building Measures: A Conceptual Framework," *Survival*, Vol. 25, No. 1 (January/February 1983), p. 1.

<sup>38</sup> M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa (ed.), *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, DC.: The Center for Strategic & International Studies, 1995), p. 82.

<sup>39</sup> 參見 Michael Krepon, "A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security", 2<sup>nd</sup> ed., Michael Krepon, ed. (Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, January 1995).

種僅為奠立基礎的態度與作法。由於各方願意採取衝突避免措施的理由和目的各不相同，所以只要務實地先避免衝突情勢，再準備進入第二階段的建立信心措施。

### 第二階段：信心建立（Confidence-building）

建立信心措施在基本目的和執行作法上均不同於前階段的衝突避免措施。首先，在宗旨目的方面，信心建立措施的作法已不僅是在避免突發的衝突和危機，而要進一步建構彼此的信任和信心。其次，在執行層面，需要更大的政治支持與良性互動。因此從第一階段發展到第二階段相當困難。衝突避免措施較臨時性且易於收效，但信心建立措施需要更多的承諾與實踐，才能增加透明度以取得彼此的瞭解與信任。從衝突避免過渡到信心建立的過程中，最具代表性的具體發展是接受來自敵國、第三國或國際組織的外國軍事觀察者實地監督軍事演習。

此外，在從衝突避免到信心建立的過程中，若各方在核心的關鍵議題沒有重大敵意，則轉型過程將較為順利。通常國內的障礙或重大的戰略問題會對此造成嚴重阻礙。前者包括國內的政治經濟情勢、巨大的反對勢力或國內重大利益考量等；後者例如發展核武或軍事聯盟等問題。

當政治和解的風險很大時，需要積極而有遠見的領導。前蘇聯總統戈巴契夫、埃及前總統沙達特和巴西前總統科樂（Collor de Mello）都曾為了從衝突避免轉化至信心建立而承擔風險。此時衝突避免措施可以提供安全網絡，但是困難的決斷是無法避免的。

### 第三階段：強化和平（Strengthening the Peace）

如果能克服避免戰爭的重大障礙並開始磋商和平條約，國家領導人就得以繼續利用信心建立措施以強化和平。本階段的目的是在擴大並深化既存的合作形式並盡可能創造不能逆轉的積極進展。<sup>40</sup>

## （二）CBM分類架構

溝通、限制、透明化以及檢證措施乃是建立信心的主要工具。藉由促進國家間的溝通與互信，並建立國家軍事行動的模式或規則，再加上認證這些模式執行程度的手段，將使得國家行為更容易預測，減少不信任的猜疑。冷戰之後，CBM的許多措施被使用於國家之間建立戰略關係的做法和手段，以強化彼此軍事交流與合作關係。

---

<sup>40</sup> Ibid., p.4-9.

### 1. 溝通措施 ( communication measures )

在有衝突傾向或緊張關係的國家之間維持一個溝通的管道，當危機來臨時有助於解除緊張。它也能更規律地加以運用，比如說設計成一種協商機制讓各國發發牢騷並且在危機發生前便加以避免。常見的案例如下：

- **熱線 ( hotlines )**: 現在美俄之間，印度和巴基斯坦沿著喀什米爾控制地區分界線的戰區指揮官之間均有熱線的架設，在危機時能提供可靠而直接的溝通管道。
- **區域溝通中心 ( regional communication centers )**: 能幫助衝突中的國家處理危機。歐洲安全與合作會議 ( the Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE, 簡稱歐安會議 ) 便建立了歐洲溝通與安全中心，而此一模式也被用在中東地區。
- **定期協商 ( regularly scheduled consultations )**, 例如由 1972 年海上意外協定附件 ( Incidents at Sea Agreement ) 所建立的美俄海軍年會，或是阿根廷、巴西、智利、巴拉圭以及烏拉圭之間的高級軍官定期會議等，都能提供直接軍事接觸的難得機會。這些論壇能讓各方表達其關心的事項並提出任何可能的抱怨。

### 2. 限制措施 ( constraint measures )

用來使各國軍隊彼此間保持某種類型或程度的距離，尤其是在邊界附近。由於一定程度的部隊運動要事先警告對方，也限制了各國準備大舉突襲的能力。

- **限武區域 ( thin-out zones or limited force deployment zones )**, 限制靠近某特定領土或邊界的軍備或部隊的類型與數量。敘利亞與以色列 1975 年解除緊張狀態協定 ( Disengagement Agreement ) 的細部條款中建立了延伸二十公里的非軍事區 ( demilitarized zone, DMZ ), 雙方在此的部隊與武器都受到限制。
- **事前通知的要求 ( pre-notification requirements )**, 像 1986 年斯德哥爾摩協定 ( Stockholm Accord ) 對軍事演習的限制，主要演習於四十二天前，大規模演習於一至二年前要事先通知相關國家。

### 3. 透明措施 ( transparency measures )

是各國促進軍事能力與活動之公開性的措施。作為建立信心過程的第一步，透明措施特別值得重視。

- **事前通知的要求 ( pre-notification requirements )**: 預先通知他方既定的軍事行動有助於該國軍事意圖的透明化。這樣的透明措施用在有爭議的邊界附近，有助於消除擔心對方藉由演習以從事戰爭準備活動的

恐懼。建立並交換演習日程表能更進一步建立彼此間的信心。中東武器管制與區域安全工作小組 ( the Arms Control and Regional Security Working Group in the Middle East ) 的成員國同意事先通知他方任何有關超過四千名部隊或一百一十輛坦克的移動計畫。1991 年，印度和巴基斯坦同意區域指揮官層級的空中演習在十五天前通知對方；軍級演習於六十天前，而軍團級演習則在九十天前加以告知。該協定也規定雙方必須提供演習類型、地區、計畫期間、參與部隊的數量及編組型態，包括該演習是否包含軍力編組轉變在內的資訊。

- **資料交換 ( data exchange )**：列舉現存軍備、計畫採購品、部隊人事以及預算等，可以澄清某國目前以及計畫達成的軍力，並對造成不穩定局勢的建軍行動提出預警。這可以採雙邊或多邊的形式。1991 年 12 月 9 日聯合國大會決議建立聯合國傳統武器登記制度 ( the United Nations Register of Conventional Arms, Resolution 46/36L ) 就是一個多邊的例子。各國被要求提供主戰坦克、裝甲車、大口徑投射系統、作戰飛機、攻擊直升機、戰艦以及飛彈或飛彈系統等武器的進出口報告。1992 年約有八十三國對此以某種形式加以回應，到 1993 年，有將近九十國提出報告。
- **自願觀察 ( voluntary observations )** 對某國軍事演習的觀察能獲得該國軍事裝備及運作程序的第一手資料。1986 年斯德哥爾摩信心與安全建立文件 ( Stockholm Document on Confidence and Security Building Measures ) 規定超過一萬七千名地面部隊與五千名兩棲或空降部隊的演習或集中有邀請觀察員的義務。

#### 4. 檢證措施 ( verification measures )

用以蒐集資料或確認某國對特定條約或協定的執行情形。

- **空中檢查 ( aerial inspections )** 使各方能監視協定中限武區域軍隊是否有依規定限制、確認有關部隊佈署所交換的資料，並對潛在導致不穩定的活動提供早期警告。這可以由第三國執行，例如美國對以色列和敘利亞邊界的監視；也可以如同北約與前華沙公約成員於 1988 年開放天空條約 ( the Open Skies Treaty ) 中之規定，由雙方共同執行。
- **地面電子感應系統 ( ground-base electronic sensing system )** 可以檢查某國對裝備限制的執行情形或部隊的移動。西奈半島的地面電子感應系統在 1975 年第二次埃及—以色列解除緊張狀態協定 ( the second Egyptian-Israeli Disengagement Agreement ) 和 1979 年以埃和平協定 ( the Treaty of Peace between Egypt and Israel ) 中扮演關鍵角色。
- **實地檢查 ( on-site inspections )** 盤問與例行操作有助於檢查協定的執行

情形。檢查可由第三者、對方或雙方聯合執行。巴西與阿根廷聯合清點與控制核子物質機構（the Brazilian-Argentine Agency for the Accounting and Control of Nuclear Materials, ABACC）最近經由對核子設施一連串的例行操作與盤查以檢證核子協定的執行情形。1988年成立的美國實地檢查局（the US On-Site Inspection Agency, OSIA）查核了俄國對中程核武條約（Intermediate-Range Nuclear Forces, INF）的執行情形。為此該局監督了超過一百處的前蘇聯與東歐軍事基地並持續監視俄國曾生產 SS20 型飛彈的工廠。它也護送俄國檢查團以視察美軍基地並監督美國曾生產潘興二型飛彈（Pershing IIs）的工廠。<sup>41</sup>

值得注意的是，上述四種措施的概念乃是由一連串實際的歷史經驗中歸納而來，在邏輯概念中並沒有互相排斥，而難免有重合之處。

### （三）CBM 與預防外交之關係

除了 CBM 之外，預防外交(preventive diplomacy)也是一個常被提及的促進和平方法。前聯合國秘書長蓋里（Ghali）在其名為「和平議程」(An Agenda for Peace)的報告中，將預防外交定義為「預防各方之間爭端的發生、預防既存爭端升高為衝突，以及預防已發生的衝突擴散之行動」。加拿大約克大學的 Amitav Acharya 教授將其加以延伸，認為「為了預防國與國之間或一國之內發生嚴重的爭端與衝突、預防此類爭端與衝突升高為武裝對抗、對此類衝突的暴力程度與擴散加以限制，以及對於與此相關的劇烈人道危機加以預防和處理，而由政府、多邊組織（如聯合國或區域團體）和國際機構（包括非政府的行為者）所採取的外交、政治、軍事、經濟和人道行動」。<sup>42</sup>從這兩個定義來看，CBM 中的設置熱線、建立溝通中心以及透明化措施等也都屬於預防外交的範疇。Amitav Acharya 又進一步將預防外交分為平時措施與危機措施兩部分，而 CBM 正是平時措施中的一環<sup>43</sup>。

另一方面，我們從東協區域論壇概念文件（concept paper）中也可以看出這兩者之間的關係。該文件將 ARF 的發展設定為三個階段，第一階段在促進 CBM，而第二階段則為發展預防外交機制。<sup>44</sup>顯然兩者之間還存在著先後順序的關係。

---

<sup>41</sup> Michael Krepon, "From the CBM tool box", paper on the Henry L. Stimson Center, <http://www.stimson.org/cbm>

<sup>42</sup> Amitav Acharya, "Preventive Diplomacy: Concept, Theory, and Strategy", paper presented at the International Conference on Preventive Diplomacy for Peace and Security in the Western Pacific, Taipei, August 29-31, 1996, p.4.

<sup>43</sup> Ibid., p.5.

<sup>44</sup> "A Concept Paper", the annexed of Chairman's Statement of the Second ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, August 1, 1995. Bandar Seri Begawan, p.1.

簡言之，CBM 與預防外交之間有著密切而錯綜的關聯。預防外交的概念較廣，可以將 CBM 涵括在內，同時又以 CBM 為其先行的階段。

## 二、C B M 在亞太地區的應用

東協由功能性合作發展成在政治、安全事務的合作，而其成員由關注國內安全轉向重視區域安全，均是冷戰結束之後的變化。雖然亞太地區可能缺乏成立類似「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)組織的基礎，但歐洲國家運用「信心暨安全建立措施」(Confidence-and Security-Building Measures)以獲致區域安全的途徑，已漸為東南亞國家所重視，再加上澳洲與加拿大之類的中等國家的積極推動，亞太地區於是在冷戰之後出現官方「第一軌道」(Track One)的「東協區域論壇」與「第二軌道」(Track Two)非官方安全論壇所召開的多邊安全對話會議，已使亞太國家在安全事務的認知溝通、執行合作上，產生了重大進展。

CBM 在亞太地區並未如同在歐洲一樣被廣泛地運用。目前本區中最重要的安全對話機制以第一軌道的 ARF 和第二軌道的 CSCAP 為主，其他多邊機制也有相當信心建立功能。分別敘述如下：

### (一) 東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF)

1993 年的東南亞國協後部長會議 (ASEAN PMC) 召開之時，來自東協與其他國家的外交部長們，在一個非正式的午餐中彼此交談區域安全問題，這些部長們在午餐之後決定隔年應該再次聚會，正式的進行安全議題的對話，並稱之為東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF)，此即為 ARF 的誕生。

於是，ARF 於 1994 年在曼谷召開第一次會議，目前成員包括東南亞國協的汶萊、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國以及越南九國和澳洲、柬埔寨、加拿大、中共、日本、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、俄羅斯、南韓、美國、印度、蒙古等十二國再加上歐洲聯盟。這些成員具有下列資格之一：

- } 東南亞國協會員：東協會員是 ARF 的當然成員。
- } 東協以外的東亞國家：例如柬埔寨、巴布亞紐幾內亞、蒙古和南韓。
- } 先進國家：包括美國、加拿大、澳洲、紐西蘭四國以及歐洲聯盟。
- } 軍事強權：包括俄羅斯、中共以及印度。

顯然有些成員具有多重屬性，例如美國既是先進國家，又屬軍事強權；而日本更具有東亞國家、先進國家和軍事強權的三重性質。就地理區域而言，ARF 的成員僅限於較富裕的東亞、北美與歐洲，不包括中東、非洲和拉丁美洲國家。在 1996 年 ARF 第三次會議時，曾提出關於入會問題的判準，要求唯有承諾並協



助 ARF 實現其關鍵目標，並能證明自己對東亞及大洋洲的安全與和平確實有影響之主權國家方能入會<sup>45</sup>。事實上世界上所有的主要國家，都已成為其會員。不過身處東亞的北韓與我國卻無法加入此一對話機制，使其功能大受限制。ARF 議程分為下列三個階段：

- .信任建立措施 ( Confidence-Building Measures,CBM )
- .預防外交(Preventive Diplomacy)
- .解決衝突的机制(Elaboration of Approaches to Conflicts)

三階段要達成的目標都不同，這也是 ARF 基本的原則，主要由論壇來建立信任措施，進而使各國的政策透明化，然後才是預防外交，最後，也是遠程目標完成解決衝突的机制。ARF 強調的是循序漸進，盡量取得各國全體的共識來發展相互的信心，避免誤會的發生，因透明化而更了解彼此。

為了能達成第一階段的理想，ARF 採用了數種有互補作用的方法，其中之一是沿用 ASEAN 的經驗，使用類似 ASEAN 的 ZOPFAN ( 區域和平、自由、中立的宣稱 ) 因為 ASEAN 在這方面已很成功地以 TAC ( 1976 東南亞的友善合作 ) 減少了成員間的緊張、對立並促進了區域的合作，強調了鄰近國家對發展信任及信心的需求。因此第一次的 ARF 會議最大的成功即是承認 ASEAN TAC 的目標及原則，讓 TAC 的原則來作為 ARF 開會的原則。第二個方法是由第一次 ARF 會議交附調查研究信心建立措施的任務給下任主席，列出實踐的途徑有哪些，而其中也不乏第二軌道的提案。對於一些敏感的主題是不被 ARF 所探討的，這也是 ARF 之所以會支持第二軌道的的原因，讓第二軌道去談，既是非官方，也就不需如此嚴謹、拘束，談到直到所有的國家都得到共識為止，此點是利用民間的力量，漸近地去影響官方的思想。

第二屆「東協區域論壇」通過接受了一份「概念文件」( concept paper )，文件中的附錄部分，提出一份近期可著手執行的計劃及中、長期規劃的建議，其中有關信心建立措施部分包括原則與透明化兩大項<sup>46</sup>：

#### 1.原則

- (1)發展一套處理區域內國與國之間關係的共同諒解基本原則。
- (2)以廣泛角度來處理安全議題。

#### 2.透明化

- (3)展開安全概念的對話，包括主動聲明國防政策的立場。
- (4)出版國防資訊，如國防白皮書或相關政府認為有必要的文獻。
- (5)參與聯合國傳統武器登記。

---

<sup>45</sup> Chairman's Statement of the Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, 1996.

<sup>46</sup> Concept Paper, ASEAN Regional Forum, 1995, pp. 8-10 以及 Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in South-east Asia," *Survival*, Vol. 38, No.2, Autumn 1996, p. 88.

- (6)強化接觸，包括高層官員訪問及社交活動。
- (7)軍事院校幹部交流、訓練。
- (8)在自動的前提下，軍事演習開放給觀察員參加。
- (9)在特定國際安全議題上，舉行國防官員、軍官的年度研討會。

此外，中長期可以研究和「第二軌道」論壇及組織可探討的事項，有關信心建立措施包括：

- (1)進一步探討區域性武器登記制度的可行性。
- (2)成立區域安全研究中心，協調各個安全研究活動。
- (3)海洋資訊資料庫的建立。
- (4)海上交通線合作，由救援、打擊海盜、毒品管制方面，先展開資訊交換及訓練。
- (5)建立動員救援機制以減低天然災害。
- (6)在南海建立合作區。
- (7)建立可適用於整個區域的重大軍事部署預先知會制度。
- (8)鼓勵軍火製造商及供應商公開它們武器的最後去向。

東協區域論壇並且於一九九五年八月的部長會議中，決議成立「CBM 會期間輔助小組」( ARF Intersessional Support Group on Confidence Building Measures, ISG on CBMs ) 會議，由日本與印尼擔任主席，研究 CBM 並提出建議給資深官員會議和部長會議。該會議在一九九六年向部長會議提出的報告中建議，亞太地區應該目前可以推動的 CBM 作法，如安全概念對話、國防政策白皮書、加強高層國防官員接觸和交流、鼓勵參與聯合國傳統武器登記 ( UNRCA ) 以及其他如災難救助資訊等有助於區域信心建立的相關措施<sup>47</sup>。

「CBM 會期間輔助小組」於一九九七年三月在北京的會議提出數項重要意見交流的 CBM 作法之建議<sup>48</sup>，包括區域安全環境與安全概念的意見交流、區域 CBM 合作訊息交流、國防政策意見交流、防衛變更計畫 ( defense conversion program ) 的意見交流、軍事演習的觀察與通知的資訊交流、鼓勵參與聯合國傳統武器登記 ( UNRCA ) 支持軍備管制與裁軍努力、非軍事 CBM、已同意的 CBM 之推動等。

一九九八年三月在澳洲雪梨舉行的「CBM 會期間輔助小組」( ISG on CBMs ) 會議中，出席的亞太各國官員討論各國提出有關 CBM 的新提案，同意十四項可

---

<sup>47</sup> Chairman's Statement, The Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, 23 July 1996, Annex D -- The Inter-Sessional Support Group on Confidence Building Measures.

<sup>48</sup> ARF 4 Chairman's Statement: Annex C -- Intersessional Support Group on Confidence Building Measures (ISG on CBMs) 6-8 March, 1997, Beijing, China.

能的 CBM 提案，其中九項有可能在近期實施，另外六項則是有關國防方面的議案。當然，依據 ARF 決策程序，這些提案必須送到 SOM 資深官員會議進一步討論，然後在到部長會議中尋求共事與同意。在十四項新 CBM 措施提案中，澳洲提出召開由國防與外交官員出席，討論準備與撰寫國防白皮書的方法論問題，中國則提出召開軍事醫學工作小組（military medicine workshop）。在訓練方面，各國同意支持由美國與汶萊提出，為外交與國防官員定期舉行區域安全議題的訓練計畫<sup>49</sup>。

#### ARF 會員國 CBM 執行狀況

CBM	國防政策說帖	國防白皮書	參與聯合國傳統武器登記	區域安全對話	高層國防接觸	國防訓練/交流	參與裁軍/反擴散機制
澳洲				(和 8-14 個 ARF 會員國對話)	(和 15-19 個 ARF 會員國接觸)	(和 15-19 個 ARF 會員國交流)	(參與 5-6 個機制)
汶萊				(1-7)	(1-7)	(1-7)	(3-4)
柬普寨				(1-7)	(1-7)		(3-4)
加拿大				(8-14)	(8-14)	(8-14)	(5-6)
中國				(1-7)	(15-19)	(8-14)	(3-4)
歐盟				(8-14)			(3-4)
印度				(1-7)	(8-14)	(8-14)	(3-4)
印尼				(15-19)	(15-19)	(15-19)	(1-2)
日本				(1-7)	(8-14)	(15-19)	(5-6)
南韓				(8-14)	(8-14)	(1-7)	(3-4)
寮國				(1-7)	(8-14)	(1-7)	(3-4)
馬來西亞				(15-19)	(15-19)	(15-19)	(1-2)
緬甸					(1-7)	(1-7)	(1-2)
紐西蘭				(15-19)	(15-19)	(8-14)	(3-4)
巴布亞新幾內亞							(3-4)
菲律賓				(8-14)	(15-19)	(8-14)	(5-6)
俄羅斯				(15-19)	(15-19)	(1-7)	(3-4)
新加坡				(8-14)	(15-19)	(8-14)	(3-4)

<sup>49</sup> Co-Chairmen's Summary Report of the Meetings of the ARF Intersessional Support Group on Confidence Building Measures held in Sydney, Australia on 4-6 March 1998.

泰國				(15-19)	(15-19)	(15-19)	(1-2)
美國				(8-14)	(15-19)	(15-19)	(3-4)
越南					(8-14)	(1-7)	(1-2)

資料來源：Summary of ARF agreed CBMs, ARF5 Chairman's Statement: Annex E, <http://www.dfat.gov.au/arf/MartrixSum.pdf>, June 10, 1999.

## (二) 亞太安全合作理事會 ( Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP )

1992年11月1-3日來自澳洲、加拿大、印尼、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國以及美國等十國二十四個研究機構的代表在漢城集會，與會者認為關於區域安全的提昇上，有必要做更進一步較為制度性的安排，並藉此增進區域安全的對話、諮詢以及合作。在歷經數個月對政府與非政府機構的諮商後，終於在1993年6月8日發表「吉隆坡聲明」( The Kuala Lumpur Statement ) 正式宣佈亞太安全第二軌道的主要機制--「亞太安全合作理事會」( Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP ) 的成立<sup>50</sup>。

依據「吉隆坡聲明」，CSCAP成立的起源是由於冷戰的結束，兩大超強的對抗解消，引來了對亞太地區區域安全安排再評估的必要。<sup>51</sup>CSCAP成立的宗旨就是在「提供亞太區域內之國家與領域一個有結構的過程，可以進行信心建立與安全合作」，<sup>52</sup>因此它的功能包括：

- } 提供一個非正式 ( informal ) 的機制以供學者官員及其他相關人士以私人的身份 ( in their private capacity ) 對政治與安全的議題進行討論；
- } 以包容性的原則 ( the principle of inclusiveness ) 鼓勵區域內來自各國家及領域個人的參與；
- } 組織不同的工作小組，以提出區域內所面臨在安全與挑戰之上的相關議題；
- } 針對政治 安全的議題，對各政府間的組織提供政策的建議。
- } 召開目的在討論政治 安全議題的區域和國際會議及其他合作性質的活動；
- } 與區域外的機構或組織鍊結，並與之交換區域政治 安全合作的訊息、看法與經驗；
- } 出版並散播與本組織目的相關的刊物。<sup>53</sup>

CSCAP 中的最高決策機關是「執行委員會」，一年集會兩次，一次是六月在

<sup>50</sup> 有關亞太安全第二軌道起源的討論，請參閱 Desmond Ball, "A New Era in Confidence Building: The Second-track Process in the Asia/Pacific Region," *Security Dialogue*, Vol. 25, No. 2, 1994, pp. 157-176.

<sup>51</sup> The Kuala Lumpur Statement of June 8, 1993.

<sup>52</sup> CSCAP Charter, art. II (1).

<sup>53</sup> CSCAP Charter, art. II (2).

吉隆坡，另一次是十二月在其他的國家舉行。執行委員會的主席有二，一位來自 ASEAN 國家另一位則非 ASEAN 的國家。CSCAP 的會員資格以機構為基礎 (on an institutional basis)，並由各「會員委員會」(Member Committees) 所組成。<sup>54</sup> 換言之，即一個國家組成一個「委員會」以做為 CSCAP 的「會員」。各國「會員委員會」的組成應採廣納的原則 (broad-based)，儘可能地包含國內或領域 (territory) 內的各個層面，並且應包括以個人身份參與的政府官員。入會須由「運作委員會」的一致決來決定。<sup>55</sup> 加入會員須滿足以下的條件：

- } 接受「吉隆坡聲明」；
- } 已與其他會員在與區域安全相關的計劃中進行合作；
- } 已建立起一個廣納的 (broad-based)「會員委員會」。

「工作小組」由「運作委員會」建立，負責進行某特定區域及次區域政治安全議題，具有政策取向的研究。在 1993 至 1994 年間建立了「海洋合作工作小組」(Maritime Cooperation Working Group)、「北太平洋安全強化工作小組」(North Pacific Working Group)、「信心暨安全建立措施工作小組」(Working Group on Confidence and Security Building Measures) 以及「合作暨綜合安全工作小組」(Comprehensive and Cooperative Security Working Group)；1997 年在東京舉行的「運作委員會」中又成立了「跨國犯罪研究工作小組」。因此，截至目前為止 CSCAP「工作小組」共有五個。許多工作小組的會議中均曾論及與 CBM 以及預防外交相關的議題並有重要的助益。例如信心建立工作小組致力於聯合國傳統武器註冊應用於亞洲地區可能性之研究，以及國防白皮書的出版等。

CSCAP 成立的目的是致力於提供一個更加結構性的對話管道，使各國官員及學者可以討論區域內與安全相關的議題並發掘問題的解決方案。在這個方面，CSCAP 確實有所表現。至目前為止，亞太地區大多數的多邊 CBM 都在 ARF 與 CSCAP 的架構下運作，或與之密切相關。在上述會議中對聯合國的傳統武器登記制度的支持、鼓勵公開國防政策，並加強國防幹部之間的交流等都屬於 CBM 中溝通以及透明化的措施。

CSCAP 的「信心暨安全建立措施工作小組」(Working Group on Confidence and Security Building Measures)的首次會議，於一九九四年十月在美國首府華盛頓召開，研討亞太地區國家對「信心暨安全建立措施」作法的態度及此等措施的適用性。第二次會議於一九九五年五月在新加坡召開，討論軍事透明化 (military transparency)、亞太國家融入全球條約體制及亞太武器登記制度設立的問題<sup>56</sup>。第三次於一九九五年十月在東京召開，由個別國家、區域及全球角度，討論二十

---

<sup>54</sup> CSCAP Charter, art III (1).

<sup>55</sup> CSCAP Charter, art III (1).

<sup>56</sup> Russ Swinnerton, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting., Singapore, 16-17 May 1995, AUS-CSCAP Newsletter, No. 2, January 1996

一世紀末的亞太安全問題，及其與聯合國的關係。第四次會議於一九九六年四月在美國華盛頓召開，討論的主題以聯合國及區域武器登記制度、核武安全暨核武不擴散 國防政策白皮書等為主<sup>57</sup>。第五次會議於一九九六年十月在新加坡召開，繼續深入探討聯合國武器登記制度、禁止擴散及和平使用能源，而「預防外交」(preventive diplomacy)首度納入議題<sup>58</sup>。第六次會議於一九九七年五月在美國華盛頓舉行，討論亞太地區能源安全(energy security)問題及預防外交相關議題<sup>59</sup>。第七次會議於一九九七年十月在東京召開，討論建立「太平洋原子能組織」(Pacific Atomic Energy Organization, PACATOM)的可能性<sup>60</sup>。第八次會議則是於一九九八年五月在美國華盛頓召開，會中主題集中在區域內核子能源使用的相關問題，第九次會議，會議焦點有兩項：多邊核能合作與預防外交，會議討論的焦點除「預防外交」外，集中在「太平洋原子能組織」的建構芻議上，核廢料儲存、核能設施安全及核能和平使用等問題，預防外交將方面則提出「預防外交工作小組」(preventive diplomacy workshop)的可能性，以進一步推動相關預防外交的對話與機制<sup>61</sup>。

學者林正義指出，「信心暨安全建立措施小組」的基本看法可歸納為下列六點。第一，若部分參與的成員無意合作，則「信心暨安全建立措施」無法運作。第二，成員應以「雙贏」(win-win)而非「輸—贏」(win-lose)的觀念，來看待「信心暨安全建立措施」。第三，若有全球性或區域性行為規範引導，「信心暨安全建立措施」最能發揮效用。第四，其他地區的「信心暨安全建立措施」模式不見得可適用到亞太地區。第五，「信心暨安全建立措施」是跳板或積木，而不是組織、機構，漸進、有規律的發展是最好的策略，過程可能比結果更重要。第六，若無明確目的，對話就難以維持，「信心暨安全建立措施」應該要有務實、明確的目標<sup>62</sup>。

---

<sup>57</sup> Andrew Mack, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting,, Washington, 22-23 April 1996, AUS-CSCAP Newsletter, No. 3, September, 1996

<sup>58</sup> Andrew Mack, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Singapore, 30 October 1996, AUS-CSCAP Newsletter, No. 4, March 1997.

<sup>59</sup> Andrew Mack, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Washington DC, 21-23 May 1997, AUS-CSCAP Newsletter, No. 5, October 1997.

<sup>60</sup> James Cotton, CSCAP CSBMs Working Group Meeting, Fukushima, Tokyo, 30-31 October, 1997, AUS-CSCAP Newsletter, No. 6, May 1998.

<sup>61</sup> Stuart Harris, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Washington, DC, April 1999, AUS-CSCAP Newsletter, No. 8, April, 1999.

<sup>62</sup> 林正義，東南亞區域安全體系的研究：理論與實際，中央研究院，東南亞研究論文系列，<http://www.sinica.edu.tw/~isear/publication/paperb23/paper23.htm>, June 5, 1999

CSCAP-CSBM 工作小組建議亞太地區決策者發展四個「信心暨安全建立措施」的方向，分別為：一、擴大軍事透明化措施，如軍官的交流與接觸、軍事演習預告及開放觀察、軍事預算、採購、計劃透明化、以及國防白皮書出版等。二、支持全球武器管制條約體制，如「核武禁止擴散條約」、「生物武器公約」、「化學武器公約」，及「飛彈科技管制體制」在未來成為全球性條約。此外，此一工作小組也支持「全面禁止核試驗條約」、不首先使用核武政策及加強國際原子能總署的安全機制。三、擴大現有的合作基礎，如美國與前蘇聯、日本與俄羅斯的海上意外協定(Incidents at Sea Agreement)可擴大參與的基礎，並將海上安全(打擊走私、海盜、監測污染)也納入。此一工作小組也支持亞太地區各次區域設立非核區的發展。四、發展新的多邊安全途徑，此一工作小組不認為設立正式政府機制，處理南海及朝鮮半島的時機已經成熟，而較支持印尼所召開非官方「南海會議」及南韓所建議的「東北亞安全對話」(Northeast Asia Security Dialogue)等<sup>63</sup>。

### (三) 亞太地區的其他 C B M 活動

除了 ARF 與 CSCAP 之外，亞太地區還有其他的 CBM 活動。其中以包含全區的亞太經合會 (APEC) 以及東北亞的「東北亞安全對話」(NEACD) 和朝鮮半島能源開發組織 (KEDO) 較為重要。

#### 1. APEC

1989年成立的APEC可以視為CBM中的溝通措施。儘管APEC本身被界定為非正式性的經濟論壇，然而實際上卻發揮了一定程度的溝通功能。其成員大致上與ARF的成員互相重疊，但自1993年起，每年都召開一次領袖會議，因此其層級比ARF更高。

APEC參與官員存有一個不成文的共識，認為不要軍事安全議題帶到APEC議程之中。這項顧慮有其正當性一面，因為現今APEC的特性仍然是論壇性質居多，一切結論均以共識決（或一致決）方式產生，尚且不具有強制性，因此，由於亞太地區的複雜性，將使得軍事安全議題必然無法透過APEC的多邊諮商獲得共識，而且會使得參與各國底牌盡出，其他非政治性議題也無法繼續討論了<sup>64</sup>。

事實上，APEC 維持非政治性論壇的特性仍然會產生政治性的影響與結果。例如從西雅圖領袖會議起，APEC 領袖會議建立了 APEC 的政治重要性，畢竟國家元首聚集一堂本身就是一個政治事件（儘管稱之為非正式經濟領袖會議）。每

---

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> 有關 APEC 的組織架構與運作程序，請參閱：楊永明，「APEC 架構與運作的發展與兩難」，理論與政策，第十一卷，第一期，民八十七年十二月，頁 44 - 57。

年一次亞太地區國家領袖的聚會，除了對該年 APEC 資深官員與部長會議的共識進行背書，以及點明未來亞太區域的經貿發展方向之外，各國領袖的雙邊與多邊的會談更突顯出 APEC 論壇的政治功能，除了彼此之間增進瞭解和建立互信，更有隱含形成亞太社區意識(sense of Asia Pacific community)。因此，領袖會議建立的經濟與政治象徵意義，進一步鞏固維持亞太地區「發展經貿、維持穩定」現狀的共識(consensus on the status quo)，在這種政治象徵意義與維持現狀共識雙重影響下，將有助於各國在 APEC 體制外建立雙邊或多邊安全協商管道，形成強調維持現存共同利益(common interests)的共同安全機制(common security)<sup>65</sup>。

不過 APEC 的功能從一開始就受到質疑，而在 1997 年 7 月開始的東亞金融風暴後，似乎遭到更大的挑戰。平心而論，若要拿 APEC 與發展多年且組織完善的歐洲聯盟 (EU)，或是擁有明確法律規範，且異質性不高的北美自由貿易區 (NAFTA) 相比，APEC 的功能確實要弱的多。然而考量到亞太地區特殊的環境，再加上 APEC 當初成立時所設定的有限任務來看，它確實已經如同其他的 CBM 一樣，至少已經踏出了務實的第一步。舉例而言，中共領袖江澤民便利用 1998 年的吉隆坡會議與菲律賓總統艾斯特拉達對南海問題達成了「擱置爭議，共同開發」的共識。<sup>66</sup>然而 1997 年的溫哥華會議並未對東亞金融風暴提出一套切實可行的方案，1998 年的吉隆坡會議又受到地主國前任副總理安華案件以及印尼暴動的影響，甚至美國總統柯林頓以「坐鎮處理伊拉克事件」為由而不出席，卻緊接著前往日本與韓國訪問。這難免會強化人們「APEC 畢竟功能有限」的印象。

APEC 與 ARF 成員比較表

	同時為 APEC 與 ARF 會員者	僅為 APEC 而非 ARF 會員者	僅為 ARF 而非 APEC 會員者
東南亞國協國家	印尼、馬來西亞、泰國、菲律賓、新加坡、汶萊、越南		緬甸、寮國
OECD 國家	日本、南韓、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭		歐洲聯盟
重要強權	俄羅斯、中共		印度
其他東亞政治體	巴布亞紐幾內亞	台灣、香港	蒙古
拉丁美洲國家		墨西哥、智利、秘魯	

僅為 APEC 而非 ARF 會員之五者中有三國為拉美國家，香港並非國家，而台灣則因中共的阻撓無法加入 ARF。

<sup>65</sup> Philip Yang, "Taiwan's Approaches to APEC: Economic Cooperation, Political Significance, and International Participation," Taiwan-Canada Relations in the 1990s, National Chengchi University, 11, 1997.

<sup>66</sup> 工商時報，第八版「兩岸焦點」，轉載路透社消息。1998 年 11 月 18 日。



僅為 ARF 而非 APEC 會員之五者中除地理位置較遠的歐盟之外，其他四國均為平均國民所得低於 360 美元之貧窮國家。平均國民所得資料參考朱維瑜主編之 1998 世界年鑑（中央社，台北，1997）

2. 處理南海潛在衝突研討會（Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea）。為了解決南海地區的領土紛爭，於是 1990 年印尼主辦了「處理南海潛在衝突研討會」，留待後文一併敘述。

3. 東北亞的 CBM。由於朝鮮半島的潛在衝突可能性甚高，此地的 CBM 也格外令人關心。目前雖然有 NEACD( Northeast Asia Cooperation Dialogue )以及 KEDO（ Korea Energy Development Organization ）來處理本區的安全議題（特別是有關核子武器的問題），然而成效並不顯著。此點在後文中也將有進一步的說明。<sup>67</sup>

### 三、亞太地區 C B M 發展的問題

我們不難發現亞太地區 CBM 的發展確實遠不如歐洲來的順暢而有成效。不論是 ARF、CSCAP、APEC 或是其他亞太地區的 CBM，多半僅限於溝通措施，在限制、透明和檢證措施方面乏善可陳。以階段而論，最多只停留在第一個衝突避免階段，還談不上真正的信心建立，其原因乃是由於亞太地區的特殊情勢。

#### （一）亞太安全特殊情勢

亞太地區在冷戰之後仍然存有許多問題，使得相關多邊安全機制的推動一直不被看好，有些因素是已經長久存有的，如領土爭議未解決、軍力結構不對稱、複雜歷史恩怨情結、經濟發展與生活水平差異等，均是使得在亞太國家之間推行 CBM 不易產生成效的原因。然而除此之外，本文願指出另外三項影響亞太地區進行 CBM 的特殊情勢，分別是更深層的制度文化異質性問題、軍事層面的限武傳統問題、以及近來發生的亞洲金融危機，三者分別指涉制度、軍事、經濟三個亞太特殊環境。

#### 1. 異質性

亞太地區一詞所涵括的地理範圍本身就並非確定不變：有時它似乎和「亞洲」交替使用、有時指環繞太平洋的所有亞洲、美洲國家以及大洋洲、有時又僅指西太平洋國家。以 APEC 的成員來看，既有東亞以黃種人為核心的社會，也有北美、紐澳和俄國等以白人為主的社會，以及拉丁美洲社會。即使採用比較狹隘的意義，將範圍限縮於東北亞的日本、南北韓、中共、台灣；以及東南亞地區的十個國家（東協九國加上柬埔寨），其社會背景差異仍然極大，可以參見下表：

---

<sup>67</sup> 關於亞太地區的多邊安全合作機制，請參閱袁易，「多邊主義與安全困境下之合作：國際關係理論與美『中』關係」，*問題與研究*，1996 年第 35 卷第 6 期，頁 9。

東亞地區十五國社會背景差異比較表

	宗教文化	政治制度	從前之殖民母國	主要語言	經濟發展程度
中共	儒家思想、 馬克思主義	共產黨一 黨專政	無（但曾屢受列強 侵略）	華語（漢藏 語系）	低
台灣	儒家思想、 佛教、道教	民主共和 制度	日本	華語	中上
日本	神道教、佛 教、基督教	君主立憲 內閣制	本身即帝國主義國 家	日語（日韓 語系）	極高
北韓	儒家思想、 馬克思主 義、佛教	共產黨一 黨專政	日本	韓語（日韓 語系）	低
南韓	儒家思想、 佛教、基督 教	民主共和 的總統制	日本	韓語	中上
越南	儒家思想、 馬克思主 義、佛教	共產黨一 黨專政	法國	越語、法語 （印歐語 系）	低
緬甸	佛教、印度 教、回教	軍政府	英國	緬甸語、英 語	低
泰國	佛教、回 教、天主教	君主立憲 內閣制	無（但曾受列強壓 迫）	泰語（漢藏 語系）	中等
寮國	佛教	社會主義 共和國	法國	寮語、法語	低
柬埔寨	佛教	韓先的個 人統治	法國	柬埔寨語、 法語	低
印尼	回教	共和的總 統制	荷蘭	印尼語、英 語	中下
馬來西亞	回教	君主立憲 內閣制	英國	馬來語、英 語、華語	中等
菲律賓	天主教	民主共和 的總統制	西班牙、美國	菲律賓語、 英語（印歐 語系）	中下
汶萊	回教	君主制	英國	馬來語、英 語	高
新加坡	佛教、回 教、印度教	民主共和 的內閣制	英國	英語、馬來 語、華語	高

參考資料：1998 世界年鑑（中央社，台北，1997）、亞洲新世紀發展構圖（櫻花綜合研究所環太平洋研究中心著，黃綵璋譯，聯經出版，台北，1996）

上表中所選的五個主要項目內，沒有任何兩國有四個項目以上完全相同，即

使是三處相同者，也只有寮國與柬埔寨。在這地理鄰近的十五個國家中，散佈著世界上所有的主要宗教和思想、各種各樣的政治體制、不同的殖民或被殖民經驗、差異極大的語言以及懸殊的經濟發展程度。相較之下，同樣只有十五個國家的歐洲聯盟之中，幾乎都信仰天主教或基督教（這兩者間的差異也不太大）全都是民主國家（而且大多是內閣制），歷史經驗也相似（一脈傳承希臘羅馬、基督教以及近現代以來的發展）。雖然各國的語言不同，但幾乎都屬印歐語系，而且各國人民彼此間多能以英語或法、德、西班牙等主要語言溝通，在東亞則沒有這麼便利。最後，歐盟十五國皆為先進國家，經濟發展水平相若。即使將東歐諸國也納入考量，其異質性仍較東亞為低。

## 2. 缺乏武器管制與限武的傳統

東亞地區缺乏武器管制與限武的傳統，也幾乎沒有透明化的經驗。對中國軍事思想有深厚影響的孫子兵法之第一篇中就明言：「兵者，詭道也。」這種重視保密的看法，正好與透明化的精神相反。同時在武器管制的研究方面也嚴重落後於西方。因此，雖然 ARF 信心建立措施小組會議不斷建議鼓勵相關國家參與聯合國傳統武器登記（UNRCA），但仍然是以國家的自願性配合為基礎。

歐洲 CBM 的成功是由於軍事透明性、公開性與可預測性的增進，從而改善了兩大集團間的政治氣氛，然而亞洲國家所處的環境與歐洲國家完全不同，不能移植歐洲的作法，必須考量本區獨特的歷史文化與政治經濟條件。

## 3. 東亞金融風暴

1997 年 7 月開始的東亞金融風暴，對 CBM 也是一個負面的因素。雖然過去高速成長的時候，各國的軍備開支也迅速升高，引起人們的疑慮，然而現在許多國家由於財政緊縮而削減軍費，並未減弱既存的對立現象。在金融風暴尚未席捲東亞之前，印尼發生森林大火，引起嚴重的霾害，對鄰近的新加坡和馬來西亞傷害甚大。然而該兩國政府均甚為節制，並未以言詞批評或抱怨印尼政府的管制不當。反觀 1998 年，馬來西亞為了細故（例如指控星國軍機侵入領空之類）屢次與新加坡發生重大爭論，甚至採取一些不友善的行為，後來又突然全面管制外匯，使新加坡的金融業受到重大打擊。當馬國前副總理安華被逮捕入獄之後，不僅西方國家對之大力聲援，連印尼總統哈比比和菲律賓總統艾斯特拉達也對之加以支持。這與過去注重和諧的景象大不相同。由於各國遭遇經濟困境，人民對政府的不滿與要求也升高，必然使得 CBM 所需要的內部政治共識更難達成。

### （二）各國態度與政策差異

由於各個國家的差異性很高，因此對於 CBM 的態度自然也會有所不同。就個別國家來說，其獨特的歷史經驗可能使其對 CBM 有特別的看法。例如中共的學者即強調由於中國過去飽受列強欺凌，因此現在對於領土和主權方面的問題特別敏感，因此在類似的問題（例如台灣問題）上就會特別敏感，並且極為堅持自己的立場。

亞太大國往往喜好以雙邊而非多邊的方式處理問題，包括美國在內。儘管有

種種的原因，美國在亞太地區的安全體系是由美日、美韓等雙邊關係架構而成，與歐洲的北約組織完全不同。因此，美國在開始的時候對於亞太多邊安全對話組織有著懷疑的態度，但是很快就發現其實符合美國的戰略設計與利益，而逐漸轉而支持並積極參與和介入多邊安全組織的對話與溝通過程中，但是基本上是一種「配套」的設計，因為多邊安全對話機制無法替代以美國為主軸的雙邊軍事聯盟，更無法取代美國真實的軍事存在亞太地區的影響力。

而另一個強權中共更不喜多邊合作，一來這可能意味著一個反中國聯盟的形成，二來這可能突顯出台灣國際地位的問題<sup>68</sup>。儘管現在中共也積極參予多邊的亞太國際活動，然而前述的顧慮並沒有完全消失。因此，中共對於亞太多邊安全對話機制的認知與瞭解是相當存疑與猜忌的，主要是懷疑美國與相關國家可能透過多邊機制而進一步牽制與圍堵中國，中共甚至認為 CBM 措施將可能使中共解放軍的現代化受到延遲與阻礙<sup>69</sup>。在此情況之下中共仍能決定加入區域的多邊安全機制，主要原因其實是屬於比較防衛性、預防性的角度，以及透過參與多邊安全機制以避免其國家利益受到損害與圍堵。因此，在一九九八年七月，中共出版的「國防白皮書」(China's National Defense)中，指出中共將會重視參與亞太 CBM 活動，但是強調區域安全對話與合作必須在四種前提下進行：平等參與、相互諮詢產生共識、尋求共通保留差異、循序漸進<sup>70</sup>。中共在亞太多邊信心建立措施的作法，約可分為三方面：一是參與亞太多邊安全機制，二是參加多邊之裁軍或軍備管制條約，三是與周邊國家之信心建立措施<sup>71</sup>。至於在第二軌道會議的參與方面，中共的參與則仍然是以官方和傳統主權心態參與非政府機制的對話與運作，這可以從中共在 CSCAP 的參與和防堵我國參與其中的作為獲得驗證。

亞太安全多邊對話機制可謂是東協國家在亞太區域安全事務中凸顯東南亞與東協的一種表現，一方面有鑑於東南亞區域戰略安全的不確定性，希望透過 ARF 與 CSCAP 的多邊機制，使得區域相關國家與主要經濟與軍事強國關切東南亞安全問題，單純的雙邊安全對話夥伴關係無法產生多邊效應<sup>72</sup>。尤其是如果能

---

<sup>68</sup> 參見陶威廉 (William T. Tow) 作，林本炫譯，「台灣海峽問題與亞太安全」，收錄於田弘茂、謝淑媛、蕭全政編，「後冷戰時期亞太集體安全」(台北：業強出版社，1996)，頁十三。

<sup>69</sup> Edward Friedman, "Good Will Lost in Translation," *Far Eastern Economic Review*, Aug. 1, 1996, p. 27.

<sup>70</sup> China's National Defense (Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China), July 1998; Kenneth W. Allen, "China's Approach to Confidence-Building Measures," in *Investigating Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region*, Ranjeet Singh, ed., (Washington, DC: The Stimson Center), May 1999.

<sup>71</sup> 參閱林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」，發表於「信心建立措施與國防研討會」，台灣綜合研究院，戰略與國際研究所主辦，1999年6月12日，台北。

<sup>72</sup> Alice Ba, "ASEAN Regional Forum: Maintaining the Regional Idea in Southeast Asia," *International Journal*, Autumn 1997, pp. 632-656.

夠成功引導強權大國參與多邊安全對話過程，將可能使得東南亞國家不再需要單純依靠與強權結盟的權力平衡途徑來限制其他強權的野心，並可使強權共同參與區域安全對話，增加東協國家在區域安全事務的參與和的發言空間。因此，東協國家對於 CBM 的態度，強調信心建立的過程而非急於建立制度，並且不願太專注在軍事性議題上，較希望能用 CBM 概念建構綜合性信心建立機能。

### （三）關鍵地區的適用問題

CBM 最主要的目的就是用來降低緊張的局勢，因此，其究竟能否適用到「熱點」地區，才是我們最關心的問題。顯然目前亞太地區潛在衝突可能性最高的地點，就在下列三處：朝鮮半島、台灣海峽以及南海。以下將分別加以論述。

#### 1. 朝鮮半島

到目前為止，此地的 CBM 已有了初步的進展。兩韓早在一九八四年就展開經濟會談，一九九二年簽訂互不侵犯條約。然而此後朝鮮半島的局勢又由於北韓核子技術的發展而陷入高度緊張的局面。經美國前總統卡特斡旋之後，危機宣告解除。但是北韓一直聲稱，基於安全顧慮，不願使用南韓製的輕水式核子反應爐。<sup>73</sup>1997 年 10 月 8 日，雙方於曼谷簽署開放天空協議，允許對方的民航機進入領空。最近南韓大企業主鄭周永贈送牛隻等大批物資協助北韓度過飢荒，又辦理南韓人民赴北韓的金剛山旅遊。這些活動可以看做民間的片面示好行動，但是北韓方面不但反應不熱烈，還對入境的南韓人多所限制。

整體看來，朝鮮半島 CBM 的發展隨著局勢的變化起伏不已。有時出現相當大的進展（例如南北對談、開放天空等），然而緊張的程度似乎沒有降低多少。除了初步的溝通措施以外，沒有進一步的發展（開放民航還算不上是透明化或檢證措施）。現有的 CBM 仍停留在衝突避免的階段，彼此還是互不信任。要克服這個障礙，只有藉由雙方都信任的第三者出面擔保。由誰來擔任第三者呢？聯合國似乎是一個理想的選擇，然而北韓自一九九一年起就杯葛聯合國的軍事停戰委員會<sup>74</sup>。又或許可以參考東西德統一前之「二加四」會談（由兩德加上歐洲的美蘇英法四強）先例，讓兩韓加上亞太的美俄中日四強一起會談。由於俄國目前關切的焦點並不在此，而日本大致上與美國站在同一陣線，因此可以再簡化成員，只由兩韓和最主要的中美兩強，剛好也就是當年韓戰的參戰者參與談判，這就是目前正在進行的「四方會談」，但是由於北韓的猜疑與封閉作風，使得四方會談進行緩慢無甚成就。並且北韓仍傾向與美國直接對談，不以南韓作為談判對手，再加上南北雙方目前都面臨內部的嚴重經濟問題，這使得本區 CBM 的進展困難重重。

---

<sup>73</sup> 安秉俊（Byung-Joon Ahm）作，劉淑惠譯，「朝鮮半島與亞太安全」，收錄於「後冷戰時期亞太集體安全」（台北：業強出版社，1996），頁六十三。

<sup>74</sup> 同註二十一，頁六十四。

## 2. 台灣海峽

相較於朝鮮半島而言，台海地區所達成的「正式的」CBM（例如兩韓間的互不侵犯條約、開放天空條約等）更是乏善可陳，不過民間的實質交流卻又遠為頻繁。從前的辜汪會談似乎對降低兩岸敵意的幫助不大。一九九八年辜汪會晤之前，我國也主動取消預定的軍事演習。除此之外，一九九七年曾有關於海洋航行的CBM，包括船隻試航以及海上救援協定等<sup>75</sup>。然而這種片面示好行動、信心建立措施以及其後的辜汪會晤，都未能使兩岸間的CBM突破避免衝突的第一階段。

中共對於孤立我國於國際社會的種種作為，這使得我國無法消除對中共的疑懼，而中共也擔心台灣試圖脫幅而去。由於中共對國家主權與領土完整的極度重視，始終堅持台灣為其一部份，不以平等的對手視之，使得雙方的CBM幾乎無從發展。除非北京方面能以更務實的心態，調整其固有的觀念，而台北或許可以採取一些動作，降量減低對方的疑慮。不過這需要雙方內部的政治共識才有可能達成。

## 3. 南海

南海地區局勢的爆炸性比前述地區為低，然而卻直接涉及多個國家的領土要求，因此相當複雜。一九九〇年在印尼巴里島召開第一屆「處理南中國海潛在衝突會議」，然而僅有東協國家參與，我國、中共和尚非東協成員的越南均未與會，因此成效有限。一九九一年於萬隆召開第二次會議，我國與中共、越南、寮國均得以與會。會中達成了「放棄使用武力解決爭端」、「透過對話與協商進行區域合作」等原則<sup>76</sup>。其後每年均在印尼召開一次會議。這些會議又與ARF以及CSCAP中關於南海以及海洋合作的議題密切結合。再加上其他管道的協商（例如前述的APEC等），使得本區衝突可能性已經大為降低，甚至可以準備進入第二階段。綜合而言，CBM在朝鮮半島以及台灣海峽地區的適用，還有許多障礙有待克服，不過對於南海地區的局勢，確實收到了一定程度的成效。

## 四、結論：CBM在亞太政治與外交層面之應用

儘管亞太地區的CBM面臨相當大的障礙，即使某些地區加以採用，往往也停留在最初的第一階段。就軍事層面而言，限制以及檢證措施付之闕如，僅有一些資訊與人員交流的透明化措施而已。然而從軍事層面到政治外交層面的運用，

---

<sup>75</sup> 關於台灣海峽的信心建立措施，請參見 Kenneth W. Allen, "Military Confidence-Building Measures Across the Taiwan Strait", a paper presented for the Conference on "Building New Bridges for a New Millennium", Carbondale, Illinois December 6-7, 1998. 不過該文中提及的許多CBM皆為北京政府與美國等其他國家所建，台北與北京雙邊的CBM則甚少。

<sup>76</sup> 宋燕輝，「南中國海之領土爭議與亞太安全：中共之威脅？」，收於「後冷戰時期亞太集體安全」（台北：業強出版社，1996），頁九十八至九十九。

並沒有階段性的關係，也就是說，我們可以任意選擇要先採用哪一個層面的 CBM。比如說，先在政治外交方面試著加以推行，再由此進到軍事領域。兩者相輔相成的關係，也可以從歐洲的經驗中看出。

在亞太地區，東南亞國協本身就可以算是 CBM 在政治外交方面成功運用的例子。儘管杭亭頓（Samuel P. Huntington）認為東南亞地區由於內部文化異質性過高而無法整合，但至少在南協成立之後 30 年來，此地區達成了相當程度的和平穩定，這也是過去這些國家的經濟之所以能持續高速成長的基礎。在此之前，東南亞地區也存有許多嚴重的對立與衝突，例如馬來西亞與菲律賓、印尼之間都有領土糾紛，而新加坡甚至一度是馬來西亞的一部份，在自行獨立之後，種族間的對立仍然存在。不過，透過東南亞國協的協商，使得這些問題漸漸淡化，終於營造出一個相對穩定的環境。可見 CBM 在異質性如此高的亞太地區，還是可以運用於政治外交方面，並取得實質的成果。

在衝突對立情形嚴重的東北亞，各方之間若要採行政治外交方面的 CBM，要克服的困難也更多。當年東南亞各國是在威權領袖（像印尼的蘇哈托、菲律賓的馬可仕、新加坡的李光耀）的決斷之下展開了和平協商的進程；如今在民主的台灣和韓國，其政治領袖必須設法在國內取得最起碼的共識和足夠的支持，才能取得對談的空間，並減低對方的不信任；而社會主義的中共與北韓領導階層則需要修正過於注重形式的觀念，採取切實可行的步驟以和平解決潛在衝突的問題。對立的雙方都可以試著從人道領域的片面示好行動出發（例如對重大天然災害提供緊急援助），逐漸培養友善的氣氛，減少使用武力的威脅。由於朝鮮半島與臺海兩岸都有「分裂國家」的問題，因此往往不承認自己對手的合法性。為此，CSCAP 或許可以提供一個敏感度較低的溝通管道。在雙方的互信建立之前，也可以試著透過第三者的協助，提供保證或協調，以期建立彼此間的互信。

總之，就整個亞太地區而言，若要進一步發展 CBM，除了從各方面試圖推廣並加強溝通以及其他相關措施之外，還要努力克服更根本的障礙。比如說，異質性的文化雖然不可能在短時間內有所改變，但各國可以從事教育方面的努力，使人民能尊重、了解甚至欣賞不同的文化，並學習外國語言以強化溝通的能力等等。如此終將營造出一個有利的環境，以推動亞太地區的 CBM，從而建立長遠的和平與穩定。

## 結 論

