

研究論文

亞太地區安全機制再思考： 兼論東亞海域島礁爭端的解決

孫國祥

南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究副教授

摘 要

面對東亞海域領土爭端的升高，既有的亞太地區安全機制似乎既無「信度」更無「效度」，令人反思亞太地區是否需要新的地區安全機制；如果的確如此，應該採取什麼樣的形式，值得探討。東亞地區安全問題的解決或至少問題的管理已日趨重要；因此，新安全機制必須能夠應對亞太安全環境的動態，因為安全問題已經影響到地區穩定。中共和印度的崛起引發各種安全挑戰與影響；此外，跨國和非傳統安全問題，以及南海潛在衝突和朝鮮半島不穩定等傳統安全問題，使各國決策制定者、學者、分析家意識到區域在解決潛在危機的制度安排確有缺失。本文回顧並評估亞太地區既有的安全機制，然後提出亞太地區安全新機制的多重對比。本文認為，不斷演變的地區安全機制將是在漸進和既有機制的基礎上前進；然而，缺少臺灣參與的亞太安全機制（尤其是南海問題）顯然欠缺正當性，而「東海和平倡議」作為亞太次區域的安全機制，將有助於亞太整體安全機制的提升。

關鍵字：亞太、地區安全機制、南海問題、東海和平倡議、南海實體

Rethinking the Security Mechanisms in the Asia-Pacific Region: Settlement of Disputed Islands in East Asia

Kuoh-siang, Sun

Associate Professor
Department of International and China Studies
Nanhua University

Abstract

In the face of rising territorial disputes in the East Asia, Asia-Pacific regional security mechanisms seem to be neither reliable nor valid, making many to ponder whether the Asia-Pacific region needs new regional security mechanisms; if so, what type of a mechanism they should be. Given that it is increasingly important for East Asian regional security issues to be solved or at least managed, new security mechanisms should be able to respond to the dynamics of the security environment in the Asia-Pacific. The rise of China and India is challenging and influencing the regional security. In addition, cross-border and non-traditional security issues as well as traditional ones such as potential conflicts in the South China Sea (SCS) and the instability of the Korean Peninsula are raising an awareness among decision-makers, scholars, and analysts of the shortfall of existing regional security mechanisms in managing potential crises. This paper reviews and assesses existing Asia-Pacific regional security mechanisms and compares possible new security mechanisms for the Asia-Pacific region. It argues that the regional security mechanisms will evolve gradually on the existing basis. It also believes that any regional security mechanism without Taiwan's participation (especially in the SCS issue) obviously lacks legitimacy and holds that the East China Sea Peace Initiative can serve as a sub-regional security mechanism to facilitate the overall effectiveness of the regional security mechanisms.

Keywords: Asia-Pacific, security mechanism, South China Sea (SCS), East China Sea Peace Initiative, South China Sea entities

壹、前言

冷戰結束後，亞太各國逐漸察覺到避免不必要的軍備及提高軍事力量與國防政策透明度，可以避免突發事件的發生和升級，並且意識到國防部門之間的對話與交流和各種聯合軍事演習，可以深化相互信任。此外，另一逐漸普遍的看法是，各種安全問題需要國際社會攜手方能應對，而國家的發展有賴於相互合作和依存。由於各國採取積極措施，改善安全環境，防務交流在量和質兩個方面不斷擴大。

然而，儘管各國經濟互賴程度已明顯增加，亞太地區的安全仍然非常脆弱，產生衝突的原因主要是來自歷史的對立和主權問題。當安全問題日漸具有跨國複雜性和不可預測性時，朝鮮半島、東海和南海等議題的計算錯誤，可能造成非常危險的情勢；因此，亞太地區需要可以減少戰略不信任和誤解的機制或平臺。雖然東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）在維護區域安全的核心角色日益合法化，¹但該安全對話的永續網絡在南海問題上卻失去效能。本文聚焦在重新思考亞太地區的安全機制，並以晚近南海和東海的島礁爭議為主要檢討對象，因此，首先論述與東亞海域解決爭端相關的既有機制。其次，檢驗亞太地區安全機制在解決東亞海域爭端方面的成效。再者，對目前亞太地區安全機制概念與路徑進行再思考。最後則重思亞太地區安全機制的要素及臺灣的角色。

貳、亞太地區多邊安全合作機制的重點探討

亞太地區有廣泛的安全機制框架，包括以東協為核心的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）、東協加三（ASEAN+3, APT）、東亞峰會（East Asia Summit, EAS）、東協國防部長會議（ASEAN-Defense Ministers Meeting, ADMM）²和東協國防部長擴大會議（ADMM+8）；³上

¹ 以下簡稱東協。

² 以下簡稱東協防長會議。

³ 以下簡稱東協防長擴大會議。

海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）、六方會談（Six Party Talks, SPT），以及東北亞三邊高峰會（Northeast Asian Trilateral Summit）等區域防務和安全制度；其次有防衛聯盟，尤其是五國防禦安排（Five Power Defense Arrangements, FPDA）；其三是非官方或二軌知識社群，諸如東協戰略研究所（ASEAN Institutes of Strategic and International Studies, ASEAN-ISIS）、亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP）、東協防衛和安全研究所（Network of ASEAN Defense and Security Institutions, NADI），以及簡稱香格里拉對話（Shangri-La Dialogue）、由「國際戰略研究所」（International Institute for Strategic Studies, IISS）所主辦的亞洲安全高峰會議（Asia Security Summit）；另有其他國防和安全外交的制度形式。

一、東協系列峰會

1994 年成立的東協區域論壇是地區的主要安全框架。東協區域論壇目前包括 26 個國家和一個組織，雖然不同於北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）⁴和歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）等安全組織，⁵卻是外交和國防官員聚集討論各種安全政府間會議的重要場所。尤其重要的是，各國國防部門在東協區域論壇中為了發展亞太地區共同體意識而增進信任，從而促進框架來穩定地區安全環境。因此，各國國防部門持續經由定期參與東協區域論壇，致力深化相互理解，鼓勵東協區域論壇成員增加國防政策透明度，促進國防官員之間坦率的討論。

近年來，諸如人道主義援助和救災、海上安全，以及維持並建設和平等非傳統安全議題，已成為地區共同安全挑戰的討論主題。諸如每年資深官員會議（Senior Officials Meeting, SOM）的舉行，是部長級年度會議之外另一個討論場合。在海上安全領域中，自 2009 年 3 月起每年舉行一次的海上安全會議期間會（Inter-Sessional Meeting on Maritime Security, ISM on MS）。在非傳統安全領域，該論壇也致力尋求更多務實合作。例如在人道主義援助和救災領域，隨著「東協區域論壇救援合作

⁴ 以下簡稱北約。

⁵ 以下簡稱歐安組織。

一般指導原則」(ARF General Guidelines for Disaster Relief Cooperation)的制定，作為國際合作的指導方針，「東協區域論壇人道援助及災害防救的戰略指導方針」(ARF Strategic Guidance for HA/DR)的草案列出更加詳細的合作程序。⁶東協區域論壇救災演習具有重大意義，因為它表明東協區域論壇已經從對話的階段進展到實際訓練。因此，東協區域論壇在促進地區實際和具體的安全合作上扮演重要角色（如表1）。

表 1 東協區域論壇會議與大事（2012 年 8 月至 2013 年 12 月）

會議或大事	地點	日期
第 5 屆東協區域論壇維和專家會議 (5th ARF Peacekeeping Experts' Meeting)	烏蘭巴托	2012 年 8 月 27-28 日
東協區域論壇準備和回應生物事件工作坊 (ARF Workshop on Preparedness and Response to a Biological Event)	馬尼拉	2012 年 9 月 5-7 日
東協區域論壇關於網際事件反映工作坊 (ARF Workshop on Cyber Incident Response)	新加坡	2012 年 9 月 6-7 日
東協區域論壇網路空間信心建立措施研討會 (ARF Seminar on Confidence-Building Measures in Cyberspace)	首爾	2012 年 9 月 11-12 日
第 16 屆東協區域論壇國防大學 / 學院 / 研究所首 長會議 (16th ARF Heads of Defense Universities/Colleges/Institutions Meeting, HDUCIM)	北京	2012 年 11 月 4-8 日
東協區域論壇國防官員對話 / 東協關於信心建立	斯里巴加	2012 年 11 月

⁶ 舉例而言，2009 年，菲律賓與美國在菲律賓共同舉辦第一屆東協區域論壇救災實地演練 (ARF disaster relief field exercise, ARFVDR)。日本派遣陸上自衛隊醫療、衛生、供水單位，一架海上自衛隊救援兩棲飛機 (US-2)，以及兩架航空自衛隊運輸機 (C-130) 約 100 名人員參加。日本派出的參加人數排名第二，僅次於東道國菲律賓。2011 年 3 月，印尼與日本共同舉辦第二屆東協區域論壇救災實地演習 (ARF disaster relief field exercise, ARF-DiREx2011)，但原先計畫派遣參加的部隊取消，因為需要投入 3 月 11 日東日本大地震的救災行動。

亞太地區安全機制再思考：兼論東亞海域島礁爭端的解決

措施和預防外交支持團體會議期間會 (ARF Defense Officials' Dialogue, DOD/ ARF Inter-Sessional Support Group Meeting on Confidence Building Measures and Preventive Diplomacy, ISG on CBMs and PD)	灣	27-28 日
東協區域論壇空間安全工作坊 (ARF Workshop on Space Security)	會安	2012 年 12 月 6-7 日
東協區域論壇災難救援演習初步計畫會議 (ARF Disaster Relief Exercise [ARF DiREx] 2013 Initial Planning Conference, IPC)	曼谷	2013 年 1 月 14-16 日
第 12 屆東協區域論壇災難救助期間會 (12th ARF Inter-Sessional Meeting on Disaster Relief, ISM on DR)	印尼	2013 年 2/3 月
第 2 屆東協區域論壇落實聯合國安理會 1540 決議 案研討會 (2nd ARF CBM Seminar on Implementation of UNSCR 1540)	待確認	2013 年 2-3 月
第 11 屆東協區域論壇反恐和打擊跨國犯罪會議期 間會 (11th ARF Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime, ISM on CTTC)	越南	2013 年 3 月
東協區域論壇災難救助演習最終計畫會議 (ARF Disaster Relief Exercise [ARF DiREx 2013]Final Planning Conference, FPC)	差安 / 華欣	2013 年 4 月 1-3 日
東協區域論壇船舶剖析工作坊 (ARF Workshop on Ship Profiling)	吉隆坡	2013 年 4 月 15-16 日
第 5 屆東協區域論壇海上安全的會議期間會 (5th ARF Inter-Sessional Meeting on Maritime Security, ISM on MS)	首爾	2013 年 4 月 18-19 日
東協國防官員對話 / 東協區域論壇信心建立措施 和預防外交支持團體會議期間會 (ARF Defense Officials' Dialogue, DOD / ARF Inter-Sessional Support Group Meeting on Confidence Building Measures and Preventive	中國大陸	2013 年 4 月 29-30 日

Diplomacy [ISG on CBMs and PD])		
東協區域論壇災害救援演習 (ARF Disaster Relief Exercise, ARF DiREx 2013)	差安 / 華欣	2013 年 5 月 7-11 日
第 5 屆會議期間關於核不擴散和裁軍會議期間會 (5th ARF Inter-Sessional Meeting on Non-Proliferation and Disarmament, ISM on NPD)	馬尼拉	2013 年 5 月
東協區域論壇國防官員對話 / 第 10 屆東協區域論壇安全政策會議 / 東協區域論壇資深官員會議 (ARF Defense Officials' Dialogue / 10th ARF Security Policy Conference / ARF Senior Officials' Meeting)	斯里巴加灣	2013 年 5 月 20-24 日
第 2 屆東協區域論壇核不擴散取證工作坊 (2nd ARF Workshop on Non-Proliferation Nuclear Forensics)	越南	2013 年春
第 20 屆東協區域論壇 (20th ASEAN Regional Forum)	斯里巴加灣	2013 年 6 月 27 日
第 7 屆東協區域論壇專家與名人會議 (7th ARF Experts and Eminent Persons [EEPs] Meeting)	待確認	2013 年
東協區域論壇預防氣候外交研討會 (ARF Seminar on Preventive Climate Diplomacy)	待確認	2013 年
東協區域論壇跨國威脅資訊共享中心概念發展工作坊 (Workshop on Concept Development of the ARF Transnational Threat Information-sharing Centre, ATTIC)	待確認	待確認

資料來源：ARF official website, Events Calendar, <http://aseanregionalforum.asean.org/events.html>。

另外，自 2006 年 5 月東協防長會議舉辦以來，已經成為東協國家國防部門之間的部長級會議。尤有甚者，2010 年 5 月舉行的第 4 屆東協防長會議決定建立東協防長擴大會議。東協防長擴大會議包括 8 個非東協國家，2010 年 10 月在越南河內舉行第 1 屆東協國防部長擴大會議。

⁷實際上，東協防長會議成立之前，地區各國防長一直沒有正式的會議。從地區鼓勵發展和深化安全與防衛合作的角度觀之，東協防長會議的成立非常重要。尤有甚者，東協防長擴大會議是該地區處理廣泛、多元安全問題的框架，許多國家國防部門和軍隊都認為，東協防長會議應發展為地區安全合作的主要支柱，並且致力於提供積極的支持。⁸

第1屆東協防長擴大會議進行了互利和實際領域合作的討論，並界定五類合作領域，分別是人道主義援助和救災、海上安全、反恐、軍事醫學，以及維和行動。與會者歡迎東協防長擴大會議的成立，並且簽署《河內共同宣言》（*Hanoi Joint Declaration*），要求今後進一步加強在該地區的安全合作。《河內共同宣言》定位東協防長擴大會議作為「東協防長會議的一個組成部分」，將是東協政治安全共同體（ASEAN Political Security Community）的一部分，而且表示東協防長擴大會議是具體和務實合作的框架，不僅只於作為討論的場所。⁹

就形式而言，東協防長擴大會議似將成為東協發展史上的重要里程碑。該會議作為充滿活力、高效、公開、兼容並蓄地區安全架構中的重要組成部分，有助於東協防長會與8個對話夥伴國合作應對共同安全挑戰。會議表示，將推動東協防長擴大會成為防衛和安全事務合作的有效平臺，使之有助於維護地區的和平與安全；拓展東協防長擴大會各國防機構的對話與交流，以增進彼此的友誼與互信；開展具體的務實性合作來解決關乎彼此利益的防衛和安全問題，另提升能力、開發技術、加強協調，以促進地區防務和安全合作。

二、六方會談及預期的「東北亞區域論壇」

⁷ 其他8國包括澳洲、中共、印度、日本、紐西蘭、俄羅斯、南韓和美國。參見 Ron Huiskens, "ADMM+8: An Acronym to Watch," East Asia Forum, October 8, 2010, <<http://www.eastasiaforum.org/2010/10/08/admm8-an-acronym-to-watch/>>。

⁸ 參見 Tan Seng Chye, "ADMM+8: Adding Flesh to a New Regional Architecture," *RSIS Commentaries*, No.131/2010, 15 October 2010。

⁹ 出於此原因，它決定了東協防長擴大會議中將設立決策機構，包括東協防長擴大會議，每3年舉行一次部長級會議；東協國防資深官員擴大會議（ASEAN Defense Senior Officials' Meeting-Plus, ADSOM-Plus），每年舉行一次的高層級會議；東協國防資深官員擴大會議工作小組（ASEAN Defense Senior Officials' Meeting-Plus Working Group），以及專家工作小組（Experts' Working Groups, EWG），以解決上述五個共同的區域安全事務。

北韓引起的潛在核威脅涉及 5 個最直接的國家利益，從而在該問題上與平壤共同會談。參加者包括中共、美國、日本、南韓、俄羅斯和北韓。早在 2003 年，中共在北京舉辦第一回合會談，自此六方會談繼續零星召開。此乃中共除了上海合作組織之外，另一個與其他國家合作處理直接影響國家利益及邊界問題的機制。會談從 2003 年 8 月 27 日開始，一度中斷後於 2006 年 9 月恢復，並在 2007 年表現出了相當的進展。儘管金正恩上臺，對於削減或消除北韓核武計畫的談判始終沒有成功，但他們將東北亞地區的主要參與國帶入，以尋求問題的解決辦法。¹⁰

有些人認為，在六方會談的五個國家（不包括北韓）形成了某種特別的（*ad hoc*）集團，或許可以推動為「東北亞區域論壇」（Northeast Asia Regional Forum, NARF）。六方會談是一個重要進程，如果可以維持討論的永續框架，由所有東北亞國家再加上美國，此框架有可能在未來發展成東北亞地區集體安全框架。鑑於這種可能性，俄羅斯顯然也願意參與其中。誠如部分人士所提出，東北亞區域論壇的目的將是組織定期舉行的多邊外交會議，思考地區關鍵的安全、能源、衛生和經濟問題。與會國家代表將有相同的外交層級，如同在六方會談的情形。¹¹

2006 年 7 月，第 13 屆東協區域論壇會議中，前美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）表示，需要「在東北亞安全上有活力的對話」及討論如何「推動合作與安全的議題」。¹²因為北韓當時拒絕參加，因此在東協區域論壇場邊，六方會談中其他 5 個成員，加上馬來西亞（2006 年東協區域論壇主辦國）、澳洲、加拿大等國會晤討論北韓局勢，成為替代六方會談舉行的會議。¹³

東北亞地區主要問題在於中共、日本、俄羅斯、美國及南韓之間的差異是非常巨大，以致於各國唯一聚在一起朝共同目標努力的契機，是當他們都面臨足以大到使其願意放下戰略競爭，以在單一問題上合作，

¹⁰ 參見 Larry A. Niksch, *Korea: U.S.-Korean Relations - Issues for Congress*, CRS Report RL33567。

¹¹ Ian Bremmer, Choi Sung-hong, and Yoriko Kawaguchi, "A New Forum for Peace," *The National Interest*, Winter 2005/2006, Issue 82, pp. 107-111.

¹² Condoleezza Rice, Remarks on Multilateral Talks on North Korea, U.S. Department of State press release, 2006/T19-12, July 28, 2006.

¹³ Robin Wright, "Rice to Hold Talks on North Korea," *Washington Post*, July 27, 2006.

並尋找相互都滿意的解決方案。此種途徑的麻煩是唯有遭遇超越國界且十分的棘手的巨大問題，諸如六方會談的特設機構才會存在。在解決如此巨大的問題時，各國之間雖然可能沒有任何合作歷史，或有關各方可能是戰略競爭對手，並具有相互對立的感受，但有關各方預期能找到共同點。許多專家認為，需要某種方式使得東北亞主要的參與國能更常在一起，協助他們追求信心建立措施，並進行更多的討論和共同政策的行動。各國可以先處理已經有某種程度共識的共同利益領域，像是在東北亞地區中的問題可能包括傳染病、恐怖主義、運輸或能源安全。此過程可以建立諸如歐洲安全與合作委員會（赫爾辛基委員會）之類的溝通路線以及信心建立。當然，此種設想迄今並未實現。¹⁴

三、五國防禦安排

儘管有重要的歷史，五國防禦安排仍然面臨是否具有存在意義的問題，包括五國防禦安排是否仍為可行的安全機制？是否重疊和補充了其他地區安全制度、或正遭到其他機構所超越？根據全面的審查，東南亞地區有許多證據表明，五國防禦安排沒有遭到取代，而是持續扮演加強區域安全的關鍵角色。

該組織保持其重要性的因素有三。首先，五國防禦安排具有補充地區雙邊安全框架的重要意義。雖然比起馬來西亞和新加坡等國與美國保持的雙邊關係，五國防禦安排的軍事強度較低，但仍補充了美國的雙邊網絡。相對於美國的網絡，五國防禦安排界定馬來西亞和新加坡的安全是不可分割的。單獨追求自身國家安全，可能以其他國家的安全為代價，因此通常具有反效果。有觀點認為，五國防禦安排增進星馬之間的關係，以及兩國分別與華盛頓保持的安全關係。同時，該組織也補充了美國的安全網絡，提供有用的場域來加強其與新馬的雙邊關係，以及他們與地區中其他國家（諸如澳洲和紐西蘭）的關係。

第二個因素涉及五國防禦安排在補充地區迷你多邊（mini-lateral）

¹⁴ 關於東北亞安全結構架構的討論，可參考Andrew Yeo, "Old Habits Die Hard: Historical Institutionalism and Northeast Asia's Regional Security Architecture," presented at Asiatic Research Institute, Korea University, Seoul, South Korea, June 13, 2011。

安全機構的重要性。自 2000 年年初開展的五國防禦安排在海上和非傳統安全方面軍事演習明確與其他迷你多邊組織的目標重疊，諸如麻六甲海峽巡邏（Malacca Strait Patrol, MSP）倡議。然而，五國防禦安排在兩個重要層面補充了麻六甲海峽巡邏。首先，經由年度聯合演習提供了麻六甲海峽巡邏所缺乏的軍事合作形式。再者，在外交層面上補充了麻六甲海峽巡邏，構成了包括馬來西亞和外部強權加強麻六甲海峽海上安全行動合作的文書。

第三個因素涉及五國防禦安排在補充區域主要安全制度的重要性，尤其是東協防長會議和相關的進程（東協防長擴大會議）。五國防禦安排提供東協防長會議仍缺乏的國防成分，自然對東協防長會議有所補充。舉例而言，五國防禦安排超越東協在地區的人道援助和救災。同樣地，東協防長擴大會議進程加強成員國之間的防衛合作；然而，該安排仍面對一系列挑戰。東協的核心地位大概會受到一些成員的反對，因為東協防長擴大會議計畫涵蓋一些將持續有問題的傳統議題。總之，五國防禦安排最大的優勢和成就是靈活性和互補性的特點。

四、其他相關的會議

（一）民間組織主辦的國際會議

在安全領域，除了正式的政府間會議，還有民間組織舉辦的各種國際會議，並由政府官員、學者和記者參加。這些會議不僅有助於政府之間傳達政策和建立信心，而且也是分享和交換中、長期安全問題意見的重要場所，區域各國國防部對此通常表示高度讚賞。然而，該等會議有時打破傳統一軌和二軌的明確劃分。

在這些國際會議之中，兩個皆由「國際戰略研究所」主辦的會議，分別為香格里拉對話¹⁵和麥納麥對話（Manama Dialogue），¹⁶是各國國防部參與的很好例子。香格里拉對話的成立是為了建立地區安全框架，並且每年在新加坡舉行。2012 年 6 月舉行第 11 次會議，參加會議的包

¹⁵ David Capie and Brendan Taylor, "The Shangri-La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia," *The Pacific Review*, Vol. 23, No. 3 (2010).

¹⁶ IISS, *The Manama Dialogue - Sherpa Meetings*, <http://www.foreignpolicy.com/files/fp_uploaded_documents/110819_Manama%20Sherpa%20note.pdf>.

括來自美國、中共、澳洲、日本、加拿大、印度、印尼等 27 個國家的國防部長及高級官員。麥納麥對話也是一項國際會議，該會議固定在巴林麥納麥召開，來自中東的各國外長和防長針對安全議題進行意見交換。就能源安全的角度而言，中東地區的穩定對亞太安全也非常重要，當然還涉及海上通道的安全和保安。

（二）亞太首長的國防會議

亞太國防首長會議（Asia-Pacific Chiefs of Defense Conference, CHOD）的與會者大多來自亞太地區，旨在培養本地區各國之間的信任，透過意見交流、雙邊對話以及其他活動，提升安全合作關係；該會議自 1998 年起每年定期舉辦。2004 年，日本與美國太平洋司令部共同舉辦第 7 屆會議。2011 年，美軍太平洋司令部在夏威夷主辦第 14 屆會議。

（三）雅加達國際防務對話

印尼國防部主辦的雅加達國際防務對話（Jakarta International Defense Dialogue, JIDD）也是針對亞太地區安全的論壇。2012 年 3 月 21 日，第 2 屆論壇的主題是：在世界經濟形勢變幻莫測的背景下，加強亞太地區和世界的安全和穩定。聯合國秘書長潘基文（Ban Ki-moon）在論壇上致辭時，對印尼舉辦該次論壇的倡議和努力予以高度評價，並認為這是各國就全球當前面臨的機遇和挑戰，交換意見和尋找應對措施的機會。潘基文談到中東和北非地區，特別是敘利亞的動盪局勢、伊朗和北韓核計畫、非洲和拉丁美洲形勢。潘基文呼籲聯合國安理會就敘利亞問題達成共識，同時呼籲各國積極參加和協助聯合國實施維和任務。他也強調擬於 26 日在南韓首爾舉行的核安全峰會的重要性。¹⁷

（四）麥克阿瑟基金會的「亞洲安全倡議」

2009 年 5 月，麥克阿瑟基金會（John D. and Catherine T. MacArthur Foundation）發起的「亞洲安全倡議」（Asia Security Initiative, ASI）係

¹⁷ 〈越南出席國際防務對話會〉，越南社會主義共和國中央政府網站，2012 年 3 月 22 日。〈<http://cn.news.gov.vn/Home/%E8%B6%8A%E5%8D%97%E5%87%BA%E5%B8%AD%E5%9B%BD%E9%99%85%E9%98%B2%E5%8A%A1%E5%AF%B9%E8%AF%9D%E4%BC%9A/20123/6663.vgp>〉。

一個全球 27 個政策研究機構的網絡，旨在由亞太國家發展新思維，以克服安全挑戰。其中「亞洲安全倡議」分為三大研究群：區域安全合作、東北亞安全、內部安全挑戰。¹⁸

參、亞太地區安全機制應對東亞海域爭端解決之檢驗

以南海問題為例，儘管亞太地區安全機制不同層次、不同形式而林林總總，然而，實際討論諸如南海島礁爭議的平臺卻不多；因此，南海問題突顯亞太多邊機制的脆弱性。莫斯（Trefor Moss）認為，中共在南海的強勢作為，破壞區域安全環境，顯示南海問題乃是集體失敗結果，亦暴露多邊機制的脆弱性。雖然前澳洲總理陸克文（Kevin Rudd）和前日本首相鳩山由紀夫（Yukio Hatoyama）均倡議建立區域安全機制，但皆無疾而終。其次，東協成員各自為政無法成事，儘管有人另行倡議，以東協為主體建立區域安全機制，但東協各國在安全議題並不團結，且內部多分歧，像是泰國和柬埔寨頻頻發生對抗。南海爭議升溫，即導因於各成員國藉此等衝突，轉移國內政治焦點，掩蓋經濟失策困境。¹⁹另外，針對將《南海各方行為宣言》（*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*）轉化為《南海行為準則》（*Code of Conduct for the South China Sea, COC*）進行談判，做為結合東協各國起點也可作為觀察切入點。因此，本部分主要圍繞東協及其相關機構、香格里拉對話及某種程度的五國安排在處理南海問題的實際運作。

一、東協系列論壇處理南海問題的窘境

雖然東協是討論南海的主要多邊平臺，但成就一直差強人意。²⁰1992 年《南海宣言》和 2002 年《南海各方行為宣言》所載的基本原則為避

¹⁸ “Launch of the Asia Security Initiative,” May 29, 2009, MacArthur Foundation. <<http://www.macfdn.org/events/48/>>.

¹⁹ Trefor Moss, “The Limits of China as Villain,” *The Diplomat*, June 29, 2011. <<http://thediplomat.com/2011/06/29/THE-LIMITS-OF-CHINA-AS-VILLAIN/?PRINT=YES>>.

²⁰ 一些學者認為東協無法解決問題但能管理問題（作者於2013年1月與越南社科院、越南外交學院、新加坡國立大學國際法研究中心，以及菲律賓大學等專家訪談之歸納）。

免爭端，但沒有提供任何機制來解決它們。²¹兩份文件設想了《南海行為準則》以進一步促進地區和平與穩定。²²隨著東協回應中共佔據美濟礁的統一聲明後，中共和菲律賓在 1995 年試圖制定雙邊的行爲準則，但很快就破局了。²³自此以後區域的行爲準則進展一直相當緩慢。²⁴

2002 年簽署《南海各方行為宣言》時，東協成員國一致同意該組織應涉入南海問題。²⁵他們還指出，該聲明是朝向行爲準則的第一步，從而提供東協在南海扮演角色的基礎。東協也陸續創建諸如東協區域論壇、東亞峰會等新平臺，帶入許多地區以外國家也正密切關注爭端的發展。²⁶除了增加對北京的外交壓力外，一些論壇也支持河內和馬尼拉較為強硬的立場。²⁷同時，一些諸如印尼的東協國家對域外國家深入的參與感到不自在，²⁸並希望確保區域機構仍以解決爭端爲努力重心。就雅

²¹ 1992年7月22日，東協南海宣言在馬尼拉簽署，第4點；1995年3月18日，東協外交部長關於南海近來發展的聲明（Statement by the ASEAN Foreign Ministers on the Recent Developments in the South China Sea），以及2002年11月4日於金邊簽署的南海行為宣言。

²² 同上註。

²³ 在此行為準則中，兩國同意避免在南沙群島周邊海域進行潛在的不穩定和挑釁性行動。Ian Storey, "Creeping Assertiveness: China, the Philippines and the South China Sea Dispute", *Contemporary Southeast Asia*, vol. 21, no. 1 (April 1999), pp. 95-118；馬尼拉宣布，北京已違反準則進行建設並派軍艦到該地區。Christopher C. Joyner, "Problems, Policies, and Prospects for Diplomatic Accommodation", in Ranjeet Singh (eds.), *Investigating Confidence Building Measures on the Asia Pacific Region*, Report no. 28, Henry L. Stimson Center (1999)。

²⁴ 在此之前達成一項草案，成員不願意加入菲律賓要求在有爭議地區各方行為聲明，已使準則的進展複雜。Carlyle A. Thayer, "Sovereignty Disputes in the South China Sea: Diplomacy, Legal Regimes and Realpolitik", Paper presented to the International Conference on Topical Regional Security Issues in East Asia St. Petersburg State University, St. Petersburg, Russian Federation, April 6-7, 2012.

²⁵ 如果不能達成一致，問題甚至無法提上議程。

²⁶ 地區一些外交官認為，這些論壇也使東協陷入中共和美國之間越來越「熱」的競爭。

²⁷ 如前所述，據報越南在2010年利用東協區域論壇帶入美國，馬來西亞則指責越南加劇中共與東協之間的緊張。2011年，越南避開前一年發揮主導作用之後，菲律賓獨自在東南亞國家推動對中共更強硬的立場，並從更廣泛的東協區域論壇成員中，獲得多於區域組織其他9個成員國的支持。然而，馬尼拉的外交官員表示，他們理解越南不能繼續這麼積極，因為其在2010年「過於強勢」（作者於2013年1月與越南社科院、越南外交學院、新加坡國立大學國際法研究中心，以及菲律賓大學等專家訪談之歸納）。

²⁸ 印尼在 2011 年擔任該組織的主席。

加達的觀點而言，最好的辦法是在《南海行為準則》上取得進展，以證明它是解決南海問題的最合適場所。²⁹

柬埔寨在 2012 年接替印尼擔任主席國，對於《南海行為準則》的推動似乎不感興趣。³⁰金邊未能發揮領導作用，或從東協區分自身的國家利益。北京對柬埔寨的影響力也促使東協在黃岩島（我稱民主礁）³¹對峙時期的無所作爲，暴露成員之間的深刻分歧。2012 年 5 月在對峙的緊急會議中，柬埔寨阻止該組織在聲明中鼓勵北京和馬尼拉自我克制。³²2012 年 7 月在金邊召開的外長會議，東協未能發布例行公報，此乃東協 45 年歷史的頭一遭。³³越南和菲律賓都堅持在公報中提及南海事件，但據悉柬埔寨代表離開會議室，即使越菲兩國同意了妥協版本的聲明。³⁴此種瓦解當然也影響到《南海行為準則》的進展，因為它表明北京仍不願放棄其雙邊談判的優先性。東協與中共之間行為準則草案的新多邊討論於 2012 年 9 月重啓，³⁵但仍無疾而終。

北京當局對東協的內部政治十分清楚，不時選擇利用之，如同在 2012 年 7 月的情形。在此之前，作為其南海策略的軟化途徑，³⁶顯現出更願意參與該組織，並且在 2011 年年中的東協峰會上同意模糊的《落

²⁹ 印尼（非聲索國）自認為中立，因此能引領中共和東協在一起。

³⁰ 印尼幕後致力於阻止金邊過度傾向北京。但是，柬埔寨是中共的親密盟友，當時金邊甫獲北京擴大的 1,900 萬美元國防援助。“ASEAN to ‘Intensify Efforts’ on China Sea Disputes,” AFP, 4 April 2012; “China Gives Cambodia Millions before Meet,” *The Phnom Penh Post*, May 29, 2012。東協資深外交官說明柬埔寨如何關閉東協內較低層次的溝通，致使海上問題必須通經由高階政治領導層提高，從而放緩了討論。

³¹ 1947 年，中華民國政府將斯卡巴羅礁（Scarborough Shoal）改稱為民主礁，並列入中沙群島範圍。1983 年中共的地名委員會公佈「南海諸島部分地名」時，將黃岩島做為標準名稱，以民主礁為副名。

³² International Crisis Group (ICG), “Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses,” *Asia Report*, No.229, July 24, 2012. <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/229-stirring-up-the-south-china-sea-ii-regional-responses.pdf>>.

³³ “Key Players Holding ASEAN Hostage,” *The Nation*, July 16, 2012; “ASEAN Stumbles in Phnom Penh,” *Asia Times Online*, July 17, 2012.

³⁴ “Asian Leaders at Regional Meeting Fail to Resolve Disputes over South China Sea,” *The New York Times*, July 12, 2012.

³⁵ “ASEAN Stumbles in Phnom Penh,” *Asia Times Online*, 17 July 2012.

³⁶ International Crisis Group, “Stirring up the South China Sea (I),” *Asia Report*, No.223, April 23, 2012. <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/north-east-asia/223-stirring-up-the-south-china-sea-i.pdf>>。

實南海行為宣言指導方針》(*Guidelines for Implementation of the Declaration of Conduct (DOC) in the South China Sea*)。據印尼外交官的說法，2010 年年底北京建議推動宣言，與以前的立場產生鮮明對比。³⁷雖然抱持較柔軟的立場，但北京在南海爭端仍願意遵循「分別對待，各個擊破」的策略。³⁸北京一直反對東協召開關於南海問題的閉門會議，並在 2011 年 9 月試圖破壞馬尼拉的區域海事法律專家，成功地勸阻寮國和柬埔寨出席會議。³⁹

美國的支持也影響了《南海行為準則》的討論與進程。歐巴馬 (Barack Obama) 政府一直渴望加強與東協的關係，以促進東南亞國家之間更大的團結，並鼓勵他們在面對不斷增長的中共影響力時，能維護自身獨立性。⁴⁰2011 年 11 月 19 日，歐巴馬不顧中共反對，將敏感的南海主權爭端提到東亞高峰會上討論。據悉有 16 位領袖在會中對南海航海安全發表看法，迫使溫家寶提出相當節制的回應：「關於南海問題，東亞峰會不是討論此一問題的合適場合。我本來不想說這個問題，但一些國家領導人點到中國（大陸），來而不往非禮也，我願重申一下中方的立場…南海爭議應由直接有關的主權國家通過友好協商和談判，以和平方式解決。」⁴¹2012 年 7 月的東協區域論壇中，前美國國務卿希拉蕊

³⁷ Chair's Statement, 18th ASEAN Regional Forum, Bali, Indonesia, July 23, 2011, paragraph 11, <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/conference/arf/state1107.pdf>>.

³⁸ 「分別對待，各個擊破」散見在中國大陸討論南海文章之中，說明中共的戰略途徑。參見〈郁志榮：設三沙市意在用實際行動教訓越南〉，《環球時報》，2012年6月25日。

³⁹ ICG, "Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses." *op.cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ 溫家寶指出，「中國（大陸）在南海問題上的基本立場和主張是明確的、一貫的。2002 年，中國（大陸）與東盟（東協）國家簽署了《南海各方行為宣言》，確定推動務實合作，並為最終達成《南海行為準則》而努力。這是東盟（東協）國家與中國（大陸）的共同意願。南海爭議應由直接有關的主權國家通過友好協商和談判、以和平方式解決，這是《南海各方行為宣言》的共識。我們希望各方都能從維護地區和平穩定的大局出發，多做增進互信、促進合作的事情」。他表示，「東亞和東南亞經濟的發展，從一個側面印證了南海的航行自由和安全沒有因為南海爭議受到任何影響。各國根據國際法在南海享有的航行自由得到了充分保障。南海是中國（大陸）、本地區其他國家及世界各國的重要運輸通道。中國（大陸）政府為維護南海航行安全做出了積極貢獻…多年來，在各國共同努力下，東亞保持了和平穩定。實現東亞的長治久安，是人心所向，大勢所趨。東亞國家有智慧、有能力妥善解決歷史遺留問題」。溫家寶表示，「在當前形勢下，東亞峰會繼續堅持領導人引領的戰略

(Hillary Clinton) 強調，一個以規則為基礎的框架的重要性，並鼓勵中共和東協朝向締結行為準則取得有意義的進展。⁴²除了反覆強調他們對準則的支持，外交官們也一直在幕後運作：2012 年 5 月東協與美國對話中，美國敦促其夥伴推進《南海行為準則》，⁴³並於數天後在金邊舉行的東協防長會議中，提出包括《南海行為準則》的制定將是有益的。⁴⁴

雖然東協成員國普遍希望美國在該地區的存在，但仍有人擔心美國是否會持續參與，如同馬來西亞某位學者所言，「我們不確定美國對東南亞的承諾，因此不能把所有的雞蛋放在一個籃子裡」。⁴⁵東協國家擔心美國的支持是「歐巴馬專屬」(Obama-specific)，⁴⁶有論點認為，希拉蕊離任國務卿，代表美國在南海問題的姿態也可能出現變動。同時，美國也理解東協對地區安全影響的限制，並對東協在南海問題上的緩慢進展感動失望。

即使中共和東協都同意必須建立《南海行為準則》，但部分國家不同意以該準則解決領土聲索的問題。菲律賓方面則堅持認為這個準則不僅包括合作領域，⁴⁷還應包括解決爭端和釐清爭議區與非爭議區的規定，因而提出「和平、自由、友誼與合作區」(Zone of Peace, Freedom, Friendship and Cooperation, ZoPFFC)。⁴⁸菲律賓的堅持成為東協內部挫敗的根源，但也有一些人在閉門會議中同情和支持菲國提出的想法。

論壇性質，堅持團結、發展、合作的主題尤為必要，不能偏離這個方向」。參見中華人民共和國外交部網站，<<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/zyxw/t879057.htm>>。

⁴² “Remarks by Secretary Clinton to the ASEAN Regional Forum,” Department of State, July 12, 2012.

⁴³ Carlyle A. Thayer, “Background Briefs: ASEAN-U.S. Dialogue,” May 22, 2012, <<http://zh.scribd.com/doc/94666397/Thayer-ASEAN-US-Dialogue>>.

⁴⁴ Josh Rogin, “Inside America’s Quiet Diplomacy on the South China Sea,” *Foreign Policy*, June 8, 2012, <http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/06/08/inside_america_s_quiet_diplomacy_on_the_south_china_sea>.

⁴⁵ ICG, “Stirring up the South China Sea (II): Regional Responses,” *op.cit.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ 自1992年的宣言，合作的設想在五個方面：海上航行和通信安全、防止污染的環境保護、搜索和救援行動的協調、打擊海盜和武裝搶劫，以及共同打擊毒品走私。

⁴⁸ Statement of President Benigno Aquino III on the Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, April 4, 2012, delivered at the Retreat Session of the 20th ASEAN Summit in Phnom Penh, Cambodia, April 4, 2012, <<http://www.gov.ph/2012/04/04/president-aquinos-statement-on-the-declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-april-4-2012/>>.

另一方面，在第一屆東協防長擴大會議中，與會者討論了南海問題及其對地區穩定的影響，強調必須全面實施《南海各方行為宣言》，並透過諸如《聯合國海洋法公約》（*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS）等國際法和平解決衝突。

二、亞太其他涉及南海爭議的平臺

（一）五國防禦安排

如前所述，五國防禦安排原屬於某種歷史機制，但有趣的是因為馬來西亞也涉入爭端之中，相對於越南和菲律賓與中共在南海屬於第一線的對抗，馬國似乎列於第二順位。因此，就馬來西亞而言，雖然東南亞國家與中共在處理南沙群島主權爭議時，成功達成《南海各方行為宣言》，並使局勢減少摩擦，但弱小的東南亞國家在面對日趨強大的中共，無不感覺到未來的談判籌碼可能會逐漸減少。由此催生的現象是，東南亞國家逐漸走上聯合一起應對中共挑戰的道路，越南和馬國共同向聯合國提呈南海大陸礁層劃界案就是最佳例證。

其實，南沙問題不僅牽涉東南亞相關聲索國，新加坡和印尼等非聲索國在南海都有巨大的利益，航行自由和穩定都是其關注點，只是他們的觀點都被忽略了。因此，藉由五國防禦安排召開國防部長會議，所有成員國部長都出席的機會，就一直紛擾著東南亞和中共的南沙群島主權爭議，馬國媒體特別向同樣身為南海利益相關者的新加坡提出假設性問題，即馬國若在南沙有事，新加坡是否本著五國防禦安排，為馬國協防？五國防禦安排有否涵蓋南海？新加坡國防部長張志賢表示：「新加坡不是成員，我們對南沙群島沒有任何主權聲索。」卻也進一步表明新加坡身為東南亞國家之一，雖不是南沙聲索國，但希望看到此爭議能透過談判和對話獲得和平解決。「重要的是，靠近南沙群島的地區可以對全球其他國家繼續維持自由和開放的使用。」⁴⁹

張志賢表示，五國防禦安排是處理馬來西亞和新加坡國防議題，若馬國和星國面對外來直接攻擊，五國防禦安排成員國同意針對局勢諮詢

⁴⁹ 〈新加坡：五國聯防不排除未來包括南中國海爭議〉，《吉隆坡安全評論》，（Kuala Lumpur Security Review），2009年6月30日。〈<http://news.backchina.com/viewnews-46997-big5.html>〉。

各造。張志賢透露的訊息似乎是，「五國防禦安排是否涵蓋南海，須視局勢的情況而定」。他的談話可以有多方面的解讀，但關鍵在如何去定義「局勢的情況」和五國防禦安排不拒絕一併涵蓋南海。⁵⁰

（二）香格里拉對話

隨著南海情勢升溫，香格里拉對話以南海為討論的焦點逐漸浮現。與會國的國防部長及資深官員聚集討論的亞太區域安全問題皆圍繞著「保護航海自由」及「遏制南海爭端」為主題。2012 年第 11 屆的香格里拉會議，雖然有來自 28 個國家和地區的 400 多位代表出席會議，是亞太地區規模最大的國防部長會議，然中共代表團降低與會人員的層級，由軍事科學院副院長任海泉中將擔任團長，率其他來自國防部和軍事科學院的人員，以及部分非軍職人員出席，致使會議祥和，當然也無任何進展。開會以前，基於菲律賓和中共在南海黃岩島對峙、美國可能扮演的角色，以及越南持有的立場，使得南海問題成為該次會議焦點，甚至造成某種程度的唇槍舌劍。⁵¹因此，香格里拉對話有助於「促進對話、加強交流、增進理解、擴大信任」的目標，在南海問題上卻成為反方向。

（三）雅加達國際防務對話

「2012 年雅加達國際防務對話」提及南海問題，印尼總統開幕演說中提及南海爭議無法在短時間解決，各國現階段應置重點於避免衝突出現，故各國應致力於南海地區信心建立措施，以避免此區域內出現衝突，而東協和中共皆應同意展開南海問題的協商。印尼認為南海問題不能單靠武力解決，必須要透過政治協商，才能找到更好的解決方案。菲律賓前總統羅慕斯（Fidel Ramos）表示，各國不能在南海區域內採取單邊主義行為，國際社會應共同制止這類行為。南海爭端早已存在和平解決機制，那就是《聯合國海洋法公約》相關規定和公海航行自由的原則，南海不屬於任何國家主權所獨有。越南國防部防衛戰略所所長阮庭前

⁵⁰ 同上註。

⁵¹ 丁樹範，〈第 11 屆亞洲安全高峰會（香格里拉對話）觀察〉，《亞太和平月刊》，第 4 卷第 7 期，2012 年 7 月 13 日，〈<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=281>〉。

(Nguyen Dinh Chien) 少將表示，南海爭端應依《聯合國海洋法公約》和其他國際法律文件，循聯合國機制解決。各國應同意並遵守相關國際行為準則與規範，並進行多邊和雙邊對話，俾利消弭歧見。中共認為南海問題涉及主權爭端，應進行雙邊對話，但越南認為南海問題應採多邊對話，而且在對話時各國應負責任地提供正確的資訊。⁵²

肆、亞太地區安全機制概念與路徑的再思考

亞太地區安全機制意謂兩件事：聚焦於集體防衛或衝突管理，以及聚焦於信心和信任的建立。⁵³當然，對各國而言，它可以是「和／或」的選擇，並在某些情況下，第二步必須優先於第一步。各國可以選擇他們在該地區討論任何集體防衛和衝突管理之前，是否應先建立信心，或如果感到地區國家之間已有足夠的信心，則可選擇朝向更大範圍的防衛和衝突管理的合作進行討論。亞太地區安全架構的不斷演進之中，各國必須明顯做出一些選擇，以使演變的方向明確。本文概括為三種選擇：持續與變遷；多重的結構與單一結構；以及單極亞太、大國協商與共同體。⁵⁴

一、亞太地區安全機制的持續與變遷

亞太國家偏好以東協為中心的地區安全架構，還是會偏好新的制度？不可諱言的是，東協在地區安全挑戰的管理角色正受到質疑。東協若要持續在管理地區安全問題位於核心角色，有賴於其推動東協區域論壇朝向預防性外交的能力。由於地區安全管理需求的變化，各國對東協區域論壇純粹以非傳統安全威脅為優先的方向感到不足。東協一貫主張，應該做出讓所有參與國都接受的改變步伐。因此，在東協區域論壇提出可能的新行動時，所有參加國必須考慮其他國家在地區的能力。此

⁵² 馬振坤，《赴印尼參加「2012 雅加達國際防務對話」出國報告》，2012 年 4 月 20 日，〈http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10100737〉。

⁵³ Jurgen Haacke and Noel M. Morada, "The ASEAN Regional Forum and Cooperative Security," in Jurgen Haacke and Noel M. Moradal ed., *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum*, (Oxon: Routledge, 2010).

⁵⁴ 當然，雖然此三類重點式的選擇無法真正涵蓋所有涉及地區安全架構的辯論，但反映了一些當前在學術和政策文獻中可見的辯論。

種最低的交集使各國能平等參與，可以防止較強大的國家壓迫較弱勢的國家。同時，當弱國不斷阻止可能侵犯其主權的措施時，同樣也阻礙了地區安全機制進一步的發展。

對某些國家而言，新制度可能較目前東協區域論壇的僵局更為可取。新的地區安全體系結構不是基於東協方式，也沒有使東協區域論壇做為預防外交的核心支柱，其中國家主權將不會是障礙，以確保進程能處理棘手的問題。然而，問題在於地區新安全架構將造成甚麼變化。任何地區體系結構的協議都必須由所有的國家接受，以免地區分解成不同的派別和特定的組織。然而，此將會聯想到東協方式，但若將其帶入其他區域制度，將是深化合作的絆腳石。亞太地區國家同質性的缺乏也是困難點，從而使任何建議新安全機制的拼圖板可以是完美的圖畫，但卻沒有拼圖。

如何在集體防衛和衝突管理上能合作的問題仍須以東協區域論壇為例加以回答，東協區域論壇是地區政治—安全問題的主要論壇，已經存在了 16 年。如果有所進展，關於亞太安全合作的成效為何？⁵⁵東協區域論壇的參與國應檢討該論壇作為安全合作工具的演變，因為它無法滿足以前支持該論壇走向預防外交的承諾。如果提出根本性的改變，任何建議的架構也必須考慮目前在地區存在的信心程度。如果多年來東協區域論壇沒有提升足夠向預防外交推進的信心水準，任何新的架構如何能強加信心，以致於成為解決實際問題的體系架構，是這個新架構將面對的問題。

二、多重的結構與單一結構

⁵⁵ 2002 年，加洛法諾（John Garofano）提出一個重點，東協區域論壇的問題在於是否對處理該地區的安全正在取得進展。參見 John Garofano, “Power, Institutions and the ASEAN Regional Forum: A Security Community for Asia?” *Asian Survey*, Vol.42, No.3, pp.502-521 (University of California Press: May-June 2002)。塞弗雷諾（Severino）的回答是十分的緩慢；參見 Rodolfo C Severino, *The ASEAN Regional Forum* (Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 2009)。而哈克（Haacke）和摩拉達（Morada）似乎也同意此觀點，他們認為東協區域論壇似乎與 1994 年的情形沒有明顯的不同（p. 219）；參見 Haacke and Morada, “The ARF and Cooperative Security: More of the Same?” in Jurgen Haacke and Noel M. Morada, ed., *Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum* (Oxon: Routledge, 2010)。

另一辯論在於地區安全架構是否應該來自與東協有關的機制，以及來自諸如東協區域論壇、東亞峰會和其他制度靈感的延伸，還是應是獨立於東協的新結構，甚至可能將東協納入自身之下。這場辯論和之前選擇之間的區別是，在這種情況下，各國將必須決定在亞太地區諸如亞太經合會、東協、東協加三以及其他五花八門的制度是否將被保留，以便地區機制能專注在安全議題，尤其是傳統安全；或是創設能協調和實施現有機構正在從事活動的單一結構。

就中程而言，雖然地區不可能出現類似歐盟的單一結構、或是如北約和歐安組織等有相當經驗的結構，但亞太國家可以將其作為考慮的案例選擇。單一結構的安全機制必須確保其能管理地區的經濟、政治和安全關係。慮及現存不同的制度背景，如此艱難的任務似難以超越。單一結構也必須慮及各國良好意願潛在損害的可能性，此將涉及東協制度和機制關於信心的建立。舉例而言，東協加三已經發展成為東協成員國和「中」、日、韓之間在各種政治、安全和經濟領域合作和更好關係的機制。單一的新安全機制勢將界定出明確的工作項目。

三、單極亞太、大國協商與（安全）共同體

單極亞太的概念，關鍵在於相信美國將仍維持在地區的優越地位。儘管美國正面臨國內的挑戰，一些分析家仍相信，美國在地區的軍事力量仍將占主導地位。亞洲國家甚至在維持美國在地區的霸權可能有共謀（*complicit*）的角色。⁵⁶在此視角中，亞洲國家可能經由建立制度以掩蓋自身戰略的優柔寡斷，試圖盡可能涵蓋所有退路。另一觀點認為，亞太國家對中共崛起保持謹慎態度，從而尋求與美國的戰略聯盟。⁵⁷雙邊聯盟和戰略的多邊合作是應對安全挑戰的主要架構。儘管此觀點並非毫無質疑，但主要質疑在於美國在亞太的未來沒有明確的論述。⁵⁸美國仍被視為確保該地區安全最可靠的夥伴，而東亞國家或許希望美國更多的

⁵⁶ 參見 Evelyn Goh, “What the Asian Debate about U.S. Hegemony Tells Us,” *PacNet* No. 39A, September 7, 2010, <<http://csis.org/files/publication/pac1039a.pdf>>。

⁵⁷ Malcolm Cook, Raoul Heinrichs, Rory Medcalf, and Andrew Shearer, *Power and Choice: Asian Security Futures*, (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2010).

⁵⁸ 同註 56。

關注，⁵⁹但亞太國家對美國未來在地區的角色仍有歧見。尤有甚者，在其他國家推動關於安全體系結構的討論時，美國表達多是模糊的內容，僅能確定的是其不願支持任何可能削弱自身影響力的架構，其更進一步不希望放棄在區域的主導地位。

另一方面，澳洲提議的亞太共同體（Asia-Pacific Community, APC）旨在亞太地區創建出大國協商機制。此協商將包括地區中主要經濟強權或 8 到 10 個新的 20 國集團（Group 20, G20）成員。「大國協商」是「合作安全」的擴大版。在合作安全體系中，國家可能會彼此不信任，但在體系中沒有立即認知的威脅。⁶⁰在此體系中，各國都在尋求減少誤解的機會和降低不確定性。根據原則、規則和程序來管理國家間的關係，或簡言之，制度化在於協議增加信任及減少可能導致誤讀國家行為的可能性。在安全問題上減少不確定性可能會使關係改善，包括在經濟合作和解決跨國問題的集體行動。⁶¹現實情況是在地區中大國協商包括以東協做為整體的一員。當然，東協內部成員國之間的緊張會削弱他們共同的影响力，儘管《東協憲章》（ASEAN Charter）可以扮演某種黏合劑。反對大國協商的論點認為，「如果其試圖做為大國俱樂部，將區域做為整體加以管理，則可能會失敗。」⁶²該地區不具備建立大國間處理安全問題和衝突所需的信心。事實上，這些大國可能對構成安全的問題和導致衝突的原因立場不一。大國協商並沒有做出太多的努力，以緩和和一些較小的國家不會在恐嚇下進行合作。

亞太安全共同體的概念將是長期的目標。「共同體安全」較「合作安全」是更深刻的關係。在共同體安全體系中，國家的概念和利益歸入更為超國家的體系或國家的共同體之下。⁶³在本質上，國家不僅關注自

⁵⁹ 對於全面討論東亞安全和美國的角色，參見 David Kang, “The Security of Northeast Asia,” *Pacific Focus*, Vol. 24, No.1 (April 2009), pp.1-21。

⁶⁰ Muthiah Alagappa, “Rethinking Security,” Chap. 1 in Muthiah Alagappa, eds., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford: Stanford University Press, 1998), pp.27-64.

⁶¹ 同註 60。

⁶² Amitav Acharya, “Asia-Pacific Security: Community, Concert or What?” *PacNet* No. 11, March 12, 2010, <<http://csis.org/publication/pacnet-11-asia-pacific-security-community-concert-or-what>>.

⁶³ 同註 60。

身安全，也關注共同體中其他國家的安全。爭端將經由商定的機制解決，而且武力解決爭議被認為是非法行為。更廣泛的共同體是雄心勃勃的目標，但難以在中程建立。⁶⁴事實上，東協自身成為共同體的進程對更廣泛的地區可能具有啟發意義，因為東協體現了需要將不同國家結合在一起，朝著共同目標和目的前進。

伍、結語：亞太地區安全機制要素的再思考與臺灣的角色

一、亞太地區安全機制的標準

亞太地區的安全機制需要考慮兩個條件。一個是正當性的問題，另一是有效性的問題。兩個要素可以用來確定其有效性的標準。要素之一是何者涉及其中，舉例而言，佔有南沙群島最大島礁太平島的中華民國若無法參與南海行為的任何機制，勢將使得任何機制產生正當性的問題，遑論許多東協國家並非南海聲索國皆可參與其中。當然，如果機制成員過多也有失去有效性的風險。亞太地區安全機制另一要素在於其是否擁有有效的方法來解決問題。換言之，吾人可以總結出以下重點；它僅僅停留在單純安全對話的程度，還是具備解決問題的方法。如果以美國為首的聯盟網絡也視為是亞太安全機制，大致就不會有正當性的疑問。因此，在中華民國能參與亞太地區安全機制之前，維繫臺灣與美國的準軍事關係就十分重要，因為美日同盟是目前處理亞太安全問題上較為有效的框架。

二、東協區域論壇的發展

無論如何，涵蓋整個亞太地區的框架是東協區域論壇，自 1994 年以來，其一直充當亞太地區多邊安全對話的主要論壇。1995 年第二屆東協區域論壇外長會議中有一份概念文件，與會者同意以三階段途徑逐步推展行動，包括信心建立的進程、預防性外交的進程，以及全方位解決衝突的途徑。雖然東協區域論壇具有合法性，但仍只是最低程度的制度化，它擁有部分正式的結構或程序，但在解決任何實際的衝突或是提

⁶⁴ Amitav Acharya, “Asia-Pacific Security”.

高參與者遵守制度措施、以增進安全方面，仍無顯著效果。雖然東協區域論壇在建立信心方面已有重要成果，但是當討論轉向預防性外交和解決衝突的途徑時，國家之間的利益對抗浮上檯面，而且被動和規避風險通常是最有可能的結果。因此，雖然臺灣目前無法參與東協區域論壇，但因該論壇的無效性，致使臺灣並沒有受到較直接的衝擊，當然，盡可能擴大中華民國的國際參與，是國內各界一致的目標。

三、亞太次區域安全框架的需要

既有亞太安全機制對於特定安全問題的討論並不一定是最實用的場地，因為成員國的數量是如此之多。更具現實意義的是議題導向的機制，其中對特定的安全問題有利益分享的國家都可以參與。雖然前文提出了對六方會談的關注，但此框架需要加以繼續保持，方可發展成研究東北亞地區各種問題的機制；對此點的察覺在一定程度上由六方會談的所有參與者共享。對於釣魚台列嶼的爭端，東北亞地區並沒有處理或管理的相應機制，致使日本認為將釣魚台的國有化是降低爭端的情形，卻在北京有相反的解讀。因此，東北亞海上安全需要有超越整個亞太安全機制的次區域安全框架，中華民國總統馬英九提出的「東海和平倡議」可以列為某種亞太次區域安全框架的落實。當然，作為臺灣附屬的釣魚台列嶼，中華民國有責任提出某種爭端管理和解決的機制，同樣的，沒有臺灣參與的任何處理釣魚台列嶼的機制亦無正當性可言。

四、涵蓋臺灣的嶄新地區安全架構

亞太地區迄今沒有單一的制度，以推動或至少促進合作，地區安全架構在確保穩定與和平的發展上將有很長的路要走。亞太地區的安全機制必須能夠處理脆弱國家內部不穩定因素所帶來的挑戰，也必須尋求以武力作為對安全問題主要回應的去合法性（delegitimize）。亞太地區安全架構只能漸進而不是突然的強加；由東協和東協區域論壇與會國之間建立信心，以及邁向建立安全的共同體。就臺灣的角度而言，亞太地區安全機制的建立，不應該視臺灣而不見，否則亞太地區難以形成安全共同體。

因此，就東亞海域的爭端而言，中華民國在東海提出了「東海和平

倡議」，主要的內容包括根據有關國際法的規則、自我約束、不使用武力，和平解決爭端。更具體的說法是：一、明確規定遵守國際法、《聯合國憲章》、1982 年《聯合國海洋法公約》；二、明確《東海各方行為準則》的目標是根據法律規定制定，調整各方在東海行為的法規框架；三、明確規定有關各方在東海的行為與義務；四、制定履行《東海各方行為準則》的保障（監督）機制。中華民國對於任何和平解決爭端的訴求及採取的措施，皆可為其他亞太國家參考，避免爭端因片面行為而擴大。尤有甚者，推動亞太單一安全機制的過程中，「東海和平倡議」可以做為次區域安全機制的實踐。

最後，對於南海的爭議，沒有中華民國的參與，必將使得任何地區安全機制的本身及其結論有無效化之虞，臺灣需要以適當的身分，參與南海問題的國際談判，避免在處理應對南海問題中遭到邊緣化。因此，作為南海聲索國和實際控制方，臺灣成為「南海實體」（South China Sea entity）應獲得國際社會的支持。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）