



東協區域論壇 ——亞太安全的「雞肋」？

作者簡介



宋國強先生，政治大學外交系國際關係組碩士；研究領域為國際安全及東南亞研究。



黃奎博博士，美國馬里蘭大學政府與政治系博士，現任政治大學外交系副教授兼國際事務學院國際談判研究中心副主任。

提要

- 一、東協區域論壇自1994年成立以來，始終是亞太地區推動共同安全最突出的多邊、官方安全對話機制。主要國家均已加入此一論壇，並藉由對話與溝通以求從信心建立措施，逐步推進至預防外交及衝突解決等階段。
- 二、依照檢驗國際建制影響力或完善與否的主要指標，亦即「效力」與「韌性堅實」指標，東協區域論壇其實乏善可陳，並非維護或增進亞太安全的要角。
- 三、雖然該論壇實質功能或影響有限，但又棄之可惜，因為單從信心安全建立的目的來說，該論壇至少能在表面上維繫亞太區域的多邊安全對話，並有可能緩步促成亞太各國共享觀念與價值的形成。

關鍵詞：東協區域論壇、亞太安全、建制、信心建立措施



前言

國際間自冷戰期間便因美、蘇對抗而陸續成立許多集體安全或區域安全組織。然而，在冷戰後的亞太地區，情況似乎不見得如此。在亞太地區，東北亞一直存在朝鮮半島核子危機，「六方會談」談談停停，最近曙光乍現，卻又因為北韓遲不申報廢核進度而陷入另一個僵局；東南亞則在近年以「東南亞國協」（Association of South East Asian Nations, ASEAN）為軸心，討論了許多以「東協政治安全共同體」為主的區域安全合作芻議，但後續實際的作為並不明確。所以，目前最具有代表性的區域集體安全運作就屬「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF）。

東協區域論壇於1994年正式成立，雖以「東協」為名，每年部長會議的舉行地點也都在東協境內，但其任務宗旨與成員國涵蓋範圍遠超過東南亞地區，其實，已經成為亞太地區推動共同安全（common security）的唯一多邊、官方安全對話機制^①。

東協區域論壇希望作為亞太安全議題之談論場域，大量運用多邊對話、信心建立措施、預防外交等措施，以消除亞太各國歧見，追求區域的和平與安全，其中當然有契機但也有挑戰^②。在樂觀的析論方面，例如勝間田弘（Hiro Katsumata）認為東協區域論壇是透過互信機制來達到長期的和平，透過東協區域論壇形成某種規範的建立，而非將論壇視為一個處理安全議題上策略合作與解決爭議之場域^③。又如嘎若法諾（John Garofano）認為東協區域論壇是習自東協安全社群概念的成功範例^④。

但另一方面，亦有不少學者專家認為東協區域論壇想發揮一定的影響力可能是「眼高於頂」，例如霖姆（Robyn Lim）便認為東協區域論壇並未將注意力放在亞太區域主要的安全議題上；東協區域論壇的擴大，對其本身而言，是弱化而非強化論壇的功能；一個區域安全機制應當建立在穩固且制度化的過程下，東協區域論壇現今制度化不足的情況，不僅對於亞太區域安全起不了太大的作用，更限制了其日後的發展^⑤。

註①：東協區域論壇目前有27個成員國，包括東協10國、澳洲、加拿大、中共、歐洲聯盟、印度、紐西蘭、南韓、俄羅斯、美國（以上為東協對話夥伴國）、巴布亞紐幾內亞、東帝汶（以上為東協觀察員）、孟加拉、北韓、蒙古、巴基斯坦及斯里蘭卡。

註②：Amitav Acharya, *Regionalism and Multilateralism: Essays on Cooperative Security in the Asia-Pacific*, Second Edition (Singapore: Time Academic Press, 2003), pp. 184~196.

註③：Hiro Katsumata, "Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a 'talking shop' or a 'norm brewery'?", *The Pacific Review*, Vol. 19, No. 2 (June 2006), pp. 181~195.

註④：John Garofano, "Power, Institutions, and the ASEAN Regional Forum: A Security Community for Asia?" *Asian Survey*, Vol. XIII, No. 3 (May/June 2002), pp. 502~521.

註⑤：Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 2 (August 1998), pp. 115~136.



本文首先將從東協區域論壇正式的組織發展，透過第一軌道（官方）的活動對亞太安全所帶來的影響與助益，來呈現東協區域論壇對亞太安全可能之價值所在；其次，本文將東協區域論壇視為國際安全建制，先概略探討安全建制（security regime）的概念與形成的因素，再依照哈森克列夫（Andreas Hasenclever）、梅爾（Peter Mayer）與芮特堡（Volker Rittberger）三人針對國際建制的發展與見解^⑥，提出檢驗國際建制影響力或完善與否的主要指標，以檢視國際建制的權力；最後，本文將藉由前述的組織架構發展與安全建制檢驗指標，說明東協區域論壇作為一個制度化不足且由非強權所主導的區域安全建制似不能在預防外交及衝突解決上展現出良好的成效，因此，其對於維護亞太安全影響力的功效也並非那麼突出；但若沒有了東協區域論壇，亞太地區卻連多邊官方對話機制都付之闕如了^⑦。因此，東協區域論壇好像變成亞太安全建構過程中的「雞肋」一般，各國既然無法藉此共創亞太安全，那麼就讓對話與溝通的功能一直持續，其他領域功能或制度的強化就不是那麼重要了。

東協區域論壇組織架構發展與其作用

東協區域論壇原本是希望仿效東協組

織最小化（institutional minimization）的模式，所以其主席由東協輪值主席國的外長兼任，也沒有專屬的秘書處^⑧，但為因應外在的需求與挑戰，已經逐漸在第一軌道的安全活動上，產生許多新的組織，如會期間輔助小組（Inter-Sessional Support Group, ISG）、會期間會議（Inter-Sessional Meetings, ISM），預防外交工作小組（Working Group on Preventive Diplomacy），以及加強國防官員之間的合作等等。

一、東協區域論壇的組織發展

東協區域論壇成立是為了因應冷戰後亞太權力變化的影響，也是為了要達成會員國共同的利益。以下將針對東協區域論壇至為重要的幾個組織制度演進、變革做出介紹：外交部長會議、資深官員會議、會期間輔助小組、會期間會議、國防部長會議等，俾瞭解東協區域論壇組織制度之演進。

（一）外交部長會議

1993年7月，在新加坡舉行的第26屆東協外長會議特別安排了東協6個成員國、7個對話夥伴國、3個觀察員和2個來賓國共18方外長參加「非正式晚宴」，各方同意於1994年在曼谷召開東協區域論壇，就區域政治、安全等問題進行非正式協商。因此，1994年7月25日，東協區域論壇首次會議在曼谷召開。

註⑥：Andreas Hasenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, eds., *Theories of International Regimes* (New York: Cambridge University Press, 2003)。

註⑦：亞太地區還有美國國務院與太平洋司令部主導的「東亞安全會議」（Symposium on East Asia Security）等相關會議，但與東協區域論壇相比，其代表性與多元性均不足。

註⑧：東協區域論壇秘書處已有雛型，亦即於2004年6月附設在東協秘書處之內的「東協小組」（ARF Unit），但任務主要僅限於會議後勤文書準備工作而已。



東協區域論壇外長會議即東協區域論壇年會是最主要的組織，基本上是由「東協後部長會議」（ASEAN Post-Ministerial Conference, PMC）發展而來，會期在每年的7月，主要是各國用來討論亞太區域安全議題的場域，甚至在1997年亞洲金融風暴後，更增加了經貿性的議題，例如：開展各國間經貿的合作、建立金融體制的透明化與資訊交流等。

（二）資深官員會議（Senior Officials Meeting, SOMs）

東協區域論壇資深官員會議也是由東協資深官員會議發展而來，在外長會議召開前舉行會議，主要負責事先規劃與討論東協區域論壇部長會議的相關事宜，通常是在每年的5月舉行。此類會議就區域內的安全問題進行討論，並向部長會議提出報告。論壇的資深官員會議主要包括外交資深官員會議以及國防資深官員會議，分別就外交與國防等安全議題做出討論，進而對論壇提出建議。

（三）國防官員合作會議

東協區域論壇主要討論安全事務，所以各國認為國防官員的參與將有助於區域安全觀點交流以及技術面合作。歷經第四屆以來多年的討論與實踐，國防官員已整合入各層級的運作之中，各國參加東協區域論壇的人員也由「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。在擴大國防官員參與方面，還包括：已列入信心建立措施輔助小組定期會議的「國防官員餐敘」、國防院校與研究機構主管會

議、國防外語學校研討會、國防轉型合作研討會、國外軍事後勤支援研討會，以及軍文關係與法治研討會等，皆象徵著東協區域論壇在區域國家間不斷培養合作默契下，逐漸加深信心建立措施在軍事作為上的重大演進^⑨。

（四）會期間輔助小組與會期間會議

第二屆東協區域論壇會議中發表《概念文件》（Concept Paper），表示為了協助東協區域論壇資深官員會議主席考慮及履行論壇所同意的議案，決定設立會期間輔助小組（如信心建立措施小組，特別是處理安全概念與國防政策文獻的對話）以及會期間會議（負責合作活動之分析與建言，如維持和平行動會議及搜難救援協調及合作會議）。上述的小組或會議應在兩次資深官員會議期間召開，其主席由東協國家及另一非東協國家兩人共同擔任。

這些小組與會議涵蓋非常多的議題，舉其大者包括信心建立措施會期間輔助小組（ISG on Confidence Building Measures）、維持和平行動會期間會議（ISM on Peacekeeping Operation）、災難救助會期間會議（ISM on Disaster Relief）、打擊國際恐怖主義和跨國犯罪會期間會議（ISM on Counter-Terrorism and Transnational Crimes, ISM on CT-TC）等等。

二、東協區域論壇的作用

信心建立措施會期間輔助小組主要在處理安全概念與國防政策文獻的對話。小組將協助信心建立措施的開展，實現

註⑨：東協已在馬來西亞建議之下，於2006年召開首屆東協國防部長會議，討論區域安全問題。東協區域論壇是否會跟進，也召開國防部長會議，頗值得關注。



《概念文件》中所揭示的信心建立措施、預防外交與衝突解決途徑等三個階段。該小組從第2屆東協區域論壇資深官員會議之後，固定在上、下次的資深官員會議期間召開。在信心建立措施下個階段，亦即在預防外交方面，東協區域論壇於2001年第7屆外長會議時發表了《預防外交概念與原則》（Concept and Principles of Preventive Diplomacy）文件，闡述預防外交的定義、原則及施行辦法東協區域論壇也召開了相關的會議¹⁰。

維持和平行動會期間會議討論如何配合聯合國維持和平行動，並經由訓練課程（例如拆除地雷）與資訊交換以強化和平輔助行動的訓練。災難救助會期間會議則是在信心建立措施輔助小組的建議下，由各國外長同意而召開；其中主要包括各國災難救助組織之意見交流、人道救援之執行與公開資訊網路等。打擊國際恐怖主義和跨國犯罪會期間會議則是因應「九一一」事件後的全球反恐，東協區域論壇各國外長在第9屆會議中重申支持聯合國安理會第1373號決議有關預防與鎮壓恐怖主義行為的措施，並增設此一會期間會議，以進一步加強反恐合作，如資訊與情報分享、執法機構合作、支持反恐財政措施、打擊海盜措施等等。

總之，東協區域論壇在組織制度上，從組織剛成立時的外長會議與資深官員會議，隨著《概念文件》的發表，東協區域論壇成立了信心建立措施、預防外交相關的小組以及會議的召開；在恐怖主義與跨國犯罪等問題影響下，論壇也成立了相關

的會議以因應安全議題的變化。而為了增加信心建立措施上的軍事效果，東協區域論壇也在國防官員合作上開啟了對談與軍事資訊的交流。

東協區域論壇是一個國際安全建制，參照了「東協方式」（ASEAN Way）的獨特運作模式，此乃亞太區域特殊國情使然。亞太區域國家間政治體制、經濟表現、文化價值迥異、各國軍事能力、發展程度，以及地緣戰略位置等亦呈現出懸殊落差，建構亞太多邊安全機制實屬不易；但東協區域論壇仍透過雙軌外交途徑，並依循三階段（信心建立措施、預防外交與衝突解決途徑）漸進模式、共識決、自願等原則，提供區域國家持續溝通、擴大交流、交換安全觀點之機制，逐漸在區域建構國家間彼此合作與信任。

國際安全建制與其效力檢驗指標

欲了解如何檢驗東協區域論壇是否為健全之國際安全建制，吾人首先要解釋安全建制的概念及成因。

一、安全建制的概念與成因

無政府狀態下缺乏信任、資訊不足的問題，導致安全困境（security dilemma）的產生。此時，國際建制可以提供國家間一個平台，便利於參與國之間的溝通、談判與協調，最大的功能無非是希望藉由降低安全困境的不確定性與不信任感而減少國家間的衝突。

1982年時，賈維斯〈Robert Jervis〉對於安全建制提出了說明，他認為：「允

註¹⁰：關於東協區域論壇預防外交的討論，參見黃奎博，〈東南亞預防外交的省思〉，收錄於曾章瑞主編，

《廿一世紀初臺海安全與衝突預防》（台北：國防大學國家戰略研究中心），頁129～162。



許國家相信其他國家在他們的行為上將予以相對應的回報，並在原則、規範、規則的範圍內保持克制。此一概念不僅顯示出共同的規範和預期能使合作更加容易，而且安全建制是一種超出短期自我利益追逐的合作形式^⑪。」穆勒〈Harald Muller〉亦提出與賈維斯極相似的看法，認為：「安全建制是管理國家間安全關係的原則、規則、規範和決策程序之架構。唯有當這四個要素能夠被確定，以及當這一個建制在一個既定的問題領域控制了足夠的變量，透過這些控制變量改變和終結國家單方面的自助行為時，安全建制才存在^⑫。」因此，安全建制是各國認為某種安全議題若不共同解決，將對國家的生存產生很大的威脅，因而形成的一種期望、共識的聚集，其目的是希望減少國家間因為不確定性與誤解所導致的衝突。

賈維斯進一步指出，安全建制的形成必須具備4個重要條件：

(一)大國必須有意願建立此一建制，即必須要由國際強權來建立一個有秩序的環境及規範，而使得其他國家願意去遵循這些規範。

(二)可能加入此一建制的成員必須相信其他成員與其本身具有共同的價值觀與利益，據以支持彼此間的安全合作。如果一國認為在建制內被其他國家威脅，則該國將不會尋求安全建制。

(三)假若有一個國家偏離常軌或有背叛行為，而以犧牲他國利益來尋求本身的相對收益，並相信安全最好是藉由擴張來達成時，安全建制便無法形成。

(四)所有可能參與此建制的成員都必須認為衝突或以個人主義的態度尋求安全的作法，將比合作的行為付出更大的代價。倘若當遵守安全建制的規範所付出的代價反而比個別行動來得高，安全建制便難以形成，國家間也就形成「囚徒困境」(prisoner's dilemma)^⑬。

由此可見，欲建立安全建制的難度原本就比較高，不僅因為安全是屬於較高層次的議題，也因為大國合作、共享價值與觀念等往往不易達成。所以，賈維斯認為在安全議題中，當「安全困境」憂慮存在時，一國軍事力量的增加，便會造成他國的威脅，自然產生國家間的衝突。因此，只有當國家之間的共識提高，安全建制才得以形成^⑭。

二、檢驗安全建制的指標

哈森克列夫、梅爾與芮特堡認為國際建制是一種原則、規範，更是一種「制度」(institution)。他們主張這樣的制度應當以兩個指標來檢驗其健全與否，亦即制度的「效力」(Effectiveness)與制度的「韌性—堅實」(Resilience/Robustness)。效力是靜態的，是依據既定的規則與規範；而韌性—堅實是動態

註⑪：Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization*, Vol. 36, No. 2 (Spring 1982), p. 357.

註⑫：Harald Muller, "The International of Principles, Norms, and Rules by Governments: The Case of Security Regime," in Volker Rittberger and Peter Mayer, eds., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1993), p. 361.

註⑬：Jervis, "Security Regimes," p. 360~362.

註⑭：Jervis, "Security Regimes," p. 358.



的，相應著建制的外在環境變遷而產生改變。要注意的是，雖然就經驗上來看，建制的效力指標與韌性—堅實指標是存在關聯性的，但在概念上其實兩個可以是獨立的指標；建制的效力其實不一定能以其韌性—堅實來做推論，而反之亦然¹⁵。

因此，國際建制是否健全，可透過建制的「效力指標」以及「韌性—堅實指標」來加以檢驗。以下將逐一作出介紹。

(一)建制的「效力指標」

建制的效力指的是建制透過規範與規則，有效地使其成員受到約束，以及有效地達成目標或貫徹其意志，因此也可將之視為「建制的力量」(regime strength)。建制的「效力指標」基本上可分為二：一為建制是否能有效地讓其成員國遵守它所建立的規範或規則；另一為建制是否能有效地完成某些目標或達到某些目的。哈森克列夫、梅爾與芮特堡認為，對於效力方面的驗證，最好的著眼點就是去探討建制內部對於成員的影響力。

綜合前述，吾人認為建制的效力指標包含以下各點：

①對成員的約束力

哈森克列夫、梅爾與芮特堡首先借用克拉斯納對於國際建制的看法，指出國際建制是國際關係中基於特定問題，透過共同決議的程序，達成正式協議下所構成的一系列約束。當約束的力量產生，建制對內的影響力也會隨之提升，效力自然就彰顯出來。

②促使成員合作的能力

國家面對合作的問題時，其不信任感往往來自於不確定性與他國行為的不可預測性。依據魯基(John Ruggie)的看法，國際建制具有多邊合作的功能，因為國際建制的成立是基於互惠(reciprocity)，成員國彼此存在著共同利益，而國際建制正好可以協調這些國家的關係，在不考慮特定狀況下的特殊利益，來完成合作¹⁶。因此，建制的成員將出現擴散的互惠(diffuse reciprocity)的期待，並相信建制將使得所有成員獲得平等的收益。當合作程度越高，建制將會因國家間關係的緊密結合，而變得更有效力。

③達成目標的能力

所謂達成目標的能力，或許可以視為建制對事件解決的能力。建制的出現是為了尋求特定議題之解決，所以成立建制時各國共同的利益，可視為建制成員的首要集體目標。因此，當建制得以順利解決相關事件的同時，也達成了建制創設的目標，在這點上就符合效力的指標。建制在得以對成員提供公共財的情況下，其成員將會遵守建制的規範與制度，使建制的目標較容易達成。

(二)建制的「韌性—堅實」指標

建制的韌性—堅實指的是國際制度當面臨外界壓力或挑戰時所具備的「持久力」(staying power)，即使外部與內部的環境改變或事件發生，仍舊維持其運作功能。換句話說，當成員國間出現權力轉移或最有力量的參與者發現他們的利益再

註¹⁵：Hasenclever, Mayer and Rittberger, eds., *Theories of International Regimes*, p.2.

註¹⁶：John G. Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization*, Vol. 29, No. 3 (Summer 1975), p. 13.



也無法透過現有的建制來得到滿足時，成員會脫離建制或創立一個新的建制來取代舊有的，此時建制就缺乏了韌性與堅實。換言之，韌性與堅實為建制因應外界事件變化時的危機處理能力與組織的持續力。

吾人認為建制的韌性與堅實指標包含以下特點：

① 因應外在環境的能力

當外界的環境因權力結構改變、事件的發生而產生巨變，會使得建制的存在受到威脅，此時建制是否能夠因應外部環境改變，延續建制的生存，成了最重要的關鍵。例如「北大西洋公約組織」（North Atlantic Treaty Organization, NATO）的成立，是美國在冷戰時期為了防範蘇聯赤化歐洲野心所建立的安全建制；冷戰後蘇聯瓦解，國際局勢產生了變化，昔日的威脅消失引發了北約是否應繼續存在的討論。然而，北約並沒有因為環境的改變而消失，反而強化其安全建制的功能，如在冷戰後逐漸東擴，將原有華沙公約成員國納入北約；而1992年，北約允許它的軍隊離開成員國領土到其他地方參與維和行動，並在1999年空襲科索沃事件後，逐漸轉型成為歐洲區域安全的快速反應部隊。

② 因應內部成員挑戰所發生的衝擊

這類的衝擊主要是出現在霸權穩定下的建制：當霸權衰微、沒落或無法提供成員公共財，或者當利益無法維持，將使得成員不再遵守霸權的規範與制度，甚至加以挑戰霸權的地位，可能會導致建制的改變。

建制的形成基本上是希望以最低成本收到最大共同利益為前提，但現實社會中國家仍是以自我為中心來做利益的考量。因此，當某一或某些成員的權力提升

時，認為加入建制所獲得的利益將小於個別的行動時，建制將會受到挑戰。當建制無法承受住這樣的挑戰，就將隨著堅實力量的弱化而產生瓦解。

③ 因應成員擴張所帶來的變化

建制會由於成員上的擴張出現堅實性不足的問題。隨著建制新成員的不斷加入，建制組織架構、討論議題彼此利益的差異性也跟著提高，此時建制或許將無法滿足為數眾多成員的利益。因此，當成員國的利益無法被滿足、關心的議題無法被解決，原有的建制將不再受到期待，甚至會遭到取代。假使建制能透過制度化約束成員，讓成員的利益維持一致，當建制成員的利益被滿足，建制也隨之變得更堅實。

檢驗東協區域論壇

如前述，在國際安全建制檢驗指標上，效力指標表示組織對成員的影響力；其應包含以下幾點：對成員的約束力、促使成員合作的能力、達成目標的能力。韌性堅實指標表示組織對於外界環境變遷的因應能力；其應包含以下幾點：因應外在環境的能力、因應內部成員挑戰所發生的衝擊、因應成員擴張所帶來的變化。

一、效力指標的檢驗

（一）對成員的約束力：東協區域論壇採共識決與自願原則，其決議僅有政治拘束力；倘若成員國違反共識，並沒有法律上的責任。東協區域論壇主要目標是希望透過信心建立措施、預防外交的開展，來促成安全的保障與區域的穩定，但約束力不足連帶使得論壇達成目標的能力大為降低。東協區域論壇主席聲明中所載明的共識，往往只是國際政治大拜拜下的產物，對於區域爭端的解決或安全的保障並無明



顯、積極成效。

從歷次信心建立措施會期間會議後共同主席報告發現，各成員國鮮少就個別國家執行成效進行評估與糾正，而往往報告中以「肯定」、「認同」貫穿信心建立措施執行方面之討論。尤其為了彰顯各國積極參與和高度配合之表象，東協區域論壇幾乎刻意避談成員國某些違反規定的情事，也失去了安全建制的約束功能。例如：中共於1996年在臺海試射飛彈一事，雖釀成臺海爆發區域衝突之危機，但東協區域論壇礙於中共認為臺海問題為內政問題，基於不可干涉其他國家內政的原則而無法對於該事件做出討論與糾正。又如2003年11月中共與菲律賓於南沙群島問題再度爆發衝突，中共軍艦及科學考察船在菲律賓西南部和北部外海黃岩島附近海域出沒，並在無人島安置中文標誌物，菲律賓海軍以違反南海各方行為宣言中「保持島礁現狀原則」為由，強制拆除該標誌物，造成南海安全情勢的緊張，東協區域論壇事後仍未提及此類事件。

(二)促使成員合作的能力：東協區域論壇的成員國有民主國家、社會主義國家與集權國家，經濟發展程度也高低有別，主要成員國彼此的信任度仍待加強，不過，東協區域論壇會期間輔助小組、會期間會議、工作小組等設計，提供了成員之間溝通對話的平台，其對於促進區域信心建立的功效不可抹滅。然而，東協區域論壇鬆散的設計以及共識決與自願原則的採行，使其大部分設計或討論之後的追蹤管考不能有效執行，且流於形式上的對話而非問題解決取向（problem-solving orientation）。

國際安全建制主要可讓國家相信，其

他國家在原則、規範、規則的範圍內保持克制，使得國際合作更加容易，或者經由建制的內在規約與外在壓力，增加欺騙與背叛時的成本代價，從而迫使違規者修正其行為。然而，東協區域論壇制度上雖然有效達成了資訊交流的功能，但在制度運作上卻強調自願與共識決的原則，而導致制度功能弱化之弊病。例如：共識原則規定以諮商而非投票方式做成決策，而讓決策過程變得毫無效率可言；自願原則亦主張東協區域論壇所做成的決議對成員國不具有拘束力，只能在自願性的基礎上「鼓勵」會員國積極配合，而由會員國自行決定是否參與。

(三)達成目標的能力：東協區域論壇在第一次外長會議時所設定的目標是要在共同關切的政治與安全議題上，養成建設性對話與諮商的習慣，同時也要研究綜合安全的概念，以《東協友好合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）的目的與原則作為會員國互動的行為準則，最終推動所有成員國均加入「聯合國傳統武器登記」〈United Nations Register of Conventional Arms〉。以目前情況觀之，建設性對話與諮商的習慣正逐步養成之中，綜合安全的研究也早已告一段落，加入「聯合國傳統武器登記」方面也僅有北韓尚未加入，達成目標的情況與能力堪稱良好。至於以《東協友好合作條約》的目的與原則作為會員國互動的行為準則，雖然尚未完全實現，但主要成員國中，僅有美國（歐盟國家不計）尚未加入該條約，所以東協區域論壇當初所設定的目標多已獲致一定的成果¹⁷。

但是在執行《概念文件》與《預防外

註¹⁷：於下頁。



交概念與原則》方面，東協區域論壇便受到了很大的限制。若與上述現象放在一起分析，吾人認為東協區域論壇當初所設立的目標之所以能夠獲致一定成果，並非歸因於其制度的成功，而是這些目標並非具有高度政治敏感性，所以可較不費力的達成。當東協區域論壇要從事預防外交或更進一步的推動衝突解決時，由於事涉國家主權是否遭受侵犯，往往動輒得咎，導致進展非常緩慢，甚至停滯不前。

二、韌性堅實指標的檢驗

(一)因應外在環境的能力：當面對外界環境的改變與新的安全議題出現，如恐怖主義，東協區域論壇產生了許多新的下層組織，如打擊跨國犯罪與恐怖主義會期間會議。正因為東協區域論壇採組織最小化原則，平日又以各會期間會議或類似設計作為成員國溝通對話的機制，所以因應外在環境的變化而調整組織架構（但事實上並沒有真正改變了組織架構），對東協區域論壇而言並非難事，且各國代表亦傾向於以增加各類會期間會議或會期間輔助小組等方式來討論問題。

(二)因應內部成員挑戰所發生的衝擊：2005年的東協區域論壇外長會議時，美國、中共、日本、印度等大國的外長同時缺席，美國國務卿與國防部長於近年來甚至不只一次缺席，在在顯示東協區域論壇政治上的代表性與重要性已經動搖。大國因為自身利益的考量或者對於某成員國

的不滿，可能選擇不派部會首長參與東協區域論壇會議，而東協區域論壇卻無計可施。不過，除此之外，東協區域論壇目前還沒有遭遇嚴重的內部成員對組織制度或規則的挑戰。

(三)因應成員擴張所帶來的變化：東協區域論壇原本的成員較為單純，雖然東協本身內部的成員頗複雜，但經過東協的協調之後，問題已不再棘手。當中共、俄羅斯、印度於1990年代中期加入東協區域論壇之後，使東協與美國在某種程度上合力推動東協區域論壇事務的狀況發生了變化，大國角力或者利益交換開始在東協區域論壇各類會議上出現，多邊安全對話後所獲致的共識都是不對大國既得利益產生影響的共識。

北韓與緬甸目前是東協區域論壇的最大隱憂。北韓在第二次朝鮮半島核危機之後，曾一度揚言考慮退出東協區域論壇；緬甸則在2007年東協區域論壇外長會議後兩個月，便以武力鎮壓社會運動，使得東協區域論壇外長會議主席聲明中歡迎緬甸即將舉行國民議會等聲明變得很諷刺。這些新的成員未能遵守區域規範，但東協區域論壇卻又不能積極回應，顯見新成員所帶來挑戰已為東協區域論壇的運作蒙上一層不可知的陰影。

東協區域論壇遇到內部成員的挑戰時，往往束手無策，這主要由於以下兩個原因。第一，組織內大國不願負起領導責

註⑩：同理，若一味批評東協區域論壇無法防止或化解區域衝突，則可能是過分要求東協區域論壇去完成其原先並不想在短期內完成的任務。類似的觀點參見Mohamed Jawhar, “The ASEAN Regional Forum: A Critical Appraisal,” Paper prepared for the 2001 22nd National Defense University Pacific Symposium, Honolulu, Hawaii, March 26-28, 2001, available at: 〈<http://www.ndu.edu/inss/symposia/pacific2001/jawharpaper.htm>〉。（Checked on March 3, 2008）。



任（以東協為主要火車頭），願意提供安全公共財的國家多半有心無力，導致區域秩序失調。第二，部分成員國可能不重視東協區域論壇，當內部成員國破壞組織規範與區域秩序時，也不會將東協區域論壇視為解決問題的主要場域。進一步言，東協區域論壇以「東協方式」作為運作的方式，帶來的是一個非正式、低制度化的組織，透過對話的方式，在協商後經由共識決的方式，達成決議，最後成員在依照自願原則來實行會議產生的決議。然而，這種缺乏制度化、依賴共識決與自願性的實行方式，弱化了信心建立措施執行的績效以及附帶而來穩定區域安全的功用。

結語

東協區域論壇作為亞太安全建制的效力指標顯示，東協區域論壇其實乏善可陳；對成員的約束力與促使成員合作的能力均不足，而達成目標的能力因為所設定的目標難度不高而略有所成，但在較敏感的預防外交的部分則顯得心有餘而力不足。若從韌性堅實的指標來看，東協區域論壇似乎表現得稍微好一點；因應外在環境的能力尚屬靈活，因應內部成員挑戰所發生的衝擊因少有挑戰而勉強過關，因應成員擴張所帶來的變化則屬其最弱的一環。

朝鮮半島核武危機、臺海飛彈危機以及南海主權問題等三大熱點，更將東協區域論壇無法成為健全的國際安全建制此一事實表露無遺。首先，在朝鮮半島核問題方面，東協區域論壇的決議僅具宣示的作用〈例如危機應和平解決、東協的利益不在東北亞地區等〉，且北韓拒絕將東協區域論壇作為臨時六方會談的討論場所，可見東協區域論壇的困境；其次，在臺海議

題上，臺海問題被定位為一國的內政問題，導致臺海問題無法獲得討論。倘若東協區域論壇仍舊以臺海問題「內政化」作為前提，對其降低亞太緊張情勢的決心形成自相矛盾的局面；最後，在南海議題上，東協區域論壇相關的聲明都僅止於宣示性質，雖有規範性質，但不具有法律拘束力。由此可知，東協區域論壇對亞太區域安全的穩定起不了太大的影響力。

東協區域論壇若僅停留在意見溝通與資訊交換上，可能會遇到發展的嚴重瓶頸，始終無法因應內部成員挑戰所發生的衝擊。此問題導致東協區域論壇在重要的信心建立措施方面（如軍事透明化、國防資訊的交換）付之闕如，而朝鮮半島核危機、南海衝突預防等問題也往往流於外交辭令的空談，難以凝聚共同解決爭端的政治意願。

所以，吾人較贊同霖姆的看法，亦即東協區域論壇若遊戲規則繼續如此，則未來的發展勢將受到極大的限制，對於亞太安全的影響也將是若有似無。尤其當預防外交的階段性任務已逐漸開始執行時，東協區域論壇如何擺脫「雞肋」的地位，真正有效地在亞太地區推動預防外交，絕對是極大的考驗，而且前景似不甚樂觀。經由前述組織架構的說明與安全建制檢驗指標的探討，本文方將東協區域論壇視為亞太安全建構過程中的「雞肋」，亦即其實質功能或影響非常有限，有點類似大型政治宣示會議，沒有具體作為，卻又棄之可惜，因為單從信心安全建立的目的來說，東協區域論壇不僅是亞太地區最主要的多邊官方安全對話建制，又至少能在表面上維繫亞太區域的安全合作對話，並有可能緩步促成亞太各國共享觀念與價值的形成。