

### 第三章、後冷戰東南亞權力互動與安全機制演變

第二次大戰結束以後，國際體系呈現東西對抗的兩極體系，以美國爲主的西方民主國家，採用了圍堵的戰略，企圖將以蘇聯爲首的共產主義世界，限制在蘇聯周邊國家，不得突出擴散至世界其它區域；歐洲、東北亞、東南亞就成了美國全球戰略圍堵的籌碼；不可諱言的，其中著墨最深的應算是歐洲地區，美國不僅加入北大西洋公約組織，更實際派遣大軍進駐歐洲，儼然大敵當前不惜一戰的味道。此外在亞洲有韓戰及越南戰場，超過五十萬以上的大軍投入，更顯示美國不容共產主義竄出圍牆的強烈意圖。不論歐洲的大軍對待大戰一觸即發的景況，或是後續發展的核武保證毀滅的恐怖平衡，甚至朝鮮半島上的 38 度停戰線，在美國的積極參與下，實際上都已達到相互隔絕，禁止外溢的目標。但是東南亞地區的國家，卻在美軍撤出越南戰場後，經歷一段單獨與共產黨對抗的慘痛日子，不論最接近越、寮、柬三國的泰國、馬來西亞、新加坡，或是遠在南方海上的印尼及菲律賓，沒有一國能夠遠離共產主義的侵蝕；東南亞國家協會（東協）的組成，原始五個會員國，都是當時的受害者，他們的整合除了希望合作發展之外，最大的原因就是尋求國家安全的保障。東協自 1967 年成立迄今已逾三十七年，期間經歷許多國際環境變遷，該組織也隨之調整與改變目標及結構，以尋找一種能夠保證東南亞區域安全與穩定的區域戰略，本章將針對國際環境變遷情況下，東南亞權力互動所引發東協安全機制的改變作一回顧。

#### 第一節、後冷戰國際情勢

##### 一、多極化的趨勢：

後冷戰時期國際政經體系歷經中歐劇變、蘇聯解體以及中共崛起等因素，產生劇烈變化，國際體系漸傾向以美國爲主的一超多強格局，多極化國際體系有逐漸取代冷戰時代美蘇兩極之二元體系的趨勢；但在東歐南斯拉夫科索沃戰事之後，國際社會好似暫時終止了多極化的發展，美國超霸的地位，儼然主導國際局勢的演變。在國際體系中唯一且任何國家不能制約的超級大國，必然會謀求控制整個國際體系，使之爲一己服務，並按照自己的心意隨心所欲的處理國際事務；相對的這種作法將嚴重影響大多數國家的主權與利益，破壞世界和平，阻礙國際社會的發展與進步。世界上存在多種社會制度、政治經濟模式與發展道路，多極化世界中，大國力量的相互制衡，有利於阻止少數大國肆意發動戰爭，維護世界和平與穩

定，且保證小國的主權獨立與安全。因此，多極化發展將是國際社會趨利避害的唯一道路。

美國的超強地位與主導全球局勢的野心，在 2003 年對伊拉克的先制攻擊行動中一瀟無遺，但是俄羅斯、中共、法國與德國等大國，以及發展中國家組織，對此種情勢發展的憂心，使兩方勢力的拉扯更為激烈；美國雖然在實力上遠遠勝過其他國家，但是在維持國際秩序與規範的要求，以及追求國家最大利益的驅使下，仍必須重回聯合國的體制內，尋求國際社會認同，這就表示國際社會的多極體系秩序，已獲得較多國家的認同，這種體系文化的建構在近十年的內化演變中，已形成一種強大的制約力量，超強國家或可在軍事力量上取得優勢，但是對國家的安全與發展而言，軍事力量已僅是國家安全保障的其中一環而已，全球化與世界經貿的發展已使各國關係更加緊密，純軍事的優勢行動亦將無法顧全國家整體的需求與利益。

伴隨著經濟全球化的發展，國際社會也出現了一股新的潮流，世界各國發現各自的利益更為緊密地聯繫在一起。以往國際安全限制於單一軍事範疇之模式已遭摒棄。反之，透過相互協商與國際組織之監督機制解決國際紛爭，已成為全球明顯主流趨勢。隨著一些全球性問題的出現，要求進行全球治理的呼聲也越來越高，各個國家表現出更為強烈的合作願望。而聯合國正是多極合作的舞臺。

## 二、區域整合的發展：

從 1980 年代中期以來，隨著全球經濟區域主義的發展以及冷戰體系的瓦解，整個國際政經潮流的主軸，開始從冷戰時期的意識型態對立及軍事對抗，逐步消失於區域合作與區域安全的整合中。

區域整合始於第二次大戰後的歐洲共同體，50 年代的高度整合效應，衝擊著其他亟需復建的國家，60 年代的非洲及拉丁美洲，也展開一連串的合作與整合；美國也在 80 年代積極推動美洲的整合。直至 1989 年東歐共產集團瓦解，歐盟開始將觸角向東擴展，世界其他區域的整合開始深耕發芽。

區域整合的興起是多極化國際體系的主要特徵，鄧小平在 1990 年就曾提出，國際體系不論是三極、四極、五極，中國都算是其中一極，所以中國一直是反對霸權主義，並積極參與國際新秩序的重

---

<sup>1</sup> 陳德民，〈多極化仍是當今世界的發展趨勢〉，《現代國際關係》，1999 年第 11 期，頁 5-6。

建。<sup>2</sup> 這個多極體系除了美國、俄羅斯、中共與日德等軍事或經濟強國外，區域集團亦混雜其中，例如歐盟、東協、北美自由貿易區等等，它或許不是佔有支配的角色，但是這些區域集團所凝聚的力量，卻是所有強國不容忽視的一股力量。<sup>3</sup> 杭廷頓（Samuel P. Huntington）認為權力正由長期獨霸的西方轉向非西方世界，全球已朝多極及多元文明發展，而文明的類型將後冷戰時期的世界區分為七至八個文明區；而這些不同的文明區所特有的文化，其異同之處決定於國家的利益、敵對的態度與結盟。<sup>4</sup> 各相同文明區域內的國家，其經貿活動明顯增加；相對的，其它政治、安全等多元化的議題亦使各國關係變得相對緊密。

隨著區域整合愈來愈緊密，許多區域性及全球性國際事務，都必須仰賴各相關國家之參與合作。國家傳統之主權觀念已不斷受到挑戰，國與國間相互依存之關係已漸為世人所重視，世界各強國與區域組織團體間，則透過組織中的對話機制或多管道的建設性交流行動等，正在重行建構世界新秩序與權力的新組合。

區域整合的先決條件是區域內國家因為地理、文化、歷史、經濟的互動，或因為政治及社會制度相似等因素往來頻繁，故區域整合形成的條件最重要的不外有區域的聯結性、共同的價值觀、現在與未來的共同利益與期待等。<sup>5</sup> 傳統的國際關係主流學派認為，這些都是因為權力制衡的因素使然，區域整合的國家中多數為小國，其主要目的就是要藉整合來對抗權力不對稱的大國，藉以降低大國的壓力，並謀求各國的最大利益。<sup>6</sup> 但是這種說法，基本上已經將上述的先決條件刻意忽視，因為區域整合的條件中地緣因素、文化因素以及歷史因素都是非常重要的，在國家的頻繁接觸中，即使沒有對外的共同利益，那種在文化的融合與社會化演進下，建構一種新的國際體系，是極其可能的，當然我們不能否定外力介入以及共同利益的催化效果，但是國家及其人民的整合意願與觀念的改變，應是首要考量因素。

<sup>2</sup> 鄧小平，「國際情勢和經濟問題」，1990年3月3日  
<http://202.99.23.245/deng/newfiles/11130.html/> .

<sup>3</sup> Riordan Roett, *MERCOSUR: Regional Integration world Markets*, (London: Lynne Rienner Press, 1999), pp. 86-89.

<sup>4</sup> Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol.72, No.3 (Summer 1993), pp 25-27.

<sup>5</sup> 蔡宏明，《APEC在促進區域整合之現況與展望》，<http://isc01.moea.gov.tw/~ecobook/season/sate16.htm/>.

<sup>6</sup> Randall C. Henning, "Systemic Conflict and Regional Monetary Integration: The case of Europe." *International Organization*, Vol.3, No.52, (Summer 1998), pp 545-546.

近年來，國際環境多所轉變，傳統安全議題受重視的程度更不如前；有關人權、環保、經貿、金融、大量毀滅性武器輸出擴散以及反恐等全球性議題已漸成爲各主要國家互動之基調，尤以如何促進全球經濟景氣復甦，如何撤除貿易障礙，如何加強與整合區域反恐能力並與世界接軌，成爲近年來全球各國最關心的議題。

### 三、反恐戰爭的影響：

從美國雙子星大樓倒塌的那一剎那開始，它代表著一個新時代的來臨。「九一一」事件反映恐怖主義嚴重破壞國際社會秩序與安全，恐怖主義是一股有組織、無政府又看不見的流動性威脅；對於當前世界各國追求和平穩定發展無疑是一重大阻礙，各個國家都必須嚴肅對待。

「九一一」事件後，美國在未獲聯合國的決議通過下，決定與英國聯手對伊拉克發動先制攻擊，它越過了聯合國的限制，採取了單邊主義，世界各國雖然形成支持與反對的兩種陣營，但是隨著海珊政權的下臺，反對者爲參與戰後重建的工作，只有接受這個現實；雖然美國聲稱，它發動戰爭既是利己也是利他的，它的目標是爲了讓海珊下臺，還政予伊拉克人民，且防止大規模殺傷武器的擴散，以及清除寄生在伊國卵翼下的恐怖份子；但是其他國家將被迫思考這樣一個問題：到底是聯合國可靠，還是傳統的同盟可靠？美國這種犧牲國際社會的共同利益來實現其單邊利益的作法，或許短時間還看不出來，其對國際秩序的影響，但是不可諱言的，它將令許多國家的更傾向現實主義，而理想主義色彩將會爲之淡化。

美國主張動武的理由可以從決策者動機、軍事戰略、經濟利益、中東政治等多層面找尋答案，但關鍵性因素還是美國受到「九一一」恐怖攻擊的受創經驗，使得恐怖主義與邪惡軸心成爲美國的主要安全威脅。因此除了出兵伊拉克之外，美國全球戰略新重部署，更積極協助與要求各盟友成立相關反恐專責單位；但是歐盟在法國與德國的主導下，對美國的伊拉克政策一直是質疑的，並且積極推動建立獨立於北約之外的防衛武力，顯示其有意擺脫常久以來歐洲安全事務對美國的依賴，爭取歐安的主導權，因此美國與歐盟大國的關係，正面臨一個新的調整階段，美國的反恐作爲在歐洲並未能發揮應有的效果。在東南亞，東協成立了反恐中心，並持續強化區域內外國家的反恐合作關係，在 2003 年就舉行了一連串的聯合軍事演習，並在東協外長年會發表聯合公報，強調要達成 2002 年東協高峰會的反恐宣言目標，此外，反恐效應也促使東協進一步宣佈，將

與中共增強非傳統安全議題的合作。<sup>7</sup> 中共在美國積極反恐的同時，積極介入調處北韓問題，藉以塑造其為負責任的區域大國的形象，並運用「博鰲論壇」與上海合作組織積極改善其與鄰國的關係，並藉機塑造所謂「亞洲意識」；<sup>8</sup> 此外中共更積極改善與歐盟與中東國家的關係，中共利用反恐的口號，進行其實質改善外交關係與爭取更多盟友的作法，這些可能都是美國不願見到但又不得不接受的結果。

美國還政伊拉克新政府未滿週年，伊國境內的恐怖活動仍未止息，世界各國面臨的恐怖活動威脅無一日稍減；2004年9月雅加達澳洲使館被炸，100餘人傷亡，2004年9月9日埃及的希爾頓飯店遭受攻擊倒塌，400餘人傷亡；<sup>9</sup> 這些消息顯示的是另一個訊息，也就是國際社會還可能面臨一個更加無序的世界；原存的國際秩序被美國的單邊主義猛烈衝擊，而新的國際秩序一時又難以形成，有些悲觀主義者認為國際間混亂的情勢將持續一段時間，但是也有一些學者認為這些仍需靠聯合國來解決；因為，聯合國安理會在最後一刻沒有通過美英戰爭決議的行動，為聯合國贏得了聲譽，雖然美國越來越輕視聯合國，但它並不會完全喪失作用，它需要靠其他國家對它的重視與支持。越來越多的國家會意識到，聯合國並不會任由美國擺佈，美國在戰爭中所遇到的困難都與它未能獲得聯合國的授權有關，美國組織的「意願聯盟」無法取代聯合國。此外，法國等反戰國家通過阻止戰爭決議的通過，向美國展示了力量。單一國家雖然無法與美國的單邊主義抗衡，但是強大如美國，仍將受到聯合國這個多極力量的制約，美國雖然獲得伊拉克戰場的勝利，但是仍選擇回頭尋求聯合國的認同，這就是世界多極化的重要象徵。

<sup>7</sup> 《聯合報》，2003年10月8日，版12。

<sup>8</sup> 鄒念祖，〈聯合國國際人權外交—中共的認知與政策〉，《問題與研究》，第38卷第8期，1999年8月，頁90-91。

<sup>9</sup> 大紀元新聞網，2004年9月9日，<http://dajiyuan.com/b5/4/9/9n655423.htm> .

## 第二節、大國對東南亞的戰略目標

冷戰結束後十年間，東協一直在尋找一種能保證東南亞地區安全與穩定的區域戰略，經過一段時間的探索，東協又回到原來「大國平衡」戰略的老路，這是東協對世界情勢與地區局勢研判後的一種戰略選擇。由於東協各國都是小國、弱國，單純的依靠東協自身的力量，不僅無法有效保障地區安全，更無法主宰本區的事物。反觀各大國在東南亞的活動，在冷戰後，各國基於經濟利益考量，紛紛加強與東南亞各國的聯繫與交流，大國基於國家利益的驅動以及對權力的追求，必須在美國與蘇聯勢力漸漸消弱的時候，儘快爭取東南亞這塊新生地。東協就是要運用大國之間相互競爭，以達到某種均衡的態勢，以保證地區的安全、穩定與繁榮。就中共學者曹雲華的研究，東協的大國平衡戰略並不是統一運用地區的名義，而是運用東協各成員國不同的政經環境，各自尋找有利的對外政策與交往大國，運用各大國在地區追求不同利益的差異，為東協尋求一個權力均衡點。<sup>10</sup>大國的利益差別在哪裡，並不能簡單幾句話區隔出來，以下將從東南亞地區幾項各國重視且互動頻繁的議題來解析，期將能進一步了解東南亞當前局勢與未來發展的概貌。

### 一、東南亞重要互動議題

就東南亞而言，冷戰結束意味著威脅區域安全其中一個面向的威脅解除，使東協各國不再受到東西衝突與角力的影響，理論上應該為地區帶來和平與繁榮的契機，但是事實不然，因為，東協傳統上潛存的衝突與危機，並不僅僅只是東西衝突問題，其內部潛存的紛爭，以及東協各國與鄰近各國間存在一些爭議與不佳的互動，才是影響區域安全的重要因素。<sup>11</sup>其中包括美國軍力逐漸退出東南亞後，東協各國亟需建立自己的防衛力量時，期間各國的互動關係；另隨著國際經濟區域化以及全球化發展的趨勢，東協各國競相爭取大國投資與技術植入的利益糾葛；中共的經濟崛起與軍事現代化，它帶給世界一種新的中國感觀，當然對鄰近的東南亞也會感受其新的作法。主要的議題如後：

#### （一）經貿發展問題：

從國際政治的視角看 1997 年東南亞金融危機，它與亞太地區

<sup>10</sup> 曹雲華，〈在大國間周旋〉，《暨南學報》哲社版，廣州，暨南大學，2003 年 3 月，頁 11-21。

<sup>11</sup> 曹雲華，〈大東盟之戰略與中共對外政策之新課題〉，《東南亞研究》，廣州，暨南大學東南亞研究所，1997 年第 1 期，頁 34。

政治情勢有密切關係。隨著冷戰的結束，兩極競逐消退，地區組織與國家紛紛起而建構區域新秩序，東協就是亞太地區爭取最力的區域組織之一，它憑恃其經濟增長的實力與有效的政治合作，逐漸在亞太地區嶄露頭角，並力圖在建構新秩序的過程中佔有重要的一席；為強化自己競爭能力，東協加強其內部的合作，摒除大國對東南亞的政經干涉，改變過去在大國之間穿梭的龍套角色，極力爭取主導權；這是從對外情勢來看，但是從東協內部解析，東協中各成員國在冷戰結束後，紛紛開始創造他們的「經濟奇蹟」，他們從美國手中接下了近 250 億美元的投資，繼而發展成爲美國第五大貿易夥伴，並以美國爲其海外最大市場。<sup>12</sup>

各國間除了爭取外資，更加強相互合作，新加坡、泰國、馬來西亞也斥鉅資投入越南、寮國的工業建設，各國相互合作創造 1990 年代的經濟快速起飛。經濟快速成長的結果，造成信用過度膨脹，世界熱錢急速流入套利，引發金融危機；泰國是第一個爆發點，泰國受害也最深，正如訪談中泰國 G 先生說：

「當時的泰國金融幾乎崩潰，有錢人存在銀行的錢被凍結，幾乎淪落乞討；甚至有些企業家，昨天才在電視上侃侃而談明日榮景，隔天就走上不歸路，整個泰國幾乎人人自危，但是卻不見任何雪中送炭的朋友介入幫忙；這些衝擊給了泰國政府一個極大的啓示，就是東協的不干涉原則，應該要做適度調整了。」

在 1998 年東協外長會議期間，泰國提出要求改變東協「不干涉成員國內事物的原則」，實施所謂的「彈性介入」；泰國副外長素孔潘進一步說明，不干涉他國內政是重要的原則，是有其應該堅持之處，但是對正在形成「地區村」的東協來說，不能夠也不應該有絕對的堅持，而應該接受實際情況的檢驗。他指出金融、環保、流行疾病、種族宗教的衝突等問題，已跨出國界與區域界限，遠遠超出一個國家所能解決的能力範圍，事情發生或許是一個國家的問題，但是，其後果可能在另一個國家反映，甚至更嚴重；因此不干涉原則對此種事務是絕不適用的，東協要求毫無條件的承諾不干涉要求，是不符現實與不合邏輯的。<sup>13</sup>

泰國拋出的議題在東協會議中引起熱烈討論，雖然除了菲律賓給予全力支持外，其他如新加坡、馬來西亞以及印尼都明確反對改變不干涉原則的立場，但是經過多次的協商，各國外長達成協議，同意在一些可能產生跨國性影響的問題上進行合作，成員國可以對別的成員國公開、即時的提出「干涉性的改進建議」。泰國對這個結果並不滿意，因爲金融危機引發的經濟風暴，深深的傷及根本，既

<sup>12</sup> 馬普強主編，《當代東南亞國際關係》，（北京：世界知識出版社，2000 年 2 月第 1 版），頁 273-275。

<sup>13</sup> 《商業時報》，新加坡，1998 年 8 月 29 日～30 日，東南亞專版。

然東協是一個整體，就應該互助互利榮辱與共，更何況深究其原因，泰國認為跨國犯罪是最大的原因，因此泰國在爾後的東協會議場合，仍不斷的推動所謂的「彈性介入」的原則。或許東協中一兩個國家推動對東協不干涉原則的挑戰，尚不能引起共鳴，但是從這種問題衍申而下，在一些問題上已經開始發酵；例如目前泰國、馬來西亞的禽流感疾病，外觀上好似加強防疫措施，就能免除遭受的影響，但正如訪談中的新加坡 G 小姐說：

「最近從新加坡來台灣的觀光客，下飛機的第一件事就是找海南雞飯，因為馬國的禽流感已經讓新加坡全國雞蛋、雞肉列為配給品，一般人想要吃雞飯是非常困難的，可見跨國性影響的事務正與日俱增，其影響層面更是深入基本民生的。」

從這一小小例證可知，泰國推動的改變原則是合理的、合乎現實需要的；建構主義認為社會互動進化的條件，不是利益或權力大小的爭奪，而是這種互動設定的目的，也就是互動企求到達的目標，才是各國共同努力的進程。此外，國際體系文化的建構是一直向前的，從歷史來看，區域整合的轉變都從單一的概念發展成集體共識，這種共同意識共生的自我干預的潛能，是在改變無政府邏輯，使國際社會置於理性控制之下。因此，泰國的堅持與菲律賓的支持，基本上對東協團體而言是互利的，因此，其他各國何時能夠轉變心意，放棄堅持，接受此種基本原則的改變，將是東協基本架構改變的重要因素。

## （二）人權與民主問題：

「文化相對主義」的觀點認為人權是西方的產物，並不適用於其他文化的國家；這是東南亞國家政府甚至包括中共，常常用來對抗西方，尤其是美國的人權觀點。他們提出所謂的「亞洲價值觀」來抗衡西方的人權價值觀，主要是強調以義務、家庭與集體利益為先。東南亞國家中尤其是新加坡，最強調文化之間的差異，認為道德價值標準不是普世的，而是相對的，並由文化所決定；<sup>14</sup> 他們認為世界上並不存在一種普世價值的所謂人權價值觀，因此美國的人權報告，只是美國外交政策的一種罷了，它隨著美國國家戰略的需要而改變，其審查標準並非一成不變的。因此，東南亞各國從獨立以來，對人權問題都有其自己的解釋與看法。

中共的人權狀況一直為美方批判攻擊，因此中共在 1999 年美國公佈年度人權報告書後也加入這種論戰，他們提出「1999 年美國

---

<sup>14</sup> 黃啓成，〈國家主權與人權-亞洲人權的回應〉，《香港文化研究》，第七期，1997 年春，頁 8。



人權紀錄」予以反擊，並以美國的種族歧視、宗教歧視、貧富差距、司法不公等人權問題嚴重，為何仍用雙重標準來批評其他國家；<sup>15</sup> 馬來西亞前總理瑪哈迪甚至提案修改聯合國憲章人權宣言，藉此來挑戰西方的人權標準。

美國為首的西方國家並不認同這種文化相對主義，他們認為所謂「亞洲價值觀」，只是亞洲式威權主義下的產物，它是威權政府鞏固國內政權的工具，運用國家主權的冠冕，強迫人民放棄公民權或人權，以行掌控政權之實。冷戰結束後，蘇聯瓦解，西方國家更認為，他們在冷戰中戰勝蘇聯的是意識型態與社會制度的優越性，而不是軍事優勢的結果；西方國家認為，如果強大如蘇聯都無法抵抗民主人權的浪潮，其他國又如何能夠呢？因此，他們堅信促進世界尊重人權與民主的發展，將會是使世界更臻和平的重要方法。

姑且不論東西的論點差異，作者在這次的深入訪談中，與各受訪者都討論此一問題，他們在回答時都宣稱各國國內並無所謂的人權問題，當然作者有與他們進一步討教；其中新加坡的 Y 先生與 G 小姐的談話最能代表東南亞國家人民的心聲，也是上述文化相對主義的驗證；他們兩位一致的說法是：

「雖然人權問題是敏感的，許多東協國家在人權與民主問題上，一直為美國所批判與譴責，但是，民主是什麼？人權是什麼？它的定義各國應有所不同。新加坡在李光耀總理的領導人民行動黨主政下，近五十年來，新加坡不斷的進步，人民的平均所得年年上升，國家在國際上受重視的程度與日俱增；在國內，早期為求國內的安定發展，確實對部分異議份子有所管制，但是隨著時代演進環境變遷，新加坡實施民主選舉也有多年了，而且除了執政黨之外，一些異議份子也都可以參選，只是，他們的訴求並不能獲得多數人的支持；因此，他們二位認為，民主與人權應是在自由意志下，取得全民認同的共識，這才合乎國家生存與發展的真正需要，如果真正開放如同西方解釋的民主人權，而造成國家無法求得安定與發展，這種方式的民主人權並非人民所要的。」

此外泰國的 S 小姐，也表達了類似的意見，她說：

「泰國自 1238 年建立素可泰王朝至 1932 年改制為君主立憲以來，泰國人民在這種體制下生活已經數百年，泰國人民對王室的擁戴與對政府的支持一直未變，尤其是泰王拉瑪八世自 1946 年繼位以來，親民愛民，領導王室家族為泰國的工業化建設貢獻很大，雖然仍存在一些官僚貪污舞弊的事件，但大多數的人民對王室及政府的認同感與滿意度極高，這才是人民真正需要的。」

<sup>15</sup> 劉伯松，《中美對弈人權棋》，2000年3月9日，  
<http://www.zaobao.com/zaobao/special/china/sino-us/pagrs/sino-us090300.html>.

在東西方民主人權標準與認知分歧的情況下，它會對東協區域和平與穩定發展產生何種影響，並不能預知，但是可以想見，美國與中共、東協等國家的人權論戰將會爭議不休，最後是誰讓步，或仍各行其是，將視世界局勢演變中各方互動的情況而定。

### （三）南海領土與東協各國領土爭端：

南海群島領土主權爭議，是冷戰後東南亞區域內的重要的問題之一，蘇聯瓦解並自越南金蘭灣撤軍，美國放棄蘇比克灣基地將軍力部署後撤，這兩大強權的撤出，造成南海爭議的白熱化。各國無懼中共區域強權的軍事壓力，仍不時的藉機造勢，強調對部分島嶼的主權。相反的，近年中共採取睦鄰政策，更在經濟掛帥下，在 1997 年與東協各國發表聯合聲明，願意透國友好協商來解決南海問題，更在 2002 年 11 月與東協各國簽訂「南海區域行為準則」，同意暫時擱置南海問題，這是中共以退為進的戰略，或是真正企求和平的決心，目前無法論斷，但是東協若要在 2020 年完成「東協共同體」的統合，這個問題將是必須面對及解決的問題。

東協各國間始終存在一些領土爭端未能解決，從殖民時期延續至各國獨立，馬來西亞與印尼、泰國以及新加坡都存在有領土糾紛，柬埔寨與泰國、越南與菲律賓也存在海上疆界的爭議。自從東協成立以來，這些爭議在東協的和平解決爭端的約束下並未惡化；相反的，訪談中菲律賓的 K 先生認為，經由這段時間的冷卻，雙方對話與交流的機會增加，透過東協組織的運作，以及未來東協正式走向共同體之可能，這些問題雖會浮出檯面，但仍將會被妥慎解決，因為各方都認知到，如果此問題不能順利和平解決，將嚴重削弱區域組織的統合力量，影響發展成為共同體的未來，這對東協各國的安全與發展是極不利的。

美國國務卿歐布萊特（Madelaine K. Albright）就曾提到，雖然東南亞國家經歷了一段和平與繁榮的時光，但是這並非區域安全的永久保證，如果不加以注意，許多領土與政治問題將會引爆衝突。

<sup>16</sup>

### （四）台海情勢：

東協各國雖願意遵守「一個中國」原則，並在外交上給予中共最多的尊重，但是，東協國家始終有一共識，就是臺海兩岸的問題，應由兩岸人民和平解決，甚至在 1999 年台海危機時，東協外長在新

---

<sup>16</sup> Madelaine K. Albright, ASEAN Regional Forum, Kuala Lumpur, July 27, 1997. <http://Secretary.state.gov/www/statement/970727.html>.

加坡會議中，仍不忘提醒中共，不要武力解決台灣問題，否則將造成東南亞局勢的不穩定。因為東協國家了解，一個戰亂的台灣海峽，其影響絕非僅止於兩岸，整個亞太地區甚至全球情勢都將深受影響。

台灣在 2000 年的選舉中，在野的政黨第一次取得執政權，但當時其所代表的獨派並未獲半數以上民眾支持。今（2004）年的總統大選，代表獨派的執政黨正式獲得過半數的民眾支持，繼續取得執政權，兩岸對立的情勢更爲明顯。中共面對中華民國的執政當局意識型態的對立，以及在言行上的挑釁，雖然在回應行動上處處顯得被動，但是強硬的態度卻使得台海戰火推進到一觸即發的危險邊緣。美國、日本以及東協國家紛紛向兩邊喊話，要求雙方自制，美國更明白表示「維持美國認定的台海現狀」，才是符合各方利益的選項，任何一方片面的改變現狀，其造成的惡果，將由該方自行承擔。

表面上臺海兩岸都想靠拉近與美國的距離，來向對方示威，但是美國所採取的模糊兩手策略，在 2004 年 10 月美國國務卿鮑威爾訪問北京後，已漸趨明朗，他向媒體宣示美國不支持台獨，台灣不是一個主權獨立國家，在一個中國原則下，海峽兩岸雙方不應採取任何惡意行動來破壞區域的和平與穩定。<sup>17</sup> 美國一方面向中共保證堅持一中原則，另一方面向台灣軍售，美國不急於仲裁的作法，使得海峽兩岸爲求確保自身利益，更是小動作不斷，隔空較勁氣味濃厚。

東協的態度與美國的基本政策應是相近的，維持台海現狀應是符合各國利益的較佳選項。今（2004）年，新加坡總理李顯龍在接任總理之前非正式赴台訪問，遭到中共輿論的攻擊打壓，造成新加坡外長在聯合國會員大會以及該國政府連續在各種會議與媒體上表示，台灣片面改變現狀或宣佈獨立，將會導致台海的不穩定甚至戰爭。這些作法，姑且不論其是在爲副總理的非正式訪台緩頰，或是展現其外交兩面手法，向中共示好，但新國的作法說明東南亞國家對台海問題的重視，因爲台海情勢發展將是影響區域安全的重要因素。

此外，東協各成員國中仍各自存在一些內部的問題，這些確實也是區域內值得關注的議題，但是綜觀這些內部問題，大部分都與國家安全有關，將在後續第三節有關東協安全觀演變中一併討論。

## 二、美國勢力的退出與重建

---

<sup>17</sup> 《聯合報》，2004 年 10 月 26 日，版 2。

區域安全不能免於強權的影響，東南亞在冷戰時代就一直未能避免強權在此地區的競逐。冷戰結束，美國在全球實施戰略收縮政策，開始自東南亞撤軍，連帶的弱化美國以軍事實力維持東南亞安全態勢的能力。

美國的撤出確實使得東協國家產生安全與發展的疑慮，工業大國日本，自然成爲取代美國的第一優先選項；因爲日本除了資金充裕、工業技術發達外，其軍事實力亦不容小覷，且日本與美國關係良好，對平衡中共的勢力應有其一定的效果。此舉正中日本下懷，日本在 1990 年初期，增加對東南亞國家的投資，至 1994 年其投資金額、技術轉移與經濟援助已超過美國。但是對東協而言，日本還是無法全部取代美國，尤其是安全議題上，中、日兩國原本就處在一種對立的情況，雖然轉移戰場至東南亞，日本在美國忙於世界其他地區事務的同時，也一直無法與中共取得一種均勢。此外中共在東南亞金融危機時期，對泰國、印尼等國，提供經濟援助，更積極改善了雙邊的關係。正如受訪的泰國 S 小姐所說：

「在 1997 年金融危機時期，美國日本等工業大國，除了袖手旁觀就是責難，當時的感覺，報紙上登出的不是哪家公司倒閉就是哪家銀行關門，而最感特別的就是中共提供的經濟援助，雖然金額不高，但卻改變國人對中共的觀感。」

這種改變當然也顯示出東南亞的均勢已漸漸在向中共的一方傾斜。

事實上美國撤出東南亞後，一直擔心的問題是東協國家間的領土糾紛，以及南海群島主權爭奪的衝突，因爲東南亞地區是世界重要戰略海道的交會地之一，無論從軍事戰略或是經濟觀點而言，如果東南亞航道受到區域衝突影響，將嚴重影響美國的重要利益。但當時美國的戰略重心在東歐與中東，世界經濟不景氣相對使美國無法同時支應如此龐大的軍費，因此日本的介入東南亞，取得另一種均勢，對其而言未嘗不是好事。但是 1997 至 1998 年間的東南亞金融危機，加重了美國對此區域安全的關切。美國認爲此區域的金融風暴將會造成區域國家政治的不安定，與政治勢力的傾斜；尤其是泰國、印尼等核心國家的衝擊，更將可能影響區域安全；美國認爲東協在面對此問題時，幾乎是一籌莫展。此外東協區域論壇雖然對區域對話及信心建立產生貢獻，但是多年來受限於「東協方式」的限制，卻也一直無法發展成爲一個具有預防外交功能的組織。爲確保其政治、經濟與軍事利益，1998 年開始，美國又悄悄的與新加坡

簽署興建樟宜海軍基地碼頭與運用新加坡空軍基地的相關協議。<sup>18</sup>並在「九一一」事件之後，更開始積極參與東協的各項安全議題，並與東協各國舉行各類的反恐軍事演習，想重新改變這種向中共傾斜的政治態勢。

雖然美國為維護其世界地位及全球戰略，仍然視東南亞為美國的安全重要一環，尤其對東南亞的政策仍是美國亞太政策的重要環節。但東協國家中，除了新加坡與美國一直維持親密的軍事關係外，馬來西亞、菲律賓與印尼等國家，雖認同美國擔任區域平衡的角色，但是對干涉與主導區域安全議題卻是採取反對的立場；它們同時要美國勢力的影響存在，卻又不願讓他握有主導權，這是東協國家的另一種兩難。

### 三、日本勢力的介入

冷戰後日本勢力介入東南亞，應該要從美國撤出東南亞談起；從政治、經濟與戰略兩方面來看，東南亞對美國而言是有其傳統的利益，兼具有市場及資源的優越性，戰略位置更為重要，尼克森震撼後美國撤出東南亞，也要求日本在此區域扮演更積極的角色；此舉促使日本擴大在亞洲的外交，並與東協進入一個新的互動階段。1980年代末，日本成為東協經濟成長的最大助力，以促使東協從混亂的局勢中跳脫出來。1990年初，日本躍昇為東協的最大投資國，這也促成東協國家在此段時間經濟的快速成長；但是東協國家一直採取的是大國均衡戰略，為避免過度依賴日本或任一大國，東協採取一些自制手段；此外，中共的改革開放，與日本的金融危機，也促使雙方關係一度被中共超前；1997年日本為確保其在東南亞的經貿優勢，利用首相橋本龍太郎訪問東協的機會，希望確立爾後定期與東協各國召開首長會議，但是，東協擔心此種日本主導的制度化互動會議，會使東協喪失彈性自主的等距外交政策，因此並未同意單獨與日本舉行類似的定期會議，反倒是，東協認為爾後類似會議，應該邀請中共與南韓的加入，因此形成所謂的東協加三會議。

日本積極的想要改善與東協的關係，卻都在東協等距外交，均衡大國勢力的考量下被化解；但是，日本在亞洲金融風暴過後有了深刻的體會，就是認為強化與國際組織合作來共同解決危機是相當重要的，在2001年日本外交青書中亦提到此種認知。<sup>19</sup>既然無法突破東協的戰略原則，日本改採單點突破的方式，2002年日本與新加

---

<sup>18</sup> Department of USA, The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region, 23 Nov. 1998

<sup>19</sup> 日本國外務省，「外交青書 2000年」，第一部。

坡簽定「日、新自由貿易協定」；<sup>20</sup>或許有些國家不看好日、新協定，認為它並不能代表日本能與東協其他國家也簽定自由貿易協定，但是，面對這個競爭激烈的時代，日本找到新加坡這個窗口，期待藉由此窗口能夠一窺堂廟，甚至藉由此跳板進入其中，未嘗不是走在中共與歐盟之前的一個最佳方法。

#### 四、印度與澳洲的加入

從歷史情感及地緣戰略視角上看印度與東南亞的關係是極密切的，在馬來西亞人民中有 11%的印度裔，新加坡有 8%，連緬甸都有 3%，這種關係連帶的也使得印度在東南亞各國爭取從殖民地獨立時，一直扮演推手的角色，因此在 1950 年代以前，其關係是極為密切的。但是自 1955 年起，印度開始角少介入東南亞事務，因為其國內政治問題以及領土邊界問題，在 1962 年及 1965 年分別與中共、巴基斯坦發生戰爭；此外這時的東南亞也陷入越戰以及共黨的紛亂之中，因此印度選擇避開鋒頭。至 1970 年代印度為了發展經濟，又開始對東協展現善意，並在 1973 年主動提出支持東協「和平自由中立宣言」，東協也很快的接受印度成為對話夥伴；<sup>21</sup>事實上在冷戰期間，印度一直是一張蘇聯牽制中共的王牌，也是印度、蘇聯與中共三個陸權國家中，權力均衡的關鍵，當然東協在「大國平衡」的戰略上，會視印度的加入對話，對其區域發展是有利的；因此從 1973 年至 1990 年間，印度對東協的貿易從順差漸漸轉為逆差，貿易額更是逐年擴大，使雙方一直維持友好關係，但都止於經貿關係。冷戰結束後，印度同時推行經濟與外交調整兩大任務，尤其更重視東南亞的發展；因此印度從 1990 年開始，就有系統的與東協區域國家加強關係，除了繼續擴展經貿之外，也積極爭取成為東協的完全對話夥伴關係，並從 1994 年起全力吸引新加坡在印度投資，並想運用新國為其「躍上全球市場的跳板」。<sup>22</sup>東協在 2003 年完成與印度的自由貿易區談判，預計於 2011 年簽定自由貿易區協定；東協幾乎同時與中共、日本、印度完成此項談判，也符合東協一直所採用的大國平衡戰略，不僅在軍事外交上如此，連經貿問題也可以看見這種做法的影子。

其實，印度在政治利益上，對亞洲並沒有領土與霸權的野心，其主動與東協改善關係，主要是他注意到東協組織發展，對整個南

<sup>20</sup> 《朝日新聞》，2002 年 1 月 14 日，版 1。

<sup>21</sup> 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，（南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心出版，1997 年 3 月），頁 212-215。

<sup>22</sup> 沈明室，〈影響台海安全之印度與澳洲因素〉，《國防政策評論》，第三卷，第一期，2002 年秋季號，頁 6-23。

亞地區安全與發展是極其重要的，如果不能主動參與貢獻自己的力量，如果有任何問題將會影響印度的利益與安全，尤其是中共與日本的介入，將會使其邊緣化而喪失主動；雖然印尼、新加坡及馬來西亞，非常擔心印度的海空軍發展，會危及國家安全，但是印度的參與卻是區域的另一股均衡力量，因此印度與馬國簽署了「合作防務諒解備忘錄」，並積極加強軍事交流，除對印度採購軍事裝備外更進行聯合軍事演習，此種聯繫早已超過完全對話夥伴關係，也將印度的勢力列為區域內拉扯的一股力量來運用。

澳洲很早就開始與東南亞國家接觸，有密切關係的國家，應是同屬大英國協的新加坡與馬來西亞兩國；在英國的主導下，為確保國協下分屬不同區域的各國安全，分別簽定區域聯防的條約，在紐澳及東南亞地區則簽定「五國防禦安排」，他是由英國、澳洲、紐西蘭、馬來西亞與新加坡組成的共同防禦體系，原設定目標為防止中共與印尼。五國關係密切直到 1971 年英國自東南亞撤出軍隊，才由澳洲主導運作。<sup>23</sup> 印尼肅清國內共黨勢力後，軍方的強勢一直主導整個政局的運作，並開始反對「五國防禦安排」的針對性，對於此種在東協之外，又簽定以成員國為假想敵的共同防禦條約，而且該假想敵又是印尼的安排，印尼感到非常不悅。1990 年冷戰結束後，澳洲開始積極與其改善關係，與印尼進行各種軍事教育交流及技術協助，甚至連澳洲一直支持的東帝汶獨立問題，也開始改變態度與印尼安全合作，直到 1995 年終於說服印尼同意簽署「澳印安全保障條約」；其實印尼所重視的是國家安全，而澳洲所在意的是經貿交流。在與訪談者的交談中發現，基本上東南亞國家人民，不明原因的不喜歡與澳洲打交道，與談者中甚至有一種說法，就是澳洲人只想做生意，並不是交朋友，因此無法獲得東協國家的信賴。這種說法可以從近年來，東協不斷的與中共、印度、日本、南韓等國展開自由貿易區談判，只有澳洲遲遲未能進行，雖然東協與澳洲在 2001 年簽署所謂的「東協自由貿易區—澳紐促進經濟聯繫」貿易協定（TFTA--CER），但是從馬來西亞國際貿易及工業部長斯里拉菲達的談話中可以顯示，東協認為澳洲在促進雙方經貿上的努力並不夠，成長幅度大不如中共、日本、南韓等其他國家，因此建議雙方要成立一個經貿論壇來加強與東協的關係。<sup>24</sup> 由馬國的反應可知，澳洲雖然一直努力經營東南亞市場，但在其他大國的夾擊下，並未獲得巨大利益，反而是喪失了先機。因此，目前澳洲努力的方向是在自

<sup>23</sup> 莫大華，〈澳洲參與五國防禦安排對東南亞區域安全的影響〉，《問題與研究》，第 37 卷，第 9 期，1998 年 9 月，頁 19-23。

<sup>24</sup> 馬國電子新聞，「拉菲達：東協澳紐經濟協成立」，2002 年 7 月 8 日，[http://mytrade.com.my/MALAYSIA/NEWS/Y2002/M07/NEWS\\_200207031.HTM](http://mytrade.com.my/MALAYSIA/NEWS/Y2002/M07/NEWS_200207031.HTM)。

由貿易區談判的進程中，如何能夠有效爭取東協的認同，爭取儘早實施雙方的自由貿易，避免在這股潮流中被遠拋在後。

## 五、歐盟東擴與亞洲接軌

從建構主義視角看穩定成長的歐盟，它可說是已經從洛克文化體系，漸漸進入康德的文化社會，它的主要原因是歐盟中大多數的國家，已經將其他國家從敵手的印象轉變視為「競爭對手」或「朋友」的關係；因為歐盟東擴中加入的成員中，大多是冷戰時的「敵人」，而這些所謂的敵人，如今卻都成為同一體系下的親密家人，除了種族、文化、語言不同之外，它們已儘可能的在其他方面相互協助與接納，這種觀念上的轉變，絕非現實主義所說的國家利益掛帥所能做到的。從此一觀點出發，我們不難發現，歐盟除了積極東擴之外，更多角度的與世界其他區域組織或國家接觸，他們並沒有佔據領土的企圖，更沒有稱霸全球的野心，因此在世界各區域中，歐盟的經貿及外交關係拓展，幾乎是非常順利無礙的。

同樣的，東協中大多數國家原就是歐盟國家的殖民地，相互之間原就有一種無形的聯繫，其關係的緊密可從新加坡、馬來西亞與英國的關係中觀察出來，除了軍事安全的共同防衛約定之外，在文化、教育以及經貿交流上，雙方交往的密切程度是美國或其他國家所無法比擬的。

有些學者認為，東西方原就存在一種殖民與反殖民的對立情結，因此東西方對一些事務的觀念是不易獲得一致的，合作可能只是環境與利益驅迫，長久就會分開；但是我們可以觀察東協與歐盟近十餘年的交往情況，除了對緬甸與東帝汶的人權問題，雙方有過一些不快之外，其他在文化、政治、經貿上的交流是非常頻繁且密切的，其進展較之中共、美國與日本等國家，是更為快速及順利的。

隨著冷戰後國際權力關係的變化及全球化的發展，東西方的關係也將隨之改變，尤其是歐盟與東協，在歷史文化背景的基石，以及科技、資源與市場互補的狀況下，兩大區域間的合作是愈來愈密切；從亞歐會議的進程中更可看見，未來兩個區域組織的「朋友」關係一但建立，互補的功能發酵，不僅對歐盟有利，對東協發展成為「共同體」的願景，更有推波助瀾的效果。



## 第三節、東協區域安全概念

安全觀始於威脅，而區域是指以一定地緣關係為基礎，由若干國家依據共同意願而建構起來的社會空間。而所謂區域安全觀，就是經過區域化過程中所形成的特定區域安全的概念。由於不同的地理與歷史經驗，東南亞國家對於外來威脅的認知與優先順序並不相同。基於不製造對抗與緊張關係的原則，東南亞國家從來沒有公開點名可能形成威脅的國家；在各國的國防白皮書中，東協國家也從未評估威脅來源。以下將以不同時期的國際環境下，解析東協各國安全觀的轉變。

## 一、東南亞各國傳統的安全觀

除了泰國以外，東協國家大都是第二次大戰時被佔領或殖民，並在戰後獨立的國家，一個新興國家建國之初，其採行的策略是將國內安全定為首要目標。東南亞國家就是在二次大戰結束後，世界各國正在埋頭重建的經濟緩慢復甦期間獨立建國的，這種建國的歷程給予他們一個最重要的目標，就是排除外在干涉及內部衝突，維持國內政權穩定促進經濟發展。因此東協的國家在建國之初（二次大戰後至 1960 年代），是秉持一種傳統的國家安全概念，重視國家主權、領土完整以及邊界的不可侵犯。此時的當政者其政權正當性，常受到其他不同種族或異議份子的挑戰；國家的法治正處於草創階段並不完整，而國內維持秩序的武力也不完備，故各國的內部是處於動盪不穩定的。此外，國家承接自殖民時代的領土範圍，也常是描述不明確的，造成各國領土爭議不斷，邊界的衝突時有所聞；這並不僅是國家間的武裝衝突，更常見的是國家間相互支持敵對國內的反對勢力，去製造其國內的動亂甚至挑戰政權合法性；使這種領土糾紛或邊界爭議，變得更為複雜，不論馬來西亞與菲律賓的沙巴領土之爭，越南與中共的邊界糾紛，或是馬來西亞與新加坡在國家主權分配之爭，甚至使新加坡對馬國的軍事威脅恐懼不已；這些都是當時東南亞國家間相互的威脅。<sup>25</sup>

從這些威脅衍生出來東協國家傳統的安全觀就是：嚴密內部管控，壯大自我軍事實力，靠緊殖民母國，爭取國際認同。也就是為穩定自己的政權，要用一切辦法去除所有可能為其他外國勢力支持的異議份子，因此也造成各國對國內反對勢力強力壓制，甚至一些被西方人視為違反人權的作法層出不窮；此外，各國對軍事武裝力量的建設更是不遺餘力，因為除了國內的挑戰外，國家間的武裝衝

<sup>25</sup> 陳欣之，《東南亞安全》，（台北：生智文化，1999年10月），頁33

突更需嚴密戒備防範。其次，東南亞國家獨立初期，其各個殖民母國在政經利益的驅使下，並未釋出過多自主權，當然這些主政者也樂得依賴強權，並從中取得相關資源，故區域國家間並無共同利益的考量，故在此時，即使有一些小型的區域組織，也是因為大國的發起，小國在半推半就情況下接受的，區域主義並無發展生存的空間。<sup>26</sup>

## 二、冷戰時期東協的安全觀

冷戰期間，美國的戰略構想就是將東南亞國家設為屏障，其最重要的任務就是防止共產黨的勢力外溢。但是，美國的想法並不能直接運用強迫的手段實現，因為其擔心入態度過予強硬與干預，會引起東南亞國家的反彈，以及造成與蘇聯在區域勢力爭奪上的更加對立，因此，美國在此期間對東南亞國家採取的是經濟與軍事援助並重，鼓勵這些國家開發工業富裕民生，並實施民主制度，此外美國對此區域也實施軍事援助，例如出售武器給泰國並協助實施軍事訓練，對新加坡的軍事協助則更為多元，並實際參與菲律賓清剿共產黨游擊隊的行動；美國的這些作為莫不是為了希望東南亞國家能夠建自立的國防武力，並投入反共行列，並可減輕美國在此區域駐軍的壓力；但是美國的努力卻仍有一項障礙存在其中，就是各國間相互威脅的歷史遺續，始終未能獲得解決，各國也不能全力清除共產黨勢力。直到 1965 年以後，開始有了轉機。

1967 年東協成立，代表東南亞國家對國家安全概念有了轉變。期間經過各國領導者更迭，與國際情勢的轉變，國家間產生擱置衝突，致力國家內部建設，並將平定內部紛亂作為首要國家安全目標的共識。這種自發性的反省造成的安全思維轉變，是新現實主義難以解釋的現象。<sup>27</sup> 檢視當時新成立的東協五國，各國都有其促成區域合作的情勢與原因。例如菲律賓馬可仕總統剛上台，就宣佈擱置對沙巴主權的爭議，承認馬來西亞並改善與其外交關係。印尼總統蘇哈托也在 1965 年接掌政權，他改變原蘇卡諾的外交作風，對外採取低調與區域合作的作法，主動放棄對抗，並釋出善意的睦鄰政策，強烈表達加入區域組織的意願。1965 年新加坡脫離馬來西亞聯邦而獨立，兩國之間的緊張對立情勢迅速降低。英國的軍力撤出蘇伊士運河以東地區，使得新、馬兩國原來依賴英國保護的方式必須改變尋求自保。影響最大也最重要的因素就是共產黨在此區域的作亂，1960 年代印尼、新加坡、馬來西亞與菲律賓境內的共產黨在中共與

<sup>26</sup> 陳鴻瑜，《如何拓展我國與東協國家關係之研究》，（台北：行政院研究發展考核委員會，1989 年 11 月），頁 82。

<sup>27</sup> 陳欣之，《東南亞安全》，頁 34。

蘇聯的支持下，勢力開始迅速擴張，各國政府莫不引以為惡，尤其1965年印尼共黨奪權失敗，新上台的蘇哈托總統更是深感威脅，因此其積極尋求減輕外在的威脅，方能全力經營國家內部政權穩定與發展；新加坡也為了清剿國內的共產黨，而將與馬來西亞對立的態度轉為合作；事實上，東協各國外在的壓力或威脅並非完全消除，只是降低優先順序予以擱置。

由於不同地理與歷史經驗，東南亞國家對外來威脅的認知與優先順序並不相同，但是基於不製造對立與緊張關係的原則，東協各國從未公開說明可能形成威脅的國家，在各國的國防白皮書或報告中，也未對各國的威脅源提出評估；這與訪談中新加坡 Y 先生的說法一致，Y 先生是資深軍事人員，軍中年資超過二十五年，他說：

「我國的國防是以「毒蝎防衛」的戰略構想來籌建的，但是在假想敵的設定上只是區分從海上與陸上來的敵人，並未將東協國家列為假想敵，尤其是在近二十年間，東協各國的關係已改善許多，軍事交流與軍備透明化，已使各國間相互信賴程度更高，雖然各國在此期間仍未放棄軍備採購及更新，但是應該是以防衛的概念為主而非侵略性的。」

在此時期東協所強調的安全觀，是以馬來西亞前總理馬哈迪的談話最具代表性，他說：「安全不單單是軍事力量，國家安全不能與政治穩定、經濟成功與社會和諧分離」。<sup>28</sup> 此外，印尼前總統蘇哈托也提出一種「國家彈性力量」的說法，其內容在強調要降低國內安全的顧慮，必須經由經濟發展來促進民生，當民生富裕，教育、文化自然能夠兼顧，而各項民生需求及教育達到水平，內部動亂自然就會消失。綜觀兩位國家領袖的觀念，東協國家此時的安全觀可說是一種「綜合性安全」，也就是包含政治、經濟、軍事、社會與文化等廣泛的層次；但實質上東協現階段卻是以經濟為核心的安全觀；東協國家並非不重視軍事，而是認為軍事力量大都是用予安定國內政權的，照顧人民生計比降低國外威脅更為重要，因為如果民生問題不能解決，政權就會遭到挑戰，政權都不穩定如何能談其他呢？此外，東協國家認為維持區域的和平穩定，並不是一定要建築在軍事同盟的基礎上，而是在保持國家主權獨立與政治生存的前提下；如果能夠排除外國勢力的干涉，並使國家內部穩定發展，就能保障國家的安全，同樣的也能保障區域的安全。<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Speech by Mahathir Mohamad at the First ISIS National Conference on National Security, July 1986, at ISIS (Malaysia), Kuala Lumpur; cited from Muthiah Alagappa ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, pp. 624-625.

<sup>29</sup> Tim Huxley, "ASEAN Security Co-operation", in Alison Broinowski ed., *ASEAN into the 1990's* (London: The Macmillan Press, 1990), pp 90-91.

東協國家這種內向式的安全觀特點，強烈的反映出各國不願放棄國家主觀判斷及決策彈性；致使東協組織淪為各國的外交工具，並不能充分發揮其維護安全的功能，也使得東協組織發展近三十餘年，在區域安全上仍沒有一個共同的決策機制，或許東協國家不願有超國家組織的存在，但是，一再強調國家主權與自主性至上，對不干涉原則的過度堅持，將會使各國的善意折傷在跨國性及全球化議題之下。

### 三、後冷戰東協的安全觀

冷戰結束，延續四十餘年的兩極格局瓦解，改變了世界秩序，也促使東南亞新政經秩序的發展。蘇聯解體使其對越南的經濟援助取消，加速了越南的經濟改革，也促使越南與東協國家關係的改善。美國軍事力量從東南亞撤出，提高了東協國家的自主性。原處予對立的許多國家，終於可以化敵為友，也開始坐下來共商雙邊、多邊乃至於區域的合作事宜；大國也排除疑慮，開始對東南亞地區大量投資，除了維持東南亞國家相對的影響力，也促使東協國家對區域整合有了新的見解。

日本國際大學教授布斯津斯基（Leszek Buszynski）提出對東協區域主義的見解，他認為冷戰期間，東協的區域組織是內向的、排外的，是由於各國政府為了特定安全理由與經濟目的而創造的舊區域整合觀念。而在後冷戰時期，東協的新區域主義是外向的、非排外的，且具有多元功能的，它與其他組織或國家集團建立泛國際的、重疊的聯結，此種聯結具有綜合而多層次的特性，當然也加深會員國之間的緊密關係。<sup>30</sup>

1992年1月東協第四屆高峰會議在新加坡召開，會中簽署了「新加坡宣言」以及「東協自由貿易區協定」，同時也簽署「共同有效優惠關稅計畫協定」（Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme, CEPT）。這是東協在冷戰結束後，第一次提到擴大區域整合的正式文件，其內容只是針對擴大經濟合作訂定時程表，決議在2008年以前成立東協自由貿易區；但是的新加坡會議最重要的就是將區域安全的新觀念，付諸制度建立「東協區域論壇」的對話機制，並將經貿問題之外的綜合性安全問題一體納入討論之中。

---

<sup>30</sup> Leszek Buszynski, "ASEAN's New Challenges," *Pacific Affairs*, Vol.70, No.4 (Winter 1997-1998), p. 555.

1997 年的金融風暴，中共為避免經濟風暴的衝擊，堅持人民幣不貶值；中共此種作法雖是自保，但間接的讓東協國家有一種雪中送炭的感覺，相較予美日等開發國家，東協在此事件中對中共的印象改變不少，當然也使得中共有機會介入主導東亞政經秩序的重建。

此外就是東協本身的改變。東協成立最重要的宗旨就是促進區域內國家的經濟成長與穩定，經過長久的發展，爆發了金融危機，也給東協區域整合當頭棒喝。如前所述，金融風暴中受創最大的泰國，眼見東協在這波衝擊中，絲毫沒有作為，對各成員國沒有任何拘束力來促使相互幫助，也沒有相關機制能夠介入處理跨國性問題，各國都在「東協方式」的堅持下尋求自保，區域組織顯得毫無作用；因此泰國開始提倡所謂的「彈性介入」，也就是選擇性的干涉與建議其他國家採行必要的措施，雖然泰國的建議並未獲得多數國家的認同，但這也使得東協國家重新審視修定其促進區域安全的作法。

傳染病的流行、環境保護議題以及恐怖主義的猖獗，讓東協各國有了更深的體會，有些牽涉國家安全的事務，它是跨國性或全球性的問題，內向性的自保與不干涉原則，將會使得問題不易解決，甚至影響國家安全；因此為確保區域的安全與穩定，對這些事件就必須檢視與他國的關聯性，並考量於必要時犧牲部分國家的部分主權，以尋求區域的最大利益。這項安全觀念的轉變，從 2004 年東協的峇里島「第二和諧宣言」(Bali Concord II)中可以看見，雖然宣言中仍堅持所謂的「東協方式」，也就是不干涉與一致決的原則，但是東協各國也有需要更進一步凝聚且具有彈性的區域組織，並期望能夠制定區域的指導方針，以強化國家間共識及提昇東協的效率；另一項重要的宣示，東協強調國家主政者有自己的外交政策及國防主張，但是為求得全區域更廣泛的安全，全體會員國將致力於 2020 年前，完成超越軍事防衛聯盟與聯合外交政策的的相關規劃，並將「東南亞友好合作條約」修訂成爲開放的區域性組織，而中共成爲第一個加入該條約的非東協國家，此外，雙方還將簽署「中國--東協戰略夥伴關係聯合宣言」，代表中共與東協的關係加深；此外東協也計劃與印度簽署「東南亞友好合作條約」，這些改變代表東協承諾未來的「安全共同體」，將走向一個開放的、向外擴張的體系，期使所有東協對話夥伴都能加入，共同來促進區域的和平、穩定及發展。

#### 第四節、東協安全機制之演變

自 1967 年東協成立以來，在它的所有公開聲明與宣言中，一直強調的都是東協成立宗旨目的是追求區域的和平與安全，進而達成經濟發展的區域組織。因此，不論國家或區域安全都是東協永遠放不下的焦點議題。東協成立至今已逾 37 年，從創始的 5 個會員國，到今天的 10 個會員國；從非正式的組織及不定時高峰會議的型態，漸漸轉為有固定機制編組與定期的會議；從世界各國的視角看到的是東協組織，是在國際情勢一波波的衝擊下，一步步的修正方向穩定的成長，雖然在經濟議題上，東協隨著世界經濟脈動，也不斷的加強區域內外的合作，且也創造了一些成就；但是在安全問題上，東協始終沒有正式的安全組織來處理，雖然如此，東協在面對安全議題時仍有一套邏輯與作法，分析東協安全機制的演變應可分由以下四個面向來觀察：

##### 一、東協領袖高峰會議----「東協方式」的安全概念與機制建構

從安全社區的觀念來看，集體安全的目的在於透過對各國權力使用的約束，以及集體力量的發揮，來保護個別或集體的利益。<sup>31</sup> 廣義來看，東協可說是隱性的集體安全組織；從東協成立時簽署的「東南亞國家協會宣言」中，強調的是平等夥伴關係，希望藉由共同努力，促進經濟成長、社會進步以及文化發展；由於當時簽署者為五國外交部長，各國並未就安全維護上有任何協議。東協成立的第二年，菲律賓與馬來西亞再度因為沙巴主權問題紛爭不已，使剛成立的東協幾乎陷於解體，更別談有任何實質進展。<sup>32</sup>

1975 年中南半島情勢底定，美軍撤出，共黨統一越南，東協開始對越南產生戒心，且促使東協恢復了動力。1976 年以前，東協只有全體會員國外交部長出席的年會，當年 2 月東協在印尼峇里島，舉行了第一次高峰會，顯示東協的決策機構又提高層級；<sup>33</sup> 會議的結果簽署了兩項文件，「東協和諧宣言」(Declaration of ASEAN Concord) 以及「東南亞友好合作條約」(Treaty of amity and Cooperation, TAC)，這是東協第一次達成具有約束性的文件，也清楚的說明東協的內涵。它確立了東協國家間關係與處理事務的基

<sup>31</sup> 林碧炤，〈論集體安全〉，《問題與研究》，第 33 卷，第 8 期，1994 年 8 月，頁 5-6。

<sup>32</sup> Lalita Prasad Singh, *Power Politics and Southeast Asia* (Atlanta Highlands, N.J.: Humanities Press, 1979), pp. 151-152.

<sup>33</sup> Werner J. Feld and Robert S. Jordan, *International Organizations: A Comparative Approach*, 2<sup>nd</sup> ed. (New York: Praeger, 1988), p. 89.

本原則，包括相互尊重獨立、主權、平等、領土完整、互不干涉內政，同意採用和平手段解決紛爭，並放棄使用武力或武力威脅，對重要的決策採取一致決等。第一次高峰會宣示的重要理念，其主要的原由不外乎東協長期以來的衝突、爭執的教訓，此種經驗經過內化而形成一種內向式的安全共識，各會員國希望藉由政治規範與合作的方式來約束成員間一些不當的行為，並使區域能在和平穩定下發展。

東協第一次高峰會各國領袖簽署的「東協和諧宣言」，其中最重要的就是對所謂的「東協方式」(ASEAN way)的共識；著名的東協專家 Amitav Achaya 將「東協方式」視為獨特的組織文化，此文化具有四種特性：

- 一、非正式性。
- 二、非對抗性。
- 三、協商一致。
- 四、思想上是多邊主義，行為上是雙邊主義。<sup>34</sup>

英國學者 Jurgen Haacke 認為這是東協的外交與安全文化，這種文化包括主權平等、不訴諸武力的和平解決爭端、不干涉不干預、非正式管道外交以及相互尊重與容忍。<sup>35</sup> 這些特點對東協在運作而言，都是東協歷年來一直重複強調的；其實，從高峰會的召開，我們可以知道主要的原因是在對東協各國執政者的尊重，將決策層級拉高到各國領袖，並顯示東協強調國家主權獨立與自主，更強調各國是一律平等的「夥伴關係」；所有國家對其他會員國都不得干涉內政，必須尊重國家的主權與自主性，這對東協國家是十分在意的事，當時的各國內部多有一些紛亂未平，阻擾了各國的建設，因此企求外界的和平穩定以及公平對待，俾利解決國內問題是可以理解的；另外相互保證非暴力及不威脅使用武力的和平解決爭端，更是代表東協安全文化的重要特質，這種共識從外在的約束，進而內化為東南亞國家間的重要規範，更推廣在東協對外友好合作的夥伴關係的建立上，也將藉由各種跨區域的對話平台，將東協自由、中立、非核的概念與堅持散發出去。

此外也決議設定永久秘書處於印尼雅加達，且為保證公平性，秘書長及重要幹部均由各國輪派，以顯使東協追求無核心機制，避

<sup>34</sup> Cf. Keith R. Krause, *Culture and Security*, (Frank Cass Publishers, 1999), p. 55.

<sup>35</sup> Cf. Keith R. Krause, *ASEAN's Diplomatic and Security Culture—Origins, Development and Prospects*, (New York: Routledge Curzon, 2003), p. 1.

免某些國家影響決策的程度。<sup>36</sup> 東協組織與決策的安排，其關係是鬆散也缺乏決策核心，雖保證會員國的公平，杜絕某會員國主導東協事務的可能，但是它採取一致決，且不採用投票的方式，必須形成集體共識才能付諸實行；這種機制的設立，帶有相當大的缺陷，例如，東協每年要召開的各型會議將近 200 個，來協調其內部關係；同時這也造成東協的合作，總是說的多做的少，更顯得處理事務效率甚低，這也是東協成立三十餘年來，發展緩慢的主要原因之一。

1977 年東協第二次高峰會，各國認為應該檢討放寬與東協外第三國或組織展開對話與合作，如此才能使得東協成為更強而有力的區域組織，因此也委由工作階層開始研擬相關條約的修正，直至 1987 年東協第三次高峰會才再簽署「東南亞友好與合作條約修正議定書」，開始同意會員國以外的國家簽署該條約，並參加東協組織的部分活動，以和平的方式解決與東協各國的糾紛。嚴格來說，這項條約的簽署，並不是代表東協安全觀念轉為開放式的外交關係，而是東協希望藉由其他國家或組織的加入對話，使得東協在區域的安全及其他議題上能夠更有影響力，並且運用多國的對話運作，將東協方式推廣出去，並積極排除大國的干涉主導，重新取得區域議題的主導權。由於這種多邊對話對抗大國主導的概念引導，促成了 1992 年第四次高峰會在新加坡召開時，決議成立「東協區域論壇」。

## 二、東協「區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF) - 多邊主義的安全對話

建立安全論壇的提議，首先是由東協戰略暨國際研究中心在 1991 年非正式地提出。他們認為應將東協年度部長後會議 (Post-Ministerial Conference, PMC) 擴張，將東協對話夥伴與觀察員一併加入，形成一個論壇性質，來促進東協亞太區域安全對話的主導權；隔年東協第四屆高峰會正式決議，並於 1994 年正式成立東協區域論壇，歷經幾屆的運作，如今已成為討論亞太區域安全的最重要場合。

目前區域論壇的參與國多達二十一國，召開的時間為每年東協外長例會之後，討論的問題並不僅限於東南亞安全問題，而是含括亞太區域相關安全議題，但是敏感性問題不能在會議中討論，只可以與有關國家個別討論，其他國家不參與討論，且大多數的國家也

---

<sup>36</sup> 馬普強主編，《當代東南亞國際關係》，(北京：世界知識出版社，2000 年 2 月，第 1 版)，頁 193-215。



不會表達太多的意見；ARF 架構中，呈現出東協主導的態勢，但是不論討論任何議題，都僅止於公開或非公開的意見交換而已，或許能收意見溝通的效果，但對所有參與國卻沒有任何實質的約束，因此大多數的學者認為論壇發揮的效果是有待商榷的。

對建構主義而言，過去數十年的東協國家是相對於東協組織的行爲者，東協組織則是東協國家所建構出來的結構體系，東協國家在這個體系中運作，塑造出東協國家的集體認同，並內化出東協內部的規範，這種規範在東協內部運作中，雖然並不是各國都全盤接受，但是已經獲致的一些成果，使得東協國家都認同這種柔性的規範，通過這種柔性規範的運作，它不一定能使問題立即解決，但卻具有降低衝突與解決問題的潛能。由於有了此種共識，東協國家認為擴展東南亞區域安全的方法就是組成類似的對話組織，並將此體系文化推展出去，區域論壇 ARF 其實就是東協國家嘗試將東協的規範外化到其他組織的觀念下的產物。而對區域論壇而言，它是東協國家與其餘亞太國家、甚至歐盟等行爲者建構的一個結構，所有行爲者在這個結構中互動，東協則試著運用他們深信的東協方式來建構論壇的規範。

區域論壇形式上維持非正式的官方論壇，雖然僅是多邊或雙邊的溝通與對話，也就是採取東協方式的運作，其特徵在於強調擱置爭議進行對話，透過相關國家不斷地溝通與對話，找到彼此共同接受的共識，亦即它是一個建立共識的過程，不是解決爭議與問題的手段。但在這種氛圍之下，國家間的善意獲得認同，簡單的議題在雙方討論後即能獲得解決，困難的問題藉由第三者或多國的協商討論，即使不能立即形成共識獲致解決，也能在善意互動的情形下降低衝突的程度。<sup>37</sup>

在第一屆會議後的主席聲明中，區域論壇強調它本身是討論安全的平台，目的在於促進東協與外部國家或組織，在政治與安全事務上聯結的對話。實際上區域論壇並不具備解決問題的機制與手段，只是能讓許多國家得以在沒有時間壓力下，預先對爭議性議題進行對話溝通，也就是運用東協方式的特質，讓雙方或多方在交流對話的互動中降低對立，並在善意的態度中逐漸形成一種共識，並能進一步獲致解決問題的方法。

顯然東協在區域論壇的推動上，其扮演角色的自主性提高許

---

<sup>37</sup> 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，（南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心出版，1997年3月），p.45-46。

多，東協亟欲主導亞太安全論壇走向的策略清楚而易見。東協選擇運用多邊對話的策略，就是要用東協過去在國家間內化所建立的規範，外化到亞太區域層次，也就是透過東協方式來塑造亞太其他國家的亞太區域集體認同，並達成東南亞安全共同體的目標，甚至包括亞太地區的安全。區域論壇的會後主席聲明中，曾多次呈現出類似主張，例如第一屆區域論壇對區域非核武化概念，以及友好合作條約所建立的規範都有具體的宣示，並說明與會國或組織，對亞太政治與安全事務，將進行建設性的觀念交流；第二屆區域論壇更重視在和平的原則下，各成員應該一律平等、相互尊重、充分合作。這些都是東協企圖以內部建構的規範，積極在區域論壇中推廣與外化的表徵，由此可知，區域論壇組織形式與活動幾乎完全是依照東協方式來運作。<sup>38</sup>

### 三、第二軌道外交的運用----亞太安全合作理事會

不論是廣義的外交或狹義的外交，所謂外交都強調以國家為主體的活動，它是一種官方行爲；第二軌道外交術語的出現，並未改變外交的實質涵義，而是代表一種現實的需要，也反映出外交界線的模糊與外交方式多樣化的趨勢；這種現實的需要尤其對東協國家顯得更爲重要。

冷戰期間東南亞國家的安全顧慮目標非常明確，但是冷戰後卻面對一個非常不確定的國際環境，蘇聯瓦解，美國自東南亞撤軍；對這種不確定性的擔心，在 1992 年的東協部長會議上表露無疑；會中各國積極的想要獲取情報，但是透過官方得到的正式訊息，並不能滿足各國的需求；此外東協各國並無足夠官員從事東南亞安全政策研究，間接的也促進非政府機構作用的擴大，增加政府在安全問題上對第二軌道外交運用的依賴。

1988 年東協成立戰略暨國際研究中心，東南亞地區現有 9 個成員，印尼戰略及國際研究中心（CSIS）、馬來西亞的戰略及國際研究中心（ISIS）、菲律賓戰略與發戰研究所（ISDS）、新加坡國際事務研究所（SIIA）、泰國的國際安全與國際（ISIS）研究所、汶萊政策與戰略研究所（BDIPSS）、柬埔寨合作及和平研究所（CICP）、越南國際關係研究所（IIR）以及寮國的外交研究所（IFA）；此外也有亞太其他地區的美國、韓國、日本等國家的戰略學術研究單位共

---

<sup>38</sup> John Carofano, "Flexibility or Irrelevance: Ways forward for the ARF", *Contemporary Southeast Asia*, Apr 1999, Vol. 21. pp. 74-94.

同參與。在東協區域論壇尚未成立以前，它一直是提供東協安全政策的重要智庫，其成員多為學者以及以私人身分參加的現或退役的政府官員，也是東協建構第二軌道外交的第一次嘗試。

1992年11月東協戰略暨國際研究中心經由其下屬的美國、日本、韓國等國的戰略暨國際事務研究機構建議，在漢城召開一系列以「亞太安全合作」為主題的研討會，在會前並未充分溝通醞釀的情況下，各國與會代表卻產生極大的共識，就是要建立一個類似「太平洋經濟合作會議」的對話機制，有如該會議對「亞太經濟合作組織」(APEC)的貢獻一樣，能使得亞太地區安全議題也能透過此一對話平台，進行非官方的多邊交流與協商，這就是所謂的「漢城聲明」(Seoul Statement)。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，亞太安全合作理事會係以原有「東協戰略與國際研究中心」(ASEAN-ISIS)的架構為基礎的非官方多邊對話機制(The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP)<sup>39</sup>，並將與隔(1994)年成立的東協區域論壇構築成雙軌並行的安全合作與對話機制。在短短幾年的時間內，亞太國家紛紛加入此一靈活、開放的安全對話，顯示亞太國家對此種對話方式的普遍偏好。

根據亞太安全合作理事會的憲章，該會成立的宗旨是「為亞太地區的國家與地區間，建立信心與安全對話提供架構」，主要功能包括：為學者、政府官員(以私人名義)探討政治與安全問題提供非正式的交流對話安排；並提供研討後的意見給政府決策部門；發起與組織區域、國際會議以及其他有關安全合作的活動；進一步與其他區域性組織或機構建立聯繫，以交換有關政治和安全合作的資訊與經驗。從該會的宗旨可以看出，它具有第二軌道的特點，但是卻未對安全合作的議題內容明確界定，表明該會並不排斥各成員國現有的軍事同盟與防衛合作的各類型式，且並不強調以「機制化」為合作的目標。此外，正如該會的首任共同主席喬登(Amos Jordan)所說的：「亞太安全合作理事會對安全領域的官方協商所做的最大貢獻，就是吸收儘可能多數的成員，加入多邊合作的機制中」；因此該會在1995年憲章修改時，也為一些特殊的地區與國家設立「觀察員或附屬機構」的條款，雖未給予實質性的與會權力，但對拓展成員

---

<sup>39</sup> 林正義，〈亞太安全保障的新體系〉，《問題與研究》，第35卷第12期，1996年12月，頁8。

加入卻有極大的貢獻，例如北韓、印度就是在此條款下加入對話。

亞太合作理事會成立的主要目的其實就是為區域論壇的議題暖身，大部分隔年的區域論壇討論議題，都在前一年，由亞太合作理事會先行召開一系列的研討會尋求共識，並在會後提供備忘錄或建議事項，交由區域論壇的輪值主席參考，也使得區域論壇召開時能獲得更多的進展，根據加拿大亞太研究中心「對話與研究監察」統計資料顯示，從 1995 年至 2000 年亞太地區共計召開安全合作類型的對話會議共計 441 次，其中屬於第一軌道官方的會議，共計 93 次；而第二軌道的研討會共計達 349 次，也就是非正式的安全合作對話會議，約佔所有會議總數的 80%，顯示各國對第二軌道外交工作的重視。<sup>40</sup>

理論上言，第二軌道外交的研究機構是獨立於政府之外的，他們與政府部門並無隸屬關係，但是研究機構與政府的聯繫卻是客觀存在的；亞太安全合作理事會召開研討會時，不論與會的各國部長、大使或是業務主管人員，都是以私人身分參加，雖不代表官方，但卻使各國中高層官員能夠更靈活、更廣泛的進行意見溝通與協商，這對東協區域論壇的政治安全議題協商，提供更多交流經驗與多元化的政治選擇。

不論是戰略暨國際問題研究所或是亞太安全合作理事會所提供的第二軌道外交管道，它都成功的將東協與區域大國以及與區域安全有關的國家聯結起來，共同在非正式、非官方的一個平台上平等對話，促進了地區原有的雙邊關係體系與國家間關係的良好互動，使得「安全合作」的理念獲得普遍認同，也打破多國缺乏多邊安全安排的歷史教訓，開啓亞太國家不分強弱、大小，共同透過對話來尋求適合本區域特點的多邊安全機制的新局面。此外，第二軌道外交的目的就是在尋求共同認知，它依靠的是自身所獨具的專業知識與國內外的社交網絡，無須政府的政策承諾或使政府負擔任何政策風險，所有與會者開誠佈公的闡述各自政府的意向，交流各自的立場與觀點，共同審視各種議題的備選方案，探試各自政策的可行性與他國的接受度，並迅速反映回國內的決策高層，這種做法完全合乎東協方式的推動進程，另經由多次的研討使得各國政策取向更加透明，使得「互動式政策協調」成爲可能，消除了彼此的疑慮，也建立了相互的信任。

---

<sup>40</sup> 轉引自陳建榮，〈第二軌道外交與東盟地區論壇〉，《東南亞研究》，2004 年第 4 期，頁 45。

#### 四、信心建立機制的推動

後冷戰的東南亞地區，是一個情勢複雜的地區，除了東南亞國家間的相互疑慮外，美蘇勢力的退出，權力均勢的破壞，都使得東協各國亟需建立一個新的區域規範，以防止可能的衝突發生，因此設立了亞太安全合作理事會的研究機構，以及東協區域論壇以開啓各國間的對話平台，這雙軌運作的機制也跨出東南亞地區進行「信心建立措施」(confidence-building measures, CBMs)的第一步。CBM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；它並不是直接用於解決已發生的衝突或對立，而是藉由建立一套架構來避免或降低，因不確定與誤解所產生的衝突或對立。CBM的主要工具是透過溝通、限制、透明化以及檢證措施，來建立彼此的互信；當然其中一些作法例如設置熱線、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。

1995年在汶萊舉行的第二屆區域論壇，會前所提出的概念文件 (concept paper) 中所提到三階段安全政策，其實三階段要達成的目標都不同，這也是區域論壇基本的原則，主要是由論壇來建立信任措施，進而使各國的政策透明化，然後進步到預防外交，最後，也是遠程目標完成解決衝突機制的建構；<sup>41</sup>也可以看出信心建立與預防性外交關係；該文件將論壇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。顯然兩者之間還存在有先後順序的概念。事實上，CBM與預防外交間的關係是密切又錯綜複雜的，CBM的建構應可算是預防外交的一環，而預防外交中CBM互信機制的建構，又是預防外交中重要的課題。

東協區域論壇並且於1995年8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1996年向部長會議提出報告，建議亞太地區目前可以推動的CBM作法，例如安全概念對話、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交流等有助於區域信心建立的相關措施。1997年3月在北京的會議中，又提出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

<sup>41</sup> 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，(南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心出版，1997年3月)，頁75。

conversion program) 的意見交流、軍事演習的觀察與通知的資訊交流、支持軍備管制與裁軍努力、非軍事 CBM 等等 CBM 措施的推動。

1998 年 3 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又討論各國提出有關 CBM 的提案。當然，依據區域論壇決策程序，這些提案必須送到資深官員會議進一步討論，然後再到部長會議中尋求共識，甚至同意開始規劃執行。目前論壇積極推動的就是各國的國防白皮書的公開呈現，以及各國軍事教育交流等措施，目前已有中共等國已經開始提出國防白皮書，以及進行雙邊或多邊的軍事交流活動，對軍事政策及行動的透明度增加，相對的也促進了各國間的互信，最近四年的區域論壇，已經由建立 CBM 漸漸過度到預防性外交措施的討論，顯示區域論壇對話的效果。但是區域論壇強調第三階段解決衝突機制的建構是循序漸進的，不應採用強迫的手段，應在盡量取得全體成員國的共識後，經由政策透明化而更加深彼此了解，也發展促進互信的程度，以達到避免誤解以及解決衝突的目標。

除了東協區域論壇推動的信心建立措施外，亞太安全合作理事會的組織中的各個工作組，除了以因應亞太區域性安全需求為導向外，最重要的是「建立信心及安全措施工作組」，此小組由美國、新加坡與韓國共同負責，其所提出對亞太區域安全的基本觀點有以下六點：

- 一、建立信心及安全措施 (CSBM) 的實施，必須以相關各方的共同合作意願為前提。
- 二、各方應視信心與安全措施的建立及運作為「雙贏」而非「零和」。
- 三、建立信心及安全措施只有在全球性與區域性的行為規範引導下，才能發揮其效用。
- 四、亞洲獨特的文化與價值體系應優先於其他區域所建立且有實踐經驗的措施。
- 五、以漸進與有規律的方式建立區域信心與安全措施。
- 六、建立信心與安全措施必須要有務實與明確的目標。<sup>42</sup>

除了對信心建立措施的共識之外，他們也提出對安全議題實踐的建議：

- 一、採取「綜合性安全」的途徑。
- 二、區域內國家應在安全議題上對話，並須發表國防白皮書。
- 三、區域論壇成員應參與聯合國的傳統武器註冊。

---

<sup>42</sup> 亞太安全合作理事會中華民國委員會會訊，第一期，1997 年 9 月，頁 2-4。

- 四、鼓勵各國間的接觸與高規格的互訪。
- 五、軍事上的學術、人員及訓練的交流。
- 六、各國舉行軍事演習時，應同意其他會員國觀察演習成果。
- 七、對特定的安全議題，每年舉行研討會，供國防官員與軍官參與。

由上可知，亞太安全合作理事會不僅是信心建立與安全議題的推動者，更將研討結論提供區域論壇中的高層參考，也促使論壇在後續的會議中展開相關議題的對話，並已積極推動區域國家間信心建立措施雙邊或多邊的實踐行動。

不論是第一軌道的區域論壇或是第二軌道的亞太安全合作理事會，「建立信任措施」對促進東南亞區域安全是極其重要的工作。從上述亞太安全合作理事會提出的六點共識可知，美、日、韓等國雖然一直想要爭取亞太安全事務的主導權，但是，以東協相關戰略研究機構為基礎建構的亞太安全合作理事會，事實上已經逐漸接受東協方式的思維，它不在意任何實質組織的建立，它是要透過對話機制的平台，建立共同認知；它不強調快速建立有效率的組織，而更重視的是透過安全對話使體系文化轉變的演進過程。它透過雙軌來建立對區域安全的共同認知，並以區域論壇中提出的三階段安全政策原則基礎，來促使區域安全目標的達成。信心建立與預防性外交，一直是區域論壇討論的重點，而建立解決衝突的機制的議題卻遲遲沒被討論。受訪的新加坡 Y 先生提出他的看法，他認為東協國家推動的軍事互信，就是要藉軍事透明化來推展雙邊的互信，從而加強雙邊的軍事合作，並藉多重的雙邊合作架構出東南亞區域的安全防衛組織網絡。如此一來預防外交將可順利推展，則衝突解決機制的建立就會像水到渠成一般，順理成章的建構起來。

## 小 結

冷戰結束後，東南亞進入所謂「權力真空期」，美蘇勢力的逐漸退出，激勵了世界上其他大國、強國，在經濟利益的驅使下，各國紛紛投入東南亞勢力的競逐中，希望在新的國際環境下，新的區域均勢成形時，能夠佔有一席之地，進而掌握區域議題的主導權。

1997年的亞洲金融風暴、2001年的「九一一」恐怖主義攻擊事件，東協受到的影響與衝擊，無疑的已改變東協國家的許多想法；此外全球化世界的需求改變，以及恐怖主義的蔓延氾濫，使得東協國家不得不面對現實，在國家與區域安全政策上作一調整，以適應未來環境的需求。

東協自成立以來就是以強調國家主權與重視自主性的「綜合安全觀」，為國家安全政策的基礎，強調相互尊重各自主權，國家安全為上的觀念；東協始終堅守「東協方式」，它是東協各國不願放棄的處事原則；冷戰結束後，美蘇勢力撤出東南亞，東協傳統的綜合安全觀，以不符實際需求，「合作安全觀」開啓了東協走進國際化的里程，除了消彌內部遭遇瓶頸的壓力，進而尋求區域安全議題的主導權。但後冷戰國際情勢發展與安全環境的改變，已經經由多次國際事件來衝撞東協的堅持；保守、內部為重的政策，雖已向擴張區域範圍努力，但是，實際的考驗已經明白顯示出東協組織已經面對一個重要的時刻，新的「綜合安全觀」是國際社會安全維護的趨勢，除了區域安全範圍擴大，多元安全議題的領域，更絕非單一國家或區域組織所能解決。不論是東協繼續擴大國際社會的接觸面，或是世界各國廣泛頻繁的與東協互動，東協都將面對開放與擴張的壓力。

建構主義並不否定傳統國際關係理論中，重視物質利益與權力分配的的現實，故本章討論多以新現實主義或新自由主義觀點出發，來觀察現實國際社會景況。東協的安全機制已運作了三十七年，就新現實主義與新自由制度主義的觀點，東協在區域安全機制建構的議題上，似乎未獲大幅的進展；但從建構主義的觀點切入，東協國家重視主權與自主的綜合安全共識，已經內化為東協的一種文化，雖然東協一直沒有超越國家的核心安全組織，來推動區域安全議題，但是，國家間不訴諸武力與不威脅使用武力的約定，已經形成一種規範，且正藉由區域論壇及亞太安全理事會外溢發酵，期待形成一種超區域的非暴力使用與集體安全的共識。

信心建立措施與預防外交是東協尋求非暴力使用承諾的重要工作，雖然它是在現實主義利益為先的概念上，對國家或組織產生一些驅動力，但是，東協國家堅持的平等對話與和平互動的漸進模式，卻是希望藉由體系文化的改變，來轉變國際社會的共識與規範，進而運用這種內化的原動力，來達成東南亞區域和平、中立的目標，走向東協共同體的境地。