

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

成果報告  
 期中進度報告

## 聯合國與國際衝突解決—

聯合國在東南亞之衝突解決與和平建立：

一個少有大國參與的模式？

計畫類別： 個別型計畫  整合型計畫

計畫編號：NSC 96-2414-H-004-020-MY3

執行期間：96年8月1日至99年7月31日

計畫主持人：黃奎博

共同主持人：

計畫參與人員：林志峯(研究助理)

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告  完整報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

執行單位：國立政治大學外交學系

中華民國 98 年 7 月 25 日

## 中、英文摘要：

諸多文獻指出，東南亞的衝突解決與和平建立對於美國的反恐而言確實有其必要性，但相關的文獻數量不足以顯示美國與這些問題的關係。因此，有些學者認為在未來可以預期美國將逐漸脫離該區域，傾向由區域行為者解決區域問題，並且持續依賴雙邊的防範策略而非多邊制度的建立。更有研究者指出，美國固然透過一系列的援助計畫，試圖強化東南亞的制度能力與設計，但仍然不足以應付東南亞所面對的變局。目前的結論是，美國對於東南亞安全問題的關心，多半集中於維護美國國家利益、穩定東南亞國際衝突兩方面，若將研究層次降至國家內部的衝突解決與和平建立時，往往僅見聯合國或其他第三方的角色，美國在其中並非活躍的行為者。

Lots of literature have indicated the necessity of Southeast Asian conflict resolution and peace building for America's anti-terrorism, yet the quantity of the literature is too small to show the relationships between America and Southeast Asian conflict resolution and peace building. In the foreseeable future some scholars predict that America will gradually step out of the region of Southeast Asia, leaving regional actors to deal with regional problems and continuing bilateral prevention measures rather than the establishment of multilateral institutions. Some scholars even point out that America, who has tried to strengthen Southeast Asia's institutional capacity and design by a series of aid and assistance programs, is still incapable of managing dynamics and changes taking place in Southeast Asia. A tentative conclusion is: America's concern over Southeast Asian security concentrates largely on the maintenance of America's national interest and the stability of regional conflicts in Southeast Asia; American is not a proactive actor if one lowers his level of analysis on conflict resolution and peace building to the domestic one, in which the United Nations or the other third parties are often more salient.

## 前言：

本研究於第一年時以冷戰後東南亞區域衝突解決與和平建立為研究主體，針對以下兩個問題進行經驗性研究：

- 一、聯合國在冷戰結束後，對於東南亞的衝突解決與和平建立有何作為？其一致性又如何？與相關的理論架構的分析有何異同？
- 二、以「聯合國政治事務局」(UNPA)、「聯合國發展計畫」(UNDP)為主的衝突解決與和平建立模式，其本身有何利弊得失？其又對於東南亞地區的和平與穩定有何正、負面的影響？

在研究告一段落後，計畫主持人發現美國與中共在東南亞衝突解決與和平建立的角色，似乎不像原計畫申請書中所推測的那般消極。而在第二年研究計畫中，美國對於聯合國

目前在東南亞衝突解決與和平建立所持之態度與政策，以及美國參與下的東南亞衝突解決與和平建立之方式、架構與影響，均為研究之重點，所以正好可以對於第一年的研究發現做進一步的證實。

## 研究目的：

本研究原本認為有大國參與的衝突解決與和平建立較為有效，是一個無法適用於東亞地區的觀念。但在「911」事件發生後，小布希政府將東南亞視為反恐戰爭的「第二戰場」，使得美國重新介入該區域，所以諸多文獻指出，東南亞的衝突解決與和平建立對於美國的反恐而言確實有其必要性。

整體來說，進入廿一世紀時，當中共利用機會擴張其在東南亞的影響力時，美國在該區域的影響力逐漸下滑。本年度研究的主要工作便在於討論美國對東南亞的安全觀，以及美國介入下的東南亞衝突解決與和平建立方式。當國內外學界有關美國如何看待東南亞衝突解決與和平建立的相關之文獻量與質仍極度不足時，本研究或可成為連結各相關議題的橋樑。

## 文獻探討：

美國在東南亞的戰略利益至少包括以下四點：維持經濟關係、預防區域霸權興起、遏止衝突以維持區域穩定、促進人權與民主。<sup>1</sup>本研究原本假設，美國願意介入部分的東南亞衝突解決與和平建立，但成效不一；在其他條件維持不變的情況下，外力（目前是指美國）介入的程度愈小，聯合國在東南亞區域衝突解決與和平建立成功的可能性愈高。

但是，如前述，真的去探究美國如何看待東南亞的衝突解決與和平建立時，相關的文獻數量不足以顯示美國與這些問題的關係；而且，到目前為止，即便在2007年時，東協憲章（Charter of ASEAN）已經成為東南亞各國互動的最高法律原則，但東協很可能還是對衝突避免（conflict avoidance）比較在行，而不是衝突解決。<sup>2</sup>雖然東協憲章與其他相關衝突解決的作為在東協內部並非異例，而且印尼與馬來西亞曾調停菲律賓政府與摩洛人民解放陣線（Moro National Liberation Front, MNLF）之間的衝突，泰國和菲律賓也曾介入印尼亞齊分離運動的爭端，並均達成相關協議，但從實例而言，東協國家仍然盡量不介入多邊調停之中。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Amos A. Jordan, et. al., eds., *American National Security*, 6<sup>th</sup> Edn. (Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2009), pp. 371-372.

<sup>2</sup> David Wright-Neville, "Southeast Asian Security Challenges," in Robert Ayson and Desmond Ball, eds., *Strategy and Security in the Asia-Pacific* (NSW, Australia: Allen & Unwin, 2006), p. 221.

<sup>3</sup> 參見 Kwei-Bo Huang, "The Transformation of ASEAN as a Third-Party Mediator in Intraregional Disputes of Southeast Asia," in Jacob Bercovitch, Kwei-Bo Huang and Chung-Chian Teng, eds., *Conflict Management, Security and Intervention in East Asia: Third Party Mediation in Regional Conflict* (London: Routledge, 2008),

在「911」事件後，有愈來愈多的文獻指出美國應該重新重視東南亞的戰略部署。<sup>4</sup>事實上，美國一直以各種直接與非直接、貨幣或非貨幣的方式，來促進與相關國家的關係。最主要的或許是對印尼與菲律賓持續增加的經濟與安全援助。美國基本上透過貿易與援助，希望能在第三世界推行善治（good governance）。然而，倘若美國對東南亞的關注與不關注之歷史循環若持續下去，則吾人可以預期美國將逐漸脫離該區域，傾向由區域行為者解決區域問題，並且希望持續依賴雙邊的防範策略而非多邊制度的建立。<sup>5</sup>尤其是美國（尤其在小布希總統任內）缺乏應對穆斯林社群不滿情緒之區域戰略<sup>7</sup>，而且東南亞地區受到國際恐怖主義的影響，從菲律賓、印尼、新加坡、馬來西亞延伸至泰國、緬甸等地的「新月地帶」已成為恐怖主義發展的新網絡，對區域安全與美國國家利益造成極大威脅<sup>8</sup>，倘若美國對東南亞的關注與不關注之歷史循環若持續下去，有學者已主張，在未來可以預期美國將逐漸脫離該區域，傾向由區域行為者解決區域問題，並且希望持續依賴雙邊的防範策略而非多邊制度的建立。<sup>9</sup>

尤其在東南亞區域的重要性沒有消失，以及中共在東亞地區更積極地提出或參與各項外交、經濟等倡議的時候，美國更應該活躍地參與東南亞區域事務；但是因為緬甸問題、泰國政變所引發的人權問題等，美國在未來這幾年於東南亞地區或仍將以拓展雙邊關係為主。<sup>10</sup>

更有研究者指出，美國現在對東南亞的戰略目標是分散的，沒有重點。美國固然透過一系列的援助計畫，試圖強化東南亞的制度能力與設計，但許多東南亞學者與觀察家覺得仍然不足以應付東南亞所面對的變局。<sup>11</sup>

---

pp. 159-160; 宋興洲、林佩霓，「東南亞國協與區域安全」，全球政治評論，第25期（2009），頁40-41。

<sup>4</sup> 例如 Andrew Mack, “The United States and the Asia-Pacific: Bilateralism Plus ‘Multilateralism À la Carte’” in David Malone and Yuen Foong Kho, eds, *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003), pp. 375-397; Mark Beeson, “Southeast Asia and the Major Powers: The United States, Japan and China,” in Mark Beeson, ed., *Contemporary Southeast Asia: Regional Dynamics, National Differences* (New York: Palgrave Macmillan, 2004), pp. 199-205; and Diane K. Mauzy and Brian L. Job, “U.S. Foreign Policy in Southeast Asia: Limited Re-engaged after Years of Begin Neglect,” *Asia Survey*, Vol.47, Issue 4 (Jul./Aug. 2007), pp. 622-641.

<sup>5</sup> Mauzy and Job, “U.S. Foreign Policy in Southeast Asia,” p. 639.

<sup>6</sup> Oli Brown, “Promoting ‘Good’ Governance through Trade and Aid: Instruments of Coercion or Vehicles of Communication?” in Oli Brown, et. al., eds., *Trade, Aid and Security: An Agenda for Peace and Development* (London: Earthscan, 2007), pp. 77-80.

<sup>7</sup> 參閱 Marvin C. Ott, *Southeast Asian Security Challenges: America’s Responses?* Strategic Forum, 222, October 1, 2006 (Washington, DC: National Strategic Studies Institute, National Defense University, 2006); 黃奎博，「論新保守主義及其對美國東南亞外交與安全政策之影響」，全球政治評論，第16期（2006年），頁63。

<sup>8</sup> 陳佩修，「巴厘島爆炸事件後東南亞恐怖主義與安全情勢的演化」，全球政治評論，第18期（2007年），頁71。

<sup>9</sup> Mauzy and Job, “U.S. Foreign Policy in Southeast Asia,” p. 639.

<sup>10</sup> Jordan, et. al., eds., *American National Security*, p. 393.

<sup>11</sup> Derek J. Mitchell, ed., *The United States and Southeast Asia: Toward a Strategy of Enhanced Engagement – A Conference Report of the CSIS Southeast Asia Initiative* (December 2008) (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, 2008).

計畫主持人曾於2006年參加於泰國舉辦之東南亞衝突解決與和平建立會議，會中對於東南亞各國國內的族（社）群衝突著墨甚多，但少有討論到美國角色者。<sup>12</sup>由此亦可推知，美國在東南亞的衝突解決與和平建立問題中，在區域層次還有介入而且略有所成，但在國家內部層次可能就少有介入事例，頗值得玩味。

## 研究方法與經過：

本研究主題之研究方法主要是以鉅觀（macro）的歷史分析範式來處理美國在東南亞的衝突解決與和平建立措施，以演繹式的建構說明前述問題所探索的現象及範圍，並找出數個變項間的既存關係（命題敘述），探究是否這些既存關係是否有邏輯上的說服力。

根據前述說明，本研究於第一年期間已設立一項經驗性命題：聯合國在冷戰後東南亞衝突解決與和平建立扮演直接且重要的角色。的確，東南亞在歷經柬埔寨問題後，聯合國在該地區衝突預防與解決的努力多半轉移至「聯合國政治事務局」（United Nations Department of Political Affairs, UNDPA）與「聯合國發展計畫」（United Nations Development Program, UNDP），這些單位與當地政府合作，建立民眾基本生活能力並消除貧窮的根源，藉以降低衝突的可能性。這些揉合衝突解決與和平建立的方式，似已成為聯合國在東南亞衝突問題處理上的基本模式。但是，前述這些單位對於區域（國家間）衝突解決與和平建立的貢獻似乎很小，甚至可說是無能為力。

在經過文獻分析後，計畫主持人更加確定本研究計畫非做一系列的實地訪談恐無法有效地提出對於前述命題與假設的修正。因此，在針對美國的部分，計畫主持人赴美國華盛頓特區與喬治城大學外交學院、約翰霍普金斯大學高等國際研究院、喬治華盛頓大學艾略特國際事務學院進行訪問，期間原本欲與美國國防大學及國務院相關人員約訪，但因時間無法配合而作罷。基本上，與學界的訪談所得到的印象，與文獻探討所述極為接近。

至於本計畫原欲於本年暑假赴泰國曼谷「聯合國發展計畫」辦公室及朱拉隆功大學政治系進行訪談，因泰國黃衫軍示威抗議（甚至包圍曼谷國際機場）、H1N1流感肆虐等因素，決定暫緩執行。

## 結果與討論：

本年度研究乃希望藉著實證及歷史研究，以瞭解目前在東南亞地區，美國對於有聯合國涉入的衝突解決與和平建立進程，是如何看待？美國的政策執行又是如何？因為資料的不足，現僅能以演繹與實證分析兼顧的研究方式以求深入剖析此一議題。

---

<sup>12</sup> 會議論文集結成冊，見 Suwit Laohasiriwong and Ming-Chee Ang, eds., *Peace Building in Asia Pacific: The Role of Third Parties* (Khon Kaen, Thailand: Institute for Dispute Resolution, Khon Kaen University, 2007).

至於美國在東南亞衝突解決與和平建立的角色，在執行完文獻探討與華府的面談結束後，計畫主持人感覺到美國的角色雖然不是像原計畫申請書中所推測的那般消極，但實際上多半集中於維護美國國家利益、關心東南亞國際衝突兩方面，若將研究層次降至國家內部的衝突解決與和平建立時，往往僅見聯合國或其他第三方的角色，美國在其中並非活躍的行為者。

因為目前東南亞地區國內層次的衝突解決與和平建立已經略見功效，這是否就代表著美國對於前述問題的參與不具有重大意義？然而，就直覺而言，若有美國資源的挹注，東南亞國內層次的衝突解決與和平建立難道不更能發揮功效？由目前有關美國的文獻與訪談結果看來，美國在未能完善處理美國對伊斯蘭社群的關係、對中共在亞太發展（競逐）的局面、對聯合國各相關機構的協調，前述的兩個問題可能無法有較為可靠的答案。尤其在美國歐巴馬政府執政剛滿半年的時局，對於亞太地區的主要官員逐漸才走馬上任，美國對伊斯蘭社群、中共、聯合國及其附屬機構等的政策尚在調整與磨合當中，因此關於美國的探討仍存有較大的不確定性。

### 參考文獻：

王偉東（2004）。「透視九一一事件後美國對東南亞的政策」，*東南亞縱橫*，第 12 期，頁 27-31。

宋興洲、林佩霓（2009）。「東南亞國協與區域安全」，*全球政治評論*，第 25 期，頁 1-52。

陳佩修（2007）。「巴厘島爆炸事件後東南亞恐怖主義與安全情勢的演化」，*全球政治評論*，第 18 期，頁 53-76。

黃奎博（2006）。「論新保守主義及其對美國東南亞外交與安全政策之影響」，*全球政治評論*，第16期，頁49-72。

Abad, Medardo C. (2004). "Conflict Prevention in East Asia." In Albrecht Schnabel and David Carment, eds., *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality*, 127-148. Lanham, MD: Lexington Books.

Beeson, Mark (2004). "Southeast Asia and the Major Powers: The United States, Japan and China." In Mark Beeson, ed., *Contemporary Southeast Asia: Regional Dynamics, National Differences*, 199-205. New York: Palgrave Macmillan.

Bert, Wayne (2003). *The United States, China and Southeast Asian Security: A Changing of the Guard?* Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Brown, Oli (2007) "Promoting 'Good' Governance through Trade and Aid: Instruments of Coercion or Vehicles of Communication?" In Oli Brown, et. al., eds., *Trade, Aid and Security: An Agenda for Peace and Development*, 72-91. London: Earthscan.

Collins, Alan (2003). *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Dibb, Paul (2006). "America and the Asia-Pacific Region." In Robert Ayson and Desmond Ball, eds., *Strategy and Security in the Asia-Pacific*, 173-190 NSW, Australia: Allen & Unwin.

Emmers, Ralf (2008). "Southeast Asia's New Security Institutions." In Vinod K. Aggarwal and Min Gyo Koo, eds., *Asia's New Institutional Architecture: Evolving Structures for Managing Trade, Financial, and Security Relations*, 181-213. Verlag, Berlin, Heidelberg: Springer.

Goh, Evelyn (2005). *Meeting the China challenge : the U.S. in Southeast Asian regional security strategies*. Policy Studies 16. Washington, DC: East-West Center Washington.

Grinter, Lawrence E. (2006). "China, the United States, and Mainland Southeast Asia: Opportunism and the Limits of Power." *Contemporary Southeast Asia* 28, no. 3 (Dec.): 447-465.

Huang, Kwei-Bo (2008). "The Transformation of ASEAN as a Third-Party Mediator in Intraregional Disputes of Southeast Asia." In Jacob Bercovitch, Kwei-Bo Huang and Chung-Chian Teng, eds., *Conflict Management, Security and Intervention in East Asia: Third Party Mediation in Regional Conflict*, 147-164. London: Routledge

Jordan, Amos A., et. al., eds. (2009). *American National Security*, 6<sup>th</sup> Edn. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.

Laohasiriwong, Suwit and Ming-Chee Ang, eds. (2007). *Peace Building in Asia Pacific: The Role of Third Parties*. Khon Kaen, Thailand: Institute for Conflict Resolution, Khon Kaen University.

Limaye, Satu P. (2009). "United States-Southeast Asia Relations." In Ian J. Storey and Lee Poh Onn, eds. (2009), *Regional Outlook: Southeast Asia 2009-2010*, 10-12. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Mack, Andrew (2003). "The United States and the Asia-Pacific: Bilateralism Plus 'Multilateralism Á la Carte'." In David Malone and Yuen Foong Kho, eds, *Unilateralism and U.S. Foreign Policy: International Perspectives*, 375-397. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Mayzy, Diane K. and Brian L. Job (2007). "U.S. Foreign Policy in Southeast Asia: Limited Re-engaged after Years of Begin Neglect." *Asia Survey* 47, issue 4 (Jul./Aug.): 622-641.

Mitchell, Derek J. ed. (2008). *The United States and Southeast Asia: Toward a Strategy of Enhanced Engagement – A Conference Report of the CSIS Southeast Asia Initiative* (December). Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.

Ott, Marvin C. (2006) *Southeast Asian Security Challenges: America's Responses?* Strategic Forum, 222, October 1. Washington, DC: National Strategic Studies Institute,

National Defense University.

Wright-Neville, David (2006). "Southeast Asian Security Challenges." In Robert Ayson and Desmond Ball, eds., *Strategy and Security in the Asia-Pacific*, 210-225 NSW, Australia: Allen & Unwin.

## 附件：赴美國華府研習心得報告

根據訪談資料顯示，美國在東南亞的影響力確實會因中共的區域戰略而減弱，由於部分受訪人士不願揭露姓名，或由於為保護受訪人之故，現將各訪談或聽講心得整合如下：

*Liselotte Odgaard* (丹麥國防學院戰略研究所資深講師、華府 Woodrow Wilson Center 訪問研究員) 認為，中共仍然比較擔心如何能在國際安全事務上更具發言權，而且不讓美國獨霸；中共會繼續支持既有的聯合國體系，而且堅定地支持聯合國相關機構等於為中共的國際形象（負責任的大國）帶來加分的作用。

馬嫻（上海國際問題研究所亞太研究室教授兼主任，CSIS 訪問研究員）則認為中共與美國、中共與日本的關係尚未完全正常化，導致東協國家有時不知如何於三大之間自處，尤其當中共試圖說服東協與之進一步交往時。中國崛起對於東南亞部分國家而言仍有相當的不確定感，這需要透過持續的善意來化解。中共現在要考慮如何與區域外主要大國（尤其是美、日）建立和諧的區域環境，以發展雙贏的機會。

*Evelyn Goh* (倫敦大學國際關係教授)則認為，中共在（對）東南亞的「說服力」尚未見到成效的領域包括了台灣政策、與美國同盟、南海問題，但菲律賓在南海問題上可說是被中共「說服」了，因為菲律賓接受中共的遊說，改變了其在南海與其他東協國家協同的立場，率先與中共簽訂共同探勘的協議。中共在（對）東南亞的「說服力」略有成效的領域則包括經濟發展模式、東亞區域主義（自主與主權等），尤其在國家主權與威權資本主義兩項，中共與東南亞國家心有戚戚焉。至於美國的「華盛頓共識」，在東南亞大概已經沒有市場了。

其他學者專家的意見尚包括：

（一）美國應對東南亞事務積極反應：中共、俄羅斯、印度均重視與東南亞關係，美國不應淡然視之，且應注意政治文化上細微的差異。尤其美國陷入金融危機後，東南亞極為擔心美國會減少對該區域（甚至是東亞）的重視。

（二）美國持續領導，但挑戰已經浮現：美國對東南亞的影響力並未減少，主要因為美國包括經濟、外交、軟權力等在內的說服力（power to persuade）依然存在，而且東亞各國都不願意在區域內有國家變成領導者，所以美國自然變成帶領東亞發展



的主要角色。

(三) 中共與俄羅斯將是美國在東南亞霸權領導的主要挑戰，而且美國對於緬甸問題的處理也顯示美國無法在東南亞隨心所欲，必須透過大國與國際組織來處理緬甸問題。

(四) 東南亞國家不太可能會接受自由與開放市場為主的「華盛頓共識」，但美國在亞太地區的地位近期內仍不會被取代。

美國國務院東南亞事務副助卿 Scot Marciel 則於演講中指出：

(一) 美國認知到東協與東協區域論壇日漸重要，但不認為美國僅做到了與東南亞國家的雙邊交流，事實上美國做得更多。

(二) 2009 年美國與東協區域論壇會員國將舉行海上急難救助演習，這是美國多邊參與東亞安全事務重要的一步。

(三) 「中國崛起」乃自然之事，不過美國會注意中共在東南亞的接觸策略。美國最重視的並非中共的作為，而是自己是否能有效地推展自己的東南亞政策。