

東協區域論壇：亞太安全之 政府間多邊對話機制

楊永明*

摘 要

東協區域論壇是亞太國家首次針對區域安全議題所建構的政府間多邊對話機制，成立迄今已經五年，其推動亞太安全多邊主義的成效各方評價不一，本文因此將從討論東協區域論壇的形成與發展、東協區域論壇的特色與運作程序、多邊主義與安全合作的理論、多邊對話機制在亞太安全環境的角色與發展、以及主要亞太各行為者對於多邊主義與東協區域論壇的態度與政策，以瞭解東協區域論壇所代表的亞太多邊安全對話機制的發展空間與可能性。

本文指出由於區域內安全問題的複雜性以及主要各國政策的差異，加上本身組織架構與運作程序的特殊性，使得多邊主義安全機制在亞太地區的適用，目前僅止於概念推廣與習慣建立的階段。但是，如果僅就 ARF 本身發展過程與推動理念而言，多邊主義安全機制與過程是在亞太地區的適用，已經獲得區域內主要國家的參與，未來應該可以成為區域建立信心與預防外交的安全對話論壇。

關鍵詞：東協區域論壇、亞太安全、多邊主義、東協、區域國際組織

*台灣大學政治學系副教授

亞太地區的安全問題在冷戰結束之後，呈現愈加複雜的面貌與發展，維持區域和平的機制也逐漸多樣化。區域內傳統兩極對抗與圍堵已不復存在，但是影響區域安全穩定的問題卻層出不窮；美國軍事存在依然是此區域的主要穩定力量，但是卻面對越來越多的軍事戰略與安全政策的挑戰，東亞國家也逐漸展現更為自主的政策與態度。伴隨著亞太國家以多邊機制的「亞太經合會」（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC），處理區域經濟合作議題的成就與發展，因此有主張以多邊主義方式討論區域內更為複雜的安全問題，在此理念之下，東協區域論壇於是出現，希望以多邊方式推動亞太區域和平與安全的概念對話和衝突解決；這雖然是亞太安全多邊主義的新嘗試，但是各方的猜忌與質疑也不斷，因此現在雖然不是對於東協區域論壇進行蓋棺論定的時機，可是本文希望能對該組織作一初步體檢，一方面檢視其發展與成就，另一方面則分析亞太安全環境與議題適用多邊主義機制的可能性與未來。

本文將首先討論東協區域論壇的形成與發展，從首屆會議到最近的會議過程與議題，簡要呈現該組織的演變。其次，東協區域論壇的特色與運作程序，包括東協區域論壇的目標、發展方向、會員、組織及執行之道等。第三部分將探討多邊主義與安全合作的理論，第四部分將分析多邊對話機制在亞太安全環境的角色與發展，亦即東協區域論壇在亞太區域促進安全合作的功能。最後，本文將討論主要亞太各行為者，包括東協國家、美國與中共，對於多邊主義與東協區域論壇的態度與政策，以進一步瞭解東協區域論壇所代表的亞太多邊安全對話機制的發展空間與可能性。

壹、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，在一九九一年時，「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。因此，一九九三年的東南亞國協後部長會議召開之時，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。

東協區域論壇於一九九四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、越南、以及柬埔寨十國和澳洲、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。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 的成員僅限於東亞、北美與歐洲，不包括中東、非洲和拉丁美洲國家。

因此，東協區域論壇目前集合了二十二個對於亞太區域的安全有影響，或有涉及的國家。第一屆 ARF 會議在一九九四年召開，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、巴布亞紐幾內亞、菲律賓、大韓民國、俄羅斯、新加坡、泰國、美國與越南。隨後，一九九五年柬埔寨加入、一九九六年的印度與緬甸與一九九八年蒙古陸續被邀請入會。在一九九六年 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¹。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。以下將針對第一屆到第五屆會議的討論與過程作一簡述。

¹ 參閱 Chairman's Statement of the Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, 23 July 1996.

一、ARF 第一屆部長會議（一九九四）

ARF 第一次會議於一九九四年七月二十五日依一九九二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。會議也表示支持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，與區域信心建立措施、預防外交與政治安全合作的獨特的外交手段²。

二、第二屆會議（一九九五）

第二屆亞太區域論壇乃於一九九五年八月一日在汶萊舉行。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，說明其目標、發展方向、會員、組織及執行之道，具體指出 ARF 發展將分為三個階段循序進行，分別是信心建立措施、預防外交與解決衝突機制三個步驟³，細部內容將於文後

² Chairman's Statement of the First ASEAN Regional Forum (ARF), Bangkok, 25 July 1995.

³ 參閱 ARF - A Concept Paper, 18 March 1995.

討論分析。

除了概念文件指出 ARF 的發展與程序之外，第二屆會議也建構了官方階層的實質工作計畫架構，包括一個研究信心建立措施的會期間支援小組（Intersessional Support Group, ISG），由印尼與日本擔任共同主席，以及一個由美國和新加坡擔任共同主席，討論和平維持和搜尋與救援議題的會期間支持會議（Intersessional Support Meetings, ISMs）。會議同時也支持第二軌道會議的進行，以作為輔助官方層級會議，於是之後的 ARF 會議開始包含相當多樣的第二軌道與專家會議。此外，會議同意鼓勵部分與國防有關的合作措施，例如會員每年提交簡短國防政策報告⁴。

三、第三屆會議（一九九六）

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、關心韓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，並支持韓半島能源開發組織 KEDO 的發展⁵。

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，主要首先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

<http://www.dfat.gov.au/arf/arf2conc.html>

⁴ Chairman's Statement of the Second ASEAN Regional Forum (ARF), 1 August 1995.

⁵ Chairman's Statement of the Third ASEAN Regional Forum (ARF), Jakarta, 23 July 1996.

此協商決定之⁶。

⁶ Ibid.

四、第四屆會議（一九九七）

一九九七年在吉隆坡舉行的「東協區域論壇」第四屆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。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韓半島能源開發組織 KEDO 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⁷。

五、第五屆會議（一九九八）

第五屆 ARF 於一九九八年七月二十七日於馬尼拉召開。自一九九七年的亞洲金融風暴發生以來，亞太地區呈現相當動盪的面貌，加上東南亞霾

⁷ Chairman's Statement of the Fourth ASEAN Regional Forum (ARF), Subang Jaya, Malaysia, 27 July 1997.

害、印尼總統蘇哈托下台、以及印度及巴基斯坦先後進行核試爆等問題。因此相關區域問題當然是會議的討論主題，並指出 ARF 的關切，各外長認為這些危機不應削弱「東協區域論壇」發展及其他區域安全對話與合作。這也是 ARF 會議發展的重要指標，亦即討論許多會員國國內事務以及其對區域穩定的影響，這種認知到國內事務對於區域安全的影響，是 ARF 會議的一項重要突破。

在會員問題方面，此次會議接受蒙古為 ARF 的第二十二個會員國。此外，會議較為重要的 ARF 組織發展議題，則是 ARF 部長們支持非正式的一九九七年蘭卡威資深國防與軍事官員 (senior defense and military officials in Langkawi in 1997) 的午餐會的正面結果，也對此種方式在 ARF 部長級會議中的延續表示歡迎。部長們認知到國防與軍事官員對於 ARF 活動與工作的建設性貢獻，也鼓勵 ARF 中此類官員之間更大的互動與聯繫關係，由是之故，部長們鼓勵防衛與軍事官員在所有 ARF 相關活動中適當層級之積極參與⁸。

ARF 會議與活動（一九九四至九九）

日期	會議	主席	地點
1999 年 7 月下旬	第六屆 ARF 部長會議	新加坡	新加坡
1999 年 5 月 20 - 22 日	第六屆 ARF 資深官員會議	新加坡	新加坡
1998-99 會間期會議（第一軌道）			
1998 年 11 月	信心建立措施之會期間輔助小組會議（ISG）	泰國與美國	檀香山
1999 年 3 月	信心建立措施之會期間輔助小組會議第二次會議	泰國與美國	曼谷
1999 上半年	災難救援之會期間會議（ISM）	俄羅斯與越南	莫斯科
1998-99 會間期會議（專家層級）			
1998 年 8 月 31 日 - 9 月 3 日	防衛政策文件制訂研討會	澳洲與馬來西亞	坎培拉
1998 年 9 月 8 - 10 日	國家防衛學院與機構首腦第二次會議	大韓民國	大韓民國

⁸ Chairman's Statement of the Fifth ASEAN Regional Forum (ARF), Manila, 26-27 July 1998.

1998 下半年	災難救濟專家小組	TBC	TBC
日	期	會	議
1998 年 10 月 19 日	23 日	和平維持訓練進程研討會	歐盟與泰國
1998 年 11 月 25 日	27 日	熱帶地區之熱帶醫學與傳染病控制之軍事醫學研討會	中國
1998 年 11 月		海洋議題之專門官員會議	美國與泰國
1999 年 3 月 22 日	26 日	和平維持之訓練課程	日本、加拿大與馬來西亞
1999 年春天		外交事務與防衛官員之區域安全訓練研討會	美國
1998 99 會間期會議 (第二軌道)			
1998 年 9 月 27 日	31 日	亞太地區綜合安全與合作會議	俄羅斯
1998 下半年		災難管理共同原則 ADPC 研討會	美國
Fifth ARF			
1998 年 7 月 26 日	27 日	第五屆 ARF 會議 (外長會議)	菲律賓
1998 年 5 月 20 日	22 日	第五屆 ARF 資深官員會議	菲律賓
會間期會議 1997 98 (第一軌道)			
1997 年 11 月 4 日	6 日	信心建立措施之會期間輔助小組會議	澳洲與汶萊
1998 年 2 月 18 日	20 日	災難救援之會間期會議	泰國與紐西蘭
1998 年 3 月 4 日	6 日	信心建立措施之會期間輔助小組會議第二次會議	澳洲與汶萊
會間期會議 1997 98 (專家層級)			
1997 年 10 月 7 日	8 日	國家防衛學院首腦第一次會議	菲律賓
1997 年 12 月 15 日	17 日	研究與救援協調及合作計畫與官員會議	新加坡
會間期會議 1997 98 (第二軌道)			
1997 年 9 月 9 日	11 日	預防外交之研討會	新加坡與歐盟 (英國)
第四屆 ARF			
1997 年 7 月 27 日		第四屆 ARF (外長會議)	馬來西亞
1997 年 5 月 18 日	20 日	第四屆 ARF 資深官員會議	馬來西亞
會間期會議 1996 97 (第一軌道)			
1997 年 2 月 19 日	20 日	災難救援之會間期會議	泰國與紐西蘭

		蘭	
--	--	---	--

日 期	會 議	主 席	地 點
1997 年 3 月 6 8 日	信心建立措施之會期間輔助小組會議	中國與菲律賓	北京
1997 年 3 月 26 28 日	研究與救援協調及合作(SAR)	新加坡與美國	新加坡
會間期會議 1996 97 (專家層級)			
1997 年 3 月 10 14 日	訓練受訓者之研討會	馬來西亞與澳洲	吉隆坡
1997 年 4 月 7 11 日	除雷課程	紐西蘭	北帕馬斯頓, 紐西蘭
會間期會議 1996 97 (第二軌道)			
1996 年 11 月 7 8 日	預防外交研討會	歐盟(法國)與印尼	巴黎
1996 年 12 月 6 7 日	核子非擴散之研討會-歐盟(德國)	印尼與澳洲	雅加達
第三屆 ARF			
1996 年 7 月 22 日	第三屆 ARF (外長會議)	印尼	雅加達
1996 年 5 月 10 11 日	第三屆 ARF 資深官員會議	印尼	優各雅加達 (印尼爪哇島南端)
會間期會議 1995 96 (第一軌道)			
1996 年 1 月 18 19 日	信心建立措施之會期間輔助小組會議第一次會議	日本與印尼	東京
1996 年 3 月 4 7 日	研究與救援協調及合作會間期會議	新加坡與美國	檀香山
1996 年 4 月 1 3 日	和平維持行動之會間期會議	馬來西亞與加拿大	吉隆坡
1996 年 4 月 15 16 日	信心建立措施之會期間輔助小組會議第二次會議	日本與印尼	雅加達
會間期會議 1995 96 (第二軌道)			
1996 年 4 月 23 24 日	亞太安全與穩定原則研討會	俄羅斯	莫斯科
第二屆 ARF			
1995 年 8 月 1 日	第二屆 ARF (外長會議)	汶萊	班達錫里巴加萬 (汶萊首都)
1995 年 5 月 22 24 日	第二屆 ARF 資深官員會議	汶萊	班達錫里巴加萬 (汶萊首都)

日	期	會	議	主	席	地	點
會間期會議 1994-95 (第二軌道)							
1994年11月24-25日		亞太地區信心與信任建立研討會		澳洲 (澳洲國立大學戰略與防衛研究中心)		坎培拉	
1995年3月7-9日		ARF 和平維持 (peacekeeping) 挑戰與機會研討會		加拿大與馬來西亞 (汶萊主辦)		班達錫里巴加萬 (汶萊首都)	
1995年5月8-10日		預防外交研討會		大韓民國		漢城	
第一屆 ARF							
1994年7月25日		第一屆 ARF (外長會議)		泰國		曼谷	
1994年5月23-25日		第一屆 ARF 資深官員會議		泰國		曼谷	

資料來源：ARF 網站 (<http://www.dfat.gov.au/arf/arfhome.html>, May 24, 1999) 與作者整理

貳、東協區域論壇的運作與特色

有關東協區域論壇的基本原則與運作程序，第二屆 ARF 部長會議中通過了一份「概念報告書」(A Concept Paper)，其內容具體說明東協區域論壇的目標、發展方向、會員、組織及執行之道⁹：

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機制，以及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 議題包括軍事、政治、經濟、社會、與其他議題的廣泛性安全的概念。

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。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

⁹ ARF - A Concept Paper, 18 March 1995. <http://www.dfat.gov.au/arf/arf2conc.html> ; 有關第二屆會議與概念文件的討論，請見 Jusuf Wanandi, "Dialogue on Security Gains Momentum," CSIS Pacific Forum, *PacNet*, No. 31, 1 September 1995.

作，但東協國家應該承擔主要推動力量（primary driving force）。

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。

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。

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」（ARF-SOM）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輔助小組（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 ARF 資深官員會議。

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。經由 SOM 協商後，再將結果報告轉交至 ARF 會議的主席，後才是 ARF 部長會議討論，再由會議主席將最後的共識做一份「主席報告書」（Chairman's Statement）¹⁰。

ARF 採取漸進三階段達成亞太安全議題的共識：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。三階段要達成的目標都不同，這也是 ARF 基本的原則，主要由論壇來信心建立措施，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。

首先，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一九七六年東南亞友善合作條約（Treaty of Amity and Cooperation, TAC）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

¹⁰ Sarasin Viraphol, "ASEAN Regional Forum (ARF)," CSIS Pacific Forum, *PacNet*, No. 33, 14 October 1994.

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。

其次，預防外交。ARF 預計預防外交是隨著信心建立措施之後而執行的，並在一九九七年同意邁向第二階段預防外交階段¹¹，目前是屬於第一階段信心建立措施與第二階段預防外交同步交疊的時期，成立預防外交議題的工作小組會議進行相關討論。ARF 的用意基本上仍然是在信心建立措施逐漸成熟後，才能更深入的建構預防衝突發生的相關政策與機制¹²。最後第三階段，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，並未做完整的規劃與討論。

ARF 的第一軌道（官方）工作計畫在一九九八至一九九九會期間有關於「信心建立措施之會期間輔助小組」（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。基本上，ARF 是希望能夠儘量做到低組織化，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 信心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「衝突解決機制」。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」的非官方組織，從事一些在安全議題上的廣泛與深入的討論和研究。

¹¹ Chairman's Statement of the Fourth ASEAN Regional Forum (ARF), Subang Jaya, Malaysia, 27 July 1997.

¹² 有關預防外交的討論，請參閱 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; and Simon S.C. Tay with Obood Talib, "The ASEAN Regional Forum: Preparing for Preventive Diplomacy," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 19, No. 3, December 1997, pp. 252-268.

參、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¹³」。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¹⁴。

多邊主義可能是經由正式的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，一個正式的政府間的組織，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

¹³ 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)，頁一至二五，at 頁三。

¹⁴ 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.

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¹⁵，John Ruggie 且認為多邊規範與機制對於穩定冷戰結束的結果有著重要的貢獻¹⁶。

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¹⁷。

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」¹⁸，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

¹⁵ See Joseph F. Pilat and Robert E. Pendley, eds., *Beyond 1995: The Future of the NPT Regime* (New York: Plenum Press, 1990).

¹⁶ John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," op cit., p. 561.

¹⁷ 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).

¹⁸ 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.

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」¹⁹。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。

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政策。

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容易暴露在個別、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²⁰。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衝擊與調適，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，達成建立信心和透明度的目標。

¹⁹ 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，頁九。

²⁰ 見 Gerald Segal, "Networked Security: Why We Do Not Need A New Framework for East Asian Security," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 12, No. 2 (Summer/Fall, 1998), pp. 488-505.

肆、多邊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，早在聯合國於一九四五年成立之時，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同等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，一九九一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，僅有於一九六七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。一直到冷戰之後，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，尤其是自從一九八九年亞太經濟

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，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機制與政策協調作法，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。

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 CSCAP 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信心建立措施，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²¹。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²²。

²¹ Desmond Ball, "Building Confidence and Security in the Asia-Pacific Region," in Gary Klinton, ed., *Asia-Pacific Security: Less Uncertainty New Opportunities?* (Milbourne: Longman, 1996), p. 246.

²² Lau Teik Soon, "ASEAN Regional Forum as a Model for North-east Asian Security?"

此外，從現實主義國家安全觀點而言，權力平衡一直是長久以來維持安全的重要制度與政策²³，但是，調和亞太地區現有雙邊軍事關係與多邊安全架構，首先必須強調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。

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²⁴。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²⁵。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

in Takashi Inoguchi and Grant Stillman, eds., *North-west Asian Regional Security* (Tokyo: United Nations University Press, 1997), pp. 37-39.

²³ 有關建構亞太安全權力平衡機制與政策的討論，請參閱 Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia* (Oxford: Adelphi Paper No. 295, IISS, published by Oxford University Press, 1995).

²⁴ 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，民國八十五年十二月，頁一至一八。以及 Pauline Kerr, Andrew Mack, and Paul Evans, "The Evolving Security Discourse in the Asia-Pacific," in Andrew Mack and John Ravenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1995).

²⁵ 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.

共同討論相關區域安全議題。第一軌道的官方機制就是東協區域論壇，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）以及 ARF 本身支持舉辦的第二軌道會議與專家會議²⁶。

亞太地區多邊主義的安全對話機制如欲成功，使多邊主義成為維持區域和平與安全的有效工具，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。

除了建構共同的亞太區域感之外，學者們一般認為還有三個促成亞太多邊安全機制成功的前提要件：一、互惠，二、大國支持，三、戰略再保證²⁷。首先，互惠（reciprocity）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的絕對所得（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，可以減少對未來陰影的不確定性（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

²⁶ 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> 以及 Desmond Ball, "A New Era in Confidence Building: The Second-track Process in the Asia/Pacific Region," *Security Dialogue*, Vol. 25(2), 1994, pp. 157-176.

²⁷ Craig Snyder, "Emerging Regional Security Cooperation in Europe and the Asia-Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 9, No. 4 (1996), pp. 553-576.

得國家置外於區域多邊機制，而處於更不確定的狀態之中²⁸。

其次在大國支持，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，但是，東協國家藉由 ARF 會議與中共進行安全議題交往關係，使得 ARF 會議本身就有一種預防外交的功能，以增加大國對於多邊安全機制和理念的支持²⁹。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³⁰。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法與取向，無論是 ARF 或 CSCAP，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

²⁸ 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，Kenneth Oye, "Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypothesis and Strategies," in Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), pp. 1-24 and Duncan Snidal, "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation," *American Political Science Review*, Vol. 85, No. 3 (1991), pp. 701-726.

²⁹ Amitav Acharya, "Preventive Diplomacy: A Concept Paper," Paper prepared for the Workshop on the Conference-Building Measures in the Asia Pacific Region, Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, Singapore, 30-31 October 1996, p. 6.

³⁰ 有關戰略再保證的討論，請參閱 Janice Gross-Stein, "Reassurance in International Conflict," *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 3 (Fall 1991), pp. 432-433.

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³¹。

ARF 成立至今，歷經許多部長會議和資深官員會議、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³²。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有一些新的安全概念的引入與討論方面，包括信心建立措施、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

³¹ 參閱 Craig Snyder, "Emerging Regional Security Cooperation in Europe and the Asia-Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 9, No. 4 (1996), pp. 553-576.

³² Jusuf Wanandi, "Boost ARF - and Security: The forum needs real program, preventive diplomacy," *Asiaweek*, July 31, 1998, p. 59.

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³³。

從第二屆 ARF 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³⁴。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」。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 out for discussion）則採保留

³³ 有關東北亞雙邊與多邊安全機制的設置與發展，請參閱 James Cotton, "Bilateral Accomplishment and Multilateral Tasks in Northeast Asian Security," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 20, No. 2 (August 1998), pp. 137-153.

³⁴ "ASEAN Regional Forum Wins Stronger Role," *Peace and Disarmament Newsletter*, September 1995.

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 在亞太地區是否能夠有效維護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。

此外，ARF 無法對於大國違反國際與區域安全作為採取有效處理與譴責，也反映出亞太地區多邊主義安全對話機制發展的困境與瓶頸。例如，一九九八年第五屆 ARF 部長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 ARF 能對印、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」³⁵。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國際安全議題中的核武不擴散政策，聲明中並未使用任何指責性的詞句，無法表達 ARF 對於印巴兩國行為的不滿，說明此一論壇決策時採「共識」所暴露出來的軟性訴求缺點。

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

³⁵ Chairman's Statemnet of the Second ASEAN Regional Forum (ARF), 27 July, 1998.

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，例如對於韓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³⁶。

事實上，Leifer 所指出 AFR 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」³⁷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。

伍、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。

一、東協國家

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

³⁶ Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum*, Adelphi Paper 302, Institute of International Strategic Studies, July 1996.

³⁷ 林正義用語，見林正義，「亞太安全保障的新體系」，op cit.，頁三。

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³⁸。從東南亞國家的觀點，ARF 的建構有許多層面的考量：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。尤其是如果能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發言空間³⁹。

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⁴⁰。這個主張有正確的

³⁸ Alice Ba, "ASEAN Regional Forum: Maintaining the Regional Idea in Southeast Asia," *International Journal*, Autumn 1997, pp. 632-656.

³⁹ Yong Dong 認為東協係藉由 ARF 「誘使霸權入網羅」(hegemonic entrapment)，來限制強權的威脅。參閱 Yong Dong, "Managing China's Hegemonic Ascension: Engagement from Southeast Asia," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 21, No.1(March 1998), pp. 21-43. 以及陳鴻瑜，後冷戰時期東南亞之區域安全，戰略與國際研究，第一卷第一期，一九九九年一月，頁一六至五八。

⁴⁰ Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary*

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以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支柱（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」(ASEANization)⁴¹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。Paul Evans 就指出現階段 ARF 東協化的現象十分明顯，ARF 大概可以視為百分之六十五是東協、百分之二十五是美國為主的西方國家（包括加拿大與澳洲）、以及百分之十是中國的混合⁴²。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、主席聲明 (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。

二、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

⁴¹ 參閱 Jurgen Haacke, "The ASEANization of Regional Order in East Asia: A Failed Endeavor?," *Asian Perspective*, Vol. 22, No. 3, 1998, pp. 7-47.

⁴² Paul M. Evans, "Assessing the ARF and CSCAP," paper presented at the Conference of Asia-Pacific Security Forum, September 1-3, 1997, Taipei.

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，美國國防部長科恩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⁴³。因此，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⁴⁴。」

但是，美國對亞太安全多邊對話機制的政策與態度一直不是十分熱烈回應，僅是以輔助美國其他戰略設計的觀點，看待亞太多邊安全對話機制。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。美國可謂不習慣在東亞地區以多邊方式處理安全問題⁴⁵，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。例如在一九九四年美國對 ARF 無法針對韓半島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

⁴³ 中國時報，民八十七年一月十三日，第十版。

⁴⁴ Joseph S. Nye, Jr., "Strategy for East Asia and the U.S.-Japan Security Alliance," *Defense Issue*, Vol. 10, No. 35, March 29, 1995.

⁴⁵ 參閱 Richard K. Betts, "Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, Vol. 18, No. 3, (Winter 1993-94), pp. 35-77.

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韓半島問題，但是，華盛頓對於透過 ARF 討論韓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沒有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，逐漸融合與接受美國的要求與主張。例如，在一九九六年美國參與 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⁴⁶，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信心建立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，較為具體的處理相關安全議題，例如南中國海、海事安全、柬埔寨與緬甸問題等。於是在一九九七年美國國防部所提的安全戰略報告書（National Strategy

⁴⁶ Statement by Secretary of State Warren Christopher at the ASEAN Regional Forum, Jakarta, Indonesia (July 23, 1996), *US Information & Texts* (July 24, 1996), pp. 4-6.

Paper) 就指出，美國支持 ARF 從事危機預防與處理等問題⁴⁷，因此在第四屆 ARF 會議當中，會議就提出 ARF 議程已經包含預防外交議題的處理。

⁴⁷ The White House, "A National Security Strategy for a New Century," May, 1997, p. 24.

三、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，在一九七一年加入聯合國之後，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，一直到一九九一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 CSCAP 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⁴⁸。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 CSCAP 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

⁴⁸ 參閱 Opening Statement by Qian Qichen, Vice Premier and Minister of Foreign Affairs, People's Republic of China, Fourth ARF, 27 July 1997.

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。在一九九一年中共即接受東協部長會議的邀請出席後部長會議，到了一九九四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，至一九九五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)，而北京也於一九九六年加入 CSCAP，並逾一九九七年舉行第一次非正式的東協與中共的高峰會議 (Asian China Summit)⁴⁹。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⁵⁰。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，中共得以在以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 有關討論信心建立措施的會議上，逐漸比現出積極的參與態度與作為。中共在一九九六年四月與俄羅斯與其他三個中

⁴⁹ 參閱 Jurgen Haacke, "The ASEANization of Regional Order in East Asia: A Failed Endeavor?," *Asian Perspective*, Vol. 22, No. 3, 1998, pp. 7-47, at p. 18.

⁵⁰ Edward Friedman, "Good Will Lost in Translation," *Far Eastern Economic Review*, Aug. 1, 1996, p. 27.

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，中共於一九九六年到一九九七年之間，擔任 ARF 有關信心建立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。在一九九七年，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⁵¹。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信心建立措施過渡到預防外交，中共採取較謹慎的態度與政策，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。

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。

陸、結 論

ARF 雖然是亞太國家首次針對區域安全議題所建構的政府間多邊對話機制，然而由於區域內安全問題的複雜性以及主要各國政策的差異，使得

⁵¹ 參閱 Chairman's Statement of the Fifth ASEAN Regional Forum (Manila, 26-27 July 1998) 的附錄部分 Co-Chairs' Consolidated List of Possible New ARF CBMs。中共並且於一九九八年十一月在北京舉辦有關熱帶地區之熱帶醫學與傳染病控制之軍事醫學研討會。

ARF 無法和其他區域安全組織的成就相比較，加上本身組織架構與運作程序的特殊性，使得多邊主義安全機制在亞太地區的適用，目前僅止於概念推廣與習慣建立的階段。但是，如果僅就 ARF 本身發展過程與推動理念而言，多邊主義安全機制與過程是在亞太地區的適用，已經獲得區域內主要國家的參與，未來應該可以成為區域建立信心與預防外交的安全對話論壇。主要行為者的態度和政策是 ARF 發展的關鍵，東南亞國家的主導地位對於 ARF 的形成有相關貢獻，但是如果 ARF 持續東協化，則可能阻礙亞太多邊安全機制的建構；美國和中共的政策是影響 ARF 有無可能邁向第三階段解決衝突途徑的可能性，目前兩國政策均只是將 ARF 視為補充其整體區域安全戰略的一環，而不願在多邊機制與環境中，處理與其利益相關的事件。

作者最後願指出在會員問題方面，如果 ARF 的會員無法涵蓋東亞區域所有行為者，則對於 ARF 扮演安全議題論壇的功能是一大質疑。因此作者主張，同樣是亞太地區的多邊主義機制，ARF 可以採取將 APEC 所有經濟體納入成為其會員，如此，一方面可以解決會員不夠全面性的問題，另一方面更可以和 APEC 產生論壇與議題連結，使得亞太區域的經濟合作與安全和平議題相結合，亦即雖然兩者以「分工」方式在 APEC 與 ARF 分別討論，但是由於區域和成員的重疊，彼此均是影響區域發展與穩定的重要因素，自然會形成議題連結，亞太多邊主義機制將能夠更有效討論與處理區域內問題，這種作法也避免單一組織討論多重議題而產生相互牽制的負面影響。

The ASEAN Regional Forum: Multilateral Security Dialogue in Asia-Pacific Region

Philip Yung-Ming Yang

Abstract

The ASEAN Regional Forum (ARF) is the first attempt of multilateral security dialogue by Asia-Pacific countries. Founded in 1994, the purpose of the ARF is to promote regional peace and stability through its first and second tracks security dialogue and meetings. This article will review the structure and process of the ARF conferences and discussions, multilateral security mechanism in Asia-Pacific region, and major participants' attitude and policy toward the ARF.

Due to the complexity of security environments in the region, the differences between major states on their policies toward multilateral security organization in solving regional security issues, and the consensual approach of the ARF in its decision-making process, the ARF, so far, can do little to help security in the wider Asia-Pacific region. However, the ARF has been successfully in promoting the sense of region and some regional security concepts, such as confidence-building measures (CBMs) and preventive diplomacy, to be the basis of future security cooperation in the region.

Keywords: ASEAN Regional Forum, Asia-Pacific security, multilateralism, regional organizations

