

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 亞太安全保障的新體系

### Security Arrangements in the Asia-Pacific Region

doi:10.30390/ISC.199612\_35(12).0001

問題與研究, 35(12), 1996

Issues & Studies, 35(12), 1996

作者/Author：林正義(Cheng-Yi Lin)

頁數/Page：1-18

出版日期/Publication Date：1996/12

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199612\\_35\(12\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199612_35(12).0001)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 亞太安全保障的新體系

林正義

(中央研究院歐美研究所研究員)

## 摘要

本文旨在從安全及合作性安全的概念，來分析亞太地區在冷戰結束後所出現的官方性質「東協區域論壇」及非官方性質「亞太安全合作理事會」發展方向。然而，亞太地區嘗試多邊安全對話管道之際，仍維持增強軍備或締結雙邊安全防衛合作協議的權力平衡手段。美日、美澳、英菲、澳印(尼)的安全合作協議即為最好的例子。

**關鍵詞：**合作性安全、共同性安全、東協區域論壇、亞太安全合作會議

\* \* \*

## 壹、前言

冷戰結束之後，亞太區域安全概念及途徑的討論，以共同性安全 (common security)、合作性安全 (cooperative security) 二者為主。共同性安全概念源自「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE) 並由帕姆委員會 (The Palme Commission) 所提出的「共同性安全：生存的一個藍圖」(Common Security: A Blueprint for Survival) 而得名；合作性安全由加拿大所倡議的「北太平洋合作安全對話」(North Pacific Cooperative Security Dialogue) 而得名。這兩種安全的概念，顯然大大不同於以軍事為中心、國防安全為焦點的安全概念。共同性及合作性安全均強調安全的多層特性，安全是互賴的關係而非零合遊戲。全球性安全威脅衝擊到整個國際體系，不能單靠國界保護來解決，而必須靠合作行為，及集體的力量來克服此種威脅。後冷戰時代，亞太地區所出現的兩種安全機制，如「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum) 及「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific) 正反映了這兩種安全的概念。除了上述二種安全途徑之外，亞太國家在追求區域安全時，仍沿用冷戰時期所遺留的權力平衡 (balance of power) 機制。

## 貳、亞太安保新體系的觀念架構

### 一、共同性安全



共同性安全指出：各國對避免戰爭都有共同的責任，各國生存與安全是相互依賴的，應以合作取代對抗，來降低戰爭危險，限制軍備及裁軍。共同性安全主張一個國家的安全應與敵人共同獲致，而非處處對敵，應摒除嚇阻（deterrence）的構想，因為它會刺激更多的軍備競賽及安全困境。共同性安全主張較接近集體安全（collective security）制度，它並非對抗性的軍事同盟或雙邊協防條約的安排。共同性安全獲致的手段是採取非挑釁性防禦（non-provocative defense）或非攻擊性防衛（non-offensive defense）。①「歐洲安全暨合作會議」的發展經驗，凸顯共同性安全概念的運用性，而其主要目標在於降低戰爭的可能性；在沒有一個共同外在敵人的情況下，成員如何進行安全合作，並遵循共同接受的安全規範。②

共同性安全強調的是防禦性安全（defensive security）的精神，而其成功運作的條件有四：聯合國憲章之下集體安全制度發揮功能；有強化信心建立措施（confidence-building measures）的區域性合作安排，使和平可以提升，侵略得以遏阻；採納政治及軍事措施來增加國與國之間的信任；軍備管制及裁軍談判，包括適當及有效查證措施。四者之中，以信心建立措施最為重要，它旨在使各國軍事行動受到規範及軍事意圖透明化，藉由軍事交流來降低軍事奇襲、誤解或誤判的危險，此舉除可減少不確定性，也增加可預測性。信心建立措施的途徑分為五種。資訊性措施包括各國互換有關軍事力量、行動的資訊，來增加透明度，降低對其他國家軍力、部署的不確定性。這些軍事資訊包括：指揮組織、兵力、武器系統、軍事預算等。溝通性措施是最古老的一種信心建立措施，可追溯到一九六三年美國、蘇聯「熱線」的設立，旨在提供討論歧見的論壇，以更瞭解彼此的意圖。接近性措施（access measures）提供一個管道來查證互換的軍事資訊及他國政策聲明的可信度。其他國家假的情報可能會使我方產生錯誤的安全假象。接近性措施包括：軍事演習的觀察；當場查證軍事活動；開放領空機制的安排。通知性措施指的是軍事行動的事先通知，以免使其他國家措手不及，旨在增強可預測性，例如：彈道飛彈試射、軍事演習、軍隊調遣等應事先公告。限制性措施則是禁止特定種類的軍事行動，如分離區（disengagement zones）安排，限制軍事演習的規模、次數及時間等，它是困難度最高的信心暨安全建立措施。③

## 二、合作性安全

合作性安全在範圍上是多面向的，而在性質上是漸進的，它強調的是再承諾（

註① David B. Dewitt, "Concepts of Security for the Asia-Pacific Region," in Bunn Nagara and K. S. Balakrishnan, eds., *The Making of A Security Community in the Asia-Pacific* (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies, 1994), p. 24; *Study on Defensive Security Concepts and Policies* (New York: United Nations, 1993), p. 22; Raimo Vayrynen, "Common Security and the StateSystem," in Radmila Nakarada and Jan Oberg, eds., *Surviving Together: The Olof Palme Lectures on Common Security* (Hampshire: Dartmouth Publishing Company, 1989), pp. 39~41.

註② *NATO Handbook* (Brussels: NATO Office of Information and Press, 1995), p. 187; *The Europa World Year Book 1995*, Vol. 1 (London: Europa Publications, 1995), p. 198.

註③ *Study on Defensive Security Concepts and Policies*, pp. 33~35.

reassurance) 而非嚇阻，是包容性而非排他性，在會籍上無限制；較喜好多邊主義甚於雙邊主義；並不因專注軍事解決而忽略非軍事解決途徑；雖認定國家是安全系統的主要角色，卻認為非國家角色亦可扮演重要的地位；不要求正式安全機制的建立，但也不加以排除。最重要的是，合作性安全強調在多邊的基礎上，建立對話習慣的價值。<sup>④</sup>

合作性安全和共同性安全都主張除了朋友外，必須與潛在敵人合作共同來達成安全目標，兩者也都採取綜合性安全 (comprehensive security) 的定義，視安全有軍事性及非軍事性。兩者的歧異處在於合作性安全強調以漸進態度來發展多邊安全機制，而且也能接受權力平衡手段的安排。合作性安全與集體安全不同之處，在於後者較無包容性，強調嚇阻及威逼，而不是像前者重視衝突解決及再承諾。合作性安全與集體安全不同點在於後者旨在打敗侵略，而前者重在預防危機出現；後者是治療性質，而前者是預防性質。合作性安全與大國協商 (concert of power) 亦有不同，後者認為大國就可以避免及解決國際衝突，前者則較具包容性，不管大國、小國都可發揮促進和平的作用；後者的形式較鬆散，而前者較有機制性。<sup>⑤</sup>

合作性安全的主要特點為建立對話的習慣。除了官方「第一軌道」(track one) 安全對話論壇之外，合作性安全強調「第二軌道」(track two) 外交，意即由學術界、政府、官方、非政府、民間團體專家以私人身分來會商共同關切的安全議題。非官方的「第二軌道」有諸多優點，例如，以私人身分與會的官員可以試探其政策建議被接受的可能性，並可透過回應來重新作出決策；透過社交式活動，讓與會者學習合作的行為；與會者可以建立私人關係以方便日後行事。<sup>⑥</sup>這種「第二軌道」外交的實例在東南亞地區較著名的例子，包括「亞太安全合作理事會」及印尼主辦的「處理南海潛在衝突研討會」(Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea)。合作性安全的參與者雖可以私人的身分出席，卻不能不觸及安全「較硬」方面的議題(軍事議題)，諸如有關武器移轉、研發、登記、軍事部署、演習、國防白皮書的出版等。

### 叁、官方第一軌道的亞太安保新體系： 東協區域論壇

「東協區域論壇」最早由「東協戰略暨國際研究中心」(ASEAN-ISIS) 於一九九〇年非正式提出，再於一九九一年六月向各該國政府提議，將「東協擴大外長會議」(Post-Ministerial Conference, PMC) (東協外長與對話夥伴會議) 擴大邀請具有

註④ Andrew Mack, "Concepts of Security in the Post-Cold War," Working Paper 1993/8, Research School of Pacific Studies, The Australian National University, December 1993, p. 15.

註⑤ Harry Harding, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13, No. 3 (Fall 1994), pp. 32~33.

註⑥ Pauline Kerr, "The Security Dialogue in the Asia-Pacific," *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 4 (1994), p. 400.

貴賓或觀察員 ( guest or observer ) 身分的國家共同與會，討論區域安全問題。⑦一九九一年七月在吉隆坡舉行的第二十四屆東協外長會議的聯合公報中，提到「東協擴大外長會議」是一九九〇年代討論區域和平、安全議題的一個「適當基石」( appropriate bases )。⑧一九九二年一月，東協第四屆高峰會議所發表的「新加坡宣言」( Singapore Declaration ) 中，東協政府首長表示：東協應透過「東協擴大外長會議」，以強化它在政治與安全事務上，與其他國家的安全對話。⑨

一九九三年七月第二十六屆東協部長會議於新加坡召開，與會外長歡迎一九九三年五月新加坡舉行的「東協擴大外長會議」資深官員會議所獲致的結果，並注意到聚集區域內國家討論政治、安全問題的必要性。他們支持資深官員會議所提議邀請中共、俄羅斯( 諮商夥伴 [ consultative partner ] )、越南、寮國、巴布亞新幾內亞( 觀察員 ) 參加在曼谷舉行的「東協區域論壇」。此乃此一論壇正式定名的開始。⑩

在第一屆「東協區域論壇」的「主席聲明」( chairman's statement ) 中，提到鑒於核武不擴散的重要性，此一論壇歡迎美國與北韓繼續談判並支持兩韓早日恢復對話。由此顯示，「東協區域論壇」所關切的範圍不僅局限於東南亞，但沒有提到南海島礁主權爭端又意味刻意在第一屆會議避開敏感、棘手的問題。首屆「東協區域論壇」達成兩項共識：

一、每年召開「東協區域論壇」會議，第二次論壇會議於一九九五年在汶萊舉行。

二、支持東協的「東南亞友好合作條約」的目的及原則，因它可作為國家之間關係的準則及促進區域信心建立、預防性外交、政治暨安全合作的獨特外交工具。⑪

此外，首屆「東協區域論壇」授權汶萊於一九九五年舉行第二次會議，一、研究信心建立措施、核武不擴散、和平維持合作( 維持和平訓練中心、軍事情報交換、海洋安全、預防性外交 ) 等議題；二、研究「綜合性安全」的概念；三、研究其他國際公認的政治、安全合作規範；四、促使所有「東協區域論壇」國家加入聯合國傳統武器登記；五、必要時召開非正式官員會議來研究推動此一論壇運作的建議。⑫

第二屆「東協區域論壇」於一九九五年八月一日在汶萊旺卡巴里斯( Bandar

註⑦ Desmond Ball, "CSCAP: Its Future Place in the Regional Security Architecture," paper presented to the Eighth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 6-8, 1994, p. 13; 有關「東協區域論壇」之起源，請亦見 Michael Antolik, "The ASEAN Regional Forum: The Spirit of Constructive Engagement," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 16, No. 2 (September 1994), pp. 118-121; 李國雄，「東協安全機制的演變與區域秩序」，*問題與研究*(台北)，第三十四卷第九期，民國八十四年九月，頁三五~三九。

註⑧ ASEAN Documents Series, 1991-1992, supplementary edition (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 1992), p. 22. 其他兩個基石包括「和平、自由及中立區」與東南亞友好合作條約。

註⑨ Ibid., p. 16.

註⑩ Ibid., p. 12.

註⑪ Twenty-seventh ASEAN Ministerial Meeting, ASEAN Regional Forum, and Post-Ministerial Conferences with Dialogue Partners (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 1994), p. 62.

註⑫ Ibid.

Seri Begawan) 召開。在「東協區域論壇|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「概念性文件」(the Concept Paper)，而在會後「主席聲明」中，具體說明其發展方向、組織及執行之道。<sup>⑬</sup>

一、發展方向。「東協區域論壇」固然需要全體成員積極、對等、充分的參與及合作，但東協國家應該承擔主要推動力量(primary driving force)。此一論壇的發展應採取漸進的過程，即讓所有成員都能舒服的速度，故需區分為三個階段。第一階段先促進信心的建立；第二階段是預防外交發展；第三階段是「推敲解決衝突的途徑」。「東協區域論壇」目前正處於第一階段。

二、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」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。

三、意見及建議的執行。「東協區域論壇」決設立下列政府間小組或會議：(一)會期間的輔助小組(Inter-sessional Support Group, ISG)，如「信心建立措施輔助小組」，處理安全概念及國防政策文獻的對話；(二)會期間的會議(Inter-sessional Meetings)，如「和平維持行動會議」(ISMs on Peacekeeping Operations)及「搜難救援協調及合作會議研討會」(ISMs Seminar on Search and Rescue Coordination and Cooperation)。上述各小組的主席由東協國家及另一非東協國家兩人共同擔任。例如，印尼與日本負責「信心建立措施小組」；馬來西亞及加拿大負責「和平維持行動會議」；新加坡及美國負責「搜難救援協調及合作會議研討會」。這三個小組或會議的運作成效，將在一九九六年由「東協區域論壇——資深官員會議」來加以評估。<sup>⑭</sup>

第二屆「東協區域論壇」與會的外長亦達成四點共識。第一、鼓勵所有參與國就政治及安全合作，在雙邊、次區域、區域性等基礎上，強化對話及諮商。第二、在自願主動的基礎上，參與國每年提交論壇一份國防政策聲明。第三、各參與國軍事院校及參謀學院等高層人員的接觸及交流增加，對各方均為有利。第四、注意到自第一屆「東協區域論壇」之後，論壇成員積極參與聯合國傳統武器登記，鼓勵尚未參與的國家儘快加入。與會的外長亦讚賞亞太地區所舉行的雙邊、多邊、政府、非政府間的安全諮商及研討會，其中包括印尼所召開的「處理南海潛在衝突研討會」，對加強此地

註⑬ *Twenty-eighth ASEAN Ministerial Meeting, Post Ministerial Conferences with Dialogue Partners, & Second ASEAN Regional Forum* (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 1995), pp. 82~83.

註⑭ *Ibid.*, pp. 83~84.

區對話及合作有助益。針對區域性問題，與會外長亦交換意見，其中的焦點包括：⑤

一、關切區域內主權宣稱重疊，鼓勵所有爭端國依相關國際法、公約及一九九二年東協南海宣言（ASEAN's 1992 Declaration on the South China Sea）來解決問題。

二、承認朝鮮半島問題對亞太和平、安全有直接影響。歡迎美國與北韓在吉隆坡的談判，呼籲南北韓恢復對談，以確實有效履行一九九四年所達成的北韓核子協議架構（Agreed Framework），而國際社會對「朝鮮半島能源發展組織」（Korean Peninsula Energy Development Organization）的支持也十分重要。

三、支持高棉皇室政府為達成安全、促進國家穩定及經濟復甦所做的努力。

四、強調核武不擴散對區域和平及穩定的重要性，歡迎所有「核武不擴散條約」（Non-proliferation Treaty）簽署國承諾於一九九六年完成「全面禁止核試驗條約」（Comprehensive Test Ban Treaty）。對於那些計劃再從事核試爆國家（中共及法國），其他「東協區域論壇」國家呼籲立即停止核試驗。支持非核武地區的設立（如南太平洋非核區），因其有助於強化國際非核化體制，並盼所有核武國家在不久的未來遵守相關協議。對於東南亞建立非核武區的進展感到滿意，並鼓勵與其他受此一非核武區影響的國家進一步磋商。

一九九六年七月二十三日在印尼雅加達召開的第三屆「東協區域論壇」會議，設定會員標準及對論壇的工作組織做了一些調整。各國外長同意「東協區域論壇」應只接納那些可直接影響此一論壇所關注和平及安全地區的成員。理論上，亞太地區地理範圍極大，但「東協區域論壇」應明確列出它所關注的地區。在「東協區域論壇」成員之中有一默契，它所專注的地區將包括東亞（東北亞、東南亞）及大洋洲。在短期之內，「東協區域論壇」的活動不應擴及此一地理範圍之外。「東協區域論壇」應小心擴展，在快速擴展之前最好先落實此一論壇的程序。所有關於新成員的問題應由論壇成員磋商決定。由於東協國家是此一論壇主要的推動力量，因此除考慮所有成員意見之外，也應特別考慮東協國家的需求及利益。所以，所有東協成員應自動成為「東協區域論壇」的成員。所有成員必須是主權國家及合作達成此一論壇的主要目標。在加入之前，所有成員應遵守「東協區域論壇」已有的決定及聲明。一個新成員必須展示它對「東協區域論壇」所關切地理範圍的和平及安全有所影響，方得被接納，而為了確保此一論壇有效運作，需控制參與成員的數目。⑥

在第三屆「東協區域論壇」，各國外長歡迎印度及緬甸成為新會員，而討論區域安全的議題集中在下列各項：

一、一九九五年十二月東南亞國家在曼谷所簽訂的「東南亞非核武區」（SEAN-WFZ）象徵強化區域安全及維持世界和平、穩定的一項重要貢獻。

二、呼籲參加裁軍會議的所有國家，特別是擁有核武的國家，在聯合國第五十一屆

註⑤ *Ibid.*, p. 84.

註⑥ “Chairman's Statement of the Third Meeting of the ASEAN Regional Forum,” Jakarta, July 23, 1996.

大會開始之前，完成一項促使核武裁軍及避免核擴散的全球多邊、有效查證的「全面禁止核試驗條約」。

三、針對全球掃除人員殺傷性地雷，論壇會議歡迎一些國家決定凍結及禁止此類武器的發展、外銷及使用，並強化國際合作以偵測、掃除地雷，及協助受害者。

四、針對南海問題，論壇會議歡迎相關國家依一般國際法，特別是一九八二年聯合國海洋法公約，尋求和平解決。論壇會議也注意到印尼所召開的「處理南海潛在衝突研討會」的積極貢獻。

五、基於朝鮮半島和平及安全性的重要性，論壇會議強調建立和平機制的重要性，而在此之前，一九五三年停戰協議應繼續有效。除重申南北韓恢復對話的重要性外，論壇會議也鼓勵所有成員考慮給予「朝鮮半島能源發展組織」財務及政治的援助。<sup>①</sup>

在第二屆「東協區域論壇」汶萊會議設立了三個政府間輔助小組及會議，而這些機制也分別召開了相關會議。在「信心建立措施小組」的建議之下，各國外長同意新成立「災難救助會議」（ISM on Disaster Relief），並由泰國及紐西蘭負責召開。「和平維持行動會議」仍由加拿大、馬來西亞負責，「搜難救援協調及合作會議」亦仍由新加坡及美國負責。但是，「信心建立措施輔助小組」則改由中共及菲律賓負責，並決定於一九九七年三月在北京召開會議。各國外長也注意到歐洲聯盟提議於一九九六年十二月在雅加達召開非官方「第二軌道」的防止核武擴散研討會、於一九九六年十一月在巴黎召開預防外交的「第二軌道」性質會議。由於第一、第二軌道的安全對話會議日增，各國外長在原則上，同意官方性質的「第一軌道」會議於每年上半年召開，非官方性質的「第二軌道」會議於下半年召開，以充裕人員調配。由於「東協區域論壇」成員背景不一，東協國家一直希望此一論壇發展的速度應讓各成員感到舒服，而在「主席聲明」中，也自覺此一論壇進展的速度適宜。<sup>②</sup>

在中共的壓力之下，台灣是否為「主權國家」的地位受到質疑，而台北幾無可能成為「東協區域論壇」的一員。台灣與北韓在「東協區域論壇」缺席，但它們涉及台灣海峽及朝鮮半島和平穩定的動向。這使得台北及平壤無需受到亞太地區信心建立措施的限制，而或多或少影響到此地區和平的鞏固。

一九九五年十一月，美國國防部長培里（William Perry）提議「亞太經濟合作會議」（APEC）在較不具爭議性的信心建立措施上，扮演多邊安全的角色，包括交換軍事資訊、討論共同關切的安全問題等。<sup>③</sup>培里的建議雖未獲採納，但他仍於一九九六年二月提議亞洲國家仿效歐洲和平夥伴（Partnership for Peace），各國國防部長定期集會討論區域安全問題。<sup>④</sup>由於「東協區域論壇」尚未發展至衝突解決階段，

註① Ibid.

註② Ibid.

註③ Michael Richardson, "China and U. S. Clashing Anew in Pacific Forum," *International Herald Tribune*, November 16, 1995, p. 1.

註④ Robert Burns, "Perry Says China Must Demonstrate Peaceful Intentions," *AP*, February 14, 1996.



台灣海峽及朝鮮半島衝突的解決無法靠「東協區域論壇」，而必須依賴美國所領導的權力平衡來加以解決。一九九六年三月，柯林頓政府決定派遣兩艘航空母艦作戰群至台灣海峽，迅速緩和台海軍事緊張，「東協區域論壇」並沒有扮演任何角色。<sup>②</sup>

## 肆、非官方第二軌道的亞太安保新體系： 亞太安全合作理事會

「亞太安全合作理事會」的成立起源，肇始於「東協戰略暨國際研究中心」、美國「戰略暨國際研究中心/太平洋論壇」(Pacific Forum /CSIS)、日本國際關係事務研究所(Japan Institute for International Affairs, JIIA)、南韓的漢城國際事務論壇(The Seoul Forum for International Affairs)經過三次以「亞太地區安全合作」(Security Cooperation in the Asian Pacific)為題的連續會議(夏威夷、巴里島、漢城)而形成。此一理事會設立的背景係考慮開闢「第二軌道」外交，網羅非政府間國際組織及政府官員以私人身分，發展出類似「太平洋經濟合作會議」(Pacific Economic Cooperation Conference)之於「亞太經濟合作會議」(APEC)的關係。所以，「亞太安全合作理事會」的成立主要是在輔助「東協區域論壇」發揮作用，前者以各項研究，培養年輕戰略學者來試驗區域安全合作的極限。<sup>③</sup>

在上述一九九二年十一月的漢城會議，與會的各國代表雖無完整的準備工作，卻對成立「亞太安全合作理事會」以促進區域安全議題的合作，有極大的共識，並發表一份「漢城聲明」(Seoul Statement)。此一聲明是由各國戰略研究機構的十位負責人簽署，勾劃出「亞太安全合作理事會」的架構。<sup>④</sup>一九九三年十二月，「亞太安全合作理事會」於印尼龍目島(Lombok)召開第三次執委會正式通過理事會憲章。憲章規定了此一理事會的設置目的及功能、會籍、執委會、秘書處、工作小組、大會等事項。其中，此一理事會設立的的目的、功能及其工作小組，特別值得探討。理事會的目的在於提供亞太區域國家及地區(territories)建立信心及安全合作的架構。其功能包括：提供學者、官員(以私人名義)討論政治、安全問題的非正式機制；基於包容性原則(principle of inclusiveness)鼓勵區域內不同國家及地區的個人參與；組織不同的工作小組來討論區域所面臨的安全問題及挑戰；在政治、安全議題上，向不同的政府間組織，提供政策性建議；召開區域、國際會議及其他合作活動，來討論政治、安全議題；與其他地區機構、組織建立聯繫，來交換有關政治、安全合作的資訊與經驗。

註② “Security Choice: ARF or US-led Balance of Power,” *The Straits Times*, April 16, 1996, p. 37.

註③ Jusuf Wanandi, “The Future of ARF and CSCAP in the Regional Security and Architecture,” paper presented to the Ninth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 5~8, 1995, pp. 4~5.

註④ Paul M. Evans, “Building Security: The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP),” *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 2 (1994), p. 137.

「亞太安全合作理事會」活動的主要重心在於工作小組。一九九三年十二月在印尼龍目召開的執委會會議通過設置四個工作小組，分別是：海洋安全合作（由澳大利亞提出）、北太平洋安全合作強化（由日本、加拿大提出）、合作性暨綜合性安全概念（由馬來西亞提出）、信心暨安全建立措施及透明化（由美國提出）。<sup>②</sup>澳大利亞戰略專家博爾（Desmond Ball）認為基於資源有限，在未來幾年「亞太安全合作理事會」工作小組應限制在六至八個，才能較有效運作，而每一個工作小組理想的會員人數大約八位，才能維持地域平衡及納入必要的專業人士。<sup>③</sup>

「海洋安全合作工作小組」（Working Group on Maritime Security Cooperation）設立的目的有六：一、培養亞太地區國家海洋合作及對話，在不對各相關國家造成利益損失的情況下，有效管理及利用海洋環境；二、增加對區域海洋議題的瞭解，及合作、對話的範圍；三、尋求一個穩定的海洋體制，降低區域衝突的危險性；四、針對特定區域海洋安全問題，從事政策研究；五、促進特定有關海洋的信心暨安全建立措施；六、促使各國遵守一九八二年聯合國海洋法公約。<sup>④</sup>

「北太平洋工作小組」（North Pacific Working Group）的成員有澳大利亞、加拿大、歐洲聯盟、印尼、日本、紐西蘭、俄羅斯、南韓及美國。由此可見，東南亞國家對北太平洋事務較沒興趣。此一工作小組設立的目的，主要是基於朝鮮半島衝突乃區域穩定的主要威脅，衝擊到核武不擴散及武器管制的問題，也是建立區域安全機制的絆腳石。因此，與會者雖然希望中共、北韓參加，但即使這兩個國家缺席，有關東北亞安全合作的對話，對區域安全也有很大的助益。此一工作小組推動在「2+4」（南北韓、美、日、中共、俄羅斯）之外，再讓更多相關國家來參與朝鮮半島安全問題的解決。<sup>⑤</sup>

「綜合性及合作性安全工作小組」（Working Group on Comprehensive and Cooperative Security）主要在探討各國對綜合性安全有何相關或差異的概念，如東協國家對綜合性安全的看法、經濟與安全的關係，及是否有亞洲獨特的安全概念。各國對安全雖沒有一致的概念，但均認為安全應超出傳統的國防、軍事範圍，並指出安全概念的兩條思路，第一，東協的安全對話顯然是以綜合性及合作性角度，來處理安

註② Paal M. Evans, "Building Security," p. 130.

註③ Desmond Ball, "CSCAP: Its Future Place in the Regional Security Architecture," pp. 27~28; 一九九六年六月 CSCAP 執委會考慮將目前的四個工作小組增為八個，包括：經濟安全、環境安全、大規模毀滅性武器威脅及跨國性犯罪等工作小組，見政治大學國際關係研究中心，「我國參加亞太安全合作理事會案經過」，民國八十五年六月二十五日。

註④ B. A. Hamzah, "CSCAP Working Group on Maritime Security Cooperation," paper presented to the Ninth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 5~8, 1995, p. 1.

註⑤ Paul Evans and Seizaburo Sato, "Future Frameworks for Stability on the Korean Peninsula: A CSCAP Working Group Report," paper presented to the Ninth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 5~8, 1995, pp. 1~2.

全議題；第二，綜合性安全及合作性安全應加以區分，綜合性安全只能運用於國家層次，合作性安全適用於區域層次。但是，一個安全體制要運作成功，需有區域及次區域的政策研究機構加以輔佐。大多數國家代表認為亞洲文化特殊價值體系，導致亞洲國家對戰略問題有其特殊的觀點。雖然部分代表認為「歐洲安全暨合作會議」的模式不大可能成功適用於亞太地區，但一些代表則認為「歐洲安全暨合作會議」所扮演處理更廣泛性安全議題論壇的角色，有其借鏡之處。大多數亞洲國家代表不喜歡安全體系太快就建制化，而傾向見到「亞太經濟合作會議」及「東協區域論壇」能以其自己的腳步、方式，來發展未來的方向。<sup>②</sup>

「信心暨安全建立措施工作小組」(Working Group on Confidence and Security Building Measures)由美國負責。「信心暨安全建立措施小組」對亞太區域安全的基本看法可歸納為下列六點。<sup>③</sup>第一，若部分參與的成員無意合作，則信心暨安全建立措施無法運作。第二，成員應以「雙贏」(win-win)而非「輸一贏」(win-lose)的觀念，來看待信心暨安全建立措施。第三，若有全球性或區域性行為規範引導，信心暨安全建立措施最能發揮效用。第四，其他地區的信心暨安全建立措施模式不見得可適用到亞太地區。第五，信心暨安全建立措施是跳板或積木，而不是組織、機構，漸進而有規律的發展是最好的策略，過程可能比結果更重要。第六，若無明確目的，對話就難以維持，信心暨安全建立措施應該要有務實及明確的目標。

此一工作小組建議亞太地區決策者發展四個信心暨安全建立措施的方向。一、擴大透明化措施，如直接軍事人員的接觸；情報交流；軍事演習預告及開放觀察；軍事預算、採購、計畫透明化；國防報告書出版。二、支持全球武器管制條約體制，如「核武不擴散條約」、「生物武器公約」(BWC)、「化學武器公約」(CWC)、「飛彈科技管制體制」(MTCR)能在未來成為全球性條約。此一工作小組也支持「全面禁止核試驗條約」、不首先使用核武政策及加強「國際原子能總署」(IAEA)的安全機制。三、擴大現有的合作基礎，如美國與前蘇聯、日本與俄羅斯的海上意外協定(Incidents at Sea Agreement)可擴大參與的基礎，並將海上安全(打擊走私、海盜、監測污染)也納入。工作小組也支持亞太各次區域設立非核武區的發展。四、工作小組不認為設立正式政府機制處理南海及朝鮮半島的時機已經成熟，而較支持印尼所召開非官方「處理南海潛在衝突研討會」及南韓所建議的「東北亞安全對話」(Northeast Asia Security Dialogue)。工作小組不支持如北大西洋公約組織在亞太地區出現，亦認為亞太地區不需要類似「歐洲安全暨合作會議」較正式、全面性的

註<sup>②</sup> Jim Rolfe, "Report of the Working Group on Comprehensive and Cooperative Security," paper presented to the Ninth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 5~8, 1995, pp. 1~2.

註<sup>③</sup> Ralph A. Cossa, "Asia Pacific Confidence and Security Building Measures: A CSCAP Working Group Report," paper presented to the Ninth Asia Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, June 5~8, 1995, p. 22.

安排，因為唯有腳步緩慢，才能確定可向前推動。<sup>③</sup>

「亞太安全合作理事會」除十個創會會員之外，紐西蘭（一九九四年六月）、北韓及俄羅斯（一九九四年十二月）先後成為正式會員。至一九九六年六月，有兩個副會員，分別為歐洲聯盟及印度的「國防研究暨分析研究所」（Institute for Defense Studies and Analysis）。一九九五年六月在吉隆坡召開之執委會，通過設於加德滿都（Kathmandu）「聯合國亞太區域和平暨裁軍中心」（United Nations Regional Center for Peace and Disarmament in Asia and the Pacific）以「加盟機構」（affiliate）地位入會。在「東協區域論壇」成員之中，至一九九六年中期，汶萊、越南、寮國、中共、高棉、緬甸、巴布亞新幾內亞，尚未加入「亞太安全合作理事會」。（表一）北韓是「亞太安全合作理事會」成員中，唯一沒有參加「東協區域論壇」的國家。

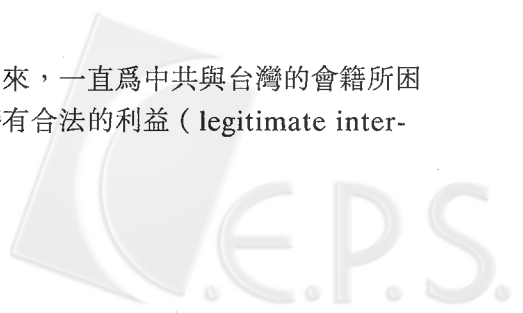
表一 東協區域論壇及亞太安全合作理事會參加的國家

國家	東協區域論壇			亞太安全 合作理事會
	1994	1995	1996	
汶萊	*	*	*	
印尼	*	*	*	*
馬來西亞	*	*	*	*
菲律賓	*	*	*	*
新加坡	*	*	*	*
泰國	*	*	*	*
越南	*	*	*	
美國	*	*	*	*
加拿大	*	*	*	*
日本	*	*	*	*
南韓	*	*	*	*
澳大利亞	*	*	*	*
紐西蘭	*	*	*	*
歐洲聯盟	*	*	*	※
中共	*	*	*	
俄羅斯	*	*	*	*
寮國	*	*	*	
巴布亞新幾內亞	*	*	*	
高棉		*	*	
北韓				*
印度			*	※
緬甸	*			

說明：※表示副會員

「亞太安全合作理事會」自一九九三年成立以來，一直為中共與台灣的會籍所困擾。中共反對台灣加入，但大多數會員國認為台灣有合法的利益（legitimate inter-

註③ Ibid., pp. 11~18, 21.



est) 來加入此一組織。<sup>①</sup>基於會籍包含性的原則，創始會員國特別於憲章表明「國家或地區」在成立「會員委員會」(member committee)之後得以申請加入成為會員。所謂的地區顯然是為台灣所預設。在中共反對台灣以完全、副會員身分加入此一理事會之後，一九九五年六月，「亞太安全合作理事會」成員特別修改憲章，增設「加盟機構」規定以解決台灣會籍問題，使中共不需杯葛台灣的入會，但北京仍未讓步。

依「亞太安全合作理事會」執委會新修訂的憲章第十一條的規定，觀察員地位可給予個人，加盟地位(affiliate status)給予研究機構或組織；觀察員及加盟機構在共同主席邀請之下，可參與大會及所有工作小組活動；在執委會的邀請下，可參與執委會的會議，但執委會在秘密會議(如新會員入會)召開時，可要求觀察員及加盟機構離席。觀察員及加盟機構在「亞太安全合作理事會」的地位，是組織的(organizational)而非會籍(membership)的問題。

「亞太安全合作會議」執委會對台灣入會資格，由正式會員、副會員一直降格至加盟機構，甚至是觀察員，並扮演與台海兩岸分別溝通、協商的角色。台灣會籍的困難度，顯然是超出執委會當初的預測。林綿基(Jusuf Wanandi)認為台北尋求加入聯合國的舉動，迫使北京採取強硬的立場反對台灣以會員或副會員來參加「亞太安全合作理事會」，北京只能同意台灣學者以個人身分參與。中共反對台灣學術機構以「加盟機構」或「觀察員」入會，更指明台灣沒有權利參加執委會及成立「會員委員會」，也反對在工作小組之內討論台海兩岸事務。一旦台灣只能以個人身分參加此一理事會活動，日後根本無法成為「副會員」。在美國的支持之下，台灣學者專家首次參加了一九九六年四月在華盛頓特區召開的「信心暨安全建立措施工作小組」第四次會議。一九九六年九月，林綿基告知台北，中共將於十二月加入「亞太安全合作理事會」，而台灣可派出八位專家、學者，以個人身分參與四個工作小組。<sup>②</sup>

「亞太安全合作理事會」與「東協區域論壇」關係密切，如兩者均有信心建立措施相關的小組，而「東協區域論壇」成員有資格加入「亞太安全合作理事會」(見一九九五年「東協區域論壇」主席聲明)。「亞太安全合作理事會」已先後提出第一號備忘錄「亞太地區安全」(The Security of the Asia Pacific Region)、第二號備忘錄「亞太信心暨安全建立措施」(Confidence and Security Building Measures in the Asia Pacific)及第三號備忘錄「綜合性安全的概念」(The Concept of Comprehensive Security)，供官方「東協區域論壇」參考。「亞太安全合作理事會」的工作小組中，除北太平洋工作小組之外，其餘三個工作小組均是「東協區域論壇」關切的議題。「亞太安全合作理事會」成員由研究機構、大學及以私人名義的政府官員組成，對問題的研究可透過研討會作較深入的探討，並可支援安排「東協區域論壇」

註① Wanandi, "The Future of ARF and CSCAP in the Regional Security Architecture," p. 6.

註② Ibid.

註③ 政治大學國際關係研究中心，「我國參加亞太安全合作理事會案經過」，民國八十五年六月二十五日；有關台灣可派二名專家參加各工作小組，係根據國際關係研究中心主任邵玉銘談論，民國八十五年十一月一日。

議程，提供具體執行之道的建議，扮演「智庫」的角色。<sup>④</sup>

## 伍、亞太權力平衡舊體系的新發展

權力平衡是維持國際和平的一種制度，也是決策者追求的一種國家安全政策，而為確保權力分配達到均衡狀態，必須應用各種權力平衡手段，其中以增強軍備及締結軍事同盟最常使用。<sup>⑤</sup>亞太地區權力平衡體系主要是以美國所領導的雙邊協防條約架構為主（表二），此外，澳洲與印尼、英國與菲律賓所締結的國防合作協議，也說明權力平衡體系，並沒有因亞太地區興起的共同性、合作性安全而受到削弱。

表二 美國與亞太國家的防衛關係

日本	美日安保條約
南韓	美韓共同防禦條約
台灣	一九七九年台灣關係法
菲律賓	美菲共同防禦條約
澳紐	美澳紐公約（ANZUS）
泰國	一九五一年美國共同安全法
新加坡	一九九〇年美新後勤設施使用諒解備忘錄
汶萊	一九九四年美汶防禦合作諒解備忘錄

資料來源：“US Defense Ties with East Asian States,” *The Straits Times*, April 16, 1996, p. 37.

### 一、美日共同安保宣言

一九九六年，美國與日本、澳洲所進行加強防衛合作的發展，對中共無異是一股「圍堵中國」的逆流。在一九九六年四月十七日美日聯合安保九點宣言中，兩國強調，應以和平方式解決此地區的問題，而中共扮演積極及建設性的角色，對本地區的安定與繁榮攸關重大，有鑒於此，兩國有意與中共進一步合作。但是，北京注意到的是美、日決定：(一)加強交換國際局勢、國防政策及軍事態勢的情報和觀點；(二)加強政策協調以因應對日本和平安全有重大影響之局勢；(三)美軍和日本自衛隊相互提供後勤支援協定；(四)加強軍事科技和裝備的交流；(五)合作防止大規模毀滅性武器之擴散，並繼

註<sup>④</sup> Desmond Ball, “CSCAP,” pp. 32~33; “The Security of the Asia Pacific Region,” CSCAP Pro-tem Committee, Memorandum No. 1, April 1994; “Confidence and Security Building Measures in the Asia Pacific,” CSCAP Memorandum No. 2, 1995.

註<sup>⑤</sup> 有關亞太地區國家增強軍備，請見 Desmond Ball, “Arms and Affluence: Military Acquisitions in the Asia-Pacific Region,” *International Security*, Vol. 18, No. 3 (Winter 1993/94), pp. 78~112.

續研究彈道飛彈之防禦；(六)竭盡所能處理美軍駐日和其地位的各種問題。⑳

北京研析美、日軍事同盟已由「針對蘇聯」變為「針對地區衝突」，而北韓、中共、俄羅斯成爲首要的目標。北京認爲美日安保條約第六條遠東條款，由原來的朝鮮半島、台灣和菲律賓以北地區，經過美日安保共同宣言之後，擴大到東南亞地區，尤其是「運送石油的海上通道，如連接太平洋和印度洋的東南亞各海峽及通向波斯灣的印度洋航線」。因此，美日安保宣言是「危及亞太地區和平與發展的不祥信號」。㉑

一九九六年四月起，中共高層官員如張萬年、熊光楷、朱鎔基相繼訪問東南亞，而中共要求東南亞國家共同發展不干預內政、和平解決爭端的睦鄰宣言，顯示北京發動新一波的「南向」攻勢來抗拒美日共同宣言的壓力。中共亦積極爭取成爲東協國家的對話夥伴地位，並在「東協區域論壇」的「信心建立措施輔助小組」扮演主導的角色。㉒此外，中共於四月二十六日與俄羅斯、哈薩克（Kazakhstan）、吉爾吉斯（Kyrgyzstan）、塔吉克（Tajikistan）簽署邊境地區加強軍事領域信心建立措施的協定，並宣傳此乃亞太地區「第一份這種類型的政治軍事文件，對該地區的和平、穩定與安全將產生積極影響，爲亞太各國之間增進相互信任，發展睦鄰友好關係作了一個可喜的探索，是一個創舉。……對國際上……謂中國威脅論的一個强有力的回擊。」㉓

面對中共軍事威脅的國家對美日安保宣言，採取歡迎支持的立場。菲律賓政府對美日安保宣言持歡迎的態度。菲律賓總統羅慕斯（Fidel Ramos）公開表示：美軍駐琉球基地數目雖在減少之中，但只要美軍繼續涉入亞太地區事務，就極受歡迎。簡言之，菲律賓對美國政府在亞太地區安全的重新承諾，加以支持。㉔菲律賓對中共於一九九五年占領美濟礁、於台灣總統大選期間在高雄外海試射飛彈，頗受安全威脅，而如何藉美國、日本、英國等外力，來平衡中共所加之威脅，成爲一個重要的目標。

台北對美日安保宣言表示歡迎，認爲有助於亞太地區的安定，但對於美、日將進一步與中共加強關係，則強調表示不容國家利益在任何國際協議中被犧牲。李登輝總統公開表示美日安保宣言對「亞洲安定有作用，日美安保不是以中共爲假想敵的，僅是防衛性的合作」，並呼籲「現在是認真思考亞洲集體安保的時候了。……東北亞和東南亞國協要建立緊密的關係，現在是時候」。㉕在此之前，李登輝總統曾多次倡議

註㉑ “Declaration Reaffirms Peace Strategies,” *The Japan Times*, April 18, 1996, p. 4; 「美日聯合安保九點宣言」, *中華戰略學刊* (台北), 民國八十五年六月三十日, 頁一八三。

註㉒ 張大林, 「日美同盟向何處去」, *國際問題研究* (北京), 一九九六年一月, 頁二八; 唐天日, 「一個不祥的信號——評美日安保體制的蛻變」, *瞭望新聞週刊*, 第十八期, 一九九六年四月二十九日, 頁四四。

註㉓ Michael Richardson, “In an Overture to Asean, China Offers a Blue Print for Accord,” *International Herald Tribune*, April 16, 1996, p. 4; Michael Richardson, “China Joins an Asia Pacific Military Confidence Building Agreement,” *International Herald Tribune*, May 9, 1996, p. 4.

註㉔ 評論員文章, 「舉世注目的協定」, *人民日報* (海外版), 一九九六年四月二十七日, 版一。

註㉕ “100,000 US Troops to Stay in Pacific,” *Manila Times*, April 18, 1996, p. 5.

註㉖ *青年日報*, 民國八十五年四月十八日, 版二; 四月二十二日, 版二; *中央日報*, 民國八十五年五月十八日, 版三。

建立亞太安全體系的構想，並提出具體的作法，如設立集體安全保障基金、亞洲軍備縮減、盼美國與日本共同領導，以經濟合作及共同開發資源方式來進行。<sup>②</sup>

新加坡與美國雖於一九九〇年訂有諒解備忘錄允許美軍使用新加坡基地設施，但是，新加坡認為美、日在安保宣言之後有需要多與亞太國家溝通，以降低她們的憂慮。新加坡前駐美國、聯合國大使 Tommy Koh 即表示：東南亞國家企盼一個穩定的美、中、日三角關係，若美國對中共採取圍堵政策，東南亞國家將陷入一個困境，沒有一個國家會與美國聯合對抗中共，或與中共聯合對抗美國。他主張美國與中共應舉行經常性高層對話，因為美、中關係是三角關係中最脆弱不穩的一環。<sup>③</sup>

印尼對美日安保宣言，基本上，亦採取支持的立場，印尼雖拒絕美軍在印尼擁有軍火儲存點，但認為美軍在亞太地區的部署是一股安定的力量，如同在台海危機期間所展示一般。印尼盼美軍在此地區的部署只限於確保區域和平穩定，而不是製造不安。印尼相信日本在亞太地區和平會扮演更積極角色，但認為日本在軍事現代化過程應保持透明度，不要引起第二次世界大戰期間遭受日本侵略國家的猜疑，而導致她們也積極增強軍備。<sup>④</sup>印尼「戰略暨國際研究中心」主席林綿基撰文支持美軍在此地區的部署，認為東亞國家應促使美國繼續在此地區駐留美軍。他主張那些與美國沒有雙邊安全安排的國家，也必須協助分擔財務負擔，而印尼雖主張不結盟政策，但在後冷戰時代，不結盟即意味開發中國家在經濟社會發展必須合作協調，與世界經濟潮流更加結合。<sup>⑤</sup>

## 二、美澳加強防衛合作宣言

在一九九六年三月二日澳洲大選之前，執政十三年的工黨政府以亞洲政策為第一優先。在前總理基亨（Paul Keating）、外長伊文斯（Gareth Evans）努力之下，澳洲在一九八九年主導了亞太經合會部長會議；一九九五年十二月與印尼締結雙邊安全協議；一九九六年一月與新加坡簽訂「新夥伴」（New Partnership）防衛協定。新執政的自由/國家（Liberal/National）黨聯合政府的外交政策立場，與一九五〇

註② 李總統對「重建美國未來對中共政策共識考察團」，提出集體安全保障基金、亞洲軍備縮減構想，請見中央日報，民國八十一年九月十八日，版四；對第四屆「亞洲展望」研討會提出經濟合作並盼日本領導的構想，請見中央日報，民國八十一年十一月九日，版二；接受美國有線電視網專訪，提出共同開發資源方式，消除潛在衝突，請見中央日報，民國八十二年四月一日，版二。

註③ Kwan Weng Kin, "Washington and Tokyo Must Allay Fears of Asia-Pacific Countries," *The Straits Times*, April 19, 1996, p. 46; Lee Kim Chew, "US-Japan Alliance: Best to Leave Well Alone," *ibid*; Tommy Koh, "Southeast Asians Want a Stable U.S.-Japan-China Triangle," *International Herald Tribune*, May 14, 1996, p. 10.

註④ "U.S.-Japan Security pact," *The Jakarta Post*, Editorial, April 16, 1996.

註⑤ Jusuf Wanandi, "Asia-Pacific Needs U.S. Presence," *The Jakarta Post*, April 16, 1996, p. 4.



、六〇年代保守派政府較類似，採取相當親美的態度。<sup>④</sup>

一九九六年五月下旬，澳洲國防部長麥克拉克蘭（Ian McLachlan）表示：若亞洲發生軍事衝突，澳洲會允許美國儲存軍火及其他後勤設備。六月下旬，美國國防部長培里在會晤麥克拉克蘭訪問華府之後，指出：澳洲特別適合海軍陸戰隊進行大規模兩棲登陸演習，而美國無法在西太平洋找到更合適的類似地理環境。七月二十七日，美國與澳洲兩國外長、國防部長會議之後所發表的加強防衛合作宣言，雙方同意尋求在亞太地區強化合作、軍事部署之道，以維持此地區和平與安全。兩國將加強情報及訓練合作。澳、美每年至少兩次在澳洲北部，各將派出二千名部隊舉行聯合演習。一九九七年二月底至三月初，一萬七千名美軍及五千名澳洲部隊將在昆士蘭（Queensland），舉行自二次世界大戰以來美軍在澳洲的最大規模的軍事演習。兩國將在澳洲北領地松峽（Pine Gap）聯合防衛營區設置衛星早期預警轉播基地，以取代在西元二千年即將關閉的南澳奴南格（Nurrungur）基地。<sup>⑤</sup>

澳洲前工黨政府在一九九五年底與印尼秘密談判防衛安全協議，並沒有知會美國，而印尼也未知會其他東協夥伴。澳洲新政府不僅有意加強與美國的軍事合作，也積極尋求降低澳洲每年對美國約一百億美金的貿易逆差。澳洲此一平衡對亞洲、對美國的軍事合作關係戰略，正符合美國在亞太地區的軍事戰略需求。在美軍撤出菲律賓蘇比克灣、琉球反美軍聲浪不退的情況下，美國需要在澳洲擁有海軍陸戰隊的訓練場地。美國國防部長培里更言：日本是美國在亞太地區戰略北方之錨，澳洲則是南方之錨。美國國務卿克里斯多福（Warren Christopher）表示：澳、美加強訓練合作，與琉球美軍事件無關，也無意弱化美日安保同盟。但是，美國一如澳洲政府，均希望在過去所追求的安全戰略上，尋求另一個平衡的支柱。<sup>⑥</sup>

中共針對美國於一九九六年四月、七月連續與日本及澳洲，發表加強安全防衛的宣言，抱持質疑、猜忌的態度。北京視澳、美的軍事合作是恢復到冷戰時代的權力平衡策略，而不是澳洲一貫宣稱的對話、協商式合作性安全。北京認為美國藉日本、澳洲，一北一南形成螃蟹的兩隻大鉗子，想箝制中共，圍堵中共。北京對霍華德（John Howard）總理背離過去工黨政府的亞洲優先政策，亦提出質疑。<sup>⑦</sup>

澳洲除與英國、紐西蘭、馬來西亞、新加坡同為「五國防衛安排」（Five Power Defense Arrangement）成員，每年定期進行多邊的陸、海、空軍軍事演習之外，

註④ Susan Sim, "Australia Happy with SAF Using Its Facilities," *The Straits Times*, April 20, 1996, p. 2; Michael Perry, "Australia-U.S. Links May Threaten Asia Ties," *The Jakarta Post*, July 24, 1996, p. 4.

註⑤ "Security Ties with Australia Vital, Says US," *The Straits Times*, July 27, 1996, p. 4; "US and Australia to Boost Combat Cooperation," *The Straits Times*, July 28, 1996, p. 4.

註⑥ Michael Richardson, "U. S. Bolsters Asian Defense In a Project with Australia," *International Herald Tribune*, July 26, 1996, pp. 1, 4; "Australia Ideal for Joint Military Exercises, Says Perry," *The Straits Times*, June 27, 1996, p. 11.

註⑦ 李學江，「美國的兩只錨」，人民日報，一九九六年八月六日，版六。

亦與馬來西亞、新加坡、印尼進行雙邊的軍事演習。更值得注意的是，一九九五年十二月，澳洲與印尼簽訂的安全協議，表明當一國或兩國同時遭受外來威脅時，將立即進行磋商，並考慮採取聯合行動加以反應，而為了促進安全合作，將針對共同安全利益，進行部長級會議。印尼在具有不結盟國家的背景之下，首次與其他國家締結安全協議，並於一九九六年七月初正式批准此一協議。印尼也支持澳洲在一九九七年至一九九九年成為安理會非常任理事國，及參加第二屆亞、歐高峰會議。<sup>⑤</sup>澳洲、印尼這兩個中等國家的防衛合作，顯然有意在東南亞及大洋洲扮演一股制衡外來威脅的力量，而中共正是潛在安全威脅之一。印尼外長阿拉塔斯（Ali Alatas）就表示：南海及台海一旦發生危機，可在澳洲、印尼安全協議之下來進行磋商的程序。<sup>⑥</sup>

澳洲工黨政府較具國際主義傾向，尤其支持聯合國的活動，自由黨則較傾向結盟，特別是以澳、美聯盟為中心。澳洲前外長伊文斯曾於一九九〇年倡議召開「亞洲安全暨合作會議」（Conference for Security and Cooperation in Asia）。前國防部長瑞羅伯（Robert Ray）亦曾於一九九三年倡議澳洲、紐西蘭、馬來西亞、新加坡組成一支和平維持部隊，提供聯合國使用。但是，工黨政府仍不排除雙邊的結盟，一九九五年澳洲、印尼安全協議，即為一例。霍華德總理的保守派政府視與美國的同盟為安全主軸，支持美國國防部長培里所倡議的亞太地區國防部長會議的召開。<sup>⑦</sup>澳洲除繼續與東協、美國保持密切安全合作外，也會與日本發展更頻繁的安全磋商，主要的原因是澳洲主要的貿易夥伴在東北亞，而東北亞的軍備擴張又特別明顯。

相較於美日、美澳、澳洲印尼之間的安全防衛合作協議，英國、菲律賓與美國、蒙古的國防合作協議就屬於功能性合作的性質。英國與菲律賓於一九九六年一月三日所簽訂的國防合作諒解備忘錄，兩國同意在聯合訓練、軍事演習、國防官員交流訪問、軍事資訊交換、防禦系統研發、技術轉移等，進行雙邊合作。<sup>⑧</sup>美國和蒙古則於一九九六年六月二十三日簽訂一項安全協議，美國將提供電腦及急難救助給蒙古的軍事院校及軍醫院，而蒙古的軍官也將前往美國接受訓練。<sup>⑨</sup>蒙古最重要的雙邊外交關係分別是與中共及俄羅斯，但蒙古卻有意與美國、日本拓展關係，以吸收美日的投資。

註⑤ Gerald Segal, "Australia Seeking New Regional Power Balance," *The Straits Times*, June 13, 1996, p. 36, "Jakarta Ratifies Bilateral Security Pact with Canberra," *The Strait Times*, July 5, 1996, p. 34; Alan Dupont, "The Australia-Indonesia Security Agreement," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (Second Quarter 1996), pp. 195~206.

註⑥ Stuart Harris, "Australia and the Emerging PLA," paper presented to CAPS/RAND Joint Conference on Chinese Security Policy and the Future of Asia, Hawaii, June 26~28, 1996, p. 1.

註⑦ "Australia May Let US Store Arms During Crisis," *The Straits Times*, May 25, 1996, p. 4.

註⑧ "RP, UK Sign Landmark Defense Pact," *The Philippine Star*, January 4, 1996, p. 1; 諒解備忘錄全文，請見東南亞季刊（國立暨南國際大學東南亞研究中心），第一卷第三期，民國八十五年七月，頁一一三~一一七。

註⑨ "Mongolia Signs Security Accord with US," *The Straits Times*, August 2, 1996, p. 24.

## 陸、結 論

「東協區域論壇」是亞太地區最重要的安全對話論壇，但它目前仍處於進行信心建立措施的基礎階段，只在軍事資訊透明化稍有具體結果。「東協區域論壇」無法解決亞太地區立即而急需處理的軍事衝突及緊張。東協國家視此一論壇為自己的組織，而積極爭取主導，說明它的影響力只能局限於東南亞地區。第三屆「東協區域論壇」的「主席聲明」呼籲朝鮮半島有需要另建一個「和平機制」(peace mechanism)，就是最好的說明。「東協區域論壇」不僅無法處理朝鮮半島問題，即使連台海局勢也無力干預。柯林頓政府為朝鮮半島所提出的「2+2」(南北韓、美國與中共)解決方案，決定派遣兩艘航空母艦戰鬥群解決台海危機，說明權力平衡仍是維繫亞太安全一種主要的手段。

「亞太安全合作理事會」自詡為非官方「第二軌道」的安全對話機制，卻不能脫離強權政治的影響，致使台灣儘管符合該理事會憲章的規定，而依然被排拒在外。台灣除了鞏固民主化之外，正進行有史以來最大規模的海、空軍事現代化，而它在台海及南海的安全戰略構想，亦影響到亞太區域的和平及穩定。亞太地區的安全戰略暨國際研究機構負責人實應有道德勇氣，協助台灣早日提升參與「亞太安全合作理事會」的地位。

亞太地區雖興起一股共同性、合作性安全的思潮，國情背景不同國家的外交部長、戰略專家集聚一堂，開始進行安全對話，但是權力平衡機制並沒有因此而式微。亞太地區國家增強軍力、尋求雙邊安全合作、進行密集的軍事演習，顯示絕大多數的亞太國家仍需要美國駐軍亞太，扮演嚇阻、權力平衡者的角色。美國在與日本的安保宣言、與澳洲的加強防衛合作宣言，都表明支持中共作為一個可靠、開放和繁榮的國家及國際社會一個建設性成員的重要性。美國加強與澳、日的安全合作，雖不是圍堵中共的設計，但說明與中共積極性交往的前提是，北京也必須和平解決爭端及遵守國際社會的行為規範。「東協區域論壇」及「亞太安全合作理事會」是道德輿論的說服，美國所領導的權力平衡體系，才是亞太安全的最後支柱。

\*

\*

\*

