

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 亞太經濟合作會議與區域安全

APEC and Regional Security

doi:10.30390/ISC.199811\_37(11).0001

問題與研究, 37(11), 1998

Issues & Studies, 37(11), 1998

作者/Author : 吳玲君(Lin-Jun Wu)

頁數/Page : 1-13

出版日期/Publication Date :1998/11

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.199811\\_37\(11\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199811_37(11).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



# 亞太經濟合作會議與區域安全

吳 玲 君

(國立政治大學國際關係研究中心  
第二研究所副研究員)

## 摘 要

雖然以 APEC 為基礎的亞太安全合作體制近年來被視為不切實際，但是以 APEC 為安全合作基礎的理想與理論卻從未間斷。經濟合作與區域安全之間關係的理論與說法莫衷一是，實際上的例證也非單一的觀點可以解釋清楚。從互賴論、共識論、工具論及典範論等來分析 APEC 會議對區域安全的影響，皆有其理論上的依據與實際上的矛盾。

關鍵詞：亞太經濟合作會議、區域安全、亞太共同體、互賴論、共識論、工具論

\* \* \*

## 壹、前 言

APEC 是目前亞太地區最重要的經濟與政治區域會議，一九九三年美國主導召開 APEC 非正式的高峰會議之後，有學者以為亞太各國在 APEC 經濟合作的基礎上可以合作逐漸發展所謂的「亞太共同體」(pacific community)，提供亞太地區國家之間的安全保障，進而以此形成亞太安全機制。<sup>①</sup>但是一般觀察家對 APEC 是否發展成為亞太安全機制的構想多持懷疑的態度。一九九七年亞洲金融風暴中，APEC 未能發揮任何實質的功能，如今風暴餘燼未熄，多數的會員體至今仍處在金融風暴的陰霾下，現階段來看，APEC 二〇二〇年自由化的目標都似乎遙不可及，遑論其他的政治與安全的構想。<sup>②</sup>誠然如此，經濟合作會促進安全與穩定的論點卻仍受到自由主義派的國際關係學者不斷的支持，因此以 APEC 為區域安全機制或安全共同體的構想雖然困難重重，希望渺茫，但是以 APEC 為亞太安全合作的基礎之理想自有其理論的基礎與實

註① “Excerpt: Report on U.S. Trade and Investment in Asia-Pacific” (Commission Recommends Greater Market Access), Washington, D.C.:USIA, April 30, 1997.

註② “APEC Faces Pressure as Asia Crisis Worsens,” <http://headlines.supernews.com>, Feb. 9, 1998.



際的需要。本文主要在討論APEC對區域安全合作影響的理論與實際，以了解亞太地區經濟合作與區域安全之間的關係。

## 貳、APEC 與亞太安全共同體

### 一、以APEC為基點發展為亞太安全組織的構想

自一九八九年成立以來，APEC會員體即一再強調其以經濟為主的本質，其三大目標為加速亞太地區的自由化、促進貿易與投資，及共同開發合作。對於政治與軍事問題一直避而不談，主要原因除了部分會員體堅決反對以外，APEC會員體也明白，以亞太地區各國之間多元化的特性，要達到經濟的目標已是一極具挑戰性的任務，為了使問題不更複雜，APEC的工作得以推展，經濟問題應是APEC會議的重點。然而一九九三年起，以APEC為基礎的安全機制的論點卻不斷在學術會議與各國的APEC研究中心提及。由各項分析顯示，美國確實有以APEC為基點發展為亞太安全組織的意圖與理想。<sup>③</sup>主要的原因是冷戰後經濟問題雖然成為亞太區域的主軸，但是傳統國家之間的軍事安全問題卻沒有因經濟的重要性增加而消失或解決。九〇年代初期亞太區域各國在經濟快速成長的同時，為求自保而發展包括核武在內的高科技的軍事裝備，使得原本就不安定的區域增添了緊張的氣氛。<sup>④</sup>此外，冷戰後經濟成長繼續轉移此區權力平衡的關係，美國的國內經濟已有相對衰退的趨勢，因此當俄羅斯不再是美國的威脅時，亞太駐軍也顯得不再那麼迫切，雖然美國宣稱其在亞太仍要維持十萬名的駐軍，且目前台灣海峽及南北韓危機仍是由傳統的美國介入斡旋處理，但一般均預測當時美國已逐漸失去在亞太安全上扮演重要角色的意願與能力。因此，日本與中共都顯得舉足輕重並有擴張其權力之嫌，其中北京的快速建軍，國防預算的增加及其在東海的軍事演習，使亞太國家持有戒心。<sup>⑤</sup>因此軍事透明化便成了一些國家渴望的目標，各種多邊安全合作的構想自然蘊育而生。<sup>⑥</sup>

早在布希時代，其幕僚就指出APEC是亞太區域的起點，為安全上一個潛力十足的組織。柯林頓總統入主白宮不久，各界對多邊合作即已有了相當大的認同。<sup>⑦</sup>一九

註③ 有關美國主導APEC的意圖，請參閱吳玲君，「美國與亞太經濟合作會議：經濟與政治的互動關係」，美歐月刊，第十卷第七期（民國八十四年七月），頁四〇～五二。

註④ 請參照國際戰略研究(IISS)的報告。See Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in South-east Asia," *Survival*, Vol. 38, No. 3 (Autumn 1996), p. 84 & p. 99.

註⑤ 一九九六年北京對外公開的國防年度預算雖然只有\$8.7 billion，但是一般估計實質支出應是此數字的二到三倍，也有分析家認為更高。See Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China* (New York: Alfred A. Knopf, Inc., 1997), p. 70.

註⑥ 這即所謂的安全困境 (Security Dilemma)，國家因有不安的感覺而發展軍事，但發展軍事的結果卻造成國際間更大的不安。

註⑦ "Department of Defense Presents East Asian Strategy Report," Transcript: Assistant Secretary Nye special briefing (Washington, D.C.: USIA, Feb. 27th, 1995).



九三年當美國發起APEC的高峰會議時，學者已推斷APEC的成就將在政治上而非經濟方面。<sup>⑧</sup>一九九五年二月美國國防部東亞戰略報告中也說明亞洲的安全除靠雙邊關係外，也靠多邊關係來增加此一區域的透明化及建立相互的信心，文中特別指出APEC的成立使此一目標容易達成。<sup>⑨</sup>柯恩（Robert O. Keohane）曾表示霸權（hegemony）體制的建立與維持，需要大國來維繫與支援，APEC的成長與美國的主導有密切的關係，一般而言，美國能左右APEC主辦國議題的設定，只要美國公開支持的重要議題，大都能如願推動。<sup>⑩</sup>自一九九三年的高峰會議美國主導APEC以來，華府官員在各種有關亞太事務的演說中也極力促銷所謂的集體安全合作的觀念，希望能建立所謂的「亞太共同體」解決區內的各種問題。輿論、政治與學界各方的人士，諸如美國前國務卿貝克（James A. Baker, III）、美國前駐菲律賓大使伯思瓦斯（Stephen Bosworth）及紐約時報社論主筆參葛（Leon Sigal）都在外交事務（Foreign Affairs）上推銷多邊主義。智庫如蘭德公司（Rand Corporation）與布魯金斯（Brookings Institution）等亦為文說明多邊安全組織的優點。研究APEC的學者如美國華盛頓大學APEC研究中心的主任就一再強調APEC必須加入安全的議題，否則就失去了美國參與及領導APEC的意義。<sup>⑪</sup>然而，美國在APEC中的影響力雖舉足輕重，但以一己之力量在APEC中推動與軍事安全有關的議題，能力仍嫌不足。

## 二、亞太多邊安全合作困難重重

一般而言，所謂的區域安全合作機制至少具備有兩個重要條件，第一是成員必須能透過外交的管道來預防武力衝突的發生。第二，共同體必須能夠動員集體軍事力量來處理區域內衝突。<sup>⑫</sup>以APEC來發展亞太區域的安全共同體基本上是困難重重，此區域內不但組成國家分子複雜，區域來說就分東南亞、東北亞，南亞等次區域（sub-region），區域彼此文化差異很大，宗教、政治、經濟社會結構、語言，就是同一區域內也是呈多元的形態。除了先天上之弱點外，各國對安全及威脅的定義不一，陶意志（Karl Deutsch）曾以歐洲為例，分析安全共同體的形成需要有共同的「敵人」，

註⑧ Hisayoshi Ina, "New World - New Directions: A New Multilateral Approach For the Pacific Beyond The Bilateral Security Network," *The Foreign Policy Institute Papers* (Washington, D.C.: The Johns Hopkins Foreign Policy Institute, 1993), pp. 1~2.

註⑨ "Department of Defense Presents East Asian Strategy Report," Transcript: Assistant Secretary Nye special briefing (Washington, D.C.: USIA, Feb. 27th, 1995).

註⑩ 有關因美國強勢支持而得以通過的議案，如資訊科技協定案(ITA)及亞太危機處理模式等，請參閱吳玲君，「從東亞金融危機看亞太經合會建制的本質」，*問題與研究*，第三十七卷第六期（民國八十七年六月），頁十二。

註⑪ Donald C. Hellmann, "America, APEC, and Road Not Taken: International Leadership in the Post-Cold War Interregnum in the Asia-Pacific," *The National Bureau of Asian Research*, 1995.

註⑫ Lynn Miller, "The Prospect of Order Through Regional Security," in Richard A. Falk and Saul H. Mendlovitz, eds., *Regional Politics and World Order* (San Francisco: W. H. Freeman, 1973) p. 51.



也即是對所謂的「安全威脅」有某種程度的共識。<sup>⑬</sup>縱觀亞太區域內除了主權問題外，國家之間也因新仇舊恨心結，關係非常微妙。例如，南韓對日本一直不滿，東亞國家又對中共近年在南海地區活動頻仍而感不安，美國與中共之間存有矛盾，印尼宣稱其為不結盟國家，而APEC新會員國智利、俄羅斯與墨西哥等國家與東亞國家又沾不到邊。因此，以如此錯綜複雜的關係，對安全威脅的共識自然很低；成員透過多邊外交的管道來預防武力衝突發生的意願自然也就不高，而主權的爭執卻很可能是一觸即發的，例如：日本與俄羅斯、中共與台灣、南北韓的緊張關係。在東南亞地區，邊境糾紛更是敏感，其中的一個熱點，就是石油蘊藏量豐富的南中國海列島，中國大陸、越南、台灣、馬來西亞、菲律賓和汶萊，均聲稱擁有主權，如此一來要求區域內的國家動員集體軍事力量來處理區域內衝突，無異天方夜譚。

一九九五年APEC的部長級會議及非正式經濟領袖會議在大阪召開之際，美國國防部長培里曾對日本經濟新聞公開表示，APEC應擴大為區域安全論壇。<sup>⑭</sup>但是，此倡議立即引發各方爭論及排拒，日本首先表示不宜驟然討論，澳洲、中共、印尼、菲律賓均對此構想持反對的態度。一九九六年主辦國菲律賓更是明白表示，下屆APEC不會討論安全事宜。<sup>⑮</sup>美國有意增加APEC會議中安全合作的議題，而各國的阻力是可以理解的。東協各國有心要加強多邊的安全合作，但是排斥西方大國介入亞洲之事，早就以東協為架構企圖解決自身的一些問題，並有計畫的擴大東協的組織，一九九一年ASEAN開始邀請俄羅斯，越南及中國大陸以觀察員的身分與會，一九九三年部長級會議同意成立「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)。一九九四年在曼谷開始第一次的會議，除了原始的六個ASEAN會員國以外，澳洲、加拿大、中國大陸、歐洲、日本、寮國、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、俄羅斯、南韓、美國及越南，柬埔寨等，都使ASEAN的組織無形中擴大，雖然ARF尚沒有實質的功能，但其為區域內討論軍事安全議題的場合之地位已明確了。<sup>⑯</sup>

除了東協外，區域內對軍事安全發言極有份量的中國大陸更是反對在APEC會議中討論經貿以外包括人權在內的的政治軍事問題，除了意識到許多所謂的安全合作主要是以它為假想敵、旨在防範中國的擴張，所謂的軍事透明化也只會暴露其弱點以外，主要也是因為多邊外交會議模式，對其來說並沒有多大意義。就現實實力而言，中共在亞太雙邊會談甚至單邊的影響就能發揮效果。中共雖然參與了一些區域內以安全為議題的多邊會議或組織，但是態度一直不是很積極。此外，中華民國也是APEC的成

註⑬ Karl Deutsch et al., *Political Community in the North Atlantic Area* (New Jersey: Princeton University Press, 1957). Quoted from N. Ganesan, "Rethinking ASEAN as a Security Community in Southeast Asia," *Asian Affairs*, Winter 1995, p. 211.

註⑭ 觀察以為美國的目標是以美日安保等雙邊同盟為基軸，進而確立美日韓俄中(共)五國「東北亞安保協商」、東南亞國家協會區域論壇之類的多邊協商體制，最後再加上APEC，形成安保「三重結構」，同時也呼籲中共、日本與美國加強軍事交流，以提高各國政策之透明度及建立互信。聯合報，民國八十四年十一月十六日，版十。

註⑮ 聯合報，一九九五年十一月二十日，版九。

註⑯ Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in Southeast Asia," *op. cit.*, p. 85.



員之一，在 APEC 中討論安全問題可能將南海主權及台灣問題等國際化，而對其所宣稱的主權弊多於利。<sup>⑭</sup>至於其他區域內的成員，如澳洲、加拿大與日本等都表達了現階段 APEC 的任務主要應在經濟的意見，安全問題過於敏感，處理不當，可能危及 APEC 的存續。以 APEC 為亞太安全體的構想更成了 APEC 會員體的禁忌。美國國務卿克里斯多福在壓力下立即加以澄清，並表示美國一直尋求經由東協區域論壇（ARF），鼓勵亞太區域的安全合作以提高各國關切的安全事務的透明度，促進區域的安全合作，APEC 則是基於推動區域經濟合作的需要而產生，APEC 會員體暫時沒有將此一組織的功能擴大的共識。<sup>⑮</sup>

### 參、以 APEC 為安全合作基礎的理想與理論

雖然以 APEC 為基礎的亞太安全合作體制近年來被視為不切實際，但是以 APEC 為安全合作基礎的理想與理論卻從未間斷。經濟合作與區域安全之間關係的理論與說法莫衷一是，實際上的例證也非單一的觀點可以解釋清楚。從互賴論、共識論、工具論及典範論等來分析 APEC 會議對區域安全的影響，皆有其理論上的依據與實際上的矛盾。APEC 的發展也就成為驗證經濟合作與區域安全之間關係的重要實例了。

#### 一、互賴論與建立共識論

不少自由主義派的學者從自由主義的觀點，認為由貿易經濟所造成的複合式的互賴（complex interdependence）關係會造成較多的合作與較少的衝突。因為在貿易關係擴大的國際社會中，使得國家間的敏感度（sensitivity）與受損度（vulnerability）增加，如此不但國家主權減低，且衝突敵對的成本提高。功能論學派（functionalist dimension）的說法也強調從非政治性的技術性或經濟性事務著手，然後由漸進式的外溢（spill-over）效果，逐漸的從事務的連結中，使不同的政治單位、國家間產生互賴關係，進而發展共同的利益，再以此為基礎進行政治上的整合。這也是以 APEC 為區域安全合作基礎最熱門的說法，也即是陶意志所稱的安全共同體（the security community）的基本概念。因為一旦互賴的關係產生，區域內的菁英分子的認知、價值標準和行為都會受到影響，明白和平共存、互助合作的必要性後，價值觀念、行為、目標等都會逐漸的調適，尊重彼此的生活，政治的整合便可順利推動，逐漸造成每一成

註⑭ 基於過去歷史教訓，中共對多邊會議解決問題的模式也多所懷疑，蘇聯曾利用多邊安全矮化中共，曾利用集體安全協定孤立中共，此外韓戰的歷史教訓，猶在腦際，不可能對此建言有好感，更有分析家認為中共不樂見集體安全合作的重要原因，還包括了軍事透明化後會使其弱點暴露，例如飛彈軍艦與美國比較是質少及量差。請參見 Paul M. Evans, "The Prospects for Multilateral Security Co-operation in the Asia-Pacific Region," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1995), p. 211; Banning Garrett and Bonnie Glaser, "Multilateral Security in the Asia-Pacific Region and Its Impact on Chinese Interests: Views from Beijing," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No. 1 (June 1994), pp. 27~31.

註⑮ 聯合報，民國八十四年十一月十八日，版二。



員相信和平是解決所有政治和社會問題的基本原則，最後成爲了所謂的安全共同體。<sup>⑩</sup>

因此不少學者與觀察家以邏輯來推論 APEC 爲增進亞太各國政治安全的最佳起點，因爲 APEC 主旨在促進自由化貿易，鼓勵技術合作。雖然，APEC 在媒體的關注下，始終是爭議的報導多，從行動綱領來看，APEC 自由化的理念雖尚未完全成形，加上近來金融危機的影響，APEC 的前景汲汲可危，但回顧過去每屆的 APEC 會議都有明晰的腳印，西雅圖會議展示了合作邁向二十一世紀的前景，茂物會議訂下了實現貿易自由化的目標，大阪會議爲實現茂物宣言作出承諾，馬尼拉會議各成員提出單邊行動計畫，由此可以看到一個鮮明脈絡。APEC 的過程，包括了自由化的方式，加速工業合作、技術轉移及投資等在理論上都是進一步加強區域的經濟互賴。此外，除了部長級會議的「溝通」管道以外，APEC 十個工作小組從事務性的交流，以求實質具體的合作，在理想上這些活動也會加深國家之間各種互賴的程度，而此正是亞太地區爲建立所謂共同體所需要的基礎。會員體會因 APEC 的共同利益而擴大合作的機會，進而化解彼此之間的衝突與緊張的政治關係。

互賴論以爲經濟的依賴帶來和平的理論，與近來亞太地區政學界強調所謂的「建立與培養亞太各國之間的共識作爲安全合作的基礎」觀點不謀而合，都是以爲可以透過非政治軍事性的合作建立亞太安全共同體。但是，不同之處是前者是推波助瀾似的演化結果，而後者強調因爲在亞太區域的軍事安全議題的敏感與複雜性高，需要以有計畫之合作交流手段，建立共識與信心後，才能討論政治與安全合作問題。歷史上，亞太區域模仿西方組織架構以軍事合作爲名義的會議不勝枚舉，除了一九五四年的澳洲與菲律賓發起的太平洋協定及美國規畫的東南亞公約組織（Southeast Asian Treaty Organization, SEATO），一九八六年冷戰後期，蘇聯領導人戈巴契夫也曾建議以「建立信心措施」（confidence-building measures, CBMs）的方法成立以太平洋國家爲主的會議，來減少超級大國之間在東亞的對立。<sup>⑪</sup>一九八七年八月，澳洲外長海頓（Bill Hayden）也曾希望成立一個如同歐洲安全暨合作會議的機構，作爲大國之間軍事透明化及溝通的管道，以化解北太平洋的潛在危機。<sup>⑫</sup>但此區域具政治、軍事安全合作性質的組織，皆因亞太地區各國彼此之間的各種歧見與猜忌，總是無疾而終。

包義文（Paul Evans）發現許多西方的名詞如「安全合作」、「互信」及「透明

註<sup>⑩</sup> Arend Lijphart, "Karl W. Deutsch and the New Paradigm in International Relations," in Richard L. Merritt and Bruce M. Russett, eds., *From National Development to Global Community* (London: George & Unwin, 1981), pp. 233~251.

註<sup>⑪</sup> 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* (Canberra, Australia: Allen & Unwin Australia Pty Ltd, 1994), pp. 233~234.

註<sup>⑫</sup> 對戈巴契夫的提議，美國基於冷戰策略的思維方式，認爲其主要目的是在削弱美國的軍事地位而予以否決；至於澳洲的建議，美國則是認爲軍事透明化會議美國的軍事曝光，如此必增加以蘇聯爲首的國家的攻擊機會與能力，如此只會增加戰爭的可能性。參考來源：同前註，pp. 234~235.



化」等名詞在亞洲都有其與西方不同的自我解釋。<sup>22</sup>包爾(Desmond Ball)在研究亞洲國家的對外行爲後，發現亞洲的歷史及文化使得亞洲各國的主要問題不只是在安全上，而是在如何以其亞洲的方式取得互相信任。<sup>23</sup>換言之，亞太地區需要一個合作的起點，以培養共識。馬來西亞外長包達威(Datuk Abdulla Ahmed Badawi)曾表示，安全只有透過經濟合作與其他區域性的努力來加強互賴及信任，且以和平手段解決問題，也即是要加強安全只有透過非軍事的方法，而APEC正是解決問題的重要關鍵。<sup>24</sup>APEC擁有一亞太區域國家最完整的合作會議，以經濟爲目標，不但不討論安全問題，且避開爭議性的經濟問題。<sup>25</sup>雖然部分開發中國家對過程與速度仍有不同意見，但是以自由經濟開放市場爲理想已是不爭的共識。安全議題則不然，什麼是安全？如何達成和平安全？從未有定論及共識。APEC的設計以開放式爲主，要給成員成長的時間與空間，而以互動建立合作的關係。<sup>26</sup>一般也相信，集團在追求其區域安全的目標時，其重點不在軍事同盟的有無，而在於形成一個類似多邊會談的組織，使各國經由定期的互動中，建立起相知、互信的基礎及行爲的規範與節制，而APEC的會議正可充當此功能。

然而，自一九八九年APEC成立以來，亞太區域經貿上的互賴關係有多少是受APEC政策影響？或許經由更精細的研究與計算可以略知互賴程度的變化，但是亞太地區國家之間的衝突與爭執，是否有因APEC所促成的互賴關係而產生變化，卻因爲所牽涉的因素太過複雜，在實證上有高度的困難。<sup>27</sup>事實上，互賴在某種形式上或許會帶來不同形式的衝突，因爲經濟的合作或是整合會造成不同經濟結構國家在適應上的困難。再者，會員體參與APEC的動機是多重的，有些雖然比較偏重經濟目的，但

註<sup>22</sup> 請參見 Paul M. Evans, "The Prospects for Multilateral Security Co-operation in the Asia-Pacific Region," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1995), p. 215.

註<sup>23</sup> Desmond Ball, "Strategic Culture in the Asia-Pacific Region," *Security Studies*, Vol. 3, No. 1 (Autumn 1993), pp. 44~74.

註<sup>24</sup> 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* (Canberra, Australia: Allen & Unwin Australia Pty Ltd., 1994), p. 240.

註<sup>25</sup> 正式成員包括有美國、日本、中國大陸、香港與中華民國等，爲亞太地區最完整的會議組織，一九九七年的APEC年會上宣布越南、秘魯以及俄羅斯在下屆會議中成爲正式會員，將使原本十八個會員數增爲二十一個。

註<sup>26</sup> Paul M. Evans, "The prospects for Multilateral Security Co-operation in the Asia-Pacific Region," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1995), p. 216.

註<sup>27</sup> 奈伊和柯恩從貿易方面來分析國家之間依賴的程度，每一國家的貿易佔全國國內生產總值的比率愈高，表示依賴外國的程度愈高，因爲貿易所得必須經由出口才能得到利潤。如以此爲指標，透過計算因APEC政策降低關稅而增加的貿易可以得知依賴程度的變化。See Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown & Co., 1977), pp. 10~12; Also see R. Jones, "The Definition and Identification of Interdependence," in R. J. Barry Jones and Peter Willetts, eds., *Interdependence on Trail* (London: Frances Pinter, 1984), pp. 17~60.



對大多數的 APEC 會員體而言，加入 APEC 的政治與戰略原因不比經濟因素小。在 APEC 組織內部本來就有東協以及美洲自由貿易協定的小圈圈，在經濟發展的條件不一的情況下，很自然的會造成 APEC 會員體的結盟，再加上 APEC 成員之間互賴程度的不同，商業產品之間貿易與重要原料之間的需求不一，對 APEC 自由化政策的期望及對於外資進入「敏感性」的產業自然有不同的期許與限制。<sup>②</sup>如此一來，不但國家之間或是集團之間貿易與商務上的糾紛會增加，原本就已錯綜複雜的政治問題也就更加難解。APEC 近年來內部幾股力量的相互激盪，如日本、中共與美國意圖提高在 APEC 內部的發言權與分量、東協在經濟上傾向聯「中」抗美，在政治上又傾向聯美抗「中」；澳、紐則聯手力圖逐鹿亞太地區經濟重心的地位。如果再牽涉到主權領土民族情緒的糾紛等，經濟與政治的劃分不清反而是一種災難。對現實主義派的學者而言，在經濟合作中最重要的課題應是如何影響國際經濟規則來追求最大的國家利益。國家一定是以經濟合作為工具來增加其權力的基礎，衝突與糾紛在所難免。因此，互賴是否有助安全合作，尚需更細緻的研究分析。

雖然經濟合作與衝突之間的相關性尚不很清楚，但是市場需要安全結構來維持其成長及運作是一無法否認的事實。<sup>③</sup>經濟發展要成功一定要與安全制度結合，亞當史密斯（Adam Smith）在一七七六年就曾表示，「國防要比富裕更重要。」<sup>④</sup>旨在提醒世人，不能忽視安全的重要性。美國許多學者就表示過，經營 APEC 的目的如果只在經濟的層面而忽略了政治與安全的層面，未來將會受到嚴重的損失。為了要區域經濟更進一步的發展，APEC 的會員體必須明白安全穩定環境的重要性。國家之間如能透過國際經濟合作而建立一穩定的經濟體制，不但可以維持經濟的利益，同時也對國際社會的穩固發揮了些許功能，何瑞思（Stuart Harris）就曾以布瑞登 Bretton Woods 制度為例，說明該制度為全球經濟與安全提供一個穩定性架構。<sup>⑤</sup>依據此理論，經濟要繼續發展，穩定安全的環境是必須的。

## 二、工具論觀點

工具論又可稱為效用論（utilitarian dimension），即是利用 APEC 建立的管道、顧問組織、研究小組、工作小組、來討論共同關切的安全問題。許多 APEC 經濟性的合作議題，本身就包涵濃厚國防安全的考量，如航線、通訊與海洋合作等。工具論與

註<sup>②</sup> APEC 成員以自由化開放程度來說可以分為四類，請參考尹翔碩、朱曉茹「APEC 主要成員投資自由化進程的政策比較」，*亞太經濟、比較研究*，一九九七年第六期，頁三八～四〇。

註<sup>③</sup> Stuart Harris, "The Economic Aspects of Security in the Asia-Pacific Region," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1995), p. 46.

註<sup>④</sup> Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, ed. by Kathryn Sutherland (New York: Oxford University Press, 1933), p. 458; also see Jonathan Clarke, "APEC as a Semi-Solution," *Orbis*, Winter 1995, p. 82.

註<sup>⑤</sup> Stuart Harris, *op. cit.*, p. 46.



功能學派論點不同之處，在於功能學派以為經濟合作自然會帶來政治性的合作即所謂的波及的功能，而工具論學者卻以為須要主動積極的利用 APEC 的管道促成亞太區域的政治安全合作。<sup>②</sup>簡言之，也就是有意識的利用 APEC 為工具來達成區域安全合作的目的，因此認為 APEC 會議在討論經濟問題時應順便討論彼此關心的區域內其他相關重要問題，例如，打擊犯罪、環保與國防預算等。事實上，APEC 會議每年不同的主辦國都會注入一些新的構想，其討論的議題也逐年增加中，例如環保問題目前已成為 APEC 的重要議題之一。<sup>③</sup>因此一些 APEC 觀察家認為，只要用心的安排，APEC 必能在區域的安定與穩定上扮演重要的角色。而此論點與一些研究國際組織演化的學者說法接近，因為每一個組織在成立後，其性質就不是侷限在單一性議題範疇內，相反的，隨著內部的共識及能力的演變，或某一兩國的主導，組織的功能會改變，否則會被淘汰。但是在事實的運作上，一則是 APEC 所涵蓋的範圍已過大，每年召開的 APEC 工作小組相關的議題已是過多，會員體的參與成員早已不勝負荷。一九九七年亞洲金融風暴中東亞國家飽受打擊，APEC 身為此區域最重要的經貿合作機制，都未能採取具體的援助措施扮演任何關鍵性的角色，增加與經濟不是直接相關的議題只會凸顯 APEC 原本就為人所詬病的效率問題。再則，即使 APEC 能增加議題，基於 APEC 會員體目前的共識，仍無法扯上太敏感的政治與軍事問題。

雖然如此，部分主張工具論或效用論的學者以為 APEC 對政治安全的重要性在於其提供了一個非正式多邊協商的管道，APEC 高峰會議及部長級的會議，包括了外交部長等，是區域內特有的實質外交管道。就所有正式安全組織受到的限制而言，非正式的形式可能在長期來說比較有希望。會議期間參與 APEC 的政治領袖有許多會外會，如飯局與會議等空檔，一定有機會就重要政治問題交換意見，更何況會議期間，安排正式的雙邊會談亦是司空見慣之事。APEC 每年的會議都會傳出會外會中與政治安全相關的議題。一九九一年，南韓利用機會與各國討論北韓的核武問題，並進一步促成與中共的正常化關係。一九九二年，在曼谷的會議上，澳洲在部長級會議中的最重要議案不是經濟問題而是柬埔寨與波布的和平協議。一九九三年美國柯林頓與中共總理江澤民第一次見面即討論了有關中共軍售巴基斯坦及銀河號事件。<sup>④</sup>一九九四年雅加達會議會外美國與印尼討論人權、勞工權利，及東帝汶等。一九九五年與一九九六年大阪與馬尼拉非正式雙邊會談時，日本、南韓、北京及美國等都討論了成立四邊會談解決北韓問題的可能性。這些原都不是在 APEC 議案中的問題，但卻是亞太區域

註② Desmond Ball, "The Benefits of APEC for Security Cooperation in the Asia-Pacific Region," in Susan L. Shirk and Christopher P. Twoney, eds., *Power and Prosperity* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1996), p. 39.

註③ 自立晚報，一九九七年六月十日，版十。

註④ 銀河號事件係發生於一九九三年八月間，美國情報指控中共一艘前往伊朗的商船運載有化學武器，要求停船檢查，遭中共抗議。"China Says Cargo Ship Will Anchor Off Oman," *New York Times*, August 15, 1993, p. A7.



所關切的重心。<sup>⑤</sup>而 APEC 也是改變與緩和外交關係的重要場合，各國領導人皆利用 APEC 會議的機會化解彼此的困窘，塑造有利其外交政策推動的形象，如中國大陸在 APEC 中積極改善其與美國的關係以利其經濟的發展，同時也拉攏東協各國企圖改變「中國威脅論」的說法。<sup>⑥</sup>因此雖然 APEC 公開討論安全事務目前的困難是排山倒海，但無可否認的，APEC 的確提供了一自然溝通的場合，雖然此種管道的成效須要更進一步的證實，但無人能否認 APEC 作為一討論有關政治安全問題管道的功能。

### 三、典範論的觀點

國際關係理論的發展基本上是建立在歐洲的歷史上，至少在解釋與預測亞太多邊合作組織的形成上，西方理論與架構未能盡全功。APEC 是第一個亞太區域稍具規模的政府之間合作例子，因此其發展與會議組織的特性，成為各界觀察研究、學習與模仿的目標。<sup>⑦</sup>就學習的過程而言，APEC 可以算是目前研究亞太合作模式的一個典範。因此從亞太國家對多邊合作的觀點與特性來分析 APEC 對此區域多邊安全合作的影響，將有助了解亞太區域安全合作可能的發展。<sup>⑧</sup>

APEC 發展的過程除了反映出冷戰後亞太國家明白在互賴關係增加後，彼此的利益須要多層管道的溝通與培養合作的信心外，主要也說明了亞太國家了解亞洲國家多邊合作的設計安排及運作與西方國家不盡相同。西方建立組織是強調正式的結構，標明原則及說明責任義務的歸屬，而亞洲的組織方式卻不能如此。馬來西亞總理馬哈地即表示「做做歐共體形式組織太平洋地區，長遠而言會破壞太平洋共同體的建立，由於缺乏先天條件，是以此舉只會帶來災難。」<sup>⑨</sup>

APEC 的發展不是偶然的，當澳洲總理霍克（Bob Hawke）一九八九年提議成立 APEC 時，基於過去的經驗，各國對此組織的前景並不看好，不但馬來西亞與印尼裹足不前，菲律賓明白表示不感興趣，東協國家尤其是擔心 APEC 將會受制於美國與日本經濟大國，同時將會與歐洲市場或是其他未加入的集團或國家對立，使經濟貿易問題複雜化，即使是發起國澳洲國內的意見也認為該構想脫離事實。<sup>⑩</sup>但是經九年的摸索成長，目前各國雖然在自由貿易的定義上仍有歧見，其確實正從一個原來鬆散及對話性質的論壇升格成為亞太地區唯一較有制度、有組織及有功能的會議，目前雖然金

註⑤ Jenelle Bonnor, "APEC's Contribution to Regional Security," in Hadi Soesastro and Anthony Bergin, eds, *The Role of Security and Economic Cooperation Structures in the Asia Pacific Region* (Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 1996), p. 47.

註⑥ 有關北京利用 APEC 會議的外交策略，請參考 Linjun Wu, "The PRC and APEC: A Planned Excursion for Conciliation," *Issue & Studies*, Vol. 33, No. 11 (November 1997), pp. 95~111.

註⑦ 事實上 APEC 與 PECC 的構想是相近的，不過 APEC 較具政治意義。

註⑧ Desmond Ball 稱此為認知論 (Cognitive Dimension)。請參考 Desmond Ball, "The Benefits of APEC for Security Cooperation in the Asia-Pacific Region," in Susan L. Shirk and Christopher P. Twomey, eds., *Power and Prosperity* (New Brunswick: Transaction Publishers, 1996), pp. 37~40.

註⑨ 明報，一九九四年五月二十四日，版 A 十六。

註⑩ Gregory Clark, "A Trade Bloc Divorced From Reality," *The Australian*, November 1, 1989, p. 11.



融風暴的陰影使得 APEC 的前途未卜，然而，APEC 發展的過程卻是亞太地區戰略分析家與決策者所重視的一個課題。近些年來亞太地區所強調的「信心建立措施」(confidence-building measures) 方法與 APEC 的發展頗相似，其中 ARF 的發展明顯的受到 APEC 發展過程的影響。

APEC 在成立時因為考慮到會員體的複雜性，及對 APEC 的期望與目的不同，為了達成合作的目的，強調包容性，刻意模糊其組織目標、以循序漸近及務實的態度，求同存異、培養與追求共識。一九八九年十一月坎培拉的 APEC 部長會議時，即強調其為一不具約束力，相互扶持、諮議性機構。<sup>④</sup> APEC 的會員體處理其行政體系時，也堅持不採取歐美式明確組織機構模式，不講明宗旨與目標，不劃分權利歸屬，不似 EC 歐洲共同體 (European Community)，也不同於經濟合作暨發展組織 OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)。一九九二年九月才在曼谷會議中同意在新加坡設立祕書處，小小的祕書處，每年由東協國家與非東協國家輪流主辦。除了資深官員會議外，區域能源合作、漁業、人力資源、工業科技、海洋資源保育、電信、觀光、貿易暨投資資料審訂、貿易推廣、運輸等十大工作小組，特定的部長級會議如財政與科技等不斷舉行，行政部門、學術界、企業界每年為了參與 APEC 也耗費相當的人力、物力，其目的在實質內容的交流。此些特質是 APEC 成長的基礎，也即是許多觀察家認為可以提供其進一步發展為亞太安全合作模式或是引為借鏡的理由。<sup>⑤</sup>

冷戰之後，亞太地區尚未建立其安全體制。一九九四年亞太國家建立了一個東協區域論壇。雖然各界希望 ARF 能儘快進入軌道，討論亞太地區的軍事安全等核心問題，但是如同 APEC 貿易與投資自由化目標的進展一般，東協各國堅持必須先培養彼此的信心，等到各國的恐懼緩和或客觀環境轉變了，才能計畫或討論進一步的問題。ARF 在發展上也採取了與 APEC 相同的「非正式以培養共識為主」的安排與運作方式，其主要的目標在「加強政治與安全建設性溝通與諮詢管道。」<sup>⑥</sup> 如包義文所見，非正式官方性質的名義對此區域非常重要。<sup>⑦</sup> 亞太國家須要透過漸進與不拘束的運作方式，才能承擔對內制度化或來自區域的各種不確定及壓力。ARF 之組織也標榜簡單，以原來的東協結構為主，沒有增設新的祕書處與行政機構。與 APEC 相同，設計由外交部長安排資深官員與會，研究討論部長級會議的議程與內容。一九九五年第二次的 ARF 會議中，也採了 APEC 的輪流主辦制度，不同的是 ARF 規定只有 ASEAN 國家有權主辦，如此一來非 ASEAN 國家的影響力自然有限。<sup>⑧</sup> APEC 的定期會議包

註④ 一九九一年十一月漢城會議 APEC 的宗旨、原則與組織方案才定稿。

註⑤ 有關 APEC 的組織架構，請參考經濟部國際貿易局，認識 APEC，民國八十六年十一月，頁二三；also see <http://www.apecsec.org.sg>.

註⑥ ASEAN Regional Forum, "Chairman's Statement, The First Meeting of the ASEAN Regional Forum (ARF)," Bangkok, Thailand, July 25 1994, p. 1.

註⑦ Paul M. Evans, "The prospects for Multilateral Security Co-operation in the Asia-Pacific Region," *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (September 1995), p. 205.

註⑧ APEC 是以經濟為主的會議，除了外交部長參與會議外，尚有經貿部長及與議題有關的部會首長定期會議，但 ARF 則不然。以外交部長為主要之出席代表。



括財經部長，一九九七年起國防安全的官員也參與會議，但是ARF所涉及的問題畢竟敏感，尚無法如同APEC一般，以實際較不敏感的實質內容為合作基礎。

APEC在組織的設計上，一九九三年有「名人小組」提供其發展的藍圖，太平洋企業論壇（Pacific Business Forum, PBF）作為企業界與政府之間非正式溝通之橋樑。同時太平洋經濟合作理事會（The Pacific Economic Cooperation Council, PECC）提供其重要的資訊與研究成果，在名人小組解散了之後，一九九五年成立了企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council, ABAC），企圖強化企業部門參與APEC活動，作為其未來發展的建言，一般視此設計為APEC第二軌道的支援力量。<sup>④</sup>亞太國家也企圖模仿名人小組及APEC-PECC的模式，成立第二軌道的外交，供ARF其區域安全合作的研究成果與相關的研究。<sup>⑤</sup>一九九四年亞太安全合作會議（Council for Security Cooperation in Asia-Pacific, CSCAP）由美國、日本、ASEAN國家、澳洲、南韓國等國家成立，主要目的在討論與研究有關政策性質的區域安全問題，並希望將成果與建議提供ARF參考。<sup>⑥</sup>值得一提的是，甚至CSCAP的組織精神與結構也採取了APEC的以工作小組為重心，及不具約束力，旨在追求共識的原則。

雖然ARF至目前為止尚未有具體的成就，而CSCAP的前途發展也面臨了議案過於敏感不易有交集的困難，因此在CSCAP四個工作小組進度不一的情況下，能提供ARF參考的自然極為有限。<sup>⑦</sup>然而，APEC組織「包容性、非正式性、務實性、追求共識及重演化過程」的特色是被研究與制訂亞太多邊政治與安全合作政策的人士所認同的，ARF與CSCAP雖然說沒有全然拷貝APEC的結構與運作，但是在觀念與原則上的確有明顯的移植。APEC發展的模式明顯的對亞太目前安全合作發展有影響。

## 肆、結語

以APEC而言，經濟的合作並沒直接影響到安全合作。在一九九七年的金融危機後，APEC的發展與經濟目標都受到極大的挑戰，東亞部分國家目前可能只意識到所

註④ 一九八二年成立的PECC為非正式官方的組織，政府，企業界，學術界等都有代表參與討論經濟與貿易問題促進區域的經貿合作。不少學界以為CSCAP可以與PECC扮演相同的角色。Lee Lai To, "Asia Pacific Security in the Post-Cold War Era," in *The 11th Sino-European Conference, The Asia-Pacific and Europe in the Post-Cold War Era, September 11~15, 1994*, Institute of International Relations National Chengchi University, Taipei, Taiwan, ROC, p. 26.

註⑤ Ralph A. Cossa, "Asia Pacific Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington D.C.:The Center for Strategic & International Studies Washington, D.C.1995), pp. 1~18.

註⑥ CSCAP包括四個工作小組（working group）及一個研究小組（study group），都強調其代表為學者與專家，為非官方性質，軍方人士也以「私人」的身分參加，但是參加的學術研究單位都是各國政府所支援贊助的。至目前為止CSCAP的建議尚沒有能夠為ARF所採用，除了建議的本身尚不夠成熟外，中共反對ARF與CSCAP掛勾是主要的原因之一。

註⑦ 中國大陸只同意中華民國以個人身分參與，並堅持海峽兩岸的問題不要在會中討論。同時北韓也堅稱南北韓的問題及核子試爆的問題不得討論。



謂的「亞太金融共同體」，而沒有所謂的「亞太安全共同體」，在可以預見的將來，APEC 也不可能成爲有效率的安全機制。但是 APEC 對區域內潛在政治與安全的影響卻是不容忽視的。安全合作是一個極端敏感的主題，而亞太地區內主觀政治、經濟與客觀歷史及文化背景的差異，使得亞洲各國的安全問題，不似歐洲可以藉著成立一個正式的組織結構，標明原則及說明責任義務的歸屬，就可一蹴即成。雖然自由主義學者引以爲圭臬的經濟互賴論，在 APEC 合作的經驗中尚未得到證實。但是在促進交流與溝通上，APEC 卻有其一定的貢獻，對區域內其他的合作組織也有一定的影響力。

無庸置疑的，APEC 是目前在亞太地區能培養共識的一個重要起點，但是未來 APEC 的方向與發展是否能如其所願，須要有許多的條件配合，包括會員體是否能及早走出金融危機的陰霾，是否真正能夠落實貿易及投資自由化的目標，美國與日本等 APEC 核心成員是否有能力及意願繼續主導 APEC。外交政策考量的基礎是多面的，各國決策者不會只想到安全問題，其他如經濟、國內政治、文化、認知等，皆在各國合作的過程中發生其一定的影響力。過去幾年各國對以 APEC 爲基礎的安全機制反應冷淡，是因爲 APEC 大部分會員體以爲重點應放在經濟，希望在不敏感的主題下增進彼此的共識，否則以 APEC 成員之間錯綜複雜的政治與經濟問題，安全事宜只會使原本就會引起爭議的經濟議題更走不出方向來。如今亞太金融風暴仍然是餘波盪漾，APEC 如果不能發揮功能，解決部分 APEC 會員體所面臨的經濟窘境，APEC 本身的功能與發展都將要受到質疑，遑論其對未來安全合作的影響了。

\* \* \*

(收件：87年10月19日，修正：87年12月8日，接受：87年12月10日)



# APEC and Regional Security

*Linjun Wu*

## Abstract

In general, politicians and scholars alike are very pessimistic about the possibility of using APEC as a framework for anything other than economic purposes. However, a few scholars believe that APEC has played a significant role in enhancing regional security and stability. Many believe that a great sense of regional cooperation and understanding has been created through APEC's regularized style of regional diplomacy. Others also argue that APEC has helped to create a more confident region and has, on an informal basis, provided a model for the development of other security cooperation institutes in the region. This paper examines many potential links between APEC and different security issues, including the possibility of using APEC as basis for a security framework. The central contention is that the relationship between APEC and regional security is complex, with no single theory that explains this relationship. However, APEC remains a hope for long-term security cooperation in the region. Its future contribution depends on its capacity to overcome the regional financial crisis.

Keywords: APEC regional security, pacific community, complex interdependence, instrumentalism

