

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ► 信心建立措施與亞太安全

Confidence-Buiding Measures and Asia-Pacific Security

doi:10.30390/ISC.199906\_38(6).0001

問題與研究, 38(6), 1999

Issues & Studies, 38(6), 1999

作者/Author : 楊永明(Philip Y. M. Yang);唐欣偉(Hsin-Wei Tang)

頁數/Page : 1-22

出版日期/Publication Date : 1999/06

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.199906\\_38\(6\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199906_38(6).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

# 信心建立措施與亞太安全

楊 永 明

(台灣大學政治學系國際關係組助教授)

唐 欣 偉

(台灣大學政治學研究所碩士班研究生)

## 摘 要

在目前亞太多邊安全對話與機制的議程中，信心建立措施是主要議題，主要原因係由於亞太國家彼此的差距頗大，歷史上也從未有類似針對安全問題的集體對話，因此必須先增加相互的瞭解，降低因誤解而產生的對立；其次，也因為信心建立措施概念的發展以及在其他地區的適用，均達到相當的程度與效益。然而，此項概念的具體意涵與實踐卻有待進一步與區域安全環境與情勢相結合，才能廣為接受而產生穩定區域安全的效應。本文希望能夠對信心建立措施在亞太地區的發展與應用，做一個初步的檢視與分析。

本文將以較為全面的方式檢視信心建立措施的相關概念與適用，文章分為四個部分，首先將討論信心建立措施的概念與理論，然後檢視目前信心建立措施在亞太地區的對話與相關機制，第三節亞太地區信心建立措施機制發展的問題，最後本文將討論信心建立措施在亞太政治與外交層面之應用的可能性。

**關鍵詞：**信心建立措施、東協區域論壇、亞太安全合作理事會、亞太安全

\* \* \*

在目前亞太多邊安全對話與機制的議程中，信心建立措施是主要議題，主要原因係由於亞太國家彼此的差距頗大，歷史上也從未有類似針對安全問題的集體對話，因此必須先增加相互的瞭解，降低因誤解而產生的對立；其次，也因為信心建立措施概念的發展以及在其他地區的適用，均達到相當的程度與效益。然而，此項概念的具體意涵與實踐卻有待進一步與區域安全環境與情勢相結合，才能廣為接受而產生穩定區域安全的效應。本文希望能夠對信心建立措施在亞太地區的發展與應用，做一個初步的檢視與分析。

本文將以較為全面的方式檢視信心建立措施的相關概念與適用，文章分為四個部分，首先將討論信心建立措施的概念與理論，然後檢視目前信心建立措施在亞太地區

的對話與相關機制，第三節亞太地區信心建立措施機制發展的問題，最後本文將討論信心建立措施在亞太政治與外交層面之應用的可能性。

## 壹、CBM概念與理論

### 一、CBM概念與理論

「信心建立措施」（confidence-building measures, CBMs）是國家間可用來降低緊張局勢並避免戰爭衝突危險的工具。CBM 並不是直接用於解決已發生的衝突或對立，而是建立一套架構來避免或降低由於不確定和誤解所產生的衝突或對立。CBM 功能在於增加軍事活動中的透明化（transparency），以協助各國區分自己對於一個實在或潛在對手之意圖或威脅的恐懼到底有沒有根據。因此，CBM 是有關對於事實的認知，並非單純事實本身，亦即經由相關措施與方法，使各方釐清彼此軍事作為的意圖的目的，以避免不必要的誤會與對立。最初，信心建立措施的概念是從軍事層面中的實際經驗所歸納得來，政治領袖與外交官於是借用相關概念與作法，並發展為預防外交（preventive diplomacy）及其他的合作安全機制（cooperative security mechanisms），<sup>①</sup>以強化政治與外交效應，並防止負面衝突的趨向。

「信心建立措施」（confidence-building measures, CBMs）概念早在一九七五年就出現在「歐洲安全暨合作會議」（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）所達成的「赫爾辛基最終議定書」（Helsinki Final Act）。其後又在一九八六年的「斯德哥爾摩信心與安全建立措施文件」（Stockholm Document of Confidence and Security Building Measures）中建構更為具體與強制的內容。<sup>②</sup>依據歐洲在信心建立措施的經驗，挪威前國防部長何斯特（John Jorgen Holst）將建立信心措施定義為：「加強雙方彼此心裡與信念上相互瞭解的一種措施，其主要作用是在增加軍事活動的可預測性，使軍事活動有一個正常的規範，並可藉此確定雙方的意圖。」<sup>③</sup>此外，信心建立措施也可以由廣義和狹義觀點來界定，廣義的信心建立措施可以包括許多政治、經濟、和環境的安排，亦即對於整體信心建立有助益，皆可視為廣義 CBM 的一部份；狹義的 CBM 則是指涉與軍事和安全直接相關的一些增加透明度，減少不信任的措施。<sup>④</sup>

註① Harry Harding, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," *Journal of Northeast Asia Studies*, Vol. 13, No. 3 (Fall 1994), pp. 31~41.

註② 林正義，「台海兩岸『信任建立措施』芻議」，國防雜誌，第13卷第12期，頁4。

註③ John Jorgen Holst, "Confidence-building Measures: A Conceptual Frame work," *Survival*, Vol. 25, No. 1 (January/February 1983), p. 1.

註④ M. Susan Pederson and Stanley Weeks, "A Survey of Confidence and Security Building Measures," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures* (Washington, DC: The Center for Strategic & International Studies, 1995), p. 82.

Stimson Center 的 Michael Krepon 將 CBM 理論化做了深入的研究，依據其觀點，在實際建立信心前的早期步驟乃是「衝突避免措施」（conflict avoidance measures, CAMs）。這種措施需要的政治資本較少，因為衝突本身顯然對各方的利益都會有所傷害。在此之後才能實行政治敏感性更高的信心建立措施。一旦信心建立措施被迅速採用，將有助於改變政治環境。衝突避免措施與信心建立措施對於少數不喜歡冒險的領袖而言，也可以作為邁向和平的跳板。Krepon 將 CBM 分為三個階段，<sup>⑤</sup>分述如下：

#### **第一階段：衝突避免（Conflict Avoidance）**

任何信心建立措施的談判與執行都需要政治意願的支持。在既不危及國家安全又不使現有衝突惡化的前提下，對立各方的政治領袖同意進行最基本與最初步的溝通與接觸，均屬於第一階段的衝突避免措施，其目的在避免對立的情勢加劇。經由合適的衝突避免措施可以建立一個基本的安全網絡，以防止突發事件造成全面衝突。

衝突避免措施的特色在避免衝突各方發生雙方都不想要的戰爭以及非蓄意的情勢升高（unintended escalation），例如設置熱線以及軍事演習的事前通知便有助於達成這些目的。即使在沒有外交關係的國家間也可以採用。通常採取衝突避免措施的時機在爆發戰爭或嚴重對立的危險事件之後，它能提供一段冷卻期（cooling-off period）以供各方思考或準備下一階段的接觸。採取衝突避免措施並非希望立即建構一套完整的避免衝突與信心建立之計畫和步驟，而應該抱持一種僅為奠立基礎的態度與作法。由於各方願意採取衝突避免措施的理由和目的各不相同，所以只要務實地先避免衝突情勢，再準備進入第二階段的建立信心措施。

#### **第二階段：信心建立（Confidence-building）**

建立信心措施在基本目的和執行作法上均不同於前階段的衝突避免措施。首先，在宗旨目的方面，信心建立措施的作法已不僅是在避免突發的衝突和危機，而要進一步建構彼此的信任和信心。其次，在執行層面，需要更大的政治支持與良性互動。因此從第一階段發展到第二階段相當困難。衝突避免措施較臨時性且易於收效，但信心建立措施需要更多的承諾與實踐，才能增加透明度以取得彼此的瞭解與信任。從衝突避免過渡到信心建立的過程中，最具代表性的具體發展是接受來自敵國、第三國或國際組織的外國軍事觀察者實地監督軍事演習。

此外，從衝突避免到信心建立的過程中，若各方在核心的關鍵議題沒有重大敵意，則轉型過程將較為順利。通常國內的障礙或重大的戰略問題會對此造成嚴重阻礙。前者包括國內的政治經濟情勢、巨大的反對勢力或國內重大利益考量等；後者例如發展核武或軍事聯盟等問題。

當政治和解的風險很大時，需要積極而有遠見的領導。前蘇聯總統戈巴契夫、埃及前總統沙達特和巴西前總統科樂（Collor de Mello）都曾為了從衝突避免轉化至信心建立而承擔風險。此時衝突避免措施可以提供安全網絡，但困難的決斷是無法

---

<sup>⑤</sup> 參見 Michael Krepon, ed., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, 2nd ed. (Washington, DC: The Henry L. Stimson Center, January 1995).

避免的。

### 第三階段：強化和平（Strengthening the Peace）

如果能克服避免戰爭的重大障礙並開始磋商和平條約，國家領導人就得以繼續利用信心建立措施以強化和平。本階段的目的在擴大並深化既存的合作形式並盡可能創造不能逆轉的積極進展。<sup>⑥</sup>

## 二、CBM 分類架構

溝通、限制、透明化以及檢證措施乃是建立信心的主要工具。藉由促進國家間的溝通與互信，並建立國家軍事行動的模式或規則，再加上認證這些模式執行程度的手段，將使得國家行為更容易預測，減少不信任的猜疑。冷戰之後，CBM 的許多措施被使用於國家之間建立戰略關係的做法和手段，以強化彼此軍事交流與合作關係。

### （一）溝通措施（communication measures）

在有衝突傾向或緊張關係的國家之間維持一個溝通的管道，當危機來臨時有助於解除緊張。它也能更規律地加以運用，比如說設計成一種協商機制讓各國發發牢騷並在危機發生前加以避免。常見的案例如下：

1. 热線（hotlines）：現在美俄之間，印度和巴基斯坦沿著喀什米爾控制地區分界線的戰區指揮官之間均有熱線的架設，在危機時能提供可靠而直接的溝通管道。

2. 區域溝通中心（regional communication centers）：能幫助衝突中的國家處理危機。歐洲安全與合作會議（the Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE, 簡稱歐安會議）便建立了歐洲溝通與安全中心，而此一模式也被用在中東地區。

3. 定期協商（regularly scheduled consultations），例如由一九七二年海上意外協定附件（Incidents at Sea Agreement）所建立的美俄海軍年會，或是阿根廷、巴西、智利、巴拉圭以及烏拉圭之間的高級軍官定期會議等，都能提供直接軍事接觸的難得機會。這些論壇能讓各方表達其關心的事項並提出任何可能的抱怨。

### （二）限制措施（constraint measures）

用來使各國軍隊彼此間保持某種類型或程度的距離，尤其是在邊界附近。由於一定程度的部隊運動要事先警告對方，也限制了各國準備大舉突襲的能力。

1. 限武區域（thin-out zones or limited force deployment zones）：限制靠近某特定領土或邊界的軍備或部隊的類型與數量。敘利亞與以色列一九七五年解除緊張狀態協定（Disengagement Agreement）的細部條款中建立了延伸二十公里的非軍事區（demilitarized zone, DMZ），雙方在此的部隊與武器都受到限制。

2. 事前通知的要求（pre-notification requirements）：像一九八六年斯德哥爾摩協定（Stockholm Accord）對軍事演習的限制，主要演習於四十二天前，大規模演習於一至二年前要事先通知相關國家。

---

註⑥ Ibid., pp. 4~9.

### (三) 透明措施 ( transparency measures )

是各國促進軍事能力與活動之公開性的措施。作為建立信心過程的第一步，透明措施特別值得重視。

1. 事前通知的要求 ( pre-notification requirements )：預先通知他方既定的軍事行動有助於該國軍事意圖的透明化。這樣的透明措施用在有爭議的邊界附近，有助於消除擔心對方藉由演習以從事戰爭準備活動的恐懼。建立並交換演習日程表能更進一步建立彼此間的信心。中東武器管制與區域安全工作小組 ( the Arms Control and Regional Security Working Group in the Middle East ) 的成員國同意事先通知他方任何有關超過四千名部隊或一百一十輛坦克的移動計畫。一九九一年，印度和巴基斯坦同意區域指揮官層級的空中演習在十五天前通知對方；軍級演習於六十天前，而軍團級演習則在九十天前加以告知。該協定也規定雙方必須提供演習類型、地區、計畫期間、參與部隊的數量及編組型態，包括該演習是否包含軍力編組轉變在內的資訊。

2. 資料交換 ( data exchange )：列舉現存軍備、計畫採購品、部隊人事以及預算等，可以澄清某國目前以及計畫達成的軍力，並對造成不穩定局勢的建軍行動提出預警。這可以採雙邊或多邊的形式。一九九一年十二月九日聯合國大會決議建立聯合國傳統武器登記制度 ( the United Nations Register of Conventional Arms, Resolution 46/36L ) 就是一個多邊的例子。各國被要求提供主戰坦克、裝甲車、大口徑投射系統、作戰飛機、攻擊直升機、戰艦以及飛彈或飛彈系統等武器的進出口報告。一九九二年約有八十三國對此以某種形式加以回應，到一九九三年，有將近九十國提出報告。

3. 自願觀察 ( voluntary observations ) 對某國軍事演習的觀察能獲得該國軍事裝備及運作程序的第一手資料。一九八六年斯德哥爾摩信心與安全建立文件 ( Stockholm Document on Confidence and Security Building Measures ) 規定超過一萬七千名地面部隊與五千名兩棲或空降部隊的演習或集中有邀請觀察員的義務。

### (四) 檢證措施 ( verification measures )

用以蒐集資料或確認某國對特定條約或協定的執行情形。

1. 空中檢查 ( aerial inspections ) 使各方能監視協定中限武區域軍隊是否有依規定限制、確認有關部隊佈署所交換的資料，並對潛在導致不穩定的活動提供早期警告。這可以由第三國執行，例如美國對以色列和敘利亞邊界的監視；也可以如同北約與前華沙公約成員於一九八八年開放天空條約 ( the Open Skies Treaty ) 中之規定，由雙方共同執行。

2. 地面電子感應系統 ( ground-base electronic sensing system ) 可以檢查某國對裝備限制的執行情形或部隊的移動。西奈半島的地面電子感應系統在一九七五年第二次埃及－以色列解除緊張狀態協定 ( the second Egyptian-Israel Disengagement Agreement ) 和一九七九年以埃和平協定 ( the Treaty of Peace between Egypt and Israel ) 中扮演關鍵角色。

3. 實地檢查 ( on-site inspections ) 盤問與例行操作有助於檢查協定的執行情形。

檢查可由第三者、對方或雙方聯合執行。巴西與阿根廷聯合清點與控制核子物質機構（the Brazilian-Argentine Agency for the Accounting and Control of Nuclear Materials, ABACC）最近經由對核子設施一連串的例行操作與盤查以檢證核子協定的執行情形。一九八八年成立的美國實地檢查局（the US On-Site Inspection Agency, OSIA）查核了俄國對中程核武條約（Intermediate-Range Nuclear Forces, INF）的執行情形。為此該局監督了超過一百處的前蘇聯與東歐軍事基地並持續監視俄國曾生產 SS20 型飛彈的工廠。它也護送俄國檢查團以視察美軍基地並監督美國曾生產潘興二型飛彈（Pershing IIs）的工廠。<sup>⑦</sup>

值得注意的是，上述四種措施的概念乃是經一連串實際的歷史經驗中歸納而來，其在邏輯概念中並沒有互相排斥，但難免有重合之處。

### 三、CBM 與預防外交之關係

除了CBM之外，預防外交（preventive diplomacy）也是一個常被提及的促進和平方法。前聯合國秘書長蓋里（Ghali）在其名為「和平議程」（An Agenda for Peace）的報告中，將預防外交定義為「預防各方之間爭端的發生、預防既存爭端升高為衝突，以及預防已發生的衝突擴散之行動」。加拿大約克大學的Amitav Acharya教授將其加以延伸，認為「為了預防國與國之間或一國之內發生嚴重的爭端與衝突、預防此類爭端與衝突升高為武裝對抗、對此類衝突的暴力程度與擴散加以限制，以及對於與此相關的劇烈人道危機加以預防和處理，而由政府、多邊組織（如聯合國或區域團體）和國際機構（包括非政府的行為者）所採取的外交、政治、軍事、經濟和人道行動」。<sup>⑧</sup>從這兩個定義來看，CBM 中的設置熱線、建立溝通中心以及透明化措施等也都屬於預防外交的範疇。Amitav Acharya又進一步將預防外交分為平時措施與危機措施兩部分，而CBM 正是平時措施中的一環。<sup>⑨</sup>

另一方面，我們從東協區域論壇概念文件（concept paper）中也可以看出這兩者之間的關係。該文件將ARF的發展設定為三個階段，第一階段在促進CBM，而第二階段則為發展預防外交機制。<sup>⑩</sup>顯然兩者之間還存在著先後順序的關係。簡言之，CBM與預防外交之間有著密切而錯綜的關聯。預防外交的概念較廣，可以將CBM涵括在內，同時又以CBM為其先行的階段。

註⑦ Michael Krepon, *From the CBM tool box*, paper on the Henry L. Stimson Center, <<http://www.stimson.org/cbm>>.

註⑧ 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, p. 4.

註⑨ *Ibid.*, p. 5.

註⑩ "A Concept Paper," the annexed of Chairman's Statement of the Second ASEAN Regional Forum, Bandar Seri Begawan, August 1, 1995, Bandar Seri Begawan, p. 1.

## 貳、CBM 在亞太地區的應用

東協由功能性合作發展成在政治、安全事務的合作，而其成員由關注國內安全轉向重視區域安全，均是冷戰結束之後的變化。雖然亞太地區可能缺乏成立類似「歐洲安全暨合作會議」（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE）組織的基礎，但歐洲國家運用「信心暨安全建立措施」（Confidence-and Security-Building Measures）以獲致區域安全的途徑，已漸為東南亞國家所重視，再加上澳洲與加拿大之類的中等國家的積極推動，亞太地區於是在冷戰之後出現官方「第一軌道」（Track One）的「東協區域論壇」與「第二軌道」（Track Two）非官方安全論壇所召開的多邊安全對話會議，已使亞太國家在安全事務的認知溝通、執行合作上，產生了重大進展。

CBM在亞太地區並未如同在歐洲一樣被廣泛地運用。目前本區中最重要的安全對話機制以第一軌道的 ARF 和第二軌道的 CSCAP 為主，其他多邊機制也有相當信心建立功能。分別敘述如下：

### 一、東協區域論壇

一九九三年的東南亞國協後部長會議（ASEAN PMC）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，這些部長們在午餐之後決定隔年應該再次聚會，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。

於是，ARF 於一九九四年在曼谷召開第一次會議，目前成員包括東南亞國協的汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國以及越南十國和澳洲、加拿大、中共、日本、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、俄羅斯、南韓、美國、印度、蒙古等十一國再加上歐洲聯盟。這些成員具有下列資格之一：

- 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：例如巴布亞新幾內亞、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 的成員僅限於較富裕的東亞、北美與歐洲，不包括中東、非洲和拉丁美洲國家。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。⑪

---

註⑪ Chairman's Statement of the Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, 1996.

事實上，世界上所有的主要國家，都已成為其會員。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。ARF議程分為下列三個階段：

- (一)信任建立措施 (Confidence-Building Measures, CBM)
- (二)預防外交 (Preventive Diplomacy)
- (三)解決衝突的機制 (Elaboration of Approaches to Conflicts)

三階段要達成的目標都不同，這也是ARF基本的原則，主要由論壇來建立信任措施，進而使各國的政策透明化，然後才是預防外交，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。

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 TAC（一九七六東南亞的友善合作）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 會議交付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，漸進地去影響官方的思想。

第二屆「東協區域論壇」通過接受了一份「概念文件」(concept paper)，文件中的附錄部分，提出一份近期可著手執行的計畫及中、長期規畫的建議，其中有關信心建立措施部分包括原則與透明化兩大項：⑫

#### (一) 原則

1. 發展一套處理區域內國與國之間關係的共同諒解基本原則。
2. 以廣泛角度來處理安全議題。

#### (二) 透明化

3. 展開安全概念的對話，包括主動聲明國防政策的立場。
4. 出版國防資訊，如國防白皮書或相關政府認為有必要的文獻。
5. 參與聯合國傳統武器登記。
6. 強化接觸，包括高層官員訪問及社交活動。
7. 軍事院校幹部交流、訓練。
8. 在自動的前提下，軍事演習開放給觀察員參加。
9. 在特定國際安全議題上，舉行國防官員、軍官的年度研討會。

---

註⑫ Concept Paper, ASEAN Regional Forum 1995, pp. 8~10; 以及 Malcolm Chalmers, "Openness and Security Policy in South-east Asia," *Survival*, Vol. 38, No. 2 (Autumn 1996), p. 88.

此外，中長期可以研究和「第二軌道」論壇及組織可探討的事項，有關信心建立措施包括：

1. 進一步探討區域性武器登記制度的可行性。
2. 成立區域安全研究中心，協調各個安全研究活動。
3. 海洋資訊資料庫的建立。
4. 海上交通線合作，由救援、打擊海盜、毒品管制方面，先展開資訊交換及訓練。
5. 建立動員救援機制以減低天然災害。
6. 在南海建立合作區。
7. 建立可適用於整個區域的重大軍事部署預先知會制度。
8. 鼓勵軍火製造商及供應商公開它們武器的最後去向。

東協區域論壇並且於一九九五年八月的部長會議中，決議成立「CBM 會期間輔助小組」（ARF Intersessional Support Group on Confidence Building Measures, ISG on CBMs）會議，由日本與印尼擔任主席，研究 CBM 並提出建議給資深官員會議和部長會議。該會議在一九九六年向部長會議提出的報告中建議，亞太地區應該目前可以推動的 CBM 作法，如安全概念對話、國防政策白皮書、加強高層國防官員接觸和交流、鼓勵參與聯合國傳統武器登記（UNRCA）、以及其他如災難救助資訊等有助於區域信心建立的相關措施。<sup>⑬</sup>

「CBM 會期間輔助小組」於一九九七年三月在北京的會議提出數項重要意見交流的 CBM 作法之建議，<sup>⑭</sup>包括區域安全環境與安全概念的意見交流、區域 CBM 合作訊息交流、國防政策意見交流、防衛變更計畫（defense conversion program）的意見交流、軍事演習的觀察與通知的資訊交流、鼓勵參與聯合國傳統武器登記（UNRCA）、支持軍備管制與裁軍努力、非軍事 CBM、已同意的 CBM 之推動等。

一九九八年三月在澳洲雪梨舉行的「CBM 會期間輔助小組」（ISG on CBMs）會議中，出席的亞太各國官員討論各國提出有關 CBM 的新提案，同意十四項可能的 CBM 提案，其中九項有可能在近期實施，另外六項則是有關國防方面的議案。當然，依據 ARF 決策程序，這些提案必須送到 SOM 資深官員會議進一步討論，然後再到部長會議中尋求共識與同意。在十四項新 CBM 措施提案中，澳洲提出召開由國防與外交官員出席，討論準備與撰寫國防白皮書的方法論問題，中國則提出召開軍事醫學工作小組（military medicine workshop）。在訓練方面，各國同意支持由美國與汶萊提出，為外交與國防官員定期舉行區域安全議題的訓練計畫。<sup>⑮</sup>

---

註⑬ Chairman's Statement: Annex D – The Inter-Sessional Support Group on Confidence Building Measures, The Third ASEAN Regional Forum, Jakarta, July 23, 1996.

註⑭ ARF 4 Chairman's Statement: Annex C – Intersessional Support Group on Confidence Building Measures (ISG on CBMs, March 6~8, 1997, Beijing, China).

註⑮ Co-Chairmen's Summary Report of the Meetings of the ARF Intersessional Support Group on Confidence Building Measures held in Sydney, Australia, March 4~6, 1998.

## ARF會員國CBM執行狀況

CBM	國防政策說帖	國防白皮書	參與聯合國傳統武器登記	區域安全對話	高層國防接觸	國防訓練/交流	參與裁軍/反擴散機制
澳洲	○	○	○	○(和8~14個ARF會員國對話)	○(和15~19個ARF會員國接觸)	○(和15~19個ARF會員國交流)	○(參與5~6個機制)
汶萊			○	○(1~7)	○(1~7)	○(1~7)	○(3~4)
柬埔寨	○			○(1~7)	○(1~7)		○(3~4)
加拿大	○	○	○	○(8~14)	○(8~14)	○(8~14)	○(5~6)
中國	○	○	○	○(1~7)	○(15~19)	○(8~14)	○(3~4)
歐盟			○	○(8~14)			○(3~4)
印度			○	○(1~7)	○(8~14)	○(8~14)	○(3~4)
印尼		○	○	○(15~19)	○(15~19)	○(15~19)	○(1~2)
日本	○	○	○	○(1~7)	○(8~14)	○(15~19)	○(5~6)
南韓	○	○	○	○(8~14)	○(8~14)	○(1~7)	○(3~4)
寮國				○(1~7)	○(8~14)	○(1~7)	○(3~4)
馬來西亞	○	○	○	○(15~19)	○(15~19)	○(15~19)	○(1~2)
緬甸	○				○(1~7)	○(1~7)	○(1~2)
紐西蘭	○	○	○	○(15~19)	○(15~19)	○(8~14)	○(3~4)
巴布亞新幾內亞			○				○(3~4)
菲律賓		○	○	○(8~14)	○(15~19)	○(8~14)	○(5~6)
俄羅斯		○	○	○(15~19)	○(15~19)	○(1~7)	○(3~4)
新加坡	○	○	○	○(8~14)	○(15~19)	○(8~14)	○(3~4)
泰國	○	○	○	○(15~19)	○(15~19)	○(15~19)	○(1~2)
美國		○	○	○(8~14)	○(15~19)	○(15~19)	○(3~4)
越南	○		○		○(8~14)	○(1~7)	○(1~2)

資料來源：Summary of ARF agreed CBMs, ARF5 Chairman's Statement: Annex E, <<http://www.dfat.gov.au/arf/MartrixSum.pdf>>, June 10, 1999.

## 二、亞太安全合作理事會

一九九二年十一月一~三日來自澳洲、加拿大、印尼、日本、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國以及美國等十國二十四個研究機構的代表在漢城集會，與會者認為關於區域安全的提昇上，有必要做更進一步較為制度性的安排，並藉此增進區域安全的對話、諮詢以及合作。在歷經數個月對政府與非政府機構的諮商後，終於在一九九三年六月八日發表「吉隆坡聲明」（The Kuala Lumpur Statement）正式宣布亞太安全第二軌道的主要機制——「亞太安全合作理事會」（Council for Security Co-

operation in the Asia Pacific, CSCAP ) 的成立。⑯

依據「吉隆坡聲明」，CSCAP成立的起源是由於冷戰的結束，兩大超強的對抗解除，引來了對亞太地區區域安全安排再評估的必要。⑰ CSCAP 成立的宗旨就是在「提供亞太區域內之國家與領域一個有結構的過程，可以進行信心建立與安全合作」，⑱因此它的功能包括：

- 提供一個非正式 (informal) 的機制以供學者官員及其他相關人士以私人的身分 (in their private capacity) 對政治與安全的議題進行討論；
- 以包容性的原則 (the principle of inclusiveness) 鼓勵區域內來自各國家及領域個人的參與；
- 組織不同的工作小組，以提出區域內所面臨在安全與挑戰之上的相關議題；
- 針對政治—安全的議題，對各政府間的組織提供政策的建議。
- 召開目的在討論政治—安全議題的區域和國際會議及其他合作性質的活動；
- 與區域外的機構或組織鍊結，並與之交換區域政治—安全合作的訊息、看法與經驗；
- 出版並散播與本組織目的相關的刊物。⑲

CSCAP中的最高決策機關是「執行委員會」，一年集會兩次，一次是六月在吉隆坡，另一次是十二月在其他的國家舉行。執行委員會的主席有二，一位來自 ASEAN 國家另一位則非 ASEAN 的國家。CSCAP 的會員資格以機構為基礎 (on an institutional basis)，並由各「會員委員會」(Member Committees) 所組成。⑳換言之，即一個國家組成一個「委員會」以做為 CSCAP 的「會員」。各國「會員委員會」的組成應採廣納的原則 (broad-based)，儘可能地包含國內或領域 (territory) 內的各個層面，並且應包括以個人身分參與的政府官員。入會須由「運作委員會」的一致決來決定。㉑加入會員須滿足以下的條件：

- 接受「吉隆坡聲明」；
- 已與其他會員在與區域安全相關的計劃中進行合作；
- 已建立起一個廣納的 (broad-based) 「會員委員會」。

「工作小組」由「執委會」建立，負責進行某特定區域及次區域政治—安全議題，具有政策取向的研究。在一九九三至一九九四年間建立了「海洋合作工作小組」(Maritime Cooperation Working Group)、「北太平洋安全強化工作小組」(North Pacific Working Group)、「信心暨安全建立措施工作小組」(Working Group on

---

註⑯ 有關亞太安全第二軌道起源的討論，請參閱 Desmond Ball, "A New Era in Confidence Building: The Second-track Process in the Asia/Pacific Region," *Security Dialogue*, Vol. 25, No. 2 (1994), pp. 157~176.

註⑰ The Kuala Lumpur Statement of June 8, 1993.

註⑱ CSCAP Charter, art. II (1).

註⑲ CSCAP Charter, art. II (2).

註㉑ CSCAP Charter, art III (1).

註㉒ CSCAP Charter, art III (1).

Confidence and Security Building Measures) 以及「合作暨綜合安全工作小組」(Comprehensive and Cooperative Security Working Group)；一九九七年在東京舉行的「執委會」中又成立了「跨國犯罪研究工作小組」。因此，截至目前為止 CSCAP「工作小組」共有五個。許多工作小組的會議中均曾論及與 CBM 以及預防外交相關的議題並有重要的助益。例如信心建立工作小組致力於聯合國傳統武器註冊應用於亞洲地區可能性之研究，以及國防白皮書的出版等。

CSCAP成立的目的是致力於提供一個更具結構性的對話管道，使各國官員及學者可以討論區域內與安全相關的議題並發掘問題的解決方案。在這個方面，CSCAP確實有所表現。至目前為止，亞太地區大多數的多邊 CBM 都在 ARF 與 CSCAP 的架構下運作，或與之密切相關。在上述會議中對聯合國的傳統武器登記制度的支持、鼓勵公開國防政策，並加強國防幹部之間的交流等都屬於 CBM 中溝通以及透明化的措施。

CSCAP「信心暨安全建立措施工作小組」(Working Group on Confidence and Security Building Measures)首次會議，於一九九四年十月在美國首府華盛頓召開，研討亞太地區國家對「信心暨安全建立措施」作法的態度及此等措施的適用性。第二次會議於一九九五年五月在新加坡召開，討論軍事透明化(military transparency)、亞太國家融入全球條約體制及亞太武器登記制度設立的問題。<sup>22</sup>第三次於一九九五年十月在東京召開，由個別國家、區域及全球角度，討論二十一世紀末的亞太安全問題，及其與聯合國的關係。第四次會議於一九九六年四月在美國華盛頓召開，討論主題以聯合國及區域武器登記制度、核武安全暨核武不擴散、國防政策白皮書等為主。<sup>23</sup>第五次會議於一九九六年十月在新加坡召開，繼續深入探討聯合國武器登記制度、禁止擴散及和平使用能源，而「預防外交」(preventive diplomacy)首度納入議題。<sup>24</sup>第六次會議於一九九七年五月在美國華盛頓舉行，討論亞太地區能源安全(energy security)問題及預防外交相關議題。<sup>25</sup>第七次會議於一九九七年十月在東京召開，討論建立「太平洋原子能組織」(Pacific Atomic Energy Organization, PACATOM)的可能性。<sup>26</sup>第八次會議則是於一九九八年五月在美國華盛頓召開，會中主題集中在區域內核子能源使用的相關問題。第九次會議，會議焦點有兩項：多邊核能合作與預防

<sup>22</sup> Russ Swinnerton, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Singapore, May 16~17, 1995, *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 2 (January 1996).

<sup>23</sup> Andrew Mack, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Washington, April 22~23, 1996, *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 3 (September 1996).

<sup>24</sup> Andrew Mack, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Singapore, October 30, 1996, *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 4 (March 1997).

<sup>25</sup> Andrew Mack, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Washington DC, May 21~23, 1997, *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 5 (October 1997).

<sup>26</sup> James Cotton, CSCAP CSBMs Working Group Meeting, Fukushima, Tokyo, October 30~31, 1997, *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 6 (May 1998).

外交，會議討論焦點除「預防外交」外，集中在「太平洋原子能組織」的建構芻議上，核廢料儲存、核能設施安全及核能和平使用等問題，預防外交方面則提出「預防外交工作小組」（preventive diplomacy workshop）的可能性，以進一步推動相關預防外交的對話與機制。②

學者林正義指出，「信心暨安全建立措施小組」的基本看法可歸納為下列六點。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、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、明確的目標。③

CSCAP-CSBM 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，分別為：(一)擴大軍事透明化措施，如軍官的交流與接觸、軍事演習預告及開放觀察、軍事預算、採購、計畫透明化、以及國防白皮書出版等。(二)支持全球武器管制條約體制，如「核武禁止擴散條約」、「生物武器公約」、「化學武器公約」，及「飛彈科技管制體制」在未來成為全球性條約。此外，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。此一工作小組也支持亞太地區各次區域設立非核區的發展。四、發展新的多邊安全途徑，此一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「南海會議」及南韓所建議的「東北亞安全對話」（Northeast Asia Security Dialogue）等。④

### 三、亞太地區的其他 CBM 活動

除了 ARF 與 CSCAP 之外，亞太地區還有其他的 CBM 活動。其中以包含全區的亞太經合會（APEC）以及東北亞的「東北亞安全對話」（NEACD）和朝鮮半島能源開發組織（KEDO）較為重要。

#### (一) APEC

一九八九年成立的 APEC 可以視為 CBM 中的溝通措施。儘管 APEC 本身被界定為非正式性的經濟論壇，然而實際上卻發揮了一定程度的溝通功能。其成員大致上與

註② Stuart Harris, Report on the CSCAP CSBMS Working Group Meeting, Washington, DC, April 1999, *AUS-CSCAP Newsletter*, No. 8 (April 1999).

註③ 林正義，「東南亞區域安全體系的研究：理論與實際」，中央研究院，東南亞研究論文系列，<<http://www.sinica.edu.tw/sear/publication/paperb23/paper23.htm>>, June 5, 1999.

註④ *Ibid.*

ARF 的成員互相重疊，且自一九九三年起，每年都召開一次領袖會議，因此層級比 ARF 更高。

APEC 與 ARF 成員比較表

	同時為 APEC 與 ARF 會員者	僅為 APEC 而非 ARF 會員者	僅為 ARF 而非 APEC 會員者
東南亞國協國家	印尼、馬來西亞、泰國、菲律賓、新加坡、汶萊、越南		緬甸、寮國
OECD 國家	日本、南韓、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭		歐洲聯盟
重要強權	俄羅斯、中共		印度
其他東亞政治體	巴布亞新幾內亞	台灣、香港	蒙古
拉丁美洲國家		墨西哥、智利、祕魯	

說明：1. 僅為 APEC 而非 ARF 會員之五者中有三國為拉美國家，香港並非國家，而台灣則因中共的阻撓無法加入 ARF。

2. 僅為 ARF 而非 APEC 會員之五者中除地理位置較遠的歐盟之外，其他四國均為平均國民所得低於 360 美元之貧窮國家。平均國民所得資料參考：朱維瑜主編，1998 世界年鑑（台北：中央社，民國 86 年）。

APEC 參與官員存有一個不成文的共識，認為不要將軍事安全議題帶到 APEC 議程之中。這項顧慮有其正當性一面，因為現今 APEC 的特性仍然是論壇性質居多，一切結論均以共識決（或一致決）方式產生，尚且不具有強制性。因此，由於亞太地區的複雜性，將使得軍事安全議題必然無法透過 APEC 的多邊諮詢獲得共識，而且會使得參與各國底牌盡出，其他非政治性議題也無法繼續討論。<sup>⑩</sup>

事實上，APEC 維持非政治性論壇的特性仍然會產生政治性的影響與結果。例如從西雅圖領袖會議起，APEC 領袖會議建立了 APEC 的政治重要性，畢竟國家元首聚集一堂本身就是一個政治事件（儘管稱之為非正式經濟領袖會議）。每年一次亞太地區國家領袖聚會，除了對該年 APEC 資深官員與部長會議的共識進行背書，以及點明未來亞太區域經貿發展方向外，各國領袖的雙邊與多邊會談更凸顯出 APEC 論壇的政治功能，除了彼此之間增進瞭解和建立互信，更有隱含形成亞太社區意識（sense of Asia Pacific community）之趨勢。因此，領袖會議建立的經濟與政治象徵意義，進一步鞏固維持亞太地區「發展經貿、維持穩定」現狀的共識（consensus on the status quo），在這種政治象徵意義與維持現狀共識雙重影響下，將有助於各國在 APEC 體制外建立雙邊或多邊安全協商管道，形成強調維持現存共同利益（common interests）的共同安全機制（common security）。<sup>⑪</sup>

註⑩ 有關 APEC 的組織架構與運作程序，請參閱：楊永明，「APEC 架構與運作的發展與兩難」，理論與政策，第 11 卷第 1 期（民國 87 年 12 月），頁 44~57。

註⑪ Philip Yang, "Taiwan's Approaches to APEC: Economic Cooperation, Political Significance, and International Participation," in conference of Taiwan-Canada Relations in the 1990s, National Chengchi University, Taipei, Nov. 14~15, 1997.

APEC 的功能從一開始就受到質疑，而在一九九七年七月開始的東亞金融風暴後，似乎遭到更大的挑戰。平心而論，若要拿 APEC 與發展多年且組織完善的歐洲聯盟（EU），或是擁有明確法律規範，且異質性不高的北美自由貿易區（NAFTA）相比，APEC 的功能確實要弱的多。然而考量到亞太地區特殊的環境，再加上 APEC 當初成立時所設定的有限任務來看，它確實已經如同其他的 CBM 一樣，至少已經踏出了務實的第一步。舉例而言，中共領袖江澤民便利用一九九八年的吉隆坡會議與菲律賓總統艾斯特拉達對南海問題達成了「擱置爭議，共同開發」的共識。<sup>②</sup>然而一九九七年的溫哥華會議並未對東亞金融風暴提出一套切實可行的方案，一九九八年的吉隆坡會議又受到地主國前任副總理安華案件以及印尼暴動的影響，甚至美國總統柯林頓以「坐鎮處理伊拉克事件」為由而不出席，卻緊接著前往日本與韓國訪問。這難免會強化人們「APEC 畢竟功能有限」的印象。

### （二）處理南海潛在衝突研討會

為了解決南海地區的領土紛爭，一九九〇年印尼主辦了「處理南海潛在衝突研討會」（Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea），留待後文一併敘述。

### （三）東北亞的 CBM

由於朝鮮半島的潛在衝突可能性甚高，此地的 CBM 也格外令人關心。目前雖然有 NEACD（Northeast Asia Cooperation Dialogue）以及 KEDO（Korea Energy Development Organization）來處理本區的安全議題（特別是有關核子武器的問題），然而成效並不顯著。此點在後文中也將有進一步的說明。<sup>③</sup>

## 參、亞太地區 CBM 發展的問題

我們不難發現亞太地區 CBM 的發展確實遠不如歐洲來的順暢而有效。不論是 ARF、CSCAP、APEC 或是其他亞太地區的 CBM，多半僅限於溝通措施，在限制、透明和檢證措施方面乏善可陳。以階段而論，最多只停留在第一個衝突避免階段，還談不上真正的信心建立，其原因乃是由於亞太地區的特殊情勢。

### 一、亞太安全特殊情勢

亞太地區在冷戰之後仍然存有許多問題，使得相關多邊安全機制的推動一直不被看好，有些因素是已經長久存有的，如領土爭議未解決、軍力結構不對稱、複雜歷史恩怨情結、經濟發展與生活水平差異等，均是使得在亞太國家之間推行 CBM 不易產

<sup>註②</sup> 工商時報，民國 87 年 11 月 18 日，版 8。

<sup>註③</sup> 關於亞太地區的多邊安全合作機制，請參閱袁易，「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 35 卷第 6 期（民國 85 年 6 月），頁 9。

生成效的原因。除此之外，本文指出另外三項影響亞太地區進行CBM的特殊情勢，分別是更深層的制度文化異質性問題、軍事層面的限武傳統問題、以及近來發生的亞洲金融危機，三者分別指涉制度、軍事、經濟三個亞太特殊環境。

### (一) 異質性

亞太地區一詞所涵括的地理範圍本身就並非確定不變：有時它似乎和「亞洲」交替使用、有時指環繞太平洋的所有亞洲、美洲國家以及大洋洲、有時又僅指西太平洋國家。以APEC的成員來看，既有東亞以黃種人為核心的社會，也有北美、紐澳和俄國等以白人為主的社會，以及拉丁美洲社會。即使採用比較狹隘的意義，將範圍限縮於東北亞的日本、南北韓、中共、台灣；以及東南亞十國，其社會背景差異仍然極大。

(參見次頁比較表)

比較表中所選的五個主要項目內，沒有任何兩國有四個項目以上完全相同，即使是三處相同者，也只有寮國與柬埔寨。在這地理鄰近的十五個國家中，散布著世界上所有的主要宗教和思想、各種各樣的政治體制、不同的殖民或被殖民經驗、差異極大的語言以及懸殊的經濟發展程度。相較之下，同樣只有十五個國家的歐洲聯盟之中，幾乎都信仰天主教或基督教（這兩者間的差異也不太大）、全都是民主國家（而且大多是內閣制），歷史經驗也相似（一脈傳承希臘羅馬、基督教以及近現代以來的發展）。雖然各國的語言不同，但幾乎都屬印歐語系，而且各國人民彼此間多能以英語或法、德、西班牙等主要語言溝通，在東亞則沒有這麼便利。最後，歐盟十五國皆為先進國家，經濟發展水平相若。即使將東歐諸國也納入考量，其異質性仍較東亞為低。

### (二) 缺乏武器管制與限武的傳統

東亞地區缺乏武器管制與限武的傳統，也幾乎沒有透明化的經驗。對中國軍事思想有深厚影響的孫子兵法之第一篇中就明言：「兵者，詭道也。」這種重視保密的看法，正好與透明化的精神相反。同時在武器管制的研究方面也嚴重落後於西方。因此，雖然ARF信心建立措施小組會議不斷建議鼓勵相關國家參與聯合國傳統武器登記(UNRCA)，但仍然是以國家的自願性配合為基礎。

歐洲CBM的成功是由於軍事透明性、公開性與可預測性的增進，從而改善了兩大集團間的政治氣氛，然而亞洲國家所處的環境與歐洲國家完全不同，不能移植歐洲的作法，必須考量本區獨特的歷史文化與政治經濟條件。

### (三) 東亞金融風暴

一九九七年七月開始的東亞金融風暴，對CBM也是一個負面的因素。雖然過去高速成長的時候，各國的軍備開支也迅速升高，引起人們的疑慮，然而現在許多國家由於財政緊縮而削減軍費，並未減弱既存的對立現象。在金融風暴尚未席捲東亞之前，印尼發生森林大火，引起嚴重的噩耗，對鄰近的新加坡和馬來西亞傷害甚大。然而該兩國政府均甚為節制，並未以言詞批評或抱怨印尼政府的管制不當。反觀一九九八年，馬來西亞為了細故（例如指控星國軍機侵入領空之類）屢次與新加坡發生重大爭論，甚至採取一些不友善的行為，後來又突然全面管制外匯，使新加坡的金融業受到重大打擊。當馬國前副總理安華被逮捕入獄之後，不僅西方國家對之大力聲援，連印尼總

統哈比比和菲律賓總統艾斯特拉達也對之加以支持。這與過去注重和諧的景象大不相同。由於各國遭遇經濟困境，人民對政府的不滿與要求也升高，必然使得 CBM 所需要的內部政治共識更難達成。

東亞地區十五國社會背景差異比較表

	宗教文化	政治制度	從前之殖民母國	主要語言	經濟發展程度
中共	儒家思想、馬克思主義	共產黨一黨專政	無（但曾屢受列強侵略）	華語（漢藏語系）	低
台灣	儒家思想、佛教、道教	民主共和制度	日本	華語	中上
日本	神道教、佛教、基督教	君主立憲內閣制	本身即帝國主義國家	日語（日韓語系）	極高
北韓	儒家思想、馬克思主義、佛教	共產黨一黨專政	日本	韓語（日韓語系）	低
南韓	儒家思想、佛教、基督教	民主共和的總統制	日本	韓語	中上
越南	儒家思想、馬克思主義、佛教	共產黨一黨專政	法國	越語、法語（印歐語系）	低
緬甸	佛教、印度教、回教	軍政府	英國	緬甸語、英語	低
泰國	佛教、回教、天主教	君主立憲內閣制	無（但曾受列強壓迫）	泰語（漢藏語系）	中等
寮國	佛教	社會主義共和國	法國	寮語、法語	低
柬埔寨	佛教	韓先的個人統治	法國	柬埔寨語、法語	低
印尼	回教	共和的總統制	荷蘭	印尼語、英語	中下
馬來西亞	回教	君主立憲內閣制	英國	馬來語、英語、華語	中等
菲律賓	天主教	民主共和的總統制	西班牙、美國	菲律賓語、英語（印歐語系）	中下
汶萊	回教	君主制	英國	馬來語、英語	高
新加坡	佛教、回教、印度教	民主共和的內閣制	英國	英語、馬來語、華語	高

參考資料：1998 世界年鑑（台北：中央社，民國 86 年）；黃綵璋譯，亞洲新世紀發展構圖（台北：聯經出版，民國 85 年）。

## 二、各國態度與政策差異

由於各個國家的差異性很高，因此對於CBM的態度自然也會有所不同。就個別國家來說，其獨特的歷史經驗可能使其對CBM有特別的看法。例如中共學者即強調由於中國過去飽受列強欺凌，因此現在對於領土和主權方面的問題特別敏感，因此在類似的問題（例如台灣問題）上就會特別敏感，並且極為堅持自己的立場。

亞太大國往往喜好以雙邊而非多邊的方式處理問題，包括美國在內。儘管有種種的原因，美國在亞太地區的安全體系是由美日、美韓等雙邊關係架構而成，與歐洲的北約組織完全不同。因此，美國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，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。

而另一個強權中共更不喜多邊合作，一來這可能意味著一個反中國聯盟的形成，二來這可能突顯出台灣國際地位的問題。<sup>⑩</sup>儘管現在中共也積極參予多邊的亞太國際活動，然而前述的顧慮並沒有完全消失。因此，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。<sup>⑪</sup>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。因此，在一九九八年七月，中共出版的國防白皮書（*China's National Defense*）中，指出中共將會重視參與亞太CBM活動，但是強調區域安全對話與合作必須在四種前提下進行：平等參與、相互諮詢產生共識、尋求共通保留差異、循序漸進。<sup>⑫</sup>中共在亞太多邊信心建立措施的作法，約可分為三方面：一是參與亞太多邊安全機制，二是參加多邊之裁軍或軍備管制條約，三是與周邊國家之信心建立措施。<sup>⑬</sup>至於在第二軌道會議的參與方面，中共的參與則仍然是以官方和傳統主權心態參與非政府機制的對話與運作，這可以從中共在CSCAP的參與和防堵我國參與其中的作為獲得驗證。

註<sup>⑩</sup> 參見陶威廉（William T. Tow）作，林本炫譯，「台灣海峽問題與亞太安全」，收錄於田弘茂、謝淑媛、蕭全政編，後冷戰時期亞太集體安全（台北：業強出版社，民國85年），頁13。

註<sup>⑪</sup> Edward Friedman, "Good Will Lost in Translation," *Far Eastern Economic Review*, Aug 1, 1996, p. 27.

註<sup>⑫</sup> *China's National Defense* (Beijing: Information Office of the State Council of the People's Republic of China, July 1998); Kenneth W. Allen, "China's Approach to Confidence-Building Measures," in Ranjeet Singh, ed., *Investigating Confidence-Building Measures in the Asia-Pacific Region* (Washington, DC: The Stimson Center, May 1999).

註<sup>⑬</sup> 參閱林文程，「中共對信心建立措施的立場及作法」，發表於台灣綜合研究院，戰略與國際研究所主辦，信心建立措施與國防研討會，民國87年6月12日。

亞太安全多邊對話機制可謂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 ARF 與 CSCAP 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。<sup>⑧</sup>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。因此，東協國家對於 CBM 的態度，在於強調信心建立的過程而非急於建立制度，並且不願太專注在軍事性議題上，較希望能用 CBM 概念建構綜合性信心建立機能。

### 三、關鍵地區的適用問題

CBM 最主要的目的就是用來降低緊張的局勢，因此，其究竟能否適用到「熱點」地區，才是我們最關心的問題。顯然目前亞太地區潛在衝突可能性最高的地點，就在下列三處：朝鮮半島、台灣海峽以及南海。以下將分別加以論述。

#### (一) 朝鮮半島

到目前為止，此地的 CBM 已有了初步的進展。兩韓早在一九八四年就展開經濟會談，一九九二年簽訂互不侵犯條約。然而此後朝鮮半島的局勢又由於北韓核子技術的發展而陷入高度緊張的局面。經美國前總統卡特斡旋之後，危機宣告解除。但是北韓一直聲稱，基於安全顧慮，不願使用南韓製的輕水式核子反應爐。<sup>⑨</sup>一九九七年十月八日，雙方於曼谷簽署開放天空協議，允許對方的民航機進入領空。南韓大企業主鄭周永贈送牛隻等大批物資協助北韓度過飢荒，又辦理南韓人民赴北韓的金剛山旅遊。這些活動可以看做民間的片面示好行動，但是北韓方面不但反應不熱烈，還對入境的南韓人多所限制。

整體看來，朝鮮半島 CBM 的發展隨著局勢的變化起伏不已。有時出現相當大的進展（例如南北對談、開放天空等），然而緊張的程度似乎沒有降低多少。除了初步的溝通措施以外，沒有進一步的發展（開放民航還算不上是透明化或檢證措施）。現有的 CBM 仍停留在衝突避免的階段，彼此還是互不信任。要克服這個障礙，只有藉由雙方都信任的第三者出面擔保。由誰來擔任第三者呢？聯合國似乎是一個理想的選擇，然而北韓自一九九一年起就杯葛聯合國的軍事停戰委員會。<sup>⑩</sup>又或許可以參考東西德統一前之「二加四」會談（由兩德加上歐洲的美蘇英法四強）先例，讓兩韓加上亞太的美俄中日四強一起會談。由於俄國目前關切的焦點並不在此，而日本大致上與美國站在同一陣線，因此可以再簡化成員，只由兩韓和最主要的中美兩強，剛好也就

<sup>註⑧</sup> Alice Ba, "ASEAN Regional Forum: Maintaining the Regional Idea in Southeast Asia," *International Journal*, Autumn 1997, pp. 632~656.

<sup>註⑨</sup> 安秉俊（Byung-Joon Ahm）作，劉淑惠譯，「朝鮮半島與亞太安全」，收錄於田弘茂、謝淑媛、蕭全政編，後冷戰時期亞太集體安全，頁 63。

<sup>註⑩</sup> 同註⑨，頁 64。

是當年韓戰的參戰者參與談判，這就是目前正在進行的「四方會談」，但是由於北韓的猜疑與封閉作風，使得四方會談進行緩慢無甚成就。並且北韓仍傾向與美國直接對談，不以南韓作為談判對手，再加上南北雙方都面臨內部的嚴重經濟問題，使得本區CBM的進展困難重重。

### (二) 台灣海峽

相較於朝鮮半島而言，台海地區所達成的「正式的」CBM（例如兩韓間的互不侵犯條約、開放天空條約等）更是乏善可陳，不過民間的實質交流卻又遠為頻繁。從前的辜汪會談似乎對降低兩岸敵意的幫助不大。一九九八年辜汪會晤之前，我國也主動取消預定的軍事演習。除此之外，一九九七年曾有關於海洋航行的CBM，包括船隻試航以及海上救援協定等。<sup>①</sup>然而這種片面示好行動、信心建立措施以及其後的辜汪會晤，都未能使兩岸間的CBM突破避免衝突的第一階段。

中共對於孤立我國於國際社會的種種作為，這使得我國無法消除對中共的疑懼，而中共也擔心台灣試圖脫幅而去。由於中共對國家主權與領土完整的極度重視，始終堅持台灣為其一部分，不以平等的對手視之，使得雙方的CBM幾乎無從發展。除非北京方面能以更務實的心態，調整其固有的觀念，而台北或許可以採取一些動作，降量減低對方的疑慮。不過這需要雙方內部的政治共識才有可能達成。

### (三) 南海

南海地區局勢的爆炸性比前述地區為低，然而卻直接涉及多個國家的領土要求，因此相當複雜。一九九〇年在印尼巴里島召開第一屆「處理南中國海潛在衝突會議」，然而僅有東協國家參與，我國、中共和非東協成員的越南均未與會，因此成效有限。一九九一年於萬隆召開第二次會議，我國與中共、越南、寮國均得以與會。會中達成了「放棄使用武力解決爭端」、「透過對話與協商進行區域合作」等原則。<sup>②</sup>其後每年均在印尼召開一次會議。這些會議又與ARF以及CSCAP中關於南海以及海洋合作的議題密切結合。再加上其他管道的協商（例如前述的APEC等），使得本區衝突可能性已經大為降低，甚至可以準備進入第二階段。綜合而言，CBM在朝鮮半島以及台灣海峽地區的適用，還有許多障礙有待克服，不過對於南海地區的局勢，確實收到了一定程度的成效。

## 肆、結論：CBM在亞太政治與外交層面之應用

亞太地區的CBM面臨相當大的障礙，即使某些地區加以採用，往往也停留在最初的第一階段。就軍事層面而言，限制以及檢證措施付之闕如，僅有一些資訊與人員

<sup>註①</sup> 關於台灣海峽的信心建立措施，請參見 Kenneth W. Allen, "Military Confidence-Building Measures Across the Taiwan Strait," paper presented for the Conference on Building New Bridges for a New Millennium, Carbondale, Illinois, December 6~7, 1998. 不過該文中提及的許多CBM皆為北京政府與美國等其他國家所建，台北與北京雙邊的CBM則甚少。

<sup>註②</sup> 宋燕輝，「南中國海之領土爭議與亞太安全：中共之威脅？」，收於田弘茂、謝淑媛、蕭全政編，後冷戰時期亞太集體安全，頁98~99。

交流的透明化措施而已。然而從軍事層面到政治外交層面的運用，並沒有階段性的關係，也就是說，我們可以任意選擇要先採用哪一個層面的 CBM。比如說，先在政治外交方面試著加以推行，再由此進到軍事領域。兩者相輔相成的關係，也可以從歐洲的經驗中看出。

在亞太地區，東南亞國協本身就可以算是 CBM 在政治外交方面成功運用的例子。儘管杭亭頓（Samuel P. Huntington）認為東南亞地區由於內部文化異質性過高而無法整合，但至少在東協成立之後三十年來，此地區達成了相當程度的和平穩定，這也是過去這些國家的經濟之所以能持續高速成長的基礎。在此之前，東南亞地區也存有許多嚴重的對立與衝突，例如馬來西亞與菲律賓、印尼之間都有領土糾紛，而新加坡甚至一度是馬來西亞的一部份，在自行獨立之後，種族間的對立仍然存在。不過，透過東南亞國協的協商，使得這些問題漸漸淡化，終於營造出一個相對穩定的環境。可見 CBM 在異質性如此高的亞太地區，還是可以運用於政治外交方面，並取得實質的成果。

在衝突對立情形嚴重的東北亞，各方之間若要採行政治外交方面的 CBM，要克服的困難也更多。當年東南亞各國是在威權領袖（像印尼的蘇哈托、菲律賓的馬可仕、新加坡的李光耀）的決斷之下展開了和平協商的進程；如今在民主的台灣和韓國，其政治領袖必須設法在國內取得最起碼的共識和足夠的支持，才能取得對談的空間，並減低對方的不信任；而社會主義的中共與北韓領導階層則需要修正過於注重形式的觀念，採取切實可行的步驟以和平解決潛在衝突的問題。對立的雙方都可以試著從人道領域的片面示好行動出發（例如對重大天然災害提供緊急援助），逐漸培養友善的氣氛，減少使用武力的威脅。由於朝鮮半島與台海兩岸都有「分裂國家」的問題，因此往往不承認自己對手的合法性。為此，CSCAP或許可以提供一個敏感度較低的溝通管道。在雙方的互信建立之前，也可以試著透過第三者的協助，提供保證或協調，以期建立彼此間的互信。

總之，就整個亞太地區而言，若要進一步發展 CBM，除了從各方面試圖推廣並加強溝通以及其他相關措施之外，還要努力克服更根本的障礙。比如說，異質性的文化雖然不可能在短時間內有所改變，但各國可以從事教育方面的努力，使人民能尊重、了解甚至欣賞不同的文化，並學習外國語言以強化溝通的能力等等。如此終將營造出一個有利的環境，以推動亞太地區的 CBM，從而建立長遠的和平與穩定。

\* \* \*

(收件：88年1月27日，修正：88年6月16日，再修正：88年7月15日，接受：88年7月23日)

# Confidence-Buiding Measures and Asia-Pacific Security

*Philip Y. M. Yang & Hsin-Wei Tang*

## Abstract

In the Asia-Pacific security multilateral dialogue, confidence-building measures (CBMs) occupy very essential position to provide a solid basis for other preventive measures and conflict resolutions. Due to the complexity of the security environment, the idea of CBMs has been introduced to governments and officials in the region as a bridge for enhancing regional stability through dialogue, consultation and cooperation.

This research hopes to provide an in-depth review of the development of confidence-building measures in the Asia-Pacific security environment. The paper will first review the concept and process of confidence-building measures. Then it will discuss the current applications of CBMs in the region, including ARF, CSCAP, and APEC. The third part of the paper will focus on the analysis of the questions and difficulties of promoting CBMs in the Asia-Pacific region. In conclusion, the paper argues that CBMs may contribute more to the development of multilateral security dialogue in the region, if states can also apply the idea of CBMs to their political interactions and relationships.

**Keywords :** confidence-building measures (CBMs), ASEAN Regional Forum, CSCAP, Asia-Pacific security