

邁向「安全共同體」的建構？ 論東南亞國協「安全治理」的機會與限制

陳 佩 修*

摘 要

為何在亞太地區難以形成類似「北大西洋公約組織」具體而有效力的安全共同體？針對這一個問題，學界以歐洲建構安全共同體所謂的三大支柱——「集體認同」、「區域主義」以及「多邊主義根源」——檢驗並論證東南亞國協形塑安全共同體的條件與侷限。本文試圖自「安全治理」的角度，經由不同理論觀點的對比，探討東協透過「東協區域論壇」在東亞區域主義變遷的環境下建構安全共同體的機會與限制；在實踐層面的檢視，本文以最近「2003年巴厘第二宣言」揭櫫的立基於東協安全體、東協經濟體以及東協社會文化體「三大支柱」的共同體目標為主，評估東協安全共同體的前景。

關鍵詞：安全、安全治理、區域主義、東南亞國協、東協區域論壇

* 暨南國際大學東南亞研究所助理教授

壹、前言

有關「東南亞國家協會」(Association of Southeast Asian Studies, 以下簡稱「東協」)在東亞區域安全角色與功能的大量研究文獻,對照有關「亞太區域安全」概念的複雜多樣性,¹使得「東協與亞太區域安全」成爲一個各界廣泛關切、熱烈討論,但卻充滿爭議的議題。

學界經常針對「爲何在亞太地區難以形成類似『北大西洋公約組織』(NATO)具體而有效力的『安全共同體』(security community)?」的問題進行思考與論述。關於這一個問題,Christopher Hemmer 與 Peter Katzenstein 的論點可作爲參考:渠等以「集體認同」(collective identity)、「區域主義」(regionalism)以及「多邊主義根源」(origins of multilateralism)三個面向作爲歐洲建構強而有力安全共同體的三大支柱;反之,渠等亦認爲,可就此三大支柱檢視亞洲形塑安全共同體過程的阻礙與問題的根源。²然而,若遽然論斷亞太地區不存在具備共同認同、區域主義與多邊主義基礎的區域性社群,將失之武斷。就學界的一般看法,「東協」似乎可以作爲亞太區域安全共同體的代表;因爲在當代東亞區域主義變遷的情勢下,東協已經成功突破了許多困難,成爲推動東亞安全共同體的主導力量。雖然1997年東南亞金融危機期間東協的社群角色遭受質疑,但之後東協各成員國透過更密切的互動方式,甚至修正東協「不干涉原則」的核心價值,使得東協成爲 Amitav Acharya 所稱的—由「包容式的區域主義」(inclusive regionalism)轉換成「介入式的區域主義」(intrusive regionalism)的成功範例。³因此,就概念層次論,東協作爲一個安全共同體,似乎是可以成立的。

¹ 根據 *The Asian Pacific Security Lexicon* 一書所討論涵蓋「亞太區域安全」的概念就有 33 種之多。David Capie and Paul Evans, *The Asian Pacific Security Lexicon* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002)

² Christopher Hemmer and Peter J. Katzenstein, "Why Is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism," *International Organizations*, Vol.56, No.3, 2002, pp. 575-607.

³ Amitav Acharya, "Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.21, No. 1, 1999, pp.19-20.

就實踐層面檢視，由於冷戰後東協的成功發展經驗，1994年起東協所主導的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF) 也因而被學者認為是一種安全共同體成功「溢出」(spill-over) 的產物；例如 John Garofano 就認為：由於東南亞地區成功地進行安全共同體的形塑，同時也建立了許多成功的合作模式，包括東協「友好合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation) 以及「東南亞非核區條約」(Treaty of Nuclear Weapons Free Zone) 等重要條約，以及東協在「信心建立」(Confidence Building Measures)、「預防外交」(Preventive Diplomacy) 以及「爭端解決」(settlement of disputes) 三階段的安全落實，都成功地移轉至東協區域論壇；是以，東協區域論壇除了作為一個成功的區域安全機制外，「似乎」亦具備發展成類似北約組織安全共同體的條件。⁴然而，1997年東南亞金融危機殷鑒不遠，現實主義論者對於東協與東協區域論壇功能與效用的質疑顯然立論有據；雖然東協仍然維持建構安全共同體的概念，但是東協區域論壇是否仍然扮演著重要安全共同體的角色？抑或東協另有考量？本文主要目的在於透過「安全治理」(security governance)⁵ 觀點，針對上述問題進行概念探討與實踐檢視。

貳、背景：東亞區域主義變遷與安全困境

冷戰終結對亞太區域安全環境產生巨大而深遠的影響。外在環境方面，美、蘇兩大軍事集團結束對峙意味著第二次世界大戰後以來決定區域安全基本走向的最關鍵因素已不復存在，亞太地區面臨前所未有的和平與穩定的國際環境；然而，亞太區域安全問題並未因外在環境的改善而出現化解的契機，反而陷入一種 Robert Jervis 所謂的「安全困境」(security dilemma) 之中，治絲益棼。⁶

⁴ 學界有關東協安全角色的論述經常抱持一種「模糊而曖昧」的態度，以多樣的概念的描述東協的安全角色與價值，但卻難以定位其安全實體的類型與功能。參見：John Garofano, "Power, Institutions, and the ASEAN Regional Forum," *Asian Survey*, Vol. XIII, No.3, 2002, 2002, pp. 502-21.

⁵ 結合「安全」觀與「(全球) 治理」概念的「安全治理」是學界對區域安全共同體論述的新理論建構；惟有關安全治理的實踐檢視，仍以實際運作的安全組織或機制為主。

⁶ 所謂「安全困境」(security dilemma) 係指當國際環境本質仍維無政府狀態 (anarchism)，而國家處於缺少敵對國家 (adversary state) 的自助體系 (self-help system) 之際，無論選擇增強本身軍事實力或是削弱本身的軍事實力，國家都將處於不確定和不安全的兩難困境之中。參見：

表一：近代東亞三大區域主義之比較

	亞太主義	東亞主義		東協主義
主導力量	美國	日本	中國	東協
戰略目標	以美國為首的先進工業化國家集合體，推動自由經濟的全球主義，取代冷戰時期的霸權結構。	傳統東亞海洋勢力的代表。戰前「大東亞共榮圈」的霸權企圖與戰後至1980年代世界經濟強權的建立。	傳統東亞大陸勢力的代表。獨立自主外交與經濟發展後經營區域情勢，形塑「新朝貢國制度」的氛圍。	全球主義、區域經濟合作潮流以及冷戰後區域強權爭霸之影響，尋求獨立自主的發展策略。
具體實踐	運用 APEC 體制並結合自由經濟理念國家，重整亞太政經秩序；此外，美國亦可藉以制約歐盟之歐洲主義的行動。	長期泡沫經濟使經濟大國地位動搖，經援紓困東協方面，不若中國來積極；倡議東亞自由貿易區，目前策略是與東協諸國簽署雙邊 FTA。	積極參與東亞區域組織，金融風暴後，堅持人民幣不貶值並提供經援，倡議中國一東協自由貿易區，爭取東協信任並擴大區域影響力。	由區域安全組織轉型為東亞區域整合的平台，召開亞歐會議，使其「洲際平衡」與「大國平衡」的路線頗具成效。
互動關係	為推動亞太主義，美國必須經常平衡中、日東亞主義間的衝突，以及用妥協或聯合方式來化解來自東協主義者的壓力。	「海洋」的東亞主義，由於地緣政治與經濟上的差異，思維比較偏向亞太主義，嚴格來說也可以算是銜接美國的亞太主義。	延續著冷戰時期的海陸爭霸的格局，「大陸」的東亞主義，由於地緣政治與經濟的關係，比較偏向東協主義的行動思維。	東協主義者運用亞太及東亞主義間的矛盾，取得該區域的利益及發展空間，同時也提高其自身戰略地位與價值。

資料來源：蕭全政，「東亞『區域主義』的發展與台灣的角色」，《政治科學論叢》，第14期，民90.06，頁214-218。

冷戰時代潛藏在兩極對峙格局下達半個世紀之久的諸多區域矛盾和衝突，在1990年代紛紛凸顯出來，尤其在亞太地區，冷戰後的區域安全走向因新興的問題

Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.30. No.2, Jan. 1978, pp.167-174. and Thomas J. Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol.23, No.4, Spring, 1999, pp.49-80.

而蒙上不確定的陰影；另一方面，1990年代風起雲湧的區域主義浪潮亦造成亞太地區權力與利益的重組，（請參見表一）種種因素形塑了冷戰後亞太區域複雜的政經情勢與安全氛圍。「亞太主義」（Asia-Pacificism）、「東亞主義」（East-Asianism）與「東協主義」（Aseanism）三者間呈現目標交會的戰略連動關係。美國為首的先進工業國家，以自由經濟理念，推動亞太主義；在落實全球化政經規範外，也欲建構冷戰後的亞太安全秩序。東亞主義係日本與中國各依不同的戰略考量，推動不同思維的區域整合。東協主義初始於東西對抗的冷戰時代，彼時主要以安全因素為主要考量；惟冷戰後，在全球化與區域整合風潮下，東協主義逐轉型為東亞經濟整合的重要平台。⁷區域主義在亞太地區的交匯，形成東協推動安全體整合的環境。

叁、概念：安全觀、安全治理、安全共同體

歷史經驗顯示，亞太區域各國之間缺乏政府間定期對話交流的傳統，在向來被認為攸關國家最高利益的安全議題範疇更是缺乏較大範圍的合作經驗。然而，自1980年代中期始，隨著區域與國際形勢的變化，亞太各國政府逐漸把區域多邊安全議題的對話排上了亞太區域事務議程。⁸

以歐洲經驗為例，1980年代中期建構的「歐洲安全和合作會議」（Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE，簡稱「歐安會議」）透過「共同安全」（common security）的基本理念，創造了區域性的多邊安全機制；冷戰後，歐安會議逐步發揮促進區域安全的作用，使得「共同安全」模式成為亞太及其他區域進行安全體系締造的藍圖。

⁷ Hyun-Seok Yu, "Explaining the Emergence of New East Asian Regionalism: Beyond Power and Interest-Based Approaches," *Asian Perspective*, Vol. 27, No. 1, 2003, pp. 261-288.

⁸ Paul M. Evans, "Building Security: The Council for Security Cooperation in the Asian-Pacific (CSCAP)," *The Pacific Review*, Vol.7, No.2, 1994, pp. 125-139. 林碧昭，「全球治理與國際安全」，《國際關係學報》，第16期，（2001），頁167-168。

「共同安全」的基本概念是：各國的生存和安全是相互聯動、相互依存的，任何國家對於避免戰爭（尤其是核子戰爭）都負有共同責任；為獲得安全，各國都應摒棄可能導致軍備競賽升級和「安全困境」普遍化的「威懾」(deterrence) 思想，共同裁減和限制軍備以降低戰爭的風險。⁹ 「共同安全」的成功運作通常依賴四項條件：(1) 《聯合國憲章》所設計的「集體安全」制度發揮作用；(2) 通過具有「建立信心措施」的區域性合作安排以防止侵略、促進和平；(3) 採取具體的政治和軍事作為以增進國家間相互信任；以及 (4) 進行有效的旨在裁減和限制軍備的裁軍談判。¹⁰ 上述四點中以「建立信心措施」最為重要，這類措施旨在使各國的軍事行動受到共同規範的制約，實現各國間軍事意圖透明化，以降低因情報失真或判斷錯誤所可能導致的危險。「共同安全」的目的在於透過「國際機制」(international mechanism) 或信心建立措施與各國的自我約束以穩定國際情勢。¹¹ 基本上，它強調一個長期的過程，其中涉及一系列降低戰爭風險、限武、並朝向裁減軍備發展的組織性原則；在解決利益衝突時，國家必須以合作替代對抗。就共同安全而言，「安全治理」係指「由國際建制所提供的衝突制約與合作誘因的系統」。¹²

「合作安全」隱含了三個重要的概念：(1) 包含性 (inclusivity)：強調安全的合作者包括的參與者與議題；(2) 對話：建立成員主體間的對話習慣；以及 (3) 合作：強調當代安全問題已不再是一單一國家可獨力承擔或面對，而行爲者（國家與國內行爲者）將透過更為具體的合作，共同克服安全問題。¹³ 「合作安全」強調透過將軍事安全與非軍事安全相互結合的漸進過程，國家得以透過合作、對話以維持國

⁹ 依據瑞典 The Palmer Commission 的定義，共同安全(common security) 的核心思想在於「安全唯有與敵國共同獲取而無法藉由對抗敵國而獲的。」(security with rather than against the adversary) Olaf Palmer et. al., *Common Security: A Blueprint for Survival* (N.Y.: Simon and Schuster, 1982), p.11.

¹⁰ Bunn Nagara and K. Balakrishnan, eds., *The Making of a Security Community in the Asian-Pacific* (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies, 1994), p. 25.

¹¹ Craig A. Snyder, "Regional Security Structure," in Craig A. Snyder ed., *Contemporary Security and Strategy* (N.Y.: Routledge, 1999), pp.102-119.

¹² John Baylis, "International Security in the Post-Cold War Era," in John Baylis and Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 1997), p.200; David Capie and Paul Evans, *The Asia-Pacific Security Lexicon* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002), p. 59.

¹³ David Capie and Paul Evans, *The Asia-Pacific Security Lexicon* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2002), pp. 99-100.

際安全。¹⁴

表二：近代安全觀的比較與治理所扮演的角色

	共同安全	合作安全	綜合安全	人類安全
發展時間	冷戰時期的歐洲	1980年代後期的亞太地區	1970年代的日本與冷戰時期的東南亞	冷戰後的國際社會
內涵	透過國際機制的建立與各國的自我約束以謀求國際情勢的穩定。	透過軍事安全與非軍事安全相互結合的漸進過程，國家間得以透過合作對話維持國際安全。	嘗試將安全涵蓋的範圍擴及非傳統軍事安全面向，透過加強互動合作，以維持區域安全。	與「人」相關的跨國議題與新型態安全威脅，對人類安全有更直接深遠的影響。
特色	以國家為主的軍事安全觀	以國家為主、其他行為者為輔的軍事安全觀	多元行為者（國家為主）與多元議題的廣義安全觀	多元行為者與多元議題的廣義安全觀
分析層次	國際 國家	國際 國家 國內	國際（強調區域） 國家 國內	國際（強調全球） 國家 國內（強調個人）
治理所扮演的角色	由國際建制所提供的衝突制約與合作誘因的系統	安全關係合作形式的鞏固與合作機制的建立，即結合多元行為者的安全維持合作體系。	結合制度功能主義與多元議題範疇的複合安全觀	微觀：議題範疇中的治理 宏觀：處理與人類事務相關機制的建立
亞太地區的實踐	加拿大與澳洲的對外安全政策	澳洲安全觀與安全機制的倡議	東南亞國家協會，東南亞區域論壇，第二軌道外交	1990年代中期以後聯合國的議程設定以及加拿大近年倡議之 New Diplomacy

說明：茲列舉與當前國際實踐有關的四種安全觀與安全治理，集體安全與新安全則未列入。

資料來源：楊昊，「治理與東南亞區域安全：東南亞安全治理模式的建構與演變」，2004年台灣的東南亞研究年會，淡江大學東南亞研究所主辦，台北：淡江大學，2004年4月22、23日。

¹⁴ 澳洲前外長 Gareth Evans 曾就國際實踐的角度指出合作安全的幾個重要面向，即諮商性（consultation）、相互性（mutuality）、可靠性（reliability）、透明度（transparency）以及預防性（prevention）；渠強調安全政策要持久，則社會利益團體、國家、以及區域組織必須要有誘因以進行合作。Gareth Evans, "Cooperative Security and Interstate Conflict," *Foreign Policy*, Vol. 96 (Fall 1994), pp. 3-20,

就合作安全而言，「安全治理」意味著「安全關係上合作形式的鞏固與合作機制的建立，亦即一種結合多元行為者的安全維持合作體系」。

「綜合安全」概念為當前國際安全實踐的主要理念，也是安全觀演進上的重要突破。就實踐層面而言，東協國家將安全議題範圍擴及非傳統軍事安全的面向以彰顯安全問題「綜合多元屬性」的做法，是在概念上結合「合作安全」的邏輯，透過東協之制度平台加強非傳統安全領域的互動合作，以促進並維持區域安全穩定的戰略。¹⁵ 就概念層面而言，這些多元的安全面向以及研究觀點，不但豐富了安全研究的內涵，同時亦透過軍事安全「外溢」到變數更多且更為複雜的綜合安全之變動過程，適足以進一步對新現實主義的解釋觀點進行對話。就綜合安全觀而言，安全治理係指「結合制度功能主義與多元議題範疇的複合安全系統」。

「人類安全」(human security, 或譯「人本安全」)¹⁶ 的核心論點強調「免於長期威脅的安全，以及在日常生活中免於突然及有害的崩潰之保護」。¹⁷ 簡言之，人類安全是一種在本質上超越「國家中心主義」(statism) 的安全觀，舉凡移民問題、跨國經濟與網路犯罪、國際恐怖主義活動、生態環境破壞威脅、疾病感染問題、對人權之壓迫等多元等，都將對人類之安全有更直接且更為深遠之影響。準此，聯合國的全球治理委員會在 1999 年的《人類發展報告書》中，再度重申「人類安全是對於人權與環境的最優先保護」。¹⁸ 從 1994 年至今，正在發展的人類安全概念已在學術界與實務界的不斷精鍊中進行更具系統的累積，同時亦成為人類在二十一世紀所追求發展與進步時必須顧及的重要目標。¹⁹ 就人類安全而言，治理指的則是「微

¹⁵ 有關綜合安全，請參考：劉復國，「綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討」，《問題與研究》，第 38 卷第 2 期，(1999)，頁 29-31。陳欣之，《東南亞安全》(台北：生智文化，2000)。

¹⁶ 另外一個對現實主義安全觀所投下的挑戰即所謂的人類安全 (human security)。此一概念是聯合國 1994 年《人類發展報告》(Human Development Report) 中所大力推動的新概念。

¹⁷ 有關人類安全的相關文獻，請參閱：Vladimir Petrovsky, United Nations Under-Secretary-General Director-General of the United Nations Office at Geneva on the Occasion of the launching of the 1999 Human Development, 9 July, 1999, see the website: <http://www.unog.ch/speeches/humrep.htm>; Majid Tehranian, ed., *Worlds Apart: Human Security and Global Governance* (New York: IB. Tauris Publishers, 1999).

¹⁸ MC. Abad, Jr., "The Challenge of Balancing State Security with Human Security," see the website: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan010337.pdf>

¹⁹ 楊昊，「APEC 與亞太安全：變動中的建制演化結構及其挑戰」，《亞太經濟合作評論》，第 11 期，頁 103-116。

觀層次 — 與人類有關議題範疇中的管理問題、宏觀層次 — 處理人類事務機制的建立，以及整合宏、微層次的整體安全觀」。

肆、實踐：東協區域論壇與「第二軌道」網絡

一、東協區域論壇

學界普遍視東協區域論壇為東南亞、乃至整個東亞地區最重要的安全機制；然而，有關東協區域論壇的安全取向，學界觀點卻頗見分歧：

新現實主義論者認為，東協區域論壇與亞太區域安全並無直接關係，區域安全仍然操縱在大國與國家本身的利益考量；新自由制度論者則認為，東協區域論壇可以作為各國交換資訊的場所，進而擺脫安全層面的困境；社會建構主義論者則持比較樂觀的態度，認為透過在東協區域論壇中的互信建立與互動交流，可以形成東南亞安全共同體，毋須訴諸暴力就可以化解衝突。²⁰ 茲就不同的安全觀點簡析東協區域論壇的本質：

(一) 新現實主義的觀點：權力平衡」的本質

新現實主義對國際體系的基本論點有四：(1) 國際無政府狀態：基本假設國際社會為無政府狀態，國家必須追求權力的極大化，以保障國家利益及安全；(2) 大國保證：大國才是影響國際事務的主要行為者；(3) 權力平衡：不論傳統或新現實主義者都認為，權力是國家必然追求的目標，權力平衡是維持國際體系穩定的架構；(4) 質疑區域組織處理衝突與維持和平的能力。²¹

Robert Lim 稱東協區域論壇是「蓋在沙地上」(building on sand)。²² 此外，Rolf Emmers 也主張東協區域論壇僅為現實主義邏輯的展現，他認為東協區域論壇只是執行美國意志的工具之一，目的是要將中國納入規範體系；而東協區域論壇的基本

²⁰ Robyn Kim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.2, 1998, pp. 115-136.

²¹ Amitav Acharya, "Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis," pp.18-19.

²² Robyn Kim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," p.115.

運作係遵照大國政治的路徑，若無大國的支持，則其並沒有獨立處理衝突與維持和平的能力，更遑論建立安全共同體。²³

(二) 新自由主義的觀點：「安全典則」的落實

新自由制度論者強調「典則」(regime)²⁴ 的重要性，強調典則可以扮演降低各個國家交易成本的角色；此外，典則也可幫助國家關心絕對的利益而非相對的利益。新自由主義論者提出「安全典則」(security regime) 的概念，這是建立在各成員國對於某種特定的原則、規則、規範與決策程序達到一定程度的共識；是以，只要此種共識是為了促進區域的安全，似乎也可以達到維持安全的目的。²⁵

然而，Amitav Acharya 指出，安全典則與安全共同體最大的差別，在於「利益是否相容」的問題。雖然安全典則似乎也可以讓一個區域達到沒有戰爭或者形為主體（國家）間沒有戰爭打算的狀態，但這主要是因為各行為者在利益不相容的情況下，考慮到本身利益所造成的結果；相對地，安全共同體卻是各成員國家利益的聚合，具有共同的信念。²⁶

根據 Acharya 所言，東協區域論壇似乎正擺盪在安全典則與安全共同體之間；追求成員國間不同利益的「最大公約數」是東協區域論壇最重要的實踐目標，攸關東南亞安全共同體是否能由共識概念落實為共識行動。東協區域論壇近年來積極推動非官方的「第二軌道」網絡，即是在成員國基於國家主權或主體性無法進行權利「讓渡」或「交易」，第二軌道可以發揮代理的功能。

(三) 建構主義的觀點：「安全共同體」的形塑

依據 Amitav Acharya 的定義，「安全共同體」主要指涉的對象是一個由主權國家組合而成的跨國性區域，且區域內的人民對於和平演變可以有所預期；同時，安全共同體具備幾項特徵：(1) 區域內沒有戰爭；(2) 各國家之間沒有對其他國家有

²³ Rolf Emmers, "The Influence of the Balance of Power Factor within the ASEAN Regional Forum," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.23, No.2, 2001, p.276.

²⁴ 典則(regime)，依據 Stephen D. Krasner 的定義，為「成員之間在特定議題上，以一套原則 (principle)、規範 (norms)、規則 (rules) 和決策程序 (decision-making procedure) 所建立而成的共識 (convergence of expectation)。」Stephan D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983.)

²⁵ Paul Stares, "New and Non-traditional Security Challenges," in Ramesh Thakur and Edward Newman, eds., *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security, and Governance* (NY: United Nations University Press, 2000), pp. 154-155.

²⁶ Amitav Acharya, "Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis," p.20.

發動戰爭之打算，甚至連武器競賽也沒有。當然，這當然並不意謂間差異、爭端與利益衝突就不存在。²⁷ Emanuel Adler 與 Michael Barnett 將安全共同體分為「初始的」(nascent、「進階的」(ascendant) 與「完熟的」(mature) 三個階段；同時渠等將重點擺在成員間的「交易」(transactions) 的部分，而非建構論式的社會化與規範化的集體認同部分。再者，他們將安全共同體形成的重點擺在「有創造力且具有遠見的政治菁英」(creative and far-sighted political elites) 身上，強調菁英共識的必要。²⁸

John Garofano 則主張東協區域論壇可以作為安全共同體的一種實踐類型，渠認為東協區域論壇並不是如歐洲式的北約組織一樣，是建立在大國政治與制度主義的架構上；相反的，東協區域論壇是建立在 ASEAN Way 的基礎上，透過信心建立、預防外交與爭端解決三個階段，以達成「認同建構」(identity-building)，透過認同的建構與社會、經濟及政治領域的互動，可以達到「溢出」的效果，進而促成安全共同體的建立。²⁹ 其他主張東協區域論壇為安全共同體的學者，普遍認為東協區域論壇可以作為初期的安全共同體，透過互信與合作，將可達到更進一步的安全共同體。

二、第二軌道網絡

東南亞區域安全除了官方的東協區域論壇外，非官方的「第二軌道」(the second track) 具有舉足輕重的份量。「第二軌道」是與通常用來指代「官方」、「政府性」、「政府間」關係的「第一軌道」相對應的概念。廣義的「第二軌道」涵蓋了各種國際性非政府組織 — 包括國際性學術團體、經濟組織、人道主義團體和宗教團體等 — 所進行的各種跨國界的活動。³⁰

上述界定用於國際安全領域時有更具體的內涵，「第二軌道」通常是指政府官員、政策研究人員和學者以及其他有關民間人士等以「私人身份」建立起來的、有

²⁷ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (N.Y.: Routledge, 2000), p. 17.

²⁸ Emanuel Adler and Michael Barnett, *Security Communities* (Cambridge University Press, 1998)

²⁹ John Garofano, *op. cit.*

³⁰ Margret Keck and Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998)

明確政策興趣和較固定組織結構的一種國際安全問題社交網路和對話道。就此概念在亞太地區的理解而言，「第二軌道」外交通常特指「東協戰略與國際問題研究所」(ASEAN-ISIS)和「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, CSCAP) 的活動。

Lawrence T. Woods 將「第二軌道」與官方決策的特殊關係，視為出於各有關政府的「禮節性虛構」(polite fiction)，即政府認為在某些特定場合不宜以官方身份相對時，出於禮節性考慮，有意地假設參加者不具有官方身份。³¹Herbert Kelman 則認為，儘管國際衝突的起因通常可歸結為利益不協調和意識形態差異，但也不能忽視歷史、文化等差異所導致的成見給各方造成的心理障礙，以及這些障礙在衝突升級時所引發的負面效應；只有當衝突各方彼此的心理障礙消除或減輕時，各方才能在解決衝突時取得實質的進展。Kelman 認為，即使某種條件下衝突各方在官方層面均願意找出解決衝突的辦法；然而，真正具有實質性的談判往往只有在各方代表能在私下、以非官方身份就有關問題先進行充份和不具有任何承諾性質的預備性討論之後，才可能順利進行。如果政府代表在官方場合向衝突的其他各方表達善意的願望，但卻可能被對方解讀為示弱時，該代表是不願意冒這樣的風險的。³²正為了彌補官方關係中這一點可以理解的脆弱性，「第二軌道」應運而生。

Peter Haas 是國際關係學中「認知主義」(cognitivism) 學派的代表人物之一，渠認為任何機制都非事先決定者，其發展是個動態、進化、學習的過程，決策者在處理複雜和技術性問題時如何界定國家利益和制定政策，這在很大程度上取決於其面臨不確定性時願以請教專家們對這些問題的觀點。對於知識和資訊的控制權是權力的一種重要的表現方式；新的觀點和資料的傳播有可能導致新的行為模式，並且有可能是國際政策協調的重要決定因素之一。³³

³¹ Lawrence T. Woods, "Non-Governmental Organizations and Pacific Cooperation: Back to the Future?" *The Pacific Review*, Vol.4, No.4, 1991, pp. 317.

³² Herbert Kelman 是哈佛大學社會心理學家。Herbert Kelman, "Informal Mediation by the Scholar/Practitioner," in Berkovitch and J. Rubin, eds., *Mediation in International Relations: Multiple Approaches to Conflict Management* (NY: St. Martins Press, 1992)

³³ Peter Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organizations*, Special Issue, Vol.46, No.1, Winter 1992.

上述學界觀點具體突顯了「第二管道」在當前國際事務中的價值。亞太地區「第二軌道」網絡成功地將主要大國（美、日、中）和影響地區安全的其他主要國家進行廣泛綿密的連結，就地區安全合作問題進行對話，使得「安全合作」的理念在該地區得到了普遍認同，從而打破亞太區域長期以來缺乏具有普遍性多邊安全安排的歷史障礙，開啓亞太各國不分強弱大小，共同通過對話尋求適合地區特性的多邊安全機制的新局面。從這一層面而言，東協「第二軌道」適應了冷戰後國際格局多元化和國際關係區域化的潮流，其效果是明顯而立即的。

「第二軌道」作為「第一軌道」的補充，依靠自身所獨具的專業知識和國內與國際的社交網路，在無需作出政策承諾和不使政府承擔政策風險的情境下，通過「私人」交流開誠佈公地闡述各自政府的政策意向，溝通各自的立場觀點，共同審視各種解決問題的選擇方案，試探各自政策的可行性和對彼此政策的可接受度，並將有關情況迅速反饋至本國決策層。「第二軌道」在實踐上所連結形塑的「認知共同體」增加了各國政策取向的透明度，使得 Richard Higgott 所謂的「互動式政策協調」(interactive policy coordination)³⁴ 運作成為可能，各國間彼此的信任得以建立和鞏固，而因彼此成見或資訊不對稱而導致的決策錯誤相應消除或減少，防止潛在衝突爆發和控制現實衝突升級也就具有了更大的可能性。

隨著亞太地區多邊安全合作領域的不斷擴展和合作層次的漸次提高，「第二軌道」所涉及的領域也將進一步拓展，其組織形式亦有可能趨向於某種各國均能接受的體制化安排。然而，直得深思的是，由於參與各方利益的不同，多邊協調比雙邊安排更難達成具有實質性內容的合作協定；因此，無論是在較低層次上的建立信心措施，或是在較高層次上的安全保障體制的建立，都不可能僅僅依靠多邊安排，而必須採取「官方與非官方聯繫」、「雙邊和多邊並重」的形式，才能為東亞安全共同體的建立，尋求各成員利益的「最大公約數」。³⁵

東協本身推動安全體制的策略，由「第一軌道」官方安全組織往「第二軌道」

³⁴ Richard Higgott, "Ideas, Identity and Policy Coordination in the Asia-Pacific," *The Pacific Review*, Vol.7, No.4, 1994, p. 373.

³⁵ Muthiah Alagappa, "Asian Practice of Security: Key Features and Explanations," in Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford: Stanford University Press, 1998), pp. 645-638.

非官方安全網絡的連結發展，事實上就是一種「延伸性安全概念」(extended security concept)³⁶ 的落實，這也是「綜合性安全」的邏輯。此種特有的安全包含了在各種不同議題層次（政治、經濟、軍事與社會等）得聯繫互動；會員國藉此期望東協能循著此一安全觀落實三項重要的功能：（1）透過廣泛綿密的政治與經濟聯結，營造善意與和諧的區域環境，緩和會員國間的潛在衝突；（2）藉由東協體制挹注成員國的經濟發展，縮小成員國之間的发展落差；（3）藉由促進東協內部安全，擺脫區域外強權勢力之影響。³⁷ 換言之，對於在國際權力結構因素下長期缺少共同區域信念的東南亞而言，東協的建立以及近年來的發展演化方向，確實是東南亞區域安全的一項重要突破，也引發國際社會對東南亞安全共同體的期待。

伍、評估：想像的共同體？《2003年巴里第二宣言》的願景

2003年10月7日，東協在第九屆「東協高峰會議」(ASEAN Commit)發表了「巴里第二宣言」(Bali Concord II)，該宣言中清楚揭櫫東協國家促進區域整合的決心及該組織未來發展的方向：即在該宣言的概念架構下，東南亞國家將致力建構一個具有「動態性、一致性、彈性以及整合性」的東協共同體，而此一共同體將立基於三個重要的支柱——「東協安全體」(ASEAN Security Community, ASC)、「東協經濟體」(ASEAN Economic Community, AEC)、以及「東協社會文化體」(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)。³⁸

「巴里第二宣言」中有關東協安全體的建構主張，在本質上與傳統的「軍事同盟」(military alliance)、「防禦共同體」(defense community)或者是帶有集體安全色彩的「共同外交政策」(common foreign policies)有所不同；它重申東南亞特有的綜合安全觀，期待建立一個具有東南亞特色的安全體。茲就「巴里第二宣言」的

³⁶ Wilfried A. Herrmann 編，國防部史政編譯局譯，《亞洲的安全挑戰》(台北：國防部史政編譯局，2000)，頁 218。

³⁷ Shaun Narine, "ASEAN and the Management of Regional Security," *Pacific Affairs*, Vol. 71, No. 2, (1998), p. 196; Shaun Narine, "Institutional Theory and Southeast Asia: The Case for ASEAN," *World Affairs*, Vol. 161, No.1, (1998), p. 33.

³⁸ See the website: <http://www.aseansec.org/15159.htm>

內容，簡析東協共同體的發展基礎及其建構過程如下：³⁹

首先，就東協共同體本質而言：雖然東南亞區域整合已獲得相當成果，然而「巴里第二宣言」接示了一個對東南亞區域未來發展極為重要的方向，即以東協共同體作為東南亞未來區域合作的共同願景。東協國家在「巴里第二宣言」中，強調共同體應當建立在政治與安全合作、經濟合作以及社會文化合作等三個重要的支柱之上，並且需立基於「動態性、一致性、彈性以及整合性」的共同價值之上。這是一種非常清晰明確的發展方向擬定，並且充分回應度凸顯東南亞區域發展的特殊性。細究之，則不難發現，宣言所強調的「動態性」反映了東南亞區域的「動態主義」；「一致性」則反映了東南亞國家的集體利益；「彈性」則反映了個別國家利益的自主特質；「整合性」則反映了東協體制近幾十年來的合作成果。

Benedict Anderson 強調在現代民族國家的建立過程中，集體認同的形塑是一項關鍵的因素；基於對未來願景的「共同想像」，是建構民族國家的核心。「巴里第二宣言」所揭示的，集三種特質於一身的東協共同體，正象徵著一個東南亞國家在區域層次所共同期待的一種「想像的共同體」(imagined communities)。⁴⁰

其次，就共同價值形塑而言：東協體制的一項核心價值是「不干涉原則」，因為東南亞國家在宗教文化、社會結構、經濟成就與發展程度等方面有許多根本歧異與程度落差，這也是東協所經常彰顯的「歧異發展」特色。然而「巴里第二宣言」卻強調東協國家享有的諸多「共同價值」，例如：有關政治安全議題的諮詢習慣，以及在共同關切事務（環境安全、海事合作、安全防禦、建立價值、和平解決爭端等）上有「共享資訊」的意願。事實上，「放大強調」這些共同價值與意願，透過東協既有的制度性基礎，將有助於轉換成更為務實的合作，提升東協成員國在不同議題範疇的合作意願。⁴¹

再者，就區域發展前景而言：東南亞區域發展進程中，區域合作與未來共同體

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ 借用 Benedict Anderson 在論述民族主義 (nationalism) 時所使用的想像共同體之概念，來強調此一共同體願景是東協國家現階段的共同想像。有關想像共同體的想像型塑過程，可參見：Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism* (London and New York: Verso, 1998).

⁴¹ 楊昊，「東協安全治理模式的建構與演化：新自由制度主義研究綱領的重新省思。」(出版中) 發表於 2004 年 5 月 30 日國立中正大學主辦之國際學術研討會。

前景雖然重要，惟國家在區域合作中所扮演的角色、功能以及其所應具備的權利與義務則為更關鍵的因素。鑑於此，1976年「東南亞友好合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation, TAC) 為區域內國家互動關係立下了一個重要的行為準則；針對國家間的關係，該條約強調：(1) 彼此尊重各國之獨立、主權、平等、領土完整以及國家認同；(2) 每個國家為求生存，皆有避免外來干涉、顛覆或壓迫的權利；(3) 不干涉他國內政；(4) 和平解決歧異與爭端；(5) 拒絕武力的威脅或使用武力。⁴²此一作為促進區域內和平與穩定之重要外交機制的行為準則，不但在早期形塑了東南亞國家的共同價值，至今亦有注於東協角色的提升。⁴³

最後，就東協角色定位而言：東協共同體對現今的東南亞國家而言，或許只是一種對於未來區域發展的願景，然而邁向此一願景必將曠日費時。準此，「巴里第二宣言」強調在此一冗長的發展過程中，為了因應區域內部各國情勢的動態發展，東協實應秉持有效的轉譯功能，將文化歧異與不同的經濟層級轉換成更為穩定的區域彈性與和諧的環境下所具備之公平發展機會與繁榮前景。事實上，在甫成立之階段，東協並不認為該制度本身為一個「安全團體」(security grouping)，從而一再將建立之目標鎖定在經濟與功能性合作上；⁴⁴ 然而，難以否認的是，區域秩序的穩定與安全狀態的維持一直是牽引東南亞區域發展的一條極為敏感的神經，從而使得具有東南亞色彩的綜合安全觀，逐漸在東協發展與演化過程中進一步發酵，並影響東南亞國家在區域合作與穩定區域秩序上的合作態度與模式。

朝向東協共同體方向前進的東南亞區域整合，呈現出一種「進階發展」模式：初期由「核心」進階到「共同價值的形塑」，嘗試在歧異中，尋求共同價值的形塑，並進而找出合作的焦點與方式；中期由「共同價值」進階到「東協的實際發展」，透過東協與相關機制朝向建構共同體的目標推動區域發展；近期則由「東協的實際發展」進階到未來的「東協共同體之願景」，揭櫫實際行動綱領，推動共同體的實踐。

⁴² 同上註。

⁴³ 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》(南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，1997)，頁235。

⁴⁴ See the website: <http://www.aseansec.org/5053.htm>

陸、結語

泰國總理塔信 (Thaksin Shinawatra) 在 2002 年「東亞經濟高峰會」演說時對東南亞區域的整合前景有如下的註腳：「……東南亞在地理上或是文化上可能具有歧異的特性，但此種分歧卻是東南亞團結力量的重要資源。」⁴⁵ 新加坡總理吳作棟 (Goh Chok Tong) 的看法呼應了塔信的觀點，渠認為：「東南亞區域無論在政治、宗教、經濟發展程度上都呈現出高度的歧異性，而此種歧異正是區域整合與區域合作的重要理由；雖然它會造成國家間在互動上的些許障礙，不過正因為東南亞國家對這些存在已久的歧異有清楚深刻的『認知』，從而使得加強區域整合的縱深與合作成爲當務之急。」⁴⁶ 就整合進程觀之，當代東南亞地區的發展較諸其他區域更顯活力與積極；這種動力展現近十年來共同達成的經濟發展，以及對形塑「東協」國際主體性的共同努力上。東協的動態發展爲 David Wurfel 所謂「東南亞動態主義」(Southeast Asian Dynamism)⁴⁷ 下了最佳詮釋：東南亞此種「良性的多元主義與歧異」(healthy pluralism and diversity)，⁴⁸ 反而爲東南亞區域發展帶來更爲充沛的活力，並且在更爲多元的面向與議題上，建立起共同的焦點，注入了更多可能合作的機會。東協在 1990 年代展現建構東南亞安全共同體的企圖與作爲，透過東協區域論壇的建立，結合「第二軌道」網絡的功能，建構了東南亞國家與區域外勢力進行互動的對話機制與溝通平台，聯結區域內外的勢力，進而形塑出 2003 年「巴厘第二宣言」中所欲接襲之東協安全共同體的願景；東協透過既有安全治理的持續推動，將進階式地推動此一「想像的共同體」的落實。

⁴⁵ Thaksin Shinawatra, "Asia Cooperation Dialogue - the New Asian Realism," address at the 2002 East Asia Economic Summit, Kuala Lumpur, Malaysia, 6 October 2002.

See the website: <http://www.aseansec.org/13966.htm>

⁴⁶ Goh Chok Tong, "Deepening Regional Integration and Co-operation," address at The 2002 East Asia Economic Summit, Kuala Lumpur, Malaysia, 8 October 2002.

See the website: <http://www.aseansec.org/12322.htm>

⁴⁷ David Wurfel, "The 'New World Order' in Southeast Asia: Some Analytical Exploration," in David Wurfel and Cruce Burton, eds., *Southeast Asia in the New World Order: The Political Economy of a Dynamic Region* (Houndmills: Macmillan Press, Ltd., 1996), p. 290.

⁴⁸ Paul M. Evans, "Economic and Security Dimension of the Emerging Order in Asia Pacific," in David Wurfel and Cruce Burton, eds., *Southeast Asia in the New World Order: The Political Economy of a Dynamic Region* (Houndmills: Macmillan Press, Ltd., 1996), p. 3.

Towards a “Security Community” ? An Analysis of the Opportunities and Challenges of “Security Governance” within ASEAN

Pei-Hsiu Chen

Abstract

For what reasons that Asian-Pacific states failed to construct a powerful security community similar to NATO in European region? As opposed to European Security Community’s solid infrastructures – collective identity, regionalism, and the origins of multilateralism, ASEAN has been rooted in a highly-divided socio-cultural circumstances. This paper aims to explore the opportunities and challenges of ASEAN’s endeavors to construct a ‘security community’ from the viewpoint of ‘security governance’ and takes the recent ‘2003 Bali Concord II’ as a case of content analysis.

Keywords: Security, Security Community, ASEAN, ARF