

# 東亞安全秩序建構：霸權穩定、權力平衡與 多邊機制的思辯

---

## Constructing East Asia's Security Order: An Analysis of Hegemonic Stability, Balance of Power, and Multilateral Institutions

蔡明彥 *Tsai, Ming-Yen*

中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Politics,  
National Chung-Hsing University*

### 摘要 / Abstract

東亞安全環境在進入 21 世紀後出現新的變化，區域內同時存在「經濟發展」與「戰略競爭」兩種現象，使東亞區域安全秩序建構，出現各種可能的想像。本文試圖透過「霸權穩定」、「權力平衡」與「多邊機制」三種途徑，解釋現階段東亞安全秩序的發展，同時評估三種不同途徑對區域安全的影響。研究發現，上述三種途徑均能對東亞區域安全秩序建構，提供若干解釋。首先，東亞國家建構區域安全秩序的目標，均在於確保經濟繁榮與國家生存。目前除了中國的戰略意圖受到質疑外，「維持現狀」是大多數東亞國家建構區域安全秩序的主要目標。其次，東亞地區在建構安全秩序時，針對「低階政治」議題，已

透過區域多邊機制（例如東協）的運作，約束各國的國際行為，建立區域內行為典範。但對於「高階政治」議題，如涉及主權爭議的朝鮮半島與台海安全問題，則由美國此一超強強權透過外交手段、軍事介入或大國協商，管理危機情勢的升高。最後，本文發現，東亞國家在上述三種建構區域安全秩序途徑的運作下，已出現越來越多的合作行為，為區域安全帶來正面意義。

Entering the 21<sup>st</sup> century, East Asia is poised to become the new strategic center of gravity in international politics. The development of East Asia's security situation is characterized by economic development and strategic competition, paving the way for various scenarios of regional security order construction. This study seeks to explain the development of East Asia's security order through three different pathways – “hegemonic stability”, “balance of power”, and “multilateral institutions”. It concludes that with the exception of China, most regional actors have regarded the maintenance of status quo as the major goal of constructing regional order. East Asia has formed some regional security order to ease and manage regional tensions. On the issues of low politics, East Asia's multilateral security institution such as ASEAN has constructed international norms i.e. nonalignment, noninterference and common security to regulate regional actors' behaviors. As for the issues of high politics, they are mainly managed by US hegemony's diplomatic and military interference or, by multilateral consultations among regional great powers. The analysis of this study has shown that different pathways have been developed to construct East Asia's security order and these pathways are increasingly tempered by transnational cooperation.

---

關鍵詞：東亞安全秩序、霸權穩定、權力平衡、東亞區域多邊機制

**Keywords:** East Asia's security order, hegemonic stability, balance of power, East Asia's multilateral institutions

## 壹、前言

冷戰結束至今，東亞區域安全情勢呈現複雜面貌，兼具穩定與不穩定的因素。一方面，東亞國家經濟快速成長，跨國間經貿往來與安全合作機會增多；但另一方面，東亞大國仍存在戰略競爭關係，彼此競爭區域影響力，導致區域內出現「經濟發展」與「戰略競爭」兩種現象並存的特色。<sup>1</sup>

在經濟發展方面，東亞地區的經濟成長為區域安全同時帶來正面與反面的效應。東亞國家因關注國內經濟發展，在處理對外關係時，已較願意透過「合作性安全」(cooperative security) 概念，協商國家之間的爭議，塑造一個有利於國內經濟發展的穩定環境。但是經濟發展也為區域內國家間互動，帶來負面影響。例如：東亞國家的國力在逐漸提升後，用於推動軍事現代化的投資不斷增加；此外，為確保國內經濟持續發展，東亞國家對於能源安全議題越來越重視，甚至在能源政策上採取攻勢作為，導致國家間出現「經濟安全困境」(economic security dilemma) 的現象。<sup>2</sup>

在戰略競爭方面，東亞在進入 21 世紀後，區域強權的權力關係出現變化，美國雖享有世界唯一超強地位，並對東亞事務擁有優勢主導權，但其他區域內的大國包括中國與俄國，對美國的支配地位感到不安，尋求對區域事務扮演更重要的角色。至於美國在東亞地區最重要的盟友—日本，也在新一代領導人上台後，著手調整安全與防衛政策，奠立區域政治大國地位。由於東亞大國紛紛調整對外政策，試圖在新的安全環境中，確保本國利益與安全，導致區域大國間互動關係出現競爭的機會相對增加。

在全新的安全環境下，東亞地區正如何建構「安全秩序」(security order)？由於區域內同時存在上述「經濟發展」與「戰略競爭」兩種現象，使區域秩序建構出現各種可能的想像。針對東亞地區變化中的大國關係與安全情勢，本文試圖透過國際政治理論，探討目前東亞區域安全秩序建構現況，藉由「霸權穩定」(hegemonic stability)、「權力平衡」(balance of power) 與「多邊機制」(multilateral institutions) 等途徑，解釋現階段東亞安全秩序的發

<sup>1</sup> Stuart Harris, "The Impacts of Economics in the New Asia-Pacific Region," in Denny Roy (ed.), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (New York: Sr. Martin's Press, 1997), pp.51-56; Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia* (London: IISS, 1995), p.20.

<sup>2</sup> Harris, "The Impacts of Economics in the New Asia-Pacific Region," p.55.

展，同時評估三種不同途徑對區域安全產生的影響。文中最後將就三種建構區域秩序途徑在東亞的發展與應用，提出綜合分析。

## 貳、東亞安全秩序建構

在國際政治研究中，「秩序」(order)一詞，不論從理論研究或政策分析的角度觀察，均具有重要意義。「秩序」可被定義為「確保主權國家有秩序地互動，達成國家個別與集體目標的一種正式或非正式的安排」。<sup>3</sup>根據學者 Hedley Bull 的分析，「國際社會存在之際，即有秩序的存在」(order exists when international society exists)。<sup>4</sup>

國際政治學者在討論「秩序」此一概念時，通常包含兩方面的意義：一為建構秩序的「目標」(goals)為何？另一為建構秩序的「方式」(methods)與「途徑」(pathways)為何？

建構秩序的「目標」，通常是為了確保國家生存、規範暴力使用與推動和平轉變等。根據 Bull 的分類，建構安全秩序的「目標」至少包括六類：

- (一) 維持國際體制與國際社會正常運作；
- (二) 確保國家在國際社會的主權地位；
- (三) 維護國際社會的和平與穩定；
- (四) 防止國際互動過程出現暴力行爲；
- (五) 維護各國國際承諾，確保對國際條約的尊重；
- (六) 相互承認主權國家對其人民與領土擁有絕對司法權。<sup>5</sup>

綜觀上述六類建構秩序的「目標」，可發現主要在避免國際社會出現不穩定現象、防止國際社會出現毫無設限的暴力行爲、以及確保國際社會成員對國際條約的尊重，由此構成國際社會追求秩序時最基本與最重要的目的。

建構「秩序」另一個層面的意義，在於探討實現秩序的「方法」與「途徑」為何？傳

---

<sup>3</sup> Muthiah Alagappa, "The Study of International Order: An Analytical Framework," in Muthiah Alagappa (ed.), *Asian Security Order* (Stanford: Stanford University Press, 2003), p.39.

<sup>4</sup> Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics* (New York: Columbia University Press, 1995), p.8.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p.16.

統上，維持國際秩序的方法，主要透過國際法、國際慣例與道德規範，規範並約束國際社會成員的國際行爲。然而，處在一個無政府狀態的國際社會中，任何有關「秩序」的安排，必須依賴國際社會成員的詮釋、溝通與協商，方能達成最後共識。唯有在國際社會成員都接受並採用某一途徑的安排後，各國才能共同採取具體行動，確保與維護此途徑的持續運作。

東亞地區政治、經濟與安全情勢的發展，向來極爲複雜。在政治上，東亞國家的政治體系類型，十分多元。東亞國家中包括日本、南韓、台灣等，已引進西方的政治與經濟發展模式，追求政治民主與經貿自由。但另有其他東亞國家正試圖發展有別於西方的政經體制，例如：中國與越南等共產國家便試圖透過經濟改革，建立特有的政經發展模式，確保執政當局的統治地位。在經濟上，亞洲地區擁有世界最大的人口規模，經濟產能占全世界1/4強，近年來隨著此地區經濟快速成長，東亞的國際經濟地位正穩定提升中。<sup>6</sup>在安全情勢上，東亞目前仍存在衝突熱點，區域安全議題涵蓋面向越來越廣泛，除了傳統軍事安全與領土主權等議題（朝鮮半島、台灣海峽、南中國海問題）外，非傳統安全議題諸如一經濟安全、海洋安全、能源安全與恐怖主義，也開始成爲各國主要的安全關切。

爲了確保經濟發展，東亞國家須要一個穩定的外交安全環境，對於建構安全秩序的「目標」，大抵能達成某種共識。但是東亞地區的權力結構正處於變動時期，大國之間仍存在「戰略競爭」關係，對建構安全秩序的「方法」與「途徑」，則出現不同主張。面對變動中的權力結構與全新的安全議題，東亞的區域秩序正正如何發展？透過哪些途徑建構秩序？這些建構秩序的途徑成效如何？未來可能的發展趨勢爲何？相關問題影響區域安全情勢至鉅，成爲觀察東亞安全環境時所必須掌握的結構面問題。

### 參、霸權穩定與東亞安全秩序

在國際社會中，權力結構對國際社會成員，產生不同程度的制約作用，權力越大的國家通常越能在國際體系內，依照本身的意願採取行動，甚至制訂國際規則，確保本國利益。在國際權力結構中佔有最優勢地位的國家，被稱爲「霸權國家」(hegemonic power)，此類

---

<sup>6</sup> Zalmay Khalizad and Ian O. Lesser (ed.), *Sources of Conflict in the 21<sup>st</sup> Century* (Santa Monica, CA: RAND, 1998), p.60.

國家爲了維持既有利益，會設法維護國際社會的權力關係現狀，確保國際體系既有的「權力分配」(distribution of power)、「威望層級」(hierarchy of prestige)與「國際互動規則」(the rules affecting the interactions among states)，不會受到挑戰或發生革命性變化。<sup>7</sup>

處於霸權地位的國家，通常具備分配軍事與經濟資源的能力，並對國際事務具有絕對優勢的支配地位。在國際社會中，「霸權」可透過多種不同的型態出現，包括：良性霸權、惡性霸權、領導性霸權、支配性霸權、創造公共財霸權與掠奪性霸權。但不論是哪一種型態的霸權，依照霸權國家意志所建立的「霸權秩序」(hegemonic order)，能否在國際社會中長久維持，端賴國際成員對於該霸權的領導是否具有共識，並且分享霸權秩序所追求的目標。<sup>8</sup>

蘇聯瓦解後，美國成爲世界上唯一超強，相較於其他國家，在政治、經濟、軍事、科技與文化等各領域的影響力，均處於相對優勢地位。冷戰後，美國不斷地利用此「戰略契機」(strategic opportunity)，加強在重要軍事與科技領域的投資，試圖拉大與歐洲、日本、俄國與中國等大國的國力差距。<sup>9</sup>同時，美國在冷戰結束初期即以其超強地位，揭櫫「新世界秩序」(new world order)，將確保美國世界領導地位，視爲外交政策的主要目標之一，藉以確保「現狀」(status quo)、維持美國的國際優勢支配地位。<sup>10</sup>進入 21 世紀後，美國總統 George W. Bush 在 2002 年提出「國家安全戰略」時，強調美國擁有歷史上前所未有的國力，在面對威脅時，必須在任何威脅成型前予以制止，<sup>11</sup>顯示美國維持霸權地位的決心。

冷戰結束後，美國對亞洲地區的重視不斷提升。根據美國蘭德公司研究報告估計，至 2010 年時亞洲國家的出口總值將占世界 1/3 強，與美國雙邊貿易額可望達 6,000 億美金。

---

<sup>7</sup> Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), pp.29-38.

<sup>8</sup> Robert W. Cox, "Gramsci, Hegemony, and International Relations: An Essay in Method," *Millennium*, 12:2 (Summer 1983), pp.162-175.

<sup>9</sup> Young Deng, "Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy," *Political Science Quarterly*, 16:3 (2001), p.349.

<sup>10</sup> Warren Christopher, "America's Leadership, America's Opportunity," *Foreign Policy*, 98 (Spring 1995), p.13; Clark S. Judge, "Hegemony of the Heart," *Policy Review*, 110 (December 2001/January 2002), via <http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/bush/judge.htm>

<sup>11</sup> *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, DC: The White House, 2002), p.15

<sup>12</sup>有鑑於亞洲成爲未來世界經濟活動中心的潛力，美國開始將此地區納入長期外交戰略的核心。根據美國前總統 Bill Clinton 的說法，冷戰結束後美國在亞洲地區的主要目標包括：（一）確保美國在此地區對抗威脅的領導地位；（二）保障美國在亞洲的經濟安全；（三）支持亞洲國家之間的安全合作；以及（四）推動亞洲地區民主體制的發展。<sup>13</sup>

根據霸權理論，欲成爲一個國際霸權，必須具備優勢物質條件、追求明確目標、同時具備能力控制對其重要利益造成影響的國際事務。在此過程中，霸權國家必須取得國際社會成員的支持，尤其應爭取其他大國的配合與追隨，包括承認霸權秩序的合法性、分享霸權秩序的價值與目標，唯有如此，霸權秩序方能建立與維持。因此，冷戰雖然結束，美國爲建立霸權地位，積極尋求與接受現狀與秩序的國家加強同盟關係，一來保障區域穩定，二來透過「集團防衛」(collective defense)，展現強權維護現狀的力量與決心。<sup>14</sup>

冷戰時期，美國爲圍堵蘇聯勢力擴張，在亞洲地區透過「軸輻戰略」(hub-and-spoke strategy)，與日本、南韓、台灣、紐西蘭、澳洲與東南亞國家，發展雙邊防衛合作關係，構築一個由美國所領導的區域性雙邊同盟網絡。<sup>15</sup>冷戰結束後，美國持續關切亞洲安全情勢，並將亞洲列爲美國戰略部署的重心。2001年，五角大廈提出「四年時程國防評估報告」(Quadrennial Defense Review, QDR)，強調區域強權的出現將威脅美國在重要地區的利益，美國必須防止敵對勢力控制關鍵地區。該報告指出，亞洲是最容易引發大規模軍事競賽的區域，沿著中東到東北亞地區已形成一個「不安定弧帶」，區域內許多國家正積極建軍，並擁有發展「大規模毀滅性武器」(weapons of mass destruction, WMD)的能力。因此，美國應加強在此地區的優勢武力部署，同時強化與盟友的關係，以確保美國在東亞地區維持絕對軍事優勢的基本保障。<sup>16</sup>

目前美國在東亞建構霸權秩序的過程中，雖受到區域大國日本的支持，但其他大國包括中國與俄國，則對美國主導的霸權秩序有所疑慮，擔心美國支配的區域安全秩序將限制其區域影響力。冷戰結束以來，中國即公開反對「霸權主義」與「強權政治」，並多次

<sup>12</sup> Khalizad and Lesser, *Sources of Conflict in the 21<sup>st</sup> Century*, p.60.

<sup>13</sup> Bill Clinton, "US-East Asia Strength and Prosperity in the 21st Century," *US Department of State Dispatch*, 7:22 (May 1996), pp.261-263.

<sup>14</sup> 楊永明，〈美國亞太安全戰略之理論分析〉，《美歐季刊》，第12卷第3期（1997年10月），頁35-71。

<sup>15</sup> Philip C. Saunders, "A Virtual Alliance for Asian Security," *Orbis*, 43:2 (Spring 1999), p.247.

<sup>16</sup> US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington DC: US DoD, 2001), p.4.

聯合俄國發表宣言，對國際霸權主義提出批評。<sup>17</sup>但是批評霸權與採取具體行動對抗霸權是兩回事，目前中國仍未具備直接挑戰美國霸權的實力，同時也缺乏亞洲國家對中國的信任，故中國對外政策的重點仍放在化解國際社會對「中國威脅論」的關切。<sup>18</sup>中國對霸權主義的批評，主要在質疑美國霸權管理能力，而非跟美國進行全面性對抗，或是挑戰、取代美國的霸權地位。<sup>19</sup>欲瞭解美國在東亞地區建立的霸權秩序，是否已經遭受嚴重挑戰，觀察重點應放在東亞大國對美國霸權秩序的接受程度、東亞大國有無提出替代美國霸權秩序的跨國行為典範、以及是否採取具體行動對美國霸權進行直接挑戰。

接下來的問題是，美國霸權秩序（不論完整或不完整）對東亞區域安全與穩定，究竟產生何種影響？即便美國霸權秩序對東亞面臨不少國家的質疑，但對區域安全與穩定仍帶來兩方面的正面影響：

（一）美國霸權有助於防止區域大國對立。東亞大國中的中國與日本，因為歷史與地緣因素，互不信任。美國霸權在東亞的存在，可防止中、日可能出現政治對抗或軍備競賽，升高區域緊張情勢。<sup>20</sup>

（二）美國霸權可為區域中、小型國家提供安全後盾，對抗來自區域大國的潛在威脅。東亞地區的中、小型國家（如台灣與東南亞國家）與區域大國（如中國）之間，仍存在領土與主權爭議，因此中、小型國家分別與美國發展軍事合作，透過聯合軍事演習、軍售關係、基地供應與情報分享，維持美國間的防衛合作關係，嚇阻區域大國的潛在威脅。<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> "Russia and China Sign Joint Declaration as Basis for New Relations," SWB, FE/1568, 19 December 1992, p.A1/3; "Full Text of Sino-Russian Joint Statement," FBIS-CHI-94-172, 6 September 1994, pp.21-22; "Russia and China Issue Joint Statement," SWB, SU/2596, 26 April 1996, p.B/1; "Joint Statement by the People's Republic of China and the Russian Federation on the Multi-polarization of the World and the Establishment of a New International Order," *Beijing Review*, 12 -18 May 1997, p.7; "Sino-Russian Joint Statement on Relations", *Beijing Review*, 22-28 December 1997, p.9; 'China-Russia Relations at the Turn of the Century', *Beijing Review*, 14-20 December 1998, p.6; "Russian-Chinese Cooperation Not Aimed Against Third Parties," SWB, SU/3715, 11 December 1999, p.B/2.

<sup>18</sup> Joseph S. Nye, "China's Re-emergence and the Future of the Asia-Pacific," *Survival*, 39:4 (1997/98), pp.65-79.

<sup>19</sup> Alagappa, "Constructing Security Order in Asia," p.75; Yong, "Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy," p.362.

<sup>20</sup> Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia*, p.30.

<sup>21</sup> 在區域聯合演習部分，「金眼鏡蛇」(Cobra Gold) 聯合演習由美國與泰國、馬來西亞、新加坡、菲律賓共同參與，並有澳洲、印尼、日本、馬來西亞與法國等國擔任觀察員。另外，美國正協助台灣建構數據鍊路、整合 C4ISR 系統，並派軍事代表團參加台灣年度「漢光演習」，評估台灣各軍種戰力。



(三) 美國霸權有助於管理區域衝突。冷戰結束後，東亞地區在 1994 年發生北韓核武危機、在 1996 年發生台海危機，兩次危機事件均因美國的外交斡旋或有限度軍事介入宣告落幕。

冷戰結束後，美國以世界超強地位，已在東亞地區建立某種程度的霸權秩序，雖然此霸權秩序仍面臨區域內部分國家的批評與質疑。美國霸權秩序的存在並無法根除導致區域危機發生的根源（如領土紛爭與主權爭議），但卻能利用美軍的優勢軍力，防止區域危機的緊張升高；換言之，美國雖無法提出一個解決區域衝突根源的最終方案，卻有能力對區域危機進行管理。

短期來看，美國在東亞地區發展的霸權秩序雖存在問題，但仍會維持一段時間，畢竟其他東亞大國短時間內，仍無法完全取代美國在東亞的軍事與經濟地位。觀諸未來，美國在東亞地區建構的霸權秩序能否維持或強化，將受幾方面因素的影響：（一）未來美國在管理區域安全事務時，能否取得區域大國如中國、日本、俄國、甚至印度，進一步的支持與信任；（二）未來美國對東亞地區的安全承諾，能否持續受到國內民意的支持；（三）美國霸權若朝單邊主義發展，成爲一個支配性霸權，一旦引發其他區域大國不滿，採取聯合反制行動，將對美國的東亞霸權地位形成某種程度的制約。

### 肆、權力平衡與東亞安全秩序

根據「權力平衡」理論的基本假設，「權力」(power) 是國家判斷外來安全威脅來源的判定基礎。<sup>22</sup> 「權力平衡」的運作，主要是建立在行爲國對其他國家意圖的判定，以及採取行動防止他國威脅國際體系現有的權力「均衡」(equilibrium) 狀態。<sup>23</sup> 此一防止他國威脅國際體系現狀過程，爲一動態平衡的過程，各行爲國主要根據對權力分配現況與權力分配未來變化的想像，判定他國是否對本國構成威脅，同時判斷本國與另一大國結盟對抗此一威脅來源，是否存在風險。<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), p.22.

<sup>23</sup> Morton A. Kaplan, "Variants on Six Models of the International System," in James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1969), p.293.

<sup>24</sup> Avery Goldstein, "Balance-of-Power Politics: Consequences for Asian Security Order," in Multhiah Alagappa (ed.), *Asian Security Order* (Stanford: Stanford University Press, 2003), p.176

東亞地區「權力平衡」體系的發展，至少包含兩種可能性：一為「多極平衡體系」；另一為「兩極平衡體系」。

「多極權力平衡」體系，指的是區域大國之間出現一種鬆散、非零和的競爭關係。東亞地區若出現「多極權力平衡」體系，可能是由美國、俄國、中國、日本、甚至印度，所共同組成的多極權力結構。但就目前東亞地區大國權力關係來看，美國在軟、硬國力上，較之其他區域大國，擁有相對優勢，尤其印度與俄國的綜合國力與區域影響力，能否與其他區域大國並駕齊驅，不無疑問。雖然短期內東亞地區出現「多極權力平衡」體系的可能性不大，但只要未來美國國力下滑或對東亞的安全承諾降低，導致美國介入區域事務的意願降低，不能排除未來在東亞地區出現「多極權力平衡」體系的可能。

東亞地區若出現「多極權力平衡」體系，是否能達成「均衡」，又會對區域安全產生何種影響，目前尚難推論。由於東亞大國中的中國與日本因歷史因素互不信任，加上日本與中國、日本與俄國、中國與印度間存在領土爭議，增加大國對抗的風險與可能性，為穩定的「多極權力平衡」體系帶來不確定性。東亞地區如欲建立穩定的「多極權力平衡」體系運作，各成員國必須有效地掌握其他大國的意圖與國力發展狀況，並對其他大國任何威脅既有平衡的舉動，能即時透過多邊合作予以制止。在「多極權力平衡」體系下，大國若能發展出某種「大國協商機制」(concert of powers)，展現維持現狀的意圖與決心，將有助於「均衡」狀態的達成，防止權力平衡現狀遭到破壞。<sup>25</sup>

東亞地區權力平衡體系的另一種可能為「兩極平衡體系」，目前主要以美國與中國之間可能出現競爭與對抗關係，做為推論依據。透過「兩極權力平衡」體系觀察東亞大國互動，主要受到兩個因素的影響：

(一)冷戰時期在美、蘇兩大超強對抗下，東亞地區即已存在「兩極權力平衡」體系。在「兩極權力平衡」體系下，兩大超強在意識型態上高度對立，並在全球各地包括東亞地區進行「零和」(zero-sum)競爭，由於雙方軍力大致相當，且戰爭代價過高，故在冷戰時期並未出現超強間直接的軍事衝突。<sup>26</sup>美、蘇在冷戰時期的兩極對抗經驗，為觀察東亞「兩極權力平衡」體系，尤其是美國與潛在對手間的競爭，提供思考空間。

<sup>25</sup> Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia*, p.23.

<sup>26</sup> Richard N. Rosecrance, "Bipolarity, Multipolarity, and the Future," in James N. Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy* (New York: The Free Press, 1969), p.327.

(二) 亞洲地區存在著地緣政治海、陸權對抗的歷史經驗。自 20 世紀初，東亞海權國家日本與陸權國家俄國間出現權力競爭關係，日本在 1904 年的日俄戰爭中擊敗俄國，導致日本海權擴張，後來發動東亞戰爭，引發第二次世界大戰的東亞戰場，直到 1941 年因太平洋彼岸另一海權國家美國加入亞洲戰場擊敗日本，才確定美國在東亞的海權支配地位。但冷戰時期，美國海權又與蘇聯陸權對抗，美國並以圍堵戰略防止蘇聯勢力擴張。<sup>27</sup>冷戰結束後，蘇聯雖已瓦解，但中國陸權隨之崛起，為東亞地區美國海權與中國陸權的兩極對抗，埋下推論依據。

目前中國對區域現狀的維持與安全秩序的建構，尚未表達明確的態度。一般認為，中國對美國在冷戰後利用國際優勢地位、遏制競爭對手的作法，感到不滿。<sup>28</sup>911 事件後，美國與中國雖在反恐議題上發展合作，但五角大廈在 2001 年 10 月公布的 QDR 中，仍對亞洲地區出現區域霸權表示關切，隱含將中國視為美國在亞太地區的主要競爭對手。<sup>29</sup>

美日安保在近年來不斷強化，為美、中兩極對抗體系的推論，提供更多想像空間。1996 年 3 月台海危機發生後，美國總統 Bill Clinton 訪問日本，與日本首相橋本龍太郎簽署《日美安保共同宣言》(Japan-US Joint Declaration on Security)，調整自 1978 年以來的《日美防衛合作指針》。<sup>30</sup>1997 年 9 月，美、日進一步依照《日美安保共同宣言》，公布新的《防衛合作指針》，加強兩國在平時狀況、日本遭受攻擊、與日本周邊事態上的合作，雙方合作包括：情報交流、政策協商、相互提供物資與相互防衛援助等。<sup>31</sup>根據中國分析家的觀察，美、日兩國不斷加強安保合作，目的在聯合打壓中國的崛起、限制中國在亞太地區的影響力。<sup>32</sup>

面對美日安保運作範圍的擴大與打壓，中國開始尋求在周邊海域建立「積極防禦區」

<sup>27</sup> Robert S. Ross, "The Geography of the Peace," *International Security*, 23:4 (Spring 1999), pp.86-96.

<sup>28</sup> 張萬年主編，《當代世界軍事與中國國防》(北京：軍事科學出版社，1999 年)，頁 29-31；Yong, "Hegemon on the Offensive: Chinese Perspectives on US Global Strategy," p.349；Gilbert Rozman, "China's Quest for Great Power Identity," *Orbis*, 43:3 (Summer 1999), pp.401-402.

<sup>29</sup> US DoD, *Quadrennial Defense Review* (Washington, DC: US DoD, 2001), p.4.

<sup>30</sup> Tadashi Nishihara, "Japan and the United States Now Look More Like Allies," FBIS-EAS-96-078, 22 April 1996, p.10.

<sup>31</sup> Japanese Foreign Press Center, "Japan, U.S. Compile New Guidelines for Defense Cooperation," 7 October 1997, via <http://www.fpcj.jp/e/shiryo/jb/j9736.html>

<sup>32</sup> 梁月槐主編，《外國國家安全戰略與軍事戰略教程》(北京：軍事科學出版社，1999 年)，頁 73 David Shambaugh, "China's Military Views the World," *International Security*, 24:3 (Winter 1999/2000), pp.68-69.

(zone of active defense)，以提升中國在西太平洋第一島鏈內軍事投射能力。<sup>33</sup>在「積極防禦」國防戰略指導下，中國調整海空軍運作準則，將空軍作戰任務由「國土防空」轉為「攻防兼備」，並將海軍運作準則由「近岸防禦」改為「近海防禦」，尋求將海軍作戰半徑由東南沿岸向外擴展 200 至 400 海里。<sup>34</sup>從地緣政治角度分析，中國為一陸權國家，在軍事投射能力向外延伸後，將對美國在此地區的海權支配地位構成挑戰，美、中未來是否針對區域影響力展開競爭，成為未來東亞安全情勢發展的觀察重點。

上述對於東亞「兩極權力平衡」體系的推論，主要建立在中國國力崛起，並逐漸挑戰美國單極獨霸地位，進而出現「準兩極」或「兩極」的權力平衡體系。一旦東亞出現「兩極權力平衡」體系，能否達成「均衡」狀態？對區域安全將產生何種影響？未來發展能充滿許多變數。

首先，即便東亞地區出現美、中兩強對抗體系，是否出現第三個強權扮演「平衡者」(balancer) 角色，仍無法確定。「兩極權力平衡」體系運作的最大變數一，在於體系內是否出現第三大國的崛起。<sup>35</sup>在東亞出現「兩極權力平衡」體系前，亦即中國崛起至可與美國分庭抗禮之前，是否早已引發其他具有經濟與軍事潛力的大國如日本與印度的不安，進而加強軍事投資，對抗中國崛起，亦無法確定。

其次，東亞區域內的中型國家例如南韓（或統一的韓國），未來會在「兩極權力平衡」體系中，扮演何種角色，亦有待觀察。區域中型國家若不願固定地依附某一大國，將可在未來的大國互動過程中，扮演重要的「平衡者」角色。<sup>36</sup>

整體來看，透過「權力平衡」理論，雖能幫助解釋無政府狀態下，國際行為者「為何」(why) 採取結盟行動因應潛在威脅，但欲判斷各國「如何」(how) 進行結盟，仍必須觀察屆時各國的威脅認知與權力關係變化，方能論斷。

未來東亞地區若出現「權力平衡」體系，可能對區域安全與穩定，產生兩種不同的影響，

---

<sup>33</sup> James Lilley and Richard Solomon, "Strategic Perspective," in Hans Binnendijk and Ronald N. Montaperto (eds), *Strategic Trends in China* (Washington, DC: National Defense University, 1998), via <http://www.ndu.edu/inss/books/china/chinacont.html>

<sup>34</sup> Paul H. B. Godwin, "From Continent to Periphery: PLA Doctrine, Strategy and Capabilities towards 2000," in David Shambaugh and Richard H. Yang (eds), *China's Military in Transition* (Oxford: Clarendon Press, 1997), p.205.

<sup>35</sup> Gilpin, *War and Change in World Politics*, pp.235-234.

<sup>36</sup> Paul Dibb, "The Emerging Strategic Architecture in the Asia-Pacific Region," in Denny Roy (ed.), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (New York: Sr. Martin's Press, 1997), p.105.

端視東亞大國會將「權力」視為競爭或合作的概念：一種可能的發展是和平穩定的東亞，大國因為經濟互依，彼此競爭關係維持一種穩定的平衡狀態，且願意透過協商，解決彼此爭議，例如目前處理北韓問題的「六方會談」，某種程度便具備「多極權力平衡」的雛形，融合了「合作性安全」的概念。<sup>37</sup>另一個可能的發展，則是出現一個充滿不確定性的東亞「權力平衡」體系，各大國基於戰略競爭，不斷地測試對手的利益與底線，並在過程中對東亞的區域穩定造成負面衝擊。<sup>38</sup>

### 伍、多邊機制與東亞安全秩序

多邊機制是建構區域安全秩序的另一種選項。亞洲地區遲未出現成熟的多邊安全機制，原因在於區域國家間缺乏互信，且不具有共同威脅，加上各國在政治體制、歷史文化、地緣結構與宗教信仰上存有差異，導致多邊安全機制發展的步調遲緩。<sup>39</sup>

1967年，「東南亞國協」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)成立，為東亞多邊安全機制的發展奠下雛形。東協的成立延續了東南亞國家因外國殖民統治而斷絕的歷史關係，而且繼承亞非國家「不結盟運動」精神，主張不結盟、不干涉原則，強調區域問題應由區域國家自行解決。<sup>40</sup>東協發展至今，運作方式不同於其他的區域性多邊機制，形成特有的「東協方式」(ASEAN Way)，主要特色包括：(一)該組織並非由強權發起，而是由東南亞中、小型國家發起，用以規範區域內國家的行為；(二)不同於歐洲多邊機制的經驗，東協堅持「不結盟」原則，且未做出任何「集團自衛權」的承諾。<sup>41</sup>

東協運作至今，已建立若干「國際典範」(international norms)，用來規範成員國的行為，包括：

<sup>37</sup> John Chipman, "The New Regionalism: Avoiding Strategic Hubris," in Denny Roy (ed.), *The New Security Agenda in the Asia-Pacific Region* (New York: Sr. Martin's Press, 1997), p.30.

<sup>38</sup> Dobb, *Towards a New Balance of Power in Asia*, pp.4-5.

<sup>39</sup> 林文程，〈東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構〉，《戰略與國際研究》，1:3 (1999年7月)，頁75-80。

<sup>40</sup> Amitav Acharya, "Regional Institutions and Asian Security Order," in Multhiah Alagappa (ed.), *Asian Security Order* (Stanford: Stanford University Press, 2003), p.217.

<sup>41</sup> Ibid., p.211.

### (一) 拒絕多邊性集體防衛機制

國際關係中多邊安全合作的發展，通常基於「集體安全」或「集體防衛」的建立。<sup>42</sup>但東協的發展過程並未出現多邊性集體安全或防衛機制，而是透過「雙邊主義」(bilateralism)發展國家間防衛合作。例如：東協國家與美國發展雙邊防衛合作，加入美國在冷戰時建構的「軸輻」網絡，嚇阻潛在的區域大國威脅。另外，東協國家彼此間也發展出「雙邊性蛛網架構」(spider-web bilateralism)，進行情報分享、聯合軍演與共同訓練，因應可能出現的突發衝突。<sup>43</sup>

### (二) 尊重國家主權

東協發展出來的另一典範，在於高度重視國家主權，因此特別強調「不結盟」、「不干涉」與「領土完整」原則。1990年代中期，東協內部雖曾出現要求修正「不干涉」的主張，但遭各國反對。由於東協國家大多數是由殖民地獨立而來，因此十分堅持以主權國家地位參與國際事務，此與歐洲國家在推動多邊合作過程中，願意讓渡部分主權的作法截然不同。<sup>44</sup>

### (三) 建立「軟性」或「非強制性」的多邊合作關係

歐洲多邊機制的發展經驗，在於追求制度化與法治化，藉以產生具體政策結果。但東協卻主張透過協商達成共識，導致發展出來的多邊機制是種「軟性制度」(soft institutionalism)。此種「軟性」特質反映在討論與決定議題過程中，主要透過「共識決」而非「多數決」，同時盡量避免以法律或正式協定規範各國的行為，以免約束主權國家的行動自由度。<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> 「集團防衛」的特徵包括：建立各國軍事合作機制，透過集體安全機制，懲罰來自於內部或外部的侵略者；由強權國家出面領導多邊安全機制的建構；成員國透過對相互安全的承諾，嚇阻可能的侵略。

<sup>43</sup> Acharya, "Regional Institutions and Asian Security Order," p.221.

<sup>44</sup> 1997年，泰國提出「彈性交往」(flexible engagement)的建議，主張東協國家應可討論成員國內政治情勢，以在內政問題演變為區域性問題之前，予以解決。但該提議遭到馬來西亞、新加坡與印尼的反對，認為須以「不干涉主義」做為維持區域秩序的基本原則，批評類似提議將助長區域情勢不安。

<sup>45</sup> 林文程，〈東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構〉，頁96。

上述東協多邊典範的建立，對東南亞或東亞區域安全帶來何種影響？東協多邊機制在運作上，仍面臨許多限制，包括東協與「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，無法置喙東亞最可能引爆衝突的議題，包括朝鮮半島與台海安全問題。上述議題的危機處理，從未成為東協或 ARF 的協商議題，而是透過美國的軍力展示（台海危機）或美國、日本、俄國與中國等大國的外交磋商（如「六方會談」），來管理危機情勢的升高。以台海問題為例，由於中國將「台灣問題」視為內政問題，東協在「不干涉」原則下，根本無法討論台海安全情勢的發展。<sup>46</sup>

雖然東協多邊安全機制面臨上述問題，但對區域安全仍有正面意義：

首先，東協透過多邊協商機制，建立行為典範，可規範成員國的國際行為。而且在協商過程中，東協國家逐漸發展出「合作性安全」概念，有助於改善東協成員國特別是東南亞國家之間的安全關係。

其次，東協建立的多邊安全機制，可降低區域內「權力政治」(power politics) 運作，避免小國陷入大國的「權力平衡」架構，面臨戰略選擇困境。東協的發起國主要是東南亞的中、小型國家，東協國家發展出的區域主義與多邊機制，可讓缺乏政治與軍事影響力的小國增加安全感，並提高小國政治籌碼來因應美國霸權與中國崛起的可能威脅。同時，東協的多邊機制也讓東南亞國家對冷戰後東亞秩序的建構，取有一定程度的發言權。<sup>47</sup>

再者，東協多邊機制也改變了大國對區域多邊主義的態度。例如：中國已不再將東協視為西方國家干預亞洲事務的工具，並開始參與東協的協商機制，即便中國仍堅持對南中國海的主權，仍簽署了《南海行為宣言》(The Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)，同意東協針對南海問題提出的行為規範。

美國在面對東協的發展，也開始改變對區域多邊主義的態度。冷戰時期，美國基於「東南亞公約組織」(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO) 的失敗經驗，原本對區域多邊主義期望不高。但 1990 年代以後，美國已開始肯定區域多邊主義，認為多邊主義發展對區域穩定具正面意義。2001 年美軍前太平洋司令部司令 Dennis C. Blair 便主張應以美國

<sup>46</sup> Kazenstein and Okawara, "Japan, Asia-Pacific Security, and the Case for Analytical Eclecticism," p.174.

<sup>47</sup> Acharya, "Regional Institutions and Asian Security Order," p.222.

現有的雙邊主義為基礎，結合東協的運作，擴充亞太地區多邊機制。美國既有的「軸輻」網絡乃以美國為中心，導致區域國家彼此間缺乏安全合作管道，因此 Blair 建議美國應將「軸輻」網絡擴展為區域性多邊機制，建立區域國家在安全領域的互信，強化多邊合作機制，形成區域「安全社群」(security community)。<sup>48</sup>

整體來看，東協多邊安全機制著重對話與協商，雖仍對成員國缺乏強制約束力，無法處理或解決區域性重大爭議，但東協國家透過多邊協商管道包括 ARF 與「資深官員會議」(Senior Official Meeting, SOM)，開始討論「信心建立措施」(confidence-building measures, CBMs) 與「預防外交」(preventive diplomacy) 相關問題，對增進區域內國家的互信與溝通具正面意義，有助於「安全社群」概念在東南亞地區的發展。<sup>49</sup>

## 陸、結論

本文透過「霸權穩定」、「權力平衡」與「多邊機制」等三種途徑，觀察東亞地區的安全秩序建構，發現三種途徑各提供一定程度的解釋力，但其中以「權力平衡」途徑充滿較多的不確定性。針對東亞區域安全秩序與建構秩序的途徑，本文提出以下的總結觀察。

首先，東亞國家建構安全秩序的目標，主要在確保經濟繁榮與國家生存。目前除了中國因戰略意圖不明受到部分國家質疑外，「維持現狀」幾乎是區域內大多數國家建構區域安全秩序的主要目標。對區域內的中、小型國家而言，如何維持國家主權不受侵犯與干預，為建構東亞安全秩序的重點。

其次，東亞地區在建構區域安全秩序的過程中，某些區域典範與權力架構確實有助於緩和區域緊張情勢的升高，讓東亞國家得以在現有「秩序」之上，持續追求「個別」與「集體」的利益與目標。東亞國家彼此間雖仍有領土與主權爭議，但冷戰結束後，區域內並未出現大型軍事衝突。對於「低階政治」(low politics) 議題，區域多邊機制(如東協)已開始提供若干行為典範，約束區域內國家的國際行為。但是對於「高階政治」(high politics) 議題，如涉及主權爭議的朝鮮半島與台海安全問題，中、小型國家仍無置喙餘地，主要仍

<sup>48</sup> Dennis C. Blair and John T. Hanley, "From Wheels to Webs: Reconstructing Asia-Pacific Security Arrangements," *The Washington Quarterly*, 24:1 (Winter 2001), pp.10-12, p.16.

<sup>49</sup> John Garogano, "Power, Institutions, and the ASEAN Regional Forum," *Asian Survey*, 42:3 (May/June 2002), p.513.



由區域霸權美國出面進行外交與軍事介入、或是透過大國協商，管理危機情勢。

最後，在三種建構區域安全秩序的途徑中，不論是「霸權穩定」、「權力平衡」或「多邊機制」，均出現越來越來的合作行爲。在霸權途徑方面，身爲單一霸權的美國，在管理第二次北韓核武危機時，已開始放棄單邊主義，改採多邊主義，邀請東北亞相關國家（如中國、北韓、南韓、日本與俄國）召開「六方會談」，共同管理朝鮮半島危機，顯示美國已願意與東亞其他大國分享形塑安全秩序的權力。在「權力平衡」方面，美國與中國雖存在潛在的戰略競爭關係，但雙方目前並非以「零和」方式進行對抗。美國與中國正透過雙邊軍事接觸，舉行定期會晤—包括「年度防務磋商會議」（已進行 7 次磋商）與「海上軍事安全磋商會議」（已進行 4 次年度會晤、9 次工作小組會議、1 次專門會議），經由對話與協商，管理雙邊關係。<sup>50</sup>至於「多邊安全機制」途徑，東協國家推動的多邊對話平台，提供中、小型國家參與討論區域安全事務的機會，提升該組織成員之間的政治互信。

目前東亞地區正透過多重途徑，建構區域安全秩序。觀諸未來東亞安全秩序的發展，不論以何種途徑建構秩序，區域內國家有必要以更宏觀的視野，評估整體區域安全環境，而非僅僅針對特定議題或特定威脅進行協商。東亞國家若能以更積極的態度，主動形塑區域安全環境，而非被動地因應突發性事件與特定威脅，未來東亞區域安全秩序的建構，將能朝更制度化的方向發展。

---

<sup>50</sup> 美、中兩國也透過不定期的高層軍事互訪，穩定兩國安全關係。以 2005 年下半年為例，美、中雙方展開密集的軍事高層互訪，包括：2005 年 9 月，美國太平洋司令 William J. Fallon 訪問中國；10 月，美國國防部長 Donald H. Rumsfeld，赴中國進行訪問；11 月，中共央軍委會副主席郭伯雄計劃訪問美國。

