

東協推動信心建立措施的困境與作法： 從國際關係三大理論分析

Predicaments and Strategies of ASEAN Confidence-Building Measures: Perspectives of International Relations Theories

李玫憲 *Lee, Mei-Hsien*

中興大學國際政治研究所博士生

Ph.D Student of Graduate Institute of International Politics,

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

本文採取綜合分析的方式，透過國際關係新現實主義、新自由制度主義與社會建構主義理論之觀點，逐一解析當前東協推動區域 CBMs 相關問題，並從理論應用的角度出發，進一步推論霸權穩定、威脅平衡、權力平衡、集體安全、國際制度、區域整合、民主和平與安全共同體等八項次級理論，作為全面改善「東協方式」的實踐途徑。研究發現，各理論途徑對問題關切之焦點各異，突顯出東協推動區域 CBMs 問題的不同面向，而針對問題所淬取

出之改善對策亦不盡相同，適足以作為思考區域安全合作的新起點。進一步言，研究途徑作為分析問題的重要工具，不同的研究途徑提供不同面向的觀察結果，有助於擴展國際關係研究的廣度與深度，使學術研究的成果更能貼近國際事務相關之實踐。因此，純就學理分析來說，各理論彼此間價值與貢獻實無孰重孰輕之別；但若將各項理論拉回國際現實之脈絡，窮究其相關作法與配套措施，各途徑卻存在適用方面程度不一的落差。本文認為，評估當前亞太區域安全趨勢，安全共同體仍是較務實的改善途徑，其發展亦將備受各國政府與學界持續關注。

This article aims to synthetically analyze the predicaments of ASEAM Confidence-Building Measures through Neorealism, Neo-liberal Institutionalism and Constructivism. Based on the analyses, this article also develops eight sub-theories to be improvement strategies for ASEAM way, including hegemonic stability, balance of threat, balance of power, collective security, international institution, regional integration, democratic peace and security community. This study concludes that each IR theory has its own analysis and correspondent improvement strategies which can be the new beginning about thinking regional security cooperation. Furthermore, because different theory can provide different aspect of observation, synthetic analyses help to advance breath and depth of IR study and make academic works more fit in with the real world. Even though no any theory more valuable than another, there are still some differences among them as we concern each theoretical strategy with international realm. Given the contemporary Asia-pacific regional situation, security community would be still more realistic strategy.

關鍵詞：信心建立措施、歐洲經驗、東協方式、國際關係理論、亞太區域安全

Keywords: Confidence-Building Measures, European Experience, ASEAN Way, IR Theories, Asia-Pacific Regional Security

壹、前言

學者研究冷戰國際關係史，對於信心建立措施（Confidence-Building Measures, 以下簡稱 CBMs）在避免衝突升級、消弭非預期戰爭、進而推動區域安全合作之貢獻咸表肯定。渠等認為，CBMs 不僅緩和冷戰歐陸軍事對抗，更直接導致蘇聯集團消亡，加速冷戰格局之解構與國際體系的重組，由而成爲安全研究之新典範。¹誠如 Michael Krepon 所言，歐洲成功的發展經驗，讓 CBMs 在後冷戰時期大放異采，各國領導人競相移植歐洲經驗（European Experience），期能在對立國家間培養安全合作所需的信任基礎，共同朝向區域和平穩步邁進。²亞太地區亦趕上這波熱潮，區域各主要國家紛紛起而效尤，戮力推動多邊安全與互信機制，CBMs 之建構遂在後冷戰亞太地區逐漸展開。³其中，尤以東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, 以下簡稱東協）推動區域信心建立措施不遺餘力，嘗試透過東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, 以下簡稱 ARF）的運作，構築避免衝突升級的重要機制。⁴

¹ Richard E. Darilek, "East-West Confidence Building: Defusing the Cold War in Europe," in Michael Krepon, et. al, eds., *Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions* (Hampshire: Macmillan, 2000), pp.285-289; Michael Krepon, "Conflict Avoidance, Confidence-Building, and Peacemaking," in Krepon et. al., eds., *Global Confidence Building*, p.3.

² CBMs 研究社群檢視冷戰時期歐陸 CBMs 發展歷程，歸納出推動 CBMs 之基本前提、各項具體措施、以及信心建立之不同階段，謂之「歐洲經驗」。當前 CBMs 研究仍以史汀生研究中心（The Henry L. Stimson Center）執牛耳，而前研究中心主任 Michael Krepon 所編纂的《區域安全信心建立措施手冊》（*A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*）一書，亦是 CBMs 相關研究的重要文獻。參見：Michael Krepon, et. al, eds., *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, 3rd ed. (Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1998).

³ Yong Deng, "The Asianization of East Asian Security and the United States' Role," *East Asia: An International Quarterly*, Vol.16(Autumn/Winter, 1998), pp.95-97; Ralph A. Cossa, "Asia-Pacific Confidence-Building Measures for Regional Security," in Krepon et. al., eds., *Global Confidence Building*, pp.19-20.

⁴ Mely Caballero-Anthony, "Partnership for Peace in Asia: ASEAN, the ARF, and the United Nations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.24, No.3(2002), pp.535-537.

值得注意的是，由於亞太國家缺乏多邊安全合作的經驗，ARF 的成立象徵著區域和平與合作時代的到來，被視為是一個「歷史性的事件」。⁵作為推動 CBMs 的主要機制，ARF 秉持著東協獨特的決策模式，謂之「東協方式」(ASEAN Way)。該模式強調共識精神、培養領袖間之情誼與信任感，避免制度化、法治化，縱使進行制度化，過程亦將非常緩慢，此實為因應亞太區域特殊國情所致。⁶由此，「東協方式」成為東協推動區域 CBMs 的基本原則，從談判、締約到執行的每一個階段，區域各國皆以該原則為前提進行互動。⁷

然而，自 1994 年第一屆 ARF 召開迄今，東協歷經十餘年的努力，CBMs 卻仍停留在國防機構人員交流、針對區域安全情勢進行各自表述、國防政策白皮書出版等初階措施，與歐陸發展結果大相逕庭。學者甚至質疑「東協方式」在促進亞太區域安全合作上的功能，認為該模式將無助於亞太區域國家互信之建構。⁸例如 Michael Leifer 指出，ARF 在促進亞太地區「可預測和建設性關係」之貢獻相當有限，各國仍從自身利益出發，東協會員國與部份非東協會員國間的矛盾是可以預見的；這是 ARF 的結構、運作原則、及亞太地區的政治與安全環境使然。⁹ Sheldon Simon 亦認為 ARF 充其量只是個「談話會」，其制度運作與相關決議，僅為大國政治間的妥協。¹⁰ Rolf Emmers 更主張權力政治仍

⁵ Kusuma Snitwongse, "ASEAN's Security Cooperation: Searching for a Regional Order," *The Pacific Review*, Vol.8, No.3(1995), p.528.

⁶ 關於「東協方式」概念的發展與討論，請參閱：Hiro Katsumata, "Reconstruction of Diplomatic Norms in Southeast Asia: The Case for Strict Adherence to the ASEAN Way," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.1(2003), pp.104-121; Tobias Ingo Nischalke, "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation: The ASEAN Way, a Real Spirit or a Phantom?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol.22, No.1(2000), pp.89-112; Robin Ramcharan, "ASEAN and Non-interference: A Principle Maintained," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.22, No.1(2000), pp.60-88.

⁷ Miles Kahler, "Legalization as Strategy: The Asia-Pacific Case," *International Organization*, Vol.54, No.3(2000), pp.555-556.

⁸ Michael Leifer, "The ASEAN Peace Process: A Category Mistake," *The Pacific Review*, Vol.12, No.1(1999), pp.25-38.

⁹ Michael Leifer, "The ASEAN Regional Forum: Extending ASEAN's Model of Regional Security," *ADELPHI Paper*, No.302(Oxford: Oxford University Press for IISS, 1996), pp.56-57.

¹⁰ Sheldon W. Simon, "ASEAN Regional Forum," in William M. Carpenter and David G. Wienczek,

是 ARF 運作的基本邏輯，東協推動亞太 CBMs 發展勢將受大國政治左右，難以成為亞太區域安全與穩定的主要力量。¹¹換言之，相較於「歐洲經驗」的成功案例，「東協方式」在建構區域互信機制上卻難以克服某些結構性的障礙；基於此，欲順利推動區域 CBMs 之建構，東協實應正視自身與歐陸發展條件之差異，以作為思考發展對策的重要基礎。¹²

本文旨在分析東協推動區域 CBMs 發展之困境，亦即探討「東協方式」亟待解決的根本問題。然問題涵蓋層面廣泛而複雜，若逐一討論回應，難免掛一漏萬而失之空泛，因此筆者採取綜合分析方式，分別以新現實主義、新自由主義、社會建構主義等國際關係三大理論，作為分析問題與思索對策的研究途徑。本文採取綜合分析的理由，在於三大理論對於行為者、權力、國際體系、國家利益、安全等面向皆有其假設與主張，看待問題的切入點亦有所不同。此將提供筆者思考問題的不同面向，有助於釐清「東協方式」問題的本質，進而推敲改善現況的各項策略。文章共分為五個部分，除前言說明研究動機與目的，第二至第四部分將分別從國關理論觀點切入，除以「東協方式」和「歐洲經驗」之差異分析東協 CBMs 之問題所在，同時將回顧相關文獻並參酌學者觀點，進一步思忖改善東協 CBMs 以建構亞太區域安全的八種可能模式，並於結論部分針對各項模式進行綜合評析。

eds., *Asian Security Handbook: An Assessment of Political-Security Issues in the Asian-Pacific Region*(N.Y.: Armonk, M.E. Sharpe, 1996), p.48; Simon, "Alternative Visions of Security in the Asia Pacific," *Pacific Affairs*, Vol.69, No.3(1996), pp.381-396.

¹¹ 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.

¹² Marie-France Desjardins, "Rethinking Confidence-Building Measures: Obstacles to Agreement and the Risks of Overselling the Process," *ADELPHI Paper*, No.307(Oxford: Oxford University Press for IISS, 1996), p.17; Cathleen S. Fisher, "The Preconditions of Confidence Building: Lessons from the European Experience," in Krepon et. al., eds., *Global Confidence Building*, pp.291-312.

貳、東亞的戰略情勢與主要議題

一、東協方式存在的問題

現實主義巨擘 Kenneth Waltz 從國際權力結構的觀點出發，結合古典現實主義（Classical Realism）國家、權力、利益等核心概念，建立了新現實主義（Neorealism）理論。¹³該理論主張國際社會中不同的權力分配會形成不同的國際體系，而該體系下的權力結構以及國家所處的國際地位，則決定了一國對外行為及其行為結果。¹⁴另一方面，新現實主義亦視無政府狀態（Anarchy）為國際社會的常態，一國對外行為將會本著理性和國家利益考量，以及它在國際權力結構中所處的地位，選擇最有利的方法和對策，違背此一原則，將會遭受國家生存立即的危機。¹⁵因此，若將「東協方式」與傳統歐陸 CBMs 建構模式作一比較，新現實主義主要關切權力結構差異對二者所造成的影響。

然而，面對冷戰戲劇性的結束，90 年代以降新現實主義理論出現攻勢現實主義（Offensive Realism）、守勢現實主義（Defensive Realism）與新古典現實主義（Neo-Classical Realism）等三大學派的爭辯，三者權力結構論的基礎上，對於國際體系與國家行為之間的因果關係有顯著不同之主張。¹⁶就理論

¹³ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*(Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1979).

¹⁴ 新現實主義主張國際體系是自變項（independent variable），包括一元、二元、三元、多元等屬性（attributes），國家行為則是依變項（dependent variable），包括各種秉持理性原則而追求國家利益的手段。Kenneth N. Waltz, "Structural Realism after the Cold War," *International Security*, Vol.25, No.1(2000), pp.32-39.

¹⁵ Robert O. Keohane, "Realism, Neorealism and the Study of World Politics," in Keohane ed., *Neorealism and Its Critics*(N.Y.: Columbia University Press, 1986), pp.7-16; Randall L. Schweller and David Priess, "A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate," *Mershon International Studies Review*, Vol.41, No.1(1997), pp.6-8.

¹⁶ Stephen G. Brooks, "Dueling Realisms," *International Organization*, Vol.51, No.3(1997), pp.445-477; Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, eds., *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*(Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1995).

應用而言，攻勢、守勢與新古典現實主義之間的爭辯，恰可作為分析國家行為的不同工具，無論從何種觀點進行審視，都將對同一問題產生不同的看法，豐富安全研究的深度與廣度。職是之故，本節將依次就新現實主義各學派觀點，逐一解析當前「東協方式」推動區域 CBMs 的根本問題，並嘗試從中淬取相關次級理論，作為全面性的改善途徑。

(一) 攻勢現實主義分析

攻勢現實主義強調權力鬥爭，認為安全困境（Security Dilemma）為阻絕國際合作的主要障礙。¹⁷該學派代表學者 John Mearsheimer 主張「權力鬥爭」是國際社會的特色，國家在無政府狀態下，因無法知悉他國意圖而相互擔心害怕，為求生存，唯有尋求自助（Self-Help）並建立個別能力。因此，權力既是國家目標也是手段，國家將竭盡所能擴張權力，直到成為國際霸權為止。¹⁸後冷戰時期的亞太地區即呈現 Mearsheimer 所謂的安全困境，各國競相涸注資源來發展軍事能力，設法提升在區域權力結構所占的比例，除使己方處於相對有利的地位，同時亦設法阻止他國增加權力；由此，各國相繼捲入區域軍備競賽的漩渦之中。¹⁹

進一步套用 Mearsheimer 對於國際體系的分類發現，後冷戰時期的亞太權力結構屬於「不平衡多極體系」（Unbalanced Multipolarity System），亦即區域存在三個以上的強權國家，且權力分配極不平均。在該類型國際體系中，國家

¹⁷ 安全困境的概念最早由 John Herz 提出，主張國際社會無政府狀態所產生的不確定性，往往讓一國純粹防禦性的措施，被他國解讀為具侵略性的舉措，由而競相從事擴張軍備的自保行為；如此，軍事對抗層級將不斷升高，反而導致國家間的極度不安全。參見：John H. Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.2, No.2(1950), pp.157-180.

¹⁸ Glenn H. Snyder, "Mearsheimer's World: Offensive Realism and the Struggle for Security," *International Security*, Vol.27, No.1(2002), pp.149-173; John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*(N.Y.: W.W. Norton & Company, 2001), pp.32-43.

¹⁹ Robert A. Manning, "Building Community or Building Conflict? A Typology of Asia Pacific Security Challenges," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures*(Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp.19-40.

間傾向於相互恐懼不安，潛在霸權與弱勢強權亦競相從事擴權活動，容易發生結盟（Alliance）或扈從（Bandwagoning）之現象，致使誤判與衝突事件不斷而動蕩不安。²⁰換言之，區域國家間敵友界線並不明顯，甚或重疊，結盟關係往往隨著時間、議題、特定事件而改變，成為不平衡多極體系下國家行為的最佳寫照。

此亦即東協推動區域 CBMs 之主要困境所在。雖然東協成功將美國、中國、日本等區域主要行為者整合進 ARF，並在論壇的多邊框架中，定期與其他發展程度較低的國家共同協商區域安全事宜。但誠如攻勢現實主義者言，在無政府狀態下，國際社會不存在對現狀滿足的國家；²¹由於國家無法知悉他國真正的意圖，利益極大化的擴張思維仍舊是推動區域 CBMs 的主要障礙。因此，從攻勢現實主義角度觀察，「東協方式」的問題在於忽視「權力政治」在區域安全中的作用：在「不平衡多極體系」下，一味地強調多邊主義式「齊頭式」的多邊主義互動準則，只會增加區域各國彼此之間的不信任，反而讓安全合作的基礎變得更加脆弱。反觀冷戰時代歐陸 CBMs 成功經驗，「平衡二極體系」（Balanced Bipolarity System）中國家行為的可預測性，有助於實質減少強權之間的誤判與不安，進而在確保彼此利益的前提下擱置政治爭議，支持並參與區域安全合作之進程。²²

（二）守勢現實主義分析

對守勢現實主義者而言，「無政府狀態」不必然導致國家之間採取競爭性和侵略性的對外政策，它也會促使國家採取溫和、慎重而有節制的政策，這是國家理性計算下的必然結果。Stephen Evera 即認為，理性國家透過歷史經驗

²⁰ Mearsheimer 依權力分配情形，將國際體系結構區分為三種類型，分別是平衡兩極體系（balanced bipolarity system）、平衡多極體系（balanced multipolarity system）、以及不平衡多極體系（unbalanced multipolarity system）。Mearsheimer, *op.cit.*, pp.334-359.

²¹ *Ibid.*, pp.32-36.

²² Cathleen S. Fisher, “The Preconditions of Confidence Building: Lessons from the European Experience,” in Krepon et. al., eds., *Global Confidence Building*, pp. 297-298.

和持續的外交實踐就發現，現代科技條件下發動對外侵略往往難以成功，而且通常得付出巨大代價；即使對外侵略暫時取得了成功，最終結果可能也是得不償失。因此，採取防禦性的政策，才是國家實現安全目標的最佳途徑。²³以此為基礎，守勢現實主義主張安全才是國家目標，權力只是獲致目標的手段，增加權力並不等於增加安全。各國追求的首要對外政策目標，並非實現本國權力的極大化，而是透過適當的手段追求有限的安全目標，以維持各自在國際體系的地位。²⁴

守勢現實主義進一步主張，經由國家間意圖的正向溝通，安全合作便能取代權力鬥爭。其立論奠基於四個輔助假設，不僅說明國家間合作與衝突的動機，更區分一國能力與外交政策之間的關聯，包括²⁵：其一，安全困境為無政府狀態下國家自助的必然現象；其二，安全困境不必然導致衝突與戰爭，而是受軍事科技、地理位置、國家資源、國際經濟壓力、軍事平衡、資源使用能力等「體系修飾物」(Structure Modifier)之攻守平衡影響；其三，國家對外採取合作或衝突的政策，係經由領導人對國內外環境的認知所決定；其四，當缺乏外在立即威脅時，國內政治過程將發揮主要作用。換言之，守勢現實主義強調「國家政策」在體系決定論中的重要性，國家可以透過政策互動來溝通彼此維持現狀之意圖，同時調整本國防禦性和進攻性的武器政策，舒緩「安全困境」與「安全競爭」對國家安全所造成的負面影響，藉以作為各國進一步推動安全合作的重要基礎。²⁶

以此觀點視之，亞太區域安全合作的根本問題，即在於各國未區分攻勢與

²³ Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," *International Security*, Vol. 22, No.4(1998), pp.44-82.

²⁴ Keir A. Lieber, "Grasping the Technological Peace: the Offense-Defense Balance and International Security," *International Security*, Vol.25, No.1(2000), pp.71-104; Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.30, No.2(1978), pp.167-214.

²⁵ Jeffrey W. Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy," *International Security*, Vol.25, No.3 (2000-2001), pp.134-143.

²⁶ Steven Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*(Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1999), pp.160-166.

守勢二種軍事能力，而在國家之間無法充分溝通彼此意圖的情況下，各國競相發展侵略性武力。這種攻勢能力至上的思維，甚至讓純粹防禦性能力的安排，都被視為危及他國生存的急迫威脅，中國近年來強烈反對美國在東亞佈署戰區飛彈防禦系統，即為區域國家未能區分攻守能力的最佳事例。²⁷長此以往，亞太地區逐漸演變成國家間彼此敵視的權力鬥爭體系，各國忽視採取守勢政策以促進安全合作的重要性。觀察歷次南海衝突即可發現，對他國意圖的猜疑與恐懼，驅使各國不斷採取增加自身安全之舉措。東協國家主張透過東協本身的團結，甚至拉攏美、日、澳、加等外來軍事力量，以平衡來自中國的壓力；中國則主張透過雙邊談判方式，以遠交近攻策略來瓦解東協國家的團結；此外，南海問題亦成為東協國家內部潛在利益衝突的來源。²⁸由此觀之，區域各國仍仰賴雙邊主義或是增強攻勢軍備來維持國家安全，致使 ARF 等多邊安全對話機制，無法充分發揮其溝通國家意圖之功能。因此，歷經十餘年的努力，東協推動區域 CBMs 進展非常有限，削減各國進攻性武力等軍備管制倡議，更排除於區域安全合作議程討論之外。²⁹

(三) 新古典現實主義分析

新古典現實主義最早由 Gideon Rose 提出，用以概括發展外交政策理論的

²⁷ Rosemary Foot, "Chinese Strategies in a US-Hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging," *International Affairs*, Vol.82, No.1(2006), p.90; Charles L. Glaser and Steve Fetter, "National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy," *International Security*, Vol.26, No.1(2001), pp.40-92.

²⁸ 南海問題引起列強覬覦的原因，主要包括：(一)南海位居東亞重要戰略航道；(二)海底蘊藏的石油及天然氣；(三)漁業、觀光、科學研究等其他資源。關於南海問題的討論，請參閱：Yann-Huei Song, "The Overall Situation in The South China Sea in the New Millennium: Before and After the September 11 Terrorist Attacks," *Ocean Development & International Law*, Vol.34 (2003), pp.229-277; Ang Cheng Guan, "The South China Sea Dispute Revisited," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.54, No.2(2000), pp.201-215.

²⁹ 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》，第1卷第3期（1999），頁110-111；林正義，〈東協區域論壇與南海信心建立措施〉，收錄於陳鴻瑜主編，《信心建立措施的理論與實際》（台北：台灣綜合研究院，2001），頁54-64。

現實主義學者。該學派主張，對外政策是國際體系和單元（國家）層次之間複雜互動的結果，國內因素同樣能夠影響外交政策。³⁰誠如 Fareed Zakaria 所言，雖然國家在國際體系中所處的相對位置決定了該國對外政策之選擇，但要理解國家如何解讀和回應外部環境，仍需進一步分析體系壓力如何透過「決策者認知」和「國內政治結構」等單元要素產生作用，單元要素實為國際體系與國家行為之間的「中介變數」（Intervening Variables）。³¹因此，新古典現實主義理論既吸收新現實主義的體系論，又繼承了古典現實主義重視單元層次分析的傳統，並在不損害現實主義的核心概念和基本假設的前提下，納入決策者認知和國內政治結構等新變數，讓現實主義理論更接近於它所解釋的現實世界。³²

基於此，該學派反對新現實主義視「安全」為國家對外政策首要目標之觀點，認為該主張既沒有對不同國家的目標加以區分，也沒有考慮國家對外政策目標發生變化的情況，明顯帶有一種維持現狀的偏見（Status Quo Bias）。³³例如，對於那些樂於維持現狀的國家而言，「安全」尚可謂之對外政策主要目標；但對於那些不滿現狀的修正主義國家（Revisionist States）來說，擴張和征服更甚於對國家安全之考量。換言之，國家對外政策的真正目標，實則為最大限度地謀求自身的「國家利益」，並在力能所及的範圍內追求本國影響力的極大化。當國家相對力量上升時，它便在國外追求更大的影響力；而隨著國家相對

³⁰ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol.51, No.1 (1998), pp.144-172.

³¹ Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay," *International Security*, Vol.17, No.1(1992), pp.177-198.

³² Stephen G. Brooks and William C. Wohlforth, "Power, Globalization, and the End of the Cold War: Revaluating a Landmark Case for Ideas," *International Security*, Vol.25, No.3(2000-2001), pp.5-53; William C. Wohlforth, "Realism and the End of the Cold War," *International Security*, Vol.19, No.3(1994-1995), pp.91-129.

³³ 新古典現實主義者 Randall Schweller 在批評守勢現實主義者 Stephen Walt 「威脅平衡論」時指出，其同盟理論只把「安全」視為國家結盟的唯一動機，尚未考慮修正主義國家對財富、權力和威望等利益的殷切追求，明顯帶有一種維持現狀的偏見。參見：Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol.19, No.1(1994), pp.72-107.

力量的下降，國家的抱負和行動亦隨之趨於保守。³⁴因此，分析東協推動區域 CBMs 現況，新古典現實主義主要關切「區域權力結構」與「國家利益認知」對各國對外政策之影響。

冷戰兩極體系崩解後，亞太區域各國競相挹注資源發展軍事能力，爭奪區域主導之地位。各國依其在區域權力結構中的相對地位，追求各自國家利益的極大化，但國家力量懸殊的差距，卻成爲區域安全合作的結構性障礙。³⁵這是由於在多元分立的亞太權力結構中，處於優勢地位的強權國家，例如美國、中國、日本、俄羅斯等，在國家利益的追求上擁有較大程度的自主空間，甚至主導整個區域安全議題的發展；而地位較低的中小國家，例如東協各國，國家行爲受外力支配的程度則明顯大得多，在理性自利的原則下，依附或順從大國的意志行事，才是符合國家利益的生存之道。證諸東協推動亞太 CBMs 之發展，將再次突顯體系壓力對各國國家利益認知的重要影響。自 1994 年 ARF 成立迄今，歷經十四屆論壇的努力，卻始終難以觸及軍事安全領域核心，開展軍事透明化相關協定之談判，這是由於區域各國國家實力差距懸殊所致，成爲區域安全合作的結構性障礙。³⁶新古典現實主義強調相對利得 (Relative Gains)，就區域軍事強權而言，在國際社會無政府狀態下，避談軍事透明化、查證、限制等措施才符合國家利益，降低或限制自身能力以屈就他國，卻是危及國家生存而違背理性的行爲。另一方面，對實力相對較弱的國家來說，強烈的無力感存在於談判、締約到執行的每一個階段，試圖透過高階 CBMs 以平衡來自大國的威脅、限制其軍事能力、並實質減少緊張情勢等作法，於是成爲不實際而難以克服的目標。³⁷因此，區域各國在體系的制約下，國家行爲受權力結構與國家地位影響，表現出無政府狀態下國家自利自助的現象，由而阻礙區域安全合作之進程。

³⁴ Zakaria, *op. cit.*, p. 194.

³⁵ Paul Dibb, "Strategic Trends," *Naval War College Review*, Vol.54, No.1(2001), pp.22-39.

³⁶ Liu Huaqiu, "Confidence and Security Building: A Chinese Perspective," in Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures*, p.120.

³⁷ Desjardins, *op. cit.*, p.30.

二、改善東協方式的可能途徑

綜上所論，新現實主義各學派在權力結構論的相同假設下，對無政府狀態性質、權力作用、外交政策等皆有不同的詮釋，因此三者對於國家安全、國際合作、體系壓力以及政策角色等觀點亦有所差異。³⁸依新現實主義學派理論的邏輯分析，亞太地區 CBMs 發展的困境，即區域權力結構所涉及的相關議題，包括權力鬥爭觀、攻守能力不分以及國家實力差距懸殊等。因此，就新現實主義觀點而言，欲尋求促進東協推動區域 CBMs 之途徑，關鍵即在於能否克服上述結構性問題。由此，透過新現實主義邏輯進一步推論，可萃取出改善「東協方式」以促進區域安全合作的三種途徑，分別為霸權穩定、威脅平衡以及權力平衡等三項次級理論。茲分述如下：

（一）霸權穩定途徑

攻勢現實主義結合新現實主義「體系結構論」與古典現實主義「權力鬥爭觀點」，認為國際社會無政府狀態下國家安全無法外求，唯有不斷擴張權力以尋求自助，而由於國家無法知悉擁有多少權力才算安全，所以權力的增加沒有限度，直到成為國際霸權為止。依此理論邏輯推斷，國家之間的安全合作根本無法「自然」發生，因為權力的競爭與衝突是當下國際社會普遍的現象，且安全困境讓各國難以與他國妥協；然而，有一種情況卻能暫時凍結上述安全困境的惡性循環，亦即區域霸權的出現。

新現實主義學派認為，國際權力結構對國家產生程度不一的制約作用，相對權力愈大者受到體系結構的影響愈小，甚至可以在國際體系內依其意願制定規則，創造有利於己的外在環境。換言之，當國際體系由單一霸權宰制時，體系規範將完全反映霸權國家的意志，而由於體系的存在與霸權國的利益息息相關，因此霸權國將竭盡所能地維持體系的穩定，謂之霸權穩定理論（Hegemonic

³⁸ Taliaferro, *op. cit.*, pp.128-135.

Theory)。³⁹

霸權穩定理論於 70 年代末引進國際安全領域，企圖補充新現實主義在解釋國際合作現象方面的不足。首先，該理論強調霸權的存在為國際體系穩定的充分條件。基於國家利益，霸權國將有意識地使用其力量以維持國際體系的穩定，其目的即在於維繫霸權國的權力地位與體系的穩定，一般皆將其視為現狀的維持，亦即國際體系中的權力分配(Power Distribution)、威望等級(Hierarchy of Prestige)和國際建制(International Regime)等均不發生根本性的變化。⁴⁰其次，國家間雖仍彼此競爭權力，但在霸權體系下卻是一種受限制的競爭。居於權力結構之首的霸權國家，透過優勢力量依其意志推動一套明示或默示的原則、規範、規則、及決策程序，形成所謂的國際建制，藉以規範體系中其他國家之行爲。因此，在此霸權主導的權力結構下，國際建制讓國家間經濟、貿易、甚至安全領域的合作成爲可能。⁴¹

將此邏輯套用在亞太地區將出現有趣的結果。單一霸權的出現，將讓原本多極競爭的區域體系，轉變成金字塔型的權力結構，而居於頂端的霸權爲維持其地位及權力分配之現狀，必依其意志推動一套建制以規範區域國家行爲。其中，軍備管制建制(Arms Control Regime)將是維持國家實力懸殊差距的最佳手段，亦即透過軍事透明化、管制、限制、裁減等手段，削弱來自區域潛在挑戰國的威脅。當然，霸權國有權力選擇加入或不加入軍備管制建制；但受單極權力結構制約的區域國家，卻只能屈從霸權國意志，被迫接受區域軍備管制安排。換言之，單一霸權的出現，將讓亞太地區長久以來推動 CBMs 不力的情況獲得立即改善，甚或由軍事透明化措施進一步發展爲軍備管制。

³⁹ 邱坤玄，〈霸權穩定論與冷戰後中(共)美權力關係〉，《東亞季刊》，第 31 卷第 3 期(2000)，頁 3-4。

⁴⁰ 關於霸權維持國際體系現狀之討論，Gilpin 在提及治理的第三種類型時未採用「國際建制」一詞，而是引述 Hoffmann「治理或至少影響國家間互動的一套權利與規則」(a set of rights and rules that govern or at least influence the interactions among states)稱之。Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*(N.Y.: Cambridge University Press, 1981), pp.27-38.

⁴¹ Gilpin 認為國際建制所設立的規則，規範了國家間三個領域的互動，包括外交與政治往來、戰爭的規則、經濟等範疇。Ibid., p.35.

(二) 威脅平衡途徑

守勢現實主義強調以「威脅平衡」取代「權力平衡」為無政府狀態下進行安全合作的重要基礎。以威脅平衡取代權力平衡的邏輯，在於如果國家轉而只對明確的威脅採取回應，針對特定威脅對象之整體權力、地理位置、攻勢能力以及侵略意圖，調整自身的攻守能力，則國家之間的安全合作將逐漸開展。⁴² 基於此，該論者主張合作也是無政府狀態下「自助」的一種表現，國家透過與他國政策互動和訊息的傳達，表達該國純粹追求安全之意圖，並以自我克制、守勢策略、軍備管制等三種策略，減緩國際結構加諸於國家行為之限制，安全困境將隨之迎刃而解。⁴³

守勢現實主義者進一步主張權力只是工具，安全才是國家目標，而增加權力並不等於增加安全，必須視國家條件來選擇攻守能力的發展比例。⁴⁴ Charles Glaser 即認為，攻守平衡的調整可以運用到軍備競賽的限制和安全合作中，國家可以透過購買防禦性武器向其他國家傳達善良的意圖，以此達到國家在自助體系下的合作。⁴⁵ 這是因為國家關切威脅平衡更甚於權力平衡，只有面臨明確威脅時才會從事制衡行動；換言之，守勢現實主義為權力政治的條件論者（Contingent Realism），強調只有在某些條件下國家才會傾向權力擴張行為，而非純粹為了平衡他國權力而進行權力鬥爭。⁴⁶ 依上述威脅平衡與攻守平衡觀點推論，促進亞太區域國家進行安全合作的關鍵，在於國家純粹追求安全意圖的溝通，並透過攻守能力的調整以平衡威脅。

因此，透過該途徑改善東協方式，首要之務即透過 ARF 交換國家彼此純

⁴² Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol.9, No.4(1985), pp.208-248.

⁴³ 鄭端耀，〈國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析〉，《問題與研究》，第 42 卷第 2 期（2003），頁 10-13；Charles L. Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, Vol.19, No.3(1994-1995), pp. 67-70.

⁴⁴ Glaser, "Realists as Optimists," pp.70-72.

⁴⁵ Charles L. Glaser, "The Security Dilemma Revisited," *World Politics*, Vol.50, No.1(1997), pp.171-201.

⁴⁶ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*(Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp.21-26.

粹追求安全之意圖，除區別進攻性與防禦性武器，亦強調以威脅來源作為國家間進行攻守能力調整之依據，藉以達成初步的威脅平衡狀態。在此威脅平衡狀態的基礎上，ARF 推動亞太 CBMs 將獲得突破性的發展。首先，當進攻性武器和政策能和防禦性武器和政策區二分，一國就能輕易判斷別國採取進攻或防禦性的軍事政策，從而得知其為力圖推翻現狀還是主張維持現狀的國家。其次，當防禦性力量比進攻性力量占優勢之際，在安全無虞的前提下，各國會更加願意實施單方面的防禦計畫，認同並積極參與 ARF 相關會議。最後，威脅平衡政策的反覆實踐，將持續深化區域各國維持現狀之戰略思維，逐漸放棄追求國家權力極大化之目標，同意配合 ARF 推動區域軍事透明化、限制或裁減特定攻勢能力之政策，並以國際協定的方式鞏固成果。

(三) 權力平衡途徑

權力平衡為現實主義的核心概念，主張國家在無政府狀態下必然不斷擴張權力以求自保，並透過依附或拉攏次要敵人的方式，平衡來自主要敵人之威脅。⁴⁷關於何種形式權力平衡最容易獲致穩定與安全的問題，學界莫衷一是。⁴⁸然而，學者在權力平衡過程方面卻存在基本共識，渠等認為國家在考慮內外因素下，會選擇投注國家資源增加能力、抑或加入聯盟以抗衡強權，主張「戰爭」和「外交政策」是權力平衡運作最有效的工具；換言之，權力平衡是一個

⁴⁷ 傳統現實主義學者認為，國家是為了達到權力平衡而推動某些外交政策，所以權力平衡是「因」、國家行為是「果」；例如摩根索在其著作中即區分出直接對抗、競爭等二種權力平衡的模式，以及分裂、補償、軍事、聯盟等四種獲致權力平衡的方法。Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (N. Y.: Knopf, 1973), pp.172-193.

⁴⁸ Waltz 主張權力中心愈少則權力平衡體系愈穩定，主要強權國之間比較容易制訂外交政策；David Singer 一派的學者卻持相反觀點，認為二極體系下各國以零合思維進行互動，容易導致相互懷疑、敵意與競爭，因此權力中心愈多則權力平衡體系將愈穩定。此外，Stanley Hoffman 認為行為者要多於 2 國、Morton Kaplan 則主張不可以少於 5 國、P. A. Reynolds 預測少於 5 國的權力平衡容易崩潰。Michael Sheehan, *The Balance of Power: History and Theory* (N. Y.: Routledge, 2000), p.84; Muthiah Alagappa, "The Study of International Order: An Analytical Framework," in Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford: Stanford Press, 2003), p.55.

動態而持續不斷的過程。⁴⁹

現實主義者對於權力平衡形成的原因，有著邏輯上不同的解讀。古典現實主義巨擘 Hans Morgenthau 著重單元（國家）層次分析對國際現象之解釋，主張權力平衡為各國基於國家利益，刻意追求的對外政策目標；新現實主義者 Waltz 則從國際體系切入，認為權力平衡為無政府狀態下國家自助行為的必然結果，只要有二個以上的國家努力在無政府狀態下求生存，權力平衡的情況就會反覆出現。⁵⁰作為新現實主義的理論分枝，新古典現實主義在體系結構論的基礎上，回歸古典現實主義重視單元（國家）層次分析的傳統，強調國內因素對一國外交政策之影響。Randall Schweller 即主張權力平衡受各國國內要素所制約，包括菁英的共識、政權的脆弱性、社會的凝聚力和菁英的凝聚力；其中，國家領導人對現存國際結構的認知，為影響國家政策偏好的重要原因。⁵¹

新古典現實主義者認為，領導人認知與國內政治因素即足以形成或改變一國對外政策，權力平衡為一國追求國家利益而刻意推動的結果；換言之，權力平衡下的安全合作強調主要國家之間的協調，強權國在共同的目標、價值、與利益的基礎上，推動符合本國國家利益之政策。值得注意的是，權力平衡途徑在實際操作上，大致上可區分為「兩極平衡體系」與「多極平衡體系」二種模式。借鑑歐陸 CBMs 發展經驗，兩極平衡體系將大幅改善「東協方式」的結構性缺陷，冷戰時期美國與蘇聯即以簽署國際協定方式確保兩極體系的政治現狀，由而讓安全合作在穩定的權力平衡體系下得以順利推動。⁵²但在「多極平衡體系」下，促進區域安全合作需納入大國協調機制（Concert of Powers），「東協方式」推動 CBMs 與軍備管制尤其如此。這是由於：強權國家達成共識是

⁴⁹ Alagappa, *op.cit.*, p.55.

⁵⁰ Waltz, "Structural Realism after the Cold War," pp.27-28; Schweller and Priess, "A Tale of Two Realisms," pp.1-32.

⁵¹ Randall L. Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol.29, No.2(2004), pp.168-181.

⁵² Alagappa, *op.cit.*, pp.55-56; Suk Jung Lee, *Ending the Last Cold War: Korean Arms Control and Security in Northeast Asia*(Aldershot, England: Ashgate, 1997), p.31.

協商成功的關鍵，其他未參加的國家皆無足輕重，事實上無法威脅到大國之間的決定。

參、新自由制度主義的觀點

一、東協方式存在的問題

新自由制度主義者認為，國際社會是一個無政府卻有秩序的狀態，透過適當而有效的安排，國家之間就能順利進行合作。⁵³該理論主張國家是基於互惠（Reciprocity）而非道德聲譽（Reputation）來進行合作，它本著理性功利至上的原則與他國互動。雖然博奕理論的囚徒困境（Prisoner's Dilemma）反映出國際社會資訊不足所導致的合作困難，但國際制度（International Institution）的產生即能降低國家間誤判與欺騙的可能，有效克服合作的困境。⁵⁴此係由於該理論主張國家間的互動是一種非零合的賽局，絕對利得（Absolute Gain）而非相對利得，才是彼此合作的重要前提。⁵⁵因此，在呈現複合相互依賴（Complex Interdependence）狀態的國際社會中，借助於國際制度透明化與控制性的安排，國際合作將逐漸展開。值得注意的是，國際制度本身具有一定演進續存的能力，制度建立後將不必然依附成員國之意志，反而將具有約束和改變國家行為的影響力。換言之，只要該制度能夠持續展現它的功能和利益價值，便可以超越原本設立時的國際環境和目的，維持生存發展而不受國際權力結構改變之影響。⁵⁶

職是之故，從新自由制度主義觀點探討東協推動區域 CBMs 之問題，可

⁵³ David Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (N.Y.: Columbia University Press, 1993), pp.269-300.

⁵⁴ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1989), pp.2-3.

⁵⁵ Duncan Snidal, "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation," *The American Political Science Review*, Vol.85, No.3(1991), pp.701-726.

⁵⁶ Stephen D. Krasner, "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables," *International Organization*, Vol.36, No.2(1982), p.501.

以從三個層面進行分析，分別是合作的困境、國際制度的功能以及相互依賴的討論。

（一）區域合作的困境

Robert Keohane 區分和諧、合作、與衝突三者間的關係。「和諧」是指一種狀態，在這種狀態中，行為者自利的政策能自動地促使其他行為者目標的實現，在這種狀態下國際關係行為者可自動達成合作，因此國際制度是不必要的。但如果彼此之間利益有所重疊，而行為者的政策被其他行為者視為阻礙他們目標的實現時，這種情況就是「衝突」。在雙方之間有重疊利益的衝突情況下，若行為者願意透過協商並對政策做出調整，使之變得與他人的政策相容時，彼此之間就能達成「合作」。換言之，合作只會在行為者政策處於實際或潛在衝突之際才會發生，所以合作不應被視為沒有衝突的狀態，而應被視為對衝突或潛在衝突的一種反應。⁵⁷

以此概念觀察區域安全合作，吾人可歸納如下發現：首先，和諧狀態不存在亞太地區。冷戰結束後，亞太地區歷史仇恨、宗教、文化等因素，造成此起彼落的分離主義武裝抗爭運動，而領土主權、經貿紛爭等政治經濟議題，更成為區域衝突的主要來源。因此，國家追求自身利益的同時，無法自然促成他國目標的實現，區域國家不可能自動達成合作。⁵⁸

其次，區域各國利益彼此重疊而相互衝突，一國政策的實現將阻礙他國目標之達成。重疊的利益包括政治、經濟、宗教、文化等，各衝突利益無法予以明確區隔，由而造成各國在談判時協商合作的障礙。特別是亞太地區此起彼落的分離主義運動，由於同時涉及政治、族裔與宗教利益，讓區域衝突變得更加

⁵⁷ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984), pp.10-14.

⁵⁸ 楊永明、唐欣偉，〈信心建立措施與亞太安全〉，《問題與研究》，第 38 卷第 6 期（1999），頁 17；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。

複雜。⁵⁹

最後，在國家間存在重疊衝突利益的情況下，若行為者願意透過協商並對政策做出調整，使之與他國政策相容，雙方便存在合作的空間。然而，從歷次南海衝突事件中即可看出，國家利益至上的零合思維讓各國怯於妥協，囚徒困境由而成爲區域安全合作方面的最大隱憂。⁶⁰

（二）國際制度的功能

新自由制度主義與傳統自由主義相異之處，在於它主張國際制度的重要性，而非放任國際自由市場經濟自行調節。同時，它不認爲國際組織如理想主義觀點般必然有助於國際社會的和平與穩定，主張國際制度包含多種制度化的形式和內部運作規則，國際制度在促進國際合作方面是有條件性的，不當國際組織的建立甚至會阻礙國際合作的發展。⁶¹ ARF 作爲東協推動亞太 CBMs 的主要機構，受限於制度設計的缺陷與實際運作之障礙，讓 ARF 始終未能充分發揮促進國際合作之制度功能；一般認爲，這種基於互惠、善意、共識、逐步演進等原則運作的「東協方式」，是造成區域安全合作進展有限的主因。⁶² 例如學者 Robyn Lim 即認爲，ARF 制度設計之缺陷，導致其捍衛區域安全之貢獻乏善可陳。⁶³ 澳洲、美國、加拿大等國亦對 ARF 運作方式感到無奈，主張 ARF 應進一步制度化，以對區域和平與穩定作出更大之貢獻。⁶⁴

⁵⁹ Manning, *op. cit.*, pp.19-40.

⁶⁰ Kuan-Hsiung Wang, "Bridge over Troubled Waters: Fisheries Cooperation as a Resolution to the South China Sea Conflict," *The Pacific Review*, Vol.14, No.4(2001), pp.532-536.

⁶¹ Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*(Boulder, Colorado: Westview Press, 1989), 10.

⁶² Ralph A. Cossa, "US Security Strategy in Asia and the Prospects for an Asian Regional Security Regime," *Asia-Pacific Review*, Vol.12, No.1(2005), pp.79-81.

⁶³ Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.2(1998), pp.115-136.

⁶⁴ 林文程，〈東協區域論壇與亞太邊安全體系的建構〉，頁 101；Sheldon W. Simon, "Security Prospects in Southeast Asia: Collaborative Efforts and the ASEAN Regional Forum," *The Pacific Review*, Vol.11, No.2(1998), p.205.

就靜態的制度規範而言，ARF 對會員國的約束力相當有限。依嚴謹度及約束力的差異，國際制度可區分為三類，分別是正式政府間組織或跨國的非政府組織、國際建制和國際慣例。⁶⁵從「歐洲經驗」視之，歐安組織自從「歐安會議」時代即屬於正式政府間組織，透過官僚組織的運作，明列規則、權力、義務等規範，成功提供參與國一套制度化的互動準則，使其朝向軍事透明化的共同目標邁進。然而，同樣作為 CBMs 主要推動機構的 ARF 機制，雖亦在 1995 年概念性文件的基礎上提供一套互動的原則、規範、規則、和決策方式，但所作成之決策卻不具任何強制力，成員國由而無法對日後友好互動產生期待（Shadow of Future）。致使 ARF 空有正式國際組織的架構，實質上卻是不折不扣的國際建制，各國僅在自願性的基礎上，就不涉及切身利益之議題進行互動。

就動態的制度運作來說，共識與自願原則嚴重削弱 ARF 的制度功能。國際制度的主要功能，在於改善成員國間消息流通的質與量，並經由制度的內在規約和外在壓力，增加當事國欺騙背叛時的成本代價，從而迫使違規或未善盡義務者更正其行為。⁶⁶歐安會議將此功能發揮得宜，持續以國際協定的方式—例如赫爾辛基最後議定書、斯德哥爾摩信心暨安全建立措施文件、維也納文件等，在成員國合作成本上不斷加碼，進而減少個別國家欺騙或背叛的可能。反觀 ARF 雖然也能促進國家之間消息的流通，但「東協方式」強調逐漸演進以屈就所有成員國的運作原則，卻導致制度功能弱化之弊病。例如「共識原則」規定以諮商而非投票方式作成決策，讓決策過程變得毫無效率可言；「自願原則」則主張 ARF 所成作的任何決策對成員國不具拘束力，只能在自願性的基

⁶⁵ 正式政府間組織或跨國的非政府組織，指具有目的之制度，有相關官僚組織，明列規則、權力、義務等規範，其目的在監督成員各項活動與反應，並具有追求行動與目標之能力；國際建制為具有明示規則之正式制度，通常附屬於國際關係特定的議題領域中；國際慣例則屬於非正式制度，藉由默示的規則與諒解，形成共同期望，並對成員國之間的互動、溝通、協調、以及往來等提供幫助。若就國際社會發展過程來看，國際慣例顯然較國際組織與國際建制具有普遍性及先決性，是二者發展的基礎。Keohane, *International Institutions and State Power*, pp.3-4.

⁶⁶ 鄭端耀，〈國際關係「新自由制度主義」理論之評析〉，《問題與研究》，第 36 卷第 12 期（1997），頁 12。

礎上鼓勵會員國積極配合，並由會員國自行決定是否參與。⁶⁷

(三) 相互依賴的討論

複合相互依賴是國際社會普遍的現象，亞太地區自難置身事外。在多元聯繫管道的互動下，國家間接觸面持續擴大，而不對稱的互賴，更導致各國在不同議題領域享有影響力不一的議價籌碼，軍事武力不再是唯一有效的政策工具。然而，區域國家之間複合相互依賴的深化，卻成爲東協推動區域安全合作的結構性障礙：

一方面，國際社會互賴的增強意味國家間接觸面持續擴大，互賴的領域愈廣、程度愈深，則發生磨擦、衝突的機會亦隨之增加。其中，亞太地區又以經貿互賴的影響最爲顯著，行爲個體之間相互影響的現象，可以從亞洲金融風暴中看出端倪，成爲區域安全之隱憂。⁶⁸另一方面，複合相互依賴下軍事安全不再居於全球議程的首位，各項問題之間應無明確等級之分。⁶⁹但在亞太地區，經貿議題卻經常凌駕於軍事議題之上，甚而取代傳統區域安全議程之排序，成爲國家間協商合作的優先討論對象。因此，軍事安全討論往往被擱置於經貿協商之後，抑或被迫與其他議題掛勾，進而模糊了安全協商的焦點。例如東協推動亞太 CBMs 之際，即以「綜合性安全」取代傳統軍事安全。⁷⁰

上述發展，或讓面臨發展問題的國家透過 ARF 持續突顯經貿議題的重要性，要求各國協商解決之辦法；或爲區域軍事強權國家所利用，刻意忽視、延宕、甚至阻礙軍事透明化的相關討論。例如，中國不斷在公開場合表示經濟安

⁶⁷ Takeshi-Yuzawa, "The Evolution of Preventive Diplomacy in the ASEAN Regional Forum: Problems and Prospects," *Asian Survey*, Vol.46, No.5(2006), pp.785-804; Samuel Sharpe, "An ASEAN Way to Security Cooperation in Southeast Asia?" *The Pacific Review*, Vol.16, No.2(2003), pp.231-250.

⁶⁸ Dwight H. Perkins, "East Asian Economic Growth and Its Implications for Regional Security," *Asia-Pacific Review*, Vol.14, No.1(2007), pp.44-53.

⁶⁹ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye 合著，門洪華譯，《權力與相互依賴》（北京：北京大學出版社，2002），頁 25-31。

⁷⁰ 劉復國，〈綜合性安全與國家安全〉，頁 28-33。

全應是區域安全合作的首要項目，⁷¹近年來更積極參與東協加三、大中華經濟圈等區域經濟整合議題；然而在推動軍事層面 CBMs 方面卻表現出戒心，往往以拖延方式來應付他國對於軍事透明化的要求。⁷²換言之，區域國家對經貿議題的關切，成為東協推動軍事 CBMs 發展的嚴重阻礙。

二、改善東協方式的可能途徑

透過新自由制度主義的分析，東協推動區域 CBMs 的根本問題在於：其一，區域安全合作之困境，在於衝突利益無法區隔；其二，ARF 設計與運作上的障礙，導致其制度功能無法充分發揮；其三，國家間複合相互依賴關係，模糊了區域安全議題的焦點。以此三個面向的問題為基礎，可進一步推敲出「東協方式」的改善途徑，分別是集體安全途徑（Collective Security）、國際制度途徑（International Institution）以及區域整合途徑（Regional Integration）。三者各代表新自由制度主義關於安全合作的不同觀點，對於「東協方式」亦具有重要的啓發。

（一） 集體安全途徑

建構集體安全機制的目的，在於以外交、經濟或武力等手段，保障會員國免於侵略者之威脅，其與權力平衡下同盟關係最大的不同，即集體安全的出現並非以對抗另一個特定聯盟或國家之威脅為主，而是透過國際組織運作，針對任何試圖破壞成員國間同意的原則與互動規範者進行制裁。⁷³換言之，集體安全機制是由所有成員國共同參與運作，將彼此認可的原則、規範、規則、決策

⁷¹ 中國前外長錢其琛在第四屆 ARF 中提及「安全合作新概念」，指出：「經濟安全應是區域安全合作的首要工作與項目，因為經濟發展與繁榮將是區域、全球安全與穩定的重要物質基礎」。楊永明，〈東協區域論壇：亞太安全之政府間多邊對話機制〉，《政治科學論叢》，第 11 期（1999），頁 178。

⁷² 林文程，〈東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構〉，頁 104；林正義，〈東協區域論壇與南海信心建立措施〉，頁 57-58；陳華凱，〈由「中國威脅論」看中國對信心建立措施的運用：歷史的觀點〉，《共黨問題研究》，第 26 卷第 3 期（2000），頁 71。

⁷³ Joshua S. Goldstein, *International Relations*, 3rd ed (New York: Longman, 1999), p.111.

程序等，悉數以憲章條文的方式確立，並透過組織集體力量共同維護，進而確保「體系內」的安全與穩定。因此，制度的運作需要一個強而有力的組織，而成功建構集體安全機制則包括下列五項要件，分別是⁷⁴：和平的不可分割性，個別國家之威脅視同對所有成員國的威脅；除某些特定情況外，禁止使用武力作為國家政策工具；集團內強權國家優勢軍力作為制裁侵略的基礎；對威脅明確的定義；所有成員遵守並履行集團決策的承諾。Charles Kupchan 與 Clifford Kupchan 考察歐洲集體安全機制，認為該途徑至少具備三項基本功能，由而成為區域安全之重要基石⁷⁵：其一，以優勢軍力更有效率地平衡傳統的和不對稱的軍事威脅；其二，危機管理與衝突預防功能，亦能協助解決會員國間的不確定性和不穩定性；其三，減少區域各國敵對意識，進而改善安全困境並提升合作關係。此外，集體安全與國際安全合作息息相關，當個別國家透過集體安全機制獲得更大程度保障之際，安全性的增加讓軍備的作用無形中大幅降低，而現實主義國家自助的擴張思維亦將逐漸淡化，因此各國從事 CBMs 談判、推動軍備管制合作的意願將隨之增加。換言之，集體安全是國家放棄對自身武力依賴，進一步與他國進行安全合作的重要基礎。⁷⁶

進一步把集體安全機制套用在「東協方式」，區域安全合作將出現重大進展。在上述新自由制度主義觀點第一個面向的討論中發現，亞太地區安全問題複雜多元，區域國家之間衝突利益無法予以完全區隔，內容橫跨政治、經濟、宗教、文化等議題，動輒因為利益衝突而兵戎相向，造成各國進行談判合作的嚴重障礙。然而，若套用集體安全理論建構亞太集體安全機制，藉由明確定義威脅意涵、制裁侵略工具、以及集體行動承諾等機制之運作，個別國家的安全與生存將即刻獲得更大程度的保障。⁷⁷其次，生存利益獲得確保之際，各國將

⁷⁴ Alagappa, *op.cit.*, pp.57-58.

⁷⁵ Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, "Concerts, Collective Security, and the Future of Europe," *International Security*, Vol.16, No.1(1991), pp.125-137; Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, "The Promise of Collective Security," *International Security*, Vol.20, No.1(1995), pp.52-61.

⁷⁶ 王育三，《走向共同管理的世界：互賴求存的國際關係》（台北：黎明文化，2001），頁 186。

⁷⁷ 關於建構亞太集體安全制度的相關討論，請參見：詹滿容，《亞太集體安全機制之建構與我

可進一步針對衝突的利益進行討論，而由於集體安全機制下禁止武力的任意使用，任何爭端的解決都須透過共同認可的原則、規範、與決策程序進行，所以在集團的壓力下，該機制將強迫利益相衝突的國家以和平的方式進行妥協。最後，集體安全之落實，將成功降低軍備在個別國家追求生存方面的作用，區域各國更願意從事各項 CBMs 之建構，並朝更大程度軍事透明化與軍備管制共同努力。

（二）國際制度的途徑

國際制度在安全合作方面的功能，在於提供國家之間互動的一套架構。首先，透過彼此同意的原則、規範、規則、和決策程序，讓國家針對彼此衝突爭端的協調磋商變得更有效率，進而減少國際往來所需的成本。其次，由於安全合作事涉國家生存的根本利益，透過國際制度增加信息流通的質與量，將有助於瞭解其他成員的行動，減少個別國家對於遭受欺騙背叛的恐懼與不安。最後，經由制度的內在規約和外在壓力，增加當事國進行互動時的成本代價，從而迫使違規或未善盡義務者更正其行為。⁷⁸ARF 作為亞太地區多邊安全機制而言，對於國家間進行安全對話方面貢獻匪淺，透過第一軌、第二軌、正式與非正式之會議場合，達到論壇成員國間安全觀點交流之目的。⁷⁹然而，問題的指陳卻不必然導致區域安全合作；事實上，論壇的運作往往流於高談闊論而不切實際，甚難透過 ARF 填平區域行為者安全合作的鴻溝，其關鍵即在於制度設計上的缺點。因此，透過國際制度途徑改善東協方式，應參考歐安組織成功經驗，從 ARF 的組織再造著手。

制度架構方面。比較 ARF 與歐安組織，ARF 組織架構與歐安組織設計相若，政治性協商機制方面更見其異曲同工之妙；但進一步審視發現，ARF 與

國扮演之角色》(台北：行政院研考會，1996)。

⁷⁸ Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol.20, No.1(1995), pp.39-51.

⁷⁹ Pauline Kerr, "The Security Dialogue in the Asia-Pacific," *The Pacific Review*, Vol.7, No.4(1994), pp.404-405.

歐安組織存在二項重要差異。一方面，ARF 關於參與者入會限制較之歐安組織嚴苛，1996 年第三屆年會會後主席聲明中，進一步詳細列舉新成員加入的四項資格，至今仍信守不渝；⁸⁰且成員國並未納入所有區域重要行為者（例如台灣與北韓），此將削弱區域安全諮商的成效。另一方面，ARF 在事務性行政組織設計方面相形匱乏，ARF 秘書處更是付之闕如，而由東協秘書處設置「特別單位」（ARF Unit）代為執行相關業務，難免造成行政效率上的不足。借鑑歐洲經驗，上述二項差異將是調整 ARF 制度架構尚待努力的方向。

決策模式方面。ARF 共識決原則有其客觀環境的政治考量，強調成員國間互相尊重、平等、合作之精神，但該項設計卻也成為東協推動區域 CBMs 的結構性障礙，致使 ARF 難以經由決策機制產生具體政策。參酌歐洲經驗，歐安組織為避免「共識原則」決策失能之潛在弊病，發展出所謂共識減一原則（Consensus Minus One）以及共識減二原則（Consensus Minus Two）等配套措施。前者規定歐安組織採取適當行動時，可以不考慮「明顯違反歐安組織承諾」之參與國；後者則主張對於陷入協商爭端的二國，無論其同意與否，部長會議都可以對其強制執行某些決議。⁸¹換言之，讓 ARF 由「共識決」逐漸往「多數決」決策模式發展，抑或仿效歐安組織「共識減一」、「共識減二」等原則，將是 ARF 提升決策效率的重要關鍵。

政策執行方面。由於「東協方式」強調「自願原則」，ARF 作成之任何決議皆不具強制拘束效果，而是交由成員國自行決定遵循與否。該項「自願原則」自 ARF 成立迄今皆由成員國信守不渝，讓所有東協推動之亞太 CBMs，例如出版國防白皮書、參加聯合國武器登記制度等，宣傳意義遠大於實際成效。所

⁸⁰ 四項原則包括：承諾原則（Commitment），新會員必須為認同並有助於 ARF 達成主要目標的「主權國家」，並遵守 ARF 先前所作之決定與聲明；關聯原則（Relevance），新會員必須對 ARF 主要活動範圍的和平與安全有直接影響，包括東北亞、東南亞以及大洋洲；逐步擴充原則（Gradual Expansion），依循所有會員國都感到舒服的發展速度，控制論壇參與國的數量以維持決策效率；諮詢原則（Consultation），所有入會申請都必須向 ARF 的主席提出，經主席在 ARF 資深官員會議向所有會員國諮詢並達成共識後，才得以由部長會議進行核可。

⁸¹ Walter Kemp, et. al, eds., *OSCE Handbook*(Vienna: OSCE, 2000), p.29.

以，為提升 ARF 諮商協調功能，促進區域 CBMs 發展，進而鞏固區域安全合作之成果，ARF 在政策之執行與監督方面，勢必得進行根本性的調整。

（三）區域整合的途徑

區域整合理論中，傳統功能主義（Functionalism）強調「互賴」會自動擴張，國家在某個領域合作的發展將導致其他領域的合作，進而形成功能性的互賴網，並在人民共同期待下，將國家權力讓渡給一個能滿足社會和經濟需求功能的國際機構。歐洲整合即是從經貿合作出發，進一步在外交政策領域達成合作共識，謂之「分枝說」（Doctrine of Ramification）。⁸²新功能主義（Neo-Functionalism）則考量到功能性整合的侷限性並作出修正，主張在整合的過程中，政府領導人和社會菁英應扮演主動的角色。另一方面，利益團體為整合過程的催化劑，整合擴張的基礎，即在於讓各個利益團體都能得到不同利益的滿足，進而支持其他領域之整合，稱為「外溢效果」（Spill-Over Effect）。⁸³

由於複合相互依賴為當前全球主流趨勢，思忖如何改善東協推動區域 CBMs，須將區域國家互賴因素列入考量，以作為重新思考的最佳起點。區域整合理論者認為，從較不具爭議的經貿議題進行合作，由政治菁英負起主要推動者與協商之角色，並以利益團體作為整合過程的催化劑，則功能性合作的成果將外溢至其他敏感領域之合作，包括區域軍事安全合作，最終亦將同意建構一個超國家組織，作為鞏固整合成果並促進永續發展的重要機制。⁸⁴因此，在區域國家互賴關係持續深化並模糊區域安全倡議的前提下，轉而積極推動區域經貿合作，或許將成為培養區域國家合作關係的重要途徑。

一方面，高階與低階政治的二分，有助於漸進擴大合作關係。Ernst Haas 等新功能主義學者認為，把經濟貿易等「福利政治」（Politics of Welfare）與軍

⁸² David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization*(Chicago: Quadrangle Books, 1996), p.97.

⁸³ Ernst B. Haas and P. Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration," *International Organization*, Vol.18, No.4(1964), pp.707-719.

⁸⁴ 曾怡仁、張惠玲，〈區域整合理論的發展〉，《問題與研究》，第 39 卷第 8 期（2000），頁 55。

事安全之「高階政治」(Politics of High-Level) 議題予以區隔，將有助於區域國家進行功能性合作，並作為推動更高程度整合之基礎。⁸⁵因此，先行將經貿議題從區域國家權力鬥爭中抽離，將有助於擴大亞太地區經貿互動與合作關係。亞太經濟合作會議 (Asia Pacific Economic Cooperation, 以下簡稱 APEC) 即是一例，透過經貿合作的成功經驗，區域國家更加願意透過 APEC 平台進一步協商其他功能性領域合作，朝更高程度的經濟整合目標邁進。⁸⁶

另一方面，「外溢」效果將讓 CBMs 成為高階與低階政治進行合作的過渡性工具。功能性合作的經驗，有助於國家間政治菁英與利益團體培養合作的意願與默契，而區域經濟整合目標的達成，更讓各國領導人願意就敏感的「高階政治」議題進行討論。各國領導人轉而支持高階政治合作的理由，在於國際合作網絡的形成將提高國家之間的信任感。其次，面對來自國內利益團體對於更大程度整合的壓力，領導人勢必在國家利益定義上進行重大調整，並將逐步把國家主權讓渡予超國家組織。⁸⁷最後，在政治整合的過渡期間，軍事安全議題由而成為協商合作的核心，而軍事透明化等 CBMs 之建構，則將是各國進一步推動軍備管制的基礎。因此，軍事安全合作將繼區域經濟整合之後，成為亞太區域安全議程的主流，東協推動區域 CBMs 亦將獲得區域各國的青睞，由而產生實質而具體的進展。例如 Joshua Kurlantzick 即認為，透過功能性議題合作所產生的具體成效，經濟整合將逐漸克服歷史文化、意識型態、政治衝突等阻礙區域合作的不利因素，加速各國朝政治、軍事、外交等領域合作持續邁進。⁸⁸

⁸⁵ Ernst B. Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*(Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1964), pp.47-49.

⁸⁶ 吳玲君，〈亞太經濟合作會議與區域安全〉，《問題與研究》，第 37 卷第 11 期 (1998)，頁 6。

⁸⁷ 盧倩儀，〈區域整合理論之比較與評析〉，《美歐季刊》，第 12 卷第 1 期 (1997)，頁 29-31。

⁸⁸ Joshua Kurlantzick, "Is East Asia Integrating?" *The Washington Quarterly*, Vol.24, No.4(2001), pp.19-28.

肆、社會建構主義的觀點

一、東協方式存在的問題

社會建構主義者認為國家間並非先天就存在衝突、合作、或共存的關係，因為國家的認同與利益是在歷史、文化、政治與社會脈絡內社會實踐（Social Practice）而來，⁸⁹國家經由相互主義的互動與意涵建立認同，並經由認同過程定義自我角色與其他國家之間的關係，進而在認同基礎上定義國家利益與行動目標，據以採取適當行動。⁹⁰Wendt 進一步主張國際社會的無政府狀態是由國家透過「共有期望」與「社會實踐」所建構，從觀念與內在邏輯分析，至少可以區分為霍布斯、洛克與康德等三種無政府文化。⁹¹換言之，無政府狀態的意涵取決於國家之間의共同期待，而國家間透過共同期待與持續不斷的社會實踐，進而建構了特定的體系文化⁹²：敵對思維創造出霍布斯文化，相互競爭形成洛克文化，信任與合作則出現康德文化。以此觀點分析，東協推動亞太 CBMs 所面臨的問題，在於區域各國所建構出的國際體系，屬於一種競爭而彼此不信任的「洛克文化」體系，由而成為區域安全合作的重要障礙。

歷經帝國主義列強殖民與二次大戰戰火的影響，西方文明的入侵讓各國傳統文化毀於一旦，而帝國主義的肆虐，更嚴重割裂亞太地區「民族」與「國家」

⁸⁹ Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol.88, No.2(1994), p.385.

⁹⁰ Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," *International Security*, Vol.23, No.1(1998), p.177.

⁹¹ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2(1992), p.395.

⁹² 霍布斯文化中國家與國家彼此為敵，敵人沒有生存和自由權力，國家間純粹以現實主義原則進行互動。洛克文化中國家相互定位為競爭對手，彼此雖有生存和自由權利，但卻不具有免於暴力的權利，結果就出現軍事競爭，甚或爆發戰爭，但戰爭會被控制在有限範圍之內。康德文化中國家間扮演著朋友的角色，彼此互不使用暴力、承擔義務並相互扶持，最後將催生安全共同體（Security Communities）的出現。Alexander Wendt,〈國際政治中的三種無政府狀態〉，《美歐季刊》，第15卷第2期（2001），頁155。

之間的關係，造成「一民族多國家」、或「一國家多民族」的現象。⁹³此外，亞太地區宗教與文化的複雜性，亦成爲區域潛在衝突的隱憂，甚或進一步與分離主義運動相結合，試圖透過武裝抗爭的方式，尋求政治上的合法性（獨立或自治）。⁹⁴換言之，亞太地區複雜的政治、經濟、文化、宗教關係，讓多元社會的歷史遺緒，阻礙區域國家之間和平進程的推動。⁹⁵在此衝突的歷史、文化、政治與社會脈絡下，區域國家甚難建構出溫和、共存的「康德文化」體系；同時，國際關係卻又未達到危及彼此生存、高度零和競爭的地步，雖然競爭利益而發動有限戰爭是被允許，但主權原則卻保障了個別國家的生存權利。因此，亞太地區和世界上大多數區域一樣，屬於競爭而成員彼此不信任的「洛克文化」體系。⁹⁶

由此觀之，社會建構主義理論觀點下，東協方式所亟待解決者並非權力不均、制度不足等物質性（Material）、客觀性（Objective）的問題，而是在區域國家互動的社會脈絡中，觀念（Idea）、認知、文化、價值等所被賦予的意義。社會建構主義者認爲在一國環境中所具有的文化或制度成分，塑造了該國的安全利益或安全政策，亞太國家在複雜的政治、經濟、文化、宗教等歷史遺緒下，逐漸形成了相互敵對的衝突理念，並透過國家間相互主觀的社會實踐，增強並再造這種衝突的理念，最後產生自我實現預言的現象。於是，國家間持續的社會實踐，讓「洛克文化」體系成爲亞太地區的客觀事實，進而對亞太區域安全

⁹³ 前者如二次大戰後南、北韓的分治，後者則以印尼國內分離主義運動爲代表。Guido Samarani, "The Asian Connection: Dynamics of Colonialism, Nationalism and Identity in East and South Asia, 1915-1945," *European Journal of East Asian Studies*, Vol.3, No.1(2004), pp.1-13.

⁹⁴ Peter Searle, "Ethno-Religious Conflicts: Rise or Decline? Recent Developments in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol.24, No.1(2002), pp.1-11.

⁹⁵ Kwa Chong Guan, "Asia Pacific Security Concern: A Singaporean Perspective," in Ralph A. Cossa, ed., *Asia Pacific Confidence and Security Building Measures*(Washington D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1995), pp.71-72.

⁹⁶ Wendt 承認當今社會亦存在某些霍布斯文化敵對狀態的國家，例如朝鮮半島、以色列與巴勒斯坦等。Alexander Wendt, 前引文，頁 177。

合作之進程造成直接的影響。⁹⁷換言之，改善東協方式促進區域安全合作的關鍵，即如何在歷史、文化、政治與社會脈絡中，進行根本性的改變。

二、改善東協方式的可能途徑

Wendt 對無政府狀態的分類，提供改善 CBMs 東協方式的思考方向。簡言之，解決方案必須能夠滿足促進區域安全合作之目的，亦即思考如何讓區域體系由「洛克文化」成功向「康德文化」過渡，並逐漸以「合作思維」取代「衝突競爭」的共同期待。基於此，從社會建構主義的觀點出發，「東協方式」的改善途徑包括民主和平論（Democratic Peace Theory）與安全共同體（Security Community），此二者之理論邏輯與精神和社會建構主義觀點相符，適足以作為社會建構主義獲致安全合作的代表性工具。

（一）民主和平的途徑

民主和平理論可以追溯到 Immanuel Kant 的「永恆和平」(perpetual peace) 概念，主張自由主義國家之間彼此發生戰爭的機會幾乎等於零。學界關於「民主和平」現象之解釋，大致上可歸納為規範說、制度說與理性選擇說，⁹⁸以下便分別述之。

「規範說」主張民主國家因享有共同的價值觀與規範，所以一旦衝突發生時，雙方會啟動彼此之間的緩和機制（Pacifying Mechanism），傾向以非武力的方式來解決爭端，同時恪守必要的謹慎原則（Prudent by Necessity）；除此之外，由於缺乏民意的支持，政治人物亦難以任意將發動戰爭作為解決國際衝突的手段。⁹⁹「制度說」則認為民主國家所具有的「監督與制衡」政治制度，將

⁹⁷ 袁易，〈對於 Alexander Wendt 有關國家身份與利益分析之批判：以國際防擴散建制為例〉，《美歐季刊》，第 15 卷第 2 期（2001），頁 267-271。

⁹⁸ 黃旻華，〈「民主和平」研究的方法論：「聽眾成本」概念之辨析〉，《問題與研究》，第 40 卷第 1 期（2001），頁 93。

⁹⁹ Michael W. Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, Vol.80, No.4(1986), pp.1155-1162.

延緩國際衝突升高的速度，而讓衝突雙方在爭端擴大為戰爭前，透過其他非武力的方式先行化解，從而避免戰爭的爆發。¹⁰⁰「理性選擇說」從領導者的觀點出發，強調民主國家領導人的權力基礎來自於選民，因此當領導人面臨戰爭的可能時，不是盡全力投注戰爭的準備（展現強烈的決心和嚇阻效果，通常是面對非民主國家），就是儘量避免引起戰端（唯恐強硬政策失敗而頓失政治支持，通常是面對民主國家），重點在於領導者必須作出能贏得民心的決策；因此，民主和平即是這種理性選擇下的必然結果。¹⁰¹

換言之，在一個只存在民主國家或民主國家占多數的國際社會中，戰爭是不必要也不太可能發生的，無論認可規範說、制度說、或理性選擇說，皆能突顯民主國家之間以合作代替對抗、以談判代替戰爭的普遍現象。職是之故，民主制度的擴張與散播，將是獲致國際和平與穩定的最佳途徑，而 CBMs 軍事透明化機制，更是國家間進行安全合作的試金石。就民主和平論觀點而言，亞太地區非民主政體對於區域安全合作所構成之威脅有三¹⁰²：其一，亞太地區不存在民主國家最低武力使用之規範，容易將戰爭視為解決爭端的主要手段；其二，缺乏民主國家之監督與制衡制度，衝突往往一觸即發並瞬間升級為戰爭；其三，領導人透過決策黑箱而能恣意妄為，以自利而非人民福祉作為決策基礎。以此觀點視之，積極推動區域民主化，將是改善「東協方式」以促進區域安全合作的必要手段。

社會建構主義者關切區域民主化在形塑國家間規範方面的重要性。Wendt 基於國際關係社會性的本質，強調實踐重於一切、實踐決定存在，國家透過實踐、不實踐、或改變實踐，便能創造並發展出新的環境和國際關係。¹⁰³因此，

¹⁰⁰ Kenneth A. Schultz, "Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspective on Democracy and War," *International Organization*, Vol.53, No.2(1999), pp.233-266.

¹⁰¹ Bruce Bueno De Mesquita, et. al, eds., "An Institutional Explanation of the Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol.93, No.4(1999), pp.791-807.

¹⁰² Amitav Acharya, "Realism, Institutionalism, and the Asian Economic Crisis," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.21, No.1(1999), p.21.

¹⁰³ 以冷戰現象的消逝為例，當世界各國不再遵循和實踐冷戰規範，冷戰即宣告終結。鄭端耀，

推動區域民主化，並非僅推崇民主機制對於國家領導人的監督制衡作用，而是希望透過自由民主主義觀念的力量，由下而上重新建構國家的認同與利益，讓區域國家在新的認同與利益下，採取新的實踐行動，轉而接受以 CBMs 作為建構彼此信任與信心之工具，逐漸擴大軍事透明化的程度。若然，在持續不斷的相互主觀實踐下，亞太地區將從衝突競爭的洛克文化體系，逐漸過渡到和平共存的康德文化體系。同時，體系的變遷亦將反過來影響國家行為，在康德文化下，國家間處於友好合作關係而不會相互威脅對方安全，戰爭也不再是處理國家間爭端的工具，軍備擴張與軍備競賽亦將頓失其效用，區域安全合作由而在民主和平的發展過程中得以落實。

（二）安全共同體的途徑

安全共同體（Security Communities）的討論始自 50 年代末 Karl Deutsch 對歐洲整合的觀察，嘗試以國際交流的增加解釋歐洲國家整合之現象。該論者主張，國家之間透過交流將形成共同體的意識，而互信將促使國家願意放棄武力作為解決爭端之手段，進而化解國際社會無政府狀態的安全困境。¹⁰⁴ Amitav Acharya 將安全共同體定義為「主權國家組合而成的跨國性區域，而區域內的人民對於和平演變可以有所預期」，主張在安全共同體內國家雖仍存在利益衝突與爭端，但彼此卻不會發動戰爭，甚至不存在軍備競賽之現象。安全共同體與安全建制（Security Regime）最大的差別，在於前者為各成員經由共同的信念將國家利益加以聚合，而非透過一套特定的原則、規則、規範、與決策程序，來達到維持安全的目的。¹⁰⁵

Emanuel Adler 與 Michael Barnett 進一步將建構安全共同體區分為三個階

〈國際關係「社會建構主義理論」評析〉，頁 209。

¹⁰⁴ Karl Wolfgang Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area*(Princeton: Princeton University Press, 1957), p.5.

¹⁰⁵ 陳佩修，〈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〉，《全球政治評論》，第 7 期（2004），頁 76。

段。¹⁰⁶首先是初始階段 (Nascent Phase)。國家間一開始交往的目的並非建構安全共同體，而是尋求增加彼此安全、減少交流成本以及擴大交往互動之途徑，同時透過各種形式的外交互動來提升合作的範圍與層級，進一步建立監督機制 (Third-Parties)。在此階段中，推動國家之間進行安全合作的誘因 (Trigger Mechanisms)，同時涉及物質與規範因素，包括共同的威脅、政治、經濟、文化、社會、意識型態等，不一而足。

其次為進階階段 (Ascendant Phase)。伴隨區域相互依賴網絡密度的增加，區域各國藉由軍事合作與協調制度，致力於降低彼此的恐懼與威脅感，據以建構互信與集體認同。因此，進入進階階段後，區域各國在長期合作的基礎上，開始期待彼此關係進一步地和平演變。同時，初始階段所構築的多元管道，亦將進一步獲得實質的強化，加速國家間進行全面性的交往與互動，逐漸形成共同的生活方式 (Way of Life)。

最後則是成熟階段 (Mature Phase)。一般認為，國家之間의 共同期待愈多，發生戰爭的可能性就愈少。區域國家透過持續擴大交流的深度與廣度，共享的價值與認同感將強化和平演變的共同期待，「和平解決國際爭端」由而成爲區域國家交往的基本原則，正式步入成熟階段，最終形成了安全共同體。

亞太地區在歷史仇恨、政治對抗、經貿爭端、民族分裂、宗教與文化衝突等因素影響下，區域國家之間錯綜複雜的關係，往往令彼此恐懼不安而形成安全合作之困境，因此建構安全共同體將是改善安全關係的重要選項。依循上述三階段共同體建構過程，亞太區域各國當可逐漸培養安全互賴的深度與廣度，而當戰爭可能性降低而認同感增加之際，區域國家對於和平演變的期待亦隨之大幅提升，除達成放棄武力作爲主要政策工具之共識，並同意透過軍備管制以鞏固共同的安全，持續朝亞太安全共同體的最終目標而努力。

¹⁰⁶ Emanuel Adler and Michael Barnett, "A Framework for Study of Security Communities," in Emanuel Adler and Michael Barnett, eds., *Security Communities* (N.Y.: Cambridge University Press, 1998), pp.49-57.

伍、綜合評析：代結論

本文採取綜合分析的方式，透過國際關係新現實主義、新自由制度主義與社會建構主義理論之觀點，逐一解析當前東協推動區域 CBMs 相關問題，拓展吾人觀察亞太區域安全之視野，並從理論應用的角度出發，進一步推論霸權穩定、威脅平衡、權力平衡、集體安全、國際制度、區域整合、民主和平與安全共同體等八項次級理論，作為全面改善「東協方式」的實踐途徑。研究發現，各理論途徑對問題關切之焦點各異，突顯出東協推動區域 CBMs 問題的不同面向，而針對問題所萃取出之改善對策亦不盡相同，適足以作為思考區域安全合作的新起點。進一步言，研究途徑作為分析問題的重要工具，不同的研究途徑提供不同面向的觀察結果，有助於擴展國際關係研究的廣度與深度，使學術研究的成果更能貼近國際事務相關之實踐。因此，純就學理分析來說，各理論彼此間價值與貢獻實無孰重孰輕之別；但若將各項理論拉回國際現實之脈絡，窮究其相關作法與配套措施，各途徑卻存在適用方面程度不一的落差。

採取霸權穩定途徑改善東協方式，必須先回答一些根本性的問題，包括由誰擔任霸權角色？維持建制的工具為何？以及霸權衰弱後建制存續與否等。事實上，在全球化的浪潮下，權力的定義不再僅限於軍事能力，其他議題領域的重要性甚或凌駕於軍事之上，而一國在某個領域中獨霸的地位，並不必然將擴散到其他領域，軍事霸權的影響力亦未必高於經濟霸權或文化霸權。因此，在當今亞太地區甚難出現所謂單一而全面性優勢霸權，無論是美國、中國、抑或日本、俄羅斯，都難以完全勝任霸權國的角色。其次，無論由軍事、經濟、或文化霸權來建立單極體系，都將面臨到單一政策工具在維持建制方面的困境，他國在其他議題領域上的相對優勢，將進一步抵消該霸權國政策工具的作用。¹⁰⁷最後則是建制存續的問題，當霸權不敵潛在競爭對手挑戰而衰亡後，其所構

¹⁰⁷ Denny Roy, "Hegemon on the Horizon?" *International Security*, Vol.19, No.1(1994), pp.149-169.

築之軍備管制建制是否仍能自我維持，仍是個未知數。¹⁰⁸

威脅平衡途徑亦可能與區域安全現況衝突。首先，防禦性現實主義假設的世界中，大多數的國家都是主張維持現狀的安全追求者，幾乎不存在圖謀修正現狀的國家；然而，無論從近年來美國減少但不撤除亞太駐軍，與日俱增的「中國威脅」論述，抑或對日本「軍國主義復辟」之疑慮等，皆可說明強權國家不滿現狀競逐區域霸權之現象。¹⁰⁹其次，該論者主張進攻性政策將導致別國的制衡，但事實上，面對外來威脅時，並非所有的國家都願意採取制衡措施；很多時候，中小國家可能因為擔心制衡強者需要付出巨大代價，改採推委卸責（Buck-Passing）或選邊站的扈從政策。¹¹⁰最後，在現代條件下，許多軍事武器皆同時具備進攻與防禦的效能，而由於缺乏一套量化的標準，企圖對各國攻擊與防禦平衡關係進行精確測量，勢將面臨操作上的嚴重障礙。¹¹¹

較之「兩極平衡體系」，「多極平衡體系」更能描述當前亞太權力結構的現狀；在「多極平衡體系」下推動區域安全合作，能否發展出「大國協調機制」是關鍵。¹¹²Emmers 認為，ARF 創建之初即是以「權力平衡」作為設計原理，目的在避免單一霸權阻礙區域安全進程，同時將區域主要行為者納入多邊安全機制運作。¹¹³但在實際操作面上，「東協方式」卻主張安全合作須以所有會員國的同意為基礎，決策過程更強調共識決原則，要求所有的政策都要在會員國

¹⁰⁸ 關於霸權穩定理論反思的相關討論，請參閱：Isabele Gunberg, "Exploring the Myth of Hegemonic Stability," *International Organization*, Vol.44, No.4(1990), pp.431-477; Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, Vol.41, No.4(1987), pp.551-575; Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol.39, No.4(1985), pp.579-614.

¹⁰⁹ David M. Lampton and Gregory C. May, *A Big Power Agenda for East Asia: America, China, and Japan*(Washington D.C.: The Nixon Center, 2000), pp.1-34.

¹¹⁰ Thomas Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance in Multipolarity," *International Organization*, Vol.44, No.2(1990), pp.137-168.

¹¹¹ Charles L. Glaser and Chaim Kaufmann, "What Is Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" *International Security*, Vol.22, No.4(1998), pp.44-82.

¹¹² Robert Scalapino, "Asian Pacific Security: The Current Balance of Power," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.58, No.3(2004), pp.368-377.

¹¹³ Emmers, *op. cit.*, pp.286-289.

一致通過下作成決議。此舉顯然違背「權力平衡」運作原則，讓東協國家擁有與其他區域主要強權相同的決策權力，以致於 ARF 往往流於東協國家發言的論壇，相關討論亦無法觸及安全議題的核心。因此，借鏡於歐陸經驗與權力平衡理論，若「東協方式」能依循權力平衡原則進行調整，落實「大國協調」之理念，讓當前亞太主要強權扮演安全合作協商之要角，區域 CBMs 甚或軍備管制談判才有可能出現顯著而長足的發展。

集體安全體系亦難以在亞太地區落實。首先，「區域認同」尙未在區域合作中發揮主要作用，區域國家迄今仍以傳統利益關係進行互動，和平的不可分割性猶如空談。¹¹⁴其次，軍事武力仍是國家追求國家利益的重要手段，以南海衝突為例，利害相關國持續加強軍事設施，以致於該地區零星衝突不斷。再者，區域強權亦缺乏分擔區域安全責任之意願；以美國為例，雖然仍以美日同盟作為亞太戰略之基石，但卻不再維持處理區域安全危機之承諾與能力，僅願意就自身或盟國之特定威脅作出回應。¹¹⁵最後，ARF 作為區域國家協商安全合作的重要平台，雖能經由溝通彼此安全威脅之關切，凝聚共識並制定相關政策；但在自願履行的組織原則下，集團決策的執行成效未如預期。凡此種種，皆說明當前亞太地區建構集體安全體系之困難，在各國生存未能獲得基本保障的前提下，更遑論透過該途徑改善「東協方式」之嘗試，此實區域大國自利思維掛帥使然。

關於 ARF 組織再造芻議之討論，亦與現實政治產生明顯落差，無論組織架構或運作原則，改革困難度都非常高。組織架構方面，ARF 嚴峻的程序與資格標準，讓區域大國得以影響論壇新成員的加入，形同擁有否決權（Veto Power）。例如中國近年來在 ARF 的積極參與，即有效排除台灣的入會申請，同時聲稱非干涉他國內政原則，讓台海問題無法在 ARF 中被提出討論。ARF

¹¹⁴ David Martin Jones and Michael L. R. Smith, "Constructing Communities: The Curious Case of East Asian Regionalism," *Review of International Studies*, Vol.33, No.1(2007), pp.165-186.

¹¹⁵ Cossa, "US Security Strategy in Asia and the Prospects for an Asian Regional Security Regime," pp.78-79.

秘書處亦是爲人所詬病的焦點，迄今仍以東協秘書處代爲行使相關職權；相關制度化之建議雖立意陳高，但進展卻非常有限。運作原則方面，即使 2007 年 11 月 20 日通過「東協憲章」(Charter of the ASEAN)，東協十國領導人同意深化整合以提升東協之談判角色，但從憲章強調堅持不干涉內政、尊重各成員國之獨立、主權平等、領土完整和民族特性、和平手段解決紛爭等內容視之，以東協作爲主要推動力量的 ARF，「共識原則」與「自願原則」仍將是制約 ARF 發展的重要關鍵。¹¹⁶

區域整合途徑主張，高、低階政治議題的劃分，有助於區域安全合作習慣的培養。東協十國領導人 2007 年 11 月 20 日簽署《經濟共同體藍圖協議》(Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint)，師法歐盟，消除貨品與服務等貿易障礙，預訂在 2015 年創造出涵蓋五億人口的自由貿易區，成爲區域經濟整合過程中重要的里程碑。¹¹⁷事實上，亞太地區經濟互賴蓬勃發展之際，新功能主義強調的外溢效果，卻未能充分反應在區域安全進程之上，呈現出「經熱政冷」的雙軌發展現象。例如，中國—東協自由貿易區於 2004 年 11 月 29 日正式簽署後，雙方更同意朝亞洲大經濟圈方向邁進，積極推動「東協十加三」的東亞自由貿易區；然而，中國南海艦隊仍每年於南海海域進行軍事演習，引起越南、菲律賓等國家強烈抗議，南海衝突一觸即發。換言之，透過區域整合途徑改善「東協方式」之際，仍舊無法排除大國意志對亞太區域安全的影響。基於此，Julie Gilson 提出「戰略區域主義」(Strategic Regionalism) 概念，主張由美國、日本、中國等三大區域強權構築「聯合領導體系」(Joint Leadership)，藉以發展區域認同、設定外交政策議程及管理區域經貿問題，或可作爲調整區域整合途徑之參考。¹¹⁸

¹¹⁶ "Charter of Association of Southeast Asian Nations", <http://www.aseansec.org/21069.pdf>(March 3, 2008).

¹¹⁷ "Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint", <http://www.aseansec.org/21081.htm>(March 3, 2008).

¹¹⁸ Julie Gilson, "Strategic Regionalism in East Asia," *Review of International Studies*, Vol.33, No.1 (2007), pp.145-163.

80年代末民主浪潮襲捲全世界，先是蘇聯瓦解、東歐變天，繼之波蘭易幟、二德統一，Francis Fukuyama 於是發表「歷史的終結」(End of History) 論點，強調西方的自由民主主義已獲得冷戰的勝利，並將成爲人類社會的普世價值與未來發展的唯一型態。¹¹⁹然而，Samuel Huntington 亦提出樂觀主義下的反思，在《第三波民主化》(The Third Wave Democratization) 一書中預言東亞的儒家主義 (Confucianism) 及回教基本教義派的伊斯蘭主義 (Islamism)，終將成爲抗衡西方民主的主要反動力量。¹²⁰亞太地區即 Huntington 所言非西方文明之挑戰，區域國家政治制度橫跨軍事極權、共產威權、君主立憲以及民主共和等政治光譜，其中中國、北韓、越南等更是全世界僅存的少數共產黨一黨專政國家，而與 Fukuyama 歷史終結論述形成強烈對比。換言之，套用民主和平途徑改善「東協方式」的根本問題，在於民主制度不見得爲所有國家所接受；特別是中國與北韓，在可預見的未來裡能否接受「民主化」爲普世之價值，仍將令人存疑。

安全共同體途徑秉持建構主義觀點，強調徹底解決區域安全問題的方法，在於從根本改變區域內人們對和平的期待，並透過個人與個人、國家與國家之間長時間相互主觀的社會實踐，將和平期待建構爲國際事實，形成區域安全共同體。2003年東協第九屆高峰會通過《峇里第二宣言》(Bali Concord II)，宣示在東協安全體、東協經濟體與東協社會文化體等三大支柱基礎上，建構一個「動態性、一致性、彈性以及整合性」等共同價值的東協共同體，爲區域整合奠定重要基礎。¹²¹2007年11月20日第十三屆東協高峰會結束後，中國、日

¹¹⁹ Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interests*, Vol.16 (Winter, 1989/1990), pp.3-18; Francis Fukuyama, *The end of history and the last man*(N. Y.: Free Press, 1992).

¹²⁰ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman : University of Oklahoma Press, 1991), pp.298-311.

¹²¹ "DECLARATION OF ASEAN CONCORD II (BALI CONCORD II)," <http://www.aseansec.org/15159.htm>(March 3, 2008); 關於東協推動安全共同體之討論，請參閱：Etel Solingen, "Southeast Asia in a New Era," *Asian Survey*, Vol.44, No.2(2004), pp.189-212; Susumu Yamakage, "The Construction of and East Asian Order and the Limitations of the ASEAN Model," *Asia-Pacific Review*, Vol.12, No.2(2005), pp.1-9.

本和南韓領袖進一步宣示推動「東亞共同體」，並將澳洲、紐西蘭和印度納入，開啓區域安全合作嶄新的一頁。¹²²相關發展的意義在於，區域各國將逐漸深化彼此互動網絡之密度，並透過擴大區域交流範圍與層級，進一步形塑集體認同與共同價值。例如 John Garofano 即認為，在建構安全共同體的過程中，隨著認同感的增加，ARF 亦將逐漸為區域國家所接受，推動區域 CBMs 由而成為各國培養互信基礎的重要途徑。¹²³綜上所述，較之上述新現實與新自由制度主義所衍生之各項安全辦法，此看似最為抽象的理論途徑，卻更適合國情錯綜複雜的亞太地區，發展亦備受各國政府與學界關注。因此，安全共同體對「東協方式」推動區域 CBMs 而言，不可不謂最為務實的改善途徑。

¹²² 〈東協簽憲章 邁向歐盟化〉，《聯合報》，2007年11月21日，版A15。

¹²³ John Garofano, "Power, Institutions, and the ASEAN Regional Forum: A Security Community for Asia?" *Asian Survey*, Vol.42, No.3(2002), pp.502-521.