

## 焦點評析

# 「亞洲版北約」倡議的可能性評估

## Assessment of the Possibility of an “Asian NATO” Initiative

盧信吉 *Hsin-Chi Lu*

國立中興大學國際政治研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate Institute of International Politics*

*National Chung Hsing University*

2022年起北約再次成為安全議題的焦點，與過去的歷史事件相同，西方民主社會期盼透過「集體安全(collective security)」機制能夠再次發揮作用，遏制敵對聯盟或國家行為者在地緣勢力發展。在勉強可見的同盟機制中，並沒有如同往常一樣發揮其應有效力嚇阻了敵對聯盟或國家行為者，但最終仍是在算計極大化國家安全議題後，增加了一部分西方民主社會間彼此援助的動力。

但對於亞洲國家行為者而言，期盼著由美國霸權帶來穩定且合縱承諾的安全保障卻如鏡中花水中月般遙不可及，主要的原因在於東亞國家行為者與其最大的安全威脅國家—中國之間的連結，並不如歐洲國家與俄羅斯之間的臍帶能夠隨著需求減緩而切斷，更可能因為仰賴的國家進口資源與經濟供給的中斷造成國家存續上的危機。因此，與歷史經驗不同的是，美國並沒有因此強勢介入阻卻安全威脅，提供意識相近的東亞國家們一個「北約」。時至今日，僅期望透過更多的生存危機誘使霸權國家或機制，可能難以實現願望，起碼與北約不同的是其保障的範圍可能不限於單一國家，而是一整個區域的安危。

## 地域威脅 vs. 安全觀念 觀念的再更新

### 《北約憲章》第五條<sup>1</sup>

各締約國同意對於歐洲或北美之一個或數個締約國之武裝攻擊，應視為對締約國全體之攻擊。因此，締約國同意如此種武裝攻擊發生，每一締約國按照聯合國憲章第五十一條所承認之單獨或集體自衛權利之行使，應單獨並會同其他締約國採取視為必要之行動，包括武力之使用，協助被攻擊之一國或數國以恢復並維持北大西洋區域之安全。此等武裝攻擊及因此而採取之一切措施時，均應立即呈報聯合國安全理事會，在安全理事會採取恢復並維持國際和平及安全之必要措施後，此項措施應即終止。

一般認為第五條的規定，凸顯出締約國對於彼此間集體安全的保障。在預期可能受到蘇聯軍事攻擊的想像時，以彼此間有限的國家力量所給予的最大安全保障，並透過公開的承諾嚇阻潛在的敵對攻擊國家，形成透過集體維護安全的模式。這樣的模式構築起「北約制度」存在的意義，也是第二次世界大戰後，霸權國家藉以領導中小型國家建構霸權模式下的穩定發展模式的最低底線，以此確保國家行為者在現實國際環境中保有國家安全的發展空間。這樣的基本需求一旦獲得結構中的保障，國家行為者才可能在激烈的生存競爭下享有一絲主權運作的餘地。

然而，這樣的運作模式歷經了第二次世界大戰後的冷戰模式後，雖然其存續的發展歷程，顯然成為「集體安全」機制運作可能性的見證，且成為歷史中的見證者與勝利者，但同時也因為碩果僅存的唯一代表，說明在集體安全的運作模式下，是否能夠提供國家行為者彼此所需的安全承諾，是運作過程中最困難之處，且有意願的同時也必須保有一定的能力，在當前的國際結

---

<sup>1</sup> “North Atlantic Treaty Organization,” [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_110496.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm). (Last updated: 04 Jul. 2023)

構中，霸權國家是否如同過去一般願意提供「公共財」成為發展的關鍵問題。對於這樣的國家安全發展的困境，當代東亞社會發展出另外一些模式來應對國家安全威脅：

#### 東協模式

意指東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）在區域合作與國際事務中的獨特運作方式。這種模式強調個別國家行為者尊重彼此主權，對於國家內部事務採取非干涉原則，在強調彼此之間不同意見的同時，也避免對於其他成員國形成決策上的壓力，在東協模式底下的任何重要決策必須獲得所有成員國共識決策，避免在不同國家之間因為彼此發展的落差形成決策上無法落實的狀態，以及採取漸進方式推動經濟、政治與安全等各領域之間的合作。雖然這樣的模式對於講求國際秩序的西方社會而言，其形成決策的效率較不顯著，且因為彼此之間的發展可能因為各式因素在短時間內難以相提並論，但也因為東南亞區域發展仍然受到許多地緣或者政治體制不相同的變數，而受到國家領導人願意接受這樣的獨特運作模式，即便無法建立一套放眼國際的標準，但對於發展尚有落差的東南亞區域卻是普遍性的能夠被接受。<sup>2</sup>

#### 自由貿易協定模式

自由貿易協定模式（Free Trade Agreement, FTA Model）的目的並非單純解決國家安全發展上的困境，其制度存在的目標乃是各國透過雙邊或多邊協議，降低或消除貿易壁壘（如關稅、進出口限制）以促進貿易與投資，藉以打破國家間彼此因制度上的差異，形成經濟貿易上的困難。對於東亞地區的國家行為者來說，安全困境經常因為歷史認知上的不同而難以獲得妥善的解決之道，但區域內的發展卻不能因此而暫停，故此國家行為者在發展的過程中透過建立另外一種價值模式來轉換國家追求目標的達成，自由貿易協定模

---

<sup>2</sup> Association of Southeast Asian Nations, <https://asean.org/>.

式通常是東亞國家間彼此最容易達成的其中一種。這樣的發展模式在冷戰終結，政治對峙態勢結束之後獲得世界多數國家行為者的青睞，進而形成全球化貿易風潮的開端。雖然新制度主義論者曾經寄希望於制度外溢的效果，但這樣的自由貿易協定模式並沒有辦法真正解決國家安全困境，僅止於減少彼此間可能起衝突的選項，並降低其發生衝突的機率而已，但對於較沒有強制整合彼此歧異的東亞國家而言，這樣的模式解決了「政治」領域以外的衝突，成為彼此發展模式中的主要選項，成為過去東亞運作模式中的重要發展歷程。<sup>3</sup>

#### 區域安全等於國家安全模式

東亞國家也並非完全放棄磨合彼此間對於國家安全認知的認知，例如在遭遇到重要的國家安全威脅的時候，也會嘗試重新說明其對區域環境的認知，例如區域安全與國家安全模式的連動。由美國印太戰略開始，加強論述應對「中國崛起」對區域安全威脅，就是東亞國家對於國家安全議題的重新再辯證。這樣的敘述與過去傳統的國家安全論述不盡然相同，包含其必須分辨哪些威脅才是國家安全的真正變因，並在提早回應這些安全威脅的時候，將安全威脅可能影響的領域與範圍納入國家安全威脅的考量，進而直接連動區域安全與國家安全等兩項結果的因果邏輯。這樣的論述方式頗有搶先防範國家安全於未然的想像，但也可能因為過早、過快曝光國家對於安全威脅的認知而受到反制。

從國家發展的歷史經驗來看，歐洲與西方體制的國家模式顯然更適合當前的國際關係型態，特別是在國家發展的必要條件上，國家安全乃是國家生存的首要之善成為國際社會現實的條件。但對於東亞國家來說，在第二次世界大戰存活下來後，國家生存顯然受到更多嚴苛條件的考驗，需要更多的經

---

<sup>3</sup> World Trade Organization (WTO), <https://www.wto.org/>.

濟發展優勢可能帶給國家生存另外一種競爭可能的時候，東亞國家的發展就與西方社會的發展產生些許不同。三種模式都嘗試重新論述國家安全的重要性，也都同時避免在未能準備好的前提下，應對最為艱困的「安全問題」。不論是從前提上就避免勉強所有國家同意單一議題，或者乾脆透過協商貿易制度來避免安全僵局，甚至於網綁區域發展進而重新形塑國家安全的認知，都是東亞國家與西方社會回應更具有「強制性質」的國家安全的方法之一。或許並不是每一個模式都能夠妥善解決國家安全的衝突，但在階段性的發展過程中都嘗試避免衝突影響國家發展，成為東亞國家回應安全威脅的短期特色。

### 需要兼顧開發中國家需求的「亞洲模式」

「亞洲版北約」倡議的需求源自於國家安全的焦慮。直接套用歐洲國家在第二次世界大戰後應對國家安全威脅的模式，是人類理性行為模式中最合理的解決問題導向模式，然而，在當前歐亞發展時空環境背景不盡然相同的情況下，直接套用並期待發揮效果過於樂觀。本研究認為在國家發展歷程上未能完全相近的前提下，難以吸引東亞國家行為者認同為集體安全可能帶來的長期且穩定的效益，更甚者寧可以可預期且有助於國家發展資源挹注的模式來幫助國家發展，集體安全亞洲模式無法在有強大經濟吸引力的區域中被落實。

檢視歐美西方社會的國家發展歷程，能夠發現在是否參與維護集體安全的選項上經常出現路線的辯證。包含是否保守地發展區域主義、投注希望於民族自決的世界主義、或者建構國際秩序與公共財的霸權穩定主義，都是在國家安全需求出現後提供的選項。因此，當前東亞國家安全需求可能尚未取得統一共識的前提之下，亞洲與歐洲模式的融合進而產生出一個兼容過去發展特色的「亞洲版北約」可能言之過早。除非哪一個西方國家能夠提出兼顧開發中國家需求的制度，從當前東亞國家與對應著西方國家發展的途徑來看，一個更多、更開放的公共財制度需要被重新創立，或者一個更大型安全

威脅需要被證實存在。

責任編輯：鍾辰函