

亞太經濟合作評論

青年論壇

Asia-Pacific Economic Cooperation





亞太經濟合作評論

第十一期（民國九十二年十二月）

頁103 - 116

中華台北APEC研究中心

# APEC與亞太安全： 變動中的建制演化結構及其挑戰

■楊 昊\*

## 摘要

2001年的911恐怖攻擊事件不但撼動了世界政治的發展，亦對APEC的發展造成深遠影響。從2001年的APEC上海會議到2003年的泰國會議，不難發現APEC在反恐議題上推動對話與合作的努力；而此一努力實際上亦引發了APEC潛在的建制變動（regime dynamics）。鑑於此，本文將立基於亞太安全的宏觀視野，擬探討APEC近期發展中由經濟安全（economic security）到人類安全（human security）之演化過程的學理基礎，並嘗試分析在此一動態發展過程中，足以影響APEC進行建制變動的主要力量。最後，本文將進一步析論APEC在這兩股力量所影響的未來發展中，可能會遭遇到的諸多挑戰。

## 壹、倍受威脅的亞太安全與2003年APEC泰國會議

2003年3月初由美國及其盟國所發動的第二次波灣戰事，受到全球各地的矚目。此

---

\*中正大學政治學研究所國際關係組博士班研究生



次戰役雖然在兩個月的時間內結束，順利推翻伊拉克的Saddam Hussan政權，然而全球恐怖主義（global terrorism）的威脅卻仍未因此而告歇。2003年8月19日，聯合國在伊拉克的總部再次遭到恐怖攻擊，導致了辦事處內二十餘人喪生，其中還包括了聯合國駐伊拉克的特別大使。<sup>1</sup>除了中東地區，亞太地區亦為恐怖份子所警告的攻擊目標。到了2003年10月，於泰國所舉辦的亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）期間，亞太地區仍籠罩在恐怖活動的陰影下。除了令人憂心的恐怖主義，「嚴重呼吸道症候群」（Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS）的急速蔓延，亦對全球人類的健康造成威脅，而亞太地區之國家如新加坡、台灣等亦受害甚重。事實上，恐怖主義與SARS對於國際關係所帶來的衝擊，主要在於安全（security）方面；此種對於安全之威脅早已超溢傳統國家安全（national security）的層次以及傳統軍事安全（military security）的範疇。<sup>2</sup>對學術界而言，此一安全觀的演化（evolution）不但引發了對於維持安全之不同途徑或範疇的研究嘗試；在實務界亦造成相關國際制度（international institutions）或國際建制（international regimes）爲了因應此類變革所進行的演化。<sup>3</sup>鑑於此，本文將立基於亞太安全的宏觀視野，擬探討APEC近期發展中由經濟安全（economic security）到人類安全（human security）<sup>4</sup>之演化過程的學理基礎，並嘗試分析在此一動態發展過程中足以影響APEC進行建制變動（regime dynamics）的主要力量。最後，本文將進一步析論APEC在這兩股力量影響下的未來發展中，可能會遭遇的諸多挑戰。

1 〈卡車炸彈攻擊巴格達，聯合國總部爆炸，至少十三死〉，《中國時報》，2003年8月20日。

2 事實上，在長達四十餘年的冷戰期，美國所不斷強調的國家安全其實僅限於軍事安全上，請參見：Gregory F. Treverton and Barbara A. Bicksler, "Conclusion: Getting from Here to Where?" in Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds. *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1992), p. 408.

3 有關此一部份可參閱建制理論（regime theory）之相關文獻：Stephen D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations* (New York: Oxford University Press, 1993)；另外，針對APEC在建制變動上的文獻，亦可參閱拙著：楊昊，〈APEC的另一個新角色？- 亞太反恐安全網絡的統一陣線〉，《亞太經濟合作評論》，第十期，2002年，頁113-121。

4 此次泰國會議之主題為："A World of Differences: Partnership for the Future,"並有五個子題："creating knowledge-based economies," "promoting human security," "developing a stable financial architecture," "cultivating SMEs and micro enterprises," and "acting on development pledges," 詳細內容請參見此次會議之官方主題網址(<http://www.apec2003.org/eng/index.html>)；事實上，此一主題係由泰國總理所設定，此一說法可參見泰國外長Surakiart Sathirathai於2003年5月26日在泰國普吉島的一場APEC研究中心研討會之開幕演講詞，請參閱：Surakiart Sathirathai, *Opening and Keynote Speech at the APEC Study Center Conference, Phuket Thailand, 26 May 2003*, see the website ([http://www.apec2003.org/document/meeting/20030721173033\\_FMSpeechAPECcenterPhuket.pdf](http://www.apec2003.org/document/meeting/20030721173033_FMSpeechAPECcenterPhuket.pdf)).



## 貳、安全觀的演化與人類安全在APEC建制變動中之意涵

在國際關係研究中，「安全」仍是一個有待開發的概念（underdeveloped concept），而學界對於「安全」的概念仍有諸多爭辯與討論。<sup>5</sup>長期以來，安全研究（security study）的焦點係落在國家安全方面，就此，在國際關係理論中，強調透過軍事權力來尋求國家自保的現實主義（realism），一直在實務界與學術界中扮演著關鍵性的角色。<sup>6</sup>然而，在全球化的時代，國與國之間的互動關係日趨多元、互賴（interdependence）程度亦日趨提高的前提下，國家間在互動關係上的脆弱性與敏感性亦逐漸增加，從而使得國家在安全顧慮上有了不同面向（dimensions）或議題範疇（issue-areas）的考量，此亦造成了研究者得以從不同分析層次（level-of-analysis）切入，從事相關的研究工作。<sup>7</sup>尤以近期，歐美學者即強調安全研究的分析單元已非僅止於國家，而其他的非國家行為者諸如個人、國內社群、國際制度甚至是非政府組織等，都可能是影響國家安全的重要變數。就此，安全研究有了在「研究範圍」上以及「研究深度」上的演化契機。此一安全研究之演化主要涉及兩個方向：其一在於技術面（維

---

5 Barry Buzan, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienne Publishers, 1991), pp. 3-12; 在定義上，「安全」相對於「失序」(chaos)而言，在概念上它象徵國際關係中所存在的某種穩定(stability)或秩序(order)的一種狀態。

6 持此一論點之學者頗多，在現實主義學派中以早期的古典現實主義者(classic realist) Hans Morganthau以及近期的攻勢現實主義者(offensive realist) John Mearsheimer皆屬之，相關文獻請參見：John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton and Company, Inc., 2001); 在其他學者方面，Walter S. Jones在研究國際安全上即較側重軍事方面的關注，尤其是強權間的軍事競合將對國際安全所帶來深遠的衝擊，請參見：Walter S. Jones, *The Logic of International Relations* (New York: Addison-Wesley Educational Publishers, Inc., 1996), pp. 217-240; 這些學者所強調之分析單元是以國家為主，而確保國家免於他國攻擊而生存或被推翻則為其傳統信念(orthodox beliefs)，相關論述亦可參見：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* (New York: United Nations University Press, 2000), p.151.

7 請參考：Barry Buzan, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, Vol.61, No. 3, 1991, p.432; Sean M. Lynne-Jones and Steven E. Miller, eds., *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security* (Cambridge: The MIT Press, 1995); Muthiah Alagappa, ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford: Stanford University Press, 1998); Terry Terriff, et al., *Security Studies Today* (Cambridge: Polity Press, 1999); Paul Stares, "'New' and 'non-traditional' security challenges," pp.154-155; 當然，亦有強硬派的現實主義學者對於國際制度、跨國聯繫以及經濟相互依賴對於國家主權的侵蝕，甚至可以藉此作為進一步穩定安全的論述，加以抨擊，請參見：John J. Mearsheimer, "Disorder Restored," in Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds., *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1992), pp. 213-237, especially in pp. 214-215.



持安全的方法)的演化；<sup>8</sup>其二則是安全所包含之議題範疇(維持安全所涵蓋的範圍)的演化；而後者即為本文所欲探討之演化過程。

就維持安全所涵蓋議題的演化而言，我們可以從國際關係理論的學理面，理出一個不斷演化的安全發展趨勢：一種由軍事安全逐漸擴溢(spill-over)到經濟、環境、貧窮、人權、種族、性別等不同面向的安全關注上，最後在國與國間相互依賴程度之深化、強化與廣博化的加溫下，進而匯集成所謂的「人類安全」。事實上，人類安全是在聯合國1994年《人類發展報告書》(Human Development Report)中所大力強調的新概念，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」，<sup>9</sup>係為一個在本質上超越國家中心主義(statism)<sup>10</sup>之安全觀。換言之，人類安全所囊括的議題範疇相對複雜，舉凡海事問題、移民問題、跨國性的經濟與新式網路犯罪、恐怖主義活動、生態與環境威脅、疾病感染問題、社會問題以及對人權之壓迫等多元、多變之新型安全威脅，都將對人類之安全有更直接且更為深遠之影響。

隨後，聯合國的全球治理委員會(Commission of Global Governance)在1995年的報告中再次指出「人民的安全與國家的安全同等重要」，並藉此重申追求並維護人類安全的重要性。到了1999年，聯合國日內瓦辦事處副秘書長Vladimir Petrovsky以1999年的《人類發展報告書》為例，進一步重申「人類安全是對於人權與環境的首要保護」。<sup>11</sup>到了近期，聯合國於2003年8月所發表的一篇新聞稿中，更是引述了聯合國秘書長

---

8 譬如傳統之集體安全(collective security)、源自於歐洲之「共同安全」(common security)、以及近期之「合作安全」(cooperative security)等觀念所引發的演化過程。但因礙於篇幅，此一演化方向並不在本文探討範圍之內。

9 有關人類安全的相關文獻，請參閱：Majid Tehranian, ed., *Worlds Apart: Human Security and Global Governance* (New York: IB. Tauris Publishers, 1999)；Caroline Thomas, *Global Governance, Development and Human Security: The Challenge of Poverty and Inequality* (London: Pluto Press, 2000)；Edward Newman, "Security and Governance in the New Millennium: Observations and Syntheses," in Ramesh Thakur and Edward Newman, eds., *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security and Governance* (New York: United Nations University Press, 2000), p. 7；在1995年所創刊的重要期刊《全球治理》(Global Governance)，亦有相當多的文獻從事全球治理與人類安全之研究，譬如：Lloyd Axworthy, "Human Security and Global Governance: Putting People First," *Global Governance*, Vol. 7, No. 1, 2001, pp. 19-23；另外亦可參見聯合國日內瓦辦公室副秘書長Vladimir Petrovsky的演講稿：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, 請參見網址：<http://www.unog.ch/speeches/humrep.htm>。

10 在此所指之國家中心主義，係為現實主義國際關係理論的重要核心假設(assumption)，可參閱：Robert Jervis, "Realism in the Study of World Politics," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, p.981；John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 17.

11 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>。



Kofi Annan致力於追求人類安全的重要談話，強調「人類安全之達成實有賴於聯合國、政府與非政府行爲者間之動態、創新的伙伴關係」。<sup>12</sup>整體而論，從1994年至今，人類安全的概念已在學術界與實務界的不斷精鍊中進行系統性的發展，同時亦成爲人類在二十一世紀追求發展與進步的同時所需顧及的另一個重要目標。

人類安全的追求對於亞太地區或APEC而言，有何種意涵？事實上，作爲亞太地區政府間國際組織的APEC，在建制變動的過程中，其實亦有隱含著朝向人類安全目標發展的軌跡。只不過對APEC而言，此種人類安全的目標有其特殊意涵，主要原因係在於APEC本身建制變動的結構中其實隱含了兩股動態力量：其一爲美國欲推動「建制變革」(regime change)的強大潛在推力；其二則是東亞國家欲平衡美國主導勢力，進而強調「建制內之變革」(change within regime)的反向制衡拉力。這兩股力量的衝突與合作，進一步形塑了APEC未來發展的方向。

## 參、以經濟議題為核心的人類安全觀？影響建制變動的兩股力量

APEC作爲一個國際經濟建制(international economic regime)，<sup>13</sup>從1992年建立以來即長期致力於經濟議題範疇相關之活動，並以促進區域內國家的經濟發展、貿易與投資的自由化與便利化爲長期主要目標。近年來APEC會議所設定之主題亦符合此一核心主軸(近年來APEC會議之主題，可參見表一)。鑑於此，「經濟安全」即成了APEC成員國得以維繫彼此間社群感(sense of community)的重要核心價值。雖然APEC的主要發展並未偏離此一經濟安全的主軸，同時會員國在與經濟相關之議題上的合作與表現亦令人激賞；<sup>14</sup>然而在911事件之後的恐怖主義威脅，卻成了APEC在近年來發展過程中的中介變項(intervening variable)，並間接爲APEC未來的演化方向注入了許多不確定的變數。

12請參見網址：<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/ngo514.doc.htm>。

13在學理上，學者對於國際建制(international regimes)的定義大致趨向採用Stephen D. Krasner的版本：「在某個議題範疇(issue-area)中，一套潛在或明示之原則(principles)、準則(norms)、規則(rules)、及決策程序(decision-making procedures)」。有關國際建制的定義與不同研究途徑之相關論述，請參閱：Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-21；在實務上，早期的APEC乃一非正式的對話團體，然而歷經多年來的變遷，APEC本身的確已經具有國際建制的四項基本要素：原則、準則、規則及決策過程。

14針對APEC自1990s年代以來的整體演化，亦可參見：John Ravenhill, "The Evolution of APEC," *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 90-133.



表一 APEC會議之主題與其重要子題（1997-2003）

時間	會議地點	主題與子題（自2000年起）	
1997	加拿大 溫哥華	APEC社群的聯繫	
1998	馬來西亞 吉隆坡	強化發展的基礎	
1999	紐西蘭 奧克蘭	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 解釋商業與區域之機會</li> <li>· 強化市場功能</li> <li>· 跨大對APEC的支持</li> </ul>	
2000	汶萊	催生社群	子題： <ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立更堅實的基礎</li> <li>· 創造新機會</li> <li>· 增加APEC影響力</li> </ul>
2001	中國	新世紀的新挑戰：透過參與與合作來達成共榮	子題： <ul style="list-style-type: none"> <li>· 分享全球化與新經濟的信念</li> <li>· 提升貿易與投資</li> <li>· 促進實質的經濟發展</li> </ul>
2002	墨西哥	解釋經濟成長與發展的合作並加以執行	子題： <ul style="list-style-type: none"> <li>· 促進得以強化並有助於新經濟之適當貿易、投資與金融政策的執行</li> <li>· 追求建立發展利益的能力，特別強調中小型及微型企業</li> <li>· 藉由提高傳播全球化益處的努力以及持續改善APEC的功能，來加強青年、女性的參與；並進一步促使APEC與人民間有更為密切的關係</li> </ul>
2003	泰國	歧異世界：未來夥伴關係	子題： <ul style="list-style-type: none"> <li>· 建立知識經濟</li> <li>· 促進人類安全</li> <li>· 發展穩定的金融結構</li> <li>· 厚植中小型企業（SME）與微型企業</li> <li>· 付諸發展誓言</li> </ul>

資料來源：作者自行整理自APEC泰國2003會議之官方網頁，請參見網址  
(<http://www.apec2003.org/eng/PDF/releases/October/apecthemes.pdf>)。

於本節，本文將嘗試從APEC近年來的發展過程中，歸納出兩個APEC在未來發展方向上的發展劇本（scenarios）。

### 一、劇本I：APEC作為「美國霸權領導之亞太安全網絡」的基石

APEC長期以來皆聚焦在經濟議題上的發展方針，在2001年以後似乎面臨到需要調整的瓶頸，從而引發了APEC在定位問題上的諸多爭議。其中，恐怖主義是一項重要的催化因素。2001年發生在美國的911恐怖攻擊事件，不但突顯了恐怖主義對於全球安全的威脅，同時亦撼動了APEC所關切之國際經濟的穩定與繁榮之基石。當然，對於此



一威脅的回應亦在APEC年會中明顯發酵，例如2001年的上海會議與2002年的墨西哥會議即逐漸浮現建立反恐機制的企圖。此一企圖不但反映在所新增之議程設定（agenda-setting）上，亦落實在許多由美國所提出為反恐而創之倡議（initiatives）。<sup>15</sup>從霸權穩定論（theory of hegemonic stability）的學理基礎，我們不難發現具有優勢能力（preponderance）的霸權國家將因為自己長期利益的考量，從而有誘因與能力來建立或管理一套穩定的秩序。早期持類似論點的霸權穩定論研究學者，大多持與現實主義學派的權力政治研究途徑，然而此一研究趨勢則在近期披上了不同的面貌。例如，研究美國霸權與亞太安全的學者如John Ikenberry與Michael Mastanduno等人，除了認知到現實主義式的研究途徑外，更是加入了制度論（institutionalism）或新自由主義（neoliberalism）的觀點，從而強調當代美國霸權的三個特色：（1）不願意（reluctant）直接控制或管理次級國家或弱勢國家；（2）具有更為開放（open）與互惠的政治過程；（3）透過結合國際組織與國際制度，來形塑高度制度化（highly institutionalized）的霸權形式。<sup>16</sup>

承襲上述邏輯，我們可以約略觀察到美國對APEC會議的持續影響。2003年的泰國APEC會議，除了決定設立APEC「反恐特別工作小組」（APEC Counter-Terrorism Task Force）來作為專責處理APEC組織中相關反恐議題的程序與協調結構外，亦通過「反恐行動計畫」（Counter-terrorism Action Plan）。另外，在領袖非正式高峰會議上，主要探討的重點與會議之「領袖宣言」仍是聚焦於安全與反恐合作上。<sup>17</sup>其中，於去年墨西哥會議中曾經提出「APEC區域貿易安全」（Secure Trade in the APEC Region, STAR）倡議的美國，在今年度的會議中仍不斷「推動全面性的反恐活動」，<sup>18</sup>並更進一步地呼籲各國對「單人攜行式防空系統」（MANPADS）的嚴格控管。<sup>19</sup>

事實上，美國對於介入亞洲（東亞尤甚）事務的企圖，可以從1995年的「美國東亞與太平洋地區安全戰略」（EASR）報告書中略窺一二，該報告的重點之一在於強調

15 例如：美國在2002年所提出的「APEC區域貿易安全」（Secure Trade in the APEC Region, STAR）倡議。STAR倡議將提供促進實踐反恐措施的論壇，尤其在貿易方面，它主張透過保護國際航運的貨物與船舶、國際航空、及會員體國民的運輸等措施，來進一步確保物流及國民流通的安全。

16 G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, "International Relations Theory and the Search for Regional Stability," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 7-9.

17 有關領袖宣言，請參見網址 ([http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_\\_declarations/2003.html](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2003.html))。

18 〈亞太高峰會，歧見中開鑼〉，《工商時報》，2003年10月20日。

19 此為泰國總理對美國在APEC的反恐意願與企圖之認知，請參見：〈曼谷峰會閉幕，簽署領袖宣言〉，《中國時報》，2003年10月22日。另外，有關領袖會議對於單人攜行式防空系統的討論與決議，亦可參見網址 ([http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_\\_declarations/2003.html](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2003.html))。





「發展新多邊安全機制」的重要性，<sup>20</sup>而APEC即為美國從事介入行為的重要平台。近年來，美國在安全與反恐議程設定的強勢態度，對於APEC建制的發展而言有極為深遠之影響。此種影響其實是美國為推動亞太地區的APEC進行轉型的重要「推力」。換言之，美國似乎欲藉反恐訴求來重新打造APEC：從穩定經濟安全的亞太合作機制，進一步轉化成亞太反恐安全網絡的基石，不但能有助於全球反恐網絡的佈局，亦可將此一機制轉化為美國霸權之亞太安全策略的重要軸心。<sup>21</sup>

## 二、劇本II：「亞洲色彩」的APEC

然而，相對於美國霸權式的思維與作風，亞洲國家則有不同的態度。雖然亞洲國家在備受恐怖主義的威脅下，同意反恐訴求的正當性與反恐合作的迫切性；但亞洲國家仍不希望看到APEC長時間以來在經濟發展之目標與成果上的經營因此而被模糊，從而使得APEC可能成為美國得以順利介入亞太地區事務的立基平台。是故，亞洲國家長期以來不斷呼籲APEC的角色與功能之發揮場域，仍應鎖定在經濟（或與經濟有關）的議題上。從今年的泰國會議中，本文在此嘗試理出幾個重要的觀察切入點：

### （一）在會議主題上：強調人類安全的「議題吸納效果」，進而取代「反恐安全」。

在本年度的會議中，泰國政府早有注意到今年初興起的SARS與不曾間歇的全球恐怖主義，均已威脅到APEC會員國之經濟或商業基礎。而其中又以恐怖主義對於區域內國家之安全而言，有即時且全面性的影響。為了確保會議主題不致失焦，泰國總理早在去年就呼應了聯合國於1994年所提出之人類安全概念，以「促進人類安全」之子題來納入諸如反恐、對抗SARS以及能源等廣義的安全議題。<sup>22</sup>而泰國外長Surakiart Sathirathai更在今年五月的一場正式演說中，再次強調「人類安全是維持經濟穩定與動

20 Michael J. Green and Patrick M. Cronin編著，國防部史政編譯局譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》（台北：國防部史政編譯局，1999），頁208。

21 美國在亞太地區的長期戰略目標中有一個重要考量，即為防止區域型或大陸型霸權出現，以免阻礙美國在經濟、政治與軍事層面的影響力無法進入此一重要區域，可參閱：Zalmay Khalizad et al著，國防部史政編譯局譯，《美國與亞洲》（台北：國防部史政編譯局，2001），頁57。現實主義陣營中較為強硬的學者John Mearsheimer亦指出，尤其是東北亞地區和平與安全的維護，更是美國欲穩定其在亞太地區政治、經濟、以及軍事勢力的重要目標，請參見：John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, pp. 386-392；因此，對美國而言，除了在部份國家的駐軍與軍事合作及交流外，APEC即成為美國順利介入亞洲地區國際事務的重要平台。

22 有關SARS與恐怖主義對於人類安全所造成之嚴重威脅，亦可參見網址（[http://www.apec2003.org/eng/PDF/qa\\_eng/QA4\\_eng.pdf](http://www.apec2003.org/eng/PDF/qa_eng/QA4_eng.pdf)）。



態發展的基石」，<sup>23</sup>進一步嘗試將美國所操作的反恐安全合作之焦點，向上提升到更為廣泛的人類安全關注上。

## (二) APEC之角色、功能與定位上：重申經濟建制的原則 (principles)、規範 (norms)。

有鑑於反恐合作等安全議題對APEC的挑戰，泰國方面反而以追求效率的前提來重新聲明APEC的角色，從而主張應將焦點與議程設定回歸到「促進經濟合作與貿易與投資之自由化與便利化」(promoting economic cooperation and trade and investment liberalization and facilitation)等相關議題上。從建制理論 (regime theory) 的角度來進行分析，此為避免「建制弱化」(the weakening of regime)，而重申建制規範與原則的舉動。換言之，此舉主要目的在於強調APEC內反恐機制的成立與對APEC的影響，將僅止於建制內的變革或調整，其變動程度並不會直接造成建制本身的結構性改變。就此，我們可以再從兩個面向來解讀主辦國的說法：

1. 肯定反恐合作與專責機制的建立：泰國重申反恐決心、強化反恐宣言的落實以及肯定APEC反恐特別工作小組的成立與其必要性，不過「僅基於」維護區域經濟安全與促進區域內成員國之經濟發展的基礎上；
2. 強調區域內相關組織專業分工、相輔相成的重要性：主辦國對外指出，因為在APEC本身所涵蓋議題極廣，並「不需要」特別將安全議題放入重要議程中；同時泰國又不斷強調亞太地區已有相關建制如東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF) 可以作為專責安全的機制。在專業分工的考量下，APEC將與此一機制發揮互補之功能。<sup>24</sup>

整體看來，泰國對於透過重申APEC的屬性及其進一步彰顯演化方向--從經濟安全到以經濟安全為主軸的人類安全--的努力，其實形成了一股「拉力」，進一步平衡了美國在推動反恐安全網絡背後所隱藏之主導亞洲事務的企圖。

從近幾年APEC會議的主題來看，亞洲國家雖仍將焦點鎖定在與廣義的經濟安全

---

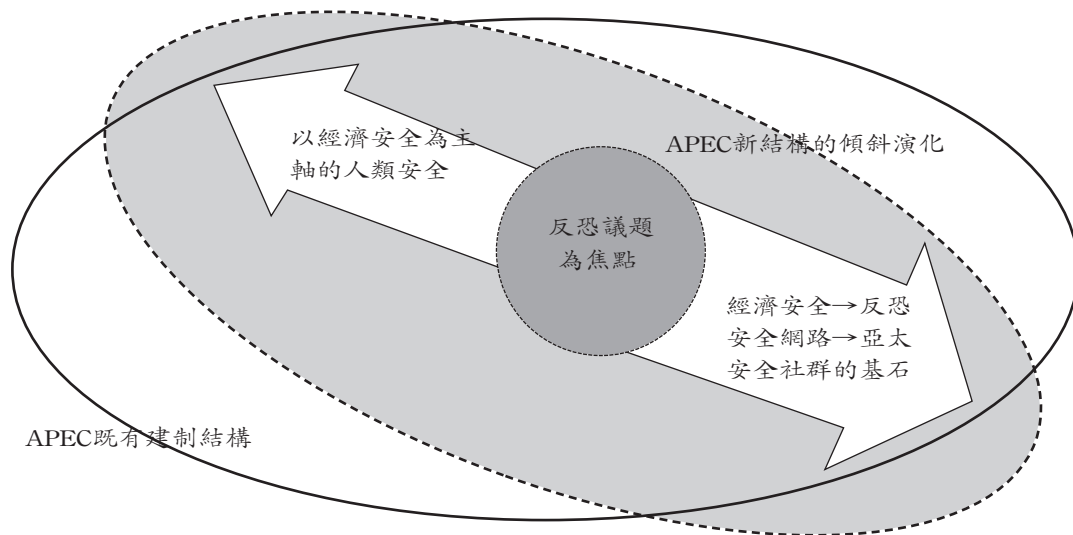
23此一說法見於泰國外長在2003年5月26日於普吉島APEC研究中心會議上的開幕演講，請見：Surakiart Sathirathai, Opening and Keynote Speech at the APEC Study Center Conference, Phuket Tailand, 26 May 2003, see the website: ([http://www.apec2003.org/document/meeting/20030721173033\\_FMSpeechAPECCEnterPhuket.pdf](http://www.apec2003.org/document/meeting/20030721173033_FMSpeechAPECCEnterPhuket.pdf)).

24請參見網址 ([http://www.apec2003.org/eng/PDF/qa\\_eng/QA6\\_eng.pdf](http://www.apec2003.org/eng/PDF/qa_eng/QA6_eng.pdf))。



相關之議題上，並且透過今年所提出的「促進人類安全」之子題，嘗試將反恐與對抗 SARS等議題吸納在其中，建構出具有亞洲式色彩的新安全觀--「以經濟安全為主軸的人類安全」--來平衡美國對APEC的潛在改造意圖。然而，近年來APEC會議受到外界所矚目的焦點，卻難以擺脫美國在新增議題上的干預或間接影響，從而可能迫使APEC在整體發展空間上有被壓縮、扁平化（反恐合作對APEC發展的侷限）之慮，並因而造成某種潛在的失衡（亞洲國家與美國在APEC內的權力不均衡）傾斜狀態。（請參見圖一）此種失衡的狀態，不但將使得亞洲（尤其是中國與東協國家）與太平洋東岸國家（美國）間對「亞太」區域安全的維繫共識上，存在著日益深化的歧異認知，亦將使得未來亞太安全網絡的建構充滿挑戰與變數。

圖一 APEC演化結構內兩股勢力



### 太平洋西岸 亞洲國家

- 1.重申APEC在經濟性主體意識；
- 2.以維護經濟發展作為反恐活動的前提；
- 3.建立以經濟安全為核心的人類安全。

### 太平洋東岸 美國

- 1.強調運用機制建立反恐安全網絡；
- 2.以反恐安全網絡來鞏固美國亞太安全要角的戰略平台。

資料來源：作者自繪。



## 肆、亞太地區新安全網路的建構與挑戰

自1960至1970年代經濟相互依賴理論（theory of economic interdependence）提出以來，學術界已揭示了經濟互賴與安全之間所存在著某種模糊關聯，然而仍殊不知此種關聯究竟為何。到了1970年代末期，Robert Keohane與Joseph S. Nye, Jr.所主張之複合互賴（complex interdependence）的三個特徵（characteristics）：多元溝通管道的出現，議題間不具位階順序，以及軍事力量的式微，<sup>25</sup>才清楚地為經濟相互依存與安全維繫間的關聯性下了清楚的註腳。<sup>26</sup>就此，APEC作為維護亞太地區經濟互賴與發展的重要國際建制，實對亞太國家安全的穩定有功能性的正面助益。無論APEC未來的發展是朝著由「美國霸權領導之亞太安全網絡」，抑或朝向具有亞洲式色彩的「以經濟安全為主軸的『新』人類安全」，都將為亞太地區新安全網絡的建構注入重要的演化動能，因為這兩股既合作又衝突的力量都將使得APEC的發展前景超溢了經濟安全的範疇，而朝向更為複雜的安全型態進行演化。就此，以APEC為基礎的亞太地區新安全網絡，勢必遭遇到更為多元的挑戰。最後，本文將針對此一挑戰，嘗試提出幾個面向以裨未來分析：

### 1. 全球-區域層次上（強調亞太地區）：

短期間，在國際體系結構（system）仍難以改變的前提下，美國對於亞太地區的戰略或是實際介入政策，都將在美國對外政策中維持一定的比重，藉以維持一超多強的結構。而反恐合作與北韓問題都將是強化介入力量的催化劑，從而將可能影響APEC未來發展的性質與方向。

### 2. 區域層次上（特別是東亞）：

- (1) 中國的快速崛起：中國近年來因為經濟快速發展，因而使其在全球的政治、經濟、軍事地位快速竄升，晚近中國更以「亞洲人談亞洲事」的訴求，建立「博鰲亞洲論壇」（BAF）來抗衡長期以來由美國所主導的APEC；<sup>27</sup>
- (2) 東協國家深化整合與結盟的腳步：今年10月在印尼所舉辦的東協領袖高峰會中，

25 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. *Power and Interdependence* (Foresman: Little Brown, 1989), pp.24-29.

26 經濟互賴使得國家間的敏感性與脆弱性增加，進而使得發動戰爭的成本提高，從而間接促成了安全的維繫。

27 〈博鰲論壇崛起，抗衡APEC〉，《中國時報》，2003年11月2日。



東南亞國家簽署了「巴里第二協議」(Bali Concord II)，建立內涵「東協安全體」(ASEAN Security Community)、「東協經濟體」(ASEAN Economic Community)以及「東協社會文化體」(ASEAN Socio-cultural Community)三個支柱在內的「東協共同體」(ASEAN Community)。<sup>28</sup>東協國家化十爲一之集體對外行爲將更爲精鍊，亦將會成爲可能影響APEC發展之重要勢力；<sup>29</sup>

(3)東亞國家間的合縱連橫關係：以中國爲中心從而對外擴散的外交網絡，其中包括了中國與東協國家的「中國-東協自由貿易區」、與日本的「和平發展友善伙伴關係」、與南韓的「全面合作伙伴關係」，<sup>30</sup>都將成爲強化亞洲式的「以經濟安全爲主軸的『新』人類安全社群」的重要關鍵；

(4)台灣問題：本次會議所舉辦的反恐安全談判將台灣排除在外，<sup>31</sup>無論APEC在未來往何種方向發展，在強權政治的刻意操弄下，台灣在國際社會中的角色將很難被重視。台灣的被遺忘，對於APEC欲彰顯人類安全之價值與目標的發展目標而言，將會是一種遺憾。

從學理的角度評析，我們能夠得知APEC的發展並非一成不變。此一建制實能有效因應外部環境的刺激，適時調整進而自我演化，並尋求最適發展定位；然而，在動態演化的過程中，我們亦看到了權力政治的運作下，國際建制中深藏著國家間既衝突卻又同時尋求合作空間的結構。或許從上述的幾個面向中，我們可以約略理解影響亞太區域安全以及APEC未來發展之諸多因素的複雜性，而此一複雜性在與深植APEC內部的兩股力量進行聯結之際，實將對APEC的建制變動造成深遠的影響。回歸到台灣的立場，如何在APEC建制變動的演化過程中尋求最佳戰略位置，並進一步透過增強台灣在APEC中之職能，從而促成國際地位的提升，定將是國內學術界與實務界長期所要面臨的課題與挑戰。

28 相關宣言內容與決議，請參閱東南亞國協網址 (<http://www.aseansec.org/15259.htm>)。

29 東協國家對內與對外行爲之東協模式 (the ASEAN Way) 將是亞太地區另一股穩定區域安全的不同勢力，相關論點請參見：Alastair Iain Johnston, "Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 107-162。

30 Carolyn W. Pumphrey編，國防部史政編譯局譯，《中共在亞洲崛起之安全意涵》(台北：國防部史政編譯局室，2003)，頁68。

31 〈反恐，我被排除在會外〉，《中國時報》，2003年10月20日。



## 參考文獻

- Alagappa, Muthiah, ed., *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences* (Stanford: Stanford University Press, 1998).
- Axworthy, Lloyd, "Human Security and Global Governance: Putting People First," *Global Governance*, Vol. 7, No. 1, 2001, pp. 19-23
- Buzan, Barry, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, Vol.61, No. 3, 1991, pp.431-451.
- Buzan, Barry, *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (Boulder: Lynne Rienne Publishers, 1991).
- Green, Michael J. and Patrick M. Cronin編著，國防部史政編譯局譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》（台北：國防部史政編譯局，1999）。
- Ikenberry, G. John and Michael Mastanduno, "International Relations Theory and the Search for Regional Stability," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 1-21.
- Jervis, Robert, "Realism in the Study of World Politics," *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, pp.971-991.
- Johnston, Alastair Iain, "Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), pp. 107-162.
- Jones, Walter S., *The Logic of International Relations* (New York: Addison-Wesley Educational Publishers, Inc., 1996), pp. 217-240.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence* (Foresman: Little Brown, 1989).
- Khalizad, Zalmay et al著，國防部史政編譯局譯，《美國與亞洲》（台北：國防部史政編譯局，2001）。
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-21.
- Krasner, Stephen D., ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).



- Lynne-Jones, Sean M. and Steven E. Miller, eds., *Global Dangers: Changing Dimensions of International Security* (Cambridge: The MIT Press, 1995).
- Mearsheimer, John J., "Disorder Restored," in Graham Allison and Gregory F. Treverton eds., *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1992), pp. 213-237.
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W. W. Norton and Company, Inc., 2001).
- Newman, Edward, "Security and Governance in the New Millennium: Observations and Syntheses," in Ramesh Thakur and Edward Newman, eds., *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security and Governance* (New York: United Nations University Press, 2000), pp. 7-18.
- Pumphrey, Carolyn W.編，國防部史政編譯局譯，《中共在亞洲崛起之安全意涵》（台北：國防部史政編譯局室，2003）。
- Ravenhill, John, "The Evolution of APEC," *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), pp. 90-133.
- Rittberger, Volker, ed., *Regime Theory and International Relations* (New York: Oxford University Press, 1993).
- Stares, Paul, "'New' and 'non-traditional' security challenges," in Ramesh Thakur and Edward Newman, eds., *New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security, and Governance* (New York: United Nations University Press, 2000), pp.150-159.
- Tehrani, Majid, ed., *Worlds Apart: Human Security and Global Governance* (New York: IB. Tauris Publishers, 1999).
- Terriff, Terry et al., *Security Studies Today* (Cambridge: Polity Press, 1999).
- Thomas, Caroline, *Global Governance, Development and Human Security: The Challenge of Poverty and Inequality* (London: Pluto Press, 2000).
- Treverton, Gregory F. and Barbara A. Bicksler, "Conclusion: Getting from Here to Where?" in Graham Allison and Gregory F. Treverton, eds. *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order* (New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1992), pp. 407-429.
- 楊昊，〈APEC的另一個新角色？—亞太反恐安全網絡的統一陣線〉，《亞太經濟合作評論》，第十期，2002，頁113-121。