

# 亞太安全合作理事會 對區域安全架構之析論

李瓊莉\*

亞太安全合作理事會 (Council for Security Cooperation in the Asia-Pacific, 簡稱 CSCAP) 正式被東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, 簡稱 ARF) 列為諮詢對象的第二軌道多邊安全對話機制。2013 年 5 月 CSCAP 執委會接受印尼、馬來西亞的提案，成立「區域安全架構研究小組」(Regional Security Architecture Study Group)，由印尼、馬來西亞、澳洲、日本、菲律賓、印度六國會員擔任共同主席，是歷年來最多共同主席的研究小組，可見區域安全架構建構是各國共同關切之議題。該小組擬有系統的檢驗當前亞太區域安全合作進程，探討如何改良，並向區域各方提出建議，前瞻建構區域安全架構之要素及方向。迄今研究小組已分別於 2013 年 9 月及 2014 年 2 月分別於吉隆坡與雅加達召開兩次會議，第三次會議則於 2014 年 3 月在東京召開，但僅由六個共同主席及「核心」成員出席，撰寫呈交執委會的備忘錄。第三次會議內容尚未公開，茲僅就兩次研究小組會議之討論，綜整 CSCAP 對區域安全架構之可能建議。

## CSCAP 區域安全架構研究之意向

冷戰後亞太地區的多邊安全進程和機制繁生。1994 年東協區域論壇成立，以合作安全及概括性會籍為原則，為亞太

\* 作者為政治大學國際關係研究中心副研究員。

區域安全開創了一條新的途徑，一直是亞太地區唯一常設性的區域安全多邊合作機制，直到近日東亞高峰會（East Asia Summit，簡稱EAS）從「策略論壇」升級成更有實質作用的機制，東協國防部長擴大會議（ASEAN Defense Ministerial Meeting Plus，簡稱ADMM plus）等區域安全進程陸續出現且穩定發展，機制之間之分工與協調成為一個新的研究課題。此外，由美國主導的輻輳系統（hub and spokes system）仍被視為亞太區域安全之穩固力量及關鍵支柱。因此，如何在以雙邊同盟體系為主的軍事安全結構基礎上，善用多邊安全對話機制，共謀區域和平穩定，成為區域安全發展的重要議題。

近年來包括澳洲、日本、美國等多國領袖先後都曾提出建構亞太區域架構之想法，但卻沒有進一步勾勒其內涵，對區域安全架構建構之概念基礎亦沒有共識，在實際作為上自然缺乏整體戰略協調，無法有效朝區域安全架構願景邁進，相對的，各國偏好擴展功能性安全合作（functional security cooperation），發展多軌、多面向、重疊參與的區域進程，以疊砌磚塊、循序漸進的方式共謀安全利益，此一趨勢如何支撐區域安全架構之建構？

CSCAP區域安全架構研究小組即便是具有安全合作進程（包括以東協為軸心以及非東協為軸心之機制）的主要特質；檢視其在區域安全穩定上所展現之功能及影響；評估區域安全建制如何因應亞太的權力轉移和戰略轉型；最後提出建構亞太區域安全架構之要素與策略建議。

### 安全架構的初步進展

原擬於第一次會議的討論內容為：討論亞太安全意涵、區域安全機構在亞太安全中的角色、綜觀現有區域安全機制

並討論其功能與結構上的功效或缺失、檢視非亞太地區的安全機制和組織，以借鏡適合亞太的經驗和模式，並探討雙邊安全合作機制，以及東協在區域安全架構中的角色。第二次討論內容為試圖統合各方對區域安全架構的不同理解與期待，並嘗試設計與規劃區域安全架構之藍圖、探討合適的安全途徑、改良與簡化區域安全進程，最終探討為亞太區域建構一個共同安全架構的可能性。

### 安全意涵與安全架構概觀

研究小組討論「安全」所囊括的意涵，探索安全的概念如何在亞太區域中形成，更重要的是辨明區域安全架構需面對的安全議題及挑戰，為研究小組的討論底定基本方向。研究小組分別討論傳統和非傳統安全的意義。在傳統安全方面，學者注意到亞太地區中，國家特別重視與強化國家權力，現有機制無法管理國家主權、權力平衡等結構性衝突。另一方面，非傳統安全機制則涉及更多利害關係者、多層治理和跨部門合作。與會者在討論中一致認為非傳統安全的合作及信心建立可抵銷傳統安全的競爭性質，因此兩者應被平等看待。

為了替目前的亞太區域安全架構做全面性的診斷，研究小組需先勾勒出安全架構及機制的整體樣貌，回顧現有的安全建制（含東亞高峰會、東協區域論壇、ASEAN Defence Ministers Meeting (ADMM)、ADMM plus、六方會談、五國聯防安排 Five Power Defence Arrangements (FPDA)、太平洋島國論壇等），再逐一檢討它們的成效或缺失。現有的安全機制安全架構的缺點為缺乏效率、分工不明確、區域機制所有權不夠廣泛、意識形態使架構出現鴻溝、區域機制過度供

應等現象。其優點則包括協助弱小國家發聲、成功制衡區域強權、促進區域內外的可預期、透明的國家互動模式。

### 汲取其他安全機制的經驗

研究小組檢驗非亞太地區的安全機制與組織，從中汲取可轉移之經驗和價值，希冀能找出適合亞太地區的實踐模式。與談學者比較全球各區、包含北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization, 簡稱 NATO)、歐安組織(Organization for Security and Co-operation in Europe, 簡稱 OSCE)、非洲聯盟(African Union, 簡稱 AU)和上海合作組織(Shanghai Cooperation Organization, 簡稱 SCO)等安全機制和組織，統整出決定組織成功與否的關鍵特質。有成效的安全組織，具有開放的會員制度，以全面性的途徑因應安全議題，並樹立穩固的規範制度。欠缺成效的組織則缺乏因應議題的足夠資源、受區域強權支配且缺乏穩健規範。然而，區域問題尚需考慮區域特定脈絡下合適的解決方式，此外，也需考量不同區域促成和平穩定的因素並不相同，如亞洲偏好透過共同繁榮締造和平，歐洲則透過民主價值串連各國。

### 強權國家所扮演之角色

兩次會議中，與會學者及官員普遍認知強權國家在區域安全架構中舉足輕重的影響力。首先，中美兩大強國的競爭關係使區域重新對傳統安全議題加以重視，同時造成東北亞「安全兩難」的情況；而由安全兩難形成的雙邊同盟，容易導致區域對安全觀點的分歧，使區域的安全機制更難以磨合。

討論安全架構的實質內容時，美國學者建議內容應囊括

對衝突的回應、充足的資源，及具有長久願景、循序漸進的機制。其中，他認為充足資源來自中美兩大強權的供應，因此兩國必須協調一致。但中國大陸學者在衝突回應上持不同看法，認為觸及敏感議題反而會造成負面影響。另一方面，針對中美競爭關係，學者建議兩國除信心和互信機制之外，也應建立「同理心」(empathy)作為「和解」(conciliation)基礎機制。

### 建構與改良區域安全架構：東協軸心問題

在針砭現有的安全進程與機制、比較區域內外的安全機制，並指出亞太地區所面對的問題與挑戰後，研究小組著手討論如何為亞太區域設計一個最具成效的安全架構。儘管對「架構」(architecture)的界定與理解不同，與會者一致認為亞太區域在 21 世紀中將成為全球的權力重心，因此建構一個區域安全架構，以維持和平和穩定發展有其必要。該區域安全架構需要考量區域各層面多元、多樣的安全議題，包括前面提到的對傳統安全議題的重新重視；並納入現有的區域準則及規範，包含在聯合國憲章及東南亞友好合作條約中有關不使用武力及威脅、和平解決爭端等原則。

學者討論「東協軸心」(ASEAN Centrality)問題，即東協是否可作為區域安全架構的驅動角色。建立全新的機制不必然能解決區域安全架構功能匱乏的問題，多數與會者認為以東協為核心的區域機制為基礎，經過改良後，可以增加其效能和正當性。部分學者認為以東協為核心的安全進程、機制和建制，必須被解放並重新設計。為了確保東協的核心地位，東協需要：第一、應對政治領導權問題，第二、解決資源不足問題，第三、使東南亞友好合作條約成為區域協定，第四、應對各國承諾和執行問題。

## 未來觀察重點

CSCAP 會員對於區域安全架構之具體設計仍有多項原則未達共識，這些未定的爭辯是未來觀察重點。

### 未來是否以東亞高峰會作為區域安全架構之基礎機制？

在 2011 年美國與俄羅斯加入東亞高峰會後，加重了 EAS 對安全議題之討論。俄羅斯多次表態支持東亞高峰會作為新區域安全架構的核心。2013 年俄國於會中呼籲利用東亞高峰會成為區域安全架構中合作、持續發展的關鍵舞台，並重申國際法、和平解決爭端、不使用武力與威脅等原則在安全架構中的重要性。CSCAP 俄羅斯與會代表呼籲以 EAS 為基礎，以「不可分割安全」(indivisible security) 原則，視亞太區域為一體。美國則是早就表示擬將 EAS 發展為側重安全議題之合作場域。

會中多位東南亞學者亦建議以 EAS 是最適合發展為區域安全架構的機制，因此應使 EAS 更加制度化，建議 EAS 設立指導委員會，由幾個主要國家組成，策劃區域安全架構之建構。然而，部分與會者持不同看法，對推動 EAS 為區域安全架構有所保留，特別是對 EAS 指導委員會成員組成建議提出質疑，建議暫緩此議，並全面評估其他現有機制作為區域安全架構之優劣。

### CSCAP所提建議之最適性

部分與會人士認為 ARF 對 CSCAP 的重視勝過其他區域安全進程，EAS 係東協延伸機制，未曾邀請 CSCAP 獻策，因此該研究小組針對 EAS 所提建議被重視的程度有限，與其從改革東協著手，CSCAP 應提出以 CSCAP 角度而非東協角

airiti

度討論區域安全架構更為適合。並且務實的瞭解二軌角色，不宜企圖大幅度的更動現行之機制運作方式，目前區域成員對深化制度性承諾仍有所保留，避免「硬制度」仍是區域進程的常態。相對的，CSCAP 應正確呼籲正視區域戰略環境的改變，思考如何中、美強權關係將帶來的區域影響。

此外，各會員與官方關係不一，持有的意見彈性不同。CSCAP China 與會代表則在透露中方將另外在北京召開同樣議題的區域論壇，顯示中國大陸對該議題之重視，但卻可能抱持著不同的看法與觀念，欲藉由召開另一場區域論壇來突顯中方的理念。