

馬航事件後亞太區域安全合作前景

蔡東杰*

自從馬航 MH370 班機 2014 年 3 月 8 日神祕失蹤以來，國際搜尋行動已持續逾兩個月。班機行蹤迄今渺無音訊，或許正如馬來西亞民航首長所宣稱的，此乃是一個「史無前例的謎團」；儘管如此，除了事件本身確實充滿了一連串無解的問號之外，同樣受到各方關注的另一項焦點，無疑是該事件突顯出缺乏有效之區域安全合作機制所帶來的挑戰。

搜尋工作突顯區域安全漏洞

表面上看來，東南亞各國似乎早在 1990 年代便透過東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, 簡稱 ASEAN) 建構了某種「安全網」，然而，該組織對於此類挑戰幾乎缺乏因應能力的現實，仍表露無遺。另一個角度看來，則東協從成立開始便揭櫫「互不干涉」原則 (又稱東協模式)，在滿足各國主權要求之餘，或許也埋下今日溝通障礙的伏筆。

南韓海洋戰略學者尹碩俊指出，此一失聯事件不但讓東南亞各國有機會重新思考，如何使用海上安全武力以解決海洋紛爭和衝突，更甚者，各國應該建立包括熱線、政策溝通管道、戰略對話、軍事演習等方式在內的危機管理機制，一方面避免誤判和誤解，同時也可以做為協調跨國救援行動的

* 作者為中興大學國際政治研究所教授兼所長。

平台。英國皇家空軍退役飛行員哈伍德 (Michael Harwood) 也認為：「籌組區域安全組織，確有往前跨出幾步的迫切需要。」進一步來說，迄今雖已有超過 13 個國家投入搜救活動，充分顯現各方對於參與非傳統人道救援之高度意願，事實證明，不僅馬來西亞缺乏統籌各種救災資源之能量，相關各國在資訊交流、災難救援等非傳統安全合作亦缺乏有效的國際整合機制，如何建立跨國救災協調合作機制，乃引發各界關注與熱烈討論。

救援活動夾雜國際政治角力

值得注意的是，此次活動表面上僅是一項涉及人道救援的任務，事實上自新世紀開始，美國與中國大陸早已在此區展開領導權角力戰，¹ 在前者於 2009 年高舉「重返亞洲」旗幟後，此一競爭更進入白熱化狀態。例如國務卿柯琳頓 (Hillary Clinton) 在 2010 年曾針對南海問題表示，美國希望提出主權要求的各方按照 1982 年《聯合國海洋法公約》規範，而非脅迫方式來解決爭端，鼓勵各方透過達成新行為準則等「問題國際化」路徑來實現航行自由目標，同年亦藉由與越南舉行史上首度雙邊聯合海上演習，設法引入另一股力量與中國大陸抗衡，除此之外，包括近期與菲律賓締結新的基地協定，以及和日本積極磋商新的雙邊合作防衛指針等，都充分顯示美國力求維繫亞太霸權的戰略企圖與目標。

值得注意的是，前述戰略目標雖看似昭然若揭，美國在

¹ Wayne Bert, *The United States, China and Southeast Asian Security: A Changing of the Guard?* (London: Palgrave Macmillan, 2003).

西太平洋廣泛的同盟網路也是其主要支柱，但它在此事件中大致採取相對靜默的角色，一度讓整個搜尋工作直到範圍被限定在由澳洲主掌的南印度洋之前，始終缺乏有意義的中央協調，或許這也是搜救任務延宕的原因之一。

相較於美國似乎消極以對，由於失蹤班機上多數為中國籍旅客，後者則採取了相對積極的參與姿態；例如中共官方不僅宣稱「啟動史上最強救援」，投入 21 顆衛星、10 餘艘艦艇和數十架次飛機，部分學者甚至還鼓吹中國大陸政府必須抓住機會擴大在南海的影響力，以解決長期存在的「麻六甲困境」，例如可藉航機失蹤及保障中國公民人身安全為由，向馬國施壓，並推動區域安全協作機制，同時建立區域海軍的定期巡航機制。事實上，中共確實藉 4 月初召開海南亞洲博鰲論壇之際，針對此一事件和周邊國家進行雙邊協商，一方面公開宣揚「結成亞洲利益共同體、形成亞洲命運共同體、打造亞洲責任共同體」目標，同時倡議各國應推動安全對話與磋商，加強災害管理、海上搜救、反對恐怖主義、打擊跨國犯罪等非傳統安全領域合作，積極探討建立亞洲區域安全合作框架。

不過，看似靜默的美國亦非毫無反應。除了調派第七艦隊參與搜救外，為了幫 4 月底到訪亞洲的歐巴馬 (Barack Obama) 總統暖場，國防部長赫格爾 (Chuck Hagel) 提前在 4 月初便展開東亞行，分別與日本防衛相以及東協國防部長召開會議，公開表示對南海島嶼糾紛感到焦慮、批評中國大陸設立東海防空識別區，並就釣魚島歸屬問題支持日本；在路過中國後，更前往蒙古簽訂「聯合前景」聲明，目的在擴大軍事合作，於此同時，美國與菲律賓也就加強國防合作完成新一輪的雙邊協商並對諸多關鍵項目達成共識，在在顯示美國在亞

洲之積極佈局。甚至美國學者米爾斯海默 (John Mearsheimer) 也撰文呼應，美國不應在烏克蘭問題上浪費精力與俄羅斯周旋，更應拉攏莫斯科來達成最終遏制中國的目標。²

亞太區域安全合作的可能發展

面對馬航事件所突顯之區域安全合作的漏洞，以及美中兩國利用此一事件所進行名為救災，實則進行戰略佈局之隱性競爭，雖讓推動區域安全合作架構在浮現需求之餘也暗藏隱憂；若考慮同時發展中的區域經濟合作談判 (TPP 或 RCEP)，則未來安全合作應仍存在空間，至於可能途徑則有以下三個選項：

首先，是由美國以其傳統同盟網路為基礎，在既有雙邊與多邊定期聯合演習與戰略對話之外，視「重返亞洲」(pivot to Asia) 戰略之實際投入狀況，適時提升合作的制度化程度。其挑戰在於：美國既有戰略能量是否能同時負擔其中東政策，以及日益惡化的烏克蘭情勢？美國是否能無視於歐盟需求，依舊堅持將戰略重心移至亞洲？美國能否在亞太地區建構一個如同北約一般的多邊性平台？當然，進入跛鴨期的歐巴馬政府與逐漸迫近的 2016 年大選，亦將增添更多不確定之政治變數。

其次，隨著中國大陸經濟持續崛起並邁向「走出去」階段、太空戰略基礎技術逐漸成熟 (尤其是區域與全球衛星網路)、航母編隊成軍且逐步擴充、上海合作組織整合功能開

² John Mearsheimer, "Getting Ukraine Wrong," *New York Times*, March 13, 2014; http://www.nytimes.com/2014/03/14/opinion/getting-ukraine-wrong.html?_r=0

始外溢，無論是近幾年來在東海與南海問題上愈來愈積極之表態與發言，抑或在區域事務中顯露出從「協調者」轉向「倡議者」的角色轉換趨勢，進一步取代美國以主導未來區域安全合作的企圖不難想像。

但問題點在於處於社會轉型期的國內結構壓力是否將牽制中國大陸對外行為，或構成其進行不理性冒險的動力？中國大陸既不能無視於美國為維護其既得利益而來的遏制壓力，又是否可能成功地突圍？更重要的是，相較於美國基於領導大戰勝利所致的威望，中國大陸建構其區域領導權的正當性又將由何而來？

由上可見，美中兩國雖依舊是各方在想像未來落實區域合作時，自然浮現的兩個領導核心選項，但它們不僅各自面對若干難題，這些挑戰亦勢將扮演合作的障礙。由此，成立於1994年，目前擁有27個成員（在東亞地區只有台灣尚未加入）的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱ARF）則不啻是第三個選項；尤其在2001年通過「預防性外交概念和原則」、「加強主席作用」與「專家名人職權範圍」等文件，暗示它正由信心建立措施轉向預防性外交機制後，儘管迄今制度化有限，作為亞太地區目前唯一的官方安全對話平台，在暫時無可取代的廣泛代表性之外，過度複雜之成員背景與相對模糊之地緣界定，或許是此機制迄今發展有限的背景之一，但在沒有更好的方案前，強化其溝通協調功能也是各國處於美中角力夾縫中的一個折衷選擇。

我國的因應之道

由於台灣四面環海，掌握海域資源並確保海上交通線，

本即國家賴以生存發展的關鍵所在。尤其在戰略形勢上位居太平洋和印度洋航運要衝的南海，既在國防、經濟、文化以及生態保育上隱含之高度價值，周邊國家也為此進行了無數次的磋商談判。可惜的是，由於自身敏感之國際定位，我國迄今仍完全被排除於南海油氣資源聯合勘探與開發合作計畫之外，倘若無法儘速研擬有效因應方案，未來勢必只能看著其他南海周邊國家瓜分此一海域資源。對此，透過各種行動，強化自身在南海之「存在感」，然後設法在各方行為者之間待價而沽，並尋求任何合縱連橫的機會，既是理性的政策選項，至於包括持續強化太平島戰備、積極推動南海護漁活動，以及在「主權在我、擱置爭議、和平互惠、共同開發」政策前提下，嘗試將「東海和平倡議」擴及南海地區，都不啻彰顯出政府確實積極想找出某種戰略突破口。

在馬航班機失聯後，我國政府也隨即展現人道精神，派出隸屬海軍 146 艦隊成功級飛彈巡防艦「田單號」、行政院海岸巡防署「巡護 7 號」，以及康定級（拉法葉級）「承德艦」前往協助搜救，一方面展現援助者角色，獲得國際肯定，也被分配到搜救區域。當然，在獲得前述機會之餘，如何進一步擴大參與未來可能的區域安全機制乃更為重要。對此，就短期而言，如何更積極地參加諸如國際民航組織（International Civil Aviation Organization，簡稱 ICAO）等，透過國際合作以獲取必要之交換資訊，固然有助於提升我國之飛安程度，就中期而言，則隨時關注可能之國際情勢變遷，並利用已成為我國外交宣傳主軸且漸為眾人周知的「東海和平倡議」，透過二軌對話機制扮演一定程度之倡議者角色，或許也是相關部門應有之積極作為。