

# 後冷戰時期東南亞政治秩序

劉必榮\*

## 一、前言

### 二、東南亞情勢現況

(一)軍備競賽與軍事合作的相互辯證

(二)國際主義和民族主義的辯證

(三)對域外強權國的迎拒兩難或相互為用

### 三、亞太安全合作的努力

(一)東協區域論壇

(二)亞太安全合作理事會

### 四、關於亞太安全合作機制的批評

### 五、結論

本篇論文旨在討論冷戰結束以來，東南亞所浮現的秩序架構。作者指出，東南亞現有三組相互辯證的趨勢在彼此影響：第一組是軍備競賽與軍事合作；第二組是國際主義和民族主義；第三是對大國的迎拒兩難。這三股力量，激盪出東南亞新秩序的背景。兩個以東協為基礎的多邊安全合作機制：官方的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum) 與民間的「亞太安全合作理事會」(Council for Security cooperation in the Asia Pacific, CSCAP) 正在逐漸成形，成為現階段東南亞最重要的秩序結構。不過作者認為，區域國家能否在多邊主義及其和強權國之間的關係找到平衡，以及新秩序能否顧及普遍化原則，為臺灣也找到一個適當的位子填入，將是秩序能否維持長久的關鍵。

關鍵字：東協、東協區域論壇、亞太安全合作理事會

## 一、前言

---

\* 東吳大學政治學系專任副教授

隨著美蘇冷戰的結束，許多國際政治的敵我關係都開始重整，世界新秩序也逐漸成形。其中尤以東南亞新秩序的建立，因為和臺灣安全息息相關，而格外引起國人的重視。

東南亞的政治秩序及安全考量，在八〇年代幾乎完全以柬埔寨問題為核心。柬埔寨問題團結了東協國家，也凸顯了東協組織在國際上的能見度。對在柬埔寨問題上擔任與越南對話重任的印尼，以及對印尼總統蘇哈托個人，這都是一個外交的成功。可是在柬埔寨問題於九〇年代初期因聯合國介入而獲得解決之後，東協卻面臨了後冷戰時期角色重新定位、以及發展方向重新設定的問題。一九八九年，關於東協角色及定位的問題曾出現過下面四種意見：(一)將東協改建為一個防衛共同體；(二)著重印支三邦的經濟重建，並使之與東協做某種程度的結合；(三)強化亞太經濟合作，嗣應全球經濟問題；(四)強化東協內部的經濟互動。<sup>(註一)</sup>五年來，在東協國家彼此協調，以及與域外國家相互激盪之後，一個新秩序的架構已經逐漸沈澱成形。亞太經合會議今年能於印尼茂物形成西元二〇二〇年建立自由貿易區的共識，就是一個成就。無論二〇二〇年的理想是否終能落實，在經濟領域中東協總是找到了一個明確的努力方向。前述四種意見中的第三、四項與第二項都可直接、間接獲得解決。且即便馬來西亞對亞太自由貿易區的構想或有保留，區域國家在經濟合作的問題上仍有普遍的共識。

相較之下，區域國家之間，以及區域國家與週邊強權國之間，在安全問題上的共識就顯得較為薄弱。雖然澳洲和加拿大在一九九〇年就建議東協國家將與對話夥伴的討論議題擴及安全層面，但一直到一九九三年美國才逐漸接受多邊安全協商的提議，東協國家也直到一九九三年在新加坡舉行資深官員會議時，才開始討論安全問題。<sup>(註二)</sup>這個多邊安全對話的機制究竟會怎麼發展，會對區域和平與秩序作出怎樣的貢獻，也成為人們關切的焦點。本文因此也就以東南亞區域安全合作機制的發展與展望，試做探討。

## 二、東南亞情勢現況

東南亞在冷戰結束之後，出現幾對相互辯證的發展主線。第一對是軍備競

---

註 一： Raphael Pura, "ASEAN Fears Regional Role Is Shirking," *Asian Wall Street Journal*, July 3, 1989, pp. 1, 8.

註 二： Michael Vatikiotis, "The First Step," *Far Eastern Economic Review*, June 3, 1993, p. 18.

賽與軍事合作的相互牽引；第二對是民族主義與國際主義的相互衝擊；第三對是對大國迎拒之間的兩難困境或相互為用。這三條主線構成東南亞情勢發展的基本架構，他如南海問題及美國在亞洲地位的問題等，也都必須放在這三個架構中加以探討，才能看出它的意義。

### (一)軍備競賽與軍事合作的相互辯證

雖然馬來西亞表示週邊國家的大舉建軍不會構成對馬國的安全威脅<sup>(註三)</sup>，但安全問題成爲今年曼谷東協外長會議的中心議題卻是一個有目共睹的事實。<sup>(註四)</sup>誠如泰國總理川立沛（Chuan Leekpai）在外長會議開幕致詞中指出，由於區域共黨叛亂威脅降低，各國軍隊的注意力轉而向外，且經濟發展的結果，也使他們更有能力購買先進武器，這些因素都使得區域軍備競賽成爲東南亞在南海領土衝突之外的另一個安全顧慮。<sup>(註五)</sup>

許多證據都顯示川立沛所言不虛。因爲泰國日己的海上建軍計畫，就在區域中引起相當不安。過去泰國的防衛策略傾向於四陸防衛，主以東北部湄公河流域以（trans-Mekong region）爲主要重點。柬埔寨戰爭結束後，泰國的軍事戰略開始面向海洋。泰國在外交上習慣見風轉舵，在區域內並沒有明顯的敵人。因爲只要曼谷和北京保持良好關係，泰國並不需要害怕北京對其造成威脅。即便印度向東南亞擴張的勢力，對泰國而言也只是和其他人國抗衡，維持東南亞的權力均勢而已。且印度近年來因內部政情不穩，泰國也不認爲它會對東南亞造成安全的威脅。<sup>(註六)</sup>所以泰國建設海軍的目的，似乎應是在保護泰國位於沿海的工業基礎建設。可是馬來西亞的戰略家指出，泰國在建軍上所展現的積極性，又好像不僅在保護工業而已。泰國的海軍戰略是兩洋海軍（“two-ocean” navy），亦即要保持同時在東西兩邊暹羅灣和安達曼海作戰的能力。爲了達成這個目的，泰國的建軍計畫包括購買兩艘直升機母艦、新建三個海軍基地、建造新的巡洋艦，最後還有一個潛艇計畫。雖然海軍總司令爲了這個龐大的計畫特別出訪區域國家，向其解釋泰國建軍的防衛性質，但泰國究竟

---

註 三： “Neighbours’s New Arms Not a Threat, Says KL,” *The Straits Times*, Nov. 19, 1994, p.23.

註 四： Lee Kim Chew, “Security and Expansion Dominate Asean Talks,” *The Straits Times*, July 24, 1994, p. 1.

註 五： Rodney Tasker and Adam Schwarz, “Preventive Measures,” *Far Eastern Economic Review*, Aug. 4, 1994, pp. 14-15.

註 六： 泰國在一九九四年十二月公佈第一本英文國防白皮書（*The Defense of Thailand 1994*），對此有非常深入的分析。見 “Thais See Neighbours as Likely Military Powerhouse,” *The Straits Times*, Dec. 18, 1994, p. 2.

想以誰為敵人仍然在區域之中引起猜疑。(註七)

馬來西亞的建軍也相當可觀。根據詹式防衛週刊最近報導，馬來西至極可能在今年購買六十六輛俄製T-72 坦克，明年還可能再購買一百三十輛。這個軍購案若能完全落實，則馬來西亞過去被人譏為只能打游擊戰的地面部隊，力量將大為增強。(註八)馬來西亞軍備現代化還包括向俄國購買十八架MIG-29 戰機、二十八架英國鷹式 100 及 200 戰機、四架美製B-200T海岸偵察機、兩艘美製登陸艇用運油艦、兩艘英製 2270 噸巡洋艦（具有垂直發射的海狼反飛彈系統）、及八架美製F/A-18 大黃蜂戰機。(註九)這些武器現代化的項目涵蓋了陸海空三個軍種。而今年十月馬國在蘭卡威島進行的快速打擊部隊登陸演習，更證明馬國軍事現代化已見成效。(註十)

印尼的軍事現代化腳步亦不落人後。今年十一月，印尼軍方證實印尼向英國購買五十架天蠍型輕坦克。不過西方軍事專家指出，印尼其實想要購買的總數是一百架。今年稍早印尼軍方透露以向英國訂購四十架鷹式戰鬥機，不過到了年底，消息來源指出印尼又要求英國將鷹式戰機的交貨期從一九九六年提早到一九九五年。(註十一)當然，在印尼軍購過程中，最戲劇性的還是因為購買三十九艘德國艦艇所引起印尼內部的權力鬥爭。(註十二)由於這醜聞案涉及印尼內部不同派系的傾軋，超出本文的討論範圍，在此乃不予贅述。但印尼建立海上武裝力量的企圖心同樣不能小覷。今年三月下旬到四月上旬，印尼動員二十三艘戰艦、兩千名海軍陸戰隊，進行有史以來規模最大，代號「Armada Jaya SVI/94」的海上軍事演習，就是一個最好的證明。(註十三)

---

註 七：泰國在白皮書中指出，雖然冷戰的結束，使國際上發生重大衝突的機會也降低，但「各國對市場和原料的爭奪」、「種族」、「宗教」、「文化」、「疆界」及「對海洋利益的保護」，仍可能升高為軍事衝突。但馬來西亞戰略家仍對泰國究竟視誰為假想敵不表放心。馬來西亞方面關於泰國軍事企圖的討論，可參見J. N. Mak and B. A. Hamzah, "Navy Blues," *Far Eastern Economic Review*, March 17, 1994, p. 30.

註 八：Felix Soh, "KL Likely to Buy Russian-Designed Battle Tanks," *The Straits Times*, Oct. 16, 1994, p. 18.

註 九：同前註。

註 十："Rapid Deployment Force Shows Its Mettle," *The Straits Times*, Oct. 11, 1994, p. 15.

註十一："US Curbs See Jakarta 'Turning to Europe for Arms'," *The Straits Times*, Oct. 17, 1994, p. 16; Paul Jacob, "Abri to Buy 50 British Light Tanks, East German Transport Vehicles," *The Straits Times*, Nov. 20, 1994, 9. 14.

註十二：印尼於一九九三年與德國簽約，購買三十九艘德國艦艇，但因價格問題，引起印尼內部不同派系的鬥爭。其中尤以主其事的研究及科技部長(Research and Technology Minister)哈比比(B. J. Habibie)受到攻擊最多。由於哈比比是蘇哈托跟前的紅人，因此此一鬥爭亦被視為是最後蘇哈托時代權力鬥爭的先聲。見"Cost of German War chips Too High: Jakarta Minister," *The Straits Times*, June 5, 1994, p. 19; John McBeth, "Stop Press," *Far Eastern Economic Review*, June 30, 1994, p. 17.

註十三："Jakarta's Biggest Naval War Game Takes Place Off Riau Waters," *The Straits Times*, March 27, 1994, p. 17.

然而在建軍的同時，我們也看到東南亞雙邊軍事合作的簽訂如雨後春筍般出現。今年三月，菲律賓總統羅慕斯訪問河內，向越南表示願意加強軍事合作，內容包括每年給越南十個名額進入菲律賓軍校就讀、高層軍官互訪及交互留學、以及共同整修（recondition）武器（包括飛機在內）以利再出口。<sup>(註十四)</sup>五月份，馬來西亞和菲律賓也達成合作協定，兩國協議加強軍事合作、共同生產輕型訓練機，並協調海上巡邏。<sup>(註十五)</sup>十一月，馬來西亞也和越南達成軍事合作協定，內容包括軍事訓練和軍事工業方面的合作。<sup>(註十六)</sup>十二月，《馬來西亞信使報》（*Utusan Malaysia*）刊出專文，對不久前馬、星兩國在馬來西亞吉蘭丹州（Kelantan）的軍事演習給予高度評價，認為儘管兩國之間曾有許多敏感且具有挑戰性的問題出現，但雙方均能一一予以克服。而吉蘭丹州的演習，正是這種合作與互信的具體表現。<sup>(註十七)</sup>至於曾經「對抗」過的印尼和馬來西亞，軍事合作關係也不斷加強，除在婆羅洲邊界進行演習外，合作範圍更擴大到三軍情報交換與軍事工業相互支援。<sup>(註十八)</sup>即便汶萊這樣的小國，其皇家衛隊也在今年十一月和新加坡軍隊在星洲舉行首次聯合防空演習。<sup>(註十九)</sup>

建軍或導因於對不確定情勢的反應，但其所引起的猜忌，和軍事合作所象徵的合作氣氛，恰構成一對相互辯證的發展主線。這顯示東南亞地區確有必要，也有潛力，建立某種軍事合作的機制。但是這個合作的機制，還必須考慮下面國際主義和民族主義的交互震盪，方能找到一個平衡點切入。

## (二)國際主義和民族主義的辯證

冷戰結束之後，民族主義和國際主義是主導國際社會發展與體系結構改變的兩個潮流。蘇聯的解體與南斯拉夫的戰爭，是民族主義填補意識形態真空的最好註腳。可是另一方面，歐聯的成立與各個自由貿易區的出現，又是國際主義衝破民族主義藩籬的明顯例證。民族主義和國際主義的互動關係也呈辯證走

---

註十四：“Manila Seeks Closer Military Ties With Hanoi,” *The Straits Times*, April 12, 1994, p. 13.

註十五：“KL and Manila to Forge Closer Military Cooperation,” *The Straits Times*, May 25, 1994, p. 16.

註十六：Ismail Kassim, “Malaysia and Vietnam to Boost Defense Co-operation,” *The Straits Times*, Nov. 2, 1994, p. 15.

註十七：本篇專文原為馬來文，發表於一九九四年十二月十五日馬來西亞信使報，後由新加坡海峽時報譯成英文刊出。見“KL-Singapore Exercise a Symbol of Close Military Ties,” *The Straits Times*, Dec. 17, 1994, p. 22.

註十八：AL Barto, “Similarities and Differences in Malaysia-Indonesia Relations: Some Perspectives,” *The Indonesian Quarterly*, XXI/2 (2nd Quarter, 1993), pp. 151-170.

註十九：“SAF, Brunei Troops in First Air Defense Exercise,” *The Straits Times*, Nov. 8, 1994, p. 23.

向：法國人基於民族主義，害怕歐聯成立後法國將喪失其特色，而差點讓馬斯垂克條約無法通過，就是一個最好的說明。這個現象在東南亞也一樣存在。

南海領土爭執是第一個觀察的切入點。南海問題是東南亞區域衝突的潛在引爆點，因此東南亞國家自一九九二年以後，也逐漸開始嘗試透過國際合作與協商，來解決南海紛爭。一九九二年五月東協外長會議通過五點「東協南海問題宣言」(ASEAN Declaration on the South China Sea)，呼籲所有在南海主張主權的國家能夠自制，並以一九七六年的東協親善合作條約作為處理南海問題的基礎。<sup>(註二〇)</sup>一九九四年首屆東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)召開，南海爭執及非軍事化的問題，也成為討論的焦點。<sup>(註二一)</sup>中共也從一九九〇年開始就不斷宣布，可以暫時拋開南海主權問題，和各國共同開發南海資源。即便是印尼召開的非官方南海問題會議，在今年也已經進入了第五屆。這些跡象都顯示區域國家的確有心，要建立多邊協商的機制，來處理南海可能出現的區域衝突。

可是在另一方面，我們又可以看到相關各國基於民族主義而引發的衝突。像南海會議開了五次都開不出結果，就是最好的證明。以今年南海會議為例，舉凡凍結各國南海守軍、將南海會議制度化、及開放讓域外國家共同開發南海資源等，都沒有辦法獲得共識。<sup>(註二二)</sup>他如中越共關係正常化後，北京和河內仍在南海萬安灘水域因探油引起的衝突，以及因中共漁船侵入越南經濟水域而引起的爭執，則更是民族主義引起衝突的具體例證。<sup>(註二三)</sup>雖然這些衝突未必會引發大規模戰爭，但卻可能使制度化多邊合作的暫緩出現。

### (三)對域外強權國的迎拒兩難或相互為用

隨著經濟的成功，東南亞國家的自信也不斷加強。馬來西亞及新加坡對西方文化的大肆抨擊，就是一個最明顯的現象。馬來西亞總理馬哈地認為對東方

---

註二〇：Raphael Pura, "ASEAN Proposes Guidelines for South China Sea," Asian Wall Street Journal, July 23, 1992, pp. 1, 7.

註二一：《聯合早報》，一九九四年七月十八日，頁二五。關於這次會議可參看吳祖田，「東協多邊會議發展之取向」《問題與研究》，33卷11期(民83年11月)，頁七一到八六。

註二二：《聯合報》，民八三年十月二十八日，版一；《中國時報》，民八三年十月二十九日，版一；Simon Sinaga, "Time Not Ripe for Joint Projects in South China Sea," The Straits Times, Oct. 28, 1994, p. 18.

註二三：關於中越共近期的南海探油衝突，可見 "Chinese Oil Firm Ingores Hanoi's Objection to Drilling Deal," The Straits Times, May 21, 1994, p.10；Michael Richardson, "Face-Off in South China Sea," International Herald Tribune, July 19, 1994, p. 6；"Hanoi and Beijing Swap Claims Of Violations in Gulf of Tonkin," International Herald Tribune, Oct. 18, 1994, p. 4.

的威脅，主要來自「美國及英國所領導的歐洲」，並指西方對馬來西亞人權及環保方面攻擊，是害怕東方成功而發動的「發展壓迫」(developmental oppression)。(註二四)有意思的是，馬來西亞在碰到經濟問題，尤其在新引外資的時候卻又非常務實，從來不去計較外資的來源。今年十一月十五日，美國商務部長布朗在參加完亞太經合會議之後，至吉隆坡「美國－馬來西亞商會」發表演講，稱馬來西亞與美國的貿易關係「與日俱進」(strong today and getting stronger)。馬來西亞是美國第十四大貿易夥伴，雙邊貿易額達一百六十億美元。(註二五)同日布朗亦舉行記者會，強調要加強和馬來西亞的商業關係。他表示美國在馬來西亞的投資有八十億美元，他希望這個數還能增加。(註二六)這就是馬來西亞將文化與經貿二分的活生生例證。

從某個角度來看，對西方（尤其是美國）文化上的批評，和商業、軍事上的依賴，的確可以同時存在於兩個不同的層面，互不衝突。可是東南亞國家究竟想讓美國在區域扮演什麼角色，卻也舉棋不定。新加坡希望美國繼續留在亞太地區扮演積極角色，是眾所皆知的。所以當美國被迫關閉菲律賓基地時，新加坡立刻同意美國第七艦隊使用新加坡的設備進行後勤補給。馬來西亞也同意為美國艦隊提供修船的商業服務，印尼也於稍後決定向馬來西亞學習。去年菲律賓又與美國達成協議，同意美軍艦艇前往訪問。所以才會有評論者認為美國現在使用亞洲軍事設施的管道已較以前有所改善。(註二七)

然而在談到美國於亞洲佈署補給艦問題的時候，東南亞國家卻又有猶豫。今年下半年，美國向泰國表示要在暹羅灣佈署若干貯存武器、油料、及醫療器材的軍艦，以取代陸上基地。美國也明白陸上基地對東南亞國家太過敏感，故提議以海上基地代之。但這個要求仍為泰國所拒。美國這個浮動彈藥庫的創意，是想藉此對區域國家表示美國留在東南亞的承諾，並讓美軍可以機動應付來自區域內的任何安全威脅。甚至和平時候，亦可用來支援緊急救災。但區域國家如泰國、印尼、馬來西亞等卻怕這些武器會被用來對付與對其無敵意的其他週邊國家（例如中共），或流入其他有潛在敵竟的國家手中，故都敏感地加

---

註二四： Barry Wain, "Dr. Mahathir's Prescription for Asia," Asian Wall Street Journal, Nov.12-13, 1993, p. 6.

註二五： 見布朗演講稿全文。 "Brown Sees Enduring US-Malaysia Trade Ties" (Transcript: Brown's 11/15/94 AMCHAM address), in AIT news summary files, EPF212, Nov. 15, 1994.

註二六： "Brown: U. S. Eager to Expand Trade Ties With Malaysia," (Transcript: Brown's 11/15/94 press conference), in AIT news summary files, EPF213, Nov. 15, 1994.

註二七： Frank Ching, "US is Getting Better Access to Facilities in Southeast Asia," Far Eastern Economic Review, August 5, 1993, p. 28.

以拒絕。<sup>(註二八)</sup>甚至連和美國關係密切的菲律賓，在補給艦一事上也有保留。<sup>(註二九)</sup>事實上，泰國媒體也早已表示美國和泰國的安全關係將愈來愈不重要，到了西元二〇一〇年，美國甚至會成爲泰國「友好敵人的第一號」(“Friendly Enemy Number one”)。<sup>(註三〇)</sup>由此可見東南亞國家對美國的迎拒心態：在經濟和安全上都不能離開美國，但在文化上卻對其迭加批評，在論及實際安全架構時卻又舉棋不定。

這樣的心態同樣反映在區域國家對中共的態度上。中共在東南亞是一個不容輕忽的參予者。李光耀在一九九三年五月曾經表示，區域國家「不能假裝中國只是另一個參予者，它是人類有史以來最大的參予者。」<sup>(註三一)</sup>李光耀講的當然包括經濟和軍事兩個層面，但中共的建軍毫無疑問是大多數區域國家心中的隱憂。雖然中共一再聲稱所有對中共建軍的報導都是「不確實」而且「誇大」的，意圖挑撥中共和鄰國關係<sup>(註三二)</sup>，中共龐大的核子武器的確令人感到憂慮<sup>(註三三)</sup>，其購買俄製蘇愷廿七戰機大大增強其在南海的作戰能力，更是不爭的事實。<sup>(註三四)</sup>這也使得泰國不得不呼籲中共，要和平解決南海衝突必須言行一致，如此方能取信於人。<sup>(註三五)</sup>

馬來西亞在區域國家中相對上是比較不忌憚中共的。馬國近年來和中共的關係有長足的增進。一九九三年五月，中共國防部長遲浩田到馬來西至訪問八天。這是馬來西亞和中共自一九七四年建交以來，第一次進行高層軍事對話。遲浩田在訪問中一再強調和馬來西亞關係的重要，相信這將有助於區域的和平和安定。雙方並且討論了軍事訓練、軍事科技合作、及軍事採購方面的問題。<sup>(註三六)</sup>這樣的良好關係，也解釋了爲什麼今年十一月江澤民訪問馬來西亞時，馬國總理馬哈地會在國宴上重申馬國從來不認爲中共是馬來西亞的潛在敵人了。<sup>(註三七)</sup>可是即便馬來西亞和中共的關係親善，吉隆坡對北京的態度仍然小心

---

註二八：Michael Richardson, “Asians Rebuff US on Basing Supply Ships For Crises,” International Herald Tribune, Nov. 8, 1994, pp. 1, 4; Felix Soh, “Asia-Pacific Security Must Be Shouldered by Region As Well As US,” The Straits Times, Nov. 11, 1994, p. 32.

註二九：“US, Philippines Defer Signing of Military Accord,” The Straits Times, Dec. 17, 1994, p. 17.

註三〇：此原爲泰國《國家報》(The Nation)的說法。轉引自Mak and Hamzah, “Navy Blue.”

註三一：“Singapore’s Proposal,” International Herald Tribune, May 20, 1993, p. 2.

註三二：Geoffrey Crothall, “Reports on Arms Build-Up ‘Inaccurate, Exaggerated’,” South China Morning Post, March 5, 1993, p. 10.

註三三：“中共到底想以誰爲戰略假想敵”一直是國際對北京龐大武力的最大關切。見Patrick E. Tyler, “As China Upgrades Its Nuclear Arsenal, It Debates Need for Guns vs. Butter,” New York Times, Oct. 26, 1994, p. A10.

註三四：Tai Ming Cheung, “Sukhois, Sams, Subs,” Far Eastern Economic Review, April 8, 1993, p. 23.

註三五：同註二十。

註三六：“China’s Defence Minister in KL for Military Talks,” The Straits Times, May 25, 1993, p. 16.

註三七：“KL Welcomes China’s Policy of Peace: Mahathir,” The Straits Times, Nov. 12, 1994, p. 3.



翼翼。西方觀察家指出，馬來西亞拒絕美國補給艦的考慮之一，就是怕這樣做會激怒中共，使中共不願加入區域安全合作的機制（即「東協區域論壇」）。<sup>(註三八)</sup>這點顧慮倒是和印尼相同。可見對區域國家而言，如何設計一個安全機制，讓中共、美國等域外強權都有一個適當的位子可以填入，是大家普遍的共識。

另一個值得一提的域外強權是日本。今年十月十六日，日本首相村山富市在自衛隊成立四十週年的慶典上，校閱了日本海軍。這也是日本人首度向外國人展示他們嶄新的「神盾型」、七千二百公噸「剛果級」驅逐艦。日本海軍有一百六十五艘軍艦，總噸數達三十三萬公噸，另有三百三十架軍機。西方觀察家指出，日本的海軍戰力超過中共，除俄羅斯的太平洋艦隊外，亞洲已經沒有傳統艦隊足以與日本艦隊相比。<sup>(註三九)</sup>東南亞國家早就對日本不斷上升的軍事力量感到關切。吉隆坡戰略與國際事務研究所主任索比(Noordin Sopiee)就表示，東亞的安全秩序，一定要為日本安排一個位置。日本的加入，連同其他的強權一起，將會在中國日漸具侵略性且日漸好戰的時候，對其行為予以「有效的約束」。<sup>(註四〇)</sup>新加坡總理吳作棟也指出，華府、東京與北京的三角關係，將主導亞太地區的發展，成為亞太國際關係的焦點。<sup>(註四一)</sup>泰國輿論甚至表示，泰國終將如二次世界大戰時倒向日本一樣，重新和日本結盟。<sup>(註四二)</sup>日本自己也對其在亞洲的安全角色深自期許。隸屬防衛廳的國立國防研究院，在今年十二月二日於東京召開第一屆亞太地區安全展望會議，邀請東協六國及澳洲、加拿大、中共、紐西蘭、俄羅斯、南韓、美國，加上日本共十四國的軍官參加。顯示東京有意在區域安全事務上，扮演更積極的角色。<sup>(註四三)</sup>但這並不表示東南亞國家對日本就沒有任何疑慮。今年東協在聯合國大會未支持日本成為安理會常任理事國，多少也透露出一些另一面的訊息。

澳洲是另一個對東南亞極有興趣的國家。今年十一月三十日，澳洲公佈了有史以來第三本國防白皮書（前兩本分別在一九七六、一九八七公佈）。書中強調，由於東南亞週邊國家的經濟起飛，連帶使軍事預算及精密武器的作戰能力也跟著增加。雖然這並不必然會成為區域不安的因素，但「爭端可能因作戰能力的增進而快速升高，各國對外政策的意圖，也可能因著武器的增加而隨時

---

註三八：同註二十六。

註三九：《中國時報》，八十三年十月十八日，版十。

註四〇：Michael Richardson, "Asian Nations, In Shit, Look to Japan to Help Shape Defense Order," International Herald Tribune, April 11, 1993, pp. 1, 7.

註四一：見Goh Chok Tong, "Drop the Stick, Grow with the Chinese," International Herald Tribune, May 21, 1993, p.6. 本文原為吳作棟五月十三日在日本的演講。

註四二：Mak and Hamzah, "Navy Blue."

註四三：《中國時報》，八十三年十二月一日，版十七。

改變。」(澳洲國防部長雷伊 Robert Ray 對國會的報告)所以澳洲表示她將加強與東南亞國家的軍事關係,積極參與區域軍事活動,以求得區域的安定與和平。不過根據白皮書,澳洲和美國的同盟關係,仍是她國防政策的主軸。在這之上,澳洲將強化現有的雙邊關係(澳洲與印尼的防衛關係「最重要」,須在戰略及國防問題上密切諮商;馬來西亞和新加坡「是重要區域夥伴」,將繼續重視與其關係及五國防衛協定;其他東南亞國家則將發展與其國防關係,深化澳洲在區域的防衛聯繫),同時積極追求(actively pursue)區域安全問題的多邊途徑。(註四四)

雖然澳洲在軍事上不是強權,而且白皮書所透露出的防衛構想,也是以雙邊為主、多邊為輔,但澳洲的積極穿梭,為東南亞建立多邊安全架構忙碌,卻也是一個有目共睹的事實。

馬來西亞、印尼等國,一直希望在處理區域事務時,能保有東協的獨立性,防止域外強權過度涉入,以免東協的能見度或重要性遭到稀釋。像印尼兩次主辦雅加達非正式會議,力圖調解柬埔寨交戰四派的衝突就是一例。但是這些主動並不能真正防止強權國的介入。法國、日本相繼介入柬埔寨問題,最後甚至是在聯合國介入後問題才得以解決。雖然這並不暗示東協國家對東境戰事的解決就毫無貢獻,或是已有大國填補了東南亞的權力「真空」,東協作為一個區域組織,並沒有能力壟斷一切區域的事務,或防止其他利益相關國家涉入,卻是一個不爭的事實。

其實即便東協國家自己,也常用東協以外的國際舞臺來追求外交政策目標。像印尼在與馬來西亞進行軍事合作時,對馬、星、英、澳、紐的五國防衛協定就頗有保留,認為不應拉太多域外國家加入。(註四五)可是在另一方面蘇哈托在一九九二年當選不結盟運動主席後,又如魚得水般,將不結盟運動作為他外交的主要空間及與已開發國家交涉的槓桿。(註四六)蘇哈托初上臺時,曾因與當時不結盟運動理念不合,而專心發展東協作為國際舞臺。(註四七)現冷戰結束,國際情勢改變,不結盟運動的發展方向已能由印尼主導,不結盟運動的全球舞臺,

---

註四四：關於澳洲國防白皮書的報導及精華摘要，見Felix Soh, "Arms Purchases 'Could Pose Threat' to Australia," *The Straits Times*, Dec.1, 1994, p.1；及Felix Soh, "From Military Aid to Partnerships," *The Straits Times*, Dec.1, 1994, p. 4.

註四五：Al Baroto, "Similarities and Differences in Malaysia-Indonesia Relations: Some Perspectives," *The Indonesian Quarterly*, XXI/2 (2nd Quarter, 1993), pp. 151-170.

註四六：見Djiwandono, J. Soedjati, "Indonesia's Post Cold War Foreign Policy," *The Indonesian Quarterly*, XXII/2 (2nd Quarter 1994), pp. 90-102.

註四七：Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1976), p. 214.

與東協的區域舞臺，乃成爲他可以交互使用的外交舞臺。馬來西亞也是一樣。在談到經濟合作時，吉隆坡強力鼓吹EAEC，而對APEC的制度化頗有保留，認爲東亞經濟合作機制應專屬東亞國家。<sup>(註四八)</sup>可是另一方面，馬來西亞也一直希望在東協以外找尋外交著力點。吉隆坡之力圖成爲南方國家領袖，並在伊斯蘭教組織如國際伊斯蘭會議中積極參與<sup>(註四九)</sup>，並以伊斯蘭教立場對波士尼亞戰事發表意見，都是具體的證明。可見東協國家在外交政策的取向上，並不是封閉的。加上許多區域事務，也非得有東南亞以外的國家加入方能克竟全功。因此真正重要的是如何爲東南亞安排一個安全的秩序，以東協爲核心，加上相關的域內及週邊強國，交織成一個安全網絡。這個網絡必須顧及前述區域國家中的三股辯證發展力量，讓各國在合作的同時還有自由行動的空間，才能爲亞太安全奠下基礎。

### 三、亞太安全合作的努力

上面三對辯證發展的主線，落實到實際行動上，就是區域多邊合作機制如雨後春筍般出現。根據加拿大學者伊凡斯（Paul M. Evans）的統計，從八〇年代末期以來，共有前蘇聯、外蒙、澳洲、加拿大、南韓、馬來西亞、日本等七國提出過多邊安全合作的計畫。數目之多，幾乎到了每個月就有四個多邊安全對話在進行。這些多邊合作會議在共通點上共有三點：第一，都是多邊的機制；第二，包括了意識形態不同的國家在內；第三，它們的性質都屬於非官方的「第二線外交」（track two diplomacy），而且是融合不同領域在內的（blended）。<sup>(註五〇)</sup>

從橫切面來看，討論中的合作機制橫跨了組織緊密度由緊到鬆的整個光譜：從建議由同質國家組成新的軍事同盟（如「亞洲北約」），到加強現有盟國間的多邊溝通，到針對某一特定議題而進行的多邊合作（ad ho multilateral cooperation），到集體安全或多國協商體制（concert system）。從縱切面來看，這些合作構想浮現出三個層次的安全架構：第一個層次是美國和其他亞洲國家

---

註四八：見“Badawi Dismisses Talk That Idea of Forming EAEC is ‘Deed’,” *The Straits Times*, Oct. 17, 1994, p. 17；Ismail Kassim, “KL Still Wants APEC To Remain a Loose Forum,” *The Straits Times*, Nov. 5, 1994, p. 20.

註四九：A1 Baroto, “Similarities and Differences in Malaysia-Indonesia Relations: Some Perspectives,” *The Indonesian Quarterly*, XXI/2 (2nd Quarter, 1993), pp. 151-170.

註五〇：Paul M. Evans, “Building Security: The Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP),” *The Pacific Review*, 7: 2 (1994), pp. 125-139.

的雙邊安全協定；次高的層次是「區域」（東協區域論壇）或「次區域」（東協本身）的安全對話與諮商；最高的層次是區域和平過程和全球和平過程（如反核子擴散及聯合國和平行動）間的聯繫。<sup>(註五一)</sup>

橫切面的刻度，正好反映出域內國家「國際主義」和「民族主義」之間的拔河；縱切面的各個層次，則正好反應域內國家對大國的迎拒。以這兩個面向為架構，可以為不同國家的不同建議，在縱切面和橫切面上找到不同的定點。例如美國在縱切面上，主張加強最下層美國和其他亞洲國家的雙邊關係，在橫切面上則主張加強現有盟國之間的溝通；日本在縱切面上主張多層次的溝通機制，但在橫切面上反對立即建立集體安全制度這麼具體的作法。中共則在橫切面光譜上主張採取按不同議題而結盟的途徑（ad hoc coalition approaches），但在特定議題的選擇上，卻未都能和域內國家達成共識。例如特定合作的議題究竟應只談現階段的武器管制、南海、朝鮮，還是應觸及遠程的「戰略保證」（strategic assurance）、替代安全架構（alternative security framework）等，或許就有不同意見。議題不同，決定了合作機制究竟落在三層安全架構的哪一層。至於東協的領導國家印尼自己，則雖未明確在橫切面上主張某一特定組織結構，但其大力推動的安全機制東協區域論壇，貫穿了由下而上的三個層面。<sup>(註五二)</sup>

雖然現有的合作機制討論，遍佈了上述解析架構中的幾乎每一個層面，且各個建議中對區域的範圍，成員國的資格也各有不同主張，但多邊合作機制普遍被討論，使透過多邊合作建立區域秩序的概念成為區域共識，則是一個值得注意的新興現象。在這眾多安全合作機制的討論中，「東協區域論壇」和「亞太安全合作理事會」（Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP）是兩個特別值得加以討論的組織。

### （一）東協區域論壇

東協區域論壇成立於一九九三年，主要目的是在政府階層，就亞太安全問題進行對話與諮商。第一次區域論壇部長級會談，係今年七月二十五日在曼谷舉行，這是亞洲第一個如此大型的區域性安全對話。東協區域論壇的成員國包括東協六國（汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國）；七個東協對

---

註五一： Ibid, pp.126-7.

註五二： Jusuf Wanandi, "ARF: Regional Security With a Bite," *The Asian Wall Street Journal*, May 25, 1994, p. 6.

話夥伴（澳洲、加拿大、日本、南韓、紐西蘭、美國、歐聯）；及中共、寮國、巴布亞新幾內亞、俄國、越南等十八個國家。

這次會議由泰國外長主持。他在開幕致詞時說（該致詞係在會議結束後，經十八國外長達成共識後公開），東協區域論壇有助於「緩和緊張、減少猜忌、並且讓各國養成溝通的習慣」。在明年召開第二次會議前，擔任論壇主席的汶萊蘇丹也將向與會各國私下徵詢意見整理各國所提有關區域安全的建議，於明年會議中提出。這些建議涵蓋的議題包括：建立信心的措施（Confidence-building measures）、反核子擴散、國際合作進行維持和平行動、交換非機密的軍事情報、海上安全問題、及防禦性外交（Preventive diplomacy）。<sup>（註五三）</sup>

印尼方面對區域論壇的成立充滿期待。雅加達戰略與國際事務研究中心主任林綿基（Jusuf Wanandi）指出，東協區域論壇有四個重點：第一，加強東協內部的安全合作。在各國競相擴充軍備的時候，加強軍事行動的透明度，及各種建立信心的措施實極為重要。第二，用這個機會，請那些準備加入東協的其他東南亞國家，如越南、寮國等，簽署一九七六年的友好合作條約（Treaty of Amity and cooperation）。這個條約有兩大部分，一是承諾和平解決爭端；一是承諾進行功能性合作，尤其是經濟合作。林綿基指出，東協的目的是要所有東南亞國家，包括越南、寮國、柬埔寨及緬甸一起加入，使東南亞不再分裂，如此方能團結共同抵禦外侮。區域論壇等於是那些國家加入東協的第一個步驟。第三，是用友好合作條約將強權國家一起拉入東南亞的安全機制。第四，東協與聯合國的和平行動相配合。東協應儘量使自己成為聯合國的早期預警系統，用區域論壇作為將來解決類似柬埔寨問題的衝突的外交工具，並透過區域訓練中心的建立，強化東協執行和平行動的能力。<sup>（註五四）</sup>

美國對東協區域論壇的成立表示支持。美國國務院的背景說明中指出，美國將繼續信守它對亞太政治、經濟和安全的承諾。維持這些承諾的基石，主要還是靠「美國的雙邊軍事同盟、防衛關係的網絡、及使用區域軍事設施的各種安排（access arrangements）」。但美國現也逐漸將注意力放在參予類似東協區域論壇的多邊對話上，因為那可補充雙邊關係的不足。<sup>（註五五）</sup>

中共也表示願意與東協區域論壇合作。不過表示論壇在邁向區域軍事問題

---

註五三：美國國務院背景說明。見“ASEAN Success Based On Consultation, Consensus, Cooperation,” in AIT news summary files, EPF-503, Nov.25, 1994.

註五四：同註五十。

註五五：同註五十一。

透明化的過程中，最好循序漸進(Should be a gradual process)。<sup>(註五六)</sup>在這同時，中共也表示願與區域國家進行一系列雙邊安全會談。泰國甚至建議，成立「中國-東協委員會」(Sino-ASEAN committee)來增進雙邊關係。<sup>(註五七)</sup>足見雙邊對話在現階段，似乎仍是中共和東南亞國家建立關係的主要架構。

## (二)亞太安全合作理事會

亞太安全合作理事會的構想，在一九九二年幾次「第二線外交」的會議中逐漸被提起。但較具體的一次被提出，仍屬一九九二年十一月的漢城會議。

一九九二年十一月，美國「太平洋論壇/國際事務與戰略研究中心」(Pacific Forum/CSIS)、日本國際關係研究所(Japan Institute of International Affairs)、漢城國際事務論壇(Seoul Forum for International Affairs)、及東協戰略與國際關係研究所(ASEAN Institutes of strategic and International Studies, ASEAN ISIS)在漢城聯合主辦第四次「亞太安全合作會議」(security cooperation in the Asia-Pacific, SCAP。第一次會議於一九九一年十月假檀香山舉行；第二次於一九九二年四月假印尼巴厘島舉行；第三次於一九九二年十一月假漢城舉行。共有十七國的代表參加了這一系列會議。。「亞太安全合作理事會」的構想在該次會議中逐漸成熟，並決定著手成立此一理事會。此一組織和其他類似第二線外交的不同，在於它是多國組織、多國發起(multinational sponsorship)。它的發起會員就包括十個國家的戰略研究中心：澳洲、加拿大、印尼、日本、南韓、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、美國。

漢城會議發表了漢城聲明，後發起國代表又組成執行委員會，於一九九三年六月在吉隆坡再度集會，並發表吉隆坡聲明正式宣布理事會成立。兩位共同主席分別為美國「太平洋論壇/國際事務與戰略研究中心」的約丹(Amos Jordan)及印尼戰略與國際事務研究所的林綿基。馬來西亞的國際事務與戰略研究所則擔任前兩年的秘書處。一般都認為亞太安全合作理事會是和官方機構(東協區域論壇)配合最好的非政府間國際組織(NGO)，也是目前最俱發展潛力的第二線外交。<sup>(註五八)</sup>

---

註五六： Lee Kim Chew, "China Ready to Help Regional Forum Succeed," *The Straits Times*, July 22, 1994, p. 1.

註五七： 同前註。

註五八： 關於亞太安全合作理事會的沿革，及漢城聲明、吉隆坡聲明的全文，可參見 Paul M. Evans, "Building Security," Evans 是加拿大多倫多-約克大學(University of Toronto-York)亞太聯合研究中心(Joint Center for Asia Pacific Studies)主任。該中心為亞安理事會十個發

#### 四、關於亞太安全合作機制的批評

雖然東協國家以東協為核心，發展出第一線的「東協區域論壇」及第二線的「亞太安全合作理事會」，使多邊協商稍具雛型，但這些多邊機制的功能，及其在亞太「秩序建立」過程中的角色定位，仍值得加以討論。

一些西方觀察家對亞太國家多邊合作機制的功能持保留態度。英國倫敦政經學院教授雷菲爾（Michael Leifer）就指出，東協國家希望鼓勵北京繼續加強與區域國家的投資貿易關係，這樣北京就會和東協一樣致力於東南亞的安定和繁榮。所以東協區域論壇在今年首度召開時，只敢訂出一個較低的目標，一些重要的區域安全議題，如中共對印尼排華事件的干預、柬埔寨問題等，均未列入討論以免觸怒北京。這完全反應出我們前面所討論的，區域國家對大國的迎拒兩難。然而除了對中共以外，論壇對泰國也多方遷就。泰國和赤棉的曖昧關係一直被認為是柬埔寨局勢無法安定的原因。但在這次區域論壇會議上，柬埔寨問題亦未深入討論。表面的和諧是否有助於真正安全問題的解決，乃因此成爲外界質疑的對象。<sup>(註五九)</sup>

美國一些學者也對亞太地區多邊合作的構想表示懷疑。美國國防大學國家戰略研究所資深研究員柯羅寧教授（Patrick M. Cronin）表示，亞太國家提出的多邊安全合作芻議，共有下面幾種途徑：(一)建立區域安全典則（regional regime building）。(二)安全保證（reassurance），亦即透過系列安全協定，保證日本軍國主義不會復甦、保證臺海不會發生衝突、保證中共不會侵略蒙古、或越南不會再度主宰印支半島等等。(三)武器管制及裁軍的遊戲規則(arms control and arms reduction regime)，設法讓軍事行動透明化，以建立區域安全與信心。(四)針對處理特定議題而形成的結盟（ad hoc coalition）。這也是美國介入區域問題最符合成本效益的方式。而有些建立和平的構想更包括了這四種途徑在內，試圖將雙邊機制與多邊機制相連，所要處理的問題也涵括了經濟、社會文化、及軍事等各個方面。

柯羅寧指出，亞太地區多邊合作（multilateralism）的構想有下面幾個問題存在：(一)「太平洋社群」（Pacific Community）並不存在。因爲亞太國家異質性太高，所以根據個別議題單獨處理（issue-specific approach）比全區域的對

---

起單位之一。

註五九： Michael Leifer, "The Forum Makes A Perfunctory Start?" *International Herald Tribune*, July 25, 1994, p. 4.

話 (region-wide dialogue) 來得實際。(二)各國無法就武器管制所想要達到的目標形成共識，所以武器管制的協議效果將不會太大。(三)新制度的建立，將分散現有聯合國組織及多邊合作行動的資源。(四)愈多國家參予協商，達成協議的可能性就愈低。(五)美國的影響力將因此被稀釋。(六)相較於多邊機制所能帶來的好處，各國為多邊機制催生所付出的代價 (金錢與人力資源) 就太高了。所以他們支持的意願必然不高。

然而問題歸問題，柯羅寧表示美國也不可能永遠在亞太地區扮演領導角色。所以他提出的建議是：(一)美國應設法強化「現有」的多邊合作機制 (如聯合國原子能總署等現有組織)。(二)加強現有的雙邊合作關係。這些雙邊安全關係也可擴展為次區域性 (如東北亞) 的多邊信心與安全建立的措施。(三)將雙邊合作的基礎擴張為多邊合作。亦即以雙邊合作為基石，一步一步建立起多邊的合作架構。<sup>(註六〇)</sup>

柯羅寧的文章反映出很多美國人的心態。美國也不是反對多邊機制，她也見到多邊合作的機會正在產生。亞太地區過去沒有安全合作的經驗，並不代表今後也不能有安全合作出現。但是美國並不認為可以一步登天，她主張的是以美國和區域國家的雙邊合作為基礎，逐步由小而大的擴張。美國國務院的聲明，及軍方智庫如柯羅寧等的想法都是如此。而美國最主要的目的，很明顯的就是在保住美國在東南亞及整個亞太地區的影響力。從建立秩序的途徑來看，東協和美國採的是同一途徑：東協六國是以東協為母體，邀請非東協國家個別簽訂一九七六年的友好合作條約，然後藉這一條條雙邊關係向外輻射，逐漸建立起多邊合作機制。美國則是以美國和區域國家簽訂的雙邊條約為基石，層層交織出多邊的架構。這種「由雙邊協定重疊而為多邊」的途徑，和歐安會議一開始即為多邊的途徑不同，也反應出亞太地區安全秩序的特色。但是美國的途徑和東協的途徑之間能不能找到焦點，卻很值得觀察。東協和美國都不希望自己的影響力被稀釋，但雙方也都不能沒有對方，因此區域安全問題的多邊合作機制很可能會呈辯証的走向發展。東協區域論壇和別的多邊機制之間存在什麼關係，是相輔相成還是資源的抵銷，以及大或和小國，或區域國家和域外國家之間的角色定位怎麼配置，都還需要一段待間才能逐漸震盪出成熟的型態。

至於雷菲爾教授所提的東協區域論壇近乎粉飾太平的問題，我們倒不認為很嚴重，因為這只是一個開始，將來還有發展的潛力。比較值得注意的是下面

---

註六〇： Patrick M. Cronin, "Does Multilateralism Have a Future in Asia?" in Ralph A. Cossa, ed., The New Pacific Security Environment: Challenges and Opportunities (Washington, D.C.: National Defense University Press, 1993), pp. 263-279.



兩個地方：

第一，任何新秩序都不是在真空中建立，所以在建立的過程還得考慮原有的區域衝突該如何處理。在亞太地區最難解的是臺海兩岸的衝突。臺灣在中共的擠壓下，無法加入官方的東協區域論壇，但中共連非官方的亞安理事會也阻止臺灣加入，就將使區域安全合作機制出現縫隙而功虧一匱。雖然亞洲觀察家多認為臺灣和大陸終會加入亞安理事會<sup>(註六一)</sup>，但會以什麼方式加入，還需看東協國家及美國的政治說服了。強權國在區域多邊合作機制的影響力，也又多了一個觀察的切入點。

第二，亞安理事會和東協區域論壇之間的關係。亞安理事會若成爲東協區域論壇的智庫，無疑可以增加民間學者對政策的影響力。臺灣若不能加入區域論壇，透過亞安理事會也可以將自己的安全利益表達出來。第一、二線外交的密切配合，乃因此可以解決一些區域既有的安全困境。可是若第二線外交和政府的關係過於密切，民間討論的開放程度就將受到影響。這就使學者透過學理辯論、腦力激盪，爲區域衝突找尋解決方案的努力，淪爲爲政府政策辯護。第二線外交的彈性將蕩然無存。這可能是東南亞國家在推動多邊合作時所要拿捏的分寸。

## 五、結論

冷戰結束後的這五年來，東南亞呈現出一股游離不定的態勢。表面上看起來，雙邊軍事合作協定增加，及討論安全問題的第二線外交興起，都顯示東南亞正瀰漫著一股和解的氣氛；但另一方面，軍備競賽的方興未艾，卻又使區域情勢充滿不確定性因素。潛在的區域衝突可能隨時被引爆，一國對外政策的意圖，也可能因武器增加而隨時改變。因此建立一個多邊的安全機制，乃成爲一件非常重要的工作。

從正面來看，亞太國家雖然過去從未發展出有充分內聚力的社群意識，但這並不代表亞太地區就沒有建立多邊機制的可能性。事實上，冷戰結束之後，許多舊有同盟的離心力都愈來愈強。國際局勢變動得愈大，多邊主義成功的機會就愈來愈多。

東南亞經濟快速發展，吸引域外強權大舉介入，也爲多邊主義提供了發展

---

註六一： Frank Ching, "NGOs and Regional Security: New Forum Created for Experts to Discuss Security Issues," *Far Eastern Economic Review*, June 30, 1994, p. 29.

的環境。按照傳統的國際政治，強權介入某一區域常是為填補該地的權力真空。可是東南亞地區的區域意識日漸覺醒，已不容任何強權可以在東南亞享有霸權。另一個傳統國際政治常發生的現象，就是區域國家引入不同強權，設法在區域維持均勢。東協國家現在仍有這種傾向，像用日本或用印度來平衡中共的壓力便為一例。但是若能將這些域外強權做更制度化的整合，讓他們在架構中各安其位，則是一個最可靠的方式。

可是多邊機制的建立，對強權國的既得利益卻立刻構成威脅。美日等國對東協區域論壇的僅予口惠，也因此完全可以了解。但是東協又無法完全靠自己的力量建立區域秩序，因此如何調整區域國家和強權國家的關係，找到一個制度上的均衡點，恐怕是東南亞能否長治久安的關鍵。

不過站在臺灣的觀點，我們認為臺灣能否加入區域合作機制，也是東南亞能否維持安定的另一個關鍵。因為任何秩序的建立，都必須有足夠的包容性與正當性，亦即必須讓域內每一個國家都覺得受到尊重，也都願意接受該秩序，這樣的秩序安排才可長可久。大國之間的協商不過建立一套管理機制（governance）而已，但並不保證可以維持長久。更何況臺灣和區域內兩大衝突南海和臺海直接相關，臺灣雖對區域秩序無否決權，但卻有同意權（power to agree）。亦即臺灣雖然無法否決區域的安全秩序，但若臺灣對域內安全秩序無法誠心接受，則安全機制在運作上便可能出現漏洞。因此如何用雙邊關係接連多邊機制的方式，讓臺灣參予區域安全秩序的形成，並減少新機制下的不確定因素，應也值得東協主要國家深刻思考。

# **New International order in Southeast Asia**

Bih-Rong Liu

Associate Professor of Foreign Affairs

Soochow University

This paper is attempted to depict the emerging new international order in Southeast Asia in the post-Cold War era, and to predict the viability of the new order. The author contended that there were three sets of dialectical trends that constituted the new regional order: arms races vs. military cooperation; internationalism vs. nationalism; and the ambivalent attitude toward the roles that great powers played in the region. It was against this background that two multilateral security devices basing upon ASEAN emerged: One was the official ASEAN Regional Forum (ARF), the other was the civilian Council for Security Cooperation in the Asia Pacific (CSCAP). These two devices would be the most important security schemes in Southeast Asia, but their viability would depend on if the regional countries could maintain a delicate balance between multilateralism preferred by themselves and bilateralism preferred by great powers; and if the regional countries could find a room in the new scheme for Taiwan to fill in. Given Taiwan's military capability, any regional security mechanism without the participation of Taiwan would be incomplete. Even Taiwan has no power to veto the new order, its power to agree can never be ignored.

Keywords : ASEAN 、 ARF 、 CSCAP