



# 亞太國際組織與台灣之參與

◎ 楊永明

## 一、前言

自從台灣退出聯合國之後，外交情勢每況艱辛，尤其面對北京政府的「一個中國」和外交孤立政策，國際社會對於所謂「台灣問題」逐漸失去興趣和同情。面對外交困境，「務實外交」成爲面對外交與國際生存空間問題的對策，依據學者的分析，務實外交模式有三部分：(一)推動加強現有的正式外交關係；(二)與無邦交國家開發有實質的非正式關係；(三)加入(或再加入)對台灣國家利益有幫助的國際組織與國際活動(註1)。表面觀之，這三個部分有著優先順序上的差異；實質而言，台灣外交政策也比較重視雙邊關係，以建立正式官方關係作爲外交工作的重點，同時，並以加強重點國家的非正式關係和申請參與國際組織與活動，作爲務實外交的支柱。無論優先順序爲何，參與國際組織在近十年的外交活動中，逐漸成爲台灣外交政策的一項核心工作。

然而，1998年七月柯林頓訪問中國大陸時，在上海公開宣稱其已經實行甚久的「新三不政策」，亦即不支持台灣獨立、不支持一台一中或兩個中國、以及不支持台灣加入任何以主權國家爲要件的國際組織。改變以往將台灣政策模糊化的作法，由總統明確宣示台灣政策的三項不支持內容，對於台灣外交空間與國際法人

格造成相當損害。其中，柯林頓明示表態不支持台灣加入政府間國際組織，不僅影響我國際法人格，對於我務實外交以及參與國際組織活動更造成相當影響，一方面是對我外交政策方向和士氣的打擊，另一方面則可能造成國際社會進一步孤立我外交空間與發展。

面對更爲不利的國際政治與外交環境，從此打消推動參與國際組織活動只會進一步自我設限，反而應該提升參與國際組織政策的層次，以及落實參與國際組織活動的效能。主要原因即在於冷戰後國際組織活動業已成爲國際社會的主要潮流，全球或區域性多邊交往與合作的重要性在許多層面均超越或取代傳統雙邊關係，因此現今參與國際組織活動，已經不僅是單純地擴展國家外交與國際空間，更重要的是參與國際事務以及掌握國際議題變化。

本文目的希望透過對目前亞太地區主要國際組織的簡要評述，分析冷戰後亞太區域在經濟與安全議題方面的多邊合作與對話發展，並且討論台灣的角色與參與，以做爲檢討台灣參與國際組織政策與活動的拋磚引玉。文章將簡述多邊主義與國際組織發展，接著將評述亞太地區主要國際組織的活動與發展，重點將置於主導亞太經濟合作與亞太安全對話的亞太經濟合作會議與東協區域論壇和亞太安全合作理事會等組織；文章然後將討論國家參與國際組織活

◎ 本文作者為台灣大學政治學系國際關係組助教授。

動的層次，以及台灣參與亞太國際組織活動的應有政策與取向。

## 二、國際社會、多邊主義與國際組織

國際組織在功能與數目的日益複雜與增加是當前國際社會的重要發展與特徵，這個趨勢一方面改變了國家之間的交往型態，實際上，國際組織的多邊關係可謂已成為當前國際社會的主要互動網路，國家之間除了雙邊關係與交往外，越來越積極參與以國際組織為主導的區域性和國際性多邊互動體系，進而溝通和決議國際議題的處理方式與合作關係等。另一方面，國際組織的活動也對國際事務和國際秩序造成了重大影響，尤其當各國關係加強逐漸形成相互依存狀態時，國際組織的功能與角色也越來越重要，1980年代起，國際組織不再僅是國家之間的政策論壇，而成為制定國際政策的主要場所。於是國際組織的發展改變了傳統的正式外交關係，雖然尚不至於完全取代雙邊談判，尤其強權國家之間關係仍是以雙邊交往為主要架構，但是在日漸複雜的功能性國際議題上，國際組織已經成為國際生活的一部份。

一般對於國際組織的分類，主要依其參與成員、地理範圍以及宗旨性質等三方面作為標準，依參與成員身份可分為「政府間國際組織」(inter-governmental organization, IGO) 與「非政府間國際組織」(international non-

governmental organization, INGO)，依地理範圍可分為「普遍性（全球性）國際組織」與「區域性國際組織」，依宗旨性質可分為「綜合性國際組織」和「專門性國際組織」。舉例而言，亞太經合會是一個政府間的區域性經濟組織，至於國際紅十字會則是一個非政府間的全球性人道組織。

討論國際組織必須先瞭解多邊主義意涵，多邊主義 (multilateralism) 是指「兩個以上國家之間，藉由長期合作、制度性的方式，擬訂普遍性的行為規範，以共同解決國際性的問題」(註2)。因此，多邊主義並不一定與區域主義相矛盾，也不一定是全球主義的代名詞；不同於後兩者以地緣和範圍為標準，多邊主義係指涉參與國家的數目和互動模式與過程為概念的核心，因此，多國 (multi-national) 並不一定多邊，必須在互動關係中展現 John Ruggie 所謂的多邊主義三大特性：分別是不可分割性 (indivisibility)、非歧視性或普遍性行為原則 (nondiscrimination or generalized principles of conduct)、以及擴散性互惠 (diffuse reciprocity)，Ruggie 以集體安全體系解釋不可分割性，亦即對一個國家的攻擊被視為對全體國際社會的挑釁；非歧視性或普遍性行為原則是指涉及對所有成員的一視同仁，GATT 體制的最惠國待遇 (MFN) 就是這項原則的應用；至於擴散性互惠則是國家並不依賴單次或特殊的交換，而是注重長期關係的再承諾 (註3)。



二次大戰之後，美國主導的聯合國體系就在建構一個以聯合國組織規範為主的國際統合體系（international governance），從安全、經濟、社會、人權、環保到發展等議題，均希望以聯合國組織（包含聯合國主要機構、相關機構與附屬機構等之總稱）為規範協商與制定的場合，然後透過區域組織和多邊機制等推動國際規範的實踐。因此即使是在冷戰時期，多邊規範與機制的運作，對於處理重要國際議題（如貿易、海洋、環保、人權等）的成就自有目共睹，經濟與貿易議題是發展較為成功的範例，如GATT/WTO體制，安全議題中則以禁止核武擴散議題（nonproliferation treaty, NPT）較有成效（註4），John Ruggie且認為多邊規範與機制對於穩定冷戰結束的結果有著重要的貢獻（註5）。

區域主義與多邊主義不是相對立的名詞，兩者指涉不同意涵，區域主義雖然以地緣關係作為主要考量依據，但是仍然採取多邊方式，只是限定在特定區域內參與者討論區域或國際問題。事實上，由於共處同一區域的國家與社會可能較擁有類似的地緣背景、經濟互賴與文化因素等，彼此較容易針對特定議題進行溝通與協商，因此即使部分聯合國組織也同樣兼採區域性會議與組織，作為輔助全球性整合的做法。基於這些因素，區域組織的發展有時甚至讓世人驚訝，例如歐洲聯盟的轉變與發展，有時已經很難以國際組織型態來加以分類，而形成一種接近超國家組織的機制。亞太區域國際

組織的發展顯然較為緩慢，但是在冷戰結束之後，亞太地區在經濟與安全兩方面，均採取多邊架構的組織機制，共同討論如何處理相關經濟與安全問題。

### 三、亞太經濟國際組織：APEC和台灣之參與

亞洲國家很早就參與國際組織活動，也很早就認知到國際組織的重要性，在1955年印尼萬隆會議形成的「七七集團」，就顯示亞洲第三世界國家透過國際組織活動以凸顯其本身地位。但是由於亞太（尤其是東亞）國家彼此之間的差異頗大，無論是在經濟發展程度、政治制度、歷史文化等各方面均有極大的差別，因此，亞太國家一直無法以亞太區域為範圍組成區域性國際組織，僅有在早期由美國主導成立東南亞公約組織，作為冷戰時期圍堵蘇聯的一環。

1967年成立以各國民間企業為主體的太平洋盆地經濟理事會（Pacific Basin Economic Council, PBEC），1968年成立的太平洋貿易及發展會議（Pacific Trade and Development Conference, PAFTAD）到1980年成立產、官、學三方參與的太平洋經濟合作理事會（Pacific Economic Cooperation Council, PECC）分別代表著不同階段的亞太經濟合作階段，但是仍然沒有以純官方政府間為主的經濟合作組織。直至1980年代末，鑑於歐洲及北美地區逐漸



形成經貿共同市場或自由貿易協定，亞太地區的國家開始體認到有需要成立一個亞太各政府間經濟合作的非正式協商論壇，以討論解決共同關切的經貿課題。因此，澳洲於1989年年初提議在亞太地區創立一個經濟合作組織，目的在希望經由部長間的諮商會議，尋求亞太地區經貿政策之協調，促進亞太地區的貿易自由化與區域合作，以維持亞太區域的成長與發展。

1989年成立的APEC是Asia Pacific Economic Cooperation的簡稱，中文名稱是亞太經濟合作會議或亞太經合會。APEC成立時有十二個會員，分別是北美地區的美國及加拿大、東北亞地區的日本及韓國、東協國家的新加坡、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓及汶萊，以及大洋洲的澳洲及紐西蘭。1991年第三屆部長會議中正式邀請我國、香港及中國大陸參加；1993年第五屆部長會議同意墨西哥與巴布亞紐幾內亞加入，1994年再增加智利為會員，因此，目前APEC共有十八個正式會員體。

APEC組織架構主要包括數個不同層級的會議：非正式經濟領袖會議、部長會議與資深官員會議、工作小組與委員會等，此外尚有APEC企業諮詢委員會（ABAC）與APEC秘書處。首先，非正式經濟領袖會議原本並不是APEC正式架構的一部份，但是自從1993年以來，領袖會議已經逐漸成為APEC每年的焦點，且漸有建制化的趨勢。1994年的領袖會

議在印尼的茂物召開，會後發表「茂物宣言」（Bogor Declaration）宣示貿易自由化與投資便捷化的目標，先進國家將於2010年、開發中國將於2020年前達成。1995年在日本的大阪召開第三次的領袖會議，發表「大阪行動綱領」（Osaka Action Agenda），其中擬訂了「茂物宣言」的中長期指導原則。1996年則在馬來西亞舉行第四屆的領袖會議，會後的「APEC行動計劃」（MAPA）決定了「大阪行動綱領」的具體計畫。第五屆的溫哥華高峰會則是發表了「溫哥華宣言」。因此，可以看出領袖會議在APEC組織架構中是最高權力與指導機構。

其次，APEC係以部長級會議（Ministerial Meeting, MM）為主，自1989年成立召開以來，每年由東協成員及非東協成員輪流主辦，出席代表為各會員體的經濟部長或外交部長。其主要任務是決定APEC活動的方針，討論區域內重要經濟問題，會員體如果認為有特殊共同問題需要處理時，也可以召集專業部會部長會議，如財政、環保、能源、電信等部長會議，有些專業部長會議也同樣是每年舉行。

部長級年會召開前，會議主辦成員視需要舉辦若干次資深官員會議（Senior Officials Meetings, SOM）會議主席由當屆部長級會議的主辦國代表擔任。SOM為APEC運作之核心機制，每年召開四次，但也有為議題溝通需要而額外召開。各會員體出席SOM的多為司長或局長層級官員，主要在準備部長會議、討論



部長會議決議的細部事項，以及溝通各國對於部分議題的政策與態度等。

APEC另設十個工作小組 (Working Groups) 及三個委員會，負責推動各項功能領域的合作計畫與工作。這些工作小組及要推動成員 (Shepherd) 擔任主席及副主席職務。這些幾乎涵蓋所有非政治領域的工作小組與委員會，

可謂是國家推動和主導亞太國際議題 (international agenda) 的主要場所。到目前為止，APEC 總共舉行了九屆部長會議、五屆非正式領袖會議，以及多次的財政、環保、貿易以及中小企業等部長級會議。歷次部長會議和非正式領袖會議情形請參閱表一。亞太經濟合作 (APEC) 是一種區域性經濟整合，但是不

表一：亞太經合會歷次最高層級會議一覽表

	地點	時間	重要會後聲明	重要決定
第一屆 部長級會議	澳洲 坎培拉	1989. 11.6~7	坎培拉聯合聲明 坎培拉會議主席聲明	不將APEC建立為貿易集團 支持烏拉圭回合談判適時圓滿完成 經濟發展、貿易自由化、觀光事業及環保等方面合作
第二屆 部長級會議	新加坡	1990. 7.29~31	新加坡會議共同聲明 關於烏拉圭回合 談判的宣言	呼籲烏拉圭回合談判能取得進展並圓滿 成功，確認中共、台灣和香港在亞太經 濟中的重要性
第三屆 部長級會議	韓國 漢城	1991. 11.12~14	漢城會議聯合聲明 漢城宣言 有關烏拉圭回合宣言	中共、台灣與香港同時入會，確定 APEC的原則及目標、活動範圍、運作 方式、組織架構、入會辦法以及未來展 望。包括每年舉行部長級會議，有必要 時可開臨時部長級會議、資深官員會議 由負責召開部長會議之成員代表擔任主 席等
第四屆 部長級會議	泰國 曼谷	1992. 9.10~11	曼谷聯合聲明	在新加坡成立秘書處，成立APEC基 金，由各會員國每年捐款
第一屆 領袖會議與 第五屆部長 級會議	美國 西雅圖 布雷克島	1993. 11.20 1993. 11.17~19	西雅圖經濟遠景聲明 亞太貿易暨投資架構宣言	墨西哥和巴布亞新幾內亞入會 遵循開放的多邊貿易制度
第二屆 領袖會議與 第六屆部長 級會議	印尼 茂物	1994. 11.15 1994. 11.11~12	茂物宣言	智利入會 立刻推動貿易及投資自由化的目標，先 進國家於2010年前、開發中國家於 2020年前達成



	地點	時間	重要會後聲明	重要決定
第三屆 領袖會議與 第七屆部長 級會議	日本 大阪	1995. 11.19 1995. 11.16~17	大阪行動綱領	擬訂茂物宣言自由化目標之中長期指導原則，包括貿易投資自由化及便捷化與經濟暨技術合作（例如在能源、運輸、基礎建設、中小企業以及農業技術等方面）
第四屆 領袖會議與 第八屆部長 級會議	菲律賓 馬尼拉 蘇比克灣	1996. 11.25 1996. 11.22~23	APEC馬尼拉行動計畫 加強經濟合作與發展宣言	決定大阪行動綱領之具體計畫，分貿易投資自由化暨便捷化與經濟暨技術合作兩部分，最終目標在達成茂物宣言中貿易自由化的遠景 鼓勵私部門的參與
第五屆 領袖會議與 第九屆部長 級會議	加拿大 溫哥華	1997. 11.25 1997. 11.21-22	溫哥華宣言	透過國際合作(如IMF)處理金融危機 持續貫徹自由化的目標 鼓勵公私部門參與基礎建設的發展

資料來源：APEC Leaders' Meeting, APEC Secretariat, <http://www.apecsec.org.sg/apecnet.html>

同於其他區域性經濟合作組織如NAFTA和EU的是，APEC既不是一種排他性的自由貿易協定組織，也不是由一個條約所產生的。依據David Linnan研究，APEC可能被認定為以下四種組織之一：(一)如同EEC一般的超國家整合性組織；(二)如同OECD一般的鬆散性組織；(三)如同NAFTA一般，符合GATT第二十四條所規定的區域自由貿易組織；(四)標榜「開放性區域主義」的區域經濟組織(註6)。這四種分類應該以第四種的「開放性區域主義」組織比較符合APEC的特性。所謂「開放性區域主義」(open regionalism)的是相對於排他性區域自由貿易協定的非歧視性待遇，且以亞太區域為基礎共同推動全球經貿自由化。開放性區域主義之特性包括：(一)開放性而非防禦

性，(二)承認區域內現存的差異性，(三)以務實的態度促進交流，(四)參與會員不應具排他性(註7)。

亞太經合會重要的特色之一就是，其公認的會員多元性，包括迥異的經濟發展階段，和不同之社會政治體系。因此，從1991年的漢城亞太經合會宣言中即明定了兩種合作方式：(一)藉由考量不同經濟發展階段和不同社會政治體系以尊重各方利益，及(二)在尊重所有成員觀點之下開放對話管道與共識。這些基本原則與程序在1993年的聯合聲明與宣言中，再次確定了亞太經合會貿易與投資架構，必須具備與關貿總協(世界貿易組織)原則並行不悖的一致性、共識之建立、彈性及多元性。這種奠基於共識的獨特決策風格已成了眾所皆知



的亞太經合會風格"the APEC Way."（註8）。

從去年（1997年）開始的亞洲金融危機，造成東亞國家經濟與貿易的重挫，同樣也考驗著APEC的未來發展方向與功能。至目前為止，APEC相關會議仍然密集的舉辦，各會員體的參與依然熱絡，APEC雖然並未在這個金融危機事件上，提供主動解決機制與合作管道，因為原本各會員體並未如此要求APEC扮演如此功能，但是，歷經這次金融危機讓東亞國家反而更加體認到，彼此相互協調區域經濟與金融政策的重要性，而APEC正提供亞太各國溝通協調區域經貿政策與措施的論壇功能；更進一步，APEC在各工作小組與委員會所討論的經濟與技術和合作議題，亦即推動區域基礎建設工作問題，將成為亞太地區下一階段的主導議題，也是亞太地區能否回復往日經貿繁榮景象的基本要件，因此APEC未來的發展是可以預期的，只是各會員體對於如何走向制度化的步伐與速度可能因各自的利益而需要進一步的溝通與協商。

APEC對台灣的重要性包含四個層面：經貿自由化、雙邊關係、政治意義與國際參與。首先，APEC強調的「開放性區域主義」與我國的經貿發展相配合，亦即在符合WTO原則的一致性之下，推動亞太各國的貿易與投資自由化，因此APEC理念與規範符合我國經濟利益，並蘊藏無限商機與發展。值得注意的是，目前除了研議推動各經濟體提前自由化清單之外，經濟技術合作議題（Ecotech Agenda）將

可能是各工作小組未來的主要任務，而成為APEC的下一個主題。

第二、在雙邊關係方面，透過APEC會議與活動，我國達到強化與其他無邦交國家的交往關係，許多雙邊的部長與資深官員會議，均是藉由APEC會議期間安排舉行的，因此，APEC架構提供台灣一個超越國際官方政治限制，進行雙邊與多邊政府間經濟合作的環境。所以我們對於APEC新增會員的看法，應該可以主動表示贊成與支持態度。

第三、在政治意義層面，「三個中國」的同時參與APEC，本身就十分具有政治意涵，兩岸也每年在APEC會議中，進行政治外交攻防戰。1997年在加拿大溫哥華舉行的APEC領袖會議與部長會議時，北京政府不僅由其外交部長錢其琛自創名詞，認為我國是一「地區經濟體」而不能主辦APEC領袖會議，違反在1991年兩岸同時入會時，所達成的備忘錄的文字與精神，且透過香港行政長官董建華將「一國兩制」與「台灣問題」在國際場合中相提並論，凸顯中共將APEC視為相當政治化的機制，且十分擔心我國從此獲得政治利益，因此，我國必須意識到每次APEC重要會議，也是外交攻防戰的第一前線。

然而，兩岸關係也有可能以APEC原則與規範作為強化互動的基礎，此外，APEC本身具有建立信心功能，亦即經由增加會員之間的互動與政策透明化，有助於維繫亞太安全環境的穩定。所以愈趨制度化的APEC結構與決策程



序，將有助我國進一步整合至亞太議題與國際規範之中。

最後，國際參與層面的重要性已十分明顯，作為目前國際社會最受矚目的區域性經濟國際組織，APEC的會員身份真實地開啓了我們的國際生存空間，我們在APEC的優良表現，更可以作為參與其他國際組織（如WTO）的跳板。近來APEC會議也彰顯出另一新的發展，亦即當對外關係趨於多樣化，外交決策程序逐漸民主化之時，各國將會擴大國內各層面參與APEC相關活動，例如學術界參與的APEC研究中心、人力資源發展工作小組開始整合青年的參與、以及企業總裁高峰會等。台灣必須開始認真推動這些層面的參與，一方面可以增加國內各界的國際參與經驗，另一方面也可作為將來主辦專業部長會議或是領袖暨部長會議的全民準備。

#### 四、亞太安全國際組織：ARF與CSCAP和台灣之參與

新崛起的亞太多邊安全對話機制已經成為亞太地區的主要議題，透過第一軌道的東協區域論壇（ARF）與第二軌道的亞太安全合作理事會（CSCAP），亞太國家逐漸發展出在區域多邊環境中進行安全的對話與合作。因此，Joseph Nye指出參與亞太多邊安全對話已經是美國在此區域的主要戰略之一，他強調「ARF是亞洲第一個以安全為議題而具有廣大基礎的

對話機制，它雖以美國的同盟國為核心，但與同盟關係是相輔相成的而非替代的，在未來亞洲安全議題上，將能發揮合作與開放的對話空間。」（註9）

安全性議題的多邊合作，不僅涵蓋區域內國家共同合作建構安全環境，更因為多邊安全合作過程涵蓋國際規範（international rules）、國際組織（international organizations）、國際秩序（international order）與國際統合等範疇，將可能透過相互對話、交換資訊、建立信心、互惠互信、預防外交等措施，發展出共同維護區域安全的機制與程序。換言之，多邊安全合作將可能建構多邊性安全規範與安全機制，一方面增加國家間的互信，減輕安全之威脅感，降低或消除國家的安全困境（security dilemma）；二方面也由於規範與機制的牽制，而增加破壞現狀或侵略的成本；三方面則可以提供霸權領導的合法性（legitimacy）基礎。因此，二次大戰之後多邊安全規範與機制的建構過程中，美國扮演主導性的角色。其中尤其以聯合國的集體安全制度最具普遍性與全面性，亦即藉由制度性的架構，透過國際合作與強權協調方式，建構普遍性維持國際和平與安全的國家行為規範。NATO的設置也是以多邊主義方式維護戰後歐洲和平與安全的作法，而歐洲安全暨合作會議（CSCE）也是以多邊主義架構進行歐洲安全與軍事議題的機制（註10）。

尤其在建構多邊安全機制方面，國際建制理





論 (international regime) 指出國際建制是在「某個國際關係範疇內，一套潛在或明顯的原則、規範、規則、及決策程序」(註11)，原則 (principles) 是指事實、因果和公正的信念，規範 (norms) 是行為標準的權利與義務，規則 (rules) 是對行為的命令或禁令，而決策程序 (decision-making procedures) 是創造或供給集體選擇的慣例。國際建制在國際與區域安全方面的貢獻普遍受到肯定，由於國際建制是「國際間藉由一個共同協調與合作之過程，進而確立在某些領域中的規則和決策程序，因而它是消除安全困境的手段」(註12)。多邊主義的安全合作能夠提高侵略成本，使得有企圖改變現狀的國家不敢貿然採取破壞多邊安全規範的作為。因此國家行為將會受到多邊主義國際建制的規範與程序的影響，一方面由於多邊架構下的約束與成本效益考量使然，另一方面也可能是政策制定者逐漸將國際建制的規範內化為其本身的理念與價值觀。

亞太地區的多邊安全合作，是以共同性安全 (common security) 與合作性安全 (cooperative security) 為建構亞太安全的兩項主要理論概念。共同性安全強調國家之間的安全是相互依賴的，區域內國家共同具有維護區域安全的責任，個別國家的安全與生存，不是經由敵對嚇阻其他國家而達成，而是經由共同防範危機或戰爭的發生，以維護區域內的和平與安全環境 (註13)。至於合作性安全則是指涉安全問題是多層面向，且必須經由國家間相

互合作方式面對安全問題的處理，並強調以對話方式建構合作處理多重安全議題的習慣與機制 (註14)。

基於共同與合作安全理念，亞太多邊安全合作的建構係以對話展開，特色是同時建立「第一軌道」(First Track) 與「第二軌道」(Second Track) 的多邊安全對話機制。第一軌道是指官方的區域安全對話論壇，第二軌道則指非官方之學術界、政府個人、民間智庫組織等共同討論相關區域安全議題。第一軌道的官方機制就是在1994年成立的「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，第二軌道包含數個重要的非官方機制，其中最為重要的就是「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP) (註15)。

東協區域論壇目前共有二十一個會員國 (註16)，組織架構包括外交部長會議、資深官員會議、和會期間輔助小組、會期間的會議、以及工作小組等。東協區域論壇的特色包括低度建制和共識決等，而其議題對話方向與進程，可分為三個階段：建立信心措施 (confidence-building measures, CBM)、預防外交 (preventive diplomacy)、以及解決衝突取向 (approaches to conflict)。在1996—97年間，東協區域論壇的會期間會議包括建立信心措施、搜尋與救援 (Search and Rescue)、以及災難解除 (Disaster Relief)，此外還有兩個有關維持和平行動的工作小組。所有ARF會議



的討論和對話，皆是以主席報告（Chairman's Statement）的方式作為會議結論與報告，並提交給資深官員會議和部長會議（註17）。

非官方第二軌道的亞太安全合作理事會（CSCAP）則是由亞太各國戰略研究機構於1993年成立，目前CSCAP的成員有十六國（註18），其組織架構包含會員大會、執行委員會、秘書處與工作小組。CSCAP的重心在工作小組（Working Groups）的會議，目前共有四個工作小組，分別是「海洋安全合作」（Maritime Cooperation）、「促進北太平洋安全合作」（Enhancement of Security Cooperation in the North Pacific Cooperation）、「建立信心與安全措施」（Confidence and Security Building Measures）、以及「合作性暨綜合性安全」（Concepts of Cooperative and Comprehensive Security）。CSCAP和ARF的關係十分密切，ARF成員有資格加入CSCAP，而CSCAP也已經製作多份安全議題報告供ARF官方參考（註19），因此，CSCAP可謂一方面結合亞太各國安全智庫的交流與對話場所，另一方面本身也同樣充分扮演亞太多邊安全合作的「智庫」功能。

由於東亞在歷史上缺乏有關安全議題的合作傳統，以及東亞區域安全的複雜性，因此，亞太安全多邊合作機制的建立應該是有相當的困難。倫敦政經學院教授Michael Leifer對於ARF的發展就抱持悲觀的看法，他認為ARF到目前

為止，僅是亞太國家嘗試面對安全不確定性所採行的一個不完美的外交政策工具，而ARF抄襲ASEAN的低度建制（minimal institutionalism）與共識決特色，只會製造出更多沒有成效與拘束力的決議。其次，ARF雖然標榜是亞太安全為範圍，可是受ASEAN國家的影響，而較集中在東南亞問題的討論，例如對於朝鮮半島問題就僅能在報告中表示關切。此外，Leifer也指出中共在積極參與區域性安全對話機制之後，逐漸開始能夠影響甚至操縱ARF的進程序與議程（註20）。

事實上，Leifer所指出ARF無能處理東北亞危機的問題，雖是事實但卻過於苛求，一方面是因為目前的亞太多邊安全對話機制，並未發展到能夠面對「較硬」（註21）的議題，更遑論處理立即的危機事件。另一方面則是由於美國的政策與角色所致，亦即東北亞安全問題是美國長期經營且具有絕對主導的地位，美國和區域內的日本與南韓均有密切的軍事同盟關係，美國在此地區的駐軍也是提供美國亞太軍事存在的主要基礎，所以美國對於東北亞安全問題的政策，係以美日與美韓雙邊條約為軍事基礎，並以四方會談為外交對話管道，因此不願再引進ARF的多邊主義方式，以避免情勢更形複雜且造成成本的提高。

至於在台灣參與亞太安全對話組織方面，第一軌道ARF係以主權國家為會員前提，在中共對於亞太安全影響以及中共反對我參與ARF之故，我目前仍無法參與ARF會議；在第二軌道



CSCAP方面，雖然其強調非官方特性，但在與ARF類似因素之下，台灣仍無法成爲其會員，目前則僅可以學者個人身份參加CSCAP工作小組會議（註22）。台灣學者可以參與CSCAP各項工作小組會議，以個人名義與其他各國代表同桌討論並自由發言，不是坐在後座觀察會議進行，雖然與會人士發言均不得提及有關台灣安全問題。因此，就各工作小組會議過程與實質討論層面而言，學者個人享有與他國代表個人相同權利，但是除了參與會議討論之外，由於我並非CSCAP會員，無法參與該組織的內部事務討論、安全議題設定、以及進一步參與和主導該組織發展等。

因此，台灣除了應繼續爭取加入CSCAP成爲會員，並可爭取參與部份ARF會議與討論，無論是以智庫、學校或個人身份與會，皆有助我涉入亞太安全議題討論與發展。此外，由於現階段亞太安全議題尚處於建立對話習慣與機制的過程，非官方第二軌道的角色十分重要，國內應鼓勵相關智庫與學者做深入研究與發表，使我參與這些安全議題會議之時，能夠積極表現，以論點和研究獲得其他國家代表的重視與認可，如此更擴大深度參與的機會與效應。

## 五、結論：深度參與國際組織

在此願指出一項國內對於參與國際組織的「迷思」，由於台灣被長期孤立於國際政治與外交舞台之外，我們對於開拓國際生存空間有著

深刻的期待，因此加入國際組織（主要是政府間國際組織），對於台灣人而言，有著重要的政治與外交象徵意含，這是可以理解的；但是，如所前述，國際組織在當前國際社會已經成爲面對處理國際議題的主要場所與機制，亞太地區國際組織的發展也是因應區域情勢的變化，必須以多邊架構面對複雜的經貿與安全問題，因此，對區域內其他國家而言，參與國際組織活動主要目的是在掌握該議題的發展趨勢，以隨時修改國內相關政策和立法，並且以多邊溝通協商的方式表達本身立場與觀點，以達到維護本國利益目標。因此，參與國際組織對於台灣應有多重意涵，除了有突破國際政治與外交孤立情勢的效應之外，台灣也應該密切留意重要國際組織議題的最新發展，對於已經參與的組織，則應該加強參與的層次，更積極表現出我參與國際事務的企圖心與能力。

作者因此提出一個參與國際組織的一個初步理論（preliminary theory），將參與區分爲四個層次：申請參與（applying participation）、消極參與（passive participation）、積極參與（active participation）以及主導參與（leading participation）。各個參與層次所指涉的可以是組織中某個議題的參與程度，不必然是指所有該組織的活動而言。

申請層次的參與是指，任何一個國家、團體或個人，不論其是否符合該組織的申請資格，申請進入該組織的一種活動。這是台灣與其他的新興國家的必經之路。



消極的參與，指的是雖參與但並不積極地介入。積極的參與，指的是對參與的層次、過程與活動有較為深度且積極的介入。兩者區分的指標可能是在活動的參與、決策的角色、提案、不同意見的表達以及合作的態度等等。

主導式的參與，指的是一個國家在參與該組織時所表現出一種強烈要求主導議程設定、政策制定或執行等。如台灣在農業技術合作議題與加拿大在環保議題上的表現即是。

在國際互賴發展過程中，小國可以透過國際組織影響議題設定，並可能連結產生政治層面的效應，這可以從ASEAN國家在APEC組織中的角色得到證明。因此，如果我們將參與國際組織的深度，分類為申請參與、消極參與、積極參與、以及主導參與四項，在分析1992年至1997年參加亞太經合會的行政院出國報告書後可以發現，台灣在農業技術合作、中小企業、經濟委員會的活動、以及人力資源開發的議題上所表現的，可以被視為「積極的參與」。至於在亞太安全組織的參與，則仍停留在申請參與的階段，但是部分得以學者個人與會的會議，則應該加強事前準備與會中參與。整體而言，台灣參與亞太國際組織活動仍有進一步積極參與的空間，以使我國能夠融合入亞太社區與國際社會之中。

【註釋】

註1：見Dennis van Vranken Kichey, *Taiwan's Security in the Changing International System* (Boulder: Lynne

Reiner, 1997), p. 115.

註2：參閱郭承天，「單邊主義、區域主義、多邊主義」，美歐季刊，第十二卷第一期（民國八十六年春季號），頁1-25，頁3。

註3：See John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3, Summer 1992, pp. 561-598, at pp. 569-74.

註4：See Joseph F. Pilat and Robert E. Pendley, eds., *Beyond 1995: The Future of the NPT Regime* (New York: Plenum Press, 1990).

註5：John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *op cit.*, p. 561.

註6：參閱David k. Linan, "APEC Quo Vadis," *89 American Journal of International Law* 824, at 824-825.

註7：參閱Peter Drysdale and Ross Garnaut, "The Pacific: An Application of a General Theory of Economic Integration," C. Fred Bergsten and Marcus Noland, eds., *Pacific Dynamism and the International Economic System* (Washington: Institute for International Economics, 1993), pp. 183-224.

註8：Yoichi Funabashi, *Asia Pacific Fusion* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1994), p. 145.

註9：Joseph S. Nye, Jr., "Strategy for East Asia and the U.S.-Japan Security Alliance," *op cit.*

註10：See John Freeman, *Security and the CSCE Process: The Stockholm Conference and Beyond* (London: MacMillan, 1991); and Victor-Yves Ghebali, *Confidence-building Measures within the CSCE Process: Paragraph-by-paragraph Analysis of the Helsinki and Stockholm Regimes* (New York: UNIDIR, 1989).

註11：參閱Stephan D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in *International Regime*, Stephan D. Krasner ed. (Ithaca: Cornell, 1988), pp. 1-21.

註12：袁易，「多邊主義與安全困境下之合作：國際關係理論與美中關係」，問題與研究，第三十五卷，第六期，民八十五年六月，頁9。

註13：有關共同性安全概念的討論，請見林正義，「亞太安全保障的新體系」，問題與研究，第三十五卷，第十二期，民八十五年十二月，頁1-18。

註14：Harry Harding "Prospects for Cooperative



Security Arrangements in the Asia-Pacific Region," Journal of Northeast Asian Studies, Vol. 13, No.3, Fall 1993, pp. 29-41。

註15：其他可歸類為亞太安全第二軌道的相關機制還包括：「處理南海潛在衝突研討會」(Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea) 和「東北亞安全對話」(Northeast Asia Cooperation Dialogue)，See Confidence-Building Measures for Regional Security, The Stimson Center, at <http://www.stimson.org/pub/stimson/cbm/china/track2.htm>.

註16：包括Australia, Brunei, Burma, Cambodia, Canada, China, European Union, India, Indonesia, Japan, Laos, Malaysia, New Zealand, Papua New Guinea, Philippines, Republic of Korea, Russia, Singapore, Thailand, USA and Vietnam.

註17：有關東協區域論壇的相關資訊與會議主席報告，請見澳洲政府替ARF建構的網路首頁，at <http://www.dfat.gov.au/arf/arfhome.html>.

註18：包括Australia, Canada, China, Indonesia, Japan, Malaysia, New Zealand, Philippines, North Korea, South Korea, Mongolia, Russia, Singapore, Thailand, USA and Vietnam. 此外有兩個副會員 (Associate Members)：European CSCAP and IDSA India，另外CSCAP於1995年六月邀 The United Nations Regional Center for Peace and Disarmament in Asia and Pacific為其唯一的「附加單位」(affiliate)。

註19：林正義，「亞太安全保障的新體系」，op cit.，頁12。

註20：Michael Leifer, The ASEAN Regional Forum, Adelphi Paper 302, Institute of International Strategic Studies, July 1996.

註21：林正義用語，見林正義，「亞太安全保障的新體系」，op cit.，頁3。

註22：ROC-CSCAP Newsletter, Vol. 1, September 1996.