

台灣未來參與國際NGOs網絡的策略：安全議題、第二軌道外交與非政府組織連結的戰略思維

■林吉郎／南華大學非營利事業管理研究所副教授兼學務長

■王士豐／南華大學管理學院院長兼非營利事業管理研究所所長

台灣可藉軟性與硬性議題的設定，善用時機與資源，有效連結第二軌道外交與非政府組織，以尋求各種可能途徑，達成新政府之「多元外交」。

前言

外交困境始終是我國揮之不去的夢魘。新政府如何突破封鎖，克服外交難題，顯然考驗「多元外交」的政策主張。參與國際非政府組織（Non-Governmental Organizations，NGOs）網絡，一方面是實踐多元外交政策的重要選擇，亦可謂當前我國在中共強力打壓之下，置身於國際間既存不對稱的外交態勢當中，透過角色（actors）與議題（issues）的結合，亦即藉軟性與硬性議題的設定，善用時機與資源，有效連結第二軌道外交，以尋求各種可能途徑，達成外交目標的新外交戰略思維。未來，中共大國外交影響勢必益加深遠，對台灣言，多元外交的戰略途徑，不僅益形迫切，尤其重要戰略意義。

長久以來，我國外交政策窘境的濫觴，尤其無法參與全球性與區域性安全議題的

NGOs與對話機制，固然中共無所不用其極的打壓行動，以及區域組織成員國屈從於北京當局是主因，然而過去台灣未能積極參與第二軌道活動，則並非全然中國阻撓之故，而是自身的先天不足、後天失調所致。根本而論，國內各研究機構在全球性安全與和平議題的研究方面基礎薄弱，長期的外交孤立也限制了台灣學者的研究動機與歷練機會，同時過去國防部與外交部也不重視這些聯繫網路，國防部也不鼓勵軍事單位與人員參與純軍事領域外的學術交流活動，外交官也普遍缺乏這方面的專業素養，都是限制我國有效參與多邊對話機制的重要因素。

儘管利用第二軌道外交參與NGOs，尤其與安全合作議題有關的全球性或區域性多邊對話機制，難度極高，卻是必要的戰略選擇。蓋與其他國家建立戰略安全合作關係，實乃確保台海和平安全與穩定，建

立堅實的生存與發展的基石。冷戰結束後，國際安全環境發生劇烈變化，固然我們外交上的威脅有增無減，但全球性追求和平穩定的外交努力，則益發明顯，無疑這也正是我們致力多元外交，廣結善緣的契機。因此新政府如何整合朝野各界意見，共謀突圍之道，創造有利的外交戰略態勢與條件，逐一達成「多元外交」之政策目標，顯然已刻不容緩。據此，本文旨在探討台灣未來參與國際NGOs網絡的策略當中，有關將安全議題、第二軌道外交與非政府組織連結的戰略思維。

壹、多元外交策略的SWOT分析

多元外交，過去是我國總統大選期間民進黨所提出的政見，現在業已自然成為新政府思索台灣全面參與國際社會，突破外交困境的戰略構想。無疑NGOs是台灣提昇國際地位與發揮影響力的場域。以下將針對當前我國多元外交策略的優勢、弱點、機會與威脅做扼要的討論。

一、優勢

儘管外交處境艱難，但並不意味我國的國際影響力減弱，也未必危及國家安全。基本上，影響一國在國際社會地位及其安全最重要因素除了軍事力量之外尚有所謂的軟性力量（soft power），即軍事與科技水準、經濟貿易實力與民主文化素養等三要素。而國家要在以上三大要素中加強其國力，並不必然以「外交」或「政府官方」為大前提。

善用國際NGOs目標之一顯然在於將我外交政策納入國際經濟與安全的整體架構。亦即在國際權力關係合縱連橫的邏輯下，運用國際社會多邊與整體的形勢，將

台灣納入國際或區域的經濟與安全架構之內，並依此訂定戰略。就國際經濟而言，台灣的企業經驗豐富、活力充沛，已是國際經濟的重要成分，在當前這種區塊經濟形成的過程中，台灣如能依層次、有計劃地積極參與各個區塊經濟，將可提供很大的貢獻。在國際安全上，台灣也應將國防政策建立在以國際社會為依託的基礎上，尤其是美國「明交往，暗圍堵」的中國戰略方針之中。身為小國的台灣，在中共不承認我主權獨立的事實情況下，將無可避免在國際社會中與中共處於對立局面。台灣所立足的戰略地位固然提供了有利的籌碼，也必然伴隨風險，這乃客觀形勢使然，非主觀想法所能完全避免。當兩岸似乎漸行漸遠之時，我們理應勇於面對現實，不必退縮。

尤其，第二軌道外交絕對是今後我國「多元外交」的重要途徑之一，我國在第二軌道外交領域中的參與機會，雖然業曾不斷遭遇中共的阻撓，但整體而言比較容易得到非邦交國代表的聲援。同時在第二軌道外交的領域裏，我們擁有優勢條件，一方面台灣多元社會所具備旺盛民間活力，更有機會展現出來，也能得到其他國家的認同；此外，台灣在一定範圍內可以有主動出擊的空間，亦即可以自行選擇議題，並開創新的雙邊或多邊對話與協商管道，尋求戰略安全合作。

二、弱點

儘管台灣參與為數頗多的國際NGOs，也具備足夠的參與多邊安全合作對話機制的條件，但在全球層次所創立的安全議題多邊對話管道上，台灣幾乎沒有主動出擊的空間。而就現況而言，在台灣與美國科學界重要組織，例如「關懷科學家聯盟」

(Union of Concerned Scientists)、「自然資源維護理事會」(Natural Resources Defense Council)與「美國科學家聯盟」(Federation of American Scientists)等進行學術交流活動時，幾乎從來不涉及安全與和平研究的議題領域；台灣的研究機構與歐洲幾個最重要的和平研究機構，幾乎沒有任何制度性的交流與合作關係。目前唯一有的定期對話管道是由國內「高等政策研究學會」(CAPS)與倫敦的國際戰略研究所(IISS)所舉行的例行性學術會議。1995年由「國策中心」與義大利的「國際裁軍與解決爭端研究院」(International School on Disarmament and Research on Conflicts)在台北合作舉辦「後冷戰時期亞太集體安全」國際會議，並邀請「帕古瓦西會議」(Pugwash Conference)秘書長及「美國科學家聯盟」(Federation of American Scientists)執行長與會，算是一大突破。

至於區域層次方面，台灣雖位居於東北亞與東南亞交接之處，但不僅無一東亞國家承認中華民國，而東北亞或東南亞的安全對話論壇，也都將台灣排斥在外。台灣除自1991年起參加印尼主辦的「處理南海潛在衝突研討會」(簡稱南海會議)之外，幾無其他參與管道。

東協的第一軌道安全機制——東協區域論壇，由於在1996年7月在雅加達召開的第三屆東協區域論壇會議中，設定了會員必須是主權國家之標準，使我國參與此一安全機制之希望落空。

至於東協的第二軌道安全機制——亞太安全合作理事會，我國目前也只能以個人觀察員身份參與。

台大教授朱雲漢曾指出，過去台灣未能

積極參與這些安全與和平議題領域的第二軌道活動，並非中共阻撓之故，而是自身的先天條件不足。國內各研究機構在全球性安全與和平議題的研究方面根本毫無基礎，长期的外交孤立也限制了台灣學者的研究動機與歷練機會，同時過去國防部與外交部也不重視這些聯繫網路，國防部也不鼓勵軍事單位與人員參與純軍事領域外的學術交流活動，外交官也普遍缺乏這方面的專業素養。

三、機會

後冷戰時期，國際體系之發展所具有的特色與趨勢，乃是提供我們發展多元外交的絕佳機會，這些特色包括：

- 政治上各國傾向更多的獨立與自主，以追求其在國際社會之獨立人格。
- 經濟上各國傾向更多的整合與互賴，使得許多國與國之間互動主要立基在經貿關係上。
- 社會價值上越民主的國家社會越多元化，但在民主國家之間的社會價值與文化卻更迅速地彼此滲透與融合。
- 國際與國內的畛域越來越模糊，使得許多議題(如環保)已跨越國際關係或國內事務之鴻溝，從而重新界定了「外交」之定義與範疇。

• 在全球第三波民主化之波瀾中，民間力量在國際社會中扮演的角色越來越重要，從而提供人民在「外交」發揮力量之舞台。

以上五大特色造成主權國家不再是國際社會之唯一重要角色或活動單位；換言之，除第一軌道外交外，未來的國際社會將有更大的第二軌道外交發展的空間。此外，全球民主化的興盛將使得未來政府之許多職能將直接由「民間社會」來監督甚

至經營。換言之，若干官方的外交的活動，將包含更寬廣的民間與企業組織的參與。

其次，值此後冷戰時期，國際化與多元化也是大勢所趨。台灣的外交取向已不能再拘泥於傳統認知，而應從更多元的角度切入，例如人權、環保、婦女、族群、反毒、草根民主、教育、社區，以至安全合作等議題。未來如果我們能在持續我們經貿外交的同時，也加強這些非經濟議題的關切與努力，可為我們自己開拓更寬廣的外交空間，並獲得友邦更深厚與誠摯的友誼。深化我與友邦民間的網絡關係，特別是善加利用NGOs的功能，更是理應著重之處。

我國雖然僅參加一千個左右的NGOs，但與其它西方國家相比並不遜色，顯見我國民間團體的活力。許多NGOs是政府間國際組織的觀察員，或與政府間國際組織有密切聯繫，例如我國是國際牙醫聯盟的會員，而國際牙醫聯盟與世界衛生組織有聯繫，我國可藉著與這些非政府間國際組織，來廣結善緣、爭取支持。陳水扁總統充分瞭解民間團體的力量，已將民間團體、NGOs的途徑，列為推動我國外交的重要方法，為了使民間團體能發揮更大力量，新政府應扮演協調、輔導、資訊提供、及協助的功能，使我國的民間組織能夠在有限的資源下，發揮參加NGOs的最大功能，以幫助政府與這些NGOs建立與政府間國際組織的聯繫，並且凸顯多元外交的特色。

四、威脅

從晚近北京的種種對台舉措觀察，不難發現未來中共除了持續升高對台灣的文攻武嚇，具體作法大致有以下幾種：(1)要

求各國支持一個中國的原則，承認台灣是中國的一部份；(2)威脅利誘台灣的邦交國，以削弱台灣作為主權國家的地位；(3)封殺台灣參與政府間國際組織的機會，阻擾重要的國際會議或活動在台灣舉行；(4)威脅西方國家、日本、及東協國家不得與台灣進行官式或高層互訪；(5)對台進行國際宣傳戰，一方面宣揚「一國兩制」模式的優點，另一方面抹黑台灣是「麻煩製造者」；(6)對美國施壓，要求美國停止對台軍售，及透過美國逼迫台灣走上談判桌。

國際局勢的趨勢正朝「多元的互賴格局」，然而國家主權的觀念、國家利益、與權力仍是主宰國家行為的最重要因素。第三，誠然一股由「非政府組織」所構築而成的「國際公民社會」動力，將為台灣的外交帶來契機，但是第二軌的活動並無法取代第一軌的官方外交，第二軌的活動只提供一個工具或途徑，為我國參與政府間國際組織或活動鋪路。

貳、策略途徑的選擇：安全合作議題與第二軌道外交

第二軌道 (second-track) 外交泛指以非政府組織為主題所進行的各種多邊性政策議題對話、協商與合作的活動。但若干形式的國會、半官方、和非正式外交，即所謂「第二軌道外交」，係由國會、卸任總統、其他卸任政府官員、以及政府資助的研究機構、遊說人員、和非政府組織等所執行。第二軌道外交對於冷戰時期的結束發揮了關鍵的催化作用，在後冷戰時期更躍升為促進各國在全球性與區域性議題上建立互信與共識、以及推動多邊合作典則建立的重要輔助機制。「第二軌道」的

真正外交意涵，亦可以說是「預防性外交理論」的體現。

在全球性安全合作議題的第二軌道外交領域中，台灣最足以扮演積極角色的方向有兩個：一個是國際安全與和平議題，一個是人權與民主發展議題。在這兩個議題領域，我們充分具備參與多邊對話的基本條件。在安全與和平議題方面，由於亞太地區是二十一世紀最重要的經濟成長帶，但是亞太的經濟前景卻缺乏有效的區域安全合作體制做為屏障，因此亞太地區的安全合作問題將日益受到世界各國的重視，成為全球性安全合作議題中重要一環。而在東亞地區的潛在軍事衝突三個可能引爆點中（朝鮮半島、台灣海峽、南中國海），我國直接捲入其中兩個爭端。同時，我們不但是東亞地區國家中擁有可觀軍事力量的國家，而且也有潛力成為一個重要的武器輸出國，更是一個有實力發展核子武器的國家。在此基礎上，台灣在全球性的安全合作與和平議題上，絕對可以享有一定的發言空間。

至於建立區域性戰略安全合作關係的策略，綜合我國學者的主張，頗多深具建設性的思考方向。

一、亞太集體安全體系的建立

冷戰結束，亞太地區多邊主義（multilateralism）建構安全體系的主流思潮應運而生。此一趨勢與李前總統登輝在任內原本極力倡議設立集體安全保障基金、亞洲軍備縮減，甚至尋求經濟合作及共同資源開發的構想，若合符節。東協國家卻捷足先登，成為亞太安全體系（尤其是東南亞次區域體系）的主導者，並於1994年成立了官方的「東協區域論壇」。此一論壇發展的三階段，分別為：促進信

心措施的建立；預防外交的發展；尋求解決衝突的途徑，亦設立了「信心建立措施輔助小組」、「和平維持行動會議」、「搜難救援協調及合作會議」。第三屆「東協區域論壇」限定所有新成員必須是主權國家及可直接影響亞太地區和平及安全者為限。「東協區域論壇」雖然排除台灣，甚至連討論台海問題也予以避開，但它作為一個對話論壇，多少對中共形成一股道德輿論的壓力。

東協國家的相關安全議題是由「東協區域論壇」主導。但「亞太經合會」所屬能源合作、海洋資源保護、電訊、交通、漁業等工作小組涉及經濟安全的層面，則值得台灣重視。台北可透過這些「亞太經合會」工作小組，來鼓吹南海及東海海域的安全合作。然而台灣在參與亞太多邊安全機制的限制之下，應以自創定期性安全論壇，設計有特色的安全議題，吸引其他國家學者專家來台參加為著眼。此一構想，正在逐步落實。蓋國家政策研究中心於1995年3月以「海峽兩岸關係及其對亞太地區政策意涵」、4月以「冷戰後亞太集體安全」為主題，在台北主辦國際性會議，就是一種嘗試和起步。其後，國策研究院1998年12月與美國「CSIS太平洋論壇」（The Pacific Forum CSIC）、菲律賓的「戰略與發展研究所」（Institute for Strategic and Development Studies, ISDS）和法國「國際關係研究所」（Institut Francais des Relations Internationales, IFRI）在馬尼拉共同舉辦舉行以「亞太金融危機的安全意涵」（The Security Implications of the East Asian Financial Crisis）為主題的「亞太安全論壇圓桌會議」（The Asia-Pacific Security Forum

1998 Roundtable)；1999年12月這四個研究機構復於台北共同舉辦以「亞太安全的動力：世紀末的評估」(The Dynamics of Asia-Pacific Security: a Fin-de-Siecle)為題的「1999亞太安全論壇研討會」，邀集眾多國際知名學者與前政府官員與會，顯現此一構想的具體成效。

二、加強與ASEAN-ISIS及CSCAP的合作

「東協區域論壇」進展係採雙軌並行，除官方的論壇之外，第二軌道的活動由「東協戰略暨國際研究中心」(ASEAN Institutes of Strategic and International Studies)及「亞太安全理事會」(CSCAP)加以負責。ASEAN-ISIS成立於1988年，是向東協登記的非政府組織。ASEAN-ISIS除出版<ASEAN-ISIS Monitor>及<ASEAN-ISIS Memorandum>之外，每年召開「東南亞論壇」(Southeast Asia Forum)，並自1993年起每年六月召開「亞太圓桌會議」(Asia Pacific Roundtable)。在政大國關中心的前後主任林碧炤、邵玉銘努力促成之下，台北終於在1996年9月與ASEAN-ISIS在新加坡首度進行對話，會議主題為「培養台灣-東協合作」(Fostering Closer ASEAN-Taiwan Cooperation)。雙方就亞太地區強權、中共角色、區域主義及轉型中的台灣等四項議題，進行意見交換及建立初步接觸經驗。ASEAN-ISIS各國負責人亦決定每兩年與台北進行一次對話，雙方基於地緣戰略及有共同關係的台海、南海潛在衝突問題，的確需要瞭解對方想法與加強研究資訊交流。

CSCAP正式成立於1993年，活動的中心在於四個小組，即「海洋安全合作」(澳洲負責)、「北太平洋」(日本、加

拿大負責)、「合作性暨綜合性安全」(紐西蘭、馬來西亞負責)、「信心暨安全建立措施」(美國、新加坡負責)。CSCAP自成立以來，一直為中共與台灣的會籍問題所困。基於會籍包容性原則及CSCAP憲章表明「國家或地區」(countries or territories)於成立「會員委員會」(member committee)之後得以加入成為會員，台灣顯然有合法的資格入會。即使在中共壓力之下，澳洲戰略研究專家博爾(Desmond Ball)原先預測台灣可以「副會員」入會，然而，中共卻在未成為CSCAP會員之前，就成功迫使台灣無法以會員、副會員、觀察員或加盟機構等身份加入。在美國支持之下，台灣學者首次以個人身份參加了1996年4月在美國華盛頓特區舉行的「信心暨安全建立措施」工作小組第四次會議。台灣這種參與方式，於1996年底在坎培拉舉行的第六屆CSCAP執委會加以確定。

CSCAP第二軌道發展對我國意義包括：拓展我國參與國際社會的空間及增進我國與他國有關政治安全人士交流的機會等。CSCAP雖是非官方性質，但由於涉及與ARF相關的重要安全的議題，因此期望透過此一非正式管道得以與亞太各國的出席人員有更進一步的溝通作用，在會中除了表達我國對亞太區域各相關重要問題的看法外，也希望藉此對國際社會有所貢獻。近三年來在主辦國的邀請下，我方以學術界及專業人士為主出席各組的工作會議，在實質的專業問題上發揮了許多功能，在與各國代表交流上也頗有成果。雖然，我國參與CSCAP開始時也受到中國大陸的影響有一些限制，例如官方與軍方人士不得參與，但是目前由於專業形象受

到各會員國的好評，不但在參與的人員上已有些突破，在原本視為禁忌的有關「台灣問題」也會在討論會中出現。政治安全的論壇進展本屬不易，第二軌道進度較慢是可以理解的。對我國而言，第二軌道論壇的進行不要求立即的成效，潛在的收穫才是努力的目標。

三、善用印尼南海會議參與管道

「處理南中國海潛在衝突」（Managing Potential Conflicts in the South China Sea）研討會（簡稱南海會議）是我國唯一參加的亞太區域安全論壇。南海會議是針對南海潛在衝突所舉行的亞太地區第一個信心建立措施嘗試，對「東協區域論壇」及「亞太安全合作理事會」的成立有經驗累積作用，也為強調對話的「合作性安全」起了示範的功能。台灣除可藉參加南海會議與其他國家代表建立私人的情誼之外，亦可充分瞭解各相關國家的南海政策立場，陳述我國的南海政策，阻止不利我方的南海權益提案。

四、營造高峰或高層會議的基礎

台灣領導人經由元首外交、高峰會議來推動戰略安全合作的管道，有結構性的限制。在現實的政治環境下，美、日、歐洲大國等同意與台灣總統進行高峰會議的可能性幾乎不存在。李前總統雖無法參加「亞太經合會」的經濟領袖會議，但他的代表如前經濟建設委員會主委蕭萬長、江丙坤，以及海基會董事長辜振甫卻有機會在高峰會議的場合，傳達台灣的聲音。除了元首外交、高峰會之外，台灣的外交部長、國防部長是否能與無邦交國的外長及國防部長，創造出見面、交換意見、增加合作的管道，也是可努力的空間。

五、促使美、日保障台海安全

自1950年代以來，美國在每次台海危機中，都發揮關鍵性角色。美國雖有「台灣關係法」提供關切台海安全的法律基礎，但利用日本基地及美軍在此基地的前進部署兵力，在台海發揮嚇阻力量，卻需美、日安保條約提供另一道法律基礎。在經過1996年4月17日，美國與日本發表安保共同宣言之後，台灣被納入美、日安保條約第六條遠東條款的爭議變小，美、日也同意「有必要增進雙邊政策協調，包括研究有關處理可能出現於日本週邊及對日本的和平與安定具重大影響情勢的雙邊合作問題」。就台北而言，如何讓美、日政府及國會認知「台灣安全問題與亞太政治、經濟、安全息息相關」，並針對台海危機採取共同緊急應變行動，是一項十分迫切的課題。

六、加強與澳洲的戰略安全合作

澳洲與中華民國有多向共同點與共同利益，兩國雖無正式外交關係但均為西太平洋民主國家，且均與美國、日本保有密切關係，同時對亞太地區經濟合作積極支持。澳洲與台灣對中共國力提昇、區域海洋安全、區域安全對話等議題，也有共同的戰略利益。1996年台海危機期間，澳洲政府對美國派遣航母艦隊至台海附近，表示支持。我國「高等政策研究學會」曾於1994年與澳洲進行首度區域安全議題對話。顯見台澳之間有極大的戰略安全合作空間。

七、爭取亞太地區海事安全合作對話

在「東協區域論壇」的架構下，「海事安全合作」是屬於「綜合性安全」（comprehensive security）概念的一部份。這是由於許多東亞國家將「海事安全」（maritime security）視同海上資源

與主權的保障，並不惜以武力相向；而透過在海事方面的廣泛合作，將可有助於降低緊張的情勢，從而促進整個亞太地區的和平與穩定。因此，東協乃於1995年3月草擬了一份「東協區域論壇－概念文件」(the ASEAN Regional Forum-A Concept Paper)，其中將災害防治 (disaster prevention) 列為亞太地區海事安全合作的短期目標；其他如簽訂一多邊的避免海上軍事衝突協定 (a multilateral agreement on the avoidance of naval incidents)、建立海平面／氣候監測系統 (Sea Level / Climate Monitoring System)、成立一東協救援部隊 (Establishment of an ASEAN Relief and Assistance Force)、加速批准有關海拋 (Dumping) 以及陸基污染 (Land-based Sources of Marine Pollution) 管制之國際公約、執行海上監測 (maritime surveillance)。而聯合海洋科學研究 (joint marine scientific research) 等則為中長期目標。而這份文件後來也成為「東協區域論壇」(及其第二軌的「亞太安全合作理事會」) 所有關於海事安全合作活動的依據與基礎。

至於在「亞太安全合作理事會」方面，其工作重心則是在工作小組。根據理事會憲章第八條一款明文規定，「執行委員會 (the Steering Committee) 得就特定區域或次級區域之政治安全問題，建立工作小組 (Working Groups)，以從事政策導向之研究」，因此，於1993年12月設置「海洋安全合作工作小組」，其目的有六，即：1. 培養亞太地區國家海洋合作及對話；2. 增加對區域海洋議題的瞭解，及合作、對話的範圍；3. 尋求建立一海洋體制，以降低區域衝突的危險性；4. 針對特

定區域海洋安全問題，從事政策研究；5. 促進特定有關海洋的信心暨安全建立措施；6. 促使各國遵守1982年聯合國海洋法公約。而所謂「海事議題」(maritime issues) 包括：

- 一、海事安全及防衛；
- 二、海上監測 (maritime surveillance) 與情報共享 (information sharing)；
- 三、海上運輸及交通，包括海上安全 (marine safety) 以及海上交通線之安全 (security of sea lines of communication)；
- 四、海上科學與技術研究；
- 五、整合海上及海岸區域 (coastal zone) 的發展與管理；
- 六、生物及非生物海洋資源 (living and non-living marine resources) 的開發 (exploitation) 及永續發展 (sustainable development)；
- 七、海上緊急狀況之處置，包括搜救 (search and rescue)、急難救助 (disaster relief) 以及船難 (shipping accidents) 等；
- 八、海洋環境的保全 (conservation) 與保護 (protection)，包括海域的永續發展及海洋污染的預防。

此外，CSCAP還在1997年12月公佈了一份「區域海事合作綱領」(Guidelines for Regional Maritime Cooperation)，該綱領除前言及定義外，共分十五部份，其中重要者包括：

- 一、海上的法律與秩序——當事各國承認維持及執行海上法律秩序之重要，並有必要在預防海盜 (piracy)、毒品走私 (drug smuggling) 及其他海上犯罪方面進行合作。(綱領第十六條)
- 二、海軍合作——(一) 當事各國認知包

括增加人員互訪及主動促進海軍透明化 (naval transparency) 等信心建立措施將有助於海軍合作；(二)當事各國可考慮建立一雙邊或多邊之「海上避免衝突協定」 (instruments on the avoidance of naval incidents) 架構，以開放給有興趣之海軍參與。(綱領第十八、十九條)

三、海洋環境的保護和保全——鼓勵當事各國以雙邊、次級區域及區域為合作基礎，採取所有必要措施以預防、減輕、監測及控制所有來源的海域污染；批准、實施及參與關於保護、保全及監測海洋環境的條約與文件；發展及執行因應海洋污染事件的國家、次級區域及區域的監測及應變計畫 (contingency plans)。(綱領第廿二、廿三條)

四、海洋資源——鼓勵當事各國在雙邊、次級區域及區域的層級上進行諮商，以針對跨界 (straddle maritime zones) 或高度迴游 (highly migratory) 海洋生物資源的保育、管理及永續利用，以及橫跨兩個或多個國家管轄區域的海洋非生物資源 (marine non-living resources) 的探勘與開採等問題，形成並統合有關的政策。(綱領第廿四、廿五條)

一般認為，CSCAP的「區域海事合作綱領」不但具體呈現出「東協區域論壇—概念文件」中關於海事安全合作的基本精神，同時也強烈符合了1982年聯合國海洋法公約以及其他相關公約及國家實踐，因此可以說，上述「綱領」為亞太地區未來的海事合作奠下了良好的指標與基礎。

目前，亞太地區在ARF/CSCAP體制外的海事安全合作已有了若干初步的成果。比如說，由中共與美國於1998年元月所簽署的「建立加強海上軍事安全磋商機制協

定」 (Agreement Between the Department of Defence of the United States and the Ministry of National Defence of the People's Republic of China Establishing a Consultative Mechanism to Strengthen Military Maritime Safety)，以及由澳洲、加拿大、日本、中共等十八個國家與地區於1993年所發起並簽署的「亞太地區對港口國管制之備忘錄」 (the Memorandum of Understanding on Port State Control in the Asia-Pacific Region，簡稱Asia-Pacific MOU，或稱「東京備忘錄」)，與由俄羅斯、加拿大、美國、日本於1991年所建立的「北太平洋海洋科學組織」 (North Pacific Marine Science Organization) 等皆為亞太地區在海事方面合作的傑出範例。因此，未來亞太地區在海事安全合作趨勢，大抵包括：

(一) 持續擴大既有的合作基礎。

(二) 加強與APEC/PECC各有關之工作小組與任務小組。

在ARF / CSCAP架構下的亞太海事安全合作發展迄今仍屬初步，在亞太各國未能完全達成互信之前，固然許多問題仍待解決，但我國如何深入狀況，利用第二軌道參與海事安全對話機制，顯然是重要課題。

八、能源安全合作機制的尋求

東亞地區由於經濟發展快速成長，正面臨日益嚴重的能源取得壓力，為了確保長期的能源取得，各相關國家莫不把「能源安全」視為地緣政治的戰略目標之一。由於亞太區域內的多國組織，如太平洋經濟合作理事會 (PECC) 和亞太經濟合作會議 (APEC)，都設有專門處理能源問題的論壇，而亞太安全合作理事會

(CSCAP)也開始關切能源安全議題，所以，若能通過PECC和APEC，銜接到CSCAP，建構一個亞太能源安全合作機制，應有助於區域的安全與穩定發展。台灣目前並非聯合國國際原子能總署(IAEA)成員國，也未獲邀參加「亞洲地區原子能協力國會議」(ICNCA)，近年來又被排拒在「朝鮮半島能源開發組織」(KEDO)之外，顯然我們想透過這些國際組織參與亞太區域能源安全(特別是核能方面)的建構，短期內仍有困難處。不過，台灣是PECC和APEC的完全會員，以這兩個組織作為亞太經濟、安全合作機制與第二軌道外交的舞台，應是我們對維護亞太區域能源安全作出貢獻的最適當場合。

結論

台灣未來參與國際NGOs網絡的新外交戰略思維，係以實踐多元外交政策主張，亦即當前我國在中共強力打壓之下，置身於國際間既存不對稱的外交態勢當中，培養優勢、改進弱點、掌握機會與因應威脅，透過角色與議題的結合，即藉軟性與硬性議題的設定，善用時機與資源，有效連結第二軌道外交與非政府組織，透過各種可能途徑，達成外交目標。

未來，中共大國外交影響勢必益加深遠，對台灣而言，多元外交的戰略途徑，不僅益形迫切，尤具重要戰略意義。至於

如何及早落實台灣參與國際NGOs網絡，尤其與安全議題有關的多邊對話機制，裨益第二軌道外交的順利開展，則其基本條件或策略則至少應包括：

第一、政府部門必須有全盤規畫，尋求國內建立共識；

第二、整合國內學術機構與民間智庫的人力資源與現有國際網絡關係；

第三、編列長期性的專門預算加以支援；

第四、自創定期性安全論壇，吸引其他國家學者專家來台參加；

第五、充實國內的研究水平，在各個主要的全球性安全合作議題，以及區域安全合作議題方面，培養高素質、具國際視野的軍文雙方之政策研究人才，擔任參與第二軌道外交的尖兵，俾能在國內對輿論以及對政府政策發揮一定的影響，又能在國際場合受到矚目與敬重。

總之，台灣雖然經常處於外交困境，但這並不表示台灣社會已被世界隔絕或背棄。為了躍升台灣在全球的影響力，我們有必要學習在全球新治理體系中的參與方式。因此，無疑台灣積極加入NGOs，開拓發言與活動空間，乃達成新政府所揭櫫「多元外交」的重要戰略，而透過第二軌道外交，謀求參與全球性與區域性安全合作對話機制，自然是值得戮力以求的重要目標。◎