

學術論文

當前台海安全治理的發展與挑戰

Development and Challenges of Contemporary Cross-Strait Security Governance

蔡東杰 *Tung-Chieh Tsai*

中興大學國際政治研究所教授

Professor of Graduate Institute of International Politics

National Chung Hsing University

李政憲 *Mei-Hsien Lee*

中興大學當代中國研究中心研究員

Research Fellow of Center of Contemporary China Studies

National Chung Hsing University

摘要 / Abstract

本文旨在採取折衷主義整合分析途徑，全面探討當前台海安全治理模式及可能性，分別就權力、制度與觀念面向剖析台海安全問題，並從理論應用的角度出發，進一步推論霸權穩定、威脅平衡、權力平衡、集體安全、互信機制、區域整合、民主和平、安全共同體，以及解放共同體等安全治理模式，拓展吾人觀察台海區域安全之視野；最後綜合所有討論，全面檢證各項模式在建構台海安全秩序上的作用，及其可能伴隨之潛在風險與挑戰。透過對於台海安全治理現狀與未來之研究與討論，不僅有助於研究者思考兩岸安全共管與和平發展的可行模式，提供政府擬訂大陸政策時之參考，亦能藉此辨析「安全治理」概念在研究應用上的優點及其潛在問題，以

為相關領域研究作出具體貢獻。

This thesis aims to explore security governance models and their policy implication applied to Taiwan Strait region by using analytical eclecticism. First, it introduces the theoretical basis of analytical eclecticism and how it valuable to security governance studies. Second, it discusses security problems and governance models following dimensions of power, institution, and idea, and infers nine models including hegemony stability, balance of threat, balance of power, collective security, confidence building measures, regional integration, democratic peace, security community and emancipation community. Finally, it compares all security governance models' prosperities, potential risks, and future challenges as applying to constructing Taiwan Strait security order. To conclude, different research approaches, as analysis tools, provide different observing results which could improve scope and depth of IR studies and make them approximate to real world. So that, this thesis can not only deliberate upon what to do with Taiwan Strait security governance for government officials, but also understand the advantages and problems of security governance.

關鍵字：台海安全、安全治理、折衷主義、兩岸關係、新型大國關係

Keywords : Taiwan Strait Security, Security Governance, Analytical Eclecticism, Cross-strait Relations, New Great Power Relations



National Chung Hsing University

壹、折衷主義之整合分析途徑

事實指出，兩岸關係長期在「合作」與「衝突」之光譜兩端擺盪。以近期發展為例，在合作方面，自 2008 年兩岸恢復制度化協商後，相繼簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA) 在內的 18 項協議；至於在衝突方面，中國自胡溫政權以來雖以「和諧世界」及「睦鄰外交」做為對外政策之基本原則，¹但迄今未有調整對台軍事部署跡象。²更有甚者，在美、中兩國建構「新型大國關係」的過程中，如何能確保台海地區的安全與穩定？同時在美國積極重返亞洲且中國加速崛起的客觀環境下，何種治理模式最能妥適處理台海安全事務？這些都是值得深思的問題。

近年來關於兩岸互動之論著雖多，各家著述在特定條件下亦皆具備部分解釋力，但似乎仍無法就當前兩岸新局提出更全面的說明。³一般認為，這是由於國際安全事務具詭譎、複雜且多變特性之緣故，且多數無法同時處理涉及權力、制度或觀念等多重因素。誠如 Stephen Walt 所言，單一理論或確能對國際社會的特定現象提出部分解釋，但若要進行更全面的分析，則勢必得邁向理論的綜合性分析；⁴此即「折衷主義」(analytical eclecticism) 近來日益獲得學界共鳴的主要原因。⁵有鑑於此，本文擬採「折衷主義」綜合性途徑，全面探討當前台海安全治理 (security governance)

¹ Sheng Ding, "To Build a 'Harmonious World': China's Soft Power Wielding in the Global South," *Journal of Chinese Political Science*, Vol.13, No.2 (2008), pp.194-195; 趙建民、許志嘉，〈中共第四代領導集體的「和諧世界觀」：理論與意涵〉，《遠景基金會季刊》，第 10 卷，第 1 期(2009 年)，頁 4-8。

² U.S. Department of Defense, "Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2013," pp. 4-5, 55-59, available online at: http://www.defense.gov/pubs/pdfs/2010_CMPR_Final.pdf

³ 包宗和、吳玉山主編，《爭辯中的兩岸關係理論》(台北：五南，2011 年)。

⁴ Stephen Walt, "International Relations: One World, Many Theories," *Foreign Policy*, No.110 (1998), p.30.

⁵ Rudra Sil, "The Foundations of Eclecticism: The Epistemological Status of Agency, Culture and Structure in Social Theory," *Journal of Theoretical Politics*, Vol.12, No.3 (2000), pp.353-387.

模式及其政策意涵。⁶

事實上，採取「折衷主義」進行國際關係研究並非當代創舉。例如現實主義奠基者之一的 E. H. Carr 便曾指出「任何主流政治思潮必定同時包含理想主義與現實主義的論述」；Martin Wight 亦認為，現實主義、理性主義和革命主義重疊度甚高，難以區隔；Hedley Bull 也反對嚴格區分現實主義與自由主義，並認為國際社會中物質與非物質因素同樣重要；⁷Georg Sorensen 同樣以歐洲為例來呼應前述觀點，主張惟有同時結合物質與社會要素，才能全面分析後冷戰時期歐洲區域安全的發展與變遷。⁸透過這一系列觀點之發抒與累積，乃促成折衷主義綜合性分析（comprehensive analysis）的浮現。進言之，採取折衷主義進行研究之目的有二：首先是排除單一研究傳統的影響，以免對現實複雜問題觀察失真；另一方面，經由廣泛連結不同因果機制，亦得以在不同分析層次中，解釋不同行為者的行為結果。據此，Ali Mazrui 進一步將折衷主義界定為「擅長選擇並綜合不同要素，據以大幅拓展知識領域的有效途徑」；⁹Samuel Makinda 則將其視為「透過對各典範內涵的評價、綜合以及反思，進而建構一套一致性的分析架構」的過程。¹⁰值得注意的是，此派論者並未專注於整合或創設理論的浩大工程，而是採取實用主義（pragmatism）的哲學立場，強調既存理

⁶ 針對全球化時代之安全事務管理模式，晚近國關學界興起之「安全治理」（security governance）研究，該途徑之革新處在於同時融合權力、制度與觀念要素，強調以折衷主義的多元視角來全面檢視問題。Mark Webber et al., "The Governance of European Security," *Review of International Studies*, Vol.30, No.1 (2004), pp.3-26.

⁷ E. H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (New York: Harper and Row, 1964), p.93; Martin Wight, *International Theory: The Three Traditions* (London: Leicester University Press, 1991), p.158; Hedley Bull, *The Anarchical Society* (London: Macmillan, 1995), p.25.

⁸ Georg Sørensen, "The Case for Combining Material Forces and Ideas in the Study of IR," *European Consortium for Political Research*, Vol.14, No.1 (2008), pp.5-32.

⁹ Ali Mazrui, "Eclecticism as an Ideological Alternative: An African Perspective," *Alternatives*, Vol.1, No.4 (1975), p.465.

¹⁰ Samuel Makinda, "International Society and Eclecticism in International Relations Theory," *Cooperation and Conflict*, Vol.35, No.2 (2000), pp.205-206.

論之間更大程度的對話與交流，以拓展社會科學研究的觀察廣度。¹¹

回顧相關文獻，折衷主義在區域安全與特別是東亞安全議題方面的研究應用相當廣泛；例如 Peter Katzenstein 指出，唯有採取折衷主義的綜合性分析，才能正確描述當前東亞區域主義的發展現況。¹² Julie Gilson 則結合權力平衡與區域主義的討論，嘗試分析東亞集體認同與大國聯合領導的可能性。¹³ 綜合言之，這些研究者應用折衷主義之目的，都在透過更全面的觀察視角來理解並建構國際安全問題之全貌。本文亦擬以此為準則，同時透過權力、制度與觀念等面向，來觀察台海安全治理問題之內涵與發展。

貳、台海安全治理議題之權力面向

一、台海安全問題的本質

從權力面向分析台海安全，主要仍是從新現實主義「體系結構論」進行探討。該論者主張，在無政府常態下，國際社會中不同的權力分配會形成不同的體系結構，¹⁴一國對外行為將本著理性和國家利益考量，以及自身在前述結構中的相對地位，選擇最有利的對外政策。¹⁵由於國家彼此因無法知悉他國意圖而擔心害怕，「權力鬥爭」乃必然現象，從而形成「安

¹¹ Rudra Sil, *op. cit.*, pp. 353-387.

¹² “Roundtable: Peter J. Katzenstein’s Contributions to the Study of East Asian Regionalism,” *Journal of East Asian Studies*, Vol.7, No.3 (2007), pp.395-412.

¹³ Julie Gilson, “Strategic Regionalism in East Asia,” *Review of International Studies*, Vol.33, No.1 (2007), pp.145-163.

¹⁴ 新現實主義主張國際體系是自變項(independent variable)，包括一元、二元、三元、多元等屬性(attributes)，國家行為則是依變項(dependent variable)，包括各種秉持理性原則而追求國家利益的手段。Kenneth Waltz, “Structural Realism after the Cold War,” *International Security*, Vol.25, No.1 (2000), pp.32-39.

¹⁵ Robert Keohane, “Realism, Neorealism and the Study of World Politics,” in Robert Keohane ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986), pp.7-16; Randall Schweller and David Priess, “A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate,” *Mershon International Studies Review*, Vol.41, No.1 (1997), pp.6-8.

全困境」的惡性循環。¹⁶據此，權力既是國家追求的目標，也是實現目標的重要手段，各國政府在生存壓力下將竭盡所能擴張權力。¹⁷根據此一邏輯，探討台海安全之關鍵問題包括：主要行為者權力分配為何？該權力分配下呈現何種區域權力結構？既存特定權力結構與區域內國家行為模式又有何關聯？

首先在主要行為者權力分配方面；根據 2011 年底美國「美中經濟暨安全檢討委員會」(USCC) 的警告，近十年來中共國防預算每年平均增加 12.1% (2010-11 年達 12.7%，約 915 億美元)，在對美反介入 (anti-access) 及區域阻絕 (area-denial) 策略下，持續提升隱形戰機、自製航母、彈道飛彈等軍事現代化能力，美軍在亞洲六個空軍基地中的五個 (烏山、群山、嘉手納、三澤、橫田) 都在其射程內 (圖一)。¹⁸美國五角大廈《2013 年中國軍事與安全發展報告》進一步指出，北京當局正打造一支能夠投射力量至亞太各地的部隊，而其有限的軍事透明度將大幅升高因「誤解與誤判」而導致區域衝突的風險。¹⁹易言之，目前美中台三邊關係正呈現美中相互抗衡、兩岸軍力平衡向大陸傾斜，以及台灣向美國扈從的權力關係。

進一步套用 Mearsheimer 的分類發現，後冷戰時期的台海權力結構屬於「不平衡多極體系」(unbalanced multipolarity system)，亦即存在三個以上的主要行為者 (美國、中國、台灣)，且權力分配極不平均。在此類型體系中，國家間傾向於相互恐懼，潛在霸權與弱勢強權亦競相從事擴張活

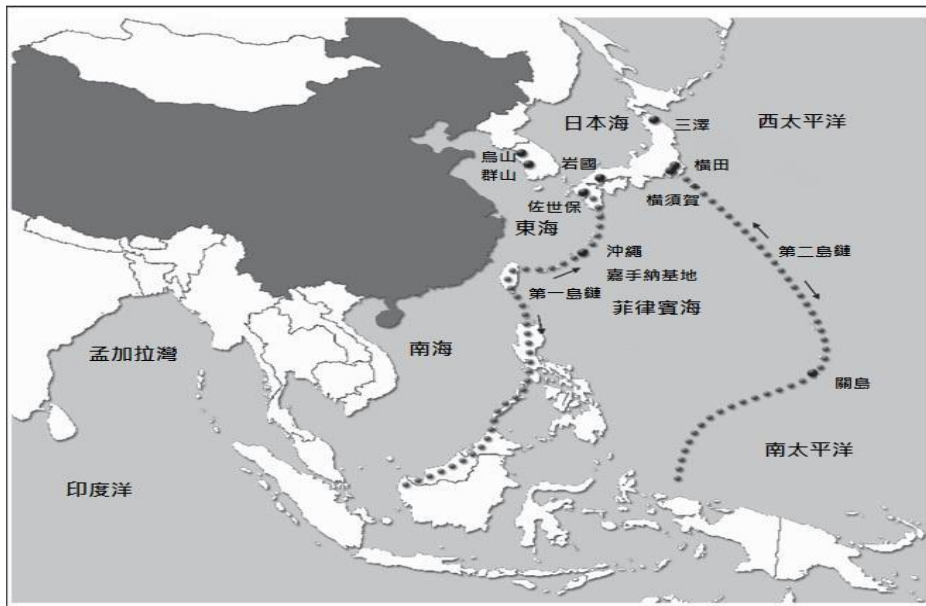
¹⁶ John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.2, No.2 (1950), pp.157-180.

¹⁷ Glenn Snyder, "Mearsheimer's World: Offensive Realism and the Struggle for Security," *International Security*, Vol.27, No.1 (2002), pp.149-173; John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), pp.32-43.

¹⁸ U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2011 Report to Congress of the USCC, pp.155-160, 193-197; Roger Cliff et al., *Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-Access Strategies and Their Implications for the United States* (Arlington: RAND Corporation, 2007), p.112; Paul Dodge, "Circumventing Sea Power: Chinese Strategies to Deter U.S. Intervention in Taiwan," *Comparative Strategy*, Vol.23 (2004), pp.391-409.

¹⁹ U.S.-China Economic and Security Review Commission, *op. cit.*, pp.29-43.

動，容易發生結盟（alliance）或扈從（bandwagoning）現象，致使誤判與衝突事件不斷。²⁰在此地緣格局下，台灣位於西太平洋島鏈中心位置，既成為美國圍堵中國海權擴張的戰略樞紐，亦更倚賴美國所提供的安全保障與協防承諾。至於在由安全困境所衍生之軍備競賽方面，Stacy Pedrozo 曾在美國國會聽證會指出，北京當局計畫在 2000-10 年間突破第一島鏈、2010-20 年間控制第二島鏈，並於 2020-40 年間以航空母艦終結美國在太平洋與印度洋的支配地位（圖一），²¹暗示中國正不斷挑戰美國之區域安全領導地位，並設法阻止其對台海事務的可能涉入。



圖一：太平洋島鏈與美軍基地示意圖

資料來源：修改自 Jan Van Tol et al., *Air-Sea Battle: A Point of Departure Operational Concept* (Washington DC: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2010), p.13.

²⁰ Mearsheimer 依權力分配情形，將國際體系結構區分為三種類型，分別是平衡兩極體系 (balanced bipolarity system)、平衡多極體系 (balanced multipolarity system)、以及不平衡多極體系 (unbalanced multipolarity system)。Mearsheimer, *op. cit.*, pp.334-359.

²¹ Stacy Pedrozo, “China’s Active Defense Strategy and its Regional Impact,” <http://www.cfr.org/china/chinas-active-defense-strategy-its-regional-impact/p23963>

大致而言，在北京當局仍台灣問題視為核心利益，而台海兩岸軍力平衡仍加速向大陸方面傾斜之際，兩岸頻繁的經貿合作並未讓北京當局放棄以武力方式解決台灣問題的選項。

二、台海安全可能的治理模式

從晚近新現實主義研究傳統看來，²²可藉由以下幾個途徑來探討台海安全問題之本質與可能發展：

(一) 攻勢現實主義與霸權穩定途徑

攻勢現實主義結合新現實主義「體系結構論」與古典現實主義「權力鬥爭觀點」，認為國際無政府狀態下國家安全無法外求，唯有自助才是生存之道，且權力的擴張沒有極限。依此邏輯，國家之間的安全合作將無法「自然」發生，安全困境的生存壓力將讓行為者之間難以妥協，²³但若由霸權取代無政府狀態以專責規範與仲裁行為，抑或國家透過某種方式有效減輕彼此生存的壓力，即能暫時凍結上述安全困境的惡性循環，此亦為霸權穩定論 (hegemonic theory)。²⁴此派論者認為，權力結構對國家行為的制約依其實力高低而有不同，大國甚至可制定規範來塑造有利於己的環境，因此當體系由單一霸權宰制時，霸權將在確保本國利益的前提下，竭力維持體系穩定；一方面，霸權基於國家利益，將有意識地使用力量以維持體系現狀，包括國際體系中的權力分配 (power distribution)、威望等級 (hierarchy of prestige) 和國際建制 (international regime) 等要素均不發生根本性的變化。²⁵另一方面，在霸權體系下，國際競爭將受到限制，至於依

²² Stephen Brooks, "Dueling Realisms," *International Organization*, Vol.51, No.3 (1997), pp.445-477; Michael Brown et al. eds., *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security* (Cambridge, MA: The MIT Press, 1995).

²³ Snyder, *op. cit.*, pp.149-173; Mearsheimer, *op. cit.*, pp.32-43.

²⁴ 邱坤玄，〈霸權穩定論與冷戰後中(共)美權力關係〉，《東亞季刊》，第31卷，第3期(2000年)，頁3-4。

²⁵ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press, 1981), pp.27-38.

霸權國意志建構之國際建制將經濟、貿易、甚至安全領域的合作成為可能。

將此邏輯套用在台海地區，單一霸權的出現將讓原本複雜的區域體系轉成金字塔型的權力結構，而居於頂端的霸權為維持其權力分配現狀，必依其意志推動一套建制以規範兩岸政府對外行為。其中，軍備管制建制（arms control regime）將是最佳手段，亦即透過軍事透明化、管制、限制、裁減等手段，削弱來自潛在挑戰國的威脅，並以其優勢軍力落實並確保區域內國家履行義務。

（二）守勢現實主義與威脅平衡途徑

對守勢現實主義者而言，無政府狀態不必然導致國家採取競爭性和侵略性的對外政策，也會促使國家採取溫和、慎重而有節制的政策。例如 Stephen Van Evera 即認為，理性國家經由歷史經驗和持續的外交實踐將發現，在現代科技條件下發動對外侵略往往難以成功，即使暫時取得進展，最終可能也得不償失，因此採取防禦性政策才是實現安全的最佳途徑。²⁶據此，守勢現實主義主張安全才是國家目標，權力只是獲致目標的手段，增加權力並不等於增加安全。²⁷除此之外，此派論者也強調，「威脅平衡」取代「權力平衡」為無政府狀態下進行安全合作的重要基礎。這是由於若國家只對明確威脅採取回應，將能更有效克服安全困境對國際合作的衝擊，²⁸因為合作也是無政府狀態下「自助」的一種表現，且隨著自我克制、守勢策略、軍備管制等策略減緩結構加諸於國家行為之限制，安全困境將迎刃

²⁶ Stephen Van Evera, "Offense, Defense and the Causes of War," *International Security*, Vol.22, No.4 (1998), pp.44-82.

²⁷ Keir Lieber, "Grasping the Technological Peace: the Offense-Defense Balance and International Security," *International Security*, Vol.25, No.1 (2000), pp.71-104; Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol.30, No.2 (1978), pp.167-214.

²⁸ Stephen Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol.9, No.4 (1985), pp.208-248; Jeffrey Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy," *International Security*, Vol.25, No.3 (2000/2001), pp.134-143.

而解。²⁹換言之，守勢現實主義為權力政治的條件論者，強調只有在某些條件下國家才會傾向擴張，而非純粹為了平衡他國權力而進行鬥爭。³⁰依此觀點推論，促進兩岸進行安全合作的關鍵，在於國家純粹追求安全意圖的溝通，並透過攻守能力的調整以平衡威脅。

依此，兩岸首要之務即透過一軌及二軌溝通管道，交換彼此純粹追求安全之意圖，藉以達成初步的威脅平衡狀態：首先，當進攻性武器和政策能和防禦性武器和政策區分，一國就能輕易正確判斷他者之政策，從而得知其試圖推翻還是維持現狀；其次，當防禦性比進攻性力量占優勢之際，在安全無虞的前提下，各方會更願意實施單方面防禦計畫，認同並積極參與區域安全機制。最後，威脅平衡政策的反覆實踐，將持續深化區域各國維持現狀之戰略思維，逐漸放棄追求國家權力極大化之目標。

(三) 新古典現實主義與權力平衡途徑

新古典現實主義指出，守勢現實主義雖強調國家政策對安全困境的影響，但既沒有對不同國家的目標加以區分，也沒有考慮國家對外政策目標發生變化的情況，明顯帶有一種維持現狀的偏見（*status quo bias*）。³¹畢竟，對樂於維持現狀的國家而言，「安全」尚可謂之對外政策主要目標；但對部分不滿現狀的修正主義國家（*revisionist states*）來說，擴張和征服

²⁹ 鄭端耀，〈國際關係攻勢與守勢現實主義理論爭辯之評析〉，《問題與研究》，第42卷，第2期（2003年），頁10-13；Charles Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, Vol.19, No.3 (1994/95), pp.67-70.

³⁰ Stephen Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), pp.21-26; Steven Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict* (Ithaca: Cornell University Press, 1999), pp.160-166.

³¹ 新古典現實主義者 Randall Schweller 在批評守勢現實主義者 Stephen Walt 「威脅平衡論」時指出，其同盟理論只把「安全」視為國家結盟的唯一動機，尚未考慮修正主義國家（*Revisionist States*）對財富、權力和威望等利益的殷切追求，明顯帶有一種維持現狀的偏見。參見：Randall Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bring the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol.19, No.1 (1994), pp.72-107.

更甚於對國家安全之考量。³²換言之，要理解一國特定利益或政策選擇之確切意涵，必需分析外部環境壓力如何透過該國「政治結構」和「決策者認知」等國內因素而發生作用。³³作為新現實主義的分枝，新古典現實主義在結構論的基礎上，回歸古典現實主義重視單元（國家）層次分析的傳統，強調國內因素對一國外交政策之影響。Randall Schweller 即主張權力平衡受各國國內要素所制約，包括菁英共識、政權脆弱性、社會凝聚力和菁英凝聚力等；其中，國家領導人對現存國際結構的認知，將是影響國家政策偏好的關鍵因素。³⁴

此派論者認為，領導人認知與國內政治因素即足以形成或改變一國對外政策，權力平衡為一國追求國家利益而刻意推動的結果；換言之，權力平衡下的安全合作強調主要國家之間的協調，強權在共同目標、價值與利益的基礎上，推動符合本國國家利益之政策。值得注意的是，權力平衡途徑在實際操作上，大致上可區分為「兩極平衡體系」與「多極平衡體系」二種模式。在中國崛起而美國重返亞洲的態勢下，若台海地區朝向「兩極平衡體系」發展，則區域行為者將各自依其國家利益而選擇扈從對象，台海安全的穩定與可預測性較高；若因日本、南韓、台灣或東協等行為者影響力提升而邁向「多極平衡體系」，則促進區域安全合作需納入大國協調機制，以在主要行為者之間協商出合作共識。

參、台海安全治理的制度面向

³² Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol.51, No.1 (1998), pp.144-172; Randall Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," *International Security*, Vol.29, No.2 (2004), pp.168-181.

³³ Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay," *International Security*, Vol.17, No.1 (1992), pp.177-198.

³⁴ Schweller, "Unanswered Threats: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing," pp.168-181.

一、台海安全問題的本質

從制度面向探討台海安全治理，可循新自由制度主義觀點進行分析。該派論者認為，國際社會是個無政府卻有秩序的狀態，透過適當有效的安排，國家之間就能順利進行合作。³⁵這是由於，國家本著理性互惠原則與他國交往，並在絕對利得思維下讓互動成為一種非零和賽局。³⁶雖然資訊不足容易導致囚徒困境的合作障礙，但國際制度的出現能降低誤判與欺騙的可能以有效克服困境。³⁷因此在呈現複合互賴（*complex interdependence*）的國際社會中，透過國際制度透明化與控制性的安排，合作將逐次展開，甚至此種制度還將具有約束和改變國家行為的影響力。³⁸職是之故，從新自由制度主義觀點探討台海安全問題，可以從合作的困境以及相互依賴等二個層面進行討論。

首先是區域合作的困境。Robert Keohane 區分和諧、合作、與衝突三者的關係。「和諧」是指一種行為者自利政策能自動地促使其他行為者目標被實現的狀態，在這種狀態下，行為者可自動達成合作，因此制度是不必要的。但若彼此利益有所重疊，這種情況就是「衝突」，一旦行為者願意透過協商並對政策做出調整，彼此之間就能達成「合作」；換言之，合作只會在行為者政策處於實際或潛在衝突之際才會發生，所以合作不應被視為沒有衝突的狀態，而應被視為對衝突或潛在衝突的一種反應。³⁹自 1949 年兩岸分治以來，主權歸屬始終是雙方的核心利益，即使直航三通與經貿

³⁵ David Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp.269-300.

³⁶ Duncan Snidal, "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation," *The American Political Science Review*, Vol.85, No.3 (1991), pp.701-726.

³⁷ Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), pp.2-3.

³⁸ Stephen Krasner, "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables," *International Organization*, Vol.36, No.2 (1982), p.501.

³⁹ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp.10-14.

合作擴大彼此官方與民間交流，不僅北京當局不放棄武力解決問題之選項，台灣方面亦不敢輕言在統一與獨立之間進行抉擇；而美國面對中國崛起對其戰略優勢的挑戰，近年來積極擘劃重返亞洲以推動再平衡政策，美台之間更緊密安全合作關係將是可預期的。顯然，台海地區不存在上述和諧狀態，美、中、台三方追求自身利益的相關政策，不僅無法自動促進其他行為者目標的實現，更與其他行為者利益與目標嚴重衝突。

其次是國際制度的功能。新自由制度主義與傳統自由主義相異之處，在於它主張制度的重要性，而非放任自由市場經濟自行調節。同時，它不認為國際組織如理想主義觀點般必然有助於和平與穩定，主張國際制度包含多種制度化的形式和內部運作規則，在促進合作方面是有條件性的，不當國際組織的建立甚至會阻礙合作的發展。⁴⁰例如，即便兩岸政府維持海基—海協兩會制度性協商、國共經貿論壇等對話機制，且美中兩國之間也定期舉行諸如戰略與經濟對話、國防諮商會談（Defense Consultative Talks, DCT）、海上軍事安全磋商機制（Military Maritime Consultative Agreement, MMCA）等，但三方之間資訊透明化程度仍不足以完全消除誤判的可能。

最後是相互依賴的討論。複合互賴是國際社會普遍的現象，台海地區自難置身事外。在多元互動下，不對稱的互賴將導致各國在不同議題領域享有影響力不一的議價籌碼。然而，國際互賴的增強意味國家間接觸面持續擴大，接觸領域愈廣、程度愈深，則發生磨擦、衝突的機會亦隨之增加。兩岸自全方位推動交流迄今，陸續達成簽署經貿、教育、文化等 18 項協定；特別是 ECFA 的簽訂，前後除了雙方的個別與共同研究之外，談判與協商更花了半年多的時間，包括四次主要的談判及十多次小型談判，雙方藉此進行了比過去任何時期更廣泛而深入的接觸。但值得注意的是，頻繁接觸

⁴⁰ Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, p.10.

的同時亦將提高彼此安全的脆弱性：一方面，兩岸經貿合作不對稱互賴的現象，將增加台灣對大陸貿易依賴及合作中止時經濟衝擊的風險；另一方面，諸如直航與陸客自由行等措施，亦可能增添台灣國防與軍事要地曝露的危機。

二、台海安全治理的可能模式

透過新自由制度主義的分析，可以進一步從集體安全、國際制度，以及區域整合等三項途徑來思考區域安全秩序之建構。

(一) 集體安全途徑

集體安全機制的建構，旨在以共同外交、經濟或武力等手段來保障成員國的安全。它不同於權力平衡下的軍事同盟，並非用來對抗另一個特定聯盟或國家之威脅，而是透過國際組織運作，針對任何試圖破壞成員國共識或互動規範者進行制裁。⁴¹因此，制度運作除需要一個強有力的組織，還包括下列五項要件：⁴²和平的不可分割性，個別國家之威脅視同對所有成員國的威脅；除某些特定情況外，禁止使用武力作為國家政策工具；集團內強權國家優勢軍力作為制裁侵略的基礎；對威脅明確的定義；所有成員遵守並履行集團決策的承諾。根據 Charles Kupchan 與 Clifford Kupchan 考察歐洲集體安全機制的結果，認為該途徑至少具備三項基本功能：⁴³其一，以優勢軍力更有效率地平衡傳統的和不對稱的軍事威脅；其二，危機管理與衝突預防功能，亦能協助解決會員國間的不確定性和不穩定性；其三，減少各國敵對意識，進而改善安全困境並提升合作。換言之，集體安

⁴¹ Joshua Goldstein, *International Relation* (New York: Longman, 1999), p.111.

⁴² Muthiah Alagappa, "The Study of International Order," in Muthiah Alagappa ed., *Asian Security Order: Instrumental and Normative Features* (Stanford: Stanford University Press, 2003), pp.57-58.

⁴³ Charles Kupchan and Clifford Kupchan, "Concerts, Collective Security and the Future of Europe," *International Security*, Vol.16, No.1 (1991), pp.125-137; "The Promise of Collective Security," *International Security*, Vol.20, No.1 (1995), pp.52-61.

全是國家放棄對自身武力依賴，進一步與他國進行安全合作的重要基礎。⁴⁴

近年來，在兩岸政治對抗緩和、中國崛起與美國重返亞洲等趨勢下，台海地區逐漸出現建構集體安全制度之需求與條件。對大陸而言，集體安全符合習近平提出之「新型大國關係」，有助於減緩美中軍事對抗，並消除國際社會對其提升綜合國力之疑慮；對美國來說，建構集體安全亦與其重返亞洲政策一致，可以有效避免區域霸權的出現，進而確保美國的利益；對台灣而言，此種制度是免於威脅的重要機制，將有助於減少安全困境肇生之軍備競賽。換言之，若能透過制度化規章方式建構出台海集體安全制度，則長期存在於美中台之間的戰略矛盾與軍事對抗將立即獲得舒緩。

（二）互信機制途徑

國際制度在安全合作方面的功能，在於提供國家之間互動的一套架構。首先，透過彼此同意的原則、規範、規則、和決策程序，讓國家針對彼此衝突爭端的協調磋商變得更有效率，進而減少國際往來所需的成本。其次，由於安全合作事涉國家生存的根本利益，透過國際制度增加信息流通的質與量，將有助於瞭解其他成員的行動，減少個別國家對於遭受欺騙背叛的恐懼與不安。最後，經由制度的內在規約和外在壓力，增加當事國進行互動時的成本代價，從而迫使違規或未善盡義務者更正其行為。⁴⁵其中，源自 1975 年赫爾辛基歐洲安全會議之「信心建立措施」(confidence-building measures, CBMs)，即是衝突國家之間溝通戰略意圖、提高軍事透明化，進而避免國家之間衝突非預期的升級，同時建立雙邊或多邊政經合作所需之「信任」與「信心」基礎。⁴⁶

⁴⁴ 王育三，《走向共同管理的世界：互賴求存的國際關係》(台北：黎明文化，2001 年)，頁 186。

⁴⁵ Robert Keohane and Lisa Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security*, Vol.20, No.1 (1995), pp.39-51.

⁴⁶ Richard Darilek, "East-West Confidence Building: Defusing the Cold War in Europe," in Michael Krepon et al. ed., *Global Confidence Building: New Tools for Troubled Regions* (New

建構台海軍事互信機制並非兩岸關係的新概念。一方面，台灣國防部早在 2000、2002 及 2004 年版的《國防報告書》中已提出相關構想；⁴⁷馬英九總統除 2008 年就職演說中再度提及兩岸和平協定，更在 12 月 12 日《華盛頓時報》(The Washington Times)發表的專文中，呼籲北京當局透過「互信機制」來創造有利於簽署和平協議的政治氛圍；⁴⁸另一方面，中共中央台辦和國務院台辦於 2004 年授權發表的「五一七聲明」中，同時明確提出以互信機制建構兩岸和平穩定關係；同年 12 月，兩岸軍事互信機制更首次被寫入中國國防白皮書。⁴⁹誠如美國國際戰略研究中心等智庫之分析，兩岸自 2008 年重啟制度性協商後，目前正處於「衝突避免」向「信心建立」過渡之階段；有別於其他衝突地區採取軍事透明化措施增加互信，兩岸主要透過擴大交流方式來消除敵對意識，做法雖明顯有所不同，基本上都是以獲取對手國內「更大程度政治支持」為目標。⁵⁰兩岸若能發展出特定形式的信心建立措施，則台海安全治理將邁向新里程。

(三) 區域整合途徑

區域整合理論中，傳統功能主義(functionalism)提出「分枝說」(doctrine of ramification)認為，國家間特定領域的合作經驗將促成其他領域的發展，進而形成功能性的互賴網絡，並在人民共同期待下，將國家主權讓渡給一個能滿足社會和經濟需求的國際機構。⁵¹ 新功能主義

Hampshire: Macmillan, 2000), 275-284.

⁴⁷ 林正義，〈美國與台海兩岸信心建立措施〉，《問題與研究》，第 44 卷，第 6 期(2005 年)，頁 19-22。

⁴⁸ Ma Ying-jeou, "Peace Plan: China and Taiwan," *The Washington Post*, December 12, 2008, available online at: <http://www.washingtontimes.com/news/2008/dec/12/peace-plan/>

⁴⁹ 〈2004 年中國國防白皮書(全文)〉, <http://politics.people.com.cn/GB/1027/3081796.html>。

⁵⁰ Bonnie Glaser and Brad Glosserman, "Promoting Confidence Building across the Taiwan Strait," Report of the CSIS International Security Program and Pacific Forum CSIS, September 2008, pp.1-28.

⁵¹ David Mitrany, *A Working Peace System: An Argument for the Functional Development of International Organization* (Chicago: Quadrangle Books, 1996), p.97.

(neo-functionalism) 則考量到功能性整合的侷限性並作出修正，強調政府領導人和社會菁英在整合過程中的積極角色及利益團體對於鞏固整合成果的重要影響，稱為「外溢效果」。⁵²由此，一方面高階與低階政治的二分，有助於漸進擴大台海區域合作關係。Ernst Haas 等新功能主義學者認為，把經濟貿易等「福利政治」(politics of welfare) 與軍事安全之「高階政治」(politics of high-level) 議題予以區隔，將有助於區域國家進行功能性合作，並作為推動更高程度整合之基礎。⁵³ 2008 年國民黨重拾執政權後，中斷逾 9 年的兩會協商旋即於同年 6 月復談。2010 年 6 月，兩岸在第五次「江陳會談」中正式簽署 ECFA，除確認各自同意降稅的早收清單項目，同時通過《海峽兩岸智慧財產權保護合作協議》，兩岸由此邁入全面交流的新紀元。2013 年 6 月 21 日，兩會簽署《海峽兩岸服務貿易協議》，目前已進入立法院審查階段，預計將成為兩岸交流另一新里程。

另一方面，國家間功能性合作經驗有助於政治菁英與利益團體培養合作的意願與默契，並在區域經濟整合中逐漸就敏感的「高階政治」議題進行討論。台灣因國際地位特殊以及受到中國因素影響，長期被排除在亞太地區洽簽 FTA 潮流之外，雖然政府持續透過 APEC 與經貿夥伴協商合作，但始終無法融入「東協加 N」的整合進程，逐漸浮現邊緣化之危機。然而，受惠於現階段美中經貿對抗的推波助瀾，在「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP) 與「區域全面經濟夥伴關係」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 競合範圍不斷擴大下，讓台灣投入區域經貿整合行列出現一線曙光。特別是，由於 TPP 已相繼納入東協個別成員國，中國為防堵美國藉 TPP 分化東亞國家經貿整合之向心力，以讓利方式早一步將台灣

⁵² Ernst Haas and Philippe Schmitter, "Economics and Differential Patterns of Political Integration," *International Organization*, Vol.18, No.4 (1964), pp.707-719.

⁵³ Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964), pp.47-49.

納入「東亞主義」陣營，儼然已成為其戰略思考的重要方向；2012年8月底，大陸國台辦常務副主任、海協會副會長鄭立中在大連台灣名品展上即曾公開表示「在一個中國原則下，今年底東協會議上幫助台灣加入東協FTA，一切好談」。依目前兩岸和睦的雙邊關係，以及ECFA執行與後續談判的順利進展，我國在中國支持下加入RCEP亦不成問題。循此，在我國逐漸融入區域經濟整合的過程中，兩岸勢必將逐一就涉及敏感主權議題進行對話與協商，由而兩岸和平協定開啟合作之新契機。

肆、台海安全治理的觀念面向

一、台海安全問題的本質

社會建構主義者認為國家間並非先天就存在衝突、合作、或共存的關係，而是在歷史、文化、政治與社會脈絡內社會實踐（social practice）下的結果。⁵⁴國家經由相互主義的互動與意涵建立認同，並經由認同過程定義自我角色與其他國家之間的關係，進而在認同基礎上定義國家利益與行動目標，據以採取適當行動。⁵⁵Wendt 進一步主張國際無政府狀態是由國家透過「共有期望」與「社會實踐」所建構，從觀念與內在邏輯分析至少可以區分為霍布斯、洛克與康德等三種無政府文化。⁵⁶換言之，無政府狀態的意涵取決於國家之間共同期待，而國家間透過共同期待與持續不斷的社會實踐，進而建構了特定的體系文化：⁵⁷敵對思維創造出霍布斯文

⁵⁴ Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review*, Vol.88, No.2 (1994), p.385.

⁵⁵ Ted Hopf, "The Promise of Constructivism in International Relations Theory," *International Security*, Vol.23, No.1 (1998), p.177.

⁵⁶ Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2 (1992), p.395.

⁵⁷ 霍布斯文化中國家與國家彼此為敵，敵人沒有生存和自由權力，國家間純粹以現實主義原則進行互動。洛克文化中國家相互定位為競爭對手，彼此雖有生存和自由權利，但卻不具有免於暴力的權利，結果就出現軍事競爭，甚或爆發戰爭，但戰爭會被控制在有限

化，相互競爭形成洛克文化，信任與合作則出現康德文化。以此觀點分析，台海安全治理所面臨的問題，在於區域主要行為者所建構出的國際體系，屬於競爭而彼此不信任的「洛克文化」體系，甚至是國與國彼此為敵的「霍布斯文化」體系，由而成為區域安全合作的重要障礙。

自 1949 年分治以來，兩岸關係持續在「衝突」與「合作」之間擺盪。衝突方面，兩岸除歷經一江山戰役、823 金門砲戰以及 1996 台海飛彈威脅等三次台海危機，一度陷入瀕戰邊緣狀態外，亦曾因「一邊一國論」、終止《國家統一綱領》和制訂《反分裂法》等事件而陷入嚴重政治僵局，升高兩岸對立情勢。合作方面，兩岸自 1992 年達成制度化協商默契後，即陸續經由海基—海協兩會協商平台加速擴大兩岸交流的質與量；其間雖因民進黨執政而中斷逾 9 年，但 2008 年二次政黨輪替後隨即重啟雙邊協商管道，並實現兩岸全面三通直航、簽署 ECFA 以及陸客來台觀光等新里程。此一「衝突」與「合作」交替的現象表明，當前台海兩岸關係在全球化的影響下，並非單純由傳統安全論者所言之零和思維所驅動；相關國家實踐顯示，兩岸政府在「攔置爭議」與「對話協商」的原則下，雙邊關係仍存在相當大的發展空間。換言之，兩岸政府依其對自我身份的認知，持續在主權衝突和經貿合作之間進行抉擇，並採取相對應政策。此正呼應了建構主義論點，亦即兩岸在複雜的政治、經濟、文化、宗教等歷史遺緒下，彼此承繼了相互敵對的衝突理念，並透過國家間相互主觀的社會實踐，增強並再造這種衝突的理念，最後產生自我實現預言的現象。於是，國家間持續的社會實踐讓「洛克文化」甚至「霍布斯文化」體系成為台海地區的客觀事實，進而對區域安全合作之進程造成直接的影響。⁵⁸若能循 1992 年辜汪會談迄今行之有年之兩會制度性協商模式，以擱置主權爭議方式轉化彼

範圍之內。康德文化中國家間扮演著朋友的角色，彼此互不使用暴力、承擔義務並相互扶持，最後將催生安全共同體(Security Communities)的出現。溫特(Alexander Wendt)，〈國際政治中的三種無政府狀態〉，《美歐季刊》，第 15 卷，第 2 期(2001 年)，頁 155。

⁵⁸ 袁易，〈對於 Alexander Wendt 有關國家身份與利益分析之批判：以國際防擴散建制為例〉，《美歐季刊》第 15 卷，第 2 期(2001 年)，頁 267-271。

此認知上的分歧，則有助於達成彼此國家利益的最大公約數，繼續推進與擴大兩岸各領域之合作。換言之，促進台海安全合作的關鍵，即如何在區域國家互動的社會脈絡中，進行認知、文化、價值等觀念要素的根本性改變。

二、台海安全治理的可能模式

依上述分析，促進台海安全治理的關鍵，在於思考如何讓區域體系由「洛克文化」成功向「康德文化」過渡，並逐漸以「合作思維」取代「衝突競爭」的共同期待。基於此，從社會建構主義的觀點出發，改善台海安全治理的途徑包括民主和平論（*democratic peace theory*）、安全共同體（*security community*）與解放共同體（*emancipation community*）。

（一）民主和平途徑

民主和平論可以追溯到 Immanuel Kant 的「永恆和平」(*perpetual peace*) 概念，主張自由主義國家之間彼此發生戰爭的機會幾乎等於零。學界關於「民主和平」現象之解釋，大致上可歸納為規範說、制度說與理性選擇說。⁵⁹ 規範說主張民主國家因享有共同的價值觀與規範，所以當衝突發生時，雙方會啟動彼此之間的緩和機制（*pacifying mechanism*），傾向以非武力方式來解決爭端，同時恪守必要的謹慎原則（*prudent by necessity*）；此外，由於缺乏民意支持，政治人物亦難以任意將發動戰爭作為解決衝突的手段。⁶⁰ 制度說則認為民主國家具有的「監督與制衡」制度將延緩衝突升高的速度，讓雙方在爭端擴大為戰爭前，透過其他非武力方式先行化解，從而避免戰爭爆發。⁶¹ 理性選擇說從領導者觀點出發，強調民主國家領導人的權

⁵⁹ 黃旻華，〈「民主和平」研究的方法論：「聽眾成本」概念之辨析〉，《問題與研究》，第 40 卷，第 1 期（2001 年 1、2 月），頁 93。

⁶⁰ Michael Doyle, "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review*, Vol.80, No.4 (1986), pp.1155-1162.

⁶¹ Kenneth Schultz, "Do Democratic Institutions Constrain or Inform? Contrasting Two Institutional Perspective on Democracy and War," *International Organization*, Vol.53, No.2

力基礎來自選民，因此當面臨戰爭可能時，不是盡全力投注戰爭的準備（展現強烈的決心和嚇阻效果，通常是面對非民主國家），就是儘量避免引起戰端（唯恐強硬政策失敗而頓失政治支持，通常是面對民主國家），重點在於領導者必須作出能贏得民心的決策；因此，民主和平即是這種理性選擇下的必然結果。⁶²換言之，在一個只存在民主國家或民主國家占多數的國際社會中，戰爭既不必要也不太可能發生。就民主和平論而言，中國政府封閉的決策體制，無疑是當今台海區域安全治理的主要障礙。中國封閉決策體制對區域安全合作所構成之威脅主要有三：⁶³其一，北京政府不存在民主國家最低武力使用之規範，難以排除使用非和平手段解決爭端的可能性；其二，缺乏民主國家之監督與制衡制度下，區域衝突容易瞬間升級為戰爭；其三，領導人透過決策黑箱而能為所欲為，甚難確保以人民福祉作為決策基礎。以此觀點視之，積極促成中國更大程度的民主化，將是改善台海區域安全治理的重要途徑。

社會建構主義者關切區域民主化在形塑國家間規範方面的重要性。Wendt 基於國際社會本質，強調實踐重於一切、實踐決定存在，國家透過實踐、不實踐、或改變實踐，便能創造並發展出新的環境和國際關係。因此，推動區域民主化並非僅推崇民主機制的監督制衡作用，而是希望由下而上重新建構國家的認同與利益，讓區域國家在新的認同與利益下，採取新的實踐行動，轉而接受以合作取代衝突的和平思維。若然，在持續不斷的相互主觀實踐下，台海將從衝突競爭的洛克文化體系，逐漸過渡到和平共存的康德文化體系。同時，體系的變遷亦將反過來影響國家行為，在康德文化下，國家間處於友好合作關係而不會相互威脅對方安全，戰爭也不再是處理國家間爭端的工具，軍備擴張與軍備競賽亦將頓失其效

(1999), pp.233-266.

⁶² Bruce Bueno De Mesquita et al., "An Institutional Explanation of the Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol.93, No.4 (1999), pp.791-807.

⁶³ Amitav Acharya, "Realism, Institutionalism and the Asian Economic Crisis," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.21, No.1 (1999), p.21.

用，台海安全治理由而在民主和平的發展過程中得以逐步落實。

(二) 安全共同體途徑

安全共同體 (Security Communities) 概念最可溯至 1950 年代末 Karl Deutsch 對歐洲整合的觀察。該論者主張，國際交流有助於形成共同體意識，各國政府將放棄以軍事手段解決爭端，進而終結國際無政府狀態造成的安全困境。⁶⁴ Amitav Acharya 將安全共同體定義為「由主權國家組成的跨國區域網絡，而區域內的人民對於和平演變可以有所期待」，共同體成員雖存在利益衝突與爭端，但彼此卻不會發動戰爭或進行軍備競賽。它與安全建制 (Security Regime) 最大的差別在於，共同體是經由各成員在共同信念下凝聚國家利益而成，因此不需一套特定的原則、規則、規範與決策程序來維持國際安全。⁶⁵ Emanuel Adler 與 Michael Barnett 進一步區分出建構安全共同體的三個階段：⁶⁶

首先是初始階段 (nascent phase)。一開始，國家並非以建構安全共同體為目的，而是透過各種形式的外交互動來提升合作的範圍與層級，同時建立第三方監督機制 (third-parties)。推動國家之間進行安全合作的誘因 (trigger mechanisms)，同時涉及物質與規範因素，包括共同的威脅、政治、經濟、文化、社會、意識型態等。其次為進階階段 (ascendant phase)。隨著互賴網絡密度的增加，區域各國開始期待彼此關係的和平演變：一方面，各國透過軍事合作與協調來降低彼此的恐懼與威脅感，逐步建構出政治互信與集體認同；另一方面，初始階段所構築的多元管道，拓展國家之

⁶⁴ Karl Deutsch, *Political Community and the North Atlantic Area* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p.5.

⁶⁵ 陳佩修，〈邁向「安全共同體」的建構？論東南亞國協「安全治理」的機會與限制〉，《全球政治評論》，第七期 (2004 年 7 月)，頁 76。

⁶⁶ Emanuel Adler and Michael Barnett, "A Framework for Study of Security Communities," in Emanuel Adler and Michael Barnett eds., *Security Communities* (New York: Cambridge University Press, 1998), pp.49-57.

間更全面的交往與互動，並由此形成共同的生活方式（way of life）。最後則是成熟階段（mature phase）。區域國家持續擴大交流的廣度與深度，共享的價值與認同感將強化和平演變的共同期待，「和平解決國際爭端」而成為區域國家交往的基本原則，最終形成了安全共同體。

兩岸政府在歷史仇恨、政治對抗、經貿爭端、民族分裂、宗教與文化衝突等因素影響下，錯綜複雜的關係往往令彼此恐懼不安而形成安全困境，故建構安全共同體不可不調改善安全關係的重要選項。依循上述三階段共同體建構過程，台海區域安全利害關係人當可逐漸培養安全互賴的廣度與深度，而當戰爭可能性降低而認同感增加之際，區域國家對於和平演變的期待亦隨之大幅提升，除達成放棄武力作為主要政策工具之共識，更將透過軍備管制以鞏固共同的安全，持續朝台海安全共同體的最終目標而努力。回顧過往，美國前白宮國家安全會議亞太資深主任李侃如（Kenneth Lieberthal）曾於 1998 年提出兩岸簽署維持現狀 50 年不變之中程協議（interim agreement）構想，亦即以「台灣不獨、中國不武」方式確保兩岸進行政治對話的和平環境。此一倡議與作法與建構安全共同體相似，均強調以擴大交流方式來強化兩岸對和平演變之共同期待，而無論是 2004 年民進黨政府所提之「和平穩定互動架構」，還是近年來馬英九總統所提之「兩岸和平協議」，其實質內涵亦未跳脫中程協議框架。

（三）解放共同體途徑

根據 Ken Booth 和 Richard Wyn Jones 倡議之「批判性安全研究」（critical security studies）之概念，他們批判傳統安全論述之「國家中心主義」本體論（ontology）與「經驗實證主義」認識論（epistemology），目的在使安全研究超越以國家為主體的討論，進而打破國際社會無政府狀態所產生之安全困境。⁶⁷其核心論點主要有三：首先是安全的深化。傳統安全

⁶⁷ Ken Booth, "Introduction to Part 2," in Ken Booth ed., *Critical Security Studies and World*

研究在後冷戰時期面臨解釋與分析困境，尤其過去將個人與國家利益劃上等號之假定，未考量到國家對外政策失當、誤判形勢，甚至漠視國內特定弱勢族群權利時，政府可能成為人類社會不安全的來源之一，⁶⁸因此，批判論者主張，安全的指涉對象應拓及個人、團體等次國家或跨國家行為者，且不能以其他行為者的犧牲做為代價。⁶⁹

其次是安全的拓展。當前國際安全環境轉變下，軍事力量已非安全的唯一威脅，安全研究議程應擴及政治、經濟、社會、性別、環境、移民、種族、人權等領域。而由於這些威脅無法透過傳統安全研究途徑來分析，所以研究者應跳脫國家中心主義的思維模式，改從次國家（個人或團體）與跨國家的視角來檢視安全威脅，並藉此拓展安全範疇的過程，深入探討長期存在於安全議程中權力與資源分配不均的現象。最後是解放共同體。「解放」就是解除所有加諸於「人」的內在與外在限制，特別是戰爭以及伴隨戰爭而至的貧窮、教育低落、政治壓迫等安全威脅，讓人們能自由選擇自己想要的生活。「解放」的意涵與目標隨著時空環境的變遷或許有所不同，但絕不可能以剝奪他人安全的方式來達成，而是經由建立一個共同利益、共同認同、道德義務與政治義務普及的共同體，來解除社會、生理、經濟、政治等阻礙人們自由選擇生活方式的限制，最後實現「解放共同體」的目標。⁷⁰

從這個意義上來說，兩岸藉由持續擴大雙邊交流與合作，基本上就是一個消除兩岸人民內、外在發展限制的解放過程。值得注意的是，此一以人為本、進而超越國家主權鬥爭的思考邏輯，雖然符合兩岸人民共同期

Politics (Boulder: Lynne Rienner, 2005), pp.15-16.

⁶⁸ Andrew Linklater, "Political Community and Human Security," in Ken Booth ed., *Critical Security Studies and World Politics* (Boulder: Lynne Rienner, 2005), pp.116-117.

⁶⁹ Ken Booth, "Security and Emancipation," *Review of International Studies*, Vol.17, No.4 (1991), p.319.

⁷⁰ Ken Booth, "Security in Anarchy: Utopian Realism in Theory and Practice," *International Affairs*, Vol.67, No.3 (1991), pp.539-540.

待，但觀察台海兩岸發展現況可知，即使當前雙邊交流的頻率與規模屢創新高，且政治、經濟、文化等協商合作成果斐然，卻始終無法說服北京當局放棄武力犯台、撤除沿海逾一千六百枚飛彈，更遑論落實兩岸軍事互信機制之相關倡議；此實北京政府固著於傳統國家中心主義安全思維使然。基於此，透過多元管道為兩岸人民發聲，進而協助其表達利益並解除所有影響個人發展之內、外在限制，將能朝向解放共同體之台海安全治理模式邁進。這些管道可以包括二軌外交平台、非政府組織、學術活動、傳播媒體、網際網路（特別是 Facebook 等社群網站）等，以期達到觀念對話與散播之目的。

伍、現階段台海安全之挑戰

本文經由權力、制度與觀念面向的綜合討論，歸納出霸權穩定、威脅平衡、權力平衡、集體安全、互信機制、區域整合、民主和平、安全共同體以及解放共同體等 9 項台海安全治理模式。各項模式依其理論之邏輯命題，均能就台海安全困境提供解決途徑，誠可做為區域國家進行安全治理之政策參考。然而，進一步將上述各項模式套用於當前台海兩岸關係發現，各項治理途徑均面臨適用上的不同問題，而未來發展亦備受挑戰。

循霸權穩定途徑進行台海安全治理，則下列問題必須先獲得妥適解決，包括：由誰擔任霸權角色？維持建制的工具為何？以及霸權衰弱後建制存續與否等。首先，當前國際關係中「權力」已不再限於軍事能力，不僅一國在特定領域中的獨霸地位不必然擴散到其他領域，軍事霸權的影響力亦未必高於經濟霸權或文化霸權。更何況，在當今台海地區甚難出現所謂單一而全面性優勢霸權，無論是美國或是中國，都難以稱得上全方位的霸權國。其次，無論由軍事、經濟、或文化霸權來建立單極體系，都將面臨到單一政策工具在維持建制方面的困境，他國在其他議題領域上的相對

優勢，將進一步抵消該霸權國政策工具的作用。⁷¹最後則是建制存續的問題，當霸權不敵潛在競爭對手挑戰而退位後，其所構築之軍備管制建制是否仍能自我維持，仍是個未知數。⁷²顯然，處於當前美中全方位對抗而各擅勝場的格局下，台海地區甚難落實霸權穩定之治理模式。

威脅平衡途徑亦與台海安全現況衝突。首先，防禦性現實主義假定的世界中，大多數的國家都是主張維持現狀的安全追求者，幾乎不存在圖謀修正現狀的國家；然而，無論從中國加速軍事現代化以突破島鏈封鎖、美國藉北韓核子試爆危機遂行重返亞洲政策，抑或美國持續對台軍售以因應兩岸軍力失衡等發展視之，均說明區域國家不滿現狀而競逐安全事務主導權之現象。⁷³其次，該論者主張進攻性政策將導致他國的制衡，但事實上，面對外來威脅時，並非所有的國家都願意採取制衡措施；更多時候，中小國家可能因為擔心制衡強者需要付出巨大代價，改採推諉卸責（Buck-Passing）或選邊站的扈從政策。⁷⁴最後，在現代條件下，許多軍事武器皆同時具備進攻與防禦的效能，而由於缺乏一套精確量測各國攻擊與防禦平衡之客觀標準，威脅平衡途徑在實際操作上恐非易事。⁷⁵舉例而言，2010年美國核定64億美元對台軍售項目中，包括黑鷹直升機、愛國者三型飛彈、鶚級獵雷艦、魚叉反艦飛彈、指管系統裝備升級等，雖對外

⁷¹ Denny Roy, "Hegemon on the Horizon?" *International Security*, Vol.19, No.1 (1994), pp.149-169.

⁷² 關於霸權穩定理論反思的相關討論，請參閱：Isabele Gunberg, "Exploring the Myth of Hegemonic Stability," *International Organization*, Vol.44, No.4 (1990), pp.431-477; Susan Strange, "The Persistent Myth of Lost Hegemony," *International Organization*, Vol.41, No.4 (1987), pp.551-575; Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol.39, No.4 (1985), pp.579-614.

⁷³ David Lampton and Gregory May, *A Big Power Agenda for East Asia: America, China, and Japan* (Washington DC: The Nixon Center, 2000), pp.1-34.

⁷⁴ Thomas Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance in Multipolarity," *International Organization*, Vol.44, No.2 (1990), pp.137-168.

⁷⁵ Charles Glaser and Chaim Kaufmann, "What Is Offense-Defense Balance and Can We Measure It?" *International Security*, Vol.22, No.4 (1998), pp.44-82.

宣稱上述項目純粹防禦的特性，但仍無法排除戰時轉為攻擊性武器的可能，由而引起北京當局的強烈抗議，並警告制裁美國國防工業。⁷⁶

權力平衡方面，目前台海現狀較接近 Mearsheimer 所言之「平衡兩極體系」，亦即在中美相互抗衡的戰略格局下，區域國家依其國家利益而在兩者間進行扞從。然其問題在於，台灣做為台海區域安全事務的重要行為者，雖然在國防戰略上依賴美國軍售與安全保障，但經濟上卻與中國不斷推進合作強度與範疇。一方面，由於台海軍力加速失衡現象不斷擴大，我國長期透過向美國購買軍備方式，提升國防戰備能力與國土防衛決心；另一方面，兩岸近年來持續擴大經貿合作與交流的範圍，相繼開放兩岸直航三通、陸客來台觀光、陸資企業來台投資等政策，並簽署 ECFA 在內的 18 項合作協議。此一政治與經濟的矛盾現象表明，台灣在中美權力平衡槓桿中的定位存在不確定性，任何兩岸之間衝突或合作的發展，都可能隨時打破台海權力平衡。因此，隨著中美戰略對抗情勢的升高，二者勢必提高對台威脅與利誘強度以左右其政策立場，由而增加兩極「平衡」的難度，及其在平衡失敗後可能產生之安全風險。

集體安全體系亦難以在台海地區落實。Julie Gilson 曾提出「戰略區域主義」(Strategic Regionalism) 概念，主張由美國、日本、中國等三國構築「聯合領導體系」(Joint Leadership)，藉以發展區域認同、設定外交政策議程及管理區域經貿問題。⁷⁷此構想雖奠基於集體安全理論，實踐上卻面臨下述結構性問題：首先，「區域認同」尚未在區域合作中發揮主要作用，區域國家迄今仍以傳統利益關係進行互動，特別是長期存在兩岸之間的主權

⁷⁶ 詳細項目包括：(1) UH-60M 黑鷹多用途直昇機：60 架/31 億美元；(2) PAC-3 愛國者三型飛彈：射擊模組 2 套、訓練模組 1 套和飛彈 114 枚/28 億美元；(3) C4ISR 專案(博勝)第二階段：3.4 億美元；(4) MHC 鸚鵡級海岸獵雷艦：2 艘/1.17 億美元；魚叉遙測訓練飛彈：12 枚/3700 萬美元。參見：美國在台協會，〈美國對台灣軍售概要說明〉，<http://www.ait.org.tw/zh/pressrelease-pr1012.html>。

⁷⁷ Julie Gilson, "Strategic Regionalism in East Asia," *Review of International Studies*, Vol.33, No.1 (2007), pp.145-163.

歸屬問題，更讓各國難以就「和平的不可分割性」達成共識。其次，軍事能力仍是國家追求利益的重要手段，如中國試飛隱形戰機、完成首艘自製航母等軍事現代化戰略，以及美國加強與日韓等盟國軍事合作、調整全球及亞太軍事部署等，均表明利害關係國持續加強軍事設施以捍衛國家利益之決心。最後，台海地區更缺乏協商安全合作的正式平台，諸如 APEC、兩岸制度性協商等機制亦僅限於功能性合作議題，區域國家難以藉此溝通彼此安全威脅之關切，凝聚共識並制定相關政策，更遑論透過集體力量來制裁安全威脅。

建構台海信心建立措施方面，雖然學術界與新聞媒體持續就相關議題進行討論，但在具體實踐層次成效卻相當有限。在兩岸敵對狀態下，由於我國是承受軍事壓力的一方，故對於緩和兩岸敵對狀態之倡議相當積極。我國政府多年來不斷呼籲兩岸建立軍事互信機制，更多次在國防報告書中正式提出相關的建議與構想。值得注意的是，歐洲推動信心建立措施的經驗顯示，敵對國家對政治爭議的擱置是推動互信機制的重要前提。⁷⁸反觀近年來兩岸互動與交流的過程，針對事務性與經濟性議題協商，中共雖同意以「九二共識」一詞做為雙方協商的前提，但是對於政治性議題協商，卻明確表示不能違背國家統一之目標，要求台灣必須接受以「一個中國」原則做為協商基礎。⁷⁹此一兩岸政治定位矛盾的問題，誠可說明何以兩岸信心建立措施自 1996 年出現討論以來，始終停留在宣示性與溝措施，而無法發展出更大程度軍事透明化措施。更甚者，若兩岸進一步就軍事互信機制進行討論，則我國恐將被迫處理對美軍購的正當性問題，此一

⁷⁸ Marie-France Desjardins, "Rethinking Confidence-Building Measures: Obstacles to Agreement and the Risks of Overselling the Process," ADELPHI Paper No.307 (1996), pp.24-27.

⁷⁹ 2008 年 12 月，胡錦濤在「胡六點」談話中即明確指出：「為有利於穩定台海局勢，減輕軍事安全顧慮，兩岸可以適時就軍事問題進行接觸交流，探討建立軍事安全互信機制問題。我們再次呼籲，在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架」。參見：〈胡錦濤：攜手推動兩岸關係和平發展同心實現中華民族偉大復興〉，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31/content_10586495_2.htm。

考量亦是推遲台海信心建立措施發展的重要原因。

區域整合途徑主張，經貿合作有助於培養區域安全合作習慣；但區域經濟整合在亞太地區的實踐過程中，不僅新功能主義強調的外溢效果相當有限，甚至造成區域經貿集團對抗的負面影響。誠然，美國為重塑其亞太政經大國地位，積極主導 TPP，藉以抗衡為以中國為首的區域整合勢力——特別是 2012 年 11 月啟動之 RCEP。⁸⁰區域國家或選擇加入其中一方，或如新加坡、馬來西亞、越南、汶萊、澳洲、紐西蘭等國同時成為 TPP 和 RCEP 的正式成員，由而形成二大經貿集團成員之間不完全重疊的現象。⁸¹雖然美國貿易副代表 Demetrios Marantis 曾公開強調「TPP 絕非針對中國」，並歡迎 APEC 中任何樂見高標準 FTA 的成員加入協商；⁸²貿易代表 Ron Kirk 亦曾表示，TPP 與 RCEP 不具競爭性而是互補，二者絕對能相容而共存。⁸³但不僅美國未受邀參與 RCEP，中國亦公開支持 RCEP 而無意主動加入 TPP。我國處於此一經貿對抗格局下，雖得以同時參與 TPP 與 RCEP 的機會，但由於中國始終反對台灣發展國際雙邊與多邊關係，不同於納入其一手主導的 RCEP，我國貿然加入 TPP 恐升高北京當局對台美關係深化的疑慮，甚至可能以中止 ECFA 為要脅，提高對我國國際經貿活動的箝制。顯然，當前區域經濟整合所呈現的 FTA 競合現象，正沿著美中對抗的戰略邏輯不斷發展，對區域安全治理之助益相對有限。⁸⁴

民主和平途徑方面，自 1980 年代末民主浪潮襲捲全世界以來，先是

⁸⁰ Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja, "Political-Economy Considerations of Asian Free Trade Agreement," *Policy Studies*, No.65 (2013), pp.42-54; Ian Fergusson et al., "The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress," CRS Report for Congress R42694 (March 19, 2013), pp.3-8, available online at: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>

⁸¹ Hidetaka Yoshimatsu, "ASEAN and Evolving Power Relations in East Asia: Strategies and Constraints," *Contemporary Politics*, Vol.18, No.4 (2012), pp.410-411.

⁸² Doug Palmer, "Asia Pacific Talks Not Aimed at Containing China," *Reuters*, August 9, 2012.

⁸³ "Trade Alliances to Reshape Asia Far from Settled," *National Times*, November 20, 2012.

⁸⁴ Wen Jin Yuan, "The Trans-Pacific Partnership and China's Corresponding Strategies," http://csis.org/files/publication/120620_Freeman_Brief.pdf

蘇聯瓦解、東歐變天，繼之波蘭易幟、二德統一，Francis Fukuyama 於是發表「歷史的終結」(End of History) 論點，強調西方的自由民主主義已獲得冷戰的勝利，並將成為人類社會的普世價值與未來發展的唯一型態。⁸⁵然而，中國做為全球少數共產黨一黨專政的政權，卻能在改革開放經濟政策下擠身全球經濟強國。經濟合作與發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD) 報告更顯示，中國將於 2016 年超越美國，成為全球最大經濟體。⁸⁶是以，雖然中國時而出現零星公民運動，如 2011 年 2 月「中國茉莉花革命」、2011 年 9 月烏坎村及 12 月海門鎮群眾抗議事件，以及香港自 2003 年以來每年舉行的「七一大遊行」等，但經濟發展無疑鞏固了中共政權的正當性，以致中國政治制度與統治權威迄今未受到根本性的挑戰。由此可見，希冀中國迅速民主化以放棄使用非和平手段解決爭端、落實對行政權的監督與制衡，進而提高決策透明度並澄清其戰略意圖，恐非易事。

共同體途徑則強調，惟有根本改變區域內人民對和平的期待，並透過國與國間長時間相互主觀的社會實踐，才能逐步將和平期待建構為國際事實，最終形成區域共同體。依安全主體的不同，共同體治理途徑可區分為「安全共同體」與「解放共同體」。二者雖均論及以價值互補、經濟互賴、更多期待、多面向的社會、政治與文化交流、制度化關係密度的提升、彼此的熱誠，以及行為者的可預測性等方式進行認同建構，但「安全共同體」基本單位以國家為主，且著眼於軍事事務的思維模式；「解放共同體」則是以個人為單位，強調個人在共同體中有權表達其個別的認同，最終實現人

⁸⁵ Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interests*, Vol.16 (Winter 1989/1990), pp.3-18; Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: Free Press, 1992).

⁸⁶ Kenneth Rapoza, "By the Time Obama Leave Office, U.S. No Longer No. 1," *Forbes*, March 23, 2013; Organization for Economic Co-operation and Development, *OECD Economic Surveys: China 2013* (OECD: OECD Publishing, 2013), p.12.

類的平等。⁸⁷比較二者在台海區域安全現況的適用性發現，無論以「國家」或「人民」為主體進行認同建構，目前皆不具有發展共同體的條件：一方面，「一個中國」自 1979 年以來即是美中介交往與區域互動的普遍原則，不僅北京當局不可能承認台灣為主權獨立國家，要求美國政府接受我國以「國家」身份參與區域安全事務，亦有違其國家利益；另一方面，若以「個人」為進行台海區域共同體之單位，則我國在順利凝聚國內統獨認同共識前，亦難與中國政府論及兩岸人民認同的解放。

陸、結論

本文為當前台海安全治理之研究，指在採取折衷主義整合性分析途徑，逐一就權力、制度與觀念面向剖析台海安全問題，並從理論應用的角度出發，進一步推論霸權穩定、威脅平衡、權力平衡、集體安全、互信機制、區域整合、民主和平、安全共同體以及解放共同體等安全治理模式，拓展吾人觀察台海區域安全之視野。研究發現，研究途徑作為分析問題的重要工具，不同的研究途徑提供不同面向的觀察結果，有助於擴展國際關係研究的廣度與深度，使學術研究的成果更能貼近國際事務相關之實踐。因此，純就學理分析來說，各理論彼此間價值與貢獻實無孰重孰輕之別；但若將各項理論拉回台海區域安全之現實脈絡，窮究其相關作法與配套措施，則各途徑存在適用程度高低的落差。據此，本文亦於第六部分進一步評估各項途徑可能面臨之挑戰，以做為區域安全情勢未來發展的觀察方向。值得注意的是，2013 年 6 月舉行的「歐習會」中，習近平提出中美「新型大國關係」倡議，美國總統歐巴馬則回應「歡迎中國和平崛起」，雙方均表達以合作代替對抗的殷切期盼。Henry Kissinger 曾在《華盛頓郵報》

⁸⁷ Ken Booth and Peter Vale, "Security in Southern Africa: After Apartheid, Beyond Realism," *International Affairs*, Vol.71, No.2 (1995), pp.290-291.

(The Washington Post) 撰文強調，如果中美對抗，那麼在全球能源、氣候變化、核不擴散等需要中美合作的共同應對的全球性的問題上都不會成功，世界將面臨災難性的後果。⁸⁸但兩岸關係始終是美中之間難解的習題，即使「歐習會」致力創造有利於兩國全方位合作的政治氛圍，但在台灣問題上的交集卻相當有限，最後流於「停止對台軍焦 v. 對台防衛承諾」的各自表述。誠如本文分析指出，任何關於台海安全合作之倡議都伴隨一定程度的挑戰與風險，處於當前中國加速崛起而美國重返亞洲的戰略格局下，不存在萬無一失的安全治理策略。面對此一台海區域安全詭譎、多元、複雜而多變之趨勢，研究者與政府領導人惟有採取折衷主義多視角分析，才能對區域安全情勢有更全面的認識。

總而言之，若不考慮變數多寡與因果解釋強弱的問題，單就問題觀察的廣度來說，理論的綜合性分析將更具社會科學研究上的價值。畢竟，研究途徑作為分析問題的重要工具，不同的研究途徑提供不同面向的觀察角度，並讓學術研究成果能更貼近國際事務之實踐。然而，選擇增加變數來提高觀察廣度之際，由於難以區別某項特定安全問題是受到哪些因素的影響，研究者無法確切判定並說明其因果關係。誠如 Rudra Sil 所言，折衷主義多變項分析的研究取向，雖具有拓展觀察視角上的實用價值，卻也讓變數之間因果關係的建立變得相對不易，由而陷入社會科學研究「廣度」與「深度」之間的兩難困境。⁸⁹亦即，折衷主義研究途徑雖擅長國際現象的觀察與描述，但卻無法進一步作出因果解釋與預測。因此，就社會科學研究的步驟流程而言，折衷主義較適合應用於「研究問題形構」的初步階段，以做為研究者對特定現象進行全面理解與系統化思考的工具。

⁸⁸ Henry Kissinger, "Avoiding A U.S.- China Cold War," *The Washington Post*, January 14, 2011.

⁸⁹ Rudra Sil, "The Questionable Status of Boundaries: The Need for Integration," in Rudra Sil and Eileen Doherty eds., *Beyond Boundaries? Disciplines, Paradigms and Theoretical Integration in International Studies* (Albany: State University of New York Press, 2000), pp.1-27.