

淺談亞太安全合作理事會

李瓊莉 博士

「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in Asia Pacific, CSCAP)成立於1993年，是一個區域性的安全智庫網絡，以各國主要智庫在國內組成委員會後申請CSCAP會籍，目前共有21個會員委員會(member committees)。最高決策單位為執委會(Steering Committee)，採共同主席制，一位來自東協國家的會員委員會，一位來自非東協國家會員委員會，交錯任期兩年。在會員組成結構上，以概括性(inclusiveness)為原則，邀請「非志同道合」(non-likeminded)國家之主要智庫參與對話，其中尤指中國大陸與北韓，期望透過對話會談穩定區域安全情勢。在合作內涵方面，以區域綜合性安全為目標，討論範疇包括傳統與非傳統安全議題，由執委會通過會員提案，成立研究小組，針對當前會員所共同關切的區域安全問題進行研析，並將會議結論，以備忘錄形式，經執委會通過後，送區域組織參酌。

目前CSCAP執委會共同主席為CSCAP—印度的Leela K. Ponappa大使以及CSCAP—越南的Nguyen Thai Yen Huong教授。剛完成或仍進行之研究小組有預防外交(preventive diplomacy)、區域安全架構(regional security architecture)、海上秩序(principle for good order at sea)、反大規模毀滅武器(countering the proliferation of weapons of mass destruction in the Asia Pacific)等，以及出口管制專家小組會議、能源專家小組會議等次研究小組會議。自1994到2014年六月已完成26個備忘錄。自2007年並開始出版年度區域安全展望(CSCAP Regional Security Outlook)，至今已出版7冊。

CSCAP與官方的連結

CSCAP創始會員擬透過學界、研究智庫、記者、卸任官員等非官方之亞太安全專家，乃至於現任官員以私人身份參與之對話會談，建立一個以共謀區域安全為目的的常設性多邊二軌外交機制。與會人士

是否得到官方授權或具官方代表之正當性，則不是CSCAP創始會員的主要考量。即使與會者具官方身份，其在會議中仍多以專家身份出席，提供與會者更多理解政府立場的機會，但其發言並不被視為代表所屬國家發言。

CSCAP的形成與發展雖有來自官方的支持(或贊助)，但並非由官方授權而組成，而是由智庫或研究機構發起並持續經營而來，各會員的參與受到個別國家之重視程度也有所不同。目前實際參與CSCAP研究小組會議的學者專家多在以專業取勝，而未必與官方關係密切，因此，當前CSCAP對政策的影響力有別於過去依賴個別會員對其政府的遊說，而是逐漸朝「集體作業」方式運作，逐漸發展為專業社群，以會議討論內容為依據，形成會議結論後向CSCAP執委會報備，或以CSCAP備忘錄形式，或由研究小組主席總結會中討論，送相關區域組織參考。在討論過程中，與會者所提出之區域政策建議內容，事先不一定需經過該會員所屬國家政府同意，與會者必須經該國政府背書後才能在會議發言的情形少之又少，換言之，CSCAP在區域政策研發社群中，具有獨立自主的非官方色彩。

然而，為落實CSCAP的區域政策建議，與相關區域安全合作機制建立關係連結是必要的。目前CSCAP發揮集體政策影響力的主要途徑在於與東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)所建立的政策交流管道。ARF於1994年召開首次外長會議之前，CSCAP執委會向ARF資深官員會議提出第一份CSCAP備忘錄，供ARF外長會議參考。然而，當時CSCAP並未與ARF正式掛勾，主要在其內部有不同意見，部份會員主張二軌機制不應具有太多的官方色彩，但卻需要有影響管道，最後CSCAP會員決議，CSCAP各相關會議結論經由CSCAP執委會通過備忘錄，得提交ARF主席，但是否推薦為區域政策，或ARF是否接受CSCAP之建議則視個案而定。

2006年ARF通過文件Enhancing Ties between Track I and Track II in the ARF, and between the ARF and Other Regional and International Security Organization，此後CSCAP與ARF的關係加強許多。2010年ARF針對2009年所通過的願景宣言提出行動計畫，其中再次強調與區域內之二軌機制進行合作的重要性，CSCAP被載入ARF相關文件中，同時ARF在某些議題上亦開始主動諮詢CSCAP意見。透過特殊的會議安排，出席ARF會議的官方人士得加入CSCAP會議討論，例如，在2007年與2013年間，參與「ARF信心建立暨預防外交期間小組會議」(ARF Intersessional Support Group on Confidence Building Measures and Preventive Diplomacy)之官方人士兩度直接出席CSCAP預防外交研究小組會議，與CSCAP學者專家直接進行討論，會後CSCAP預防外交工作小組主席亦受邀至ARF會議中報告會議觀察總結。

我國的參與

CSCAP成立之初，概括性原則的體現主要在於邀請當時涉及潛在軍事衝突的安全行為主體共同參與CSCAP(包括台海兩岸及朝鮮半島、南海地區之安全行為主體)，因此，兩岸如何同時參加，在CSCAP成立之初是會員商議的重點之一。對我國而言，在目前尚無法直接參與ARF或其他區域安全合作機制的情況下，參與CSCAP則成為最直接的間接參與模式。

根據CSCAP憲章，CSCAP理事成員的資格可以是「國家」或「地區」，申請CSCAP會員資格的需求是潛在會員須成立「會籍委員會」(member committee)，而非「國家委員會」(national committee)，而設立僅具有有限參與權利的「副會員資格」(associate member)正是為了解決政治紛爭所帶來的障礙，憲章中在會員資格部份更加入「領土」(territory)一詞，創始國認為，惟有預留這種巧妙的折衷方式，方能提高台灣和中國大陸同時加入CSCAP的可能性。

歷經三年討論與溝通，1996年十二月在各方皆有所妥協之下，兩岸的參與方式在1996年暫時底定。在

中國國際問題研究所代表CSCAP China取得正式會籍後，我國的區域安全學者專家，得以「個別參與者」(participants with individual capacity)身分獲邀加入CSCAP工作小組層級會議。由於並不具正式會員資格，我方不得參與CSCAP決策，也就是說，不能參加執委會。另外，各會員接受中國大陸要求，不得將台海問題納入正式的會談議程，也不得正式或公開討論台海安全問題。

隨著各會員委員會之間(包括CSCAP China)的互動關係活絡後，CSCAP會員之間互信增強，也相對改善原先阻礙我國參與的相關限制。目前，我國與會學者專家在研究小組會議中，與其他委員會會員代表享有相同權益，得以擔任會議各項角色，對CSCAP備忘錄之產出過程與其他會員享有同等發言權，對工作小組主席報告內容亦得以表示意見。原先在會場中特別為台灣學者專家標示的「其他參與者」(other participants)身分，也不再只是針對我方代表而來，任何應會議共同主席邀請前來與會的非CSCAP會員學者專家，都可以「其他參與者」的身分出席。

上述有關兩岸參與CSCAP的相關安排，在2004年12月之前，主要載於往返書信中，並沒有正式載入CSCAP相關文件。2004年12月在昆明舉行的CSCAP第22屆執委會中，執委會正式通過一份由中方起草的「台灣學者參與CSCAP研究小組準則」(Procedural Guidelines for the Participation by Scholar/Experts from Chinese Taipei in CSCAP Study Group Meetings)，正式確認我方參與條件，包括在CSCAP的相關文件中以「中華台北」(Chinese Taipei)稱我方。此外，同意因應研究小組議題多元化趨勢，放寬台灣出席人員的參與條件，我方得視研討議題之需要邀請適當學者專家出席工作小組會議。隨兩岸關係的改善，期望CSCAP中國能與我方進行研商，對我方在CSCAP之參與有所適當調整，以俾使兩岸學者專家透過CSCAP，為建構區域安全秩序共同努力。(本文作者為國立政治大學國際關係研究中心副研究員)