

## 東協組織運作機制及其所面臨的挑戰

詹哲裕

政研所

教授

韓台武

政研所

碩士研究生

### 摘 要

東協區域組織就像國際區域組織發展一樣，是屬於近代國家體系發展的一種現象。一些國家經過彼此的接觸，受到地理鄰近、利害與共、以及文化等其他因素的影響產生共同解決彼此共存問題之必要，使得區域組織得以成立。東協組織的發展逐漸成為國際政治市場中備受重視的次體系。在許多經驗性的例證中，我們可以發現東協履行各種重要的功能，因此更突顯其組織存在的價值。

**關鍵詞：**區域主義、東南亞國家協會、和平自由中立區宣言、東南亞友好合作條約、互不干涉內政、集體協商、共識決。

## 壹、前言

自從第二次世界大戰結束後，民族自覺意識的暢行，各國民族國家紛紛自殖民母國獨立出來，在東南亞地區，<sup>1</sup>包含泰國在內，亦形成十個獨立新興國家。

東南亞十國依據地形差異特性，可概略分為大陸東南亞（越南、柬埔寨、泰國、寮國、緬甸）及海洋東南亞（菲律賓、馬來西亞、汶萊、新加坡、印尼）二部分。

東南亞國協（Association of South East Asian Nation—ASEAN）當時成立宗旨雖是提倡以平等及合作精神共同戮力促進東南亞地區之經濟成長、社會進步與文化發展，但其根本用意卻是希望結合彼此力量共同防堵共黨勢力，政治用意甚於經濟涵義。但是，經過時間的演進其也逐步加強經濟合作的聲勢。

從東協成立的1967年到1976年巴里島高峰會前，將近十年的東協發展尚處在「磨合期」，畢竟東協五國是初次合作，難免露出生疏、粗糙的痕跡，甚至難免有時同床異夢、貌合神離。東協國家之所以能夠一路走來，就是透過簽署與發表一些重要的條約宣言，以明白正式的方式，要求其成員國乃至區域外國家知所遵循。東協採取此種方式，對區域之和平與穩定具有相當積極之正面助益。

東協政治合作有一個特點，就是強調合作的基礎是確保民族利益優先的原則，而為了要確保民族利益，則必須保證成員國地位的絕對平等。平等的夥伴關係不僅體現在東協的各項文件中，而且還有根本的制度保證。

為了從制度上根本保證成員國地位的絕對平等，東協在決策和執行機構的設置方面作了盡量達到周全的規定，從而形成了東協引以自豪的「東協模式」（ASEAN way），東協組織透過「共識決」及「不干涉內政原則」，維持該組織順利發展三十餘年，此對於維持東南亞地區和平與穩定具有相當之積極意義。

東協國家面對冷戰的大環境，無力作出任何的改變。但東協透過特有的機制來調和各方意見與利益，並將所有國家力量加以整合，形成東協整體感。其組織內部化解彼此衝突所形成的機制，可以歸納為二方面，一、正式機制：包括諸如高峰會及外長會議等之各類型定期會議以及成員國簽署的「和平自由中立區宣言」與「東南亞合作友好條約」等；二、非正式機制：包括「集體協商」與「共識決」原則等。其中第一項屬決策與規範機制，第二項為協調運作機制。其努力與成就雖值得肯定，但仍有其難以克服的困境。本文將研究的目的置於東協組織運作正式與非正式機制的介紹及所面臨之困境，並評估其未來前景。

---

<sup>1</sup> 歐陽瑞雄，《東南亞國家協會之研究》，台北：黎明文化，1981年，頁1-5。

## 貳、「和平自由中立區宣言」的概念

和平、自由和中立區概念是由馬來西亞政府所提出來的，由於拉扎克（Tun Abdul Razak）取代前總理東姑·拉赫曼（Tengku Rahma）成為馬國總理後，對於外交政策做了重大的調整，其改變了東姑·拉赫曼政府時期以英國為首的外交政策，重視改善和發展同為第三世界的國家，尤其是與東南亞國家之間的關係，改變以往消極參與東協組織活動的做法，開始積極參與東協的活動，力求在東協事務中最大限度地發揮自己的影響力和作用。幾經考慮，馬來西亞選擇了以「和平、自由和中立區」為核心的東南亞中立化問題作為發揮其在東協中的地位 and 作用的突破口。馬來西亞提出地區中立化建議的另一個動機是，在東協成立不久後，英國工黨政府宣布將至 1970 年起逐步將蘇伊士運河以東地區的軍隊撤回，美國亦因國內壓力提出「尼克森主義」，將逐漸減少參與越戰的深度，蘇聯則趁機推銷其「亞安體系」的理念，有意取代英、美在此區域的地位。此情勢的發展使馬來西亞對自身的安全感到憂慮。<sup>2</sup>

由於英美的撤軍，導致東南亞地區力量對比出現變化，使得一向依靠英軍保護的馬來西亞與新加坡以及依靠美國保護的菲律賓和泰國，對地區安全形勢產生了新的疑慮，不安全感驟然而生。在此背景下，馬來西亞對其中立化建議能夠在東協內部得到足夠的支持充滿信心。

首次公開提出東南亞地區中立化設想則是在 1970 年 9 月馬國副總理拉扎克在成為總理之前參加在盧沙卡（Lusaka）召開的「不結盟運動」（NAM）會議上再度重申中立化地區的主張。<sup>3</sup>馬來西亞選擇這樣的一個時機公開提出中立化構想，其目的是試探東協各國的反應，等待時機成熟後再向東協會議上作為一項提案正式提出。馬來西亞的地區中立化主要包括三個方面的內容：

1. 本地區國家實現中立化，既不與區域外大國結盟，也不與他們為敵，同時，維護各大國在本區域的合法利益。
2. 美國、蘇聯及中國保證不在本地區角逐，不捲入本地區國家的內部事務。
3. 本地區國家相互合作，消除引起緊張局勢的根源。<sup>4</sup>

東南亞地區中立化構想提出後，在東協內部引起了極大的反應，其中，印尼

---

<sup>2</sup> 王士彥、王國平合著，《從東盟到大東盟—東盟三十年研究發展》，北京：世界知識出版社，1998 年 4 月，頁 79。

<sup>3</sup> 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，南投：國立暨南大學，民國 86 年 3 月，頁 101。

<sup>4</sup> 馬晉強，《當代東南亞國際關係》，世界知識出版社，北京：世界知識出版社，2000 年 2 月，頁 203。

的興趣為最大。印尼特別贊同地區中立化概念中反對大國干預地區事務的構想，因為，排除大國的干預有助於其在地區事務中發揮主導的作用。因而，印尼外長馬立克（Adam Malik）在東協討論馬來西亞的地區中立化提案時明確表示：「如果該主張意味著使本地區擺脫外部國家的干預，印尼則在原則上支持該主張」。<sup>5</sup>

泰國和菲律賓也對馬來西亞的東南亞地區中立化構想表示贊同，因為他們擔心，美國在東南亞進行戰略收縮，將導致中國與蘇聯的勢力在此地擴張，而使得力量均衡的格局被打破，不利於泰國與菲律賓。

新加坡在東南亞地區中立化構想出爐後，態度則顯得較為平淡。因為，新加坡自從獨立以來，就以一個彈丸島國處於馬來西亞和印尼兩個大國的夾縫中間，所以，新加坡強調利用外來勢力，借助外部大國的力量，來保持國家的獨立自主。但是，新加坡在外交政策上奉行不結盟政策，若其公開反對東南亞地區中立化的構想，無疑與不結盟政策背道而馳，而且還因此容易受到印尼與馬來西亞的忌恨。因此，無論從道義上還是策略上新加坡都必須支持中立化構想的提議。

然而，1971 年聯合國同意接納中國大陸加入，蘇聯勢力漸漸侵入東南亞地區，使得東協國家感到惶恐不安。並於同年 11 月東協五國外長在吉隆坡召開「外長特別會議」，並以此為討論主題，積極討論有關如何促成「東南亞中立化」構想的實現。會後並發表「和平自由中立區宣言」（the Declaration of the Zone of Peace, Freedom and Neutrality—ZOPFAN）。該宣言要點為：

（一）五國堅決要作出所需要的努力，以爭取承認和尊重東南亞為和平自由及中立地區，不受外來國家任何形式的干預。

（二）東南亞國家應一致努力，擴大合作範圍，這將對他們的力量、團結與更密切的關係，有所貢獻。<sup>6</sup>

東協國家發表該宣言主要宗旨，即正如該宣言所稱「尋求各國承認及尊重東南亞為一和平自由與中立的地區。每一個國家，無論大小，皆能具有免於外力干涉（interference）其內政事務的權利」。<sup>7</sup>

雖然「和平自由中立區宣言」獲得東協五國的簽定與承認，但除了馬來西亞外，其餘四國對東南亞地區中立化都有不同程度的保留。印尼的保留主要是不贊同依靠大國保障本地區的中立思想，而是主張應該要建立一個全新而又完全自立的東南亞，而不是將本地區的未來交由區域外的大國去決定。菲律賓的保留主要

<sup>5</sup> 《海峽時報》，1970 年 11 月 23 日。

<sup>6</sup> 羅石園，〈東協高峰會的經緯〉，《問題與研究》，第十五卷，第六期，1976，頁 449。

<sup>7</sup> Lau Teik Soon, “ASEAN and the Bali Summit,” Pacific Community, Vol.7, No.4, July 1976, pp.539.

是擔心中立化會影響美菲安全關係，同時擔心因為支持馬來西亞提出的中立化建議而造成對沙巴主權上的實際放棄。因此，菲律賓在宣言簽署後還表示：「由於地區中立化還是一條很不確實的道路，而菲律賓在防務上面將繼續主要依靠美國和東南亞條約組織，同時，和平自由中立區宣言，不影響東協各國之間有關雙邊問題的解決方式」。其暗示菲律賓在沙巴問題上不受到「和平自由中立區宣言」的約束。

其實，馬來西亞也沒有完全的把本身的國家安全完全托付給地區中立化。地區中立化只是它打出的一張牌，再它積極的倡導東南亞地區中立化的同時，其又積極的與英國、澳洲、紐西蘭、新加坡談判締結五國防禦條約。

然而，東協國家雖然強調中立與不結盟政策，但另一方面卻又分別與美國、澳洲等區域外國家建立軍事聯防關係，甚至在冷戰後積極表態邀請美國在本地區駐防，此與本區域國家參加「不結盟組織」及倡議「中立化」原則，形成「名實不相符」的現象。美國學者 W. Andrew Axline 在評述第三世界區域主義政治發展時曾謂：「開發中國家的整合過程較已開發工業國家更受非區域政府因素（即外在環境）的影響，這些區域外的國家所提供的貿易、援助和投資政策在區域整合及會員國參加的機會成本間扮演一個重要的角色」。<sup>8</sup>因此，東協國家的「中立化」理想，是必須植基於區域外其他國家的尊重、理解與配合下，才可能獲得實現。

此外，「中立化」原則對維持東南亞地區和平與安全具有重要戰略意義。東協國家自知本身戰力不足，無法維持本身及區域的安全，故必須靠外力的協助，然歷史上曾經遭受殖民統治的陰影，使東協國家不希望招致外國勢力的過度參與，進而干預區域內的事務。故東協國家一方面以個別的身分與區域外國家建立軍事協防關係，並充分運用「相互抗衡」原理，使外力彼此間形成相互牽制現象，一方面藉著外力在本區域相互之間的立場與利益衝突，從中提昇本身的份量，另一方面強調「不干涉」原則，排除外力參與區域內國家事務的處理。

簡而言之，東協國家基於本身利益的考量，僅歡迎外國勢力保護與協防此區域安全，但並不希望外國勢力干涉區域事務，並藉外力彼此間的相互制衡，阻擋其順利進來，即所謂借力使力。東協舉辦「東協區域論壇」會議，其目的亦在藉此會議之召開，以化解爭執與誤解，並透過各強權國家的相互制衡，達到維持東南亞區域和平與安全的目的。

東協國家在面對美、蘇超強及東西對立的冷戰時代，為了避免捲入戰爭，強

---

<sup>8</sup> 邱垂銘，〈東協發展的評估〉，《國際關係學報》，第二期，政治大學外交系，1979年6月，頁80-81。

調「中立化」原則，以維護區域和平與安定。然而冷戰結束後，區域的開發中國家已不再是區域外強權「代理戰爭」的傀儡與配角，而是「全球衝突區域化」的主角，區域國家在本身能力受限的情況下，其所強調的「和平自由中立區」原則，是否能夠有效的解決區域內的問題，則值得商榷。

東協國家彼此間固存歧見與爭端，但基於共同利益考量，另一方面又謀求彼此間的相互合作，以聯合對外。東南亞國家由於歷史上長期被殖民統治的歷史心結，以及不被西方國家重視的反彈作用，使得東南亞國家產生異常強烈的自主意識，而欲聯合區域內的國家，形成集體力量，俾和境外勢力相抗衡。面對不確定的國際局勢，東協組織期望能成為亞洲的代言機構，而與美、日、歐盟等大國平起平坐，舉行對話，並排除外國勢力的涉入。

從發表「和平自由中立區宣言」的前後的一系列情況來看，東協的實際政治合作發展還是極其緩慢的，各國都有自己的利益和打算。因此，即使以最樂觀地來評估東協政治合作的成就，也只能說東協的政治合作才剛剛起步。但畢竟這是東協加強政治合作的一項重要標誌，以東協整個歷史的發展過程來看，甚至可以看出是東協形成自己對外政策的良好開端。儘管政治合作的道路還很曲折，步調也不是很協調，但畢竟合作已經開始了。

## 參、「東南亞合作友好條約」

1976年2月24日於印尼之巴里島舉行第一屆東協高峰會（表一）。東協五國的領袖—印尼總統蘇哈托、馬來西亞總理奧恩（接替不久前病逝的拉扎克）、菲律賓總統馬可仕、新加坡總理李光耀和泰國總理克立·巴莫出席了此次會議。會議中簽署「東南亞友好與合作條約」（The Treaty of Amity and Cooperation—TAC）的協議，「東南亞友好與合作條約」主要是在要求簽約國在經濟、社會、文化、技術、科學、行政等範圍，及在有關國際和平與此一區域安定及其他一切共同利益等問題上加強合作。此條約對於區域合作做了詳細的原則規定，這在東協的歷史上是前所未有的。與過去所簽署的「曼谷宣言」只是對區域合作的動機、目標和宗旨等問題做了一般性的原則規定，有著極大的差異。

「東南亞友好與合作條約」的內容共分九章和序言，涉及宗旨和原則、友好、合作、和平解決爭端及一般規定等五個方面的內容。該條約強調：「本條約的宗旨是在促進締約國各國人民之間的和平與持久的友好與合作」，「締約國在彼此的關係中應當以下列根本原則為指導」，即相互尊重彼此的獨立、主權、平等、領土完整和民族特徵；每個國家都有權保障其民族生存，不受外來的干涉、顛覆

或壓力；互不相干涉內政；用和平的手段解決分歧或爭端；放棄使用武力或武力威脅；在締約國家內實施有效的合作。

另外，該條約對東協的政治、經濟、社會等方面的合作制定了九條規定，其中，對政治合作的作用和地位有了新的強調，認為政治合作與東協其他合作的關係是密不可分的，內容談到：「締約國將努力加強合作，以促進地區的和平、和睦和穩定。締約國為此將定期接觸，就全球和地區事務進行磋商，以協調彼此的看法、行動和政策」。「締約國在努力實現此地區的繁榮和安全上，應當在各個方面進行合作，根據自信、自力更生、相互尊重、合作和團結的原則，增強本地區的防禦能力。這些原則將奠定在東南亞建立一個強大而能夠生存下去的國際社會的基礎」。由此可見，東協對於本身團結基礎的重視。

東協高峰會議的召開以及「東南亞友好與合作條約」的簽署象徵著東協合作和發展的步伐開始加快，東協的影響開始擴大，國際地位也較明顯的提高。另外該「條約」的簽署對於東協的進一步發展，特別是為了吸收新的成員國做了預先的準備，把簽署「東南亞友好與合作條約」作為新成員國加入東協的必要手續。「東南亞友好與合作條約」所確立的平等夥伴關係與和平解決爭端原則，對東南亞其他國家開始產生了越來越大的吸引力。

(表一) 歷屆東協高峰會暨重要決策表

|             | 時 間    | 會 後 決 議                                                                                                                |
|-------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第一屆巴里島高峰會   | 1976 年 | 發表東南亞友好與合作條約、東協和諧宣言。                                                                                                   |
| 第二屆吉隆坡高峰會   | 1977 年 | 發表的聯合公報強調，加強並鞏固東協，使成為一個強而有力之區域組織。此外，還呼籲已開發國家應立即取消貿易保護主義。                                                               |
| 第三屆馬尼拉高峰會   | 1987 年 | 接受汶萊為新成員國。同時修改了在峇里島簽署的友好與合作條約，擴大東協和其他國家，尤其是與亞太國家的聯繫與合作。                                                                |
| 第四屆新加坡高峰會   | 1992 年 | 簽署 1992 年新加坡宣言、東協自由貿易區共同有效優惠關稅協定以及促進東協經濟合作架構協定。                                                                        |
| 第五屆曼谷高峰會    | 1995 年 | 同意東協應讓東、寮、緬三國參與更多東協的活動，以便培養一個東南亞的認同感，另外簽署曼谷高峰會宣言、東南亞非核區條約、加強東協經濟合作架構協議議定書修正條文。                                         |
| 第六屆河內高峰會    | 1998 年 | 東協各國首長承諾實現東協自由貿易區的倡議，並加速 AFTA 的時間表。                                                                                    |
| 第七屆斯里巴灣高峰會  | 2001 年 | 發表對恐怖主義的共同宣言。同時，為了要加強安全與合作，東協區域論壇應該要增強其角色，各國重申必須加速經濟的合作與自由化，為了強化經濟合作，並提倡觀光業協議，加速基礎建設的整合，會中還強調有關愛滋病的防護與東協及其他東亞國家或組織的合作。 |
| 第八屆金邊高峰會    | 2002 年 | 通過包括「東協與日本經濟夥伴關係宣言」、「東協與中國在非傳統安全領域合作宣言」、「南海各方行為準則宣言」、「針對恐怖主義的宣言」、及兩項重要的協議，包括「東協與中國廣泛性的經濟合作架構協議」以及「東協觀光業協議」。            |
| 第九屆巴里島東協高峰會 | 2003 年 | 通過了四個重要的宣言，包括「東協與印度在對抗國際恐怖主義的合作宣言」、「東協與中國為了和平與繁榮的夥伴宣言」、「促進東協與中國、日本及韓國的合作宣言」、「東協協和宣言二」                                  |

資料來源：筆者自行整理

## 肆、集體協商與共識決原則

東南亞國家之間由於歷史發展等背景因素的影響，彼此之間存在領土爭議、外交衝突與經貿競爭問題。然而東協成立迄今，各成員國彼此之間並未發生重大之軍事衝突，而能維持一個和平穩定的環境，這是不容易的，亦是東協重要的成就與特色之一。

依據越南國際關係學院研究員 Hoang Anh Tuan 的觀點，渠認為東協國家彼此化解衝突，和平進行合作發展的重要方式為：

1. 依循東協各項宣言或公報的內容。
2. 強調自我克制精神。
3. 協商與共識原則。
4. 透過第三者協調原則。
5. 接受不同者之意見，以尋求解決。<sup>9</sup>

除了第一項係應遵從既有的東協文件外，其餘四項皆不脫離「協商」與「共識」的基本原則。

「協商」(consultation)與「共識」(consensus)乃源自於印尼農村回教社會原有的村里議事規則，<sup>10</sup>對於重要事務需經族長幹部透過「協調商議」(mushawarah)方式與「獲致一致決議」(mufakat)，才可作進一步執行。印尼將該「協商」與「共識決」理念帶入東協議事規則中，形成一項特色，即所謂的「東協模式」(ASEAN way)，故印尼對於東協的運作與發展有其不可忽略的貢獻。<sup>11</sup>

依照東南亞合作條約第十三條至第十七條規定，東南亞國家應和平解決爭端，必要時可以透過區域程序來處理，也就是透過「高層會議」(High Council)來解決爭端。但此規定只是原則性，當事國對於爭端並非一定要透過「高層會議」來進行仲裁。儘管如此，該項規定確立了一項原則，及東協國家之間的爭端，應儘可能的由區域內國家來解決，而無需外來國家的干涉。

東協在處理柬埔寨的問題上<sup>12</sup>，即不斷的透過協商與會談，以緩和情勢，拉近衝突各造的距離，以醞釀和諧友好的氣氛，最後終能促成柬埔寨問題的和平解決。此外，印尼在1992年起，連續辦理多次菲律賓政府與菲南莫洛(Moro)分離運動份子間的協商會談，其目的亦在透過不斷的協商，拉近羅慕斯政府和反對勢力間的鴻溝，建立雙方喊話誠意與互信基礎，而終至促成菲律賓政府與莫洛分離組織間之協議，以解決菲國內政不安的問題。

區域外國家只看到東協對相關事務和緩協商所達成一致對外的共同意見，但此表面協議的背後卻包含許多挫折、耐心與長期協調的運作過程。印尼不斷主辦

---

<sup>9</sup> Hong Anh Tuan, "ASEAN Dispute Management: Implications for Vietnam and An Expanded ASEAN," Contemporary Southeast Asia, Vol. 18, No.1(June 1996), pp.63.

<sup>10</sup> 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，南投：國立暨南大學，民國86年3月，頁46。

<sup>11</sup> [http://www.aseansec.org/secgen/rd\\_ahead.htm](http://www.aseansec.org/secgen/rd_ahead.htm).

<sup>12</sup> 1975年印度支那共黨政權在越、柬、寮三國的勝利，使得東協原創始國開始面臨共產勢力的直接臨近威脅，1978年底，越南入侵柬埔寨，並於1979年1月7日佔領柬埔寨首都金邊，柬埔寨人民也隨之展開了長達13年的抗越戰爭。從70年代末期到90年代初的10多年間，柬埔寨問題成為東南亞和國際上的焦點，也對東南亞的政治產生了重大的影響。

「南海會議」及東協透過召開「東協區域論壇會議」，其目的皆在透過此協調會商機制，營造和緩氣氛，建立相關各造互信與共識，以化解可能爭端，維持區域和平。

東協國家在協商之前多會先進行「試探」(Feelers)動作，一但無法形成多數成員國共鳴，則該議案將不會納入會議議程與作出書面聲明。未獲得多數成員國支持的議案，將有可能因此而胎死腹中。但獲得多數成員國正面回應的議案，則會透過不斷協商，而逐漸提高至更高層級會議中交換意見。東協透過不斷協商過程，其目的在排除正式會談時，可能出現的雜音，進而促成全體最後能順利達成共識，然後作出一致的決議。

東協對議案之議決係以達成「共識」為準，其原則為：如有一國提出不同意見時，則該議案即予以暫時保留，直至各方達成共識為止<sup>13</sup>。例如：東協相關國家間的領土爭議<sup>14</sup>，因無法獲致協議，故採「暫時擱置」方式解決。另東協原有意讓東、緬、寮在一九九七年七月同時加入東協，但因當時東國內政變化，東協國家外長難以透過協商方式解決，乃將東國入會案延至一九九九年才加以解決。

經過初步試探協調之後，獲得多數支持或對多數國家具利益的議案，將會先在技術層次會議進行研討，各成員國透過進一步談判與協商方式，促成各方調整各自政策，以期達成各方皆能接受的共識，並進一步提請在部長會議時作成決議。惟若該議案重要，但在部長會議難以獲得解決時，將不會逕予否決，而會予以延至高峰會議時決定，以爭取在高峰會議召開之前，再進行協商，俾及時在高峰會議時達成協議。若在高峰會議亦無法達成協議時，則會予以一語帶過或延至後續會議處理，而暫不予以做出立即否決之決議，以維持彼此關係之和緩及以時間換取空間，以期議案最後得以獲致和緩解決。<sup>15</sup>

東協各成員國政治制度互異，國家利益有別，若採行強制性的共識，必會對部份成員國的國家利益帶來不利影響，而破壞彼此間之互信。東協辛苦推動的信心建立措施 (Confidence-Building Measures, CBMs)<sup>16</sup>，不但可能因此功虧一簣，對於未來後續事務的協商，亦必將更形艱難。故東協整體共識的達成，必須在對各成員國的國家利益不造成傷害的情況下，才易奏效。其重要方式，即在促使成員國的個別國家利益，儘可能與區域整體利益接近，如此方易達成彼此間之

<sup>13</sup> 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，南投：國立暨南大學，民國 86 年 3 月，頁 45-46。

<sup>14</sup> 例如：新加坡與馬來西亞間存在新加坡海峽中的白礁(Pedra Branca Island)主權問題，馬來西亞與印尼間存在著西巴丹島(Sipadan)及利吉坦島(Ligitan)主權問題。

<sup>15</sup> Pushpa Thambipillai, "Negotiating Styles," The ASEAN Reader, Singapore, 1992, pp.73-74.

<sup>16</sup> 這是一個敵對雙方用來降低緊張局勢並避免衝突的措施，雖不能直接解決已發生之衝突或對立，但可藉由建立一套互信機制，藉以降低某一方因意外或錯判形勢而引發衝突。

共識，進而促進區域和平與安定。印尼與馬來西亞同意將 Sipadan及Ligitan兩小島主權爭議，留待國際法庭裁決，其目的即在避免因此爭議，而影響區域穩定；另外菲律賓總統羅慕斯並未因替菲律賓女傭在星國犯殺人罪被判死刑而求情未果一事，與新加坡斷絕邦交或發生嚴重衝突，其原因亦在於維持區域和諧。故東協應設法讓其成員國相信，維護東協整體利益，比維護個別國家利益更重要。個別的犧牲僅係暫時的，一旦維護住整體利益，則個別利益亦將連帶受惠。<sup>17</sup>

東協最高層級的決策機構—「高峰會議」和「部長會議」，其中最大的特點就是具有鬆散而又靈活的組織形式。高峰會議和部長會議均由各成員國輪流主辦，輪流主辦的順序是按各國英文名稱的第一個字母順序來排列，如此，顯示了不分國家大小、強弱的絕對平等原則。在具體的決策過程中，東協強調透過頻繁的雙邊和多邊協商來尋求一致意見，使決策過程能夠順利進行，這是東協決策過程中的「共識決」原則。

但 1980 年 4 月，東協經濟部長會議在新加坡舉行，會中決議以東協經濟部長會議在新加坡舉行，會中決議以「五減一原則」（Five-Minus-One Principle）來取代以往的共識決，作為工業合作之基礎，也就是只要四國同意即可進行東協的經濟合作計畫。新加坡前總理李光耀在 1982 年「東協經濟部長會議」上曾提議採行「五減一」原則，取代以往的「共識決」原則。1986 年 6 月 23 日新加坡前外長巴納巴南在第十九屆「東協外長會議」上提議採「六減 X」原則<sup>18</sup>，以解決經濟發展問題。即東協國家在經濟事務方面，基於各會員國經濟發展的需要，在不影響東協決策結果的情況下，允許少數國家對決策持保留意見，得不必拘泥於「共識決」原則。因此，東協「六減 X」原則的目的，是既能保證大多數成員國同意的情況下通過某項決策，又能充分尊重對決策持有不同意見國家的利益。所以，東協的活動或計畫只要獲得部份國家的同意，而又不危害其他不參與國家的利益時，則該項活動或計畫便可以推動或進行，以免因為需要一致同意而產生進展緩慢或延誤時機。基本上，東協的「六減 X」原則，僅適用於特定的合作計畫，對於東協政策性的決定，則仍依循「共識決」原則。

由於東協各成員國文化背景與歷史發展均不相同，各成員國之間存在著政治、經濟等方面的分歧與矛盾。有時，這些分歧與矛盾甚至會變成國與國之間的衝突，而危及東協的團結。因此，東協靈活的決策方式，使得東協各成員國之間發生意見不同的情況時能夠易於協調，有利於東協協調國家利益與區域整體利

<sup>17</sup> Thu My, "From ASEAN 7 to ASEAN 10: Opportunities or Challenges?", Symposium of ASEAN Today and Tomorrow, Hanoi, Vietnam, 17-18 December 1997, pp.102-103.

<sup>18</sup> 現已改為十減 X 原則。

益，以避免某些成員國採取激烈的行動，而發生退出東協組織的現象出現。東協重視維護成員國國家利益平等，此維護國家利益和整體利益平衡的決策方式，從制度上保證了每個成員國絕對平等的地位，杜絕了某個成員國主導東協事務的可能性。使欲加入東協組織的國家都可以確保自身的獨立自主，並從東協的合作中獲得好處。

與決策機構一樣，東協執行機構的設置也十分注意到「平等的夥伴關係」原則。最高級的執行機構——常務委員會，直屬於外長會議所領導，其實行「輪換制」，每年改組一次，由外長會議的輪值國外長和其他國家駐輪值國的大使所組成。次一級的常設委員會、特別委員會、東協秘書處，在名義上都接受常務委員會的領導。東協各成員國透過輪流執掌常務委員會，均衡的取得了對執行機構的領導權。例如，在東協五國成立之時，東協根據成員國的數量，設置了五個常設的經濟委員會，分別設在五個國家內。東協秘書長是根據東協的發展需要加以設置的。為了使東協秘書處的職能能夠固定下來，也使得東協將象徵性的總部設置在印尼的雅加達。雖然東協秘書處沒有實施輪換制，但東協為了保證東協秘書處的公正性，給予其在職權上的種種限制，除了秘書長的人選由各派代表輪流出任，其餘的成員均由各國代表共同組成。同時，還賦予東協國家秘書處與東協秘書處同等的地位。

上述一系列的做法表明，東協不但在決策機構的方面努力追求一種無核心的機制，而且在執行機構的方面也同樣避免可能出現受到某一國家影響的核心執行機構。

為了確保東協內部的團結，除了在法律的文件和制度上注意確保成員國之間的「平等夥伴關係」之外，還十分重視運用東協的協調機制。東協運用「協商」與「共識」原則來處理區域事務，協調因突發性事件而導致成員國之間的矛盾和爭端，使衝突不致影響到東協內部的穩定。長期以來有效避免衝突之發生，對區域和平穩定具有相當的貢獻。東協透過舉辦不斷的互訪、對話及會商，甚至寧願以漫長、不求速效的方式，以謀求問題的最後解決之道，看似無效率的方式，卻使得各國間領土的糾紛未醞釀成戰爭事件，及柬埔寨的問題也可以順利獲得解決。

東協平均每年召開二百多次會議，各國政府間官員互訪頻繁，並常進行聯合軍事演習，如印尼、新加坡、馬來西亞三者之間經常舉行聯合軍事演習，另外成員國負責安全事務的官員間相互訪問，及相互進行情報交換合作，更有利於促進彼此間的親密合作關係。

面對共同問題的壓力，會使相關成員更具整合意願，而加深整合程度。柬埔寨問題拉近東協創始會員國之間的距離與存滅相戚的共同感，而使東協在處理東

埔寨問題上立場趨於一致，以維護整體利益。未來東協內部成員國一但發生某種問題時，此亦必將成為東協其他會員國關注之焦點，而會以相同於解決柬埔寨問題的模式，透過緊密互動協商而予以解決。

然而，東協秘書處的成員來自於不同的東協國家，在各自的政治立場上亦會以所屬國家的利益為行事考量依據，對此東協互動亦會產生影響。<sup>19</sup>

東協國家彼此互有的歷史糾葛、既存的種族與宗教因素、以及意識形態等問題，皆會影響東協國家的互動結果。<sup>20</sup>由於東協各國在政體、文化、社會等各層面存再極大的差異性，故欲維持區域和平與穩定，則「對話協商」與「達成共識」原則，將更顯重要。東協擴增為十國以後，要維護每一個成員國的國家利益乃是一項艱難的工作，因此，「達成共識」將更形重要。馬來西亞前總理胡申翁（Datuk Hussain Onn）曾強調，「共識」可以保證每個成員國的國家利益，不被妥協犧牲掉。<sup>21</sup>只有東協組織堅持此一原則，在此條件下東協成員國的擴大，才會是一種機會的增加，亦才能有助於東協的整合。

由此顯示，東協運用「集體協商與共識決原則」來化解爭端的模式是有其一定的效果。但是東協隨著新會員國的加入，以及原有創始國領導者之移轉改變，東協未來是否能維持協商共識傳統原則，對東協發展將是一項挑戰。

## 伍、機制運作上的困境

### 一、東協各國政治傾向不一

東協各會員國與美、日、中等大國關係立場亦不一致。東協國家除了相互克制不涉入其他國家內政外，在部分東協成員國的威權體制下，用經濟成長來掩蓋其政權的合法性，而這種做法，在冷戰時期，往往為美國及西方國家的意識形態所漠視，冷戰結束後，歐美國家所謂的普世價值、人權與民主，則被認為是危害東南亞區域穩定的不確定因素，所以因印尼在東帝汶的鎮壓，緬甸軍政府對民主異議人士的種種壓制，以及柬埔寨反民主的勢力爭執，都被歐美國家所嚴厲譴責，而看在東協國家眼裡對於鄰國種種侵害人權的行為都可以合理被解釋為「必要之惡」。

<sup>19</sup> Zakaria Haji Ahamd, "the Structure of Decision-making," The ASEAN Reader, Singapore, 1992, pp.98-99.

<sup>20</sup> Pushpa Thambipillai, "Negotiating Styles," The ASEAN Reader, pp.75.

<sup>21</sup> 馬來西亞前總理胡申翁於1978年12月14日在馬國吉隆坡召開的第七屆「東協經濟部長會議」開幕式之演講內容。

## 二、互信與共識

越南「國家社會科學暨人文中心」(NCSSHV)東亞研究所Dr. Pham Duc Thanh 所長認為，東協組織在未來的整合與發展上將會面臨下列的挑戰<sup>22</sup>：

(一) 冷戰後的新國際秩序尚未建立，而東協係冷戰期間之產物，冷戰時期東南亞地區的衝突及存在問題，並未隨著冷戰結束而消失，反而依舊存在。東協在強調區域合作發展的同時，卻亦無可避免地必須去面對及適切解決此問題。

(二) 東協原有的「共識決」原則，將隨著東協成員國的擴增，而需要更長的時間去取得會員間的共識。換句話說，東協間的團結將面臨更多的阻礙。

(三) 東協為避免區域外強權對其成員國再進行諸如經濟制裁方面的處置，東協除應加強對話協商外，更應提升自我解決區域內問題的能力。

(四) 東協本身屬於一個成員複雜的合作組織，而非一個單純的機構，況且其成員在經濟發展程度上互異，亦即所謂「多元的統一」(Unity in Diversity)。故如何持續在「共識決」與「不干涉內政」的原則下，解決既存之問題，追求東協的整合，亦是東協將面對之問題。

東協內部最大的變化是會員國的增加與異化，包括越南、緬甸、寮國以及柬埔寨，這些經濟上更貧窮、政治上更專制國家的加入，很快在東協內部形成一股勢力，他們和東協中比較開放自由的國家如泰國和菲律賓之矛盾隨即顯現出來，越南、緬甸等國強烈捍衛互不干涉主義，也因此要求東協其他國家不要干涉他們違反基本人權的種種事蹟。而東協已經為了緬甸的入會及違反人權等問題和歐美各國漸行漸遠，長此下去將損害東協整體和各會員國的利益，這些發展不但可以看出原會員國和新會員國之間的走向日趨分離，也會使東協內部的矛盾和爭議日趨嚴重<sup>23</sup>。因此東協原有透過協商與共識進行運作的默契，是否會因為越南等原屬共產主義集團勢力的加入<sup>24</sup>，而受到破壞，或是否彼等會不願意完全接受東協原有運作模式的制約而形成掣肘，將會是東協擴大後的挑戰。

## 三、互不干涉政策

---

<sup>22</sup> Dr. Pham Duc Thanh, "ASEAN: Thirty Years of Achievements and Challenges", Symposium of ASEAN Today and Tomorrow, Hanoi, Vietnam, 17-18 December 1997, pp41-44.

<sup>23</sup> 金榮勇，〈東亞金融風暴對東協組織的影響〉，《問題與研究》，第38卷第2期，1999年2月，頁64-65。

<sup>24</sup> 共產主義只有專制與獨裁思想，較缺乏民主與協商概念。

互不干涉政策也是東協邁向區域整合的另一個致命傷。從東協成立以後的二十餘年，各會員國基本上都是屬於威權政治型態，亦即各國政府及某執政黨均掌握政治、經濟及社會等大小資源。而區域整合的過程勢必產生和各國某種政經資源相互衝突的情形，在互不干涉的大帽子下，所犧牲的往往是主張區域整合的一方<sup>25</sup>。其中以印尼最常使用，經常把那些希望往整合之路走的國家如泰國、馬來西亞等為之氣結。經過長期的互動，東協各國將「共識決」與「不干涉內政」原則無限上綱。也就是說各國對於自己的政經措施不論對錯都抱持絕對信心，東協其他國家也基於互不干涉內政的立場加以維護。久而久之東協各國威權政治體系下的不當措施在彼此的支持下被合理化。另一方面，東協與日俱增的虛名讓各國更珍惜共識決，即使這是建立在沒有效率的代價上也在所不惜。換言之，東協在過去三十多年互動頻繁且表面上也都各得其利，可是一遇到事關各國切身利害的重大事物時，各國都會拿出共識決與互不干涉原則當作擋箭牌，結果大部分都是不了了之。

#### 四、全球化

二十世紀 90 年代之後全球化（Globalization）逐漸成為一個現象，其影響大致上可分為技術的、政治的、文化的、經濟的、社會的等五個面向，探究全球化的成因不外乎人類進入二十一世紀後全球的資本主義文化造成了科技、交通、網際網路的發達等，使得國與國之間的依賴度，無論在政治、軍事或經濟上都相對的增高，全球化持續改變了社會的內在，國家與社會等關係被打破和解除了。因此，全球化的核心可被視為是國家、社會的解疆域化。東協組織的發展由於全球化的現象也產生了一些問題。

東協為了維護東南亞地區的經濟與社會的合作發展，乃透過「互不干涉內政」原則來避開鄰邦的干預，以使各自能獨立面對及處理本身的國內問題，但上述的兩種原則的運作模式，雖然足以創造安定的區域環境，有利於各成員國間的發展；特別是隨著全球化的興起，人類進入 21 世紀後全球的資本主義文化造成了科技、交通、網際網路的發達等，使得國與國之間的依賴度，無論在政治、軍事或經濟上都相對的增高，因此民族國家已經不是單一的主體，在面對許多的問題上必須透過集體的力量來解決，然而東協在面對區域整體議題時，例如：柬埔寨與印尼的動亂以及金融危機等問題上，則受限於本身能力的影響，無力予以有效

---

<sup>25</sup> 金榮勇，〈東亞金融風暴對東協組織的影響〉，《問題與研究》，第 38 卷第 2 期，1999 年 2 月，頁 64。

的解決。

另一方面，隨著各國政治民主化及經濟重整的實施，東協各國的不穩定度將可能增加。原本維繫社會穩定的一些因素如家長式治理、一黨獨大的政治生態、政商勾結、軍人政權等，在一連串的變動中備受批評和質疑。無論如何，東協各國間的差異日增在許多議題上取得共識的機會日減。

## 五、中共的崛起

中國大陸與東協國家間的關係非常密切，不僅是基於歷史上與地緣上的關係，更基於政治、經濟、外交與安全上的關係。二次大戰後，東南亞各國紛紛脫離西方殖民國家獨立，在此階段，因受美蘇兩大勢力的影響，中共對東南亞的外交政策，以冷戰初期的意識形態及冷戰末期的戰略考量為主軸，因應冷戰時期的國際局勢。

冷戰結束後，美蘇勢力自東南亞撤出，由於所屬地緣具有戰略價值為中共所窺探，因此中共的勢力也因此進入了此地區。在政治上中共與東南亞的十幾個國家均恢復了正常的外交關係，在經濟上則是與東協共同籌組自由貿易區。如此下來可能會造成東協對於中共的依賴加深，而使得中共對於東協的區域事務具有一定的影響力。進而破壞東協原先所設計的運作機制。

## 陸、結論

東協組織成立將近 40 年，從它的發展歷程來看，可以說是區域性組織漸進成長的典型。早期創立這個組織的五國政府，其主要的目的就是要促進這個區域在經濟、社會及文化上的發展，以及建立一個穩定而和平的區域秩序，如今我們可以發現這個基本的目的已經大致達成。東協已經在其成員國之間塑造出一個穩定的國際關係及和平的區域環境，各國皆能以非武力方式解決彼此間的爭端。東協也已經建立出明確的政治方向，來推動廣泛的經濟、社會及文化合作。

東協之所以能夠成長，主要得力於平和務實的目標、共識性的決策模式，以及冷戰時期內外環境威脅的刺激。但當這些因素隨著時空環境的變化時，東協組織的持續成長前景，就遭遇到了挑戰。

整合本來就是一個困難而又漫長的工程，其成敗與否將取決於區域組織的運作機制與各國的努力。東協的運作機制，已經難以處理牽連廣泛而又複雜的區域事務，透過東協組織的研究可發現，「互不干涉內政」和「共識決」原則將很難維持，是否可能走向將由多數決和相互影響的關係，是一值得進一步探討的議題。

## 參考書目

### 一、中文部分

#### (一) 中文書籍

- Michael R.J. Vatikiotis 著，王業立編，1999，《東南亞政治與發展》，台北，韋柏文化。
- 艾倫·柯林斯（Alan Collins）著，2004，《東南亞的安全困境》，台北，國防部史政編譯室。
- 李偉成，1991，《東南亞國家政治體系論》，台北，五南出版社。
- 宋鎮照，1996，《東協國家之政治發展》，台北，五南圖書出版公司。
- 馬晉強主編，2000，《當代東南亞國際關係》，北京，世界知識出版社。
- 張錫鎮，2004，《東南亞政府與政治》，台北，揚智出版社。
- 張亞中，2004，《國際關係與現勢》，台北，晶典文化事業出版社。
- 喻常森，2004，《亞太地區合作的理論與實踐》，北京，中國社會科學出版社。
- 黃天榮譯，1970，《國際區域政治》，台北，政治作戰學校。
- Gillian Youngs 著，黃競涓等譯，2001《全球時代的國際關係》，台北，韋柏文化。
- 陳鴻瑜，1997，《東南亞國家協會之發展》，南投，暨南大學東亞研究中心。
- 陳鴻瑜，1992，《東南亞各國的政治與外交政策》，台北，渤海堂文化事業。
- Dewi Fortuna Anwar 著，蔡百銓譯，《印尼與東南亞國協：外交政策與區域主義》，台北，國立編譯館。
- 趙明義著，1998，《國際政治叢論》，台北，華泰文化事業公司。
- 蕭新煌著，2000，《東南亞的變貌》，台北，中央研究院。

#### (二) 期刊

- 王高成，1995，〈東協與亞太區域安全〉，《問題與研究》，第34卷第11期。
- 朱景鵬，2000，〈區域主義理論基礎與相關學說〉，《國際政治研究季刊》，第1期。
- 朱道亞，1997，〈東南亞的安全挑戰〉，《國防譯粹》，第24卷第11期。
- 李國雄，1995，〈東協的區域組織發展與挑戰〉，《問題與研究》，第34卷第

4 期。

宋鎮照，1998，〈東協國家在亞太政經秩序變遷之挑戰與發展〉，《理論與政策》，第 12 卷第 3 期。

梁志明，2001，〈論東南亞區域主義的興起與東盟意識的增強〉，《當代亞太》，第 3 期。

曾怡仁、張惠玲，2000，〈區域整合理論的發展〉，《問題與研究》，第 39 卷第 8 期。

## 二、英文部分

Anwar, Dewi Fortuna. Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994.

ASEAN Economic Research Unit. ASEAN: The Tasks Ahead. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987.

Asia. Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 1990.

Borthwick, Mark. Pacific Century: The Emergence of Modern Pacific Asia. New York: Westview Press, 1992.

Broinowski, Alison ed. ASEAN into the 1990s. London: Macmillan, 1990.

East Asia Analytical Unit. ASEAN Free Trade Area: Trading Bloc or Building Block? Australia: Australian Government Publishing Services, 1994.

Fawcett, Louise, & Hurrell, Andrew. Regionalism in World Politics, New York: Oxford University Press, 1995.

Hanggi, Heiner. ASEAN and the ZOPFAN Concept. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991.

Indorf, Hans. Impediments to Regionalism in Southeast Asia. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1984.

Kim, Young C., ed. The Southeast Asian Economic Miracle. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1995.

Leifer, Michael. ASEAN and the Security of South-East Asia. London: Routledge Press, 1989.

Rajendran, M. ASEAN's Foreign Relations: The Shift to Collective Action. Kuala Lumpur: Arenabuku Sdn. Bhd., 1985.

(投稿日期：94 年 6 月 15 日；採用日期：94 年 8 月 9 日)