

## 第六章、建構東協「安全共同體」的重要議題

### 第一節、東協的社會集體認同

一個團體要進化到共同體的進程，集體認同是重要也必要的步驟。認同是一種複雜的過程，涉及了一種觀念的改變，進而與新的理念「同一化」的過程，而這種同一化的過程，往往是不知不覺的狀況下進行。因此，我們可以知道認同不只是一個靜態的概念，更是一種動態的過程；它的形成是經由跨越時間無意識過程的不斷轉變，而不是最原始的意識。<sup>1</sup>建構主義認為，認同是能夠產生動機和行爲傾向的有意圖行爲體的一種屬性；<sup>2</sup>它源於長期實踐，代表政治行爲體自身和行爲體之間的社會關係。<sup>3</sup>東協的集體認同更是富有歷史與時間考驗痕跡的。

1953年7月越南停戰協定簽署，給予越共更寬廣的活動空間。1954年在美國的首的8個國家（美國、英國、法國、泰國、菲律賓、澳洲、紐西蘭、巴基斯坦），在馬尼拉簽署了東南亞集體防禦條約（馬尼拉公約），其目的在尋求建立東南亞的集體防衛組織（簡稱東約）；1955年該組織的第一次會議協商確定了「東約」的組織型態，設立秘書處於總部曼谷，個國派遣大使級代表，最重要的是設立了「反顛覆委員會」，很清楚的，它的目的就是要防止共黨勢力以北越為基地入侵東南亞各國，條約第四條更明確指出，簽約各國的領土若受到侵襲攻擊，各簽約國應依其憲法程序採取行動，以對付此一共同危機。<sup>4</sup>這就是東南亞第一次有組織型態的活動，它是一種類似北大西洋公約組織的集體防衛組織型態，企圖運用個別與團體力量的建構，以自助及互助的方式來解決共同的威脅；但是，這各組織卻沒有美國的長期駐軍，英、法兩國更與美國步調不一；且8個會員國家只有泰國、菲律賓、巴基斯坦為亞洲國家，其他只是鄰國或是基於殖民地宗主國的立場參加；三個亞洲國家，在組織中幾乎沒有發言權，一切都仰望美國鼻息，這種組合自然無法有任何有效的作為；更在美國退出越南戰場後，「東約」幾乎喪失了它的功能。

---

<sup>1</sup>

<http://newidea.nandaw.net/modules.php?name=Sections&op=viewarticle&artid=176>

<sup>2</sup> Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, (Cambridge University Press, 1999), p. 224.

<sup>3</sup> Paul Kowert and Jeffrey Legro, "Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise", in Peter J. Katzenstein ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, (New York: Columbia University Press, 1996,) p. 435.

<sup>4</sup> 張劍華，《東南亞的變局》，（台北：正中書局，1979年），頁4-9。

要建立區域國際體系，就必須有建構集體認同的共識；溫特認為要建構集體身份的主變量有四點：相互依存、共同命運、同質性與自我約束。<sup>5</sup>依此標準「東約」幾乎沒有任何存在的生機；因為會員國中只有三個區域國家，其他更遠在歐美澳洲；且各國國力懸殊，東南亞國家只有依靠美國的保護，英法更是各自為政，幾乎沒有相互依存的關係。此外，組織成員國中幾乎沒有任何多數的同質性，各國對共產黨勢力的擴張，因為受影響程度不一，更沒有所謂共同命運與一致的立場；加上各殖民地紛紛獨立，英、法兩國幾乎與東南亞沒有任何瓜葛，更對美國插手越南戰場一直持反對的態度。上述這些現象好似早已注定「東約」失敗的命運，因為沒有集體身份的產生，就不易拉進彼此的距離，國家各自為政或單方面的依附，亦將無法聚集集體的力量。

由於「東約」的不景氣，催促了「東協」的誕生；它不是取代的關係，而是東南亞國家認知的改變，而產生對「他者」與「社會體系」認同的改變。正如東協秘書長SEVERINO曾指出，1967年東南亞一些國家領導人的本意是成立一個東南亞國家協會，以使他們為了共同的利益（和平與發展）自願性地合作。因此，成員國間的團結是組織成立的最高目標，它並非企圖建立一個超國家實體，它更不能獨立地代表其成員國在國際場合行事，它沒有區域議會或者擁有立法、執法與司法權的相關機制，沒有任何統一的東南亞武裝力量。且由於東協各國的多樣性與複雜性，國家間非正式的諒解與自願性的協定，遠多於及高於約束性強的正式法律。<sup>6</sup>其實這就東協國家的原始意識，但這並不意味著東協組織無足輕重，它是東南亞國家創造出的一種國際關係，並得到東南亞國家普遍接受與支持，這就是東協集體身分建構的開始。

建構主義中的集體身分建構，是把自我與他者的關係導向邏輯推出的結論，也就是「認同」(identification)。「認同」是一個差異、衝突，並不斷變動的過程；簡言之，「認同」已趨向於一種流動而多元的狀態，它隨著物質條件、歷史聯繫性、以及文化塑造的過程這三個層面的變化，而會做不同的呈現。認同是一個認知的過程，在此過程中自我與他者的界線漸漸模糊，並在交界處完全的超越了自

---

<sup>5</sup> 亞歷山大溫特著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 430。

<sup>6</sup> Rodolfo C. Severino, "What Asean is and what it stands for," Remarks at the Research Institute for Asia and the Pacific, University of Sydney, Australia, 22 October 1998, in his "Asean: Rises to the Challenge," published by the Asean Secretariat, Jakarta, 1999, pp. 83-99.

我的範圍，而自我就被歸入了他者。認同通常與具體問題有關，完全的認同是極難產生的，但是，認同總是涉及擴展自我的邊界，並使其包含他者。這種過程是利用自我的角色與身分，但實際上又超越了自我的角色與身分。它依賴一種機制，將他者融入社會建構的另一個自我之中。就在建構新的自我與他者關係時，兩者間產生一種合而為一的新身分，這就是透過認同所產生的集體身分。<sup>7</sup>

從「東約」到「東協」，從創始五國到增加為十國，主要原因是因為東南亞各國對區域安全觀念的改變，並積極尋求建構一種新的區域「國際體系」，並期待因為區域組織的建構，能型塑新的國家身分與相互關係。建構主義中對國家與體系的重要觀念，就是通過體系層次的互動以改變國家的身分與認知，進而形成出現在宏觀體系層次中，國家間新的集體身分，透過這種過程從而產生各國相互合作的關係，將有助於將國際體系中的無政府狀態轉變為「國際狀態」。<sup>8</sup>東協的成立，事實上就存有相同的性質，創始各國對當時區域安全的不可信賴，尋求具有類似共識的五國，透過體系結構來結合共同命運，並通過相互合作形塑新的自我與他者的身分，這就已經是集體認同的重要進程。

對建構主義而言，國家與體系結構是「互動」且「相互構成」的；而此種互動情況下會產生身分與利益的變動，一些行為體會追求相對利益，一些則追求絕對利益；Robert Powell則指出，成員國在體系內追求的是絕對利益，而非相對利益。但不論是何種利益，利益都只是影響國家行為的依變項，而非自變項。<sup>9</sup>真正的自變項應該是自我的觀念，因為東協各國自我觀念改變，強烈認為東南亞地區安全必須依靠區域國家自己來護衛，而僅憑任何區域單一國家的力量，均不足以確保自己以及區域安全，因此觀念開始轉為尋求集體力量；在這種國家安全的利益追逐過程中，相互間的關係開始有了改變，因為堅持他者為敵人的認知，將無法獲得彼此互信；彼此無法互信將影響集體身分的建構以及集體力量的聚集，使得國家與區域安全未能確保，亦將影響國家發展。事實上，集體身分就是角色身分與共同特徵的獨特結合，它具有因果力量，使行為體把他者的利益定義為自我利益的一部份，亦即具有利他性。利他的行為

<sup>7</sup> Sandra Lancaster and Margaret Foddy, "Self-extensions: A conceptualization," *Journal for the Theory of Social Behavior*, 18, pp. 77-94.

<sup>8</sup> Alexander Wendt, "Collective Identity Formation and the International State," *American Political Science Review* 88, No.2 (June 1994), p. 384.

<sup>9</sup> Robert Powell, "Absolute and relative gains in international relations theory," *American Political Science Review*, Vol. 85, No.4, (Dec. 1991) pp. 1303-1320.

可以是理性的，他們權衡利益的基礎超出了自我而變為團體。正如同東協國家權衡利益絕非僅只是考量自我，而是將他者與整個體系的利益一併納入。溫特認為，這將使他們能夠克服利己主義者處於窘境是集體行動難題。

新的東協在促成國家集體身分與結構變化的四項變項上：相互依存、共同命運、同質性與自我約束，是有其歷史與經驗的優越條件；例如共同敵人—共產黨、共同的被殖民歷史（泰國除外）、相同的經濟水平、相近的地緣文化背景、融合共處的多元宗教體系、多數華人移民的社會，這些條件，促成區域各國初期的結合。但是，各國的執政者為確保國內政權的穩固，又想兼顧國家及區域的安全與發展，故在協商東協組織型態時，出現了「東協方式」的原則，這項原則也是促使東南亞區域國家願意組成東協的重要原因，因為，各國都想享有完整的國家主權，如果為了加入區域組織，必須放棄治權，那是極難做的到；此外，各國內部問題與各國間存在歷史的領土糾紛，使各國的內政、軍事、外交上各有其自己的作法；如果放棄部分國家主權，當時的執政者認為，將會為國家帶來危險。因此東協方式互不干涉內政與和平協商的一致決，就變成重要的國家主權保障，且也兼顧區域整體的利益。

東協運作 37 年以來，在 1999 年東協終於擴充為十國，包括了除東帝汶以外的整個東南亞地區，在總體與結構意義上應該是成功的，但其它的運作卻是有成功也有失敗。東協國家透過不斷的服膺與堅持「東協方式」，逐漸將區域安全的概念與規範內化到自我的行為中，使得東協方式變成一種由外部制約進而成為內部自省與制約的因素，也就是變成了一種習慣，這種習慣在初期來說，它是成功的，因為東協各國在 1980-1990 年代間，各國工業開始起飛，除了亞洲四小龍的新加坡外，泰國、馬來西亞與印尼等國更被稱為亞洲之虎，且運用團體力量，積極推動東協區域論壇，主導了區域政治與安全的各項議題。當然這些外在的改變，進一步影響並轉變各國內部的政治文化。

溫特曾指出，「國家往往會在其對外政策行為中外化或外移至其國內體制，例如解決衝突、經濟組織關係、遵守法制等等」；其中最重要的是民主制度，很明顯的，近幾年東協各國的民主制度較之以往更為落實，且此種內化的經驗，並不是只有一、二個國家，而是全面性的轉變（緬甸的鎖國政策使其成為例外），「愈趨民主化轉變的國家，在本質上往往是自然而然的服從安全共同體的規範」<sup>10</sup>，

---

<sup>10</sup> 亞歷山大溫特著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 450。

這種過程是經過相互學習的，而且是由上而下的，它並非緩慢而可以快速地取得內化結果。溫特認為基本上這種文化選擇是一種漸進的機制，它包括個人對個人以及世代對世代間，透過「社會學習」與「模仿」手段，藉以傳遞改變行為的要素。而這種文化選擇機制的效果，端視國家行為體內化的程度來決定。<sup>11</sup>

事實上，擴大範圍後的東協，其在物質條件上，從貧窮到小康又回到貧富差異極大的景況；在歷史經驗的同質性上獲得聯繫，但也必須承擔歷史遺留的包袱；政治文化的演變，雖仍無法脫離軟性威權勢力的掌控；這些挑戰是東協國家自願的選擇，因為他們已經有了集體身分的認知，拋棄政經發展落後的四國，將會成為區域整合的遺憾，且短期內極可能會降低東協的競爭力，但是，東協多元的體系文化已然形成，再加上外在民主制度的內化，更將促進各國遵守安全共同體的規範。

亞洲金融危機、泰國霾害與 SARS 等流行疾病的教訓，促使東協各國加快學習的腳步，他們學習的是如何迎接一個全球化的世界，學習的是如何深化區域合作的內容。自從中共與東協簽訂友好合作協定後，東協國家共同的敵人已愈來愈不明確，東協內部的團結與否，就成為安全與發展的主要動力；面對當前世局，國際化與跨國性問題愈來愈多，這些都牽涉到「東協方式」堅持的原則，因為這些問題的解決，顯現出必要的國家部分主權釋出。泰國、菲律賓早在 1998 年就提出「彈性介入」的概念，雖然當時並未被馬來西亞、印尼及新加坡接受，但是卻也獲得一些成果，也就是「峇里第二和諧宣言」中提到的，東協共同體將對共同關心的事務主動分享資訊，例如環境污染、航行安全、共同防禦合作等議題，都有進一步成立處理機制的規劃。事實上，這就是在建立東協的集體認同與共同價值觀的基礎上；或許透過協商討論和平相待來解決爭端，並不能滿足未來東協共同體的全部需求，但是東協各國已經藉由文化的內化，將「他者」的角色由「競爭對手」漸漸轉化為「朋友」的角色，互信機制的進一步建構完成，將會使東協卸除「東協方式」的盔甲，真正接受康德文化體系的來臨。

---

<sup>11</sup> 亞歷山大溫特著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁 430-451。

## 第二節、無政府狀態與「共同體」的安全困境

「安全困境」( security dilemma ) 的概念是由赫茲 ( John Herz ) 在 1950 年提出，他認為無政府狀態下，國家間不會相互攻擊，但是卻會相互猜忌與恐懼，產生更大的不安全感，進而驅使他們爭奪更多的權力以獲得更大的安全，但是相互競爭的結果，十全十美的安全是不可能得到的。<sup>12</sup> 傑維斯 ( Robert Jervis ) 認為這種爭奪更多的權力，以獲得更大安全的作法，對他國而言就是更不安全，這種螺旋效應，就是「安全困境」。<sup>13</sup> 也就是說，在安全困境中，一方聊以自慰的保障，就是另一方的威脅來源。

華爾茲 ( Kenneth Waltz ) 認為國際體系基本上是無政府狀態的，國家是基本的行為體，國家之上沒有共同的最高權力機構；在無政府狀態下，國家受到體系結構的約束，也就是說體系結構決定國家的行為。國際結構是由國家力量對比來決定，而不是由國家本身的意識型態或領導人的性格等單位層次來決定。因為對方都是敵人和威脅故彼此擔心害怕，在沒有更高權力機構的幫助下，為求保證自己的安全，只有靠自己與進行結盟。靠自己，就是追求權力的最大化，尤其是軍事力量，這是在危險環境中，保證安全的最佳方式，為了保持優勢更將不惜一戰，最理想的情況就是成為霸主。由這些因果關係，反映出國際政治領域中就是國家自助邏輯的特徵。<sup>14</sup>

溫特認為國家間的無政府狀態，就像是一個空的容器，國家層次的互動形成的角色身分，賦於它不同的內容。因此，建構主義認知的無政府狀態，是國家間建構出來的一種國際體系，從國家到國際體系是一種建構的過程，國家的權力與利益是由國家的觀念來定義的，純物質的利益，並不足以解釋國家間的關係，因為國家間的互動改變了體系結構，也不斷再造自我與他者的關係，建構了新的體系文化，當然也重新定義了權力與利益。國家對他者的觀念，決定了相互的角色，為求國家安全，除了自主追求權力的最大化，建構主義認為互助、互助的邏輯也有存在的可能，也就是形成安全共同體。安全共同體的概念最早是由瓦根倫 ( Richard W. Van Wagenen ) 提出，並由多伊奇 ( Karl W. Deutsch ) 等人進行全面的闡述；他們認為所謂安全共同體，是一個實現整合的團體，而該團體內的成員確

<sup>12</sup> John Herz, "Idealist internationalism and the security dilemma," *World Politics*, Vol. 2, 1950, pp. 157-180.

<sup>13</sup> Robert Jervis, "Cooperation under the security dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214.

<sup>14</sup> 肯尼斯·華爾茲著，胡少華等譯，《國際政治理論》，(北京：中國人民公安大學出版社，1992年版)，頁2。

信彼此間不會武力相向，而是用其他方式解決他們之間的爭端。<sup>15</sup> 其主要的形式就是多元安全共同體，這種安全共同體主要是由主權國家組成，成員國間相互擁有共同制度、共同價值與共同團體的歸屬感，到了此種程度，國家相互間對國際和平演變的可信賴預期相對提高許多。<sup>16</sup>

由溫特的敘述中我們可以歸結，無政府狀態下，國家安全的選擇，並不是只有權力最大化的爭取而已，安全共同體也是一種選項，最重要的就是在於自我認定他者的角色不是敵人，再經由彼此互動建構出新的結構體系，將可獲得安全的保障。

東協國家多為從殖民宗主國中獨立出來，他們的最大安全威脅並不是外國的侵略，而是來自種族與政權合法性的挑戰等等層面，鞏固政權是其最重要的任務。<sup>17</sup> 由此可知東協所堅持的「不干涉內政」原則，是其來有自的。事實上，東協國家在獨立之初，相互間仍存有許多歷史遺留的領土爭執問題，邊界的糾紛引起的武裝衝突，對初成立的各國政府確是極大的威脅，但是各國政府處於缺乏合法性與整合決策能力的同時，解決國內各派系種族對政權合法性的挑戰，成為當時的重要工作；區域內雖然並未發生大型戰爭，但是卻充滿衝突與緊張的氣氛。

1960年代的東南亞，對鄰國的猜忌與不安，籠罩在東南亞各國領導者與人民的心頭；不過在東協成立之後，在各國求同存異，建構區域和平環境及重視國家發展的前提下，東協國家共同合作追求彼此共同利益的趨勢，使區域劍拔弩張的緊張氛圍逐漸和緩。更從1976年各國簽訂友好合作條約以後，國家間的關係開始改善，更因為有了友好合作條約中的第二條：締約國遵循「和平解決歧異與爭端，且拒絕武力的威脅與威脅使用武力」等基本原則；使得區域國家間的關係又更進一步。多年以來，東南亞各國透過各種信心建立措施，對彼此的了解愈益清楚明確，相互猜忌與疑慮更是大幅降低。但是，東協各國對軍備整備並未完全停止，例如越南期望能夠採購24架SU-27新型戰機；馬來西亞正積極進行部隊現代化，並期望建

---

<sup>15</sup> Karl W. Deutsch and Sidney A. Burrell, et al., *Political Community and the North Atlantic Areas: International Organization in the Light of Historical Experience*, (Princeton: Princeton University Press, 1957,) pp.5-6.

<sup>16</sup> Emanuel Adler and Michael Barnett, "Security Community," (Cambridge University Press, 1998), pp. 6-7.

<sup>17</sup> Barry Buzan, *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations* (Sussex, England: The University of North Carolina Press, 1983)

立遠程的部隊投射能力；菲律賓則編列預算進行海上巡邏及預警飛機的採購，並積極加強其海軍艦艇的噸位及火力；<sup>18</sup>新加坡也未曾稍緩其武器採購的步調。詳細研析各國武器種類及數量，以及東協推動的傳統武器登記管制措施，各國近年來採購的武器裝備，除了用於國內治安及武裝叛亂團體的剿滅外，其實大部分國家都只是因為軍方勢力依然存在，武器採購不容減緩，此外各國也希望在未來解決任何紛爭時，能夠有一支可恃戰力，但其目的均非想強過區域國家，進而企圖侵略或奪取他國領土。從東協與各國的作為中可以知道，東協各國在經過長時間的合作與保證不使用武力及不威脅使用的條約約束下，似已獲得非戰的共識，並已有內化成區域規範的趨勢；近年來東協國家間的一些爭議，在經過協商與多國調停後若仍無法解決，都是送交國際法庭仲裁解決，建立了良好的解決問題模式。此外連牽涉複雜多國的南海問題，亦在 2002 年 11 月簽訂了「南海區域行為準則」，暫時擱置了爭議。此外在對外方面，東協與中共在 2003 年簽訂了友好合作條約，成為第一個簽署此條約的區域外國家，顯示東協已將這種視他者為敵人的角色觀念，漸漸轉化為競爭夥伴或是朋友的關係，並且由東協內部擴散外溢到區域以外的國家。

新現實主義所說的安全困境，在東協之間似乎不復存在。因為東協各國長期經營努力之下，對內，各國都已建立了不武的共識，並且形成了區域體系的規範。對外，東協正透過區域論壇，散播東協多邊協商、和平解決的處事原則與堅持，且已與中共達成進一步的共識及簽訂友好合作條約。東協建立的體系文化從基本的觀念開始轉變，除了逐次建立內部的共識外，並已將傳統的敵人都視為競爭夥伴，甚至視為朋友，雖然，東協內部仍有一些亟待解決的問題，但東協仍選擇放棄相互敵視的對立與跳脫自助的螺旋效應，推出在 2020 年建構「東協安全共同體」的願景，這就是一種體系文化的形成與擴散。

---

<sup>18</sup> 葉仕臻譯，〈東南亞諸國海軍航空兵力〉，《亞太安全譯文彙集 III》，（台北：國防部史政編譯局，1999 年），頁 532。



## 第三節、「安全共同體」規範的構建與實踐

理性主義認為，「規範」純粹是權力與利益直接反映的，它只是權力政治下的一種表現的形式，一個行為體「按照權力與利益確定的標準」，<sup>19</sup>或是行為體「自己認為的標準，而不管他者接受或拒絕」去行事。<sup>20</sup>規範只是一種行為標準、一種原因，是行為者同意的一種做事的方式，他們強調的是規範對行為的約束性或調整性，但是他們忽略了規範建構的過程，他們只在意建立的一套大家已經同意的激勵或懲罰的標準被遵守與否，而不論此一標準的適當性。

建構主義則認為，國際體系是由行為體在體系互動中建構出來的，他們重視的是每一個自我對他者角色的觀念與對其行為的高度預期性，在這種互動下，就由對他者角色的「觀念」進一步形成一種「信念」，因為相信他者的行為將會在預期行為之上。在無政府狀態下，因為觀念的改變，將他者視為競爭對手或朋友，而產生一種非戰的信念，也就是相互都深信他者不會武力相向，且會用和平的方式解決問題，因此形成安全共同體；這種由觀念進化而成的「信念」，其實就一種眾人對他者行為的高度預期結果，對整個體系文化而言就成為「規範」。這種規範是所有行為體共同認知的結果，它是自願被遵守與服從的。

規範其實就是一種行事的標準，理性主義認為，有權力者將會成為標準制定的主導者，它將儘可能的求取各行為體的利益，但是絕大多數，都將偏重強權者利益的維護。建構主義重視的是體系中各行為體的相互認知觀念與互動，而規範是在這種互動下的產物，它是各行為體高度預期的結果，並將回饋重塑各行為體的觀念、互動與體系文化，它是較符合各方預期與需要的。

英國學派的布爾（Hedley Bull）就根深蒂固的認為，國家間的合作是確實可能的，某種合作形式的國際社會也是存在的；他認為「在一組國家意識到一定的共同利益與共同價值之後，這些國家就會設想自己在處理相互間的關係時，會受制於一組共同規範，並分享共同制度的作用，這時它就形成了一個新的體系」。<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Stephen D. Krasner, *International Regimes*, (Cornell University Press, 1983,) p. 2.

<sup>20</sup> Robert O. Keohane, *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton University Press, 1984) , p. 57.

<sup>21</sup> Hedley Bull and Adam Watson, *The Expansion of International Society*, (Oxford : Oxford University Press, 1984) , p. 1.

東協的成立，其主因就是因為美國主導的「東約」幾乎無所作爲，但又一手掌控東約的活動，造成東南亞國家反而無法在強權建立的規範下增進自己的安全與發展，因此在東協成之初，各國就有了摒除區域外強權加入組織的共識，東南亞國家要以「平等的夥伴精神」建立共同行動的基礎，來提昇東南亞地區合作，致力地區的和平與繁榮。<sup>22</sup> 其實東協在曼谷宣言中所宣示的內容，雖然沒實質的約束力，但是，它卻建構了一套東協規範；所有會員國家同意並將遵守此項規範，共同為區域和平與繁榮努力。1976年的「峇里和諧宣言」與「友好合作條約」，更進一步的將安全的顧慮加入規範中，東協各國開始建構非戰的體系文化，在友好合作條約中，各國同意「拒絕使用武力及威脅使用武力」的原則，其實這就是體系文化建構的重要指標，從那時開始，東協國家間，就不會再有武力相向的情勢發生，雖然期間各國仍發生過一些邊境的衝突，但是，東協的規範，已經內化至各成員國，各國亦都堅持非戰及和平解決；經過長期的努力，東協在非戰的體系文化上已經形成重要且為各國遵守的規範。

溫特認為，當行為體自我意識到他們認為是「成功」的行為體時，模仿行為就會開始。通過模仿獲得了身分與利益，模仿的效果將使群體的同質性提高。雖然實際生活中「成功」甚難被區別，但測量成功的標準卻都是被共有概念與認知所建構。國際間通常將成功定義為擁有和使用權力，但是何謂權力與合法使用權力的判定標準，卻存在極大的差異。<sup>23</sup> 東協在建構非戰體系規範的成功下，開始將此規範推向其他區域外國家，區域論壇是其中一個重要場所，中共則是第一個簽定友好合作條約的國家，這些實踐的過程，其實就是一種模仿與複製，他們期待擴大東協規範的適用範圍與效果，並藉此加深東協的影響力。東協期待從東南亞區域的信心建立措施中，將東協的規範再外溢出去，除了強化區域的安全共同體信念外，更期望能夠在較短的時間內，來改變東亞甚至亞太地區群體的集體規範，建立一個非戰的大環境。或許，想要主導亞太安全規範的建立，東協的實力稍嫌不足，但是，東協建立非戰的規範卻是國際社會重要的成就，也是值得推廣與一試的。

一個真正的「安全共同體」絕不僅僅是非戰、和平而已，隨著冷戰結束，傳統軍事安全的份量逐次降低，經濟、環境、社會等非傳統的安全明顯的增加。因此，東協將要面對的是一個複雜多元的

<sup>22</sup> 陳鴻瑜，《東南亞國家協會之發展》，(南投，國立暨南大學東南亞研究中心，1997年3月)，頁232。

<sup>23</sup> 亞歷山大溫特著，秦亞青譯，《國際政治的社會理論》，頁410-411。

國際環境，它必須發展具備更完整具體的體系規範，當然現行的許多作法及堅持的原則就必須一一接受檢驗，必能順利進入「安全共同體」的新紀元。

並非東協所建立的所有規範都是成功的，個人認為，東協所堅持的「東協方式」，也就是不干涉與一致決原則，雖然是東協成功組合的關鍵，但亦將成爲阻礙東協進一步整合爲共同體的絆腳石。初期而言，東協方式的堅持，確爲東協各國的團結合作帶來契機，因爲如果沒有這些原則的堅持，可能東協早已因爲各國內部的問題所造成的衝突而瓦解；因爲不干涉內政，使得各國願意參與集體行動，針對集體利益共謀解決之道；因爲一致決的尊重，各國都不擔心各自權益的損失。但是，隨著國際情勢與經濟環境的變遷，全球化與跨國性活動的增加，東協開始嚐到一些規範與堅持所帶來的苦果，金融危機的衝擊、海上航行安全問題與環境武染霾害的問題，一次又一次的衝擊東協的原則與規範。

近年來，東協內部要求重塑東協規範及改革東協方式的呼聲漸起，但是東協改革的步調仍然緩慢。東協一些國家已經開始朝擴大解釋規範內涵的方式努力，例如泰國推展的「彈性介入」他國內政的方式，例如新加坡、馬來西亞提倡對具有共同危害的問題提出積極建設性建議、印尼建議成立「東協安全理事會」等；<sup>24</sup>這些國家的觀點，從金融風暴後，已在東協內部進行多年的對話，但是卻仍未能獲致共識。如今東協提出要在 2020 年建構「東協共同體」，事實上，要達到所謂共同體的標準，東協仍有一段努力的空間。

「峇里第二和諧宣言」中除了宣示要朝向安全共同體的創建方向努力外，更重要的也說明要用「創新的方法」來建構，其中包括：規範的制定、衝突與預防、衝突解決與衝突後的和平建設途徑。<sup>25</sup>東協進一步發展組織制度的成功與否，並不在於它建立多少的規範規則，關鍵將在於它定訂了規範之後，能否有效的駕馭規則的能力；也就是要看東協能否在現有成果的基礎上，以更堅定的政治意願與更大的魄力及勇氣，去推動內部的變革，以及適應國際環境不斷變化的現實。

---

<sup>24</sup> Indonesia Propose That an ASEAN Security Community be Formed, 30 August 2003, <http://www.rsi.com.sg/english/view.2003092018349/1.html>

<sup>25</sup> ASEAN Basic Documents, Declaration of ASEAN Concord II ( Bali Concord II ) ; Bali ,8 October 2003, <http://www.asean.org/15159.htm> .

#### 第四節、多極化世界發展趨勢的影響

冷戰結束後，世界局勢由兩極對峙轉為一超多強，競爭與合作關係常相交替出現。有些人認為當今國際社是兩極對抗消失，多極勢力正逐漸興起的一超多強的過渡時期，它不能稱為單極世界，因為美國的勢力並不足已成為單極世界，因為在軍事上，美國雖然擁有全世界最多的軍事預算，2004 年的國防預算超過 4000 億美元，全世界第一，更遠遠超出其他國家；但是蘇聯瓦解時，其 70% 的核武與重要武器，雖都轉移至俄羅斯手中，但其中一些核武或大規模毀滅武器，卻是流向不明；此外，美國一個軍力如此強大的國家，卻無法將伊拉克一個國家的問題完全解決，更遑論對付其他任何一個大國。此外，在經濟力量上，美國自 1960 年代起，經濟強權的封號就必須與其他國家，如日本歐洲等國家或區域分享，近年來美國在經濟成長上確實有一些回升，但是世界經濟的版圖卻已經被一塊塊的劃分開來。唯獨在政治領域，美國挾其強大的國力，插足世界各地區，藉維持世界和平的理由，推行其全球戰略，爭取國家利益；但是其所作所為，並不能獲得多數國家的認同，反倒是處處都能聽到見到反美的聲音與行動。事實上，美國雖然極想成為單極世界的領導者，但是卻又有上述的顧慮。此外世界各國擔心，在國際體系中，唯一的、且得不到強有力制約的超級大國，必然會謀求控制整個國際體系，使之為一己所用，並隨心所欲的處理國際事務，此將危及各國主權與利益，破壞世界和平，阻礙國際社會的進步與發展。因此世界各國並不願見到美國單極獨霸的局勢，反而傾向多極相互制衡的方向發展。

冷戰期間的兩極對立不穩定平衡的世局，讓世界各國飽受戰爭的威脅，也使各國了解超強大國壟斷國際事務，將造成世界的更不安全。因此，雖然當前的世局可說是在美國超強的主導下，但是各區域強權並不服超強的一些安排，並且逐漸崛起進而挑戰美國的勢力，並極可能形成三極或多極的國際體系。

中共自冷戰以來就是大國的聯盟對象，蘇聯瓦解，中共卻逐漸興起，並取代了蘇聯的社會主義國家領導地位；鄧小平時實施改革開放以後，中共經濟漸漸起飛，到 1990 年代冷戰結束，已漸走入開發中國家之列；雖然美國推出所謂「中共威脅論」，企圖防堵中共勢力的擴散，但是，近年來，中共重提和平共處五原則，積極推展睦鄰政策，爭取與週邊國家更深入的交往，擱置一些爭議性的議題，運用中共經濟開發的廣大市場，吸引週邊國家與其改善關係，實際上亦獲得許多成效。熊光楷在 2004 年初接受記者訪問時表示，世界

只有向多極化的方向發展，才有利於實現國際關係的民主化。中共所主張的多極化，並不是以犧牲小國利益為代價的「大國制衡」，因為中共所說的「極」的概念，並不局限於幾個大國，它也可以是一些國家群體，廣大的發展中國家和發展中國家的組織也是促進世界多極化發展的重要力量。<sup>26</sup>近年來，中共與東協、印度簽定友好條約，主導上海合作組織，加強與中亞國家國家的經濟與安全合作，主導北韓核武的六方會談談判，獲得美國與韓國的感激與認同等，中共這些作為，幾乎已經確立它是未來多極世界重要一方的地位。

歐盟自 1991 年簽訂馬斯垂克條約以後，其整合工作已愈見完整，更在 2004 年向東擴展，將其版圖擴充為 25 國，更加深了歐盟的影響力；此外，在科索沃戰爭時，歐盟再次遭遇沒有共同安全防務的困擾，因此歐盟許多國家的領導人獲得共識，就是歐盟想要在國際舞台維持自己的自主權，就必須擁有自己的防務；因此，法國開始倡議擺脫北約的限制，建立歐盟主導的軍事力量，<sup>27</sup>雖然暫時並未獲得歐盟的通過，但是，歐盟國家企圖建立一個完整獨立的區域組織，已經表露無遺，並將成為多極體系的重要一極。此外，軍事力量依然強大的俄羅斯，近年來在總理普丁的苦心經營下，積極改善經濟民生，聲望已逐漸回升。日本在美國的支持下，積極進行修憲工作，企圖將其自衛隊的限制去除，使其具有軍事力量向外擴張的法源。印度除積極改善與中共關係外，更向東協釋出善意，並將於 2005 年與東協簽定友好合作條約及自由貿易區的協議。這些國家的逐漸興起，使得世界勢力版圖無法清楚區隔開來，更說明未來多極化的趨勢是不可避免的，各極的利害關係複雜糾葛將更需要審慎應付。

步入二十一世紀，東協進一步整合成為安全共同體的進程，以及區域國際關係的發展，都將成為東協重要的挑戰。對內，東協必須儘速和平解決各國內部的問題，以及國家間因歷史遺緒產生的糾葛，並且對東協體系文化與規範進行調整，以符合安全共同體的需求。對外，東協進一步建構信心措施，並推展多邊安全機制，為的是要達到「兩個平衡」，一是大國力量相互平衡，另一個就東協與大國的力量平衡。<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> 熊光楷專訪，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/xxsb/532226.htm>

<sup>27</sup> 陳德民，〈多極化仍是當今世界的發展趨勢〉，《現代國際關係》，1999 年第 11 期，頁 7。

<sup>28</sup> 馬普強主編，《當代東南亞國際關係》，（北京：世界知識出版社，2000 年 2 月第 1 版），頁 344。

如果國際局勢依前述預估朝向多極化發展，則東南亞地區將會建構出一種新的勢力平衡態勢，東協內部各國種族與宗教差異的問題，將會在外部民主制度的內化下逐漸解決，至少會降低衝突程度，這將有助於東協進一步的集體認同；此外，各國未定邊界的問題，甚至南海問題，亦將因為國際多極化的影響，將不易被大國主導，而容易在兼顧各國權益下獲致和平解決，對於安全共同體的形成是非常有幫助的。此另外對於大國在區域的勢力，將更容易實踐「兩個平衡」，並且在東協整合成為安全共同體之後，因為組織團結的力量，更將提昇東協對區域議題的主導與發言權；若能獲得區域大國如中共日本的支持，東協共同體的成功案例，逐漸外溢到東亞甚至亞太地區，形成東亞共同體亦未可知。就在東協從亞洲金融危機中重新站起來，世界各國也對東協進一步整合報以無限希望的時候，美國發生了「九一一」恐怖攻擊事件，此一事件對東南亞的政經秩序建構，帶來重大的衝擊。

當世界反恐體制形成之際，不僅改變了全球的戰略與政經秩序，也改變了人類的生活型態，更改變了戰爭的型態。國際安全體系遭受重創，國際集體決策機制更形弱化，美國的單邊主義更是甚囂塵上，國際均勢頓時變得搖搖擺擺，不知該向哪一邊傾斜。美國國家安全顧問萊斯女士在霍普金斯大學的演講中提到，當前美國在國際形勢中所面臨的機遇是大於挑戰的，美國要憑藉強大的實力，促使國際格局形成對美國更為有利的新平衡力量。此外，美國總統布希更提出，美國的安全不能再僅僅依靠威懾或是遏制，美國必須還有「先制攻擊」的新思維，並且認為國際間對國家主權與國際干預等問題應該重新制定國際規範。<sup>29</sup>「九一一」事件，激起美國的大國沙文主義，及極端民族主義的抬頭，布希總統高喊向恐怖主義宣戰，使他的支持度上昇至 90% 以上；終於在 2002 至 2003 年美國在無法獲得聯合過合法授權的情況下，繞過聯合國，先制攻擊了阿富汗與伊拉克，開始美國單邊主義違反國際組織規定與國際法的行動，不僅削弱了聯合國處理國際問題的作用，更使國際政治陷入困境；傳統的、均勢的、由各大國聯合建立的國際威權組織—聯合國，喪失了它的效力與權威，超越了聯合國憲章賦予國家的自衛權，更遠遠超出新干涉主義的範圍，<sup>30</sup>這意味著國家主權將不被承認與尊重。此外全球化的負面效果日益突出，各國積極推動國家發展的同時，亦同時承擔全球化的高度風險；事實上，全球化中的規則中，

<sup>29</sup> 徐堅，〈當前國際關係調整中的若干趨向〉，《綜合論壇》，2003 年第 2 期，頁 3。

<sup>30</sup> 所謂新干涉主義，主張對各國內部問題的基本人權問題可以進行人道干涉行動，在聯合國人權組織認為這種行動是合法也必須的。

存有許多不公平的因素，而已開發國家尤其是美國，更主導全球化的進程，通過主導與控制全球化的遊戲規則，美國佔得先機幾乎成爲全球化的最大獲利者。上述因素使得美國勢力更強，更形成對世局多極化趨勢的挑戰。不過，隨著伊拉克戰爭的結束，海珊雖然下臺，但伊拉克人民的反抗運動卻一日未歇，幾乎造成英美聯軍無法順利撤出，美國一手捏著掌控石油生產的利益，卻必須面對反抗運動的一再挑戰，迫使美國在國際輿論與美國人民的不滿之下，將伊拉克問題重新帶回傳統的聯合國體制下，尋求各國的支持與協助；聯合國的組成原來就是藉由各大國形成一種均勢的多極國際體制，在美國積極尋求單邊主義以及單極霸權的作風下，卻將伊拉克問題拋回聯合國，此將意味著，美國雖然企圖成爲單極霸權，但是，美國做法所造成的國際政治動盪不安，反而嚴重影響美國的全球戰略利益。因此，強大如美國都不能抗拒國際體制的多極化趨勢，除了可能成爲一極的大國之外，亞洲、非洲與拉丁美洲的小國，當然也想成爲國際體系的一極，而加速區域組織的整合，爭取區域議題主導力量，就成了各小國或發展中國家的的最佳選擇。

東協當然不能脫離現實環境，2003年提出進一步整合在2020年成立共同體，就是重要的構想，但是，美國在對阿富汗與伊拉克的先制攻擊行動，超越新干涉主義的做法，卻使得東協各國擔心東協的「不干涉」原則，會被長期不滿的美國與西方國家，視爲批評與攻擊的目標，更擔心東協的堅持會成爲美國介入東南亞區域的理由；近年來的美國人權報告，對區域內的每個國家或多或少都表示不滿，美國雖然表示尊重東南亞國家的主權，但對各國人民的公民權，與亞洲各國提出的所謂亞洲價值，是極其反對的。東協不願這些成爲美國插手東南亞事物的藉口，但是也不願意放棄東協多年來堅持的東協方式原則，東協的生存與發展，必須選擇一種使與區域有關的各個大國的勢力，能夠更均衡的呈現，使得美國無法利用任何藉口插手主導東協的事務，從東協積極與中共、印度發展簽定友好合作條約可以看出端倪，東協已經在利用國際局勢的多極化發展，建構一種新的區域「大國平衡」的戰略形勢，並積極推動東協合作與轉型，以獲得美國及各大國的認同，確保東南亞的和平與發展。

## 第五節、東協的最佳選擇

冷戰結束後，經濟版圖的爭奪，取代大部分的政治鬥爭；當取得經濟介入與合作後，所有議題都變得較容易解決。在此期間，東協各國一直是置重點於經濟工業的發展，並促成了各國的經濟起飛。1997年的亞洲金融與經濟危機以後，東協雖沒有在自身建設與擴大對外關係方面有所後退，但卻一直徘徊在十字路口。由於一系列內外巨大挑戰，東協困則思變，正在探索重建其制度與規則。除了東協內部的問題之外，東協實行外延擴大戰略，推動以東協為同心圓的中心，以東亞為框架的東南亞與東北亞合作（即東協加三--中、日、韓）機制，並以對各大國的東協加一對話合作方式，進行單對多的雙邊會談，以謀取區域大國勢力的平衡。但是，東協的利益與作法，難與其他大國的利益與想法完全一致，究竟東協要如何深化區域外交關係，才是對區域較佳的選擇，是值得關注的重要問題。

### 一、東協加三

1995年東協舉行曼谷高峰會時，就倡議舉行東協與中共、日本、南韓的非正式領袖會議；但是，這項建議受到日本反對而作罷。直至1997年因為亞洲金融危機爆發，日本才同意召開此項會議，並於同年12月東協馬來西亞高峰會後，舉行第一次東協與中、日、韓三國領袖的非正式高峰會議；1998年在東協加與三國的高峰會議上，由韓國大總統金大中提議分別由這些當事國的學界組成「東亞展望小組」(East Asia Vision Group, EAVG)，以及官方代表組成「東亞研究小組」(East Asia Study Group, EASG)，前者在1998年隨即成立，後者則在2000年成立。1999年起該會議正式被稱為東協加三會議；至2000年各國領導人協商同意將非正式會議升格為東亞高峰會，這使得東協加三會議更具權威性，已使得東亞區域合作向前更進一步。2002年可以說是關鍵年，在金邊所舉辦的第六屆「東協加三」高峰會議上，EAVG與EASG小組呈交兩份評估報告，最後都成為共同聲明，其中包括：以東協加上中、日、韓共13國為成員的「東亞共同體」之合作內容；以及嘗試將「東協加三」高峰會議由目前的「對話機制」邁向「建制化」階段。<sup>31</sup>

這些「東亞高峰會議」的政策意涵評估報告，事實就已經對「東亞共同體」的規劃提出一些構想。在「東亞共同體」的聲明中共有26條具體作法，除了包含經濟與金融合作之外，並且擴及到政治、

<sup>31</sup> Final Report of the East Asia Study Group, ASEAN+3 Summit, 4 November 2002, Phnom Penh, Cambodia.



安全、環境、能源、文化教育範圍，以及諸多社會舉措。但是仍將面對許多甚難解決的問題；在經濟金融方面，東亞共同體的重點無疑的是經濟金融方面，在目前的多邊與雙邊的經貿合作協定下，已經具備進一步整合的基礎，推動區域自由貿易，將更能提昇競爭力；但是經濟問題中最困擾的就是全球化與跨國性問題，例如環境污染、工業互補性、跨國性經濟犯罪等等問題，將會增加整合的困難，破壞東亞共同體中經濟整合平台的效能。此外東亞地區的政治與安全情況十分複雜，安全合作與政治議題將是區域最重要的問題。反核擴散、反恐與反對國家分裂等等問題，都將影響區域政治與安全；另有關東亞各國間的邊界與海上領土的爭執，將更使區域互動增加許多變數。再加上各國的歷史遺緒，中、韓與日本的長期敵視，東協對中共意識型態的擔心，以及台海兩岸可能的衝突，都是「東亞共同體」進程必須面對的問題。在國家主權的釋出部分，更將成為問題的焦點。歷經四十餘年歐盟方得建立，此期間因此，歐盟各國對國家主權的釋出進行了許多討論，更發生了許多爭執；但是，因為歐盟各國的政治體制為大致統一的民主政體，且歐洲國家在經濟、文化的同質性高，各項差距不大，且經濟整合已具良好基礎，故歐盟在共同價值觀、共同文化與社會心理下，各國高度的意願進行部分主權的釋出。<sup>32</sup>反觀東亞地區的國家，國與國之間存在社會制度的差異，經濟發展水準差距更大，各國人民的需求從物質到心理層面無法一致，各國國情與執政者的要求目標差異更多，雖然東協運作已達三十年以上，但是東協的擴充已在內部造成一些問題，若要再在將中、日、韓納入，則問題將更為複雜，短時間內無法順利達到「東亞共同體」的整合目標。

東亞地區的整合，絕非區域國家就能決定，美國、歐盟、俄羅斯、印度甚至澳、紐等國，都會產生因為身分改變而影響其利益，如果完全將他們排拒在外，將會有極大的反對聲音出現；例如對美國而言，一個走向優惠式貿易安排且排除美國在外的東亞，無論是以什麼樣的形式作結合，絕對不符合美國的經濟與戰略利益，美國真正要的是一個涵蓋亞太地區，且更加緊密的貿易區塊。<sup>33</sup>此外，在安全議題上，東亞區域的整合成功，相對的就是另一股國際勢力的崛起，對俄羅斯、歐盟、印度與澳、紐，都會產生一種不安全感，甚至美國在區域的主導力量與戰略部署都將隨之改變；因此東亞區域的整合，絕非經濟問題而已，其複雜的程度更非東亞國家所能獨

<sup>32</sup> 田中青，〈試論東亞共同體〉，《當代亞太》，2004年第10期，頁15。

<sup>33</sup> 洪財隆，《東亞區域整合型態與台灣處境之探索》，台灣經濟研究院，2004年2月24日，<http://www.tier.org.tw/ctasc/issue/FTARTAsindex.htm#Article4>

立解決。

另就東協的立場而言，東協國家想要的是以東協為中心，並為東協國家能所主導的區域組織，如果如中、日、韓研究規劃擴充為「東亞共同體」，東協將無法保持在中心位置；另外無論在政治、經濟、軍事等力量上，東協均無法與三國相提並論，對區域整合的方向將喪失主導地位，這與東協試將「東協方式」外溢到區域以外的想法是相違背的，不僅在進行區域整合的進程中，因為中日韓的戰略利益不同，當三國發生意見分歧時，將無有力的第三者介入協助解決紛爭，因此東協的不干涉與一致決的堅持，將無法付諸外部的東亞區域整合中，且反會影響東協內部國家對「東協方式」的堅持與規範的遵守，對區域而言必須審慎考慮。

但從另一視角觀察，無論「東協加三」或是「東亞共同體」，對東協來說都是一種壓力，因為無論哪一種組織繼續發展，對東協國家來說，都只有團結一致才能擁用有發言權；甚至，若現階段東協運作模式產生的力量不足，東協應立即展開進一步整合，成為更緊密的「東協共同體」，方能適應未來的區域環境需求，因此無論現階段國際情勢發展如何，對「東協共同體」的整合是具有正面的推動力，也提供東協在「共同體」整合過程中一個較為明確的方向與目標。

## 二、東協加一：

「東協加一」離不開「東協加三」的框架，從 1999 年開始，每年東協加三會議後，東協各國領袖會分別與中、日、韓三國領袖進行單獨會議，號稱「東協加一」，但是其中中共與東協的關係改善最多，日韓兩國卻未見明顯的進展，因此，此處「東協加一」專指東協與中共的組合關係來討論。

中共在 1990 年代初期，中共經濟羽翼未豐，對於東亞、東協區域間的經濟整合是毫無興趣的。鄧小平當時更斥責不准倡議任何類似東亞經濟體的概念；直到 1997 年中以前，中共還對區域內經濟整合與經貿自由化抱持消極態度。從 1999 年夏天開始，中美關係緊張，中共開始思索強化與鄰近諸國的關係，作為其「多極」戰略的一環。此外中共近年來的經濟起飛，使其開始有餘力進行紓緩亞洲鄰國對「中國威脅」的疑慮；中共展開「敦親睦鄰」之戰略，其目的是符合其「繁榮穩定以利經濟發展」與「多極化」的大戰略。

1997 年亞洲金融風暴後一蹶不振的東協，正在復甦階段，對於中共在危機中的協助，自然有說不出的感激，此外面對中共積極主

動的外交攻勢下，東協國家原本想採孤立的方式，反制中國大陸的壓力與競爭，但依過去幾年的經驗，東協國家知道其根本無法抵抗中共的競爭。東協自知與其繼續對立或衝突，不如反向操作，將中共善意視為一種「中國機會論」。在中共的巨大經貿壓力下，1999年底，東協國家改變他們的策略，他們認為要爭取流失的外資以及更多的出口，應該是加強他們與中共的經貿關係，而不是與之孤立。於是東協在1999年底宣佈要與中共建立東協加一的自由貿易區。<sup>34</sup>

2003年東協與中共簽定「東協加一」自由貿易區協定，並訂於2010年前實現之，且更進一步與中共在簽訂友好合作條約，這對中共近年來敦親睦鄰的工作是極大的肯定，顯見東協對中共的角色已自敵人轉變為競爭夥伴，更由於友好合作條約中，該條約規定締約國相互尊重獨立、主權、平等、領土完整與國家認同，以和平方式解決糾紛，放棄威脅或使用武器，對一國的內部事務互不干預，也不對其他國家實行顛覆。此外，中共又與東協簽署了「中共－東協戰略夥伴關係聯合宣言」。該宣言中指出，「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」的目的，是要全面深化和拓展中共與東協的合作關係，培育彼此睦鄰友好互利合作，為本地區的長期和平發展與合作做出更大的貢獻。<sup>35</sup>因此，雙方在貿易關係與安全事務的關聯更密切下，使雙方關係將向「朋友」關係發展。

「東協加一」(中共)，使得東南亞區域均勢，嚴重向中共一方傾斜，日本、美國等國家對此情況更為關切，尤其是對簽署自由貿易區的態度，都由被動轉為積極爭取，並與新加坡等東協國家簽定雙邊自由貿易協定，企圖運用此一窗口，敲開東協大門，展開與東協的進一步合作，並且避免東協與中共關係更為密切，不僅喪失了先機，更將被中共遠遠拋在後面。<sup>36</sup>

在安全議題上，2003年東協與中共簽署了友好合作條約與自由貿易區協定，這兩項條約與協定的簽署，對東協各國是一個極大的鼓勵；首先中共與越南也在2004年6月簽署「領海、專屬經濟區和大陸礁棚劃界協定」，且雙方並就未定之陸上與海上邊界進行磋商；

---

<sup>34</sup> 林祖嘉，〈中共、東協、與東亞自由貿易區對台灣可能造成的衝擊〉，2002年6月27日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/091/TE-B-091-019.htm>

<sup>35</sup> 洪讀，〈東協為核心的區域經濟整合及對我國的衝擊〉，《國家政策論壇季刊》，春季號，2004年1月，頁113-116。

<sup>36</sup> 張佩珍，「兩岸經貿互動之新思維架構--全球化與大陸化」，全球化時代下的兩岸關係與中國大陸研討會，國立政治大學社會科學學院、行政院大陸委員會，財團法人兩岸共同市場基金會合辦，2001年12月22日。

緬甸也展開與中共的對談。這些雙邊的活動，雖然並不保證所有問題會儘速解決，但東協國家與中共關係的改善，卻是非常明顯的。此外中共與東協簽署友好合作條約，對促進區域的非傳統安全議題的解決具有正面的幫助，因為東協與中共領土互相接壤，在雙方並無條約承諾時，許多跨國性問題，無法解決，甚至會因問題而造成雙方關係的緊張與衝突；如今，條約簽定後，雙方在邊界問題上將容易共同努力獲得解決，甚至可能減少邊界陳兵警戒任務，並可營造一個穩定發展的環境，這對於雙方經濟發展與合作將有相乘效果。

事實上，東協擔心中共武力威脅並非完全無所作為，東協與中共的「南海行為準則」中，要求中共承諾對南海問題遵守 1982 年聯合國海洋公約的原則，以和平手段，不訴諸威脅或使用武力來解決領土和管轄權的爭端。此宣言至少有牽制中共的作用。此外「東協與中共非傳統安全問題合作聯合宣言」的簽署，對東協而言，此將降低中共對東協在非傳統安全問題上的威脅。而「東南亞友好合作條約」的用意就更明顯了，該條約等於要求中共在與東協之交往上承諾遵守聯合國憲章、1982 年聯合國海洋法公約等國際公認的處理國際關係的基本規範。東協認為藉由上述的幾條繩索，就可以拉住中共，雙方更可以較安心地互動。但對東協來說，歷史的經驗中「中國」曾對南方實施長久的權力與文化的輻射，中共建政以來，更對此區域進行意識形態的輸出；這些歷史遺緒曾經影響東南亞國家政策，並一直是東協擔心的威脅所在；如今雖然對中共的觀念改變，但是來自中共的政治、軍事與經濟壓力是實質存在，中共目前的政策是否會因政權更迭而轉變，中共對東南亞國家的觀念與角色的認知，是否也如東協一般也已改變成爲「夥伴」或「朋友」。的確，過強的中共勢力會令東協擔心，也會使得東協喪失區域議題的主導權，但因害怕中共而拒絕中共，對國家發展將有更嚴重的影響。

此外，中共與東協中間仍有一個台灣存在，以往東協接受來自台灣的投資，並對台灣輸出產品，台灣每年對東南亞國家的貿易總額約 400 億美金。<sup>37</sup>對一個開發中國家而言，這是不容忽視的市場，此外觀光旅遊與文化交流的比重，雖因中共興起逐漸減少，但是台商在各國的長久經營對各國政府確實存在一些影響力，但是東協若欲與中共更緊密的接觸，台灣問題將對雙方合作產生一定程度的影響。

### 三、東協的選擇

---

<sup>37</sup> 中華民國財政部進出口貿易統計月報（民國 91 年）。

東協成立至今已逾 37 年，會員從創始五國增加至現在的十國，雖然會員國間互動頻繁，且有 22 個部長級會議，制定與確立了一系列區域經濟與社會合作目標，但腳步卻是非常緩慢。冷戰的結束、經濟全球化、協會的擴大、相互依存加深、環境保護、金融危機、東帝汶事件以及恐怖主義攻擊等事件，使得東協在近 10 年來面對的內外環境已經完全不同于創立的時期，內外變化讓東協在制度與地緣政治上的弱點越來越突出，它原有的原則、規範已無法處理許多問題。協會並非機制性質的區域組織，顯然已無法應付跨國性問題與全球化的挑戰，東協各國的多元性使得其畫地為牢，不敢逾越其本身設定的僵化原則。而現實的是，東南亞早已經成爲一個「地區村」(regional village)；<sup>38</sup> 東協國家間問題的界線日益模糊，任何一國的問題極可能也是這個地區的問題，例如金融危機、毒品走私、環境災難、非法移民、海盜行爲與恐怖主義等，單一政府將很難應付及處理。

近年來，東協首當其衝的挑戰就是「不干涉內政原則」。既要面對挑戰、深化合作，就不得不重新檢討這個東協堅持的基本性原則。從 1997 年起，東協內部對這個原則的爭論很大，且尚無定論，但這種爭論卻是東協組織進一步發展的關鍵問題。因爲東協是國家協會而非聯盟，東協內部對不干涉內政尚能相互體諒，但是全球化的影響「國際干涉」就絕不會考量許多，尤其在美國對阿富汗與伊拉克的單邊主義先制攻擊之後，若強權以干涉之名，行霸權主義之實，更將嚴重影響東協國家與區域的安全與發展。其實在這點上，東協的意見是一致的。考慮到東協的實際情況，東協有關學者認爲，東協內部的國際干涉一定要在協商的基礎上進行並獲致相互可接受的結果，重視實際效果，甚至可採用更加緊密合作來取代敏感的干涉，例如宏觀經濟指標的監管、環境問題、非法移民以及跨國犯罪等範圍，東協國家間均可考量，超越原來堅持的國家主權，來進行更有計劃與組織的合作，並建構完整組織架構與機制，賦予足夠的監管權力，如此才能真正打造新東協共同體。正如建構主義者認爲，一國環境中所具有的文化或制度，塑造了該國的安全利益與安全政策；<sup>39</sup> 東協的堅持或許已經不符時代需求，建構新的文化與制度，應是當前重要的課題。

在區域安全問題上，東協必須考量安全與威脅互動關係，「東

---

<sup>38</sup> [Sukhumbhand Paribatra](http://www.mfa.go.th/Policy/fm03.htm/), <http://www.mfa.go.th/Policy/fm03.htm/>

<sup>39</sup> Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein "Norms, Identity, and Culture in National Security." In Katzenstein, ed., *The Culture of National Security*, (1996), pp. 52-53.

協共同體」追求的是區域的集體安全，因此，威脅的考量必須由結構出發，顧慮各種威脅的互動與影響。國際政治的多極化權力結構發展趨勢中，亞洲國家已佔多數，除美國為超強外，目前公認的有其他五個強國日本、中共、德國、俄羅斯、印度，其中亞洲國家佔了三個。爲了怕被亞洲國家排除在外，美國傳統重歐輕亞的政策，更早已悄悄的轉變；美國一再宣稱自己是太平洋國家，近幾年來，美國對「亞太經合會議」與「東協區域論壇」均極爲熱心參與，其用心可想而知。未來的世局，不論二極或多極，國際政治體系依然得保持均衡，才能維持安全，也就是維持權力均衡的制度，例如美國介入菲律賓協助剿滅叛軍，以及在新加坡商議借用軍事設施等等作爲，東協仍舊採取「大國平衡」的戰略，引進中共的勢力來取得均衡，就是這種考量。但是當前的國際環境複雜多變，想要運用單一國家力量與外交手段確保國家與區域安全，已愈來愈難，必須運用國際組織或相關國際法規來完成此一目標。<sup>40</sup>

除此之外，雙邊交錯的安全體系，一直是東協安全維持的防衛體系。從美國撤出菲律賓，東協國家就一致覺得要強化東南亞安全，最適當的作法就是籌組多邊防衛組織，但是，東協的非正式組織型態，使得各國並無實際合作行動，事實上，大都傾向採取各國自行進行雙邊軍事合作模式。正如馬來西亞陸軍參謀長Mohammed Ali所說：「雙邊防衛合作具有彈性，並提供廣泛的選擇。它讓東協夥伴們自行決定合作型態，時間以及它所需要及所能提供的範圍。國家的獨立與主權問題將不會受到其他國家的影響。」<sup>41</sup>東協國家選擇雙邊防衛合作的結果，使東協的安全網絡就像「防衛蜘蛛網」一樣，彼此相互重疊相連；它到底會產生重疊效果或會相互抵銷，無人能夠預言，但這也說明東協國家間雖然簽署東南亞友好合作條約，相互保證不使用武力及威脅使用武力，但是互信的程度仍然不足，近年來的區域在信心建立措施上努力推動，漸漸獲得一些成果，公佈國防白皮書、軍事交流與透明化等等措施，是拉進東協國家的重要作爲。

二十一世紀初的國際局勢，呈現多邊合作型態，並由獲取經貿實質利益，取代了對抗與衝突。綜觀全般國際情勢，雖然充滿不確定的因素，但所展現的正面發展意義，仍值得世人欣慰。其實東協不僅與中共、印度簽署友好合作條約，並將更進一步與日本、美國

---

<sup>40</sup> Fred I. Greenstein, Nelson W. Polsby, *International Politics*, (Massachusetts: Addison—Wesley Publishing Company) p.204.

<sup>41</sup> Hashim Mohammed Ali, "Regional Defence From the Military perspective", *ISIS Focus*, Institute of International and Strategic Studies (Malaysia), No.58 (January 1988), pp. 41-42.

等國簽署協議，其目的就是將與中國在區域內有矛盾關係存在的強權，也一起拉進來與東協合作，例如日前東協與日本在 2003 年東協高峰會上簽署「東協與日本全面性經濟夥伴關係架構協定」，就是重要證明。此外，東協對於美國在東協境內進行反恐或以反恐之名的所有行動，東協雖引進中共勢力維持均勢，但並未以負面態度視之；且正積極與美國研議簽署區域自由貿易協定。這些作為顯示東協積極營造成為區域的核心，以掌握區域議題的主導權，東協要在更大的地理空間中拓展東協的外交模式，以促進區域合作；並與介入區域的強權們維持等距關係，不使東協受制於任何強權或淪為霸權工具。不僅要使區域維持權力平衡，營造一個安全、穩定的發展空間，更要積極改造東協成為和平共榮的「東協共同體」。

