

東協的區域組織發展與挑戰

李國雄

(國立政治大學政治系教授)

前言

東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations)，簡稱東協 (ASEAN)，它是亞洲國際政治環境中一個較新的成員。在近三十年前當它初成立之初，並沒有被看好會成爲一個有活力又能展現其功能的區域性組織。但是歷經國際及區域環境的變遷，東協由純經濟、文化及社會的結合，到今天發展成爲一個兼具政治及安全考量的多面性機體，並且在國際社會中是一個頗受重視的集團性力量。本文的目的在追溯東協組織成立的背景，分析其發展的因素，以及東協在冷戰結束後，面對區域內外各項環境因素的變化，將會面臨何等挑戰。

全文分成五個部分。第一部分從理論層次探討國際及區域組織的功能及發展，接著追溯東協開創期所面對的各項困難及其所輸出的功能；第三部分是探討東協發展期的經濟合作及其在政治外交上的成就；冷戰結束後的東協進入了挑戰期，在這個部分分析東協所面對的各項挑戰。最後是結論性的評估。

一、國際及區域組織的功能、發展及挑戰

(一)國際組織的功能性誘因

第二次世界大戰結束以後，國際組織的建立與發展逐漸蔚爲風氣，成爲國際政治市場中備受重視的次體系。^①在許多經驗性的例証中，我們可以發現成功的國際組織，大多會履行各種重要功能，因此更突顯超國家組織存在的價值及各國加入的誘因。國際組織可以提供公共財及服務，協調國際體系中的演員所進行的活動，並且爲同盟的建立製造一個制度性的環境。換言之，促使各國願意加入國際組織的主要理由，是基於國際政治經濟的考量，因爲這些超國家組織所生產的「輸出」，是成員國家所不能或不曾生產的，或者只能在較不具效率的情況下來生產。^②例如法律與秩序就可以

註① 有關國際組織的發展過程，可參閱Clive Archer, *International Organizations* (London: George Allen & Unwin, 1983), pp. 3~35。國際組織在數目上的成長情形，參閱前揭書，p.55；Paul Taylor, *International Organization in the Modern World* (London: Pinter Publishers, 1993), p. 25。

註② Bruno S. Frey, "The Public Choice View of International Political Economy", in *The Political Economy of International Organizations*, edited by Ronald Vaubel and Thomas D. Willett, (Boulder: Westview Press, 1991), pp. 7~26。

被認為是對外貿易極具重要補充作用的公共財。沒有這項公共財，對外貿易將會受到嚴重的損害。^③這也就是說，雖然任何一個國際組織都是基於整體的「公共利益」而運作，但是不論整體的益處有多少，各國是否要加入一個組織，主要還是著眼於一般所謂的「國家利益」考量的結果，而非以整個組織的益處來衡量。因此如果某些成員國權衡的結果，認為加入該組織並不符合它們的利益，那麼即使此組織的存在對整體有利，這些國家仍然不會加入。國際組織成長的困難與挑戰在此，因為它必須同時兼顧整體及個別成員國的利益。更值得注意的是，根據公共抉擇（public choice）學派的見解，事實上並無所謂「國家利益」，但是它卻被政客及官僚們用來為他們的個人利益作辯護；而且此等個人利益的一部分，也可能被認為是國家利益。我們可以說，如果一個國家的重要決策人發現他不能從國際組織獲利的話，那麼這個國家就不會加入該組織。^④因此國際組織為其成員國家創造選擇性的激因，就成為一個非常普遍的現象。

一個國際組織對其成員國家所能產生的益處，可以從它在國際體系中所扮演的角色來探討。最常被注意到的是，國際組織被其成員國家當作追求某一項外交政策目標的工具。當一個政府與政府間的組織成立的時候，這只不過是意味著各成員國間達成了一項有限的協議，就是要利用一個制度的形式，使國家在某一方面的活動，得以用多邊的性質來進行。聯合國在它成立的初期，常被視為美國外交的一項工具；在一九九一年波斯灣危機中，美國的行動同樣是以聯合國的決議而得到它的正當性。還有，越來越多的區域性組織，其主要的價值也是著眼於強化各會員國的對外經濟外交。其次，國際組織可以被當作是產生行動的競技場或論壇。換言之，「國際組織提供會員們集會的場所，讓各國聚集一堂相互討論、爭辯、合作或不一致」。^⑤就如同郝夫曼（Stanley Hoffmann）檢驗聯合國的各項角色時指出。^⑥

作為一個競技場及一項賭注，（聯合國組織）無論在冷戰或者反殖民戰爭中，對於每一個急於要為它們的觀點得到一個論壇，並且在外交上強化它們政策的競爭性團體，都相當有用。

在一九七〇年代聯合國及其相關機構，經常被第三世界國家當作表達它們對新國際經濟秩序觀點的場合；一九七三年十月中東戰爭過後，中東產油國家說服石油輸出國家組織（OPEC）的成員國，將石油價格大幅提高。這足以說明國際組織可以透過其內部的凝聚力，而成功地展現其集團性的力量。

從國際組織所扮演的工具及論壇角色中，可以看出它對於國際政治體系的規範性活動有相當的貢獻。例如在經濟事務的領域裡，國際組織就幫助了各國行為規範的建

註③ 前揭書，第9頁。

註④ Bruno S. Frey and Beat Gygi, "International Organizations from the Constitutional Point of View". In *The Political Economy of International Organizations*, p.65. 法國在一九九二年秋季針對GATT的一項協議所作的抗拒，就是個例子。

註⑤ Clive Archer, *International Organizations*, p.136.

註⑥ S. Hoffmann, "International Organization and the International System", in *International Organization*, Vol.24, pp.398~399.

立。聯合國及其附屬機構在世界經濟的運轉過程中，更始終扮演一個關鍵的角色。當各成員國願意接受或尊重某一國際組織所建立的規範，而在行為上受到約束的時候，那就意味著這個組織已達制度化的境界，它的生存與成長已然受到一個已經浮現的集體性規範所保障。一個趨向制度化的國際組織，經由其內部成員國的彼此互動、交流及爭辯，不只是該組織進一步發展的要件，同時可以有助於國家認同感的強化，特別對於第三世界國家建國（state-building）大業的成就，更有其正面的助益。在區域性的組織上，這種組織發展與國家認同強化相互增強的現象更是明顯。^⑦所以區域組織的形成與國家的地位二者之間往往是相互支持的一種共生關係，經由區域組織的持續運作，等於是在進行區域化的過程。它不只會形成集體性的規範，促進成員國間的默契與凝聚彼此間的團結，更會影響成員國的行為，而有助於區域秩序的建立。特別值得注意的是，無論是國際或區域組織都需要自我維持（self-maintenance）並進行調適，以應付環境的變遷。因此除了要將輸入部分的要求轉換為輸出面的公共財之外，各組織同時必須吸收新的成員，以維持組織的活力及成長的條件。針對環境的變遷，它也必須提供成員國見習的機會，使各國能夠經由社會化的過程，在行為的表現上符合國際社會的規範，或者接受某些共同的價值體系。^⑧

（二）第三世界區域組織的難題

就因為國際組織的角色如此重要，又可以產生許多的公共財，所以學者們注意到第三世界國家缺乏適當的組織，來作為它們動員其資源的憑藉。辛格（Marshall Singer）指出，工業國家與開發中國家在力量上的巨大差異，主要是由於後者缺乏財富、組織及地位的結果所造成的無力。這種差異使強國變得更強，弱國變得更弱。^⑨辛格認為唯有改變上述變數中的任何一項，才能提供改變這種差距的機會。導致第三世界國家較少參與國際組織的原因，除了因為它們新近獲得獨立，缺乏國際活動的經驗，未能充分體會國際組織的益處之外，彼此在歷史、文化及地理方面的分歧性甚高，也影響到各國參與區域組織進行合作的意願。妨礙各第三世界國家參與國際組織意願的最重要因素，來自政治及經濟因素的考量。許多開發中國家仍然處於尋求國家認同的階段，因此任何可能影響到它們新近獲得的主權的行動，幾乎都必然會引發強烈的反應，而且疆界的問題也常會引發爭議。^⑩在經濟上，許多開發中國家仍然處於保護階段，企業界與政客之間存有堅強的聯盟關係，使得特殊的經濟利益經常在「國家

註⑦ 國際組織的發展與國家角色的強化並不互相衝突，此觀念首先見諸於Paul Taylor, "Regionalism and Functionalism Reconsidered", in A.J.R. Groom and Paul Taylor (eds.) *Frameworks for International Co-operation*, (London: Pinter Publishers, 1990), pp.234~254.

註⑧ 這裡所討論到的輸入、輸出及轉換的觀念主要是來自Almond及Powell的體系理論中的轉換功能。見G. Almond and G.B. Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, (Boston: Little, Brown, 1966)。

註⑨ Marshall R. Singer, *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships* (New York: Free Press, 1972), pp.70~74, 368. Samuel Huntington 也強調組織的重要性，見其 *Political Order in Changing Societies*, (New York: Yale University Press, 1968), p. 461.

註⑩ R.J.Langhammer and U.Hiemenz, *Regional Integration Among Developing Countries: Opportunities, Obstacles and Options*. (Tubingen: J.C.B. Mohr, 1990), p.14.

利益」的保護傘下得到保障。凡此政經因素都自然會影響到國家間的合作及國際組織的組成與發展。魯謝特（Bruce Russett）在評估區域組織的凝聚力時，提出五項相關性的因素：區域內的社會及文化同質性；區域內具有相同態度或對外行為的程度；區域內政治上相互依賴的程度；經濟上相互依賴的程度；區域內地理上相鄰接的情形。^⑪第三世界國家在這五項因素上所顯現的分歧程度相當明顯。這印証了甚麼第三世界較少成功的區域組織的重要理由。

近年來第三世界國家的區域組織活動，如經濟整合的嘗試愈來愈趨頻繁。考其原因，除了西方工業國家的進口限制，使第三世界國家製造業產品的出口前景受到影響，迫使開發中國家轉而鼓勵以進口替代及更密切的區域合作來促進經濟發展，^⑫並藉以控制對工業國家的依賴之外，西歐及北美近年來加速邁向經濟整合的趨勢，也使第三世界國家的區域組織活動，帶來新的刺激，^⑬從而使區域組織也必須向區域內自由貿易的方向努力。但是上面所提到的第三世界國家彼此之間所存在政治經濟方面的難題，以及五項因素上所顯現的高度分歧性，卻使得區域組織在內部重大的決定上，必須拋棄民主原則中所普遍採用的多數決方式，而以經由聯合及協議的方式取得共識，作為決策的基礎。這種區域組織的決策模式，其目的在保障少數的權利及利益，避免在真正的或潛在的相互對峙的情境中，破壞組織發展甚或生存的契機。^⑭這種決策模式確實使某些區域性組織內部的分歧利益獲得協調，也有助於組織的生存，但是所付出的代價是組織幾乎難於在重大的實質議題上有所決議，影響到組織的發展。

除了組織發展的挑戰之外，組織內部的效率也是受到關注的焦點。祕書處的成員不斷擴充，導致官僚體系的膨脹，對效率議題的關切也會隨之增加。這種效率方面的考驗，在組織的成員國家增加之後，更會顯得明確。隨著成員國的增加，區域組織運作所需的消耗將隨之增加，但是所輸出的益處卻會趨減少。因為在成員國擴充以後，各國將越來越難以達成協議，也更難以將所有成員國的利益都列入考慮。^⑮此時大國以往所擁有的支配地位，會不會為一群中小型國家所取代，而成為無人願意提供公共

註⑪ Bruce Russett, *International Regions and the International System: A Study in Political Ecology*, (Chicago: Rand McNally, 1967), p.7.

註⑫ Harry G. Johnson, *Economic Policies Toward Less Developed Countries*. (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967), pp.25~32; D.Hunt, *Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*, (New York: Harvester Wheatsheaf, 1989), pp.141~143.

註⑬ Tsao Yuan Lee, *ASEAN: Where Do We Go from Here? Some Thoughts on Economic Cooperation*. Report No.2. Singapore: The Institute of Policy Studies, 1991.

註⑭ 以協議及聯合的方式作為決策的基礎，原見諸於多元分歧社會的民主國家，如北歐各國中，被Arend Lijphart稱為協合式民主（Consociational Democracy）。這種協合式民主的決策模式，被學者認為是區域組織理想的運作方式。前者請見A. Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy*, (Berkeley: University of California Press, 1968)；後者見Paul Taylor, *International Organization in the Modern World*, pp.80~94.

註⑮ B.S. Frey, "The Public Choice View of International Political Economy", in R. Vaubel and T. D. Willett, *The Political Economy of International Organizations: A Public Choice Approach*, p.15.

財的局面，^⑩是另一項潛在的挑戰。這種情形特別是在經濟整合的過程中，常不可避免地發生各國之間的分配效應問題，即所謂的「極化效應」(polarization effect)上。^⑪會員國在所得及工業化水準上的差異，會導致兩極化的現象出現，對較先進的中小型國家有利；相對的，在比較利益上則對較落後的大國不利。此時內部衝突的化解就會比往昔困難。

二、東協的開創期(一九六六～一九七五)

(一)東南亞區域組織的政經因素

從區域性組織的形成及發展條件來看，東南亞地區所面對的是多元分歧的政治及人文環境，使區域內各國少有區域主義的觀念，更缺乏聚集一堂和平共處的經驗。在政治上，除了泰國是一直維持其主權國家的地位之外，東南亞各國都曾經飽嘗歐美各國殖民統治的慘痛經驗。列強的殖民統治除了對區域性意識的形成及組織的發展構成阻礙之外，也使東南亞各國在獨立之後，彼此相互猜忌，難以培育信賴的區域文化。各國所存在的外交及疆界爭端，更使這種猜忌及不信賴加上害怕和敵意的成分。^⑫馬來西亞與菲律賓有關沙巴主權的爭端；以及印尼在馬來西亞聯邦成立後所進行的對抗運動^⑬等都是顯例。殖民主義的背景也使區域內各國在獨立之後，民族主義的情緒高漲，對於政治主權的維護特別積極狂熱而敏感。凡此皆不利於區域組織的成立。在人文方面，則各國經濟發展的階段，除了新加坡之外，多仍處在初期發展時期，以製造業為主要生產工具，彼此間的競爭性要遠比互補性為高；區域內各國所存在的種族、語言及宗教上的分裂程度，也自然強化了上述各項分歧性。

東南亞地區的分歧性特徵使得區域組織的發展，不只遲緩、困難重重，^⑭而且在二次大戰結束後初期，也總離不開西方列強的影響，並因為以配合冷戰時期的環境為目的，所以有濃厚的反共色彩。由美國主導的東南亞公約組織(Southeast Asia Treaty Organization)除了泰國及菲律賓屬於區域內的成員國之外，其餘都是美國的盟國，對促進區域內的合作也少有助益。成立於一九六六年的亞太委員會(Asia

註⑩ Ibid., p.16.有關這種情形的可能性之討論，見C.P.Kindleberger, "Dominance and Leadership in the International Economy—Exploitation, Public Goods, and Free Riders," *International Studies Quarterly*, 25 (1981), pp.242~254.

註⑪ Arthur W. Lewis, "The Slowing Down of the Engine of Growth", *American Economic Review*, 70 (1980), pp.556~564; and C. Vasos, "Crisis in Regional Economic Cooperation (Integration) among Developing Countries: A Survey", *World Development*, 6 (1978), pp.719~769.

註⑫ Lau Teik Soon, "ASEAN and the Future of Regionalism," in Lau Teik Soon edit., *The Great Powers and Southeast Asia*, (Singapore: Singapore University Press, 1973), p.167.

註⑬ 有關此等爭執請見B.Gordon, *The Dimensions of Conflict in Southeast Asia* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1966), pp.141~177.

註⑭ Michael Leifer, "Problems and Prospects of Regional Cooperation in Asia: The Political Dimension", *Indonesia Quarterly*, no.4, 1976, pp.92~104.

Pacific Council, ASPAC)，也是一個區域內的反共組織，但是也未能獲得廣大支持，而在一九七二年正式解體。一九六〇年初期，有兩項區域性組織成立：一為東南亞協會（the Association for Southeast Asia, ASA），由馬來亞、菲律賓及泰國等三國在一九六一年所組成；另一為馬、菲及印尼三個馬來族國家於一九六三年所組成的馬菲印聯合（MAPHILINDO）。這兩個區域組織之所以重要，乃因為它們的成員都是屬於區域內的國家，並且雖然二者都沒有持續下來，但是至少它們是純東南亞區域組織的先驅，特別是馬菲印聯合更是首次將區域內第一大國印尼吸納進入一個區域組織。值得注意的是，這兩個區域內組織都因為會員國之間的領土爭端，而導致最後的解體。^②但是也由於這兩個組織失敗的經驗，使後來的東南亞國家協會，能夠記取教訓，得以避免重蹈失敗的覆轍。

（二）東協的目標及性質

區域內各國領土的爭端雖然破壞了純東南亞區域組織的生存契機，但是也使各國領袖體會到成立新區域組織的必要性；另一方面，區域內外情勢的變遷也為新組織的成立，提供了有利的條件。先是一九六五年九月三十日印尼發生軍事政變，蘇哈托接掌了政權也終止了蘇卡諾的運動政權，在對外政策上趨於務實而理性；對馬來西亞的「對抗」行動正式結束，使東南亞內部的緊張情勢大為緩和。接著是越戰情勢急遽升高，東南亞各國對於列強在安全保障上的價值開始表示懷疑，希望能夠以集體信賴的方式來處理區域內的各項議題，因此「需要有一個對抗帝國主義操縱的堅強屏障以及一個決定性的穩定性因素」。^③就是在此等快速變遷中的內外環境下，使各國體會到一個新的區域組織有其急迫的必要性。

經過一九六六年馬來西亞與印尼間的初步會談，一九六七年八月印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國等五國在曼谷集會，並於八月七日簽署曼谷宣言（the Bangkok Declaration），正式成立東南亞國家協會。宣言中的前言指出：^④

東南亞國家承擔強化本地區的經濟及社會安定，以及確保各國的和平及進步發展的主要責任，它們並決心確保各國的安定及安全，免於外國任何形式的干預，以維持跟自己民族的理想及期望相符合的國家認同。

在闡述東協的目標及目的時，宣言中指出「經由集體努力加速經濟成長，社會進步及文化發展」，「本尊重正義及法治的精神，來促進區域和平及穩定」，以及「在共同利益的經濟、社會、文化、技術、科學及行政領域內，促進積極的合作及相互援

註① Russell Fifield, *National and Regional Interests in ASEAN. Occasional Paper*, No. 57, Singapore: Institute of Southeast Asia Studies, 1979, pp.3~6.

註② 此話出自當時印尼外長馬立克（Adam Malik），引用自Roger Irvine, "The Formative Years of ASEAN: 1967~1975", in Alison Broinowski (ed.), *Understanding ASEAN* (New York: St. Martin's Press, 1982), p.16.

註③ "The ASEAN Declaration (The Bangkok Declaration), Bangkok, August 8, 1967," in *ASEAN Documents Series*, 1967~1988, Third Edition. (Jakarta: ASEAN Secretariat 1988), p.27.

助」^{②④}等各項努力的方向。從此項目標的宣示中，可以發現東協從一開始就被定位為一個經濟、社會及文化合作的區域性組織；也就是說，雖然東協組織在基本上的反共取向十分明顯，並且在成立的五個成員國的四國（印尼除外）都准許列強保留軍事基地，但是這個組織卻從一開始就儘量要突出它「非軍事」的性質，並淡化它與美國之間的關係，使它成為一個充分自主性的純區域性組織。這項組織性質的定位主要跟下列兩項認知有密切關係。第一、各國體會到政治及安全目標的達成，其關鍵在於經濟發展的追求；第二、東南亞各國多屬中小型國家，在軍事力量上都不夠強大，若形成一個軍事聯盟，不只難以達成安全上的需求，反而容易招惹外國強權的敵視。

雖然東協在曼谷宣言上就強調經濟進步及社會文化發展，而非政治合作的重要性，但是從它一開始就以「宣言」而非以「條約」的面貌出現，就已經點出東協的臨時性及基礎的狹隘性。其次在組織的結構方面，它缺少一個具決策權威及綜合資訊的秘書處，而以一年一度的外長會議及所轄屬的常設委員會為最高機關，並在各國分設全國秘書處，反映出東協結構上的分權特徵。最後，各國在主權意識上的敏感，也使東協難以展現其組織的力量（organizational capability）。這些因素使得東協的外長會議除了變成所謂的「外長俱樂部」（a club for foreign ministers）之外，^{②⑤}始終只一味強調建立優先次序的必要性及強化研究的決心，而缺乏任何具體的合作行動。^{②⑥}因此從一九六七年到一九七五年這段期間，東協的具體成就實在非常有限，學者甚且認為它最堪引人注意的成就，就是它竟然「存在了九年之久」。^{②⑦}從實質的觀點來評估，東協在這段時期也確實乏善可陳，只能算是計劃及準備期。

（二）東協的多面性價值

但是從發展的角度來看，則這九年的期間卻是東協日後成長的重要醞釀期，因此這段開創期自然有其多層面的價值等待我們去探討。就個別國家而論，印尼以往的民族主義意識最強，所表現的對外行為亦最具爆炸性，對區域秩序及和平的影響也最大。一個純區域性而又不標榜政治性質的東協組織，使印尼首次被納入一個區域性論壇，跟其他區域內的鄰國進行互動，學習國際行為的規範，建立彼此共同接受的價值，而有利於區域內和平及合作關係的建立；同時在東協成立初期，在各國默認印尼在居於「許多平等中的首位」（first among equals）的基礎上，接受它扮演領導者的角色，更使印尼表現出節制及協調溝通的意願，這無異為各國樹立了一個以容忍及磋商的胸懷，來化解彼此間的摩擦及緊張的典範。因此如果說東協是一個社會化的機體，那麼其社會化的功能可說是非常突出地彰顯在印尼成熟而務實的行為表現上。凱格雷

註②④ Ibid., p.27.

註②⑤ M.L.Suriyamongkol, *Politics of ASEAN Economic Co-operation* (Oxford: Oxford University Press, 1988), p.52.

註②⑥ *Ten Years ASEAN*, (Jakarta: ASEAN Secretariat, 1978), p.271.

註②⑦ Hans Indorf, *ASEAN: Problems and Prospects, Occasional Paper*, No.38, Singapore: ISEAS, 1975, p.54.

(C.Kegley) 和霍維爾 (L.Howell) 指出社會的相互依賴、態度上的整合及政府間的合作等三項為區域性組織的主要整合型態，^②東協在第一階段的整合功能主要是在前兩項，並經由此兩項功能的成就，而為第二階段的政府間合作奠下了基礎。

東協尤其是代表一種共同接受並珍惜的政治過程。^③由於區域內所存在的高度分歧性，以及各國不同的經濟發展階段，因此各項計畫的進行勢必無法以同一步調來進行。為了避免因多數表決而犧牲到某個成員國的利益，或甚而造成東協內部的摩擦，所以從一開始，東協就以磋商及共識這兩項印尼傳統政治的特徵為內部運作的基礎，以兼顧各國的平等及互利。正如新加坡的李光耀總理所言，「這些睿智的決策概念為（原本）不同的區域合作途徑，孕育出彼此瞭解及調和的特質。（這兩項概念）對於東協的緊密結合助益甚大」。^④馬來西亞總理胡先翁（Datuk Hussein Onn）也指出「東協的成功有賴於我們在考慮及執行有關計畫的提案時所採取的途徑。這個途徑不只是以計畫的可欲性作基礎，同時也考慮到此等計畫在目的上的相互可行性。這在過去一直是東協的指導原則。依我來看，它仍然可以並且應該繼續在未來作為我們行動的指針。」^⑤

在磋商及共識原則的引導下，東協內部的任何決策都必須遵循一致決的前提，因此沒有那一國的利益或立場會被犧牲，內部所講求的是過程及和諧，自然就不必擔心會因為某一個議題而引發東協的分裂。在這樣的政治過程之下，它至少出現兩點影響：第一，各國普遍重視言語或辭藻上的團結而非實質的行動，因此每當觸及跟區域合作有關的基本經濟議題時，各國總會在緊要時刻避開此敏感的議題。這種「政治躲避術」（politics of avoidance）雖然影響到東協的實質進展，卻是東協在開創期得以生存下來的主因。第二，各成員國對經濟合作漸能採取務實的精神，以小心及漸進的精神等待成熟時機的到來。就如同李光耀在一九七二年所言，各國瞭解到當時東協的目標是強化及鞏固內部的經濟，而非整合區域的經濟，「因此任何東協的計畫如果不適合或不能有助於（東協）五國個別經濟發展的鞏固的話，都將是不切實際的」。^⑥當然，經濟合作雖然成效極其有限，但是各國在政治上頻繁接觸的結果，也自然促成東協各國在科技、文化、訓練及其他方面的交流，逐漸形成一個合作活動的網絡，導致日益滋長的整合價值之浮現，對東南亞區域主義的形成裨益甚多。

東協成立的動機之一是強化區域的自主性，並希望以團體的力量為各國提供心理上的滿足及安全感。因此即使在它的開創期缺少具體的實質性成就，我們仍然可以看

註② Charles Kegley, Jr., and L.Howell, Jr., "The Dimensionality of Regional Integration: Construct Validation in the Southeast Asia Context," in *International Organization*, 29 (Autumn 1975), pp.997~1020.

註③ Mark G. Rolls, "ASEAN: Where from or Where to?" in *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 13, No.4 (1991), pp.315~332.

註④ *ASEAN Newsletter*, March 1981, p.8.

註⑤ *Malaysian Digest*, 31 April 1977, p.2.轉錄自M. L.Suriyamongkol, *Politics of ASEAN Economic Co-operation*, p.162.

註⑥ 轉錄自Suriyamongkol, 前揭書, p.55.

到各國在這個時期積極利用東協作為國際經濟外交工具的痕跡。先是在一九七二年六月，東協與歐洲共同市場成為對話伙伴，開始以集團性的力量要求對方作開放市場的承諾。接著一九七三年四月在第六次部長會議中決定增強東協在國際經濟上集體談判的工具性價值及地位，並以此為基礎，對日本進行有關生產合成橡膠的談判，成功地取得日本的承諾，答應在合成橡膠的生產過程中，將會考慮到東協各國的經濟利益。這種對話伙伴的進行，到一九八〇年代以後擴大成為東協的一種廣泛受到國際重視的制度化現象，對於強化東南亞的區域主義以及各成員國對東協的認同感，有相當的催化作用。

三、東協的發展期（一九七六～一九九一）

（一）區域環境的快速變遷

前面所討論到的各項分析，說明了一點非常重要的事實，那就是東協組織在成立後的第一階段中，可以具體陳述的成就實在非常有限，但是卻並非完全没有顯現它存在的價值。事實上正如庫魯斯（Bilson Kurus）所言，東協各國政治領袖在組織剛成立的前幾年中，由彼此互動所得的經驗，正是使東協在沒有成就的基礎上，邁向更趨穩定成熟的重要因素。^③換言之，有了第一階段緩慢前進及重言詞而避開容易引發衝突的實質議題等特徵，才使東協能夠有機會進入第二階段的發展期。但是真正促成東協進入發展期的關鍵，卻是由於區域內外環境的激盪與變化，使東協各國領袖敏銳地體認到東協必須儘快擺脫空泛抽象的言詞，而展開實質行動上的合作。東南亞內環境上所出現的動盪，來自一九七五年四月南越的淪亡，給東協各國所帶來的危機感。區域外環境上的變化，則是在一九七四年間西方工業國家所出現的日益滋長的經濟保護政策，使東協各國開始感覺到西歐、美國及日本的市場並非絕對可靠，必須提高區域內各國的經濟合作，才是促進各國經濟發展、改善政治安全的途徑。經過一年多的會前磋商與妥協，東協五國領袖於一九七六年二月正式在印尼峇厘集會舉行第一屆高峰會議。^④這項會議在形式上最具體的成就是為各會員國未來的區域合作，提供了一個明確可循的方向。在這次會議中，五國領袖所簽署的東協和諧宣言（the Declaration of ASEAN Concord）指出了未來各國在文化、社會以及經濟領域方面的合作事宜。東南亞善意及合作條約（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）則正式以條約的形式宣示各國促進經濟合作及和平與穩定的誠意與決心。^⑤但是更

註③ Bilson Kurus, "Understanding ASEAN, Bonfits and Raison d'Etre", in *Asian Survey*, Vol.xxxIII, No.8, August 1993, p.827.

註④ 有關峇厘高峰會議前的醞釀過程，參閱M.L.Suriyamongkol, *Politics of ASEAN Economic Co-operation*, pp.98~105.

註⑤ 除了東協秘書處所出版的原始文獻集之外，有關這兩項宣言及條約的全文，都可以在許多著作中的附錄找到；例如M. L. Suriyamongkol, *Ibid.*, pp.243~252.有關二者之內容分析，則可參閱A.Broinowski (ed.) ; *ASEAN into the 1990s*, (New York: St. Martin's Press, 1990), pp.9~11.

重要的是，峇厘高峰會議是東協進入第二階段發展期的里程碑。第一，這項會議的召開使得東協不再被譏評為一個「外長俱樂部」；四國與會的元首經由這次會議產生了对東協前所未有的政治承諾，並孕育了政治意志，使之成為推動東協成長的重要力量，更強化了合作的意願。第二，經濟合作的重要性一旦具體形諸於各國所共同簽署的文獻，就成為東協各國努力追求的長期目標，促使各國的經濟官員本著此項目標的貫徹，開始在會後進行合作討論的細節。

(二)東協經濟合作的障礙

一旦各國經濟官員聚集一堂正式討論經濟合作的實施方案，東協各國經濟發展不同的階段性，對區域內經濟合作的阻礙性因素立刻顯現出來，使得第二階段的經濟合作方案仍然缺少任何重大實質的成就。幾乎從一開始，新加坡這個東協四國中人口最小的島國，在經濟發展上就一直處於領先的地位，並迅速發展成為製造業及金融中心。其他東協國家雖然在製造業方面也有實質的發展，但是在出口方面卻仍以原料為大宗，如橡膠、錫、木材、食品及植物油等等。事實上，在東協各國經濟發展的過程中，對外貿易所占的角色占著相當重要的地位。無論在出口或進口貿易上，都主要是以美日兩個國家為大宗。例如在一九八五年，此二國占東協五國（包括汶萊）出口總額的百分之四十五，進口總額的百分之三十五。歐洲共同市場分別占東協出口及進口總額的百分之十一及十四。由於經濟發展的階段近乎相似，因此在出口方面的同質性使得各國在對外貿易的相互競爭性要遠大於互補性。相對的，東協區域內的貿易額就非常有限（新加坡例外，因為它有大量的再出口），只占約百分之五。^{③⑥}再從人口及所得的角度來看，東協等於是三種不同層次的國家所組成，彼此對關稅的依賴及保護的程度不同，對區域內經濟合作的意願自然有別。新加坡及一九八四年加入的汶萊，人口最少，國民所得最高，對關稅的依賴最低，也最不具關稅保護傾向，對削減關稅及促進區域內自由貿易的意願也最強。中型國家泰國、馬來西亞及菲律賓等三國，則因從一九七〇年代經濟逐漸起飛，所以要比人口最多而且所得又最低的印尼，較少關稅保護政策，但是對於區域內的自由貿易，卻亦抱著較審慎的態度。^{③⑦}

上述各項因素原本就是東協在初創時期，經濟合作計畫之所以始終難以有所進展的重要因素，但是在峇厘高峰會議之後，東協所要推動的經濟合作，仍然因為這些因素而受到延擱，或是缺少具體可見的成就。例如在一九七七年東協各國達成了所謂優惠貿易安排的協議（the Preferential Trading Arrangements, PTA）。在此項協議之下，各國將在選擇性的基礎上，對其他成員國給予貿易優惠。此等優惠將適用於「

註③⑥ 有關東協貿易結構之分析，可參閱S.Naya, "Economic Performance and Growth Factors of ASEAN Countries" in Linda G. Martin (ed.), *The ASEAN Success Story: Social, Economic and Political Dimensions*; and Koh Ai Tee and Toh Mun Heng, "ASEAN Co-operation in Trade," in H. Esmara (ed.), *ASEAN Economic Co-operation: A New Perspective*, (Singapore: Chopmen, 1988)。

註③⑦ *Ibid.*, p.129; Frank Frost, "Introduction: ASEAN since 1967—Origins, Evolution and Recent Developments," in Alison Broinowski (ed.), *ASEAN Into the 1990s*, pp.10~12.

基本的商品，特別是米及原油，東協工業計畫下所生產的產品；對擴張東協區域內貿易有益的產品，以及其他對契約國有益的產品」。^③雖然這項協議在一九八〇年及一九八二年作了兩次修正，而使會員國所承諾的關稅優惠產品之項目，在一九八六年增加到兩萬種，但是對東協區域內的貿易額卻影響非常有限。除了關稅優惠的額度有限以及生產上受到限制，而難以提供「足夠的競爭優勢」之外，^④非關稅的障礙更是重要。例如各國總是千方百計地制定一些保護性措施，使外國產品失掉尋求進口市場的動機；或者即使貿易商下定決心而找到進口的途徑，國內的生產者仍然可以尋求緊急途徑，以對本土工業造成嚴重戕害為理由，阻止產品的進口。^⑤此外，峇厘高峰會議後各國所協議進行的東協工業計畫（ASEAN Industrial Project, AIP），其成效也非常有限。這項計畫是將特定的一項大型工業計畫，分配到一個成員國家，除由該地主國擁有百分之六十的資本額外，其餘百分之四十由其他四國共同承擔。此等計畫下所生產的產品，得在PTA之下優惠進入其他東協各國。^⑥

從以上經濟合作上所遭遇的困難，我們可以發現當東協進入一九八〇年代中葉之時，各國基於國家利益的考量，只有在資源的分享上有足夠的意願，但是卻缺少那份政治意志來進行市場的分享。^⑦比較具體可見的成效還是表現在功能性的交流及合作上，包括旅遊、食品、農業及森林技術、財政金融等等。此外，東協各國彼此合作以保護會員國商品輸出的利潤及穩定原料價格方面，亦頗具成效。例如東協在天然橡膠生產國家協會（The Association of Natural Rubber Producing Countries）及國際錫礦協議上，都扮演重要的角色。^⑧

（三）外交及政治上的成就

雖然在經濟合作方面一直乏善可陳，東協在外交及政治方面的表現卻相當明顯，無論是對區域主義的形成，或是集團性力量的發揮，都有值得稱道的成就。外交方面的成就主要是反映在東協以集團性的姿態，成功地處理它跟區域以外的國家間的關係，而使東協成為各會員國共同的外交工具。東協這種工具性價值的展現不只使這區域性組織凝聚了它的成員，並且如同馬來西亞前副總理慕沙（Dato Musa Hitam）所言成為一個多層面意義的機體：「是社區，是國家的和諧（concert of nations），是組織，是過程，也是精神」。^⑨換言之，由於東協在外交上的成功，使得它的正面

註③ "Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements," chapter II, article II, in *ASEAN Documents Series*, 1967~1988, Third Edition, p.294.

註④ G. Tan, "Intra-ASEAN Trade Liberalization: An Empirical Analysis," *Journal of Common Market Studies*, xx, June 1982, p.328.

註⑤ 見 "Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangement," article VII, in *Ibid.*, p.295.

註⑥ S. Chatterjee, "ASEAN Economic Co-operation in the 1980s and 1990s," in Alison Broinowski (ed.), *ASEAN Into the 1990s*, pp.68~70.

註⑦ Linda G. Martin (ed.), *The ASEAN Success Story*, p.112.

註⑧ *Ibid.*, p.111.

註⑨ Dato Musa Hitam, "ASEAN and the Pacific Basin," in Linda Martin (ed.), *The ASEAN Success Story*, p.8.

影響也擴散到政治、社會、經濟及心理層面上。

在南越淪陷後，東協各國已經體會到各會員國加強合作凝聚力量的重要性，但是一直到一九七八年六、七月的時候，當大批的海上難民從越南逃抵東協各國——特別是馬來西亞及印尼，以及是年年底越南入侵柬埔寨事件之後，才真正刺激東協的成員國家，使東協在原来的純經濟性組織之外，又加上了政治性的功能，從而證明東協雖然是一個經濟性組織，但是它卻跟政治安全因素分不開，這正是促進東協邁向團結的重要激因。首先就越南的難民問題而論，大批難民的湧入，不僅考驗各國的應變能力，並且對各國的社會及經濟都構成嚴重的負荷；難民問題同時挑戰東協各國是否有能力舒緩日益增多的流亡潮，化解各國對此項問題的見解，以及利用區域及國際性的影響力來解決難民的湧入。

除了聯合成立「難民疏運中心」(Refugee Processing Centers)以紓解對東協國家所形成的負荷之外，東協外長在一九七九年六月的年度集會上猛烈抨擊難民潮，並利用會後跟美國、日本、澳洲及紐西蘭的外長們會談的場合，要求它們的協助及國際上對此問題的重視。接著在七月所召開的日內瓦中南半島難民會議上，東協所提出的各項要求大部分得到了滿足的回應。越南宣布將對難民潮作臨時性的抑制措施；西方各國也紛紛提供財政援助並大量增加難民的安置數目。在強有力的集體外交運用下，東協在難民問題上得到重大的成就。^④

幾乎跟難民問題發生的時間相重疊，但是對東協的衝擊更直接也更大的的是越南入侵柬埔寨的事件。這事件之所以引起東協各國嚴重的關切，不只是因為越南的侵略行動直接違反了東協所宣示的「以和平及誠意」解決爭端的原則，侵犯他國的主權及領土完整，並且因為柬埔寨被占領的結果，使得泰國失去了一個緩衝國，直接曝露在越南的軍事威脅之下，引發了其他東協國家對「骨牌效應」的畏懼。因此越南侵柬事件發生之後，東協各國的反應是立即而強烈。除了在曼谷召開的東協外長特別會議上，公開對越南的行動表示遺憾，並要求聯合國安全理事會立刻採取行動。^⑤接著東協成功的將柬埔寨入侵事件列入聯大議程，並以相當大的差距排除了越南所支持的橫山林政權取代流亡的赤柬政權在聯合國席位的企圖。東協對這項問題的態度，在一九八〇年代歷屆的聯合國大會上，一直得到相當多數的支持。此外，東協並根據聯合國對越南侵柬事件所作的決議案，成功的在一九八一年七月召開國際柬埔寨會議(the International Conference on Kampuchea, ICK)。這項會議雖然並沒有解決柬埔寨問題，但是它卻成為一項國際性論壇，不只再一次突顯了東協各國對東局的一致性立場，並且也強化了這個組織在區域性及國際上的地位。^⑥東協成為其成

註④ Frank Frost, "Introduction: ASEAN since 1967—Origins, Evolution and Recent Development," in Alison Broinowski (ed.), *ASEAN into the 1990s*, pp.14~15.

註⑤ In Foreign Broadcast Information Service (FBIS), *Daily Report, Asia and Pacific*, January 11, 15, 1979.

註⑥ Bilson Kurus, "Understanding ASEAN, Benefits and Raison d'Etre," in *Asian Survey*, Vol.xxxⅢ, No. 8, August 1993, p.822.

員國的一項可觀的外交工具，也由此再次得到証明，而它的集團性凝聚力及動員力，更足可觀。

東協以集團的姿態跟其他相關國家交涉，始自一九七〇年代初期對日本合成橡膠的談判，接著在七〇年代末期又因為國際民航政策，跟澳洲發生爭議。^④在這兩項爭議上，東協都得到對手國的尊重與讓步。有了上述的各項經驗與成就，東協乃在一九八一年正式開始了對話伙伴的制度（ASEAN Dialogue Partner System, ADPS）。這項制度主要是提供東協會員國跟它的主要貿易伙伴一個討論的論壇。這些貿易伙伴最初包括美國、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭及歐洲共同市場；後來又加上南韓。到一九八〇年代中葉以後，對話制度大部分是在東協每年一度的外長會議結束後舉行，是為所謂的後部長會議（the Post-Ministerial Conferences, PMC），由東協六國外長與所有對話伙伴的外長們參加，針對有關市場開放的相關問題進行交涉，近來則將對話議題擴大到跟政治及安全相關的議題上。^⑤每年東協外長年會一到，世界媒體就開始將焦點轉到東南亞，當東協與各國間的對話開始時，它更是集全球視聽之所繫。東協成功地將對話伙伴制度轉換成年度性的大型國際性活動的結果，一則有助於它全球性形象的建立，二則強化它成為重要的區域性及國際演員的角色，使東協成為一個日益受重視的集團性力量。

綜合東協在第二階段的發展期中，在政治及外交方面的成就，使得這個區域性組織迅速地獲得會員國的認同，更得到國際社會的支持與尊重。馬來西亞前副總理慕沙在談到此等發展對東協的影響時指出：^⑥

「由於東協所贏得的尊敬，所建立的信心，以及它所幫助促成的能力，東協所涵蓋的地區已經成為一塊吸引外國投資的磁鐵；缺少這項因素，每一個東協成員的國家活力必然會受到負面的影響。」

的確，東協各國高經濟成長率的成就，集中經費在民間部門的建設而非軍事支出，以及吸引外國的投資及貿易等等，跟慕沙所提到的各項因素有很密切的關係。

四、東協的挑戰期（一九九二～）

（一）區域環境的變化

從一九八〇年代末期開始，東協區域的內外環境起了很大的變化，對它構成許多嚴厲的挑戰，迫使這個組織必須作相應的調整。這些挑戰首先來自經濟方面，國際間保護主義的浪潮再度高漲，東協各國對外貿易的市場直接感應到敏銳的威脅；特別是

註④ 有關這項爭議的過程及內容，參見*Far Eastern Economic Review*, March 9, 1979.

註⑤ M. Ariff & Tan Eu Chye, "ASEAN—Pacific Trade Relations," in *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 8, No.3 (March 1992), pp.258~283.

註⑥ Dato Musa Hitam, "ASEAN and the Pacific Basin," in Linda Martin (ed.), *The ASEAN Success Story*, p.11.

區域性經濟集團的出現，如歐洲共同市場從一九九二年起成爲一個單一市場，以及北美自由貿易區的醞釀與形成，還有烏拉圭回合有關貿易自由化談判的進展緩慢，乃至於西方工業國家的經濟成長率逐漸無法滿足東協各國出口市場的需求等等。這些因素的先後浮現，使東協各國在區域內的經濟合作方面，作了重大突破性的決定。東協六國領袖在一九九二年一月的新加坡高峰會議中決議組成東協自由貿易區（the ASEAN Free Trade Area, AFTA），預期以十五年爲期貫徹自由貿易的協議；高峰會議同時決定強化祕書處的功能，將祕書長的地位提昇到部長的層次，使他能夠參與經濟合作方面的活動；另外也以更開放的態度，讓各國政府領袖談論以往被視爲禁忌的區域內安全議題，以及決定將高峰會議改爲每三年一次的制度化機制。^⑤這些重大決議都可以說明東協又進入其發展過程中的新分水嶺。

（二）紛沓而至的多面性挑戰

但是不可否認的是，這些重大決議卻也爲東協帶來新的挑戰，考驗這個在八〇年代因爲它所展現的集團性活力而備受重視的組織，能否在新的生態環境下繼續蛻變求生。例如，隨著東協自由貿易區的簽訂，雖然在一九九三年一月開始共同有效優惠關稅計畫（the Common Effective Preferential Tariff Scheme,CEPT）的執行，但是各個成員國對於自由貿易區的目標，其真正承諾的程度如何？以及各國對第三國所施加的關稅障礙，會不會因爲差距太大而影響到區域內貿易額的增加，都是影響自由貿易區計畫成敗的關鍵。另外，自由貿易區的規劃長達十五年，不只意味其本身就有猶豫的成分，而且在此長時間中，各國內部保守企業勢力也可能影響到政府實施的決心；另外，世界局勢的多變也有可能使得此項規劃變得毫無意義。

東協祕書處功能的強化，無異是這個組織發展過程中的一大特色。東協在第一屆峇厘高峰會議後成立了中央祕書處，但是各國基於對重要議題必須經由密切諮商後再由各國高層決定的考量，因此祕書處的組織呈現地方分權結構的特徵，對於政策的發展或執行，一直並沒有扮演重大的角色。所謂的中央祕書處事實上只扮演著「信箱」的地位，負責將相關的東協活動傳遞給各國政府。祕書處組織從成立以後雖然由各國協議進行過兩次強化，但是仍無法真正發揮政策規劃的功能，東協經濟合作的成效不彰，祕書處的功能未能彰顯，應該是重要因素之一。一九九二年的東協高峰會決定依能力及表現的考量，公開甄選祕書處幕僚人員，以強化政策規劃的能力，說明各成員國已經注意到這方面的重要性，可以說是正面的發展，但是隨著組織的擴張，官僚化的傾向會不會趨於嚴重，使其所輸出的功能效益，反而因爲無法與組織所支付的成本相符合，使東協陷入僵止期，應是值得警惕的另一個議題。

東協的發展與成長跟冷戰時期來自外在的威脅之存在有關，但是隨著冷戰的結束，蘇聯的解體、中共所出現的和平意向及柬埔寨危機的化解，外患的威脅不再是凝聚各會員國的「催化劑」，各國能不能像以往那樣秉持著耐心及妥協的心胸，來化解歧

註⑤ Bilson Kurus, "Understanding ASEAN, Benefits and Raison d'Etre," pp.830~831.

異並維持團結和諧，自然是新時代的新考驗。特別值得注意的是，東協的成員國家必須擴張，才能繼續維持它組織的生機。因此從一成立之初，曼谷宣言中就表明歡迎區域內其他國家加入的立場。在柬埔寨問題解決之後，越南及柬埔寨分別表示加入東協的意願，並且在一九九二年的東協年度外長會議上，以觀察員的資格與會，兩國分別表明接受東協以和平解決爭端的精神。^{⑤②}展望未來，除了先前已經成為觀察員的新幾內亞（Papua New Guinea）之外，中南半島三國及緬甸都有可能成為東協的新會員國。這些國家一旦獲得加入，組織的膨脹所帶來的效率上的考驗，固然為大家所關切，越南是一個社會主義國家，在經濟制度上與以市場經濟為主的東協各國大有不同；兩種不同的經濟制度如何共同在一個組織內共生，是饒具觀察價值的現象。從安全的角度來看，讓越南加入對東協絕對有其正面意義，越南也可以從加入東協中，得到社會化的歷練。但是越南與中共對立的情結未除，越南加入東協之後，會不會引起中共的疑慮，認為東協是一個以中共為目標的區域性集團？也同樣令人注意。成員一旦真的擴張，對東協所形成的最嚴厲挑戰，可能來自它內部的團結問題。

（三）印尼的動向與東協前途

在一九九二年高峰會議之前，東協的決議一向採取共識的原則，這次的高峰會議決議將共識的原則加以修正。修正的內容如何，雖然尚未能獲悉其全貌，但是對於成立以來一向居於少數的印尼，這項修正究竟會產生甚麼樣的衝擊？印尼屆時會如何反應？都必然會影響到東協的整體性。其次，未來成員擴張之後，東協內部成員國家之間貧富之間的差距，這種情形再加上早晚必然出現的多數決的決策模式，會不會使東協在重大決策上出現兩極對峙的現象，應該是東協未來潛在的另一項威脅。從一九八〇年代以來，泰國及馬來西亞在經濟上成長甚快，再加上原就居於領先地位的新加坡，儼然成為東協內部的「貴族」，東協自由貿易區的規劃會不會出現國際組織經驗研究中所常出現的「極化效應」現象，就是組織的存在對中小型國家越來越有利，對大型的國家則效益日趨減低，也是影響東協未來發展的另一關鍵。

印尼的動向無異是左右東協未來的重要變數。它的人口最多、領土也最大；從東協成立以來一向被默認為領導者，蘇卡諾總統的務實性格及理性的態度更是這個組織得以成立發展的重要因素。但是在二十一世紀來臨之前，印尼的領導階層很有可能發生變化，繼任蘇哈托的新領袖的政治風格，很可能會影響印尼對東協組織的立場。再次，八〇年代以來，區域性的經濟組織紛紛在亞太地區出現；但是這些組織的成員幾乎大部分跟東協的成員相重疊，例如亞太經濟合作（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC），太平洋經濟合作會議（Pacific Economic Cooperation Council, PECC），以及東亞經濟組織（East Asian Economic Caucus, EAEC）等等。^{⑤③}這種重疊現象除了可能造成東協會員國對這些組織認同立場上的歧異之外，印尼在第三

註⑤② Michael Vatikiotis, "Action at Last," *Far Eastern Economic Review*, 6 February 1992.

註⑤③ 例如馬來西亞總理馬哈迪對亞太經濟合作就一直抱著保留的立場，這跟其他東協國家積極參與的情形，成為一強烈對比。

世界不結盟國家固然爭取領導的地位，在這些亞太區域經濟組織中也表現出積極參與及增加其影響力的態度。這種趨勢發展下去，會不會使印尼逐漸將東協擺在次要地位，果真如此，則對東協現在日趨重要的區域及國際地位，必然會產生負面的影響，

五、結 論

東協組織成立將近二十八年，從它的發展歷程來看，可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，其主要目的就是要促成這個區域的經濟、社會及文化的發展，以建立一個穩定而和平的區域秩序。到今天當它快將邁入第三個十年的門檻之時，我們可以發現這個基本目的已大致達成。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。東協也已經建立起明確的政治方向，來推動廣泛的經濟、社會及文化合作；並且孕育出區域性的社區意識，各成員國家對共同的理想及價值付出了承諾，並且願意對彼此間的需要及利益作積極的反應。這種社區意識反映在一個事實上，那就是從一九八〇年代開始，東協就發展出一種共識，在某一個議題上共同支持最受影響的會員國立場，這種集體外交的方式是東協在國際社會受重視的主要原因。

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，以及冷戰時代的內外環境威脅的刺激。就是這三項因素的交相互動，使各成員國在沒有為組織支付任何代價（cost-free）的情況下，反而可以取得組織所輸出的利益，因此造就了組織成長的條件。但是當三項因素隨著時空環境的變化，而先後出現變化或變化的跡象時，東協組織的繼續成長前景，就遭遇到挑戰。試看一下東協在一九九二年以來所進行的各項調整及變遷，幾乎在正面的利益之外，都隱藏著不利的變數。例如共識決策模式的修正，或許可以加快東協的決策步伐，但是也容易擴大內部的衝突；成員國的可能增加固然可以使東協真正成為整個東南亞的區域性組織，但是卻也潛伏著成員擴張，組織成本增加而效益遞減的危機，祕書處地位的提昇及幕僚的拔擢，有利於東協決策功能的強化，但是也是官僚化的原因。

內外環境的變化當然使人關切到東協能否超越成長的陷阱，但是從東協既往的發展歷程來看，它已經成為一個制度化的區域性組織，成員國既能享受到組織存在的益處，也能瞭解並尊重組織存在的價值，因此未來東協的前途似乎不必過份悲觀。換言之，我們可以預期未來的東協，將有可能出現公開性的爭執或摩擦，但是任何爭執或摩擦將會在制度的範疇內進行，而不致影響到東協的生存。一旦東協能夠成功地跨出挑戰期所可能面對的各項困難，一個成員擴大後的區域性組織，將更能相互幫助，發展區域性的經濟、社會及文化合作，成為一個更為可觀的新東協。

*

*

*