

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 「東南亞國家協會」組織之發展與回顧

Association of Southeast Asian Nations-Its Development and Retrospect

doi:10.30390/ISC.199808_37(8).0003

問題與研究, 37(8), 1998

Issues & Studies, 37(8), 1998

作者/Author：吳祖田(Joseph Tisu-Tien Wu)

頁數/Page：35-48

出版日期/Publication Date：1998/08

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199808_37\(8\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199808_37(8).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



「東南亞國家協會」組織之 發展與回顧

吳 祖 田

(政治大學國際關係研究中心
第二研究所助理研究員)

摘 要

印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國等五國於一九六七年八月八日發表「曼谷宣言」組成「東南亞國家協會」，至今已逾三十年。本文試圖探討該組織的發展、演變經過，及其問題或困難，並評估其未來前景。

關鍵詞：「東南亞國家協會」、東南亞、區域國際組織、區域主義

* * *

壹、前 言

「東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)」，簡稱「東協」，係由印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國等五個東南亞國家的外長，於一九六七年八月八日於泰國曼谷集會簽署發表「曼谷宣言 (Bangkok Declaration 1967)」而成立。依據「曼谷宣言」的宣示，東協的成立係為了維繫東南亞地區的穩定與和平、促進經濟成長及社會進步。該組織成立至今，已逾三十年。會員國已由當初五個國家增長到現今九個國家，而且柬埔寨之入會，似乎亦指日可待。屆時東協將成為囊括東南亞區域全部十個國家的泛區域性國際組織。

本文試圖探討自東協成立後，該組織的發展、演變經過，以及牽涉到的一些問題或困難。同時亦對其未來前景，儘可能作出適當的評估。

貳、東協成立的背景

基本上，東協的成立有內、外兩種背景。外在的背景是，成員國家希望藉著共同



的努力，不僅強調獨立自主的對外關係，並且抗拒大國帝國主義及避免捲入大國間的對抗。六十年代中期東南亞的對外處境，在經濟上，是西方資本主義經濟宰制下的後殖民地時期的原料供應地區；在國際政治上，則是冷戰兩極體制下的前方緩衝地區。從美國和蘇聯所代表的東、西兩元對抗，到中共、美國、蘇聯的三邊抗衡，再到後冷戰時期的多邊勢力與區域化的總體國際政治情勢。越戰結束以後，東協從一消極的區域性組織，演進為塑造東南亞情勢，甚至於成為促進亞太地區合作發展的主要因素之一。^①

內在的背景則需考慮到多數東南亞國家原為殖民地，彼此具有不同的歷史、文化、宗教信仰和種族。二次大戰後紛紛爭取到獨立建國，各國內部或多或少都需要進一步的整合。國與國之間亦存在某些尚待解決的問題或糾紛。但是這些內在問題顯然並未影響區域主義的形成與發展。

東南亞最早成立，並且完全是由本地區國家發起而組成的區域組織是「東南亞協會 (Association of South-East Asia, ASA)」，此係由馬來亞、菲律賓及泰國於一九六一年七月成立的。一九六三年因菲律賓和馬來西亞為了沙巴主權問題發生衝突並相互斷絕關係，迫使該組織停止活動；一九六七年八月隨著東協成立而宣布終止。根據中共學者趙晨的研究，「東南亞協會雖然僅存活六年，但該組織對促進東南亞區域合作的發展深具貢獻。主要表現在一、為區域合作應確立何種目標及如何進行協商，提供重要的經驗。二、在組織形式方面立下榜樣，包括避免建立超國家的權力機構、注重內部秘密協商。三、促進成員國家的合作感，為後來的擴大區域合作奠定基礎。^②

另一個區域聯合的行動則是一九六三年八月馬來亞、印尼和菲律賓宣布成立「馬、菲、印組織 (Maphilindo)」。^③一九六二年夏，菲律賓總統馬嘉柏皋 (Diosdado Macapagal) 提議與馬來亞建立馬來民族邦聯 (confederation)，菲國的目的是在於阻止英國將沙巴移交給馬來亞。一九六三年初，菲律賓進一步建議邀請印尼參與，從而促使「馬、菲、印組織」的成立。馬來亞同意參加的目的，係希望能緩和菲律賓及印尼對於馬國準備擴大組成「馬來西亞聯合邦 (Federation of Malaysia)」的阻力。印尼反對馬來亞將北婆羅洲的沙巴、沙勞越和汶萊併入將組成的「馬來西亞聯合邦」。印尼一向與馬來亞不睦，參與的目的是希望馬來亞在組建「馬來西亞聯合邦」方面有所讓步。「馬、菲、印組織」的擬議，並未能對解決三者間的衝突有所幫助，彼此仍然透過泰國或美國，這些不相干的第三者協助調解紛爭。不過，印尼蘇卡諾同意參加，使後繼者蘇哈托較容易決定參與後來的東協。馬來亞和菲律賓對「馬、菲、印組織」擬議提出承諾，雙方公開承認西方國家在各該國家的軍事基地祇是暫時性性質。「馬、菲、印組織」的成立宣言公開聲明，將努力維護各成員國共同的政治利益，促進地區

註① Julius Caesar Parrenas, "The Future of ASEAN" (Chapter 7), in Chan Heng Chee, ed., *The New Asia-Pacific Order* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), p. 196.

註② 趙晨，東南亞國家聯盟：成立發展同主要大國的關係（北京，中國物資出版社，一九九四年），頁四～一〇。

註③ 陳鴻瑜，東南亞國家協會之發展（南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，民國八十六年），頁二。



的穩定與和平。同時，該組織具有濃厚的反華意識。特別是警惕到當地華人的活動，以及新加坡華人可能經由馬來西亞擴展其勢力至全東南亞。^④

「東南亞協會」及「馬、菲、印組織」這兩個組織牽涉到馬來亞，印尼，菲律賓和泰國四個未來的「東南亞國家協會」會員國，無疑是東協的先驅。一九六〇年代中期東南亞地區因為越戰而感受到戰爭的威脅；東南亞地區的安全，又因為英國宣布將於一九七一年以前，自遠東地區撤回大部分軍事部署更覺得憂心忡忡。上述背景與東協的成立都有直接或間接的影響。成立東協組織的信心來自泰國調停印尼、馬來西亞及菲律賓之間的歧異所獲得的成功。泰國外長乃他納（Thanat Khoman）較早時向印尼外長馬立克（Adam Malik）提出設立新的區域合作組織構想，獲得對方贊同。一九六六年六月，印尼首先正式提出這個構想。當時印尼新總統蘇哈托希望利用推動區域合作，以改善新上台的軍人政權在國際間的形象。加上外長馬立克深具區域主義思想，積極支持擴大區域合作。構想提出後，並未立即獲得回響。菲律賓不十分同意，據說菲國總統馬可仕（Ferdinand Marcos）希望自己提議建立新組織，藉以樹立威望。馬來西亞則認為無需另起爐灶，認為如果印尼願意加入，則原「東南亞協會」已經足夠。而且馬來西亞對印尼的居心抱持疑慮。不過吉隆坡亦發現無法在「東南亞協會」內與菲律賓相處。新加坡起初是置身事外的，後來考慮到參加組織可增強區域的經濟合作。經過泰國外長乃他納年餘的居間協調與奔走，終於促使東協誕生。^⑤

叁、東協的發展歷程

「曼谷宣言」不僅標誌著東南亞區域合作的新里程，而且亦在宣言中明確表明東協五國的意願。宣言中指出，成員國注意到東南亞國家之間存在著共同利益和共同問題，並相信有必要進一步加強已經存在的區域團結和合作關係。建立協會的目的與宗旨是：一、為了增強東南亞國家繁榮與和平的社會基礎，共同努力加速本地區的經濟成長、社會進步和文化發展；二、促進區域和平與穩定；三、在經濟、社會、文化等領域內，促進對共同有利的事業的合作與互助；四、與其他國際組織和區域組織保持密切及有利的合作。^⑥簽署宣言的五國外長亦肯定所有外國基地都是暫時的，祇有在有關國家同意下才允許存在。為了實現宣言所揭示的目的，規畫設立外長年會、常務委員會、由專家組成的特別委員會，以及各成員國自行設立專責的秘書處。事實上，在初創時期，東協雖然宣示合作重點在經濟、社會、文化方面。但是以外長年會為決策核心，顯係偏重於政治及外交領域。

以下按年代分別敘述東協三十年來重要的發展經過：

註④ 同前註，頁一一～一四；Donald G. McCloud, *Southeast Asia: Tradition and Modernity in the Contemporary World* (San Francisco: Westview Press, 1995), pp. 297~299.

註⑤ 趙晨，頁一四～一八；Donald G. McCloud, *op. cit.*, pp. 298~300.

註⑥ 托馬斯·艾倫著，郭彤譯，*東南亞國家聯盟*（北京，新華出版社，一九八一年），頁四一〇～四一二。



一、一九七〇年代的東協

一九七六年是東協一大轉捩點，該年二月召開第一屆「東協高峰會議」，簽定新的基本文件，設立新的委員會議，以及固定的協會秘書處。在一九七六年以前，只有全體會員國外交部長出席的年會。自一九七六年開始，經濟部長會議也制度化成為處理經濟事務的正式結構。^⑦

(一) 第一屆東協高峰會議

菲律賓與馬來西亞在一九六八年再度因對沙巴主權問題所引發的紛爭，不只幾乎使得東協陷入瓦解邊緣，無法有實質的發展，同時亦導致東協多年未能提升、召開更高層次的會議。^⑧一直到共黨國家在中南半島的軍事勝利，才促使東協恢復動力。^⑨

一九七六年二月二十三日至二十四日，在印尼巴厘島舉行第一屆東協高峰會議。五國在此次集會中簽訂「東協和諧宣言 (Declaration of ASEAN Concord 1976)」及「友好與合作條約 (Treaty of Amity and Cooperation, 1976)」，這兩項文件表達東協組織朝向確保區域和平及穩定，促進經濟及社會成長，以及加強與所有愛好和平的國家合作的需要等意向。這次會議並決定在印尼雅加達設置常設秘書處，以提供行政支援及協助協調東協組織的活動。

根據「友好與合作條約」而設立一個「高級委員會 (High Council)」，由成員國各派一名部長級人員組成。負責受理已經出現而有可能破壞本地區和平與和諧的爭端或情況。東協組織的會員國有義務必須先行尋求該委員會的協助，若未獲得滿意，才能轉向組織外的國家求助解決其爭端。^⑩

「東協和諧宣言」揭示成員國將持續努力的目標，包括推動建立本區為和平、自由與中立區問題，並且列舉六大項具體的行動計畫，涵蓋政治、經濟、社會、安全等。政治方面，包括：必要時舉行高峰會議、研究如何發展司法合作、改進協會機構以加強政治合作等。經濟方面，對基本商品貿易的優惠安排，對工業計畫的聯合投資，以及促進貿易和消除貿易壁壘等措施。^⑪

巴厘高峰會議賦予東協組織更具體的內涵，確立會員國相互關係的基本原則，包括相互尊重彼此的獨立、主權、平等、領土完整和民族特性，互不干涉內政，用和平手段解決紛歧或爭端，放棄使用武力或武力威脅。無疑地，這些政治規範和合作方式，係基於往昔成員國之間的衝突或爭執教訓。希望透過這些規範約束成員國的不當行動，並使區域合作能順利發展。

註⑦ Werner J. Feld and Robert S. Jordan, *International Organizations: A Comparative Approach*, 2nd ed. (New York: Praeger, 1988), p. 89.

註⑧ Lalita Prasad Singh, *Power Politics and Southeast Asia* (Atlanta Highlands, N.J.: Humanities Press, 1979), pp. 151~152.

註⑨ *Ibid.*, p. 152.

註⑩ W. J. Feld and R. S. Jordan, *op. cit.*, p. 89.

註⑪ *Ibid.*, p. 90.



(二) 第二屆東協高峰會議

一九七七年八月三日至四日，在馬來西亞吉隆坡舉行第二屆東協高峰會議，慶祝東協成立十週年，以及評估巴厘島高峰會議所做各項決議執行的進展。各會員國咸認為應使東協成爲一強有力的區域組織，並同意協會與第三國或其他國際集團展開對話與合作，包括與澳、紐、日等國舉行雙邊對話。

二、一九八〇年代的東協組織

一九八〇年代東協組織則進入成熟時期，由印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國等五國所組成的東協組織，至一九八四年汶萊加入前，共維持了十七年。除了泰國之外，東協可以說是一個馬來種族佔多數的馬來世界（Nusantara, Malay World）的區域性國際組織。

(一) 第三屆東協高峰會議

一九八七年十二月十四日至十五日，東協在菲律賓馬尼拉舉行第三屆高峰會議。這次高峰會議的主題是經濟合作，簽訂「馬尼拉宣言（Manila Declaration）」，並且訂定「東協行動計畫（ASEAN Plan of Action）」。這次會議還簽訂一項「東南亞友好與合作條約修正議定書（Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation of Southeast Asia）」，使現有成員國外的國家可以簽署該條約，參與東協組織的部分活動，並同意以和平手段解決與成員國家之間的糾紛。其後，巴布亞新幾內亞於一九八九年，越南與寮國於一九九二年均曾分別簽署此一條約。

三、一九九〇年代的東協組織

東協於一九九〇年代進入會員擴增及功能高度發展時期。越南、寮國及緬甸均於九〇年代加入成爲會員國。在經濟合作方面，決議成立「東協自由貿易區」。在政治安全方面，召開「東協區域論壇」，並成爲年度集會中的一項例行會議。在對外關係方面，召開「亞歐會議（Asia-Europe Meeting, ASEM）」，以及成立「亞歐基金（Asia-Europe Foundation）」。

(一) 第四屆東協高峰會議

一九九二年一月二十七日至二十八日，在新加坡舉行的第四屆東協高峰會議，通過了以下重要決議：1. 設立「東協自由貿易區」；2. 設立「東協區域論壇」；3. 決議每三年定期舉行一次高峰會議。本屆高峰會議也增強了「東協祕書長（Secretary-General of ASEAN）」的角色，以及擴大「東協祕書處（ASEAN Secretariat）」的功能，以便其得以執行其新受託付的任務。

東協各會員國政府首長，在此次會議中簽署「新加坡宣言」及「東協自由貿易區」協定，決議在十五年內於二〇〇八年成立「東協自由貿易區」（ASEAN Free Trade Area, AFTA），藉創立比較自由的區域市場以擴大區域內貿易，擴大東協區域內經濟



合作。^②同時，會員國也簽訂「共同有效優惠關稅計畫協定（Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme, CEPT）」，這是建立「東協自由貿易區」的主要文件，該協定訂定具體行動計畫，預計在十五年內將東協區域內之工業製成品關稅，降至零至百分之五之間。此外，一九九二年七月在菲律賓馬尼拉舉行的第二十六屆「東協部長級會議」，發表「南中國海宣言（Declaration on the South China Sea 1992）」。

（二）第五屆東協高峰會議

第五屆東協高峰會議，於一九九五年十二月十四日至十五日在泰國曼谷舉行，這次高峰會議的主要成就與特色包括，決議每年舉行一次非正式高峰會議，積極參加一九九六年三月在曼谷舉行之首屆亞歐會議，加速於二〇〇三年成立「東協自由貿易區」，加強會員國之間有關安全方面的對話，通過東協有關服務業及智慧財產權之架構協定，推動「東亞經濟核心會議（East Asian Economic Caucus, EAEC）」，鼓勵企業界參與開發湄公河盆地計畫等。

（三）第一屆亞歐會議

東協組織於一九九六年三月一日至二日，在泰國曼谷與歐洲國家舉行首屆「亞歐會議（Asia-Europe Meeting, ASEM）」，計有亞洲十國（東協七國、日本、韓國及中共）與歐盟十五國參加。亞歐會議召開的宗旨為促進兩大區域間的合作與了解，第一屆亞歐會議係以加強雙邊貿易與投資關係為會議主題。與會亞歐領袖同意對彼此所關注的議題交換意見，並進行更緊密的連繫。會後發表共同聲明並達成下列重要結論：促進雙方之經貿關係、降低關稅、增加投資、推動自由貿易與政治合作，召開亞歐外長會議、經濟部長會議，同意成立工作小組以擬訂「促進亞歐投資行動計畫（Investment Promotion Action Plan, IPAP）」，設立「亞歐企業論壇（Asia-Europe Business Forum, AEBF）」以促進亞歐兩洲企業之交流，亞歐會員國間應有「互敬互利」之非干預共識，設立「亞歐基金」鼓勵兩洲人民進行文化、教育、社會方面交流等，以及第二次與第三次會議分別於一九九八年與二〇〇〇年在英國倫敦與南韓漢城舉行等。

（四）第一屆東協非正式高峰會議

第一屆東協非正式高峰會議，於一九九六年十一月三十日在印尼雅加達召開，計有東協七國、柬埔寨、寮國及緬甸參加。會議達成下列數點共識：同意柬、寮、越於適當時機加入東協，俟東協自由貿易區完成後，將成立「東協投資區」，邁向「東協二〇二〇年遠景」發展，支持「湄公河盆地開發計畫」，以及成立「東協基金會」等。

（五）第二屆東協非正式高峰會議

第二屆東協非正式高峰會議，於一九九七年十二月十四日至十六日在馬來西亞吉隆坡召開，紀念該組織成立三十週年，計有東協七國、柬埔寨、寮國及緬甸參加。本屆非正式高峰會議重新審議第一屆非正式高峰會之決議事項，並達成下列決議：通過東協邁向二十一世紀的「東協組織二〇二〇年」議案；協議設立「東協基金」，在人

註② Charles W. Kegley, Jr. and Eugene R. Wittkopf, *World Politics: Trend and Transformation*, 5th ed. (New York: St. Martin's Press, 1995), p. 248.



力資源開發的架構下，發展友誼及交換方案；各國外交部長簽署設立東協基金的備忘錄；討論「東協湄公河盆地開發合作（ASEAN Mekong Basin Development Cooperation, AMBDC）」的進展；協議應加強諮商，以儘量促成柬埔寨於下屆高峰會議前加入東協組織，以實現由東南亞十國組成的東協組織；指示東協組織官員完成修訂「東南亞無核子武器區條約議定書」；加速「東協自由貿易區」及「東協投資區域」的實施，以增進東協區域內貿易。

（六）第二屆亞歐會議

第二屆亞歐會議於一九九八年四月三日至四日在倫敦正式召開，與會者計歐盟十五國、東協七國、日本、韓國、中共及歐盟代表。此次會議之主要議題係以自由貿易與經濟自由化促進經濟成長為主題，會後發表共同聲明並達成下列共識：亞、歐國家保證續採市場開放及自由貿易政策，而不採行保護主義；核准英國成立「亞歐會議信託基金」（ASEM Trust Fund）之倡議；主張全面落实「國際貨幣基金會」對個別國家所實施之救援及改革計畫；對新會員之入會，留待下次亞歐會議再決定；成立「亞歐遠見小組（Vision Group）」；未來「亞、歐合作」中經濟之優先議題包括商務交流、擴大貿易、投資、經濟之永續發展；通過「促進投資行動計畫（IPAP）」、「便捷貿易行動計畫（Trade Facilitation Action Plan, TFAP）」等。

肆、東協功能的轉變

作為一個區域組織，東協如果繼續它傳統上偏重政治層面的功能，那麼進入後冷戰時期可能將失去存在的意義。雖然它亦一直強調其經濟及其他方面的目標，新加坡新聞部長姚文榮（George Yeo）曾表示：「若無越南的威脅，東協今日是否會成為區域團體，是值得懷疑的。」^⑭有些學者試圖針對後冷戰時期區域組織功能轉變，提出新的說帖，將其定義為「新區域主義」（new regionalism）。^⑮日本國際大學國際關係研究所教授布斯津斯基（Leszek Buszynski）提出針對東協區域主義的見解。^⑯他認為東協現今面臨的是新、舊區域主義之間的衝擊，按理論辭彙而言，舊區域主義被定義為冷戰的產物、內向性的、排外的，由各國政府為了特定安全或經濟目的所創造的。相對的，新區域主義是外向性的、非排外的、而且具有多元功能的。在新區域主義（某一區域組織），與其他組織或國家集團建立汎國際的、重疊的連結，使這種連結具有綜合而多層次的特性。新區域主義是國家和非國家單位（例如商業集團）需求下的產物，其需求超越主權國家的界限。新區域主義之所以受到肯定，是因主權國家和過去

註⑭ 趙晨，前揭書，頁一二一～一二二。

註⑮ e. g., Norman D. Palmer, *The New Regionalism in Asia and the Pacific* (Lexington: 1991); Bjorn Hettne and Andras Inotai, *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security* (Helsinki: United Nations University, 1994) .

註⑯ Leszek Buszynski, "ASEAN's New Challenges," *Pacific Affairs*, Vol. 70, No. 4 (Winter 1997-1998), p. 555.



的區域主義在本質與功能上的不足，無法滿足後冷戰時代日益升高的政治與經濟需求。

東協在後冷戰時期必須重新考慮其功能是否合乎成員國家的需求，適應國際現況的變遷、應付外來的新挑戰。九〇年代，東協所作的一些轉變，證實它亟欲面對挑戰的決心。以下將分別說明有那些重要的轉變與為何而變。

一、吸收新成員國

自汶萊於一九八四年加入東協組織以後，多年來一直沒有新成員參加。加入東協的最低基本條件是，必須接受一九六七年曼谷宣言和一九七六年友好與合作條約，此外亦需考量申請國在技術、行政、財務等方面的能力。一九九二年東協開始考慮擴大成爲涵蓋全東南亞地區的組織（巴布亞新幾內亞不在考慮範圍之內），^⑥吸收新成員以加強協會的陣容和對外談判籌碼，甚至不顧慮到組織外國家的反對意見；例如，美國對緬甸的態度。同年，越南和寮國獲准成爲「東協部長級會議（ASEAN Ministerial Meeting, AMM）」的觀察員，柬埔寨則是東協邀請的來賓，緬甸則是泰國邀請赴會（當時泰國爲會議東主）。一九九四年十月十七日，越南正式提出申請成爲會員國，翌年七月二十八日獲准加入。一九九六年十一月，在雅加達的首次非正式東協高峰會議上，再度確定他們對加速實現包含東南亞十個國家於東協的承諾。寮國和緬甸因此於一九九七年七月二十三日，同時加入東協。柬埔寨則爲觀察員。

二、強化經濟整合

東協對國際形勢變化的主要反應是在經濟方面。早期東協的表現，正如夏威夷東西研究中心（East-West Center）學者所言：「雖然東協在政治領域的成就是顯著的，但它在經濟合作的成果是有限的，……事實上，數年前公開討論自由貿易區的可行性是被東協領導所阻撓」。^⑦不過情勢逼人，一九九一年十月在吉隆坡的東協經濟高峰會議，東協國家同意在十五年內朝向創造自由貿易區（ASEAN Free Trade Area, AFTA）發展。其架構則在翌年元月的新加坡高峰會議獲得通過。^⑧

東協領導人之所以同意下世紀初設立自由貿易區，主要係受到外界競爭威脅所致。包括來自（一）中國大陸，（二）前蘇聯地區，（三）一九九二年歐洲整合可能造成投資分散效應，（四）北美自由貿易區（NAFTA）成立將使國際資金分散到墨西哥。^⑨由於外界的競爭與其他地區的區域經濟整合，不僅國際投資可能分散到較具吸引力的地區，而且中國大

註⑥ *Ibid.*, pp. 555~577.

註⑦ 巴布新幾內亞於一九八九年獲准成爲特別觀察員，但東協拒絕其入會要求，因爲視其爲南太平洋地區的一部分。

註⑧ Pearl Imada and Seiji Naya, eds., *AFTA: The Way Ahead* (Singapore, Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. xi., cited from: Paul Bowles, "ASEAN, AFTA and the 'NEW Regionalism'", *Pacific Affairs*, Vol. 70, No. 2 (Summer 1997), p. 220.

註⑨ Daljit Singh, "A Political Overview of Southeast Asia," *Southeast Asian Affairs 1992* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), pp. 7~8.



陸的產品競爭力不斷增強、其市場更大量吸引外資投入。東歐與前蘇聯地區對國際資金的渴求程度，亦將相對影響東協對區域外資金的引進。同時，烏拉圭貿易談判與世界貿易組織（WTO）的形成，東協自由貿易區一旦建成，東協可望增加與區域外國家或國際集團的談判分量，更可增加對外的競爭能力。

當然，東協自由貿易區是否能發揮預期功用，有待事實證明。不過在「亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Co-operation, APEC）」有關專家建議下，將設立時間提前到二〇〇三年，亦即相對地將貿易商品的關稅分期降低期限與階段都提前實施。^②

三、增加安全對話

後冷戰時期，東協對區域安全的企求大不同於冷戰時期，越南和俄羅斯的角色與往昔大有變化，不再是東南亞的威脅來源。相反地，如何妥善經營與中共的關係成爲重要課題，特別是涉及南沙群島與東沙群島部分島嶼的主權爭執。東協因此亦期望美國能繼續在亞太地區扮演區域權力平衡的作用。^③一九九二年新加坡高峰會議曾要求擴大對外的政治、安全對話。一九九四年七月，東協年度的部長會議召開之際，舉辦「東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）」，以區域安全爲主題。東協期望以此論壇爲亞太地區開設討論安全問題的園地。首次論壇會議時，東協成員與應邀的其他國家部長分別發表意見，而且論壇亦與一些研究機構（智庫）聯繫，謹慎選擇對話題材。不過，每年召開的論壇，其時間與部長會議相同，對話夥伴亦是應邀參加後部長會議（Post-Ministerial Conference, PMC）的外國部長們。這些非成員國和大國（包括中共、日本、美國、俄羅斯、印度等）部長與東協部長的對話主題，經常會與論壇的對話內容相同，無疑形成功能重疊。

目前參與論壇的國家總數爲二十一個，但是論壇所發揮的實質意義卻有待商榷。敏感的問題不能在會上公開討論，例如中共外長錢其琛即表明不可在論壇討論南中國海領土問題。^④中共祇同意可以與有關國家個別討論。針對南海領土問題，美國助理國務卿羅德（Winston Lord）認爲，如果論壇要成爲一個可靠的組織的話，論壇就必須要面對該問題。新加坡外長賈雅庫馬亦同意論壇最後還是必須觸及該問題。^⑤一九九六年中共在臺灣海域進行飛彈試射，美國派遣兩艘航空母艦進入臺灣附近海域，以示警告。東協國家沒有一個敢公開表示支持美國的舉動，但私下，甚至是泰國都設法暗示對美國行動的贊許。^⑥事實顯示，所謂的安全對話，仍僅限於公開或非公開的意見交換而已。不過，從另一角度看，意見交換或溝通仍有其作用。至少，彼此都可瞭解

註② Paul Bowles, *op. cit.*, pp. 219~233.

註③ Donald E. Weatherbee, "Southeast Asia at Mid-Decade: Independence Through Interdependence," in *Southeast Asian Affairs 1995* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1995), pp. 3~27.

註④ *Ibid.*, p. 10.

註⑤ *Ibid.*

註⑥ Peard Imada and Seiji Naya, *loc. cit.*



各自的意圖和認知。

四、發展區際聯繫

東協國家在亞太經濟合作會議（APEC）中，是最大的一群。因應新形勢的發展，東協亦企圖與其他國際組織或集團加強聯繫與合作。一九九二年九月「不結盟運動（the Non-Aligned Movement）」在雅加達集會，這是該運動自一九五五年「亞非會議」（即萬隆會議）以後，首度在東南亞地區舉行的會議。汶萊和菲律賓正式成為該運動的會員，泰國獲准成為觀察員。換言之，所有東協國家至此完全與該運動建立聯繫。大會發表主題為「雅加達信息：要求國際關係集體行動與民主化」，提出一連串關於已開發國家和開發中國家進行建設性對話的建議。^⑤當然，不結盟運動過去充滿著反帝國主義色彩，現今則是將矛頭對準南、北問題。

對東協最具實質意義的是，促成亞歐會議的召開。這是由新加坡總理吳作棟（Goh Chok Tong）向法國總理巴拉杜（Edouard Balladur）所提出的構想。一九九五年三月法國主持歐盟總務委員會（EU General Affairs Council）時，獲得支持。亞歐會議有兩項最基本的目標，即推動亞洲與歐洲之間的經濟關係，以及發展亞歐領導人之間的直接接觸。對歐洲而言，亞歐會議將不只使得美國無法利用其在亞太經濟合作會議扮演的重要角色，對歐洲國家施加壓力，而且區域組織之間的聯繫，一來可以促進相互間的經濟、貿易、投資，二來可以增進彼此間的社會與文化認識。歐洲領導與亞洲領導的直接接觸，以平等的夥伴地位相對待，昔日的殖民地宗主國等於事實地承認亞洲國家在世界上的新地位與分量。^⑥

伍、對東協的評價

過去三十年來，東協的發展或演變基本上難免受到主、客觀環境的影響。新加坡外長賈雅庫馬（S. Jayakumar）於一九九六年四月在華盛頓的演講時指出，美國長時間（一九六三年至一九七五年）涉入中南半島的戰爭時期，給予東協國家「喘息空間」，使他們可以團結並擊潰共產黨的叛亂，並開始進行經濟改革，使東南亞的經濟成長率為開發中世界所嫉羨。^⑦事實亦是如此，從一九六七年東協成立到一九七六年首度召開東協高峰會議，東協的主體是外長會議，討論的議題亦以政治外交為主。可以說，這段時間，東協主要是以共同的努力克服會員國之間的摩擦、全力防範和消除國內的叛亂或分離活動。儘管曼谷宣言係以經濟及社會發展為努力目標，但是卻祇是流於形

註⑤ James Clad, "Regionalism in Southeast Asia," *Southeast Asian Affairs 1997* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), pp. 3~13.

註⑥ Jamie Mackie, "A Political Overview of Southeast Asia," *Southeast Asian Affairs 1993* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1993), pp. 3~21.

註⑦ Yeo Lay Hwee, "The Bangkok ASEM and the Future of Asia-Europe Relations," *Southeast Asian Affairs 1997* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), pp. 33~45.



式而已。

一九七五年四月，北越統一越南以及中南半島局勢的惡化，促使東協五國不得不正視來自河內與蘇聯的威脅。巴厘島高峰會議終於將東協的政治要求公開提出。這是一個要求會員國友好合作、以和平手段解決爭端，追求東協區域成爲中立區的會議，亦就是爲求自保的會議。當然，各種經濟合作方案亦正式提出，包括相互貿易的優惠關稅問題。不過在這個冷戰時期，東協各國仍然透過雙邊和多邊的防衛協定來保障本國的安全。美國仍然對東協地區給予相當的關注，美軍駐在菲律賓的克拉克空軍基地和蘇比克灣海軍基地，依舊是該區域安全保障的象徵。

從七〇年代中期到八〇年代，東協國家繼續努力發展本國經濟，東協組織提出的經濟合作方案，包括前述優惠貿易協議（Preferential Trading Arrangement, PTA）、工業合作計畫（ASEAN Industrial Projects, AIPs）等，按照有關學者評價，是十分「謙卑的」。²⁸當然，經濟領域的合作顯然被各成員國自身的利益優先所掩蓋了，貿易保護政策是東協國家經濟發展的支柱之一，特別是印尼。

值得一提的是，東協的組織結構和決策程序。從這方面看來它是十分鬆散而特殊的區域組織。它在一九七六年才設立祕書處、一九九二年提升祕書長職權與規定定期的首腦會議，才使東協比較有具體的國際組織形象。東協最高決策機構進行決策時，採循一些慣用的原則，主要是各成員國依據自身利益爲出發點，然後再尋找出全體成員的共同利益所在。其基本原則包括：

一、全體一致原則（consensus），即任何議案祇有在所有成員沒有反對意見時才能通過。它同時規定祇能依靠相互協商和尋求共同點來消除反對意見。東協將這種全體一致原則稱爲「目瑕哇拉」（Musyawarah, consensus）。

二、不反對但可不參與原則。當議案被多數成員接受時，如果少數成員不表示反對、而祇是表示無法參與時，議案可以獲得通過。

三、在涉及組織外國家或組織關係的重要問題時，各成員國通常會傾向較具利害關係的成員國所持立場或支持其意見。²⁹

東協這種決策模式顯然是爲了避免組織的分裂或因少數的反對，導致組織停擺。同時，東協未設立超國家的領導機構，每一成員國都擁有事實上的否決權。以內部協商爭取共識的作法，雖然難免使一些問題的解決變得緩不濟急或使組織缺乏效率，但卻成功地使東協的生命持續三十餘年，儼然是一個十分成功的區域性國際組織。另外，東協亦經常成功地利用組織名義，亦即全體成員國家的力量，向其他組織外的國家爭取經濟利益或讓步。

九〇年代，東協有了明顯的轉變，特別注重區際合作與經濟整合方面，當然也涉

註²⁸ James Clad, *op. cit.*, p. 9.

註²⁹ Seiji Naya and Michael G. Plumer, "Economic Co-operation after 30 Years of ASEAN," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 14, No. 2 (Nov. 1997), p.119.



及到區域安全的討論。不過，東協雖然以「一個東南亞一個東協」為完整的區域主義目標，也隱然成為世界多邊勢力當中的一個。整個東南亞十國的總人口將近五億，土地總面積約四百五十萬平方公里，確實是一個不小的市場和勢力。但是東協區域本身仍存在一些問題和困難，對東協的發展前景有所阻礙，同時亦不利於本身的整合或結合為強有力的區域組織。茲大致說明如下：

一、社會、文化的差異

東協各國除了新加坡能順利消除種族間的歧視外，其他成員國內部或多或少都存在著對少數民族、不同宗教信仰的歧視與排斥；特別是今年上半年印尼因經濟危機引發的暴亂，受害最深的仍是當地數百萬華人，當地華人動輒成為政府的代罪羔羊和民衆發洩不滿的對象。任何的社會動亂均足以影響該國內部的和諧與經濟成長，甚至使本地資本外流和國際投資裹足不前。

二、經濟水平懸殊

東協各國的經濟發展程度不一，早先為了保護本國的工業發展，對外國（包括其他成員國）進口商品課徵高關稅和設立非關稅障礙。七〇年代與八〇年代吸收外來投資與工業化發展結果，東協國家的經濟成長十分可觀，一九八〇年到一九八九年平均每年國內總生產值（GDP）的成長率：泰國 7.0%，新加坡 6.1%，印尼 5.3%，馬來西亞 4.9%，菲律賓最低，祇有 0.7%。^⑩九〇年代上半，除了汶萊和菲律賓表現較差外，印、馬、新、泰、越五國的成長率都保持在 7~9% 之間。^⑪然而，各國的經濟差距甚大，有些成員國將面臨經濟統合的困難；包括其本國工業無法與較發達國家競爭，以及國內農產品保護問題。一九九四年平均每人的國內總生產值（per capita GDP），按照該國購買力計算，印尼是 3,600 美元（若按照匯率計算，祇有 880 美元，以下同），馬來西亞是 8,440 美元（3,480 美元），菲律賓是 2,740 美元（950 美元），新加坡是 21,900 美元（22,500 美元），泰國是 6,970 美元（2,410 美元），柬埔寨是 900 美元（240 美元），寮國是 1,190 美元（320 美元），緬甸是 880 美元（235 美元），越南是 750 美元（200 美元）。^⑫這種差異實質地將為其整合投下陰影，有些成員國可能難以如期減少關稅及融入東協自由貿易區體系。

另外，需要注意的是金融方面的問題，最近一年來的金融風暴業已證明此一問題

註⑩ Anne Booth, "An Economic Overview of Southeast Asia," in *Southeast Asian Affairs 1992* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), pp. 21~43.

註⑪ Mahani Z. Abidin, "ASEAN Economies," in *Southeast Asian Affairs 1997* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1997), pp. 15~32.

註⑫ Rolf J. Langhammer, "How Far is Indochina from ASEAN?" *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 14, No. 2 (Nov. 1997), pp. 159~175.



的嚴重性。一九九一年至一九九五年，除新加坡外，印尼、馬來西亞、泰國與菲律賓的國際收支經常處於赤字，外債佔出口值比例偏高。^③像泰國和印尼的國際借貸多用於擴充國內的放款，一旦出口減少、國際財團收緊銀根、呆帳比例升高、信用過度擴張等問題接連產生，立即使整個經濟陷入危機。

三、潛在安全顧慮

這方面包括東協成員國之間的相互安全顧忌與東協對外安全兩個問題。最近十年東協國家不斷擴增軍備和對外軍事採購，尤其是泰國、馬來西亞和印尼。此等軍事採購雖然表面上被認為有助於強化東協地區的防衛能力，但是仍對鄰國的軍事擴張意圖持有疑忌。像馬來西亞的學者即公開質疑泰國擴建海軍，將威脅到馬國的安全。^④菲律賓前總統羅慕斯（Fidel Ramos）在一九九三年五月重申，菲國不會放棄對沙巴的主權要求。印尼與馬來西亞對沙巴外海西帕丹（Sipadan）和立吉坦（Ligitan）島嶼的主權爭執亦未解決。儘管這些成員國相互間存在一些雙邊軍事合作，但都限於聯合演習之類的關係，並未建立軍事同盟。事實上，亦不可能。

對外方面，現今主要焦點是與中共關於南中國海一些島嶼的爭執。越南是東協裡頭，唯一與中共發生過武力衝突的國家，儼然成為東協的前線國家。菲律賓對這方面的態度則比較弱些，不願發生直接對抗。南海島嶼爭執是否會「東協化」，成為東協共同的問題。有待事實證明。但是，基於東協國家自保心態、傳統上對中立立場的尋求，維持現狀仍然是最大的盼望與訴求。東協國家一方面希望美國能繼續在亞洲扮演重要角色，維持大國之間的相互均衡或制衡。另一方面，又不願意捲入可能造成的衝突。明顯的例子是，一九九四年九月美國總統科林頓曾詢問泰國總理川力帕（Chuan Leekpai），關於是否能在泰國設立美軍基地問題，結果被拒絕了，理由是因為擔心會與鄰國形成緊張。印尼和馬來西亞更悍然拒絕這種建議。菲律賓則表示准許美國軍艦進港補給與修護，其餘免談。^⑤

陸、結 論

從積極面觀察，東協三十年來確實樹立不少的成果，發揮作為區域組織的功效，包括全力促使成員國之間避免發生重大齟齬或衝突，維護區域的對外合作與和諧。但是，這不能不歸功於美國與西方國家在冷戰時期所作的貢獻，及他們對東南亞投入的援助，包括一些雙邊和多邊防衛協定，制止了共產主義的擴張。後冷戰時期，東協因

註③ 有關財政和債務問題，請參考：Anwar Nasution, "Challenges Faced by Indonesia's Economy: Today and its Prospect," *The Indonesian Quarterly*, Vol. 25, No. 3 (1997), pp. 214~223.

註④ Donald E. Weatherbee, *loc. cit.*

註⑤ *Ibid.*, p. 16.



應國際形勢演變，似乎亦成爲全球多元勢力之一，並且以經濟合作、區域整合爲目標，同時成爲亞太地區具分量的群體。當然，在世界新秩序體系下，東協自成一大勢力；具有可觀的市場和經濟成就。不過，若從政治與安全層面來看，東協仍然深受周邊大國的影響。東協的持續發展和整合，還是需要依賴成員國的最大善意及誠意，以及大國與其他區域組織的支持。

* * *

(收件：87年6月16日，修正：87年7月5日，接受：87年7月23日)



Association of Southeast Asian Nations — Its Development and Retrospect

Joseph Tsu-Tien Wu

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, was founded over three decades ago by the August 8, 1967 signing of the “Bangkok Declaration” by the five founding Southeast Asian nations of Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand. This paper attempts to explore the development, evolution, and problems of this organization and to assess its future prospects.

Keywords: Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, Southeast Asia, Regional International Organizations, Regionalism

