

東協多邊會議發展之取向

吳祖田

(國際關係研究中心助理研究員)

「東南亞國家協會」於今(一九九四)年七月二十二日至二十八日在泰國曼谷舉行年度集會。在這一週的集會中，先後共舉行第二十七屆「東協部長級會議(ASEAN Ministerial Meeting, AMM)」，與七個「對話夥伴(Dialogue Partners)」的「擴大會議(Post - Ministerial Conferences, PMC)」，以及於今年首度召開的「東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)」會議。在今年舉行的這些會議之中，「東協部長級會議」和「擴大會議」已是例行的集會，但「東協區域論壇」會議，則因為是首度召開，而特別具有歷史性意義。

負責籌備這一系列會議的「高級官員會議(Senior Officials Meeting, SOM)」，自七月十八日至二十日先行集會三天，以擬訂議程。「高級官員會議」是由地主國泰國的外交部常務次長帕察(Pracha Guna - kasame; Pracha Guna - kasem)主持。^①

東協的「高級官員會議」原來是爲了準備第一個集體的政策，而於一九七一年創立。最近則曾經負責馬尼拉「東協高峰」會議的議程。這個會議於一九七五年和一九七六年諮商如何因應越戰的結束時而臻於成熟。從此它就成爲東協在政治範疇之內合作的一項持續的特色。換言之，它在東協過程中，已經變成事實上的政治協調委員會。它的成員雖然稱爲東協高級官員，但這個委員會卻並不是東協組織的一個正式機關。由於該委員會的集會，都是在避開新聞媒體注意的情況下安靜地進行，它並不被用來做爲展示東協團結的象徵。「高級官員會議」小心地避開公眾的注意，以便諮商像柬埔寨那種具有分歧性的問題。受命研究東協結構的一九八四年東協任務小組報告等，要求將「高級官員會議」變成正式機關的呼籲，均無回應。東協不願承認它的政治功能，希望維持它的非政治性的，而是經濟性的形象。^②

註① 聯合早報，一九九四年七月十八日，第二頁：Bangkok Post, July 18, 1994, p. 6.

註② Michael Antolih, *ASEAN and the Diplomacy of Accomodation*, An East Gate Book(Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1990), pp. 92-93.

「東協常務委員會(ASEAN Standing Committee)」與「高級官員會議」同時間召開。「常務委員會」是由下屆「東協部長級會議」地主國的外交部長擔任主席，由各東協會員國派駐在下屆地主國的大使，以及東協組織秘書長所組成。^③

這些高級官員於七月十八日第一天中，討論了建立「東南亞無核區(Southeast Asia Nuclear Free Zone)」^④的努力，希望於一九九五年由泰國主辦的「東協高峰」會議前完成條約的準備工作。現在已有三份條約草稿，但亦仍有一些未決的問題，如是否給予可能載有核子武器的美國軍艦自由通行權的問題。^⑤

如何擴大進行東協的「東南亞友好與合作條約」，也是這次「高級官員會議」的討論課題。^⑥東協的「東南亞友好與合作條約」，是該組織長年以來追求建立「和平、自由與中立區(Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN)」^⑦和無核區的法律基礎。^⑧

一九七一年於吉隆坡舉行的「東協部長級會議」曾經發表「東協中立化宣言」，並宣佈建立東南亞和平、自由與中立區的概念，是東協努力爭取實現的目標。^⑨

「高級官員會議」也探討了擴充東協會員的細節問題，其中包括越南取得完全會籍的時間問題。^⑩據估計，越南要加入東協，至少必須繳納一百七十四萬美元，並簽署多項區域性的協定。^⑪

在財務方面，一百萬美元是每個會員國所要攤付的「東協基金(ASEAN Fund)」，七十四萬五百八十八美元則是秘書處的事務費用。另外還要有出席二百五十項會議和主持一些會議所需的資金。^⑫

註③ Vinita Sukrasep, *ASEAN in International Relations* (Bangkok: Institute of Security and International Studies, 1989), pp. 19, 25; *Ibid.*, p. 92.

註④ 關於「東亞亞非核區」，請參閱 Muthiah Alagappa, *Towards a Nuclear-Weapons-Free Zone in Southeast Asia*, ISIS Research Note (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies, 1987).

註⑤ *Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6; 聯合早報，民國八十三年七月二十二日，第一版。

註⑥ *Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6.

註⑦ 關於「和平、自由與中立區」，請參閱 Heiner Haenggi, *ASEAN and the ZOPFAN Concept*, Pacific Strategic Papers 4(Singapore: Regional Strategic Studies Programme, Institute of Southeast Asian Studies, 1991); Bilveer Singh, *ZOPFAN & The New Security Order in the Asia-Pacific Region*(Petaling Jaya, Selangor: Pelanduk Publications, 1992).

註⑧ *Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6.

註⑨ 聯合早報，一九九四年七月廿日，第二頁。

註⑩ *Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6; *New Straits Times*, July 22, 1994, p. 21.

註⑪ 聯合早報星期日，一九九四年七月卅一日，第卅六頁。

註⑫ 同註⑪。

在會員的條約義務方面，越南必須加簽「和平友好中立區協定」、一九七六年的峇厘島宣言，和東協聯營企業協定。¹³菲律賓外交部長羅慕洛於會前曾經表示，應儘快讓越南成為東協的非正式成員國，但要等到它有更強的經濟表現後再成為正式的成員國。越南還不能加入擬議中的「東協自由貿易區 (ASEAN Free Trade Area, AFTA)」，¹⁴因為它尚不具備充份的經濟條件。羅慕洛說，要「讓越南成為非正式成員國，並在政治上接受它，然後讓越南去豎立它本身的經濟里程碑」。¹⁵

越南和寮國已於一九九二年加入「東南亞友好與合作條約 (Treaty of Amity and Cooperation, TAC)」，而取得東協觀察員的資格。巴布亞新畿內亞也是東協的觀察員。¹⁶

越南和寮國於一九九二年在馬尼拉舉行的「東協部長級會議」，加入東協於一九七六年在峇厘島簽署的「東南亞友好與合作條約」，並以觀察員身份與東協對話。¹⁷

東協的高級官員仍在考量越南和寮國等國家是否有充份的人力和資源來負擔東協的許多活動。¹⁸

寮國在目前並不急於成為東協的正式成員。¹⁹東埔寨於一九九三年起以來賓的身份參與東協的集會，並參加對話。緬甸則以地主國泰國所邀請的來賓身份參與這次集會。²⁰

關於緬甸的人權問題，菲律賓外交部長羅慕洛表示，「我們有權強有力地提出看法和感受。不過，我們採取的是東協的方式，也就是在會議廳內私下進行。」²¹

「常設委員會」則提出設立「東協基金 (ASEAN Fund)」的提議。²²

註⑬ 同註⑪。

註⑭ 關於「東協自由貿易區」，請參閱：Pearl Inada and Seiji Naya, eds., *AFTA: The Way Ahead* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992)。

註⑮ 聯合早報，一九九四年七月十六日，第二六頁。

註⑯ 聯合早報星期日，一九九四年七月十七日，第一頁；*Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6.

註⑰ 聯合早報，一九九四年七月十九日，第二頁。

註⑱ *Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6.

註⑲ 聯合早報，一九九四年七月二十一日，第二五頁。

註⑳ 聯合早報星期日，一九九四年七月十七日，第一頁。

註㉑ 聯合早報，一九九四年七月十六日，第二六頁。

註㉒ *New Straits Times*, July 21, 1994, p. 22.

一九六七年八月，印尼、菲律賓、新加坡和泰國的外交部長，以及馬來西亞的外交部副部長等，在泰國集會討論建立一個新的東南亞區域組織，結果於八月八日發表宣言建立「東南亞國家協會」。²³

由東協各國外交部長出席的「東協部長級會議」是東協最悠久的制度。雖然東協在一九六七年的「曼谷宣言」中所宣稱的首要目的，是要「透過共同的努力，在區域內加速經濟成長、社會進步與文化發展」，但該組織卻是由相關國家的外交首長所創立以及主導的。相關的國家自始即了解必須為將來的經濟合作奠定政治的基礎。²⁴

這項年度的「東協部長級會議」有以下的一些功能：它一年一度地提醒和展示各個會員國對東協理想與原則的承擔。部長們經常就東協事務，也就是經濟事務，共同表示立場。這個論壇也是一種涵化的過程（acculturating process）；這種過程把新的代表帶領進入這個區域的精神（ethos）之中。有人稱之為「絞肉器（meat grinder）」的這個過程，是一個持續磋商和重複辯論的過程，讓各種提議和政策接受公開辯論、批評和同儕壓力的考驗。這些做法能夠防止距離模糊了對東協的義務。在實效上，「絞肉器」的過程，對磋商的過程注入了責任（accountability）的機制。各國得以透過持續的多管道磋商過程來討論問題、表示不滿和獲得解釋。²⁵

東協是由當時五國的外交首長所簽署成立，以後外交首長們又每年集會，是東協最長久的組織，而在第一屆高峰會議以前，也是最高的議事和制訂決策的場合。

一九七六年二月在印尼峇厘島召開第一屆「東協高峰」會議以後，外交首長會議的決策力量相形降低。外交首長會議在形式上開始具有執行上屆「東協高峰」會議決定的功能，並向下屆高峰會議覆命的程序。但由於東協的高峰會議基本上僅只是一個公開外交的工具，而且由於外交首長會議創建東協的歷史事實，其長久性，和相對的經常性等，都使其仍然佔據重要的樞紐地位，仍然是實質政治過程的場合。²⁶

第四屆「東協高峰」會議於一九九二年一月二十七日和二十八日在新加坡舉行，會後發表「一九九二年新加坡宣言」。宣言中表示，東協各國的國家元首和政府首長於回顧自冷戰結束以後所發生的國際政治和經濟的深刻改變，及其對東協的意義以後，宣告東協將朝向更高的政治和經濟合作的層次，以確保區域的和平與安全；東協將設法使會員國在安全事務方面進

²³ Roger Irvine, "The Formative Years of ASEAN: 1967~1975" (Chapter 2), in Alison Broinowski, ed., *Understanding ASEAN* (New York: St. Martin's Press, 1982), p. 8.

²⁴ Antolik, *op. cit.*, p. 91.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*, pp. 142~143.

行新的合作。這次高峰會議通過一項「增進東協合作行動方案 (Programme of Action for the Enhancement of ASEAN Cooperation)」。²⁵

在政治與安全合作方面，東協的國家與政府首長們表示，歡迎所有東南亞國家加入「東南亞友好與合作條約」，該條約將為包括所有東南亞國家在內的，更寬闊的東南亞區域合作，提供共同的架構。

他們並指出，東協可以利用既有的各種論壇，來進行促進關於增進區域內安全的對外對話，以及在東協之內關於東協安全合作的對話（例如於一九九一年在馬尼拉和曼谷所舉行的區域安全研討會，以及一九九〇年在峇厘島和一九九一年在萬隆舉行的南中國海工作研討會）。為了增進這一方面的努力，東協應利用東協「擴大會議」，來加強在政治與安全事務方面的對外對話。

這次高峰會議所達成的協議，有可能重塑東協的組織，為這個區域的整合注入新的動力，以及增進東南亞的穩定。²⁶ 到下（第五）屆「東協高峰」會議以前，每年的「東協部長級會議」，在形式上都以一九九二年第四屆「東協高峰」會議所議定的方向為基礎，執行它的決議，並準備向下一屆的「東協高峰」會議提出報告覆命。

第二十五屆「東協部長級會議」於一九九二年七月二十一日和二十二日在馬尼拉舉行。這次會議通過對於南中國海問題發表「東協南中國海宣言」。

上（第二十六）屆「東協部長級會議」，於一九九三年七月二十三日和二十四日在新加坡舉行。該屆會議委託官員們研究在亞太地區的非東協國家參與該條約的形式，以加強該條約。²⁸

東協於今年七月下旬舉行的年度系列集會，便是在上述第四屆「東協高峰」會議的背景之下，和在第二十五屆及第二十六屆「東協部長級會議」的基礎之上召開。

壹、第二十七屆「東協部長級會議」

第二十七屆「年度部長級會議」於今年七月二十二日和二十三日舉行。在第一天七月二十二日的集會中，泰國總理和六

²⁵ Michael Antolih, "The Fourth ASEAN Summit" (Chapter 10), in K. S. Sandhu et al., eds., *The ASEAN Reader* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), p. 48.

²⁶ *Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6.

國的外交部長在他們的開幕致詞中，對於區域安全、領土爭執、東協擴大、東協自由貿易區、柬埔寨、勞工標準、更深刻的東協合作、和北韓等課題提出了意見。²⁹

在「區域安全」的課題上，部長們警告在區域內仍有可能爆發衝突的問題需要解決。他們表示歡迎「東協區域論壇」提供交換關於區域性的政治和安全課題的機會。菲律賓、泰國和印尼呼籲實行建立信心的措施，但新加坡則提出應對東協區域論壇應該採取的步調的緩急兩種意見之間取得平衡。³⁰

依據會前的消息，這次會議將討論將東協組織會員，由現有的六國擴大為十國的方案。四個新的會員是指越南、寮國、柬埔寨和緬甸等中南半島國家。³¹

「東南亞十國組織 (SEA-10)」的提議，是由十個東南亞國家的學者和民間人士，於一九九四年五月在馬尼拉的一項集會中提出的。這些人士呼籲東南亞各國的政府領袖建立一個多元種族公平自主和平繁榮的「東南亞共同體」，使東南亞也成爲一個國際合作的典範，及「地球村」的基礎。³²泰國外交部長巴頌表示泰國提議包括十國的「東南亞共同體」是爲了方便四個非會員加入「東南亞國家協會」。³³

「東南亞十國組織」，或稱「東南亞共同體」，是在東協架構以外的組織，目的是聚集十國正式討論問題，直到尚未成爲東協會員的越南、寮國、柬埔寨和緬甸都成爲東協會員爲止。³⁴

東協秘書長阿吉星曾於會前表示，東協無意成立包括十個東南亞國家在內的新組織來取代現有的六國組織，但會逐漸地擴大東協的會員數字。³⁵

馬來西亞以這個過渡性組織是一種重複的理由，而表示反對這項提議。因爲東協已有擴大會議的場合，可以與有關的四國進行討論。³⁶

註29 *The Straits Times*, July 23, 1994, p. 17.

註30 *Ibid.*

註31 聯合早報星期日，一九九四年七月十七日，第一頁。

註32 同註31。

註33 *Bangkok Post*, July 19, 1994, p. 6.

註34 *New Straits Times*, July 22, 1994, p. 21.

註35 *The Straits Times*, July 16, 1994, p. 21.

註36 *New Straits Times*, July 22, 1994, p. 21; *Far Eastern Economic Review*, Vol. 157, No. 31, August 4, 1994, p. 15.

泰國將於一九九四年底或一九九五年初，在曼谷召開一次東南亞十國會議，研究擴大組織和成立共同體的可能性。³⁷ 緬甸在地主國泰國的邀請之下，由其外交部長翁喬（Ohn Gyaw）首度以地主國來賓的身份，有限度地參與東協的集會。他受邀出席開幕和閉幕典禮，以及地主國泰國外交部長巴頌（Prasong Soonsiri）於二十七日所設的晚宴。³⁸

「東亞經濟核心論壇（East Asian Economic Caucus, EAEC，亦譯做：『東亞經濟共策會』³⁹）」於一九九三年在新加坡舉行的「東協部長級會議」中曾經獲得共識。⁴⁰

菲律賓外交部長羅慕洛於一九七九年曾經表示，「年度部長級會議並不是因為它說了什麼而為人所記得，而是因為它完成了什麼」。⁴¹

印尼外交部長阿拉塔斯（Ali Alatas）建議舉行南沙主權正式會議，但中共、越南和馬來西亞則未做明確的反應。⁴²

由於「東協區域論壇」的首屆會議，將緊接著本屆「東協部長級會議」之後召開，所以成為本屆部長級會議的重要議題。對於朝向亞洲太平洋地區的安全安排進展的速度，「東協區域論壇」的有些會員國家主張在增進區域安全的方法上快速進展，另外有一些會員則希望採取比較緩慢謹慎的態度。新加坡則提出採取漸進方式的提議，希望調和以上的兩種意見。⁴³

菲律賓外交部長羅慕洛提出交換防衛白皮書、建立區域性的武器與防衛支出登錄制度，以及接受觀察員參與軍事演習、增加軍事當局的交流，以及加強武裝部隊之間的合作等快速的辦法。⁴⁴

本屆「東協部長級會議」於七月二十三日結束後發表聯合公報，東協對於區域安全將扮演更重要的角色，並要求東協的高級官員為越南正式加入東協儘早做好安排。⁴⁵

東協六國外交部長於本（第二十七）屆部長級會議結束後發表了一份三十二點內容的聯合公報。⁴⁶公報中表示對世界上

註37 聯合早報星期日，一九九四年七月十七日，第一頁。

註38 *Bangkok Post*, July 18, 1994, p. 6.

註39 亞洲週刊，第八卷，第三十六期，一九九四年九月十一日，第卅八頁。

註40 *New Straits Times*, July 22, 1994, p. 21.

註41 Antolik, *ASEAN and the Diplomacy of Accomodation*, p. 129.

註42 聯合早報，一九九四年七月二十三日，第八頁。

註43 *The Straits Times*, July 23, 1994, p. 1.

註44 *Ibid.*, pp. 1, 17.

註45 聯合早報星期日，一九九四年七月二十四日，第一頁。

註46 「聯合公報」摘要，請見：*The Sunday Times*, July 24, 1994, p. 15; *The Japan Times*, July 24, 1994, p. 4.

若干地區安全的關切，支持在亞洲太平洋國家間更廣泛的合作，並且對主要強權的保護主義提出警告。⁴⁷

在政治與安全合作方面：一、歡迎東協透過「東協區域論壇」，扮演在區域中促進政治與安全合作的角色。「東協區域論壇」可能成為亞洲太平洋地區安全對話的諮商論壇。二、重申透過東協會籍的普遍化而形成一個東南亞共同體的承擔。希望東協與寮國、越南、柬埔寨和緬甸的關係得以加強。三、確認準備接受越南入會，並指示東協秘書長開始與越南官方進行諮商。四、再度確認「自由、和平與中立」宣言、友好與合作條約，以及「東南亞無核子武器區」的概念。⁴⁸

在國際與區域課題方面，注意到亞洲太平洋地區朝向政治合作的趨勢，但關切在世界其它地區的衝突與緊張。對於南中國海課題，則再度確認有助於減緩緊張的「東協南中國海宣言」。而認為印尼所主辦關於南中國海衝突的工作研討會，也能促進信心的建立。他們表示注意到關於該項衝突的雙邊諮商，並且相信政治意志將能夠加強區域的穩定。⁴⁹

泰國外交部長巴頌以東協常務委員會主席的身份，說明東協與緬甸維持建設性接觸不等於東協同意緬甸「國家法律與秩序恢復委員會 (State Law and Order Restoration Council, SLORC)」的作為。⁵⁰

菲律賓外交部副部長塞維里諾 (Rodolfo Severino) 透露，中共同意與東協舉行定期會議，討論政治和安全問題。⁵¹「組織的擴大」和「區域安全」等兩項課題，在兩天的「年度部長級會議」中最受到重視。東協的外交部長們在聯合公報中表示，東協希望加強與越南、柬埔寨、寮國和緬甸等四個東南亞國家的連繫，並重申要透過普遍的會籍，來建立一個東南亞共同體的承擔。⁵²

本屆部長級會議於七月二十三日簽署協定，由六個會員國家各出資一百萬美元，設置東協基金 (ASEAN Fund)。部長級會議設計了新的基金指導綱領，透過設立中央撥款機構來對基金做更佳處置。這項經過重組後的「東協基金」，對於東協的各種計畫需求，提供比較快速和彈性的反應。本基金將有一部份設定為種子基金，而以孳息的百分之五十支付東協的各種計畫。「東協基金」原設立於一九六九年。這個基金在過去並未充份使用，因為它的資金在過去是存在各國的帳戶之中。這項基金現在起由東協秘書處管理。⁵³

註47 The Sunday Times, July 24, 1994, p. 15.

註48 Ibid.

註49 Ibid.

註50 聯合早報星期日，一九九四年七月二十四日，第卅一頁。

註51 同註50。

註52 The Sunday Times, July 24, 1994, p. 1; The Straits Times Weekly Edition, July 30, 1994, p. 11.

註53 The Sunday Post, July 24, 1994, p. 2; The Sunday Times, July 24, 1994, p. 13.

此次的部長級會議並且通過，向東協各國政府首長建議，於明年十二月的第二週，在泰國舉行第五屆「東協高峰」會議。^④

下（第二十八）屆「東協部長級會議」預訂於明（一九九五）年在汶萊舉行。

貳、第一屆「東協區域論壇」會議

一九九四年東協年度集會的最大特徵，就是首度召開「東協區域論壇」會議。這是東協發展的一個重大里程碑。

東協秘書長阿吉·星（Ajit Singh）曾於會前表示，「東協區域論壇」意味著「東協國家正做出努力，開始就冷戰後我們所要建立的新秩序進行討論」。^⑤

首度召開的「東協區域論壇」會議於七月二十五日舉行。來自十七個國家和歐洲聯盟組織的外交部長，在這項會議中討論亞洲太平洋區域的安全問題。美、加、澳、紐、英、日和南韓等國，是東協的主要貿易或對話夥伴；寮、越和巴等國在東協中具有觀察員的身份；中共和俄羅斯則是東協的諮詢夥伴。

「東協區域論壇」會議是一九九二年在新加坡舉行的東協高峰會議所決定的，復於上一屆在新加坡舉行的部長級會議中予以確定。^⑥

「東協區域論壇」是在亞洲的第一個永久性的安全組織的嘗試。而「東協區域論壇」的精神似乎是「有話好說，請別開槍」。

這次的「東協區域論壇」會議並未做成任何決議，但產生了一份有關建議的清單。^⑦

泰國外交部長巴頌是「東協區域論壇」的主席。他是由外交部副部長素蘭（Surin Pitsuwan）以助理（aide）的身份隨同主席。「東協區域論壇」是以「一加一」的方式，讓各國出席者可以帶一名沒有發言權的人士隨同出席，而其它各國也都是以外交部常務次長（foreign permanent secretaries）隨同出席該論壇的會議。^⑧

註④ The Sunday Times, July 24, 1994, p. 15.

註⑤ 聯合早報，一九九四年七月十六日，第二六頁。

註⑥ 聯合早報，一九九四年七月十八日，第二頁。

註⑦ Bangkok Post, July 26, 1994, pp. 1, 3.

註⑧ Bangkok Post, July 15, 1994, p. 3.

關於臺灣參與「東協區域論壇」的問題，地主國泰國重申「一個中國」政策。菲律賓則以對亞洲太平洋發生衝擊的任何個體，都有資格「與該論壇對話」的理由，而採取開放的態度。⁶³

中共外交部長錢其琛表示反對臺灣進入「論壇」。中共外交部長錢其琛在曼谷談話表示排除臺灣加入「東協區域論壇」的可能性。錢其琛表示，臺灣在現在和未來加入「東協區域論壇」都是不可能的，因為「『東協區域論壇』僅限於主權國家」參加。⁶⁴

這次的論壇會談並無正式的議程，但事實上卻有一頁「東協區域論壇議程草案，今日與五年以後的亞洲太平洋安全：挑戰與機會」的紙張在本屆會議場所香格里拉酒店流通。⁶⁵

在會談中重複談到的四個衝突地區是：韓國、南中國海、柬埔寨和緬甸。⁶⁶

菲律賓外交部長羅慕洛在會前曾經表示，對南中國海的局勢感到擔憂。他說：「我們希望討論非軍事化的問題」。⁶⁷東協曾於一九九二年就南沙群島問題發表「馬尼拉聲明」。⁶⁸

亞洲太平洋十七國和歐洲聯盟的外交部長們，在第一屆「東協區域論壇」會議中，同意「東協區域論壇」是有效的安全合作對話機制，以後將於每年召開一次會議。下屆「東協區域論壇」會議，將於一九九五年在汶萊與東協部長級會議同時進行。⁶⁹

他們並支持以一九七六年的「東南亞友好與合作條約」，作為這個區域中國際關係的行為準則，以及做為建立區域互信、採取預防性外交、進行政治與安全合作的特別外交契約。⁷⁰

在這第一屆為時五小時的會議中，討論了南沙群島、韓國和柬埔寨等問題。⁷¹

註63 *Bangkok Post*, July 22, 1994, p. 4; 工商時報，民國八十三年七月二十三日，第二版。

註64 聯合報，民國八十三年七月二十一日，第四版。-*The Straits Times*, July 22, 1994, p. 18.

註65 'The ASEAN Regional Forum(ARF), Draft Agenda, Asia-Pacific Security Today and Five Years from Now: Challenges and Opportunities...

Bangkok Post, July 24, 1994, p. 4.

註66 *Bangkok Post*, July 26, 1994, p. 3.

註67 聯合早報，一九九四年七月十六日，第二六頁。

註68 聯合早報，一九九四年七月十八日，第二五頁。

註69 聯合早報，一九九四年七月二六日，第二頁。

註70 同註65。

註71 同註65。

北韓已透過駐在曼谷的澳大利亞大使館請求澳洲協助它加入「東協區域論壇」。北韓之所以尋求澳洲協助，可能是因為澳洲是設立「東協區域論壇」的驅動力量之一。^⑥

參加「東協區域論壇」成立會議的十八個各國部長級官員協議每年召開會議。他們也希望建立一個永久性的架構，以防止區域性的對抗。他們提出了以下的一些建立信心的有關措施。^⑦

在新成員方面，菲律賓表示在以後可以邀請柬埔寨和北韓參加「東協區域論壇」。^⑧
三小時會議主要關切朝鮮半島發生衝突的可能，和南沙群島的主權問題。^⑨

這次會議是東協所主持的第一個討論預防性外交，以及在區域內的武器增加需要透明性等問題的場合。它是東協擴張其維持亞洲和平的責任的嘗試。^⑩

泰國外交部長於第一屆「東協區域論壇」會議結束後，發表「主席聲明」：^⑪

能夠召集十八個亞洲太平洋的重要「行爲者」共聚一堂來討論共同的安全關切，本身即是一種成就，^⑫但朝鮮人民共和國與中華民國未能受邀與會，顯然是其缺陷。

叁、「擴大會議」^⑬

東協的六個會員國與七個「對話夥伴」^⑭例行的年度「擴大會議」，則於七月二十六日至二十八日舉行，討論的議題包括貿易、政治與安全。澳大利亞、加拿大、歐洲聯盟、日本、大韓民國、紐西蘭、美國和聯合國發展方案。

註⑥ *The Straits Times*, July 30, 1994, p. 3.

註⑦ *The Straits Times*, July 26, 1994, p. 15.

註⑧ *Ibid.*

註⑨ *Far Eastern Economic Review*, Vol. 157, No. 31, August 4, 1994, p. 14.

註⑩ *Ibid.*

註⑪ 「主席聲明」全文見：*The Japan Times*, July 26, 1994, p. 5; 中文譯文請見本文後附錄。

註⑫ *ISEAS Trends*, No. 47, in *Business Times*, Weekend Edition, July 30—31, 1994, p. 1.

註⑬ 亦譯做「後續部長會議」，中國時報，民國八十三年七月二十七日，第十版；或「後部長會議」，中國時報，民國八十三年七月二十八日，第十版。

註⑭ 關於東協與其「對話夥伴」之間的關係，請參閱：B.A. Hamzah, *ASEAN Relations with Dialogue Partners* (Petaling Jaya, Selangor: Pelanduk Publications, 1989).

東協「擴大會議」提供與區域外的友善國家聚集共處的機會，在精神上和「年度部長級會議」是一樣的。日本、加拿大、紐西蘭、澳大利亞、歐洲聯盟和美國外交首長或其它代表出席「擴大會議」已經成爲慣例。

寮國以觀察員的身份參與了這一次的集會。柬埔寨則獲邀以東協的來賓身份，參與了這一次的集會。

泰國外交部長建議在中國大陸設立東協委員會，負責協調東協與中共的合作計畫。東協和中共已建立「協商夥伴」關係

。⑴

東協的主要「對話夥伴」們表示，將在「東協區域論壇於一九九五年再度集會以前的期間，協助建立信心的措施，美國、澳大利亞和加拿大並且表示，不會強加它們的意見於該論壇」。⑵

肆、擴大東協組織的課題

一九六七年建立時的「東南亞國家協會」，共有印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國等五個東南亞國家會員，它並不構成泛東南亞區域的組織，而僅只是次區域性的組織，卻使用泛區域性的名稱。就組織的名稱而言，那至少是一種誤稱，甚至於可能是一種誇大。

東協組織自一九六七年八月八日成立至今有兩種擴大的現象。一是成員數字的增加。在這一方面的進展相當平緩，直到十七年後的一九八四年一月七日，才有新近獨立的汶萊加入，成爲第一個加入東協，而使其第一次擴大的國家成員。

東協組織在形式上的另一種擴大，是從內部的對話和合作擴大到與外部國家在對話和合作方面的形式正式化。這種東協組織與外部對話和合作現有的正式形式，包括「擴大會議」和今年首度召開的「東協區域論壇」會議。

一九九一年七月十九日和二十日在吉隆坡舉行的第二十四屆部長級會議所發表的聯合公報中表示，希望東南亞的非東協會員國家儘可能參與區域內的活動。

關於越南入會問題，東協現有的六個會員國尚未達成協議。汶萊、印尼、馬來西亞和菲律賓甚至贊成越南早日於一九九五年「東協高峰」會議以前，就完成正式入會。但新加坡和泰國則並不贊同。⑶

註⑴ 聯合早報，一九九四年七月廿一日，第二頁。

註⑵ The Straits Times, July 29, 1994, p. 1.

註⑶ 中國時報，民國八十三年七月二十四日，第十版；亞洲週刊，第八卷，第三十一期，一九九四年八月七日，第一四頁。

伍、區域安全對話與合作

菲律賓外交部曾經於一九九一年六月五日至七日，在馬尼拉舉辦有東協和若干其它國家政府和學術部門資深專家參加的「東協與亞洲太平洋區域：一九九〇年代安全合作的前景」研討會。研討會的目標是要提供機會讓知名的專家，就政府可能有興趣的一九九〇年代和其後的亞洲太平洋區域，特別是東南亞的安全與穩定的條件，進行坦率和非正式的討論。

一九九一年七月十九日和二十日在吉隆坡舉行的第二十四屆部長級會議所發表的聯合公報表示，東協的外交部長們注意到，在該區域之內對和平和安全方面課題興趣漸增的情形。他們認為「和平、自由與中立區」、「東南亞友好與和平條約」，以及「擴大會議」是在一九九〇年代因應區域和平和安全課題的適當基礎。

包括外交與國防官員的東協區域安全高級官員，曾經於一九九二年六月二十五日和二十六日在馬尼拉舉行特別會議。東協各國的外交首長於一九九三年七月二十三日和二十四日在新加坡舉行的第二十六屆部長級會議中，回顧了在東南亞增長中的政治與安全合作，以及在亞洲太平洋地區正在增進中的對話。外交部長們並且讚揚了東協各國的戰略與國際研究中心，在探討和發展促進和增進東協會員國之間的安全合作的觀念方面所做的努力。

陸、評估與展望

新加坡外交部長賈古瑪 (Shunmugam Jayakumar) 於集會的最後一天七月二十八日表示，東協組織已有重大的進步。賈古瑪將東協的發展分為三個階段。第一個發展階段是東協於一九六七年的誕生和初期的鞏固。第二個發展階段則是東協會員國對柬埔寨問題上密切合作的經驗。而從一九九四年召開的三種會議開始，東協進入了第三個發展階段。「我們現在所見到的是東協進入重要的第三階段的發展。東協已有信心將眼光從六國區域內的角色掙脫出來，而放眼於它在更廣大的亞洲太平洋的脈絡中的角色」。^⑥

賈古瑪指出，東協在現階段具有四個特徵：一、東協將擴大經濟合作的範圍，如在「亞洲太平洋經濟合作 (Asia-Pacific

註⑥ The Straits Times, July 28, 1994, p. 1; The Straits Times Weekly Overseas Edition, July 30, 1994, p. 11.

the Economic Co-operation, APEC」論壇扮演積極的角色；二、繼續主動地在區域安全上有所貢獻，如舉辦「東協區域論壇」；三、讓越南、寮國和柬埔寨等有意加入東協的一些東南亞國家入會；四、研究讓東南亞以外的國家，也得以加入「東南亞友好與合作條約」的模式。⁸¹

再者，東協所發揮的影響，也不再僅限於在經濟範圍之內，而是擴大到安全與政治範圍。⁸²

賈古瑪又指出，第二十七屆「年度部長級會議」、「東協區域論壇」會議，和東協「擴大會議」的成功，意味着東協所發揮的作用，已經超越其六個會員國的範圍，而擴大到整個亞太區域。⁸³

擴大組織和區域安全是東協一九九四年年度集會中最受注意的課題，而這兩個課題是互相關連的。由於一些潛在的安全威脅，和柬埔寨衝突的可望解決等因素，導致東南亞需要對該區域的安全，尋求新的安排。東協做為一個區域安全架構的可信度，繫於它與中南半島國家進行和解的努力。在這個條件之下，擴大柬埔寨問題解決以後的東南亞政治合作的範疇，要比選擇扮演軍事角色更能滿足東協的安全利益。⁸⁴

在與中共關係方面，在北京設立東協委員會，一九九五年四月在北京與中共舉行區域安全對話。⁸⁵

預期第五屆「東協高峰」會議的主要議題，可能包括越南成為東協正式成員的問題。⁸⁶

東協的對外關係，仍然呈現南、北依附關係的特色。「擴大會議」和「東協區域論壇」中的「對話夥伴」、「協商夥伴」和「來賓」，不外是「北方」的經貿主導國家和區域，以及在東協區域安全考量中能夠構成有影響的變項的區域層次或者是全球層次的軍事強權國家和區域。

柒、結語

註81 聯合早報，一九九四年七月二十九日，第一頁。

註82 同註81。

註83 同註81。

註84 Amitav Acharya, "The Association of Southeast Asian Nations: 'Security Community' or 'Defence Community'?" *Pacific Affairs*, Vol. 64, No. 2, Summer 1991, pp. 159-178.

註85 聯合早報，一九九四年七月廿五日，第一頁。

註86 聯合早報，一九九四年七月十九日，第二頁。

「東南亞國家協會」成立初期的安全威脅是越南問題、中共在亞洲的勢力，以及超級強國對抗的可能波及這個區域等形勢。東協最近在亞太安全合作方面的進展，則是對於後冷戰時代新的安全環境的一種新的適應行為。

自從一九九二年的第四屆「東協高峰」會議決議每三年舉行一次高峰會議以後，「東協部長級會議」和「擴大會議」等例行的年度會議就越像工作會報的性質。但今年的年度會議卻因為首度召開「東協區域論壇」會議而為之增色不少。

東協一九九四年年度集會的最大特色，可能也是最大的成就，就是將近年來東協在安全對話與合作的興趣和努力納入到新的「東協區域論壇」的制度化架構之中。這次會議的召開為亞洲後冷戰時代安全結構奠基。

「東協區域論壇」的成立，已將東協躋入了全球安全網絡，而成為其中的一員。

從東協的年度會議由原來只有「部長級會議」，演進到加上「擴大會議」，今年又擴大到「東協區域論壇」會議的發展來看，顯示出東協的活動已由區域內事務，擴大到與區域外的國家和它的區域性組織對話，今年又擴大到與區域外的國家諸商亞太地區政治與安全課題的範圍。

由於越南和寮國具有觀察員的身份，而柬埔寨和緬甸也都應邀以特別來賓的身份參與曼谷的集會，東南亞的十國首度聚首討論影響東南亞區域的議題。^②

總結而言，東協組織正處於擴大的過程之中。在成員國方面，希望由自一九八四年以來的六國現有成員，逐漸擴大為包括所有東南亞國家的區域性國際組織。東協組織對於東南亞區域合作所展現的態度，由相對被動消極到主動積極。在正式合作的範圍上，則已由經濟貿易擴大到政治和安全合作。

附錄：

第一屆「東協區域論壇」會議

主席聲明

一九九四年七月二十五日

1. 第一屆「東協區域論壇」會議於一九九四年七月二十五日在曼谷舉行，這是依據第四屆「東協高峰」會議的「一九九二年新加坡宣言」，東協的國家與政府首長在其中宣示其加強東協在政治與安全事務方面的對外對話的意圖，以做為與亞洲太平洋地區國家建立合作連繫的手段。

註② *New Straits Times*, July 22, 1994, p. 21.

2. 出席會議者有東協、東協對話夥伴、東協協商夥伴及東協觀察國的外交部長或代表。泰國外交部長擔任會議的主席。

3. 由於這是第一次來自亞洲太平洋地區多數國家的高級官員討論政治與安全合作議題，這次會議是本區域的歷史性事件。更重要的是，這次會議為東南亞開放和平、穩定與合作的新頁。

4. 與會人員就亞洲太平洋地區現有的政治與安全情勢進行了正面的意見交換，認知在區域中一個部份地區的發展，可能對整個區域的安全造成衝擊。「東協區域論壇」做為一個高階層的諮商論壇，已使亞洲太平洋區域的國家得以養成建設性對話，以及對有關共同利益與關切的政治與安全問題，進行諮商的習慣。從這方面而言，「東協區域論壇」可能對於在亞洲太平洋地區朝向建立信心與預防性外交的努力，做出有意義的貢獻。

5. 認知禁止核子繁衍在維持國際和平和安全中的重要性，本次會議表示歡迎美國與朝鮮人民民主共和國之間繼續談判，並且支持兩韓之間早日恢復對話。

6. 本次會議協議：

a) 東協區域論壇每年集會，及於一九九五年在汶萊舉行第二屆會議，以及

b) 支持東協的「東南亞友好與合作條約」做為規範國家間關係行為準則，以及做為區域性的建立信心、預防性外交以及政治和安全合作的工具。

7. 本次會議也協議責成東協區域論壇下屆主席汶萊在與東協區域論壇參與者協商之下：

a) 彙整並研究「東協區域論壇高級官員會議」和「東協區域論壇」曼谷會議中所提出的所有文件與意見，以透過將在汶萊召開的第二屆「東協區域論壇高級官員會議」，轉呈也將在同地召開的「東協區域論壇」，包括信心與安全建構、禁止核子繁衍、維持和平方面的合作，包括區域維持和平訓練中心、交換非機密性軍事資訊、有關海上安全的課題，以及預防性外交；

b) 研究與亞洲太平洋有關的安全的整體概念，包括其經濟的和社會的方面；

c) 研究其它在國際上所知的，關於國際性和區域性政治與安全合作的相關規範和原則，以參考其可能對於區域性政治與安全合作的可能貢獻；

d) 促成所有東協區域論壇國家參與聯合國的傳統武器登記；並且

e) 於需要時召開非正式的官員會議，研究所有相關的文書和建議，以推動「東協區域論壇」過程。

8. 由於認知亞洲太平洋地區需要發展一個更有可預測性和建設性的關係模式，本次會議表示深信繼續努力朝向加強和增進區域內政治和安全合作，以做為確保本區域及其人民長久和平穩定和繁榮的手段。