

東南亞國協與區域安全

ASEAN and Regional Security

宋興洲 *Sung, Hsing-Chou*

東海大學政治學系教授

Professor of Department of Political Science,

Tung-Hai University

林佩霓 *Lin, Pei-Ni*

中山大學中國與亞太區域研究所碩士生

Graduate Student in Institute of China and Asia-Pacific Studies,

Sun Yat-Sen University

摘要 / Abstract

本文以新古典現實主義的角度出發，首先回顧東協擴大結盟的歷史過程。其次，東協要稱為「安全共同體」尚言之過早，因為「共識」規範常遭違背，「集體認同」又顯現不足。另外，「東協方式」並非以「解決」衝突為目的，而是以「管理」衝突為其風格。第三，東協區域論壇(簡稱東協論壇)尚未發展到集體安全體系的地步，只是作為「談話的場所」而已，因為美、中、日等大國並不想以東協論壇作為實際解決安全問題的關鍵所在。第四，東南亞非傳統安全的威脅已日益增高，包括國際恐怖主義、分離主義、不穩定的民主化、非法國際性遷徙、環境惡化等。最後，本文的結論是，東協主張「不干涉」規範和推動「不具約束力的共識」，無論是在東協內或在更廣泛的東亞區域中，都反而阻礙了彼此間更進一步地整合。至於對抗非傳統安全威脅方面，在堅持國家主權不容侵犯的原則

下，東協各國的合作則是未能達到立竿見影的效果。

This paper adopts a Neoclassical Realist view to examine the ASEAN and ASEAN Regional Forum (ARF). First of all, the process of enlargement of membership within ASEAN has not been proved smoothly. Secondly, it is immature to call ASEAN a security community, because its “consensus” norm has often been violated and the “collective identity” within ASEAN has not yet been well-constructed. Moreover, while the purpose of the so-called “ASEAN Way” is not to “resolve” the conflicts among the member-states, the “management” of the conflicts can be symbolized as its typical style. Thirdly, the ARF has not yet developed itself into a collective security system. And it is only treated as a talk shop, because the great powers in the region such as the US, China and Japan, would not like to use this forum to solve the hotly-debated security issues such as North Korea’s nuclear weapons. Fourthly, the threats from non-conventional security have increased recently in Southeast Asia. These threats include international terrorism, separatism, fragile democratization, international illegal immigration, the devastation of the environments and the exacerbation of climate such as global warming, ... etc. Finally, this paper concludes that ASEAN’s norm of noninterference and its practice of nonbinding consensus prevented deeper integration either within ASEAN or the wider East Asian region. As to the non-conventional security, the insistence of non-intervention in state sovereignty stops ASEAN states from further cooperation with each other. As a result, the threats from non-conventional security are highly conceivable in Southeast Asia.

關鍵詞：東南亞國協(東協)、區域安全、東協區域論壇、安全共同體、集體認同、東協方式、非傳統安全

Keywords: ASEAN, regional security, ASEAN Regional Forum (ARF), security community, collective identity, the ASEAN way, non-conventional security.

壹、前言

東南亞國家協會(the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)，簡稱東南亞國協，以下稱東協)自1967年成立至今已逾四十年。組織成員由原來五個創始國(印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡與泰國)發展到現今共十個國家，不但結合了中南半島上的國家，而且含蓋了所有(如果不算東帝汶)東南亞的國家(汶萊於1984年加入、越南1995年、寮國與緬甸於1997年、以及柬埔寨於1999年)。

簡而言之，在過去的四十年當中，東協經歷了多變化的發展。成立的前十年，創始會員國幾乎很少碰面。第二個十年，東協在解決中南半島的衝突上扮演著外交斡旋的角色。至於第三個十年，東協向外擴張並擁抱先前的敵對國，越南，而且也吸納了緬甸、寮國與柬埔寨。甚且，東協將其外交斡旋的風格推展到東北亞國家，那就是，召開東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)。當然，此段期間，東協也遭逢金融風暴(危機)的衝擊。同時，政治和經濟面的不隱定，引發了宗教和族群上的傾軋，以及環境和邊界等的爭端。到了第四個十年時，我們見證了東協的擴張。1997年後，東協定期與中國、日本與南韓三國召開高峰會議，稱之為東協加三(ASEAN Plus Three, APT)。而此種方式更進一步擴大參與者，於2005年12月邀請了印度、澳洲與紐西蘭，而孵化出胚芽型的東亞高峰會(East Asian Summit, EAS)。

對於東協進化式的擴張，學者們普遍對東協持肯定的態度，¹雖然過程中的推展並不是那麼地一帆風順。不過，是否東協已成為一個組織？只是一種論述？或是各種意涵的共同體？無論就外交實務者之間或學者之間，對東協的看

¹ 例如，史密斯(Anthony Smith)認為「東協機制中已經證明成功的規範和價值將社會化東亞區域」。Anthony L. Smith, "ASEAN's Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkage," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.3 (2004), pp.417, 425; Dirk Nabers, "The Social Construction of International Institutions: The Case of ASEAN + 3," *International Relations of Asia-Pacific*, Vol.3, No.1 (2003), p.122.

法則懷有不確定的觀感而沒有達成共識。事實上，1990 年代以前，有關東南亞區域的社會、經濟或國家之研究都傾向於非理論性。即使有，也大致模糊地(也就是，不明確地)採取現實主義(realism)或新現實主義(neo-realism)的方法。到了 1990 年代時，東南亞區域的研究者則開始應用理論性地觀點分析情勢。這種新傾向有兩個理由。²首先，對於一系列發生的事件，普遍引起質疑的是，如果以現實或新現實主義的觀點來分析，是否仍有價值，是否對於區域發展的了解上有幫助。例如，亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)和東協區域論壇的召開都不是現實主義所能提供完善解釋的。其次，1990 年代，國際關係的理論叢生而競相爭鳴，不僅強調用不同理論架構分析事件所具有的價值，而且挑戰了傳統上現實主義和新現實主義的霸權地位。例如，新自由主義(neo-liberalism)或新自由制度主義(neo-liberal institutionalism)、建構主義(constructivism)、以及後現代主義(post-modernism)均對現實主義與新現實主義提出挑戰與批判。因此，有關東南亞區域事件的分析，無形之中，學者們已開始利用這些理論性的發展，進一步探討新興的政治和安全議題，包括冷戰的結束、日本改變中的區域性角色、中國的崛起、經濟區域化的逐漸擴大、以及由國家主導而試圖打造的新區域計劃。³

基本上，現實主義認為，物質力量(例如，軍事平衡和大國之間的聯盟)是區域穩定的關鍵性決定因素。但建構主義則主張，觀念力量(包括規範和認同)是區域環境或「結構」中重要的部分，根本形塑了東南亞的區域秩序。而且，區域內的行為體和區域制度都很重要，而不應當只被視為大國之間平衡的

² Amitav Acharya and Richard Stubbs, "Theorizing Southeast Asian Relations: An Introduction," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2 (2006), pp.126-127.

³ 例如：Amitav Acharya, "A Regional Security Community in Southeast Asia," *Journal of Strategic Studies*, Vol.18, No.3 (1995), pp.175-200; Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001); N. Ganesan, "Testing Neoliberal Institutionalism in Southeast Asia," *International Journal*, Vol.50, No.4 (1995), pp.779-804; Richard Higgott and Richard Stubbs, "Competing Conceptions of Economic Regionalism: APCE vs. EAEC," *Review of International Political Economy*, Vol.2, No.3 (1995), pp.549-569.

附屬品。不過，建構主義遭到反唇相譏的是，在北美和歐洲脈絡下所發展的理論是否適用於世界上其他經濟較落後的區域和國家。⁴事實上，東南亞國家基於現實主義的觀點看待事物，主權與國家生存是各國外交互動的主要考量因素。

因此，近年來，研究東南亞區域的分析家和學者則試圖檢驗並調整國際關係理論以便能適當地詮釋該地區變遷中的環境。例如，伊頓和史達布斯(Eaton and Stubbs)把焦點放在新現實主義(包括現實主義)與建構主義之間的辯論與比較上，而討論的核心問題則是：東協有力量嗎？⁵艾麗斯·巴(Alice Ba)從建構主義的角度也探討權力議題：東協國如何與中國錯綜複雜的交往(complex engagement)。⁶而卡蘇梅塔(Katsumata)也用建構主義的觀點評估東協區域論壇的重要性。⁷至於納林(Narine)則不同意建構主義的觀點，而主張英國學派的觀點較適合分析解釋東協的發展。⁸川崎(Kawasaki)也挑戰建構主義的觀點，認為理性主義較能解釋東協國家的行為。⁹唐希聖(See Seng Tan, 譯音)則

⁴ Nicola Phillips, "Globalizing the Study of International Political Economy," in Nicola Phillips ed. *Globalizing International Political Economy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005), pp.1-19.

⁵ 新現實主義把權力(power)視為強制(coercion)和他者趨向(other-oriented)，而建構主義則把權力視為能力動機(competence motive)或行動的能力(ability to act)。見 Sarah Eaton and Richard Stubbs, "Is ASEAN Powerful? Neo-Realist Versus Constructivist Approaches to Power in Southeast Asia," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2 (2006), pp.135-155.

⁶ 巴認為，東協的努力就是：「社會化」中國讓其接納「東協方式」(ASEAN Way)。見 Alice D. Ba, "Who's Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2 (2006), pp.157-179.

⁷ 卡蘇梅塔認為，東協區域論壇實質上是發展安全合作規範的領域並付諸實踐。見 Hiro Katsumata, "Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a 'Talking Shop' or a 'Norm Brewery'?" *The Pacific Review*, Vol.19, No.2 (2006), pp.181-198.

⁸ 納林認為，因為東協強調主權、不干涉主義以及西代利亞體系(Westphalian system)的其他規範，所以英國學派的解釋力較強。見 Shaun Narine, "The English School and ASEAN," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2 (2006), pp.199-218.

⁹ 川崎認為，博弈理論的「獵鹿行動」(stag hunt)或「確認賽局」(assurance game)較能解釋東協在解決合作問題上的思考邏輯。見 Tsuyoshi Kawasaki, "Neither Skepticism Nor Romanticism: The ASEAN Regional Forum as a Solution for Asia-Pacific Assurance Game," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2 (2006), pp.219-237.

批判建構主義，太過於強調國家中心主義和觀念／規範決定論。¹⁰

根據以上的例子，我們可以想見，學者們之間對東南亞區域的解釋和辯論仍會繼續下去。限於篇幅，本文目的不在檢視各個理論的優劣。不過，本文採取的立場則是新古典現實主義(neoclassical realism)的觀點。¹¹不可諱言，現實主義的內部亦引起辯論。爭論的內容大致可分為四種類型：第一，分析單位的不同(從第一意象的個人〔人性〕、第二意象的國家、到第三意象的體系)；第二，國際政治理論(新現實主義)與外交政策理論(新古典現實主義)的爭辯；第三，攻勢(進攻式或攻擊性)現實主義與守勢(防禦式或防守性)現實主義之辯論；以及第四，權力平衡(均勢)與權力優勢(或霸權)之間的爭議。而新古典現實主義又可分為攻勢與守勢之間的差異與爭辯。¹²

基本上，新古典現實主義是愈來愈多持現實主義的學者把研究焦點放在系統層次的變數如何經由(透過)國內及個人層次而產生出結果。簡單的說，由於無政府狀態(anarchy)和極性(polarity，無管是單極、雙極或多極)無法單獨地說明行為和結果，所以新古典現實主義學者開始探討並檢驗脈絡情境對外交決策考量的影響。某些學者研究的焦點是在第一意象變數(first-image variables，也就是個人層次的)角色上：其如何影響外交政策的選擇。¹³這些變數包括：情緒、團體內／團體外的差異、認知、社會認同理論、人格、風險規避等等。另外一些學者則研究第二意象變數(second-image variables，亦即國家層次)對外

¹⁰ See Seng Tan, "Rescuing Constructivism from the Constructivists: A Critical Reading of Constructivist Interventions in Southeast Asian Security," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2 (2006), pp.239-260.

¹¹ 可參考鄭端耀，〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，第44卷第1期(2005年)，頁115~140。

¹² 參見劉豐、張睿壯，〈現實主義國際關係理論流派辯析〉，《國際政治科學》，第4期(2005)，頁109-131；該篇論文的英文版為：Liu Feng and Zhang Ruizhuang, "The Typologies of Realism," *Chinese Journal of International Politics*, Vol.1 (2006), pp.109-134.

¹³ 例如，Daniel Byman and Kenneth Pollack, "Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In," *International Security*, Vol.25, No.4 (2001), pp.107-146; Jonathan Mercer, "Anarchy and Identity," *International Organization*, Vol.49, No.2 (1995), pp.229-252.

交決策選擇和造成結果的影響。¹⁴這些變數包括：國家制度、政黨、利益團體等等。不過，需要強調的是，新古典現實主義，就作為一種類別而言，除了承認無政府狀態和極性外，尚未對於「什麼是外交政策最重要的選擇」這個問題的答案提出統一的說法。而且，新古典現實主義對於「如何了解(知道)及研究國際關係現象」這個議題在方法論和認識論(知識論)上也沒有一個建構完備的說法。簡而言之，「新古典現實主義已經放棄一般性和預測力(的努力)，而試圖掌握描述上的正確性和政策相關性。」¹⁵

在此需要說明的是，本文並不刻意區分新古典現實主義內之差異，而是一併視之，以羅斯(Gideon Rose)的觀點為基準，也就是，新古典現實主義拒絕「安全是國家唯一的目標」這個假定，反而，國家試圖利用它們的力量(權力)來引導國際體系朝它們自己的目標與偏好前進與發展。因此，較強的國家在執行外交政策上也愈能發揮較大的影響力。同時，單位層次的因素也很重要。例如，受到國際政治所折射的效果及影響，國家的結構和精英的心理狀態等因素會決定其回應國際政治的方式與手段。¹⁶另外，對照於摩根索和華爾茲的「權力平衡」(balance of power)概念，華特(Stephen M. Walt)主張以「威脅平衡」(balance of threat)來解釋國家的外交政策與行為，¹⁷而史威勒(Randall Schweller)則強調「利益平衡」(balance of interest)的觀點。¹⁸雖然評論者把華特視為防禦式(守勢)新古典現實主義學者，而史威勒則為攻擊式(攻勢)新古典現實主義學者，但本文在此並不明顯區分，而將前者視為主要分析概念，後者視為輔佐性

¹⁴ 例如，Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998); Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998).

¹⁵ Stephen M. Walt, "The Enduring Relevance of the Realist Tradition," in Ira Katznelson and Helen V. Milner eds., *Political Science: The State of the Discipline III* (New York: Norton, 2002), p.211.

¹⁶ Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol.51, No.1 (1998), pp.144-172.

¹⁷ Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol.9, No.4 (1985), pp.3-43.

¹⁸ Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol.19, No.1 (1994), pp.72-107.

概念，兩者並不彼此排斥反而相輔相成。

就區域層面而言，納林(Shaun Narine)的研究，結合了阿拉嘎瑟(Muthiah Alagappa)「政治正當性」的概念和亞布(Mohammed Ayoob)「次現實主義」(subaltern realism)的觀點以分析亞太區域主義的特徵，¹⁹可以算是為新古典現實主義提供了分析上的註腳。²⁰納林認為，亞太區域組織如 ASEAN 和 APEC 的亞洲成員國均堅持，²¹區域性制度不能侵犯其國家主權，而大部分東亞國家最關心的就是其國內政治正當性。因此，這些國家不情願將自己的主權與外來者妥協。事實上，東亞區域內的大部分國家(日本顯然是個例外)所持態度是：在國家建構的過程中，多邊制度(或組織)應當協助成員國，增進其主權。同時，東亞國家認知到，它們可以透過合作和建立有效的區域組織而妥善地處理全球化並保護其主權。然而，它們在建立這種組織結構的能力卻因為集體對各國國內政治主權的看法呈現高度的不確定性而受損、連累。²²

概述本文討論東協成員國之間及對外互動所持的理論根據與基礎後，以下分為五節以檢驗東協發展所面臨的挑戰與困境。首先，回顧東協擴大結盟的歷史過程。雖然內容稍嫌冗長，但唯有如此，才能對照新古典現實主義的觀點，而突顯出東南亞各國在外交上的折衝尊俎。其次，探討東協本身的運作是否如論者所言已經具備「初始共同體」的條件。再者，檢討東協區域論壇把亞太地區的大國拉入、定位之後是否在合作及推動議題上有所進展。第四，探究非傳

¹⁹ Muthiah Alagappa, "The Anatomy of Legitimacy," in Muthiah Alagappa ed., *Political Legitimacy in Southeast Asia* (Stanford: Stanford University Press, 1995), pp.31-53.

²⁰ Mohammed Ayoob, "Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism," *International Studies Quarterly*, Vol.4, No.3 (2002), pp.27-48.

²¹ 有些學者將東協視為區域組織。基本上，組織與制度不同。本文不刻意將之區分，而把兩者視為同義，彼此互換。從時間的角度而言，二次戰後，學者們慣稱「國際組織」；1970年代初期，學者們開始使用「國際範則」(international regimes)；而至1990年代起，學者們則用「國際制度」來取代。相關之討論，可參考 Beth A. Simmons and Lisa L. Martin, "International Organizations and Institutions," in Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons eds., *Handbook of International Relations* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2002), pp.192-211.

²² Shaun Narine, "State Sovereignty, Political Legitimacy and Regional Institutionalism in the Asia-Pacific," *The Pacific Review*, Vol.17, No.3 (2004), pp.423-450.

統安全威脅，如國際恐怖主義、分離主義、不規則國際遷徙、環境議題和瘟疫等，的叢生是否突顯了東協在處置上的進退失據。最後，本文的結論是，東協主張「不干涉」(noninterference)規範和推動「不具約束力的共識」(nonbinding consensus)，無論是在東協內或在更廣泛的東亞區域中，都反而阻礙了彼此間更進一步地整合。至於對抗非傳統安全威脅方面，在堅持國家主權不容侵犯的原則下，東協各國的合作則是未能達到立竿見影的效果。

貳、東南亞國協(東協)發展的歷史回顧

東南亞國家在組成一個長久性的組織上可算是一波三折。從 1950 年代到 1967 年前為止，除了亞洲開發銀行(1966 年成立迄今)外，任何與東南亞國家相關所形成的組織，最後都壽終正寢，包括：東南亞公約組織(SEATO，1954 年成立，1977 年結束)、東南亞協會(ASA，1961 年成立，因馬來亞組成馬來西亞聯邦而結束)、馬、菲、印組織(Maphilindo，1963 年宣佈，3 個月後無疾而終)、東南亞經濟發展部長會議(MCEDSEA，1966 年成立，1975 年後不再召開)、以及亞太委員會(APC，1966 年組成，1974 年後不再發生效用)。反而，在印馬衝突(*Konfrontasi*，印尼與馬來西亞於 1962 至 1966 期間關於婆羅洲的沙巴、沙勞越衝突)結束後，東協才於 1967 年 8 月 8 日成立。²³其形成的主要原因可歸納為，一方面，美國樂觀其成(美國實施圍堵政策，而且成員國皆為反共國家)，另一方面，越戰擴大造成的隱憂以及印尼新政權態度的改變(蘇哈托發動軍事政變取代蘇卡諾，極需要鄰國的承認，以取得更大的正當性)。同時，馬來西亞、印尼和菲律賓三國基於過去經驗，體認繼續堅持立場而沒有對話，只有使情勢惡化。因此，在泰國外長的積極穿梭、奔走與協調下，東協的成立已是水到渠成。²⁴

事實上，東協成立之初，成員國希望能夠達成三國目標，以增進其個別

²³ 陳鴻瑜，《東南亞協會之發展》(埔里：暨南大學東南亞研究中心，1997 年)，頁 6。

²⁴ 宋興洲，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》(台北：鼎茂圖書，2005 年)，頁 164-167。

主權：(1)建立彼此間政治和經濟的連繫，以減緩彼此間潛在的緊張；(2)促進成員國家的經濟發展，作為抵抗共產黨份子叛亂暴動的屏障，以維持政治穩定；(3)促進東協內部的安全，以減少外國勢力對區域的影響。²⁵

然而，1960年代後期，外在環境的重大改變迫使東協國家必須把注意力放在安全的國際層面上，尤其是當美國於1969年提出「關島主義」(Guam Doctrine)，美國軍事武力未來將撤出中南半島。²⁶而突顯地緣政治變化的最高峰，便是美國與中國的重新結盟：美國總統尼克森派遣國務卿季辛吉於1971年7月前往中國大陸並於1972年2月親自訪問大陸；該年10月中國取代中華民國進入聯合國。至於東協對這些發展的反應是，1971年11月於吉隆坡提出「和平、自由與中立區」(Zone of Peace, Freedom, and Neutrality, ZOPFAN)宣言，其目標主要是希望東南亞能免於外來勢力的干涉，也因而拒絕與中國和解。不過，該宣言只能說是某種程度上的妥協，一方面，其允許泰國和菲律賓繼續維持與美國的雙邊結盟，另一方面，則對馬來西亞與印尼的期望背書，讓東南亞成為中立區。因此，東協在初期發展上，突顯了兩項特徵：(1)外在事件具有催化劑的效果；(2)成員國之間出現了矛盾的立場：一方面區域上強調自主性，另一方面各國則尋求本身戰略性的需要。²⁷

隨著美國自中南半島撤軍，北越旋即征服南越，並於1975年統一越南。這對東協國家而言，共產勢力的擴張不啻造成地緣政治的再度改變，而且嚴重威脅到東協內各國的安全，因為這些國家均有反共鬥爭的歷史紀錄。因此，1976年東協於峇里召開第一次高峰會議。雖然峇里高峰會(Bali summit)並沒有制定明確的中南半島政策，但其最後則提出「東協協定宣言」(the Declaration of

²⁵ Tim Huxley, "ASEAN Security Co-operation—Past, Present and Future," in Alison Broinowski ed., *ASEAN into the 1990s* (London: Macmillan, 1990), pp.85-95; Arnfinn Jorgenson-Dahl, *Regional Organization and Order in Southeast Asia* (London: Macmillan, 1982), pp.45-64.

²⁶ Michael B. Yahuda, *The International Politics of Asia-Pacific: 1945-95* (London: Routledge, 1996), pp.87-90.

²⁷ Michael Antolik, *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation* (New York: East Gate, 1990), p.142.

ASEAN Concord)，並簽署「友好與合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation, TAC)。基本上，東協國家視「友好與合作條約」為進行區域關係互動的藍圖，其含蓋的行為規範(似乎沒什麼驚人之處)包括：和平解決爭端與不使用武力、尊重主權、以及不干涉國內事務。而這些國家間互動的規則已經成為東協對內及對外關係行為的指導方針。其結合了1971年「和平、自由與中立區」宣言的願景，以作為未來東協對外關係的參考基準。²⁸

1979年1月越南入侵柬埔寨並更換紅色高棉(或赤柬，Khmer Rouge)政權。越南這種舉動已經違反了「友好與合作條約」的規範。而且，泰國對於越南共產黨擴張式的外侵感到面臨嚴重的威脅。在此情況下，東協面臨了兩難。一方面，印尼和馬來西亞把越南視為對抗中國的緩衝國，但另一方面，柬埔寨在越南的控制下可能因此讓中國的影響力增加，並擴及整個東南亞地區。因而，1月12日東協的聯合公報只是對越南的軍事侵略感到遺憾，並要求越南撤軍。同時，泰國外長江薩·差瑪南(Kriangsak Chomanan)在沒有告知及協商其餘東協國家的情況下，秘密造訪中國並與中國達成結盟的協議。²⁹1979年6月28日到30日所舉行的東協年度部長會議(Annual Ministerial Meeting, AMM)再度在聯合公報中表達對泰國的支持並加強彼此間的團結。

1980年3月27日，印尼總統蘇哈托與馬來西亞總理胡申翁(Tun Hussein Onn)會晤並公開宣佈「關丹原則」(Kuantan Principle)，要求蘇聯和中國避開中南半島的衝突，為的是符合越南所提條件：在中國不干涉東南亞地區的情況下才會撤軍柬埔寨。³⁰然而，越南卻在1980年6月入侵泰國，導致東協國家在毫無保留的情況下力挺泰國。此時，東協在某些程度上作出妥協，讓印尼扮演與越南之間「對話者」的角色。不過，印尼國防部長般尼·摩達尼(Benny Murdani)將軍於1984年3月竟然公開認為，越南對東南亞地區不會造成威脅。之後，

²⁸ Tobias Ingo Nischalke, "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation: The 'ASEAN Way', a Realist Spirit or a Phantom?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol.22, No.1 (2000), p.92.

²⁹ Nayan Chanda, *Brother Enemy—The War After the War* (New York: Macmillan, 1986), pp.348-349.

³⁰ 陳鴻瑜，前揭書，頁175。

印尼總統蘇哈托向越南建議，未來任何的解決都把赤柬排除在外。³¹這個建議，與先前印尼和馬來西亞的主張一樣，沒有進一步受到東協的青睞。不過，由於越南強硬、不妥協的態度，東協國家的任何努力都沒有什麼進展。

1987年，印尼在馬來西亞的同意下，提出所謂的「雞尾酒對話」(cocktail talks)，讓所有涉及的國家都參與盛會。1988年7月泰國新任總理差猜·春哈旺(Chatichai Choonhavan)提出更激進的方針，主張把中南半島「從戰場改變為市場」。之後，大批泰國代表於1989年1月訪問河內，並接受柬埔寨總理胡森(Hun Sen)的邀請訪問該國。雖然差猜認為柬埔寨本身已經減弱越南的影響力(越南宣稱於1989年底自柬埔寨撤軍)使得越南對泰國的安全威脅驟減，因而主張與越南和解，但他並沒有與其他盟國磋商並尋求共識，反而他單獨地倡議，已經全面倒轉東協先前的立場(同意泰國為第一線國家並配合其需要)。因此，其他東協國家成員，尤其是印尼，強烈地憤恨差猜不顧程序上的規範和其他成員國的敏感度。³²

隨著冷戰的結束、蘇聯的解體，越南自柬埔寨撤軍並於1991年簽署巴黎和平協議。但此時，東協國家則正極力所思：冷戰後的秩序將如何建立，東南亞地區應如何發展。新加坡於1989年8月宣告，願意讓美國使用其軍事設施，而菲律賓也正面地回應，支持美國繼續留在亞洲。³³其實，新加坡對美國的立場始終未變，需要美國扮演平衡者的角色。甚至兩個月前(6月)，新加坡告知其盟友，美國探勘使命團將來訪。但馬來西亞與印尼官員均表示，新加坡並沒有事先且適當的磋商，而且沒有被告知新加坡與美國有軍事合作的意願。這個例子反映出東協內部的辯論，質疑「和平、自由與中立區」與美國留在亞洲兩者之間的相容性。同時，國家主權與安全議題的區域責任兩者之間界限為何也出現在東協內部的爭論之中。泰國官員更阻止馬來西亞要求召開東協會議以討

³¹ Nischalke, *op. cit.*, p.93.

³² *Ibid.*, p.94.

³³ 莫大華，〈後冷戰時期東協的軍備競賽與區域安全〉，《問題與研究》，第35卷第3期(1996年)，頁53。

論此議題。這就表示，他們並不覺得有需要達到東協的共識。不過，東協內部的辯論稍微暫時平息，因為新加坡的意圖已經明朗，也就是，美國可使用其軍事設備但不包含建立軍事基地。此事發展的結果，不但舒緩了印尼和馬來西亞的敏感程度，並且讓「和平、自由與中立區」的意義價值保持完整。

就東協的適當程序而言，新加坡的作為的確不當，因為其未與盟友有適當對話，並且其提供的資訊模糊不清。但是，馬來西亞於1984年祕密地與美國達成協議，實施海軍聯合演習，也同樣地沒有告知其盟友，更不用說磋商討論。就兩個例子而言，追求「現實政治」(realpolitik)明顯地要比遵守東協程序規範來得重要。³⁴而且，在東協討論及辯論那一國將是東協經濟合作的主要夥伴時，無獨有偶地，馬來西亞總理馬哈迪於1990年12月主動提議(當然也是在未事先與盟友討論的情況下)，成立一個包含所有東亞國家的經濟團體(East Asian Economic Grouping, EAEG)其中囊括東協、中國、日本及南韓。然而，1991年10月舉行的東協經濟部長(AEM)會議則拒絕對馬哈迪的計劃背書。結果，馬來西亞只好接受稀釋過的建議，成立一個微不足道的東亞經濟預備會議(East Asia Economic Caucus, EAEC)。³⁵或許這正是因為，一方面，馬來西亞未與盟友們諮商(未遵守程序規範)，導致EAEG/EAEC的提議沒有多大的成效，另一方面，馬哈迪對蘇哈托表現出個人的嫉妒，用意乃在挑戰印尼在東協的領導地位，再加上，馬哈迪基本上違背了東協同盟國的外交主義(仰賴美國支持)，所以他的東亞經濟團體的理念遭到同盟國的反對，而暫時胎死腹中。³⁶

1992年之前，東協從未正式地成為討論安全議題的多邊架構，³⁷雖然成員國在後部長會議(Post-ministerial Conference, PMC)中會與對話夥伴討論東埔

³⁴ Nischalke, *op. cit.*, p.95.

³⁵ 1990年12月提出，原名為東亞國家的經濟團體(EAEG)，1991年後改為東亞經濟預備會議(EAEC)，EAEC有包括臺灣。

³⁶ 吳玲君，〈東協國家與東亞經濟合作從：「東協加三」到「東亞高峰會」〉，《問題與研究》，第46卷第2期(2007年)，頁118。

³⁷ 東南亞國協原本強調是以政治、外交、經濟、社會及文化合作等非軍事手段，建立區域合作組織，既始有軍事也是雙邊合作。但到後冷戰時期，卻發展到軍事安全等議題。

寨衝突所引伸的安全議題。然而，當中國於 1992 年 2 月 25 日通過立法宣稱對南海(南中國海，South China Sea)擁有主權時，1992 年參加東協新加坡高峰會議的領袖們則倡議，在東協的贊助下，應舉行正式的會議以討論安全議題。這個高峰會議所做的決定，顯然地，與 1987 年馬尼拉宣言背道而馳，因為該宣言提到，「每個成員國應當對其本身的安全負責」，而且盟友間的合作並非以東協為基礎，而是根據「他們相互的需要與利益」。不過，這種舉動多多少少地與中國的南海立法有關。1992 年 7 月東協外長會議召開並提出「東協對南中國海宣言」，其中要求所有涉及者在解決歧異時應「透過和平的方式」，並呼籲彼此互相節制。這份宣言其實是由菲律賓起草，而且原始草案更改了四次，因為大部分東協成員國的官員並不同意菲律賓官員用強烈的字眼來表達，而且他們也不同意菲律賓要求召開聯合國會議的提議。³⁸

由於新加坡高峰會議鼓勵東協內部在安全上合作，結果第一次外交和國防部人員特別資深官員會議(Senior Officials Meeting, SOM)於 1992 年 6 月召開。而更重要的發展則是對外關係的關注：以東協為樞紐，包含更廣區域的新安全論壇於 1993 年 7 月 25 日外交使節晚宴中宣告次年成立，這就是眾所周知的「東協區域論壇」。不過，值得注意的是，在新加坡高峰會議之前，東協各國對於安全合作採取何種形式並未取得共識。印尼與馬來西亞官員反對安全合作的擴展和制度化，因為他們擔憂大國會發揮影響力。而最後之所以會達成共識，將後部長會議(PMC)轉變為安全對話論壇，則是在中國公佈領海法(含南海)的刺激下所促成的，因為印尼和馬來西亞的外交部均體認到有必要與中國有更緊密的交往，並同時接受美國在亞洲所扮演的角色。換句話說，東協區域論壇的成立主要是受到外在因素急速發展的影響，而並非由東協成員間的共識而產生。就觀念的意義而言，東協區域論壇可以說是東協內部兩大陣營對話下的產物：一邊是支持「和平、自由與中立區」，而另一邊則是依靠美國提供安全的保障。³⁹

³⁸ Nischalke, *op. cit.*, p.97.

³⁹ *Ibid.*, p.97.

雖然東協區域論壇成立時，17個國家的外交部長及歐盟代表參加，其中包含越南，但1994年舉行的年度部長會議上，新加坡指出，如果越南加入東協會有彼此經濟不相容的問題，至於泰國則因戰略的考慮而反對越南立即入會，必須等待一段時間。同時，基於本身的地位，泰國主張，為促成逐步引進東南亞國家，東協應形成一個鬆散的東南亞十國團體。然而，印尼及馬來西亞則強烈反對泰國的提議。根據以上的發展，越南能在1995年加入東協，可以說是令人感到驚訝。⁴⁰或許，南中國海的情勢是加速越南入會的主因。

1995年2月，中國占領了南沙群島(Spratly Islands)中的美濟礁(Mischief Reef)，而菲律賓宣稱對其有主權。⁴¹起先，東協個別成員國並未全然回應。中國雖然與菲律賓在3月間舉行雙邊會談，但仍然反對與東協舉行多邊對話。到了3月18日，東協外交部長，在菲律賓提出的動議下，發表聯合聲明，希望促進和平且儘早解決此爭端。之後，在4月初的杭州會議上，東協採取共同的立場面對中國。這是東協與中國之間第一次召開的資深官員會議(SOM)。明顯地，中國外交政策受到東協集體行動所影響，因而作出讓步，同意在東協區域論壇中討論此議題。不過，針對南中國海議題，中國只是願意允許有限(也就是，在沒有美國參與情況下)的多邊化和國際化。

儘管東協在面對中國有關南中國海議題上呈現團結的氣候，而1995年12月簽署的「東南亞非核區」(Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone, SEANWFZ)條約固然是「和平、自由與中立區」的延續，但成員間對此條約不是沒有爭議。「東南亞核武免除區」的設立最早是由印尼於1984年提出，但多年來一直遭到泰國和新加坡的反對，因為這兩國始終把美國維持在亞洲的軍事力視為他們安全的保障。但隨著東南亞區域論壇的成立，在美國也能參與區域安全對話的情況下，泰、新兩國的立場也跟著軟化。

⁴⁰ 金榮勇，〈越南新領導人面臨的政經困境與改革前景〉，《問題與研究》，第37卷第5期(1998年)，頁35-38。

⁴¹ 陳欣之，〈東協諸國對「中國威脅論」的看法與回應〉，《問題與研究》，第35卷第11期(1996年)，頁24-29。

就內容而言，「東南亞核武免除區」只是在修辭上宣誓效忠區域自主性的理想，但並沒有任何政策方面的影響。事實上，宣告的熱誠是一回事，具體的安全政策又是另一回事，而且兩者之間的差距並沒有解決，因為東協成員國在行動上分道揚鑣。基本上，區域安全結構的形式面和實質面如何落實，東協內部缺乏共識。最明顯的例子就是泰國的立場。1996年1月，泰國國防部長沙伐里·楊柴予達(Chavalit Yongchaiyudh)公開表示，計劃將東協轉換成北大西洋公約組織(NATO)風格的軍事集團。其實，之前，沙伐里就分別與中國(1995年12月)和越南(1996年1月)討論過他的計劃。然而，他似乎覺得沒有必要和其東協盟友諮商並尋求共識。甚而，他還把此計劃提到亞太安全對話(Asia-Pacific Security Dialogue)第一次會議之中(於1998年3月於曼谷召開)。在沒有取得東協盟友的同意(也就是，根本沒事先磋商)，而且內容有頗多爭議的情勢下，沙伐里的期待就自然落空了。⁴²總而言之，要設計一個新的安全結構，對東協的各國領導者而言，比解決越南入侵的問題還複雜得多，尤其是，大國(如美國和中國)在其中應扮演何種角色，東協同盟國仍沒有產生出一致的看法。

1997年3月，中國於東京灣(Gulf of Tonkin)設置了探油設備，引起越南(宣稱對東京灣擁有主權)的不滿。東協官員開始起草聯合宣言，並表示將把此爭議放在4月17-19日所舉行東協與中國資深官員會議的議程中。從東協發表的文字裡，不但透露出對中國行爲的一致譴責，而且顯示出他們強硬的立場。由於東協一致的行動，迫使中國向泰國遊說，希望增進對「鄰國的瞭解」。從這個事件與前述美濟礁事件裡可以得知，東協採取一致的立場並不是支持個別同盟國對中國宣稱擁有領域主權，反而只是代表了他們反對中國試圖改變現狀，違反了他們過去公開的宣言。換句話說，東協的團結只是要維持其基本的原則：與中國和平共存。⁴³

⁴² Nischalke, *op. cit.*, p.97.

⁴³ *Ibid.*, p.98; Lselotte Odgaard, "The South China Sea: ASEAN's Security Concerns About China," *Security Dialogue*, Vol.34, No.1 (2003), p.22.

附帶一提的是，就中國而言，在解決南海主權爭端上，只是希望透過雙邊的談判。因此，中國與越南經過多次的協商，在2000年12月25日雙方簽訂有關東京灣的海域界限和漁業合作協定，並且彼此同意雙方的專家未來將討論有關南海更廣泛的爭議。接著，中國與東協於2002年11月4日在金邊高峰會議上簽署了「南海各方行為宣言」(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)，目的在於預防衝突和促進合作。⁴⁴2005年，菲律賓、中國和越南三國同意共同進行地震帶調查，以決定碳氫資源的延伸範圍。但是，海事的爭端仍然時有所聞。例如，2007年7月，中國海軍艦艇於西沙群島(Paracel Islands)附近砲擊越南漁船。據聞，中共擊沈了一艘漁船，導致一名越南漁民死亡，幾名受傷。該年11月中旬，中國海軍在南沙群島附近進行軍事演習。一個月後，當北京政府決定準備在南沙和西沙群島設置縣級行政單位時，越南政府允許越南民眾在北京駐河內大使館前抗議示威。2007年12月，菲律賓國會下議院通過法案，將南沙群島納入菲律賓領海範圍內，但總統艾若育則擔心會引起中國強烈的反彈，而於2008年的年中擱置了該法案。⁴⁵簡言之，鄰近南海的東南亞國家在領海及島嶼的主權宣稱上，不但彼此爭議，而且與中國之間也衝突未減。要想「和平共存」，東協之內與中國之間仍需共同努力。

1997年7月寮國與緬甸同時加入東協。寮國的加入沒有太大的爭議。寮國人民民主黨於1975年取得政權後，1976年拒絕簽署「友好與合作條約」，並於1977年7月與越南簽訂「友誼和合作條約」(Treaty of Friendship and Cooperation)。不過，由於冷戰結束，寮國失去蘇聯經濟上的援助，開始尋求與中國和泰國關係的改善。寮國在1992年東協部長會議中同意「友好與合作條約」，其外交部長並於1995年東協部長會議中表達參加東協的意願。因此，1996年12月，東協領袖們在非正式的高峰會議中宣告，寮國、緬甸與柬埔寨

⁴⁴ Stein Tønnesson, "Sino-Vietnamese Rapprochement and the South China Sea Irritant," *Security Dialogue*, Vol.34, No.1 (2003), pp.55-70.

⁴⁵ Sheldon Simon, "ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2 (2008), pp.276-277.

將於 1997 年 7 月加入東協。⁴⁶

但緬甸的加入則引發爭議，主要是因為該國人權問題在沒有改善的情況下是否仍有資格入會。⁴⁷早在 1992 年，東協就接受泰國所主張的對緬甸「積極接觸」(constructive engagement)：⁴⁸這並不是要與緬甸軍事政權對抗，而是希望引導其改革。由於西方國家不斷譴責緬甸的人權問題，東協同意此措施是反對西方的壓力，並反對西方國家對緬甸內政的干涉。⁴⁹然而，這種凝聚力只不過是個「淺薄的三夾板」(意指虛飾外表)而已，因為馬來西亞和印尼則是抗議緬甸政權嚴酷對待其國內回教徒羅辛加(Rohingya)少數族羣。隨著緬甸領袖於 1993 年 11 月在此議題做出讓步、妥協後，印尼和馬來西亞就不在議程裡提及緬甸的人權問題了。到了 1997 年 5 月 31 日要決定是否允許緬甸入會時，蘇哈托與馬哈迪則是支持緬甸入會的最強力支持者(可能的解釋是，他們希望在其任內能將所有東南亞國家全部結合)。⁵⁰而非律賓、泰國和新加坡則希望延後，等緬甸改善人權後再說。即使東協內部意見分歧，但所有成員都同意，採取磋商和共識的方式是最終解決的辦法。也許是因為受到西方國家過多的刺激和壓力(要求不准緬甸加入東協)，東協適得其反，決定讓緬甸入會。這可以說是一種反彈，尤其對東協領袖們而言，外來壓力過當等同於禁咒，他們「有義務重申主權」並顯示「這是我們的區域，我們的世界，而且我們知道怎麼做。」⁵¹不過，東協允許緬甸入會的代價是，許多西方國家不願在緬甸的議題上妥協，所以，1997 年 11 月歐洲聯盟取消了東協—歐盟共同合作會議的召開。顯然地，東協允許緬甸入會並沒有增強其國際地位，反而「去正當化」本身的角色。⁵²而且，東協對緬甸採取「積極接觸」的政策也未達到預期的效果，反而

⁴⁶ Ralf Emmers, "The Indochinese Enlargement of ASEAN: Security Expectations and Outcomes," *Australian Journal of International Affairs*, Vol.59, No.1 (2005), pp.71-88.

⁴⁷ 陳勁，〈緬甸在東協的角色及影響〉，《問題與研究》，第 39 卷第 9 期(2000 年)，頁 16-18。

⁴⁸ 東協最多只表現關切緬甸內政的立場，西方國家對此頗不高興。

⁴⁹ 陳勁，前引文，頁 30-2。

⁵⁰ Nischalke, *op. cit.*, p.89.

⁵¹ *Ibid.*, p.100.

⁵² Shaun Narine, "ASEAN into the Twenty-First Century: Problems and Prospects," *The Pacific*

造成東協內部的緊張。⁵³

1997年7月10日，柬埔寨的胡森(Hu Sen)發動軍事政變，罷黜第一首相諾羅敦·拉那烈親王(Norodom Ranariddh)，導致東協外交部長們一致決定延緩柬埔寨的入會。由於東協未試圖調停柬埔寨問題，不但引起外界的質疑，是否其有意願干涉潛在成員國的內部事務，而且，也連帶讓人懷疑其是否有足夠的智慧把一個政治不穩且具有爆炸性的國家帶進東協成員行列之中。⁵⁴到了1998年12月的河內高峰會議時，越南與印尼，在寮國、馬來西亞和緬甸的支持下，肯定柬埔寨應當入會，但受到來自菲律賓、新加坡和泰國的反對。由於該年7月26日柬埔寨舉行選舉，國際輿論持正面的回應，化解了東協內部的爭議，所以最後於1999年4月30日柬埔寨正式加入東協。⁵⁵

從以上歷史的回顧中，我們可以看出，東協擴增其成員的過程曲折有加。這主要是受到外在環境、事件以及內部分歧所導致的結果。然而，歷史尚未終結。不論持悲觀或樂觀的評論者，對東協往後的發展還有得討論。

1997年8月1日因泰珠急速貶值、下跌而引起亞洲金融風暴，但是東南亞國家在各自的努力奮鬥下至少並沒有使東協解體。2003年10月在峇里舉行的第九次東協峰會議上通過了「峇里協定二」(Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II))。其中主要目標是建立「東協共同體」(ASEAN Community)，由三個支柱所組成：東協安全共同體、東協經濟共同體、以及東協社會-文化共同體。東協發展至此，願景已經呈現，不但在軍事安全上，而且在經濟和文化上，全體成員將戮力往整合的方向邁進。

2007年11月，東協十國在東協高峰會上共同簽署了「東協憲章」(ASEAN Charter)。除前言外，東協憲章計有55條，其中包括：(1)此憲章將成為東協國

Review, Vol.12, No.3 (1999), p.368.

⁵³ Ibid., p.369; Leszek Buszynski, "Thailand and Myanmar: The Perils of Constructive Engagement," *The Pacific Review*, Vol.11, No.2 (1998), pp.290-305.

⁵⁴ Ibid., p.369; Jusuf Wanandi, "A Lesson for ASEAN," *Far Eastern Economic Review*, Vol.160, No.30 (1997), p.34.

⁵⁵ Ibid., p.369; Nischalke, *op. cit.*, p.100.

家未來建立一個法律實體(a legal entity)的基礎；(2)在印尼亞加達設立一個代表全體成員的祕書處；(3)各國元首每年聚會兩次；(4)承諾強化民主、提升善治(good governance)與法治、促進與保護人權及基本自由；(5)全體成員國接受經濟改革的設計藍圖，於 2015 年建立一個類似歐洲風格的經濟共同體，無論貨物、服務、投資及技術工人皆可自由流動、行動和遷移。⁵⁶不過，就建立安全共同體而言，東協目標的實現將水到渠成、指日可待，或只是一廂情願的想法？這是下節所要討論的主題。

參、東協所面臨的挑戰：「安全共同體」或有效的「東協方式」？

印裔學者阿米塔·阿查亞(Amitav Acharya)強調，安全共同體(security community)指的是，一群國家所組成的團體已發展出一種長期和平交往(互動)的習慣，而且團體內所有成員之間在解決爭端上排除使用武力。⁵⁷同時，他認為，「安全共同體．．．提供了最有用的架構．．．以檢驗東協政治和安全角色的進化和本質，並辨別其在發展成一個有活力的區域安全共同體(過程中)所面對的限制」。⁵⁸而東協於 2003 年 10 月第九次高峰會議上通過的「東協協定二」(或「峇里協定二」，相對於峇里協定一，也就是，1976 年的「友好與合作條約」)裡提到，「東協安全共同體可被視為，把東協的政治和安全合作帶到一個更高的層面，以確保區域中的國家彼此之間並與整個世界，在一個正義、民主與和諧的環境中，和平相處。」⁵⁹既然理論上的分析和東協實際的宣言均提到安全共同體，那麼東協是否已成爲安全共同體、將成爲共同體，或者在成爲共同體上有那些挑戰或困境？

⁵⁶ Wayne Arnold, "Historic ASEAN Charter Reveals Division," *International Herald Tribune*, November 20, 2007.

⁵⁷ Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p.1.

⁵⁸ *Ibid.*, p.6.

⁵⁹ 鄭先武，〈「合作安全」與東南亞安全區域主義〉，《國際論壇》，第 9 卷第 1 期(2007 年)，頁 73-74。

如果安全共同體已經在東協中浮現，那麼焦點應當放在「規範」及「認同」上，因為這兩個變數應被視為獨立(自)變數。⁶⁰所謂「規範」，可瞭解為「根據權利和義務所界定的行為標準。」⁶¹一旦規範建立之後，規範本身就有其生命，重新界定國家的利益和創造出集體的認同。而「認同」則與「我們感覺」(we-feeling)同義，並在組成安全共同體時扮演關鍵性角色。阿查亞認為，一些規範已經促使東南亞形成了安全共同體(他稱為，「初始的安全共同體」(a nascent security community))。這些規範包括：非干涉、不使用武力、追求區域的自主性、避免集體防禦、以及「東協方式」(ASEAN Way)。⁶²東協的規範則來自於兩個起源：(1)是1976年的「峇里協定一」，亦即「友好與合作條約」；(2)衍生於「地方社會、文化和政治的環境。」⁶³至於「東協方式」，則包括兩個主要層面：(A)對非正式的偏好；(B)對合作制度化的反感(避開)。⁶⁴換句話說，「東協方式」強調的是，建立共識與避免法律程序。

然而，一方面，就學理而言，英國學者雷弗(Michael Leifer)對「東協方式」有不同的看法：「東協方式可以說是，一種簡便理性化的外交遲鈍(不管是正式或非正式)。所謂的東協方式之所以可能，是因為從來未曾對其進行驗測」；⁶⁵另一方面，就實際而言，共識建立很難，而且爭議性議題不但會延後並造成反效果。最明顯的例子便是緬甸問題。如上所述，1992年時東協同意採取泰國所謂的「積極接觸」政策，但並未改變緬甸軍事政權迫害人權的行為，反而讓其於1997年7月入會。⁶⁶而該年12月，泰國新政府在由川·立派(Chuan Leepai)

⁶⁰ Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p.8.

⁶¹ Ibid., p.24.

⁶² Ibid., pp.47-79, 195.

⁶³ Ibid., p.47.

⁶⁴ Armitav Acharya, "Ideas, Identity and Institution Building: from the 'ASEAN Way' to 'Asia Pacific Way'?" *Pacific Affairs*, Vol.10, No.2 (1997), p.319-346; Narine, "ASEAN into the Twenty-First Century: Problems and Prospects," p.63.

⁶⁵ Michael Leifer, "Review," *The Pacific Review*, Vol.12, No.3 (2001), p.485.

⁶⁶ 金榮勇，〈緬甸軍人政府的未來發展—加入東協後之展望〉，《問題與研究》，第36卷第3期，頁89。

的領導下提出「彈性接觸」(flexible engagement)後，1998年7月東協外長年度會議上決定採用「強化互動」(enhanced interaction)概念作為處理區域內部跨國問題的政策框架。但這些舉動並未改善緬甸「國家和平與發展」(the State Peace and Development, SPDC)政權繼續對人權的迫害。甚而，2003年6月，SPDC 仍然「保護監禁」諾貝爾和平獎得主，也是民主國家聯盟(National League for Democracy)的領導人，翁山蘇姬。緬甸政權「軟禁」翁山蘇姬不但引起世界各地的譴責，⁶⁷而且即使最為緬甸辯護的東協國家也不得不承認：「東協與仰光的積極接觸，在終止緬甸的政治危機上，一無所獲。」⁶⁸

馬來西亞總理馬哈迪原本最支持緬甸，但對於緬甸軍事政權頑強地抵抗東協民主化的要求則感到失望。因此，馬來西亞和菲律賓施加壓力，要求緬甸放棄擔任2006年東協會議的主席，因為緬甸境內發生的事件已經不能嚴格地被稱為「內部事務」。2005年12月於馬來西亞吉隆坡召開的東協高峰會中，東協其他國家不但公開地呼籲緬甸軍事執政團釋放政治犯並加速民主改革，而且願意派遣代表團調查緬甸的情況。然而，當緬甸軍事執政團於2007年5月仍繼續延長一年對翁山蘇姬的軟禁時，東協的資深部長們則避開了此議題的討論，只是提及2005年的吉隆坡宣言而已。2007年9月，緬甸的和尚及民眾走上街頭，抗議政府的油價上漲和暴政，結果遭到政府軍殘暴地壓制，引起全世界譁然與譴責。11月的東協高峰會，卻對此事沒有任何正式的譴責，只是後退、讓步、回到其基本原則，重申「不干預東協成員國的內部事務」，並要求「尊重每個成員國的生存權利，免於外在的干涉、顛覆或強迫」。而「東協主席宣言」只是軟弱地呼籲，緬甸軍事執政黨應「努力和平轉移、邁向民主」，並取消對翁山蘇姬的限制。同時，宣言中也向緬甸政府保證，該國內部的困難

⁶⁷ Shawn Crispin and Bertil Lintner, "Silenced Again," *Far Eastern Economic Review*, Vol.166, No.23 (2003), p.20.

⁶⁸ K.C. Lim, "Pressure on Myanmar to Free Suu Kyi," *Strait Times* (2003); Nicholas Khoo, "Constructing Southeast Asian Security: The Pitfalls of Imagining a Security Community and the Temptations of Orthodoxy," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.17, No.1 (2004), p.144.

不會阻礙東協整合的努力。⁶⁹但令人不解的是，東協如果堅持不干涉原則，又如何能進一步整合？

針對東協是否已建構一個安全共同體這個議題，以下從五個角度討論。首先，就規範而言，東協的規範屬於「消極的」而非「積極的」。不過，這些消極規範卻不斷地被違反：「不干涉」原則常被「干涉其他國家事務」所取代。⁷⁰換句話說，東協宣稱其「正式」的規範為「不干涉」，但實際上卻採取更具影響力的「非正式干涉」方式。仍以緬甸為例，馬來西亞總理馬哈迪於 2003 年 7 月時曾發言，如果緬甸政權仍然輕蔑有關翁山蘇姬的國際輿論，因而腐蝕了東協的公信力，那麼東協也許必須採取史無前例的逐出手段。⁷¹緬甸 SPDC 也許認為，東協成員應嚴格遵守「不干涉」原則，那麼，顯然地，它是被誤導了。另外，東協「不干涉」原則的實際運用也沒有標準。例如，為何東協不在 1975 年譴責印尼對東帝汶所採取的行動，已違反主權不干涉原則，但卻在 1978 年譴責越南入侵柬埔寨？是否雅加達違反主權規範比較不嚴重，因為其與東協各國均共享反共的規範？又或者印尼可以違反主權規範，是因為其在東協居領導者的地位？

其次，就認同而言，阿查亞認為，集體認同是透過互動和社會化建構而成。⁷²但問題在於：到底是因為認同改變(即形成集體認同)還是因為真正的或認知到的威脅存在，而使東協國家行動一致？換言之，不論是冷戰前或冷戰後，東協的安全合作是因為東協已逐漸形成集體認同，還是因為對威脅做出必要的反應？例如，冷戰前，東協的安全合作難道不是因為對越南共黨政權明顯帶來的威脅而直接反應嗎？又例如，冷戰後越南加入東協，是因為越南對東協的認同已經改變，還是因為越南無法在中南半島繼續維持其支配性角色(感受

⁶⁹ Simon, "ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community," p.273.

⁷⁰ 彭芳，〈建立東盟安全共同體面臨的考驗〉，《世界經濟與政治論壇》，第 3 期(2005 年)，頁 87-88。

⁷¹ Khoo, *op. cit.*, p.144.

⁷² Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p.27.

到中國的威脅)？

同樣地，就東協區域論壇的創立而言，是因為集體區域認同已經形成，還是因為東協基於現實主義的考量，而採取區域權力平衡的方式？⁷³冷戰後的東亞情勢，一方面，美國老布希總統和克林頓總統在外交上採取「削減」對亞洲產生影響力的政策，另一方面，中國擴張其聲稱在南海領域擁有的主權。在這種情況下，ARF 的成立，難道不是因為東協採取「全面羈絆」(omni-enmeshment)策略，把所有大國拉入，而同時執行「廣泛平衡」(broad-ranging balancing)政策，⁷⁴尤其是拉住美國而牽制中國(或者必要時不理美國)嗎？

另外，就聚合而言，某個成員國認同的改變將如何轉換成整個東協的集體認同？像東協這種異質性甚高的團體，成員國在許多層面上均有所不同，又如何發展出共同的認同？如果某些成員的認同改變，而其他成員卻沒有改變，那麼情形將會如何？例如，如果東協的大國如印尼在認同上有所改變，是不是比東協中較小國家的認同改變，要來得重要呢？總之，就集體認同而言，東協的情況還有甚多的模糊性。

再者，瓊斯和史密斯(David M. Jones and Michael Smith)持不同的觀點，不認為東協是個安全共同體，反而只是個「仿造共同體」(an imitation community)。他們主張，東協只不過是個「修辭上的外殼」(a rhetorical shell)而已，一方面，成員在雙邊關係中實際上採取現實主義作法，但卻搞得晦暗不明，另一方面，東協表面上對不干涉保持承諾，等於否定了其區域本身真正所要表達的態度。⁷⁵況且，東協在認同建立上需要多久時間，我們才能斷定其失敗？可想而知的答案將是：幾乎永無止境。阿查亞承認，「是否這種認同，在經過了四十多年的互動後，已經有所發展，是值得辯論的。但這不應當毀損

⁷³ 陳文賢，〈從權力平衡的觀點看亞太安全〉，《問題與研究》，第37卷第3期(1998年)，頁30。

⁷⁴ Evelyn Goh, "Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies," *Military Technology*, Vol.30, No.1 (2006), pp.321-323.

⁷⁵ David M. Jones and Michael Smith, "ASEAN's Imitation Community," *ORBIS*, Vol.46, No.1 (2002), pp.93-109.

(detract)東協成員，在克服安全困境上以及在建立安全共同體上(透過規範的發展和建構一個對他們有利的東協認同)，嚴肅的努力本質。」⁷⁶由於需要太多的條件和缺乏共同的標準，所以任何對東協共同體失敗的批判，都只會得到樂觀者輕描淡寫地回應：現在只不過是在(達到成熟與穩定安全共同體的)社會化過程中暫時性的顛簸和迂迴而已。⁷⁷

第四，美國學者賽蒙(Sheldon W. Simon)評論道，東南亞的安全性安排，從來就未曾發展出集體的途徑，反而該區域主要的安全形式安排則屬於雙邊性。⁷⁸其實，東南亞區域首要和最重要的原則，在安全和衝突管理上也最具有影響力的，就是保護主權。由於東南亞區域經歷過殖民主義和共產黨份子的暴動，所以保障國家主權是東協國家奉行不渝的信條，以克服依賴的從屬關係，並取得現代國際政治上平等的地位。⁷⁹同時，伸張主權也可用來保護本身國力的薄弱以對抗內在及外來的壓力。簡言之，尊重主權規範，可以說是提供了某種程度的保護，免於外來的威脅。⁸⁰

就衝突而言，衝突解決(resolution)指的是，衝突的消除和終止，基本的差異和不滿(牢騷、抱怨)從此解決。⁸¹而衝突管理(management)則包含，暴力的消除或敵意降低(沒有升高)，但衝突的起因並未剷除。⁸²衝突管理並不必然包括嘗試要移除衝突的起因，雖然並不否認有提及的可能性。相對地，衝突解決的含義更廣，是試圖提出並解決基本的爭端來源。由此觀點回顧東協內部的爭議，則結論是：東協方式並非以「解決」為目的，而是以「管理」為其風格。

⁷⁶ Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p.28.

⁷⁷ Khoo, p.148.

⁷⁸ Sheldon Simon, "Security Prospects in Southeast Asia: Collaborative Efforts and the ASEAN Regional Forum," *The Pacific Review*, Vol.11, No.2 (1998), p.196.

⁷⁹ Nikolas Busse, "Constructivism and Southeast Asia Security," *The Pacific Review*, Vol.12, No.1 (1999), p.46.

⁸⁰ *Ibid.*, p.47.

⁸¹ 彭芳，前引文，頁 88-89。

⁸² Edward E. Azar and John W. Burton, *International Conflict Resolution: Theory and Practice* (Boulder: Lynne Rienner, 1986).

⁸³菲律賓和馬來西亞對於沙巴洲的領土爭議就是東協遵循衝突管理途徑的範例。菲、馬之間對於沙巴主權的爭議浮現於 1960 年代，而且目前仍沒解決。論者常常就此爭議而認為東協非常脆弱，因為作為一個組織卻不能解決成員間的爭端，但又要被稱為有效的制度是不具說服力的。⁸⁴但事實上，東協並不直接地率先解決爭議，反而其扮演的角色是在降低爭端雙方的緊張關係。而東協所崇尚的原則，如「限制」和「尊重」，就是不希望讓敵意升高並減低全面性軍事衝突發生的可能性。⁸⁵因此，菲律賓和馬來西亞之間避免了戰爭的引爆。而居於第三者的印尼則充當和事老，試圖讓雙方同意冷卻一段時期，但並非想要解決衝突。換句話說，印尼的努力可以反映出管理衝突的手段。

不可否認地，「管理」衝突或爭議為東協方式提供了最好的註腳。當面對未能有效解決爭議的批評時，譬如，卡巴那羅-安東尼(Mely Caballero-Anthony)評論道，「就東協的歷史．．．而言，其從未解決任何區域衝突」，⁸⁶「東協方式」的捍衛者就會義正辭嚴地辯解道，這本來就不是東協方式的目的。「管理」的風格可以排除其他成員國介入爭端的可能性，但如果採「解決」的途徑，第三者就會「介入」以辨別爭議者之間的問題和原因所在。東協作為一個整體，是讓當事國在成員國之間(雙邊、三邊或四邊)尋求爭端的管理，並不是儼然以一個鞏固團體的姿態而落實集體行動。在爭議期間，東協所扮演的角色通常像論壇的形式，為的是促進共識的建立，並提供成員們機會以傳達其對爭議事端的態度。因此，共識、諮商、不正式與非對抗是東協方式的原則，以維持區域內的穩定。⁸⁷

然而，東協處理衝突的方式在對外關係上容易受到傷害，因為當代國際

⁸³ Yukiko Nishikawa, "The 'ASEAN Way' and Asian Regional Security," *Politics and Policy*, Vol.35, No.1 (2007), p.46.

⁸⁴ 莫大華，〈後冷戰時期東協的軍備競賽與區域安全〉，頁 59。

⁸⁵ Mely Caballero-Anthony, "Mechanisms of Dispute Settlement," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.1 (1998), pp.53-54.

⁸⁶ Mely Caballero-Anthony, "Partnership for Peace in Asia: ASEAN, the ARF, and the United Nations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.24, No.3 (2002), p.534.

⁸⁷ Nishikawa, *op. cit.*, pp.49-55.

關係中針對衝突的主要方式是積極行動、「解決」衝突並正當化干預手段。因而東協途徑易受傷害之處即是，當東協內部發生衝突時，國際社會就會認為有必要外力介入。最明顯的例子，就是東帝汶獨立運動。儘管長期以來，東協成員間了解到這是印尼「內部」的問題，但東協的提議或行動，以便管理或解決該衝突，卻非常有限。雖然印尼認為這涉及領土完整和外國應尊重其主權，但國際社會不以為然。⁸⁸結果，在澳洲積極奔走和聯合國的許可下，也就是，在外力積極介入下，東帝汶人民如願以償，終於獨立。

東協目前以維持某種程度區域秩序的方式，與國際社會要求其採取更多的實際行動，彼此之間仍有相當大的差距。因此，東協所面臨的挑戰即是，如何找到一個務實的方法以調解兩者的認知距離：一方面保留東協的價值(東協方式)，另一方面則採取更多的行動措施。不過，東協要搭起這座橋樑銜接兩者之間的鴻溝，近期內尚無可行之道。

第五，從東協內部的關係裡，尚未發現規範積極性的運作以及發展出合作性的認同。事實上，從 2001 年起，一些例子顯示，東協成員在解決爭端上採取訴諸於國際制度的方式，而非利用東協規範。例如，馬來西亞和印尼對於沙巴洲附近的斯巴丹島和利其丹島(Sipadan-Ligitan islands)的爭議於 2002 年 12 月送交國際法院(the International Court of Justice)處理。2003 年 8 月初，馬來西亞總理馬哈迪指出，馬來西亞將尋求國際仲裁以解決與新加坡有關供水問題的嚴重衝突。該年 10 月初，新加坡開墾土地引起馬來西亞與之爭議，之後馬來西亞將此爭端提交國際海洋法法庭(the International Tribunal of the Law of the Sea)處置。10 月中，新加坡也通函馬來西亞，其亦將訴諸國際仲裁，以解決有關鐵道土地(坐落在新加坡但所有權屬於馬來西亞國營鐵路公司)的爭議。⁸⁹這些例子所突顯的是，如果安全共同體觀念，如學者研究中所說，真的那麼重要，那麼應該可以發現安全共同體實踐的跡象，但是從東南亞區域內實

⁸⁸ 莫大華，〈東帝汶獨立運動的緣起與困境〉，《問題與研究》，第 36 卷第 2 期(1997 年)，頁 76-86。

⁸⁹ Khoo, *op. cit.*, p.149.

際的國際關係裡卻找不到任何蛛絲馬跡。⁹⁰

肆、東協區域論壇所面臨的挑戰：談話場所？

1993年7月25日，東協區域論壇(以下簡稱東協論壇或論壇)的成立晚宴於新加坡舉行，參與盛會的有18國外長，包括泰國、印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓、汶萊、越南、寮國、歐盟(主席)、日本、南韓、澳洲、紐西蘭、美國、加拿大、中國、俄羅斯、以及巴布亞新幾內亞。晚宴中，全體同意1年後於曼谷召開第一次會議。換言之，東協論壇成立於1994年。目前，東協論壇有27個成員，除前述18個外，另外包括：柬埔寨(1995年)、緬甸(1996年)、印度(1996年)、外蒙古(1999年)、北韓(2000年)、巴基斯坦(2004)、東帝汶(2005)、孟加拉(2007)以及斯里蘭卡(2007)。

晚宴次日，新加坡外長黃根成(Wong Kan Seng)在東協後部長會議(ASEAN Post-Ministerial Conference, PMC)中說到：「亞太的和平與穩定不僅仰賴美國是否像過去一樣繼續地領導，而且也依賴美國如何調整與其他主要國家，俄羅斯、中國與日本，之間的關係。」⁹¹因此，東協論壇的一個關鍵目的即是把美國、日本和中國放在(齶合)一個多邊對話的結構之中，以促進亞太穩定的權力平衡。而這個東協的核心目標自東協論壇成立後仍未改變。譬如，新加坡外長尚姆干·查亞枯碼(Shunmugam Jayakumar)於1996年再度確認：「對東協而言，現在的問題不是如何避免糾纏在大國間的衝突，而是在一個廣泛變遷的時代中如何維持大國間穩定的平衡」。⁹²

東協論壇的成立，可以說是依靠中、美、日三個主要國家的參與。⁹³冷戰

⁹⁰ Alan Collins 著；楊紫涵譯，《東南亞的安全困境》(The Security Dilemmas of Southeast)(台北：國防部史政編譯館，2004年)，頁96-117。

⁹¹ Ralf Emmers, "The Influence of the Balance of Power Factor Within the ASEAN Regional Forum," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.23, No.2 (2001), p.280.

⁹² *Ibid.*, p.280.

⁹³ 蕭新煌、顧長永合編，《新世紀的東南亞》(台北：五南圖書，2002年)，頁309-319。

結束時，美國並不願意在亞太地區支持多邊主義，因為擔心多邊的安全結構也許會損及與其他國家間雙邊的安排(協定)。但美國老布希總統於任期結束前，立場有了改變。國務卿貝克(James Baker)於1991年在《外交事務》季刊發表專文，並指出區域安全和繁榮需要三個支柱：經濟整合、民主化與新防禦(defense)結構。柯林頓總統上台後，也對建立多邊安全論壇表示歡迎。而日本則在背後扮演積極的角色促成了東協論壇的召開。日本首相宮澤喜一(Kiichi Miyazawa)於1993年1月造訪東南亞各國時表示，日本將積極參與多邊安全對話。時任外務省北美司司長的佐藤行雄(Yukio Satoh，後於1998-2002擔任日本駐聯合國大使)則事後評論道：「當華盛頓懷疑多邊途徑(的利益)時，能讓華盛頓深切感到多邊安全對話對亞太地區的重要性，東京扮演著重要的角色。」⁹⁴從這個角度，北京對多邊主義的認知則是，試圖圍堵中國這個具威脅的崛起強權並干涉中國的內政。當然，中國不會接受由美國或日本來領導的安排。不過，現況顯示，新的合作過程正由東協國家主導，而且他們同意會參與非正式和彈性靈活的安全對話。在這種情況下，中國了解到，如果退出這個包括最重要區域國家的多邊安全論壇，將會一無所得，所以同意參加。⁹⁵

基本上，東協在致力獲得亞洲國家對和平的承諾不遺餘力。例如，2003年到2005年之間，中國、印度、俄羅斯、南韓、外蒙古、巴基斯坦、澳洲、紐西蘭和日本均與東協簽署了「友好及和平條約」(TAC)，承諾對於區域性爭端將以和平的方式解決。到了2008年，東帝汶、法國、斯里蘭卡和孟加拉四國也簽署了加入TAC的相關文件。不過，值得注意的是，「國家間爭端的和平解決」並不能直接翻譯為「多邊安全合作」。⁹⁶換言之，兩者不能視為等號，不能將前者與後者視為相同。

至於東協論壇，其成立至今，對區域安全產生了何種正面的影響？論者

⁹⁴ Yukio Satoh, "Emerging Trends in Asia-Pacific Security: The Role of Japan," *The Pacific Review*, Vol.18, No.2 (1995), p.273.

⁹⁵ Emmers, "The Influence of the Balance of Power Factor Within the ASEAN Regional Forum," p.286.

⁹⁶ Simon, "ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community," pp.267-268.

認為，東協論壇可實現的目標包括以下三個層面。第一，增強對安全合作的呼籲，保證其成員在未來合作的回合裡會再度碰面。由於東協論壇成員間有很多互動方式(正式的與非正式，或第一軌道及第二軌道)，因此採取背叛的行為吸引力不大。任何成員如果想背信(食言、毀約)其義務，就必須思考是否會引起其他成員不良的反應，因為下次還是會見面、互動。雖然東協論壇尚未形成一個集體安全制度，但立場迥異(敵對)的強權是不會接受這種想要改變現狀的意圖與舉動。而且，東協論壇可被視為一張測試紙(石蕊試紙)，一旦成員侵略性行為違背了東協論壇行為準則，那麼所有其他成員就會把它看作是明顯的警訊。⁹⁷因此，只要任何成員在乎論壇存在的價值或自己的名譽，就不會冒然違反。不過，即使背信的可能性不大，但成員間增強安全合作的意願是否必然提升就不能保證了。

第二，擴大及加強安全合作。在東協論壇成立之前，除了美國和其盟友的合作以及東協六國之間戰戰兢兢的言論外，東亞地區針對安全事務並沒有廣泛區域性的多邊對話。隨著冷戰結束，亞太地區需要安全的合作已經變得迫切，因為過去的權力平衡已不存在。而東協論壇一旦成立之後，頭兩次論壇會議(1994年及1995年)不但擴大討論的議題而且提出新的主題。到了2003年第十次東協論壇時，傳統的安全議題(如大量毀滅性武器)、眼前的衝突(北韓、南中國海、印尼亞齊特別行政區(Aceh)、⁹⁸印度和巴基斯坦之間的克什米爾(Kashmir)、斯里蘭卡、以及巴布亞新幾內亞東部的索羅門群島、以及非傳統安全威脅(恐怖主義、海盜、跨國性犯罪、洗錢、走私與奴隸貿易)等，都在官方的文件中提到。除了擴大議程內容及增加參與成員外，在東亞地區引進信心建立措施(confidence-building measures, CBMs)上可以說是東協論壇的一大進步。⁹⁹不過，基於共識產生後決議才能達成的原則下，前番的努力卻碰到瓶頸、

⁹⁷ Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, p.182.

⁹⁸ 陳鴻瑜，《東南亞各國政府與政治》(台北：翰蘆圖書，2006年)，頁468-473。

⁹⁹ 楊永明、唐欣偉，〈信心建立措施與亞太安全〉，《問題與研究》，第38卷第6期(1999年)，頁7-9。

未能突破成員間的疑慮，因為想把「歐洲的 CBMs」移植到東亞有相當大的困難。基本上，CBMs 中唯一能在東亞推動的是鼓勵透明性。¹⁰⁰但東亞國家所關切的是，這是否侵犯其主權。所以，即使東亞國家會公開有關本身之安全及軍事資訊，但一定有所保留，這是無庸置疑的。

第三，促進認知上的一致。建構學派主張，任何情況都不是「既定的」，反而總是在所牽涉的行為者的認知和價值中被建構而成。¹⁰¹東協方式的原則是：合作是基於成員間個別的經驗，而非法律上的契約。因而，互動及溝通很重要。透過直接的溝通，彼此交換立場，容易促進相互的瞭解。而且，透過社會學習、社會化以及成員間對認知的重新評估，認知才會轉變、減少差異而逐漸邁向一致。因此，把論壇內各成員不同的認知放到一起並相互對照，同時再重新評估成員間負面的態度和偏見，這是防止衝突的一個重要的手段。雖然東協論壇成員冒然採取高風險行為似乎可能性不高，但 27 個成員間的異質性是如此之高(連東協本身 10 個成員國在合作認知上都不見得盡然相同)，想要在短暫的未來能使大家在認知上趨於相近，還有好長的一段路要走。

然而，就東協論壇主要國家而言，欲積極促進東協論壇成員間更緊密的安全關係，中、美、日三國均有所保留。首先，中國仍與美國和日本的認知不同，只是把東協論壇視為促進「多極性」的媒介。美、日著重的是「多邊主義」，而中國則支持「多極性」，不僅包含中、美、日的三角關係，並同時承認印度、俄羅斯和東協國家也都為區域內相關的行動者。多極體系是基於主要區域國家間的平等和夥伴關係。中國接納東協在東協論壇中扮演外交核心及管理的角色，以作為增強多極性的一種方式，並避免美國在安全合作安排上的主宰支配。這個立場也為印度和俄羅斯所接受。所以，中國在東協論壇第三次年度會議時，支持印度參與，為的是促進多極的區域秩序。本質上，中國把東協論壇

¹⁰⁰ Joachim Krause, "An Asian OSCE?" *International Politik*, Vol.2, No.3 (2001), p.77; Dominik Heller, "The Relevance of the ASEAN Regional Forum (ARF) for Regional Security in the Asia-Pacific," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.1 (2005), p163.

¹⁰¹ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

視爲反抗美國新圍堵政策的器具。而東協則提供中國一個外交工具以保留與東協國家之間的政治連繫，並避免在亞太地區可能受到孤立。另外，北京也利用東協論壇作爲手段來質疑美國的雙邊聯盟(協定)，更主張這些協定在目前安全威脅已較小的環境裡不合時宜。¹⁰²就這個問題而言，中國也獲得印度和俄羅斯的支持。

其實，中國對美國處於單極地位的憂心其來有自。1989年6月天安門事件、1991年波斯灣戰爭、1995年6月李登輝返美(拜訪母校康乃爾大學)、1996年3月台海事件(中國試射飛彈)、1996年4月美日聯合宣言，這些事例使得中、美之間的關係更加緊張。中國也反對美國透過其他的外交手段在亞太地區進行單邊主義。因而，中國也不遺餘力地改善與東南亞國家之間的關係。例如，中國與馬來西亞在1990年代的關係就有相當大的突破，一方面是經濟合作使然，另一方面則是兩國都主張多極的區域秩序。就像東協加三(東協十國加上中、日、(南)韓三國)、亞歐會議(Asia-Europe Meeting, ASEM)、甚而東亞高峰會(東協加三再包括澳洲、紐西蘭與印度)，美國都沒有被邀請參加。

除了表達在亞太地區應形成一個多極安全的觀點外，中國至少對於東協國家在論壇裡所提倡的標準國際規範還是「行口惠、虛應故事」。¹⁰³中國不會刻意游走於國際規範的邊緣。換句話說，中國在外交政策上採取相對的中庸之道，並且對於區域秩序不會有任何試圖顯現出挑戰的心態，這是因爲「中國認識到，它正浮現的超級強權地位需要極大的責任，特別是把維持區域、全球穩定和遵守國際規範擺在最優先的順序中，而不是放在歷史性頭銜的意識上。」

104

對美國而言，2001年911事件的創痛需要即刻進行反恐行動。所以，美

¹⁰² Robyn Lim, "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.2 (1998), pp.115-137.

¹⁰³ Emmers, "The Influence of the Balance of Power Factor Within the ASEAN Regional Forum." p.286.

¹⁰⁴ Ibid., p.286; Tim Huxley, "A Threat in the South China Sea? A Rejoinder," *Security Dialogue*, Vol.29, No.1 (1998), p.117.

國在東協論壇中推動反恐怖主義，將其視為成員國間共同利益上的最主要議題。不過，美國雖然與東協國家訂定各種不同的反恐協定，但並未在東協論壇中試圖達成協定。這是因為，對於反恐合作，美國只是把東協論壇視為一個集合場所而非一個制度。¹⁰⁵而且，儘管東協論壇討論許多安全(包括非傳統和新)議題，但在美國認為非常重要的區域安全議題上，東協論壇卻沒有什麼實質上的貢獻。美國在東亞地區最優先考慮的安全議題包括：台灣問題、韓國和平統一、以及印度-巴基斯坦的核子競賽。但東協論壇卻避而不談。「一個區域制度不能在這些議題的討論上有所幫助的話，就代表了超級強權的評價不高。」¹⁰⁶所以，東協論壇在美國心目中的地位可想而知。由於從中只獲得有限的利益，這就無異支持了某些論者的觀點，東協論壇基本上只是個「談論場所」(talk shop)，提供了重要但實質上受限制、不顯著的功能。¹⁰⁷

其實，美國參與東協論壇只是想保持平衡的姿態。¹⁰⁸由於論壇是由東協所主導，美國並不想太明顯地在論壇中發揮其霸權的影響力，但也因此導致美國對其評價不高：是個利害關係低的組織，不值得有更多的投資。¹⁰⁹

就美國整個東亞政策而言，華盛頓是從「中國崛起(強壯)」的眼光看待東協論壇，因而戰略觀是以維持雙邊安全聯盟(可擴展到圍堵)，作為東亞政策的基石。另一方面，美國也與中國建設性地「交往」(接觸)，採用的形式不外乎雙邊高峰會議、高層官員互動(互訪)和軍事(資訊和人員)的交換(與互訪)。在此兩個策略下，美國把東協論壇的地位看作是扮演輔助性角色，只是在「營造」安全的環境，或者可能改變中國的態度和傾向，但還不至於抱持太大的期待與希望。¹¹⁰

¹⁰⁵ Evelyn Goh, "The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy," *The Pacific Review*, Vol.17, No.1 (2004), p.59.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.59.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p.61.

¹⁰⁸ 金榮勇，〈布希政府的東南亞政策與挑戰〉，《問題與研究》，第40卷第6期(2001年)，頁66。

¹⁰⁹ Goh, "The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy," p.61.

¹¹⁰ *Ibid.*, p.64.

至於日本，原來希望東協論壇能成為區域安全多邊主義的典範，但是這個興趣與期待卻日漸式微。這主要是因為美國起疑日本對美日聯盟的長期承諾。1990 年代初，日本說服美國，在推動東亞多邊主義的同時不會影響到美日之間的雙邊聯盟。不過，美國政府，尤其是國防部，對於日本大膽地倡議多邊主義仍然相當敏感。而美國這種焦慮不安於 1994 年終於浮現。事件的引爆點是來自於日本首相細川護熙(Morihito Hosokawa)的國防議題諮詢委員會於該年所出版的一份報告(後來稱之為「樋口報告」(Higuchi report))。美國對此報告的內容反應激烈。在樋口報告裡，雖然也強調美日聯盟仍然是日本安全政策的主要支柱，但卻把焦點著重在不但要促進國際(聯合國)和區域(東協區域論壇)的多邊安全合作，而且要提昇其自主性的國防能力。事實上，樋口報告第一次的起草書中，的確提到美國有撤出東亞的可能，並且質疑美國是否有能力來領導多邊的安全合作。因此，樋口報告讓人(尤其是美國國防官員)產生的錯誤印象是，以為日本開始把多邊主義放在優先地位，取代了原來的美日雙邊聯盟，並想逐漸遠離美國(但其實諮詢委員會的成員們並無此意)。美國強烈的反對可想而知，尤其是大力宣傳安全多邊主義的團體竟然來自日本的決策層當中。結果，在日本外務省(Ministry of Foreign Affairs, MOFA)和日本國防廳(Japan Defense Agency, JDA) 的壓力下，草稿內容做了修正。¹¹¹

由於美國對樋口報告的批評，再加上美日雙邊安全關係的草案正在擬定，日本決策者深受到這兩方面的影響，而慎重地考慮維持雙邊安全關係。也因而，關於東協論壇的發展應採用何種途徑，日本官員更加謹慎，以免重新引燃華盛頓方面的疑慮。¹¹²當然，美、日兩國在東協論壇中並不是完全無所作爲。1995 年第 2 次東協論壇會議中通過了「東協論壇三階段進程目標」概念。這三階段分別是：信心建立、預防性外交、以及研究、推敲解決衝突的方式。¹¹³

¹¹¹ Takeshi Yuzawa, "Japan's Changing Conception of the ASEAN Regional Forum: From an Optimistic Liberal to a Pessimistic Realist Perspective," *The Pacific Review*, Vol.18, No.4 (2005), p.480.

¹¹² Ibid., p.481.

¹¹³ 楊永明、唐欣偉，前引文，頁 3。

因而，美、日兩國共同大力地推動信心建立措施(CBMs)(第一階段)，進而能走向第二階段的預防性外交(preventive diplomacy)。目前，東協論壇正處於第一階段和第二階段之間，但尚未開始第二階段。¹¹⁴未來，日本是否會積極介入第二階段及第三階段的推動，仍有待觀察。但日本知道，過度地參與東協論壇將腐蝕美日雙邊安全關係。所以，日本還是會以美國馬首是瞻，與東協論壇保持某種程度的距離。

東協論壇的發展，除了中、美、日三國有所保留外，整體而言，面臨一些限制並表現欠佳。¹¹⁵首先，就提供集體安全而言，論壇並非一個集體安全體系，也從未想要變為如此。如果受到外來的攻擊，沒有任何互相協助的機制可以實施。如果論壇中的成員進行侵略或挑釁的行動，甚至沒有正式的制裁能夠採用。其實，東協論壇並不能利用嚇阻或平衡的手段來增進成員的安全。成員的安全能透過論壇來加強，僅僅是在武裝衝突之前。也就是說，如果打破成員間不使用武力的規範，那麼此種行為的成本將會增大。而且，論壇所發揮的功能是在社會學習方面，讓成員們重新評估自己的認知和目標，考慮是否要打破規範。

其次，就直接管理衝突而言，東協論壇沒有任何有關的機制。論壇進程的第三階段才會處理這方面的問題，但目前論壇還沒發展到那個階段。就最好的情況來說，論壇只能對衝突發揮間接的影響力，如改善整個區域的氣氛、環境(氛圍)、增進成員間的相互了解、穩定合作的規範、以及加強區域(各國軍事資訊)的透明度。

再者，就行動自主而言，東協論壇目前沒有這個能力，這是因為論壇本身低度制度化及沒有約束力所使然。一個國際範則體制(an international regime)應該具備三個特性：共同體性(所有成員都接受核心規範)、特殊性(有特殊程序性規則)、及自主性(規則的安排毋需獲得全體成員的同意)。由於東協論壇制度

¹¹⁴ Heller, *op. cit.*, p.130.

¹¹⁵ *Ibid.*, p.138-141.

化程度低，甚而還沒有秘書處(根本比不上東協)，所以，起碼第一步，東協論壇的主席地位應該強化，否則就沒有自主性可言。

由於東論壇是從東協擴展而來，其中具有東協運作的特性，而且在集體安全的提供上、衝突的直接管理上、以及論壇本身的自主性上，都談不上有耀眼的成績，是否未來有良性的發展仍有待觀察。不過，東協區域論壇如何打破「談話場所」的譏言和諷刺並證明本身能發揮實質性功效，將是其最大的挑戰。¹¹⁶

伍、非傳統安全威脅帶來的挑戰

東南亞的非傳統安全(non-conventional security)威脅日益加大，已取代了過去著重的國家間對抗。美國學者賽蒙(Sheldon W. Simon)認為：「嚇阻或防禦國家間的侵略在今天已經不是東南亞核心的安全關注，反而，『非傳統』威脅已經從側翼走到中央舞台」。¹¹⁷非傳統安全威脅具有以下三個特徵：(1)傾向於跨國性；(2)政府受到非國家行為者的挑戰；(3)非國家行為者通常採取非對等性策略，如恐怖主義、游擊戰和非正式活動。¹¹⁸正因為許多非傳統安全威脅都具有非國家特性，這足以說明其對個人安全危害的程度要來得比國家安全嚴重。

首先，自 911 事件後，國際恐怖主義的風聲鶴唳提高了世界各國的警覺心而嚴陣以待，但此恐怖事件的「成功」也無形中鼓舞了恐怖份子的肆無忌憚。例如，爆炸事件在歐洲的有西班牙馬德里(2004 年 3 月)、英國倫敦(2005 年 7 月)，在亞洲的有印尼峇里島(2002 年 10 月)、¹¹⁹印尼雅加達(2003 年 8 月及 2004 年 9 月)、菲律賓(2003 年 2 月與 2004 年 2 月)。由於愈來愈走向組織國際化，

¹¹⁶ 陳欣之，《東南亞安全》(台北：生智文化，1999 年)，頁 139-142。

¹¹⁷ Ashley J. Tellis, "Assessing America's War on Terror: Confronting Insurgency, Cementing Primacy," *NBR (the National Bureau of Asian Research) Analysis*, Vol.15, No.4 (2004), p.37.

¹¹⁸ Jürgen Rüländ, "The Nature of Southeast Asian Security Challenges," *Security Dialogue*, Vol.36, No.4 (2005), pp.551-552.

¹¹⁹ 2002 年 10 月 12 日的印尼峇里島大爆炸，造成 202 人慘重傷亡，其中包括 22 國的國民。

而且攻擊的對象通常是「軟」目標和平民，恐怖主義造成的傷害幾乎到了無法令人接受的地步，並嚴重地威脅政府的公信力，無法保護人民。¹²⁰這種非對等戰爭(亦即，恐怖份子在暗處，其攻擊對象則在明處，從軍隊、警察、政府官員到一般平民百姓)的興起、擴散和效率主要是受到幾項因素所助長：新傳播溝通技術的推陳出新、人民自由遷徙的擴大、全球企業網絡的利用、以及傳統匯款的全球化。¹²¹東南亞地區的伊斯蘭恐怖份子(團體)已有復甦的跡象：1980年代興起；1990年代勢力擴大。¹²²其壯大的因素可歸咎於：複雜的地理形態、可輕易滲透的邊界、國家的軟弱、伊斯蘭的叛亂、以及族群的鬥爭。

雖然東南亞伊斯蘭恐怖份子不但與整個東南亞地區而且與中東國家(包括沙烏地阿拉伯、埃及、葉門、阿富汗和巴基斯坦)都有密切的連繫，但是他們的活動還是主要以本土(本國)區域為目標而擴散，並從過去的叛亂事件作為其正當性來源，如印尼 1950 年代的千禧年達魯(Darul)伊斯蘭運動。不過，值得注意的是，雖然跨國性恐怖份子網絡所存在的風險不可否認，但東南亞的伊斯蘭教仍然高度地分歧，而且整體而言，彼此的容忍度要比中東地區的支派要溫和許多。目前為止，激進的伊斯蘭恐怖份子，仍然危險但僅占比例非常小的少數。¹²³

自峇里島爆炸事件後，印尼政府通過了反恐怖主義法，並加速行動反恐。同時，東協國家間不同的反恐協定已強化和改進彼此情報的分享。¹²⁴例如，菲律賓、印尼、馬來西亞、柬埔寨和泰國於 2002 年簽定協議，共同掌握航空旅客名單、著名罪犯黑名單、電腦化的手印資料庫，以及強化邊境巡邏。¹²⁵不過，東南亞國家之間簽定的各種反恐及打擊罪犯的條約，都未包含引渡條款。由於

¹²⁰ Tellis, *op. cit.*, p.41.

¹²¹ Ibid., p.41; Zachary Abuza, "Funding Terrorism in Southeast Asia: The Financial Network of Al Qaeda and Jemaah Islamiyah," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.2 (2003), p.183.

¹²² 劉復國，〈東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究〉，《問題與研究》，第 45 卷第 6 期(2006 年)，頁 81-84。

¹²³ 同前註，頁 81-85。

¹²⁴ Rüländ, *op. cit.*, p.554.

¹²⁵ Simon, "ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community," p.270.

東協各國對恐怖主義威脅的認知以及集體認同的意識彼此間不同，反恐的合作也因而降低。簡言之，各國對主權的保護仍為東協的規範。2007年1月於菲律賓舉行的宿霧(Cebu)高峰會把東協反恐會議列入議程。儘管會議中有共識，可說是在反恐合作上向前邁進了一大步，內容則包含鼓勵成員國同意引渡並各自立法交換情報，但獨特地是，最後簽署的文件則希望，根據新加坡、印尼和馬來西亞三國經驗，讓被逮捕的恐怖份子能身心重建，重新整合入到他們自己的社會中。也就是說，期待東協各國在反恐合作及行動上有重大的突破也許言之過早。而且，要東協國家嚴肅地善盡其義務，其過去記錄不佳，例如，1993年東協國家皆同意將建立一個保護人權的機制，但一直到2007年訂出的東協憲章才同意成立一個人權委員會。而在16個反恐條約及議定書中，只有菲律賓和新加坡是簽署最多的國家，泰國則只背書了5個。¹²⁶總之，東南亞國家要在短期內適度的遏止恐怖主義，目前還看不出成績。

其次，分離主義運動雖會造成安全上的風險，但似乎已全面地減少當中。¹²⁷固然分離主義、族群-宗教鬥爭仍維持與恐怖主義之間的連繫，但僅在部分地區，並不是全部。東南亞的分離主義和族群-宗教的暴動於1990年代湧現，但大都已經平息或恢復和平。印尼的情況日見好轉，緬甸的分離主義也逐漸式微。東南亞海域的海盜行為雖然目前非常猖獗，¹²⁸但其與分離主義團體及恐怖份子凱達(Al-Qaeda)組織沒有明顯的關聯。比較明顯的是，分離主義與國際犯罪相互勾結。印尼亞齊特別行政區的分離主義份子與(對抗他們的)政府軍隊竟然都從事武器走私、毒品偷渡、非法伐木、以保護為名斂財、洗錢(隱藏不法取得的錢財)等犯罪勾當。¹²⁹簡言之，如果分離運動、族群-宗教衝突、海盜猖獗、國際犯罪等情形沒有改善，政府的公信力隨之降低，那麼，無論是個人或國家，安全的風險就愈大。

¹²⁶ Ibid., pp.271-272.

¹²⁷ 莫大華，〈後冷戰時期東協的軍備競賽與區域安全〉，頁57。

¹²⁸ Adam J. Young and Mark J. Valencia, "Conflation of Piracy and Terrorism in Southeast Asia: Rectitude and Utility," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.2 (2003), p.271.

¹²⁹ Rüländ, *op. cit.*, pp.554-555.

再者，不穩定的民主化也會造成安全上的風險。從 1986 年菲律賓人民反抗馬可仕並趕走他下台後，東南亞區域仍有一些半民主、名為社會主義但實施威權主義的國家。即使那些經歷過民主轉型的，則被譏諷為「有缺陷的民主國家」。¹³⁰結果，不難想像的是，人權受到侵犯、軍閥將軍隊私有化、政治迫害時有所聞、少數族群深受歧視、政府上下貪瀆橫行等等，不但人的基本安全 (human security) 無法獲得保障，而且嚴重地阻礙了社會-經濟的改革。¹³¹這就無形中間接地鼓勵了那些「具有否決權的遊戲者」，包括軍隊和官僚組織中的重要人物、政治失勢的代表、分離主義份子、和宗教狂熱者，各自基於本身的利益而共同反對「政治遊戲的新規則」。換句話說，執政者倒行逆施就讓反對者有機可乘、群起而攻之。在這種情況下，民主岌岌可危，更不必提民主鞏固了。同樣地，過度嚴厲地執行反恐怖主義法和反暴動法，就會強化了安全部門的勢力。¹³²也許上述的情景言過其實，但半民主國家及缺陷民主國家違反人權而遭到美國和其他西方國家的批評，則是不爭的事實。

第四、國際遷徙也成為東南亞安全的問題。目前保守估計，大約 7 百萬到 8 百萬的移民在東南亞地區。印尼同時成為從中東地區「路過」到澳洲的轉接地。¹³³由於這種不正常的大量移民，尤其是從印尼到馬來西亞，馬來西亞定期地驅逐非法移民已經拉緊兩國之間的緊張關係。而且，許多移民是透過假公司偷渡非法打工，因此，受到雇主虐待和當地政府逮捕的新聞不絕於耳。¹³⁴

第五、其他跨越國界的非傳統安全性威脅則是環境問題，如罩霧、生物多樣性減少以及氣候變化。這些現象起因於非法砍伐與亂砍燃燒農業 (swidden agriculture，過去以印尼為主，估計印尼涉及的範圍達 1100 萬公頃、6 百萬人參與)，結果不僅導致鄰國的呼吸疾病顯著增加，而且造成無以估計的經濟損失。外來旅客受到「急性嚴重呼吸併發症」 (SARS, severe acute respiratory

¹³⁰ Ibid., p.555.

¹³¹ Collins, 前揭書, 頁 96-117。

¹³² Rüländ, *op. cit.*, p.555.

¹³³ Collins, 前揭書, 頁 117-123。

¹³⁴ Rüländ, *op. cit.*, p.556.

syndrome)感染的病例增加，旅遊業一度蕭條，而同時愛滋病毒／愛滋病的蔓延仍在緬甸與中南半島國家不斷增加。因為缺乏國際合作和政府有效的回應，這些安全上的威脅有增無減。¹³⁵

第六，相對於 1992-93 歐洲貨幣體系危機，東南亞地區的經濟危機要嚴重得多。¹³⁶1997-98 的亞洲金融危機及社會-經濟的震盪似乎可與 1930 年代的經濟大恐慌相比。¹³⁷雖然東南亞國家採取某些措施方案以改革其企業部門及金融體系、建立金融監督制度、並達成「清邁協定」(the Chiang Mai Initiative)，但許多因危機而引起的國內問題仍未根本解決。儘管「東協社會安全網工作小組」(ASEAN Task Force on Social Safety Nets)已經設立，但仍屬於初始階段，發揮功效不大。再加上，經濟全球化的新自由主義邏輯鼓吹政府削減社會福利計劃(也就是少做，留給市場機制運作)，在這種趨勢下，東南亞各國要有所作為困難不少。

針對非傳統安全所帶來的威脅，東南亞地區的國家在因應上沒有什麼多大的進展，特別是處理國際移民、環境惡化、以及瘟疫(威脅程度較前兩者為低)等方面的問題。¹³⁸除了出現一些知識社群(epistemic communities)和第二軌道(Track Two)召開相關的會議外，這些議題仍傾向於由個別國家自行處理。即使當東協部長會議在討論這些議題時，他們幾乎沒有超出「非約束性宣言」(non-binding declarations)，類似於所謂的「原型範則」(proto-regimes)，只強調某些共同的原則，但通常不會超越這種早期範則建立的階段。¹³⁹同樣地，分離主義縱使可能會產生跨越國界的後果，但東南亞國家仍認為，這種威脅應當由各國自行解決並最好用軍隊將之瓦解。雖然印尼與馬來西亞曾調停菲律賓政府

¹³⁵ Ibid., p.556.

¹³⁶ 金榮勇，〈東南亞金融風暴的起因、影響與展望〉，《問題與研究》，第 37 卷第 1 期(1998 年)，頁 9-13。

¹³⁷ Rüländ, *op. cit.*, p.557.

¹³⁸ James Cotton, "The 'Haze' Over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Mode of Regional Engagement," *Pacific Affairs*, Vol.72, No.3 (1999), pp.331-352.

¹³⁹ Vinod Aggarwal, "Building International Institutions in Asia-Pacific," *Asian Survey*, Vol.33, No.11 (1993), pp.1029-1042.

與摩洛(Moro)人民解放陣線之間的衝突(於 1996 年雙方簽訂和平協定)，泰國和菲律賓也介入印尼亞齊特別行政區分離運動的爭端(2005 年 7 月 17 日印尼政府與分離主義份子在芬蘭達成和議)，但東協國家仍然迴避多邊調解。一般而言，東南亞的政府們，尤其是他們的安全部門，未能認識到這些衝突的高度複雜性本質和其背後的認知過程。衝突通常是由先前的互動、社經的分歧、政治文化歧視的經驗、以及單一創痛事件所結合而成。每當族群之間的關係惡化時，這些因素就會如影隨形地刺激了集體記憶的復甦，而造成一發不可收拾的慘劇。¹⁴⁰

東南亞國家罔顧個人安全的結果在 2004 年 12 月 26 日海嘯(tsunami)事件得到應驗，至少 23 萬人喪生、失蹤。印度洋邊緣國家，不像太平洋沿海地區，到目前為止一直未能建立一個海嘯預警制度，提早告知當地政府迫切的危險即將踵至，可挽救上千上萬人的性命。¹⁴¹另外，1980 年代起，專家們就已經預測，安達曼海(Andaman Sea)區域被認為是高風險區，海底地震會帶來毀滅性後果。然而，目前也沒有任何區域性合作以防止該地區災變出現。如果萬一不幸發生海震，到時就悔不當初沒有相互合作、及早做準備了。

國家主權在東南亞國家討論安全時仍為最重要的核心價值，即使在面臨亞洲金融風暴帶來的壓力下也是如此。泰國和菲律賓提議的「彈性接觸」(flexible engagement)也因為得不到其他盟友的認同和支持而無疾而終。無獨有偶地，2004 年印尼也拒絕了成立東協維持和平部隊的建議。而區域性人權機制更不用說，毫無一點跡象。2004 年 12 月的東協萬象(寮國首都)高峰會議上通過了萬象行動計劃(the Vientiane Action Program，從 2004 到 2010 實施)。其中指出，和平、穩定、民主、和繁榮是支持東協安全共同體的主要價值。不過，空有華麗的詞藻和美麗的願景而沒有真正的實踐，也是枉然。

¹⁴⁰ Rüländ, *op. cit.*, p.558.

¹⁴¹ 張威威，〈非傳統安全視角看海嘯災難〉，《東南亞縱橫》，第 23 期(2005 年)，頁 49。

陸、結論

東協經過了 22 年的漫長歲月終於將 10 個東南亞區域的國家全部結合起來。從其發展的歷史中，外在事件的突發自然牽動了東協的反應，尤其是那些會影響東協國家安全的因素。¹⁴²所以，關島主義、尼克森訪問中國、越南統一、越南入侵柬埔寨、冷戰結束、中國在南海的行動(南沙群島及美濟礁)、¹⁴³緬甸人權的侵害與爭議、柬埔寨軍事政變等等，無一不是顯露出東協在行動上的「被動」。即使想採取積極的作為，但任何建議，如積極接觸、彈性(靈活)接觸、強化互動等，皆遭到東協內部的反對而終無建樹。馬哈迪的「東亞經濟團體」概念，一直要到亞洲金融風暴後才發酵。之前，也是為盟友們嗤之以鼻。儘管如此，東協作為一個主體存活延續至今，其意義及價值不可否定。¹⁴⁴

但東協是否已進化為安全共同體，或者「東協方式」是否發揮功效，則見仁見智，論者不一。整體而言，面對衝突，東協採「管理」的方式而非「解決」的方式。因此，問題可以暫時停頓，不會擴大，但復發的潛在性仍然存在。東協的規範是消極的，而認同則是表面的。因而，在作為上，積極性不夠，只有在強大外來壓力下才會採取主動，如允許緬甸入會。¹⁴⁵而所謂「集體認同」，也是在面對外來威脅時才表達共同立場，但這並非眾志成城、團結一致的結果，充其量只不過是反對改變現狀而已，如南中國海問題。一言以蔽之，東協的集體認同和遵守的規範終究只是「主權不可侵犯」。

東協區域論壇所面對的譏諷就是光說不練，成為「談話的場所」。由於東協堅持要在區域論壇中扮演主導者的角色，美、日、中三國各有盤算，但都對區域論壇持保留的態度。美國一方面不想因積極表現而引發對霸權的憂慮，另一方面又對論壇的議程安排不甚滿意，迫切及重要的議題卻避諱不談(如台海

¹⁴² 張志剛，〈建構中的東盟安全共同體：一種建構主義的視角〉，《國際論壇》，第 7 卷第 3 期(2005 年)，頁 34。

¹⁴³ 陳欣之，《東南亞安全》，頁 92-99。

¹⁴⁴ 吳玲君，前引文，頁 118-119。

¹⁴⁵ 金榮勇，〈緬甸軍人政府的未來發展—加入東協後之展望〉，頁 89。

問題)或點到為止(只表達關切但未嚴肅討論,如北韓核武、印巴衝突等),導致其持平衡的姿態而沒有顯著性作為。同時,美國繼續強化與東協各國的雙邊關係。日本則有兩難,夾在美國與多邊主義中間。如果太活躍推動多邊主義機制,會引來美國的質疑而腐蝕了雙邊關係。結果在權衡之下,日本決定傾向於雙邊主義。而中國清楚地認知到,東協區域論壇其中一個目的就是圍堵「中國崛起」,壓制「中國威脅」。另外,中國也反對多「邊」主義而主張多「極」主義。所以,在廣結善緣又不得罪東協國家的考慮下,中國遵守了一個「大國」應有的國際規範,並同時與美、日各維持雙邊互動與關係。在這種參與者同床異夢的情況下,東協區域論壇要想發展成集體安全體系仍有相當大的阻礙。

非傳統安全威脅之所以受到關注,一方面是東南亞國家發生戰爭的可能性大幅降低,另一方面則是許多安全問題(例如,洗錢、人口販賣走私、環境惡化、多國性河流水道開發、海上移民、恐怖主義和海盜行為)具有跨國本質且日益嚴重,即使屬於各國國內的問題也會波及鄰國而產生連環效應。再加上,美國對反國際恐怖主義的重視,東南亞國家不得不有處理並解決問題的方案。然而,東南亞國家仍偏好各國自行處理,彼此間合作的經驗又不足,所以要有有效的克服非傳統安全的威脅仍有可見的障礙橫阻在前。

總之,就建構區域安全共同體以防止跨國性威脅而言,東協內部的作為顯現出以雙邊連繫和國內因素考慮為主要模式。儘管東協高峰會議的言論充分表達不受外力干涉(尤其是美國),但在國家層次上為防堵威脅,各國則又極力尋求與美國之間的合作並發展出安全上的重要連繫。如此,這就等於否定了區域朝建構更緊密網絡關係的方向發展。同時,雖然企圖把衝突避免(衝突管理)的策略(即東協方式)應用到更廣泛的東亞區域,但東南亞國家,無論就個別或集體而言,都沒有改變其小國的實際策略:希望日本或中國會文化改觀(acculturation,文化適應或社會化)而認同東協國家。事實上,中國或日本增進對東協的認同,目前毫無跡象可言。反而,東北亞大國在互動過程中卻操縱利用東協「不約束」規範以遂致其戰略利益。當然,中、日兩國還不至於表露出

野心勃勃的姿態，以免造成反效果。

就建立廣泛區域共同體而言，不論東協策略如何轉變，一個不能掩蓋的事實是，弱國不可能塑造強國的命運。觀念和規範建構主義隱藏而沒有直接告訴我們的是：弱小國家把非做不可的事假裝成出於好心在做(making a virtue out of the necessity of weakness)，但依舊無法轉變大國的實際作為。至於東協對內部問題仍維持衝突避免的方式，在現實中是無法持久下去，因為許多問題已經變得愈來愈跨國化和國際化。從東協與大國互動的歷史經驗裡，我們領悟到教訓是，東協規範助長了強國來轉型弱國。因此，在這種情況下，弱國組成的協會所提倡的規範，最後僅僅變為由大國所造成。¹⁴⁶如果建構主義和東協各國領導者仍鍥而不舍，那麼在強化區域共同體的認同(「我們感覺」)上就必須加倍努力。

¹⁴⁶ David M. Jones and Michael Smith, "Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order," *International Security*, Vol.32, No.1 (2007), p.184.

參考書目

一、中文部份

- Alan Collins 著,楊紫涵譯 (2004),《東南亞的安全困境》(The Security Dilemmas of Southeast)(台北:國防部史政編譯館)。
- 吳玲君 (2007),〈東協國家與東亞經濟合作從:「東協加三」到「東亞高峰會」〉,《問題與研究》,第 46 卷第 2 期,頁 117-139。
- 吳祖田 (1998),〈「東南亞國家協會」組織之發展與回顧〉,《問題與研究》,第 37 卷第 8 期,頁 35-48。
- 宋興洲 (2005),《動態的東亞經濟合作:理論性爭辯與實踐》(台北:鼎茂圖書出版股份有限公司)。
- 汪新生 (2004),〈東南亞地區的反恐形勢與安全合作努力〉,《東南亞研究》,第 2 卷,頁 25-30。
- 金榮勇 (1998),〈東南亞金融風暴的起因、影響與展望〉,《問題與研究》,第 37 卷第 1 期,頁 1-14。
- (1998),〈越南新領導人面臨的政經困境與改革前景〉,《問題與研究》,第 37 卷第 5 期,頁 35-45。
- (2001),〈布希政府的東南亞政策與挑戰〉,《問題與研究》,第 40 卷第 6 期,頁 53-68。
- 張志剛 (2005),〈建構中的東盟安全共同體:一種建構主義的視角〉,《國際論壇》,第 7 卷第 3 期,頁 33-37。
- 張威威 (2005),〈非傳統安全視角看海嘯災難〉,《東南亞縱橫》,第 23 卷,46-50。
- 莫大華 (1996),〈後冷戰時期東協的軍備競賽與區域安全〉,《問題與研究》,第 35 卷第 3 期,頁 51-64。
- (1997),〈東帝汶獨立運動的緣起與困境〉,《問題與研究》,第 36 卷第 2

期，頁 70-86。

陳文賢 (1998)，〈從權力平衡的觀點看亞太安全〉，《問題與研究》，第 37 卷第 3 期，頁 19-34。

陳欣之 (1999)，《東南亞安全》(台北：生智文化事業有限公司)。

----- (1996)，〈東協諸國對「中國威脅論」的看法與回應〉，《問題與研究》，第 35 卷第 11 期，頁 15-33。

陳勁 (2000)，〈緬甸在東協的角色及影響〉，《問題與研究》，第 39 卷第 9 期，頁 13-34。

陳鴻瑜 (1997)，《東南亞協會之發展》(南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心出版)。

----- (2006)，《東南亞各國政府與政治》(台北：翰蘆圖書)。

彭芳 (2005)，〈建立東盟安全共同體面臨的考驗〉，《世界經濟與政治論壇》，第 3 卷，頁 87-91。

楊永明、唐欣偉 (1999)，〈信心建立措施與亞太安全〉，《問題與研究》，第 38 卷第 6 期，頁 1-22。

劉復國 (2006)，〈東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究〉，《問題與研究》，第 45 卷第 6 期，頁 79-106。

劉豐、張睿壯 (2005)，〈現實主義國際關係理論流派辯析〉，《國際政治科學》，第 4 卷，頁 109-131。

鄭先武 (2007)，〈「合作安全」與東南亞安全區域主義〉，《國際論壇》，第 9 卷第 1 期，頁 74-78。

鄭端耀 (2005)，〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，第 44 卷第 1 期，頁 115-140。

蕭新煌、顧長永主編 (2002)，《新世紀的東南亞》(台北：五南圖書)。

二、英文部分

Abuza, Zachary (2003). "Funding Terrorism in Southeast Asia: The Financial

- Network of Al Qaeda and Jemaah Islamiya.” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.2, pp.169-199.
- Acharya, Amitav (1995). “A Regional Security Community in Southeast Asia.” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 18, No. 3 (1995), pp.175-200.
- (1997). “Ideas, Identity and Institution Building: from the ‘ASEAN Way’ to ‘Asia Pacific Way’?” *Pacific Affairs*, Vol.10, No.2, pp.319-346.
- (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge.
- and Richard Stubbs (2006). “Theorizing Southeast Asian Relations: An Introduction,” *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp.125-134.
- Aggarwal, Vinod (1993). “Building International Institutions in Asia-Pacific.” *Asian Survey*, Vol.33, No.11, pp.1029-1042.
- Alagappa, Muthiah (1995). “The Anatomy of Legitimacy.” In Muthiah Alagappa ed. *Political Legitimacy in Southeast Asia*. Stanford: Stanford University Press, pp.31-53.
- Antolik, Michael (1990). *ASEAN and the Diplomacy of Accommodation*. New York: East Gate.
- Arnold, Wayne. 2007/11/20. 2007. “Historic ASEAN Charter Reveals Division.” *International Harold Tribute*.
- Ayoob, Mohammed (2002), “Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism.” *International Studies Quarterly*, Vol.4, No.3, pp.27-48.
- Azar, Edward E. and John W. Burton (1986). *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Boulder: Lynne Rienner.
- Ba, Alice D. (2006). “Who’s Socializing Whom? Complex Engagement in Sino-ASEAN Relations.” *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp.157-179.

- Busse, Nikolas (1999). "Constructivism and Southeast Asia Security." *The Pacific Review*, Vol.12, No.1, pp.39-60.
- Buszynski, Leszek (1998). "Thailand and Myanmar: The Perils of Constructive Engagement." *The Pacific Review*, Vol.11, No.2, pp.290-305.
- Byman, Daniel and Kenneth Pollack (2001). "Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In." *International Security*, Vol.25, No.4, pp.107-146.
- Caballero-Anthony, Mely (1998). "Mechanisms of Dispute Settlement." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.1, pp.38-66.
- (2002). "Partnership for Peace in Asia: ASEAN, the ARF, and the United Nations." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.24, No.3, pp.528-548.
- Chanda, Nayan (1986). *Brother Enemy — The War after the War*. New York: Macmillan.
- Cotton, James (1999). "The 'Haze' Over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Mode of Regional Engagement." *Pacific Affairs*, Vol.72, No.3, pp.331-352.
- Crispin, Shawn and Bertil Lintner (2003). "Silenced Again." *Far Eastern Economic Review*, Vol.166, No.23, p.20.
- Eaton, Sarah and Richard Stubbs (2006). "Is ASEAN Powerful? Neo-Realist Versus Constructivist Approaches to Power in Southeast Asia." *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp.135-155.
- Emmers, Ralf (2001). "The Influence of the Balance of Power Factor within the ASEAN Regional Forum." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.23, No.2, pp.275-292.
- (2005). "The Indochinese Enlargement of ASEAN: Security Expectations and Outcomes." *Australian Journal of International Affairs*, Vol.59, No.1, pp.71-88.
- Ganesan, N. (1995). "Testing Neoliberal Institutionalism in Southeast Asia."

- International Journal*, Vol.50, No.4, pp.779-804.
- Goh, Evelyn (2004). "The ASEAN Regional Forum in United States East Asian Strategy." *The Pacific Review*, Vol.17, No.1, pp.47-69.
- (2006). "Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies." *Military Technology*, Vol.30, No.1, pp.321-323.
- Heller, Dominik (2005). "The Relevance of the ASEAN Regional Forum (ARF) for Regional Security in the Asia-Pacific." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.1, pp.123-145.
- Higgott, Richard and Richard Stubbs (1995). "Competing Conceptions of Economic Regionalism: APEC vs. EAEC." *Review of International Political Economy*, Vol.2, No.3, pp.549-569.
- Huxley, Tim (1998). "A Threat in the South China Sea? A Rejoinder" *Security Dialogue*, Vol.29, No.1, pp.113-118.
- (1990). "ASEAN Security Co-operation — Past, Present and Future." In Alison Broinowski ed. *ASEAN into the 1990s*. London: Macmillan, pp.85-95.
- Jones, David M. and Michael Smith (2002). "ASEAN's Imitation Community." *ORBIS*, Vol.46, No.1, pp.93-109.
- (2007). "Making Progress, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order." *International Security*, Vol.32, No.1, pp.148-184.
- Jorgenson-Dahl, Arnfinn (1982). *Regional Organization and Order in Southeast Asia*. London: Macmillan.
- Katsumata, Hiro (2006). "Establishment of the ASEAN Regional Forum: Constructing a 'Talking Shop' or a 'Norm Brewery'?" *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp.181-198.
- Kawasaki, Tsuyoshi (2006). "Neither Skepticism Nor Romanticism: The ASEAN Regional Forum as a Solution for Asia-Pacific Assurance Game." *The Pacific*

Review, Vol.19, No.2, pp.219-237.

Khoo, Nicholas (2004). "Constructing Southeast Asian Security: the Pitfalls of Imagining a Security Community and the Temptations of Orthodoxy." *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.17, No.1, pp.137-153.

Krause, Joachim (2001). "An Asian OSCE?" *Internationale Politik (English)*, Vol.2, No.3, pp.72-78.

Leifer, Michael (2001). "Review." *The Pacific Review*, Vol.12, No.3, pp.484-486.

Lim, K.C. 2003/6/3. "Pressure on Myanmar to Free Suu Kyi," *Strait Times*.

Lim, Robyn (1998). "The ASEAN Regional Forum: Building on Sand." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.20, No.2, pp.115-137.

Liu, Feng and Ruizhuang Zhang (2006). "The Typologies of Realism." *Chinese Journal of International Politics*, Vol.1, pp.109-134.

Mercer, Jonathan (1995). "Anarchy and Identity." *International Organization*, Vol.49, No.2, pp.229-252.

Nabers, Dirk (2003). "The Social Construction of International Institutions: The Case of ASEAN + 3." *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.3, No.1, pp.113-136.

Narine, Shaun (1999). "ASEAN into the Twenty-First Century: Problems and Prospects." *The Pacific Review*, Vol.12, No.3, pp.357-380.

----- (2004). "State Sovereignty, Political Legitimacy and Regional Institutionalism in the Asia-Pacific." *The Pacific Review*, Vol.17, No.3, 423-450.

----- (2006). "The English School and ASEAN," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp.199-218.

Nischalke, Tobias Ingo (2000). "Insights from ASEAN's Foreign Policy Co-operation: The 'ASEAN Way', a Realist Spirit or a Phantom?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol.22, No.1, pp.89-102.

- Nishikawa, Yukiko (2007). "The 'ASEAN Way' and Asian Regional Security." *Politics and Policy*, Vol.35, No.1, pp.42-56.
- Odgaard, Liselotte (2003). "The South China Sea: ASEAN's Security Concerns About China." *Security Dialogue*, Vol.34, No.1, pp.11-24.
- Phillips, Nicola (2005). "Globalizing the Study of International Political Economy." In Nicola Phillips eds. *Globalizing International Political Economy*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp.1-19.
- Rose, Gideon (1998). "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*, Vol.51, No.1, pp.144-172.
- Rüland, Jürgen (2005). "The Nature of Southeast Asian Security Challenges." *Security Dialogue*, Vol.36, No.4, pp.545-563.
- Satoh, Yukio (1995). "Emerging Trends in Asia-Pacific Security: The Role of Japan." *The Pacific Review*, Vol.18, No.2, pp.267-281.
- Schweller, Randall L. (1994). "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security*, Vol.19, No.1, pp.72-107.
- (1998). *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press.
- Simmons, Beth A. and Lisa L. Martin (2002). "International Organizations and Institutions." In Walter Carlsnaes, Thomas Risse and Beth A. Simmons eds. *Handbook of International Relations*. Thousand Oaks: Sage Publications, pp.192-211.
- Simon, Sheldon W. (1998). "Security Prospects in Southeast Asia: Collaborative Efforts and the ASEAN Regional Forum." *The Pacific Review*, Vol.11, No.2, pp.195-212.
- (2008). "ASEAN and Multilateralism: The Long, Bumpy Road to Community." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, pp.264-292.

- Smith, Anthony L. (2004). "ASEAN's Ninth Summit: Solidifying Regional Cohesion, Advancing External Linkage." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.26, No.3, pp.416-433.
- Tellis, Ashley J. (2004). "Assessing America's War on Terror: Confronting Insurgency, Cementing Primacy." *NBR (the National Bureau of Asian Research) Analysis*, Vol.15, No.4.
- Tønnesson, Stein (2003). "Sino-Vietnamese Rapprochement and the South China Sea Irritant." *Security Dialogue*, Vol.34, No.1, pp55-70.
- Wanandi, Jusuf (1997). "A Lesson for ASEAN." *Far Eastern Economic Review*, Vol.160, No.30, p.34.
- Walt, Stephen M. (1985). "Alliance Formation and the Balance of World Power." *International Security*, Vol.9, No.4, pp.3-43.
- (2002). "The Enduring Relevance of the Realist Tradition." In Ira Katznelson and Helen V. Milner eds. *Political Science: The State of the Discipline III*. New York: Norton, pp.204-210.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yahuda, Michael B. (1996). *The International Politics of Asia-Pacific: 1945-95*. London: Routledge.
- Young, Adam J. and Mark J. Valencia (2003). "Conflation of Piracy and Terrorism in Southeast Asia: Rectitude and Utility." *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25, No.2, pp.269-283.
- Yuzawa, Takeshi (2005). "Japan's Changing Conception of the ASEAN Regional Forum: From an Optimistic Liberal to a Pessimistic Realist Perspective." *The Pacific Review*, Vol.18, No.4, pp.463-497.
- Zakaria, Fareed (1998). *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*. Princeton: Princeton University Press.