

定，當然，我國推動的「自由貿易示範區」某種程度亦應慮及 2015 年東協經濟共同體以及「區域全面經濟夥伴關係」可能的架構，以避免台灣經濟遭遇不斷升高的外部壓力。

## 2013年東協國防部長會議與東協安全共同體理事會的觀察

沈明室\*

攸關東協整合的東協憲章於 2007 年年底新加坡的第 13 屆東協高峰會 (ASEAN Summit) 通過，並於 2008 年 12 月 15 日開始實行，而由東協各會員國的外交部長於東協秘書處親自認證。藉由東協憲章的實行之後，東協在一個新的合法架構下運作，並成立數個組織，推動東協共同體的完成。由於東協憲章具備合法維繫東協 10 國協定的功能，故依照聯合國憲章第 102 條第 1 段的規定，在聯合國秘書處申請登錄，而其下轄組織及會議也逐年的召開。

早在 2003 年的第九屆東協高峰會上，東協各國領袖已經決議於 2020 年建立「東協共同體」(ASEAN Community)，其中包括「東協政治安全共同體」(ASEAN Political-Security Community)、「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community)，與「東協社會文化共同體」(ASEAN Socio-Cultural Community)等三大支柱。2007 年年初在第 12 屆東協高峰會決議，東協共同體將提前至 2015 年建立。

而在 2013 年東協安全共同體與第 7 屆東協國防部長會議 (ASEAN Defense Ministers Meeting，簡稱 ADMM) 於 5 月在汶萊 (Brunei) 召開，針對東協共同體相關機制面對的議題進

\* 作者為國防大學戰略研究所專任副教授

行定期對話及討論。眾所皆知，東協憲章(ASEAN Charter)為達成東協共同體(ASEAN Community)的目標奠定穩固的基礎，提供東協合法的地位與制度架構，同時也明定東協的規範與價值，確立發展目標，故具有解釋力與承諾的價值。東協安全共同體的目的在提升東協在政治與安全方面的合作，使東協人民以及會員國能夠和平相處，同時與其他世界各國共處於正義、民主、與和諧的環境。

為了維持及加強區域和平與穩定的利益，東協政治安全共同體不斷強化加深東協與對話夥伴及朋友的互利關係。另外，則透過採取綜合安全的途徑，承認發展政治、經濟、社會文化、及環境面向之間的錯綜複雜關係。該途徑倡導放棄侵略、威脅、使用武力或採取任何不符合國際法、或者非和平解決爭端的行動。

而且，為促進東協國家間信心建立措施及預防性外交，以緩和在東協會員國間、或東協會員國與非會員國之間的緊張局勢，以免產生爭議，東協建立國防與區域政治協商的機制。如東協國防事務官員自1996年起即參與東協安全對話。在東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)的架構下，東協針對區域內政治與安全發展進行自發性的簡報，在東協區域論壇國防官員對話(ARF Defense Official's Dialogue)及東協區域論壇安全政策會議(ARF Security Policy Conference)架構下，舉行定期的高層國防官員會議。同時也建立東協國防部長會議與東協國防資深官員會議(ASEAN Defense Senior Official's Meetings)。另外，針對區域性國防安全議題，於東協與其他行為者及對話夥伴之間進行諮詢與合作，其中包含運作後的東協國防部長擴大會議(ASEAN Defense Ministers Meeting Plus，簡稱ADMM+)。這些機制的目的都是在共同

討論有關國防安全與軍事信心建立措施的問題。

而在戰略與安全研究社群中，比較受到注意的是東協國防部長會議及東協政治安全共同體(ASEAN Political-Security Community)理事會，以下分別介紹兩個相關會議近期召開過程的觀察。

## 第七屆東協國防部長會議

東協國防部長會議創立於2006年，是東協最高的軍事機制。每年開會目的在回顧與檢討東協國家間國防與安全議題，以及區域所面臨的挑戰。此項會議在透過對區域安全挑戰的討論與理解，促進東協國家間相互信任。簡言之，就是東協國家間國防與軍事互信的重要架構。今年第7屆東協國防部長會議5月7日在汶萊首都斯里巴加灣(Bandar Seri Begawan)市舉行，東協成員國的國防部長針對東協政治安全共同體發展、加強區域國防合作等問題進行了討論，並通過共同聲明。此次會議以「保護我們的人民，我們共同的未來」為主題，強調各成員國在東協共同體發展發揮作用，以及東協「以人為本」的未來發展原則，號召在東協政治和安全共同體架構下實現和平與發展。

東協國防部長會議持續交換非傳統安全挑戰的觀點，並且討論如何強化國防合作的務實步驟，以增進區域和平與穩定。東協國防部長會議同樣承諾強化各階層的互動，以奠定成為東協共同體的基礎，達成東協政治安全共同體藍圖的具體指標。擔任本屆東協國防部長會議的主席、汶萊能源部長亞斯明(Yasmin Haji Umar)致辭強調，東協國防部長會議機制的建立是區域安全架構演變過程中的重要里程碑，符合東

協發展經濟和在 2015 年完成政治與安全共同體的目標。

他也強調，面對發展中出現的各種內部和外部挑戰，東協國家需要攜手共進，密切內外協作，加強雙邊和多邊合作，以實現區域穩定、安全與繁榮。他還肯定了東協國防部長擴大會議機制發揮的作用，而且在增進東協與亞太地區有關國家間互信和合作取得顯著成效。

在這次會議中，汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南國防部長或代表以及東協秘書長黎良明 (Le Luong Minh) 參加了會議。會議期間，中共國務委員兼國防部長常萬全參加中共與東協國防部長的會晤。一般而言，今年的整體氣氛遠比去年在柬埔寨的會議要融洽。因為長期以來，菲律賓和越南一直試圖集結東協整體力量，在南海問題上對中共施壓。尤其在 2012 年 7 月的東協外長會上，因為菲律賓執意將中菲黃岩島爭端寫入聯合公報遭到柬埔寨等國的反對，造成自會議成立以來首次未能發表聯合公報。因有前車之鑑，整個氣氛和緩許多。

會議《新聞公報》指出，東協成員國國防部長針對促進東協政治安全共同體發展、加強地區國防合作等問題進行了討論，並通過共同聲明。會議通過了《建立東協各國國防事務交流計畫》，《建立東協後勤援助機制》，建立東協國家國防部長擴大會議框架內的地雷人道行動專家小組等三份重要的概念性文件。

會後發布的新聞稿則強調強化東協各國的戰略合作，持續增強穩固與積極的機制，促進區域和平與穩定。其實，從創立開始，東協國防部長會議提供各國持續戰略對話、諮詢與務實合作的平台。為了進一步強化區域國防合作，會中簽署兩項新的倡議：東協國家國防互動計畫 (ASEAN Defence

Interaction Programmes) 與後勤支援框架 (Logistics Support Framework) 國防互動計畫可以透過各種活動，在東協國家間強化區域統合與認同。後勤支援框架可以強化東協國家在應對非傳統安全挑戰時，提升作業效能的容量及發展能力。

另外，為了強化與東協擴大部長會議的八個戰略夥伴國家的合作，東協國防部長會議中，也修正了有關人道排雷專家工作組 (Establishment of Experts' Working Group on Humanitarian Mine Action, HMA) 成立的概念文件。在東協擴大部長會議的架構下，另外增加了海上安全、人道救援與災害防救、和平維持任務、軍事醫療與反恐等五個工作組。

國防部長會議也討論有關國防部門如何協助因應區域內緊急的非傳統安全挑戰，如網路安全、跨境犯罪、傳染病等。對於南海議題，國防部長們支持第 22 屆東協高峰會的宣示，主動的與中共共同努力達成行為準則 (Code of Conduct, 簡稱 COC) 的初步結論，以促進和平與穩定。東協國防部長們也在本屆會議空檔，與中共國防部長常萬全進行非正式會談。常萬全重申中共在互信、互利和解的基礎上，願意透過軍事教育、訓練與演習等活動，與東協國家強化國防與軍事合作的承諾。過去在第五屆及第六屆會議中，東協國防部長也在非正式場合與中共國防部長見面。

## 2013 年東協安全共同體理事會

會議在 5 月 21 日至 24 日在汶萊召開，東協政治安全共同體致力於提升東協各國於政治與安全上的合作層級，藉以維繫區域內各國間和平，並與全球共處於民主、和諧、公平的環境之中。經過 40 餘年累積的政治對話與信心建設，東協

會員國之間，尚未因為情勢緊張而爆發武力衝突事件，各會員國宣誓僅可透過和平的方式，解決區域內的紛爭與歧異，了解相互依存的地理環境及共同的願景，是維護該區域安全的基本條件。

東協政治安全共同體的主要特性包括：(1)以各種形式的法律、規章為基礎，具有共享的價值與規範；(2)共同承擔維護區域內各項安全之責，以形成和平、穩固且充滿活力與凝聚力的區域；(3)順應高度整合與互助的世界局勢，積極拓展視野。在東協成員國之間的許多非傳統安全問題，如貪腐、人口販運、走私、人權、反恐、洗錢、社會正義、海上安全等，都必須仰賴安全共同體的機制，來加以處理。而因為領海主權爭議所引發的軍備競賽，也成為討論的重點。

據瞭解，在本次會議上，與會代表將重點討論新興安全挑戰、促進東協區域論壇中各國防機構間交流與合作、網路安全等議題。越南高級軍事代表團出席會議的目的在體現越南堅持發展多邊化、多樣化的對外關係，為國家與民族的利益而奮鬥的一貫政策，充分體現越南在地區事務中的地位與作用，為國際和地區的和平、穩定、合作與發展作出貢獻。

為了能在 2015 年如期建立東協安全共同體，每一年會議中都會檢討是否落實「東協政治安全共同體藍圖」。其中在執行與檢討方面，主要區分為執行機制、資源調度、溝通策略、檢討機制。

### 一、執行機制

為確保「東協政治安全共同體藍圖」能順利執行，會員國應將藍圖之計畫與活動納入該國的發展計畫中；所有東協資深官員機制或對等單位應該要負起責任實現藍圖的內容、行

動與承諾，具體作法是參與個別工作計畫、參與動員資源、為東協領袖及個別部長級機構的需求提出議題，並且執行各國倡議以實現執行藍圖中的各項承諾。尤其東協政治安全共同體行動計畫協調會議 (The Coordinating Conference for the ASEAN Political-Security Community Plan of Action)，應透過執行藍圖時的經驗互享、最佳實踐與過去的教訓，持續做為各部會機構的協調平台。東協政治安全共同體行動計畫協調會議在新興議題的倡議與建議，應向東協政治安全共同體理事會報告。

東協政治安全共同體理事會負責藍圖的整體執行，並確保在其權限下的各種協調工作，以及各種跨共同體理事會的協調工作。東協秘書長經由東協政治安全共同體理事會，向東協高峰會進行「東協政治安全共同體藍圖」進度的年度報告。

### 二、資源調度

東協會員國的國力與經濟狀況不一，為了完成東協政治安全共同體的藍圖，必須整合各國的資源，統一分配運用與管理。目前執行藍圖所需之財務資源由東協會員國、東協發展基金 (ASEAN Development Fund)、對話夥伴、捐助國家、國際機構、私部門、非政府組織等進行調度。

### 三、溝通策略

為了確保東協政治安全共同體的順利建立，東協正在發展並執行國家與區域層級的全方位溝通計畫。這不僅可以增加東協政治安全共同體在各項倡議、結果與議題中的公眾意識，更會確保所有的利害關係國家或組織能夠參與相關的過

程。換言之，除了各國內部的溝通之外，不同國家對東協整體運作的接受度，也是溝通的重點。

#### 四、檢討機制

「東協政治安全共同體藍圖」應該要被檢討與評估，以確保所有活動均能回應東協需求以及各種優先項目，同時考量區域與全球環境的動態發展。東協政治安全共同體行動計畫協調會議與東協秘書處進行每兩年的檢討與評估工作。再者，在檢討及評估期間，東協會員國可以彈性的更新藍圖。而且在執行進度部份，檢討與評估的結果則由東協秘書長經由東協政治安全體理事會向東協高峰會報告。

### 政策建議

#### 一、主動表達支持建立南海行為準則的想法

發生台灣與菲律賓漁權糾紛案之後，東協各國開始注意台灣在南海的實力及政策走向。雖然台灣無法參與東協部長會議或是非傳統安全的相關會議，但應該透過各種場合，主動表達台灣觀點，讓東協國家認同台灣的和平理念，而能實質協助建立東協政治安全共同體的建構。

#### 二、以既有雙邊軍事合作與交流分享台灣軍隊從事非傳統安全任務的經驗

台灣現階段不可能參與東協擴大部長會議，或是東協政治安全共同體理事會會議，但是在印尼、新加坡、泰國、馬來西亞等國，台灣均設有軍事協調組，並進行定期軍事交流。台灣應該透過這些國家，以雙邊交流的方式，分享台灣

軍隊從事地震、風災、水災、傳染病、反恐等任務的準則、訓練與組織，以間接方式參與東協部長會議有關戰略對話與安全合作機制。

#### 三、持續關注東協擴大部長會議及東協政治安全共同體理事會議題走向

在東協擴大部長會議及東協政治安全共同體理事會的會議內容中，通常會反應出當年亞太重要安全議題的走向，以及各國面對類似議題的政策走向。未來除了學術機構之外，外交及國安部門應該持續關注東協共同體重要會議發展情況，以及各國政策態度的方向，尋求可以合作交流的機會。