

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 新憲章規範下的東協區域主義：回顧與展望

Charter-Guided ASEAN Regionalism in Retrospect and Prospect

doi:10.7039/TJSAST.200804.0147

臺灣東南亞學刊, 5(1), 2008

Taiwan Journal of Southeast Asian Studies, 5(1), 2008

作者/Author：楊昊(Hao Yang)

頁數/Page：147-179

出版日期/Publication Date：2008/04

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/10.7039/TJSAST.200804.0147>



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



新憲章規範下的東協區域主義：回顧與展望

楊 昊*

中文摘要

在 2008 年的今日，東南亞國協已過不惑之年。對於東協各國而言，自東亞金融危機之後，區域合作的縱深已逐漸從模糊曖昧的政治宣示，發展到兼具實際合作方針與階段性規劃的協力藍圖。細究其原因，可以發現東協除了致力於回應國際權力政治與經貿整合的發展趨勢之外，更希望能強化各種旨在建立內部共同體、促進區域認同與整合的「域內建構」。而這正是後金融危機時期東協區域合作的發展特色：建立一個穩定、繁榮與和平的東協共同體。就在 2007 年的 11 月 20 日，甫通過的《東協憲章》成了決定東協區域合作路徑與共同體發展方向的新指針，同時也為近年來域內整合的爭論暫時劃下休止符。

為了探討東協發展的新局勢，本文擬先回顧 1997 年到 2007 年的東協區域合作發展情況，並藉此扼要說明對東協域內建構甚為關鍵的《東協憲章》之制訂過程。接續，本文將比較這部憲章的兩個版本--「名人小組報告書」與「憲章正式版本」--一方面呈現近幾年的整合路線之爭，並且重新梳理新憲規範下東協區域合作的可能發展趨勢。

關鍵字：東協、東協區域合作、名人小組報告書、東協憲章

* 作者為國立中正大學政治學研究所博士候選人。Email：alanhao@yahoo.com
本文收件日期為 2007 年 12 月 17 日，接受刊登日期為 2008 年 03 月 11 日



Charter-Guided ASEAN Regionalism in Retrospect and Prospect

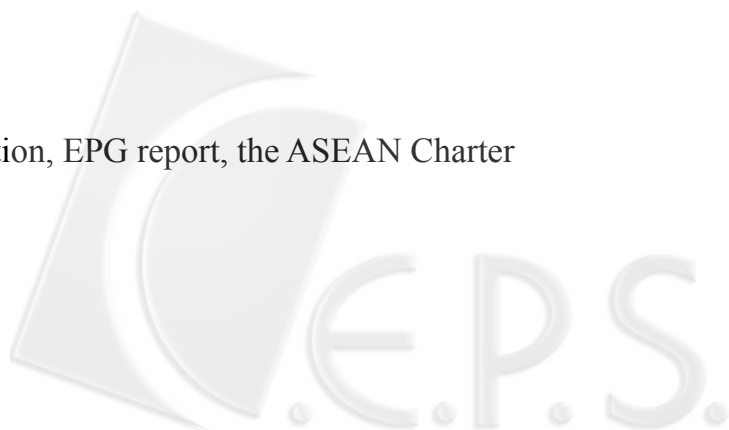
Hao YANG

Abstract

In the summer of 2007, ASEAN has been staged for 40 years. During the past 10 years, ASEAN cooperation has advanced from vague political statements to some concrete agreements and policy blueprints. Based on the logic of responsive regionalism, ASEAN cooperation has worked out plenty of integration initiatives and collective schemes to effectively respond to economic and political globalization. Moreover, its member states began to push for further “internal construction” as the realization of regional community which clearly guided ASEAN integration in the post-financial crisis era.

On November 20th of 2007, the ASEAN Charter has been signed by leaders from ASEAN states. This Charter turns into an important reference for ASEAN regionalism as well as for the ongoing regional community construction scheme in the forthcoming future. In order to evaluate the importance of the Charter and further analyze the Charter-guided regionalism, this paper tends to scrutinize ASEAN latest regional development from 1997 to 2007 and to depict the charter-framing process. Then, this paper will compare the EPG report with the final version of ASEAN Charter with a view to charting future of ASEAN cooperation.

Keywords: ASEAN, ASEAN cooperation, EPG report, the ASEAN Charter



一、前言

除了歐洲以外，東南亞一直被視為是另一個長期經營共同體建構計畫的區域。早在 1960 年代，位於亞洲東南方的新興國家群開始歷經去殖民化（decolonization）轉型期，¹並著手從事國家建構（state-building）的運動。當各國致力於國家建構之際，區域環境的穩定與否成為影響這群新興國家政經發展的關鍵所在。當時的東南亞，由於印尼與馬來西亞間的嚴重衝突，造成了區域氛圍的動盪不安。直到 1966 年中，印尼國內發生政變，新的政權改變了外交政策的走向，域內情勢才轉而穩定。在此同時，前泰國外長 Thanat Khoman 提出了建立「協會」的主張，不但意在「取代」之前的兩個區域組織，更希望籌組一個更有效能的區域合作平台。²他開始起草建立東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，後簡稱東協）的章程——一份只有五項條款的政治宣言。在 1967 年，印尼、馬來西亞、新加坡、泰國與菲律賓等五國正式籌組東協，相關國家希望透過區域組織的建立以確保國家間的互動與合作，並加速經濟、文化與社會的跨國交流，建立一個穩定且和平的東南亞。

之後的四十年，東協持續推展在政治、社會、文化、經貿等方面的區域合作，特別是經貿方面的成果累積（如東協自由貿易區，ASEAN Free Trade Area, AFTA），更加強了東協國家欲早日促成「單一市場」（single market）願景的決心。在 2008 年的今日，東協已過不惑之年。對於東協各國而言，自東亞金融危機之後，區域合作的縱深已逐漸從模糊曖昧的政治宣示，發展到兼具實際合作方針與階段性規劃的協力藍圖。細究其原因，

¹ 所謂的「去殖民」運動又稱為「解殖」運動，是一種將現有殖民者排除於被殖民領土之外的大規模政治、經濟、與社會文化活動（Page 2003: 164-165）。

² 這裡所指的兩個區域組織是「馬印菲組織」（MAPHILINDO）與「東南亞協會」（Association of Southeast Asian, ASA）。在 1966 年，泰國最初的提案乃欲建立「東南亞區域合作協會」（Southeast Asian Association for Regional Cooperation, SEARRC）。過去有不少文獻將東協視為是東南亞協會轉型而成，然而，此種將東南亞協會擴大成東協的說法仍有進一步討論的空間。尤其對於印尼而言，1960 年代初期的「東南亞協會」被視為是不具制度架構、僅著重功能合作的機制。印尼很清楚地表態，如果東南亞國家欲重新推動一個具有代表性的區域組織，不應該只強化東南亞協會，而應重新籌設新的區域組織（Weatherbee 2005: 69）。

可以發現東協除了致力於回應國際權力政治與經貿整合的發展趨勢之外，更期待能強化各種旨在建立內部共同體、促進區域認同與整合的「域內建構」(internal construction)。而這正是後金融危機時期東協區域合作的發展特色：建立一個穩定、繁榮與和平的東協共同體。就在 2007 年的 11 月 20 日，甫通過的《東協憲章》(the ASEAN Charter) 成了決定東協區域合作路徑與共同體發展方向的新指針，同時也為近年來域內整合的爭論暫時劃下休止符。

爲了探討東協發展的新局勢，本文擬先回顧 1997 年到 2007 年的東協區域合作發展情況，並藉此扼要說明對東協域內建構甚爲關鍵的《東協憲章》制訂過程。接續，本文將比較這部憲章的兩個版本--「名人小組報告書」與「憲章正式版本」--一方面呈現近幾年的整合路線之爭，並且重新梳理新憲章規範下東協區域合作的可能發展趨勢。

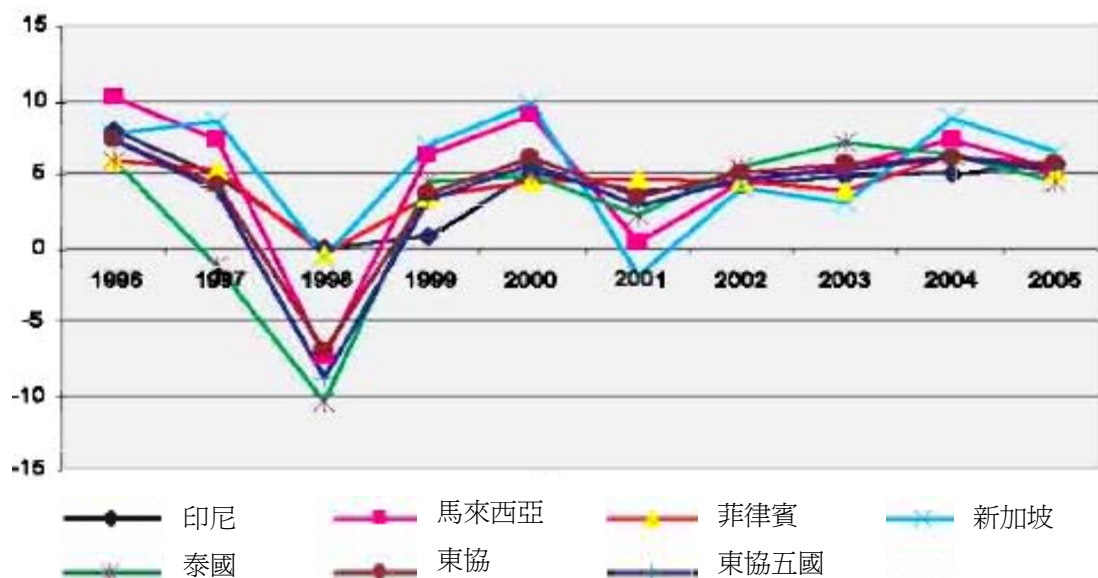
二、金融危機後的東協區域主義：邁向共同體之途

東亞金融危機對於東協合作的發展，有極爲重要的影響。後金融危機時期的東協區域主義有一個重要的特色，即各國開始重新思索東協該如何因應全球化與區域化的複合影響與各種新挑戰。這種特色反映在實際行動層面，即成爲各國一方面重新檢視既有的內向式 (inward-looking) 合作邏輯，並同時設計一套外向式 (outward-looking) 合作網絡的集體行動架構。

(一) 對集體行動方向的重新反省

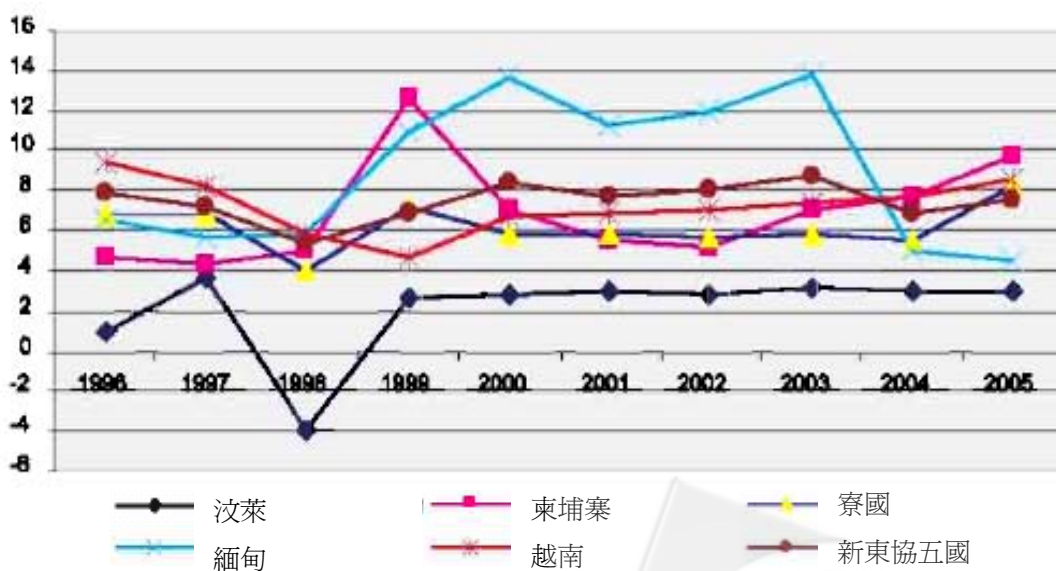
在 1990 年代，東協面臨成立以來的重大挑戰，這項挑戰倒不是肇因於一系列成員擴大行動所帶來的影響，而是 1997 年突然出現的泛區域性金融風暴，嚴重衝擊到缺乏健全金融體制的東協國家 (Tarling 2006: 210)。從印尼、泰國開始的市場與政府失靈情勢，幾乎瓦解了東南亞國家自 1980 年代以來所開展的經濟新榮景。東協各國在 1990 年代初期動輒 5% 至 10% 的經

圖1 東協五國家經濟成長率 (1996-2005)



資料來源：(ASEAN Secretariat 2006: 20)。

圖2 新東協五國家經濟成長率 (1996-2005)



資料來源：(ASEAN Secretariat 2006: 20)。



濟成長率，在金融風暴的襲擊下，很明顯地於1998年大幅衰退，多數國家更呈現了負成長的現象（參見圖1與圖2）。當時區域內外對於東協推動聯防角色的不力會有許多批評，甚至抨擊東協對這場1996年就已浮現的區域危機幾乎毫無作為（Norman Flynn著，馮炳昆，馮謝，潘嘉玢譯 1999: 101；Alatas 2001）。到了1997年12月，東協在吉隆坡召開了第2屆的非正式領袖峰會，這遲來的高層聚會如外界所期待地就區域金融情勢發表各國的聯合宣言，試圖對外宣示東協國家在因應危機與參與重建工作的立場與決心。³另外，此次非正式高峰會議同時揭示了一項重要的計劃----《東協2020年願景》（ASEAN Vision 2020）----對於後續東協區域合作的發展有相當深遠的影響。

對適逢金融危機的東南亞各國而言，《東協2020年願景》被視爲是「具有未來意涵」的政治宣示，更被認爲是東協在二十一世紀的重要發展戰略。它特別強調東協國家以共同體姿態團結一致的重要性：

“That vision is of ASEAN as a concert of Southeast Asian nations, outward looking, living in peace, stability and prosperity, bonded together in partnership in dynamic development and in a community of caring society.”⁴

從這份願景藍圖的字裡行間可以發現，東協各國在經歷金融危機的衝擊後，逐漸反省區域集體合作的重要性。此時的新集體合作計劃並不只是推動更多定期政經對話，各國希望從體質面來思考新東協合作的幾個方向。就此，各國領導人希望兼顧東南亞協調、發展層面的伙伴關係、關懷社會

³ 這份宣言確認了東協國家將提早執行馬尼拉架構（Manila Framework）以強化區域監控機制，並加強經濟與技術合作。這份非正式領袖會議聯合宣言特別重申成員國的團結立場，以共同克服當前危機，宣言正式內容請參考東協高峰會議檔案：《Joint Statement of the Heads of State/Government of the Member States of ASEAN on the Financial Situation》（1997）〈The 2nd ASEAN Informal Summit Malaysia〉。網址：<http://www.aseansec.org/5221.htm>（2007/9/20）。有關東協在回應區域金融危機與貨幣合作的詳細討論，請參考：李文志（2006: 35-38）；另外，關於東協自由貿易區對後金融風暴時期東協域內貿易復甦情況的影響，可參考：Elliott and Ikemoto（2004）。

⁴ 有關《東協2020年願景》的內容，可以參考：（Siddique and Kumar 2003: 530-533）。

原則並推動更務實的對外合作模式，⁵以勾勒出東南亞國家在2020年所期待的區域共同體圖像（Solidum 2003: 222）。由此可以發現，以《東協2020年願景》為主的合作議程，旋即成為啟動東協內部/外部合作迴路的重要依據。對內，東協國家將加速深化區域合作的腳步；對外，東協將強化與對話伙伴之間的關係，透過東協加三（ASEAN Plus Three, APT）的政策架構來回應更多元複雜的國際局勢。

到了1998年，在越南召開的第6屆東協峰會中，東協各國領導人為延續《東協2020年願景》的規劃，進而提出河內行動計劃（the Hanoi Plan of Action, HPA），作為落實未來願景的行動方針。顧名思義，作為落實願景的行動方針，河內行動計劃研擬了為期六年的大型發展戰略，它詳述《東協2020年願景》的政治宣示該如何落實在現階段的整合工作上，並企圖從經濟與社會基本面來厚植區域共同體的基礎。⁶東協各國希望透過這項六年戰略規劃，加速經濟發展的腳步，並落實域內貿易的規模與步調。除此之外，各國更期待以貿易與經濟合作來帶動區域繁榮，從而營造出更穩定、安全的東南亞。

三年之後，東協各國在2001年舉辦的汶萊高峰會議中發佈了一份對河內行動計劃的期中評鑑。這份評鑑指出，東協近三年來的合作成果，已在金融方面促成了區域監督機制與貨幣交換機制。在經貿方面，各國亦持續摒除貿易壁壘，預計在2010年與2015年分別對東協五國與東協後進國家完成關稅減讓的階段性任務。另外，在廣義的功能合作方面，各國的確也加速了科學、社會發展、人力資源、環境與文化等方面的合作。⁷這份期中報告臚列了許多積極推動的合作項目；然而，正因為整個河內行動計劃涉及範疇多元且複雜，在執行上亦不容易在短期內獲得明顯的成果，因而使得

⁵ 特別是之後所提出的東協加三倡議，更被視為是兼具創意、又能有效融入國際體系的合作架構（Beeson 2002: 559）。

⁶ 河內行動計劃的全文，可以參考：（Siddique and Kumar 2003: 534-548）。

⁷ 關於這份期中評量的重點與內容，可以參考2001年東協汶萊峰會所收錄的檔案資料，請參見：《Mid-term Review of the Hanoi Plan of Action》（2001）〈The 7th ASEAN Summit Brunei Darussalam〉。網址：<http://www.aseansummit2001.org.bn/org/as2001/bp211-1.htm>（2007/12/11）。

大多數東協國家（特別是新進成員國）仍停留在繼續追趕相關發展目標的階段。

（二）共同體藍圖與行動計劃的確立

爲了要擴散並強化河內行動計劃的共同體效益，東協國家在 2003 年 10 月 7 日的第 9 屆東協高峰會議中正式發表了《巴里第二協定》（Bali Concord II），以設定區域共同體的整體圖像與內容。這份宣言清楚揭示東協諸國促進區域整合的決心，並重新省思東協組織未來發展的方向。在《巴里第二協定》的架構下，東南亞國家將要建構一個具有「動態性、一致性、彈性以及整合性」的東協共同體（ASEAN Community），而此一共同體將立基在三個重要的支柱上：東協安全體（ASEAN Security Community, ASC）、東協經濟體（ASEAN Economic Community, AEC）、以及東協社會文化體（ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC）。⁸這份《巴里第二協定》對於東南亞共同體的建構有相當重要的政策引導意涵，尤其是宣言中言必稱「東協」的集體行動宣示，儘管在實際操作方法上仍多有模糊，但這種鬆散卻又強調集體意識的主張，卻對後續的區域建構提供相當重要的凝聚力（Ferguson 2004: 398-399）。早在第二次世界大戰結束後，東南亞區域秩序與促成區域穩定的努力，大致上受限於域外勢力的影響，各種「域內建構」的努力仍相對不足，甚至無助於區域認同的醞釀（Acharya 2000: 37）。但自從東協建立以降，尤以 2003 年的《巴里第二協定》宣示後，東協區域主義的「域內建構」才真正具備區域共同體的輪廓。這項新共同體藍圖更爲過去自願性的合作議程（voluntaristic agenda）提供了頗具制度意涵的集體行動架構。⁹

共同體藍圖確立後，要如何落實共同體願景，還是得仰賴各國所提供的具體合作計劃。就在 2004 年 7 月，在以「渴望東協的完整整合：建立繁榮、關懷與和平共同體」爲主題的第 37 屆東協部長會議宣言中，各國

⁸ 關於《巴里第二協定》的全文內容，可以參考：（Severino 2006: 420-428）。

⁹ 誠如 Ferguson（2004: 395）所言，東協的特色與合作議程的規劃就是鬆散、高度自願性的合作邏輯，而此項特色亦限縮了東協在超國家層次與制度層次的合作成果。

外長再一次重申在 2020 年以前成立東協共同體的決心。爲了強化東協在面臨各種新挑戰時的制度能力，與會部長同意將從制度面研擬一部屬於東協的憲章，以重新確認東協對成員國間互動關係規範的目標與原則，並強化東協的法人地位。後續提案在年底的第 10 屆東協高峰會中發酵，在當時，各國領袖通過了一份以深化區域整合、縮小發展差距爲目標的「永珍行動綱領」(Vientiane Action Programme, VAP)。這份長達 55 頁的行動綱領，成爲在「河內行動計劃」後繼續指導東協 2004 年至 2010 年經濟、政治和安全合作的新「六年計畫」。「永珍行動綱領」初步設定了三個東協共同體的主軸及核心議程，譬如，安全體的建構主軸爲「透過全面政治與安全合作來強化區域的和平、穩定、民主與繁榮」；經濟體的建構主軸爲「透過更緊密的經濟整合來強化促進經濟成長與發展的競爭力」；而社會文化體的建構主軸則是著重於「在和諧與以人民爲基礎的東協架構上醞釀有助永續發展的人力、文化與自然資源」。¹⁰值得注意的是，「永珍行動綱領」更將年中的部長會議對組織法制化的需求轉換成實際政策方針，進而將《東協憲章》的設計納入議程中，同時也開啓了日後東協制度改革的契機。

從2005年開始，東協開始認真思考研擬憲章的計劃，期望能藉著推動憲章來落實一定程度的制度化標準。有不少成員國認爲，隨著組織制度化步調的加快，東協將更能強化共同體合作的一致性。而近年來東協國家在落實經貿合作方面的成果，正是驅使東協制訂區域憲章的源動力。譬如，泰國對於參與域內自由貿易與經濟合作計劃始終表現積極，就在2003年，當時的總理Thaksin Shinawatra與新加坡的吳作棟總理聯袂推動加速東協經濟共同體的計劃。雙方同感以2020年爲期甚遙，因而希冀能於2015年前就落實經濟共同體的實踐。隔了數年後，兩國政府世代交替，在2008年3月，新加坡總理李顯龍與泰國總理Samak Sundaravej同樣在自由貿易議題上攜手合作，李顯龍更一度公開感謝泰國對新加坡在推動東協經濟體藍圖上的支持。對於泰國而言，東協（經濟）共同體意味著區域合作的另一個新階段，它象徵著某種得以指引東協合作繼續進展的結構，而《東協憲章》

¹⁰ 有關永珍行動綱領的內容，可以參考：(Siddique and Kumar 2003: 534-548)。

正是其中引導「區域合作的新指針」（“a new guideline for regional cooperation”）。¹¹

除了新、泰兩國的積極態度，就在2006年8月，馬來西亞總理Abdullah Ahmad Badawi同樣支持東協在2015年前落實經濟體的決心。因此，於同年的第38屆東協經濟部長會議中，各國正式確認了將於2015年成立「單一市場」的規劃，希望能藉此吸引更多的國際商機投入東協區域。¹²單一市場的規劃意味著東協各國為因應外來挑戰，不得不同意加速深化經濟合作的程度，以確保各國利益不被邊緣化。很顯然地，憲章的角色正是提供具有約束力的法律基礎與規範，在特定範圍內確保各國的利益。歷經一年多的規劃，就在2007年1月所舉辦的第12屆東協高峰會中，各國領袖進一步通過由「名人小組」（Eminent Person Group, EPG）所提出的《東協憲章》的藍圖報告，委付「高層小組」（High Level Task Force, HLTF）草擬憲章版本。直到2007年底的新加坡峰會中，《東協憲章》正式問世。

從1997年到2007年的這十年間，東協區域合作的發展主軸確實是朝著更清晰的共同體建構目標邁進。驅動這股區域主義的動力，係來自於各國對於經濟發展的需求，以及對區域穩定和平的企盼。就在2007年11月20日，新加坡總理李顯龍於第13屆東協高峰會的開幕演說中表示，東協正面臨新的全球戰略環境，亟需務實地朝向「有效區域集團」（effective regional grouping）目標轉型。¹³對於後金融危機時期的東協組織來說，現階段首要目標正是建立更完整的制度架構，以推動日趨多元且複雜的共同體合作。而日前在東協高峰會議中所通過的《東協憲章》，就是東協組織在規劃未

¹¹ 本段內容整理自筆者與泰國某外交官的訪談記錄（2007年10月30日）。

¹² 這項提案是各國部長經評估過後，同意提前調整進度並「建議」各國領導人加速東協經濟整合步調的決議。相關內容可以參考第38屆東協外長會議共同聲明：《Joint Media Statement of the 38th ASEAN Economic Ministers' (AEM) Meeting》(2006)〈The 38th AEMM Malaysia〉。網址：<http://www.aseansec.org/18692.htm>（2007/12/3）。

¹³ 相關內容可以參考新加坡總理李顯龍在2007年11月20日的致詞講稿，收錄在第13屆東協高峰會的官方檔案中。請參見：《Opening Plenary Remarks by Prime Minister Lee Hsien Loong at the ASEAN Summit》(2007)〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：http://www.41amm.sg/amm/index.php/web/press_room/13th_asean_summit_document_archive/speeches_statements/opening_plenary_remarks_by_prime_minister_lee_hsien_loong_at_the_asean_summit_9am（2008/3/1）。

來合作架構上最受矚目的發展，在某種程度上也道出了東協國家對於制度深化的立場與作法。

三、作為共同體合作基礎的《東協憲章》建構過程

1974年5月，菲律賓在雅加達舉辦的第7屆東協外長會議中，建議東協應該規劃一部憲章，以提高東協實際功能及組織結構的法制化程度。當時與會的各國外長均同意將這項提議，並指示東協常設委員會進一步研究相關方案，同時亦薦請成員國就憲章議題提供建言。然而，仔細端詳1974年之後的東協會議，可以得知後續的部長會議與高峰會議中並沒有出現憲章研擬的相關討論。在當時的歷史場景中，一方面東協各國彼此間的互信程度多有不足，另一方面東協制度發展仍未臻成熟，這也使得成員國若有志進一步推動制度深化的工作，不甚容易（李佩珊、楊昊 2007）。就此，憲章的提案一延宕就是三十年之久，沒有憲章作為法律基礎的東協，常被外界譏為不夠嚴謹的政治論壇，而各種決議更被視為是不具強制約束力或執行力的口頭宣示。¹⁴

從1974年後，一直要到2004年6月的第37屆東協部長級會議裡，憲章問題才再次被東協國家提出討論。儘管如此，該年度部長會議的決議，卻也只有唯一一點的模糊宣示。與會部長僅希望能在近期內草擬一部憲章，並且藉由憲章確立東協的法人地位，從而重新規範東協與成員國間的互動關係。各國外長們在這份政治宣示中尤其強調要促進制度效率、確保人權、並進一步發展經濟，很明顯地意在回應外界對東協組織長期鬆散、制度化不彰的批評。值得一提的是，儘管各國希望推動制度改革，但外長們還是不忘重申各種既存規範與原則的重要性。這也使得不干涉內政原則、尊重主權與領土完整等既存規範，看起來都將持續作為憲章規劃的基

¹⁴ 在2008年1月，馬來西亞智庫戰略與國際研究中心（ISIS-Malaysia）的執行長 Dato' Seri Mohamed Jawhar Hassan（2007）表示，這一年是東協國家抉擇的關鍵時刻。如果《東協憲章》不能在各國國內順利批准，東協將無法更進一步制度化。他更表示，如果東協繼續以過去的論壇性質運作，將使得各種共同體計劃的協定與合作提案，僅剩不到三成的執行率。

礎原則。¹⁵2004 年的保守氣氛持續到年底在永珍舉辦的第 10 屆東協峰會上，當時東協各國領袖把制訂憲章定調為組織內的「制度強化」(institutional strengthening) 工作，並指示各國部長、資深官員以及東協秘書處審慎研擬，並藉此機會檢視東協的機制。¹⁶儘管領導人明示了後續研究工作的指派，但要如何研擬、要如何規劃這部憲章的細節，依舊處於妾身未明的狀態。

直到 2005 年 7 月舉辦的第 38 屆東協部長會議，規劃憲章的後續事宜才逐漸明朗化。在部長會議中，各國部長重新確認了東協共同體的宗旨、目標與原則，並藉此確立憲章的重要性。同時，與會代表終於簽署了一份《建立東協憲章之吉隆坡宣言》(Kuala Lumpur Declaration on The Establishment of ASEAN Charter) 的初稿，以確立提供憲章制訂方向建議的「名人小組」。在同年年底舉辦的第 11 屆的東協峰會中，各國領袖正式簽署《吉隆坡宣言》，並進一步指派參與名人小組的各國代表。從 2005 年到 2006 年間，名人小組與東協所屬的幾個跨國機制（如東協國會間組織代表、東協人權機制工作小組、東協戰略與國際研究中心、公民社會組織、東協產商會）以及各國私部門間，開展了相當頻繁的諮詢與討論過程。直到 2007 年 1 月所舉辦的第 12 屆東協宿霧高峰會中，由馬來西亞前副總理 Tan Sri Musa Hitam 為首的名人小組，正式將制訂憲章的建議報告 (Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter) 呈送至領袖會議中。據此，東協各國領導人簽署了《東協憲章藍圖之宿霧宣言》(Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter)，並進一步指派高層工作小組按照名人小組的建議草擬憲章。這份由高層工作小組主導的憲章規劃工作維持了將近十個月，在經過將近十餘次的工作會議，以及各種大小諮詢會議後，一份接近完整的憲章草稿順利在 2007 年底的第 13 屆新加坡峰會中問世。

¹⁵ 有關第 37 屆東協部長會議的聯合聲明稿內文，請參考東協檔案：《Joint Communique of the 37th ASEAN Ministerial Meeting》(2004) 〈The 37th ASEAN Ministerial Meeting Indonesia〉。網址：<http://www.aseansec.org/16192.htm> (2007/12/3)。

¹⁶ 相關資料乃援引自東協永珍峰會的主席聲明，請參考東協檔案：《Chairman's Statement of the 10th ASEAN Summit》(2004) 〈The 10th ASEAN Summit Lao〉。網址：<http://www.aseansec.org/16631.htm> (2007/12/3)。

在 2007 年底將屆之際，域內對於是否要如期通過憲章一事卻開始出現不少論辯，最主要的原因其實與同年 9 月的緬甸國內動盪有關。從 9 月 18 日開始，有超過一千名緬甸年輕僧侶逐漸聚集在仰光街頭，發動一場為期數日的遊行活動。到了 23 日，現場已有超過一萬名僧侶，結合萬餘名圍成人牆的群眾，使得遊行的規模不斷擴大，成為 1988 年以來之最。一般認為，這場大規模遊行是爲了要抗議緬甸政府在 8 月大幅提高油價的獨斷行爲，並且要求執政當局爲日前毆打抗議群眾並逮捕民運份子一事道歉。在當時，軍政府突然提高油價的行徑，儘管引起許多基層民眾的不滿與抗議，然而軍政府卻仍以逮捕參與示威活動者收場，同時逮捕了數名曾參與 1988 年民主運動的活躍份子與示威學生。到了 10 月之後，緬甸軍政府對於這場「袈裟革命」的態度，最初傾向姑息與容忍小規模的抗議範圍，甚至傳出軍政府曾向老一輩的僧侶示好，以賄賂的方式希望能藉此控制年輕僧侶的示威浪潮。不過，這次由僧侶引領、隨後結合大學生、各方群眾的遊行規模越來越大，軍政府擔心全國將近四十萬僧侶（幾乎與緬國軍隊人數相等）集結後，很有可能威脅到現有政權的穩定性，從而決定改採武力鎮壓手段（楊昊 2008）。¹⁷

緬甸在人權議題上的表現，很明顯地衝擊到這份新憲章所欲彰顯的基本精神。儘管身爲東協輪值主席的新加坡，在 9 月 27 日曾於紐約發表了一份聲明，述及成員國對緬甸政府使用機槍鎮壓的舉措感到「吃驚」（appalled），並表示對緬國鎮壓行爲的「強烈反感」（revulsion），並明確呼籲緬國政府釋放翁山蘇姬與其他民主運動人士。¹⁸不過，爲了確保區域團結立場，東協還是低調堅持必須在年底峰會通過區域憲章。就在 2007 年 11 月 20 日，內容包含 13 章，55 項條款與 4 項附錄的《東協憲章》正式問世，東協各國領袖默許緬甸參與了這份憲章的簽署過程，並同時簽署

¹⁷ 相關資訊引自作者與一位不願具名的東南亞外交官在非正式場合中的訪談記錄（2007 年 10 月 31 日）。

¹⁸ 有關這份東協主席聲明的內容，請參考東協檔案：《Statement by ASEAN Chair Singapore's Minister for Foreign Affairs George Yeo》（2004）〈The ASEAN Foreign Ministerial Informal Meetings at UN〉。網址：<http://www.aseansec.org/20974.htm>（2007/9/28）。

了旨在呼籲加速國內批准過程的《東協憲章宣言》(Declaration on the ASEAN Charter)。東協與緬甸妥協的舉措，其實在 2007 年中就有跡可循，當時的東協秘書長王景榮特別表示：

“For us, Myanmar is just like a naughty boy in our family and every family has one, either a son or a daughter...It’s better for them to be with us. We cannot let them leave the group, which will open the opportunities for ‘bad parties’ to come in and make friends with them.”¹⁹

直到目前為止，儘管《東協憲章》已正式進入各國國內的批准程序，但東協國家對於要不要批准、怎麼批准之類的後續工作仍有不同的立場。譬如，過去積極參與憲章規劃事務的菲律賓，對於緬甸簽署憲章所帶來的後續發展一事秉持保守的態度。菲律賓在近幾年一直積極推動東協人權委員會(ASEAN Human Right Commission)的建立，並希望將此一監督機構納入東協憲章中。除此之外，菲國更期望憲章能明訂區域重要議題改採投票制，以取代現行的共識決，藉此建立起更具制度化的區域合作原則。²⁰上述立場顯示菲律賓對於憲章規劃的積極參與態度；不過，菲國對於批准憲章一事，卻傾向相對保守的立場，其中關鍵實與緬甸問題有關。誠如 Gloria Macapagal Arroyo 總統曾在本年度高峰會中所言，如果緬甸不審慎處理國內政局困境與人權問題，如果緬甸政府不積極推動民主化進程並釋放翁山蘇姬，那麼菲國將不會輕易在國內程序中批准《東協憲章》。²¹

¹⁹ 這段引言是東協秘書長王景榮在 2007 年 8 月參加第 40 屆東協外長會議時的公開發言。這段話除了清楚呈現出東協容忍緬甸的一貫態度，其實亦不經意透露當時正在草擬的憲章版本中，並不會出現大幅度的制度變革規劃，請參見：《40th AMM Ends with Consensus Still the Best Formula to Reach Agreement》(2007) 〈Malaysian National News Agency〉。網址：<http://www.bernama.com.my/bernama/v3/news.php?id=277128> (2007/10/23)。

²⁰ 關於菲國官方態度，可以參考菲國政府檔案：《RP Pushes ASEAN Human Rights Body, Agreement on Voting on Regional Issues》(2007) 〈The Official Website of the Republic of the Philippines〉。網址：<http://www.gov.ph/news/?i=18357> (2007/12/3)。

²¹ 請參見：《Philippine May Not Ratify ASEAN Charter》(2007) 〈RTT News: Global Financial Newswares〉。網址：<http://www.rttnews.com/sp/todaystop.asp?date=11/19/2007&item=24&vid=0> (2007/12/3)。

相較之下，泰國的例子就比較特殊。泰國在年底峰會未屆之際，先行於國會中推動簽署《東協憲章》的投票。儘管在策動投票前，國會議員並沒有太多時間瞭解整份區域規範的內容；不過，在泰國外交部的大力推動下，國會仍以強化東協團結的名義完成了本次投票。²²此舉並非意味著泰國絕對支持任何形式的《東協憲章》，事實上，泰國推動先行投票的作法還是與其國家利益有關。首先，這牽涉到國內新憲的正當性。新憲規定泰國對外簽署任何條約或合作架構都必須由國會同意，泰國國會之所以提前推動憲章投票的原因，其實是爲了避免諸如 Thaksin 政府長期忽略國會角色的行徑，同時也賦予當時的泰國總理 Surayud Chulanont 在日後簽署《東協憲章》時的正當性。再者，這次投票亦關乎泰國在東協的角色，因爲即將接任東協秘書長的泰國前外長 Surin Pitsuwan 必須獲得更多的許可權來貫徹區域合作的各種計畫。提早確認憲章，意味著泰國對 Surin 的全力支持，似乎也意味著泰國將在東協共同體中扮演更重要的角色。最後，本次提早投票的舉動其實與泰國在過去一年來極力提升國際形象有關。其實從去年政變以來，泰國的國際形象與區域形象嚴重受到影響。在泰國即將推動大選之際，建立起尊重制度、重視國會、積極經營對外關係的形象，應當可以有助於國際社會對泰國政治體制的信心建立，改善國際社會對泰國政治穩定的負面印象。

直到 2008 月 4 月，東協陸續批准憲章的國家僅有新加坡、汶萊、寮國、馬來西亞、越南與柬埔寨等六國，其他尚未通過或尚待批准的國家仍包括菲律賓、泰國、緬甸、印尼等國。對於東協各國來說，憲章的簽署儘管爲過去的路線之爭暫時劃下休止符；不過，由於這份憲章還得經過各國的國內批准程序才算正式生效，從而亦使得後續認可工作與憲章正式生效後的定位問題，將持續引起更多關於制度發展的論辯。

²² 有關投票內容，可以參考泰國政府公關部檔案：《The Prime Minister Entrusted with Signing the ASEAN Charter on Behalf of Thailand》(2007) 〈The Government Public Relations Department〉。網址：http://thailand.prd.go.th/view_inside.php?id=2509 (2007/10/29)。

四、憲章版本的比較與轉向

從《東協憲章》的制訂過程中，顯然可以發現其中有兩個不同版本的憲章規劃，分別來自於名人小組的建議報告與高層工作小組的憲章草案。這兩個版本除了在主要規劃成員方面有層級不同的區別，在整體內容方面亦呈現若干出入。

（一）規劃成員的層級不同

首先，名人小組的成員均為東協十國中廣受國內外認可的傑出、崇高地位人士，主要包括了名人小組主席、曾任前馬來西亞副總理的Tan Sri Musa Hitam、菲律賓前總統Fidel V. Ramos、以及多位外長與副總理級的重要政治領袖。正是因為相關成員泰半不是現任官員，一方面比較不容易受到現實政治包袱所限，從而易於就東協所面臨的挑戰以及現今所處的新區域環境，提出有助於制度革新的建言。

相較於名人小組，高層工作小組的成員並沒有顯赫的政治領袖，亦沒有外長級的現任官員。²³不過，這群直接涉入憲章制訂過程的起草者，卻都是具有豐富的東協區域事務經驗的資深官員，亦有不少現任官員。譬如，高層工作小組的主席是菲律賓籍的Rosario G. Manalo大使，她在過去曾被派任至歐洲經濟共同體（the European Economic Community）委以大使一職，更是熟稔東協事務的資深外交官。²⁴儘管高層小組在成立後多次徵詢各方意見，並定期召開聚會磋商憲章內容，但其所規劃之版本於2007年中呈送東協外長會議，並在11月20日正式成為《東協憲章》的主要內容後，的確較先前的名人小組建議書來得保守許多。

²³ 當時的東協秘書長王景榮過去在新加坡政府儘管曾擔任大使職務，但其政務位階大概也只能算是次長級的官員。

²⁴ 請參考：《Secretary Romulo Returns from Successful Trips to Cambodia, Indonesia》(2007) 〈Department of Foreign Affairs〉。網址：<http://www.dfa.gov.ph/news/pr/pr2007/mar/pr130.htm> (2007/12/12)。

表 1 草擬東協憲章的名人小組與高層工作小組成員比較

	名人小組	高層工作小組
汶萊	Pehin Dato Lim Jock Seng (外交與貿易部長)	Pengiran Dato Paduka Osman Patra (外交與貿易部常務次長)
柬埔寨	Aun Porn Moniroth (總理顧問與最高國家經濟委員會的主席)	Kao Kim Hourn (外交與國際合作部資深政治官員)
印尼	Ali Alatas (前外交部長)	Dian Triansyah Djani (印尼外交部東協駐印尼代表處主管)
寮國	Khamphan Simmalavong (前副總理)	Bounkeut Sangsomsak (外交部次長)
馬來西亞	Tan Sri Musa Hitam (前副總理) *	Tan Sri Ahmad Fuzi Haji Abdul Razak (馬來西亞大使無任所大使)
緬甸	Than Nyun (公民服務選擇與訓練團主席)	Aung Bwa (緬甸東協駐緬代表處長)
菲律賓	Fidel V. Ramos (前總統)	Rosario G. Manalo (前任大使) *
新加坡	S. Jayakumar (副總理)	H.E. Tommy Koh (無任所大使)
泰國	Kasemsamosorn Kasemsri (前副總理兼外長)	Sihesak Phuangketkeow (外交部常務副秘書長)
越南	Nguyen Manh Cam (前副總理兼外長)	Nguyen Trung Thanh (越南外交部助卿)
東協		王景榮 (東協秘書長)
相異處	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提供憲章報告書給各國領袖參考，屬建議性質 2. 參與者均為地位崇高的政治領袖 3. 以前任外長與副總理級官員居多 4. 所提出的建議具有遠見，且具制度改革之企圖 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 為實際制訂憲章之工作小組 2. 參與者並不包含各國歷任總統或前任部長級官員 3. 多現任官員或具有豐富東協區域事務經驗的資深官員 4. 所規劃之正式版本較為務實且保守

說明：*表示其膺任代表團主席。

資料來源：作者製表，整理自東協檔案：《List of Members of the Eminent Person's Group (EPG) on the ASEAN Charter》(2005)〈The 11th ASEAN Summit Malaysia〉。網址：<http://www.aseansec.org/18033.htm> (2006/10/23) 以及《Members of the High Level Task Force on the Drafting of the ASEAN Charter》(2007)〈The ASEAN Website〉。網址：<http://www.aseansec.org/ACP-HLTFMember.pdf> (2007/3/2)。

（二）名人小組建議報告書的主要內容

當名人小組在今年年初提呈建議報告書後，一度引起各方關注。因為名人小組所提供的 29 個規劃區域憲章的初步建議，不乏許多與以往價值迥異、有助於強化區域制度主體性的創新建言，從而被各國領袖稱爲是「清晰且深具遠見的」(bold and visionary)的大膽建言。這份報告書中所提到建議，大致可歸納成下列 7 個方向：²⁵

1. 持續肯定東協過去的合作原則，但建議東協應該要依據目前的國際局勢，更新過去的原則與目標。其中，名人小組尤其建議東協可能在某些涉及共同利益的領域方面，需要「校準」(calibrate)其傳統不干涉內政原則。另外，名人小組亦建議東協在制度深化上的發展，最終應當朝向建立「東協聯盟」(ASEAN Union)的方向邁進。
2. 建議領導人必須更密集地聚會討論各種共同體事務，因此名人小組提出將東協高峰會制度化爲「東協理事會」(ASEAN Council)的主張。另外，在部長層級方面，建議設立三個共同體理事會，以解決各種新的跨部門合作需求。最後，在共同體目標方面，名人小組特別指出，推動單一市場的進階合作是現階段強化區域聯結與深化合作的重點。
3. 建議成員國必須透過資源的有效運用，縮減彼此間的發展間距，並據此帶動東協國家的集體成長，相關行動包括促進東協國家與私部門在特定發展基金上的自願捐助與貢獻等。
4. 呼籲各國必須嚴謹看待參與東協整合的各種義務，以強化過去在合作 (compliance) 及執行層面的各種窘境。就此，名人小組建議在各個領域中均要設置爭端解決機制，以確保成員國的合作義務，而

²⁵ 有關《東協憲章》名人小組報告書正式內容，請參照東協檔案：《Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter》(2006)〈The 12th ASEAN Summit Philippine〉。網址：<http://www.aseansec.org/19247.pdf> (2007/3/6)。

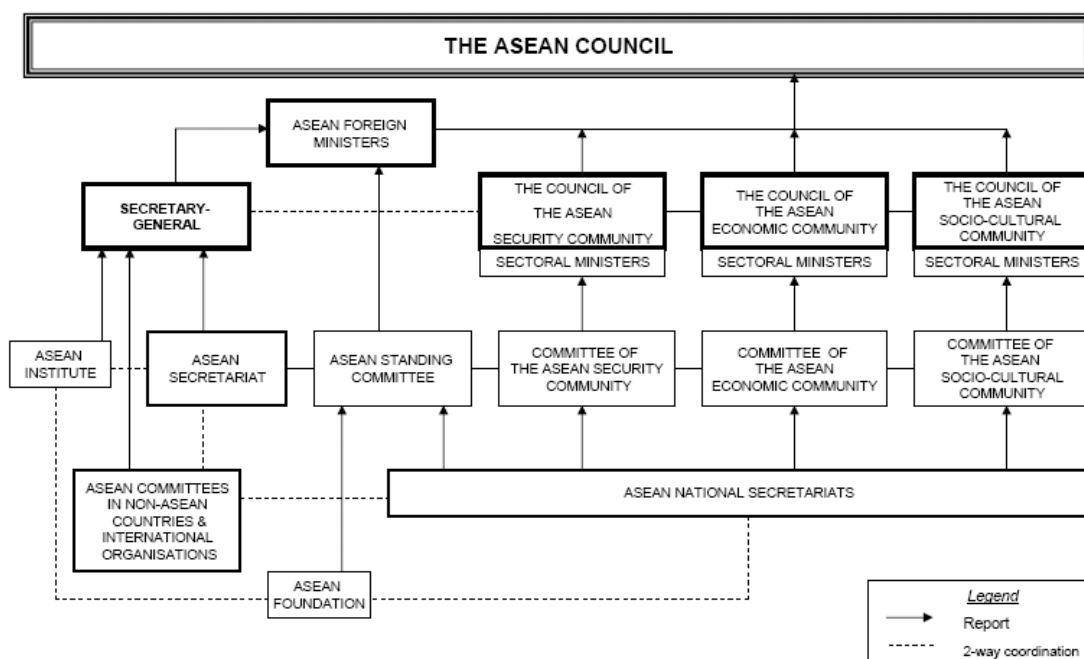
東協秘書處更被賦予監督合作的重責。一旦域內出現不服爭端解決機制的行爲，東協理事會將有權對成員國採取停權的措施。

5. 建議在組織效能面強化東協秘書處與秘書長的職權，並強化組織的法律人格。名人小組亦提供其他有助組織發展的建議，如設置成員國的駐東協代表、增設對話伙伴國的駐東協大使、強化東協基金的功能、建立東協研究機構以協助秘書長規劃東協發展策略及政策等。
6. 名人小組建議落實更有效的決策過程。儘管名人小組肯定各國在敏感議題上依循共識決的決策機制；不過，在某些共識決無法順利決議的議題上，名人小組則是建議增加投票多數決的決議機制。另外，在國際合作模式上，建議東協可採行更彈性的「東協減 X」或「二加 X」的模式，以落實更有效的區域合作。
7. 最後，名人小組建議東協應該擺脫過去以政治菁英爲中心的組織發展模式，朝向以人民爲關懷、以建立區域認同爲重要旨趣的新發展路徑。

綜觀整份報告書，誠如東協各國領袖所言，其中的各種建議、改革嘗試與區域整合方向儘管「深具遠見」，也清楚表達了「追求制度變革」的訴求。尤其是前述第一、二、四點的主張，更是分別就既有規範、組織自主性以及現行決策體制提出若干修正建議。一般而言，東協國家不樂見區域內出現「懲罰」或「制裁」的行爲，但爲了因應更複雜的區域協力關係，名人小組還是建議各國務實建立起有效的區域規範，以約束成員之間的合作行爲。另外，在報告書中所建議的東協新架構，更是將過去鬆散的論壇形式，重新盤整成具有層級安排的大型組織（見圖 3）。²⁶

²⁶ 儘管如此，在報告書的字裡行間，亦顯見堅守國家主權的勢力不願大幅讓步的字句斟酌。尤其在報告書第 27 頁到第 29 頁針對「東協原則」研擬的 23 點建議裡，至少仍有 4 點以上依舊堅守國家主權不容侵蝕、國家內政不容干預的既有規範。

圖 3 名人小組建議的東協新制度架構



資料來源：《東協憲章》名人小組報告書第 51 頁。

（三）高層工作小組主導的新憲章內容

相較於名人小組報告書，在 2007 年 11 月 20 日甫簽署的《東協憲章》很明顯地相對保守且務實。最關鍵的差別在於新版憲章非但沒有提及「東協聯盟」作為東協的發展願景，更沒有調整東協目前的合作規範——不干涉內政原則。整體而言，這部由高層小組所起草的憲章，包含 13 章，55 項條款與 4 項附錄，主要包含了下列幾個部份：²⁷

1. 確立東協合作的目的旨在確保成員國與人民的和平、安全、穩定與繁榮。在國家互動原則方面，《憲章》重新確認了不干涉內政原則的重要性。在某些涉及泛區域利害關係的議題上，東協應落實強化

²⁷ 相關分析整理自《東協憲章》正式版本。請參考東協檔案：《Charter of the Association of Southeast Asian Nations》(2007) 〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：<http://www.aseansec.org/21069.pdf> (2007/12/5)。

諮詢 (enhanced consultations) 的工作。另外《憲章》特別強調東協在對外經濟、政治、社會事務方面的核心地位。

2. 簡要地明訂東協作為政府間組織的法人地位，相關細節並未臚列。
3. 明訂成員資格與權利義務。新加入的成員應該在地理位置上屬於東南亞、並且需要受到東協所有成員國的承認、同意受《憲章》規範、並且要有承擔會員資格的能力與意願。
4. 重新調整東協組織架構。首先，《憲章》強化東協高峰會的決策與政策指引角色，並將年會改為一年兩會，一次針對域內事務進行討論，另一次則是處理對外合作事宜。《憲章》明訂將建立一個至少半年召開一次會議的協調委員會，該委員會將東協各國外長組成。《憲章》並規劃將推動專責政策執行、協調合作與提供建議與評估工作的共同體委員會。另外，在共同決策的實際執行工作方面，以各部門部長級合作機構為主要執行單位。值得一提的是，在東協組織架構內，《憲章》特別提及欲建立東協人權機構，此乃東協制度發展的新突破。²⁸
5. 重新界定與東協相關的（非政府組織）組織與機構間的關係，特別強調東協跨國會大會（AIPA）的重要性。
6. 明訂外交豁免權。
7. 重申諮商與共識的決策原則。一旦共識無法達成，《憲章》特別強調高峰會將在特殊狀況中具有決策權力。另外，《憲章》明訂特別在「經濟協定」方面，東協各國可適用「東協減 X」的彈性合作方式。
8. 確認在東協各種合作領域中都應存在爭端解決機制。不過，一旦遇到難解爭議時，《憲章》則再次重申東協高峰會的關鍵角色。

²⁸ 新加坡東南亞研究中心主任 K. Kesavapany (2007) 認為，儘管《憲章》說明了東協欲建立人權機制的決心，但在實際安排、協調過程以及權威來源方面仍不明確。

9. 明訂預算來源。東協在 2007 年之預算約為 900 萬美元，每個國家平均貢獻約 90 萬美元。
10. 強化輪值主席在當年度各種會議與行政程序中的權限，採取單一主席制。換言之，東協輪值主席將同時在東協峰會、協調委員會、共同體委員會、其他部長級機構與資深官員會議等機制中擔任主席。
11. 促進東協認同，並規範與東協認同相關的旗幟、盟歌、以及紀念日等。
12. 聲明對外關係的互動準則。重申東協在對外關係中將持續扮演主要推手的角色。
13. 安排後續確認與修訂程序等。

值得注意的是，特別是在組織架構方面，這部新憲章確立了以「政治安全體」、「經濟體」以及「社會文化體」等三個共同體支柱的組織架構，並據此分別規劃出相關部門間的部長級合作機制。整體來看，儘管原先在名人小組報告中所規劃的「東協理事會」並未出現在《東協憲章》的制度安排中，亦未取代現行高峰會的地位。不過，新憲中不斷強化高峰會的決策與政策指引角色，並提高領袖聚會的頻率，在某種程度上確實也回應了名人小組的建議，從而有助於強化高峰會在回應多變區域事務的能力。另外，在過去被視為是東協最重要的外長會議，則是被設計置於政治安全體的架構下，其他各個共同體架構下亦併入既有的合作機制，重新規劃出較系統化的制度設計。相關制度安排如下：²⁹

1. 在東協政治安全體下設東協外長會議（AFMM）、³⁰東南亞非核武區執委會（SEANWFZ Commission）、東協國防部長會議（ADMM）、東協法律部長會議（ALAWMM）、為處理跨國犯罪所設之部長會議

²⁹ 完整內容請參考憲章附件，資料來源引自東協檔案：《Annex 1: ASEAN Sectoral Ministerial Bodies》(2007)〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：<http://www.aseansec.org/21071.pdf> (2007/12/5)。

³⁰ AFMM 係由原本的每年中所舉行的 AMM 更名而成。

(AMMTC)等5個部長級機制以及東協區域論壇(ARF),另外10個其他資深官員會議等。顯然爲了確保區域政治穩定與和平安全,東協國家在相關制度安排上除了傳統外交與國防安全的部長級合作機制外,更納入了其他與「非傳統安全」(non-traditional security)相關的合作機制。預計在2008年,東協將提出安全體合作藍圖,以建立更有規模且更透明的政治安全合作網絡。

2. 在**東協經濟體**下設東協經濟部長會議(AEM)、東協自由貿易區委員會(AFTA Council)、東協投資區委員會(AIA Council)、東協農林業部長會議(AMAF)、東協能源部長會議(AMEM)、東協礦業部長會議(AMMin)、東協科學與科技部長會議(AMMST)、東協傳播資訊科技部長會議(TELMIN)、東協運輸部長會議(ATM)、東協旅遊部長會議(M-ATM)、東協湄公河發展合作計劃(AMBDC)等12個部長級機制,與東協能源中心與位於東京的東協-日本中心等2個研究中心,以及其他15個資深官員或功能會議。相關合作機制目前除持續了經營定期對話平台外,亦將依循《東協經濟體藍圖》的階段性規劃,推動東協自由貿易區與單一市場的願景。
3. 在**東協社會文化體**下設專責資訊部長會議(AMRI)、專責文化藝術部長會議(AMCA)、東協教育部長會議(ASED)、東協災難管理部長會議(AMMDM)、東協環境部長會議(AMME)、東協跨越霾害污染協定簽約國會議(COP)、東協健康部長會議(AHMM)、東協勞工部長會議(ALMM)、東協農業發展與降低貧窮部長會議(AMRDPE)、東協社會福利與發展部長會議(AMMSWD)、東協青年部長會議(AMMY)、東協公民服務事務會議(ACCSM)等12個部長級機制,與東協生物多樣性研究中心(ACB)、東協災難管理與人道救援協調中心(AHA Centre)、東協地震資訊中心、東協專門測量監控中心(ASMC)、東協大學網絡(AUN)等5個研究中心,以及12個其他資深官員會議等。值得一提的是,在概念上,由於社會文化層面所涉議題相對廣博,這也使得外界對於東協社會文

化體的概念與定義多有不解，甚至質疑其存在的意義(Severino 2006: 368-370；ISEAS 2004)。³¹

這部新憲章除了明訂政府間組織的制度架構，同時也確立了與東協相關的幾個重要區域機制，這些機制包括了：(1) 1 個官方國會間機制：東協跨國會大會；(2) 19 個商業組織：東協航運會議 (AAM)、東協健康協會聯盟 (AAHSA)、東協汽車產業聯盟 (AAF)、東協銀行家協會 (ABA)、東協商業顧問委員會 (ASEAN-BAC)、東協商業論壇 (ABF)、東協產商會 (ASEAN-CCI)、東協化工產業委員會 (ACIC)、東協紡織產業聯盟 (AFTEX)、東協傢俱產業委員會 (AFIC)、東協保險委員會 (AIC)、東協智慧財產權協會 (ASEAN IPA)、東協國際空港協會 (AAA)、東協鋼鐵產業聯盟 (AISIF)、東協製藥俱樂部 (APC)、東協旅遊產業協會 (ASEANTA)、東協經濟協會聯盟 (FAEA)、東協船運委員會聯盟 (FASC)、美國-東協商業委員會 (US-ASEAN Business Council) 等；以及 (3) 1 個智庫與學術機構：東協智庫 (ASEAN-ISIS Network)。³²臚列上述機構的目的，除了在於透過憲章架構來確立相關機構的重要性之外，東協各國更期望透過上述機構的職能與合作網路，更全面地推動整合工作。

由前述說明中，大致可以瞭解名人小組與高層工作小組兩份憲章規劃版本間所存在的若干差異 (詳細整理請見表 2)。新憲章儘管是東協國家協商討論過後的正式版本，但其中多有未臻妥善規劃之處，包括了：

1. 沿用「所有」東協原則，並未直接且明確地調整或更動在憲章制訂過程中備受爭議的不干涉內政原則，因此也引起不少對《東協憲章》是否能妥善因應區域與國際合作新局勢的批評。

³¹ 譬如，新加坡東南亞研究中心的 Terence Chong (2007) 曾經指出，當東協於 2003 年提出三個共同體支柱時，外界普遍認為經濟與安全體才是區域合作最重要的關鍵，而所謂的社會文化體其實只被視為是附加產物 (afterthought)。然而，隨著東協合作的逐漸多元，他認為各國要落實東協社會文化體，必須得在青年、媒體與人權議題方面投入更多努力，才能使得社會文化體不致成為空談。

³² 完整內容請參考：《Annex 2: Entities Associated with ASEAN》(2007) 〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：<http://www.aseansec.org/21072.pdf> (2007/12/5)。

表 2 東協憲章版本的比較

	名人小組報告書建議	高層工作小組憲章版本
對東協既有原則的態度	「校準」若干區域規範（譬如，不干涉內政原則），最終朝東協聯盟的遠景發展	重新確認不干涉內政原則及其他既有規範的重要性，但增加了「強化諮詢」在區域合作進程中的角色
東協組織的角色	具有國際法律人格，對外代表東協國家	簡要明訂東協具有國際法律人格，在政治、經濟、社會等對外事務方面，代表東協國家，相關細節並未臚列
組織發展方向	朝向建立「東協聯盟」的遠景發展，目前先以單一市場為合作目標。此外，建議東協應擺脫過去以政治菁英為中心的發展模式，朝向以人民為關懷、以建立區域認同為基礎的目標發展	確立東協作為政府間組織的原則，確立單一市場在東協合作進程中的重要性。憲章同樣強調要建立以人民為中心的東協共同體
組織架構	將東協高峰會制度化成「東協理事會」，並成立三個共同體理事會，並建議在制度內建立人權機制	清楚規劃出一年召開兩次以上的東協高峰會、東協協調委員會、東協共同體委員會、部長級合作機構以及各國代表委員會的架構，明訂東協將成立人權機制，但細節仍未臚列
爭端解決立場	在各個合作領域中建立爭端解決機制，強化東協理事會對於爭端解決的影響力	確認在東協各種合作領域中都應存在爭端解決機制；不過，一旦遇到難解爭議時，憲章則再次重申東協高峰會的關鍵角色。詳細的爭端解決機制內容並未清楚臚列
決策過程	建議落實更有效的決策過程。儘管名人小組肯定各國在敏感議題上依循共識決的決策機制；不過，在某些共識決無法順利決議的議題上，名人小組則是建議增加投票多數決的決議機制	重申諮商與共識的決策原則，一旦共識無法達成，憲章特別強調高峰會將在特殊狀況中具有決策權力
合作模式	建議東協可採行更彈性的「東協減 X」或「二加 X」的模式，以落實更有效的區域合作	特別在「經濟協定」方面，東協各國可適用「東協減 X」的彈性合作方式
東協主席職權	強化輪值主席在當年度各種會議與行政程序中的權限，採取單一主席制	強化輪值主席在當年度各種會議與行政程序中的權限，採取單一主席制

資料來源：作者自行整理。

2. 儘管新憲章增加了東協高峰會在決策與爭端解決方面的權限，不過，此舉也只是老調重談地重申東協高峰會應有的權責。長期以來，東協高峰會對於各種爭議往往不直接進行仲裁或付諸制度過程處理，這也使得外界對於東協高峰會是否能在未來承擔更加重要的角色，抱持相當保留的態度。
3. 儘管新憲章強調要從基層建立起東協認同，並建構「以人民為中心」的新東協為職志。然而，在相關具體實踐原則方面並未多加詳述，尤其在最關鍵的東協人權機制上，新憲章亦未明訂細節。

前述問題將是新憲章通過後是否會持續增補的觀察重點。誠然，這部新憲章的問世，代表著日後共同體合作的另一個新起點，意即無論東協能否制度化區域內爭端解決機制與人權機制，或者東協是否真能如外界所期待，進一步鬆動不干涉內政原則的若干內容，仍將端視成員國共同決策與持續協商的結果而定。各國唯有更嚴肅地將實際合作需求反映在日後修訂的過程中，才能真正賦予這部新憲章更宏觀的願景，也才能啟動「清晰且深具遠見」的共同體建構行動。

伍、結語：新憲章對東協區域主義發展的影響

在東協新憲章提出之後，一度引起國際輿論界的重視。來自區域外的評價多半是貶大於褒，譬如，Ralph A. Cossa（2007）就曾直言這部新憲章其實只向前邁進了一小步，其中諸多內容與規範都只是舊酒裝新瓶的論調，不但無助於區域合作的深化工作，更將無益於對外關係的經營（譬如，東協與美國的自由貿易談判與合作）。相形之下，來自於區域內部的意見，則是有較多的肯定與期待。猶如參與憲章制訂工作的新加坡大使 Tommy Koh（2007）所言，新憲章一方面能夠將東協由鬆散的協會轉型成以規則為基礎的組織，且迫使東協認真面對各種協定與責任；另一方面，更能強化東協制度效能與效率，並有效開創新的合作機制（譬如，人權機制、確

立單一市場的合作計劃等)。儘管相關的討論與評價多半承載著不同的政策態度與國家立場，持平而論，這部新憲章的問世，的確會對東協區域主義的未來發展造成若干影響，主要包括了：

1. **新憲章將勾勒出一條與歐盟不同的區域合作路線。**儘管名人小組報告書所建議的若干制度改革方向，譬如，建立「東協聯盟」的遠景、欲將東協高峰會制度化為「東協理事會」、增設投票多數決的決議機制等，多半顯見歐盟經驗的借鏡；然而，最後完成的新憲，卻只籠統地規範了東協的成立宗旨、互動原則、組織架構、決策與執行過程以及爭端解決等功能性的規範依據。在東協的法律人格、敏感的人權機制以及爭端解決的制度化規範方面，仍是模糊帶過。由此可見，《東協憲章》所勾勒出的共同體發展基礎，其實仍與歐盟目前的「超國家機制建立邏輯」有很大的差異。誠如新加坡外長楊榮文在 2007 年 11 月甫結束的高峰會後所言，就算《東協憲章》旨在確立東協的法律人格，並建立一個以規則為基礎的組織架構，但東協區域整合的發展模式必定與歐盟多有不同。
2. **在新憲章中，由於既有的區域互動原則均獲得保留，這意味著東協改革的路線之爭將持續存在。**長期以來，展現在確保國家主權、不干涉內政原則、強調共識決、強調協商、漸進主義、非正式性等方面的東協區域合作特徵（Liu and Régnier 2003；Haacke 2003），完全收錄在新憲章的基本原則中。此舉必然造成區域內外各種呼籲制度改革之聲浪，將持續在較為敏感且爭議不斷的諸多條款上影響《憲章》的後續修訂工作。
3. **對於東協「組織」而言，新憲章將有助於深化以法律為基礎的合作關係。**東協前秘書長 Rodolfo C. Severino (2007) 曾經公開表示，「這是一個很好的憲章，如果各國能認真看待它，那麼《東協憲章》將能夠強化東協的制度，迅速執行東協組織的決策，並有效促進各國對東協協定與義務的合作行為」。的確，《憲章》的重要性在於正式

確立東協的國際法律人格，並催生一個以規則為基礎的組織架構。儘管相關內容仍未臻完善，一旦各國正式批准新憲章，對外將確立東協對外行動的法律基礎，對內更將有助於促進成員國家恪守共同體合作的法律權責。

4. 對於東協「國家」而言，新憲章重新確認了東協作為政府間組織的性質。這也使得各種既存合作原則，譬如諮商、共識決與不干涉內政原則，都將持續作為確保各國主權與國家利益的重要合作規範。不過，這並不意味著成員國將可任意違反區域合作的規範，將《憲章》規約束之高閣。相反地，在既有的法律規範內，東協國家勢必將會更謹慎地面臨新型態的合作關係。
5. 對於東協「人民」而言，以人民為主要關切對象的共識，將是東協各國未來努力推動共同體計劃的重點。過去的東協，常被外界批評是為菁英服務的國際組織。在新憲章中，除了提出人權機制之建立，更希望落實以人民為中心的新東協，使人民的福祉與權益成為建構區域共同體的核心訴求，用以改變東協的形象。就此，社會文化體系下設各種與人民福祉相關的部長級合作機制，將成為未來落實「關懷社會議程」的主要推手。

至目前為止，這部新憲的功能大致在於重新確立東協區域主義的方向性，而這正是一種對歐洲經驗的逆襲，也是一種重新展現亞洲或東南亞在地特色的重要里程碑。從冷戰時期開始，各界對於歐洲以外的地區能否成立區域共同體的主張多有爭論（Ravenhill 2001；Palmujoki 2001；Pempel 2005）。對於亞太與東南亞地區來說，成立區域共同體意味著各個成員國各自想像、共同抉擇、集體建構的演進過程與政治結果，而這樣的實踐正浮現在上述由《東協憲章》所揭示的區域主義發展邏輯之中。

參考文獻

中文部分：

- Norman Flynn 著，馮炳昆，馮謝，潘嘉玢譯（1999）《亞洲的企業、政府與社會：金融風暴的前因後果》。香港：牛津大學出版社。
- 李文志（2006）〈亞太貨幣體制發展下 APEC 的角色與挑戰〉。《政治科學論叢》30: 21-60。
- 李佩珊、楊昊（2007）〈建構《東協憲章》：是作繭自縛？還是老調重談？〉。《政治學報》43: 123-173。
- 楊昊（2008）〈袈裟革命的允諾與失落〉。《南向》5: 12-14。

西文部分：

- Acharya, Amitav (2000) *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*. Singapore: Oxford University Press Pte Ltd.
- Alatas, Ali (2001) "ASEAN in a Globalizing World," *Asia-Pacific Review*, 8 (2): 1-9.
- ASEAN Secretariat, The (2006) *The ASEAN Statistical Pocket Book 2006*. Jakarta: The ASEAN Secretariat.
- Beeson, Mark (2002) "Southeast Asia and the Politics of Vulnerability," *Third World Quarterly*, 23 (3): 549-564.
- Cossa, Ralph A. (2007) "ASEAN Charter: One (Very) Small Step Forward," *PacNet*, 48: 1-2.
- Elliott, Robert J.R. and Kengo Ikemoto (2004) "AFTA and the Asian Crisis: Help or Hindrance to ASEAN Intra-Regional Trade?" *Asian Economic Journal*, 18 (1): 1-23.
- Ferguson, James (2004) "ASEAN Concord II: Policy Prospects for Participant Regional 'Development,'" *Contemporary Southeast Asia*, 26(3): 393-415.
- Haacke, Jürgen (2003) *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins, Development and Prospects*. London: RoutledgeCurzon.
- ISEAS (2004) *Towards Realising an ASEAN Community: Brief Report on the ASEAN Community Roundtable*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Koh, Tommy (2007) "ASEAN at 40: Perception and Reality," *PacNet*, 48A: 1-2.

- Liu, Fu Kuo and Philippe Régnier (2003) *Regionalism in East Asia: Paradigm Shifting?* London: RoutledgeCurzon.
- Page, Melvin E. (2003) *Colonialism: An International Social, Cultural, and Political Encyclopedia (Volume One A-M)*. Santa Barbara: ABC-CLIO, Inc.
- Palmujoki, Eero (2001) *Regionalism and Globalism in Southeast Asia*. Houndmills: Plgrave.
- Pempel, T.J. (2005) *Remapping East Asia: The Construction of a Region*. Ithaca: Cornell University Press.
- Ravenhill, John (2001) *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Severino, Rodolfo C. (2006) *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community: Insights from the Former ASEAN Secretary-General*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Siddique, Sharon and Sree Kumar (2003) *The 2nd ASEAN Reader*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Solidum, Estrella D. (2003) *The Politics of ASEAN: An Introduction to Southeast Asian Regionalism*. Singapore: Eastern University Press.
- Tarling, Nicholas (2006) *Regionalism in Southeast Asia: To Foster the Political Will*. London and New York: Routledge.
- Weatherbee, Donald E. (2005) *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.

網路資料：

A:

- Chong, Terence (2007) “Southeast Asia's Stillborn Child? The ASEAN Socio-Cultural Community” 網址：<http://www.opinionasia.org/SoutheastAsiasStillbornChild> (2007/4/25)
- Hassan, Mohamed Jawhar (2007) “ASEAN: Time to Decide” 網址：http://www.isis.org.my/files/pubs/papers/MJH_ASEAN_Charter.pdf (2007/12/3)
- Kesavapany, K. (2007) “The ASEAN Charter: Assertive Steps on the Path of Progress” 網址：<http://www.iseas.edu.sg/viewpoint/kk4dec07.pdf> (2007/12/5)
- Severino, Rodolfo C (2007) “How Charter Can Be Good for ASEAN” 網址：<http://www.iseas.edu.sg/viewpoint/rcs17nov07.pdf> (2007/12/14)

B:

- 《Annex 1: ASEAN Sectoral Ministerial Bodies》(2007) 〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：<http://www.aseansec.org/21071.pdf> (2007/12/5)
- 《Annex 2: Entities Associated with ASEAN》(2007) 〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：<http://www.aseansec.org/21072.pdf> (2007/12/5)
- 《Chairman's Statement of the 10th ASEAN Summit》(2004) 〈The 10th ASEAN Summit Lao〉。網址：<http://www.aseansec.org/16631.htm> (2007/12/3)
- 《Charter of the Association of Southeast Asian Nations》(2007) 〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：<http://www.aseansec.org/21069.pdf> (2007/12/5)
- 《40th AMM Ends with Consensus Still the Best Formula to Reach Agreement》(2007) 〈Malaysian National News Agency〉。網址：<http://www.bernama.com.my/bernama/v3/news.php?id=277128> (2007/10/23)
- 《Joint Communique of the 37th ASEAN Ministerial Meeting》(2004) 〈The 37th ASEAN Ministerial Meeting Indonesia〉。網址：<http://www.aseansec.org/16192.htm> (2007/12/3)
- 《Joint Media Statement of the 38th ASEAN Economic Ministers' (AEM) Meeting》(2006) 〈The 38th AEMM Malaysia〉。網址：<http://www.aseansec.org/18692.htm> (2007/12/3)
- 《Joint Statement of the Heads of State/Government of the Member States of ASEAN on the Financial Situation》(1997) 〈The 2nd ASEAN Informal Summit Malaysia〉。網址：<http://www.aseansec.org/5221.htm> (2007/9/20)
- 《List of Members of the Eminent Person's Group (EPG) on the ASEAN Charter》(2005) 〈The 11th ASEAN Summit Malaysia〉。網址：<http://www.aseansec.org/18033.htm> (2006/10/23)
- 《Members of the High Level Task Force on the Drafting of the ASEAN Charter》(2007) 〈The ASEAN Website〉。網址：http://www.aseansec.org/ACP-HLTF_Member.pdf (2007/3/2)
- 《Mid-term Review of the Hanoi Plan of Action》(2001) 〈The 7th ASEAN Summit Brunei Darussalam〉。網址：<http://www.aseansummit2001.org.bn/org/as2001/bp211-1.htm> (2007/12/11)
- 《Opening Plenary Remarks by Prime Minister Lee Hsien Loong at the ASEAN Summit》(2007) 〈The 13th ASEAN Summit Singapore〉。網址：
http://www.41amm.sg/amm/index.php/web/press_room/13th_asean_summit_document_archive/speeches_statements/opening_plenary_remarks_by_prime_minist

er_lee_hsien_loong_at_the_asean_summit_9am (2008/3/1)

《Philippine May Not Ratify ASEAN Charter》(2007) 〈RTT News: Global Financial Newswires〉。網址：<http://www.rttnews.com/sp/todaystop.asp?date=11/19/2007&item=24&vid=0> (2007/12/3)

《Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter》(2006) 〈The 12th ASEAN Summit Philippine〉。網址：<http://www.aseansec.org/19247.pdf> (2007/3/6)。

《RP Pushes ASEAN Human Rights Body, Agreement on Voting on Regional Issues》(2007) 〈The Official Website of the Republic of the Philippine〉。網址：<http://www.gov.ph/news/?i=18357> (2007/12/3)

《Secretary Romulo Returns from Successful Trips to Cambodia, Indonesia》(2007) 〈Department of Foreign Affairs〉。網址：<http://www.dfa.gov.ph/news/pr/pr2007/mar/pr130.htm> (2007/12/12)

《Statement by ASEAN Chair Singapore's Minister for Foreign Affairs George Yeo》(2004) 〈The ASEAN Foreign Ministerial Informal Meetings at UN〉。網址：<http://www.aseansec.org/20974.htm> (2007/9/28)

《The Prime Minister Entrusted with Signing the ASEAN Charter on Behalf of Thailand》(2007) 〈The Government Public Relations Department〉。網址：http://thailand.prd.go.th/view_inside.php?id=2509 (2007/10/29)



附表 東協重要會議與宣言中有關憲章議題的分析

部長會議聯合宣言（反應實質需求，強調政策意涵）		
時間/地點	內容	說明
第 7 屆東協部長會議（1974 年 5 月）雅加達	● 各國部長關切菲律賓的東協憲章提案，菲國認為若能建立一部東協的憲章，將有助東協功能與結構的制度化。各國部長同意將這項提議提交常設委員會，並敦請各成員國政府提供意見。	倡議： 這是東協國家首次提出建立憲章的提議。
第 37 屆東協部長會議（2004 年 6 月）雅加達	● 各國部長同意《東協憲章》的發展將有助重新確認東協對成員國間互動關係規範的目標與原則。其中，尤以不干涉內政原則、尊重主權與領土完整、集體責任、促進與保護人權、維繫政治穩定、區域和平與經濟進步、建立有效能與效率的東協制度架構等，甚是關鍵。	確認： 成員國在三十年後終於同意建構一部《東協憲章》。
第 38 屆東協部長會議（2005 年 7 月）永珍	● 各國部長同意籌備《東協憲章》的相關努力，該憲章將得以重新確認東協共同體的宗旨、目標與原則。就此，各國部長同意《建立東協憲章之吉隆坡宣言》初稿，其中包括了名人小組的成立。相關工作將在第 11 屆的東協峰會中由各國領袖簽署通過。	斟酌： 設立《憲章》建構的主要建議機制，並訂定在一年後提出報告。
第 39 屆東協部長會議（2006 年 7 月）吉隆坡	● 各國部長歡迎名人小組在研議《東協憲章》上的努力，他們將透過憲章建議報告，提供一個極具願景的理念。名人小組與東協國會間組織代表、東協人權機制工作小組、東協智庫網絡、公民社會組織、東協產商會與私部門間均有密切諮詢與聯繫。各國部長支持名人小組更全面地思考該如何強化東協及其制度架構，並在 2006 年 12 月宿霧舉辦的東協峰會中提供建議。 ³³ 名人小組的報告意味著東協共同體的建立將立基在以人民為中心的基礎上，並將更易於因應各種挑戰。就此，各國外長同意基於《建立東協憲章之吉隆坡宣言》建立高層工作小組，以在第 12 屆年東協峰會後規劃憲章初稿。	規劃： 重申憲章的重要性，並決議在年底的名人小組建議報告出爐後設定草擬憲章小組。
第 40 屆東協部長會議（2007 年 7 月）馬尼拉	● 各國部長強調將現有的東協原則與價值邊彙編（codifying）成憲章的重要性。此舉將能有助東協轉換成以規則為基礎、具有國際法律人格的組織，進而促進東協在區域與國際事務中的重要性。	強調： 重申東協既有原則的重要性。
東協峰會主席宣言（具象徵意義，強調政治意涵）		
第 10 屆東協峰會（2004 年 11 月）永珍	● 東協的制度強化： 各國領袖指示各國部長、資深官員與東協秘書處持續發展《東協憲章》，並進一步檢視東協機制，包括各層級的聚會頻率，以期待能讓東協更順利運行。各國領袖同意強化東協秘書處，特別在政策分析與建議提供方面的角色。	認可： 《憲章》的建構正式獲得各國領導人的同意與允諾。
第 11 屆東協峰會（2005 年 12 月）吉隆坡	● 東協憲章： 各國領袖簽訂《建立東協憲章之吉隆坡宣言》。各國領袖同意成立名人小組，其中將包含許多來自於東協國家的傑出人才與備受尊重的公民，以對東協憲章的方向以及內容提供務實建議。各國領袖亦指示由各國外長成立一個高層工作小組以順利草擬《憲章》。	授權： 確認《憲章》建立過程的細節。
第 12 屆東協峰會（2007 年 1 月）宿霧	● 《東協憲章藍圖之宿霧宣言》： 各國領袖承認東協必須要以強大的制度與更務實的共同體政策，來鞏固區域整體的發展，以管理來自於區域整合、全球化、經濟成長以及新科技所帶來的挑戰。	授權： 指派草擬《憲章》的高層小組著手籌劃工作。
第 13 屆東協峰會（2007 年 11 月）新加坡	● 《東協憲章宣言》： 各國領袖透過共同宣言的方式，正式簽署《東協憲章》，並呼籲各國加速國內批准程序，以利憲章正式生效。 ● 《東協憲章》正式問世： 內容包含 13 章，55 項條款與 4 項附錄。	完成憲章並簽署宣言。

資料來源：（李佩珊、楊昊 2007：159-160）；2007 年最新發展係整理自東協官方資料。

³³ 原訂在 2006 年底舉辦的東協宿霧峰會，因故延期至 2007 年 1 月舉行。