

第三章 東南亞區域安全形勢

冷戰後東南亞地區的合作與發展，乃是以東協為核心，逐漸的擴大合作的領域，而參與的國家也隨著日益增多，使得區域合作的架構迄今仍持續成長中，當前東南亞總體情勢無論是從政治、經濟、軍事、外交、社會、文化或是非傳統安全等觀察，東南亞的發展乃是採取「綜合性安全」(comprehensive security)的概念，展現區域整合與多邊合作機制的特色，因而本章首先探討東南亞的總體安全情勢；其次東南亞區域性組織不斷的擴大，使得建構多邊的組織與合作機制益形重要，因此區域安全的機制成為研究重點；再者大國為國家利益，使得本地區暗潮洶湧，但卻維持表面的和平，東協各國如何利用機制建構等距交往，而獲得一定的自主性，使得東南亞成為世局的焦點，亦成為研究的重點；總之，東南亞地區在 21 世初的發展，所展現的作為確實精彩。

第一節 東南亞區域安全總體形勢

進入 21 世紀，對東南亞而言卻是充滿無限的活力，整個區域合作架構，以不同形式展開，有者以組織型態呈現，有者以會議的型式進行交流，有者以各種合作展開實質的互動，更有的以安全議題，聯結成不同的集團，東南亞一直是變動非常劇烈的區域，因此對於東南亞區域安全的整體情勢的發展，尤其是 1997 年亞洲金融風暴至今，大致可以歸納為：區域的經濟整合、區域的和平與安全二項議題來探討，本章對區域的和平與安全為探討的主題。

一、東南亞各國領土主權的衝突

東南亞地區的領土主權之爭，大致可分二類，其一為歷史遺留的爭議，其二為國際法所產生的爭議，有關內容如次：

(一) 國際海洋法的領海與專屬經濟區的爭議

聯合國在「國際海洋法公約」於 1994 年 11 月正式生效，東南亞國家依據新的海洋法所規定的 12 浬領海、群島水域、鄰接區與專屬經濟區等，使得東南亞

鄰海國家紛紛簽署；「聯合國國際海洋法公約」影響最深遠的規定就是各國可以宣佈 200 哩專屬經濟區，沿海國在經濟區內擁有¹：

1、勘探和開發、養護和管理海床上覆水域和海床及其底土的不論生物或非生物自然資源；

2、在區內從事經濟性開發和勘探、養護和管理生物區內生物資源的主權權利時，可依法採取措施，包括登臨、檢查逮捕和進行司法程序。

專屬經濟區的宣示，無異代表國家主權的延伸及經濟利益的擴充，東南亞各國依據該法而積極主張專屬經濟區，使得各國無形中擴大海域面積與主權管轄的範圍，並有利其擁有開採區域內潛在的自然資源權利，由於經濟區域的擴大，勢必沖擊東南亞各國的經濟發展，甚至可能產生革命性的變化，因此東南亞各國為維護海洋權利，對 200 哩經濟專屬區實不可能放棄；在地緣上由於東南亞各國相距不遠，造成彼此之間經濟專屬區的領域重疊，因而引發東南亞各國由經濟領域而形成主權之爭，本地區有爭議的國家如：越南、馬來西亞、汶萊、新加坡、印尼、菲律賓、柬埔寨、泰國、中華民國、中共等，長年來均存在相似的爭議與衝突。

（二）、歷史上長期存在的領土主權之爭

東南亞長期存在領土主權之爭的國家為數不少，有的是陸上疆界之爭，有的是海上疆界之爭，謹將爭端之所在，略敘於后：

1、南中國海四沙群島：即指東沙群島、西沙群島、中沙群島、南沙群島等。從 1946 年（民國 35 年）起，由中華民國政府派遣海軍分別接收南沙群島、西沙群島及東沙群島各島嶼（島礁），目前我國軍駐守於東沙島（Paratas）。在南沙群島中則只剩太平島（Itu Aba Island）一處，南沙群島位於南海南部，東西寬約 400 海哩，南北長約 500 海哩，水域約 70 萬平方公里，共有 200 多個島礁或沙洲，其中露出水面島嶼有 25 個，明暗礁

¹ 丘宏達編輯，**現代國際法基本文件**（台北：三民書局，民八四），頁 122-238。

有 128 個，明暗灘有 77 個，主島太平島由中華民國所控制，永暑、華陽、南薰、赤瓜、東門、渚碧等 6 個島嶼圈大陸所控制，其它則分由越南、菲律賓及馬來西亞佔領，其中又以越南佔據者最多，有約三十個島礁。南沙群島自然豐富，並蘊藏豐富的油氣資源達 300 多億噸，其中曾母暗沙已探明石油儲量有 120~130 億噸，並具商業開採價值，以致引起周邊國家：中共、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊、印尼及中華民國之主權之爭，其爭議核心為：島礁的主權歸屬及領海、大陸棚、和專屬經濟區的劃分²。由此可見南海地區近年來爭端之擴大，除主權之外已夾雜自然資源的爭奪。

2、東南亞地區糾紛，往往表現在歷史上的敵對與仇恨，除地緣政治和意識型態的矛盾糾結而成外，並與成員國之國內糾紛交織在一起，而形成緊張與武裝衝突，如：尚有殖民地時代不顧族群因素或歷史現狀所劃分的國界，以致留下邊界糾紛，使得泰國與緬甸、越南與柬埔寨、馬來西亞與泰國、馬來西亞與汶萊等，長期以來對國界的劃分均存有爭議，有的已經訴諸國際法庭，而陸地上的國界爭議，卻依然存在，有關情形（詳如附表六）；由於邊界糾紛所產生的地區性的衝突時有所聞。

東南亞國家面對領土主權之爭，如今更與潛在的自然資源開發糾結在一起，對於問題的解決平添困難度，因此東協各國都希望透過國際法庭或東協體制內協商解決，如採取：以「擱置爭端、共同開發」、尊重現狀、遵守國際法的原則採取和平的方式解決糾紛、交由國際法庭審理或透過簽署協議方式解決，處理方式雖各有不同，最主要的目的不僅是希望能緩和衝突，更重要的是透過多邊的合作與聯合開發資源，共謀實利。

²鍾堅，「南海主權紛爭與國際合作」，http://www.inpr.org.tw/inprc/pub/journals/110-9/m115_4.htm.

附表六：東南亞地區領土主權糾紛

衝突國家	衝突標的
馬來西亞、菲律賓、越南、汶萊、中共、中華民國	南海群島主權問題。2002年11月簽署「南海各方行為宣言」而緩和衝突。
越南、中共	陸界及東京灣大陸礁層劃界問題。
菲律賓、中華民國	巴士海峽專屬經濟區劃界問題。
馬來西亞、汶萊	汶萊與馬來西亞關於砂勞越林邦（Limbang）陸界劃分，及兩國200海哩專屬經濟區劃界問題。
馬來西亞、新加坡	Pulau Batu Puteh 島主權問題。移由國際法庭仲裁決。
馬來西亞、印尼、菲律賓	Sipadan、Sebtik、Ligitan 島主權問題，國際法院2002年12月裁定由二國共有；菲律賓卻想爭取該二島主權。
馬來西亞、越南	離岸海域劃界問題。
馬來西亞、泰國	葛魯克河邊界劃分問題。
馬來西亞、菲律賓	沙巴及其鄰近海域主權爭議。
馬來西亞、越南、泰國	暹羅灣內相鄰海域劃分
印尼、越南	靠近納土納群島（Natuna Islands）大陸礁層劃界問題。
越南、柬埔寨	邊界劃分問題。
越南、柬埔寨、泰國	200海哩專屬經濟區劃界問題。
泰國、寮國	湄公河邊界的三個村落，百湄、百克朗及百沙旺。
泰國、緬甸	貿宜河（Moei River）邊界劃分問題。

資料來源：孫國祥等著，**2002-2003 亞太安全綜合年報**（台北：遠景基金會，民九二），244頁。林文程，「東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構」，**戰略與國際研究**，第一卷第三期（1997年7月），頁87-88。陳欣之，**東南亞安全**（台北：生智出版社，民國88年），頁116。表由作者彙整自製。

二、強權介入東南亞地區的安全

強權國家介入區域安全的方法主要有三種³：(1)直接增加區域內國家的權力，例如提供軍事援助、軍售或派遣顧問等；(2)運用經濟的援助；(3)強權國家直接超越並壓制區域權力互動，以本國的力量介入，因此只要強權國家不抽身，

³ 陳欣之著，**東南亞安全**（台北：生智出版社，民八八），頁31-32，

區域安全結構將會逐漸的變質；尤其進入 21 世紀的東南亞安全，美國與中共扮演極重要的角色，兩國的政策走向與態度，以及與東協國家間的互動，成為影響東南亞安全的最大變數，美國在「911 事件」之後，轉變多年來一直忽視東南亞的作法，因此藉國際反恐，採取雙邊的協議，進行軍事外交活動；而中共以立足亞太，採取多邊的外交活動，進行以經濟促政治的政策，雙方共同的目標都是著眼於國家安全，有關作法如次：

(一) 美國在東南亞地區的作法，除與反恐結合，並以經濟手段積極投資東協與東協國家協商簽署自由貿易區 (Free Trade Area, 簡稱：FTA) 之外，最重要的是美軍在東南亞地區的活動，以建立軍事據點與舉行聯合軍事演習，以介入東南亞地區的事務：

1、在東南亞建立軍事據點：美軍靈活反應的基礎

美國新軍事戰略應圍繞三個方面進行：即形成國際戰略環境、廣泛的回應可能發生的各種事件、為不可知未來作準備；因而新軍事戰略最重要的組成部份就是必須建立流動性，功能全面的軍事部署，以適應不斷轉移變換的需要，因此美國分別向菲律賓（提供克拉克空軍基地和蘇比克海軍基地）、泰國（希望租用烏塔保和梭桃邑）、新加坡（提供美軍使用樟宜海軍基地）、越南（租用金蘭灣港口及機場）、印尼（租用莫羅泰島與比亞克島）等國家租借用軍事基地，並分別在泰國灣、納土納群島建立海上浮動軍事基地，和後勤維修基地，使美國在亞太地區軍事基地體系更完備。

2、東南亞國家的聯合軍事演習：美軍重返東南亞

美軍為重返東南亞的戰略意圖，不斷加強與東南國家之間進行聯合軍事演習，如新加坡、泰國與美軍於 2002 年 5 月中旬的「金色眼鏡蛇」演習，2004 年 4 月該演習參與國增加菲律賓與蒙古；泰國、新加坡與美軍 2004 年 2 月 16 日至 2 月 27 日舉行「對抗虎 2004」聯合軍事演習；美軍與菲律賓每年舉行例行性「肩併肩」聯合軍事演習；美軍與新加坡 2004 年 6 月 1 日在南中國海舉行海陸空聯合軍事演習；然而值得注意的是美軍與東南亞國家的軍事演習地點，選擇於南海

地區進行，而且國家也擴及東北亞、南亞地區之國家⁴，形成與中國大陸周邊國家的聯合軍事演習活動。

從倫斯裴（Rumsfeld）於「美國對亞太地區的戰略思想」報告中指出：美國在全球秩序中的亞太地區新戰略包括：強化與盟國的關係與合作，加強具有機動性的軍事存在，以及改變過去在戰略上受國界所限的思維方式，以更靈活的方式處理意外事件，從而應付跨國界的威脅⁵。由此可見美國對東南亞乃是以軍事外交為主體，其目的係為國家利益而運用東協組織。

（二）中共自美國藉「911」事件進駐中亞，使其警覺美國所採取新圍堵的態勢，造成其安全上的危機感，因而中共於東南亞地區採取「立足亞太，穩定周邊」的外交政策，在這種戰略考量，就有必要透過積極的外交行動、發展經貿合作關係、號召維持區域的和平與穩定、支持擴大多邊組織的角色等作法，使自己成為亞洲地區的政治領導國家，進而擴張其影響力；因此中共在東南亞地區，除軍事手段之外，偏重於採取所有非武力的方式化解，並與東協國家從事的多元的合作，進而營造周邊安全的環境，具體內容：

1、東南亞國家的經濟發展與中國大陸相結合

東南亞國家與中國大陸經濟領域的關係快速發展，在經貿往來方面至 2003 年雙方進出口總額約 539 億 2081 萬美元，東南亞國家出口總額約占 228 億 6082 萬美元，自中國大陸進口總額約 310 億 5999 萬美元⁶，目前東協已成為中國大陸第 5 大貿易夥伴，中國是東協的第 6 大貿易伙伴；除此而外最重要的是東協與中國大陸達成「東協與中國全面經濟合作框架修正議定書」⁷，亦即東協與中共於 2015 年完全落實建立「東協自由貿易區」之協議，其領域包括：農業、資訊與

⁴ 孫國祥等編，**2003-2004 亞太綜合安全**（台北：遠景基金會，民九三），頁 263-270。

⁵ Rumsfeld, Donald H. "U. S. Department of Defense, Remarks as Delivered by Secretary of Defense International Institute for Strategic Studies" (June 5, 2004). <http://www.defenselink.mil/speeches/2004/sp20040605-secdef0462.html>.

⁶ 中華人民共和國國家統計局編，**2004 年中共統計年鑒**（北京：中國統計出版社，2004 年），電子檔摘錄。

⁷ ASEAN Secretariat, "Protocol to Amend the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of Southeast Asia nations and the People's Republic of China", (January, 2004). <http://www.aseansec.org/15157.htm>.

通信技術、人力資源開發、投資以及湄公河開發等，未來自由貿易區建立完成，雙方經濟活動將更密切，貿易額亦將會大幅度的增提高。

2、東南亞國家成爲中國大陸戰略伙伴關係

東協 1998 年起與中國大陸成爲東協 10+1 與 10+3 的對話關係，透過此種機制，彼此針對各類議題進行對話與合作，如：能源安全、天然氣開發、石油儲備以及再生能源等問題，並成立能源政策小組負責能源合作提供指導⁸、東協旅遊市場的整合、衛生醫療的合作與中共完成建立東亞智庫網絡（Network of East Asian Think-Tanks）等，其最爲關鍵的是中共於 2003 年 10 月 8 日式加入「東南亞友好合作條約」⁹，與東協制定「推進中國—東協戰略夥伴關係行動計畫」¹⁰，使東協與中國的關係快速的、全面的發展，並能有效落實宣言，實現戰略伙伴的關係，同時經中共與東協共同建構高官磋商、商務理事會、聯合合作委員會、經貿聯委會及科技聯委會等五大平行對話合作機制。

由此可見東協與中國大陸關係發展，由經濟領域入手，逐漸擴大到安全領域，中共對參與東協事務，亦充份表現協調與合作的態度，更由於組織性協商機制的建立，使東協與中共的關係更趨緊密，換言之，中共與東協之間的活動，已進入組織化、體制化的運作。

雖然美國與中共之強權國家，積極的參與東南亞事務，但是東協國家態度很明顯表現出雖然接受大國的參與，卻不願被大國所擺佈的立場，因此東協與大國之間均保持等距的交往與維持東協的獨立性，藉由多元外交求得安全與安定，便成爲東南亞各國對外關係的主要趨勢。

三、東南亞區域化的整合與發展

東南亞國家貧富差距相當明顯，政治制度、社會型態和法律體制也各不相

⁸ ASEAN Secretariat, “Joint Press Statement of 21, ASEAN Ministers on Energy Meeting”, (July 03, 2003), <http://www.aseansec.org/14955.htm>.

⁹ ASEAN Secretariat, “Instrument of Extension of the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, (October 08, 2003). <http://www.aseansec.org/15268.htm>.

¹⁰ ASEAN Secretariat, “ASEAN China Foreign Minister’s”, <http://www.aseansec.org/16167.htm>.

同，儘管如此，東協一直以積極的態度來定義東南亞的區域認同，並發展集體行動的規則，透過組織的途徑進行區域化，進而達到各成員國之間的合作，因此以東協為區域合作的中心，主要採取二種方式¹¹：(1)進行經濟改革，倡導多邊和雙邊安排的自由貿易化，(2)在某些項目上進行地區性的多邊合作；因此觀察東協國家以多邊方式建構的自由貿易區，實有其發展的歷程：初期東協各國為免受到多邊整合困難度高之影響，採取兩、三個國家的磋商進行合作，由區域內少數而且地緣相近國家，以經濟的合作的方式，形成數個小型的經濟區，其後自行整合擴大為共同開發區，如：南、北成長三角與東東協成長區；由於開發區的運作具有自由貿易之精神，使得部份東協國家形成自由貿易的架構，其後納入東協以外的周邊大國，形成目前東協自由貿易區的多邊會談（有關情形詳如附表二）。

附表七：東南亞國家區域整合與發展的概況

名稱	參與國家	時間	擴大區域合作範圍
南成長三角	新加坡、印尼、馬來西亞	1990.08.28	廖內省巴丹。
		1992.10.27	「新利柔(Sijori)」即新加坡、柔佛、廖內省。
		1997.01.20	馬六甲、森美蘭、明古魯、占碑、南蘇門答臘、楠榜、西卡里曼丹。
北成長三角	馬來西亞、泰國、印尼	1991.08.30	馬來西亞北部四州、泰國南部十四府、北蘇門答臘。
東東協成長區	菲律賓、印尼、馬來西亞、汶萊	1993.09.20	印尼之摩鹿加、蘇拉威西、卡里曼丹；馬來西亞沙巴、砂勞越、納閩島；菲律賓民納峨島、巴拉望島。
		1993.06.15	再另加入：中卡里曼丹、南卡里曼丹、中蘇拉威西、東南蘇拉威西、南蘇拉威西、摩鹿加、伊里安查亞。
東協自由貿易區	東協、中共	2001	倡導建立東協—中共成立自由貿易區
		2004	正式完成簽署於 2015 年完成中共與東協自由貿易區之協議。

資料來源：陳鴻瑜，**東南亞國家協會之發展**（南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，民八六年三月），頁 90-99。表格作者彙整自製。

¹¹ Acharya, Amitav. *Constructing A Security Community in Southeast Asia*, 王正毅、馮懷信譯，**建構安全共同體：東盟與地區秩序**（上海：上海人民出版社，2004 年），頁 8。

此種區域整合也因時勢的推移，已由經濟的層面，進而發展到政治與安全的層面，如：由 1995 年新成立的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱：ARF），其成員已擴及東協以外的國家，並完全由東亞各國外交部長所組成的區域安全的對話組織；亦有建立形成官方及非官方並行的機制，如：博鰲亞洲論壇等，其成員包含東協以外的國家政要、學者、專家所組成的交流管道。

初始會員國討論成立東協時，均瞭解東南亞國家區域內的差異極大，長期存在許多爭議性的問題，可是東協卻以其獨特的區域合作方式，採取成員國之間的「協商一致」作法，而協商一致是進一步的討論問題的基礎，沒有表決，也不存在否決；掌握靈活性原則，所有成員國都力圖避免僵硬的談判過程；以及政府間合作，東協所有決定都是在國家以及區域層次的政治決定；使得區域差異與衝突，因而得以有對話管道，至少能使各種衝突能有解決的機會¹²。更重要的是東協各國也都能體認到自身的處境，東協或是各成員國之間除遵循東協的機制，自行針對自我條件進行整合，此種區域合作的模式，或是東南亞國家基於區域特性所創造出來的解決問題與區域發展機制，或可稱之「東協方式」。

然而大國在東南亞地區的發展，由於美國與中共各有其安全利益，因此在東南亞地區均以多元的方式參與東南亞的事務，大國的參與利弊參半，有利者使得東協得以登上國際舞台，而東協卻可以有效的推動區域整合，但卻也因大國力量不斷的滲透，未來東協容易受其左右，如何維持東協的自主性，除依現行東協運作方式，仍需注意維持大國力量的均衡。

東南亞的區域整合與發展，在經濟領域不論是東南亞國家以雙邊或是多邊方式協商進行，區域經濟的發展頗有成效，至於其他領域如：軍事、安全、政治等方面，在東協組織不斷的成長與擴充，雖已經逐漸的擴及經濟以外的領域，可是其影響力尚待觀察與考驗。

¹² Quisumbing, Purificacion V. and Domino, Benjamin B. *EEC and ASEAN : Two Regional community Perspective* (Manils: The Foreign Service Institute and University of the Phillipines Law Center, 1983) ,p.130.

第二節 東南亞區域安全機制

東協前身成立於 1961 年 07 月 31 日，稱之東南亞聯盟，1967 年由初始成員國印尼、泰國、新加坡、菲律賓、馬來西亞等五國，在曼谷舉行會議後，發表「曼谷宣言」，而正式宣告成立，同月 28 日至 29 日，馬來西亞、泰國、菲律賓三國在吉隆坡舉行部長級會議，議決由東南亞國家協會組織（Association of Southeast Asian Nations，ASEAN，簡稱：東協），取代東南亞聯盟，目前共有印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊、越南、寮國、緬甸、柬埔寨等十個成員國¹³；總部設在印尼雅加達。

東協組織成立時，國際間正處於冷戰時期，直至 90 年代前蘇聯的崩解，期間東協最重要的工作乃是建立東協組織與基本的運作機制，其中最重要的三份宣言：1967 年曼谷宣言；1971 年和平、自由和中立區宣言；1976 年簽署東南亞友好合作條約與建立東協祕書處，因而奠定未來整個東協發展的基礎；冷戰結束後東協成員國持續的擴充，並因其處理國際事務特殊的機制，展現前所未有的彈性與活力，如今的東協組織已展現出三種趨勢的發展為：(1)東協本身的組織發展越來越龐大，成員國越來越多；(2)東協工作領域所涉及的範圍也不斷的在擴大之中，且業務亦趨龐雜；(3)除東協本身所建立不同領域的對話機制外，更引伸出多邊的對話組織與非政府的組織，因此本章針對東協的組織與發展趨勢，探討東協的安全機制。

一、東南亞地區組織的建立

(一) 東協成立於冷戰環境之區域性的國際組織，成立初期雖受到國際局勢的制約，但是卻也因組織的成長須要時間，因此至冷戰結束時，經 20 餘年之累積孕育出東協完整的組織架構，並得以在冷戰後發揮其功能；東協的組織發展乃是以經濟發展為主軸，而參與的成員，除東協政府首長會議由各成員國政府首長為代表外，其餘以成員國部會首長或業務相關的幹部所組成，如：外交、經濟、

¹³1976 年東協成立，原始會員國為：印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國。其後於 1984 年汶萊、1994 年越南、1997 年寮國與緬甸、1999 年柬埔寨等國分別加入東協。

交通、財政、教育、勞工、社會福利等部會首長或官員參與；然而亦有針對特定領域或是新安全威脅所組成的對話組織，如：環境保護、毒品問題、民事服務、科學技術、社會發展、新聞文化、法律問題、刑警事務與海事港務等領域，成立委員會或對話會議；由此可見東協的組織發展乃是以對話的形式，邀集各成員國政府相關官員所組成。

（二）在非官方機構（東協稱之為：第二軌道），多集中於經濟與學術研究等專業領域，如：東協商業論壇、東協工商聯合會、東協基金、大學合作及東協戰略與國際研究中心、東協聯合網絡、東協—歐盟管理中心、東協能源中心、東協觀光旅遊協會、東協工商理事會、航運理事會、東協教師會議，以及 53 個非政府組織(Non-Governmental Organizations 簡稱 NGOs)的成立或加入等。雖然大多數以專業機構為代表，並以非政府的形式展現，但其成員多為離職政要、企業人士或是專業領域的人員，表面上雖不具官方身份，惟各成員與組織於官方之間，均有淵源或維持良好的合作關係。

（三）由於東協的組織在冷戰後不斷的成長，於 1994 年後其對話領域已從傳統經濟領域，擴充至社會、文化、教育訓練、政治、區域合作等，至今更涉及到國際安全事務，因此在東協的組織發展，在地緣上已擴及整個亞太地區，在工作的內涵逐漸的接觸到安全事務，在參與的國家除亞太地區各國家之外，尚包含歐美地區的國家或組織，如：東協區域論壇以針對安全事務為主體，除東協各成員國之外，亞太地區國家與歐盟等，均參與是項會議；東協國會聯盟大會

（ASEAN Inter-Parliamentary Organization, 簡稱 AIPO）則以建立議會之間合作關係為主，參與成員擴及歐洲地區與東亞地區議會代表：（有關東協的組織詳如附表八），換言之東協隨著時局的變化，使得組織的功能增大，參與的國家增多，形成跨區域的活動。

附表八：東協及其延伸組織表

會議名稱	舉行會議的性質與內容	
政府首長與國家機構代表會議	東協政府首長會議	由東協 10 個成員國之政府首長為代表所組成，並定期舉行會議。
	東協部長會議	主要決策機構；含外交部長年會、勞工部長、社會福利部長、交通部長、財政部長、教育部長。支援部長工作共有 29 資深官員組成委員會及 122 科技工作團隊
	東協擴大外長會議	除東協國家外，包括對話伙伴：澳洲、紐西蘭、加拿大、美國、日本、歐盟、南韓、印度、中共、俄國、巴基斯坦。
	東協區域論壇	以區域安全為主共有 23 個國家之外交部長。除東協 10 國外，並包含：中共、日本、南韓、北韓、印度、蒙古、俄羅斯、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、巴布幾內亞與歐盟。
	東協常設委員會之預備會議	環境高官會議、毒品問題高官會議、民事服務問題會議、學技術委員會、社會發展委員會、新聞文化委員會。
	東協國會聯盟大會 (AIPO)	主要目標是建立議會間合作關係，除東協各國外，中共、俄羅斯、澳洲、紐西蘭、歐洲議會、日本、巴布幾內亞等國均與會。
	東協總檢查長會議	主要是解決成員國之間的法律問題，每三年舉行一次會議。
	東協刑警組織會議	有關涉刑警事務及設立資料庫，以交換毒品、偽造證件等與刑事相關訊息。
	東協港務局協會	為遵守各國海事政策，東協各國的海港港務局設立電子數據轉換系統，以便彼此能保持聯繫。
非政府組織	東協商業論壇	為東協領袖與私人企業溝通渠道，蒐集各成員公司對東協經濟組織提出意見。
	東協工商聯合會	與官方組織進行對話，鼓勵商業人士技術、能源、農工礦務、研究與人力資源、財政金融與保險等工商領域的經濟合作。
	東協基金	由東協銀行理事會，六國的銀行組成，如：新加坡發展銀行、匯豐銀行汶萊分行、馬來西亞土著銀行、泰國盤古銀行、印尼布美大雅銀行。
	大學合作及東協戰略與國際研究中心	負責研究有關東協的安全及戰略問題，並與東協各國大學互相掛勾，促進學術交流並且共同進行研究計畫等。
	專業性組織	東協聯合網絡、東協—歐盟管理中心、東協能源中心、東

	協農業發展計畫中心、東協地震信息中心、東協家禽研究訓練中心、東協地區生態保育、東協農業青年發展中心、東協專業氣象中心、東協觀光旅遊信息中心、東協木業工藝中心
其他組織	東協觀光旅遊協會、東協工商理事會、航運理事會、東協教師會議等。東協工商業律師事務所、東協石油協會、東協蔬菜油俱樂部等，此外另有 53 非政府組織(NGOs)。

資料來源：陳鴻瑜，**東南亞國家協會之發展**（南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，民八六年三月），頁 17。**東協網站**，<http://www.aseansec.org>。本表作者自行彙整製作。

由東協的組織結構可以很明確的看出，主要在經濟與社會領域，而東協積極建立官方代表對話機制，幾乎涵括所有經濟與社會領域有關的重要成員，因此東協歷次會議，在經濟與社會方面展現高度的合作與願景，其成果也最豐碩。

在冷戰後基於區域安全的需要，於 1994 年起成立東協區域論壇，專門探討區域綜合性安全事務，參與的國家幾乎涵蓋世界主要國家，尤其是五個大國（即美國、中共、日本、俄羅斯與歐盟）成爲東協的主要參與者之後，使得東協區域論壇已成爲東南亞、南亞、東北亞、歐盟等最重要的安全對話場所。

二、東南亞多邊活動之機制

東南亞地區的多邊活動組織，除東協與太平洋經濟合作理事會爲冷戰前即已存在之外，其餘幾乎都是在冷戰結束後所組成，而對話與合作的方式都是採取多邊形式；對話內容超脫東協過去以經濟爲主的內涵，成爲以安全爲主軸的議事場所；參與國家所涵蓋的區域範圍，已不再局限於東南亞地區；並且官方（第一軌道）與非官方（第二軌道）並存；大致而言東協國家的多邊活動，可區分爲政治與安全論壇、經濟論壇等二類，在政治與安全論壇有：東協區域論壇（ARF）、亞太安全合作理事會（Council for Security Cooperation in The Asia Pacific, 簡稱 CSCAP）、亞洲合作對話會議（Asian Cooperation Dialogue, 簡稱 ACD）、亞洲議會和平協會（Association of Asian Parliaments for Peace, 簡稱 AAPP）、博鰲區域論

壇等，成立時間均為 90 年代以後，由此可見冷戰後東南亞地區並不安寧，東協對於安全需求極其強烈，期望透過理性的對話，使得區域內能維持均衡與發展。在經濟論壇有：亞太經濟合作會議(APEC)、亞歐會議(The Asia- Europe Meeting, 簡稱 ASEM)、太平洋經濟合作理事會(Pacific Economic Cooperation Council, 簡稱 PECC)，此種經濟性的合作會議與東協成立的主要目標是相吻合的，對區域經濟發展亦有助益的活動。有關東協參與多邊活動情形如附表九。

附表九：東南亞國家參與或組織最重要的多邊組織

區分	組織名稱	成立日期	成員國	區域	性質與組成份子
政治與安全論壇	東協(ASEAN)	1967.08.07	10 個	東亞地區	外交、經濟、財政、農林、勞工、能源、旅遊等部長級會議。
	東協區域論壇(ARF)	1994.07.25	23 國另加歐盟	亞太地區	最主要的官方多邊安全對話與合作管道。
	亞太安全合作理事會(CSCAP)	1999.08.31	16 國	亞太地區	綜合性安全會議，成員包含產業界、學界及以個人名義參加的政要。
	亞洲合作對話會議(ACD)	2002.06.17	13 國(韓、中、日)	中共與東亞地區	2004.07.21 制訂「推進中國—東協戰略夥伴關係行動計畫」
	亞洲議會和平協會(AAPP)	1999.08.31	31 國	亞太地區	亞洲國家議會與議員所組成。
	博鰲亞洲區域論壇	2001.02	26 國	亞太、南亞、中東	非政府、非營利的組織，由政要、名人、企業和組織等人士組成。
經濟論壇	亞太經濟合作會議(APEC)	1989.11.05	21 國	亞太地區國家	各國領導人及外交、經濟等部長級或高官與會。
	亞歐會議(ASEM)	1996.03.01	26 國	東協與歐盟	各國首腦及外交、財政、經濟、環境等部長級等人員與會。
	太平洋經濟合作理事會(PECC)	1980.09	25 個	太平洋地區	由工商界、政府和學術界組成，屬非政府間國際組織。

資料來源：<http://www.aseansec.org/home.htm>. <http://asem.inter.net.th/>.
<http://www.tier.org.tw/pecc/ctpecc/>. <http://www.acddialogue.com/>.
<http://www.apec.edu.tw/111.html>. <http://www.boaoforum.org/main/>. 本表由作者自製。

由於東協積極的參與多邊活動，更因參與國家所涵蓋的區域，擴及東南亞以外的地區，尤其是區域安全的議題與日俱增，使得多邊組織的功能增加許多非經濟的因素，然而東南亞地區的多邊對話組織，不論是何種性質，都提供各國聚會議事的平台，足以使彼此能有理性討論的機會，各種紛爭所產生的緊張與對立之情緒，能在彼此自制的情況下，雖不能完全消弭，但卻緩和不少。

在東協國家內部各國之間差異性頗大，所產生的糾爭也都難以在短時間內解決，更嚴重的是東南亞的區域安全環境，涉及大國在本地區的安全利益，東協如何運用議事機制，讓參與國都能遵循，誠為重要的課題，由此可見冷戰後東協能不斷的擴大，除因應安全需要外，亦可證明東協的運作機制應有其特殊之處。

三、東協議事運作的安全機制

東協成立之初，初始成員國均深刻瞭解東南亞區域內部的問題所在¹⁴，如：
(1)區域的合作或區域的未來不明確；(2)東南亞衰弱的原因在無能力成長與長期依賴先進工業國家，且經濟資源貧乏，各國發展目標相衝突，無法開發有潛力的區域；(3)認知預防區域內暴發的對抗，除非採取集體行動，否則東南亞將充滿危險及緊張；(4)東南亞國家為預防自由與主權被剝奪，必須先從無知的、疾病的與飢餓的物質障礙解脫，此目標任何國家無法單獨完成，惟有合作才有可能實現；(5)主權的爭論，持續至今仍有許多爭執。其涉及的領域包含區域合作與衝突問題、主權爭執與國家自由問題、經濟建設與開發問題、更重要的受制於大國的因應之道；尤其東協必須面對不可知的未來，如何規劃東協發展藍圖與議事機

¹⁴菲律賓總統費迪五世·羅穆斯 (Fidel V. Ramos)、馬來西亞代表特·阿伯杜爾·瑞斯 (Tun Abdul Razak)、泰國的塞納提·柯哈曼 (Thanat Khoman)、印尼的亞當·馬利克 (Adam Malik)、新加坡的 S·羅傑拉納 (S. Rajaratnam) 等五國代表，於 1967 年討論東協建立時之發言內容。東協網站，<http://www.aseansec.org>.

制，讓東協能在 21 世紀成爲東南亞地區最重要的國際組織，以下嘗試以機制的發展爲探討的重點。

（一）東協運作體制的建立基礎

東協運用作體制是逐漸成長與累積而成，從 1967 至 2003 年共計 36 年的歲月，完成主要的政策的規劃，最具代表性的幾項宣言，讓東協的成長獲得各國的認同，並能認真的執行，如：「曼谷宣言」揭示東協成立宗旨、目的、組織結構等，奠定東協未來發展的基礎；「和平、自由、中立領域的宣言」尊重東南亞地區追求未來發展的理想，乃是和平、自由與中立的三項目標，國際的爭論以和平解決，並確立東南亞爲中立區；「東南亞友好合作條約」及其修訂議定書，奠定東南亞政治、經濟、社會、文化與安全友好合作之基本原則、運作模式，解決爭端方法，此條約最爲東協所重視；「東協自由貿易區共同有效優惠關稅」規劃東協內部優惠關稅制度，成爲未來擴大東南亞地區爲自由貿易區的基礎；「東協經濟合作改善架構同意議定書」，催生未來東協國家成立自由貿易區，並據以成爲與非東協國家洽談成立自由貿易區的重要文件；「東南亞非核地區條約」確立東南亞非核區的目標與使用核武之原則、核能運用與控制等，使東南亞地區避免未來受到核武的影響；「東協 2020 年的展望」整合東協歷次會議所提意見，全方位的建構未來東協區域經濟整合、自由貿易區以及所有的決議內容，而成爲東協未來發展的願景。「南海領導人集會宣言」針對南海問題，中共與東協國家達成協議與處理原則，使各國對於南海問題能有遵循的基本原則與規範；（有關會議重點內容與影響詳如附表十）。凡此重要決議所形成的構想與作法，不但使東協對於既有的問題，能有良好的規範與解決之道，區域的發展提供願景，更奠定東協永續發展的基礎。

附表十：東協（ASEAN）歷次會議重點內容與影響

會議名稱	時、地	重點內容	影響
曼谷宣言	1967.08.08 泰國曼谷	揭示東協成立宗旨、目的、組織結構等	奠定東協未來發展的基礎。
和平、自由、中立領域的宣言	1971.11.27 馬來西亞吉隆坡	尊重東南亞和平、自由與中立領域，國際的爭論以和平解決。	東協雖確立東南亞為中立區，但能否落實尚待驗證。
東協和平友好宣言	1976.02.24 印尼巴厘島	在政治、經濟、社會、文化與安全友好合作之原則，及建立東協秘書處。	奠定東南亞友好合作條約的內容基本原則、運作模式，解決爭端方法
東南亞友好合作條約			
東南亞友好合作條約修正議定書	1987.12.15 菲律賓馬尼拉	開放東南亞與區域以外的國家加入，並透過高峰會議解決爭端。	擴大參與國家且建立對話的機制，有助於協商解決爭議與維護和平。
東協自由貿易區共同有效優惠關稅同意計畫	1992.01.28 新加坡	東協內部自由貿易，以創造東協自由貿易區的目標，使用共同的優惠關稅。	東協內部優惠關稅，成為未來自由貿易區的基礎。
東協經濟合作改善架構同意議定書	1995.12.15 泰國曼谷	建議成立東協自由貿易區之意見	讓未來自由貿易區能產生
東南亞非核地區條約		確立東南亞非核區的目標，與使用核武之原則與核能運用控制等。	使東南亞地區未來免受到核武的影響而專注於經濟發展
2020年東協展望（河內行動計畫）	1997.12.15 馬來西亞吉隆坡	展望東協2020年，全方位的建構未來東協區域經濟整合、自由貿易區等友好合作的作法。	具體規劃東協2020年發展的願景，使東協各國遵循未來之藍圖。
東南亞友好合作條約第二次修正議定書	1998.07.25 菲律賓馬尼拉	針對非東南亞國家可以贊成此條約之目標亦可參與。	使得東南亞地區以外的國家可以參與東協的活動。
南海領導人集會宣言	2002.11.04 柬埔寨金邊	中共與東協針對南海問題達成協議與處理原則	南海問題使各國能有遵循的基本原則與規範
第二次東協和平友好宣言	2003.12.07 印尼峇里島	構想建立東協安全共同體、經濟共同體、社會文化共同體	加深區域在安全、經濟與社會文化等整合構想。

資料來源：東協網站，<http://www.aseansec.org/>，本表由作者自行譯製並彙整。

依據以上文件所規範的內容，可以明確的看出東協從無到有，規劃東南亞地區的未來，確實展現美好的願景，共同特色乃是在各國同心協力的情況下完成，然而此種願景能否有效執行，就須觀察其與周邊地區國家的互動，因此從東協歷次的決議文件，可以瞭解東協各國彼此互動的精神。

（二）東協運作的機制規範

1、目的與宗旨¹⁵：（1）促進區域經濟的成長、社會的發展、以及文化的發達，致力於以平等的精神及伙伴關係為基礎，其目的在東亞國家建立繁榮與和平共同體。（2）促進地區的和平與穩定，經過彼此持久的尊重，各國家關係之間為了區域的法律的公平與正義及遵守聯合國憲章的原則，增進本區域各國間之和平與穩定；

2、基本原則¹⁶：（1）彼此尊重各國之獨立、主權、平等、領土完整以及國家認同（2）每個國家為求生存，皆有避免外來干涉，顛覆或壓迫之權利。（3）不干涉彼此內部事務。（4）和平解決歧異與爭端。（5）放棄威脅或者使用武力及彼此有效的合作。

3、東協基本原則若有任何不及之處，均須符合四項國際法規及東協會議的決議解決之，其法規規定與決議內容如次：

「聯合國憲章」¹⁷：（1）維持國際和平及安全，並以和平方式、正義及國際法原則，調整或解決國際爭端或情勢；（2）尊重人民平等權利及自決原則；（3）促成國際合作，增進並激勵對於全體人類之人權及基本自由之尊重；（4）會員國主權平等之原則。

萬隆亞非會議之「和平十原則」¹⁸：（1）尊重一切國家主權和領土完整；（2）不以侵略行為、侵略威脅或是武力去侵犯任何國家的領土完整或政治獨立；

¹⁵ “Bangkok Declaration”, (August 08,1967). <http://www.aseansec.org/1212.htm>.

¹⁶ “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC)” (February 24,1976). Indonesia, <http://www.aseansec.org/>.

¹⁷ 「聯合國憲章第一、二條」，聯合國網站，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>.

¹⁸ 周恩來，「萬隆亞非會議和平 10 原則」，（1955 年 04 月 25 日），印尼萬隆，<http://www.scu.edu.tw/politics/member/lowww/reports/cfp/bandung.htm>.

(3) 不干涉或干預它國內政；(4) 促進彼此利益合作，承認一切種族的平等，承認大小國之間一律平等；(5) 和平的方法解決紛爭；(6) 尊重基本人權、尊重聯合國憲章的宗旨及原則；(7) 按照聯合國憲章透過和平談判、調停、仲裁或司法解決等和平方法，以及有關方面自己選擇的任何其他和平方法來解決一切國際爭端；(8) 尊重每一個國家，按照聯合國憲章單獨的、集體的採取自我防衛的權力；(9) 不使用集體防衛的安排，來為任何一個大國的特殊利益服務；(10) 尊重正義與國際義務

「東協曼谷宣言」¹⁹：(1) 彼此尊重各國之獨立、主權、平等、領土完整以及國家認同；(2) 每個國家為求生存，皆有避免外來干涉，顛覆或壓迫之權利；(3) 不干涉他國內政；(4) 和平解決歧異與爭端；(5) 拒絕武力的威脅或使用武力；(6) 彼此之間有效的合作。

「和平、自由、中立領域的宣言」²⁰：(1) 以聯合國目的與目標，尊重所有國家主權與領土的完整，棄絕使用威脅或武力，國際的爭論和平解決，以及平等權、自主權與不妨礙國家事務；(2) 東協為經濟、社會及文化領域進行區域合作；(3) 希望在東南亞國家之國際局勢的緩和及持久的和平；(4) 各個國家的權力以謀求國家生存的自由，任何行動均不影響自由、獨立及正義；(5) 奉獻給和平、自由及獨立，並維持不受傷害；(6) 愛好和平與自由的國家，以合作促進世界和平、穩定與友好；(7) 為促進世界和平與安全的目標，減少區域國際對抗與衝突，及建立東南亞非核區域；

從以上可以歸納出東協創立的基本精神為：(1) 以國家為主體；國家的基本權利「獨立、主權、平等、領土完整」等基本條件，彼此均應尊重之。(2) 以和平解決爭端：為減少區域對抗與衝突，棄絕使用威脅或武力，並避免外來干涉、顛覆或壓迫，以促進世界和平、穩定與友好。

¹⁹ “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, 東協網站, (February 24,1976).
<http://www.aseansec.org/>.

²⁰ “Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration”, 東協網站, (December 27.1971).
<http://www.aseansec.org/>.

由於東協國家成立時以「國家」為基本單位，因此對於國家內部所發生之問題，不屬於討論的範圍，使得各國在參與國際會議能受尊重，在涉及國家主權與跨國性問題時，以和平方式解決爭端；因無法干涉各國內政，若爭端難以解決時，也只有採取多邊協商、長期談判的方式，在達成共識之後，提出各國都能接受的方案，此種漫長的談判過程，容易造成東協議事效率差與執行能力弱的疑慮。

（三）多邊協商的機制

東南亞國家各自有內部與外部的爭議與衝突，而東協初始會員國深刻的瞭解其差異與衝突原因，可是區域問題並不因東協成立或擴大而消除。東協如何以和平手段解決衝突？若東南亞各國爭端發生時，自應遵照聯合國憲章之規定²¹：「任何爭端之當事國，於爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應先以談判、調查、調停、和解、仲裁、司法解決、區域機關或區域辦法之利用，或各國自行選擇之其他和平方法，求得解決」，對於威脅與武力之手段，則應棄絕之，然而東協以國家為主體，在有損國家利益情況時，在錯綜複雜的情勢中，依聯合國憲章如何達成如何協議？其困難度頗高，而東協則得利於對「區域主義與多邊主義」的重視。

區域主義與多邊主義不是相對立的名詞，兩者意涵不同，多邊主義是指「三個以上國家之間，藉由長期的合作、制度性的方式，擬定普遍性的行為規範，以共同解決國際性的問題」。因此多邊主義不一定與區域主義相矛盾，也不一定是全球主義的代名詞；但多邊主義必須在互動關係中展現三大特性：分別是不可分割性、非歧視性或普遍性行為原則、以及擴散性互惠²²。而區域主義雖然以地緣關係作為主要考量依據，由於共處同一區域的國家與社會，可能擁有類似的地緣背景、經濟互賴與文化因素等，因此採取多邊方式，限定在特定區域內參與者討論區域或國際問題，彼此較容易針對特定議題進行溝通與協商。

東協因功能日益複雜與成員國數目逐漸增加趨勢，各國之間除雙邊關係與交

²¹ 「聯合國憲章第 32 條第 1 項」，[聯合國網站](http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm)，<http://www.un.org/chinese/aboutun/charter/charter.htm>。

²² 蘇長河等譯，多邊主義（浙江：浙江人民出版社，2003 年 03 月），頁 14-15。

往外，越來越積極參與以國際組織為主導的區域性和國際性多邊互動體系，進而溝通和決議國際議題的處理方式與合作關係等²³。使得區域主義與多邊關係，已成為東協在國際社會的主要互動網路，東協據此採取長期而多邊的和平方式解決區域問題，反而有益於區域的和平與穩定。

第三節 東協對區域安全的影響

東協對於問題的解決，在經濟領域已由一般的經濟合作議題，發展至東協自由貿易區，其所衍生的問題屬於單純的經濟領域，故而解決之道的確能按照東協所規劃的基本精神為之，惟自東協功能涉及安全領域時，東協的運作機制充份展現其效能，在安全方面具有四項特徵²⁴：(1)東協經由社會與經濟發展建立國家彈力，並最終建立區域彈力²⁵（national and ultimately regional resilience）；(2)東協會員國間維繫並增進彼此的緊密政治聯繫；(3)東協於東南亞各國建立和平與合作的關係；(4)以及不排除不受歡迎的區域外來強權影響，尤其是軍事性的影響。結合東協特殊的協商機制，在區域安全問題的解決，以緩解南海問題與建立東協區域論壇（ARF）為代表，前者屬於東協與中共長期存的歷史遺留的問題，後者為整個亞太區域的國家所組成，以區域安全為主軸，二者性質不同，卻充份發揮東協特殊的協商機制：

一、南海問題

南沙群島是南海（國際上一般稱南中國海）中由島、礁、灘及暗沙等組成的集合體，位於北緯 4 度到 11 度 30 分和東經 109 度 30 分到 117 度 50 分之間，

²³ 楊永明，「亞太國際組織與台灣之參與」，（民八七年八月），
www.taiwanncf.org.tw/ch01/public_show.asp?title=06.%A8%C8%A4%D3%B0%EA%BB%DA%B... - 2005/03/14 -.

²⁴ Huxley, Tim. *ASEAN Security Co-operation, in Alison Broinowskied, ASEAN into the 1990's* (London: The Macmillan Press, 1990), PP.90-91.

²⁵ 「國家彈性力量」：內在意義指：有能力保證國家進行必要的社會變遷，但是仍能在脆弱的狀態下維持自己的認同，外在意義指：當外來威脅出現時，有能力去面對之...，如果每一個成員國發展出它自己的「國家彈力」，一個「區域彈力」就可能逐漸浮現，如此會員國就有能力集體解決共同問題，並照顧彼此共同福利。李國雄，「東協安全機制的演變與區域秩序」，*問題與研究*，第卅四卷第九期（民八四年九月），頁 24。

東西寬約 400 海浬，南北長約 500 海浬，水域約 70 萬平方公里，共有 200 多個島礁或沙洲，其中露出水面島嶼有 25 個，明暗礁有 128 個，明暗灘有 77 個。對於南沙群島有主權爭議的國家為：中華民國、中共、越南、菲律賓、馬來西亞、汶萊等，有關各國佔領的島礁情形如附表十一。

附表十一：南海周邊各國佔領南沙島礁狀況表

國 家	數量	占 據 島 礁 名 稱	備 註
中 華 民 國	1	太平島	設立南沙守備區、營房與火炮
中 共	14	渚碧、永暑、華陽、肯南、威南礁、赤瓜、東門、南熏、美濟、義信暗沙、半月暗礁、五方礁、仙賓暗礁、孔明礁。	設立營房、高腳屋、火炮、直昇機坪與雷達站
越 南	28	南子、奈羅、東門礁、日積、廣雅、萬安、蓬勃、安波沙洲、立威、畢生、六門、南華、無面、鬼喊、景宏、小現、大現、瓊礁、鴻麻、敦謙沙洲、安達、舶蘭、大兜、金輪灘、華礁、中礁、東礁、南威島。	機場跑道一座、直昇機坪四座、火炮等。
菲 律 賓	9	中業島、西月、費信、馬歡、南鑰、楊信沙洲、北子、禮樂灘、司令礁	機場跑道二處、兩棲戰車、營房數棟
馬 來 西 亞	4	南海礁、彈丸礁、光星仔礁、榆亞暗沙、（並將南沙 33 個島嶼劃入版圖。）	機場跑道一處、營房及火炮等。
汶 萊	0		主張南海主權

資料來源：國防部主編，**中華民國八十五年國防報告書**（台北：黎明文化公司、民八五年五月），南沙島現況示意圖，頁 24。陳鴻瑜，**東南亞政台論衡（二）**（台北：翰蘆圖書出版社，民九十年六月），頁 299-230。表由作者自行彙整。

南海主權糾紛在 20 世紀 30 年代即已存在，在冷戰時期為維持美軍領導共同對抗共產勢力，各國採取保守態度，而未引起區域內的衝突，80 年代初，馬來西亞與汶萊相繼宣示 對南沙群島的主權，中共於 80 年代末則以軍事力量驅逐越南在南沙群島的勢力，更先後與越南與菲律賓發生爭端，冷戰後南沙群島主權之爭，反而有升高的趨勢，東南亞國家對於領土主權和強權直接發生衝突，為防範糾紛擴大與複雜化，並避免強權介入侵害東南亞國家的安全，便成為東協國家最

大的挑戰²⁶。

冷戰結束後，南沙群島的主權爭議成爲東南亞區域的衝突熱點，90年代初，中共雖然提出「擱置主權、共同開發」的原則²⁷，其後人大常委會通過「中共領海及毗連區法」時，將整個南海區域列入其領土，而中共、越南均積極與美商、英商進行探勘油氣與開發，而引發爭執，菲律賓因實力薄弱而有意引入美軍參與，南海主權之爭因中共強勢作風與區域內國家的爭奪而產生安全問題，東協乃於1992年首次以區域內安全問題，提出東協對南海問題的態度與立場，並舉行第25屆部長會議²⁸，直至2002年東協與中共達成協議，簽署「南海各方行爲宣言」，其重點²⁹：

（一）依據：聯合國憲章、海洋公約、東南亞友好合作條約、和平共存五原則、國際法原則與國際關係基本規範。

（二）以和平的手段，採取諮商和談判解決領土和管轄權。

（三）以合作的行動，進行海洋環境保護、科學研究、航行安全、打擊犯罪、與救難等。

（四）採取議題式進行諮商與對話；其包含定期諮商、透明化、瞭解與合作等方式進行。

南海問題歷十年之談判與協商，在各方同意下簽署東協與中共「南海各方行爲宣言」，確立未來解決南海問題之模式，由此宣言其所代表的深層意義爲：本宣言由中共與東協各國採取諮商與談判方式完成，而與會簽署人員僅有東協與中共，由此可見雙方都有意排除強權或是其他無關國家的干預，此點在東協各國與中共簽署之後確立。未來解決南海問題，將是以和平的手段，採取諮商和對話解決，最重要的與會各國都同意未來以合作方式經營南海地區，不再訴諸威脅與使

²⁶ 陳欣之，**東南亞安全**（台北：生智文化事業有限公司，民八八年），頁88。

²⁷ 前中共總理李鵬於1990年8月至12月訪問新加坡、馬來西亞時所提出，**世界日報**，曼谷，1990年9月8日，第1版。

²⁸ 陳欣之，**東南亞安全**，頁92-94。

²⁹ 陳鴻瑜譯，東協—中共簽署「南海各方行爲宣言」，民九一年十一月四日，**2002-2003 亞太安全年報**（台北：遠景基金會，民九二），頁355。

用武力，有助於彌平南海紛爭。

由於長期的談判，以國家為代表，在集體產生共識後達成協議，符合東協運作機制，而各國遵循處理紛爭原則，完全符合東協基本精神，對於未來有任何雙邊與多邊的合作，都須有關各方同意，無形中使得南海地區所形成的安全機制，不但符合「東協方式」，未來有關區域性的爭端與問題，都可能透過此種模式完成之，至於南海主權的歸屬，也就實質的予以「擱置」。

二、區域安全問題—東協區域論壇（ARF）

在東協發展過程中，排除強權主導區域安全事務，一直是維繫東協區域穩定的一個重要目標，冷戰結束後，東南亞的區域權力分配產生劇烈的變化，東協經濟發展成就，讓東協主導的區域安全有更大的信心，增長東協對東南亞事務的發言權，尤其是美國在東南亞勢力的變化與中共的區域強權在國際地位的上升，東協察覺在東南亞維持美國與中共均勢的重要性，而促成建立東協區域論壇（ARF）的動機，依照東協的思考方式與安全觀，面對中共未來躍升為區域強權的現實，正面衝突絕非最佳安全對策，故透過「東協方式」的信心建立措施，將中共納入協商式的衝突解決架構中，才是使東南亞免於安全威脅的最佳政策，基於中共的地緣與實力，東協為維護東南亞的區域安全之目標，如果沒有中共的參與，就沒有實質的意義。

東協區域論壇第一次工作會議於 1994 年 7 月 25 日在曼谷召開，至今已舉行 11 屆外長會議，目前有 23 個成員，其涵蓋的領域為東南亞、東北亞與大洋洲，由歷屆東協區域論壇主席聲明可以看出其發展重點：（詳如表七）

（一）涵蓋安全區域範圍：亞太地區綜合性安全之範圍、其包括軍事、政治、經濟、社會與其他新安全威脅議題。

（二）三大階段進行途徑：促進信心建立、發展預防外交、尋求解決衝突的方法。

（三）二大活動途徑：第一軌道（官方）與第二軌道（非官方）並進，所有參與者審慎與廣泛協商後共識作出決議。

(四) 在南海、朝鮮半島、亞太區域安全、跨國犯罪、反恐及其他相關安全議題對話，鼓勵建立和平機制；

(五) 強調中共、日本、俄羅斯、美國等大國關係對亞太和平的重要性。

(六) 鼓勵大國之間建立建設性的戰略關係（constructive strategic relationships）與軍事交流。

附表十二：東協區域論壇（ARF）歷次會議重點內容

屆次	時間	地點	重要內容
第 1 屆	1994.07.25	泰國曼谷	ARF 每年召開；以「東南亞友好與合作條約」為準則；促進信心建立、預防外交及政治與安全之合作；共同進行安全研究，包括經濟與社會層面及國際的相關規範；推動會員國加入聯合國傳統武器登記。
第 2 屆	1995.08.01	汶萊	接彙「綜合性安全」觀念，將安全概念從軍事方面擴展至政治、經濟與社會等層面；確認信心建立、預防外交與爭端解決三階段及其內容；確認政府與非政府的兩軌制運行方式；會員國間必須採取共識決；鼓勵各國雙邊、次區域或區域性對話，要求各國自願提出國防政策；各國軍事交流等。
第 3 屆	1996.07.23	菲律賓 雅加達	鼓勵各國進行安全對話、交流與透明化等相關措施；在南海、朝鮮半島及其他相關議題，鼓勵建立和平機制；只允許直接影響區域和平與穩定者加入；新增印度與緬甸兩國。
第 4 屆	1997.07.27	馬來西亞 Subang Jaya	強調中共、日、俄、美等大國關係對亞太和平的重要性；歡迎通過東南亞無核區公約、化學武器公約、禁止人員殺傷地雷之使用、生產、轉移與儲藏之條約及全面禁止核子試爆條約等；增加論壇人員（外長、資深外交官員、資深國防官員）；關心南海、柬埔寨及韓半島等問題。
第 5 屆	1998.07.27	馬尼拉	增加蒙古新成員；討論亞洲地區金融穩定問題；鼓勵大國之間建立建設性的戰略關係與軍事交流；關心南海、韓半島及印度與巴基斯坦核試爆等問題。

第 6 屆	1999.07.26	新加坡	主要推動「信心建立措施」與「預防外交」重疊的四個部分，如強化 ARF 主席角色、蒐集名人專家名錄、發表年度安全展望與簡報區域安全情勢；歡迎東協準備提出南海行為準則與預防外交的概念與原則之文件；
第 7 屆	2000.07.27	泰國曼谷	由泰國主導討論全球化中安全論述；納入人類安全的概念；有必要增強各國經濟能力，以永續發展；歡迎「東協加三」加速亞洲合作，促進和平、穩定與繁榮的功能；繼續關心國際犯罪問題。
第 8 屆	2001.07.25	越南	區域間大致和平與穩定，但仍有衝突存在；重視全球化導致貧富之間的差距問題，支持聯合國主張消除貧窮；強化第六屆東協區域論壇之決議，包括：ARF 主席的地位的強化、年度安全展望等。
第 9 屆	2002.07.21	汶萊	影響區域安全仍有貧窮、恐怖主義問題，重申支持聯合國安理會 1373 號決議，關於預防與鎮壓恐怖主義行為的措施；關心在韓國海上擦撞事件，希望北韓與美國增加對話；要求和平解決南海問題；關心緬甸、東帝汶、所羅門、阿富汗等各國的情形；
第 10 屆	2003.07.18	寮國金邊	加強 ARF 功能；反恐與加強國際社會合作；防範跨國犯罪、洗錢、武器控制、走私販賣人口、電子犯罪等；海上安全的維護；人道救援；南海、朝鮮半島、緬甸、印度、巴斯坦等國家問題等對話。
第 11 屆	2004.07.02	菲律賓 雅加達	持續探討朝鮮半島、南海、伊拉克、印尼、緬甸、怖主義、反恐、跨國犯罪、裁軍、武器管制、第 1、2 二軌道對話、信心建立措施與安全會議等問題進行對話。

資料來源：<http://www.aseansec.org/3612.htm>. <http://www.aseansec.org/3395.htm>.
<http://www.aseansec.org/3587.htm>. <http://www.aseansec.org/3576.htm>.
<http://www.aseansec.org/3560.htm>. <http://www.aseansec.org/12003.htm>.
<http://www.aseansec.org/14845.htm>. <http://www.aseansec.org/16245.htm>. 陳鴻瑜譯，東協—中共簽署「南海各方行為宣言」，**2002-2003 亞太安全年報**（台北：遠景基金會，民九二），頁 355。**東南亞季刊**，第 3 卷第 3 期（民八七年四月），暨南大學東南亞研究中心，頁 121-136。表格由作者彙整自製。

三、東協機制的運作情形

從歷次東協區域論壇與東協處理南海問題相比較，在處理安全議題都具有「東協方式」之特色：即在決策程執行上沒有清楚的格式；常缺乏正式的議程，議題是依其浮現的時機與形式作為談判的基礎；其為共識建立原則的演練；以全體一致做為決策的基礎；為謀求共識，決策可能是冗長的過程而沒有時間表；以及其為封閉而缺乏透明化³⁰。

在南海問題上相對單純，東協與中共對於主權爭議時都有意排除強權的干擾，因此東協與中共企圖將南海主權之爭單純化、區域化，議事討論均針對明確的目標，限定南海問題而提出解決之道，經由長期談判達成「南海各方行為宣言」的協議，有效的解決南海問題；

東協區域論壇成立的目的，參與的國家，討論的主題等，涉及整個亞太地區的傳統安全與非傳統安全問題，甚至於區域內之國家內部安全問題，凡有涉及他國者，亦列入討論的範圍，換言之，東協區域論壇所討論的安全問題，應該屬於區域性質或部份議題已屬於全球性質的安全問題，由於安全性質不同，有的內涵未涉及領土主權之爭，較易獲得共識，而達成具體解決的方案，但若其內涵涉及主權與國家利益之爭時，則多屬於對話而難有交集，故常見側重對話而少有決議之情形，但各國在對話中也能瞭解區域內的重大安全問題，因而也提出漸進式的解決步驟，所費時間雖然漫長，但在複雜的國際環境中，可能是較佳的解決之道。（有關該南海問題與東協區域論壇安全機制運作對照表，詳如附表十三）。

³⁰ Nom, Mak Jun. "The ASEAN Process(Way's)of Multilateral Cooperation and Cooperative Security: The Road to a Regional Arms Register?", paper presented to the *MIMA-SIPRI* Workshop, Kuala Lumpur, (October 2-3,1995.) . Quoted in Evans, Paul M. "Assessing the ARF and CSCAP, paper presented to the Inaugural Conference of Asia-Pacific Security Forum", sponsored by Institute for National Policy Research and The Pacific Forum *CISI*, (September 1-31.997). P4.

附表十三：南海問題與東協區域論壇安全機制運作對照表

項 目	南海問題解決方式	(A R F) 安全問題解決方式
討 論 問 題	領土主權之爭	國際綜合安全：傳統安全與非傳統安全討論。
標 的	南沙群島之島礁、沙洲	亞太地區之朝鮮半島問題、南海問題、南亞局勢、禁止核武擴散、禁用化學武器，禁用殺傷地雷、裁軍、經濟犯罪、毒品交易、反恐合作、亞洲金融穩定、全球化中安全論述
參 與 國 家	東協 9 國及中共	東協 10 國及中共、日本、南韓、北韓、印度、蒙古、俄羅斯、美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、巴布幾內亞與歐盟等 23 國。
依 據 規 章	聯合國憲章、海洋公約、東南亞友好合作條約、和平共存五原則、國際法原則與國際關係基本規範	支持東南亞友好合作條約、東南亞無核區條約、和平自由中立區。
解 決 機 制	東協體制內進行多邊談判與協商	成立東協區域論壇進行多邊協商
協 商 合 約	簽署南海各方行為宣言	發表東協區域論壇主席宣言
解 決 方 法	擱置主權、共同開發、和平與合作	促進信心建立、發展預防外交、尋求解決衝突的方法
決 議 方 式	集體共識後簽署公開發布	共識作出決議
後 續 影 響	南海以合作與和平方式進行開發、排除其他強權參與、符合東協機制模式，消弭未來可能紛爭。	探討亞太地區及國際重大安全事務，增進各國間彼此瞭解與安全問題的溝通，建構區域內彼此的信賴，有助於緩和緊張情緒。

資料來源：作者依據前述資料自行彙製。

由以上比較可見東協安全觀特點，在綜合性安全標誌下，區域合作反應區域國家強調國家主權及保留國家自主的特色為：

(一) 東南亞國家的軍事、政治、經濟、社會、文化與環境等安全領域，呈現不同的份量，在軍事武力使用於對內部分離叛亂、社會暴動或是不同族群；在經濟安全考量如何快速成長，鞏固人民對政府的向心力；在社會與文化避免種

族衝突浮上檯面，而導致政治危機；在環境安全雖予以討論，但經常會失去重要性；此種內向式的安全特色，其面臨國際性的綜合安全，採取對話解決問題，似乎是較佳的選擇。

(二) 尊重各國主權前提下，強調信心建立措施，降低區域的緊張關係，進而培養東南亞國家的善意，促進彼此的合作，創造一個和平內在的區域環境。因此東協採取的策略是³¹：(1) 儘快以和平方法解決區域內的衝突，(2) 藉由觀點的和諧、協調的立場、及在可能與可欲的範圍內採取共同行動，以強化政治的團結；

(三) 主張區域中立化與反對強權介入區域性事務，東協強調東協國家之間的衝突，應在沒有外在干涉的情況下，經由雙邊或是區域的最大可能範圍內，予以解決³²，此特點從 1967 年通過的「東南亞友好合作條約」即存在。但是雖然反對強權介入，並不表示不借用外在強權的勢力，維護東南亞國家安全，因此東協核心國家仍拉攏中共及美國等強國，以維持均衡的態勢。

因此東協處理安全方式的首要條件是彼此尊重各國之獨立、主權平等、領土完整、國家認同、互不干涉他國內政、以及和平解決歧見與爭端，不使用武力威脅等原則，在此原則下強調事前協商與諒解，希望透過意見交換，互相瞭解彼此意圖，將可能發生衝突傷害減至最小，長年來東協國家建構東南亞共同的安全觀與解決區域糾紛方法³³，使得區域內的各國都願意齊聚對話，進而彼此瞭解立場，有助於爭端的解決。

東南亞地區長期以來受到強權國家的影響，內部長期的不安，常有國與國之間的衝突等，因此彼此的信任度有限，而東協所採取解決衝突的原則³⁴：(1)堅持東協各個宣言所揭示的原則；(2)強調自制；(3)採用諮商與共識的原則；(4)運用

³¹, Mely Caballero- Anthony. “ Mechanisms of Dispute Settlement: The Experience ASEAN”, *Contemporary Southeast Asia*, vol.20, no.1,(April 1998). P.47.

³² Mely Caballero-Anthony. op, cit, P.51.

³³ 陳欣之，*東南亞安全*，頁 37-41。

³⁴ Hong Anh Tauan, “ASEAN Dispute Management : Implication for Vietnam and Expanded ASEAN”, *Contemporary Southeast Asia*, vol.18, no.1, (July 1996).P.63.

第三者的調解；(5)同意各造在解決衝突前的歧異。其目的希望盡力採取和平手段解決問題，在各國地位平等，又無強制力的約束，因此在對話中可以平心靜氣的增進瞭解，累積解決問題的經驗，而此種模式自冷戰結束後，反而符合各國處理國際事務的需求，無形中也使區域安全獲得一定程度的舒解，而東協在東南亞區域內的角色也相對的重要，影響所及東協周邊的國家，也都樂於遵循東協安全機制。