

2010年東協河內高峰會研析

楊 昊*

2010年4月8日，東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）在輪值主席越南的推動下，於河內召開了第十六屆的高峰會議（ASEAN Summit）。本屆高峰會適逢河內（古名 Thang Long）建城一千年紀念，越南總理阮晉勇（Nguyen Tan Dung）特別以「和平之城」的千年歷史來作為峰會開幕的致詞。對於越南來說，本屆峰會是繼1998年之後，第二次舉辦東協高峰會，再加上河內建城千年慶典，別具意義。除了4月初的高峰會，越南將繼續在7月主辦東協外長會議、在8月召開東協經濟部長會議、並在10月依照《東協憲章》的規劃再行舉辦第十七屆高峰會。¹

「東協連結」將會是共同體建構計畫的核心課題

本屆高峰會的主題為「朝東協共同體邁進：從願景到行動」（Towards the ASEAN Community: From Vision to Action）。從主題的設計與規劃上，其實可以清楚感受東協國家對於2015年共同體建構計畫的期限，面臨到相當程度的壓力。在距離限期不到五年的今

天，東協在許多共同體發展指標上仍落後早先安排的進度與佈局。舉例來說，東協最近釋出了一份東協經濟體檢視清單（ASEAN Economic Community Scorecard），檢視了過去幾年來在發展經濟體合作計畫上的各項表現，根據這份清單的評估，其中約有73.6%的目標已經達成。然而，在「單一市場與生產基地」、「建構區域競爭力」這兩大戰略目標中，仍有18%與50%的進度尚在努力當中。

相較於東協經濟體的成果，在東協政治安全體（ASEAN Political-Security Community, APSC）與東協社會文化體（ASEAN Socio-cultural Community, ASCC）方面，姑且先不論其量化指標與質化評判標準的爭議性，在實際運作的成就方面同樣面臨到許多來自於內部的挑戰。有鑑於此，阮晉勇總理認為，本次的高峰會最重要的目的，就是希望能邀集東協各國一起尋求解決當前集體行動困境的方向與辦法。他特別在高峰會中呼籲各國要攜手合作，加快腳步將過去的共同體願景真正落實成可操作、可付諸實際合作的行動。

對於東協來說，目前最重要的課題

* 作者為政大國關中心助理研究員。

¹ 憲章第四章第七條第三款規定「東協高峰會應一年舉辦兩次，並由輪值主席國主辦」。

不外乎下列五項：(1) 落實東協憲章與新體制的執行效率；(2) 致力於經濟復甦與永續發展，並發展「東協連結大計劃」(Master Plan on ASEAN Connectivity)，強化中南半島的基礎建設連結；(3) 建立區域-國家對於氣候變遷、環境與災難等跨國議題的治理策略與因應辦法；(4) 各國應有決心維繫區域的穩定與和平；(5) 加強東協對外的連結，並確保東協在各種區域架構 (regional architecture) 中的核心地位。² 以上課題其實回應了去年 10 月在泰國舉行的東協系列峰會中所揭示的「東協連結」理念。此一理念一方面重申在地基礎建設、經貿與社會連結的重要性；另一方面亦一再強調東協與東亞大環境之間，無論在對話合作與制度安排上都亟需建立起開放性的連結，進而發展出以東協合作為核心、以泛東亞區域合作為架構的整合趨勢。

2010 年東協河內高峰會議的成果

本屆河內高峰會的成果頗為豐碩，會中一共宣示了兩份東協聯合聲明、宣讀了一份主席聲明、簽署了一份議定書、通過了一份溝通計畫、同時也成立了一個新的委員會。這些成果分別反映出東協國家在因應經濟與貿易、環境與氣候變遷、制度與爭端解決、社會文化與人權方面的各種實際行動與準備。

首先，在本屆高峰會的主席聲明方面，與會領導人一如往常地回顧了過去一年來的區域情勢與合作成果，並強調

東協成員國未來將致力於建構「彈性、動態與永續的東協共同體」。聲明中預示，「東協連結大計劃」將在年底的另一次高峰會中正式出爐，並作為開發中南半島與建立交通網絡、發展連結的重要依據。另外，這份聲明亦提及東協未來將與東協跨國會大會 (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly, AIPA) 發展更密切的合作關係，以期建立行政與立法之間的緊密制度連繫。

再者，本屆高峰會通過了「永續復甦與發展聲明」(ASEAN Leader's Statement on Sustained Recovery and Development) 以及「共同回應氣候變遷聲明」(ASEAN Leader's Statement on Joint Response to Climate Change)。前者強調東協國家將以金融穩定、經濟整合、發展基礎建設、促進永續發展、強化社會安全體系的網絡、加強教育合作、強化與私部門對話、拉近發展間距等八項策略，進一步落實成員國的經濟復甦計畫。後者則具備兩種意涵，一方面希望「對外」以東協作為一個整體行為者來因應全球氣候變遷挑戰與《聯合國氣候變化綱要公約》(the United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 的最新發展情勢，另一方面則是積極致力於「對內」發展、醞釀更符合時勢的環境意識。

在本屆高峰會議的成果中，最重要的一項具有法律約束力的協定即「爭端解決機制議定書」(Protocol on Dispute Settlement Mechanism)。該議定書在 4 月 8 日簽署後，將進入各國國內批准程序，

² <http://www.aseansec.org/24496.htm> (瀏覽日期：2010年5月9日)。

議定書將有助於各國在引用憲章規範、詮釋條文與面對爭議時，得以參考的法理依據。

同時，東協也通過了一份「東協社會文化體溝通計畫」(Communication Plan for ASEAN Socio-Cultural Community)。細究其內容，可以發現這項計畫有兩個重點：其一，該計畫重申東協社會文化體的建構將會以人民為中心，以促進社會為責任；其二，該計畫呼籲各界重視並協助東協社會文化體的各項方案與行動計畫，進而加速推動東協共同體的整合。

本屆高峰會另一項在制度設計上的重要成果，即建立了「東協促進與保障婦女與幼童權利委員會」(The ASEAN Commission on the Promotion and Protection of the Rights of Women and Children, ACWC)。此一新成立的委員會被期望將與東協政府間人權委員會(ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights)共同合作，共同保障東南亞婦女與孩童的基本人權。

對於東協共同體前景的疑慮

從1967年成立迄今，東協已運作逾43年。每年所召開的會議有數百場、甚至超過一千場之多，但在實際的合作成果與步調方面卻顯得緩慢、鬆散。有不少批評者會質疑，東協每年究竟有多少比例的會議成果與共識可以直接轉化成有詳細時程表與實際內容的合作方案，或落實到各國的國內政策上？每年都開一次高峰會議的實質意涵為何？如果是要陳述區域情勢、或者誠如阮晉勇總理

所言「要尋求解決問題的方向與辦法」，那麼東協組織本身是否應該要勇於面對區域內的各種爭議與動盪？令人惋惜的是，自今年3月逐漸延燒的泰國國內政治動盪，顯然就未出現在本屆高峰會的各式重要東協聲明之中。另外，緬甸的人權問題也隨著國際新聞出現頻率的降低而銷聲匿跡。也就是說，如果東協領導人與高層在正式、公開場合內有默契地迴避了這些關鍵爭議，那麼每年召開兩次高峰會議、將十國領袖齊聚一堂、勞師動眾地耗費龐大成本的意義，必然會備受外界質疑。

另外，從近年來的高峰會與外長會議中，我們可以清楚觀察到許多新的概念、口號、理念與共同體主張，不斷成為東協尋找自我認同、尋找共同體建構途徑與實際方法的「指導原則」。然而，在距離2015年只剩不到5年的今天，各國就算提出了許多具有創意的「指導原則」，諸如此類的創意主張也將很有可能徒淪為口號。當類似的口號出現得越來越多，很明顯地，它將透露出東協內部（特別是政治菁英）的壓力、焦慮與憂慮，同時也反映出東協民眾對於共同體合作的疑慮、不安、甚至是漠不關心的態度。

如果我們仔細地檢視本年度高峰會的幾份文件，可以發現其中有一些端倪。首先，在短短幾頁的主席宣言裡，東協主席與各成員國對於過去的合作成就表現出相對樂觀的態度，在內容上用了6次的「滿意」(satisfied/satisfaction)來形容各項合作進度。再者，在今年釋出的東協經濟體檢視清單中，也有許多的指標與進度被視為已100%完成。這些積

極對外行銷、對內說服的作法，在某種程度上反而很容易讓外界認為東協與其成員國「高估」了共同體當前的合作進度與成果。不免令人質疑的是，如果按照這些相對正面的評估結果所示，現階段的東協共同體建構計畫應該已經接近完工，特別是在經濟體的架構上甚至已接近成品。然而，從實際區域情勢來看，《東協憲章》不久前才批准、各種制度設計與組織安排仍都還在發展當中，我們很難察覺到此一接近完成體的「新共同體」與過去記憶中的「舊東協」之間究竟有何種差異。這也使得今年所提出的東協經濟體檢視清單，依舊可以被視為是東協成員國為了符合國際期待、回應國際壓力的策略性行銷手法。這種側重經濟體成果的作法，間接導引出東協內部與國際社會對於東協政治安全體與社會文化體（特別是後者）發展計畫中的憂慮與不安。

後續觀察與政策建議

從 2010 年到 2015 年，這 5 年不會是東協運作的最後 5 年，但必然會是這個組織、區域集團與區域共同體最關鍵的 5 年。在此謹提供 3 點觀察東協共同體發展的方向，作為進一步思考東協未來發展進程的評估指標：

一、未來可能釋出的東協政治安全體與社會文化體檢視清單：

東協秘書處如果在未來釋出以上兩份清單，我們將可從中瞭解當前共同體發展的實貌與困境所在。特別對社會文

化體來說，由於過去的《東協社會文化共同體藍圖》在短短 32 頁的篇幅裡，勾勒出 35 項清晰的戰略目標以及 337 項合作計劃或合作宣示。不過，在當時，這些目標與計畫具有清楚的時程安排者僅 57 項，遠不及《東協經濟共同體藍圖》藍圖架構來得明確。如果這份涉及紛雜行動計畫與方案的清單完成比例越高，將會提升東協共同體的整體實踐程度。

二、是否具有健全的制度建構與落實的指標：

近年來東協已經開始省思各種新法律規範與舊機制落實的程度與比例，如果東協在制度設計上能建立新法律規範與國內法制體系之間的制度與法制連結，將能有效提升目前最欠缺的法制化 (legalization) 程度，並且有助於爭端解決機制的運作。

三、檢驗是否落實以人民為中心的理念：

「以人民為中心」(people-centered) 的主張是近幾年來才浮現在東協合作議程中的新理念。然而，此種新理念近年來受到許多的挑戰，進而轉化成「以人民為導向」(people-oriented) 的合作方針。這兩種不同的方針與導向，將決定東協共同體最後建成的形貌與內容。

在這 5 年內，東協將利用有限的資源與時間填補共同體理想的現實落差，當各國認清現實之際，必然會向外界伸出援手，引入更多、更重要的資源與協助。換言之，東協與共同體未來的發展將涉及更多元、複雜的利害關係人 (stakeholder) 網絡，承載著「需求」、「制

度」與「利益」之間的複雜互動關係。就此前提而論，我國應當進一步釐清並瞭解「需求」、「制度」與「利益」網絡的結構與發展趨勢，從區域整體著眼，由在地社會著手，將「東協連結」朝臺灣延伸。

在實際的政策建議上，本文謹在此嘗試拋磚引玉，初步提供下列建議，期望能引起更多的政策討論：

一、首先，在需求網絡方面：

經建會與國貿局應當審慎留意即將出爐的「東協連結大計劃」，特別得關注該計畫在中南半島上所涉及的利害關係人（政府、市場、產業與廠商）與在地需求（社會與人民），實質結合我國在中南半島的發展利益。舉例來說，在中南半島內陸，其實有許多來自臺灣的非政府組織在地努力深耕，如「知風草文教服務協會」即在柬埔寨從事改善貧窮與孩童教育的活動計畫。它們在中南半島的活動多半是自發性、具有實質人道救援意義。政府應當更注意中南半島在「根除貧窮」、「強化教育」等發展議題上的需求與趨勢，研擬一套結合私部門與非政府組織的中南半島參與策略。

二、其次，在制度網絡方面：

在東協共同體的制度發展路徑方面，東協跨國會大會在未來必然將成為東協共同體相當重要的立法合作環節。在過去，立法院與許多東協國家的國會如泰國、印尼、菲律賓等均建立了良好的互動關係，政府應該持續加強國會互訪，並籌建制度性的雙邊或多邊國會對話與合作機制，在立法環節上實質搭建與東

協區域的連結，並從中影響行政部門的對台政策。

三、最後，在利益網絡方面：

本次高峰會議中，基礎建設、災難與環境、人才教育等議題是東協領導人一再重申的重點議題，這些相對微觀、與基層人民福祉相關的課題，必然是東南亞區域合作與共同體建構過程中的核心議程。在實際作法上，政府在短期內可先規劃一份具有明確策略目標、工作進度與願景的東協政策說帖，藉以回應東協內部「以人民為中心」的非政治需求，並從 2010 年開始到 2015 年之間逐步推動由私部門與第三部門領銜、政府支持的東南亞參與系列計畫，以強化臺灣與「東協連結」之間的共同利益。