

東南亞國家聯盟（東盟）

朱健

澳門普通管轄法院法官

提要：1. 東南亞的區域合作：1.1. 東南亞與世界；1.2. 東南亞區域合作的三個階段；2. 東盟形成的決定性因素：2.1. 建立東盟時的形勢；2.2. 一九六七年的曼谷宣言；3. 東盟的發展：3.1. 一九六七年到一九七五年；3.1.1. 合作領域進展緩慢；3.1.2. 政治合作；3.2. 一九七六年在巴厘舉行的東盟首腦會議；3.3. 東盟的近期發展：3.3.1. 一九九二年在新加坡舉行的東盟首腦會議；3.3.2. 擴大組織；3.3.3. 建立東盟自由貿易區；3.3.4. 安全論壇；4. 東盟的組織結構：4.1. 分散的東盟機構；4.2. 東盟現時的組織結構；5. 作出決定的模式；6. 東盟的機關結構；7. 東盟法律體系淺析

1. 東南亞的區域合作

1.1. 東南亞與世界

東南亞地區處於中國和印度兩大亞洲強國之間，而另一方面，這裏也是印度教、佛教、伊斯蘭教和基督教四大宗教的交匯點，並在東南亞地區留下深刻的影響。正如在世界的其它角落，殖民主義和帝國主義正在急速地衰落，這對東南亞地區的人民來說也不例外。他們之間相互依靠，在民族自決和獨立的信念帶領下，正尋求掌握自己的命運和發展相互之間的關係。

1.2. 東南亞區域合作的三個階段

東南亞的區域合作可以分為三個階段。

首階段由一九四五年到一九五九年止。這個期間，主要是由美國、英



國和印度等區外大國扮演發起人的角色。而事實上，在這段時間內缺乏地區內部本身的合作動力是完全可以理解的。只需看看，一九五零年時候，在東南亞地區只有四個獨立國家——緬甸、泰國、印度尼西和菲律賓，而其中緬甸仍在承受著一直未能擺脫的內戰的苦果，它嘗試和區外大國，特別是英國和印度等建立關係。另一方面，泰國和菲律賓基於安全和經濟援助的因素，亦加強和西方強國，尤其是和美國之間的聯盟關係。至於印度尼西亞，則越來越傾向於追隨不結盟運動，並且在蘇哈圖上台之後顯得更加強大。

在這個時期裏，有東南亞國家作為成員的最重要的經濟組織，有在一九四七年成立、總部設在曼谷的聯合國亞洲及遠東經濟委員會(ECAFE)和哥倫布計劃，這兩個組織都是主要由美國和英國支持的。

在軍事安全方面，於一九五四年在美國大力推動下，建立了東南亞公約組織(SEATO)，但當中只有泰國和菲律賓這兩個東南亞國家參與。

另一個軍事合作上的顯著例子，是在一九五七年馬來西亞獨立之後開始生效的英馬防衛協議，到一九七一年，這個協議停止生效，並被由馬來西亞、新加坡、英國、澳大利亞和紐西蘭所簽訂的五國防衛協議所代替。

正如前所述，在這段時間裏，東南亞國家幾乎完全沒有主動發起區內的相互合作。

直到由一九六零年到一九六七年這第二階段，才明顯察覺到區內國家主動提出加強合作，因為到一九六零年，除了新加坡之外，其它區內國家已相繼獨立。毫無疑問，最重要的創設就是成立了東南亞聯盟(ASA)和Maphilindo，成立這兩個機構的意念純粹來自東南亞地區內國家，而且只是區內國家才可以成為成員團。

但是，這兩個機構在成立不久之後即成為成員國之間衝突的犧牲品。如在一九六三年七月成立，由馬來西亞、菲律賓和印度尼西組成的Maphilindo，就未能經受得起馬來西亞聯邦成立時的持續衝突和成員國之間的矛盾。

至於東南亞聯盟是在一九六一年由在同年簽訂的曼谷宣言所設立，其目的是為了建立一個行之有效的機制，來加強在經濟、社會、文化、科學和行政等領域的相互諮詢、合作和互助。東南亞聯盟本身並沒有一個創設條約，菲律賓政府曾經試草擬一份正式的憲章，但這建議並沒有得到支持，最終是在簡短的一九六一年曼谷宣言中提及東南亞聯盟。

東南亞聯盟包括馬來西亞、菲律賓和泰國三個成員國，但在組織架構上，只在這三個國家設有秘書處，而沒有一個總的中央秘書處。部長會議是聯盟的全會機構，讓成員國的外交部長討論雙邊關係。當一成員國任部長會議主席時，其本國的聯盟秘書處也同時成為部長會議的秘書處。聯合

工作小組負責籌備部長會議開會，並接收由相關專家組成的委員會所提交的建議書，三個主要的委員會分別是經濟委員會、社會及文化委員會和合作與技術資源委員會。東南亞聯盟的組織體系後來被在一九六七年成立的東南亞國家聯盟所採用。

一九六三年到一九六六年馬來西亞和菲律賓之間關於Sabah的糾紛令到兩國中斷了外交關係和暫停了東南亞聯盟內的合作，但這兩國分別和泰國保持合作。

東南亞國家雖然面對著區域合作的失敗經驗，但卻積極加入亞洲或範圍更廣的國際組織。例如在一九六六年，泰國、馬來西亞、菲律賓和越南，就和台灣、南韓、日本、以及澳大利亞和紐西蘭這兩個亞洲以外的國家，一起加入了亞太委員會（ASPAC），而印度尼西亞、老撾和柬埔寨就以觀察員身份加入。本來，亞太委員會是被構思成一個非共產國家的安全條約，後來，特別是在日本的堅持下，演變成一個致力保持國家獨立和完整及發展經濟的非軍事組織。

在這第二個階段裏，建立了一系列更完善和更具意義的地區性國際組織，當中最重要的是成立於一九六六年，總部設在馬尼拉的亞洲發展銀行。除此之外，東南亞國家還參與了在一九六一年成立的亞洲生產力組織（APO），以及在一九六六年建立的亞洲經濟發展會議協會（AIDC）。

這階段以東南亞為基礎建立起來的國際組織還有：東南亞教育部長組織（SEAMEO），於一九六五年成立，目的是推廣成員國在教育、科學和文化方面的合作；亞洲中央銀行組織（SEACEN）建立於一九六六年，各中央銀行行長每年都舉行會議討論貨幣政策、銀行業務和資金市場的發展；東南亞經濟發展部長會議（MCEDSEA），在一九六六年成立，主要討論本地區經濟發展的共同問題。

東南亞地區的國家只是在第二階段才開始廣泛地參與國際組織，令到這個階段具有非常顯著的意義。這些國家主動建立了處理合作事務和保障地區利益的機制，表明它們開始著眼於本地區的和建立自身的區域性國際組織。有一個很重要的因素是當印度尼西亞在不結盟運動中尋求主導地位時，開始了參與區內事務。

東南亞區域合作發展的第三個階段始於一九六七年，準確地說就是在這年八月東南亞國家聯盟（ASEAN）建立開始。創始成員國有五個，包括泰國、馬來西亞、新加坡、印度尼西亞和菲律賓。從成員國的組成和追求的利益來看，東盟是有史以來區內成立的最重要組織。

東盟就像一個擴大了和換了名稱的東南亞聯盟。雖然在一九六三年由於馬來西亞和菲律賓之間的爭鬥而停止了運作，但是東南亞聯盟從未消失過。在一九六六年三月，東南亞聯盟重新開展了工作，就於一九六一年



到一九六三年提出的大量建議和草案進行了討論。在東南亞國家聯盟建立之後不久，便撤銷了東南亞聯盟，但很多它當時正在進行的工作由東盟接手繼續。

在一九六七年東盟成立之後，其它的政府之間的組織和機構相繼成立了。純粹由區內發起建立的有：東南亞漁業發展中心（SEAFDC），建於一九七零年，總部設於曼谷，另外還有分別建於一九七一年和一九七二年的東南亞家庭及人口計劃合作協調委員會（SEARCFPP）和東南亞地區交通和通訊機構（SEATAC）。

另一方面，東南亞地區的國家繼續參與區外的和非官方的組織。在一九七一年和一九七二年分別建立了兩個和東盟有聯系的非官方組織：東南亞商人委員會（SEABC），其目的是加強區內外商人的商貿往來，而為組織貿易使團和加強參與商業事務，成立了東盟貿易及工業協會（ASEAN-CCI）。

在之後的幾年裏，由東盟推動的非官方國際組織網絡已基本上建立了，當中包括東盟議會會議、東盟石油委員會，東盟船主協會、東盟商業聯盟委員會、東盟銀行家委員會、東盟記者聯合會、東盟水泥生產商協會和東盟汽車協會。

總的來說，東南亞地區的國家在第二個階段才開始參與國際組織，並且在第三個階段繼續，但各國參與官方或非官方的組織的程度並非一致，其中某些國家很少參與，例如緬甸、老撾、柬埔寨和越南，這種情況主要是由於印度支那半島的衝突所影響。參與國際組織的不同程度形成區內國家的兩大陣營：一邊主要是東盟的成員國，而另一邊則是仍飽受戰火的國家。

東南亞國家增加了參與國際事務的另一個原因，是區外勢力，特別是那些具有影響區內事務的大國，改變了界入該地區的性質和態度，尤其重要的是美國中止了捲入越南和柬埔寨的軍事衝突，以及減少了設在東南亞國家的軍事設施，特別是在泰國和菲律賓。即使簽署了五國安全協議，英國也大大減少了在蘇伊士運河以東的影響。

同樣重要的是中國改變了外交政策，以及和美國建立了外交關係。面對新的形勢，東盟的成員國開始改變對中國的態度，由公開敵對轉為開始審慎地同這個亞洲最大的國家建立關係。

2. 東盟形成的決定性因素

2.1. 建立東盟時的形勢

一九六七年，持續的越戰和中國的文化大革命牽動著亞洲的脈搏。隨著一九六五年二月轟炸北越和使用位於日本、菲律賓和泰國的軍事

基地，美國加快了軍事介入越戰。

當時，整個東南亞都被殘酷的越南戰爭威脅著。泰國恐怕如果共產勢力在南越取得勝利，自己會成為下一個受害者。整個地區因為美軍可能撤離而感到憂慮。

日本繼續履行在一九五二年和美國簽訂的共同防衛協議，而菲律賓和泰國自一九五四年就成為SEATO的成員國。

一九六六年，中國開始了文化革命，在第二年全面繼續，試圖重現群眾革命的精神，對越南戰爭尤其反對。

一九六七年蘇哈圖上台，在印度尼西亞建立反對共產主義的政權。

對共產主義的恐懼、希望美國、英國和日本提供經濟援助、以及加強區內合作，成為當時東南亞地區的一致利益。

印度尼西亞前總統蘇加勞一貫採取和馬來西亞對抗的政策，所以他的下台，成為恢復東南亞地區合作的一個重要因素。一九六七年蘇哈圖繼任新總統，推行較為務實的政策，並即時表明了希望和馬來西亞修好。在菲律賓和馬來西亞之間也表現了同樣的態度。

印度尼西亞是東南亞面積最大、人口最多的國家，它認為Maphilindo是全面考慮東南亞國家參與區域合作的起點，並且在區內事務中尋求更加主導的角色。在區域合作上已經不再提到Maphilindo，而是開始研究印度尼西亞加入東南亞聯盟的問題。

但是印度尼西亞沒有接受這個設想，因為這和它希望擔當的角色相抵觸。東南亞聯盟的形象是非常親西方的，和印度尼西亞中立和自主的外交政策大相徑庭，成為東南亞聯盟的成員國，意味著印度尼西亞加入一個自己沒有參與創設的組織。

另一方面，緬甸和柬埔寨很早就參加印度尼西亞的區域合作計劃，當時的印尼外長花了很大的努力，游說這兩個國家參與區內事務，但這兩個國家並不打算加入東南亞聯盟，因為在它成立時兩國被拒絕加入。更為可行的解決方法，是建立一個能包含緬甸和柬埔寨、新的和規模更大的地區組織。

一九六七年七月，即東南亞聯盟第四次部長會議召開前的一個月，印尼外長亞特馬尼到了泰國，和泰國外長泰勒可民討論建立一個新的地區組織的可能性。稍後，印尼外長草擬了一份新組織的宣言，並將該新組織命名為東南亞國家聯盟（ASEAN）。

後來，印度尼西亞和泰國共同制訂了一份草案，馬來西亞、菲律賓和新加坡的外交部長被邀請到泰國海濱城市 Bangsaen 進行非正式討論。離開 Bangsaen 之後，五國外長在曼谷舉行正式會議，在印度尼西亞和泰國的共同草案的基礎上，起草了著名的曼谷宣言，並且在一九六七年八月八日正式簽



署，建立了東南亞國家聯盟，推行地區合作，同時撤銷了東南亞聯盟。

曼谷宣言東盟的主要目的是：加速經濟增長、社會進步和文化發展，通過相互的努力，建立一個繁榮和平等的東南亞國家共同體，推動本地區的和平和穩定。

為了回應六十年代東南亞地區的急劇轉變，一開始，東盟就以充滿彈性的諮詢機制作為外交工具，來維護成員國的利益，以便更好地達到東盟所追求的目的。粗略看一看曼谷宣言便可知裏面的條文十分空泛，可是，這正是五個創始成員國代表的意圖。

2.2 一九六七年的曼谷宣言

一九六七年八月八日簽署的曼谷宣言全部共只有五個條文，主要分為兩部分，一部分是東盟的目的，另一部分是它的組織結構。

宣言由一份序言開始，講述了五個締約國的現況。

在當時，這份宣言是東南亞的地區合作最重要和最完整的工具，包含的內容非常廣泛，涉及社會、經濟、政治和軍事等方面。

基本上東盟是一個區域合作的國際組織，認同區內國家之間有著共同的利益和問題，有需要進一步加強團結和合作。東盟的其中一個目的正是促進有共同利益的經濟、社會、文化、技術、科學和行政等方面的相互合作和援助。

東盟其中一個主要的目標，是在平等和團結的精神下一同努力，尋求本地區的經濟增長、社會進步和文化發展，以達至繁榮、進步和社會安定。很多東盟的設想都是為了解決各成員國的基本需要，它們都希望區域合作可以為本國經帶來增長。不過，當時仍未有設想建立一個自由貿易區這一最基本的經濟一體化模式。

東盟另一個同樣重要的目的是嘗試尋求地區安全和擺脫在軍事上對世界大國的依賴及其干涉，因為越南戰爭和西方大國的軍事介入對東南亞國家仍然是印象尤新，所以，東盟五個成員國的代表宣告決心維護本地區的穩定和安全、拒絕外國勢力任何形式的干涉，以求根據本國人民的願望，保持民族和國家的特性，這種想法是絕非偶然的。另一方面，東盟又申明地區內的外國軍事基地都是暫時性的，只能在基地所在國家的同意下才能夠繼續駐紮，同時不能直接或間接地用來顛覆該國的獨立和自主，或者損害其發展步伐。

東南亞國家聯盟並不是一個軍事聯盟。而事實上，在東盟機制以外，即馬來西亞和泰國之間，印度尼西亞和馬來西亞之間，以及馬來西亞和新加坡之間，就存在軍事安全方面的合作。在東盟的創設宣言中，仍然沒有提到成員國和區外國家之間建立軍事聯盟的問題。

這份宣言參考了聯合國憲章的原則，通過公正原則和運用法律規定，



來處理東盟成員國之間以及她們同東南亞地區以外國家之間的關係，希望通過這種途徑來達至區內的和平及穩定。

各成員國都承認她們之間相互依存，認為和平、自由、社會公正和經濟富裕是良好關係和合作必不可少的條件，這已是東盟國家人民悠久的歷史和文化傳統。

曼谷宣言也規定了成員國之間在教育、職業、技術和行政等領域培訓的相互援助。

在農業、工業和貿易方面，東盟亦希望成員國更好地利用這個機制，通過對國際貿易、完善通訊及交通工具和提高生活水平等問題的研究，加快發展這些社會命脈部門。

東南亞國家聯盟不是一個只保留給創始會員國的封閉組織，相反，正如她的名稱所示，是向所有本地區的國家開放的，創設宣言明確規定，只要這些國家同意東盟的原則、目標和規定，便可以接納成為會員國。開始時東盟只有五個成員國，經過兩次擴大之後，現在已擁有七個成員國。

對於其它的國際性或區域性組織，只要目的和原則相近，東盟都準備和它們發展緊密的關係，和推動對雙方面都有益的合作。如前所述，東盟一直和多個區內外的官方或非官方組織保持聯繫，特別是和歐洲聯盟的關係正不斷加強。

在組織結構方面，宣言只是規定成立作為東盟最高機構的外長年會、在部長會議休會期間運作的常務委員會、及在每個成員國設立秘書處。除此之外，亦可設立特別委員會或常設委員會。

可以認為，曼谷宣言中的第二條規定了東盟的職能，但除這個條文之外，再沒有關於上述東盟機關職權的規定。事實上，五個締約國的代表特意不採用嚴格規定機關運作的模式，反而是讓它們很有彈性地運作，來更好地達到其目標。

最後，宣言並沒有說只是代表其成員國的意願，而是代表東南亞地區國家的集體意願。由於東盟具有開放的特點，很明顯準備將來代表整個所在地區，將達到本地區更高層次的合作和團結作為主要的使命。

3. 東盟的發展

3.1. 一九六七年到一九七五年

3.1.1. 合作領域進展緩慢

東盟在一九六八年八月慶祝過成立一週年之後，雖然有很大期望，但



卻面對著可悲的局面。事實清楚表明，在經濟、社會和文化方面的合作，很大程度上取決於成員國的政治願望，同時政局緊張也嚴重地阻礙了區域合作，馬來西亞和菲律賓關係的惡化曾令到東盟的活動中止了接近八個月。

一九六八年，當菲律賓議會通過決議，將Sabah歸入本國版圖之後，和馬來西亞的關係便跌至最最低點。菲律賓政府向其外交官員發出指引，要在國際會議上，對馬來西亞代表Sabah的權力表示保留。菲律賓在一九六八年九月召開的東盟貿易及工業委員會會議上就提出了這個保留。馬來西亞表示，如果這項保留沒有被撤銷，將不會再參加東盟的會議。兩國的外交關係到第二年末才回復正常。

同在一九六八年，印度尼西亞和新加坡的關係也緊張起來。在這一年的十月，兩名印度尼西亞的海軍陸戰隊成員，被新加坡指控他們在兩國衝突時期犯了破壞罪，新加坡不理會馬來西亞和印度尼西亞的呼籲，將兩人處決了，令到在印度尼西亞爆發抗議浪潮。幸而印度尼西亞和新加坡的領導人保持克制，使後來兩國關係得到好轉。

值得慶幸的是，這兩個事件都沒有再擴大，令東盟可繼續追求它最初合作的目標。當緊張的政局舒緩後，五個成員國又回到談判桌上，繼續開展合作任務。但即使是這樣，東盟在頭九年的合作成績並不理想。由一九六七年八月到一九七五年中所制訂的數百項建議，只有很少部分能夠實現。東盟內部在貿易和工業上的合作的進展亦非常有限，和成員國的外貿總額相比，東盟內部的貿易數量便顯得微不足道。

儘管在成員國之間的經濟合作無甚成績，但在協調各成員國面對區外經濟實體的立場上卻取得了很大成功，它決定集體和工業化國家進行談判，以便取得更大的經濟利益。

例如，在一九七二年建立了東盟國家特別協調委員會，和歐洲經濟共同體進行談判和商定策略，並在布魯塞爾設立了東盟委員會，以便不斷保持接觸。一九七三年，各成員國又協調了在關稅及貿易總協定(GATT)多邊貿易談判上的立場，並於同年三月在日內瓦建立東盟委員會。五個成員國又同日本討論了該國的合成橡膠的生產，又同澳大利亞商討為東盟提供經濟援助的問題。

3.1.2 政治合作

在一九六七年曼谷宣言裏，政治合作並不是一個主要目標，只是到一九七六年的巴厘高峰會議之後，五個成員國才開始正式接受了政治層面的合作。然而，在巴厘高峰會議之前已看到政治合作的跡象，儘管是通過專門或特別部長會議、在東盟的機制以外進行的。



一九七一年十一月二十七日，東盟五國外長在吉隆坡召開專門委員會之際，簽訂了和平、自由和中立區宣言，成為其中一個政治合作的標誌。整份宣言只有兩個條文：

一、印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國堅決運用必要的努力，保證對東南亞這一和平、自由、中立和不受區外勢力干涉的地區的承認和尊重。

二、東南亞國家應該協調各方努力，擴大對鞏固、加強和拉近相互關係有利的領域的合作。

當時建立的東南亞和平、自由和中立區（ZOPFAN），是根據由馬來西亞提出的，由美國、蘇聯和中國共同保證的地區中立的提案修改而成的。經過修改的提案聲明不允許區外強國的干涉，而且還要她們承認和尊重和平、自由和中立區。最後被通過的宣言文本，表明致力於排除世界大國的軍事競賽和衝突對東南亞地區產生的負面影響。

一九七二年七月到一九七三年二月，東盟為討論越南的情況召開過非正式的部長會議會議，這是又一個例子顯示成員國之間意識到政治合作的重要性。就正如一九七一年在吉隆坡舉行的部長會議一樣，所有這三次會議都是在東盟正式的機構以外進行的。一九七二年七月的會議結束後發表了公告，表明東盟成員國有意研究共同解決印支衝突的可行性。在另一個非正式的會議上，討論了一九七三年一月在巴黎簽訂的東南亞和平條約的影響。

3.2. 一九七六年在巴厘舉行的東盟首腦會議

一九七五年，柬埔寨、越南和老撾的共產黨相繼取得政權，它們在印支三國的勝利，令到東盟的成員國重新估量面對東南亞政治和軍事前景的立場，同時加強組織的機制來對抗在那三個國家建立的馬克思社會主義體系。五個成員國達成共識，認為東盟應向外展示一個明確保衛地區安全、採取正確行動、以求被認為看待的團體的形象。

在一九七六年二月舉行的巴厘高峰會議上，突出了東盟重新加強團結的決心，並且表明認真發展地區合作。會上通過了三份文件：東南亞友好合作條約、東南亞國家聯盟協調一致宣言和關於設立東南亞國家聯盟秘書處的協議。

一九六七年曼谷宣言的原則和目標在巴厘高峰會議上再得到確認。東盟協調一致宣言有很大的重要性，因為它不單止更具體地列出在經濟、社會、文化和安全方面的合作計劃，更突出了在政治上合作的決心。從那



時開始，在創設宣言中只字未提的政治合作，變成了東盟其中的一個主要目的。

在政治合作上，東盟協調一致宣言雖然沒有把成員國政府首腦會議作為一個東盟的機構，但當有需要時便會召開，以最快捷及和平的手段來解決區內衝突。在可能的情況下，開始採取措施使和平、自由和中立區得到承認和尊重。東盟的組織架構得到重組，以便加強政治領域的合作，同時亦研究在司法方面合作的發展前景，以及在區內國家制訂引渡協議的可能性。

在經濟方面，東盟協調一致宣言訂明了在發展基本需要產品、工業和商業方面合作的行動，在經濟和國際產品的問題上，各成員國應該採取一致的態度，並建立一個經濟合作的機制，定期或在有需要時便召開部長會議，討論經濟問題。

在社會事務方面，考慮了就業機會、社會富裕、人口膨脹和預防毒品的販賣和吸食等問題。

東盟協調一致宣言顯示了成員國有意發展曼谷宣言訂立的原則，和開始制訂實現它們的行動計劃。

東南亞友好合作條約是容許所有本地區國家加入的國際公約，當中包含了曼谷宣言的精神和目標，和一套這些國家的行為規範，希望以此達到更廣泛的地區合作，及建立和平解決區內衝突的機制。和東盟協調一致宣言一樣，東南亞友好合作條約也強調政治層面合作的重要性，當中的第九條規定，締約國應當努力加強合作，以推動本地區的和平同穩定，為此，締約國彼此間應當對國際和地區性的問題，保持定期的接觸和磋商，以求協調自己的看法、行動和政策。

3.3. 東盟的近期發展

3.3.1. 一九九二年在新加坡舉行的東盟首腦會議

一九九二年一月，東盟在新加坡舉行了第四次高峰會議，有六個成員國的政府首腦參加，當中包括在一九八四年加入聯盟的文萊。這也是東盟有史以來的第四次高峰會議。

經濟世界急速轉變，特別是歐洲共同體的一體化，以及將來的北美自由貿易區，給東盟帶來了無數的挑戰。在這次高峰會議上，成員國以承諾建立東盟自由貿易區作為回應。在政治方面，內戰、種族屠殺和佔領柬埔寨的結束，一定程度上有利於成員國和中國及越南建立外交關係。柬埔寨得到和平，是冷戰結束和聯合國安理會新的合作環境的成果。當中可得出一個結論，就是區內的嚴重衝突只能靠區外的大國解決。

3.3.2 擴大組織

東盟在一九九四年五月的會議上決定建立大東南亞國家聯盟，包括十個東南亞國家，即除了本身六個成員國之外，將擴展到包括印支三國：越南、老撾和柬埔寨，另外還有緬甸。

這個決定是基於本地區的政治經濟情況。面對“新國際秩序”，全世界的地區性組織都在轉變當中。冷戰過後，東南亞地區的政治結構起了變化，在美國撤出位於菲律賓的軍事基地之後和出現對南沙群島主權的爭議，擴大了的東盟可以加強它的政治地位和對區內事務的影響。

另一方面，柬埔寨戰爭的結束和越南的對外開放，都大大推動了東盟的擴展。越南正致力發展經濟和改善同東盟的關係，改變了以往的敵視態度。這樣，印支三國便具有了加入東盟的基本條件。當這些國家加入之後，東盟將會變成一個五億人口的十國聯盟，屆時它的政治和經濟力量將會顯著加強。

一九九五年七月二十八日，越南正式成為東盟的第七成員國。她的加入顯示了幾乎毫無必要的冷戰結束的標誌，也表示了東南亞地區進入新的和平合作時代。越南加入之後，改善了她的國際形象和影響，增加商界對其高速發展的經濟的信心。

八十年代末，越南由於所奉行的馬克思主義教條的失敗和受到國際孤立，嚴重影響了國內經濟，甚至危害到本身的政權。一九八六年十二月，因失去了蘇聯的支持，越南放棄了社會主義計劃經濟，推行改革，邁向市場經濟。

一九八九年九月撤離柬埔寨後，在聯合國的推動下，一九九一年十月在巴黎通過國際解決柬埔寨衝突的方案。翌年七月，越南和老撾一起簽署了東盟的東南亞友好合作條約，並取得了東盟外長年會的觀察員資格，再成為東盟成員國本身或集體利益的威脅。即使東盟對共產主義不存好感，而越南在加入東盟時仍然是一個共產主義國家，這顯示東盟並不擔心越南的國內政策。

除了接受越南加入之外，在一九九五年七月尾於汶萊召開的外長會議上，也接納了柬埔寨和老撾成為觀察員。柬埔寨表達了加入東南亞友好合作條約和加強與東盟成員國關係的意願。而首次重現國際舞台的老撾，就解釋了自己的對外政策，和明確表達了希望在一九九七年東盟成立三十週年之際加入這組織。至於緬甸則以特邀的身份參加了會議。融入這三個國家的進程已是不可逆轉的了。

3.3.3. 建立東盟自由貿易區

另一個大膽的計劃就是建立東盟自由貿易區。在一九九二年的會議



上，定出了十五年的期限來實現這個計劃。後來，這個期限被縮短到二零零三年。通脹率將降至百分之零到五這個水平，它的地域可以和北美自由貿易區相比。今天，成員國正努力實現這個計劃。在一九九五年，新加坡和馬來西亞已經分別降低了三百和三千七百種貨品的關稅。

汶萊部長在九五年七月的東盟部長會議上呼囑，將建立東盟自由貿易區的時間提前到公元二零零零年，因為成員國不想落後於人，同時受過份保護的國內工業應該承受市場的風險。菲律賓、印度尼西亞和馬來西亞審慎地接受了這個建議，它們將在一九九五年十二月舉行的高峰會議上作出正式的決定。

自一九九一年起，東盟成員國的年經濟增長達到百分之六點七，現時，國民生產總值達到四千三百億美元，國民平均收入為一千二百美元，新加坡和汶萊則高達一萬六千美元。各個領域的發展成了東盟經濟上的優先考慮。

事實上，就東盟成員國現時的經濟狀況，要建立自由貿易區並非一朝一夕的事。儘管世界市場的競爭要求加快步伐，但成員國的經濟發展水平參差不齊，不是全部都可以在缺期內回應這個轉變。才加入東盟幾個月的越南就是最好的例子。它擁有大量廉價勞動力和巨大潛力的市場，是目前非常吸引外國投資者的地方，但是越南的經濟仍然在起步階段，在推行東盟的關稅計劃時已需要訂立三年的寬限期。要在所有成員國境內提前建立自由貿易區，一定會遇到無數的困難。

3.3.4. 安全論壇

東盟的安全論壇是一九九四年在曼谷設立的非正式會議，不單只有東盟成員國和本地區國家參加，還邀請亞太地區、北美洲和歐洲的國家參加。論壇的主要目的是討論區內和國際的重大問題，建立信心和提醒注意重要的課題。

一九九五年一月外長年會結束之後，緊接著便在汶萊舉行了第二屆安全論壇，與會的十九個代表團之中，包括中國、日本、南韓、新西蘭、巴布亞新幾內亞、加拿大和美國的外長以及歐盟的代表。

安全論壇並非東盟解決問題的機制，而只是為發展參加者之間的良好關係和提供相互會晤的機會。在第二屆安全論壇上討論過南沙群島的爭端、法國太平洋的核試和波斯尼亞危機等問題。同時仍討論過一些新問題，例如環境、恐怖主義、電腦技術、愛滋病和毒品等問題。正因為這些問題影響著整個世界，所以開始引起區內國家的注意。



4. 東盟的組織結構

4.1. 分散的東盟機構

(1) 外長年會

是東盟架構中的最高決策機構，早在曼谷宣言中已被設立，年會輪流在成員國的首都舉行。

年會有機制訂政策、協議聯盟的活動和修改由各委員會作出的決定或提交的建議。

(2) 常務委員會

常務委員會是由東道國的外長擔任主席，每年輪換一次，其它成員國派出大使作為成員。同時亦會在東道國舉行第二年的外長年會。

常務委員會每年召開數次會議，審議並接納外長年會的報告；其它屬下的委員會的建議，在接受部長會議意見前，都會先送到常務委員會。

常務委員會有權監察處理東盟對外關係的三個特別委員會：

a) 東盟成員國特別協調委員會

在一九七二年成立，協調和歐共體的接觸。一九七五年又建立了聯合研究小組，考察兩個地區組織之間的合作機制，加強了委員會的重要性。

b) 東盟駐布魯塞爾和日內瓦的委員會

這兩個委員會是在常務委員會的領導下，分別在布魯塞爾和日內瓦代表東盟，處理對外關係。

(3) 東盟各成員國的秘書處

在東盟最初的五個成員國裏，各自設有一個東盟成員國秘書處，這五個秘書處組成了一個官員小組，負責執行聯盟的決定和輔助部長會議及常設委員會，成為當時東盟委員會系統的核心。

(4) 常設委員會

常設委員會有十一個，由相關領域的專家組成，並向常務委員會負責。

最初的四個常務委員會在一九六八年八月成立，分別是 (a) 民用航空交通委員會，(b) 航空交通通訊委員會，(c) 食品及農業委員會，(d) 海上運輸委員會。

到一九六九年十二月又建立了五個委員會，包括 (a) 貿易和工業委



員會，(b) 財政委員會，(c) 社會傳播委員會，(d) 旅遊委員會，(e) 運輸及電訊委員會。

(5) 特別委員會

隨著和其它國家的接觸和談判越來越頻密，東盟設立了多個特別委員會，授予專門的職權，直接向常務委員會負責，設有國內的辦事處及其主席不是輪選產生。

除了這三個直接向常務委員會負責的特別委員會之外，值得一提的是重建及恢復印支國家協調委員會。該委員會在一九七三年二月成立，以評估包括當時的越南等區內國家的經濟需要和支援重建工作為目的。

除了上述，在中央銀行，貨幣管理權構以及糖和合成橡膠生產等方面都有設立特別委員會。

這是東盟到第一次巴厘政府首腦會議之前的組織架構，可明顯看到委員會繁多，職能重疊和缺乏協調。隨著七十年代中東盟活動的增加，開始試圖重組聯盟的組織結構。經過歷來最大幅度的重整之後，從一九七六年二月巴厘高峰會議得出了現時東盟的架構。

4.2 東盟現時的組織結構

(1) 外交部長年會

這就是為人所熟悉的東盟部長會議，作出指導性政策和協調整個東盟的工作，成為聯盟的最高決策機構。

每年只舉行一次正式的會議，除非要舉行特別會議或非正式會議。在正常的會議時間之外，會議的工作由常設委員會負責，並由其中一成員的外長擔任主席，並在任內成為東盟的發言人。

對不能推遲到下一次部長會議的事項，便會由常設委員會處理和作出決定，它本身的和其它委員會的年度報告要送交部長會議審核，常設委員會一般每年召開六次會議。

(2) 東盟政府首腦會議

它不是東盟設立的機構，只有在需要時才舉行會議，在東盟成立的頭五年裏，都未有召集過這個會議。在一九七六年和一九七七年召開過兩次被稱為高峰會議的東盟政府首腦會議，在往後的十年裏都未有再召開過。雖然如此，各成員國的政府首腦經常在東盟的機制以外進行雙邊接觸，在東盟建立頭十四年裏就舉行過九十六次這樣的會面，當中最多的是泰國和馬來西亞之間，而馬來西亞和菲律賓之間就組織得最少。



鑒於各國政府首腦參加會議解決問題的重要性，在一九九二年召開的新加坡高峰會議上，決定以後原則上每三年舉行一次。

(3) 常設功能委員會

很多東盟的計劃和草案都是這些委員會努力的成果，每一個常設功能委員會都有一名由東道國政府委派的技术秘書輔助，有關委員會的主席亦由東道國指定。

每個功能委員會之下設有多個屬下委員會和工作小組，負責專門的協調事項。

a) 經濟類委員會:

- (i) 貿易及旅遊委員會，總部設在新加坡；
- (ii) 工業、礦產和能源委員會，總部在菲律賓；
- (iii) 財政及銀行委員會，總部位於泰國；
- (iv) 食品、農業和林業委員會，總部設於印度尼西亞；
- (v) 交通及通訊委員會，總部在馬來西亞。

b) 非經濟類委員會

- (i) 科學及技術委員會；
- (ii) 社會發展委員會；
- (iii) 文化及訊息委員會。

非經濟類委員會的總部每三年輪流設在成員國的首都，它們直接向常設委員會負責。

將這些委員會分成經濟類和非經濟類稍微影響了常設委員會的權力，經濟部長會議的決定和經濟類委員會的建議，只要不對和第三國家的政治關係有負面影響，就只需要在常設委員會登記備案，如果出現上述情況，應送交常設委員會處理，因為所有和其它國家的對外關係都由此委員會負責。

c) 預算委員會

預算委員會是管理和運用東盟資金及聯盟的中央秘書處預算的機構，並向常設委員會負責。

(4) 東盟中央秘書處

中央秘書處的建立是巴厘高峰會議引入的最大變革，它的總部設在雅加達，由一名秘書長領導，由外長會議每兩年任命輪換一次。

中央秘書處有權執行所有由各個部長會議和常設委員會所授予的工作，在東盟的組織架構裏，中央秘書處僅低於常設委員會，並向其負責。

一九七六年二月二十四日，在外長會議上通過並簽署了關於建立東南



亞國家聯盟中央秘書處的協議，裏面訂明了中央秘書處的運作規則。

東盟自一九六七年建立以來，在曼谷宣言內規定的活動顯著增加了。面對工作的增加，感到有需要設立一個中央行政部門，更有效地統籌其它的機構和執行聯盟本身的活動計劃。

協議的第三點規定，秘書長有權直接接觸和成員國政府，向和委員會報告聯盟活動的進展和作為和委員會之間溝通的正式渠道。另一方面，由中央秘書處協議執行由聯盟通過的活動的進展，並展開有關的計劃。

秘書長由三名主管經濟、科技和社會文化領域的主任輔助。一九八二年召開的經濟部長會議決定，增設五個副主任職位，對應五個經濟類委員會，專門為主管經濟領域的主任提供協助。

為了避免混淆，原有的東盟各成員國秘書處的秘書長改名為總主任，然而，東盟中央秘書處的成立，並沒有改變各成員國秘書處和常設委員會的權力關係，由於各成員國秘書處繼續擁有監察聯盟行為的職能，並負責常設委員會會議的準備工作，所以有關的主管的重要性並沒有減少。

5. 作出決定的模式

東盟的工作一般是通過部長級的磋商和在常設委員會和常設功能委員會內進行。但是各成員國在聯盟的立場是通過各國的秘書處來協調的。

東盟的政策、立場，在會議、談判和討論中所得出的決議，都是由各成員國政府有關主管部門的人員作出的，並且具體執行。

可以說各成員國的外交部是這些國家關於東盟事務的決策中心，東盟成員國的秘書處直接授命於其外交部。在牽涉到經濟發展和計劃、工商業、農業、衛生和基礎工業等方面，除了外交部之外，其它的部級機構也會參與決策，通常這些部門的負責人會參加東盟特別委員會的工作。

由此可見，各成員國的外交部長處於決策機制的中心，由處於第二線的國內辦事負責人和位於第三線의其它部門專家所協助。然而，在這個決定權制的運作當中，仍存有很多不明確的地方，這主要是由於各成員國之間不同的政府體系而表現在東盟的會議上。例如，某一成員國各部之間的權力重疊便會妨礙國內秘書處負責人作出決定，成員國本身的行政運作風格會直接影響到聯盟的機構作出決定的程序。

例如在菲律賓，外交部長要面對來自其它政府部門，特別是國家經濟發展局的競爭，在經濟範圍內，該國的官方經濟計劃對區域合作的問題更具影響力。

東盟有大約百分之八十的談判和經濟有關，而餘下部份則屬政治問題，儘管外交部有最終決定權，但在某種情況下，其它的政府部門傾向於



走在前面。由此引出了一個問題：在對東盟問題有權限的政府部門之中，哪一個才是真正的決策中心？

要注意到委員會的運作是緩慢和複雜的，所以，有時一個口頭協議能達到更好的效果，經常那些棘手的問題就是通過這種非正式和務實的途徑來解決的。

如果不解決聯盟內部作決定的機制，東盟的擴展將難以展開。

6. 東盟機關的結構

東盟各成員國主要在政治和經濟上合作，在聯盟機關作出決定的過程中，一致協議或共識原則有很大的重要性。在結構和程序上可以看到，所有層面的活動都很明顯傾向於採取彈性並配合談判的結構。

由於一致協議和靈活的機制的性質和預防衝突、團結聯盟內各團體的力量，大大幫助了東盟的發展。

這些特點對各成員之間的團結起根本作用，因為即使這樣容易造成含糊或缺乏效率，但卻常能在解決爭端時顧及成員國的面子問題。很多的雙邊會談，特別是成員國政府首腦之間，能在東盟正式機制之外，為解決最敏感和棘手的問題造就了足夠的靈活性，但對聯盟的內部團結卻沒有影響。

各成員國政府體系不同的性質和民族主義力量的提升，為東盟機關的權力下放製造了條件。如果想更嚴格地規限出東盟內部組織上和職能上的結構，這似乎和東盟本身的精神和成員國的治國模式有相抵觸。所以，在改革東盟的結構時要非常謹慎。

因為有組織結構和運作模式上都以靈活為原則，加上在所有的決策機制上都採取一致協議的做法，很自然就在各個層面產生不足。

a) 缺乏一個完善的決策機制

東盟的高峰會議主要是禮節性和象徵性的，會議雖然會提出政治取向，但在東盟的合作問題上不會作出具體指引，由此，外交部長會議和經濟部長會議成為東盟的兩個核心機關，令縱向決策結構分成兩部分，如果出現其它部長會議並行，情況更加複雜。

b) 一致同意原則

在各個組織層次的所有問題的決定都採用一致同意的原則。事實上，要求共識在最高層機關和最重大的政治問題上有它的優點，但在成員國之間的合作問題上，東盟的結構就顯得缺乏效率，而且對那些已達成政治協議的問題上顯得不恰當，即使一個措施對大部份成員國都是好的，都有可能成為一個障礙。

c) 輪換原則

這個原則保證各成員在聯盟的管理上有同等的參與機會，但也造成效率低下和缺乏經驗及連續性。這個原則在最高決策機構和主要在政治問題上是恰當的。委員會和技術性強的機構是以務實和實用為標準的，輪換主席制對它們並不合適，一個以技術性為主的機構的負責人，應該是對相關領域和本身機構的運作有深入的認識。

d) 國家利益比重巨大

由於東盟內部缺乏本身利益的代表，令到內部合作發展緩慢，成員國秘書處的成立，很明顯表現了國家利益高於聯盟利益。

e) 決策機關定時運作

除了東盟中央秘書處和各成員國內秘書處，所有其它的機關都是按週期運作的。各種部長會議一般每年召開兩次，常設委員會六次，其它特別委員會或附屬委員會就只有一次。雖然可以召集特別會議，但是會議的週期性或甚至在正常會議之間完全停止運作，和合作的進展格格不入。這種現象尤其令到私人企業失望，因為有些程序要幾年才能完成。

f) 私人企業

私人企業對聯盟內的經濟合作，特別是在工業方面，擔當重要的角色。但即使是在最重要的問題上，都沒有為商人設立任何的諮詢機制，由此令到一些合資計劃失敗。

g) 政治體系而非法治體系

東盟幾乎完全建基於政治體系之上，所以聯盟的決策和活動是由官僚規則，而非法律規定來作指導。

東南亞國家聯盟並沒一個成立憲章，它是在一九六七年曼谷宣言和一九七六年東盟和平友好宣言的基礎上運作的。唯一存在的國際公約是東南亞友好合作條約。採用成立憲章被認為是放棄共識原則，對聯盟的結構會引入緊張和過份嚴格。

在友好合作條約裏有規定建立一個高等委員會，來促進和平解決成員國之間政治糾紛。然而，這個委員會一直沒有建立。

7. 東盟法律體系淺析

(1) 東盟和各成員國的法律體系互相影響

由聯盟的協議產生的活動計劃的各個方面和地區合作的所有領域，都必然會令到各員國的法律體系作出修改和調整。為了回應本地區的發展，還可以制訂新的法例。

(2) 各成員國的法律體系有很多分別

印度尼西亞的法律以伊斯蘭、印度和亞達的法律為基礎，並在某些方面吸收了德國的法律。

馬來西亞和新加坡的法律系統包含有英國法系的傳統和伊斯蘭法系的基礎。一直由本國按具體情況進行修改。

菲律賓的法律體系融合著羅馬法、教會法、源自伊比利亞的民事法、英美法及伊斯蘭和亞達的法律。

在泰國的法律體系裏，包含有高棉、印度、法國和英國的法系的成份。

(3) 東盟的法律地位

與大部分的國際組織相反，東盟特意不採用一個正式的成立公約。

事實上，在曼谷宣言簽署之後，曾出現過倡議起草東盟憲章的運動。但經過很小心和慎重的諮詢和決定之後，這個建議被擱置了。以後外長會議重申，最初的曼谷宣言和之後的基本文件對鞏固東盟已是足夠的。

(4) 東盟的法律

東盟的法律有兩個組成部分，一個是區內的，另一個是國內的。其中一個部分的改變可以影響到另一部分。由於交往越來越頻密，因區內外的接觸而引發出來的法律問題變得越來越複雜。到目前為止，仍未足以說形成東盟共同體法律。

東盟的法律包括協議、條約和宣言，這些文件決定東盟內部及對外的行動方式。毫無疑問，當中最重要的是友好合作條約，內裏包含合作及和平解決區內衝突的基本法律規定。

這份條約的簽訂有重大意義，它表示了東南亞國家聯盟的成熟，和各成員國對它們之間的關係的穩定和活力充滿信心。

