

焦點評析

2016 年東協暨東亞高峰會觀察 峰會的共識與歧見：更團結還是更分 歧的高峰會談？

2016 Perspectives on ASEAN summit and EAS consensus and disputes: more solidarity or divided?

廖舜右 *Shunyo Liao*

中興大學國際政治研究所副教授

*Associate Professor of Graduate Institute of International Politics
National Chung Hsing University*

一、前言

整體而言，今年總共十場的東亞領袖系列會議，反映出以下三個共同特性：一、經貿事務的優先取向；二、美中兩極的結構對峙；三、東協方式的慣性路徑。

二、安全與區域整合議題

每年一度的東亞領袖系列峰會，今年由 9 月 6 日起至 8 日共三天，在寮國首都永珍舉行 10 場領袖會議，包括東協峰會(ASEAN Summit)，東協+1s 峰會(+China, +Japan, +Korea,+ India, +Australia, +New Zealand)，東協+3 峰會(ASEAN + China, Japan, Korea)，東協+6 峰會(RCEP Summit)，東亞

峰會(East Asia Summit, 10+8, ASEAN + China, Japan, Korea, India, Australia, New Zealand, US, and Russia)。而在這 10 場領袖會議中，就安全議題與區域發展兩大面向而言，東協峰會與東亞峰會最受矚目與關切。

三、東協峰會的經貿動能

新東協峰會 2016 年宣言共有 28 項內容，對於備受關切的南海區域爭端的部分，主要是強調與會各國「重新確定在南海議題上維持和平、安全穩定及航行、航空自由的重要性。」並未提及中國在南海進行人造島礁及部署軍備的行為，更未提到今年 7 月 12 日海牙國際仲裁庭對中國與菲律賓在南海的主權爭端所做出有利於菲律賓的判決，而是僅僅表示「我們重申各方應當以和平手段解決爭端，並遵守被普遍承認之國際法原則的重要性。」

同時，東協峰會宣言提及各國曾針對「某些國家在南海的填海造陸及侵略性行動，有破壞互信並拉高區域緊張之虞，進行了關切。」相對溫和的用字遣詞，顯示區域各國對中國大陸關係的最基本立場：並非所有國家對中國大陸都具有一致的國家利益。特別是柬埔寨和寮國始終站在維護中國的陣線，使得重視東協方式（ASEAN Way），也就是共識決的東協，無法對南海爭端採取一致的強硬態度。

另一方面，2016 年也是東協共同體元年，東協峰會特別檢視『東協共同體願景 2025』的進展，認為東協在推動政治安全共同體、經濟共同體、社會文化共同體三大藍圖方面，已經獲得實質成就與進展。同時，東協峰會也針對成員發展水準的落差與連結性領域的不足，通過『東協整合計劃第三份工作計劃』和『東協聯結性整體規劃 2025』。前者是協助柬埔寨、越南、寮國、緬甸（CVLM）這四個發展相對落後的國家，提升整合的能力建構，而後者則強調改善和提升基礎設施、貿易、物流、人員移動等領域的連結。東協也簽署以東協共同身份應對區域內外災害的宣言，強調「一個東協，一種應對」，面對自然災害，東協將以整體的思維採取共同行動。

寮國作為今年東協輪值主席國，將今年會議主題定為「將充滿活力的東協共同體願景變為現實」。在連結性、貿易促進、中小企業發展、文化遺產合作、防災救災、永續發展、基礎設施等優先領域，通過多項宣言。東協峰會期間，分別有智利、埃及和摩洛哥宣布加入《東南亞友好合作條約》，使得隸屬該條約的成員國家和國際組織增加至 35 個。寮國表示近年來區域和國際環境出現快速而複雜的變化，全球經濟增長依然緩慢和脆弱，東協應該加強與對話夥伴以及國際社會的合作，以利及時應對這些挑戰。

四、東亞峰會的單位否決權

東亞峰會則是 7 月 12 日國際仲裁庭作出否定中國南海水域主權的裁決後，中日美和東協各國領袖首次互動的重要國際場域。在會議之前，東亞高峰會秘書處的聲明稿就已經事先聲明：「在東協國家與國際各方協調下，本次會議將對中國在南海爭議水域的擴張行為從寬而論。」也完全呈現東協在南海議題採取妥協的整體立場。因此，在東亞峰會宣言中，果然未提及南海仲裁結果，同時峰會第二天原本預定南海問題列為優先討論，但會議時間卻臨時縮短 30 分鐘。因此，不論就宣言內容或現場討論而言，在在都顯示南海問題並未如美日事先規劃而成為東亞峰會的優先議題。

即使在東亞峰會舉行的前夕的 9 月 6 日，美國總統歐巴馬在寮國首都永針發表演講，宣稱「美國將在國際法的規章制度下，繼續在東海和南海等一切地區進行飛行和航行。」然而，即使美國官方持續對中國在南海水域的主權聲索及行為造成區域關係緊張表示關切，東亞峰會議程的冷處理與宣言中的溫和立場，再次顯示中國對東協的政治、經濟和外交影響力。

五、三大特性的整體觀察

東協峰會與東亞峰會，其實就是今年東亞領袖系列峰會的最佳縮影與

寫照。整體而言，十場的領袖會議反映三個特性：一、經貿事務的優先取向；二、美中兩極的結構對峙；三、東協方式的慣性路徑。

首先，在十場的領袖會議中，經貿事務的討論，不論是就宣言的篇幅與議程的安排上，都明顯屬於優先處理項目。舉凡貨品貿易、服務貿易、人員移動、投資協定等安排，都是各場次的重要議題。反之，只要是涉及領土爭議、軍事安全，以及人權議題方面的非經貿事務，雖然有特定國家的大力推動，依然無法獲得共識決而出現在共同宣言之中。

其次，美中兩極的結構對峙，也呈現在議程、宣言，以及各國的發言立場。從高階政治的航行自由到低階政治的跨太平洋經濟合作夥伴關係（TPP），都可明顯觀察到美中的角力與隨之而來的合縱連橫。雖然在議程的設計以及宣言的內容，中國大陸因為擁有東協輪值主席國柬埔寨的支持，而獲得類似單位否決權的權力。而另一方面，如以各國發言立場來分析，美國則相對獲得較大的支持，例如日本、新加坡、澳洲、紐西蘭、韓國均以不同程度的發言力道來支持美國對於航行自由的宣示。簡而言之，中國大陸獲得的是程序的勝利，美國則得到較多數的實質支持。

再者，東協則因為制度的設計與國家利益的差異，呈現出一貫的東協方式，也就是保持模糊、趨近中立，以及不干預的慣性原則，使得美中的短兵相接在東協場域中，各取所需、全身而退。另一方面，在東協共同體與區域整合的面向上，也兼顧已開發成員與開發中成員的需求，以能力建構的形式來推動東協共同體，以及以東協共同體為核心的 RECP、FTAAP。

最後，今年這些系列峰會依然維持過去的兩大共識。第一個共識是程序運作的共識，也就是確保共識決的原則不被挑戰，只要有任何成員國反對，就不會列入宣言或成為共同行動的選項。第二個共識是解決歧見的共識，自東協成立以來，不干預他國內部事務就是解決歧見實質上的共識。

六、從未團結，何來分歧

至於，今年所呈現的是更團結，還是更分歧的高峰會，可由兩個面向

來討論。第一個面向是從歷史的角度觀察，過去東協從未團結，因此何來分歧。同時，就算產生共識，也會因共識決隨之而來的自願性原則，阻礙東協採取共同行動。第二個面向是從權力的角度來觀察，美中在東協場域所爭取的並非物質方面的援助，而是在爭取區域內行動的正當性與合法性。就南海議題而言，美國透過由上而下的國際仲裁法庭，在外交與輿論方面已經先馳得點，中國大陸運用由下而上的東亞系列峰會，作為反制。

今年以後的東亞系列峰會，作為東亞地區最大的國際多邊平台，將持續受到上述三個因素的影響，分別是經貿事務的優先取向；美中兩極的結構對峙；東協方式的慣性路徑，而呈現可預期的權力移轉模式，同時也將是觀察東亞區域政經結構的最佳場域。

責任編輯：賴郁璇、盧信吉