

南海風雲

# 中國造島壞了東盟互信

## 專訪菲大迪里曼分校 Aileen Bavaria 教授

**信訪報**  
 受訪者：Aileen Bavaria  
 菲律賓大學迪里曼分校教授  
 採訪、撰稿：凌劍豪

日前，美國總統奧巴馬與東盟成員國領袖在加州舉行一連兩日的峰會。這場被國際媒體視為「歷史性」的會議在本地媒體沒有太大的回響，會後的聯合公告似乎也是舊調重彈。究竟這次峰會對於美國及東盟有什麼得着，中國—東盟—美國三大勢力在東南亞的角力又如何影響東盟發展，《信報》專訪菲律賓大學迪里曼分校教授 Aileen Bavaria 分享她的觀察。

Bavaria 表示，這次峰會之所以受國際社會關注，除了因為這次是 2013 年美國東盟雙方建立年度峰會機制後首次在美國本土舉行有關會議，亦是去年雙方確立戰略夥伴 (Strategic Partnership) 後的首個峰會，足證美國希望與東盟建立更緊密合作關係的決心。Bavaria 指出，這次峰會涵蓋的範圍除了備受關注的南海爭議外，美國亦希望藉這次峰會與東盟探討經濟合作等事宜，特別是有關吸納東盟國家加入跨太平洋夥伴關係協定 (TPP)。

另一方面，東盟近年的整合步伐迅速，例如確立東盟共同體 (ASEAN Community) 等，因此東盟也希望藉這次峰會進一步建立自身在國際社會及對美關係的形象。

### 中美交織出區內新格局

有評論指這次峰會成果不甚顯著，在南海議題上似是舊調重彈，Bavaria 就指出這次峰會的重點，在於確立及重申雙方對區域政經合作及爭議的共同準則及願景；而美國及東盟領袖均要將上述的準則化為實際政策及行動計劃，方能取得長足進展。Bavaria 直言這些措施一直在進行，但亦須要考慮實際情況的限制，因此難以一蹴即至。



■上圖：大批中國船隻停泊在南海美濟礁水域，加緊填海造島工程。左圖：美國軍艦駛經南海中國宣稱擁有主權的人工小島附近 12 海里範圍，美軍稱為「自由航行行動」。(路透資料圖片/美海軍網站圖片)

近年東盟發展一日千里，由以往冷戰時代單純的反共國際組織到今天建立起自由貿易區及東盟共同體，成果有目共睹。Bavaria 指出，近年東南亞的區域整合迅速，例如共同體建立計劃、簽訂《東盟憲章》(ASEAN Charter) 及多項政治及經濟藍圖，均印證東南亞區域政治的變化。她表示東盟國家領袖與其他領袖無異，其外交政策往往是內政及社會對於自身定位的延伸，並力求在經濟及安全範疇上維持以至擴大國家利益。

另一方面，東南亞亦是中美兩國國際政治角力的戰場之一，美國「重返亞太」與中國多個區域合作

的鴻圖，交織出東南亞政治新格局，也自然是東南亞國際關係格局及東盟政治發展另一大要素。

提到中美關係對於東南亞格局的影響，自然要觸及兩國近年的外交大戰略：TPP 及「一帶一路」。Bavaria 表示她不是 TPP 的專家，因此難以從經濟角度分析 TPP 對東盟的實質影響。但她同時指出，從宏觀戰略角度出發，東盟國家一直希望鞏固美國在東亞的經濟投放，因此總體而言東盟國家對於 TPP 持歡迎態度。不過，東盟一直都有着自身區域的經濟合作藍圖及框架，通稱 RCEP 的區域全面經濟夥伴關係協定就是一例。TPP 與 RCEP 的關係是並存、合作還是相互競爭，將影響東盟國家對於 TPP 的取態。

### 暫時無望和平解決爭議

對於中國的亞投行及「一帶一路」，Bavaria 也作出類似分析。她指出，東盟一直力求與區外國家及組織建立良好合作關係，而非單方面押注到任何一邊，這些是東盟整合及發展的核心價值及定位。因此，在亞投行籌備時期，東盟各國均表示支持及參與其中，畢竟亞投行主打基建投資，這對於東南亞國家發展而言有一定的吸引力。至於「一帶一路」，Bavaria 表示現階段東盟國家如菲律賓難以從「一帶一路」框架中找到比較實在的政策及計劃，因而只觀望態度而非積極參與。

事實上，Bavaria 直言東盟國家關注中國近年的進取發展，區域安全問題及爭議導致雙方未能建立互信，加上中美以至中日關係有進一步惡化的可能等，都是東盟國家參與這些區域合作組織以至區域經濟發展的考慮因素。

南海問題一直是窒礙中國與東南亞國家合作的一大癥結，已故國際政治學家亨廷頓 (Samuel Huntington) 更預言中美之戰的主因將繫於中國及越南在南海的矛盾，因此能否和平解決爭議不僅是區域問題，也是全球安全的一環。對此，Bavaria 表明短期內要涉事各方和平解決爭議似乎並不可能，原因是各方對於南海狀況並無一定共識，甚至在東盟國家之間對如何解決問題的想法也有一定差異。Bavaria 指出，東盟多年來一直尋求以合作模式處理南海問題，但似乎成效不彰。因此，Bavaria 表示菲國早前向海牙常設仲裁法院 (Permanent Court of Arbitration) 入稟尋求國際仲裁解決事件，其中一個目的正是打破現時僵持不下的局面。

Bavaria 指出，中國近年在南海問題上取態亦改變了東盟國家對中國以至南海問題的觀感。她表示在鄧小平年代，東盟國家一直相信和平解決似是南海問題的出路，因此政策的底線往往是相互尊重彼此不同立場，可以擱置爭議以求在不同領域繼續合作。而在近年中國崛起及單方面的南海行為如建人工島等，改變了東盟國家對中國的觀感，認為東盟不再可能擱置問題不顧以求與中國合作，反而要認真回應「東盟—中國」關係中的核心問題如主權爭議及難以建立互信等；中國單方面在南海建島亦令其他外部勢力，包括日本及印度關注東南亞局勢改變，更為複雜的區域形勢於是改變了東南亞國家與中國關係的底線，尤其是中國不諱言新建的人工島嶼可作軍事用途更令局勢更為緊張，足證中國過分進取的外交政策對南海問題及「中國—東盟」合作產生了一定反效果。



## 東盟成員國及其擴充合作架構

### 東盟 10 國

- 東帝汶、巴布亞新幾內亞為觀察員國，兩國均在爭取成為正式會員國。

汶萊 印尼 柬埔寨 老撾 緬甸 菲律賓 泰國 新加坡 越南 馬來西亞

### 東盟 10+3

- 1999 年馬尼拉峰會時正式建立，最初用以穩定東亞地區金融基礎，防止再度出現金融風暴。
- 及後衍生出金融以外的合作機制，包括整體經濟發展、食物及能源安全、打擊跨國犯罪、應對天災等。

### 東盟 10+6

- 2005 年首次舉行，與東盟 10+3 一樣是各方面合作平台。
- 有成員國希望藉這平台推動將東亞地區進一步整合成「東亞共同體」。

中國 日本 南韓

印度 澳洲 紐西蘭



## 東盟 Q&A

林伊

### 1. 東盟在何時誕生？

全稱「東南亞國家聯盟」(Association of Southeast Asian Nations) 的東盟 (ASEAN) 是在 1967 年，由泰國、印尼、菲律賓、馬來西亞、新加坡五國簽署《曼谷宣言》而成立。東盟最初成立的目的除了很籠統的促進區內經貿合作、社會文化交流、維持地區和平穩定外，在當時冷戰大環境下，更重要的是要防止共產主義陣營進一步向東南亞地區擴張。

冷戰結束後，越南、柬埔寨、老撾三個前共產陣營國家，以及由軍政府統治的緬甸在 90 年代先後加入東盟，再加上在 1984 年加入的汶萊，形成現今的東盟 10 國。順帶一提，東盟一直以來都較像是相當鬆散的合作平台，而非實質

凌駕所有成員國，猶如歐盟般的「超國家組織」；即使成員國在 2008 年簽署了《東盟憲章》，東盟對成員國的約束力仍然有限。



### 2. 東盟是戰後東南亞最早出現的區域合作組織嗎？

二戰後東南亞首個區域組織並非東盟，而是在 1955 年成立的「東南亞條約組織」(Southeast Asian Treaty Organization, SEATO)。這個組織雖有着「東南亞」之名，但事實上組織當中的東南亞國家只有菲律賓和泰國，其餘的成員包括位於大洋洲的澳紐兩國、南亞的巴基斯坦，還有西方的美、英、法三國。

這個條約組織近似於西歐和美國的北約組織 (NATO)，也是用以應付蘇聯共產陣營武力威脅的軍事同盟。不過，SEATO 的軍事震懾力卻遠不如 NATO，這在越戰時美國大力派兵支援南越抗共長達 10 年，但 SEATO 基本上完全沒有參與戰事。越戰反映出 SEATO 實際作用極為有限，該組織也在 1977 年解散。

### 3. 東南亞所有國家都是東盟成員嗎？

東盟是東南亞的地區性區域組織，曾經包含區內所有國家。之所以說是「曾經」，因為東南亞地區在 2002 年多了一個國家，也就是從印尼分裂出來的東帝汶 (Timor-Leste)。

跟之前被荷蘭殖民的印尼大部分地區不同，帝汶島東部自 16 世紀起就一直受葡萄牙殖民主治。到 1970 年代，葡萄牙開始

放棄其海外殖民地，東帝汶也在 1975 年發動政變推翻殖民政府，單方面宣布獨立；但印尼在不久之後就派兵佔領東帝汶，將之變成其東帝汶省 (Timor Timur)。

東帝汶要到 2002 年，經歷超過 20 年的流血抗爭後，才正式獨立建國。而東帝汶至今仍只是東盟的觀察員國，尚未被授予成員國地位。

### 4. 為什麼會出現「東盟 10+N」的架構？

東盟成員國每年都會舉行一次首腦會議，即東盟峰會 (ASEAN Summit)，成員國的元首及部長級官員會在峰會上討論及調整東盟整體發展方向，以及個別重要區域議題等。而緊接着東盟峰會，「東盟 10+3」，即東盟與中日韓領導人會議，以及「東盟 10+6」，即東亞峰會 (East Asia Summit) 都會在同一時期舉行。

這些「東盟 10+N」的架構之所以會出

現，是因為東盟 10 國基本上都是小國，而且除了新加坡之外全都屬於發展中國家；而東南亞所在的亞太地區，卻是中美兩個強國爭雄的場所，另外日本的影响力也不容小覷，以至較遠的澳紐和南韓都是亞太地區利益的持份者。

因此，單是東盟本身對東南亞政經大環境的影響力其實相當有限，所以它必須與這些亞太地區國家建立合作框架，才會有發揮空間。

### 5. 這次舉行峰會的地方有什麼特別？

這次奧巴馬和東盟 10 國領袖的非正式峰會，選擇在美國加州的安納伯格莊園 (Sunnylands) 舉行，該處同時是 2013 年習近平與奧巴馬非正式會面的場所。

這座莊園在 1966 年建成，一直是美國出版巨頭、慈善家安納伯格夫婦 (Walter & Leonore Annenberg) 的冬季別墅，但

安納伯格夫婦經常邀請美國及其他國家的政治領袖到莊園。兩人在世期間，一共有 8 名美國總統曾到訪莊園。2009 年安納伯格夫人去世後，莊園轉交其家族信託基金 (Annenberg Foundation) 營運，並成為舉行國際會議或國家高層官員會面的場地，更自詡是「位於西部的大衛營」(Camp David in the West)。