

緬甸輪值主席與第二十四屆東協高峰會：

超越東協弱勢領導權循環？

楊昊

國立政治大學國際關係研究中心副研究員

摘 要

從 2012 年起，東南亞國家協會（簡稱東協）進入了由柬埔寨、汶萊與緬甸等相對實力較弱的成員國擔任輪值主席。此一弱勢領導權循環將延續到 2015 年東協共同體建成期限，導致外界質疑東協整合進程是否將因而延宕，甚至憂慮相關國家在主導議程之際，是否會受制於外力干涉而有失公允。特別是今年首度接任輪值主席的緬甸，其主導東協議程之角色與能量更引起各界矚目。有鑑於此，本文先探討當前東協弱勢領導權循環對東協共同體的影響；接續討論緬甸在 2014 年擔任輪值主席的工作目標、戰略機會與挑戰；最後，本文進一步分析甫落幕的第 24 屆東協奈比都高峰會議及其具體成果。

關鍵字：東協弱勢領導權、東協高峰會、緬甸、東協共同體、南海爭端

壹、前言

東南亞國家協會（簡稱東協；Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）正面臨成立以來最嚴峻的內憂與外患。在內憂方面，東協整合的達成率令人擔憂，以東協為核心的共同體未來路向亦未見明朗。東協自 2003 年揭示了《東協峇里第二宣言》（*ASEAN Bali Concord II*）以來，便致力於發展東協共同體（ASEAN Community）。2015 年的共同體建成期限將屆，現階段的整合進程受到成員國之間發展落差的侷限而顯得捉襟見肘。猶如新加坡東南亞研究院（Institute of Southeast Asian Studies, ISEAS）院長克薩瓦巴尼（K. Kesavapany）所述，東協秘書處所釋出的評估報告清楚揭示，就連過去整合步調最快速的東協經濟體（ASEAN Economic Community, AEC），至今仍有將近 20% 的工作項目尚未完成。¹如果在 2015 年底，這些鉅細靡遺的整合工作仍無法突破，將使東協共同體的願景淪為空中樓閣。近年來，東協各輪值主席無不積極思索東協共同體建成後的下一個目標，經歷 3 年密集討論，從各國官方與東協秘書處所釋出的訊息仍未見具體政策方向，這也意味東協各國對於後共同體時期的新願景仍未有共識。

相較於東協共同體在落實程度上的隱憂，東協所面臨的外患更加險峻。以南海主權爭端所引起的區域動盪，隨著近期菲律賓、越南分別陷入與中共之間的緊張情勢，進而侵蝕東協共同體成員之間的互信與穩定關係。特別是菲律賓，近年來的積極作為挑動南海爭端的敏感神經。馬尼拉在 2014 年初釋出超過 12 個石油與天然氣田招標案，其中有 5 個區域位於南海爭端海域中，此舉宣示主權意味濃厚。²在 3 月 30 日，菲國正式向國際法院提交南海島礁仲裁案訴狀，這份厚達 10 卷、超過 4,000 頁的法律文件代表馬尼拉與中共抗爭到底的決心。³到了 5 月 6 日，菲

¹ K. Kesavapany, "ASEAN to Face a Summit of Challenges," East Asia Forum, May 9, 2014, <<http://www.eastasiaforum.org/2014/05/09/asean-to-face-a-summit-of-challenges>>.

² Cris Larano, "Philippines Offers Energy Exploration Contracts in Disputed Areas of South China Sea," *Wall Street Journal*, May 10, 2014, <<http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304655304579553383486139164>>.

³ The Editorial Board, "Trouble in the South China Sea," *New York Times*, May 9, 2014, <<http://www.nytimes.com/2014/05/10/opinion/trouble-in-the-south-china-sea.html>?>

國海巡船隻以違反捕撈保育類海龜的名義，在巴拉望（Palawan）附近的半月礁（Half Moon Shoal）逮捕 11 位中國大陸漁民，儘管中共嚴厲要求菲方釋放全數漁民，馬尼拉仍未同意要求。⁴相關事件促使菲國總統艾奎諾三世（Benigno Simeon Aquino III）態度堅決，在 5 月 10 日與 11 日於緬甸奈比都（Naypyidaw）舉辦的第 24 屆東協高峰會中，要求東協成員如實討論南海爭議，同時也希望藉此爭取東協友邦支持。⁵無獨有偶，就在高峰會前夕，中共與越南在中國大陸深海鑽油平臺附近發生船艦的衝撞與對峙。越南直指中國大陸鑽探油井活動已經入侵越南專屬經濟海域，因而採取激烈回應。中共外交部則強烈駁斥其深海鑽油平臺所處海域為中共所轄，並無爭議。此一衝突幾乎將「中」越關係推向戰爭邊緣，⁶在高峰會後甚至加劇越南國內民族主義的示威抗爭程度，導致嚴重的排華衝突。

南海爭端引起的區域動盪，幾乎轉移了奈比都東協高峰會的焦點，加劇了東協整合進程的內外部困局。值得注意的是，自 2012 年起，東協進入由柬埔寨、汶萊與緬甸等相對實力較弱的成員國擔任輪值主席。此一弱勢領導權循環將延續到 2015 年東協共同體建成期限，導致外界質疑東協整合進程是否將因而延宕，甚至憂慮相關國家在主導議程之際，是否會受制於外力干涉而有失公允。特別是今年首度接任輪值主席的緬甸，其主導東協議程之角色與能量更引起各界矚目。有鑑於此，本文先探討當前東協弱勢領導權循環對東協共同體的影響；接續討論緬甸在 2014 年擔任輪值主席的工作目標、戰略機會與挑戰；最後，本文進一步分析甫落幕的東協奈比都高峰會議及其具體成果。

⁴ $\frac{r}{r=0}$.
⁴ Jaime Laude, "11 Chinese Poachers Arrested," *Philippines Star*, May 8, 2014, <<http://www.philstar.com/headlines/2014/05/08/1320563/11-chinese-poachers-arrested>>.
⁵ "Philippines to Raise China Dispute at ASEAN Summit," *Philippines Star*, May 10, 2014, <<http://www.philstar.com/headlines/2014/05/10/1321593/philippines-raise-china-dispute-asean-summit>>.
⁶ Zachary Keck, "Vietnam Releases Video of China Ramming Ships," *The Diplomat*, May 8, 2014, <<http://thediplomat.com/2014/05/vietnam-releases-video-of-china-ramming-ships>>.

貳、共同體建構的內部挑戰：東協弱勢領導權循環 (2012-2014)

東協自 1967 年成立迄今已逾 47 年，期間僅召開 24 次高峰會。首兩屆高峰會分別於 1976 年與 1977 年在印尼雅加達與馬來西亞吉隆坡舉行，隨後歷經 10 年空窗期，才在 1987 年於菲律賓舉辦第 3 屆高峰會。1996 年起，東協決議每年舉辦 1 次高峰會，並由成員國輪流擔任輪值主席。隨著東協共同體整合進程的日益複雜與執行進度的迫切需求，自 2009 年泰國擔任輪值主席之後，便決議每年召開 2 次高峰會，分別討論東協內部議題，並檢視共同體執行進度（每年春季），以及舉行東協+1、東協+3 與東亞高峰會（East Asia Summit）等對外系列會議（每年冬季）。

檢視輪值主席制的發展歷程，可以發現東協傳統 6 國（ASEAN-6）中，以印尼（1976、1996、2003、2011）、馬來西亞（1977、1997、2005）、新加坡（1992、2000、2007）、菲律賓（1987、1999、2006）與泰國（1995、2008、2009）具有豐富的輪值主席經驗，而 1984 年加入的汶萊亦在 2001 年與 2013 年分別膺任輪值主席。除了汶萊相對國力較弱之外，諸如印尼、馬來西亞、泰國、新加坡與菲律賓等創始成員對於東協整合與共同體進程著力甚深。許多關係到東協整合的制度設計與合作里程碑，如《東南亞友好合作條約》（*Treaty of Amity of Cooperation in Southeast Asia, TAC*）、《東協峇里第一宣言》（*ASEAN Bali Concord I*）、《東協峇里第二宣言》、《東協峇里第三宣言》（*ASEAN Bali Concord III*）、《東協憲章》（*ASEAN Charter*）等，均在相關國家擔任輪值主席期間通過或完成。

然而，到了 1990 年代末期，隨著中南半島後進國家如柬埔寨、寮國、緬甸與越南全數加入東協，輪值主席的結構開始出現變化，造成共同體建構的內部挑戰。由於部分東協成員的相對國力較弱，一方面對於東協合作議程缺乏領導力，另一方面更無意開創未來願景以領銜東協整合進程，導致東協內部面臨弱勢領導權（**weak chairmanship**）的困境。此種弱勢領導權對於正在積極籌建共同體的東協而言，意味著 2 種挑戰：其一，東協弱勢輪值主席國由於國力與資源的限制，無法提供新的東協願景與共識。這也使得年度重大會議多半僅能行禮如儀地延續現有

合作架構與計畫，成果乏善可陳；其二，相對國力較弱的東協輪值主席國（如緬甸、寮國、柬埔寨與汶萊等），往往在外交政策上容易受到區域外勢力的干涉與牽制，進而在權衡國家個別與區域整體利害關係的取捨下，很容易犧牲東協集體利益，甚至影響區域內部團結。⁷

值得注意的是，由於東協制度設計上特別安排主席國必須輪替擔任（如《東協憲章》31 條所示，輪值主席的輪流順序依成員國名字母排序而定），這意味著相對國力較弱的國家有機會接連擔任東協輪值主席。回顧東協制度發展，第一次東協弱勢領導權循環出現在 2001 至 2002 年間，分別由汶萊與柬埔寨擔任輪值主席。當時因 911 恐怖攻擊事件對於全球安全的挑戰甚深，再加上南海情勢緊張，東協各國在外部壓力的驅使下，必須盡快凝聚集體立場回應當下情勢。因此，在此時期的弱勢領導權循環中，東協仍通過了因應 911 事件與南海爭端的《東協反恐聯合行動宣言》（*ASEAN Declaration of Joint Counter Terrorism*）與《南海各方行為宣言》（*Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea, DOC*）等重要文件。

從 2012 年至 2014 年間，東協進入第二次的弱勢領導權循環，分別由在外交政策上高度親「中」的柬埔寨、鮮少主導東協事務的汶萊，以及過去因為人權記錄不佳而被東協成員批評為害群之馬（*black sheep*）、且首度接任輪值主席的緬甸等 3 國擔任輪值主席。此次的循環時程較 2000 年初期來得更長，在東協整合進程的落實需求上，亦因為緊接著 2015 年東協共同體建成期限而顯得迫切。換言之，弱勢領導權的循環在此之際形成了實踐與推進共同體的內部挑戰。

在 2012 年，柬埔寨所主導的 2 次東協金邊高峰會中，一共通過超過 30 份以上宣言、聲明與協定等政治文件。會議成果看似豐富，然而多半僅聚焦於非傳統安全（如毒品、衛生、地雷）、人權與基礎建設等議題上。儘管柬埔寨在會議中提出《金邊東亞高峰會發展倡議宣言》（*Phnom Penh Declaration on the East Asia Summit Development*

⁷ 相關討論可參考：楊昊，〈行禮如儀的樣版政治？東協第二十一屆高峰會議研析〉，《戰略安全研析》，2012 年，第 92 期，頁 5-12；楊昊，〈弱勢領導權對東協核心地位的影響〉，《戰略安全研析》，2012 年，第 86 期，頁 36-44。

Initiative)及《東協共同體建構金邊議程》(Phnom Penh Agenda for ASEAN Community Building)，但這2份倡議在實際內容上僅不斷重申各種既存的區域規範與東協原則，保守的政治宣示與宣言無法有效回應當前區域情勢。尤其在極為敏感的南海主權爭端上，柬埔寨更因刻意迴避衝突與爭議的態度而受到外界關注。最明顯的例子出現在2012年7月於金邊所舉行的第45屆東協外長會議中，擔任輪值主席的柬埔寨未能協助東協成員國達成共識，因而導致該次外長會議無法簽署聯合宣言(Joint Communiqué)，成為東協成立迄今首度未能具結共識的外長會議。國際輿論開始將柬國擔任輪值主席的失職情事連結到親「中」立場上，甚至質疑柬國在外力干涉與施壓下，不僅疏於關照東協內部利益分歧，更無法協調歧見來匯聚集體共識，因而裂解東協的團結。⁸

相較於柬埔寨擔任輪值主席期間的表現，2013年擔任東協輪值主席的汶萊則顯得低調許多。近2次於斯里巴加灣高峰會期間所通過的宣示，大多聚焦在不具政治敏感性的非傳統安全、食品安全、青年創業、社會保護與人權議題上。儘管東協各國領導人在會中探討共同體建成後的未來格局，身為輪值主席國的汶萊亦順勢通過《斯里巴加灣東協共同體後2015年願景宣言》(Bandar Seri Begawan Declaration on the ASEAN Community's Post-2015 Vision)。不過，這份宣言看似具有勾勒後共同體時期發展路徑的雄心壯志，實際上只有2頁篇幅。最主要的內容在於展現各國願意致力於推動後共同體時期的願景，並且責成東協協調委員會(ASEAN Coordinating Council)及其所轄工作小組，在未來3屆高峰會中提出報告。換言之，究竟什麼是後共同體時期的願景，其具體路徑與藍圖為何？目前仍無法得知。這份僅具「預告性」的文件，再次證實東協弱勢輪值主席無意擘劃共同體未來與開創新局的慣例與困境。

繼汶萊之後，緬甸於2014年接任輪值主席，這是緬甸自1997年加入東協後首次膺任領銜重要角色。東協在2006年原有意讓緬甸接任輪值主席，但在第38屆東協外長會議中，與會的緬甸外長表示，未來一年內緬甸政府將致力於推進國內民主路徑圖，因而無暇接任輪值主席；

⁸ 楊昊，〈沒有共識的共同體：第四十五屆東協外長會議研析〉，《戰略安全研析》，2012年，第87期，頁24-30。

最後，外長會議決議改由菲律賓接任，暫時越過緬甸的既定排序。事實上，外界咸認為此一內部調整過程反映了東協成員國對於緬甸的不信任，但礙於團結形象的整體考量，遂藉著由緬甸代表的自我表態來形成緬甸間接婉拒的回應，最後由東協內部決議以菲律賓取代。

自此之後，緬甸國內的政治動盪與人權問題，對於東協來說猶如芒刺在背，每每論及緬甸接任輪值主席一職的時程表，東協內部的爭議與負面批判不斷，進而迫使東協對於緬甸何時接任輪值主席，始終並未定案。此一情況持續發展至 2010 年，當時緬甸政府積極推動政治改革，對民主意識與人權問題的嚴密控管開始鬆綁，並且陸續釋放大量政治犯，使得國際對於緬甸政局的評估開始改觀。2011 年的高峰會中，與會領導人正式宣告將由緬甸接任 2014 年輪值主席。由於緬甸自加入東協以來，對於共同體落實工作抱持被動態度，加上長久以來與中共保持友好雙邊關係的政策傾向，國際輿論對於東協當前弱勢領導權循環中的緬甸環節所可能面臨的挑戰甚為憂慮。

參、緬甸擔任東協輪值主席的戰略機遇與目標

隨著緬甸政治改革的腳步加快，帶動國內市場開放，國內社會與國際接軌程度亦隨之提升。正經歷快速變遷的緬甸選擇接任輪值主席，事實上將有機會掙脫長久以來的外交政策侷限，⁹一方面拉近與東協成員的關係，另一方面亦可藉此機會，爭取更充裕的外來資源與政治自主性。對緬甸來說，擔任輪值主席代表 3 種戰略機遇，包括促進經濟整合、國內政治形象改造，以及加強國際化程度。

一、有助緬甸國內經濟成長及與區域經貿整合接軌

首先，在經濟方面，擔任輪值主席意味著緬甸的政治改革與經濟開放已受到東協友邦肯定，有助於促進緬甸與東協的進一步整合，強化緬甸國內經濟建設與經濟成長。根據緬甸中央銀行統計，從 1994 年到 2012

⁹ Yun Sun, "China and the Changing Myanmar," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 31, No. 4, 2012, 51-77; Larry Jagan, "Myanmar's Polls A Headache for ASEAN," *Asia Times*, November 2, 2010, <http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LK02Ae02.html>.

年間，緬甸平均國民生產毛額（GDP）成長率為 9.12%，在 2003 年達到 13.84% 的高峰，最低的經濟成長表現出現在 2008 年的 3.6%。¹⁰最近 2 年，緬甸經濟成長率分別是 7.3%（2012 年）與 7.5%（2013 年）。換言之，藉著更密切地參與東協、甚至以輪值主席一職完成共同體建構的階段性任務，已形成緬甸厚植國家經濟建設、推動經濟改革的重要契機。

二、有助緬甸政治改革與政治布局

在政治方面，緬甸政府接任輪值主席也代表當前緬甸總統登盛（Thein Sein）政權成功地改造緬甸的國際形象，進而有助鞏固登盛在國內社會以改革者自居的領導人形象。舉例來說，登盛參加第 23 屆汶萊東協高峰會時，特別呼籲東協各國應更重視、多鼓勵中小型企業發展，因為這些具有活力的經濟網絡將有助東協經濟整合。尤其中小型企業對於持續開放市場的緬甸而言，同樣具有促進經濟成長、拉近與其他會員國之間發展落差（developmental gap）的重要性。

另外，登盛的人權改革形象亦值得關注，他呼籲東協領導人應關注社會弱勢、長者與婦女權益，這些舉措一改緬甸領導人過去強硬、封閉、不重視人權的獨裁者作為，形塑出新的親民、重視社會福利的領導人風格。¹¹在 2014 年 3 月 21 日，仰光舉辦東協人民論壇（ASEAN People's Forum, APF），登盛發表一封公開聲明給該論壇，文中細數緬甸轉型成「真民主」（true democracy）的努力、東南亞人民從鄉村生活轉型到都市生活的進程與需求、並且不斷強調公民社會的重要性。登盛向東協人民論壇表示，未來歡迎這些來自公民社會的聲音及對政府與關鍵議題的批判與探討。¹²的確，這些一改過往作風的論述透過國際網絡的傳遞，有助登盛未來投入 2015 年緬甸大選時的政治改革形象，爭取更多國內支持，而這正是緬甸擔任輪值主席的第 2 項戰略機遇。

¹⁰ “Myanmar GDP Annual Growth Rate,” *Trading Economics*, <<http://www.tradingeconomics.com/myanmar/gdp-growth-annual>>.

¹¹ “President U Thein Sein Attends 23rd ASEAN Summit in Brunei,” The Republic of the Union of Myanmar, President Office, <<http://www.president-office.gov.mm/en/?q=issues/myanmar-asean/id-2751>>.

¹² “Letter from the President U Thein Sein to ACSC/APF 2014,” ACSC/APF, March 21, 2014, <<http://aseanpeople.org/letter-from-president-u-thein-sein-to-acscapf-2014>>.

三、大幅提升緬甸的國際化程度

第 3 項重要的戰略機遇在於透過東協國際網絡的參與，有助大幅提升緬甸的國際化程度。早在 2013 年 5 月，緬甸即派遣代表團前往雅加達，至印尼外交部與東協秘書處取經，希望強化緬國在接任輪值主席後的國際公關與推動東協整合進程的能力。¹³在擔任輪值主席期間，緬甸將舉辦超過 1,000 場系列會議、工作會議與各種對話會議，擔任輪值主席除了主導議程設定之外，更有助於拉近緬甸與東協及與國際的密切關係。¹⁴登盛透過各種場合，公開呼籲東協各國應積極思考 2016 年至 2020 年的發展計畫，並且強調東協共同體在 2015 年的建成將代表區域整合進入新起點。登盛政權希望藉此打造新的緬甸形象，從過去長期處於東協發展邊緣的成長負擔，轉型成東南亞新興市場的領銜勢力。除此之外，登盛亦希望東協與新興國家集團（如金磚國家）及全球核心權力集團（如 G20）有更密切的合作與聯繫。這些國際化的舉措與構想，超越緬國過去的保守與封閉中立主義（*neutralism*）外交路線，也為緬甸爭取更多國際支持與實質關注。

目前東協弱勢領導權循環經歷柬埔寨與汶萊兩任輪值主席，首度接任的緬甸面臨龐大壓力，因而在各種國際輿論與會議的成果安排上顯得謹慎許多。特別是有柬埔寨的前車之鑑，對緬甸而言，為了持續加強國際化進程對國內社會與經濟改革的收益，並爭取更多國際投資與政治支持，誠如外界預期，緬甸可能會保持東協輪值主席的獨立性，並以「誠實掮客」（*honest broker*）自居，避免在某些關鍵問題上受制於外力干涉的影響，而侵蝕了前述 3 項戰略機遇。¹⁵

¹³ ASEAN, “Myanmar Readies for ASEAN Chair 2014,” ASEAN, May 22, 2013, <<http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/myanmar-readies-for-the-asean-chair-2014>>.

¹⁴ John J. Brandon, “ASEAN Chairmanship Offers Opportunity for Myanmar,” The Asia Foundation, January 8, 2014, <<http://asiafoundation.org/in-asia/2014/01/08/asean-chairmanship-offers-opportunity-for-myanmar>>.

¹⁵ Justine Drennan, “Myanmar’s ASEAN Chairmanship: Lessons from Cambodia: Will Nascent Reforms Enable Myanmar to Avoid A Repeat of Cambodia’s Notorious Term?” *The Diplomat*, <<http://thediplomat.com/2014/01/myanmars-asean-chairmanship-lessons-from-cambodia>>.

四、輪值主席任內的工作重點

緬甸接任輪值主席後，立刻以「推進團結並致力於和平與繁榮的共同體」(Moving forward in Unity to A Peaceful and Prosperous Community)為年度發展主題，並特別強調東協團結(solidarity)的重要性。最主要的原因在於，營造東協的「團結」氣氛有助促成東協和平與繁榮，而這亦是共同體最重要的構成要件。據此，緬甸設定 7 個工作重點，分別回應東協共同體與東協與國際社會的連結等 2 個面向。

首先，在與東協共同體相關工作執行方面，緬甸將致力於：1、確保東協共同體後續目標可以全面落實；2、建立加速落實東協共同體建構計畫的優先整合領域，並評估當前共同體計畫執行狀態，同時規劃新倡議以強化東協核心角色，並進一步推展各種有助東協對外關係的方案；3、落實《東協憲章》的回顧與評估，確保東協在快速變遷國際環境中的重要性；4、將東協轉型成以人民為中心(people-centered)的組織，並深化公民社會參與、加速婦女、年輕族群、國會議員、媒體參與東協各項活動；5、發展後 2015 年東協願景。除此之外，在經略對外關係方面，緬甸特別強調：1、執行東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)願景聲明の中程評估，並且發展新的論壇願景；2、與東協成員、對話夥伴及國際社會共同執行落實計畫與任務。¹⁶

進一步分析上述工作重點，可以發現在這些優先工作項目中，第 1、2、3 項主要針對外界對於緬甸擔任輪值主席在協調能力與執行能力上的質疑，所提出的具體回應與辯護，並藉具體工作計畫來加速優先整合領域與項目，最後以呼應後共同體時期的合作方針來強調緬甸對於東協與共同體的貢獻。而第 4、6 與第 7 項工作計畫，則著眼於緬甸國際化戰略，特別是登盛對東協區域論壇的願景定位、與其他國際組織及集團間的關係，以及未來的東協共同體整體發展路向。值得注意的是，第 5 項優先工作項目則與緬甸國內民主改革連結有關，目的在於重新改造緬甸國際形象，相關分析與比較參見表一。

¹⁶ ASEAN, “2014 Chairmanship,” ASEAN, <<http://asean2014.gov.mm/2014-chairmanship>>.

表一 緬甸擔任東協輪值主席的主要工作重點

面向	領域	工作項目內容	戰略意涵
與東協共同體相關	緬甸執行力	1. 確保東協共同體的後續目標可以全面執行。	強調緬甸輪值主席將持續現有進度
	共同體落實	2. 建立執行東協共同體計畫的優先加速整合領域，並評估當前共同體計畫執行狀態，同時設定未來的新倡議，藉以強化東協的重要性、同時推動各種促進東協對外關係的計畫方案。	強調緬甸對於東協共同體計畫的貢獻
	東協制度	3. 執行東協憲章的回顧與評估，確保東協在當前變遷國際環境中的重要性。	強調緬甸對憲章的關注
對外	區域安全	4. 執行東協區域論壇願景聲明の中程評估，並且發展新的論壇願景。	對區域安全的主動規劃
與共同體相關	東協與社會	5. 將東協轉型成以人民為中心的組織，強化與公民社會的參與並加速婦女、年輕族群、國會議員、媒體參與東協活動。	緬甸對於人權與社會團結的努力
	未來願景	6. 發展後 2015 年東協願景。	未來路徑的規劃與參與
對外	面向國際	7. 與東協成員、對話夥伴及國際社會共同執行相關工作。	降低國際社會的疑慮

資料來源：工作項目內容整理自東協官方網站，面向、領域與戰略意涵為作者自行分析並製表。

肆、緬甸奈比都高峰會具體成果

第 24 屆東協高峰會於緬甸召開，為期 2 天的會議不只有東協各國領導人的高層討論，在系列議程中一共包括 11 場正式與非正式會議。5 月 10 日，東協外長會議（ASEAN Foreign Ministerial Meeting, AFMM）揭開系列會議序幕，其中包含東協政治-安全共同體委員會會議（ASEAN Political-Security Community Council Meeting）、東協經濟部長會議

(ASEAN Economic Ministerial Meeting, AEMM)、東協協調委員會會議(ASEAN Coordinating Council Meeting)、東協經濟共同體委員會會議(ASEAN Economic Community Council Meeting)等。第2天的議程則包含東協高峰會、東協領袖與東協跨國會大會(ASEAN Inter-Parliamentary Assembly)代表會議、東協領袖與公民社會團體代表會議、東協領袖與東協青年代表會議,以及2場次區域高峰會,如「東協成長三角高峰會」(Brunei-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area Summit, BIMP-EAGA)與「印-馬-泰成長三角高峰會」(Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle Summit, IMT-GT)。

一、東協外長會議釋出南海主權爭端聲明

召開東協外長會議之前,東協曾於今年1月舉行非正式部長級會議(AFMM Retreat),當時由緬甸外長旺納孟倫(Wunna Maung Lwin)擔任主席,於蒲甘(Pagan)舉行密集的討論,並籌劃本年度高峰會議程。會議期間商討東協共同體的優先領域,包括現有整合進度、東協連結(ASEAN Connectivity)的實現方式、後2015年東協共同體願景、對外關係的加強,以及東協核心地位(ASEAN Centrality)的提升等,對於棘手的南海問題沒有新的進展,唯一共識是依循日前由印尼外長那塔拉加瓦(Marty Natalegawa)促成的東協6點原則,繼續呼籲爭端方必須自制,並確保海域的和平與穩定。

1月的和諧氛圍並沒有持續太久,在本屆高峰會議召開前夕,中共與越南及中共與菲律賓在南海主權爭端上陷入膠著。特別是「中」越雙方因深海鑽油平臺問題引起對峙與衝突,使得5月10日東協外長會議的討論聚焦此主權爭端。與會外長一如外界預期,通過一份《針對當前南海發展之東協外長聲明》(ASEAN Foreign Ministers' Statement on the Current Developments in the South China Sea)。這份聲明明確指出,東協外長「對相關事項表示嚴重關切(expressed serious concerns over the on-going developments),並「要求各方自制且避免使用武力」(urged all parties concerned...to exercise self-restraint and avoid actions which could undermine peace and stability in the area...resolve disputes by peaceful means without resorting to threat or use of force)。這份聲明措辭謹慎,但

力道明顯不足。值得關注的是，文中並沒有清楚指涉中共與越南鑽油平臺爭議與衝突，而是以模糊的敘述與規範性的界定含納所有南海爭端方。這份謹慎且保守的一頁聲明，儘管透露出東協對於南海爭端的無能為力，卻也如實呈現出緬甸在擔任東協輪值主席時迥異於柬埔寨，直接面對爭端而不迴避的政策立場。

進一步檢視與會東協各國外長的態度，可以發現箇中意見相當分歧。譬如，柬埔寨外長何南豐（Hor Namhong）認為，東協希望越南、中共及其他爭端方妥善地以和平方式解決爭端；新加坡外長尚穆根（K. Shanmugam）則表示，東協顯然不願對目前的爭端與衝突選邊站，但他也提醒，如果東協國家此時不願表態，可能嚴重侵蝕東協現有的團結氛圍，更將侵蝕組織的核心地位。相較於新加坡的立場，緬甸外長旺納孟倫的態度顯得低調許多，僅強調東協對於和平解決爭端立場的堅持，¹⁷緬甸政府發言人耶塔（Ye Htut）更拒絕對「中」越衝突表示意見，卻意有所指地指出，當前緬甸與中共之間保持友好互動，對於東協成員的邦誼也高度重視，未來一年內將會盡力協助「南海行為準則」（Code of Conduct, COC）的推動。¹⁸

本年度高峰會的成果，在敏感的南海爭端上相較於 2012 年柬埔寨輪值主席的迴避態度，緬甸確實盡其所能地扮演「誠實捐客」與「柔性外交」(soft diplomacy)的角色，¹⁹如實協助東協在南海爭端的集體發聲。

二、東協高峰會議以《奈比都宣言》收場

中共與越南海上衝突的憂慮，同樣瀰漫在東協高峰會議中。東協領導人在 5 月 11 日的高峰會中，除了關注既有的經濟共同體落實步調之

¹⁷ “ASEAN Expresses ‘Serious Concerns’ over China Sea Dispute,” Radio Australia, May 11, 2014, <<http://www.radioaustralia.net.au/international/2014-05-11/asean-expresses-serious-concerns-over-china-sea-dispute/1309206>>.

¹⁸ Kyaw Hsu Mon, “ASEAN to Express Concern on South China Sea Tension: Burma Minister,” The Irrawaddy, May 10, 2014, <<http://www.irrawaddy.org/burma/asean-chair-burma-can-make-progress-south-china-sea-disputes-official.html>>.

¹⁹ Nyan Lynn Aung, “Government Prepares Accord on ASEAN Community ahead of Summit,” Myanmar Times, May 11, 2014, <<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/10279-key-asean-strategy-announcement-expected-in-nay-pyi-taw.html>>.

外，更就南海主權爭端交換意見。最後，本屆高峰會與東協外長會議一樣，以不指涉中共或越南等衝突方的說法，呼籲南海爭端方保持自制、避免挑釁行爲，同時加速通過「南海行爲準則」做爲共識。²⁰此一共識展現在東協領導人所通過長達 8 頁、28 點的《奈比都宣言》(*Nay Pyi Taw Declaration*) 中。

這份《奈比都宣言》所勾勒的重點，除了繼續深化且加速東協經濟體的落實程度、強化東協核心地位的穩定性之外，最重要的一項建議是強調東協將進一步研擬新的區域架構，此一架構將以既有的《東南亞友好合作條約》爲主體，同時延續《東協峇里互惠關係原則》(*Bali Principles on Mutually Beneficial Relations*) 的理念，歡迎印尼所提出的印度太平洋夥伴關係架構提案 (*Indo-Pacific Framework*)，²¹並在未來一年內加速現有整合進程。²²儘管如此，亦有部分東協國家領導人試圖將南海爭端帶入高峰會討論。譬如，菲律賓總統艾奎諾三世以「危險的戰爭邊緣」來形容南海問題，²³越南總理阮晉勇 (*Nguyen Tan Dung*) 則高聲批判中共向南推進深海鑽油平臺的舉措。這兩個國家都試圖在領導人群中找尋友邦支持，藉以平衡壓力。²⁴的確，與會領導人亦警覺到區域內針對南海問題有日趨嚴重的情況，特別對越南正在採取抗衡中共的各種行動深表關切。²⁵

²⁰ Joyce Pangco Panares, "ASEAN Warns vs 'Provocative Actions' on Sea Disputes," *Manila Standard Today*, May 12, 2014, <<http://manilastandardtoday.com/2014/05/12/asean-warns-vs-provocative-actions-on-sea-disputes>>.

²¹ ASEAN, "Nay Pyi Taw Declaration on Realization of the ASEAN Community by 2015," ASEAN, May 11, 2014, <<http://www.asean.org/images/documents/24thASEANSummit/Nay%20Pyi%20Taw%20Declaration.pdf>>.

²² "ASEAN to Expedite Implementation of Roadmap for ASEAN Community," Bernama, May 11, 2014, <<http://english.astroawani.com/news/show/asean-to-expedite-implementation-of-roadmap-for-asean-community-35660>>.

²³ R.G. Cruz, "PNoy: Dangerous Brinkmanship in South China Sea Scored," ABS-CBN News, May 11, 2014, <<http://www.abs-cbnnews.com/focus/05/11/14/asean-leaders-score-dangerous-brinkmanship-sea-row>>.

²⁴ TJ Burgonio, "PH, Vietnam Urge Strong ASEAN Action vs China," *Philippine Daily Inquirer*, May 12, 2014, <<http://globalnation.inquirer.net/104130/asean-leaders-call-for-united-stand-on-sea-disputes-with-china>>.

²⁵ Aurea Calica, "ASEAN to China: Stop Raising Tension at Sea," *Philippines Star*, May 12, 2014, <<http://www.philstar.com/headlines/2014/05/12/1322044/asean-china-stop-raising-tension-sea>>.

整體而言，儘管「中」越與「中」菲衝突試圖影響東協高峰會的議程，但最後釋出的這份宣言涵蓋大多數東協整合的迫切議題，也展現出緬甸在面對中共壓力與確保東協團結上的柔軟身段。

三、東協領導人與公民組織代表會晤被迫取消

在緬甸所舉辦的相關會議中，外界尤其關注東協領袖與公民社會團體代表的會晤。因為這是東協高峰會第一次邀請由東協公民社會組織所推選出的代表與領導人會晤（interface meeting），由相關代表向領導人遞交公民社會團體的《仰光宣言》（*Yangon Declaration*）。此一安排也將成為緬甸是否真的落實政治改革，朝向民主體制推進的重要試驗。特別是今年3月東協人民論壇在仰光舉辦時，登盛積極且懷柔的公開態度，使得外界對於緬甸如何處理公民社會意見有更多的矚目。

不過，在會議召開前夕，僅有緬甸、菲律賓、印尼與汶萊政府願意接受由該國公民社會組織所推選的代表，其他國家除了不重視此一推薦過程之外，甚至希望在會議前夕換由政府指派人選出席。此一干預性的作法也引起東協公民社會組織的不滿；最後，新加坡、柬埔寨與馬來西亞等3國確定拒絕接受由當地公民社會團體所推舉的人選。²⁶緬甸外交部在此爭議中極力扮演居中協調角色。然而，公民社會團體基於團結考量，最後拒絕出席會議。²⁷緬甸外交部隨後發布聲明，無法促成此一極具歷史意義的對話。²⁸此一事件說明了東協亟欲打造「以人民為中心」的東協共同體，在面臨國家中心主義的挑戰下，仍充滿困境。

²⁶ Aung Kyaw Min, "Youth, Civil Society Reps Get Replaced ahead of Summit," *Myanmar Times*, May 9, 2014 <<http://www.mmtimes.com/index.php/national-news/10283-youth-civil-society-reps-get-replaced-ahead-of-summit.html>>.

²⁷ "Press Statement by ASEAN Civil Society Conference: Jerald Joseph and Yap Swee Seng," *Malay Mail Online*, May 12, 2014, <<http://www.themalaymailonline.com/what-you-think/article/press-statement-by-asean-civil-society-conference-jerald-joseph-and-yap-swe>>.

²⁸ R.G. Cruz, "ASEAN Leaders' Meeting with Civil Society Orgs Cancelled," *ABS-CBN News*, May 11, 2014, <<http://www.abs-cbnnews.com/nation/05/11/14/asean-leaders-meeting-civil-society-orgs-cancelled>>.

伍、結論

2015 年東協共同體建成期限將屆，由東協協調委員會工作小組所規劃的後共同體時期願景，將構成東協各項發展計畫的延續內容。未來一年將會是建構東協共同體的關鍵轉折，也將是具體提升《東南亞友好合作條約》、打造新區域架構的重要階段。在此之際，緬甸輪值主席的角色與功能相形重要，因為這將會是緬甸真正融入東協、將「緬甸因素」從負面侷限轉型成正面貢獻的重要契機。

在今年底前，緬甸仍會主辦超過千場的東協系列會議，落實東協整合進程的期待、後共同體時期的東協合作路向，以及南海爭端將持續等 3 大現階段挑戰仍將是東協共同探討、凝聚共識的主要議程。系列會議的召開與共同體整合進程的落實亦將牽動緬甸整體發展，加速緬甸經濟開放、政治改革與國際化接軌程度。真正決定緬甸是否能掙脫東協弱勢領導權地位的關鍵因素，並不是純粹的經濟與政治改革等東協共同體落實過程中的內憂，而是緬甸如何回應東協集團面臨南海爭端時的外患。

儘管緬甸在第 24 屆東協高峰會與系列會議中，透過《針對當前南海發展之東協外長聲明》、《奈比都宣言》與《東協主席聲明》分別回應東協內部與國際社會對於治絲益棼的南海爭端之質疑與憂慮，但仍有若干國際輿論抨擊相關政治文件對於爭端方的模糊指涉，代表著緬甸輪值主席仍受制於來自北京的施壓，進而促其在東協系列會議中極力淡化各種反「中」氛圍與批「中」聲浪。²⁹對這些國際輿論而言，受到北京牽制的緬甸，始終無法掙脫東協弱勢領導權的困局。也就是說，緬甸要成功扮演好東協輪值主席，則更須強化「誠實捐客」的立場與角色。

在對內關係的具體安排上，緬甸得凝聚集團共識，以確保東協團結不受南海爭端影響。特別是面對菲律賓與越南的激進態度，以及柬埔寨等親「中」勢力的相對消極，緬甸如何將各有所圖的分歧利益整合進未來可能成形的南海政治文件中，必然是一大挑戰。另外，在對外關係的

²⁹ Sreeram Chaulia, "Can ASEAN Unite for Security?" The Malaysian Insider, May 14, 2014, <<http://www.themalaysianinsider.com/sideviews/article/can-asean-unite-for-security-sreeram-chaulia>>.

經略上，緬甸更須善用即將召開的東協區域論壇與年底的東協系列高峰會，藉著置入對未來整合圖像的期待與利益，致力於具體化後共同體願景的新藍圖。特別在南海爭端上，緬甸在今年底卸任之前，亦須更靈活地穿梭在南海爭端的大國利害關係網絡中，尋找牽制彼此的動力，才能一方面爭取更充分的國際支持，另一方面確保東協的核心地位。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

Delineating Myanmar's Role in the 24th ASEAN Summit: Struggling with ASEAN Weak Chairmanship?

Alan Hao Yang

Associate Research Fellow
Institute of International Relations
National Chengchi University

Abstract

From 2012 to 2015, Cambodia, Burma and Myanmar each take turns to chair the ASEAN. This situation results in the so-called “weak chairmanship” because of the relatively weak power of these three countries among the member-states. Consequently, doubts toward the achievement of ASEAN integration start to propagate inside and outside the community. There are also concerns with regard to if external forces might take advantage of the situation to manipulate ASEAN’s agenda in their own favors, especially during Myanmar’s chairmanship. Accordingly, this article aims at exploring the impact of “weak chairmanship” on the future development of ASEAN. It furthermore focuses on the case of Myanmar, including the country’s objective, strategic opportunities and challenges during its presidency of ASEAN. It finally sums up by discussing the outcomes issued from the ASEAN summit held this year in Naypyidaw, Myanmar.

Keywords: ASEAN weak chairmanship; ASEAN Summit; Myanmar; ASEAN Community; South China Sea disputes