

東協公民社會會議/東協人民論壇在東協高峰會上的地位

林欽明

2018 年 6 月

東協第二十二屆高峰會議於今(2013)年四月間在汶萊舉行，與此同時的，是連續三天的東協公民社會會議/東協人民論壇(ASEAN Civil Society Conference/ASEAN People's Forum)。計有 500 名區域內公民社會組織的代表參與該盛會，討論的議題包括人權、勞工移動、婦女與兒童。透過該論壇會議，公民社會組織可以將其宣言以及建議傳達給東協領袖。汶萊婦女協會(BWC)主席 Pg Datin Paduka Hjh Mariam 指出，此會議已成為東南亞公民社會最崇高的論壇，將人民的聲音與期許和政府的利益連結起來。¹

依據東協憲章，東南亞國協的目標之一，是要成為「人民導向」(people-oriented)的團體。²雖然憲章裡亦承認，東協共同體的建立亟需東南亞之公民社會的協調與配合，³但如何付諸實現還是不明確。區域裡公民社會所期望達成的，和東協所承諾付諸實行的，顯然有極大的差距。⁴這個差距來自於區域內一般的認知：政府總被認為是在壓制，而公民社會則在追求解脫的可能性。⁵不論是明講或暗諷，這在許多有關東南亞的文獻裡都處處可循，而若以隨處可見之區域內政府所犯的錯誤而言，上面的說法也實不為過。

在東協憲章於 2007 年 11 月 20 日第 13 屆的東協高峰會為領袖們簽署前夕，一個由 100 個「人民團體」所組成的總稱「亞洲人民訴求團結聯盟」(Solidarity for Asian People's Advocacy, SAPA 指出該憲章是一個「失敗...，是一個無法建立『以人為中心』和『人民賦權』之東協的文件」。⁶SAPA 於 2006 年正式成立，當時約有 80 個東協地區的公民社會組織加入，旨在積極參與東協活動以影響其公共政策，並使該協會能對區域人民負責。東協憲章到底在面對公民社會組織時，是將

¹ Quratul-Ain Bandial, "ASEAN People's Forum to Commence Saturday," *The Brunei Times*, April 2, 2013, <http://www.bt.com.bn/print/331195>.

² ASEAN, *ASEAN Charter* (Jakarta: The ASEAN Secretariat, 2007), p. 4 (<http://www.asean.org/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>).

³ ASEAN, *ASEAN Charter*, p. 18.

⁴ 譬如見 Noel M. Morada, "ASEAN at 40: Prospects for Community Building in Southeast Asia," *Asia-Pacific Review*, 15 (May 2008), pp. 36-55.

⁵ Garry Rodan, "Civil Society and Other Political Possibilities in Southeast Asia," *Journal of Contemporary Asia*, 27 (1997), pp. 159-62.

⁶ SAPA, "SAPA Letter to the EPG on the ASEAN Charter Reiterating the Key Points of its Submissions," 24 November 2006, <http://www.alternative-regionalisms.org/?p=926>.

它的門全開、半開，或緊閉呢？以下讓我們先檢視何謂以人為中心的東協，以及這將意味東協必須做甚麼樣的改變。

以人為中心的東協

東協必須成為以會員國之人民為導向的概念，需要將該協會的創設基礎做 180 度的轉變。雖然東協成員國在 1967 年的曼谷宣言裡承諾要「提升人民的生活水準」，並且要「確保人民...在和平、自由以及繁榮上的福祉」，但若仔細檢討東協的歷史，即可發現確保國家安全，特別是國家菁英的安全，才真正是該協會的中心主旨。⁷該協會的所謂「不干預原則」(principle of non-interference)，是特別設計來協助會員國進行經常是殘暴的建國行動，而不必擔心鄰國會做何干涉。根據 Erik Martinez Kuhonta，這樣的協助，產生了一個不自由的東協團體，並在過去乃至最近目睹了諸多獨裁者對其人民所施加的暴虐行為(像是蘇哈托、馬可仕等，以及緬甸的丹瑞)。⁸

那麼，為什麼在新憲章裡，要將東協稱為人民導向的東協呢？雖說東協自始是一個為菁英所設立的協會，並不意味它都不與非政府單位往來。1972 年成立的東協商工協會(ASEAN Chambers of Commerce and Industry, ASEAN-CCI)，提供了企業對區域之經濟議題有所投入的場合。從 1980 年代以來，東協亦與東協戰略與國際研究院(ASEAN-ISIS)的學術人員緊密連結，這被稱為二軌對話(track-II dialogue)，而自 1991 年以來，ASEAN-ISIS 亦在東協的年度部長會議之前夕，與東協資深官員會議的成員晤談。在憲章裡所揭示的人權團體，亦始自於 ASEAN-ISIS 的人權對話(Colloquium on Human Rights)。東協早自 1979 年起，即開始給予公民社會組織認證，雖說正式的聯繫關係之指導原則直到 1986 年才真正施行，並於 2006 年再次修正。在新的指導原則之下，截至 2009 年 3 月計有 58 個公民社會組織獲得東協認證。⁹這樣看來，似乎人民可以非政府組織的形式，找到與東協互動的管道了。不過，也正是這些互動的性質，讓我們體會到東協所謂的人民導向，到底是怎麼一回事。

⁷ Alan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional and Global Issues* (Boulder: Lynne Rienner, 2003); 轉引自 Alan Collins, "A People-Oriented ASEAN: A Door Ajar or Closed for Civil Society Organizations?" *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, 30 (August 2008), p. 315.

⁸ Erik Martinez Kuhonta, "Walking a Tightrope: Democracy versus Sovereignty in ASEAN's Illiberal Peace," *The Pacific Review*, 19 (September, 2006), pp. 337-58.

⁹ Alexander C. Chandra, and Jenina Joy Chevez, "Civil Society Engagement with ASEAN: An Overview," in Chandra, Alexander C. and Jenina Joy Chevez, eds., *Civil Society Reflections on South East Asian Regionalism: ASEAN@40* (Quezon City: South East Asia Committee for Advocacy, 2008), p. 27; 轉引自 Collins, "A People-Oriented ASEAN," p. 315. 東協認證之公民社會組織可參酌 ASEAN, "Register of ASEAN-Associated CSOs," <http://www.asean.org/images/archive/6070.pdf>.

公民社會組織若要附屬於東協，則在取得認證時，必須達成推動、加強以及實現東協之目標的任務。他們必須以文字表示遵守東協的政策、指導原則、指令以及其他決策，而若公民社會組織被東協常委會認定違反了這些事項，他們的認證將被撤消。他們必須邀請東協成員國的官員參加其會議，並參與其活動，同時還必須每年向常委會繳交關於其各種活動的書面報告。¹⁰所以，這種互動關係，是一種由會員國政府所決定與指示的關係。這是一種由上而下的程序，由東協制定目標，然後由公民社會組織遵行。

在東協 2020 願景宣言裡，東協承諾將創造「關懷的社會」(caring Societies)，在這些社會裡「所有人們不論性別、種族、宗教、語言或社會與文化背景，都能取得同等的全面人力發展之機會」。¹¹這種人民認許和較大參與的理念，後來並獲得東協名人小組(EPG)的推崇，於 2000 年 11 月在新加坡舉行的第四屆非正式高峰會裡這麼說：「東協人民必須親自... 擁抱(own)東協 2020 願景，而且東協事務並不只是政府之專責，更是企業、公民社會，以及最終為人民的職責」。¹²這種「人民較大參與」以及「人民擁抱」願景 2020 的實現，都意味著由下而上，並非由上而下的程序，而建立關懷的社會，則更是非政府組織與政府菁英的共同職責。

PG 的報告確實賦予公民社會組織重要的角色，不過這個角色實與東協人民所面對的問題以及如何解決該些問題較無關，反而是要提升東協在東南亞人民心中的形象。故提升對東協的認知是公民社會組織的功能之一，而且他們許多也努力在做，不過在促使東協更積極因應人民所面對的困境，也就是以人民為中心的方面來說，公民社會組織還有很長的路要走。這種以公民社會組織來提升東南亞人民對東協認知的做法，與由上而下的程序相一致，非政府機構對決策的投入，實相當有限。

東協社會文化共同體的倡議

在亞洲金融危機之前，區域之公民社會對區域事務實相當漠視。這種現象在危機之後有了甚大改變，因為隨著東協追求更緊密的經濟整合，關切貿易自由影響人民福利的公民社會組織也體會到，東協是一個可以影響內部政策，而且是可

¹⁰ ASEAN Secretariat, "Guidelines on ASEAN's Relations with Civil Society Organisations," 6 April 2006, http://www.uni-global-post.org/upload/meeting_in_manila_verweis8.pdf.

¹¹ ASEAN Secretariat, "ASEAN Vision 2020," 15 December 1997, <http://www.asean.org/news/item/asean-vision-2020>.

¹² ASEAN Secretariat, "Report of the ASEAN Eminent Persons Group (EPG) on Vision 2020 the People's ASEAN" (2000), <http://www.asean.org/news/item/report-of-the-asean-eminant-persons-group-epg-on-vision-2020-the-people-s-asean>.

以被接觸的組織。在 2004 年召開的第 10 屆東協高峰會議，跡象就更為明顯。在前一年，東協已正式宣布創造立基於三大支柱的東協共同體：東協安全共同體(ASC)、東協經濟共同體(AEC)，以及東協社會文化共同體(ASCC)。2004 年東協通過永珍行動計畫(VAP)，這是一個啟動共同體建立程序的六年計劃。VAP 包括成立東協三大支柱的行動計劃，而就在 ASCC 行動計畫(PoA)裡，公民社會組織被明白要求做為執行 ASCC 的代理人。PoA 指明，ASCC 裡的關鍵特色就是「公民社會組織將從事對政策抉擇的投入」。¹³

在 2007 年於新加坡召開的第 13 屆東協高峰會議，同意將研擬 ASCC 藍圖以落實促成 ASCC 的行動。2013 年在汶萊召開的高峰會議之前，希望能對 2009 年完成的藍圖進行期中審視。依據該藍圖，東協的社會文化合作將尋求形成一共同的區域定位，並建立一關懷與分享的社會。長期的目標，則是建立一個以人民為中心以及對社會負責的共同體。¹⁴

東協與公民社會組織的互動

從東協的政治體制之特質而言，他們與公民社會互動的歷程，從較好的方面來說是一種容忍，從較壞的層面則是決然的拒斥。

東協秘書處的舉動通常反映其會員國的態度，所以從東協秘書長所參與的活動，即可看出會員國的意向所在。自從 2005 年以來，秘書處成員以及秘書長參與了若干公民社會的會議。2007 年 10 月 27-28 日，即將卸任的秘書長王景榮(Ong Ken Yong)參與了新加坡國際事務研究院(SIIA)舉辦的會議(Shefali, 2007)，秘書處成員也參加了兩個公民社會的年度會議。東協秘書長特別助理 Termsak Chalermphanupap 於 2007 年 10 月 23-25 日出席了在馬尼拉舉行的第六屆東協人民議會(ASEAN People's Assembly, APA)，而東協社會文化共同體工作小組主任 MC Abad Jr.，則參加了 2007 年 11 月 2-4 日在新加坡召開的第三屆東協加公民社會會議(ASEAN + Civil Society Conference)。¹⁵

東協國家裡對邀請公民社會組織參與決策持較保留態度者，主要是那些比較集權的國家，像是柬埔寨、寮國、緬甸與越南(CLMV)，以及新加坡。¹⁶新加坡對

¹³ ASEAN Secretariat, "The ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Plan of Action" (2004), paragraph 1, <http://www.asean.org/news/item/the-asean-socio-cultural-community-ascc-plan-of-action>.

¹⁴ "Media Backgrounder: ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint," Bandar Seribegawan (March 23, 2013), http://asean-socio-cultural-community-2013.12017.n7.nabble.com/file/n11/ascc-march23-backgrounder_Final.pdf.

¹⁵ 見 *ASEAN at 40: Realizing the People's Expectations*, Report of the Sixth Asean People's Assembly Manila, the Philippines, 24-25 October 2007; "Role of Civil Society in ASEAN," *Manila Bulletin*, 4 November 2007, <http://www.questia.com/library/1G1-170635067/role-of-civil-society-in-asean-cited>.

¹⁶ Garry Rodan, "Singapore's Founding Myths vs. Freedom," *Far Eastern Economic Review*, October

公民社會的疑慮，在 2006 年 9 月於新加坡舉辦的 IMF 與世界銀行聯合會議上表露無遺。新加坡內政部長黃根成(Wong Ken Seng)據報導曾表示，公民社會的行動可能「導致包括鞭刑和入獄等嚴厲的懲罰」。¹⁷由於新加坡限制若干公民社會組織的與會，引起 IMF 和世界銀行的責問，請星國取消這些禁令。¹⁸次年，因新加坡政府要求第六屆東協人民議會(APA)的參與者必須受檢，促使會議舉辦者將會議地點訂在菲律賓，而非新加坡，雖說該年的東協高峰會是在新加坡舉行。

2005 年 12 月首次東協公民社會會議(ACSC)與東協高峰會同時在吉隆坡舉行，ACSC 是馬國政府主動倡議贊助瑪拉科技大學(UiTM)的東協研究中心舉辦該會議，東協秘書長不只出席了該會，也是東南亞公民社會組織第一次受邀對東協領袖呈遞其建議。這個程序持續到下一年，在 APA 的主導之下，東南亞公民社會組織再次在 2007 年 1 月於菲律賓宿霧舉行的第 12 屆東協高峰會裡，向領袖們提出報告。第六屆的 APA 又在第 13 屆的東協高峰會提出報告，並希望這將成為每年的慣例。

自 2005 年以來，每年舉行的 ACSC 和 APA 會議並向東協領袖提出報告，已成為東協與公民社會組織交流的一種制度性論壇。APA 是 ACSC 的前身，並且是 ASEAN-ISIS 的學者所構想出來的產物。它是對人民擁抱 2020 願景之概念的直接回應，讓政府官員與公民社會組織直接接觸，Mely Caballero-Anthony 將 APA 稱為「人民賦權」(people-empowering)。¹⁹APA 自從 2000 年首次舉辦以來，後又持續於 2002 和 2003 年聚會，並於 2005 年之後成為每年的盛會。東協若干成員國對 APA 有了正向的態度轉變，雖說程度不一，但這都顯示東協國家與公民社會組織直接互動之意願的遞增。在這兩個公民社會組織的論壇(APA 和 ACSC)裡，只有 APA 為東協所正式承認。所以，雖然是 ACSC 於 2005 年首次向東協領袖提出報告，但自 2006 年之後卻都是由 APA 來做。APA 並為 VAP 和東協安全共同體行動計劃所提及，做為推動人民與人民接觸之主要中介。然而，APA，或真正來說應該是 ACSC，並未被納入東協憲章裡，這顯示了公民社會組織想要對政策有所投入的期望也很難實現。²⁰

2006, pp. 13-17, <http://www.singapore-window.org/sw06/0610FEE2.HTM>.

¹⁷ David Boey, "Support for World Bank, IMF to Engage Civil Society Groups; But These Groups Will Still Have to Abide by Laws Here During September Meeting," *Straits Times*, 18 January 2006.

¹⁸ IMF, "Joint Statement from World Bank and IMF on CSO Participation in the Annual Meetings in Singapore," Press Release No. 06/193, September 7, 2006, <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06193.htm>.

¹⁹ Mely Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia: Beyond the ASEAN Way* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2005), p. 243.

²⁰ 除了 APA 並未在憲章裡出現之外，APA 的財務贊助基本上也來自於東協之外。這會令人擔憂，假若 APA 與東協高峰會的介面一直未被制度化，那麼目前的資助者可能會撤出。見 Noel M.

如前所言，ACSC 每年都舉行，而在 2009 年舉行兩次，以與東協高峰會同時進行。在 2009 年 2 月舉行的 ACSC 又被稱為第 1 屆的東協人民論壇(ASEAN People's Forum, APF)，因為有一些與會的非政府組織較偏好「人民」(people)這個字眼，而不是公民社會(civil society)。在下次於 2009 年 10 月召開的會議，就同時使用這兩個名稱，也就是第 2 屆 APF/第 5 屆 ACSC。不過到了下一年，則又合併成為第 6 屆 APF，此後，即將兩個名詞放在一起—ACSC/APF。

這些時與東協高峰會合併舉行的公民社會會議，引起了區域的興趣，在 2007 年那一年更舉辦了三個公民社會會議—第 6 屆 APA、第 3 屆 ACSC，加上另一個由新加坡國際事務研究院(SIIA)所舉辦的會議。ACSC 的召開，以至於 SAPA 的形成，都顯示非政府組織與 ASEAN-ISIS，特別是與 APA 之間所存在的不平靜關係。若干公民社會組織的體會是，ASEAN-ISIS 看似扮演東協官員和公民社會之間的橋樑，而實際上是擔任限制公民社會進入的守門員。²¹雖然這遭到 ASEAN-ISIS 所否認，但誰能參與 APA 會議確實是由 ASEAN-ISIS 所決定，這也使得 ASEAN-ISIS 得以決定 APA 的議程。這亦可從 2006 年 12 月 8-9 日的 APA 會議之後，緊接著在 12 月 10-11 日於菲律賓宿霧舉辦的第 2 屆 ASCS 會議，可看出 ASEAN-ISIS 的影響力。

結論與對台灣的啟示

以東協這個印象中是高度官僚又不顧人民溫飽的國際組織而言，其公民社會組織論壇會議能夠在東協高峰會議時與其並行，並對領袖們提出建言報告，這是令人頗感訝異而又欣慰的發展。東協憲章揭示「人民導向」的宗旨，第一個感受就是，人民有福了！代表人民的公民社會能將人民聲音傳達給國家菁英，監督政府官僚有沒有確實保護人民福祉，這也顯現了所謂「關壞的社會」該有的氣度。不過，從以上的討論，我們又似乎對人民導向有了不同的解讀。對東協而言，人民導向指的是要讓東協對人民有意義，也就是要建立東協的定位(identity)。這我們可以從東協憲章的第十一章，展現東協的座右銘、組織旗、徽章、組織日以及組織歌，即可看得出來。至於公民社會所期許的，東協決策的多邊投入，「人民」對東協未來走向享有發言權，這是名人小組(EPG)所鼓舞的，不過並不是東協憲章所明示的。

東協建立共同體計畫之門，也許有對公民社會組織開放，不過並不是全開的。如果東協人民要擁抱願景 2020，並提前在 2015 年成立一共同體，東協勢需這些民間團體的專業投入，並在決策過程對他們開放更多的空間。也就是說，這

Morada, "APA and Track 2½ Diplomacy: The Role of the ASEAN People's Assembly in Building an ASEAN Community," in Hiro Katsumata and See Seng Tan, eds., *People's ASEAN and Governments' ASEAN* (Singapore: RSIS Monograph 11, 2008), p. 64, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/singapur/04601/2007-3/morada.pdf>.

²¹ Caballero-Anthony, *Regional Security in Southeast Asia*.

必須是由下而上的，人民團體能夠在時程設定上扮演積極參與的角色。東協會員國的菁英們是否願意放下身段以及稍減他們長期持有的威權，是值得吾人拭目以待的。

那麼，這又對台灣有何意義呢？東南亞是台灣重要的腹地，這不只是因為我國在當地有大量投資，更是因為他們與我唇齒與共，東南亞能生存與繁榮，才能確保我國的生存與繁榮。東協成為共同體的願景，是我們所樂見，也是企盼的發展。以人民之福為國協之福，是一個極為正確而且重要的政策方向。東協所亟需之人民的聲音，當然絕不侷限於該區域之人民，像台灣這樣與其攸關的地區與人民，也是他們亟欲網羅的聲音來源。每年一度與東協高峰會議並行的人民論壇會議，我國的公民社會團體，不論是正式代表或做為觀察員，都不會是易事，畢竟其本意是在吸納東南亞的公民社會組織。不過，若能透過與該區域若干組織的連結，我們還是有機會接觸到這個會議的氛圍。當然，以其他的形式參與到東協的公民社會活動，像是人道救援，其他諸如糧食安全、能源安全等非傳統安全事務的合作，都是值得鼓勵的。

至於東協憲章對人民角色的界定，也值得吾人關注。所謂「關懷的社會」，是大家都能朗朗上口的。「民之所欲，常在我心」，是許多政府官員的口頭禪。不過，如何把這些話訴諸實際行動，就不是那麼容易了。東協在朝向共同體前進的路途上，如何廣納民意，讓人民聲音真正能影響到東協共同體的前景，是各國領袖必須深思的。台灣在這方面的經驗，也許有可供東協借鏡之處，也許有向東協學習之處，我們應該可以找出相互合作的契機。