

# 東協整合展與兩岸關係

林若雪 / 淡江大學東南亞研究所所長、新世紀文教基金會國際關係委員會委員

東協國家客觀的環境並不利於整合的發展，其現今的整合成果，主要係來自於成員國間主觀上的堅持與努力。台海兩岸的客觀環境較諸東協而言，應更有利於整合的推動，但此仍有賴兩岸政府與人民，主觀上以最大的誠意與善意，化解彼此意識形態的歧異與族群屬性認同的問題，兩岸問題方能獲得解決。

## 壹、前言

東協國家進行區域整合努力已有卅餘年的歷史，期間雖多有波折，但由於東協各成員國在主觀上皆有心於區域整合，故其成員國數不僅由初期的六個主要國家，擴增至目前涵蓋整個東南亞地區國家，在經濟等非政治領域的整合，亦甚具成果。

有關超國家組織形式的爭論由來有自，至少半世紀之久。整合理論（Integration Theory）所以充滿爭議，有下列原因：第一，整合的因變數（dependent variable），應如何界定，學界難有一致意見；第二，「整合」究竟為程序（process），還是條件（condition）也無定論。

第二次世界大戰之後的重建時代，整合理論及其有關的政治行動才開始匯合。1945年之前，大多數有關區域整合的計畫都是某些政治集團的產品，他們認為國家主權應對國際系統中的衝突負責，並希望「在國界之內和之外做根本的社會政治改組」以來代替民族國家（Pentland, 1973: 160）。<sup>1</sup>

台灣海峽兩岸的中國大陸與台灣，在語言、民族、文化等背景方面，具相當之共通性，然而由於意識形態與政治制度之不同，而使兩地分隔數十年而難以結合。

東協國家在地理位置上與台灣甚為接近，東協國家數十年來之發展經驗，或許有足可作為大陸與台灣方面進行整合合作參考借鏡之處。深入探討此主題，為本論文寫作之宗旨。

## 貳、整合理論概述

一般而言，依據研究途徑的不同，可將整合理論概分為下列主要三項：即聯邦主義論（Federalism）、功能主義論（Functionalism）、新功能主義論（Neofunctionalism）等。<sup>2</sup>

整合理論於七〇年代，一度由於早期歐洲整合的腳步停頓，而遭受批評，直至八〇年代後期歐洲整合重獲發展，以及九〇年代歐洲聯盟的成立與冷戰後區域經濟概念的形成，刺激各地區整合意識的復興，而加速進行區域整合，使得整合理論再受到重視。

依據整合理論的說法，整合本來就是一個困難而又漫長的工程，歐盟與會員國間有關加強合作的提案過程，曾有持續長達十四年之久者，因此整合腳步的放緩，並不表示整合的停止。

#### （一）聯邦主義（Federalism）

聯邦主義者認為，僅靠政府間組織的功能合作，並不能夠達到真正的整合，如果要使各成員國間真正的相互依存，則應該以建立超國家（supranational state）的憲政體制為統合目標。<sup>3</sup>

聯邦主義論者認為，政治整合能提供有利於經濟整合的環境，但經濟整合則無法促進政治整合，政治整合應優先於經濟整合，故先建構一個超國家的自主中央機構是必要的。<sup>4</sup>聯邦主義者亦認為，經由聯邦政府透過控制與妥協的程序，針對各部門與地區的利益，並運用財政權影響成員國行為，可完成經濟整合與社會整合。<sup>5</sup>

#### （二）功能主義（Functionalism）

功能主義分析的單位是跨國家的功能技術合作，而非個別的國家，此點是與現實主義所不同的。功能主義認為國家對整合將構成障礙，故功能主義著重功能取向，而非領土取向。

功能主義派學者認為，隨著各國互動互賴關係的增加，許多跨國議題如環保、海洋交通管制等，皆非一國之力所能解決，故技術性的專家在整合效果上應扮演重要角色。各國可透過較不具爭議性的經濟、技術與社會層面的合作，以漸進的方式，逐漸消除各國的疑慮，而促成最後政治問題的解決。<sup>6</sup>故功能主義派最大的貢獻，在於凸顯功能（即科技與經濟等）領域的合作將會對國際關係的發展型態產生影響。<sup>7</sup>

#### （三）新功能主義（neo-functionalism）

新功能主義與功能主義的區別，在於新功能主義認為政治整合並非純由經濟與科技因素所決定，而是政治力互動的結果，故新功能主義是以政治力為分析單位。新功能主義者認為，國與國間可經由政治力的帶動，進行經貿與科技的交流，並逐漸擴大合作範圍，甚至不惜犧牲絕對的主權，以換取更大國家利益，則國際社會的和平不一定須依賴權力平衡，亦可經由區域整合的方式達成。<sup>8</sup>

目前學者間對於完成整合的條件，尚無共識，其主要原因係由於對整合的最後結果，究竟是聯邦，抑或僅是合作的組織，預期有所不同，因此提出的條件亦有所不同。學者哈斯（Ernst B. Haas）早期曾認為，整合最終的結果可能出現一種「超國家的機構」（supra-nationality），不過後來他改採比較寬鬆的「政治體」（political community）概念取代；新功能主義學者林柏格（L.N. Linberg）則認為，整合終將出現「共同決策的機制」（collective decision-making system），該體系的決策，係由成員間透過協商的過程而制訂。<sup>9</sup>對於整合的最終結果，新功能主義者觀點分歧，基本上認為可能出現聯邦制國家（federal state）或超國家的機構或共同決策的機制。<sup>10</sup>

儘管整合理論各派間對整合的定義仍有差異，然仍可歸納出整合的特質為：<sup>11</sup>

- （一）整合乃是一種動態而有意識的過程；
- （二）各成員分子間有其共同利益；
- （三）國際整合有其權力中心，此權力中心所作決定對其成員具約束力；
- （四）整合係透過政治、經濟、社會各

層面的互動互賴而逐漸走向整合狀態。

綜上所述，東協之成立與發展，頗符合整合理論之觀點，本文擬定下列六項假設：

(1)東協組織與海峽兩岸之整合，為一種持續發展之過程，而非結果。

(2)整合係各成員認為有其正面利益與價值。

(3)整合單位（成員國）接受體系內之規範。

(4)整合過程以經濟、社會、文化、科

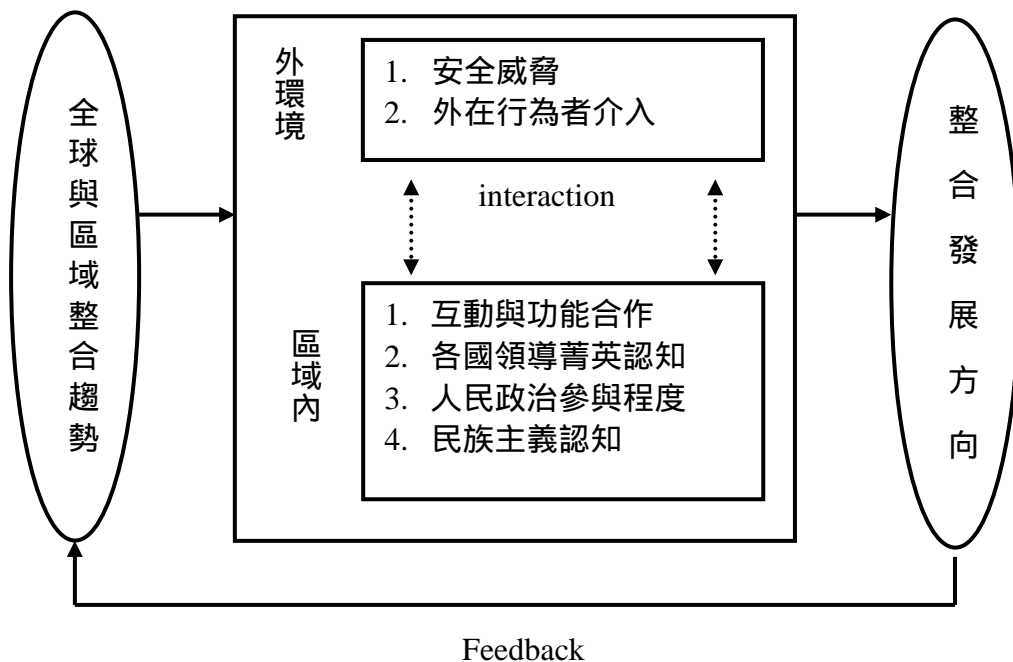
技、環保為優先議題，暫不以敏感的政治、軍事合作為議題。

(5)各國菁英與人民的互動交流愈頻繁愈有利於整合；若民族主義認知情緒高漲，愈不利於整合。

(6)東協組織與兩岸間之整合意願，與國際或外在環境之安全威脅壓力息息相關，冷戰時期兩者關係成正比，後冷戰時期成反比。

綜上所述，本論文之分析架構如下：

圖一、分析架構：東協整合之過程與發展



### 參、東協發展現況

東協在卅餘年的發展過程中，經歷了美、蘇兩集團對峙間的「低邊」

(Detente) 階段、中共的興起、蘇聯的瓦解、東歐的民主變革、及冷戰的結束。東協的成長過程，主要是伴隨著冷戰的發展，因此，東協組織亦應可說是冷戰時期

的產物。然而，隨著冷戰的結束，東協組織是否亦終會隨著冷戰的結束而瓦解呢？整合是否必然為較佳途徑，整合的利弊相較如何？

整合理論實踐於東協，東協組織於1967年初創時僅有五個會員國，十七年後（1984年）汶萊加入，再過十一年（1995年）越南加入，兩年後（1997年）緬甸、寮國加入，1999年柬埔寨亦隨之加入，東協組織經過卅餘年時間，才完成將區域十國納入組織的夢想，然則面臨全球化過程，區域主義方興未艾之時，究採全球主義或區域主義觀點，東協內部仍有其爭議。

#### （一）東協透過各種機制化解彼此衝突，並強化互動合作關係

東協國家彼此間除定期召開領袖高峰會議協商重大議題外，並召開各種部長級會議，促進彼此間之實質合作關係。東協部長會議範圍涵括：東協外長會議、經濟部長會議、勞工部長會議、社會福利部長會議、教育部長會議、新聞部長會議、衛生部長會議、能源部長會議、科技部長會議、環境部長會議等。東協進行此類部長級會議的召開，皆係針對各項分類功能議題進行會商，以期逐漸走向各細部功能事務的整合，此項發展頗符合「整合理論」中「功能主義」的論點，即透過各項分類功能的逐漸結合，而逐漸促成政治組織的最終整合。

此外，東協亦透過「東南亞友好合作條約」（Treaty of Amity and Cooperation, TAC）律定彼此：相互不干涉內政事務、以和平方式化解歧見與爭端、互不進行威脅或使用武力、及相互進行合作（該條約第二條）。東協透過「共識決」及「不干

涉內政」原則，化解彼此衝突，進行合作發展，此即所謂「東協模式」（ASEAN way）。

第三屆「東協高峰會」首次提出「功能合作」概念（Concept of Functional Cooperation），強調對教育、衛生、勞工、人口、法律、文化、資訊等問題方面的合作，並加強對科技、毒品、海盜、愛滋病、技術訓練等方面之合作。東協「文化暨資訊委員會」（Committee on Culture and Information, COCI）近年在促進東協各成員國人民對彼此間文化訊息的瞭解上頗具成效。<sup>12</sup>此外，東協亦進行糧食、能源、運輸、通訊、金融等方面的合作。

#### （二）安全利益及互信共識是影響東協整合的最重要因素

由東協冷戰期間及後冷戰時期發展情形觀之，安全利益考量乃是促進東協進一步整合發展的重要影響因素。東協初期的防共恐共考量、越南入侵柬埔寨帶來的恐慌、後冷戰初期的區域真空憂慮、全球區域經濟發展的擔心等，皆使東協對安全利益產生不安全感，而促成其作進一步的整合。

此外，東協國家長期以來彼此間仍存在諸多爭議問題，包括歷史心結、領土、移民、社群認同與互信問題等。例如：馬來西亞與新加坡之間曾為了星國付給馬國存戶利息而發生爭執、星馬間曾為邊界火車站海關及移民關卡位置產生爭執、菲律賓前總統艾斯特拉達曾公開支持下獄的馬國前副首相安華而引發兩國間的齟齬等。東協國家長久以來能維持和諧局面，乃由於彼此間存在互信共識認知，東協各國皆以合作一體做為彼此交涉互動的基礎，如冷戰後仍有美軍十萬駐於亞洲。一旦東協不

再堅持進行合作整合，則東協將有可能走向分裂之途。故互信與合作共識乃是東協整合發展的重要基礎。

### （三）東協將會透過經濟合作持續推動整合

東協領袖在「東協2020年願景」中，期望在2020年以前完成「東協投資區」的理想。但由1997年東南亞金融風暴觀之，東南亞在風暴之前的經濟成長是由於大量外資投入所形成，換句話說，其經濟成長仍有賴外來資本的支持，並不易僅靠東協主觀上努力即可完成，則此「2020年願景」的實現恐甚為不易。

然而，東協國家進一步的經濟整合有其利益所在。東協國家瞭解到深化區域經濟合作程度可強化東協在世界上之份量，此廣大市場有利於吸引外資進入，刺激區域內經濟活動，及在面對全球化發展時可強化其經濟競爭力。東協秘書長H. E. Rodolfo C. Severino亦強調，歷經金融風暴等事件後，東協體認到推動經濟與政治整合乃當務之急，<sup>13</sup>故東協國家間的政治與經濟整合，仍將是東協未來努力的方向。

## 肆、東協與兩岸關係

陳總統在新世紀初宣稱，將參酌整合理論來處理兩岸問題，尤以歐盟模式更值兩岸借鏡，由經貿開始統合，在邁向政治統合的精神與原則。<sup>14</sup>若以東協整合為例，與兩岸狀況作一比較，將可發現事實上兩岸與東協間之狀況，仍然有所不同，主要差異如下：

### 第一、東協差異性很大

在民族、文化、語言等背景上，東協國家彼此間存在差異極大，兩岸間在此方面卻極為類似。

第二、東協間政治意識形態，已非主要爭議

在意識型態與政治制度上，兩岸彼此間並不相容，甚至持續形成強烈鬥爭態勢，但東協國家內自由民主的菲律賓與共產制度的越南，卻能和平共事，共同一致立場對外。

何以彼此間問題叢生的東協竟能和睦相處合作發展卅餘年，而文化背景相似的海峽兩岸政權卻激烈鬥爭五十餘年而不休？究其原因，主要係在於成員彼此間有無共識的問題。

### 第三、東協於處理衝突、互信之手法，多邊協商機制

東協國家以「和平相處對內、立場一致對外」為共識，謀求整體的共榮共存，並以「善意協商」及「共識決」處理相關議題，兼顧成員國間各自之利益，使此整合無害於各自成員國，反有利於整體區域之穩定發展，各成員國在處理相關爭議時亦能顧及整體利益，故能持續透過各項實質事務之合作，有利於逐步促進整體整合。

### 第四、區域安全與經濟合作機制

東協舉行各類部長級會議及功能委員會，針對各項分類功能議題，包括經濟、社會、科技、教育、資源、環保等各層面，進行會商，以期逐漸走向各細部功能事務的整合。在合作範疇上，亦由原先主要經濟與技術事務方面的合作，逐漸藉由「東協區域論壇」（ARF）的成立及對區域安全事務的關注，使得東協國家間之合作範圍，已有逐漸由經濟技術領域，擴展至政治安全合作之發展趨勢。此外，各成員國間亦進行聯合軍事演習、官員互訪與情報交換合作，此種互動及發展趨勢係符合功能理論的內涵。

依據新功能主義學者林柏格（L. N. Linberg）的看法，整合的最後型態為出現「共同決策的機制」（collective decision-making system），即該體系內的成員經由協商的過程制訂決策，整合的目的，亦未必是一個大一統的超級國家。觀諸東協組織目前已存在高峰會及外長會議機制，且該組織內部整體決策亦係經由共同協商方式來制訂，則東協組織的發展現象，應頗符合林柏格所稱的「共同決策的區域整合」情形。

反觀分離逾五十年的台海兩岸，拘泥於意識形態的窠臼及受限政治制度之歧異，使得長期以來雙方雖不斷有接觸合作之努力，但其成效卻極為有限，究其原因乃在於雙方缺乏互信與共識所致。另外美國長期的干涉介入，亦是兩岸間問題必須緩解，絕無可能三、五年間完成的重要因素。

2001年初以來，政府推動小三通，主動釋出善意，加以兩岸近期在文化、教育、科學、新聞、商貿、法律等各方面皆進行良性互動合作，若此範疇不斷擴及其他領域，並能逐漸獲得兩岸人民的普遍支持，進而對兩岸政府在政治上產生政策影響力，則對於兩岸良性整合發展應仍具正面助益。

## 伍、結語

東協經過卅餘年的努力，才有今日的成果，兩岸若欲進行整合，則長期以來存在的不信任感，實不可能在一夕間化為烏有，尤其需要時間，亦即以誠意與耐心來予以化解。

東協國家以經濟合作，作為整合的努力方向。在兩岸關係整合發展上，亦可考慮

透過經濟合作，逐步建立相互瞭解、互信與共識，先進行經濟的整合，再適時思考政治的整合，然則整合的過程，必須基於「平等協商」的精神，並符合下列原則：第一、基於共同利益，且成員為自願；第二、參與成員為主權國（中華民國自為主權獨立的國家）；第三、整合為動態過程，一個持續互動的發展；第四、整合與否，決定權為全體二千三百萬中華民國國民。依此，時間可能必須有三十年到五十年。應毋須急於在互動之初，即先界定邦聯或聯邦的問題。透過功能主義途徑走向整合，將會較侷限於聯邦主義途徑的思考，更有助於兩岸實質關係的促進與未來整體整合的發展。

兩岸即將加入世界貿易組織（WTO）之際，在全球互動發展過程中，實不宜過於自我設限，而應積極追求「策略聯盟」，此策略聯盟可以及於東協與中國大陸，經濟合作與發展又是達成「多贏」的重要精神與原則。唯有透過兩岸的合作，與運用中國大陸的整體資源，才有助於台灣未來的發展。中長期經濟合作對於兩岸而言應是互惠互利的，也是雙方應努力的目標。

東協國家客觀的環境並不利於整合的發展，其現今的整合成果，主要係來自於成員國間主觀上的堅持與努力。台海兩岸的客觀環境較諸東協而言，應更有利於整合的推動，但此仍有賴兩岸政府與人民，主觀上以最大的誠意與善意，化解彼此意識形態的歧異與族群屬性認同的問題，客觀上亦宜冷靜觀察國際潮流的發展，由人民自行決定未來前途，方可能期有成。兩岸更不宜因短期互動不良，而有兵戎相見的企圖。

【註釋】

- 1.參見Micheal Hodes 所著,“Integration Theory”紐先鍾,1985譯“國際關係中的學派與理論”,頁319-322。
- 2.高朗,1987,《從整合理論分析兩岸整合的條件與困境》,「兩岸關係理論研討會」論文,第2頁;薛美瑜,《國際關係中統合理論之研究》,國立政治大學外交研究所碩士論文,民國76年6月,第25-58頁。
- 3.張亞中,《歐洲統合:政府間主義與超國家主義的互動》,揚智文化事業公司,台北,1998年10月,第9頁。引參自 Reginald J. Harrison, *Europe in Question: Theory of Regional Integration* (N.Y.: New York University Press, 1974), pp.44-45。
- 4.張亞中,前揭書,第9頁。
- 5.張亞中,前揭書,第9頁。
- 6.薛美瑜,前揭書,第34-38頁。
- 7.高朗,《從整合理論分析兩岸間整合的條件與困境》,前引文,民國87年11月7日,第3頁。
- 8.高朗,《從整合理論分析兩岸間整合的條件與困境》,參加國立台灣大學政治學系主辦「兩岸關係理論研討會」提報論文,民國87年11月7日,第3頁。
- 9.高朗,《從整合理論分析兩岸間整合的條件與困境》,參加國立台灣大學政治學系主辦「兩岸關係理論研討會」提報論文,民國87年11月7日,第3頁;引參自L.N.Linberg,“Political Institution as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement,” *International Organization*, 24, 4, 1970: 652.。
- 10.高朗,《從整合理論分析兩岸間整合

的條件與困境》,參加國立台灣大學政治學系主辦「兩岸關係理論研討會」提報論文,民國87年11月7日,第7頁。

- 11.王如生,《東協組織發展之研究:從整合理論觀點》,淡江大學東南亞研究所碩士論文,民國89年6月,第19頁。
- 12.Dr. Pham Duc Thanh, “ASEAN:Thirty Years of Achievements and Challenges”, Symposium of ASEAN Today and Tomorrow, Hanoi, Vietnam, 17-18 December 1997, pp.35-41。
- 13.Rodolfo C. Severino, “An Emerging East Asian Community Reality or Mirage?”, p.4。  
1999年8月30日錄自網址 <http://www.aseansec.org/secgen/sg-eac.htm>。
- 14.參見台灣日報,90年2月23日,第三版,陳水扁總統於90年2月22日接見歐盟議會成員,指出歐盟(EU)統合原則為:1.會員出於自由意願2.各自保有主體性3.彼此地位平等4.無任何強迫性。

【參考書目】

中文部分

一、專書

- 1.王士泉、暨王國平合著,《從東盟到大東盟 - 東盟卅年發展研究》,北京:世界知識出版社,1998年4月。
- 2.王逸舟主編,《全球化時代的國際安全》,上海:上海人民出版社,1999年12月。
- 3.陳鴻瑜,《東南亞國家協會之發展》,台灣省南投縣:國立暨南大學東南亞研究中心出版,民國86年3月。
- 4.張亞中,《歐洲統合:政府間主義與超國家主義的互動》,台北:揚智文化事業公

司，1998年10月。

- 5.歐陽瑞雄，東南亞國家協會之研究，台北：黎明圖書公司，民國70年7月。
- 6.顧長永，東南亞政府與政治，台北：五南圖書出版公司，民國84年。

## 二、論文

- 1.王如生，2000，東協組織發展之研究：從整合理論觀點，台北：淡江大學東南亞研究所碩士論文。
- 2.林若雱，2000，馬哈迪主政下的馬來西亞政經關係（1981~2000）——國家與社會之研究，中央研究院東南亞區域研究計畫主辦「台灣與東南亞區域研究年度研討會1999」論文，收錄於「東南亞的變貌」一書，台北，2000年10月。
- 3.林欽明，東協自由貿易區的發展及其與其他區域整合的關聯性，淡江大學東南亞研究所主辦「台灣的東南亞區域研究年度研討會1999」提報論文，台北，1999年4月16日至17日。
- 4.高朗，從整合理論分析兩岸間整合的條件與困境，國立台灣大學政治學系舉辦「兩岸關係理論研討會」發表論文，民國87年11月7日。
- 5.薛美瑜，國際關係中統合理論之研究，台北，國立政治大學外交研究所碩士論文，民國76年。

## 三、期刊、報紙

- 1.王國平，「東盟的決策方式及其意義」，國際政治月刊（北京：中國人民大學書報資料中心），1998年第1期，1998年3月13日，第71-75頁。
- 2.李國雄，「東協的區域組織發展與挑戰」，問題與研究，第34卷，第9期，民國84年9月，第21-40頁。
- 3.李國雄，「浮現中的東南亞新秩序」，

國際關係學報，第7卷，民國81年6月，第81-92頁。

- 4.林若雱，「由東協九國合內高峰會結論看東協未來合作的前景」，經濟情勢暨評論季刊，第4卷，第5期，民國88年3月，第1-11頁。
- 5.金榮勇，「展望九十年代東協國家經濟成長」，問題與研究，第30卷，第5期，民國80年5月，第42-53頁。

## 外文部分

### 一、專書

- 1.Abdulgani, Roeslan. Nationalism, Regionalism and Security: Problems in South-East Asia. New Delhi: Banyan Publication, 1986.
- 2.Akrasanee, Narongchai. ASEAN Economies and ASEAN Economic Cooperation. Manila: Asian Development Bank, 1984.
- 3.Anwar, Dewi Fortuna. Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994.
- 4.ASEAN Economic Research Unit. ASEAN: The Task Ahead. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1987.
- 5.ASEAN Secretariat. 10 Years ASEAN. Jakarta: Association of Southeast Asian Nations, 1978.
- 6.Gordon, Bernard K. The Dimensions of Conflict in Southeast Asia. New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1966.
- 7.Haas, Ernst. Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization. Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1964.
- 8.Hanggi, Heiner. ASEAN and the ZOPFAN Concept. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1991.
- 9.Indorf, Hans. ASEAN: Problems and Prospect.



- Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1975.
10. Leifer, Michael. ASEAN and the Security of South-East Asia. London: Routledge Press, 1989.
11. Pentland, C. 1973. Integration and European Integration. New York: Free Press.
12. Rajendran, M. ASEAN's Foreign Relations: The Shift to Collective Action. Kuala Lumpur: Arenabuku Sdn. Bhd., 1985.
13. Spoiee, Noordin, Chew lay See and Liam Siang Jin, eds. ASEAN at the Crossroads. Malaysia: The Institute of Strategic and International Studies, 1987.
14. Syah, Djalinus. Mengenal ASEAN dan Negara-negara Anggotanya. Jakarta: PT. Kreasi Jaya Utama, 1985.
15. Wanandi, Jusuf. ASEAN and Security Cooperation in Southeast Asia. Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 1990.
16. Weatherbee, Donald E. ed. Southeast Asian Divide: The ASEAN-Indochina Crisis. Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.
- 二、網址
- <http://www.aseansec.org/secgen/sg-eac.htm>.