

〈第二名〉

東亞高峰會的區域意涵：形構中的層疊型區域主義與台灣的因應策略

●徐郁芬／遠景基金會研究助理

●楊 昊／中正大學政治學研究所博士候選人

壹、前言：變動中的東亞政經版圖

東亞經貿版圖目前正進入結構性的調整階段，早在1980年代東亞各國進入工業化時代，當時的快速經濟成長使得東南亞國家開始有能力厚植各國的經濟實力與基礎建設。到1990年代，中國在改革開放後透過經濟崛起所營造的競爭壓力，更令東南亞國家省思如何透過更務實的區域合作來面對一個日漸強大的政經強權。不過，在1997年，東亞發生泛區域性的金融危機，嚴重地衝擊金融體制不甚健全的東南亞國家，從印尼、泰國開始的市場與政府失靈情勢，幾乎瓦解了東南亞國家自1980年代所開展的新經濟榮景。

為了因應全球市場需求以及金融危機等藉著全球化（globalization）之發酵所帶來的種種新挑戰，並且為了要確保在地區域的穩定與和平；長期以來，東南亞國家透過「東南亞國家協會」（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協）凝聚十個小國的力量，以協力合作的方式共同發展經濟與政治方面的合作，並以東協為一致對外的行為主體，提升並保障東南亞國家在區域中的經濟與政治影響

力。最明顯的實踐即1976年東協成立以來，除了舉辦「東協高峰會」（ASEAN Summit）作為東協十國領袖增進合作與交換意見的機制，在1990年代中期以後開始納入中國、日本與韓國參與非正式高峰會的討論，並建立起東協加三（ASEAN Plus Three, APT）的正式且定期合作架構，2005年更首次以東協為中心，邀請中國、日本、南韓、印度、紐西蘭、澳洲等六國（另俄羅斯以觀察員身分與會）共同舉行第一屆東亞高峰會（East Asia Summit），此舉掀起新一波區域合作的高潮，同時也揭露了各國在區域合作背後的各自算計與權力競逐。

回顧東亞區域整合進程中歷史最悠久、系絡最完整的東協，其政策的走向往往以區域經濟的穩定與發展為目標，儘管東協的東亞整合策略著重在區域競爭力的強化外，往往也深受政治考量的影響。在經濟競爭力的建構方面，近年來東協特別專注對中國磁吸效應的回應，並審慎評估該效應對東南亞國家的可能衝擊，其中包括外資投資轉向、產業結構相互競爭（如農業）等問題。有鑑於此，東協除了以制度性的合作計劃積極調整區域國家的貿易自由化

的程度，著手實踐「東協自由貿易區」(ASEAN Free Trade Area, AFTA)外，並且開始從事如「東協整合倡議」(Initiative for ASEAN Integration, IAI)之類的跨區計畫，期望能有效縮減成員國之間的諸多差距。在2006年8月東協所召開的第三十八屆經濟部長會議中，與會代表即明確提出東協希望在2015年成立「單一市場」(single market)的規劃，由此可顯示東協亟欲提升競爭力以對抗中國強大磁吸效應的急迫性。

事實上，中國的崛起不但帶來不少實質挑戰，在廣大市場誘因的刺激下亦開創了許多新的機會。有鑑於此，東協除了考量與中國大陸的競爭結構外，同時亦將得考量與中國在經貿、能源、開發等議題上的合作關係，例如「中國-東協自由貿易區」(CAFTA)的建構。對於東亞地區的其他國家而言，「中國-東協自由貿易區」的成立意味著中國在東亞政經影響力的擴張，因而引起鄰近國家的高度關切，其中，日本隨即轉而積極籌畫「東協加三對話機制」，強化與東協國家的實質關係，並著手研擬「日本-東協自由貿易區」、甚至「東亞自由貿易區」(East Asian Free Trade Area, EAFTA)¹的可能性。除了日本，其他亞太國家如印度、澳洲、紐西蘭、南韓、美國等國家亦試圖與東協簽署自由貿易協定，期望能降低「中國-東協自由貿易區」的影響。就此，在東亞政經版圖的重整過程中，區域國家透過「自由貿易區」的建構作為發展本國之區域影響力的策略或工具。不過，由於「自由貿易區」所帶來的潛在排擠效應，使得其他尚未參與自由化貿易進程或未簽署相關協定的國家深懼被邊緣化，並亟盡所能地躋身區域經濟的競逐行列裡，從而建構出正在

變動中的東亞政經版圖。

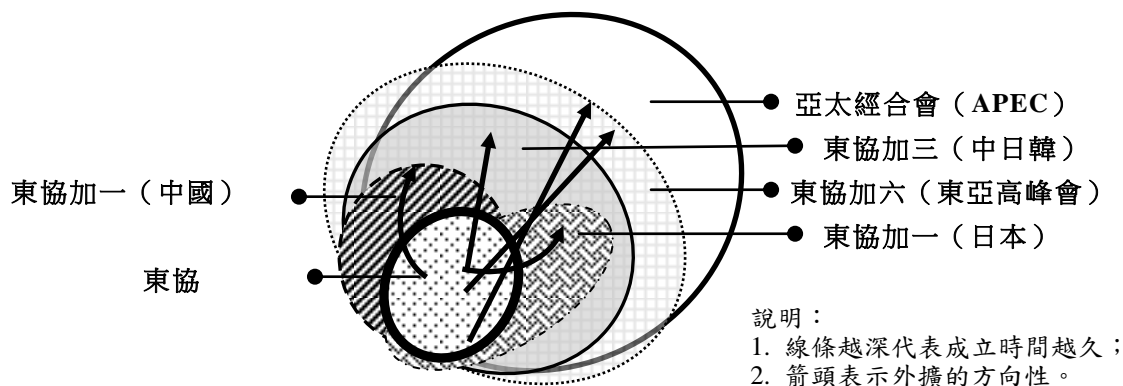
有鑑於此，自從「中國-東協自由貿易區」倡議成立後，其他形式的東協加一以及東協加三機制紛紛浮上檯面，接著東協加六也緊接著實踐（即指東亞高峰會中的東協十國加上另外六國）。這種多元發展、齊頭並進的發展模式使得東亞區域同時存在著數個合作機制，而這些機制間在參與成員與議題範圍上呈現部份層疊的現象，從而形繪出所謂的「層疊型區域主義」(Nesting Regionalism)²。值得注意的是，相關區域合作機制均尚未成熟，同時這些機制未來能否朝向正式建制化的目標發展，又或者能就各式區域議題發揮多少影響力，均端視區域內、外國家行為者間的權力結構之變遷以及彼此間之競合關係而定。在現階段的各種區域合作機制中，尤以2005年甫成立的東亞高峰會之區域意涵最甚是關鍵。儘管東亞高峰會至今尚未有正式、具約束性的協議出現，但因為其囊括東亞大部分區域國家從而在集體政策的宣示上具有極高的象徵意涵。除此之外，在2006年8月，日本嘗試提出成立一個以東亞高峰會與會國為基礎的「東亞自由貿易區」的重大倡議，更賦予東亞高峰會關鍵的區域意涵。就此，東亞高峰會的後續走勢為何？此種以東協為核心並向外擴張的區域合作機制的發展過程為何？對於整個東亞區域的實質貢獻又為何？均值得吾人持續關注。鑑於此，本文擬先探討以東協為發展核心的各種合作機制，並進一步分析東亞高峰會在強權競逐下所具有的區域意涵，最後將進一步回到策略面探討台灣的因應之道。

貳、外擴型的層疊合作模式：東協與東亞區域經濟合作之發展現況

目前以東協為核心並逐步向外擴張的層疊合作模式有兩個發展重點：其一，相關機制大多將重點放在自由貿易協定的實質推動上，並期望能有助於推動其他議題領

域中的合作關係與聯繫網絡；其二，其整合的方向性均是由「東南亞」到「東亞」並企圖停留在東亞共同體的願景建構上。整體來看，此一外擴型的層疊合作機制包含了東協本身自由貿易區（AFTA），數個東協加一、東協加三以及東協加六（東亞高峰會）等幾個機制的層疊發展（請參見圖一），相關分析如後。

圖一：東亞地區合作機制層疊示意圖



資料來源：修改自徐郁芬，《層疊型區域主義在亞太地區的實踐：以自由貿易區的建構為例》，嘉義：中正大學政治所碩士論文，2006年3月，頁81。

一、發展核心：形構中的東協自由貿易區與東協經濟共同體的發展

由於受到全球多邊貿易談判之進展緩慢、歐美區域整合快速發展因素之影響，泰國在1992年1月在新加坡舉行之第四屆東協高峰會議，倡議於2008年成立東協自由貿易區的構想，並且受到各國的支持。其後，在1993年據「新加坡宣言」簽署「共同有效優惠關稅協定」（Common Effective Preferential Tariff，簡稱CEPT），預定於十五年內完成自由貿易區構想——即在2008年內將CEPT計畫所包含之產品

項目，其適用關稅稅率降至0~5%的水準。³ 隨後在1998年的第六屆東協高峰會（ASEAN Summit）中，東協十國領袖決議，泰國、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和汶萊等較資深的東協成員間所籌設的自由貿易區將提前至2002年完成；另外四個較新的會員國在完成時間上則依照各國的狀況而異——越南應於2006年、寮國和緬甸的應於2008年、柬埔寨應於2010年完成東協自由貿易區所設定的各項計畫要求。⁴

除了源自於1990年代初期的自由貿易構想外，更宏觀的共同體理想也開始在區域中發酵。在1997年第二屆東協非正式高峰

會，與會領導人通過了《東協2020年願景》（ASEAN Vision 2020）作為東協未來發展的行動方針，期望東協除了可以作為東南亞國家一致行動之代表，以建立動態發展中的伙伴關係；更重要的是希望在2020年之際，東協能進一步建構出以歷史、文化與區域認同為基礎的「東協共同體」。因此，為了使後續發展更具體，2003年10月7日，東協各國領袖在第九屆東協高峰會議中發表了「峇里第二協定」（Bali Concord II），該宣言中清楚揭櫫東協國家促進區域整合的決心及該組織未來發展的方向：即在該宣言的概念架構下，東南亞國家將致力建構一個具有「動態性、一致性、彈性以及整合性」的東協共同體，而此一共同體將立基於三個重要的支柱－「東協安全共同體」（ASEAN Security Community, ASC）、「東協經濟共同體」（ASEAN Economic Community, AEC）、「東協社會文化共同體」（ASEAN Socio-Culture Community, ASCC）。⁵

在「峇里第二協定」之後，2004年第十屆東協高峰會通過以深化區域整合、縮小發展差距為目標的「永珍行動綱領」（Vientiane Action Programme, VAP），成為指導東協2004年至2010年經濟、政治和安全合作的新「六年計畫」。同時，為了落實區域發展，各國將建立東協發展基金（ASEAN Development Fund, ADF），以推動該綱領和各項行動計畫的實施。至此，東協內部為求進一步的經濟整合，自東協自由貿易區實施後，繼而朝向東協經濟共同體的目標邁進。並仿效歐洲聯盟建立全面性的共同體機制，在「峇里第二協定」中，明確規劃建立東協共同體的三大支柱，表現出亟欲晉升至區內全面整合階

段，以及在區域中扮演重要角色的渴望。

東協近來又有另一波大動作，在2006年8月第38屆東協經濟部長會議中，各國貿易部長同意於2015年成立單一市場（single market），以避免東協喪失重要投資目標區域的地位。該目標的設定，表示東協各國為因應外來挑戰，已同意共同深化經濟合作，邁入更高一層的經濟整合，也表示東協組織的力量正在持續強化中。單一市場是否能如期成功建立仍有許多問題尚待解決，但此也表示，一向被認為以共識決為基礎而較為散漫的東協組織，正積極轉變為制度化、提昇效率的重要區域角色。

二、多邊合作機制的層疊：東協加三與東亞高峰會的聯結

東協加三的構想其實源自於馬來西亞總理馬哈地於1990年的提議，他期望將東協與東亞幾個經濟體結合起來，共構所謂的「東亞經濟集團」（East Asia Economic Group）。不過，該提議卻只能落成空想，主要原因在於美國在顧忌馬哈地反美立場之餘，認為「東亞經濟集團」的建立乃將美國勢力排除於東亞權力版圖外之制度設計，因而對此強烈反對。到了1995年，東亞經濟集團更名為「東亞經濟核心會議」（East Asia Economic Caucus, EAEC），成員包括東協會員及中、日、韓三國，而這種以十三國作為一個整體的對外集團首度在1996年的亞歐會議（ASEM）中嶄露頭角。之後，以「東協加三」為基本架構的東亞集團始活躍於國際舞台上。不過，其正式的制度化落實則是出現在1997年底，深受金融風暴衝擊的東協著手舉行第二次非正式領袖會晤，並決定建立起「東協加三」機制的雛型。⁶

回顧東亞經濟整合進程，早在1997年下半年爆發泛區域性的金融危機，亞洲各國

面對嚴重的經濟困難和脆弱的國際經濟環境，導致東協各國對區域經濟合作的態度變得積極，期望能通過地區力量的整合來抵禦風險。雖然東協國家在經濟、政治條件上差異甚鉅，在短期內尚難實現屬於東南亞本身的自由貿易區，不過，東協自1967年成立之後所厚植的各國合作關係，卻提供了各國對內結盟、對外建立對話與合作機制的充沛能量。1997年12月15日東協與中、日、韓（東協加三）首次非正式會晤在馬來西亞首都吉隆坡舉行，討論二十一世紀東亞前景、全球關係、東南亞金融危機問題、東協—湄公河盆地開發合作和國際經濟的協調與合作。1999年11月28日，第三次東協加三領導人非正式會晤在菲律賓首都馬尼拉舉行，在加強合作方面達成了許多共識，會議首次發表「東亞合作聯合聲明」，確定在經濟、貿易、金融、科技等八個領域開展合作；之後，東協加三透過每年召開的領袖會議、部長級會議（包括各國財長、外長、經濟部長及央行行長會議）等，推動東亞經濟合作。就此一進程來看，東協加三是層疊在東協制度系絡之上的一個極為重要的多邊合作與對話論壇，同時也是目前東亞經濟合作版圖中最關鍵且最具實質政策影響力一個重要機制。

東協加三的發展開始醞釀出另一股更龐大的區域整合趨勢，並正式建立起「東南亞→東亞→亞太」的跨域聯結。2002年在金邊所舉辦的第六屆「東協加三高峰會」（ASEAN+3 Summit）的共同聲明中，各國領導人提出以東協加上日中韓共十三國為成員的「東亞共同體」之合作內容，並嘗試將「東協加三」高峰會議由目前的「對話機制」邁向「建制化」階段，同時也開展了「東亞高峰會議」的相關評估工

作。⁷到了2004年的第八屆東協加三高峰會正式決議於2005年召開第一屆東亞高峰會。⁸儘管近幾年來成立東協、日本、中國、南韓自由貿易區（十加三）的倡議一度喧囂塵上，不過最後卻因為日本遲遲不願對東協國家開放農產品市場，因而使得整個十加三的自由貿易合作計畫的發展位階被「中國與東協自由貿易區」超越。⁹為了不讓中國專美於前，日、韓兩國轉趨積極與東協洽談合作事宜，並期望強化東協加三的機制來確保兩國與東協間的緊密聯繫。此舉除了促成日本與南韓分別與東協進行自由貿易協定談判外，同時也促成了東亞高峰會的順利成形。

就其發展系絡而言，東亞高峰會原來應該是東協加三機制的轉型，然而在亞洲諸國如澳洲、紐西蘭、印度等國大聲疾呼欲共同參與東亞高峰會的影響下，相關國家協調2005年第一屆東亞高峰會由東協主導，邀請中、日、韓、紐、澳、印度與會，並讓俄羅斯以觀察員的身份參與，因而構成了與東協加三重疊、同時發展的東協加六。換言之，東協加三與東協加六（東亞高峰會）是目前以東協為核心所建立的外擴式層疊的兩個多邊合作機制。前者強調政策協調架構的設計並著重在務實面的整合工作之籌組上，相較之下，後者則有更重要的政治意涵——建立一個以亞洲國家為主要成員的新共同體。兩者各有所長、各有其重要的區域意涵。

三、雙邊合作機制的層疊：東協與其他國家的雙邊經貿協定

（一）回應區域新霸權的崛起：中國-東協自由貿易區的建立

2000年11月，中國國務院總理朱鎔基在新加坡出席「東協—中國高峰會議」時，

提出要與東協合組自由貿易區的建議。當時中國的提議引各國關注，東協各國也反應不一，因此在會議上並沒有作成決議，不過卻成立了「東協－中國經濟貿易合作聯合委員會」負責研究此一構想的可行性。中國與東協合組自由貿易區的構想在2001年9月在河內舉行的東協第三十三屆經濟部長會議中再度被提出討論，並在同年11月的第七屆東協汶萊高峰會上決議通過成立「中國-東協自由貿易區」，期望在十年內達成所有合作目標。¹⁰

2002年11月4日，朱鎔基和東協十國領導人在出席東協與中國領導人會議後簽署了「中國與東協全面經濟合作框架協議」(Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between the Association of South East Asian Nation and the People's Republic of China)，決定到2010年先行與汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國達成自由貿易區，至於與其他四個東協後進國家之間的自由貿易進程則訂在2015年完成。該「框架協議」是未來「中國－東協自由貿易區」的法律基礎，主要包含了十六項條款，其中規定了自由貿易區的目標、範圍、措施、起止時間，先期實現自由貿易的「早期收穫方案」(Early Harvest Program)的經濟技術合作安排。¹¹雙方首先針對六百餘項農產品項目展開零關稅貿易，其後於2005年7月，中國接續開放六百項電子產品與東協進行零關稅貿易。¹²特別在「早期收穫方案」中，中國單方面釋出許多利多，其允諾對寮國、高棉和緬甸三個經濟最不發達的東協成員國，給予單方面的特殊優惠關稅；且中國願意較東協早五年開放本國市場；另中國將出資五百萬美元協助湄公河清除污泥以利通航等等。¹³

「中國－東協自由貿易區」成立後將擁有十七億消費者市場，近兩兆美元的國內生產總值，以及一萬兩千億美元的貿易總量的龐大經濟體，¹⁴並將促成降低關稅、撤除非關稅障礙、加速自由化進程，可能發揮貿易創造效果及貿易轉移效果，最後帶動區域內外的貿易和投資活躍，並提振各自經濟成長與發展。¹⁵籌組雙方的自由貿易區，相當有利於深化東協與中國的經濟關係。基本上，該龐大自由貿易協定乃建構在東協自由貿易區之暨有基礎上，並沿用許多東協自由貿易區的制度安排，因而才被論者稱之為「東協加一」或「十加一」。¹⁶不可否認的是，以中國為伙伴關係所建構的自由貿易區，除了反映出東協在經濟與發展面向上的考量外，更關鍵的是希望透過經貿合作來強化與中國在地緣政治上的正向互動關係，以確保區域的穩定與和平。

(二) 尋求援助：東協-日本全面經濟夥伴關係的追求

近年來，日本深刻體會到中國在東南亞能施展的影響力日漲，也開始著手與東協建立更實質的政經結盟關係。2002年11月5日在柬埔寨舉行的東協-日本高峰會上，東協與日本宣布簽訂全面經濟夥伴關係(ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership, AJCCEP)。其中，雙方決定盡快執行實現全面經濟合作的機制，協定中也包括研究在十年內成立自由貿易區(日本-東協自由貿易區，簡稱JAFTA)的可能要素。希望能藉此降低障礙、增加區域內貿易與投資、強化經濟效率、提升經濟規模以為雙方創造更大的市場、以及吸引外資，以便與中國在區域貿易與投資競逐方面抗衡。¹⁷雙方並於2003年12月

11、12日在東京舉行的日本與東協建立夥伴關係三十週年紀念高峰會上，共同發表「東京宣言」(Tokyo Declaration)，揭示日本將與東協共同致力推動「東亞共同體」(East Asian Community)，以提升彼此經貿、政治與安全等領域的合作關係，並謀求在2012年底前落實日本與東協的自由貿易區。¹⁸除了發表「東京宣言」，雙方同時也簽署「日本-東協行動計畫」(The Japan-ASEAN Plan of Action)，日本將提供東協三年一共十五億美元的經濟援助，以協助國家進行人才培育，和進行湄公河流域整治等一百二十項具體方案。¹⁹

日本除了積極推動以東協加三為基礎的「東亞自由貿易區」外，日前(2006年8月)日本更提出以東亞高峰會與會國(東協加六)為基礎的「東亞自由貿易區」，顯示日本希望拉入更多的東亞國家共同擘劃東亞區域經濟未來的發展。在早期的東亞雁行分工體系中，日本一直膺任帶頭雁的角色，而其後的亞洲四小龍與五小虎等新興工業國家，大致均依循著產業分工體系的系絡來發展各國最適求生存之道。從現行的區域發展計劃中，隱約仍可發現雁行分工體系的發展模式在區域自由貿易進程上的浮現，因為東南亞國家在某種程度上仍然希望能與具有豐沛資金、先進技術的日本建立起穩定、長久且全方位的合作關係，以增益國內基礎建設、技術落後的困窘，以補強整體發展上之不足。

(三) 各自盤算，各獲其利：東協與其他國家間的雙邊經貿合作關係的層疊發展

除了廣受關注的中國、日本外，近年來東協與紐澳、印度、南韓、美國等均開始建立新一波的實質經貿合作關係。這交互層疊的發展看似以東協為中心，然而卻深

藏著每個行為者的各自盤算：

1. 東協與紐澳緊密經濟夥伴關係(ASEAN-CER Closer economic partnership)：東協貿易部長與紐澳緊密經濟關係集團於2002年9月4日汶萊集會，並簽署部長級宣言，正式確定東協與紐澳成為緊密經濟夥伴關係(CEP)。緊密經濟夥伴關係的目標主要是擴展貿易及投資，並鼓勵東協與紐澳區域的經濟整合。此為東協以集體形式簽署的第一個跨區域FTA。²⁰

2. 東協-印度自由貿易區(ASEAN-India FTA)：印度總理瓦杰帕伊(Shri Atal Bihari Vajpayee)於2002年在柬埔寨金邊召開的第一次東協-印度高峰會上，提出東協-印度自由貿易區的倡議，並期望能展開緊密經濟夥伴關係的談判，在十年內建立自由貿易區。2003年10月在印尼峇里島召開的第二屆東協-印度高峰會中，雙方簽署全面經濟夥伴關係的架構協定(Framework Agreement for a Comprehensive Partnership)，其中並包含早期收割計畫，特別指出在前期需要合作以及優惠關稅特准項目的共同名單。根據此架構協議，FTA中貨物方面的談判期限是2004年1月到2005年6月30日之間；而服務和投資部分，則是在2005年到2007年之間。雙方同意此自由貿易區於2006年1月1日開始削減關稅。印度同意在2011年消除對汶萊、柬埔寨、寮國、印尼、馬來西亞、緬甸、新加坡、泰國、以及越南的關稅；而CLMV四國(柬埔寨、寮國、緬甸、越南)則於2016年開始消除對印度的關稅。而印度與菲律賓則達成協議，將於2016年同時消除關稅障礙。²¹

3. 東協-大韓民國全面合作夥伴(ASEAN-ROK Comprehensive Cooperation

Partnership)：2004年11月30日在寮國永珍召開的東協-南韓高峰會中，提出「東協-大韓民國全面合作夥伴」共同宣言，表示將建立東協-南韓自由貿易區(ASEAN-ROK Free Trade Area, AKFTA)進行全方位的合作。其目標為透過逐漸消除各種形式的貿易障礙(包括貨品、服務和投資貿易障礙)，進而深化雙方經濟整合。AKFTA的談判將於2005年初展開，預期在兩年內完成談判，並希望於2009年與東協六國(CLMV除外)達成八成貨物降低至零關稅的目標。對於CLMV國家，將多給予五年的時間。²²

4. 東協-美國貿易暨投資架構協定(TIFA)：為強化美國與東南亞國家關係，美國總統布希於2002年宣布推動東協倡議計畫(Enterprise of ASEAN Initiative, EAI)，在此計畫的宗旨與原則之下，美國積極強化與東協間經濟關係，其主要目的是和同意參與經濟改革和開放的東協國家個別建立雙邊自由貿易協定。並且，EAI希望以這些雙邊FTA為基礎，創造一個美國與東南亞地區雙邊FTA的網絡，以增進彼此間的貿易與投資，鼓勵雙邊、區域自由化，以促成亞太地區的自由和開放的投資與貿易。²³ 其後在2005年，美國與東南亞國家簽署「東協-美國家加強夥伴關係」(ASEAN-US Enhanced Partnership)架構文件，此項為期五年的行動計畫目的在於提升雙方貿易、投資和政治關係，並依此架構共同致力於「東協-美國貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Arrangement, TIFA)的建立，並可能成為未來東協-美國FTA的先驅。為確保美國對外簽署的FTA品質，其運用TIFA作為FTA的前置作業

機制，2006年8月，美國正式與東協簽署貿易暨投資架構協定(TIFA)²⁴，並開始準備展開雙邊FTA之談判。

上述雙邊關係的建立過程，其實彰顯出自由貿易協定與經貿合作計劃的鼓吹、推行與落實其實均有很強烈的工具性價值(instrumental values)。因為各個國家行為者與東協間所建立的合作關係其實乃基於各自利益的計算，就如南韓不願被中、日邊緣化、印度的東向政策需逐日落實、或者是循環單邊主義解決問題的美國霸權與在特殊區域規範下尋求多邊合作的東協區域集團間的利益糾結等等。這些國家的策略選擇除了象徵著深藏在各個國家裡的多元世界觀外，更呈現出不同行為者透過自由貿易區的擘劃所形構出的不同區域範疇與區域意涵。整體來看，這一系列內置於(Embedded in)複合競合關係中的各種區域意涵，實可從去年年底浮現的東亞峰會所處的區域權力結構系絡，以及其實際發展情況進行瞭解。

參、強權競逐下的首屆東亞高峰會： 是政治宣示？還是落實共識？

東亞高峰會是目前「東亞」地區囊括範圍最廣、層疊合作機制最多元的區域架構；就此而論，它未來的發展確實深受矚目。根據新加坡海峽時報的報導，第一屆東亞高峰會並沒有提出實質的區域共同體建立模式，也沒有發表極具歷史性的重大宣言，嚴格來說，它不能被稱之為東亞區域發展的一個重大轉折(Critical Juncture)。其實，最主要的原因還是在於區域內仍有許多的爭議尚未解決，從而影響了合作的前景。²⁵ 尤其是中、日兩個影響力甚大的區域強權間的緊張關係，更成為危及東亞區域整體發展的不穩定因子。

儘管如此，就東亞高峰會的吉隆坡宣言來看，東亞高峰會被定位為一個廣泛討論具有共同利益與考量的政治、經濟、與策略性議題之論壇，與會領袖們同意提升相互間安全與經濟的聯繫，也同意每年定期召開東亞高峰會。從中不難發現整個論壇的政治宣示意涵還是大過於實質合作項目的討論，當然，這也反映出一貫的「東協模式」(ASEAN Way)或「東亞模式」(East Asian Way)在區域合作過程中的持續影響程度仍不容小覷。同時，從東亞國家領袖對於東亞高峰會的肯定中亦可理解，在充滿變數的現今局勢中，至少在現階段應該要有一個泛區域層次、整合政治、經貿與功能合作的對話論壇存在的必要性。鑑於此，東亞高峰會的成立將具有三項重要的區域意涵：

其一，代表各國均同意有一個區域發展的共同願景，並支持朝著區域共榮願景發展的合作計劃：誠如海峽時報的報導所言——「與會各國具有共同考量、有共同的願景，將促使與會國的共同合作」——而類似的共同認知將有助於拉近國家與國家、以及國家與區域間的距離，並促進區域整合的進程（至目前為止指的是區域自由貿易的階段任務）。

其二，對共同關注的討論將可為日後的逐一落實奠下基礎：各國在多邊論壇而非雙邊對話機制的基礎上，共同討論著與區域鄰國休戚相關的議題，這象徵著東亞高峰會在區域層次上提供了國家間對話與互動的重要平台。除此之外，類似的制度設計在日後的定期聚會中將可以進一步擬定區域合作的大方向，並逐漸推動更務實的合作項目，例如討論如何應變區域共同面臨的挑戰，像是恐怖主義、跨國界的傳染疾病、以及能源問題等等。

其三，鞏固以東協為核心驅力(Driving Force)的制度設計：儘管本次的高峰會並沒有很確切的政策產出，不過在運作過程中「以東協為核心」、「共同致力於區域的和平與繁榮」等原則逐漸成為與會者的共識，東協在東協加三機制與東亞高峰會均試圖扮演區域整合主導者的角色，與會的各方亦同意循東協的處事方式(共識、漸進、以東協為核心、不干涉內政等原則)來處理區域事務。就此，東亞峰會的最後一項區域意涵即揭示了東協式的網絡建構規則，即以尊重主權、致力於未來區域共榮願景的發展邏輯來推動現階段的各種合作計劃。

除此之外，據海峽時報的一篇社論指出，2005年的東協高峰會其實還有幾項重要的正面區域意涵，不但彰顯出東亞區域在權力分佈上的複雜結構、東亞峰會在此一結構中的關鍵地位、更大致勾勒出日後該高峰會的發展方向：²⁶

1.東亞高峰會實際上是「七方會談」——其中，東協以集體的角色參與→鞏固東協共同體的意味頗濃。

2.東亞高峰會必須與東協加三機制共存與互補，兩個機制的平行發展可以共同致力於東亞共同體的實現→強調層疊行區域主義的發展是現今東亞區域整合的主要結構。

3.東亞高峰會並非要取代亞太經合會或是數個東協加一(東協分別與澳洲、紐西蘭、中國、印度、日本、南韓)的合作→強調新建制的包容性，而非區域排除性。

4.東協欲確保本身現在以及未來在東亞高峰會中的領導地位，並計畫、協調與其他與會國的合作→強調東協仍須透過靈活外交在多邊合作系絡內與雙邊合作關係上與其他參與高峰會的國家建立起緊密的互動與合作關係。

5.東協藉由東亞高峰會中，各領袖相互的腦力激盪，共同思考區域未來的走向。許多合作可能藉由東協加一或是東協加三機制進行，因此必須有東亞高峰會確保機制間合作的協調性。另外，東協也藉東亞高峰會以協調者的角色平衡各強權間的利益。→強調未來東亞高峰會的政策宣示或者是實質共識均由區域內的各國領導人共同建構、研擬而成，這再次意味著「東亞性」(East Asian Regioness)的確認。

6.最後，關於參與東亞高峰會的資格方面，也豎立明確規則，必須符合三個條件：是東協的對話夥伴、簽署東南亞友好條約、與東協國家有實質關係者→再次強調東亞峰會乃淵源自東協的制度發展及其所衍生的對外關係網絡，並強調與會者需服膺遵守遊戲規則才能具有參與區域共同體共構過程的正當性。

由此觀之，可發現東亞高峰會不斷強調幾個主要特色：其一，以東協為領導主體，淡化強權主導論壇或者強國主導區域發展方向的疑慮；其二，目前為一個「開放、包容、透明且外向式的論壇」(an open, inclusive, transparent and outward-looking forum)，²⁷ 避免區域走向封閉式的壁壘集團。藉此，東亞高峰會得以維持本身的可塑性，先從共同利益開始著手，以減低反對、獲取最大的支持；其三，為討論未來區域整體發展方向並共構區域願景藍圖的主要機制。另外，還有一個很重要的特色，即東亞高峰會為區域各強權勢力角逐下的政治產物，因此其往後之運作勢必將牽動或受制於各個強權國家競爭之影響。

回顧近期的東亞區域整合進程，自東協—中國自由貿易區倡議開始，日本、南韓、印度、紐澳、甚至是美國均積極發展

與東協的經濟合作。除這些「東協加一」的經貿合作倡議外，東協加三、東協加六(東亞高峰會)亦開始逐步成形。究其迅速發展之原因，其實是第一個拉攏東協的中國正式引發了區域其他國家的遺慮甚至是恐慌，因而紛紛強化與東南亞國家的關係，以「牽制」中國在此區域中的影響力。其中，日本是亞洲地區長期以來的區域強國，面對中國的崛起與其在區域影響力的提升，日本自然感受深刻並且積極應對。由於歷史觀以及東海油氣田等爭議，中日關係目前處於緊張狀態，因此面對中國積極拓展與東協合作的動作，日本除了透過與東協建立雙邊關係之外，並試圖協同區域中其他強權共同牽制中國，這也是日本為何強力支持東協加三、東亞高峰會等機制的其中之一。

由於亞洲地區的重要性日益增加，東協高峰會中的「七方」均積極發展在東亞區域的影響力，其中除了東協加三原來的成員外，澳洲、紐西蘭、印度總算是順利坐上東亞高峰會的會議桌，免除其被邊緣化的憂慮。不過，相關國家也因為跟進的速度較中日韓三方來得晚，所以影響力尚在逐漸擴展中。然而紐、澳、印的加入，部分反映出東協本身的利益，雖然東協最先與中國進行合作，但由於中國勢力龐大，東協亦害怕往後中國掌控了區域的政治經濟主導權，並且東南亞國家與中國在許多產業以及外資方面處於強烈競爭狀態，因此，東協也希望區域其他國家能與東協共同平衡中國勢力，並且透過其他國家的支持，確保東協在區域中的領導地位，此才符合東協國家的最大利益。

此外，美國雖然不屬於此區域，然其影響力透過各種方式長期在亞洲地區發酵。但

是在這一波的積極區域合作風潮中，美國卻被排除在外，因此美國近來也特別關注並強化與東亞國家間的關係。包括美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）所提倡之「轉型外交」（Transformational Diplomacy）調整原本重歐輕亞的策略，布希總統也提出「東協倡議計畫」作為對東南亞的長期政策目標，最終希望建立美國-東協自由貿易區等，均表示美國對此區域之重視。這些發展除了屬於經濟合作，同時也代表了美國亦欲牽制中國的策略意涵，就如美國傳統基金會亞洲研究中心的學者狄倫（Dana Dillon）指出，美國應該與東協的各國政府充份溝通，協助東協國家的發展，做為美國牽制中國的籌碼。²⁸

東亞高峰會的背後雖然隱藏著區域國家之間的權力競爭，然而共同發展區域經濟合作、維持區域穩定、經濟成長與和平卻是現階段區域國家的共同目標。因此，東亞高峰會為顧及此需求，將成為推動區域合作的重要機制，並且由於東協對於區域共同體的想法非常支持，業已著手發展東協共同體，未來區域的經濟合作會否延伸到政治、社會、文化各層面，值得關注。對於同處亞洲的台灣而言，光是被排除在區域經濟合作之外就可能造成極大之損失，台灣除了必須面對產業外移、外資減少、經濟衰退等壓力，更必須同時面臨在外交上問題，若中國挾其經濟影響力、壟斷台灣與東亞國家的關係，將使台灣面臨政經孤立的嚴重困境，實難輕忽。

肆、如何回應？「轉-引-援-進」的區域策略研擬

在現階段的東亞經貿整合進程象徵著一個新的國際次區域體系正在成形當中，從

結構現實主義（Structural Realism）的角度觀之，作為單元行為者的台灣將深受此一新體系的權力分佈與資源分配邏輯所影響，譬如東協與中國的區域經貿整合除了在經貿層面影響台灣外，亦將在政治層面發揮結盟效益而衝擊台灣；另外，東協加三的實際政策協調架構以及繼之而起的東亞自由貿易區的建立，更已將台灣摒除、邊緣化於區域整合進程之外。儘管如此，在全球化程度日益增長的跨國相互依賴系絡中，類似的區域化過程其實只是全球化發展進程中的一個區域環節；就此，作為直接參與全球發展進程的任何一個國家而言，均可以透過相互依賴網絡的建立以雙邊、複邊、或多邊的合作方式來尋求區域合作的可能性，從而形塑出類似於「第二意象反饋」（Second Image Reversed）的區域暨全球發展策略，以超越結構現實主義式的種種侷限。本文認為如果台灣要務實回應現階段東亞高峰會後之東亞區域經貿整合趨勢，可以在全球化系絡中建立一系列「轉-引-援-進」之區域方針，透過多面向的回應策略來面對東亞層疊型區域主義的發展，相關說明如下：

一、「轉」→（1）「轉換世界觀」：將「台灣」為中心的區域發展邏輯「轉換」為以「東亞」為中心的區域發展邏輯，此舉不但有助於描繪出台灣在東亞經貿版圖重構過程中的相對位置，更有助於建立起新時代的區域經貿戰略以符合現今局勢；

（2）「將區域需求策略性地轉譯成國內誘因」：在東亞區域經貿戰略的設計上，政府應更清楚地瞭解東亞（特別是東南亞）的區域需求（Regional Demands）為何，並嘗試策略性地將其轉譯成（translate into）符合區域現況的國內產業誘因（Domestic

Industrial Incentive) 而非具有官方性質的外交誘因 (Diplomatic Incentive)。此舉將藉由政府角色的轉化與調整，一方面將從供需平衡的邏輯鼓勵國內產業與區域發展進行聯結，以建立起國內產業與東南亞在地產業間之實質合作網絡；一方面又可以沖淡官方色彩，在倍受侷限的東南亞國際場域中強化台灣在經貿領域中不容被忽視的角色。

二、「引」→「強化資源匯引的樞紐角色」：台灣身處得天獨厚的地理位置，更是位於與鄰國間的交通網絡中心。鑑於此，利用地緣關係一方面發展國內轉運功能，一方面強化對外聯結角色，長久以來一直是政府在東亞甚至是全球層次上的重要發展方針。有鑑於此，為了結合國內產業與整體發展並提升台灣的整體競爭實力，使之在新一波的區域整合進程中能維持一定的相對優勢，政府必須持續推動國內重要交通網絡與基礎建設的擴建。其中最關鍵者莫過於針對作為轉運、匯引物流的對外港區的升級工作，譬如，與東南亞國家最近的高雄港的港區升級（現不足以吸納噸數更大的貨輪）與自由貿易港區的持續推動等工作，都將是有助於強化之全球暨區域資源匯集於台灣的重要利基。

三、「援」→「研擬援助越、寮、緬、柬四國與相關區域計劃的可行性」：跟東協國家要建立雙邊官方的承認關係並不容易，不過雙邊關係的建立並不一定要以政府作為指標性的考量依據。事實上，東南亞國家個別發展情形不同，東協本身也極力推行縮小會員國間差距的計畫，「東協整合倡議」(IAI) 即為一例，主要是希望幫助新加入的四個會員國：柬埔寨、緬甸、寮國與越南（簡稱 CMLV）提升經濟發展。中國大陸、日本、美國等國家均

對東協四個新會員國有一些援助計畫，東協中發展較好的六國，也與 CMLV 共同開展次區域的發展計畫（如湄公河流域計畫）。因此，政府除了就個別產業嘗試研擬與東南亞各國間的雙邊貿易協定外，更應著重在利用既有的技術人力、先進技術以及豐沛資金等優勢上嘗試研擬出結合產、官、學三方的援助方案，藉以援助東南亞後進國家之實際需求，或是強化第二部門間的分工與經濟合作來拉近彼此間的關係。特別在東南亞國家目前重視吸引外資、投資貿易自由化等目標，台灣可以運用本身的經驗與專長拓展與東南亞國家的雙邊交流（例如推動協助東南亞國家改善投資環境的跨國計畫）。

四、「進」→「以務實參與跟進區域合作體系與實際工作項目為回應策略，而非僅著重在政治層面的成員資格獲取」：今年是台灣第十四度叩關聯合國失利，十四度的失敗印證了國際權力結構的現實面，更彰顯出從政治方面著手拓展台灣國際空間將愈來愈有其侷限。更關鍵的是，今年的再度叩關失敗已經使得部份國際媒體對於台灣加入或參與聯合國一事感到興趣缺缺，其原因在於政府的主動出擊策略大部分仍鎖定在「應然」面的論述，例如台灣「應該」在聯合國裡佔有一席之地，或者國際社群「應該」要接納台灣的成員資格等等。這些論述儘管有其重要價值，但在策略上更應該要掌握「行銷台灣」的原則，不斷彰顯台灣能為國際社會付出什麼，能帶來什麼樣的價值，或者已經有多少的實際貢獻，才能讓國際社會真正瞭解到台灣的存在對全球、區域與在地發展能有多大的正面效益。有鑑於此，對於區域參與策略的研擬也應該要更務實地尋找適

當「進路」，特別是目前區域整合過程中仍有許多、正在進行、尚未完成或者亟需協助的項目，例如區域能源的開發與合作（如湄公河流域）、產業升級與創新（如台灣最具優勢的 IT 產業與東南亞的相關製造業）、人力資源的管理與流動（如技術勞工的海外流動與區域議題管理人才的積極培訓）等工作領域與詳細項目都強烈地需要多方面的參與，這也是台灣目前要參與區域發展亟需開發的進路。也只有透過實質的貢獻，才能以漸進合作（Incremental Cooperation）的方式與東亞（特別是東協諸國）建立起全方位的多邊合作架構。

要之，若要避免被區域整合過程中深陷被邊緣化的危機，台灣除了得清楚掌握現今區域情勢的詳細動態與總體方向外，或許要深思己身的發展與努力能為這個區域帶來什麼樣的貢獻，而上述之「轉-引-援-進」策略的研擬即嘗試從微觀之產業網絡的聯結、中觀的國家角色的調整以及宏觀的區域實質參與方向的建立，來研擬台灣在因應東亞高峰會之新區域形勢時的回應策略方針，並期待該策略的靈活應用能多元地透過雙邊、複邊與多邊實質協作關係之建立，以拓展台灣在東亞的國際空間。

【註釋】

1. 「東亞自由貿易區」是「東協加三對話機制」中評估的重點之一，以東協十國加中、日、韓三國為範圍。然而日本另於2006年東協經濟部長會議上，提出以「東亞高峰會」與會十六國為基礎的「東亞自由貿易區」；由此可見，「東亞自由貿易區」的範圍仍在未定之天，且其可行性亦尚在評估中。
2. 「層疊型區域主義」一詞源自於 Vinod K. Agrarwal 在 1998 年的“Reconciling Mutiple

Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting”一文，該文指出隨著區域制度數目增加，導致制度間層疊（nesting）的情形出現。從制度間的層疊系絡中，吾人可以清楚掌握國際協商過程的演進以及跨國問題的治理邏輯，請參考：Vinod K. Agrarwal, “Reconciling Multiple Institutions: Bargaining, Linkages, and Nesting,” in Vinod K. Agrarwal (ed.), *Institutional Design for a Complex World: Bargaining, Linkages, and Nesting* (Ithaca: Cornell University Press, 1998)。本文認為層疊型區域主義可以彰顯出目前東亞區域整合的多元、複雜型態，請參考徐郁芬，《層疊型區域主義在亞太地區的實踐：以自由貿易區的建構為例》，嘉義：中正大學政治所碩士論文，2006年3月。

3. 蔡宏明，〈亞太區域經濟整合趨勢分析〉，《進口救濟論叢》，第22期，民國92年8月，頁184-187。
4. 東協網站，〈第六屆東協河內高峰會宣言全文〉，1998年12月16日，<http://www.aseansec.org/8756.htm>。
5. 東協網站，〈峇里第二協定全文〉，2003年10月7日，<http://www.aseansec.org/15159.htm>。
6. 吳竹君，〈ASEAN加三動態分析〉，《台灣經濟研究月刊》，第25卷，第7期，民國91年7月，頁56。
7. 東協網站，〈第六屆東協加三高峰會宣言全文〉，2002年11月4日，<http://www.aseansec.org/13188.htm>。
8. 東協網站，〈第八屆東協加三高峰會宣言全文〉，2004年11月29日，<http://www.aseansec.org/16847.htm>。
9. 吳福成，〈亞洲區域FTA的現況與發

- 展〉，《台灣經濟研究月刊》，第26卷，第5期，民國92年5月，頁26。
10. 陳揮民，〈後冷戰時期中國大陸與東協發展關係之研究〉，〈花蓮：國立東華大學公共行政研究所碩士論文，民國92年7月〉，頁49-50。
11. 吳德鳳，〈中國對外經貿策略〉，《台灣經濟研究月刊》，第27卷，第9期，民國93年9月，頁76。
12. 林祖嘉，〈中國大陸與東協自由貿易區（CAFTA）對兩岸經貿的影響與衝擊〉，財團法人國家政策研究基金會，民國94年12月15日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/TE/094/TE-B-094-027.htm>。
13. 吳榮義，〈「東亞共同體」之倡議與展望－兼談台灣因應之道〉，中華民國國際經濟合作協會九十二年度國際事務檢討會，民國93年2月19日，<http://www.tier.org.tw/07publication/president/20040218.htm>。
14. 同註9。
15. 吳福成，〈亞洲的新震撼：中國－東協自由貿易區〉，《台灣經濟研究月刊》，第25卷，第7期，民國91年7月，頁50。
16. 同註9。
17. 日本外務省網站，〈東協-日本全面經濟夥伴關係全文〉，<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/pmv0310/framework.html>；郭瑋瑋，〈日與東協自由貿易區，十年內建立〉，《經濟日報》，2002年9月14日，第4版。
18. 同註13。
19. 蔡增家，〈日本與東協關係的轉變〉，《問題與研究》，第44卷，第2期，民國94年3、4月，頁115，並請參考 Suelo Sudo, *Evolution of ASEAN-Japan Relations* (Singapore: ISEAS Publication, 2005), pp. 48-51.
20. Rahul Sen, *Free Trade Agreements in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), pp. 77-78.
21. *Ibid*, p.82.
22. 東協網站，〈東協-大韓民國全面合作夥伴共同宣言全文〉，<http://www.aseansec.org/16811.htm>。
23. 美國貿易代表署網站，〈東協倡議計畫（Enterprise of ASEAN Initiative, EAI）簡介〉，http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Regional/Enterprise_for_ASEAN_Initiative/Section_Index.html。
24. 美國貿易代表署網站，〈美國與東協簽署貿易暨投資架構協定（TIFA）〉，2006年8月25日，http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2006/August/US_Trade_Representative_Susan_C_Schwab_Meets_with_ASEAN_Economic_Ministers_Signs_TIFA.html。
25. Yiyi Lu and Chris Hughes, "The East Asian Model to Creating a Regional Community," *The Strait Times*, December 24th, 2005, S19.
26. S. Pushpanathan, "Keeping the Momentum Going," *The Strait Times*, December 29th, 2005, p.28.
27. Reme Ahmad and Peh Shing Hwei, "E. Asia Takes A Step to Closer Links," *The Strait Times*, December 15th, 2005, p.1
28. 大紀元新聞網站，〈美學者：美應加強協助東協，做牽制中國籌碼〉，2005年8月2日，<http://www.epochtimes.com.tw/bt/5/8/2/n1005887p.htm>。 ◎