

前台商在中南半島已經累積的網絡與能量。

以柬埔寨為例，台商經過二十餘年來的佈局，早已在成衣加工、製鞋等傳統製造業方面具有高度影響力。現階段東國經濟發展快速，在東台商更積極佈局建築、百貨、房地產等產業，不過，由於我國早在 1990 年代中期自柬埔寨撤館，這也使得台商在柬埔寨能獲得政府的奧援者少之又少。由於柬埔寨的自由與開放市場在中南半島的投資遠勝於緬甸與越南，該國政府對中小型企業的需求更是關鍵。換言之，當我國正在思考新東南亞戰略的同時，優先工作應當是鞏固現有網絡並深化影響力，才能真正有助於鞏固台灣與東南亞的關係。

評析美國在2012年 東亞高峰會之影響力

李瓊莉*

2012 年 11 月 18 日到 20 日東協在柬埔寨金邊舉行了年度系列高峰會，包括第 21 屆東協高峰會、第 15 屆東協加三 (ASEAN Plus Three) 高峰會、第 7 屆東亞高峰會；以及東協與印度 (第 10 屆)、中國 (第 15 屆)、日本 (第 15 屆)、南韓 (第 15 屆)、以及美國 (第 4 屆) 之高峰會。其中東亞高峰會 (East Asia Summit)，在 2011 年美國正式加入後，即被視為是美國自 2009 年積極重返亞洲，企圖影響區域多邊架構發展的重要一環，各界對東亞高峰會之觀察與期待，也因此更加重視美國因素的影響力。本文整理 2011、2012 兩年來美國參與東亞高峰會所關切的議題，並從今年會後所發表之共識文件，評析美國的影響力，及建議未來觀察之重點。

美國的加入

東亞高峰會是以東協為核心所延伸出的多邊機制，源自 2002 年東協加三架構下東亞研究小組 (East Asia Study Group) 最終報告中的一個倡議，主要構想是成立一個由東協領導建構東亞共同體的新機制，此提議在 2004 年的東協加三高峰會中定案，除東協加三既有成員國 (東協會員國、中國

* 作者為國立政治大學國際關係研究中心亞太所副研究員

大陸、日本、南韓)之外,也邀請與東協有實質合作關係並簽署東南亞友好合作條約的東協對話夥伴加入,印度、紐西蘭、澳洲最先表態願意參與,2005年7月東協加三部長會議確認這三個國家的會員資格,12月首屆東亞高峰會於馬來西亞吉隆坡召開,俄羅斯則在當時受邀列席首屆會議,並在之後不斷爭取正式加入的機會。

2009年7月美國簽署東南亞友好合作條約,具備了參加東亞高峰會的資格,但未立即加入,對此,曾有些學者認為美國總統在亞太經合會非正式領袖高峰會之外,再另赴亞洲參加東亞高峰會的可能性與可行性不高。¹2010年10月30日第5屆東亞高峰會於河內召開,美國與俄羅斯受邀列席,並獲得正式加入東亞高峰會之邀請。會中柯琳頓(Hillary R. Clinton)予以回應並強調美國參與五點原則:第一,美國的加入是一項長期穩固的承諾;第二,美國支持東協繼續作為東亞高峰會建制發展的核心;第三,美國的參與以建立實際積極的合作議程(包括非傳統安全合作議題)為目標;第四,東亞高峰會應與其他區域組織互補共存;以及第五,美國的參與將不會影響美國在亞洲雙邊關係發展。2011年11月19日美國首度以會員身分參加東亞高峰會,動向備受矚目。行前記者會中,時任美國國安會資深主任的羅素(Danny Russel)表示,美國有意將東亞高峰會轉型成為以東協為基礎所擴張出來的區域安全機制,提供區域內其他機制指導方針,並扮演區域架構建制中的領導角色。

¹ Donald K. Emmerson, "Asian Regionalism and US Policy: The Case for Creative Adaptation," S.Rajaratnam School of International Studies, Working Paper No.193 (2010), p.5-6.

2012年美國總統歐巴馬(Barack Obama)在抵達柬埔寨出席第4屆東協與美國高峰會以及東亞高峰會之前,先行訪問了泰國與緬甸,此行是其獲連任後的首度出訪,反映美國持續戰略轉向、重視亞洲的決心,同時重申美國前進亞洲並非企圖改變區域軍事版圖,或圍堵單一國家,而是為了要面對挑戰、利用機會所展開的全方位努力。強調美國在此區域的積極領導,不僅符合美國的國家利益,更有助於亞太區域體系、規範的建構,進而促進亞太區域和平與穩定。

美國所關切之議題

2011年美國在東亞高峰會的相關主張,可分為「海上安全」、「反核武擴散」及「災難回應與人道救援」三大部分。2012年,除了延續2011年的主張之外,更提出「能源合作」及「健康」等面向的相關倡議。

亞太區域國家以海相鄰,透過海上交通彼此緊密連接,海上安全、能源分配及各國的海軍發展,都將影響區域的安全及穩定,除了國家行為因素之外,非國家行為者所進行的海上恐怖行動、海盜行為等也會威脅區域的安全及穩定。2011年美國除了對南海問題的關切之外,同時也表達對海上恐怖攻擊的強烈反對,歡迎各國針對海上的議題進行合作,呼籲東協區域論壇、東協擴大國防部長會議(ASEAN Defense Ministers Meeting Plus)及相關組織支持各國建造進行海上救援及災難應變的船艦。在實際作法上,美國提供訓練、協助及設備給區域內各國的海巡單位,協助提升各國海上救災及應變海上威脅的能力;提供設備及技術支援,協助各國監控自己的海域,相互交換資訊;並與軍事同盟夥伴針

對海軍能力建設進行合作。

2012年針對海上安全問題，美國重申亞太區域的海上安全及穩定，對其國家利益之重要性，並鼓勵各國針對南海問題，能有一套防範衝突及解決衝突的機制。在具體做法上，歐巴馬宣布美國將有可能加入「亞洲地區打擊海盜與海上武裝搶劫合作協議」(Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia, ReCAAP)；確認在美國與東協的領袖會議上提出的東協擴大船員培訓(Expanded ASEAN Seafarers Training, EAST)計畫，將針對所有東亞高峰會的會員國開放；歡迎各國對於海上環境、資源管理及海盜等相關海上議題，提出建議及主張。

反核擴散方面，美國表示期待最後能簽署「東南亞無核協定」(Southeast Asia Nuclear Weapons Free Zone Treaty, SEANWFZ)；呼籲朝鮮半島去核化；支持東協區域論壇於2011年所提出反核武擴散之倡議及2012年所提出的工作計畫；支持國際原子能總署(International Atomic Energy Agency, IAEA)核能透明化之決議。歡迎泰國簽訂防擴散安全倡議、越南批准IAEA的附加議定書、及日、紐、澳三國對柯琳頓所提和平使用倡議(Peaceful Uses Initiative)之奧援。

在災難救助及人道救援問題上，歡迎各會員國對快速災難回應協定(Rapid Disaster Response Agreement, RDR)的支持，呼籲各國對救援行動進行規律性演習，承諾參與明年由泰國跟南韓共同主辦的第三屆東協區域論壇災難救助演習(ARF Disaster Relief Exercise)，及由汶萊主辦，東協領導的首屆東協擴大國防部長會議人道援助及災難救援與軍事醫務演習(ADMM-Plus Humanitarian Assistance and Disaster Relief (HADR) and Military-Medicine Exercise)；並首度將菲美聯合

戰備訓練對國際成員開放，邀請各國的參與。

在新的議題方面，提出建構美國與亞太區域永續能源全面伙伴關係(U.S.-Asia Pacific Comprehensive Partnership for a Sustainable Energy Future)，與各會員國進行雙邊及多邊的合作。其他關切議題如支持澳洲、泰國、及新加坡在衛生醫療議題方面所提出的倡議與合作事項。

評析與建議

一、2012年東亞高峰會會議共識

從會員的組成結構來看，除了地緣與經濟互賴關係之外，戰略互賴是東亞高峰會會籍的另一個考量要素，地域鄰近性或會員同質性反而並非必要條件，美國為了不被孤立於當前多層多軌的亞太區域架構建構過程之外而加入東亞高峰會，並在去年第一次與會時便企圖領導議題設定，提出突破性建議，擬將主軸放在安全議題上，然而，從這次會議達成共識並發布的聯合宣言來看，兩大重要宣言：啟動區域全面經濟伙伴關係談判聯合宣言(Joint Declaration on the Launch of Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership)、以及東亞高峰會發展倡議金邊宣言(Phnom Penh Declaration on the East Asia Summit Development Initiative)，皆顯然尚未反映出美國利益。因此，美國在東亞高峰會中的影響力，仍有待持續觀察。

二、南海問題

美國強調本身是一個太平洋強權(Pacific power)、海事國家(maritime nation)，也是亞太地區的安全保證者(guaran-

tor)，對海事安全，尤其南海問題，有極高度的利害關係，不可能忽視不顧。這次會議美國雖一再被提醒避免提及南海問題刺激中國大陸，歐巴馬仍在東亞高峰會中對南海問題發表看法，雖然只是重述之前的主張，且語氣也不若之前柯琳頓的犀利，但仍顯出美國的關切，同時暗示中共不得為所欲為。當柬埔寨在東協與日本高峰會中宣稱：東協國家同意今後僅在中國—東協會議中討論南海爭端，不希望將南海問題國際化，菲律賓立即反駁，糾正沒有這個共識存在。新加坡、印尼、越南、汶萊隨後加入抗議行列，要求柬埔寨修改所草擬的會議結論，刪除這項其所宣稱的不實共識。在東亞高峰會的聲明中，原來柬埔寨版本亦應中共要求，不列入南海問題的討論情形，但經同樣五國的抗議後，有所修正。呼籲我國除了觀察美中在南海問題上之立場外，對東協個別會員國之立場亦應有所關注及瞭解，以免忽視足以影響情勢的小國集體力量。

三、美國與東南亞關係

除了在東亞高峰會提出多項安全議題合作之外，美國積極強化與東南亞之經貿關係，以發展美國—東協戰略經濟夥伴關係(U.S.-ASEAN Strategic and Economic Partnership, SEP)為目標，並積極參與發展計畫，承諾金援「湄公河下游倡議」(Lower Mekong Initiative)，幫助東南亞各國進行基礎建設。在第4屆美國—東協高峰會中提出「擴大經濟交往倡議」(Expanded Economic Engagement Initiative，簡稱E3倡議)，用以擴大美國與東南亞國協間貿易及投資的連結，作為美國與東協各國進入「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)協商前的媒介。

TPP在東南亞受歡迎的程度自然受到RCEP之挑戰，RCEP雖由ASEAN主動提出，目的在彌補東協經濟共同體之不足，但中國大陸挾其在東亞區域經濟規模的優勢，對RCEP的影響力不容忽視。美國前進亞洲，在各個層面尋求影響力時，雖強調並非針對中國大陸，但東南亞各國卻早已成為美中競逐的變項，受到中美強權重視，反觀我國對東南亞的經營，尚有諸多改善空間，呼籲我國亦能發展與我國區域戰略利益相結合的全面性東南亞政策。