

# 2005年東亞峰會評析

時  
評

## An Analysis of East Asia Summit in 2005

陳鴻瑜 (Chen, Hurng-Yu)

國立政治大學歷史系教授

### 壹、東亞峰會召開之背景

1990年，馬來西亞首相馬哈迪曾主張召開以東亞國家參加為主的「東亞經濟集團」(East Asia Economic Group)，後因「集團」一詞過於敏感，而改為「核心會議」(Caucus)。此一倡議雖在東南亞國家中獲得迴響，但卻遭到日本和美國的反對，認為此一「東亞經濟集團」可能變成貿易壁壘，排拒其他國家，妨害貿易自由化的全球趨勢，以致於該倡議未能實踐，但東協國家仍持續主張。

在1997年發生東亞金融危機，再度刺激東亞國家形成一個經濟集團的強烈願望，因為操控國際金融的國際貨幣基金會在金融危機中對受困國家提出嚴苛的貸款條件，使得泰國和印尼吃盡苦頭。馬國雖不向國際貨幣基金會貸款，亦尋求向他國貸款以解決困境。

至2003年，因為鑑於東協和中國、印度、澳洲、紐西蘭、南韓、日本分別建立了密切的經濟合作夥伴關係。尤其是2002年東協和中國建立自由貿易區關係，日本發覺其已落在中國之後，已威脅日本在東亞的經濟火車頭的地位，所以日本在2004年改變態度，同意東協的要求，共組東亞高峰會。

美國對於東亞高峰會之倡議提出警告，擔心該一組織會變成以中國為核心的經濟集團。2005年2月，美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)告訴新加坡外長楊榮文(George Yeo)說，東亞高峰會應對任何想加入的國家開放。她在2005年3月亞洲之行時，對南韓和日本重提此議。她認為應將印度納入，美國支持印度在該一地區扮演重要角色。

日本外務省新聞官Hatsuhisa Takashima在2005年6月7日的記者會上表示，東亞高峰會的性質應為開放(openness)和專屬性(exclusiveness)。日本支持美國在該高峰

會成為觀察員。記者問他為何支持美國參加，他回答說美國是太平洋國家，與東亞有很深的傳統和歷史關係，美國的參加有助於促進東亞國家的團結。日本也支持澳洲、紐西蘭和印度加入，以平衡中國的勢力。新加坡和印尼也支持澳洲和紐西蘭加入。日本也認為俄國應在東亞高峰會上扮演一定的角色。日本致函東協各國尋求支持其主張。

日本副外相 Shotaro Yachi 解釋為何日本要支持美國的原因，他說：「日本外交的主軸是日美關係。任何反對或違反日美關係者，應予慎重處理。」

由於想參加首屆東亞高峰會的國家很多，澳洲、紐西蘭、俄羅斯、巴基斯坦和蒙古等國都表示有意參加，為此，東協外長在 2005 年 4 月在菲律賓宿霧（Cebu）開會，決定參加東亞高峰會的三個條件：1. 必須是東協完全對話夥伴國。3. 認可和簽署東南亞友好合作條約。3. 與東協有實質關係，指有密切的經濟合作關係。

東協秘書長王景榮在 2005 年 8 月表示，東亞高峰會不會破壞美國在東南亞的利益。他解釋說，東亞高峰會目的不在建立結構，而是在面對全球化時建立共同的願景，如何因應恐怖主義和跨國傳染病等。他認為東亞高峰會不可能讓美國成為觀察員。

在開始時，中國的態度和馬哈迪一樣，反對讓澳洲、紐西蘭、印度加入，認為會使得該組織變得膨脹。

澳洲官員認為東亞高峰會可以與東協、東協加三、東協區域論壇和以東協為主的區域和雙邊自由貿易協議共同工作，最後建立一個包括從印度到南太平洋的東亞共同體。澳洲外長 Alexander Downer 在 2005 年 7 月底表示，東亞高峰會可以在建立東亞共同體方面扮演重要的角色。

## 貳、新會員國加入問題

東亞高峰會在倡議時，曾主張不讓非東亞國家參加，最後迫於時勢，還是讓澳、紐和印度參加。東協在 2005 年 7 月同意讓澳洲參加東亞高峰會，澳洲在 2005 年 8 月國會中通過批准東南亞友好合作條約。雙方達成協議，澳洲乃能順利加入東亞高峰會。東協如此做的目的有三：

- 一、東協擔心如果只有東南亞和東北亞國家參加，東南亞的實力比不上東北亞，最後可能變成由東北亞主導，所以將印度和澳、紐納入藉以平衡。
- 二、新加坡、日本和印尼積極主張讓澳、紐加入，遊說其他國家，最後迫使馬來西亞讓步，支持該項建議。
- 三、東協以簽署東南亞友好合作條約作為條件，迫使澳洲簽署。澳洲和日本、

南韓都在簽署該約時聲明，簽署該約不影響其與區域外國家的國防和安全協議。東協的目的在使東南亞友好合作條約成為國際公認的條約，而非僅是區域條約。

申請加入為新會員的有俄羅斯，但東協成員國對此仍未達致共識。據部分成員國認為，若要和東協締結「堅固的關係」，俄國仍待落實第3個必要條件。俄國已經達到了參與東亞峰會的首兩項條件，即成為東協的全面對話夥伴，並簽署了「東南亞友好合作條約」。東協並未言明第三個條件的內容，據信可能指俄國須與東協洽簽經濟合作協議。不過，大馬首相阿都拉·巴達威邀請俄羅斯總統普丁向東亞峰會領袖發表演說。2005年12月13日，東協與俄羅斯簽署了「漸進與全面建立夥伴關係宣言」，已使俄國具備加入東亞高峰會的條件。因此在這次高峰會後的主席聲明第11條特別載明：「我們歡迎俄國聯邦表示有興趣參加東亞高峰會，而且同意未來其參與根據東協所確立的標準成立的東亞高峰會。」據此來看，俄國在2006年參加東亞高峰會的機會很大。

至於此次峰會沒有受邀請的美國，馬國外交部長拿督斯里·賽哈密於2005年12月10日表示，如果美國有興趣加入東亞峰會，東協不會反對，但其中一個條件就是美國必須簽署「東南亞友好合作條約」。

## 參、會議召開與目標

在會前，各會員國對於未來東亞高峰會的目標，曾有不同的主張，例如2005年12月10日，馬國首相拿督斯里·阿都拉·巴達威表示，東協和中、日、韓將有可能實現東亞自由貿易區。

但日本卻倡議要實現東亞共同體，為此，日本決定設立總額1億美元的「東協綜合支援基金」（暫定名稱），試圖以此強化與東協成員國的關係，抗衡中國在政治、經濟等領域對東協不斷擴大的影響力。該1億美元的基金將用於對抗禽流感、新型流感以及反恐等需要廣泛支援的領域。日本首相小泉純一郎表示，日本打算透過東亞峰會，協助建立一個對本區域發展有所貢獻的框架。他在2005年12月9日接受「馬新社」專訪時表示，上述框架將透過3大支柱領域的研商而實現。所謂3大支柱領域是指「開放區域主義」、「尊重民主、人權及諸如世貿組織之全球規則的共同價值」、「促進社會經濟事務及非傳統安全領域的實際合作」。小泉談到日本對「東亞—東協共同體」的形成表示支持，他表示，這是一個使得區內各國透過增加經貿和促進投資商機來取得經濟成長的構想。日本已和新加坡簽定自由貿易協議，並與泰國和菲律賓達致原則上的同意，目前也正與印尼、東協其它國家及韓國進行磋商，同時也與印

度及澳洲就如何加強經濟關係進行共同研究。

馬來西亞和日本在 2005 年 12 月 13 日正式簽署馬日經濟夥伴協議 (Economic Partnership Agreement)，日本同意協助馬國發展為本區域的汽車生產中心，並承諾開放農產品市場，而馬國則同意在 10 年內，即 2015 年全面廢除日本整裝進口到馬國的汽車稅務。預料這項協議在兩國完成內部程序後，於 2006 年下半年生效。在協議生效的 10 年內，雙方將在工業、農業、林業及漁業產品方面大幅度削減關稅。

2005 年 12 月 14 日，有 16 個東亞國家（包括東協 10 國、中國、日本、南韓、印度、澳洲和紐西蘭）的領袖出席了在馬來西亞吉隆坡舉行的首屆東亞峰會，會後發表主席聲明，誓言將東亞峰會發展成一個開放、具包容性、透明和具前瞻性的論壇。在會前的一個簡報會上，普丁受邀發表演講，強調：「俄國的目標主要是要與亞洲國家製造和平的合作夥伴關係及達到互惠互利。」

會中各國領導人強調，東協將主導東亞峰會，並定期召開峰會，此後的東亞峰會將由東協輪值主席國主辦，並將與每年一度的東協峰會接連著舉行。

這項聲明確證東協將主導東亞峰會，而非由東協加三（中國、日本及韓國）領導。菲律賓將成 2006 年主辦國，其中緬甸因為人權問題，東協國家迫使緬甸跳過主辦權，而由其下一屆主辦國菲律賓接辦。

溫家寶在首屆東亞峰會上發表題為「堅持開放包容，實現互利共贏」的講話時說，東亞峰會的召開是東亞合作進程中的一件大事，是經濟全球化與區域合作加快發展的客觀要求，是本地區各國相互依存、共同利益不斷擴大的必然結果，標誌著東亞合作進入一個新的發展階段。他表示，東亞要大力推進由本地區國家參加、具有本地區特色、符合本地區要求的區域合作，繼續支持東協在東亞合作進程中發揮主導作用，也要考慮和照顧區域外國家在本地區的合理利益，增進這些國家對東亞合作的理解與支持。

各國領袖在會後簽署東亞峰會的「吉隆坡宣言」，依據主席聲明，這次東亞高峰會之目標如下：

- 一、在東亞高峰會的主席聲明第 9 條規定：「我們將致力於建設東亞共同體。基於此，充分支持東協致力於實現東協共同體，也承認東亞共同體是一個長期的目標，有助於維持本區域以及區域外的和平、安全、繁榮和進步。」
- 二、致力於朝鮮半島非核化，儘快召開「六方會談」第五回合會議。
- 三、繼續進行反恐、控制禽流感。
- 四、加強能源合作，開發能源技術和替代能源。
- 五、提高政府效能、促進人權和自由、永續發展、技術移轉、縮短貧富差距以



- 及消除貧窮。
- 六、支持 WTO 的 Doha Development Agenda 的目標以及在香港舉行的 WTO 部長會議的重要性，以在 2006 年完成 Doha 回合的談判。
- 七、重申東亞高峰會應是一個開放、向外看的組織。

## 肆、未來峰會結構問題

東亞峰會將以東協為主導，每年與東協高峰會舉行的時間和地點一起舉行。這樣結局真是令人出乎意料之外，使得原本被看好的東亞峰會一下子減損其重要性。因為這樣的結果不過是將「東協加三」（指東協十國加上中國、日本和南韓）變成「東協加六」（指除前述十三國外，再加上印度、澳洲和紐西蘭）而已。就東協相關會議的結構來看，東亞高峰會就等於是「東協加六」，它幾乎與「東協加三」有嚴重的結構重疊的問題，為了加以區別，新加坡總理李顯龍還特別解釋要以議題來區別二者，也就是讓「東協加三」討論資訊科技和人力資源發展的議題，而「東協加六」討論反恐、海上航行安全以及跨國界犯罪等議題。他又指出，如果對東亞峰會的限制過多，將使它成為另一個「東協加三」峰會。不過，如果完全不限制會談議題，東亞峰會就會變成另一個擁有 21 個成員國的亞太經濟合作組織（APEC）峰會。此一說法無異透露出東亞高峰會的窘境，作為一個高峰會，竟然無法全面討論有關區域的問題，而還需要限定其討論的議題，已足以反應東協在處理東亞高峰會太侷限於自我主義而使該峰會陷入困境，應是其始料未及。

馬來西亞首相巴達威在東協峰會結束後的一項新聞發布會上指出，東亞峰會的舉行將不會取代「東協加三峰會」。他說，「東協加三峰會」將繼續舉行，所以即使東亞峰會獲得同意成為常年會議，「東協加三峰會」依然會召開。此外，馬國外交部長拿督斯里·賽哈密也表示，「東協加三峰會」過去在區域做出許多貢獻和帶來很大的發展，所以它會繼續扮演角色。他認為，東亞峰會扮演的是另一個角色，它探討的是整個東亞區域的合作，以達到互惠互利。

儘管如此，「東協加三」如何與「東協加六」維持共存，仍存在著問題。

此外，東亞高峰會還存在著「開放性」與新會員加入的問題。在東協高峰會後的主席聲明中，強調該峰會是一開放的、向外看的組織，而且會後一些東協領導人也強調東亞高峰會不是一個反美集團，也不是反白人的種族集團，所以也讓澳洲和紐西蘭都參加了。如果真如該聲明所說，那就不必從一開始就排斥美國或東亞有關的國家，例如中華民國（臺灣）、北韓、蒙古、巴基斯坦、東帝汶、斯里蘭卡、巴布亞紐幾內亞等國家了。換言之，從一開始，該峰會的組織在會員國的選擇上，就具

有特別的考慮。主要是為了平衡東北亞的中國、日本和南韓的勢力，才讓印度和澳、紐參加。

至於俄國是否能加入為會員，目前來看，可能性很大，因為俄國已是東協對話夥伴國、且同意簽署東南亞友好合作條約，這次又簽署「漸進與全面建立夥伴關係宣言」，俄國在 2006 年加入東亞高峰會的機會大增。但中國外長李肇星在 14 日在東亞峰會會場外，記者詢問他中國是否支持俄羅斯參加東亞峰會時，李肇星沒有直接回答，只表示，這次既然俄羅斯來馬，大家都歡迎它。中國從一開始就不太願意讓澳、紐、印度等國加入，後來不好反對太厲害，才勉強同意他們加入，現在又要加進來俄國，中國的為難可想而知。

## 伍、衝擊和影響

東亞峰會對區域的最大影響，就是形成一個區域集團，儘管各國對於東亞峰會的目標還有差異，但其形成的集團性，已是一個政治象徵，被認為是與歐盟和北美自由貿易區鼎足而立的經濟板塊。

其次，大家關切的是東亞峰會與亞太經合會的關係會出現何種變化？東亞峰會的 16 個國家中，僅有寮國、汶萊、柬埔寨和緬甸四國不是亞太經合會成員國，惟這些小國無足輕重。因此，這兩個組織的重疊性很大，其中最大不同點是：第一，亞太經合會的目標是貿易自由化，而東亞峰會是東亞共同體；第二，亞太經合會的舉行是由會員國輪辦，但東亞峰會是由東協會員國輪辦。另一個尚未確定的問題是東亞峰會的議題是否如李顯龍所說要加以拘限？如果是這樣的發展，則亞太經合會就較為開放，也較像一個正常的區域組織。就此一觀點而言，東協集團把東亞高峰會做小了。如果從一開始，東協集團有開放東亞高峰會的雄心，就應讓該會議真正變成以東亞區域國家參加，而且平等參與和輪流舉辦，則該峰會才具有一定的歷史意義和價值。因此，如此劃地自限的東亞高峰會，APEC 應可放心，它不會被這個後來者所取代。

第三，美國沒有參加東亞高峰會，引起各界關切。以東協所提出的入會三條件說，美國是不會簽署東南亞友好合作條約，所以美國是不會加入的。不過，美國密切關注東亞高峰會的發展。美國已與新加坡和馬來西亞簽署自由貿易協議，並與泰國和其他國家洽簽雙邊的自由貿易協議，這是美國向來的雙邊主義的策略，能否挽回美國在該一經濟板塊的聲勢？需視美國對東亞之後續的經濟策略而定。

第四，與美國有關的是日本和美國的關係。日本此次不願美國的意見，毅然加入東亞峰會，輿論對此感到好奇，日本是否會因此改變對美關係。小泉純一郎在

2005年12月14日指出，日本不需要為了與其他國家保持良好的關係，而與美國的關係降溫。他相信，除了美國之外，日本也可以同時與其他國家保持良好關係。他強調，日本和美國聯盟的國際關係，將繼續成為日本的基本外交政策。

第五，大家最關切的是中國在該次東亞峰會上的利害關係。中國和日本在這次峰會上的競逐，已讓大家看到中國的強勢作風，如果讓東亞峰會輪流舉辦，而非由東協主導，可以想像該峰會最後的結局是如何。尤其是當中國經濟力量增強時，其與日本勢將競爭愈烈。所以東協改變了東亞峰會的開會方式，改由東協各國輪辦，以化解中國和日本的可能衝突。

過去5年，中國向東協國家提供了近30億美元的經濟援助和優惠信貸。2005年9月，中國國家主席胡錦濤在聯合國發展籌資高層會議上，宣布今後3年向發展中國家提供100億美元的優惠貸款及優惠出口買方信貸。中國將把其中的大約三分之一提供給東協國家。溫家寶在這次峰會上也表示中國將在現有基礎上增加50億美元優惠貸款，用以支持中國企業在東協國家的投資項目。從各種跡象來看，東協已成為中國拉攏的對象，中、日之間在東南亞勢必還會有一番競爭。

## 陸、結語

東亞高峰會將每年召開一次，其功能將和「東協加三」一樣，是一個論壇性質。雖然目前很多意見都表示東亞高峰會將向共同體發展，但就現實情況來看，此一路程遙遠。而要實現此一目標，可能需先看東協可否在2020年完成文化、經濟和安全的共同體。必如此，東協才能放心的進入東亞共同體。

東亞峰會是東亞國家領袖在戰後首次集會，具有一定的歷史意義。東協成為東亞峰會的主導國，增添東協的國際聲望。但也因此，使得東亞高峰會變成「東協加六」，而減損了其做為區域組織的號召性。