

## 第四章 東南亞安全合作體系之組成

東南亞各國之間的安全合作，在合作機制的形式、內容，甚至在概念與動機上，在冷戰結束前後具有一定程度的差異性。這固然是由於牽涉到國家核心利益的安全問題，需要決策者就整體國家內外環境來做較為全面性的思考，而冷戰結束後的東南亞安全環境有極為重大的變化，決策者的思維亦因此產生轉變，成為區域內各國決策者展開安全合作的動力；然而，東南亞各國無論在政治制度、經濟發展、文化、宗教、意識型態，乃至於各國對於本國政經發展的整體考量皆具有相當程度的落差及多樣性，以致於亞太地區各個國家，除了沿襲冷戰結束前傳統現實主義觀點的權力平衡體系之外，為了達成區域內不同政經體制國家的共識意見，於安全合作的領域上亦增添了自由主義和功能主義的色彩，而呈現出與冷戰時期完全不同的多元面貌。

自冷戰結束以來，以東南亞國協國家為主的安全合作，是由來自東南亞國家獨特的政治文化以及殖民經驗所發展出來的「東協方式」(ASEAN Way)所主導，而以「共同性安全」與「合作性安全」為主的亞太安全新思潮在冷戰結束後均強調安全的綜合多面向，東協各國在處理冷戰後因經濟融合與政治交流所產生的區域層次問題，以及新興的非傳統安全問題上，在以上兩種安全思想的概念基礎上頗有借鏡。然而，在面對無法完全依靠國家間合作所能解決的傳統軍事安全問題上，冷戰時期所遺留下來的軍事架構，仍為東協國家在追求自身國家與軍事核心安全利益時所必須仰賴之處。因此，除了講求互賴的安全概念，或是強調以合作行為消除集體威脅的方式外，東南亞國家在追求區域安全時，仍沿用冷戰時期所遺留的「權力平衡」(balance of power)、「集體安全」(collective security)與「功能主義」(functionalism)等途徑，<sup>1</sup> 其中「功能主義」著重於經濟、文化、技術和社會問題的處理，並認為經濟與技術問題合作有成後，自然會將進展的經驗移轉到

<sup>1</sup> 林正義，*東南亞區域安全體系的研究：理論與實際*（台北：中央研究院，民國八十七年），頁16~34。

上層政治與安全問題的解決；而前兩種方法集中在政治與軍事問題上，最常見的「權力平衡」手段就是增加軍備及聯盟，<sup>2</sup> 因此，在傳統軍事安全領域中，以東南亞國家與域外大國聯合主導的軍事安全體系在區域政經合作方興未艾之際，仍佔有一席之地。

根據學者之研究，後冷戰時期在亞太地區的安全合作方面，東協長久以來的合作經驗對亞太安全合作模式有重大啟示，東南亞各國的綜合性安全概念雖在內涵上有異，但皆將國家安全威脅及確保安全的方式擴及非軍事安全考量，整體而言，亞太綜合性區域安全合作的主要特質有三：一、政府間與智庫間的雙軌合作模式；二、信心建立與衝突預防為主要合作目標；三、軍事議題與非軍事議題皆重的合作範圍。<sup>3</sup> 以下則分節描述冷戰後在亞太安全合作理念之下所形成的東南亞合作體系，其合作範圍又可分為政治互信、經貿整合與軍事合作等三大領域。

### 第一節 軍事合作：英美東協軍事盟約構築而成的防衛安全體系

1991 年於巴黎簽訂的「柬埔寨協議」(Paris Agreement on Cambodia) 正式解決了柬埔寨的內戰問題，東協運用大國和聯合國的壓力迫使越南撤軍，東南亞軍事局勢因而產生變化，美軍從菲律賓蘇比克灣(Subic Bay)海軍基地和克拉克空軍基地(Clark Airbase)陸續撤出，俄羅斯由於聯邦崩解與本身經濟因素也逐步從越南金蘭灣(Cam Ranh)海軍基地撤離，自此美國在東南亞區域就沒有駐軍，幾乎呈現一種軍力真空的狀態，也引發東協各國對於東亞傳統強權中共和日本可能順勢填

---

<sup>2</sup> 亞太地區「權力平衡」體系主要是以美國所領導的雙邊協防條約架構為主，此外，澳洲與印尼、英國與菲律賓所締結的國防合作協議，也說明「權力平衡」體系，並沒有因亞太地區興起的「共同性安全」、「合作性安全」而受到削弱。直到 1997 年東南亞金融風暴之前，區域內國家大都投入軍備現代化。同前註，頁 18。

<sup>3</sup> 李瓊莉，「亞太綜合性安全合作的發展」，收錄於朱松柏主編，**新世紀亞太情勢與區域安全**（台北：國立政治大學國際關係研究中心，民國九十二年六月），頁 176~182。

補真空的疑慮。<sup>4</sup> 在面對中共日益茁壯的軍事力量之際，泰國、印尼、馬來西亞、新加坡和菲律賓等東協各國在此時期皆開始採購武器以加強自身軍備力量，造成一股軍備競賽風潮。<sup>5</sup> 而東協國家除了加強本國的軍備戰力外，1990年代後東協國家之間或是東協與其他大國的情報交換、聯合軍事演習等軍事合作關係，是東南亞安全的最重要特徵。它代表東協內部原有的歧異仍支配著東南亞國家，而且彼此不信任關係與缺乏共識，是造成東協未能進展到多邊軍事合作關係的主要關鍵。此種特徵更突顯了東協在促進區域安全的侷限性，因為東協國家仍主要以本國的角度出發，以增進本國的軍備作為東協外交努力失效後的最後籌碼，並沒有整合區域軍事力量，建立集體安全體制的意願。<sup>6</sup> 在此情形下，冷戰時期以美國與大英國協國家所構築而成的雙邊或多邊軍事防衛條約，直至今日仍在東南亞軍事安全領域中佔有相對重要的地位，並且配合東協各國之間的多重雙邊軍事合作、演習與交流，形成了東南亞區域錯綜複雜的軍事合作網絡。

### 一、美國為首的雙邊聯盟關係

美國自冷戰時期開始，便藉由與日本、南韓、澳洲、泰國與菲律賓等國的協議，在亞洲地區建立了多個合作程度不同的雙邊軍事關係，而這些聯盟關係在冷戰後亦透過與其他東南亞國家的合作而獲得範圍與程度上的補強。這可反映在1990年代初期，美國重新評估東南亞的利益與義務後，雖然決定將部署在亞洲的兵力降低到10萬人，以反應冷戰結束後的新局勢，但是對東亞的基本軍事承諾則維持不變。而為了因應兵力降低後所可能在東南亞地區造成的軍事真空，美國採取的作法是提升與區域內國家的安全合作。1990年美國國防部公布「東亞安全方案」(East Asia Initiative)，適度且逐步減少美國部署在東南亞的兵力，以簽訂區域出入權、相互訓練協議、定期船艦訪問、情報交換與專業的軍事教育計畫

---

<sup>4</sup> 金榮勇，「東協的區域經濟及安全政策之轉變」，收錄於朱松柏主編，**新世紀亞太情勢與區域安全**，頁118。

<sup>5</sup> 同前註，引自Rodney Tasker and Adam Schwarz, "Preventive Measures," *FEER*(August 4, 1994), pp. 14~15.

<sup>6</sup> 陳欣之，**東南亞安全**（台北：生智出版社，1999年10月），頁192。

來彌補，而非長期在該區駐軍。<sup>7</sup>

換言之，針對冷戰後的區域軍事情勢，因為南海問題情勢的升高而趨於不穩，以及面對東協國家希望美軍仍舊能夠在此區域扮演一擁有強大軍事實力的「平衡者」角色，美國在東南亞地區仍舊希望維持其對此區域的軍事影響力，尤其在 1992 年撤軍之後。美國在東南亞的安全承諾表現在兩個方面，在軍事上，美國持續強化和維持與區域國家的軍事合作關係，並採取措施，重建美軍在東南亞地區進行軍事部署所必須的港口訪問與停泊修護等後勤支援。另一方面，美國更透過外交管道，一再重申美國不退出東南亞，並積極在區域安全問題上扮演重要角色的承諾。<sup>8</sup> 在此前提構想之下，美國與東南亞國家的雙邊軍事合作關係遂於冷戰後迅速展開強化（詳見表 4-1-1）。

此外，自冷戰時期以來，美國爲了鞏固其在亞洲的利益，以及達到遏阻和圍堵共產勢力的目的，另一方面則透過與南太平洋國家的軍事合作安排，形成除了亞洲地區之外，將新月形包圍網擴展至南太平洋的安全合作。1951 年 9 月 1 日，澳洲、紐西蘭與美國在美國舊金山簽訂「澳紐美公約」(ANZUS)，1952 年 4 月 29 日條約正式生效，條約中明確規定，三國將「保持和發展單獨及集體軍事力量」、「締約國中任何一國受到威脅時，共同進行協商」、「締約國中受到武裝攻擊時，應共同行動」。<sup>9</sup> ANZUS 在前二十年運作得相當順利，不過在 1980 年代之後因紐西蘭的反核政策，並且拒絕美國核子潛艦進入紐西蘭的港口，最終使得美紐之間的雙邊軍事關係一度中止，也使得 ANZUS 在 90 年代後，因為澳洲因台海局勢的不穩及對東南亞鄰近區域的安全顧慮，幾乎轉變成美澳之間的雙邊軍事合作。<sup>10</sup> 而美澳之間的雙邊合作，透過發表「聯合公報」和「21 世紀戰略伙伴關

---

<sup>7</sup> Wayne Bert 著，林芳燕譯，**孰者勝出：美國與中國在東南亞之爭**（台北：國防部史政編譯室，2005 年），頁 36-44。

<sup>8</sup> 陳欣之，**東南亞安全**，頁 53。

<sup>9</sup> 蘇浩，**從啞鈴到橄欖：亞太安全合作模式研究**（北京：世界知識出版社，2003 年 5 月），頁 110-111。

<sup>10</sup> Kevin Rudd, "ANZUS and the 21<sup>st</sup> century," *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 55, No. 2, pp. 302-304.

係聯合聲明」重新定義兩國在冷戰結束後的軍事同盟關係，除了擴大美軍在澳洲的軍事基地外，美澳兩國之間透過國防部長會議的召開，以及定期舉行聯合軍事演習，確立了美澳兩國在亞太地區的緊密軍事盟友關係。<sup>11</sup>

美國與亞太國家之間的軍事合作，在區域國家和亞太各國對本國安全環境的評估下，與美國呈現了不同程度的合作關係，這以美國為軸心擴散出去的安全防衛網，構築了東南亞軍事合作體系的最重要部分。總體而言，美國挾其冠於全球的軍事力量，對東南亞地區安全而言，仍為一極其重要的穩定力量，在東南亞雖無直接駐軍，但於區域危機升高至戰爭型態時，美軍仍可抽調駐防於關島、日本、南韓與澳洲的海、空軍兵力，與東南亞各國共同對付外來入侵，而此一聯合作戰的假想敵自然為中共。此亦為「霸權穩定論」所提倡的觀點，謂在霸權國家的主導秩序下，區域安全能獲得一定程度的穩定保障，唯其最有可能發生動亂之時，乃為霸權國家興衰交替之時，這亦為東南亞區域內國家之擔憂，即中共除在南海問題與南海周邊數國有潛在性的軍事衝突可能之外，在冷戰後美國駐軍退出東南亞之後，中共仍有一定程度的實力擴展其遠洋軍力至東南亞地區，並威脅東南亞國家日益重視的海洋權利，此時美軍在此地區的重要性更是無庸置疑。這也可見於東南亞國家，尤其是過去冷戰時期與美國有軍事盟約關係的東協國家和南太平洋的澳洲，在冷戰後均一一強化與美國的軍事合作關係。因此，以長期而言，美國在東南亞軍事防衛網中的首要軸心地位，在未來的一二十年內仍舊不會改變，而此穩固的軍事地位乃建築在東協部分國家和澳洲的強烈合作意願之上，亦即亟欲倚重美國強大海空軍實力以對本國和區域安全維持強而有力的國防和安全保障。

---

<sup>11</sup> 蘇浩，**從啞鈴到橄欖：亞太安全合作模式研究**，頁 111~112。

表 4-1-1 美國與亞太地區國家的雙邊軍事合作關係

	簽訂協議	合作內容
美菲	共同防禦條約、部隊到訪協議 (Visiting Forces Agreement)	定期聯合軍事演習、美軍艦訪問菲軍港、軍事協防
美泰	共同安全法、戰爭物資預儲協議 (War Reserve Stockpile Agreement)	定期聯合軍事演習、物資預儲
美澳	美澳 21 世紀戰略伙伴關係聯合聲明、聯合公報	定期聯合軍事演習、國安高級官員聯席會議、駐澳基地擴大
美新	使用權力備忘錄 (Access Memorandum Understanding)	定期聯合軍事演習、海軍基地使用與補給
美汶	國防合作備忘錄 (Defense Cooperation Memorandum of Understanding )	定期聯合軍事演習、軍艦定期訪問、汶對美軍事採購
美馬		不定期聯合軍事演習、馬對美軍事採購、海上合作

資料來源：The U.S. Security Strategy for East Asia-Pacific Region 1998, U.S. Department of Defense, 1998；整理自林正義，**東亞安全體系之研究**，國科會專題研究報告（民國 88 年 9 月），頁 8；蘇浩，**從啞鈴到橄欖：亞太安全合作模式研究**（北京：世界知識出版社，2003 年 5 月），頁 109~118。

## 二、大英國協架構下的防衛體系

馬來西亞與新加坡皆為老牌帝國主義國家英國在二次大戰前的殖民地，並且在二次大戰後均藉由談判的方式獲得獨立建國。<sup>12</sup> 然而，由於英國在東南亞地區仍具有一定的政經利益，便與過去的殖民國家馬來西亞、新加坡、紐西蘭與澳洲等國簽署了「五國防衛安排」(Five Power Defense Arrangements, FPDA)，簽署

<sup>12</sup> 有關緬甸、馬來西亞與新加坡獨立建國的經過，請參閱：顧長永，**東南亞政治學**（台北：巨流圖書有限公司，2005 年 8 月），頁 110~115。

的目的是確保英軍在一九七一年撤離東南亞之後，能夠藉由集體防衛的力量，避免馬來西亞與新加坡這兩個當時新成立的國家遭到外敵侵略。<sup>13</sup>

「五國防衛安排」對東南亞區域安全最直接的影響，即為集體安全力量對個別國家安全保障的展現和對區域安全威脅的嚇阻。即任何國家對馬來西亞及新加坡的攻擊，必須考慮到英國、澳洲及紐西蘭的介入。根據 1971 年五國在倫敦的聯合公報，指出：當馬來西亞、新加坡遭到外來攻擊，或遭受攻擊的威脅時，五國政府需「立即共同協商，以決定採取聯合或個別措施因應此類攻擊或威脅」，而公報的其他重要規定尚有：建立「統合空防系統」、設立「空防會議」、成立「聯合諮商會議」。而在此架構下，五國亦定期每年進行聯合陸海空軍的演習。<sup>14</sup> 此外，「五國防衛安排」於冷戰後針對亞太地區非傳統安全議題的需要，在此架構下亦擴充了其安全合作的範圍。面對近年來東南亞地區接連發生的重大天然災害與海盜的盛行，「五國防衛安排」開始進行轉型，其成員國強調將加強在海上反恐、人道援助和災難救援等議題上展開密切的合作。<sup>15</sup> 這亦展現了「五國防衛安排」不僅未因冷戰的結束而削弱其功能，反而因長期軍事交流而強化了成員國在冷戰後安全合作的意願，並將合作範圍由傳統軍事領域擴展到非傳統安全領域之中。

此外，在雙邊軍事合作的領域內，英國與菲律賓於 1996 年簽訂「國防合作諒解備忘錄」，雙方在聯合訓練、軍事演習、官員交流、技術研發方面進行合作；與汶萊則有 1984 年的「防衛安排協議」（英對汶萊軍隊的戰時指揮權）與 1994 年的「國防採購備忘錄」，<sup>16</sup> 而透過不同程度的軍事交流與防衛協議，以及在大英國協國家之間所展開的廣泛安全議題合作，亦強化了英國二戰後自東南亞撤軍以來的區域軍事影響力。

<sup>13</sup> 「紐西蘭致力亞太維和，防備區域衝突」，中華民國國防部，〈<http://www.mnd.gov.tw/Print.aspx?cnid=65&p=30417>〉。

<sup>14</sup> 林正義，*東南亞區域安全體系的研究：理論與實際*，頁 20。

<sup>15</sup> 蔡明彥，「亞太海洋安全環境下海上反恐措施發展趨勢」

<sup>16</sup> Amitav Acharya, "A New Regional Order in South-east Asia: ASEAN in the Post-Cold War Era," *Adelphi Paper*, No. 279(August 1993), pp. 70-71.

### 三、東協國家之間的雙邊軍事合作與軍備控制措施

除了與亞太周邊各大國以雙邊為基礎發展軍事合作關係外，東南亞各國之間並藉由各種雙邊軍事合作促進軍事交流關係，以共同因應冷戰後新興的非傳統安全問題的需求，以及在軍事上藉由互相交流以增進瞭解互信，將傳統安全上的不穩定因素降至最低。在配合東協區域論壇的對話架構下，東協各國（特別專指 90 年代中期東協擴大化以前的舊東協國家）藉由相互舉辦雙邊或聯合軍事演習，海上災難救助或共同打擊海盜、相互軍事訓練交流、國防軍事官員學者互訪，乃至制度化下的簽訂國防合作備忘錄或租借陸空基地，使得東協各國間的軍事合作在多重雙邊關係的交織下形成一綿密的網狀系統。（請參閱圖 4-1-1）

根據學者之研究，東南亞各國雖以雙邊為基礎來發展軍事合作關係，但透過 90 年代初建立東協區域論壇的努力，讓東協各國在瞭解軍事透明化和軍備控制的重要性前提上，達成了一定程度的共識，特別是在透過達成軍備透明化、武器登記、發表國防白皮書，以及促進軍事交流與合作等實質議題項目推動方面，均往邁向信心建立措施的方向前進，<sup>17</sup> 這代表著東協各國在結合本國周邊國家以及區域外大國以形成國家安全與區域安全的軍事防衛網之際，仍思索應如何建立不同管道以促進軍事上的互信，以及如何在避免衝突的前提下進行安全對話，這亦為東協區域論壇成立之宗旨之一。在區域安全的情勢上，東協各國亦明白需要引進和結合亞太地區大國的軍力以達成政治上和軍事上的權力平衡，而透過不同方式的政治和論壇對話，在多邊架構的平台上消弭潛在強權對東協各國因不信任而造成的威脅，遂成為冷戰後東協各國在促進東南亞安全與合作面上的全新重要戰略選擇和保障安全的手段。

---

<sup>17</sup> 有關東協國家在東南亞區域所進行的軍事合作及軍備控制的詳細成果，請參閱：陳欣之，**東南亞安全**，頁 196~202。



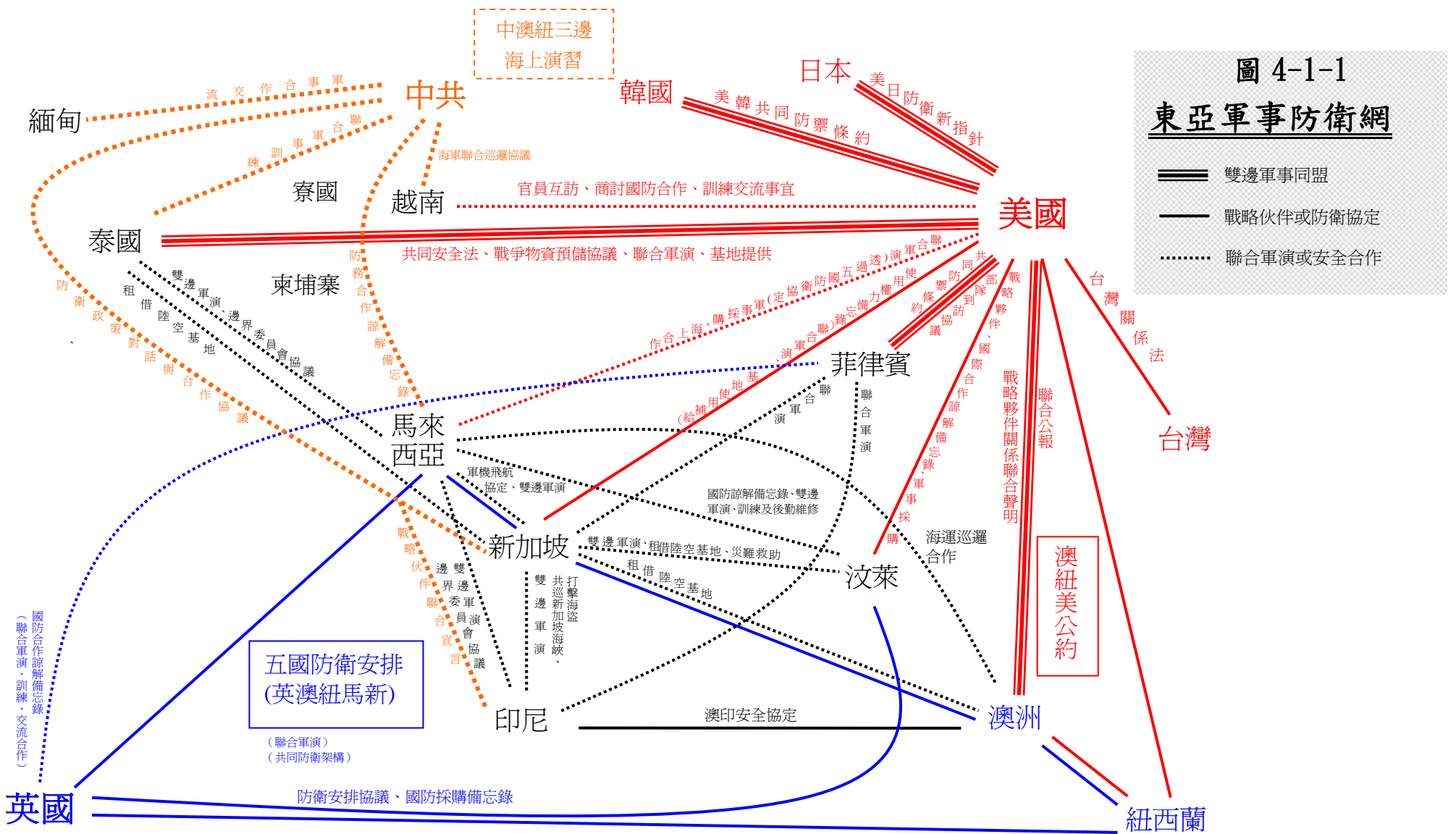


圖 4-1-1  
東亞軍事防衛網

== 雙邊軍事同盟  
 —— 戰略伙伴或防衛協定  
 ..... 聯合軍演或安全合作

資料來源：作者彙整自陳欣之，**東南亞安全**（台北：生智出版社，1999年10月）；頁192~194；林正義，**東南亞區域安全體系的研究：理論與實際**（台北：中央研究院，民國八十七年），頁18~27；林正義，**東亞安全體系之研究**（台北：國科會專題研究報告，民國八十八年），頁8。

## 第二節 政治互信：東協為主導集體的對話論壇與多邊機制

東協組織在議事程序上具有非正式、漸進、彈性和共識型的特點，充分反應東南亞國家的政治文化。東南亞地區以東協為基礎，其發展出來的政治交流模式與西方國家，尤其是同樣以聯合多數中小型國家為主體的歐盟相比，具有相當大的差異性存在，強調在不干涉他國內政的基礎上進行協商，和以共識決為基礎（全部會員國同意）的協商交流方式，無異打破西方國家的「表決式」民主套用在東南亞合作模式的可能性，此可謂兼顧到東協無論大小的每一會員國的平等發言權益，這也使得東協於 90 年代中期後逐漸擴大至東南亞區域內的每一個國家，其中包含了民主國家、威權政體、共黨國家與軍人政府等不同的政治體制會員國，然而，這是否使東協在處理安全問題上具有更有利的地位，或是使得東協組織的凝聚力因不同政治意見而更為減弱，則需要更長遠的觀察。<sup>18</sup>

冷戰結束後，東協國家意識到，在新的國際情勢下，必須加強政治上的合作，才能抗衡大國，維持自身的獨立。這種共識成為東協各國消除成見、加強政治合作的基礎。1992 年的東協國家首腦會議決定加強東協內部的安全合作，並使東協在構築亞洲新安全機制過程中發揮獨特的作用。因而，在政治上，東協注意運用大國均勢外交，與對該地區有影響的所有大國都建立和保持良好關係，同時又使他們保持適當距離，另一方面，則利用大國矛盾，使之相互制衡，維持地區力量均衡。<sup>19</sup> 而在區域權力平衡的前提上，要將大英國協與美國在冷戰時期所遺留的軍事力量和雙邊同盟的影響力降至最低，並確保東協中小型國家的國際政治影響力的方法，便是透過多邊論壇的方式，型塑東協模式在安全領域的主導，此

---

<sup>18</sup> 來自美國蘭德公司的評估認為，東協的擴張已經使得此一組織的凝聚力減弱，其內部欲達成共識也更形困難，因此在對抗中共時益發顯得有氣無力。詳見：Richard Sokolsky, Angel Rabasa, C.R. Neu 著，高一中譯，**東南亞在美國對中共策略中的角色**（台北：國防部史政編譯室，2001），頁 5。然值得注意的是，此處必須考量此報告所隱含的美國價值與在亞洲的利益所導致的言論立場，及此立場是否隱含著對抗中共的前提。另外，亦有學者持不同意見，認為如今東協已包含所有的國家，已經具備相當充足的代表性，在國際間展現的凝聚力及影響力，就相對提高許多。請參閱：顧長永，**東南亞政治學**，頁 260。

<sup>19</sup> 夏立平，**亞太地區軍備控制與安全**（上海：上海人民出版社，2002 年），頁 510。

種途徑需要倚靠凝聚東協全體成員國的共識，故以多邊安全論壇的形式，在此前提之下，既可達成前述之權力平衡目的，亦可透過以功能主義的方式促進以東協國家為主體的亞太經貿整合與區域主義的進展。因此，以東協及其旗下所成立的多邊論壇，於 90 年代開始迅速地蓬勃發展，其目的為經由政府官員、各國外長乃至專家學者的意見，以多邊論壇和外交機制為平台，在促進政治互信的前提下確立整體安全合作的計畫，並確保個別項目在多邊機制的運行下，能夠具體執行上述論壇所達成的安全合作概念與構想。

截至目前為止，東南亞地區在安全合作的實質進程上，除了本有的雙邊軍事聯盟之外，如要涉及以多邊形式進行的安全合作，多以「信心建立措施」(confidence-building measures, CBMs)為主要的議題起點。蓋因以這種方式進行交流，是在亞太地區國家政治、社會、文化等差異性，以及過去的歷史糾葛當中尋求對話的空間，期望能夠先擱置具有爭議性的問題，以取得所有參與者的共識作為前提之下，降低囚徒困境所帶來的溝通管道不順暢，以及因誤解所產生的對立。<sup>20</sup> 而亞太地區大多數的多邊信心建立措施都在東協區域論壇 (ARF) 和亞太安全合作理事會 (CSCAP) 的架構下運作，或與之密切相關，<sup>21</sup> 而其中在參與者的身份上則有所差異，大致上可分為一軌機制、二軌機制與雙軌並行機制，此三種機制在不同的合作基礎上，針對亞太地區的合作構想、議題規劃與實際執行面上，各自發揮其整合東南亞國家和域外大國意見的政治作用。以下則分別介紹此三種機制在安全合作面上的主要結構和功能。

#### 一、一軌機制：東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)

東南亞國家協會 (簡稱東協) 是於 1967 年 8 月 8 日於曼谷成立，當時是由印尼、泰國、新加坡、菲律賓及馬來西亞五個國家的外長共同發表「曼谷宣言」(Bangkok Declaration) 而成立，其宗旨為加強各會員國家的經濟成長、社會進步、

<sup>20</sup> 楊永明，唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，**問題與研究** (第 38 卷第 6 期，民國 88 年 6 月)，頁 1。

<sup>21</sup> 同前註，頁 12。

文化發展及區域和平與穩定。東協的成立雖然是在冷戰期間，可是東協成立的目的，卻刻意迴避有關安全及政治的議題，而以經濟、文化教育及科技交流為主要的議題。儘管東協的宗旨強調區域和平與穩定，可是東協卻是藉由經濟手段及正義法治，來達到上述目標，並不強調軍事的參與。<sup>22</sup> 然而，以東協為主體的對話溝通方式，自冷戰時期以來便構築了亞太安全合作的基本面貌，根據學者的研究，東協的發展受到外部的三個因素影響，分別為冷戰的發生與結束、中共的改革開放政策，以及國際區域主義的盛行，此等外部因素影響東協成爲一個全面性功能的區域性組織，並讓其所涉及的議題深度和廣度逐漸提升，透過功能性議題的對話、互動及合作，經由東協各國首長層級的「東協高峰會」進行首長直接對話，迅速凝聚會員國之間的共識，並將合作範圍由經濟合作擴散至政治與安全上的議題。1994 年東協區域論壇成立，以及 1995 年第五屆東協高峰會會議宣言，便直接在聲明中確立了東協的對話及合作範圍擴大至安全領域。<sup>23</sup>

此外，以東協爲單位的溝通範圍亦擴大至與區域內大國之間的對話與實質關係。東南亞國家普遍認爲中共和東協簽訂的「友好及合作條約」(Treaty of Amity and Cooperation) 有助於東南亞地區的安定。且中共爲降低因南海島礁的主權問題與一些東南亞國家的緊張關係，於 2002 年與東協簽訂「南海各方行爲宣言」(Declarations on the Conduct of Parties in the South China Sea)，承諾以和平方式解決彼此之間的領土主權爭議。<sup>24</sup> 故以東協為主體的政府間對話和協商方式在後冷戰時期仍爲一主流之模式，唯此種方式侷限在於雙邊的信任關係必須要有一定程度的基礎，若資訊溝通管道不足，或牽涉到雙方的重大利益，則必須倚靠其他的論壇和對話方式來解決資訊不流通與不對稱所造成的安全情境錯誤解讀和賽局困境。

---

<sup>22</sup> 顧長永，**東南亞政治學**，頁 259。

<sup>23</sup> 同前註，頁 261~267。

<sup>24</sup> 陳文賢，「中國崛起的十字路口」，第二屆兩岸國際政治學學術討論會（台北：東吳大學政治系，2005 年 12 月 18 日）。

## 二、二軌機制：民間及學術對話機構

### (一) 亞太安全合作理事會(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific, CSCAP)

「亞太安全合作理事會」的成立起源，肇始於「東協戰略暨國際研究中心」、美國「戰略暨國際研究中心/太平洋論壇」(Center for Strategic and International Studies, CSIS/ Pacific Forum)、「日本國際事務研究所」(Japan Institute for International Affairs, JIIA)、南韓「首爾國際事務論壇」(The Seoul Forum for International Affairs)經過三次以「亞太地區安全合作」(Security Cooperation in the Asian Pacific)為題的連續會議(夏威夷、巴厘島、首爾)而形成。此一組織設立的背景係考慮開闢「第二軌道」外交，網羅非政府國際組織及政府官員以私人身份，發展出類似「太平洋經濟合作會議」(Pacific Economic Cooperation Conference)之於「亞太經濟合作會議」(APEC)的關係。<sup>25</sup> 所以，「亞太安全合作理事會」的成立主要是在輔助「東協區域論壇」發揮作用，前者以各項研究，培養年輕戰略學者來試驗區域安全合作的極限。<sup>26</sup>

「亞太安全合作理事會」截至 2001 年為止有二十個正式會員(member)、一個附加機構(affiliate member)，以及一個「個別身分參與者」(participant with individual capacity)。CSCAP 的議事方式，由於強調民間及非官方的二軌色彩，所以由各個國家分別自行組成一 CSCAP 機構，由此機構作為各國於 CSCAP 中的「會員委員會」(Member Committee)代表參與議事，亦即由此委員會代表各國參與討論及提出建議。十個創始會員國包含：澳洲、加拿大、印尼、日本、南韓、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、美國；七個後來加入的會員：紐西蘭、北韓、俄羅斯、中共、越南、蒙古、歐盟(CSCAP Europe)；1994 年 12 月印度加入為副會員(Associate Member)，且於 2000 年 6 月成為正式的會員國，與此同時進入亞

<sup>25</sup> 林正義，*東南亞區域安全體系的研究：理論與實際*，頁 54。

<sup>26</sup> 同前註，引自 Jusuf Wanandi, "The Future of ARF and CSCAP in the Regional Security and Architecture," paper presented at the *Eighth Asia Pacific Roundtable*, Kuala Lumpur(5-8 June 1994), pp.8-10.

太安全合作理事會的會員國尚有：柬埔寨、巴布亞紐西蘭、內亞。CSCAP 並於 1995 年 6 月決定邀請「聯合國和平與裁軍亞太區域中心」(The United Nations Regional Centre for Peace and Disarmament in Asia and Pacific)為其唯一的「附加機構」(affiliate)。台灣則以「個別身分參與者 (participant with individual capacity)」的名義加入 CSCAP，並在 1997 年起正式參與 CSCAP 組織架構中的工作小組會議活動。<sup>27</sup>

CSCAP 的組織中包括有：兩位共同主席(東協會員國與非會員國各一位，任期兩年)、執委會(係最高決策機構，每年集會兩次)、大會(自一九九七年起，每兩年集會一次)、及五個「工作小組」(Working Group)會議(每年應集會二次)，這亦為 CSCAP 的活動重心，五個工作小組和負責國家分別為：「海洋安全合作」(Maritime Cooperation)—澳洲與印尼，「北太平洋」(North Pacific)—加拿大、日本，「合作性暨綜合性安全」(Comprehensive and Cooperative Security)—紐西蘭、馬來西亞、中共，「信心暨安全建立措施」(Confidence and Security Building Measures)—新加坡、美國、南韓，「跨國犯罪」(Transnational Crime)—菲律賓、澳洲、泰國。<sup>28</sup>

此外，CSCAP 之下另設有各「研究小組」(Study Groups)，分別對亞太安全之相關議題由學者專家召開會議，並提出研究成果撰寫成備忘錄，提供區域內國家相關議題的政策建議（請參閱表 4-2-1）。總體而言，在提供和補充一軌機制不足的方面，CSCAP 成立的目的是致力於提供一個更具結構性的對話管道，使各國官員及學者可以討論區域內與安全相關的議題並發掘問題的解決方案。在這個方面，CSCAP 的確有所表現。<sup>29</sup> CSCAP 在工作小組及研究小組兩大運作組織上，的確為亞太地區安全合作的制度化方面開啓先河，並且提供了除了官方正式會談之外的另一對話場合，並具有輔助東協區域論壇的半官方會談，具有會前會

<sup>27</sup> 「緣起」，亞太安全合作理事會中華民國委員會 CSCAP Taiwan Participatory Group，<http://iir.nccu.edu.tw:8080/cscap/index.asp>

<sup>28</sup> “CSCAP-Structures,” <<http://www.cscap.org/index.php?page=structure>>

<sup>29</sup> 楊永明，唐欣偉，「信心建立措施與亞太安全」，問題與研究，頁 12。

的意涵功效，而其在非傳統安全合作上的研究與對話，也促使亞太地區安全合作範圍的廣泛化與深度化，並在區域內國家政治合作氛圍的塑造上具有一定程度之貢獻及作用。

表 4-2-1 亞太安全合作理事會之各「研究小組」和共同主席

研究小組	共同主席
「亞太海軍力量加強」(Study Group on Naval Enhancement in the Asia Pacific)	中共、印度、日本
「亞太區域性跨國組織犯罪中心之成立」(Study Group on the Establishment of Regional Transnational Organised Crime Hubs in the Asia Pacific)	澳洲、紐西蘭、菲律賓、泰國
「出口管制安全」(Export Controls Experts Group)	美國
「亞太地區大規模擴散性武器之反制」(Study Group on Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction in the Asia Pacific)	美國、越南
「氣候變遷安全」(Study Group on the Security Implications of Climate Change)	馬來西亞、澳洲、菲律賓
「境外石油天然氣設置之安全與防衛」(Study Group on the Safety and Security of Offshore Oil and Gas Installations)	澳洲、馬來西亞、新加坡
「東北亞/北太平洋多邊安全管制」(Study Group on Multilateral Security Governance in Northeast Asia/North Pacific)	中共、日本、南韓

資料來源：作者整理自

“CSCAP-Structures,” <<http://www.cscap.org/index.php?page=structure>>;

”CSCAP-Study Groups,” <<http://www.cscap.org/index.php?page=study-groups>>.

## (二) 重要對話機構

1. 處理南中國海潛在衝突研討會(Workshop on Managing Potential Conflicts in the South China Sea)：為加拿大與印尼召集的第二軌道機制，自 1990 年峇里島由東協六國成立以來，1991 年更加入南海主要爭端國的中共、越南與台灣，為現有南海問題涵蓋面最廣的多邊協商管道，但中共拒絕在其中討論有關主權爭端的議題，台灣也不得主辦任何的技術小組會議，「南海會議」的實質成果僅為提供「東協區域論壇」在海洋科學、資源開發、航行安全、法律及環境保護等軟性議題的智庫。<sup>30</sup>

2. 東協戰略暨國際研究中心(ASEAN Institutes of Strategic and International Studies, ASEAN-ISIS)：於 1984 年成立，在東南亞地區具有相當重要的政策影響力，和 ASEAN 和 ARF 的關係是直接而且深入的。不少 ASEAN 的政策來自 ASEAN-ISIS 的建議，ARF 就是例子之一。東協擴張成十國與 CSCAP 也是 ASEAN-ISIS 的產物。<sup>31</sup> 此外，作為 ARF 的二軌會談平台，ASEAN-ISIS 亦扮演了重要的功能角色。

3. 香格里拉對話(The Shangri-la Dialogue)：由英國倫敦的國際戰略研究中心 2002 年所發起，在新加坡舉辦的年度性安全對話，目前參與國家多達 20 餘國，是亞太區域最高層級的軍事首長年度安全會議。<sup>32</sup> 由於亞太各國國防部長的出席，增添了此一對話在軍事溝通和區域安全上的重要性。

## 三、雙軌並行機制：東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF)

東協在 1993 年「東協外長擴大會議」(Post Ministerial Conference, PMC) 中，決定擴大合作至安全的層面，決議次年成立東協區域論壇以討論較為敏感的議

<sup>30</sup> 林正義，「東協區域論壇與南海信心建立措施」，*戰略與國際研究* (第二卷第一期，2000 年 1 月)，頁 37。

<sup>31</sup> 喻常森，「東盟在亞太多邊安全合作進程中的角色分析」，*外交評論* (第 97 期，2007 年 8 月)，頁 59~66。

<sup>32</sup> “The Shangri-la Dialogue,” *International Institute for Strategic Studies*, <<http://www.iiss.org/conferences/the-shangri-la-dialogue>>



題，並包含區域外的國家，此提議受到與會各國的認同，也促成了 1994 年 5 月 24 日東協區域論壇高級官員會議在曼谷的召開，參與國包括了東協六國（印尼、馬來西亞、泰國、新加坡、菲律賓、汶萊），對話伙伴七國（加拿大、歐盟、澳洲、紐西蘭、日本、南韓、美國），諮商伙伴兩國（中、俄）以及觀察員（越南、寮國、巴布亞紐幾內亞）三國等十八個國家，<sup>33</sup> 並於同年 7 月 25 日舉行首次論壇會議。

針對東南亞地區安全合作的實體內容，第二屆東協區域論壇的「概念報告」(Concept Paper)具體提出建議。在會後的主席聲明中，具體指出 ARF 發展將分為三個階段循序漸進，分別是「信心建立措施」(confidence building)、「預防外交」(preventive diplomacy)與「衝突解決機制」(approaches to conflict resolutions)三個步驟。<sup>34</sup> 這亦為在東協區域論壇主導下的亞太安全進程與階段目標。而除了概念文件指出 ARF 的發展與程序外，第二屆會議也建構了官方階層的實質工作計劃架構，包括了研究信心建立措施的「會期支援小組」與討論和平維持和搜尋與救援議題的「會期間會議」，會議同時也支持第二軌道會議的進行，以作為輔助官方層級會議，並同意鼓勵部份與國防有關的合作措施，例如會員每年提交簡短國防政策報告，<sup>35</sup> 可說在此屆會議中，東協區域論壇即確立了其會員國促進安全合作的具體方式，即論壇的進程由第一軌道(Track I)與第二軌道(Track II)同時進行，這是東協區域論壇的一大特色。第一軌道是由東協區域論壇成員國的外長舉行會議，第二軌道則是由「東協戰略暨國際研究中心」(ASEAN-ISIS)與相關的非政府組織進行，由各國派出的官員與學者組成區域性安全的研究單位，以增進各

---

<sup>33</sup> 東協區域論壇現已有 24 個會員國，包括於 90 年代中期之後加入的緬甸、柬埔寨、蒙古、印度、北韓、巴基斯坦等國，基本上幾乎已經涵蓋全部亞太地區國家。

<sup>34</sup> 有關 ARF 對此三步驟的詳細規劃與運作原則，請參閱：林正義，**東南亞區域安全體系的研究：理論與實際**（台北：中央研究院，民國八十七年）；楊永明，「東協區域論壇：亞太安全之政府間多邊對話機制」，**政治科學論叢**（第十一期，民國 88 年 12 月），頁 145~180；林文程，「東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構」，**戰略與國際研究**（第一卷第三期，1999 年 7 月），頁 74~114；張哲銘、李鐵生，「『信心建立措施』概念的回顧與展望」，**戰略與國際研究**（第二卷第一期，2000 年 1 月），頁 1~20。

<sup>35</sup> Chairman's Statement of the Second ASEAN Regional Forum(ARF), 1 August 1995. 引自楊永明，「東協區域論壇：亞太安全之政府間多邊對話機制」，**政治科學論叢**，頁 149。

國的對話機會。<sup>36</sup> 而此種方式體現了東協各國在以多邊方式維護安全的同時，卻也能透過共識決和多重管道溝通以兼顧到本國利益的精神，可謂構築了今日東南亞地區安全對話與政治合作的主要模式。

直至 2002 年為止，東協區域論壇的發展架構主要為以下四個部分：<sup>37</sup>

1. 資深官員會議(ARF-Senior Officer Meeting, SOM)：為東協區域論壇的會前會，先就年會的議程與各國關切的國際問題廣泛交換意見。
2. 區域論壇年會：自 1994 年起，每年七月份資深官員會議後舉行，為區域論壇最重要的議事機制，由各國外長、資深外交官員與資深國防官員與會。
3. 會期間輔助小組 (Inter-sessional Support Group, ISG)：尤其以「信心建立措施會期間輔助小組」(ARF ISG on Confident Building Measures)最為重要，1995 年第二屆區域論壇外長會議中決定成立，在上下會期間由兩國負責（東協域內域外各一國），研究「信心建立措施」並提出建議。
4. 會期間會議 (Inter-sessional Support Meeting, ISM)：對於大會共同決定的各項關切議題，作更進一步的磋商與研究。如馬來西亞與加拿大主持的「和平維持行動會議」(ISMs on Peacekeeping Operations)以及新加坡與美國主辦的「搜尋救援協調及合作會議研討會」(ISMs Seminar on Search and Rescue Coordination and Cooperation) 等等。

總體而言，東協區域論壇在此四個組織架構的運作下，確立了前述之「信心建立措施」、「預防性外交」與「衝突解決途徑」等漸進三階段達成亞太安全議題的共識，而且前兩階段的進行可以同時並進（1997 年的第四屆會議已將討論範圍由信心建立措施擴大至預防外交階段）。三階段要達成的目標都不同，這也是 ARF 的基本原則，主要由論壇來建立信心措施，進而使各國的政策透明化，預防

---

<sup>36</sup> 顧長永，**東南亞政治學**，頁 278。

<sup>37</sup> 林正義，「東協區域論壇與南海信心建立措施」，**戰略與國際研究**，頁 21~55。

外交是第二階段，但是也可以與信心建立措施同時推動，最後，也是遠程目標完成解決衝突的機制。ARF 強調的是循序漸進，盡量取得各國全體的共識來發展相互的信心，避免誤會的發生，因透明化而更了解彼此，<sup>38</sup> 而此種以尋求共識為最高價值，並且摒棄強制約束力所發展出來的「逐漸演進途徑」、「共識原則」、「自願原則」與「雙軌並行」等論壇協商模式，<sup>39</sup> 實為今日 ARF 能夠在政治體制和經濟發展程度不一的亞太國家之間，在軍備競爭和國家安全的壓力中尋求合作上的最大公約數，並以務實的步調逐步推動東南亞安全合作的最主要原因。

### 第三節 經濟區域化：亞太主義和東協主義並行的制度化發展

東協在歷經冷戰時期與 90 年代初與域外大國在軍事和經濟上的合作，逐漸走向區域內國家的政治與安全對話的過程，無論是在成員國的規模，以及議題的廣度與深度，都使得以東協為主導的廣義安全合作在 90 年代中期達到了顛峰，但亞洲金融危機對東協合作所帶來的影響甚為巨大，東協國家無法倚靠美國為首的 APEC 體系來解決本國的經濟發展停滯問題，連帶地影響力東協國家在安全合作上的能力及意願，同時也開始思考如何以東協為經貿主體來消除經濟全球化潮流對區域經濟發展帶來的外部不確定性，以及如何重新定義「區域主義」在區域經濟整合中所代表的意涵。在此前提下，可以發現東南亞國家在經濟區域主義的前提下，亟欲聯合東北亞三國藉由凝聚「東亞意識」的過程，確保東協在此一波經濟區域化的整合中取得主導地位。故東協在 90 年代末期確立了以「東協加三」為主軸的經濟整合架構，並以此發展出「東亞高峰會」等綜合性政經安全發展機制，其最終目的仍為確立未來「東亞共同體」或「東亞單一市場」的發展目標，以期藉由區域經濟集團化的力量帶動區域內各國的政治穩定與持續性的經貿發展。

---

<sup>38</sup> 同前註，頁 156。

<sup>39</sup> 林文程，「東協區域論壇與亞太多邊安全體系的建構」，**戰略與國際研究**，頁 96-99。

綜觀 90 年代以來的發展，冷戰後展開的東南亞經貿整合，是在以美國為首之下的 APEC 體系，以及近年來以東協國家為主體推動力量的「東協加三」兩大架構下同時進行，前者代表的是「開放型區域主義」及歐美國家在亞洲經濟發展中所扮演的火車頭力量；後者則為在「東協模式」下所進行欲連結東北亞與東南亞的「東亞區域主義」思考，兩者之間在組成成員和合作模式各有不同，但 APEC 組織建制化的發展模式，對於「東協加三」在 90 年代末期的發展仍具有典範上的示範經驗，而以「東協加三」為基礎發展的一系列論壇，亦在凝聚東亞國家的共識上，將東亞經濟合作的範圍確立為成立自由貿易區，及相關的合作機制等制度化行爲。而上述兩種區域主義相互的競合發展，亦將決定後續東亞經濟合作模式的未來走向。

以下具體說明截至目前為止，「亞太主義」所代表的 APEC 體系和「東協主義」體現的「東協加三」架構，兩者在東亞經濟合作上的制度化發展過程。

#### 一、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）

亞太經合會的構想，是澳洲總理霍克(R. J. Hawke)於 1989 年 1 月訪問南韓時提出的。當時，隨著全球性軍事體系對抗的可能性降低，全球經濟互動已漸由以往雙邊或多邊逐漸走向區域整合，不論在歐陸或北美都已經出現區域經濟合作機制，如「歐洲經濟共同體」或「美加自由貿易區」，在這波全球經濟整合浪潮的帶動下，亞太各國亦產生成立區域性經貿論壇的要求，希望透過各國的經濟合作來促進亞太地區的經濟成長、合作、貿易與投資。<sup>40</sup> 1989 年亞太 12 個國家，包括美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、印尼、馬來西亞、新加坡、汶萊、菲律賓、泰國、日本、南韓等國，在澳洲坎培拉舉行召開部長級會議，宣告 APEC 的成立，秘書處設立在新加坡(1992 年曼谷會議後成立)。成立之初組織成員擴展十分快，1991 年 11 月，中共、香港、台灣正式加入；1993 年，墨西哥和巴布亞新幾內亞加入；1994 年，智利正式加入，1997 年，俄羅斯、秘魯和越南正式成為會員。

<sup>40</sup> 顧長永，**東南亞政治學**，頁 291~292。

截至目前為止，總共有 21 個會員體，各會員體均以「經濟體」(Economy) 身分參與，此為 APEC 之特殊設計。另尚有「東南亞國家協會」(ASEAN)、「太平洋經濟合作理事會」(PECC) 及「太平洋島國論壇」(PIF) 3 個國際組織為其觀察員。<sup>41</sup>

經由四屆的部長會議，APEC 成員國大致上已達成將 APEC 組織建制化，並成立工作小組以進行具體工作的共識，而在 1993 年 11 月在西雅圖召開的第五屆部長級會議上，在美國的倡導下，舉行 APEC 第一次領導人非正式會議，此後，每年 APEC 部長級會議後，定期召開 APEC 領導人非正式會議已成為 APEC 的基本模式之一，提升 APEC 的協商層次，對加速 APEC 的合作發展有積極性的作用；另外，1993 年發表「貿易和投資框架宣言」和「經濟展望聲明」，強調開放的貿易與投資自由化，開放的多邊貿易體系是 APEC 存在與發展的基礎，顯示 APEC 具有開放性區域主義的色彩。<sup>42</sup> 但也正因為 APEC 成員的廣泛性特點，從 APEC 組織的擴展過程，可清楚看到內部各方勢力的折衝和競逐，特別是代表西方勢力和亞太主義的美國，及標榜亞洲主義的東協諸國。這兩大勢力的交鋒，是影響 APEC 發展的最深層的結構性因素。西方國家與亞洲國家都希望能主導 APEC 的發展，都不願淪為被宰制的地位；可是西方國家雖擁有經濟實力，但數目不多，而亞洲國家雖數目較多，卻無足夠的經濟實力。因此，只好採取折衷的作法。目前 APEC 舉行的地點，就是輪流在西太平洋（奇數年在亞洲國家）及偶數年在東太平洋的國家舉行，以符合平等及對等原則。<sup>43</sup>

APEC 經由多次的擴展，在整體運作架構上大致上已經形成以亞太各國領袖為最高對話層級的非正式「領袖會議」(Leader's Meeting, LM)，以及低一層級但為最主要政治磋商和對話階段的「部長會議」(Ministerial Meeting, MM)，以及用

---

<sup>41</sup> “History – Asia-Pacific Economic Cooperation,” <[http://www.apec.org/apec/about\\_apec/history.html](http://www.apec.org/apec/about_apec/history.html)>.

<sup>42</sup> 吳瑟致，「當前區域主義理論在東亞區域的應用與發展」，*中共研究*（第 40 卷第 9 期，2006 年 9 月），頁 86。

<sup>43</sup> 顧長永，*東南亞政治學*，頁 305~306。

來輔助部長會議的「APEC 企業諮詢委員會」(APEC Business Advisory Council, ABAC)與「專業部長會議」(Sectoral Ministerial Meeting, SMM)等「政策層級」(Policy Level)等主要決策機構。而在部長會議之下，則為整體 APEC 運作架構核心的「資深官員會議」(Senior Official's Meeting, SOM)，SOM 除了負責上述之「政策層級」和實際進行 APEC 業務工作的「工作層級」(Working Level)之間在政策與執行上的溝通協調外，在 SOM 之下並設有負責 APEC 複雜業務的各委員會、工作小組和特別工作小組（APEC 架構圖請參閱圖 4-3-1）。值得注意的是，除了原有的專門進行經濟與技術合作的工作小組，自 911 事件後，APEC 在資深官員會議下設之特別工作小組，已將 APEC 的業務範圍擴展至反恐、急難救助、反貪腐等安全領域（詳見表 4-3-1），顯示出在美國的強力主導下，APEC 已有將原來在經貿技術面上的合作範圍擴展至非傳統安全領域之中的傾向。

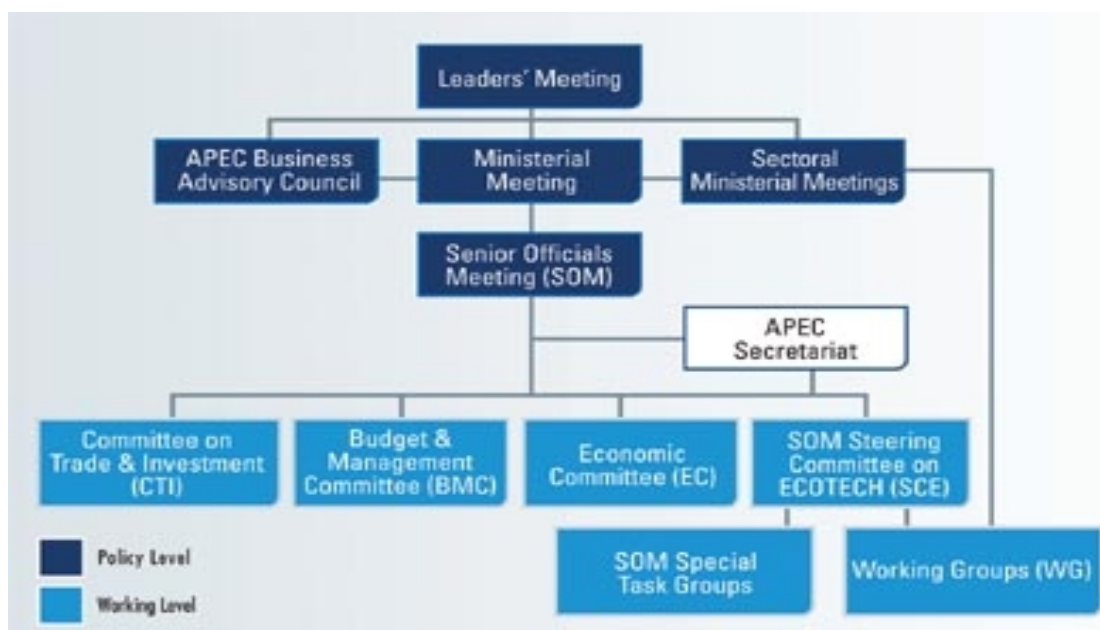


圖 4-3-1 APEC 組織架構

資料來源：“Structure – Asia-Pacific Economic Cooperation,”  
 <[http://www.apec.org/apec/about\\_apec/structure.html](http://www.apec.org/apec/about_apec/structure.html)>

表 4-3-1 資深官員會議(SOM)所屬之「工作層級」(Working Level)

委員會	SCE 下轄之業務層級	
經濟委員會(Economic Committee, EC)	工作小組 (Working Groups, WG)	特別工作小組 (SOM Special Task Group)
預算暨管理委員會(Budget and Management Committee, BMC)	農業技術合作 衛生工作 人力資源發展	反貪腐
貿易暨投資委員會(Committee on Trade and Investment, CTI)	電信暨資訊 工業科技 能源 海洋資源保育	反恐
SOM 指導之經濟技術委員會(SOM Steering Committee on ECOTECH, SCE)	中小企業 漁業 運輸 觀光	性別工作
		礦業
		急難預防

資料來源：作者整理自“APEC Structure - detailed,”

[http://www.apec.org/apec/about\\_apec/structure.html](http://www.apec.org/apec/about_apec/structure.html)

## 二、「東協加三」(ASEAN Plus Three, APT) 之整合進程

以東協為主體的經濟整合，於冷戰後的發展可謂始於東協於 1992 年簽署的「加強東協經濟合作框架決定」和「共同有效優惠關稅協定」，決定在 2008 年將東協國家的關稅降至 5% 以下，並成立「東協自由貿易區」。論者以為，這兩個經濟協定為東南亞區域經濟合作運行方向奠定基礎，進而對東南亞區域經濟整合與提升國際競爭力有很大的幫助，對各國參與國際分工體系、調整產業結構、經濟互補有正面意義。<sup>44</sup>

然而，1997 年發生的亞洲金融危機，可謂是東協在經濟整合乃至安全整合過程中的一大轉捩點。亞洲金融危機不僅讓東南亞各國的國內政經情勢產生不

<sup>44</sup> 吳瑟致，「當前區域主義理論在東亞區域的應用與發展」，**中共研究**，頁 91。

安，並且波及了東協各國原有的軍事現代化進程以及軍事合作。在金融危機發生前，東協核心國家展現了主導區域安全走向的強烈企圖心，不過金融危機不單造成東協國家經濟衰退與金融上的嚴重失血，東協主要國家領導人更迭與政治鬥爭的內部問題、配合經濟復甦前景不明的悲觀心理，在軍事上推遲了東南亞國家軍事現代化的腳步，在外交上更是失去了主導區域衝突解決方向的自信。東協國家在經濟危機後，有內向(inward) 思考的可能性，東南亞主要國家間的齟齬，顯示東協核心國家間的芥蒂，在經過三十年後並沒有完全抹去。東協在金融危機後暴露出的鬆散，以及沒有一個東協國家能夠擔任主導力量的現象，讓東協的走向呈現了負面的評估。<sup>45</sup> 亞洲金融危機讓東南亞各國體認到，區域經濟的互賴影響已經擴散至安全領域，在廣義綜合性安全的概念下，經濟區域化產生了安全上的外部效應，使得東協欲在美國主導的 APEC 體系之外，另外走出一條以東亞各國為主體的經濟整合道路。在此情形下，以連結東北亞大國並排除美國等域外大國為主要考量的「東協加三」經濟整合架構應運而生。

「東協加三」為東亞區域主義開啓了一張新頁，過去東亞區域主義主張以經濟整合為主，以馬來西亞總理馬哈迪所推動的「東亞經濟會議」(East Asia Economic Caucus, EAEC)最為明顯，<sup>46</sup> 金融危機對東亞帶來的最大啓示是東南亞政經發展與東北亞息息相關的密切性，單單追求東協貿易或投資自由化並不足以因應全球以及區域經濟對東協帶來的衝擊，加上對美國主導的 IMF 及世界銀行重建東亞經濟的作法缺乏信任，東協十國與東北亞中日韓三國展開了「東協加三」的區域整合進程。「東協加三」推動的不僅是一個區域經濟整合，或一個自由貿易區的建立，而是一個以經濟合作為出發的多面向合作政策論壇，包括貿易投資、貨幣

---

<sup>45</sup> 陳欣之，**東南亞安全**，頁 239~257。

<sup>46</sup> 東協為了加強在區域發展與合作的戰略角色，所以在 1995 年東協曼谷高峰會上，東協領袖同意繼續促成原本由馬來西亞提議，以日本為樞紐的「東亞經濟集團」(East Asia Economic Group, EAEG) 所轉型而來的「東亞經濟核心論壇」(East Asian Economic Caucus, EAEC)。詳見：黃奎博，「『東協加三』與區域合作：東北亞與東南亞的連結」，**國際關係學報**（第 20 期，2005 年 7 月），頁 96~97。



金融、人力資源、科技、社會文化及政治安全等，<sup>47</sup> 東協並且在此架構上於 1998 年成立「東亞展望小組」(East Asia Vision Group)，其中的「東亞研究小組」(East Asia Study Group)在 2002 年向「東協加三」高峰會提出的最終報告中，確立建構「東亞共同體」(East Asia Community)的目標，並且成立於會後成立「東亞論壇」(East Asia Forum)凝聚區域共識，而經過三次的論壇會議後，決議成立「東亞高峰會」(East Asia Summit)就廣泛的政經安全議題展開討論合作。<sup>48</sup> 值得觀察的是，在這一系列凝聚東亞區域共識的政策論壇之中，東協各國原先在議事規則上的「非共識決」的政治對話精神雖未改變，然透過一系列具有規範性的經濟合作制度（東協加三架構下的機制合作請參閱表 4-3-2），「東協加三」正逐漸朝向制度化的機制方向前進，而此種效應在未來是否會擴散至政治乃至安全合作領域，其發展值得後續觀察。

表 4-3-2 「東協加三」架構下的合作進展

	共識與宣言	具體內容
東協加三	1999 年「東亞聯合聲明」：EAVG 報告 有關「東協加三自由貿易區」計畫	擬議建立共同市場及區域貨幣，朝 高層次經濟整合，加強在經貿、金 融和科技等領域合作
	2000 年清邁倡議	擴大貨幣互換協定的機制
	2001 年「東亞共同體」願景報告	提出 26 個可實施的具體優先措 施；建議東亞自由貿易區；東亞貨 幣基金；匯率機制等合作機制
	2004 同意將「東協加三」高峰會改爲 「東亞峰會」	計畫將朝「東亞共同體」的方向推 進

<sup>47</sup> 李瓊莉，「東亞『新區域主義』的發展對 APEC 的影響：從東亞高峰會觀之」，*亞太經濟合作評論*（第十三期，民國九十四年十二月），頁 35。

<sup>48</sup> 同前註，頁 36。

<b>東協加中共</b>	2001 年中共與東協同意十年內建立中共—東協自由貿易區；2002 年中共與東協就簽署自由貿易區簽署文件，確立了雙方進行全面合作的正式架構協議；2003 年中共與東協簽署了《東協—中共之和平與繁榮戰略伙伴關係宣言》、《東南亞友好合作條約》與《東協—中共全面經濟合作架構協定之補充議定書》等三份文件	計畫中共與東協原始六國成員和新成員四國分別將在 2010 年與 2015 年前全面建成自由貿易區；2005 年商品貿易協議部分已於今年七月正式實施；2007 年服務貿易協議部分則將正式啟動
<b>東協加日本</b>	2003 年表明將建立日本—東協緊密經濟伙伴關係；2004 年簽署《東南亞友好合作條約》	計畫分別於 2012 年與 2017 年建立日本—東協經濟伙伴關係
<b>東協加韓國</b>	2004 年簽署《東南亞友好合作條約》；2005 年初啟動東協—韓國自由貿易區的談判	目標是在 2009 年建立韓國—東協自由貿易區
	2005 年底簽署《東協—韓國經濟合作框架協定》及《關於落實東協與韓國全面合作夥伴關係聯合宣言的行動計畫》	推動東協與韓國實質經貿關係的發展
<b>中日韓高峰會</b>	2003 年中日韓三國簽署了《促進三方合作的共同宣言》；同時，日本提議進行有關「三國間投資協議形式」的非官方共同研究	表明三國友好的必要性，強調十四個領域的合作；包括貿易和投資便利措施，範圍涉及海關、交通、質量監督和防疫等

引自：吳玲君，「東協國家與東亞經濟合作：從『東協加三』到『東亞高峰會』」，**問題與研究**（第 46 卷，第二期，民國 96 年 4、5、6 月），頁 123。

### 三、東亞高峰會（East Asian Summit, EAS）

東亞高峰會是在既有的「東協加三」機制上擴大的區域機制，並且為亞太地區最新的一軌合作機制。第一屆東亞高峰會於 2005 年 12 月 14 日在馬來西亞舉

辦，與會者包括東協十國、中、日、韓三國和印度、澳洲、紐西蘭共 16 國領袖。會中決議「東亞高峰會」將與每年的「東協加三」峰會一起舉行，並將「東亞高峰會」定位為一個就戰略、政治、經濟等共同議題進行對話，並以促進東亞和平、穩定和繁榮為目標之論壇。<sup>49</sup> 然而，東亞高峰會議由於成立時間不久，2005 年第一屆的討論被認為成果有限，並未突破「東協加三」與 APEC 會議的範圍，而且也未在發展上塑造明確的路線，成效亦不如已經行之有年的「東協峰會」，<sup>50</sup> 雖其在第二屆東亞峰會後發表「東亞能源安全宣言」，提出較為具體的計畫和目標，但仍被視為一尚在發展的政府間對話機制，且目前的發展與最初推動貿易及走向共同體目標，有很大的落差。<sup>51</sup> 但其欲整合戰略、政治與經濟等三方面跨領域議題的雄心壯志，應可被視為未來亞洲整合進程中走向「東亞共同體」的長遠目標和規劃藍圖之一部分，也提供除了「東協加三」以外，可靈活運用連結東北亞與東南亞區域的另一議題平台與溝通管道。

#### 四、未來經濟整合之展望

雖然東南亞各國在金融危機受傷不淺，但以東協為主體的區域安全合作仍持續進行，且無論在政治、經濟或軍事上，東協仍是一個在議題選擇上具有主導能力的國際組織，尤其是在區域政治與經濟合作平台上，以東協為主軸的整合態勢明朗可見。而 1997 年金融風暴帶來了強力的反美國情結，也如一劑強心劑加速了東亞合作的成長。基本上，東協國家認為美國漠視了東協各成員國在金融危機期間經濟的需要與困難，東協原本冀望金融危機在 APEC 的框架下來開展經濟合作及多邊對話，因為美國的否決而沒有成功；日本倡議在 APEC 下成立亞洲基金的案子，幫助受災的亞洲國家渡過危機，美國卻堅持在國際貨幣基金會(IMF)架

---

<sup>49</sup> 吳玲君，「東亞高峰會議與亞太多邊區域合作」，**國際關係學報**（第二十一期，2006 年 1 月），頁 141。

<sup>50</sup> 陳鴻瑜，「2005 年東亞峰會評析」，**展望與探索**（第 4 卷第 1 期，2006 年 1 月），頁 8~10。

<sup>51</sup> 吳玲君，「東協國家與東亞經濟合作：從『東協加三』到『東亞高峰會』」，**問題與研究**（第 46 卷，第二期，民國 96 年 4、5、6 月），頁 127。

構下杼困方案，其中相關規定嚴格，<sup>52</sup> 這讓長期在 APEC 中不滿美國的一些東亞國家，對美國的敵意更深，進而形成一股東亞國家將美國排除在合作進程之外的動機，<sup>53</sup> 這亦由東協各國在經濟整合上，亟欲在 APEC 之外透過東協加三和東亞高峰會的架構，排除美國在未來一波東協自由貿易區的整合之中可見端倪。

長期而言，東協欲藉由「東協加三」為主要經濟整合架構，並與中共、日本、韓國分別簽訂自由貿易區協定，以消除東協與周邊國家之貿易障礙，期望能夠在堅持東協自主性的前提下，藉由經濟上的東亞區域主義，透過「東協方式」的精神，達到化解中、日、韓等東北亞大國在區域和經濟結構上與東協的競爭，並在經濟區域化和經濟互賴的基礎上促進與境內國家和域外大國的合作氣氛，達到以經濟集團力量促進個別國家經貿利益，消除對經濟發展不利的外部效應，以及藉由外資帶動整體區域國家經濟發展的進程，期望合作的模式能夠制度化，並且擴展至更深入與更廣泛的議題層面，其中亦包含了以「東亞高峰會」為主體共建「東亞共同體」的未來藍圖規劃，而這能否與以美國為首的「亞太主義」經濟全球化整合模式相融合，不讓兩股力量互相激盪抵銷其正面發展力量，其後續發展攸關未來東亞經濟整合，甚至是安全整合的未來走向。

---

<sup>52</sup> Mark Beeson and Iyanatul Islam, "Neo-liberalism and East Asia: Resisting the Washington Consensus," *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 2(February 2005), pp. 197~219;吳玲君，「東協國家與東亞經濟合作：從『東協加三』到『東亞高峰會』」，**問題與研究**，頁 120。

<sup>53</sup> Mark Beeson, "U.S. Hegemony and Southeast Asia: The Impact of, and Limits to, U.S. Power and Influence," *Critical Asia Studies*, Vol. 36, No. 3(2004), pp. 448~449.