

東亞高峰會議與亞太多邊區域合作

吳玲君

(國立政治大學國際關係研究中心第二研究所副研究員)

壹、前言

第一屆東亞高峰會 (East Asian Summit) 於去 (2005) 年 12 月 14 日在馬來西亞舉辦，與會者包括東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 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、政治與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。

由於參與「東亞高峰會」的 16 國擁有世界約半數人口，國內生產總額加總高達 9 兆 2 千億美元，因此雖然本次「東亞高峰會」並未決議將東協加三擴大為東協加六 (將印、澳、紐納入)，也即是將「東協加三」與「東亞高峰會」分開進行，但是仍有不少觀察家肯定這次高峰會展現了亞洲「脫美」、「去美」自主發展的鮮明意圖，對亞洲的進一步整合具有歷史的象徵意義。

雖然，東亞高峰會仿效歐盟，期許東亞能成立「東亞共同體」，決議也表示「…將可對打造區域共同體發揮重要作用」。然而，此一新合作架構，由於承襲了東亞組織的非正式及政治化特性，要發揮實質功能，成為「東亞單一市場」與「東亞共同體」，挑戰難度很高。

貳、東亞高峰會的起因、內容與運作方式

此一高峰會班底為「東協加三」成員，最初主要目的是要建立一個形同自由貿易區的東亞共同體。由於「東協加三」僅是一個區域經濟論壇，算不上是真正的區域經濟合作組織。基此，2004年11月，東協加三高峰會與會各國同意，將「東協加三高峰會」改為「東亞高峰會」。根據東協加三「東亞願景小組」和「東亞研究小組」的最初規畫，預計自2005年至2012年，可逐步將7,000種商品的關稅減至百分之零點五，最終甚至可以提出2010年廢除關稅壁壘，建立以東亞單一市場為主軸的東亞共同體。

各國同意此一計畫的過程十分複雜，其中日本是一個重要關鍵。日本以發展全球經濟為理由，一向反對保護主義的區域經濟集團。15年前，馬哈迪倡議的東亞經濟集團概念，即因日本的保留和美國反對而作罷。近來，日本對於「東協加三」機制下中國的巨大影響力感到孤立無援，因而想擴大「東協加三」成為「東協加三加三」，把紐、澳、印度拉進來對抗中國，並在東協中得到了印尼、新加坡等盟友的支持。日本甚至主張應讓美國、俄羅斯、歐盟以觀察員身份參加會議，但是引起東協多數國家的抗拒。東協在2004年永珍高峰會中與日本達成協議，東協支持日本成為聯合國安理會常任理事國，而日本則不再堅持美國與歐盟的參與。

美國這次沒有運作阻撓也是峰會如期召開的主要原因之一。長久以來，美國一直自視為東亞安全與秩序的重要建構者，也一直扮演東亞經濟整合與發展的推手。過去，美國政府對於排除美國之外任何形式的東亞區域合作，從未有袖手旁觀的例子。東亞高峰會主要特色之一，就是在於將美國排除外。就常理而言，美國對東亞合作的支持，皆是以自身的參與為前提，因為排除美國在外的東亞合作會削弱其在此一地區的影響。美國沒有放下身段爭取出席東亞高峰會，並淡化處理被排除在外的處境，主因除

了不看好由東協主導的區域合作外，在經濟上，美國早以雙邊方式主控與東亞各國的關係；在政治安全上，美國除了參與東協區域論壇外，也利用化解北韓研發核武危機之「六方會談」機制，未來將東協拉進來，一樣可以設法主導亞太情勢。此外，有澳、印、日與會，在一定程度上也代表了美國的利益。

雖然「東亞高峰會」順利召開，但是，會前各國仍無法就「東協加三」直接轉型為「東亞高峰會」達成共識，因此決議每年同時同地舉行兩個會議，也即是將「東協加三」與「東亞高峰會」兩個會議分開處理。此安排與原先構想有很大出入，因為東協與中、日、韓最初以「東協加三」架構進行雙邊會議，在 2002 年洽談自由貿易協定的過程中，才讓「東亞共同市場」及「東亞共同體」漸漸浮出檯面。基本上，兩個峰會結構與內容有重疊之處，分為兩會的作法，是弱化了「東亞高峰會」的潛力。

在東亞峰會的定位上，成員視此一合作的本質為「開放、包容、透明與外向型」的論壇，成員將就共同感興趣與關切的議題，及廣泛的戰略、政治和經濟等問題進行對話。峰會目的是促進東亞的和平、穩定與經濟繁榮。主席宣言中表示，將致力於建設東亞共同體，並致力朝鮮半島非核化，鼓勵「六方會談」的召開、反恐、預防禽流感、加強能源合作、提高政府效能、支持世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）杜哈（Doha）回合談判等。在運作架構上，東亞峰會將成為定期會議，由東協主席國主辦並擔任主席，明年主辦國為菲律賓。東亞高峰會的模式，將由東協與東亞峰會其他參加國共同審議，但是東亞高峰會參加的範圍，將遵循東協制定的參與標準。。

參、東亞高峰會特性

東亞經濟共同體為區域的重要焦點，從地緣以外的國家願與

東協建立緊密關係，可以看出各界對東亞形成單一市場的重視。由於東協國家堅持加入東亞峰會的國家的條件有三：一、必須是東協完全對話伙伴國；二、與東協有實質關係；三、認可和簽署東南亞友好合作條約。澳洲與紐西蘭原本堅持不簽署東協主張互不侵犯、互不干預內政的「東協友好合作條約」，但最後爲了能加入東亞高峰會，和紐西蘭雙雙簽署了條約。原本與東協沒有緊密關係的俄羅斯，也積極參與這次東協高峰會和東亞高峰會，俄羅斯總統蒲亭會前爭取能成爲東亞高峰會常態會員國，與東協簽署兩項合作文件。

雖然東亞高峰會受到各方重視，但是此一峰會未來的發展可能不會如預期般順利，主要的原因是組織鬆散、政治角力意味濃厚。雖然目前東亞國家都表達了合作的意願與目標，可是進一步觀察，此一峰會沒有實質的機制，也沒有時間表去推動任何合作計畫。其實，過去亞洲各國在進行合作議題之時，也常強調包容性及非正式性，認爲追求共識之過程即是進化的象徵。東協高峰會的合作習性如此，亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）機制也是如此，拒絕採取正式的結構、標明責任義務的歸屬，採共識制，而不是採投票多數決等方式，如此一來，任何宣言與協議仍僅是政治上的承諾，不具備強制性，很多決議除非有強國的推動，否則容易不了了之。

在政治角力上，東亞區域一向有中日兩國爭奪主導權的現象，東亞高峰會之前，雙方的雜音已出現。首先，中日兩國因日本首相小泉純一郎堅持參拜靖國神社而生的齟齬仍未解決，中國並爲此取消東協加三峰會期間的日、中、韓領袖例行會外會。其次，對參加國問題仍有爭議，中國主張東亞共同體的打造應由東協加三主導，不希望印、澳、紐加入，因爲澳、紐被視爲美國在亞洲的分身，而印度將牽制中國的主導地位。日本則拉進印度、澳、紐三國，企圖淡化「十加三」架構下中國的影響力，同時提供金援給東協對抗禽流感，加強與東協的緊密關係。

由於東協十國擔心因中、日、韓相對擁有強大的經濟實力，導致在東亞高峰會後，東協反而承擔反主為客的風險，因此，各國目前都已公開表示尊重東協的主導權，主席宣言也正式承認東協在東亞高峰會的主導性，包括「東協將在其中發揮主導作用，與其他參加國攜手合作」，且「進一步體認有必要支援、建設一個強大的東協共同體，為我們（東亞）共同和平與繁榮提供堅實基礎」，並要求東亞高峰會在努力推動建設時，會與東協共同體的建設保持一致等。但是，扮演居中協調者的東協，在整體上畢竟不是強而有力的主導者，由其主導的合作只能顯示東亞國家對政治妥協的認同而已，對東亞高峰會的發展沒有很大的助益。首先，東協成員間的經濟差距頗大，利益不易整合；其次，地區內已無類似過去印尼般的強國，而越南等社會主義國家加入後，目前仍在適應此一區域的政經環境，單就東協本身組成東協高峰會，要達成共識都不容易，更何況加入六個政經文化相異性更多的國家，對於東協來說，主導國際議題走向將是高難度的挑戰。

肆、對亞太區域合作的影響

雖然「東亞高峰會」建立東亞自由貿易區尚為時過早，但是，此一機制具有很強的政治涵義，即有利於東亞地區各國之間政治關係的改善。特別是在東亞各國之間存在著許多歷史和現實矛盾之情況下，此一機制提供了一個平台，使東北亞與南亞及澳、紐之間可以透過對話增加合作。一般觀察家認為，此一峰會對區域其他合作機制有一定程度的衝擊，特別是 APEC 會議，由於 APEC 在推動貿易自由化與降低投資障礙的進展上，沒有突破性的發展，不少觀察家已認為 APEC 可能會因東亞高峰會機制的成立而「邊緣化」，並成為「虛級化組織」。

APEC 的特質與東亞高峰會議其實有不少相似之處：在組織

的機制上，同屬鬆散及對話性質的論壇，其目的僅是提供各會員體作為溝通、協商與建議的管道，且領袖會議都支持 WTO 談判。在主要議題方面，APEC 與東亞高峰會都關注反恐怖主義及反貪汙、反仿冒、防制禽流感等區域問題；而政治性議題的焦點也很相似，都強調北韓研製核子武器引發的朝鮮半島核武危機等。在成員方面，「東亞高峰會」也是以東亞國家為主。因此就理論上而言，如果東亞高峰會如預期一般，朝成為「東亞單一市場」與「東亞共同體」方向發展，APEC 的角色的確會不如從前。

然而，APEC 與東亞高峰會最大的不同，在於「東亞高峰會」仍在起步與摸索期間，依照東亞合作的走走停停的習性，此一高峰會的發展仍充滿變數。反之，APEC 成員已累積十多年合作經驗，十多個工作小組早已建立務實的工作網路，奠定了堅實的合作基層基礎。目前 APEC 高峰會仍是亞太的政治盛事，儘管不少 APEC 成員表示對 APEC 會議有無力感，但是 APEC 的各項活動依舊，各國領導人仍然不會主動缺席高峰會的活動。APEC 會議所遇到的政經合作問題，新的東亞高峰會議也會面對，畢竟，亞太國家多邊合作的習性不會在一夕之間產生變化。

簡言之，在 APEC 的合作中，仍有東亞高峰會難以替代的功能存在，也使美國對於目前其在亞洲參與的唯一正式多邊機制，亦即 APEC 的發展前景，較東亞高峰會樂觀。

伍、對台灣的意義與建議

台灣因為政治因素，一直被排除在亞洲經濟整合架構之外，過去台灣對東協加一的自由貿易區還不太緊張，因為一般以為，東協與中國彼此之間的貿易並不會取代太多台灣產品。但是，台灣對東協加上中、日、韓的東協加三自由貿易區則備感壓力，因為除了台灣和東協加三各國貿易關係非常密切外，日、韓的出口

產品和台灣比較類似，例如高科技產品；如果日、韓的產品在東協加三自由貿易區內可以低稅率、甚至零稅率流通，對台灣的打擊可能不輕，因為廠商為避免被課高關稅，一定會出走，在東協加三區域內設廠。如果失去競爭力的優勢，也就無法吸引美國、日本及其他跨國企業來台投資。

由首屆「東亞高峰會」的發展來看，此一組織實質內容尚未具體成形，在議題上，也未超過亞太區域其他組織合作的範疇，因此短期內不會對台灣產生直接影響。但是，東亞合作具有多變的本質，未來此一峰會仍待繼續觀察。

目前我國仍應積極參與 APEC、WTO 等既有的經貿組織，或是亞洲開發銀行及太平洋經濟合作理事會（Pacific Economic Cooperation Council, PECC）等其他非正式經濟論壇，政府須要在國際上強調經濟合作的重要性，並且弱化政治上的訴求，以降低經濟外交的阻力。具體作法包括由政府發言人在參與 APEC、WTO、亞銀等會前對外宣佈我國參與的具體經濟目標，對國際媒體發表我國規劃之經濟合作遠景，加強宣傳我國致力經濟發展與政治的目的無關。在以經濟為本位的論壇，爭取經貿上的利益、發揮成效，才是長期爭取我國政治地位與經濟發展的致勝法則。

其次，爭取以非官方的名稱或是由民間企業代表與東協各國簽訂貿易協定。面對亞太成員之間簽定排除我國參與的區域貿易協定的衝擊，建議由企業代表參與談判，並以非官方名稱簽訂協定。我國參與 APEC 與 PECC 等的企業代表，多年來已累積了不少重要的人脈與關係，利用此等關係加強合作，將可彌補我國在此一波區域合作協定中缺席的遺憾。

此外，加強美國對東亞區域合作策略的研究：此一建議目的有二，第一，美國一向在亞太多邊國際組織中給我國較多的支持，因此美國政府的亞太區域組織政策與其所牽涉的相關事宜，值得吾人注意。第二，因為排除美國在外的東亞合作會削弱其在此一地區的影響。目前我國的對此一問題的觀察，仍停留在東協國家

與中國之間的互動上，未來東亞地區的經濟合作勢必將美國的因素列入考量，如此才能進一步規劃全面的戰略。

(收稿：2005年12月30日)