

國家發展研究 第六卷第二期
2007 年 6 月 頁 29-66

二十一世紀初東南亞的 安全策略與大國關係 —兼論台灣因應之道

林若雱^{*}

^{*} 淡江大學東南亞研究所副教授。澳洲國立大學亞洲研究中心訪問學者（2001/07-2001/09）美國華府智庫布魯金斯研究院訪問學者（2002-2003）美國喬治城大學亞洲研究中心訪問研究員（2003-2004）新加坡國立大學東亞研究所訪問研究員（2004/05-2004/08）

摘要

東協因受限於國家體質的脆弱性，後冷戰時期當亞太安全互賴性深化後，東協必需借助外力建構國家暨區域安全，但本身具備的經濟與社會發展基礎條件不足，因此與東協以外的國家發展合作關係，成為落實綜合性安全概念的重要一環。與東亞各國建立對話夥伴關係，發展合作關係即為一重要策略，迄今東協共有十個對話夥伴。其中美、日、歐盟等先進國家早就與東協發展經濟與科技轉移等合作關係。冷戰結束後所建立的對話夥伴關係則包括南韓（1991）、俄羅斯（1993）以及中共（1993）。

本文以建構理論探討東協安全概念的轉變，針對東協與大國安全關係，就不同歷史時期的互動關係，進行有系統的研究分析。東協與大國安全合作的思維，至少歷經三階段：(1)1967-1989 為冷戰時期美國主導東亞安全，東協雖與大國發展合作關係，然美國為主要角色，此時期的合作關係多屬軍事與政治外交領域者；(2)1989-2002，此時期為「中美雙元」結構。前半段期間為東協開始與東協改變冷戰關係，1997/1998 年東南亞歷經亞洲金融風暴，中國大力協助並允諾人民幣不貶值，東南亞自主性日益增長，加速與各大國關係。(3)2002 迄今，為東協全面推動三角或多邊主義的安全合作。

本文討論東協最重要的大國關係，如東協與美、日、中、印度、南韓的互動關係，並由台灣觀點出發，討論台灣於東南亞整合潮流中的因應之道。

關鍵字：東協、綜合性安全、建構理論、大國關係

前言

自 1967 年泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡等五國成立「東南亞國家協會」(以下簡稱東協, Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)¹以來迄今將近 40 年,東協一貫強調是以追求區域和平及安全,來達成經濟發展的區域性組織²,惟期間對安全議題的考量卻始終採取隱而不顯的態度,尤其在各國的傳統軍事能力上,針對區域內國家間的戰爭衝突並未有效採取的預防措施與干涉行為。

東協受限於國家體質的脆弱性,當亞太安全互賴性及共通性在後冷戰時期深化後,東協必須借助外力來建構國家暨區域安全。冷戰後東協一方面加強政治與經濟整合,但另一方面透過集體力量與東協以外的國家發展合作關係,成為落實綜合性安全概念的重要一環。與東亞各國建立對話夥伴關係,發展合作關係即為一重要策略。迄今東協共有十個對話夥伴,其中美、日、歐盟等先進國家早就與東協發展經濟與科技轉移等合作關係。冷戰結束後所建立的對話夥伴關係則包括南韓(1991)、俄羅斯(1993)以及中共(1993)。因為對東協十國而言,基於其體質的脆弱,任一國無法單獨成為東亞的主角,若東協一致對外,透過建構東亞和平機制,實施大國平衡策略時,東協將可成為最大的獲利者。

如以建構理論探討東協安全概念的轉變,針對東協與大國安全關係,就不同歷史時期的互動關係,進行有系統的研究分析。東協與大國安全合作的思維,至少歷經三階段:(1)1967-1989 年,為冷戰時期美國

¹ 馬來西亞前首相 Tunku Abdul Rahman suggested to form ASEAN. Even though there were many disputes among 5 original founding members, he still stated that regional cooperation would be the best means to meet the threats from the North (the PRC) and to assure the stability and strengthen the economic of each country in the area. See Bob Recce "Walking at Last, Far Eastern Economic Review, December 4, 1969.

² 參閱 Shee Poon Kim, 1977, "A Decade of ASEAN, 1967-1977" Asian Survey, August 1977, Vol. XVII, No. 8, pp.753-769.

主導東亞安全。東協雖與大國發展合作關係，然美國為主要角色，此時期的合作關係多屬軍事與政治外交領域者；(2)1989-2002 年，此時期為「中美雙元」結構。前半段期間為東協開始與東協改變冷戰關係，後半段期間 1997/1998 年東南亞歷經亞洲金融風暴，中國大力協助並允諾人民幣不貶值，東南亞自主性日益增長，加速與各大國關係。(3)2002 年迄今，為東協全面推動三角或多邊主義的安全合作。

自 1994 年成立的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，ARF），對於安全議題區分為信心建立措施（Confidence-Building Measures，CBMs）、預防外交（Preventive Diplomacy）、衝突的解決（Conflict Solution）三階段。但東協區域論壇成立迄今十餘年，置重點於如何建立公開具有透明度的信心建立措施以及建立如何預防外交的機制，對於該區域內各國家的軍事增長等基本傳統軍備控制等議題，東協則採取避而不談的態度。（林若雱，2004）。

第一節 當前的東亞政治局勢

首先，是中國的經濟發展及其自稱的「和平崛起」，的確使區域大國十分緊張，帶來國際體系的變遷。可能形成於亞洲的美日、中、印度的三角戰略關係，於此三角關係中，目前最重要的角色仍是美國。由於中國政治、軍事與經濟力量的上升，中國國力逐步上升，其能力與意圖俱為國際社會關注（羅致政，2006：60）。而在亞洲所引起的權力變動，尤為各方所矚目，以東亞當前局勢而言，中國的大國外交策略，除了與印度大力加強解決有關領土與領海的爭議外，並且推動與全球的密切友好關係，中國與太平洋島鏈國家展開經濟合作，未來每年提供大約 30 億人民幣的優惠貸款。中國並與非洲及拉丁美洲加強合作；提升「上海五國合作組織」（Shanghai Cooperation Organization，SCO）的功能，並與俄羅斯合作以期排除美國於中亞地區的影響力，其意圖可說昭然若揭。

一、中國的「大國平衡」策略

國外所進行的東協與大國關係研究，多集中於東協成立的目的以及東協如何加強與大國「討價還價」的能力。但東協的成立，不是為了敷衍大國，大國競爭只是東協成立的一個背景（Amitav Acharya，2000：86）。東協由於因應內部對「安全」的需求壓力，以及外部的大國優勢力量，不得不團結起來一致對外。

國外於研究東亞整合與安全思維之關係，所採取國際關係理論途徑包括如 Michael Leifer 的現實主義、新自由主義及 Amitav Acharya 的建構主義。在處理東協與大國安全合作關係上，不乏研究東協組織之外國學者強調冷戰時期的霸權，研究冷戰之後東亞權力政治，如 Robert S. Ross（2004），強調「中美雙元」結構，已形成亞洲勢力的平衡，T. J. Pempel（2004）則強調多元化、多邊主義的整合，以維護區域和平與安全；John G. Ikenberry and Michael Mastanduno（2003）強調「regime change」，美國不能再獨霸亞洲，而北韓核武威脅，使六方會談持續下去；John. J. Mearsheimer 於 *The Tragedy of Great Power* 一書（2001），已強調東亞部份政府，早就指責美國全球霸權心態。

日本面對中國的崛起，尤其憂心，所幸近年日本的經濟逐漸復甦，掃除過去 1990 年代初期，約十年經濟蕭條的陰影。日本前首相小泉純一郎積極推動國際外交、區域安全甚至相關的「台海議題」，多少顯示日本意欲於亞洲重振「亞洲第一」，以及成為「正常國家」的意圖。

日本與美國加強美日同盟關係，也是基於中國崛起的壓力、日本國內的推力、以及美國的支持力量。日本國內的壓力來自於日本公民對於國際地位與國家安全戰略的省思。例如前首相小泉純一郎祭拜靖國神社，引起中國的攻擊與指責，但日本國民卻堅強力挺小泉。2007 年日本發佈的「防衛大綱」中言明，中國已是日本敵人或至少為日本的潛在敵人。日本於過去數年，於「10+1」、「10+3」與東亞高峰會的積極表現，

顯示日本欲成為亞洲大國，以及日本欲更進一步參與亞洲事務和爭取亞洲領導者地位的決心。

中國於 1992 年之後的經濟快速成長，使美國認知到一個富強的中國未來可能是美國的首要對手，中國不僅是人口眾多，市場潛力雄厚，又是聯合國安全理事會的常任理事國，同時又擁有核武，也是北韓的重要盟友，其重要性日益增強。

美國柯林頓政府早於 1995 年 2 月提出的首份《東亞及太平洋地區安全戰略報告》明確指出，「維持與加強美日同盟」是美國亞太安全戰略的三大基石之一。1997 年中國國家主席江澤民訪美時，中美兩國同意建立「建設性的戰略夥伴關係」。但中國缺乏軍事透明化，又壓抑民主人權，使美國相當擔憂。

美國於未來的亞太戰略，仍然將與日本聯手，而其勁敵對手應是中國。另外，美、中、印三國的關係亦相當曖昧，2000 年柯林頓總統訪問印度，當年印度總理瓦傑帕伊回訪美國；布希總統於 2000 年剛上任時，將中國定位為「戰略競爭對手」(strategic competitor)，並於 2001 年 4 月印度辛格外相訪美時，將印度定位為「主要全球力量」，且於同年 5 月進行飛彈防禦指針的說明時，當時美國副國務卿阿米塔吉於訪問日本之後，並未順道訪問中國，而是訪問印度。「911」恐怖攻擊之後，美國更加強與印度的合作，並且解除了自 1998 年印度進行核子試爆以來，美國對印度的制裁措施。(高木誠一郎，2006：142)

中、印關係於過去十年的發展，也相當令人玩味。中國於 2000 年之前，並未有具體與印度改善關係的行動，但由於美國與印度關係的日益好轉，中國不得不改變對印度的態度。

以印度目前而言，它是美、中兩國關係的「活棋」與平衡槓桿 (leverage)。美、印與中、印關係並非十分穩固，美國對印度的核武始終有擔憂的成分，中、印間的領土問題也未完全解決，而印度對於美國的超強地位以及中國軍事擴張也感到不安。因此未來，中、美、印於全

球的戰略三角形，以及三國均意圖加強於東南亞地區的關係，也是可以持續進行觀察的對象。

二、建構主義的觀點

針對東亞區域政經領域，特別於安全合作議題，個人認為不同時期、不同議題（全球與區域層次）與不同的衝突點，於歷史發展有其特殊性。在以東協為主體，研究東協與大國政治外交，東協組織安全思維的轉變，由二次戰後東南亞國家如菲、馬與美國合作對抗共產黨，隨後認知到中、日等區域強權，特別是一九九〇年代以後的中國勢力崛起，以及當前處於雙元過渡到多邊（元）的階段，應是較無疑義而具解釋力的論證。

因而，縱使建構主義學者對於建構主義仍有相當程度的差異觀點，但在批判理論、英國學派（English School）、社會學理論、語言分析哲學等理論基礎上，或是在其他不同的學科理論的援助下，逐漸強化其理論論述，擴展其經驗研究的主題。非傳統安全學派強烈質疑現實主義者將安全扭曲為純軍事層面，主要是深受實證主義的影響，進而視「主權國家」與國際政治的無政府狀態為客觀實體（objective realities）的結果。在批判過去現實主義等主流派學者中，以社會建構主義美國學者 Alexander Wendt 為代表，他批判現實主義只重視有形物質力量（material forces），卻忽略理念（ideational factors）的影響。建構主義者認為，國際政治中主要行為者之間的關係（友好或是敵對），取決於這些行為者在環境影響下所建構出的特定身份（identity）。建構主義者不認為身份是客觀的存在（objective existence），而是行為者與其外在環境在互為主體性（inter-subjectivity）互動過程中建構出來的結果。³

³ 根據社會建構論而進行的安全研究，最著名的是 1996 年由 Peter Katzenstein 等學者所出版之“The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics”（1996），以及 1998 年由馬來西亞學者 Muthiah Alagappa 所主編之“Asian Security Practice: Material and Ideational Influences”（Stanford, CA: Stanford University Press, 1998）。

個人認為以建構主義來觀察東協與大國的安全合作，乃是適合東協有「互不干涉」、「東協方式」、「不使用武力」的行為模式與相互認知諒解，東協組織至少有下列三大特點：(1)東協成立過程，彼此間的認同（identity）相當重要，東協方式（ASEAN Way）的形成也非偶然，縱然其運作方式受到大國之影響。(2)東協於初期成立，主要是成員國內部的安全顧慮，並使大國（如美、蘇）於做出決策時，能夠顧及東協之利益。(3)東協成立之初即有某些認同，如「發揮集體外交的影響力，來因應外力（尤其大國）的影響」，另如李光耀所言：「也許無法使大國干涉本區之內部事務，但至少使大國在做出妥協時，考慮這些成員的利益」。（Amitav Acharya，2000：86）。

第二節 大國在東南亞的權力競逐之關係

實際上，日、美、中等大國對東南亞的影響力，隨著新世紀的崛起，已有不同的變化。大體而言，美國於一九七〇年代以來，約有二、三十年時間，由於越戰失敗的創傷背景，對東南亞可說是「既期待又怕受傷害」；很長一段時間，美國於政治外交領域較低調地對東南亞「保持距離」，但此並非意謂美國的影響力離開東南亞，美國於菲律賓曾設置基地⁴、新加坡或琉球曾有駐軍，總數大約十萬名。在「911」事件後，東協國家加強與美國的軍事與安全合作，以平衡中國崛起的力量，這是東協「大國平衡戰略」的重要一環。目前東協的菲律賓、泰國與美國仍存在軍事合作計畫。

由於東協十國皆為小國或中型國家，早期於成立之初，印尼的蘇哈托總統倡言「不結盟」運動，隨後於吉隆坡宣言正式提出「和平、自由與中立」。一方面區域內各國間的矛盾與衝突時，遵守互不干涉、互不侵

⁴ 指菲律賓蘇比克灣海軍基地與克拉克空軍基地

犯原則；另一方面，大國亦不應介入本地區之事務，以維護東南亞的和平、自由與中立。

一、中國與東協國家的關係

中國於 1989 年天安門事件發生時，內外氣勢均不佳，當時已種下中國與其他亞洲國家關係改善的契機，1992 年時日本天皇訪問中國，同年中國與韓國建交，1994 年東協成立東協區域論壇，中國表明參與之意願。

整體而言，由 1990 年代中葉，中國積極參與東南亞事務，中國於 1997/8 年亞洲金融風暴發生之時，中國除避免人民幣貶值，消弭東南亞各國的疑慮外，中國又對泰國與印尼提供經濟援助。中國 1996 年成為東協的正式對話夥伴國，1997 年底與東協成立「ASEAN+1」，同時亦參與涵蓋中、日、韓的「ASEAN+3」機制。

同時，中國更進一步加強對外軍事安全互動，並擺脫自我設限，以避免被隔絕於國際社會。中國也開始參與如東協區域論壇，東協加三（ASEAN+3，1997），參與多邊安全協調與建立合作機制的對話，並藉由參與其間而整合本身之國家利益。另外，2001 年的「九一一」事件後，中國參與全球反恐；而透過地區安全合作，中國已與一百多個國家建立軍事關係，於一百多個駐外使館開設武官處。中國並透過戰略合作伙伴關係的建構，軍事上與俄羅斯高層的定期會晤機制，與發展美、日、歐盟等強國也進行不同層級的軍事合作關係。（許志嘉，2004：83）

總體上，中國強化對東盟國家的政治、軍事影響力的具體做法，除中國對於近鄰的關係，早由文革時期的「鎖國政策」開放出來。如下：（一）以雙邊利益而言，政治上加速解決相互存在的領土、領海糾紛，尤其中國與越南的領土、領海糾紛，促使東協消除對中國的政治顧慮。2004 年 6 月中國與越南於北部灣海上邊界劃定協定生效，從而結束雙方於大陸架問題、領海石油資源所發生的爭議，並朝雙方共同開發海上資源的方向發展。中越雙方在 1999 年 12 月 30 日簽署「陸地邊界協定」，解決了

164 個有爭議的地段。(二) 於多邊層次上，對於長期存在爭議的南海諸島主權所屬問題，尤其是中國與菲律賓存在的美濟礁問題，台海危機之後，中國事實上已採取「不再刺激東協」的做法。中國基本上 1996 年穩定與東協的政治關係。中國與東協的貿易提昇，有如北歐的芬蘭。「東南亞芬蘭化」的主要推動力是來自中國的經貿與投資，促使雙邊關係更加相互依賴。進而推動中國武器裝備的出售。⁵

中國與東協於 2002 年 11 月，正式簽署「中國與東協全面經濟合作的架構協定」，預定 2010 年成立中國與東協自由貿易區，東協與中國加強貿易往來與經濟合作，減少對美國的依賴性，降低長期以來過度依賴美日經濟的缺失。

面臨 80 年代以來，「中國威脅論」流行於東亞區域，中國於一九九〇年代起，展開全面有力的「多邊合作」與「多邊協商機制」，包括與東協於 1992 年簽署「南海行動綱領」，1997 年簽署《建立面向 21 世紀睦鄰互信伙伴關係的聯合聲明》；2002 年簽署《中國與東協全面經濟合作架構協定》與《南海各方行為宣言》；2003 年中國加入《東南亞友好合作協定》並簽署《中華人民共和國與東協國家領導人聯合宣言》，宣布與東協建立「面向和平與繁榮的戰略伙伴關係」。其他還有《大湄公河次區域合作聯合宣言》、《關於非傳統安全領域合作聯合宣言》以及《東協和中國禁毒合作行動計畫》等。(趙海立，2004)

中國與東協關係的改善，在後冷戰時期已出現端倪。1991 年起，東協外長擴大會議每年都邀請中國外交部長作為「特邀貴賓」與會。1996 年，中國成為非東協國家的第一個全面對話伙伴國。由 1997 年 12 月開始，「東協加三」(中、日、韓) 機制成形，而三個「10+1」(東協加中

⁵ 例如，中國承諾進一步開放馬來西亞對中國投資、增加對馬來西亞投資的方式，換取馬陸軍購買 KS1A 地對空導彈。換句話說，北京已經把出售軍備與強化貸款等手段兩者加以並用。參見 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2006-05/30/content_4619576.htm

國、東協加日本、東協加韓國)，「10+3」與「10+1」俱為每年召開，成為催生 2005 年東亞峰會的主要機制。(林若雱，2003：71-90)

中國之立場相當明確，其欲與美、日爭逐全球與亞洲大國，與主導亞洲政經事務的野心，由 2001 年中國強力主導博鰲論壇(Boao Forum for Asia)與預計 2010 年成立「東協－中國自由貿易區」，協助東協推動 2005 年的東亞高峰會(East Asia Summit, EAS)成立可知。中國已明顯改變冷戰時期自我封鎖的局面。中國的改變非常顯著，不僅由雙邊到多邊，中國外交部戮力於參與各種國際組織，建立溝通平台、機制與管道(channel)；並積極與非政府組織(NGO)、政黨、跨國企業集團、國際組織，進行二軌外交之合作，中國過去十年的整體表現，不得不令人刮目相看。(趙海立，2004)

中國的崛起與其在亞太區域扮演的角色所以日趨重要，主要是因其勢力崛起，中國積極想與美國、日本於本區域爭霸，屬於積極主導的角色。由中國積極與東協合作，同時參與「東協加三」轉型為東亞高峰會的過程尤其顯著。東協組織起初的構想僅是有關經濟與貿易的峰會，但北京試圖把議程擴大，此意涵是中國正抓住一個難得機會，意欲形塑大國角色和主導東亞地區權力軸心，而不希望由美國持續在亞太組織中扮演重要角色。

二、美國與東協國家的關係

半個世紀以來，美國在東亞的霸權時有漲跌，但由二次戰後迄今，美國於亞太地區的影響力，隨著區域大國的實力崛起，而有所消長。時至今日，面對中國的崛起，美國於東亞的經營已較 2001 年「九一一」恐怖攻擊之前更為用心。

於一九七〇、一九八〇年代的冷戰時期，雖然美國於越戰後的氣勢大不如前，但此時東協主要國家如新加坡、馬來西亞與菲律賓，三東協國家擔憂美國勢力一旦離開東南亞，可能導致蘇聯力量入侵；而泰國一

九七八年年底於越南入侵柬埔寨之後，也重新加強與美國的軍事合作關係，因而美國仍能於東南亞維持與蘇聯對峙之局面。

冷戰結束之初，美國於東南亞的安全事務所應扮演的角色如何，引發大量辯論。東協國家內部容有爭議，⁶然而大多數東協國家認為，即使於政治層面，美國並未加強經營於東南亞的經營；但經濟層面上，美國與東南亞的貿易關係相當良好。冷戰後部份亞洲國家如日本，其試圖填補過去美蘇兩大勢力於東南亞的強大力量。

菲律賓學者 Rommel C. Banlaoi 指出，美國加強與亞洲軍事合作，有助於亞洲和平，也重新填補 1992 年以來的「真空」。(Rommel C. Banlaoi, 2000) 美國於過去十數年間，對於東南亞的關注，遠不如其他亞洲大國。平實而言相較中國、日本或韓國與東協國家的交往，美國明顯地於安全、貿易等事務上，不如中、日、韓三個東北亞國家，⁷甚至也不如紐、澳與南亞的印度。

東協國家由一九九〇年代中期以來，於東亞扮演越來越重要的角色，不僅是拉攏中日韓大國，更利用中國與印度之間的矛盾，冀求獲得本身的利益，而美國表面上不動聲色，似乎漠不關心。但一九九〇年代，美國與東協國家於人權、貿易方面的摩擦層出不窮。

軍事與安全的合作層面，仍有東協國家為美國海軍提供臨時停泊點（如新加坡提供加水、補給），然美國於東南亞國家已不再有駐軍與軍事基地。2001 年「九一一」事件後，美軍加快於全球重新部署的腳步，美日同盟確定為戰略夥伴關係。美國與泰國、菲律賓於東南亞地區加強軍事合作，以對抗於東南亞流竄的「基地」組織，2003 年在美國的推動下，菲律賓與泰國也建立了「主要非 NATO 同盟國」之關係。2004 年於南亞大地震與印度洋海嘯發生的國際救援行動上，美國除了提供巨額的資金

⁶ 1992 年菲律賓國會甚至決議通過，美國應該盡速撤退離開蘇比克灣（Subic Bay）海軍基地，以及克拉克空軍基地。

⁷ New Power Dynamics in Southeast Asia, 2006, Policy Memo, Stanley Foundation, November 9, 2006.

協助外，同時派遣包括航空母艦在內的大規模部隊協助救援泰國、印尼等國，更彰顯了美國於東南亞的地位。

顯而易見，東協國家雖然是中小型國家，實力不足以對抗大國，然則東協國家都不想捲入中美兩國的全球性競爭，或者中日兩國於亞洲的競爭；無論如何，東協任一國家，都不願被迫於中、日或者中、美間作一選擇。

許多研究國際政治的學者一直強調，美國不加入於 2005 於年吉隆坡舉辦的東亞高峰會（East Asia Summit, EAS），是美國觀察到此區域的亞太主義（或者稱為 trans-pacific）優於地區性的東亞架構（East Asian frameworks）⁸。美國更加強調亞太經濟合作會議 APEC 的重要性，對於東協組織推動的各種區域性組織，不論是 EAS、ARF，或者東協非正式高峰會議，美國常視之為「talk shop」，起不了什麼作用。

然而「九一一」之後，美國擔憂中東地區的恐怖份子與其「基地」，將會慢慢轉往東南亞回教國家發展。東協國家也認知：美國日益重視回教於東南亞的影響，甚而較觀察中東回教組織來得更加積極。不少美國學者認為，美國對東南亞的外交政策，尤重視「非傳統安全」(Non-traditional Security) 的領域。⁹美國必須長期且持續性地重視東南亞，以避免東南亞成為販毒與人口販子的天堂。

也即是說，對於美國過去一再指責部分東南亞國家相關的「傳統安全」領域，例如緬甸的人權，以及傳統的軍事競賽等議題，目前不再是美國國家安全機構的關注焦點；相較而言，美國已將更多關注置於「非傳統安全」領域的恐怖主義（terrorism）、海事安全（maritime security）、走私（trafficking），包括武器、槍枝、人口、毒品等）、更多的健康議題（如 pandemics）以及環境等相關問題。

⁸ 由於美國不願意與東協組織簽訂「友好合作條約」(TAC)，因而不被邀請成為東亞高峰會的成員國，因此有些學者認為，過去美國於東亞地區的優勢，使美國多多少少仍存在「地區老大哥」的架勢。

⁹ 此部分如毒品走私、人口買賣、偷渡，如美國要求寮國政府杜絕境內不法行為。

軍事交流與演習方面，美國與東南亞國家目前已轉變（型）成為維和演習行動（peacekeeping exercises）、自然災害的訓練（natural disaster training），以及人道救援行動之努力（humanitarian relief efforts），美國也正考慮於東南亞地區降低其駐軍人數，代之以美國與盟友間的軍事合作與聯合演習，例如美國與泰國的「金色眼鏡蛇」（Cobra Gold）之雙邊聯合軍事行動。

針對美國於中國崛起之際，是否可能於東南亞逐漸喪失影響力？美國於全球戰略層次上，九一一事件後，美國全球性的戰略考量將中東如伊朗等回教國家列為第一優先；區域層次上，美國不排除未來考慮與東協簽訂友好合作條約（Treaty of Amity and Cooperation, TAC），而後加入東亞峰會的可能；另外，美國同時考慮持續支持目前東亞惟一多邊安全機制－東協區域論壇與 APEC；使之在未來的發展上，形成美國與東協個別國家更加堅固的雙邊連結（linkage）。¹⁰

二十一世紀初期在各國內部事務上，東協有許多領導人之更迭，如2003年馬來西亞首相馬哈迪將政權和平轉移至巴達威，2004年新加坡的李顯龍由吳作棟手中接任總理職位；2006年變動更大，除泰國發生軍事政變導致前總理塔信遠走高飛外，越南「三頭馬車」的領導人幾乎全部更迭。

於經濟安全的領域，美國面對中國與印度、中國與日本在東南亞競爭的現實，雖不致形成如同中國的「北京共識」（Beijing Consensus），或者另外形成「華盛頓共識」（Washington Consensus）。然美國確已由1997/98年的亞洲金融危機中學到教訓，因為當時美國與國際貨幣基金會（IMF）處理手法過於嚴厲，遭致東協國家的強烈不滿，且因此使得東協向採取「睦鄰、安鄰、友鄰」三鄰政策的中國傾斜，美國未來加強與東南亞國家的努力，必須不再掉以輕心。

¹⁰ 此部分可參閱 Washington Observer weekly Issue 201, November 22, 2006。

綜上所述，針對當前二十一世紀初的東南亞局勢，相較於其他亞洲大國，美國仍有其優勢。例如，美國於科技的產業發展，在東協 EAS 與 APEC 間的平衡取向，於世界銀行（World Bank）與亞洲開發銀行（Asian Development Bank，ADB）間作為一樁槓作用；另外，處理東南亞各國政府在協助解決農民之貧窮問題，或者協助如著作財產權（IPR）等自由貿易關係，和區域內部的合作等議題，美國仍有其強大的優勢。

三、東協與日本

日本與東協的關係，於二次世界大戰後曾歷經一段緊張時期，日本的勢力於一九五〇年代被逐出東南亞。但其後因美國捲入越南戰爭，需要西太平洋的重要盟友，一九六〇年代日本挾強大經濟實力重返東南亞。日本重新恢復與東南亞關係，其方法係先以戰爭賠償為基礎，由 1955 年 4 月到 1965 年 1 月，日本付出約十億餘美元的戰爭賠償。

東協成立後的東協與日本關係，大約可以分成三個階段：（一）1967～1976 年，重啟雙邊關係；（二）1977～1990 年，以海外發展援助（Overseas Development Aid，ODA）經援東南亞；（三）1991 年迄今，雙邊之經濟合作。¹¹

中國於亞洲的崛起，使亞洲大國如日本與俄羅斯皆十分緊張，日俄兩國也加強觀察中國於東亞持續的政經整合力量。美國有意識的防堵中國，尤其美日安保條約的強化與近期美、日、印、紐、澳的結盟，即是針對中國。早期的美日安保條約是二次大戰後美國為了防範日本的軍事活動再起，以及監控日本；迄七〇、八〇年代，便成了美日防止蘇俄擴張的一環。後冷戰初期，由於缺乏蘇聯的對抗，美日安保體制一度曾陷入所謂「漂流」的狀態¹²；然而，美日於 1994 年雙方具體改善關係，於 1996 年 4 月美日發表共同宣言，重新確認冷戰後的「美日安保體制」的

¹¹ 參見《日本經濟新聞》，1977 年 8 月 19 日。

¹² 其意義為「不穩定」，表面存在然實際上非常脆弱。

確重要，即使並不存在潛在性的衝突或戰爭，美日兩國為有效因應地區不安定因素及不確定的制度，亦應扮演維護亞太地區和平與穩定的角色。

美日安保體制的合作，不僅有具體的條約，也有實質作為。於 1996 年 4 月美日發表共同宣言後次年，1997 年美日即修訂「防衛合作指針」，另為因應 1998 年北韓試射大浦洞飛彈為契機，美日雙方進行的共同研究開發飛彈防禦技術，並同時完成日本週邊事態相關法案的立法，以及加強「美日合作體制」。2001 年「九一一」恐怖攻擊事件之後，隨著美軍加速軍事部署，美日同盟再度確認為全球性的夥伴關係。2006 年 5 月，美日繼續公佈軍力調整路線圖後，兩國關係更加緊密。反之，美韓同盟關係卻因近年來韓國的反美情緒而有動搖，但美韓仍考慮未來將召開同盟構想會議（FOTA）。

另一個中、日兩國於東亞較勁的場合，可見於 2005 年 12 月的「東亞高峰會」（EAS），中國原期待 EAS 所有成員國俱為東亞國家，但日本強力要求必須允許澳洲、紐西蘭與印度的參與；中國雖不滿意且極力阻擋，但東協各國仍然採取日本之建議，邀請澳紐印度加入，俄羅斯則未獲允准，僅以觀察員身份與會。

時至今日，美日安保也有些許改變，即是當台灣海峽及南北韓區域發生戰事時，依照新條約之規定，這兩區已是美日安保條約「週邊有事」的防衛範圍。經過美日的 2+2 會議之後，整個東亞的局勢有所變化，美國認知中國的武力威脅，必須要整合週邊的國家共同對抗中國，當然也包括北韓。美日安保強調「週邊有事」時，美日將合作維持本區域之和平、安定與繁榮。¹³

2005 年中國積極拉攏東協成員國，刻意抵制美國的參與東亞高峰會。即使日本大力反對，東協似乎配合中國演出，由東協所主導東亞高峰會入會的「三大資格」是：(1)必須與東協成員國有實質關係；(2)必須

¹³ 2005 年美日兩國針對安保，又設計共同戰略目標，確認雙方的任務、角色與能力分擔。

已為東協對話伙伴國；以及(3)加入東南亞友好合作條約(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)等參加東亞高峰會的三大門檻。¹⁴面對此趨勢，日本感到十分緊張，除曾建議主辦國馬來西亞邀請美國擔任觀察員（但美國反應不熱烈）外，日本結合政府與民間智庫人員，約有一百多人的參與，並且針對東亞高峰會未來走向，提出「東亞共同體的未來面貌」研究報告，其中指出東亞高峰會的建制，顯示東亞區域成員的政經整合期待，此區域若如歐盟整合成功，將使全球清楚區分為北美、歐洲、東亞三大經濟板塊。一個非常明顯的態勢是：中、日都要搶東亞高峰會的主導權，美國當然是站在日本這一邊，一起對抗中國。

東協與日本的關係，在冷戰期間相當良好，亞洲金融風暴後，日本曾對泰國提供 126 億美元的資金與技術援助。¹⁵日本與東協個別國家的關係，較一九九〇年代有過之而無不及。一九九〇年代以前，大部分東協國家只希望日本在該地區發揮的作用僅限於經濟，李光耀曾指出「寧願讓日本人集中精力去搞電視清晰度的研究，而不要去磨武士劍」。¹⁶但近幾年情況已有改變，越來越多的東協國家期待日本在政治與安全方面扮演本區域的重要角色，以制衡正在崛起的其他大國，東協國家期望日本發揮更重要的作用。新加坡前外交部長黃根成曾指出：「日本積極參與東協的政治與安全對話，證諸日本－東協關係更加成熟。」¹⁷菲律賓前

¹⁴ 看好東亞高峰會未來遠景者，認為將來該峰會可以取代亞太經合會(APEC)。特別是以東亞本身組成的區域建制，未來除經濟合作外，同時可以討論政治、軍事合作等相關議題。日本提出的「東亞共同體」(East Asia Community, EAC)，型塑未來的面貌是：一、重視和平、繁榮、進步，進一步邁向確立自由、人權、民主的價值；二、日本與東亞貿易之合作，由日本主導；三、東亞各國的金融、投資與國際化的合作；四、促進東亞地區的傳統與非傳統安全；五、東亞共同體的成員，有觀察員(observer)、有組織團體(associate)等，台灣、香港可以經濟實體(entity)加入。

¹⁵ 1997年8月國際貨幣基金組織對泰國提供的援助計畫，日本向泰國提供了40億美元的貸款。為了幫助泰國振興出口，日本向泰國提供了80億美元的貿易擔保。參見，日本外務省網路「日本與泰國的關係」：<http://www.mofa.go.jp/region/>。

¹⁶ 李光耀接受美國《環球觀點》編輯內森·加德爾訪問時的談話，新加坡《聯合早報》，1992年12月24日。

¹⁷ “ASEAN—Japan Ties Mature with Security Talks, Says Wong,” Kyodo News International, August 2, 1999.

外交部長 Domingo 表示：「日本與東協的區域合作必須超越經濟領域，尤其應該包括和平與安全事務。」（Bhubhindar Singh，2002；293-294）

日本與東協推動「日本－東協友好年 2003」，有許多相關的 NGO 活動，同年東協與日本的全面經濟夥伴會議於吉隆坡舉行。¹⁸日本與東協簽署「東南亞友好合作條約」，日本期待與東協有三項新領域的合作¹⁹，日本首相小泉純一郎於東京會議指出，從 2004 年起的三年間，日本將接受東協國家留學生和派遣日本技術人員到東協共計四萬人次，日本提供約 15 億美金的資金，另外還將為湄公河流域東協國家開發湄公河提供 15 億美元的援助。²⁰《行動計畫》強調，日本與東協雙方將在以下三個領域加強合作：一是促進東協自身的融洽整合，包括縮小老成員與新成員國之間的經濟差距；二是透過加強日本與東協的合作，提升東協各國的競爭力，日本將向東協提供援助以促進東協的教育與人力資源發展；三是加強東協與日本於安全領域的合作。

簡而言之，日本於東南亞已建立堅厚的基礎，特別是美日聯盟，其中多少是針對中國的崛起。相較於中國，日本於二戰期間的軍國主義似乎已為東南亞國家所淡忘，日本更被期待扮演正常國家的角色。但對中國的政治、經濟與軍事力量的崛起，東協各國一方面期待由其中獲得經濟利益；然另一方面，由於中國大肆擴充軍備，即使中國大量釋出善意，東協確仍感受「中國威脅」的具體存在，就此點而言，中國對日本在東協國家的形象，有明顯差異。

¹⁸ 東協－日本全面經濟伙伴委員會第二次會議在東京舉行。2003 年 11 月 18 日，日本與東協各國的副部長級高級會議在東京舉行。

¹⁹ 2003 年 12 月 11-12 日日本和東協十國領袖在東京舉行為期兩天的會議。會議發表了日本與東協包括政治和安全領域合作內容的《東京宣言》，以及為貫徹《東京宣言》宗旨所制定的《行動計畫》文件，日本外相川口順子並代表日本政府在《東南亞友好合作條約》上簽名。

²⁰ 參見日本《讀賣新聞》，2003 年 12 月 13 日。

四、中國、印度與東協的關係 ——東協、龍與象間的三角拉鋸戰

印度於冷戰結束之後，開始實施「東望政策」，東協也期待與印度有更加密切的關係。印度的東望政策乃是由前總理 P. V. Narasimha Rao 於一九九二年提出，主要是希望透過此一政策強化印度與東協國家間的經貿關係，同時亦想由東南亞國家經濟發展的經驗，以作為印度本身經濟發展策略的參考。一九九八年五月東望政策因印度舉行核武試爆引起國際社會的責難及西方國家的經濟制裁，而停滯。迄 2002 年 11 月印度總理訪問金邊並出席第一屆的印度及東協高峰會議，才使印度的東望政策進入另一個嶄新的階段。

印度希望與東協簽訂自由貿易協定，促使雙方大幅減少貿易障礙而強化經貿關係，並於未來十年內完成雙方自由貿易區的建立，印度了解東協已是五億人口及七千兩百億美元貿易額的區域經濟體。中國與東協於 2002 年 11 月已簽署建立中國－東協自由貿易區的協定，同時也希望在未來的十年逐步減少關稅關稅貿易障礙，於 2010 年達成雙邊自由貿易區的建立。²¹

東協國家改善與印度的關係亦有戰略上的考量，東協希望印度作為平衡中國，甚至是日本在東南亞地區的政經影響力，東協已經有東協加一（東協及中國）及東協加三（東協及中日韓）十三國的高峰會。崛起中的中國於經濟上對東協形成相當大的壓力，東協有必要平衡中國在東南亞地區的政經影響力，更何況中國與東協成員如越南、菲律賓及馬來西亞等國，仍存在南海主權之有爭議性島礁問題。

1992 年東協第四次領袖會議，東協同意印度成為東協的部分對話夥伴。1995 年 12 月東協第五次領袖會議，東協接受印度為正式對話夥伴。1996 年 7 月，印度外交部長第一次應邀參加東協第 29 屆後部長會議

²¹ 中國目前與東協國家有年達四十億美元的貿易額，東協與印度則有十八億美元的雙邊貿易額。

(AMM/PMC) 和第四屆東協區域論壇 (ARF)。東協與印度的合作機制安排，另包括：(1)1993 年成立東協－印度合作委員會 (AIJSCC)，(2) 東協新德里委員會 (ANDC)，(3)東協－印度商務委員會 (AIBC)，(4) 東協－印度聯合管理委員會 (JMC)。印度作為東協的對話夥伴，每年都參加以下由東協舉辦的會議：東協正式領袖會議 (ASE)，東協區域論壇 (ARF)，東協後部長會議 (PMC)，東協－印度雙邊合作委員會會議 (AIJCC)，聯合管理委員會會議 (JMC)，東協－印度商務委員會會議 (AIBC)。

第一次「東協－印度領袖會議」於 2002 年 11 月 5 日在柬埔寨金邊舉行，為了加強雙邊聯繫，雙方領導人同意每年舉行一次領袖會議、經濟部長會議和高官會議。2003 年 10 月，於印尼峇里島舉行的第二次「東協－印度」高峰會議上，印度簽署了《東南亞友好合作條約》，雙方還同意建立東協－印度自由貿易區，為此，雙方簽署了「經濟合作架構協定」和「早期收成計畫」。²²

東協與印度之間的軍事安全與國防合作關係也日益密切。2003 年 10 月東協與印度於簽署反恐聯合宣言，宣言中表示，將在保護海上通道、共同打擊國際恐怖主義等方面加強合作。近年來，部分東協國家（如越南、新加坡）與印度不斷舉行聯合軍事演習，越南與印度簽署了國防合作協定。協定內容包括，印度幫助越南修理米格飛機和訓練飛行員，幫助越南建立國防工業以製造各種武器，越南派海軍官員到印度國防學院接受訓練，印度向越南海軍提供 Petiaxe 巡邏艇。

2004 年寮國永珍的高峰會中，印度也與東協簽署了下列文件：

²² 根據經濟合作架構協定，雙方從 2004 年 1 月至 2005 年 6 月 30 日期間舉行減免貨物關稅問題起，開始在自由貿易區計畫下減免關稅；從 2011 年開始，東協消除全部關稅（菲律賓、柬埔寨、寮國、緬甸和越南除外），印度則從 2016 年起消除全部關稅。該協議還規定，東協與印度將加強開發湄公河流域的合作，修建一條連通印度與湄公河流域各國的交通網絡，其中主要是建設一條德里－河內公路和鐵路。

- 1、『東協－印度和平、進步與共榮夥伴關係』（ASEAN－India Partnership for Peace, Progress and shared Prosperity）。
- 2、落實東協與印度和平進步共同夥伴關係的具體方針。

現任印度外交部長 Natwar Singh 在 2004 年 10 月於新德里召開的印度與東協高峰會指出，印度與東協不僅是夥伴關係，印度的「東望政策」，事實上進一步研究「亞洲經濟共同體」（Asian Economic Community, AEC）之可能性。

2004 年 3 月，新加坡與印度兩國國防部在新加坡舉行了國防政策對話會議。此後，兩國海軍又在印度科欽海岸進行了第 11 次年度反潛作戰演習。2004 年 4 月，新加坡正式向印度要求，由於自身國土面積狹小，沒有足夠的空域和陸域進行軍事演習，希望印度給予幫助，而印度政府已正式同意新加坡在印度舉行軍事演習。²³對印度而言，此可說是前所未有的友好東協的舉動。

除了傳統安全領域外，在非傳統安全領域的合作，東協與印度的領導人互訪極為頻繁，如 2004 年吳作棟卸任後即出訪印度，獲得熱烈歡迎，目前印度與新加坡的雙邊貿易數額，已經超過 30 億美元。

印度雖認知美國在國際社會中獨大，但印度也試圖使美國理解，印度所支持的多元世界秩序並非否認美國獨大的事實，而是希望透過多元世界來反應較弱小國家與人民對於他們本身利益的合法關切。許多由美國所主導而於二次世界大戰後成立的國際組織如聯合國及關稅暨貿易總協定（世界貿易組織的前身）等對於國際社會都有重大的貢獻。（陳文賢，2005）聯合國固有其缺失特別是安全理事會，但美國應思考的是讓這些組織有改革的機會，印度認為即便是單一超強如美國也仍須其他國家在解決共同問題方面的支持與協助。

²³ 一支由四架戰鬥機組成的新加坡空軍飛行中隊於 2004 年 10 月赴印度中部瓜廖爾基地進行首次演習。此外，新加坡陸軍也獲准前往印度西部博克蘭沙漠地區進行實彈演練。

冷戰後，雖然印度失去了利用蘇聯對抗中國的戰略，並在戈巴契夫表示要改善中蘇關係後迅速作出對中國政策調整，但是利用大國力量對中國形成力量牽制的做法並沒有改變。客觀而言，中國的力量及對外政策對印度並不構成巨大威脅，但印度一直提防中國以「南亞的代理人」牽制和對抗印度的戰略意圖，並密切觀察中國與孟加拉、緬甸等印度鄰國的友好關係，認為中國有可能從陸上和海上構築針對印度的「戰略包圍圈」。印度不願看到亞洲另一大國全方位優勢的崛起，將危及「大印度聯邦」的說法。即使在短期內印度實力不能超越中國，至少印度努力達到與中國鄰近勢力量平衡。因此，印度在亞洲大國中尋求平衡力量，重新找回與俄羅斯的傳統關係後，又利用美國與中國的矛盾，以及印度的地緣戰略地位於美國亞洲戰略的重要性，積極發展印美關係，以此降低印度對中國的安全顧慮。

印度深知美國不欲中國崛起對其在亞太的主導地位形成挑戰，也不欲印度崛起將影響美國的主導本地區，但當前中國的發展似乎更強，因此美國可能選擇聯合印度制衡中國。²⁴美國傳統基金會的研究認為，防堵中國和俄羅斯在該地區對美國的不利影響，是華盛頓與印度官方加強戰略對話的意義所在。（Larry M. Wortzel and Dana R. Dillon，2004）此角度來觀察，美印的安全合作，是因為本地區美國的利益需求，恰好迎合印度借助大國力量牽制中國的需要。

長期以來，俄羅斯是印度最大的武器供應國，但當前美國是印度最急於拓展關係的西方國家。基於冷戰期間印美兩國分屬不同陣營，印度長期採取不結盟的外交政策，美國過去對印度不夠重視及其與巴基斯坦的軍事政治關係，相當程度成為印美關係的障礙。九一一事件提供了印美兩國合作的機會，美國在阿富汗打擊塔利班政權，在中亞地區掃蕩恐

²⁴ 來自美國方面的資訊則印證了這一點。在美國國防部《2020年聯合展望》報告中，暗示中國將成為美國最大的潛在威脅。

怖主義，都必須獲得印度的支持。特別是必須依賴印度維持穩定的巴基斯坦及印巴關係，印度也確實與美國在阿富汗反恐戰爭中相互合作。

簡而言之，東協與印度雙邊關係的重要考量在於：(一)地緣戰略上，以「印度制約中國」符合東協一貫的「大國平衡」策略；(二)經濟安全的考量，發展印度與東協的貿易與經濟，以印度的龐大市場，若能打開印度市場，將可加速東協各國的經濟成長。

第三節 新世紀的權力動態與佈局

後冷戰時期東協的發展方向，在加強軍備、擴充軍力與建立東協區域論壇（ARF）部分，現實主義者認為，這些動向進一步証實了現實主義的觀點。例如，一種穩定的「分佈格局」，正是東協區域論壇欲成功發揮作用的必要前提；現實主義的前提假設，即是只有主要行為者之間（大國權力平衡）的權力平衡方能提供政治穩定，國際機制的作用亦相當有限（limited）；此派學者並認為一九八〇年代中期之後東協國家軍備支出的增加，即是東協各國增強實力，欲填補美蘇撤退後造成的權力真空，此即是証明現實主義的觀點²⁵。

於內部的安全合作上，東協將於 2020 年成立東協安全共同體（ASEAN Security Community, ASC）。此決定乃是依循 2003 年 10 月於東協第九次領袖會議上做出的峇里第二次協議（Bali Concord II），東協共同體將包括「東協安全共同體」、「東協經濟共同體」、「東協社會－文化共同體」三部分。東協成員國已擴大共識，未來於政治及安全領域的合作上，將更向前推動。特別於危害此地區安全的跨國犯罪（transnational

²⁵ 但 Nicholas Busse 研究認為，此論証不能支持現實主義的觀點。儘管，東協 9 國中的 5 國於 1995 年國防支出多於 1985 年，但若考慮一國的軍備政策，此項數字無法透露太多事實，國防支出的增加，其原因可能是由於國內物價膨脹，也可能是由於進口武器成本的上升而造成的，並不能反應國家增加武器預算的真正原因。參見 Nicholas Busse, 1999 “Constructivism and Southeast Asia”, *The Pacific Review*, vol.12, No.1.

criminal)、海事安全 (maritime security) 與反恐 (anti-terrorism) 等領域進行多管道、多層次的合作。

美國傳統基金會亞洲中心的資深學者狄倫 (Dana Dillon) 曾指出，美國應更重視東南亞，充分與東協成員國溝通，以做為美國牽制中國的籌碼²⁶。然而以目前情勢看來，中國極力拉攏東協，推動「友鄰、安鄰、睦鄰」的「三鄰政策」，為使鄰近的東南亞國家承認中國是和平崛起的大國，中國對待東協鄰國相當友好，1990 年代初期的「中國威脅論」不再 (Beth V. Yarbrough and Robert M. Yarbrough, 1992: 111-133); 反之，美國卻被中國與東協聯手排除於 2005 年底的東亞高峰會之外，而徒呼負負。過去數年美國忙於全球反恐與處理北韓非核武「六方會談」等議題，在亞洲的優勢力量漸漸下滑。反之，中國趁此機會拉攏東協十國，於 2002 年率先簽訂「中國－東協自由貿易區經濟合作架構協定」，強力發揮於東南亞區域的影響力，中國的大動作自然引發美、日、韓，印度等國的重視。

日本於二次戰後六十年，尋求未來成為「正常」國家，並期待成為聯合國安全理事會常任理事國，但遭致中國的反對。可預見的未來，日本「東亞共同體」理念與中國及東協主導的「東亞高峰會」不一定契合。事實上，東亞於戰後六十年，仍未能形塑出與歐盟相同的價值觀，正是東亞區域整合的重大難題。淵源於本區域的殖民經驗，歷史的遺緒，多元與複雜的宗教、種族、文化差異，未來東亞高峰會的發展以及其與 APEC 未來的關係如何，將促使世人正視此一情境，共同作深刻的思考²⁷。

東協組織雖強調對外一致，但內部往往難以協調。即使於東協對於紐、澳與印度、美、日、中等大國的態度，也往往因各國不同的國家利益與不同立場，對外政策有其差異。2005 年日本曾協助美國以觀察員身份參加東亞峰會，但遭到東協國家拒絕。東協排斥美國，而讓澳洲和紐

²⁶ Dana Dillon 於 CNS 網站撰文。

²⁷ See <http://iir.nccu.edu.tw/2005report/1-7%E9%87%91%E6%A6%AE%E5%8B%87.pdf>

西蘭參加，重要的關鍵是東協要求澳、紐須簽署東南亞友好合作條約，美國至今對此一條約沒有表示支持之意，所以遭到排拒²⁸。

一、「東亞高峰會」(EAS)與東亞區域政經整合

2005年12月首屆東亞高峰會(East Asia Summit, EAS)於馬來西亞正式舉辦，並對外發表《吉隆坡宣言》，強調在政治、安全、經濟整合、縮小東亞國家經濟發展差距、應付傳染病疫情與天災及加深文化瞭解等方面加強合作，共同維持一個促進和平、繁榮、開放與合作的區域環境。強調東亞地區將形成如歐盟的「亞盟」組織，與「東亞共同體」，朝這個目標跨出第一步。

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。(Yiyi Lu and Chris Hughes, 2005)尤其是中、日兩大區域強權間的緊張關係，更成為危及東亞區域整合的不穩定因子。

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的政治、經濟、與策略性議題之論壇，與會領袖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。不難發現其中的政治意涵大過於討論實質合作項目，此反映出一貫的「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。同時，由東亞國家領袖對於東亞高峰會的肯定亦可理解，在現今充滿變數的局勢中，至少現階段應有一個泛區域層次、整合政治、經貿與功能合作的對話論壇存在的必要性。

²⁸ PacNet 55-Geo-strategic imperatives of the East Asia Summit, by Eric Teo Chu Cheow.

2020 年形成「東亞共同體」(East Asia Community, EAC)、「東亞自由貿易區」、甚至「亞元」貨幣，或者如「歐盟」區域組織的「亞盟」或已不再是幻夢，而是。未來可能的前景。然則，東亞社會一份子的台灣，卻為多邊組織所排斥，是否台灣經濟更加邊緣化的威脅加深？台灣面對此重大影響國家安全的危機，應如何制訂因應的有效策略？

簡而言之，亞太地區的政治生態與經濟發展於未來十年中，可能產生巨大的結構性改變，台灣要如何回應，必須未雨綢繆，尋找台灣的定位。面對俄羅斯甚至美國都可能加入東亞高峰會的情形，台灣不能於「原地踏步走，以不變應萬變」，除了政治外，經濟亦可能被完全邊緣化。比較理想的方式，台灣應尋求與美、日簽訂 FTA，並且不刻意強調統獨爭議，並研議與中國簽署「中程和平協議」的可能性。

二、2006 年美國倡議「亞太自由貿易區」(FTA AP)

2006 年於 APEC 河內部長會議上，美、中兩國在成立亞太自由貿易區(FTA AP)議題上角力。繼中國表達反對成立 FTA AP 立場後，美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)在 APEC 發表聲明支持亞太地區經濟整合，包括建立 FTA AP 機制，美國支持 APEC 在亞太地區經濟整合的努力，包括建立 FTA AP 機制，APEC 應致力在亞太經濟整合上，找出好的方式及方向，維持繁榮與安全。中國、印尼及菲律賓對 FTA AP 持保留態度。中國在 APEC 部長會議中，未作出聲明。中國反對 FTA AP 的理由，並沒有讓人信服，也沒有說明為何亞太地區不需要成立 RTA(區域貿易自由協定)，多數 APEC 會員贊成發展 FTA AP。而我國也支持亞太地區朝自由貿易區方向邁進，而且台灣也有參與權利。

依據 2006 年 APEC 的「河內宣言」，2007 年於澳洲召開 APEC 會議前，APEC 秘書處應有一年時間對成立 FTA AP 進行深入研究，可能方式如下：(一)成立工作小組，研究設立「亞太自由貿易區」之可行性；(二)訂定有關「亞太自由貿易區」的準則，作為會議討論的提綱；(三)「亞

太自由貿易區」如何與東協自由貿易區以及其他相關國家的自由貿易區相結合；(四)「亞太自由貿易區」應包括所有 APEC 成員國，不應排除特定國家。²⁹

目前擺在檯面上有三種不同的方案：首先，按美國在河內所建議的，在 APEC 範圍內實行自由貿易；其次，是按日本心儀的方法，先在東亞範疇內設置這一機制，即「東協+6」模式－其中包括東協、中、日、韓、印度、紐西蘭和澳大利亞，但不包括美國；最後一種是中國更喜歡的：「東協+3」，即東協國家加中、日、韓三國。當然，這些仍然是表面的跡象，東京和北京如何看待這一問題，目前還未明朗化。

先不談這三種方案的優缺點，顯而易見無論任一方案，東協都被包含其中，因此其談判分量非常重要。當然，東協沒有必要統一回應這些自由貿易區的動議，東協組織成員可以依個別國家的身份發表意見。³⁰

本訂於 2006 年底召開的第二屆峰會，因天候因素推遲於 2007 年 1 月中旬於菲律賓宿務舉行。與會 16 國亞太各國領袖會後發表「東亞能源安全宿霧宣言」，提出具體目標和措施，承諾將降低對傳統能源的依賴，推廣生物燃料應用，以確保區域經濟永續發展，在此同時，也敦促北韓放棄發展核武。此一發展與最初推動貿易及走向共同體目標，有很大的落差。³¹第二屆峰會強調「有必要制訂適合各國國情的能源政策和策略」，以實現永續發展，此宣言的宣示意義較大，並未設定具體的目標。相較第一屆峰會而言，雖有朝實質合作的方向前進，但主要還是一個各國交換意見的平台。第二屆東亞高峰會期間另有其他會議的產出亦令人矚目，如中國與東協在 10+1 會議上所簽訂的「服務貿易協定」，充實了

²⁹ See Washington Observer weekly Issue 201, November 22, 2006

³⁰ 事實上，東協各國的想法並未一致，但相互間亦可因理念相同而相互「協調」。

³¹ “Success for the EAS?” editorial, Japan Times, Tokyo Distributed by McClatchy-Tribune Business News., January 17, 2007
<https://search.japantimes.co.jp/member/member.html?file=ed20070117a1.html> “East Asia summit signs energy security accord” International Herald Tribune, January 15, 2007. <http://www.ihf.com/articles/2007/01/15/business/asean.php>

中國－東協自由貿易區的內涵，代表雙方已從貨物貿易的等整合擴張到服務貿易的領域上。東亞國家於第二屆的東亞高峰會，很明顯欲擺脫此一高峰會沒有實質計畫的形象。

結論

未來於促進東亞和平、繁榮與發展的目標，顯而易見東協組織期待「東亞安全共同體」與「東協安全共同體」可以相輔相成，並行不悖，特別是於東亞政經整合的潮流下，東亞地區大國均採行多邊主義。美國、日本、中國、印度日前已將東協十個國家視為「可持續合作邁向和平」的重要對象，可預見的未來十年到二十年，東亞與亞太主義的討論聲音仍然吵雜，但將不會影響東協與大國等距的「權力平衡」策略。

一、未來東亞和平的契機

美國的防堵中國，尤其美日安保條約的強化，主要係針對中國。中國之立場相當明確，其欲與美、日爭逐亞洲大國，欲強力主導亞洲政經事務的野心，由中國強力主導博鰲論壇（Boao Forum for Asia，2001 年）與成立「東協－中國自由貿易區」以及中國積極參與 2005 年成立的東亞高峰會可知。

早期的美日安保條約是二次大戰後美國為了防範日本的軍事活動再起以及能夠對日本做某些程度上的監控，到了七〇、八〇年代便成了美日防止蘇俄擴張的一環，而到了今日，美日安保也有了些許改變，也就是將台灣海峽及南北韓區域發生戰事時，依照新條約之規定，這兩區已是美日安保條約的防衛範圍。在經過美日的 2+2 會議之後，整個東亞的局勢似乎有了改變，也就是美國體驗到中國的武力威脅，而必須要整合週邊的國家共同對抗中國，當然也包括北韓。美日安保強調週邊有事時，美日將合作維持和平、安定與繁榮。

東協組織雖強調對外一致，但內部往往難以協調。即使於東協對於紐、澳與印度、美、日、中等大國和態度，也往往因各國不同的國家利益與不同立場，對外政策有其差異。

在中國大陸持續表達不與台灣進行協商，並強調「反分裂國家法」之際；台灣的亞太政策，不得不與美、日、印度等大國掛鉤。目前台灣無法加入東亞高峰會，但作為亞洲社會的一份子，台灣應學習東協做法，與大國維持平衡，以尋求台灣的國家利益。

傳統安全的領域上，台灣雖不是重要的行為者；但因位居重要地緣戰略位置，他國亦不敢輕忽我國。特別在中國崛起之下，兩岸的互動以及潛在戰爭可能性，都使台灣扮演重要的角色。因此中國與周邊的東南亞國家，仍然戒慎恐懼，不僅軍備持續擴張，對此區域的大國動態，更不敢掉以輕心。總而言之，依軍事安全與科技發展的實力，美國仍是全球首屈一指，在東亞地區仍然需要美國軍力保護的情形下，美國仍然扮演監督者的角色，東亞主義雖然萌芽成形，但未來如何成長，有很大的變數與不可預測性。

二、台灣因應之道

台灣應尋求與大國的平衡外交，較有益於我國的 APEC「亞太自由貿易區」的構想推出來之後，台灣宜有下列重要基本策略：(1)戰略上，我國應儘速推動台美、台日雙邊自由貿易區（FTA）之實現。(2)台灣仍應持續積極參與 APEC 各項工作小組活動，特別於農業、醫藥與金融商務（travel card）領域，發揮台灣之優勢力量。(3)國際、區域、國家三個層次，台灣應積極參與東南亞的二軌方式（Track II）與 NGO 活動。(4)面對區域性政治與經濟整合之趨勢，隨時注意亞太與東亞新情勢之變遷發展，並加以因應。(5)台灣宜以多邊、雙邊及單邊策略，因應東協重視中國經濟崛起與其龐大市場的重要性。

總而言之，中國極力爭取對東南亞國家之友誼，除了增強中國對東南亞國家的影響力外，中國與東南亞發展關係對東亞區域安全的影響尤大，台灣因應之道詳述如下：

（一）戰略層次上，台灣宜強調中國為東亞區域和平的破壞者。

中國軍事力量的日趨強大與軍備不透明化，已於 QDR 詳細陳述，依據當前核武研發能力，中國對美國的核武嚇阻能力已明顯提升。

中國藉著與俄羅斯，東南亞及上海合作組織的互動，除取得俄羅斯現代級飛彈驅逐艦及日炙飛彈基洛級潛艦與 club 反艦飛彈；若美國再次因應台海危機而出動艦隊，中國現有軍備、武器將對美日產生極大威脅。

（二）台灣宜軟性訴求，使東協國家逐步放棄「一個中國」政策。

台灣仍應持續積極參與 APEC 各項工作小組活動，特別於農業、醫藥與金融商務（travel card）領域，發揮台灣之優勢力量。

中國向東南亞各國強力推行「一個中國」政策，嚇阻東協各國與台灣來往。東南亞國家了解中國武力與軍事力量的日益強大，中國並與東協簽訂 TAC。一方面，東協歡迎中國的廣大市場；另一方面，在「信心建立措施」方面，東協與中國採取「多邊」而非過去的「雙邊」主義。

（三）中國已打開國際視野，台灣宜針對當前中國崛起，展開靈活策略運用。

中國同時使用硬權力（hard power）與軟權力（soft power），以及一軌與二軌的外交並進。中國的軍售東南亞各國雖是武器出售，但中國的軍事外交與軍事演習，則採取「非傳統外交」與「非傳統安全」方式，根本上是硬權力（hard power）與軟權力同時使用，值得各國加以重視。

（四）台灣應尋求與美、日簽訂 FTA，以為首要之務。

亞太地區的政治生態與經濟發展於未來十年中，可能產生巨大的結構性改變，台灣要如何回應，必須未雨綢繆，尋找台灣的定位。面對

俄羅斯甚至美國都可能加入東亞高峰會的情形，台灣不能於「原地踏步走，以不變應萬變」。除了政治外，經濟亦可能被完全邊緣化。比較理想的方式，台灣應尋求與美、日簽訂 FTA，以為首要之務。

（五）在因應亞洲強權政治上，台灣宜有本身的定位。

以東南亞區域強權政治而言，未來十年仍是美國、日本與中國有最大影響力；東協、俄羅斯、印度、紐、澳與南韓，則可能於相關事務扮演較重要的角色。

特別是中國經濟掘起，龐大市場的重要性，中國與日本將競逐於本地區的經濟發展，使全球經濟區塊分成東亞、歐洲與北美三大經濟區塊的趨勢日益明顯。

一言以蔽之，以台灣的戰略地位而言，位於東北亞及東南亞的中點，每天有數百艘商船在台灣海峽通過，上看日、韓，下望東南亞，台灣成為中國與列強極力爭取的區域。理論上台灣於戰略層次，可以藉此來左右逢源，挾美國以制中國或是挾日本以制中國，乃至於挾中國以制美、日，都是台灣可以思考的方向。在因應亞洲強權政治上，台灣宜有本身的定位，台灣不應該僅有向美採購武器的戰術層次。

參考書目

一、中文部份

李瓊莉

- 2003 〈亞太綜合性安全合作的發展〉，《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，2003 年 6 月，頁 170-171。

林正義

- 1996 〈後冷戰時期中華民國國防戰略選擇途徑〉，行政院大陸委員會及空軍官校社會科學部軍事社會科學研究中心合辦「後冷戰時期兩岸國防軍事發展學術研討會」論文，高雄空軍官校。

林若雲

- 2004 〈中共與東南亞之經濟整合現狀與發展〉，本文原載於中華歐亞基金會《研究通訊》2004-12-10，第七卷，第 12 期。
- 2005 〈台灣在東亞區域整合的危機與挑戰〉，第五屆兩岸遠景論壇：「東亞區域整合與兩岸關係」研討會，2005 年 11 月 23 日。

林碧炤

- 1996 〈國際衝突的研究途徑與處理方法〉，《問題與研究》，第 35 卷，第 3 期，頁 6-7。

金榮勇

- 1999 〈東亞金融風暴對東協組織的影響〉，《問題與研究》，第 38 卷，第 2 期。

吳祖田

- 1998 〈東南亞國家協會組織之發展與回顧〉，《問題與研究》，第 37 卷，第 8 期。

陳文賢

2005 〈印度在新世界秩序形塑中的角色〉，政治大學國際關係研究中心。

高木誠一郎

2006 〈中國經濟社會發展及國際情勢〉，《中國的發展與今後的亞洲》，頁 142。

許志嘉

2004 〈中共對台軍事孤立策略與效果〉，《東亞研究》，第 35 卷第 2 期，2004 年 7 月，頁 83。

楊永明

1999 〈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》，（台北），第十一卷，民國 88 年 12 月。

趙海立

2004 〈冷戰後中國對東南亞國際政治行為的基本特徵〉，《廈門：南海問題研究》，廈門大學東南亞研究院出版，2004 年第 4 期（總第 120 期）。

羅致政

2006 〈轉型中的東亞戰略環境〉，《中國的發展與今後的亞洲》，頁 60。

二、英文部分

Acharya, Amitav

1999 Realism, Institutionalism and the Asian Economic Crisis, Contemporary Southeast Asia, vol.21, No.1 (April 1999)

Acharya, Amitav

2001 Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order, London: Routledge

Alagappa, Muthiah

1998 “Asian Security Practice: Material and Ideational Influences”
Stanford, California · Palo Alto: Stanford University Press.

Banlaoi, Rommel. C.

2002 “The Role of Philippine---American Relations in the Global Combat
Terrorism:Implications for Regional Security. ” The paper prepared
for presentation at the international conference “Dialogue,
Competition and Cooperation in Asia Pacific region after China’s
accession into WTO”, organized by the Center for Asia Pacific
Studies of the Zhongshan University, Guangzhou, China during 26-29
June 2002.

Busse, Nicholas

1999 “Constructivism and Southeast Asia” , The Pacific Review, vol.12,
No.1.

Hughes, Chris and Yiyi Lu

2005 “The East Asian Model to Creating a Regional Community” , The
Strait Times, December 24th, S19.

Keohane, Robert O.

1989 After Hegemony, Cooperation and Discord in the World political
Economy, Princeton: Princeton University Press.

Khien Theeravit,

1982 “ The Unite States, Thailand, and the Indochinese Conflict, “ in Hans
H. Indorf, Thai-American Relations in Contemporary Affairs,
Singapore: Executive Publictions.

Krausr, Keith R. (ed.)

ture and Security, Frank Cass Publishers

Kyodo News International

- 1999 “ASEAN—Japan Ties Mature with Security Talks, Says Wong”, August 2.
Larry M. Wortzel , Dana R. Dillon
- 2004 “Improving Relations with India Without Compromising U.S. Security”, The Heritage Foundation , Backgrounder # 1402 December 11 , 2000.
Legro, Jeffrey W.
- 1997 “Which Norms Matter? Revising the ‘Failure’ of Internationalism,” International Organization, Vol. 51, pp.31-56.
Leifer, Michael
- 1989 ASEAN and the Security of southeast Asia, London : Routledge.
- 1993 “Indochina and ASEAN : Seeking a New Balance” Contemporary Southeast Asia , 15(3) .
- 1995 “Vietnam’s Foreign policy in the Post-Soviet Era: Coping with Vulnerability,” in Robert S. Ross, ed., East Asia in Transition: Toward a New Regional Order, Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- 1996 The ASEAN Regional Forum, Adelphia paper 302, London : Oxford University Press.
- Lin, Juo-yu Joyce
- 2003 Co-author with Catharin Dalpino, China and Southeast Asia: The Difference of a Decade, CNAPS survey paper (2002-2003), Washington, DC: the Brookings Institution., pp 77-90.
- 2004 “ ‘Go South’ means more than business”, Taiwan Journal, Vol.XXI No.38 October 1, 2004
- 2005 ”The East Asian Alternatives: Strategic Competition between the US and China Related to AC FTA“. Tamkang Journal of International Affairs , Vol. VIII No. IV, April, 2005

Leifer, Michael

1989 ASEAN and the Security of Southeast Asia • London: Routledge, 1989)

Mearsheimer, John

The Tragedy of Great Power Politics, New York: Norton, 2001.

Morgenthau, Hans J.

Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace (5th ed.), New York: Knopf, 1948/1973.

Policy Memo

2006 New Power Dynamics in Southeast Asia, November 9, 2006.

Singh, Bhubbinder

2002 “ASEAN’s Perceptions of Japan: Change and Continuity”, Asian Survey, Vol. XLII. NO.2, March/April 2002, pp.293-294. Teo, Chu Cheow Eric

2005 PacNet 55 – Geo Strategic Imperatives of the East Asia Summit

Yarbrough, Beth V. and Robert M. Yarbrough

1992 Cooperation and Governance in International Trade: The Strategic Organization Approach, Princeton University Press, pp. 111-133.

Washington Observer weekly Issue 201

2006 November 22.

ASEAN's Security Strategies and Great Power Balance in Southeast Asia of the New Century — and Taiwan's Response

Juo-Yu Lin

Abstract

Having been maintaining its weak nature for 4 decades, ASEAN had to continuously promote its national and regional security after the cold war era. In the past four decades, ASEAN member states have had different styles related to their economic and political developments. ASEAN wants to expand its dialogue partners, so far it has had 10 dialogue partners—include, China, Japan, South Korea, North Korea, EU, India, Australia, New Zealand ...etc.

In terms of regional security cooperation among ASEAN and the great

powers, it is useful to divide the last 40 years into three periods as follows: (1)1967-1989 characterized by U.S. domination in the region and security cooperation between ASEAN and the U.S as mainly political and military; (2)1989-2002 was the so called 「Sino-US bipolar system」, during the first half of which there was still hostility among China and certain ASEAN states. After the 1997/8 Asian financial crisis, bilateral relations between China and ASEAN notably enhanced as China adopted “good neighbor policy” towards ASEAN; (3) from 2002: Not only have ASEAN developed good relations with China, they are also seeking to promote multilateral relations with other big powers like India, EU and Russia.

This paper will firstly analyze multilateral relations among ASEAN and great powers in this region. Secondly, in terms of regional integration, ASEAN wants to play more and more dominant and important role. Finally, this paper suggests Taiwan should adopt some strategies what could avoid losing Taiwan’s political and economic influence in the Asia Pacific Region.

Keywords: ASEAN, Comprehensive Security, Constructivism, Great Powers