

中國與東南亞國協合作的意涵與前景

梁文興

中山大學大陸研究所博士生

摘要

自 1994 年中國首次參加東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）後，就主動積極地與東南亞國協（ASEAN，以下簡稱東協）組織合作，至今中國參與或簽訂的有東協區域論壇、南海各方行為宣言、東南亞友好合作條約、戰略伙伴聯合宣言、成立自由貿易區計畫等。

即使雙方合作的項目有不少，但不見得都能順利進展，主要原因是東協成員對中國崛起的觀感不一，有的認為是威脅，也有認為是機運；其次是南海各方行為宣言仍無法實際解決現存主權爭端的困境，致雙方至今小動作仍不斷；再者中國與東協成立自由貿易區的理想太過於樂觀，雙方經濟結構差距過大、及產品互補性不夠，有的國家甚至憂心這是另外一種「經濟威脅論」。

東協大致是採「政、經分離」原則，在經濟上主要與中國合作為主，希望從中國的高經濟成長率得到經驗與利益。但其它政治、安全議題則是與多國（美、中、日等國）合作，因此短期內中國要涉入東協的核心安全事務較為困難。但我國要注意的是中國與東協在經濟整合之後的影響，台灣一旦被排除在自由貿易區之外，將面臨經濟被邊緣化的困境，政府必須要及早因應。

壹、前言

近年來全球區域主義的興起，使由一定國家組成的區域性組織或貿易集團的功能受到世人的重視，這些組織包括了北美自由貿易區、亞太經濟合作會議、歐洲聯盟及東協組織等。對這樣的趨勢，自認為世界大國之一的中國更是不能視而不見。對於上述區域組織大多為美國與西方大國所主導，東協組織講求的是各成員國都有主導權，因此中國選擇與東協合作，除有助其達成亞太區域大國的目標，更可藉其身為經濟大國在東協自由貿易體系中，扮演關鍵的角色。

中國如此積極地展現與東協合作的態度，擴張其對東南亞的政治及經濟影響力，除了順應全球化及區域主義的潮流外、其內部多邊主義及新安全觀思維的提出也是主因。它的目的不外乎消除中國威脅論、營造有利的國際環境以利其現代化建設、維持地區戰略平衡及防止南海爭端國際化、達成區域經濟整合之目標，真正意涵則是與美國、日本等大國爭取治理亞太地區的主導權，並順利解決台灣問題。

在台灣問題上，雖然東協主張「一個中國」的原則，但是以不干涉它國內政、

對外保持中立、合作安全觀為主。東協安全論壇的決定是共識決而非投票決，所以中國如要透過此安全機制做出不利台灣的舉動可能性不高。為因應將來此地區成立自由貿易區，台灣可能面臨邊緣化的困境，我國除應加強與一些東協成員的雙邊友好關係外，更要參與此地區的其他多邊機制，如 APEC、WTO、貨幣聯盟等，以減輕對我國經貿的衝擊，未來就不致為求經濟的生存而不得不接受中國在政治上的安排。

貳、東協成立背景與安全觀

東協目前是由印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊、越南、寮國、柬埔寨及緬甸等十個會員國所組成，整個地區有 5 億人口、450 萬平方公里、整體內部產值為 7 千 370 億美元、及貿易總值為 7 千 200 億美元。其成立目的有：一、藉著平等互助的精神來促進區域的經濟成長、社會進步及文化發展，使東南亞國家成爲一個繁榮與和平的團體。二、藉著彼此遵守及尊重區域內國家間的司法及聯合國憲章的原則，以提升區域的和平與穩定。三、彼此互相尊重主權與領土的獨立及互等性。四、每個國家有免於受外部的侵犯、顛覆與統治的權利。五、不得干預別國的內部事務。六、用和平的方式來處理歧見或紛爭。七、彼此不得威脅或使用武力，而應以有效合作來取代。¹

東協自 1967 年成立至今，在合作上取得已下列主要的成果：一、1971 年簽訂的「使東南亞地區成爲一個和平、自由與中立的地區 (ZOPFAN)」協定。二、1995 年簽訂了「東南亞爲不得擁有核武地區 (SEANWFZ)」條約。三、建立對話制度，曾是東協的對話伙伴有澳大利亞、加拿大、歐盟、日本、紐西蘭、美國、韓國、俄羅斯、中國與印度等。四、1992 年成立的東協區域論壇 (ARF)，在成員國與上述對話伙伴國家間有正式對話管道，目的有 (一) 在政治與安全議題上進行磋商，以取得共識與共益。(二) 在亞太地區努力建構信心建立與預防外交機制。四、在 1992 年的「東協有關南中國海的宣言」有關和平解決南海主權爭議的共識下，進而於 2003 年與中國簽訂的「南海各方行爲宣言」。五、爲了要消除彼此關稅障礙及整合全區爲單一的生產市場，而於 1992 年成立東協自由貿易

¹ ASEAN Secretariat, “ Overview Association of Southeast Asian ations” ,
<http://www.aseansec.org/64.htm>, 2005/4/1.

區 (AFTA)。²

東協組織的興起背景

東南亞一些國家於 1960 年代面臨了內部安全議題，各國政府在共黨叛亂與種族分離主義的威脅下，爲了維持政權與國家的合法地位，但因顧慮若組成一個軍事聯盟不僅於事無補，更會產生反效果。因此將合作的重點放在加速地區經濟成長、社會進步與文化發展，藉由減低內部共產主義與分離主義的威脅，以保持區域的穩定。尤其是東南亞國家在歷經對立、菲律賓與馬沙巴主權之爭、及爲調停印尼與馬來西亞的領土之爭等，深感籌組共同組織的重要性，於是東協組織應運而生。³

東協並不是東南亞地區第一個跨國性組織，二戰後最早出現的是 1947 年在聯合國組織下「亞洲及遠東經濟委員會 (ESCAP)」；1954 年美國爲遏阻共產主義向此地蔓延而成立的軍事結盟—「東南亞條約組織 (SEATO)」，這也是亞太地區首次建立的集體防務組織；多邊合作方面則有 1963 年馬來西亞、菲律賓及印尼組成的「馬菲印多聯盟(MAPHILINDO)」及 1966 年的馬來西亞等亞太國家組成的「亞太理事會 (APC)」。由於上述組織不是爲遏共就是爲解決爭端所成立，一旦東西情勢緩和或爭端不再，它們的功能性就不再，因此對地區及國際關係並未產生重大影響。因此真正在「區域主義」趨勢影響下建立的東南亞區域的國際組織，存在近 40 年功能不減反增的非東協莫屬。⁴

值得注意的是，東盟雖是在「馬菲印多聯盟」的基礎上建立起來的，⁵但卻是亞太地區第一個沒有區域外成員國的國際組織，它既非集體防衛安排，也不是集體安全組織。在冷戰時期東盟試圖在東西兩大集團的對峙中保持相對超脫的地位，它們雖然懼怕共產主義擴散至整個東南亞，動搖其政經制度，但與西方國家公開反對的立場不同，它們並不明確將這種考慮明確表達出來，而是力圖在經濟上進行合作，在政治上進行協調，從而加強區域內國家的凝聚力，使過去的競爭

² ASEAN Secretariat, "Overview Politics and security", <http://www.aseansec.org/92.htm>, 2005/1/23.

³ Alan Collins 著，國防部史政編譯室譯，《東南亞的安全困境》，〈台北：國防部史政編譯室，民 93 年 6 月〉，頁 194。

⁴ 蘇浩著，《從啞鈴到橄欖：亞太合作安全模式研究》〈北京：世界知識出版社，2003 年 5 月〉，頁 167 至 169。

⁵ 東盟當初於 1967 年成立時，只有馬來西亞、菲律賓、印尼、泰國及新加坡五個創始會員國，其中三個就是馬菲印多聯盟的國家。

對手化解歧見、彼此信任，進而形成一個整體力量，藉此抵禦外部包括共產勢力的影響與控制。這種非集體安全組織、非集體防衛安排、及藉政經合作而非對抗的概念漸漸成為東協甚至亞太地區所特有的安全觀—「合作安全（cooperative—security）」，⁶而這種安全觀又和其他區域組織有所不同。

東協特有的合作安全觀

以歐盟為例，它所強調的是共同安全（common security），也就是自己有一套共同外交和安全政策（common foreign and security policy），在若干具有成員國共同利益與關切的領域上採取共同的行動。⁷維繫安全的架構是透過歐洲邦聯、北約組織、歐安會議、及北大西洋合作理事會等組織來達成。它以建構「共同防衛體（common defense）」為目標，將有軍事同盟性質的西歐聯盟（Western European Union, WEU）納入歐盟作為武力來源，以共同行動來執行其外交政策。⁸「共同安全」和「合作安全」觀兩者的差異在於：一、共同安全是在較為緊密的機制化過程中進行安全合作；而合作安全並不一定要求建立組織。二、共同安全強調在政府間進行多邊安全合作；合作安全可以是多邊的，也可以是雙邊的，可以是政府間的，也可以是半官方的，或是民間的。三、共同安全的理念是在兩極對立的情況下所產生的，其目的是為防止雙方產生衝突乃至戰爭。合作安全則傾向於處理那種不會導致衝突的形勢，試圖用合作戰略以處理安全形勢中緊要急迫的問題。⁹這可從雙方的安全機制就可看出端倪，上述歐盟的機制都為政府間所組成；但和東盟有關官方的有東協區域論壇（ARF）；半官方的有亞太安全合作理事會（CSCAP）及南海問題研討會；民間性質則有亞太圓桌會議（APRT），合作的層次是先民間、後半官方、最後才官方，三者互不隸屬，各自獨立¹⁰。合作安全的特色是同時建立「第一軌道」（First Track）與「第二軌道」（Second Track）的多邊安全對話機制。第一軌道是指官方的區域安全對話論壇，第二軌道則指非官方之學術界、政府個人、民間智庫組織等共同討論相關區域安全議題。因此，第一軌道的官方機制就是東協區域論壇，第二軌道則是上述的非官方機制。這種

⁶ 蘇浩著，《從啞鈴到橄欖：亞太合作安全模式研究》，頁 52 及 169 至 170。

⁷ 陳勁著，《歐洲聯盟之整合與體制運作》〈台北：五南書局，民國 88 年 4 月〉，頁 298 至 299。

⁸ 張惠玲著，〈歐盟「共同外交暨安全政策」之整合談判過程與台海兩岸協商經驗之比較〉《博士論文》（高雄：中山大學大陸研究所收藏，民國九十二年），頁 51 至 53 及頁 104 至 105。

⁹ 蘇浩著，《從啞鈴到橄欖：亞太合作安全模式研究》，頁 59 至 60。

¹⁰ 同上註，頁 19 至 20。

多樣性、多元化的合作安全正是東協特有的安全觀。

除了歐盟外，美國和他國的安全架構中更是展現以軍事同盟為主的集體防衛，尤其著重於雙邊合作。如在亞太地區有美日安保條約、美韓防禦同盟、美澳安全關係、及與東盟國家的安全關係等。這點又和東盟講究「多邊合作」特點有所不同，以有 23 個國家參與的東盟論壇為例，它是一個多邊對話機制，其議程與討論並不是被區域內的主要強國所主導，它僅能提供各國抒發己見，論壇的決定應該在經過對所有會員國謹慎而廣泛的諮詢之後，經由「共識決」而不是投票方式而產生。¹¹1994 年 7 月 25 日，東協區域論壇首次會議在曼谷召開，它是各國外長級官員的磋商論壇，是目前亞太地區最主要的官方多邊安全對話與合作渠道。目的是就亞太地區政治安全問題開展建設性對話，為亞太地區建立信任措施、核不擴散、維和、交換非機密軍事情報，海上安全和預防性外交六大領域開展合作，並同意論壇沿正式和非正式亦即第一和第二軌道進行。¹²在瞭解東協成立的背景與目的之後，下文乃交叉分析中國參與合作的意圖後，即可找出雙方的共通及不同點，再針對雙方目前合作的現況，分析其合作的前景。

參、中國與東協合作之主要作為

中國自採行改革開放政策以來，外交觀漸漸地擺脫以意識型態與革命外交思想的限制，其外交政策主要是以「獨立自主與和平共處五原則，不結盟、不稱霸」。¹³因此雖然東協成立於 1967 年，但中國開始與其有官方接觸卻是在 1991 年，當時其外長錢其琛應邀出席了在吉隆坡舉行的東協外長會議，並和成員國的外長們舉行對話；錢其琛表示「中國願和東協合作，在政治、經濟、安全與科技等方面與其建立對話關係」。1994 年，中國參加了東協區域論壇首次會議，這也是其首次參加區域多邊安全合作的活動。¹⁴但當時中國外交機制是以雙邊主義為主，因為它認為若參加三個國家以上所成立的多邊組織，會讓美國及日本聯合它國來介入中國內政、聯合起來做出不利中國的決定，甚至剝削或瓜分其利益；且認為多

¹¹ 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》（台北），第十一卷，民國 88 年 12 月，頁 151 至 152。

¹² 中華人民共和國外交部，「東盟地區論壇介紹」，2003 年 8 月 25 日，<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zjzg/gjs/gjzzyhy/1136/t4541.htm>, 2005/4/1.

¹³ 中共研究編輯委員會，〈1993 年外交政策回顧〉《中共年報》（台北），第一卷，民國 85 年 1 月，頁 1-30。

¹⁴ 蘇浩著，《從啞鈴到橄欖：亞太合作安全模式研究》，頁 386 至 399。

邊架構不利於中國在處理和其領土有爭端或利益有衝突國家之間的問題。¹⁵

所以此時期中國對參與東協活動的態度並不主動積極。

中國有多邊外交的官方宣言是在其 1997 年的共產黨第 15 次全國代表大會中由江澤民所提出「與各國尋求共同利益的會合點、擴大互利合作、堅持對話、不搞對抗、積極參與多邊外交活動、充分發揮在聯合國與其他國際組織中的作用。」¹⁶。另外中國在 2002 年的東協區域論壇外長會議中提出了「新安全觀」，並於同年的第 15 次全國代表大會中列入官方報告，提出「樹立以互信、互利、平等、協作為核心的新安全觀，為中國外交營造一個長期穩定、安全可靠的國際環境提供了切實可行的新思路」。¹⁷通過合作促進安全，近年來中國領導人在多邊及雙邊場合多次呼籲要樹立新安全觀，新安全觀已成為中國對外政策的組成部分。¹⁸

因此在 1997 年後中國參與東協活動已變主動積極且獲致不少成果，如和東盟由磋商伙伴提升到全面對話關係，並和東盟各國高層互訪頻繁；2000 年主動提倡將“10+3（東協加中、日、韓三國）”的領導人會議定位為東亞國家的主渠道。2002 年總理朱鎔基出席“10+1（東協加中國）”領袖會議時，簽訂由中國所提出的「決定在 2010 年建成中國—東協自由貿易區」；同時也簽訂了「南海行為宣言」，強調通過協商和談判，以和平的方式解決南海有關爭議，維護此地區的和平與穩定。¹⁹2003 年總理溫家寶與東協簽訂「東南亞友好合作條約」，使中國成為東協以外第一個加入該條約的大國²⁰。同時也簽訂了「中國與東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言」，雙方在政治、經濟安全上做更進一步的緊密合作，值得一提的是，其中有關軍事交流合作及湄公河流域開發合作是以前未曾提到的；主要內容是雙方就安全與防務問題舉行對話、磋商和研討會，加強

¹⁵ Avery Goldstein, “The Diplomatic Face of China's Grand Strategy: A Rising Power's Emerging Choice,” *The China Quarterly* (New York), Iss. 168, Dec 2001, p.845.

¹⁶ 中共研究編輯委員會，〈1997 年外交政策回顧〉《中共年報》（台北），第二卷，民國 86 年 1 月，頁 2-20。

¹⁷ 中國中央電視台國際，「唐家璇：十三年來中國國際地位空前提高」2002 年 10 月 21 日，<http://www.cctv.com/special/789/-1/59543.html>，2005/4/2.

¹⁸ 〈中國向東盟論壇提交新安全觀立場文件〉《人民日報》（北京），2002 年 8 月 2 日，版三國際。

¹⁹ 張幼文、黃仁偉主編，〈2003 年中國國際地位報告〉（上海：上海社會科學院世界經濟研究所），2003 年 4 月，第九章，頁 2。

²⁰ 中華人民共和國外交部，「二〇〇三年中國參加多邊國際公約情況一覽表」2004 年 4 月 16 日 <http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/tyfls/tfsczk/zgcjddbty/t85211.htm>. 2005/4/3.

軍事人員培訓方面的合作，研究相互觀摩軍演，探討開展雙邊或多邊聯合軍演的可能性。還有在大湄公河次區域和東盟-湄公河流域開發合作、建設泛亞鐵路、修建昆明-仰光、昆明-密支那鐵路和公路、改造滇越公路和鐵路等²¹。這也是中國第一次與集團國家所簽訂的戰略伙伴關係的文件。另外中國也對南韓所提出在東協的現有架構下建立以經濟合作為主旨的「東亞共同體」建議樂觀其成。²²

以上所提皆為雙方官方之合作活動，尚未包括和東協有關的半官方性質之亞太安全合作理事會²³，及民間性質的亞太圓桌會議、與博鰲亞洲論壇，其中中國是博鰲論壇的主辦國，自 2001 年首屆年會至今已召開四屆年會，有 26 個會員國，宗旨則是增進中國與亞太國家間的相互依存與經濟整合度。²⁴

肆、中國與東協合作的意涵

中國認為自己是一個值得受世界尊敬的大國，它享有聯合國安理會常任國的否決權、是世界擁核武大國之一、有古老的文化、傲人的經濟成長、主要的貿易與武器輸出國、人口龐大，使世界在處理任何的全球問題上不得不考慮中國的參與，從大國應具備的條件來看，中國是已經具備了。²⁵中國在亞太區域經濟與軍事實力的上升也明顯地牽動著東南亞地區戰略及經濟未來的走向。相對在安全領域中，中國的軍事能力的指標也是此地區主要關心的議題。因此中國的崛起很難避免地會被認為是向外擴張或是追求戰略的宰制。²⁶究竟它在東南亞地區被認為是和平的崛起，抑或是中國威脅論，各方觀點不一，以下先就中國的立場做探討。

中國起初對多邊機制的參與並不熱衷，主要原因在於美國可能會與其周遭鄰

²¹ 中華人民共和國外交部，“落實中國-東盟面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言”，2004 年 12 月 21 日，

<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/www1.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/yzs/dqzzywt/t175786.htm>. 2005/4/3.

²² 中華人民共和國外交部，“外交部王毅副部長在外交學院「東亞共同體」研討會發言摘要”，2004 年 4 月 21 日，<http://www.embajadachina.org.mx/chn/xw/t87474.htm>. 2005/4/3.

²³ 該會成立於 1993 年，共有 20 個會員國，台灣是以「個別身份參與者」加入，宗旨是藉由區域安全制度化，提升相互信任，以防止衝突發生。請參照亞太安全理事會中華民國委員會網站，“亞太安全理事會成立緣起”，http://iir.nccu.edu.tw/cscap/index_c.html. 2005/4/3.

²⁴ 博鰲亞洲論壇網站，“論壇介紹”，<http://www.boaforum.org/main/>. 2005/4/3.

²⁵ Hung-mao Tien, Yun-han Chu, China Under Jiang Zemin, (Colorado: Lynne Rienner, 2000) ,p.166.

²⁶ Amitav Acharay, “Seeking Security In The Dragon's Shadow: China and Southeast Asia In The Emerging Asian Order” Institute of Defense and Strategic Studies (IDSS) Working Paper Series, (Singapore), No.44. (March 2003), p.1.

國聯合起來阻擾它的崛起。至 1997 年中共十五大中提出多邊外交政策與 2002 年十六大中新安全觀的提出後，才顯出積極參與的態度。其目的有四：

一、消除中國威脅論：

中國認為周邊國家對其抱有戒心，原因在於（一）擔心中國綜合國力增強，最後可能控制東南亞地區。（二）中國與其他國家社會制度的差異。（三）南海主權的爭議，因中國堅持擁有其主權，而此區域蘊藏可觀之石油存量，可能引發能源之爭奪，增加其它國家之不安。中國威脅論會刺激此地區的軍備競賽，迫使此地區的國家依賴美國來抗衡中國，將對中國與周邊國家發展政治與經濟關係產生不利的影響，及提高解決台灣問題的難度。中國參加此亞太多邊機制目的之一就是要顯示它是亞太體系現狀的支持者，而非對亞太的威脅者，使自己成爲一個負責任的強權。²⁷

還有它於 2003 年和東協簽訂的「東南亞友好合作條約」，使二者成爲戰略伙伴的關係，此條約是一個政治法律的基礎，宗旨是尊重各國主權獨立，互不干涉內政，和平解決爭端。雙方關係一旦正式化、法律化，中國認爲東協再無須擔心所謂的中國威脅論，中國學者還提到中國的發展帶給他們的機會要大於威脅，近來新加坡、馬來西亞等國的領導人已在多次談話中談及所謂的「中國機會論」，而非「威脅論」，不過要徹底消除「中國威脅論」的影響，還有代長期實踐和考驗。²⁸

二、營造有利的國際環境以利其現代化建設

20 世紀 90 年代初，中國確定社會主義現代化建設分三步走的戰略部署，此時期進入進三步階段，也就是使人民水平達到中等發展國家的水平，全面建設小康社會，加快推進社會主義現代化。²⁹鄧小平曾對新時期的外交戰略做出指導：「安定的國內與和平的國際環境，是中國實現自己的發展目標要件」。³⁰

要爭取和平的國際環境，先要創造良好的週邊環境，特別是應該保持東南亞

²⁷ 林文程，〈中共參與亞太多邊安全機制之目的與立場〉《中國事務》（台北），第二期，2000 年 10 月，頁 89 至 90。

²⁸ 陳峰君，〈加強中國與東盟合作的戰略意義〉《國際政治研究》（北京），第 1 期（總 91 期），2004 年 2 月，頁 24 至 25。

²⁹ 新華網“新華社受權播發江澤民同志在黨的十六大上所作報告全文” 2002 年 11 月 17 日，http://news3.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632235.htm, 2005/4/4.

³⁰ 中共中央文獻編輯委員會，《鄧小平文選》〈北京：人民出版社，1993 年〉，第 3 卷，頁 360。

地區和平穩定的局勢。亞太地區的安全是中國保障自身發展的外部條件，中國能否實現社會主義現代化建設目標，很大程度取決於亞太地區能否長期保持和平、穩定與發展的基本態勢。在上述原則指導下，中國必須參加亞太地區唯一的官方安全對話機制—東協區域論壇，宣傳自己的政策主張，擴大中國的影響力與在此結構中的份量，而團結的東協是有助於亞太地區的和平穩定。³¹

三、維持地區戰略平衡及防止南海爭端國際化

不管是冷戰或冷戰後，中國始終認為現在與未來亞太地區的安全是依賴幾個大國間的權力平衡後才能達到，這至少是三角關係—美國、日本與中國（冷戰時為美國、日本與蘇聯），至多四邊關係—加上俄羅斯，因此沒有一個國家可以主宰此地區的安全。³²

中國認為美國一再主導此地區的安全議題，甚至藉著與一些亞洲國家維持雙邊軍事同盟關係來圍堵中國，尤其是北邊的日本與南邊的澳洲對它威脅最大。像日本不斷對台灣示好，很有可能將台灣納入日本「週邊有事」的範圍內，澳洲也和印尼簽訂安全合作條約。日、澳兩國又積極想加入東協組織，加上幾個東協國家如菲律賓、新加坡等和美國軍事合作或同盟，³³因此中國若在東南亞多邊安全機制缺席的話，恐怕就會排除在此地區之外。

它也認為美國與日本長期以來企圖趁機插手南海的爭端，例如幾次在區域論壇及亞歐會議上，東協國家聯合將南海問題提上議事日程，來對中國施加壓力，如再不採取對策，此問題一旦國際化，問題會更複雜棘手。³⁴所以中國不但要更加與東協合作，還要釋出善意，像 2002 年簽訂的南海各方行為宣言，及宣布成立自由貿易區的計畫，就是要弱化東協對中國的疑慮及加深雙方的依存度，避免問題再擴大，使美國的圍堵戰略失效。

四、達成區域經濟整合之目標

³¹ 蘇浩著，《從啞鈴到橄欖：亞太合作安全模式研究》，頁 378 至 385。

³² Jing-domg Yuan, Asia-Pacific Security: China's Conditional Multilateralism and Great Power Entente, (Pennsylvania: Strategic Studies Institute (SSI) of The U.S. Army War College, 2000), pp.4-5.

³³ Avery Goldstein, "The Diplomatic Face of China's Grand Strategy : A Rising Power's Emerging Choice," pp.840-841.

³⁴ 陳峰君，〈加強中國與東盟合作的戰略意義〉，頁 26。

中國認為經濟全球化是歷史發展的必然產物，區域合作則是全球化的重要組成部分，是全球化的主要表現外在形式。區域合作也是相鄰國家為減緩全球化無序衝擊而採取的合理選擇。中國對區域合作的參與原是逐步演變的過程，但東亞金融風暴的爆發，則加快了與週邊國家經濟合作的腳步。³⁵金融風暴使原來強烈依賴美國為主的東南亞國家經濟嚴重受挫，且日本經濟的衰落更證明了「雁行模式」已經過時，東協各國對區域經濟的整合自此也變積極。³⁶同時，風暴中唯有中國的經濟未受很大的影響，因此在全球化趨勢無法避免下，便提供了它與東協經濟合作的機會。

中國目前與東協經濟最大規模的合作當推「中國—東協自由貿易區」計畫，其副總理吳儀說：「自1990年以來，中國—東協貿易額以年均約20%的速度遞增。2003年，中國—東協貿易額達到782億美元，是1978年的90倍。是中國在發展中國家中最大的貿易夥伴。溫家寶總理提出的雙方貿易額在2005年突破1000億美元的目標，將會提前實現，、、，中國願與東盟各國一道，進一步擴大雙邊貿易規模，開展互惠互利的雙向投資。」³⁷一旦建成，它將是全世界人口最多的自由貿易區，涵蓋17億人口、生產總值將達到2萬億美元，可以使東協向中國的投資增加48%，使東協的GDP增加0.7個百分點，使中國的GDP增加0.2個百分點，使中國向東協的出口增加55%。³⁸

雙方合作的基礎是建立在互惠互利的基礎上，簡單來說中國需要東南亞的資源與市場來促進其經濟成長，而東協成員則想從其廣大的市場中得到利益。自由貿易區則是一個互信機制，為區域內經濟整合鋪路，一旦經濟整合成功，就如新功能主義的「溢出（spill-over）」效果，提供更緊密政治合作甚至整合，更可消除美、日等外力聯合他們抵制中國之舉動。

以上為中國參與此地區多邊外交的主要目的，但是它堅持一個重要的先決條件，就是排除多邊安全機制可探討台灣、西藏及人權的議題，也就是不能干涉其

³⁵ 中華人民共和國外交部，「外交部王毅副部長在外交學院「東亞共同體」研討會發言摘要」，<http://www.embajadachina.org.mx/chn/xw/t87474.htm>。

³⁶ 魏民，〈中國東盟自由區的構想與前景〉《經濟問題專論》（北京），第4期，2002年，頁52。

³⁷ 新華網，「副總理吳儀在首屆中國-東盟商務與投資峰會上演講」2004年11月3日，http://news3.xinhuanet.com/newscenter/2004-11/03/content_2174138.htm。2005/4/7。

³⁸ 張震，〈構建中國—東盟自由貿易區的障礙性因素分析〉《世界經濟研究》（南京），第6期，2002年，頁25。

內政。³⁹中國加速與東協的經濟合作，有些因素就是防止台灣藉「南向政策」與東協有密切的經貿關係後，來達到「務實外交」的目的，甚至認為東協如此就是有意利用台灣問題來牽制中國。⁴⁰因此中國不得不祭出「自由貿易區」之計畫，使東協在兩岸問題做出表態，若要享有更大的市場就要遵守一個中國的政策。由上可見，中國與東協交往合作的動機，包含經濟整合在內，還是以國家戰略中的政治面做為考量，真正意涵應該還是與美國、日本爭取在治理亞太地區的主導權。而台灣問題則是作為雙方能否合作的核心條件，是毫無讓步可言的。

伍、東協的觀點與雙方合作前景

不只是中國主動，目前東協在雙方合作的立場上也是持樂觀積極的態度。就如同東協秘書長 Ong Keng Yong 在 2004 年於新加坡舉行的東協—中國論壇中指出：「在區域內政治、安全、金融、經濟、商業、文化及社會等層面，中國對他們已像日常生活般的密切。、、。就以雙方成為戰略伙伴關係來說，東協認為中國比鄰而居，一些成員國和中國有共同的歷史與文化關連，同為發展中的國家，對未來的目標「達到經濟繁榮與更高的人民生活水平」，都面臨相似的機運和挑戰。東協與中國必須和平共存，為區域更好的未來及成為更好的全球公民一起努力」。⁴¹這應是東協整體的對外政策，但個別或部分成員對中國積極加入的舉動之觀點，至今仍褒貶不一；還有雙邊幾年來的合作已產生一些窒礙難行的因素；因此有些人對中國—東協合作的前景是喜憂參半。以下就東協成員國的觀點及未來合作的前景來做探討。

對中國崛起的觀感

³⁹ 其它條件還有一、所有國家應基於和平共處五原則互相對待。二、沒有國家應尋求霸權，亦不應加入軍事集團來對付其它國家。三、裁軍和軍備管制應在公平合理上實施。四、應禁止軍備競賽和防止核武繁衍。五、領土爭端、邊境衝突和國家間的歧見，應以和平方式解決。請參照林文程，〈中共參與亞太多邊安全機制之目的與立場〉，頁 91。

⁴⁰ 由於台灣與東協經貿發展密切，1994 年，雙方政府高級官員互訪頻繁，當時行政院長連戰和總統李登輝就赴東南亞地區進行「度假外交」，受到總理與總統級的禮遇，當時東協國家除文萊和緬甸與台灣沒有直接政府間往來外，其他成員國都曾派遣部長級政府官員以各種名義訪台，吳作棟與馬哈蒂都在 1997 年先後訪問台灣。請參照王彥智，〈論冷戰後中國與東盟國家關係中的台灣問題〉《寶雞文理學院學報》（陝西），24 卷 3 期，2004 年 6 月，頁 32 至 33。

⁴¹ H.E. Ong Keng Yong, Secretary General of ASEAN, "Securing A Win-Win Partnership for ASEAN AND China" Keynote Address at the ASEAN-China Forum 2004, Developing ASEAN-China Relations: Realities and Prospects, Singapore, 23 June 2004 <http://www.aseansec.org/16255.htm>. 2005/4/8.

目前東協對中國的崛起是否會對他們造成挑戰究竟是「威脅」或是「機運」，並無一致的共識，主要是受到下列因素的影響：雙方國家實力有不少差距；中國軍備不斷增長；1960 與 70 年代中國對東南亞國內叛亂活動的支持；1979 年越南佔領柬埔寨後，中國與越南發生的衝突；1980 與 90 年代中國與一些國家因爭奪南海主權而爆發的衝突；一些國家擔心中國會操縱國內華人社會等。諷刺的是，1967 年東協成立很大的原因就是為了要遏止共產黨勢力蔓延至此地區。成員國中以菲律賓、印尼對中國的疑慮最深，以下為東協幾個主要國家對中國的觀感，分述如下：⁴²

一、印尼：

國內華人社會所扮演的角色長期以來一直是引發緊張情勢的原因，加上北京曾參與 1965 年其國內的共產黨所發動的流血政變。中國曾出版一份地圖，將印尼富藏天然氣區的納土納（Natuna）島水域的部分劃入中國的領海。但印尼心目中的「中國威脅」倒不是傳統的軍事行動，而是其可能對印尼政治與社會不安狀況加以利用的企圖。

二、菲律賓：

它認為中國在南海的擴張是主要長期的威脅，雙方爭執的焦點在於巴拉望島（Palawn）以西約 50 個小島嶼暗礁之歸屬。1995 年中國派兵佔領美濟礁使雙方爆發武力衝突。為此菲國決定恢復其與美國的安全關係，並將其軍事發展計畫置重點於維護其南沙主權的聲明，及對付國內共黨及分離勢力。

三、新加坡：

不同於前二國，新加坡一直和中國維持良好的關係，尤其是經貿往來。但它也追求和其它能影響地區戰略穩定的國家間的關係。使得它一方面與中國發展經貿關係，一方面與美國和其它大國發展關係。另外也在北京—台北間採行平衡的交往關係。

四、泰國：

和中國較為友好，兩國曾於 1979 年合作反抗越南入侵柬埔寨的行動，且雙方

⁴² Richard Sokolsky, Angel Rabasa, C.R. Neu, The Role of Southeast Asia in U.S. Strategy Toward China (Santa Monica: Rand,2000), pp.29-42.

沒有明顯的領土（海）爭執，兩國近來在經濟和軍事往來上非常密切。

五、馬來西亞：

儘管於 1960 年代，中國曾支持其內部主要由華人組成的共黨游擊隊一事，但雙方的關係是建立在經貿關係上而似乎不受影響。亞洲金融風危機間，中國曾聲援馬哈迪對國際金融界的批評。馬國認為與中國修好，將有助於對付某些想將其本身價值觀加諸於東南亞國家的西方干預主義國家（尤其是美國）。

六、越南：

雖然雙方關係已正常化，但越南仍視中國為一外部威脅，這要來自於邊界及領海主權的衝突，如 1979 年中越的邊界戰爭、1974 及 1978 年為了爭奪西沙和南沙群島主權而發生的武裝衝突。它除了與中國經貿往來外，也同時擴大與美國、日本及歐盟的政、經關係。

東協對中國還有一些疑慮的部分（一）有中國的海軍未來將具有遠洋投射的能力，能應付一場區域戰爭，一旦建造完成，東南亞地區將會被其投射範圍所涵蓋。（二）依照雙方合作計畫，中國可在湄公河上游興建水壩，及建造泛亞鐵路、修建通往緬甸及越南的鐵、公路等，屆時中國可藉此輕易控制越南、寮國、緬甸及柬埔寨等陸界的國家。（三）中國一旦變成經濟強國，將足以掌控或遏制此地區。

由於中國和東協真正有實質合作關係使在 1996 年後，至今不到 10 年時間，中國要完全消除和這些國家數十年來仇恨或疑慮是不可能的。從上述成員國對中國的觀點，應該是威脅及機會感各佔一半，因此成員國重視的還是與中國的經貿關係為主；在非經濟領域上，除了中國之外，還特別重視美、日與西方國家合作的關係，因為只有大國間在此區域能維持戰略平衡，才符合東協的利益；東協在這種多邊交往及權力平衡的安全觀下，甚至現在也有意將印度納入它的區域安全的架構中⁴³。所以，短期內中國要想藉由經貿的緊密合作，來獲得控制區域的主導權是很難達到的。但若長期讓東協從中國的市場上受惠良多，大過於美、日等國所能提供的利益，一旦形成互賴甚至依賴效應，加上長時間會讓其消除對中國

⁴³ Amitav Acharay, "Seeking Security In The Dragon's Shadow: China and Southeast Asia In The Emerging Asian Order" p.3.

威脅的疑慮，屆時這種多邊平衡將會呈現消長現象。

合作的前景

目前中國和東盟所主要簽訂的條約或宣言有東南亞友好合作條約、戰略伙伴關係聯合宣言、南海各方行為宣言、雙方籌組自由貿易區等。前二項已概為在雙方的觀點及意涵中討論過，不再述及。以下僅就目前爭議較多、問題也較大的南海各方行為宣言、籌組自由貿易區之合作前景來探討。

一、南海各方行為宣言：

歷史上只要牽涉到國家間主權的爭端，要快速解決大多只能透過戰爭一途，否則只能仰賴談判或訴諸國際法庭，但成效一向很小。像南海地區存在數十多年甚至更久的爭議，要端賴一紙條約都稱不上的宣言來約束，其成效如何，令人懷疑。例如 2002 年中國—東協所簽訂南海各方行為宣言，並不是第一個處理南海爭端的行為準據，早在 1992 年東盟本身就有了「東盟南海宣言」，還有 1995 年中菲關於南海的聯合聲明及其它雙邊協定，⁴⁴但是 1992 至 1999 年有關南海爭端的軍事衝突或緊張就有 10 次之多，甚至宣稱依國際法和聯合國海洋公約法都無效。因此，以下有必要檢視「南海各方行為宣言」不足的功能。目前涉入南海主權爭端共有中國、台灣、菲律賓、馬來西亞、越南、汶萊等 6 國，其中台灣、菲律賓、越南和中國有爭議。

（一）本身未具有法律約束力：

原則上它是一紙政治而非法律文件，其主旨大致和 1992 年的「東盟南海宣言」，約束力還是建立在聯合國憲章、聯合國海洋公約法、東南亞友好合作條約、和平共處五原則及國際法原則之上；並通過友好磋商談判，以和平的方式解決爭議。由於有前次失敗的經驗，東協內部有發出要求進一步訂定更細、更嚴謹規則的聲音。⁴⁵果然，這次南海各方行為宣言發佈不久，2004 年中國就針對越南私自

訂定南海旅遊路線及在南沙群島修建機場⁴⁶，及 2005 年菲律賓、越南就其聯合

⁴⁴ 李金明，〈以東盟南海宣言到南海各方行為宣言〉《東南亞研究》（廣州），第 3 期，2004 年，頁 31。

⁴⁵ Amitav Acharya, "Seeking Security In The Dragon's Shadow: China and Southeast Asia In The Emerging Asian Order" pp.5-21.

⁴⁶ 中華人民共和國外交部“外交部發言人孔泉就越南開通赴南沙旅遊線路事答記者問”2004 年 4 月 16 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t85432.htm>. 2005/4/9.

在南海進行海上研究，以違反行爲宣言爲由提出抗議⁴⁷。

(二) 內容適用(法)性不足：

南海宣言主要是針對島嶼而非海域部分，在島嶼之外的海洋爭議目前是以「聯合國海洋公約法」的約定爲主，它只規定領海以外不超過 200 海里爲經濟海域，而大陸架則自依其領土自然延伸，直至大陸邊的外緣，最遠不超過 350 海里。然而該法並未對假如海岸相向寬度小於 400 海里的國家間的經濟區劃界問題做出解釋，就產生像南海諸多島嶼間經濟海域重疊的現象。事實上，過去也發生不少因爭奪認爲是自己的經濟海域與大陸架內天然氣或石油探勘權，而發生的衝突。還有，有些國家在有爭議的南沙島上建造設施的問題也不斷發生，這些設施一般是建造在珊瑚礁上的水泥固體，即藉助自然岩礁建造建造的人工島嶼，但由於它的基礎不是固定在海底，因此就不適用海洋法有關人工島嶼的規定。⁴⁸

雖然宣言中還有提到「擱置主權、共同開發」的原則，所以中國的態度短時間是可以容忍別國的違規行爲。但長期來看，一旦其國力成長到一定程度或解決了台灣問題後，就如同一位知名的中國學者沈丁立 (Shen Dingli) 所說：「一旦台灣問題沒了，中國將轉向南海問題」⁴⁹，中國是否還有如此雅量令人質疑。

終究有關爭議部分還是要靠當事雙方談判解決，但中國如何在主權至上及經濟合作優先中作取捨，來解決此棘手的問題有待觀察。但可以顯見，上述宣言中功能不足部分未解決，未來南海主權爭議應該還會持續，儘管不致有武力衝突發生，但是因爭執造成彼此緊張情勢而影響合作意願應在所難免。

二、中國—東盟自由貿易區

雖然此貿易區的的規劃及理想看來是美好的，但雙方已有一些學者對合作的前景是抱持懷疑甚至悲觀的態度，這些意見歸納如下：

(一) 雙方的經濟差異懸殊：

雙方在領土及人口規模、經濟發展水平、國際地位等影響國力因素相差甚

中華人民共和國外交部外交部“發言人劉建超就越南在南沙群島修建機場答記者問” 2004 年 5 月 18 日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t112457.htm>. 2005/4/9.

⁴⁷ 中華人民共和國外交部“外交部發言人孔泉就菲律賓、越南在南中國海進行聯合海洋研究事答記者問” 2005 年 3 月 10 日。<http://www.fmprc.gov.cn/chn/xwfw/fyrth/t186689.htm> 2005/4/9.

⁴⁸ 李金明〈南海主權爭端的現狀〉《南洋問題研究》(廈門)，109 期，2002 年 1 期，頁 57 至 58。

⁴⁹ 轉引自 Amitav Achary, “Seeking Security In The Dragon's Shadow: China and Southeast Asia In The Emerging Asian Order” pp.12-13.

大，如中國的領土和人口是整個東盟的 2 倍、國內生產總值比 10 個成員國加在一起還要大。先不要和中國比，連東盟內部的差異就很大；如新加坡是區域內經濟發展水平最高的國家，但它與柬埔寨的人均 GDP 差距在 100 倍以上，遠高於歐盟內 16 倍、及北美自由貿易區內 30 倍。這將導致小國對大國、弱國對強國存有戒心，可能會尋求外部力量的保護⁵⁰，如與美國的軍事合作，或者是依靠其它經濟合作體如 APEC，來解決自身的問題。

（二）雙方相互投資額差距過大：

由於中國市場龐大，加入後將會吸引更多的外資。以 2000 年為例，中國對東協的投資為 5.5 億美元，而東協對中國的投資卻高達 34.4 億美元；同年中國與東協的投資總額僅是中國與東北亞的 5 分之 1。

部分原因在於東協的產業結構和中國相近，使雙方產品缺少互補性。加上中國有廉價與眾多的勞力、廣大的市場、地理位置便利等，自然會吸引外資。據統計，1992 從東協至中國的直接投資為 2.8 億美元，但至 1999 年卻竄至 34.4 億美元。若這種差距持續下去，從自由貿易區中受益的恐怕只有中國。⁵¹

（三）成員國的看法不一：

在上述的因素下，使得成員國對自由貿易區的看法不一，例如較先進的新加坡、馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國和汶萊是首批將於 2010 年加入，相對落後如越南、緬甸、寮國、柬埔寨等國則於 2015 年才會加入。另外新加坡是此計畫的推動者；馬來西亞則抱怨進展太快，並只要求對本國汽車進行保護；菲律賓和印尼則希望推動石油化工產品出口降低關稅等。⁵²還有中國排除二項東協主要的產品—稻米、棕櫚油在降低關稅的品項之外，這是最不為被多數成員國所接受的，並擔心其國內市場未來將充斥著中國便宜的農產品；甚至東協享有降低關稅的優惠，在未來日本、韓國與印度也可享有。⁵³

⁵⁰ 宋韜，〈中國—東盟自由貿易區發展的障礙與前景〉《上海綜合經濟》（上海），2003 年 12 期，頁 70。

⁵¹ Amitav Acharay, “Seeking Security In The Dragon's Shadow: China and Southeast Asia In The Emerging Asian Order” pp.9-10.

⁵² 張震，〈構建中國—東盟自由貿易區的障礙性因素分析〉，頁 25。

⁵³ Amitav Acharay, “Seeking Security In The Dragon's Shadow: China and Southeast Asia In The Emerging Asian Order” p.11.

其它還有一些問題如將來區域整合之後，就必須要有共通貨幣，而人民幣能否成為共同的計價貨幣呢？其可能性並不大。⁵⁴當然也有不少人對此計畫抱持樂觀的態度，他們認為不能光從來上述單一或幾個面向，而必要從整體來看。況且目前只有初步計畫，雙方還未就進展速度及詳細內容等作磋商，要判定成效如何似乎言之過早。但中國有政治考量「藉自由貿易區來取代日本及美國在本地政經的領導地位、及確保東協遵守一個中國原則」，卻是不爭的事實，但中國越急著要達到政治目的，而忽略從專業的角度來衡量自由貿易區利弊與可行性，從目前的一些窒礙因素來看，能否有溢出（spill-over）效果，進而如期達成區域整合之目的，恐怕連中國都不敢保證。這點是東協必須要注意的，若東協只認為中國的龐大市場就等同於高利潤，而未評估自我內部及雙方結構差異性問題就貿然加入，屆時資金恐將大量流入中國，而落得自己是未蒙其利，先受其害。

結論

在經濟發展上東協寧可向前看，把和中國合作當作一種「中國機會論」，以合作取代對抗，畢竟中國有連續幾年傲人的高經濟成長率，及廣大市場與消費人口，東協很難不和這個吸引全球外資最多的國家來合作⁵⁵，且東協本身也有 5 億人口與富藏天然資源，中國當然也想擁有此地區整合之後的主導權。東協和中國交往可說是採「政、經分離」的立場，在經濟上可優先和中國密切合作，但在政治及安全領域上卻是保持和美國、日本、中國等大國平衡交往的立場，甚至一些成員國與美國還保有軍事同盟關係，且傾向於支持美國這邊，這一方面是「中國威脅論」的陰影揮之不去所致，一方面也唯有保持大國間在此地區的戰略平衡地位，才是對發展中的東協最有利的選項。因此除非中國能使東協在經貿上對它產生高度的依賴，否則要插手甚或主導東協的主要事務是很難達成的。

展望雙方合作的前景，有些未牽涉到國家核心利益部分如官方論壇、非官方的對話、及會議機制合作是持續樂觀的，反之若涉及主權爭議及國家利益部分，要愉快合作並非容易之事。相對地，雙方若無法排除現有合作的障礙，純以政治凌駕專業考量的話，恐怕這些障礙將會毀掉合作的基礎，例如南海行為宣言規範

⁵⁴ 胡聲平，〈東亞區域整合與中國之立場及策略研究〉《全球政治評論》（台北），7 期，2003 年 7 月，頁 51。

⁵⁵ 新華網，“經合組織最新統計：2002 年中國吸引外資最多” 2003 年 6 月 30 日，<http://www.people.com.cn/GB/jingji/1037/1942706.html>. 2005/4/13.

不明確也不具約束力，很可能會為漁業與天然資源之爭再度衝突。還有自由貿易區成員間經濟結構的差異及執行不當，很可能造成員國退出或轉向與其它經濟體合作。東協在合作前應先做風險的評估，中國 10 年內就想建成雙方的自由貿易區是基於政治考量，且萬一失敗，它的經濟可以支撐及迅速恢復；但東協有無能力承受整合失敗的後果，確實值得商榷。畢竟選擇合作對象的主動權是在東協本身，而不是急著非與中國合作不可，例如還有亞太經合會（APEC）、日本有意準備跟進的日本—東協自由貿易區、計畫中的東協加三（中、日、韓三國）東北亞自由貿易區、貨幣聯盟、或者是與區域外國家的雙邊自由貿易協定都是選項，至少東協也應按原計畫先完成執行中的東協自由貿易區（AFTA），把區域內先整合完成之後，再談與區域外國家之合作，成功率會較高，否則在內部經濟結構差距過大的情況下，貿然和中國合作，恐怕外資將一面倒地地被中國吸附過去。

雖然東協支持「一個中國」的政策，但這並不表示一旦台海衝突時會做出不利台灣的舉動，因為不干涉它國內政及保持中立是其對外的原則，且東協是講究「合作的安全觀」，若成員國無一致的共識是不會採取行動的。我國要防範的是被區域經濟體排除在外，這是中國以經促統的一貫手法。在此情況下，我國更應強化與東協個別國家的關係，例如在現有雙邊機制、APEC 組織或其它合作架構中與成員國保持良好互動等都是可行之道，因為只要一、兩個成員國對我友好的話，中國是很難讓東協一致做出不利我國的舉動。

投稿人：梁文興，現為國立中山大學大陸研究所博士生，任職於政治作戰學校大隊長，聯絡地址：北投郵政 90045 附 810 號，電話：0928299376