



東亞高峰會的擴大

對東亞區域整合之影響

張心怡

(南華大學歐洲研究所專任副教授)

摘要

自2005年成立以來，「東亞高峰會」即為一個供泛東亞國家就戰略、政治與經濟等共同議題進行對話、並以促進東亞和平、穩定和繁榮為目標的重要論壇，同時也因其深具構築「東亞共同體」的潛力而備受各方矚目。在2010年的第五屆峰會上，東亞高峰會進行了首次的擴大，攸關東亞局勢發展動向美國與俄羅斯在東協國家的邀請下被正式接納，並於2011年的第六屆高峰會上成為會員國。在地理位置非屬東亞的美、俄加入之後，東亞高峰會的外交代表性顯然大獲提升，但峰會的本質和成員間的權力結構關係也隨之出現新的變化。本文嘗試由新區域主義的角度來分析東亞高峰會的擴大如何影響東亞區域整合進程的發展，首先說明東亞高峰會所呈現的新區域主義特質，其次探究東亞高峰會主要成員對於納入美、俄的立場，最後則論述擴大後的東亞高峰會對於其機制本質、東亞區域秩序的建構以及東亞地區發展中的新區域主義所可能產生的影響與衝擊。

關鍵詞：東亞高峰會，區域主義，區域整合，東亞。



The Enlargement of the East Asia Summit and Its Implications for Regional Integration in East Asia

Chang, Hsin-Yi

(Associate Professor, Graduate Institute of European Studies, Nanhua University)

Abstract

Being held for the first time as a pan-East Asian dialogue forum in 2005, the East Asia Summit deals with broad strategic, political and economic issues with the aim of promoting peace, stability and economic prosperity in East Asia. Following its enlargement to include the US and Russia in the Sixth East Asia Summit as official member states, many questions have been raised. Would the enlargement of EAS membership harm the EAS itself, and thus paving the way for the revival of ASEAN+3 as the main vehicle of East Asian community? Would this enlargement reduce the significance of the East Asian community and thus impair the emerging New Regionalism in East Asia? What are its implications for the existing cooperation patterns underway in East Asia? By exploring the nature of the EAS and the effects of the EAS Enlargement, this paper seeks to answer these questions proposed above and hopefully could be served as a foundation for future policy researches of Taiwan's East Asian policy.

Keywords: East Asia Summit (EAS), regionalism, regional integration, East Asia.



壹、前言

冷戰結束以來，東亞各國的交流合作從自由貿易區及金融互助等低階政治的經貿合作逐步擴大延伸到政治、安全等高階政治之議題領域，其中成員幾乎涵蓋所有東亞國家的「東亞高峰會」於2005年的召開，不僅揭示東亞地區邁向全面性區域合作開展的第一步，亦象徵著東亞區域主義正式邁入制度化的新階段。作為泛東亞國家在戰略、政治與經濟議題上的對話平台，「東亞高峰會」自舉行以來即備受各方矚目，在運作順利的情況下，其未來或有可能達成「東亞共同體」之實踐，而與美國主導的亞太經合會（APEC）形成相互競合的態勢。

值得注意的是，在2010年第五屆東亞高峰會上，美國與俄羅斯獲邀加入，並於2011年的第六屆高峰會上正式成為會員國，這使得東亞高峰會的成員規模從原本的「東協加六」擴大為「東協加八」。一時之間，東亞高峰會的代表性與重要性大為提升，成員間的權力結構關係也隨之出現新的變化。由是觀之，東亞高峰會實深具牽動東亞目前的權力平衡以及左右東亞未來整合發展方向的潛力。

過去我國受限於政治敏感問題，和東亞國家在外交上並無任何正式往來，在東亞邁向區域整合的過程中，亦無由參與相關機制，以致國內對於東亞高峰會的相關研究並不甚多，而研究議題則多偏重於東亞主要行為者在東亞高峰會創立過程中的角力互動與利益考量（吳玲君¹；宋興洲²），抑或針對單屆峰會的發展來分析其影響（陳鴻瑜³；林若雱⁴），雖有孫國祥⁵、楊昊⁶分別從歷史變遷和區域主義的角度來觀察

¹ 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2期（2007年4、5月），頁117-139。

² 宋興洲，「東亞四種區域合作形式之研究---從結構-行為體角度探討其成因、意涵及機制」，**國科會專題研究計畫成果報告**，NSC97-2410-H029-024（國科會：2008年）。

³ 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5-11。

⁴ 林若雱，「第三屆東亞高峰會(EAS)的成就與侷限」，發表於TKU/Shanghai 研討會（臺北：淡江大學，2007年12月）。

⁵ 孫國祥，「再探東亞國際關係：東亞高峰會的制度理論分析研究成果報告」，**國科會專題研究計畫成果報告**，NSC 95-2414-H-343-001（國科會：2008年）。



東亞高峰會的發展，藉以探究區域主義在東亞地區的發展與實踐，但以上研究時間集中於第三屆峰會之前，考量到目前東亞高峰會迄已舉行六屆，組織架構與成員亦不斷變化擴充，顯示此一研究議題已有進一步更新之必要。

基於此，本文嘗試由新區域主義的角度來分析東亞高峰會的擴大如何影響東亞區域整合進程的發展，首先說明東亞高峰會所呈現的新區域主義特質，其次探究東亞主要成員對於納入美、俄的立場，最後則論述擴大後的東亞高峰會對於其機制本質、東亞區域秩序的建構以及東亞地區發展中的區域主義所可能產生的影響與衝擊。而本文認為，東亞高峰會的首次擴大一方面固然提升了東亞高峰會在外交上的重要性，另一方面卻也對東亞高峰會機制的本質、其扮演推動東亞區域整合角色的地位以及東亞剛起步的新區域主義增添了新的變數。

貳、東亞區域主義的發展與「東亞高峰會」

隨著歐盟冷戰結束之後進一步邁向政治整合、北美自由貿易協定的簽訂以及亞太經合會等種種區域整合情勢的發展，國家間的合作行為逐漸受到世人關注，也引發學界關於區域整合現象的熱烈討論。

在研究區域整合的相關文獻中，「區域化」(regionalization)與「區域主義」(regionalism)這兩個被廣泛交互使用的概念，均用以表示區域國家間的互賴與合作關係，惟從驅使此兩種現象發生的動力來看，則可在定義與意涵上將兩者加以區別。「區域化」指的是以地區為範疇的互動行為，經由互賴關係深化後所產生的利害共通現象，它通常用以指稱經濟上的相互依存，是一種「由下而上」(bottom-up)的發展過程，而且政府在此過程中扮演的角色通常較為被動；至於「區域主義」，則係指政府間為了解決區域共同關切的問題而在外交政策上採取的協調或合作策略；換言之，區域主義具有濃厚政府間(intergovernmental cooperation)合作的意味，也是一種透過政策規劃和導引來促進國家間

⁶ 徐郁芬、楊昊，「東亞高峰會成立的區域意涵與臺灣的因應之道」，*新世紀智庫論壇*，第38期(2007年6月)，頁86-99。



經濟政策協調與合作的過程。⁷

經由以上對於兩種概念的說明與解釋可以發現，區域化主要受到市場、社會以及民間貿易和投資流動的驅動，屬於比較下層結構的整合，亦即經貿、社會、文化層面的交流與整合，區域主義則涉及了國家透過對話和簽訂條約而在政治、政策上達成的協定與安排，而區域主義通常需要區域化的支撐，而區域化則凸顯了區域主義的必要性。

自第二次世界大戰結束以來，區域主義呈現兩波蓬勃的發展。第一波區域主義的浪潮始自於西歐地區在 1950 年代展開的整合運動，而在 1960 年代中期因為法國採取的「缺席政策」(empty chair) 導致歐洲共同體 (European Community) 運作一度停擺以及法國總統戴高樂對於歐洲整合走向超國家主義的抗拒下陷入停滯。到了 1980 年代後期，隨著冷戰時空環境的轉變以及全球化的加速，區域主義又再度興起成為一股風潮。由於這一波區域主義在全球分布上明顯具有地緣經濟的板塊特性 (即歐洲、北美與東亞三大板塊)，加上其秉持著外向 (outward-looking) 和非排他的原則 (舊區域主義強調內向和排他型之特質)，以已開發國家與開發中國家共同合作來建構區域主義的新方式呈現，且關注的議題更為廣泛，發展形態也更為鬆散、開放，因而被稱之為「新區域主義」(New Regionalism)。⁸

就東亞區域的發展過程來看，區域內各經濟體間過去在經濟、社會、文化與政治層面的交流和互動早已十分頻繁，由市場驅動的經濟區域化更是不爭的事實。伴隨著高度的經濟聯繫與互賴程度的增加，東亞過去曾經出現不少關於區域主義整合的思想與倡議，⁹但基於亞洲

⁷ 關於區域化與區域主義定義相關探討，參見宋興洲，「區域主義與東亞經濟合作」，*政治科學論叢*，第 24 期 (2005)，頁 6-7；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 13 期 (2005)，頁 34-5；以及宋鎮照，「從東亞經濟整合趨勢看臺灣區域發展思維與策略」，*立法院院聞*，第 34 卷第 8 期 (2006)，頁 9-26。

⁸ 參見廖文義，「新區域主義與『東協+3』合作架構之建立」，*復興崗學報*，第 88 期 (2006 年)，頁 305-7；江啟臣，「新區域主義浪潮下台灣亞太區域經濟戰略之研析」，發表於第四屆戰略學術研討會 (台北市：淡江大學國際事務與戰略研究所，2008 年 4 月 18 日)，頁 4-5，引自「中華台北 APEC 研究中心」網站，網址：http://www.ctasc.org.tw/05subject/s_21_21.pdf；瀏覽日期：2012 年 2 月 25 日。

⁹ 諸如日本在 1960 至 1970 年代陸續提出的太平洋自由貿易區與環太平洋經濟圈倡議，以及東協在 1980 年代提出的東協與太平洋共同體研究報告等。



各國在歷史背景、政治制度及社會文化上較為迥異，經濟發展又多為以全球為腹地的出口導向貿易型態為主，加上缺乏充分領導意願、且願意提供區域公共財的霸權國家，因而減少了各國缺乏從事區域合作的誘因，在區域制度面上的合作成果乃遠不及歐盟與北美地區。

而 1997 年爆發的亞洲金融危機則提供東亞新區域主義一個初始萌芽的有利契機。在這場由西方國家金融投機所誘導而生的金融危機爆發後，東亞市場出現突發性且史無前例的資產價格縮水以及激烈的經濟衰退。歷時僅年餘，各國股票市場之市值如以美元計價，縮水達 85%。各國幣值貶值的幅度也超過用以維持出口競爭力的程度，若干貨幣在 1998 年 7 月底前，相對於美元已貶值了 50% 至 80%。東亞國家貨幣的快速貶值以及資產價格的崩跌，加上通貨膨脹壓力的形成，遂造成各國經濟成長出現顯著的衰退，各國也蒙受重大損失。基於對區域經濟互賴的脆弱有所認知以及謀求共同經濟安全的考量下，東亞各經濟體開始思考如何透過較為明確、且具約束力的政府間合作策略來建立一套區域內的完善自我抵禦金融風險機制，冀以防範類似的金融危機再度發生。

此後，以「東協加三」成員為主的東亞區域經濟整合進程開始快速展開，¹⁰除了在金融合作方面迅速獲致包括 2000 年達成雙邊貨幣互換 (bilateral currency swaps) 的清邁倡議 (Chiang Mai Initiative, CMI) 以及於 2010 年 3 月生效的「清邁倡議多邊化」(Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM) 的貨幣互換協議與建立區域外匯儲備庫等重大成果外，另一個對於強化東亞區域意識的重要發展，即是在 2005 年，以「東協加三」成員為主、另納入印度、澳洲與紐西蘭的「東亞高峰會」(East Asia Summit, EAS) 之召開，至此東亞地區正式邁入全面性區域合作的制度化階段。¹¹

在東亞區域整合的發展過程中，眾所公認邁向「東亞共同體」之整合最終目標的理想途徑，即是經由「東協加三」架構下進行的自由貿易區及金融互助等低階政治 (low politics) 的經貿合作能逐漸發揮擴

¹⁰ 「東協加三」架構之下的互動方式是以東協成員為發展核心，而中、日、韓三個東北亞國家為輔。

¹¹ Nair, Deepak, "Regionalism in the Asia-Pacific/East Asia: A Frustrated Regionalism?", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.1, 2008, p111.



溢效應 (spill-over effect)，將合作的層次延伸到政治、安全等高階政治之議題領域，進而以「東亞高峰會」帶動全面性區域合作的形成，最終導引東亞地區朝向「東亞共同體」的區域建制方向來發展。¹²惟在實際的發展上，東亞高峰會（東協加六）並未直接由「東協加三」轉型而成，反而被建構為另一個以東協為核心、且具備「開放、包容、透明且外向性」特色的常設性多邊區域合作與對話機制，而其所呈現的新區域主義特質則展現在以下三方面：

首先，從參與成員的條件來看，東亞高峰會的成員並非僅單純侷限於過去主導東亞經濟合作的「東協加三」成員，而是在滿足東協所提出的三個先決條件之情況下，開放給東亞以外的國家參與，包括：一、與東協享有實質政經關係；二、認可和簽署《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)；三、成為東協的完全對話夥伴國。以故，當首屆東亞高峰會在馬來西亞舉行時，參與者除了原本「東協加三」架構之下的東協十國與中、日、韓外，還包括和東亞地區有著密切地緣和經濟關係的印度、澳洲、紐西蘭等泛東亞地理屬性的國家。另一方面，東亞高峰會也跳脫傳統國際政治南北關係界線的分野，採取南北合作之模式，亦即由地緣經濟相近的已開發國家（日、韓、澳）與發展中國家（東協、中、印）共同建構區域合作架構與組織的新方式。由此可見，東亞高峰會成員的組合主要係以政治因素而非全然由地理位置來決定，此一考量充分顯示東亞高峰會所具備的地緣政治意涵，也賦予其「開放性區域主義」的特色。¹³

其次，就機制的制度化發展而論，東亞高峰會係以領袖高峰會議為主，傾向趨於彈性或軟性的安排，刻意避免傳統僵硬的制度或官僚組織結構，並自我定位為一個就廣泛議題與合作進行討論的對話性論壇機制，其會議結論則透過「由上而下」(top-down)的宣言或聲明等形式為之，冀望由此營造出經由政府間對話與合作、進而達到強化區

¹² 惟此一共同體究竟是否仿倣由經濟整合邁向政治合作的歐盟經驗，以及其將以何種型態的主導模式作為推動合作的核心基礎，各方並未達成一致共識，亦替東亞整合的發展保留相當的想像空間。參見吳玲君，前引文，頁 121。

¹³ 引自李瓊莉，前引文，頁 36-7。



域認同與追求共同目標之目的，政治意味甚為濃厚。

最後，以機制目標與對話/合作的範疇而言，觀察歷屆會議的議題主軸和討論重點可知（參見表1），東亞高峰會的主要目的在於提供一個政治對話與合作的場域，使區域內國家能針對東亞地區在中、印兩強崛起所帶來的區域安全與政治效應等非經貿議題之衝擊與改變下作出共同因應與調整。在過去歷屆峰會上，各方對話/合作的範疇除了金融面向外，尚包括能源、氣候變遷、朝鮮半島的核問題以及禽流感防治與災害管理等四大非經濟性議題的優先領域。值得注意的是，在美國正式參與的第六屆東亞高峰會上，許多國家相繼提出南海主權爭議問題，包括與中國存在領土爭議的菲律賓、越南等，顯示東亞高峰會已被多數領袖賦予作為磋商亞洲地區硬性政治、安全議題架構的意涵。義所關注的內容和實現的目標不斷增強，涉及在區域的基礎上，包括人權、民主、環境和社會正義。

表1：歷屆東亞高峰會的議題主軸與討論重點

	舉行時間/地點	發表宣言或聲明	參與國家	會議主軸與重點
第一屆	2005年12月14日/馬來西亞吉隆坡	《吉隆坡宣言》	東協十國、中、日、韓、印、澳、紐	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確立高峰會之定位及日後召開時間地點等相關原則。 2. 承認東協的主導性。 3. 支持六方會談解決朝鮮核問題、世界貿易組織杜哈回合談判以及推動對於區域恐怖主義和傳染病的合作與防範。
第二屆	2007年01月15	《東亞能源安全宿	東協十國、中、日、韓、	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對東亞能源合作提出具體目標和措



	日/菲律賓宿霧	霧宣言》	印、澳、紐	<p>施，承諾將降低對傳統能源的依賴，推廣生物燃料應用。</p> <p>2. 敦促北韓放棄發展核武。</p>
第三屆	2007年11月21日/新加坡	《氣候變化、能源和環境新加坡宣言》	東協十國、中、日、韓、印、澳、紐	<p>1. 各國承諾願意建立一個有效、全面與公平解決氣候變遷的多邊機制。</p> <p>2. 日本建議展開「東協加六自由貿易區」的研究工作，據以推動成立東亞經濟共同體。</p>
第四屆	2009年10月25日/泰國華欣	《東亞高峰會災害管理華欣聲明》	東協十國、中、日、韓、印、澳、紐	<p>1. 為替亞洲經濟增長尋找新的模式，日本和澳洲各自提出東亞共同體、亞太共同體（包含美國在內）和自由貿易區構想。</p> <p>2. 各國同意在經濟、教育、應對氣候變遷等方面加強合作。</p> <p>3. 確認將發展「東亞共同體」的願景。。</p>
第五屆	2010年10月30日/越南	《紀念東亞高峰會五週年河	東協十國、中、日、韓、印、澳、紐、	<p>1. 對高峰會各國的肯定與承諾，及未來的發展計畫。</p>



	河內	內宣言》	美、俄	<ol style="list-style-type: none"> 2. 邀請美、俄兩國元首參加下屆的東亞高峰會。 3. 就區域合作、經濟復甦、氣候變遷等議題提出解決方針。
第六屆	2011年11月19日/印尼峇里島	《東亞高峰會互惠關係原則宣言》以及《東亞高峰會關於東協互聯互通的宣言》	東協十國、中、日、韓、印、澳、紐、美、俄	<ol style="list-style-type: none"> 1. 針對如何在國際金融危機的嚴峻挑戰下維持東亞經濟之持續成長進行討論。 2. 各國同意以本屆峰會通過之《東亞高峰會互惠關係原則宣言》作為推動和維護地區和平、穩定與繁榮的行為指南。 3. 加強財金、能源、教育、傳染病和災害管理等五大重點領域的合作進行討論。

資料來源：作者自行整理。

總的來看，由於東亞高峰會的成員組合係以政治因素為主要考量，故而賦予其相當程度的戰略與地緣政治意涵，而其自我定位為區域內國家在政治層面的對話與合作之組織性質，加上對話/合作的範疇涉及了經濟以外的議題領域，的確頗有藉由政府間合作來推動強化區域意識與認同的政治意涵，因而實已具備新區域主義合作建制的雛形。



惟在東亞高峰會目前尚缺乏明確組織架構的前提下，其所產出的結論雖然具有「由上而下」的執行權威，但往往流於外交辭令，或僅具宣示性意義，是否涉及在政策上的協調更有待觀察，加上缺乏相關的執行機制，最終多是造成所欲達成的政策目標遠大，但卻缺乏務實的作法與執行方式。因此，就新區域主義之經由國家間的政策協調、進而形塑或推動區域整合發展的實質效果而言，東亞高峰會目前的成果仍屬有限。

叁、主要成員對於東亞高峰會擴大的立場

面對東亞政經情勢受到以東協為核心的這一波新區域主義快速發展衝擊而產生急遽變化的情況，向來對於東亞地區有著歷史淵源和重大政經利益的美、俄兩國，近年來分別積極與東協等國改善關係，並表達參加東亞高峰會的意願。東協則在2010年7月21日於越南河內召開的東協外長會議中作出正面回應，歡迎美國和俄羅斯加入東亞高峰會，並於10月召開的東協高峰會上，正式宣布邀請美、俄加入，美國總統歐巴馬和俄羅斯外交部長拉夫羅夫（Sergei Lavrov）則首度參加在2011年11月19日於印尼峇里島舉行的第六屆東亞高峰會，使得東亞高峰會由原本的泛東亞區域的「東協加六」模式，將轉型為「東協加八」之跨區域新對話架構。茲就東協、中國、美國及俄國對於東亞高峰會擴大所抱持之立場分述如下。¹⁴

一、東協

東協是東亞區域合作的最主要推手，也是東亞高峰會的核心力量。對於東亞高峰會的推動，東協最為關注者，即是如何避免其主導權旁落於其他大國之手，此乃由於東亞高峰會乃東協國家最能發揮主導作用之場域，而相對的，東協國家在亞太經合會中的影響力則實屬

¹⁴ 本小節主要論述係節錄自作者已發表之論著，詳見張心怡，**相對獲益與絕對獲益觀點下的東亞經濟合作**（臺北：五南書局，2011年），頁190-7。



有限。¹⁵因此，早在東亞高峰會的倡議階段，東協便已作出不邀請美、俄兩國參加的決定。

當時東協不邀請美國的原因主要有三：(1) 在東南亞發生金融危機時，美國並未給予及時的協助，導致東協國家有所不滿；(2) 自九一一事件後，美國的地區戰略重點因為反恐的需要主要放在中東以及中亞，相對顯得忽略了東亞，與東協國家在政治和經濟層面的互動不多；(3) 美國為避免對東南亞國家在政治和安全議題施展影響力時受到限制，並未和東協簽署《東南亞友好合作條約》。至於俄羅斯方面，雖然俄羅斯早在2005年就表態爭取加入東亞高峰會，亦與東協簽署《東南亞友好合作條約》，但當時俄羅斯與東協的雙邊經貿關係尚未緊密到足以成為東亞高峰會的對話夥伴，因此俄羅斯最後僅被列為峰會的觀察員。

然而，東亞地區牽涉到美國、日本、印度和東協國家整體戰略佈局的關鍵熱點近年來陸續浮上檯面，包括朝鮮半島的天安艦事件與後續之北韓砲擊延坪島衝突、中日間的東海油氣田開發、釣魚台爭議事件，以及中國和部分東協國家間的南海諸島主權爭議問題等。而中國在政經影響力大幅提升後，對於涉及主權的相關議題，已然一反過去溫和的「富鄰、安鄰、睦鄰」原則以及「擱置爭議、共同開發」之主張，轉為欲有所作為的積極強硬姿態，再加上其於談判過程中偏好採取雙邊談判以各個擊破對南海有主權主張國家的作法，使得東協成員對於中國的疑懼快速升高，¹⁶東亞地區局勢的急遽變化，整體力量居於相對弱勢的東協國家遂一改初衷，作出邀請美、俄兩強加入東亞高峰會以制衡中國的決定。¹⁷

究實而言，美、俄的加入在短期之內固然有助於達成東協藉由「大國平衡」策略來維持其掌舵者角色的意圖，但長期來看，在添加了美、

¹⁵ Cook, Malcolm, "The United States and the East Asia Summit: Finding The Proper Home", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, p301.

¹⁶ Webber, Douglas, "The Regional Integration That Didn't Happen: Cooperation without Integration in Early Twenty-First Century East Asia", *The Pacific Review*, Vol.23, No.3, 2010, pp.325.

¹⁷ 郭姿吟，「第五屆東亞峰會之觀察」，*亞太和平月刊*，第2卷第11期（2010年），引自「亞太和平研究基金會」網站，網址：<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=157>；瀏覽日期：2011年5月20日。



俄兩個重量級的會員後，東亞高峰會成員間原已錯綜複雜的權力結構又更形嚴峻，而如何適當調解列強核心利益的糾葛，並順利將美、俄入會帶來的衝擊轉化為對東亞區域合作具有建設性的助力，將是東協國家未來仍需面對的挑戰。

二、中國

對中國而言，成功崛起的關鍵戰略目標，即是如何逐步削弱美國在東亞的影響力，進而改變東亞的權力平衡。依此，中國運用東亞與日俱增的區域意識和己身的經濟實力，積極推動結合東北亞與東南亞的「東協加三」等相關區域整合機制，企圖將一向在東亞擁有最大影響力的美國排除在區域整合進程之外，而東亞高峰會亦是中國獲致的重要成果之一。

不過，在近來東亞地區矛盾與衝突擴大的情況下，對於中國崛起有著矛盾情結的東協國家，決定正式接納美、俄成為東亞高峰會成員，藉以平衡中國快速增加的影響力，而邀請美俄入會的決定，即在某種程度上反映出東協國家在心理層面上對於中國的恐懼和疑慮。

對中國而言，東亞高峰會的擴大實已打亂中國在東亞地區長期的政經佈局，亦嚴重衝擊中國整體的東亞戰略規劃。中國雖然感到相當不安，但對外仍表示同意和歡迎美俄的加入，希望兩國發揮建設性作用，同時強調東亞合作必須保持透明、開放與包容，以及支持東協在東亞區域合作的主導地位。推究其因，主要有二。第一，中國明瞭東協國家藉由邀請美、俄來制衡己身的決定係出自於安全上的顧慮，而這未必表示東協國家就此將放棄與中國互惠互利的經貿合作，並走上和中國對立、對抗的道路；畢竟，不容忽視的是，東亞國家和美國間仍存有鉅額的貿易不平衡，而美國在2008年金融海嘯中嚴重受創後，不僅未來無法提供具有足夠吸引力的區域公共財，更有可能為了解決自身龐大的貿易赤字而對東亞國家施壓。由是之故，東亞國家仍必須透過持續深化區域內的經濟合作以及各種形式的自由貿易協定來減少



對美國市場的依賴。¹⁸

第二，中國原本就強調東亞區域整合應在「東協加三」的架構下，並採取非制度性、以經貿為主軸的方式來進行，因此早在東亞高峰會舉行之前，便和日本就是否納入澳、紐等亞太國家的問題產生意見分歧。而現今在非屬東亞地區的美、俄加入之後，東亞高峰會不僅組織規模擴增成十八個國家，成員結構與地緣屬性也明顯地進一步朝向亞太地區傾斜，這樣的發展已明顯和中國所希望的「東亞事務東亞化」之方向背道而馳，加上成員增加的情況下，峰會討論的議題極有可能陷入如亞太經合會般的失焦困境，屆時，建構東亞共同體的主要推動力量仍將重回中國影響力佔優勢的「東協加三」架構之上。

基於以上思維，面對東亞高峰會的擴大，中國採取溫和以對之姿，希望能防止東亞國家進一步向美國靠攏，以免形成一道防範中國的外交圍堵戰線。¹⁹

三、美國

長久以來，美國基於國家安全戰略的考量，並不樂見一個不包括它的亞洲或東亞區域合作實體的存在，因為一個封閉的東亞經濟集團，必將導致一個具支配性之東亞區域秩序的形成，連帶影響美國在亞太地區的領導地位，而一旦失去亞太地區的領導位置，美國的全球領導地位亦將不保。基於此種思維，美國遂主導成立以「開放性區域主義」(open regionalism)為原則的亞太經合會，並提出「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of Asia-Pacific, FTAAP)的設想，希望藉著這樣一個溝通平台，持續維繫美國在東亞的有形存在與利益。惟「九一一事件」之後，布希政府的外交戰略重心集中在防範恐怖主義的議題上，相對忽略了與東南亞國家的關係經營，同時對此期間由「中國－東協」帶動的東亞區域經濟合作浪潮關注有限，以致美國逐漸喪失對東亞的

¹⁸ 宋國友，「美國重返東亞方式不合時宜」，*文匯報*，2010年10月31日，網址：http://big5.news365.com.cn:82/gate/big5/wenhui.news365.com.cn/gj/201010/t20101031_2865706.htm；瀏覽日期：2012年3月30日。

¹⁹ 宋鎮照，前引文，頁16-21。



影響力，²⁰其中尤以美國被排除東亞高峰會之外一事最具代表性。

作為區域外最重要的國家，美國在東亞高峰會的倡議階段，即已處在一種未獲邀參加、亦未表明參加意願的尷尬處境，爾後更被排拒於門外，而成為美國亞太外交政策的一大挫敗，這種情形自非美國所樂見。為了避免美國影響力的淡出成為結構性的轉變，美國企圖對東協國家提出警告，說明東亞高峰會應對任何想加入的國家開放，否則相關機制將導致東亞變成以中國為核心的經濟集團；²¹另外也透過親美的日本與澳洲提出邀請美國以觀察員身分與會和籌組亞太共同體的想法。

歐巴馬總統上任之後，一再宣示美國是個「太平洋國家」，同時採取更為親近亞洲的外交政策，積極參與東協各項活動，試圖強化與東協各國雙邊及多邊關係。另一方面，當東亞國家對中國對外作為漸趨獨斷而有所警覺之時，美國也順應此一轉變，改以東亞局勢平衡者（balancer）的角色，成功地重返東亞。2009年7月22日，在國務卿希拉蕊·柯林頓代表美國與東協各國外長簽署延宕十七年的《東南亞友好合作條約》後，美國終於順利取得了參與東亞高峰會的門票，並於2010年7月21日在越南河內召開的東協外長會議上，由各國領袖正式歡迎美國和俄羅斯加入東亞高峰會；美國總統歐巴馬則以正式成員的身份出席2011年印尼的第六屆東亞高峰會。

回顧過去歷屆的東亞高峰會，可以發現各方討論的內容，多半集中在區域合作、經濟復甦、防止跨國傳染病疫情擴散以及氣候變遷等議題上，而這些未必是美國真正關切的議題。事實上，美國之所以重新調整東南亞政策的方向，主要目的還是為了平衡中國對東南亞地區日益壯大的影響力。衡估未來，美國雖然在和中國私下的微妙較勁中扳回一城，並在出席第六屆峰會之際，成功地利用南海問題凸顯東協國家與中國的矛盾立場，搶得東亞高峰會的話語權，但在美國對東亞

²⁰ 陳鴻瑜，「注意東亞峰會」，*中國時報*，2005年11月30日，網址：<http://forums.chinatimes.com/report/2005vote/comment/c4b30043.htm>；瀏覽日期：2011年5月28日。

²¹ 由美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)於2005年2月對新加坡外長楊榮文(George Yeo)提出。見“US Concerned Over Exclusive Nature of EAS,” *Agence France Presse*, 25 February 2005.



影響力相對弱化的這段期間內，中國、日本、印度以及俄羅斯等國在區域事務上的份量已然增加，今後美國在東亞地區的戰略角色，實已無法回復到冷戰期間享有的霸權主導地位，而可能呈現朝局勢平衡者的角色來發展之態勢。

四、俄羅斯

早在2004年7月，俄羅斯便與東協簽署《東南亞友好合作條約》，並爭取加入東亞高峰會，但當時雙方的經貿關係並未緊密到可以成為高峰會的對話夥伴的程度，因此俄羅斯並未立即被東協接受為成員，最後僅以觀察員的身份出席，並和東協簽訂了未來十年的合作架構協議。此後，俄羅斯的經濟在出口石油與天然氣所得到的鉅額外匯挹注之下，逐漸從蘇聯解體後的失序中復甦，為了營造俄羅斯爭取從高峰會正式成員的有利條件，以及保障俄羅斯在東南亞、甚至東亞的經濟利益，俄羅斯積極與東協國家建立不同層次的多領域經貿合作關係，包括尋求與新加坡、越南洽簽自由貿易協定等舉措，試圖藉此走進東亞，進而追求在東亞地區取得優勢地位。

在順利成為東亞高峰會的正式成員後，俄羅斯承諾將以促進西伯利亞和遠東經濟發展為主要目標，同時將特別支持有關解決環境保護、能源短缺和天然災害的防範、預警和處理等相關議題。惟俄羅斯雖然成功進入東亞高峰會，但實質上仍難以發揮牽制中、美、日等國在東亞地區的影響力，僅能代表俄羅斯在東南亞地區並不缺席而已。

綜上觀之，東亞高峰會雖然被建構成為一個「開放、包容、透明且外向性」的區域論壇，但卻因其背負著建立東亞共同體神聖使命，而廣受各方矚目。值此東亞新區域機制發展的初步階段裡，相關行為者在追求或掌握區域貿易安排主導權過程中所展現的複雜政治算計與互動，除了進一步凸顯東亞高峰會在政治層面上的重要意涵，也證明了東亞地區在2008年金融海嘯後迅速恢復的強勁經濟成長，已成為推動世界經濟成長的希望與未來。



肆、對東亞區域整合之影響

過去在美蘇冷戰的兩極對峙體系結構下，東亞區域主義所呈現者，不外是美蘇強權在區域內的權力支配，區域內國家並無太多自主權。隨著冷戰格局的結束，東亞各國自主性逐漸提高，加上1997年亞洲金融危機的衝擊，在東協運用不同方式與途徑積極和區域內國家建立經貿關係的情況下，東亞各國開始嘗試透過多邊治理與協調來推動利己的東亞區域整合，區域主義因此萌芽。爾後，以東協為中心，邀集中、日、韓、澳、印、紐等六國在2005年召開的東亞高峰會，雖然僅是一個就共同感興趣和關切的戰略、政治和經濟議題與合作進行討論的對話性論壇機制，但已具有「東亞事務東亞化」的象徵意涵，因而代表著以東亞為主體的東亞新區域主義已益發成熟。²²

不同於以往的是，在2011年第六屆東亞高峰會上，非東亞國家的美國與俄羅斯正式參與東亞高峰會，使得東亞高峰會的成員規模從「東協加六」擴大變為「東協加八」，往後各方的互動與競合關係勢必更加複雜。東亞高峰會的擴大對於其機制本身的影響為何？其對於東亞區域秩序的建構與發展中的東亞新區域主義又將產生何種衝擊？而此一發展是否有利於未來東亞區域整合進程的推進？茲就以上問題分述如下。

首先，就東亞高峰會機制本身的影響而言：成員的增加既是機遇，也是挑戰。因為成員規模的增加，必然連帶影響到機制本身的協調與運作成效。相較於東協國家，新納入的美、俄兩國不論在政治實力或經濟規模方面，都和東協國家的發展存在著相當的差距，雖然短期之內，在各大國無法出現協調共識的情況下，東協仍然會主導東亞高峰會的進程，但是未來東亞區域議題的設定與偏好方向必然將按照新舊成員的不同需求而面臨調整，或至少取決於美國（包括日本）、中國、及東協三方之間的協商與角力。一旦前述發展得到落實，則東協在東亞高峰會的主導地位恐將弱化，東亞高峰會日後的運作亦將牽動或受制於各個強權國家的競爭，此一發展自然不利於東亞高峰會未來朝向更為組織化和效率化的政治架構之長期目標。

²² 宋鎮照，前引文，頁20。



另一方面，成員結構與地理屬性的改變亦將直接影響機制本身的性質與運作成效。在納入美、俄之後，東亞高峰會成員間既有的權力結構呈現由中國佔優勢轉變為美中競逐的情況，未來議程的推進不僅將大幅度受到美、中權力互動情況之結構因素影響，也可能因為已開發國家和開發中國家發展程度不同所導致的關切不同和利害對峙而出現停滯。

在地理屬性方面，納入美、俄除了使東亞高峰會更趨於亞太化外，成員亦與亞太經合會多所重疊（共十四個成員同時為亞太經合會之成員），未來極可能轉為朝向「開放性政治區域主義」來發展。循此脈絡發展，東亞高峰會能否發揮推動東亞區域主義前進的真正功效，端視後續美、俄這兩個缺乏同質性的強權國家正式加入後的狀況演變而定，其中又以向來支持亞太區域主義的美國之態度至為關鍵。目前唯一可以確定的是，此次的擴大既已沖淡或減少東亞區域主義的影響力，也為剛起步的東亞區域主義以及東亞區域整合的前景增添新的變數。

其次，在東亞區域秩序的建構方面：東亞高峰會自成立以來，即被視為一推動提升東亞持續合作意識的重要論壇，然而衡諸過去歷屆東亞高峰會所處理的問題，主要集中在包括能源、氣候變遷、朝鮮半島的核問題以及禽流感防治與災害管理等非經濟合作的「軟性安全」（soft security）議題，至於軍事安全的「硬性安全」（hard security）議題，則囿於區域內成員的缺乏政治互信與地緣政治之競爭關係，始終未能被涵括在既存的區域組織議程當中，也使得東亞目前層疊（Nesting）的多邊合作機制當中，²³仍然缺乏一個可以共同思考規劃區域未來走向，並具體推動整合進程的合作機制。

在目前美、俄兩強積極運作加入的情況下，東亞高峰會的成員業已包括美、澳、日等已開發國家和中、印、俄等重要新興經濟體，若與其它東亞地區的區域機制相比較，如「東協高峰會」、「東協加三」、「東協區域論壇」、「亞太經合會」或「博鰲亞洲論壇」等，則擴大後的東亞高峰會不論在成員的代表性以及外交的重要性上均獲得大幅提

²³ 徐郁芬、楊昊，「東亞高峰會成立的區域意涵與臺灣的因應之道」，*新世紀智庫論壇*，第38期（2007年6月），頁88-9。



升。倘就美國和與會各方在本屆(2011年)東亞高峰會上熱烈討論南海主權爭議問題的情形來看,東亞高峰會儼然被賦予了未來作為磋商亞洲地區政治安全議題之主要架構的重要意涵。

而未來亞洲區域機制之間層級秩序(hierarchical order)的建構將以東協為主導核心,並可能將朝以下方向發展:層級的頂端是「東亞高峰會」,主導決定泛區域之戰略性經濟、政治和安全等問題,執行部分則由其它區域機制來負責:功能性(包括經濟議題)議題由「東協加三」負責,非傳統安全問題由「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)來應對,傳統安全問題則交付2010年10月成立、且成員涵蓋「東協加八」之「東協國防部長擴大會議」(ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus)來處理。由此可見,東亞高峰會的擴大不僅有助於其未來發展成為推動東亞區域整合之最主要論壇的角色,對於亞洲既存區域機制之間層級秩序(hierarchical order)的建構更是助益良多。²⁴

最後,東亞高峰會的擴大也間接促成區域外國家或其他區域機制發展方向的改變,進而增加了以不同區域主義與相關組織之間的競爭。推究東亞高峰會之所以接納美、俄兩國,主要和東協欲藉美、俄的加入來建構一個以東協為核心的大區域範圍之對話架構,藉以平衡中、印兩國對東亞地區逐漸增加之影響力,進而保有東協在東亞區域整合中核心地位的戰略考量有關,當中亦不無有與亞太經合會相互較勁、抗衡之意味。²⁵然而,如同先前所述,東亞高峰會擴大後的外向型論壇形式,恐與東亞區域主體意識的建構相互衝突,因而影響東亞高峰會扮演推動東亞區域整合角色的地位,而一旦如此,不僅東亞高峰會將淪為性質如亞太經合會般的論壇性質,而建構東亞共同體的主要推動力量,則恐將重回中國影響力佔優勢的「東協加三」架構之上。

²⁴ 見 Jusuf Wanadi, "EAS: calling for a new East Asian political architecture", 引自「東亞論壇」(East Asia Forum)網站,網址:<http://www.eastasiaforum.org/2011/11/18/eas-calling-for-a-new-east-asian-political-architecture/>; 瀏覽日期:2012年4月26日。

²⁵ Nair, Deepak, "Regionalism in the Asia-Pacific/East Asia: A Frustrated Regionalism?", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.1, 2008, pp. 111.



伍、結語

自 1990 年代開始，在東協的推動下，東亞地區開始在經貿性議題層面陸續出現「由上而下」推動的政府間合作之區域機制，包括「東協加一」、「東協加三」和東亞高峰會等。其中，在 2005 年召開的東亞高峰會更因其透過政府間對話/合作來推動強化東亞區域意識與認同的政治意涵，而具備有新區域主義合作建制之雛形。

在東協國家的主導下，東亞高峰會於 2011 年進行了首次的擴大，納入了地緣位置上不屬於東亞的美、俄兩國。此次的擴大除了顯露各方行為者在追求或掌握東亞區域安排主導權上所呈現的政治算計與複雜互動外，也對東亞高峰會本身的機制性質以及其扮演推動東亞區域整合角色的地位產生莫大影響。

未來東亞高峰會的運作不僅將受制於各個強權國家的互動與競爭情況，其外向型的論壇形式亦與東亞區域主體意識的建構相互衝突，以上種種均不利於東亞高峰會未來朝向更為組織化和效率化的政治架構之長期目標來發展，也為剛起步的東亞新區域主義以及東亞區域整合的前景增添了新的變數。



參考文獻

一、中文部分

- 江啟臣，「新區域主義浪潮下台灣亞太區域經濟戰略之研析」，發表於第四屆戰略學術研討會（台北市：淡江大學國際事務與戰略研究所，2008年4月18日），頁4-5，引自「中華台北APEC研究中心」網站，網址：http://www.ctasc.org.tw/05subject/s_21_21.pdf；瀏覽日期：2012年2月25日。
- 宋鎮照，「從東亞經濟整合趨勢看臺灣區域發展思維與策略」，**立法院院聞**，第34卷第8期（2006年），頁9-26。
- 「東協、中國和美國的東亞新三角競逐關係－從東亞高峰會談起」，**海峽評論**，第240期（2010年12月），頁16-21。
- 宋興洲，「區域主義與東亞經濟合作」，**政治科學論叢**，第24期（2005年），頁1-48。
- 「東亞四種區域合作形式之研究---從結構－行為體角度探討其成因、意涵及機制」，**國科會專題研究計畫成果報告**，NSC97-2410-H029-024（國科會：2008年）。
- 宋國友，「美國重返東亞方式不合時宜」，**文匯報**，2010年10月31日，網址：
http://big5.news365.com.cn:82/gate/big5/wenhui.news365.com.cn/gj/201010/t20101031_2865706.htm；瀏覽日期：2012年3月30日。
- 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13期（2005年），頁33-43。
- 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2期（2007年4、5月），頁117-139。
- 林若雱，「第三屆東亞高峰會(EAS)的成就與侷限」，發表於TKU/Shanghai研討會（新北市：淡江大學，2007年12月）。
- 孫國祥，「再探東亞國際關係：東亞高峰會的制度理論分析研究成果報告」，**國科會專題研究計畫成果報告**，NSC 95-2414-H-343-001（國



科會：2008年)。

徐郁芬、楊昊，「東亞高峰會成立的區域意涵與臺灣的因應之道」，**新世紀智庫論壇**，第38期(2007年6月)，頁86-99。

郭姿吟，「第五屆東亞峰會之觀察」，**亞太和平月刊**，第2卷第11期(2010年)，引自「亞太和平研究基金會」網站，網址：
<http://www.faps.org.tw/issues/subject.aspx?pk=157>；瀏覽日期：2011年5月20日。

陳鴻瑜，「注意東亞峰會」，**中國時報**，2005年11月30日，網址：
<http://forums.chinatimes.com/report/2005vote/comment/c4b30043.htm>；
瀏覽日期：2011年5月28日。

-----「2005年東亞峰會評析」，**展望與探索**，第4卷第1期(2006年)，
頁5-11。

張心怡，**相對獲益與絕對獲益觀點下的東亞經濟合作**(臺北：五南書局，2011)

楊永明，「東亞的政治經濟動脈：多重雙邊關係與東亞區域主義的交錯」，引自「中華台北 APEC 研究中心」網站，網址：
http://www.ctasc.org.tw/05subject/s_21_14.doc；瀏覽日期：2012年4月25日。

廖文義，「新區域主義與『東協+3』合作架構之建立」，**復興崗學報**，
第88期(2006年)，頁301-326。

二、英文部分

Cook, Malcolm, "The United States and the East Asia Summit: Finding The Proper Home", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.30, No.2, 2008, pp. 293-312.

Kurlantzick, Joshua, "Pax Asia-Pacifica? East Asian Integration and Its Implications for the United States", *The Washington Quarterly*, Vol.30, No.3, 2007, pp.67-77.

Nair, Deepak, "Regionalism in the Asia-Pacific/East Asia: A Frustrated Regionalism?", *Contemporary Southeast Asia*, Vol.31, No.1, 2008, pp.



110-42.

- Wanadi, Jusuf, "EAS: Calling for a New East Asian Political Architecture",
East Asia Forum, April, 26, 2012,
<http://www.eastasiaforum.org/2011/11/18/eas-calling-for-a-new-east-asian-political-architecture/>
- Webber, Douglas, "The Regional Integration That Didn't Happen:
Cooperation without Integration in Early Twenty-First Century East
Asia", *The Pacific Review*, Vol.23, No.3, 2010, pp.313-333.

