

東協中心性與避險策略之研究

以加入『區域全面經濟夥伴協定』 與『跨太平洋夥伴全面進步協定』經濟倡議為例*

鄧育承

雲林科技大學教學卓越中心博士後研究員

摘要

自冷戰以來，東南亞國家協會成員國因懼怕共產勢力在東南亞蔓延，而進行戰略上的團結，維護區域和平。冷戰結束後，該組織透過「多邊談判」以及「區域經濟整合」等方式進行貿易自由化，並逐步消除區域內之關稅。值得注意的是東協十個成員國的經濟發展、社會文化、政治制度與宗教信仰迥然有異，卻能夠透過「尋求共識」、「共同協商」、「不干預內政」及「相互包容」原則推行「東協模式」，為「東協經濟共同體」奠定良好基礎，促進區域一體化。然而，21 世紀所建構的「東協中心性」，透過現有的五個東協加一，計有中國、日本、韓國、紐西蘭、澳洲與印度的自由貿易協定，印度因中國對其貿易順差過大而退出，擴大區域化整合形成『區域全面經濟貿易夥伴協定』發揮綜效。本文主張東協應支持 RCEP 與『跨太平洋夥伴全面進步協定』鞏固「東協中心性」，平衡大國權力，避免受其牽制。

關鍵詞：東協中心性、避險、區域全面經濟貿易夥伴協定、跨太平洋夥伴全面進步協定

* 本文初稿發表至台灣國際研究協會 2022 年 5 月 22 日辦理之「跨太平洋夥伴全面進步協定」(CPTPP) 學術研討會，特別感謝淡江大學郭秋慶教授提供寶貴意見，以及兩位匿名審查委員精闢的見解，使本文章更加完善。

壹、前言

東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)，簡稱東協，為亞太重要的政治經濟組織，由印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國於 1967 年成立，成立至今約 55 年。檢視東協的發展歷史，強權國家之政治與經濟競爭是決定東南亞政治結構的主要因素，催化政府間主義的合作，其合作議程包括：防止共產主義擴散、區域安全、經濟論壇及全球貿易自由化等，都受到強權國家外部的影響。近年來，以強權國家主導的全球貿易自由化進程，如『跨太平洋夥伴全面進步協定』(*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*)，都會對既有的巨型自由貿易協定 (Mega-FTAs) 產生巨大的影響。

本論文目的在於回顧東協整合的歷史進程，並歸納出四個階段：(1) 冷戰時期 (1960s-70s)：東協創始會員國領導人對共產主義的恐懼，而進行國家安全上的合作；(2) 區域經濟轉型期 (1980s-90s)：東協國家從進口替代化學工業轉型成出口導向的經濟體，並鼓勵外國直接投資 (foreign direct investment)。1997 年，亞洲金融風暴席捲東亞大部分地區，東南亞經濟受挫。在日本的主導下進行東協十加三 (ASEAN Plus Three)，東協與中國、日本、韓國研議共同成立自由貿易區，催化亞太經濟合作組織 (Asia-Pacific Economic Cooperation)、東亞高峰會 (East Asia Summit)、及亞歐會議 (Asia-Europe Meeting)；(3) 建構「東協中心性」(ASEAN Centrality) 原則 (2000s)：東協除延續主導東亞經濟整合，於 2003 年第九屆領袖會議通過『峇里第二協約』(*Bali Concord II*)，宣布將在 2020 年建立東協共同體 (ASEAN Community)，同時強化與日本的關係；(4) 深化「東協中心性」戰略意涵 (2010s)：在美、日、中等區域強權的競爭下，東協透過擴大貿易自由化進程強化「東協連結性」(ASEAN connectivity)，促成『區域全面經濟夥伴協定』(*Regional Comprehensive Economic Partnerships, RCEP*)，扮演亞太地區的支點 (fulcrum) 的角色 (Nishimura, et al., 2019)。

綜觀東協發展進程，東協是屬於因外部威脅而「被動」(passive) 籌組的國家間合作組織，其建構「東協中心性」的倡議是當代強權國家競奪下

的政治避險策略（political hedges）的運用，目的是在強國的競合關係下設法維持生存利益，同時也與其他強權交往，藉以平衡潛在威脅的國家。本文主張爲了避免經濟受單一強國主導之風險，東協應作爲與其他強國交往的中心，支持 RCEP 與 CPTPP，使東協成員國能夠在多元的社會網路利用強國的需求，獲得更多的政治／經濟效益。

貳、冷戰時期的東協：團結避免東南亞區域赤化

東協形成的主要因素是冷戰時期地緣政治的考量，也就是推行全球反共主義，形成今天眾所皆知的東協。美國總統艾森豪（Dwight D. Eisenhower）在 1954 年指出，若是中南半島落入共產黨勢力範圍，其他東南亞國家就會逐漸赤化，受到「骨牌效應」（Domino Theory）的影響而紛紛倒下。因此，美國的全球反共政策是透過與當地政權的合作，大多數都是獨裁政權或軍事政權，控制當地共產主義的發展（Hanssona, et al., 2020: 495）。然而，Hanssona 等人（2020）提供相當豐富的史料文獻，認爲美國全球反共政策與東南亞反共政策密不可分，前者是激發後者的催化劑。

Mahubani 與 Sng（2017）也支持上述論點，認爲東協五個原始會員國都曾經歷過國內共產主義騷亂。1942 年至 1954 年，菲律賓的虎克反叛軍（Hukbalahap Rebellion）也發動對菲律賓政府武裝叛亂（Cho & Park, 2013: 76）。1956 年，繼馬來西亞脫離英國統治後，東姑·阿布都拉曼（Tunku Abdul Rahman）所領導的聯盟在國會取得勝利，馬來西亞共產黨陳平要求政府同意承認共產黨爲合法政治組織，東姑·阿布都拉曼拒絕陳平所提出所有的要求，導致華玲和談（Baling Talks）破裂（Hack, 1978: 613-15）。1965 年，印度尼西亞共產黨（Partai Komunis Indonesia, PKI）發動政變未果，遭到蘇哈托總統（Suharto）無情地鎮壓，大量印尼華裔人因爲與中國共產黨人士有連結而遭到處決（Roosa, 2006）。上述事件足以顯示，東南亞地方政府因面臨東南亞國家內部共產主義勢力之挑戰，各國領導人爲鞏固國內政權，必須強化與美國在全球反共議題上的合作。

在瀰漫著赤化的氛圍下，立場反共的印尼、泰國、新加坡、馬來西亞

與菲律賓於1967年8月7日在曼谷開會議，新加坡的外長拉惹勒南（S. Rajaratnam）會中表示：「如果我們不團結，我們就會四分五裂」（Mahbubani & Sng, 2017）。翌日，發佈『東協宣言』（*ASEAN Declaration*），正式成立東南亞國家協會。東協成立初期時常因為成員國領土爭議，阻礙實質的發展，如：1968年菲律賓與馬來西亞在沙巴上主權之爭議。

Ang Cheng Guan 回憶前總理李光耀（Lee Kuan Yew）對美國入侵越南所做的評論：「美方在越南投入的心力使其他亞洲國家都能強化實力抵抗共產主義的顛覆」（Taylor, 2019: 195-96）。隨著越南在中南半島的勝利，促使1976年2月於印尼峇厘島舉行第一屆東協高峰會議，並簽訂『東協和諧宣言』（*Declaration of ASEAN Concord, 1976*）與『友好與合作條約』（*Treaty of Amity and Cooperation, 1976*），確立「合作」、「友好」、「相互尊重」、「互不干涉」及「不使用武力」等原則（吳祖田，1998：38）。

參、尋求貿易對話夥伴：自由貿易區之推動與區域經濟轉型

東協自從第二屆東協高峰會後，該組織開始在貿易自由化進程中開始與其他經濟體對話，並積極促進區域內經濟轉型，強化外國直接投資（foreign direct investment, FDI）。1980至1990年代期間，國際關係中的區域主義學派（regionalism）為東南亞的區域整合提供了良好的解釋力，除了積極拓展開放性的連結關係，並簽屬區域間或區域內的自由貿易協定，完全體驗自由主義的思維。此階段的東協區域主義發展，也逐漸邁向跨區域的方向邁進，經貿活動範圍涵蓋亞洲及歐洲。

Drysdale（1991）指出，開放型區域主義（open regionalism）是亞太區域整合的特性，會員國不僅能夠受益市場開放的成果，還可以決定市場開放的程度與過程，而非會員國也因此受惠。亦有部分學者認為各國往往與不同的國家簽訂「優惠性貿易協定」（preferential trade agreements, PTAs），一個國家可能跟好幾個國家簽訂「優惠性貿易協定」，而簽訂的條件與自由化程度也不同，區域貿易結盟就像炒鍋裡的義大利麵（spaghetti-bowl effect）

般糾纏不清，使規則難以執行，侵蝕到多邊貿易體系的效果與功能（Bhagwati, et al., 1998: 1128-30）。然而，既有簽訂的「優惠性貿易協定」是否與多邊貿易談判的『關稅暨貿易總協定』（*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT）中的「非歧視性原則」相互抵觸值得沈思，這也是目前東協在第二波區域主義所面臨的挑戰（Bhagwati, et al., 1998: 1146）。

在 1980 年期間，除了汶萊於 1984 年加入東協之外，東協也於 1987 年 12 月舉行第三屆東協高峰會議，簽訂『馬尼拉宣言』（*Manila Declaration*）與「東協行動計畫」（*ASEAN Plan of Action*）與『東南亞友好與合作條約修正議定書』（*Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation of Southeast Asia*）確保成員國內的國家可以與東協以外的國家和平解決糾紛（吳祖田，1998：39）。另外，1987 年東協與日本成立「東協－日本開發基金」（*ASEAN-Japan Development Fund*），成立「工業互補機制」（*Brand to Brand Complementation*）與「東協工業合作計畫」（*ASEAN Industrial Cooperation*）鼓勵外資進駐與經濟轉型，打造以製造生產為主體的生產供應鏈（Nishimura, et al., 2019）。

在 1990 期間，越南、寮國與緬甸紛紛加入成爲東協會員國，於 1992 年舉行第四屆東協高峰會議。會議中，除了擴大東協秘書處（*ASEAN Secretariat*）的功能外，預計於 2008 年成立「東協貿易自貿易區」（*ASEAN Trade Area*, AFTA），簽訂『共同有效優惠關稅計畫協定』（*Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme*, CEPT），將區域內貿易的工業製成品的關稅減到 5% 以下。除此之外，東協的對話夥伴也不局限於亞洲，1996 年 3 月召開第一次「歐亞會議」（*Asia-Europe Meeting*, ASEM），會中同意就兩大區域間的貿易、投資與降低關稅議題交換意見，成立「歐亞基金會」（*Asia-Europe Foundation*）。學者吳祖田分析，東協國家願意設立自貿區，主要來自外部區域經濟的競爭，包括（一）中國；（二）前蘇聯地區；（三）1992 年歐洲整合可能造成投資分散效應；（四）北美自由貿易區（*NAFTA*）成立將使國際資金分散到墨西哥（吳祖田，1998：40-42）。

1997 年 7 月 2 日爆發亞洲經濟風暴（*Asian Financial Crisis*），泰銖對美金貶值，泰銖匯率跌 20%，重創印尼、泰國等亞洲其他國家。宋鎮照（1997）

分析亞洲金融風暴係因泰國過去採固定匯率制度緊盯美元匯率，實施浮動匯率後，所引發的金融問題，如：外債總額攀高、國內物價飛漲（新加坡與馬來西亞除外）、經常帳赤字擴大、政應變措施不足與國際收支逆差大等等。

亞洲經濟風暴讓東協國家認知到一個重點，即經濟內經濟整合的重要性，尋求建立一個以「東協為主體」的共榮區域，決定擴大目前現有的「東協貿易自貿區」，建立與韓國、日本、中國的「東協加三」（ASEAN Plus Three）夥伴合作機制（Nishimura, et al., 2019）。吳玲君（2007：121）指出，東協期待透過此經貿合作的方式，發展成類似歐盟（European Union）的「東亞共同體」，邁向上述願景的方案係透過「東協加三」合作框架，逐漸發展成「東亞高峰會」。往後東協的作為十個成員國的平台，展現更加多元的合作渠道。

東協從冷戰時候偏向區域安全的組織到冷戰結束後，陸續有新的成員國加入東協組織，且具有多功能並發產跨域夥伴對話，學界認為東協功能的轉變完全符合「新區域主義」（new regionalism）。林若雱（2016：18-24）認為，冷戰的結束和全球化的快速變遷，東協已成爲「異質安全複合體」，雖然東協成員國之間存在著衝突與緊張，其安全議題更加多元，包括：社會、政治、經濟與環境，與其他組織議題連結更加深入且全面。最顯著變化莫過於「東協貿易自貿易區」和「東協投資區」的成立，形成東協市場並擴大對外貿易，吸引更多外國投資，發揮趨勢整體競爭力，如印馬新成長三角、東協東成長區、印尼－馬來西亞－泰國成長區、大湄公河成長區。

肆、建構東協中心性：延續東亞高峰會與東協加三合作框架

何謂東協中心性？學界對於東協中心性並沒有精準的定義，其在區域之功能性也是學界所討論的焦點之一。就東協歷史脈絡來看，東南亞國家文明多元且差異性大，不易發展出類似歐盟「由下而上」（bottom-up）的區域整合模式，也就是透過歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community, ECSC）達成跨國部門間的整合模式，逐步邁向更廣泛的議題合

作（郝培芝、羅至美，2007：381、395）。學界對歐盟與東協發展之異同早有定見，郝培芝與羅至美（2007：382）解釋歐盟間的互動更貼近「統合」，而非「整合」；「東協加一」與「東協加三」合作框架屬「社群」性質，還未達「共同體」之規模。筆者認為，東協在「東協加三」的合作框架都強調其位居中心領導的地位，建構東協中心性戰略意圖十分明顯。

李瓊莉（2015：76-78）對於東協中心性的意涵提出更深入的看法，東協中心性是一種東協外交模式，具有凝聚共識、非正式協商、擱置爭議以及不以武力解決爭議等特質。在此原則下，東協成員國對於組織所達成的共識，未具有履行義務之責任，成員國不受組織制約，並持續享有高度的自主性。東協過去透過營造對話夥伴（dialogue partner）關係來促進政經合作，包括亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）、東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）、東協加三與東亞高峰會（East Asia Summit），外交上呈現以東協為中心的輻軸（spoke-and-hub）結構（李瓊莉，2015：78-79）。

若就東南亞區域來探究東協中心性，雖然東協位居軸心，但互動的過程中並未能主導決策過程，且時常接受對話夥伴之協助。研究者若是要探究亞太區域下的東協中心性，應跳脫過去東協的輻軸結構，在更具廣度的脈絡下探究才能彰顯其意涵。換句話說，若是要了解東協在區域建制中所扮演的角色，必須要建基於亞太區域合作的脈絡，透過目前現有的亞太區域合作機制來了解東協中心性會更全面。

在這一方面，Caballero-Anthony（2008：563）提出社會網路分析（social network analysis, SNA）途徑，用來詮釋東協在區域整合過程中所扮演領導的角色，指出東協雖然沒有像日本與中國可以實質影響其他國家的權力，但其「高度介數中心性」（high betweenness）能夠使東協在面對多層次合作框架下的挑戰下，協調內部共識並凝聚中心地位。

學界已有許多文獻探究東協在強權國家競奪下，扮演著中心驅動者的角色。Narine（2002）認為，在建立新區域合作時，不論是日本或中國都不願意接受對方在區域佔有支配的地位，但卻可接受東協作為強權互動之間的支點。Dalpino（2009：5-7）表示，所謂「東協模式」就是在亞太、東南

亞扮演支點的角色，強調「尋求共識」、「不干預內政」及「相互包容」原則，透過東亞高峰會方式集體協商機制，進行區域協商合作。東亞高峰會僅限『東南亞友好合作條約』(ASEAN Treaty of Amity and Cooperation, TAC) 簽署國才能出席，包括：中國、日本、俄國、法國、澳大利亞、印度、巴基斯坦、紐西蘭、斯里蘭卡…等。若是非締約國欲與東協國家進一步合作，需透過東協設計的夥伴對話建制流程，進入多邊機制的對談。

Stubbs (2014: 536-37) 檢驗東協在東亞的領導地位 (leadership) 與霸權 (hegemony) 的不同：前者是一個多邊互動的過程，成員國可依照建制流程集體倡議並共同解決問題；而後者是透過武力或說服來達成目的。林若雲 (2016: 28) 認為，東協是一個多邊機制基礎所形成的區域合作組織，在外交上的具體實踐上是一種「弱性指導性原則」，並具有下列功能：(1) 主動規劃綜整區域整合之目標設定；(2) 被動地在成員的需求下調整區域整合之方向；(3) 擺盪於上述兩者間。基於上述言論，筆者認為東協在維護東亞及亞太區域事務上，東協在扮演支點的角色功不可沒，其特殊性或許是提供非成員一個外交渠道，一同解決問題。然而，其「尋求共識」、「共同協商」、「不干預內政」及「相互包容」不但對成員國沒有約束力，也突顯出在面對亞洲金融風暴時，危機處理上的困境。東協缺乏類似歐盟「由下而上」制度面的發展，對東協中心性造成挑戰，是否能做為一個永續的外交模式，學界的辯爭仍在進行中。

在 2000 年代，亞太區域經濟合作包括東協加三、及『跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定』(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP)，兩大勢力是亞太經濟整合之初，兩大經貿組織。就東協而言，2003 年當時印尼輪值東協主席國時，促成簽訂『東協峇里第二協約』(Bali Concord II)，展望「東協共同體」之願景。2007 年，『東協憲章』(ASEAN Charter) 通過，第一條第 15 節，敦促成員國維持東協中心性，使東協在發展對外關係上成為推動區域建制的「主要驅動力」。就「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定」而言，由汶萊、智利、紐西蘭及新加坡於 2005 年簽署，美國、澳洲、馬來西亞、越南及秘魯隨後加入，並演變成『泛太平洋夥伴關係協定』(Trans-Pacific Partnership, TPP)。

伍、東協中心性的避險策略

在探究東亞國際關係裡，新現實主義運用體系來闡述國家行為者在體系結構中互動情形，Walt (1987) 認為國家會依照外在威脅／侵略的意圖，而採取「權力制衡」(balancing)、「扈從」(bandwagoning)、或建立「意識形態聯盟」。就「權力制衡」策略而言，如果潛在的霸權國家逐漸擴張權力，而其他單一／多個國家無法牽制其行為，最好就是與其他無法支配他們的國家進行結盟，降低生存的危機感。就「扈從」策略而言，主要是闡述一個國家會與最具威脅的國家進行聯盟，在這種策略下，搭便車 (free rider) 國家或推卸責任 (buck passing) 的國家會逐漸增加。就「意識形態聯盟」而言，意識形態相同的國家容易形成聯盟關係，但是歷史上意識形態分歧的聯盟也是常態，如何求存同異 (unifying ideologies) 並追求意識形態團結 (ideological solidarity)。Walt 解釋攸關國家的生存利益優先於意識形態，光靠意識型態建構的聯盟，而不重視實質生存利益，容易瓦解。

長久以來，上述聯盟的觀點為國際政治研究分析提供良好的途徑，用以解釋體系結構下強權國家的競奪與區域國家間的互動行為。上述文獻主要透過聯盟理論對東協區域組織提出解釋，唯對國家行為者可多重地參與亞太區域合作的議程，沒有提出較具說服力的解釋。換句話說，到底東協模式中的多重性是屬於「權力制衡」、「扈從」或「意識形態聯盟」並沒有更加細緻的辯證。然而，「避險」策略對傳統聯盟理論的戰略觀提出更富解釋力的論點，特別是在全球化趨勢下發展密切的經貿往來的世界格局裡，提供更具體的行為模式。避險策略在國際關係領域一般被視為是「戰略研究」或「國家安全領域」之範疇，學界對避險的定義有兩派主張 (吳崇涵，2018 : 516-17)。

第一種定義，認為避險策略是聯盟理論下的一環。Lim 與 Cooper (2015 : 703) 表示：「避險是與大國結盟時，採取模糊的行為模式，藉以換取結盟結構下更大的自主權」。此一避險論述突顯出「兩面下注」的投機思維，不依賴任何強權國家，保留高度自主權 (蔡明彥、張凱銘，2015 : 4)。

因此，在聯盟結構下，戰略立場越模糊，避險的效果也就越明顯。筆者認為，Lim 與 Cooper 著重於國家安全面向，主張避險策略是一種模糊的立場，卻對國家行為沒有更深一層的描述。

第二種定義，認為避險策略融合政治與經濟的範疇，是一種介於「權力制衡」與「扈從」的戰略選項。根據 Weitsman (2004) 的「避險同盟」(hedging alliance) 觀點，小型國家在面對外在安全威脅時，並非會選邊站採取特定戰略，反而會運用混合式戰略。Kuik (2008: 167-71) 認為具體的避險策略可區分為：(a) 風險應變選項 (risk contingency option)，如間接制衡 (indirect balancing)、制約支配性國家 (dominance-denial)；(b) 最大獲益選項 (return maximizing option)，如經濟實用主義 (economic-pragmatism)、約束性交往 (binding engagement) 與有限度的扈從 (limited bandwagoning) (見表 1)。

表 1：避險策略量

策略應用	權力制衡 (全面性)	避險策略					扈從 (全面性)
		風險應變選項		最大獲益選項			
		間接制衡	制約支配性國家	經濟實用主義	約束性交往	有限度扈從	
量度							

資料來源：Kuik (2008: 166)。

Kuik 對「風險應變選項」與「最大獲益選項」下的策略做出細緻的描述。(一)、間接制衡：國家會提升軍事力量並形成國防合作機制，應對未來的不確定性。間界制衡與柔性平衡不同，後者透過非正式軍事結盟實踐平衡之目的。(二)、制約支配性國家：為防止支配性國家牽制小國家，小國通常會與其他區域國家承擔區域性事務，在外交上發揮集體安全之影響力，維護本國利益，而非挑戰現有權力結構。在 1960 年代後期，特別是在西方世界國家減少對東協承諾時，制約支配性國家係東協外交最高指導原

則。(三)、經濟實用主義：即使國家之間存在著政治上的歧異，國家會仍會擴大與大國的直接貿易與投資網路，充分擴大經濟利益。(四)、約束性交往：泛指國家會全面性與強權國家交往，包括政治、經濟與文化層面，目的是「制度化」(institutionalized)外交活動之規範，循循善誘大國遵循已建立(regularized)之外交秩序。例如 1990 年代早期，東協國家與中國的交涉就帶有約束性的成分，如：以東協為主體的東協區域論壇、東協與中國對話機制。(五)、有限度扈從：國家會選擇性地配合強權國家，依照不同議題謀取利益，一個國家可採取此種策略與崛起中的強權交往，同時與霸權國家交涉，避免零和賽局發生。

事實上，避險策略是浮動的概念，東南亞小國與崛起中的強權或霸權國家交往時，應發揮「相互中和作用」(mutually counteracting effects)，降低政治風險性(Kuik, 2008: 163)。Goh (2005) 也指出，國家面臨潛在威脅時，既不採取扈從或制衡的策略，亦不採中立的立場，此種「混合式戰略模式」正是避險策略的精隨。本節將運用避險策略解釋東協在亞太經濟整合進展中，假定東協採約束性交往的方式擴大現有的貿易協定，透過加入 RCEP 制度化自由貿易區之規範強化東協中心性；同時，東協也需要防止其他區域強權挑戰東協中心性，採制約支配性國家政策，加入 CPTPP 持續發揮「相互中和作用」凝聚東協在區域性的領導地位。

筆者認為，不論是與區域強權或霸權國家的交往過程中，避險策略作為以「東協為主體」的政策選項，有助於凝聚內部認同，強化東協中心性之意識型態，有效銜接巨型自由貿易區經濟倡議。吳玲君(2007: 123-29)指出，2004 年至 2010 年間，東協過去曾與中國、韓國及日本簽署「東協+1」簽署自由貿易區(FTA)協定；隨後又與韓國、日本與中國完成「東協 10+3」自由貿易協定；澳洲、紐西蘭和印度加入後則稱作「東協 10+6」，後來發展成「東亞綜合經濟夥伴」(Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA)。

RCEP 則是將東協 10+6 的區域全部整合為一自由貿易協定，目標是個成員國之間 10 年內降至零關稅的承諾為主。印度於 2019 年放棄加入這個覆蓋人口 35 億以及近 30% 的全球貿易總額，堪稱全球最大規模的自由貿易

協定，原因是 RCEP 並未開放勞工移動，導致貿易逆差無法平衡。即便 RCEP 是由東協提出，但受益最大的應該是中國。根據 RCEP 第一季指出，中國對 RCEP 14 個成員國出口總值成長 6.9%。部分學者認為，RCEP 做為支撐東協中心性的論述仍待考驗（李瓊莉，2015：83-95）。

學界對東協中心性的探討聚焦於東協中心性領導地位，特別是東協共同體是否有具體實踐領導的權力，抱持不同的看法。Mueller (2019: 177-78, 194-95) 指出 RCEP 使經貿網路呈現多極狀態，形成緊密的經貿網路。東協中心性展現東協對外發展一致的經貿立場，但東協過於仰賴外部資源，內部缺乏整合外部經濟資源之機制，挑戰東協中心性的領導地位。不論東協扮演領導者、驅動者、倡議者或支點的角色，輻軸性的發展「象徵意義」大於「實質意義」。兩年後，Mueller (2021: 747) 認為東協中心性的避險策略在區域治理上有其悖論。從區域治理層面來看，「東協加一」的框架，各國協議不同，缺乏區域制度的建立導致協議國提出相互競爭的議程，侵蝕東協中心性。從國家層面來看，一方面提倡東協中心性，另外一方面卻允許成員國採取扞從的立場，政策無法維持一致性。

筆者認為 Mueller 的論述引發方法論、本體論與知識論的辯論，同時深化東南亞區域整合研究的多元面向。從歷史的角度看來，東協組織成立最主要的原因是因為區域安全議題，爾後融入經濟發展議題，並建構區域認同。因此，「多元議題發展」、「缺乏制度建立」一直是東協發展的特色，時至今日內部成員國依舊紛爭不斷。東協成立之初就已經是非常鬆散的組織，在不被看好的發展歷程上，形塑成員國內的共同意識，擴大經濟區域的發展。Mueller 的評析忽略了東協歷史發展的脈絡，東協的組成本質上就是「討論性質」的平台，透過此平台催化區域外的進程，特別是在經貿上的媒合。

另外一方面，亞太經濟整合的另一股強大勢力 TPP，雖然馬來西亞、加拿大、墨西哥、日本、秘魯、越南、墨西哥等 8 國相繼加入，但美國總統川普於 2017 年宣布退出該協定，由日本重新主導並發展為 CPTPP。由於美國的退出，成員國的 GDP 比例也從原先的 38% 降至 13%，經濟效益遠不如當初的 TPP。此外，CPTPP 保留 TPP 超過 95% 的項目，凍結的條文集中

在智慧財產權與保護投資的爭端解決機制。CPTPP 在諸多方面皆維持 TPP 時期的高標準（李志強，2018：21-22）：

1. 以 TPP 協議為基礎，納入勞工、環境、透明化與反貪腐、政府控制事業、電子商務等新興領域；
2. 產品及工業品整體開放程度甚高，除少數農產品仍有關稅外，工業品幾乎完全取消關稅。完成降稅後，將消除成員國間超過 98% 的關稅；
3. 除了特定行業別有必要的監管措施外，服務業大都予以自由化；
4. 成員國相互同意擴大開放政府採購市場。

目前 CPTPP 經濟合作貿易協定由日本掌舵，同時也可能帶動不同區域單一國家加入並擴大其規模。根據彼得森國際經濟研究所（Peterson Institute for International Economics）指出，如果印尼、南韓、菲律賓、台灣以及泰國都加入 CPTPP，全球收入獲益將會提高三倍，預計從目前的年獲益額 1,470 美元提升至 4,490 美元。擴大 CPTPP 成員國將打造跨域的經濟合作與供應鏈（US-ASEAN Business Council, INC, 2021）。

CPTPP 與 RCEP 有下列兩大不同之處。第一、CPTPP 所涵蓋的範圍不僅侷限於亞太地區，還包括美洲國家（墨西哥、加拿大與智利），屬於跨域貿易自由化協定（Dymond, et al.: 2022）。再者，CPTPP 在解決投資者爭端上，採「投資人—地主國間爭端解決」機制（investor-state dispute settlement, ISDS），投資人可將國際爭端交付國際法庭仲裁，而 RCEP 採「國家間爭端解決」機制（inter-state dispute settlement mechanism），也就是當投資人在地主國遭遇商業爭端時，投資人須透過母國進行後續的磋商、賠償、調解機制（Dymond, et al., 2022）。

東協組織在區域經濟整合的過程中，扮演著舉足輕重的角色，透過規範性機制（如：東協高峰會），達成集體協商之目的，進行區域合作。有許多東協成員國在過去響應中國「一帶一路」（Belt and Road Initiative）的基礎建設經濟倡議，RCEP 的簽訂無疑是強化東協與中國的經貿關係，東協也逐漸依賴對中國的出口貿易。面對中國與日俱增的影響力，東協成員國的

內心是非常矛盾的。經濟上瀰漫著「扈從」的趨勢，但又怕過於依賴中國，回到過去中國所建構的「朝貢體系」；然而，儘管中國不斷強調其睦鄰動機，打造「中國—東盟命運共同體」，但東協成員國卻興致缺缺（Shambaugh, 2021）。

筆者認為，正是因為美國、中國等區域強權對東協國家政策的不一致性，導致東協國家矛盾的心態，讓避險策略有很大的發揮空間。東協諸國可以在區域治理上，擁抱「東協中心性」進行跨區域／多重參與性之經濟整合，東協組織支點的角色仍突顯其政治主體性，避免政治上受強權牽制。另外一方面，若東協成員國逐漸加入 CPTPP，有可能危及簽約國之經濟主權，爾後外資企業若碰上貿易爭端，依循「投資人—地主國間爭端解決」機制，地主國之國內經濟法條將無用武之地。

陸、結論

目前 CPTPP 中，新加坡、越南、汶萊與馬來西亞屬於會員國，目前已有其他東協成員國，泰國、菲律賓、印尼表達參與興趣。近期，陸續有其他區域的國家，包括：英國、中國與日本皆表達參與意願。然而 CPTPP 是個高標準的經濟體，且需要成員協商後才能加入，對於低度開發之經濟體，短期內要加入實屬不易。CPTPP 的美、亞太區域整合機制，其中原產地規則更有可能將東南亞打造成供應鏈製造區，唯 CPTPP 為日本所主導，未來東協應該以 RCEP 與 CPTPP 做為強化東協中心性的方式，持續扮演推動區域建制內「驅動者」的角色，發揮其經濟整合過程中多重性的特色。

自從美國退出 TPP 之後，美中的競奪趨於白熱化，美國認為其在與中國的貿易往來是不公平的。2022 年 3 月 28 日，美國擬定於東協特別峰會上，推行「印太經濟框架」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF），試圖取代 CPTPP、並抗衡中國領銜的 RCEP。然而，東協諸國卻冷眼以對，以不克出席推遲會議，讓美國吃了軟釘子。事實上，吾人可以發現，比起「印太經濟框架」，東協成員國對純經濟貿易協定的接受度更高。

東協中心性是在區域整合中東協共同體的展現，象徵東協團結的立

場。然而，在區域治理上，東協成員各國應審慎評估依據各國需求擴大其經濟市場，支持 CPTPP 倡議，避免經濟受中國牽制。近期東協所建構的「2025 東協連結性大計畫」（Master Plan on ASEAN Connectivity 2025）就是「東協中心性」的延伸，強化內部制度的創新、區域經濟整合的連結及人才的流動…等，揭櫫東協未來發展方向。

參考文獻

- 吳祖田，1998。〈「東南亞國家協會」組織之發展與回顧〉《問題與研究》37 卷 8 期，頁 35-48。
- 吳玲君，2007。〈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》46 卷 2 期，頁 117-19。
- 吳崇涵，2018。〈中美競逐影響力下的臺灣避險策略〉《歐美研究》48 卷 4 期，頁 513-47。
- 李志強，2018。〈11 國簽署 CPTPP 與美「中」貿易摩擦〉《展望與探南》16 卷 4 期，頁 21-26。
- 李瓊莉，2015。〈亞太區域經濟構築中的「東協中心性」〉《遠景基金會季刊》16 卷 4 期，頁 71-113。
- 宋鎮照，1997。〈東南亞金融風暴之政治經濟意涵〉《海峽評論》82 期 10 月號。
- 林若雲，2016。〈「東協共同體內外安全治理之困境——新區域主義的觀點〉《淡江國際與區域研究》5 卷 1 期，頁 1-43。
- 郝培芝、羅至美。2007。〈國際整合與區域主義〉收於張亞中（編）《國際關係總論》頁 380-413。台北：揚智出版社。
- 蔡明彥、張凱銘，2015。〈「避險」戰略下大國互動模式之研究：以美中亞太戰略競合為例〉《遠景基金會季刊》16 卷 3 期，頁 1-68。
- ASEAN Charter, 2008 (<https://asean.org/wp-content/uploads/images/archive/publications/ASEAN-Charter.pdf>) (2022/4/6)
- Bhagwati, Jagdish, David Greenaway, and Arvind Panagariya. 1998. "Trading Preferentially: Theory and Policy." *Economic Journal*, Vol. 108, No. 449, pp. 1128-48.
- Caballero-Anthony, Mely. 2014. "Understanding ASEAN's Centrality: Bases and Prospects in an Evolving Regional Architecture." *Pacific Review*, Vol. 27, No. 4, pp. 563-84.
- Dymond, Tony, Cameron Sim, and Tiffany Chan. 2022. "Dispute Settlement Mechanisms under the CPTPP and the RCEP." *Global Arbitration Review* (<https://globalarbitrationreview.com/review/the-asia-pacific-arbitration-review/2023/article/dispute-settlement-mechanisms-under-the-cptpp-and-the-rcep>) (2022/7/17)
- Cho, Il Hyun, and Seo-Hyun Park. 2013. "The Rise of China and Varying Sentiments in Southeast Asia toward Great Powers." *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 7, No. 2,

- pp. 69-92.
- Dalpino, Catharin. 2009. "Southeast Asia in 2008: Challenges and Without." *Southeast Asian Affairs*, pp. 3-16.
- Drysdale, Peter. 1991. *Open Regionalism: A Key to East Asia's Economic Future*. Canberra: Australia-Japan Research Centre.
- Goh, Evelyn. 2005. *Policy Studies 16-Meeting the China Challenge: The U.S. in Southeast Asian Regional Security Strategies*. Washington, D.C.: East-West Center.
- Kuik, Cheng-Chwee. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 30, No. 2, pp. 159-85.
- Lim, Darren J., and Zack Cooper. 2015. "Reassessing Hedging: The Logic of Alignment in East Asia." *Security Studies*, Vol. 24, No. 4, pp. 696-727.
- Hack, Karl. 2011. "Negotiating with the Malayan Communist Party, 1948-89." *Journal of Imperial and Commonwealth History*, Vol. 39, No. 4, pp. 607-32.
- Hansson, Eva, Kevin Hewis, and Jim Glassman. 2020. "Legacies of the Cold War in East and Southeast Asia: An Introduction." *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 50, No. 4, pp. 493-510.
- Mahbubani, Kishore、Jeffery Sng (翟崑、麗娜譯), 2017。《解讀東協：前進東協，你不可不知道的經濟、政治、歷史背景，以及現況與未來》(*The ASEAN Miracle : A Catalyst for Peace*)。台北：遠流。
- Mueller, Maximilian Muelle. 2019. "ASEAN Centrality under Threat: The Case of RCEP and Connectivity." *Journal of Contemporary East Asia Studies*, Vol. 8, No. 2, pp. 177-98.
- Mueller, Maximilian Muelle. 2019. "Challenges to ASEAN Centrality and Hedging in Connectivity Governance." *Pacific Review*, Vol. 34, No. 5, pp. 747-77.
- Narine, Shaun. 2002. *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers.
- Nishimura, Hidetoshi, Masahito Ambashi, and Fusanori Iwassaki. 2019. "Strengthened ASEAN Centrality and East Asia Collective Leadership: Role of Japan-ASEAN Cooperation as Development of Heart to Heart Diplomacy." (https://www.eria.org/uploads/media/13.AV2040_VOL2_Strengthened_ASEAN_Centrality.pdf) (2022/4/6)
- Roosa, John. 2006. *Pretext for Mass Murder: The September 30th Movement and Suharto's Coup d'Etat in Indonesia*. Madison, Wis.: University of Wisconsin Press.

- Shambaugh, David (黃中憲), 2021. 《中美爭霸：兩強相遇東南亞》(*Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia*)。台北：春山出版有限公司。
- Stubbs, Richard. 2014. "ASEAN's Leadership in East Asian Region-building: Strength in Weakness." *Pacific Review*, Vol. 27, No. 4, pp. 523-38.
- Taylor, Keith. 2019. "Southeast Asia's Cold War: An Interpretive History." *Journal of Cold War Studies*, Vol. 21, No. 1, pp. 195-96.
- US-ASEAN. 2021. "About CPTPP and RCEP." April 6 (<https://www.usasean.org/regions/tpp/about>) (2022/6/28)
- Walt, Steven. 1987. *The Origins of Alliances*. Ithaca: Cornell University Press.
- Weitsman, Patricia A. 2004. *Dangerous Alliances: Proponents of Peace, Weapons of War*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

ASEAN Centrality and Hedging Strategy: Cases of RCEP and CPTPP

Yu-Cheng Teng

*Postdoctoral Researcher, Teaching Excellent Center, National Yunlin
University of Science and Technology, Yunlin, TAIWAN*

Abstract

Members of the Association of Southeast Asian Nations have been strategically uniting to maintain regional peace out of fear of the spread of communism in Southeast Asia ever since the Cold War. Followed by the Cold War, the organization underwent trade liberalization through multilateral negotiations and regional economic integration, and gradually eliminated tariffs in the region. It is worth noting that despite the ten members of ASEAN having different economic development, societal cultures, political systems, and religious beliefs, they could construct ASEAN Way through consensus, consultation, non-interference, and mutual respect. These paved the way for the ASEAN Economic Community, facilitating regional integration. However, ASEAN Centrality was catalyzed in the 21st century through the framework of ‘ASEAN Plus One’, including Free Trade Agreements with China, Japan, Korea, New Zealand, Australia, and India, with the latter being in a status of trade surplus to withdraw. The respective FTAs that emerged gradually led to the formation of the *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). This article proposes that ASEAN should engage in the RCEP and *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) to consolidate ASEAN Centrality. By doing so, a hedging strategy can counter balance the influence of great powers and avoid interdependence.

Keywords: ASEAN Centrality, hedging, *Regional Comprehensive Economic Partnership*, *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*

