

2000 年後亞太區域架構的發展與演變： 兼論對台灣的政治經濟意涵*

The Development and Evolution of Asia-Pacific Regional Architecture after 2000: Political-Economic Implications for Taiwan

江啟臣 *Chiang, Chi-Chen*

東吳大學政治學系副教授

*Associate Professor, Department of Political Science,
Soochow University*

摘要 / Abstract

2000 年後的亞太區域體系內涵已不同於二十世紀，而有其新的元素、特色，甚至是典範。本文試圖透過「區域架構」(regional architecture) 的概念理解這些變化，發現不同於冷戰時期以美國為核心的輻輳舊金山體系，二十一世紀以來的亞太區域架構發展已出現新的元素與顯著的特色，包括：在區域架構的構築過程中呈現多頭馬車角逐區域架構建構者的現象；亞洲化與雙邊化的發展趨勢；在亞太區域的政經安排上出現多組區域安排同時發展、相

* 本文作者衷心感謝兩位匿名審查人之悉心指正與寶貴建議。同時亦感謝行政院國家科學委員會所委託之計畫 (NSC 96-2414-H-031-009-) 對本論文在研究上之相關支助。

互交錯的結果；東亞主義與亞太主義的競合趨勢；經濟、政治與安全議題相互連動的議程設計現象；以及由下而上的形塑過程。更重要的是，新世紀的亞太區域架構及其政經安排的發展與趨勢，不僅對區域架構的形塑有影響，對於長期與亞太區域有密切政經安全關係卻參與空間受限的台灣而言，更提供不少政經戰略上的意涵。

The regional configuration of the Asia-Pacific has been different from the 20th century with some new elements, characteristics, or even paradigm. The paper mainly attempts to explore as well as comprehend the changes through the concept of “regional architecture.” Different from the “San Francisco system” or the “hubs-and-spokes” alliances that dominated by the United States in the Cold-War era, the paper finds that the regional architecture of the Asia-Pacific after 2000 has revealed some characteristics, including: multiple architects competing for the mater of building Asia-Pacific regional architecture; the trend and development of Asianization and bilateralization; multiple regional arrangements coexisting and crisscrossing with one another; competition and harmonization between East Asian and Asia-Pacific regionalism; and increasing interaction and interlink between economic and security issues in the agenda setting. More importantly, these changes and new developments through a bottom-up process would not only shape the future Asia-Pacific regional architecture, but also present political-economic and strategic implications for Taiwan.

關鍵詞：區域架構、亞太、台灣、政經意涵

Keywords: regional architecture, Asia Pacific, Taiwan, political economy

壹、前言

秩序 (order) 的建構與發展一直都是國際關係研究與國際關係理論爭辯、論述的重要議題，從冷戰到後冷戰期，乃至於當今的全球化時代，有關秩序的問題始終不斷出現在國際關係的理論與實務的探討中。縱使冷戰已結束近二十年，但有關後冷戰時期世界秩序 (the world order) 型態的觀點依然分歧，¹而且隨著全球化的發展以及國際政經情勢的變化，新世紀的世界秩序及其複雜性似乎不是舊有的概念或理論觀點所能完全理解與詮釋。

不僅世界層次如此，類似的觀察其實也適用於充滿經濟動能、富有地緣政治戰略複雜性的亞太區域 (the Asia-Pacific region)。² 二次戰後的亞太地區在冷戰 (the Cold War) 影響與強權 (powers) 勢力導引下，展開一系列雙邊及區域性的政治、軍事，與經濟發展方面的合作，包括美國與西太平洋國家 (包含南韓、菲律賓、台灣、澳洲與紐西蘭) 簽訂的一系列防禦協定、東南亞共同防禦公約 (Southeast Asia Collective Defense Treaty) 與東南亞公約組織 (the Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)，及亞洲開發銀行 (Asian Development Bank, ADB) 等。因此，冷戰時期的亞太區域秩序格局幾乎是建

¹ Niall Ferguson, *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire* (New York: Penguin, 2004); John Ikenberry, ed., *American Unrivaled: The Future of the Balance of Power* (Ithaca: Cornell University Press, 2002); Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order* (New York: Knopf, 2003); Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment Revisited—United States World Power," *The National Interest* (Winter, 2002/2003), pp.5-17; Clyde Prestowitz, *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions* (New York: Basic Books, 2003); Robert Tucker and David C. Hendrickson, *The Imperial Temptation: The New World Order and America's Purpose* (New York: Council on Foreign Affairs, 2003).

² 一般而言，亞太區域的定義有狹義與廣義之別，狹義的亞太地區通常是指濱太平洋西岸的東亞諸國，包含日本、韓國、台灣、中國、香港、菲律賓、泰國、馬來西亞、印尼、新加坡，及汶萊等國家；廣義的亞太區域定義則是除上述諸國外，另加上目前其他亞太經濟合作會議 (APEC) 的成員。蕭全政，《亞太經濟合作與台灣角色之研究》(台北：行政院研考會編印，1994)，XIV。在此本文採廣義的亞太區域定義。

築在冷戰兩元體系的國際政經基礎上。隨著冷戰結束、蘇聯解體、美國自東亞撤軍，及亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）會議的成立等，亞太區域秩序的發展開始進入後冷戰時期的階段。特別是自 1990 年代後期及本世紀初起，中國、俄羅斯及印度等新興強權國家快速崛起，區域貿易協定/自由貿易協定（RTAs/FTAs）以及新一波區域主義（regionalism）迅速擴散，全球化與跨國生產供應鏈不斷擴大，恐怖主義行動及全球反恐戰爭同步進行，以及非傳統安全或人類安全的重要性大幅提升。這些重大發展不僅讓吾人感受到亞太區域當前正處於轉化變動的關鍵時刻；更重要的是，如今公元 2000 年後的亞太區域體系內涵已不同於二十世紀，而有其新的元素、特色，甚至是典範（paradigm）。當然，這些新的發展以及區域秩序對於同為亞太區域一份子的台灣而言，勢必亦有其不可忽視的意義。

是以，本文之目的主要在探究本世紀起亞太區域秩序安排的變化，並期瞭解新的格局對台灣的意涵。探討、分析區域情勢的方法途徑固然很多，然本文主要透過「區域架構」（regional architecture）的概念理解亞太區域秩序的建構與變化。相對於「區域主義」、「區域整合」（regional integration）、「區域體系」（regional system）、「區域組織」或「國際建制」（international regime）等概念，「區域架構」可說是在描述、詮釋區域發展方面較新的用詞與概念；儘管其目前在學理上仍缺乏具共識與精確之定義，但「區域架構」概念著重動態與由下而上發展及互動的特質，近來已使其在決策、政策分析領域被經常使用。³不過，為釐清此概念，本文首先將進一步闡釋何謂「區域架構」概念。

³ Brendan Taylor and William Tow, "Asia Pacific Security Architecture," Paper prepared for the IARU Conference on Security, Cambridge, November 2-4, 2006; Dick K. Nanto, *East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy* (CRS Report for Congress, Congressional Research Service, the Library of Congress, September 18, 2006); Simon S. C Tay, "Attempts at a Regional Architecture." In Simon S. C Tay ed., *Pacific Asia 2022: Sketching Futures of a Region* (Tokyo: Japan Center for International Exchange, 2005), pp.192-224; Charles E. Morrison, "Reflections on Regional Architecture," *APEC Economies Newsletter*, Vo.1. 11, No.7(2007), pp.1-2; The Stanley Foundation, "Building an Open and Inclusive Regional Architecture for Asia," *Policy Dialogue Brief* (November, 2006), pp.1-12.

進而在此概念的基礎上，一方面探討亞太區域架構的發展與現況；另一方面分析新世紀的亞太區域架構於發展上的特色。同時，本文也就這些發展、現況與特色提出對台灣在政治經濟上的意涵。

貳、「區域架構」釋義

一般而言，architecture 一字意指建築學、建築物、建築風格、建築式樣，或有架構、構造之意。冷戰結束後，architecture 則逐漸被用於區域秩序或安排的探討上，尤其一開始以安全研究領域的使用居多，漸漸擴大至金融、貿易領域，及區域主義的研究分析等面向。例如，冷戰甫結束時，美國前國務卿貝克（James Baker）即曾於 1991 年在著名的期刊 *Foreign Affairs* 上，以“America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community”為題，撰文分析、主張後冷戰時期的亞太區域秩序。⁴而其他以 security architecture 為名的論著亦不少，⁵包括 2006 年美國前國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）於 IISS 香格里拉對話（Shangri-La dialogue）的演講主題：“The United States and Asia’s Emerging Security Architecture”也是採用 architecture 這個概念，而非 system, organization 或 regime。

此外，在區域經濟整合、國際金融合作、區域制度、區域主義等的研究分析上，architecture 概念的使用亦逐漸增加。⁶但很清楚地，architecture 在此

⁴ James Baker, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community.” *Foreign Affairs*, Vol.70, No.5(1991/1992), pp.1-18.

⁵ Gulnur Aybet, *A European Security Architecture after the Cold War*(London: MacMillan Press, 2000); Joseph McMillan, Richard Sokolsky and Andrew C. Winner, “Toward a New Regional Security Architecture,” *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.3(2003), pp.161-175; Barry Buzan, “Security architecture in Asia: the interplay of regional and global levels,” *The Pacific Review*, Vol. 16, No.2(2003), pp.143-173.

⁶ Joseph A. Camilleri, *Regionalism in the New Asia-Pacific Order: The Political Economy of the Asia-Pacific Region, Volume II*(Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2003); Vinod K. Aggarwal and Min Gyo Koo, “Asia’s New Institutional Architecture: Managing Trade and Security Relations in a Post-September 11 World,” Paper prepared for presentation at a conference entitled “Asia’s New

不會是指建築學、建築物、建築風格的意思，而是偏向架構、構造或組織之意義，這也是為何本文以「架構」譯之。儘管 *architecture* 已如此被廣泛使用，但是對於何謂「區域安全架構」(*regional security architecture*)？何謂「區域金融架構」(*regional financial architecture*)？或什麼是「區域架構」？至今則仍未有具共識與精確之定義。在不同議題領域或不同探討主題之下，*architecture* 在性質、範圍、規模、層次上幾乎都被賦予不盡相同的涵義。例如，有些文獻中 *architecture* 的使用指的是基本的 (*overarching*) 區域架構或制度；⁷有些則是進一步分為安全或經貿的 *architecture*；⁸亦有從多邊、區域、雙邊等不同層次定義 *architecture* 的文獻、觀點 (Ball, 1999)。⁹甚至在部份情況下，*architecture* 也常與安排 (*arrangement*)、體系 (*system*)、結構 (*structure*) 等概念交替使用。不過，基本上 *architecture* 依然是以國家為中心 (*state-centric*) 的分析概念，架構或秩序的基本構成單位仍是國家。

儘管目前 *architecture* 在使用上仍有其定義上的模糊性與複雜度，但是整體而言，以 *architecture* 概念理解區域秩序、區域安排、組織結構或區域主義的發展等，依然有其特殊之處或其他類似概念無法表達之意。首先，在理解區域秩序上，*architecture* 雖然也常被用來指涉制度、結構等意思，但它卻同時帶有「風格」、「設計」的意味來理解區域的秩序或安排。更重要的是，*architecture* 是一種由下而上 (*bottom-up*) 的概念，不過與一般所謂的「由下而上」意義有所不同，在此主要在於強調 *architecture* 的用法除詮釋制度模式與趨勢外，*architecture* 概念更關心其背後形塑的過程與成因，包括個別制度或架構的性質、特色、規模如何形塑或影響全面與總體的架構。換言之，對 *architecture* 概念而言，架構不是靜止不變的，架構是動態的，是不斷成長發展的，而且非

Institutional Architecture: Managing Trade and Security Relations in a Post-September 11 World,” in Berkeley APEC Study Center, California, December 9-10, 2005; *Dick K. Nanto, op.cit.*

⁷ Camilleri, *op.cit.*

⁸ *Dick K. Nanto, op.cit.*

⁹ Desmond Ball, “The Evolving Security Architecture in the Asia-Pacific Region,” *Working paper*, No. 340(September, 1999).

一夕造成的。再者，架構雖可以被設計、規劃，但其發展過程與結果卻深受其他自發性發展（spontaneous development）的影響；是以，架構的發展往往是不同構築者（architects）競爭、合作，甚至衝突的結果或呈現。¹⁰

因此，何謂「區域架構」？在過去對 architecture 概念使用的基礎上，本文認為「區域架構」主要意指區域內影響甚至規範國家間互動秩序的框架（framework）或設計，它可能是實體組織，亦可能是無形的準則（norms）、規範或制度。¹¹總體的區域架構提供區域在政治、安全、經濟或社會等領域一定程度的秩序安排，而政治、安全、經濟等個別領域亦可能有其區域架構的發展。同時，區域架構亦為一動態概念，時時受各種因素或其他架構的影響。所以，每一區域在不同時期、階段可能因內外環境變遷，而有不同之區域架構樣態。換言之，更重要的是不論在概念定義上或運用上，「區域架構」概念與一般所謂的「區域組織」觀念並不相同，區域架構可以是特定區域組織或若干區域組織之組合，但並非每一區域組織皆可代表或等同於區域架構，況且在某些情況下區域架構可能只是無形的準則或規範制度，不見得有具體或建制化的組織存在，所以兩者還是有相異之處。

此外，既使區域架構亦是以國家為基本單位來看待區域秩序安排，同時強調組織、制度、準則與規範在秩序形成與維持上的角色，但是嚴格來說，區域架構概念與同樣主張準則、規範重要性的「國際建制」概念還是不同。依 Stephen D. Krasner 等學者之定義，¹²國際建制是指「行為者在國際關係的特定領域上的共同期望，所衍生出的整套隱性或顯性的原則、準則、規範、及決策程序」，可見國際建制強調的是特定議題領域的國際合作，及其所衍生的合作程序需要

¹⁰ Hanns W. Maull, "Security Cooperation in Europe and Pacific Asia: A Comparative Analysis," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 19, No. 2 (2005), pp. 67-108

¹¹ Charles E. Morrison, "Reflections on Regional Architecture," *APEC Economies Newsletter*, Vol. 11, No. 7 (2007), p. 1.

¹² Stephen D. Krasner, "Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1983), pp. 1-22.

及安排，包括原則、準則、規範、及決策程序等要素。然而，區域架構概念則是強調以「區域」為核心的秩序設計與安排，以及達到此目的所需的國際合作、準則規範或制度設計，加上區域架構概念相對著重由下而上發展演變的特性與過程。是以，區域架構與國際建制雖同為國際合作的概念，但兩者在不論在概念目的、強調重點、適用範圍，甚至是細部內涵上並不相同。

參、亞太區域架構的發展與現況

從前述的區域架構意義觀之，1990 年之前的亞太區域幾乎沒有具體成形的「區域架構」可言。當然，此並非指二次戰後的亞太區域無任何的秩序安排，只是 1990 年代前的亞太區域秩序安排並未全然反映 *architecture* 的特殊意義。二次世界大戰後開始的冷戰除造成兩極對立的國際政治體系，其實也對戰後的區域秩序與架構產生莫大影響，東西方的政治聯盟集結更是提供國際超級強權（*superpowers*）維持與擴大各自勢力範圍的機會。¹³而亞太地區在冷戰影響與強權勢力導引下，當時亦展開一系列雙邊及區域性的政治、軍事、經濟發展方面的合作，包括美國與西平洋國家（包含南韓、菲律賓、台灣、澳洲與紐西蘭）簽訂的一系列防禦協定；1954 年成立的東南亞公約組織（*SEATO*）；1955 年的東南亞共同防禦公約（*Southeast Asia Collective Defense Treaty*）；1966 年於東北亞地區成立的亞洲與太平洋理事會（*Asian and Pacific Council, ASPAC*）；以及 1967 年在東南亞區域組成的東南亞國家協會（*Association of Southeast Asian Nations, ASEAN*）；此外，蘇聯與中國也在 1950 年正式形成同盟，並於韓戰爆發後與北韓構成臨時同盟。

因此，冷戰時期的亞太區域格局幾乎是建築在冷戰兩元體系的國際政經基礎上。特別是由美國領導構成的雙邊同盟體系，亦即所謂的「舊金山體系」（*San Francisco system*），可說是冷戰時期亞太區域秩序的主要基礎與特色。該體系

¹³ Camilleri, *op.cit.*.

主要建構在以美國為核心且具層次感的輻輳（hubs-and-spokes mode）模式結盟上。¹⁴藉由此種輻輳雙邊主義的安排，美國於冷戰時期緊緊掌控亞太區域的情勢。但嚴格而言，此種安排無法充分展現 architecture 發展過程中由下而上的特質，不同決策者的偏好、價值、與國家利益也因而難以有機會得到正常的整合。所以，雖然舊金山體系被廣泛視為是冷戰期間亞太區域安全架構的基礎與特色，但從前述「區域架構」的涵義來看，舊金山體系只是該時期亞太區域秩序的一種安排與維護，稱不上是亞太區域整體的區域架構。

不過，隨著冷戰氣氛的緩和，自 1980 年代末起，亞太區域也開始探索新的區域安排以回應、吸收當時的政治與經濟動能。¹⁵縱使美國依然被視為是後冷戰時期影響亞太區域安全與經濟發展的重要國家，但是隨著中國、俄羅斯及印度等新興強權國家的崛起，RTAs/FTAs 及區域主義的擴散，跨國生產供應鏈的擴大，恐怖主義行動及全球反恐戰爭的同步進行，以及非傳統安全或人類安全重要性的提升，亞太區域的體系內涵開始展開重大的轉變，在過程中亞太區域架構亦開始出現新的內容與樣貌。

其中，1989 年就在柏林圍牆倒塌的同時，亞太地區第一個官方區域論壇—APEC—正式成立，中國、香港及台灣三方更於 1991 年同時加入；APEC 並於 1993 年開始年度的經濟領袖會議以提高其能見度及影響力；本世紀以來受到恐怖主義、傳染病威脅、能源價格高漲等的影響，人類安全（human security）亦成為 APEC 議程上的主要議題；雖然面對內外的挑戰，如今 APEC 已成為亞太區域討論經濟與政治、安全的重要機制。緊接在 APEC 之後影響後冷戰時期亞太區域架構的莫過於「東協區域論壇」（ARF），該組織成立於 1994 年，成員包括東協與非東協國家，目的在透過對話過程、透明化及信心建構措施減少衝突，達到預防外交甚至進而和平解決衝突。ARF 可說是目前亞太區域唯一涵蓋成員最廣，以政治、安全合作為主軸的區域安排。但可惜的

¹⁴ 劉宏松，〈霸權國對多邊主義制度的有限參與——以冷戰後美國參與東盟地區論壇為例〉，《外交評論——外交學院學報》，第 4 期(2007)，頁 67-76。

¹⁵ The Stanley Foundation, *op.cit.*, p4.

是，ARF 目的在預防、解決衝突，但目前主要參與者為成員國外長，不見國防部長參加，¹⁶同時也未能將區域內所有受衝突威脅的國家（如台灣）納入論壇，更遑論其處理區域內危機、衝突的能力與效力，至少在過去台海危機及北韓核武危機上，ARF 似乎未曾發揮影響力。

1990 年代後期開始，受到 1997-98 年亞洲金融危機教訓的刺激，加上亞洲區域內產業及經貿互賴關係的深化，以及中國經濟的快速成長，亞太區域內以亞洲國家為核心成員的次區域(sub-regional)機制或組織開始增加，換言之，亞太區域內機制開始出現明顯「亞洲化」(Asianization)的現象。¹⁷此尤以東協為軸心的「ASEAN plus」系統的經濟整合發展最為明顯，包括已部分生效的東協-中國自由貿易協定、東協-南韓自由貿易協定，以及正在談判的東協-日本全面經濟伙伴關係協定、東協-澳洲-紐西蘭自由貿易協定，甚至可能在未來組建的東協加三自由貿易協定與東協加六自由貿易協定(參見表一)。此外，在 1997 年起每年例行的東協加三(中國、日本、南韓)高峰會的對話基礎上，2000 年 5 月東協加三財長會議通過「清邁倡議」(Chiang Mai Initiative, CMI)同意推動換匯合作機制，¹⁸希望對出現短期國際收支失衡的成員國，提供流動外匯支援，以降低爆發金融危機的風險，並奠立未來建立亞洲貨幣合作機制之基礎。¹⁹

2004 年東協加三高峰會進一步接受東亞研究小組(East Asia Study Group, EASG)的提案，將東協加三轉化為東亞高峰會(East Asian Summit, EAS)。2005 年 12 月，第一屆東亞高峰會在東協加三的成員以及澳洲、紐西蘭、印度的參與之下於馬來西亞召開，並發表「吉隆坡宣言」(Kuala Lumpur

¹⁶ Nanto, *op.cit.*, pp.20-21.

¹⁷ The Stanley Foundation, *op.cit.*, p4.

<http://www.stanleyfoundation.org/publications/pdb/pdbasiaarch307.pdf>

¹⁸ 清邁倡議的換匯合作機制主要由兩部分構成，一是在暨有的「東協換匯協定」(ASEAN Swap Arrangement, ASA)基礎上擴大金額與成員，二是在東協加三成員間建立雙邊換匯協定(BSAs)的網絡。

¹⁹ John Ravenhill, "A Three Bloc World? The New East Asian Regionalism," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.2, No.2(2002), pp.186-187.

Declaration)，將東亞高峰會定為「強化成員之間的合作以達和平與繁榮並建立共同體」的一種機制，並強調將會是開放、透明、外向(outward-looking)的論壇。「第二屆東亞高峰會」於 2007 年 1 月在菲律賓宿霧 (Cebu) 舉行，東亞 16 國領袖取得共識，支持推動涵蓋東亞 16 國的自由貿易區計畫，即東協加六自由貿易協定。雖然目前東亞高峰會仍以經貿方面之討論、合作居多，但基於其領袖峰會的特性以及其追求和平與繁榮並建立共同體的目標，未來勢必成爲另一在亞太區域內討論政治、安全議題的區域安排。

表一：ASEAN plus 系統之經濟整合現況

已生效協定	
東協自由貿易區共同有效優惠關稅方案協議(AFTA)	1992/01/28 生效
東協加三「清邁倡議」(Chiang Mai Initiative, CMI)	2000/05 通過
東協-中國自由貿易協定(貨品貿易協定)	2005/07/20 生效
東協-南韓自由貿易協定(貨品貿易協定)	2007/06/01 生效
仍在談判、討論中的協定	
東協-日本全面經濟伙伴關係協定	談判中
東協-澳洲-紐西蘭自由貿易協定	談判中
東協加三(中、日、韓)自由貿易協定	討論中
東協加六(澳、中、印尼、日、韓、紐西蘭)自由貿易協定	討論中

資料來源：作者整理。

除了以東協爲軸心的次區域發展之外，主要由中國催生的「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization, SCO)則可說是 2000 年後亞太區域內安全合作機制亞洲化的代表，更是首個以中國城市命名的國際組織，該組織於 2001 年由中華人民共和國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯斯坦、塔吉克和烏茲別克斯坦六國組成，另有觀察員：蒙古國、伊朗、巴基斯坦、印度。主要合作目的在打擊恐怖主義、分裂主義，與極端主義；並鼓勵各成員國在政治、經貿、科技、文化、教育、能源、交通、環保及其它領域的有效合作。近來雖積極擴

大至經貿層面的合作，但安全、政治事務仍是其談論、合作的焦點，甚至進一步擴大至實踐上的合作。例如，2007年8月上海合作組織成員國在俄羅斯首度舉行聯合反恐軍事演習，意義不凡。

表二：APEC 經濟體之間已簽署之 FTAs

協定名稱	簽署/生效時間
澳紐緊密經貿關係協定(ANZCERTA)	1983/01/01 生效
澳美自由貿易協定	2005/01/01 生效
汶萊-日本經濟夥伴關係協定 (BJEPA)	2007/06/18 簽署
加拿大-智利自由貿易協定	1997/07/05 生效
智利-中國自由貿易協定	2006/10/01 生效
智利-日本戰略經濟夥伴關係	2007/09/03 生效
智利-祕魯自由貿易協定	2006/08/22 簽署
中國與香港更緊密的經貿合作關係安排	2004/01/01 生效
日馬經濟夥伴關係協定	2006/07/13 生效
日星新時代經濟夥伴關係協定(JSEPA)	2002/11/30 生效
日本-墨西哥強化經濟夥伴關係協定	2005/04/01 生效
日本-菲律賓經濟夥伴關係協定	2006/09/08 簽署
日本-印尼經濟夥伴關係協定	2007/08/20 簽署
日本-泰國經濟夥伴關係協定	2007/04/03 簽署
南韓-智利自由貿易協定	2004/04/01 生效
韓星雙邊自由貿易協定(KSFTA)	2006/03/02 生效
南韓-美國自由貿易協定	2007/06/30 簽署
墨西哥-智利自由貿易協定	1999/08/01 生效
紐星更緊密經貿伙伴關係協定	2001/01/01 生效
紐泰更緊密經貿伙伴關係協定	2005/07/02 生效
星澳自由貿易協定 (SAFTA)	2003/07/28 生效
泰澳自由貿易協定 (TAFTA)	2005/01/01 生效
美國-智利自由貿易協定	2004/01/01 生效
美星自由貿易協定	2004/01/01 生效
美國-祕魯貿易促進協定 (Trade Promotion Agreement)	2006/04/12 簽署

資料來源：作者整理

除次區域安排與亞洲化現象的發展外，其實本世紀以來亞太區域架構的形塑也深受區域內由下而上雙邊自由貿易協定（FTAs）擴散的影響。近幾年來，亞太區域內不僅雙邊 FTAs 數目增加，參與的國家也增多。²⁰以 APEC 區域為例，APEC 經濟體之間彼此簽署生效的雙邊 FTAs 至今已有 25 件（見上表二），其中除澳紐緊密經貿關係協定、加拿大-智利自由貿易協定、墨西哥-智利自由貿易協定外，其他都是在 2000 年後才生效，足見雙邊 FTAs 在 APEC 區域蔓延速度之快。

基於前述亞太區域內雙邊與次區域情況的發展，讓原本持開放性區域主義（open regionalism）原則，且目標不在發展成爲自由貿易區或貿易區塊的 APEC 也開始思考組建 APEC 自由貿易區的可能。2004 年 APEC 企業諮詢委員會（ABAC）領銜提出「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）的構想，經歷兩年積極推動與研析，FTAAP 最後在美國以及其他經濟體的積極支持下於 2006 年正式列爲 APEC 未來長期努力目標。

綜合言之，1990 年代後期特別是 2000 年以來，亞太區域內的經貿、政治、安全的安排已有所轉變，尤其是經貿領域的區域體系內涵改變更是前所未見，相對地政治安全方面的區域體系內涵則變化較小，而以上這些發展其實都在不同程度上影響亞太區域架構發展的內容與方向。

肆、2000 年後亞太區域架構發展特色

從後冷戰時期亞太區域格局的發展與現況觀之，目前亞太區域架構的構築與發展大體上呈現下列幾大特色與現象。

首先是在區域架構的構築過程當中，呈現出「多頭馬車」角逐區域架構建構者（architects）的現象。即便非政府行爲者或組織在當今全球化的年代可說

²⁰ Ravenhill, *The Turn to Preferential Trade in the Asia-Pacific*, p.1.

是影響力劇增，但不可否認國家（states）仍是構築區域架構的基石。²¹所以為求國家各自的利益，主要國家，尤其是區域的政經強權或是集團（groupings）無不設法在區域架構與秩序建構的過程中推動有利自身利益的區域安排，爭取成為區域架構的核心建構者，以確保其將來在區域的影響力及勢力範圍。觀察當前亞太區域架構的發展，不難發現區域內的強權與集團正費盡心力爭取有自身利益的政經安排，尤其是美國、中國、日本、東協，甚至是印度與韓國等國家，都設法倡導、推動特定之區域安排，使自己成為亞太區域架構的建構者之一，於是形成在建構區域架構過程中多頭馬車的現象，美國也因此無法扮演如冷戰時期舊金山體系下主要建構者（master builder）的角色。

第二大特色則是亞洲化與雙邊化的發展趨勢。傳統上，亞太區域主要涵蓋太平洋東西兩岸與大洋洲地區的國家及經濟體；不過，本世紀以來以太平洋西岸東亞國家為主體的亞太次區域整合卻如火如荼，進展快速，且向外擴展至澳洲、紐西蘭，甚至是南亞的印度，但卻不見傳統上太平洋東岸的亞太區域成員出現其中，尤其是與東亞關係密切的美國及加拿大明顯受到排除，亞洲化的現象相當明顯。除了次區域的亞洲化外，亞太區域內雙邊化的現象亦相當明顯，尤其是在雙邊自由貿易協定浪潮的帶動下，當前亞太區域內成員參與的已簽署或正在洽談中的雙邊自由貿易協定已超八十個。²²儘管美國亦是目前雙邊化過程中的重要成員，甚至是軸心之一，但此種雙邊化的內容及發展與冷戰時期以美國為核心的輻輳雙邊主義截然不同。一是以經貿議題為基礎，另一則是以政治安全為重點；一是由下而上的發展，另一則是由上而下的掌控。

第三，前述多頭馬車的現象以及次區域的發展趨勢，反映在亞太區域的政經安排上即是多組區域安排同時發展、相互交錯的趨勢。例如，APEC、ARF、東協、ASEAN plus 系統、東亞高峰會、上海合作組織等重要政經安排的構想或實踐目前都是同時存在，而且在成員上相互交錯重疊。值得注意的是，除東協之外，其餘的安排幾乎都是 1990 年代起才提出之構想與實踐，短期內幾乎

²¹ Morrison, *op.cit.*, p.1.

²² Ravenhill, *The Turn to Preferential Trade in the Asia-Pacific*, p.1.

不可能出現單一全面性或整合性的區域安排以取代目前多組區域安排的情況，更何況並非每一區域安排的構想都旨在建構總體的亞太區域架構，有些構想或實踐實際上只是為取得注意或增加競爭選項。²³不過，基於各個區域安排在成員、任務、議題上的交錯重疊，不排除將來有相互取代、整合，甚至合併的可能。

第四，在次區域亞洲化的趨勢下，東亞主義與亞太主義的競合亦成為新世紀亞太區域架構發展的重要特色。在區域架構的建構過程中，除政經權力的競合外，認同（identity）是另一關鍵要素。是以，從認同或區域主義的角度觀之，亞太區域架構的構築過程亦呈現東亞主義與亞太主義競合的趨勢。特別是隨著中國勢力崛起與1997年亞洲金融風暴後 ASEAN plus 組合亞洲化的發展，東亞區域的認同有日益增加之勢（至少在菁英階層）。在東亞主義或認同逐漸突顯之際，二次戰後開始發展的亞太主義顯然開始受到競爭與挑戰。只是，在當前成員互有重複，以及兩區域主義未以「零合」為發展目標的情況下，東亞主義與亞太主義之關係雖有競爭，但也有合作之可能。於是在未來亞太區域架構中，東亞主義與亞太主義的競合將不可免。

第五是經濟、政治與安全議題相互連動的議程設計現象。理論上，每一區域安排皆有其核心目標，可能是經濟整合、政治和平或衝突處理。易言之，區域安排有其各自之定位與屬性，以及賦予處理之議題領域。但是，隨著經濟與政治連動關係的增加，以及經濟與安全互賴關係的擴大，經濟、政治與安全議題相互連動已無可避免。因此，在實踐上，新世紀亞太區域架構發展下的各個區域安排幾乎都無法只討論或處理經濟、政治或安全等單一領域的問題。APEC 開始重視「人類安全」問題、東亞高峰會討論經貿與戰略議題、上海合作組織亦開始探索經貿合作議題、東協陸續從政治合作擴大經貿、安全領域等，都在在顯示亞太區域架構的發展無法單獨聚焦於經濟、政治或安全領域之一。經濟、政治與安全議題相互連動的趨勢將日益明顯。

²³ Taylor and Tow, *op.cit.*, p.12.

當然，當前亞太區域架構的發展仍有其他可以被注意的特色，但是上述的五大特色其實共同反映另一新世紀亞太區域架構發展的特色，那就是「由下而上」的發展趨勢。不同於舊金山體系的架構，上述的觀察，包括多頭馬車的現象、亞洲化與雙邊化的發展趨勢、多組區域安排發展交錯的趨勢、東亞主義與亞太主義的競合態勢，以及議題多元化等，無一不是經過由下而上過程所產生的現象與結果。縱使在過程中免不了受到由上而下的強權影響或干擾，但相對於冷戰時期，新世紀的亞太區域架構發展可說是一由下而上的形塑過程，具備 *architecture* 的特質。

伍、對台灣的政治經濟意涵

身為亞太區域的一員，台灣絕對無法自外於亞太區域架構變化的影響。冷戰時期台灣曾是美國在亞太地區的軍事同盟，1954 年雙方曾簽訂共同防禦條約，換言之，台灣即是當時舊金山體系的成員。在美國主宰的舊金山體系下，台灣在亞太區域的對外政治經濟關係實際上沒有過多的自主空間，同時，在東西方意識型態對抗以及美國的支持或安排下，台灣的國際參與及外交關係反而獲得一定的保障，繼續擁有聯合國安理會常任理事國的席位，在參與亞太區域事務或機制上幾乎不受任何阻礙。不過，這一切自 1971 年台灣退出聯合國及 1979 年台美斷交後產生巨大改變，台灣在亞太地區的外交關係及國際參與可說處境艱難。如今，亞洲開發銀行（ADB）與亞太經濟合作（APEC）會議成為台灣少數仍可正式參與的亞太區域組織與機制，而且目前除少數南太平洋國家外，其他亞太區域的國家都與台灣無正式外交關係。是以，新世紀的亞太區域架構及其政經安排的發展與趨勢，不僅對區域架構的形塑有影響，對於長期與亞太區域有密切政經安全關係卻參與空間受限的台灣而言，更提供以下的意涵。

第一，不同於過去，當今亞太區域內的變化相當快速，尤其是次區域（東亞地區）亞洲化與區域內雙邊化之趨勢相當顯著，加上主要強權國家及東協集

團的強力運作，以及各項經貿議題與政治、安全的複雜連結關係，都不斷影響亞太區域架構的發展，為避免在新區域架構建立的過程中被邊緣化，台灣有必要對此投入更多的關注與資源，採取必要的政策回應。雖然台灣已是 APEC 正式成員，但是在區域架構變遷的情勢下，APEC 實際上亦開始面臨內外不少挑戰，於此同時，台灣更應謹慎因應 APEC 過程的任何變動，設法從中找到突破的機會；甚至應思考如何進一步參與其他區域內的政經安排。尤其是面對以東協為軸心的 ASEAN plus 系統的亞洲化整合或東亞區域主義，除設法重新調整過去的「南進政策」內涵外，台灣必須有新的策略思維及作法以積極爭取納入正在發展的區域政經安排中，包括利用時機、透過管道大膽爭取參加東亞高峰會，在中國的壓力下台灣也許無法參加政治意味濃厚的領袖會議，但是可極力嘗試爭取參加東亞高峰會的周邊會議或至少讓台灣參與的議題成為議程內容。

第二，亞太區域內傳統的政經權力關係已有大幅改變，美國不再是區域架構唯一的核心理構者，²⁴這對長期以來依賴美國支持參與亞太事務的台灣而言格外重要，因為區域架構的構築過程中必然涉及成員範圍及參與問題，所以此亦意味台灣須對此發展思考新的因應對策。換言之，面對亞太區域的變局，台灣參與策略的思考不僅該考慮美國、中國的因素，更應進一步衡量其他建構者如日本、東協、澳洲，甚至是印度的角色及影響力，而這些日漸興起的區域架構建構者能否成為台灣擴大參與亞太事務與機制的助力或管道，端視台灣是否了解他們的利益、價值與期待。從另一角度思考，缺乏主宰之建構者相對亦提供台灣發揮影響力的空間，實際上台灣在亞太區域並非全無發揮影響力的優勢，特別是對於台灣的近鄰—東南亞國家，台灣是有一些對外優勢可以思考運用。包括，台灣可從經貿外交角度切入經濟發展程度較低的東南亞國家，如提供普遍關稅優惠（Generalized System of Preferences, GSP），以提升相互關係，或思考提供東南亞版的「榮邦計畫」；在安全上，台灣也是涉及南海主權爭議

²⁴ Tay, *op.cit.*, p.215.

的國家之一，加強台灣在南海的主權宣示，其實一方面可以使東南亞國家重視台灣與東南亞的地緣政治關係，二方面也可增加台灣與東南亞在外交上的交往、談判籌碼。²⁵

第三，儘管亞太區域內出現多組區域安排並存、交錯的情形，APEC 目前仍是在各方面相對穩定、具影響力與不可取代的亞太區域平台。儘管亞洲化與東亞區域主義的發展如火如荼，不過鑑於東亞區域主義的未來仍充滿許多不確定，²⁶需要時間發展成長，似乎不可能立即削弱 APEC 的地位。相對於尚在起步的東亞區域安排與制度，作為一「亞太」區域的合作機制，APEC 其實已有豐富的運作經驗與制度累積，甚至在部分議題領域上（如貿易便捷化、經濟與技術合作，甚至經濟安全等）已有相當的成績與比較優勢。²⁷此也意謂台灣應更積極地參與、運用 APEC，尤其 APEC 仍是美國目前維繫對亞太區域影響力的重要管道，也是目前台灣在亞太區域參與上進可攻、退可守的唯一平台，而美國、日本等國亦曾建議台灣應多加利用 APEC 參與國際社會及國際合作。尤其隨著 APEC 議題的多元化與政治安全化，確保台灣平等參與並發揮台灣

²⁵ 江啟臣，〈正視中國的門羅主義〉，《中國時報》，2004年12月7日，版A5。

²⁶ 以成功的區域整合所必須具備的條件來看，東亞區域主義的發展仍面臨許多既有的問題與潛在的挑戰：（一）東亞經濟至今仍不脫出口導向與大量依賴歐美市場的特性，各國趨同的出口導向經濟與歐美外來的影響想力因此將對東亞區域主義的發展構成挑戰；（二）東亞地區缺乏凝聚力，除彼此在政治、經濟發展與社會文化上的差異，東亞地區內的歷史情結、政治對立與強權之間的矛盾都讓東亞國家之間難以產生強大的凝聚力；（三）最大的挑戰恐怕是缺乏有力的領導（leadership），從歐盟與北美的經驗看來，推動區域經濟整合一開始往往都須有主要國家負責主導，在歐盟有德國與法國，在北美有美國，反觀東亞的區域經濟整合，至今仍缺乏有力的主導國家；（四）東亞區域主義的發展仍停留在國家與菁英層次，共同體的建構與東亞的認同感並未向下普及於一般普羅大眾，部分國家間的人民甚至存在不友善的印象。江啟臣，〈東亞區域主義對 APEC 的影響〉，收錄於江啟臣主編，《世局變化下的 APEC 與我國參與》學術研討會論文集，（台北，中華台北 APEC 研究中心出版，2005），頁 39-42。Samuel S. Kim, "Regionalization and Regionalism in East Asia," *Journal of East Asian Studies*, Vol.4, No.1(2004), pp. 54-55; David Capie, "Rival Regions? East Asian Regionalism and Its Challenges to the Asia-Pacific," in Jim Rolfe ed., *The Asia-Pacific: A Region in Transition*(Honolulu, HI: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2004), pp.157-158.

²⁷ 江啟臣，〈東亞區域主義對 APEC 的影響〉，收錄於江啟臣主編，《世局變化下的 APEC 與我國參與學術研討會論文集》（台北，中華台北 APEC 研究中心出版，2005），頁 42-43。

在特定議題的主導能力以形成無形的議題同盟/夥伴關係，應是台灣可以努力的方向。

陸、結語

以「區域主義」²⁸的概念觀之，縱使有 APEC，但相對於歐洲、北美與中南美洲等區域，亞太區域整合程度至今仍常被視為是「缺乏區域主義的區域」(a region without regionalism)(Capie, 2004: 149)，遲遲未出現如歐盟(EU)、北美自由貿易區(NAFTA)及南錐共同市場(MERCOSUR)等正式與制度化的區域整合機制，唯一的官方機制 APEC 也僅屬論壇的性質。亞太區域主義之所以難上軌道的原因當然很多，包括區域範圍廣大、區內成員眾多、成員間政經程度落差頗大，以及社會文化差異等因素。

不過，如果從「區域架構」(regional architecture)的概念來看，不同於冷戰時期以美國為核心的輻輳舊金山體系，冷戰結束後，特別是二十一世紀以來的亞太區域架構發展已出現許多不同於二十世紀的內涵，有其新的元素與顯著的特色。包括，在區域架構的構築過程中呈現多頭馬車角逐區域架構建構者的現象；亞洲化與雙邊化的發展趨勢；在亞太區域的政經安排上出現多組區域安排同時發展、相互交錯的結果；東亞主義與亞太主義的競合趨勢；經濟、政治與安全議題相互連動的議程設計現象；以及由下而上的形塑過程。

更重要的是，新世紀的亞太區域架構及其政經安排的發展與趨勢，不僅對區域架構的形塑有影響，對於長期與亞太區域有密切政經安全關係卻參與空間

²⁸ 以當代區域主義的發展來看，「區域主義」不只強調地理上的連結，而是包括政治、經濟、社會、文化，或制度等各方面的連結，透過變動的過程追求共享的價值、認同、精神，與規範。因此，「區域主義」作為一規範性概念(normative concept)，與「區域化」在意義上並無法畫上等號。區域主義的過程往往需要國家的導引、規劃、對話與合作，透過整合強化相互認同、追求共同價值與目標；區域化則通常只是指市場驅動(market-driven)所造成的整合過程。江啟臣，〈東亞區域主義對 APEC 的影響〉，頁 19；Kim, *op.cit.*, p.40; Yeo Lay Hwee, "Realism and Reactive Regionalism: Where Is East Asian Regionalism Heading?" *UNISCI Discussion Papers*(May, 2005), p.2.

受限的台灣而言，更提供不少政經戰略上的意涵。而關鍵在於充分了解掌握亞太區域架構的格局變化，包括洞悉主要區域架構建構者的動態及政經權力關係轉變、避免在新區域架構建立的過程中被邊緣化、運用區域架構轉變所提供之空間及機會發揮台灣所擁有之優勢，同時有效運用目前台灣在亞太區域參與上進可攻、退可守的唯一平台—APEC。

參考文獻

一、中文：

江啓臣，《中國時報》，2004年12月7日，第A5版。

——（2005），〈東亞區域主義對 APEC 的影響〉，收錄於江啓臣主編，《世局變化下的 APEC 與我國參與》學術研討會論文集（台北，中華台北 APEC 研究中心出版）。

劉宏松（2007），〈霸權國對多邊主義制度的有限參與——以冷戰後美國參與東盟地區論壇為例〉，《外交評論—外交學院學報》，第4期，頁67-76。

蕭全政（1994），《亞太經濟合作與台灣角色之研究》（台北，行政院研考會編印）。

二、英文：

Aggarwal, Vinod K. and Min Gyo Koo(2005). "Asia's New Institutional Architecture: Managing Trade and Security Relations in a Post-September 11 World." Paper prepared for presentation at a conference entitled "Asia's New Institutional Architecture: Managing Trade and Security Relations in a Post-September 11 World." Berkeley APEC Study Center, University of California at Berkeley, California, December 9-10..

Aybet, Gulnur(2000). *A European Security Architecture after the Cold War*. London: MacMillan Press.

Baker, James(1991/1992). "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community." *Foreign Affairs*, Vol.70, No.5: 1-18.

Ball, Desmond(September, 1999). "*The Evolving Security Architecture in the Asia-Pacific Region*." Working paper, No.340.

- Buzan, Barry(2003). "Security architecture in Asia: the interplay of regional and global levels." *The Pacific Review*, Vol.16, No.2, pp.143-173.
- Camilleri, Joseph A.(2003). *Regionalism in the New Asia-Pacific Order: The Political Economy of the Asia-Pacific Region, Volume II*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Capie, David(2004). "Rival Regions? East Asian Regionalism and Its Challenges to the Asia-Pacific." in *The Asia-Pacific: A Region in Transition*, ed. Jim Rolfe. Honolulu, HI: Asia-Pacific Center for Security Studies.
- Ferguson, Niall(2004). *Colossus: The Rise and Fall of the American Empire*. New York: Penguin.
- Hwee, Yeo Lay(May, 2005). "Realism and Reactive Regionalism: Where Is East Asian Regionalism Heading?" *UNISCI Discussion Papers*, pp.1-14.
- Ikenberry, John, ed.(2002). *American Unrivalled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kagan, Robert(2003). *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Knopf.
- Kim, Samuel S.(2004) "Regionalization and Regionalism in East Asia." *Journal of East Asian Studies*, Vol. 4, No.1, pp.39-67.
- Krauthammer, Charles(Winter, 2002/2003). "The Unipolar Moment Revisited—United States World Power." *The National Interest*, pp.5-17.
- Mauil, Hanns W.(2005). "Security Cooperation in Europe and Pacific Asia: A Comparative Analysis." *The Journal of East Asian Affairs*, Vol.19, No.2, pp.67-108.
- McMillan Joseph, Richard Sokolsky and Andrew C. Winner. "Toward a New

- Regional Security Architecture(2003). ” *The Washington Quarterly*, Vol.26, No.3, pp.161-175.
- Morrison, Charles E.(2007). “Reflections on Regional Architecture.” *APEC Economies Newsletter*, Vol.11, No.7, pp.1-2.
- Nanto, Dick K.(September 18, 2006). *East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy*. CRS Report for Congress, Congressional Research Service, the Library of Congress.
- Prestowitz, Clyde(2003). *Rogue Nation: American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*. New York: Basic Books.
- Ravenhill, John(2002). “A Three Bloc World? The New East Asian Regionalism.” *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.2, No.2, pp.167-195.
- _____(2007). “The Turn to Preferential Trade in the Asia-Pacific.” *APEC Economies Newsletter*, Vol.11, No.11, pp.1-2.
http://www.crawford.anu.edu.au/pdf/news/APEC11_11.pdf
- Tay, Simon S. C. (2005). “Attempts at a Regional Architecture.” in *Pacific Asia 2022: Sketching Futures of a Region*, ed. Simon S. C. Tay. Japan: Japan Center for International Exchange.
- Taylor, Brendan and William Tow(2006). “Asia Pacific Security Architecture.” Paper prepared for the IARU Conference on Security, Cambridge, November 2-4.
- The Stanley Foundation(November, 2006). “Building an Open and Inclusive Regional Architecture for Asia.” *Policy Dialogue Brief*, pp.1-12.
- Tucker, Robert and David C. Hendrickson(2003). *The Imperial Temptation: The New World Order and America's Purpose*. New York: Council on Foreign

Affairs.