

學術論文

無邊界的世界？東亞次區域運動中的國家角色*

Borderless World ? The Role of the State in East Asian Sub-regionalism

黃載皓 *Jae-Ho Hwang*

韓國外國語大學國際學院教授

Professor of Division for International Studies

Hankuk University of Foreign Studies

摘要 / Abstract

自冷戰結束後，區域化便成為與全球化同樣重要的世界性現象。至於在東亞地區，連結鄰近國家組成的次區域經濟區 (Sub-regional Economic Zones, SREZs)，也成為推動區域整合發展的重要元素。儘管如此，多數推動合作的相關倡議與努力都未能真正成功，只有諸如新柔廖成長三角 (the Singapore-Johore-Riau, SIJORI)，以及大華南經濟圈 (Greater South China Economic Zone, GSCEZ) 等少數幾個例證略有進展，更甚者，前述幾個發展個案的進展與冷戰終結或全球化亦未必有密切相關。本文的目標在於回答下列問題：多數計畫為何不那麼成功？究竟哪些區域主義比較容易成功？甚麼是東亞次區域主義得以運作的關鍵因素？在此，本文首先將由理論層次來檢視次區域經濟區的發展，探討國家如何思考加入區域合作的問

* This work was supported by Hankuk University of Foreign Studies Research Fund of 2011.

題，然後設法針對不同（成功與較不成功）個案進行比較。基本上，儘管私部門的角色絕不能被忽略，但國家的政治考慮依舊是區域主義發展的最重要癥結所在。

Since the end of the Cold War, regionalisation processes have arisen in a world experiencing globalization. In East Asia, the Sub-regional Economic Zones (SREZs), involving links between segments of neighbouring states, were seen as a great opportunity for promoting mutual regional economic development. However, most projects have failed to perform, and only two SREZs - the Singapore-Johore-Riau (SIJORI) and Greater South China Economic Zone (GSCEZ) - can be considered successful in the region; even these two SREZs developed without close relations to the end of the Cold War and the continuing trend towards globalization. The objective of this article seeks to find the reasons why such seemingly plausible projects have not been successful. What kinds of regionalism succeed or fail? What are the key factors that could make sub-regionalism in East Asia work? This article first looks at SREZs in the theoretical context, which emphasizes on the significance of relative gains for states in participating cooperation, and then compares the experiences of both successful and unsuccessful SREZs. It argues that the political commitment of governments is more crucial as a facilitating factor for regionalism, although the importance of private sector cannot be denied.

關鍵字：全球化、國家、東亞、次區域主義

Keywords : Globalization, State, East Asia, Sub-regionalism

壹、前言

在研究區域主義時，我們對於經濟、政治與安全等各種層面的觀察，主要來自於對歐洲聯盟（European Union, EU）、北美自由貿易區（North America Free Trade Area, NAFTA）、亞太經濟合作（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）與東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）等個案的研究成果。¹冷戰結束後，此種區域性安排一度被視為有助於推動區域經濟與政治整合。例如大前研一便曾大膽指出，政府單位在全球化浪潮中將「趨於消亡」，未來全球企業的國家屬性將愈來愈低，因為消費者本來便是無國界的；最後，這股趨勢或將導致國家疆界消失，從而形成一個「無邊界的世界」（Borderless World）。²

儘管如此，我們真的如同前述，已經生活在一個無邊界的世界中嗎？事實上，正如大前研一在書中所言的，人們只有在身為消費者時才具有全球性。至少對於東亞地區的人們而言，即便他們不是消費者，國家屬性依舊相當重要。經濟現實不僅由消費者根據自身需求所創造出來，更重要的是，它也受制於國家的政治與安全利益；換句話說，所有經濟行為背後多半都隱藏著政治動機。因此，我們可以這麼說，國家的角色或許正進行轉化，但其重要性未必正在消失當中。³

¹ See Richard Pomfret, *Regionalism in East Asia: Why has It Flourished since 2000 and How Far Will It Go* (New York: World Scientific Publishing Company, 2010); Edward Lincoln, *East Asian Economic Regionalism* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2004); Anthony Payne and Andrew Gamble, "Introduction: The Political Economy of Regionalism and World Order," in Andrew Gamble and Anthony Payne eds., *Regionalism and World Order* (London: Macmillan Press, 1996), pp.1-20. Also see the special issue of *Third World Quarterly*, Vol.20, No.5 (1999).

² Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy* (London: Collins, 1990), pp.183, 195.

³ 有關國家角色的討論，請參考 Ian Clark, "Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations," *Review of International Studies*, Vol.24, No.4 (1998), pp.479-498.

除了前述 APEC 與 ARF 的合作進程外，東亞地區正出現另一種合作途徑，此即由鄰近國家共同推動的次區域經濟區（Sub-regional Economic Zones, SREZs），它同時也被視為是促進區域內部經濟相互發展的一大機會。不過，多數個案迄今並不能真正有效運作，大體上只有例如新柔廖成長三角（Singapore-Johore-Riau, SIJORI）與大華南經濟圈（Greater South China Economic Zone, GSCEZ）等少數幾個例證略有進展。為何東亞區域經濟整合至今仍延宕不前？究竟何種合作模式較有成功的機會？甚麼是目前東亞次區域主義得以運作的關鍵因素所在？在此首先要強調的是，儘管私部門的努力不容忽視，政府的政治考慮仍是影響區域整合運動的重要來源。接下來，本文將從四個角度來分別進行陳述，首先是界定東亞起自 1980 年代末期之次區域主義的源起及其後續發展，其次是從理論角度探索國家參與合作的利益考量，並以此分析次區域經濟區何以成果有限的原委，第三是著眼於次區域經濟區的發展限制，強調國家在整個過程中所扮演的角色究竟為何，最後則是本文的主要結論。

貳、東亞的次區域經濟區發展

在 1980 年代末期左右，各種不同型態的區域經濟合作倡議紛紛如雨後春筍般出現在東亞的各個角落。其中，次區域經濟區便同時以其他不同的名稱出現，⁴例如區域經濟區、跨國經濟區、成長三角、跨國出口貿易區，或自然經濟區域等。⁵所謂次區域經濟區有時可涵蓋整個國家，但有時只包括國家的一定區域，目的是從不同經濟發展程度的國家中，結合可用以提升生產力的必要資本、技術與人力資源。此種地理上的多元性有助於更精確

⁴ 所謂「成長三角」似乎是最被廣泛接受的一種說法，但並非所有的成長三角都是「三邊」的，有時它也是四邊或甚至六邊的；因此，在本文中統一使用「次區域經濟區」的用語。

⁵ Chia Siou Yue, *Motivating Forces in Subregional Economic Zones* (Honolulu: Pacific Forum/CSIS, 1993), p.1.

的勞務分工，使參與各方在效率與競爭力上都獲得提升。值得注意的是，儘管私部門經常扮演驅動角色，但國家才是關鍵所在。⁶

在觀察次區域經濟區的主要力量來源時，Chia 經常將它與國家所推動的加工出口區（export processing zone, EPZ）與區域自由貿易區（free trade area, FTA）進行比較研究。其中，加工出口區乃是由國家為了提升出口產業與吸引外來投資為目標，所設定的特殊區域，在提供財務誘因與基礎建設方面都獲得政策支持；例如印尼、馬來西亞與台灣等都有過成功設置加工出口區的經驗。至於自由貿易區則屬於一種更正式的制度性協商，重點在透過非歧視性待遇以分享更廣大的市場，例如北美自由貿易區和東協自由貿易區都是明顯例證。相對地，比起侷限於國內的加工出口區，次區域經濟區不啻是一種跨國性的加工出口區；至於和自由貿易區比較起來，次區域經濟區也可以避免因為對外部世界開放市場，以致引來政治與經濟方面的風險。由此角度看來，所謂次區域經濟區顯然接近 Garnaut 定義的「開放性區域主義」（open regionalism），此種概念既不歧視外部成員，也不同于一般常見的「歧視性區域主義」（discriminatory regionalism）。⁷總的來說，次區域經濟區不僅提供「維持國家優先性，同時考慮到全球競爭日益激烈現實的一條路徑」，⁸也增加了主要全球行為者之間的議價能力。

目前在東亞共有 9 個次區域經濟區，但其中只有 2 個（SIJORI 與 GSCEZ）正常運作當中。新柔廖成長三角涵蓋了三個部分，包括新加坡、馬來西亞南部的柔佛州，以及印尼的廖內群島（最初設計只包含巴丹島，但最終擴至整個廖內群島）。在前述三國於 1990 年正式簽署合作協議後，便成功地將新加坡的高級人力資源，以及較先進的通訊與財政基礎建設

⁶ Ibid., pp.3, 17-19;

⁷ See Ross Garnaut, *Open Regionalism and Trade Liberalisation: An Asia-Pacific Contribution to the World Trade System* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1996).

⁸ Jose Tongzon, *The Economies of Southeast Asia: The Growth and Development of ASEAN Economies* (Cheltenham: Edward Elgar, 1998), p.88.

等，與柔佛及廖內的廉價土地與勞力相結合。⁹至於大華南經濟圈則包括了廣東與福建等中國南方省份、香港、澳門與台灣；在 1979 年為引入外資而設置 4 個經濟特區後，經濟合作便很快地擴展至整個珠江三角洲地帶，由此，大華南經濟圈則提供海外華人企業進行跨邊界商業活動的機會，最後也讓香港與中國大陸之間的貿易與投資額顯著地大幅攀升。¹⁰

至於其他 7 個次區域經濟區則大體上仍處於倡議階段。¹¹例如北部成長三角（The Northern Growth Triangle, NGT）涵蓋印尼西部的北蘇門答臘與亞齊，馬來西亞北部的檳城、吉打、玻璃市與霹靂州，以及泰國南部的宋卡、沙敦、惹拉、陶公與北大年等地；東部成長三角（The Eastern Growth Triangle, EGT）橫亙汶萊、印尼東部的蘇拉瓦西、菲律賓南部的民答那峨，以及馬來西亞東部的沙巴與沙勞越；泰銖經濟圈（Baht Economic Zone）包括泰國以及鄰近的中國雲南省、緬甸、寮國；柬埔寨與越南等；所謂大湄公河次區域（Greater Mekong Sub-region, GMS）涵蓋泰國、越南、寮國、柬埔寨、緬甸與中國雲南省等，一方面尋求開發下湄公盆地，同時希望從國際與區域組織以及若干國家手中取得贊助。至於在黃海與日本海周邊的次區域合作則主要由來自日本及南韓的資金與技術所驅動；例如環黃海區包括了中國東北部（例如渤海區及其腹地，以及山東與遼東半島）、朝鮮半島與日本西南部；環日本海區（The Sea of Japan Rim）涵蓋日本西部地區、俄羅斯遠東地區、中國東北，以及南北韓在內；最後，圖們江流域開發計畫（Tumen River Area Development Project, TRADP）計畫結合鄰近 6 個國家推動勞務分工，包括中國東北（黑龍江、遼寧、吉林）、俄羅斯遠東地區、南

⁹ Brian Bridges, "Beyond Economics: Growth Triangles in Southeast Asia," *Asian Perspective*, Vol.21, No.1 (Spring/Summer 1997), pp.63-64.

¹⁰ *Ibid.*, pp.58-60.

¹¹ See Mingjiang Li and Chong Guan Kwa, *China-Asian Sub-Regional Cooperation: Progress, Problems, and Prospect* (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2011); John Ravenhill, "Fighting Irrelevance: an Economic Community with ASEAN Characteristics," *The Pacific Review*, Vol.21, No.4 (2008), pp.469-488.

北兩韓，以及蒙古東部在內。

參、國家間合作的理論層面檢視

在進一步解釋為何東亞次區域活動多數未能成功的原因之前，此處首先針對國家合作之本質與國家所扮演角色所涉及的理論問題，進行初步的整理分析。事實上，國際關係學者早已針對衝突與合作的起因與發展過程做過許多研究；¹²相關的討論與爭辯當然也可以應用在次區域主義此一合作途徑上，不過，次區域主義同時涉及了包括國家、無政府狀態與合作在內之更廣泛的理論議題。重點是，在無政府狀態下進行合作究竟是否可能呢？也就是說，在一個由權力政治所主導的無政府世界中，是否有機會推動區域內部合作？在多數情況下，區域合作為何難以產生？相對地，同時也更為重要的是，為什麼會出現這些特殊的發展例證？究竟國家對於區域合作運動的態度是什麼呢？

為了讓合作變得更具吸引力，許多人常由「互賴」角度入手，強調它在最近區域主義發展中所扮演的重要角色。根據 Morse 的定義，所謂互賴是指兩個或更多的行為者（包括個人、政府與企業等）彼此進行相互關聯之特殊行動所獲致的結果；¹³若是從 Keohane 和 Nye 的角度來看，則所謂「相互依賴」是指由不同國家或來自不同國家之行為者不斷進行互動的一種特殊現象。¹⁴透過交通、資訊與貿易等連結，互賴讓各方得以推動共識並破除不信任。儘管互賴不可能完全消除衝突的可能性，但因發動衝突的經濟代價將與互賴程度成正比，致使爆發衝突的機率跟著下降。換言之，增

¹² Robert Jervis, "Realism, Neo-liberalism, and Cooperation: Understanding the Debate," *International Security*, Vol.24, No.1 (1999), pp.42-63.

¹³ Edward Morse, "International in World Affairs," in James Rosenau et al. eds., *World Politics: An Introduction* (New York: The Free Press, 1976), pp.660-681.

¹⁴ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown and Company, 1977), p.8.

加經濟互賴對各方都有好處，由此也鼓勵了正面的政治關係發展。

儘管如此，在國家間達成互賴現象其實並不是一件容易的事情；因為國家總會很自然地思考到互賴對未來權力平衡之影響等問題。¹⁵Keohane 和 Nye 也曾經嘗試透過區分兩類國家間互賴來回應相關挑戰，亦即「敏感性互賴」與「脆弱性互賴」；所謂敏感性指的是為影響情勢所進行的政策轉變可能面臨來自外界的成本代價，至於脆弱性則是指行為者在政策變化後，承受來自外界壓力的能量。¹⁶國家間互賴原來描述的乃是在已開發國家（而非開發中國家）之間，由於交通與通訊等基礎設施進步而正在發生的現象；相較於對開發中國家來說，脆弱性互賴或許是較應注意的問題，已開發國家則更關注於敏感性互賴。¹⁷

Holsti 曾經提醒大家，儘管互賴似乎可為國家關係創造出新的空間，我們仍不應對此過度樂觀，以致於忽略了弱者的脆弱性；本來就不可能存在全贏的現象，所有行為都是必需付出代價的；在單一方面過於強勢的情況下，不平衡的整合將造成整合破裂、自給自足或孤立等各種結果。¹⁸進言之，合作或許會導致影響力因此增長，使強者得以迫使居劣勢者在各種合作協定中接受它不喜歡的條款；¹⁹因此，不喜歡受約制的國家將更偏好自足的手段，這種想法一方面直接反映出權力問題乃是所有國家的中心考量，也暗示著總有國家會因為感受到安全受威脅，而對所有合作協議都表

¹⁵ Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Co-operation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in David Baldwin ed., *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p.128.

¹⁶ Keohane and Nye, *op. cit.*, p.13.

¹⁷ Frederich Wu, "From Self-Reliance to Interdependence? Developmental Strategy and Foreign Economic Policy in Post-Mao China," *Modern China*, Vol.7, No.4 (1981), p.448.

¹⁸ Kal Holsti, "A New International Politics? Diplomacy in Complex Interdependence," *International Organization*, Vol. 32, No.2 (1978), p.530.

¹⁹ Joseph Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David Baldwin ed., *op. cit.*, p.315.

示一定程度的擔心。²⁰既然弱勢的一方可能連國內決策都失去獨立性，此種危險性也意味著較脆弱的國家將避免陷入互賴的窘境，尤其在政治環境顯得不確定與不安全時。

不過，儘管不易達成，形成國際互賴現象依舊是可能的。例如當維持合作之長期或短期所得高於相對或絕對之安全考量時，國際合作便較易出現。Matthews 曾指出在相對或絕對所得，相對於行為者目標出現不同結果時，可能浮現的各種場景。²¹例如在某些情況下，所得儘管微乎其微，各方仍會儘可能地累積足夠成果以便建立市場或安全機制；對於此種例證，相對所得便具有極大的重要性。相對地，在所得較難以累積的環境中，絕對所得的地位便提高了。問題在於，何時行為者可聚焦於相對所得以帶來成功的合作果實？

若想回答前述問題，我們必須更小心地尋求區隔相對與絕對所得的途徑。相對所得可能來自經濟、安全與政治領域中，且並非所有國家都那麼關心它。²²一旦國家決定和其他行為者聯合行動，背後原因必是為了追求自身的戰略利益。隨著國家擁有不同的內部特徵與政策目標，其選擇的對外路徑也會不太一樣。²³假使國家將重心放在經濟利益上，其相對利益既會以經濟面貌出現，由此所推動的合作也不會遭遇太多問題；但是，如果國家將政權穩定置於利益的最高位階，那麼相對利益也會落在政治層面

²⁰ Helen Milner, "International Theories of Co-operation Among Nations," *World Politics*, Vol.44, No.3 (1992), pp.482-483.

²¹ John Matthews, "Current Gains and Future Outcomes: When Cumulative Relative Gains Matter," *International Security*, Vol.21, No.1 (1996), pp.116-117.

²² 以 Grieco 的說法為例，美國雖大致上比歐洲共同體(EC)來得有影響力，但歐體的成功合作仍使後者獲致更高的相對所得，因為歐洲確實因為提高了經濟能量而增加了安全係數。當存在共同敵人時，國家也可能接受其盟邦相對能力增加的現實；因此，美國可能放棄短期的經濟相對所得，轉而著眼於長期的安全所得，於是決定接受因歐洲合作帶來的短期經濟損失。參考：Joseph Grieco, *Cooperation among Nations* (Ithaca: Cornell University Press, 1992).

²³ Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: a Critique," *Review of International Studies*, Vol.17 (January 1991), p.81.

上，儘管存有潛在之經濟利得，國家亦會決定拒絕合作，由此延伸下來，若政治穩定並未遭到威脅，即便沒有經濟所得，且未必情願，國家或許仍舊會考慮接受合作計畫。即使國家判斷可能完全缺乏政治、經濟或安全等誘因，一旦未來發展存有若干不確定性，國家亦可能選擇繼續待在教育框架中。總而言之，只要合作並未潛藏必需付出重大犧牲的可能性，考慮到可因此跨越某道門檻，至少多提供一個選項，或可藉此制約其他的共同行為者，這些都會讓國家從防禦面著眼，選擇進行合作。

經由前述，我們應該已經瞭解到，當國家準備與其他行為者共同合作時，究竟是如何思考相對所得的問題。這也是為什麼儘管在冷戰終結與全球化浪潮等有利外部環境的鼓勵下，多數東亞區域整合倡議仍未能成功的主要原因。

肆、次區域經濟區的發展限制分析

導致次區域主義興起的主要目標究竟為何呢？

區域主義雖經常以促進經濟發展作為主要目標，但其背後因素與動機卻往往免不了政治與安全的考量，因此在分析並評估經濟互動過程時，絕對要想到這一點。進言之，作為國際互賴的形式之一，次區域合作擁有以下兩個正面效應。

首先，引入次區域經濟區有助於讓處於壓力下的政權藉此增加其正當性基礎，從而提供國內穩定與秩序的一大保障；對此可以稱其為「表現式正當性」(performance legitimacy)，因為當國家表現出關懷人民福利的姿態時，不僅可因此獲得國內政治正當性，也可以從區域內獲得挹注。²⁴其次，次區域合作有助於奠定區域內秩序與穩定的基礎，例如像新加坡的安

²⁴ Amitav Acharya, "Security Implications of Transnational Economic Activities Associated with the Growth Triangles," in Imran Lim ed., *Growth Triangles in Southeast Asia: Strategy for Development* (Kuala Lumpur: Institute of Strategic and International Studies, 1996), p.31.

全便因與鄰國的「功能性互賴」而獲得增進，對於缺乏正式外交關係保護的台灣而言，更是如此，因為次區域經濟區提供了某種透過非正式途徑來增進經濟利益的機會。

不過，儘管存在前述正面效應，次區域經濟區的發展依舊困難重重。如同前面已經討論過的一般，相對所得乃是互賴發展的核心基礎。作為一種跨國互賴形式，次區域經濟區同樣會在國內與國際層次引發政治與安全的考量。即便在兩個較成功的案例當中（SIJOR 與 GSCEZ），次區域經濟計劃還是面對著持續性的障礙；即便主要挑戰來自地主國，而非區域倡議本身，但諸如發展與所得差異等問題，確實引起諸多討論與爭議。因為次區域經濟區的獲利設定是非常直接且有限的，因此亦往往埋下「政治性的敏感問題」。²⁵舉例來說，例如印尼方面便認為，在廖內群島所獲得的經濟利益並未能有效擴散至同一省分的大陸部分，甚至是全國其他地區；進言之，主要問題在於廖內省內部各島嶼之間的激烈競爭，特別是在被鎖定為工業重鎮的巴丹島與主要作為度假勝地的兵丹島間。由此可見，中央政府針對次區域經濟區所進行的發展資源配置工作，可能會導致其他省分的相對剝奪感，致使其感到不公平。至於廣東與福建兩省在發展程度與生活水準方面的差距，同樣也在民眾內部引發不同感受。²⁶

除此之外，國家之間的利益分配也會帶來問題；例如在印尼與新加坡之間，對於新加坡只擁有新柔廖三角 3%的土地面積，卻佔有半數人口並分得 90%所得的現實情況，雅加達方面便相當地敏感，因此，Suharto 總統甚至對此公開發言說，除非參與各方都能同等獲利，否則從政治層面實在看不到合作的必要性；至於馬來西亞的反對黨領袖也大聲疾呼，所謂次區域經濟區不過讓柔佛州成為新加坡的「後院」罷了。²⁷更甚者，從李光耀

²⁵ Ibid., p.33.

²⁶ Chia, *op. cit.*, pp.25-26.

²⁷ See "An Island to Call Your Own," *The Economist* (June 9, 2001), p.88.

所謂柔佛州不過是「犯罪淵藪」的談話引發軒然大波看來，²⁸有時合作關係跟走鋼索並沒有兩樣。

在區域層次方面，實際上，多數東協國家都參與了一個以上的次區域計畫。危險在於，有時次區域經濟區在商業上的成功，反而抑制了更緊密的區域經濟合作；因為次區域經濟區可能被視為一個較容易達成的目標，因此在集中資源的情況下，諸如更具野心的東協自由貿易區計畫反而遭到延宕。於此同時，次區域經濟區也可能讓參與小團體的國家，不願意參與由東協推動的區域運動；例如新加坡、印尼與馬來西亞便顯得與其他東協成員較為疏遠，至於東協與新柔廖三角這兩個合作計畫之間也經常出現彼此抗頡的態勢。²⁹

假使最成功的計畫竟然讓互賴的未來蒙上陰影，那麼包括其他 7 個次區域經濟倡議在內，也可能存在可議之處。例如在北部成長三角中，泰國南部省份便受到當地穆斯林族群分離運動的威脅，有人便認為，此種次區域合作將導致泰國南部伊斯蘭省份更靠近同一宗教的馬來西亞那邊，又如擁有高平均所得並為華人聚集區的馬來西亞檳榔州，也同樣存有潛在的族群緊張隱憂。其次，參與大湄公河次區域計畫的國家亦十分小心翼翼，假使中國提供的商業利益太強大的話，也可能引發緬甸北部區域的族群問題，至於經濟落後的寮國則害怕來自泰國與中國商人的競爭。於此同時，領土紛爭亦層出不窮，例如新加坡與馬來西亞有白礁島（*Pedra Ranca*）問題，印尼與馬來西亞有西帕丹島（*Sipadan*）與林吉丹島（*Ligitan*）紛爭，馬來西亞、汶萊與菲律賓（包括越南、中國與台灣）針對南沙諸島歸屬沒有共識，菲律賓與馬來西亞則在沙巴島持續存在主權爭議等；³⁰更甚者，由於中國對南海地區影響力日增，前述問題也有愈演愈烈的趨勢。如果放大

²⁸ See “Bowling a Googly: Malaysia’s Pragmatic Foreign Policy,” *The Economist* (April 12, 1997), pp.79-80.

²⁹ Acharya, *op. cit.*, pp.35-36.

³⁰ *Ibid.*, p.30.

範圍來看，還可以再加上南北韓問題、俄羅斯與日本的北方四島爭端，以及中國、日本與台灣之間長期存在的問題。

前述各種考量多多少少都影響了次區域經濟區計劃的發展。一般認為，新加坡是新柔廖三角最強力的支持者，因為它也是最大的獲利者。³¹比起新柔廖三角，馬來西亞其實更支持北部成長三角計畫，但相對起來，泰國與印尼就沒那麼熱心。至於印尼對新柔廖三角的投入高於北部成長三角，而菲律賓又是後者的主要倡議力量之一。最後則泰國將更大的心力放在大湄公河計畫上，而非北部成長三角。

總的來說，大多數次區域經濟區計畫都因面臨著來自國際與國內層次，且分屬政治、經濟與安全考量的挑戰，各自存在不同問題。很清楚地，區域合作計畫本來就不可能都獲得成功，更甚者，本文所提及的兩個較成功計畫，或許也不屬於次區域經濟區範疇。例如大華南經濟圈的個案中，香港其實屬於單一國家行為者的一部分，至於台灣在經濟上也可算是中國大陸的一環，³²因此在此案例中，我們或許應重新思考將次區域行為者限於國家的原則。³³相對地，新柔廖三角表面上符合跨國、跨族群與跨文化等次區域標準，與大華南經濟圈比較起來，也涉及了3個而非2個國家；不過在初步成功的背景之下，由於其內部發展的不均衡性，最終有可能帶來減損效率極大化的效果，一方面新加坡與柔佛以及廖內的兩對雙邊夥伴關係，存在著明顯的不對稱跡象，更重要的是，柔佛與廖內的聯繫非但極不明確，它們同樣極需外資，目標上也缺乏互補性；除此之外，馬來西亞與印尼的關係不僅有限，兩者彼此之間的投資與貿易來往也不明顯。³⁴

³¹ Thant Myo, "Growth Triangles in Southeast Asia: Perspective and Opportunities for Economic Cooperation," in Imran Lim ed., *op. cit.*, p.250.

³² See Glenn Drover et al., *Regionalism and Sub-regionalism in East Asia: The Dynamics of China* (New York: Nova Science Publishing, 2000).

³³ Donald Weatherbee, "The Foreign Policy Dimensions of Sub-regional Economic Zones," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.16, No.4 (1995), pp.422-423.

³⁴ Narayanan Ganesan, "Conceptualizing Regional Economic Co-operation: Perspectives from Political Science," in Toh Mun Heng and Linda Low eds., *Regional Cooperation and Growth*

儘管存在上述限制，次區域經濟區仍是進入東亞的重要經濟入口。在多數案例都停滯不前的情況下，何以唯獨這兩個例證獲得成功？關鍵或許便是各國中央政府的積極介入。在新柔廖三角的個案中，尤其是新加坡與印尼的國家元首都透過雙邊條約建立正式共識，並建立部長級委員會作為協調單位，甚至新加坡的國營企業也投入相關工作；³⁵至於進一步的發展則是各國政府代表於 1994 年 12 月，在柔佛州共同簽署的次區域整合諒解備忘錄。³⁶另一方面，大華南經濟圈雖不存在任何正式協議，但中國政府的政治承諾仍讓此一次區域經濟區得以順利運作；尤其在透過經濟改革降低政治風險之後，來自香港與台灣的資金也源源不斷進入中國南部沿海省分。³⁷為提供持續進行改革的政治承諾，在外資普遍存在信心問題的情況下，鄧小平甚至還在 1992 年進行所謂「南巡」以表現誠意。

次區域經濟區對於東亞的價值，可以從以下兩個角度來加以觀察。次區域經濟區的成功發展有賴於一定的經濟能量、持續推動基礎建設、國家能力、私部門支持，與共同的政治意願。其中，最關鍵的因素不啻是正面的政治意願，因為它足以克服來自國際與國內層面的各種障礙。³⁸即便私部門的重要性與日俱增，政府仍在創造投資誘因方面扮演主要角色，³⁹同時也只有政府能提供並運作次區域合作持續發展所需的制度框架，這包括了必要的法律與政策措施，和涉及關稅、人員移動、資本流通、外匯清算、財務誘因與投資保障在內的一連串跨邊界協議。

換言之，強大的政治承諾乃是調整國家政策，決定全力支持次區域經

Triangles in ASEAN (Singapore: Times Academic Press, 1993), pp.6-7.

³⁵ Chia, *op. cit.*, p.19.

³⁶ Pushpa Thambipillai, "The ASEAN Growth Areas: Sustaining the Dynamism," *The Pacific Review*, Vol.11, No.2 (1998), p.254.

³⁷ Myo, *op. cit.*, pp.248-250.

³⁸ Pushpa Thambipillai, "The ASEAN Growth Triangle: The Convergence of National and Sub-National Interests," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.13, No.3 (1991), p.310.

³⁹ 例如在大華南經濟圈中，雖然表面上以私部門投資為主，但北京的率先提供政治承諾不無關鍵。

濟區發展所必要的前提條件；只有當政府主動降低政治風險以提供投資保障後，次區域合作才有成功的機會。

伍、結論

自 1980 年代末期以來，區域主義便成為在後冷戰國際秩序中，最重要的爭辯議題之一。在歐洲共同體（歐盟）與北美自由貿易區陸續發展後，區域主義也呈現出多元層次的發展面貌。對若干東亞地區國家而言，推動區域合作是趕上國際政治經濟主流不可缺的動作；但未必涵蓋整個國家的次區域經濟區之推動，不啻呈現出某種不同於西方的區域合作模式。儘管區域主義表面上都以經濟合作形式出現，支撐經濟區域主義的因素卻往往不只是經濟性的，例如推動東亞次區域經濟區的力量便包括政治與安全考量在內。大多數東亞區域合作計畫都處於原地踏步狀態，只有兩個案例（SIJORI 與 GSCEZ）能夠有所進展，其中關鍵差異便在於政府的態度為何，雖然我們也不能否定私部門的重要性。新柔廖三角與大華南經濟圈的經驗顯示，對市場力量提供經濟誘因即使重要，但政府的政治承諾仍是這些次區域經濟合作運行的前提；相反地，至少對東亞地區來說，若缺乏這些政治承諾，任何形式的經濟合作都只是緣木求魚。總而言之，我們現在還是生活在一個充滿邊界的世界當中。