

學術論文

# 美國「重返亞洲」對區域主義之意涵

---

## The U.S. Return to Asia: Implications for Regionalism

李瓊莉 *Chyungly Lee*

政治大學國際關係研究中心副研究員

*Associate Research Fellow of Institute of International Relations  
National Chengchi University*

### 摘要 / Abstract

由於小布希政府時期政策上的相對忽視，使得美國在亞太地區多軌、多層次的區域主義發展進程中，未能取得霸權領導地位，錯失主導形塑區域架構之先機。2009年歐巴馬政府上任後，多次宣示「重返亞洲」企圖，繼而啟動多項亞太政策，並著墨於區域多邊途徑，近兩年來所推動政策逐步落實，美國對亞太區域主義發展之影響亦隨而增加。本文探討在美國「重返亞洲」之戰略轉移背景下，所採行之區域多邊途徑對未來亞太區域主義發展之意涵。文中舉三個美國具體參與之途徑與內涵：東協區域論壇、東協國防部長擴大會議、及東亞高峰會，其中參與東亞高峰會對區域主義發展之影響較其他兩者大，對東亞共同體建構、東亞高峰會議題設定、及所謂的「東協中心性」注入新變數，可能激化強權角色，使新現實主義中的結構因素超過新自由制度主義的建制規範，主導未來亞太區域主義的發展。

Due to policy negligence in the Bush administration, the United States failed to play a leading role in the multi-track and multi-layered process of Asia-Pacific regional institution-building. After Obama took over the Presidential office in 2009, new policies were adopted to redirect the U.S. strategic pivot to Asia. The regional multilateral approach in particular has boosted the U.S. leverage over regional developments in the past two years. This paper discusses the implications of U.S. multilateral approach to the development of Asia Pacific regionalism against the strategic backdrop of U.S. return to Asia. The U.S. participation in East Asia Summit, as opposed to ASEAN Regional Forum and ASEAN Defense Ministerial Meeting Plus, is expected to have a greater impact on regional dynamics in three aspects: the dynamics of East Asia community building, the agenda setting in East Asia Summit, and the efficacy of ASEAN centrality. The new developments may lead to another round of geo-strategic competition among powers. Structural factors addressed in neo-realism might surpass the effect of regime building suggested in neoliberal institutionalism to explain the future of Asia-Pacific regionalism.

---

關鍵字：區域主義、東亞高峰會、美國重返亞洲、亞太、歐巴馬政府

Keywords: Regionalism, East Asia Summit, U.S. Return to Asia,

Asia-Pacific, Obama Administration

## 壹、前言

2009年美國歐巴馬政府上任後，大幅提升亞洲戰略地位，總統本人、國務卿希拉蕊、前國防部長蓋茲等國安高級官員頻訪亞洲，並多次揭示「重返亞洲」的政策意圖。然而，2008年金融海嘯使美國身陷經濟衰退困境，反觀中國大陸卻展現經濟強權潛力，甚至成為支撐國際經濟復甦的動能核心，中美雙方在全球權力結構中一消一長之態勢，是否限制了美國落實「重返亞洲」戰略的政策選項？此外，不論美國是否真曾離開亞洲，小布希政府對亞太區域多邊主義的關注確實遠不若中、日等區域強權，導致美國在亞洲區域建制發展進程中錯失霸權領導優勢。在經濟不振，霸權式微兩大困境下，歐巴馬政府所闡釋的「重返亞洲」具體政策內涵，對區域多邊途徑多所著墨：在經濟議題上，企圖主導「跨太平洋戰略經濟合作夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)之談判；而在戰略層次上，則正式加入合作領域與對話範疇囊括政治、經濟、安全議題，且頗具戰略縱深的東亞高峰會(East Asia Summit, EAS)。美國所展現的「重返亞洲」企圖心，勢必衝擊亞太整體發展與戰略環境，本文擬將討論焦點放在戰略層次的區域多邊途徑(暫不討論經濟面向議題)，探究美國「重返亞洲」戰略轉移背景下，其所採行的區域多邊途徑對未來亞太地區區域主義發展之啟示。

## 貳、「重返亞洲」之戰略背景

2009年7月21日美國國務卿希拉蕊在曼谷與泰國副總理 Korbsak Sabhavas 會晤時提到：「美國重返亞洲，並繼續維持我們對於亞洲盟友的承諾。」<sup>1</sup>翌日便簽署了《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and

---

<sup>1</sup> “Remarks with Thai Deputy Prime Minister,”  
<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126271.htm>

Cooperation in Southeast Asia, TAC)，此舉被認為是美國「重返」亞太區域主義的關鍵具體作為。然而，回顧美國亞太政策，尼克森宣言後，<sup>2</sup>美政府雖擬淡出東南亞事務，但事實上仍保持與亞洲盟友間的經貿暨安全承諾，持續參與亞洲事務，並扮演重要角色；1997年亞洲金融風暴之後，中國大陸崛起效應席捲東亞，美國雖未提出回應性的亞太政策，但透過國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF），試圖參與受災國之危機處理與經濟復甦計畫；2001年911恐怖攻擊事件後，東南亞在美國全球反恐行動中，被視為第二防線並積極佈署，<sup>3</sup>以上事例足見「重返」二字並非指美國在「消失」後的重新出現。

若美國未曾真正離開亞洲，那麼希拉蕊所指的「重返」應如何詮釋較為恰當？筆者認為，對「重返」更適切的解釋應為：美國在體認其亞太區域影響力式微後的「戰略重擬」（strategic rebalancing）。<sup>4</sup>就區域多邊途徑而言，美國除了在後冷戰時期加入亞太經合會（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）與東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）之外，小布希政府明顯因政策忽略，錯失在亞太/東亞地區多軌、多層次之多邊主義進程中的主導優勢，尤其忽略了以東協為核心所延伸出來的區域機制如：「東協加三」（ASEAN Plus Three, APT）與「東亞高峰會」（East Asia Summit, EAS）。因此，在歐巴馬政府現今「重返亞洲」戰略方針下，區域多邊機制多重參與勢必成為策略重心。本節綜整2009-2011年間歐巴馬政府官方文件中有關「重返亞洲」的重要論述，以了解區域多邊途徑在當前美國亞太政策中的戰略背景。

---

<sup>2</sup> “279-Richard Nixon Informal Remarks in Guam with Newsmen,” (尼克森宣言), July 25, 1969, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=2140#axzz1oDuVxrfn>

<sup>3</sup> Diane Mauzy and Brain Job, “U.S. Policy in Southeast Asia: Limited Re-engagement after Years of Benign Neglect,” *Asian Survey*, Vol.47, No.4 (2007), pp.622-641.

<sup>4</sup> 亦有其他學者專家持類似看法，參考：The Brookings Institution, “Understanding the U.S. Pivot to Asia,” [http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2012/0131\\_us\\_asia/20120131\\_pivot\\_asia.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/events/2012/0131_us_asia/20120131_pivot_asia.pdf)

2010年二月美國國防部發表「四年期國防總檢討報告書」(The Quadrennial Defense Review Report 2010, QDR 2010),在攸關國家總體戰略的文件中,特別提及中國大陸、印度兩大亞洲國家崛起所帶來的安全不確定性。<sup>5</sup>2010年5月歐巴馬政府發佈「美國國家安全戰略報告」(The National Security Strategy of the United States of America 2010),<sup>6</sup>再度將中國大陸、印度、俄羅斯並列為未來世界「影響力中心」。不同於過去小布希政府側重軍事面向的「先發制人」策略,歐巴馬政府強調在維持軍事優勢地位之外,應同時重視外交、經濟、與國際秩序等非軍事手段,以因應國家安全挑戰。其中具體政策闡述有:

(一) 交往策略:面對 21 世紀國家安全與全球安全環境變遷所帶來的新挑戰,美國採用「交往策略」(Engagement Strategy),與中、印兩崛起國家交往,在謀求共同利益與相互尊重基礎上,依循國際規範,加強美國與國際間的聯結關係,重建美國全球領導地位。

(二) 經濟安全:美國歷經 2008 年全球金融海嘯後面臨經濟衰退,又逢中國快速崛起,使全球經濟體系出現結構性消長轉變,美國再次體認經濟實力是霸權領導重要權力來源,促進經濟穩定發展才能使國家安全與國際影響力獲得保證,而美國出口擴張策略的重要標的之一,便是亞洲市場。

(三) 鞏固盟邦:日本、南韓、澳洲、菲律賓與泰國等美國亞太地區軍事盟友,是維持亞太地區安全與繁榮發展的基礎。美國將持續深化、更新與這些盟邦的雙邊關係,尤其當日本與南韓正逐漸成為區域及全球議題領導角色之際,美國將進一步強化與兩國之關係,藉以因應大規模毀滅性武器擴散、恐怖主義、及傳染病等區域安全挑戰,以保障美國及其盟友的利益。

---

<sup>5</sup> U.S. Department of Defense, The Quadrennial Defense Review Report 2010 <http://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.PDF>

<sup>6</sup> U.S. White House, The National Security Strategy of the United States of America 2010, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

針對美國未來在亞太區域的戰略安排，2010年10月28日希拉蕊於夏威夷發表談話，<sup>7</sup>揭示「前沿部署外交」戰略(*forward-deployed diplomacy*)，將全面投注外交資產，包括最高層級官員、發展專家、以及跨機構小組等集體力量，以俾提升適應區域轉變的反應能力。在策略上則與國家安全戰略相互呼應：除了軍事關係之外，亦會強化與固有盟邦間經濟等非軍事面向合作，並與印尼、越南、新加坡、馬來西亞、及紐西蘭等非軍事盟友拓展新興夥伴關係。2011年11月希拉蕊於《外交政策》(*Foreign Policy*)所發表的「美國的太平洋世紀」(*America's Pacific Century*)中，<sup>8</sup>再次表達美國在亞太地區的領導決心，並列舉六大方針：加強雙邊軍事同盟、與包括中國在內的新興大國開展關係、參與區域多邊組織、擴展經貿投資、增加軍事存在、及促進民主人權。文中同時強調涉入區域事務與穩固國內安全兩者間的密切關係，以彰顯美國涉足亞太的必要性。

雙邊關係之外，多邊途徑是「前沿部署外交」戰略的另一重點。美國認為亞洲正面臨跨國議題挑戰，亟需一穩定且一致的區域架構，以建立區域與國際秩序。除了傳統霸權所關切的政經結構之外，美國也開始正視迷你多邊機制(*minilateralism*)的重要性，兼顧發展議題，展現巧實力，例如支持「湄公河下游倡議」(*Lower Mekong Initiative*)中的教育、健康與環境發展，並透過「太平洋島國論壇」(*Pacific Islands Forum*)以協助氣候變遷所帶來的影響等。但基本上，美國仍希望推展中國—印度—美國三巨頭合作，在亞太地區塑造出一個高回應性、有效率，以及具復甦彈力的區域架構，並確保亞太區域架構與國際架構的連結，以穩定區域情勢，藉此進一步推展美國價值。除此之外，美國再三強調，多邊機制參與並不會取代或排擠雙邊關係。

---

<sup>7</sup> Hillary Clinton, "America's Engagement in the Asia-Pacific," <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>

<sup>8</sup> Hillary Clinton, "America's Pacific Century," [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)

## 參、區域多邊途徑的具體參與

2010年1月間，希拉蕊在夏威夷以「亞洲區域架構」(Remarks on Regional Architecture in Asia)為題演講，闡述美國參與亞太區域主義的原則與優先事項，在強調以盟邦關係作為區域參與之基石後，美國認為區域制度應具有清楚且共同認定的目標，以利於建立有效力且有具體結果產出的機制運作模式。<sup>9</sup>依此為原則，美國積極透過區域多邊途徑具體參與亞太事務，除了持續參與一向重視的APEC之外，歐巴馬政府以區域多邊途徑重返亞洲戰略領導地位的第一個具體作為即是利用東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF)表達美國對南海問題的立場。2010年7月23日希拉蕊在越南河內召開的第十七屆東協區域論壇部長會議中表示，美國是南海情勢的利害關係國，南海航行自由(freedom of navigation)、亞洲海洋共同資源開放通路(open access to Asia's Maritime commons)、及對國際法的尊重(respect for international law)皆涉及美國國家利益，對於南海主權爭議，美國雖不會直接支持任何一方之主張，但反對任何一國單邊宣稱主權，或以任何形式之威脅作為解決爭議的手段，並希望南海主權爭議能以「聯合國海洋法公約」(UN Convention on the Law of the Sea)循多邊協調外交(collaborative diplomatic process)方式解決。<sup>10</sup>2011年7月24日在ARF部長會議中，希拉蕊再提聲明，希望各南海聲索國遵守國際法，針對南海主權之主張提出有效的法律證據，不該僅以歷史水域作為佐證依據。<sup>11</sup>

美國在ARF發表南海問題立場所帶來的震撼，反映在各國南海軍事部署(包括與美合作部分)、外交折衝、及雙邊合作上，使南海成為強權

---

<sup>9</sup> Hillary Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principle and Priorities," <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>

<sup>10</sup> Hillary Clinton, "Remarks at Press Availability," <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>

<sup>11</sup> Hillary Clinton, "Sovereignty of South China Sea," <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/07/169010.htm>

區域戰略佈置重鎮。而對區域多邊途徑發展而言，各方開始討論哪一區域機制具備處理南海問題的正當性。東協國家大致認為美國於東協區域論壇的發言是合理之舉，主要因其符合該論壇成立之宗旨：舉凡與亞太安全相關之議題皆可於論壇中提出討論。更何況南海問題在東協區域論壇成立之初就被提出討論。但東南亞國家面對中、美在南海問題上的不同立場，則以慣有的避險策略小心回應。然而美國此次登高一呼，引起諸多非東協國家對南海問題之關注，東協國家唯恐對情勢掌控將不若於前，因此重申「中國-東協」之解決管道為最佳途徑，不願將問題過度「國際化」，最終仍視中國與東協的對話機制為化解南海紛爭的主要場域。

經過幾次的「中國與東協南海各方行為宣言工作小組會議」(The ASEAN-China Joint Working Group on the Implementation of the DOC)，中國大陸與東協在 2011 年 7 月 20 日達成協議，同意通過《南海各方行為宣言執行指南》(The Guidelines for the Implementation of the Declaration of Conduct)，並將召開後續會議討論未來發展，對此多數國家表示高度歡迎，美國亦然，並於 2011 年東協區域論壇主席宣言中，對此進展表達肯定。該文件雖不具法定約束力，但多少顯示東協與中國大陸落實《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in South China Sea) 且發展至《南海區域行為準則》(Regional Code of Conduct in the South China Sea) 的政治誠意，因而被視為南海地區衝突管理的重要一步。不過，該文件仍然是一份僅有大方向、原則性之協議，對於海域主權界定仍然模糊、各有所依，且意見分歧。因此若要完成真正具有法律效力、拘束力的南海各方行為準則，仍需繼續努力。雖然中國大陸與東協在南海問題上有一定默契，但其他非東協利害相關國仍持續注意南海情勢，企圖透過區域機制關切發展。希拉蕊在東協區域論壇高調談及南海問題與小布希時期萊斯屢屢缺席東協區域論壇相比，希拉蕊可謂是更懂得利用多邊途徑以提倡美國利益。

美國「重返亞洲」的第二個區域多邊途徑是「東協國防部長擴大會議」(ASEAN Defense Ministerial Meeting Plus, ADMM Plus)，東協自 2006



年起舉行國防部長會議，2010年10月首度擴大舉行，邀請中國、日本、南韓、紐西蘭、澳洲、印度、美國及俄羅斯等八國國防部長參加，因此東協國防部長擴大會議被視為東協國防部長會議的延伸，是東協邀請非東協國家共商區域傳統與非傳統安全合作的場域，其運作原則仍遵循所謂的東協外交模式，以不干涉原則及共識決為規範基調。美國由國防部長蓋茲親自出席第一屆會議，會中美方發言側重海事安全問題，主張以國際多邊途徑處理紛爭，蓋茲雖未直接指出南海問題，卻也觸動中國大陸緊張神經。

就區域安全架構的建構而言，東協國防部長擴大會議側重國防合作與交流的本質，有別於東協區域論壇以外交互動主導區域穩定的動能。此外，在會員組成上，東協區域論壇所涵蓋範圍廣，難以凝聚共識，易流於強權結盟競爭，成為各國擴張地緣戰略利益的場域。而東協國防部長擴大會議被視為東協國防部長會議的重要外環，<sup>12</sup>兩者皆以強化東協政治安全合作為主，且朝具體的合作安全議題發展，（多數屬非傳統安全問題），可能較易達到共識，也能避免過多地緣政治因素的干擾。然而，東協國防部長擴大會議擬三年召開一次，對區域情勢影響有限。

美國「重返亞洲」的第三個區域多邊途徑是東亞高峰會，東亞高峰會於2005年首度召開，是東協為核心延伸的多邊機制。成為東亞高峰會會員必須符合三個條件為：東協對話夥伴、與東協有足夠的實質關係，並簽署東南亞友好合作條約的國家。2009年7月美國在簽署該條約，已具會員資格後，並未立即加入，此舉一度引起討論，有些學者認為美國總統在亞太經合會非正式領袖高峰會之外，再另赴亞洲參加東亞高峰會的可能性與可行性不高。<sup>13</sup>2010年10月30日第五屆東亞高峰會於河內召開，美國與俄羅斯受邀列席，東協藉此機會正式同意兩國加入。會中希拉蕊強調美國

---

<sup>12</sup> Holly Haywood, "New Institutional Developments in ASEAN: Towards a More Effective Security Architecture?" *NTS Alert*, No.2 (September 2011).

<sup>13</sup> Donald Emmerson, "Asian Regionalism and U.S. Policy: The Case for Creative Adaptation," S. Rajaratnam School of International Studies Working Paper No.193 (2010), pp.5-6.

參與東亞高峰會五點原則：美國的加入是一項長期穩固的承諾；美國支持東協繼續作為東亞高峰會的建制發展核心；建立實際積極的合作議程（包括傳統安全合作議題）；與其他區域組織互補共存；以及延續美國對亞洲區域的雙邊主義。<sup>14</sup>

2011年11月19日美國首度以會員身分參加東亞高峰會，動向備受矚目。出發前美國國安會的新聞記者會（9月21日）資深主任 Danny Russel 表示，美國有意將東亞高峰會轉型，成為以東協為基礎所擴張出來的區域安全機制，提供區域內其他機制指導方針，並扮演區域架構建制中的領導角色。<sup>15</sup>在安全議題上，美國首先鎖定的便是南海問題，參加2011年東亞高峰會的18個國家中，共有16國領袖針對南海問題發表言論，首輪發言的是新加坡、菲律賓及越南，後兩者在2010-2011年間與中國大陸就南海問題發生多次磨擦，寄望南海行為準則盡快完成。歐巴馬除了重申美國對主權爭端解決的既有立場之外，特別強調美國是一個太平洋強權（Pacific power）、海事國家（maritime nation）、也是亞太地區的安全保證者（guarantor），對海事安全，尤其南海問題，有極高度的利害關係，不可能忽視不顧。<sup>16</sup>此外，會中菲律賓提出新倡議，希望建立一個「和平、自由、友好、與合作區」（zone of peace, freedom, friendship and cooperation），建議由東協促成南海各主權聲索國進行對話，區分爭議區與非爭議區，爭議區可在擱置爭議的前提下，簽訂共同經濟協議；而非爭議區則同意沿岸國得進行開發等經濟活動。然而此議並未獲得支持，主要因為主事國印尼認為此刻不宜節外生枝，以免影響南海行為準則的談判進度。

---

<sup>14</sup> Hillary Clinton, "Intervention at the East Asian Summit," <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150196.htm>

<sup>15</sup> Kurt Campbell and Daniel Russel, "U.S. Foreign Policy in the Asia-Pacific," <http://fpc.state.gov/172931.htm>

<sup>16</sup> U.S. White House, "Fact Sheet: East Asia Summit," <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/19/fact-sheet-east-asia-summit>

## 肆、對區域主義之意涵

區域主義已經不再是區域經濟整合的專用名詞，在諸多新的相關論著中，早已賦予區域主義新研究內涵，<sup>17</sup>通論之，區域主義可指區域內國家為謀共同利益，發展共通區域政策，且經由上而下的政策引導，重組區域政治經濟版圖，進而形塑區域戰略情勢的一個多邊制度架構。亞太地區多軌、多層次、相容不整併的區域多邊制度發展，早已形成獨特模式，<sup>18</sup>因此，務實而言，亞太地區的區域主義是一個架構（architecture），由多重網絡所組成，而非單一的超國家組織（supranational organization）。

綜觀美國在戰略層次上「重返亞洲」的三大區域多邊途徑：東協區域論壇、東協擴大國防部長會議、以及東亞高峰會，其中東協區域論壇已有固定運作模式及發展步調，美國與區域強權在其中的互動已有一定的默契，因此歐巴馬政府利用東協區域論壇強調美國在南海地區的利益，對南海情勢帶來不少變數，但對東協區域論壇本身之運作模式所造成的影響並不大。而東協國防部長會議擴大則是東協國防部長會議的延伸，三年召開一次，對形塑區域合作制度之影響自然有限，美國可著力之處可能不多。至於東亞高峰會，其對話合作範疇囊括政治、經濟、及安全議題，頗具戰略縱深，美國近年來的企圖心已為此僅成立六年的新機制增添變數，筆者因此認為在美國「重返亞洲」的區域多邊途徑中，對亞太地區區域主義發展影響較大的是東亞高峰會。

東亞高峰會實際上係源自東協加三的一個倡議，2002年東協加三架構

---

<sup>17</sup> 例如 T. J. Pempel ed., *Remapping East Asia: The Construction of a Region* (Ithaca: Cornell University Press, 2005)及 Fredrik Söderbaum and Timothy Shaw eds., *Theories of New Regionalism* (New York: Palgrave Macmillan, 2003)兩本書之論著。

<sup>18</sup> 參考：Chyungly Lee, “The Compatibility of East Asia and Asia Pacific Multilateralism: Japan’s Strategic Rationales,” Caroline Rose and Victor Teo eds., *The United States in Contemporary Sino-Japanese Relations: Problems and Prospects* (New York: Cambria Press) (forthcoming 2012); “The ASEAN-Way and Multilateralism in the Asia-Pacific Region,” *Asia-Pacific Forum*, No.55 (March 2012), pp.1-23.

下的東亞研究小組 (East Asia Study Group) 在其最終報告中，提議成立一個由東協領導建構東亞共同體的新機制，此提議在 2004 年的東協加三高峰會中定案，會員國同意成立東亞高峰會，除東協加三原有會員國 (東協會員國、中國大陸、日本、南韓) 之外，邀請與東協有實質合作關係並簽訂東南亞友好合作條約的對話夥伴加入，印度、紐西蘭、澳洲最先表態參與意願，2005 年 7 月東協加三部長會議確認這三個國家的會員資格，12 月首屆東亞高峰會於馬來西亞吉隆坡召開，因而共有創始會員國 16 國參加。俄羅斯則在當時受邀列席首屆會議，並在之後不斷爭取正式加入的機會。

東亞高峰會一向被視為是一個提升區域互信、強化區域穩定的戰略對話機制，而不是一個針對特定議題、有效解決問題的功能性合作組織，然而，從「區域主義」或區域建制的角度來看，東亞高峰會是一個政策主導的區域整合進程，強調「由上而下」的策略執行方向，在沒有任何組織架構的前提、及不涉及部門執行運作效能的情況下，由領袖在高峰會上一起勾勒出未來行動藍圖。發展至今，除了攸關區域發展的長期戰略方向探討之外，東亞高峰會已經發展部長級會議，就合作的實質內涵進行諮商，主要議題包括金融、教育、能源、災難管理、禽流感防治等。在區域策略研發方面，則由「東協與東亞經濟研究中心」(The Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, ERIA) 提出強化區域經濟整合之計劃，尤其以協助 ASEAN 內部連結計劃 (ASEAN Connectivity Master Plan)，與亞洲開發銀行及東協秘書處合作的亞洲全面發展計劃 (The Comprehensive Asia Development Plan, CADP) 等。

當前亞太地區正醞釀從多軌多層次的區域進程向概括性區域架構發展，美國加入東亞高峰會後，對區域主義發展的啟示至少有三。首先，東亞高峰會源於東協加三建構東亞共同體的初始意念將面臨挑戰。東亞高峰會創始會員國包括了印度、紐西蘭、及澳洲等三國，此一會員組成結構即影射除了地緣與經濟互賴關係之外，戰略互賴是東亞共同體的另一個考量要素，而地域鄰近性或會員同質性反而並非建立東亞共同體的必要條

件。有趣的是，澳洲也曾思考以東亞高峰會作為當時陸克文所提亞太共同體的搖籃，然而美國與俄羅斯的加入進一步擴大了會員國間原本就存在的異質性，<sup>19</sup>弔詭之處在於，美國為了不被孤立於東亞共同體建構過程而加入東亞區域機制，卻突顯了東協加三與東亞高峰會的不同，促使東協在2011年的高峰會中在兩者之間做一選擇，正式支持東協加三做為東亞共同體基礎的正當性，<sup>20</sup>限制了美國參與東亞共同體建構的可能性。

其次從議題設定來看，在發展過程中，東亞高峰會常被拿來與東協加三做比較，兩者的核心組織皆是東協，且討論的議題相去不遠（例如共同體建構、優惠貿易措施、及區域發展的社會政治意涵等），然而東協加三發展歷史較久並擁有較完整的組織架構，似乎能較有效力的推動區域合作。除了組織架構差異之外，中國大陸在東協加三的主導地位，以及日本對東亞高峰會的積極投入，使得中日強權各有發揮空間，強權競逐的結果也直接影響區域多邊主義的發展。美國加入東亞高峰會之後，強權競逐可能由機制間轉為機制內的議題設定競爭。美國第一次參與會議就提出突破性的建議，試圖將主軸放在安全議題上，如此一來，美國與中國勢必會在議題設定上有一番角力。目前美國關心的主題偏向核武擴散議題、傳統軍事武裝擴充、海事安全及氣候變遷等；而中國大陸雖然表示歡迎美國加入，但希望能持續鎖定功能性議題的討論與合作，並不樂見戰略安全議題列入東亞高峰會議程之中。

第三個可能受到影響的是區域建制進程中的「東協中心性」(ASEAN Centrality) 問題。東亞高峰會的會員加入條件符合東協之需，會籍核准也依東協開會決議，美國與俄羅斯的加入過程也充分落實「東協中心性」，然而，以東協所需做為會員核心條件並不全然符合東亞或亞太整體經濟利

---

<sup>19</sup> Donald Emmerson, "ASEAN and American Engagement in East Asian Summit," <http://www.eastasiaforum.org/2010/04/25/asean-and-american-engagement-in-east-asia/>

<sup>20</sup> Chair's Statement of the 19<sup>th</sup> ASEAN Summit Bali, 17 November 2011, <http://www.aseansec.org/documents/19th%20summit/CS.pdf>

益，也未必能凝聚會員共識或區域認同，在美俄加入後，東亞高峰會已包括了所有重要的區域強權，如此一來，「東協中心性」勢必要獲得強權支持，否則可能有所動搖。對東協而言，在安全問題上，東協成員歡迎美國加入以期盼能制衡中國；但在經濟議題上，東協國家顯然不能將中國排除在外，因此東協該如何面對新的狀況將會成為現階段最重要的議題。邀請美國加入東亞高峰會亦可被視為是東協為了連結組織外力量，以鞏固東協在東南亞核心組織地位所運用的策略，東協則於其間擔任合作進程管理者的角色，維持此對話機制並協調各區域勢力互異的利益需求。<sup>21</sup>

## 伍、結語

強調美國「重返亞洲」或許並無必要，因為美國從未離開亞太區域，當前美國真正需要是正視問題，並發展出一個能更進一步推展其自身利益的亞洲策略。<sup>22</sup>實際上美國在此區域的政治力及安全防禦力之展現不曾減少或下降，當美國以更積極的姿態加入區域架構建制之際，亞太／東亞區域主義發展進程變數增加，但就運作模式或區域多邊秩序整體來說，這些變數尚不足以使亞太地區發展出新的區域主義。也就是說，亞太地區區域主義的發展趨勢仍會朝多層次、多軌並行的方式呈現一個網絡架構，而非單一超國家組織；東協仍持續扮演一定角色。正如 **Surin** 在任東協秘書長時所言：各強權國家領導人如期出席東亞高峰會，外交部長亦沒有在東協區域論壇中缺席，足見各國對東協延伸出來的戰略暨安全論壇的重視，也展現這些機制在某種程度上滿足各國維持或爭取戰略利益的需求，以及東協

---

<sup>21</sup> Pavin Chachavalpongun, "How the U.S. Plays into the East Asia summit for ASEAN," <http://www.eastasiaforum.org/2010/08/17/how-the-us-plays-into-the-east-asia-summit-for-asean/>

<sup>22</sup> Elbridge Colby and Brad Glosserman, "Asia's Real America Problem," *PacNet*, No.16 (March 13, 2012); Ralph Cossa and Brad Glosserman, "Return to Asia: It's Not (All) About China," *PacNet*, No.7 (January 2012).

對區域建制的重要性。<sup>23</sup>

東亞高峰會由國家領袖由上而下共同引領區域發展策略，在多軌、多層次的區域架構中，可謂屬於最上層，最具戰略前瞻性潛力。然而，機制的運作模式，並沒有明確發展路徑圖，對東亞共同體也沒有預定步驟，未來發展因而仍有高度彈性與不確定性。目前中、美、俄、日等強權都已經成為東亞高峰會的會員，各強權在東亞高峰會中的互動情形、利用這個場域謀戰略利益的企圖等，都是未來影響區域議題發展的重要因素。區域多邊途徑是否能夠為亞太地區帶來新自由制度主義的安全建制，規範區域安全秩序？亦或只是構成另一個新現實主義例子，仍由結構性因素主導國家行為的區域主義？值得學界與政策研究社群持續高度關注。

---

<sup>23</sup> “ASEAN Secretary General Addresses the Public’s Questions via VC Technology,” <http://www.aseansummit.org/news271-asean-sg-addresses-the-public%C3%A2%E2%82%AC%E2%84%A2s-questions-via-vc-technology.html>

附表：歐巴馬政府高級官員訪問亞洲一覽 (2009 - 2011 年)

美國高級官員	訪問國家	時間	主要目的	
總統 歐巴馬	1	日本	2009/11/13-14	與日首相見面
		新加坡	2009/11/14-15	參加 APEC、與 ASEAN 會員國領袖會晤
		中國	2009/11/15-18	與胡景濤見面
		南韓	2009/11/18-19	與南韓總統見面、參訪美國駐軍
	2	印度	2010/11/6-9	參加美印商業合作相關會議、與印總統會晤
		印尼	2010/11/9-10	與印尼總統會面
		南韓	2010/11/10-12	參加 G20 高鋒會、會見韓總統、參訪美國駐軍
		日本	2010/11/12-14	參加 APEC、與日首相會面
	3	夏威夷	2011/11/11-16	參加 APEC 高峰會
		澳洲	2011/11/16-17	與澳首相見面、參訪澳軍隊與美國海軍並發表演說
		印尼	2011/11/17-19	參加 EAS
	國務卿 希拉蕊	1	日本、印尼、南韓、中國	2009/2/16-18
2		印度、泰國	2009/7/17-23	與印總長及外交部長見面；於泰國參加 16 屆 ASEAN PMC 以及 ARF
3		新加坡、菲律賓、中國	2009/11/10-17	參加 APEC 部長級會議、APEC 高峰會與歐巴馬同行至中國
4		夏威夷	2010/1/12-13	為加強亞太區域合作，但因海地地震事件提早回美
5		日本、中國、南韓	2010/5/20-26	與中國副總理見面、與日韓高層會晤
6		南韓、越南	2010/7/21-23	與南韓總統及國防部長會面；於越南參加第十七屆 ASEAN PMC 及 ARF
7		夏威夷、越南、柬埔寨、馬來西亞、巴布亞新幾內亞、紐西蘭、澳洲、南韓、日本	2010/10/27-11/8	參加東亞高峰會並與各國高層會面加強合作關係
8		南韓、日本	2011/4/16-17	加強與日聯繫並與強調美韓 FTA 進展



	9	印度、印尼、 中國	2011/7/19-15	參加第二回美印戰略對話 (Strategic Dialogue)、參加第十八屆 ASEAN PMC 與 ARF、與中高層會晤進行戰略與經濟對話
	10	夏威夷、菲律賓、 泰國、 印尼	2011/11/9-19	於夏威夷參加 APEC、於印尼參加 EAS 以及美國東協會議
	11	南韓、緬甸	2011/11/30-12/2	強調與南韓政治、軍事、經濟合作關係，並成為過去一世紀以來第一未參訪緬甸的美國國務卿
前國防部長 羅伯特· 蓋茲	1	新加坡、 菲律賓	2009/5/30-6/1	參加亞洲安全會議之香格里拉對話、赴菲重申美菲軍事合作承諾
	2	夏威夷、 日本、南韓	2009/10/19-22	於夏威夷參加美太平洋司令部交接典禮、加強與日韓軍事合作關係
	3	巴基斯坦、 印度	2010/1/18-22	促進美印軍事合作
	4	新加坡	2010/6/3-4	參加亞洲安全會議之香格里拉會議強調與日、韓、中軍事聯繫
	5	南韓、印尼	2010/7/20-22	與希拉蕊共赴南韓重申美軍事承諾、赴印尼尋求進一步軍事合作機會
	6	越南	2010/10/10-12	參加 ADMM+8 會議並加強與越南合作關係
	7	中國、日本、 南韓	2011/1/8-14	與三國軍事高層會晤，強調北韓軍事威脅，尋求解決契機
	8	夏威夷、 新加坡	2011/5/30-6/4	參加亞洲安全會議之香格里拉會議，強調美國擴大與亞洲軍事合作決心
現任國防部長 萊昂·帕內塔	1	澳洲	2011/9/14-16	與國務卿希拉蕊一同參加美澳部長級會晤 AUSMIN，慶祝美澳軍事同盟六十週年，加強兩國未來合作關係
	2	印尼、日本、 南韓	2011/10/22-28	強調美國與三國合作關係、期盼共同解決北韓問題，加強與中國軍事合作

資料來源：U.S. Whitehouse, <http://www.whitehouse.gov/>; U.S. Department of State, <http://www.state.gov/>; U.S. Department of Defense, <http://www.defense.gov/>

