

特約撰述

東南亞區域整合前景

新加坡作為輪值主席期間之反思

Regional Integration in Southeast Asia: Singapore
Chairmanship, Status Ad Quem and Some Reflections

曾蕙逸

新加坡國立大學東亞研究所

壹、東南亞區域整合之經濟前景

即使受到中美貿易戰及右翼民族主義情緒高漲的影響，東南亞國家協會（ASEAN，簡稱東協）成員國的經濟實力在未來幾年中，預計仍然強勁且維持穩定成長趨勢。數據顯示，相較 2017 年成長率為 5.3%，2018-2019 年則預計為 5.2%，主要成長動力為私人消費、公共基礎建設方面的大量投資及對外大幅出口。¹不過，貿易及投資方面的發展則出現不均衡情形。在貿易呈現復甦趨勢同時，2017 年主要貿易夥伴國家的外人直接投資（FDI）卻比前年來得低。其中，歐盟仍為最大外來投資來源，約佔總投資額（1104 億美元）的 23%（254 億美元）。²中國亦持續為該區域最大貿易夥伴，雙邊貿易額達 4368 億美元（佔總投資額 17.1%）。於此同時，東協與外人直接投資的關

¹ Asia Development Bank, *Asia Development Outlook*, April 2018.

² ASEAN Secretariat, "ASEAN Economic Integration Brief", No. 3, June 2018, p.4;
<https://asean.org/asean-releases-third-issue-economic-integration-brief/>

係亦持續強化。

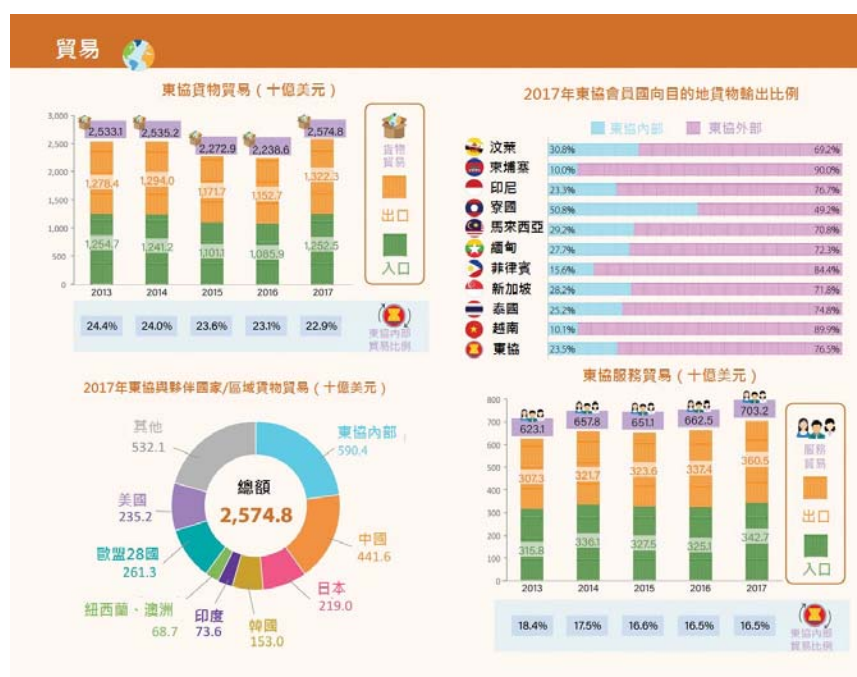


圖 1：東協對外貿易概況

資料來源：ASEAN, *Infographics on ASEAN Statistical Highlight 2018*.

貳、現狀與未來目標之爭辯

除了官方文件進展，東南亞的經濟潛力及區域發展，在學術上也極受注目，尤其是如何以現有研究論述將東協案例理論化。經過大量努力，「東協中心」(ASEAN centrality) 此一概念成為推動區域整合的領導原則，首次在 2006 年東協經濟部長會議 (ASEAN Economic Ministers, AEM) 聯合聲明之後，便持續不斷在東協對外經濟關係中提到。至於「東協中心」如何在區域內及區域外的政治場域實現與運作，多數研究聚焦於「東協中心」的成效，以及能否在強權利益

取向所形成的區域政治中占有一席之地。

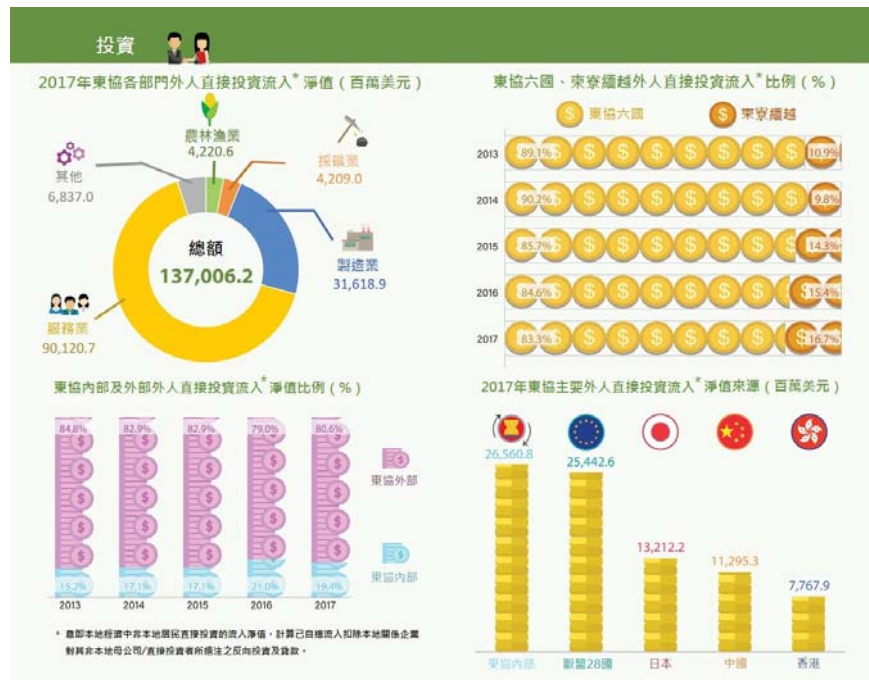


圖 2：東協外來投資概況

資料來源：ASEAN, *Infographics on ASEAN Statistical Highlight 2018*.

例如阿查亞 (Amitav Acharya) 及黑柳米司在 2015 年所發表的文章，³便曾透過相關歷史記錄，檢視東協得以處理內部政治糾紛、促進東南亞內部及外來強權於此區域達成穩定和平之背景，藉此肯定東協形成協商機制對於促成強權相互制約之影響。

某種程度上，東南亞演進成特有區域主義模式的東協中心，在

³ See "Roundtable: Studying Asian and Comparative Regionalism through Amitav Acharya's work," *International Relations of the Asia-Pacific*, 15:3(2015), pp.559-564；黑柳米司，〈ASEAN 中心性の検証〉，《海外事情》，63 卷 4 期（2015），頁 2-17。

彼此互相制約同時，也為亞洲其他進展停滯的區域整合帶來了啟發作用。畢森（Mark Beeson）認為，⁴東協形成了區域建構上的理念及政治影響，但若想在區域事務發展快速之際維持中心地位，仍然面臨挑戰。主要原因在於，不僅有許多鄰國加入此場激烈競爭，其他大型區域組織也帶來不小的壓力，例如亞洲基礎設施投資銀行（Asia Infrastructure and Investment Bank, AIIB）便是一個明顯例證。同樣地，赫馬萬（Hermawan）也認為亞投行將是另一個對東協造成威脅的新區域組織，⁵他甚至擔心，東協的可信度及中心地位會因此一大型區域銀行而蒙受風險。

除此之外，南海石油開採及領土主張的潛在摩擦不斷升高，非但將影響區域合作，也讓東協陷入窘境，在勢力強大、資源豐富的中國面前暴露其弱點。根據赫馬萬的建議（也是西方學者經常批評的一點），東協成員必須統一立場，以便面對其他主要強權國家，並藉此強化本身組織框架，促進區域內部緊密整合。

近期研究議題主要聚焦在東協本身與其行為、其現狀及未來之間的斷層。換言之，東協雖是一個具有良好制度及有力規範之緊密組織，看似充滿理想抱負，但所謂「東協中心」目前只是在國際社會建構下產生的現象，多少在政治上受到質疑。辯論焦點落在集體政治努力所形成的區域組織（區域主義），以及在不同領域中受到經濟活動影響的多邊合作及私人企業（區域化），二者之間存有斷層的現實。⁶

⁴ Mark Beeson, "Living with Giants: ASEAN and the Evolution of Asian Regionalism." *Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia*, 1:2(2013), pp.303-322.

⁵ Yulius Purwadi Hermawan, "China's Dual Neighborhood Diplomacy and Indonesia's New Pragmatic Leadership: How Can ASEAN Preserve Its Centrality in a New Challenging Dynamic?" *Georgetown Journal of Asian Affairs*, 2:1(2015):31-40.

⁶ Mark Beeson and Troy Lee-Brown, "The Future of Asia Regionalism: Not What It Used

參、區域主義及區域化

在東南亞，落實區域主義之能量（亦即自主地去創造具政治意義之區域組織）主要來自安全議題。例如，持續發酵的南中國海問題，便是促進區域主義的一個鮮明例子，東協會員國對此議題之決定顯然有助於強化並凸顯東協中心的重要性。除此之外，只有堅持某種標準（如區域及國際的法治秩序），以及通過和平手段解決紛爭等前提，才能夠在南海問題上有效實現東協中心的理念。對此，東協在維持並強化東協中心概念方面，要面對的挑戰有來自內部及外部兩方面：內部方面，東協會員國必須在國家及區域利益之間取得平衡，且前者合法性之追求不得以後者為代價。若干區域領導者或許會提供某種建設性幫助，以促進此種利益平衡，例如印尼總統尤多約諾（Yudhoyono）再 2004-14 年執政期間作為便是一例。

外部方面，則在面對強大之外部行為者，或受到國際、區域重大事件影響時，東協必須維護自身的中心地位。2018 年以來中國及美國的貿易緊張，便是外部挑戰的一個例子，除此之外，中國所提出之一帶一路（the Belt and Road initiative, BRI）跨區域宏觀規劃，亦是另一個重要的例子。受到這些外部影響，東協也透過強調法治重要性、平等及互惠原則、和平手段解決紛爭及務實彈性態度全力維護並鞏固東協中心的地位。在檢視這些概念的實踐情形，可見東協支持一帶一路的立場，係基於該計畫具有強化、補充東協倡議下基礎設施及連接性計畫的前提下，而顯得合情合理。⁷

推動區域組織由於著眼於超國家議題，因此需要會員國讓渡主

to Be?" *Asia & the Pacific Policy Studies*, 4:2(2017), pp.195-206.

⁷ This position of ASEAN in China's BRI initiatives is reiterated in several occasions, one latest is by Tommy Koh, Ambassador-at-Large at Singapore's Ministry of Foreign Affairs, in 13th China-Singapore Forum (28 November, 2018).

權，必須謹慎緩慢行事。不過，受到經濟活動驅使的整合行動，靠著區域化無需具備主導考量的政治算計而蓬勃發展。儘管如此，就算具有更統一的區域共識、更受益於所有區域成員及區域外部的利益既得者的前景，還是有些主要就經濟層面上，可能影響區域化過程的新發展。

國際現實是經濟發展多半會受到由上而下，以及由下而上的力量影響。由上而下的影響力，很明顯來自於仍持續緊張的中美貿易戰、保護主義禁令措施及意識，以及逐漸政治化的貿易問題。最後一項更可能會因為地緣政治議題再現而浮現及惡化，即中國崛起所促成的區域活動。同時，由下而上的影響力也不容忽視。科技改變了供給價值鏈的影響，以及公共輿論利於全球化的典範變遷，二者都是由下而上影響力的鮮明例子，據稱這也可能改變經濟合作的本質及形式。

依此脈絡，東協應採取主動手段對抗保護主義、擁護多邊主義皆是一種強烈主張。尤其後者，亦算是面臨重大外部事件時，得以守護「東協中心」的再詮釋，即東協持續維持與外部強權國家的良好關係，同時在任何場合也不採取特定立場。同樣，這些都必須在特定標準達成且長期一致遵守的前提下，才能透過再詮釋及再呈現來強化並實現東協中心。依此可見，東協進一步深化整合的關鍵在於理解並跟上區域主義與區域化實際上相互連動之潮流。

肆、新加坡擔任輪值主席期間的努力

新加坡於 2017-18 年間接任東協輪值主席。⁸對此，它不僅準備

⁸ Lynn Kuok, "Singapore Sounds an Optimistic Note but Eyes Tough Year Ahead as ASEAN Chair", *Brookings Op-Ed*, 22 February, 2018; <https://www.brookings.edu/opinions/singapore-sounds-an-optimistic-note-but-eyes-tou>

充分，且決心在這一年任期間，將新加坡的影響力注入發展中的東協議程之中；儘管任期短且受限於制度內部輪調的例行事務，新加坡仍希望努力推進「東協中心」。

2018 年初，新加坡在 2 月上旬的外長會議中宣示輪值主題（即其一年任期的重點），主要包括兩方面，首先是「彈性」，著重強化東協會員國抵禦危機的能力，其次，「創新」則著眼於提升如數位科技領域的區域連結性。由此可以發現，這個城市國家根據對本身條件及實際限制之判斷，試圖透過科技創新來強調概念革新及區域再空間化（re-spatialisation），以因應本身具有的機會。

為了加速進展，新加坡也提出許多倡議，例如「東協智慧城市網路」及〈東協數位安全領導人宣言〉；其他還包括繼續推動《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、《東協引渡協議》（Model ASEAN Extradition Treaty, MAET）以及「東協單一窗口」（ASEAN Single Window, ASW）等的協商。這些都是為了促進東協內部整合及社群建立的努力。

基於前述的成果，新加坡也在一年輪值期間，提出 5 項關鍵需求計畫，⁹即：提升創新及電子商務產業、改善貿易進程、深化服務及投資整合、培養監管法規環境、促進東協對外關係。這些措施都有助於東協成為無縫經濟活動、廣大機會，特別是電子商務於數位經濟的友善環境。

顯然，新加坡著眼於基礎建設及制度完善，因此致力於協助區域具備相關制度條件，以便加速區域進一步整合。藉由避免處理與

gh-year-ahead-as-asean-chair/

⁹ Termsak Chalermpanupap, "Singapore as the ASEAN Chair: Responsibilities and Legacies", *ASEAN Focus*, ASEAN Studies Centre (ISEAS-Yusof Ishak Institute), Issue no.4, 27 July 2018, p.14-15.

區域領導密切相關的議題，新加坡得以在一年輪值主席期間迴避棘手問題，同時達成迫切所需的制度條件目標，區域整合之計畫進展也得以持續且有效的發展。因此，新加坡對於加速未來區域化之努力，即促進並鞏固東協區域主義上所應具備的政治意願方面，仍有待持續觀察。總的來說，新加坡在擔任東協輪值主席期間，再次突顯出「東協中心」的重要性，強調所有會員國都應該為區域整合貢獻一己之力。

伍、未來挑戰

很明顯地，要建立政治性組織，致力實現區域主義，是在最佳時機之下一項具挑戰性的任務。尤其是在政治及經濟都已經高度整合，以及在政治考量下、其互動仍持續形塑區域層級合作的環境之中。處於國際秩序受到自我中心強權國家破壞，以及固有成規及原則因單邊計算及國家利益優先而遭漠視的關鍵時刻，東協清楚地向世界展示其區域整合努力，不僅依舊受區域會員國的重視，且應受區域內、外強權或國家之尊重。東協為強化鞏固東協中心而在政治及經濟方面的努力，正逐漸在區域及國際間獲得肯定。為此，其他區域整合如歐洲聯盟一例之經驗，也能作為參考借鏡。或許文化因素也會是值得深入考量研析的方向。