

特約撰述

全球化與區域化浪潮下的中亞發展

Central Asian Regionalism Must Evolve Taking into Account Trends of Globalization and Regionalization¹

Ikboljon Qoraboyev

M. Narikbayev Kazguu University, Kazakhstan

壹、前言

近年中亞國家和歐盟、日本或美國等主要國際行為者之間以 5+1 形式進行的會談，以及烏茲別克內部的改革開放，皆重新激起各方對中亞區域主義發展的興趣。中亞區域主義的討論圍繞在整合哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、土庫曼和烏茲別克等 5 個後蘇聯國家的可能性上，而此想法自蘇聯瓦解後，始終在當前關於中亞地區政治和社會經濟發展的討論中迴盪。在 1990 年代和千禧年初期，例如中亞經濟聯盟（Central Asian Economic Union）或中亞合作組織（Central Asian Cooperation Organization）等區域制度陸續出現。然而自 2005 年起，中亞區域主義的制度發展似乎嘎然而止。值得慶幸的是，關於超越正式制度的區域整合的討論並未停擺。支持中亞區域主義的

¹ Initial version of this text was published in Russian language as: Коробоев, Икболжон. 2019. Центральноеазиатский регионализм в контексте глобализации и регионализации. in Регионализация в Центральной Азии: Стратегия Казахстанаю Алматы - Фонд Ф. Эберта, 85-93.

主要理由有歷史、環境轉變和地緣政治，它們反映了中亞地區國家在文化、語言和宗教上的共通性。中亞國家皆屬過渡中的後蘇聯國家，正在發展現代的政治和經濟治理模式。此地區也和中國及俄羅斯等強權比鄰，使中亞國家更需要展現團結。以上論述大致上反映出中亞地區的現實：國家因為地方現實而參與區域合作，地緣關係和共同難題把國家推向合作。於此同時，政策制定者可透過其他地區的經驗提升區域合作的努力。區域主義已在當代國際政治中佔有一席之地，而中亞區域主義的發展是其中的一環。中亞區域主義應該從國際層次進行分析，因為體系和意識形態的動能影響區域發展。本文指出，中亞區域主義必須汲取自全球治理和東協等其他地區的區域化經驗，以持續提升。中亞應該把焦點從僵固的制度性區域主義，轉向軟性的區域主義和區域化。

貳、作為全球治理基石的區域主義

1990 年代初期，中亞國家的獨立剛好和自由主義及全球化發展並駕齊驅。作為國際社群成員，中亞國家意識到自己身處於一個經濟和社會互動加劇的國際政治環境。國際組織、區域組織和其他非國家行為者的重要性提升，國家也面臨新的國際挑戰。這些發展通常被視為全球化的一部分，而新的機會與挑戰創造了對全球治理的需求。全球治理指國家和非國家行為者共同回應全球議題的跨層次合作，其中包括金融危機、人口遷徙和來自環境的挑戰。

區域主義是一個理解全球政治的基本架構。全球化和區域主義通常被視為是相關的現象，區域主義和區域化經常被認為是回應來自全球化的挑戰的最佳工具。就區域主義的設計而言，其目標可以

是增進全球化發展（例如擴張全球市場、擴大全球性組織或普及全球規範），平衡全球化的發展（例如創造制約全球制度和規則的區域規範和制度），或者在特定的區域環境中削弱和管理來自全球化的衝擊，以讓不同的區域團體能順利成為全球秩序的推手。²由此可見全球化和區域主義的關聯性。經由不斷增加的討論、豐富的理論和概念性研究，以及區域主義在全世界的落實，可見識到區域主義的蓬勃發展。2016年《牛津比較區域主義研究手冊》（*The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*）一方面強調區域主義的重要性，另一方面說明全球主要區域之於區域主義和區域化的發展。³關於區域主義主要動能，Edward Best 和 Thomas Christiansen 的說明值得參考：⁴

（1）國家追求區域主義以強化獨立自主：區域架構協助新興獨立國家規範彼此之間的關係，並在前殖民母國和其他強權展現其獨立自主。區域主義讓這些國家能鞏固國際認同。

（2）國家利用區域主義管理其相互關係：區域合作架構回應區域議題和共同的挑戰。區域主義鞏固和平，並協助推動跨境的由下而上的社會互動和區域合作。

（3）國家發現區域主義能有效回應「國際化」的要求：區域架構讓國家能更簡單地在多邊體系中推動共同利益，並研擬有效的回應，平衡來自全球化的壓力。

² Andrew Cooper, Christopher Hughes and Philippe De Lombaerde, eds., *Regionalisation and Global Governance: the taming of Globalization?* (New York: Routledge, 2007).

³ Tanja Borzel and Thomas Risse, eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2016).

⁴ Edward Best and Thomas Christiansen and Patricia Owens, "Regionalism in International Affairs," In John Baylis and Steve Smith, eds., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2017), chapter 25.

(4) 強權可利用區域主義拓展勢力範圍。透過建立區域組織或架構，區域主義可作為強權在特定區域鞏固自身利益的工具；相反地，為防止區域空間成為強權的後院，小國或許會發展區域主義。

跨區域主義 (inter-regionalism) 或在成員國間建立區域認同，並與其他地區發展對話與合作，是另一股促使國家參與區域主義的動力。區域化的比較分析所突顯的一個重要啟示是，區域主義的邏輯和區域化交織在一起。區域化專注市場和社會力量的跨界互動，兩者進而促成區域層次上的互賴和團結。在全球化賦予不同的非國家和社會行為者更多國際和國內政治影響力的情況下，區域化的現象清晰可見。對於部分觀察家而言，區域秩序在區域化和區域主義兩種現象的互動下生成。在國家之間增加經濟和社會互動的同時，國家努力地推動區域制度。因此必須把區域主義和區域化皆視為「政治性的過程，而市場則創造了制度生成的沃土」。⁵

參、借鑒東協：被區域化強化的區域主義計畫

有鑑於前述，區域主義和區域化是協助國家和區域發展的重要工具，既協助回應來自全球化的挑戰，亦增進其國際地位。歐洲國家加速了整合的進程，以回應 1980 和 1990 年代，來自日本等新興經濟強權的挑戰。東南亞國家選擇透過東協強化區域化，以在新世紀愈趨全球化的亞太政治中鞏固自身的發言權。東協的例子協助我們觀察區域主義、全球化和區域化等不同動能之間的互動。就某個角度來說，即便已成立 50 年之久，對於東協是否是一個成功的區域

⁵ Etel Solingen and Joshua Malnight, "Globalization, Domestic Politics and Regionalism," In Tanja Borzel and Thomas Risse eds., *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism* (Oxford: Oxford University Press, 2016), chapter 4.

組織，吾人並沒有共識。⁶東協在其發展歷程中飽受批評，許多觀察者認為東協既無法有效地促成經濟整合，也未能有效地回應 1990 年末期的亞洲金融危機和成員國之中大規模侵害人權的暴行（例如緬甸）。然而西方學者認為，不應該以強制力評判東協，因為東協從一開始的設計即不是為了成為具有侵略性、規範嚴謹的西方式整合組織。相對的，我們應該讚賞東協有能力劃分東南亞身為擁有區域認同的實體。東協也擁有一套規範國家之間互動的規則，進而協助成員國管理與中國和美國等大國之間的關係。⁷

自東協於 1967 年創立以來，東亞地區迄今依然為大國的存在和互動所滲透。在初創時期，成員國之間的關係是引發國際衝突的理由之一。無路如何，東協能在成員國之間維持和平，更重要的是大國接受東協在東亞政治和安全議題上扮演主要協調人的角色。誠如 Shawn Narine 所指，東協正在區域內扮演調和大國利益的角色，其使成員國能共同地對外發聲，並在亞太區域內和面對大國時能極大化外交影響力。⁸東協也能夠提倡東協價值和規範，並確保成員國會如實依循。對 Acharya 來說，東協在依循如區域自主和非干預原則等一套法理規範的同時，其也依循所謂「東協方式」（ASEAN Way）的機制，專注於透過非正式、簡化和具包容性的頻繁協商，取得共識和爭端的和平解決。⁹東協透過確立自己為政治和安全議題上的主要對話夥伴，提升自己在東南亞以外的影響力。過去十年，亞太地區

⁶ Deutsche Welle, "ASEAN 50 years on: Success or failure?" April 29, 2017, available at: <https://www.dw.com/en/asean-50-years-on-success-or-failure/a-38043777>

⁷ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (New York: Routledge, 2014).

⁸ Shaun Narine, "ASEAN in the Twenty-first Century: a Sceptical Review," *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, No. 3 (2009), pp.369-386.

⁹ Acharya, *op. cit.*

最重要的制度皆自東協延伸，例如 ASEAN + 3、東協區域論壇或東亞高峰會。三者皆是由東協推動的多邊平台，成員國在平台上就重要的全球和區域治理議題發出共同聲明和遠見，其他國家則認知到東協的領導地位。¹⁰此外，東協也協助東南亞和其他區域發展關係，或發展所謂「跨區域主義」- 在全球化世界裡發展區域之間的對話或互動。如此發展的假設是，透過發展具有全球影響的跨區域協議，區域能成為積極的全球化推手。東協和歐盟的關係是跨區域主義的一個案例。東協透過「歐盟－東協對話」(EU-ASEAN Dialogue) 和「亞歐會議」(Asia Europe Meetings, ASEM) 等 2 個跨區域管道和歐盟互動，雖然後者參與國不限歐盟和東協成員，雙方仍是主要成員，且基於非正式、多層次、平等交往和高層對話等原則，亞歐會議使兩個區域能就所有擁有共同利益的議題進行定期對話。¹¹

東協讓我們見到區域主義如何展開。透過彈性、軟制度和區域化等特質加持，東協區域主義在許多層面上強化了成員國合作。例如，透過減少建國之初的政治紛爭，東協協助部分成員國在獨立時其站穩腳跟。其次，東協也發展安全和經濟合作，以協助成員國更有效地處理獨立所帶來的問題。更重要的是，東協協助東南亞國家管理和中國、美國等強權的關係，並發展與歐洲的關係。

肆、中亞應強化軟區域主義和區域化

無論我們認為全球化和全球治理是應該追求的目標，¹²或是為了

¹⁰ Narine, *op. cit.*

¹¹ Julie Gilson, "New Interregionalism? The EU and East Asia," *Journal of European Integration*, Vol. 27, No. 3 (2005), pp.307-326.

¹² David Held, *A Globalizing World? Culture, Economics, Politics* (New York: Routledge, 2004).

回應新自由主義的挑戰而做出的反應，¹³全球化和全球治理明顯形塑著中亞國家的發展。其中，中亞國家最主要的政治目標之一是與國際社會整合（透過加入一系列全球性和區域性組織），以參與多邊的國際條約體制，或移植法治、市場自由化和人權保護相關的普遍性原則。於此同時，中亞也深受全球化所帶來的負面影響。根據 2016 年聯合國《區域人類發展報告》，在後社會主義時期人力資本和基礎建設逐漸凋蔽的情形下，脆弱性和發展失衡的問題在中亞地區將愈來愈嚴重。¹⁴當下全球政治經濟動盪和大國之間急速惡化的關係，可能為中亞國家帶來嚴重的影響。歐美針對俄羅斯的制裁政策、全球商品價格的變化，以及中國推動一帶一路的努力等，皆對中亞地區產生直接和間接影響。在如此情形下，軟區域主義和區域化能成為回應挑戰的重要工具，而中亞國家也能透過重新聚焦區域主義，進而提升國際地位。依據歐洲和東協的經驗，我們能說，區域主義將為中亞國家帶來以下利益。

就全球治理而言，區域視角能幫助中亞地區提出共同的立場和符合區域需求的政策，以回應來自全球化的挑戰。源於阿富汗或其他激進運動的安全挑戰，例如中俄或中美之間的大國衝突所帶來的直接和間接影響，發展區域工具以保護人權和個人自由的需求，或提升中亞國家在浮現的跨國交通走廊中的地位等，皆使中亞地區必須形成區域協調與合作。對於哈薩克和烏茲別克來說，中亞政治的區域化能在最急迫的區域議題（水、能源和貿易）上促成共識，把

¹³ Jinseop Jang, Jason McSparren and Yulia Rashchupkina, "Global Governance: Present and Future," *Palgrave Communications*, Vol. 2 (2016).

¹⁴ UNDP, Regional Human Development Report 2016, available online at: <https://www.eurasia.undp.org/content/rbec/en/home/presscenter/events/2016/regional-human-development-report.html>

外國企業帶進中亞市場，並提升中亞國家在一帶一路等其他跨洲交通及基礎建設計畫中的參與。

區域主義也會協助中亞國家在一個大國環伺的環境中建立自己的區域自主和活力。區域主義可作為外交政策工具，用於強調對主權和不干預原則等規範的遵循。如東協國家一般，中亞國家能從區域架構中獲利，因為架構能讓中亞地區提出共同的願景，以吸引其他國家的目光和參與。區域主義也可用於加強和歐盟及東協等組織的固定對話。

總而言之，全球化、區域主義和區域化之間的連結應該被區域內的政策制定者和學者們關注。此意識央求我們擁有一個綜合開放性區域主義和區域化的視角，意即中亞區域主義的源頭未必限縮在區域內。區域主義是全球化世界的一部分，而在不同地區，國家自主地轉向區域主義，以適應來自全球化的壓力。如此一來，觀察者會把這些浮現或重整後的區域單元和全球性的合作一併思考。於此同時，國家被視為是區域計畫的主要推手，而推動區域主義的過程中也涵蓋來非國家行為者來自市場和公民社會的參與。新的挑戰促使國家轉向全球和區域治理，而國家轉向來自市場和公民社會的行為者，以解答共同問題。在納入非國家行為者的設計下，中亞區域主義將會更有活力、更成功。對於區域化的專注也能帶動具有彈性和柔軟的中亞區域主義，一來在區域內鼓勵區域主義的發展，另一方面則繼續參與歐亞經濟聯盟等既存的區域主義計畫。在歐亞經濟聯盟仰賴正式的制度建設的同時，中亞區域主義不必然需要正式的結構，進而避免歐亞和中亞區域主義的制度重疊。