

書評

整合、分裂或不小心打交道？亞洲區域主義的可能發展

Integrating, Fragmenting, or Accidentally Socializing? The Possible Futures of Asian Regionalism*

David Martin Jones

澳洲昆士蘭大學政治暨國際研究學院副教授

Associate Professor of School of Political Science and International Studies

The University of Queensland

Miles Kahler 和 Andrew MacIntyre 在他們所編的專書「比較性脈絡中的亞洲」(*Integrating Regions: Asia in Comparative Context*) 裡，集合了許多優秀的各國學者，以評估及解釋「新亞洲區域主義及其組織在其他區域及其國際結構中的脈絡。」¹這是一個及時而雄心的計畫。整份成果被分成三個部分：第一部分討論區域組織的設計；第二部分著重與拉丁美洲及歐洲的比較；第三部分則檢視亞洲是否正經歷區域聚合。Kahler 為此書提供了一個富有思想的介紹，而 MacIntyre 和 John Ravenhill 則提出一帶有臨時性質、關於未來亞洲區域制度的結論。正如 Kahler 提出以及書中大部分學

* This article is translated from David Martin Jones, "Review of Miles Kahler and Andrew MacIntyre, *Integrating Regions: Asia in Comparative Context*," H-Diplo, H-Net Reviews (January 2014), available at <http://www.h-net.org/reviews/showrev.php?id=39917>

¹ Miles Kahler and Andrew MacIntyre eds., *Integrating Regions: Asia in Comparative Context* (Stanford: Stanford University Press, 2013), p.4.

者所認為得，制度設計在歐洲、拉丁美洲、東亞及東南亞的區域安排皆有所不同。Kahler 進一步觀察到當代歐洲常常被當作亞洲制度的基準。

而在此書中，另外一個重點是除了表面的相似之外，各地區域制度的特質其實具有相當的不同。因此，避免如許多學者般假設亞洲區域安排定會按造歐洲的軌跡發展，是一件很重要的事情。有許多偶然的因素會造成這些變異，例如歷史經驗及經濟、政治層面之不同、外部霸權（特別是美國）的角色，甚至是區域危機的本質與接續。特別是 Randall C. Henning 發現，經濟危機與區域制度間具有顯著的因果關係。而 Kevin O'Rourke 則注意到政治與經濟因素，偶然地發揮功能促成了歐盟模型，並最終於 1960 至 1972 年間成功地取代了更為鬆散、經濟上更為開放的歐洲自由貿易聯盟（EFTA）。

更為特定地說，決策規則之本質、承諾機制（例如法制化及選舉權之授予）、會員規則等深刻地影響這些區域體制的實踐。事實上，Kahler 及其他這本書的撰寫者，包含 Judith G. Kelley, Stephen Haggard 以及 Jorge I. Dominguez，更廣泛地指出：制度設計解釋了現存於拉丁美洲、歐洲、東亞及東南亞等地，極為不同並歷經改制的經濟與憲政體制。由此，Kelley 指出成員規則，意即組織功能為「結伴隊伍或俱樂部」，將影響組織適應異質性及打造成功區域整合的能力。²Kelly 主張歐盟長期以來強調俱樂部會員規則，給予該組織更多工具影響成員，提供更多層級的會員等級，並減低共同政治及經濟聯盟的異質性。相反地，類似東協（ASEAN）、東協加三（APT）、亞太經濟合作理事會（APEC）及東亞高峰會（EAS）機制等「結伴隊伍」形之安排，這種機制提供根據共同基準而產生的非拘束性共識，且「無法使用俱樂部型態可用的工具，因為其加入標準非常低，且只具備很低的協議履行能力。」因此當俱樂部式協議能夠使用結伴隊伍形的工具，例如給予成員資格、准予不同的經濟與政治速度，或是如同變動

² Ibid., p.79.

幾何學般的軟法，結伴隊伍協議無法啟用俱樂部型態的硬規則。因此，俱樂部型態如歐洲聯盟擁有降低成員國異質性的能力。相反地，Haggard 從新制制度主義者的角度提出，「制度化最大的限制源自於環太平洋國家的異質性。」³這種異質性，以及擴大組織的動力，對於組織深化有負面效應。Haggard 同時提出，東協自由貿易區區內（AFTA）及橫跨 APEC、EAS 的軟法建制「弱化了承諾的精確性及拘束性質」。⁴的確，如同澳洲商業及工業議院所曾警告：「量少反而可能產出更多，特別是 ASEAN、APT、APEC、ARF（東協區域論壇）、EAS 等皆為潛在且有用的區域主體，但這些組織同時存在將可能造成國家與商業之產出事倍功半。」⁵

在類似脈絡下，Eric Voeten 表示亞洲與其他區域顯著不同的地方，在於亞洲缺乏「區域性的司法組織」，這使得東亞及東南亞的經濟整合作為與其他區域有顯著的不同。⁶Voeten 在其密集且充滿細節的研究中，觀察到東協國家並非特別反對利用各種國際法庭解決領土爭端，但它們對於組建區域爭端解決機制毫無興趣。Voeten 總結：「簡單來說，除非亞洲國家接受有法拘束力的條約，並對個人創造權利及義務，它們對於亞洲司法機構的需求將維持低檔。」

有些不同地，學者 Dominguez 在他那篇具有洞見，涵蓋南美洲七個區域組織的研究中，發現有三個因素對於其組織延續性有影響：第一、區域性政治事件，特別是總統間關於維持建制穩定的相關協議；第二、產業對於貿易自由化所提供機會的回應；第三或許也是最有趣的，「即區域性自由貿易成立前即有國家間和平態勢的情況（例如北美自由貿易區 NAFTA），或是與和平建造同步發生的自由貿易安排（例如南美共同市場 MERCOSUR），後者的經濟協議被證明在和平與貿易上皆更有效率。」而

³ Ibid., p.198.

⁴ Ibid., p.214.

⁵ Ibid., p.98.

⁶ Ibid., p.58.

相反地，Dominguez 也發現「同質性或異質性的建制以及各類結構性歧異與各案例間的不同結果無關。」⁷事實上，Dominguez 認為影響成長、和平與整合的要素為「能發揮功能的規則，例如自由化和中央銀行清算。」⁸在最成功的南美洲案例，由南美圓錐阿根廷、巴西、烏拉圭、巴拉圭、委內瑞拉組成的 MERCOSUR 之中，Dominguez 主張組織該組織將注意集中在制度化上，依靠總統間關係而非超國家組織。最終，南美洲「最成功的經濟協議誕生自一個長時間、多面向，圍繞著南美圓錐且自我強化之信心與和平建立程序。」⁹但 Dominguez 亦警告：「讀者注意！許多拉丁美洲的經驗不應該被模仿，來自國內政治及政策的錯誤可能會超越區域經濟整合的收益。」¹⁰確實在許多拉美案例中，許多國內聯盟發揮影響力使自由化倡議轉向，這與東協試圖建置整合性的經濟社群有其關聯。

有些人則質疑東協能從歐洲整合中學習的項目已經比以往減少許多。Kevin O'Rourke 解釋說，法德於 1950 年代恢復邦交，促使歐洲之超國家趨向整合，這反映了三個重要變數：西歐國家的歷史經驗，特別 1815 年後德、法、英三國的經驗；1945 年後各國政府的地緣政治與經濟利益；機會、偶然因素在歐洲特殊發展模式中的角色。「歐洲超國家建制的發展沒有什麼必然性。」¹¹事實上，身為歷史學家，而非政治科學學者的 O'Rourke，對於機會及政治重要角色人物提出特別的關注，諸如 Robert Schumann、Jean Monet、Konrad Adenauer、Charles De Gaulle 及 Harold Macmillan，以及來自於外界、歷屆美國行政部門的壓力，都參與歐盟的打造過程，此途徑取代了 1960 年英國保守黨所提出一個比歐盟更開放、更市場取向的歐洲自由貿易區的提案。O'Rourke 指出，1972 年能夠產生一更為深化且廣化的聯盟與英國外交不力有直接相關，而此情勢是由麥美倫

⁷ Ibid., p.110.

⁸ Ibid., p.123.

⁹ Ibid., p.129.

¹⁰ Ibid., p.110.

¹¹ Ibid., p.164.

所造成，他採行著名的向後轉政策，於 1961 申請加入歐洲經濟社群（EEC）。O'Rourke 審慎地提出其結論：「歷史學家較傾向於建構一個多元動力能在政治程序中不同層級，皆可發揮重要功能的世界。」¹²有鑑於歐洲發展中角色機運所發揮的功能，O'Rourke 認為將歐洲過程於亞洲區域主義中進行運用甚至比較都是無效率的。亞洲是一個在地理上更為巨大，在政治與經濟上較歐洲更為分歧的區域，「且歷史脈絡完全不同。」特別是，亞洲並非是一個沒落中、需要團結一致以應付來自於世界各地新威脅的巨人。身為二十一世紀「成長巨人」的主人，很難同意中國與印度將分割主權予區域超國家協議，或甚至是接受一個多邊的決策架構。

去除這些歷史、地緣政治與社會因素的考量，許多本書的作者試著提出區域主義可以改變東南亞及東亞國家的政治與經濟行為。Amitav Acharaya 及 Simon Hix 認為共同規範、區域建制可使得國家社會化，並且導向更為非自體利益取向的行為模式，創造出共同的區域認同感。Hix 承認「在西歐，一股特定及潛在性特別之因素於 1980 年代中期創造了特定環境」，而此特定環境導向了區域的經濟整合，然而他也認為，「縱使政治、經濟及思想聚合」的程度在亞洲地區較低，亞洲仍可能發生可以類似的現象。¹³延續此思維，Hix 指出東亞國家將會在更強的經濟整合後聚合，並且同意將部分議題設定的能力交給一個獨立機構。¹⁴在此脈絡中，Hix 更進一步認為東亞國家可能「從歐盟的代表權設計中習得許多經驗」，並且推出一個特殊的方案，使得一個有效的多數決制度，能夠被推行至一個假想的東亞經濟聯盟中。¹⁵他總結：樂觀地來說「如果東亞的部分國家能夠使得球開始滾動，自由貿易程度以上的經濟整合，可能成為一個名符其實的區域前景。」¹⁶

¹² Ibid., p.168.

¹³ Ibid., p.18, 56.

¹⁴ Ibid., p.46.

¹⁵ Ibid., p.48.

¹⁶ Ibid., p.57.

另一方面，Acharaya 採取一種建構主義的方法論，這種取向在部分亞洲及澳洲的國際關係學者間已經成為主流研究架構，此框架假定「區域皆是社會建構的」，而其效用決定於「一個被社會建構的認同」，因此區域並非「註定的、永恆的或永久不變的。」¹⁷此論述因為無法被證偽而令人擔心，且這也使得任何事物都可能成為一個區域，只要區域成員相信他們屬於該區域，也因此貌似成理地，沒有任何事情可以被視為區域了。另一方面，該文亦提出「規範性的聚合」是成功區域建制的關鍵。¹⁸因此，亞洲建制的成功必須以「觀念的、社會的及規範性的基準」而非其他結構性或是經驗性可供檢證的事物，例如區域性貿易、市場整合、共同防禦安排、邊境開放、邁向貨幣聯盟或是接受法律上有拘束性的超國家組織。¹⁹

由於東協或是更廣的東協加三並未出現類似發展，因此建構主義者偏好價值因素做為亞洲區域發展的結果並不意外。Acharaya 進一步認為東亞、東南亞的獨特之處是「偶然的社會化」。²⁰與此不同的是，一般建構主義者大體上認為社會化的程序隨著時間變動是會變動的，該變動源自於一個國際化成為對於「價值、角色、了解」等工具性收益的計算。²¹Acharaya 認為亞洲展現出一種第三類的社會化，即「中介單位同時扮演工具性及規範性的角色，既並存發生也有多少有恆久的基礎」。²²這種說法使得各類新國家參與區域協議，如東協、APT、EAS 的實踐被混淆而非區分。而 Acharaya 在對於越南、印度及中國的案例實踐中，表示新參與者對區域安排常常不退卻也不做完全承諾，這說法對於了解「偶然的社會化」沒有幫助，也使之聽起來像是特例的答辯，而非是分析性的洞見。更進一步地，所謂影響

¹⁷ Ibid., p.223.

¹⁸ Ibid., p.224.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., p.231.

²¹ Alistair Iain Johnston, *Social States: China in International Relations 1980-2000* (Princeton: Princeton University Press, 2008), p.21.

²² Kahler and MacIntyre, *op. cit.*, p.230.

亞洲社會化的規範常常是「國內事務非干預性規範以及區域性自主」，這種說法更是模糊而非清晰化亞洲規範聚合的狀態。²³如果成員國間只分享成員國國內政治、經濟、法律事務間非干預的信念，這將會使區域主義的前景顯得多餘，無怪乎建構主義者對於概念共享如此重視，因為將近五十年的東協區域主義並無其他顯著的成果。

相對地在結論中，Ravenhill 及 MacIntyre 表示亞洲區域主義表現出一種時常不變的特性。儘管區域主體、會議、協議自 1997 年亞洲金融危機後不斷擴散，整合仍令人疑惑地處於初始階段。因此，「傳統上的貿易與金融互賴指標，並不支持進一步經濟整合已經創造了新亞洲區域主義的說法。」²⁴同時，許多該區域中國家間，或是與區域外貿易夥伴簽訂的優惠性貿易協定有政治性的戰略考量，而非經濟或是商業考量。這些事實反映出充斥於該區域國家層級上，閉鎖而有時不透明的產官關係。同時，「相對低的亞洲跨區域貿易也給予亞洲貨幣整合較低的推動壓力。」²⁵由此 MacIntyre 及 Ravenhill 表示「塑造亞洲區域建制的核心動力」是「國際政治與安全之競爭」。²⁶由此，歐巴馬備受誇張化的重返亞洲策略，以及美國近來所提出，與東協加三所支持的「區域性整合經濟夥伴關係協議」直接衝突的「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議」，不只反映了中美在此區域的競爭，也暗示亞洲區域主義的不完整且分裂的本質，這本質將影響未來所有與整合相關的行動。

此書提供了許多思考方向，特別是關於許多正對全球政治產生影響的區域機構特質。更甚者，考慮到此書所討論到各區域協議之多元性，在論述區域主義時若能夠廣泛討論各種區域主義，而非討論單一種類之區域主義，應會更為精確。本書提出兩個重要事實—第一：國家事務，與第二：

²³ Ibid., p.234.

²⁴ Ibid., p.250.

²⁵ Ibid., p.256.

²⁶ Ibid., p.263.

國內利益以及制度設計，從結構上決定了新生的區域協議。這是一個原創性的成果。而書中各章節的內容，開啟了一個潛在而有趣的討論議題，即關於亞洲區域主義複雜且常自相矛盾的特質。在這個議題中，此書對於中國所支持的上海區域合作組織，以及中國崛起對亞洲整體安全的衝擊疑慮隻字未提，則另人感到相當驚訝。此外，若此書可提供各種首字母縮寫的資料，特別是在這個有許多首字母縮寫的領域中，將會使得書本的品質更上一層樓。最後，O'Rourke 的個人傳記並未寫在書中。總結而論，此書較適合細部性、證據檢視的閱讀方式。