

---

## 多邊架構之策略運用：中國 vs. 東南亞國協

### Adopting Strategies in a Multilateral Framework: China vs. ASEAN

中國文化大學政治系助理教授 王綺年

---

#### 摘要

從區域發展的角度來看，近年來東亞地區在經濟與政治議題上合作的快速進展，儼然形成可與歐盟及北美自由貿易區相比擬的龐大經濟整合建制，即便後二者皆有單一或少數經濟實力雄厚政治實體扮演區域經濟合作的主導與支柱的角色，但隨著 1997 年東南亞國協（ASEAN）於第三十屆年會邀請日本、南韓及中國與會，「東協加三」的區域經濟整合態勢逐漸成形。而另一方面，不論是「東協加一」，抑或是 CAFTA 的簽署，也凸顯出中國致力發揮在此一區域的影響力，並且逐步形塑其成為地區重要的主導力量。與此同時，東協國家在後冷戰時期，以東南亞國協此一多邊機制為基礎，面對強權國家在東亞地區影響力的競逐，為求自身在強國間權力運作的空間，也逐步凝聚更為堅實的社群，以便與傳統勢力介入者的美國、日本，以及正在崛起的中國、印度在東亞事務上形成議價的態勢。面對上述強權國家覬覦東南亞區域的政經利益，東南亞國家不僅運用集合群體力量以作為談判議價的後盾，且積極將周邊勢力日增的中國與印度納入多邊架構中，企圖以制度化機制規範其對外關係的行為模式，使其更合乎國際社會的規約。職此，本文擬以策略的角度，透過對中國與東南亞國協之間所建立的國際經濟機制以及日漸深化的經貿互動，來探討兩者在面對冷戰後詭譎多變的亞太情勢，在外交思維的轉變以及所採取的因應策略。

**關鍵字：**東南亞國協、中國與東協自由貿易區、東協加三

---

## **Adopting Strategies in a Multilateral Framework: China vs. ASEAN**

Assistant Professor, Department of Political Science Chinese Culture  
University Wang, Chi-nien

---

### **Abstract**

In terms of regional development, East Asia has transformed into an enormous integrated economic organization that seems to be capable keeping pace as EU and NAFTA. Moreover, the active participation of China in ASEAN not only strengthens her relationship with ASEAN countries, but also indicates her ambition in expanding her influence into the surrounding areas with the intention to establish her leading position. In addition, to obtain the bargaining position against the superpowers who covet after manipulation in both political and economic benefits in this area, ASEAN countries eager to correlate emerging China and India besides uniting selves to subsume a regional multilateral framework. This article will examine the interaction in the international organizations between China and ASEAN and their trade and investment situation since 1990s in order to clarify and analyse the paradigm shift in diplomacy and the pattern of cogitating strategies of both sides.

**Keywords:** ASEAN, CAFTA, APT

## 壹、前言

從區域發展的角度來看，近年來東亞地區在經濟與政治議題上合作的快速進展，儼然形成可與歐盟及北美自由貿易區相比擬的龐大經濟整合建制，即便後二者皆有單一或少數經濟實力雄厚政治實體扮演區域經濟合作的主導與支柱的角色，但東南亞國家在經貿合作已有顯著的成效，且中國也開始積極參與並主動強化此一緊密連結的經貿關係網絡。尤其在 2002 年 11 月中國與東協簽署「中國與東協全面經濟合作框架協議」(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China) (以下簡稱「框架協議」)，且預定將在 2010 年成立「中國與東協自由貿易區」(CAFTA) 之後，東亞經濟整合勢必加速發展，並發揮區域經濟整合的強大作用。

隨著 1997 年東南亞國協 (ASEAN) (以下簡稱東協) 於第三十屆年會邀請日本、南韓及中國與會，「東協加三」的區域經濟整合態勢逐漸成形，但另一方面，不論是「東協加一」，抑或是 CAFTA 的簽署，也凸顯出中國致力發揮在此一區域的影響力，並且逐步形塑其成為地區重要的主導力量。與此同時，東協國家在後冷戰時期，面對強權國家在東亞地區影響力的競逐，為求自身在強國間權力運作的空間，也開始朝向自成堅實的社群，以便與傳統勢力介入者的美國、日本，以及正在崛起的中國、印度在東亞事務上形成足以談判議價的態勢。

面對上述強權國家覬覦東南亞區域的政經利益，東協國家運用集合群體力量以作為外交折衝的後盾，此外，也積極將周邊勢力日增的中國與印度納入多邊架構中，企圖以制度化機制規範其對外關係的行為模式，使其更合乎國際社會的規約。職此，本文擬以策略的角度，透過對中國與東南亞國協之間所建立的國際經濟機制以及日漸深化的經貿互動，來探討兩者在面對冷戰後詭譎多變的亞太情勢，在外交思維的轉變以及所採取的因應策略。

## 貳、中國與東協互動模式之理論分析

從不同的研究取向來看待東協與中國之間的策略考量與運用有截然

不同的分析結果。現實主義著重的是「安全」概念對區域競合所產生的影響，此論點強調在主權國家間的互動行為中，不穩定現象的存在與重要性。現實主義的觀點認為，國際社會係一無政府結構，充滿不確定性，因此個別行為者為維護國家主權，會想方設法極力擴大國家權力或尋求戰略夥伴以形成權力平衡之態勢，對於小國而言，其對外關係所採取的策略則傾向去支持或倚仗具優勢的國家，以取得庇蔭<sup>62</sup>。以此觀之東南亞區域情勢的變化，冷戰期間美國藉由圍堵共產主義赤化世界之名進行在菲律賓的軍事部署，且強化與新加坡及泰國的軍事與經貿的互動與合作，積極布局在此間的影響力。冷戰結束後，更運用 APEC 的成立、改善與越南的外交關係並簽訂自由貿易協定、與諸多東協國家洽簽自由貿易協定等，來進一步加深美國在東南亞區域的戰略性安排。東協國家一方面為謀求國家利益，另一方面又受制於外力支配，必然要依附大國的意志行事，才符合生存之道。此外，由東協國家所組建的諸多多邊機制中隨處可見大國之身影，以及對於相關議題的主導力量。然而，從 1967 年為抵禦共產主義赤化意圖而組建的東南亞國協，到自 2001 年 911 事件發生後，由美國所主導的全球性反恐行動，都顯示東南亞在此些議題上的獨立特質與影響力，似乎不必然須在中國或美國的外交夥伴選擇上有明確擇一作為順從或依附的主體，且可利用大國之間的競爭，謀取最大的利益。

從建構主義分析的角度出發，其主要論述著重於社會實體或國際體系乃是由行為主體與外在結構之間相互構築而成，並且依此形塑並促成既有的外顯行為，因此持此一觀點的學者強調典則、制度甚至文化的重要性<sup>63</sup>。由此分析中國與東協國家近年來合作關係的強化，則強調透過國際性組織或非正式機制性的安排，得以形塑促成成員國之間利益互賴的合作機制，進而加強彼此間的認同與合作。而東協國家企圖拉攏中國的參與，以便藉由一套互動模式的建立，以預測且“社會化”（socializing）中國的對外行

---

<sup>62</sup> Donald K. Emmerson, “What do the blind-sided see? Reapproaching regionalism in Southeast Asia,” *The Pacific Review*, Vol.18, No.1, March 2005, pp.1-21.

<sup>63</sup> 莫大華，〈國際關係「建構主義」的原型、分類與爭論—以 Onuf、Kratowchwil 和 Wendt 的觀點為分析〉，《問題與研究》，第 41 卷第 5 期，民國 91 年 9、10 月，頁 111-140。

為，促進東亞地區的穩定發展<sup>64</sup>。尤其面對冷戰結束後，在美國勢力逐漸從東亞地區退卻的不確定性因素下，與中國保持較好的關係，將有利於東南亞國家確保自身的安全性，並符合此一區域的利益。但另一方面，東協整體與中國的交往固然能藉由國際機制予以制度化，但東協內部國家間政治、經濟、社會，甚至文化的差異性與複雜程度卻也可能在未來國際合作的議題上埋下衝突的種子。

從功能主義的角度來看待區域整合，則強調由於社會對經濟利益的需求，在透過彼此間積極合作而建立共同認知後，會強化互相依賴關係，進而外溢到其它的合作項目或議題上。新功能主義除重申超國家組織建制的重要性外，更強調在整合的過程中，政府領導人更需要扮演積極的角色<sup>65</sup>。然而，從此一經濟合作層面觀之，東協國家自身的經貿合作前景始終不被看好，由於東南亞國家的經濟結構與特質相近程度過高，彼此之間的對外貿易活動類型過度重疊，且國家間的經濟發展程度差異性過大，不僅競爭性大於互補性，彼此間的經濟合作也較無法有效謀合。若同時將中國市場納入考量，在比較東協國家與中國在世界市場占有率、外人直接投資、產業結構與對個別國家經濟成長影響等因素之後，更出現「中國威脅論」的說法，中國的經濟崛起對東協國家似乎百害而無一利。因此即便進行經貿整合，也會出現整合程度無法深化的結果<sup>66</sup>。其次，誰能主導東南亞地區整合行為，有效排除其他強權國家，也是一個棘手的問題，在諸多經濟強權皆不願涉入太深，但也不願其他國家有更強的影響力時，彼此之間的合作關係容易流於模糊化。此外，東協國家內仍出現部分國家與其他區域或國家簽訂經濟相關的合作協定（參見【表一】），導致區域內的合作關係更形複雜<sup>67</sup>。

---

<sup>64</sup> Alice D. Ba, "Who's socializing whom? Complex engagement in Sino-ASEAN relations", *The Pacific Review*, vol.19, no.2, June 2006, pp 157-179.

<sup>65</sup> 曾怡仁、張惠玲，〈區域整合理論的發展〉，《問題與研究》，第 39 卷第 8 期，民國 89 年 8 月，頁 53-73。

<sup>66</sup> 吳德美、曾聖文，〈中國大陸經濟崛起對東協經濟發展影響〉，《問題與研究》，第 44 卷第 3 期，民國 94 年 5、6 月，頁 57-89。

<sup>67</sup> 吳玲君，〈中國與東亞區域經貿合作：區域主義與霸權之間的關係〉，《問題與研究》，第

【表一】東協國家與非東亞區域國家簽訂之自由貿易協定狀況

互動國家	起始年限	狀態
新加坡-紐西蘭	2000	簽署
新加坡-歐洲自由貿易聯盟（瑞士、冰島、列支敦士登、挪威）	2002	簽署
新加坡-澳洲	2002	簽署
新加坡-美國	2003	簽署
新加坡-約旦	2004	簽署
新加坡-印度	2005	簽署
新加坡-跨太平洋策略性經濟夥伴（智利、紐西蘭、汶萊）	2005	簽署
新加坡-巴拿馬	2006	簽署
新加坡-秘魯	2008	簽署
新加坡-墨西哥	2000	談判中
新加坡-加拿大	2001	談判中
新加坡-巴基斯坦	2005	談判中
新加坡-海灣六國（GCC）	2006	談判中
新加坡-烏克蘭	2007	談判中
泰國-印度	2003	簽署
泰國-澳洲	2004	簽署
泰國-紐西蘭	2005	簽署
泰國-秘魯	2005	簽署
泰國-巴林	2007	簽署
泰國-美國	2002	談判中
馬來西亞-美國	2007	談判中
菲律賓-澳洲	2005	談判中
菲律賓-紐西蘭	2005	談判中

菲律賓-美國	2007	談判中
越南-美國	2006	簽署

資料來源：作者自行整理。

## 參、中國和平崛起與經濟外交

基本上，在九十年代之前，中國對於參與國際組織的態度仍是非常謹慎，由於惟恐在國際組織內受制於其它強權國家，而不利於中國在國際社會中建立既有的地位，或有損國家主權，故而即便成為國際組織之成員國，也保持適當的距離<sup>68</sup>。因此，中國對於世界體系的看法或其相關的外交政策，都只能被視為服務國內經濟環境與穩定國內政治秩序的工具，係以內政主導外交為主，實際的對外行為在九十年代前，較無積極主動參與或影響各種國際社會外交活動的行為<sup>69</sup>。然而，直到九十年代，隨著冷戰結束與中國經濟蓬勃發展，加之 1997 年爆發亞洲金融危機，中國大陸的整體對外戰略思維也逐漸有所轉變，2001 年的 911 恐怖主義分子攻擊美國事件更促使中國認真思考其與周邊國家的夥伴關係，開始強化與亞太國家的經濟合作，甚至延伸至安全議題的合作層面。整體而言，中國在建立對外關係戰略方向上呈現不同的合作夥伴選擇：積極推動與東南亞國家的自由貿易區的建立、展開與俄羅斯及東北亞的區域合作、透過上海合作組織（SCO）發展並強化與中亞五國的多邊合作模式，以及謀求與南亞國家發展密切的經貿關係。其中則以領土接壤最多，經貿往來亦最密切的東協國家具中國睦鄰政策的優先地位。

### 一、區域戰略思維之確立

在此一時期，中國除秉持和平共處五原則，主張互不干涉內政外，亦希冀藉此概念區隔中國與美國對國際社會新秩序的不同理念。由於後冷戰階段，美國作為國際社會中唯一霸權，積極介入國際事務，以推動其所謂

<sup>68</sup> Ezra F. Vogel, "The Rise of China and the Changing Face of East Asia," *Asia-Pacific Review*, Vol.11, No.1, May 2004, pp.46-57.

<sup>69</sup> Christopher R. Hughes, "Nationalism and multilateralism in Chinese foreign policy: implications for Southeast Asia," *The Pacific Review*, March 2005, vol.18, no.1, pp.119-135.

的自由民主神聖理念，並打著”人權外交”的旗幟，力圖從事第三世界政府與經濟體制的改造，以促成全球社會皆邁向民主政治體制與資本主義的經濟運作模式的理念。與此同時，中國卻走出相當不同的對外關係道路，以不干涉內政為由，面對部分開發中國家的專制獨裁政權仍給予經濟、技術，甚至軍事上的協助，以”中國特色”的政治經濟體制理念作為中介角色，加強相互之間的合作，以與美國抗衡。此外，更提出「和平崛起」的概念<sup>70</sup>，藉此標誌出中國對其自身在世界體系中所扮演角色的具體定位。

因此，進入九十年代，中國對外戰略出現極大的轉變，特別是針對加強與周邊國家的關係，被排在整體對外關係發展上的優先地位。首先，從中共領導人在黨代表大會上的公開宣示即可看出「睦鄰政策」區域主義原則的重要性。在第十四屆中共黨代表大會江澤民的政治報告中特別提及，現階段與周邊國家的睦鄰友好關係正是中共建政以來最佳的時期<sup>71</sup>；十六大時又重申將持續加強睦鄰友好，並堅持與鄰為善的原則，強化區域合作，將同周邊國家的交流與合作推向新的階段<sup>72</sup>；在十七大的政治報告中，胡錦濤仍再度強調該原則的首要性，指出「中國將繼續貫徹與鄰為善、以鄰為伴的周邊外交方針，加強與周邊國家的睦鄰友好與務實合作，並以此為基礎，積極開展區域合作，共同營造和平穩定、平等互信與合作共贏的地區環境」<sup>73</sup>。其次，中國更主動提出「新安全觀」的論述，強調互信、互利、平等與協作<sup>74</sup>，來取代美國所定義的以軍力平衡為主要內涵的傳統東亞安全合作觀點，且強化區域組織的有效作為也能成為在先進國家所推動的全球化浪潮中的以保障個別國家利益的絕佳工具。2005 年中國總理

---

<sup>70</sup> 和平崛起的概念首度由中共中央黨校副校長鄭必堅在 2003 年的博鰲亞洲論壇上進行以”中國和平崛起新道路與亞洲的未來”為題時所提出，而逐漸成為中國進入廿一世紀主要外交政策的核心概念，並且透過中國的領導人多次在公開場合持續闡述相關理念，認為中國的和平崛起必定成為維持世界和平的基礎力量，以駁斥所謂的中國威脅論的理論論述。

<sup>71</sup> 網路資料：[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content\\_697148.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/20/content_697148.htm)。

<sup>72</sup> 網路資料：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content\\_632296.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-11/17/content_632296.htm)。

<sup>73</sup> 網路資料：[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content\\_6938568\\_10.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568_10.htm)。

<sup>74</sup> 為強化”新安全觀”論述與中國對穩定東亞區域安全的重要性，中國於 2002 年 7 月參加東協區域論壇外長會議時，特別向大會提交「中方關於新安全觀的立場文件」，系統性地闡述中國在後冷戰時期的安全觀念與政策主張。網路資料：

<http://www.fmprc.gov.cn/chn/wjb/zzjg/gjs/gjzzyhy/1136/1138/t4549.htm>。

溫家寶更在全國人民代表大會上所進行的政府工作報告中更提出「經濟外交」的概念，並強調為中國發展策略上不可或缺的一環<sup>75</sup>。

## 二、深化睦鄰原則

中國開始脫離內政主導外交行為始於冷戰結束，一方面兩極對立的國際局勢已然瓦解，在當時混沌不明的國際情勢下，中國必須重新思考自身的國際定位，以及與鄰國關係發展走向。另一方面，隨著國內經濟發展原則更為明確，以及經濟狀況有顯著的成果，政治性議題的影響逐漸降低，對外關係的擴展便成為加大國內經濟成長力度的重要驅力。因此中國開始投入亞太事務的協調與談判，1991 年加入由澳洲與美國主導的亞太經濟合作會議（APEC），而後以此為跳板，逐步擴大其參與亞洲區域議題的能量，並開始主導某些議題（近廿年來中國參與或主導亞洲事務的相關組織請參閱【表二】）。

【表二】中國參與或主導亞洲事務的相關組織之時間

年度	參與組織或會議
1986	亞洲開發銀行（ADB）
1991	亞太經濟合作會議（APEC）
1992	大湄公河次區域合作機制（GMS）
1994	東協區域論壇（ARF）
1996	亞歐會議（ASEM）
1996	亞太安全合作理事會（CSCAP）
1997	東協加三架構（APT） <sup>1</sup>
2001	博鰲亞洲論壇（BFA）
2001	上海合作組織（SCO）
2003	六方會談
2007	亞洲智庫網絡（NEAT）

註 1：2005 年正式以「東亞高峰會」為名舉行。

<sup>75</sup> 網路資料：[http://news.qq.com/a/20060310/001383\\_6.htm](http://news.qq.com/a/20060310/001383_6.htm)。

資料來源：作者自行整理。

總體而言，中國在後冷戰時期的外交戰略確有轉變，但基本上呈現循序漸進的做法。九十年代初期，中國秉持漸進式的態度，即使對國際事務的參與強度開始提升，但仍屬於試探層次，原因在於中國在無法確實掌握自身在國際社會的影響力之前，不敢採取過於冒進的政策手段。加之，在八九民運的負面影響尚未消退前，中國也擔心過度參與多邊架構將不利於自身主權的維護，特別是美國勢力長期深入東亞地區，其有藉由東亞多邊機制主導議題的可能性，諸如：台灣或南海領土爭議等議題。尤其是 ARF 的成立，恐會使其他國家藉由此一途徑，探知中國軍事能力的虛實。但另一方面，中國若自絕於外，也可能造成東亞其他國家之疑懼，而加深對中國野心的憂慮。因此，中國在此時期逐步參與東亞事務。

但進入九十年代中期之後，中國的態度轉趨積極，因發現透過多邊合作機制不僅不會箝制中國在內政與外交上的自主行爲，還能提供中國在區域事務上有利於外交折衝的機會與平台，且能主動爲「中國威脅論」進行消毒的工程。直至世紀之交，中國更進一步開始力求主導與東南亞國家合作的議題。中國極力推銷 CAFTA 架構，除深化經貿交流外，也爲了鞏固自身在經濟發展中所需的原物料與能源的供應無虞。其次，希冀藉此達到政治互信的建立，因此提出增加安全議題的平台，主導設立「東協區域安全政策會議」(ASPC)、BFA 與 SCO 等。十足展現中國所提之經濟外交的企圖心，並且藉此擴大「多極化全球觀」的論點來弱化美國在此間的影響力，並成爲區域遊戲規則的制定與主導者<sup>76</sup>。

## 肆、東協國家對中國崛起與東亞局勢變化之因應

### 一、東協策略的運用

大致來說，東協國家整體對中國的看法與態度在九十年代也出現不一樣的意見。九十年代初，中國的形象被界定在冷戰結束美國勢力從東亞區

---

<sup>76</sup> Cheng-Chwee Kuik, "Multilateralism in China's ASEAN Policy: its Evolution, Characteristics, and Aspiration," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No.1, April 2005, pp.102-122.

域退卻的同時，中國開始主動填補區域權力的真空，試圖取代美國在此區域的主導地位，進入九十年代中後期，因為中國開始增加軍備的預算，加上 1996 年企圖以武力威脅阻擾台灣的總統大選，而出現中國武力威脅的言說。進入廿一世紀後，中國形象則以中國經濟威脅所取代。

因此，不僅中國開始在外交策略上出現更為細緻且彈性的作法，東協國家也正面且積極地看待與中國關係發展的深化，且以多元彈性的策略與之交往。東南亞國家對於冷戰後逐漸崛起的鄰國—中國與印度，基本採取交往（engagement）的作法。有別於一般現實主義霸權觀點的理論架構，東協國家希望透過區域多邊機制的建立，發展出區域行為規範，以及創造區域之更強有力的文化認同感，進而予以各國互動模式的制度化，以藉此規範中國的對外行為，此即所謂的全面性納入策略（omni-enmeshment strategy）運用。即使東南亞國家與強權國家綜合實力的不對稱性，卻得以經由多邊架構來型構彼此之間的互動模式，與約束強權國家的宰制行徑，並能降低大國在此區域獨霸或引發爭端的可能性，以及達到合作互利的穩定秩序<sup>77</sup>。但另一方面，東協國家不論基於歷史情結，抑或是中國在台灣或南海議題上偶現之蠻橫行徑<sup>78</sup>，皆相當疑慮中國日益增強的國力，故藉助「兩手策略」（hedging strategy），拉攏美國勢力以低度平衡（low-intensity balancing）中國，也成為東協國家在處理區域事務的一項利器<sup>79</sup>。

---

<sup>77</sup> 有別於現實主義的觀點，Goh 基本認為，東南亞國家在冷戰結束後，面對東南亞渾沌不明的政治環境，加之周邊又出現勢力逐漸壯大的中國與印度，身為東南亞小國如何因應此一情勢，最佳的策略即採取將美國、中國、日本、南韓與印度全面性地吸納進東南亞的政經合作網絡中，透過發展更緊密的經貿關係、營造和諧的政治與安全性對話與交流合作機制，甚至建立軍事資訊的交流與互動等方式，藉由相關國際性機制的約束，而達成強權之間在此一區域內節制自身的霸權介入行徑，以促進東南亞區域的和平穩定的發展。而此一理念的主倡者以泰國與新加坡為主，其中尤以新加坡的態度最為積極，希望區域能發揮既牽制又利用強權國家權力競合關係的最大效益，目前新加坡也是東南亞國家簽署自由貿易協定與進行相關談判最豐富的國家，泰國亦然。參閱 Evelyn Goh, “Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies”, *Military Technology*, Vol.30, No.1, Jan. 2006, pp.321-323.

<sup>78</sup> 此類行為如持續以武力威脅台灣，以及曾向在北部灣作業的越南漁民開火。

<sup>79</sup> Denny Roy, “Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.2, Aug. 2005, pp.305-322.

此外，在國際社會中自我位階的確定與彰顯，強調東協主體性亦是必要的作法。東協國家在中國積極主導東協加三的機制下，另透過 ARF 作為制衡的手段，透過此一論壇，將亞太地區的主要國家結合進東亞區域的安全體系架構中，而策略性地排除中國主導勢力現象的產生。且在任何東協國家參與的高峰會議中，相關的官方文件上皆持續強調東協才是機制運作的核心與主體，以訴諸文字與宣言的方式作為鞏固東協主體性的最後防線<sup>80</sup>。

## 二、個別國家與中國互動的策略考量

但另一方面，東南亞個別國家對於中國與東亞政經局勢仍持不太一致的態度與看法。馬來西亞除曾在安華事件中對於美國當時的態度表達強烈不滿外<sup>81</sup>，1997 年亞洲金融風暴，由於美國與國際貨幣基金（IMF）強力介入東亞各國金融體制的改革，也引發許多的不滿與反美的情緒<sup>82</sup>。此外，馬來西亞將東協加三視為東亞主體的展現，認為因此得以與歐盟與北美自由貿易區相互抗衡，並對於非東亞區域的國家的參與權應予限制，甚至排除。

泰國則採取較傳統的兩手策略，面對強大的中國經濟力量，泰國為拉攏中國，也曾批評台灣，並表達對達賴與法輪功不歡迎之言論。但另一方

---

<sup>80</sup> 在決定各次東亞峰會主辦國的過程中，亦可看出各國在期間之權力角力，雖然中國、韓國與泰國等國家曾提出希望作為峰會的主辦國，但宣言中卻明文強調應由東協國家輪流主辦，以排除東亞其他國家可能產生主導權的掌控。參見吳玲君，〈東協國家與東亞經濟合作：從「東協加三」到「東亞高峰會」〉，《問題與研究》，第 46 卷第 2 期，民國 96 年 4、5 月，頁 117-135。

<sup>81</sup> 1998 年，在遭遇到金融危機之後，當時馬來西亞副首相兼財政部長的安華，力倡國際貨幣基金所建議的相關金融改革方案，並且也希冀藉此能同時掃除馬來西亞長久以來政府貪污與官商勾結之不佳形象，促使首相馬哈迪不得不採取嚴峻的手段來抵禦安華深得人心之形象，免除安華之職務。安華事件的發生，導致西方諸多國家給予馬來西亞政府相當大的壓力，同年十一月出席亞太經合會的美國副總統高爾甚至在馬國首都吉隆坡發表演說，深讚並支持安華，而引起馬國外長嚴斥高爾的言論不當，並且認為其行徑已嚴重破壞兩國之情誼，儼然有干預內政之嫌。

<sup>82</sup> 吳玲君，〈東協國家與東亞經濟合作：從「東協加三」到「東亞高峰會」〉，《問題與研究》，第 46 卷第 2 期，民國 96 年 4、5 月，頁 117-135。

面卻又與美交好，以做為牽制中國的力量<sup>83</sup>。另一方面，泰國將自身定位在不刻意親近哪一方勢力的位階，從泰國對於美國採取主動攻擊伊拉克的反恐戰爭，所採取的因應對策即可看出<sup>84</sup>。至於新加坡與菲律賓則採取較為親美的立場，認為美國在東亞應當持續扮演重要角色，不僅可以平衡中國逐漸壯大的政經勢力外，甚至可以達到安定東亞區域秩序的有效力量，並且提供東南亞國家全球貿易的支持，以彰顯東亞區域合作的開放性。

越南與印尼則因領土問題與中國發生過正面衝突<sup>85</sup>，故亦較偏向支持美國在此間勢力的存留，但仍避免與中國有明顯對立的情形，採取向謹慎且有限的低度平衡策略。少數東協國家中採取親中態度非緬甸莫屬，由於1988年軍政府上台後，美國與歐盟對緬甸進行一系列的制裁行動，因此緬甸相當依賴中國的經濟支持，甚至軍火的供應。

然而，亞洲金融風暴在東協國家對中國的看法上確實具有關鍵性的影響力。當東南亞國家面對金融危機的嚴峻衝擊下，中國適時扮演東亞穩定力量的角色，提供許多東協國家相關的貸款、金融援助與技術支援，並擴大對東協國家的投資行為，進而促成雙方高層更密切的互動，因而為中國積極介入東協事務奠定堅實的基礎。

## 伍、中國與東協互動之強化

隨著冷戰結束，東協對於美國的戰略價值逐漸弱化，且東協對於支持

---

<sup>83</sup> Lawrence E. Grinter, "China, the United States, and Mainland Southeast Asia: Opportunism and the Limits of Power," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.28, No.3, Dec.2006, pp.447-465.

<sup>84</sup> 首先，泰國政府同意美國軍隊使用泰國的空軍基地與港口，作為進攻阿富汗與伊拉克的據點，另一方面，泰國卻又率先拒絕支持美國進攻伊拉克的行為，但隨後在情勢較穩定時，又派遣泰國軍隊進駐伊拉克協助美國安定當地社會秩序，但隨即出乎美國意料之外地迅速將相關軍隊撤出伊拉克。參見 Denny Roy, "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.2, Aug. 2005, pp.305-322.

<sup>85</sup> 中國與越南的領土界線劃分並不明確，因此兩國漁民在北部灣作業時，常出現漁業糾紛。即便在2000年兩國已就相關海域簽署劃界協議，但仍無法有效避免與解決兩國漁民越界捕撈漁貨，而導致的正面衝突之情事，諸如：2003年中國漁船曾遭越南砲艇襲擊、2004年越南軍艦搭載民眾前往南沙群島，引起相關國家嚴正抗議、2005年越南漁民則遭中國海防砲擊。

美國的態度也隨著蘇聯共產主義體制的垮台與中國大陸改革開放而逐漸轉變，並且認為中國大陸國力逐漸強大，適度地與中國保持友好關係，不僅可以淡化彼此之間領土爭議的敵對性，透過加強相互之間的經貿交流，亦能帶動整體區域經濟的成長與發展。與此同時，中國大陸也開始重視與強化與其周邊國家的外交經貿交流與合作，因此確實大為增進中國與東南亞國家之間的互動關係。

1991 年東協與中國開始正式的官方接觸，同年七月中國外長錢其琛應邀參加東協第廿四屆外長會議開幕式，象徵中國正式為東協國家所接納，並且因此而成為慣例。1994 年中國以諮詢夥伴的身分開始參與東協區域論壇外長會議，1996 年中國則成為該會議正式的多邊對話夥伴。2003 年中國總理溫家寶利用參加東協加一的會議之際，與東協國家領袖共同建立策略性夥伴關係。

特別是經歷一九九七年亞洲金融風暴，以美國此等先進發展國家藉 IMF 之名，開始干預部分遭受金融危機的東南亞國家的金融活動，也促使東南亞國家開始重新思考民族獨立與平等的意識，阻止西方國家過度的干預行為。即便 911 事件促使美國再度視東南亞地區為反恐行動的重要環節之一<sup>86</sup>，但中國勢力的介入已經凸顯出美國在此地區獨霸的影響力與重要性受到挑戰。尤其是在金融危機日趨嚴重之際，中國宣示不會放任人民幣進行貶值，此舉在東協國家的眼中，被視為一種負責任行為的展現，確保東南亞經濟安全不致出現全面性崩解的情況<sup>87</sup>。而金融風暴結束後，在東亞地區相繼而來的恐怖爆炸<sup>88</sup>與公共衛生問題遭到衝擊<sup>89</sup>等事件，加之自

---

<sup>86</sup> 劉復國，〈東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究〉，《問題與研究》，第 45 卷第 6 期，民國 95 年 11、12 月，頁 79-103。

<sup>87</sup> Kun Zhai, "The Rise of China and the Development of Relations between the PRC and ASEAN, 1991-2020: A Historical Survey and a Strategy for the Future," *Far Eastern Affairs*, Vol.33, No.4, 2005, pp.28-42.

<sup>88</sup> 此處指涉 2005 年 10 月 1 日在印尼峇里島觀光勝地發生一連串自殺炸彈客引爆的事件，在 911 事件後，此事件的發生引發東亞國家對於安全議題的關切。

<sup>89</sup> 此處意指 2003 年在東亞地區出現傳染病的全球性流行的 SARS 疫情，以及同年底在東南亞地區所爆發的禽流感。此類可能會引發大規模跨境傳染的疾病，在東亞國家造成相當嚴重的死亡率，因此促成東亞各國政府開始重視在相關議題的合作。

2007 下半年由美國次級房貸所引發全球經濟成長減緩的情況，相對而言，中國旺盛需求反而成爲部分東南亞國家出口的避風港，有助於緩解美國與西歐經濟停滯所可能造成的衝擊。上述種種皆強化中國與東協國家合作的重要性。

### 一、經貿合作—建立自由貿易區

自九七亞洲金融風暴後，東協國家與中國的經貿交流日漸密切，中國也積極尋求與東協建立更爲緊密的區域經濟整合機制。首先，2001 年 11 月，東協國家與中國達成設立自由貿易區的協議，隨即於 2002 年 11 月，中國與東協簽署「框架協議」，積極展開雙方經貿合作的項目談判，也爲自由貿易區的建立奠定法律基礎，在相關文件中確立中國將在 2010 年與東協創始六國達成自由貿易區的組建，並與其他四國在 2015 年達成自由貿易區。爲加速計畫的推動，同年中國與東協又簽訂了「農業合作諒解備忘錄」(memorandum of understanding on agriculture cooperation)，爲加速相互的連結度，中國在 2004 年 1 月更提出提早收穫計畫 (Early Harvest Programme)。CAFTA 的設立，將形成一個擁有 17 億人口，近 2 兆美元的國內生產總值，以及達 1.2 兆美元貿易總額的經濟區域<sup>90</sup>。

在 CAFTA 架構下，2004 年 11 月，雙方簽署了「貨物貿易架構協議」與爭端解決機制協議，完成自由貿易區核心部分的貿易談判，承諾五年內逐步取消貨物關稅，進一步在交通合作、服務貿易、金融合作與旅遊簽證等領域達成進一步的協議<sup>91</sup>。並於 2005 年 7 月全面啓動降稅的過程，以自由貿易區優惠稅率實行貨物通關。2007 年更進一步將合作的範圍擴展到服務貿易上，雙方簽署服務貿易協議，主要包括建築、運輸、商業服務與環境保護等五個領域的 26 個部門，爲 CAFTA 的建設創造更加有利的條件。隨著中國與東協國家的經貿合作日益密切，所帶動的實質貿易往來也逐年攀升（見【表三】）。

<sup>90</sup> 何慧剛，〈中國—東盟自由貿易區的經濟效應分析〉，《雲南社會科學》，第 3 期，2006 年 5 月，頁 59-62。

<sup>91</sup> 吳德美、曾聖文，〈中國大陸經濟崛起對東協經濟發展影響〉，《問題與研究》，第 44 卷第 3 期，民國 94 年 5、6 月，頁 57-89。

【表三】中國與東協國家貿易比重

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
出口	6.91	7.24	7.04	7.23	7.28	7.36	7.73
進口	9.54	10.57	11.4	11.22	11.36	11.31	11.34
貿易	8.16	8.82	9.18	9.19	9.17	9.14	9.32

資料來源：<http://yzs.mofcom.gov.cn/>。

根據相關研究指出，一旦 CAFTA 正式全面性運作，東協國家對中國出口將可增加 48%，而中國則可增加 55.1%，同時東協國家的 GDP 將可增加 0.9，而中國則可提高 0.3%<sup>92</sup>。在日增的經濟活動往來情況下，中國與東協的貿易與投資互動確實帶動東協國家整體的經濟發展，有效地將「中國威脅」概念轉化為「中國機會」的角色<sup>93</sup>。然而，在投資方面卻出現負面作用，中國對外人直接投資的磁吸效應，再加上東協國家投資中國的數額超過中國對東協的投資<sup>94</sup>，已然對東協國家造成排擠的結果，但近年來在中國政府的「走出去」政策積極引導下，投資量已經開始有所增長。

## 二、安全機制的合作

建立亞太安全機制也提供中國一個主導東亞事務的絕佳機會，特別是在亞太主義與亞洲主義之間的競合議題上。亞太主義基本由美國掌握主控權，認為在全球性與普遍性的基礎上，訂定具約束力的規制，而亞洲主義的概念則由東亞國家所主張，認為國際建制的設立應建基於尊重個別國情與文化的基礎上，採取共識與漸進的方式來達成最終結果。

因此，除實質經貿往來之外，在「框架協議」簽署的同年，中國與東協國家亦簽署「非傳統安全議題領域合作聯合宣言」（Joint Declaration of

<sup>92</sup> Jing Men, "The Construction of the China-ASEAN Free Trade Area: A Study of China's Active Involvement," *Global Society*, Vol.21, No.2, April 2007, pp.249-268.

<sup>93</sup> 新加坡前總理吳作棟即曾表達過東協應視中國崛起為機會而非挑戰的想法。

<sup>94</sup> 其中百分之七十的投資量係出自於當地華人對中國的投資，參見, Jing Men, "The Construction of the China-ASEAN Free Trade Area: A Study of China's Active Involvement," *Global Society*, Vol.21, No.2, April 2007, pp.249-268.

ASEAN and China on Cooperation in the Field of Non-traditional Security Issues), 以及「南海各方行為宣言」(declaration on the conduct of parties in the south china sea), 強化雙方的政治互信感與提高合作議題的位階。中國與東協也決定此一架構下發展戰略夥伴關係, 2003 年在中國與東協的例行高峰會上分別簽署了三份重要文件, 包括「中國與東協之和平與繁榮戰略夥伴關係宣言」、「東南亞友好合作條約」與「中國與東協全面經濟合作框架協議之補充議定書」。此外, 除上述象徵友好關係建立的宣言外, 針對東亞安全議題的和平處理機制上, 也建立的實體組織進行相關事務的商談與處置, 諸如: ARF、APEC 與 CSCAP。

## 陸、結論

進入後冷戰時期, 中國與東協的互動已成為東亞區域體系的主軸, 並呈現幾個特徵: 意識型態對立程度的降低、經濟交流的重要性被凸顯、區域安全議題浮上檯面, 以及外交互動以多邊架構為交流主體。中國積極促成與東協國家的合作, 不僅顯示出中國看待與積極參與世界經濟體系的態度, 也傳達出其在近廿年來整體經貿策略的成效, 更彰顯中國欲藉其經濟實力在區域經濟的發展上扮演重要引導與介入的角色。

由各階段中國領導人對睦鄰政策的強調即可看出, 中國對東協國家的重視程度: 第一代領導人提出和平共處五原則, 企圖降低東南亞國家對共產主義的敵視, 第二代領導人則強調與鄰國創造長期而穩定的和睦關係, 以提供國內經濟改革發展的穩定環境, 第三代領導人則在國內經濟發展強勁的基礎上, 提出與東協營造有好與互信的夥伴關係。

而近年來雙方關係的深化, 關鍵的戰略則在於中國不僅支持東協所提倡的「東協方式」(ASEAN Way)<sup>95</sup>, 以強調東南亞的主體性, 且進一步

---

<sup>95</sup> 東協方式的確立對於彼此差異性相當大的東南亞國家建立起獨特的國家合作模式。此一模式是強調東協內部的互動與解決爭議的特殊文化形式, 著重平等協商而非獨霸式的談判。其特質包括: 不具對抗的協商形式; 平等且干涉他國內政; 非正式磋商機制的強化。參見連文榮、施舜耘,〈東協成立四十周年之回顧與前瞻〉, 國際經濟情勢雙週報, 第 1639 期, 民國 96 年 9 月 28 日, 頁 5-11。

促成中國與東協自由貿易區（CAFTA）目標的達成<sup>96</sup>，得以將中國與東協形塑成完整的國際社群，既可有效介入東協事務，亦能排拒區域外之國際勢力。而 CAFTA 的建立，對中國而言，除可獲取自由貿易區的直接經濟效益外，亦有助於中國大陸對外戰略目標的達成<sup>97</sup>。首先，得以確保南海的海洋資源權益，維護經濟主權。南海區域擁有相當豐富海洋資源，並且蘊藏大量天然氣資源，然周邊國家，如越南、菲律賓、馬來西亞、印尼與汶萊等國皆對該地區宣稱有其管轄主權，一度造成中國大陸與此等國家之間在領土主權上的衝突與緊張關係。因此，透過經濟合作模式，不僅得以暫時擱置相關爭議，也可以淡化南海領土問題，避免國際爭端，而讓美國掌握趁隙而入之機會。其次，東南亞國家本身擁有大量的天然資源，可提供中國在經濟發展中所亟需的原物料供應，此外，位於東南亞的麻六甲海峽控制著中東與東亞國家之間的海運通道，具有一定的戰略地位。與東協進行經濟合作，無疑增加中國大陸對該地區的掌控，以確保其國際能源運輸的安全性。再次，與東南亞國家加強合作，不僅可以制約台灣對東南亞國家的外交爭掠，也可迫使台灣重新思考邊緣化的可能性，而不得不修正對中國大陸某些強硬的做法。

但對於東協國家而言，與中國加強交流不僅有助於自身的經濟發展與成長，也可以促成區域的穩定，但正在崛起的中國仍不可避免地具有威脅的潛在可能，因此在不過度挑釁與激怒中國的前提下，如何透過與其他大國進行策略性的合作，以為牽制，也著實令東協國家殫心竭慮。而東協之間的合作不僅強化本身的主體性，也藉以建立可約制中國企圖心的建制，更巧妙地運用亞太體系作為後盾，適足以彰顯東協在此國際權力運籌向度下，充分發揮小國的因應策略。惟東協國家之間不論在政治層面抑或是經濟層面仍存在極大的差異性，且部分國家間亦存在具有爭議的問題，因

---

<sup>96</sup> 中國除對東協國家整體政經合作的戰略運用外，在與東協之間也存在不同的微區域機制，以強化與個別國家之間的經貿交流。其中以「黃金四角經濟合作」為顯著之例證，此合作案係中國大陸為帶動西南省份與鄰近之東南亞國家共同組建成的經濟合作區域，主要包括中國大陸的雲南、寮國、緬甸與泰國北部等地。

<sup>97</sup> 邱丹陽，〈中國“和平崛起”戰略的地緣經濟實踐—以中國—東盟自由貿易區為例〉，《暨南學報(哲學社會科學版)》，第 28 卷第 1 期，2006 年 1 月，頁 8-12，67。

此，東協國家面對來勢洶洶的中國與其他大國，彼此間仍需要進一步的謀合。

## 參考文獻

- 何慧剛，2006/5。〈中國－東盟自由貿易區的經濟效應分析〉，《雲南社會科學》，第3期，頁59-62。
- 吳玲君，2005。〈中國與東亞區域經貿合作：區域主義與霸權之間的關係〉，《問題與研究》，第44卷第5期，頁1-23。
- 吳玲君，2007。〈東協國家與東亞經濟合作：從「東協加三」到「東亞高峰會」〉，《問題與研究》，第46卷第2期，頁117-135。
- 吳德美、曾聖文，2005。〈中國大陸經濟崛起對東協經濟發展影響〉，《問題與研究》，第44卷第3期，頁57-89。
- 宋鎮照，2002。《台海兩岸與東南亞－三角政經關係之解析》，台北：五南圖書出版公司。
- 李玫憲，2008。〈東協推動信心建立措施的困境與作法：從國際關係三大理論分析〉，《全球政治評論》，第22期，頁127-166。
- 邱丹陽，2006/1。〈中國“和平崛起”戰略的地緣經濟實踐－以中國－東盟自由貿易區為例〉，《暨南學報（哲學社會科學版）》，第28卷第1期，頁8-12，67。
- 施錦，2007/10。〈在CAFTA條件下廣西及周邊地區的分工現狀問題〉，《工業技術經濟》，第26期第10卷，頁59-61。
- 莫大華，2002。〈國際關係「建構主義」的原型、分類與爭論－以Onuf、Kratowil和Wendt的觀點為分析〉，《問題與研究》，第41卷第5期，頁111-140。
- 許堅、張二震，2005/2。〈中國－東盟自由貿易區的新政治經濟學分析〉，《財經學院學報》，第115期，頁13-17。
- 曾怡仁、張惠玲，2000。〈區域整合理論的發展〉，《問題與研究》，第39卷第8期，頁53-73。

- 劉復國，2006。〈東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響之研究〉，《問題與研究》，第45卷第6期，頁79-103。
- 蔡東杰，2007。東亞區域發展的政治經濟學，台北：五南圖書出版公司。
- 黎鵬，2006/3。〈地緣經濟區的合作開發及其實踐策略調整－中國－東盟合作開發地緣經濟區的實證分析為例〉，《經濟地理》，第26卷第2期，頁186-181，245。
- Ba, Alice D., 2006. "Who's socializing whom? Complex engagement in Sino-ASEAN relations," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp. 157-179. Cai, Kevin G, 2005. "The China-ASEAN Free Trade Agreement and Taiwan," *Journal of Contemporary China*, Vol.14, No.45, pp.585-597.
- Dent, Christopher M., 2005. "Bilateral Free Trade Agreements: Boon or Bane for Regional in East Asia and the Asia-Pacific?" *European Journal of East Asian*, Vol.4, No.2, pp.287-314.
- Goh, Evelyn, 2006. "Great Powers and Southeast Asian Regional Security Strategies", *Military Technology*, Vol.30, No.1, pp.321-323.
- Emmerson, Donald K., 2005. "What do the blind-sided see? Reapproaching regionalism in Southeast Asia," *The Pacific Review*, Vol.18, No.1, pp.1-21.
- Fukagawa, Yukiko, 2005. "East Asia's New Economic Integration Strategy: Moving Beyond the FTA," *Asia-Pacific Review*, Vol.12, No.2, pp.10-29.
- Grinter, Lawrence E., 2006. "China, the United States, and Mainland Southeast Asia: Opportunism and the Limits of Power," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.28, No.3, pp.447-465.
- Hidetaka, Yoshimatsu, 2005. "Political Leadership, Informality, and Regional Integration in East Asia: the Evolution of ASEAN Plus Three," *European Journal of East Asian*, Vol.4, No.2, pp.205-232.

- Hughes, Christopher R., 2005. "Nationalism and multilateralism in Chinese foreign policy: implications for Southeast Asia," *The Pacific Review*, vol.18, no.1, pp.119-135.
- Katsumata, Hiro, 2006. "Establishment of the ASEAN Regional Forum: constructing a 'talking shop' or a 'norm brewery'?" *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp.181-198.
- Kuik, Cheng-Chwee, 2005. "Multilateralism in China's ASEAN Policy: its Evolution, Characteristics, and Aspiration," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 27, No.1, pp.102-122.
- Kun, Zhai, 2005. "The Rise of China and the Development of Relations between the PRC and ASEAN, 1991-2020: A Historical Survey and a Strategy for the Future," *Far Eastern Affairs*, Vol.33, No.4, pp.28-42.
- Lee, John, 2007. "China's ASEAN Invasion," *The National Interest*, No.89, pp.40-46.
- Men, Jing, 2007. "The Construction of the China-ASEAN Free Trade Area: A Study of China's Active Involvement," *Global Society*, Vol.21, No.2, pp.249-268.
- Roy, Denny, 2005. "Southeast Asia and China: Balancing or Bandwagoning?" *Contemporary Southeast Asia*, Vol.27, No.2, pp.305-322.
- Severino, Rodolfo D., 2007. "ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.29, No.3, pp.406-423.
- Tan, See Seng, 2006. "Rescuing constructivism from the constructivists: a critical reading of constructivist interventions in Southeast Asian security," *The Pacific Review*, Vol.19, No.2, pp.239-260.
- Vogel, Ezra F., 2004. "The Rise of China and the Changing Face of East Asia,"

Asia-Pacific Review, Vol.11, No.1, pp.46-57.