

主編的話

本刊這一期刊出的研究論文，是來自 2010 年 03 月 03 日由暨南大學東南亞研究中心主辦之「東南亞國協與區域主義」工作坊。這次工作坊的主要目的是想更進一步了解東南亞跨國之區域性共同體的形成與影響而為本刊規劃的「專題」(special issue)。這一期的專題論文中，共包含了五篇文章，第一篇是李瓊莉教授所著的「東協區域衝突管理機制與角色探討」，文章中由歷史的觀點探究東協在不同建制階段，對區域政治緊張情勢或軍事衝突事件所做的回應，並探究其衝突管理機制之發展與功能。1999 年，東協會員國就已擴增至 10 國，地域範圍涵蓋東南亞海域與中南半島，東協之發展對東南亞情勢的影響也隨之增加。2010 年，第 16 屆東協高峰會中，各會員國更簽署了「東協憲章爭端解決機制議定書」(The Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms)，未來東協在區域衝突管理上所扮演的角色，及其對東南亞國際關係與區域安全所產生的影響，值得持續關注。

第二篇文章是由楊昊教授撰寫的「同舟如何共濟？東協區域災難合作的集體行動邏輯」，這篇文章從一種異於經貿合作的角度來呈現東協現行區域主義的發展型態。作者為了進一步探討並評估東協目前在災難治理方面的能力，回顧了東協災難管理合作的過去發展、探討其現行合作計畫、並展望未來東協共同體的災難合作計畫。作者發現，過去 40 餘年來，東南亞內部儘管一再出現天然災難與環境危機，卻不見得會「立即」挑戰國家的主權與治理能力。直到近期，當印尼的霾害影響到鄰近區域，當泰國與柬埔寨出現大規模的洪患，當緬甸遭到嚴重風災的衝擊，當菲律賓連續遭到颱風波及而造成馬尼拉的大規模水患，各國才開始體認到災難管理的重要性，並將其視為確保區域共同體合作的基礎建設，因而陸續推動相關議題的合作計畫。

第三篇文章是陳佩修教授寫的「東南亞的恐怖主義演進與安全形勢變遷」，作者試圖在這篇文章中，透過審視當代國際恐怖主義的演化脈絡來探討東南亞國家的反恐戰略與區域安全情勢的變遷。作者的研究指出，美國在「911 事件」後揭示了「全球恐怖主義發展路徑圖」，東南亞被設定為全球反恐的「第二戰場」，東南亞區域安全也鑲嵌進美國的全球反恐體系之中。由於 911 事件發生後的初期

階段呈現出一種「反恐戰爭」與「恐怖活動」同時升級的國際情勢，恐怖活動與反恐行動之範圍同步擴大，東南亞因此成為全球恐怖活動與反恐行動的「熱區」。然而，作者檢視東南亞區域恐怖主義演變的狀態發現，這並不符合美國反恐路徑圖的規劃，而美國的「重返東南亞」戰略利益也改變了東南亞區域安全的變動規律。

第四篇文章，是蔡東杰教授的「東南亞微區域機制發展：以湄公河合作為例」。相對於探究由少數強權以傳統地緣概念，由上而下進行控制的舊區域主義，作者在本篇文章中試圖以新區域主義呈現多極化國際格局的觀點，具體而微地來討論東南亞跨國／地方的共同體的形成與發展，作者以「微區域合作」概念與湄公河區域整合經驗為例，對此研究進路進行初步思考。

最後一篇文章是江啓臣教授寫的「APEC 在東亞區域主義興起中的發展」，作者主要目的在探討 APEC 及其成員對亞洲區域架構發展的回應。在 1990 年代初期，APEC 一度被視為是亞太區域主義發展的開端，但因為該組織之發展模糊，反而以制度性經濟整合為基礎發展而來的東亞區域主義，例如「東協加 N 自由貿易協定，自 1990 年代後期引起更廣大注意，同時影響 APEC 在未來亞太區域架構的重要性。作者即是在這樣的脈絡下，試圖探討 APEC 在面臨上述問題時的可能展望與出路。

希望本期的專題能對台灣東南亞研究邁向現實主義的區域組織與安全分析有所幫助。



2010年10月30日

東協區域衝突管理機制與角色探討

李瓊莉*

中文摘要

1967 年東南亞國協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN；簡稱東協）成立，其主要精神在於促進經濟、社會及文化合作，以達到區域安全的共同目標。東協雖然不是一個軍事同盟，但特殊的外交模式及安全價值觀，使其在區域陷入緊張情勢或發生武裝衝突時，扮演一定的衝突管理角色。1999 年，東協會員國擴增至 10 國，地域範圍涵蓋東南亞海域與中南半島，使東協之發展對東南亞情勢的影響也隨之增加。2007 年，各會員國簽署「東協憲章」(ASEAN Charter)，2008 年 12 月憲章生效，東協運作模式逐漸從非正式諮商性的官方論壇邁向法人建制。2010 年，第 16 屆東協高峰會中，各會員國簽署「東協憲章爭端解決機制議定書」(The Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms)，未來東協在區域衝突管理上所扮演的角色，及其對東南亞國際關係與區域安全所產生的影響，值得持續關注。本文綜整東協在不同建制階段，對區域政治緊張情勢或軍事衝突事件所做的回應，以探究其衝突管理機制之發展與功能角色。

關鍵字：東協、衝突管理、東協憲章、爭端解決、安全建制

*作者為國立政治大學國際關係研究中心副研究員。E-mail: cllee@nccu.edu.tw
本文收件日期為 2010 年 03 月 01 日，接受刊登日期為 2010 年 09 月 17 日

The Conflict Management Mechanisms of ASEAN

Chyungly LEE

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), established in 1967, aims at enhancing regional security and stability through economic, social and cultural cooperation. This article discusses the mechanisms of conflict management in various stages of ASEAN's institutional building. Through functional cooperation and informal consultations, ASEAN has played a role in inter-state conflict avoidance and tension reduction. Its impact on the region's security environment grew with the expansion of membership that included ten states in maritime Southeast Asia and Indochina. In 2007, member states signed the ASEAN Charter. The Charter not only consolidates the Association's regional / international role but also speeds up institutional reforms of the Association and its member states. In the future, ASEAN's role in regional conflict management is likely to increase.

Keywords: ASEAN, conflict management, ASEAN Charter, dispute settlement, security regime

一、前言

1960 年代，甫脫離殖民帝國獨立建國的東南亞國家，共同面臨國際共黨滲透及顛覆政權的內部安全威脅、領土紛爭與政治緊張的區域情勢，以及美蘇冷戰的全球戰略環境，為維護共有的內外安全利益，馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓及新加坡政府於 1967 年聯合發表「曼谷宣言」(The 1967 Bangkok Declaration)，成立「東南亞國協」(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN；簡稱東協)，其主要精神在促進經濟、社會及文化合作，以達到區域安全的共同目標。因此，東協雖非以軍事同盟的名義成立，但在創始會員國的策略思維中，卻有安全機制之功能，使其在區域武裝衝突與國際緊張情勢中，扮演一定的衝突管理角色。

1984 年，汶萊成為東協第六個會員國後，越南（1995 年）、緬甸與寮國（1997 年）、柬埔寨（1999 年）陸續加入，會員擴增至 10 國，地域範圍涵蓋東南亞海域與中南半島，東協對東南亞情勢的影響也隨之增加。2007 年，各會員國簽署東協憲章 (ASEAN Charter)，東協的運作模式逐漸從非正式諮商性官方論壇邁向法人建制。2010 年第 16 屆東協高峰會中，各會員國聯合簽署了「東協憲章爭端解決機制議定書」(The Protocol to the ASEAN Charter on Dispute Settlement Mechanisms)，未來東協在區域衝突管理上所扮演的角色，及其對東南亞國際關係與區域安全所產生的影響，值得關注。

本文旨在綜整東協於不同建制階段，對區域政治緊張或軍事衝突事件所做的回應與制度調整，探究其所扮演的衝突管理角色。全文共分為五個部分：一為前言；第二節從初期建制發展解析東協在區域衝突管理的角色意涵；第三節則討論關鍵個案：柬埔寨戰爭對冷戰後東協衝突管理建制的影響；第四節討論在東協憲章生效後，東協衝突管理機制化的前景；最後在結語中指出未來東協在區域衝突管理上所面臨的挑戰。

二、建制初期的衝突管理意涵

1963 至 1966 年之間，印尼蘇卡諾（Sukarno）政權採取「衝突政策」（Konfrontasi），不滿馬來西亞強行將婆羅洲（Borneo）及砂拉越（Sarawak）併入馬來西亞聯邦（Federation of Malaysia），挑戰馬國政府在該地區之合法性與正當性，使東南亞緊張情勢升高，引起區域內各國關切，其中泰國介入協調，希望能化解印馬之間的政治衝突。蘇卡諾政府在 1967 年垮台後，新總統蘇哈托（Suharto）逐漸與馬來西亞和解，雙方共同體認到將此一和解精神區域化的重要性，因而推動東協成立，使得東協在創立之初，便以減緩會員國之間的緊張情勢為主要目標（Leifer 1989: 1-16; van Walraven 1996）。

當時，馬來西亞與菲律賓在沙巴（Sabah）的領土紛爭，是另一個軍事衝突引爆點。沙巴原為英屬殖民地，之後歸屬於馬來西亞，但卻與菲律賓有著深厚的歷史淵源，菲國因而從未放棄對沙巴的主權。1968 年傳言菲國將入侵沙巴，引起馬、菲兩國之間的軍事緊張，泰國與印尼從中斡旋，介入衝突的調解過程。雖然東協並沒有直接處理沙巴領土紛爭，但幾個臨時性委員會（ad hoc and standing committees）的成立，提供了雙方得以溝通的關鍵管道。然而，後來菲國質疑馬國代表的正當性，雙方的溝通意願因而中斷。

馬、菲兩國終止對話後，東協介入協調，希望兩國重啟談判，以防範衝突擴大，進而衝擊區域安全。東協外長在 1968 年 8 月及 12 月分別在雅加達及曼谷召開會議，試圖說服馬、菲兩國在多邊場合中減少對峙，以降低激化紛爭的風險，並由印尼總統蘇哈托提出「冷卻期」（cooling off period）的建議（Caballero-Anthony 1998: 61），希望兩國暫緩討論具高度敏感性的領土爭議，轉而優先發展功能性的合作關係。次（1969）年 3 月，馬、菲兩國同意不再於東協會議中針鋒相對，試圖冷卻雙方日益高漲的敵意；5 月間，兩國高層官員同意恢復進行談判；同年 12 月，恢復外交關係。

東協雖未能解決馬、菲兩國之間的領土紛爭，亦未直接參與其中的調解過程，但透過國際壓力、外交斡旋、溝通論壇及條件交換等方式，著實扮演了防堵爭端惡化為軍事衝突的衝突管理角色。從建制上來看，1967 年的「曼谷宣言」在當時雖被視為東協憲法，但並非正式條約，因此，東協所提供的並不是一個爭端解決（*conflict resolution*）的法律途徑，而是一個擱置爭議、鼓勵合作的政治結構，為爭端的和平解決提供了政治誘因。

除了減緩東協會員國之間的緊張情勢之外，對於剛脫離殖民的新興國家而言，在建國（*state-building*）進程中，政權穩定是國家安全關鍵要素，而後殖民時期，東南亞各國尚處於貧困及未開發的經濟困境，境內共產勢力蠢蠢欲動，各會員國最大的安全顧慮即為國際共黨勢力的蔓延。為了防範國際共產勢力支援各國境內共產黨，顛覆國內政局，各國的施政目標主要在於促進經濟發展，使人民在社會變遷中，仍堅持對國家政府的認同，以維持政權正當性，亦即以建構國家復甦力（*national resilience*）做為國家安全之基礎。而各國復甦力的累積，正是區域復甦力（*regional resilience*）的基礎，因此也成為東協各會員國政治合作的依據。

國家與區域復甦力在印尼主導下被列入「曼谷宣言」，當時，印尼剛結束蘇卡諾政府的對抗政策，各國歡迎其對區域安全的關切與承諾，而這樣的領導角色也增加了各國對東協未來順利運作的信心。因此，儘管國家復甦力只是一個概念，沒有具體的政策內涵或行動綱領，各國仍願意接受這個集體價值觀。再加上「曼谷宣言」中並未限制各國與其他國家簽訂防衛性的安全協定，各國在雙重保障之下，樂見印尼在東協扮演的領導角色。「國家復甦力」這個信念間接促進了各國經濟發展，使東南亞各國在 1970 年代順利擺脫了共黨叛亂顛覆的威脅（李國雄 1995：24-25）。

東協甫成立之際，五個創始會員國並沒有一致對外的敵人，但卻有共同的內部安全與區域安全考量。為使東協不成為冷戰期間美蘇超大強權國際爭霸的政爭籌碼，1970 年馬來西亞曾提出東南亞地區中立化之建議，但未得到東協會員國的支持。次（1971）年，各國外長在會議中，繼續就如

何避免捲入強權政治進行討論，最後達成中立非核區（Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN）之共識。ZOPFAN 企圖排除列強在東南亞的特權，利用這樣一個排他性（exclusive）的特質來凸顯東協安全的自主性，同時也使東協各會員國之間的爭端未因霸權在冷戰期間的對峙而複雜化，成功地防止了區域衝突受外在因素的影響而惡化。

1975 年 4 月，越南及柬埔寨的赤化引起區域震撼。次（1976）年，東協首度召開領袖高峰會（ASEAN Summit）研議因應之道，以圍堵進一步赤化。會後發表領袖共同宣言，首度將各國對區域安全的隱憂明朗化，將區域安全列為關鍵政治議題，亦公開邀請中南半島各國加入東協，以避免東南亞出現意識型態上的對立。各會員國在高峰會結束後並簽署「友好合作條約」（Treaty of Amity and Cooperation, TAC），條約中所主張的六大行為準則，亦成為日後規範區域秩序的原則，包括：各國互相尊重獨立平等主權、領土完整及國家認同；各國有權拒絕外來干涉、壓迫或他國強制行為；對他國國內事務不加以干涉；以和平手段解決爭端；不使用武力；以及有效合作等。

TAC 第四章的第 13 至 17 條載明和平解決爭端（*pacific settlement of disputes*）的原則，第 14 條主張設置高級委員會（*High Council*），由部長及官方代表組成，對於進行中的爭端或破壞區域和平穩定的潛在狀況提出預警。第 15 條則說明在爭端各造彼此同意後，得邀請高級委員會擔任斡旋（*good offices*）、調解（*conciliation*）或調停（*mediation*）的角色，並對爭端解決之道提出建議。高級委員會可被視為東協的爭端解決機制，但並非唯一管道，爭端各造仍可拒絕高級委員會之建議，尋求其他解決管道，並以聯合國憲章第 33 條第一款所載為基礎，在訴諸其他手段之前，得先進行友好談判。¹

TAC 為東協落實和平解決爭端提供了一個合法性與正當性基礎（*van Walraven 1996*），但 TAC 對行為違反規範的國家並無制裁條文，因此僅具

¹ TAC 第 16、17 條。

宣示作用。然而，東協在會員國擴增的同時，願意與非東協會員國締結友好條約，在 1987 年東協高峰會中，會員國簽訂「馬尼拉議定書」(The Manila Protocol)，增修 TAC 部分條文，在簽約國的同意下，鄰近的非東協會員國得以與東協簽署 TAC；藉此，東協與強權發展關係的同時，也確保強權不會以武力介入各國爭端，對東協而言，等於是多了一層安全保障。更重要的是，東協在外交辭令之外，開始以實際的政治途徑與強權發展安全關係。事實上，此友好條約之架構已呈現安全建制之雛形，企圖以原則及規範來促進區域安全 (Rolls 1994: 66-67)。

綜論東協第一個十年 (1967 至 1976 年) 期間，區域衝突管理的運作特質，主要有二：

(一) 無制度性安排 (van Walraven 1996: 59) 的宣示模式

可以理解的是，在當時各國仍處於政治緊張、缺乏信任的狀況下，非正式論壇模式的預防外交是啟動東協運作的必然趨勢。此外，當時衝突兩造的雙邊談判被視為區域衝突管理模式的核心，而東協僅提供政治平台，扮演第三者的斡旋角色，其背後的假定是會員間有能力處理爭端，不用訴諸正式或多邊機制，因此論壇模式足以滿足當時所需，沒有制度化的急迫性。會員國在這樣的運作模式下所發表的共同宣言，雖不具法定約束力、不涉及制度性安排，但卻有相互制約的效果，一般也認定這些非正式機制 (informal mechanisms) 具有相當大的衝突管理效果 (Caballero-Anthony 1998: 51-62; Jetly 2003: 56-59)。至於友好合作條約對未能信守規範之國家政府，並沒有制裁條款，因此被認為所具有的宣示意義大於法律意義。

(二) 「無衝突對峙」的外交模式 (non-confrontational approach)

東協會議中，各會員國自我約束，不將具爭議性的政治問題作為討論焦點，而側重於具有共同利益的合作議題，這樣的默契一方面使各會員國得以擱置當前過熱的爭端，待較無關事態發展時再行處理，另一方面則透過功能性合作，製造改善衝突環境的和平之磚，以砌磚 (block building) 的方式，逐漸深化會員國之間的合作關係。合作的雙贏效果，讓會員國之

間即使有紛爭存在，亦不足以成為阻礙發展合作的因素（Almonte 1997: 81）。針對無法達成共識的重要議題，東協會員國則同意各國得有不同意見（agreeing to disagree）（Caballero-Anthony 1998: 60-61），並相互尊重。若無法即時解決，則擱置高度爭議性問題，避免使其妨礙其他合作項目之進行。此「無衝突對峙」的運作模式，成為所謂東協外交模式的重要特色之一（Hernandez 2003; Narine 1998），亦直接有效地防範政治歧見轉變為潛在衝突。

三、柬埔寨衝突與冷戰後東協區域衝突管理角色

TAC 的適用性及功能很快就面臨了挑戰，1978 年越共入侵柬埔寨，推翻由波布（Pol Pot）所領導的傾中政權：「赤柬」（Khmer Rouge），並聯同蘇共扶植「橫山林」（Heng Samrin）建立傀儡政府，東南亞自此出現共黨執政的中南半島與東協反共勢力的對立情勢。當時，越南與柬埔寨皆非東協會員國，兩國沒有義務遵守 TAC 所揭示的衝突管理規範，東協如何回應，便考驗其在東南亞安全議題上所能扮演的角色。然而，東協卻因各會員國意見分歧，沒有在第一時間做出回應，其中，泰國邊鄰柬埔寨首當其衝，最受威脅；而印尼卻樂見越共制衡中共，主張與越共溝通交涉。1979 年 1 月東協召開緊急外長會議，會後發表宣言，表示對越南違反 TAC 精神的武裝侵略，深表遺憾，並宣布將不會承認越共在柬埔寨所扶植的政權。

東協雖保持中立，卻也在無形間成為泰國的有力後盾，亦使越南並未在這段期間擴大軍事行動，在泰越邊界也未發生重大戰役。² 在國際社會中，東協以衝突圍堵政策（conflict containment）（Alagappa 1993: 454-458）支持柬埔寨流亡政府波布，孤立越南及其所支持的橫山林政府，不僅有效地防止越南在中南半島的擴張，同時也分化了中共與越共的關係，間接保障東協各會員國的內部安全。1979 年，聯合國大會分別在 9 月及 11 月通

² 亦有學者持不同論述，認為東協僅以外交手段，而沒有軍事能力來支援泰國，使得泰國轉而親中，使局勢複雜化（Emmers 2003: 21-22）。

過決議案，在美國、中共及東協國家的支持下，由波布領導的民主柬埔寨（Democratic Kampuchea）取得柬埔寨在聯合國的合法代表權，並譴責越南的侵略行為，要求所有的外國軍隊撤出柬埔寨。³ 1978 至 1990 年間，對柬埔寨事件的處理強化了東協的向心力，自此，東協會員國認知到，一致對外的外交作為得使其在國際政治舞台上具有影響力，雖然衝突最終仍有賴於外在強權勢力解決，但終結束埔寨戰爭的「巴黎停戰協議」（Paris Agreement）卻是出於東協先前所擬之草案。

對第三世界國家而言，東協在柬埔寨衝突中所扮演的角色，成為一個無強權領導的區域組織如何與聯合國合作的最佳範例。⁴ 然而，這個案例也動搖了東協原來所堅持的幾項衝突管理原則：

（一）對非會員所引起的區域衝突，東協對肇事國的制約有限，而當時強權之介入乃是穩定東南亞情勢的關鍵要素，因此，東協調整原本不歡迎強權介入東南亞安全的態度，改變了原以自救（self-reliance）為主的安全觀。

（二）聯合國在柬埔寨設立轉移政權（The UN Transitional Authority in Cambodia），協助衝突後重建工作的作法，與東協主張不干涉他國內政原則有所出入，⁵ 亦使東協瞭解到固守不干涉原則並無法確保區域安全，因而開始與意識型態相左的鄰近國家進行建設性交往（constructive engagement）。

在建制上，越共在 1989 年自柬埔寨撤軍後，不但解除了區域軍事衝突再起的危機，也使東南亞國家得以開始整合。在衝突管理建制上，東協因應強權在東南亞安全秩序中所扮演的既有角色，在 1993 年的東協擴大部長會議（ASEAN Post-Ministerial Conference, PMC）中，決議成立泛亞

³ 有關東協在柬埔寨衝突中所扮演的角色，請參閱 Nguyen（2002: 471-476）、Leifer（1989: 89-121）、Alagappa（1993）。

⁴ 有關東協與聯合國在衝突管理上的合作與互動分析討論，請參考 Peou（1998）、Alagappa（1993）、Nguyen（2002）。

⁵ 有關此一現象的批判性論述，請參考 Lee（2007）。

太地區的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF），強化與強權之安全對話，並將安全議題的討論制度化。ARF 成立初期的主要衝突管理概念，在於預防性外交及軍備透明化等功能，以及邀請不同安全利益的國家都納入建制，特別是中共，以非正式外交對話，達成實質性問題的共識。1995 年，ARF 部長會議通過一份概念文件（The ASEAN Regional Forum: Concept Paper），揭示 ARF 進程中衝突管理的三個階段：提倡信心建立措施（promotion of confidence building measures）、發展預防外交機制（development of preventive diplomacy mechanism）及發展衝突解決機制（development of conflict resolution）。

除了加強與區域外強權之安全關係之外，東協在區域衝突管理角色扮演上並不具野心，尤其是在 1997 至 1998 年間受金融危機衝擊後的再出發，更強調不介入各國內部安全問題。1999 年東帝汶危機，東協拒絕採取集體行動，而是由印尼政府邀請聯合國介入，東協會員國則以個別國家加入國際維和行動。東帝汶公投獨立，脫離印尼後，刺激了東協在 2000 年建立「三頭馬車」（ASEAN Troika）的緊急應變制度，由前任、現任及下一任東協主席共同領導，即時因應區域內突發的政治安全事件（Caballero-Anthony 2002: 533）。2000 年再次提起 1976 年 TAC 中所倡議成立的東協高階委員會，並開始研究落實該委員會運作所需的相關規定事項（Terms of Reference, TOR），但並無具體成果。

基本上，東協在冷戰期間的衝突管理方面，以非正式外交運作模式，扮演避免衝突（conflict avoidance）的角色居多，然而，當國際間軍事衝突引爆的可能性減少，國內衝突在區域安全議題中出現的頻率卻增加，過去東協以主權平等、不干涉原則為核心的衝突管理概念，在新局勢中受到挑戰（Askandar *et al.* 2002）。雖然在制度上，東協針對衝突預防及衝突管理有所調整，但在實際的行動上仍堅持不干涉原則（non-interference principle），不涉入各會員國內政之問題，或因而引起的區域衝突，例如，2000 年越南是東協主席國，回絕了聯合國秘書長安南（Kofi Annan）的建議，不考慮檢視緬甸對翁山蘇姬的不人道對待。2001 年泰緬邊界的軍事武

裝衝突，東協「三頭馬車」並沒有即時做出回應。對印尼亞齊問題，東協更是置身事外，印尼同意由日內瓦與赫爾辛基為基礎的非政府組織擔任促和者（*facilitator*）角色，不僅顯示東協、甚或亞太區域無適當的衝突管理組織可以處理這個問題，對印尼政府而言，更重要的是與非國家行為者合作所負的政治風險低，即便衝突管理的過程受阻中斷，也不會產生任何的政治效應。

四、東協憲章對東協衝突管理角色的定位

2003 年東協通過「第二巴厘協定」（*Bali Concord II*），揭示建構東協安全、經濟、社會文化三大共同體之目標；2004 年提出落實三大共同體目標的「永珍行動計畫」（*Vientiane Action Plan*）；2005 年決議草擬「東協憲章」（*ASEAN Charter*），朝「一個東協」（*One ASEAN*）邁進；2007 年東協完成憲章簽署，係東協朝法人化規範建制發展的一大突破；2008 年 12 月憲章生效，預訂在 2020 年完成東協共同體（*ASEAN Community*）之建構。

東協憲章第八章特別針對爭端解決部分加以規範，除了重申以對話、諮商、談判方式處理爭端之外，會員國亦同意在各合作領域成立爭端解決機制，爭端國可要求東協主席或東協秘書長出面進行斡旋（*good offices*）、調解（*conciliation*）或調停（*mediation*）。然而，主要處理各造對東協憲章或相關合作文件的解釋或適用性詮釋之紛爭，與文獻解釋無關的部分，則依 TAC 及相關規定處理；若為經濟合作議題，則依 2004 年會員國所簽訂之「東協強化爭端解決機制議定書」（*The ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement*）相關規範處理。憲章第 25 條特別載明成立「東協爭端解決機制」，仲裁各會員國對東協文件詮釋上的爭議，若未能有所結果，則交由東協高峰會仲裁；東協秘書長則負責監督各爭端國對仲裁結果的執行情況，責成報告呈交東協高峰會；若各爭端國未遵守仲裁結果，則再交由高峰會做最後處理。

2010 年 4 月在越南所召開的第 16 屆東協峰會中，依憲章及其生效後所規劃的藍圖，成立「東協爭端解決機制」。事實上，在 1976 年 TAC 第四章中已有由外長組成高階委員會之構想，屬非常設性，經爭端各方同意後，可從中斡旋及調解，建議爭端解決之道。而在 2010 年成立的爭端解決機制，期能扮演第三者衝突管理的角色，具有仲裁的功能，但所具有的權限，僅針對東協文件詮釋及適用問題所引起的爭端，而非一般的衝突對立。除了區域管道之外，在憲章第 28 條亦賦予會員國尋求聯合國救濟之道，也就是說，若會員國屬聯合國會員，則爭端個案得依聯合國憲章第 33 條及其相關適用規範處理，送交非東協機構調停及仲裁（Woon 2009）。

第二巴厘協定的另一個重要精神在於，揭示建構以「人」為中心（people-centered）的安全價值。憲章中，東協政治安全共同體（ASEAN Politico-Security Community）保障人民安全之目標，有賴於各會員國之政治發展，因此，東協所處理的政治安全問題，不可避免地會與各國民主政治、人權發展息息相關（Ferguson 2004）。依東協憲章第 14 條，會員國同意成立東協人權機制，然而，對人權機制之內涵則並未述明，僅交由東協外長會議再議。2008 年 7 月，第 41 屆東協部長會議責成「高階任務小組」（High Level Panel, HLP），進行草擬東協人權機制之相關規定事項（Terms of Reference, TOR），該小組之參與人員皆為官方人士，可謂政府間人權小組，TOR 中確立了東協人權機制的成立目的、運作原則與主要功能等，且每五年檢視一次，即時修訂以進一步促進東協之人權發展。2008 年 9 月，HLP 展開與人權非政府組織（Non-Governmental Organizations, NGOs）及公民社會組織（Civil Society Organization, CSOs）之對話；2009 年 10 月，第 15 屆東協高峰會宣布成立「東協政府間人權委員會」（The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR），由各會員國推舉一位委員，在 10 位委員中，高達八位係由政府指派，僅泰國及印尼的代表由民間人權團體推派。

在 AICHR 的 TOR 中，將 AICHR 定位為一個諮詢機構，而非執行單位；換言之，AICHR 並無法直接進行人權調查，而對各國境內的人權評鑑，

僅能依據各國政府所提出的人權報告，因此，AICHR 被視為是東協官方機構，而非獨立的人權機構。此外，如同所有東協機制之運作原則，AICHR 也必須透過諮商產生共識，並在會員國主權平等下運作，因此，對政府違反人權之作爲，AICHR 並無獨立監督之實。各界對此等設計雖有所批評，但也認為 AICHR 的設置是人權團體近 15 年來努力的難得結果，是東協共同體建構進程的重大里程碑。

對於民主政治尚未普及的東協而言，非政府組織及公民社會在促進人權議題上扮演重要角色。由 NGOs 所組成的「東協人民論壇」(ASEAN People's Forum)，在第 14 屆東協峰會舉辦時，首度獲邀與東協領袖會面，象徵官方願意與 NGOs 共同推動人權政策之善意，亦彰顯由下而上 (bottom-up) 的制度途徑開始受到重視。但諷刺的是，在第 15 屆東協高峰會再度舉行的領袖與人權團體代表會談，卻有部分國家領袖拒絕與某些人權團體代表會面，而要求更換親政府的人權團體代表。⁶可以預期的是，此後，官方與 NGOs 之互動仍會是東協建構以「人民取向」(people-oriented) 的政治安全共同體之關鍵。

然而，東協邁向共同體對其所扮演的區域衝突管理角色意涵，遠超過爭端解決機制或人權機制之設置，主要關鍵在於「共同體」的本質意義。

冷戰時期對安全共同體的思維，係指一群人整合成爲一體，進而確保彼此之間不會發生武裝衝突 (Deutsch *et al.* 1956)，而安全建制則是指透過一套原則及規範，國家間基於互惠精神，約束個別行爲 (Jervis 1982: 357)。在 2003 年第二巴厘協定簽訂之前，各界對東協安全共同體的看法多有所質疑，認為其發展僅會是想像中的共同體 (imitation community)，並無實質意義 (Jones and Smith 2002)，或是萌芽中的共同體 (nascent security community) (Peou 2002)；而對東協安全共同體有信心的學者，則依建構論思維，主張規範與認同才是東協會員國互動的基礎 (Adler and Barnett 1998)，進而是區域主義的核心要素，認為「共同體」才是分析區域安全

⁶ 緬甸、柬埔寨、寮國、新加坡及菲律賓的代表們，因「反政府」而被拒絕與會，隨後泰國、印尼與馬來西亞的人權團體代表亦退席，以示抗議。

秩序的主要概念，而非建制或權力平衡（Acharya 1998）。

不論共同體形成的原因是基於現實主義的利益衡量後的相互制約行為，或者是建構論所強調的認同感所產生，共同體一旦形成後，勢必將對區域秩序產生影響，對於預防區域內武裝衝突的發生、衝突的解決或衝突後的重建，將提供不同途徑及措施之選項。然而，在建制過程中，有論者強調參與式區域主義之重要性（participatory regionalism），認為在朝共同體發展的同時，應加入多層次的治理概念，包括公民社會及非政府組織的角色（Collins 2007; Morada 2008）。也有學者認為，東協會員國間的政治發展程度存有差異，當中仍有政治體制脆弱的國家，唯有提升較弱會員國之國家能力，型塑均衡發展的區域政治環境，使所謂「成熟的無政府狀態」（matured anarchy）在東南亞形成後，東協才能真正邁向安全共同體（Rolls 1994）。

五、結論

從曼谷宣言到東協憲法，東協建制的最大特色在於未涉及國家主權讓渡問題，不以發展超國家的政治整合體為目標，國家主權仍是東協運作的核心，會員國之間恪遵主權平等、互不干涉原則。東協衝突管理的工具則是共識規範（norms），亦即面臨區域內武裝衝突或潛在衝突（包括國際與國內衝突、會員間與非會員間衝突）時，各會員國有規可循、相互制約，成為一個特殊的互動模式（Collins 2007: 203-205）。TAC 簽訂之後，東協以建構區域復甦力作為衝突管理的概念基礎，朝向共同保障和平解決爭端之安全建制發展。雖然條約中提出設立高階委員會作為衝突解決機制，但從未真正落實，有論者認為，此因東協各會員國在雙邊層次上便有能力管理彼此之間的爭端，無須再成立一個正式的區域性衝突解決體制（Acharya 1998: 211; van Walraven 1996: 61）。縱使東南亞的衝突管理多循衝突兩造的雙邊途徑，東協雖未直接介入衝突解決，但各國在衝突解決的過程中卻仍依循東協所揭示的行為準則。

雖然東協重視強化國內經濟社會及政治體制穩定的綜合性安全觀，但在不干涉原則之下，對各國政府失職、未善盡內部安全保障之作爲，東協卻無干涉之正當性。在國際共產勢力相對式微、各國政權受共黨顛覆的威脅減少之際，人權問題及族裔關係成爲內部安全的主要考量。東協憲章原宣稱將以建立以人民爲中心（people-centered）的共同體爲目標，讓各方帶來多所期待，但後因高度的政治敏感性，尚未民主化的會員國不願妥協，而將目標修正爲建立人民取向（people-oriented）的東協共同體，先以「推廣人權」（human rights promotion）爲階段性目標，此與「保障人權」（human rights protection）的最高目標尚有一段距離。

當前緬甸內部的情勢發展，已挑戰東協集體回應的能力及可扮演的衝突管理角色，⁷東協憲章期望一體化（one unit），但各國的政治發展步調不同，對緬甸軍政府作爲的容忍度也就不同。依東協憲章，東協高峰會得對會員國政府違憲之爭議做最後裁決，但東協高峰會是一個外交場合，並非法律執行單位，在運作上，明顯受限於政治考量，對會員國之違憲行爲，鮮有進行實質制裁之功能，尤其是針對違反人權及民主治理的「失職政權」（failed state）。由於憲章中平權及共識決的制約，在制度上形同賦予涉及違憲的一方享有否決權，排除了共識決的制裁行動可能性。未來，東協在整體共識的運作模式下，仍將持續面對民主治理集體價值與非民主政權利益兩者之間的矛盾，侷限了東協的衝突管理角色。

⁷ 有關緬甸民主發展與東協關係，請參考 Rahim（2008）、Haacke（2005）。

參考文獻

中文部分：

李國雄(1995)〈東協安全機制的演變與區域秩序〉。《問題與研究》34(9): 21-40。

西文部分：

- Acharya, Amitav (1998) "Collective Identity and Conflict Management in Southeast Asia." in Emanuel Adler and Michael Barnett (eds.) *Security Communities*. Boston: Cambridge University Press. pp. 198-227.
- Adler, Emanuel and Michael Barnett (1998) "Security Communities in Theoretical Perspective." in Emanuel Adler and Michael Barnett (eds.) *Security Communities*. Boston: Cambridge University Press. pp. 3-28.
- Alagappa, Muthiah (1993) "Regionalism and the Quest for Security: ASEAN and the Cambodian Conflict." *Journal of International Affairs*, 46(2): 439-467.
- Almonte, Jose T. (1997) "Ensuring Security the 'ASEAN Way'." *Survival*, 39(4): 80-92.
- Askandar, Kamrulzaman, Jacob Bercovitch and Mikio Oishi (2002) "The ASEAN Way of Conflict Management: Old Patterns and New Trends." *Asian Journal of Political Science*, 10(2): 21-42.
- Caballero-Anthony, Mely (1998) "Mechanisms of Dispute Settlement: The ASEAN Experience." *Contemporary Southeast Asia*, 20(1): 38-66.
- Caballero-Anthony, Mely (2002) "Partnership for Peace in Asia: ASEAN, the ARF, and the United Nations." *Contemporary Southeast Asia*, 24(3): 528-548.
- Collins, Alan (2007) "Forming a Security Community: Lessons From ASEAN." *International Relations of the Asia-Pacific*, 7: 203-225.
- Deutsch, Karl *et al.* (1956) *Political Community and the North Atlantic Area*. Westport, CT: Greenwood Press.
- Emmers, Ralf (2003) *Cooperative Security and the Balance of Power in ASEAN and the ARF*. London: Routeledge Curzon.
- Ferguson, James R. (2004) "ASEAN Concord II: Policy Prospects for Participant Regional Development." *Contemporary Southeast Asia*, 26(3): 393-415.
- Haacke, Jurgen (2005) "'Enhanced Interaction' with Myanmar and the Project of a Security Community: Is ASEAN Refining or Breaking with its Diplomatic and

- Security Culture?" *Contemporary Southeast Asia*, 27(2): 188-216.
- Hernandez, Carolina (ed.) (2003) *Conflict Prevention and Peace-Building in Southeast Asia: Summary Report*. Manila: Institute for Strategic and Development Studies.
- Jervis, Robert (1982) "Security Regimes." *International Organization*, 36(2): 173-195.
- Jetly, Rajshree (2003) "Conflict Management Strategies in ASEAN: Perspectives for SAARC." *The Pacific Review*, 16(1): 53-76.
- Jones, David M. and Michael L. R. Smith (2002) "ASEAN's Imitation Community." *Orbis*, 46(1): 271-288.
- Lee, Jones (2007) "ASEAN Intervention in Cambodia: from Cold War to Conditionality." *The Pacific Review*, 20(4): 523-550.
- Leifer, Michael (1989) *ASEAN and the Security of Southeast Asia*. London: Routledge.
- Morada, Noel M. (2008) "ASEAN at 40: Prospects for Community Building in Southeast Asia." *Asia-Pacific Review*, 15 (1): 36-55.
- Narine, Shaun (1998) "ASEAN and the Management of Regional Security." *Pacific Affairs*, 71(2): 195-214.
- Nguyen, Thi Hai Yen (2002) "Beyond Good Offices? The Role of Regional Organizations in Conflict Resolution." *Journal of International Affairs*, 55(2): 463-484.
- Peou, Sorpong (1998) "The Subsidiarity Model of Global Governance in the UN-ASEAN Context." *Global Governance*, 4: 439-459.
- (2002) "Realism and Constructivism in Southeast Asian Security Studies Today: A Review Essay." *The Pacific Review*, 15(1): 119-138.
- Rahim, Lily Z. (2008) "Fragmented Community and Unconstructive Engagements: ASEAN and Burma's SPDC Regime." *Critical Asian Studies*, 40 (1): 67-88.
- Rolls, Mark G. (1994) "Security Cooperation in Southeast Asia: An Evolving Process." in Colin McInnes and Mark G. Rolls (eds.) *Post-Cold War Security Issues in the Asia-Pacific Region*. Portland, OR: Frank Cass & Co. pp. 65-79.
- van Walraven, Klaas (1996) *Conflict Prevention and Early Warning in the Political Practice of International Organizations*. The Hague: Netherlands Institute of International Relations.
- Woon, Walter (2009) "The ASEAN Charter Dispute Settlement Mechanisms." in Tommy Koh, Rosario G. Manalo and Walter Woon (eds.) *The Making of the ASEAN Charter*. Singapore: World Scientific. pp. 69-77.

官方文件：

- Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism. 29 November 2000, Website: <http://www.aseansec.org/16754.htm>
- Association of Southeast Asian Nations, Bangkok Declaration. 8 August 1967, Website: <http://www.aseansec.org/1212.htm>
- Association of Southeast Asian Nations, Charter of the Association of Southeast Asian Nations. 20 November 2007, Website: <http://www.aseansec.org/21069.pdf>
- Association of Southeast Asian Nations, DECLARATION OF ASEAN CONCORD II(BALI CONCORD II). 2003, Website: <http://www.aseansec.org/15159.htm>
- Association of Southeast Asian Nations, Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. 15 December 1987, Website: <http://www.aseansec.org/1218.htm>
- Association of Southeast Asian Nations, Protocol on Dispute Settlement Mechanisms. 8 April 2010, Website: <http://www.aseansec.org/24447.htm#Article-5>
- Association of Southeast Asian Nations, Protocol to Amend the Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation. 15 December 1995, Website: <http://www.aseansec.org/2083.htm>
- Association of Southeast Asian Nations, The ASEAN Regional Forum: A Concept Paper. 1995, Website: <http://www.aseansec.org/3618.htm>
- Association of Southeast Asian Nations, The Vientiane Action Programme (VAP). 29 November 2004, Website: <http://www.aseansec.org/VAP-10th%20ASEAN%20Summit.pdf>
- Association of Southeast Asian Nations, Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. 24 February 1976, Website: <http://www.aseansec.org/1217.htm>
- Association of Southeast Asian Nations, Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration. 27 November 1971, Website: <http://www.aseansec.org/1215.htm>
- Paris Peace Agreement. October 23, 1991, Website: <http://khmerpress.com/?p=3336>

同舟如何共濟？東協區域災難合作的集體行動邏輯*

楊 昊**

中文摘要

回顧東南亞國協的合作歷程，不可諱言地，在環境與災難方面的合作，長期以來並非是成員國推動區域整合的重點。最主要的原因在於，各國對於環境安全的需求始終不如經濟與安全議題來得迫切。過去40餘年來，東南亞內部儘管一再出現天然災難與環境危機，卻不見得會「立即」挑戰國家的主權與治理能力。直到近期，當印尼的霾害影響到鄰近區域，當泰國與柬埔寨出現大規模的洪患，當緬甸遭到嚴重風災的衝擊，當菲律賓連續遭到颱風波及而造成馬尼拉的大規模水患，各國才開始體認到災難管理的重要性，並將其視為確保區域共同體合作的基礎建設，因而陸續推動相關議題的合作計畫。

本文希望從另一種異於經貿合作的角度來呈現東協現行區域主義的發展型態。為了進一步探討並評估東協目前在災難治理方面的能力，本文將回顧東協災難管理合作的過去發展、探討其現行合作計畫、並展望未來東協共同體的災難合作計畫。有鑑於此，本文將分成三個部分：一、從災難的定義與環境政治的概念回顧中，呈現當代學術社群與政策社群對災難治理的核心關切；二、從「災難共同體」的角度探討東協共同體在災難合作上的迫切需求與重要性；三、重新回顧並評析東協災難管理合作的發展路

* 本文為國科會專題研究計畫〈東協非傳統安全合作的結構化過程與挑戰：以災難管理為例〉，（NSC-98-2410-H-004-075）的部分研究成果，特別感謝行政院國家科學委員會的補助。在此亦感謝陳佩修教授、李瓊莉教授以及張中勇教授在本研究進行過程中所提供的各種提醒與指正，同時也謝謝兩位匿名審查人針對本文所提出的諸多建議。作者最後亦要向陳彥羽先生、李偉詮先生與劉昀小姐在研究資料蒐集與整理方面的細心協助致謝。

** 作者為國立政治大學國際關係研究中心亞洲暨太平洋研究所助理研究員。E-mail: alanhao@nccu.edu.tw

本文收件日期為 2010 年 03 月 02 日，接受刊登日期為 2010 年 09 月 17 日

徑與現行計畫。藉由上述三個部分的分析，本文希望能初步呈現東協區域災難合作的集體行動邏輯，並試圖以此理論化東協區域主義研究與共同體合作的發展模式。

關鍵詞：東協、東協共同體、區域主義、災難治理、氣候變遷

How to Cope With the Environmental Challenges?

The Logic of Collective Action in ASEAN Regional Disaster Cooperation

Alan Hao YANG

Abstract

Little attention had been paid to environmental issues in ASEAN integration as ASEAN progress has been made for years. As global climate change becomes a buzzword in globalization discourse and only when much of the Southeast Asian region suffers from disastrous environmental hazards, ASEAN governments begin to address the importance of disaster governance and bring up policy initiatives for related regional cooperation. This paper is aimed at delineating an alternative perspective on ASEAN regionalism with special focus on current disaster governance in Southeast Asia. In order to assess the capacity of disaster governance, it will review the process and practice of ASEAN collective action in disaster-related issues and explicating several crucial issues in the emerging framework of governance. The article is divided into three parts: (1) to explore the definition and concept of disaster and disaster governance; (2) to address the idea of disaster community and its implication to ASEAN Community; (3) to assess ASEAN developmental path of disaster cooperation. It argues that the effective disaster governance will be facilitated by ASEAN leaders' political will and commitment to environmental cooperation and also by their efforts to rebuild its collective capacity of disaster management domestically and globally.

Keywords: ASEAN, ASEAN Community, Regionalism, disaster governance, climate change

一、前言

2009 年 2 月 27 日，當第七屆東協高峰會（ASEAN Summit）正在泰國華欣舉辦的同時，會場外頭有一個場景令人印象深刻。正對著高峰會的場外，清楚可見一幅大型的布幔，上頭所載的東協標誌旁環繞著「10 個國家，一個願景」（Ten Nations, One Vision）的標語。其實，這巨幅的標語並不是東協秘書處的宣傳品，它來自綠色和平組織（Greenpeace）發起的抗議運動中，示威抗議者手持的布幔。在會場附近的抗議者高聲批評東協各國與領導人並未重視全球氣候變遷所帶來的深遠衝擊，更抨擊東協政府漠視遍布在全東南亞區域裡超過二億八千萬公頃的森林與生態保育課題。¹這些抗議者希望在每年一度的東協高峰會議舉辦期間，表達來自基層公民社會的聲音與意見，並在布幔的中心標記著斗大的標語——「氣候行動請從現在開始」（Climate Action Now）。

在東協高峰會會場外的抗議活動與訴求，或許沒有被會場內的政治菁英所接受，更沒被立即採用，並反映在東協當時所通過的各項宣言中；²不過，這些來自於公民社會對東南亞環境生態的關心與憂慮，很明顯地逐漸形成一種普遍共識與認知，由下而上地從各種管道「提醒」東協各國政府與政治菁英，必須謹慎面對由氣候變遷所帶來的各種安全威脅。這些新的安全威脅被外界視為是迥異於傳統軍事與國防安全的非傳統安全（non-traditional security）挑戰，它不但直接威脅到在地人民的生命與福祉，更衝撞了各個國家的回應能力；更重要的是，一旦大規模環境災難爆發，它特有的外部性（externality）將會由災難爆發處向鄰近區域蔓延，從而影響既有區域秩序的穩定運作，甚至可能會造成國家與國家之間的衝

¹ 作者曾於 2010 年 8 月 15 日訪問位於曼谷的綠色和平組織泰國分會，分會的計畫主持人 Natwipha Ewasakul 指出，該組織在東南亞共有菲律賓、泰國與印尼三個分會，致力於各種環境保護的倡議與行動。以泰國為例，泰國分會在國內所推動的工作，主要以氣候變遷、有毒化學物品、基因改造工程、林木保護與有機農業的發展為重點。

² 有不少學者批評東協各國政府為了推動支持經濟發展的政策，犧牲了自然資源的保育，漠視汙染所帶來的威脅，同時更忽略了環境的重要性（Snitwongse and Bunbongkarn, 2003: 289-291）。

突，進而造成治理體系的崩潰（Jha 2000: 109）。³

特別是被視為是當前東協最重要非傳統安全挑戰的「全球氣候變遷」，彰顯了東南亞國家與區域組織的共同關切與共同利益（Desker 2009: 49）。此種由全球氣候變遷所形成的「區域問題」構成複雜的圖像，從結構層面來看，它至少涉及了三種非傳統安全挑戰：

（一）整體來看，東南亞各國正面臨類似的人口快速成長步調與資源大量耗竭的發展現況，當前全球暖化的負面衝擊，必然將造成區域內的環境弱化（environmental degradation）現象（Bankoff 2003: 18）。由環境弱化所引發的各項環境安全威脅，將威脅當前東南亞區域與國家的整體發展。

（二）目前東協正參與的後京都環境治理建制與規範的談判，對外乃受制於大國政治的影響，而對內則是受到東協國家與其他發展中國家在推動各項調適（adaptation）政策、方案與法規時的條件所限。

（三）由環境變遷所帶來的各種極端氣候（extreme weather）、災難（disaster）或巨災（hazard），將嚴重威脅毗鄰而居的東南亞各國。

由於目前沒有任何一個東協國家能宣稱有能力獨自應變環境問題與天然災害，這種區域地理上的親近性更凸顯了東南亞的環境脆弱性（environmental vulnerability）（楊昊 2010：71-90）。⁴

在上述三個層面中，特別是由全球氣候變遷所造成、被稱為是「大自然的憤怒」（the Nature's Wrath）的巨災（Caballero-Anthony 2009: 53），具有超乎國家能力所及的對毀滅性影響力。對於東協國家來說，如果不及早啟動各項因應氣候變遷的準備工作，進一步將東協的災難合作計畫擴展成規模更大的亞洲災難管理（disaster management）的合作架構，不但將無助

³ 誠如 Ajay K. Jha（2000: 109）所言，他認為災難的爆發將會拆解、甚至會摧毀「各種生活秩序」（orders of life）。

⁴ 環境脆弱性的概念本身其實亦有爭議，誠如 Greg Bankoff（2003）所言，脆弱性其實是源自於西方的論述，而由天然災難所引起的環境脆弱性更彰顯出環境安全其實受制於國際權力政治之影響。

於東協國家現階段正在發展的「域內建構」(internal construction)工程——也就是建立共同體的跨國努力——反而可能會造成反向的「域內解構」(internal deconstruction)困境，由下而上地侵蝕共同體的合作基礎 (Caballero-Anthony 2009; Chen and Li 2009; Desker 2009)。

回顧東協成立迄今已近43年，不可諱言地，在環境與災難方面的合作始終不是東協各國推動區域與國際合作的重點。最主要的原因在於，環境安全 (environmental security) 始終不如軍事與國防安全來得迫切。⁵在過去40年來，東南亞內部的環境安全威脅儘管層出不窮，卻不見得會「立即」挑戰國家的主權與治理能力。一直要到近期，當印尼的霾害影響到泛東南亞一帶，當泰國與柬埔寨出現大規模的洪患，當緬甸遭到嚴重風災的影響，當菲律賓連續遭到颱風波及而造成水患，各國才開始體認到災難管理將成為確保區域共同體之基礎建設與維繫區域秩序穩定運作的重要基礎，因而才陸續推動各項合作計畫。

本文希望從另一種異於經貿合作的角度來呈現東協現行區域主義 (regionalism) 與區域共同體的發展型態。⁶爲了要進一步探討並評估東協目前在災難治理 (disaster governance) 方面的能力，本文將回顧東協災難管理合作的過去發展、探討其現行合作計畫，並就未來東協共同體中針對災難合作的環節提出展望。有鑑於此，本文主要將分成三個部分：(一) 從災難的定義與環境政治的概念回顧中，呈現當代學術社群與政策社群針對災難治理的核心關切；(二) 從「災難共同體」(disaster community) 的角度探討東協共同體 (ASEAN Community) 在災難合作上的迫切性與重要性；(三) 重新回顧並評析東協災難管理合作的發展路徑與現行計畫。藉由上述三個部分的分析，本文希望能初步呈現東協區域災難合作的集體行

⁵ 例如：由東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF) 的第二軌外交機制「亞太安全合作理事會」(Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, CSCAP) 於 2009 年出版的 *CSCAP Regional Security Outlook 2009-2010* 報告書中，針對安全議題的討論多半還是著重於戰略、軍事與國防等議題上，以環境為主題的內容並不多見，請參考 CSCAP (2009)。

⁶ 關於東協共同體的理念、議題與實踐模式的討論，可以參考 Tham *et al.* (2008)，該書所探討的共同體涵蓋甚廣，從經貿共同體到穆斯林信仰共同體均是討論與分析的主題。

動邏輯，並試圖藉此作為「理論化」(theorizing) 區域主義研究與共同體分析的參考依據。

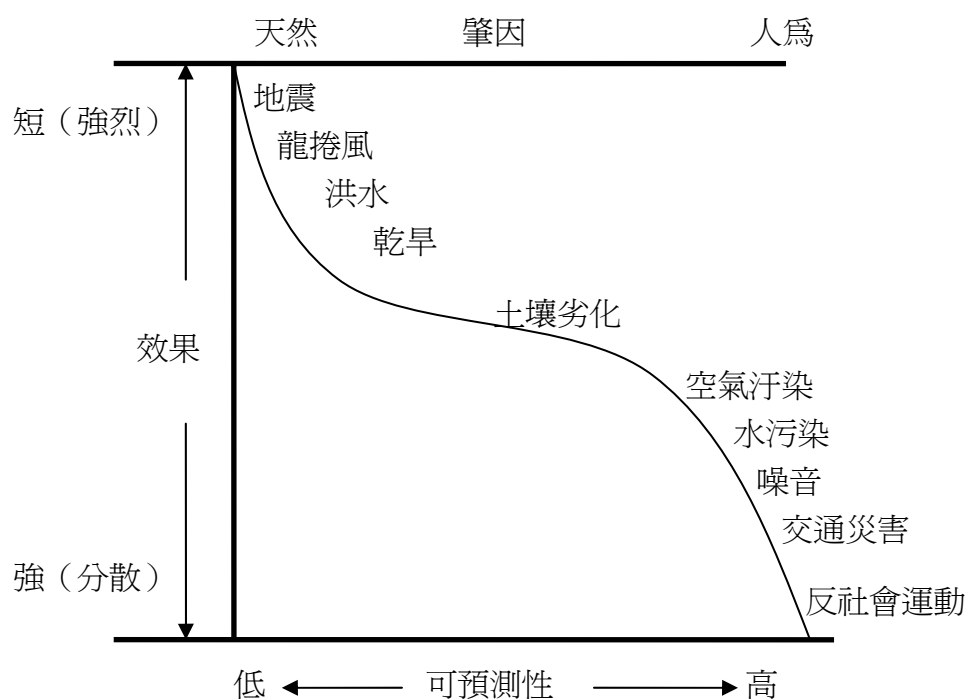
二、災難共同體與共同體災難治理：集體行動的邏輯

(一) 災難與災難治理研究的知識累積

在探討災難研究的知識累積情況之前，我們可以先針對災難一詞重新進行概念上的界定。根據 Philip Nel 與 Marjolein Righarts (2008: 162) 的定義，所謂的「災難」，指的是由大自然所引起的劇烈變動，它不僅衝擊到地方社會既有的秩序，這些受到變動事件或情勢所影響的在地秩序更須仰賴外力的支援，才能回歸正常。在概念上，所謂的災難可以有四種區辨的方式，分別是 (Burton *et al.* 2010; Nel and Righarts 2008)：

1. 從肇因的面向來看，所謂的災難可以區分成「人爲」災難與「天然」災難，例如：大規模的交通事故係屬於人爲災難；而諸如九二一大地震則屬於後者。
2. 從災難的本質來區分，我們可以將其初步分為三類，分別是「水文氣象型」(hydro-meteorological)，如旱災、洪水、土石流、颱風等；「地質型」(geological)，如火山爆發與地震等；以及「其他型」，如傳染疾病與飢荒等。
3. 如果從發生災難的速度來區別，常見的災難可以區分成「快速爆發型」(如地震、風災) 與「緩慢發展型」(如旱災) 兩種。
4. 最後，如果從對人類社會的立即影響程度來判斷，災難則包含了「快速顯見型」，在此種類型的災難中，最容易觀察到的是大規模基礎建設的損毀與受災地區不斷增加的死亡人口總數。相較之下，有一些結構性的災難有可能要等到一段時間之後，才會逐漸醞釀並且衝擊到國家社會與經濟發展的秩序 (參見圖一)。

圖一 災難的主要種類及其基本差異



資料來源：Burton *et al.* (2010: xiii)。

近年來，受到全球氣候變遷的影響，各式災難一而再地發生，甚至在影響規模上亦不斷加劇，嚴重影響各國社會、政經秩序的穩定運作。對於各國政府與在地人民來說，如何審慎地面對生態環境的改變、並且學習如何與這些潛在的威脅與災難相處，已是無可避免的重要課題。特別是在亞洲各國，針對災難與災難管理的研究以及實際管理制度、技術與措施的政策規劃，已逐漸受到學術社群與政策社群的重視。以學術社群針對災難研究與災難治理的知識累積為例，國際學界以災難為題的研究文獻多如汗牛充棟，例如：自 1970 年代開始即有針對災難管理、救災程序與及早預警措施進行研究的文獻，以及據此研擬而成的災難管理手冊（Hodgkinson and Stewart 1990; Perry and Mushkatel 1984; Spirgi 1979）。到了最近幾年，由於國際間各項天然災難層出不窮，學界的研究重點逐漸轉向氣候變遷的評估與預測、國際災難管理的發展、實際防災、救災與災後重建工作的配搭與

實踐，以及各種技術層面的支援等課題的討論（陳泰然、包宗和主編 2010；Coppola 2007; Oosterom *et al.* 2005; Rao *et al.* 2007; Rodriguez *et al.* 2007）。

事實上，災難研究是一門科際整合的應用科學研究，它必須仰賴各個學科領域的知識來支撐核心的研究架構，才能充實相關研究的內涵，並落實到實際的因應政策與治理舉措上，否則災難研究將只能停留在概念層次的探討，而缺乏改善人類困境的實際治理意涵（Rodriguez *et al.* 2007; Trim 2004: 224）。如果我們進一步梳理各種以災難為主題的研究文獻，大致可以從中整理出三種不同的知識累積理路，分別反映出不同學科領域對於災難研究的關懷與研究的內涵：第一種研究理路是從自然科學的角度切入，從事相關研究的學術社群多半以科學家為主，藉著對氣候變遷情況的長期觀察與追蹤，提供國際組織（如聯合國）、各國政府，以及媒體最新的災難情勢觀察、統計資訊與趨勢分析。由於相關研究的數量相當龐大，散見於各種學術期刊、智庫研究手冊、政府技術報告以及媒體專題報導中；值得一提的是，其中有相當多的最新研究成果成為「聯合國國際減災戰略」（UN International Strategy for Disaster Reduction, UNISDR）的參考依據（UNISDR 2004）。近年來，有愈來愈多的科學家嘗試深入探討地理資訊系統在災難管理時的應用（Klien *et al.* 2006），亦有不少學者針對受到災難影響的生物多樣性危機進行評估並提出建議（Sodhi *et al.* 2004）。整體而言，立基在自然科學知識基礎上的災難研究，藉著風險評估、災難模擬與預測，即時呈現出全球環境與災難情勢的實況，同時，科學家對於未來的環境變遷趨勢的預測更成為提醒各國政府審慎研擬因應對策與發展治理舉措的重要參考依據。

相較於科學社群的貢獻，第二種災難研究的知識累積理路主要是從管理科學的角度切入。依照管理科學的觀點，如何管理災難、如何解決災難所帶來的各種社會、經濟問題及挑戰，是相關學者對於災難研究的主要關懷。事實上，諸如此類的研究工作並不只有管理學者參與，其中有相當程

度的知識累積必須仰賴科學社群所提供的科學評估與氣候預測的資訊，再佐以政策社群的政策與法律知識，才能發展出有效的災難管理措施。舉例來說，有許多公共行政與公共事務的學者即嘗試以風險（risk）為主題，結合風險管理的概念來進行災難管理的實際操作研究。類似的研究工作特別強調指認風險、分析風險、評估風險、回應風險與監控風險的重要性（Salter 1997），且在各項研究成果中，尤以災難風險評估（disaster risk assessment）與脆弱性（vulnerability）研究最受矚目（Comfort 2005; Paton and Jackson 2002; Shook 1997; Weichselgartner 2001）。另外，針對管理的架構、步驟與制度環節層面的研究，大多數的學者會從組織分析與決策過程的角度來探討災難治理的實際運作模式，例如：在過去常見的決策支援系統分析（Wallace and De Balogh 1985）以及晚近受到重視的意外管理系統（Incident Management Systems, IMS）的應用等（Perry 2003）。很明顯地，以管理科學理路為基礎的知識累積，反映了災難研究的科際整合特色，研究者多半希望能務實地將中觀（meso level）的治理與制度過程與微觀（micro level）的行為者與心理因素結合，並據此建立實用的災難治理方案。

第三種災難研究的理路主要是立基在社會科學的基礎上，特別是社會學者與政治學者（國際關係）的研究成果最為顯著。首先，在社會學領域中，在許多從事災難社會學（sociology of disaster）的學界前輩的努力下，過去鮮少被重視的災難研究逐漸從社會學界的邊陲課題發展成當前最重要的主流議題（Fischer 1998; Kreps 1984; Quarantelli and Dynes 1977; Tierney 2007）。社會學式的災難研究，除了針對災難的概念、災難研究的理論與災難議題的內容進行深入的探討、概念化分析之外（Quarantelli 1978; Sobel and Leeson 2007; Stallings 2002），絕大多數的學者還是著眼於探索人類回應災難的方式與集體行動邏輯（Drabek 1986）。相較於社會學者，政治學者對於災難的研究與討論則涉及更多制度面、權力面，甚至是國際層面的探討，原因在於天然災難的出現將衝擊到在地民生與社會的穩定秩

序，⁷從而挑戰國家治理能力與國家統治的合法性，而這正是政治學者最關切的焦點。在晚近以政治學社群為主的災難研究議程中，國際關係學者扮演相當重要的角色。致力於災難研究的國際關係學者咸認為，跨國生態威脅與天然災難將會侵蝕以國家為中心的各種制度設計，同時亦將撼動相關制度的可靠性，最主要的原因係核心治理行為者（政府）無法避免此種天然的、非人類能力所能控制的環境威脅，更無力保護人民免於遭受環境災難的影響。儘管國家之間會因為天然災難而發展出各種外交關係與協商互動，但各國卻因為彼此間的地緣政治利益之衝突，往往使得實際的跨國合作不易推動。弔詭的是，原本用來保護人民的國家主權原則，反倒成為政府之間發展、落實集體合作行動的最大挑戰與限制（Mason 2008: 11）。很明顯地，環境議題中的集體行動往往會受制於政治勢力的阻擾，或者因為缺乏高度的政治意願而不易落實（Haas 2008: 2）。

如果我們進一步從國際關係的研究理路來探討災難研究，可以發現國際關係知識社群大多沿著國際非政府狀態（international anarchy）的基本假設來探討各種全球環境問題，並據此進一步分析各種災難治理制度、機制與政策實踐的可能性（Hovi *et al.* 2009: 30-34）。值得注意的是，有不少學者會慣性地先援引建制理論（regime theory）或新自由制度主義（neo-liberal institutionalism）的基本假設與命題，嘗試建構一套「國關的全球環境變遷」（IR of Global Environmental Change, IRGEC）理路，此一理路有兩大核心訴求：其一，彰顯各種潛在或浮現中的環境安全挑戰與災難威脅；其二，探索各種因應環境安全、災難的國際建制形構過程、制度形式與發展型態，並分析主要行為者（國家）的政策選項與實際作為（Saurin 2001: 64-65）。尤其針對後者的討論，有部分學者特別著眼於制度間的配搭與政策協調對於環境安全與災難管理的影響（Kouzmin *et al.* 1995）；亦有研究者從課責（accountability）的角度直接針對跨國環境污染與天然災難的治

⁷ 根據 Philip Nel 與 Marjolein Righarts（2008）的研究，從 1950 至 2000 年的統計資料中顯示，天然災難將會引起國內短期與中期的暴力衝突，特別是在經濟體質不佳的中、低收入國家中，更容易觀察到類似的現象。

理實踐進行分析（Mason 2008），最主要的目的在於指出各種跨國環境問題的治理措施與國內環境問題的因應作為其實存在著相當程度的差異，因為國際環境問題不但牽涉更多的利害關係人，在實際控制、管理、減災的過程中亦將面臨到更為棘手的挑戰。舉例而言，許多非民族國家行為者（non-nation-state-actors, NNSAs）的角色開始受到各界的重視，因為這些在政府之外的行為者積極地活躍在全球公民社會中，藉由倡議、推動社會運動、建構合作網絡等方式形塑出跨國災難治理與跨國氣候治理（transnational climate governance）實際活動的重要性（Andonova and Bulkeley 2009; Okereke *et al.* 2009）；除此之外，它們更將嶄新的治理概念帶入全球環境合作議程中，從而豐富了國內環境政策制訂與國際環境及災難合作倡議的治理能量。儘管環境議題涉及許多利害關係人，但當前國際關係學者的災難與災難管理研究的主流問題意識，多半還是希望能解決國家之間在推動集體行動、落實災難合作計畫時所面臨的各種困境與挑戰，並試圖梳理出有效的災難治理行動邏輯。

從上述的文獻回顧中可以發現，自然科學的實證災難研究提供了最堅實的科學數據與資料；而管理科學的災難管理研究則是強化了人類在面對災難時的理性因應邏輯。相較之下，社會科學的災難研究則涉及更多元的分析層次、合作內涵與更深層的社會省思。值得注意的是，社會科學的災難研究並不是只進行回溯性的探討，亦非向外界所言無法進行有效的預測；近年來有許多社會科學學者試著建構不同的模擬方案（scenario）來研判全球環境政治與災難情勢的未來發展（Pulver and VanDeveer 2009: 1），相關研究成果展現了科際整合型的社會科學研究特有的預示（prescriptive）特色。對於本研究而言，災難的概念並非本研究最主要的焦點，本文的核心立論在呈現出政府之間如何將災難視為共同的安全挑戰，並且據此推動區域合作，落實區域層級的災難治理工作；而相關討論將牽涉到災難共同體如何形成，以及共同體如何推動災難治理等集體行動的分析。

（二）什麼是災難共同體？

從定義上來看，本文認為災難共同體有四個關鍵元素：其一，在一定的地理範疇內所發生的天然災難或人為引起的災變；其二，此一災難直接或間接影響到該地理範疇內的行為者；其三，為了預防災難再現或為了從事救災與災難管理等需求，相關成員會形塑出清晰的共同利益；其四，爲了要確保共同生存利益，成員間將會發展出有效的災難管理機制。這四個元素不僅呈現出抽象的災難共同體，更揭示了抽象的共同體概念與實際共同體災難治理之間的關係。針對此一過程的研究，將會涉及兩個不同面向的討論，分別是「共同體的薄建構研究」(thin construction of community studies)，以及「共同體的厚建構研究」(thick construction of community studies)。

對於國際關係或者是區域研究的學術社群來說，以「共同體」(community)爲題的研究工作，往往是當代最受矚目的核心課題之一(Acharya 2005, 2009; Adler and Barnett 1998; Butalia *et al.* 2006)。在概念上，高度抽象的共同體概念被研究者賦予各種可察見的特徵或意涵，藉由情感的、血緣的、地緣的、語言的、文化的、政治的、甚至在宗教上的共同屬性，形成研究對象的特殊性與重要性。時至今日，共同體研究伴隨著各種新的場景，融入了新的研究旨趣，進而成就出種種具有現代性、值得深耕的研究主題；也就是說，研究「共同體」並不是單只研究行為者或單元之間的集體、共同屬性，或者僅限於探討各種「被想像出來的」單元連結，因爲這些都只能算是「共同體的薄建構研究」，僅著重在成員的共同特徵、共同需求與共同願景的討論。新的共同體研究所重視的是承載著成員需求與利害關係的互動過程，它不但牽涉到集體層次的共同體建構內涵，更涉及到個體層次所發展出的共同體實踐等集體行動邏輯與過程，因而建構起「共同體的厚建構研究」。

在此過程中，每一個成員都有個別的利益，各有所圖，並且隨時都在各自盤算，但這種利害關係對張的現況卻不會造成彼此相互傾軋，反而會藉著彼此互動的過程而逐漸認知到共同的挑戰與共同的需求何在，進而透

過一再重複的集體行動、對話與協調過程逐漸醞釀，建立起對「共同體」的抽象認同，逐漸厚植共同體內部的「我群感」，甚至會發展出行動與政策上的共同體實踐作為。⁸換句話說，如果我們用「同舟共濟」來形容災難共同體的實際發展與後設研究，那麼所謂的「共同體的薄建構」，指的就是「同舟」，若對照東南亞的災難經驗，指的就是東南亞國家所面臨到的共同天然災難、共同環境挑戰與共同生態危機，而這種災難的影響已經不再有國際與國內的分野（Guilloux 2009: 281）；而「共同體的厚建構」談的便是「共濟」，⁹也就是東南亞國家如何建立起災難管理的合作與治理架構，以及落實在政策與共同體實踐上的經驗。對於本文而言，後續分析除了將探討其中的共同問題、挑戰與利益，更將探討促成後續集體行動的動力、合作模式與治理的邏輯，試圖呈現東南亞國家的災難治理集體行動風貌。

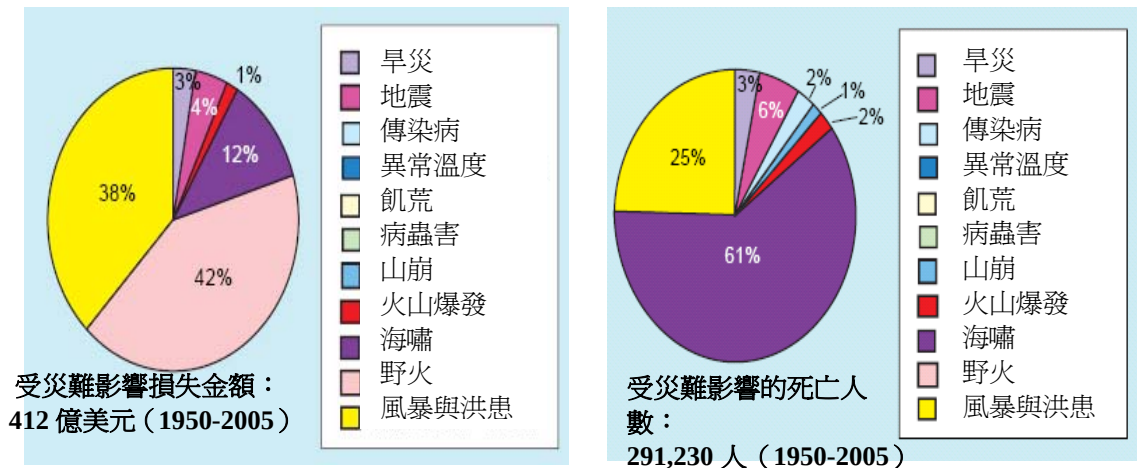
（三）共同體的薄建構研究：東南亞的共同災難挑戰與利益

在全球氣候變遷的影響下，世界各國沒有例外地同時面臨到天然巨災所帶來的嚴峻挑戰。許多前所未見的環境劇烈變化，諸如大規模的風災、洪患、豪雨、霾害、旱災與海嘯等，隨著全球暖化所帶來的加劇效應，嚴重衝擊到人民生活與社會經濟的穩定發展。這些被稱之為極端氣候的災難，不但奪走了許多寶貴的生命，更嚴重影響人類社會秩序的穩定運作，甚至成為國家與區域安全的挑戰。從概念上來說，這些極端氣候之所以在過去被視為「極端」，最主要有兩項原因：其一，相關的天然災難在衝擊程度與影響規模方面明顯異常，特別是在美洲與亞洲常見的熱帶氣旋或颶風，其規模有逐漸增強的趨勢，因而被視為是全球極端氣候最顯著的例子。其二，在1980年代以前，這些極端氣候出現的頻率並不算高，正因為人類社會少見類似的天災，從而使得政府與人民均難以評估相關極端氣候所帶來的實際衝擊（楊昊 2010：72；Gilman 2008: 379-383）。

⁸ 關於東協區域主義的形構，以及牽涉到成員國與組織與制度發展的建構分析討論，可以參考 Alice Ba（2009）。

⁹ 「濟」者，具有渡水的意涵，意味著有共同的利害關係，藉著協力的方式渡水的意思。

圖二 東南亞區域災難的影響（1950至2005年）



資料來源：ESCAP（2006: 133）。

特別對於東南亞區域而言，回顧過去四十餘年的發展可以發現，東南亞區域內不斷出現的環境災變一再衝擊或挑戰東協組織與各國政府的治理能力。但更令人憂慮的是，近年來東南亞區域內出現的極端氣候現象愈來愈嚴重、出現的頻率也愈來愈頻繁。由於東協現有的環境治理機制與相關合作辦法仍未臻完善，在制度化程度不高、缺乏具約束力協定（binding agreement）的情況下，明顯無法預防、因應與妥善處理各種極端氣候與在地環境災害，更遑論「跨域型」的環境安全威脅（楊昊 2006；Kim 2010；Schaffer 2010）。而東南亞各國在面對諸如旱災、地震、傳染病等威脅上的回應能力始終不足，更使得區域環境治理的過程充滿挑戰。在東協各國嚴肅地落實共同體計畫之前，根據聯合國的統計，東南亞地區從1950至2005年間受到天災影響所造成的死亡人數將近30萬人，其中以海嘯與洪患所導致的死亡人數最多，光是海嘯就造成近20萬人喪生，占總死亡人數的61%，而受到颶風與洪患影響而身亡的東南亞人民亦超過總死亡人數的25%。海嘯、地震、傳染病、洪患等天災更造成了各國超過410億美元的龐大損失，其中又以火災、颶風與洪患及地震與所造成的損失最鉅，分別占總損失金額的42%、38%與12%（如圖二所示）。

如果我們進一步檢視發生在東南亞各地的重大災難事件，可以發現兩

個特徵：其一，根據亞洲減災中心（Asian Disaster Reduction Center, ADRC）的檔案資料統計，自2000至2010年之間，洪患始終名列相關國家前三大嚴重天災之一。其中，菲律賓在這10年內遭遇到31次的洪患，印尼與越南也分別遭受到30次與29次的洪水氾濫危機。無論對於海洋東南亞國家（印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡與汶萊）或者陸地東南亞國家（泰國、柬埔寨、寮國、緬甸、越南）來說，各國所面臨的災難類型愈來愈相似（如表一所示）。其二，在災難好發的區域內，相同災難發生的頻率在近10年內有上升的跡象。例如：菲律賓每年會遭遇到20個以上的颱風，至少有五個以上將會為菲國帶來嚴重的威脅；而由颱風所引發的土石流與洪患的一再發生，則將使得各國所蒙受的經濟損失與在地人民的生命安全均備受威脅。例如：2006年的榴璫颱風（Typhoon Durian）即造成1,399人喪生，有超過250萬人受到影響（Asian Disaster Reduction Center 2010a）。同樣的情況發生在越南，如2008年造成133人死亡、115億美元之經濟損失的北冕風災（Tropical Storm Kammuri）以及緬甸、印尼、泰國等鄰近國家中（Asian Disaster Reduction Center 2010b）。

如果從共同體的薄建構角度來分析，此種由共同災難所造成的共同威脅與挑戰，的確形構出東南亞國家作為「災難共同體」的不安全感（sense of insecurity）與作為「災難共同體」的共同災難特徵，而此一成員間所面臨的、所特有的共同災難特徵，意味著各國可能將遭到類似規模的經濟損失與社會衝擊，從而轉換、醞釀成各個成員對於避免災難、預防災難、減少災難影響程度，或者是在災後重建過程中所需面臨各項支援與協助的共同需求，而這個過程正是成員之間的共同利益從無到有、從有到密集的建構歷程。更有甚者，藉由確保共同利益的主張，成員之間將逐步發展出共同的治理行動與合作倡議。舉例而言，在2006年8月29日，東協於馬來西亞召開第四屆東協非正式科技部長會議（Informal ASEAN Ministerial Meeting on Science and Technology, IAMMST），該會議的主席宣言明確指出，東協國家將以更團結的方式來發展共同策略藉以因應新型態的天然災

表一 東南亞區域重大災難類型（2000-2010）

國家	災難（依類型分）	災難（依年度分）
緬甸	洪患（4）、風災（3）、土石流（1）、海嘯（1）	2010（1）、2009（1）、2008（1）、2007（1）、2006（2）、2005（1）、2004（2）
馬來西亞	洪患（8）、土石流（3）、海嘯（1）、豪雨（1）	2008（1）、2007（2）、2006（1）、2005（1）、2004（2）、2003（1）、2002（2）、2001（1）、2000（1）
印尼	地震（33）、洪患（30）、土石流（27）、火山爆發（5）、海嘯（4）、山崩（2）、森林火災（2）、豪雨（1）、風災（1）	2010（3）、2009（10）、2008（8）、2007（12）、2006（12）、2005（7）、2004（9）、2003（9）、2002（13）、2001（6）、2000（6）
柬埔寨	土石流（27）、洪患（5）、風災（1）、旱災（1）	2009（1）、2006（2）、2002（2）、2001（1）、2000（1）
泰國	洪患（16）、豪雨（3）、山崩（2）、風災（1）、海嘯（1）	2009（1）、2008（6）、2007（2）、2006（2）、2005（2）、2004（1）、2003（2）、2002（4）、2001（2）
菲律賓	洪患（31）、風災（33）、土石流（10）、火山（4）、地震（4）、龍捲風（1）、豪雨（1）、海嘯（1）	2009（12）、2008（12）、2007（3）、2006（11）、2005（4）、2004（6）、2003（7）、2002（9）、2001（7）、2000（3）
越南	洪患（29）、風災（13）、土石流（4）、豪雨（1）、森林火災（1）	2010（1）、2009（5）、2008（7）、2007（3）、2006（4）、2005（5）、2004（5）、2003（2）、2002（6）、2001（6）、2000（1）
寮國	洪患（1）、颱風（1）	2009（1）、2008（1）

資料來源：作者整理自亞洲減災中心的災難檔案（Asian Disaster Reduction Center 2010c）。

難。在會議中，馬來西亞特別感謝印尼與菲律賓願意允許馬來西亞將海嘯預警浮筒放置於兩國領海內，並且同意越南、菲律賓與中國能讀取由第三個海嘯預警浮筒所記錄的各項科學數據與預測資料（ASEAN 2006）。

值得一提的是，馬來西亞將其中第三個海嘯預警浮筒置於彈丸礁（Pulau Layang Layang）附近，而這正是南海主權爭端的熱點所在。由此可見，在具有高度敏感的主權爭議區域中其實仍有功能性合作實踐的可能，原因在於這種針對共同潛在災難所進行的合作計畫，將可以形塑出災難共同體成員在面對災難問題時的共同需求與共同利益，從而有可能抑制其他非立即性的衝突，並且落實更即時的功能性合作。其實，不只是東協

內部共同體意識從「知」轉「行」的實踐經驗，¹⁰東協與其他亞太國家之間在災難共同體意識的醞釀與實際合作方向的宣示方面，亦有類似的成果。例如：2010年3月19日於新加坡舉行的第23屆東協—澳洲論壇中，與會代表即特別強調天然災難、跨國傳染病以及各種非傳統安全威脅是東協與澳洲所面臨的共同威脅，而這些問題反映了東協與澳洲的共同利益，迫切需要建構更堅實的夥伴關係，才能進一步推動與落實各種合作與治理計畫（ASEAN 2010）。

（四）共同體的厚建構研究：災難治理集體行動的理論化

如果依循共同體的厚建構理念來看，災難共同體所促成的後續集體行動的動力、合作模式、治理邏輯與成果，正是當前從事共同體實踐研究的關鍵課題。就東南亞的實際經驗而言，在2008年與2009年間的緬甸風災與後續引發的洪患，刻劃了東南亞災難共同體的實際樣貌。緬甸在2008年遭受納吉斯（Cyclone Nargis）颱風的侵襲後，有十餘萬人因而喪失了寶貴的生命，在災區裡更有許多深受風災影響的「環境難民」（environmental refugee），他們的生活不但流離失所，緬甸受災區域內的社會秩序更受到重創。當時，緬甸軍政府並沒有能力即時應變救災，相關救援工作還是得仰賴東協、聯合國與國際社會伸出援手，建立起災後重建的三方核心小組（Tripartite Core Group），才能逐步落實災後重建的規劃（White 2010: 72）。特別是在緬甸政府最缺乏的資源挹注方面，東協國家啟動了「東協災難協助合作基金」（ASEAN Cooperation Fund for Disaster Assistance），成功地引入國際資源，協助緬甸在地社會的各種重建工作。

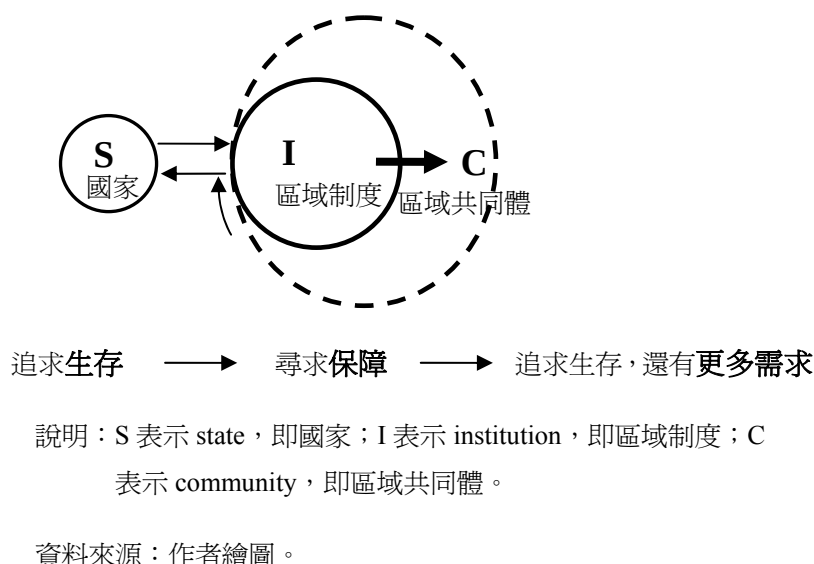
然而，納吉斯風災不是東南亞唯一的天然災難，過去在東南亞區域中屢見不鮮的跨域霾害，不但影響了煙霾製造國印尼，更影響了鄰近的馬來西亞、泰國、新加坡等東協成員國。區域內爲了因應此一空氣污染問題所設立的「東協霾害基金」（ASEAN Haze Fund），就是希望能針對此一跨域

¹⁰ 在此特別感謝匿名審查委員就本文在共同體意識、共同體需求與利益，以及共同體合作實踐之間有必要進一步釐清彼此關聯性的寶貴建議。

災害進行協助，並由新加坡與印尼畫出 35 個火災好發的區域，強化預防、監控、消防與救援等災難治理工作（Schaffer 2010: 49）。在 2009 年，菲律賓呂宋島遭到數個颱風的侵襲，同時也導致了馬尼拉的洪患氾濫，影響了在地人民的生活。除了菲律賓，印尼近年更多次受到劇烈地震的影響，造成人民生命財產的嚴重損失。更有甚者，一旦全球暖化效應加速導致海平面上升，諸如泰國、越南的低地區域，以及印尼、菲律賓等島嶼國家，都將面臨國土為海水所覆蓋的威脅。其中，素有「萬島之國」美名的印尼將可能會面臨到一千多座島嶼被海水淹沒的危機。諸如此類由氣候變遷所引起的天然巨災，早已成為東協國家最關鍵的非傳統安全威脅，這些都是在「形式」上迥異於軍事安全與國防安全，但在對人民福祉、國家發展與社會穩定的「威脅」程度上卻不亞於傳統安全的新型挑戰。此種源自於各國對區域巨災威脅的共同意識，很迅速地形塑出與經貿、安全或社會文化等共同體截然不同的「災難共同體」，而各國為了要因應各種區域災難，必然將以集體合作行動的方式來發展災難治理的合作計畫與各種協力安排。如果我們依循共同體的厚建構邏輯來檢視此種由抽象的災難共同體逐步發展成實際共同體災難治理合作的過程，可以初步梳理出三項命題：

1. 「災難共同體」的成形，意味著由氣候變遷所引起的天然巨災，將成為最直接影響東協國家與人民生存、並且挑戰區域共同利益的關鍵。
2. 從「災難共同體」的概念逐漸落實成「災難治理」的行動計畫，象徵著東協國家將抽象的共同利益轉換成實際集體行動的運作過程，而此一過程將涉及共同體意識、共同體需求與利益，以及共同體合作實踐之間，由「知」轉「行」的發展過程。
3. 「災難共同體」與「災難治理」的發展將呈現出東協各國「國內政治」與「區域關係」的動態連結，並勾勒出東協區域主義的實際內容。

圖三 災難共同體與災難治理的集體行動邏輯



特別是第二項特色與第三項特色，尤為研究區域層級之集體行動過程的關鍵。首先，從概念層面來看，由天然巨災所揭示的「區域生存利益」與「國家生存利益」應該是緊密契合、一體兩面的目標。這種以共同「生存」利益為前提的合作關係與實際進展，將清楚呈現出東協各國在共同體架構下所營造的集體行動邏輯的實際內涵、轉進與挑戰。當東協國家在對抗天然災害此一區域議題上有了共同利益之後，從「共同利益」發展到「集體行動」的形塑過程便顯得格外重要。

最主要的原因在於，如果我們從「國家→區域」的角度視之，可以發現區域國家（如圖三之 S）一開始針對災難議題的合作，必然是為了追求國家生存，免於受到環境災難的威脅，進而才會推動災難治理的制度建立。一旦相關災難治理的機制（如圖三之 I）建立之後，相關制度將被各國賦予更多的期待，加以各國多半希望能從合作中獲得更多的安全保障，實質地降低災難的威脅與風險。是以，在這種進階合作基礎上所搭建之區域共同體（如圖三之 C），其存在目的將不僅只有生存需求的考量，更涉及了許多與災難治理及環境變遷相關的集體利益與集體行動方案。如果從「區域→國家」的角度來反向檢視前述漸進主義式（incrementalism）的集

體行動邏輯，將更能觀察到東協災難治理的合作過程對於國家內部的能力建構程度，以及國家對天然災難調適能力的影響（請參考圖三）。

本文認為，這種初階理論化的發展，可以從東協國家在災難合作的實踐中尋得部分參照經驗，其中，區域內所出現的災難形式、類型，區域國家如何將災難共同體落實到實際的災難治理工作，以及實際的合作議題與政策實踐為何，將會是本文後續探討的重點所在。

三、東協災難治理的集體行動過程與挑戰

（一）如何「同舟」？東協災難治理的制度基礎

1. 東協政治安全體與災難治理合作

2010 年的今天，東協成立已近 43 年，對於東協國家而言，目前所推動的各種共同體合作計畫，其主要目的都是希望能因應兩種不同類型的廣義安全挑戰：第一種安全挑戰來自「傳統安全」問題，其中包含了各國國家暨領土安全，以及傳統軍事或武裝衝突對區域發展與國家穩定的影響（林正義 1998；陳欣之 2000；陳鴻瑜 2001；Acharya 2009；Findlay 1996；Tan and Acharya 2004）。相較之下，第二種安全挑戰則是與「非傳統安全」的威脅有關，這涉及了各種嶄新的另類安全威脅對區域整體與國家政經發展的衝擊，包括海事安全、跨國恐怖主義、環境災害、社會安全、能源安全與糧食問題等（楊昊 2006；Emmers 2004；Emmers *et al.* 2006；Jasparro and Taylor 2008；Sovacool 2009；Tan and Boutin 2001）。這兩種截然不同卻又相互交錯影響的安全挑戰，正是當前東協憲章架構下的東協政治安全體（ASEAN Political Security Community, APSC）在未來必須同時因應、妥善處理的重要課題。

值得深思的是，非傳統安全對於東協合作與東協共同體的影響，甚至

被認為比傳統安全威脅來得深遠。原因在於非傳統安全議題所涉及的領域相對廣博，它們並不會像傳統安全威脅一樣「立即」引起跨國性或引爆區域性的衝突；然而，一旦區域國家未能提前預防或有效因應相關非傳統安全威脅，它們將會逐漸侵蝕共同體合作的制度基礎與政治意願。現階段，東協國家將非傳統安全合作的重點置於「跨國恐怖主義」與「跨國環境問題」上，其中，跨國反恐合作是源自於 911 恐怖攻擊事件之後的國際反恐氛圍所致；而跨國環境議題方面的合作（特別是針對氣候變遷導致之天然巨災的準備工作），則是攸關人民生存利益的重要課題，同時也反映了以人民為導向（people-oriented）的東協共同體發展特色。為了要因應這些非傳統安全威脅的挑戰，東協與其成員國希望能發展出新的合作架構與行動計劃，更務實、嚴謹地結合「區域合作」與「國內能力建構」，以落實有效治理（effective governance）的目標。

誠如前文所述，如果用「同舟共濟」來譬喻災難共同體在東協區域內的發展，我們可以發現各國針對彼此面臨共同環境威脅、災難挑戰，並且具有共同利益的認知，就是促成東協國家「同舟」的第一步。特別是各種由東協國家面對區域災難問題所推動的回應計畫，透過東協共同體合作架構下的各種制度安排、合作規劃與集體行動，都將有助於向外重申、對內累積共同體內在環境與災難方面的不安全感，並藉由這種不安全感與實際的環境威脅及挑戰，促成東協成員之間在相關議題上的後續合作與集體行動。

2. 東協社會文化體與災難治理合作

回顧東協發展史，東協國家在災難以及氣候變遷等議題上的合作其實緊緊著廣義的環境安全議題（Schaffer 2010: 49）。對於東協而言，環境問題牽涉到相當廣博的範圍（從區域的酸雨與空氣污染到全球的氣候變遷與暖化）、議題（從天然資源耗竭到都市化），以及利害關係人與行為者（從在地的農民、跨國公司與國家政府），這也使得東南亞的環境安全往往呈出錯綜複雜的內部結構（Colins 2003: 101; Elliott 2001: 439; Lebel *et al.*

表二 東協社會文化體的發展面向與核心議程

東 協 社 會 文 化 體	發展面向	意涵
	人類發展	以人民為中心，以國家政府為 主要推動者的社會文化共同體 合作範疇
	社會福利與保障	
	社會正義與權利	
	環境永續	
	東協認同	
	拉近發展落差	

資料來源：作者製表，整理自ASEAN Studies Centre（2008: 6）。

2009)。從東協本身的制度設計來看，被視為是非傳統安全中與環境安全息息相關的災難治理，它除了被囊括在東協政治安全體的合作議程中，更被臚列在東協社會文化體（ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC）的核心議程中（如表二所示）。

事實上，災難治理並不是由東協社會文化體所獨創的新合作領域，如果我們仔細檢視東協推動區域災難合作的發展歷程，其實可以發現東協成員國早在1970年代就曾提出災難互助的計畫。只不過，當時（1976年）所揭示的「東協天災互助宣言」（ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disaster），僅具有「宣示」的意味，當時這份單薄、不具約束力的宣言，確實很難發建立起真正的合作架構（architecture）。一直要到2003年，東協正式成立了「災難管理委員會」（ASEAN Committee on Disaster Management, ACDM），並在同年12月召開首次會議，才真正將災難治理逐漸轉換成制度設計中的重要環節。東協災難管理委員會最關鍵的一項貢獻，就是提出「東協區域災難管理方案」（ASEAN Regional Programme on Disaster Management, ARPD M），此一方案規劃在2004至2010年間建立起功能性的區域災難管理、回應、救援機制與行動計畫，同時推動東協災難資訊共享與溝通網絡，並納入非政府組織（Non-Government Organizations, NGOs）的參與。就晚近東協整合的歷程來看，2003年被視為是東協在推動災難管理合作機制的關鍵轉折，除了「東協區域災難管理方案」之外，各國於年度高峰會中齊聲宣示將投入更多的資源來經營東協共同體的建

構計畫——作為三大支柱之一的「東協社會文化體」正式成為確保人民福祉與社會穩定的一項目標，同時也在制度設計上含納了區域內各項災難管理的合作規劃。¹¹

到了2010年的今日，東協正致力於推動災難管理的標準作業程序（standard operation procedure, SOP），希望能將過去各種特定的（*ad hoc*）災難應變措施常態化、機制化，並發展可以讓區域內國家遵循的原則與規範。對東協國家而言，要建立一套有效、制度化的環境治理與區域災難管理合作機制，並藉以因應各種新型態的非傳統安全挑戰，儘管這不是一件容易的工作，但卻是東協國家目前正持續努力的方向。然而，在此要特別指出的是，這套制度化或集體行動的邏輯並不是被期待用來規訓或懲罰成員國，而是用來醞釀以互助氛圍為主軸的集體合作關係，讓彼此不但能清楚明瞭「同舟」的現實，更能藉著互助合作來落實「共濟」的理念。

（二）怎麼「共濟」？區域災難治理的在地化

在東協災難治理的集體行動過程中，最重要的一個環節就是成員國之間該如何「共濟」，也就是如何藉著共同合作來克服挑戰的實際作法，而此一關切與區域災難治理的在地化行動方案息息相關（Bankoff 2003: 166）。當各界愈來愈重視由各種巨災所帶來的非傳統安全挑戰之際，東協各國於2005年7月在寮國永珍正式簽署了「東協災難管理與緊急回應協定」（ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, AADMER）。這是一份政府間的協定，它初步界定了災難管理合作的目的、範圍與合作的原則，更揭示各國希望在災難危機指認、評估與監控等方面的進一步合作意願，期望能藉著更有效率、更團結的方式致力於災難預

¹¹ 東協在推動社會文化體方面的合作，面臨許多挑戰，例如：（1）社會文化體所涉及的利害關係人較經濟體與政治安全體來得多元、複雜；（2）相較於經濟體，社會文化體很難建立起具有明確目標與時程表的合作計畫；（3）東協國家尚未建立起對於社會問題的共同目標，組織本身亦不具有足以將社會議題法制化的制度能力；（4）社會文化體獲得東協對話夥伴的支持，不如經濟體來得多；（5）東協社會文化體並無明確的專責領導機制（ASEAN Studies Centre 2008: 6-7）。

防、預警、人道救援與緊急回應等工作。在2010年3月11日至12日，東協在區域災難治理的制度化發展上又有了新的進展。在新加坡舉行災難管理委員會的第15屆會議中，各國與會代表希望能落實兩項合作計畫：其一是建立東協人道救援中心（ASEAN Humanitarian Assistance Centre, AHA Centre），其二是通過「東協災難管理暨緊急反應協定工作計畫」（AADMER Work Programme 2010-2015）。從工作計畫的內容方面來看，該計畫有四大戰略目標，分別是：（一）風險評估、早期預警與監控；（二）及早準備與回應；（三）預防災難與減災；（四）災後重建與復原。而為了回應這四大戰略目標，東協各國設定了六項工作重點，分別是：（一）「東協災難管理與緊急回應協定」的制度化；（二）建立夥伴關係策略；（三）促進資源的動員；（四）向外延伸與擴展；（五）訓練與知識管理；以及（六）資訊管理與溝通科技（Centre for NTS Studies 2010）。值得注意的是，在東協區域內，唯有直接衝擊到災難共同體成員的核心利益、國家利益的成員才願意積極投入災難治理合作（或者是特定災難的合作行動），並試圖將國家利益與集體利益結合放進災難共同體的治理計畫中。而這意味著沒有受到衝擊的成員很可能不會全然服膺制度規範或積極投入合作，箇中原因在於，這些成員除了欠缺資源，更缺乏參與和學習的誘因，以及最重要的政治意願。有鑑於此，東協在進一步落實「東協災難管理與緊急回應協定」方面的努力，即希望藉由強化協定的制度化程度與落實上述工作計畫來彰顯共同體目標，並將國家利益與集體利益結合在共同體架構下，進一步推動後續合作計畫。

在「東協區域災難管理方案」與「東協災難管理與緊急回應協定」所提供的制度合作基礎上，東協近年來發展出許多新的合作機制以因應來自於地方或跨區域性的災難事件。自2005年起，東協推動了年度區域災難緊急應變模擬演習（ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise, ARDEX）。從2005至2008年，分別由馬來西亞、柬埔寨、新加坡以及泰國主辦災難模擬演習，希望能從演習的過程中發展出一套標準作

表三 東協區域災難緊急應變模擬演習（2005 至 2010 年）

時間	模擬主題	主辦國	參與國
2005	地震	馬來西亞	汶萊、新加坡
2006	洪患	柬埔寨	汶萊、馬來西亞、菲律賓、印尼、泰國
2007	大樓倒塌	新加坡	汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國
2008	颱風	泰國	汶萊、柬埔寨、馬來西亞、新加坡、菲律賓
2009	火山爆發	菲律賓	受到颱風影響而未於 10 月底舉辦
2010	地震、海嘯與化學原料外洩	印尼	將於 2010 年 10 月於印尼西爪哇的進行演練

資料來源：修改自李瓊莉、楊昊（2009）。

業程序（ASEAN Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangement Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations, SASOP）（李瓊莉、楊昊 2009；楊昊 2009）（請參見表三）：

1. **ARDEX-05**：首次的區域災難緊急應變模擬演習，於 2005 年 9 月在馬來西亞的雪蘭莪舉行，該次演習主要以「地震」對東南亞各國城市的大規模衝擊為主要模擬項目，希望能就應變措施的啟動（activation）、動員（mobilization）、參與（engagement）以及動員解除（demobilization）等集體行動程序進行演練。除了地主國馬來西亞之外，汶萊與新加坡也提供了緊急應變小組，並加入馬來西亞的緊急應變團隊來參與城市搜救的行動。
2. **ARDEX-06**：2006 年的區域災難緊急應變模擬演習於 9 月 22 日至 9 月 26 日於柬埔寨的塔克矛舉行。該年度的主題是大規模「洪患」所帶來的巨災，為了因應金邊鄰近城市的八萬居民在洪患影響下的生命安全，東協國家發起了聯合應變行動。值得注意的是，這次的演練結合了柬埔寨聯合武裝部隊災難應變演習與聯合搜救演習，同時整合了東協七個成員國參與災難救援行動的項目，包括柬埔寨的武裝部隊、汶萊、馬來西亞、菲律賓的搜救團隊、印尼與泰國的醫療團隊，以及新加坡的技術支援團隊。
3. **ARDEX-07**：2007 年的區域災難緊急應變模擬演習在 10 月底於新

加坡舉行。值得注意的是，該年度的演習是以「大樓倒塌」為主題，針對參與緊急應變行動的各國成員，以及東協人道救援中心在醫療支援、撤退行動、人員運輸、罹難者家屬輔導等項目進行聯合演練。本次的演練包含了新加坡、汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓與泰國等東協成員國的參與。

4. **AREDX-08**：2008 年 8 月，東協舉辦了第四次的區域災難緊急應變模擬演習，這場演習與泰國國家災難演習「危機管理演習」(Crisis Management Exercise, CMEX) 一起舉行。由泰國所主辦的災難應變演習是以「颱風災變」為模擬項目，名為「X」的颱風襲擊泰國沿海各府，並威脅到人民的財產安全。很明顯地，本次的演習主要受到緬甸納吉斯風災應變經驗的影響，希望能結合過去的經驗，讓參與演練的汶萊、柬埔寨、馬來西亞、新加坡與菲律賓等東協成員國，能夠迅速建立起區域內的緊急事件快速評估團隊 (Emergency Rapid Assessment Team, ERAT)。
5. **ARDEX-09**：2009 年預計於 10 月在菲律賓舉辦的東協區域災難緊急應變模擬演習，因菲國適逢颱風與洪患的侵襲，而未能如期舉行。
6. **ARDEX-10**：在 2010 年，印尼將領銜主辦新年度的東協區域災難緊急應變模擬演習，此次災難應變演習是以「地震所導致的海嘯、人員疏散、基礎建設受創以及化學原料外洩」為模擬項目，將於 10 月在西爪哇舉行。本次演習除了持續測試標準作業程序之外，更將測試軍—民合作、東協緊急事件快速評估團隊等災難治理機制的運作。

從 2005 年發展迄今的區域災難緊急應變模擬演習確實是目前東協災難治理過程中相當重要的一項成就，同時也彰顯了東協災難治理實踐的在地化作為。這些演練所呈現出的幾個集體行動實踐特色，分別是：

(一) **聚焦區域共同災難**：從 2005 至 2010 年即將舉辦的演練，不但

彰顯了區域各個成員國對於天然災難的憂慮與核心利益（如印尼屢見不鮮的地震、沿海國家所面臨的風災與水患），更進一步呈現出東協區域內各種關鍵的環境危機（如都市災難、火山爆發與海嘯等巨災）。

（二）**以實際演練來發展標準作業程序**：透過聚焦災難議題與強化實際演練的過程，東協國家期待能及早熟悉災難應變合作計畫，並發展出各種新的治理工具，例如：東協緊急事件快速評估團隊、東協人道救援中心等機制。

（三）**促進敏感議題上的直接對話與實際合作**：在近幾年的合作議程中可以觀察到，軍方的角色愈來愈受到矚目，藉著軍—民合作的機制引入軍方救援、支援、運補的中性角色，不但可以降低軍隊的政治敏感性，更能實際強化跨國災難治理團隊的合作關係。

不過，這項成就卻也彰顯出東協與其成員國在推動災難治理上的難處，這些難處分別是：（一）**成員投入及參與方面**：並非所有成員國都積極投入，並參與每年度的演練行動；（二）**政治承諾方面**：由於目前仍缺乏來自於所有成員國的政治承諾，因而使得許多行動計畫推動不易；（三）**缺乏災難治理的實體資源**：特別是從實際演練過程中，明顯可以觀察到各國不但缺乏資源，且在協調與引進資源方面同樣面臨到相當程度的困難；（四）**跨部門合作能力的不足**：在災難治理與管理過程中，均需要更大規模的跨部門參與，整合公部門（政府）、私部門（企業）與第三部門（非政府組織）之間的協力關係，才能提升現有的行動效率。很明顯地，從整個區域災難管理的合作過程中，已經可以觀察到由於各國的生存利益受到衝擊，因而使得大多數的東協國家逐漸願意「主動」投入實際災難應變與合作的行動。

不過，值得進一步觀察的是，在整個區域災難治理的集體行動過程中，仍舊還是有許多問題尚待克服，例如：現行的東協災難管理合作是否會促進各國災難管理體制改革的發展？目前比較常見的區域合作以模擬演練

為主，相較之下，在災前的預警工作、災難發生期間的應變措施、災後人道援助與重建過程等方面，東協是否有進一步合作的規劃？東協是否能發揮實質影響力來協助各國災難管理體制的發展？區域層級與國家層級的災難管理行動該如何配搭？如何可以納入更多的東協成員參與實際災難應變行動？聯合行動的協調過程該如何機制化？類似的問題都將成為未來東協災難治理行動中如何落實「共濟」與「互助」的癥結。

四、東協災難治理的未來：依賴大國是唯一出路？

在東協災難管理的合作過程中，最嚴峻的一項挑戰就是區域內資源不足的困境；其中最明顯的例子，就是緬甸 2008 年風災的重建經驗。在 2008 年 5 月，東協秘書處設立了「東協災難協助合作基金」，其目的在於協助緬甸人民的災後重建工作、購買救援物品、提供醫療援助等用途。該基金的主要來源並非由東協各國所支持，而是由東協組織、東協國內團體、對話夥伴、其他非政府組織等第三部門團體，以及個人提供捐款所共同彙集而成（參見表四）。在東協災難協助合作基金的資源挹注結構中，尤以日本基金會（The Nippon Foundation）的捐款所占比例最高（占總基金的 34.5%），來自東協對話夥伴的援助也占了 28.6%，而來自於東協內部的資源則僅占 17.8%。東協災難協助合作基金的例子，正是東協內部資源不足的實際寫照，類似的問題亦出現在柬埔寨從 1966 年即爆發的洪水氾濫災難中，而 2001 年發生在東國的另一場大規模洪患，亦再次顯現國內治理能力侷限與資源不足的困境。

正因為資源不足，東協國家開始思考如何能引進區域外的資源，特別是在亟需大量國際協助的災難治理、災後重建等議題上，如果可以擴展既有的合作網絡，將能確保區域共同體計畫能持續進行。這種藉著擴大合作網絡、引入外部資源的作法有另一層考量，那就是藉此來鞏固東協制度網絡的正當性，並據以確保東協本身在東亞區域整合進程中的核心地位

表四 東協災難援助合作基金的內容

捐 款 來 源	金 額 / 比 例	
Secretary-General of ASEAN and Staff of the ASEAN Secretariat (東協)	4 692.60	1.7 %
The Nippon Foundation (日本)	95 238.13	34.5 %
Thai Union Manufacturing Company (泰國)	10 000.00	3.6 %
Gulf Sail General Trading (杜拜)	9 985.00	3.6 %
Federation of ASEAN Shipowners' Associations (東協)	19 985.00	7.3 %
MMI-Munich International Trade (德國)	12 802.46	4.6 %
Itochu Singapore (日本)	30 000.00	10.9 %
Federation of Thai Industries (泰國)	14 393.00	5.2 %
Donation from ASEAN Friends and Partners (國際)	79 026.95	28.6 %
總計	276 123.14	100% %

資料來源：整理自 ASEAN (2009a)。

(ASEAN Centrality)。特別是在災難治理的議題上，尤其明顯。就在 2007 年 2 月，東協試圖將災難合作的網絡由東南亞朝東亞擴大發展，落實在實際制度安排上，亦即促使東協災難管理委員會首度召開擴大會議 (ACDM Plus Three Senior Official Meeting)，納入東協加三成員國的資深官員，共同參與實際合作計畫的討論，藉以強化區域災難管理的合作規模。

除了東協災難管理委員會朝東協加三架構發展的例子，在災難治理過程中引入大國資源的理念，也正式在東協高峰會中受到認可。2009 年 10 月在泰國華欣舉行的東協系列峰會，與會領導人對於整合「東協合作」與「東亞合作」的發展趨勢表示歡迎。首先，在東協合作方面，該年度高峰會的主題為「加強連結，賦權予民」(Enhancing Connectivity, Empowering Peoples)，當時的輪值主席——泰國希望能匯聚區域共識，並加速在 2015 年之前落實東協共同體，有鑑於此，泰國總理 Abhisit Vejjajiva 主張此一東協連結展現在共同體建構邏輯上，將具有三種不同的意涵：(一) 著眼於將東協共同體建構成為「行動的共同體」(a community of action)，可以即時有效地處理內部與外部威脅，並因應各種對區域安全與人民福祉的挑戰；(二) 著手將東協共同體建構成為「連結的共同體」(a community of connectivity)，使得區域內的商品、人員、資金與投資的流動不再受限；(三)

最後，各國將把東協共同體打造成「人民的共同體」(a community of people)，促使人民一方面可以參與區域整合的過程，另一方面更可從區域整合中獲益 (ASEAN 2009b)。泰國總理 Abhisit 所勾勒出的共同體發展邏輯，其實與「巴里第二宣言」(Bali Concord II) 以及「東協憲章」中的一大三小共同體並沒有顯著的差別，其所強調的是藉由行動、連結與人民來勾勒出共同體內部整合的動態特色與發展訴求，進而呈現出「東協連結」(ASEAN Connectivity) 的發展理念 (楊昊 2009)。

進一步來看，此一「東協連結」的發展理念其實不僅強調東協區域的對內連結，更含納了以東協合作為核心、以泛東亞區域合作為架構的對外連結層面，而這正是所謂的「東亞連結」(East Asian Connectivity)。當「東協連結」的主張在2009年提出後，迅速受到東亞高峰會 (East Asia Summit, EAS) 成員國的正面回應。特別是在災難管理的議題領域中，2009年的東亞高峰會通過了一項以回應氣候變遷與區域災難為主旨的「東亞高峰會災難管理宣言」(Cha-am Hua Hin Statement on EAS Disaster Management)。這份宣言揭示了各國領袖支持東協災難管理機制、降低災難風險的決心與意願，更希望能儘速建立一套標準作業程序來落實災難管理的各種規劃與機制。儘管這僅是一份政治性的宣示，但它的確有機會可以啟動東亞國家在災難管理合作上的國際默契，同時也將成為未來東協—東亞合作連結的重要理念文件。值得一提的是，2010年於新加坡舉行的最新一屆災難管理委員會加三資深官員會議 (ACDM+3 SOM) 中，日本重申將透過日本—東協整合基金 (Japan-ASEAN Integration Fund, JAIF) 提供東協減災工作方面的協助。這項提議回應了2009年「東亞高峰會災難管理宣言」的精神，並且特別著眼於四個工作計畫上，這四個計畫分別是：(一) 在各級學校推動災難教育；(二) 強化地方政府官員在災難管理議題上的能力建構；(三) 運用衛星影像技術來強化災難管理；(四) 發展東協災難事件網路資料庫 (Asian Disaster Reduction Center 2010d)。

東協—東亞合作的連結看似理想，也符合區域國家的期待。箇中原因

在於，對於東亞大國而言，以因應氣候變遷等非傳統安全議題的合作的確符合相關國家的國家利益，而藉由東協目前的合作網絡，將可減少區域大國重新規劃或建構新合作架構的制度成本。所以，東亞大國當然願意投入資源與政治承諾，藉此競相拉攏東協各國。相較之下，對於東協各國來說，如果能引入區域外強國的協助，無論在人力資源、技術、或者是在資金方面的實質奧援，從實際需求面來看，確實亦符合東協國家的在地利益。一旦東亞大國與東協國家雙方願意在災難管理的目標、原則與合作方向上達成默契，不僅能夠藉著整合「東協連結」與「東亞連結」來強化區域國家在預防災難、因應災變與災後重建上的能力，更可強化東亞區域合作的縱深。

然而，在此一理想型區域連結的背後，其實隱含東協發展所牽涉的結構性不對稱關係。特別是在東協區域合作的過程中納入強權國家支持的作法，對於東協在東亞區域主義中的推手角色（driver's seat）來說，早已引起許多議論。相關東亞大國看似熱心無償地參與以東協向東亞擴張的災難治理架構，並且讓東協小國從中獲得資源、尋求安全保障，並確保區域利益；但不可否認地，這些強權國家的作為並非絕對利他主義（absolute altruism），各個大國對於區域災難合作的支持與行動還是由國家利益所驅動，並且為大國本身的區域政經佈局而服務。換言之，大國之間的權力政治角力，將隨著資源不對稱結構的持續強化而逐漸滲透進入東協合作的議程中，並且實質影響東協災難治理架構與集體行動。如果東協國家持續希望能靈活縱橫於大國政治中，並據此作為整合東亞或推動東亞合作的主要外交政策，那麼東協發展的長遠之計必然得更謹慎地思考如何設定一方面足以平衡大國的制度設計，另一方面又能充分地引入大國的資源來強化區域與國家能力，才能掙脫對大國的依賴政治結構。

五、結語：災難治理集體行動的理論化可能？

本文初步探討了另一種不同於經貿整合邏輯的區域主義發展型態，並分析了東協災難治理過程中的集體行動邏輯。從災難共同體與共同體災難治理的發展過程來看，至少具備了三種理論化的意涵：

（一） **從國家到區域的災難管理制度配搭**：嚴峻的全球氣候變遷生成東協對於災難的「共同不安全感」，並且使得東協國家就此進行一定的合作作為，展現了區域內試圖提高制度化與法制化的努力。然而，當共同體意識逐漸發展成熟之際，區域內的集體行動實踐作為卻仍有限。造成此一現象的箇中原因為何？值得進一步探究。在國家層次的災難管理體系方面，有鑑於各國過去對於大規模天災的預防與應變能力的有限，為了即時因應未來可能發生的各種天然災變，各國目前一方面在國內災難管理體制上進行重新調整與制度，另一方面則是希望藉著區域聯防的合作方式來推動區域災難管理的行動方案。當各國開始參與並推動東協現行的災難管理合作行動之際，國內的災難管理體制是否能與區域災難管理計畫進行配搭與合作，不但在實際政治面將成為東協國家未來所面臨的重大挑戰，對於災難治理的研究工作而言，亦將成為研究者進一步理論化由國家→區域的東協集體行動模式與類型的重要切入點。

（二） **從區域到國家的能力建構影響程度**：就區域層次的東協災難管理合作架構來看，由於東協過去的合作計畫大多是以「回應性倡議」（responsive initiative）的方式運作，也就是當區域內的災難或危機事件發生後，才開始著手研擬各種「事後」行動計畫，因而沒有開發及早預防系統（pre-warming system）。有鑑於此，目前所推動的各種災難管理合作計畫，可以說是東協國家預先就相關議題進行及早準備的重要舉措。不過，並不是每一個國家都積極參與相關演練或行動，也不是每一個區域合作計畫都可以有效提升成員國內部的防災應變能力。換言之，區域行動計畫對於國內能力建構的影響，將會是東協發展區域內災難管理體系的關鍵指

標，同時也將成為研究者嘗試理論化東協組織與東協成員在災難治理方面的互動模式與類型的另一個重要切入點。

（三）從理論發展的角度來看：東協目前所推動的災難管理合作，呈現出「國家（提出行動計畫）→區域（發展並執行行動計畫）→國家（制度配搭與能力建構）」的合作進程。這種進程的轉進、發展與挑戰，將可作為檢視「區域—國家」互動理論的適當案例，更可進一步展現「結構—能動者」（structure-agent）在區域共同體建構過程中的對彰與協作關係，因而將有助於進一步理論化的研究工作，裨益學科知識的累積。

一般來說，國際關係理論的發展與研究，往往與歐美學界知識體系的進展有高度的親近性（Acharya and Buzan 2010）。這也使得非歐美國家要發展一套具有在地特色的國際關係理論，始終面臨一定的難度。此一難處不只牽涉到理論建構本身的創意問題，更涉及到理論內涵是否具有特色，以及理論運用是否具有普遍解釋力的挑戰。然而，當前國際關係理論研究的趨勢，逐漸重視不同區域、國家與在地的研究個案與經驗的理論意涵，並試圖將其理論化。本文認為，研究者可以嘗試從集體行動的角度來從事理論發展與研究的工作，藉著集體行動的探討，進一步結合在地脈絡的特殊性所建立出的初階理論化邏輯，以呈現出更多元、更有意義的知識內容，進而可能有助於建立起兼具創意與解釋力的理論主張。

參考文獻

中文部分：

- Burton, Ian, Robert W. Kates and Gilbert F. White (2010)《環境也是災害：你準備好面對了嗎？》（黃朝恩等譯）。台北：聯經。
- 李瓊莉、楊昊（2009）〈防災應變的區域趨勢與東南亞經驗〉。「國土防衛與災害防救」學術研討會。台北：政治大學國際關係研究中心。
- 林正義（1998）〈東南亞區域安全體系的研究：理論與實際〉。見林正義編《中央研究院東南亞研究論文系列》第23號。台北：中央研究院。頁1-123。
- 陳欣之（2000）《東南亞安全》。台北：生智文化。
- 陳泰然、包宗和主編（2010）《全球風險環境的形構：氣候變遷對臺灣總體安全的衝擊》。台北：遠景基金會。
- 陳鴻瑜（2001）〈東南亞安全與預防外交〉。《戰略與國際研究》3（1）：60-83。
- 楊昊（2006）〈微型區域主義在東南亞跨域霾害治理上的調適與挑戰〉。《遠景基金會季刊》7（3）：139-185。
- （2009）〈東協災難管理的合作架構：從東協連結到東亞連結？〉。《戰略安全研析》55：21-25。
- （2010）〈氣候變遷與非傳統安全治理：東南亞的經驗與挑戰〉。《戰略與評估》1（2）：71-90。

西文部分：

- Acharya, Amitav and Barry Buzan (2010) *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and beyond Asia*. Oxon: Routledge.
- Acharya, Amitav (2005) "Do Norms and Identity Matter? Community and Power in Southeast Asia's Regional Order." *The Pacific Review* 18 (1): 95-118.
- (2009) *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*. London: Routledge.
- Adler, Emanuel and Michael Barnett (1998) *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University.

- Andonova, Liliana B. and Harriet Bulkeley (2009) "Transnational Climate Governance." *Global Environmental Politics*, 9 (2): 52-73.
- ASEAN Studies Centre (2008) *The ASEAN Community: Unblocking the Roadblocks*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Ba, Alice (2009) *[Re]Negotiating East and Southeast Asia: Region, Regionalism, and the Association of Southeast Asian Nations*. Stanford: Stanford University Press.
- Bankoff, Greg (2003) *Cultures of Disaster: Society and Natural Hazard in the Philippines*. London and New York: RoutledgeCurzon.
- Butalia, Urvashi, John W. Lee, Masaaki Ohashi and Karina A. Bolasco (eds.) (2006) *The Community of Asia: Concept or Reality?* Philippines: Anvil Publishing, Inc.
- Caballero-Anthony, Mely (2009) "Coping with Nature's Wrath: Can Southeast Asia Afford to Wait?" in Yang Razali Kassim (ed.) *Strategic Currents: Emerging Trends in Southeast Asia* Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University; Institute of Southeast Asian Studies. pp. 53-56.
- Chen, Gang and Mingjing Li (2009) "Climate Change: ASEAN Plus 3's New Worry." in Yang Razali Kassim (ed.) *Strategic Currents: Emerging Trends in Southeast Asia*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University; Institute of Southeast Asian Studies. pp. 65-68.
- Collins, Alan (2003) *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Comfort, Louise K. (2005) "Risk, Security, and Disaster Management." *Annual Review of Political Science*, 2005 (8): 335-356.
- Coppola, Damon P. (2007) *Introduction to International Disaster Management*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
- CSCAP (2009) *CSCAP Regional Security Outlook 2009-2010: Security Through Cooperation*. Singapore: CSCAP.
- Desker, Barry (2009) "ASEAN: Act on Climate Change." in Yang Razali Kassim (ed.) *Strategic Currents: Emerging Trends in Southeast Asia*. Singapore: S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University; Institute of Southeast Asian Studies. pp. 49-52.
- Drabek, Thomas E. (1986) *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. New York: Springer-Verlag.
- Elliott, Lorraine (2001) "Regional Environmental Security: Pursuing A Non-Traditional Approach." in Andrew T. H. Tan and J.D. Kenneth Boutin (eds.) *Non-traditional Security Issues in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies. pp. 438-467.

- Emmers, Ralf (2004) *Non-traditional Security in the Asia-Pacific: The Dynamics of Securitization*. Singapore: Eastern Universities Press
- Emmers, Ralf, Mely Caballero-Anthony and Amitav Acharya (2006) *Studying Non-traditional Security in Asia: Trends and Issues*. Singapore: Marshall Cavendish Academic.
- ESCAP (2006) *Enhancing Regional Cooperation in Infrastructure Development Including That Related to Disaster Management*. New York: the UN.
- Findlay, Trevor (1996) "Turning the Corner in Southeast Asia." in Michael E. Brown (ed.) *The International Dimensions of Internal Conflict*. Cambridge: The MIT Press. pp. 173-204.
- Fischer, Henry W. (1998) *Response to Disaster: Fact versus Fiction & Its Perpetuation. The Sociology of Disaster*. Lanham, Maryland: University Press of America.
- Gilman, Larry (2008) "Extreme Weather." in Brenda Lerner and K. Lerner (eds.) *Climate Change: In Context*, Vol.1. Detroit: Gale. pp. 379-383.
- Guilloux, Alain (2009) "Regional Governance and Disaster Response." in Nicholas Thomas (ed.) *Governance and Regionalism in Asia*. Oxon: Routledge. pp. 278-300.
- Haas, Peter M. (2008) "Climate Change Governance after Bali." *Global Environmental Politics*, 8 (3): 1-7.
- Hodgkinson, Peter E. and Michael Stewart (1990). *Coping with Catastrophe: A Handbook of Disaster Management*. New York: Routledge.
- Hovi, Jon, Detlef F. Sprinz and Arild Underdal (2009) "Implementing Long-Term Climate Policy: Time Inconsistency, Domestic Politics, International Anarchy." *Global Environmental Politics*, 9 (3): 20-39.
- Jasparro, Christopher and Johnathan Taylor (2008) "Climate Change and Regional Vulnerability to Transnational Security Threats in Southeast Asia." *Geopolitics* 13 (2): 232-256.
- Jha, Ajay K. (2000) "Governance Disaster: Its Management." in Sachindra Karayan (ed.) *Anthropology of Disaster Management*. New Delhi: Gyan Publishing House. pp. 109-122.
- Kim, Hye Y. (2010) "Disaster Management in Asia: Where Are We Now?" *Asian Journal of Public Affairs*, 3 (1): 9-12.
- Klien, Eva, Michael Lutz and Werner Kuhn (2006) "Ontology-based Discovery of Geographic Information Service—An Application in Disaster Management." *Computers, Environment and Urban System*, 30: 102-123.

- Kouzmin, Alexander, Alan M. G. Jarman and Uriel Rosenthal (1995) "Inter-Organizational Policy Processes in Disaster Management." *Disaster Prevention and Management*, 4 (2): 20-37.
- Kreps, Gary. A. (1984) "Sociological Inquiry and Disaster Research." *Annual Review of Sociology*, 10: 309-330.
- Lebel, Louis, Anond Snidvongs, Chen-Tung Arthur Chen and Rajesh Daniel (2009) *Critical States: Environmental Challenges to Development in Monsoon Southeast Asia*. Singapore: Institute of Southeast Asia.
- Mason, Michael (2008) "The Governance of Transnational Environmental Harm: Addressing New Modes of Accountability/Responsibility." *Global Environmental Politics*, 8 (3): 8-24.
- Nel, Philip and Marjolein Righarts (2008) "Natural Disasters and the Risk of Violent Civil Conflict." *International Studies Quarterly*, 52: 159-185.
- Okereke, Chukwumerije, Harriet Bulkeley and Heike Schroeder (2009) "Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime." *Global Environmental Politics*, 9 (1): 58-78.
- Oosterom, Peter, Siyka Zlatanova and Elfriede M. Fendel (2005) *Geo-information for Disaster Management*. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Paton, Douglas and Duncan Jackson (2002) "Developing Disaster Management Capability: An Assessment Centre Approach." *Disaster Prevention and Management*, 11 (2): 115-122.
- Perry, Ronald W. (2003) "Incident Management Systems in Disaster Management." *Disaster Prevention and Management*, 12 (5): 405-412.
- Perry, Ronald W. and Alvin H. Mushkatel (1984) *Disaster Management: Warning Response and Community Relocation*. Westport, Conn.: Quorum Books.
- Pulver, Simone and Stacy D. VanDeveer (2009) "'Thinking about Tomorrows': Scenarios, Global Environmental Politics, and Social Science Scholarship." *Global Environmental Politics*, 9 (2): 1-13.
- Quarantelli, Enrico L. (1978) *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills: Sage.
- Quarantelli, Enrico L. and Russell R. Dynes (1977) "Response to Social Crisis and Disaster." *Annual Review of Sociology*, 3: 23-49.
- Rao, Ramesh R., Jon Eisenberg and Ted Schmitt (eds.) (2007) *Improving Disaster Management: The Role of IT in Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery*. Washington, DC: National Academies Press.
- Rodriguez, Havidan, Enrico L. Quarantelli and Russell R. Dynes (eds.) (2007) *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer.

- Salter, John (1997) "Risk Management in a Disaster Management Context." *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5 (1): 60-65.
- Saurin, Julian (2001) "Global Environment Crisis as the 'Disaster Triumphant:' The Private Capture of Public Goods." *Environmental Politics*, 10 (4): 63-84.
- Schaffer, Teresita (2010) "Asian Regional Institutions and Climate Change," in Charles W. Freeman III *et al.* (eds.) *Asia's Response to Climate Change and Natural Disasters: Implications for an Evolving Regional Architecture*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. pp. 44-60.
- Shook, Gary (1997) "An Assessment of Disaster Risk and Its Management in Thailand." *Disaster*, 21 (1): 77-88.
- Snitwongse, Kusuma and Suchit Bunbongkarn (2003) "New Security Issues and the Impact on ASEAN." in Sharon Siddique and Sree Kumar (eds.) *The 2nd ASEAN Reader*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. pp. 289-296.
- Sobel, Russell S. and Peter T. Leeson (2007) "The Use of Knowledge in Natural-Disaster Relief Management." *The Independent Review*, 11 (4): 519-523.
- Sodhi, Navjot S., Lian P. Koh, Barry W. Brook and Peter K. L. Ng. (2004) "Southeast Asian Biodiversity: An Impending Disaster." *Trends in Ecology and Evolution*, 19 (12): 654-660.
- Sovacool, Benjamin K. (2009) "Reassessing Energy Security and the Trans-ASEAN Natural Gas Pipeline Network in Southeast Asia." *Pacific Affairs* 82 (3): 467-486.
- Spirgi, Edwin H. (1979) *Disaster Management: Comprehensive Guidelines for Disaster Relief*. Bern: H. Huber.
- Stallings, Robert A. (2002) "Weberian Political Sociology and Sociological Disaster Studies." *Sociological Forum*, 17:281-306.
- Tan, Andrew T. H. and J. D. Kenneth Boutin (eds.) (2001) *Non-traditional Security Issues in Southeast Asia*. Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies.
- Tan, See Seng and Amitav Acharya (eds.) (2004) *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*. New York: M.E. Share, Inc.
- Tham Siew Yean, Lee Poh Ping and Norani Othman (eds.) (2008) *Community in ASEAN: Ideas & Practice*. Bangi: Penerbit University Kebangsaan Malaysia.
- Tierney, Kathleen J. (2007) "From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads." *Annual Review of Sociology*, 33: 503-525.
- Trim, Peter R. J. (2004) "An Integrative Approach to Disaster Management and Planning." *Disaster Prevention and Management*, 13 (3): 218-225.
- UN ISDR (2004) *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*.

Geneva: UN ISDR.

Wallace, William A. and Frank De Balogh (1985) "Decision Support Systems for Disaster Management." *Public Administration Review*, 45: 134-146.

Weichselgartner, Juergen (2001) "Disaster Mitigation: The Concept of Vulnerability Revisited." *Disaster Prevention and Management*, 10 (2): 85-94.

White, Stacey (2010) "Disaster Management in Asia." in Charles W. Freeman III *et al.* (eds.) *Asia's Response to Climate Change and Natural Disasters: Implications for an Evolving Regional Architecture*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies. pp. 61-98.

網頁資料：

Asian Disaster Reduction Center (2010a). "Information on Disaster Risk Reduction of the Member States: Philippine." Asian Disaster Reduction Center. Website: <http://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=608&Lang=en&NationNum=14> (2010/8/10)

Asian Disaster Reduction Center (2010b). "Information on Disaster Risk Reduction of the Member States: Vietnam." Asian Disaster Reduction Center. Website: <http://www.adrc.asia/nationinformation.php?NationCode=704&Lang=en&NationNum=15> (2010/8/10)

Asian Disaster Reduction Center (2010c). "Information on Disaster Risk Reduction of the Member States." Asian Disaster Reduction Center. Website: <http://www.adrc.asia/disaster/index.html> (2010/8/30)

Asian Disaster Reduction Center (2010d). "15th ACDM Meeting and 4th ACDM+3SOM." Asian Disaster Reduction Center. Website: http://www.adrc.asia/adrcreport_e/archives/2010/03/25134204.html (2010/9/20)

ASEAN (2006) "Chairman's Press Statement of the 4th Informal ASEAN Ministerial Meeting on Science and Technology." ASEAN Secretariat. Website: <http://www.aseansec.org/18752.htm> (2010/10/4)

ASEAN (2009a) "ASEAN Cooperation Fund for Disaster Assistance." ASEAN Secretariat. Website: <http://www.aseansec.org/documents/CN/ACFDA-Publication.xlsx> (2009/11/25)

ASEAN (2009b) "Statement by H.E. Abhisit Vejjajiva, Prime Minister of the Kingdom of Thailand, at the Opening Ceremony of the 15th ASEAN Summit and Related Summits." ASEAN Secretariat. Website: <http://www.aseansec.org/23529.htm> (2010/8/13)

ASEAN (2010) "Co-Chairs Statement of 23rd ASEAN-Australia Forum." ASEAN Secretariat. Website: <http://www.aseansec.org/24423.htm> (2010/10/4)

Centre for NTS Studies (2010) “The Implementation of a Disaster Management Agreement in ASEAN: Towards Regional Preparedness?” NTS Alert, Website: <http://www.rsis.edu.sg/nts/HTML-Newsletter/alert/NTS-alert-sep-1002.html> (2010/10/20)

東南亞的恐怖主義演進與安全形勢變遷

陳佩修*

中文摘要

美國在「911 事件」後揭示「全球恐怖主義發展路徑圖」，東南亞被設定為全球反恐的「第二戰場」，東南亞區域安全也被鑲嵌進美國的全球反恐體系之中；此外，911 事件發生後的初期階段呈現出一種「反恐戰爭」與「恐怖活動」同時升級的國際情勢，恐怖活動與反恐行動之範圍同步擴大，東南亞因此成為全球恐怖活動與反恐行動的「熱區」。

然而，檢視東南亞區域恐怖主義演變的狀態可以發現，這並不符合美國反恐路徑圖的規劃，而美國的「重返東南亞」戰略利益也改變了東南亞區域安全的變動規律。因此，本文擬透過審視當代國際恐怖主義的演化脈絡探討東南亞國家的反恐戰略與區域安全情勢的變遷。

關鍵字：東南亞、區域安全、恐怖主義、反恐戰略

* 作者為國立暨南國際大學東南亞研究所教授。E-mail: phchen@ncnu.edu.tw
本文收件日期為 2010 年 03 月 02 日，接受刊登日期為 2010 年 09 月 17 日

The Evolution of Terrorism and Security in Southeast Asia

Pei-Hsiu CHEN

Abstract

After the September 11 attack in 2001, the United States demonstrated a “road map of global terrorism development” in which Southeast Asia was defined as ‘the second front’ of global counter-terrorism as well as an embedded part of US global counter-terrorism system. The international society had witnessed a synchronous soaring of counter-terrorism war and international terrorist activities in Southeast Asia, the “hot zone” of global terrorist activities and counter-terrorism missions.

The evolution of terrorism and security situation in Southeast Asia, however, failed to fit the arrangement of the road map introduced by the United States. In addition, the strategic interest of US “return to Southeast Asia” strategy also adjusted the rules of security dynamic of Southeast Asia. This paper tries to evaluate the development of contemporary global terrorism and to explore the counter-terrorism strategies and regional security changes in Southeast Asia.

Keywords: Southeast Asia, regional security, terrorism, counter-terrorism

一、前言

2001 年「911 事件」的爆發造成全球安全情勢丕變，國際恐怖主義威脅與反恐任務之推動，竄升為二十一世紀國際安全最迫切的核心議題；在美國宣示「新型態恐怖主義是人類共同威脅」並投入龐大資源進行全球反恐作戰的效應下，東南亞區域安全情勢亦發生重大變化。

由於東南亞的印尼擁有全球最多的穆斯林人口，區域內分離主義與激進團體數目眾多且活動頻繁，尤其透過「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiya, JI) 組織與中東「基地組織」(al-Qaida) 建立起聯繫網絡，因此，在美國揭示的「全球恐怖主義發展路徑圖」裡，東南亞被規劃為全球反恐的第二戰場，東南亞區域安全也因而被鑲嵌進美國的全球反恐體系之中。

在美國矢言打擊國際恐怖主義的氛圍下，911 事件發生後初期呈現出一種「反恐鬥爭」與「恐怖主義」同時升級的國際情勢，恐怖活動與反恐行動之範圍同步擴大，東南亞確實成為恐怖活動與反恐行動的「熱區」。

2003 年 8 月，涉及一連串東南亞恐怖活動的「伊斯蘭祈禱團」首腦、基地組織在東南亞地區的要角 Nurjaman Riduan bin Isomuddin (一般慣稱 'Hambali') 在泰國被捕，¹ 這振奮了美國主導的全球反恐行動，也印證了伊斯蘭祈禱團和基地組織網絡與東南亞的密切關係。尤有甚者，接續而來的 2005 年第二次峇里島爆炸案造成更嚴重的死傷，國際恐怖主義對東南亞區域安全的威脅達到頂點。

然而，第二次峇里島爆炸事件後，東南亞區域的恐怖主義行動有顯著的上升趨勢，美國順勢藉反恐為其「重返」東南亞的平台，以彌補 911 事件後深陷中東（伊拉克與阿富汗）泥淖而「失去」的東南亞。因此，美國

¹ Hambali 涉嫌主導 2000 年印尼耶誕夜教堂爆炸案 (19 死、47 傷)、菲律賓馬尼拉爆炸案 (22 死)、2002 年第一次峇里島爆炸案 (202 死、超過 300 傷)，以及 2003 年雅加達萬豪酒店 (Marriot Hotel) 爆炸案等。See <http://www.cdi.org/terrorism/ji.cfm> (2010/02/25)

自 2007 年趁著新加坡輪值為東協主席的時機，開始強化與東協國家的關係；在 2009 年亦舉辦首屆的美國—東協高峰會；在 2010 年則透過與越南的軍事安全合作，積極介入東南亞區域安全事務的核心議題——南海問題。此一發展趨勢顯示美國業已啟動經略東南亞的大戰略。

面對此一攸關東南亞乃至東亞區域穩定與安全的演變，若干問題值得釐清與探討：

- (一) 二十一世紀國際恐怖主義演化的型態值得重新審視，以掌握當代國際恐怖主義與東南亞區域安全的動態關係。
- (二) 國際恐怖主義具有真實的「據點」轉移事實，抑或只是在美國反恐思維下國際安全關注的「焦點」轉移而已？
- (三) 因應恐怖主義威脅，東南亞國家（抑或「東協」）在區域安全與國土安全的具體策略為何？

二、國際恐怖主義的演化型態

在「911 事件」後，學界多自全球化的觀點看待恐怖主義威脅的問題，這適切地說明了美國引領的全球化，除了科技資訊和經濟意涵外，恐怖主義也是全球化現象下的一環。

對抗恐怖主義，最核心的任務是理解恐怖主義。依據 Cronin 的觀點，恐怖主義的基本定義可以是「非國家行為者為遂行其政治目的，對無辜者近乎隨機地或威脅地使用暴力」（... the threat or use of seemingly random violence against innocents for political ends by a non-state actor）（Cronin 2002: 38）。此一界定可自幾個面向進行理解：（一）「政治性的本質」，亦即恐怖主義有其特定的政治動機與意涵；（二）「非國家的特質」，即便其與國家一樣有政治目的，但國家的公權力和合法暴力是與恐怖主義最大的差異；（三）「反文明的行為」，國家在國際間具有基於國際法的行為原

則，而恐怖主義是未達目的不擇手段。

恐怖主義的起源可以溯及長遠的歷史，現代恐怖主義起源於法國大革命。從歷史中可以得知，恐怖主義基本上有其歷史結構因素。簡言之，恐怖主義的存在是針對某些特定現象的反動，例如：帝國主義、殖民統治以及美國引領的國際體系——「全球化」。

依據 Mamdani 的觀點，恐怖主義的發展可以區分為四個波段：第一波係二十世紀初帝國崩解，新的政治權力分配給予恐怖主義競逐權力的機會；第二波是第一次世界大戰後的「去殖民化」（decolonization）運動，民族獨立運動賦予恐怖主義動力；第三波是指美國越戰的潰敗，造成 1970 年代與 1980 年代形成「國家資助的恐怖主義」（state-sponsored terrorism）高峰，例如：利比亞、伊朗、北韓與蘇聯，以對抗西方帝國主義；第四波則是 911 事件，見證了恐怖主義的「聖戰時代」（the *Jihad* era），宗教性恐怖主義針對美國及美國主導的全球體系進行反動（Mamdani 2005: 19-11）。

另一方面，恐怖主義依其「動機根源」（source of motivation）也可以區分成四類型，包括：（一）共產運動的左派恐怖主義（leftist terrorism）；（二）法西斯的右派恐怖主義（rightist terrorism）；（三）第二次世界大戰後提倡去殖民的種族或分離主義派恐怖主義（ethno-nationalist/separatist terrorism）；（四）混合動機意識型態的「神聖」宗教恐怖主義（“sacred” terrorism）。這四種類型的恐怖主義，以宗教恐怖主義在國際間最具威脅性，其原因有四，即：（一）宗教涉及主觀善惡的對立；（二）為神聖目的直接或間接使用暴力；（三）與現行律法體系悖離；（四）從社會體系中異化並分離了市民社會。

更明確地說，當代恐怖主義的趨勢就是直接把美國當箭靶。根據統計，911 後宗教性的恐怖攻擊更為頻繁。除了美國外，美國的價值和精神也是打擊的目標。簡言之，「美國、全球化和國際恐怖主義」是當前國際安全的三大要素。其中，全球化的內涵包括：西方化（westernization）、

世俗化 (secularization)、民主化 (democratization)、消費主義 (consumerism) 與市場資本主義 (market capitalism) 的成長。不可諱言地，美國的強權是眾所責難的，而美國也將全球化的推動和美國的政策相連結，光明正大地利用全球化遂行其意志，這都是新恐怖主義最不能忍受之處。

對恐怖主義而言，美國落實了全球化，同時也建構了便利全球化的機制，而這個機制正好成為反全球化的一個工具和手段；資訊科技、網際網路，以及全球化商業連結也成了反動的力量，透過全球化，更容易讓恐怖主義團體籌措其基礎需求。是以，就這些面向觀之，全球化的機制足以反動全球化本身。

當今恐怖主義不滿的是美國的行為，反對的是美國領導的全球化，或可謂新恐怖主義是對全球霸權進行的一種反動。由於全球化的便利性，使得恐怖主義在利用全球化的過程中，成為全球化的潛在危機。國際恐怖主義是當代國際權力分配進行歷史性轉變的副產品，西方國家在實際對付恐怖主義的途徑中，極不可能減緩此種趨勢的發展。

另外，關於新恐怖主義，根據 Hoffman 的說法，新恐怖主義之所以新，主要來自於其純粹的毀滅性 (Hoffman 2002: 39)。基本上，新恐怖主義有幾個主要特徵：(一) 絕對的毀滅性。這在 911 恐怖攻擊事件中展現得一覽無遺。(二) 精確的區域範圍。延續 911 的觀察，新恐怖主義很明顯是衝著西方社會而來，這也可以稱之為政治性的反動。(三) 獨特的網絡組織架構。以蓋達組織為例，他們在世界各地共同策劃一個恐怖活動，透過網路和電子郵件相互傳達訊息，策劃恐怖活動，911 的首領賓拉登 (Osama bin Laden) 可被視之為「恐怖份子執行長」(terrorist CEO)，其所採取的策略又稱之為彈性策略。(四) 在全球化的架構下，新恐怖主義的力量更為直接。基本上，全球化的推動力量主要來自於資訊科技或科技資訊。傳統的武器可以稱做是 CBRN 武器，即化學 (Chemical)、生物 (Biological)、輻射 (Radiological)、核子 (Nuclear)，但恐怖主義不但可以在不使用這些武器的狀況下，仍具有 CBRN 武器的破壞力，儼然就是弱者對於強權的反

撲力量。簡言之，新恐怖主義乃是透過「心理戰」對付強權國家。

三、國際恐怖主義的移轉：「恐怖新月地帶」的形成？

美國國務院「反恐怖主義行動辦公室」(Office of the Coordinator for Counterterrorism)於2004年4月發布的《2003年全球恐怖主義形勢報告》(Patterns of Global Terrorism – 2003)揭示：自「911事件」發生後，全球面臨一種「反恐鬥爭」與「恐怖主義」同時升級的國際情勢，恐怖活動與反恐行動之範圍同步擴大。²

美國的反恐範圍從打擊阿富汗擴大到了中東、非洲和東亞，反恐目標從打擊恐怖組織和恐怖份子擴大到了所謂「邪惡軸心」(Axis of Evils)國家；在此同時，恐怖主義的活動範圍亦同步擴大，從阿富汗到中東的伊拉克、葉門，再到東南亞的泰國、印尼、菲律賓，構築成一道「恐怖新月地帶」(Crescent of Terrorism) (Sahni 2003: 6)。

在美國全球反恐戰略「規劃」下，東南亞被定位為繼中東之後的「反恐第二戰場」；而 Hambali 的落網以及之後於2005年發生之第二次峇里島爆炸案，正好呼應了美國的恐怖主義演化「路徑圖」(road map)。此外，東南亞區域內龐大的穆斯林人口亦提供了強大的「證據」。(請參閱表一)

從「恐怖主義據點」(locus of terrorism)這個概念出發，應該是瞭解並回應當代恐怖主義鬆散威脅的一個有意義的途徑。早在911事件前，美國國務院《1999年全球恐怖主義形勢報告》(Patterns of Global Terrorism – 1999)中就已提出「恐怖據點轉移」(shift in the locus of terror)的概念，論證恐怖主義的目標已轉變並鎖定美國；³同時，報告結論也指出，

² United States Department of State (2004), *Patterns of Global Terrorism 2003 – Annual Report 2004*. See <http://www.state.gov/documents/organization/31932.pdf> (2010/02/21)

³ 這份報告在2000年4月發布，內容指出：“... In 1999 the locus of terrorism directed against the United States continued to shift from the Middle East to South and Southeast Asia.” See <http://www.state.gov/www/global/terrorism/1999report/patterns.pdf>. (2010/02/28)

表一 東南亞穆斯林人口及國家分布狀態

(2004 年統計基準)

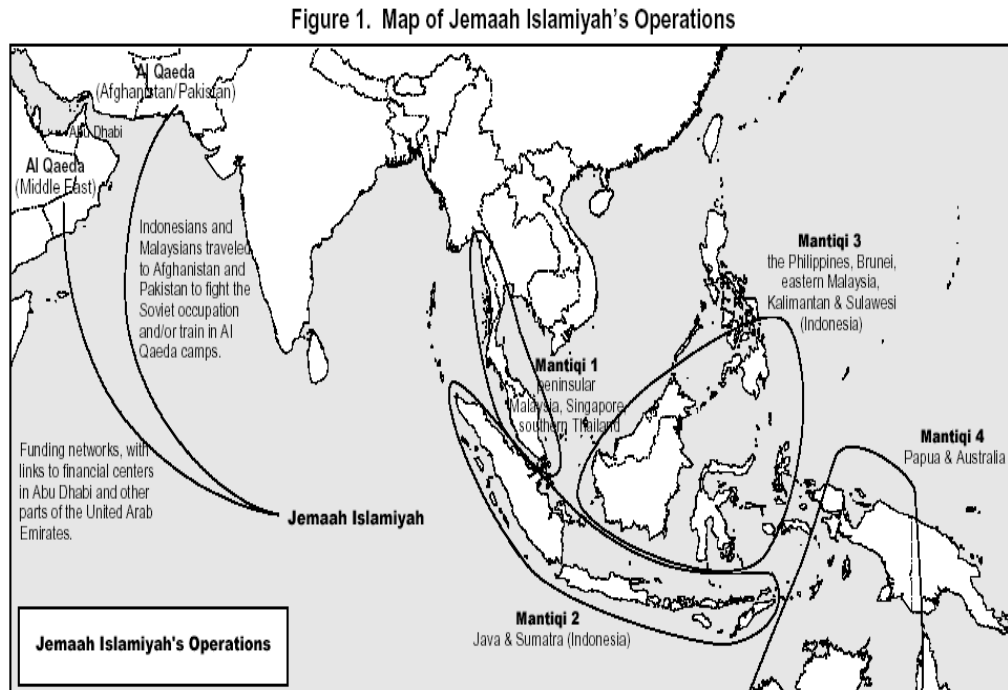
國家	人口總數	穆斯林人口		占整體東南亞 穆斯林群體比例
		數量	百分比	
汶萊	365,000	245,000	67.12	0.11
緬甸	42,909,000	1,716,000	4.00	0.80
柬埔寨	13,607,000	700,000	5.14	0.33
印尼	214,995,000	189,195,000	88.00	88.26
寮國	6,217,000	400	0.01	0.0002
馬來西亞	3,953,000	14,371,000	60.00	6.70
菲律賓	87,857,000	4,393,000	5.00	2.05
新加坡	4,426,000	663,900	15.00	0.31
泰國	65,444,000	3,010,000	4.60	1.40
越南	83,536,000	65,000	0.08	0.03
東南亞	543,309,000	214,359,300	39.45	100.00

資料來源：Feary and Hooker (2006: 7)。

恐怖主義的據點已自中東轉移到東南亞這一明確的地緣變化，並將南亞、東南亞和西亞稱為「極端伊斯蘭恐怖活動的核心重鎮」。此舉對於需要策略回應的國家而言，勢必將形成一些資源的重新分配，「敵軍力量」的匯聚也必須要打破和重新定義。（請參閱圖一）

以「伊斯蘭祈禱團」(JI)的活動為例，這個由 Abu Bakar Bashir 領導的團體在東南亞區域有四大次級組織（分支）：

- （一）第一分支：以馬來半島為核心，活動範圍涵蓋馬來西亞、新加坡與泰國南部，領導人為 Huda bin Abdul Haq Hambali。
- （二）第二分支：以印尼的爪哇與蘇門答臘島為核心，領導人為 Abdullah Anshori。
- （三）第三分支：以東馬（沙巴、砂拉越）、汶萊、菲律賓南部（民答那峨）與印尼的蘇拉威西和加里曼丹為範圍，領導人為 Nasir Abass。

圖一 伊斯蘭祈禱團（*Jemaah Islamiyah*）活動分部

Source: Reproduced from Zachary Abuza, "The War on Terrorism in Southeast Asia," in Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg with Michael Wills, STRATEGIC ASIA 2003-04: FRAGILITY AND CRISIS, by permission from The National Bureau of Asian Research.

資料來源：Abuza (2003: 331).

（四）第四分支：以澳洲與巴布亞新幾內亞為範圍。

檢視上述「恐怖主義據點轉移」的論證可以發現，它在安全戰略上確實有效回應美國的全球反恐論述；然而，觀察國際恐怖主義活動的線性，此一說法是與事實相左的。根本而言，不論自美國國務院或國土安全部的恐怖主義報告，抑或缺乏確實證據證明恐怖主義據點移動的說法，最初均是在美國介入調停菲律賓相關事件事後產生的，在東南亞的伊斯蘭基本教義派活動和暴力行為，早已經是很長一段時間的事情了。因此，面對國家安全與區域安全問題時必須理解，恐怖主義並非只有蓋達組織而已。

事實上，若干問題必須先釐清：哪些恐怖組織確實「移動」了？如何去鎖定這些恐怖團體的據點？最大的恐怖聚集據點在哪裡？恐怖組織的首領是誰？確切的恐怖行動如何掌握？事實上，這些推論都有其盲點與困難，否則我們是否可以說 911 之後恐怖活動已經「轉移」到紐約和華盛頓

了？顯然這是錯誤的推論，因為這些推論都有其不可克服的困難。此外，我們所談論的恐怖主義是指哪些群體的恐怖主義？這是另外一個重點。除了華盛頓以外，全球各地都有恐怖活動的事件傳出。然而，這些活動大多數與伊斯蘭意識型態沒有任何關聯存在，不過，在這些活動當中，確實也都存在一定程度的全球性連結。回顧國際恐怖主義的發展與活動事件可以發現，實際上發生轉移的是我們的「焦點」(focus)而非恐怖主義的「據點」(locus) (Sahni 2003: 14)。

恐怖主義並不受地緣的限制。值得注意的是，恐怖主義是一種「全球連結」的現象，不過，另一個重點是恐怖主義地緣焦點是虛幻的。國際社會運用軍事的力量企圖打倒恐怖主義，不過，這些「成功」也都是虛假的，事實上帶來了更多的問題。就許多國家的經驗而論，以軍事武力對抗恐怖主義，其成效和意義都是有限的。恐怖據點是一個動力的本體，必須去中和這些衝突。根據文獻指出，早期在西亞地區出現的恐怖主義隨後轉移到了南亞區域，而現在很明確地在東南亞展現。然而，這樣的觀念只不過告訴我們地緣上的改變，意義並不大。此外，動力焦點的改變忽略了動機、機動性、訓練、裝備和恐怖份子的動力。簡單地說，我們都忽略了恐怖主義與恐怖行動的「信念」。換言之，意識型態擴張了恐怖主義的信念，而這是理解恐怖主義與打擊恐怖主義主要的動力所在。

更精確地說，在談論所謂的恐怖主義「移動」說的同時，我們應該先討論恐怖主義本體上的擴張。無論恐怖活動成功與否，他們的方式日新月異，深深地威脅到了其他國家。他們的對象除了「墮落」的西方外，還有多數不相信命運的伊斯蘭國家。簡單地說，我們可以將這個世界極化，分成伊斯蘭世界和戰爭的世界，而這裡所謂的伊斯蘭並未涵蓋恐怖主義國家。

據點的核心思想，最後結果只是有助於我們注意特定的恐怖團體或是恐怖份子，甚至只有像蓋達這樣的恐怖組織。若此，則我們只會將焦點放在泛伊斯蘭的恐怖網絡上，而忽略了其他。誠然，賓拉登和蓋達是最主要

的恐怖主義行為體，不過，即便團體與據點都消失了，恐怖主義的力量依然會進行反撲。在戰略層次上，據點的意義會扭曲回應，產生我們無法看見的期待，並關注在我們看不見的敵人上。在地區層次上，這些活動都是針對美國殘暴行為的表現。在其他層次上，則是全球對抗恐怖主義的型態。

恐怖主義據點的概念反映出特定的理論陳述和策略回應。關鍵在於，預設的反恐行動是在特定的恐怖行動之後，並且造成高度的殺傷力，然而，這些回應往往將問題忽略，直到另一波攻擊的發生。911 之後，目前美國各界認為其面臨的威脅在於「網路恐怖主義」(Council of Europe 2007: 2)。

關於因應恐怖主義的策略，基本上可以從兩個途徑進行分析，亦即二分法的軍事和非軍事途徑。很明顯地，當代與恐怖主義相關的任何衝突都存有國際的面向，對於恐怖主義的挑戰，絕對是多面向和具高度挑戰性的，所以回應恐怖主義的方式與途徑也是如此。如果我們要談恐怖組織的能力，可以將之區分成兩個面向：能力和意圖。他們必須要有能力接手恐怖活動，並有意圖去遂行。所謂的能力，包括了資金、人力、裝備和武器；而所謂的意圖，則是指他們能夠整握最後的決定並執行這些攻擊活動。

從歷史角度觀察，一個未經過政治對話的軍事行動幾乎注定失敗。簡言之，不是整體軍事策略徹底失敗，就是只獲得短期的成功，但最後仍會發生政治暴動。然而，此種歷史證據是否合乎當代國際環境的事實？這在實際運作上還是會遭遇限制。所謂軍事行動成功的核心，即是國家直接打擊恐怖主義的能力，而且國家不會不顧人民大眾的意見，從事一個沒有後援的行動；總之，國家的行動根植於法律並考量國內治理。

軍事行動或許有助於打擊恐怖組織的信心，迫使他們趨向接受政治解決途徑。不過，軍事行動並不能摧毀恐怖組織行動的意志力。因此，國際社會始終在尋求一個可以杜絕恐怖主義的方式，從中切斷恐怖任何行動支援的核心。在非軍事的行動上，國家可以透過政治上的宣傳達成反恐的任務需求。國家必須有對恐怖主義進行長期抗戰的決心，但在宣傳的過程

中，即便是捏造的謊言也不能被拆穿，否則後果不堪設想。

除了政治宣傳之外，國家或國際社會可以將情報訊息轉換為反恐的主力。若正確使用反恐情報，這將是一個有效的反恐武器，任何國家或國際社群都將因而有效遏阻與打擊恐怖主義，簡言之，資訊作戰可以有效地終止恐怖行動及其影響。在理想的狀態下，國家或國際社會可以建構完善的國際恐怖主義情資系統，針對國際恐怖主義網絡進行跨國監控，恐怖團體與恐怖份子基本上沒有能力反制此一體系。然而，這種全球監控與打擊恐怖主義情資體系目前仍只是一種理想的構思，要具體實踐此一構想仍有一段漫長的路要走。是故，現階段仍有賴各國進行反恐資訊分享並分擔反恐情報工作。

當代恐怖主義具全球性，國際社會的反恐情報交流有助於國家立即且有效地回應恐怖主義威脅。透過合作，國際社會需要擴大情報偵蒐、安全力量、學術社群和商業團體間的內部關係，這些都有助於國家從「局外者」的角色對應恐怖活動。此外，國際學術社群針對恐怖主義與反恐策略的研究更有助於國際社會自非軍事、非國家的觀點理解與辨證恐怖主義。此外，這也提供國家對於恐怖主義一個非軍事層面的理解，有助於國家對於恐怖主義的回應。整體而言，反恐行動具多面向和互動性，且必須並用軍事和非軍事的手段。現階段，國際社會正進入一個新的反恐局勢，國際化的反恐回應雖然會造成恐怖組織重新制訂策略，但國際社群必須善加利用軍事和非軍事的反恐途徑，方能成功。

四、東協的反恐戰略及其效應

「非傳統」安全議題與「新」恐怖主義威脅是影響當前東南亞安全情勢的兩大議題範圍。傳統性安全主要係指軍事安全，目的在避免戰爭的發生和防範外敵。然而，所謂的安全（security），泛指危及到國家發展的各種威脅，在當代的社會中，安全議題也不再侷限於軍事層面。從 Samuel P.

Huntington 的「文明衝突」(clash of civilizations) 論可以很明確地發現，種族問題是一個新的引爆點。此外，在 911 事件之後，恐怖主義的問題浮上檯面且明朗化。事實上，恐怖主義並非從 911 事件才有的，它只是以一個令人意想不到的方式出現。在文獻層面，911 事件被稱之為「新恐怖主義」，這多少跟族群問題有關，也或許是這些恐怖主義者有新的目的和新的思維。

近年東南亞恐怖主義的演變有兩項特點，即：既有恐怖組織的分裂，以及新興恐怖團體的出現。

「伊斯蘭祈禱團」⁴首腦、基地組織在東南亞地區的要角、印尼峇里島爆炸案主嫌 Nurjaman Riduanbin Isomuddin (一般慣稱‘Hambali’) 在 2003 年 8 月於泰國被捕，這是全球反恐怖主義戰爭的一個重大勝利，對伊斯蘭祈禱團和基地組織都造成沉重打擊。Hambali 被捕後，伊斯蘭祈禱團面臨分裂；然而，其他持強硬路線的新恐怖組織正在興起。一個名為「聖戰者康帕克」(Mujahidin Kompak) 的組織在印尼蘇拉威西製造大量恐怖活動。菲律賓的「阿布薩耶夫」面對政府軍與美軍的打擊並未瓦解，反而有分裂重組的跡象；而「莫洛伊斯蘭解放陣線」(Moro Islamic Liberation Front)、
「莫洛民族解放陣線」(Moro National Liberation Front) 亦然。(請參閱表二)

整體而言，911 事件後東南亞的恐怖活動呈現上升和蔓延的趨勢，從印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞延伸到泰國、緬甸和柬埔寨，形成一個「新月型」的恐怖活動的高危險地帶，其危險主要表現在：(一) 恐怖主義網路活躍，東南亞地區各種伊斯蘭恐怖組織與區域外恐怖組織聯繫密切，互相支援，最大的恐怖主義網路「伊斯蘭祈禱團」在峇里島爆炸案後浮出水面。(二) 「恐怖新月地帶」成為中東和阿富汗恐怖份子的通道，馬來西亞、泰國、菲律賓和印尼是恐怖份子過境和資金轉移的管道。(三) 邊界地區尚未形成有效的監管預防機制，東南亞地區海岸線長，島嶼眾多，

⁴ See <http://www.cdi.org/terrorism/ji.cfm> (2010/02/25)

表二 東南亞區域主要恐怖組織及區域分布

名稱	Abu Sayyaf Group (ASG)	Bersatu	Front Pembela (Front PI)	Jemaah Islamiah (JI)	Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM)	Laskar Jihad (LJ)	New People's Army (NPA)
中譯	阿布薩耶夫	團結組織	伊斯蘭保衛者陣線	伊斯蘭祈禱團	馬來西亞聖戰組織	聖戰軍	新人民軍
活動區域	菲律賓南部	泰國南部	印尼	遍及東南亞地區	馬來西亞	印尼	菲律賓
主要特色	始於1970年代，為最激進的恐怖組織，目的是企圖在菲律賓南部成立獨立國家。	由北大年聯合解放組織與北大年聯合解放軍結合而成，是泰國境內長期爭取獨立的武裝分離組織。	1998年8月形成，現於印尼有22個分部，總部則設在雅加達。	1970年代晚期建立，為尋求建立一個回教基本教義派之獨立國的伊斯蘭武裝組織為東南亞範圍與勢力最大的恐怖組織。	1995年建立，目的為在馬來西亞建立回教國。	1998年於日惹建立，為印尼國內影響最大的恐怖團體，為伊斯蘭保衛陣線的支軍。	又稱為Communist Party of Philippines (CPP)菲律賓共產黨為菲國共產黨反政府武裝。

資料來源：United States Department of State (2004).

相關國家還未形成有效的聯合邊境管理，以及海上巡邏等防範機制和措施，管理相當困難。

911 事件後，一種彰顯反映伊斯蘭極端主義情緒的「新穆斯林」正在印尼、馬來西亞和菲律賓等地興起，而且在東南亞出現了不少同情 Osama bin Laden 的伊斯蘭基本教義組織，國際間正瀰漫一種恐怖主義「東擴」的氣氛。東南亞地區對 Osama bin Laden 勢力而言，既是一個理想的安全庇護所，也是一個有利於組建活動基地的地方，可以直接對美國反恐行動發動反擊。

根據美國國務院《2003 年全球恐怖主義形勢報告》對東亞反恐的評估，東南亞區域整體反恐作為有實質的進展與突破；東南亞國家在避免各轄區間出現反恐真空地帶並就恐怖主義組織及其活動交換情報方面，成果

豐碩。透過以「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)的「反恐怖主義工作計畫」以及「亞太經合會」(Asian Pacific Economic Cooperation, APEC)的「反恐怖主義工作小組」等機制的有效運作，該東南亞作為一個整體在執行邊境管制、運輸安全、資訊分享、資金募集以及建立司法制度等反恐項目的跨國合作上，獲得具體的進展。

此外，東南亞國家透過與澳洲、日本的積極合作，建立了各種國際和區域性安排，大幅提升區域內國家抗擊恐怖主義的能力。舉例而言，澳洲擴大既有反恐的雙邊制度安排，將東南亞地區八個國家涵蓋在內。2003年舉行的APEC經濟領袖會議通過了澳洲提出的兩項反恐計畫——改善旅客資訊系統及建立區域性行蹤監控警示系統。日本政府在移民管制、航空安全、海關合作、出口管制、執法和打擊恐怖主義籌資活動方面，亦與東南亞國家積極合作。

在個別國家方面，泰國與新加坡在破獲恐怖組織（例如「伊斯蘭祈禱團」）、防範恐怖攻擊方面成效卓著。馬來西亞於2003年7月成立「東南亞反恐怖主義區域中心」(Southeast Asian Regional Center for Counter Terrorism-SEARCCT)，計劃以地區培訓、情報交流以及提高公眾意識的活動為重點。自2001年5月以來，馬來西亞已根據《國內安全法》(Internal Security Act-ISA)拘留了100多名涉嫌的恐怖主義份子，並向印尼檢察機構提供馬來西亞在押嫌犯的錄影證詞，幫助印尼起訴恐怖主義嫌犯。馬來西亞對聯合國安理會有關防止恐怖主義籌資和凍結有關組織資產的要求，迅速採取相應行動。菲律賓政府組建了一支包含眾多機構參加的反恐怖主義特遣部隊，由國家安全事務顧問擔任主席，成員包含來自菲律賓政府分別負責安全、經濟和社會事務部門的34位官員，這些部門是採取有效反恐怖主義戰略必不可少的組成部分。2003年10月，菲律賓政府批准了聯合國12個反恐怖主義公約中其餘的六個公約，包括至關重要的《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) (Tan 2003: 228)。

對東南亞國家而言，其內部可以稱之為多元社會，而其多元的因素來自於種族的多樣性。是故，對東南亞政府而言，亦可稱得上多元的治理模式。在多元族群社會中，「認同」是首要面臨的問題。經過了第二次世界大戰前的殖民，各國政府必須建構出所謂的「國家認同」。東南亞的種族內部很清楚地知道你我，但卻將之放於單一國家下，因此，族群認同和國家認同所牽涉出的利益（權力）問題，深深地阻礙了執政者在政治上的治理，同時也造成了東南亞這個區域內部衝突的來源。相較之下，歐洲也是一個多民族的區域，但歐洲的區域整合卻遠比東南亞成功許多，這樣的種族議題將是東南亞政府必須深深思索的重點。

為此，學者 Buzan 提出了一套解釋，他認為在分歧的種族中，國家認同的問題來自於國家力量的強弱；換言之，強國基於國家或整體社會的完整性，有能力去建構出一套國家認同的概念（Buzan 1983: 23-25）。相對於弱國，為了自己的生存與發展，必須先設法富國強兵，思索如何建構強大的軍事力量，並致力於安全和穩定。就此而言，國家內部的種族衝突和國家力量為最主要的關鍵。具體而言，建構認同可以透過許多不同的方式，所謂「想像的共同體」就是一個很好的概念。

要瞭解東南亞的議題，我們必須釐清（政府）治理和種族間的關係，這與國家安全以及區域安全密切相關。基本上，如何有效管理種族的內部關係，攸關社會和政治的穩定，同時也牽涉到區域的和平與安全。簡單地說，所謂好的治理就是有效地管理種族內部的關係。在歐洲殖民後的東南亞，為了建國接受了西方民族國家的模式，同時透過自由民主的方式企圖解決不同國家、種族和區域的問題，其主要目的就是型塑一個共同的「市民文化」（civic culture），確保所有人享有同等的權利和義務。此外，還必須將所有的成員型塑在特定的民族國家之中。

Gellner 認為，民族主義模型奠基在三個基礎之上，亦即權力的分配、教育的權利和種族的區分，而美國和歐洲就是兩個典型的例子（Gellner 1983: 17-18）。不過，這樣的論述對於民族國家初期的東南亞來說，有其限

制所在。嚴格來說，民族主義，特別是東南亞國家，族群平等的教育權利於其中扮演一個重要的角色。Anderson 的「想像共同體」(imagined community) 強調，媒體和溝通的重要性是民族國家的關鍵；所有國家的人民都是每天面對面相處，這之中必須有其共享的經驗、歷史和地緣存在，而這個連結的主要關鍵即是媒體 (Anderson 1983)。

儘管 Gellner 與 Anderson 的觀點都有助於建構民族國家，然而，東南亞國家的問題也一如前述，深受多元族群的內部關係所影響。之後，Smith 在「種族」和「國家」的概念上進一步做了區分 (Smith 1995: 12-13)。所謂的「種族」，是一群同根、同源、同歷史或同記憶的單位或人口，其間存在著獨立程度的差異。但所謂的國家，包括了依群分享共同經驗、記憶的「多元成員」。因此，從族群到國家必須經過五個轉換：群體大眾、合法政體的憲法、民族意識型態的合法性、族群間的整合和最終國家疆域的界定，對東南亞國家來說，這是必須過渡的階段。

根據 Armstrong 的說法，國家的建立需要破除迷思，並提供國家的需求，使之成為文化的國家，這是擁有多元族群社會的東南亞強烈需要的。他們在日常的社經生活外，需要一個有機的組織。國家和國家認同需要個人、群體的努力，即便是不同的語言或深處不同的區域，也必須共享相同的生活經驗，落實想像的共同體。在談論民族主義的同時，我們要強調國家意義的建構，這是所有政治菁英必須致力的目標 (Armstrong 1998: 34-36)。

在亞太地區，恐怖勢力已經滲透。根據 Gunaratna 的說法，除了蓋達組織以外，回教的什葉派也是另一個意識型態和民族國家主義的群體 (Gunaratha 2003: 138-140)。911 事件之後，西方社會（美國）的論述（杭亭頓 (Samuel Huntington) 的文明衝突論）又備受關注，其因在於與恐怖主義有所關聯。很明顯地，伊斯蘭文明被樹立為打擊恐怖主義的標靶，而伊斯蘭文明也等同於恐怖主義。然而，從東南亞的觀點出發，911 事件主要描繪出三個群體，包括：激進的伊斯蘭教、主流的伊斯蘭教和政教分離

的政黨。研究指出，在東南亞的伊斯蘭教，本著寬恕、和平和微笑，就如 Noor 所言，其與恐怖主義劃上等號是一件可悲的事情，我們必須從「知」的角度去看待，而非從政治和意識型態的意涵去瞭解。這些恐怖活動，主要是由激進的伊斯蘭所策劃的一場「宗教戰爭運動」（Noor 2003: 165）。

據此，研究者認為有三個理由：（一）在 1973 年的油價上漲後，沙烏地阿拉伯有足夠的能力去進行宗教運動。（二）伊朗革命中，伊斯蘭牧師在信仰的力量上扮演一個主要的角色。（三）東南亞的伊斯蘭教徒成功地協助阿富汗對抗蘇聯。此外，Noor 加了第四項，也就是東南亞部分的伊斯蘭教徒建國幻滅，同時無法有效推動民主。因此，他們要重新塑造建國的架構。總言之，從東南亞的觀點來看，愈是與激進的伊斯蘭教徒做對，愈容易招致先入為主的軍事行動。

那麼，如何有效地反制新恐怖主義呢？主要可透過雙軌並行：第一軌是精確的軍事行動計算，確實地偵測恐怖團體、組織、基礎和計畫；第二軌是非軍事的計算——趕盡殺絕，對於可能的恐怖主義必須防範。然而，第二軌的可能性並不高，主要原因在於：（一）外援會導致國家失靈，進而成為恐怖主義的溫床。（二）根據克勞塞維茲的架構，恐怖主義主要來自於中產階級。因此，新恐怖主義的中產階級為了其人力資源的運用，會招募廣大的窮人共同對抗。綜觀之，這雙軌必須有效地相互配合進行，同時透過第二軌去強調長期的基本問題，例如：政治結構、經濟、社會和意識型態。基本上，衝突的核心是來自於意識型態的對立。

事實上，大多數國家普遍錯估了新恐怖主義。根據 Hoffman 的說法，恐怖主義（蓋達組織）的行動可從四個面向去認識：（一）專業的核心。每次的行動策劃都是精挑細選的結果，換言之，是一個驚人、壯觀的行動。（二）有訓練的行動者。蓋達組織會針對活動的行動者進行訓練，在專業的核心下，依據行動的內容逐一訓練。（三）當地接應。激進的伊斯蘭教派都有區域性的組織，可以提供蓋達組織進行攻擊的概念方向。（四）有思想的暴動游擊隊和恐怖份子。這些暴動團體或恐怖團體長期接受組織的

利益和訓練，提供武器、物資和其他所需的協助。

總結而論，在恐怖主義的新紀元，聖戰成了確切的攻擊行動，除了傳統的方式，先進的網路也淪為新世代恐怖主義的工具，因此網路將是恐怖主義下，下一個威脅挑戰的所在。對此，國家或國際組織該如何面對？首先，要重新認識恐怖主義，瞭解它是一個有計畫、有目的和預謀的行動，其內部邏輯是主要的關鍵，且新恐怖主義與過去的恐怖主義全然不同。第二，新恐怖主義主打的是心理戰。恐懼和恐嚇是其最大的武器。第三，美國和所有民主國家所強調的人權自由，對恐怖主義而言具有一定的價值。第四，對於美國的敵意並未減少。最後，恐怖主義是長期、不間斷的鬥爭。換言之，與恐怖主義的對抗從來沒有停止過。

五、結語

重新檢視國際恐怖主義的演進及其對東南亞國家及區域安全的效應，可以肯定此一新安全威脅的持續存在，然而，此一威脅並非美國反恐路徑圖中所謂的國際恐怖主義據點移轉至東南亞，致使東南亞成為全球反恐第二戰場，而在於東南亞國家區域性整合後所引發的新舊社會矛盾與經濟失衡。換言之，威脅美國利益至鉅的「新」恐怖主義並非東南亞區域安全的最大威脅，隱藏在東南亞國家內部與東南亞國家邊界地帶的分離主義與傳統恐怖活動，因全球化與區域性整合而浮出檯面並擴散，才是東南亞區域安全的真正挑戰。

毫無疑問地，東南亞擁有全球最多的穆斯林人口，然而貧窮艱困和社會不平等才是恐怖主義得以滋長和蔓延的溫床，因此，擁有全球最多穆斯林人口的印尼才被視為是國際恐怖主義新的避難所與根據地。

印尼的宗教特質和社會條件無疑非常適合恐怖主義發展組織和維持勢力。伊斯蘭教的主體地位、弱勢政府的存在、地理環境的特殊性等，使印尼難以去除成為恐怖主義宿主的隱憂（Kepel 2002: 264-65）。此外，印尼有上萬個島嶼，復因歷史、民族、宗教、交通等原因，使印尼中央政府

對爪哇島以外地區的控制一直呈現弱勢；如果國際恐怖主義與這些地區的分裂勢力及伊斯蘭教極端勢力結合，其後果堪虞。

峇里島爆炸事標誌了印尼正是東南亞「反恐鏈」中的一個薄弱環節，印尼政府面對恐怖主義的威脅與國際反恐壓力，始終處於兩難的困境。一方面，印尼要面對國際社會要求其加大反恐力度的壓力；另一方面，又要面對國內眾多穆斯林人口和形形色色的伊斯蘭教極端勢力。在印尼兩億多人口中（穆斯林占 85% 以上），僅有 10% 的人有機會參與並享有國家的經濟成果。「貧困落後與恐怖主義是一對孿生兄弟」，當被國家失衡政策所邊緣化的地區人民長期處於貧困狀態而又看不到任何希望時，便很容易傾向恐怖主義（Gunaratha 2002: 179）。

就東協組織而言，東南亞反恐行動與區域安全情勢在美國宣示「重返東南亞」並強化與東協成員國的安全戰略合作後，將透過國際強權支持與區域權體制協作的多層次戰略，面對國際恐怖主義的威脅並提升區域安全的合作。然而，東南亞國家推動反恐任務維護區域安全的關鍵因素除了國際體系與區域組織的合作外，更重要的是國家內部發展的提升與調整，致力消弭發展落差、實踐社會公平，從根本解決恐怖主義的問題。

參考文獻

西文部分：

- Abuza, Zachary (2003) "Terrorism: The War on Terrorism in Southeast Asia." in Richard J. Ellings, Aaron L. Friedberg and Michael Wills (eds.) *Strategic Asia 2003-04: Fragility and Crisis*. Seattle: The National Bureau of Asian Research. pp. 321-43.
- Anderson, Benedict (1983) *Imaged Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso.
- Armstrong, Warwick (1998) *A Question of Daily Life: Nationalism, Civil Security and Daily Life*. Oxford: Oxford University Press.
- Buzan, Barry (1983) *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books.
- Council of Europe (2007) *Cyberterrorism: The Use of the Internet for Terrorist Purposes*. Strasbourg: Council of Europe Press.
- Cronin, Audrey K. (2002) "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism." *International Security*, 27(3): 30-58.
- Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Feary, Grey and Hooker, Virginia (eds.) (2006) *Voices of Islam in Southeast Asia: A Contemporary Sourcebook*. Singapore: ISEAS.
- Gunaratna, Rohan (2003) "Al Qaeda's Origins, Threats and Its Likely Future." in Rohan Gunaratna (ed.) *Terrorism in the Asia-Pacific-Threat and Response*. Singapore: Eastern Universities Press. pp. 135-160.
- Gunaratna, Rohan (2002) *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. Victoria: Australia, Scribe Publications.
- Hoffman, Bruce (2002) "The Emergence of the New Terrorism." in Andrew Tan and Kumar Ramakrishna (eds.) *The New Terrorism-Anatomy, Trends and Counter-Strategies*. Singapore: Eastern Universities Press.
- Kepel, Gilles (2002) *Jihad: the Trail of Political Islam*. Cambridge: Harvard University Press.
- Mamdani, Mahmood (2005) *Good Muslim, Bad Muslim: America, the Cold War, and the Roots of Terror*. New York: Doubleday.
- Noor, Elina (2003) "Terrorism in Malaysia: Situation and Response." in Rohan

Gunaratna (ed.) *Terrorism in the Asia-Pacific- Threat and Response*. Singapore: Eastern Universities Press. pp. 161-177.

Sahni, Ajai (2003) "The Locus of Error: Has the Gravity of Terrorism 'Shifted' in Asia?" in Rohan Gunaratna (ed.) *Terrorism in the Asia-Pacific: Threat and Response*. Singapore: Eastern Universities Press. pp. 3-29.

Smith, Anthony (1995) *Nations and Nationalism in a Global Era*. Cambridge: Polity Press.

Tan, Andrew (2003) "Terrorism in the Asia-Pacific: Treat and Response – The Singapore Experience." in Rohan Gunaratna (ed.) *Terrorism in the Asia-Pacific: Threat and Response*. Singapore: Eastern Universities Press. pp. 226-228.

網頁資料：

United States Department of State (2004). "Patterns of Global Terrorism 2003 – Annual Report 2004" Website: <http://www.state.gov/documents/organization/31932.pdf>. (2010/02/21)

United States Department of State (2000). "Patterns of Global Terrorism 1999 – Annual Report 2000" Website: <http://www.state.gov/www/global/terrorism/1999report/patterns.pdf>. (2010/02/28)

Center for Defense Information (2008) "Terrorism Project: In the Spoyline–Jemaah Islamiya" Website: <http://www.cdi.org/terrorism/ji.cfm>. (2010/02/25)

東南亞微區域機制發展：以湄公河合作為例

蔡東杰*

中文摘要

相對於以冷戰時期兩極結構為背景，由少數強權以傳統地緣概念，由上而下進行控制的舊區域主義，新區域主義不但形成於呈現多極化國際格局的冷戰後期，其整合途徑也凸顯出某種功能主義式由下而上的外溢特徵。從另一個角度來看，自從區域化與區域主義引發學術界關注以來，相關案例研究幾乎都集中於歐洲與北美地區，尤其是從早期西歐地區整合到現今歐洲聯盟的發展歷程；雖然前述經驗確可作為其他地區的借鏡，但畢竟不同地區在政治、經濟、文化、歷史背景等方面都大相逕庭，這既意味著歐洲模式未必適用於全球各地，也暗示我們或許必須針對東亞找到某種具地區特色的合作途徑。爰此，本文便嘗試以「微區域合作」概念與湄公河區域整合經驗為例，對此進行初步思考。

關鍵字：區域整合、微區域主義、東南亞、湄公河

* 作者為國立中興大學國際政治研究所教授。E-mail: tctasi@dragon.nchu.edu.tw
本文收件日期為 2009 年 11 月 24 日，接受刊登日期為 2010 年 09 月 17 日

The Development of Micro-Regional Regime in Southeast Asia: Case Study of Cooperation in Mekong Basin

Tung-Chieh TSAI

Abstract

Being an outgrowth of the process of globalization, so-called “new” regionalism based on the idea that one can’t isolate trade and economy from the rest of society, in contrast to “old” regionalism which also known as classic regionalism was primarily seen as a process of economic integration. According to some scholars, this movement began to gather speed in the late 1980s. Anyway, though most case study about the regionalism focused on Europe and North America, especially the development of EU and NAFTA, it still does not necessarily imply that the EU model could be used all over the world. Because there are actually some differences between the experiences of EU and other regions, in this paper, I would try to use the Southeast Asia as example, especially to focus on the Mekong Basin, to observing the possible development of micro-regionalism.

Keywords: regional integration, micro-regionalism, Southeast Asia, Mekong River

一、多層次途徑下東南亞微區域機制發展

儘管人類對地緣環境的重視起源相當早，但一般認為，「區域」(region)這種具備超國家性質概念之出現，仍舊是非常晚近的事情。一般對於區域的大致定義為：「若干單一國家經濟體在制度上結合成更大的經濟集團或共同體」(Robson 1998: 5)。至於其最新的發展趨勢以及對東南亞地區的影響，可分別概述如下。

(一) 多層次化的新區域主義概念發展

相對於以冷戰時期兩極結構為背景，由少數強權以五大洲（亞、歐、美、非與大洋洲）傳統地緣概念，由上而下進行控制的「舊」區域主義，「新」區域主義不但形成於呈現多極化國際格局的冷戰後期，其整合途徑也凸顯出某種功能主義式由下而上的外溢（spill-over）發展特徵（Hettne 1994: 4）。由此，首先出現經由裂解五大洲而出現的新區域概念（例如東亞、拉丁美洲或中東），從而也帶來諸如次區域主義（sub-regionalism）與次區域經濟區（sub-regional economic zones, SREZs）的討論（Yue and Yuan, 1993）；其後，隨著成長三角（growth triangle）（Thant and Tang 1996）、自然經濟領域（natural economic territories）（Scalapino 1991: 19-40）或擴張都會區（extended metropolitan regions）（McGee and Macleod 1992）等不同名詞的逐一浮現，所謂微區域主義（micro-regionalism）問題又成為新的討論範疇。其間差別基本上可參考表一所示。

對於上述趨勢，「演化－制度學派」（evolutionary-institutionalization）首先將制度界定為「某種可供觀察且被遵守的人類事務安排」，其所持之基本假定是：經濟全球化的發展已大幅降低諸如自然資源稟賦、低廉工資與削價競爭等傳統政策的重要性，至於技術創新與新國際分工結構的形成，則將變得愈來愈關鍵（Neale 1987: 1177-1206）。無論如何，自 1980 年代起，由於區域整合浪潮隨經濟發展開始席捲東亞（Palmer 1991: 5），

表一 區域主義類別及其差異

類型區分	區域主義 regionalism	次區域主義 sub-regionalism	微區域主義 micro-regionalism
地理界定	傳統式地緣概念 ex.五大洲	裂解式地緣概念 ex.拉美、中東、東亞	次國家地緣概念 ex.成長三角
推動主角	大國	中小型國家	地方政府
行動目標	建立貿易架構 推動非歧視性措施	對抗外界（包括區域主義 與全球化）壓力	促進經濟成長 落實比較利益分工法則
發展優點	形成有效規模經濟	符合中小國家利益	最具政策彈性
發展限制	地理範圍過大，導致歧異 大國間爭霸衝突	地域界定模糊 發展計畫缺乏共識	國家體系現實 市場規模有限

資料來源：作者自行整理。

從而依照開放主義之特色與若干新區域主義之特徵，除出現亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）創制外，同樣引人注意的是東亞在次區域與微區域層次的發展。進言之，微區域主義有時也被稱為「次次區域主義」（sub-subregionalism），它與區域主義或次區域主義其實是彼此相關的（Rousseau 1995: 26）；值得注意的是，整合進程儘管大多源自經濟動機，但微區域主義特別強調以經濟現實為基礎來重塑政治空間，由此也引發諸如「跨邊界區域」（cross-border region）的討論（Kramsch and Hooper 2004）；例如：大前研一便將這種新的互動單位稱為「區域國家」（region state），並認為「其定義並非根源自其政治疆界位置，而是它們如何擁有正確的規模與範疇，以便在今日的全球經濟中成為一個真正且自然的企業單位」（Ohmae 1995: 6）。當然，民族國家是否即將邁向發展終點，仍是個爭辯不休的學術議題，但多數學者或許都同意以下看法：亦即國家或政府單位目前依舊是最重要的整合決策來源，但自主性公民社會與非政府組織對於傳統國家主義途徑的挑戰，卻也是個不容忽視的現象（Payne 1998: 2; Shaw 2000: 399-414）。進言之，相較於藉由「政治性疆界」（political boundary）所界定的傳統國家單位，浮現中的區域不啻凸顯出「經濟性疆界」（economic boundary）的概念，從而亦暗示著出現將另一種新單位的趨勢。

（二）東南亞的微區域機制發展概況

相較於在全球化與區域化運動中擁有較積極地位的傳統國家單位（一般指的是中央政府），非國家行為者（國際組織），特別是地方政府，則在微區域運動中著力甚深，甚至經常成為積極介入或主要執行者的角色，類似情況在東南亞地區有不少例證可資探討（Breslin 2000: 205-226; Yue and Yuan 1993: 236）。

從某個角度來看，微區域主義其實是透過比較利益法則，讓具有地緣鄰接性，但未必擁有共同政治基礎的地區，得以彼此合作，以便一起提升競爭力。有關東南亞地區的微區域機制發展可參考表二，至於某種具體作為，乃是「成長三角」（growth triangle）（Thant *et al.* 1998），¹這是一種自 1990 年代以來便盛行於東南亞的地緣經濟區概念，首先由新加坡在 1989 年向馬來西亞與印尼提出建議，希望能透過垂直分工結構，利用後兩者的廉價土地與勞力，建立起互利共生的發展網路；其後，共同開發結果不僅讓馬來西亞的柔佛州在工業和旅遊業方面迅速發展、印尼巴丹島獲得大量外資投入，新加坡也藉此進一步提升其發展程度（ASEAN Secretariat 1997: 147; Naidu 1998: 234-240）。就在前述組合被稱為「南部成長三角」時，馬來西亞也在 1990 年企圖將同樣模式推銷給印尼與泰國，希望一起組成「西部成長三角」；不過，儘管組成西部三角之各國缺乏明顯分工結構，整合成果也相對有限，菲律賓仍在 1992 年接著提出建立東協（「東部經濟成長區」）的構想，並在 1994 年由相關各國簽署合作計畫，成立東部東協商務理事會作為協調機構。除此之外，中國、印度、緬甸與孟加拉等則於 1999 年召開「中孟印緬區域經濟合作與發展會議」，希望在加強交流並建立經貿互動架構後，提升彼此邊界區域合作（任佳 2003：17-22；任佳、陳利

¹ Thant, Myo, Min Tang and Hiroshi Kakazu (eds.) (1998) *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*. New York: Oxford University Press.；在前新加坡總理吳作棟於 1989 年 12 月提出「成長三角」（growth triangle）一詞後，亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）也在 1993 年與日本國際大學共同在菲律賓召開「亞洲成長三角國際研討會」，從而將此種合作界定為：包括三個或三個以上國家精心設計且地理毗鄰的跨國經濟區，目的在利用成員國生產要素的不同來促進外向型貿易與投資。

表二 東南亞微區域主義發展概況

計畫名稱	推動起點	涵蓋地緣範圍
南部成長三角 IMS-GT	1990	新加坡、馬來西亞柔佛州、印尼廖內群島，後於 1996 與 1997 年分別擴張至馬來西亞南部四個州與印尼西部六個省
大湄公河計畫 GMS	1992	包括流域所涵蓋的緬甸、泰國、柬埔寨、寮國與越南地區，1995 年東協高峰會也提出湄公河流域開發合作計畫
黃金四角	1993	湄公河上游包括中國、寮國、緬甸與泰國間合作計畫
西部成長三角 IMT-GT	1993	印尼蘇門答臘北部、馬來西亞的吉打、玻璃市、檳榔嶼與霹靂州、泰國北部的北大年、沙敦、宋卡和也拉等府
東部經濟成長區 EAGA	1994	包括蘇祿海周邊的汶萊、菲律賓的棉蘭老島和巴拉望、馬來西亞的沙巴與砂勞越、印尼的北蘇拉威西與加里曼丹
孟中印緬合作區	1999	包括四國比鄰的邊界地區
馬泰聯合發展區	1999	由馬來西亞將沿岸生產的天然氣運往泰國南部的 Sogkhla

資料來源：作者自行整理。

君 2004：54-58)；值得注意的是，由於泰國、新加坡、斯里蘭卡與尼泊爾等都表示希望加入，所以該論壇不僅正由「第二軌道」朝向「第一軌道」機制發展，未來也可能由微區域機制升格為次區域機制，甚至成為東南亞以及南亞這兩個次區域之間的連接點。

從另一個角度看來，自從區域化與區域主義引發學術關注以來，相關案例研究幾乎都集中於歐洲與北美地區，尤其是從早期西歐地區整合到現今歐洲聯盟形成的發展歷程。雖然前述「成功經驗」確實可作為其他地區的借鏡，但畢竟不同地區在政治、經濟、文化、歷史背景等各方面都大相逕庭，這既意味著歐洲整合模式未必適用於全球每一個角落，也暗示我們或許必須針對東亞找到某種具有地區特色的合作途徑。在此，本文便嘗試以「微區域合作」概念與湄公河區域整合經驗為例，對此進行初步的摸索與思考。

二、大湄公河計畫之源起與發展概況

有「東方多瑙河」與「黃金水運通道」之稱的湄公河（Mekong River），全長 4,880 公里，為東南亞第一大河與世界第六大河。自中國青康藏高原唐古喇山發源後，先後流經中國青海、西藏和雲南省（此段稱瀾滄江），接著通過緬甸、寮國、泰國、柬埔寨和越南（此段稱湄公河），流域總面積估計超過 80 萬平方公里以上，所涵蓋人口約三億人。

（一）亞洲開發銀行與大湄公河計畫

到目前為止，亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）乃是推動湄公河合作最主要的機制之一。正如其官方網站標題「為亞太地區貧窮而奮鬥」（Fight Poverty in Asia and the Pacific）所示，身為政府間非營利與互助性的區域金融開發援助機構，其主要任務在於促進亞太地區經濟發展和合作，尤其是協助開發中與低度開發會員消除貧窮及改善人民生活品質，至於主要方式則包括政策對話、提供貸款、技術援助、贈款、擔保與股權投資等，以便協助推動基礎建設、道路運輸工程建設等，改善當地貧窮問題。²為提升援助效率，亞洲開發銀行特別將 43 個「開發中國家」成員依地理位置分為東亞與中亞、湄公河流域、太平洋島嶼國家、南亞及東南亞等五個「區域」，³然後分別設計了大湄公河次區域合作計畫（Greater Mekong Sub-region Program, GMS Program）、中亞區域經濟合作計畫（Central Asian Regional Economic Cooperation Unit, CARECU）、南亞次區

² ADB 貸款按條件可分為硬貸款、軟貸款和贈款三類。按方式劃分有專案貸款、規劃貸款、部門貸款、開發金融機構貸款、綜合專案貸款、特別專案執行援助貸款、私營部門貸款及聯合融資等八類。在技術援助方面，則可分為專案準備技術援助、專案執行技術援助、諮詢技術援助和區域活動技術援助等四種。

³ 「東亞與中亞」包括亞美尼亞、阿塞拜然、中華人民共和國、香港、哈薩克、韓國、吉爾吉斯、蒙古、中華台北、塔吉克、土庫曼、烏茲別克；「湄公河流域」包括緬甸、寮國、泰國、柬埔寨、越南；「太平洋島嶼國家」包括科克群島、斐濟、吉里巴斯、馬紹爾、密克羅尼西亞、諾魯、帛琉、巴布亞紐幾內亞、薩摩亞、所羅門群島、東帝汶、東加、吐瓦魯、萬納杜；「南亞」包括阿富汗、孟加拉、不丹、印度、馬爾地夫、尼泊爾、巴基斯坦、斯里蘭卡；「東南亞」包括印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡。

域經濟合作方案 (South Asia Sub-regional Economic Cooperation initiative, SASEC initiative)、印馬泰成長三角 (Indonesia, Malaysia, Thailand Growth Triangle, IMT-GT)，以及東協東部成長三角 (Brunei, Indonesia, Malaysia, Philippines East ASEAN Growth Area, BIMP-EAGA) 等五個「次區域計畫」，以便為其制定將技術援助、貸款項目及貸款計畫聯繫起來之「國家戰略與計畫」(Country Strategies and Programs)，以及每年例行公布的「次區域合作戰略與計畫」(Sub-regional Cooperation Strategies and Programs, RCSPs)。值得說明的是，在「區域」中被歸類的「湄公河流域國家」以及被置於「次區域計畫」中的大湄公河次區域合作計畫，看似位在同一地理範圍，其實位於湄公河流域的國家只有緬甸、寮國、泰國、柬埔寨及越南五個「國家行為者」，但在大湄公河次區域合作計畫中則加入了以地方政府名義參與的中國雲南省，這一方面暗示其所具備之特殊性，也是本文所以透過「微區域」概念來加以觀察的緣故。

事實上，聯合國經濟社會理事會早在 1955 年便提出了共同開發資源的「湄公計畫」，並在 1957 年成立湄公河委員會 (Mekong Committee, MC)；但因此地區長期陷於戰亂，致使該委員會的工作也僅限於進行相關研究。為實現亞洲開發銀行於 1991 年通過的「中期戰略框架」(Medium-Term Strategic Framework, MTSF)，並貫徹促進開發中國家會員合作的宗旨，位於湄公河流域沿岸之中國、緬甸、寮國、柬埔寨、泰國、越南等國乃在 1991 至 1995 年間進行兩階段可行性研究，除亞洲開發銀行在 1992 年發起建立「大湄公河次區域經濟合作」(GMS) 計畫外，前述六國也共組部長級會議 (王勤 2003：9-10；趙洪 2002：6-7)，展開在運輸、能源、電信、環境、人力資源發展、旅遊業、貿易、民營投資與農業等部門之合作 (雲南省人民政府辦公室 2005)。

(二) 大湄公河計畫的主要推進歷程

進言之，整個大湄公河次區域經濟合作的宗旨大致包含以下三項：首先是加強連接性 (enhanced connectivity)，亦即透過交通基礎建設與跨國公

路網之開發，使區域內的資源得以被順利分享與利用；其次是提高競爭力（increased competitiveness），包括經濟走廊的建設、貿易自由化、能源開發、資訊高速公路之建立等，亦即透過提倡更良好的政府治理機制，增強微區域競爭力；第三是增強社群意識（a greater sense of community），主要是解決環境保護與生態多樣性等問題。為落實前述宗旨，大湄公河次區域合作計畫在 1995 年建立起一套「雙層機制」，作為規劃與執行計畫內容的架構；在涉及日常決策的第一個層次中，每年召開的「部長級會議」（Ministerial Conference）負責制定微區域合作政策、聯繫各國代表並彙整意見；至於第二層次則負責執行計畫，亦即在部長級會議做出決策方針後，便交由專家小組（experts group）、工作小組（working group）或論壇（forum）進一步討論項目與細則；除此之外，在部長級會議與執行單位之間還設有資深官員會議，作為籌備部長級會議、協調政策與執行單位間之中介部門。發展迄今，大湄公河次區域經濟合作計畫之演進大致可分為以下幾個階段來說明：

1.建立互信階段（1992 至 1994 年）：在大湄公河次區域經濟合作計畫於 1992 年揭開序幕後，成員國便逐步在亞洲開發銀行引導下開啓信心建立過程。首先是在 1993 年的第二屆部長級會議中初步形成交通、能源、環境與自然資源管理、人力資源開發、貿易投資和旅遊等領域的合作架構，強調經濟合作應以「交通基礎建設」為主軸，而亞洲開發銀行也在簽署相關文件中首次使用「大湄公河」一詞。

2.建立合作架構階段（1994 至 1996 年）：在 1994 年的第三屆部長會議中，正式提出「大湄公河次區域合作」架構，確定「加快次區域持續經濟發展和提高次區域人民的生活水準」為計畫最終目標（何大明等 1997：94-99）。接著在翌年會議中，更進一步確認合作架構和項目，加入「通訊部門」成為第七個合作領域，並將 103 項合作訂為優先執行項目。值得注意的是，在「交通運輸」部門中，亞洲開發銀行經由針對成員國進行跨境交通運輸之可行性評估調查結果發現，各國存在「極嚴重的貿易與人員流動壁壘」，從而成為後來簽訂「次區域跨境運輸協定」的開端。

3.計畫準備階段（1996 至 2000 年）：由於大湄公河次區域經濟合作計畫之援助範圍廣泛且項目繁多，導致資金募集困難，因此在 1996 至 1997 年部長級會議中便設法將「交通運輸部門」及「旅遊業部門」設定為優先發展項目。尤其在 1997 年東亞金融風暴發生後，各國先於 1998 年提出「1998~2000 工作計畫指標」，倡議發展「三縱」（仰光—曼德勒—昆明、泰國—寮國—昆明、海防—河內—昆明）及「兩橫」（峴港—沙灣那吉—彭世洛—毛淡棉、胡志明市—金邊—曼谷—仰光）經濟走廊（economic corridors）目標；接著又自 1999 年後陸續簽署「跨境運輸協定」，⁴希望「減少有礙貨物和人員跨邊境自由流動之非關稅性壁壘、消除複雜海關檢查與出入境手續、簡化與統一車輛和負載規格，以及降低通關費用」。

4.全面實施階段（2000 年迄今）：在各國紛紛擺脫金融風暴影響後，2001 年部長級會議乃進一步提出「十年戰略架構」作為大湄公河次區域經濟合作計畫之整體策略方針。此戰略架構有別於前述亞洲開發銀行為開發中國家制定的「國家戰略與計畫」及「次區域合作戰略與計畫」，特別著重於以下的發展目標：透過跨部門途徑加強連結基礎設施、促進跨國境貿易投資、擴大私營部門的發展參與並提高其競爭力、發展人力資源及提高技術能力、保護環境並提倡自然資源永續利用。為此，大湄公河次區域經濟合作計畫又設置了 11 項所謂「旗艦計畫」（flagship programs）以執行其構想（宋強、周啓鵬 2004：25-29）。

三、有關湄公河合作之其他推動發展

由亞洲開發銀行推動的大湄公河次區域經濟合作計畫雖是目前有關湄公河微區域開發中，最重要且關鍵的動力來源，但事實上，還有其他幾個倡議性機制也同時在進行當中，且都具備相當之影響能量，以下分別予以討論。

⁴ 1999 年由寮國、泰國與越南首先簽署，2001 年柬埔寨簽署，2002 年中國加入，直到 2003 年第 12 屆部長級會議上緬甸同意後，所有微區域成員才全部進入此協定架構。

（一）東協－湄公河流域開發合作計畫（AMBDC）

首先是由東南亞國家協會（ASEAN）主導的「東協－湄公河流域開發合作計畫」（ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation, AMBDC）。儘管直到柬埔寨在 1999 年加入後，湄公河微區域範圍才完全被納入東協，但此地區的開發問題早已受到關注與重視；例如：1996 年舉行的首屆「東協－湄公河流域開發合作部長級會議」中，七個東協成員國家加上中國、柬埔寨、寮國、緬甸共 11 國便共同通過了「東協－湄公河流域開發合作基本架構」（Basic Framework of ASEAN-Mekong Basin Development Cooperation）作為指導方針（Than and Gates 2001: 142），東協－湄公河流域開發合作計畫於是正式成立，這也是東協為縮減成員國發展差距，以及消除區域內貧窮與社會經濟不平等現象而設立的四個「發展地區」（growth areas）計畫之一。⁵

在 1996 年首屆部長級會議中所簽署的「基本框架」，乃是東協－湄公河流域開發合作計畫用以落實合作發展的政策方針，其中揭櫫了三項合作目標（ASEAN 1996），包括：促進湄公河流域地區經濟聲譽與永續發展、鼓勵建構穩固經濟夥伴關係與互利之對話與項目、加強東協會員國與湄公河沿岸國家之交流與經濟聯繫。至於與會的 11 個國家加上在 2000 年第二屆部長級會議中獲同意加入的日本與韓國，既是東協－湄公河流域開發合作計畫「核心成員」（core group），實際上也與「東協十加三」重疊，可見其受重視之程度。值得注意的是，部長級會議既為其最高決策單位，此一會議通常亦緊接在「東協部長級會議」或「東協高峰會」後舉行，以期更具效率地執行東協達成之決議，由此可見雙方配合之密切程度。儘管在 1996 年第一屆會議召開後，便因爆發金融危機，以致部長級會議在 1997

⁵ 這些東協的援助計畫分別為：Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-Philippines East ASEAN Growth Area（簡稱 BIMP-EAGA）；Indonesia-Malaysia-Singapore Growth Triangle（簡稱 IMS-GT）；Indonesia-Malaysia-Thailand Growth Triangle（簡稱 IMT-GT）；West-East Corridor（WEC）of the Mekong Basin in Vietnam, Laos, Cambodia, North-eastern Thailand within the ASEAN Mekong Basin Development Cooperation scheme。

至 1999 年間連續中斷，東協也在 1998 年舉行的「湄公河流域經濟合作研討會」上宣布，部分計畫中的流域建設工程將被迫延遲。但在 2000 年重新啓動後，東協－湄公河流域開發合作計畫的運作已逐步邁上常軌（劉稚 2000：54-55）。大體來說，此一由東協推動的合作項目，在內容上幾乎與 ADB 主導的大湄公河次區域合作計畫重疊，在兩者重複性極高的情況下，由於 ADB 在資金募集與組織動員方面成效較佳，因此東協－湄公河流域開發合作計畫扮演的其實較接近輔助性角色；其次，尤其在中國與東協啓動雙邊自由貿易區（ASEAN-China Free Trade Area, ACFTA）建構後，由於湄公河流域所處的中南半島具有重要的「接點」地位，以致中國和東協都將東協－湄公河流域開發合作計畫視為雙方合作的重點之一，中國方面既同意減免湄公河微區域國家部分或全部債務，並向大部分輸往中國商品提供零關稅待遇，這也讓東協－湄公河流域開發合作計畫由此延伸至湄公河微區域範圍以外（周毅、凌雲志 2005：38-41；胡佳佳 2005：49-53；陳鐵軍 2005：120-123；張良民 2005：45-48；賀經達 2005：6-14；楊虹 2005：103-106）。

（二）湄公河委員會（MRC）

在相關倡議中，1957 年成立的湄公河委員會（Mekong Committee, MC）歷史最為悠久，其主要作為是企圖透過充分公平利用、保護和分配湄公河流域水資源，以達永續發展的目標（何大明、陳麗暉 2001：25-32）。事實上，法國早在十九世紀便為了維護自身的殖民利益，設立最早有關湄公河航行權的相關條約；聯合國在冷戰初期的 1951 至 1955 年間，也對世界上最大「未開發國際河流」（untamed rivers）之一的湄公河流域進行相關調查，並於 1957 年成立「湄公河下游調查協調委員會」（Committee for Coordination of Investigations of the Lower Mekong Basin），簡稱「湄公河委員會」。由於初期缺乏類似模式可參考，因此在財務與技術方面皆由聯合國開發署（United Nations Development Agency, UNDA）主導，⁶直至 1975

⁶ “About the MRC.” Website: http://www.mrcmekong.org/about_mrc.htm.

年為止才停止運作。在柬埔寨陷入戰亂的情況下，寮國、泰國與越南於 1977 年設立「臨時湄公河委員會」(Interim Mekong Committee, IMC)以繼續調查，並完成「關於下湄公河流域土地、水及相關資源開發修定指導報告」；直到冷戰結束後，沿岸的寮國、泰國、柬埔寨及越南才在 1995 年共同簽署「湄公河流域永續發展合作協定」(Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin)，並依此成立了新的「湄公河委員會」(Mekong River Commission, MRC)(何大明等 2003: 71-78)。

根據前述「永續發展合作協定」，各國既希望「本著建設性和互利願望持續開發、利用、保護及管理湄公河水資源及其相關資源，並為達以上目的提出各方皆能接受之合作架構」，也高舉所謂「湄公精神」(Mekong Spirit)，亦即提倡從過去「大規模開發計畫」轉向「自然資源之永續發展與管理」方向發展，以「保護湄公河流域的環境、自然資源、水生生物和水生條件以及生態平衡」；⁷至於在「水資源利用與開發」的主軸之下，水資源利用、環境保護、河流氾濫管制與減緩、漁業、農林業灌溉、通航與水力發電被列為主要合作項目，其內涵也反映在 2004 年通過的「2006——10 年戰略計畫」中，尤其大規模跨國水利灌溉工程更為重點所在。為落實前述目標，各國共同組成部長級理事會，且被授權代表政府決策，必要時亦可邀請與議題相關之國家以觀察員(observer)身分參與。除此之外，秘書處負責協調各國的「國家湄公河委員會」(National Mekong Committees, NMCs)以執行決議，而湄公河上游的中國與緬甸則在 1996 年以「對話國」身分受邀參與「MRC 六國對話會議」(Dialogue Meeting)，以彌補該委員會之互動主要限於湄公河下游流域的缺陷。

(三) 黃金四角經濟合作 (QEC)

湄公河一般可分上、中、下游三段，⁸但國際上則通常分為上、下兩段，

⁷ “Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin.”
Website: http://www.mrcmekong.org/agreement_95/agreement_95.htm.

⁸ 從中國流經緬甸、寮國邊界到寮國首都萬象為上游，長 1,053 公里；中游則從萬象到寮國巴色市，長 724 公里；最後從巴色至柬埔寨首都金邊為下游，長 559 公里。

緬甸、寮國、泰國交界處以上包括瀾滄江河段通稱為「上湄公河」，以下稱為「下湄公河」（王雲祥、劉立平 2002：13-15）。相對於前述湄公河委員會主要針對「下湄公河」區段展開合作，泰國為擴大與周邊國家的經貿合作，獲取資源與市場互補，並透過加強與中國的聯繫，以維護在大湄公河微區域的戰略利益，因此在 1993 年推動「中國、寮國、緬甸、泰國黃金四角經濟合作」（Quadrangle Economic Cooperation, QEC），⁹簡稱為「黃金四角計畫」。由於中國希望藉此為開發大西部計畫增加助力，寮國希望藉此改善北部地區的落後貧窮現象，緬甸則期盼藉此擺脫西方國家制裁壓力，於是在高度共識下，無論是 1999 年中、泰兩國所簽署的「關於二十一世紀合作計畫的聯合聲明」，或 2000 年中、緬兩國簽署的「關於未來雙邊關係合作框架的聯合聲明」，都正面肯定此一經濟合作框架（林明 1996：19-20；柴燕玲 2004：40-46；郭來喜、何大明 1995：22-28；郭建初 1995：34-38；陳社明、李益敏 2000：84-88；劉金鑫 2004：13-15）。

在具體項目方面，各國則首先確定以「交通」與「旅遊」為重點，至於「瀾滄江—湄公河商船通航協定」則為主要代表。其實早在 1989 年，中國與寮國便達成聯合探勘上湄公河航道的協議，並於翌年組成兩次官方「試航團」，完成自雲南景宏至寮國瑯勃拉邦省的航道考察，結果不但引起東協與美、日等國對開發上湄公河航運的興趣，也促使「黃金四角」成員在 2000 年簽署了「瀾滄江—湄公河商船通航協定」（王士泉 2001：1-6；王雲祥 2001：10-11；王雲祥等 2004：83-85；唐安慧 2001：4-6；彭智輝 2003：49-52）。據此，各國必須在簽約一年後落實商船通航，任一方的船舶均可按協定，在中國思茅港和寮國瑯勃拉邦港間自由航行，並規定四國在船舶進出港口、辦理海關手續、裝卸貨物以及使用碼頭設備等方面，應相互給予船舶最惠國待遇（中老緬泰簽署瀾滄江—湄公河通航協定 2000）。此協定簽署不但開啓了上湄公河航運資源利用，也進一步推動黃金四角國家更大的客貨貿易流量。

⁹ 範圍包括傳統的「黃金三角」地區，加入由湄公河連接的中國西南部，涵蓋中國雲南省思茅專區五縣市、西雙版納州三縣市；寮國上寮五省；緬甸東撣邦四縣市；泰國清萊、清邁兩府，總面積約 20 萬平方公里。

其次，歷史悠久的毒品問題 (Jelsma *et al.* 2005: 1-6; Renard 1996: 38)，也成為「黃金四角」發展所必須面臨的重大挑戰。為改善此地區的毒品氾濫挑戰，從「替代生產計畫」著手解決與毒品生產相關的社會結構因素，一般被認為是消除微區域合作「黑色屏障」的關鍵 (祁苑玲 2005: 30-34; 郭健初 1995: 34-38; 劉稚 1999: 75-78)。早在 1992 年，中國、緬甸與泰國便與聯合國國際藥物及犯罪管制規劃署 (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) 簽署了「禁毒合作專案」，確定加強邊境地區打擊毒品販運、減少毒品需求與實施農作物替代種植計畫等政策目標；其後，各國又在 2001 年召開「禁毒合作部長會議」並通過「北京宣言」，強調將加強資訊交流合作，在毒品預防教育、緝毒執法、資訊交流、戒毒治療和康復、易製毒化學品管制、替代種植方案與人員培訓等方面展開實質合作。

三、湄公河微區域機制之評估與展望

從前述討論可以發現，正如 Etel Solingen 所言，「非正式性、共識導向與開放式區域主義」乃是當前東亞區域整合的特徵 (Solinngen 2005: 32-38)；其中，微區域主義不啻是種「向下發展」的超國家互動途徑，其目的方面在重新找回地緣環境與人類活動之間的正常關係，然後由此依循古典經濟法則來建構理性的國際分工環境，另方面也是對於東亞整合過程中，高異質性與高需求性之「雙高困境」(前者意味了短期內不可能完成整合，但後者又凸顯出某種急迫性) 的回應。對此，儘管在學術定義未被釐清之下，湄公河流域經常被稱為「次區域」，但一方面相較於更廣大的東南亞同樣被歸入次區域範疇，作為東南亞一部分的湄公河流域若還是被認定是次區域，實在並非嚴謹的做法，再加上流域合作參與者確實包括地方政府此一非傳統成員，因此本文能試圖由「微區域」角度來進行觀察。

(一) 湄公河微區域發展之障礙與挑戰

儘管自亞洲開發銀行在 1992 年推動大湄公河次區域合作計畫起，包括各種管道在內，湄公河微區域合作迄今已有十餘年的發展，且正如前述也取得相當多正面且實質之進展，但不可諱言地，此一合作框架仍存在下列幾項挑戰：

1.參與國家之間的利益矛盾：首先是隨著中國崛起態勢愈發明顯，無論利用其經濟能量來提升區域發展，還是擔憂「中國威脅」，都成為各國考量與中國合作程度時，陷入兩難情境（盧光盛 2006：15-19）。其次，泰國與越南在議題設定上的競爭（反映出雙方對於中南半島主導權的爭奪）也值得關注（華世鴻 2008：27-31），前者其實是大湄公河次區域合作計畫的主要推動者之一，但後者則自 1998 年以來，不斷地遊說各國參與其倡議的「東西走廊」計畫，並獲得日本大力贊助。除此之外，美國在新世紀的企圖是「重返」東南亞，印度希望藉由「東進政策」前進東亞，以及中國與日本紛紛將焦點投射至此一地區上，都增添微區域發展背後複雜的環境背景。對此，我們將在下一個小段落當中補充說明。

2.中央與地方部門的協調問題：正如前述「微區域」概念所強調的，此種整合與傳統途徑的最大差異之一，便是地方單位扮演了更積極的角色；只不過，由於各自本位立場與觀察角度不盡相同，儘管地方對中央存在著從屬關係，但如何有效反映地方意見，甚至不同地方（例如：中國的雲南與廣西省）之間也具備不同的發展政策與比較利益，這些顯然都有待進一步的溝通。

3.參與國家發展程度不一的挑戰：在廣義參與成員方面，既包括快速崛起為經濟強權的中國、已名列發展中國家前端的泰國、正急起直追的越南，以及相對仍舊落後的柬埔寨、緬甸與寮國，此一現實既必須被體認，對於低度開發國家亦應提供更彈性且適合該國發展之策略選項。

4.過度重視開發以致破壞自然生態：由於多數參與微區域合作的國家或組織主要考量的是政治和經濟利益，以致進行相關工程時，經常造成破壞自然生態環境的問題，例如：為改善雲南思茅至寮國琅勃拉邦之通航情

況，採取岩礁爆破方法來疏浚，結果造成下游河水混濁，湖泊、平原及支流環境也跟著惡化，便是一個顯著例證。這也反映出，類似施工都應設置適當之督導管理機制（駐泰國代表處經濟組 2008）。

5.非傳統安全因素對合作進程之威脅：除前述生態破壞問題之外，包括市場經濟模式所帶來之自然資源掠奪、地區發展貧富差距拉大的影響、大量移民與當地原住民之間的族群糾紛、跨國犯罪蔓延，再加上沿岸各國程度不一的全球化症候群挑戰等，都是微區域發展過程中無可忽視的非傳統安全問題（Dosch 2005: 6）。至於水資源的爭奪，也是不能忽視的衝突點之一（亞洲可能因水資源爆發戰爭，湄公河流域成火藥庫 2008）。

（二）區域內外主要國家之政策競逐

湄公河微區域發展除了存在前述挑戰外，區域內外各主要國家紛紛投入所形成的「政策競爭」態勢，也帶來某種矛盾；可以這麼說，這些政策雖確實挹注了相當大的發展能量，但其中暗示的競爭性又不啻埋下衝突伏筆，以下便分別就若干積極投入國家的政策進行說明。

1.泰國：泰國不僅為東協創始國與大湄公河次區域合作計畫主要推動者，湄公河開發對該國亦有重要之政經及戰略意義。為藉此微區域合作以建立在中南半島、甚至東南亞地區之領導地位，前總理 Taksin 在 2003 年便邀集緬甸、寮國及柬埔寨在緬甸蒲甘召開經濟合作高峰會，共同簽署了「伊洛瓦底江－昭披耶河－湄公河經濟合作戰略」（Ayeyarwady-Chao Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy, ACMECS）與「經濟合作戰略行動計畫」（Economic Cooperation Strategy Plan of Action, ECSPA 2003-2012），希望在 10 年內共同執行 46 項共同計畫與 224 項雙邊計畫（山影進 2003：138）；因此，此計畫是以泰國提供大量援助作為基礎，由此既凸顯了建立「泰銖經濟圈」的企圖，越南為避免在中南半島被邊緣化的危機，也隨即在 2004 年加入運作。

2.日本：早自 1950 年代末起，日本便成為湄公河流域開發最主要的援

助來源；進入後冷戰時期，首相宮澤喜一更在 1993 年提出針對寮國、柬埔寨與越南的「共同合作援助」構想，倡議召開「印度支那綜合發展論壇」（Forum for the Comprehensive Development of Indochina, FCDI），並於 1996 年由外務省、通產省及若干民間團體共同組成「大湄公河開發構想委員會」，積極參與此一地區的國際合作（華世鴻 2007：21-27；樊小菊 2008：12-14）。為爭取對此一微區域開發的主導權，日本不僅自 2004 年起便邀集寮國、柬埔寨與越南每年定期召開外長會議，並於 2007 年會議中通過「日本－湄公河地區夥伴關係計畫」，決定加強援助此區域；接著，在泰國與緬甸於 2008 年加入後，日本既明確提供 2,000 萬美元無償援助建立「東西經濟走廊」和「南部經濟走廊」，並將 2009 年明定為「日本－湄公河交流年」，且繼之於 2009 年主辦第一屆「湄公河高峰會」，首相鳩山由紀夫表示將提供流域國家 5,000 億日圓（約 55 億美元）貸款，以深化與這些國家的互動關係；至於召開高峰會的原因，部分是為了回應「變動中的國際情勢」，包括中國影響力日增以及美國對此地區的濃厚興趣。

3.印度：自 1991 年啟動「東向政策」後，如何以中南半島作為跳板，以拉攏與東南亞國家的關係，便成為印度的重要戰略方向。更甚者，由於含有「對抗中國的意圖」（Cohen 2002: 253），就在前述「黃金四角」成員國於 2000 年簽署「瀾滄江－湄公河商船通航協定」的同時，印度也推動與泰國、緬甸、越南、寮國與柬埔寨等國家建立所謂「湄公河－恆河合作計畫」（Mekong-Ganga Cooperation, MGC），以便搭建起與此一微區域之間的聯繫橋梁（何勝、李霞 2008：43-46；盧光盛 2006：18）；根據 2001 年通過的行動計畫，各國將針對旅遊、文化、教育和交通運輸等領域進行具體合作。

4.中國：自 1994 年國務院成立「瀾滄江－湄公河流域開發前期研究協調組」後，中國便積極全面投入相關活動，並於 2002 年公布「中國參與湄公河次區域經濟合作國家報告」（此後每三年發布一次）；接著，更主導「大西南與瀾滄江－湄公河次區域合作開發」計畫，包括交通、能源、貿易、投資、環境、觀光及毒品替代種植等；其中，交通能源部門主要推動

「2-2-2-2」專案，亦即兩條公路（昆明－臘戍及昆明－曼谷公路）、兩條鐵路（滇緬鐵路與新加坡－泰國－昆明滇泰鐵路）、兩條水路（瀾滄江－湄公河和沅江－紅河通航）、兩座機場（昆明及西雙版納機場改建）與兩項水力發電（景洪發電廠及對泰國輸電系統）。這些都大幅拉近中國與湄公河微區域發展的緊密關係。更甚者，參與湄公河開發不僅是中國遂行其「南向扇形戰略」的一環，也可為其奠定區域合作領導權提供某種基礎（吳玲君 2007：31-51；李文志、蕭文軒 2005：97-148）。

5.美國：儘管長期以來並未特別重視此一議題，美國仍在 2009 年藉參與東協高峰會之便，向泰國、越南、柬埔寨與寮國等國提出建立「湄公河流域開發計畫」新多邊合作框架的倡議，目標是針對環境、教育和衛生等三個領域，就氣候變遷和 AIDS 問題展開交流合作，後續發展值得關注。

（三）微區域機制之最新發展及其未來

無論如何，大湄公河次區域合作計畫迄今總投資額已超過 100 億美元，至於航運與鐵公路網等交通建設則是目前重點所在。¹⁰進言之，為紀念大湄公河次區域合作計畫成立 10 週年，2002 年在金邊舉行的首屆高峰會乃是重要象徵；在會後聯合聲明中，六國領袖重申致力推動大湄公河經濟合作之決心，並繼續以平等合作夥伴關係尋求經濟增長和長期繁榮的共同理想，同時批准「10 年戰略架構」中的 11 個旗艦項目，呼籲亞洲開發銀行增加經濟援助以便擴大合作，接著更通過「國家發展管理金邊計畫」、「便利運輸協定諒解備忘錄」和「政府間電力貿易協定」等重要文件。接著，在 2005 年高峰會確立「相互尊重、平等協商、注重實效、循序漸進」作為指導原則，並通過了「昆明宣言」、「貿易投資便利化行動框架」和「生物多樣性保護走廊建設」等多項倡議後，2008 年的第三屆高峰會又進一步通過「2008——12 年行動計畫」，希望透過集體合作來提升區域競爭力。

¹⁰ 1995 年由馬來西亞總理 Mahathir 所提出的「泛亞鐵路」構想乃其中焦點之一，並於 2001 年由東協高峰會正式通過，未來將建造一條長 5,500 公里的鐵路，由新加坡出發，經馬來西亞、泰國、柬埔寨、越南，最後抵達中國昆明，預計在 10 年內投資 25 億美元。

長遠看來，「大湄公河經濟圈」的發展固然確實令人期待（野村總合研究所 2008：62），但或許更為重要的是，面對當前由於發展程度與基本條件異質性，以致前途依舊未卜的東亞區域整合前景，從低敏感議題與高共識性出發的湄公河合作，不僅在「微區域」發展方面可提供更多學術探討的文獻來源，對於進一步更大範圍的區域整合也可作為某種啓發創意與信心建立的基礎。

參考文獻

中文部分：

- 〈中老緬泰簽署瀾滄江—湄公河通航協定〉(2000)。《東南亞南亞訊息》6：52。
- 山影進編(2003)《東亞地區主義和日本外交》。東京：日本國際問題研究所。
- 王士彖(2001)〈瀾滄江—湄公河國際航運開發的重大突破〉。《東南亞》3：1-6。
- 王雲祥(2001)〈瀾滄江—湄公河國際航運開發概況與建議〉。《交通科技》1：10-11。
- 王雲祥、沈維芬、劉立平(2004)〈上湄公河險灘航道的局部整治影響評價〉。《交通科技》2：83-85。
- 王雲祥、劉立平(2002)〈上湄公河局部航道改善：一項跨國環保型工程〉。《世界環境》6：13-15。
- 王勤(2003)〈湄公河次區域合作的特點與前景〉。《南洋問題研究》4：9-10。
- 任佳(2003)〈中印緬孟地區經濟合作的戰略意義〉。《南亞研究》1：17-22。
- 任佳、陳利君(2004)〈孟中印緬之間的區域經濟合作〉。《當代亞太》1：54-58。
- 何大明、陳麗暉(2001)〈瀾滄江—湄公河整體水分配〉。《經濟地理》1：28-32。
- 何大明、陳麗暉、泰德·查理曼(1997)〈瀾滄江—湄公河次區域經濟：國際合作主要目標、困難和展望〉。《經濟地理》2：94-99。
- 何大明、陳麗暉、曾尊固(2003)〈國際河流流域開發中的利益衝突及其關係協調：以瀾滄江—湄公河為例〉。《世界地理研究》1：71-78。
- 何勝、李霞(2008)〈大湄公河次區域經濟合作態勢及面臨問題〉。《亞非縱橫》3：43-46。
- 吳玲君(2007)〈中國與大湄公河次區域經濟合作：區域合作與能源安全〉。見金榮勇編《東亞區域意識下亞太戰略發展》。台北：政治大學國際關係研究中心。頁31-51。
- 宋強、周啓鵬(2004)〈瀾滄江—湄公河開發現狀〉。《國際資料信息》10：25-29。
- 李文志、蕭文軒(2005)〈大湄公河流域爭霸戰：大湄公河經濟合作的推展及其戰略意涵〉。《台灣東南亞學刊》2(1)：97-148。
- 周毅、凌雲志(2005)〈廣西在湄公河次區域合作中的戰略地位和作用〉。《經濟

與社會發展》4：38-41。

林明(1996)〈構建新的國際經濟合作圈：瀾滄江—湄公河次區域開發前景展望〉。《東南亞南亞信息》11：19-20。

祁苑玲(2005)〈依託大湄公河次區域合作消除金三角的貧困和毒品〉。《東南亞縱橫》6：30-34。

胡佳佳(2005)〈論加強雲南與大湄公河次區域國家的農業合作〉。《曲靖師範學院學報》2：49-53。

唐安慧(2001)〈瀾滄江—湄公河國際航運發展展望〉。《雲南交通科技》3：4-6。

柴燕玲(2004)〈瀾滄江湄公河次區域經濟合作：發展現狀與對策建議〉。《國際經濟合作》9：40-46。

郭來喜、何大明(1995)〈中國老撾緬甸泰國毗鄰部次區域國際合作開發問題〉。《雲南地理環境研究》1：22-28。

郭建初(1995)〈中國西南參與「金四角」次區域經濟合作的前景與「金四角」的毒品問題〉。《世界經濟與政治》7：34-38。

野村總合研究所(2008)《掌握亞洲大錢潮：前進大湄公河經濟圈戰略》。台北：日月文化出版。

陳社明、李益敏(2000)〈中老緬泰結合部次區域交通網絡體系建設研究〉。《經濟地理》6：84-88。

陳鐵軍(2005)〈探索泛珠三角區域與大湄公河次區域的國際合作之路〉。《經濟問題探索》8：120-123。

張良民(2005)〈試析中國參與大湄公河次區域合作的意義〉。《國際論壇》2：45-48。

彭智輝(2003)〈瀾滄江—湄公河國際航運的合作與發展〉。《雲南交通科技》6：49-52。

華世鴻(2007)〈日本對湄公河地區經濟合作的援助政策〉。《東南亞》2：21-27。

——(2008)〈泰國與越南在湄公河地區的合作與競爭〉。《東南亞研究》1：27-31。

賀經達(2005)〈大湄公河次區域合作：複雜的合作機制和中國的參與〉。《南洋問題研究》1：6-14。

楊虹(2005)〈瀾滄江經濟發展與大湄公河次區域合作開發〉。《雲南民族大學學報》2：103-106。

趙洪(2002)〈面向 21 世紀的瀾滄江—湄公河次區域合作〉。《南洋問題研究》4：6-7。

- 劉金鑫 (2004)〈湄公河金三角國際物流中心項目研究〉。《鐵道貨運》6：13-15。
- 劉稚 (1999)〈發展替代產業推進瀾滄江—湄公河次區域合作〉。《東南亞研究》4：75-78。
- (2000)〈瀾滄江——湄公河次區域經濟合作的現狀與前景〉。《當代亞太》5：54-55。
- 樊小菊 (2008)〈日本高調推進湄公河外交〉。《國際資料信息》4：12-14。
- 盧光盛 (2006)〈大湄公河次區域合作的國際政治經濟學分析〉。《東南亞研究》2：15-19。

西文部分：

- ASEAN Secretariat (1997) *ASEAN Economic Cooperation: Transition and Transformation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Breslin, Shaun (2000) "Decentralisation, Globalisation and China's Partial Re-engagement with the Global Economy." *New Political Economy*, 5(2): 205-226.
- Cohen, Stephen P. (2002) *India: Emerging Power*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Dosch, Jorn (2005) "Economic and Non-traditional Security Cooperation in the Greater Mekong Sub-region: An Introduction." in Jorn Dosch, Colin Durkop and Nguyen Xuan Thang (eds.) *Economic and Non-traditional Security Cooperation in the Greater Mekong Sub-region*. Singapore: Konrad-Adenauer Stiftung. p. 6.
- Hettne, Bjorn (1994) *The New Regionalism: Implications for Global Development and International Security*. Helsinki: UNU Wider.
- Jelsma, Martin, Tom Kramer, and Pietje Vervest (2005) *Trouble in the Triangle: Opium and Conflict in Burma*. Chiang Mai: Silkworm Books.
- Kramsch, Olivier and Barbara Hooper (eds.) (2004) *Cross-Border Governance in the European Union*. New York: Routledge.
- McGee, Terence G. and Scott Macleod (1992) "Emerging Extended Metropolitan Regions in Asia-Pacific Urban System: A Case Study of the Singapore-Johor-Riau Growth Triangle." Paper presented at the Workshop on Asia-Pacific Urban System, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong.
- Naidu, G. (1998) "Johor-Singapore-Riau Growth Triangle: Progress and Prospects." in Myo Thant and Min Tang and Hiroshi Kakazu (eds.) *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*. New York: Oxford University Press. pp. 234-240.

- Neale, Walter C. (1987) "Institutions." *Journal of Economic Issues*, 21(3): 1177-1206.
- Ohmae, Kenichi (1995) *The End of the Nation States*. London: HarperCollins.
- Palmer, Norman (1991) *New Regionalism in Asia and Pacific*. Lexington: Lexington Books.
- Payne, Anthony (1998) "The New Political Economy of Area Studies." *Millenium*, 27(2): 253-273.
- Renard, Ronald (1996) *The Burmese Connection: Illegal Drugs and the Making of the Golden Triangle*. Boulder: Lynne Rieder.
- Robson, Peter (1998) *The Economics of International Integration*. New York: Routledge.
- Rousseau, James (1995) "Governance in the Twenty-first Century." *Global Governance*, 1: 26.
- Scalapino, Robert A. (1991) "The United States and Asia: Future Prospects." *Foreign Affairs*, Winter 91/92: 19-40.
- Shaw, Tim (2000) "New Regionalisms in Africa in the New Millenium." *New Political Economy*, 5(3): 399-414.
- Solingen, Etel (2005) "East Asian Regional Institutions: Characteristics, Resources, and Distinctiveness." in T. J. Pempel (ed.) *Remapping East Asia: the Construction of a Region*. Ithaca: Cornell University Press. pp. 32-38.
- Than, Mya and Carolyn L. Gates (2001) *ASEAN Enlargement: Impacts and Implications*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Thant, Myo and Min Tang (eds.) (1996) *Growth Triangle: Theory to Practice*. Manila: Asian Development Bank.
- Thant, Myo, Min Tang and Hiroshi Kakazu (eds.) (1998) *Growth Triangles in Asia: A New Approach to Regional Economic Cooperation*. New York: Oxford University Press.
- Yue, Chia S. and Lee T. Yuan (1993) "Sub-regional Economic Zones: A New Motive Force in Asia-Pacific Development." in Fred Bergstein and Marcus Noland (eds.) *Pacific Dynamism and the International Economic System*. Washington: Institute for International Economics. pp. 43, 236.

網頁資料：

- 〈亞洲可能因水資源爆發戰爭，湄公河流域成火藥庫〉(2008)。《搜狐網》。網址：
<http://mil.news.sohu.com/20080701/n257860148.shtml>。(2009/11/16)
- 〈歷次大湄公河次區域經濟合作領導人會議〉(2008)。《人民網》。網址：

<http://politics.people.com.cn/BIG5/8198/119540/119546/7059086.html>。
(2009/11/14)

雲南省人民政府辦公室 (2005) 〈大湄公河次區域經濟合作十年回顧〉。網址：
http://big5.caexpo.org/gate/big5/www.caexpo.org/gb/news/special/GMS/background/t20050123_30899.html。(2009/11/10)

駐泰國代表處經濟組 (2008) 〈大湄公河次區域經濟合作泰國之立場及對泰國之影響〉。網址:<http://twbusiness.nat.gov.tw/pdf/970326vietnam.pdf>。(2009/11/14)

“About the MRC.” Website: http://www.mrcmekong.org/about_mrc.htm.
(2009/11/15)

“Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin.” Website: http://www.mrcmekong.org/agreement_95/agreement_95.htm. (2009/11/16)

ASEAN (1996) “Basic Framework of ASEAN- Mekong Basin Development Cooperation, 17 June, 1996.” Website: <http://www.aseansec.org/6353.htm>.
(2009/11/10)

APEC's Development in the Rise of East Asian Regionalism

Johnny C. CHIANG *

Abstract

In the early 1990s, APEC can be seen as a significant departure in Asia-Pacific regionalism. Yet, as the Asia-Pacific regionalism is still vague, East Asian regionalism based on institutional economic integration such as "ASEAN plus N FTAs (ASEAN+1 and ASEAN+3)" has drawn plenty of attention since the late 1990s. More importantly, the development of East Asian economic integration has generated extensive impacts on APEC and its members as well as its relevance in the future architecture of the Asia-Pacific region.

Under this circumstance, various concerns about the relationship between Asia-Pacific and East Asian economic cooperation have increasingly surfaced. In addition to examining the development of regional integration schemes in both Asia-Pacific and East Asian regions, this paper aims to explore the response of APEC and its members towards the regional architecture by identifying some critical issues and perspectives in this regard.

Keywords: APEC, East Asian Regionalism, ASEAN, FTA, regional integration

* The author is an Associate Professor of the Department of Political Science at Soochow University.

E-mail: cchiang@scu.edu.tw

Received: Jan. 21, 2010; Accepted: Sept. 17, 2010

APEC 在東亞區域主義興起中的發展

江啓臣

中文摘要

在 1990 年代初期，APEC 一度被視為是亞太區域主義發展的開端，但因為該組織之發展模糊，以制度性經濟整合為基礎發展而來的東亞區域主義，例如「東協加 N 自由貿易協定（包括東協加一與東協加三）」，自 1990 年代後期已引起廣大注意。更重要的是，東亞經濟整合的發展已對 APEC 及其成員產生延伸效應，同時影響 APEC 在未來亞太區域架構的重要性。

有鑑於此，各種對於亞太與東亞區域間經濟合作關係的關切正日趨增加。因此，除檢視區域整合計畫在亞太及東亞區域的發展外，本文主要目的在探討 APEC 及其成員對亞洲區域架構發展的回應及發展，並藉此探究 APEC 在此方面須面臨的重要問題與可能展望。

關鍵字：APEC、東亞區域主義、東協、自由貿易協定、區域整合

I. Introduction

The international political economy has moved into a new era since the dismantling of the Soviet Union and the introduction of the neoliberal economic model. In 1989, the first intergovernmental economic cooperation forum in the Pacific region, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), was established under this changing global environment. Today, APEC has 21 member economies and accounts for nearly 60% of world economic output and almost half of the world trade.

APEC can be seen as a significant departure in Asia-Pacific regionalism (Heseltine 2003: 6) and it was formed initially as a trade discussion forum among the Asia-Pacific countries. It was composed of trade and foreign ministers from the member economies (Lincoln 2004: 127) holding annual meetings to discuss trade and investment issues (Tang 2003: 2). During the first four years between 1989 and 1992, APEC declared support for a GATT-consistent (General Agreement on Tariffs and Trade) free trade as well as for economic and technical cooperation (Choi 2006: 2). On one hand, APEC embraced “open regionalism” (Fawcett and Hurrell 1995); on the other hand, it followed a minimalist approach to institution-building and mutual understanding rather than formal organizational structure as its primary objectives (Avila 2000: 2). In 1993, APEC launched its first informal economic leaders’ meeting and has successfully put itself under the spotlight since then (Chiang 2006: 1).

In spite of having APEC, the Asia-Pacific region for many is still regarded as *a region without regionalism* (Capie 2004: 149). Although APEC is a government officials’ gathering, its integration has no comparison with such institutional arrangements as the EU (European Union), NAFTA (North American Free Trade

Agreement) and MERCOSUR (Mercado Comun del Sur), which have formal and institutionalized mechanism for regional integration. Certainly many factors¹ contribute to the difficulties of creating Asia-Pacific regionalism. Yet, as the Asia-Pacific regionalism is still vague, East Asian regionalism based on institutional economic integration such as “ASEAN plus N FTAs (ASEAN plus One and ASEAN plus Three)”² has drawn plenty of attention since the late 1990s. More importantly, the development of East Asian economic integration has generated extensive impacts on APEC and its members as well as its relevance in the future architecture of the Asia-Pacific region.

Under this circumstance, various concerns about the relationship between Asia-Pacific and East Asian economic cooperation have increasingly surfaced. Thus, in addition to examining the development of regional integration schemes in both Asia-Pacific and East Asian regions, this paper aims to explore the development of APEC in the rise of East Asian regionalism by identifying some critical issues and perspectives in this regard.

II. From PAFTA to APEC

The trend of regional integration has grown since the 1960s. Trade and economic integration have accelerated due to the improvements and lower costs for technology,

¹ Such as the incredible size of the region, numerous members, huge gap in economic and political development, and social and cultural differences, etc.

² ASEAN, as a regional grouping, has been making tremendous efforts to establish free trade agreements (FTAs) with its major economic partners, including China, Japan, Korea, Australia, New Zealand, or even India. “ASEAN plus One” here refers to the FTAs between ASEAN and other individual partners, such as ASEAN+China, ASEAN+Japan, or ASEAN+Korea. “ASEAN plus Three” refers to the FTA among ASEAN, China, Japan, and Korea.

telecommunications, and transport have enabled this trend (Tay 2005: 194). One of the most outstanding examples is the case of the EU.

In Asia, regional integration can also be dated back as long. In 1963, professor of international economics at Hitotsubashi University, Kiyoshi Kojima, wrote a paper entitled 'Structures of Regional Economic Integration in Asia'. In the paper, he divided Asia into three sub-regions and advocated the creation of a common market in each region to take advantage of potential economies of scale.³ Kojima developed the Pacific Free Trade Area (PAFTA) proposal at a conference on Economic Cooperation for Trade and Development in the Pacific, which was held at the East-West Centre in Hawaii, in February 1964 (Kojima 1980). His proposal was supported by the famous economist Saburo Okita⁴ but neglected by others in the conference (Drysedale and Yamazawa 1984: 5).

Although the establishment of PAFTA failed to occur, the Post-War Pacific cooperation movement started to launch. In 1968, the Pacific Trade and Development Forum (PAFTAD) academic conference series originated. Since then, PAFTAD has been holding a series of conferences whereby leading economists from all over the region gathered together to develop a more comprehensive understanding of Asia Pacific economic growth. An important belief of PAFTAD is that business, government and academia can make major contributions to develop effective cooperation among Pacific nations. On the whole, PAFTAD had been able to

³ The sub-regions were: Indian continent (India, Pakistan, Ceylon and Burma), Southeast Asia (Thailand, Malaysia, Singapore, Indonesia and three Indochina countries) and East Asia (the Philippines, Hong Kong, Taiwan and Korea).

⁴ Okita was one of the most prominent economist and architects of Japan's economic growth, and one of the most influential advocates of taking some initiative for Pacific cooperation movement in the 1970s. He was the first Japan UN staff member at the Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE) Secretariat and the head of the economic cooperation section at the Economic Planning Agency (EPA). He also served as Japan's Foreign Minister in 1979 and early 1980.

demonstrate that the Asia Pacific was achieving its own degree of dynamism and coherence as well as to shape the agenda of Pacific economic cooperation.

The work of PAFTAD was complemented by the Pacific Basin Economic Council (PBEC), which was founded in 1967 by a network of business executives from Australia, Canada, Japan, New Zealand, and the United States. In 1975, the PBEC expanded to include and reflect the interests of the private sector in developing economies in the region. Through its prominent advocacy for constructive regional cooperation, PBEC had generated awareness that closer communications and cooperation among governments in the region could improve the commercial environment for trade and investment (Elek 2005a: xviii). In 1979, the concept of a “Pacific Economic Community” was introduced to PBEC’s members at its 12th General Meeting, which to some extent led to the emergence of the Pacific Economic Cooperation Council (PECC) (Borthwick 2005: 5).

In the late 1970s, while there was increasing enthusiasm for moving toward inter-governmental cooperation by creating some form of regional institution, skeptics, fears, and concerns were widespread and waited to be handled (Elek 2005b: 16).⁵ By 1980, these fears and concerns had not been overcome though ASEAN members had developed a strong sense of community. Meanwhile, “to hasten slowly” was perhaps the implicit consensus among Pacific members (Elek 2005b: 24). Under the circumstances, an unofficial, informal Pacific Community Seminar was accepted to hold in Canberra in September 1980, with experts from academia, the business community, and governments. To create a process to promote Pacific regional

⁵ Some were wary of the overshadowing of ASEAN; some feared big-power domination and imposed obligations on sovereign states; and many worried about the potential for any form of Pacific regionalism to damage the GATT-based non-discriminatory trading system.

cooperation, a process that was expected to involve governments, the Canberra Seminar recommended forming a standing committee, the Pacific Cooperation Committee (PCC). In 1982, the PCC ended up with the successful launch of the PECC in Bangkok. The meeting also decided that ongoing cooperation in the form of tripartite consultative meetings was necessary. The Canberra Seminar then took its place in history as PECC I.

During the next few years, the structure of PECC evolved rapidly and set out to influence the agenda and nature of Pacific economic cooperation. A small number of task forces were organized to initiate the research needed to facilitate Pacific regional cooperation and achieve the vision of Pacific Community. By undertaking information exchange, systemic consultation, and policy review in relevant areas, PECC contributed significantly to set the broad direction of the Pacific economic cooperation agenda and catalyze the formation of APEC (Elek 2005a: xx).

By 1989, the work of PAFTAD, the voice of PBEC, and the consultation of PECC had identified many opportunities where cooperation among Asia Pacific governments could further their shared interests. Those opportunities included the difficulty of making progress in the Uruguay Round launched in 1986, the deeper integration in Europe ratified by the 1986 Single European Act,⁶ and sustained increase of trade and investment among Pacific economies. These developments led Australian Prime Minister Bob Hawke to believe that the time had come to create a new intergovernmental vehicle of regional cooperation on economic affairs. In 1989,

⁶ The Single European Act (SEA) was the first major revision of the Treaty of Rome. The goal was to remove remaining barriers between countries, increase harmonization, thus increasing the competitiveness of European countries. An aim of a single market by 1992 was also set. The act was signed at Luxembourg on February 17, 1986, and at the Hague on February 28, 1986. It went into effect on July 1, 1987.

Hawke proposed to convene a “meeting of ministers from throughout the region” to look into the form such cooperation might take while he had a speech in Seoul (Elek 2005c: 66). After intensive consultations among the founding members,⁷ the first ministerial-level meeting opened in Canberra and APEC was thus created in 1989.

By committing to free and open trade and investment, nowadays APEC is still the only intergovernmental grouping with 21 member economies in the Asia Pacific. Despite involving governments, unlike the WTO (World Trade Organization) or other multilateral trade bodies, APEC operates with some unique features. The most distinctive one is that APEC functions as a governmental *voluntary* economic and trade forum. Different from treaty-based organizations, it is unique in eliminating trade barriers and increasing investments without requiring its members to enter into legally binding obligations. The forum succeeds by promoting dialogue and equal respect for the views of all participants and making decisions based on consensus. In this context, APEC member economies open their markets and promote economic growth mainly based on individual voluntary actions as well as peer pressure. This is so-called “concerted unilateralism,” which is not only APEC’s strength, but also weakness. This voluntary, informal approach makes all APEC members willing to participate, but has no effective compliance mechanisms (Patrick 2005: 150).

Apart from this, other uniqueness of APEC include an extraordinarily ambitious but vague goal, commitment to open regionalism, and leaders’ summit. For example, the Bogor Goals agreed in 1994 to achieve free and open trade and investment in the Asia-Pacific by 2010 for industrialized economies and 2020 for developing

⁷ APEC’s 12 founding members are Australia, Brunei Darussalam, Canada, Indonesia, Japan, Republic of Korea; Malaysia, New Zealand, The Republic of the Philippines, Singapore, Thailand and The United States of America.

economies is too ambiguous to achieve. The progress towards the Bogor Goals can thus only be left to the matter of interpretation. Stressing open regionalism prevents APEC from becoming another trade bloc, but indicates the importance of multilateral trading system. Leaders' summit, though not initially planned as part of the APEC process, has become important contribution of APEC (Patrick 2005: 150-1).

On the basis of its unique operation, Hugh Patrick points out that "APEC's record is mixed, but basically positive (Patrick 2005: 151). " Even though many have joked APEC as a talk shop or talkfest, APEC has made contributions to the Asia-Pacific region since its inception. Economically, by progressively reducing tariffs and other barriers to trade, APEC member economies have become more efficient and exports have expanded dramatically.⁸ Though it is generally recognized that APEC has difficulty in achieving the Bogor Goals, the APEC process has greatly contributed to increased Asia-Pacific cooperation in not only trade and investment liberalization but also such realms as business facilitation, capacity building, and human security. Nearly two decades after its formation in 1989, Richard Feinberg argues that rather than disappear, "APEC has become a permanent feature of regional economic and security diplomacy (Feinberg 2008: 67). "

⁸ According to APEC, here is a highlight of APEC's economic achievements: (1) When APEC was established in 1989 average trade barriers in the region stood at 16.9%; by 2004 barriers had been reduced by approximately 70% to 5.5%. (2) Intra-APEC merchandise trade (exports and imports) has grown from US\$1.7 trillion in 1989 to US\$8.44 trillion in 2007 - an average increase of 8.5% per year; and merchandise trade within the region accounted for 67% of APEC's total merchandise trade in 2007. (3) From 1989 to 2007, GDP (in purchasing power parity terms) in the APEC region has tripled, while GDP in the rest of the world has less than doubled. Please see "Achievements and Benefits." Website: http://www.apec.org/apec/about_apec/achievements_and_benefits.html

III. The Emergence of East Asian Regionalism

Compared to other regions like Western Europe and North America, East Asia is hardly defined as an economic region, not mentioning a region with regionalism. Nevertheless, East Asia has been experiencing “regionalization” or market-driven regional integration since the mid-1980s. As Peng points out, regional integration in East Asia has been achieved by “informal means such as regional production networks, ethnic business networks and subregional economic zones” (Peng 2000: 171). The private sector, technological changes, and market forces unleashed by policy initiatives in fact played a crucial role in the process of deepening integration. Particularly, most significant liberalization efforts in East Asia have been unilateral, which is contrasted to the formal institutionalization of regional cooperation (ADB 2006: 75). However, there are clear signs that this dynamism is changing. Increasingly institutional economic cooperation such as Free Trade Agreements (FTAs) are formed and proposed, which shape the future of the region.

In response to the first wave of regionalism after the Second World War, Korea ever proposed to form an *Asian Common Market* in 1970 and Japan also suggested the construction of an *Asian Network* in 1988 (Stubbs 2002: 441). Even so, East Asia did not achieve its own regionalism at that time. Only Southeast Asian countries jointly formed the ASEAN in 1967 to deal with the Cold War. With the end of the Cold War, the other wave of regionalism or regional integration became full of zip. In 1990, Malaysian Premier Mahathir Mohamad embarked East Asian economic cooperation by proposing an East Asian Economic Group (EAEG). Nevertheless, the idea was suppressed by the United States since it excluded the U.S. and overshadowed by the

rapid development of APEC (Chirathivat 2006: 85). Mahathir's idea eventually brought forth the East Asian Economic Caucus (EAEC), which later became a sub-grouping of APEC. Because of the unsuccessful campaign, ASEAN countries started to place a greater emphasis on trade and economic integration within the ASEAN. In 1992, ASEAN countries decided to push for an ASEAN Free Trade Area (AFTA) and ascertain the initiative of Common Effective Preferential Tariff (CEPT).⁹

A turning point of East Asian regionalism occurred during 1995 to 1996 when ASEAN invited Japan, China and Korea to plan the first Asia-Europe Meeting (ASEM) together. In 1996, leaders of ASEAN countries, Japan, China and Korea representing Asia took part in the first Asia-Europe Meeting, which indeed provided ASEAN plus Three a starting point. This turning point also transformed EAEC into ASEAN plus Three setting (Camroux and Lecherry 1996: 441-52; Webber 2001: 357). More importantly, the occurrence of 1997-1998 Asian Financial Crisis forced East Asian countries to realize the economic interdependence and vulnerabilities in the region. The idea of ASEAN plus Three economic cooperation was further enhanced and placed into concrete actions (Harris 2000: 495-516; Higgott 1998: 333-56). Since then, the summit of ASEAN plus Three has become a regular gathering and been named the "APT process."

The 1998 ASEAN plus Three Summit held in Viet Nam not only stressed on the dealt with financial crisis, but also on the promotion of regional economic cooperation. In the Summit, the idea to form an East Asia Vision Group (EAVG) was proposed as

⁹ To achieve AFTA, six founding members of ASEAN, Brunei, Thailand, the Philippines, Indonesia, Malaysia, and Singapore, all had nearly reached the goal of reducing all tariffs to below 5% by 2002. New members, Viet Nam, Laos, Burma, and Cambodia pledged to reach the goal by 2006, 2008, 2008, and 2010 respectively.

the roadmap for East Asian regional cooperation. In 1999, the ASEAN plus Three Summit declared a *Joint Statement on East Asia Cooperation* on areas such as: trade and investment, monetary and financial issues, human resource development, science and technology, socio-culture, politics and security. Likewise, a series of ministerial meetings in different areas were set to begin. Since the 1999 summit, Japan, China, and Korea have also begun to utilize the summit as a channel of dialogue and negotiation (ASEAN 1999).

To further enhance East Asian economic cooperation and to bring together Southeast Asia and Northeast Asia, the idea of forming a formal institution surfaced during the 2000 ASEAN plus Three Summit. The initiative of developing an East Asia Free Trade Area (EAFTA) was incorporated in the agenda, whereas financial cooperation issue received great attention from participants. The *Chiang Mai Initiative* (CMI) was then introduced to promote the cooperative mechanism of currency swap. The purpose of the Initiative was to prevent regional financial crisis from happening again and to craft a basis for Asian financial cooperation (Ravenhill 2002: 186-7). Based upon ASEAN Swap Arrangement and Bilateral Swap Arrangements (BSAs) among ASEAN plus Three members, the *Chiang Mai Initiative* has reached a total swap size of US\$84.0 billion by December 2008.¹⁰ To multilateralize the CMI, ASEAN plus Three members agreed to the establishment of a US\$120 billion regional foreign exchange reserve pool to enhance financial stability in 2009. In addition to the *Chiang Mai Initiative*, members of ASEAN plus Three

¹⁰ "Japan Ministry of Finance." Website: http://www.mof.go.jp/english/if/regional_financial_cooperation.htm#CMI

extended financial cooperation by initiating Asian bond market to recycle Asian savings into Asian economies.

Following the idea proposed in 2000, the 2001 ASEAN plus Three Summit held in Brunei issued a report: *Towards an East Asian Community*, to call for the establishment of an East Asia Free Trade Area on the basis of ASEAN plus Three cooperation (EAVG 2001: 3). Rather than launching the negotiation of the ASEAN plus Three FTA, however, “ASEAN plus One” kind of FTAs began to evolve rapidly. In 2002, China and ASEAN formerly signed the “Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China,” and planned to create a free trade area that includes about US\$1.7 billion people and US\$2 trillion GDP. In order to implement this agreement, China implemented an *Early Harvest Programme* (EHP) in January 2004.¹¹ Furthermore, in 2004 China and ASEAN signed the Agreement on Trade in Goods (TIG) with the aim to reduce tariffs of normal goods below 5% by 2010.

Influenced by the ASEAN plus China agreement, Japan raised an idea of strengthening economic cooperation with ASEAN in 2002. In 2003, ASEAN and Japan signed the “Framework for Comprehensive Economic Partnership between ASEAN and Japan” as a start for a potential ASEAN-Japan FTA. In 2005, Japan and ASEAN initiated official negotiations on Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership Agreement (EPA) and concluded the negotiations in April 2008. The Agreement has entered into force since December 2008.

¹¹ The purpose was to eliminate trade barriers for ASEAN’s exports of agricultural and industrial products before the effectiveness of FTA.

Reluctant to be left behind, the “Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation among the Governments of the Member Countries of the ASEAN and the Republic of Korea, ROK” was signed in the Ninth ASEAN-ROK Summit of December 2005 in Kuala Lumpur. In May 2006, the government of South Korea and the ASEAN signed an FTA on trade in goods and signed an agreement on the services sector in November 2007. Following three ASEAN-plus-one FTAs with China, Japan and Korea, in 2009 ASEAN also signed the other two: ASEAN-Australia-New Zealand FTA and ASEAN-India FTA.

Responding to the rise of formal economic cooperation in East Asia and moving toward the vision of East Asian Community, the 2004 ASEAN plus Three Summit decided to pursue the evolution of the ASEAN plus Three Summit into an EAS (East Asia Summit) as proposed by the EASG. In December 2005, the first EAS was held in Malaysia with the attendance of ASEAN plus Three members and the addition of Australia, India and New Zealand, the “Kuala Lumpur Declaration” was issued accordingly. The purpose of the EAS as defined in the Declaration is to strengthen cooperation among members so as to seek peace and prosperity and to play a major role in community building. In addition, the EAS will be an open, transparent and outward-looking forum, held on a regular basis. At the second EAS in January 2007, the 16 members’ leaders agreed on a study of a “Comprehensive Economic Partnership in East Asia (CEPEA, i.e., ASEAN plus Six FTA).” To tackle with many questions raised from evolving East Asian economic integration, the Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) was successively established in June 2008 in Jakarta.

With all the regional integration schemes, what differentiates ASEAN's regional institution to other Asian regional arrangements is that ASEAN wishes its own regionalism and its connection to a wide open East Asian cooperation (Chirathivat 2006: 86-7), as the ex- Malaysian Prime Minister Mahathir bin Mohammed called "Asia for the Asians (Gilson 2006: 225). " In achieving so, ASEAN members agreed to form an ASEAN Community consisting of political-security, economic and socio-cultural communities at the 2003 Bali Summit. Based on the December 1997 ASEAN Vision 2020 Proposal, ASEAN Economic Community (AEC) is designed to "create a stable, prosperous and highly competitive ASEAN economic region in which there is a free flow of goods, services, investment and free flow of capital, equitable economic development and reduced poverty and socio-economic disparities in year 2020."¹² The deadline of the AEC has been advanced to 2015,¹³ showing the determination of ASEAN in moving beyond AFTA and toward an AEC.¹⁴

As a whole, there have been an increasing number of initiatives, arrangements, and projects on regional community and institutional building in East Asia. These include bilateral and sub-regional trade agreements, regional security dialogues (such as the ASEAN Regional Forum and Six-Party Talks), regional economic and business fora (such as the Boao Forum and the Asian Cooperation Dialogue), and regular meetings of East Asian leaders (for example, ASEAN plus Three and the EAS). Although some fora and arrangements are still at an embryonic stage, there should be no question that they will probably grow to be strong candidates for leadership in

¹² Please see <http://www.aseasec.org/15159.htm>.

¹³ Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015.

¹⁴ Press statement by the Chairperson of the ASEAN Plus China Summit, the ASEAN Plus Japan Summit, the SEAN Plus Republic of Korea Summit and the ASEAN Plus India Summit, Bali, October 8th, 2003.

regional schemes. It is difficult at this stage to forge a common vision about the structure and goal of future regional arrangement, but ASEAN plus Three and the EAS seem to have already offered more promise in addressing regional economic and governance issues in East Asia than APEC. More importantly, these developments are important variables in the calculus of the region affecting the face of East Asian regionalism and the future of APEC.

IV. The Response from APEC and Its Members

In response to the proliferation of FTAs/RTAs and to continue supporting WTO multilateral trading system, in 2002 for the first time APEC leaders “called for an exchange of views in APEC on regional and bilateral trade agreements, noting that these agreements need to be consistent with WTO rules and disciplines and APEC’s goals and principles (APEC 2002).” Since then, how APEC, as a regional economic forum with open regionalism in principle, could respond to the proliferation of FTAs/RTAs has been a major concern for member economies. For that, APEC began to hold a series of policy dialogues on the issue of increasing FTAs/RTAs from 2003. Through the dialogue, APEC sought to exchange views, make FTAs/RTAs information transparent, and pave the way for further cooperation. In 2004, APEC issued *APEC Best Practices for RTAs/FTAs* as a reference for APEC members when undertaking RTAs/FTAs negotiations.¹⁵ In 2005, APEC Leaders declared the promotion of high-quality RTAs and FTAs as an element of the Busan Roadmap

¹⁵ The best practices identifies by APEC encourage member economies involving FTAs/RTAs to follow the following norms: Consistency with APEC Principles and Goals; Consistency with the WTO; Go beyond WTO commitments; Comprehensiveness; Transparency; Trade Facilitation; Mechanisms for consultation and dispute settlement; Simple Rules of Origin that facilitate trade; Cooperation; Sustainable Development; Accession of Third Parties; Provision for periodic review.

towards the Bogor Goals; at the same time, APEC committed to developing model measures for as many commonly accepted FTA chapters as possible by 2008.

Since then, the notion of a Free Trade Area spanning the entire Asia-Pacific region has also been given renewed attention. In 2004, APEC Business Advisory Council (ABAC) firstly initiated the idea of establishing a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP). The initiative attempted to present FTAAP as a trade and investment alternative to the spread of RTAs/FTAs. The U.S. was particularly interested in the proposal and concluded that the FTAAP idea “deserves serious consideration” (Feinberg 2007: 4). Based on a study carefully examined by Robert Scollay and supported by C. F. Bergsten, only an FTAAP will:

- (i) create positive gains from free trade induced by the largest single trade bloc,
- (ii) be a stepping stone from which free trade member and non-member economies alike can resume multilateral DDA negotiations,
- (iii) prevent competitive liberalizations in the Asia-Pacific region and mitigate the negative effects from proliferating hub-and-spoke type overlapping RTAs by consolidating the sub-regional trade blocs into one large umbrella,
- (iv) revitalize APEC,
- (v) mitigate the China-U.S. economic conflict mainly caused by the trade imbalance between the two nations, and
- (vi) maintain U.S. engagement in Asia.¹⁶

After two years of deliberation and with APEC concerned about the political implications, the United States and other APEC member economies decided in 2006 to announce that the formation of a FTAAP would become APEC’s “long term

¹⁶ See the Draft paper on “Further Analytical Study on the Likely economic Impact of an FTAAP,” 2009.

prospect¹⁷(APEC 2006). ” In line with this, Japan released its ‘New Growth Strategy’ (Basic Policies) in the end of December 2009, indicating that the establishment of an APEC FTAAP by 2020 is one of the main targets to be achieved (Japan National Policy Unit 2009: 11). Despite the support from the United States, Australia, Canada, Singapore, Chile and Taiwan, the FTAAP has gone nowhere due to the political and economic divergence (Sally 2009: 7). Instead, as a possible means to accelerate regional integration, FTAAP initiative has turned APEC to focus on the agenda of regional economic integration (REI) and begun to take agreed actions in areas such as: rationalizing rules of origin; studying convergences and divergences of FTAs; docking, merging and enlargement of FTAs; and analytical work on the economic impact of an FTAAP. In their 2009 report to Leaders, ABAC even suggests that commencing negotiations on the FTAAP is the logical next step for APEC to accelerate regional economic integration and urges APEC officials to define a framework by mid 2010. However, APEC Leaders simply reply by “We will continue to explore building blocks towards a possible FTAAP in the future (APEC 2009).”

While achieving FTAAP is still in the process of the exploration of a range of possible pathways and the FTAAP idea is facing an uncertain future, in 2006, the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (TPP) formed by Chile, Singapore, New Zealand, and Brunei Darussalam to establish a free trade area across the Pacific has surfaced to become a feasible building block for achieving FTAAP or Asia-Pacific regional integration. The TPP can be serve as the first trade pact to involve a group of Pacific Rim countries, and the first multi-party trade agreement to

¹⁷ In 2006 APEC Leaders’ Meeting, leaders instructed officials to “undertake further studies on ways and means to promote regional economic integration, including a Free Trade Area of the Asia-Pacific as a long term prospect and to report to the 2007 APEC Economic Leaders’ Meeting in Australia.”

link Oceania, Asia and Latin America. It was specifically designed to permit other APEC countries to join and to serve as a pathway to broader Asia Pacific-wide trade liberalization and integration.

In March 2010, Melbourne hosted the first formal round of TPP negotiations, conducted by aspiring members of the bloc. In the meeting, the United States pursued membership actively, arguing that such an agreement would help to expand American exports and save and create good jobs in the U.S. (Newsahead 2010). With the U.S. willingness to be engaged with the TPP,¹⁸ other APEC economies have begun to consider about becoming TPP members as well. At the present, Australia, Peru, Vietnam, and Malaysia have demonstrated their desire to join TPP. Thus, TPP could soon become nine members, since the United States has signed bilateral FTAs with Chile, Singapore, Australia and Peru. Moreover, Canada and Mexico, both APEC members, are likely to link with TPP through their exiting NAFTA arrangement. The other members of CAFTA-DR (Dominican Republic-Central America–United States Free Trade Agreement) would have the possibility of linking with TPP. At the same time, the US is signing FTAs with Korea, Thailand and Malaysia respectively. In other words, Asia-Pacific countries signing FTAs with the U.S. might sooner or later enlarge TPP. In that case, the U.S. could become the center of TPP and strategically radiate throughout the Asia-Pacific region. The new platform would give birth to a new American economic circle that influences Asian regionalism.

¹⁸ Under the Bush administration, the U.S. in September 2008 announced that it would enter into negotiations to join the TPP. In November 2009, Obama in his Tokyo address states, “The United States will also be engaging with the Trans-Pacific Partnership countries with the goal of shaping a regional agreement that will have broad-based membership and the high standards worthy of a 21st century trade agreement.” see <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>

Against the backdrop of evolving Asian regional architecture, in June 2008, Australian Prime Minister Kevin Rudd raised his proposal of an Asia Pacific community (APC) as there is no single institution in the Asia Pacific with a membership and mandate to address comprehensively both economic and strategic challenges (Rudd 2009). The purpose is to build a political and security framework beyond the framework of economic cooperation that the existing architecture “however incompletely helps to secure (Drysdale 2008).” The APC proposal was aimed at overcoming the compartmentalization of existing regional institutions by creating an effective leadership forum where major political, economic and security issues could be dealt in a whole (Thayer 2009). For example, APEC has focused mainly on trade liberalization and its membership is so wide as to be manageable. The ASEAN Regional Forum (ARF) has no leaders-level meeting, hence can only deal with confidence-building measures. The ASEAN plus Three and the EAS processes overlap in membership and their explicit roles have yet to be clearly defined (Woolcott 2009: 3). To overcome the compartmentalization, “managing major-power relations... particularly the relations between the United States, Japan, China, Indonesia and India...will be crucial for our collective future.” Rudd pointed out (Drysdale 2009a).

To put the APC into realization, Australia hosted a conference titled “The Asia Pacific: a community for the 21st century” in Sydney, Australia, from 3-5 December 2009. The main purpose of the conference was to explore the idea of a leaders’ level APC and it was a “1.5 track” gathering of participants from both non-government and government sectors. Although it did not attempt to reach any agreed conclusions, a clear message has been transmitted: APEC and ASEAN would have central roles to

play into the future, they could be potential building blocks for an Asia Pacific community (Australian Department of Foreign Affairs and Trade 2009: 5, 10). Hence, it is clear that the APc initiative was not about to supplant or diminish the roles of existing regional blocs but to complement insufficiency.

On the other hand, in 2009, after the Democratic Party of Japan (DPJ) was elected to office by a landslide in the 30 August election, the newly elected Prime Minister Yukio Hatoyama proposed the idea of an East Asian community (EAc) as one of his foreign policy initiatives. Indeed, similar idea of forming a community in East Asia was initiated by former Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi in 2002, when he proposed a goal to create a “community that acts together and advances together (Koizumi 2002). ” And this should be achieved “through expanding East Asia cooperation founded upon the Japan-ASEAN relationship.” In addition to making the best use of the framework of ASEAN plus Three, former Prime Minister Koizumi expected “that the countries of ASEAN, Japan, China, the Republic of Korea, Australia and New Zealand will be core members of such a community.” In other words, Koizumi’s idea of a community in East Asia is close to what has developed later by ASEAN plus Six cooperation.

As to Hatoyama, based on his translated op-ed article, “A New Path for Japan” published in *New York Times* (Hatoyama 2009), by returning to the idea of fraternity, he proposes the creation of an East Asian community and pushes for regional currency integration to establish common Asian currency. However, there is still no single Japanese government vision of how regional community building should proceed. Although Hatoyama has expressed his proposal to the leaders of this region

in meetings such as ASEAN plus Three, EAS and APEC, issues regarding membership, function, and mandates of EAc remain to be further clarified and defined. For instance, is the Hatoyama vision of an EAc some kind of multilateral security framework? Will the United States be included in this future EAc? In the short run, as such, to demonstrate Japan's foreign policy autonomy from the US and exercise Japanese diplomatic leadership in the region might be much more significant to Hatoyama in promoting the idea of EAc (George-Mulgan 2009).

Owing to the ambiguity of both Hatoyama's idea of EAc and Rudd's proposal of APc, the subsequent ASEAN Plus Three and EAS meetings in 2009 did not clarify what role or shape these two proposals of community would have. On the one hand, the Chairman's Statement for the ASEAN plus Three meeting stated:¹⁹

We reaffirmed our commitment to the ASEAN plus Three process as a main vehicle towards the long-term goal of building an EAc with ASEAN as the driving force. We noted Japan's aspiration to reinvigorate the discussion towards building an EAc based on the principle of openness, transparency and inclusiveness and functional cooperation.

Instead of endorsing any proposal or approach to form a community in East Asia, the Fourth EAS concluded by acknowledging the importance of regional discussions to investigate means to advance the stability and prosperity of the Asia Pacific region. In this connection, Leaders of EAS noted with appreciation the following:²⁰

¹⁹ See Chairman's Statement of the 12th ASEAN Plus Three Summit (Cha-am Hua Hin, Thailand, 24 October 2009), http://www.15thaseansummit-th.org/PDF/25-05_7.6Chairman's_Statement_of_the_12th_ASEAN_Plus_Three_Summit.pdf

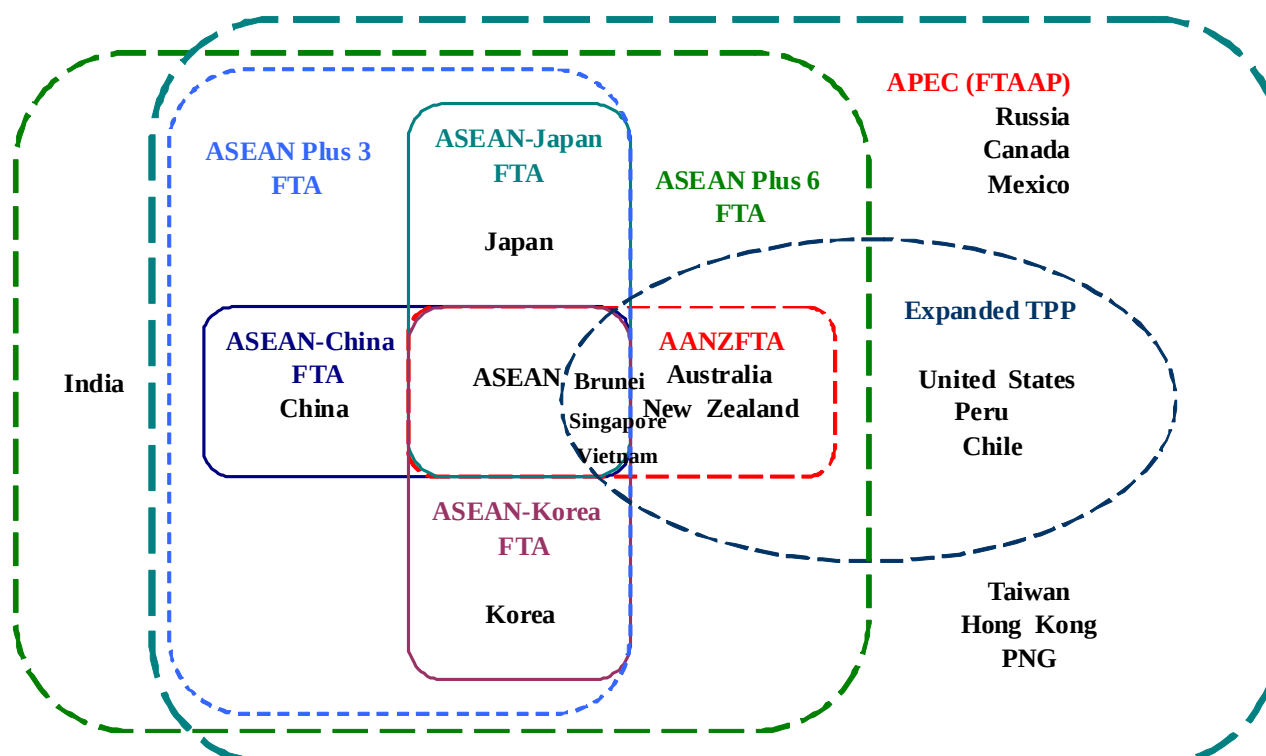
²⁰ See Chairman's Statement of the 4th EAS (Cha-am Hua Hin, Thailand, 25 October 2009), http://www.15thaseansummit-th.org/PDF/25-08_EAS%20Statement.pdf

Japan's new proposal to reinvigorate the discussion towards building, in the long run, an EAc based on the principle of openness, transparency and inclusiveness and functional cooperation. Australia's proposal on the APc in which ASEAN will be at its core, will be further discussed at a 1.5 track conference to be organized by Australia in December 2009.

V. The Role of APEC and the Rise of East Asian Regionalism

In response to the first wave of regionalism in the Western Europe, the Pacific region began to pursue regional economic cooperation and integration in the 1960s. Evolving through the academic PAFTAD conference, the business-based PBEC, and the tripartite PECC, the region took a quarter of century to create a regional intergovernmental cooperation mechanism: APEC. On the contrary, evolving after the 1997-1998 Asian financial crisis, regional economic cooperation among East Asian governments such as ASEAN plus Three, ASEAN plus One, and EAS has grown progressively and continued to move toward the creation of a single FTA as well as a regional community. In addition to these aforementioned existing and proposed regional institutions (see Figure 1) that are affecting the shape and configuration of Asian regionalism, both Rudd's proposal of creating APc and Hatoyama's idea of EAc are new variables to the future development.

Figure 1 Rising Asian Architecture



Source: Drawn by author.

From the perspective of regional architecture, certainly as yet there is no single institution to comprehensively address economic, political, and security issues in the region. Instead, current Asian regional arrangements are dynamic and based on a web of existing different groupings. As a result, while some proposals have suggested having a single institution like “community,” the future of Asian regional architecture may depend on “whether the diversity and balance of the region can be served by a single institution or by allowing a web or network of different groupings (Tay 2009).”

For instance, in comparison to Hatoyama’s EAc, Rudd’s APc has its merits as it is supposed to include all countries in the region, and the inclusive nature of the arrangement reduces the risk of division. However, the idea of building a region-wide

cooperative architecture, as many have pointed out, will be hard to put into practice. Firstly, as with other efforts to build a region-wide cooperation scheme in Asia, it may be difficult to decide which countries should be included in the “Asia Pacific” category. Secondly, the relationship between the APc and the existing bilateral and multilateral arrangements in the region is unclear. Thirdly, there is the question of leadership. Who should sit in the driver’s seat? Last but not the least, there is the problem of how to develop a decision-making mechanism that is both efficient and also receptive of the views of the smaller states. Rudd thinks that by bringing all the big powers together, the APc would more effectively address regional challenges. However, the smaller states may fear that they would be ignored, and therefore demand a voice.

That’s why Simon Tay argues that an Asia Pacific network of existing groupings can:

“(1) soften questions of who is ‘in’ or ‘out’ of the region; (2) better balance competition for influence and leadership among different powers; (3) complement and be complemented by bilateral strategic and security arrangements that already exist and allow for creative ad hoc arrangements to respond to specific needs; (4) better reflect and draw from the diversity in Asia and the Pacific; and (5) be sufficiently coordinated by governments and leaders at their national levels to meet their own particular emphases and needs (Tay 2009).”

Thailand’s Prime Minister, Abhisit Vejjajiva, therefore argues that the regional architecture should not be complacent, but for now the most realistic framework for

serving the needs of our peoples and achieving regional peace and prosperity is not to tidy everything up into one regional institution, but to strengthen or build upon the arrangements that are already functioning and effective (Tay 2009; Vejajiva 2009).

In this sense, if there is need for more, the existing regional arrangements might possibly evolve. In the case of APEC, as the U.S. will host the 2011 APEC meetings, it may be even more useful. Also, after the U.S. have initiated summit with ASEAN leaders in 2009, ASEAN-U.S. Summit will be another venue to use. More importantly, given the U.S. concluding the ASEAN Treaty of Amity and Cooperation (TAC), a condition for the participation of the EAS, and expressing anticipation to engaging with the EAS more formally,²¹ the EAS may invite the U.S. to join in the near future to address emerging regional challenges. Russia was previously invited as an observer to the 2005 inaugural meeting and has interest in joining the EAS. In this case, the EAS could likely restructure to become EAS plus Two, making the EAS 18 members, which will be very close to the size of Rudd's proposal of APc. Thus, the "EAS plus" approach might be more realistic to serve the needs of peoples and states in the region without creating a new institution.

No matter how Asian regionalism evolves, any new regional arrangement or institution needs to relate to the established regional schemes, namely the APEC and other East Asian arrangements. Particularly, while examining the evolution of proposed regional arrangements, the future of APEC has become another significant issue in understanding regional circumstances in both regions of Asia Pacific and East Asia. Indeed, APEC's future development has been concerned by member economies

²¹ Please see Obama's Tokyo address, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall>

in different contexts since its inception. The recent emergence of East Asian economic cooperation further raises the issue by worrying about the role of APEC. In particular, once the creation of any Asian architecture draws a line down the middle of the Pacific, what will be the role of APEC then? Does this mean that APEC might be weakened as only a “trans-regional body” like the ASEM, rather than a “regional body” (Ravenhill 2000: 329)?

In response to the concern, the reform of APEC has been embarked since 2003 to strengthen as well as streamline the APEC process. As mentioned previously, the ABAC asked APEC leaders to endorse the idea of a FTAAP so as to further strengthen transpacific relations as well as to counter the development of East Asian regionalism. Especially with the creation of the EAS in 2005, APEC members are increasingly concerned about the future role of APEC.

The issue also has incurred different perspectives ranging from changing APEC’s operation system to dropping the Bogor Goals. Among others, in order to enhance APEC’s credibility and institution in the face of proliferating preferential trade agreements, Hadi Soesastro, the Chairman of PAFTAD’s International Steering Committee,²² suggests that APEC move away from a *voluntary* process (V-APEC) to become an organization with *binding* agreements (B-APEC) (Soesastro 2005: 3). He further argues that the more immediate task for APEC is to make V-APEC function more effectively while the issue of B-APEC remains to be settled (Soesastro 2005: 4).

In re-conceptualizing APEC and redefining its role, another perspective advocated by MacDuff and Wu proposes the idea of APEC as a Pacific Organization

²² Hadi Soesastro is also the Executive Director as well as a senior economist at the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) in Jakarta.

for Economic Cooperation and Development (OECD). To coexist with emerging regional grouping, they argue that APEC better characterizes itself as a regional policy forum like OECD based on its traditional strength and focus on regional policy dialogue, coordination, and information sharing (Macduff and Wu 2005). This suggestion certainly would involve changes in both the conceptual underpinnings of APEC and the way in which APEC operates as an institution.

Rather than proposing any institutional change for APEC, Charles Morrison, the International Chair of PECC, believes that for the time being it would be more realistic for APEC to sketch out a viable trade agenda to achieve the Bogor vision. This is because should developed economies of APEC fail to deliver on their commitment in 2010, APEC will lose its own credibility and importance to be a regional economic forum. In Morrison's point of view, therefore, an APEC 2010 Trade Agenda might be needed to realistically revise the Bogor 2010, 2020 goals (Morrison 2007). This Agenda consisting of such possible elements as deepening the WTO, aligning regional PTAs, enhancing outreach, and undertaking APEC reform would help APEC achieve the Bogor vision and ensure its credibility accordingly.

Nonetheless, from some perspectives, the development of East Asian regionalism is like a two edged sword that can either harm or empower APEC. As aforementioned, the rise of East Asian economic integration may bring APEC not only such challenges as obstacles for the Bogor Goals and the contradiction between East Asia and Asia Pacific, but also opportunities like facilitating the Bogor Goals. Hence, some scholars started to question the necessity of the creation of a single institution since there are already many plurilateral fora in the region. As such, some still believe that as the

only official Asia-Pacific cooperative mechanism, APEC still has its own comparative advantages and attractions regardless of its many problems waiting to be resolved (Capie 2004: 164-5).

APEC has a broad Asia-Pacific membership that still serves as a useful role in promoting regional economic and technical cooperation (Heseltine 2009: 6) and the competency to deal with various regional issues (such as trade facilitation, economic and technical cooperation, and human security) that are beyond the mandate of single-purpose institutions. Second, APEC is able to conduct timely and high-level policy dialogue and coordination. Besides, APEC is unique, active, and experienced to integrate the private sector into intergovernmental cooperation. Similar perspectives thus believe that APEC has a special place among regional fora and any Asian regional architecture won't replace APEC in the foreseeable future. Even so, to some extent the future of APEC also depends on strong leadership of the US given the significant role of the US in both East Asian and Asia-Pacific regions.

VI. Conclusion and Prospects

To explore APEC's role in the rise of East Asian regionalism, this paper first reviews the evolution of regional schemes in East Asia; it then focuses on the response to the challenges posed by the emerging architecture such as the TPP and the proposal of an FTAAP. The proposal of EAc and APc are both future-oriented. Apparently some are not very satisfied with the existing cooperative mechanisms in the region, hence the desire for a region-wide cooperative mechanism similar to that of the EU emerge, namely Hatoyama's EAc and Rudd's APc. Both proposals are in their embryo stage so it may be too early to know for sure how future Asian

regionalism will evolve and how APEC will respond. However, the development of Asian regional scheme can either harm or empower APEC.

APEC is facing keen competition from other community building initiatives and projects in Asia, many of which are more active and dynamic. It is imperative for APEC to find its “market niche” in the future regional architecture. Based on its uniqueness and comparative advantages, APEC could further consolidate its niches and significance as a regional architecture by reforming or reconfiguring itself. As a result, it is indeed a great opportunity for APEC to rethink and redefine its role and status in the Asia-Pacific region. How to define its future role in an appropriate division of labor with other regional arrangements and organizations is a challenge that requires a forward-looking answer. In so doing, this paper finally provides following suggestions for enhancing APEC’s role in the rise of Asian regional architecture.

First of all, APEC needs to strengthen as well as to expand its role in facilitating business by reducing costs in the Asia Pacific region to reflect its spirit of “APEC means business.” This would further differentiate APEC from other regional bodies/groupings in terms of functions and characteristics. To do so, the foremost task for APEC now would be continuing to minimize the costs of FTAs by prioritizing areas, particularly under the circumstances of fast growing bilateral FTAs in the region. Although APEC has been making efforts to increase transparency and standardization across FTAs by promoting best practices and designing model measures for FTA negotiations, APEC needs to do more in this regard. To move toward more harmonized trade agreements, it would be necessary for APEC to ask its

key members by peer pressure to champion the task. In addition, to effectively remove behind-the-border hurdles would be another critical task for APEC in facilitating business. It's noted that APEC has initiated plans like structural reform and improving the condition of ease of doing business. In the future, this would be the realm that APEC could step up its comparative advantage as a regional body of economic cooperation.

Secondly, APEC-wide regional trade agreement like FTAAP has its strategic significance for APEC in competing with other regional existing or proposed arrangements. Certainly, the target will not be easy to achieve in the short run. Nevertheless, for the longer term, APEC has to move toward this end through the "building blocks" approach. To do so, multilateralizing FTAs in the region is an urgent task for APEC in addition to standardization. As we know, APEC has been making efforts to expand, link, or merge various bilateral and plurilateral FTAs in the region to accordingly multilateral FTAs in recent years. In view of that, it would be rather critical for APEC to not only watch but engage with such sub-regional economic integration as ASEAN plus One, Three, or Six, and TPP perhaps. Especially, when such building blocks as five ASEAN plus One FTAs (China, Japan, Korea, India and Australia-New Zealand) and TPP enlargement are either in force or launching, it is time for APEC to seriously assess which vehicle or pathway APEC could take to build its region-wide regional trade agreement like FTAAP.

Thirdly, in addition to the challenge from rising regional proposals like APc and EAc, the emergence and institutionalization of the Group of 20 (G-20) in addressing global economic issues would also affect the role of APEC. As yet, 9 of G-20

members are APEC members. To consolidate APEC's voice and representation in G-20 process would at same time enhance APEC's role in the region. As a consequence, in addition to supporting WTO system, APEC should also pay more attention to G-20 agenda and attempt to form an APEC position in G-20 meetings. This would not only help APEC engage with global economic policy making, but also elevate APEC's visibility and status as a regional body.

Last but not the least, today APEC's pre-eminence in the Asia-Pacific region persists despite emerging regional groupings in Asia. In particular, APEC has become a very efficient, high-level meeting venue to bridge the Pacific (Morrison 2009: 36). Non-member economies like India and Panama are queuing up to be permitted a place at APEC's table (Drysdale 2009b: 24). To add value to its dialogue function, embracing new heavy-weight members like India would likely raise APEC's status and influence in the global political economy. Based on the principle of concerted unilateralism and voluntary nature, incorporating new members like India will make APEC an unique regional forum with the presence of the US, China, Japan, India and Russia, all together conducting regular high-level dialogue and working plans. APEC may thus become an important catalyst to facilitate cooperation among those major powers in various issues by bridging different positions.

References

- “15-19 Mar 2010 Negotiations begin for Trans-Pacific Strategic Economic Partnership,” *Newsahead*, Mar.15. 2010.
- ADB (2006) *Asian Development Outlook 2006*. Hong Kong: ADB.
- Australian Department of Foreign Affairs and Trade (2009) *The Asia Pacific: A Community for the 21st Century*. Conference Summary Record.
- Avila, John L. V. (2000) “Strengthening APEC’s Institutions.” *Policy Notes*, 18: 1-6.
- Borthwick, Mark (2005) “Building Momentum: The Movement Toward Pacific Economic Cooperation Prior to 1980.” in Linda Low (ed.) *The Evolution of PECC: The First 25 Years*. Singapore: PECC International Secretariat. pp. 2-11.
- Camroux, David and Christian Lecherry (1996) “Close Encounters of a Third kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996.” *Pacific Review*, 9(3): 441-52.
- Capie, David (2004) “Rival Regions? East Asian Regionalism and its Challenges to the Asia-Pacific.” in Jim Rolfe (ed.) *The Asia-Pacific: A Region in Transition*. Honolulu, HI: Asia-Pacific Centre for Security Studies.
- Chiang, Johnny C. (2006) “Impacts of East Asian Economic Integration on APEC: Taiwan’s Role and Strategy.” *Taiwan Economic Forum*, 4(10): 1-30.
- Chirathivat, Suthiphand (2006) “ASEAN’s Role and Interests in the Formation of East Asian Economic Regionalism.” in Paul Welfens, Franz Knipping, Suthiphand Chirathivat (eds.) *Integration in Asia and Europe*. Berlin: Springer. pp. 79-104.
- Choi, Seok-Young (2006) *Main Outcomes of APEC 2005, Focus of APEC 2006 and Challenges Ahead*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Drysdale, Peter (2008) “The Asia Pacific Community Idea,” *East Asia Forum*, June 19, 2008.
- ____ (2009a) “Rudd in Singapore on the Asia Pacific Community Idea.” *East Asia Forum*, May 31, 2009.
- ____ (2009b) “APEC’s Origins and Its Future.” in K. Kesavapany and Hank Lim (eds.) *APEC At 20: Recall, Reflect, Remake*. Singapore: ISEAS. pp. 17-28.
- Drysdale, Peter and Ippei Yamazawa (1984) *PAFTAD and Professor Kiyoshi Kojima*. Tokyo: Hitotsubashi University.
- Elek, Andrew (2005a) “Overview.” in Linda Low (ed.) *The Evolution of PECC: The First 25 Years*. Singapore: PECC International Secretariat. pp. xvi-xxix.

- ____ (2005b) "The Birth of PECC: The Canberra Seminar." in Linda Low (ed.) *The Evolution of PECC: The First 25 Years*. Singapore: PECC International Secretariat. pp. 11-30.
- ____ (2005c) "Back to Canberra: Founding APEC." in Linda Low (ed.) *The Evolution of PECC: The First 25 Years*. Singapore: PECC International Secretariat. pp. 66-85.
- Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds.) (1995) *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*. Oxford: Oxford University Press.
- Feinberg, Richard (2008) "Seeking Balance: Two Decades of the APEC Forum." *Global Asia*, 3(1): 66-77.
- Gilson, Julie (2006) "Regional Building in East Asia: ASEAN Plus Three and Beyond." in Paul Welfens, Franz Knipping, Suthiphand Chirathivat (eds.) *Integration in Asia and Europe*. Berlin: Springer. pp. 217-234.
- Harris, Stuart (2000) "Asian Multilateral Institutions and Their Response to the Asian Economic Crisis: the Regional and Global Implications." *Pacific Review*, 13(3): 495-516
- Heseltine, Colin (2003) "Asia-Pacific Economic Cooperation: Institutional Evolution and the Factors Driving Ongoing Change." in Michael Wesley (ed.) *Regional Organizations of Asia-Pacific: Exploring Institutional Change*. Gordonsville, VA: Palgrave Macmillan. pp. 60-75.
- ____ (2009) "Asia Pacific Community: Reinventing the Wheel?" *The Asialink Essays*, 7: 1-8.
- Higgott, Richard (1998) "The Asian Economic Crisis: A Study in the Politics of Resentment." *New Political Economy*, 3(3): 333-56.
- Japan National Policy Unit (2009) *New Growth Strategy*, 2009.
- Kojima, Kiyoshi (1980) *The Formation of a Pacific Economic Zone*. Tokyo: Sekai Keizai Kenkyu Kyokai.
- Lincoln, Edward J. (2004) "Broad Regional Institution." in Edward J. Lincoln (ed.) *East Asian Economic Regionalism*. Washington, DC: Brookings Institution Press. pp. 114-139.
- MacDuff, David and Yuen P. Wu (2005) "APEC as a Pacific OECD." in Mark Borthwick (ed.) *The Future of APEC and Regionalism in Asia Pacific*. Singapore: PECC. pp. 6-21.
- Morrison, Charles (2007) "An APEC Trade Agenda." in Charles Morrison and Eduardo Pedrosa (eds.) *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific*. Singapore: ISEAS. pp. 5-13.

- ____ (2009) "Four Adjectives Become a None: APEC The Future of Asia-Pacific Cooperation." in K. Kesavapany and Hank Lim (eds.) *APEC At 20: Recall, Reflect, Remake*. Singapore: ISEAS. pp. 29-40.
- Patrick, Hugh (2005) "PECC, APEC, and East Asian Economic Cooperation; Prime Minister Ohira's Legacy and Issues in the 21st Century." in Linda Low (ed.) *The Evolution of PECC: The First 25 Years*. Singapore: PECC International Secretariat. pp. 140-162.
- Peng, Dajin (2000) "The Changing Nature of East Asia as an Economic Region." *Pacific Affairs*, 72(2): 171-191.
- Ravenhill, John (2000) "APEC Adrift: Implications for Economic Regionalism in Asia and the Pacific." *Pacific Review*, 13(2): 319-333.
- ____ (2002) "A Three Bloc World? The New East Asian Regionalism." *International relations of the Asia-Pacific*, 2(2): 167-195.
- Sally, Razeen (2009) "Regional Economic Integration in Asia: the Track Record and Prospects." Paper presented at the PAFTAD 33 conference, October 19, Taipei, Taiwan.
- Soesastro, Hadi (2005) "Re-Writing APEC's Approach?" in Mark Borthwick (ed.) *The Future of APEC and Regionalism in Asia Pacific*. Singapore: PECC. pp. 1-8.
- Stubbs, Richard (2002) "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*, 42(3): 440-455.
- Tang, Donny (2003) "Economic Integration among the Asia-Pacific Economic Cooperation Countries: Linder Effect on Developed and Developing Countries (1985-1999)." *the International Trade Journal*, 17(1): 19-49.
- Tay, Simon S. C. (2005) "Attempts at a Regional Architecture." in Simon S. and C. Tay (eds.) *Pacific Asia 2022: Sketching Futures of a Region*. Tokyo: Japan Center for International Exchange. pp. 192-224.
- Thayer, Carlyle A. (2009) "Kevin Rudd's Multi-Layered Asia Pacific Community Initiative." *East Asia Forum*, June 22.
- Webber, Douglas (2001) "Two Funerals and A Wedding? The Ups and Downs of Regionalism in East Asia and Asia-Pacific After the Asian Crisis." *Pacific Review*, 14(3): 339-372.
- Woolcott, Richard (2009) "Towards an Asia Pacific Community." *The Asialink Essays*, 9: 1-4.

Websites

- APEC (2002) "2002 Leaders' Declaration." Website: http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2002.html (2009/11/07)

- ____ (2006) “2006 Leaders’ Declaration.” Website: http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2006.html (2009/11/07)
- ____ (2009) “Achievements and Benefits.” Website: http://www.apec.org/apec/about_apec/achievements_and_benefits.html (2009/10/21)
- ____ (2009) “2009 APEC Leaders’ Declaration.” Website: http://www.apec.org/apec/leaders__declarations/2009.html (2009/11/17)
- ASEAN (1999) “Joint Statement on East Asia Cooperation.” Website: <http://www.aseansec.org/5469.htm>. (2009/10/31)
- ____ (2009) “Declaration Of Asean Concord II.” Website: <http://www.aseansec.org/15159.htm> (2009/10/30)
- ____ (2009) “Chairman’s Statement of the 12th ASEAN plus Three summit.” Website: http://www.15thaseansummit-th.org/PDF/25-05_7.6Chairman's_Statement_of_the_12th_ASEAN_Plus_Three_Summit.pdf (2009/11/02)
- Chairman’s Statement of the 4th EAS. Website: http://www.15thaseansummit-th.org/PDF/25-08_EAS%20Statement.pdf (2009/11/02)
- EAVG (2001) “*Towards an East Asian Community: Region of Peace Prosperity and Progress.*” Website: http://www.aseansec.org/pdf/east_asia_vision.pdf.3 (2009/10/22)_
- Feinberg, Richard (2007) “APEC 2007 and The Emerging Regional Architecture.” Website: http://www.asialink.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0008/8567/Feinberg260607.pdf. (2009/10/08)
- George-Mulgan, Aurelia (2009) “Is There a ‘Japan’ concept of an East Asia Community?” Website: <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/06/blurred-vision-is-there-a-japanese-concept-of-an-east-asia-community/> (2009/11/07)
- Hatoyama, Yukia (2009) “A New Path for Japan.” *New York Times*. August 26. Website: <http://www.nytimes.com/2009/08/27/opinion/27iht-edhatoyama.html> (2009/08/28)
- “Japan Ministry of Finance.” Website: http://www.mof.go.jp/english/if/regional_financial_cooperation.htm#CMI (2009/11/02)
- Koizumi, Junichiro (2002) “A Sincere and Open Partnership: Japan and ASEAN in East Asia.” Website: http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2002/01/14speech_e.html (2009/11/17)
- Remarks by President Barack Obama at Suntory Hall. (2009) Website: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-barack-obama-suntory-hall> (2009/11/15)

Rudd, Kevin (2009) "Address to the Asia Pacific community conference." Website: <http://www.pm.gov.au/node/6368> (2009/12/04)

Sincere and Open Partnership (2002) "Speech by Prime Minister of Japan Junichiro Koizumi Japan and ASEAN in East Asia." Website: http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2002/01/14speech_e.html (2009/11/05)

Tay, Simon S. C. (2009) "The Asia Pacific community Proposal: Community, Directorate or Network." Website: <http://apc2009conference.org/userfiles/file/Simon%20Tay.pdf> (2009/12/06)

Vejjajiva, Abhisit (2009) APEC CEO Summit 2009, Singapore, 14 November 2009. Website: <http://www.globalentrepolis.com/downloads/SpeechbyPMAbhisitVejjajiva.pdf>. (2009/11/18)