

1

緒論

次區域經濟合作綜述

二次大戰結束後，國際政治進入民主與共產集團對抗的冷戰階段，不同陣營國家各自進行「市場經濟」與「計劃經濟」兩種不同經濟模式的試驗，力求高速發展國家經濟。直到1980年代末，蘇聯瓦解與冷戰的終結宣示民主陣營的大勝利，經濟自由化遂成為世界經濟的主流趨勢，而民主紅利更加速國際貿易的擴張與全球範圍市場經濟制度的形成。各國除關注世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之全球經濟一體化進程外，區域經濟整合與「自由貿易協定」亦是後冷戰國際社會的重要議程。其中，東南亞地區國家挾其後進者優勢（Second Mover Advantage），形成以東南亞國家聯盟（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，以下簡稱東盟）為核心的區域經濟網絡，成為後冷戰時期國際政治經濟關注的新熱點。

誠然，東盟自1967年8月成立以來，初期雖以防止區域內共產主義勢力擴張為主要目的，但在美蘇勢力撤出而中國擴大對東南亞事務參與的背景之下，逐步扮演著促進區域經濟整合發展的關鍵角色。¹ 在此合作取代對抗的國際氛圍下，泰國總理察猜（Chatchai Chunhawan）先於1988年提出「將印支戰場變成市場」的「印支倡議」（Indochina Initiative），奠定並開啟次區域經濟合作之先河。² 是以，自1990年代興起的次區域合作，由而成為中國與東南亞國家推展經貿合作的重要場域，主要包括「黃金四角開發計劃」（Golden Growth Quadrangle, GQ）以及「大湄公河次區域經濟合作」（Greater Mekong Subregion Economic Cooperation Program, GMS）等經貿倡議。此一地緣經濟發展模

1. 吳玲君，〈東協國家與東亞經濟合作：從「東協加三」到「東亞高峰會」〉，《問題與研究》，第46卷第2期（2007年），頁128。

2. Paisal Srirachatchanya, "The Golden Land," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 143, No. 8 (February 1989), p. 11.

式，不僅順利挺過亞洲金融風暴、美國次貸危機、歐洲主權債務衝擊等全球性金融危機的挑戰，更在WTO推動全球經濟一體化進程放緩之際為區域經濟發展注入強勁動力。

國際關係研究中的區域概念

冷戰美蘇對抗劃下句號後，全球化（Globalization）成為後冷戰時期國際關係的核心概念，用以理解國家政經發展與國際社會互動模式的變革。與此同時，區域化（Regionalization）亦成為舉世關注的重要現象，各國競相以一定的地理界限為基礎，試圖從政治、經濟、安全、社會文化等層面建構出「區域」（Region）的概念，以回應全球化所帶來的機遇與挑戰。進一步從國際關係研究的角度來說，「區域」是具有認同感的國家所組成的國際體系。因此，「區域」經常具有鄰近性、相似性、包容性、重疊性和相互依賴等特點，被視為一種介於民族國家（Nation States）和全球體系（Global System）之間的中間層次或過渡層次。³ 但隨着當代國際社會的變遷，「區域」概念逐漸超越對地理位置的關注，轉而重視國家之間的互動關係與認同之建構。因此，「區域」雖然至今沒有明確及固定的定義，但更多時候被視為全球轉化過程中創造及再創造而來的一個想像共同體，⁴ 包括共同的特徵（Shared Characteristics）、模式性的互動（Patterned Interactions）以及共同的認知（Shared Perception）。⁵

3. Richard E. Baldwin, "The causes of regionalism," *The World Economy*, Vol. 20, Issue 7 (November 1997), p. 865.

4. Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (London: Routledge, 2003), pp. 94–5.

5. Barry Buzan, "The Asia-Pacific: What sort of region in what sort of world?" in Anthony McGrew and Christopher Brook (eds.), *Asia Pacific in the New World Order* (London; New York: Routledge, 1998), pp. 68–73.

傳統上，雖然「區域化」(Regionalization)及「區域主義」(Regionalism)都是理解當代國際關係發展的重要線索，但嚴格從理論來說卻是兩個不同的概念。「區域化」的形成與一個區域的社會經濟整合程度密切相關，通常是社會經濟互動的自然結果。亦即，區域化並不是一個國家或一群國家「有意識」的「政策」，也沒有為區域內國家的關係預設特定模式，而是一種「由下而上」的建構過程。⁶「區域主義」則強調國家「由上而下」的主導角色，也就是在地理上彼此關聯且呈現相互依賴狀態的國家，基於特定議題領域所發展出來的合作模式。⁷冷戰結束後進一步興起了對「新區域主義」(New Regionalism)的討論，認為區域主義必須因地制宜而進行調整。新區域主義與舊區域主義最大的差別主要有兩點：一是主張跳脫過去「區域主義(由上而下)」與「區域化(由下而上)」之二分法，強調區域整合是上述兩股力量同時作用下的產物。⁸二是強調區域認同是來自區域內部的自發過程，並非由大國從外部主導創造；而且區域整合目標也不局限於安全和經濟議題，還包括國際貿易與經濟整合、社會與文化政策、安全和民主等多元議題。⁹

東南亞區域主義主要沿着「東亞主義」(East-Asianism)及「亞太主義」(Asia-Pacificism)兩大路徑發展，兩股動能在區域

6. Ben Rosamond, "Discourses of globalization and the social construction of European identities," *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No. 4 (Dec 1999), pp. 655–658.

7. Ngai-Ling Sum, "Globalization, regionalization and cross-border modes of growth in East Asia: The (Re-)constitution of 'time-space governance'," in Markus Perkmann and Ngai-Ling Sum (eds.), *Globalization, Regionalization and Cross-Border Regions* (Houndmills: Palgrave, 2002), pp. 50–76.

8. Gordon MacLeod, "New regionalism reconsidered: Globalization and the remaking of political economic space," *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, Issue 4 (Dec 2001), pp. 804–829.

9. Björn Hettne, "The new regionalism: A prologue" and "Globalization and the new regionalism: The second great transformation," *Globalism and the New Regionalism* (Basingstoke: Macmillan, 1999), pp. 7–10.

建構的過程中彼此競爭，卻又相互影響，並在區域國家長時間的國際實踐中發展出各項跨國機制。¹⁰「東亞主義」強調以東亞國家為推動區域合作的主體，明顯排除或降低美國勢力在區域內活動的正當性，並恪守「東盟方式」(ASEAN Way) 不干涉內政原則，而在自願性的基礎上進行區域合作。¹¹「亞太主義」亦即美國對區域貿易以及政治經濟合作之推動，由於地理上美國並非東亞國家，亞太主義正可提供美國在東亞地區活動的正當性與合法性，並藉此推動有利於美國的政經秩序。基於此，亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 即成為美國發展及實踐「亞太主義」的重要機制。¹²

兩大區域主義競合的現象，在特朗普當選美國第45任總統後出現變化。2017年1月，特朗普就任總統後立即簽署行政命令，美國正式退出跨太平洋戰略經濟夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)。此一發展意味着「東亞主義」的影響正凌駕於「亞太主義」之上，從而加速並擴大東亞區域國家推動區域經貿合作，而於2020年11月15日簽署的區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 更可望在區域經濟整合中發揮主要作用。

地緣經濟視角下的區域合作

自古以來，經濟利益都是國家之間競爭的重要內容，國家及其集團對經濟利益的追求，更成為近代國際關係發展的主要

-
10. 廖舜右，〈亞太主義與東亞主義對峙下的東協加八〉，《政治學報》，第51期（2011年6月），頁29-51；蕭全政，〈東亞「區域主義」的發展與台灣的角色〉，《政治科學論叢》，第14期（2011年6月），頁203。
 11. 宋興洲，《動態的東亞經濟合作：理論性爭辯與實踐》（台北：鼎茂圖書出版股份有限公司，2005），頁60-75。
 12. 蕭全政，〈東亞「區域主義」的發展與台灣的角色〉，《政治科學論叢》，第14期（2001年），頁203。

特徵。¹³ 美蘇冷戰對抗時代終結後，歐美地緣學者遂將研究視域從「軍事爭霸」轉向「經濟競逐」，進一步探討地緣因素對國際經濟競爭的影響：一方面，地緣經濟仍然把主權國家作為後冷戰時代國際關係的主要研究對象，強調國家之間互動關係的同時仍不脫競爭和對立，但主要是透過科技、金融、資本和市場等經濟手段來進行；另一方面，國際間激烈競爭提供區域內國家合作的強烈動機，地理位置相近的國家積極尋求透過多種形式的合作，實現調節國際關係、培養共同意識的思想和實踐，以增強各自利益和應對區域內外的各種挑戰。¹⁴ 由此，地緣經濟成為當代國際關係重要的研究途徑，有助於研究者理解國家間互動的本質，進而分析一國對外戰略的目的、手段和可能結果。

回顧研究文獻可知，「地緣經濟」(Geo-economics) 一詞首次出現在Edward N. Luttwak在1990年所發表的〈從地緣政治到地緣經濟〉(From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce) 一文。該文指出，過去長期被漠視的經濟、社會、生態等「低階政治」問題，在後冷戰時代反而有其政策上的急迫性和重要性，對國家發展的影響甚至超過軍事對抗、軍備競賽、核威懾等「高階政治」問題。¹⁵ George J. Demko 以及William B. Wood在1994年出版的《重塑世界秩序：21世紀的地緣政治視角》(*Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the Twenty-first Century*) 一書中，則進一步結合地緣政治和經濟競爭的觀點，正式而有系統地提出了「地緣政治經濟學」

13. Matthew Sparke, "Geopolitical fears, geoeconomic hopes, and the responsibilities of geography," *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 97, No. 2, February 2007, pp. 339–340.

14. Edward D. Mansfield and Helen V. Milner, *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997), pp. 7–19.

15. Edward Luttwak, "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of conflict, Grammar of Commerce," *The National Interest*, No. 20, Summer 1990, pp. 17–23.

(Geopolinomics) 理論。該書強調，各國要能在後冷戰時代的全球競爭中洞燭先機，就不能忽視經濟因素在地緣政治與國家戰略中的重要性。基於地理位置的考量，一國為能在全球競爭中尋求國際合作與國家發展，必要時甚至不惜與過去敵對者成為貿易夥伴。¹⁶

誠然，地緣政治時代已隨冷戰終結，代之而起的是以經濟利益為核心的地緣經濟學，而過去靠外交、軍事等手段獲取的東西，現在則有賴貿易、金融等經濟手段來實現。Henry R. Nau 在《美國衰退的迷思》(*The Myth of America's Decline*) 一書中即認為，地緣經濟時代的國家目標依舊是追求權力，只不過權力更多時候是以經濟來定義，例如市場佔有率、金融、物價和就業機會等。¹⁷ Richard H. Solomon則在〈地緣經濟時代美國與亞洲的安全〉(*America and Asian Security in an Era of Geoeconomic*) 一文中強調，國家安全的概念正從傳統軍事實力均衡擴大到經濟領域，貿易、金融和技術等地緣經濟內容，才是國家實力與影響的重要組成部分。¹⁸ Edward N. Luttwak於1993年出版的《危險美國夢》(*Endangered American Dream*) 一書中進一步指出，美國唯有善用經濟上的競爭與合作，才能確保超級大國地位於不墜。¹⁹ 美國外交關係委員會高級研究員Robert Blackwill與Jennifer Harris合著的《另一種戰爭：地緣經濟學和治國之道》(*War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft*) 一書中則主張，面對俄

16. George J. Demko and William B. Wood, *Reordering the World: Geopolitical Perspectives on the Twenty-first Century* (Colorado: Westview Press, 1994), pp. 10–11.

17. Henry R. Nau, *The Myth of America's Decline: Leading the World Economy into the 1990's* (New York: Oxford University Press, 1990), p. 11.

18. Richard H. Solomon, "America and Asian security in an era of geoeconomic," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 3, No. 24, May 1992, pp. 411–420.

19. Edward N. Luttwak, *The Endangered American Dream: How to Stop the Suited State from Becoming a Third World Country and How to Win the Geo-economic Struggle for Industrial Supremacy* (New York: Silmon and Schuster, 1993), pp. 35–65.

羅斯、中國等國廣泛地以經濟武器進行政治對抗的情況，美國政府必須重新重視經濟手段的價值和意義，否則將為此付出嚴重的代價。書中建議美國政府擴大與盟國及夥伴在地緣經濟政策上的合作，以平衡中國和俄羅斯的地緣經濟威脅等。²⁰

次區域經濟合作理論與實踐

相對於區域經濟合作，「次區域經濟合作」有時可涵蓋整個國家，但有時只包括國家的一定區域，目的是從不同經濟發展程度的國家中，結合可用以提升生產力的必要資本、技術與人力資源。此種地理上的多元性有助於更精確的勞務分工，使參與各方在效率與競爭力上都獲得提升，主要表現為在這個地緣範圍內的貿易和投資自由化。亦即，次區域內跨國界的國家或非國家行為者，在生產領域內基於平等互利的原則，透過各種生產要素的流動而開展的較長時期的經濟協作活動。因此，它屬於區域經濟一體化範疇的一種形式，並伴隨區域經濟一體化的發展而得到強化。冷戰結束後，次區域經濟合作以各種不同的名稱出現，例如區域經濟區、跨國經濟區、成長三角、跨國出口貿易區，或自然經濟區域等。綜合相關研究，「次區域經濟合作」主要可歸納出下列幾項特徵：²¹

1. 參與彈性高——一個國家或地區可以同時參加好幾個次區域經濟合作組織；
2. 政治風險低——通常只涉及成員國領土的一部分，因此失敗的政治風險得以分散；

20. Robert D. Blackwill and Jennifer M. Harris, *War by Other Means: Geoeconomics and Statecraft* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2016), pp. 1–3.

21. Chia Siou Yue, *Motivating Forces in Subregional Economic Zones* (Honolulu: Pacific Forum/CSIS, 1993), p. 1.

3. 地方參與深——生產要素跨國界流動，主要靠參與方之間的溝通與協調，地方政府是次區域合作的主體；
4. 合作範疇廣——有別於出口加工區，合作範圍通常包括貿易、投資、旅遊、基礎設施、人力資源、環境保護等。

值得注意的是，儘管私人機構經常扮演驅動角色，但參與國政府才是次區域經濟合作成功的關鍵。²² Chia指出，「次區域經濟合作」介於一國「加工出口區」(Export Processing Zone, EPZ)與「自由貿易區」(Free Trade Area, FTA)之間：加工出口是一國提升出口產業與吸引外來投資之特殊區域，在提供財務誘因與基礎建設方面都獲得政策支持；自由貿易區則屬於一種更正式的制度性協商，重點在透過非歧視性待遇以分享更廣大的市場。因此，比起局限於國內的加工出口區，次區域經濟區屬於一種跨國性的加工出口區，但和自由貿易區比較起來，次區域經濟區同時也可避免對開放市場所伴隨的政經風險。Jose Tongzon總結認為，次區域經濟合作不僅提供「維持國家優先性，同時也考慮到全球競爭日益激烈之現實，增加了國家與非國家行為者之間的議價能力」。²³

Mingjiang Li與Chong Guan Kwa研究指出，目前在東亞至少有九個已推動及倡議中的次區域經濟區，包括：²⁴

22. Ibid., pp. 3, 17–19.

23. Jose Tongzon, *The Economies of Southeast Asia: The Growth and Development of ASEAN Economies* (Cheltenham: Edward, 1998), p. 88.

24. Mingjiang Li and Chong Guan Kwa, *China-Asian Sub-Regional Cooperation: Progress, Problems, and Prospect* (Singapore: World Scientific Publishing Company, 2011); John Ravenhill, "Fighting irrelevance: An economic community with ASEAN characteristics," *The Pacific Review*, Vol. 21, No. 4 (2008), pp. 469–488.