

目 錄

一、 專題演講.....	Brian McDonald	1
二、 亞歐會議之進程與台灣之因應對策.....	周志杰	5
三、 區域間主義之研究：亞歐會議之實踐.....	孫國祥	23
四、 亞太經濟合作會議與亞歐會議組織與功能之比較： 兼論兩者對美歐亞三角戰略關係之影響.....	張子揚	39
五、 東協國家對亞歐會議態度之立場與策略.....	蔡東杰	51
六、 亞歐會議經濟議程的建構與發展：從國際建制的角度分析.....	蔡增家	61
七、 歐盟解除對中國武器禁運之初探.....	鍾志明	89
八、 中共對歐盟政策：「台海問題」的戰略考量.....	趙春山	97
九、 亞歐會議反恐議程之研究.....	李銘義	101
十、 亞歐會議與歐中關係探析：從「國際典則」觀之.....	郭武平	111
十一、 全球化與區域化浪潮下的兩岸統合.....	蘇宏達	121
十二、 全球化下的中共外交政策—兼論中共對亞歐會議的立場與策略	胡聲平	129
十三、 亞歐會議對台灣歐洲外交工作的影響.....	張心怡	149
十四、 圓桌論壇.....		159

- ◎ Brian McDonald (歐洲經貿辦事處處長)
- ◎ Michal Kral (捷克經濟文化辦事處代表)
- ◎ Herbert Hanreich (奧地利維也納大學博士)
- ◎ 石原忠浩 (國立政治大學東亞研究所博士)
- ◎ 薛宏義 (中華歐亞基金會副執行長)
- ◎ 宋學文 (國立中正大學政治學系教授)
- ◎ 吳重禮 (國立中正大學政治學系主任)
- ◎ 張台麟 (國立政治大學外語學院外文中心教授)
- ◎ 蘇宏達 (中央研究院歐美研究所助理研究員)
- ◎ 郭武平 (南華大學歐洲研究所所長)
- ◎ 孫國祥 (南華大學亞太研究所所長)

「亞歐會議對台灣經濟與安全之影響」學術研討會 議 程

2005年5月10日(星期二)	
08:30-09:00	辦理報到
09:00-09:20	開幕典禮：來賓致詞
09:20-09:50	主題演講：Brian McDonald (歐洲經貿辦事處處長)
09:50-10:10	茶敘時間
第一場： 亞歐會議之演進與 展望 10:10-11:10	主持人：宋學文 (國立中正大學政治學系教授) 發言人：周志杰 (國立成功大學政治經濟研究所助理教授) 亞歐會議之進程與台灣之因應對策 發言人：孫國祥 (南華大學亞太研究所所長) 亞歐會議跨區域主義合作之研究 發言人：張子揚 (南華大學國際暨大陸事務學系主任) 亞太經合會與亞歐會議組織與功能的比較 評論人：袁鶴齡 (國立中興大學國際政治研究所教授)
11:10-11:20	休息時間
第二場： 亞歐會議與各國外 交政策 11:20-12:20	主持人：吳重禮 (國立中正大學政治學系主任) 發言人：蔡東杰 (國立中興大學國際政治研究所副教授) 東協國家對亞歐會議態度之立場與策略 發言人：蔡增家 (國立政治大學國際關係研究中心副研究員) 亞歐會議經濟議程的建構與發展--從國際建制的角色分析 發言人：鍾志明 (南華大學歐洲研究所助理教授) 歐盟解除對中國武器禁運之初探 評論人：郭武平 (南華大學歐洲研究所所長)
12:20-13:30	午餐時間
第三場： 亞歐會議與區域合 作 13:30-14:40	主持人：張子揚 (南華大學國際暨大陸事務學系主任) 發言人：趙春山 (淡江大學大陸研究所教授) 亞歐會議演變發展對兩岸關係的變數 發言人：李銘義 (義守大學通識中心助理教授) 亞歐會議反恐議程之研究 發言人：郭武平 (南華大學歐洲研究所所長) 亞歐會議與歐中關係探析：從「國際典則」觀之 評論人：張台麟 (國立政治大學外語學院外文中心教授)
14:40-15:00	茶敘時間
第四場： 圓桌會談 15:00-16:30	主持人：趙春山 (淡江大學大陸研究所教授) 與談人士： Brian McDonald (歐洲經貿辦事處處長) Michal Kral (捷克經濟文化辦事處代表) Herbert Hanreich (奧地利維也納大學博士) 石原忠浩 (國立政治大學東亞研究所博士) 薛宏義 (中華歐亞基金會副執行長) 宋學文 (國立中正大學政治學系教授) 吳重禮 (國立中正大學政治學系主任) 張台麟 (國立政治大學外語學院外文中心教授) 蘇宏達 (中央研究院歐美研究所助理研究員) 郭武平 (南華大學歐洲研究所所長) 孫國祥 (南華大學亞太研究所所長)
16:30-16:40	休息時間

「亞歐會議對台灣經濟與安全之影響」學術研討會 議 程

2005年5月10日(星期二)	
第五場： 台灣的因應之道與 對策 16:40-17:50	主持人：孫國祥（南華大學亞太研究所所長） 發表人：蘇宏達（中央研究院歐美研究所助理研究員）全球化與區域化浪潮下的兩岸統合 發表人：胡聲平（南華大學國際暨大陸事務學系助理教授）全球化下的中共外交政策—兼論中共對亞歐會議的立場與策略 發表人：張心怡（南華大學國際暨大陸事務學系助理教授）亞歐會議對台灣歐洲外交工作的影響 評論人：沈玄池（國立中興大學國際政治研究所教授）
18:00	晚宴

Speech at Nan Hua University, Chia Yi ASEM May 10th, 2005

Brian McDonald
Rector of European Economic and Trade Office

Distinguished Guests, Ladies and Gentlemen,

First of all, I would like to thank you for inviting me here today to what is my first trip to Chia Yi and Nan Hua University. I have managed to have a quick look around and am looking forward to having a walk around the campus later today.

I have been asked to talk about ASEM or the Asia-Europe Meeting. First let me start off by explaining what ASEM is all about. The origins of the ASEM process lay in a mutual recognition, in both Asia and Europe, that the relationship between the two regions needed to be strengthened, reflecting the new global context of the 1990s, and the perspectives of the new century. In July 1994, the European Commission had already published "Towards a New Strategy for Asia", stressing the importance of modernising our relationship with Asia, and of reflecting properly its political, economic and cultural significance. The Commission Communication of September 2001 ("Europe and Asia: A strategic framework for enhanced partnerships") reaffirmed this objective. In November 1994, Singapore and France proposed that an EU-Asia summit meeting be held, to consider how to build a new partnership between our two regions.

Following the Singaporean proposal, the first ASEM Summit was held in Bangkok in March 1996. Since then, Summit-level meetings have been held every two years (London in April 1998, Seoul in October 2000, Copenhagen in September 2002 with the fifth Summit taking place in Hanoi last October 2004). Finland will host ASEM 6 (the 6th Summit) in September 2006.

At the Bangkok Summit it was decided that Ministers of Foreign Affairs, Economics and Finance should meet to carry forward the dialogue within their respective fields, and these core Ministerial meetings were held in the years between Summits, most recently just three days ago (May 6th-7th) in Kyoto, Japan, which our own European Commissioner for External Relations and European Neighbourhood Policy, Benita Ferrero-Waldner attended.

Several Ministerial Meetings take place annually on specific subjects such as the Environment Ministers' Meetings held in 2002 and 2003. Ministerial meetings are supported by regular meetings of senior officials (SOM for foreign affairs, SOMTI for economic matters, and Finance Deputy Ministers). Outside the government dialogue, both the private sector (through the AEBF) and civil society groups (through the Asia Europe People's Forum) have met on a regular basis. The European Parliament has also followed the ASEM process closely, three Asia-Europe Parliamentary meeting (ASEP) have been held (in April 1996 in Strasbourg, in August 2002 in Manila, Philippines, and in March 2004 in Hué, Vietnam).

ASEM covers potentially all issues of common interest to Europe and Asia. Indeed the process is founded on three pillars (political, economic and cultural/people to people) and is driven by four

The Conference on the ASEM and Taiwan of Speech

Coordinators (European Commission, Presidency of the EU, and currently South Korea and Indonesia for Asia). ASEM has provided a *dialogue platform* to address international matters such as United Nations reform, weapons of mass destruction (WMD) issues, terrorism, migration flows or WTO negotiations.

As an informal process of dialogue and cooperation, based on equal partnership and enhancing mutual understanding, ASEM can best work to facilitate and stimulate progress in other fora, and should not seek to duplicate what is being done within our bilateral and other multilateral relationships with Asia. ASEM is unique in that the Commission is the sole permanent coordinator and therefore plays a major role in shaping and steering the process.

Preparations for ASEM V (5th Summit, which was held in Hanoi, Vietnam in October 2004) were dominated by the enlargement issue, which was finally resolved with an agreement to admit Burma/Myanmar subject to its participation at sub-HOSG level. The membership is now comprised of the 10 ASEAN Member States, China, Japan, South Korea, the 25 EU Member States and the Commission.

ASEM V (Hanoi) produced an in-depth exchange of views on regional and international political issues, a Chairman's Statement emphasising multilateralism, and Joint Declarations on Closer Asia-Europe Economic Partnership and the Dialogue of Cultures and Civilizations.

The major issues currently surrounding ASEM include those of substantive cooperation in which the Commission's view as expressed in Hanoi is that ASEM is a forum for dialogue reinforcing Asia-Europe policy coordination, especially in multilateral frameworks of international political and economic governance.

At the Foreign Minister's Meeting in Kyoto last week, it was expected that the goals enshrined in the Kildare Declaration on Multilateralism and endorsed by Leaders in Hanoi could be taken forward:

- commitment to multilateralism and a rules-based international order, with a strong UN at its core;
- need for strong and effective international institutions to make progress towards the objectives of the global agenda;
- support for the multilateral system of collective security;
- support for enhanced cooperation on multilateral issues between ASEM members in the UN framework;
- commitment to promotion of cultural diversity.

Further enlargement of ASEM is also a major issue with the position taken in Hanoi that "the substance of ASEM should be consolidated over the next two years before attempting a future enlargement, possibly after 2006". However, in the run-up to ASEM VI it is widely considered important that the emphasis is placed firmly on deepening and consolidating the ASEM process, which would also allow time to reflect on further widening of the membership.

The only existing ASEM institution is the Asia-Europe Foundation in Singapore (ASEF), a not-for-profit foundation, charged with promoting cultural, intellectual and people-to-people contacts between the two regions.

Also reflecting the informality of the ASEM process, specific cooperation initiatives necessary to meet the objectives set out by ASEM can best be followed through at the bilateral level. However, specific ASEM cooperation programmes have been put in place. The ASEM Trust Fund, set up in

response to the Asian Financial crisis in order to provide technical advice and training on financial sector reform and social policy reform. The TEIN (Trans-Eurasian Information Network) project was endorsed as one of the new ASEM initiative at the 3rd ASEM Summit in Seoul in 2000 to improve the interconnectivity between European and Asian research and education networks.

To help set out the underlying principles, objectives, priorities and coordination mechanisms of the ASEM process, an Asia-Europe Cooperation Framework (AECF) was adopted at the London Summit in 1998. An updated version of this (the AECF 2000) was approved by leaders at the Seoul Summit in October 2000.

I would also like to say a few words about the ASEAN Regional Forum (ARF) which is an Asia-Pacific security forum which brings together all major world and regional actors as well as ASEAN countries. The EU supports the development and evolution of ARF not only because it has a close interest in regional security and stability, but also because the Forum addresses significant threats to global security. One of ARF's merits is that it is helping to reduce tension by seeking to develop consensus between Asian partners.

The ARF's agenda is fully in line with EU security objectives – counter terrorism, non-proliferation and action to combat organised crime – and with key Commission objectives of enhancing security and developing conflict prevention and resolution strategies in Asia. ARF can serve to deepen dialogue by continuing to build political consensus, enhancing the quality of information exchange, and establishing common standards on issues such as financing of terrorism, export controls and maritime security. The Commission measures ARF's importance by the pan-Asian constituency it represents and by the active presence of all major international actors, providing an opportunity for high-level contacts which is unparalleled in this field.

Let me touch also on the new bilateral partnerships and cooperation agreements we intend to negotiate with ASEAN partners. We are in the midst of an intense negotiation period for Asia. The Council has granted us directives to initiate negotiations for bilateral Partnership and Co-operation Agreements with countries in Southeast Asia, to enhance relations with the region while taking into account the specificities of each country. So far, in ASEAN, only Laos, Cambodia and Vietnam have bilateral agreements with the EC. A new Commission strategy for Southeast Asia offers bilateral agreements to interested countries in the region. Such an agreement would enable a relationship based upon a modern policy agenda, more firmly based, with an appropriate institutional framework and enabling a policy dialogue on a wider range of issues.

In Southeast Asia, Thailand and Singapore were the first to show interest. We have initiated negotiations with these two countries and hope to conclude them this year. The mandate also covers the Philippines, Indonesia, Malaysia and Brunei Darussalam, i.e. all ASEAN members with whom we do not have any bilateral agreement. At this stage, we will not opt for a region-to-region agreement.

In all cases, we are looking towards modern agreements, including dialogue on a wide range of sector policies. These are not free trade agreements. But our agreements could pave the way for FTAs in the future by enhancing regulatory convergence.

The ASEAN process and the ARF have been very useful for both sides, leading to better and more consistent political contacts and helping to establish dialogue on a series of issues which are of economic and cultural importance. They are still however only dialogue and some have argued that we need to take this process forward. The Partnership and Cooperation Agreements will help to

The Conference on the ASEM and Taiwan of Speech

flesh out the dialogue and give it more content. This will be even more true when and if they lead to FTA's.

More generally, the ASEM and ARF have helped the ASEAN countries to develop a dialogue among themselves and have provided an institutional framework allowing them and us to have contacts with other important Asian partners. These somewhat embryonic arrangements have therefore made I think a major contribution to institution building in Asia.

Processes of Asia-Europe Meeting and Taiwan's Tasks

亞歐會議之進程與台灣之因應對策

周志杰

國立成功大學政治學系暨政治經濟學研究所助理教授

Abstract

Only with the end of the Cold War and the subsequent development towards stronger integration in Europe, did Europe slowly recognize emerging Asia, East Asia in particular. The establishment of the Asia-Europe Meeting (ASEM) has proposed a far-reaching change in the EU's policy towards this region and has led a first step to building an interregional cooperation model. As EU's third largest trade source in Asia, Taiwan has to respond cautiously to the effects of changes to EU's Asia policy. Owing to China's opposition, Taiwan is not included in the ASEM framework. This will damage the EU-Taiwan relationship and weaken the island's role in geopolitics. This paper's main purpose is to consider the EU's policy redirection toward East Asia and to examine the ASEM's functions in the building of EU-Asia partnership. Taiwan's response to this change is another focus. Since 1996, the ASEM has developed a comprehensive network for interregional cooperation and dialogue. Following the APEC's approach, ASEM 3 set an agenda to establish a free trade area between the EU and East Asia by 2025. The ASEM also successfully built a forum for pre-discussing WTO ministerial meeting issues in order to establish preliminary negotiating positions and possibly resolve anticipated conflicts. In the political arena, the EU tries to link political issues to economic cooperation. Nevertheless, a politicized ASEM process will hamper economic ties and a bilateral partnership. Lacking ties to the ASEM, Taiwan will face geopolitical and economic marginalization. Owing to China's interference, Taiwan's attempt to gain access to the ASEM is more likely to be reached through the less political and more flexible "WTO" approach. Taiwan might also intensify business relations and establish further political contacts through the European Parliament (EP). Several pro-Taiwan resolutions recently passed by the EP justified the path. Nevertheless, sustainable economic competitiveness and development are more important to fight against marginalization in the process of EU-Asia inter-regional cooperation.

INTRODUCTION

In the early 1990s, the European Union (EU) realized that it needed to improve political contacts with and obtain better market access in Asia, and East Asia in particular in order to avoid the risk of gradually losing shares in the Asian markets and leave the field to the United States (US). The US

had been actively forging new economic and political ties with Asia within the Asia Pacific Economic Conference (APEC) beginning in 1989. America had ventured to turn APEC from a cooperation forum into a free trade area. Conversely, the EU had failed to build such an alliance with Asia and consequently has not forged strong political contacts with the region. The EU's New Asia Strategy of 1994 and its subsequent efforts to formulate the Asia-Europe Meeting (ASEM) process represent the initial stage of improving its economic participation in Asia by establishing better political contacts within the region. The overall objective of this new strategy was to foster business relations between the two regions and to facilitate trade and European capital flows to Asia and especially East Asia, which was the fastest growing region in the world with huge opportunities for trade and foreign direct investments. With the precedents of APEC and the New Transatlantic Agenda (NTA), the ASEM framework set out to strengthen the weakest link in the current tripolar economic world (i.e., Europe, North America, East Asia). Although the initial ASEM has managed to cultivate greater interregional economic exchange on a relatively small scale, it may develop a more comprehensive framework in the future and become the main vehicle for maintaining the current partnership between the EU and East Asia.

As the EU's third largest trading partner in Asia, Taiwan needs to respond cautiously to changes in EU-Asia relations. In adhering to the "one China" policy, the EU considers Taiwan as a distinct economic entity but not an independent state. As a result, Taiwan has been excluded from the framework for Euro-Asian partnership. Nevertheless, it is important for Taiwan to join the structuralizing ASEM, which will have the authority to set agendas for EU-Asia interactions in both economic and political spheres. Lacking ties with the ASEM, Taiwan faces the prospect of geopolitical and economic marginalization. Taiwan's business community has a similar concern: if Taiwan fails to strengthen its links with this emerging ASEM framework, the Taiwanese stand to lose their potential commercial interests, both in Europe and in Asia.

This paper's main purpose is to analyze the EU's new policy towards Asia and to examine ASEM's functions for the emerging EU-Asia partnership. The second focus is to consider the effects of this new strategy on Taiwan. The paper begins with an examination of the economic context and origin of the EU's New Asia Strategy of 1994. The analysis of this policy will then be followed by a review of Asia's economic dynamism and the EU's involvement in the region in the early 1990s. The next section will investigate the functions of ASEM by focusing on its structure and process in closer detail. I will then explore the fundamental factors of EU-Taiwan relations from the European perspective. By navigating through Taiwan's responses, I examine the impact of ASEM on the island's political-economic interests. In conclusion, an assessment will be made concerning the implications of the ASEM process for the future development of EU-Asia relations and suggested strategies in regard to Taiwan will be set forth.

EU'S CHANGING ASIA POLICY: REDISCOVERING EAST ASIA

Economic Dynamism in Asia

Economic growth and strength in East Asia is the main reason why the EU became interested in increasing the level of its engagement in this region. Beginning in 1992, the EU's two-way trade with East Asia became larger in both volume and value than its trade with North America (Eurostat, 2003, pp.136-8). The European Commission (henceforth, Commission) stated in 1994 that "the IMF reckons that Asian GNP will have grown on average by 44% between 1990 and 1995 (compared to 16% and 11% respectively for Latin America and Africa, and minus 32% for Eastern

Europe and the former Soviet Union)” (Commission, 1994, IV). In particular, the developing economies in East Asia (including Southeast Asia) turned out to be the most promising and fastest growing region in the world before the Asian financial crisis. East Asia produced “25 % of the world’s output” in 1995, which increased to 33 % by the year 2000.¹

In this region, economic growth is mainly export-driven. Hence, the export rates for the region are considerably higher than that of any other region. From the European perspective, the main backbone of the economic miracle was investment. East Asia has been more successful than other regions in attracting private investment, especially foreign direct investment (FDI). Since the beginning of the 1990s, there has been a significant FDI increase in East Asia, and FDI proved to be a significant triggering factor for economic growth (see Figure 1). The governments in this region built and sustained a good environment for trade and also “provided the basis for a powerful, investment-driven growth dynamic.”²

(Figure 1 and 2 Here)

EU-Asian Economic Interactions

The EU’s economic relations with Asia present a picture which should be reviewed from three different angles. First, the overall perspective has been one of continued growth of EU-Asia trade over the last several decades, and especially since the late 1980s. Second, while actual trade has been increasing, Europe has a smaller share in Asian markets. Third, compared to the US, Europe was slow in entering the trade upswing with Asia in the 1980s, but has meanwhile caught up. For the EU, the importance of the Asian market has become clear when one looks at the dimensions of EU-Asian trade (see Figure 2).

Since 1994, total EU trade with East Asia for the first time exceeded the total EU trade with the US. 1994 marked the first time the total volume of trade between Europe and Asia exceeded the amount between the US and Asia. From 1988 to 1997, EU trade with East Asia experienced a tremendous upswing. The commodity exchange between the EU and East Asia grew by 102 % and reached a new record high of US\$ 210 billion in 1994, whereas US trade with the region in the same time grew by only 76 % (US\$ 250 billion). Whereas the relative share of the EU in Asian imports has declined since the 1970s (from 25 % in 1970 to 15 % in 1995), “Asia bought goods worth over US\$100 billion from Europe, and Asian exports to the continent were valued at US\$145 billion [in 1994]” (Islam, 1996, p.16). Europe seems to have performed quite well in its trade with East Asia during the early 1990s. As Segal has pointed out, “Asia-Europe trade is nothing for either side to be embarrassed about, although both sides could obviously do even better” (1997, p.125). Before the Millennium, the weak spot of European engagement in this region was FDI. European investors were slow in investing in Asia, and investment rates have actually decreased since the 1980s. In 1994, the Commission emphasized the importance of FDI and complained about the low level of European direct activity in developing East Asia in times of increased FDI flows to this region.³ The European financial engagement in this region remained low. From 1982 to 1992, less

¹ Some reports indicate further that East Asia’s GDP in the year 2025 could be 40 percent of world output. This would be almost equal to the GDP of North America and Europe combined. China’s GDP alone could exceed that of the United States by 2020 if it continues to grow by an average of 7.5 to 8 percent a year. See (Koh and Yuan, 1996, p.6).

² Ibid.

³ The EU Commission stated: “Foreign direct investment (FDI) plays quantitatively and qualitatively an important role, particularly in, East and Southeast Asia. The EU’s relative share has declined steeply (between 1986 and 1992 only 10% of the region’s FDI came from the

than 1 % of all European direct outward investments went to East Asia. From 1995 to 1999, the situation had improved (7.8%), although it had yet to reach a satisfactory level. The economic interactions between the two regions (except for FDI) had been better than in the 1980s and the Europeans had been catching up with their main competitors (the US and Japan).

In fact, as it did with other regions of the world, the EU began to institutionalize its links to Asia. Owing to the lack of a more cohesive regional structure in Asia, the EU pursued its relationships with most Asian regions on a bilateral basis. Traditionally, as the Commission stated, “the EU conducts its bilateral cooperation with many countries in Asia...in the framework of Trade and Cooperation Agreements” (Commission, 1994, II). Up to the early 1990s, the EU had established formalized political contacts on the basis of such agreements with a number of countries in South Asia (India 1973/82; Pakistan 1986; Sri Lanka 1975; Bangladesh 1976), East Asia (China 1978/84, Japan 1983/91) and Southeast Asia (ASEAN⁴ 1980) (Commission, 1995). The Commission also had established ambassadorial contacts with Asia through delegations in various countries. The first delegation was established in Japan (1974), followed by Thailand (1978). The process continued in India (1982) and Pakistan (1988) and later in China (1988), South Korea (1989) and the Philippines (1990). These agreements virtually never go beyond direct matters of trade, and did not present framework for a broader political dialogue. The only long-standing dialogue partner of the EU in Asia has been ASEAN.

However, with the inception of APEC in 1989, which provided a resolute basis for transpacific links, and the establishment of improved transatlantic relations encompassing economic and other issues, the EU became increasingly aware of the need to establish a formal interregional framework with East Asia, rather than the existing state-to-state framework. Such an attempt had become the EU’s special priority in the mid-1990s after improving economic ties initiated a process of catching up with the US.

EU’s Policy Redirection: the New Asia Strategy

In 1994, the Commission adopted a more global approach by presenting its New Asia Strategy to the European Council and the European Parliament (EP). In a paper entitled “Toward a New Strategy,” the Commission proposed far-reaching changes and a redefinition of the Union’s policies towards this region. These policy changes represented a milestone in the EU’s joint foreign and security policy and can be considered the first stage leading to the emergence of the Asia-Europe Meeting (ASEM). For the first time, the strategy report formally acknowledged that the EU needed to pay more attention to its relations with Asia and weigh relations from a multilateral perspective. In prioritizing economic concerns, the report stressed that “the Union needs as a matter of urgency to strengthen its economic presence in Asia in order to maintain its leading role in the world economy” (Commission, 1994, p.288). This aim has been repeated frequently and has been openly regarded as a primary objective of the new strategy: “the main thrust of the present and future policy in Asia is related to economic matters” (p.229). Furthermore, the new European approach to

Union)... Total FDI flows to these regions increased steadily during the eighties, with Japan being established leader of the three, followed by the US.” See (Commission, 1994).

⁴ Contacting ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) member states only existed through the regional body, not with individual countries. For further analysis, see (ASEAN, 1988; European Council, 1998).

Asia has been characterized by the “establishment of an important presence in Asia [that] will allow Europe...to ensure that its interests are taken fully into account in this key region” (ibid.). When it came to the main issues, the central concern of the EU was to pursue the improvement and extension of two-way trade and European direct investment in Asia. Moreover, the Commission’s strategy report also called for “a more efficient use of all resources” (p.230) in order to “pursue all actions necessary to ensure open markets and a non discriminatory business environment net conducive to an expansion of Euro-Asian trade and investment” (p.231).

The measures suggested by the new strategy comprised a more proactive engagement of the EU on two levels. The approach on the primary level was a very direct and pragmatic one. It included direct cooperation measures of the EU with European and Asian business companies by “informing them about trade and investment opportunities and setting up business associations” as well as “providing financial ventures for joint ventures and aid for trade promotion” (p.82). Furthermore, it included the promotion and improvement of bilateral “cooperation with all Asian countries on science, technology and R&D” (ibid.). This level also comprised a reassessment of the EU’s traditional concept of development aid. If the emphasis had long been “mainly on rural development projects and food aid”, the new approach was to spend more money in development funds to foster economic cooperation. This indicated that the EU and its member states would continue to assist economic development in Asia’s poorest areas through development cooperation.

On the second level, the EU attempted to sustain and extend economic relations by building a political framework aiming to 1) improve contacts in the region with individual countries as well as regional political bodies; 2) promote integration of Asian economics into the new world trade order after the completion of the Uruguay round of GATT in order to keep Asian markets open for European goods and investments; and 3) maintain regional security and stability in Asia. Therefore, political dialogue had to be stepped up to be commensurate with Asia’s growing importance (Commission, 1994). Moreover, the promotion of democracy and human rights was also an aim of the EU in the region, with increased EU involvement in issues of regional conflict, arms control and nonproliferation. A further goal was to encourage Asian countries to create and sustain a sound business and investment environment with EU participation in economic reforms taking place in countries like China and Vietnam, which were evolving from centrally-planned models to market-based economies.

In addition, the EU perceived that an economically triadic world could become consolidated by maintaining an intra- and inter-regional order in which all actors would participate as equals. In this context, the function of the WTO, which serves to maintain an open and rule-based international trading system, is significant. The EU therefore has had every interest in encouraging a “dialogue of equals” with its Asian partners by promoting a multilateral framework between the EU and Asia. The scope of such dialogue extends from economic to political areas: security in the Asia Pacific region, conflict resolution (e.g., in Cambodia or over the Spratly Islands), and human rights issues. Therefore, the EU intends to form an interregional framework in which the new engagement between the two regions could be formalized.

AN EMERGING FRAMEWORK: ASIA-EUROPE MEETING

Origin and Process

As mentioned above, the New Asia Strategy aims to respond to the increased importance of Asia on the world stage. An ASEM proposal was thus considered and then reaffirmed by the EU Commission shortly before a proposal put forth by Singapore in November 1994. The inaugural ASEM Summit (ASEM 1) was held in Bangkok in March 1996. The European participants included all fifteen EU member states. The Asian side consisted of seven ASEAN countries (Brunei, Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore, Thailand and Vietnam) plus China, Japan and South Korea (See Figure 3). With economic issues dominating the agenda, the assembled heads of state and government committed themselves to a “partnership for greater growth” (Commission, 2003). Therefore, improving bilateral trade links was clearly the main objective of ASEM 1. However, other frameworks and “softer” issues were also addressed. In expressing their common interest in promoting “peace and global stability,” the delegates recognized ASEM’s potential as a vehicle for political dialogue.

ASEM 1 also set a common agenda for the ASEM process. The Chairman’s Statement stated that all participants agreed to develop “a common vision for Asia and Europe” (Commission 1996a, p.129). In this context, the political leaders in attendance pointed out that “the meeting forged a new comprehensive Asia-Europe Partnership for Great Growth” (ibid.). The overall objectives included “maintaining and enhancing peace and stability, as well as creating conditions conducive to economic and social development” (ibid.). The declaration made clear that ASEM was an alliance designed address both regional and global issues. The main pillars of the partnership were “fostering political dialogue” and “reinforcing economic cooperation,” but the political leaders left no doubt that economic cooperation was at the core of the newly-forged alliance by indicating that “the meeting recognized the growing economic links between the two regions forming the basis for a strong partnership between Asia and Europe” (p.130). The Statement also considered cultural and intellectual cooperation as the third pillar of ASEM (see below).

(Figure 3 Here)

ASEM 2 was held in London in January 1998. By that time the situation in Asia had changed radically. A full-blown financial crisis had struck the region. The crisis, which affected the global economy, was an unexpected test to assess the strength of the Asia-Europe partnership. The cause of the Asian financial meltdown became a topic of heated debate within ASEM. European leaders attending ASEM 2 committed themselves to helping Asian countries rebuild their economies. An ASEM Trust Fund (Euro€ 30 million) was set up at the World Bank and heavily endorsed by the EU nations. By providing the financial support for expert advice and technical aid projects, the fund aimed to restructure economies and ease the social impact of the crisis (Guttman, 2001, 105)⁵. The meeting also saw the establishment of an ASEAN Vision Group⁶. Additionally, the EU announced it would send business missions to East Asia in order to seek investment and trade opportunities. The real accomplishment of ASEM 2 was the rebuilding of an atmosphere of good will by the

⁵ For the function of the ASEM Trust Fund, see Point 4 at Page 11

⁶ For its given duty and activities, see Point 6 at Page 11.

ASEM partners and a reconfirmation of their commitment to cooperation after the cutting off of diplomatic dialogue resulting from the Portugal-Indonesia conflict over East Timor⁷.

ASEM 3 was held in Seoul on October 20-21, 2000. The meeting endorsed the Asia Europe Cooperation Framework (AECF) (see page 11). A report by the ASEM Vision Group recommended that ASEM officially pursue a goal of establishing a free trade zone for the EU and East Asia by 2025 and strengthen the governance of the international financial system (Dent, 2001, p.48). ASEM 4 was held in Copenhagen on September 22-24, 2002, and placed special emphasis on strengthening its third pillar -- the social dimension in the ASEM process. This meeting pledged to strengthen and broaden public engagement in Euro-Asian relations by encouraging parliamentary and civil society participation in this process. In implementing this pledge to garner broader participation by means of this framework, the EU contributed Euro€ 3.5 million to the Asia Europe Foundation (ASEF) in Singapore, whose mission is to enhance mutual understanding between the two regions by fostering personal contacts and cultural exchanges (Commission, 2002).

The ASEM 5 Summit was held in Hanoi on October 7-9, 2004 with the participation of 39 partner-nations. It marked ASEM's enlargement to include the ten new EU Member States as well as three new countries from ASEAN (Cambodia, Laos and Burma/Myanmar) that were not part of the process at the time. As a result, the ASEM process will now bring together 39 partners from Asia and Europe. However, the participation of Burma/Myanmar was accepted with the expectation that the participation of the Burmese government at the ASEM Summit would be of a lower level than Head of State/Government. ASEM 5 also addressed the situation of human rights in Burma/Myanmar.

Institutions and Functions

ASEM 1 engendered an ongoing process involving summit-level meetings held biennially, ministerial meetings (Foreign, Economic and Finance), and more frequent meetings at the senior-official and working levels (See Figure 1). The ASEM process has spawned several initiatives that have become established elements in the Asian-European dialogue (Commission, 2003):

The **Asia-Europe Foundation in Singapore (ASEF)**, a not-for-profit foundation, is in charge of promoting cultural, intellectual and people-to-people contacts between the two regions.

The **Asia-Europe Environmental Technology Center (AEETC)** in Bangkok has the task of promoting networking and cooperative research among environmental technologists in the two regions.

The **Asia-Europe Foundation (ASEF)**, a not-for profit foundation established in Singapore with the objective of promoting Asia-Europe exchanges in the intellectual, social and cultural fields.

⁷ Since the annexation of East Timor by Indonesia in 1975, diplomatic relations between Portugal (the former colonial power in East Timor) and Indonesia have been disrupted. For Portugal, the conflict with Indonesia is an issue of great domestic significance. Portugal has repeatedly called attention to Indonesian human rights violations and refused to negotiate with Indonesia. Such an attitude has impacted EU-ASEAN relations. The Portuguese-Indonesian conflict resulted in a major clash between the two nations at ASEM 1.

The **ASEM Trust Fund**, implemented by the World Bank, with the objective of providing technical assistance and training in both the financial and social sectors for Asian countries affected by the financial crisis.

The **Asia-Europe Business Forum**, a forum where the private and public sectors meet to exchange views, was held for the seventh time since ASEM 1. This provides an opportunity for the business community to review issues relating to trade and investment matters and specific thematic issues, as well as providing important input for official dialogue.

The **Asia-Europe Cooperation Framework (AECF)**, which was adopted at the London Summit, has outlined the priorities for the ASEM process for the next ten years, and the modalities for the management of the three pillars of ASEM (political, economic and cultural), which are to be developed in a balanced manner. As mentioned above, this was updated into a new AECF 2000 at ASEM 3. An **ASEM Vision Group** takes responsibility for initiating concrete proposals and agendas for achieving the above goals.

(Figure 4 Here)

The different units and forums have functioned as interfaces between non-governmental and governmental sectors and have been integrated in the policy development process in the ASEM framework. Based on the above structure, ASEM activities can be grouped into three main pillars: political, economic, and cultural/intellectual. Within each of these fields, a number of activities have already been given priority, including the following (European Community, 2002, p.10):

- in the political field, discussions on human rights, the protection of children, and the impact of globalization; new areas of common interest which have emerged from the recent meetings include the fight against terrorism and the management of migratory flows;
- in the economic and financial field, cooperation on reducing barriers to trade and investment, and on financial and social policy reform; a new area of common interest which emerged from the recent meetings is a reinforced dialogue on issues relating to the WTO;
- in the cultural and intellectual field, a wide range of enhanced contacts and dialogue between the two regions, and cooperation in the protection of cultural heritage.

The political pillar covers many sensitive and controversial issues, and has elicited debates on a variety of subjects. Human rights were certainly a topic that was treated with the highest political and diplomatic delicacy. The EU intended to put human rights and the democratization of Asian countries on the common agenda, whereas many Asian partners would prefer to exclude this issue from the framework. The People's Republic of China (PRC) and most ASEAN countries have been trying to de-link human rights and trade issues. The EU's strongly unilateral intention to link political issues to economic cooperation and to treat such issues as a requirement for EU to promote investment and offer assistance increases the risk of hampering the economic partnership generated in the ASEM process. For example, a major threat to the harmony of ASEM 1 was the protracted conflict between Indonesia and Portugal over East Timor. Ironically, the dispute justified one of ASEM's functions, which is to provide a framework for dialogue, but not a forum for resolving specific disputes. At least, communication between the two regions helps individual nations to understand opposing views on sensitive issues.

As for economic cooperation, the expansion of trade and investment between the two sides strengthens the essential part of the common agenda. In this respect, the participating members have decided to address various issues, ranging from those of a global multilateral nature in WTO to bilateral projects between two partners (Forster, 1999, p.754-5). Except for their support for a regulatory system in trade and investment on a global scale, the ASEM partners intended to negotiate internal liberalization within the ASEM structure. Participants have tried to initiate a dialogue on various aspects in order to facilitate their common objectives. As a result, one of ASEM's major functions in the economic pillar is to pre-discuss WTO ministerial meeting issues to establish preliminary negotiating positions and possibly resolve anticipated conflicts prior to multilateral talks. Moreover, as mentioned earlier, the EU was wary of its potential marginalization with respect to the trend of regionalism. In a 1995 Commission document, the EU recognized that "if the countries of East Asia were, as a result of regulatory cooperation within APEC, to align their regulatory systems practices to those of the US, this would place the EU at a competitive disadvantage, at least to the extent that a large and dynamic part of the world economy developed as result of a system which diverged significantly from that of the Union" (Commission, 1995, p.7). The formation and development of the ASEM framework has strengthened this relatively weak link in the economically triadic world and enhanced the EU's stake in East Asian affairs.

CHALLENGES FACING TAIWAN

It is important for Taiwan to join the structuralizing ASEM, which is designated to set agendas for Euro-Asia interactions in their economic and political dimensions. Without an affiliation with ASEM, Taiwan faces potential geopolitical and economic marginalization in EU-Asia relations. Taiwan's business community would share the same apprehensions of its political leaders given such a prospect. Additionally, Taiwanese commercial interests in Europe - the world's largest economic region - would be strategically compromised if Taiwan fails to redress its weak ties to this emerging ASEM framework.

However, in terms of the structuralizing Euro-Asian connection, Taiwan has remained outside the network of the EU-led ASEM process. What is more, Taiwan has also been denied access to the Generalized System of Preferences (GSP)⁸ in long-term trade with the EU. Furthermore, Taiwanese exports have been heavily discriminated against by the imposition of quotas, 'voluntary' export limits and tariffs used to prevent Taiwan from obtaining access to the EU. Despite these constraints, Taiwan has been the EU's third most important single trading partner in Asia (after Japan and PRC) since 1997 (see Table 1 and Figure 5, 6).

It must be recognized that relations between Taiwan and the EU and its member states are highly complicated by the nature of diplomatic ties with the PRC. Among European countries, only the Vatican recognizes the Republic of China (ROC) on Taiwan. Ostensibly, the EU supports the PRC's "one China" policy, while seeking to maintain cordial but informal relations with the island. The EU's outlook on Taiwan is thus concerned primarily with the issues of trade and also how their

⁸ The EU developed this system that allows preferential access to EU markets for certain products from Less Developed Countries (LDCs), particularly though not only industrial goods. See (Smith, 2002, 117).

relations with Taiwan influence those with the PRC⁹. EU-Taiwan relations have been subject to frequent fluctuations simply due to the lack of formal diplomatic relations, a factor which has damaged Taiwan's international engagement in a number of cases. This can be seen in the way that the EU has arbitrarily imposed quotas and other barriers on Taiwanese imports to Europe without consultation or negotiation. By the early 1980s, unofficial discussions began taking place between the two sides. The talks helped greatly in reducing potential conflicts in trade and other related issues¹⁰. Nevertheless, due to the opposition of the PRC, Taiwan has not yet managed to become part of the ASEM process.

(Table 1 Here)

“Rocky” Relations between the EU and Taiwan

Many European states shifted their diplomatic recognition of China from the ROC to the PRC in 1950. Others recognized the PRC during the 1970s after Taiwan's departure from the United Nations. Since then, all EU member states have abided by the “one-China” policy and adopted a low profile when dealing with Taiwan. Its relations with the EU (European Community at that time) were also blocked, even though in 1961, Taiwan did request the establishment of diplomatic relations with the EU when four of the six member states (France, Belgium, Luxembourg and Italy) still had diplomatic relations with the island. It was France's recognition of Beijing that scuttled Taipei's plan to dispatch one of its diplomats to Brussels¹¹. However, an early sign that economic relations would be satisfactory occurred when Taiwan succeeded in signing a textile agreement with the EU in 1970. The EU Commission gave its diplomatic recognition to the PRC in 1975 and severed all dialogue with Taiwan.

At the end of the 1970s, the EU member states were attracted by the success of Taiwan's economy, while Taiwan wanted to compensate itself for its growing isolation through the diversification of its commercial relations. Economic interactions between the EU and Taiwan expanded during the 1980s. Whereas Taiwan does not enjoy diplomatic recognition around the world, a network of non-official, economic representative offices has been established in Taipei and in respective European capitals. Generally, offices have various titles and functions among the European nations, but most were upgraded in the course of the 1980s and 1990s. Thus, along with arms sales, the representative offices have come to exceed what the PRC would deign to permit. Among the EU's member states, France and the Netherlands have played a crucial role in this incremental process. Both were the major European purveyors of arms to Taiwan and implemented a creative way of issuing visas shortly after Belgium and of sending ministers to Taipei (Kindermann, 1998, p.93-4). In addition to the arms trade, contractual agreements for specific

⁹ As Chris Patten, the commissioner for external relations of the European Commission and Chen Yunlin, the director of China's State Council Taiwan Affairs Office, met on April 10 in the European Commission, Patten said, “The EU...know the importance to Sino-EU relations of properly handling the Taiwan problem and also fully understand the Chinese government's stance on and policy towards solving the Taiwan problem. Our commitment to the one-China policy is very clear and definite, has not changed, and will not change in the future.” See (AAIW, 2003a).

¹⁰ Mutual negotiations have been sustained annually since 1981. See (Ministry of Economic Affairs, 2002).

¹¹ Yang-sen Dau, Taiwan's Minister of Economic Affairs, was sent to visit the EC. The EC responded in October 1962 with a positive indication that it would consider establishing diplomatic relations. Mr. Shiung-fei Chen was appointed as the expected ROC ambassador in the EC. If France had not established diplomatic relations with the PRC in January 1964, formal EC-ROC relations might have been established. See (Tou, 1987, pp.134-5).

nations during Taiwan's Six-Year Plan also served as a contributing factor to upgrade economic ties during the 1990s. From time to time, Taipei has become more flexible in its diplomatic relations whereas Beijing has tightened the reins as PRC nationalism continues to grow hand in hand with its rapidly increasing stature in the global economy. On the other hand, the political benefits that Taiwan can gain from economic extension of its relationships with the EU are still possible.

Taiwan's Scenarios and Choices

With the establishment of the ASEM framework, there is a growing consensus that the status of Taiwan should be reconsidered. Not only does the island boast a superb record of economic growth and engagement with regional trade, but its achievements in the areas of democratization and human rights are impressive, especially when compared to the PRC. Moreover, the growing number of economic exchanges between the EU and Taiwan have, from time to time, exceeded the limits implicitly or explicitly set by the PRC. At the same time, Taiwan's efforts to participate in interregional or regional cooperation remain frustrated by the inexorable fact that all of the individual states of the EU are reluctant to offend Beijing by legitimizing Taiwan's nationhood if they were to grant it accession to ASEM.

Moreover, the ASEM framework presents a possibility for the PRC to cooperate with the EU and thereby diminish American influence in East Asia. The PRC has a strong interest in diverting the US's economic and even political power through an emerging triadic or multiple-polar world. Also, the PRC's attempt to strengthen its relations with ASEAN and the EU can be accomplished through its engagement in the ASEM process, because ASEM links PRC into a multilateral forum. For the EU, closer Euro-Chinese relations would indicate that ASEM could become a more substantial political player in world affairs. For Taiwan, its chances to participate in ASEM would decline if the PRC were to continue its active involvement and affirm its leading status in ASEM. Furthermore, the PRC will do its utmost to avoid the recurrence of the resolution for the accession of two Chinas to APEC. As an export-led state, Taiwan's continued isolation from the EU-Asia partnership will jeopardize its economic status in both regions. If Taiwan cannot gain a foothold in ASEM, it will not only lose the chance to participate in any dialogue on WTO-related issues and even security issues within the multilateral framework, but its economic ties with the EU will also be hampered. Without cautious responses to changes in the EU's Asia policy, any negative consequences could do serious harm to Taiwan's development both economically and politically, and even geopolitically.

In coming to grips with the new scenario generated by the EU's policy redirection towards Asia, Taiwan's first task is to gain inclusion in ASEM. Since ASEM 2 in 1998, ASEM expansion has become a recurrent theme. The expansion of ASEM membership could not only add to its capacity by presenting a more powerful EU-Asia voice in international affairs, but also widen its basis for internal talks. Taiwan has long expressed its desire of being granted a conferred observer status. However, the PRC's continued interference with any initiative that legitimizes Taiwan as an independent state remains the most significant obstacle. Undoubtedly, as the EU's third largest trading partner in Asia (see Figure 2), Taiwan should be granted admission to ASEM. Without Taiwan's participation, an important link would be missing in ASEM's attempt at establishing a viable interregional framework. The EU states must acknowledge that they cannot afford to ignore Taiwan while promoting regional economic cooperation with East Asia. Although the EU, like most

other countries, follows a “one China” policy, it still recognizes Taiwan as an economic and commercial entity. This definition has allowed Taiwan to create a “gray area” and adopt a flexible approach for its accession to this interregional framework with an economic nature.

For Taiwan, the attempt to join ASEM will be much less problematic than its efforts to return to the United Nations. In terms of participating in international and regional economic organizations, Taiwan has demonstrated flexibility in its application to join APEC in 1991. In this case, Taiwan encountered resistance in joining this organization under its formal title, while accepting the title of “Chinese Taipei” as in the case of the Olympic Games, and in the end it obtained full membership in this key organization. Taiwan circumvented the problems of PRC’s objection to the formal use of its name once again in its efforts to join the WTO. In order to satisfy some of PRC’s objections and facilitate Taiwan’s accession, Taiwan took great care to avoid politicizing its approach by applying as the “Separate Customs Territory of Taiwan, Penhu, Kimmen and Matsu” (TPKM) in 2002 (ROC Yearbook, 2001, 138). Taiwan’s accession to the WTO therefore had been strongly supported by the EU and the US because of this less politically contentious title. The WTO case implies that Taiwan is only able to exercise economic sovereignty (as a separate customs authority and monetary regime). It is much less likely to go against EU’s “one China” policy and its recognition of Taiwan as a distinct economic entity. Unlike the US’s strategy toward such an issue in APEC, the EU has no willingness and a low capacity to endorse the inclusion of the two Chinas simultaneously at the outset of the ASEM process. As a result, Taiwan’s desire to gain a foothold in ASEM is much more likely to be reached by adopting its “WTO” name.

A second strategy for Taiwan is to expand its lobbying activities in the European Parliament (EP). Considering the highly exceptional nature of Taiwan’s international position, the legislatures – not only of the US but also of Europe – have found it easier to take certain forceful initiatives or resolutions that the executive branches might have found difficult to do. The EP, which is an institution elected directly by the popular vote of the national electorates of the EU’s member states since 1979 and upgraded in its competence in the area of the Union’s external relations due to the Maastricht treaty of 1992¹², has called for the improvement of relations with Taiwan; consequently, the question of Taiwan’s diplomatic position has once again become a subject for debate since the mid-1990s. If there were to occur any substantive changes in the relations between the EU and Taiwan, then clearly this would be a matter that required serious attention, and no state could afford to act in isolation without being vulnerable to trade retaliation from Taiwan. However, it would be a different matter if the member states could agree upon a common EU policy toward Taiwan. With popular legitimacy, the EP is capable of playing a crucial role in terms of aggregating and coordinating various opinions, thereby exerting influence on the Commission’s decisions by ratifying the EP’s resolution. Therefore, effective lobbying in the EP can serve to promote the ratification of pro-Taiwan resolutions. Notably, the members of the Taiwan Friendship Group in the EP have been playing a core role in drafting Taiwan-related initiatives and in further persuading their colleagues to support them (AAIW, 2002a). As a result, Taiwan has recently sought the EP’s help for its accession to ASEM and other international economic organizations, such as the World Customs Organization. Two recent cases further justify this strategy: one resolution passed by the EP emphasizes the EU’s willingness to enhance ties with Taiwan, despite its adherence to the “one China” policy. The other explicates the EU’s strong support for Taiwan’s efforts to join the World Health Organization (WHO) (AAIW, 2003b).

¹² For further analysis, see (Dinan, 1999), Ch.10 & 17.

The third strategy for Taiwan is to consolidate and strengthen bilateral relations between the EU and Taiwan. Although Taiwan lost state-to-state relations with the EU's member states, informal contacts accompanied by economic interactions have grown considerably since the 1980s. The links between the two sides have also improved by the gradual increase in frequency of official visits under the guise of commercial trips in the 1990s. Moreover, annual consultations of the EU with Taiwan, alternately in Brussels and Taipei, cover nearly all non-political issues of concern to both sides. The last round of consultations took place in Brussels in June 2002 (MOEA, 2002). Hence, in regard to Taiwan's weak ties to the ASEM process, a further step that Taiwan can take is to expand this bilateral negotiation from the economic to the political sphere. The next step would be to formalize the existing informal EU-Taiwan trade talks.

Moreover, in addition to Taiwan's entry into the WTO, the EU-Taiwan dialogue has been further reinforced by the establishment of a 'European Economic and Trade Office' in Taiwan. The European Commission announced on March 10, 2003 that it had opened an office in Taiwan's capital, Taipei, to deal with trade, investment, economic co-operation, research and education (European Report, 2003, 515). The EU claims that the office serves to represent commercial interests and it does not imply any change of EU policy in granting Taiwan recognition as an independent state. Again, in line with the EU's "one China" policy, the new office faces the difficulty of whether to include relations of a diplomatic or political nature. However, as Christ Patten contended, "although the EU adheres to the one China policy, this does not mean that it is not willing to develop relations with Taiwan"(AAIW, 2003b). Moreover, in recognition of Taiwan's democratic and economic achievements, as mentioned above, there are a number of promising signs that Taiwan is receiving a more equitable treatment rather than a merely sympathetic hearing. The opening of the EU representative office in Taiwan indicates that promoting positive relations with Taiwan is one of the EU's important concerns. For Taiwan, the primary task is still to sustain and strengthen economic and commercial relations through the formal local office and to make its economic functions spill over to the political dimension.

Recently, Taiwan made another effort to readdress its EU policy, in order to respond to the rapidly emerging EU-Asia partnership. In 2002, Taiwan's Council for Economic Planning and Development (CEPD) approved a working outline for the purpose of strengthening Taiwan's economic and trade relations with the EU and its member states (AAIW, 2002b). First and foremost, the outline indicates Taiwan's attempt to consolidate official economic and trade relations through dialogue and to establish semi-official relations with the EU through the WTO system and possibly the ASEM framework in the future. At the same time, Taiwan still engages in at least 10 bilateral trade negotiations per year with individual states in Europe. The outline also calls for the promotion of entering into strategic alliances and forming technical cooperation between Taiwan and the EU member states, with the expectation that the number of incidents of technical cooperation and technical transfer will increase to 100 by 2005 (ibid.).

Following this outline, Taiwan began to promote the setting up of free trade agreements (FTA) with the EU in late 2002. Except for signing of the FTA, the promotion also aims to develop economic cooperation and build a security dialogue mechanism with EU member nations (AAIW, 2002c). The campaign not only represents a clear step to enhance substantive relations with the EU, but also shows Taiwan's attempt to respond effectively to changes in the EU's policy toward East Asia and especially to step up EU-Taiwan relations in the political dimension. Overall, Taiwan's efforts toward the EU must become more active and flexible following its entry into the WTO in

2003, in order to catch up with the ASEM process. The island's substantive relations with the EU need to continually improve through the various measures discussed above.

CONCLUDING REMARKS

Considering the structural changes in the world balance of power since the early 1990s, the EU came to realize the need for improving its political contacts with and gaining market access to Asian nations, and East Asian nations in particular, unless it wanted to risk leaving the Asian market to the USA. The EU's New Asia Strategy of 1994 and its effects have forged new economic cooperation and political ties with Asia by establishing the ASEM structure. During the past several years, ASEM has developed a comprehensive network for interregional cooperation and dialogue. Through identifying existing trade and investment barriers between the two sides, the framework has developed measures to improve the environment for bilateral economic interaction. Moreover, ASEM 3 adopted its Vision Group's proposal by promoting the establishment of a free trade area between the EU and East Asia by 2025.

In terms of WTO-related issues, the setting of a common agenda for WTO negotiations within ASEM framework seems to be much more problematic because interests conflict among the various partners. Nevertheless, ASEM has successfully created a forum for pre-discussing WTO ministerial meeting issues, in order to establish preliminary negotiating positions and possibly resolve anticipated conflicts prior to multilateral talks on a global scale. In terms of political dialogue, the EU's proactive interest in linking political issues into economic cooperation through the structural mechanisms has been relatively unsuccessful in ASEM 1 and ASEM 2. In spite of its increasing grasp of the internal diversity in Asia, the EU still remains cautious in setting political and security issue agendas, seeking to minimize any damage such agendas might cause in its economic partnership. As in Central and Eastern Europe, the EU has tried to consider political factors and performance as part of its condition to promote investment and offer assistance in the future. However, there is no evidence that a politicized ASEM process will be of benefit in establishing spheres of new mutual interest. It also appears that variations of political dialogue would not undergird economic ties.

The future of the EU-Asia relationship and the ASEM process will depend on the levels of common interests and agenda setting between European and Asian partners. It also remains dependent on the progress that ASEM can make as a functioning forum in Euro-Asian economic cooperation as the US did in the case of APEC. The EU's willingness and its efforts, both in leading the ASEM process and in being an active economic and political partner in forging closer ties with individual partners, are crucial factors. Another challenge faced by both sides is the possibility of confrontations resulting from political dialogues.

Indeed, the EU's success in deepening and solidifying integration will play an integral part in aiding Asian growth. For one thing, East Asia's export-led boom can only be sustained in a situation in which prosperous markets exist for Asian exports. In addition, the EU remains the world's best model of regional integration. The EU can share its own experience of integration to ASEAN countries and throughout East Asia in the long run. If the EU continues to prosper, its market will prove significant for Asian exports; if it continues to integrate, it can enlighten its Asian partners who believe that regional cooperation will help reduce the likelihood of conflict and increase the region's prosperity.

As for the impact of the ASEM process on Taiwan, several implications can be drawn from the analysis above. First, because neither the EU nor any of its member states recognize Taiwan as an independent state, the island is currently excluded from this multilateral political and economic forum whose major purpose is the enhancement of EU-Asia cooperation. However, economic strength is the most powerful force behind Taiwan's effort to expand its participation in ASEM. Therefore, the major task for Taiwan in the future is to maintain political stability for generating trade and investment. More importantly, sustaining economic competitiveness and development is also an essential means with which to fight against its marginalization in the tendency of stronger regional and inter-regional cooperation. Second, the Taiwanese government might intensify business relations and establish more political contacts through various private sectors and social groups in civil society. The European Parliament plays a particularly vital role in both promoting Taiwan's membership in ASEM and other international organizations and in expanding interactions between the EU and Taiwan. Several pro-Taiwan resolutions passed by the EP in the past two years have justified this path. Third, the PRC remains the most formidable obstacle to Taiwan's gaining international recognition. In the existing international system, it appears that Taiwan might adopt a pragmatic strategy for its accession to ASEM, so that the island will not encounter serious oppression from the PRC. From the point of view of the EU, however, Taiwan has progressed significantly in the dimensions of political democratization and economic development, which have proceeded in parallel to economic interests and political values of the EU. Thus, it is time for the EU to adjust its policy toward enhancing relations with Taiwan and support its participation in ASEM, thereby giving the latter a role commensurate with its economic strength and international engagement in the emerging framework for the two regions.

REFERENCES

- ASEAN Secretariat (1988). "ASEAN-EEC Joint Declaration, Kuala Lumpur, 7 March 1980," in *ASEAN Document Series 1967-1988*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEM Vision Group (1999). *For a Better Tomorrow: Asia-Europe Partnership in the 21st Century*, first ASEM Vision Group report, (<http://www.mofat.go.kr/aevg>).
- Ash, R. (2002). "Economic Relations between Taiwan and Europe," in Richard L. Edmonds (ed.) *China and Europe since 1978: A European Perspective*. NY: Cambridge UP.
- AAIW (2002a). "EU Envoy Voices Respect for Taiwan Democracy," *Asia Africa Intelligence Wire*, (Oct. 30).
- AAIW (2002b). "Taiwan Wants to Improve Economic Trade Ties with EU," *Asia Africa Intelligence Wire*, (Nov. 1).
- AAIW (2002c). "Taiwan Foreign Ministry aims for free trade with US and EU," *Asia Africa Intelligence Wire*, (August 28).
- AAIW (2003a). "Chinese Taiwan Affairs Office Head Meets with EU's Chris Patten," *Asia Africa Intelligence Wire*, (April 15).
- AAIW (2003b) "EU Willing to See Taiwan in World Health Organization – Patten," *Asia Africa Intelligence Wire*, (Jan 25). Barber, L. (1997). "Seeking Closer Asian Ties," *Europe Magazine* (November).
- Commission of the European Communities (1994). *Towards a New Asia Strategy*. COM (94) 314 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (1995). *Free Trade Areas: An Appraisal*. SEC(95) 322 final, Brussels.
- Commission of the European Communities (1996a). "Statement by the Chairman of the Asia-Europe Meeting," in *Bulletin of the EU*, (3-1996): 129-32.
- Commission of the European Communities (1996b). *The European Union and Asia*. Europe on the Move, Brussels.
- Commission of the European Communities (1997). *Perspective and Priorities for the ASEM Process*. European Union in the World, Brussels. (http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_process/work_doc_1997.html)
- Commission of the European Communities (2002). *Unity and Strength in Diversity*. SEC(2002) 874, Brussels.
- Commission of the European Communities (2003). *The ASEM Process*. Europe Union in the World, Brussels. (http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/cluster/process.html)
- Dent, C.M. (1997). "The ASEM: Managing the New Framework of the EU's Economic Relations with East Asia," *Pacific Affairs*, 70(4):495-516.
- Dent, C.M. (1999). "ASEM and the Cinderella Complex of EU-East Asia Economic Relations," *Pacific Affairs*, 74(1): 25-50.

- Dinan, Desmond (1999). "Ever Closer Union: An Introduction to European Integration," (2nd ed.) Boulder, CO: Lynne Rienner.
- European Community (2002). "ASEM 4: An Introduction to the Asia-Europe Meeting," Luxembourg: Official Publication of the European Community.
- European Council (1998). "Cooperation Agreement between the European Economic Community and Indonesia, Malaysia, the Philippines, Singapore and Thailand - member countries of the Association of South-East Asian Nations," *Document 280A0307(01)*. (http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1980/en_280A0307_01.html.)
- European Report* (2003). "EU-Taiwan: Commission Opens Office in Taipei," (March 12): 515.
- Eurostat (2003). *Fifty Years of Figures on Europe*. Brussels: Statistic Office of the EU. Forster, A. (1999) "The European Union in South-East Asia: Continuity and Change in Turbulent Times," *International Affairs*, 75(4): 743-758.
- Guttman, R. (2001). "Europe and Asia," in Robert Guttman (ed.) *Europe in the New Century: Vision of an Emerging Superpower*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hanggi, H. (1999). "ASEM and the Construction of the New Triad," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 4(1): 56-80.
- Islam, S. (1996). "Partner in Profit. EU Seeks to Forge Strong Ties with Asia at Summit," *Far East Economic Review*, (February 29): 16.
- Koh, T and T. Y. Lee (1996). "An Asian-European Encounter of the Third Kind," *International Herald Tribune*, (March 1): 6.
- Lee, D. T. and Pfaltzgraff, R. L. (1995). *Taiwan in a Transformed World*. Washington: Institute for Foreign Policy Analysis.
- Maguire, K. (1998). *The Rise of Modern Taiwan*. Brookfield, VA: Ashgate.
- Mengin, F. (2002). "A Functional Relationship: Political Extensions to Europe-Taiwan Economic Ties," in Richard L. Edmonds (ed.) *China and Europe since 1978: A European Perspective*. NY: Cambridge UP.
- MOEA (2002). *The EU's Policy toward the ROC*. Taipei: Ministry of Economic Affairs of the Republic of China. (http://www.trade.gov.tw/region_org/region_6.htm)
- Republic of China Yearbook* (2001). Taipei: Government Information Office of the Republic of China.
- Nath, M. L. (1998). *The Republic of China on Taiwan in International Politics*. Berlin: Peter Lang.
- Piening, C. (1997). "Global Europe: The European Union in World Affairs," Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Pou Serradell, V. (1996). "The Asia-Europe Meeting (ASEM): A Historical Turning Point in Relations Between the Two Regions," *European Foreign Affairs Review*, 1(2): 185-210.
- Ranald, P. (1999). "Solidarity Versus Neoliberalism: Union Regional and Interregional Organization in Europe and Asia," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 4(1): 123-145. Richards, G.A. and Kirkpatrick, C. (1999). "Reorientating International Co-operation in the Global Political Economy: Europe's East Asian Policy," *Journal of the Asia Pacific Economy*, 37(4): 683-710.

Segal, G. (1997). "Thinking Strategically About ASEM: The Subsidiary Question," *Pacific Review*, 10(1): 124-134.

Segal, G. (1998). "A New ASEM Agenda: A Report on the British Council's Meeting 'Asia and Europe: Societies in Transition,' 19-22 March 1998," *Pacific Review*, 11(4): 561-72.

Smith, H. (2002). *European Union Foreign Policy*. London: Pluto Press.

Smith, M (1998). "Competitive Cooperation and EU-US Relations: Can the EU be a Strategic Partner for the US in the World Political Economy?" *Journal of European Public Policy*, 5(4): 561-77.

Tou, Chou-Seng (1987). *The External Relations of the European Community*. Taipei: Zheng Zhong Publisher.

Wang, Wan-li (2002). *Taiwan and European Union*. Taipei: Wu-Nan Publisher.

<http://www.worldbank.org/html/extdr/extpb/annrep00> 19

區域間主義之研究：亞歐會議之實踐*

孫國祥

南華大學亞太研究所助理教授兼所長

摘要

歐盟在與其他伙伴國的交往過程中，基本上鼓勵其他區域集團的組建。區域之間的對話、合作或協議偏好雙邊的形式，尤其是在共同體能力所及的領域。因此，區域間主義對全球多層次的治理提出額外的層次，其可以促進在一種多邊或全球的背景（議程設定功能）下，透過全球規模「前討論」（pre-discussing）甚或「前談判」（pre-negotiating）的議題中探尋解決之道。晚近各種各樣不同深度和廣度區域和次區域安排的激增強化此點在亞歐關係的脈絡。本文探討在加速區域間主義中扮演的角色；認同建立上區域間主義和新區域主義的作用，以及為有效的區域間對話和合作，探討建制形成和制度建立的重要性，最後並提出亞歐會議對亞洲國家的意義。

關鍵字：亞歐會議、全球化、區域間主義

* 本文仍十分粗糙，請勿引用。

一、前言：全球化對國際政治的影響

雖然全球化的科學討論有一段時間是經濟學家的特權，但隨後已有所改變而蔓延至大部分的學科。就國際關係而言，互賴和互相聯繫的共同體成為現今地球村現象的一部分，並且為政策思想家和政策制定者帶來前所未見的挑戰。全球化逐漸發展成寬廣、跨學科的主題，引起史無前例的公共討論，作為致力於減少全球化民主赤字的公民社會，已遭受其強烈的影響。既有文獻中，全球化已有許多詳盡的界定。然而，為了澄清全球化的概念，本文將其理解為一種技術驅使的社會進程，應在某種程度滿足大致的需求。作為一項在政治、經濟、社會和私人關係的因素，其中地理上的距離和時間正喪失他們的重要性，儘管轉化的變遷和速度取得重要性。因此，全球化是一種超越「全球市場」概念的現象，而且並非限制在國家行為者或跨國公司。「在廿一世紀，更多不同種類的行為者前所未有的參與國際政治，包括國家、「族裔民族的」(ethnonational)挑戰者、跨國的組織、非政府組織、公民社會行為者和運動以及跨國網絡。」¹

因此，全球化不僅包括文化和通信的全球化案例，而且環境和衛生的威脅，全部的關注和關聯之議題涉及個人或全體的人類安全(human security)。人類安全的關聯性說明公眾察覺是一種全球化的重要面向。全球化從而不僅是現象，今天全球化中沒有察覺的因素仍多，而且更多的人們察覺到在他們生活中：世界的全球互賴。在連接全世界人們的方面，全球資訊網扮演重要的角色，從而促成此類增長的察覺。相較於過去同樣存在的全球化，該項察覺是今天的全球化主要不同因素之一。

因此，互賴不再是一個抽象的概念，而能被許多身邊的事物所證明：全球金融市場廿四小時的運作，影響個人擁有貨幣的價值；其他區域的經濟衰退可能導致本國人民的失業；亞洲(台灣)的地震，可能切斷對美國工廠矽晶片的供應，從而導致大規模的停工；全世界聆聽相同的熱門歌曲；以及偶像作家的書籍幾乎在每一個機場書店中同時販售。認識到關係和依賴的潛在國際化，由諸如美國有線電視網(CNN)的國際媒體有能力引起恐懼，並且通常導致普遍性的反全球化。

全球化交流密度和廣度的不斷增加，為治理帶來前所未見的挑戰。基本上，可以歸納出三類與全球化相伴，需要國際性互動以解決全球問題，諸如協調問題；公共問題以及核心價值問題。²第一類問題係對全球各種聯繫，或對跨國界的資訊、產品、服務和資金交流的協調。第二類問題是保護公共資源或公共財的問題。由於公共財或公共資源是非排他性的產品，因此以純粹自由市場制度配置並非適當。國內性的活動跨境影響亦為形式之一。第三類問題與核心價值觀或先驗價值的保護有關。全球化致使重要的社會價值被全世界更為廣泛的接受，諸如平等、自由和民主等道德原則可謂優先於現有的政治慣例。³

由於全球化時期該等問題應會不斷的增加，對國際行動的需求亦將隨之上升。但此論點並非意味只要有需求，相應的國際制度就會自動出現，因為民族國家仍將保護自己的主權和利益，其他諸如「搭便車」等阻礙國際合作的問題也會出現。而創建國際制度是必須付出交易成本，各國需要有可靠的資訊以決定合作是否符合自身的利益。⁴另外，它們還要付出與其他國家談判所要付出的時間和成本。儘管存在現實的障礙，國際制度仍然大幅增長。⁵至

¹ Karen A. Mingst, *Essentials of International Relations* (New York: W.W. Norton & Company, 2004), pp.251-252.

² 儘管此三項分類似乎已包括全球化引發的問題，但絕非詳盡無疑。其中當然還有國際安全，但此處暫不論及。

³ 有關所有秩序良好的國家都會遵守的基本政治原則之討論，參見 John Rawls, *The Law of the Peoples* (Harvard University Press, 1999).

⁴ 相對而言，國際制度一旦確立，就可能有助於降低其中某些成本。參見 Peter Haas, Robert O. Keohane and Marc A. Levy, *Institutions for the Earth* (MIT Press, 1993).

⁵ David Held and Anthony McGrew, *Global Transformations* (Stanford University Press, 1999), pp.52-57. 然而，其中某些機構尤其是國際性政府組織的增長速度並非總是與全球化的步伐直接同步。舉例而言，國際間政府組織的數量從 1980 年代以來就一直下降。見 James Hawdon, *Emerging Organizational Forms: The Proliferation of*

少在可見的未來，建立和加強國際制度以應付愈來愈廣且深互賴的世界問題將攀升，儘管建立該等制度仍會遭遇困難和反對。

雖然初見之下似是而非，但全球化促進區域內和區域間合作，因為其重新配置區域的重要性。區域是一種集中和擴展的結合，補充位於中間層次社會的「去國家化」(denationalization)。切姆皮爾(Ernst-Otto Czempiel)描述該過程為：「當前世界的特徵不是全球化而是區域化。因為實際上唯有美國能主張追求一種名副其實的全球政策。而所有其他的國家，即使大如歐盟(European Union)之類的國家結合(體)，僅扮演以區域為基礎範疇中行動互賴的地帶。互賴最重要的結果是國家的「去國家化」，其乃全球化概念中的固有特性，儘管並沒有清楚的表達。」⁶

互賴體系中，行為者採取的行動具有敏感性和脆弱性；因為各系統的複雜性涉及行動(或不行動)可以使用的不同傳播管道。因此，奈伊(Joseph Nye)與基歐漢(Robert Keohane)創造全球化經濟的「複合互賴」(complex interdependence)一詞，⁷其同時是逐漸強化的區域間和區域內合作的由來和結果。削減國家政策工具的效力，全球化引發新興跨國互動領域中安排的需要，以建立患難與共的未來，以及為管理全球公共財提供集體的方法，而且在一個社會的世界中提供危機管理的能力。區域內與區域間合作，或是在一種更高整合形式主權的匯聚，可以提供嶄新的政策工具以至少部分補充該情勢下國家政策的不足。雖然沒有達到全球的層級，但由區域或區域間的合作仍可提供更為緊密的脈絡，允許行為者對行動採取更多的管制與協調。沿著此方向前進，亞洲和歐洲能扮演有效的角色：「當全球環境持續迫切要求它們以一種更具創造力的方式，以解決共同的行動問題，區域間經濟交往重要性的增強將更為清晰。事實上，全球化可以視為是新挑戰的始作俑者，需要國家、區域以及甚至區域間的回應」。⁸

自從1996年亞歐會議(Asia Europe Meeting, ASEM)正式開始運作，補充了「現存最長的團體對團體對話之一」，⁹即1972年歐盟與東協所建立的關係。亞歐會議是在1990年代對全球化更加認知的產物之一：亞洲與歐洲的關係被發現是在「亞洲—歐洲—美洲」之間三角關係中缺少的一環。認知上述全球化的跨學科性質，亞歐會議建立於政治、經濟與文化/人民與人民三根支柱之上。因此，現在似乎不再需要討論是否全球化的問題，因為以美國為主要動力的全球化態勢已經形成。現在的問題是如何「管理」或「治理」全球化，就歐洲而言，如何建立更緊密的歐洲經濟夥伴，歐洲如何使亞洲更多使用歐元作為儲備貨幣，歐洲如何使亞洲人能夠逐漸地接受歐洲對世界的貢獻。對亞洲而言，跟上和參與經濟全球化進程符合各國的發展目標。因此，透過歐洲和亞洲的區域間互動經驗，得以說明「決定現今世界運作規則」的新現象。

二、區域間主義的形式：實證觀點

擴大中的區域間關係網絡顯露在一種表現形式的寬鬆安排。為了對現存區域間的安排進行分類，三類不同的形式得以劃分之：區域集團之間的關係；雙區域(biregional)和跨區域(transregional)安排；混合諸如區域集團和重要單一國家之間關係。

(一) 區域集團之間的關係

Regional Intergovernmental Organizations in the Modern World System (Greenwood Press, 1996), p.13; 以及 Cheryl Shanks, Harold Jacobson, and Jeffrey Kaplan, "Inertia and Change in the Constellation of International Governmental Organizations, 1981-1992," *International Organization*, Vol.50 (Autumn 1996), p.593.

⁶ Ernst-Otto Czempiel, *Kluge Macht*. CH.Beck, Außenpolitik für das 21. Jahrhundert (München, 1999), p.156.

⁷ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little Brown, 1977), pp.23.

⁸ Julie Gilson, "Trade Relations between Europe and East Asia," *Asia Europe Journal*, Vol.2, No2, (January 2004), p.197.

⁹ Mathew Doidge, "Inter-regionalism and Regional Actors: The EU-ASEAN Example," in Stockhof, van der Velde and Yeo, eds., *The Eurasian Space: Far More Than Two Continents*. ISEAS, Singapore, 2004, p.39.

歐盟傳統的集團與集團對話可以視為是區域間安排的原型，一種與「舊區域主義」(old regionalism) 緊密連接的關係。該等對話關係自 1970 年代已經逐漸發展至涵蓋幾乎全部的世界區域。¹⁰ 一些觀點認為，歐體 (European Community, EC) 和東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 之間長期的對話夥伴關係是一種集團與集團區域間主義 (interregionalism) 的模型。¹¹ 歐體是最先進的區域組織的既定事實，以及由於歐體的夥伴組織中區域間關係的缺乏，冷戰期間的區域間網絡像是顯現一種「中心幅射型」(hub-and-spokes) 體系，¹² 圍繞歐體的吸引而運作。在集團與集團區域間主義歐體的支配性地位，致使其遠非僅是一種透過「域外仿效」(extra-regional echoing) 的方式影響其他區域的模型。歐體積極的利用區域間的關係作為一種手段，以促進對話夥伴間區域內的合作。¹³ 由於「新區域主義」(new regionalism) 的出現以及冷戰的結束，集團與集團關係的全球網絡開展超越歐盟支配的「中心幅射型」體系。在世界上其他區域諸如拉丁美洲、東南亞和大洋洲的區域集團開始在他們之間建立關係。東協成為一項主要的動力支持該類發展，但諸如「南方共同市場」(Mercado Comun del Sur, Mercosur) 和「澳紐緊密經貿關係」(Australia-New Zealand Closer Economic Relations, CER) 安排其他的區域計畫，也開始與其他的區域集團建立關係。¹⁴ 該等關係通常多少是基於部長和資深官員層級的定期會議，而且創設聯合計劃和方案。他們通常全神貫注在資訊的交換以及在特定議題領域的合作，絕大部分在經濟範疇，通常在貿易和投資。然而，在歐盟的案例中，集團與集團的關係總是包括諸如在人權和民主的對話政治的因素。在一些案例中，區域間的關係乃基於框架合作協定。¹⁵

¹⁰ Elfriede Regelsberger, "The dialogue of the EC/Twelve with other regional groups: a new European identity in the international system?" Geoffrey Edwards and Elfriede Regelsberger, eds., *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation* (London: Pinter Publishers, 1990), pp. 3-26.

¹¹ Manfred Mols, "Cooperation with ASEAN: A Success Story," in Geoffrey Edwards and Elfriede Regelsberger, eds., *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation* (London: Pinter Publishers, 1990), pp.66-83; Andreas Lukas, "EC-ASEAN in the context of inter-regional cooperation," in Guiseppe Schiavone, ed., *Western Europe and South-East Asia: Co-operation or Competition* (London: Macmillan, 1989), pp.105-116.

¹² 該術語是基於美國在亞太地區雙邊聯盟體系的背景下所創立。

¹³ Simon Nutall, "The Commission: protagonists of inter-regional cooperation," in Geoffrey Edwards and Elfriede Regelsberger, eds., *Europe's Global Links. The European Community and Inter-Regional Cooperation* (London: Pinter Publishers, 1990), p.146.

¹⁴ 除了其與歐體 / 歐盟的傳統關係，現在東協雙邊集團與集團關係的網絡包括與澳紐緊密經貿關係協定、經濟合作組織、海灣合作理事會、南方共同市場、里約集團和南亞區域合作協會的聯繫。

¹⁵ 舉例而言，EU-ASEAN 1980, EU-Mercosur 1995.

表一：區域集團之間的關係*

	歐洲	東亞	西南亞	北美	拉美	非洲	大洋洲
歐洲		歐盟與東協			歐盟與南方共同市場； 歐盟與安地諾共同體； 歐盟與里約集團； 歐盟與中美洲整合系統	歐盟與非南發展共同體	
東亞	東協與歐盟		東協與南亞區域合作協會； 東協與海灣合作理事會		東協與南方共同市場； 東協與里約集團		東協與澳紐緊密經貿關係協定； 東協與太平洋島國論壇
西南亞		南亞區域合作協會與東協； 海灣合作理事會與東協					
北美洲							
拉丁美洲	歐盟與南方共同市場； 歐盟與安地諾共同體； 歐盟與里約集團； 歐盟與中美洲整合系統	東協與南方共同市場； 東協與里約集團					南方共同市場與澳紐緊密經貿關係協定
非洲	歐盟與非南發展共同體						
大洋洲		澳紐緊密經貿關係協定與東協； 太平洋島國論壇與東協			澳紐緊密經貿關係協定與南方共同市場		

註：在相同區域中次區域集團之間的關係，諸如「南方共同市場」與「安地諾共同體」的聯繫並未在此處視為區域間關係而考慮。

資料來源：作者整理。

(二) 雙區域和跨區域的安排

國際關係中，雙區域和跨區域的關係是一種較新的現象。該類區域間的安排浮現在嶄新的「三元群」(Triad)背景，¹⁶三個主要世界經濟區域之間的三角關係：北美、西歐和東亞。但該現象近年已經散播至世界其他地區。在該等相當異質會員身分的安排，較在傳統集團與集團的對話是更加的擴散；其不必然與區域的集團相一致，而且可能包括來自超過兩個

¹⁶ 「三元群」的概念源於美國、歐盟和日本之間的三邊關係，即世界三個經濟領導強權。概念逐漸成爲一種延伸至圍繞「三元群」地區（北美、西歐和東亞），其乃數項因素的結果：冷戰的結束、「新區域主義」出現以及東亞浮現爲世界經濟的第三個中心。由於在 1990 年代「三元群」區域之間區域間關係的建立而進一步強化。在 1990 年代中期，新「三元群」概念成爲對新興國際秩序論述的一項主要特徵。Heiner Hänggi, "ASEM and the Construction of the new Triad," *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol.4, No.1, (1999), pp.56-80.

區域的成員國。因此，各國參加一個個體有資格的區域，儘管有時或許有某些程度的區域協調。¹⁷

表二：雙區域和跨區域的安排

	歐洲	東亞	西南亞	北美	拉美	非洲	大洋洲
歐洲		亞歐會議		跨大西洋自由貿易協定？	歐洲與拉美高峰會	非洲與歐洲高峰會	
東亞	亞歐會議			亞太經合會	東亞與拉丁美洲論壇（亞太經合會）		（亞太經合會）
西南亞							
北美	跨大西洋自由貿易協定？	亞太經合會			美洲自由貿易區？		（亞太經合會）
拉美	歐洲與拉美高峰會	東亞與拉丁美洲論壇（亞太經合會）		美洲自由貿易區？			（亞太經合會）
非洲	非洲與歐洲高峰會						
大洋洲		（亞太經合會）		（亞太經合會）	（亞太經合會）		

資料來源：作者整理。

迄目前為止，五個雙區域或跨區域的聯繫已建立在美洲、歐洲、東亞、大洋洲和非洲之間：1989年創始的亞太經合會（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）是一種跨區域的安排，包括廿一個太平洋邊緣國家包括，尤其是十五個東亞經濟體，三個北美洲和兩個南美洲國家（智利和秘魯）；1996年創始的亞歐會議是一種雙區域的安排，包括十個東協國家、廿五個歐盟的成員國以及東北亞和執委會共卅九方；1999年6月舉行的歐洲與拉美里約高峰會是一種雙區域的努力，聯繫卅三個拉丁美洲和加勒比海國家與十五個歐盟成員國；2000年4月舉行的非洲與歐洲開羅高峰會（Africa-Europe Cairo Summit）也是一種雙區域的努力，聯繫十五個歐盟成員國與五十二個非洲國家，非洲團結組織（Organization for African Unity, OAU）的所有成員國，除摩洛哥外；「東亞與拉丁美洲論壇」（East Asia-Latin America Forum, EALAF）於2001年，正式成立，是一種跨區域的安排，包括十三個東亞國家和澳洲／紐西蘭以及十二個拉丁美洲國家。

由歐盟代表的歐洲、拉美和東亞皆被三個雙區域或跨區域的安排所涵蓋。該等相對大規模的安排，或多或少是基於定期的高層級會議（高峰會和部長會議）以及一些聯合的計畫和方案。迄今為止，亞太經合會已發展出一個審慎的基礎設施（在新加坡一個小的秘書處），是各類中唯一具有該類的安排。全部該等計畫的共同之處在於它們的議程集中於經濟議題，但該等計畫之中包括歐盟成員國通常跟隨一種三方面途徑，亦即其亦包括政治對話以及在其他諸如社會與文化和發展合作領域的合作。

（三）區域集團和單一強權之間的關係

最後，在世界其他地區的區域集團和單一大國之間的關係。該等關係是混合而成的形式，其中尤其適用在區域間關係中在其自己的區域擁有支配地位的單一大國（例如北美洲的美國；南亞的印度）。尤有進者，區域集團和單一強權之間的關係或許構成雙區域或跨區域的安排（例如歐盟與中國／歐盟與日本和亞歐會議）的重要成分之一。歐盟和東協是最合適

¹⁷ Jürgen Rüländ, "The EU as Inter-Regional Actor: The Asia-Europe Meeting (ASEM)," Paper Prepared for the International Conference "Asia-Europe on the Eve of the 21st Century," Bangkok, 19-20 August 1999, p.2.

的區域間集團，其中有一種與單一大國外部關係的傳統。歐盟和美國之間的關係構成全球區域間網絡的一項重要成分。

表三：區域集團與單一國家之間的關係

	歐洲	東亞	西南亞	北美	拉美	非洲	大洋洲
歐洲	歐盟與俄羅斯	歐盟與中國； 歐盟與日本； 歐盟與韓國； 東協與俄羅斯	歐盟與印度	歐盟與美國； 歐盟與加拿大； 歐洲自由貿易協會與加拿大	歐盟與墨西哥； 歐盟與智利； 歐洲自由貿易協會與墨西哥		
東亞	歐盟與中國； 歐盟與日本； 歐盟與韓國； 東協與俄羅斯	東協與中國； 東協與日本； 東協與韓國	東協與印度； (東協與巴基斯坦)	東協與美國； 東協與加拿大			東協與澳洲； 東協與紐西蘭
西南亞	歐盟與印度	東協與印度； (東協與巴基斯坦)					
北美		東協與美國； 東協與加拿大					
拉美	歐盟與墨西哥； 歐盟與智利； 歐洲自由貿易協會與墨西哥						
非洲							
大洋洲		東協與澳洲； 東協與紐西蘭					

資料來源：作者整理。

三、區域身分的形成：東亞整合的緩慢進程

歐盟認知亞洲在政治、經濟、文化、宗教、歷史和地理的差異，在首次在 1994 年出版的《新亞洲戰略》(Towards a New Asia strategy) 中詳加說明，¹⁸並在 2001 年更新。¹⁹因此，其乃為與東南亞一種特別的夥伴關係，在 2003 年發展一種特殊的戰略的合適結果。²⁰

¹⁸ 1994 年 7 月 13 日，歐盟委員會 (La Commission, The Commission) 起草一份重要文件，題為《通向亞洲新戰略》。1994 年 11 月 28 日，歐盟執委會 (Le Conseil, The Council) 認可該文件，正式通過《歐洲聯盟的亞洲戰略》報告，並在 12 月的歐盟高峰會議獲得批准。該戰略報告的提出，是因為「亞洲和歐洲發生的巨大變化要求歐洲給予亞洲新的優先地位，對亞洲國家採取更加積極和堅定的政策」，是因為「歐盟和亞洲之間在經濟方面的互賴有所加強。歐洲如果企圖保持其在國際舞臺上的地位，它就必須迎接來自亞洲並在亞洲地區也在進行的經濟挑戰。」關於戰略目標，歐盟在該戰略報告中提及兩層意義。一層是長遠性、全球性的，亦即「維護世界和平，保持對外政策和安全政策的穩定，維護開放的世界貿易體系；支持永續發展，使發展中國家逐步順利地進入世界經濟範疇之中；反對貧困，推進民主和基於法制國家的結構，尊重在聯合國憲章、世界人權宣言、維也納宣言及其行動綱領基礎上的人權。該等目標和基本原則構成歐盟和第三世界國家之間關係的重要因素。」顯然，該層意義與歐盟的全球戰略目標一致，換言之，歐盟已經將其「亞洲戰略」納入其「全球戰略」實施。另一層意義是現實性、區域性的，亦即報告反覆強調歐洲在亞洲的「存在」，尤其是強調「歐洲在亞洲的經濟存在」，換言之，歐盟強烈希望能以一個整體的新形象回到亞洲，從而躋身於世界多極化的有力、有利地位。 <http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_process/com94.htm#0>

¹⁹ 2001 年 9 月，歐盟委員會再度發表一份關於歐盟對亞洲新戰略的文件《歐盟與亞洲：歐盟委員會通過加強夥伴關係的新戰略》。該文件是對 1994 年歐盟發布《走向亞洲新戰略》文件的充實和發展，它詳細闡述今後十年歐盟與亞洲關係的戰略新框架，旨在將歐盟在亞洲的存在提高到一個與擴大後的歐盟在全球的地位相稱的水準。該項戰略的重點是：加強歐盟在政治和安全領域與亞洲的接觸；加強歐盟與亞洲的雙向貿易和投資

此類差異的認識已經指導在 1996 年亞歐會議的創始人。亞洲的參與者預見兩類的亞洲夥伴國，一個代表當時七個東協國家，另一個代表東北亞的夥伴，即其後建立的東協加三中的「加三」。在次區域的脈絡下，儘管在一種低層次的整合，東協成員發展出一種明確合作和協調的文化，即所謂「東協模式」(ASEAN way)，²¹以確保行動唯一的一致基礎，並且對內部事務的不干預。自從 1999 年東協馬尼拉高峰會後，一些十分謹慎的努力以軟化該限制東協解決問題能力的原則。由於亞洲金融危機後導致長期執政的印尼總統蘇哈托 (Suharto) 下台，印尼作為東協領導者的角色因而暫告消失，泰國試圖填補當時權力的真空，建立所謂「曼谷進程」(Bangkok process)，以促進或加速在緬甸的民主改革。雖然「曼谷進程」是一項泰國且非東協的倡議，而且進程並不是太成功，但其意義在於顯示東南亞國家逐漸察覺到需要增進區域問題解決的能力。

前東協秘書長塞貝里諾 (Rodolfo Severino) 是一位對東協內部事務消息靈通的專家，他意識到冷漠的東協模式在其歷史上有重大意義的脈絡價值，但提醒東協領導人們適應廿一世紀的現實，因為「經由非正式和迴避法治主義 (legalism)、務實主義和靈活性、國家主權和不干預，以及會員地位的平等，致使『東協模式』曾經有效，甚至在廿世紀對東協不可或缺，而且實質上該類作法仍將有效。然而，如果在廿一世紀東協希望持續有所意義和有效，必須修改及調整該等作法的適用性。」²²他認為最重要的補救之道是，軟化不干預的原則（「對於它們疆界之外正遭受虐待或壓迫或被察覺將被虐待或壓制的人們伸出援手」²³）以適應歐盟的外交政策目標。他邀請東協「採納由所有成員可以接受的明確行為規範，而且其中政府能被要求負責。」「該等規範或許可以宣告該等諸如酷刑、最惡劣的童工處境、虐待婦女和兒童，利用強暴作為戰爭或國家權力的工具、藉由軍事力量推翻合法的政府，以性別、種族、語言、文化或宗教為理由的歧視是無法接受的野蠻行徑。」²⁴

儘管三個東北亞國家中國、日本與南韓有歷史仇恨，但新的原因產生新的利基，學習協調他們自己在該等諸如政治、經濟和社會、文化、知識份子和人民與人民事務互異和敏感的領域是如何在緩慢的進展中運作。當面對歐洲的伙伴國時，東南亞和東北亞的觀點必須合併為一種亞洲的觀點，對於鍛造東亞區域身分和亞洲夥伴國之中信心建立是重要的貢獻。因此，問題仍在於東亞各國仍互相抱持甚大的猜疑，²⁵因為軍國歷史，日本被其他亞洲國家（尤其是中韓）所質疑，²⁶中國作為新興的經濟強權，其最終的目的究竟是區域的合作還是支配，迄今仍不清楚。

就區域主義而言，由歐盟所代表的歐洲已建立十分完善，而且區域化程度甚高，但兩個亞洲的區域（東南亞和東北亞）遠能所逮。雖然過去數年東協已開展出一種凝聚的明確程度，而且能夠信賴東協秘書處的運作，但東協在 1997 年擴大已經事實上導致一種東協七加三，它們不僅在經濟上有極大的差別，而且三個新成員的政治條件也仍不足。²⁷（東協高峰

關係；有效幫助減少亞洲的貧苦；幫助促進民主、良好的管理和法治在亞洲各地的傳播；與亞洲主要的夥伴建立全球夥伴關係；進一步促進歐亞兩個地區的相互瞭解。為此，該文件還擬定加強歐盟與亞洲關係的具體建議。該文件賦予亞歐合作深刻的內涵，表明亞歐兩大洲在 21 世紀的合作潛力巨大、前景廣闊。
<http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/doc/com01_469_en.pdf>

²⁰ <http://europa.eu.int/comm/external_relations/asia/doc/com03_sea.pdf>

²¹ Alistair Johnston, "Socialization in International Institutions: The ASEAN Way and International Relations Theory," in Ikenberry and Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (Columbia University Press, 2003), pp.107-162.

²² Rodolfo Severino, "Will there be a New ASEAN in the 21st Century?" *Asia Europe Journal* (2004)2; p.184.

²³ Ibid, p.183.

²⁴ Ibid, pp.183-84.

²⁵ Samuel Kim, "Northeast Asia in the Local-Regional-Global Nexus: Multiple Challenges and Contending Explanations," in Kim, ed., *The International Relations of Northeast Asia*, Rowman&Littlefield, 2004, pp.45-51.

²⁶ 2004 年 4 月 7 日，福岡地方法院作出里程碑的判決，日本首相小泉純一郎在 2001 年 8 月參拜與戰犯有關的東京靖國神社是違憲之舉，因為其違反了政教分離可能在日本的外交政策引發強烈的反彈。"Koizumi Shrine Visit Ruled Unconstitutional," *Japan Times*, April 8, 2004, p.1.

²⁷ 舉例而言，2003 年 1 月，據報導泰國著名女演員蘇瓦南·貢英發表演論要求將吳哥窟交還泰國，雖然她本人

會已經設計出不同的倡議以促進凝聚)。東北亞是更遠離社會化進程的一個區域，但近年來獲得部分動能。雖然羅德明 (Lowell Dittmer) 關於東北亞是否具有所有的要素以符合作為一個區域的資格仍心存懷疑，²⁸他推斷，東北亞「乃一個區域，發現本身仍在邁向制度區域化長征的初期階段…浮現為世界的發動機，包含包括它的最為先進的經濟體以及它的最大和發展最迅速的經濟。」²⁹

因此，在亞洲方面，亞歐會議促成東協加三的形成，經由上述所提由東南亞和東北亞夥伴行使的「雙重協調關係」(double coordinatorship) 所倡議的學習進程。儘管遭遇相當大的困難，但是畢竟亞洲的夥伴國能在困難的政治議題鍛造一種一致的亞洲觀點；在一些情況下，亞洲的夥伴國必須滿足他們自身目前的不同觀點，將決策留給全體出席的會議的動能。儘管該程序並非最具效率的一項，亞洲資深官員在準備亞歐會議的會前會，促成區域身分的建立以及強化兩個東亞團體間的團結。

在歐盟方面，亞歐會議的全面性質係建立在三根支柱之上，從而挑戰歐盟進一步發展一種共同的亞洲戰略，基於 1994 年的《新亞洲戰略》。作為亞歐會議高峰會的準備，歐洲委員會 (European Commission, EC) 出版政策文件³⁰稱為「執委會幕僚工作論文」(Commission staff working papers) 以協助歐盟會員國的準備工作；由於該等文件是在公共領域發表，因此亞洲的亞歐會議夥伴國亦能一窺其中的運作而獲益。

因此，不僅亞洲的國家面對來自其傳統的工作方法的挑戰，而且歐盟也面對不同於三根歐盟支柱的方式挑戰，因為其不同於亞歐會議的三根支柱。因此，歐盟主席 (Presidency) 和歐洲委員會 (European Commission) 在所有三項領域的雙重協力角色，包括政治與文化議題，需要務實主義。此務實的挑戰變得更加激烈，當一項事件的東道主與歐盟中主席意見不一時，其產生主席職位不穩定的問題 (諸如在柏林舉行的亞歐經濟部長會議係由輪值主席芬蘭總統所主持)。歐洲委員會的角色作為唯一固定的亞歐會議協調者，由亞歐會議夥伴國創立一個可接受的制度的優勢，而且允許委員會成為進程中一股驅使力量，並且不僅像是秘書處，而且其通常作為制度的經驗傳承 (institutional memory) 並且提供指導。歐洲執委會發展出一個全面性的網站，³¹其也發揮作為一個大眾對進程類似檔案的功能。

總之，亞歐會議促成區域間認同的建立，主要但明顯不僅在經濟領域誠如吉爾森 (Julie Gilson) 似乎意謂。「歐盟和東亞之間增長的經濟對話現在賦予它們共同討論的新語言，而且作為一項後果，一種對於亞洲的夥伴國更為結合的身分。亞洲的亞歐會議國家在國際經濟制度中的集體參與，包括亞歐會議，而且一種區域內亞洲國家逐漸增加的聯繫網絡確保更大的認知區域作為一個結合的經濟實體。」³²

四、區域間主義與新區域主義：互為強化的新趨勢

區域間主義的研究強調，區域之間的互動會直接影響涉入在內的行動者。經由互動，每一個區域的明確 (特) 性從而凸顯出來，致使它們進一步的發展，以及各區域的身分建立，似乎是「透過區域間主義促進區域主義」的意味。³³另外，「區域行為者逐漸增加的數目，

否認曾說過任何類似言論，但柬埔寨示威者縱火燒毀泰國駐金邊的大使館，泰國宣佈召回駐柬埔寨大使，致使兩國關係陷入低谷。為了恢復兩國人民之間的瞭解，兩國建立「泰國與柬埔寨文化協會」(Thailand Cambodia Cultural Association)，參見 *Bangkok Post*, March 24, 2004, p.6.

²⁸ Lowell Dittmer, "The Emerging Northeast Asian Regional Order," in Kim, ed., *op.cit.*, p.331.

²⁹ *Ibid.*, p.360.

³⁰ 參見作為第四屆亞歐會議高峰會所準備的幕僚工作論文 "Unity and Strength in Diversity," <http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem4/sec02_en.pdf>

³¹ <http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/index.htm>

³² Gilson, "Trade Relations between Europe and East Asia," *op. cit.*, p.197.

³³ Jürgen Rüländ, Inter-and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda. National Europe Centre Paper no. 35 prepared for the Workshop on Asia Pacific Studies in Australia and Europe: A Research Agenda for the Future. Australian National University, 5-6 July 2002. <<http://www.anu.edu.au/NEC/ruland2.pdf>>

引起連接全球和區域制度媒介物的需要，以及在（國際體系的較低部分）區域和國家政策的制定層次。」適用到東亞，吉爾森認為，³⁴「透過一種功能結構的提供，亞歐會議已促成邁向『東亞』區域的自我身分，從而為集體行為的新形式提出一種認知背景。」建構主義者認為，亞歐會議引導亞洲的區域，「現代史的首次，亞洲正浮現為一個不同於其他的區域國家體系，一個強大、繁榮、獨立國家的群聚，相互密集和持續地處理在外交、戰略和經濟事務。」³⁵

面對全球化逐漸的複雜性，傳統雙邊關係浮現缺漏，區域間主義或許可以部分的補充。需要對於一種靈活、務實、功能主義者，程序的途徑解釋（非）區域間主義者對話特殊的制度設計，諸如亞歐會議，意謂主要成為一種對話論壇。吉爾森稱其為「關係的群聚」，不但涉及兩個「建立在一系列不同的社會經濟和政治歷史」區域，而且「有明顯的區別且在許多方面沒有集體特徵的見解。」³⁶丹特（Christopher Dent）認為，亞歐會議為一種「跨區域」（trans-regional）而非「區域間」（interregional）進程，原因在於「區域之間和跨越區域共同『空間』的建立，其中組成的代理人…運作而且互相有緊密的聯合（associative）關係。」互動的四個主要空間確認為經濟、商業、政治及社會文化空間。³⁷羅藍（Jürgen Rüländ）對照亞歐會議為一種具有「區域間對話」的「跨區域的論壇」（transregional forum），其乃「沒有共同支配一切制度的團體對團體對話」。在他看來「跨區域的論壇」較區域間的論壇「有一種更為擴散的會員成分」。他們發展「透過共同雖然鬆散的制度…若干獨立主體性的外形致使它們與團體對團體的對話有所區別。」³⁸

「新區域主義」有助於說明亞歐會議的一些特色。對阿姆斯壯（David Armstrong）、羅意德（Lorna Lloyd）和雷德蒙（John Redmond）而言，新區域主義「是一種在三項不同但有相互關係方式的對全球化的回應」：防禦，保護當地文化和企業；競爭，為全球競爭提供一個安全的基礎以提高議價實力；結構，傳統的社會主義者和「第三世界主義者」（Third Worldist）意識型態強調國家管理和自立更生的消逝後，促進調整措施以實踐新自由主義經濟模式的必要條件。³⁹根據布列斯林（Shaun Breslin）和黑格特（Richard Higgott）的觀點，大部分亞歐會議夥伴國致力於任何許多重疊的區域努力，而沒有察覺在該進程中或許會出現矛盾。⁴⁰在歐洲方面適用於許多區域間的安排，在亞洲方面「亞太經合會」和「東亞與拉美合作論壇」（Forum for East Asia-Latin American Cooperation, FEALAC）引人注目。在亞歐會議利害所設各方亦由布列斯林和黑格特描寫為「國家行為者、國家間和全球制度以及非國家行為者（尤其是跨國公司、新興的公民社會組織以及非政府組織）的複合雞尾酒所構成，全部皆會對區域的結果產生影響。」⁴¹

區域間主義的接觸也透過一種不斷「一系列共享的認知、規範以及司法的假定」的反覆進行，形塑其組成部分的真正特性。⁴²類似於國際體系中的國家，區域之間的互動導致建構身分，透過彼此的承認、參照和重申。該情形可能最終導致新行為者的出現，如同亞歐會議顯示的實例。東協尤其是盛產區域內和區域間的文本：其分別創建「東協區域論壇」（ASEAN Regional Forum, ARF）、「東協加三」和「亞歐會議」。在形塑東南亞地區，阿

³⁴ Julie Gilson, "Defining Inter-Regionalism: The Asia-Europe Meeting (ASEM)," SEAS Electronic Working Papers, Vol.1, No.1, SEAS Website, 24 April 2002. <<http://www.seas.ac.uk/Research/SEWP/Vol1/Gilson.pdf>>

³⁵ Aaron Friedberg, "Will Europe's past be Asia's Future?" *Survival*, Vol.42, No.3 (Autumn 2000), p.147.

³⁶ Julie Gilson, *Asia Meets Europe, Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting*, Edward Elgar Publishing, 2002, p.11.

³⁷ Christopher Dent, "From Inter-regionalism to Trans-regionalism? Future Challenges for ASEM," *Asia Europe Journal* (2003)1; pp.224, 232.

³⁸ Rüländ, *Inter-and Transregionalsim*.

³⁹ Armstrong/Llyod/Redmond, *International Organization in World Politics*, 3rd edition (New York: Palgrave Macmillan, 2004), p.214.

⁴⁰ Shaun Breslin and Richard Higgott, "New Regionalism(s) in the Global Political Economy, Conceptual Understanding in Historical Perspective," *Asia Europe Journal*, Vol.1, No.2 (May 2003), p.173.

⁴¹ *Ibid.*, p.180.

⁴² Gilson, *Asia Meets Europe*, p.11.

齊亞 (Amitay Acharya) 歸因於外部的影響為一項重要的角色：「…雖然在冷戰期間東南亞被承認為一個政治地區是目前全球地緣政治和外部感覺和影響的結果，但名副其實和持久的認知僅能從東南亞的區域主義者致力於管理區域的衝突（諸如柬埔寨衝突）過程中，並且經由外部的權力尋找共同的立場。」⁴³

慮及該等亞歐會議的具體性，致力於一種折衷的方式說明亞歐會議應為可行，結合諸如現實主義、新現實主義、新自由主義、功能主義、建制理論以及務實主義國際關係不同理論的要素。

從現實主義者的觀點分析，亞洲與歐盟交往起初是對美國的經濟影響抵銷措施的第一步，後者透過雙邊以及亞太經合會進行影響力施展。然而，亞歐會議僅能視為是一種增加軟權力的手段。亞洲和歐洲的亞歐會議夥伴之間的國家利益並非由權力平衡的考慮所支配，而更接近一種對經濟發展的共享利益。因此，當它們在各自的區域不是直接的政治競爭者時，它們產生合作的興趣與利益。因為國家是理性的行為者，如果能對它們的利益極大化的提供，並且有利於它們長期的利益，它們將致力於合作。舉例而言，儘管中國自身是亞歐會議的發起國之一，但中國多邊的交往已成為亞歐會議夥伴國的長期利益，從而成為亞歐會議的另一項重要特徵。透過參加不同的國際論壇（亞歐會議、亞太經合會、上海合作組織、東協加三、博鰲論壇、圖們江流域開發計畫…），以分享中國「平等參與」的利益，北京則想要「減輕包括東北亞和東南亞鄰國之間對中國造成經濟威脅（或一種政治或安全威脅）的關注。」⁴⁴

就自由制度主義者的觀點而言，僅僅是兩造或多方之間存在共享的利益，並不必然導向合作。基歐漢強調，為了達到所有人可以接受的結果，合作需要積極的企圖，以調整該國政策；⁴⁵同時，該等行為並非必然排除國家之間的衝突。在上述提及國際論壇的中國參與，似乎符合此條件的假設，尤其是當一國慮及中國致力於達到加入世貿組織的承諾，以及中國在亞洲的金融危機期間負責任的貨幣政策。

亞歐會議對經濟關注可追溯至亞歐會議在 1990 年代初期成立的原因，在東南亞經濟發展的全盛時期，尤其是「小虎」，由出口引導成長的政策所驅使，對於穩定的範圍擴大至東北亞和歐洲是具有利害的關係；對北美洲區域間的連結已由亞太經合會所建立。歐盟作為一個經濟而非作為一個軍事行為者，是一方面是較大類似東協國家的立場，而且在另一方面又類似於日本的立場。

因此，亞歐會議在自由主義理論下為國家之間積極的互動提供一個論壇。自由主義者的思維是基於實現和平以及逐漸增加的經濟互賴相互增進影響的假設，民主的擴展和國際制度重要性的增強。就亞洲的觀點而言，共同利益在經濟支柱是最強的。經由政治和官僚菁英的信心建立被視為是第一個重要步驟，尤其在第一項（政治的）支柱，合作之前應擴大至「社會的所有部門」。歐洲人傾向強調，所有三根支柱擁有相同的重要性與價值，反映一種平等的夥伴關係。雖然該論證概念上是正確的，但其無法掩蓋經濟考慮立於進程支架的事實。自由主義者將認識到經濟互賴成為國際合作的動機，儘管現實主義者將經濟評價為權力或（在新現實主義者的觀點）國際結構的重要決定因素之一。

不同於現實主義者理論，在 1990 年代亞歐會議的創始，不是基於國家致力於克服它們的不安全，而是亞洲和歐洲對經濟福祉的立場和相對的政治穩定。新亞歐會議關係在 1997 至 1998 年亞洲金融危機必須非常迅速地經得起考驗。國家利益界定在經濟穩定之上，在一種全球互賴的世界經濟中培育區域間合作的利益，其然後在政治和人與人／文化範疇中產生副作用，由歐洲的一方所預期，但只是亞洲的夥伴國不願意接受。（該種不情願在更新亞歐

⁴³ Amitay Acharya, *The Quest for Identity & International Relations of Southeast Asia* (Oxford University Press, 2000), p.167.

⁴⁴ Thomas Moore, "China's International Relations: The Economic Dimension," in Kim, ed., op. cit., p.117.

⁴⁵ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (New York: Princeton University Press, 1984), pp.51-52.

合作框架 (Asia-Europe Cooperation Framework, AECF) 的過程中十分顯著，在漢城高峰會時接受 2000 年版亞歐合作框架)。

亞歐會議並不符合現實主義的另一要素：其不是建立在國家為單一的行為者，當其包括在其經濟支柱中的非國家行為者 (除了「亞歐工商論壇」(Asia Europe Business Forum)，在「亞歐投資促進行動計劃」(Investment Promotion Action Plan) 背景下，資深官員會議和亞歐會議經濟部長的會議工作層級會議中的商業代表) 以及在第三根支柱。

該概念再一次明確地係主要由歐洲的行為者所接受；儘管在經濟的支柱有一些支持 (新加坡和某種程度的日本)，但在第三根支柱是相當的不情願。舉例而言，2000 年，亞洲的伙伴國並不願意接受包含「公民社會」(civil society) 一詞在「亞歐合作框架」2000 年的更新版，除了因為編輯上的失察在一處之外，⁴⁶但最後勉強接受「社會的所有部門」。然而，因為涉及外交政策制定利害關係人的過多，因此該類廣泛的途徑是與所有行為者追求多樣性的國家利益一致。就該方面而言，利德藍 (Dato Deva Mohamed Ridzam) 表達的觀點標誌一項受歡迎的發展，「若結成特別關係事實上是亞歐會議『難以明言』非常核心的目的，則其乃肯定的重要，亞歐會議伙伴國達致公民社會的成員，其扮演可稱為亞—歐信息 (message) 多元分享者 (multipliers) 的角色…當倡議和計畫盡可能拉近兩地區基層民眾涉入的社會和民族，結為歐/亞的大陸兩個地區之間特別關係方可能有意義…結成特別關係是目的、目標，雖然亞歐會議僅是一種工具。」⁴⁷此乃一項逐步接受亞歐會議並非設計為一種僅限於經濟議題單一議題的合作框架的信號。

五、區域建制形成與制度建立：國際建制與國際制度的理論實踐

對國際建制的形成過程而言，⁴⁸亞歐會議是一個不錯的研究案例，亦即經由區域間的對話最終似乎促進制度的建立。從一開始，「亞歐合作框架」(Asia Europe Cooperation Framework, AECF) 即提供建制進程的結構和規則。伙伴國承諾在該議定的框架中展開對話，確保全部參與者在不同的層級參加外交議程的會議。該項規則性，尤其是每兩年的高峰會，以及三根支柱確保一種廣泛互動的廣度和深度，而無法由特別會議或在其他邊緣事件會議所能比擬。2000 年更新版本的「亞歐合作框架」以及其他由亞歐會議外交部長議定的行政措施，得以管理進程和建立品質管理措施為目的，以增加效率。當亞歐會議夥伴國數目在河內高峰會 (2004 年 10 月 8 至 9 日) 從廿六個增加至卅八個，⁴⁹需要更有效率的管理進程，以避免發言過多而行動過少，從而最終將危及進程。因為許多國家的提議，將重新討論該進程是否應成為正式的制度化創建一個秘書處。

亞歐會議實踐顯示，原則上夥伴國期待其他的夥伴國透過規則 (穩定的作用) 行事，儘管它們準備好忽略它們的一致同意的基礎…。然而，規則的主要部分寫在 2000 年「亞歐合作框架」，亞歐會議的工作方法不同的後續行動協定以及引導亞歐會議事務的實際運作，當夥伴國的預期沒有辦法在亞歐會議的三根支柱取得相同的認知強度，僅能透過特殊的四個協調者，提供充分的要素以授與亞歐會議作為一種部分的建制或是一個在「原初狀態」(statu nascendi) 的建制。只要亞歐會議不是正式的制度化或是由其自己的行政組織 (秘書處) 所

⁴⁶ Art.25, 4th indent AECF 2000.

⁴⁷ Dato Deva Mohamed Ridzam, "ASEM and civil society & Need for new dynamic," Bulletin of the European Institute for Asian Studies, vol. 7 #10&11, Oct.-Nov. 2003, pp.3, 5.

⁴⁸ 如同一般學界的立場，本文還是採取克萊斯納對建制的定義，「在某一特定的國際關係領域中，各行為者的期望得以彙集在一起的一系列明確的或暗示的原則、規範、規則和決策程序」十分符合 2000 年版「亞歐合作框架」。Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol.36, No.2, (1982), p.186. 以國際建制分析歐盟適當性的評估，參見 Robert Breckinridge, "Reassessing Regimes: The International Regime Aspects of the European Union," *Journal of Common Market Studies*, Vol.35, No.2. (1997), pp.173-187.

⁴⁹ 2004 年 5 月 1 日，十個新歐盟成員國加入歐盟以及三個缺席的東協成員柬埔寨、寮國、緬甸獲准參加在河內舉行的第五屆亞歐會議高峰會。

協助，它的進一步的發展似乎將依賴務實的功能主義，其反過來可能促成建制建立過程的強化。⁵⁰在亞歐會議河內高峰會主席聲明中，領導人們在重申目前非正式的結構同時，明確在政治上遵守制度化的議程，「他們派給外交部長們和資深官員一項任務，即研究亞歐會議制度的機制持續的改進，並且提出他們的建議，基於它們在第五屆亞歐會議高峰會中表達的理念，包括在適當的時機推動亞歐會議秘書處的可能性，以及未來會員擴大的問題。」⁵¹

在開始的階段，區域間對話需要一種更為靈活、務實、功能主義者操作的方法。特別的非制度設計作為一種法律上鬆散的對話論壇、一種關係的叢集，讓參與者熟悉來自另一區域的伙伴國，允許一段磨合的期間，而且一種相對迅速的開始（或若有需要原地踏步），當伴隨一個國際組織的創建所有的正式手續和法律上的必要條件得以避免。

亞歐會議將從進一步形塑渠自己的身分而獲益，而且變得更加積極的參與發展中的全球治理的形式，尤其是在渠等貿易、經濟和財政事務、社會治理的領域，而且還延伸至安全。⁵²雖然相對於作為一個「正式的」制度期望為低，但亞歐會議在一種相當結構性方式為對話和商議提供一種論壇，並且在進程中創立一些普遍性的行為原則，而且充分的實踐或許會導致「亞歐會議習慣」或「亞歐會議主體性」（ASEMness）。⁵³來自歐盟、中國、越南和寮國的代表參加河內高峰會，代表官方完全不同的經濟制度，可能在「對市場經濟的承諾、各國政府和企業之間更緊密的合作、非歧視的自由化和區域主義、遵守世貿規則、互相尊重和平等的夥伴關係，認知亞洲和歐洲的範圍內和之間經濟上的差異」取得一致的意見。⁵⁴

如果亞歐會議未來想要增加其在國際關係中的主體性（actorness）並且成為一個國際組織，其後可以成為一個獨立的行為者，以建立與其他像是南亞區域合作協會（South Asian Association for Regional Co-operation, SAARC）、上海合作組織（Shanghai Cooperation Organization, SCO）、亞太經合會或其他組織的聯繫。此將促成一種跨區域組織相互作用網絡的發展，以回應一種政治上的需要，成為一種新區域主義的產物。該類新區域主義的特性是「較少的國家中心，更大意識到進程中政治進程以及非國家行為者角色的重要性，並且某種程度認識到一種區域的構想既是社會的建構又是符合經濟上的決定論」。⁵⁵發展中的獨立主體性，該等區域間和區域內組織可以促進未來的外交行為，不僅在減少參與者的數目，而且需要透過代表各區域召開許多會議。雅普斯（De Prado Yepes）詳細說明該類潛在的新功能，他稱為「亞歐會議外部的區域主義」（ASEM-Extra-regionalism）。⁵⁶

六、結論：亞歐會議對亞洲和歐洲國家的含意

就某種程度而言，亞洲還停留在歐洲的 19 世紀。發展的不對稱性致使亞歐之間的合作前景並非十分光明。儘管如此，建立多邊區域主義機制仍有其可行性，該類可能性需要同時運用權力平衡和整合理論。在區域化的問題上，歐洲提供模式，亞洲得到益處，現在需要討論具體的實施措施。歐洲區域化的具體措施是和平、團結、共同價值和區域認同、經濟整合的擴展以及用一個聲音說話。東亞則是解決衝突，允許更大的多樣性，信守民族和發展的價值，但是在經濟和政治整合方面還難以做到像歐洲一樣，原因部分是因為缺少互信、相互猜

⁵⁰ Michael Reiterer, "ASEM: Value Added to International Relations and to the Asia-Europe Relationship," *The Eurasian Space*, op.cit., p.17.

⁵¹ <http://www.asem5.gov.vn/detail_new.asp?id=209&langid=2&menuid=87&curentmenuid=87>

⁵² Michael Reiterer, *Asia Europe: Do They Meet? Reflections on the Asia-Europe Meeting (ASEM)*. World Scientific/ASEF, Singapore, 2002; pp. 118-119. Heiner Hänggi, "ASEM's Security Agenda Revisited," in *The Euroasian Space*, op.cit., pp.93-118.

⁵³ Reiterer, "ASEM: Value Added to International Relations and to the Asia-Europe Relationship," *The Eurasian Space*, op. cit., p.20.

⁵⁴ Hanoi Declaration on Closer ASEM Economic Partnership. <http://www.asem5.gov.vn/detail_new.asp?id=210&langid=2&menuid=87&curentmenuid=87>

⁵⁵ Breslin and Higgott, op.cit., p.181.

⁵⁶ Cesar de Prado Yepes, "ASEM's Extra-regionalism: Converging Europe's and East Asia's External Projections towards Other Regions," in *The Eurasian Space*, op.cit., pp.58-74.

疑、還有不同的優先目標。但重點在於，對於亞洲未來發展的走向，歐洲人表現極大的關切。

論及區域建設時，一般而言皆會特別強調「領導」的問題，強調由誰主導何種程序？使用何種價值？如何提供服務？在那些方面進行建制化建設等問題。新加坡和法國已經引領而出，亞歐會議北到朝鮮，南到緬甸，討論的問題差之千里，區域內又有區域，歐盟能產生何類作用？好的對話機制包括三根支柱：政治支柱沒有機制化，經濟支柱類似於亞太經合會，只有文化支柱對於歐盟而言是比較容易管理的，因為已經機制化為「亞歐基金會」。因此，挑戰在於區域建設和對話沒有協調者，沒有領導（有人提出只有中國方可能擔任領導腳色，但是中國又不會為之）。多邊主義的作用在於建立多邊世界，但與美國的單邊主義相對照，它是被動而不是主動的。

關於東協的建設，東協的唯一條件就是政治和解，沒有任何的秩序、結構、法律，而是領導人之間的認同，此即亞洲價值觀。其次，泰國提出「靈活融入」、坦率討論，甚至可以涉及國內問題。論及經濟整合的困難時，亞洲國家在引進法律、規則時總是留有餘地，一個部門一個部門地進行，因為有外來的壓力，有中國的競爭，方逐步地擴展「自由貿易區」，但還是允許十國有不同的效率。只有貿易、投資的壓力方促使東協產生合作的文化。其結果是每個國家都在變化，都在逐漸地變化。東亞要發展共同的認同感（特性），而認同感的建立要透過共同體建設，共同行動和人民與人民之間的互動。

迄今為止，歐盟仍努力建立區域共同體，不僅是建立區域共同體，而且是用「歐洲經驗」和「歐洲模式」，漸進地為亞洲的區域化作出貢獻，影響亞洲的區域建設。強調在亞洲和歐洲之間應建立「制度化」的關係，在亞洲區域內進行「制度化」建設，使得一些諸如毒品、犯罪、移民等問題，可以納入法制化的軌道，可以使政策得到貫徹實施。

因此，亞歐會議對亞洲國家的含意十分重要。首先，亞歐會議將帶來亞洲和歐洲之間政治、經濟和文化的合作的提升與強化，提供亞洲的參與國在政治、經濟和文化方面極度依賴美國和日本的平衡籌碼。其次，作為既是亞太經合會又是亞歐會議的亞洲亞歐會議會員國能在政治、經濟和文化的領域，尤其是重要的區域間事務的關鍵性決策制定。舉例而言，尤其是在經濟範疇，亞洲國家在亞太經合會和亞歐會議的影響將在形塑多邊貿易和投資建制的未來路徑從而具有明顯且關鍵性的制高點。

第三，儘管非正式，但藉由亞歐會議，亞洲國家有效的正式化「東亞經濟核心論壇」（East Asia Economic Caucus, EAEC），亦即最先由馬來西亞總理馬哈迪（Mahathir Mohamad）所提議的理念。晚近該倡議逐漸制度化為一項「東協加三」的形式，⁵⁷亦可視為該方向的前進。雖然尚無一種涵蓋亞洲的政策協調機制，亞洲遠遠落在歐洲和北美之後，但「東亞經濟核心論壇」的有效發動以及全新開展的「東協加三」將清楚地縮小該落差。第四，與第三項含意有關，預期未來在亞洲內部逐漸加強的合作領域將主要在經濟範疇。慮及東協內部相對低的貿易密集度，東協成員國的確需要逐步增加與東北亞國家的經濟交流。⁵⁸包括在亞太經合會和亞歐會議的經濟交流，此將引起需要並且導致亞洲國家之間的政策協調和團結的增進。此方面的問題在於，「東亞（東協加三）的自由貿易區在中期和長期是否具有可能性？」

最後，由於亞洲內部貿易和投資流的逐漸增加，同時亞洲的市場勢必將開放給非亞洲的國家。此將在包括亞太經合會和亞歐會議架構中發生，其中亞洲的國家同時是兩者的成員。因此，得以期待亞洲市場開放的速度和範圍將決定性的有賴於亞洲國家中協作／整合的程度。

⁵⁷ 「東協加三」係由韓國總統金大中所倡議，並且設想在東協成員國和中國、日本和韓國之間舉行定期的高峰會議。

⁵⁸ 晚近的統計數字顯示，東協內部的貿易密集大約為 20%，雖然對整個東亞對應的比率達到近乎 45%。因此，東北亞國家的對東協永續的經濟發展有重要的貢獻。

A Study on Inter-regionalism: Implementation of ASEN

Sun, Kuo-hsian

Assistant Professor of Institute of Asia-Pacific Studies, Nanhua University

Abstract

EU encourages the formation of other regional groupings in its dealing with other partners. Interregional dialogues, cooperation or agreements are favored over bilateral ones, especially in the area of community competence. Thus, inter-regionalism offers an additional layer to multi-level governance which could facilitate the finding of solutions on a global scale in pre-discussing or even pre-negotiating issues to be taken up in a multilateral or global setting (agenda setting function). The recent proliferation of regional and sub-regional arrangements of varying degree of depth and scope confirm this point in the context of the Asia Europe relationship. This paper will examine the role of globalization in fostering inter-regionalism; the influence of inter-regionalism and new regionalism on identity building and highlight the importance of regime formation and institution building for effective interregional dialogues and cooperation.

Keywords: ASEM, globalization, inter-regionalism

亞太經濟合作會議與亞歐會議組織與功能之比較： 兼論兩者對美歐亞三角戰略關係之影響

張子揚

南華大學國際暨大陸事務學系助理教授

摘 要

東亞國家在面對全球化的衝擊下，積極尋求區域合作以增加自身的經濟實力與談判籌碼。但對於區域合作，東亞各國由於經濟的脆弱性以及相互的差異性，卻需要強權的領導才可能整合成功。在這種情況下，美國所領導的亞太經濟合作會議與歐盟所領導的亞歐會議，成為兩股競爭的勢力，企圖在東亞的經濟整合上取得領先的地位。本文比較這兩個組織的結構、功能、與本質，發現亞歐會議很有可能後來居上，超越亞太經濟合作會議而成為領導東亞整合的主要力量，並且對美歐亞三角戰略關係產生衝擊。

關鍵詞：亞太經濟合作會議、亞歐會議、歐盟、美國、東亞

壹、導論

1990 年代以來，世界秩序發生了根本性的變化，隨著蘇聯的解體與冷戰的結束，大西洋關係也正在經歷重大的轉變，原本因軍事安全而建構的歐美同盟關係，因為經濟發展的需要，各自形成了貿易壁壘，並且還把觸角延伸到政治經濟社會文化均屬於分崩離析狀態的遠東，在前述背景下，亞太經濟合作會議（APEC）和亞歐會議（ASEM）成為美國與歐盟全球戰略佈局、放眼世界經濟的重要一環。

部分研究 APEC 和研究 ASEM 的學者認為，這兩個論壇發展迄今，就領袖會議而言，均有十年左右的歷史，但在面對重大的實質問題上，包括推動貿易自由化、解決金融危機、以及後來出現的反恐、反核武擴散、推展民主與保障人權等議題，都因為制度本身的限制，或者說根本缺乏有效的制度，而呈現出只有口惠而實不至的情況，唯一的進展只圍繞在瑣碎的經濟事務上打轉，甚至連具有前瞻性的願景和促進制度化的具體改革都缺乏共識。¹造成這種失敗的原因，主要有三個來源，分述於下：

一、南北區域間既存的差異性：就南北差異而言，北方已開發國家與南方開發中國家的經濟規模不均等，使得雙方對合作的結果，也就是絕對得利與相對得利的問題，抱持審慎的態度。北方國家害怕被佔便宜，南方國家則害怕失去自主性。²

二、國際環境的變化：國際環境的變化莫測，也干擾著跨區域合作的進展，譬如 1997 年底爆發的亞洲金融危機所產生的連鎖效應，造成各國自危；而 2001 年的 911 恐怖攻擊事件，也影響了資源的重新分配。³

三、各國政治的作梗，因為政治制度、宗教信仰、語言均不同，加上缺乏共同的歷史和文化特徵，「亞太」既不是一個地理上的實體，反而是一個爭議性的概念，而「亞歐」之間的關連性比亞太更小，亞歐之間甚至有「短缺的聯繫」（missing link）之說，因此不論是亞太或是亞歐，均難免導致各國對於合作的願景難有共識。⁴

基於上述三種原因，APEC 與 ASEM 迄今只停留在對話和計畫階段，所有決議都不具有約束力，嚴重限制著這兩個論壇各別的經貿合作成果、制度化、以及設定全球議程的影響力。然而，對這種區域合作前景持樂觀看法者也有，單就促進區域間的文化瞭解與思想交流，就有助於防止文明之間衝突的發生，而政治對話也有助於互信的加強，經濟合作更是一股不可抵擋的趨勢。⁵

學界除了對這兩個論壇的前景是否樂觀有不同的看法外，對於 ASEM 的源起，也有不同的見解。有一種看法認為，ASEM 的構想是由新加坡總理吳作棟早在 1994 年 4 月訪問德國、英國時向歐洲提出的，而他的想法是建立一個「類似亞太經合會的最高層次對話機制」；⁶但另一種觀點則認為，ASEM 的構想源自於歐盟執委會於 1994 年 7 月向歐盟議會提出的「邁向新亞洲策略」（Toward A New Asia Strategy），之後獲得新加坡與馬來西亞率先響應，新、馬並且建議採取「由上而下」（top-down）的新途徑，以有別於 APEC「由下而

¹ 對 APEC 前景持比較悲觀的看法者，見陸建人，「APEC 面臨的五大挑戰」，*國際經濟評論*，2004/9-10，<<http://www.cass.net.cn/yataisuo/xueshuwz/showcontent.asp?id=300>>最後瀏覽日：2004.5.3。對 ASEM 持悲觀看法者，見 Jürgen Rüländ, "Asia-Europe Cooperation--The ASEM Process: A European View," in Wim Stokhof & Paul van der Velde (eds.) *Asian-European Perspectives* (London: Taylor & Francis, 2001).

² Joseph Grieco, *Cooperation Among Nations* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990), p. 10.

³ 廖舜右，「APEC 的變與不變」，*亞太經濟合作評論* 12 (2004.12)，頁 50。

⁴ Richard Higgot, "APEC—A Skeptical View," in Andrew Mack & John Revenhill (eds.), *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p. 92. 湯紹成，「第四屆亞歐會議之發展」，*問題與研究*，43 卷 1 期（2004/1-2），頁 146。

⁵ Hilary Synnott, "The Second Asia-Europe Summit and the ASEM Process," *Asian Affairs* 30:1 (Fall 1999), pp. 3-10.

⁶ 郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，*問題與研究*，43:1（2004/1-2），頁 127。「新亞洲策略」原文可參見以下網址（最後瀏覽日：2005.4.30）：
<http://www.ias.nl/asem/offdocs/docs/Towards_a_New_Asia_strategy.pdf>

上」(bottom-up)的舊途徑。⁷儘管對源起有不同的看法，但這兩種觀點有一個共同點，即強調直接由最高層次對話，不需要仿效 APEC 1989 年成立後先是由部長級官員對話，直到 1993 年在美國總統柯林頓的主導下，才改由領袖們直接對話。從 ASEM 一開始就採取由上而下的新途徑可以推論，它具有超越 APEC 成就的急迫感，也因此可以說 ASEM 出現後，它就與 APEC 處於競爭的狀態。尤其與亞洲和歐洲關係密切的美、俄兩大強國被排除在 ASEM 之外，更突顯 ASEM 的戰略意義不凡。⁸

本文將分析這兩個論壇的發展對「北美、歐盟、東亞」三角關係的重要性，並且聚焦在它們的經濟利益和戰略利益兩方面。⁹本文先將回顧這兩個論壇的最新發展，然後探討這些發展對東亞歐美三角經濟關係和戰略關係的影響。

貳、APEC 的發展與挑戰

APEC 自 1989 年成立迄今已 16 年，但它的發展目標仍未取得堅定的共識，因而呈現出四股力量的拉鋸，一是邁向區域整合，二是保持自主性與彈性，三是改革，四是安全議題興起，茲分析如後。

一、邁向整合

在邁向整合方面，APEC 的核心目標是貿易與投資的自由化和便捷化，1994 年 APEC 領袖會議在印尼茂物提出了「已開發經濟體在 2010 年、發展中經濟體在 2020 年實現貿易和投資自由化」的目標，這便是所謂的「茂物目標」(Bogor goals)。之後，APEC 即在 1995 年「大阪行動綱領」(OAA)與 1996 年「馬尼拉行動計畫」(MAPA)的導引下，繼續朝向達成「茂物目標」邁進。2001 年上海 APEC 領袖會議，領袖們除重申達成茂物目標的承諾外，也另外提出「上海約章」(Shanghai Accord)¹⁰，約定在 2005 年對各成員實施「茂物目標」的情況進行期中盤點(mid-term stocktake)。2003 年 APEC 部長會議重申 2005 年進行茂物目標期中盤點的承諾，並且期望盤點的準備工作於 2004 年第 16 屆 APEC 部長會議前完成。2003 年非正式資深官員會議(ISOM)也開始討論期中盤點的具體進行方式與模式(modality)。2004 年第一次資深官員會議(SOM I)，各方在韓國所提的計畫基礎上交換意見，雖然並未形成具體共識，但對於方向則持肯定的態度。

二、保持自主性與彈性

然而，隨著時程的迫近，成員們對盤點的內容、形式和操作方法的分歧也益發明顯。已開發經濟體成員如日本、澳洲並未做好 2010 年完成「茂物目標」的準備，要求推遲期限。而開發中成員則要求已開發成員率先兌現對「茂物目標」的承諾，不能隨便修改時間表。因此「茂物目標」能否如期實現，變成一個未知數。

就在成員們討論如何展開期中盤點時，2004 年 5 月加拿大突然提出了建立「亞太自由貿易區」(FTAAP)的倡議。根據此一倡議，FTAAP 將由 APEC 現有 21 個成員組成，創立時間定在 2007 年結束前。加拿大表示，此舉是為了因應歐盟東擴所帶來的挑戰，同時也是對 WTO 杜哈談判前景不明、APEC 成員各種雙邊與地區貿易安排層出不窮，¹¹和 APEC 自身的

⁷ Synnot, "The Second Asia-Europe Summit and the ASEM Process," p. 4.

⁸ 歐盟也曾被美國排除在 APEC 之外，甚至連要求擔任觀察員也遭到拒絕。

⁹ 此處的「東亞」是指東南亞國協(ASEAN, 簡稱東協)的五個原始會員國—印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國(1967 年成立東協)，加上汶萊(1984 年加入東協)、越南(1995 年加入東協)，再加上中國、日本、南韓。以上十個東亞國家同時也是亞太經合會的會員。APEC 的東亞會員只有中華台北與香港被排除在亞歐會議之外。

¹⁰ 「上海約章」的主要內容包括：擴大 APEC 願景，釐清 APEC 達成茂物宣言的路徑圖，包括更新及擴大大阪行動綱領，採行「開路者機制」(pathfinder initiatives)發展相關倡議，持續貿易便捷化工作，及採納透明化原則等，以及藉由強化個別行動計畫(IAPs)同儕檢視機制，及強化經濟與技術合作(Ecotech)與能力建構的努力，來強化 APEC 的執行機制等。

¹¹ 目前在洽商的有 50 餘個，對 APEC 形成變相的貿易障礙與成本。

貿易自由化進程緩慢等眾多不利情況的解決方案。這個 FTAAP 倡議在領袖會議召開前，引起廣泛注意和熱烈討論。然而，2004 年 APEC 領袖會議對於 FTAAP 的倡議持保留態度，僅以通過繼續討論如何拓展 APEC 區域內貿易的「聖地牙哥倡議」作為回應。¹²

此外，「亞太經濟共同體」的概念，也曾在領袖會議中被提出來過，但各成員對於經貿的全面整合疑慮甚深，並沒有加以考慮。尤其第一個提出者是美國（由柯林頓總統在 1993 年第 1 次 APEC 領袖非正式會議上提出），由於大多數成員對美國的目的懷有戒心，表示強烈反對，最後柯林頓解釋他所提出的「共同體」不是共同體（Community）而是社區（community），化解了一場紛爭。事隔十年之後，新加坡總理吳作棟在曼谷 APEC 領袖會議也提出亞太經濟共同體，但只是作為東協經濟共同體如果成立後的下一個願景。1996 年的蘇比克 APEC 領袖會議將 APEC 的「大家庭精神」進一步概括為「APEC 方式」（the APEC way），承認各成員間的多元性和差異性，強調協商與自願性。近年來因為缺乏強制性機制，使得貿易自由化進展緩慢、經濟技術合作缺乏實質性內容，APEC 再度出現亞太共同體的零星呼聲，但並未成為議題。

三、改革

由於 APEC 的成效不彰，近年來不斷出現改革的呼聲，尤以澳洲和南韓最為積極。澳洲的建議為：（一）決策途徑應改為由上而下，議題由領袖會議設定；（二）建立一個正式機制研擬領袖會議的議程供參考；（三）進行與私部門的積極對話；（四）肯定泰國有關 APEC 行政改革的倡議；（五）評估 APEC 論壇與次級論壇的必要性。韓國的建議為：（一）以領袖會議主導的改革程序或成立以名人為主的臨時任務小組，評估 APEC 的整體性組織、目標與活動；（二）重視議程的執行與協調，設計一套整合領袖會議、部長會議、資深官員會議（SOM）與委員會的方法。¹³

2004 年 SOM III 討論了各會員體的改革建議，然而取得共識的都是不具有顯著性的細節，諸如「每年應根據領袖指示，提供 SOM 明確的優先任務表；SOM 開會日期不得超過兩天；廢止參考文件的口頭報告；結合由上而下（設定優先議題）與由下而上（設定執行細節）的決策方式；廢止未能在連續兩次會期達到法定參與人數的次級論壇...等等」。在尚未取得共識的中長期目標方面，則以模糊的字眼陳述：諸如「保持處理跨領域的議題及面對區域改變中需求的彈性；改善 SOM 在確認提交給領袖可執行事項的角色；考慮改善部長會議的角色；考慮增加勞工國際組織的參與和改善企業界的參與；考慮工作小組與次級論壇數目維持在合理範圍...」。¹⁴雖然上述改革建議並未涉及 APEC 的組織結構與原則目標，但是 2004 年聖地牙哥 APEC 領袖會議並未將改革列入議程，而僅在領袖宣言中表示歡迎部長會議在強化 APEC 的進度報告，並重申改革的必要性，唯缺乏具體的作為。

四、安全議題興起

APEC 成立的宗旨是經濟合作，從 1989 年成立以來，至 1999 年基本上均未超越經濟合作議題的範疇，但是隨著冷戰結束之後，國際局勢產生許多新的變化，原本由美蘇兩強各自在集團內維持的國際秩序，因為兩極體系的瓦解，使得原本被壓制的潛在衝突紛紛浮出檯面。各地的宗教、種族、領土、與權力等方面的衝突，加上神出鬼沒的恐怖活動，不但形成全球和區域安全的隱憂，也對政治秩序、社會安全、與經濟發展構成挑戰。

¹² 「聖地牙哥倡議」的要點有二，一是繼續討論如何促進 APEC 區域內的貿易暨投資自由化，包括如何結合 WTO 杜哈回合談判成果，實現茂物目標與完成期中盤點；二是致力於貿易暨投資便捷化，減少交易成本，包括免除不必要的行政公文程序、加強自動化與標準一致化、減少不必要的貿易障礙，促進 WTO 貿易便捷化議題談判、貿易安全、與建立 APEC 的自由貿易協定與區域貿易安排的最佳範例準則（即不牴觸 WTO，又超越對 WTO 的自由化承諾）。

¹³ 廖舜右，「Reform of APEC」，2003 年 10 月，
<<http://www.tier.org.tw/ctasc/issue/%E9%87%8D%E8%A6%81%E8%AD%B0%E9%A1%8C%E4%B9%8BAPEC%20Reform/reform0310.htm>>最後瀏覽日：2004.5.4。

¹⁴ 廖舜右，「APEC 的變與不變」，頁 62-65。

1999 年 APEC 外長會議以非正式形式討論東帝汶問題，開啟了 APEC 討論政治安全問題的先例。2001 年上海 APEC 領袖會議前發生的 911 恐怖攻擊事件，使得反恐成為重要話題，APEC 領袖以非正式形式討論了反恐問題，並發表了「APEC 領袖反恐聲明」。¹⁵ 之後，2002 年墨西哥 APEC 領袖會議也討論了北韓核武問題。2003 年曼谷 APEC 領袖會議，首度正式把反恐、防止大規模毀滅性武器擴散、防止恐怖份子取得「人攜式防空系統」(Man-Portable Air Defense Systems, 簡稱 MANPADS) 等安全議題，納入「曼谷宣言」中。¹⁶ 安全議題的興起對 APEC 的發展構成了一個兩難的困境，一方面安全議題與 APEC 成員關係密切並直接影響區域的經濟發展，不得不重視；另一方面安全議題分散了 APEC 的資源與精力，對原本就前途堪慮的「茂物目標」形成雪上加霜的效應。

上述 APEC 發展的四股力量交互作用的結果，導致 APEC 的重要性大不如前，尤其是在 1997 年亞洲金融危機時，美國堅持以「國際貨幣基金」協助受災國家而且不支持在區域內成立救援機制，加上「提前自願性部門自由化」(EVSL) 計畫失敗，APEC 各經濟體因而轉以簽署雙邊或多邊貿易協定方式，企圖獲取從 APEC 所不能得到的利益，APEC 的重要性似乎也只展現在促進 WTO 新回合的談判，這些現象都使得 APEC 在區域內的地位與功能受到質疑。

參、APEC 的存在價值

儘管 APEC 的效能不彰，但各國只見改革 APEC 的呼聲，卻不見廢除 APEC 之議，因為 APEC 對美國和對東亞均有戰略上的意義，茲分述於下。

對美國而言，世界經濟三分天下的格局已經初步形成。日益強大的歐盟集團在經濟上抗衡美國與日本的意識明顯增強，1991 年底歐洲共同體成員國簽署馬斯垂克條約，宣佈 1993 年成立歐盟，邁向單一市場、單一貨幣，2004 年歐盟東擴，10 個東歐國家加入歐盟，歐盟成為世界經濟的重要板塊，直接威脅美國的霸權。美國面對日益強大的歐盟，被迫重視區域經濟合作，1993 年美國主導成立了北美自由貿易區 (NAFTA)，近年來美國又積極推動美洲自由貿易區的成立。美國在 1993 年後，特別重視東亞「雁行發展模式」的經濟成長潛力，以及對於抗衡歐盟的戰略價值，因此積極推動與環太平洋經濟體的合作，實施「雙鉗政策」以制衡歐盟。¹⁷ 對美國而言，APEC 與 NAFTA 可以相輔相成，共同制衡歐盟，以避免影響美國的經濟霸權以及美國對 WTO 設立的遊戲規則。

對中國而言，APEC 是中國加入 WTO 之前，唯一加入的國際經濟組織。中國視 APEC 為加入 WTO 的搖籃。2003 年中國與 APEC 成員的貿易額達 5967 億美元，佔當年中國對外貿易總額的 70.1%，而 APEC 成員對中國的直接投資達 390 億美元，佔中國吸收外資總額的 72%。¹⁸ 儘管中國已與東協簽署了自由貿易區協定，並預計在 2010 年開始實施，同時與紐、澳、南非、智利等國洽商雙邊自由貿易協定，但萬一 APEC 實現了貿易暨投資自由化，中國也不願被排除在外。所以，APEC 對中國經濟發展而言，有現在和未來的意義。此外，APEC 是中國參與大國外交、塑造和平改革開放形象的國際舞台，對於中國「和平崛起」目標的達成，是一個有利的戰略據點。參與 APEC 不但有利於中國的國際地位提升，對其國家安全、國家主權、經濟發展、及國家統一也有重要意義。¹⁹

對日本而言，美國與歐盟的產業與其同質性較高，經濟規模也較相當，形成強烈的競爭態勢。日本早有自立門戶、整合東亞經濟，籌組亞洲集團的企圖，但除了馬來西亞以外，其它東協國家均反對，因為不願日本成為東亞的領導者。而日本也躊躇不前，因為擔心美國的

¹⁵ 這兩次非正式討論，由於超越經濟領域，在中國的堅持與各國的同意下，港台代表均未受邀與會。

¹⁶ 「曼谷宣言」詳見<http://www.apec.org/apec/leaders_declarations/2003.html>，最後瀏覽日：2005.5.4。

¹⁷ 許介麟、蕭全政、李文志，*亞太經濟合作與美國的亞太戰略*，（台北：業強，1994年）。

¹⁸ 陸建人，「APEC 面臨的五大挑戰」。

¹⁹ 吳玲君，「中共 APEC 策略與角色的轉變：新現實主義的解析」，*問題與研究*，40:3 (2001/5-6)，頁 1-22。

反對與報復，甚至引起歐洲設防。²⁰日本原本希望透過 APEC 達成經濟與政治的雙重目的：在經濟上透過區域機制和部長級論壇牽制美國的單邊主義，挾區域之力促進全球經貿體制自由與開放，並防止歐洲形成貿易保護集團；在外交上透過日本制定和執行國際政策的展現，加強亞洲各國對日本的信賴，提升日本在亞太地區的政治地位。²¹然而日本因為錯綜複雜的政商關係和經濟成長式微，無法配合 APEC「茂物目標」的期限，反而使得日本在 APEC 的地位下滑，但這並不影響 APEC 對日本而言的重要性。

對東協各國而言，除了馬來西亞因為反美而力拱日本之外，其餘各國都不敢反對美國在這個地區的領導地位（反映在主導 APEC 的發展上），因為它們的產品出口大都仰賴美國的市場。²²東協各國與 APEC 的其它成員相較而言，經濟規模存在著嚴重不對稱的情況，規模較大的美日由於價格結構比較不易受到經濟整合的影響，能從貿易擴大後透過資源重新分配獲得的利益比較小，規模小的東協各國則相對獲利較大，因此並不排斥 APEC 的架構與目標。但東協各國擔心由於經濟規模較小，使得議價能力相對縮小，被大國予取予求，因此積極進行東協的經濟整合，企圖增加自身的談判籌碼。因此東協的整合與 APEC 的存在並不互斥，而是具有戰略意涵。

北美自由貿易區成立後，美國給予墨西哥特殊貿易安排，使得中國的紡織品和亞洲四小龍的機械產品被擋在門外，改變了國際資本的流向。美國進一步計畫成立美洲自由貿易區，其影響將更為深遠。APEC 的功能不彰，反而使東亞國家得以保持自主性與彈性，欣欣向榮的雙邊及多邊合作、「東協經濟共同體」的願景以及「東協—中國自由貿易區」的決定，甚至 ASEM 的開展，均是明證。

肆、ASEM 的成立與發展

由前述可知，APEC 的成立與發展與世界經濟三分天下有極大的關連。美國主導 APEC 是把歐盟視為競爭對手，欲集 NAFTA 與 APEC 之力，迫使歐盟在 WTO 的遊戲規則和諸多回合談判上尊重美國的領導地位。在這種兩面受敵的情況下，歐盟有必要藉由提升與東亞的關係，以牽制美國的單邊主義傾向，打破美國的「雙鉗政策」，迫使重新重視大西洋關係。²³而東協國家為因應全球化的挑戰，避免被邊緣化，必須加強自身的競爭力；同時降低對美國市場的依賴，因為在 NAFTA 成立後，墨西哥已成為美國的廉價工廠；並且中國的改革開放所吸引的外國投資也可能會對東協形成排擠效應。²⁴對整個東亞而言，歐洲是僅次於美國的主要出口市場，而歐盟除了東擴之外，又與非洲、加勒比海地區、和太平洋盆地邊緣多個國家及南錐共同市場（MERCOSUR）和南非發展共同體（SADC）簽訂自由貿易協定，東亞擔心會形成一個以歐盟為中心的貿易壁壘，因此也積極尋求與歐盟的合作關係。²⁵在亞歐雙方均各有所圖的情況下，ASEM 就在這種背景下誕生。

ASEM 從一開始就展現出超越 APEC 的企圖心，反映在四個方面：一是決策模式採取從上而下的途徑，二是議題範圍涵蓋經濟合作、政治對話、與社會文化交流，三是尊重聯合國憲章與世界貿易組織規範，四是貶抑美國。

第一屆 ASEM 在曼谷召開，在刻意安排下，各國領袖在沒有部長伴隨的情況下直接接觸，在不需更高層授權的情況下，各自提出自己的願景，形成了一份合作的原則以及未來可以合作項目的清單，也就是「曼谷宣言」。這份宣言的顯著之處在於它建立了亞歐之間的

²⁰ David P. Rapkin, "Leadership and Cooperative Institutions in the Asia-Pacific," in Andrew Mack and John Revenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p. 120.

²¹ 吳玲君，「日本與亞太經濟合作會議」，*問題與研究*，41:1 (2002/1-2)，頁 76-78。

²² Rapkin, *op. cit.*, pp. 122-125.

²³ David Camroux and Christian Lechervy, "Close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996," *The Pacific Review*, 9:3 (1996), pp. 442-453.

²⁴ 郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，頁 133-135。

²⁵ Rüländ, *op. cit.*

對話機制，而且不像 APEC 只著重經濟方面（APEC 安全議題的興起是 1999 年之後才有的現象），還包括政治與社會文化方面的對話。在這三方面的對話中，經濟領域的進展是比較迅速且顯著的。各種促進貿易暨投資自由化和便捷化的官方方案紛紛出爐，民間企業界也就金融與基礎建設部門合作的可行性展開對話。²⁶ASEM 為了促進社會文化方面的交流，1997 年在新加坡成立了「亞歐基金會」（Asia-Europe Foundation），透過演講、展覽、電影等活動，彌平文化之間的隔閡，同時也透過非政府部門（譬如智庫）間的互訪與研討會，討論各種議題，其中最被關切的是安全議題。政治方面的對話進展的比較緩慢，主要是亞洲成員懷有疑慮，但是歐洲成員則認為凡涉及普世價值（universal value）的議題均可討論，但歐洲保證不會成為批鬥大會。

ASEM 直到 2002 年第四屆哥本哈根峰會，才開始政治對話，就反恐、朝鮮半島局勢、WTO 杜哈回合談判、京都議定書、伊拉克與中東問題交換意見，只不過最後達成的一致看法（表現在「主席聲明」中）幾乎都具有貶抑美國的意涵：譬如支持反恐，但必須經聯合國授權才能採取國際行動；關切伊拉克與中東局勢的發展，但沒有表態支持美國；支持杜哈談判的決議；及支持京都議定書等。²⁷

2004 年第五屆越南河內 ASEM 峰會（ASEM 5）的「主席聲明」著重在政治對話方面，支持美國的立場包括合作重建伊拉克，選舉應如期舉行；支持透過六方會談解決北韓核武問題與南北韓對話共創和平繁榮。此外，也延續了第四屆峰會的反美立場：包括強調多邊主義是解決國際爭端的唯一途徑，聯合國應扮演更重要的角色²⁸；肯定俄羅斯批准京都議定書，並鼓勵其它國家跟進。上述兩項聲明雖未指明美國，但可意會。會中也討論了反恐、防止大規模毀滅性武器擴散、防治愛滋病等議題，咸認現有的因應措施不足。

ASEM 5 在政治對話方面與之前的 ASEM 峰會最大的不同處在於人權首度成為議題。本來主要是針對緬甸申請加入 ASEM，歐洲國家認為緬甸的國家和解（national reconciliation）與民主化程度都不足，鼓勵緬甸儘早召開全國大會（National Convention）進行和解與民主化，並且解除對政黨的限制。²⁹雖然歐洲成員最後並未因此而拒絕緬甸入會，但已成功把人權作為普世價值的概念引進 ASEM。尤其之後在「亞歐會議文化與文明對話宣言」（ASEM Declaration on Dialogue Among Cultures and Civilizations）³⁰中，又再度強調對話的目的是要促進普遍人權，維護聯合國憲章，及遵守世界人權宣言、公民暨政治權利國際公約、與經濟社會文化權利國際公約等國際人權法案的三大支柱。

針對文化交流，ASEM 5 在「文化與文明對話宣言」中還主張積極展開亞歐青年友好項目，促進教育與訓練領域的經驗交流，促進藝術及文化領域的訊息和經驗交流，促進觀念和知識的交流與創新，促進文化旅遊的永續發展，保護和發展傳統和現代文化藝術形式，支持亞歐基金會推動的活動。這些以平等和相互尊重為基礎的亞歐文化與文明對話，宣言中表示將有利於預防潛在衝突，促進共同發展，並使全球化變得更加人性化。

在經濟合作方面，ASEM 5 通過了「亞歐會議更緊密經濟夥伴關係河內宣言」（Hanoi Declaration on Closer ASEM Economic Partnership）³¹，表示支持杜哈全球貿易回合談判迄今

²⁶ ASEM 從第二屆起，採取兩年一期的「貿易加強行動計畫」（Trade Facilitation Action Plan，簡稱 TFAP），並且每隔兩年更新，迄今已有三個計畫：1998-2000，2000-2002，2002-2004。它的執行情況由「貿易暨投資資深官員會議」（SOMTI）負責監督，並且根據前一期的執行情況，但並非全然，建立下一期的計畫目標。TFAP 並非是協商的結果，而是意見交換後，就全體會員所同意執行的事項條陳。有關 2002-2004 的 TFAP 可參見<<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/asem/tfap/goal04.pdf>> 最後瀏覽日：5/5/2005。

²⁷ “Chairman’s Statement,” Fourth Asia Europe Summit Meeting, Copenhagen (September 22-24, 2002), <http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem4/stat.htm (last viewed 5/5/2005)>.

²⁸ 正因為如此，聯合國必須改革的方向已形成共識，但改革的細節仍有待商榷。

²⁹ “Chairman’s Statement,” Fifth Asia Europe Summit Meeting, Hanoi (October 9, 2004), <http://www.aseminfoboard.org/content/documents/chairmans_statement_asem_5.pdf (last viewed 5/5/2005)>.

³⁰ <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/asem/asem5/culture.html>>.

³¹ <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/asem/asem5/economy.html>>.

所達成的協議，支持越南與寮國加入 WTO。強調亞歐之間的經濟互補性，透過積極開展技術援助和基礎建設，努力縮小亞歐成員間的發展差距，增強夥伴關係的可持續性和有效性，以及 ASEM 在經濟全球化進程中的作用。拓展後的亞歐經濟合作將涵蓋資訊科技、能源、交通運輸、旅遊、智慧財產權和中小企業發展等領域，並且將繼續加快貿易與投資便捷化進程，推動金融領域的對話與合作，以應付潛在的金融震盪。

伍、ASEM 的挑戰

儘管 ASEM 5 達成上述多項成就，但是在這些成就的背後卻也隱藏著 ASEM 發展的三項挑戰：

一、經濟發展與商業利益是 ASEM 成立的原動力，但是官方的 ASEM 議程並未提供足以讓商業界參與的刺激與動機：由於 ASEM 的對話超越了傳統的經濟領域，進而涵蓋了政治與社會文化領域，為了避免注意力分散導致一事無成，ASEM 4 在哥本哈根決定會後成立由學者專家組成的「緊密經濟合作工作小組」（ASEM Task Force for Closer Economic Partnership between Asia and Europe），就加強經濟合作的方式進行研究，經過兩年的時間，提出多項建議，包括（一）貨幣合作，即亞洲債券市場混以日圓、歐元、與美元的「YES」債券（Yen, Euro dollar, US dollar）發行，降低 ASEM 對美元的依賴；（二）發展基礎建設，特別是在連結歐亞大陸的中亞「陸橋」地帶；（三）加強歐亞雙方掃除貿易與投資障礙，也許能最終導致自由貿易協定，及開啟亞歐就能源、運輸、通訊、水資源等政策進行對話。³²然而 ASEM 5 的籌備會，漠視了「緊密經濟合作工作小組」的具體建議，在「亞歐會議更緊密經濟夥伴關係河內宣言」中，只提出抽象的原則。譬如：亞洲發行「YES」債券的貨幣合作建議，在「河內宣言」中只以貨幣政策值得關切一語帶過。³³

二、ASEM 的效率、能見度、與代表性仍有待提升：「緊密經濟合作工作小組」還倡議成立「網路虛擬的」（virtual）ASEM「秘書處」（Secretariat）及「亞歐商務論壇」（Asia-Europe Business Forum），以增加 ASEM 效率、可操作性、與能見度，期能提升 ASEM 的重要性和影響力。另外，與 ASEM 同時舉行的「人民亞歐會議」（ASEM People's Forum，簡稱 AEPF）代表民間的聲音，過去它的提議曾受到 ASEM 的回應，但 ASEM 總是視之為圈外的麻煩製造者，為了將 ASEM 的代表性從官方擴大到公民社會，ASEM 應該將 AEPF 納為常設性論壇，以擴大民間的參與和支持。³⁴

三、雙邊貿易協定與多邊或區域貿易協定可能互相牴觸，但 ASEM 完全避談這種可能性，以及如果發生時的解決方式，反而就在 ASEM 5 峰會期間，歐盟發佈新聞稿，證實歐盟與泰國、歐盟與新加坡正在洽商雙邊的「夥伴合作協定」（Partnership and Cooperation Agreement），並指出在協商完成後，可以作為歐盟與其它東南亞國家簽署類似協定的典範。³⁵

陸、APEC 與 ASEM 之比較

從以上對 APEC 與 ASEM 的分析可見，這兩個論壇的存在似乎只有象徵性和儀式性（ritualistic）的意義，凡涉及到實質層面，抽象與拖延變成常態，只有繁瑣、缺乏顯著性的

³² 報告全文可參閱：〈<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/asem/asem5/taskforce.pdf>〉最後瀏覽日：5/5/2005。

³³ 引「河內宣言」原文如下：”Areas for attention include: monetary and fiscal policies; financial market development and surveillance...”

³⁴ David Fouquet, “Asia and Europe Risk Another Disappointment: Sherpas Dump ASEM Task Force Report,” online paper, 〈http://www.iias.nl/asem/asem2004/D.Fouquet_Asia%20and%20Europe%20Risk%20Another%20Disappointment.pdf〉. AEPF 5's Final Statement “People's Actions for Human Security in Asia and Europe” is available at 〈http://www.iias.nl/asem/AsiaEurope_conferences/2004/AEPF5_Final_Statement.pdf〉.

³⁵ 〈http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=1052〉.

技術性細節才能達成落實，如果從這種務實的角度來看，APEC 與 ASEM 似乎均功能不彰、前景堪慮。

但是從本質來看，APEC 與 ASEM 是有差異的，最主要的差異在於：APEC 是「跨區域主義」(trans-regionalism) 導向，而 ASEM 是「區域間主義」(inter-regionalism) 導向。³⁶ 「跨區域主義」是不論國與國之間的差異性，把分屬不同區域的一些國家結合在一個共同的架構下。譬如在 APEC 的架構下，分屬 NAFTA、ASEAN、澳紐緊密關係協定 (CER) 和印度洋盆地區域合作組織 (IOR-ARC) 的會員集合在一起，而集合的動機是為了促進貿易與投資自由化和便捷化。而「區域間主義」是指一個區域與另一個區域的對話發展成制度化的正式關係。譬如歐洲與亞洲根據 ASEM 的文字與精神，是「兩個」平等的夥伴，從亞洲的觀點，歐盟是一個單元，而歐盟也把亞洲當成一個單元。³⁷

ASEM 的「區域間主義」導向使得它與 APEC 在過程上產生不同的作用：

一、ASEM 促成其東亞會員建立一種認同感，在第一屆 ASEM 召開之前，東亞十個會員國開了三次資深官員會議，討論第一屆 ASEM 峰會的形式和議程，而它們的討論結果也反映在曼谷會議的「主席聲明」中。ASEM 有助於東亞的區域整合，從這種觀點來看，「東協—中國自由貿易區」的成立並非偶然。³⁸

二、ASEM 是歐洲與亞洲的對話，為了確保 ASEM 的過程持續發展，兩洲各自指派兩個代表，負責追蹤各種部長會議與資深官員會議的對話過程、表列各種提案、籌備各主要的會議等。³⁹ 以開發中國家為主的東亞，因為能夠與歐洲平等對話，地位因而提升，不像在 APEC 中，馬來西亞、中國、日本把美國視為壓力和威脅的來源。

三、在全球化的刺激下，區域化成為一種因應新情勢的反應，區域化既可以是全球化的踏腳石 (stepping stones)，也可以成為其絆腳石 (stumbling blocks)，端視區域化過程中所制定的規範為何。⁴⁰ 單一國家很難對抗全球化的挑戰，只能全盤接受，連大國都必須合縱連橫，在 ASEM 架構下，東亞的利益可以表達、匯集、整合，但是在美國主導的 APEC 架構下，只有各國利益，而無東亞利益。

四人權在 APEC 是放在安全議題之下並且在影響到區域經濟發展時才被討論到；但在 ASEM 5 卻成為重要議題。緬甸為了要加入 ASEM，必須忍受歐洲會員對其人權狀況的批評。而接受聯合國憲章與國際人權法案所定義的人權作為普世的標準，也成為 ASEM 全體會員的共識，並且記錄在「文化與文明對話宣言」。至於亞洲國家為何要忍受歐洲國家將人權視為入會審查的一部分，Gilson 的解釋是，東亞會員國知道歐洲整合後的力量比東亞強，東亞唯有模仿歐洲的整合經驗才能提升自己的力量，成為真正平等的夥伴。⁴¹

柒、結論—兼論美歐亞三角戰略關係的變化

³⁶ Björn Hettne, András Inotai and Osvaldo Sunkel eds., *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development* (London: Palgrave, 2001); Julie Gilson, "Concept of Inter-Regionalism," in Julie Gilson ed., *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting* (London: Edward Elgar Publishing, 2002), pp. 1-31.

³⁷ 根據 1996 年曼谷 ASEM 1 的主席聲明："The Meeting recognised that an important goal of this **partnership** is for both Asia and Europe to share the responsibilities in building greater understanding between the peoples of both regions through closer people-to-people contacts. Strengthened dialogue on an **equal basis** between Asia and Europe in a spirit of cooperation..." (黑體字由作者強調)。原文見 <http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem1.htm>.

³⁸ 另有一種看法是「東協加三」的興起與 APEC 功能不彰有關。見趙文衡，「區域貿易協定與東亞國際政經體系之重組」，*問題與研究*，41:6 (2002/11-12)，頁 82。

³⁹ 協調代表為輪流擔任，兩年一任，2005 年 1 月時，歐洲的代表為盧森堡與歐盟執委會，亞洲的代表為南韓與印尼。

⁴⁰ Pascal Lamy, "Stepping Stones or Stumbling Blocks? EU's Approach towards the Problem of Multilateralism vs. Regionalism in Trade Policy," *The World Economy*, 25:10 (November 2002), pp. 1399-1432.

⁴¹ Julie Gilson, "Defining Inter-Regionalism: The Asia-Europe Meeting," *SEAS Electronic Working Papers*, 1:1 (November 2004).

在美歐亞三角關係中，亞歐關係比起美亞關係和美歐關係顯得是最薄弱的一邊。美歐關係在安全方面有北大西洋公約組織，在經濟方面則有 1995 年的「新跨大西洋議程」(New Transatlantic Agenda)、1998 年「跨大西洋經濟夥伴關係」(Transatlantic Economic Partnership)、及 2002 年在歐美峰會中所宣布的「正面經濟議程」(Positive Economic Agenda)。而美亞之間在安全方面，有許多雙邊軍事合作協定，在經濟方面則有 APEC。亞歐之間直到 1996 年才有 ASEM 作為經濟政治文化交流的平台，雙邊協定也只有「歐洲自由貿易協會」(EFTA)與新加坡於 2001 年簽署的自由貿易協定(ESFTA, 2003 年生效)。在實際數字方面，根據 2003 年的統計，北美是東亞的最大貿易夥伴，歐盟內部貿易約佔其貿易總額的 60% 左右，對北美與東亞的出口約佔 20%。亞洲內部貿易約佔其貿易總額的 50%，對歐美貿易約佔總出口的 40% (其中對美國出口佔 24.4%，對歐盟佔 13.3%)。由以上可知，美歐、美亞經濟關係明顯超過亞歐關係。

在亞歐關係薄弱的情況下，美亞關係自然形成了主導亞洲經濟的外在環境。亞洲會員在 APEC 架構下，雖然仍可以抗拒美國的意志，譬如拒絕美國支持的「提前自願性部門自由化」安排，但是在 APEC 功能不彰的情況下，也很難從 APEC 獲利。

相形之下，ASEM 的發展以及「擴大」⁴²顯得亞歐關係正在增強，也對美歐亞三角關係產生了一些衝擊。首先，ASEM 有助於世界走向多極化，亞洲用歐洲牽制美國，歐洲則在亞洲取得了立足點，亞歐關係加強有助於制衡美國的霸權，使國際權力結構走向多極化和促進新世界秩序的建立。其次，ASEM 有助於亞歐走出南北關係的陰影，增進彼此之間的相互瞭解、化解紛爭，也有助於亞歐國家相互開放市場，實施市場多元化策略。再者，ASEM 有助於亞歐之間建立戰略性的平等夥伴關係，有助於提升東亞的國際地位以及影響力。

在亞歐關係改善、美亞經濟關係遲滯不前的同時，美歐關係正面臨挑戰。美歐在 1995 年通過「新跨大西洋議程」後，雙方的經濟關係一度大幅增強，美國在歐盟的直接投資佔其對外直接投資的 50%，歐盟對美的投資甚至超過其對外投資的 50%，雙方的投資約各帶來 500 萬就業。但是之後隨著歐元成為重要國際貨幣、全球市場對產品的需求下滑、通貨緊縮壓力增大，美歐在貿易金融領域的競爭明顯加劇，貿易摩擦層出不窮，又在反傾銷幅度計算方面產生糾紛，並且對各自的農業、鋼鐵、航空和傳播等行業加強保護主義。而布希政府繞過聯合國攻打伊拉克、拒絕「京都議定書」和「國際刑事法庭」羅馬條約等多邊協議，加深美歐對全球治理的理念分歧。

隨著日本經濟力量的衰退，北美、歐盟和東亞經濟區域化的「新三角」已逐漸取代了美、歐、日的「老三角」。歐盟對東亞的重視，也連帶給予中國排除美國在東亞勢力的契機，中國除了透過「東協加一」在區域集結力量之外，也儘量在 APEC 扮演「發展中國家代言人」與「主導者」的角色，並且與歐盟在 ASEM 的基礎上發展「全面夥伴關係」。⁴³如果亞歐關係能持續改善，如果東亞國家能因歐盟的開放而降低對美國市場的依賴，如果東亞的貨幣市場能逐步與美元脫鉤，那麼原本傾向美國的美歐亞三角關係，可能因此扶正，導致美國不但對東亞區域經濟秩序的掌控能力降低，也使得美國的雙鉗政策破局，世界經濟秩序也將會因而展現新貌。

⁴² ASEM 從 2004 年第五屆起，大幅增加會員，從原來的 26 個會員（歐盟東擴前的 15 國加上歐盟執委會代表 1，以及東協 7 國加中日韓 3），再加上 13（歐盟 2002 年東擴的 10 國，連同東協尚未入會的 3 國—寮國、柬埔寨、緬甸）。這次擴大為 39 個會員使得 ASEM 完全涵蓋了歐盟全體與足以代表東亞的「東協加三」（APT）。值得注意的是，新加入 ASEM 的寮國、柬埔寨、緬甸均非 APEC 成員，顯示 ASEM 與 APEC 的競爭激烈。

⁴³ 吳玲君，「中共 APEC 策略與角色的轉變：新現實主義的解析」，問題與研究，40:3 (2001/5-6)，頁 18。
“Building a Comprehensive Partnership,” March 25, 1998,
<http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_98/index.htm>.

APEC and ASEM: A Comparison And Impacts on US-EU-East Asia Strategic Triangle

Tzu-Yang Chang

Assistant Professor

Department of International Studies, Nanhua University

Abstract

Under the impact of globalization, East Asia nations have pursued regional integration to strengthen their economic capacities and negotiating chips. Success is not foreseeable due to their vulnerability in economy and difference in many aspects. It takes the leadership of major powers to help them integrate. The United States and the European Union are interested because they both intend to expand their economic territory. Under the circumstances, US-led Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) and EU-led Asia Europe Meeting (ASEM) are established to compete with each other in the East Asia area. This paper compares APEC and ASEM in terms of their structures, functions and essence. It is found that ASEM has the potential to catch up with APEC in leading East Asia integration. The presence and competition of APEC and ASEM also have impacts on the strategic triangle among US, EU and East Asia.

Keywords: APEC, ASEM, EU, US, East Asia, regional integration

東協國家對亞歐會議態度之立場與策略

蔡東杰

國立中興大學國際政治研究所副教授

摘 要

作為當前最重要的跨區域主義（trans-regionalism）機制之一，亞歐會議自 1996 年正式成立以來，其運作便普受世人關注。為了強化作為近代工業革命發源地的歐洲，與當前全球成長最快速地區亞洲間的聯繫，亞歐領袖高峰會每兩年便輪流在歐洲與亞洲國家舉辦，至於其下的外長會議自 2001 年起更每年召開。值得注意的是，東南亞國家協會（ASEAN）不僅是該會議機制中非常重要的一個集體發言管道，更甚者，過去相當受矚目所謂「東協模式」的互動途徑，其實也被亞歐會議所遵循。在本文中，我們除針對亞歐會議的全球定位進行探討外，也會將焦點集中在東協國家身上，一方面既希望瞭解東協模式在該機制的運作情況，同時也期盼能釐清東協國家在該機制中的自我期許，以及它們目前所持的基本態度與策略究竟為何。

關鍵詞：東南亞國家協會、跨區域主義、亞歐會議、國際體系

壹、全球經濟板塊重組與區域發展

隨著工業革命運動與資本主義結構的不斷深化，至少從經濟面看來，全球體系的內涵在二十世紀可說有著巨大的變化。首先在世紀初，儘管美國的力量已經悄悄但迅速地積累起來，散佈全球的歐洲殖民力量似乎仍證明它們不僅仍然位居世界核心位置，更是全人類的主宰；不過，兩次大戰的爆發似乎徹底改變了這種狀況。值得注意的是，美國雖因戰勝而登上超級霸權的寶座，但並未將歐洲推出舞台之外，只不過將全球核心從「歐洲」變成了「歐美」，換言之，前述發展或許只帶來核心區擴大的效果。無論如何，情況在世紀末又出現另一個關鍵性的重大變化，此即區域主義（regionalism）的發展。

從某個角度來看，此一變化的來源主要是由於全球化（globalization）運動對當前國際環境所帶來的「結構性衝擊」（structural impulse），至於其形式則是透過「超國家」（supranational）組織的發展來掌握分配資源的管道，並削弱傳統民族國家的控制與影響；（Melucci, 1966: 150）甚至使得民族國家機制的日趨凋零或許也不完全是種幻想而已。（Cable, 1996; Strange, 1996）事實上，就在全球化逐漸於 1980 年代引起學界注意的同時，各種「區域化」（regionalizing）浪潮與區域建制的討論也跟著甚囂塵上，其中最引人注目者可說是歐盟（EU）的轉型與不斷擴張，至於東南亞國協（ASEAN）與北美自由貿易區（NAFTA）等建制的發展也攫取許多人的目光。進一步來說，正如某些學者所言，全球化運動與區域化浪潮其實是全球結構變遷中，同時並進的兩個過程。（Hettne, 1999; Bright and Geyer, 1987）其結果首先賦予當前區域主義若干新的內涵，例如相較於早期以內向性與建築壁壘為主的保護主義政策，新的區域主義則由於因應全球化下國際經貿互動加強的趨勢，在兼顧區域內整合目標的前提下，同時也重視與區域外環境建立連結關係。在這種「開放主義」指導下（Drysdale, 1991），非但不同區域間將積極透過簽署自由貿易協定來強化彼此的聯繫，甚至連發展程度不同的南北國家間也會藉此爭取合作機會。

對於「轉型理論」（transformationalism）的主張者而言，他們認為全球化乃是現階段重塑世界秩序的主要動力，目前的國際政治經濟制度正被賦予一股遽變的力量（Giddens, 1996），儘管希望抵制這股浪潮的力量同時來自包括區域與全球的各個層面，但經濟全球化的趨勢仍不斷衝擊著各國的既有邊界（Mittelman, 2000: 177），致使「區域體系」已逐漸取代「國家體系」，構成了今日世界的主要面貌。正是在這種情況下，當前的國際經濟體系也由於西歐、北美與東亞（或亞太地區）等地方在深化區域運動中的領先態勢，而有將全球結構朝向三大板塊重組的傾向。儘管這三大板塊（Triad）佔當前國家總數不到 20%，其對外貿易總額卻佔了全球 85% 以上，在金融資本與科技能力方面也居於顯著優勢，因此不僅其後續發展相當值得注意，因板塊互動衍生出來的現象也不容小覷。根據 Hettne 的看法，其實經濟板塊之間的互動可分成跨區域主義（trans-regionalism）、區域間主義（inter-regionalism）與多區域主義（multi-regionalism）等不同層次（Hettne, 2003）。¹ 首先，相較於跨區域主義僅涉及區域之間的廣泛交往與互動，區域間主義則暗示著此種互動的朝向制度化發展，至於多區域主義則暗示著未來區域體系將取代國家體系的可能性。

就目前三大板塊間的關係來說，儘管北美（美國）透過 APEC 與 NATO 而與東亞及西歐取得聯繫，但由於美國本身對雙邊途徑的偏好，使這些架構大體都還停留在跨區域的層次當中，至於亞歐會議則不啻是東亞與西歐為平衡美國霸權所發展出來的機制，² 因為它可說是在當前重要的國際組織中，美國唯一沒有參加的一個，而這也讓亞歐會議有機會進入區域間

¹ 當然，學界目前對相關概念仍缺乏具共識性的定義，例如 Christopher M. Dent 對於跨區域主義與區域間主義的差異，看法便與 Hettne 正好相反。

² 從歐盟的角度來看，ASEM 只是其平衡美國霸權的設計之一，例如就在 EU 部長理事會於 1995 年通過支持建立 ASEM 同時，EU 與南錫共同市場（Mercosur）也在同年簽署貿易協定；除此之外，歐洲也與北非國家簽署「歐洲—地中海夥伴關係」（EMP），顯示其重建一個「歐洲式世界秩序」希望與企圖。Se Wallace (2002)。

主義層次。無論如何，區域意識的抬頭乃是今日相當顯著的一個全球性現象（WTO, 2000; Gilson, 2002）。至於在本文當中，我們首先將檢視所謂「亞歐會議」發展的背景及其經過，接著則設法將焦點集中在作為主要推動者之一的東協國家身上，瞭解它們對於該機制的想法與未來的展望。

貳、亞歐會議之源起及其發展

所謂「亞歐會議」（Asia-Europe Meeting, ASEM）的構想，首先是在 1994 年於新加坡舉行的世界經濟論壇（World Economic Forum）中被提出來，接著並成為該論壇在 1995 年會議中的討論焦點之一。時任新加坡總理的吳作棟認為，相較於歐洲與美洲（透過 NATO）以及亞洲與美洲（透過 APEC）間已經建立起聯繫管道，歐洲與亞洲間也應該催生類似的制度化機制來彌補這個缺憾。於是在獲得多邊共識的基礎上，第一屆亞歐會議於 1996 年在曼谷召開，³參與成員則包括東協 7 國、歐盟 15 國、歐盟執委會主席、中國、日本與南韓等，可說開啟了亞歐兩洲的經貿合作與國際對話管道，同時也象徵著兩大文明系統的結合，並提供一個降低「文明衝突」的機會。（Stokhof and van Velde, 1999）此屆會議除通過了確定「開放性區域主義」原則的共同宣言外，與會各國也決定一起追求並致力於加強亞歐關係，設置外交與經濟部長級會議作為溝通平台，同時創立「亞歐商業論壇」（每年一次）與「亞歐基金會」（設於新加坡）⁴，更甚者，它也使亞歐間由早期殖民階層關係變為實質的新夥伴關係。

值得注意的是，在 1996 年首屆會議中瀰漫的樂觀主義氣氛，隨即因為東亞地區在 1997 年爆發金融風暴而蒙上陰影。在此情況下，不僅如何補救或解決危機很自然地成為 1998 年第二屆亞歐高峰會（於英國倫敦舉行）的主題，在前次會議中所出現的東西「平行對等」關係也似乎有所轉變。由於原本寄望東亞市場商機的歐盟，突然承擔了必須協助解決危機的責任，亞歐會議的發展方向因此也受到必須修正的質疑。（Islam, 1998）從此次會議中通過「提升貿易與投資行動方案」來看，歐盟雖然仍試圖提出解決東亞危機的構想，並接受亞歐關係需要更多考驗來增加磨合度的現實，但事實上它們並未真正提供具體的援助計畫，甚至還勸說東亞國家接受國際貨幣基金（IMF）所推動的改革做法；這種「口惠而實不至」的態度當然會引起若干反感。更甚者，歐盟只顧著將重心轉移至中國大陸來躲避風險的做法，一方面既讓中國成為第二屆會議中的最大贏家，也使東南亞面臨被逐漸邊陲化的命運。儘管如此，此屆高峰會還是通過了設置「亞歐願景小組」（AEVG）的計畫，負責擬定下一個世紀的發展方向，同時也進一步肯定進行雙邊或多邊對話的重要性。（Synnott, 1999）

相對於前次籠罩在危機烏雲下的會議，2000 年在南韓漢城所召開的第三屆亞歐高峰會則以「新世紀繁榮和穩定的夥伴關係」為主題，希望能以更主動的方式為促進亞歐關係找到更務實的途徑。為此，一方面歐盟決定深化與東亞各國間的對話內容，⁵同時也推動建立「亞歐合作架構」（AECF），希望透過廣泛的綜合性計畫，主導亞歐間形成關於政治、經濟、貿易、文化與甚至是社會議題等多方面的共識性。值得注意的是，原先因共產集團瓦解而幾乎陷入孤立的北韓，在這次高峰會中意外獲得了一定程度的外交收穫，而中國顯然企圖進一步利用亞歐會議來鞏固其「後冷戰多極格局」的構想，至於印度則得到邀請在適當時機加入此機制的對話過程。

³ 由於 ASEM 參與者僅限政府官方代表，排除民間機構的參與機會，因此位於荷蘭阿姆斯特丹的跨國研究中心（TNI）乃發起一項非官方的「人民亞歐會議」（People's ASEM），並在第一屆會議舉行的前兩天同樣於曼谷召開，以彌補其議題的廣泛性。

⁴ 亞歐基金會（Asia-Europe Foundation, AEF）係根據 1996 年底 ASEM 資深官員會議（SOM）的決議，於 1997 年 2 月 15 日在新加坡成立，資本額為 2160 萬美元。

⁵ 例如「人權與民主」議題首度被放進高峰會議程中，而政治方面討論也聚焦在武器管制、核子非擴散與南北韓問題上，並促進通過一個目的在解決朝鮮問題的「漢城宣言」，鼓勵 ASEM 成員積極與北韓互動來解決爭端，部份透露出有與美國相抗衡的意味。

接著，亞歐會議在 2002 年於丹麥哥本哈根召開了第四屆高峰會。由於此次會議的背景乃因 2001 年 911 事件所掀起的全球反恐浪潮，因此如何面對恐怖主義也就自然成為這屆會議的主題之一。在會後發布的「主席聲明」中，特別強調未來的反恐行動應經由聯合國授權，並須合乎聯合國憲章規範（這點或許有針對美國而來的意味），此外，亞歐會議也強調應重視文化價值的多樣性。為落實前述一連串主張，會中也通過「國際合作反恐宣言」以及「國際打擊恐怖主義合作計畫」等相關文件。⁶

最後，在 2004 年於越南河內所舉辦的第五屆會議中，更一口氣接納 13 個新的對話成員（包括柬埔寨、寮國與緬甸等 3 個新 ASEAN 會員國與 10 個 EU 的準會員國），從而使會議參與國人口總數達到全球的 40%，而其 GDP 總值也超過全球 50% 以上。儘管因為英國質疑緬甸的參與資格（因其長期羈押反對黨領袖翁山蘇姬），使得 EU 與 ASEAN 兩大集團似乎有些劍拔弩張，最後這場爭議還是以和平落幕。值得注意的是，儘管在高峰會前的經濟與外交部長會議中，分別就如何促進雙邊投資以及加強政治對話等問題獲得共識，在共同配合全球反恐行動方面也獲致多數國家承諾，甚至還通過「高峰會主席聲明」、「更緊密經濟夥伴關係河內宣言」與「文化與文明對話宣言」等文件，⁷但因發展差異所引發對人權問題的不同看法，還是凸顯出亞歐會議最關鍵的結構問題。

參、東協的參與及其基本政策方向

正如前述，東協國家（特別是新加坡）在推動亞歐會議的過程中，扮演著相當積極的促進角色。（Serradell, 1996: 185-186）事實上，早在東協於 1967 年正式成立後，即開始積極與歐洲間建立聯繫。例如歐洲經濟共同體（EEC）在 1972 年便成為東協特別協調委員會（SCCAN）的非正式對話夥伴，而這兩個經濟整合體也在 1975 年成立一個聯合研究小組（JSG），負責研究如何增進這兩個區域間的合作關係。接著，根據 1977 年的協議，EEC 和 ASEAN 不僅在 1978 年於布魯塞爾召開第一次部長級會議（ASEAN-EEC Ministerial Meeting, AEMM），更在 1980 年的第二次部長級會議中，簽訂「歐體與東協合作協定」，希望進一步增進雙方在商業、經濟與技術方面的合作。更甚者，在 1994 年的第十一屆 AEMM 會議中，雙方同意建立名人小組（EPG）與資深官員會議（SOM）來深化彼此間的廣泛聯繫。於此同時，由於歐盟各國在 1980 年代末與 90 年代初時，普遍面對諸如成長率低落、勞動生產率不振、企業利潤下滑與失業率居高不下等困境，為挽救此種經濟衰退趨勢，歐盟於是在 1994 年公佈所謂「走向亞洲新戰略」（Toward a New Asia Strategy）指出，⁸ 歐盟各國領袖應將亞洲置於優先位置，並利用該區域的成長來保障歐洲於全球經濟體系中的領先地位，為此，歐盟應積極與亞洲國家尋求政治對話管道，並協助其解決發展問題。總之，前述東協與歐盟間自 1970 年代以來的互動發展，雖可說是影響亞歐會議成形的重要歷史背景，⁹ 但若要进一步瞭解東協與歐洲間交往時所持的態度與政策，則還是得從觀察東協「區域意識」的發展著手才行。

⁶ 根據該計畫的規定，2003 年首先在中國召開反恐研討會，研擬相關磋商機制的建立，其次則在德國召開洗錢研討會，以加強金融與海空交通安全的合作關係。

⁷ 所謂「更緊密經濟夥伴關係」的目標是透過政策對話與協調，訊息與經驗交流，以及發展務實項目等來推動區域間整合進程，至於合作領域則包括了貿易投資、金融合作與能源合作等三大部門。此外，所謂「文化與文明對話宣言」的重點則是，希望以彼此尊重為基礎來預防潛在衝突並促進互惠發展，同時重申文化多樣性的原則。

⁸ 事實上在 EU 公佈所謂「走向亞洲新戰略」前，德國在 1993 年中便決定展開「亞洲攻勢」並開始制定「亞洲外交藍圖」，而法國則在 1994 年初提出「法國在亞洲的主要行動」綱領，希望在 5 年內將法國對亞洲出口比重從 7% 提高至 10%，而英國也決定將與亞太間的經貿互動關係列為其國家發展的主要目標，至於包括西班牙、比利時、芬蘭、瑞典與挪威等國則紛紛召開亞洲研討會來探討「亞洲世紀」的問題，從而在歐洲形成一波「亞洲熱」。

⁹ 值得注意的是，儘管亞洲新戰略乃是歐盟「亞洲熱」的產物，但東協並非其重點，例如在 1995 年 EU 便分別通過「歐洲與日本：未來階段」與「中歐關係的長期政策」等文件，顯示日本與中國才是其新戰略的主要對象，特別是中國，例如 EU 不僅在 1998 年通過「與中國發展全球夥伴關係」新政策並與中國舉辦首屆中歐高

相對於世界上其他區域，東南亞的區域意識可說起源甚早，至於 1967 年成立的東南亞國家協會則是其主要代表。¹⁰為避免重蹈先前東南亞公約組織失敗的覆轍（Daniel, 1982），從宗旨上看來，東協基本上是個經濟與文化性機構，儘管它並不排斥彼此間或與區域外國家進行軍事合作，但正如 1971 年的「吉隆坡宣言」中所言，當時的東協 5 國決定致力於尋求各國承認及尊重東南亞為一個和平自由的中立區域，以免除任何形式的外來干預。當然，除尋求中立外，思索如何透過彼此合作與集體議價途徑，因應全球化浪潮並共同促進區域經濟繁榮，也是東協努力的主要方向。值得注意的是，如同其他第三世界國家般，東協國家也面臨著兩難困境，亦即它們既需透過區域整合途徑來共同強化競爭力，但卻又不自覺地抗拒整合以免失去自我主體性。例如在 1960-70 年代，東協國家一方面不斷強化組織成員間的關係，但對於範圍更大的「太平洋盆地共同體」（PBC）構想則持保留態度。其原因主要是由於東協成員多屬中小型國家，因此在大規模的整合運動中本即容易受到大國支配，為避免國家利益遭到忽視或犧牲，對類似倡議反應冷淡也是可理解的。

儘管如此，一方面像新加坡這樣的國家，由於幅員過於狹小，因此若不積極投入全球運籌以爭取更大腹地的話，其未來發展勢必將遭遇一定瓶頸；再者，即便像原先作為擴大整合計畫主要反對者的馬來西亞等國，也由於 1980 年代後經濟的快速成長，需要更廣大國際市場支撐，而不再持全然抵制態度，甚至連馬來西亞總理 Mahathir 還在 1990 年提出「東亞經濟集團」（EAEG）的想法。¹¹進一步來說，特別是從 1990 年代初的世界情勢看來，一方面美國正積極整合所謂北美自由貿易區（NAFTA），而歐盟也不斷試圖與東歐地區接觸，再加上中國大陸因為經改成功所展現出來的資金磁吸效應，換言之，包括拉丁美洲、東歐與中國這些東協國家主要的競爭對手，似乎都增加不少相對優勢。為對抗此壓力，東協國家首先在 1993 與 1994 年分別同意讓墨西哥與智利加入 APEC，藉此讓它也與拉美維持互動關係，接著在 1994 年中推動通過「建立東南亞共同體協議」，目標是將東協成員由 6 國增至 10 國，於此同時，東協除與中國展開對話外，¹²更重要的還是藉由亞歐會議以引入歐洲的力量。

從某個角度來看，東協與歐盟間所存在的乃是種「彼此利用」的關係，亦即歐盟利用東協進入亞洲市場，而東協則利用前者作為制衡美國、中國，甚至全球化挑戰的經濟戰略工具。例如歐盟在 1996 年便提出一份「為歐盟與東協關係創造新動力」的文件，將其視為非常重要的政治對話夥伴，同時正如前述，這兩個區域間自 1978 年起便維繫著長期的正式對話管道，在 2005 年於雅加達所召開的第十五屆 AEMM 會議中，雙方除繼續經貿交流、共同反恐與統計合作等既定目標外，歐盟一方面重申剛通過的「與東南亞新夥伴關係」戰略，同時也透過挹注成立「東協生物多樣化中心」（ABC），從而將合作範圍擴大到環保與生物議題等新的部門，顯見其雙邊關係正不斷深化的跡象。總之，東協國家的外交目標不外乎是透過靈活彈性的穿梭外交手段，以聯合集體的方式來投入國際事務，藉此彌補其區域發展劣勢，並確保區域內部的安全；（Simon, 1990）至於亞歐會議則是其中的一個橋樑與跳板。

峰會，2001 年又通過新的「歐盟對中國策略」。

¹⁰ ASEAN 的區域意識前身包括 1954-77 年間，由美國主導的東南亞公約組織（SEATO），1961 年馬來亞、菲律賓與泰國共同發表的「曼谷宣言」與「東南亞協會」倡議，1963 年馬來亞、菲律賓與印尼發表的「馬尼拉宣言」與「馬菲印組織」倡議等，其中第一項僅為美國冷戰時期的戰略工具，後兩者則都因參與國間發生領土糾紛而告破局。

¹¹ 根據東亞經濟集團的構想，其預定成員明顯將美加澳紐等國排除在外，只納入東協國家、中國大陸、日本、台灣、南韓與香港，但由於美國與澳洲強烈抵制，而日本也反應冷淡，於是馬來西亞在 1993 年改以「東亞經濟論壇」的鬆散想法代之。

¹² 東協在 1991 年與中國建立對話關係，並將後者設定為磋商夥伴國家；1993 年，雙方展開首度的經貿與科技互動對話；1996 年，中國成為東協的全面對話夥伴；1997 年，首屆「10+1」正式召開，中國並與東協建立「面向 21 世紀的睦鄰互信夥伴關係」。

肆、亞歐會議與歐亞合作之未來

儘管有人認為亞歐會議的成效不彰 (Reiterer, 2002; Letta, 2002)，但因亞洲地區自 1996 年起，已取代美國成為歐洲最大的貿易夥伴，雙邊貿易額超過 3000 億美元以上，而同時東亞地區的外匯存底總額也超過 7000 億美元，這些都迫使歐盟與東亞間無論如何必須找出一個新的對話模式來；當然，歐盟對亞洲地區的高額入超現象（例如在 2000 年便達到 1250 億歐元以上）也是雙方得解決的重要問題之一。最後，我們便針對過去 10 年以來的亞歐會議發展，分析其特徵與問題，同時藉此瞭解未來東協國家對此機制的看法。

根據前面已經舉辦過五屆會議的經驗，ASEM 大體擁以下幾個特徵：首先是作為後冷戰時期，亞歐共同制衡美國霸權的工具，¹³這從亞歐會議乃美國唯一未參與之重要國際組織的現實可以看出。儘管在蘇聯集團崩解後，暫時幾乎沒有任何足以制衡美國的力量，不過根據權力平衡 (balance of power) 邏輯，出現像亞歐會議此種機制來對抗美國的單邊主義，也是可以理解的，同時也可刺激美國正面回應亞歐對於平等對待的要求。其次，亞歐會議也是目前少數的「跨區域主義」運動代表之一。事實上除亞歐會議外，「東亞—拉美論壇」(EALAF) 雖是另一個明顯具有跨區域意識的發展，但其代表性、影響力與未來性都很顯然無法跟前者相提並論；換言之，若想觀察區域體系概念在新世紀的後續發展，亞歐會議還是我們最需付出關切的案例。再者，我們也須注意所謂「東協模式」(ASEAN way) 在 ASEM 機制中的運用。(Garnaut, 1998; Low, 2000)¹⁴儘管此種鬆散型態確實使東協發展相當緩慢，但由於它顯然可為弱小成員提供尊重與保護，因此也讓整合進程不至於功敗垂成，這對於內部成員間異質性更甚於東協的亞歐會議來說，不啻也是種頗合適的一種互動途徑。

至於在亞歐會議發展迄今所遭遇的問題方面，首先，它所面對的最大挑戰可說是歐盟與亞洲各國間發展程度與意識形態上所呈現的巨大差異，更不要說由於東亞國家在後殖民階段歷時尚短，因此如何在歐洲殘存的自大感與亞洲還在作祟的自卑感間取得平衡，便成為亞歐會議的第一個考驗。¹⁵其次，由於亞歐會議至今仍自我定位為「論壇」(forum) 性質，這使它不但缺乏足夠的制度化（例如沒有常設秘書處的設置），同時也大大削弱其決策能力。再者，特別是部份亞洲成員之間所存在的衝突問題，例如像日韓竹島爭議、中日釣魚台群島爭議與區域霸權爭奪戰、南海主權爭議以及中南半島毒品貿易問題等，再加上歐盟由於本身經濟問題，而開始對亞洲國家展開保護主義對抗等，¹⁶這些國際問題都會影響亞歐會議未來的發展性。

最後，回到東協國家對亞歐會議的態度上；從前述可知，面對似乎無可避免的全球化與區域化兩大浪潮，以及本身在面對新挑戰時所處的劣勢，既讓東協一方面必須投入包括東亞整合與亞歐對話等行動，但又必須審慎且彈性地拿捏發展分寸。從東協本身也存在相當多問題的角度來看，到目前為止，它在美國、歐盟與中國大陸的三角關係中，表現得可說還算是恰如其分。儘管如此，目前還是有幾個挑戰橫互在其面前：首先是其成員從 6 國擴張到 10 國後，所出現的重新凝聚問題，換言之，東協是否能像過去般大體意見一致可說大有問題；其次，面對在全球與東亞地區所出現的「中國熱」，儘管它已在 2004 年透過「中國—東協

¹³ 特別是東亞國家，非但對美國動輒用人權、民主、智慧財產權、301 條款與開放市場進行威嚇相當不滿，也希望利用歐盟來降低其冷戰時期對美國的經貿依賴關係；至於歐洲國家也想改變在冷戰期間作為美國附庸的角色，甚至找回歷史光榮。

¹⁴ 相較於其他的區域整合機制，所謂「東協模式」既缺乏組織章程作為導引，也沒有設置任何具超國家性質的協調機制，對於運作規範也沒有完整的說明，取而代之的是一種以「互相尊重、協商一致」為基礎的鬆散結合；其中，所謂「一致」並非意味著全體同意，而是只要「沒有反對意見」即可。

¹⁵ 有關「人權問題」的爭議也來自於此；相對於歐洲將人權紀錄作為歐盟入會，甚至要求作為加入亞歐會議的條件，亞洲國家的認知則有所不同。事實上，這是由於歐洲至今還沒有將是否採取自由民主視為文化多樣性問題的緣故。

¹⁶ 例如歐盟自 1999 年起向包括中國在內的一些國家，陸續課以懲罰性的反傾銷稅等保護主義政策，都是明顯的例證。

自貿協定」的簽署來對付，但是否能成功對抗黑洞效應還未可知；最後，其實從第二屆亞歐會議後，東協便從會議的積極參與者變成必須被解決的問題來源，這種角色弱化的發展也相當危險。總之，到底東協應如何面對其發展困境（包括亞歐會議在內），乃是所有東亞研究者所應繼續進行觀察的。

參考文獻

- Bright, Charles and Michael Geyer (1987), "For a Unified History of the World in the Twentieth Century," *Radical History Review*, 39, 71.
- Cable, Vincent (1996), *The World's New Fissures: Identities in Crisis*, London: Demos Press.
- Daniel, Francis (1982), "ASEAN Acting Steadily but Quietly to Increase Military Cooperation," *International Herald Tribune*, Sept. 30, 4.
- Drysdale, Peter (1991), "Open Regionalism: A Key to East Asia's Economic Future," *Pacific Economic Paper*, No.197, Australia-Japan Research Center, Australia National University.
- Garnaut, Robert (1998), "ASEAN and the Regionalization and Globalization of World Trade," *ASEAN Economic Bulletin*, 14:3, 89-102.
- Giddens, Anthony (1996), "Globalization: a Keynote Address," *UNRISD News*, 15, 11-22.
- Gilson, J. (2002), *Asia meets Europe: Inter-regionalism and Asia-Europe Meeting*. Cheltenham: Edwin Elgar.
- Hettne, Bjorn (1999), "Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation," in Hettne, Andras Sapir, and Osvaldo Sunkel, eds. *Globalism and the New Regionalism*, New York: St. Martin Press.
- Hettne, Bjorn (2003), "Regionalism, Inter-regionalism, and World Order: The European Challenge to Pax Americana," *Working Paper Series* No. 3, Council on Comparative Studies, American University.
- Islam, Shada (1998), "Spotlight: On the other Foot," *Far East Economic Review*, 161:16, 68.
- Letta, Corrado G.M. (2002), *ASEM's Future*, Bologna: Lo Scarabeo Editrice.
- Low, L. (2000), "ASEAN as a Model for Economic Cooperation or the Art of Muddling Through?" NUS Research Paper RPS No. 2000-039.
- Melucci, Alberto (1966), *Challenging Codes: Collective Action in the Information Age*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mittelman, Jim (2000), *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance*, Princeton: Princeton University Press.
- Reiterer, Michael (2002), *Asia-Europe, Do They Meet?* Singapore: Asia-Europe Foundation.
- Serradell, Victor Pou (1996), "The Asia-Europe Meeting (ASEM) : A Historical Turning Point in Relations between the Two Regions," *European Foreign Affairs Review*, 2, 185-210.
- Simon, Sheldon W. (1990), "ASEAN's Security in the 1990s," in Alison Broinowski, ed. *ASEAN into the 1990s*, London: The Macmillan Press, 112-137.
- Synnott, Hilary (1999), "The Second Asia-Europe Summit and the ASEM Process," *Asian Affairs*, 30:1, 3-10.

Stokhof, Wim and Paul van Velde, eds. (1999), *The Asia-Europe Meeting: A Window of Opportunity*, London: Kegan Paul International.

Strange, Susan (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

Wallace, William (2002), "Living with the Hegemon: European Dilemmas," in Eric Hersberg and Kevin Moore, eds. *Critical Views of September 11*, New York: The New Press, 95-108.

WTO (2000), *Mapping of Regional Trade Agreement: Background Note by the Secretariat*, Geneva: World Trade Organization.

Study for ASEAN policy and Strategy to ASEM

Tsai, Tung-Chieh

Graduate Institute of International Politics, NCHU

Abstract

To be one of the important trans-regionalism regimes, since 1996, the Asia-Europe Meetings (ASEM) has begun to attract notice all around the world. In order to strengthen the interaction and communication between Europe which was the origin of industrial revolution and Asia which owns the most rapid growth, the ASEM Summit has been hold every two years in Europe and Asia by turns, and the Foreign Ministers Meeting has also been hold once a year. More importantly, the Association of Southeast Asia Nations (ASEAN) is not only one of crucial participants of ASEM, the so-called "ASEAN Way" also offers the main dialogue approach to the latter. In this paper, we will observe the global position of ASEM firstly, then focus on the policy and strategy for ASEAN to deal with its relations with ASEM.

Keywords: ASEAN, trans-regionalism, ASEM, international system

亞歐會議經濟議程的建構與發展： 從國際建制的角度分析

蔡增家

國立政治大學國際關係研究中心副研究員

摘要

2004年10月，第五屆亞歐會議在越南河內舉行，本屆亞歐會議可以視為歐洲與亞洲兩大區域的結合，同時也成功補齊了全球最活絡的亞洲、歐洲及美洲三大經濟板塊之間的交流渠道。但是，亞歐會議雖然確立了「政治對話、經濟合作和文化交流」三大領域的合作關係，但是到目前卻仍然停留在相互對話及磨合的階段，連最初步雙方共組自由貿易區都無法達成共識；另外，不論從經濟面向或是政治面向來檢視，亞太地區仍然是東亞國家主要貿易往來的主體，同時亞太地區已經存在著亞太經合會的對話管道，甚至東亞地區的東協加三也正在逐漸成形，成為東北亞與東南亞的主要交流管道，因此，在沒有共同經濟利益的基礎之下，亞歐雙方在整合議題上實在很難找到契合點。在這種情況下，本文嘗試從國際建制的角度來分析亞歐會議之下經濟議題的構築，並測試其在經濟議題整合的深度，接下來再從經濟議題結構的脆弱程度來分析亞歐會議將來會面臨到的主要困境。

關鍵字：亞歐會議、國際建制、自由貿易區、東協加三、亞洲、歐洲

壹、前言

2004年10月8至9日，亞洲與歐洲三十九國領袖一起齊聚在越南首都河內召開第五屆亞歐會議（Asia-Europe Meeting, ASEM），這次河內會議是亞歐會議擴充成員之後的首次聚會，歐洲聯盟方面有十位新成員加入，亞洲方面則加入了緬甸、寮國及柬埔寨三個國家，至此歐盟二十五國全員到齊，再加上亞洲十三個國家正好等於東協十加三所有成員，因此本屆河內亞歐會議便具有兩項意涵：首先，本次亞歐會議可以視為新歐洲聯盟和東協十加三的第一次組合，同時也是歐洲與亞洲兩大區域的結合；另外，亞洲、歐洲與美洲可以說是現今全世界經濟最活躍的三大板塊，美國和歐盟自二次大戰之後就已經建構美歐同盟關係，美國和亞洲國家則在1980年代末成立了亞太經合組織（APEC），而亞歐之間所建立的亞歐會議機制，則成功補齊了全球三大經濟板塊互動的缺口。¹

但是仔細檢視，在議題方面，亞歐會議雖然確立了「政治對話、經濟合作和文化交流」三大領域的合作關係，但是到目前為止，亞歐雙方卻仍然停留在相互對話及磨合的階段，連最初步雙方共組自由貿易區都無法達成共識；另外，在成員內部對亞歐會議未來的發展也出現不同調的聲音；在歐盟方面，法國、德國、西班牙的態度最積極，但是荷蘭、丹麥及英國的態度卻非常消極；在亞洲方面，東協雖然是推動亞歐會議的主要力量，但是最重要的經濟大國--日本卻不願意出面主導，再加上近兩年以來，亞歐雙方對出席經濟與財政部長會議的次數急遽銳減，讓人不禁對亞歐會議的未來感到悲觀。因此，亞歐會議在風光表面的背後究竟產生何種結構性的因素讓亞歐雙邊整合的步驟停滯不前呢？這是本文所要解構的第一個問題。

以經濟面來檢視，亞太地區是東亞國家主要貿易往來的主體，東亞國家內部之間的相互投資與資金流動，甚至和北美洲之間的經濟往來都遠大於歐洲；²再以政治面來檢視，亞太地區其實已經存在著亞太經合會的對話管道，甚至東亞地區的東協加三也正在逐漸成形，成為東北亞與東南亞的主要交流管道，³而在沒有共同經濟利益的基礎之下，亞歐雙方在整合議題上便很難找到契合點，因此，在未來亞歐會議在整合進程上雙方將會面臨哪些阻礙呢？這是本文所要解構的第二個問題。

根據功能理論的論述：在自由化的體系之下，經濟議題的交流其實是遠較於政治議題的交流容易，因此，本文嘗試從國際建制（International Regime）的角度來分析亞歐會議之下經濟議題的構築，並測試其在經濟議題上整合的深度，接下來再從經濟議題的脆弱程度來分析亞歐會議將來會到面臨的主要困境。本文主要區分成六個部分：首先是前言，介紹本文的研究動機目的與所要解構的兩項議題；第二部分是理論的探討，主要是分析國際建制的理論內涵及其對經濟議題建構的影響；第三部分是分析亞歐會議的發展與組織結構；第四部分是探討亞歐會議經濟議題的主要機制與成果；第五部分則是結合理論與實際，針對亞歐會議的

¹ 有關亞歐會議相關文獻，請參閱湯紹成，「一九九六年曼谷亞歐會議的後續發展」，*問題與研究*，第37卷第3期，1998年，頁35-44；郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，*問題與研究*，第43卷第1期（2004年），頁125-141；Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003); Wim Stokhof and Paul van der Velde, *ASEM: A Window of Opportunity* (New York: Cambridge University Press, 1999); David Camroux and Christian Lechervy, "Close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996," *The Pacific Review*, Vol.9, No.3, (1996), pp.442-453; Christopher M. Dent, "The ASEM: Managing the New Framework of the EU's Economic Relations with East Asia," *Pacific Affairs*, Vol.70, No.4, (1997), pp.459-516; Christopher M. Dent, "From Interregionalism to Transregionalism? The Future of ASEM," *Asia-Europe Journal*, Vol.1, No.2, (2003), pp.1-13; Julie Gilson, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting* (Cheltenham, U.K.: Elgar Publishers, 2002).

² 有關東協、日本、南韓及歐洲之間進出口、資金流動及貿易往來相關的統計數據，請參閱 <http://www.iias.nl/asem/about/statistics/tradinggoods-imports.pdf>（2005年4月16日進入）。

³ Richard Stubbs, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*, Vol.42, No.3 (May/June 2002), pp.440-445.

經濟議題作建制的分析，並解構亞歐會議經濟建制的脆弱性以及亞歐會議進程的三大阻礙；最後則是依據以上的分析做簡單的結論。

貳、理論探討

1980 年代之後，在全球化及自由化的浪潮之下，國家與國家之間的互動及往來越來越密切，隨之國家間所共同面臨的議題也就越來越多樣化，而這些國家所共同面對的議題不僅僅是貿易議題，也有可能是軍事議題、政治議題或是環保議題，因此在面臨共同利益或是共同危機的驅使之下，國家之間便要成立一個非正式的對話管道或是交流論壇來解決共同所面臨的問題，這種機制便稱之為「國際建制」(international regime)。⁴

舉例來說，南美洲巴西的亞馬遜河流域是全球最大的熱帶雨林地區，同時也是地球最主要的肺，但是近年來巴西政府為了要發展國內經濟，便以大量砍伐熱帶雨林來賺取外匯，巴西政府的這項舉動原本只是其國家主權的行使，外國政府根本無法置喙，但是巴西政府若過度砍伐熱帶雨林，將會促使地球臭氧層的逐步擴大進而改變全球的氣候，這與世界各國都是息息相關的，在共同危機的心態促使之下，各國便召開巴西熱帶雨林高峰會來與巴西政府協商共同解決所面對的難題，而巴西熱帶雨林高峰會便是國際建制形成的最佳體現。以下便針對國際建制的定義、定位及類型來加以分析。

在國際建制的定義方面，Stephen D. Krasner 認為國際建制是「某個國際關係範疇內，一套潛在或明顯的原則、規範、規則、及共同的決策模式」，所謂「原則」(principles)是指國家之間存在著事實、因果和公正的信念，「規範」(norms)是國家之間共同的行為標準及權利與義務，「規則」(rules)是指約束國家行為的命令或禁令，而「共同的決策程序」(decision-making procedures)是指國家之間集體選擇的慣例。⁵

而在國際關係的理論範疇當中國際建制該如何定位呢？Robert Keohane 以國際組織、國際建制及國際慣例等三個面向來加以分析：(1) 正式政府間組織或跨國的非政府組織：屬於具有明確目的的制度，為成員國之間刻意設立的，其內部具有相關的官僚組織，並且明列規則、權利及義務等規範，主要目的在監督成員的各項活動與反應，並具有追求行動與目標的能力。例如國際貨幣基金(The International Monetary Fund, IMF)及世界銀行(The World Bank)等；(2) 國際建制：具有明示規則的正式制度，並屬於國際關係特定的議題領域，例如布列敦森林體系(Bretton Woods)及聯合國所主導的海洋法公約等便是屬於典型國際建制的類型，其特色就是藉由國家之間相互談判來建立國際秩序；(3) 國際慣例：屬於非正式的制度，其主要內涵是指藉由國家間彼此默示的規則與諒解，來形成成員國的共同期望，進而對成員國之間的互動、溝通、協調、與往來提供相互遵守的規範(請參見表一)。⁶

⁴ 有關國際建制相關文獻，請參閱郭承天，國際建制與國際組織，台北：時英出版社，民國 85 年；Stephen D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Volker Rittberger, *International Regimes in East-West Politics* (New York: Pinter Publishers, 1990); Laszlo Lang, *International Regimes and the Political Economy of East-West Relations* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1989); Peter Mayer and Volker Rittberger, *Regime Theory and International Relations* (New York: Oxford University Press, 1993); Robert Crawford, *Regime Theory in the Post-Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations* (Aldershot, England: Dartmouth, 1996); Joseph Pilat and Robert Pendley, *Beyond 1995: The Future of the NPT Regime* (New York: Plenum Press, 1990); Charles L. Chanthunya, *Trade Regime and Economic Growth* (Aldershot, Hants, England: Ashgate, 1998).

⁵ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-21.

⁶ Oran R. Young, "Regime Dynamic: The Rise and Fall of International Regimes," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.93-114.

表一、國際建制的定位

	正式的制度	明示權利義務	約束成員能力	追求目標能力
國際組織	○	○	○	○
國際建制	○	○	×	×
國際慣例	×	×	×	×

資料來源：作者根據以下資料加以翻譯整理，

接下來將以國際建制的四項定義來分析國際建制的主要類型，依據其組織的鬆散程度可以劃分成以下四種：（1）國際論壇：國家之間只存在著事實、因果和公正的信念等原則，例如 2004 年所組成的東協加三；（2）高峰會議：國家之間存在著共同的原則，以及共同的行為標準及權利與義務，例如 1996 年巴西熱帶雨林高峰會；（3）國際協約：國家之間不只存在著共同的原則及規範，還具有約束國家行為的命令或禁令，例如 1982 年國際海洋法公約；（4）國際體制：國家之間不只存在著原則、規範與規則，還有共同的決策機制，例如 1944 年的布列敦森林體系（請參見表二）。⁷

表二、國際建制的類型

	原則	規範	規則	決策程序
國際論壇	※	×	×	×
高峰會議	※	※	×	×
國際協約	※	※	※	×
國際體制	※	※	※	※

資料來源：作者自行整理。

接下來則是要依據建制的內涵及建制形成的原因等兩個面向來分析國際建制當中國際論壇、高峰會議、國際協約及國際體制等四種類型。國際建制的內涵包括會員加入、決策程序及決策的執行，國際建制形成的原因則包括霸權意志主導、共同危機意識、區域共同利益及分散彼此風險等四種，並以這兩個面向來解析國際建制不同的約束能力：

（1）國際論壇：國際論壇在會員加入方面通常是採取開放性原則，而決策程序則通常是依賴會員國之間的「共識建立」(consensus building)，⁸而決策的執行則是以「非拘束性規定」(non-binding rules)為主體，因此其對成員國的約束力比較弱，而國際論壇形成的原因通常只是為了成員國之間彼此的風險分散。例如亞太安全論壇（CSCAP）便是一例。⁹

⁷ John Cavanagh, Daphne Wysham and Marcos Arruda, *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order* (Boulder, Colo.: Pluto Press, 1994).

⁸ 例如「開放性區域主義」(open regionalism) 的是相對於自由貿易區排他性的非歧視性待遇，而且以亞太區域為基礎共同推動全球經貿自由化，開放性區域主義的特性包括：一、開放性而非防禦性，二、承認區域內現存的差異性，三、以務實的態度促進交流，四、參與會員不應具排他性。開放性區域主義的觀念早在一九九一年漢城部長會議的宣言中，就已經獲得 APEC 正式的認可與地位。

⁹ James Rolfe, *Unresolved Futures: Comprehensive Security in the Asia-Pacific* (Wellington, N.Z. : Centre for Strategic

(2) 高峰會議：高峰會議在會員加入方面通常是不會採取開放性原則，而是採取封閉的原則，在決策程序方面則通常是依賴會員國之間的「共識建立」，而決策的執行也是以「非拘束性規定」為主體，因此雖然其成員是封閉性的，但決策卻不具有任何約束性，所以其對成員國的約束力會較弱，高峰會議形成的原因通常是為了成員國之間面臨了共同的危機。例如八大工業國高峰會（G8）便是一例。¹⁰

(3) 國際協約：國際協約在會員加入方面通常是採取開放性原則，但是在決策程序方面，卻是由成員國之間表決所產生，而並非是依賴會員國之間的「共識建立」，但是其決策的執行則是以「非拘束性規定」為主體，也沒有裁決單位來約束成員國的行為，因此其對成員國的約束力屬於中等，國際協約形成的原因通常只是為了成員國之間的目的共同利益。例如中國—東協自由貿易區協定便是一例。¹¹

(4) 國際體制：國際體制在會員加入方面通常是不採取開放性原則，而是採取封閉型原則，在決策程序方面，也是由成員國之間的表決所產生，而並非是依賴會員國之間的「共識建立」，同時在決策的執行方面也不是以「非拘束性規定」為主體，其可以利用成員國之間共同制裁來達成，因此其對成員國的約束力比較強，國際體制形成的原因通常是由霸權國家所主導，例如非核擴散條約便是一例（請參見表三）。¹²

在了解國際建制的定義、定位及類型之後，下一節開始便是要針對本文的主題—亞歐會議的歷史發展、演變及內部機制來加以分析。

表三、國際建制的內涵及約束能力

	開放性原則 (會員加入)	共識建立 (決策程序)	非拘束性規定 (決策執行)	約束能力
國際論壇 (分散風險建制)	※	※	※	弱
高峰會議 (共同危機建制)	×	※	※	弱
國際協約 (區域利益建制)	※	×	※	中
國際體制 (霸權主導建制)	×	×	※	強

資料來源：作者自行整理。

Studies, 1995).

¹⁰ Peter Hajnal, *The G7/G8 System: Evolution, Role and Documentation* (Brookfield, Vt. : Ashgate, 1999).

¹¹ Joseph Y. S. Cheng, "Sino-ASEAN Relations in the Early Twenty-First Century," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.23, No.3 (Dec. 2001), pp.434-435.

¹² Joseph Pilat and Robert Pendley, *Beyond 1995: the Future of the NPT Regime* (New York : Plenum Press, 1990).

參、亞歐會議的發展與組織結構

本節的主要重點有二：首先是探討亞歐會議的歷史發展及演變，其次是分析亞歐會議經濟組織的建構。

一、亞歐會議的發展與演變

自從歐洲聯盟於 1994 年成立以來，由十五個會員國所組成的經濟共同體儼然成為世界第二大經濟體，¹³但是亞洲與歐洲之間卻一直缺乏聯繫與對話的管道，因此為了加強亞歐之間的政治對話和經貿合作，1994 年 10 月，當時的新加坡總理吳作棟在訪問法國時便提出了成立亞歐會議的構想，這項構想不但獲得東協、日本、南韓及中國的同意，同時也受到亟欲與亞洲國家建立新型夥伴關係歐盟的支持。

1996 年 3 月 1 日，首屆亞歐高峰會議正式在泰國首都曼谷舉行，中國、日本、南韓、東協七國和歐盟十五國領導人及歐盟委員會主席都出席了這項會議。本次會議以「促進發展及建立亞歐新型夥伴關係」為主題，並在會議當中確定未來亞歐關係的基本框架：亞歐會議的目標是在亞歐兩大洲之間建立新型、全面性的夥伴關係，並加強亞歐國家相互間的對話、瞭解與合作，來為彼此經濟和社會發展創造有利的條件，以維護世界的和平與穩定。¹⁴

同時在曼谷會議當中也確立亞歐領導人會議每兩年舉行一次，輪流在亞洲和歐洲國家舉行，例如 1998 年和 2000 年分別由英國倫敦和南韓漢城承辦了第二屆和第三屆亞歐領導人會議，第四屆亞歐領導人會議則於 2002 年 9 月在丹麥首都哥本哈根舉行，第五屆領導人會議則於 2004 年在越南河內舉辦。亞歐會議目前一共有三十九個成員國，包括歐盟二十五國、東協十國以及東北亞的中國、日本及南韓，另外歐盟委員會是以單獨會員國名義參加亞歐會議活動，¹⁵因此目前亞歐會議成員國的人口數占世界總人口的 40%，國內生產總值也超過全球的 50%。

接下來則是探討亞歐會議的主要原則及合作領域，亞歐會議的主要原則包括以下六點：1. 成員國之間應在平等夥伴關係、相互尊重和互惠互利的基礎上展開對話；2. 促進基本權利、遵守國際法義務、並不干涉他國的內部事務；3. 亞歐會議進程將是開放的、漸進的，同時擴大成員應由各成員國領導人在協商一致的基礎上做出決定；4. 亞歐會議的進程應是非正式的，不應機制化；5. 除了政府間對話之外，將促進工商部門以及人民之間的相互對話、往來和合作；6. 展開政治對話、加強經濟合作及促進文化交流。¹⁶

之後由亞歐會議六項原則擬定出三大合作領域：1. 政治對話--主要包括亞歐雙方共同感興趣的問題，例如安全、裁軍、軍控、聯合國近年召開的歷次重要會議所通過的文件的實施以及聯合國改革等。2. 經濟合作--主要包括促進亞歐兩大洲相互間的貿易與投資，加強以世貿組織為代表的全球貿易體系問題上進行磋商與合作，加強亞歐在金融、科技、農業、能源、交通、人力資源開發、消除貧困和保護環境等方面的合作，並積極鼓勵工商界參與亞歐

¹³ 2004 年月 1 日又有十個會員國加入歐洲聯盟，使得歐洲聯盟會員國達到二十五個會員，整體經濟總產值也超過美國成為世界第一大經濟體。http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/（2005 年 4 月 18 日進入）。

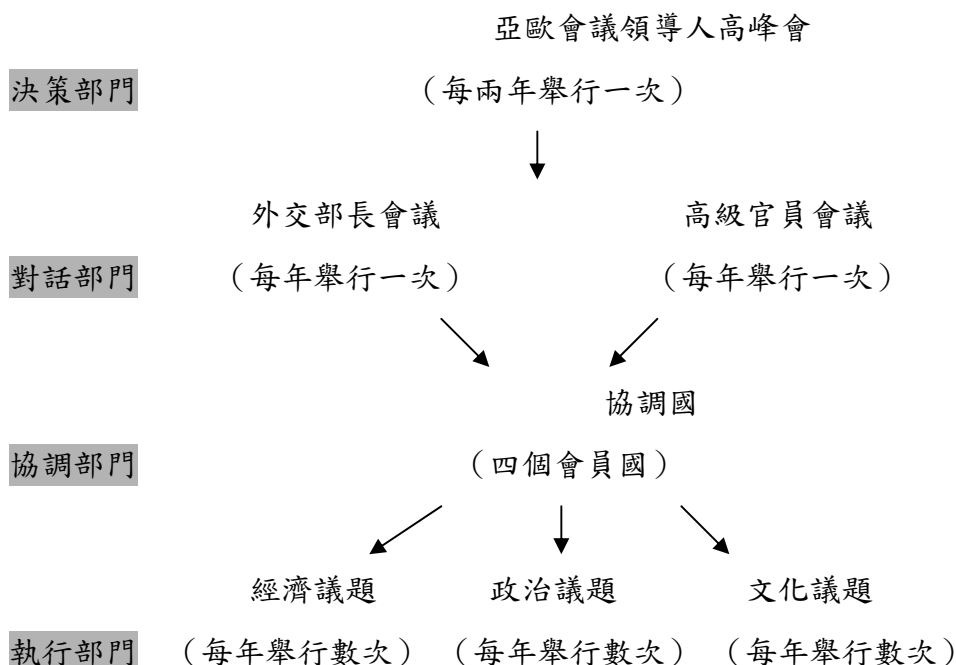
¹⁴ 湯紹成，「一九九六年曼谷亞歐會議的後續發展」，問題與研究，第 37 卷第 3 期，1998 年，頁 35-44。

¹⁵ 亞歐會議於 1996 年成立之時共有二十五個會員國，包括歐盟十五國（奧地利、比利時、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、英國），東協七國（汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國和越南），2004 年 1 0 月在越南河內舉行的第五屆亞歐會議又接納了十三個新成員，其中包括歐盟十國（馬爾他、拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞、斯洛伐克、匈牙利、賽浦路斯、捷克、波蘭及斯洛伐尼亞）及東協三國（寮國、柬埔寨及緬甸），到目前為止亞歐會議成員國已由當初的二十六國擴大到三十九個國家。

¹⁶ D. Lechervy and C. Camroux, "Close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996," *The Pacific Review*, Vol.9, No.3 (1996), pp.442-453.

會議。3.學術、文化、人際交流與合作--在亞歐基金的支持下開展兩洲間廣泛的、深層次的人員和文化交流，以促進兩洲人民的理解和瞭解。¹⁷

圖一、亞歐會議的主要組織結構



資料來源：作者根據以下資料加以翻譯整理，Office for official Publications of the European Communities, *An Introduction to the Asia-Europe Meeting-ASEM*. Asia-Europe meeting, Copenhagen, 22-24 September, 2002.

最後則是分析亞歐會議的主要活動機制，根據亞歐領導人會議的共識，成員國一致同意保持亞歐會議進程的非正式性，而不將其機制化，在這種情況下，亞歐會議形成了以下五項合作機制：

1. 由外長會議及其下屬的高官會議負責亞歐會議的總體協調，同時外長會議還負責向領導人會議報告；
2. 亞歐會議下設立四個協調員，以負責日常工作的聯絡和協調，並重點負責相關會議的組織和準備；¹⁸
3. 為了方便聯絡和會議的召集，各成員國均指定一個亞歐會議聯絡官，以協調組織本國相關部門參加亞歐會議；
4. 有關新的亞歐會議後續活動的建議應呈報所有成員國，為此新建議可以通過兩洲各自的協調人散發給兩洲各自的夥伴國，同時新建議先由高官會進行篩選後交外長會議考慮。

¹⁷ CM Dent, "The Asia-Europe Meeting: A Window of Opportunity," *Pacific Affairs*, Vol.73, No.2 (2000), pp.267-268.

¹⁸ 四個協調員分別為歐盟輪值主席國、歐盟委員會、東北亞(即中、日、韓)三國代表和東盟七國代表。
<http://www.iias.nl/asem/> (2005年4月18日進入)。

5.經濟部長會議(包括貿易投資高官會議)和財政部長會議是在各自領域提出和考慮任何新建議的主要渠道，他們應就亞歐會議工作計畫中的相關部分提出建議並加以實施。

19

二、歷屆亞歐會議對經濟議題的建構

經濟議題是亞歐會議當中最重要的一環，而本節主要是探討歷屆亞歐會議對於經濟議題的建構，以及探討亞歐會議現階段經濟組織的架構。

第一屆亞歐會議是於 1996 年 3 月 1 日至 2 日在曼谷舉行，當時會議的背景正值亞洲國家經濟成長的最高峰，以及歐洲經濟整合的關鍵期，因此曼谷會議的經濟主軸便設定在如何促進發展及建立亞歐的新型夥伴關係；在該次會議主要的經濟議題是逐步設立亞歐會議的經濟與財政兩項組織架構，並於兩年之內逐漸完成細部的組織架構，曼谷會議之後主席聲明發表了經濟宣言，其確立了亞歐會議是開放性區域主義宣言，在經濟合作階段方面，則是亞歐共同開創經濟合作的新局面。²⁰

第二屆亞歐會議是於 1998 年 4 月 3 日至 4 日在倫敦舉行，當時會議的背景正值東亞地區發生亞洲金融風暴，因此，倫敦會議的經濟主軸便如何在如何加強亞歐的互利合作，以促進共同發展。在該次會議的主要經濟議題成果是在世界銀行下面設立亞歐會議信託基金，以促進亞洲地區金融結構和經濟結構的調整；倫敦會議之後主席聲明發表了「貿易便利行動計畫」和「投資促進行動計畫」兩項宣言，同時也成立「亞歐展望小組」，最後還發表了關於亞洲金融危機的十六點聲明，因此在經濟合作階段，1998 年倫敦會議可以說是首次亞歐聯手對話來處理區域性的經濟危機。²¹

第三屆亞歐會議是於 2000 年 10 月 20 日至 21 日在漢城舉行，當時會議的背景正值北韓核武危機，因此，漢城會議的主軸便設定於如何在亞歐兩大洲之間展開政治對話和經濟、社會領域的合作。該次會議的主要經濟議題成果是通過了「2000 年亞歐合作框架」，同時漢城會議之後主席聲明發表了「朝鮮半島和平漢城宣言」，將亞歐之間的對話議題逐步由經濟議題擴散至區域安全問題。²²第四屆亞歐會議是於 2002 年 9 月 23 日至 24 日在丹麥哥本哈根舉行，當時會議背景正值全球反制恐怖主義，因此哥本哈根會議的主軸便如何在如何攜手共創亞歐合作的新局面，在該次會議主要議題成果是落實亞歐合作的六點主張，哥本哈根會議之後發表的主席聲明包括「亞歐反恐合作宣言」、「反恐合作計劃」，同時將亞歐國家之間的合作階段由區域安全擴大至全球反恐議題。²³

第五屆亞歐會議於 2004 年 10 月 8 日至 9 日在越南河內舉行，當時會議背景正值東亞及歐洲經濟逐漸復甦，因此河內會議的主軸設定在如何振興和充實亞歐的夥伴關係。在該次會議主要經濟議題成果包括加強亞歐地區之間的貿易和投資，同時與會各國領導人認為應深化現有的亞歐在貿易和投資領域的合作，其中包含雙方共同關心的通信技術、能源、交通運輸、旅遊、保護知識產權和中小企業等方面的合作，並加強在金融領域的對話與合作，以應對可能發生的金融動蕩，河內會議會後主席聲明為「亞歐會議更緊密經濟夥伴關係」，這項會議擴大了亞歐經濟合作的立基（請參見表一）。²⁴

¹⁹ G. Segal, "Thinking Strategically about ASEM: The Subsidiarity Question," *The Pacific Review*, Vol.10, No.1 (1997), pp.124-134.

²⁰ D. Lechervy and C. Camroux, "Close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996," *The Pacific Review*, Vol.9, No.3 (1996), pp.442-453.

²¹ Wim Stokhof and Paul van der Velde, *ASEM: A Window of Opportunity* (New York: Cambridge University Press, 1999).

²² Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).

²³ J. Dosch, "Asian-European Perspectives: Developing the ASEM Process," *Journal of Asian Studies*, Vol.62, No.1 (2003), pp.215-217.

²⁴ Julie Gilson, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting* (Cheltenham, U.K.: Elgar

由以上歷屆亞歐會議對經濟議題方面的建構，我們以下將就其經濟部門的結構加以分析。在亞歐會議經濟部門方面可以區分成經濟議題及財政議題兩大區塊，經濟議題由經濟部長會議主導議題的設定，財政議題則由財政部長會議主導議題設定的方向；經濟部長會議及財政部長會議每年各舉行一次，來規劃亞歐國家在該年主要的經濟及財政議題，經濟部長會議下面設有亞歐企業論壇及高級官員貿易投資會議兩個部門，亞歐企業論壇負責民間企業決策的擬定，高級官員貿易投資會議則是負責擬定亞歐國家相互投資的計畫，亞歐企業論壇及高級官員貿易投資會議一年舉行三次，其中亞歐企業論壇下面設有執行委員會來協調民間企業之間的業務，另外也設有工作小組來負責實際業務的執行；而高級官員貿易投資會議下面則設有投資促進行動方案及貿易促進行動方案來協調各國投資及貿易業務的事宜，其中投資促進行動方案下面是由亞歐會議信託委員會負責業務的執行，而貿易促進行動方案則由歐洲財務專業網負責業務的執行。²⁵

在財政議題方面，其主要議題的設定是由財政部長會議所負責，它每年舉行會議一次，財政部長會議下面設有副部長會議來負責財政業務決策的擬定，財政副部長會議一年舉行三次，而副部長會議之下設有核心小組來協調各國之間的財政政策，而目前財政部長會議核心小組主要關注的議題在於關稅議題，因為降低亞歐各國之間的關稅壁壘將有助於各國之間貿易及投資業務的提升，因此，核心小組底下設有關稅暨歐洲委員會來執行各國之間的關稅業務，而實際的執行單位是由關稅暨歐洲委員會程序委員會及執行委員會來負責執行（請參見圖二）。²⁶

在了解亞歐會議的歷史發展及演變，以及亞歐會議經濟組織的建構過程之後，下一節開始便是要開始分析亞歐會議經濟議題內部主要結構的建制。

Publishers, 2002).

²⁵ CM Dent, "ASEM and the Cinderella Complex of EU-East Asia Economic Relations," *Pacific Affairs*, Vol.74, No.1, (2001), p.25.

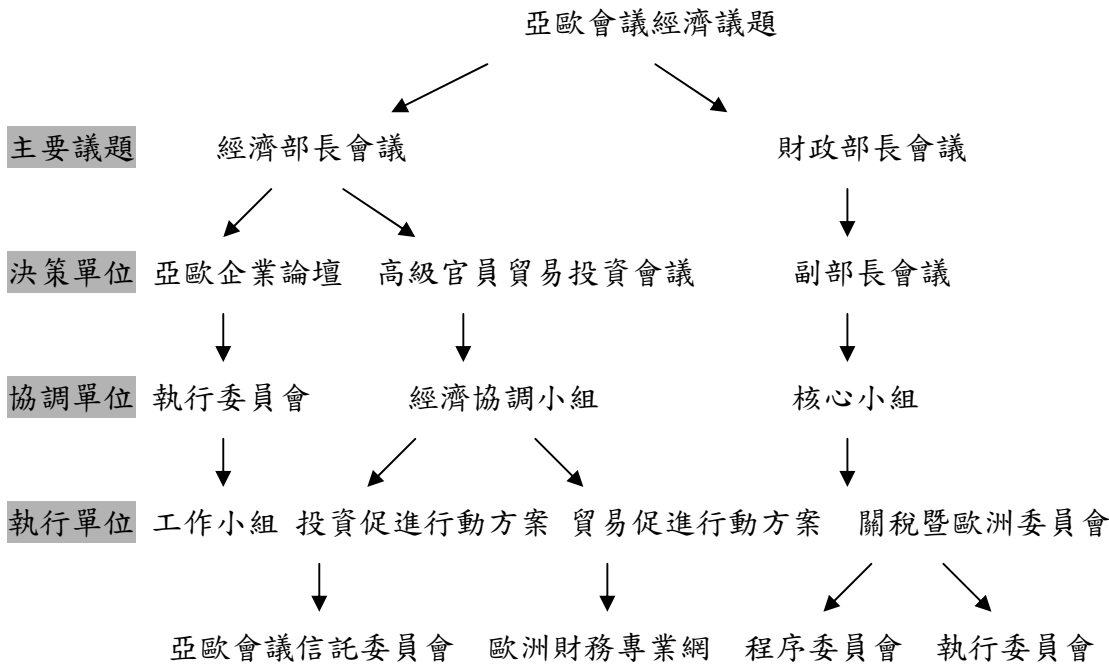
²⁶ 郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，*問題與研究*，第 43 卷第 1 期（2004 年），頁 128；<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/yohy/673866.htm>（2005 年 4 月 13 日進入）。

表四、歷屆亞歐會議主要經濟議題與相關宣言

地點與時間	會議經濟主軸	主要經濟議題與成果	主要發表經濟宣言	經濟合作階段
第一屆曼谷會議（1996年3月1日至2日）	為促進發展建立亞歐新型夥伴關係	設定亞歐會議經濟與財政兩項組織架構	確立開放性區域主義宣言	亞歐開創經濟合作新局
第二屆倫敦會議（1998年4月3日至4日）	加強互利合作，促進共同發展	設立亞歐會議信託基金，並促進亞洲地區金融結構和經濟結構的調整	「貿易便利行動計畫」和「投資促進行動計畫」；並成立「亞歐展望小組」	亞歐對話聯手解決經濟危機
第三屆漢城會議（2000年10月20日至21日）	亞歐兩大洲開展政治對話和經濟、社會領域的合作	會議通過了「2000年亞歐合作框架」	《朝鮮半島和平漢城宣言》	亞歐對話議題由經濟擴散至區域安全問題
第四屆哥本哈根會議（2002年9月23日至24日）	攜手共創亞歐合作新局面	亞歐合作提出六點主張	亞歐反恐合作宣言、反恐合作計畫	亞歐對話議題由區域安全擴大至全球反恐議題
第五屆河內會議（2004年10月8日至9日）	進一步振興和充實亞歐夥伴關係	加強亞歐在貿易和投資領域的合作，並加強在金融領域的對話與合作	亞歐會議「更緊密經濟夥伴關係河內宣言」	亞歐經濟合作立基進一步擴大

資料來源：作者依據以下兩項資料加以整理，郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，*問題與研究*，第43卷第1期（2004年），頁128；<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/yohy/673866.htm>（2005年4月13日進入）。

圖二、亞歐會議的主要經濟議題結構



資料來源：作者根據以下資料加以翻譯整理，Office for official Publications of the European Communities, *An Introduction to the Asia-Europe Meeting-ASEM*. Asia-Europe meeting, Copenhagen, 22-24 September, 2002.

肆、亞歐會議經濟議題的機制與成果

由以上分析，我們發現經貿合作是亞歐兩洲強有力夥伴關係的基礎，其基本目標是要促進兩地區之間的雙向貿易和投資流動，主要內容包括推動亞歐兩洲之間貿易便利化和促進投資雙向流動，探討兩洲共同關心的全球或地區經濟問題，加強工商合作，並致力於在基礎設施建設、能源與環境、中小企業發展、人力資源開發等方面的加強合作。自 1996 年首屆亞歐首腦會議以來，在亞歐各成員國的積極參與和推動之下，亞歐會議經貿合作的進展較為順利，並取得了一些具體、實質的成果。本節主要在進一步分析亞歐會議經濟議題的結構與內容，其主要包括亞歐經濟部長會議、亞歐企業論壇、高級官員貿易投資會議、貿易促進行動方案及投資促進行動方案等五個經濟次組織來加以分析。

(一) 亞歐經濟部長會議

亞歐經濟部長會議是亞歐會議當中協調和指導亞歐經貿合作的專業部長論壇，到目前為止已經舉辦過四屆了，經濟部長會議在 2001 年之前每兩年舉辦一次，自 2001 年起，改為每年舉行一次；亞歐經濟部長會議的討論內容主要包括亞歐兩洲貿易、投資合作、世界貿易組織、區域經濟合作及企業合作等內容，根據部長章程會議規定，經濟部長會議討論的結果將向亞歐領導人會議彙報。²⁷ 以下便針對歷屆主要成果加以探討。

第一屆亞歐經濟部長會議於 1997 年 9 月 27-28 日在日本幕張舉行，會議內容討論了亞歐經濟交流、促進貿易與投資、世界貿易組織、基礎設施及工商界參與等問題，並討論了歐

²⁷ Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).

洲貨幣聯盟的籌備工作及其對全球經濟的影響，最後會議通過了「第一屆亞歐經濟部長會議主席聲明」，其為亞歐未來的經濟合作制定了五大原則和三項政策目標，五大原則是：1.共同承諾實施市場經濟，並進行必要的改革；2.加強政府與企業界之間的合作和對話；3.堅持非歧視性的自由化、透明度及開放的區域主義；4.與有關國際規則特別是世界貿易組織的規則相一致；5.相互尊重各國經濟的多樣性、堅持平等夥伴關係。三項政策目標是：1.促進企業間更加密切的經濟往來；2.改善商業環境以增加貿易和投資；3.促進經濟持續和穩定增長。²⁸

第二屆亞歐經濟部長會議於1999年10月9-10日在德國柏林召開，會議主要討論了亞歐兩洲的經濟形勢和亞歐經貿關係，並回顧了首屆亞歐經濟部長會議以來，亞歐兩洲在經濟合作領域取得的進展，特別是「貿易促進行動方案」和「投資促進行動方案」的實施情況，並就亞歐經濟合作的未來方向和新的重點領域提出了建議。對於「貿易促進行動方案」，部長們同意一方面在既定的七個優先領域--海關程序、標準與合格評定、政府採購、動植物檢疫程式、財產權、商務人員流動及其它貿易活動繼續展開協商；在另一方面，則要採取實際措施來減少亞歐之間的貿易壁壘；關於「投資促進行動方案」，部長們同意將投資專家的工作期限延長兩年，並依照現行工作範圍繼續展開投資促進活動，和關於投資政策與法規的對話。²⁹

第三屆亞歐經濟部長會議於2001年9月10-11日在越南河內舉行，會議總結了近年來亞歐經貿合作的進展情況，規劃了亞歐兩洲在新世紀促進貿易投資合作的具體方案，也討論了加強與工商界合作、扶助中小企業發展、應對全球化挑戰和縮小成員間的數字鴻溝等問題，並對當前全球經濟形勢，特別是美國對進口鋼鐵產品展開201條款調查等問題深入交換了看法，最後會議也審議了1999年第二屆亞歐經濟部長會議以來「貿易促進行動方案」和「投資促進行動方案」的實施情況。其首先肯定了「貿易促進行動方案」各優先領域的合作進展，並同意加大工作進度，以在海關程序、標準與合格評定及動植物檢疫等領域取得更大的成果，之後會議總結了「投資促進行動方案」兩年的工作進展，並同意將投資專家組的任期再次延長兩年，以繼續現行的工作範圍和工作計畫；另外為了進一步發揮亞歐兩洲間的經濟合作潛力，部長們建議亞歐會議應利用現有工作框架，研究在農業科技、食品加工、生物技術、環境技術，資訊通訊、交通和能源等有共同利益的產業部門來加強合作。³⁰

第四屆經濟部長會議於2002年9月18-19日在丹麥哥本哈根舉行，會議內容就世界貿易組織新一輪談判交換了意見，並討論了深化亞歐經濟聯繫、兩洲經濟發展形勢、區域經濟一體化、加強工商界合作等議題，會議通過了「貿易促進行動方案」在2002-2004年的工作目標，決定亞歐兩洲繼續在海關程序、標準和合格評定、動植物檢疫程式、財產權、電子商務等領域加強合作，以期取得實質成果；會議還總結了「投資促進行動方案」近年來的實施成果，認為該計畫在促進兩洲投資框架的相互理解方面發揮了重要的作用，並鼓勵各成員繼續開展合作活動，切實促進兩洲的投資活動；最後部長們交流了對亞洲和歐洲區域經濟一體化的看法，認為區域經濟一體化是對多邊貿易體制的有益補充，有助於推進全球貿易投資自由化和便利化進程，同時會議當中也通過了亞歐國家加強區域和多邊貿易政策對話的建議，另外各成員還充分交流了WTO新一輪談判的情況，決定亞歐兩洲加強協調，以推動新一輪談判在2003年坎昆WTO部長級會議之前取得積極進展，並努力確保談判能夠在2005年前如期結束。³¹

²⁸ Wim Stokhof and Paul van der Velde, *ASEM: A Window of Opportunity* (New York: Cambridge University Press, 1999).

²⁹ Julie Gilson, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting* (Cheltenham, U.K.: Elgar Publishers, 2002).

³⁰ David Camroux and Christian Lechervy, "Close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996," *The Pacific Review*, Vol.9, No.3, (1997), pp.442-453.

³¹ Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).

(二) 亞歐企業論壇

亞歐工商論壇是 1996 年 3 月第一屆亞歐首腦會議確定的一系列後續活動之一，其目的是在亞歐企業界之間建立直接對話機制，增進雙方企業的相互瞭解，以促進雙方企業在貿易、投資和技術方面的合作，亞歐工商論壇會議每年舉辦一次，迄今為止已舉辦過七屆，參加會議的是各成員國的企業及政府代表。

亞歐工商論壇會議根據不同的領域分成若干個工作組，每個工作組針對本領域的企業所面臨的共同困難、企業間可能進行的合作及對政府部門提出政策調整建議以及需要解決哪些困難等進行討論；亞歐會議各成員國派企業代表與會並參加各小組討論，政府代表作為各自代表團組織者和會議觀察員參加，這樣做一方面可以促進企業間的溝通與交流，另一方面政府代表也可以及時瞭解企業所面臨的困難及需求，以便在制定和調整本國工商業發展扶持政策時作為參考和依據。³²

第一屆亞歐工商論壇會議於 1996 年 10 月 14-15 日在法國巴黎舉行，會議設基礎設施發展、投資、消費品、金融服務和中小企業五個工作組。第二屆亞歐工商論壇於 1997 年 11 月 13-14 日在泰國曼谷召開，會議分為投資、貿易、基礎設施、中小企業及旅遊五個工作組。第三屆亞歐工商論壇於 1998 年 4 月 2-3 日在英國倫敦舉行，會議分水利、電力、電信、金融服務及交通五個工作組。第四屆亞歐工商論壇於 1999 年 9 月 29 日至 10 月 1 日在韓國漢城舉行，會議設貿易、投資、金融、電訊和資訊基礎設施、產業技術和中小企業等六個工作組。第五屆亞歐工商論壇會議於 2000 年 9 月 28-30 日在奧地利維也納舉行，會議設貿易、投資、金融服務、中小企業、資訊科技、基礎設施、汽車和生命科學與保健等八個工作組。第六屆亞歐工商論壇於 2001 年 10 月 7-9 日在新加坡舉行，分成貿易、投資、金融服務、中小企業、資訊通訊技術、基礎設施以及生命科學和醫療保健七個小組進行了討論，並通過「主席聲明」。第七屆工商論壇於 2002 年 9 月 18-20 日在丹麥哥本哈根舉行，會議設貿易、投資、金融服務、基礎設施、資訊與通訊技術、生命科學與保健、食品安全及環境等八個工作組。³³

(三) 貿易投資高官會議及投資專家組會議

貿易投資高官會是經濟部長會議下的工作級論壇，負責落實經濟部長會議的共識，並就經貿合作等事宜向部長會議提出建議。貿易投資高官會至今已經舉行過八屆了，而投資專家組會議是 1997 第一屆經濟部長會議為更順利實施「投資促進行動方案」而設立的專家組工作論壇，工作期限為兩年，由於投資專家組在執行政策方面發揮了重要的作用，因此第二、三屆經濟部長會議分別兩次延長其工作期限。³⁴

投資專家組會議通常在貿易投資高官會前舉行，最近一次會議為 2002 年 7 月 15-17 日在印尼巴厘島舉行的第八次貿易投資高官會和第六次投資專家組會議，該次會議是為當年 9 月在丹麥哥本哈根舉行的第四屆經濟部長會議和第四屆首腦會議在經濟議題方面做準備，會議當中也審議了亞歐貿易、投資合作的進展情況，並討論了未來合作的重點和方式，最後並就工商交流、世界貿易組織、區域經濟合作、世界鋼鐵市場形勢等問題交換了意見。³⁵

(四) 貿易促進行動方案

在貿易方面，亞歐會議成功制定並通過了「貿易促進行動方案」這一推動亞歐經貿合作的框架。「貿易促進行動方案」於 1998 年通過，其主要目標是要通過降低貿易成本，

³² Christopher M. Dent, "The ASEM: Managing the New Framework of the EU's Economic Relations with East Asia," *Pacific Affairs*, Vol.70, No.4, pp.459-516.

³³ Christopher M. Dent, "From Interregionalism to Transregionalism? The Future of ASEM," *Asia-Europe Journal*, Vol.1, No.2, pp.1-13.

³⁴ J. Dosch, "Asian-European Perspectives: Developing the ASEM Process," *Journal of Asian Studies*, Vol.62, No.1 (2003), pp.215-217.

³⁵ Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).

減少非關稅壁壘，以創造更多的貿易機會，來促進亞歐兩洲貿易的發展，「貿易促進行動方案」確定的合作領域有海關程序、標準與合格評定、政府採購、動植物檢疫、知識產權、商務人員流動和分銷業的市場等議題，在 2000 年之後，電子商務也成為該行動計畫新的活動領域。³⁶

「貿易促進行動方案」實施四年來，在海關程序、標準一致化、動植物檢疫程式及知識產權等領域取得了一定的進展，亞歐雙方表現出積極的合作意願和潛力，2002 年 7 月在印尼舉行的第八次貿易投資高官會積極評價了該行動計畫各領域的工作進展，初步通過了「貿易促進行動方案 2000-2002 年工作評估報告」和「貿易促進行動方案 2002-2004 年具體目標」，2002 年 9 月在丹麥舉行的第四屆亞歐經濟部長會議批准了上述報告。³⁷

另外自 1999 年第二屆亞歐經濟部長會議後，「貿易促進行動方案」除了繼續通過會議形式展開合作之外，開始側重於解決各領域工商界指出的障礙，在 2000 年 5 月舉行的第六次貿易投資高官會上，綜合各成員國意見編撰而成的「亞歐會議成員國間普遍的貿易壁壘的清單」在會中獲得通過，並要求各成員國在自願的基礎上，每年向貿易投資高官會報告本國解決貿易障礙所實施的措施。在 2001 年 7 月和 2002 年 7 月分別舉行的第七、第八次貿易投資高官會上，包括中國在內的各成員國向會議提交了解決貿易障礙的進展報告，這些報告由經濟協調員匯總提交第四屆經濟部長會議審議。另外必須說明的是「貿易促進行動方案」的執行是由貿易投資高官會議負責監督和審議的，並向經濟部長會議彙報，由於亞歐會議無秘書處等協調機構，而且貿易投資高官會議也是非常設性的機構，故經濟協調員擔負了大多數的亞歐會議的協調工作。³⁸

（五）投資促進行動方案

在投資方面，在 1997 年舉行的第一屆亞歐經濟部長會議上通過了「投資促進行動方案」，其主要目標是通過改善亞歐會議成員國間的投資環境，促進兩洲間投資的雙向流動，另外為了便於進一步討論投資領域的問題，在貿易與投資高官會議之下設立了投資專家組，由負責投資問題包括投資促進和政策法规的政府官員組成，來協助貿易投資高官會議落實「投資促進行動方案」中的後續活動，投資專家組的工作期限為兩年。³⁹

「投資促進行動方案」包括「投資活動促進」和「投資政策與法規交流」兩方面，其內容被稱為該行動計畫的兩大支柱，目前，亞歐會議開展的投資促進活動主要有：建立了「亞歐投資線上網站」，不定期召開中小企業決策者的圓桌會議和匯總了亞歐企業之間培訓交流計畫；在投資政策和法規的交流方面，各成員介紹了各自的投資法規體制，匯總了《吸引外國直接投資最有效措施清單》，並由各國自願實施清單中的主要措施，2002 年 7 月舉行的第八次貿易投資高官會議審議了「投資促進行動方案」的執行情況，肯定了其為了改善亞歐兩洲投資環境而興起的積極作用，同時會議也要求繼續平衡地展開投資促進工作和投資政策對話活動。⁴⁰

在了解亞歐會議五個主要的次組織--亞歐經濟部長會議、亞歐企業論壇、高級官員貿易投資會議、貿易促進行動方案及投資促進行動方案之後，接下來則是要結合第二節的國際建制理論來分析亞歐會議經濟組織的特性。

³⁶ Julie Gilson, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting* (Cheltenham, U.K.: Elgar Publishers, 2002).

³⁷ Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).

³⁸ <http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/368420.htm> (2005 年 4 月 18 日進入)。

³⁹ Wim Stokhof and Paul van der Velde, *ASEM: a Window of Opportunity* (New York: Cambridge University Press, 1999).

⁴⁰ Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).

表五、亞歐會議主要經濟組織的對話成果

會議名稱	會議屆次	主要經濟成果
亞歐經濟部長會議	第一屆亞歐經濟部長會議	制定了五大原則和三項政策目標，五大原則
	第二屆亞歐經濟部長會議	建構「貿易促進行動方案」和「投資促進行動方案」
	第三屆亞歐經濟部長會議	審議「貿易促進行動方案」和「投資促進行動方案」
	第四屆亞歐經濟部長會議	深化亞歐經濟聯繫、兩洲經濟發展形勢、區域經濟一體化、加強工商界合作等議題
亞歐企業論壇	歷屆會議	根據不同的領域分成若干個工作組，每個工作組針對本領域的企業所面臨的共同困難、企業間可能進行的合作及對政府部門提出政策調整建議以及需要解決的困難等進行討論
貿易投資高官會議及投資專家組會議	歷屆會議	工商交流、世貿組織、區域經濟合作、世界鋼鐵市場形勢及數字鴻溝等問題交換了意見
貿易促進行動方案	第一次成果	「貿易促進行動方案」2000-2002年工作評估報告和「貿易促進行動方案」2002-2004年具體目標檔
	第二次成果	《亞歐會議成員國間普遍的貿易壁壘的清單》通過
投資促進行動方案	第一次成果	「投資活動促進」和「投資政策與法規交流」
	第二次成果	建立了亞歐投資線上網站 《吸引外國直接投資最有效措施清單》

資料來源：作者自行整理。

表六、亞歐會議成立以來經濟組織的對話過程

時 間	地 點	會議名稱	會議事宜
1994.10	新加坡	新加坡總理吳作棟倡議召開亞	亞歐會議成立
1996.3.1-2	泰國曼谷	第一屆亞歐領導人會議	亞歐會議的組織建構
1996.6.21	中國深圳	第一次亞歐海關署長會議	關稅議題進行對話
1996.7.24-25	比利時布魯塞爾	第一次亞歐貿易投資高官會議	增強亞歐投資事宜
1996.10.14-15	法國巴黎	第一屆亞歐工商論壇	加強亞歐雙邊投資
1996.12.19-20	愛爾蘭都柏林	第一次亞歐高官會議	亞歐會議建構方向
1997.2.14-15	新加坡	第一屆亞歐外長會議	加強亞歐政治對話
1997.2.15	新加坡	亞歐基金在第一屆亞歐外長會	亞歐基金成立
1997.2.17	新加坡	亞歐基金第一屆董事會在新加	亞歐基金之運作
1997.6.6	日本東京	第二次亞歐貿易投資高官會議	加強亞歐相互合作
1997.6.20	奧地利維也納	第二屆亞歐海關署長會議	亞歐雙邊關稅調降成果
1997.9.18-19	泰國曼谷	第一屆亞歐財長會議	亞歐雙邊財政協調
1997.9.27-28	日本幕張	第一屆亞歐經濟部長會議	促進雙邊相互投資
1997.11.13-14	泰國曼谷	第二屆亞歐工商論壇	促進企業投資
1998.2.5-6	比利時布魯塞爾	第三次亞歐貿易投資高官會議	促進雙邊相互投資
1998.4.2-3	英國倫敦	第三屆亞歐工商論壇	促進企業投資
1998.4.3-4	英國倫敦	第二屆亞歐領導人會議	亞洲金融危機之檢討
1998.4.6	英國劍橋	亞歐展望小組第一次會議	亞歐會議未來發展方向
1998.11.23-24	法國依雲	第一次亞歐投資專家組會議	投資專家對話
1999.1.15-16	德國法蘭克福	第二屆亞歐財長會議	財政政策協調
1999.2.11	新加坡	第二次亞歐投資專家組會議	投資專家對話
1999.2.12-13	新加坡	第四次亞歐貿易投資高官會議	加強雙邊投資關係
1999.3.29	德國柏林	第二屆亞歐外長會議	加強亞歐政治對話
1999.6.23	比利時布魯塞爾	第三屆亞歐海關署長會議	關稅相互協調
1999.7.5-6	比利時布魯塞爾	第三次亞歐投資專家組會議	投資專家對話
1999.7.7-8	比利時布魯塞爾	第五次亞歐貿易投資高官會議	加強亞歐投資關係
1999.9.29-10.1	韓國漢城	第四屆亞歐工商論壇	亞歐企業家對話
1999.10.9-10	德國柏林	第二屆亞歐經濟部長會議	加強經濟合作
1999.10.14-15	中國北京	亞歐科技部長會議	加強科技交流
2000.5.13	韓國漢城	第四次亞歐投資專家組會議	亞歐投資專家對話
2000.5.14-15	韓國漢城	第六次亞歐貿易投資高官會議	加強亞歐相互投資
2000.9.28-30	奧地利維也納	第五屆亞歐工商論壇	亞歐企業家對話
2000.10.20-21	韓國漢城	第三屆亞歐領導人會議	北韓核武問題
2001.1.13-14	日本神戶	第三屆亞歐財長會議	財政政策協調
2001.5.24-25	中國北京	第三屆亞歐外長會議	加強亞歐政治對話
2001.7.2	瑞典斯德哥爾摩	第四屆亞歐海關署長會議	關稅相互協調
2001.7.3	比利時布魯塞爾	第五次亞歐投資專家組會議	亞歐投資專家對話
2001.7.4-5	比利時布魯塞爾	第七次亞歐貿易投資高官會議	加強亞歐相互投資
2001.9.10-11	越南河內	第三屆亞歐經濟部長會議	加強亞歐經濟合作
2001.10.7-9	新加坡	第六屆亞歐工商論壇	亞歐企業家對話
2002.1.17	中國北京	亞歐環境部長會議	環境保護事宜
2002.6.6-7	西班牙馬德里	第四屆亞歐外長會議	加強亞歐的政治對話
2002.7.5-6	丹麥哥本哈根	第四屆亞歐財長會議	財政政策協調
2002.7.15	印尼巴厘島	第六次亞歐投資專家組會議	投資專家對話
2002.7.16-17	印尼巴厘島	第八次亞歐貿易投資高官會議	增強貿易投資
2002.9.18-19	丹麥哥本哈根	第四屆亞歐經濟部長會議	加強經濟合作
2002.9.18-20	丹麥哥本哈根	第七屆亞歐工商論壇	增強亞歐企業合作
2002.9.23-24	丹麥哥本哈根	第三屆亞歐領導人會議	加強反恐問題的合作
2003.6.4	法國巴黎	第七次亞歐投資專家組會議	投資專家對話
2003.6.5	法國巴黎	第九次亞歐貿易投資高官會議	促進亞歐貿易關係
2003.7.22	中國大連	亞歐商業高層研討會	商業領導人對話
2003.7.23-24	中國大連	第五屆亞歐經濟部長會議	加強雙邊經濟合作
2003.9.2	韓國漢城	第八屆亞歐工商論壇	促進企業相互投資
2004.10.8-9	越南河內	第四屆亞歐領導人會議	強化亞歐雙邊關係

資料來源：作者根據以下資料加以整理，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/368420.htm> (2005年4月13日進入)。

伍、亞歐會議經濟議程的建制分析

在分析亞歐會經濟議程的主要機制與成果之後，接下來將以國際建制理論的概念來分析亞歐會議經濟議程。本節主要討論的重點有二：首先將從國際建制理論的概念來探討亞歐會議經濟架構的脆弱性，其次則是從這種制度的脆弱性來分析亞歐會議未來進程將會遭遇到何種障礙。

一、亞歐會議經濟建制的脆弱性

根據亞歐會議的成立宗旨：亞歐會議是在開放的、漸進的基礎上進行政治對話、經濟合作與文化交流，同時擴大成員應由各成員國政府首腦在協商一致的基礎上做出決定，而且亞歐會議的進程應該是非正式的、非機制化的。由此可見，亞歐會議的性質並不屬於國際組織，而是屬於國際建制的範疇。

在第二節當中我們提及國際建制依其組織鬆散的程度，我們茲可以將其區分成國際論壇、高峰會議、國際協約及國際體制等四種，那麼亞歐會議究竟是屬於哪一種建制呢？本文認為這就必須要從亞歐會議經濟議程的原則、規範、規則與決策程序來分析。根據國際建制的定義「原則」是指國家之間存在著事實、因果和公正的信念，「規範」是國家之間共同的行為標準及權利與義務，「規則」是約束國家行為的命令或禁令，而「共同的決策程序」是國家之間集體選擇的慣例，⁴¹在原則方面，根據亞歐會議的原則目標：亞歐會議是具有開放性的區域主義、建立共識的決策，以及非拘束性規定，這些規定都是亞歐會議各國抱持的信念，但是從亞歐會議的宗旨目標及原則分析，我們卻發現亞歐會議並未規定國家之間是存在著共同的行為標準及權利與義務（規範），亞歐會議也沒有約束其會員國家的的任何命令或禁令（規則），最後，亞歐會議也沒有一套共同決策的程序準則（共同的決策程序），因此，亞歐會議嚴格來說只能屬於國際建制範疇當中國際論壇的性質（請參見表七）。⁴²

接下來再分析亞歐會議的原則，根據亞歐會議的宗旨，亞歐會議的原則有：開放性的區域主義、建立共識的決策以及非拘束性的規定，但是若再仔細分析亞歐會議內部的各項原則，我們可以發現亞歐會議是具有定期的會議（兩年一次的領袖會議，以及一年數次的高官會議），但是其所發佈的宣言卻是不具有任何約束力的；另外在每年定期的部長會議當中，會針對亞歐兩洲之間的貿易問題進行協商，但是這種會議的結論並無法約束個成員國之間的貿易行為；最後則是亞歐會議下面設有各式的次組織（例如投資促進行動方案、貿易促進行動方案、亞歐會議信託委員會及歐洲財務專業網），但是這些組織所執行的任何決議也是無法約束亞歐會議的各成員國家。

另外，再從亞歐會議成立的歷史背景來看亞歐會議的屬性，在第二節當中我們也提到國際建制形成的原因包括霸權意志主導、共同危機意識、區域共同利益及分散彼此風險等四種。而從亞洲與歐洲互動關係看來，在政治面向，亞太地區一直是屬於美國的政經勢力範圍，同時亞太地區已經存在著亞太經合會的對話管道，甚至東亞地區的東協加三也正在逐漸成形；在經濟面向，亞太地區是東亞國家主要貿易往來的主體，東亞國家內部相互投資與資金流動，甚至和北美洲之間的交流都遠大於歐洲。因此從這兩個層面看來，亞歐會議形成的最主要原因便是分散彼此風險，亞洲國家想要從美國與歐盟之間採取平衡的政策，而通常這種利用分散彼此風險所組成的國際建制，其內部成員的凝聚力是最脆弱的，最容易受到外來因素影響而瓦解。⁴³

⁴¹ Stephen D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

⁴² Wim Stokhof and Paul van der Velde, *ASEM: A Window of Opportunity* (New York: Cambridge University Press, 1999); Yeo Lay Hwee, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).

⁴³ Christopher M. Dent, "From Interregionalism to Transregionalism? The Future of ASEM," *Asia-Europe Journal*, Vol.1, No.2, pp.1-13.

表七、亞歐會議的類型與原則

(一) 亞歐會議的類型

	原則	規範	規則	決策程序
亞歐會議	開放性的區域主義、建立共識的決策，以及非拘束性規定	×	×	×

(二) 亞歐會議的原則

	定期會議	領袖宣言	遵守力	行動法案	約束力	伙伴關係	忠誠度	附屬組織	執行力
有	※	※		※		※		※	
無			※		※		※		※

資料來源：作者自行整理。

最後則是要分析亞歐會議在經濟交流及對話的深度。在全球化的趨勢之下，區域整合的推動與建構也同時在世界各地積極地展開，從經濟整合因素考量，經濟整合之逐步趨向密切之進程包括：(1)產業合作：如歐洲煤鋼共同體，(2)自由貿易區：會員國對內免關稅、會員國對外可不同關稅，(3)關稅同盟：會員國對內免關稅、會員國對外同一關稅，(4)共同市場：內部勞動與資本之自由流動，(5)經濟同盟：各國的經濟政策須在相當程度之內取得協調，(6)全面性經濟整合：各國在貨幣、財政、社會及對抗商業循環各項政策間的統一。⁴⁴從亞歐會議在過去八年之間的成果看來，雖然亞歐會議開過四屆亞歐領導人會議、五屆亞歐經濟部長會議、八屆亞歐工商論壇、九次亞歐貿易投資高官會議及七次亞歐投資專家組會議，但是都還停留在對話的階段，連最基本的產業合作都沒有具體成果的出現，而在簽訂自由貿易區的方面，亞洲與歐洲雙方也都興趣缺缺，由此可見，亞歐會議在經濟整合方面的進程仍然處在協商對話的階段。⁴⁵

下一節便是要分析：為何亞歐會議歷經八年仍然處在對話階段的最主要原因。

⁴⁴ <http://www2.nsysu.edu.tw/sis/files/papers/15.doc> (2005年4月13日進入)。

⁴⁵ A. Forster, "Evaluating the EU-ASEM Relationship: A Negotiated Order Approach," *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No.5 (2000), pp.787-805.

表八、亞歐會議經濟部門整合的深度

	對內免關稅	對外同一關稅	內部勞動與資本之自由流動	各國的經濟政策須在相當程度之內取得協調	各國在貨幣、財政、社會及對抗商業循環各項政策間的統一
自由貿易區	※	×	×	×	×
關稅同盟	※	※	×	×	×
共同市場	※	※	※	×	×
經濟同盟	※	※	※	※	×
經濟整合	※	※	※	※	※
亞歐會議	×	×	×	×	×

資料來源：根據以下資料加以整理，戴萬平，翁俊桔，「東南亞經濟合作的發展與台灣簽署自由貿易協定之意義」，

<http://www2.nsysu.edu.tw/sis/files/papers/15.doc> (2005年4月13日進入)。

二、亞歐會議整合進程的三大阻礙

從 1996 年亞歐會議成立以來，亞歐會議在對亞洲與歐洲之間的政治對話、經濟合作與文化交流上取得不少成就，但是在另一方面，由於亞歐會議起步比較晚、成員組成也相當複雜、同時成員國之間經濟發展程度的差異性相當大等原因，使得亞歐會議在進一步深化發展方面也面臨到許多難題，本文認為其主要可以劃分成三個方面：

首先是會議共同的目標不明確，導致各國整合的動力不足：亞歐會議雖然確立在「政治對話、經濟合作和文化交流」三大支柱領域之下加強雙邊合作，但是並無明確的具體目標，尤其在經濟領域方面更是如此；另外亞歐會議與亞太經合組織雖然都是屬於論壇性質的跨區域組織，但是後者已經形成了發達經濟體，並計畫在 2020 年之前實現貿易投資自由化和便利化的具體目標，而亞歐會議雙方則尚處於磨合階段，利益契合點不多，關注重點差異性也比較大，對於具體合作目標等問題仍欠共識，舉例來說，歐洲方面就對於在 2025 年之前建立亞歐自由貿易區的興趣不大，在這種缺乏明確的合作目標之下，已經影響到歐洲國家深化亞歐經濟合作的熱情，又例如近兩年以來亞歐各國對於出席經濟和財政部長會議的興趣銳減，去年也僅有 2 個國家派出部級官員參加大連經濟部長會議。⁴⁶

其次是歐亞雙邊的交往，存在著經濟及集團的不對稱性：歐洲聯盟在總體經濟發展水準，以及經濟實力上明顯強於亞洲各國（日本及南韓除外），另外在亞歐會議中，歐盟不僅一直在成員數量上佔優勢（目前為 26：13），而且其「一體化」的程度也比較高，具有明顯的集團優勢，相對於亞洲方面則比較鬆散，經濟發展的程度差距懸殊，政治立場又不一（親美或是親歐），而無法形成「一個聲音」說話的整體力量，這也導致亞洲各國在亞歐會議發展方向及具體問題上常常處於守勢，例如緬甸雖然已經在 1997 年加入東協，但是歐盟卻一直阻撓其加入亞歐會議，一直到今年歐盟面臨新入盟的中東歐國家的入會問題，才在緬甸成員資格問題上有所讓步。⁴⁷

⁴⁶ A. Forster, "Evaluating the EU-ASEM Relationship: A Negotiated Order Approach," *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No.5 (2000), pp.787-805.

⁴⁷ S. Harris, "Asian Multilateral Institutions and their Response to the Asian Economic: the Regional and Global Implications," *The Pacific Review*, Vol.13, No.3 (2000), pp.495-516.

最後則是缺乏常設機制，因而抑制亞歐會議未來的持續發展：由於亞歐會議成員國相當複雜，各國利益有別，動機各異，因此在創立初期儘量避免機制化問題的並不足為奇，但是隨著亞歐會議的進一步發展，這種非機制化論壇逐漸呈現著象徵性而非實質化的趨勢，同時具有高度機制化的歐洲一直對亞歐會議機制抱持冷淡態度，其主要原因有三點：一是歐盟已經分別與中國大陸、日本、南韓及東協等主要國家建立了雙邊合作機制，使其不願在亞歐多邊機制建設上有所著墨；二是歐洲一些國家仍然顧忌美國，因此有意讓亞歐會議保持低調，藉口資金缺乏而不設會議秘書處；三是歐盟委員會和歐洲理事會主席事實上扮演了歐方成員協調人的角色，但亞洲方面則尚未建立類似歐盟的協調人機制。⁴⁸

接下來則是以經濟合作的進程為例，將亞歐會議與其他對話機制作個比較分析。在開放原則方面，亞歐會議與亞太經合會都是對於其他成員國採取比較開放開放的態度，而OECD則必須要經濟自由度及經濟成長達到一定的標準才能成為其成員國，而G8則是全球八大工業國家的聚會；在共識建立及非拘束性規定方面，亞歐會議、亞太經合會、OECD及G8在決議方面都是採取成員國之間彼此的共識決，而並非透過投票來表決，同時所做成的決議對於成員國並沒有絕對的約束力，其也沒有任何的機制來貫徹政策的執行力；在區域性或是全球性組織方面，G8及OECD都是屬於全球性的組織，而亞太經合會及亞歐會議都是屬於區域性組織，例如亞歐會議都是屬於亞洲國家或是歐盟成員國家。⁴⁹

因此，雖然在過去8年所舉行的亞歐會議取得不錯成績，但是亞洲與歐洲之間所建立起來的關係，受限於亞歐會議的機制與功能，使得其仍然無法在全球局勢當中發揮最大的戰略影響力，所以亞歐之間的合作不能停留在互相了解和對話的層面，而必須加快步伐找到緊密合作的新起點。

表九、亞歐會議與其他國際論壇之比較

	開放性原則	共識建立	非拘束性規定	單一議題	區域性組織
亞歐會議	※	※	※		
APEC	※	※	※		※
OECD		※	※	※	
G8		※	※		

資料來源：作者自行整理。

陸、結論

根據以上各節的分析，本文歸納出以下三點結論：

首先在理論層面，亞歐會議並不屬於國際組織，而是屬於國際建制的範疇，同時亞歐會議具有開放性的區域主義、建立共識的決策，以及非拘束性規定的原則，但是並未規定國家之間是存在著共同的行為標準及權利與義務，也沒有約束其會員國家的的任何命令或禁令

⁴⁸ CM Dent, "The Asia-Europe Meeting and Inter-Regionalism: Toward a Theory of Multilateral Utility," *Asian Survey*, Vol.44, No.2 (2004), pp.213-236.

⁴⁹ A. Forster, "Evaluating the EU-ASEM Relationship: A Negotiated Order Approach," *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No.5 (2000), pp.787-805; David P. Rapkin, "The United States, Japan and the Power to Block: the APEC and AMF Cases," *The Pacific Review*, Vol.14, No.3,(2001), pp.373-410.

(規則)，同時亞歐會議也沒有一套共同決策的程序準則(共同的決策程序)，因此，亞歐會議嚴格來說只能屬於國際建制當中國際論壇的性質。

其次在實際層面，亞歐會議是在開放的、漸進的基礎上進行政治對話、經濟合作與文化交流，同時擴大成員應由各成員國政府首腦，在協商一致的基礎上做出決定，而且亞歐會議的進程應該是非正式的、非機制化的，再加上成員組成複雜、成員經濟發展程度差異性大等原因，所以讓亞歐之間的合作仍然停留在互相了解和對話的層面。

最後在未來發展層面，由於亞歐會議的共同目標並不明確導致各國對於整合的動力不足，另外歐亞雙方的交往仍存在著不對稱性，例如歐盟在總體發展水準、以及經濟實力上明顯強於亞洲各國(日本及南韓除外)，最後亞歐會議缺乏常設機制，例如秘書處等，這些因素都讓亞歐會議一直處在對話的階段而無法在合作上有所突破。

總而言之，亞歐會議誕生這8年以來，透過其對話與合作機制來作為歐亞兩大陸直接聯繫的渠道，亞歐會議在增強雙方各個領域的聯繫、促進亞歐各國的經濟發展和推動建設多極化世界等方面都發揮著越來越重要的作用，亞歐會議的歷程和一個個新成果昭示出，這兩大陸之間彼此尊重、求同存異、平等對話和擴大共識，將繼續對建立公正、合理的國際政治、經濟秩序產生深遠影響，將為世界的和平與穩定、發展與繁榮作出新的貢獻。儘管在亞歐雙方發展水準不同，但是在經濟互補性方面仍很強，亞歐會議應該積極開展技術援助和能力建設項目，努力縮小亞歐成員間的發展差距，充分發揮亞歐兩大區域的潛力，加速區域合作，增強夥伴關係的可持續性和有效性，加強亞歐會議在經濟全球化進程中的作用，亞洲作為一個潛力巨大、富有活力的新興市場，與在世界貿易、投資和服務方面均具有強大實力的歐洲結合起來，將給世界帶來一個擴大貿易、投資、金融與科技合作的重大機遇，對促進亞歐地區及世界的繁榮與穩定具有積極的作用。

參考書目

一、網站

<http://www.iias.nl/asem/>

http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/

<http://www.iias.nl/asem/about/statistics/tradeingoods-imports.pdf>

<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/yohy/673866.htm>

<http://www2.nsysu.edu.tw/sis/files/papers/15.doc>

二、中文書目

郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，問題與研究，第 43 卷第 1 期（2004 年），頁 125-141。

郭承天，國際建制與國際組織，台北：時英出版社，民國 85 年。

湯紹成，「一九九六年曼谷亞歐會議的後續發展」，問題與研究，第 37 卷第 3 期，1998 年，頁 35-44。

三、西文書目

Camroux. David and Christian Lechervy, "Close Encounter of a Third Kind? The Inaugural Asia-Europe Meeting of March 1996," *The Pacific Review*, Vol. 9, No. 3, pp. 442-453.

Cavanagh, John, Daphne Wysham and Marcos Arruda, *Beyond Bretton Woods: Alternatives to the Global Economic Order* (Boulder, Colo. : Pluto Press, 1994).

Chanthunya Charles L., *Trade Regime and Economic Growth* (Aldershot, Hants, England: Ashgate, 1998).

Cheng, Joseph Y. S., "Sino-ASEAN Relations in the Early Twenty-First Century," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 23, No. 3 (Dec. 2001), pp. 434-435.

Crawford, Robert, *Regime Theory in the Post-Cold War World: Rethinking Neoliberal Approaches to International Relations* (Aldershot, England: Dartmouth, 1996).

Dent, Christopher M., "The ASEM: Managing the New Framework of the EU's Economic Relations with East Asia," *Pacific Affairs*, Vol. 70, No. 4, pp. 459-516.

-----, "From Interregionalism to Transregionalism? The Future of ASEM," *Asia-Europe Journal*, Vol. 1, No. 2, pp. 1-13.

-----, "The Asia-Europe Meeting: A Window of Opportunity," *Pacific Affairs*, Vol. 73, No. 2 (2000), pp. 267-268.

-----, "ASEM and the Cinderella Complex of EU-East Asia Economic Relations," *Pacific Affairs*, Vol. 74, No. 1, (2001), p. 25

- , "The Asia-Europe Meeting and Inter-Regionalism: Toward a Theory of Multilateral Utility," *Asian Survey*, Vol.44, No.2 (2004), pp.213-236
- Dosch, J., "Asian-European Perspectives: Developing the ASEM Process," *Journal of Asian Studies*, Vol.62, No.1 (2003), pp.215-217.
- Forster, A., "Evaluating the EU-ASEM Relationship: A Negotiated Order Approach," *Journal of European Public Policy*, Vol.7, No.5 (2000), pp.787-805
- Gilson, Julie, *Asia Meets Europe: Inter-Regionalism and the Asia-Europe Meeting* (Cheltenham, U.K.: Elgar Publishers, 2002).
- Hajnal, Peter, *The G7/G8 System: Evolution, Role and Documentation* (Brookfield, Vt. : Ashgate, 1999).
- Harris, S., "Asian Multilateral Institutions and their Response to the Asian Economic: the Regional and Global Implications," *The Pacific Review*, Vol.13, No.3 (2000), pp.495-516.
- Hwee, Yeo Lay, *Asia and Europe: The Development and Different Dimensions of ASEM* (New York: Routledge, 2003).
- Krasner, Stephen D., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).
- , "Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp.1-21.
- Lang, Laszlo, *International Regimes and the Political Economy of East-West Relations* (Boulder, Colo. : Westview Press, 1989).
- Mayer, Peter and Volker Rittberger, *Regime Theory and International Relations* (New York: Oxford University Press, 1993).
- Office for official Publications of the European Communities, *An Introduction to the Asia-Europe Meeting-ASEM*. Asia-Europe meeting, Copenhagen, 22-24 September, 2002.
- Pilat, Joseph and Robert Pendley, *Beyond 1995: The Future of the NPT Regime* (New York: Plenum Press, 1990).
- Rapkin, David P., "The United States, Japan and the Power to Block: the APEC and AMF Cases," *The Pacific Review*, Vol.14, No.3, (2001), pp.373-410.
- Rittberger, Volker, *International Regimes in East-West Politics* (New York: Pinter Publishers, 1990).
- Rolfe, James, *Unresolved Futures: Comprehensive Security in the Asia-Pacific* (Wellington, N.Z. : Centre for Strategic Studies, 1995).
- Segal, G., "Thinking Strategically about ASEM: The Subsidiarity Question," *The Pacific Review*, Vol.10, No.1 (1997), pp.124-134.
- Stokhof, Wim and Paul van der Velde, *ASEM: A Window of Opportunity* (New York: Cambridge University Press, 1999).
- Stubbs, Richard, "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?" *Asian Survey*, Vol.42, No.3 (May/June 2002), pp.440-445.

Young, Oran R., "Regime Dynamic: The Rise and Fall of International Regimes," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 93-114.

The Formation of ASEM Economic Agenda: An International Regime Perspective

Zheng-Jia Tsai

Associate Research Fellow in IIR of NCCU

Abstract

The 5th ASEM took place in October 2004 in Honai of Vietnam. Although ASEM is an informal forum, it was one of the most important cross-continental regime. ASEM was formed and initiated by three key actors- the Associate of Southeast Asian Nations(ASEAN), European Union(EU) and Northeast Asian.(Japan, China and South Korea) Member states attached much important to the ASEM, and result were signification. Member states reached a consensus on many issues—the situation of Asian financial crisis, the stance on the Korean Peninsula and the function of World Trade Organization. And there are many articles have been conducted on the subject of ASEM, for example, political dialogue and culture interflow, but there is few to study about economic cooperation. The goal of this paper is to analysis the formation and development of ASEM economic agenda from the international regime dimension.

Keywords: ASEM, International Regime, Free Trade Area, ASEAN Plus 3, Asia, Europe

歐盟解除對中國武器禁運之初探

EU Arms Embargo against China

鍾志明

Chih-ming Chung

南華大學歐洲研究所助理教授

Assistant Professor, Institute of European Affairs, Nanhua University

摘要

對於是否解除對中國實施了十五年的武器禁運，近幾個月來在歐洲聯盟內外皆引起了熱烈的論辯。德國與法國聯手，在歐洲聯盟內推動撤銷對中國出售武器的禁令，目前則因北京人大制訂反分裂國家法而增添變數。本文將回顧歐盟對外的制裁機制、對中國實施武器禁運的始末，探討歐盟制訂武器輸出行為準則的背景、內容及其最近的修訂，並檢視主要武器輸出國對中國出口之現況；此外，亦將逐一審視歐盟機關和主要會員國對解禁的基本立場以及美、日等國際反應，最後並評估此議題未來可能的發展。

壹、歐洲聯盟之制裁機制

制裁 (sanctions) 乃指一國、多國聯合或國際組織，基於政治及外交動機，對第三國所採行的經貿、外交及文化等強制性措施，以促使該國為特定之行為。無論從國家實踐或是國際法的觀點來看，只要不違反雙邊或多邊政府間的條約義務，個別國家可片面或聯合對他國實施制裁¹。關於制裁之措施，則可區分為懲罰性的 (punitive) 及預防性的 (preventive) 兩種²；前者大抵起因於國際衝突或危機，通常伴隨著具體的要求，例如撤軍或是停火進行談判；而後者則是追求較廣泛之目標，例如降低區域緊張或是進行武裝行動的潛在能力，一般而言並未面對立即而明顯的危險。

如上所述，制裁是源於政治及外交的因素，但其工具卻往往是經貿性質，因此歐洲共同體 (European Community，簡稱歐體或共同體) 是否有權對第三國實施經濟制裁，便成為歐體及其會員國間長久以來爭議不休的議題，同時也反映出歐洲統合進展的腳步；因為這關係到經濟制裁究應屬各國外交政策抑或是共同體共同貿易政策之領域，而進一步會影響到該議題應在歐洲政治合作 (European Political Co-operation) 或是歐體架構下來處理。由於羅馬條約 (Treaty of Rome)³ 並未就此作出明確規定，執委會試圖以條約第 113 條 (共同貿易政策) 作為對外制裁之法律依據，雖未獲全體會員國一致的認同，但也得到相當程度之默認與實踐，如對伊朗、阿根廷、南非以及伊拉克之外交、經濟制裁。倒是有關公平競爭與市場訊息公開的部分，羅馬條約第 223 條特別針對武器、彈藥與戰爭物資之生產或貿易加諸了但書——只要會員國認定基於保護其安全基本利益之必要，該國就無義務公開這方面的訊息 (今之歐洲共同體條約第 296 條)。

不過，由於制裁行動有其政治及外交動機，故歐體內逐漸建立起兩階段之決策模式：也就是先由各會員國外長在歐洲政治合作架構下決議對外採取制裁的行動，然後再於歐體架構下依共同貿易政策之決策程序來處理。隨著馬斯垂克條約 (Maastricht Treaty) 之簽定，有關修改歐洲共同體條約的部分，新增加了第 228a 條，終止了以 113 條作為共同體對外制裁法源之爭論，並確立兩階段的決策模式：「當依歐洲聯盟【European Union，以下簡稱歐盟】條約共同外交安全政策條款所採取之共同立場或聯合行動中規定，共同體應與一個或一個以上之第三國全面或部份斷絕或降低經濟關係時，理事會得依據執委會之提案，以條件多數決通過必要之緊急措施。」

歐洲聯盟對第三國的制裁可分為兩種：一種是為了執行聯合國安理會依據憲章第七章所通過的制裁決議，另一種則是歐盟會員國自主發動的共同強制性措施。就後者來說，歐洲聯盟可採取的強制性措施包括⁴：外交制裁，如驅逐外交官、中斷外交聯繫或是凍結官方互訪；凍結與第三國之合作；杯葛體育及文化活動；貿易制裁，全面或部分斷絕貿易往來以及武器禁運；財政制裁，如凍結基金或經濟資源、禁止金融交易、或限制出口信貸與投資；航禁與限制入境等。

多邊制裁經常引起爭議的問題是——何時才是解除部份或完全取消懲罰性措施的適當時機。倘若不能在實施之前預為規劃、取得共識，或在實施期間彈性調整，極可能造成盟國間的齟齬。最壞的情形是，當制裁無法達到目標，卻因國內外各種因素而被迫放鬆或廢除，則不僅否定本身制裁行為之正當性，並勢將傳達所不願見到的錯誤訊息予國內民眾及目的國。由於一旦個別的政治領袖、多國政府或是國際組織在確立一項政策或行動之後，其實施成效

¹ 請參照 Makio Miyagawa, *Do Economic Sanctions Work?* (New York: St. Martin's Press, 1992), p. 7; Bernd Lindemeyer, *Schiffsembargo und Handelsembargo. Völkerrechtliche Praxis und Zulässigkeit* (Baden-Baden: Nomos, 1975), p. 183.

² Paul Conlon, *Die rechtliche Problematik von UN-Sanktionen als Mittel zur Durchsetzung des Völkerrechts* (Bonn: Europa Union Verlag, 1996), pp. 5-8.

³ 一般係指歐洲經濟共同體條約。

⁴ European Commission, *Common Foreign & Security Policy (CFSP) - Sanctions Overview*, Latest update: June 2004 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/index.htm).

便同時關係到其聲望、威信與內部的團結⁵，故在多邊制裁的情況下，即使個別國家基於利益之考量而主張調整制裁政策，倘若未獲得其他國家之一致認同，則該國亦鮮少會單獨退出聯合陣線。如此一來，「取消制裁將比加諸制裁來得更為困難」⁶。

中國在一九八九年發生六四天安門事件後，當時的歐洲共同體十二個會員國於六月二十六、二十七日兩天的西班牙馬德里高峰會議發表一份共同聲明，除了嚴厲譴責北京之血腥鎮壓，也對中國採取共同制裁的措施，其內容要點如下⁷：

- 要求中國即刻停止處決民運人士與鎮壓行動，允許外國獨立觀察員前往中國大陸旁聽審判及探監；
- 在適當的國際場合提出中國人權之議題；
- 中斷軍事合作並禁止會員國與中國進行武器貿易（interruption by the Member States of the Community of military cooperation and an embargo on trade in arms with China）；
- 停止雙邊部長級和高層官員之接觸；
- 歐洲共同體暨其會員國與中國的新合作計畫一律延期；
- 限制彼此在文化、學術及科技方面的交流活動；
- 中國留學生得依其意願，延長在歐體各國之簽證期限；
- 呼籲世界銀行（World Bank）推遲處理中國所提出新的信貸要求。

由於中國以武力鎮壓和平的民主運動，且視其為反革命的暴亂，軍警持續搜捕民運人士並加以判刑，基於中共政權這種漠視民主價值、踐踏人權的行徑，禁止武器銷售至中國自有其必要。然而，必須指出的是，這份聲明並未界定「軍事合作」包括哪些項目，也未明列禁止與中國進行武器貿易之項目清單，且制裁本身不具歐體法律上之強制力。十二國共同聲明是在歐洲政治合作架構下所發表⁸，代表著十二個主權國家表達其政府配合執行的意願，所以絕大部分的制裁行動並非由歐體來實施或制訂統一規範，而是由各會員國依其國內相關法規來執行。武器禁運措施也是相同的情形，也造成各國在禁運項目上有所差異⁹，而且會員國可基於保護其重大安全利益為由，援引羅馬條約第 223 條（或歐體條約第 296 條）之規定，毋須向歐體/歐盟或其他會員國提供本國武器彈藥與軍備物資之生產或貿易相關的訊息，所以也根本無法確切掌握各國執行情況。

歐洲聯盟條約於一九九三年十一月正式生效之後，會員國並未援引新增的第 228a 條規定，將對中國的武器禁運轉化為共同外交安全政策下之共同立場或聯合行動。個別會員國對歐體制裁中國的共同外交政策立場各有不同考量，除了市場經濟的因素外外，中國在聯合國的地位與國際事務上的影響力，更是歐體/歐盟大國所無法輕忽的。就在政經利益的雙重考量下，歐體很快又與北京恢復政治對話，到九〇年代中期，會員國對中國的各項制裁措施—

⁵ 參見 Jonathan Mercer, *Reputation and International Politics* (Ithaca: Cornell University, 1996), pp. 59-65; Eland (Fn. 14), p. 38; Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), pp. 4-5.

⁶ David Leyton-Brown, "Lessons and Policy Considerations about Economic Sanctions", in: David Leyton-Brown (ed.), *The Utility of International Economic Sanctions* (New York: St. Martin's Press, 1987), p. 308.

⁷ European Commission, *EC Declaration on China. European Council, Madrid, 26-27 June 1989* (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm#1); 鍾志明，「歐洲共同體馬德里高峰會議評析」，*問題與研究*，第 29 卷第 2 期，1989 年 11 月，頁 65-66。

⁸ 十二國已在六月六日聯合發表過一份外交譴責聲明。

⁹ Richard F. Grimmett/ Theresa Papademetriou, *European Union's Arms Control Regime and Arms Exports to China: Background and Legal Analysis*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, The Library of Congress, 2005, p. 4.

除了敏感的高性能武器輸出外——幾已解除殆盡。實際上，都根據去年一項研究指出，歐盟內幾個主要武器輸出國家如英國、法國、義大利和德國等，都有出口軍用設備與技術到中國的紀錄。¹⁰

貳、歐盟武器輸出行為準則

武器除了作為正當防衛之工具外，還可用來鎮壓一國內部民主與人權的呼聲、支撐專制政權的統治、進行屠殺與大規模的破壞、或是推翻合法政府、造成區域的緊張與不安。尤其是九〇年代以來，內戰與區域性的衝突不斷，且暴戾殘酷的程度駭人聽聞，隨著歐盟的壯大、涉入國際事務越來越深，會員國參與在伊拉克、索馬利亞、黎巴嫩、波士尼亞、安哥拉與盧安達等之國際維和行動中，已面臨到必須對抗本國所生產的武器。同時，全球武器市場萎縮，軍火製造商紛紛透過跨國合併、合資、或是合作生產等方式，以提高效率與利潤，並擴大尋求海外市場。

面對此一現實，歐盟會員國逐漸認知到，必須建立管理各國軍備輸出與資訊互通的協調機制¹¹。就在這樣的共識下，歐盟十五個會員國於一九九八年六月八日一致同意「歐盟武器輸出行為準則」（EU Code of Conduct on Arms Exports）¹²，雖然不具有法律上之約束力，但卻是全球有關武器輸出規範最為詳盡、完整的多邊協議，代表著歐盟欲藉限制性的武器出口政策，達成衝突預防、人權保障、以及促進區域安全與發展之目標；然而另一方面，也希望藉此平台促進資訊交流與合作，維護本身國防工業之發展與市場。

該行為準則開宗明義地提到：各國「決定立下嚴格標準，以作為所有歐盟會員國在轉移傳統武器之管理與限制時的最低準繩，並強化相關資訊之交流，俾獲致更高之透明度」，並「防止可能被用於內部鎮壓、國際侵略或造成區域不安之裝備輸出」。當中有兩部份分別是（A）指導原則——列出武器輸出的八項準則（criterion），歐盟國家有不符合者應該拒絕頒發出口執照；（B）操作規定——包括每年檢查各歐盟國家武器輸出的過程和拒絕輸出的通告機制。在歐盟武器輸出行為準則的指導原則建立的共同標準，包括下列各項：

準則一：尊重歐盟會員國在國際上所作之承諾，特別是由聯合國安全理事會與歐洲共同體所頒佈的制裁、有關禁止核武擴散與相關事項之協定、以及其他國際上之義務。

倘若可能違背下述情況時，應拒絕核發輸出許可證——

- (1) 會員國之國際義務以及執行聯合國、歐洲安全合作組織（OSCE）與歐盟之武器禁運；
- (2) 會員國在「禁止核武擴散條約」（Nuclear Non-Proliferation Treaty）、「生物和毒素武器公約」（Biological and Toxin Weapons Convention）與「化學武器公約」（Chemical Weapons Convention）下之國際義務；
- (3) 會員國在「澳洲集團」（Australia Group）、「飛彈技術管制協定」（Missile Technology Control Regime）、「核子供應國集團」（Nuclear Suppliers Group）以及「瓦聖那協議」（Wassenaar Arrangement）架構下之承諾；
- (4) 會員國不輸出任何型式殺傷人員地雷（anti-personnel landmine）之承諾。

¹⁰ Grimmer/Papademetriou, *op. cit.*, pp. 4-5.

¹¹ Elizabeth Clegg, "Controlling Legal Arms Transfers: The EU Code of Conduct", in: Peter Cross/ Guenola Rasamoelina (eds.), *Conflict Prevention Policy of the European Union. Recent Engagements, Future Instruments. Yearbook 1998/99* (Baden-Baden: Nomos, 1999), pp. 165-166.

¹² Council of the European Union, *European Union Code of Conduct on Arms Exports*, 8675/2/98 Rev 2, Brussels, 5 June 1998 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/cfsp/sanctions/codeofconduct.pdf).

準則二：最終目的國是個尊重人權的國家。

在評估目的國對於國際人權協定中所列相關原則之態度後——

- (1) 倘若該項出口極有可能被作為內部鎮壓之用時，會員國將不予核發武器輸出許可證；
- (2) 一旦目的國經聯合國、歐洲理事會（Council of Europe）或歐盟權責機關確認嚴重違反人權，則會員國在核發輸出許可時將特別提高警覺，以個案進行處理，同時考量該項裝備之性質；

為上述之目的，此處所指可能被用作內部鎮壓之裝備係包括：有事證顯示最終使用者將此類裝備用於內部鎮壓，或是有理由確信此裝備與所聲稱之用途或最終使用者不符，而被轉移作為內部鎮壓之用。本於準則操作規定(一)之精神，從嚴審核裝備之性質，尤其是具有內部安全目的之用者。

內部鎮壓係指：刑求或其他殘酷、非人道與惡意之待遇或處罰、即審即決或任意處決、失蹤、任意拘押，以及其他嚴重違反載於相關國際人權協定中——包括世界人權宣言、國際公民與政治權利公約——所保障之人權與基本自由。

準則三：最終目的國內部情勢，（武器輸出）對於緊張現況或武裝衝突之作用。

會員國將不允許有助於在最終目的國挑起或延長武裝衝突、或使既有緊張或衝突更為惡化之武器輸出。

準則四：維護區域之和平、安全與穩定。

倘有明顯風險指向購買國將使用進口武器侵略他國，或以武力宣示領土上之主張，會員國將不核發武器輸出許可證。

在考量這類風險時，歐盟會員國尚須顧及——

- (1) 購買國與他國武裝衝突之存在或可能性；
- (2) 購買國曾試圖或威脅使用武力以實現對鄰國領土上之主張；
- (3) 除了正當之國家安全與防禦用途外，裝備有無可能被購買國移作他用；
- (4) 該項需求不至於對區域之穩定造成任何重大反效果。

準則五：會員國、會員國屬地、友邦與盟國之國家安全。

會員國須顧及——

- (1) 該項武器輸出對本國、友邦、盟國及其他會員國在防禦及安全利益上之潛在效果，但此因素並不影響有關尊重人權、區域和平、安全與穩定等其他準則項目之考量；
- (2) 該等武器裝備被用來對付本國、友邦、盟國及其他會員國軍隊之風險；
- (3) 具還原工程（reverse engineering）與非授權技術轉移之風險。

準則六：購買國在國際社會中之行為，尤其是其對恐怖主義之態度、同盟之性質、以及對國際法的尊重。

會員國將考慮購買國下列記錄——

- (1) 該國支持或鼓勵恐怖主義與國際組織性犯罪；
- (2) 該國遵守國際承諾之情形，尤其是在禁止使用武力方面，包括適用國際或非國際性

衝突之國際人道法；

- (3) 該國對於禁止核武擴散及其他武器管制與裁軍之承諾，尤其是其在準則一第二段第二項中所列相關武器管制與裁軍公約之簽署、批准和執行情形。

準則七：武器被購買國以非所願見之方式轉移或是轉手出口之風險。

在評估武器輸出至進口國以及該項裝備經轉手至非所願見的最終使用者之衝擊時，將考慮下列因素——

- (1) 進口國正當之防衛與內部安全利益，包括任何參與聯合國或其他維持和平之行動；
- (2) 進口國使用該項裝備之技術能力；
- (3) 進口國執行有效出口管制之能力；
- (4) 武器經轉手出口或轉移落入恐怖組織之風險（在此脈絡下尤須仔細斟酌反恐裝備）。

準則八：該項武器輸出與購買國技術和經濟能力之合適性，在國家追求其安全與防衛之正當需求下，考量最低限度下轉作人力與經濟資源軍備的必要性。

參照聯合國發展計畫總署、世界銀行、國際貨幣基金會與經濟合作暨發展組織報告的相關來源資訊，會員國將評估該項輸出是否會嚴重阻礙購買國之永續發展。在此脈絡下，購買國軍事和社會支出的相關比重、以及歐盟或雙邊援助皆一併納入考量。

接著是武器輸出行為準則的**操作規定**（Operative Provisions）：

1. 每個歐盟會員國皆按本行為準則，以個案方式評估所提出的軍事裝備輸出許可之申請。
2. 本行為準則不影響會員國自行採取更為嚴格限制政策之權利。
3. 根據本行為準則所駁回的軍事裝備輸出申請，歐盟會員國應以外交管道傳遞其細節與遭駁回之理由，通報內容如附件（一）所列格式。當一項大體雷同之申請案在過去三年中曾為另一會員國或國家所駁回，今欲批准此項輸出許可之會員國，應先諮詢前述駁回類似申請之會員國或國家；倘該會員國經諮商後仍決定核發輸出許可，則應向曾駁回類似申請之會員國或國家詳述理由。同意或駁回任一軍事裝備輸出許可之決定仍屬各會員國之權限。會員國拒絕核可實際之銷售行為或任一軍事裝備項目之實體輸出，即屬駁回輸出許可，反之則勢將進行銷售或是締結相關契約。為上述之目的，依各國之程序，駁回通知可包含拒絕同意展開談判，或是就一特別訂單之正式詢問給予負面答覆。
4. 歐盟會員國對此類之申請駁回與諮商不應予以公開，或是以之求取商業上之利益。
5. 以各國或國際上類似之清單為本，歐盟會員國將儘早通過本準則範圍內軍事裝備的共同清單。屆時，本行為準則將在已適當整合相關國際規範之各國管制清單基礎上加以執行。
6. 一旦有理由確信，目的國之最終使用者乃該國之武裝軍隊、國家安全部隊或是類似單位，則本行為準則之各項標準以及前述第三項操作規定之諮商程序，同樣適用在理事會第 94/942/CFSP 號決議（Council Decision）附件一所列、及其後來修訂之軍民兩用（dual-use）貨物上。
7. 為達本行為準則之最大效果，歐盟會員國在共同外交暨安全政策架構下將強化彼此之合作，並提升在傳統武器輸出領域漸趨一致（convergence）。

8. 每個歐盟國家以機密方式傳遞該國武器輸出和執行本行為準則成效之年度報告予其他會員國，並在共同外交暨安全政策架構下召開年度會議討論之，該項會議也將檢討行為準則之實施、確認需改進之處，並以各國報告為基礎，向理事會提交彙整報告。
9. 根據本行為準則之原則與標準，歐盟國家於必要時得在共同外交暨安全政策架構下，共同評估潛在或實際從歐盟會員國進口武器的國家之國情。
10. 承認在適當情況下，會員國也可考量該項出口對其經濟、社會、商業與工業利益上所帶來的效果，但此類因素不影響上述標準之適用。
11. 歐盟會員國將盡力鼓勵其他武器出口國採納本行為準則之各項標準。
12. 本行為準則及操作規定將取代任何前此於一九九一及一九九二年所制訂之共同標準。

根據上述操作規定第八項，歐盟國家在共同外交暨安全政策架構下，檢討各國行為準則之實施與改進之道，並向理事會提交彙整之年度報告。由於歐洲議會（European Parliament）定期審議由理事會所送交「歐盟武器輸出行為準則」之年度執行報告，也使得解除對中國武禁的議題會被提出檢討，因為一旦撤銷禁令，主要就只剩下行為準則可規範會員國之軍備貿易。理事會去年向歐洲議會提出第五份（二〇〇三）年度報告，歐洲議會通過盧艾達報告（Rueda Report）¹³，要求會員國制訂更嚴格的武器出口管制標準、更加透明化、並推動國際武器貿易條約（International Arms Trade Treaty）之立法。¹⁴

在法國和德國大力的推動之下，武器輸出行為準則已於去年在理事會「傳統武器」工作小組（COARM, Conventional Arms）內大致研修完成，並且增定了規範武器輸出至解禁後國家之「工具箱」（Toolbox）；但政治上尚未作正式定案，根據媒體報導，主因乃是法國拒絕其中強制管制之規定，例如每三個月通報一次各國武器出口之內容、數量與用途，以及買賣契約限制或是未被批准之輸出申請案¹⁵。

參、各方對武禁之立場

一九七五年中國便與歐洲經濟共同體建立外交關係，中歐領導人年度會晤機制也於一九八八年起步，雙方更於二〇〇一年建立起全面夥伴關係。為了掃除中歐雙方關係發展的絆腳石，率先提出歐盟解除對中武器禁運議題的國家，正是中國這個當事國。北京政府於二〇〇三年十月十三日發表「中國對歐盟政策文件」¹⁶，闡述了中國對歐盟的政策目標和今後五年的合作措施，整份文件最後一句話即是：「歐盟應早日解除對華軍售禁令，為拓寬中歐軍工軍技合作掃清障礙。」兩星期後，歐盟輪值主席、義大利總理貝魯斯柯尼（S. Berlusconi）率領歐盟高級代表團赴北京舉行雙方例行的高峰會，中國國家主席胡錦濤在和貝氏等人會面時，更當面呼籲歐盟盡快解除歐盟對北京採取的軍售限制措施¹⁷。中國將解禁視為歐盟方面的「政治姿態」，是全面發展中歐關係的政治意願。北京官員一再強調，中國沒有大量進口武器的打算，大陸正全力發展經濟建設，需要的是技術和全面合作、而不是武器，不應將人權問題與解除禁令這兩項議題相提並論¹⁸。

¹³ 以西班牙籍的歐洲議會議員 Raúl Romeva Rueda 為名，他是負責起草議會決議案的報告人。

¹⁴ Committee on Foreign Affairs of European Parliament (Rapporteur: Raúl Romeva Rueda), "Report on the Council's Fifth Annual Report according to Operative Provision 8 of the European Union Code of Conduct on Arms Exports", 2004/10/19, A6-0022/2004 Final.

¹⁵ „Außenminister-Treffen: EU hebt Waffenembargo gegen China vorerst nicht auf“, FAZ, 2005/4/16.

¹⁶ 中華人民共和國駐歐洲共同體使團，「中國對歐盟政策文件全文」，2003/10/13 (<http://www.chinaembassy.org.be/chn/sbgx/zogx/t69236.htm>)。

¹⁷ 於慧堅，「大陸籲歐盟解除軍售限制」，中國時報，2003/10/31。

¹⁸ 「政治姿態不影響中歐關係全面發展」，聯合報，2005/04/17。

在歐盟會員國方面，德國總理施若德（Gerhard Schröder）是第一位公開做此主張的歐洲領袖。他於一九九八年秋天上任之後，拜訪最多次的非歐洲國家就是中國，幾乎每年都去。施若德於二〇〇三年底訪問北京時，就已公開呼籲歐盟應解除對中國的武器禁運。但同為聯合執政的綠黨不僅大力反對解禁，立場最尷尬的應屬外長費雪（Joschka Fischer），他曾在九〇年代中期堅決反對解禁，即使因此犧牲德國經濟上的利益也在所不惜¹⁹。不顧聯合執政的綠黨立場，寧願冒著造成聯邦政府的危機，德國總理仍執意解禁之原因在於：施若德清楚，即使解禁後的短期之內，武器尚不至大量輸出到中國，但能滿足德國企業的希望——與中國做生意，且能為不久的將來打開武器市場。²⁰施若德稱讚中國新一代的領導班子，體現了開明的新風格，中共總理溫家寶也回報以支持德國爭取成為聯合國安理會的常任理事國。尤其在對台問題上，德國親中立場更為明顯。施若德政府不僅一再重申「一個中國政策」，也不斷向中國保證不會出售武器給台灣；此外，他也經常將過去德國的分裂與中國的「分裂」相提並論，意有所指地表示德國人能充分體會一個國家處於分裂時的感受，甚至暗示台灣是危機的製造者。

與德國總理基本想法類似的還有法國總統席哈克（J. Chirac），但其國防部長（Michèle Alliot-Marie）卻十分露骨地指出，中國快速發展本身的工業，倘若無法從進口獲得先進武器系統，則五年後其軍事技術一樣能達到歐洲今日的水準，倘若歐洲現在同意恢復出售武器的話，也許可以阻止中國自行研發²¹。與中國領導階層打好關係，在經貿往來上也可獲益匪淺，是在中國做生意的基本常識。因此，德、法與其他會員國在歐盟內推動取消武器禁運，主要目的不在於增加軍備銷售（但不表示不重視此軍售利益），而是因為中國希望成為歐盟可信賴以及平等對待的伙伴，北京將此項維持了十餘年的制裁措施視為早已過時的「冷戰時代產物」，更是外交上對中國的歧視，嚴重阻礙雙方關係之進一步發展²²。柏林或是巴黎倘能幫忙卸除中方心頭之痛，則可望掃除中歐政治上的貿易障礙，不僅有利於會員國企業在中國做生意，同時也能促進中國與歐盟在各方面的「正常」合作。英國與其他多數會員國則認為，如果能對歐盟行為準則加以進一步修正，足可作為未來歐盟國家出口武器至中國時必要的把關²³。

在歐盟各機關的立場方面，歐洲議會、理事會與執委會都一致認為，雖然自天安門鎮壓民運事件後之政治情勢已有所變遷，中國也有不少正面發展，然而其對若干基本人權——尤其是政治與公民權利——的保障，仍遠遠落後於國際標準。歐盟不斷提醒北京當局，倘若中國能採取具體改善人權之措施，並使歐洲公眾輿論信服，則武禁之解除將可水到渠成²⁴。除了歐洲議會之外，歐盟各方對解除武禁已初具共識，二〇〇四年十二月在布魯塞爾所召開的歐盟高峰會議上，各國政府領袖責成今年上半年擔任理事會輪值主席的盧森堡，儘速完成解禁前的準備工作，以便高峰會屆時能作出決議。同時，政府領袖也強調，在歐盟會員國與中國的武器貿易方面，此項決議將不至於造成在質和量上的增加²⁵。

原本已形成的這個共識，卻因中國於今年三月通過反分裂法而告瓦解，該法明列不排除以非和平方式解決台海問題，更引來歐洲與國際輿論的交相指責。三月七日歐洲議會裡的德國各黨籍議員特地聯名致函總理，對於德國聯邦政府在歐盟高峰會議上所推動撤除對中武禁的作法表示極度憂慮。基於中國人權問題未見改善、東北亞之戰略安定、以及美國在該地區

¹⁹ „Atomkraft: Grüne protestieren gegen Schröders Zusagen an Peking“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2003/4/12, p. 1.

²⁰ Ursula Rüssmann, „Schröders Profilierung“, *Frankfurter Rundschau*, 2005/3/31.

²¹ Peter Spiegel/ John Thornhill, „France urges end to China arms embargo“, *Financial Times*, February 15, 2005.

²² Chris Patten, „Lifting of the arms embargo on China: The Rueda Report on Arms Exports“, Strasbourg, 2004/11/16, SPEECH/04/483 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_483.htm).

²³ Matthew Tempest, „Straw defends lifting of China arms ban“, *Guardian*, January 21, 2005.

²⁴ Chris Patten, „Lifting of the arms embargo on China: The Rueda Report on Arms Exports“, Strasbourg, 2004/11/16, SPEECH/04/483 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp04_483.htm).

²⁵ Presidency Conclusions of the Brussels European Council (16/17 December 2004), Council of the European Union, Brussels, 16238/1/04 REV 1, 1 February 2005.

的安全利益，「取消武器禁運的作法，勢將違背一貫的人權政策立場、更具戰略縱深的外交政策以及大西洋同盟精神」，因此建議總理公開並在歐盟會議上表達維持武禁的立場²⁶。

歐盟理事會輪值主席代表所有會員國重申，歐盟實行一個中國政策，但同時強調台海兩岸應尋求和平解決途徑，確保地區穩定，反對任何使用武力行為。兩岸應秉持春節期間包機直航的精神，發展建設性對話，增進雙方理解。德國總理施若德與法國總統希拉克仍不改其志地支持立刻解禁，歐盟內的反對陣營裡主要是歐洲議會、英國與北歐國家；而擔心被捲入台海戰爭的美國和日本，則以中國未改善人權及先進武器科技轉移給中國可能會影響區域軍力平衡等理由強力反對。

今年四月十五日歐盟會員國外長召開非正式會議，表示基於政治和經濟上的利益，對於中國邁向富裕自由與民主的道路上，歐洲願意予以大力支持。美國是採取合作與對抗的混合策略，歐洲則須思考如何在中國發展過程中發揮最大的影響力，人權與台灣問題都是關注的議題。²⁷但形式上，歐盟還是要依去年十二月高峰會的決議，於盧森堡輪值歐盟主席今年六月底屆滿前，試圖解除對中國的武器禁運。歐盟強調，解除武器禁運後必將加強自我約束，不會導致武器銷售中國在質和量上的大幅增加，也不會破壞戰略平衡。二十五國外長未能針對在六月底前解除對中國軍售禁令達成協議，但解禁之目標與方向未變（即使英國或北歐國家也不反對），問題只在於時機。如果北京釋放與天安門民主示威有關的政治犯，並批准聯合國人權公約，解除禁運的腳步可能加快²⁸。歐盟執委會負責對外關係的執行委員費瑞羅-華德娜女士（B. Ferrero-Waldner）則表示，歐盟願意與美國進行戰略對話，並將繼續往解除對中軍售禁令的方向努力，不過此案恐怕無法在短期內過關。

肆、結語

其實就算有著歐盟十六年前的一紙禁令，以現今歐盟國家廠商供應中國武器幾乎不受刁難、且金額不斷攀升來看，德、法大力推動解除禁令的主要目的不在軍備出口的商機，而是欲藉此一政治訊息來凸顯歐中雙方的伙伴關係，並促進一般民間貿易的往來。事實上，如果不是美國在二〇〇四年強力介入，歐盟可能早在去年就解除了。原本在法德熱心的推動下，歐盟預定今年上半年將取消對中國的武器禁運，現在卻連擔任歐盟理事會下半年輪值主席的英國，都打算延後處理這項棘手的議題，俾能研修比現今禁令更加有效的武器出口準則，以便對武器出口到中國做嚴格的管制。美國雖表示願意瞭解這項軍售行為準則，但其反對立場尚未有所鬆動。

當初歐體十二國對中國實施武器禁運之目的，乃在於懲罰北京政權漠視民主、踐踏人權的行徑。假設中國果真批准了聯合國公民與政治權利公約，也持續與歐盟及其會員國進行人權對話，或許能說服一些仍有疑慮的國家，增加歐盟內解禁陣營的聲音，但此公約之批准並不構成撤銷武禁的條件。而今在反分裂法授權動武的情況下，使得歐盟不論是維持或解除禁運之理由，除了**民主與人權**兩項之外，還必須增加一項——中國以**和平方式**解決與台灣的爭端，或積極降低台海與東亞區域之緊張；此外，歐盟對中國所實施的武器禁運，也從懲罰性的措施質變為預防性的措施。這或許是中國掌權派當初一意孤行所始料未及的。

今日歐盟欲解除對中國的武器禁令，究其實只需一個政治上的共同聲明便已足夠，當然最好是在高峰會議層次來宣布，以凸顯其與中國關係全面正常化的政治意涵。然而，歐盟二十五國領袖除了要顧慮到美國堅定的反對立場外，民主國家也必須尊重國會的多數意見及輿論反應。鑑於中國制訂反分裂法引起西方主要國家的反感，歐盟解除禁令在時程上不得不有所延緩，我方倘自滿於國際輿論站在我方，而不亟思一旦歐盟解除禁令後的因應之道，台北方面屆時將落入措手不及、甚至全盤皆輸的窘境。

²⁶ „Offener Brief von Elmar Brok, Alexander Graf Lambsdorff, Erika Mann und Cem Özdemir“, Straßburg, 2005/3/7 (http://www.elmarbrok.de/presse/pm/2005/pdf/20050307China_Embargo_Brief.pdf).

²⁷ Martin Winter, „Europäer geben dem Druck der USA nach“, *Frankfurter Rundschau*, 2005/4/16.

²⁸ 中國向歐盟表示，可望在 2006 年批准聯合國公民與政治權利公約。„Außenminister-Treffen: EU hebt Waffenembargo gegen China vorerst nicht auf“, *FAZ*, 2005/4/16.

中共對歐盟政策：「台海問題」的戰略考量

趙春山

淡江大學中國大陸研究所教授

壹、前言

中共制定「反分裂國家法」後，台海情勢頓時又成為舉世關注的焦點。美國和日本與台灣維持密切的實質關係，對於中共此舉作出的反應，不會超出北京決策者的預期，但歐盟表現的態度，卻有中共始料未及之處。例如，英國政府表示，台灣問題應由兩岸透過談判方式和平解決，而非採取火上加油的措施，任何妨礙此發展的舉措都不符合英國利益；德國外交部則在一項書面聲明中指出，德國政府與其他歐盟國家在「一個中國」政策的框架下，一向主張台海問題必須和平解決，反對任何升高緊張的行動¹。

歐盟對於反分裂法的反應，直接影響到對中共的解除武器禁售問題。「華爾街日報」專文指出，中共的這項立法行動，使得它和歐洲間已有眉目的武器交易泡了湯，而中共只能怪自己²。我們判斷，經過這次事件的教訓，中共將會檢討其全盤的對歐盟政策，希望雙方的戰略伙伴關係，能成為它處理「台灣問題」的資產，而不是負債。

貳、中共對歐盟國際角色的認知

中國大陸學者在一份關於二〇一〇年前美、俄、中、日、歐（盟）世界五大力量對外戰略的研究報告中指出：一九九一到二〇一〇年大體上是國際關係兩極格局解体到多極格局基本形成的過渡時期。這一過渡時期的結束除了有賴於整個國際形勢的發展外，主要取決於五大力量的戰略走向及其相互關係的基本定位³。由此可見，中共對於歐盟國際角色的認知，基本上受到下列兩項因素的影響：一是大國關係型態的變動；二是對歐盟的戰略走向，及其擁有的集體力量所作的評估。

一、兩極格局解体後的大國伙伴關係

中共認為大國伙伴關係是目前五大力量關係的一種模式，而且是唯一的新模式。所謂大國伙伴關係，具有下列的特點：

- 第一，它的基礎只能是日益擴大的共同的國家利益，是大國在全球、區域、層次上國家利益的交叉和匯合點。
- 第二，它的起點高，也就是著眼於全局利益和戰略利益，以戰略眼光和長遠觀點來審視和處理相互關係，力求建立長期穩定的戰略合作機制。
- 第三，它的本質要求是非敵性，無論是互相之間，還是對其他國家，都不敵對，即不針對第三國、不結盟、不對抗。

¹ <http://www.ttnn.com/cna/news.cfm/050313/103>, (2005.3.29)

² <http://www.voanews.com/chinese/w2005-03-29-voa63.cfm>, (2005.4.1)

³ 俞正梁等著，大國戰略研究（北京：中央編譯出版社，1998），頁一。

第四，它的目標是在戰略高度上，建立平等、全方位、多層次、多樣化的合作關係模式。這種新型關係，是以經濟和科技合作為重點，以政治和軍事合作為保障，以文化和社會發展合作為補充。

第五，它的組織保證是確立涵蓋面大，運作性強的溝通、對話、磋商與管理的有效機制，以確保關係的穩定性。

第六，它具有合作與制約，協調與競爭，朋友與對手的兩面性和複雜性。

第七，它具有連鎖互動的特性。例如，在這個多邊制衡的機制中，五大力量會演化出為數眾多的雙邊、三角或四角關係，從而形成錯綜複雜的連鎖互動網絡⁴。

在大國伙伴關係的型態下，歐盟確立了下列兩項主要的戰略目標：一是促使歐盟成為歐洲及其周邊區域的整合中心，防止冷戰後歐洲再度出現政治分裂，防止周邊地區的動蕩給歐洲造成威脅；二是加大對形成中的世界新格局的影響力度，使自己成為其中一支重要力量⁵。依照中共的看法，歐盟達成上述目標的工具具有下列兩項：第一是歐盟在全球貿易，經濟和金融事務中的作用日益增大。目前歐盟已成為全球最大的貿易集團，歐元則是僅次美元成為世界第二大貨幣。二〇〇四年歐盟擴大到二十五國後，面積將達400萬平方公里，人口為4點五億，國內生產總值將超過10萬億美元⁶；二是從經濟整合邁向政治、外交，甚至安全事務的合作。根據一九九二年在馬斯特里赫特簽署的「歐洲聯盟條約」，以及一九九七年通過的「阿姆斯特丹條約」，歐盟逐漸形成一套共同外交與安全政策的合作機制。而一九九九年的科索沃危機促使歐盟考慮到共同進行防務合作的重要性。因此在二〇〇〇年十二月的歐盟尼斯高峰會中，決定在二〇〇三年前組成一支歐盟六萬人的快速反應部隊，並將二〇〇〇年五月成立的歐盟政治與安全委員會、軍事委員會和軍事總參謀部三個政治軍事機構，由臨時性轉為常設機構開始運轉，以加強歐盟防務的機制建設。二〇〇三年四月，法國、德國、比利時和盧森堡召開「小型防務首腦會議」，專就軍事領域的合作進行磋商⁷。這都說明歐盟在完成經濟整合後，希望朝政治和軍事的進一步合作邁進。

參、中共對歐盟的戰略設計

二〇〇三年十月十三日，中共發表了「中國對歐盟政策文件」，這項文件揭示了中共對歐盟的政策目標和今後五年的合作措施。有關中共對歐盟的政策目標，其中包括：

第一，互尊互信，求同存異，促進政治關係健康穩定發展，共同維護世界和平與穩定；

第二，互利互惠，平等協商，深化經貿合作，推動共同發展；

第三，互鑒互榮，取長補短，擴大人文交流，促進東西文化的和諧與進步⁸。

實際上，在上述中共政策目標背後，隱含的是中共後冷戰時期的對外戰略設計。從中共的角度看，維持國際戰略格局的多極化，有助於國際局勢的穩定，並可為中國大陸的經濟建設營造一個有利的環境。從這個角度看，歐盟的戰略目標有符合中共戰略設計的地方。例如，中國大陸學者即從「立足現在看未來」，列舉中歐關係蘊藏著下列五大機遇：

第一，中共和歐盟的英法成員，同為聯合國常任理事國，可以透過雙方的加強磋商與協作，發揮聯合國的主導角色；

第二，中共認為「中國因素」和「歐洲因素」在國際上的作用越來越明顯和重要。這是兩個

⁴同上，頁7—9。

⁵同上，頁277。

⁶馮仲平，「中國與歐盟走得更近」，世界知識，2003年，第23期。

Http：www.shijie.org/article/sizs200323\2154.html

⁷衛靈，管文虎主編，當代世界經濟與政治（北京：中國人民大學出版社，2004），頁147—149。

⁸ [http：\news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-10/13/content-1120537.htm](http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-10/13/content-1120537.htm)

既相互獨立又相互聯動的「極」。要建立一個平衡的世界，必須有不同的地區的極的存在，歐盟就是這樣一個極。

第三，中、歐、俄正在形成一支平衡美國單邊主義的「軟制衡」力量，中共可以利用歐盟來平衡大國間的關係。

第四，歐盟和美國矛盾的上升或激化，使中共和歐洲發展關係的時候，可以增加各自的迴旋餘地。

第五，中歐在加強傳統政治、經濟、科技、文化、司法等領域合作的同時，在包括經濟安全、金融安全、能源安全、信息安全等問題，加強合作的可行性增加。

與此同時，中共學者認為中歐關係也面臨下列五項挑戰：

第一，在世界多極化、經濟全球化與國際關係民主化的發展趨勢下，中歐必須共同處理，如何建立公正合理的國際政經新秩序，如何促進不同體制、不同文明、不同國家的共存共榮，如何反對霸權主義主宰世界等重大課題。

第二，由於歐盟成員國內部存在的矛盾與分歧，使中共發展與成員國的雙邊關係時，增添了許多麻煩。有人批評中共以「分而治之」的手段，來挑起事端。

第三，歐盟在「六四」事件後，對中共採軍售禁令措施，對中歐戰略對話產生不利影響。

第四，中共加入世貿組織後，歐盟未予中共完全市場經濟地位。歐元正式流通和歐盟擴大，增加了區內的保護性和封閉性，給區外帶來的排斥效應，可能損害中歐經貿關係。

第五，人權、西藏、台灣等敏感問題，長期困擾中歐關係⁹。

面對上述五項「機遇」和「挑戰」，中共對歐盟的戰略設計就是：抓緊機遇，並把挑戰的負面影響，控制在最低的程度。

肆、中歐關係中的「台灣問題」

中共一再聲稱「台灣問題」是中國內政事務，故反對外力干預。但「台灣問題」的日趨國際化，則屬不爭的事實。明顯的是，中共不但以作好對美關係試圖取得解決「台灣問題」的捷徑，並且把它列入中共對歐盟的戰略設計當中。例如，中共在「中國對歐盟政策文件」中，把「恪守一個中國原則」視為雙方政治合作的主要部分，並且強調妥善處理「台灣問題」關係到中歐關係的穩定發展。為此，中共特別在「文件」中提醒歐盟應慎重處理涉台問題：

第一， 不允許台政要以任何借口赴歐盟及成員國活動，不與台當局進行任何具有官方性質的接觸與往來。

第二， 不支持台加入只有主權國家參加的國際組織。台以「台灣、澎湖、金門、馬祖單獨關稅區」（簡稱「中國台北」）名義加入世界貿易組織，不意味台灣作為中國一部分的地位有任何改變，與台交往應嚴格限制在非官方和民間範疇。

第三， 不售台武器和可用於軍事目的的設備、物質及技術¹⁰。

中共把解決「台灣問題」放在它全球戰略部局之下，歐盟當然是一個可資運用的對象。例如，早在戴高樂主政時期，法國即把承認中共視為其獨立自主外交政策的象徵。在當前國際五大力量之中，俄羅斯對「台灣問題」的立場，完全隨中共的笛聲起舞；美日與台灣維持

⁹徐堅主編，國際環境與中國的戰略機遇期（北京：人民出版社，2004年6月），頁281—285。

¹⁰同註八。

密切的實質關係，而且把台海情勢列為美日安保體制「周邊有事」的範圍。換言之，中共缺乏有效的機制，可以改變美日在台灣既得利益。而中共與歐盟之間的利益矛盾較小，故中共認為爭取歐盟對其對台政策的支持，可以平衡大國關係對「台灣問題」的不利影響。

事實證明，中共對於歐盟的期待太過樂觀，歐盟對軍售解禁立場的轉變，有人認為源自三個層面：一是美國的壓力；二是歐洲主要國家的國內政治因素，如選舉和黨派政治的影響；三是歐盟成員國對解禁的看法不一，如英國即擔心危及它與美國的關係；丹麥等北歐國家也始終持保守態度。對於上述的理由，中共戰略專家認為都有些「牽強附會」。真正的原因是：歐洲是從自身的利益角度，對中共的發展做出實用的選擇。換言之，它既希望進一步發展中歐關係，改變美國獨大的國際格局，增強歐洲在國際體系中的地位；同時，歐盟與美國在防範和演變中國方面，也有相同的利益。畢竟，本國的國家利益才是第一位，而且歐美有相似的價值理念，和許多一致的戰略利益¹¹。

如果上述以國家利益來解讀歐盟對解禁政策的搖擺不定，我們認為中共通過「反分裂國家法」，無異提供歐盟跳脫解禁困境的下台階。

伍、結語

當初中共提出「三個世界」理論時，歐洲是被中共列入「第二世界」的範疇。中共認為「第二世界」的國家具有兩面性：一方面「在不同程度上受著超級大國的控制、威脅或欺負，具有擺脫控制、維護國家獨立和主權完整的要求」；另一方面，這些國家「又剝削和欺負第三世界國家，甚至對第三世界某些國家還保持殖民主義的關係。同時，在經濟上依賴第三世界，並有尋求與第三世界妥協與聯合，抗擊第一世界的傾向。」¹²

由於中共當時是以「第三世界」的成員自居，故針對歐洲國家的兩面性，對歐採取「既聯合又鬥爭」的策略。如今，國際時空轉變，歐洲對中共政策，還是存在合作與衝突的兩面性。中共注意到歐盟希望脫離美國控制，獨立成為國際體系一「極」的傾向，但卻忽略了歐洲同樣希望在兩岸政策上，也有不受中共主導的自主傾向。

¹¹邱美榮，「軍售解禁，美歐各有盤算」，環球時報，2005年5月2日，頁15。

¹²姚令海，林吉慶主編，國際政治與中國外交（大連：東北財經大學出版社，1987年7月），頁36—38。

亞歐會議反恐議程之研究

李銘義

義守大學通識中心助理教授

摘要

在 911 事件後，所召開之第四屆（2002 年）及第五屆（2004 年）亞歐會議，針對反恐議程，有譴責國際恐怖主義、以聯合憲章及決議為基礎、反恐擴及其他形式、需跨文明及文化對話等重點，並且擬定短中長期行動。第四屆會議以《反對國際恐怖主義合作宣言》的形式表明亞歐會議反恐的決心。第五屆會議則以主席聲明方式呈現，關心區域政治與國際安全，限制大規模毀滅武器的擴散，並持續反對恐怖主義。

關鍵詞：亞歐會議、反恐、恐怖主義

一、前言

亞歐會議 (Asia-Europe Meeting, ASEM) 原來是亞歐 25 國和歐盟執委會的政府間論壇。1994 年 10 月，新加坡總理吳作棟訪問法國時提出了召開亞歐會議的設想，以透過對話與合作，促進亞歐兩大洲經濟發展與社會進步。這個倡議順應世界發展新趨勢，得到了各有關國家的積極響應。1995 年 3 月歐盟部長理事會正式通過了支持召開亞歐會議的決議。亞歐會議的構想也得到了東協各國的一致贊同，中國和日本、韓國也給予積極支持。¹2004 年擴大後的亞歐會議組織成員增加至 39 個，占世界人口的 40%，而總國內生產總值占世界的 50%。²

亞歐會議將對新世紀的亞歐關係乃至全球發展產生巨大影響。這是亞歐建立長期夥伴關係的重要一步。隨著經濟全球化、一體化進程的進一步加快，尤其是亞洲經濟在經歷了金融危機的考驗之後開始全面復甦，這使得歐洲國家與亞洲合作的戰略意義更顯突出。歐洲國家深刻地認識到，與亞洲國家的合作僅僅著眼於擴大在亞洲的市場是不夠的，更重要的是創造一種有利於雙方共同利益的氣氛，編織出聯繫亞洲和歐洲的紐帶，就可以建立起更為牢靠的根基。³ASEM 對話範圍甚廣，除經濟外，包括政治、科技、環境、文化和教育等方面都進行廣泛對話。亞歐會議的主要宗旨是通過加強亞歐之間的對話、了解與合作，建立亞歐新型、全面夥伴關係，為亞歐經濟和社會發展創造有利條件，維護世界和平與穩定。亞歐會議強調以下原則：各成員國之間對話的基礎應是相互尊重、平等、促進基本權利、遵守國際法規的義務、不干涉他國的內部事務；進程應是開放和循序漸進的，後續行動應在協商一致的基礎上進行；擴大新成員應由國家元首和政府首腦協商一致決定；透過對話增進相互了解和理解以確定優先領域並共同合作。⁴

2001 年發生的 911 恐怖攻擊事件，轉變了全世界對國際安全維護的觀點。美國本土竟然遭受到以賓拉登為首的回教激進組織的攻擊。之後由美國積極主導的全球反恐聯盟出現，美國在全面反恐的壓力下，將外交政策作了調整，要透過多邊主義的效果合力打擊恐怖主義，尋求到透過聯合國爭取國際支持。⁵也積極改善鄰近阿富汗、中亞地區國家，及與大國如俄羅斯與中國的關係。因 911 事件影響，亞歐會議在第四屆會議提出一項宣言及一項合作計畫，詳細地規劃亞歐會議成員參與反恐議程之內容。

「全球化問題」與「恐怖主義威脅」成為第四屆「亞歐會議」(ASEM) 的主要議題，這次峰會採用「多元化的整合與力量」(Unity and Strength in Diversity) 為標題，就充分顯示了 2000 年才成形的「亞歐合作架構」(AECF)，未來將會朝著區域安全、經貿投資、文化認同等三個面向同步發展，它在某種程度上可能會對大西洋兩岸關係產生衝擊作用。⁶

2004 年在越南河內舉行之第五屆 ASEM，重點討論政治對話、經濟合作和文化交流等亞歐會議的三大「支柱」問題，旨在進一步振興、充實亞歐夥伴關係；加強雙邊合作，以應對新的全球挑戰；增強亞歐會議的活力、吸引力和加強亞歐會議在世界的作用；使亞歐會議不僅對亞歐兩個大陸，而且對整個世界的和平、安全、穩定、社會繁榮和進步做出積極貢

¹高子好，「亞歐會議發展與轉變之分析」，*南華大學歐洲研究所第九屆學術研討會：全球化、歐洲化、在地化*，2003 年 12 月 19 至 20 日。

²參見新加坡廣播公司資料：<http://www.rsi.com.sg/chinese/newsscan/view/20041011094800/1/b5/.html>, 26. Apr, 2005 及參見 ASEM 官方網頁 http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/index.htm

³*解放軍報*，2000 年 10 月 27 日，第 4 版。

⁴參見網頁資料：<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/ln.xinhuanet.com/dalian/y-ou/htm/0625/06261.htm>, 26. Apr, 2005

⁵後聯合國於 2001 年 9 月通過 1373 號及 11 月通過 1377 號決議，呼籲各國從事反恐怖行動。見 <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1373/1373.htm>, 26. Apr, 2005

⁶吳東野，「本屆亞歐高峰會議對台灣的啓示」，*歐洲聯盟研究論壇研討會*，參見 <http://iir.nccu.edu.tw/eurf/1004.htm>

獻。會議通過《主席聲明》、《亞歐會議更緊密經濟夥伴關係宣言》和中、法共同提出的《亞歐會議文化與文明對話宣言》。⁷在第五屆亞歐會議主席聲明中，亦承繼第四屆之精神，在加深政治對話部分，共十二小點，其中有四點與反恐有關。⁸反恐在政治對話部分其所佔份量也不小。

在歷屆政治對話中，亞歐會議各成員已就共同關心的地區及其他國際問題舉行了一系列對話，內容涉及中東局勢、國際恐怖主義和大規模殺傷性武器及社會發展等問題。第五屆會議就國際形勢與新的全球挑戰問題，特別是多邊主義、聯合國的作用、恐怖主義和非傳統領域的安全危機等問題進行討論，達成更多富有建設性的共識。⁹

二、 911 事件後國際反恐趨勢

美國在 2001 年 9 月 28 日促使聯合國安理會做出第 1373 號(反恐)決議案之後¹⁰，冷戰結束迄今，美國雖然清楚地意識到國際強權對美國走向單邊主義的疑慮，卻對多邊主義受制於強權間的爾虞我詐而產生排斥感。事實上，現階段或未來的反恐行動有賴於參與各方建構一個健全的協商機制，讓參與各方決議的行動能建立在共識的基礎上。問題是，當前反恐聯盟的實際走向既非美國堅持的單邊主義，亦非其他強權標榜的多邊主義，它大體上具有「單邊主義—『加』」的意義。¹¹即是在單邊主義外，對於大國或是國際組織予以事先之徵詢及溝通¹²，以取得諒解及支持。從形式及功能而言，單邊主義或許有效率，但是缺乏正當性及過於威權，容易引起國際社會之反感。而亞歐會議既然是一個國際會議，所奉行又是一致決議原則，自然是一種多邊主義而非單邊主義，而且美國又非亞歐會議之成員，其單邊主義在此一形式上自然很難奏效，一定得透過盟友在會議上取得決議，並奉行聯合國之決議為主旨，某種層面上，是多邊主義運作。¹³

從反恐形式來說，911 事件後美國以其強勢地位推行單邊主義和多邊合作同時並行的方針，它一方面撇開聯合國發動對伊戰爭，一方面以反恐為契機，主動調整與各大國關係，稱

⁷ 新華社，2004 年 10 月 9 日。參見：<http://www.takungpao.com/news/2004-10-9/ZM-315257.htm>

⁸ 參見 ASEM 官方網頁：
http://www.asem5.gov.vn/detail_new.asp?id=222&langid=2&menuid=73&curentmenuid=115

⁹ 新華社，2004 年 10 月 6 日河內電。

¹⁰ 第 1373 (2001) 號決議 2001 年 9 月 28 日安全理事會第 4385 次會議通過。每個國家都有義務不在另一國家組織、煽動、協助或參加恐怖主義行為，或默許在本國境內為犯下這種行為而進行有組織的活動，呼籲各國緊急合作，防止和制止恐怖主義行為，包括通過加強合作和充分執行關於恐怖主義的各項國際公約，確認各國為補充國際合作，有必要在其領土內通過一切合法手段採取更多措施，防止和制止資助和籌備任何恐怖主義行為。關切地注意到國際恐怖主義與跨國有組織犯罪、非法藥物、洗錢、非法販運軍火、非法運送核、化學、生物和其他潛在致命材料之間的密切聯繫，在這方面並強調必須加緊協調國家、分區域、區域和國際各級的努力，以加強對國際安全所受到的這一嚴重挑戰和威脅的全球反應。決定按照其暫行議事規則第 28 條設立一個由安理會全體成員組成的安全理事會委員會，在適當專家的協助下監測本決議的執行情況。資料參見：<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm>

¹¹ 吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，*遠景基金會季刊*，第四卷第一期，2003 年 1 月，第二十三頁。

¹² 如在 APEC 資深官員會議中通過由馬來西亞提出的「反恐行動計畫」(Counter-Terrorism Action Plan)，希望各經濟體能在第三次資深官員會議時完成填表工作。該行動計畫附有各經濟體執行反恐措施的 check-list。內容涵蓋加強 APEC 區域貿易安全、保護國際海運的船隻安全、保護國際航空安全、保護人員運輸安全、杜絕恐怖主義資金、推動較佳選擇匯款系統和非營利機構、強化反恐管制能力的法律、推動電腦安全、能源安全、保護社區民眾健康安全等。此即是國際組織中配合反恐所進行專業化之計畫表現。參見網頁資料：<http://www.tier.org.tw/ctasc/issue/%A4%CF%AE%A3.ht>

¹³ 即便是美國，亦無法在整體戰略上只採取單邊主義，也需要朝向多邊主義發展。參見威廉·陶 (William T. Tow)，*亞太戰略關係：尋求整合安全* (台北：國防部史政編譯室，2003 年 7 月)，頁 432。

俄、中為「反恐盟友」，並先後兩次訪中、三次訪俄，表明其謀求大國合作。¹⁴所以在 911 事件後，一方面美國以單邊主義進行對伊之懲罰戰爭，另一方面仍不可避免地國際合作及國際組織上以單邊主義「加」或多邊主義方式進行反恐聯盟之工作。

從恐怖主義定義來說，恐怖主義是指「利用攻擊無辜的民眾，讓大眾產生恐懼意象（terror image），以達成他們政治目的的行為」，¹⁵此項定義是抽象，而範圍可以很廣。¹⁶

從恐怖主義組織來說，大概區分成下列五類：¹⁷

（一）民族主義型：

例如北愛爾蘭共和軍、西班牙埃塔組織、法國科西嘉民族解放陣線、巴勒斯坦解放組織、斯里蘭卡泰米爾之虎與車臣分離游擊隊等。

（二）宗教極端主義型：

- 1、伊斯蘭宗教基要主義¹⁸：主要有埃及的「穆斯林兄弟會」、「伊斯蘭解放組織」、「贖罪與遷徙組織」、巴勒斯坦「伊斯蘭聖戰組織」、「哈瑪斯組織」、印尼「伊斯蘭祈禱團」。
- 2、猶太教基要主義：例如「Neturei Karta」（KA）。
- 3、美國基督教新右派極端份子。
- 4、印度教基要主義：「RSS」與「VHP」等。

（三）極右意識形態型：

- 1、義大利極右組織（新秩序、光頭黨、民族先鋒隊）
- 2、德國極右組織（新納粹黨、德國人民聯盟）
- 3、英國極右組織（C18、白色閃電、白狐）
- 4、法國極右組織（維護法蘭西運動、國民陣線）
- 5、美國極右組織（三 K 黨、雅利安民族黨、各州極右民兵團組織）

（四）極左意識形態型：

例如：德國紅軍旅、義大利赤軍旅、日本赤軍旅、法國直接行動、祕魯光明之路、美國氣象地下組織與黑人解放軍等。

（五）現代科技型：

¹⁴ 陳鴻壽，「國際形勢新變化與中國對外關係」，*全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會*，（台北：兩岸交流遠景基金會，2003 年 11 月出版），頁 230。

¹⁵ 王崑義，*美國的反恐戰爭與台灣的戰略選擇*，參見中興大學全球和平與戰略研究中心網頁：<http://cgps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=358>

¹⁶ 恐怖主義在人類社會肆虐二千餘年，正式使用恐怖主義的概念也已二百多年，關於恐怖主義的論著和文件數以千計，恐怖主義的定義數以百計，討論恐怖主義的會議無法計算。然而人們至今仍然未能有一個普遍接受的恐怖主義的定義。一九九〇年第八屆聯合國預防犯罪和罪犯待遇大會制定的「打擊國際恐怖主義的措施」中所指：「自從一九七二年聯合國首次研究國際恐怖主義以來，國際社會一直未能就國際恐怖主義一詞的含義，達成普遍一致的看法，也未能就預防恐怖主義暴力行為所必須採取的措施，達成充分的一般意見」，其理由在此。參見國家政策研究基金會網頁資料：<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.htm>

¹⁷ 巨克毅，*當前蓋達（Al-Qaeda）組織的思維與策略之分析*，參見中興大學全球和平與戰略研究中心網頁：<http://cgps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=356>

¹⁸ 討論宗教與恐怖主義及美國因應方式的作品，可以參考：Noam Chomsky 著，丁連財譯，*9-11*，（台北：大塊文化公司，2001 年 12 月）

當代新恐怖主義大量利用資訊網絡，從事「網絡作戰」；進一步並可能採取大規模殺傷性武器，例如：生化武器、毒氣、細菌戰，或是核子武器，從事恐怖活動與威脅。

從反恐聯盟的功能主義來說，也因為「溢出效應」(spillover effect)會逐漸擴大它的任務和功能；換言之，因為恐怖主義而衍生的許多國際性犯罪問題，都可能成為反恐聯盟的新任務，其中包括了網路犯罪、跨國性販毒、人口走私、色情業泛濫等，甚至國際間許多涉及人道干預等工作，也會被納入。¹⁹使得對於恐怖主義定義，從原來之軍事武器等使用，進一步到各層面之有組織犯罪行為。「恐怖主義」所呈現的不再是片面、零散的破壞行動。除了挑戰傳統國際法對戰爭的定義與模式，以及國際政治對非國家行為者的權力界定，此種「不對稱戰爭」所促成「恐怖有效」的概念已散步到世界各個角落，鼓舞了各國的異議份子、宗教狂熱信徒與偏執獨立份子。²⁰而大型毀滅性武器若為恐怖份子所應用，其產生之威脅及影響，將比傳統之恐怖主義來得大，也須及早因應。²¹

從亞歐會議的內容看來，其反恐內容如上述也包含多種定義，從軍事武器使用到組織犯罪預防，從形式來說多邊主義之國際組織。但對於單一國之人權問題時，雖有在會議上提出，而因為基於對國家領土主權的尊重及講求會議之和諧，無法進一步規範有違人權之國家。

像亞歐會議此種跨國機構來分擔反恐聯盟過多的任務也有其困難度，其中最關鍵之處在於，只要國家過於堅持主權，政府就不會授權該國代表參與草擬跨國性的協議。再者，理論上跨國機構愈少官僚式的運作，參與成員國遵守共同政策的意願會愈低。在一個「半帝國式」反恐聯盟的架構下，某一個(或一群)主導國家可以設定反恐路線，其他國家也可以根據自己的國家目標決定是否要跟進。只不過現實政治的反映是，各種誘因與政治壓力往往會逼使這些國家必須遵循反恐路線。²²

「911 事件」之後，如亞歐會議要求遵守聯合國憲章，加強聯合國危機處理的架構，某一層面上是約束美國單邊主義的對外軍事行動。但從美方觀點來看，不管是多邊主義、單邊主義、單邊主義「加」，都無法忽視在 911 事件後「恐怖主義續行多元攻擊，並利用尖銳之貧窮與種族緊張衝突」²³之事實。也因為此一事實，亞歐會議才會一再針對反恐提出宣言及短中長期作為。

三、 亞歐會議第四屆及第五屆反恐議程分析

第四屆亞歐會議於哥本哈根舉行，主要議題因應美國 911 事件後，探討在 911 事件後所產生的新安全挑戰。在主席聲明中²⁴強調對抗國際恐怖主義，決定共同合作對抗破壞全球和平與安全、永續經濟發展與政治穩定的威脅。強調要對抗恐怖主義必須以聯合國為中心，以聯合國憲章為領導。會後通過《對抗國際恐怖主義亞歐會議哥本哈根合作宣言》(ASEM Declaration on Cooperation against International Terrorism)²⁵與《對抗國際恐怖主義亞歐會議哥

¹⁹ 吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，*op.cit.*，第二十六頁。

²⁰ 詹姆士·史密斯 (James M. Smith)，*恐怖主義威脅與美國政府的回應*，(台北：國防部史政編譯室，2002 年 5 月) 頁 30。

²¹ 維特·烏拖葛夫 (Victor A. Utgoff)，*浮現中的核武危機：核武擴散、美國利益與世界秩序*，(台北：國防部史政編譯室，2003 年 11 月)，頁 335 至 354。

²² 吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，*op.cit.* 第二十九頁。

²³ 李英明主編，*2002~2003 年亞太形勢發展與展望*，(台北：兩岸交流遠景基金會，2003 年 1 月)，頁 498。

²⁴ 參見亞歐會議官方網頁資料：http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem4/stat.htm

²⁵ 參見亞歐會議官方網頁資料：http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem4/1.htm

本哈根合作計畫》(ASEM Copenhagen Cooperation Programme on Fighting International Terrorism)²⁶。並決議在中國舉辦一場反恐之研討會。

利用亞歐會議與會國在聯合國大會邊緣的協調會議的正面經驗，會中同意亞歐會議與會國應繼續此種政治對話，並決定建立一特別非正式協調機制，賦予亞歐會議協調者與資深官員及時商談特別國際事件的能力。

會中強調在 911 事件後，呈現出亞歐會議包含了各種不同的文化與文明，是國際關係中的一項有價值的東西，值得持續的發展。基於此項精神，亞歐會議首次「文化與文明對話」，此對話以尊重所有文明的平等性，而文化只是一項資產，強調現存的亞歐會議全面性雙邊談話應努力在異中求同---在不同的文化文明中追求整合。

而教育對於克服防止現在與未來亞歐會議與會國間先入為主及刻板印象非常重要，所以在未來的會議中應繼續做有效的交流，任命各部長會議在所有層級發展進一步文化與文明的對話，並同意在政治層級召開亞歐後續文化文明會議。會中也鼓勵亞歐基金會透過公眾對此些議題的注意，持續建立對話。成立「亞歐青年競賽」(ASEM Youth Games)，此類活動將進一步幫助人員的接觸，因而增加雙方彼此的認識與了解。

第四屆亞歐會議與會領袖了解目前朝鮮半島的最新發展情況，並通過《朝鮮半島和平哥本哈根政治宣言》(ASEM Copenhagen Political Declaration for Peace on the Korean Peninsula)，²⁷重申支持兩韓間和平的和解與合作，歡迎目前一系列促進兩韓合作的計畫。會中亦提及建立跨亞歐鐵路，此「鐵絲路」(Iron Silk Road)的建立，將會對區域間的交流有正面影響。會中也討論了伊拉克問題與中東情況。

會中同意歐盟的擴大對於世界經濟將會有正面的結果。與會領袖也提及目前亞洲伙伴在其區域合作的進展，如 ASEAN10+3 與「亞洲合作對話」(Asia Cooperation Dialogue)。

對於從第三屆亞歐高峰會後許多倡議與活動的成果都相當滿意，重視此會議非正式、獨立且互動的討論，並認為應該擴大與加深亞歐會議的討論事務。會中同意把對抗恐怖主義與跨國組織犯罪、建立更親密的經濟伙伴關係、在社會、教育與環境領域的合作以及文化文明的對話...等皆列為亞歐會議的優先要點。

以上是第四屆主席聲明中與反恐及國際合作較有相關之內容。而所通過之兩項宣言內容如下：

(一) 對抗國際恐怖主義亞歐會議哥本哈根合作宣言

1. 譴責國際恐怖主義：第四屆亞歐高峰會中回顧起 2001 年 9 月 11 日恐怖份子的攻擊事件，促使與會國加強討論有關各種新安全的挑戰，特別是國際恐怖主義以及與其相關的跨國組織犯罪。國際恐怖主義的行動對國際和平與安全造成各種的威脅，恐怖主義不僅僅對無辜的人類造成生命的威脅，也威脅著已經建立起的社會基礎。亞歐會議譴責所有有關恐怖主義的行動。國際合作反恐活動，包括如歐盟與東協的區域合作以及雙邊合作都有極大的進展。

2. 以聯合憲章及決議為基礎：亞歐會議誓言共同行動對抗對全球和平與安全的威脅，持續發展經濟與政治的穩定，並強調反恐必須以聯合國憲章與國際法規定為基礎。而反恐需要國際社會全面性的合作，包括政治、經濟、外交、軍事與法律。強調國際合作反恐的重要性，並以聯合國為領導角色。亞歐會議與會國完全支持且遵行聯合國安理會 2001 年第 1373 號與 1377 號決議案。為執行 1373 號決議案，需要提供第三國家技術支援，而反恐委員會(Counter Terrorism Committee)也工作也非常的重要，亞歐會議與會國也將執行現存國際反恐公約。

²⁶ 參見亞歐會議官方網頁資料：http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem4/2.htm

²⁷ 參見亞歐會議官方網頁資料：http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem4/3.htm

3. 反恐需擴及其他形式：如大型毀滅性武器擴散至恐怖份子團體對於全球和平與安全是嚴重的威脅，因此，亞歐會議重申對聯合國大會 56/24T 決議案²⁸有關裁武與不擴散以及全球支持反恐多邊合作的承諾。恐怖主義，包括與跨國組織犯罪的可能連結，如：洗錢、武器走私、偷渡以及非法毒品的製造與走私，對於全球安全都是挑戰。

4. 跨文明及文化之對話：亞歐會議決定加強有關因安全挑戰的協商、合作與協調，擴大亞歐會議的倡議，直接對抗由恐怖主義與國際組織犯罪所引起的災難。亞歐會議的合作將建立在亞歐會議的對話與跨文化了解上，反對恐怖主義與任何宗教、種族與國家結合的企圖。

(二) 「亞歐合作反恐合作計畫」(ASEM Copenhagen Cooperation Programme on Fighting International Terrorism)

1. 短期行動：

- ★ 建立協調者與資深官員間非正式性的特別協商機制，以及亞歐會議與會國間有關區域與國家部門的定期接觸，以促進共同對抗恐怖主義與跨國組織犯罪的合作。
- ★ 在中國召開一場反恐之研討會。
- ★ 與聯合國反恐委員會合作。
- ★ 對於恐怖主義與跨國犯罪組織之影響及早溝通與合作打擊犯罪。
- ★ 對於核子恐怖主義進行壓制。
- ★ 遵守執行聯合國反恐公約。

2. 中程行動

- ★ 防範金融犯罪、洗錢等犯罪，並保障航空及航海安全，以確保人員資金及貨物平順流通。
- ★ 亞歐會議成員參與聯合國反恐安全委員會。
- ★ 2003 年於德國將舉行反洗錢及地下金融之研討會。
- ★ 舉行文化與文明對話會議。

3. 長程行動：

- ★ 促進人力資源發展、亞歐大學計畫、終身學習計畫。
- ★ 透過亞歐基金會以促成知識、文化、人員往來。
- ★ 以緊密經濟伙伴關係促進貿易及投資關係。

以上短中長期行動，基於亞歐會議既存對於跨國犯罪組織打擊機制如：

- ★ 反洗錢。
- ★ 年輕世代反毒計畫
- ★ 反腐敗貪污。
- ★ 反組織犯罪。
- ★ 管理移民流動。
- ★ 反販賣婦女及兒童。²⁹

²⁸ 裁軍和不擴散領域的多邊合作和打擊恐怖主義的全球努力，聯合國大會 2001 年 11 月 29 日決議。參見：
<http://www.un.org/chinese/ga/56/res/r56c1.htm>。

²⁹ 《消除對婦女一切形式歧視公約》及《兒童權利公約》承認婦女擁有與男性同等的權利，兒童並非父母的財

因此，亞歐會議中短期的反恐活動，包括建立協調者與資深官員間非正式性的特別協商機制，以及亞歐會議與會國間有關區域與國家部門的定期接觸，以促進共同對抗恐怖主義與跨國組織犯罪的合作。而長期活動則將焦點放在去除文化誤解與去除恐怖主義產生的因素。

第五屆於越南河內舉行之亞歐會議主席聲明中亦提出：各國持續追求和平、合作與發展。並且對恐怖主義、分離主義、大規模毀滅武器、跨國犯罪、貧富差距等問題加強打擊與合作。在反恐及其他國際問題上，並以聯合國為核心角色。並對聯合國體系如大會與安理會加強其代表性及效率。與會領袖並對印尼、俄羅斯、西班牙所發生的恐怖事件予以譴責，並反對任何形式之恐怖主義。以聯合國憲章與國際法規定為基礎，以保障基本人權及法律秩序。強調國際合作反恐的重要性，並以聯合國為領導角色。亞歐會議與會國完全支持且遵行聯合國安理會 2001 年第 1373 號決議案。有關反恐之聯繫模式，不管是 ASEM 本身成員，或是區域性像是歐盟本身，或是東南亞國協，或是東協加 3，或是 APEC 都是可行的方式。³⁰

第四屆亞歐峰會就公布了「合作反恐聲明」(The ASEM Copenhagen Declaration on Cooperation against International Terrorism)，廿五國在聲明中強烈宣示反恐決心，但強調反恐必須建立符合聯合國憲章與國際法的原則；廿五國都主張反恐需要國際社會綜合性採取(類如政治、經濟、軍事、外交)合法的途徑，但隻字不提美國；廿五國都認為國際間正面臨嚴峻的傳統與非傳統性安全問題(例如 WMD)，卻未提出具體的解決方式。整體看來，這次峰會的成員國對當前國際情勢的看法或許相同，未來各自採取的因應對策未必一致；換言之，峰會的反恐聲明充滿了政治妥協的意涵。³¹

四、結語

峇里島爆炸事件顯示，「蓋達組織」³²已經構成東南亞地區的嚴重安全威脅。歐盟鑒於在東亞地區的政經利益日漸擴增，未來在東南亞與東北亞地區很難不會加強扮演中介的角色，甚至承擔更多維護區域安全的責任。最後，歐盟自知短期內不可能取代美國在亞太地區的角色，但是會擴大參與東亞地區的活動及維護東亞地區的安全與穩定，因為歐洲人始終認為「911 事件」已讓亞太地區的情勢趨於複雜而多變，美國不可能再像過去一樣，單獨承接所有維護安全的責任。³³

與世界各地區比較起來，東亞地區各國之間的國際組織一向偏少、不全面性而且影響力有限。其中重要的原因就是中國的霸權政策(牽涉到台灣與香港、澳門的會員資格問題)及北韓的獨立自主政策(不願意參與國際合作)。此外，更有日本的歷史包袱及美、澳、紐的區域定位問題。³⁴因此，在亞歐會議成員逐漸增加的同時，論者會進一步思考何以東協為主體者可以代表亞洲？何以歐洲歐盟國家數逐漸增加，但是亞洲部分又受到如此多之限制？而台灣，居於東北亞，因中國之壓力，以致於與此一大型之國際會議絕緣，事實上是不公平及不正義，從參與主體來看，亞歐會議擴張成員有其必要性的趨勢發展。

產，是具有尊嚴的個體，須予尊重，人類應把最好的奉獻給兒童。

³⁰ http://www.asem5.gov.vn/detail_new.asp?id=222&langid=2&menuid=73&curentmenuid=115

³¹ 吳東野，「本屆亞歐高峰會議對台灣的啟示」，*op.cit.*

³² 當今全球最重要的國際恐怖組織就屬賓拉登(Osama Bin Ladden)的蓋達(Al-Qaeda)組織。蓋達其意為「軍事基地」，亦有學者譯為「軍事據點」，意指其利用遍佈於全球的恐怖份子與各種組織，運用各式攻擊手段，進行全球恐怖攻擊。資料參見：巨克毅，*op.cit.*。

³³ 吳東野，「全球反恐聯盟及其相關問題之探討」，*op.cit.*，第三十四頁。

³⁴ 吳志中，亞歐會議 ASEM 的地緣政治意義，參見 <http://eusa-taiwan.org/NEWSLETTER/LETTER/2003/20030812.htm>

亞洲和歐洲基於各自利益觀點，對一些問題的確持不同看法。不過，放眼共同利益，雙邊有更多提出具體行動計畫的理由。雖然一些亞洲國家會擔心美國在全球扮演壟斷性的角色，但基於亞洲潛在的衝突熱點如朝鮮和台海關係，亞洲國家在心態上比歐洲國家更能理解和接受美國在處理安全危機上所扮演的關鍵角色。³⁵從議題導向來看反恐議題上，亞歐會議所提出之內容及意見，與美國所欲達成之反恐目標，所去亦不遠。

就亞歐會議本身發展而言，越南河內舉行的第五屆亞歐峰會的討論焦點固然是如何進一步加強亞洲與歐洲的對話機制，以更有效推進實質合作項目，但隨歐盟的擴大以及柬埔寨、寮國和緬甸這三個新成員的加入後，如何在擴大後的三十九個亞歐會議組織成員間有效運作並爭取共識，將是一個不容忽視的新挑戰。

檢討亞歐會議反恐議程，有譴責國際恐怖主義、以聯合憲章及決議為基礎、反恐擴及其他形式、需跨文明及文化對話等特點，並且擬定短中長期行動。第四屆亞歐領袖會議是在 911 事件後國際形勢發生複雜變化的背景下，亞洲和歐洲領導人的首次聚會，與會領導人一致認為，深化亞歐對話與合作，不僅符合亞歐各國的共同利益，也有利於維護世界和平，促進共同發展。會議以《反對國際恐怖主義合作宣言》的形式表明亞歐反恐的決心。宣言強調了聯合國的作用，指出任何反恐行動均需遵守聯合國憲章和國際法基本準則，並提出亞歐之間的反恐合作應在對話與相互理解的基礎上進行，反對將恐怖主義與民族或宗教聯繫起來。宣言還提出了亞歐兩大洲之間在反恐合作方面的具體行動計劃。這一計劃決定，亞歐國家將在反恐方面開展短、中、長期合作。短期合作包括建立非正式的磋商機制和 2003 年在中國召開亞歐反恐研討會；中期合作是加強海關、金融與海、空交通安全等方面的合作，並於 2003 年在德國召開亞歐反洗錢研討會；長期合作是擴大人員交流和消除各國因文化不同而可能產生的誤解等。第五屆 ASEM 則就加強亞歐會議和在其他國際論壇的對話與合作、加快聯合國和聯合國安理會的改革進程、加強亞歐會議在反對國際恐怖主義、打擊跨國犯罪及其他非傳統安全領域的各種威脅等問題進行了討論。在目前反恐之行動上，雖然亞歐會議沒有美國之參與，但在聯合國等國際組織支持下及運作下，反恐事實上仍有一長段路需走。

³⁵新加坡·聯合早報 2004 年 10 月 10 日。

A Research on the ASEM against International Terrorism

Lee Ming-Yi

Assistant Professor of General Education Center

I- Shou University

Abstract

The disquisition will discuss the ASEM against International Terrorism. At the fourth Asia-Europe Meeting (ASEM 4), held in Copenhagen on 23-24 September 2002, Leaders, recalling in particular the terrorist attacks in the United States on September 11 2001, had in-depth discussions on various new security challenges, especially international terrorism and its possible links with transnational organized crime. The fight against terrorism must be based on the principles of the UN Charter and basic norms of international law. We acknowledge that terrorism, including its possible links with transnational organized crime such as money laundering..., forms part of a complex set of new security challenges. The cooperation will build upon the unique ASEM dialogue and cross-cultural understanding. The ASEM5 discuss international security and political problems of global importance outside the ASEM parts of Asia and Europe (such as Iraq, Afghanistan, Sudan/Darfur, and the Middle East), limiting the proliferation of weapons of mass destruction, and the struggle against terrorism.

KEY WORDS: ASEM (Asia-Europe Meeting) 、 Anti- Terrorism、 Terrorism

亞歐會議與歐中關係探析：從「國際典則」觀之

郭武平

南華大學歐洲研究所教授兼所長

摘 要

冷戰結束後，歐盟開始調整對亞洲的策略。1996年亞歐會議的出現，提供了中、歐雙邊另一個互動平台。2003年中國回應歐盟首度提出「中國對歐盟政策文件」。在冷戰後新的國際政經格局中，亞歐會議將原本亞、歐都以美國為中心的戰略格局，提供了三者三角關係的另一邊實線關係。中國與歐盟關係透過亞歐會議，所起作用與角色，以及對未來雙邊關係之發展為何，是本文所欲探討的重點。在全球化、區域化浪潮下，本文試從「國際典則」三大學派—權力、利益與認知三種不同面向的典則觀，針對中國與歐盟在亞歐會議中的關係進行檢視。

關鍵詞：亞歐會議 歐盟 國際典則 歐中關係

壹、前言

中國與歐盟前身歐洲共同體建立正式外交關係是在 1975 年，此後中、歐之間朝向開展合作夥伴關係前行。當中國展開一連串國內改革開放大業之際，歐體也在歐洲各主要國家的努力整合下，朝向建立歐盟方向努力。1978 年中歐雙方簽署貿易協定，成立貿易聯合委員會並定期舉行年會，1985 年雙方再簽定經濟與貿易協定。冷戰結束後，歐盟開始調整對亞洲的策略，1994 年歐盟提出對亞洲新戰略。1995 年歐盟首度提出「中歐關係長期政策」白皮書。這是第一次歐盟針對中國的書面且完整的政策報告，並將雙方關係的發展定位成戰略性的合作夥伴關係。直迄目前在長達三十年的雙邊關係，基本上一直朝向展開前所未有良性互動方向。由於此期間雙邊重心都放在內部發展，相較雙邊關係與美、俄、日之關係似略嫌鬆散。1996 年亞歐會議（Asia Europe Meeting, ASEM）的出現，提供了中、歐雙邊另一個互動平台。在冷戰後新的國際政經格局中，亞歐會議將原本亞、歐都以美國為中心的戰略格局，提供了三者三角關係的另一邊實線關係。中、歐關係透過亞歐會議，所起作用與角色，以及對未來雙邊關係之發展為何，是各方所關注之焦點，這也是本文所欲探討的重點。

以國家為主體單元的人類生存競爭，在全球化與區域化發展聲中，國際關係質變已悄然發生。亞歐會議是一跨洲之國際會議組織，雙邊以歐盟與東協二區域組織為始創者，此種跨歐亞二大洲性質會議出現國際舞台，相當醒目。但當亞洲方面加上中日韓三國，尤其是全球大國之一的中國，而歐盟又是此會議的成員之一，中國與歐盟的互動就格外引人注目。故本文特別針對中、歐在亞歐會議所起作用與角色試行探討，從全球化、區域化及地緣戰略觀點切入，並自「國際典則」（international regime）¹三大學派—權力、利益與認知三種不同面向的典則觀，針對中國與歐盟在亞歐會議中的關係進行檢視，以及「亞歐會議」於此間變數作用的發揮與否，進而探討中歐雙方的互動角色。

貳、國際典則

「國際典則」自為陸傑（John G. Ruggie）所提出後²，即成為國際關係理論研究的新顯學，並於學界中引起廣大的迴響與討論，而各方對於典則的定義亦莫衷一是³。目前，最廣為各界所接受者係由克瑞司勒（Stephen D. Krasner）所提出：「一組明示或默示之原則、規範、規則及決策程序；在此一基礎上，匯集某一特定國際關係領域中成員們的類似期望。」⁴

而隨著各家學派立論觀點的不同，「國際典則」又可分為新現實主義（neorealism）—權力觀、新自由制度主義（neo-liberal institutionalism）—利益觀，以及建構主義（constructivism）—認知觀等不同的典則觀⁵。其間的區分大致如下：新現實主義認為典則為中介變數，僅起邊緣性作用；⁶新自由制度主義認為典則雖係中介變數，但有時亦能起重

¹ international regime 在學界中的譯名莫衷一是、各有不同，台灣有的學者譯為國際典則、建制，而大陸學者有的則譯為國際機制、體制等，在此本文以為「典則」一譯最能兼容並蓄，因「典」有典範（paradigm）之意，而「則」有原則（principle）、規則（rule）之意；是故，本文在此採用「國際典則」一譯。

² 陸傑對「國際典則」的定義係：「一組為國家間所接受的一組共同的預期與規則，以及管理、計畫、組織與財務的承諾」，詳見 John Gerard Ruggie, "International Responses to Technology: Concepts and Trends," *International Organization* Vol. 29, No. 2 (1975), pp. 557-83.

³ 如基歐漢（Robert O. Keohane）對「國際典則」的定義則為：「關於國際關係特定問題領域的、政府同意建立的有明確規則的制度」，參見 Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 4.

⁴ Stephen D. Krasner, "Structural causes and Regime Consequences," in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), p. 2.

⁵ Stephen D. Krasner, *International Regimes*, p. 11; Oran R. Young and Gail Osherenko, "Testing Theories of Regime Formation: Finding from a Large Collaborative research Project," in Volker Rittberger ed., *Regime theory and international relations* (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 223-50.

⁶ John Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security* Vol. 19, No. 3 (Winter 1994/1995), pp. 5-49.

要作用，易言之，其亦可為獨立變數；⁷建構主義則認為「國際典則」為獨立變數，且建立之後將制約國家的行為；⁸然而，各派亦有擷取他人若干論點引為己論之處。是故，上述三大學派的觀點亦非絕對地涇渭分明，僅是側重之處的不同。

參、亞歐會議宗旨原則

亞歐會議於 1996 年成立，是一個區域性合作組織。目前其成員包括歐盟的二十五個成員國與歐盟本身，以及亞洲東盟十國加東北亞韓、日、中三國，共三十九個成員國，未來俄羅斯與紐西蘭可能也都將以亞洲國家身分加入。亞歐會議是一個非常特別的跨區域性組織，成員國必須是亞洲或歐洲地區的國家，其中歐盟又是以區域性組織身分成為會員之一，這在國際組織中也是相當特別的。亞歐會議初始是由新加坡所倡導，由歐洲的歐盟與亞洲的東盟兩個區域性組織加上中日韓為主，從國家生存發展來看是全球化與區域整合化聲中的產物，從地緣戰略觀點來看是經由跨歐亞大陸的聯合，掩蓋不住其平衡美國一超以及三大洲均勢制衡的特質。有政治經濟發展的考量，更有國家生存與安全的考量。

1996 年第一次亞歐會議在泰國舉行時，首度指出亞歐會議的宗旨是：為維護和加強和平與穩定的共同目標、為創造有益於經濟和社會發展的條件而努力。這一夥伴關係旨在加強亞歐之間的聯繫，從而為和平、全球穩定和繁榮貢獻，為此，會議強調亞歐與其他地區保持對話的重要性。使亞歐兩洲共同承擔加強兩大地區人民之間相互瞭解的責任⁹。這指出歐亞兩洲有必要透過對話發展全面新型互惠合作夥伴關係。

1998 年第二次亞歐會議在倫敦舉行，確立亞歐會議所遵循原則是：以平等夥伴關係為基礎；亞歐會議是一個開放漸進的過程；通過對話增進相互瞭解和理解；政治、經濟和其他領域三方並重；亞歐會議是非正式的、沒必要制度化等原則¹⁰。其中較特別要指出的是：亞歐會議以政治、經濟議題為主，方式是通過對話和非制度化等原則。這項非制度化原則在 2000 年第三次亞歐會議中通過的「亞歐合作框架」（The Asia-Europe Cooperation Framework (AECF) 2000）中¹¹，再度被提出確認。

首先從「國際典則」的權力來觀察，新現實主義認知國家對外行為的準則係生存是目的、權力是手段，以達到追求安全的目的；在生存的考量下，國家特別重視國際權力分配的狀態。而利益即權利，在追求權力時，國家不僅關切自身的絕對獲利，亦關切他國相對獲利的取得；兩者權衡之下，如何防止他國取得超越本國的相對獲利，遠較本國的絕對獲利更為重要¹²；故權力係國際關係中唯一的獨立變數，其餘變數則為權力分配的反映。亞歐會議在通過平等對話、非制度化下，僅是成員國尋求其利益的工具，亞歐會議作為國際體系中穩定區域間的平衡力量，也可視為參與國在其過程中追求國家最大利益之場所，由於其並無獨立性或約束力，充其量僅能作為國際關係中的中介變數。¹³

⁷ Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," in *International Security* Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), pp. 39-51. 如基歐漢與奈伊 (Joseph S. Nye, Jr.) 即將「國際典則」視為規範互賴環境下國家權力運作的變數，參見 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence* (New York: Harper Collins Publishers, 1989), p. 19；另一方面，基歐漢又認為「國際典則」能直接影響國家利益的形成與國家的對外行為，參見 Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (N.J.: Princeton University Press, 1984).

⁸ Andreas Hansenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes* (London: Cambridge University Press, 1997), p. 208.

⁹ <http://asem.inter.net.th/speeches/opening.ec.html>

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem2.htm

¹¹ http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_process/aecf_2000.htm

¹² Joseph M. Criecco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization* Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 495-502.

¹³ 如米謝摩 (John Mearsheimer) 即指出，「國際典則」僅係國家對國際權力分配狀態反映的考量，因此，典則對於國家行為並無獨立影響力。參見 John Mearsheimer, "The Realist Reply," *International Security* Vol. 20, No. 1 (Summer 1995), p. 82.

但從「國際典則」的利益來觀察，新自由制度主義接受新現實主義的國際無政府狀態（international anarchy）與國家中心論（state-centrism），但反對新現實主義所主張之權力無限轉移及體系結構論點，而對應提出問題領域（issue-areas）觀點—不同的問題領域內有其各自權力結構，且領域間的權力轉移有其限制存在。亞歐會議在透過對話發展全面新型互惠合作伙伴關係，並以政治、經濟和其他領域並重之下，說明亞歐會議之成立，對成員國而言雖係中介變數，但有時亦能起重要作用，例如其有助於亞洲認同的區域整合觀念形成就是¹⁴。尤其從亞歐會議平等互惠對話的多邊利益考量，只要亞歐國家間存在重疊利益，而合作有利於雙方的情況下，有條件式的區域間合作便有發生的可能¹⁵，而「亞歐會議」作用即於其間應運而生，扮演從中催化協助的角色。易言之，亞歐會議對成員國而言雖係中介變數，但亦可為獨立變數。

再從「國際典則」的認知來觀察，就建構主義的典則觀而言，國家行為者的認知於「國際典則」建立之初，有決定性的影響，因典則係與國家相互主觀建構而成，其一旦建立後，將制約國家的行為，起獨立變數的作用¹⁶。此觀點係相對於新現實主義的觀點以及新自由制度主義融合新現實主義及制度主義的觀點，建構主義引用社會心理學的社會互動與結構化途徑探討國際關係，強調主體與結構的關係乃是由雙方相互影響彼此所建構而成。亞歐會議在通過對話為維護和平與穩定目標、為創造經濟和社會發展的條件，加強亞歐之間的聯繫。使亞歐兩洲國家共同承擔加強兩大地區人民之間相互瞭解的責任。這說明亞歐會議通過對話瞭解方式，對成員國而言，亦能起創造規則與規範行為的重要作用，至少可相當程度制約成員國，亦即形成獨立變數。

肆、亞歐會議的結構

亞歐會議的宗旨與原則之一是推動亞歐地區之間相互了解合作，政治、經濟與社會文化是三個重點工作結構。¹⁷

隨著亞歐會議框架下開展的活動，透過兩年一次的國家元首會議與定期舉行不同領域不同層級的政府官員會議，再加上鼓勵獨立的基金會與民間的交流合作，許多非官方的論壇也納入亞歐會議的程序。其中國家元首會議已舉行五屆，其主要功能除增進亞歐國家元首情感交流，就主要議題面對面對話外，更能利用會議進行中進行實質穿梭外交工作。

經濟結構是亞歐會議最為重要的合作領域，亞歐會議內部經濟合作在各個層級展開。經濟合作更是歐盟在亞歐會議的主要重點，貿易政策、援助政策被歐盟視為發展歐亞關係的重要政策工具，對亞洲國家尤其是中國而言，經濟合作也是參與亞歐會議優先課題。第一、二屆亞歐會議時，中國總理李鵬與朱鎔基都發言指出：亞歐合作應將經濟放在首要位置，加強雙方經貿交流。與亞歐會議有關的經濟會議與推動的計劃論壇有經濟部長會議、財政部長會議、貿易與投資高級官員會議、亞歐信託基金（ASEF）、簡化貿易手續行動計畫（TFAP）、投資促進行動計畫（IPAP）、亞歐工商論壇（AEBF）等。另外還有非政府組織的亞歐工商論壇，已經舉行八次會議，亞歐工商論壇主席並參加經濟部長會議，經濟部長也參加亞歐工商論壇，非官方組織的論壇與亞歐會議官方形成良好互動。在經濟全球化與經濟安全位階全面提昇的新世紀，亞歐會議之相關經濟活動，無論是通過對話瞭解或論壇方

¹⁴ Han Sung-joo, "The future of the World and Asia-Europe Cooperation," speech delivered at CAEC Tokyo Conference, November 4, 1997.

¹⁵ Robert O. Keohane, "The Demand for International Regimes," in Stephen D. Kranser ed., *International Regimes* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1983), pp. 141-71.

¹⁶ Andreas Hansenclever, Peter Mayer and Volker Rittberger, *Theories of International Regimes*, (London: Cambridge University Press, 1997), p. 208.

¹⁷ 歐盟 2001 年 9 月文件：Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships，該文件提出政治經濟社會是亞歐會議三項主要工作。見 http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/summit4.htm

式，對亞歐兩洲國家而言，雖屬無強制力之中介變數，但會議、計劃、論壇、基金會所起的作用，可相當程度視之為獨立變數。

亞歐會議的政治結構就侷限於官方組織架構內，因為政治議題問題敏感，且根據亞歐會議宗旨原則，政治合作只能以政治對話為主，無法落實到實踐層次，就是在歐盟內部，歐盟也無法協調所有成員國對亞洲的政策一致，因此政治結構相對於經濟結構是相形鬆散，而且只有外交部長會議與臨時議題的高級官員會議。因此亞歐會議的政治結構僅能視為國際關係中的中介變數。

相對應於亞歐會議的成立宗旨與原則，加強兩大地區人民之間相互瞭解的責任，透過對話發展全面新型互惠合作夥伴關係。社會文化結構在亞歐基金會的促進人民交流增進理解的宗旨下，多年來舉辦與資助的活動相當受注目，尤其是無形中透過民間交流文化活動，包括科技、環保、移民、司法、電影、民族音樂等，對推動經濟與政治對話減少誤解隔閡，有其一定作用，對亞歐兩洲人民認知交流產生無形中之助益。其重要作用可視為國際關係中的獨立變數。

第一、二次亞歐國家元首會議，議題主要集中在經濟領域。前述基金與計畫都是初始會議討論重點，並隨後實施；第三次亞歐國家元首會議，提案與討論的範圍加大，甚至包括人權、移民、勞資關係、跨國犯罪、環保等問題，會後的幾份文件，還包括中東、朝鮮半島、印巴局勢以及反恐和大規模殺傷性武器等議題；第四次亞歐國家元首會議提出要在多邊國際組織和聯合國中，協調成員間政策，尋找出共同立場，還通過反恐研討會案，顯示政治對話逐漸擴大深化的實踐面。第五次亞歐元首會議¹⁸，再次討論包括人權、移民、貿易、WTO、犯罪、環保、反恐、中東、朝鮮半島、伊朗、伊拉克等問題，以及如何有效落實亞歐工商論壇等議題。從「國際典則」的權力、利益與認知來觀察，五次亞歐會議議題發展速度，幾乎就是同時說明其具有不具約束力中介變數特性，也具有成員國都會努力以赴的獨立變數特性，尤其是經濟議題已落實在相關計畫、基金與影響決策的亞歐工商論壇。亦即要用國際關係理論中國際典則三大學派去解釋亞歐會議，只能以互補解釋說明而非對立涇渭分明。

伍、 亞歐會議與歐中關係

歐盟政策不等於其 25 個會員國政策，歐盟雖擁有會員國讓渡的權限，而且並不能為會員國越俎代庖，但是能在不同程度上透過歐盟定期會議制度，資訊交流、協調、整合與影響其成員國。尤其歐盟以區域性組織加入亞歐會議，在亞歐會議內直接做成決定並產生影響，東盟並沒有。歐盟委員會與歐盟理事會主席是亞歐會議歐洲地區的協調員，歐盟委員會是實際參與亞歐會議決策程序者，亞洲方面則由東北亞與東南亞國家分別輪流選出各自地區協調員，因此歐盟委員會由於實際參與而熟知亞歐會議程序，亞歐會議成員自然都希望直接尋求歐盟委員會的支持。歐盟成員國關心亞歐會議議題不一步調不一，但都重視透過亞歐會議與中國打交道。與中國的互動過程主要的合作者不是歐盟，但是歐盟的官員參與各種活動，在亞歐會議內部是一個主要協調者角色，尤其在一些政治議題上與中國的合作，促進歐盟內部形成共識。歐盟在亞歐會議中關心的議題包括前述五次元首會議議題，從政治方面到經濟社會文化領域，基本上扮演一個積極的角色，由於歐盟角色的特殊，只有在亞歐會議這樣的國際跨洲機制中，才有一展身手實現對外目標的管道。

歐盟在 1994 年 2001 年提出兩份亞洲政策文件，分別是「走向新的亞洲戰略」（Towards a New Asia strategy）¹⁹和「歐洲與亞洲：增進伙伴關係的戰略框架」（Europe and Asia : A Strategic Framework for Enhanced Partnerships）²⁰，這是歐盟將歐洲各國相關政策整

¹⁸ http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/asem_summits/asem5/index_sum_concl.htm

¹⁹ <http://www.bpb.de/files/IL5317.html>

²⁰ <http://www.xs4all.nl/~tni/asem-offdocs/framework.pdf#search='a%20strategic%20framework%20for%20enhanced%20partnerships%202001'>

合的結果，也可說是歐盟的政策。「走向新的亞洲戰略」是在亞歐會議成立前提出，其戰略目標主要集中在加強與亞洲國家之政治經濟關係，推動亞洲國家經濟與政治發展，並保持歐盟在亞洲與世界的經濟地位。後一文件是在亞歐會議成立後提出，對亞洲戰略有所調整，除了對亞洲地理概念調整擴大包括紐、澳地區外，並強調亞洲地位對歐盟而言正快速上升，歐盟必須加強在整個亞洲地區的政經地位與合作，這在亞歐會議之後發表的文件，對亞歐兩洲成員國而言特別具有政策指標作用。

歐盟為增進與中國的關係，1995年歐盟曾提出的「中歐關係長期政策」文件指出：由於中國興起，成為區域與全球性角色，承認中國對歐洲的重要性，歐洲與中國在全球和區域安全利益、全球性議題、全球性經濟穩定、經濟競爭等方面具有共同的利益，因此需要擬定具體的對中國合作方案和政策。1998年3月歐盟再度提出「與中國建立全面夥伴關係」(Building a Comprehensive Partnership with China)政策報告書。報告內容除了強調提高雙邊的高層政治對話、加強在人權方面的研討與合作之外，同時也支持中共的經濟改革以及納入世界貿易體系。2001年5月，歐盟第三次發表「歐盟對中國策略報告」(EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy)²¹，除了強調執行1998年報告的實施外，也進一步重申未來發展的五項目標：一是經由與中國的政治對話，將中國進一步納入國際社會；二是支持中國轉變為一個開放的社會；三是進一步使中國融入世界經濟；四是善用歐盟合作項目與資源；五是提升歐盟在中國大陸的形象與知名度。2002年3月歐盟提出「到2006年的中國戰略」，預定在五年內提供二億五千萬歐元援助計畫。其中50%援助用於建立和加強制度以應付中國對世界貿易組織應有的責任，以及用於協助社會安全制度的改革，以減少貧窮和降低經濟改革的副作用；30%用於持續發展，協助中國在環境保護、社會發展與經濟成長之間保持均衡；20%用於推動法治、孕育草根民主和公民社會，以及保護經濟、社會、政治和公民權利。²²

2002年4月11日通過「歐盟對中國策略報告書」(Report on the Commission communication on an EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy)²³。其中還談到為兩岸關係的發展，台灣參與「亞歐高峰會」(ASEM)有助於北京與台北恢復對話。其後同年9月，中、歐雙方於在丹麥哥本哈根所舉行的亞歐高峰會議後召開第四次歐盟中國高峰會議。2003年9月歐盟公佈「中國歐盟：成熟夥伴關係的新戰略調整」(EU-China: Commission adopts new strategy for a maturing partnership)文件²⁴。2003年10月13日歐盟部長理事會更通過另一文件(A Maturing Partnership--shared interests and challenges in EU-China relations)，都是希望進一步強化與中國各個領域的關係。期間職得令人注意的是歐盟與中國的互動，從亞歐會議舉行以來頻率明顯升高。

中國在亞歐會議中雖未扮演積極推動角色，但是無論歐洲國家還是亞洲國家，都希望將中國納入到此一跨洲的合作框架中，中國是一大國，以土地人口政經實力言，從亞歐會議成立宗旨來看缺少中國就缺乏意義。尤其從亞洲看歐洲，要找一旗鼓相當對手，莫非代表歐洲的歐盟，從歐盟看亞洲，也是以中國為最主要對手。亞歐會議發展初期，中國主張以經濟合作為重點而且並不是那麼積極，但是由於國際社會變化以及亞歐會議的進展，中國日益重視國際多邊機制，更積極參與亞歐會議，尤其是911事件後，第四次亞歐會議中國將政治對話視為優先議題，極大程度顯示出中國希望開展與歐盟的政治關係。中國愈來愈積極參與亞歐

²¹ Commission of the European Communities, *EU Strategy towards China: Implementation of the 1998 Communication and Future Steps for a more Effective EU Policy*, COM(2001) 265, (Brussels, Office for Official Publications of the European Communities, May 15, 2001).

²² http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/csp/index。

²³ European Commission, *Bulletin of the EU4-2002, Relations with Asia* (6/13), point 1.6.74.

²⁴ 2003年9月10日 歐盟公佈編號 IP/03/1231 文件見

http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/intro/index.htm

會議相關政治經濟社會文化議題，許多議題顯示出中國與歐盟之間有愈來愈多的共同利益，包括主張多極化國際體系、維護聯合國功能地位等。例如在亞歐基金會架構下，中國從1999年到迄今，舉辦了十餘次有關亞歐間文化、人權、商貿、電影、音樂、青年議員交流會與展覽²⁵。從中國內部發展看，中國需要國際社會合作，而透過亞歐會議開展與歐盟之間溝通聯繫合作管道，對中國是一新機遇。因此，2003年10月13日中國提出「中國對歐盟政策文件」，前言中強調：「歐盟是世界上一支重要力量。中國政府贊賞歐盟及其成員國重視發展對華關係。中國政府首次制訂對歐盟政策文件，旨在昭示中國對歐盟的政策目標，規劃今後五年的合作領域和相關措施，加強同歐盟的全面合作，推動中歐關係長期穩定發展。」²⁶而且系統的論及中國與歐盟建立全面伙伴關係的戰略目標，其範圍包括政治、經濟、教科文衛、社會司法行政和軍事五大方面，此一文件提出時間在中歐高峰會期間，且歐盟部長理事會同時也提出一份前述之文件，充分顯示出在亞歐會議之後，中歐雙方所出現的互動新型實質中、歐關係。

與此並進的是最具份量的中歐高峰定期會談（EU—China Summit），從中歐雙方發布有關雙方關係文件的時間對照雙方高峰會談時間，不難發現雙方正從各種管道促進雙邊關係：首次中歐高峰會談於1998年四月在倫敦舉行；第二次於1999年十二月在北京舉行；第三次於2000年十月也在北京舉行，第四次於2001年九月在布魯塞爾舉行；第五次於2002年十月在丹麥哥本哈根所舉行的亞歐高峰會議後召開高峰會議；第六次於2003年十月在北京舉行；第七次於2004年十月在荷蘭海牙舉行。幾次高峰會談重心都在強調雙方的戰略夥伴關係，尤其是最近一次第七次會談強調要從當前成熟的戰略夥伴關係更上層樓，議題包括人權、WTO、經濟合作以及軍售解禁問題²⁷。最近雙方正為中國制定「反分裂國家法」，歐盟可能延長禁止軍售期限問題頻頻接觸。

如果再對照五次亞歐會議舉行地點，從1996年在曼谷、1998年在倫敦、2000年在漢城、2002年在哥本哈根、2004年在河內來看，亞歐會議與中歐高峰定期會談時間、地點二者重疊相關性頗高。似乎可視之為中歐將亞歐會議未能討論獲得落實的議題延長在會後進一步討論，而歐盟與中國在此期間所發表的雙方關係文件，更可視為相互呼應落實。易言之，近年歐盟與中國的高峰會可視為是利用亞歐會議之際，亦即亞歐會議互動的延長，有關政策報告與文件之發表，也是雙方會談成果的呈現。因此亞歐會議對中歐雙方而言，有從初始的中介變數朝向獨立變數接近現象。易言之，其亦可為獨立變數。

陸、對亞歐會議與歐中關係的展望——代結語

中國與歐盟之間存在密切的政經與科技合作關係，中國近二十年的快速茁壯，歐盟當局不能不搶搭中國列車，以免喪失可能獲致的利益。2004年中歐貿易額為美金一千七百七十二億八千萬美元，同比增長33.6%，歐盟超過日本和美國成為中國第一大貿易夥伴，中國則是歐盟第二大貿易夥伴。歐盟同時也是中國累計第一大技術供應方和累計第四大實際投資方，歐盟也已成爲中國第四大外資供應者，中歐關係進展之快速可見一般。²⁸

在國際事務上歐盟除希望中國扮演更重要的角色，更認為中國不久將來有機會在世界性事務上，與美國的超強地位相抗衡。從國家發展戰略角度來觀察，長期處於美國陰影下的歐盟，顯然希望藉由與中國建立更密切的戰略夥伴關係，聯手制衡美國。

²⁵ <http://www.asef.org>

²⁶ 人民網北京詳細內容見 <http://www.people.com.cn/BIG5/shizheng/1024/2131241.html>

²⁷ http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/summit_1204/ip04_1440.htm

²⁸ 至2004年十月，已有一萬九千一百九十三家歐盟國家公司在中國設立，依據合約，來自歐盟的資金高達七百二十四億四千六百萬美元，實際流入中國的資金已達四百一十七億四千萬美元。
<http://www.cdn.com.tw/daily/2005/02/27/text/940227g9.htm>

亞歐會議自 1996 年迄今已召開五屆，雖然亞歐會議的宗旨指出：亞歐會議旨在加強亞歐之間的聯繫與對話，使亞歐兩洲共同承擔加強兩大地區人民之間相互瞭解的責任。亞歐會議所遵循原則是：一個開放漸進的過程，通過對話增進相互瞭解和理解，是非正式的、沒必要制度化。但是多年來亞歐會議參與國重視參與該會議則是不爭之事實。尤其是經由亞歐會議亞洲國家所出現的「亞洲認同」，是亞洲成員國所公認的成就。對歐中雙邊關係而言，利用亞歐會議國家領導人見面之機會，順便安排領導人高峰會，所達成雙邊關係之成就，以及由亞歐會議所延伸出來的各層級與各種不同議題會議，所達成的成效尤其是令人矚目。

從歐盟的「與中國建立全面夥伴關係」「歐盟對中國的戰略」「中國歐盟：成熟夥伴關係的新戰略調整」等對中國關係主要文件，可認知到亞歐會議內的合作有效的增進雙方互信，最後促成中國回應歐盟的「中國對歐盟政策文件」，可以認知到雙方都有加強雙邊關係的共識，而且其合作空間是無限的。如再對照亞歐會議：以平等夥伴關係為基礎；通過對話增進相互瞭解和理解；政治、經濟和其他領域三方並重；亞歐會議是非正式的、非制度化等宗旨原則與運作過程，應可以從兩方面來觀察：一是中歐雙方體認到亞歐會議成員多，主要是促進對話相互瞭解，建立實質多邊關係不易；一是中歐雙邊直接建立實質合作關係才是捷徑。中國與歐盟關係的發展在亞歐會議舉行之後，由前述其實質關係快速發展，很難令人不會將之視為亞歐會議的「外溢」成效之一。果如此，則亞歐會議對中歐雙邊關係形成之助力，其重要作用亦可視為國際典則中的獨立變數。

但未來中歐的關係，在全球化與區域競爭聲中，基於地緣戰略與國家發展戰略考量，必將在目前已有基礎上順勢快速發展，而且將以兩大國之姿態進行緊密接觸。由於亞歐會議的宗旨與原則是對話增進相互瞭解和非制度化的結構，加上以亞歐會議龐大身軀動作遲緩的角色，對快速發展中的中歐關係而言，勢將落居邊緣配角地位。過去中歐透過亞歐會議召開之機會，來加強其雙邊實質關係，或進行雙邊高峰會議，可能已不敷全球化浪潮席捲而來的眾多國際議題，中歐雙邊更加緊密的接觸已刻不容緩，故亞歐會議的結構如不改變，成員間的合作關係就不可能像歐盟內部的緊密合作關係般。易言之，亞歐會議對歐中關係而言，國際典則觀所指獨立變數角色未來將逐漸淡化脫離並被中介變數所取代。

ASEM and the Relationship Between EU-China : An International Regime Perspective

Abstract

After the Cold War, EU adapted a new strategy on Asia. Asia-Europe Meeting (ASEM), founded in 1996, provided a platform for direct interactions between EU-China. To react EU China created "China policy towards EU".in 2003. In the new situation of the world, ASEM is creating a third line of interaction among the Triangle of USA, EU, and China. The key discussion of this paper involves the roles that EU and China play in ASEM and the future development between these two countries. Under globalization and regionalization, this article will research ASEM and the relationship between EU-China from the international regime : a power-based, interest-based and knowledge-based perspective.

Key words :

ASEM EU international regime relationship between EU-China

全球化與區域化浪潮下的兩岸統合

蘇宏達

中央研究院歐美研究所

一， 前言

兩岸統合思維最早見於一九八〇年代以來關於「中華經濟圈」或「華人共同市場」的構想，希望藉著經濟同步發展，維繫兩岸三地的共存共榮。一九九〇年代末，張亞中教授根據歐盟經驗，正式提出兩岸統合論，主張透過功能性合作，建構兩岸新關係。二〇〇一年初，陳水扁總統首次引用統合論，主張透過文化和經貿統合，緩和兩岸關係。統合遂成為兩岸關係中的熱門議題。兩岸分別加入「世界貿易組織」後，使得雙方得以透過這個國際組織的新架構，展開正常而全面的經貿往來，而在世貿組織架構下建立一個雙邊商務糾紛解決機制則為發動兩岸統合的可能途徑之一。經由這個途徑，兩岸可以培養互信，並建構第三主體，成為雙方共同認同的對象，以及台灣與國際社會的新聯繫，解決兩岸交往中相互定位和台灣國際地位兩大問題。

不過，上述統合思維卻在全球化和區域化的浪潮下受到質疑。一方面，兩岸雖然因全球化和區域化而重新建立聯繫，但卻產生嚴重不對稱的依存關係，直接威脅台灣的自主地位。與此同時，中共企圖透過區域化發展，孤立台灣，進而引發台灣向美日等國尋求簽署貿易協定的反制，將雙方推向對立的兩極。在這個情況下推動兩岸統合，無異將加速台灣對大陸的依附，也不利台灣的反制策略。

本文卻是要論述，即使在全球化和區域化的浪潮下，兩岸統合只須稍加修正仍是台灣解決兩岸關係的最佳策略。筆者因此提出以兩岸統合為核心，以雙邊經貿協定網和多邊自由貿易區為兩翼的三個圈圈策略，認為是台灣回應全球化和區域化浪潮下兩岸關係的最佳抉擇。全文除前言和結論外共分兩個部份，先論述全球化、區域化及其對兩岸關係的衝擊，然後分析如何透過兩岸統合回應上述趨勢。

二， 全球化與區域化浪潮

(一) 全球化

「全球化」在廿世紀最後十年成為時髦的名詞和趨勢，主要指稱一個在貨物、勞務、人員、資本以及資訊自由流通的全球市場之興起。其實全球市場的形成最早可以追溯到十五、十六世紀新航路發現的時代，隨著跨洲航運和歐洲殖民主義興起，全世界都先後被吸納進這個以西方文明為核心的全球市場之中，五大洲分別被幾個主要強權瓜分為不同的殖民帝國，代表著不同的獨佔市場。各個強權透過關稅壁壘，對外保護本國產業，對內建立單一市場。沒有被殖民的國家，則淪為列強瓜分的市場和原料供應地，被迫降低關稅、撤銷各類保護、任由西方企業宰制。十九世紀後半期，日本、美國和德國相繼崛起，雖然改變了世界權力的分佈和殖民帝國的版圖，卻沒有扭轉前述全球市場形成的趨勢：世界仍被分割為幾個不同的獨佔市場，各以一個列強為核心。要等到廿世紀中期共產主義興起與殖民帝國瓦解後，全球化才出現了新的趨勢，整個世界被區分為三個經濟板塊：以前蘇聯為首的共產國家，被排除

在以西方工業國家為首的跨國市場之外，自成一以計畫經濟為核心的經濟集團；標榜著不結盟的第三世界國家，鑑於被殖民的痛苦記憶，遂採取國有資本和保護政策，與西方工業集團保持區隔，自樹一幟；至於那些藉由美國軍力保護並信仰自由貿易的西方國家及其同盟則自成一經濟體系。在美國的援助下，西歐於六〇年代復甦以及東亞在七〇年代後崛起，遂和北美透過貿易、投資、通訊、傳播等國際交往媒介，形成一個互賴競爭卻又共存共榮的經濟板塊。這個板塊自一九六〇年開始即不斷降低關稅及非關稅障礙，朝著貨物和勞務自由流通的跨國共同市場邁進。到了一九九〇年代初期，全球市場發展又經歷第三次大變動：民主化的東歐和俄羅斯，改革有成的中共以及揚棄保護主義的第三世界國家紛紛融入西方跨國經濟體系，一個以西方工業國家為核心、以自由貿易為基礎、以全球為範疇的共同市場遂逐漸形成。

（二） 區域化

「區域化」則是指在兩個以上的國家間建立一個人員、貨物、勞務、資本和資訊自由流通的跨國市場。「區域化」在二次大戰後發軔於西歐，並曾在六〇年代風行一時，間接引發了南美及東非等地的區域統合運動，但在七〇年代國際金融體系重組和石油危機的衝擊下歸於沈寂，要等到一九八〇年代中期才重新活躍於國際舞台上，並自一九九〇年代以降與全球化相互輝映，左右著國際關係。根據世貿組織統計，當前全球共有一七二件已經生效的區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA），另外還有六八件尚待協商簽約，合計共二四〇件。其中一二四件係於一九九四年十二月以前知會「關稅暨貿易總協定」，其餘一一六件則是在一九九五年元月以後才知會世貿。

「區域化」自一九八〇年代中期以來躍登國際舞台，實與前述的全球化趨勢遙相呼應。依照以亞當斯密為首的古典經濟學派觀點，放任市場自行運作，是經濟發展最佳模式，政府對市場的干預則是愈少愈好。按照這個邏輯，政治疆界阻礙了市場運作，消弭這個疆界，建立一個無國界的大市場，最符合人類的整體和個體利益。倘若一個全球市場無法建立，那麼一個區域性的跨國市場也是一個不錯的選擇。市場合併和經濟統合將撤除原先的政治保護，促使企業間優勝劣敗，不但可以淘汰低效能的企業，還可以壯大健全的企業，同時普遍提高企業效能；此外，經濟統合擴大了那些投資金額龐大但回收期長的產業的發展空間，統合內部的貿易量也將隨著各項障礙撤除而增加。這些趨勢都將加速統合內部的經濟發展。換言之，區域統合只是全球化的替代品，當全球市場得不到進一步發展時，區域市場就會取而代之。

此外，區域化趨勢的加速發展也與歐洲統合運動的成就息息相關。歐洲統合發軔於一九五〇年五月的「舒曼計畫」，並在一九五八年推動建立關稅同盟及共同市場。一九八七年「單一歐洲法」生效後，歐洲統合加速發展，於一九九二年底完成人員、貨物、資本及勞務四大流通的單一市場，於一九九三年成立歐洲聯盟，於一九九九年成立經濟與貨幣聯盟，發行單一貨幣。與此同時，歐洲共同體也由最初的六國擴大至十五國，成為全球最大的經濟體，不但成功地化解了德法數百年來的仇恨，還建構了一個跨國命運共同體，大大提升了各成員國在國際經貿舞台上的地位。歐洲統合的成就不僅吸引了周邊國家的加入，也引發了其它地區的區域統合運動。

亞太地區的經濟成長也加速了區域化的發展。一九八〇年代，日本躍升為全球第二大經濟體，年經濟增長率更超越其它歐美工業化國家，東亞四小龍也急速竄起，被譽為「新興工業國家」（New Industrial Countries, NICs），之後的東南亞各國與中國大陸則被視為東亞下一波工業化的後繼者，有序的「雁行模式」勾勒出一幅完整的東亞經濟圈。一九九〇年初期日本泡沫經濟幻滅，大陸經濟高速發展之後，上述的「雁行模式」遂改為「雙火車頭模式」：日本的科技和資金，加上大陸的市場和生產，支撐了整個東亞的經濟發展。東亞經濟發展一方面使得區內的貿易總量及比重不斷上揚，以台灣為例，一九八四年台灣對美貿易依賴度近五成，但二〇〇一年，大陸已與美國同為台灣最重要貿易夥伴，各佔台灣出口二成。另一方面，各類區域統合構想也不斷被提出，馬哈地力倡東亞集團，美澳紐主張亞太合作，

部份華人學者高喊「中華經濟圈」，泰國提出東協自由貿易區，中共則拋出「10+1 自由貿易區」，日本即回應「10+5 自由貿易區」計畫。新興的東亞經濟和亞太貿易，遂成為各方藉由統合建構角逐權力的場所。

（三）對兩岸的衝擊

全球化與區域化對兩岸最大的衝擊是將政治對立的兩岸納入同一個經濟體系及次體系之中，進而搭建起雙方往來的管道。在一九七八年以前，兩岸分屬西方及共產兩個截然不同的經濟板塊，互不往來。待鄧小平啟動改革開放後，大陸遂逐漸脫離共產經濟板塊，融入西方資本主義市場經濟，與台灣同屬一個經濟體系，並逐步成為亞太新興經濟強權，成為東亞次體系的要角。一九八七年以來的台灣大陸政策，似可以被視為針對上述發展的被動回應。上述全球體系及亞太次體的組織化及機制化遂成為兩岸關係的新架構：雙方於一九九一年同時加入「亞太經濟合作會議」（Asian Pacific Economic Cooperation, APEC）則是彼此藉由區域架構建立雙向交流的嘗試，二〇〇一年底及二〇〇二年初分別加入世貿組織則是雙方共同加入全球市場並可能藉此建立雙邊往來的起點。

全球化和區域化也同時將兩岸曝露在跨國市場的衝擊下。據「國際貨幣基金」（International Monetary Fund, IMF）統計，每日有近八兆美元的私人資金在全球市場上流通，而國際貨幣基金全部的資金不過二千七百億美元，即使是外匯存底最豐厚的前五個國家或地區（日本，大陸，台灣，南韓及香港）合計尚不及一兆美元。這使得許多外匯短少的國家，時時都有可能遭到國際炒手的攻擊，因短期資金的大量進出而導致經濟和金融動盪不安，進而引發區域性甚至全球性的金融風暴。這種不安誘發了各國在經濟上的合縱連橫，加速了區域化的發展。二〇〇〇年東協「10+3」清邁會議上，各國同意在貨幣政策上合作，以穩定地區金融情勢；本年三月廿八日，中共和日本簽署雙邊貨幣換匯協議，同意在必要時相互提供卅億美元以內的短期流動資金，以維護貨幣市場穩定。

全球化和區域化雖然迫使兩岸建立了間接的交往，也形成了某種共同利益，卻也引發雙方競相建構區域化，以孤立或抗拒對方的發展。由於中共佔有地緣、政治和經濟的優勢，遂使得區域化成為中共孤立台灣的手段之一。二〇〇一年六月上海合作機制成立後，中共總理朱榕基又於十一月宣布將與東協十國共組「10+1 自由貿易區」，同時持續排除台灣於東協「10+3」會議機制之外。依據日本經濟研究中心估算，倘東亞自由貿易區成立而台灣被拒門外，則台灣每年國內生產總額成長率將減損 2.56%。面對中共的壓力，台灣一方面積極與新加坡及紐西蘭展開簽署自由貿易協定談判，另一方面則向美日分別提議簽署類似協定，同時呼應日本「10+5 自由貿易區」構想，以及美國「資源統合方案」（Integrated Sourcing Initiative, ISI）的策略，企圖抵擋中共主導區域化的攻勢。當全球化迫使兩岸交流往來時，新一波的區域化卻可能將雙方推向相互抗衡的兩端。尤其，區域化會增加區域內國家對區域內主要經濟體的進出口依存度，形成一種不平等的經貿關係。以二〇〇一年為例，加拿大對美國出口依存度為 88.7%，進口為 65%，但美國對加拿大進出口依存度僅 22.5% 及 18.5%。同期墨西哥對美國進出口依存度為 88.7% 及 72.5，但美國僅 14% 貿易出口至墨西哥，僅 11.9% 進口貨來自墨西哥。去年，台灣對大陸出口依存度已達 19.6%，進口為 5.5%，大陸對台灣的進出口依存度則分別是 11.23% 及 1.88%，這種向大陸傾斜的經貿依存關係，也讓台灣朝野惴惴不安。

三， 兩岸統合的回應

（一） 兩岸統合的設計

兩岸統合思維最早見於一九八〇年代以來的「中華經濟圈」或「華人共同市場」的構想，希望藉著經濟齊步發展，維繫兩岸三地的共存共榮，但對於如何突破三地分治以及兩岸對立的藩籬著墨並不多。一九九〇年代末期，兩岸統合正式被張亞中教授提出後，統合頓成兩岸關係的新思維，甚至被陳水扁總統在二〇〇一年引用為未來大陸政策可能的考慮之一。

兩岸統合的假定是大陸經濟將持續成長膨脹，台灣對大陸的經貿依賴也會隨著上升。面對這股向大陸傾斜的市場趨力，台灣不可能長期靠著「戒急用忍」的政治管制去阻擋，而是要參考歐盟發展的成功經驗，採行功能途徑中「以經濟統合來建造國際和平」以及「經濟統合應始於一固定的領域之內」的兩個思維，創建國際法上的新主體，來發展兩岸關係。

但不論是依據新功能途徑，還是歐盟實踐經驗，建立協商機制，都是啟動統合的第一步，也是兩岸關係制度化中最困難的一部份。由於中共堅時台灣是中國不可分割的一部份，台灣又傾向維持當前分治分屬的現狀，同時要求平等對話，遂使兩岸遲遲無法建立一個「平等對話並具簽約能力的架構」。儘管大陸海協會和台灣海基會的對等交流，尤其是一九九三年四月新加坡辜汪會晤，曾經成功地避開了兩岸定位的問題，開啟了雙方往來的大門，將模糊策略發揮到極致：中共堅持台灣是中國的一部份，卻又同意兩岸關係「不是中央與地方」，所以兩會可以對等談判；台灣則強調兩會的平等地位，刻意迴避中華民國主權是否仍及於大陸、台灣是不是獨立於中國的尷尬。然而，「兩會模式」只開啟了交流，上述的模糊策略本身就是建立在不清楚定位兩岸關係的前提下。殆李登輝提出「兩國論」，中共回以政策白皮書後，這個模糊空間立即被壓縮，在兩岸定位問題上雙方再度針鋒相對：中共視台灣為中國的一省，兩岸屬「特殊的中央與地方之國內關係」；台灣則視兩岸為「特殊的國際關係」，或為「一國兩實體的特殊關係」。

兩岸入世讓雙方建立「平等對話並具簽約能力的架構」露出了一線曙光，因為世貿組織提供了兩岸在主權糾葛和政治衝突中建立商務關係的法律架構。就中共而言，台灣和香港是「中華人民共和國的單獨關稅區」，依其「對外貿易法」第四三條，台港與「中國主體」間的經貿關係，不適用該法，屬於特殊的國內經貿關係。台灣與大陸入世後，中共係以香港模式解釋在世貿組織架構下的兩岸貿易交流，並不違反一國中國原則；對台灣而言，依據民國八十年三月行政院院會通過的「國家統一綱領」及同年九月開始施行的「台灣地區與大陸地區人民關係條例」，兩岸交往屬特殊國內關係，係「一個中國內兩個對等政治實體」的關係，在世貿架構下和大陸進行直接貿易，也完全合法；即使從「兩國論」及台灣獨立的角度分析，在國際組織架構下和大陸經貿往來更能凸顯「兩岸係平等經濟國度」的事實，符合「特殊國與國關係」的意涵。也就是在這種各方都能自圓其說的模糊下，世貿組織提供了兩岸急須的經貿往來法制架構，即前述發動統合時所必須之「平等對話並具簽約能力的架構」。

至於兩岸統合的啟始領域和統合路徑，有的主張沿著功能主義的邏輯，從政治敏感度低的農漁合作或其它功能性事務著手，累積未來政治和解的能量；有的則傾向先化解政治對立，就兩岸關係簽署「中程協定」(modus vivendi)，建立一個穩定的政治架構，提供雙方在非政治領域合作的空間。筆者則以為，在世貿組織架構下建立一個「雙邊商務糾紛解決機制」則是兩岸統合最佳啟始點。世貿與關貿總協最大的差異之一就是貿易爭端解決機制(Dispute Settlement Body, DSB)的強化，提供了兩岸在國際組織架構下解決相關經貿糾紛的法律管道。依據世貿組織協定附錄二「關於爭端處理程序」，這個機制的運作包括了協商、訴訟和仲裁賠償等三個部份，對會員國俱有強制力。這個機制並不是要取代當事國自行協商的管道，而是彌補傳統雙邊解決衝突機制的不足，「整個程序之重點並不在於最後裁決之作成，而係在於爭端之當事國應儘可能地透過諮商方式解決爭端。」「即使在有關之案件進入整個程序的其他階段之時，涉案國仍隨時得以諮商和調解之方式解決爭端。」也就是說世貿組織仍然鼓勵雙邊機制，惟有在雙邊協商無法解決問題時才訴諸世貿的多邊機制。就兩岸經貿往來而言，世貿組織一方面提供了台灣和大陸解決商務糾紛的管道，另一方面也不妨礙兩岸建立起一個雙邊機制，防範和解決彼此的貿易爭端。

(二) 兩岸統合的意義

在世貿組織架構下建立兩岸商務糾紛解決機制，發動兩岸統合，筆者以為完全符合兩岸以及美國的利益。台灣受到經貿依賴大陸日深以及美國要求台海穩定的壓力，勢必要提出一個具體可行的兩岸關係規劃方案，同時滿足台灣人民，中共政權與大陸人民以及美國政府。

透過上述兩岸統合的建構，雙方關係將一步步地走向法制化（legalization），台灣不但以平等的地位和大陸共同規劃兩岸交往，同時還可以建立具有獨立審判和解釋約文的兩岸司法機制，穩定兩岸關係。台灣倘不滿兩岸機制的裁決，仍可訴諸世貿組織，所以完全無損原來應當擁有的會員權利。尤其，透過上述途徑，台灣可以一步步地評估並發展以大陸為腹地的長期發展戰略，又因直接參與兩岸機制的運作，不必擔心有被大陸併吞之虞。上述途徑不僅可以緩和台灣內部對兩岸關係定位的爭議，還可能爭取海外非台籍華人的支持，甚至在大陸形成一個對台政策的議題和討論。最後，台灣可以透過兩岸統合所創造出國際法的新主體，而非中華人民共和國，來拓展對外關係，和國際社會建立正式的法律聯繫，達到當前彈性外交或台灣獨立所無法達成的目的。

就中共而言，據大陸學者曹建明分析，中共當局極不願意世貿組織的仲裁機制涉入兩岸經貿往來，因為如此不但凸顯台灣與中國互不相屬的對等地位，更予西方強權干涉台海之機會。中共甚至認為受歐美操縱的世貿組織根本不可能秉公處理兩岸經貿糾紛，不是偏袒台灣，就是趁機勒索。捨世貿機制而致力建立一個兩岸商務機制，實踐中國人內部事務由中國人自行解決的原則，無異更符合中共的利益。尤其，中共外交雖然佔有極大的優勢，但是這個優勢既非絕對，也不是永恒。美「中」建交，中共進入亞銀，又與沙烏地阿拉伯及南非建交後，中共對台灣的外交封鎖已達到頂點，但是台灣的國際地位並未因此一落千丈，反而因採取彈性作法並配合內部的民主化和國際環境的巨變，迂迴由亞銀和世貿重返國際多邊組織，再逐步提升和非邦交國的雙邊關係。台灣獨立於中華人民共和國之外已是一項國際社會絕大多數成員默認的事實，只是尚未給予承認而已。即使中共將中華民國的邦交國數減低至個位數，除造成島內人心浮動外，事實上並無損於台灣的國際地位。除非中共有能力以武力逼迫台灣屈服，否則勢必要另闢途徑，重新建構兩岸關係。尤其，中共一味在國際空間上壓迫台灣，只會迫使後者愈來愈倚靠美國和日本的支持，距離中共夢想的統一更遠。最後，統合將提供中共說服台灣人支持最終統一的管道。德國經驗證明，當事雙方人民都達成統一共識後，任一個境外強權都不能再置喙一詞。

對美國來說，由功能途徑統合來穩定兩岸關係，一方面可以化解中共武力犯台的危機，另一方面減緩台灣可能宣布獨立的壓力，完全符合美國堅持一個中國以及和平解決衝突的台海政策。除此之外，上述功能途徑可以藉由兩岸關係的法制化，催化中國的法治政治，將中國進一步納入以美國為首，西方文明為底的國際體系。再者，兩岸統合並無損美國與台灣間的特殊關係以及其後所代表的極大利益，還可以讓美國自兩岸僵中逐漸解套，和中國建立一個較長遠和穩定的正常關係，完全符合美國在東亞和全球的戰略利益。

兩岸統合係以建立商務糾紛解決機制為起點，創建國際法新主體（如中華自由貿易區、中華經濟共同體等）為目標，然後透過這個創新的主體建構兩岸關係，同時重建台灣與國際社會的法律聯繫。依歐盟模式，統合主體可以國際組織的身份和其它官方國際組織簽署協定，建立正式官方關係。台灣暨為此新主體的一分子，自當可以透過這個法律管道，如以「中華自由貿易區—台灣代表團」方式，重建和其它官方國際組織的法律關係。於是，在國際官方組織內，則有中華人民共和國代表團，執行正式會員國的權利義務，但同時在又有一個包括台灣和大陸代表團在內的中華自由貿易區代表團，享有觀察員甚至一般會員的權利。無論在多邊或雙邊關係裏，中華人民共和國大使館或代表團仍享有正式的外交待遇，台灣則可透過「中華自由貿易區(台灣)代表團」而享有國際組織外交人員的待遇，形成「兩岸國際不對等共存」。對中共而言，這個模式並不損及「一個中國主權完整」，又能順利重建台灣與國際官方組織及第三國的正式法律聯繫，加上台灣是透過兩岸共築的新主體重建國際聯繫，中共其實也參與了台灣對外的聯繫，故無由擔心台灣藉此走向反華，反而是將兩岸統合與台灣國際地位聯繫在一塊，成為正相關：愈統合，愈互信，台灣國際聯繫愈強。對台灣來說，係透過兩岸共築的新主體而非中華人民共和國重建國際聯繫和兩岸關係，本身又是這個主體的一分子，享有否決權，所以也無須擔心被中共併吞。

(三) 兩岸統合的修正

依照兩岸統合的推論，新建構的國際法第三主體，不但能夠提供兩岸交流的管道，還可以發揮治理功能規範雙邊關係，同時成為雙方超越國共內戰和統獨爭議的新認同對象。與此同時，新主體俱有國際人格，可以尋著歐盟模式和其它官方國際組織以及第三國建立正式的外交關係，重新建立台灣和國際社會的法律聯繫，一舉解決兩岸關係中最棘手的相互定位及台灣國際地位問題。

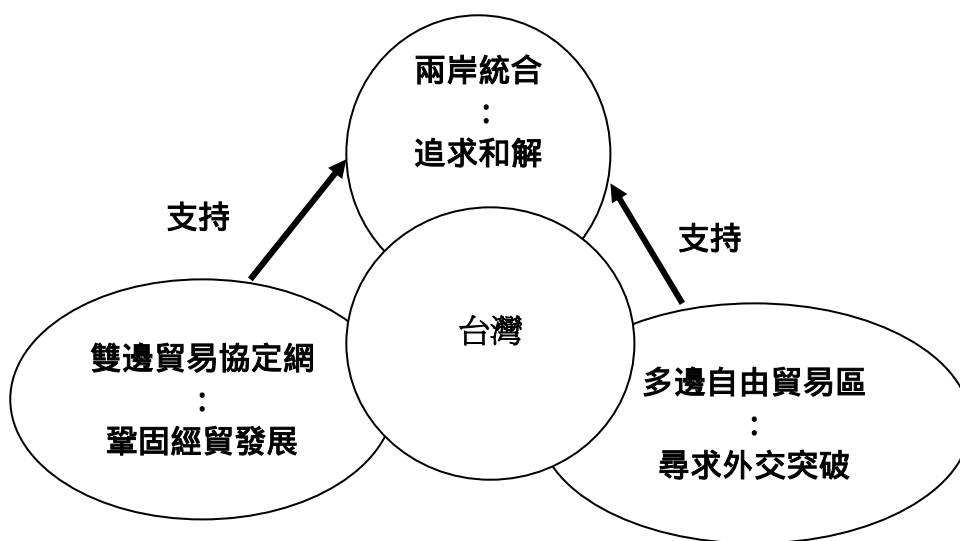
但是，全球化和區域化的浪潮，雖然一步步衝破了兩岸交往障礙，將雙邊經貿關係推向正常化，卻也使得台灣的發展愈來愈地依存於大陸經濟體。在這種「經濟依賴日深，政治對立未減」的情況下發動兩岸統合，豈不是驅魚入淵，加速台灣成為大陸的經濟附庸，甚至政治傀儡？尤其，異於歐盟經驗，台灣與大陸幅員差距甚大，大陸又不是一個民主法治國家，而且還不放棄武力犯台，這種一大一小的雙邊統合如何能發揮歐盟多邊統合的功能，化解彼此間的仇恨，進而打造共織未來的命運共同體？在美國布希政府一改柯林頓時期與中共建立夥伴關係的交往政策，而給予台灣強烈支持之際，台灣有必要發動兩岸統合緩合兩岸關係嗎？

筆者以為，兩岸關係是廿一世紀台灣面對最嚴肅的課題，台灣必須認真地面對大陸的軍事威脅、政治壓力和經濟吸力，這些問題並不隨著美國政府更迭而改變，也不會因為台灣堅守「戒急用忍」而消失。美國的支持當然是台灣安全的最重要保障，但是強權的介入雖然可以維持區域穩定，卻無法啟動和解。正如二次大戰以後，北約雖然成功地捍衛了西歐和平，對外嚇阻蘇聯入侵，對內壓制德國軍國主義復燃，卻無法啟動德法和解。台灣必須主動開啟兩岸和解的機制，化解大陸政軍經方面的壓力，並將之轉化為台灣未來生存發展的助力。

兩岸統合即是尋著歐盟經驗和功能途徑，從經濟事務著手，藉由世貿組織架構，逐步建構雙邊經貿關係，然後試著化解大陸的政軍壓力。兩岸交流與台灣對大陸經貿依存度的不斷上揚，既是全球化和區域化浪潮下無法阻擋的趨勢，台灣惟有誠實面對，慎謀對策，才能致勝。視而不見或放任不羈，都極可能被市場洪流吞沒。

因此，順應全球化和區域化的趨勢，台灣似乎可以同時發動三個統合：兩岸統合，雙邊經貿協定和多邊經貿區，形成以台灣為主體的三個圈圈。第一個圈圈是兩岸統合，第二個則是與第三國的雙邊經濟統合，透過簽訂自由貿易協定，擴大台灣經濟市場，這也是時下政府積極策劃與美日星紐等國交涉的雙邊自由貿易協定，第三個則是多邊的經濟統合，如透過與西太平洋等友邦，如索羅門、斐濟等國家，共組一個自由貿易區，目的不是獲得經濟利益，而是創建國際法新主體，成為我國重返國際社會的另一條管道。（圖一）三個圈圈以第一個圈圈為主軸，追求兩岸和解；第二個圈圈用以鞏固台灣經濟，第三個圈圈則尋求外交突破。然而，不論是雙邊還是多邊經濟統合，目的都不應是取代兩岸統合，引導雙方走向對抗，而是協助兩岸統合，誘導大陸和台灣邁向和解。

圖一 全球化和區域化浪潮下的兩岸統合



四， 結論

全球化和區域化的浪潮，一方面將政治對立的兩岸納入同一經濟體系和次體系，同時透過世貿組織和亞太經合會搭建起兩岸的聯繫管道，另一方面也引發了雙方構築區域化的競爭，將兩岸推向對立的兩極。中共組建上海合作機制後，又與東協商議籌組「10+1 自由貿易區」，儼然有通過區域化主宰東亞的野心。台灣對大陸的出口依存度急劇上升，又一直被排除在東亞區域化討論之外，遂積極回應日本「10+5 自由貿易區」倡議，美國「統合資源方案」，同時拉攏美日星紐簽署自由貿易協定，防止大陸磁吸效應。

在上述環境下，筆者以為，兩岸統合仍是值得台灣思考的大陸策略。兩岸統合是期望參考歐盟成功經驗以及功能途徑理論，來規劃急速擴展中的兩岸關係，一方面避免台灣在全球化和區域化浪潮下面對大陸進退失據，另一方面則藉此促成兩岸和解，化解大陸在政軍經三方面的壓力。台灣對大陸的依存，不是兩岸統合的果，而是兩岸統合的因，因為觀諸全球各區域經濟，周邊國家對區域主要經濟體之間都存著不對稱的依存關係，兩岸統合就是要面對並規劃這種依存關係，爭取台灣的最大利益。為了強化台灣在兩岸統合上的自主權，同時回應全球化和區域化對兩岸關係的衝擊，台灣似乎可以規劃發動三個統合：兩岸統合，雙邊貿易協定網及多邊自由貿易區。第一個統合是核心，目的是追求兩岸和解；第二個統合著眼經濟利益，用以鞏固台灣的經貿發展；第三個統合則是為了創建一個以台灣為核心的國際法新主體，用以強化外交地位。第二及第三個統合也是加速第一個統合的手段，用以鞏固台灣在兩岸和解過程中的地位。因此，即使在全球化和區域化的浪潮下，兩岸統合仍是台灣可以思考並規劃的政策。

全球化下的中共外交政策 —兼論中共對亞歐會議的立場與策略

胡聲平

南華大學國際暨大陸事務學系助理教授

摘要

二十世紀末葉的全球化浪潮對世界各國都產生深遠的影響，中國大陸也不例外。中共自1978年起發動的經濟改革開放，至九〇年代與全球化潮流相激盪的結果，使中共的外交政策做出相應的調整。

從中共外交政策的演變來看，在改革開放初期中共依舊因循舊思維，但是八〇年代中葉以後開始發生變化，除了強調「睦鄰政策」以安定周邊，創造有利經濟發展的外部環境外，九〇年代中期起，隨著中共綜合國力的提升及全球化的趨勢影響下，分別提出了「大國外交」與「新安全觀」，2003年之後更提出「和平崛起論」。

這些外交政策反映在實際作為上，表現在四個方面，包括維持與大國的良好戰略關係、發展與周邊國家的睦鄰友好合作關係、積極參與多邊組織與機制，以及樹立大國形象。其中對歐盟發展良好戰略關係、對東亞國家採睦鄰友好的做法、對亞歐會議等多邊國際組織則積極參與，以擴大並深化中國大陸對國際政經規則制訂與修正的影響力，從其效果來看，中共的外交政策與實際做為，已收到相當成效。

關鍵詞：全球化、中共外交政策、亞歐會議、和平崛起

壹、前言

過去四分之一個世紀，中國大陸面臨的內外環境發生巨大變化。中國大陸內部在鄧小平主導的改革開放政策下產生重大的變轉；國際體系也因冷戰結束發生結構性改變，經濟發展與全球化成為後冷戰時期各國關注的主要議題。中共的改革開放政策和國際經濟發展與全球化潮流互相激盪的結果，不但加速中國大陸經濟發展，也促使中共因應快速變化的國際環境，修正其對外政策。

回顧過去廿五年內，中共的外交政策歷經幾次重大變化，從「睦鄰政策」、「新安全觀」、「大國外交」至最近的「和平崛起」，各種不同的政策名稱，標誌了中共在不同時期，根據自身實力與外在形勢的變化，調整其對外關係的原則與作為。

國際體系與國家的互動是雙向的，即國際體系的結構固然對國家的行為產生影響，但是國家的行為也會影響國際體系的變遷，惟本文為了討論的便利性，將主要從外在的形勢出發，討論全球化對中共對外政策乃至於對中共在各區域所採取的實際作為產生何種影響。本文共分為六部分，除前言外，第二部分將討論全球化的意涵；第三部分回顧改革開放後中共外交政策的演變；第四部分則分析全球化對中共外交政策的影響；第五部分則從中共外交政策分析中共對亞歐會議所採取的立場與策略，第六部分則是結論。

貳、全球化的意涵

二十世紀的八十至九十年代，資訊革命與世界市場浪潮，孕育了經濟全球化，¹中共改革開放政策適逢全球化的趨勢而得到更大的助力。惟中共改革開放政策原本是內生的，而非鄧小平看到這股潮流；但在中國與世界接軌之後，全球化也由外而內的影響中國大陸的對外政策。

「全球化」一辭最早在 1985 年由美國學者 Theodre Levitt 在提出，用以形容之前二十年間際經濟發生的巨大變化，即商品、服務、資本及技術在全球生產、消費和投資領域中的擴散，²隨後即廣為經濟學、政治學及社會學等社會科學領域學者所使用。1990 年代以來，「全球化」無論在學術界或媒體上被經常性的使用，其意義在不同的學科及文章脈絡中並不相同。³目前學術界主要從兩個主要角度來審視全球化的問題，一是經濟角度；二是從政治、社會或文化等更廣泛的角度來探討，關注的問題集中於全球化的超國家性與整體性。⁴

¹ 倪世雄著，《當代國際關係理論》（台北：五南，2003 年），頁 613。

² Theodre Levitt, "The Globalization of Markets," in A.M. Kantrow ed., *Sunrise: Challenging the Myth of Industrial Obsolescence* (John Wiley & Sons, 1985), p. 53.

³ 有關全球化的討論，參見，James Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (Princeton University Press, 2000); James Mittleman, *Globalization: Critical Reflections* (Lynne Rienner Publishers, 1996); Robert Keohane and Joseph Nye, "Globalization: What's New? What's Not?" *Foreign Policy* (Spring, 2000); Kenneth Waltz, "Globalization and Governance," *Political and Politics* (December, 1999); Thomas Freidman, *The Lexus and the Olive Tree—Understanding Globalization* (Farrar Straus Giroux, 1999); James Rosenau, "Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation," *Security Dialogue* (September, 1996); Samuel S. Kim ed., *East Asia and Globalization* (New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2000); Samuel P. Huntington and Peter L. Berger 主編，王柏鴻譯，《杭廷頓&柏格看全球化大趨勢》（台北：時報，2002 年）；Paul Hirst & Grahame Thompson 著，朱道凱譯，《全球化迷思》（台北：群學，2002 年）；David Held, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton 著，沈宗瑞等譯，《全球化大轉變》（台北：韋伯文化，2001 年）；David Held and Anthony McGrew 著，曹榮湘等譯，《治理全球化—權力、權威與全球治理》（北京：社會科學文獻出版社，2004 年）；David Held and Anthony McGrew 著，陳志剛譯，《全球化與反全球化》（北京：社會科學文獻出版社，2004 年）；Wayne Ellwood 著，王柏鴻譯，《全球化反思》（台北：書林 2002 年）；Kate Nash 著，林庭瑤譯，《全球化：政治與權力》（台北：韋伯文化，2004 年）；陳定家主編，《全球化與身份危機》（開封：河南大學出版社，2004 年）；薛曉源，陳家剛主編，《全球化與新制度主義》（北京：社會科學文獻出版社，2004 年）。

⁴ 朱炳元主編，《全球化與中國國家利益》（北京：人民出版社，2004 年），頁 2~3。

但一般而言，主要的意涵是指涉經濟全球化，其最簡單的意義是指出全球各國經濟的整合。⁵

學術界對全球化解釋可大致分為四種類型⁶：第一種認為全球化是一種過程與狀態。此種解釋認為全球除了是一種狀態和過程，從經濟角度而言，意指阻礙生產要因素在國家與區域之間流動的礙障及壁壘將日益減少，世界各國與各區域間的聯繫將日趨緊密，且互賴程度日增，即全球處於一種逐漸整合且融為一體的狀態與過程。

第二種是資源配置論與網絡論。這種解釋從經濟學的角度分析全球化是資源在全球的範圍內進行重新的配置，而且全球各地區形成一個整體的網絡。至於第三種是制度論，是從制度層面來理解並解釋全球化的本質。此種見解認為全球化就是建立一種超越國家的生產關係，全球化即市場化，也就是資本主義化，甚至是美國化。⁷

最後一種是懷疑論或可稱為虛幻論。即否定全球化的存在，認為全球化並不現實，而是幻覺。其代表人物為 Paul Hirst 以及 Grahame Thompson。⁸他們的主要論點有二：一是他們認為二十世紀全球化並非史無前例的，早在十九世紀末的金本位時期就已經出現過全球經濟、市場與金融的高度整合；二是他們認為全球化學派認為國家會在全球化趨勢下弱化甚至是消失的說法，是站不住腳的，因為這種論調低估了國家與政府干預國民經濟的能力，目前國際間的經濟交往只有依賴國家與政府的協調與推動，才能保證經濟合作正常運作，所以國家與政府不會是全球化下的犧牲者，而是全球化的主要建構者與推動者。

本文以下討論時，主要是從第一及第二種解釋類型來理解全球化，即主要從經濟全球化的角度進行分析，這種全球化的外在表現為生產的全球化、貿易自由化、金融全球化。不過，作者亦認為國家與政府的能力雖然在全球化的過程中的確會受到一定程度的影響，但是在理解中共受全球化影響時，仍不應低估中共黨國的治理能力。

叁、改革開放後中共外交政策的演變

從 1978 年中共確立改革開放的路線到 1982 年，中共外交政策的教科書仍把和平共處、反霸權主義，以及馬列主義、毛澤東思想做為中共從事世界政治鬥爭的指導原則。⁹不過，經過毛澤東統治時期的混亂，鄧小平掌權意味著中共的國家治理重新回到較正常軌道上，中國的發展也進入新的階段。

學者羅斯諾 (James N. Rosenau) 認為任何政府系在環境改變下均會進行反應，而外交政策就是政治系統面對國內或國外環境挑戰下的反應，而變化又可分為內在及外在兩種，其種類包括人事、政治，以及社會與經濟變化。¹⁰鄧小平的復出掌權，對中共而言，內在同時歷人事與政治變化，外在則開始肆應社會與經濟的變化。

一、改革開放初期的中共外交政策 (1978-1989)

1978 年 12 月中共十一屆三中全會中，在鄧小平的主導下，決定全面推行經濟改革與對外開放，走向所謂「建設有中國特色的社會主義」路線。¹¹為了進行改革開放，鄧小平指出：

實現四個現代化，搞好改革和開放，在國內要有安定團結的政治局面，在國際上需要一個和平環境，根據這個情況提出了我們外交政策。那就是反霸權主義，維護世界和平；增進國際和作，促進共同繁榮。¹²

⁵ 倪世雄著，《當代國際關係理論》，頁 613。

⁶ 朱炳元主編，《全球化與中國國家利益》，頁 3~7。

⁷ 參見，張鵬編譯，《全球化與美國霸權》（北京：北京大學出版社，2004 年）。

⁸ 參見，Paul Hirst & Grahame Thompson 著，朱道凱譯，《全球化迷思》。

⁹ 謝益顯，《國際鬥爭的基本原理與我國外交政策的基本原則》（北京：外交學院，1983 年）。

¹⁰ James N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation* (London: Frances Pinter, 1981), pp. 47-49.

¹¹ 鄭竹園，《大陸經改與兩岸關係》（台北：聯經，民國 89 年），頁 21。

因此，在改革開放的大前提下，中共外交政策也進行了相應的改變，不過，這種改變最初主要反映在內部發展路線上，外交政策轉變並不明顯。直到 1982 年 9 月中共十二大中，時任中共總書記的胡耀邦才正式提出「獨立自主」的外交政策，確立了鄧小平時期中共外交政策的基本原則；而此一則也突顯出中共毛澤東統治時期所採行的「一邊倒」、「反美反蘇」，及「一條線聯美反蘇」有明顯的針對性與策略聯盟意涵。¹³

中共外交部門根據「獨立自主」的基本原則指示，並配合經改，進一步擬訂了中共新的外交原則，一、反對霸權主義、維護世界和平；二、不以社會制度和意識形態的異同論親疏，逐步改善和發展同蘇聯和東歐國家的關係；三、改善和發展同週邊國家和廣大發展中國家的關係；四、認真貫徹「一國兩制」，推進祖國統一大業；五、實行對外開放，增進國際間經貿、科技合作。¹⁴此外，鄧小平及中共中央也依舊強調「和平共處五原則」的重要性。¹⁵可以看出此一時期中共的外交因改革開放的需要，反映兩項務實的特性，一是外交配合國內經濟發展需要；二是意識形態對外交的影響下降。¹⁶

二、後冷戰時期中共的外交政策（1989 至今）：

1989 年 6 月 4 日，中共解放軍開進天安門廣場，對進行民主運動的學生進行無情的鎮壓¹⁷，此一場景隨著 CNN 的現場實況轉播傳送至全球，中共的國際形象跌到谷底；復以 1989 年下半年至 1991 年，東歐及蘇聯共產政權紛紛倒台，冷戰結束，中共抗蘇的戰略價值不存，使得西方國家對這個形象極壞，戰略價值下降，卻是僅存的社會主義強權，採取孤立且聯合抵制的態度。¹⁸

「天安門事件」後，中共於 1989 年 6 月 24 日召開的十三屆四中全會中強調，中共獨立自主的和平外交政策不變，並將在「和平共處五原則」基礎上與其他國家發展關係。¹⁹

之後為了因應「天安門事件」後中共所面臨的不利國際形勢，鄧小平再於 1989 年 9 月提出「冷靜觀察、穩住陣腳、沈著應付」的因應方針，其後又提出「善於守拙、絕不當頭、韜光養晦、有所作為」，此即中共所謂的「廿八字方針」。²⁰在中共採取此種沈穩的因應方針，並運用聯合國安理會常任理事國之地位，加上各國對中國廣大市場的期待，中共在很短時間內扭轉了不利的形勢。

1990 年 3 月，鄧小平指出，中共對外政策還是兩條，第一條是反霸權主義、強權政治，維護世界和平；第二條是建立國際政治新秩序與經濟新秩序；具體的做法，還是堅持同所有國家往來，對蘇聯和美國都要加強往來，要在和平共處五原則的基礎上發展關係，包括政治關係，不搞意識形態的爭論。²¹

¹² 引自唐家璇，「新中國外交的光輝歷程」（三）（北京：中華人民共和國外交部，1999 年），《中華人民共和國外交部網站》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/6900.html>。

¹³ 許志嘉，《中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析》（台北：水牛，民國 89 年），頁 31。

¹⁴ 唐家璇，「新中國外交的光輝歷程」（三）。學者張亞中與李英明則認為中共此一時期處理外交事務的原則有：一、確定「反霸」原則；二、確定「獨立自主」外交原則；三、改善與蘇聯關係；四、調整與美國關係；五、加強與第三世界關係。參見張亞中，李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》（台北：生智，2000 年），頁 145-149。

¹⁵ 參見王良能，《中共崛起的國際戰略環境》（台北：唐山，2000 年），頁 46；許志嘉，《中共外交決策模式研究》，頁 39。

¹⁶ 張亞中，李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，頁 150-151；另外，王良能對鄧小平外交思想也有詳細的分析，參見王良能，《中共崛起的國際戰略環境》，頁 39-62。

¹⁷ 有關解放軍六四鎮壓情況，參見《天安門民主運動資料彙編》（台北：中共問題資料雜誌社，民國 78 年），頁 269-360。

¹⁸ 張亞中，李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》，頁 152-153。

¹⁹ 中共中央文獻研究室編，「中國共產黨第十三屆中央委員會第四次全體會議公報」，《十三大以來重要文獻選》（中）（北京：人民出版社，1991 年），頁 545。

²⁰ 鄧小平，《鄧小平文選》，第三卷（北京：人民出版社，1993 年），頁 320-321，353，363。

²¹ 鄧小平，「國際形勢和經濟問題」，《鄧小平文選》，第三卷，頁 348。1989 年 7 月 15 日，七大工業國高

1992年10月，中共召開第十四次全國代表會議，總書記江澤民在報告中指出，和平與發展仍是當今世界兩大主題，霸權主義、強權政治的存在始終是解決和平與發展的主要障礙；中共將堅持獨立自主的和平外交政策，維護中共的獨立和主權，促進世界的和平與發展，是中共外交政策的基本目標；主張以和平共處五原則為基礎建立國際新秩序，強調中共是發展中國家，加強與第三世界國家合作是外交政策的基本點，並將與發展中國家在維護各自國家的獨立和主權上相互支持，在經濟、文化方面加強交流；並表明社會制度和意識形態不應成為發展國家關係的障礙，中共將持續實行對外開放、願意加強與各國在經濟、科技上的合作，與文化、教育等層面交流；人權是國家主權範圍內的問題，反對他國以人權干涉內政。²²

而十四大通過的「中國共產黨章程」總綱中也表示，中共主張積極發展對外關係，為中共的改革開放和現代化建設爭取有利的國際環境，堅持獨立自主和平外交政策，維護中共的獨立和主權，反對霸權主義和強權政治，維護世界和平，促進人類進步。²³

1997年2月鄧小平過世，同年9月中共召開十五大，總書記江澤民在政治報告中指出，要堅持鄧小平的外交思想，奉行獨立自主的和平外交政策；要反對霸權主義，維護世界和平；要致力推動建立公平合理國際政治經濟新秩序；要尊重世界的多樣性；要友好睦鄰；要進一步加強同第三世界團結與合作；要在和平共處五原則的基礎上，繼續改善和發展同發達國家的關係；要堅持平等互利的原則，同世界各國與地區廣泛發展貿易往來、經濟技術合作和科學文化交流，促進共同發展；要積極參與多邊外交活動，充分發揮中共在聯合國以及其他國際組織中的作用。²⁴

2002年11月中共舉行十六大，江澤民在政治報告中說：

和平與發展仍是當今時代的主題。維護和平、促進發展，事關各國人民的福祉。……不管國際風雲如何變幻，我們始終不渝的奉行獨立自主的和平外交政策，中國外交政策的宗旨，是維護世界和平，促進共同發展。……。

我們主張……建立公正合理的國際政治經濟新秩序，主張維護世界多樣性，提倡國際關係民主化和發展模式多樣化；主張反對一切形式的恐怖主義。

我們將繼續改善和發達國家的關係，……，在和平共處五項原則的基礎上，擴大共同利益的匯合點，妥善多決分歧，我們將繼續加強睦鄰友好，堅持與鄰為善、與鄰為伴，加強區域合作，把週遭國家的交流和合作推向新水平，我們將繼續加強同第三世界的團結和合作，……。我們將繼續積極參與多邊外交活動，……。²⁵

2002年11月胡錦濤接任中共總書記，一年之後，他於2003年12月25日舉行毛澤東誕辰一百一十周年座談會講話中表示中國「要堅持走和平崛起的發展道路」，²⁶，這是中共最高領導人正式提出「和平崛起論」。2004年3月14日，中共總理溫家寶在十屆「全國人大」第二次會議閉幕的記者會中，對「和平崛起論」的含義及其對國際社會的影響，做出了官方的詮釋。溫家寶指出：

峰會中，決議針對中共六四天安門鎮壓行動進行經濟制裁，同年11月23日，鄧小平表示過去霸權主義是專指美蘇兩，但西方七國首腦會議也是霸權主義、強權政治，此後中共官方文件將霸權主義與強權政治並列，參見，許志嘉，《中共外交決策模式研究》，頁47。

²² 江澤民，「加強改革開放和現代化建設步伐奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利」，《中國共產黨第十四次全國代表會文件匯編》（北京：人民出版社，1992年），頁43-46。

²³ 「中國共產黨章程」，《中國共產黨第十四次全國代表會文件匯編》（北京：人民出版社，1992年），頁97。

²⁴ 江澤民，「十五大政治報告」，《人民日報》（北京），1997年9月13日，版1。

²⁵ 江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，http://www.szonline.net/news/china/news_china_20021108_67.html。

²⁶ 「胡錦濤在紀念毛澤東110周年座談會的講話」，《人民網》，<http://www1.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2267174.html>。

一、中國的崛起就是要充分利用世界和平的大好時機，努力發展和壯大自己，同時又以自己的發展，維護世界和平；二、中國的崛起應把基點主要放在自己的力量上，獨立自主，自力更生，依靠廣闊的國內市場、充足的勞動力資源和雄厚的資金累積，以及改革開放帶來的機制創新；三、中國的崛起離不開世界，中國必須堅持對外開放的政策，在平等互利的基礎上，同世界一切友好國家發展經貿關係；四、中國的崛起需要很長的時間，恐怕要多少代人的努力奮鬥；五、中國的崛起不會妨礙任何人、也不會威脅任何人，中國現在不稱霸，將來即使強大了也永遠不會稱霸。²⁷

肆、全球化對中共外交政策的影響

中共自推動改革開放以來，其對外政策基本方針也如「摸著石頭過河」，從實踐中不斷的修正。總體來看，中共這段期間推出的對外政策，約略可分「睦鄰政策」、「新安全觀」、「大國外交」，以及「和平崛起」等。自九〇年代中期以來，隨著中國經革的獲致相當成功，以及中國大陸的經濟不斷融入世界經貿體系，並儼然成為「世界工廠」，中國大陸的領導階層對世界事務有了新的體會與認知，這種新的瞭解使得中共的外交政策也開始做出相應的調整。

一、「睦鄰政策」—軟硬兼施、雙管齊下的外交政策²⁸

如果從改革開放這 25 來中共外交政策的演變來看，在改革開放初期，為了追求經濟成長，穩定周邊環境成為中國大陸外交政策上的要務，雖然中國有長期「敦親睦鄰」的傳統思維，但是在改革開放之初，「睦鄰政策」並沒有完整的政策內容。

在改革開放初期，中國大陸的領導人主要還是從現實主義的角度看問題，因此「睦鄰政策」是地緣政治考量下的產物，其核心目的是創造有利於中國長期經濟發展的穩定周邊環境，此一政策實與中國國家發展戰略的成敗有密切關係。

自九〇年代以來，中共為持續進行改革開放政策，在睦鄰政策的指導下，積極與各國改善關係。這種趨勢在中共的亞太政策上特別明顯，而 1997 年之後，此一政策具體化。整體來看，這項政策發展在九〇年代經過四次轉折，一是天安門事件，二是 1996 年台海危機，三是 1997 年亞洲金融風暴，四是 2001 年的九一一事件。天安門事件後，中共國際形象跌到谷底，陷入孤立，1992 年以後才漸有起色；惟 1995 及 1996 年中共對台試射飛彈，又使東亞國家心生疑慮，此時「中國威脅論」甚囂塵上。但 1997 年亞洲金融風暴，中國堅持人民不貶值，同時對東南亞受創國家伸出援手的舉動，給予中共加強與這些國家關係的機會，爭取到東亞及東南亞國家的認同。

二、「新安全觀」與中共外交政策

中共在 1990 年代中期推出以對話合作為基調的「新安全觀」，全球化則是中共提出此項政策的最關鍵因素。²⁹特別是在 1997 年亞洲金融風暴之後，使中共體會到除了過去所關注

²⁷ 「國務院總理溫家寶會見中外記者答問實錄」，《人民網》，
<http://www1.people.com.cn/GB/shizheng/8198/31983/32191/2390058.html>。

²⁸ 雖然哈佛大學教授江憶恩 (Alastair Iain Johnston) 認為中國在處理對外關係上有類似西方現實主義的戰略文化傳統，他稱此種戰略文化為「文化現實主義」(cultural realism)，參見 Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995)，不過部分學者認為以西方的現實主義及國家觀念來討論中國並不適當，石之瑜為國內持此觀點的主要學者，參見石之瑜，《政治學的知識脈絡》(台北：五南，2001 年)；及石之瑜，《後現代的政治知識》(台北：元照，2002 年)。另外，澳洲學者 William T. Tows 在討論亞太戰略關係時，提出「匯合安全」(convergent security) 的說法，認為要同時結合現實主義與自由主義的長處，才是追求亞太安全的最佳方法，參見，William T. Tows, *Asia-Pacific Strategic Relations-Seeking Convergent Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001)。作者認為中共處理區域安全問題的上，採取了近似 Tows 的做法，作者仿「外儒內法」之說法，名之為「外自內現」，即在自由主義的外在作為下，中共骨子裡打的仍是現實主義的算盤。

²⁹ 王逸舟，《全球政治與中國外交》(北京：世界知識出版社，2003 年)，頁 2~3。

的傳統安全外，經濟安全等其他非傳統安全領域，在生產全球化、貿易自由化、金融全球化的全球化時代產生的影響力，可能比傳統安全議題更深且廣，因此中共高層領導人強調「新安全觀」。而九一一事件後，由於美國布希政府採取單邊主義行動，且態度強硬，已使部分國家心生不滿，而中國此時利用美國反恐優先，無力他顧的情勢下，積極利用軟性力量來攏絡各國，使得中國在東亞乃至於歐盟的影響力，有與美國並駕齊趨，甚至有後來居上之勢。

傳統上，學者討論安全問題時，認為國家安全有三種意義：一、保障國家生存、獨立與領土完整，不受外力的干涉；二、保存傳統文化與生活的方式；三、維持家在國際間地位³⁰，另有學者認為國家安全不僅在維持海內外領土完整，並使世界敬仰本國人民；不僅在維持本國經濟利益，並維持足夠使國家能夠榮耀生存於宇宙之間的一切事項。³¹根據上述說法，國家安全有四項意涵，包括國家生存不受威脅，保持國家政治獨立與主權、領土完整，維持經濟發展，以及確保本國的生活方式。上述傳統對國家安全的界定，對於大多數在第二次世界大戰後才獲得獨立的東亞國家依然適用；惟中國大陸提出「新安全觀」，強調對話合作，也獲得國際社會，特別是東亞國家一定程度的支持，因此，東亞國家對安全認知，同時受到新舊兩種安全觀的影響。

簡言之，傳統的安全觀奠基於現實主義，而新的安全觀則得之於自由主義；兩種途徑對國家如何追求區域安全的見解並不相同，多數現實主義者認為透過權力制衡(power balancing)方式來追求安全³²，此種看法認為必須阻止區域內的任一個行為者成為霸權。至於權力制衡的目的在於確保沒有一個行為者能臨駕於其他任何行為者之上，因此，透過權力分配操作，如聯盟、同盟或其他策略來達成區域安全。簡言之，現實主義者著重具有強制性及懲罰性的硬性力量(hard power)。另一方面，自由主義者(不論是多邊主義者或是新自由主義/制度主義者)則強調國際共同之價值、規範、制度及組織的建立，即透過國際建制/典則(international regime)來追求區域安全³³，換之言是透過軟性力量(soft power)來達成安全的目標。³⁴

從中共提出的「新安全觀」來看「睦鄰政策」，中國的睦鄰外交即是透過軟性力量來謀求國家的最大利益，整體而言，北京利用其快速增長的經濟力量，配合其外交政策作為，已獲致相當程度的成功，已創造出一個相當有利的局面。

³⁰ Norman J. Padelford and George A. Lincoln, *International Politics* (United States Military Academy Press, 1954), 289.

³¹ Padelford and Lincoln, *International Politics*, p. 290.

³² 例如，Richard Betts, "Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security*, 18:3 (Winter, 1993/94): 34-77; Paul Dibb, *Towards a New Balance of Power in Asia*, Adelphi Paper 295 (London: Oxford University Press for The International Institute of Strategic Studies, 1995); Michael Leifer, ed., *The Balance of Power in East Asia* (Basingstoke and London: Macmillan, 1986); and Douglas T. Sturtart and William T. Tow, *AUS Strategy for East Asia*, Adelphi Paper 299 (London: Oxford University Press for The International Institute of Strategic Studies, 1995).

³³ 自由主義相關的討論參見，Charles Kegley, ed., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neo-Liberal Challenge* (New York: St. Martin's, 1995); Robert O. Keohane, "Multilateralism: An Agenda for Research," *International Journal*, 45:4 (Autumn, 1990): 732; Robert Keohane, ed., *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview, 1989); and John G. Ruggie, ed., *Multilateralism Matter: the Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993): 32.

³⁴ 最近有關軟性力量的討論，參見 Joseph Nye, "The Decline of America's Soft Power," *Foreign Affairs*, (May/June, 2004), <http://www.foreignaffairs.org/20040501facomment83303/joseph-s-nye-jr/the-decline-of-america-s-soft-power.html>; 以及林碧炤，「以軟性力量，開創兩岸新局」，《中國時報》，民93年5月12日，A15，根據林碧炤的界定，軟性力量是一種合作性的力量，目的在於吸引其他國家，爭取友誼和支持，而硬性力量是一種懲罰性力量，目的在於嚇阻其他國家，製造壓力，效果大不相同；至於軟性力量的範圍，舉凡非軍事性或非懲罰性的力量都可以包括在內，所以，一個國家的文化、制度、教育、意識形態、經濟觀、經濟競爭力、科技創新力、資訊社會的開放性、對外投資及經濟援助都屬於軟性力量。

三、「大國外交」與「和平崛起」

中共「大國外交」源自於中共政權對自身的國際定位。中國大陸學者閻學通曾指出：「冷戰結束後，中國崛起的勢頭愈來愈明顯，國人也感到中國在世界上的國際地位不斷提高，於是認為中國崛起的國際環境不錯。」³⁵這種所謂「中國崛起論」，在某種程度上可說是當今中國大陸知識界的共識，也是「大國外交」的論證基礎。

簡言之，在中國快速崛起後，中國認定本身已具備大國條件，而經改的成功，使北京領導人更具自信，並對未來情勢表示樂觀，因而產生推動多極格局、建立國際新秩序、反霸主義、提出新安全觀、及建立廣泛夥伴關係的政策。³⁶

總體來看，就外交政策來說，「和平崛起」可視為是中共繼推動「睦鄰外交」、「大國外交」及「新安全觀」之後，在邏輯上與對外政策的必然發展。由於前述外交政策已大幅提升中共對東協及南韓的影響力，所以總結歷史經驗後，中共試圖在既有基礎上，推出涵蓋面更大更廣的理論與政策觀點，以圖保持並擴大中共的影響力。從戰略的高度來看，「和平崛起論」是規劃中共國家發展大戰略，具有政、經、軍、心之重要意義與效果。政治上，如果和平崛起成功，中共的大國地位便鞏固；經濟上，是中共為爭取二十年機遇期所設想的緩兵之計，藉以維持周邊及國際的和平與穩定，俾能在經濟全球化的大趨勢下，全力進行現代化，進一步鞏固中共在亞洲經濟上的龍頭地位；軍事上，是中共企圖運用「軟性力量」來突破美國對中共的「軟性圍堵」（soft containment）；心理上，可滿足大陸民眾的民族主義情緒。

四、全球化與中共的國際戰略與外交政策

在全球化的時代，全球經貿整合的趨勢日益明顯，而全球性問題的解決，也日益仰賴全球性的行動與跨國的合作。隨著中國大陸與世界各國之間的交往不斷擴大與深化，與各國相互依存的關係提升，許多影響中國大陸生存與發展的問題也受到國際環境的影響，因而中國的對外政策與國際戰略也在相當程度下受到國際環境的制約。

要了解中共的戰略規劃，必須了解中共中央對世局的看法。2002年11月8日，江澤民在中共十六大的報告中指出：

國際局勢正在發生深刻變化。世界多極化和經濟全球化的趨勢在曲折中發展，……。我們黨必須堅定地站在時代潮流的前頭，團結和帶領全國各族人民，實現推進現代化建設、完成祖國統一、維護世界和平與促進共同發展這三大歷史任務。……綜觀全局，二十一世紀頭二十年，對我國來說，是一個必須緊緊抓住並且可以大有作為重要戰略機遇期。……我們要在本世紀頭二十年，集中力量，全面建設惠及十幾億人口的更高水平的小康社會。³⁷

因此，對中共而言，中國在二十一世紀的主要戰略目標有三：一是在未來二十年內，抓住中國發展的重要戰略機遇期，營造一個長期穩定、和平發展（或和平崛起）、有利於中國現代化建設的有利環境，使中國大陸能集中精力和資源解決中國內部臨的重大改革與發展問題，以建立小康社會；二是維護國家主權和領土完整，實現統一；三是擴大國際影響力，維護和發展中國國家利益的範圍和空間。

³⁵ 閻學通等，《中國崛起：國際環境評估》（天津：天津人民出版社，1998年），頁58。

³⁶ 有關對中共「大國外交」的討論，參見：蕭家靈、唐賢興主編，《大國外交—理論、決策、挑戰》，上下冊（北京：時事出版社，2003年）；張登及，《建構中國：不確世界中的大國定位與大國外交》（台北：揚智，民國92年）；李五一等著，《大國關係與未來中國》，第一章。

³⁷ 江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，
http://www.szonline.net/news/china/news_china_20021108_67.html。

為了達成中國的戰略目標，在外交政策上，中國主要做法則表現在四個方面，一是維持與大國的良好戰略關係，包括與美國、俄國、歐盟、日本與印度的關係；其次是發展與周邊國家的睦鄰友好合作關係，包括與東北亞與東協國家的關係；三是積極參與多邊組織與機制，其具體作為包括積極參與各種國際組織、積極參與或主導區域性組織、積極開展多邊外交活動；四則是樹立大國形象，具體做法包括：維護國際道義與國際法原則、提供全球及區域性的公共財、維護發展中國家的合法權益、以及擴大中國文化在國際上的影響力。³⁸

伍、中共對亞歐會議的政策

中共對歐盟、東亞國家及對亞歐會議的實際作為，當然是根據上節所述四項方法進行。基本上中共對歐盟採取的是維持良好戰略關係；對東亞國家則是發展睦鄰友好關係，至於對亞歐會議所採取的立場與策略，則是積極參與，並透過亞歐會議進行多邊外交活動。而且自2002年11月中共十六大選出中共第四代領導班子之後，中央政治局九位常委出訪亞洲及歐洲國家極為頻繁，顯示以胡錦濤為首中共第四代領導人比第三代領導更積極的推動中共的高層外交（參見表一）。

表一、2003年以來中共領導人對亞太及歐洲國家外交出訪一覽表

領導人	出訪時間	出訪地點
胡錦濤	2005年5月	俄羅斯
	2005年4月	東南亞三國
	2004年6月	歐亞四國，並出席上海合作組織會議
	2004年1月	法國、埃及、加彭及阿爾及利亞
	2003年10月	泰國、澳洲、新加坡，並出席亞太經合會
	2003年6月	蒙古、俄國、法國，並出席國際會議
吳邦國	2004年5月	俄國、保加利亞、丹麥及挪威
	2003年10月	北韓
	2003年8月	菲律賓、南韓、日本
溫家寶	2005年4月	南亞四國
	2004年12月	荷蘭，並出席中歐領袖會議
	2004年11月	出席東協會議，並訪問寮國
	2004年10月	出席亞歐高峰會，並訪問越南
	2004年9月	吉爾吉斯、俄國
	2004年5月	歐洲五國及歐盟總部
	2003年9月	印尼、出席東協會及中日韓領袖會議
	2003年4月	泰國
黃菊	2004年11月	歐亞四國
吳官正	2004年10月	亞洲四國
李長春	2004年9月	北韓
	2004年6月	亞歐四國
羅幹	2003年9月	冰島、芬蘭、亞美尼亞、爾多瓦

資料來源：作者根據《新華網》自行整理

一、中共與歐盟關係

1989年六四天安門事件後，歐盟國家一度對中止對中共的各種交流活動，並停止對中共軍售，惟在中共的努力之下，至1991年12月，歐盟已取消除軍售限制外的全部制裁措

³⁸ 朱炳元主編，《全球化與中國國家利益》，頁282~302。

施，³⁹此後中共與歐盟的關係進展迅速。2003 年美國執意攻打伊拉克，中國與法國及德國更站在同一陣線上，使得中共與歐盟的關係更加緊密。

(一) 經貿關係

在 1990 年代，中國大陸與歐盟的經貿關係即快速發展，自 1990 至 1997 期間，中國大陸與歐盟的雙邊貿易總額從 137.4 億增加為 430 億元。⁴⁰近年來雙邊的關係更是突飛猛進，中共對歐盟出口在 2001 年達 409 億美元，2002 年增為 482.1 億元，2003 年更大幅躍升成為 721.5 億美元，2004 年則達 1071.6 億美元（參見表二）；而在中共自歐盟進口方面也持續增加，從 2001 年的 357.2 億美元，增加為 2004 年的 701.2 億美元。（參見表三）同時，2004 年歐盟更超越美國，躍居為中國大陸第一大貿易夥伴。（參見表四）雙方經貿關係之密切由此可見。

表二、2001~2005 年中共出口地區及金額一覽表 金額單位：億美元

年度 金額及 所佔比 例	2001		2002		2003		2004		2005 (1~2月)	
	金額	與前 一年 期 比 增 減 分 百 比 %	金額	佔出 口 金 額 比 例%	金額	佔出 口 金 額 比 例%	金額	佔出 口 金 額 比 例%	金額	佔出 口 金 額 比 例%
總 值 地 區	2661.5	6.8	3,255.7	100.0	4,383.7	100.0	5,933.7	100.0	950.2	100.0
亞洲	1409.6	6.5	1,703.2	52.3	2,226.1	50.8	2,955.0	49.8	444.4	46.8
東協	183.9	6.0	235.7	7.2	309.3	7.1	429.0	7.2	67.6	7.1
中東	87.6	6.8	116.8	3.6	164.9	3.8	213.5	3.6	35.3	3.7
歐洲	492.4	8.3	592.3	18.2	882.7	20.1	1,224.0	20.6	222.8	23.5
歐盟	409.0	7.1	482.1	14.8	721.5	16.5	1,071.6	18.1	199.1	20.9
美洲	658.8	5.5	742.8	22.8	1,100.2	25.1	未統計	未統計	未統計	未統計
北美	576.4	4.3	94.9	2.9	981.4	22.4	1,332.4	22.5	215.1	22.6
拉美	82.4	14.6	52.9	1.6	118.8	2.7	182.4	3.1	28.3	3.0
大洋 洲	40.7	4.2	837.6	25.7	72.9	1.7	101.7	1.7	17.0	1.8
非洲	60.1	19.1	69.6	2.1	101.8	2.3	138.2	2.3	22.6	2.4

資料來源：作者根據《中華人民共和國商務部網站》自行整理

³⁹ 陳啓懋編著，《中國對外關係》（台北：吉虹文化，2000年），頁 214。

⁴⁰ 陳啓懋編著，《中國對外關係》，頁 217。

表三、2001~2005 年中共進口地區及金額一覽表 金額單位：億美元

年度 金額 及所 佔比 例	2001		2002		2003		2004		2005年(1~2月)	
	金額	與前一年同期比較增減百分比%	金額	佔出口金額比例%	金額	佔出口金額比例%	金額	佔出口金額比例%	金額	佔出口金額比例%
總值	2436.1	8.2	2,952.0	100.0	4,128.4	100.0	5,614.2	100.0	841.8	100.0
地區										
亞洲	1471.8	4.1	1,903.1	64.5	2,729.3	66.1	3,695.3	65.8	562.9	66.9
東協	232.3	4.7	312.0	10.6	473.3	11.5	629.8	11.2	98.5	11.7
中東	94.8	-7.2	98.6	3.3	151.4	3.7	224.2	4.0	38.8	4.6
歐洲	484.0	18.7	534.3	18.1	697.4	16.9	890.4	15.9	123.0	14.6
歐盟	357.2	15.8	385.4	13.1	530.6	12.9	701.2	12.5	96.4	11.4
美洲	369.4	17.2	308.7	10.5	531.9	12.9	未統計	未統計	未統計	未統計
北美	302.4	15.8	83.4	2.8	382.6	9.3	520.5	9.3	76.4	9.1
拉美	67.0	23.9	68.3	2.3	149.3	3.6	217.8	3.9	31.9	3.8
大洋洲	62.9	7.1	392.1	13.3	86.0	2.1	133.3	2.4	22.4	2.7
非洲	47.9	-13.7	54.3	1.8	83.6	2.0	156.5	2.8	25.1	3.0

資料來源：作者根據《中華人民共和國商務部網站》自行整理

表四、中共前十大貿易伙伴

金額單位：億美元

排序	國別（地區）	1-12月	去年同期比 %	佔比%	佔比 變化
	總值	11,547.9	35.7	100.0	0.0
1	歐盟	1,772.9	33.6	15.4	-0.2
2	美國	1,696.3	34.3	14.7	-0.1
3	日本	1,678.9	25.7	14.5	-1.2
4	香港地區	1,126.8	28.9	9.8	-0.5
5	東協	1,058.8	35.3	9.2	0.0
6	韓國	900.7	42.5	7.8	0.4
7	台灣	783.2	34.2	6.8	-0.1
8	俄羅斯	212.3	34.7	1.8	-0.1
9	澳大利亞	203.9	50.3	1.8	0.2
10	加拿大	155.2	55.1	1.3	0.1

資料來源：《中華人民共和國商務部網站》

（二）中共對歐盟的外交政策

對歐盟而言，中國大陸代表了巨大的市場利益，而對中共而言，歐盟是多極化世界格局下的一極，因此，中國大陸對歐盟的外交政策，主要是配合經貿的利益，爭取與歐盟建立戰略夥伴關係。而中國大陸對歐盟「以經促政」的政策顯然驟效。

自 1990 年代中期以來，歐盟分別在 1995、1998 及 2001 年發表了「中歐關係長期政策」、「與中國建立全面夥伴關係」以及「歐盟對中國的戰略：1998 年聲明的執行情況與今後使歐盟政策更為有效的措施」等對中國戰略文件報告；2003 年 9 月 10 日，歐盟委員會過名為「走向成熟的夥伴關係—歐中關係的共同利益和挑戰」等對華關係文件，該文件闡述了歐洲 2003 至 2006 年間的對政策和

行動指導方針與短期戰略發展框架。⁴¹中國大陸則於 2003 年 10 月 13 日發表「中國對歐盟政策文件」，表明中國大陸將致力於構築「中歐長期穩定的全面夥伴關係」。⁴²而這種雙邊戰略夥伴關係的發展與建立，與九一一事件後美國所採取的單邊主義有直接關連性，美國採取的政策使得中國大陸與歐盟的共同利益增多。

簡言之，中國領導人認為中國與歐盟同為目前國際政治經濟舞台上重要力量，在世界多極化與經濟全球化的形勢下，應全力加強中國與歐盟在各方面的合作。

二、中共與東亞國家關係

⁴¹ 張文木，《世界地緣政治中的中國國家安全利益分析》（濟南：山東人民出版社，2004 年），頁 397。

⁴² 同前註。

目前東亞的國際體系，是處於由美國主宰的霸權穩定與權力平衡下的和平狀態，兩岸關係也處於這個結構之下。目前中共並沒有挑戰美國所主導的國際政經秩序的企圖，基本上採取「睦鄰政策」與各國交往。

（一）經貿關係

近年來全球各區域保護主義力量抬頭，以簽署區域性或雙邊自由貿易協定，強化經貿互動關係的方式，成為各區域的常態，亞太地區也不例外，而在這股區域化的潮流中，中國也想因勢利導，扮演經濟整合的龍頭。

在東北亞方面，目前中日、中韓與兩岸間的貿易都極為活絡，日商、韓商及台商都利用中國大陸的廉價生產成本優勢，進行全球佈局，但目前惟有中韓間的貿易較為平順，中日及兩岸間因政治問題糾葛，影響了經貿的順利進行。以日本為例，在1999至2001年間，中日雙邊貿易佔中國對外貿易的17%，同期中國對日本出口佔中國出口總額達16%，2001年中日雙邊貿易達877.5億美元，⁴³2003年達1335.73億美元，⁴⁴2004年1至12月份則已達12678.9億美元，比2003年同期增加25.7%；⁴⁵不過，由於中日雙方在東亞地區爭逐區域龍頭的態勢明顯，復以歷史情結，中日雙方時有貿易摩擦。

在東南亞方面，中國與東協的經貿合作日趨緊密，中國與東協的貿易總額在1994年時為130億美元，但至2000年時已達395億美元，⁴⁶至2003年達782.52億美元，⁴⁷2004年1至12月的貿易額達1058.8億美元，比2003年同期增加35.3%。⁴⁸雖然中國大力推動與東協共同成立自由貿易區，不過，目前雙方仍存在一些問題，包括產品市場相同、貿易結構相似、相互投資很少等難題，⁴⁹換言之，相對於中日產品在國際市場具有互補性，中國與東協的產品在國際市場是處於競爭關係，這項困境有待雙方進一步合作去克服。

（二）中共對東亞的外交政策

中共對自身所處的東亞地區，是希望過去由美國單獨支配的局面，由區域內多極化發展的趨勢所取代。從中共過去執行「睦鄰外交」的成果來看，對東北亞及東南亞的效果並不一致。

在東北亞方面，中共的政策主要與美國、朝鮮半島及日本有關。首先在中美關係方面，1997年亞洲金融危機後，中國在亞太地區的經濟與外交影響力大增。此一影響反映在經濟力量、軍事力量以及觀念的影響力三方面，其中又以經濟力影響最大，而中國的經濟力量與「睦鄰外交」及「和平崛起」相輔相成，除了在台灣問題上強調不排除使用武力，很少使用強制性力量。惟中國並不打算挑戰美國在東亞所架構的政治與經濟秩序，故而將會持續維持與美國的友好關係，除非台灣問題惡化。⁵⁰

⁴³ 李五一等著，《大國關係與未來中國》，頁178~179。

⁴⁴ 中華人民共和國商務部，「2003年1至12月對亞洲國家地區貿易統計」，http://yzs.mofcom.gov.cn/article/200402/20040200182965_1.xml。

⁴⁵ 中華人民共和國商務部，「2004年1-12月進出口商品國家（地區）總值表」，http://gcs.mofcom.gov.cn/article/200412/20041200297774_1.xml。

⁴⁶ 李五一等著，《大國關係與未來中國》，頁311。

⁴⁷ 中華人民共和國商務部，「2003年1至12月對亞洲國家地區貿易統計」，http://yzs.mofcom.gov.cn/article/200402/20040200182965_1.xml。

⁴⁸ 中華人民共和國商務部，「2004年1-12月進出口商品國家（地區）總值表」，http://gcs.mofcom.gov.cn/article/200412/20041200297774_1.xml。

⁴⁹ 李五一等著，《大國關係與未來中國》，頁313~316。

⁵⁰ David M. Lampton, "China's Growing Power and Influence in Asia: Implication for U.S. Policy," Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Hearing on "China as an Emerging Regional and Technology Power: Implications for U.S. Economic and Security Interest," (February 13, 2004), University of California-San Diego; William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), ch. 6; 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第三章；蘇浩L《亞太合作安全研究：從啞鈴到橄欖》（北京：世界知識出版社，2003年），第二章。

在朝鮮半島問題方面，北韓核武問題迫使美國必須與爭取中國的支持與合作，但也同時增進與美日的合作關係，但卻使南韓與美國漸行漸遠。中國在北韓問題上擔任調解者，並與美國合作處理北韓危機，成功提升中國在東北亞處務上的影響力，也意味中共對北韓的睦鄰政策成功。⁵¹至於在與南韓關係方面，自1992年南韓與中國建立外交關係，雙方經貿的往來高速發展，目前在朝鮮半島問題上，北京與漢城的關係密切程度有超過華府與漢城關係之勢，換言之，美國與南韓的長期同盟關係已因中國的介入出現警訊。此一發展顯示中國透過「軟性力量」拉攏南韓已獲致相當程度的成功，⁵²「和平崛起」則將進一步鞏固暨有的成果。

在中日關係方面，日本在美國的要求下，已承擔更大的自身防衛責任，但卻引發中國對日本軍國主義復活的憂慮；但另一方面，中國並未以此為由阻礙雙方的經濟往來，故而日本與中國大陸的經貿關係快速發展。惟目前日美的軍事同盟關係依舊緊密，而中國在可預見的未來，將不樂見美國自東北亞撤軍，一來美日同盟可保持此區的穩定；再者可防止日本重新建軍，惟北京並不樂見美日同盟成為支持台灣獨立，或圍堵中國的手段。⁵³

未來可能造中日衝突的因素，一是釣角台的領土紛爭，二是部分日本政客的軍國主義心態。⁵⁴在釣魚台問題上，中共基於經濟考量，主要還是柔性地透過外交部例行記者會的方式一再重申該處為中國領土，但並不願意與日本發生衝突；至於日本政客的軍國主義心態，特別是日相前往靖國神社參拜的行為，也是透過外交部發言人予以譴責。⁵⁵換言之，中國目前仍是運用「軟性力量」來處理中日歷史矛盾。

在東南亞方面，中國在此區域以「軟性力量」推動「睦鄰外交」獲致相當的成功，中共領導人對目前該地區的國際權力結構是滿意的，因為東協國家一方面維持美、中、日三國在此區的權力均衡關係，另一方面，也未忽視俄羅斯與印度的影響力；東協的策略使得沒有任何強權能在區域內取得絕對支配的權力。⁵⁶由於中共目前既無力也無意願在區域內扮演支配角色，因此，東協的策略與中共的外交原則、立場與策略若合符節，並符合中共在此區的戰略利益。故而中共全力支持東協的權力均衡策略，並支持東協在區域內扮演重要的角色。

中共領導人並不相信東協將成為西方國家圍堵中國的一環，相反的，東協在外交上的積極表現，將可促進東亞區域內多極化的發展，並促進區域的和平與穩定，同時，東協成為此區美、中、日三角關係的均衡力量，避免西方霸權主義在此區獨佔鰲頭，並可減輕中國在東南亞的壓力，改善中共的外交處境。⁵⁷

⁵¹ Timothy Hildebrandt, "Uneasy Allies: Fifty Years of China-North Korea Relations," *Asia Program Special Report*, no. 115 (September, 2003), Woodrow Wilson International Center for Scholars; William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations*, ch. 4; 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第十章；陳峰君、王傳劍，《亞太大國與朝鮮半島》（北京：北京大學出版社，2002年），第五章。

⁵² 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第十章；陳峰君、王傳劍，《亞太大國與朝鮮半島》，第五章。

⁵³ William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations*, ch. 3; 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第四章。

⁵⁴ William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations*, ch. 3; 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第四章；李五一等著，《大國關係與未來中國》，頁198~208。

⁵⁵ 日本現任首相小泉純一郎參拜靖國神社的行為，已於2004年4月7日被日本福岡地方法院判決違，但小泉得知這項判決後表示，未來將繼續參拜之舉。參見：「小泉參拜靖國神社判違憲」，《中國時報》，民國93年4月8日，版A14。

⁵⁶ William T. Tow, *Asia-Pacific Strategic Relations*, ch. 5; Joseph Y.S. Cheng, "China's ASEAN Policy in the 1990s: Pushing for Multipolarity in the Regional Context," Paper Presented at the 94th Annual Meeting of the American Political Science Association, (Boston, MA, 3-6, September, 1998), 7~12; 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第九章；蘇浩，《亞太合作安全研究：從啞鈴到橄欖》，第三章。

⁵⁷ 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第九章；蘇浩，《亞太合作安全研究：從啞鈴到橄欖》，第三章。

雖然中共滿意目前東南亞區域的國際權力結構，但中共與東協國家之間仍有未解決的南海領土糾紛，由於中共一向對主權與領土問題極度敏感，而與中共有領土糾紛的東南亞國家，基於南海可能蘊藏大量石油及天然氣，利字當頭，態度也非常強硬，未來將可能成為引爆雙方衝突的潛在因素。⁵⁸中共領導人並非不明白這一點，故而一再重申和平共處五項原則，希望「與鄰為善、與鄰為伴」。⁵⁹

三、中共對亞歐會議的立場與策略

亞歐會議是歐盟在一九九〇年代中期以後，針對東亞國家所建立最高層級對話機制。⁶⁰中共對此一組織的態度當然符合前述中共外交做為，即積極參與，並透過亞歐會議進行多邊外交活動。

中國大陸瞭解自身尚不具決定國際秩序的實力，但隨著中國大陸綜合國力和國際影響力的增加，可以在其能力所及的範圍內，對國際秩序施加影響，使其對中國的發展和安全更為有利。因此，參加多邊機制，可使中國找到機會影響規則的制定。

不過，有別於中國大陸想在東亞經濟整合中取得主導地位，中共並不尋求主導亞歐會議，其主要的運作方式是透過亞歐會議強化中共已積極進行的多邊外交活動。同時，中共也藉亞歐會議召開之便，進行中國與歐盟的高峰會。⁶¹

因為在全球化條件下，國家之間的依存度提高，各國之間受到各種國際規範的約束，因此，國家必須藉由合法與正當的手段，來維護國家利益。對於中共而言，透過亞歐會議此種多邊會議，一方面可在互利、互惠、平等、協商的基礎上與各國對話，增進各國利益；另一方面可依國際規範進行合作，解決與各國交往中所遇到的問題。因此，中國大陸對亞歐會議的所採行的策略，一如過去中國加入東協論壇、亞太經濟合作議等多邊平台，即透過這些多邊組織來增進中國的國家利益。

陸、結語

總體來看，中共在自進行改革開放以來，隨著國際體系及外在情勢的變化，調整其外交政策。先後推出「睦鄰政策」、「大國外交」、「新安全觀」及「和平崛起」等政策，這些政策有其一貫性及連續性。其中「新安全觀」及「和平崛起論」是中共體察中共經濟發展需要，並配合全球化趨勢所推出的新政策。

在具體作為上，中共採取維持與大國的良好戰略關係、發展與周邊國家的睦鄰友好合作關係，積極參與多邊組織與機制，以及樹立大國形象等做法以擴大中國大陸在國際上的影響力。而從中共與歐盟及東亞國家關係日益密切的情勢來看，中共的外交政策已然收到良好的成效。

⁵⁸ 張蘊嶺主編，《未來 10~15 年中國在亞太地區面臨的國際環境》，第九章；蘇浩，《亞太合作安全研究：從啞鈴到橄欖》，第三章；李五一等著，《大國關係與未來中國》，頁 316~322。

⁵⁹ 張蘊嶺主編，未來 10~15 年中國在亞太地區面臨的國際環境，第九章；蘇浩，《亞太合作安全研究：從啞鈴到橄欖》，第三章；Joseph Y.S. Cheng, "China's American Policy: A Turning Point," *Journal of Chinese Political Science*, Vol.2, No. 2 (Summer, 1996), 73~76.

⁶⁰ 郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，《問題與研究》，民國 93 年 1、2 月，頁 125~126。

⁶¹ 湯紹成，「第四屆亞歐會議之發展」，《問題與研究》，民國 93 年 1、2 月，頁 156~157。

參考資料

中共中央文獻研究室編，「中國共產黨第十三屆中央委員會第四次全體會議公報」，《十三大以來重要文獻選》（中）（北京：人民出版社，1991年）。

「中國共產黨章程」，《中國共產黨第十四次全國代表會文件匯編》（北京：人民出版社，1992年）。

《中國時報》

中華人民共和國商務部，「2003年1至12月對亞洲國家地區貿易統計」，
http://yzs.mofcom.gov.cn/article/200402/20040200182965_1.xml。

中華人民共和國商務部，「2004年1-12月進出口商品國家（地區）總值表」，
http://gcs.mofcom.gov.cn/article/200412/20041200297774_1.xml。

《天安門民主運動資料彙編》（台北：中共問題資料雜誌社，1989年）。

王良能，《中共崛起的國際戰略環境》（台北：唐山，2000年）。

王逸舟，《全球政治與中國外交》（北京：世界知識出版社，2003年）。

石之瑜，《政治學的知識脈絡》（台北：五南，2001年）。

石之瑜，《後現代的政治知識》（台北：元照，2002年）。

朱炳元主編，《全球化與中國國家利益》（北京：人民出版社，2004年）。

江澤民，「加強改革開放和現代化建設步伐奪取有中國特色社會主義事業的更大勝利」，《中國共產黨第十四次全國代表會文件匯編》（北京：人民出版社，1992年）。

江澤民，「十五大政治報告」，《人民日報》（北京），1997年9月13日，版1。

江澤民，「全面建設小康社會，開創中國特色社會主義事業新局面」，
http://www.szonline.net/news/china/news_china_20021108_67.html。

李五一等著，《大國關係與未來中國》，（北京：中國社會科學出版社，2002年）。

林碧炤，「以軟性力量，開創兩岸新局」，《中國時報》，民93年5月12日，A15。

「胡錦濤在紀念毛澤東110年周年座談會的講話」，《人民網》，
<http://www1.people.com.cn/GB/shizheng/1024/2267174.html>。

郝培芝，「亞歐會議形成的結構性動力與意義：從新區域主義的觀點分析」，《問題與研究》，（2004年1、2月），125~44。

唐家璇，「新中國外交的光輝歷程」（三）（北京：中華人民共和國外交部，1999年），
《中華人民共和國外交部網站》，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/6900.html>。

倪世雄著，《當代國際關係理論》（台北：五南，2003年）。

「國務院總理溫家寶會見中外記者答問實錄」，《人民網》，
<http://www1.people.com.cn/GB/shizheng/8198/31983/32191/2390058.html>。

許志嘉，《中共外交決策模式研究：鄧小平時期的檢證分析》（台北：水牛，2000年）。

湯紹成，「第四屆亞歐會議之發展」，《問題與研究》，（2004年1、2月），145~164。

陳定家主編，《全球化與身份危機》（開封：河南大學出版社，2004年）。

陳啟懋編著，《中國對外關係》（台北：吉虹文化，2000年）。

- 陳峰君、王傳劍，《亞太大國與朝鮮半島》（北京：北京大學出版社，2002年）。
- 張文木，《世界地緣政治中的中國國家安全利益分析》（濟南：山東人民出版社，2004年）。
- 張亞中，李英明，《中國大陸與兩岸關係概論》（台北：生智，2000年）。
- 張登及，《建構中國：不確世界中的大國定位與大國外交》（台北：揚智，2003年）。
- 張鵬編譯，《全球化與美國霸權》（北京：北京大學出版社，2004年）。
- 張蘊嶺主編，《未來10~15年中國在亞太地區面臨的國際環境》，（北京：中國社會科學出版社，2003年）。
- 鄧小平，《鄧小平文選》，第三卷（北京：人民出版社，1993年）。
- 鄭竹園，《大陸經改與兩岸關係》（台北：聯經，2000年）。
- 薛曉源，陳家剛主編，《全球化與新制度主義》（北京：社會科學文獻出版社，2004年）。
- 閻學通等，《中國崛起：國際環境評估》（天津：天津人民出版社，1998年）。
- 謝益顯，《國際鬥爭的基本原理與我國外交政策的基本原則》（北京：外交學院，1983年）。
- 蕭家靈、唐賢興主編，《大國外交—理論、決策、挑戰》，上下冊（北京：時事出版社，2003年）。
- 蘇浩，《亞太合作安全研究：從啞鈴到橄欖》（北京：世界知識出版社，2003年），。
- Ellwood, Wayne 著，王柏鴻譯，《全球化反思》（台北：書林，2002年）。
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt, and Jonathan Perraton 著，沈宗瑞等譯，《全球化大轉變》（台北：韋伯文化，2001年）；
- Held, David and Anthony McGrew 著，曹榮湘等譯，《治理全球化—權力、權威與全球治理》（北京：社會科學文獻出版社，2004年）；
- Held, David and Anthony McGrew 著，陳志剛譯，《全球化與反全球化》（北京：社會科學文獻出版社，2004年）。
- Hirst, Paul & Grahame Thompson 著，朱道凱譯，《全球化迷思》（台北：群學，2002年）。
- Huntington, Samuel P. and Peter L. Berger 主編，王柏鴻譯，《杭廷頓&柏格看全球化大趨勢》（台北：時報，2002年）。
- Nash, Kate 著，林庭瑤譯，《全球化：政治與權力》（台北：韋伯文化，2004年）。
- Betts, Richard “Wealth, Power and Instability: East Asia and the United States after the Cold War,” *International Security*, 18:3 (Winter, 1993/94): 34-77.
- Cheng, Joseph Y.S., “China’s American Policy: A Turning Point,” *Journal of Chinese Political Science*, Vol.2, No. 2 (Summer, 1996), 73~76.
- Cheng, Joseph Y.S. “China’s ASEAN Policy in the 1990s: Pushing for Multipolarity in the Regional Context,” Paper Presented at the 94th Annual Meeting of the American Political Science Association, (Boston, MA, 3-6, September, 1998), 7~12.

- Dibb, Paul, *Towards a New Balance of Power in Asia*, Adelphi Paper 295 (London: Oxford University Press for The International Institute of Strategic Studies, 1995);
- Freidman, Thomas, *The Lexus and the Olive Tree—Understanding Globalization* (Farrar Straus Giroux, 1999).
- Hildebrandt, Timothy “Uneasy Allies: Fifty Years of China-North Korea Relations,” *Asia Program Special Report*, no. 115 (September, 2003), Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Johnston, Alastair Iain, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1995).
- Kegley, Charles ed., *Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neo-Liberal Challenge* (New York: St. Martin’s, 1995).
- Keohane, Robert ed., *International Institutions and State Power* (Boulder: Westview, 1989).
- Keohane, Robert O., “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, 45:4 (Autumn, 1990).
- Keohane, Robert and Joseph Nye, “Globalization: What’s New? What’s Not?” *Foreign Policy* (Spring, 2000).
- Kim, Samuel S. ed., *East Asia and Globalization* (New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2000).
- Lampton, David M., “China’s Growing Power and Influence in Asia: Implication for U.S. Policy,” Before the U.S.-China Economic and Security Review Commission, Hearing on “China as an Emerging Regional and Technology Power: Implications for U.S. Economic and Security Interest,” (February 13, 2004), University of California-San Diego; Leifer, Michael ed., *The Balance of Power in East Asia* (Basingstoke and London: Macmillan, 1986).
- Levitt, Theodore, “The Globalization of Markets,” in A.M. Kantrow ed., *Sunrise: Challenging the Myth of Industrial Obsolescence* (John Wiley & Sons, 1985).
- Mittleman, James, *Globalization: Critical Reflections* (Lynne Rienner Publishers, 1996).
- Mittelnam, James, *The Globalization Syndrome: Transformation and Resistance* (Princeton University Press, 2000).
- Nye, Joseph “The Decline of America’s Soft Power,” *Foreign Affairs*, (May/June, 2004), <http://www.foreignaffairs.org/20040501facomment83303/joseph-s-nye-jr/the-decline-of-america-soft-power.html>.
- Padelford, Norman J. and George A. Lincoln, *International Politics* (United States Military Academy Press, 1954).
- Rosenau, James N., *The Study of Political Adaptation* (London: Frances Pinter, 1981).
- Rosenau, James “Dynamics of Globalization: Toward an Operational Formulation,” *Security Dialogue* (September, 1996).
- Ruggie, John G. ed., *Multilateralism Matter: the Theory and Praxis of an Institutional Form* (New York: Columbia University Press, 1993).
- Stutart, Douglas T. and William T. Tow, *A US Strategy for East Asia*, Adelphi Paper 299 (London: Oxford University Press for The International Institute of Strategic Studies, 1995).

Tows, William T. *Asia-Pacific Strategic Relations-Seeking Convergent Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001).

Waltz, Kenneth "Globalization and Governance," *Political and Politics* (December, 1999).

The Impact of Globalization on Chinese Foreign Policy— the PRC's Positions and Strategies toward ASEM

Sheng-ping Hu

Assistant Professor

Department of International Studies, Nan Hua University

Abstract

The trend of globalization in the end of 20th century has deeply influenced all countries, including China, in the world. In the 1990s Chinese economic reform, which launched in 1978, interacting with the trend of globalization, leads to the adjustment of Chinese foreign policy.

Reviewing the development of Chinese foreign policy in the past 25 years, we can see that China followed the old rules made by Chairman Mao in its foreign policy in the early stage of its economic reform. In the mid-1980s, however, the foreign policy of the PRC began to change. During this period, Chinese officials emphasized “good neighbor diplomacy” to stabilize Chinese periphery and create an external environment suitable for economic development. Beginning from the mid-1990s, because of the rise of Chinese national power and the influences of globalization, China began to promote “big power diplomacy,” and “new security perspectives.” In year 2003, Chinese leaders proposed the “theory of peaceful rise.”

All the foreign policy initiatives have been translated into Chinese foreign behaviors in four ways. These ways are maintaining good strategic relationships with major powers as EU, developing good and cooperative relations with neighboring countries such as East Asian countries, participating in multi-lateral international organizations and mechanisms like ASEM actively, and creating a big power image in the international society. By these ways, China has successfully enlarged and deepened its influences on the making and amending of international political and economic rules. Evaluating from the actual results made by Chinese foreign policy and behaviors, we can say that China has achieved its original policy goals effectively.

Key Words: Globalization, Foreign Policy of the PRC, ASEM, Peaceful Rise

亞歐會議對台灣歐洲外交工作的影響

張 心 怡

南華大學國際暨大陸事務學系助理教授

摘要

歐洲地區歷史文化悠久，向來是世界文明的重心。近來東、西歐國家加速朝統合之路邁進，歐盟在國際事務上的影響力劇增，成為國際社會政治影響力僅次於美國的政治實體，經濟上則是我國第三大貿易市場；因此，如何深化與廣化我國與歐洲地區的雙邊關係，向來是我國外交工作的重要項目。亞歐會議是亞洲與歐洲國家每兩年舉辦一次之非正式領袖高峰會議，其主要目的是希望藉由此常設性之論壇對話，各國領袖得以無拘束的討論如何強化亞洲與歐洲國家之間的政治對話、經貿合作與文化交流等相關事宜，進而促成亞歐全面夥伴關係的發展。然而自亞歐會議成立以來，我國在中共的強力打壓下，一直未能受邀參加該會議，至今仍被排除在亞歐交流合作的進程之外，致有被邊緣化之虞，對於當前我國急欲拓展對歐洲國家之外交工作而言，不啻為一極大隱憂。本文主要目的首在探討亞歐會議的成立背景、性質以及中共在亞歐會議的重要性，其次分析亞歐會議對於我國對歐洲外交拓展的影響，並針對此提出因應之道，以強化我國與歐洲地區國家之外交關係，俾有助於未來我國對歐洲外交工作之推展。

關鍵詞：亞歐會議、台灣、中國、歐洲、外交工作

壹、前言

歐洲、北美洲與亞洲是世界政治、經濟的三大重心，在這三組雙邊關係當中，北美與歐洲由於歷史淵源、血緣、文化以及社會等因素，不論在政治、經貿、文化等方面都維持相當緊密的合作關係；亞洲地區與北美自二次大戰結束以來，政治、經貿互動也很密切，在一九八九年由美國、澳洲、日、韓、中國及東協國家組成的亞太經合會(APEC)成立後，美國在東亞地區的影響力更是無出其右；相對的，亞洲與歐洲則向來缺乏聯繫溝通管道，在二次大戰後不僅互動貧乏，對於彼此的認知與了解也都不深入。冷戰後，東亞地區不論在政治或經濟上的發展都十分迅速，歐洲國家意識到亞洲市場對於歐洲的重要性，急欲增加其在東亞地區的政經影響力，於是歐盟執委會在一九九四年提出了「朝向新亞洲策略」¹，作為加強歐盟在亞洲之經濟勢力及歐亞間的政治聯繫的大方針；亞洲國家也希望推動經貿合作，打入歐盟市場，吸引歐洲外資前來亞洲投資²，而兩年舉辦一次的亞歐高峰會議恰巧彌補了此一不足。

除了經濟的誘因促成亞歐會議的召開外，亞歐會議的成立在安全戰略上也頗有「聯歐制美」或「聯亞制美」之意圖³，特別是會議的主要成員國都排斥美國，不贊同美國的介入，甚至不同意給美國觀察員的身分。其中亞洲地區的中國、馬來西亞，和歐洲地區反美龍頭的法國以及近來的德國，都是在此議題上跟美國產生歧見的國家，他們欲藉由亞歐會議發揮集團的優勢，藉此和美國在國際政治上分庭抗禮的心態十分明顯。

亞歐會議是目前歐亞兩大區域最高層級的對話機制，代表著歐洲國家介入亞太事務的重要渠道，透過它，亞歐之間不僅建立緊密的夥伴關係，更在國際事務上發揮更大的影響力。身為亞太地區的重要經濟體之一的我國，雖在會議召開之前曾被列為預備邀請對象，後來卻因中共的施壓破壞與國際社會不承認「中華民國」體制，被排除在亞歐會議之外，無法參與亞歐之間的對話。這種困境若無法突破，必將影響我國目前與歐洲國家所建立的非官方互動模式，進一步縮小對歐拓展外交的空間，因此，我國不該忽視亞歐會議對我國在經貿與政治上可能引發的一連串影響，並應積極尋求加入此一組織的各種可能性。本文主要目的在探討亞歐會議的成立背景、性質以及中共在亞歐會議的重要性，其次分析沒有加入亞歐會議對於我國對歐洲外交的衝擊與影響，並就此提出因應之道，以強化我國與歐洲地區國家之外交關係，俾有助於未來我國對歐洲外交工作之推展。

貳、亞歐會議之成立背景、成果與展望

一、亞歐會議之背景

亞歐會議(The Asia-Europe Meeting, ASEM)，是歐洲聯盟(Europe Union, EU)會員國、東南亞國家協會(The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)會員國及日本、南韓、中國之間，每兩年舉辦一次之非正式領袖高峰會議。召開亞歐會議的構想，是由新加坡總理吳作棟在一九九四年出訪法國時所提出的。冷戰結束後，區域整合蔚為浪潮，歐洲地區的歐洲共同體進一步形成歐洲聯盟，繼續朝向更密切的統合邁進；而亞洲地區的東協也不斷擴張發展，加緊與中國、日本；南韓建立自由貿易夥伴關係；同時，全球各地新的區域組織亦相繼成立。為了避免區域和區域間因為整合而造成孤立的情況，並加強雙邊關係，跨區域間的組織開始出現，「亞歐會議」即在此一背景下成立。

¹ http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-itc/downloads/towards_a_new_asia_strategy.pdf

² 張洋培，**等待突破：台灣與亞歐高峰會之失聯關係**，2002年亞歐高峰會議與歐盟發展研討會，國立政治大學國際關係研究中心，民國九十一年十月，見 <http://iir.nccu.edu.tw/eurf/張洋培教授論文-021004.doc>

³ 毛惠民，**亞歐會議與 APEC 會議之初步比較**，2002年亞歐高峰會議與歐盟發展研討會，國立政治大學國際關係研究中心，民國九十一年十月，見 <http://iir.nccu.edu.tw/eurf/毛惠民教授論文.021004.doc>

亞歐會議的主要目的是希望建立一個亞洲與歐洲國家領袖之間定期舉行非正式溝通的管道，藉由此常設性之論壇對話，亞歐地區國家的領袖得以無拘束的討論如何強化亞洲與歐洲國家之間的政治對話、經貿合作與文化交流等相關事宜，進而促成亞歐全面夥伴關係的發展⁴，此一建議獲得了東南亞國家協會各國和歐洲聯盟國家的積極響應。經過一年多的籌備，一九九五年五月，東協和歐盟的高級官員在新加坡舉行會議，針對「亞歐會議」的召開時間、地點以及與會成員等問題達成一致意見⁵，並決定此會議為一非正式的二十五國、二十六位領袖對話論壇⁶，每兩年舉行一次，輪流在亞洲和歐洲國家舉行。目前亞歐高峰會議已經舉行五次，第一屆於一九九六年在泰國曼谷舉辦；第二屆於一九九八年由歐洲之英國在倫敦召開；第三屆為二〇〇〇年在韓國漢城舉辦；第四屆於二〇〇二年由北歐之丹麥在哥本哈根召開；本（第五）屆則在越南河內舉行。而本屆的亞歐會議，更擴大為三十九位成員，人口共計二十四億，佔全球人口的 40%，GDP 超過全球的 50%。新成員包括新加入歐盟的東歐十國—波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、馬爾它與塞浦路斯，以及新加入東協的亞洲三國—柬埔寨、緬甸與寮國。

二、亞歐會議的成果與展望

在成果方面，雙邊經貿合作始終是亞歐會議中最受關注的議題，也是亞歐建立夥伴關係的基礎。目前亞洲不僅成為歐盟的第三大貿易夥伴，更成為歐盟對外直接投資的第四大地區。亞歐兩大洲在經濟上具有很強的互補性，亞洲商機蓬勃，消費力強大，歐洲經濟的增長有賴亞洲廣大的市場，而亞洲國家如欲加快自身的發展，也很需要歐洲國家的資金挹注與技術支援，亞歐會議的論壇性質，不啻為創造雙邊合作機會的平台，更適切地具備了調解亞歐經貿糾紛及衝突的功用。因此，歷屆的亞歐會議都將政治對話、經濟合作、文化及其他領域交流列為亞歐會議的三大支柱⁷，環繞此三大議題進行對話，並就地區和國際最新形勢和全球化的新挑戰、亞歐會議的未來走向以及促進亞歐經濟合作等問題展開討論。

亞歐會議的出現，不僅有利於亞洲國家之走入世界舞台，對於亞洲國家的邁向統合，也起了推波助瀾的效果。因為在面對歐洲國家之前，亞洲國家領袖間必須先行就亞洲本身的問題進行意見交流與溝通協調，以其獲得共識。好在亞歐對話時能發揮集團國家的優勢，從而促成了東協十加三的區域合作機制。然而，亞歐會議的未來也有許多困難有待克服：

- 第一、成員眾多且複雜，難以爭取共識：作為亞洲與歐洲的對話機制，亞歐會議的成立目的在於更有效推動雙方實質的合作。但是隨著歐盟的擴大以及柬埔寨、寮國和緬甸三個新成員的加入，會議成員越來越多，彼此間難以產生共識。而亞洲成員與歐洲成員之間，不論整體發展程度或是經濟實力，都有明顯的差距，加上歐洲的成員統合程度高，數目是亞洲的一倍，相形之下，亞洲國家較為鬆散，歐洲國家則更能發揮集團的優勢。因此，亞歐會議如何在擴大後的三十九個成員間爭取共識，發揮實質效用，將是一大挑戰。
- 第二、組織鬆散非常設，發展陷入瓶頸：在組織結構問題方面，目前亞歐會議並沒有設立秘書長一職來統籌事務，會後發表的宣言也不具約束力。日後亞歐會議如欲在推動亞歐雙邊關係上發揮更多的效用，擺脫目前這種一種鬆散、不具嚴格約束力機制的困境，就必須朝全方位的多邊國際組織方向發展，及早設立常態性的行政組織架構；然而此舉遭到東協與美國的反對。東協不贊成的原因在於亞洲地區已有東協論壇，美國則擔心亞歐關係的熱絡，會提升歐盟在亞洲地區的地位，相對地稀釋了美國在東亞地區的

⁴ 見 <http://asem.inter.net.th/asem-info/background.html>

⁵ 亞歐會議本欲稱為「亞歐政府領袖會議」，但恐因一些國家的總統或總理，由於國內的種種原因，未必能每屆親自出席，故將「領袖」一詞刪去。

⁶ 第一至四屆亞歐會議出席之成員除了歐盟十國與東協七國外，尚包括南韓、日本、中國大陸，此外由於歐盟也被視為與會之一員，故由歐盟執委會主席為代表，總共有二十六位領袖出席。

⁷ 請參照 <http://asem.inter.net.th/asem-info/background.html>

影響力。

第三、合作目標不明確，關注點差異大：亞歐會議的性質主要為一個各國自由表明立場的論壇，而以經濟問題作為會議三大支柱中最重要合作的基礎。然而也正因為它只是為一個具對話性質的跨區域論壇，對於亞歐合作的目標缺乏共識，合作的重點亦不具體，更遑論如何進行詳細合作。例如在經濟議題上，歐洲對於在二〇二五年建立亞歐自由貿易區的始終興趣缺缺，近年來兩邊更因合作產生不少經貿摩擦，如歐盟對亞洲國家產品的反傾銷案有逐年增加的趨勢，而雙方在經貿合作上仍存有不少的投資障礙與關稅壁壘；其次是雙方在政治和文化上的關注重點往往出現明顯的差異，特別是對於民主與人權問題態度的看法大不相同。例如在本次會議中，緬甸雖順利入會，但是歐洲國家對於緬甸軍政府的人權問題紀錄與拒絕民主改革表示相當不滿，並威脅要緬甸釋放人權鬥士翁山蘇姬，否則將對邀請緬甸參加的決定進行抵制，並表示如果緬甸再拒絕民主改革，將不排除對緬甸實施懲罰性的制裁。

第四、交往重心偏離，一熱一冷動力不足：亞歐會議剛召開時，亞歐雙邊都對未來抱持相當樂觀的看法，認為前景可期。在一九九七年亞洲金融危機發生後，東南亞國家經濟受到重創，復甦速度又相對緩慢，東亞經濟強國日本，近年來景氣亦持續低迷。故而此次亞歐會議呈現重心偏離的現象，歐盟各國的興趣，明顯轉移到中國大陸這個新興經濟體上，中國大陸已成為歐洲關注的重點，很難想像一旦中國大陸不出席，還會有多少歐洲國家出席亞歐會議。再者，亞歐會議至今已召開五次，亞歐雙邊關係並未出現突破性的發展，歐洲國家因此對於亞歐會議的興趣明顯的減少，此可由出席本屆河內亞歐會議的歐洲與會國數目僅有十一位國家領袖看出，甚至有國際觀察家認為亞歐會議「存在的意義不大」⁸。

雖然亞歐會議至今具體成果不多，加上前景未明，但由過去的五屆亞歐會議可以看出，即使亞歐國家在政治制度、文化傳統和經濟發展方面，存在明顯的差異，但透過亞歐會議的定期召開，雙邊的接觸的確越來越頻繁，了解也越來越深入，合作關係始終呈現穩定的發展。因此，未來只要亞歐雙邊都維持繼續對話的意願，不斷進行交流合作，必能進一步落實亞歐會議的目標，達成亞歐全面夥伴關係的發展。

參、當前台灣的對歐外交工作

歐洲地區歷史文化悠久，歷經文藝復興、工業革命、宗教改革、民主制度、海外殖民及資本主義的洗禮，歐洲國家不僅國富民強，更長期主導國際政治的發展，一向是世界文明的重心。然而歷經兩次世界大戰之摧殘，歐洲昔日的國際影響力不再，東西冷戰落幕後，在西歐民主國家的協助下，東歐政、經及社會情勢已大致穩定，近來東、西歐國家更加速朝統合之路邁進。政治上，歐盟在國際事務上的影響力劇增，成為國際社會政治影響力僅次於美國的政治實體；經濟上，歐洲地區經濟科技進步，為我國第三大貿易市場，目前對歐貿易約佔我國對外貿易量的 15%，與世界另外兩個重心——北美和日本——鼎足而立。我國與歐洲國家的外交關係雖長年遭受中共強力打壓，唯近年來在推動台歐雙邊貿易、金融、工業、科技及學術文化等各方面的交流合作仍有許多實質的進展，如何深化與廣化台歐雙邊關係是我國未來外交工作的重要方向。

為了拓展對歐關係，我國在八〇年代起便積極邀請歐盟成員來台設立經貿文化辦事處，藉此推動務實外交，建立與歐洲國家之間的「非正式」外交管道。目前歐洲共有十八個國家在台設立辦事處，而我國在歐洲設有一大使館及二十二個代表處⁹，此外，在推動與歐洲各國國會與歐洲議會之聯繫方面，成果豐碩。

⁸ 見 <http://big5.china.com.cn/chinese/ch-yuwai/209673.htm>

⁹ 見 <http://www.mofa.gov.tw/webapp/ct.asp?xItem=73&ctNode=280>

推展對歐盟關係，一直是我國對歐洲外交工作首要之重點。歐盟在二〇〇四年接納東歐的十個成員國，一舉擴大為二十五國的區域組織，歐盟不僅在經濟上已建立共同市場，開始使用單一貨幣—歐元，更進一步地邁向政治統合，朝著協調各會員國制定共同外交暨安全政策發展。目前我國是歐盟第十一大貿易夥伴，也是歐盟在亞洲的第三大貿易夥伴，二〇〇四年的雙邊貿易額超過三百八十九億美元¹⁰，雙邊人員互訪、科技、文教交流十分頻繁。具體成果如下¹¹：

- 一、歐盟來台設處：歐盟執委會於九十二年三月在台北設立經濟暨貿易辦事處，其在台地位與歐洲各國駐台代表機構相同，可說是台歐盟關係的重要里程碑。
- 二、歐洲議會友我決議：歐洲議會近年來先後通過多項對台灣友好的決議，雙方互動關係良好。
- 三、加強拓展中東歐關係：為積極因應歐盟東擴，我國努力爭取並已在即將加入歐盟的東歐十國當中之拉脫維亞、波蘭、捷克、匈牙利及斯洛伐克設立代表處。

雖然我國在推動台歐實質關係上，有相當之進展，但目前我國在歐洲地區卻只有梵蒂岡一個邦交國，而在推動與歐洲國家外交關係正常化方面，也面臨諸多困難。究其主因，乃在於中共的強力打壓，而在現實政治的國際環境下，歐洲各國既然承認北京為中國的唯一合法政府，就不至於對台灣有任何實質外交政策上的改變。為擺脫此一困境，推動參與重要國際組織，以突破中共對我之外交孤立，增加我國在國際社會的能見度，成了當前外交工作的要務。

肆、亞歐會議於我國推展對歐外交工作之影響

一、中共在亞歐會議的角色

歐盟對於處理亞洲事務相關政策的大方針，主要源自於一九九四年公佈的「朝向新亞洲策略」¹²，該文闡明了歐盟對於亞洲事務的基本態度與政策優先順序，首要是積極開拓亞洲市場與商機，其次為鞏固與東南亞國協的後殖民關係，再來是積極發展與中共的關係。在這樣的大框架之下，歐盟一向務實地對於台海問題保持政經分離的模糊立場。

而自從提議召開亞歐會議起，中共便十分重視此一會議。基本上，中共與歐盟在許多國際問題上的立場相當一致，雙方政府之間的合作也都進行十分順暢。北京一方面本著「相互尊重、平等互利、求同存異、擴大共識」的基本原則，積極參與亞歐會議的各項活動，推動中歐各方面的發展；另一方面則利用歐洲國家與美國之間的政策與立場差異，見縫插針，並藉由與歐洲國家的交好，增加中共與美國談判的籌碼。

近來中國大陸經濟突飛猛進，在國際事務中的地位和影響同步上升，在東亞的整合方面，大陸也藉由主導東亞合作，躍居世界政經舞台主角。而中共與亞歐會議其他成員的貿易額目前佔中共貿易總額的 47%¹³，歐盟各國的興趣，明顯移轉到中國大陸這個新興經濟體上；中共在亞歐會議的發言權與地位，也因其經濟力量的優勢而不斷提昇，對我未來推動加入亞歐會議實為一項不利之因素。

二、台灣與亞歐會議的互動

¹⁰ 見陳總統透過視訊會議與歐洲議會議員及新聞媒體進行對話，2005年3月1日，http://www.gadp.org.tw/document_show.asp?sln=33

¹¹ 見 http://www.president.gov.tw/1_president/achieve/subject09.html

¹² 同註 1。

¹³ 見 <http://news.sina.com.cn/c/2004-10-10/06414526134.shtml>

其實歐盟國家對於我國參與亞歐會議問題的態度與立場，在歐盟執委會一九九四年公佈的「朝向新亞洲策略」中已表明的十分清楚。在該文裡，歐盟認為我國名列亞洲四小龍之一，不僅視我國為東亞地區新興起的重要經濟體，更認為台灣在一九九一年起對東協國家所進行的直接投資（Foreign Direct Investment, FDI），對於東協國家之高經濟成長率助益良多；因此該文在結論部分特別強調，歐盟應該最優先跟「南韓、中國、澳門、台灣、香港、印尼、馬來西亞、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、泰國及印度」等新興經濟體，建立更積極的經濟合作機制¹⁴。

然而中共向來對我國推動加入任何國際組織採取敵對態度，因此，對於歐盟意欲邀請台灣參與亞歐會議的想法，相當不以為然。在亞歐會議的籌備過程中，中共強力阻擾並威脅歐盟，如果台灣獲邀加入，中共便不參加此一會議，在政治現實主義的考量下，歐盟只好放棄邀請台灣參加，以致台灣至今一直無緣參加亞歐會議之高峰對話。

雖然如此，我方亦未曾放棄參與亞歐會議。自一九九七年起，歐洲議會出現議員開始私下談及邀請台灣參加亞歐高峰會議的可能性，並呼籲中共與台灣平等對話，放棄武力威脅台灣，撤除部署在中國東南沿海的飛彈。在二〇〇二年，歐洲議會終於通過歐盟執委會所提「歐盟對中國策略」報告決議案，其中提到亞歐會議進程應不再忽視民主發展頗有成果的台灣，應該支持兩岸於「亞歐會議」的架構下進行對話，這是歐洲重要國際組織首次以書面明確地提出友我主張，實為我國致力於突破歐洲外交戰場的重大成果¹⁵。同年七月，歐洲議會外交委員會亦開始討論如何邀請印度及台灣參加亞歐高峰會，並且談及在台灣設辦事處事宜，同時呼籲亞歐會議應設立機制，協助中共及台灣，以預防衝突並維持和平¹⁶。雖然截至目前，亞歐會議已召開五次，我國仍未能獲邀參加亞歐會議，各國領袖亦未在會議召開中討論研擬邀請台灣入會等事宜，不過在歐洲議會議員不斷提出友我議案的努力之下，我國欲加入此一組織的可能性已然浮現。

三、亞歐會議對於我國推動對歐外交工作之影響

近來在亞洲地區的經濟整合，中共為積極參與者，也是重要的推動者。在中共與東協的努力下，東亞經濟整合將由「東協十加一」（東協十國加中國大陸），進而成為「東協十加三」（東協十國加中國大陸、日本、南韓），而這股「自由貿易區協定」的洽簽熱潮不僅使得中共對東協的影響力激增，更造成其在亞洲對我國打壓能力的提昇，我國礙於政治性的因素，始終被排除在東亞地區的經貿整合體系外，在東亞地區被邊緣化的命運已無法避免。

而在歐洲方面，我國目前是歐盟第十一大貿易夥伴，與歐洲國家的實質關係維繫，仰賴經貿和文化優勢的因素佔了很大的成分。雖然亞歐會議是一個非正式的論壇，且發展至今具體成果並不多，但由於其為歐洲國家介入亞太事務的重要管道，並以亞歐雙邊經貿合作為其最主要的支柱，未來如果亞歐會議發展順利，有可能將亞歐國家之間的文化交流與科技合作等項目，通通納入亞歐合作的大框架中，屆時我國目前與歐洲國家所建立的非官方互動模式，必將進一步地被此框架的束縛，對歐外交空間也將大幅縮小¹⁷。

再者，目前參與亞歐會議的國家，幾乎都是台灣周邊重要的經貿夥伴，一旦歐亞兩大洲的國家在二〇二五年建立亞歐自由貿易區的構想落實，而台灣又再一次的未能及時融入，將使得我國經濟與產業面臨更大的挑戰，失去了我國在經貿方面的優勢，只靠民主人權的訴求來拓展外交，未必能阻擋歐洲國家對於現實政治的考量與經貿利益的誘惑，台灣被邊緣化情況將遠比現在更為嚴重。因此，我國不該忽視亞歐會議對我國在經貿與政治上可能引發的一連串影響，未來應積極尋求加入此一組織的各種可能性。

¹⁴ http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-itc/downloads/towards_a_new_asia_strategy.pdf

¹⁵ 郝培芝，台灣應積極參與亞歐會議，自由時報，2002年4月13日。

¹⁶ 見張洋培，等待突破：台灣與亞歐高峰會之失聯關係，2002年亞歐高峰會議與歐盟發展研討會，國立政治大學國際關係研究中心，民國九十一年十月，<http://iir.nccu.edu.tw/eurf/張洋培教授論文-021004.doc>。

¹⁷ 吳東野，正視台灣被邊緣化的問題，中央日報，2002年10月15日。

在此僅針對中共在亞歐會議對我國嚴苛之外交打壓，提出幾點可行的因應之道：

第一：其實台灣與歐盟仍有很大的合作發展空間，特別是在人權保護的領域上，歐盟國家多十分重視民主自由的落實與人權保障的普世價值，如法國、德國等，我國應持續觀察歐盟新的外交發展方向，加強與歐盟各組織的互動，把握機會遊說歐洲議會進一步推動對我國有利、具體且實質的決議，並積極推動參與亞歐會議，為我國的外交拓展更多的國際空間。

第二：研議如何推動台灣與歐盟自由貿易協定之談判，如果我國與歐盟能簽定自由貿易協定，其效果將遠大於參與亞歐會議，台灣與歐盟國家的經貿關係也不會因為被排除再亞歐會議之外而受到太大的影響。

第三：加強推動與新加入歐盟的東歐十國的經貿合作，以經濟為籌碼，重點支援波羅地海三小國、捷克、波蘭、匈牙利等國，設法與這些國家簽定自由貿易協定，甚至建立官方關係，希望東歐各國能在亞歐會議發表有利於我國未來加入之言論。

第四：積極把握參與任何國際或區域組織的機會，藉由在會議過程中與與會人士的互動與交流，建立更多有利我國的非正式溝通管道，

第五：推究亞歐會議所特有的非正式論壇性質，是我國在推動參與方面很有利的因素之一，我國應以經貿實力作為基礎，實質議題為訴求，輔以良好人權紀錄與民主成果，以增加其他亞歐會議成員對我國之正面觀感。

第六：外交是內政的延長，外交工作不可避免的會受到國內政策的影響，兩岸關係的改善對拓展外交絕對有正面的幫助，一旦兩岸關係改善，台灣想要參與亞歐會議、進入世界衛生大會，甚至重返聯合國等所有問題都將迎刃而解。

伍、結論

我國是亞太地區的重要經濟體之一，近年來雖然與歐洲國家的實質關係有相當不錯的發展，但在推動外交關係正常化與參與國際組織方面，卻受困於兩岸關係，無法突破。自亞歐會議成立以來，我國雖一直未能受邀參加會議，但是，在亞歐會議成立之前，曾被列為預備邀請對象，到了廿一世紀，更被歐洲議會列為未來邀請對象。因此，台灣應妥善運用手中的經濟資本，由點到面地拓展與亞太以及歐洲地區國家的外交關係，並積極把握參與亞歐會議等類似組織的機會，有效拓展國際能見度，爭取國際友誼，營造我國願意與中共相互合作的氣氛和機會，等待外交突破機會的到來，進而重返國際舞台。

參考資料

1. 歐盟執委會，「朝向新亞洲策略」(Towards A New Asia Strategy)，1994。詳見 http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/asia-itc/downloads/towards_a_new_asia_strategy.pdf
2. 毛惠民，**亞歐會議與 APEC 會議之初步比較**，2002 年亞歐高峰會議與歐盟發展研討會，國立政治大學國際關係研究中心，民國九十一年十月，見 <http://iir.nccu.edu.tw/eurf/毛惠民教授論文.021004.doc>
3. 吳東野，**正視台灣被邊緣化的問題**，**中央日報**，2002 年 10 月 15 日。
4. 張洋培，**等待突破：台灣與亞歐高峰會之失聯關係**，2002 年亞歐高峰會議與歐盟發展研討會，國立政治大學國際關係研究中心，民國九十一年十月，見 <http://iir.nccu.edu.tw/eurf/張洋培教授論文-021004.doc>
5. 郝培芝，**台灣應積極參與亞歐會議**，**自由時報**，2002 年 4 月 13 日。
6. 亞歐會議之官方網頁，http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/

The Impact of ASEM on Taiwan's Diplomatic Works towards European Countries

Hsin-Yi Chang, PH. D

Assistant Professor

Department of International Studies, Nan Hua University

Abstract

The Asia-Europe Meeting (ASEM) is an interregional forum that is held biannually, with meetings of heads of state, alternately in Europe and Asia, and political, economic, and cultural meetings and events at all kinds of other levels. The main components of the ASEM process include political dialogue, security and the economy, education and culture (the so-called three pillars). This process is considered by the parties involved to be a way of deepening the relations between Asia and Europe at all levels, which is deemed necessary to achieve a more balanced political and economic world order. Ever since its establishment, Taiwan is excluded from the progress of the ASEM and remains so till today due to the tremendous Chinese pressure. To broaden and deepen Taiwan's diplomatic relations with the European countries has long been one of the primary objectives of our government. But, with the increasing pace of the bilateral cooperation between Europe and Asia, Taiwan now faces the threat of being marginalized in the region. This paper therefore focuses on the nature of the Asia-Europe Meeting, explores the role China played in ASEM. It also analyses the impact of Taiwan's exclusion from the ASEM on broadening Taiwan's diplomatic horizons in Europe in the future. Finally, several innovative strategies for promoting further interchange between European countries and Taiwan are offered.

Keywords : ASEM, Taiwan, China, Europe, diplomatic work.

圓桌論壇



Brian McDonald
Rector of European Economic and Trade Office

Subject: Building Institutions for the Future

1. Dialogue:

- ASEM
- ARF

2. Agreements

- Free Trade Agreements

3. Agreements with Institutional Structures

- ASEAN
- EFTA
- NAFTA
- EU

4. International Organizations

- WTO
- UNCTAD
- UN

5. The Future

- More global governance

Syllabus of the speech at the Conference on the ASEM and Taiwan

(Michal Kral,
Czech Representative)

ASEM has never been a top priority for our Office in Taipei, but now it is becoming more and more important topic because the Czech Republic (CR) is formally a part of this dialogue between EU and Asia.

From the very first moment of this process CR has been trying hard to become member of this “club”. It is given by importance of the Asian dimension in our foreign policy. Out of “new” member states of EU only CR and Poland have a bigger number of diplomatic and consular missions in Asia (about 20), the others only about 3-4 representations. The point is of course not quantity of embassies and consulates, but emphasis on Asia in our policy.

Our initial attempts to get in were facing a lack of interest from the part of previous members, Asia was outnumbered by Europe and was not interested in deepening this disproportion, Europe respected it. Anyway, we didn't give up and our efforts were rewarded last year in Hanoi. This could be an encouragement for all who try to play more active role in international arena, never surrender! As far as I know, membership in the ASEM club is individual, it is not based on membership in integration communities (like AEAN or EU), so even those who are not members of higher regional units could find a way how to participate in ASEM.

What are expected assets of our participation in ASEM dialogue:

- to be part of structured dialogue not achievable in bilateral relations,
- protection of our economic interests by means of participation on common projects,
- institutionalized dialogue with those who are not among our priorities,
- contribution to common EU positions making.

I can hardly talk on behalf of the whole Europe or EU here, so let me focus on my own country, its modern history and destiny. I hope you can find some message there for you.

As a small nation in the middle of Europe, having been kind of spotlight of big powers which were always interested in this strategic location, most of the time we were bound to join powers with the others, to be part of bigger and stronger territorial units, kingdoms. Three centuries we didn't have our own independent state, our nation has been living under Hapsburg dynasty. In 1918 our statehood was re-established by founding Czechoslovakia – a common state of Czech nation and Slovak nation. We enjoyed just 20 years of freedom and peaceful development, on the eve of the WW II we were a prosperous country and the last democracy in central Europe. After the war our ancestors, obviously disappointed by failure of pre-war politics, voted for taking part in another unit – Soviet camp. During that time we were somehow protected in a balanced world but we lost momentum in economics and compromised on our democratic tradition. After 1989 we have been back on track, restoring free market and democracy. In 1997 we entered NATO, for the first time in

our history we enjoy real security guarantees. Last year we became formally part of EU, again, we believe it is better to protect our interests inside than outside.

This is a destiny of small nations. They strive for survival, they need to utilize advantage of association in higher units and regional assemblies. Sovereignty of small nations has always been something questionable. Therefore I would suggest that we do not solve the problem of sovereignty in isolated manner, whether it is absolute or limited. A real independence and sovereignty comes with economic strength. There are countries which boast of their actual independence but their economic position is so weak that they are depending on the others in one way or another. If a small country is strong enough - good for it, if it is a part of higher economic or regional unit - even better for it. Otherwise such country is dependent on playing role of index hand balancing the superpowers and gradually becoming important but annoying troublemaker.

The other day I read an interesting article about history, it's definition, history as such, namely when history starts. It is quite topical as we recently celebrated 60th anniversary of the end of WW II. Author of the book comes to the conclusion that we human beings regard everything older than 80 years as history. For instance, WW I is taken just as history, but WW II is still considered as part of present times despite the fact that most of us have no personal relation toward it.

Everything is developing, even build-up of EU and its relationships with other parts of the world is a process. We may not know what they will look like tomorrow but we may actively participate in this process in a positive way using the historical memory, doing our best that all unpleasant events belong only to history but learning from it.

Austria within ASEM: Contributions of the Austrian Government to ASEM

Prof. Herbert Hanreich

1. General significance of ASEM for Austria

Together with Premier A. Badawi of Malaysia, the present Austrian chancellor, Mr. W. Schuessel, is the only leading politician of an ASEM member state who has participated in all ASEM biennial summit meetings since its foundation in 1996, first as Minister of Foreign Affairs, later as head of the government. This small detail goes well with the Austrian government's high esteem of its ASEM membership.

ASEM is of strategic significance for Austria. Austria considers ASEM to be - next to long existing transatlantic and transpacific relations - a third major axis of international cooperation within the new post-1989 global political context. The growing political and economical relevance of both, an expanding Europe and self-confident Asian countries on the world stage, is reflected in ASEM. Among the EU members, Austria emphasizes in particular the inter-cultural component of ASEM.

ASEM has been founded without an institutional head-quarter; it is instead an informal process of dialogue and cooperation in fields of common interest between these two regions, coordinated by ministry of foreign affairs officials of the member states and the European Commission. The only formal institution within ASEM is ASEF (Asia-Europe Foundation). ASEF's aim is to promote cultural, intellectual and people-to-people exchanges among Asian and European countries. Austria has been an active supporter of ASEF since its establishment in 1997.

2. ASEM programs especially promoted and supported by Austria

Within the various ASEF programs, which promote Asian-EU dialogues and exchange programs on four core issues (intellectuals; young professionals; cultural workers/artists; and media networking), the Austrian Government focuses its support on:

a. Asia-Europe Young Leaders Symposium (AEYLS)

AEYLS is a forum where successful and culturally engaged young leaders from various professional fields meet and discuss freely and openly new forms of Asian-European cooperation. AEYLS is an exchange program with the aim to strengthen cultural links and mutual understanding between Asia and Europe. Its meetings are held annually; the participants are expected to maintain contacts after the symposia. Such emerging networks are considered to be key structures for the development of sustainable future links between ASEM countries. Originally, AEYSL has been called "Mini-Davos Meeting" as it is modeled after the well-known Davos meetings of the *World Economic Forum*.

AEYSL was initially proposed by the former Prime Minister of Japan, Ryutaro Hashimoto and the former chancellor of Austria, Franz Vranitzky, at the first ASEM meeting in Bangkok in

March 1996. Austria hosted the second AEYLS meeting (in 1998) on "Asia-Europe: Approaches, Visions and Strategies for the Future". The latest (eighth) AEYLS meeting was held in The Hague, Netherlands, in Nov/Dec. 2004, on the topic "Shifting Paradigms in Asia-Europe Relations".

b. Promoting the Manual "Understanding Human Rights"

The Austrian government, together with Thailand and Ireland, is actively promoting within ASEM countries the dissemination of a human rights manual entitled "Understanding Human Rights". In 2002, the then Austrian minister of foreign affairs commissioned the University Graz, Austria, to develop such a handbook. "Understanding Human Rights", completed in 2003, is Austria's most visible contribution to the Human Security Network, an international cooperation on emerging new threats to human security. It is designed as a tool to assist students and teachers in their human rights education; it could also serve as a strategy for the enhancement of human security within various cultural settings as well as presenting controversial human rights issues to its readers and users from a culture-sensitive point of view.

c. Co-Initiating the ASEM Inter-Faith Dialogue

At the Hanoi ASEM5 meeting in 2004, a set of new initiatives has been adopted, including the ASEM Inter-Faith Dialogue as part of the ongoing cultural dialogue among ASEM members. Austria, together with Indonesia, the UK and the EC, initiated this activity. The first Inter-Faith Dialogue will be held in Indonesia in 2005.

This initiative is aimed at fostering mutual understanding and mutual respect between all faiths or religions in Asia and Europe. It is believed that an open dialogue among different religions and believers could substantially contribute to security and peace in the world of today, particularly in view of the present polarization between (a radical version of) the Islam and Christianity. Similar initiatives are being launched at other international organizations such as the UN and ASEAN.

d. Hosting the ASEM Youth Dialogue on Cultures and Civilizations

The *ASEM Youth Dialogue* is part of the People-to-People Exchange program at ASEM. It is designed to create a platform for young people from ASEM countries to discuss and express their views on issues which are already discussed within the framework of the ASEM process. This activity is expected to foster the network among youth and youth organizations in Asia and Europe.

The Fourth ASEM Youth Dialogue which focuses on the dialogue among cultures and civilizations will be held in Vienna, Austria, from Oct. 22-25, 2005.

e. Co-Sponsoring the ASEM Trade and Investment Exposition

This exposition has been initiated by China, Austria, Thailand and Germany; it is designed to promote and facilitate the exchange of information and communications between ASEM countries on topics related to trade and investment. The first Exposition will take place in Xiamen, China, in September 2005; others are expected to follow.

圓桌論壇的發言大綱

石原忠浩

政治大學東亞研究所博士

一、日本與亞歐會議（ASEM）

日本積極地參與 ASEM 相關的各種的會談，對於深化 ASEM 內部的對話提供了不少貢獻。日本政府機構之中，除了統轄外交政策的外務省之外，負責財務議題的財務省（舊稱：大藏省）、負責經貿議題的經濟產業省等（舊稱：通商產業省）也參與。

日本以亞洲國家的立場，與中國、韓國、東協國家共同討論，致力於亞洲共同立場的形成，推動亞洲國家間的合作關係。另外，關於亞洲與歐洲之間的調整，日本仍然扮演重要的角色，致力於將亞歐會議作為亞洲與歐洲之間加強互相關心和理解的場所。

在第五屆首腦會議之前的兩年，日本在亞洲國家裏負責協調、調整的任務，包含與歐洲之間協調重新加入緬甸等 3 國家議題的意見，並致力於主張歐亞之間經濟關係的加強的經濟宣言、提出未來的亞歐會議等等，對於第五屆首腦會議的成功提供了貢獻。

二、ASEM 第七屆外相會議

1. 日程：2005 年 5 月 6 日（星期五）～7 日（星期六） 在京都召開
2. 參加國家：日本為議長國家，東協 + 中韓、EU 加盟 25 國家、EU 委員會
3. 開會的目的：
 - （1）增進亞洲與歐洲的互相理解。
 - （2）以政治、經濟、文化與社會等三個核心為中心，推動亞洲與歐洲間的對話與合作。
 - （3）在外相（外交部長）會議中扮演主導的角色，致力於加強亞洲與歐洲間的關係

歐盟考慮解除對中國武器禁運之動機與時機

薛宏義

中華歐亞基金會副執行長

1989年六月4日，中國政府派兵鎮壓在天安門抗議的群眾，結果造成數千人的傷亡，震驚了全世界。為了表示對中國政府的殘暴與不尊重人權的抗議，歐盟各國政府決議對中國政府實施武器禁運。15年後，一些歐洲國家的政治領袖開始重新考慮這項政策是否已經不合時宜。尤其以法國總統希拉克為主的意見，更認為歐盟需要與中國建立一個戰略伙伴關係，而這樣的戰略關係是不能建立在所謂懲罰的機制上面。

一 歐盟解除對中國武器禁運之動機

商業考量

近年中國已經成為歐盟的重要經貿伙伴，而且共享一些國際政治的地緣戰略價值之後，廢除禁運政策才能真正落實歐盟與中國的戰略伙伴關係。法國更認為，解除禁運政策在實質軍事上不會有立即效應，因為法國自1992年至2001年對中國的武器銷售只有七千萬歐元，而對賽浦路斯就達3.4億歐元。

人權與戰略考量

部分歐盟國家卻認為中國對人權的迫害是違反歐盟的基本價值的。在此時解除對中國的禁運將有鼓勵中國對臺灣的飛彈威脅、鎮壓香港民主、迫害西藏及壓制法輪功政策，並且對要求中國改善國內的人權政策毫無幫助。而這些發展又違反歐盟武器銷售政策的兩個最基本原則：

第一是歐盟的武器不能被用來破壞區域的穩定及平衡；

第二是歐盟的武器不能被用來鎮壓一國的內部異議勢力。

二 歐盟解除對中國武器禁運之時機

2004年是法國與中國建交40週年紀念。法國因此將2003至2004年訂為中國年，而中國也將2004至2005年訂為法國年。兩國有一個同樣的多極世界國際政治戰略觀，因此，在法國希拉克總統的主導之下急欲改善歐盟與中國的關係。1997年，希拉克訪問中國，與中國建立『全球伙伴關係』。為了落實這項戰略伙伴關係，希拉克也因此於2004年一月份，不惜違反法國的立國精神，干涉他國內政，配合中國嚴詞批判臺灣的全民公投政策。然而，2003年十二月在義大利舉辦的歐盟高峰會，歐盟十五個會員國卻以十四對一（法國）拒絕解除對中國實施十五年的武器禁運政策。但是歐盟各國同意於2004年四月再度進行討論。經過數個月的討論以及中國強烈的遊說，輪值的愛爾蘭外交部長柯旺 Brian Cowen 也於2004年四月14日在愛爾蘭的使特拉芬 Straffan 舉辦的歐亞高峰會 ASEM 裡很明確的告訴中國外交部長李肇星不可能於2004年6月31日之前有任何進展。

2004年的下半年是荷蘭輪值歐盟的主席。最積極主張解除對中國武器禁運者為法國與德國。此外，荷蘭與丹麥也從原來反對的態度改為贊成。緊接著2005年的輪值主席是盧森堡與英國，2006年是奧地利與芬蘭。但是最近中國通過『反分裂國家法』後，歐盟即通過決議延遲解除對中國武器禁運，因此，短期內歐盟解除對中國武器禁運之時機暫不會出現。

新教宗與台、梵、中三角關係之研析

張台麟

國立政治大學外語學院外文中心教授

二〇〇五年四月，教宗若望保祿二世的辭世以及新教宗本篤十六世的上任不但對國際社會產生重大的影響，特別是中共、梵諦岡以及台灣之間的三角關係也是成為大家關注的焦點。本文以下將就中共對教宗辭世以及新教宗上任的反應以及當前中共與梵諦岡的關係發展並可能對台灣與教廷未來關係的走勢做一分析。

一、中共官方、教會及傳媒對教宗辭世與新教宗之反應消極

就觀察相關資料了解，中共高層領導人並未就教宗過世之情事公開或間接地發表悼念之談話。二〇〇五年四月三日，外交部發言人劉建超在記者會中回答（非主動提出）指出，「我們對教皇約翰保羅二世因病去世表示哀悼。據我所知，中國天主教『一會一團』代表全國神長教友發了唁電」。此外，劉亦表示，「『教皇曾對歷史上教會某些人對中國人民所犯的錯誤表示歉意，並表示教廷與中國天主教徒之間具有宗教性質的紐帶，不能損害中華民族的團結，哪怕只是微乎其微，也不能以任何形式削弱中國的獨立和主權』，這些提法對改善中（共）梵關係是有益的」。最後，劉進一步說明，中國政府堅持處理中梵關係的兩條基本原則是一貫的。我們願意在此原則基礎上改善同梵蒂岡的關係。希望羅馬教廷在新教皇領導下，能為中梵關係創造有利條件。

二〇〇五年四月五日，外交部發言人秦剛再度就此問題被問到「梵蒂岡考慮和台灣斷交？」回答指出，中國政府堅持處理中梵關係的兩條基本原則是一貫的，我們願意在此原則基礎上改善同梵蒂岡的關係。…這兩條原則就是：第一，梵蒂岡必須斷絕同台灣所謂「外交關係」，承認中華人民共和國政府是代表全中國的'唯一合法政府，台灣是中國領土不可分割的一部份。第二，梵蒂岡不得干涉中國的內政，包括不以宗教為名干涉中國的內部事務。

官方的中國天主教愛國會以及中國天主教主教團曾發表悼詞指出，約翰保羅二世致力於反對戰爭，反對暴力，維護世界和平。悼詞中進一步說明，他在世的時候十分關注中國教會，他曾經對歷史上有一些外國傳教士對中國所犯的錯誤表示道歉。不過，悼詞中最後仍不脫政治的框架而提出了，約翰保羅二世認為教廷與中國天主教之間是宗教性質的紐帶，但這種關係不能損害中華民族的團結。這句話意味者教廷不應干涉內政。

中國天主教愛國會北京分會也表示，教宗一生致力於牧靈和福音勸喻，他的逝世是一大損失。根據「同日新聞」的報導，中國天主教愛國會、中國天主教主教團及北京教區曾於四月三日在北京宣武門教堂為教宗舉行追思彌撒，有近千名神職人員和教徒參加。該會神職人員表示，「由於受到某些保守勢力的干預，教廷始終保持了同台灣的所謂外交關係，致使中梵關係未能實現正常化，成為教宗抱憾於心的事情」。此外，愛國會也進一步希望，新上任的教宗能推動中國與梵蒂岡關係的正常化，能夠採取明智果斷的措施，多採取一些實際行動，來促使中梵關係能早日改善。

就傳媒方面，人民日報網於四月三日及四日間接報導了兩則相關訊息，一是英國查爾斯王子將延遲婚禮，二是義大利否認賓拉登可能在羅馬製造恐怖事件。香港的文匯報則報導了教宗初戀情人報情史以及羅馬採取安全措施並以導彈防恐等訊息。該報雖於四月四日刊出了一篇「從教宗逝世看中梵關係」的社評，但其內容仍不脫官式的內容與方向。

光明網及解放軍報網於四月四日分別以三、四行作做簡短報導，其內容實際上是轉載了外交部的相關發言。

香港大公網則對此消息有相對較多的報導並附上相關圖文。網上並報導了陳總統將赴教廷參加教宗喪禮的相關訊息。最後，在有關新教宗當選及就任的事件上，中共官方、教會及傳媒等仍採上述的消極態度。

二、中共官方、天主教會及傳媒對教宗病逝反應所顯示之意義？

由上述資料觀察顯示，中共官方除了外交部在記者會中的回答之外並無其他領導人的發言，而天主教會及傳媒對教宗病逝的反應與報導也不多，換言之，中共在此議題上的基調是輕描淡寫、且避重就輕的方式處理，因此在相關反應與報導內容上亦幾乎是制式且一致的口徑與方向。如此的基調可有以下三點觀察：

- 1、由各項發言之內容可觀察到，在各項文字上僅表達哀悼之意，並未特別針對教宗的偉大或功績加以著墨，反是一再強調「中」、梵關係上兩個堅持的原則，並希望教廷在未來能有所改變。此點似也顯示出中共目前認知到雙方關係正常化所存在的矛盾與瓶頸，進一步而言可說是相當的無奈，因而在各項反應上皆較剛性蠻橫且缺乏以宗教情懷為基礎的柔性訴求及大國風度。
- 2、這些消極的態度且強烈的立言論也顯示了，中共了解到短時間內雙方關係很難有所突破，故直接地再次強調發展關係的基本立場，並將所有期望寄託在新的教宗手上。
- 3、中共各界如此反應情形的企圖可以有四個角度分析，第一是為中梵關係的發展困境尋求正當性，畢竟雙方並無正式外交關係，淡化處理不但合乎政治外交之常規，也可減低大陸人民對此外交缺失的關注與批評。第二是針對中梵關係而言，中共官方一再強調關係正常化二項原則，不但可轉移焦點且可將矛頭指向梵蒂岡，認為是梵蒂岡的政策問題，而不是中方的問題（在此同時，我們並未看到梵蒂岡就此有任何的正式回應）。第三是針對內部教會人士而言，中梵關係與中國天主教愛國教會（四百萬教徒）和「地下教會」（一千兩百萬教徒）有密切之關係，這些教會主事者近年來皆或多或少、直接或間接、正式或非正式地與教廷相關人士有所接觸，有關合法任免與代表性的問題始終是一個非常大的爭議，淡化處理可避免內部矛盾的延伸。第四則是針對台灣而來，教廷與我有正式外交關係，台灣政府必會有正式的作為，故在外交競逐上，為避免長他人之氣並進一步減輕損害，故採淡化處理應可理解。

三、中共與梵蒂岡恢復對話與交流之過程及問題

就中共與梵蒂岡的關係而言，自一九七〇年代開始，中共就表達願意與梵蒂岡發展對話與交流之關係。事實上，教宗保祿六世在一九七二年訪問香港時就對中國大陸的教友表達了公開的問候，並希望與中國教友交流。一九七九年八月十九日，教宗若望保祿二世亦首度表達對中國教會直接接觸的希望。一九八一年二月，教宗正式發表文告，強了支持受難中的中國人之外，同時也表達了對兩國關係正常化的期望。據悉，一九八三年十一月份，教宗又寫了一封信給鄧小平表達同樣的期望。此外，自一九七〇年代起，有許多官方教會人士去大陸訪問，如法國馬賽區主教、德國主教以及菲律賓馬尼拉的辛海梅樞機主教等。一九八五年，第一次官方的中國天主教代表團受邀並獲准出訪歐、美的教會。

一九八七年中共總書記趙紫陽在正式接待辛海梅樞機主教時首次正式指出，中國願意與教廷建立外交關係。一九八八年，入獄三十多年的上海總主教龔品梅被釋放。換言之，自一九八〇年代末期起，大陸內部對宗教信仰趨向緩和與開放的政策，中共官方與教會也開始對發展中梵關係正常化採較積極的態度。不過，一九八九年六、四天安門事件之後，此項發展受到嚴重影響。

一九九三年五月，中國主教團草擬了一項「中國主教團有關選舉與祝聖主教的規定」，以及一九九七年十月中共國務院新聞局又頒布了「中國境內宗教信仰自由白皮書」等文件都對中梵關係正常化產生負面之影響。雖然，在此期間有些作個案可被視為好的發展，如一九

九六年一月，中共首次派遣了一個代表團出席在馬尼拉舉行並由教宗所主持的世界青年日大會。同年九月，中共核准教廷代表團出席在北京所舉行的第四屆聯合國婦女大會等。但是，總體而言，雙方關係發展是有相當局限性的。

此外，一九九八年四月在梵蒂岡所舉行的亞洲主教會議事件（中共拒絕教宗邀請的兩位主教代表出境的申請，表面上雖是指中梵並無外交關係，實則係中共因事先未知此二位人選而不滿）、一九九九年年底可能經由中共官方及愛國教會共同炒作有關「中梵即將建立外交關係」事件，以及二〇〇〇年一月六日主顯節之時片面任命了五位主教等事作的發展更使中梵關係呈現複雜的情形（有分析指出係江澤民與李鵬路線的鬥爭）

二〇〇〇年十月一日（該日是中國國慶日），教宗若望保祿二世在羅馬聖伯多祿大堂廣場為 120 位在中國的殉道者（87 位中國籍，33 位外國籍）舉行追聖儀式，造成中共官方及愛國教會強烈的不滿，並要求教宗道歉，雙方關係出現緊張。二〇〇一年十月二十四日，教宗在一項紀念利瑪竇國際學術研討會中致詞指出，願對歷史上外國傳教士在中國所犯的過錯表示惋惜和遺憾，並向受到傷害的中國人民請求寬恕和原諒。中共當時僅表示此舉為正面積極的做法，唯雙方互信已受到嚴重的衝擊，故在關係正常化上似並未有重大的發展。

綜合而言，中共對恢復與教廷對話之態度仍會是積極的，特別是在爭取梵蒂岡與台灣斷交的面向。其可能的做法策略為，全力遊說梵蒂岡與台灣斷交，並承諾有關第二個原則皆可經由雙方談判達成。或是遊說梵蒂岡將中國代表權移至北京，台灣仍保有一定的地位與代表性，當然同時承諾第二個原則可經由談判達成。實際上，待第一個原則取得，中共根本可以與梵蒂岡採取推、托、拉的和稀泥策略，仍可執行其所謂「中國天主教會的獨立自主，天主教愛國教會掌控教會的角色」的基本宗教政策。

四、新教宗上任後的台、梵、中三角關係之未來發展

大體而言，新教宗選出及上任後，其對台、梵、中三角關係之發展走向應不致於有重大的影響。有關中共與梵蒂岡的關係上，其中最關鍵的問題其實不在於與台灣斷交的問題，反而是第二個原則較為棘手。就中共的宗教政策而言，他是比較從政治及國家統治的角度出發，認為教會必須以愛國、愛黨，之後才愛教為前提，中國天主教會應是「自立、自養、自傳」三原則，教會領導人應自行推選並經國家的任命，否則若接受梵蒂岡的指導與任命就是某種形式上干涉中國的內政。然而，就梵蒂岡而言，主要是從宗教及普世性原則為出發，除了確定天主教友能在中國大陸獲得信仰自由及傳教的保障之外，更重要的就是將所有的教會合一共融（不分愛國教會或地下教會）並由梵蒂岡統一任命主教，如此關係正常化才有意義。就目前的形勢觀察，雙方在此議題上的歧見仍非常嚴重，也是雙方關係的最大瓶頸，短時間不可能因新教宗上任而有所改變。誠如比利時籍韓德力神父所分析的，「中」、梵雙方應繼續對話，並「求同存異」，而且是要讓「凱撒的歸凱撒，天主的歸天主」，這也是雙方關係在短、中程階段難以正常化的困境。當然，就台灣的角度觀察，我們希望梵蒂岡要能確定大陸上的老百姓皆真正享有宗教自由的時候才可與中共發展宗教上的正常關係。

參考資料：

Michel Masson, " Les rapports entre le Saint-Siège et la Chine: Un dialogue non abouti ", Revue d'études comparatives Est-Ouest (Paris), 2001, vol.32, No. 1, pp. 55-84.

韓德力，「中國與梵蒂岡在過去五十年中的關係：從對抗到對話、到主顯節和封聖事件」，in <http://www.catholic.org.tw>.

大紀元新聞，「討論：中國與梵蒂岡的關係將來將否改善」，in <http://www.epochtimes.com>.

多維新聞，「北京學者稱梵蒂岡承認中共政權是遲早的事」，in <http://www5.chinesenewsnet.com>.

張台麟，法國巴黎第一大學政治學博士，曾任政治大學國際關係研究中心研究員，現任政治大學外語學院外文中心教授，「歐洲聯盟研究論壇」秘書長。教學及研究領域為歐洲聯盟、法國政府與政治、中共與歐洲、法國語言及文化等。

E-mail: tlchang@nccu.edu.tw

Tel: 02-8661-8076

Integration, Legalization and Reconciliation between Taiwan and China based upon the EU Model

By Dr. Hungdah SU

Institute of European and American Studies
Academia Sinica, Taipei, Taiwan, R.O.C.

I. Introduction

Though there has not been a general war in the past fifty years, the Taiwan Strait has been considered one of most explosive regions of East Asia since the end of the Cold War. China insists upon the one-China policy and regards Taiwan as a rebellious province with which it needs to unify. Taiwan is trying its best to achieve recognition as a state de jure by the international community. However, neither has obtained what it wants and neither is satisfied with the status quo. The Taiwan Strait evidently continues to be potentially explosive and the only peacekeeper is the U.S., which aims to keep ‘China out, America in and Taiwan down.’ As a result, the U.S. strongly opposes Taiwan’s ‘state-to-state’ strategy toward China, lest it encourage the PRC to resort to force in the Taiwan Strait. This is one of peace without reconciliation, like that of the inter-war period in Europe.

In this paper the author will first argue that both sides of the Taiwan Strait need to renew their policies toward each other, for the current policies can no longer serve their interests. Furthermore, the fact that Taiwan and China are now full members of the WTO could provide an ideal opportunity for such a renewal. This international organization, and particularly its dispute settlement process, will offer both sides a legal framework to regulate their increasingly close commercial relations. This framework will supply both sides with a solid basis for bilateral integration. The establishment of a bilateral commercial dispute settlement mechanism as the starting point of integration across the Taiwan Strait could be the best choice. In the end, the author will conclude that, in short term, this proposal could be agreed upon by the Taiwanese, encouraged by the Americans and accepted by the PRC. In the long run, integration could be an ideal solution to these inter-Chinese conflicts, including Taiwan’s membership in intergovernmental organizations, normalization of cross-Strait relations and Chinese democratization.

II. The Conflicts

The “One China Policies”

In 1949, Mao Tse Dong announced the establishment of the PRC on the Chinese mainland and Chiang Kai Shek succeeded in reestablishing the ROC on Taiwan, which began a more than half-a-century long division between Taiwan and China. As this division resulted from the civil war between the Communists and the non-Communists, the Taiwan Strait has always been under the shadow of war and crises. The only peacekeeper is the threat of American intervention and its ambiguous one China policy. This policy consists of three pillars. The first is American commitment to the idea that there is only one China, as well as one Chinese government, in the international community. The U.S. had recognized the ROC as the legitimate Chinese government before it switched this recognition to the PRC in 1980. This commitment, by request of the PRC government, has prevented the U.S. from “legalizing” the division between the two sides of the Taiwan Strait. The second pillar is the American promise to help keep Taiwanese people free from Communist conquest. Though the U.S. ‘acknowledges’ the Chinese assertion that Taiwan is part of the PRC, it has refused to formally ‘recognize’ it. On the contrary, from the very beginning, American governments have never ceased to help Taiwanese resist any possible attack from the

PRC. This promise have been confirmed successively by Truman's idea for a 'neutralized Taiwan', the mutual defense treaty signed in 1954 and the Taiwan Relations Act adopted by the U.S. Congress in 1980. This guarantee is, at the same time, accompanied by the American insistence upon a peaceful solution to the inter-Chinese conflicts and the U.S. effort to deter any provocative action in the Taiwan Strait. This leads to the third pillar, which permits the U.S. government to deter Taiwan from taking any provocative action, such as an announcement of an independent Taiwanese republic. Such an announcement would mean a firm refusal of reunification, even with a future democratized China, and would inevitably lead to a war in the Taiwan Strait. According to the above policies, the U.S. defended Taiwan against attack from the PRC in 1958 and sent two aircraft carriers to the Taiwan Strait during the missile crisis of 1996. During the same period, the U.S. forced Chiang Kai Shek to abandon his project of a counterattack against the mainland in 1962, and obliged Lee Teng Hui to withdraw his "state-to-state" strategy toward the PRC in 1999. In brief, the American one China policy, the objective of which is to keep "China out, America in and Taiwan down," has deterred both China or Taiwan from provoking war in the region.

Beijing's one China also consists of three pillars. The first is the same as the first pillar of the American one China policy. This is followed by the second, that Taiwan is an indivisible part of the PRC, and has the obligation to reunify with it. As Taiwan is only part of China and not an independent state, the former cannot enjoy any static or state-like status in the international community. The third pillar concerns the unification process. Since 1980, the PRC has made it clear that a peaceful unification is preferable, but the resort to force is possible, for the latter is part of the sovereign right of any independent state. After unification is achieved, Taiwan will become a "special administrative zone" based upon the "Hong Kong model" as well as the formula of "one country, two system." Beijing's one China policy differs from Washington's in two points. One the one hand, Beijing insists upon the assertion that Taiwan belongs to the PRC, while Washington has adopted a flexible position. This divergence leads to their different attitudes toward Taiwan's activities in the international community. One the other hand, a peaceful solution is only preferable to Beijing and it must lead to a reunification. But a peaceful solution is Washington's nearly absolute demand, and any result will be welcome by the U.S. provided that it is peacefully achieved.

As for Taiwan, it bases its one China policy upon the assumption that the ROC was founded in 1912 for China as a whole and its international personality has never ceased to exist, even if the territory under its control shrunk to an island in 1949. Beijing and Taipei both agree that there is only one China as well as one Legitimate Chinese government, and that Taiwan is part of China. Before 1971, Taiwan insisted upon the Hallstein Doctrine and regarded the PRC as a rebellious group dominated by the Soviet Union. But Taiwan argued that the ROC was the real China and its government the only legitimate one representing all Chinese in the international community.

Taiwan's one China policy evolved and was renewed in the early 1990s. In 1991, Taiwan terminated the "period of mobilization against Communist rebellion", which unilaterally putting an end to the civil war with the PRC. In the same year it adopted the "Doctrine for the Reunification," which implies a de facto recognition of the PRC on the mainland. Taiwan's "Hallstein Doctrine-like" one China policy has since then been replaced by a new formula named "one China, two entities." Based upon the German experience, Taiwan now argues that the future reunification should not be an obstacle to the present coexistence of the PRC and Taiwan in the international community. Such a renewed one China policy has contributed considerably to the stability of the Taiwan Strait. On the one hand, it succeeds in avoiding provoking Chinese nationalism, for it agrees that Taiwan is part of China as a whole and promises a future reunification. On the other hand, it has diminished the impact of the rising Taiwanese nationalism upon cross Strait relations. For the ROC offers Taiwanese a Chinese nationality different from that of the PRC, as well as a legal framework

to reestablish Taiwan's international status without resorting to a provocative declaration of independence. Furthermore, under the name of the ROC, Taiwan began to reconcile with the PRC and normalize its international status at the same time. Since Lee Teng Hui's "state-to-state" declaration of September 1999 and particularly Chen Shuei Bien's pro-independence diplomacy, Taiwan seems to be searching for a new China policy.

The Dilemma

Though the three sides interpret the one China policy differently, the above-mentioned ambiguous "one China policies" have become the cornerstone of the peace in the Taiwan Strait. The core spirit of such policies is Taiwan's promise for future reunification with China, what does this mean? Nevertheless this cornerstone is under attack and peace in the Taiwan Strait is under threat.

For the PRC, few Western powers fully accept its one China policy. They prefer to "acknowledge," "take note of" or "fully understand and respect," rather than "recognize," Beijing's assertion that Taiwan is part of China. Furthermore, no Western power publicly supports China resorting to force in the Taiwan Strait. Beijing's "Hallstein Doctrine" does prevent Taiwan from becoming a full member of the majority of intergovernmental organizations, including the U.N. and its agencies, or establishing official relations with other countries. But Taiwan, under the name of ROC or Chinese Taipei, has established worldwide commercial linkages with other countries and international organizations in the past fifty years, despite China's diplomatic blockade. Such bilateral linkages were transformed into officious relations between 1989 and 1996, and Taiwan's multilateral relations also enjoyed a leap forward when it was admitted to APEC and applied for membership in GATT in 1988. Moreover, the fact that "international coexistence" did lead to German reunification and the Koreas have begun their "political normalization" process while insisting upon the future reunification, makes it more and more doubtful that Taiwan's reentry into the international community will definitively make the present division permanent.

Far more important, the formula "one country, two systems" is still incredible. Different from Hong Kong, which was ceded to Great Britain in an international treaty, Taiwan is still governed by a Chinese government named ROC. With the exception of a revolution, no international law can offer a legal framework to transform the present constitutional order in Taiwan into a future system based upon the "one country, two systems." This formula holds little attraction for Taiwanese, while it cannot help Taiwan normalize its international status. In other words, it cannot offer more than what Taiwanese already enjoy. And the vital weak point of this formula is the lack of a credible legal system in China. As such a formula concerns the federal division of power between the central and local governments, as any compromises need to be guaranteed by a well-obeyed constitution as well as a legal system. In short, a compromise requires an *Etat du droit*, which the PRC still absolutely lacks. While legislative power and judicial review are in the hands of the People's Assembly, which is totally under control of the Communist politburo, any promises made during negotiations could be easily broken or reinterpreted afterwards.

For the U.S., its one China policy does not win it the gratitude deserves from either sides of the Taiwan Strait. The PRC regards the U.S. as the only obstacle to its final unification with Taiwan. American arms sales to Taiwan confirms Beijing's suspicion that the U.S. has been trying to prevent China from being reunified. Taiwan complains that the U.S. has never fully satisfied its demands and supported its diplomatic efforts. From Taiwan's viewpoint, the U.S. has always ceded to Beijing at the price of Taiwan's interests. By consequence, Taiwan inclines to claim a normal status in the international community despite warnings from Washington. The PRC, in response, has ceaselessly accelerated its threatening actions in the Taiwan Strait, which forces America to deepen its intervention in this region, despite the unwillingness of the U.S. to change its policies. The two

pillars of the American one China policy, defending Taiwan from Communist conquest and preventing any provocative actions, are now under threat.

As for Taiwan, its one China policy was under attack even before Lee Teng Hui came into power in 1988. Since the ROC was forced to withdraw from its seat in the U.N. in 1971, its Hallstein Doctrine has become a matter of diplomatic suicide. When obliged to choose between Beijing and Taipei without full American support, the majority of states switched their recognition to the former at the expense of formal relations with the latter. Deprived of its international recognition, the ROC immediately faced the rising doubt about its authority on Taiwan. For this republic governs Taiwan in the name of a Chinese government and bases its legitimacy upon the assumption that Taiwan is part of China. The international de-recognition, as well as the diminishing internal legitimacy, reached its peak in the mid 1980s, and forced Chiang Ching Kuo to launch a series of reforms and facilitate the democratization process in the 1990s. Under Lee Teng Hui's twelve-year presidency, Taiwan established a real democracy and reestablished its international status to a certain degree under the name of Taiwan, rather than the ROC. With such an effort, the ROC survived international de-recognition and reestablished its governing legitimacy on Taiwan. However, such a transformation started and then accelerated the "*désinisation*" process, which deprived Taiwan of the cornerstone of its China policy, that is, "we all are Chinese." It raised tension with the PRC, which worries the U.S. The latter then continually presses Taiwan to contribute to stability in the Taiwan Strait. The project of a *modus vivendi* was once consistently presented by American scholars and diplomats. Moreover, China's economic growth and the ceaseless Taiwanese investment in the mainland place great pressure on Taiwan's government. In 2004, the PRC occupied nearly one third of Taiwan's external trade. Both the American concerns and the increasing cross Strait economic linkages have pressed Taiwan to reconsider its China policy.

The ambiguous one China policies, once the cornerstone of peace in the Taiwan Strait, have now become the source of a vicious circle. The people of democratized Taiwan cannot accept an unequal international status and try their best to normalize Taiwan's external relations, an attitude that is motivated by a desire for survival rather than a refusal of future reunification with China. Such efforts are misinterpreted by the PRC as independence-minded initiatives, which then provoke Beijing's nationalism and accelerate its threatening actions. The tension, by consequence, worries the U.S., which finds it more and more difficult to maintain a balance between the three pillars of its one China policy.

III. The Solution

The "EU Model"

The real danger of the above mentioned one China policies is neither Chinese unification nor Taiwanese independence-minded initiatives. Rather, it is the lack of reconciliation between the two sides of the Taiwan Strait. In international history, no reconciliation is comparable to that among the Europeans under the framework of the EU/EC since 1950. Not only it end the hostility of the past, but it also points out the common future for all.

The success of the EU/EC results, above all, from the timing of its launching. As the allies, particularly the U.S., were intending to change their German policies and put an end to the occupation regime in the Rhur in spring 1950, France was worried that the return of the Rhur would lead to a rearmed Germany, similar to the situation during the inter-war period. The Schuman declaration was then presented as the French counter-project to the renewed Anglo-American Germany policy. Such an initiative well satisfied the American and German governments, as well as French strategic needs. It permitted also France to replace Great Britain as the leading role of

European integration and paved the way for Franco-German reconciliation.

The EU/EC was also built on the basis of the so-called functionalist approach. Such a denomination indicates neither Romanian-British scholar David Mitrany's functionalism nor American Ernst Hass' neofunctionalism, but the strategy presented by Jean Monnet. This "*Méthode Monnet*" won the competition among different approaches for European integration and reconciliation during the 1950s and 1960s. The Council of Europe, built on the European federalism, and the EFTA, established according to the blueprint of economic liberalism, proved incompatible with the EU/EC as early as 1960. An economic integration with a long term political objective proved to be the most practical way to achieve reconciliation and integration among once hostile people.

The third element of the success of European integration comes from its gradual process. Integration should be initiated in a very limited field, which then creates institutions and constitutes a solid step for further integration. This gradualism is indispensable to an unprecedented adventure like that of integration.

The fourth element of the success of European integration is its open-ended situation, though further integration and a certain unified federation has always been proclaimed as its final objective. To maintain a distance from unification and an open mindedness toward the organization of the final situation has paradoxically facilitated the real unification process. Even under the consensus that Europeans should be more integrated and finally unified, how to regulate the final situation should be negotiated during the integration process, instead of being dictated from the very beginning.

The last, but surely not the least important, element is the institutional design of the EU/EC. This design consists of cooperation and integration systems, which coexist and contribute to conciliation as well as integration among Europeans. These institutions are constructed on the basis of the principle of equality without equity, which permits the EU/EC to apply equality as a paramount value and respect at the same the powers. Such institutions are also designed to guarantee the integrated results and push the integration movement continually forward.

However, a dialogue channel and a legal framework need to be constructed before economic integration is launched, which, in turn, starts the reconciliation. For all the important further integration steps in EU/EC history require negotiations and then the agreement of all participating states. Without such a framework, integration is not likely to occur. As cross Strait relations cannot be regulated by any rules of international law, a dialogue channel and a legal framework should be constructed as a preparation for future integration.

The WTO and the Integration

Both China and Taiwan seem to have made efforts to construct a dialogue channel during the 1980s and 1990s. Throughout 1980s, the PRC never ceased to propose cross Strait negotiations based upon a party-to-party dialogue. Such bilateral negotiations should have been an ideal starting point for later reconciliation, since both the CCP and the KMT have insisted upon final reunification. Such a proposal may lead to a conclusion that the PRC was ready to treat Taiwan as an equal partner in bilateral negotiations, for the CCP and the KMT were the ruling party on the mainland and Taiwan, respectively. In fact, a party-to-party dialogue must be an unequal engagement. The ROC constitution has never given any privileged political status to the KMT, which has to compete with other political groups for governing power. On the contrary, the constitution of the PRC has explicitly established a party-state since the very beginning, in which the CCP is the eternal governing party and the government makes policies according the party's will. Other parties are

qualified as “participating parties,” which constitute mainly the Assembly for People Consultation, and are in reality vassal groups of the CCP. The CCP-KMT bilateral dialogue is by consequence totally compatible with the PRC constitution. Once accepting the CCP proposal, the KMT would have been treated as one of the vassal parties that agrees to the party-state system of the PRC, the eternal leadership of the CCP and, furthermore, the legitimate authority of the PRC. Such a dialogue contradicts the ROC constitution, for the latter never gives a mandate to any entity other than the government to negotiate on behalf of the state. As a result, the PRC proposal found no respond in Taiwan and was repeatedly refused by the governments of the ROC.

Taiwan’s democratization, its end of the period of “mobilization against the Communist rebellion,” as well as the Tienanman incident changed the situation in the Taiwan Strait in early 1990s. The PRC was obliged to abandon its party-to-party strategy and in December 1991 established an officious organization, the Association for Cross Strait Relations (ACSR), to deal with Taiwan. In the politburo, the CCP constituted the “Central Office for Taiwan Affairs” as the final decision making group for relations with Taiwan. In the government, it created the “Office for Taiwan Affairs” as the governmental branch of this system. In Taiwan, the end of the “Mobilization against Communist Rebellion,” the adoption of the “Doctrine for Reunification” and the legislation of the “Law Regulating cross Strait Relations” paved the way toward a new era in cross Strait relations. Between October 1990 and May 1991 the ROC founded the “Committee for Reunification” as the highest-level consultative group to the president, the “Mainland Affairs Committee” in the government, and the “Foundation for Cross Strait Exchange”(FCSE) as an officious body to deal directly with the PRC. The exchanges between the ACSR and FCSE have succeeded in reestablishing direct contact between China and Taiwan, severed since 1949, despite numerous quarrels between the sides. Such success reached its peak during the ACSR-FCSE summit in April 1993 in Singapore.

Nevertheless, the ACSR-FCSE model has suffered since the very beginning from the absence of a solid legality. It was not based upon international law, but upon the good wills of the governments of both sides. Its success depends a great deal upon the political situations inside the PRC and ROC, as well as the international environment surrounding the Taiwan Strait. In brief, such an officious channel works only when the atmosphere allows it. Lee Teng Hui’s “state-to-state strategy” and the PRC’s “White Paper on Taiwan Issue” put an end to such an atmosphere and have paralyzed this channel. Neither contact nor negotiation has taken place since 1999.

The accession of both sides to the WTO seems to offer an unprecedented opportunity for the establishment of a new dialogue channel between the PRC and the ROC. Though the PRC entered into this organization as a sovereign state and the ROC only as an autonomous customs entity, both are full members sharing equal status with all other member states. This is the most victorious counter attack for Taiwan’s diplomacy since it was expelled from the U.N. in October 1971. Taiwan can now normalize its commercial relations not only with the PRC, but also with the international community as a whole. For Taiwan, the establishment of cross Strait relations under the WTO is totally compatible with the “Doctrine for Reunification” as well as the “Law Regulation the Cross Relations,” both of which impose a “one country, two entities” formula to regulate cross Strait relations. Even for those who search zealously for Taiwanese independence de jure, the coexistence of both sides in the WTO will make it clearer that cross Strait relations are similar to other international relations. Taiwan’s accession evidently means a diplomatic failure of the PRC, which had once fiercely opposed it; however, such a failure could ironically accelerate the reunification process. The WTO will permit the PRC to establish normal and direct commercial relations with Taiwan, despite the latter’s reluctance and resistance. The “Foreign Trade Law” of the PRC qualifies the trade between Taiwan and the mainland as “special internal trade,” which is immune

from any law regulating external trade. As a result, it is totally legal for the PRC to establish commercial relations with the “Taiwan autonomous customs entity” under the WTO. The WTO then offers both sides of the Taiwan Strait an ideal channel to negotiate and reach compromises, which will be regulated and guaranteed by international law. Based upon such a guarantee, the framework of the WTO will be far more solid than that of the ACSR-FCSE model.

From Legalization to Reunification

The WTO supplies both sides not only with a legal framework, but also a dispute settlement mechanism (DSB). Different from the similar process under GATT, the WTO can intervene in any dispute among member states provided that one of them presents the affair in dispute to the DSB. This reinforced dispute settlement process will oblige the PRC and Taiwan to resort to the WTO to solve their commercial disputes, which are not regulated by any agreement or international law at this point.

However, the DSB was not designed to replace effective bilateral negotiations between member states. On the contrary, it is the last resort to be used only after direct negotiations between member states fail to solve the dispute. According to the WTO agreement, within thirty days after the dispute occurs, the member states should begin negotiations. Within sixty days, a compromise should be achieved. If all these efforts fail, any member state can resort to the DSB of the WTO. The latter prefers, however, to see successful negotiations between member states. Even after the resort to the WTO, the concerned member states can continue bilateral negotiations, achieve a compromise and suspend the DSB process at any time.

As the WTO encourages member states to work together for a common solution before their resort to the DSB, the establishment of a cross Strait commercial dispute settlement mechanism will be the ideal starting point for future bilateral integration and reconciliation. The Taiwanese government, as well as the opposition parties, shall agree to such a project. For it will supply Taiwan with status to that of the PRC and lower tension in the Taiwan Strait. Moreover, such a bilateral mechanism will not prohibit Taiwan from finally resorting to the DSB if a common solution cannot be found between the sides of the Taiwan Strait. In particular, this will take place under pressure from the U.S. and Taiwan’s increasing economic linkages with the PRC. Such a proposal will have Taiwan get out of the present dilemma and change its unfavorable position in the Taipei-Beijing-Washington triangular game, similar to the Schuman Declaration’s contribution to French diplomacy in 1950. Such a proposal shall be welcome by the PRC, which has been trying to stop the internationalization of cross Taiwan Strait relations. The resort of cross Strait disputes to the WTO, an intergovernmental organization, will inevitably accelerate such an internationalization trend, even if Taiwan has non-state membership. The establishment of a bilateral mechanism will oblige both sides to solve any “inter-Chinese” commercial conflicts before resorting to the DSB. That is totally in the interest of the PRC, which always insists that inter-Chinese conflicts should be solved by Chinese themselves, without any intervention from abroad. Americans shall welcome such a proposal, for their policy constantly aims to stabilize the Taiwan Strait situation and encourage reconciliation. A bilateral mechanism as mentioned above will not hamper American interests either in Taiwan or in the PRC. On the contrary, it can constitute an important preparation for the *modus vivendi* or similar agreements between the sides of the Taiwan Strait, as proposed by American scholars and diplomats in the mid-1990s.

Based upon the EU/EC experience, this bilateral mechanism should not be a series of regular ministerial or high-ranking official conferences. From the very beginning it should consist of, at least, two pillars: an executive organ and a judicial institution. The former is composed of a ministerial conference that takes final decisions and a commission that executes those decisions.

Either side can resort to the Commission for any commercial disputes under WTO regulations. Unsatisfied with the arbitration of the Commission, either side can resort to the judicial institution or the court. The court will also take the responsibility of agreement interpretation and judicial review. Judicial review will be indispensable to future cross Strait integration, as well as reconciliation, and the Court will play the role of gatekeeper of any agreements signed by both sides. Only with such a gatekeeper can the two sides constitute a common legal framework under which integration and reconciliation take place.

However, in order to establish such a bilateral mechanism, both sides need to negotiate and sign an agreement. As all bilateral contacts are frozen, a bilateral ministerial conference can be held under the WTO framework. This will, in turn, accelerate the reestablishment of the ACSR-FCSE channel. An agreement can then be signed either at a ministerial conference or a ACSR-FCSE meeting, which shall be held according to the rules of the WTO.

The establishment of a bilateral dispute settlement mechanism will defrost the atmosphere in the Taiwan Strait and begin legalizing cross Strait relations. The creation of bilateral institutions will pave way for future integration. Based upon the existing institutions, an integration movement can be started by the creation of a cross Strait Free Trade Zone (CSFTZ), compatible with WTO regulations. The CSFTZ will not only further the legalization of cross Strait relations, but also offer both sides a common solution to Taiwan's external relations. Following the EU/EC experience, the CSFTZ can establish certain official relations with third countries, as well as intergovernmental organizations, as subject to international law. It can be an associate member of or observer in IGOs and send permanent delegations to third states. Such a possibility will allow Taiwan to reestablish its legal linkages with other states or IGOs through the CSFTZ's external relations. For example, in Washington D.C., there would be the PRC embassy and the CSFTZ-Taiwan delegation, the former representing the mainland and the latter being the voice of Taiwanese people. Such a design would totally change the geopolitics of the Taiwan Strait and establish a positive correlation between cross Strait relations, Taiwan's international status and China's future reunification. The more Taiwan and the PRC are integrated, the more external relations Taiwan will enjoy.

Of course, the PRC will oppose this deal and even Taiwan will be reluctant to accept it. For the former, the diplomatic blockade, military threat and economic integration constitute three indivisible pillars of Beijing's strategy toward Taiwan. According to this strategy, the more isolated Taiwan is, the easier it is for the PRC to achieve reunification. However, such a calculation has prove to be wrong over the past thirty years. International isolation did put the ROC in crisis, but it also pushed more and more Taiwanese to become hostile to China as a whole and to pursue de jure independence. This makes reunification more and more distant. Moreover, though the PRC enjoys a privileged position vis-à-vis Taiwan in world politics, it is not an omnipotent power. Employing a functionalist approach, Taiwan has succeeded in retaining its membership in the Asian Development Bank and the International Olympic Committee, entering the Asia Pacific Cooperation Conference and applying for the GATT and WTO. It even began knocking on the door of the U.N. At the same time, Taiwan succeeded in establishing a worldwide commercial network during the 1970s and 1980s, which was transformed into an officious network in the first half of the 1990s. In particular, to achieve a complete diplomatic blockade against Taiwan, the PRC needs cooperation from other countries, which are nevertheless always favorable to Beijing's position. Finally, international recognition is one of the few gifts that Beijing still holds in hand that it could bestow upon the Taiwanese people, if it sincerely wishes a final reunification with Taiwan.

IV. Conclusion

The present cross Strait conflicts have resulted from the civil war between Communists and non-Communists throughout the twentieth century. It is also related to the nation rebuilding process of modern China as a whole since the last century, as well as Taiwan's historical development since it was ceded to Japan in 1895. However, maintaining a distance from such historical experiences, the author finds that the core issue in the Taiwan Strait is how to achieve reconciliation. Then, based upon such reconciliation, we have to normalize cross Strait relations and arrange Taiwan's international relations without denying a final Chinese reunification.

EU/EC history, as well as its institutions, can give abundant lessons to both sides of the Taiwan Strait. European integration has not only reconciled French and German people once hostile to each other for several centuries, but also constituted a new entity in international politics. Such an experience shall contribute a great deal to the legalization of cross Strait relations and the arrangement of Taiwan's external relations.

Nevertheless, it is indispensable to create a dialogue channel and a legal framework within which an agreement can be signed that will be obeyed by both sides. The official linkage established by the ACSR-FCSE once seemed to be capable of accomplishing such a mission. It, however, failed, as it is not regulated by international law and it depends totally upon the good will of both governments. The accession of the PRC and the ROC to the WTO rekindled such a hope and shall constitute a far more solid basis for future bilateral negotiations. For it is a framework regulated by international law and both sides will enjoy all rights as full members. Furthermore, the DSB offers Taiwan and the PRC a channel through which to find common solution to any commercial disputes. It also encourages both sides to establish a bilateral process prior to resorting to the WTO. Such a project shall be agreed upon by Taiwanese, accepted by the PRC and encouraged by the Americans, for it is in all their interests.

A bilateral mechanism composed of an executive organ and a judicial body shall pave the way toward future integration, which will further the legalization trend of cross Strait relations. Bilateral integration will reverse the correlation between cross Strait relations and Taiwan's international status from a negative one to a positive one, which will create favorable conditions for general reconciliation and final reunification between both sides.

It is certainly not easy to launch cross Strait integration under the WTO framework as a solution to the conflicts between Taiwan and the PRC. Its success depends upon the internal political situations as well as the international environment surrounding the Taiwan Strait. Nevertheless, in the long run, integration could be an ideal solution to these inter-Chinese conflicts, including Taiwan's membership in intergovernmental organizations, normalization of cross-Strait relations and Chinese democratization, as well as reunification. Both sides should seize the opportunity offered by the WTO to begin reconciliation, launch integration and achieve legalization of cross Strait relations.

對亞歐會議與歐中關係的展望

郭武平

南華大學歐洲研究所教授兼所長

中國與歐盟之間存在密切的政經與科技合作關係，中國近二十年的快速茁壯，歐盟當局不能不搶搭中國列車，以免喪失可能獲致的利益。2004年中歐貿易額為美金一千七百七十二億八千萬美元，同比增長33.6%，歐盟超過日本和美國成為中國第一大貿易夥伴，中國則是歐盟第二大貿易夥伴。歐盟同時也是中國累計第一大技術供應方和累計第四大實際投資方，歐盟也已成爲中國第四大外資供應者，中歐關係進展之快速可見一般。

在國際事務上歐盟除希望中國扮演更重要的角色，更認爲中國不久將來有機會在世界性事務上，與美國的超強地位相抗衡。從國家發展戰略角度來觀察，長期處於美國陰影下的歐盟，顯然希望藉由與中國建立更密切的戰略夥伴關係，聯手制衡美國。

亞歐會議自1996年迄今已召開五屆，雖然亞歐會議的宗旨指出：亞歐會議旨在加強亞歐之間的聯繫與對話，使亞歐兩洲共同承擔加強兩大地區人民之間相互瞭解的責任。亞歐會議所遵循原則是：一個開放漸進的過程，通過對話增進相互瞭解和理解，是非正式的、沒必要制度化。但是多年來亞歐會議參與國重視參與該會議則是不爭之事實。尤其是經由亞歐會議亞洲國家所出現的「亞洲認同」，是亞洲成員國所公認的成就。對歐中雙邊關係而言，利用亞歐會議國家領導人見面之機會，順便安排領導人高峰會，所達成雙邊關係之成就，以及由亞歐會議所延伸出來的各層級與各種不同議題會議，所達成的成效尤其是令人矚目。

從歐盟的「與中國建立全面夥伴關係」「歐盟對中國的戰略」「中國歐盟：成熟夥伴關係的新戰略調整」等對中國關係主要文件，可認知到亞歐會議內的合作有效的增進雙方互信，最後促成中國回應歐盟的「中國對歐盟政策文件」，可以認知到雙方都有加強雙邊關係的共識，而且其合作空間是無限的。如再對照亞歐會議：以平等伙伴關係爲基礎；通過對話增進相互瞭解和理解；政治、經濟和其他領域三方並重；亞歐會議是非正式的、非制度化等宗旨原則與運作過程，應可以從兩方面來觀察：一是中歐雙方體認到亞歐會議成員多，主要是促進對話相互瞭解，建立實質多邊關係不易；二是中歐雙邊直接建立實質合作關係才是捷徑。中國與歐盟關係的發展在亞歐會議舉行之後，由前述其實質關係快速發展，很難令人不會將之視爲亞歐會議的「外溢」成效之一。果如此，則亞歐會議對中歐雙邊關係形成之助力，其重要作用亦可視爲國際典則中的獨立變數。

但未來中歐的關係，在全球化與區域競爭聲中，基於地緣戰略與國家發展戰略考量，必將在目前已有基礎上順勢快速發展，而且將以兩大國之姿態進行緊密接觸。由於亞歐會議的宗旨與原則是對話增進相互瞭解和非制度化的結構，加上以亞歐會議龐大身軀動作遲緩的角色，對快速發展中的中歐關係而言，勢將落居邊緣配角地位。過去中歐透過亞歐會議召開之機會，來加強其雙邊實質關係，或進行雙邊高峰會議，可能已不敷全球化浪潮席捲而來的眾多國際議題，中歐雙邊更加緊密的接觸已刻不容緩，故亞歐會議的結構如不改變，成員間的合作關係就不可能像歐盟內部的緊密合作關係般。易言之，亞歐會議對歐中關係而言，國際典則觀所指獨立變數角色未來將逐漸淡化脫離並被中介變數所取代。

第七屆亞歐會議外交部長會議之評析

孫國祥

南華大學亞太研究所助理教授

2005年5月6至7日，第七屆亞歐會議（Asia-Europe Meeting, ASEM）外交部長會議在日本京都舉行。來自亞洲（日本、中國、韓國以及東協的成員國）、歐盟（European Union, EU）和歐盟執委會（European Commission）的領導人聚集在一起。兩天會議結束後，日本公布《主席聲明》（Chairman's Statement），要求兩大洲之間透過亞歐會議在全球議題上進行實質的合作。聲明指出，以聯合國為主的多邊會談，在解決全球規模的課題扮演很大的角色，並強調2005年9月將召開的聯合國高峰會談，應就支援發展中國家解決貧困問題及聯合國的改革問題進行討論，安全理事會的改革等課題有必要集中加以討論。針對北韓2005年2月宣布擁有核武問題表明嚴重的憂慮，要求包括美日中和兩韓的六方會談（six-party talks）能早日恢復，同時也針對緬甸呼籲所有相關者參與民主化進展，要求軍政府釋放民主化運動女性領袖翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）。聲明中並針對全球環保問題呼籲尚未締結防止地球溫暖化的《京都議定書》（Kyoto Protocol）的國家，早日締結該項國際性條約，同時也指出繼《京都議定書》達成削減溫室效應的目標期限後，有必要針對氣候變動的架構早日展開討論。

在「深化亞歐對話，應對全球挑戰」（Deepening of the Asia-Europe Dialogue on Global Challenges）的主題下，會議主要討論有關區域和國際安全、聯合國的改革、替代能源來源，以及環境。亞歐會議的外交部長們要求北韓不要拖延的立即回到六方會談，並且做出一項戰略決定以和平的方式實現朝鮮半島的無核化。外交部長們進一步關注在緬甸持續的政治衝突，要求釋放全部政治犯，包括反對派領袖翁山蘇姬，而且改善人權環境。與此同時，日本表達反對歐盟解除對中國武器禁運的提議，反之，中國則遊說解除對其實施武器禁運。當歐盟尚未做出最後深思熟慮的決定前，歐洲的代表表示將要求中國做出進展，包括《國際公民與政治權利公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）的簽署。

2006年是亞歐會議成立的第十年，日本和芬蘭（2006年亞歐會議第六屆高峰會的主辦國）也同意對亞歐會議進程以往的活動和未來的可能性進行客觀的評估，共同製作一份檢討與願景報告。雖然雙邊對話在亞歐會議的旁線舉行，但東協加三（中國、日本和南韓）的外交部長們聚集討論在框架外何類國家得以參與2005年年底在馬來西亞可倫坡所召開的東亞高峰會（East Asia Summit）。第三屆中國、日本和南韓的「三方委員會」（Three-Party Committee）也同時進行討論經濟利益以及深化相互信任和合作的方式。亞洲的參與國家包括了泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、汶萊、新加坡、越南（東協七國），中國、日本和韓國。來自歐洲一方的參與者是歐盟執委會和廿五個歐盟成員國（奧地利、比利時、賽浦路斯、捷克共和國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、冰島、義大利、拉

脫維亞、立陶宛、盧森堡、馬爾他、荷蘭、波蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞、西班牙、瑞典和英國)。

評估

第七屆亞歐會議外交部長會議為外交部長們提供討論強化多邊主義的機會，亦即國際社會所面對的政治、經濟和文化的不同議題。雖然沒有簽署實質的協議，但會議的議程主要是在不同的安全威脅和挑戰（諸如大規模毀滅性武器、恐怖主義以及跨國犯罪）的實質合作。尤其是強調北韓的核武議題，亞洲和歐洲的外交部長在要求平壤回到六方談判外交努力上討論他們不同的觀點，並且將該問題提交聯合國安全理事會的可能。歐盟與緬甸舉行的場邊對話中警告仰光，如果軍事執政團沒有釋放反對派領袖和增進該國的人權記錄，則可能對該國實施制裁。東協加三（中國、日本、南韓）成員國也舉行一場分隔的會議，以準備 2005 年年底即將召開的東亞高峰會。

亞歐會議對台灣經濟與安全之影響學術研討會

發行人：陳森勝

出版者：南華大學亞太研究所 / 歐洲研究所 / 國際暨大陸事務學系

地址：622 嘉義縣大林鎮中坑里 32 號

電子信箱：cju@mail.nhu.edu.tw

網址：<http://ap.nhu.edu.tw/>

電話：05-2721001-2331

傳真：05-2427154

印刷：印物工坊

中華民國九十四年五月三十一日

