

第 30 屆東協峰會後之東協 對外關係與經濟整合展望

Prospect for ASEAN External Relations and Economic Integration
after the 30th ASEAN Summit

徐遵慈 (Kristy Hsu)

中華經濟研究院台灣東南亞國家協會研究中心主任

壹、前言

東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nation, ASEAN, 以下簡稱東協) 於 1967 年 8 月 8 日成立, 即將於今 (2017) 年邁入 50 週年。東協在 2015 年底宣示已建立「東協共同體」(ASEAN Community), 象徵區域內貨品、服務、投資、技術勞工及資金的流動更臻自由與便利, 也標誌由東協為核心推動的區域經濟整合進入新的里程。

東協歷年來經濟表現引人側目, 多個成員國推動政治、經濟改革, 改善政府治理與人權, 亦展現傲人成績, 吸引各國紛紛加強與其交往。在東協即將歡慶 50 周年之際, 10 國領袖於菲律賓出席第 30 屆東協峰會, 盤點東協推動區域整合與拓展對外關係的成果與未來政策方向, 值得各界與我國關注。本文將就峰會重要結論與成果、未來對外關係中與中國大陸、美國的大國關係發展、以及推動區域整合與進行自由貿易協定 (FTA) 談判的展望, 提出簡評。

貳、第 30 屆東協峰會重要結論與成果概述

2017 年是東協成立 50 周年，將召開兩次峰會，首先，在 4 月 29 日登場為第 30 屆東協高峰會，由輪值主席國菲律賓總統杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 揭開峰會的序幕。本屆峰會的主題是「創造改變的夥伴關係，迎向全球」(Partnering for Change, Engaging the World)，菲國選定的 6 大優先議題為：推動以人為本及以人為中心的東協；持續推動區域和平與穩定；加強海洋安全與合作；致力包容性與創意導向的成長；維持東協的彈性；以及致力於推動東協成為區域主義的模範與全球性的主要行為者。

峰會期間，領袖討論落實「2025 東協共同體願景」(ASEAN Community Vision 2025)，及未來工作與對外關係展望等。會後簽署了「東協關於行政服務推動實現東協 2025 願景的宣言」。¹

根據東協最新的統計，2016 年東協國家雖面對歐美景氣低迷與中國大陸經濟成長趨緩的挑戰，但區域內 10 國的國內生產毛額 (GDP) 合計達到 2.55 兆美元，較 2015 年成長 4.7%，預計 2017 年在民間消費與投資雙雙增加，以及多國政府採取擴張性財政支出政策的帶動下，成長率可提高到 4.8%。此外，2016 年上半年貿易總額超過 1.06 兆美元，其中，東協區域內貿易佔比約 24.02%，吸引外人直接投資 (FDI) 達 529.4 億美元，其中，約 36% 來自於東協國家的投資。東協區域內的貿易、投資占比逐漸升高，顯示彼此經濟相存互依程度隨著經濟整合而加深，未來東協應持續加強區域內的經貿合作關係。

此外，為改善東協經商與投資環境，東協經濟部長在 2017 年 3 月集會時，決議將共同努力改善東協經商環境，提高貿易與投資的便利度，並設下在 2020 年時將交易成本降低 10% 的目標，以落實 2025 年東協願景。

2017 年，是東協對外關係豐收的一年。除歡慶成立 50 周年外，亦適逢東協分別與加拿大、美國、歐盟建立對話夥伴關係屆滿 40 周年，與印度建立對話夥伴關係屆滿 25 周年，也是東協與「中」、日、韓 3 國建立「東協加三」機制 20 周年。對此，東協與各主要對話夥伴 (Dialogue Partner)

¹ 「第三十屆東協峰會在馬尼拉落幕」(2017 年 4 月 30 日由人民網發表於環球)，2017 年 6 月 9 日下載，《每日頭條》，<https://kknews.cc/world/gvkzzxe.html>。

亦商定各項合作計畫，以深化與各對話夥伴實質合作，包括日本提出 10 年期戰略經濟夥伴路徑圖 (Strategic Economic Partnership Roadmap)，與美國進行「美國—東協連結計畫」(U.S.-ASEAN Connect)，與加拿大展開為期 5 年工作計畫 (2016-2020)，以落實雙方貿易與投資聯合宣言，與俄羅斯宣布「後 2015 願景貿易與投資合作計畫」，與歐盟公布「2017-2018 年東協—歐盟貿易與投資工作計畫」(the 2017-2018 ASEAN-EU Trade and Investment Work Programme) 等。

此外，針對《東南亞友好合作條約》(TAC) 最早係 1976 年簽署，如今已走過 40 個年頭，並在 2016 年完成《加入東南亞友好合作條約修正準則》(Revised Guidelines for Accession to the TAC)，做為未來新成員加入程序的規範。今年峰會歡迎伊朗完成批准加入 TAC 的程序，而對於部分國家已表達興趣擬依據《修正準則》加入 TAC，東協表示歡迎，並宣示將在下一階段朝向建立區域性安全架構，展開協商。

根據峰會後發布的主席宣言，東協對外洽簽 FTA 亦有進展，預期 2017 年可望與香港完成洽簽 FTA 的談判，另東協與歐盟亦決議展開推動簽署 FTA 的架構性談判，將是東協第 1 個對外以區域對區域 (region to region) 進行談判的 FTA。東協主導且備受國際關注的《區域全面經濟夥伴協定》(RCEP) 談判亦有進展。峰會中各領袖重申，面對國際間逐漸升高的貿易保護主義，東協強調 RCEP 將致力達成一個現代化、全面性、高標準與互惠共榮的 FTA，期能深化區域經濟整合及帶動全球經濟成長。領袖責成各國部長加倍努力，以便早日完成談判。

在其他議題方面，東協探討在經濟、產業、氣候變遷、社會文化等各方面之議題。展望全球科技創新方興未艾，呼籲東協各國應做好迎接第 4 次工業革命的準備。而鑑於東協內部人口老化與移工等多項新興的社會議題，歷經各國勞動部長的諮商後，東協預計在 11 月召開第 31 屆高峰會時簽署《保護移工權利協定》。會議期間，泰國也同意將於 2019 年以前成立「東協老年社會與創意中心」(ASEAN Centre for Active Ageing and Innovation, ACAI)，與東協共思解決人口老化的問題。

在南海議題方面，主席宣言中強調全面性 (in its entirety) 落實《南海各方行為宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China

Sea, DOC) 之重要性，肯定東協與中國大陸相關協商的進展，希望能盡快達成協議。在峰會後，東協與中國大陸已在 5 月 18 日通過《行為準則》的架構，各國將於 8 月送各國外長會議。

參、東協對外關係的展望：美「中」外交勢力的角力

東協成立即將邁入半個世紀，看好東協優異的經濟表現與相對穩定的政局，國際社會紛紛加強與東協往來。近年，東協拓展對外關係陸續繳出亮麗的成績單，除加入 TAC 國家及建立對話夥伴關係的國家數量雙雙成長外，主要大國如美國、歐盟、「中」、日、韓、印度等亦積極提升與東協關係至戰略性夥伴關係，及訂定各項大型實質合作計畫。尤其在經貿合作方面，繼 2016 年俄羅斯表達將協同歐亞經濟聯盟 (Eurasia Economic Union, EEU) 成員白俄羅斯、哈薩克、亞美尼亞與吉爾吉斯，與東協共同研商推動區域別的經貿合作外，東協與歐盟亦就推動區域對區域的 FTA 達成共識，將先就協定架構展開協商。東協已與「中」、日、韓、紐西蘭、澳洲及印度簽署 FTA，未來如能與歐盟洽簽 FTA，將使東協處於 FTA 樞紐的地位更加穩固，對其提升政經實力具重大意義。

在東協對外關係下，美、「中」兩「國」長期以來在東南亞地區的政經競合關係更應予關注。過去幾年來，東協因部分國家與中國大陸因南海主權爭議導致關係緊張，期間不乏對美國前總統歐巴馬 (Barack Obama) 推動「重返亞太」戰略展臂歡迎，期能「聯美制中」的外交氛圍，在 2017 年可能出現轉向。

首先，菲律賓在 2016 年 5 月總統大選後政權更迭，杜特帝 (Rodrigo Duterte) 總統就任後採取遠美親「中」政策，親赴中國大陸訪問，化解菲「中」因南海主權對峙多年的僵局，亦宣告 2017 年東協相關會議可望在較友善的氣氛下，處理南海主權爭議相關事務。在實務上，在峰會召開後，「中國」與東協於 5 月 17 至 18 日舉行落實《南海各方行為宣言》第 14 次資深官員會議及第 21 次聯合工作分組會議，會中審議通過《南海行為準則》架構性文件。該文件雖未對外發布，亦不具拘束性，但一般認為有助未來進入《準則》內容的磋商，使得東協與「中國」進行多年的《南

海行為準則》(Code of Conduct, COC) 談判有望出現曙光。

東協與中國大陸經貿關係穩定發展，2016 年雙方慶祝建立對話關係 25 週年，承諾未來將在更多領域持續深化合作。大陸不僅多年來穩坐東協最重要貿易夥伴與主要外資來源，中國大陸自 2013 年提出「一帶一路」的倡議下，東協為大陸「21 世紀海上絲綢之路」的最重要成員。未來在南海主權爭端引起的外交緊張關係得以紓緩之際，中國大陸與東協各國不論在「東協加一」架構，或是「一帶一路」計畫與即將形成的 RCEP 架構下各項合作關係將更臻緊密。

相較於中國大陸多年來持續強化與東協關係，美國與東協關係則時有起落。雖然美國早自 1977 年即與東協展開對話，但卻遲至 2005 年雙方才建立「加強夥伴關係」(Enhanced Partnership)，其後，自 2008 年歐巴馬推動「重返亞太」戰略，雙邊關係穩定升溫。2011 年歐巴馬總統出席東亞高峰會 (EAS)，2012 年在柬埔寨舉行首屆「東協—美國領袖會議」(ASEAN-U.S. Leaders Meeting)，此後，雙方訂下每年舉辦高峰會之慣例。2015 年 11 月，於「第三屆東協—美國高峰會」上，進一步宣布雙邊關係升級為戰略夥伴關係 (Strategic Partnership)。

儘管歐巴馬政府任內與東協建立前所未有緊密關係，然美國新任總統川普 (Donald Trump) 於今年 1 月 20 日就任後，旋即於第 3 日簽署行政命令 (Executive Order)，責令美國自《跨太平洋夥伴協定》(Trans Pacific Partnership, TPP) 中撤出，逐漸代之以「美國優先」(America First) 政策與雙邊主義等與歐巴馬政府立場大相逕庭的做法，並揚言將針對多個亞洲國家長年享有對美貿易順差，實施貿易反制，在在引發東協國家質疑川普新政對東南亞事務與東協國家的重視程度將不復以往。

為穩固與東協關係，美國新任副總統潘思 (Mike Pence) 於 4 月 20 日代表川普政府訪問東協秘書處，向東協致意及傳達川普總統將在 11 月間出席在菲律賓召開的第 5 屆東協—美國高峰會議 (ASEAN-U.S. Summit) 與第 12 屆東亞高峰會 (East Asia Summit, EAS)，及將赴越南出席第 25 屆亞太經濟合作會議經濟領袖會議 (APEC Economic Leaders' Meeting) 的訊息，即在向東協宣示川普政府將持續推動與東協關係。

潘思是美國迄今拜會東協秘書處的最高層級美國現職官員，時值 2017

年美國與東協建立對話關係 40 周年，潘思揆來川普將出席峰會的訊息，表達對東協過去以來致力於推動區域和平與改善人民經濟與生活品質的讚許，承諾美國將持續與東協合作，落實雙邊戰略夥伴關係，對釐清東協國家的疑慮甚具意義，惟川普總統善變的性格使其政策可能瞬息萬變，亦不易扭轉大多數東協國家與中國大陸已建立密切貿易與產業供應鏈的合作關係。

峰會之後，可預見未來美「中」兩「國」在東南亞區域的地緣政治交鋒將更為直接與激烈，雙方在外交、安全、南海議題與經貿事務上恐將出現更多對峙與矛盾。東協國家如何在兩大強權之間維持平衡，以及東協內部希望聯美制中及親「中」國家間的折衝與磨合，都將考驗東協領袖的智慧與挑戰東協的團結。

肆、東協經濟整合的前景：RCEP 的談判困境與前景

2011 年 11 月，第 19 屆東協峰會通過《東協區域全面經濟夥伴關係協定架構》，決定推動 RCEP 談判。2013 年，RCEP 談判展開，成員涵蓋東協 10 國與 6 個 FTA 夥伴國，包括中國大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲及印度。東協志在藉由整合及深化既有「東協加一」FTA，建立一個「以東協為核心」(ASEAN centered) 的巨型自由貿易區 (Free Trade Area)。

至 2017 年 5 月止，RCEP 已進行近二十回合談判，因談判各方對於貨品貿易開放程度意見不一，原訂 2015 年完成談判之進度延後至 2016 年底，但進展仍然緩慢。在 TPP 前途生變後，不僅 RCEP 地位水漲船高，RCEP 成員也決定加快談判腳步，在 2017 年內完成談判，以同步慶祝東協 50 周年。東協在 2015 年成立經濟共同體，如能如期完成 RCEP 談判，對亞太區域整合及相關產業供應鏈將產生重大的影響，更將使東協在亞洲的經濟與政治地位及影響力更上層樓。尤其 RCEP 首度將中國大陸與印度納入同一 FTA 機制中，並開啟雙邊的自由化，將使得東南亞與東北亞、南亞市場得以整合及相互連結，將亞洲區域整合帶向新的里程碑。

值得注意的是，TPP 不僅刺激 RCEP 談判進度，亦影響其談判內容。由於美國退出 TPP 後，TPP 成員國如日本、澳洲等，汲汲於將 TPP 中的部分議題或共識，引進 RCEP 談判，例如在智慧財產權議題、國營事業

(SOE)、新興議題如電子商務等，提出較高標準的提案，其中不乏直指中國大陸與部分東協國家，希望藉由 RCEP 改善中國大陸投資或經商環境。此一談判取向對未來進度與協定內容影響甚大，其後續發展值得關注。

需特別注意者，在第 16 回合談判中，各國已開始討論新成員加入及相關法律之體制規章有關議題。RCEP 開始討論新成員加入之相關問題，一方面顯示各國認為談判已接近尾聲，可望在 2017 年完成談判；另一方面也是因應 TPP 生變後已有 TPP 國家秘魯、智利表達有興趣加入 RCEP，因此，必須先釐清新會員有關資格、加入程序等問題。此外，各成員國已決議將採取單一承諾 (single undertaking) 模式，完成談判文本。

伍、整體觀察與結論

東協成立迄今，已走過半個世紀，近年因推動經濟整合有成，受到各界關注。在拓展對外關係上，東協也成為各界爭相合作交流的對象。未來東協如能持續深化整合的腳步，完成 RCEP 談判及與歐盟、美國等建立 FTA 或推動其他經貿合作機制，將可增添東協經濟成長的動力，也有助其進行體制改革與產業升級。惟東協面對地緣政治下大國，如美、「中」政治與外交角力的壓力，將因美、「中」競逐在亞洲地位的政經領導地位，恐日益擴大。眼前東協與美、「中」關係看似趨於和緩，但未來未必將一帆風順。東協內部因國家利益與立場不同，也將持續挑戰東協的向心力與團結。

東協現為我國第 2 大貿易夥伴及第 2 大投資目的地，惟我對東協經貿關係雖穩定成長，但隨著東協區域內產業供應鏈漸臻完備，及與東協加一 FTA 夥伴國間關係更趨緊密，我國在東協市場的市占率逐漸下降，能見度亦落在我競爭對手中國大陸、日本與韓國之後。尤其東協持續強化與中國經貿關係，並將完成 RCEP 談判，我國未來在東協市場的競爭優勢恐將更加弱化。

展望未來，我國須持續關注東協內部整合與對外關係之政策走向，研析可能與東協組織加強往來的方式，包括爭取建立對話關係及成為其發展夥伴等。同時，我仍須持續爭取與東協國家加強經貿合作，包括參考

日、美、歐盟等制定雙邊貿易與投資工作計畫，推動洽簽經濟合作協議 (ECA)，或探求參與「東協加一」FTA 及 RCEP 的可能性。鑑於 TPP 前途未卜，而 RCEP 正水漲船高，政府應儘速著手研究如何解決我國爭取加入 RCEP 的困局，及 RCEP 涉及擴大兩岸間貿易、投資交流，必須調整現行兩岸相關政策，主管機關宜評估各種可能結果及其影響，以及早確定我國因應對策。此外，政府應結合新南向政策，針對東協最新經濟整合局勢，研擬應對策略，包括東協 2016 至 2025 年的 10 年整合願景與藍圖，以掌握東協未來經濟、政治、安全、社會與文化的發展脈絡。