

焦點評析

台灣的東亞戰略規劃

Taiwan's East Asia Strategy

洪銘德 *Ming-Te Hung*

中興大學國際政治研究所博士後研究員

*Postdoctoral Research Fellow of Graduate Institute of International Politics,
National Chung Hsing University*

一、前言

2016年9月6至8日，於寮國首都永珍召開第28、29屆東協高峰會（ASEAN Summit）暨東亞合作領導人系列會議，9月6日所召開的第28屆峰會主要討論推進東協經濟共同體（ASEAN Economic Community, AEC）建設，9月7日所舉行的第29屆峰會則是討論東協與外部的關係和發展方向，並就共同關注的國際和地區問題交換意見。東協高峰會後，並舉行一系列會議，包含第19屆東協中國領導人會議暨東協中國建立對話關係25周年紀念峰會、第19屆東協日本領袖會議、第18屆東協韓國領袖會議、第1屆東協澳洲領導人會議、第8屆東協聯合國領導人會議、第14屆東協印度領導人會議、第4屆東協美國領導人會議、第19次東協與中日韓領導人會議以及第11屆東亞高峰會。

二、AEC的深化與成果

2016年是東協經濟共同體的建成元年，輪值主席國寮國總理通倫（Thongloun Sisoulth）呼籲加強並推動東協經濟共同體的建設，並且加強

區域和外部合作以因應新挑戰；同時東協應該通過有效落實「東協共同體 2025 年願景：攜手前行」以及「東協政治安全共同體」、「東協經濟共同體」與「東協社會文化共同體」等三大支柱。因此，寮國將今年的會議主題定為「充滿活力的東協共同體願景變為現實」，呼籲繼續推動東協經濟共同體的建設，並加強區域和外部合作以因應各種新的挑戰。為實現東協經濟共同體，寮國總理指出 8 項優先任務，分別為：落實《東協共同體願景 2025》；縮小區域發展差距；促進貿易便利化；促進中小企業發展；推廣東協觀光業發展；加強東協的整合與連結性；在東協內部推動勞動力；從非正式就業向正式就業轉型，並朝向提倡優質工作；強化東協的文化遺產合作。

據此，可以看出此次東協高峰會的重點在於東協經濟共同體的發展與建設，所以各國圍繞著政治安全、經濟、社會文化三大支柱以及東協與其對話夥伴之間的合作架構進行磋商，一共通過 57 份文件，例如：《東協整合倡議第三階段工作計畫之永珍宣言》（*Vientiane Declaration on the Adoption of the Initiative for ASEAN Integration Work Plan III*）、《東協連結總體計畫 2025 之永珍宣言》（*Vientiane Declaration on the Adoption of the Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*）、《一個東協一種反應之東協宣言：東協應對區域內外災難的一致性》（*ASEAN Declaration on One ASEAN, One Response: ASEAN Responding to Disasters as One in the Region and Outside the Region*）等。¹其中，《東協整合倡議第三階段工作計畫》的重點為協助柬埔寨、寮國、緬甸以及越南四國，目的是要縮小發展差距並提高區域競爭力。《東協連結總體規劃 2025》則是延續《東協連結總體計畫 2010》的目標，目的在於達成一個無縫接軌且完全連接與整合的東協，重點著重在五大領域，分別為：可持續性的基礎設施（*Sustainable infrastructure*）、數位創新（*Digital innovation*）、無縫接軌的後勤（*Seamless*

¹ 蕭文軒、顧長永，〈第 28 暨第 29 屆東協高峰會之研析：仍難擺脫南海爭端的緊箍咒〉，《展望與探索》，第 14 卷第 10 期（2016 年），頁 9-11。

logistics)、良好的管控 (Regulatory excellence) 以及人員流動 (People mobility)。²同時，為使東協團結在一種願景、認同與關懷之下，各國簽訂《一個東協一種反應之東協宣言：東協應對區域內外災難的一致性》，強調以東協這一整體思維共同採取行動以因應區域內外的災難。

綜上所述，本屆峰會成果豐碩，不僅通過的文件數量非常多，內容所涵蓋的範圍也非常廣泛，顯示出東協在經濟整合上準備邁向另一個嶄新的階段。

三、台灣的戰略規劃

首先，近年來，東協成為我國貿易夥伴第二名，僅次於中國大陸；且我國與東協的貿易金額逐年增加，成長幅度甚至超過與中國大陸之間的貿易，顯示出東協在我國對外貿易中扮演舉足輕重的角色。蔡英文政府上台後，推動「以人為核心」的新南向政策，藉此降低對單一市場過度依賴的風險。然而，隨著近年來中國大陸推動「一帶一路」及「亞投行」等政策，強化與東南亞國家的關係經營，提升在該地區的經貿影響力，不僅平衡美國藉由南海議題在東南亞所取得的優勢，也加深了我國推動新南向政策的難度。某種程度而言，菲律賓總統的政策轉向可以充分看出中國所推行之「一帶一路」政策的成效。深究杜特蒂總統改變傳統傾美政策的主因，乃是受到國家利益的影響，他為了維護菲律賓經濟利益所採取的不擇手段之努力值得我國借鏡。對此，蔡英文政府是否應該思考調整目前以「新南向」政策為主軸的對外戰略，改採多管齊下的對外戰略，積極推展新南向政策的同時，是否也應該具體地提出辦法來改善兩岸關係，並推動相關領域的合作，否則萬一兩岸關係持續惡化下去；甚至未來川普上台後宣布退出 TPP 的話，那麼台灣的前景將令人堪憂。

² ASEAN, *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*,
<http://asean.org/storage/2016/09/Master-Plan-on-ASEAN-Connectivity-20251.pdf>.

其次，根據經濟部 2015 年的統計數據，東協現為我國第二大貿易夥伴，雖然我國與東協的經貿關係穩定成長，但隨著 AEC 的形成與東協加一 FTA 陸續的生效，東協區域內產業供應鏈日漸完備，我國不僅逐漸喪失優勢，對東協的重要性逐漸下降，能見度亦落後於中國與韓國，所以針對東亞區域整合的蓬勃發展以及 AEC 的發展與深化，我國宜採取以下相關經濟戰略³：

(一)、制定「因國制宜」的政策：面對東協十國正形成一個政治、安全、經濟、社會及文化共同體，我國不僅應該思考規劃整體性的策略，同時也應採取「因國制宜」的策略，針對不同國家擬定不同的交往對策，以期有助於改善我國與東協國家之間的雙邊關係。

(二)、持續追蹤東協後續經貿整合計畫，並擬定後續相關因應戰略：過去，我國以洽簽雙邊與多邊自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 來做為因應東協經濟共同體成立的策略，雖然 FTA 能改善市場進入問題，卻無法真正解決產業結構調整、出口競爭力以及經商風險等問題。對此，政府除了應該持續追蹤東協「東協共同體 2025 願景」中的各項經貿整合計畫方向外，也應該掌握區域產業供應鏈的變化，並透過與產官學的合作來研擬相關因應措施。如此一來，不僅有助於提升我國自身的產業競爭力，同時並有助於改善我國進入東協市場的條件。

(三)、積極推動人才交流：首先，由於東南亞地區有為數眾多的華僑與台商，所以可做為我國加強與東南亞諸國合作的基礎。其次，我國高等教育與技職訓練廣受東南亞人民肯定，馬來西亞、越南與印尼為我國外籍生之前三大來源國。對此，我國應把握此優勢，積極推動人才的培養和交流，藉此擴大與東協國家在其他領域的合作。

³ 中華經濟研究院 (WTO 及 RTA 中心)，〈東協經濟共同體 (AEC) 形成後對我國與東協貿易與投資之影響〉，

<http://www.aseancenter.org.tw/download/%E5%9C%8B%E8%B2%BF%E5%B1%80%E4%B8%8A%E5%82%B32015%E5%B9%B4AEC%E5%B0%88%E9%A1%8C.pdf>。

(四)、強化與私部門的合作：鑑於我國國際空間受到打壓，我國需要仰賴私部門的合作以參與東協經貿合作機制。由於部分臺商已在東協國家建立深厚人脈網絡，甚至與各國官方有暢通的對話管道，能對東協當地政府發揮相當影響力。因此，如果能夠把臺商串聯起來，不但有助於強化我國的商業實力，甚至可做為政府與東協國家之間的溝通橋梁，例如：我國可以考慮推動與東協之間的商會組織，增加民間與官方的互動機會。此類東協商會雖為私部門機構，但卻能夠參與其他國家商會的活動，甚至與東協官方代表進行接觸。對此，我國已於今（2016）年7月成立「台灣東協商會」，成為台灣企業與東協之間經貿往來的重要平台。

(五)、建立聯合網站平台並辦理相關教育訓練：近年來，隨著東協對我國的國際貿易與投資之重要性與日俱增，不少臺商早已前往布局，亦有許多廠商有意往東協拓展。但是，他們對於東協的認識與了解不僅十分有限，同時關於 AEC 等重要東協整合議題亦欠缺統一權威的資訊管道。對此，經貿與外交單位應合作建立我國與東協聯合網站平台，提供東協與 AEC 之相關資訊；同時並密集辦理相關教育訓練，讓相關部會與產業對於 AEC 的發展、內涵、機會及障礙能夠有基本的了解與認識。

(六)、採取雙管齊下的策略：鑑於締結經濟貿易協定乃是進入東協市場、獲取東協商機不可或缺的一步，我國除了應該持續爭取參與 TPP、RCEP 等大型區域自由貿易協定外，同時也應該積極尋求與東協各國簽署雙邊經濟合作協議（Economic Cooperation Agreement, ECA）。因此，透過多邊與雙邊的雙管齊下策略，將能有效減少我國因區域經濟整合而遭受的貿易與投資障礙，避免經濟被邊緣化。加上，由於我國目前仍無法與東協締結 FTA，所以只能採取各個擊破方式，不僅有助於我國尋求與個別東協國家締結雙邊 ECA，同時也可以為加入 TPP 及 RCEP 奠定基礎。

責任編輯：賴郁璇、盧信吉