



Part One

Review and Outlook of Southeast Asia's regional integration

第一篇

東南亞區域整合之
回顧與前瞻



第一章 東南亞區域整合之基調、特色與挑戰

■ 李瓊莉 (政治大學國際關係研究中心亞洲暨太平洋研究所副研究員)

摘要

當區域整合逐漸成為國際政治經濟發展的重要一環，東協這個既有區域平台，在東南亞區域整合過程中自然扮演重要角色。由東協模式為基調的區域整合途徑，其特色不在於建構一個超國家（supranational）、以法制為基礎的共同體，而是透過政治、安全、經濟、社會、文化等面向之功能性合作，邁向一個全面性的東南亞國家協調機制（a concert of Southeast Asia nations）。2003年「東協共同體」（ASEAN Community）的實質內涵於《東協峇里第二協約》（ASEAN Bali Concord II）中正式揭示之後，至今已有諸多突破性的發展，但仍持續面臨來自制度及結構面的挑戰，前瞻未來，東協如何成功因應外在環境變遷將是關鍵。

關鍵詞：東協共同體、東協政治－安全共同體、東協經濟共同體、東協社會－文化共同體、東協憲章

第一節 前言

1960年代，幾個脫離殖民母國獨立建國的東南亞國家，共同面臨兩大面向的安全挑戰，一是雙邊領土紛爭與政治緊張等區域不穩定情勢可能帶來的外部安全顧慮；另一是國際共黨滲透可能造成的社會分化或政權瓦解等內部安全威脅。為避免成為冷戰期間美蘇霸權競爭的戰略籌碼，防止內外部安全條件複雜化或惡化，馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓及新加坡等五國，於1967年聯合發表《東協宣言》（The ASEAN Declaration），又稱《曼谷宣言》（The Bangkok Declaration），成立「東南亞國家協會」（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協），願意暫時擱置雙邊爭議，恪遵主權平等、互不干涉、不使用武力等原則，透過經濟與功能性合作，共同經營區域安全。1984年，汶萊成為東協第六個會員國，其後越南（1995年）、緬甸與寮國（1997年）、柬埔寨（1999年）陸續加入，東協成員擴增至十國，地域範圍涵蓋東南亞水域與中南半島，對東南亞區域情勢發展之影響力隨而增加。

近20年來區域整合逐漸成為國際政治經濟發展的重要一環，東南亞在此一趨勢中也未缺席，東協這個既有的區域平台，在東南亞區域整合過程中自然扮演重要角色。值得注意的是，東南亞區域整合較歐洲起步得晚，早期諸

多專家策士時有建議東協借鏡歐盟，以具約束力的條約建構排他性經貿集團（exclusive trade bloc）為基礎，在經貿整合後進行政治整合。然而，東協並未依循歐盟模式，而是主張依東南亞國家及其特殊的區域政經條件，提出有別於歐洲經驗的整合概念及整合路徑。本文在前言之後的第二節先討論東協成立的特殊背景及運作模式，以瞭解東南亞區域整合的基本條件，第三節說明近年來東南亞區域整合概念之特色，第四節則評析落實東南亞區域整合概念以來，已有的突破性發展與持續面臨的挑戰，最後於結語中前瞻影響未來發展的重要因素。

第二節 東南亞區域整合基調：東協模式

1963至1966年之間，東南亞情勢因馬來西亞分別與菲律賓、印尼間的雙邊領土紛爭而持續緊張。原為英屬殖民地的沙巴（Sabah），與菲律賓有著深厚的歷史淵源，卻被歸屬於馬來西亞，馬、菲雙方因而膠著於沙巴主權之爭。而印尼蘇卡諾（Sukarno）政權則是不滿馬來西亞強行將婆羅洲（Borneo）及砂拉越（Sarawak）併入馬來西亞聯邦，採取所謂的「衝突政策」（Konfrontasi），挑戰馬國政府在該地之合法性與正當性，雙方對峙，引起區域各國關切，其中泰國曾試圖介入協調，希望能化解印尼與馬來西亞兩國之間的衝突。緊張情勢在1967年印尼蘇卡諾

政府垮台後出現轉機，新總統蘇哈托（Suharto）改變政策，逐漸與馬來西亞進行和解，隨後兩國同意將和解精神區域化，共同推動成立一個區域衝突預防機制，泰國、菲律賓、新加坡等三國隨後加入，在曼谷發表宣言，成立東協，當時創始會員國之間相互期望並不高，只希望形成一個外交網絡，透過諮商互動建立邦誼，預防衝突發生並促進區域和平與穩定。¹

另一個東南亞安全威脅則是來自共產勢力，東協五個創始會員國並沒有一致對外的敵人，但卻有共同的內部安全考量，各國在建國階段所面臨的一大挑戰是貧困與低度開發的經濟困境，境內共產勢力蠢蠢欲動，國際共黨勢力的蔓延與滲透，成為各國主要安全顧慮之一，為防範國際共產勢力與境內共產黨連結，威脅政權穩定性，各國領袖積極建立國際網絡，相互支持其政權正當性，是東協成立之初的另一個重要功能。在東協成立以前，東南亞條約組織（Southeast Asia Treaty Organization, SEATO）在美國的推動之下於1955年成立，是一個以軍事手段圍堵共產勢力擴張的集體防衛組織，但因未能與東南亞各國特殊的安全

1.有關東協衝突管理角色，請參考李瓊莉，〈東協區域衝突管理機制與角色探討〉，《台灣東南亞學刊》，第7卷第2期，2010，頁3-20。

考量結合、未能真正顧及各國安全利益，所產生的迴響因而有限，後於1977年解散。²

在兼顧外部安全與內部安全的雙重考量下，東協創始會員國選擇非軍事手段強化區域安全，於1967年《東協宣言》中所揭示的組織目標為：（一）依平等暨夥伴精神，共同致力加速區域經濟成長、社會與文化發展，以強化東南亞國家共同體基礎；（二）以《聯合國憲章》的正義法則建立各國關係，促進區域和平穩定；（三）促進經濟、社會、文化、技術、科技等領域之合作互助。之後各國主要施政重點緊扣經濟發展、建構國家復甦力（national resilience）等，以藉此加強人民對國家政府的認同，是維持政權正當性與強化國家安全之基礎。而各國復甦力的累積，正是區域復甦力（regional resilience）的基礎，因此經濟發展成為東協各會員國政治合作的依據。國家與區域復甦力在印尼主導下被列入1976年的《東協和諧宣言》

（Declaration of ASEAN Concord），又稱《東協峇里第一協約》（ASEAN Bali Concord I），印尼的領導角色增加

2.東南亞條約組織的會員包括美國、英國、法國、澳洲、紐西蘭、巴基斯坦，以及菲律賓與泰國兩個東南亞國家。

了各國對東協未來順利運作的信心，因此，儘管國家復甦力只是一個概念，沒有具體政策內涵或行動綱領，各國仍願意接受這個集體價值觀。

為使東協不淪為冷戰期間美蘇爭霸的籌碼，1970年馬來西亞曾提出東南亞地區中立化之建議，但未得到東協會員國支持。次（1971）年，各國在外長會議中，繼續就如何避免捲入強權政治進行討論，最後達成建立「和平、自由、與中立區」（Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN）之共識，企圖排除列強在東南亞的特權，凸顯東協對東南亞安全的自主性，同時也使東協各會員國之間的爭端未因霸權在冷戰期間的對峙而複雜化，成功地防止區域衝突受外在因素影響而惡化。1975年4月，越南及柬埔寨赤化引起區域震撼，次（1976）年，東協首度召開東協高峰會（ASEAN Summit）研議因應之道，以避免區域內其他國家受到波及。會後發表領袖共同宣言，將區域安全列為關鍵政治議題，亦公開邀請中南半島各國加入東協，以避免東南亞因意識型態分歧出現區域對立。各會員國在高峰會結束後簽署《東南亞友好合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC），確立用以規範區域秩序的六大行為準則，包括：各國相互尊重獨立平等主權、領土完整及國家認同；各國有權拒絕外來干

涉、壓迫或他國強制行為；對他國國內事務不加以干涉；以和平手段解決爭端；不使用武力；以及有效合作等。

東協一度不被看好，被認為可能又將成為東南亞一連串失敗區域安排的另一個案例，然而，其初期運作卻超乎預期，在沒有條約拘束的國際義務之下，各會員國仍藉參與東協加強本身的區域影響力，1976年首次高峰會議後，東協高峰會更成為國家領袖不可缺席的外交場合。探究其由，這與其建制發展及運作原則符合當時東南亞情勢和區域國家之需求息息相關，一方面當時各創始會員國基於內外安全的特殊考量，對東協的期盼僅在於建立一個新的溝通網絡，透過外交諮商來預防衝突的發生，並探索共同利益以發展合作關係，其最大特色便在於不直接碰觸安全或敏感性政治議題，而是透過各國之間或其他多邊的非正式途徑，增加合作可能性，以促進區域和平穩定。另一方面，強調這些合作的推動，會在主權平等與互不干涉兩大原則下進行，以相互支持並鞏固各國建國階段之政權穩定。

在組織特質與區域秩序建構原則確立之後，東協某種程度緩解了會員國之間的緊張關係，並使綜合且多面向的功能性合作得以推動，其核心要件在於特殊的政治合作過程（political cooperation process），即所謂的「東協模

式」(ASEAN Way)。³其主要特色首先在於會員國之間不同層級的政府官員，透過多層次、多面向、高頻率的非正式密切諮商，包括高峰會、外交部長、經濟部長及其他功能性部長級會議、資深官員會議等，培養東協各國之間合作與相互諮詢的習慣，進而避免在無預警或無溝通的情況下爆發衝突。而這種透過非正式、非法律的外交途徑，所產生的結論對會員國並不具有約束性，因而在執行上各國可依國家能力彈性調整政策步調，使會員國在沒有履行條約義務或政治承諾的壓力下進行合作。

東協模式的第二個特色在於共識決，共識決並非投票行為，也不是零和的協商談判，而是透過非正式外交諮商討論共同關切問題，協調不同意見並尋求共識，再於年度正式會議中做出一致的決定，這樣的組織決策方式被稱為「絞肉機智慧」(meat-grinder wisdom)。當會員國間無法達成一致意見時，則取最小公倍數(lowest common denominator)；換言之，各國以維持彼此間的和諧關係為優先考量，尋求共同得已接受的最低利基做為開展進一步

3. 有關東協模式之相關討論相當豐富，但從東協政治合作過程(political process)角度切入者不多，參考Kusuma Snitwongse, "Thirty Years of ASEAN: Achievements through Political Cooperation," Pacific Review, Vol.11, No.2, 1998, pp. 184-185.

合作之基礎，對東協會員國而言，這個原則比各持己見，圖謀單邊最大利益偏好還來得重要。共識決同時也可以避免因權力結構因素造成相對強國在集體決策時出現專斷的情形，尤其在當時，印尼是各會員國擔心的對象，會員國雖不排除印尼的領導，但卻不願見到印尼在決策上獨斷的情形。

第三個東協會員國間政治互動的特色是雙邊、多邊議題分開處理。對於領土紛爭或是敏感議題，會員國傾向透過雙邊途徑來處理，但對於區域性、功能性合作問題則在東協架構下討論；如此一來，不論雙邊衝突是否獲得解決，會員國仍會利用多邊外交場域，共謀區域和平。當東協在制度設計上缺乏第三方監督、執法或解決衝突功能時，討論雙邊敏感問題可能只會損及東協成員間好不容易建立起的互信，因此若將東協視為一個「相互協助架構」應是比將其稱之為「解決問題的組織」來得合適。⁴

綜論之，一度有「亞洲火藥庫」之稱的東南亞，區域內衝突頻繁卻反而成為推動東協成立的重要原因之一。⁵而

4. Alan Collins, Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues (Boulder and London: Lynne Rienner, 2003), p.153.

5. Rodrigo Tavares, Regional Security: The Capacity of International Organizations (New York: Routledge, 2010), p. 84.

東協模式以主權平等、互不干涉、和平解決爭端、不使用武力等國際規範為原則，強調非正式諮商、共識決、不具強制性的集體決策模式，並將雙邊與多邊議題分開處理，是東協創始國在彼此缺乏政治互信之際，集體回應當時東南亞特殊安全情勢，以謀圖區域合作時所凝聚的最大共識，也是開展合作關係的主要基礎。當東協在東南亞區域整合過程中扮演政策引導角色時，東協模式也因此成為東南亞特殊區域整合概念及整合途徑之基調。

第三節 東南亞區域整合特色：東協共同體

「共同體」一詞雖普遍被做為區域整合的標的詞，⁶但其定義及內涵卻因進行整合的區域不同而有所差異，對東南亞而言，1967年《東協宣言》已經將建立「繁榮與和平的東南亞國家共同體」視為東協組織目標之一。但是，由於各國之間的高度異質性，此一目標並非一蹴可幾，其具體落實的首要挑戰便在於如何建立區域互信，並找到共

6. 有關共同體概念的發展與演變，請參考Karl W. Deutch, *Political Community at the International Level* (ECKO House Publishing, 2006) (reprint); 與 Emanuel Adler and Michael N. Barnett, "A Framework for the Study of Security Communities," in Emanuel Adler and Michael N. Barnett eds. *Security Communities*, (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 29-65.

同利益。越戰結束後，美軍撤離東南亞，對區域地緣政治環境造成衝擊，東協創始會員國體認到發展共享價值與區域認同，以團結東協會員國的重要性，也因而加強其建立「共同體」的決心。1976年首屆東協高峰會後簽署《東協峇里第一協約》，進一步敦促「各會員國們應大力發展區域認同觀念，並全力以赴創造強健的東協共同體。」然而，該協約對共同體之內涵卻仍未有明確界定。

1997年「東協2020願景」(ASEAN Vision 2020)聲明預定在2020年所要達到的目標並非建構一個凌駕在各國之上的超國家組織，而是使東協成為一個「東南亞國家協調組織」(a concert of Southeast nations)，其眼界向外，共享和平、穩定與繁榮，發展動態夥伴關係，以建構社會關懷為基礎的共同體。隨著越南、寮國、緬甸(以及之後的柬埔寨)陸續加入，新會員國在政治經濟發展程度上與舊會員國有所差距，新舊會員國之間的整合成為東協邁向共同體的一大挑戰。為了實現2020願景，次(1998)年東協提出《河內行動計畫》(Ha Noi Plan of Action, HPA)，然而，《河內行動計畫》卻太過於側重縮小各國差異問題，反而忽略邁向共同體所需的具體合作作為。

當東協逐漸從1997~1998年的金融風暴中復原，中、日兩個區域強權爭相拉攏東協以鞏固本身在東亞的勢力，東南亞智庫的策士菁英體認到東協必須在組織上有

所調整，方能真正落實共同體之建構，以避免成為強權競逐的戰略籌碼，並因應快速變遷的全球與區域環境。因此，在印尼主導下，東協戰略暨國際研究智庫網絡（ASEAN-ISIS）研擬東協振興方案，於2003年10月提交東協高峰會，成為《東協峇里第二協約》之依據，其中提出建構以安全、經濟、社會文化合作為三大支柱的東協共同體，並預訂在2020年完成。2004年第10屆東協高峰會通過落實《東協峇里第二協約》目標的《永珍行動計畫》（Vientiane Action Programme, VAP），在其前言（Preamble）中指出強化東協執行能力之必要性，並同意朝發展《東協憲章》（ASEAN Charter）此一目標前進，從《永珍行動計畫》的文字即可看出東協國家當時已經將簽署《東協憲章》認定為勢在必行的任務了。

2005年第11屆東協高峰會正式決議草擬《東協憲章》，朝「一個東協」（One ASEAN）邁進，並由每個會員國推派一位資深專家組成「名人小組」（Eminent Persons Group, EPG）對《東協憲章藍圖》及相關議題進行評估、報告、討論。⁷2007年1月於菲律賓宿霧所召開的

7. 印尼前外交部長阿拉塔斯（Ali Alatas）為名人小組成員，敦請東協戰略暨國際研究智庫網絡（ASEAN-ISIS）協助草擬相關文件，有關討論請參考Carolina G. Hernandez, “Institution Building through an ASEAN Charter,” *Panorama*, Vol. 2007, No. 1, pp. 9-52.

第12屆東協高峰會中，該名人小組向各國領袖呈交「報告書」（The Report of the Eminent Persons Group on the ASEAN Charter），領袖們發表《東協憲章藍圖宿霧宣言》（The Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter），並將憲章草擬的最後任務委付「高層任務小組」（High Level Task Force, HLTF），不同於之前的名人小組，高層任務小組由各國高階官員組成，持官方立場。⁸在確立《東協憲章》簽署的既定方向之後，各國領袖同時決定將「東協2020願景」和《東協峇里第二協約》的時程提前至2015年完成，並簽署了《加速實現東協共同體之宿霧宣言》（Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community）。2007年底第13屆東協高峰會在新加坡召開，東協會員國正式簽署《東協憲章》，各國相繼通過國內批准程序之後，《東協憲章》於2008年12月正式生效。《東協憲章》重整東協組織架構以更符合其共同體建立之目標，同時調整東協模式、並建立東協法人地位以強化對外關係，是邁向法制整合的重要步驟。2009年通過《2009～2015年東協共同體路徑圖》（Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015），東協

8. 有關名人小組與高層任務小組之成員與對東協憲章建議之比較，請參閱楊昊，〈新憲章規範下的東協區域主義：回顧與展望〉，《台灣東南亞學刊》，第5卷第1期，2008年4月，頁162-172。

開始積極落實各共同體藍圖規劃事項。

整體而言，在歷經2003年《東協峇里第二協約》、2004年《永珍行動計畫》、以及2009年《東協共同體路徑圖》等文件簽署過程的討論後，東協共同體概念已漸成熟。其三大支柱為：東協政治—安全共同體（ASEAN Political-Security Community, APSC）、東協經濟共同體（ASEAN Economic Community, AEC）及東協社會—文化共同體（ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC）。三個面向的整合工程，雖在東協過去的經驗累積上有所不同，但原則及精神是相通的，東協希望做到三者平衡發展，同時推進，以完成一個永續發展、全面性的東協共同體。茲分述上述三個文件所闡述的三大支柱內涵，瞭解東協共同體的核心意涵，整理東南亞區域整合之特色。

壹、東協政治—安全共同體

2003年《東協峇里第二協約》中正式呼籲建立東協安全共同體，以確保東協國家在公正、民主、和諧的區域環境中和平共處。該文件明確指出東協安全共同體之目的不在建構一個防禦條約、軍事同盟或聯合對外政策（joint foreign policy）的排他性安全體系，而是以和平解決爭端、尊重各國對外及軍事事務主權、恪遵《聯合國憲章》中的不干涉原則等規範做為區域秩序之基礎。此外，該份

文件也特別強調東協安全共同體以「東協2020願景」所揭示的綜合性安全合作為範疇，在議題方面，涵蓋反恐、毒品走私、人口走私等跨國犯罪及非傳統安全問題。協約中同時主張東協安全共同體的外向性（outward looking），繼續以東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）做為東協強化與其對話夥伴諮商安全合作事項的主要場域，並希望在東協區域論壇中扮演驅動角色。對於會員國之間的衝突管理，協約中則指出先前成立的《東南亞友好合作條約》高階委員會在東協安全共同體的重要性，因其象徵東協以和平方式解決分歧、爭端及衝突之承諾。

2004年《永珍行動計畫》中的《東協安全共同體行動計畫》（ASEAN Security Community Plan of Action）之內涵，已超越傳統防衛性安全合作思維，進一步提出創造公正、民主、和諧的政治安全環境所需的行動綱領，企圖將東協安全合作關係推向更高境界。行動綱領分為六大部分：政治發展、規範建立、衝突預防、衝突解決、衝突後和平建立、以及執行機制，並在附錄中具體建議執行事項，大幅提昇對民主人權的重視，其內容涵蓋強化民主組織，增進公眾參與政治的機會；司法體系與法治改革，預防及打擊貪污等善治原則；建立人權組織網路以及保護弱勢團體等議題。

2009年通過的藍圖中更進一步確立東協政治—安全

共同體將會是一個以共享價值與規範為基礎、以綜合性安全為內涵、與世界連結的外向型機制。藍圖中也確切列出具體合作事項，補充前兩份文件之不足，同時確立執行機關、資源調度等操作性原則及制度安排。基本上，依《東協憲章》所成立的東協政治—安全共同體理事會將負責藍圖的整體執行，另外以東協政治—安全共同體行動計畫協調會議（the Coordinating Conference for the ASEAN Political-Security Community Plan of Action, ASCCO）做為協調平台，並由東協秘書處進行兩年一次評估。

綜論之，東協政治—安全共同體並非排他性的集體防衛體系，其目的不在共同抵禦外在威脅，而是重視與非東協會員國之間連結的開放性安全共同體；在安全內涵方面，延續東協一向主張的綜合性安全合作，並進一步強調以民主人權為價值核心的政治發展合作，在各會員國政治體系分歧的背景之下，集體接受民主價值的承諾，可被視為邁向共同體的一項重大突破；在安全途徑方面，以非軍事手段為主，會員國之間以聯合國既有規範相互約制，來維護區域和平穩定，並持續透過與對話夥伴的對話諮商等外交手段，與國際安全秩序連結。

貳、東協經濟共同體

經濟合作一向被視為促進東南亞區域和平穩定的重要

途徑之一，早在1977年會員國簽署《東協優惠貿易安排》（ASEAN Preferential Trading Arrangement）之後，各國便透過相互給予最惠國待遇來強化貿易關係。1992年會員國同意建立以去除關稅壁壘為目標的「東協自由貿易區」（ASEAN Free Trade Area, AFTA）。然而，經濟整合進程在1990年代後期，因經濟發展程度低落的柬埔寨、寮國、緬甸、越南（Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam, CLMV）等國加入東協之後，出現新的動能與變數。東協十個會員國無論在經濟規模、資源多寡、經濟發展程度、科技水準、政治文化方面皆不盡相同，自然無法以相同步調進行自由化，但經濟差異性所呈現出的互補優勢，反而塑造一個有利於跨國企業發展產業內（intra-industry）或區域內（intra-regional）投資貿易架構的環境，進而激發了建立單一市場（single market）、生產基地（production base）為目標的區域整合模式。

2003年的《東協峇里第二協約》中，除了延續之前的經濟合作基礎之外，也揭示東協經濟共同體四項主要工作：第一，加強既有的區域經貿自由化機制功能；第二，加速重點部門的整合；第三，創造有利於商務人士、技術勞工與人才得以在區域內自由流通的環境；第四，改善並檢討東協既有制度，強化經貿爭端解決機制

(ASEAN Dispute Settlement Mechanism) 功能。在這四項工作之上，另設立了高層任務小組 (High Level Task Force, HLTTF) 統籌實現東協經濟共同體之進程。協約中特別指出區域經濟差異性問題，在推動自由化的同時，推行區域經濟、科技轉移與合作來提升CLMV國家的經濟實力，縮小經濟發展程度差異，以實現東協經濟共同體之願景。

在2004年《永珍行動計畫》中，高層任務小組參考了其他區域貿易協定，歸納出經濟共同體明確的目標與時程，為切合「東協2020願景」所揭示的經濟整合藍圖，各國朝2020年以前建立一個商品、服務、資金與勞動力都能自由流動的區域單一市場和生產基地等目標努力。然而，考量東協各國經濟發展現況不一，高層任務小組建議各國在配合區域整合步調上採取包容彈性政策，容許一些已經準備好的國家先行，而經濟體質較弱的國家後行。其中較特殊的整合途徑包括：選定特定商品部門，優先實施規格一致化、自由化等整合措施；進行關務合作，便捷技術性勞工跨界移動等人力資源整合措施。

2007年11月第13屆東協高峰會後，東協各會員國領袖發佈《東協經濟共同體藍圖宣言》(The Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint, AEC Blueprint)，在既有的經濟合作基礎上，勾勒開放性、外向性、包容性、以及多邊市場經濟等運作原則，這個藍圖的宣佈較其

他兩個共同體早，之後也納入2009年《東協共同體路徑圖》中。2009年的文件中更具體地條列東協經濟共同體的特徵與行動要素，除前述已確立的單一市場和生產基地兩大目標之行動要素外，希望各會員國制定競爭政策，健全相關組織法律，培養公平競爭文化，並重視消費者權益與智慧財產權，創立一個以人民為中心、促進知識創新、具有高度競爭力的經濟區域。另外，在深化與擴展其整合的同時，針對會員國之間的發展程度不同，推展科技與發展合作，縮小落差，建立一個平衡的區域經濟整合模式，使所有會員國得以一致的步調前進。最後，在東協對外經濟關係方面，透過自由貿易協定 (FTAs) 及全面性經濟夥伴 (comprehensive economic partnership, CEPs) 協議的談判，朝確保「東協中心地位」(ASEAN Centrality) 而努力，與全球經濟體系完全整合。

綜論之，東協經濟共同體是針對區域經濟之分歧性及差異性所發展出的整合概念，主要目標在建立一個區域單一市場與生產基地，將東南亞區域整合為一個商品、勞動力、資金與服務自由流通的平台，提升區域整體競爭優勢，以吸引外資，進而縮小區域各國經濟發展程度之差異性，並整合於全球經濟發展脈動中。這樣的觀念不同於關稅同盟 (customs union)、共同市場 (common market)、或貨幣同盟 (monetary union)，並不涉及對外關稅統

一、總體經濟政策協調、或單一貨幣的問題。在具體措施上，集過去提出的東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area, AFTA）、東協服務業架構協議（ASEAN Framework Agreement on Service, AFAS）與東協投資區（ASEAN Investment Area, AIA）三者之大成，協調出有利中小型企業持續投資發展的內部整合基礎，並藉組織對外的法人性質，與重要經貿夥伴洽簽自由貿易協定或發展全面性經濟夥伴關係，吸引跨國企業投資，以融入全球經貿體系。

參、東協社會－文化共同體

早在1976年《東協和諧宣言》提出的多項計畫中，社會發展問題便受到東協會員國的重視，1997年「東協2020願景」所展望的即是一個相互認同、包容和諧、關懷共享的區域社會。東協會員國希望透過區域合作，提升人民福祉、生活品質、以及社會福利，打造一個以人為中心的東協共同體，確保會員國之間的長久互助合作與團結。為此，2003年《東協峇里第二協約》以落實社會文化合作做為東協共同體的第三大支柱，其在概念及執行上與政治安全合作、經濟合作兩大支柱的關係事實上是密不可分的。其中特別強調提升婦女、青年和各國本土社群對社會的參與度；確保經濟上的成果轉化成教育訓練、科技發展的動能，更進一步創造就業機會與社會福利，以解決現階段的

貧窮與貧富差距的社會問題。另外，醫療健康及多元文化遺產的保存，並促進區域文化認同，也特別被提出。

2004年《永珍行動計畫》中進一步清楚揭示東協社會－文化共同體的願景與特徵，包括以公平普及原則突破種族、語言、性別與社會文化背景限制；積極培育區域人才參與全球事務；照護弱勢族群團體；重視環境資源；鼓勵公民社會建言使政策貼近社會需求；追求身心健康；以及保存文化遺產以促進東協的文化認同等。行動計畫所列出的四項核心工作為：重視貧困及醫療照護問題以建構一個具有人文關懷的區域社會、致力發展人力資源以妥善處理經濟整合帶來的社會衝擊、加強環保意識確保永續發展、扎穩文化根基以強化社會凝聚之基礎。2009年的《東協社會－文化共同體藍圖》則揭示六個特色：人本發展、社會保護與福利、社會權利與正義、環境永續發展、建立東協認同、以及縮短發展差距。

基本上，東協社會－文化共同體是一個區域社會再造（social re-engineering）的理想，原本的構想是透過政治與經濟力量，突破東南亞區域因種族、文化分歧所產生的異質性，進而凝聚區域共識。然而，不同時段會員國所產生的共識反映出在社會文化共同體建構過程中，各方不斷修正與更新原來的構想，逐漸整理出關切社會議題的具體方向，而這些議題並不必然源自於經濟與政治活動所帶來的

影響。大致而言，經濟及政治兩大共同體支柱是以國家為主體的政策思維出發，而社會文化共同體則是向下落實至以人為中心（people-centric）的政策思考。

第四節 東南亞區域整合評析：突破與挑戰

《東協峇里第二協約》是第一份專門闡述東協共同體概念之東協官方文件，其簽署對東協的組織發展具有重大意義。該文件延續1997年「東協2020願景」之精神，並具體揭示東協特殊的整合概念與架構，在國情與政經發展高度異質性的限制下，各會員國同意透過政治、安全、經濟、社會、文化等面向之合作，共同邁向一個全面性的東協共同體，此一政治意願表達本身即是東南亞區域整合之一大進展。綜論之，東協共同體的最大特色是各會員國願意將區域整合，從由政壇與社會菁英主導，推向以人民為參與核心的整合模式，有論者認為此一「參與式區域主義」（participatory regionalism）是東協共同體建構的精髓。⁹

9.例如R. James Ferguson, “ASEAN Concord II: Policy Prospects for Participant Regional ‘Development’,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 3, 2004, pp. 393-415; Mely Caballero-Anthony, “The ASEAN Charter: An Opportunity Missed or One that Cannot Be Missed?” in D. Singh and Tin Maung Than, eds., *Southeast Asian Affairs 2008*. (Singapore: ISEAS Publications.) pp. 72-75.

在政治安全方面，幾份有關區域整合之東協重要文件都載明：超國家的政治整合或軍事同盟並非東協共同體所追求的目標，因此，基於歐盟模式或集體防禦體系等所發展出的指標，自然不應被用來評估東協政治安全合作成效。在特殊的成立背景之下，東協各會員國政府藉參與東協組織活動相互鞏固其政權正當性，同時慣以政權穩定做為內部安全指標，但諷刺的是，非民主政體的政權穩定經常是以忽視境內人權為代價所換得的，因而在國內政治發展上或無所進展，或緩慢進展。1997年所提出的「東協2020願景」，不諱言地談論各國經濟差異問題，並提出若干縮小差距的措施，但在政治差異上，卻仍然保守，各會員國強調主權平等、互不干涉的互動原則，避談各國內部政情，認為東協並無立場介入各國國內事務，尤其是政治體制及人權民主之發展。然而，在日趨複雜的區域經濟社會互賴關係中，各國政經情勢起伏自然牽動區域環境變遷，做為一有意義的區域政治平台，東協不得不對個別會員國內部發展問題有所回應。

如前所述，東協政治—安全共同體重視區域政治發展合作，促進各國對人權及民主價值，並強化衝突預防與衝突後重建之協調合作。東協會員國願意討論國內政治發展問題，企圖突破過去基於特殊區域安全顧慮而強調的「不干涉內政原則」，已將安全合作提升到另一層次。在具體

作為上，《東協憲章》給予東協促進人權的正當性。根據《東協憲章》第14條，會員國同意成立東協人權機制，2008年7月尚待各國完成憲章批准程序時，第41屆東協外交部長會議即責成「高階任務小組」（High Level Panel, HLP），進行草擬東協人權機制之相關規定事項（Terms of Reference, TOR），2009年成立「東協政府間人權委員會」（The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR）。縱使該委員會因被定位為諮詢機構，而非人權調查執行單位，且對各國境內人權評鑑仍以各國政府所提出的人權報告為主要依據，引起各界對東協政府間人權委員會未能成為獨立人權調查單位之詬病，但在東南亞高度異質的政治環境下，各界仍多認為該委員會的設置是一個難得的突破，是謂東協共同體建構進程中的重大里程碑。

東協經濟共同體建構目標也不同于歐美排他性經濟整合概念，而是採行開放性的投資生產整合模式，希望透過技術合作，提升整體經濟發展程度，除此之外，也兼顧個體在區域經濟整合過程中的福祉。在制度上，依各會員國國家能力，容許彼此的政策差異（policy gap），給予經濟開發程度較低的國家，較大的彈性及政策模糊空間。《東協憲章》對此在制度上的安排則呈現在第7章第21條，在論及執执行程序時，會員國在做經濟承諾時可採彈

性參與，也就是「東協減X」模式，事先同意哪些國家或議題可在執行上享有政策彈性。此外，若各會員國對經濟協議之詮釋或適用產生歧見，則依《東協強化爭端解決機制議定書》（The ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism）所載之規則處理，透過爭端解決機制來保障經濟弱勢的權益。

東協共同體的第三個支柱是透過一個全面性發展策略，以建構一個永續的社會—文化共同體。然而，在區域認同尚未成熟的情況下，社會文化共同體的動能不在身分認同，而在跨國界的關懷互通。不同於《東協宣言》裡以國家做為共同體的組成單元，社會文化共同體的跨界關懷概念，企圖打破國家主權以及領土疆域的設限，擬建構一個以「人」為組成單元的東南亞區域社會，並在其中凸顯善治及人權理念的重要性。以此為目標的全面性發展策略勢必涉及與各國境內社會發展息息相關的政策問題，這些在東協曾經難以處理甚至無法碰觸的議題，在2003年《東協峇里第二協約》之後逐漸被公開討論，過去因堅持不干涉他國內政原則以致無法謀求整體區域社會福祉的困境，亦隨之改善。

然而，在落實東協共同體概念的過程中，必然有所挑戰。為使東協共同體所提出的概念，不流於外交辭令，

制度設計便成爲概念是否得以落實的關鍵因素。《東協憲章》重構了東協組織架構，以配合執行東協共同體之建構，但在制度設計上卻沒有針對不合作會員國的違憲行爲設置處罰條款，以致無法有效約束會員國。¹⁰依憲章規定，東協秘書長有監督執行之責，並定期向高峰會提報不合作或違憲情形，然而，受平權及共識決的制約，高峰會能做的有效回應卻相當有限，這些制度設計形同賦予涉及違憲一方享有否決權，排除了透過共識決採取制裁行動的可能性。儘管憲章容許在特定議題上可以採用非共識決通過，但在此之前仍然需要達成採行非共識決的共識，結果則形成所謂的「雙重共識決」，反而提高了決議的門檻。

此外，《東協憲章》賦予東協高峰會極大權限，各項重大決定最終皆落在各國領袖身上，憲章第7條在組織架構上確立東協高峰會爲最高決策單位，有任命秘書長之人事權（第7條第2款）；對會員間無法達成共識之事項，東協高峰會有決定如何做成決議之程序權（第20條第2款）；對會員違憲或不執行憲法之情事，東協高峰會有處

10.對《東協憲章》之評析，參考Mely Caballero-Anthony, “The ASEAN Charter: An Opportunity Missed or One that Cannot Be Missed?” in D. Singh and Tin Maung Than, eds., *Southeast Asian Affairs* 2008. (Singapore: ISEAS Publications.) pp. 75-82.

置權（第20條第3款）；對會員間未能解決之爭端，高峰會有裁決權（第26條）。在增加權力的同時，東協高峰會召開頻率增加爲每年兩次，分別討論東協內部問題與對外關係。但東協高峰會基本上是一個外交場合，並非法律執行單位，在運作上，明顯受限於政治考量，對會員國之違憲行爲，鮮有進行實質制裁之情事，對爭端解決亦多沿襲外交諮商模式，因此並未徹底解決過去東協模式爲人詬病之處。

在推動東協政治—安全共同體方面，東協一向重視強化國內經濟社會及政權穩定的綜合性安全觀，但對政府失職、未善盡內部安全保障之責任，東協卻無干涉之正當性。即使在揭示建構東協共同體願景之後，東協對各國人權保障及民主政治發展的關注仍有限。在憲章草擬的過程中，原宣稱建立以人民爲中心（people-centered）的共同體目標，讓各方多所期待，但後因其高度的政治敏感性，尙未民主化的會員國不願妥協，而將目標修正爲建立人民取向（people-oriented）的東協共同體，先以「推廣人權」（human rights promotion）做爲階段性目標，此與「保障人權」（human rights protection）的最高目標尙有一段距離。此外，過去緬甸軍政府的作爲屢次挑戰東協集體回應「違憲」的能力，也令外界質疑東協得以扮演的角色，

《東協憲章》標榜以「一個東協」為目標，但各國因政治發展步調不同，對緬甸軍政府作為的容忍度也就不同。因此，建構東協政治—安全共同體的最大挑戰在於各會員國之間的政治發展程度仍存有相當差異，¹¹如何透過政治發展合作，使各國政治體質與民主價值趨於一致，形塑均衡發展的區域政治環境，仍是一大挑戰。

東協經濟共同體之建構是三大支柱進展較快的一個，但在五個鎖定的自由化項目中，除商品貿易之外，服務、資本及技術勞力等項目自由化之進度仍為緩慢。基本上，東南亞區域內貿易持續有所成長，但多屬半成品或零件為主，其最後集散於中國大陸，製成成品後銷往歐美市場，此一模式有利於東協透過區域經濟合作發展區域規模的產品供應鏈，但需求面則仍仰賴歐美市場，這種產品供應鏈性質的經濟體，並無法讓東協成為一個獨立的經濟共同體，¹²因此，提升區域內的消費需求成為實現東協經濟共

11.有關東南亞國家政治轉型與其對東協安全共同體之影響，參考Mely Caballero-Anthony ed., *Political Change, Democratic Transitions and Security in Southeast Asia* (New York: Routledge, 2010)

12.George Abonyi, *The Emerging ASEAN Economic Community in the Wider Regional and Global Economy – A Macro View*, Asia Policy Briefs, 2012.

同體待突破的一項挑戰。此外，若東協積極推進單一市場與生產基地的區域經濟整合動力是為了維持東南亞出口市場與吸引外國直接投資在全球的競爭力，那麼東南亞必然要面對中國大陸與印度兩大競爭對手，如何克服產業結構及經濟規模的相對劣勢，則是個別會員國與東協整體的共同挑戰。

在東協社會—文化共同體建構方面，其最終目標在於區域認同的建立，發展共同關懷的區域社會，使東協不單只是一個政治安全機關或是區域內的經濟上層架構，而是一個全面的區域共同體。¹³換言之，若缺乏更深層的區域認同感，未能將個人福祉、國家利益與區域願景相互連結，則區域政經整合所需的相互信任很難建立並維繫。¹⁴然而，政策導引的東協社會—文化共同體是一個由上而下的認同建構模式，企圖透過高度制度化過程來「鑄造」身份認同，但此途徑卻不必然與社會基層文化或價值謀合，

13.Jocelyn Batoon-Garcia. “Cultural Identity Developments and Transcending Cultural Boundaries,” Statement at the Fifth Annual Meeting of Deans and Directors of Diplomatic Training Institutes of ASEAN+3, Foreign Service Institute Record, Vol. 9, 2008, p. 79-88.

14.Rodolfo C. Severino, “ASEAN at Forty: A Balance Sheet,” in D. Singh and Tin Maung Than, eds., *Southeast Asian Affairs* (Singapore: ISEAS Publications, 2008), pp. 67-70.

使這些建立於政治菁英共同文化之上的願景與目標，可能存在著相當大的風險，也因而變得相當脆弱。¹⁵事實上在制度化過程中，保存東南亞地區原有多元文化與建立區域文化認同，兩者本質上存在相當程度的矛盾，未來可能仍無可避免地要就十個會員國的文化多元性有所折衝，以俾建立相互連結性以及區域認同。

最後，即使東協共同體三大支柱所分別面臨的挑戰得以一一突破，三個共同體的發展進度仍可能不會一致，對東協各會員國來說，促進區域經濟成長及經濟整合的誘因遠多於建立政治安全共同體與社會文化共同體，在資源運用上，三大共同體也面臨相互競爭的情況，其中社會文化共同體所需的實質資源常受到忽視。整體而言，即使在《東協憲章》的「一個東協」呼籲下，東協合作模式仍然相當鬆散且依賴高度自願性，因此強制執行任何與不干涉原則相左之深度整合議題，都極有可能造成東協內部分歧，因而常被暫時擱置。

第五節 結語

2003年《東協峇里第二協約》具體提出東協共同體

15. Barry Buzan, "Cultural and International Society," *International Affairs*, Vol. 86, No. 1. 2010, p. 24.

概念時，主要目的在於呼籲區域內部團結，共同經營區域發展、邁向願景，使東南亞不致淪為強權競逐的戰略籌碼。然而，在建構共同體的過程中，區域暨全球政經環境快速變動，外在環境對東協發展及東南亞區域整合步調之影響，不曾間斷，在催促東協加快應對腳步的同時，也給予東協施展區域影響力的機會，東協如何面對外在環境帶來的挑戰與機會，成為展望東協共同體未來發展之觀察重點之一。除了進一步強化內部整合之外，東協逐漸擴展在國際社會的活動面向，承擔相對應的國際責任，未來若能進而發展一個對外關係與內部整合的平衡策略，以達到內外相互支撐的效果，則更能提升東協共同體實際存在的價值。

《東協憲章》第3條明確定位東協為政府間組織，賦予東協國際社會的法人地位，每一個會員國得派遣一位大使級代表常駐於雅加達，並成立東協常設代表委員會（Committee of Permanent Representatives to ASEAN）（第11條），共同朝建立一個具東協認同及一致願景的共同體而努力（第36條）；在團結合作與追求一致的基礎上，相互協調政策立場，以聯合行動領導區域架構發展（第41條），並歡迎非會員國或其他政府間國際組織得派遣駐東協大使（第46條），與東協建立常設性外交諮商關係。此一由東協內部團結做起，進而向國際社會爭取友好關係，

以強化東協之國際法人地位與實質權能為目的之途徑，使東協不僅對會員國有其代表正當性，同時提升東協的國際地位。

事實上，聯合國在《東協憲章》生效後，已認定東協是一個國際社會行為主體，依《聯合國憲章》第7章，將其視為協助維持區域和平穩定之區域組織。2011年2月東協即參與聯合國安理會對泰國與柬埔寨邊界問題的處理。然而，東協如何整合各會員國之利益與立場，強化對外關係仍是一大挑戰。在對外經貿關係發展上亦然，東協已是一個簽訂經貿協定的主體，但個別東協國家仍分別與他國洽簽雙邊協議，如何避免相互之間的利益衝突及牴觸，有賴東協共同體進一步擬定談判原則，發揮協調規範功能。

2011年第19屆東協高峰會通過《峇里第三協約》（Bali Concord III），強調東協集體行動、對外參與國際事務的新目標。一方面期望會員國支持東協對外政策，另一方面把東協共同體關切事項與對外事務參與範疇做一連結。在政治安全共同體方面，強調東協成員持續追求善治與民主原則，並確保人權與社會正義的基本價值；在經濟共同體方面則強調與國際經濟接軌，引入外資促進區域發展；在社會文化共同體方面，則首重災害管理的整體能力建構，強調建立具「災害復甦力」（disaster-resilient）的

國家與地方社區。這些新發展均顯示外在環境經營對東協共同體建構之意涵，也是未來研究的重要課題。

參考文獻

中文部分

■ 期刊論文

- 李瓊莉，2010/10。〈東協區域衝突管理機制與角色探討〉，《台灣東南亞學刊》，第7卷第2期，頁3-20。
- 楊昊，2008/4。〈新憲章規範下的東協區域主義：回顧與展望〉，《台灣東南亞學刊》，第5卷第1期，頁147-179。

英文部分

■ 專書

- Caballero-Anthony, Mely ed., 2010. Political Change, Democratic Transitions and Security in Southeast Asia. New York: Routledge.
- Collins, Alan, 2003, Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Tavares, Rodrigo, 2010. Regional Security: The Capacity of International Organizations. New York: Routledge.

■ 專書論文

- Caballero-Anthony, Mely, 2008. “The ASEAN Charter: An

Opportunity Missed or One that Cannot Be Missed?” in D. Singh and Tin Maung Than, eds., *Southeast Asian Affairs* 2008. Singapore: ISEAS Publications. pp. 71-85.

- Haacke, Jurgen, 2006. “The Development of ASEAN’s Diplomatic and Security Culture,” in Bertrand Fort and Douglas Webber, eds., *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence or Divergence?*. New York: Routledge. pp. 150-171.
- McDougall, Derek, 2009. “The East Asian Experience of Regionalism,” in Philomena Murray, ed., *Europe and Asia: Regions in Flux*. New York: Palgrave. pp. 42-60.

■ 期刊論文

- Abonyi, George, 2012. *The Emerging ASEAN Economic Community in the Wider Regional and Global Economy – A Macro View*, Asia Policy Briefs.
- Acharya, Amitav, 2009. “Arguing about ASEAN: What do we disagree about?” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 22, No. 3, pp. 493-499.
- Barry Buzan, 2010. “Cultural and International Society,” *International Affairs*, Vol. 86, No. 1, pp. 1-26.
- Ferguson, R. James, 2004. “ASEAN Concord II: Policy Prospects for Participant Regional Development” , *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 26, No. 3, pp. 393-145.
- Foreign Service Institute, 2008. The Philippines, Batoon-Garcia, Jocelyn “Cultural Identity Developments and Transcending Cultural Boundaries” , Statement at the Fifth

Annual Meeting of Deans and Directors of Diplomatic Training Institutes of ASEAN +3, Foreign Service Institute Record, Vol. 9, p. 79-88.

- Hernandez, Carolina G., 2007/8/30. “Institution Building through an ASEAN Charter,” *Panorama*, Vol 2007, No. 1, pp. 9-52.
- Severino, Rodolfo C., 2007. “ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 3, pp. 406-423.
- Snitwongse, Kusuma, 1998. “Thirty Years of ASEAN: Achievements through Political Cooperation,” *Pacific Review*, Vol. 11, No. 2, pp. 183-94.

■ 官方文件

- ASEAN, 1967/8/8. *The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration)*.
- ASEAN, 1971/11/27. *Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration (Kuala Lumpur Declaration)*.
- ASEAN, 1976/2/24. *Declaration of ASEAN Concord (ASEAN Bali Concord I)*.
- ASEAN, 1976/2/24. *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*.
- ASEAN, 1997. *ASEAN Vision 2020*.
- ASEAN, 1998/12/16. *Ha Noi Plan of Action*.
- ASEAN, 2003/10/7. *Declaration of ASEAN Concord II (Bali Concord II)*.
- ASEAN, 2004/11/29. *Vientiane Action Programme (VAP) 2004-2010* .

- ASEAN, 2004/11/29. ASEAN Security Community Plan of Action.
- ASEAN, 2004/11/29. The ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Plan of Action.
- ASEAN, 2005/12/12. Kuala Lumpur Declaration on the Establishment of the ASEAN Charter.
- ASEAN, 2007/1/13. Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015.
- ASEAN, 2007/1/13. Cebu Declaration on the Blueprint of the ASEAN Charter.
- ASEAN, 2007/11/20. Charter of the Association of Southeast Asian Nations/ ASEAN Charter.
- ASEAN, 2007/11/20. Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint.
- ASEAN, 2009. The ASEAN Community Blueprint.
- ASEAN, 2009/2/24. Cha-Am Declaration on the Roadmap for an ASEAN Community (2009-2015).
- ASEAN, 2009/2/24. “ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint in Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015.
- ASEAN, 2009/2/24. ASEAN Economic Community Blueprint in Roadmap for an ASEAN Community 2009-2015.
- ASEAN, 2011/11/17. Bali declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations “Bali Concord III” .

第二章 東南亞經貿整合之歷程、現況與前瞻

■ 黃登興 (中央研究院經濟研究所研究員)

摘要

第二章將透過東南亞國家協會自1960年代以來之發展軌跡，觀察其區域內貿易密集度、區域內的投資關係與區塊圖像，依序介紹東南亞區域如何由戰後的政治軍事合作，而演變成經貿合作關係。介紹該區之經貿合作的歷程，如何由簡單的相互關稅優惠，而逐步深化為自由貿易區，進而透過國際經貿競爭的激勵，邁向2015年之經濟共同體目標。最後，針對東協後續對外開放的四個會員國：越南、寮國、柬埔寨及緬甸之前景，展望東南亞未來可能的國際經貿地位。

關鍵詞：東協自由貿易區、東協經濟共同體、亞洲金融風暴、全球金融風暴、GMS合作計畫、東協湄公河流域發展合作、東協2020年展望。