

六、2017 年第 31 屆東協峰會及第 12 屆東亞峰會觀察

淡江大學東協研究中心主任林若雱主稿

- 2017 年東協峰會參與國包括東協 10 國、澳洲、中國大陸等，關注韓半島局勢、緬甸洛興雅人道危機及南海議題等。
- 中國大陸積極拉攏東協成員國，建議制訂「中國—東協 2030 年願景」，並力推 RCEP。
- 川普出席東協峰會，凸顯重視亞太區域國家，及維持美國在此區域的長期影響力。

（一）前言：東協50週年及東協共同體2025年願景

2017 年恰逢東協成立 50 週年，第 31 屆東協高峰會輪值主席國菲律賓主辦許多慶祝活動。東協領袖會議暨相關會議於 11 月 10 日至 14 日在馬尼拉及呂宋島中部的克拉克(Clark)自由港區舉行；會議以「合作促改變、與世界接軌」(Partnering for Change, Engaging the World)為主題，討論東協共同體 2025 年願景，並指定新秘書長。這是菲律賓今年第 2 次主辦東協峰會(中央社，2017.11.9)。

2017 年 8 月 8 日在菲律賓首都馬尼拉舉行東協成立 50 周年慶典時，在「Under one light, We are one ASEAN」的口號之下，東協國家領導人於第 30 屆東協高峰會發表聯合宣言，指東協成立 50 周年是彰顯東協共同體建設成功的歷史性時刻(新華社，2017.8.8)。東協國家表示將加緊努力實現願景文件「東協 2025：攜手前行」的目標，重申致力維護並提倡和平、安全與穩定，繼續向東協國家民眾提供更多機會，並縮小成員國之間的發展差距(developing gap)。

東協成立迄今 50 週年，1967 年 8 月 8 日，泰國、印尼、新加坡、菲律賓、馬來西亞 5 國在曼谷發表「東南亞國家協會成立宣言」。隨後汶萊(1984)、越南(1995)、寮國、緬甸(1997)和柬埔寨(1999)陸續加入，東協成員國增加至 10 個。50 年來，東協不斷發展壯大，目前人口總數約 6 億 5

千萬人，GDP 總額接近 2.6 萬億美元。原本美國總統川普並不想參加今年的東協高峰會，但最後還是接受幕僚建議出席，顯示川普仍然願意凸顯美國重視亞太區域國家，進而維持美國在此區域的長期影響力。

（二）2017年東協高峰會

2017 年東協高峰會參與國包括東協 10 國、澳洲、中國大陸、印度、日本、紐西蘭、韓國、俄羅斯、美國、加拿大與歐洲聯盟的對話夥伴國領袖，以及聯合國秘書長古特瑞斯（Antonio Guterres）。與會領袖就較急迫的區域及國際議題交換意見，包括韓半島局勢、緬甸洛興雅人道危機及南海議題等；東協與中國大陸也正式宣布展開南海行為準則（COC）的正式協商。在恐怖威脅陰霾籠罩之際，菲律賓保安單位動員 6 萬名軍警保護與會領袖安全，大馬尼拉地區除實施交通管制與禁槍令外，還劃定禁飛區、禁航區，為因應東協高峰會之順利舉辦，公私立機構與各級學校也都停班、停課。

北韓問題及南海爭議無疑是本屆東南亞國家協會領袖會議暨相關會議的重點，連菲律賓總統杜特蒂分別與汶萊、澳洲舉行的雙邊會議，也聚焦於這兩大議題。杜特蒂在與汶萊國王哈山納包奇亞（Haji Hassanal Bolkiah Mu'izzaddi）的會議上，談及東南亞地區的恐怖主義威脅，重申應以對話方式處理韓半島危機，以免危及鄰國人民的生命；杜特蒂也提到，中國大陸「掌握了處理韓半島緊張的鑰匙」。杜特蒂與澳洲總理特恩布爾（Malcolm Turnbull）的雙邊會議，討論極端主義、毒品、貿易以及南海議題，特別是「具約束力的南海行為準則（COC）的起草」，雙方也商討菲南海域的海盜問題，並同意加強安全合作。在北韓問題上，川普訪問日本時不斷問安倍晉三，為什麼日本不攔截北韓飛彈，並要求日本購買美國的昂貴武器，增加攔截飛彈的精確度。

其次，關於南海問題，中國大陸國務院總理李克強表示願與南海聲索國進行磋商，但是不涉及主權，川普之南海建議則意外遭越南嚴詞拒絕。外界莫不認為「中越領導人笑語寒暄的背后是兩國不斷加深的領土矛盾」。中國大陸目前對越南抱持警戒，擔心越南成為第二個澳大利亞。中國大陸認為越南大肆購買俄羅斯武器裝備，並且與美鞏固國防合作，允許美國從

越戰之後首次停靠越南港口，越南並在 2017 年亞太經濟合作會議，成為世界焦點，同時與中美俄三方互動。目前越南對中國大陸可說是「不懷好意，口蜜腹劍」。

菲律賓總統杜特蒂上任後採取「外交再平衡」政策，努力與北京修補關係，在南海議題上極為低調，並擱置常設仲裁庭對南海案所作的有利裁決。但在亞太經濟合作會議（APEC）召開前夕，他對南海爭議的發言突然轉趨強硬。東南亞國家協會（ASEAN）10 國與中國大陸 11 月 13 日在馬尼拉舉行「十加一」峰會，同意正式啟動延宕已久的「南海行為準則（COC）」協商。但峰會聲明草案也顯示，東協國家不會將目前相對平靜的南海情勢視為理所當然。杜特蒂與中國大陸國務院總理李克強磋商後宣布，中國大陸與東協國家啟動「南海行為準則」協商，並期待繼續落實「南海各方行為宣言（DOC）」，增進各方了解與信任，惟其進展仍待觀察。

另對於東協與中日韓（10+3）的合作，李克強稱構建東亞經濟共同體是 10+3 合作的戰略目標之一，東亞經濟共同體建設要秉持一個宗旨，即實現融合發展和共同發展；堅持兩個原則，即堅持東協的中心地位，堅持協商一致、開放包容、照顧各方舒適度的東協方式；推進三個層面合作，即以 10+3 合作為主渠道，以東協與中、日、韓三組 10+1 合作為基礎，以中日韓、瀾滄江—湄公河、東協東部增長區等次區域合作為有益補充。

（三）第12屆東亞峰會

李克強分別出席 11 月 13 日至 14 日在菲律賓舉行的第 12 屆東亞峰會與第 20 次東協與中日韓（10+3）領導人會議。李克強於 11 月 13 日第 20 屆東協-中國峰會上提出，建議制訂「中國—東盟（東協）戰略夥伴關係 2030 年願景」，將「2+7」合作架構升級為「3+X」合作框架，建構以政治安全、經貿、人文交流三大支柱為主線、多領域的合作新框架。李克強強調，2018 年是中國—東南亞國家協會（ASEAN）建立戰略夥伴關係 15 周年，有必要對雙方關係發展進行中長期規劃；並表示今年是東協成立 50 周年，中國大陸願與東協在發展新起點上規劃未來，打造更緊密的周邊利益共同體與命運共同體。

1. 中國大陸拉攏東協成員國，建議制訂「中國—東協 2030 年願景」

李克強在菲律賓舉辦的第 20 次東南亞國家協會與中日韓 (10+3) 領袖會議表示，構建東亞經濟共同體是東協 10+3 合作的戰略目標之一，為了整個地區國家人民的長遠和根本利益，需要秉持「一個宗旨」、堅持「兩個原則」、推動「三個層面合作」，並向東協提出以下 6 點建議：

第一，大力推進貿易自由化、便利化，各方應進一步擴大市場開放，提高服務貿易和投資自由化的水平。加快推進中日韓自貿區談判，以更加積極的姿態推進區域全面經濟夥伴關係協定談判。同時建立東亞大通關合作機制，加強海關合作，為跨境電子商務發展營造良好環境。

第二，擴大產能和投資合作，製造產業上的雙贏。在擴大輕工、紡織、家電、建材、冶金等傳統產業投資合作的同時，加快推進數字經濟、智能經濟、綠色經濟、共享經濟等新興產業合作；拓展三方合作空間；發揮好大型企業龍頭作用同時，也做好中小企業的配套協作作用，共創「10+3 中小企業服務聯盟」。

第三，加強基礎設施合作，構建互聯互通網絡。中國大陸願以「一帶一路」計畫與東協連接，共同探討制定「東亞互聯互通總體規劃」，推動陸上、海上、天上、網上四位一體的聯通。

第四，深化金融合作，維護地區金融穩定。共同推動構建地區金融合作體系，設置金融安全網，充分發揮亞洲基礎設施投資銀行、絲路基金、亞洲金融合作協會作用。

第五，加強可持續發展合作，打造均衡包容的地區發展格局。建設東亞經濟共同體，讓各國廣泛受益，特別是針對較貧困國家、弱勢人群的關切。而為維護地區糧食安全，中國大陸願與 10+3 各國加強減貧經驗交流，共同探討具東亞特色的減貧之路。

第六，擴大人文交流合作，凝聚共同體意識。擴大人民之間的交往，推動各國文明學習，加深相互了解、信任和友誼。進一步加強旅遊合作，營造便捷、安全、舒適的旅行環境。

2. 中國大陸大力推動 RCEP，並開創東協 10+3

李克強再三強調，中國大陸與東南亞唇齒相依、歷史淵源長久。中國大陸經濟延續穩定攀升，兼顧速度和效益，並堅持對外開放，提供包括東亞在內的世界各國提供更多市場、增長、投資、合作機遇，期盼各國攜手前進，共同推動區域全面經濟夥伴協議（RCEP），並開創東協 10+3 更蓬勃的下一個 20 年。

在中日韓三國的「東北亞自由貿易區」方面，李克強也提出建議：一是加快推進中日韓自貿區談判，建立東亞大通關合作機制，加強海關合作，為跨境電子商務發展營造良好環境。二是擴大產能和投資合作，共建 10+3 中小企業服務聯盟。三是加強基礎設施合作，中方願將一帶一路倡議與東協互聯互通總體規劃做更好對接，共同探討制定東亞互聯互通總體規畫。四是充分發揮亞洲基礎設施投資銀行、絲路基金等作用。五是關注弱勢人群。六是強化人員往來。

（四）後續觀察

今年菲律賓東協峰會之後，尚有下列較為深入的觀察。第一，東協 10 國走過風雨飄搖 50 年，即使內部意見紛擾不一，但不至發生像英國那般，以公投表決的方式脫離歐盟，意即東協內部成員各有考量，不至於有如英國脫歐（Brexit）的可能。

其次，東協仍然採取「互不干涉」（Non-interference）原則，彼此依照不同的議題，採取「相互容忍、尋求共識」原則。預測未來 5 年之間，甚至到 2050 年，應當都是如此。

第三，東協各國希望 RCEP 在今年年底能夠協商完成，東協未來在區域經濟整合的制度安排過程中，強調「One Nation, One Identity, One Community」，仍將扮演主導角色。

第四，亞太地區唯一的多邊安全機制，目前仍然只有 ARF（東協區域論壇）的信心建立措施（CBMs）、預防外交（Preventive Diplomacy）以及衝突解決（Conflict Resolutions）。現在，慢慢由第二階段朝向第三階段進行，因此東協的角色日形重要。

第五，2017年1月美國退出 TPP，目前除了美國以外 TPP 的 11 個國家，已將 TPP 重新包裝成為 CPTPP (Comprehensive and Progressive)，未來仍然是亞太地區的重要經濟整合機制。

第六，雖然東協模式以「多層次、多面向、高頻率的密切諮商」為其特色，但亦不乏專家學者認為東協各項會議僅是「談話的場所」(talk shop)，無法達到集體安全與解決衝突的效果。但此一東協方式行之久遠，仍然持續存在。

自 2013 年起，東協與 6 個對話夥伴開啟 RCEP 談判，受到各界矚目。RCEP 是以東協為核心 (ASEAN Centrality)，涵蓋 16 國的跨區域巨型 FTA (Mega FTA)，目已完成 19 回合談判，談判議題包括貨品貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、爭端解決等其他議題 (電子商務中小企業)。東協作為 RCEP 的主導力量，未來仍然不可忽視。

(五) 臺灣的因應之道

CPTPP 未來仍然是亞太地區的重要經濟整合機制，與 RCEP 同等重要，且較跨太平洋夥伴關係 (TPP) 更具包容性，對我爭取加入有利，預估最快 2018 年生效。相關部會應及早因應，做好各種準備，爭取加入，避免經濟被邊緣化。