

第三章 東協自由貿易區的發展歷程

本章主要重點在論述東協組織的發展過程。東協成立之初，其目的是為了防止共產主義的擴散，隨著國際環境與情勢的變化，東協國家自 80 年代起，也展開了經濟上的合作，該組織也由政治性轉變成經濟性的區域組織。此外，東協也積極將區域內國家整併成自由貿易區，期望透過自由貿易區的低關稅優惠，擴大並提升東協區域內的經濟規模與效益，並吸引其他國家或跨國公司的投資與合作。

首節先介紹東協的成立目標、宗旨，以及東協成立當時的國際情勢與內在環境，並從《東協憲章》來了解東協的組織架構及運作模式。第二節介紹東協建立自由貿易區的過程和其重要相關內容。東協自由貿易區主要由《共同有效優惠關稅》與《東協跨國工業合作計畫》所構成，東協國家計畫藉由這兩大文件逐步將東協建立成沒有貿易壁壘的自由貿易區。

第一節 東南亞國家協會的成立

東南亞國協自 1967 年 8 月 8 日成立，由泰國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、印尼五國創立，簽署並發表《東南亞國家聯盟成立宣言》，(即《曼谷宣言》)。說明其成立宗旨為：(1) 基於平等合作精神，加速區域內之經濟成長、社會進步及文化發展，以加強和穩固東協各國之繁榮與和平基礎。(2) 尊重正義與區域各國之法規，並遵守聯合國憲章，以促進區域之和平與穩定。(3) 促進經濟、社會、文化、技術和科學等方面的合作與相互支援。(4) 在教育、職業和技術及行政訓練和研究設施方面相互支援。(5) 在充分利用農業和工業、擴大貿易、改善交通運輸、提高人民生

活水準方面進行更有效的合作。(6) 共同解決區域內各項問題。

(7) 與具有相似宗旨和目標的國際和地區組織保持緊密和互利的合作。¹汶萊於 1984 年 1 月 8 日加入，東協的會員國增加為六國。直到 1995 年 7 月 28 日越南加入東協，才又開始另一波東協擴大化的過程。同年，柬埔寨取得東協觀察員地位，而自 1996 年 11 月 31 日第一屆東協非正式高峰會議起，柬埔寨和寮國及緬甸都受邀參加東協的各項會議。1997 年 5 月 31 日在吉隆坡舉行的東協外長特別會議，認定東、緬、寮三國已經完備加入東協的義務和條件，計畫在同年 7 月東協會議上通過三國入會案。寮國與緬甸同於 1997 年 7 月 23 日、柬埔寨則於 1999 年 4 月 30 號加入。(見表 3-1)此外，東帝汶於 2006 年 7 月正式提出加入東協，巴布亞紐幾內亞則為東協的觀察員。從 1967 年東協成立開始至 2009 年為止，東協總共有十個會員國，土地面積共約 440 萬平方公里，總人口數達 5.83 億人。²

表 3-1. 東協會員國加入時程表

時間	國家
1967/8/8	泰國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、印尼
1984/1/8	汶萊
1995/7/28	越南
1997/5/31	緬甸、寮國
1999/4/30	柬埔寨

資料來源：作者自製

東協成立之初，有三個目標：(1) 減低東協內部之緊張；(2)

¹ ASEAN 網站，http://www.aseansec.org/about_ASEAN.html，上網檢視日期：2009 年 10 月 8 日。

² Selected basic ASEAN indicators，<http://www.aseansec.org/stat/Table1.pdf>，上網檢視日期：2009 年 10 月 8 日。

減少國外勢力對區域的影響；(3) 促進會員國社會經濟的發展以作為抵抗共產黨分子叛亂暴動的屏障。然而，東協成立的前十年在發展組織上並沒有任何的進展。到了 1976 年 2 月 24 日，東協在峇里島簽訂了《友好及合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation)。這個條約的主旨是要加強會員國之間的多邊關係並建立「基本原則」。³其基本原則為：(1) 所有國家相互尊重獨立、主權、平等、領土完整和國家認同；(2) 每一個國家都有權利存在，而免於外來干涉、顛覆和強制；(3) 對其他國家不干涉其內部事務；(4) 透過和平方式解決歧異和爭端；(5) 放棄威脅和使用武力；(6) 彼此之間有效合作。

一、成立背景

基本上，東協的成立有內外兩種背景。外在的背景是，成員國家希望藉著共同的努力，不僅強調獨立自主的對外關係，並且抗拒大國帝國主義及避免捲入大國間的對抗。六十年代中期東南亞的對外處境，在經濟上，是西方資本主義經濟宰制下的後殖民地時期的原料供應地區；在國際政治上，則是冷戰兩極體制下的前方緩衝區。從美國和蘇聯所代表的東、西兩元對抗，到中共、美國、蘇聯的三邊抗衡，在到後冷戰時期的多邊勢力與區域化的總體國際政治情勢。越戰結束後，東協從消極的區域性組織，演進為塑造東南亞情勢，甚至是成為促進亞太地區合作發展的主要因素之一。其轉變關鍵在於東協不再是反共的組織，而是藉由區域內國家的經濟合作，提升東協在國際社會的影響力。內在的背景則需考慮到多數東南亞國家原為殖民地，彼此具有不同的歷史、文化、宗教信仰和種族。二次大戰後紛紛爭取到獨立建國，各國內部或多或少都需要進一步的整合。國與國之間亦存在某些

³ 宋興洲，2005 年 (A)，頁 10。

尚待解決的問題或糾紛。⁴但是這些問題顯然並未影響區域主義的形成與發展。⁵

東南亞地區最早出現的區域組織為「東南亞公約組織」(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)，⁶該組織成立在二次大戰剛結束後的冷戰環境之下，是一個由美國所主導的反共產主義的區域組織，除了泰國及菲律賓屬於東南亞區域內的國家外，其餘都是美國的盟國。另一個成立於1996年的「亞太委員會」(Asia Pacific Council, ASPAC)，也是一個區域內反共組織，但是也未能獲得廣大支持，而在1972年正式解體。⁷東南亞最早成立，並且完全是由本地區國家所發起而組成的區域組織是「東南亞協會」(Association of South-East Asia, ASA)，是由馬來亞、⁸菲律賓及泰國於1967年7月成立的。1963年因菲律賓和馬來西亞位了沙巴主權問題發生衝突並相互斷絕關係，迫使該組織停止活動，1967年隨著東協成立而宣布中止。根據學者趙晨的研究：「東南亞協會雖僅存活六年，但該組織對於促進東南亞區域合作的發展深具貢獻。主要表現在一、為區域合作應確立何種目標及如何進行協商，提供重要的經驗。二、在組織形式方面立下榜樣，包括避免建立超國家的權力機構、注重內部的秘密協商。三、促進成員國家的合作感、為後來的擴大區域合作奠立基礎。」⁹

⁴ 例如新加坡脫離馬來西亞的獨立建國爭議以及菲律賓與馬來西亞的沙巴主權之爭。

⁵ 吳祖田，〈「東南亞國家協會」組織之發展與回顧〉，《問題與研究》，37卷8期(1999年)，頁35-36。

⁶ 東南亞公約組織的成立目的在於防止中共及越共，避免「骨牌效應」發生。其會員包括英、美、法、澳、紐、菲、泰及巴基斯坦，其中澳、紐與東南亞接近，亦成公約的成員，該組織也是唯一與共黨國家正面作戰的公約組織。後來因為越南赤化，美國也從越戰中抽身，其他盟國為求自保，也開始與中國及越南的共產黨改善外交關係，甚至是建交。而使得軍事安全性質的東南亞公約組織名存實亡。

⁷ 李國雄，〈東協區域組織的發展與挑戰〉，《問題與研究》，34卷4期(1995年4月)，頁16-17。

⁸ 馬來半島11州於1957年8月15日與宗主國英國政府協議獨立並於8月31日舉行獨立慶典，1963年接受沙勞越與沙巴兩州加入組成馬來西亞聯邦（新加坡於同年加入馬來西亞聯邦，惟於1965年脫離）。1974年2月1日首都吉隆坡正式成為聯邦直轄區。參見：Michael R. J. Vatikitis 著，林若雲譯，《東南亞政治與發展》，初版，台北：韋伯文化事業出版社，1999年，頁xvii。

⁹ 趙晨，《東南亞國家聯盟：成立發展同主要大國的關係》，初版，北京：中國物資出版社，1994

另一個區域組織則是1963年8月馬來亞、印尼和菲律賓宣佈成立「馬、菲、印組織」(Maphilindo)，由於該組織強調馬來族血緣關係，以致限制了其發展性。馬來西亞聯邦成立後，印尼更採取對抗政策，最後也導致該組織名存實亡。其中值得一提的是，「馬、菲、印組織」是首次將印尼這個東南亞區域大國納入的區域組織。¹⁰雖然「東南亞協會」與「馬、非、印組織」皆因為組織內會員國之間的領土主權爭議問題而導致瓦解。這兩個完全由東南亞國家所組成的區域組織，雖然到最後皆因為領土爭議而解體，但是卻被視為東南亞區域組織的開端，也為後來的東協提供了經驗與借鏡。

觸動決心創立東協的主因，係泰國在調停菲律賓、馬來西亞和印尼之間的歧異獲得成功，營造出創立東協的信心。泰國外長柯曼(Thanat Khoman)向印尼外長馬里克(Adam Malik)提出設立新的區域合作組織的構想，蘇哈托希望藉由區域合作，改善印尼軍人執政的國際形象。此一構想在提出時，實際上並未獲得其他東南亞國家的支持和認同。菲律賓希望創立自行提議的新組織，以樹立威望，馬來西亞則是對印尼的動機抱持懷疑，認為「東南亞協會」已經足夠，1965年新獨立的新加坡則是置身事外。泰國外長經過一年多的居中協調，1966年經馬來西亞和印尼進行初步會談，加上各國考量東南亞地區內外情勢的變化，咸認創立一個新組織的必要性，終於在1967年8月正式成立「東南亞國協」。¹¹

二、發展歷程

年，頁4-10。

¹⁰ Russell Fifield, "National and Regional Interests in ASEAN," *Occasional Paper*, No. 57(July-August, 1992), pp. 3-6; pp. 5-8

¹¹ 郭俊麟，〈東南亞區域整合經驗-「東協模式」的實踐與探討〉，《台灣國際研究季刊》，4卷1期(2008年)，頁104。

東協自 1967 年成立後，大致可以區分為三個發展階段。¹² 第一階段是內部整合期，從成立後到 1976 年 2 月的第一次東協高峰會 (Bali summit) 止。在這期間東協最主要的功能是內向的區域和解，及緩和各會員國之間自獨立以來的領土和主權爭執。就這個目標而言，東協各國尤其是印尼在自我克制下是十分成功的。印尼肯這麼自制是因為它需要一個團結的東協來幫助它達到提高自我身價和獲得西方世界額外資金的雙重目的。因為這個階段的成功，在峇里高峰會之後東協成立常設秘書處，東協各國也同意使用和平的手段來解決區域內的爭執。東協自此擺脫了以往東南亞類似區域組織的宿命，邁向一個成功的區域整合道路。

第二階段從 1976 年到 1989 年越南完全自柬埔寨撤軍為止，是屬於逐步發展期。這階段以維護共同的內部安全、抗拒來自越南的軍事威脅為主要目標，至於所採取的手段則是以維持政治上的安定以及促進各會員國的經濟發展來對付共產主義。東協各國在這兩個方面做的不錯，尤其是從 1980 年代中期開始，東南亞除了菲律賓因內政因素有成長停滯之外，都展現十分快速的經濟成長。另一方面東亞較早發展的一些經濟體如日本、台灣和南韓都有許多企業在此時期也因為國內投資環境惡化或企業國際化等因素而向東南亞發展，助長東南亞的經濟發展。此外在抗拒越南的對外擴張上，東協各國在美國、中共的協助之下成功的迫使越南退出柬埔寨。整體而言，在此階段，東協的外交手腕可以說是日漸圓熟，並且普獲國際社會的肯定。

第三階段則是從大約 1990 年到金融風暴發生為止，是積極擴充期。這時期不論是政治和經濟上的發展都十分有成效。冷戰結束後，美國和蘇聯的軍力相繼因為戰略形勢改變或經費等因素撤出位於菲律賓及越南的軍事基地，使得東協的外在威脅大減。另

¹² 金榮勇，〈東亞金融風暴對東協組織的影響〉，《問題與研究》，38 卷 2 期(1999 年 2 月)，頁 56-57。

一方面越南自柬埔寨撤軍後和東協各國關係也大幅改善。在此時東協各國就積極拉攏的處東南亞的其他國家加入，已使東協在本世紀結束時成為一個擁有十個國家、五億多人口的大型區域組織。1997年的亞洲金融風暴可以說是促成東協這個區域組織的關鍵因素。金融風暴後，東協國家除了受到世界銀行與國際貨幣基金的協助之外，東協國家自身更開始積極展開合作，之後更出現了東亞高峰會，將合作對象擴及到中國、日本與南韓，也提出亞洲貨幣基金等概念，試圖預防再一次發生金融危機。¹³

東協的具體行動主要表現在政治、經濟作及軍事三方面。在政治上，東協在於1971年發表了「中立化」宣言，一方面爭取大國保證區域的中立化，期望排除任何形式的強權干預，另一方面，實行與大國的「均衡等距」外交策略，使大國間產生相互制衡的力量；在經濟上，由於東協各國的競爭性大於互補性，因此於1977年簽訂《優惠貿易協定》(Preferential Trading Arrangements, PTA)，而在工業方面也簽署了《東協工業互補協定》(ASEAN Industrial Complementation, AIC)與《東協工業方案》(ASEAN Industrial Projects, AIP)；在軍事上採取拉攏靠邊的手段，確保國家與區域的安全與和平。在後冷戰時期，在政治上，東協除了保持中立與等距的外交，並積極加強與鄰國及影響東協政經發展的國家的外交關係，更將東協由六國擴大至十國，將整個東南亞國家都納入東協組織；在經濟上，東協各國於1992宣示要成立「東協自由貿易區」，並簽署了《共同有效關稅優惠》，具體規畫出降低關稅的程序和時間表；在軍事安全上，一九九四年成立了「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，這同時也是亞洲第一個正式的國際安全組織。¹⁴

¹³ Jin-Young Kim, "A delusion transformed: ASEAN and East Asian regionalism," *ASEAN and East Asian international relations*, Vol. 38, No. 1 (Spring, 2007), pp. 147-149

¹⁴ 宋鎮照，〈解析後冷戰時期東協對外政經發展策略〉，《東南亞季刊》，2卷4期(1997年10月)，頁39-41。

此外，東協的運作是採取共識決的決策模式，也就是所有決策必須經過全部會員國之同意才能施行，並遵循互不干涉內政之原則。共識決的決策模式是建立在尊重各會員國的基礎之上，如果共識未能產生，各國將會暫時擱置爭議，各自採取行動，並持續與他國協調以求取得共識，此種共識決的決策方式也被稱為「東協模式」(ASEAN way)。

三、組織架構

東協的組織運作模式採行共識決，因此，所有相關議題與政策都必須透過集會來決定。根據《東協憲章》，重要的正式及非正式會議主要有：東協領袖高峰會、東協外長會議、東協共同體會議、東協各別事務部長級會議、東協秘書長與東協秘書處、東協常務委員會、東協國家秘書處、東協人權機構和東協基金會等。其組織架構如圖 3-1，分別介紹如下：

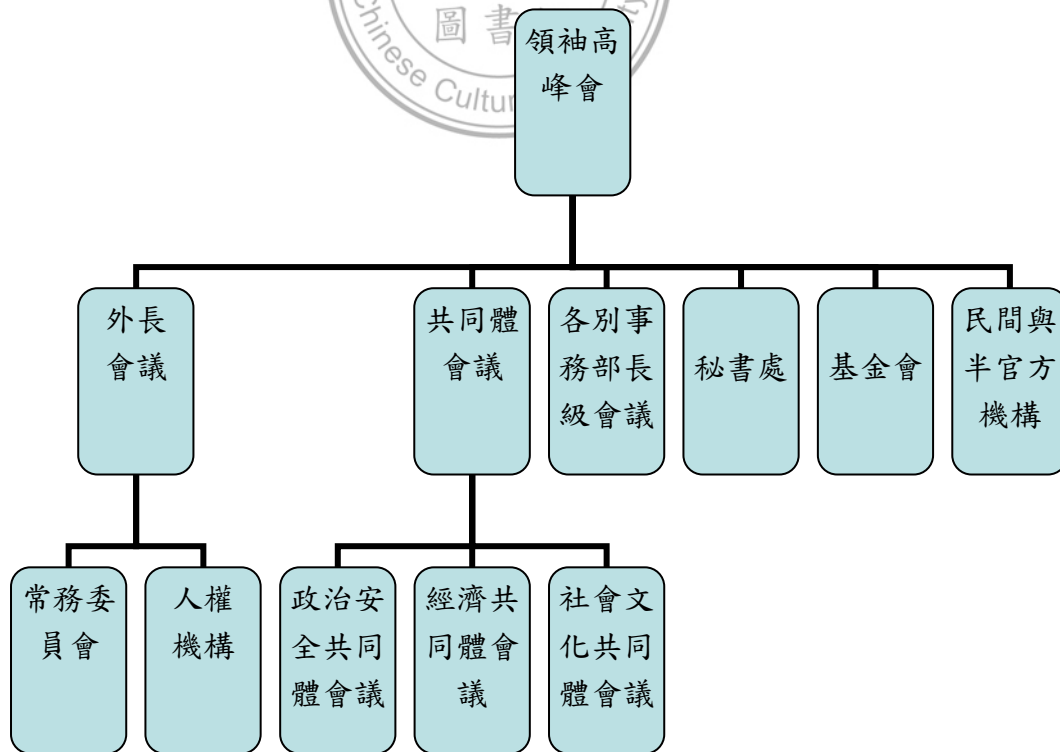


圖 3-1 東協組織架構圖

1. 東協領袖高峰會：

領袖高峰會為東協最高的決策單位，每兩年舉行一次，由出任東協主席之會員國主持。主要針對實現有關東協宗旨之關鍵議題、會員國利益之重要事宜以及東協協調理事會、東協共同體理事會和東協各別事務部長級會議交由其處理之議題等，以及根據東協憲章第七章與第八章¹⁵之規定事宜，進行商議並做出決策。另外還可以指示相關理事會之部長召開臨時部長級會議，處理有關東協的重要議題。在必要時可以召開特別或臨時會議。會議由該年東協輪值主席之會員國主持，地點由東協會員國一致同意決定。(各界會議主要達成之成果請見表 3-2)。¹⁶

表 3-2. 歷屆東協領袖（高峰）會議簡表

屆次	主辦國	地點	主要成果
第一屆 (1976/2/23-24)	印尼	峇里島	東協 5 國簽訂《東南亞友好與合作條約》和《東協和諧宣言》。
第二屆 (1977/8/4-5)	馬來西亞	吉隆坡	會議同意東協將擴大區域經濟合作，加強同美、日、澳等國和歐盟的對話與合作。
第三屆 (1987/12/14-15)	菲律賓	馬尼拉	1. 簽訂《馬尼拉宣言》 ¹⁷ 與《東南亞友好條約與合作條約修正議定書》 2. 並訂定「東協行動計畫」。

¹⁵ 東協憲章的第七章和第八章的內容分別為決策與解決爭議之相關規定，主要強調東協所有決策與爭議，都必須透過協商、調解的方式來取得共識並和平解決。

¹⁶ 東協領袖高峰會尚有下列職權：1. 指示相關理事會之部長召開臨時部長級會議，處理有關東協的重要議題；2. 對影響東協的緊急狀況採取適當行動；3. 授權設立或解散東協各別事務部之部長級機構和其他東協機構；4. 根據東協外交部長會議之推薦，委任與部長級地位相同的東協秘書長。該秘書長須獲得東協各會員國的國家元首或政府領袖之認可，並按其意旨來服務。

¹⁷ 《馬尼拉宣言》主要重申《東協國家一致宣言》、《自由、中立和平區宣言》與上屆的《吉隆坡宣言》。並認為在過去二十年，以「東協」的身份獲得國際社會的認同。

第四屆 (1992/1/27-28)	新加坡	新加坡	<ol style="list-style-type: none"> 1. 東協 6 國簽訂《新加坡宣言》¹⁸與《東協加強經濟合作框架協定》。 2. 並決議設立「東協自由貿易區」、「東協區域論壇」與每三年定期舉辦領袖會議
第五屆 (1995/12/14-15)	泰國	曼谷	<ol style="list-style-type: none"> 1. 決定在兩次正式領袖會議之間每年召開一次非正式首腦會議。 2. 積極參加 1996 年之首屆亞歐會議。 3. 提前於 2003 年成立東協自由貿易區。 4. 東協 7 國領袖及與會的寮國、緬甸、柬埔寨（當時皆尚未加入）三國領導人分別簽署了《東南亞無核區條約》。
第六屆 (1998/12/15-16)	越南	河內	<p>會議通過了《河內宣言》¹⁹、《河內行動綱領》、「大膽措施」聲明等促進東協加強經濟、政治與安全合作的文件。</p>
第七屆 (2001/11/5-6)	汶萊	斯里巴加灣	<p>通過了《河內行動計劃》的中期報告，並確定了加速東協區域一體化、發展資訊和通信技術以及人力資源開發等方面的優先合作項目。</p>
第八屆 (2002/11/4-5)	柬埔寨	金邊	<p>簽訂《東協旅遊協定》與《東協－中國全面經濟合作框架協議》。</p>
第九屆	印尼	峇里島	<p>會議通過了《東協共同體第二宣言》(亦</p>

¹⁸ 《新加坡宣言》主要強調東協應該走向更高的政治與經濟合作，以確保東南亞區域的安全與穩定。

¹⁹ 《河內宣言》主要強調東協必須團結合作，才能穩定與繁榮的發展。

(2003/10/7-8)			稱《第二峇里宣言》), 宣布東協將於2020年建成東協共同體。
第十屆 (2004/11/29-30)	寮國	永珍	<ol style="list-style-type: none"> 1. 簽訂《永珍行動綱領》和《東協關於整合優先領域的框架協議》, 2. 通過了《東協社會文化共同體行動綱領》和《東協安全共同體行動綱領》。 3. 會議還決定起草《東盟憲章》, 以加強東盟機制建設。
第十一屆 (2005/12/12)	馬來西亞	吉隆坡	會議通過了關於制訂東協憲章的《吉隆坡宣言》, 以加快實現東協共同體的建設
第十二屆 (2007/1/13-14)	菲律賓	宿霧	<ol style="list-style-type: none"> 1. 東協國家領導人通過了關於制定東協憲章的《宿務宣言》, 並決定成立高級別特別小組, 負責起草東協憲章。 2. 同時決定提前5年完成東協共同體建設。此外, 會議還簽署了包括《東協反恐公約》等文件。
第十三屆 (2007/11/20)	新加坡	新加坡	<ol style="list-style-type: none"> 1. 簽訂《東協憲章》和《東協經濟共同體藍圖宣言》。 2. 重申在2015年之前建成東協經濟共同體。
第十四屆 (2009/2/27-3/1)	泰國	華欣	<ol style="list-style-type: none"> 1. 簽署了《東協共同體2009-2015年路線圖宣言》, 東協政治與安全、經濟、社會與文化藍圖等多項對東協

			<p>今後發展及共同體建設具有戰略意義的文件。</p> <p>2. 會議確立了糧食和能源安全戰略計劃。</p> <p>3. 與紐西蘭、澳洲簽署自由貿易協定</p>
--	--	--	---

資料來源：作者自行整理

由表 3-2 可以看出，東協各國透過高峰會議的召開，決定彼此之間的發展與合作內容，也制定東協未來的整體走向及對外策略。但是在初期的峰會，各國除了簽訂宣示性質的文件外，並沒有實際的合作方案，例如 1976 年的第一屆會議，藉由《東南亞友好與合作條約》和《東協和諧宣言》的簽訂，僅宣示東協各國之間和諧發展的決心和區域合作的發展目標，並無其他具體的合作計畫。

直到 1992 年在新加坡召開的第四屆東協高峰會，當時與會各國首次簽署關於經濟合作的《東協加強經濟合作框架協定》，並決議建立「東協自由貿易區」與「東協區域論壇」，也同意定期舉辦領袖會議，讓高峰會成為最高的決策單位。東協從第四屆高峰會起，將經濟合作的相關計劃納入討論議程，並在後續的峰會做出決議，讓合作計劃可以落實到各東協國家。

歷屆東協高峰會除討論有關東協整體的經濟發展策略外，也針對東協的組織架構進行商討。東協各國於 2004 年第十屆會議首次起草《東協憲章》，以加強東協機制的建設，隨後於 2007 年第十三屆會議簽訂，讓東協正式制度化，並期望以東協為基礎，建構「東協經濟共同體」與「東亞共同體」。

2. 東協外長會議：

外長會議為東協基本政策的主要制定機構，由東協各國外交

部長所組成，每年輪流在會員國舉行，並不定期召開臨時會議。其主要負責籌劃每屆領袖高峰會的各项會議、協調並實施領袖高峰會所達成之各項決議與政策，此外，還需協調各部長級會議，以加強各部長級會議之間的政策連貫性、效率與合作，並代表東協共同體理事會向東協高峰會提交的報告。²⁰

3. 東協共同體會議：

東協共同體會議由東協政治安全共同體會議（ASEAN Political-Security Community, APSC）、東協經濟共同體會議（ASEAN Economic Community, AEC）及東協社會文化共同體會議（ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC）所組成，各共同體會議之下設有相關事務的部長級會議，各會員國必須指派其國家代表出席各項東協共同體會議。各東協共同體會議每年至少舉行兩次正式與非正式會議，並由東協輪值主席國之相關部長主持。²¹

4. 東協各別事務部長級會議：

各別事務部長級會議包括 9 個由高級官員組成的委員會，即工業、礦業和能源委員會、貿易和旅遊委員會、糧食、農業和林業委員會、內政和銀行委員會、交通運輸委員會、預算委員會、文化和宣傳委員會、科學技術委員會及社會發展委員會。根據其被授予之權力，其主要執行職權為：實施東協領袖高峰會所達成並屬於其職權範圍內之協議與決策、加強個別領域之合作，以支持東協一體化與共同體之目標，並向其所屬之共同體會議提交報告與建議。而東協各別事務部長級會議之下均設有相關附屬機構負責執行其職務。

²⁰ 東協外長會議尚有下列職權：1. 審議東協秘書長就東協事務所提交的年度報告；2. 審議東協秘書長就秘書處與其他相關機構的職責與運作做提交的報告；3. 根據東協秘書。長之推薦，批准委任會撤換副秘書長；4. 執行東協憲章所規定的其他任務，或東協高峰會所指派的其他職務。²¹為實現東協共同體之宗旨，各共同體會議必須：(a) 確保東協高峰會之相關決策得以實施；(b) 協調其附屬之各部門的運作，與涉及其他共同體會議之議題；(c) 就其職務範圍，向東協高峰會提交報告或建議。

5. 東協秘書長與東協秘書處：

東協秘書長由東協領袖高峰會委任之，任期五年，不得連任，東協秘書長同時也是東協的行政首長。秘書長根據東協會員國之英文國名的字母順序，輪流由東協會員國推派擔任。東協秘書長必須根據東協憲章與相關東協文件之規定，履行其職責。其主要工作為協調與監督東協所達成之協議與決策，並就相關事務向東協高峰會提交報告，並參加東協領袖高峰會、東協外長會議、東協共同體會議、東協各別事務部長級會議，以及其他東協相關會議等，也代表東協參加對外舉行的會議，並代表東協發言。東協秘書處則由東協秘書長及相關人員所組成。²²

6. 東協常務委員會：

常務委員會由當年主持外長會議的東道國外長擔任主席，其他會員國則委任一名具大使等級之代表擔任常務委員，並派駐印尼雅加達。常務委員會主要協助東協共同體會議和東協各別事務部會議之工作，並連同東協國家秘書處共同協調東協各別事務部會議，最重要的是，常務委會必須促進東協與外部的合作。²³

7. 東協國家秘書處：

東協會員國必須各自成立東協國家秘書處以作為國家協調中心和所有東協相關事務的國家及訊息中心。在國家層次上，東協國家秘書處必須協調並實施東協之決策，並在東協召開會議時，協調並協助在國家進行準備工作。除此之外，東協國家秘書處還必趨促進該國政府及人民對東協的認同與共識，對建設東亞共同體做出貢獻。

8. 東協人權機構：

²² 東協秘書長尚有下列職權：1. 就東協副秘書長之任免事宜提出建議，並提交東協外長會議批准。除秘書長外，設有四名副秘書長，副秘書長向秘書長負責。四名副秘書長除了不得與秘書長同國籍之外，也必須來自四個不同的東協會員國。四名副秘書長其中兩名任期三年，不得連任，另外兩名任期三年，可再連任三年。

²³ 東協常務委員會尚有下列職權：1. 與東協秘書長及秘書處聯繫；2. 執行由東協外長會議所決定的其他職務。

東協人權機構是根據東協憲章有關促進和保護人權與基本自由的宗旨和原則所成立。其運作根據東協外長會議所作之決策。

9. 東協基金會：

東協基金會必須協助東協秘書長，與相關的東協單位合作，促進東協會員國家間之交流與商業界、公民社會、學術界等之合作，提高東協各國對東協共同體的認同。東協基金會向東協秘書長負責，東協秘書長透過東協外長會議將東協基金會之報告提交至東協領袖高峰會。

東協除了上述 9 個機構外，尚有民間和半官方機構，包括東協議會聯盟、工商聯合會、石油理事會、新聞工作者聯合會、承運商理事會聯合會、船主協會聯合會、旅遊聯合會和博物館聯合會等。

第二節 東協自由貿易區的整合及發展

東協最初成立之目的為防止共產主義的蔓延，因此東協國家僅在政治議題上有所接觸，在經濟議題上並無實質合作關係。直到 1992 年在新加坡舉辦的第四屆東協高峰會，「東協自由貿易區」(AFTA) 的構想於由泰國率先提出。但是早在 1976 年第一屆印尼高峰會議，東協國家已有工業合作的意願和構想。該年東協創始五國簽訂了《東南亞友好合作條約》和《東協合諧宣言》，期望在東協成立十周年之際，強化東協會員國之間的經濟發展，並將東協由反共組織轉型為經濟區域組織。為了強化東協區域內的經濟活力和發展，泰、馬、印、新、菲五個成員國同意藉由投資、貿易和生產機會的增加來獲取外匯的收入，所以於 1977 年 2 月 24 日東協五國簽訂《東協優惠貿易協定》(ASEAN Preferential Trading Arrangements, ASEAN PTA)，希望成員

國彼此享有較多的貿易優惠和較低的關稅，透過區域內部貿易的推動，來保障國家的利益。²⁴雖然最終因為關稅減低幅度小、再加上各國經濟發展程度差異過大，而導致該協定成效不彰，但是《東協優惠貿易協定》仍舊成為東協各國發展經濟合作的起始點。

除此之外，東協各國也在工業合作方面簽訂並進行了多項計畫，期望透過各國資源的運用與分工合作，擴大彼此間的經濟效益。主要的計畫有：1. 《東協工業計畫》(ASEAN Industrial Projects, AIP)²⁵：在1976年第一屆東協高峰會後，東協五國開始有了工業合作的意願和構想，於是在1980年簽訂《東協工業計畫》，期望整合各國的資源，達到互補的效果，促進工業發展與提升經濟規模。但由於東協各國產業重疊性過高，造成競爭大於互補的情況，因此《東協工業計畫》的成效並不如預期。2. 《東協工業互補計畫》(ASEAN Industrial Complementation, AIC)²⁶：東協五國於1981年簽訂《東協工業互補計畫》，該計畫主要基於資源集中整合與市場共享之原則。其中《汽車零件互補計畫》(Brand-to-Brand Complementation, BBC)獲得許多外國汽車公司的青睞，認為該計畫使得各國所生產的汽車零件得以相互交換，有助於降低生產成本，達成大規模的經濟效益，但最終由於印尼不願意加入該計畫而使得經濟效益大幅降低。3. 《東協工業合資計畫》(ASEAN Industrial Joint Venture, AIJV)²⁷：《東協工業合資計畫》於1983年開始實施。主要透過對該計劃下的產品給予關稅減免優惠的獎勵措施，鼓勵東協五國區域內的

²⁴ 侯真真，〈東協邁向自由貿易區之展望〉，《東南亞經貿投資季刊》，11期(2001年3月)，頁1。

²⁵ Basic Agreement On ASEAN Industrial Projects, <http://www.aseansec.org/6377.htm>，上網檢視日期：2009年10月8日。

²⁶ Basic Agreement On ASEAN Industrial Complementation, <http://www.aseansec.org/6382.htm>，上網檢視日期：2009年10月8日。

²⁷ Basic Agreement On ASEAN Industrial Joint Ventures, <http://www.aseansec.org/6378.htm>，上網檢視日期：2009年10月11日。

民間投資行為，此計畫最後也因為申請過程繁複，未能有更進一步的發展。

雖然上述三項計畫最後成效都不佳，但可以看出東協各國仍期望透過國家間的合作來促進國家與區域的經濟發展。此構想也在 1992 年第四屆東協高峰會中達成共識，與會各國同意建立東協自由貿易區，並於 15 年內（2008 年）成立。為達成此目標，東協透過《共同有效優惠關稅》的安排，逐步調整各會員國貿易關稅。1996 年，東協各國簽署了《東協跨國工業合作計畫》，該計畫主要針對《共同有效優惠關稅》提出相關配套措施。此外，前述之《東協工業計畫》、《東協工業互補計畫》和《東協工業合資計畫》也被《東協跨國工業合作計畫》所取代。《共同有效優惠關稅》與《東協跨國工業合作計畫》被視為東協建立自由貿易區的兩大基礎協議，分別介紹如下：

一、共同有效關稅優惠²⁸ (Common Effective Preferential Tariff, CEPT)：

1992 年在新加坡舉行的第四屆東協高峰會中，泰國提出成立東協自由貿易區之構想，而印尼則提出《共同有效關稅優惠》之建議，會後六國首長簽署《東協自由貿易區共同有效優惠關稅方案協議》(Agreement on the Common Effective Preferential Tariff for the ASEAN Free Trade Area)，預定十五年內，亦即於 2008 年之前成立自由貿易區。第五屆東協高峰會在一次形成提前於 2003 年前成立東協自由貿易區之共識，而在 1999 年第三屆非正式高峰會時，又宣布六個創始會員國將從原訂 2015 年完成貿易自由化時程提早五年，亦即在 2010 年之前完成；寮國、緬甸、柬埔寨及越南則將提前三年，亦即於 2015 年前達成貿易

²⁸ Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area, <http://www.aseansec.org/12375.htm>，上網檢視日期：2009 年 10 月 11 日。

自由化之目標。²⁹換言之，東協成員國將在區域內彼此實施 CEPT，會員國生產的產品，可互相享受較一般關稅稅率更低的進口優惠。

共同有效關稅優惠於 1994 年 1 月 1 日開始付諸實施，其規定在十五年內區域內各國的產品關稅必須降至 5% 以下至 0%，但因為新加坡覺得該時程過長，經共同討論乃決定提前在 2003 年完成該計畫。後來又因為東協擴大成員，彼此之間經濟發展程度不同，所以採取差異性政策，其中星、馬、泰、菲、印尼、汶萊須於 2003 年 1 月 1 日完成自由貿易區計畫，至於經濟發展程度較差的越南則延後在 2006 年完成自由貿易區計畫，寮國和緬甸 2008 年，柬埔寨 2010 年。但後來顧及各國對開放政策配合的困難，尤其是新加入的經濟落後國家，歷經 1999 年 9 月第十三屆東協自由貿易區理事會及同年 11 月第三屆東協非正式高峰會兩次修正，又將完成自由貿易區時程修正為：「該組織之六個創始會員國須在 2010 年之前完成貿易自由化時程，而寮、緬、柬及越南等四個新加入之會員國則須於 2015 年達成貿易自由化之目標，同時也預定於 2002 年將區內建立為自由貿易區。」³⁰

1995 年 12 月 15 日東協高峰會決議：(1) 將上述附屬《優惠貿易協定》之下的原產地規定和證明作業程序由 CEPT 取代，並成為 CEPT 協議的兩個附件；(2) 將農產品和《優惠貿易協定》含括產品都納入 CEPT 產品項目；(3) 於 2000 年底以前將所有高關稅稅率降至 20% 以內，隨後 5 年內再降低至 0~5%；(4) 並將關稅減讓達成時程由 2008 年縮短為 2003 年。

1997 年亞洲金融風暴發生之後，東協國家體認到區域經濟整合的重要性，而加快合作的意願和腳步，積極調降關稅稅率，期望於 2002 年 12 月 31 日以前能夠將東協內部彼此間的關稅降為

²⁹ 張心怡，頁 15。

³⁰ 蔡學儀，頁 26。

0~5%，以確保在 2003 年 1 月 1 日能夠使東協自由貿易區付諸實施。CEPT 將東協的產品分為一般降稅項目及快速降稅項目。一般降稅項目的產品關稅在 20% 以下者，在 2000 年將降為 0% 至 5%，關稅在 20% 以上者，在 1998 年應降為 20%，在 2003 年時則降為 0~5%。³¹

1999 年 9 月 30 日為了使未加工農產品也能回歸到 CEPT 計畫之下，並進行而貿易自由化，東協國家簽訂了《敏感和高度敏感產品特別協定議定書》³² (Protocol on the Special Arrangement for Sensitive and Highly Sensitive Products)，六個原始會員國要在 2010 年以前將敏感產品納入 CEPT，越南、寮國、緬甸和高棉四個新會員國達成期限分別是 2013、2015、2015 和 2017 年。所有會員國要在 2010 年以前將高度敏感產品納入 CEPT。³³

東協自由貿易區的終極目標就是要消除所有進口關稅稅率，六個原始會員國要在 2010 年達成此目標，其他新進會員國要在 2015 年達成此目標。但是為了避免執行 CEPT 的同時，東協國家也面臨減讓部分敏感性製造品會對國內帶來嚴重的經濟問題，所以在 2000 年 5 月 1 日東協經濟部長會議決定執行 CEPT 計畫的「暫時排除產品名單」(Temporary Exclusion List, TEL)，能夠擁有處理彈性，隨後在 2000 年 10 月 5 日清邁部長會議中討論《執行 CEPT 計畫暫時排除產品名單議定書》³⁴ (Protocol Regarding the Implementation of the CEPT Scheme Temporary Exclusion List)，並於 2000 年 11 月 23 日新加坡舉行的第四屆東協非正式高峰會中正式簽署，目的在於使會員國能夠延後 1999 年 12 月 31 日訂定的「暫時排除產品名單」產品自由化進程，並轉換成

³¹ 侯真真，頁 3。

³² Protocol on the Special Arrangement for Sensitive and Highly Sensitive Products, <http://www.aseansec.org/1207.htm>，上網檢視日期：2009 年 10 月 11 日。

³³ 侯真真，頁 4。

³⁴ The Fourth ASEAN Informal Summit 22-25 November 2000, Singapore, <http://www.aseansec.org/5306.htm>，上網檢視日期：2009 年 10 月 11 日。

為包含名單 (Inclusion List, IL) 產品，以及暫停實施部份 IL 產品的關稅減讓。但是這些措施必須經過 CEPT 協調委員會 (Coordinating Committee on the Implementation of the CEPT Scheme for AFTA)、資深經濟官員會議 (Senior Economic Officials Meeting) 和東協自由貿易區理事會的審核和同意後才得以實施，其中申請國如何採取適當的補償調整措施是審核討論的重點。³⁵

CEPT 自 1993 年起實施，主要作為東協邁向自由貿易區的過渡階段。各國根據相關規定，在農產品、活體動物、塑膠、機械和軍火等產品，逐步調將關稅降低至 5% 以下。目前東協各國大致上已經完成調降動作，使得各會員國之間可以享受較一般關稅稅率更低的進口優惠，對外更有競爭優勢，也藉此吸引更多的跨國企業與國外資金到東協設廠投資。

二、東協跨國工業合作計畫³⁶ (Basic Agreement on the ASEAN Industrial Cooperation Scheme, AICO)：

由於 CEPT 優惠關稅待遇事先排除了許多敏感性商品，加上關稅稅率仍高，而給予跨國工業合作計畫發揮的空間。1996 年 4 月 27 日在新加坡舉行的東協非正式部長會議結束後，印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊、越南七個會員國代表簽署了《東協跨國工業合作計畫》，以取代 1987 年簽訂之《東協工業投資合作計畫》(ASEAN Industrial Joint Venture, AIJV) 及 1988 年簽訂之《工業互補機制備忘錄》(Memorandum of Understanding on the Brand-to-Brand Complementation Scheme)。³⁷ 其主要宗旨為：(1) 加強東協在區域及全球市場上製

³⁵ 侯真真，頁 4-5。

³⁶ Basic Agreement on the ASEAN Industrial Cooperation Scheme, <http://www.aseansec.org/1948.htm>，上網檢視日期：2009 年 10 月 11 日。

³⁷ 謝秉儒，〈東協對區域內外經貿整合之回顧與展望〉，《東南亞經貿投資季刊》，23 期(2004

造之競爭力；(2) 增進效率與生產力，提高區內工業之產能與產量；(3) 提升市場占有率，增進東協在製造工業之競爭地位。

《東協跨國工業合作計畫》的主要目的在於加速東協區域內貿易自由化的進程、加強東協在投資方面的吸引力、促進東協區域內零件及成品互補性的分工、以及提升東協區域內整體的國際競爭力。最初計畫的主要內容為：在東協區域內合法設立之公司，且當地出資比率達 30% 以上，其貨品於東協區域內流通可享 0~5% 的優惠關稅，惟當事國可就計畫貢獻度判斷是否豁免當地出資比率之限制。此辦法適用的產品包括原材料、零件、半成品、成品等所有工業產品，農林漁牧及服務業暫時排除在外，惟適用產品之區域內採購比率須達 40%。

1998 年 12 月《東協跨國工業合作計畫》計畫內容也做了以下的修改：(1) 在東協區域內合法設立之公司，即使未滿足當地出資比率達 30% 的要求，其貨品於東協區域內流通就可享 0% 至 5% 的優惠關稅。(2) AICO 計畫可以由單一公司內部交易的方式形成，所以單一公司可以重新安排在參與國的生產線，以獲取專業化的利益。(3) 減少 AICO 計畫審核、發照和降稅的內部行政程序處理時間。(4) 參與國家因為國家政策和國內法律之要求，可以採取有條件的同意方式。(5) AICO 計畫的最終產品可以是最終財、中間財或原材料，生產最終財是期望而非義務。³⁸

以往《東協跨國工業合作計畫》要求必須生產至少一種最終財，而且必須使用參與國生產的中間財或原材料，這些限制都已不再存在。修正後的計畫將使東協更能增加工業生產、改善生產範圍和經濟規模、強化技術基礎、增加工業的互補性、加強區內工業競爭力、跨大區域內貿易規模、有效吸引投資，並使東協結

年 3 月)，頁 7。

³⁸ 侯真真，頁 7。

合更緊密。³⁹此外，為鼓勵外人直接投資進入東協地區，以協助東協各會員國提升競爭力，1998年時簽署《東協投資地區架構協定》⁴⁰ (Framework Agreement on the ASEAN Investment Area, AIA)，允諾自2010年起進入區域內所有會員國的外人投資都可享有國民待遇，並允許會員國資金投資所有產業；2020年起則允許所有的外來投資自由進入。此外，並推動資金、技術人員、專家及勞工之自由移動。⁴¹

以汽車工業為例，2001年5月在泰國和菲律賓設廠的福特(Ford)汽車公司，向AICO行政當局申請已經組裝好的汽車零件(completely built-up units, CBU)優惠待遇，這與過去的汽車零件和整套完全未組裝汽車有所不同。另外，在泰國和菲律賓設廠的豐田(Toyota)汽車公司，也跟進申請CBU的優惠待遇，兩個申請案都在同年六月獲得通過。AICO通過之案件，進口產品關稅稅率可以降至5%以下，對業者有相當大的省稅和彈性調整生產線之空間。

由《共同有效關稅優惠》與《東協跨國工業合作計畫》所建構而成的東協自由貿易區，對東協的經濟發展大致上有正面的影響。從下表3-3與表3-4來看，自2003年自由貿易區建立之後，東協各國和東協整體在歷年GDP(Gross Domestic Product，國民生產毛額)的部分，皆呈現正成長；其次，在FDI(Foreign Direct Investment，國外直接投資)的部份，除2008年因受到全球金融海嘯的影響，而導致該年在外部FDI的金額有減少之外，整體而言，自由貿易區的成立，確實替東協吸引到國際資金。藉由前述兩項經濟數據，可以顯示出東協利用區域的整合，除了對各會員國的經濟發展有正面幫助外，也提升了東協整體在國際

³⁹ 蔡學儀，頁27。

⁴⁰ Framework Agreement on the ASEAN Investment Area，<http://www.aseansec.org/6466.htm>，上網檢視日期：2009年10月11日。

⁴¹ 謝秉儒，頁7。

上的競爭力。

表 3-3 東協歷年 GDP 增長表 (單位：%)

國家	基準年	2004	2005	2006	2007	2008
汶萊	2000	0.5	0.4	4.4	0.6	0.4
柬埔寨	2000	10.0	13.6	10.8	10.2	6.0
印尼	2000	5.0	5.7	5.5	6.3	6.1
寮國	1990	6.9	7.3	8.3	6.0	8.4
馬來西亞	1987	7.2	5.3	5.8	6.3	4.6
緬甸	1990	5.0	4.5	6.9	5.6	4.5
菲律賓	1985	6.4	4.9	5.3	7.4	3.6
新加坡	1995	8.8	6.6	7.9	10.1	1.1
泰國	1988	6.3	4.7	5.2	4.9	2.6
越南	1994	7.8	8.4	8.2	8.5	6.3
東協	N/A	6.3	5.7	6.0	6.7	4.4

資料來源：東協秘書處

表 3-4 東協歷年 FDI 一覽表 (單位：百萬美元)

國家	2006			2007			2008		
	內部	外部	總合	內部	外部	總合	內部	外部	總合
汶萊	9	423	433	62	198	260	1	238	239
柬埔寨	155	327	483	271	596	867	240	574	815
印尼	1353	3559	4913	1108	5820	6928	2955	4963	7918
寮國	10	176	187	100	223	323	47	180	227
馬來西亞	461	5610	6072	3809	4592	8401	1607	5710	7318
緬甸	71	356	427	40	217	257	93	621	714
菲律賓	42	2963	2921	5	2910	2916	47	1472	1520
新加坡	768	26913	27681	897	30652	31550	1108	21693	22801
泰國	4626	4833	9459	2566	8671	11238	2446	7388	9834
越南	182	2218	2400	546	6192	6739	2273	5776	8050
東協	7596	47383	54979	9408	60073	69481	10821	48619	59440

資料來源：東協秘書處

第三節 小結

東協自 1967 年成立，至今已四十餘年，其範圍涵蓋了東南亞地區十個國家，近六億人口，可以說是當前亞洲地區歷史最久、最具規模的區域組織。東協最初設立的目的是為了防止共產主義的蔓延，各國的互動也僅止於政治層面，在合作經濟議題上並無太多著墨。然而，隨著國際環境的改變，東協也逐漸調整其目標，由政治性組織轉型為經濟性組織。東協期望藉由各會員國的合作，能夠擺脫過去戰時的殖民色彩，並積極擴大國家的經濟規模與效益，提升東協各國在國際政治中的地位。

由於東協最初被定位為反共組織，因此各國在經濟上並沒有太多的往來，直到 1976 年印尼高峰會議，東協國家才有工業合作的意願和構想。為了強化東協區域內的經濟活力和發展，東協五國同意藉由投資、貿易和生產機會的增加來獲取外匯的收入，所以於 1977 年東協五國簽訂《東協優惠貿易協定》，希望成員國彼此享有較多的貿易優惠和較低的關稅，透過區域內部貿易的推動，來保障國家的利益。《東協優惠貿易協定》被視為東協國家經濟合作的起跑點，除此之外，東協國家陸續簽訂了《東協工業計畫》、《東協工業互補計畫》與《東協工業計畫》等，雖然最後皆因東協國家經濟發展的差異，而導致相關協定效果有限，但由此可知，東協國家明確地朝區域經濟發展的方向前進。

東協為了提升區域的經濟實力，在 1992 年由泰國提出籌組自由貿易區的構想，並簽署《共同有效優惠關稅》與《東協跨國工業合作計畫》作為自由貿易區的兩大基礎協議，並積極與中國、日本、南韓等國家簽署自由貿易協定，東協期望藉由低關稅來提升區域內部的經濟競爭力，並大量吸引區域外的國家或跨國公司到東協投資生產。除了經濟上的發展，東協也以歐盟為榜樣，建

立「東協共同體」，該共同體由東協政治安全共同體、東協經濟共同體及東協社會文化共同體所組成。東協也期望由「東協共同體」出發，與東亞地區國家組建「東亞共同體」，將全東亞整合成為涵蓋政治、經濟、社會文化的區域共同體。

東協率先整合地緣關係鄰近之國家，共同籌組自由貿易區，目的是為了吸引國際資金的流入，因為國外資金對東協這類的開發中國家而言，是發展經濟相當重要的支柱。在經濟方面，東協經由十個會員國的整合與合作，擴大其內需市場，並增強其他國家或經濟體的投資意願；在政治方面，東協藉由集體力量，爭取各個國家在國際社會的自主性與發言權。東協在內部整合建立自由貿易區之後，並不以此為滿足，對外也積極透過各種管道，與區域外之國家、經濟體、區域組織與國際性會議等建立對話機制及合作平台，發展夥伴關係。東協之所以積極向外發展，主要目的是為了因應全球化所帶來的影響，因為全球化現象除了造成國際經濟的分工，也深化了各經濟體的相互依賴關係。為了避免被邊緣化，東協透過十個國家的集體力量，與區域外的國家建立夥伴關係，雙方相互利用，形成一種互補而非競爭的關係。關於東協的對外發展，將在下一章進行介紹。