

東協的印太戰略回應： 區域安全制度的發展與變革

王文岳^{*}

摘要

東南亞安全環境近年劇烈變動，傳統「亞太」戰略想像逐漸轉向「印太」，美中競爭、南海軍事化、小多邊安全安排與地緣經濟制度競爭，均對東協中心性構成壓力。本文從區域安全制度與制度戰略角度，分析東協如何在 1994 年東協區域論壇（ARF）形成的制度基礎上，以 2005 年東亞高峰會（EAS）作為主要轉折，透過 ARF、EAS 與東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus）的多層制度分工，維持區域自主性與戰略空間。本文主張，安全共同體文獻有助於說明東協內部規範秩序與最低限度團結，但若理解其如何面對外部大國競爭，仍須進一步分析其對外制度行動。研究發現，東協並非依靠單一制度平臺維持中心性，而是在安全對話、領袖層級議程設定、防務與非傳統安全合作之間形成分工，使其制度戰略由收編轉向避險，並在 2023 年後呈現成員國層次、議題特定的有限平衡化。此一制度分工展現東協作為區域安全制度的韌性，也揭示其難以完全約束成員國安全選擇的限制。

關鍵詞：東協中心性、印太戰略、區域安全制度、制度性避險、有限平衡

^{*} 國立暨南國際大學東南亞學系副教授。

收件：2025 年 10 月 27 日；修正：2026 年 5 月 7 日；通過：2026 年 6 月 4 日；接受：2026 年 6 月 22 日。

The Development and Change of Regional Security Institutions: ASEAN's Strategic Response to the Indo-Pacific

James W. Y. Wang^{**}

Abstract

The security environment in Southeast Asia has undergone dramatic transformation in recent years. The traditional strategic imaginary of the “Asia-Pacific” has gradually shifted toward the “Indo-Pacific,” while Sino-US competition, the militarization of the South China Sea, the rise of minilateral security arrangements, and geoeconomic institutional competition have all imposed pressures on ASEAN centrality. This article adopts the analytical lens of regional security institutions and institutional strategies to examine how ASEAN has maintained its regional autonomy and strategic space through a multilevel institutional division of labor encompassing the ASEAN Regional Forum (ARF), the East Asia Summit (EAS), and the ASEAN Defence Ministers’ Meeting-Plus (ADMM-Plus). Building upon the institutional foundation established with the creation of the ARF in 1994, the analysis treats the 2005 launch of the EAS as a critical turning point. The article argues that while the security community literature effectively explains ASEAN’s internal normative order and minimal unity, understanding how ASEAN responds to external great power competition requires further analysis of its external institutional action. The study finds that ASEAN centrality is sustained not by any single institutional platform but through a division of labor across security dialogue, leader-level agenda-setting, and defense and non-traditional security cooperation, enabling its institutional strategies to transition from co-option toward hedging, with member-state-level, issue-specific tendencies toward limited balancing emerging after 2023. This institutional division of labor demonstrates ASEAN’s resilience as a regional security institution while also revealing its limitations in fully constraining member states’ security choices.

Keywords: ASEAN centrality, Indo-Pacific strategy, regional security institutions, institutional hedging, limited balancing

^{**} Associate Professor, Department of Southeast Asian Studies, National Chi Nan University.

壹、導論

東南亞的安全環境近年出現顯著變化。傳統上作為區域戰略想像核心的「亞太」（Asia-Pacific），逐漸轉向為「印太」（Indo-Pacific）。這樣的戰略想像重構並非單純的地理範圍擴張，而是反映美中戰略競爭、海洋安全爭議、供應鏈重組、基礎建設競爭與制度論述權爭奪的同步發展。對東協（Association of Southeast Asian Nations, 下稱東協或 ASEAN）而言，印太概念的興起並不止於提供重新界定區域中心地位的機會，也對既有以東協為中心的區域制度性安排構成壓力。如何在大國競爭升高、成員國戰略偏好分歧以及區域制度多元化的條件下，持續維持東協中心性，乃成為理解當代東南亞區域秩序的重要問題。

2019 年第 34 屆東協高峰會通過《東協對印太地區之展望》（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, 下稱 AOIP 或《展望》），即為此一變化的重要象徵。對於東協而言，《展望》並不採取美國「自由開放印太」的安全同盟語彙，也不接受中國以經濟連結與發展倡議為核心的區域秩序想像，而是在尋求維持東協中心性的前提下，持續強調開放、包容、透明、以規則為基礎、尊重國際法，以及排他性安排的迴避。易言之，《展望》並非單純的政策宣示，而是東協在亞太秩序轉向印太秩序之際，試圖透過既有多邊制度重新界定區域規則與合作議程的制度性回應。

東協對於區域秩序轉換的回應是否有效，往往維繫於其是否能有效面對區域議題（Beckman & Vu, 2021; Gerstl, 2022; Glaser, 2016; Hiep et al., 2023; Hu, 2023; Kuik, 2016, 2022; Yang et al., 2025）。過往，批評者認為東協主導的多邊機制多停留於對話與宣示，在南海主權爭議、緬甸危機、區域軍事對峙、大國競爭等傳統安全議題上難以克服歧見，促進東協成員國的集體行動（Ba & Storey, 2016; Bisley & Cook, 2014; Goh, 2008）。在批評者眼中，東協制度能力有限、成員國利益分歧，在有效管理區域安全秩序上，東協仍力有未逮。然而，對於東協角色的支持者而言，東協的重要性並不在於是否具備軍事同盟般的強制能力，相對地，其存在最大意義，在於透過議程設定、規範擴散、制度包容與外交協商，將外部大國納入東協主導的多邊制度網路之中，藉此降低衝突風險、維持對話渠道，並為中小型國家保留戰略自主之空間（Acharya, 2004a, 2007a）。

對於東協表現的正反爭論顯示，以制度職能或危機處理論斷東協，容易低估東協在區域秩序建構中呈現的制度性角色；但若僅以「東協模式」（ASEAN Way）、規範擴散或安全共同體視角評估，亦可能忽略東協在大國競爭下所進行的策略性制度調整（Caballero-Anthony, 2018; Dieter, 2009; Freedman & Murphy, 2018; Fukuyama, 2008; Goh, 2008; Jackson, 2014; Suh et al., 2004; Tarling & Chen, 2017）。因此，本文主張，對於東協在安全環境表現的理解，必須從「區域安全制度」（regional security institution, RSI）與「制度戰略」（institutional strategy）的角度，重新檢視東協在印太秩序形成過程中的變化。本文所稱區域安全制度，並非僅指正式條約或具強制約束力的安全組織，而是指由區域國家透過制度化對話、規範建構、議程設定與合作平臺所形成的安全治理安排。此一視角有助於說明，物質能力有限的中小型國家如何透過多邊制度管理外部強權壓力，並在無法採取傳統軍事平衡的情況下，仍能透過制度設計維持區域自主性。採用此一架構的理由在於，東協的安全實踐並非單方向的平衡、扞從或合作，而是在不同的時期、制度場域與外部壓力下所展現的多重制度戰略組合。相較於僅以「平衡」或「避險」概念來分析東協對外關係，區域安全制度的架構更能捕捉東協在納入外部大國、限制強權行為、維持戰略模糊與避免制度被特定大國主導之間的動態調整。換言之，本文並非假定東協始終採取一致且穩定的制度策略，而是關注其制度戰略如何隨著區域權力結構與制度競爭的變化而轉化。據此，本文將以制度轉折點（institutional turning points）為識別準則，聚焦於導致東協制度戰略出現可觀察轉變的重大外部衝擊或制度事件，透過比較這些轉折點前後東協在東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）、東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）、東協國防部長擴大會議（ASEAN Defence Ministers' Meeting-Plus, ADMM-Plus）三大平臺上的制度行為，呈現東協制度戰略的歷史演變軌跡。

在研究範圍上，本文以 2005 年至 2025 年作為主要分析時段，但並不將 2005 年視為東協安全制度的起點。相反地，本文同意東協自成立以來即具有高度安全治理色彩，而冷戰結束、柬埔寨內戰終結、越南加入東協，以及 1994 年東協區域論壇的成立，皆是東協安全制度形成的重要背景。本文之所以選擇 2005 年作為主要分析起點，乃因東亞高峰會的成立，象徵東協主導的安全制度由原先以信心建立（confidence-building measures）與安全對話為核心的 ARF，進一步擴展為領袖層級、

跨區域，並能連結東亞與印太秩序的制度平臺。因此，本文將 1994 年至 2005 年視為東協區域安全制度的形成期，並以此作為理解 2005 年後制度戰略變化的歷史前提。

為避免案例選擇流於分散，本文不以個別事件作為任意分析對象，而是選擇三項東協主導之安全制度作為主要觀察對象：東協區域論壇、東亞高峰會，以及東協國防部長擴大會議。三者分別代表東協安全制度的不同層次。ARF 主要體現東協以信心建立、預防外交（preventive diplomacy）與安全對話管理大國互動的早期嘗試；EAS 則代表東協在領袖層級上設定區域戰略議程、吸納外部大國並維持東協中心性的制度平臺；ADMM-Plus 則進一步將安全合作延伸至防務交流、海洋安全、反恐、人道救援與災害管理等較具實務性的合作領域。透過比較三項制度的功能變化，本文得以觀察東協作為區域安全制度行為者，如何在不同時期調整其制度戰略。基於此，本文提出以下研究問題：在亞太秩序轉向印太秩序的過程中，東協在大國競爭、成員國分歧與制度競爭壓力下，如何透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 等多層次區域安全制度策略性調整，以維持區域自主性。

本文的理論貢獻主要有三。其一，本文將東協安全共同體文獻與區域安全制度途徑加以連結，說明東協如何將內部規範秩序與最低限度團結，轉化為對外制度行動的基礎。其二，本文補足既有制度戰略類型學較少處理長時段制度轉換與多平臺分工的限制，透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 三項制度的功能變化，說明東協中心性並非來自單一制度平臺，而是來自多層區域安全制度之間的分工與銜接。其三，本文區分東協集體層次的制度性避險與成員國層次的有限平衡化。所謂有限平衡，並非傳統現實主義意義下透過組建軍事同盟或形成集體制衡的硬平衡，也不等同於經由東協整體透過外交協調來對抗特定大國的軟平衡，而是指在東協整體仍維持《展望》包容性語彙的前提下，部分成員國因安全壓力升高，透過雙邊防務合作、基地使用與聯合演習等途徑，採取局部、成員國層次、議題特定的安全調整。本文指出，2023 年後印太安全壓力升高並未使東協整體轉向傳統硬平衡，卻使部分成員國在特定議題上出現此類更明顯的安全行動。

據此，本文以下章節安排如下。第貳節討論區域安全制度與制度戰略的理論基礎，並說明此一分析途徑與既有東協安全共同體文獻之間的關係。第參節首先回顧

冷戰結束後至 2005 年以前東協安全制度的形成，特別是 ARF 的建立及其在信心建立與安全對話上的功能，並進一步分析 2005 年至 2010 年 EAS 與 ADMM-Plus 形成過程中，東協如何採取制度性收編策略。第肆節分析 2010 年至 2019 年美中競爭升高與南海局勢惡化後，東協如何透過 EAS 擴大、美俄加入、ARF 議題化與 ADMM-Plus 防務合作，轉向制度性避險。第伍節則探討 2019 年《展望》通過後，東協面對印太戰略、小多邊安全安排與大國制度競爭時，如何嘗試透過既有制度平臺維持中心性，並說明其制度性避險在 2023 年後出現有限平衡化的趨勢與限制。最後，本文總結東協作為區域安全制度的韌性與侷限，並評估其在印太秩序變動中的理論與政策意涵。

貳、區域安全制度、制度戰略與東協安全共同體

冷戰結束以後，東南亞區域安全秩序並未如現實主義者所預期，回到以權力平衡、軍事結盟與大國競爭為基調的傳統安全格局。東協在物質能力有限、成員國政治體制與戰略利益高度分歧的條件下，仍能持續推動多邊安全對話、規範建構與合作的制度化，並透過「東協區域論壇」、「東亞高峰會」與「東協國防部長擴大會議」等平臺，將美國、中國、日本、印度、澳洲、俄羅斯與歐盟等外部行為者納入以東協為中心的制度網路之中。此一發展顯示，若僅以軍事能力、同盟政治或危機處理效能評估東協，將難以充分理解其在區域安全秩序中的角色。

本文的核心問題，並非東協是否已經和歐盟或北約一樣，朝高度制度化與約束力發展的安全組織；相對地，本文著重東協在大國競爭升高、區域權力分布改變、成員國利益分歧的條件下，如何透過區域安全制度的運用，來維持東協的制度中心性與戰略自主。為回答此一問題，本文將東協視為一種「區域安全制度」，並進一步以「制度戰略」的概念，分析東協如何透過制度安排管理與外部大國之間的安全互動。此一分析途徑雖承認東協制度能力的限制，但仍強調東協並非被動地接受外部權力結構的變化，其主要途徑乃是透過制度設計、議程設定、規範語彙與多邊包容策略的運用，長期對區域安全秩序產生緩慢、有限但重要的影響。

一、東協安全制度的相關討論：解釋與限制

關於東協安全角色的討論，長期以來大致可分為三種理論途徑：新現實主義、自由制度主義與社會建構主義。三者分別凸顯權力結構、制度功能與規範認同的重要性，但若要解釋東協在印太秩序轉變中的制度戰略調整，仍各有不足。

首先，新現實主義強調國際體系的無政府狀態與權力分配結構，認為國家在面對威脅時主要採取平衡或扞從策略（Waltz, 1979, 1981）。依此觀點，東南亞安全秩序的變化主要取決於美國、中國、日本、印度等大國之間的權力配置，東協作為由中小型國家組成的區域組織，其自主作用相對有限。此一觀點有助於解釋為何中國崛起、美國重返亞洲、南海軍事化與印太戰略競爭會深刻影響東南亞安全環境（Baldwin, 1993; Keohane, 1986）。然而，若完全從權力結構出發，便難以說明何以東協在缺乏強制能力與軍事同盟基礎的情況下，仍能長期維持其在區域多邊制度中的議程設定地位。更重要的是，新現實主義難以解釋東協為何不直接選擇傳統軍事平衡或明確扞從，而是持續透過包容性多邊制度將彼此競爭的大國同時納入區域架構之中（Bharti & Kumari, 2024; Carroll, 2020; Hameiri & Jones, 2020; Heng & Chheang, 2019; Hiep et al., 2023; Le, 2017; Vu et al., 2023, 2025; Wong, 2013）。

其次，自由制度主義強調制度能降低交易成本、提供資訊、促進合作並降低不確定性。此一觀點有助於解釋東協如何透過定期會議、對話平臺與功能性合作，維持區域國家間的互動渠道，並在非傳統安全、經濟整合與災害管理等領域推動合作。然而，自由制度主義往往較重視制度促進合作的功能，較少處理制度在大國競爭下作為權力操作場域的面向。對東協而言，ARF、EAS 與 ADMM-Plus 並不只是降低交易成本的合作平臺，也同時是東協用來吸納、約束、平衡或稀釋外部大國壓力的制度工具（He, 2014; Nesadurai, 2009; O'Neill, 1992; Tan, 2009; Terada, 2011）。換言之，東協制度的意義不只在於促成合作，也在於透過制度安排重新分配議程權、參與權與正當性。

第三，社會建構主義與東協安全共同體文獻則強調規範、認同與「東協模式」的作用（Berger, 2003; Hopf, 1998; Jones & Smith, 2007; Ruggie, 1998）。相關研究指出，東協透過不干涉、共識決、非正式協商、尊重主權與和平解決爭端等規範，降低成

員國間使用武力的可能性，並在長期互動中形成某種「我群感」（we-feeling）與區域安全共同體雛形（Acharya, 1997, 2004a, 2004b, 2007b; He, 2006; Khoo, 2004）。此一途徑對理解東協內部秩序具有重要貢獻，因為東協之所以能在成員國政治制度、發展程度與對外戰略差異甚大的情況下維持組織延續，確實與其規範黏性及低度制度化但高度彈性的協商文化有關（Nischalke, 2000, p. 107）。

然而，安全共同體文獻仍有其解釋限制。其一，該途徑較能說明東協成員國之間何以避免公開軍事衝突，卻較難說明東協如何面對外部大國競爭。其二，該途徑強調規範與認同的持續性，卻較不容易解釋當外部權力結構變動時，東協制度策略如何隨之調整。其三，若過度強調東協規範的穩定性，便可能低估南海爭端、緬甸危機、美中競爭與小多邊安全安排興起對東協中心性造成的壓力。因此，本文並不否認東協安全共同體文獻的重要性，而是主張有必要在此基礎上，進一步引入區域安全制度與制度戰略的分析途徑，以說明東協如何將內部規範資源轉化為對外制度工具。

二、東協安全共同體與區域安全制度

本文採取的區域安全制度分析途徑，並非要取代東協安全共同體文獻，而是對其進行補充。安全共同體相關之研究，核心關注為東協內部秩序，亦即成員國之間如何透過共同規範、身份認同與制度化互動來降低武力衝突的可能。相較之下，區域安全制度與制度戰略途徑關注的是東協的外部制度角色，也就是東協如何運用多邊制度管理自身與外部大國之間的關係。

具體地說，東協安全共同體文獻的核心問題，在於東協成員國如何建構規範秩序以避免戰爭；而區域安全制度途徑的核心問題則是東協在外部大國競爭中，如何透過制度性安排來維持區域自主性與制度中心性。相對而言，東協安全共同體的目的，主要在於解釋東協如何在歧異中維持最低限度的團結；後者則有助於解釋東協如何將最低限度的團結轉化為對外的制度行動。因此，東協模式在本文中並非被視為單純的規範傳統，而是制度戰略得以運作的重要條件。共識決、不干涉與非正式協商固然限制了東協形成強制性集體安全政策的能力，卻也使東協得以維持最低程度的內部凝聚，避免成員國在大國競爭中過早公開分裂。同時，東協模式所形成的

包容性與非排他性原則，也使以東協為中心的多邊平臺，往往不排除特定國家，同時也不建立軍事同盟，因此較容易為外部大國所接受。換言之，東協模式既是限制，也是資源；它限制了東協的危機處理效能，卻也提供東協推動制度性收編與制度性避險的規範基礎。

由此觀之，RSI 途徑與安全共同體文獻之間的關係，可以理解為「內部規範基礎」與「外部制度戰略」之間的關係。安全共同體文獻說明東協為何能在內部維持一定程度的制度連續性；RSI 途徑則進一步說明，東協如何將此一制度連續性運用於對外關係，透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 等平臺管理外部強權，並在不同時期展現收編、避險、平衡或扞從等不同策略傾向。

這也意味著，東協區域安全制度的效能不能只用「是否解決爭端」或「是否產生具約束力決議」來衡量。若從安全共同體角度觀察，東協的成就主要在於避免成員國間爆發大規模軍事衝突；若從 RSI 角度觀察，東協的成就則在於它能否維持外部大國參與東協主導平臺的意願，能否阻止區域制度完全被大國主導，能否在制度議程中保留東協對區域秩序的定義權。本文正是在此意義上，將東協視為一種具有限制但仍具戰略意義的區域安全制度。

三、制度戰略：從制度平衡到多元制度策略

在區域安全制度研究中，He Kai 對「制度平衡」（institutional balancing）的討論具有重要啟發。He 指出，在經濟相互依賴程度升高、傳統軍事平衡成本過高的條件下，中小型國家可以透過發起、運用或主導多邊制度來抵銷外部壓力（He, 2014）。此一觀點的重要貢獻在於，它將制度重新放回權力政治的分析之中，指出制度不只是合作工具，也可以成為中小型國家追求安全與自主性的戰略手段（He, 2015）。從此角度看，東協並非只是被動接受大國秩序安排，而是能夠透過制度設計影響大國互動方式。

然而，若僅以制度平衡解釋東協的安全實踐，仍可能過度簡化東協的對外策略。東協並非在所有情境下都採取平衡，也並非始終以抵銷某一特定大國為目標。實際上，東協在不同時期可能同時追求多重目標：它可能希望將中國納入制度以降低威脅，也可能希望引入美國、日本、印度或澳洲以避免單一大國壟斷區域秩序；

它可能透過功能性合作促進大國社會化，也可能透過國際法、海洋安全與航行自由等議題對特定行為形成制度約束（Le, 2017）；它也可能在經濟上深化與中國合作，卻在安全上擴大與其他外部夥伴的制度互動。這些複合行為難以用單一的「平衡」概念完全涵蓋。

因此，本文借鑒 Koga 所提出的制度戰略分類，但並非將其作為既成的解釋框架直接套用，而是針對其作為靜態類型學的限制，在方法論與概念上加以推進。Koga 將區域安全制度成員面對外部大國時可能採取的策略區分為四種類型：制度性平衡、制度性扈從、制度性避險與制度性收編。此一分類的重要貢獻在於它不將東協的制度行動預設為單一策略，而是允許研究者辨識行為者在不同情境中可能採取的不同制度回應（Koga, 2018a, 2018b）。

然而，Koga 的框架作為類型學，其主要功能在於辨識與分類，但在三個面向上仍有待補充。第一，Koga 提供的是四種策略的靜態分類，較少處理策略如何隨時間演變、為何轉換，以及如何識別轉換的時間節點。第二，Koga 定義了四種策略的理論特徵，但未提供將抽象概念轉化為經驗觀察的操作化指標，使研究者在判斷特定制度行為屬於何種策略時，仍須仰賴較高度的詮釋性判斷。第三，Koga 的分析單位隱含假設單一行為者在單一時間點採取單一主導策略，但在東協這類複雜區域組織中，不同制度平臺（ARF、EAS、ADMM-Plus）可能同時呈現不同策略特徵，且集體行為者（東協整體）與個別成員國的策略選擇之間，也可能出現張力與分歧。

據此，本文在三個方向上嘗試推進 Koga 的類型學。首先，本文提出「制度轉折點」作為識別策略轉換的方法論準則，聚焦於導致東協制度戰略出現可觀察轉變的重大外部衝擊或制度事件（如 2005 年 EAS 成立、2011 年美俄加入 EAS、2019 年 AOIP 通過），透過比較這些轉折點前後東協在 ARF、EAS、ADMM-Plus 三大平臺上的制度行為，呈現東協制度戰略的歷史演變軌跡。其次，本文將四種制度戰略轉化為可觀察的制度功能指標（詳見表 1），使抽象的策略概念能與經驗材料對接。第三，本文提出「多層制度分工」概念，處理 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 在不同時期可能同時呈現不同策略傾向的複雜現象，說明東協中心性並非依靠單一制度平臺維持，而是透過多個制度場域的功能互補共同運作。

在此基礎上，本文所借鑒的 Koga 四種制度戰略類型，其理論內涵如下。第一，**制度性平衡**（institutional balancing）指的是區域安全制度成員透過集體制度行動，抵銷制度外霸權或崛起強權所造成的權力壓力。這種平衡未必等同於軍事同盟或硬平衡，而可能透過政治聲明、國際法語彙、制度排除或議程設定等方式，對目標國形成政治壓力（Koga, 2018a）。第二，**制度性扈從**（institutional bandwagoning）指的是區域制度成員選擇接受或配合特定強權的制度領導，以換取安全、經濟或政治利益（Koga, 2018a）。此一策略可能降低短期威脅，卻也可能削弱制度自主性，使區域制度逐漸受制於外部大國。第三，**制度性避險**（institutional hedging）指的是將目標國納入制度之中，但不賦予其主導權，並透過規範、規則與多邊程序限制其行為。此一策略具有戰略模糊性，既避免直接對抗，也避免完全扈從，因此特別適合用來分析東協面對中國崛起與美中競爭時的制度操作（Koga, 2018a）。第四，**制度性收編**（institutional co-option）指的是透過納入目標國、增加外交互動與功能性合作，逐步改變其偏好或降低其威脅感。這種策略強調社會化、對話與信心建立，常見於安全爭議尚未高度激化，或制度成員仍期待透過合作規範塑造大國行為的階段（Koga, 2018a）。

從經驗觀察而言，東協的區域安全制度確實並非固定採取單一策略，而是在不同制度與不同時期中展現策略轉換。例如，ARF 在成立初期主要呈現制度性收編特徵，透過安全對話與信心建立措施將外部大國納入東協主導的平臺；EAS 的成立則顯示東協試圖在領袖層級上擴大制度包容性，避免東亞秩序被單一強權主導；ADMM-Plus 的發展則使東協在非傳統安全與防務合作領域，建立更具實務性的制度連結。隨著南海爭端升高、美國印太戰略成形與小多邊安全安排興起，東協的制度戰略也逐漸由收編轉向避險，並在部分議題上出現有限平衡化的傾向。需要說明的是，表 1 所列並非將特定東協制度固定歸類為單一制度戰略。ARF、EAS 與 ADMM-Plus 在不同時期可能承擔不同功能；同一制度也可能同時具有收編、避險或有限平衡的效果。本文後續經驗分析，正是透過比較三項制度在不同階段的功能變化，說明東協制度戰略如何隨外部權力結構與成員國分歧而調整。

表 1

制度戰略類型與其在本文中的操作化

戰略類型	制度安排方式	主要制度功能	觀察指標	本文主要觀察場域
制度性平衡	排除或限制目標國，並透過制度行動形成制約	向目標國與國際社會發出政治信號，動員外部支持，限制目標國行動空間	是否出現更明確的安全合作、聯合聲明、能力建構、外部安全連結或對特定行為的制度性制約	防務合作、海洋安全、成員國層次安全調整
制度性扈從	納入目標國，並接受或配合其制度領導	從目標國取得安全、經濟或政治利益，降低短期壓力	是否使特定大國取得過度議程主導權；是否弱化東協制度自主性或加深成員國分歧	大國倡議、成員國分歧、制度議程被外部力量牽引
制度性避險	納入目標國與其他競爭大國，但不賦予單一強權主導地位	透過規範、程序與多邊參與分散風險，維持戰略模糊，避免選邊	是否同時納入競爭大國；是否重申國際法、東協中心性、多邊程序與包容性原則	多邊安全對話、印太議程設定、海洋安全合作
制度性收編	納入目標國，提供平等參與機會，並強調低敏感合作	透過社會化、信心建立與功能性合作，改變或緩和目標國偏好	是否強調信心建立、預防外交、非排他性參與、低敏感合作與功能性議題	安全對話、領袖層級合作、低敏感功能議題

四、概念的操作化與分析架構

為避免制度戰略的概念停留在抽象層次，本文將 Koga 的四種制度戰略轉化為可觀察的制度表現。首先，在制度性收編方面，本文觀察東協是否透過開放成員資格、降低議題爭議性、強調功能性合作與信心建立，將外部大國納入其主導的制度平臺。其次，在制度性避險方面，本文觀察東協是否同時納入彼此競爭的大國，並透過規範、程序、國際法語彙與多邊議程限制單一強權的行動空間。第三，在制度性平衡方面，本文觀察東協是否透過政治聲明、議程設定、外部夥伴連結或安全合作，對特定大國形成制度性制約。第四，在制度性扈從方面，本文則觀察東協是否因經濟依賴、制度資源不對稱或成員國分歧，而使特定外部大國在制度中取得過度影響力。

基於上述操作化，本文選擇 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 作為主要分析對象。這

三項制度分別代表東協區域安全制度的不同層次與功能。ARF 代表東協在後冷戰初期透過信心建立與預防外交管理區域安全的制度嘗試；EAS 代表東協在領袖層級上吸納外部大國、設定區域戰略議程與維持中心性的制度平臺；ADMM-Plus 則代表東協將安全合作延伸至防務交流、海洋安全、人道救援、反恐與災害管理等實務領域的制度安排。

從區域安全制度的演進來看，ARF、EAS 與 ADMM-Plus 並非彼此替代的制度，而是分別代表東協安全制度不同層次的制度化安排。ARF 反映東協在冷戰後透過安全對話與信心建立管理外部大國參與的初期制度實踐；EAS 則將此一制度實踐提升至領袖層級，使東協得以在重大區域戰略議題上維持議程設定權；ADMM-Plus 進一步將東協安全制度從對話平臺延伸至防務與非傳統安全合作。換言之，三者共同構成東協 RSI 的制度光譜：ARF 偏向信心建立與制度性收編，EAS 偏向戰略議程設定與制度性避險，ADMM-Plus 則偏向安全合作實務化與有限制度平衡。本文雖未將三者處理為完全平行的比較個案，但將其視為東協制度戰略演變的三個關鍵制度場域。透過比較三項制度在不同時期的功能變化，本文得以避免僅以零散事件說明東協戰略，並能更系統地分析東協制度戰略的演變。

本文的分析理路主張 1994 年 ARF 的成立，標誌東協區域安全制度的形成，其主要功能在於透過安全對話、信心建立與預防外交，將外部大國納入東協主導的多邊架構。2005 年 EAS 的成立，使東協主導的制度平臺由部長層級安全對話，進一步擴展為領袖層級的戰略對話架構，並使東協得以在東亞與印太秩序之間扮演制度橋接者。2010 年 ADMM-Plus 的發展，則代表東協區域安全制度進一步進入防務合作與實務安全合作層次。此後，隨著南海局勢惡化、美中競爭升高、《展望》通過與小多邊安全安排興起，東協在三項制度中的戰略運用也逐漸由制度性收編，轉向制度性避險，並在若干議題上呈現有限平衡化的趨勢。

因此，東協安全共同體文獻解釋的是東協內部規範秩序如何形成與維持；區域安全制度與制度戰略途徑則解釋的是東協如何將此一內部規範秩序外部化為制度行動，以管理外部大國競爭。本文所關心的不是東協是否能完全解決區域衝突，而是東協如何在能力有限的條件下，透過制度性收編、制度性避險與有限平衡化的策略調整，維持其在印太秩序變動中的制度中心性與戰略自主空間。

參、東協區域安全制度的形成與轉變： 東協區域論壇的建立與制度性收編，1994-2010 年

冷戰結束以後，東協所面對的安全環境並不是單純的和平紅利，而是一種舊秩序逐漸瓦解、新秩序尚未穩定成形的過渡狀態。柬埔寨內戰的終結、越南與寮國等中南半島國家陸續加入東協、亞洲金融危機對區域經濟信心的衝擊，以及中國與日本、美國在東亞秩序中角色的重新調整，都使東協成員國必須重新思考自身在區域安全治理中的位置（Dittmer, 2002; Fawcett, 1996; Hemmer & Katzenstein, 2002; Heydarian, 2015; Katzenstein et al., 2000; Lind & Christensen, 2000; Liu & Régnier, 2003; Mansfield & Milner, 1999; Murata, 2003; Suh et al., 2004）。正因如此，若要理解 2005 年以後東協面對印太戰略轉型的制度回應，便不能把東亞高峰會的成立視為憑空出現的制度起點，而應將其置放於 1990 年代以來東協逐步建構區域安全制度的脈絡中加以理解。

從這個角度來看，1994 年成立的東協區域論壇可視為東協作為區域安全制度行為者的重要起點。ARF 的成立，反映後冷戰時期東協試圖把原本主要侷限於東南亞內部的安全協商經驗，向外擴展為涵蓋美國、中國、日本、俄羅斯、印度、澳洲與歐盟等外部行為者的多邊安全對話平臺。此一制度安排並未採取軍事同盟或集體防衛形式，而是以信心建立措施、預防外交與安全對話作為主要運作方式。就其制度邏輯而言，ARF 的功能不在於立即解決區域爭端，而在於使外部大國願意進入一個由東協主持、以東協規範為基本語法的制度場域。

這正是東協早期區域安全制度的特殊之處，東協沒有能力以權力平衡方式管理大國競爭，但也不樂意將自身安全寄託於特定強權的保護傘之下。因此，東協更傾向於透過制度化的外交互動，讓外部大國持續留在同一張談判桌上，接受最低限度的多邊規範約束。ARF 所展現的，正是一種以包容性為核心的制度性收編戰略：它並不排除可能造成區域壓力的外部大國，也不賦予任何單一大國主導制度的權力，而是藉由多邊對話、議程安排與規範語彙，使大國的安全行為被納入東協所能掌握的制度程序之中（Calder, 2009; Campbell, 2000; Hughes & Fukushima, 2004; Ikenberry & Inoguchi, 2003; Jackson, 2014; MacIntyre, 2004; Mochizuki, 1997）。

當然，ARF 的侷限也相當明顯。由於東協堅持共識決、不干涉與非正式協商，ARF 很難在重大危機中形成具有約束力的集體決策。無論是在南海爭端、朝鮮半島核危機，或後來若干非傳統安全議題上，ARF 多半仍停留在對話、建立信任與交換立場的層次。這種限制也使部分學者批評東協主導的安全機制僅是「清談俱樂部」，難以真正處理區域衝突（Ba & Storey, 2016; Bisley & Cook, 2014; Goh, 2008）。然而，若從區域安全制度的角度觀察，ARF 的意義並不只在於其危機處理效能，而在於它提供了東協把外部大國納入東亞安全秩序的第一個穩定制度平臺。它使東協得以在後冷戰初期取得一種不完全對稱、但仍具戰略價值的制度位置。

也因此，ARF 可被理解為東協區域安全制度的形成期安排。其運作顯示，東協雖然缺乏強制能力，卻能透過制度程序、規範語言與對話平臺，降低外部大國直接主導區域安全議程的可能性。換言之，ARF 使東協初步掌握了區域安全制度的主持權，也讓東協模式被外部大國以不同程度接受。這樣的制度經驗，為 2005 年東亞高峰會的成立奠定了基礎。

不過，ARF 畢竟是一個以部長層級安全對話為主的論壇，其制度深度與政治層級有限。隨著 1997 年亞洲金融危機後東亞區域合作需求增加，中國、日本、南韓與東協之間的經濟互賴逐漸深化，東協也開始意識到，僅靠 ARF 的安全對話功能，已不足以支撐日益複雜的東亞區域秩序。2003 年《峇里第二宣言》（Declaration of ASEAN Concord II [Bali Concord II]）提出建立東協共同體的願景，顯示東協不再只是維持內部穩定的區域組織，而是嘗試在政治安全、經濟與社會文化等面向上，建構更完整的區域制度角色。此時，東協所追求的並非以軍事力量重塑區域秩序，而是透過制度擴張，讓自身成為區域合作不可繞過的中介者。

2005 年首屆東亞高峰會於馬來西亞吉隆坡召開，正是在這樣的背景下出現。創始成員包括東協 10 國、中國、日本、南韓、印度、澳洲與紐西蘭，形成一個由東協主導、涵蓋東亞主要國家與部分印太關鍵行為者的領袖層級平臺。相較於 ARF，EAS 的重要性不只在於成員範圍更廣，也在於它把東協主導的區域制度提升到國家領導人層級，使東協能夠在戰略議程設定上扮演更明顯的角色。從這個意義上說，2005 年並非東協安全制度的起點，而是東協區域安全制度由安全對話走向戰略議程設定的轉折點。

在制度設計上，EAS 延續了東協長期偏好的包容性與非排他性原則。東協既沒有將中國排除於區域制度之外，也沒有任由中國或日本主導東亞合作議程，而是透過把印度、澳洲與紐西蘭納入 EAS 的方式，維持制度內部的多元性。這種安排一方面避免東亞高峰會被理解為排除美國的「東亞共同體」工具，另一方面也防止任何單一大國在新興區域架構中取得壟斷地位。此一制度安排與其說是明確的制衡，不如說是一種較柔性的制度性收編：東協透過擴大參與者範圍，使區域大國在同一個多邊平臺中相互牽制，並接受東協所設定的議程節奏與合作語彙。

早期 EAS 的議題設定也呈現制度性收編的特徵。首屆高峰會並未將焦點放在領土爭端或軍事對抗，而是著重能源、教育、金融、災害管理與發展合作等較低敏感度的議題。這種議題安排並非單純逃避安全問題，而是東協熟悉的制度操作方式：先以非爭議性議題建立互動習慣，再透過長期對話累積規範與信任。東協並未期待 EAS 立即成為解決南海、朝鮮半島或大國競爭的安全機制，而是希望透過領袖層級的固定互動，使外部大國逐漸接受東協中心性作為區域合作的基本前提。

此一時期東協制度性收編戰略的另一個背景，是東亞經濟互賴的深化。亞洲金融危機以後，東協與中日韓之間的經貿連結明顯增加。中國－東協自由貿易區（China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA）、日本－東協全面經濟夥伴關係（ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership, AJCEP）、南韓－東協自由貿易協定等經濟安排相繼推動，使東協與東北亞經濟體之間形成更緊密的制度化連結（Buckley, 2009; Estrada et al., 2012; Grimes, 2006; Lee, 2015; Lee & Moon, 2009; Rhyu, 2011; Severino, 2014; Tachiki, 2005）。在高度經濟互賴的條件下，東協若採取排他性制度平衡，將付出過高的經濟代價。相對地，透過制度性收編，東協既能維持與中國、日本、南韓、印度、澳洲與紐西蘭的合作關係，也能避免區域秩序被單一大國所主導。

就此而言，EAS 的成立代表東協中心性在東亞區域架構中的進一步制度化（李瓊莉，2015）。東協藉由主辦權、主席安排、議程設定與共識決程序，維持其在制度中的核心位置。外部大國雖然具有更強的物質能力，卻必須透過東協主導的制度程序參與區域合作。東協在此所取得的並非傳統意義上的支配性權力，而是一種制度中介權：它可以決定哪些議題被納入討論、哪些議題被暫時擱置，以及各方應以

何種語彙談論區域秩序。這種能力雖然有限，卻是中小型國家在大國政治中維持自主空間的重要來源。

然而，制度性收編的成功，也同時埋下其後轉型的限制。由於 EAS 初期刻意降低安全爭議性，並避免處理高度敏感的傳統安全議題，當中國海洋活動逐漸強化、南海爭端升高，以及美國重新加強對東南亞的戰略關注時，EAS 與 ARF 的制度侷限便逐漸浮現。換句話說，制度性收編能夠在大國競爭尚未高度尖銳化時，維持一種開放而鬆散的區域均衡；但當特定大國的行為開始被區域國家視為實質壓力時，單純透過對話與社會化來管理安全秩序，便難以滿足部分東協成員國的安全需求。

2010 年東協國防部長擴大會議的籌備與正式運作，正可視為東協對此一限制的初步回應。相較於 ARF 的安全對話與 EAS 的領袖層級戰略溝通，ADMM-Plus 更強調防務部門之間的實務合作，涵蓋人道救援、災害管理、反恐、海洋安全、軍事醫學與維和等領域。雖然 ADMM-Plus 在此時仍未構成針對特定國家的制度性平衡，但它顯示東協已意識到，區域安全制度不能只停留在對話與宣示層次，而必須逐步發展出更具操作性的合作功能。這也使 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 逐漸形成一種制度分工：ARF 承擔安全對話與信心建立，EAS 提供領袖層級戰略議程，ADMM-Plus 則補足防務合作與非傳統安全實務。

因此，1994 年至 2010 年的東協區域安全制度發展，並非一條由低度制度化走向高度制度化的線性道路，而是一種因應外部環境變化而逐步擴充的制度組合。ARF 使東協在後冷戰初期取得安全對話的主持地位，EAS 使東協在東亞與後來印太秩序中取得更高層級的戰略議程設定角色，ADMM-Plus 則在 2010 年前後開始補強東協安全制度的實務合作面向。這一階段的主導戰略仍是制度性收編，亦即東協透過納入外部大國、降低議題爭議性、維持制度包容性與掌握議程節奏，將區域強權置於東協主導的多邊架構之中。

總的來說，2005 年之所以構成本文分析的重要起點，並不是因為東協區域安全制度始於此時，而是因為 EAS 的成立使東協制度戰略進入新的階段。ARF 所代表的是東協在後冷戰時期建立安全對話平臺的初始制度實踐；EAS 所代表的，則是東協將此一制度實踐提升為領袖層級與跨區域戰略架構的關鍵轉折；而 ADMM-

Plus 的出現，則預示東協安全制度即將從制度性收編走向更複雜的制度性避險。也正是在這一制度基礎上，當 2010 年後南海局勢惡化、美中競爭升高，以及美俄加入 EAS 之後，東協才逐漸將原本以收編為主的制度設計，轉化為更具戰略模糊與風險分散功能的制度性避險。

肆、美中安全競爭與制度性避險：2010-2019 年

2010 年以後，東協區域安全制度開始由前一階段的制度性收編，逐漸轉向制度性避險。此一轉變並非意味東協放棄包容性多邊主義，也不是東協集體轉向對中國進行制度性平衡，而是反映區域安全環境已經發生結構性變化。2008 年金融海嘯削弱美國在東亞的經濟與制度影響力，中國則透過經濟刺激、基礎建設融資與區域合作機制，快速強化其在東南亞的存在。2010 年中國－東協自由貿易區正式生效，2013 年以後中國進一步推動「一帶一路」倡議（Belt and Road Initiative, BRI），透過「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」擴大對東南亞基礎建設、港口、能源與交通網絡的投資。這使中國不僅是東協重要經貿夥伴，也逐漸成為影響東南亞發展路徑與區域秩序想像的重要制度力量（Jiang, 2011; Nguyen, 2015; Siphath, 2015; Sullivan, 2011; Wong, 2013）。

然而，與中國經濟影響力同步上升的，是其海洋政策的轉趨強硬。2009 年後南海「九段線」主張更明確進入外交與法律爭議場域，2010 年以後中國海警、漁政與海軍力量在南海活動增加，2012 年黃岩島事件更凸顯中國與菲律賓之間的主權衝突已非單純雙邊爭議，而是牽動東協整體安全秩序的區域問題。此時，東協若仍僅依靠 ARF 早期的信心建立與安全對話，已不足以處理南海爭端所帶來的壓力；但若直接轉向排他性平衡，又會破壞東協長期維持的包容性制度邏輯，並加深成員國之間對中國政策的分歧。因此，2010-2019 年東協制度戰略的核心，並非從收編直接轉向平衡，而是在經濟合作、安全疑慮與成員國分歧之間，發展出更複雜的制度性避險（吳峻銑、張文揚，2024）。

此一制度性避險首先表現在 EAS 的擴大與戰略功能轉變。2011 年美國與俄羅斯正式加入東亞高峰會，標誌 EAS 不再只是東亞區域合作平臺，而逐漸成為連結

亞太與印太秩序的領袖層級制度場域（Heydarian, 2015）。對東協而言，美俄加入的意義不在於建立反中制度，也不是使 EAS 成為美國同盟體系的一部分，而是在中國影響力快速上升之際，透過擴大制度參與者，避免區域秩序被單一大國主導。換言之，EAS 在此時承擔的是制度性避險的核心功能：它將彼此競爭的大國同時納入東協主持的制度架構，使中國、美國、日本、印度、澳洲與俄羅斯皆必須在東協設定的會議節奏、議程語彙與共識程序中互動。這與前一階段的制度性收編不同。收編強調的是透過合作與社會化降低大國威脅；避險則是在威脅感上升後，仍維持包容形式，但透過擴大參與者與多邊程序，分散單一強權壓力。

其次，ARF 在此一階段雖未成為危機處理機制，卻仍是東協將南海問題「議題化」的重要平臺。從 2010 年後的发展觀察，ARF 的確難以形成具約束力的安全決策，也無法阻止南海局勢升高；但其重要性在於，它仍提供一個部長層級、參與者更廣泛、可持續提出海洋安全、預防外交、航行自由與國際法原則的制度場域。相較於 EAS 的領袖層級戰略宣示，ARF 的功能更接近「安全議題的持續性管理」。在南海議題上，東協並未透過 ARF 對中國進行公開對抗，而是透過重申和平解決爭端、避免使用武力、尊重國際法與《聯合國海洋法公約》（United Nations Convention on the Law of the Sea）等語彙，逐步將南海爭端從雙邊主權爭議轉化為區域規則秩序問題。這種做法不是硬平衡，卻具有制度性約束效果，因為它使中國的海洋行動必須面對區域多邊場合中的規範壓力。

第三，ADMM-Plus 的成立與發展，則使東協的制度性避險具有更明顯的防務合作面向。2010 年東協國防部長擴大會議正式啟動，納入美國、中國、日本、南韓、印度、澳洲、紐西蘭與俄羅斯等 8 個對話夥伴。相較於 ARF 的安全對話，以及 EAS 的領袖層級議程設定，ADMM-Plus 更重視國防部門之間的實務合作，包括人道救援與災害管理、海洋安全、反恐、軍事醫學、維和與人道掃雷等領域。此一機制並未形成針對中國的軍事同盟，也不具備共同防衛功能；但它使東協得以在不破壞包容性原則的情況下，擴大與域外大國的防務互動，並逐步累積海洋安全與非傳統安全合作的制度能力。換言之，ADMM-Plus 讓東協的安全制度不再只停留於宣示與對話，而是在低敏感但具有安全意涵的合作領域中，建立大國參與但不由大國主導的防務網絡。

由此觀點而言，2010 年代初期東協制度性避險的實際運作，並非依靠單一制度，而是透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 的分工組合形成。EAS 負責在領袖層級吸納美國與俄羅斯，以降低中國主導區域秩序的可能；ARF 負責延續安全對話與規範語彙，使南海議題能在多邊場域中被持續提出；ADMM-Plus 則補足防務合作與安全實務，使東協在不走向同盟化的前提下，強化與外部安全夥伴的互動。從研究設計的角度看，本文之所以同時檢視三項制度，並非任意選取個案，而是因為三者分別代表東協 RSI 的不同制度層次。三者的功能變化，正好可以說明東協在 2010-2019 年如何由制度性收編轉向制度性避險（Tan, 2016）。

2012 年黃岩島事件後，東協內部對中國威脅認知的差異更加明顯。菲律賓與越南傾向將南海問題視為迫切安全威脅，並希望透過美國、日本、澳洲與印度等外部力量增加對中國的制約；柬埔寨、寮國等國則因經濟上高度依賴中國，對於在東協場合公開批評北京保持保留。2012 年東協外長會議未能發表聯合公報，即凸顯東協共識決規範在大國競爭下的脆弱性。這也說明東協制度性避險的限制：東協可以透過制度安排稀釋大國壓力，卻難以在成員國威脅認知差異過大時，形成高度一致的安全立場。也正因如此，東協並未選擇以集體安全聲明對抗中國，而是更依賴多層次制度安排，在不同場合分別處理政治宣示、國際法語彙與實務防務合作。

2014 年至 2016 年，南海局勢進一步升高，中國在南沙群島進行大規模填海造島，並在永暑礁等島礁建設跑道與相關軍事設施。菲律賓於 2013 年向常設仲裁法院（Permanent Court of Arbitration, PCA）提出仲裁，2016 年裁決否定中國「九段線」主張，進一步強化南海爭端的國際法面向。在此背景下，東協雖未能形成完全一致的對中立場，卻更頻繁透過 EAS 與 ARF 重申航行自由、和平解決爭端、避免軍事化與尊重國際法等原則。這種語彙的反覆出現，並非無意義的外交套語，而是東協在無法採取集體平衡時，用來維持制度壓力與區域規範底線的方式。透過 EAS，東協將南海問題提升至領袖層級的區域戰略議題；透過 ARF，東協則使南海問題持續停留在安全對話與預防外交的制度議程中。二者合併觀察，才能看出東協在南海軍事化過程中的制度操作。

同一時期，ADMM-Plus 的功能也逐漸凸顯。其海洋安全、反恐與人道救援合作，使東協得以在不明確對抗中國的情況下，推動與美國、日本、澳洲、印度等國

的防務交流。這類合作本身不構成傳統軍事平衡，但具有「有限制度平衡」的效果：它透過演習、資訊分享、能力建構與防務官員互動，增加東協成員國面對海洋安全壓力時的制度選項。尤其對越南、菲律賓、新加坡與印尼而言，ADMM-Plus 提供了一個不必以雙邊同盟形式出現，卻能與外部安全夥伴保持防務合作的多邊平臺。這種安排既符合東協避免選邊的規範，也回應部分成員國對中國海洋行動的安全焦慮。

2017 年以後，美國「自由開放印太」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）戰略與四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）的再度推進，使東協面臨新的制度壓力。若說 2010-2016 年的主要問題是如何在中國崛起與南海軍事化下維持東協中心性，那麼 2017-2019 年的問題，則是東協如何避免印太秩序被美中競爭與小多邊安全安排所重新定義（Shambaugh, 2020）。美國、日本、澳洲與印度所推動的印太語彙，雖然強調航行自由、規則秩序與基礎建設透明，但在東協看來，也可能削弱以東協為中心的包容性多邊架構。東協既不能完全拒絕印太概念，因為其反映區域戰略現實；也不能直接接受美國版本的 FOIP，因為這將使東協被視為站在制衡中國的一方。

據此，東協在 2017-2019 年的制度性避險，逐漸從安全議題管理轉向區域概念競爭。印尼在此扮演重要角色。2018 年 11 月東亞高峰會期間，印尼外交部長蕾特諾（Retno Marsudi）提出足以包容所有 EAS 成員的「印太合作概念」（Indo-Pacific Cooperation Concept, IPCC），佐科威總統亦主張印太區域應以穩定、和平與繁榮為目標，強調尊重國際法，並以東協機制與環印度洋區域合作聯盟（Indian Ocean Rim Association, IORA）作為連結太平洋與印度洋治理的平臺（Khoirunnisa, 2023）。此一主張的重點，不是把印太變成對抗中國的戰略框架，而是將印太重新包裝為開放、包容、合作與發展導向的制度空間（Martel, 2022）。

這也說明 2019 年《東協對印太地區之展望》的形成，並非突然出現的政策宣示，而是 2010 年以來制度性避險逐步累積的結果。東協在《展望》中強調開放、包容、透明、以規則為基礎、尊重國際法、避免排他性安排與維持東協中心性，正是希望在美國 FOIP、中國 BRI，以及逐漸成形的小多邊安全安排之間，提出一套不完全依附任何大國的區域秩序語彙。從此角度看，2010-2019 年可視為東協制度

性避險的形成期：EAS 提供領袖層級的印太議程轉換平臺，ARF 維持安全對話與國際法語彙的延續，ADMM-Plus 則使東協的安全合作具有較實務的防務支撐。三者共同構成東協在美中安全競爭下的制度避險組合（王文岳，2024）。

總而言之，2010-2019 年東協區域安全制度的變化，並不能簡化為東協在美中之間選邊，也不能理解為東協單純延續前一階段的制度性收編。此一時期的關鍵，在於東協一方面仍維持與中國的經濟合作，避免破壞區域發展利益；另一方面又透過 EAS 的擴大、ARF 的南海議題化，以及 ADMM-Plus 的防務合作實務化，將美國、日本、澳洲、印度與俄羅斯等外部力量納入東協主導的制度網路。這種制度安排既不具備傳統軍事同盟的強制能力，也不能完全阻止中國在南海的行動；但它仍使東協能在大國競爭升高的條件下，維持最低限度的議程設定權、規範語彙與制度中心性。正是在此一基礎上，2019 年《展望》才得以成為東協面對印太秩序轉型的制度性回應，並開啟下一階段更複雜的制度調適。

伍、《東協對印太地區之展望》與制度性避險的深化： 2019-2025 年

2019 年《東協對印太地區之展望》的通過，標誌東協制度性避險進入更明確的制度化階段。與前一階段主要透過東亞高峰會擴大、美俄加入、ARF 議題化與 ADMM-Plus 防務合作來分散大國壓力不同，《展望》的意義在於，東協開始嘗試以自身語彙重新定義「印太」（Khoirunnisa, 2023）。換言之，東協並非被動接受美國「自由開放印太」的戰略框架，也未完全接受中國以基礎建設、發展融資與經濟連結為核心的區域秩序構想；而是將印太重新包裝為一個開放、包容、透明、尊重國際法、避免排他性安排，並以東協中心性為基礎的合作空間。據此，如表 2 所示，此一文件表面上是一份政策宣示，實際上則是東協在美中制度競爭下，維持區域話語權與制度中介地位的嘗試。

從制度戰略的角度觀察，《展望》並不是東協由避險轉向平衡的開始，而是制度性避險的深化。其特殊之處，在於它同時結合了收編與避險兩種邏輯。一方面，《展望》仍維持東協長期偏好的包容性原則，不排除中國，也不排除美國、日本、

印度、澳洲與歐盟等外部行為者；另一方面，《展望》又透過「以規則為基礎」、「尊重國際法」、「海洋合作」與「互聯互通」等語彙，限制任何單一大國將印太秩序重新定義為排他性安全架構。此一做法並不具備傳統軍事平衡的強制性，卻具有制度性避險的典型特徵：東協將彼此競爭的大國同時納入自身規範架構，藉由多邊程序與議程設定，避免印太秩序完全被美中競爭所吸納。

《展望》初期的重點，是概念共識的建構與制度主流化。作為《展望》主要推動者，印尼與泰國分別透過雅加達與曼谷的高級別對話，邀請東亞高峰會成員國與對話夥伴參與，明確說明《展望》與其他印太構想之差異，強調《展望》並非地緣戰略聯盟，也不是以排除特定大國為目的的安全安排，而是以「包容參與」作為制度運作基礎。泰國則將《展望》納入「東協連結總體規劃 2025」（Master Plan on ASEAN Connectivity 2025, MPAC 2025）框架之中，主張印太合作應視為區域互聯互通的延伸，而非軍事對抗的地理想像（Khoirunnisa, 2023）。此一操作使《展望》不是單純回應美國印太戰略，而是將印太概念重新嵌入東協既有的連結、發展與制度合作議程。

在制度平臺上，《展望》也延續本文所強調的 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 三層制度分工。EAS 仍是《展望》被賦予最高政治能見度的領袖層級平臺，負責將印太議題轉化為區域戰略對話；ARF 則繼續承擔安全對話、預防外交與國際法語彙的功能，使海洋安全、航行自由與和平解決爭端等議題得以在較廣泛的多邊場域被持續提出；ADMM-Plus 則在防務合作層次補足《展望》的實務面，使人道救援、海洋安全、反恐、軍事醫學與災害管理等低敏感安全合作，成為東協在不走向軍事同盟的前提下，維持與外部安全夥伴互動的制度管道。換言之，《展望》並未取代 ARF、EAS 與 ADMM-Plus，而是為三者提供一套共同的印太語彙，使東協既有安全制度在新地緣政治環境中取得新的正當性。

2020 年以後，COVID-19 疫情進一步改變《展望》的功能。疫情使區域安全不再只是海洋爭端或軍事競爭，也包括公共衛生、供應鏈韌性、數位治理與經濟復甦等跨域議題。東協在河內線上峰會公報中，將健康合作納入《展望》的延伸領域，顯示《展望》開始由戰略概念轉化為跨部門政策框架。印尼與新加坡共同主導的「東協智慧城市網絡」（ASEAN Smart Cities Network, ASCN），也使《展望》具有數位

治理與城市治理的政治基礎（Khoo, 2025）。

同樣地，《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）也具有地緣經濟上的制度避險意涵。RCEP 並不是《展望》的安全制度，但其由東協推動、同時納入中國、日本、南韓、澳洲與紐西蘭的制度特徵，使其成為東協維持經濟中心性的重要工具。面對美國提出「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）與中國推進「全球發展倡議」（Global Development Initiative, GDI），東協並未選擇以單一路徑回應，而是透過 RCEP 維持東亞經濟整合的開放性，透過 ASCN 與 MPAC 2025 延伸數位與基礎建設合作，再讓 IPEF 與 GDI 均以「理念互補」的方式接近《展望》。這種安排不宜簡化為經濟上扞從中國，或安全上依靠美國，而應理解為一種多向制度連結：東協以自身制度框架吸納不同大國倡議，使其外部合作不至於完全落入美中二分。

2021 年以後，《展望》的制度化更進一步。東協與美國宣布「落實《展望》合作行動計畫」（Plan of Action to Implement the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific），聚焦綠色經濟、數位轉型與人力資源發展，並具有較明確的執行指標（Martel, 2022）。同時，日本、澳洲與歐盟也分別將既有合作計畫與《展望》連結，例如日本透過「日本－東協整合基金」（Japan-ASEAN Integration Fund, JAIF）支持《展望》相關專案，澳洲則將東協－澳洲－紐西蘭自由貿易協定升級版納入互聯互通領域，歐盟亦在永續海洋合作中採用《展望》語言。中國方面則宣稱《展望》與 GDI 具有契合性，試圖以經濟發展議程進入東協框架。這些發展顯示，《展望》已不再只是東協內部最低共識，而逐漸成為外部大國與中等強國進入東協制度網路時必須參照的規範語彙（Southgate, 2025）。

然而，《展望》的制度化並不意味東協中心性未受挑戰。2021 年 AUKUS 成立，以及 QUAD 在疫苗、關鍵科技、海洋安全與基礎建設等領域擴大功能，使印太區域逐漸出現一套不以東協為中心的小多邊安全架構。東協對此並未直接對抗 QUAD 或 AUKUS，而是採取一種雙重回應。一方面，東協透過《展望》重申印太合作必須保持開放、包容與東協中心性，避免小多邊機制成為排他性安全秩序的核心；另一方面，東協也透過 EAS、ADMM-Plus 與相關夥伴關係，將美國、日本、澳洲與印度重新拉回東協主導的平臺，使這些國家即使參與小多邊安全合作，仍須在東協

場合承認《展望》的規範地位。這種回應並不能阻止小多邊主義興起，卻能減緩東協被邊緣化的速度。換言之，《展望》的作用不是取代 QUAD 或 AUKUS，而是避免印太秩序完全由 QUAD 或 AUKUS 定義。

2022 年俄烏戰爭後，東協的制度避險面臨更複雜的外部環境。俄烏戰爭使主權、領土完整、制裁、能源安全與供應鏈重組成為全球政治核心議題，也使美中競爭從地緣政治延伸至科技、金融、能源與軍事等領域。此時《展望》持續發揮「語言性橋樑」功能：它使東協可以在不直接選邊的情況下，重申主權、國際法、和平解決爭端與多邊合作，同時避免將俄烏戰爭邏輯直接引入東南亞。然而，這也暴露東協制度能力的限制。當美中競爭愈來愈制度化，且 QUAD、AUKUS、IPEF、GDI 等外部倡議同步增加時，東協的包容性語彙雖可維持最低共識，卻難以阻止成員國依照自身威脅認知與安全需求，發展更明確的雙邊或小多邊安全合作。

2023 年以後，此一限制更加明顯。中國在南海與西太平洋的海警、海軍與準軍事活動持續增加，南海軍事化與中俄聯合軍演也升高區域戰略壓力（Camba, 2025）。面對此一情勢，菲律賓與越南已難以滿足於僅透過《展望》表達關切。菲律賓馬可仕政府於 2023 年 4 月批准美軍增用 4 座軍事基地，使《強化防務合作協議》（Enhanced Defense Cooperation Agreement, EDCA）基地總數達 9 座，並恢復大規模「肩並肩演習」（Balikatan）。越南則強化與日本的防務裝備合作，並在海洋安全議題上擴大與外部夥伴互動。相對地，柬埔寨與寮國則持續強化與中國的互動，並對中國提出的全球安全與發展倡議保持開放。此一差異顯示，東協內部對中國的安全認知與經濟依賴程度不同，已使《展望》所維持的最低共識面臨更大壓力。

因此，本文所稱 2023 年後的「有限平衡」，必須加以嚴格界定。它並不是東協作為集體行為者所採取的硬平衡，因為東協並未建立共同軍事同盟、共同防衛承諾或排他性安全機制；它也不同於傳統軟平衡，因為東協並未形成一致的集體外交對抗。較精確地說，有限平衡是指：在東協整體仍維持《展望》的包容性與避險語彙下，部分成員國因安全壓力升高，透過雙邊防務合作、基地使用、聯合演習、裝備轉移與海洋安全合作，發展出比制度性避險更具制約效果、但仍未上升為東協集體平衡的安全行動。其「有限」之處，在於它是局部、成員國層次、議題特定且受東協規範約束的平衡，而非東協全體對中國的制度性對抗。

表 2

東協區域安全制度與印太戰略回應的階段性演變

時期	主要制度背景	外部壓力	東協制度回應	主要制度平臺	制度戰略判斷
1994-2005	ARF 成立與後冷戰安全對話	冷戰後秩序重組、外部大國重新進入東亞	信心建立、預防外交、安全對話	ARF	制度性收編前史
2005-2010	EAS 成立、ADMM-Plus 醞釀	東亞合作制度化、中國經濟影響力上升	領袖層級議程設定、擴大參與者	EAS、ARF	制度性收編
2010-2019	美俄加入 EAS、ADMM-Plus 啟動	南海局勢惡化、美中競爭升高	納入競爭大國、南海議題化、防務合作實務化	EAS、ARF、ADMM-Plus	制度性避險
2019-2022	AOIP 通過與主流化	FOIP、BRI、疫情、供應鏈重組	以 AOIP 重定義印太，強調包容、互聯互通、海洋合作	EAS、AOIP、RCEP、ASCN	制度性避險深化
2023-2025	小多邊安全安排與南海軍事壓力升高	QUAD、AUKUS、EDCA、中國海警與軍事活動	維持 AOIP 語彙，但部分成員國強化外部防務合作	AOIP、ADMM-Plus、雙邊／小多邊合作	有限平衡化

從這個角度看，菲律賓擴大 EDCA 並不能直接視為東協集體戰略的一部分。它更準確地說，是東協集體制度避險不足以滿足個別成員國安全需求時，所出現的成員國層次安全調整。這種調整一方面反映東協中心性的限制，因為成員國在高壓安全環境下可能繞過東協程序，尋求更具實質保護的外部安全合作；另一方面，它也未必完全構成對東協的背離，因為菲律賓仍未退出東協制度，也仍在 EAS、ARF 與 ADMM-Plus 場域中支持《展望》的規範語彙。換言之，EDCA 的擴大顯示東協中心性受到壓力，但並不等於東協中心性已經失效。它呈現的是東協制度避險與成員國安全自主之間的張力。

總的來說，2019-2025 年《展望》的發展顯示，東協制度戰略已從前一階段的制度性避險，進一步轉化為「制度性避險的主流化」與「有限平衡化的浮現」。

《展望》透過 EAS、ARF 與 ADMM-Plus 等既有制度平臺，將海洋合作、互聯互通、永續發展與經濟合作整合為印太合作議程；透過 RCEP、ASCN 與 MPAC 2025，東協則把地緣經濟競爭轉化為發展合作與功能治理；面對 QUAD、AUKUS、IPEF 與 GDI 等外部競爭制度，東協並未直接對抗，而是嘗試以《展望》作為共同語彙，將不同外部倡議重新導入東協框架。然則，隨著 2023 年後印太軍事對峙升高，部分成員國開始採取更明確的防務合作，顯示東協以包容性制度維持中心性的能力已遭遇限制。《展望》因此既展現東協作為區域安全制度的韌性，也揭示其侷限：它能提供規範語彙與制度平臺，卻未必能阻止成員國在安全壓力升高時，朝向局部而有限的平衡行動移動。

陸、結論

本文從區域安全制度與制度戰略的角度，分析東協在亞太秩序逐漸轉向印太秩序的過程中，如何透過 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 等制度安排，維持其區域中心性與戰略自主空間。本文所關心的，並非東協是否具有如軍事同盟般的強制能力，也不是東協能否單獨解決南海爭端、美中競爭或小多邊安全安排所帶來的挑戰；相對地，本文試圖說明，在物質能力有限、成員國利益分歧且大國競爭日益制度化的條件下，東協如何藉由多層次制度設計，降低外部強權直接主導區域秩序的可能性。若僅以是否解決爭端、是否形成具約束力決議，或是否能阻止大國軍事行動作為標準，東協主導的區域安全制度確實顯得薄弱；但若從議程設定、規範維持、制度包容與多邊協商觀察，東協仍在印太秩序變動中扮演具有限制但不可忽視的制度中介角色（Acharya, 2007a; Goh, 2008）。

本文的分析首先說明，東協區域安全制度並非始於 2005 年，而是有其 1990 年代以來的制度前史。冷戰結束、柬埔寨內戰終結、越南加入東協，以及 1994 年東協區域論壇（ARF）的成立，皆是東協安全制度形成的重要背景。ARF 的功能不在於立即處理安全危機，而在於透過信心建立、預防外交與安全對話，將外部大國納入以東協為中心的多邊場域。正是在此一制度基礎上，2005 年東亞高峰會（EAS）的成立才具有轉折意義。EAS 並非東協安全制度的起點，而是使東協由部長層級安

全對話，進一步走向領袖層級戰略議程設定的制度升級。2010 年東協國防部長擴大會議（ADMM-Plus）的啟動，則使東協安全制度由對話與宣示，逐漸延伸至防務交流、海洋安全、反恐、人道救援與災害管理等實務合作領域。本文選擇 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 作為主要觀察對象，正是因為三者分別代表東協區域安全制度的不同層次，而非任意挑選個案。

其次，本文指出，東協的制度戰略並非固定不變，而是隨著外部權力結構與制度競爭壓力而調整。1994 年至 2010 年，東協主要透過 ARF 與 EAS 將中國、美國、日本、印度、澳洲、俄羅斯等外部行為者納入東協主導的制度網路，呈現制度性收編的特徵。2010 年以後，隨著中國經濟影響力擴大、南海局勢惡化、美國重返亞洲，以及美俄加入 EAS，東協逐漸由制度性收編轉向制度性避險。此一避險並非排除中國，也不是建立反中同盟，而是透過 EAS 的擴大、ARF 的南海議題化，以及 ADMM-Plus 的防務合作實務化，將彼此競爭的大國同時納入東協主持的制度平臺，藉此避免區域秩序被單一強權主導。從這個角度看，既有制度戰略類型學有助於辨識東協在不同階段的策略傾向，但若理解東協對印太秩序的回應，仍須將其放入長時段制度轉換與多層制度分工的脈絡中觀察。

2019 年《東協對印太地區之展望》的通過，則代表東協制度性避險的進一步深化。《展望》並未採取美國「自由開放印太」的安全同盟語彙，也未接受中國以基礎建設、經濟連結與發展倡議為核心的區域秩序構想，而是試圖將印太重新定義為開放、包容、透明、以規則為基礎、尊重國際法，並以東協中心性為基礎的合作空間。此一文件的重要性不在於它能否立即改變大國行為，而在於它使東協能以自身語彙回應印太概念的興起，並將既有 ARF、EAS 與 ADMM-Plus 的制度功能重新整合為印太合作議程。EAS 提供領袖層級的印太對話平臺，ARF 延續安全對話、預防外交與國際法語彙，ADMM-Plus 則使安全合作不只停留在宣示層次，而能在海洋安全、人道救援、反恐與災害管理等領域累積實務合作。

2020 年以後，東協的制度性避險也進一步擴展至地緣經濟與功能性治理。COVID-19 疫情、供應鏈重組、數位治理與俄烏戰爭，使印太競爭不再只是軍事安全問題，也涉及公共衛生、經濟韌性、能源安全、數位轉型與基礎建設合作。東協透過 RCEP、ASCN、MPAC 2025 與《展望》的連結，嘗試將大國競爭導向互聯互通、

永續發展與功能性合作。此一安排使東協既能維持與中國的經濟合作，也能吸納美國 IPEF、日本、澳洲、歐盟與其他夥伴的發展倡議。換言之，這並非單純的經濟合作，而是東協將安全避險延伸至地緣經濟領域的制度操作。

然而，東協制度性避險並非沒有侷限。QUAD 與 AUKUS 等小多邊安排的興起，對東協中心性形成實質壓力。這些機制不需遵守東協式共識決，也不以包容所有大國為前提，而是以較少成員、更明確安全目標與較高效率，處理海洋安全、科技競爭、軍事嚇阻與供應鏈韌性等議題。相較之下，ARF、EAS 與 ADMM-Plus 的優勢在於包容性與正當性，弱點則在於決策速度慢、約束能力低，且容易受到成員國分歧制約。東協雖透過《展望》試圖將 QUAD、AUKUS、IPEF 與 GDI 等外部倡議重新導入東協語彙與制度框架，但它無法完全阻止小多邊主義繞過東協程序。這說明東協中心性並未消失，卻已不再具有過去那種自明的制度地位。

因此，本文所稱 2023 年以後的「有限平衡」，必須放在此一制度壓力下理解。有限平衡並非東協集體採取硬平衡，也不等同於成員國全面倒向美國或形成反中同盟。較精確地說，它是指在東協整體仍維持《展望》的包容性避險語彙下，部分成員國因安全壓力升高，而透過雙邊防務合作、基地使用、聯合演習、裝備轉移與海洋安全合作，發展出比制度性避險更具制約效果，但仍未上升為東協集體平衡的安全行動。菲律賓擴大 EDCA 基地使用，較適合被理解為成員國層次的安全調整，而非東協集體戰略的直接延伸。這類行動說明，當東協多邊制度無法滿足部分成員國的安全需求時，成員國會在不退出東協、不否定《展望》的情況下，採取更具實質安全效果的外部合作。這既是東協中心性的限制，也顯示東協模式仍保有一定的約束效果。

就理論意涵而言，本文說明東協安全共同體與區域安全制度並非相互排斥，而是分別處理不同層次的問題。安全共同體文獻有助於說明東協內部何以能在高度歧異中維持最低限度的團結，以及「東協模式」如何透過共識決、不干涉與非正式協商，降低成員國過早公開分裂或脫離共同立場的可能（Acharya, 1997, 2004b; He, 2006）。區域安全制度與制度戰略途徑則進一步說明，東協如何將此一內部制度基礎轉化為對外制度行動。換言之，東協模式既是限制，也是資源。它限制了東協形成強制性集體安全政策的能力，卻也使東協能在成員國歧異中維持最低共識，並以

此作為推動包容性多邊制度與制度性避險的基礎。

總結而言，東協的印太戰略回應顯示，中小型國家與區域組織在大國競爭中仍具有一定制度能動性。東協無法以軍事力量塑造印太秩序，也無法完全約束中國、美國或小多邊安全安排的行動；但它能透過概念框架、制度平臺與規範語彙，為區域國家保留不立即選邊的政治空間。從 ARF 的安全對話、EAS 的戰略議程設定、ADMM-Plus 的防務合作，到《展望》的印太語彙建構，東協所展現的是一種有限而持續的制度權力。此一制度權力的價值，不在於取代大國政治，而在於避免區域秩序完全被大國政治所吞沒。也因此，印太秩序下的東協中心性，已不宜再被理解為東協壟斷區域合作平臺，而更接近於一種「跨制度節點」：它仍能提供共同語彙、最低共識與制度銜接，但已無法完全阻止成員國在安全壓力升高時轉向雙邊或小多邊安全安排。這正是東協作為區域安全制度的韌性所在，同時也是其不可迴避的侷限。

附錄

《東協對印太地區之展望》（AOIP）形成與制度化的重要節點

時間	進程	說明
2005 年 12 月	東亞高峰會成立	首屆東亞高峰會於吉隆坡舉行，成員包括東協 10 國加上中、日、南韓、印、澳、紐，建立東協主導的領袖級區域機制
2009-2010 年	中國海洋強勢作為增加	中國在南海與東海主權聲索日益強勢，包括 2009 年 3 月海南島附近干擾美國海測船事件、2010 年增強海上巡邏，引發區域國家不安
2010 年 7 月 23 日	東協區域論壇河內會議，南海議題國際化	第 17 屆東協區域論壇會議，美國國務卿希拉蕊·柯林頓與 12 國共同表達對南海航行自由的關切，中國外長楊潔篪憤怒回應「中國是大國，其他國家是小國，這就是事實」，標誌美中安全競爭正式成為東協必須回應的區域議程
2010 年 10 月	東亞高峰會決定擴大成員	第 5 屆東亞高峰會於河內舉行，正式決定邀請美國與俄羅斯加入，俄外長與美國務卿以特別嘉賓身分出席，東協開始將美中競爭納入機制管理
2011 年 11 月 19 日	美俄正式加入東亞高峰會	第 6 屆東亞高峰會於峇里島舉行，歐巴馬總統成為首位出席 EAS 的美國總統，峰會議程擴大至海洋安全、不擴散、災害應變等戰略安全議題。東協透過 EAS 機制化管理美中競爭
2012 年 7 月	東協金邊外長會議南海議題分裂	第 45 屆東協外長會議（AMM）與 ARF 會議於金邊召開，南海議題分歧致東協外長會議未能發表聯合公報，為東協成立 45 年來首次
2013 年 5 月	印尼首提印太條約概念（早於川普）	印尼外長 Marty Natalegawa 於 5 月演說中正式提出「印太友好合作條約」（Indo-Pacific Treaty of Friendship and Cooperation），定義印太為「橫跨印度洋與太平洋的重要三角區域，北至日本、東南至澳洲、西南至印度、印尼位於中心」，此為東南亞國家首次正式提出印太區域概念。需注意的是此一「印太條約」構想以具法律約束力的正式安全安排為目標，與 2019 年通過的《東協對印太地區之展望》（AOIP）性質不同：AOIP 以原則宣示、包容性合作與非排他性框架為核心，屬政策文件而非條約，是對此一早期構想的制度轉化與修正

時間	進程	說明
2013 年 10 月	印尼正式於東協高峰會提出印太條約	印尼總統尤多約諾 (Yudhoyono) 於第 8 屆東亞高峰會正式提出印太條約概念，但未獲其他國家響應，東協缺乏制度結構推動此倡議
2014 年 10 月	印尼新政府提出「全球海洋支點」	佐科威總統就職演說提出「海洋支點」 (Global Maritime Fulcrum) 概念，強調印尼作為連結印度洋與太平洋的樞紐地位，印太概念轉向海洋安全與基礎建設
2014 年 11 月	佐科威於東亞高峰會闡述海洋支點	第 9 屆東亞高峰會，佐科威總統詳細說明海洋支點五大支柱：海洋文化、海洋資源管理、海洋經濟、海洋防衛、海洋外交，印尼定位為「印太強權」
2017 年 11 月	川普政府正式提出「自由開放印太」	川普總統於亞洲行程中正式推出「自由開放印太」 (Free and Open Indo-Pacific, FOIP) 戰略，於越南峴港 APEC 峰會演說中強調此概念，此時距印尼首提印太概念已 4 年半
2018 年 1 月 9 日	印尼重啟印太合作概念	外長 Retno Marsudi 年度聲明宣布印尼將推動「印太合作概念」 (Indo-Pacific Cooperation Concept, IPCC)，強調東協中心性、開放性、透明性、包容性、尊重國際法
2018 年 2 月	AOIP 草案啟動	印尼於東協非正式外長會議提議東協公開印太願景
2018 年 8 月	印尼推動印太合作概念	印尼外長 Retno Marsudi 於第 8 屆東亞高峰會部長會議提出印太合作概念，強調東協中心性、開放、透明、包容性原則，承諾不創建新機制
2018 年 9 月	雅加達舉辦東協高階官員會議	第 8 屆東亞高峰會外長會議，印尼正式向包含美中在內的 EAS 成員提交印太概念簡報，但未獲正式回應
2018 年 11 月	佐科威於 EAS 峰會推動 IPCC	第 13 屆東亞高峰會，佐科威總統以印太合作為演說核心，主席聲明僅「注意到各種印太概念的廣泛討論」，未正式採納任何版本
2019 年 1 月	首次提案未通過	印尼於東協外長會議要求通過印太合作概念，但未能達成共識
2019 年 3 月	印尼外交攻勢	印尼於雅加達舉辦印太高階對話，18 個東協及對話夥伴國外長或副外長出席；同時舉辦印尼南太平洋論壇，15 國參與
2019 年 6 月 23 日	AOIP 正式通過	第 34 屆東協高峰會正式通過「東協印太展望」 (AOIP)，確立東協中心性、開放性、透明性、包容性、基於規則框架等原則

時間	進程	說明
2019 年 7 月 31 日	中國表達支持	中國外長王毅表示 AOIP 中關於開放、包容、透明、對話而非衝突、強調經濟合作等原則與中國期待一致
2019 年 11 月 4 日	第14屆東亞高峰會（曼谷）	日本首相安倍晉三表示，日本全力支持《東協對印太地區之展望》（AOIP），並將透過推動 AOIP 與「自由開放印太」（FOIP）的協同，與東協合作落實其原則
2020 年 7 月 2 日	美國表態歡迎	美國駐東協使團宣布歡迎 AOIP，認為該展望與美國的自由開放印太願景及其盟友夥伴的區域途徑趨同
2021 年 8 月	美國－東協外長會議	美國與美國－東協外長會議宣布針對 AOIP 的合作計畫
2022 年 12 月	AOIP 實施加速對話	日本舉辦「AOIP 行動加速」特別對話，討論如何推動 AOIP 實施
2023 年	東南亞對美中競爭的平衡	東南亞國家持續透過參與（engaging）、平衡（balancing）、形塑（shaping）策略回應美中競爭，強調不選邊站立場
2023 年 11 月	第 17 屆 ADMM 及第 10 屆 ADMM-Plus	東協國防部長會議及擴大會議召開，討論南海、緬甸等區域安全議題，美中分別提出不同安全願景
2024 年	東協－中國貿易持續增長	東協與中國雙邊貿易達 8900 億美元，年增 4.5%，中國鞏固東協最大貿易夥伴地位，占東協出口 20% 及進口 20%
2024 年 11 月 20 日	第 18 屆 ADMM	於寮國永珍召開，討論朝鮮半島緊張、烏克蘭戰爭、中東衝突，區域內聚焦南海中國行為及緬甸衝突
2024 年 11 月 21 日	第 11 屆 ADMM-Plus	東協與 8 個區域夥伴（美、中、日、南韓、印、俄、澳、紐）國防部長會議於永珍召開。美方代表強調強化海洋安全、維護航行自由及深化印太防務夥伴關係；中方代表則重申東協中心性，並反對域外勢力以安全為由干預區域事務。儘管會議提供美中防務高層出席同一多邊場合的機會，雙邊溝通管道仍因臺灣軍售問題受到制約（詳見同月「美中軍事溝通中斷」條目）
2024 年 11 月	美中軍事溝通中斷	美國國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）嘗試與中國國防部長董軍恢復軍事溝通管道，但中方因美國 10 月對臺 20 億美元軍售（包括先進地對空飛彈系統）而拒絕
2024 年 12 月	南海行為準則談判停滯	部長們強調依國際法協商實質性南海行為準則的重要性，但談判進展緩慢甚至停滯

時間	進程	說明
2025 年	美中競爭加劇下的區域回應	馬來西亞總理 Anwar Ibrahim 警告美中競爭可能損害區域成長與穩定；東南亞領導人重申在多極世界中拒絕選邊站，同時面臨經濟依賴與安全考量的矛盾
2025 年上半年	南海衝突事件增加	根據亞洲反海盜及武裝搶劫船隻區域合作協定資訊共享中心數據，2025 年上半年爭議水域發生 72 次漁船與海上民兵遭遇事件，菲律賓和越南占近 60% 抗議中國海上活動
2025 年 5 月	東協中心性面臨挑戰	分析指出東協在南海爭端中的核心角色既關鍵又面臨風險，內部分歧與外部壓力持續削弱東協團結與效能
2025 年 10 月	區域經濟持續成長	東南亞經濟於 2025 年第 2 季表現超出預期，越南領銜成長

參考文獻

- 王文岳 (2024)。美中競合下東協的印太戰略觀點。載於謝文生 (編)，全球印太戰略 (頁 175-196)。允晨文化。[Wang, W. Y. (2024). Meizhong jinghe xia dongxie de yintai zhanlue guandian. In W. S. Xie (Ed.), *Quanqiu yintai zhanlue* (pp. 175-196). Asian Culture.]
- 吳峻鈺、張文揚 (2024)。中國也有「印太戰略」嗎？攻勢現實主義的觀點。問題與研究，63 (4)，87-123。https://doi.org/10.30390/ISC.202412_63(4).0003 [Wu, J. Z., & Chang, W. Y. (2024). Is there a China's "Indo-Pacific strategy"? An offensive realism perspective. *Wenti Yu Yanjiu*, 63(4), 87-123.]
- 李瓊莉 (2015)。亞太區域經濟構築中的「東協中心性」。遠景基金會季刊，16 (4)，71-113。[Lee, C. L. (2015). "ASEAN centrality" in Asia-Pacific regional economic architecture. *Prospect Quarterly*, 16(4), 71-113.]
- Acharya, A. (1997). Ideas, identity, and institution-building: From the "ASEAN way" to the "Asia-Pacific way"? *The Pacific Review*, 10(3), 319-346. https://doi.org/10.1080/09512749708719226
- Acharya, A. (2004a). How ideas spread: Whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, 58(2), 239-275. https://doi.org/10.1017/S0020818304582024
- Acharya, A. (2004b). Will Asia's past be its future? *International Security*, 28(3), 149-164. https://doi.org/10.1162/016228803773100101
- Acharya, A. (2007a). Made in America? Agency and power in Asian regionalism. *Journal of East Asian Studies*, 7(3), 370-378. https://doi.org/10.1017/S1598240800002538
- Acharya, A. (2007b). *Promoting human security: Ethical, normative and educational frameworks in South-East Asia*. UNESCO.
- Ba, A., & Storey, I. (2016). Continuity and change in the South China Sea. In C. J. Jenner & T. T. Thuy (Eds.), *The South China Sea: A crucible of regional cooperation or conflict-making sovereignty claims?* (pp. 71-96). Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9781139963084.006
- Baldwin, D. A. (1993). *Neorealism and neoliberalism: The contemporary debate*. Columbia University Press.
- Beckman, R., & Vu, H. D. (2021). ASEAN and the South China Sea. In K. Zou (Ed.), *Routledge handbook of the South China Sea* (pp. 336-356). Routledge.
- Berger, T. U. (2003). Power and purpose in Pacific East Asia: A constructivist interpretation. In G. J. Ikenberry & M. Mastanduno (Eds.), *International relations theory and the Asia-Pacific* (pp. 387-420). Columbia University Press.
- Bharti, M. S., & Kumari, S. (2024). China's Belt and Road Initiative in Southeast Asia and its implications for ASEAN-China strategic partnership. *Asian Review of Political Economy*, 3, Article 22. https://doi.org/10.1007/s44216-024-00042-4
- Bisley, N., & Cook, M. (2014). *How the East Asia Summit can achieve its potential*. Institute of Southeast Asian Studies. https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/pdfs/ISEAS_Perspective_2014_S6.pdf
- Buckley, P. J. (2009). The rise of the Japanese multinational enterprise: Then and now. *Asia Pacific Business Review*, 15(3), 309-321. https://doi.org/10.1080/13602380802667247
- Caballero-Anthony, M. (2018). *Negotiating governance on non-traditional security in Southeast Asia and beyond*. Columbia University Press.
- Calder, K. E. (2009). *Pacific alliance: Revising U.S.-Japan relations*. Yale University Press.

- Camba, A. (2025). The complexity of China–Southeast Asia relations. *Asia Policy*, 20(1), 170-173. <https://doi.org/10.1353/asp.2025.a951467>
- Campbell, K. M. (2000). Energizing the U.S.-Japan security partnership. *The Washington Quarterly*, 23(4), 125-134. <https://doi.org/10.1162/016366000561259>
- Carroll, T. (2020). The political economy of Southeast Asia's development from independence to hyperglobalisation. In T. Carroll, S. Hameiri, & L. Jones (Eds.), *The political economy of Southeast Asia* (pp. 35-84). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28255-4_2
- Dieter, H. (2009). Changing patterns of regional governance: From security to political economy? *The Pacific Review*, 22(1), 73-90. <https://doi.org/10.1080/09512740802651151>
- Dittmer, L. (2002). East Asia in the “new era” in world politics. *World Politics*, 55(1), 38-65. <https://doi.org/10.1353/wp.2003.0003>
- Estrada, G., Park, D., Park, I., & Park, S. (2012). China's free trade agreements with ASEAN, Japan and Korea: A comparative analysis. *China and World Economy*, 20(4), 108-126. <https://doi.org/10.1111/j.1749-124X.2012.01298.x>
- Fawcett, L. (1996). Regionalism in world politics: Past and present. In L. Fawcett & A. Hurrell (Eds.), *Regionalism in world politics: Regional organization and international order* (pp. 1-14). Oxford University Press.
- Freedman, A. L., & Murphy, A. M. (2018). *Nontraditional security challenges in Southeast Asia: The transnational dimension*. Lynne Rienner Publishers.
- Fukuyama, F. (2008). The security architecture in Asia and American foreign policy. In K. E. Calder & F. Fukuyama (Eds.), *East Asian multilateralism: Prospects for regional stability* (pp. 234-253). The Johns Hopkins University Press.
- Gerstl, A. (2022). *Hedging strategies in Southeast Asia: ASEAN, Malaysia, the Philippines, and Vietnam and their relations with China*. Routledge.
- Glaser, B. (2016). Understanding the evolution of US-China-ASEAN relations: A US perspective. In C. J. Jenner & T. T. Thuy (Eds.), *The South China Sea: A crucible of regional cooperation or conflict-making sovereignty claims?* (pp. 97-117). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139963084.007>
- Goh, E. (2008). Great powers and hierarchical order in Southeast Asia: Analyzing regional security strategies. *International Security*, 32(3), 113-157. <https://doi.org/10.1162/isec.2008.32.3.113>
- Grimes, W. W. (2006). Japan as the “indispensable nation” in Asia: A financial brand for the 21st century. *Asia-Pacific Review*, 12(1), 40-54. <https://doi.org/10.1080/13439000500107937>
- Hameiri, S., & Jones, L. (2020). Theorising political economy in Southeast Asia. In T. Carroll, S. Hameiri & L. Jones (Eds.), *The political economy of Southeast Asia* (pp. 3-34). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28255-4_1
- He, K. (2006). Does ASEAN matter? International relations theories, institutional realism, and ASEAN. *Asian Security*, 2(3), 189-214. <https://doi.org/10.1080/14799850600920460>
- He, K. (2014). A strategic functional theory of institutions and rethinking Asian regionalism: When do institutions matter?. *Asian Survey*, 54(6), 1184-1208. <https://doi.org/10.1525/as.2014.54.6.1184>
- He, K. (2015). Contested regional orders and institutional balancing in the Asia Pacific. *International Politics*, 52(2), 208-222. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.46>

- Hemmer, C. M., & Katzenstein, P. J. (2002). Why is there no NATO in Asia? Collective identity, regionalism, and the origins of multilateralism. *International Organization*, 56(3), 575-607. <https://doi.org/10.1162/002081802760199890>
- Heng, P., & Chheang, V. (2019). The political economy of China's maritime silk road initiative in Cambodia. In J.-M. F. Blanchard (Ed.), *China's maritime silk road initiative and Southeast Asia: Dilemmas, doubts, and determination* (pp. 163-190). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-981-32-9275-8_6
- Heydarian, R. J. (2015). *Asia's new battlefield: The USA, China and the struggle for the Western Pacific*. Zed Books.
- Hiep, T. X., Kiet, L. H., & Yen, P. T. H. (2023). Strategic hedging in Southeast Asia: ASEAN member states' policy responses to China's growing economic influence. *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An International Journal*, 9(2-3), 404-438.
- Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international relations theory. *International Security*, 23(1), 171-200. <https://doi.org/10.2307/2539267>
- Hu, L. (2023). Examining ASEAN's effectiveness in managing South China Sea disputes. *The Pacific Review*, 36(1), 119-147. <https://doi.org/10.1080/09512748.2021.1934519>
- Hughes, C. W., & Fukushima, A. (2004). U.S.-Japan security relations: Toward bilateralism plus? In E. S. Krauss & T. J. Pempel (Eds.), *Beyond bilateralism: U.S.-Japan relations in the new Asia-Pacific* (pp. 55-86). Stanford University Press.
- Ikenberry, G. J., & Inoguchi, T. (Eds.). (2003). *Reinventing the alliance: U.S.-Japan security partnership in an era of change*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781403980199>
- Jackson, V. (2014). Power, trust, and network complexity: Three logics of hedging in Asian security. *International Relations of the Asia-Pacific*, 14(3), 331-356. <https://doi.org/10.1093/irap/lcu005>
- Jiang, Y. (2011). Rethinking the Beijing consensus: How China responds to crises. *The Pacific Review*, 24(3), 337-356. <https://doi.org/10.1080/09512748.2011.577234>
- Jones, D. M., & Smith, M. L. R. (2007). Constructing communities: The curious case of East Asian regionalism. *Review of International Studies*, 33(1), 165-186. <https://doi.org/10.1017/S026021050700736X>
- Katzenstein, P. J., Hamilton-Hart, N., Kato, K., & Yue, M. (2000). *Asian regionalism*. Cornell University.
- Keohane, R. O. (1986). *Neorealism and its critics*. Columbia University Press.
- Khoirunnisa, K. (2023). Toward a political-security community in Southeast Asia: Progress, pitfalls, and prospects. *China Quarterly of International Strategic Studies*, 9(1), 269-294. <https://doi.org/10.1142/S2377740023500136>
- Khoo, N. (2004). Deconstructing the ASEAN security community: A review essay. *International Relations of the Asia-Pacific*, 4(1), 35-46. <https://doi.org/10.1093/irap/4.1.35>
- Khoo, N. (2025). *Southeast Asia's security in the era of strategic competition*. Asia New Zealand Foundation. <https://www.datocms-assets.com/125706/1759457203-southeast-asia-s-security-in-the-era-of-strategic-competition.pdf>
- Koga, K. (2018a). ASEAN's evolving institutional strategy: Managing great power politics in South China Sea disputes. *The Chinese Journal of International Politics*, 11(1), 49-80. <https://doi.org/10.1093/cjip/pox016>
- Koga, K. (2018b). Redirecting strategic focus in the age of the Indo-Pacific. *Comparative Connections: A Triannual E-Journal on East Asian Bilateral Relations*, 20(1), 129-138.

- Kuik, C.-C. (2016). How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states' alignment behavior towards China. *Journal of Contemporary China*, 25(100), 500-514. <https://doi.org/10.1080/10670564.2015.1132714>
- Kuik, C.-C. (2022). Hedging via institutions: ASEAN-led multilateralism in the age of the Indo-Pacific. *Asian Journal of Peacebuilding*, 10(2), 355-386. <https://doi.org/10.18588/202211.00a319>
- Le, H. H. (2017). *Living next to the giant: The political economy of Vietnam's relations with China under Doi Moi*. ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Lee, J. (2015). *Prospects for Korean-Southeast Asian relations*. In K. B. Ooi, S. B. Das, T. Chong, M. Cook, C. Lee, & M. C. M. Yeo (Eds.), *The 3rd ASEAN reader* (pp. 401-403). ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Lee, S., & Moon, C. (2009). South Korea's regional economic cooperation policy: The evolution of an adaptive strategy. In V. K. Aggarwal, M. G. Koo, S. Lee, & C.-i. Moon (Eds.), *Northeast Asia: Ripe for integration?* (pp. 37-61). Springer-Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-540-79594-0_2
- Lind, J. M., & Christensen, T. J. (2000). Spirals, security, and stability in East Asia. *International Security*, 24(4), 190-200. <https://doi.org/10.1162/016228800560354>
- Liu, F. K., & Régnier, P. (Eds.). (2003). *Regionalism in East Asia: Paradigm shifting?* Routledge.
- MacIntyre, A. (2004). American and Japanese strategies in Asia: Dealing with ASEAN. In E. S. Krauss & T. J. Pempel (Eds.), *Beyond bilateralism: U.S.-Japan relations in the new Asia-Pacific* (pp. 115-129). Stanford University Press.
- Mansfield, E. D., & Milner, H. V. (1999). The new wave of regionalism. *International Organization*, 53(3), 589-627. <https://doi.org/10.1162/002081899551002>
- Martel, S. (2022). *Enacting the security community: ASEAN's never-ending story*. Stanford University Press.
- Mochizuki, M. M. (1997). American and Japanese strategic debate: The need for a new synthesis. In M. M. Mochizuki (Ed.), *Toward a true alliance: Restructuring U.S.-Japan security relations* (pp. 43-82). Brookings Institution Press.
- Murata, K. (2003). US military strategy and East Asia. *Asia-Pacific Review*, 10(2), 52-59. <https://doi.org/10.1080/1343900032000148039>
- Nesadurai, H. E. S. (2009). ASEAN and regional governance after the Cold War: From regional order to regional community. *The Pacific Review*, 22(1), 91-118. <https://doi.org/10.1080/09512740802651169>
- Nguyen, V. C. (2015). China's "comrade money" and its social-political dimensions in Vietnam. In Y. Santasombat (Ed.), *Impact of China's rise on the Mekong region* (pp. 53-84). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137476227_3
- Nischalke, T. I. (2000). Insights from ASEAN's foreign policy co-operation: The "ASEAN way", a real spirit or a phantom? *Contemporary Southeast Asia*, 22(1), 89-112.
- O'Neill, R. (1992). *Security challenges for Southeast Asia after the Cold War*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Rhyu, S. (2011). South Korea's political dynamics of regionalism: A comparative study of Korea-Japan FTA and Korea-U.S. FTA. In V. K. Aggarwal & S. Lee (Eds.), *Trade policy in the Asia-Pacific: The role of ideas, interests, and domestic institutions* (pp. 71-87). Springer-Verlag. https://doi.org/10.1007/978-1-4419-6833-3_4
- Ruggie, J. G. (1998). What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International Organization*, 52(4), 855-885. <https://doi.org/10.1162/002081898550770>

- Severino, R. C. (2014). Japan's relations with ASEAN. In T. Shiraishi & T. Kojima (Eds.), *ASEAN-Japan relations* (pp. 17-37). ISEAS-Yusof Ishak Institute.
- Shambaugh, D. (2020). *Where great powers meet: America and China in Southeast Asia*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190914974.001.0001>
- Siphat, T. (2015). Patterns and impacts of Chinese assistance in Cambodia. In Y. Santasombat (Ed.), *Impact of China's rise on the Mekong region* (pp. 195-225). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9781137476227_8
- Southgate, L. (2025). Explaining ASEAN institutional balancing success and failure. *Asian Security*, 21(2), 149-167. <https://doi.org/10.1080/14799855.2025.2527885>
- Suh, J. J., Katzenstein, P. J., & Carlson, A. (Eds.). (2004). *Rethinking security in East Asia: Identity, power, and efficiency*. Stanford University Press.
- Sullivan, M. (2011). China's aid to Cambodia. In C. Hughes & K. Un (Eds.), *Cambodia's economic transformation* (pp. 50-69). NIAS Press.
- Tachiki, D. (2005). Between foreign direct investment and regionalism: The role of Japanese production networks. In T. J. Pempel (Ed.), *Remapping East Asia: The construction of a region* (pp. 149-169). Cornell University Press.
- Tan, S. S. (Ed.). (2009). *Regionalism in Asia*. Routledge.
- Tan, S. S. (2016). The ADMM-Plus: Regionalism that works? *Asia Policy*, (22), 70-75. <https://doi.org/10.1353/asp.2016.0024>
- Tarling, N., & Chen, X. (Eds.). (2017). *Maritime security in East and Southeast Asia: Political challenges in Asian waters*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-981-10-2588-4>
- Terada, T. (2011). Comment on "politics of association of Southeast Asian nations economic cooperation". *Asian Economic Policy Review*, 6(1), 41-42. <https://doi.org/10.1111/j.1748-3131.2011.01177.x>
- Vu, V.-H., Soong, J.-J., & Nguyen, K.-N. (2023). The political economy of Vietnam and its development strategy under China-USA power rivalry and hegemonic competition: Hedging for survival. *The Chinese Economy*, 56(4), 256-270. <https://doi.org/10.1080/10971475.2022.2136690>
- Vu, V.-H., Soong, J.-J., & Nguyen, K.-N. (2025). Opportunities and challenges of China's economic and political development under the third term of Xi leadership: A viewpoint of Vietnam. *The Chinese Economy*, 58(1), 17-34. <https://doi.org/10.1080/10971475.2024.2373644>
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of international politics*. Addison-Wesley Publishing.
- Waltz, K. N. (1981). *The spread of nuclear weapons: More may be better*. *The Adelphi Papers*, 21(171). <https://doi.org/10.1080/05679328108457394>
- Wong, J. (2013). A China-centric economic order in East Asia. *Asia Pacific Business Review*, 19(2), 286-296. <https://doi.org/10.1080/13602381.2012.739358>
- Yang, L., Wang, S., & Sun, R. (2025). Opportunities and challenges in constructing the China-ASEAN free trade area 3.0 under RCEP: A tripartite analysis of goods, services, and investment rules. *Asia Pacific Law Review*, 33(2), 263-288. <https://doi.org/10.1080/10192557.2025.2508697>