

# 亞太經濟合作的發展

蕭全政\*

## 摘要

三十年來，各種涉及亞太經濟合作的方案，不斷被提出、討論或推動。其中，雖然一般都宣稱經濟合作是互利的，但亞太經濟却顯示互利中仍隱含各種本質上的衝突和矛盾，因而經常出現各國間以經濟合作方案為中心的聯合和衝突。

太平洋盆地經理事會、太平洋經濟合作會議和亞太經濟合作會議等三組織的成立，正表現亞太經濟合作的三個階段，而其成立、運作與發展，亦表示各國間所持國家主義、區域主義和全球主義間的聯合、衝突和妥協過程。

亞太經濟合作會議的最新發展顯示，開放式區域主義將是未來亞太經濟合作的主要趨勢。此發展趨勢加上美國最新的亞太戰略，將有助於台灣發揮其地緣政治與地緣經濟上的特質，而開拓更大的國際政經發展空間。

## 一、導論

自從日本的企業家兼政治人物的鹿島森之助（Morinosuke Kajima）於一九六〇年提出泛亞洲合作組織之構想後，如何在亞太地區促成普遍的經濟合作，已深為太平洋盆地諸國所關切。到一九八九年亞太經濟合作會議（the Asian Pacific Economic Cooperation, APEC）成立為止，大致上說，亞太各國為了體現區內經濟整合的理想，已足足耗了三十年。在此三十年間，各種不同的合作構想不斷的被提出，而各國的產、官、學界間，

---

\* 台灣大學政治學系教授。

亦不斷的進行各種涉及經濟合作的討論、說服，或甚至採取行動。然而，至今相較於歐洲共同體的發展及北美地區經濟合作的進行，亞太經濟合作會議做為推動區內經濟合作的組織，顯然還有很長的路要走。

亞太經濟合作會議的成立，確實表示本區的經濟整合已邁入另一嶄新階段。然而，假如亞太經濟合作會議要能實現它被期待的功能，必然還須解決不少實質問題。例如常設性組織的設立、組織的運作規範、經濟合作的內容與具體的運作方式等。其次，中共、台灣與香港的入會問題，已在一九九一年十一月的漢城會議中解決，但是三者入會後在未來的部長級會議及政策協商中，仍可能引發新的政治論爭。另外，馬來西亞所提東亞經濟集團（East Asia Economic Group）的構想，雖已改為東亞經濟會議（East Asia Economic Caucus），但其所隱含的特性仍將對亞太經濟合作會議的功能與運作，造成實質上的衝擊。總之，亞太經濟合作會議雖給予區域內的經濟整合一些希望，但是仍有不少尚待處理的障礙；這些問題的處理固然有賴區內人們的智慧，但更決定於整體國際政經環境的變遷。

一般認為經濟合作有助於經濟發展與經濟整合，因而是互利的。但是戰後太平洋盆地國家間的經濟合作經驗顯示，這種「互利的」合作並不是那麼容易就能實現，否則何以三十年間的無窮多努力，卻只換來一點點的成就。其間的困難與癥結，必須設法突破與化解，否則亞太經濟合作就很難推動，而亞太經濟合作會議恐怕也難順利運作。本文即希望能從亞太地區經濟合作的發展歷程，分析這些困難與癥結的來龍去脈，以期化解這些困境，並提昇亞太經濟合作的層次。

任何區域性經濟合作方案，本質上必然都蘊涵著區域主義（*regionalism*）的特性，雖然它可能被宣稱是一種開放式的區域主義（*open-regionalism*）；各種亞太經濟合作方案，顯然也都毫不例外的具有區域主義的特性，雖然它們也可能同時具有不同程度的國家主義（*nationalism*）或全球主義（*globalism*）的特性。自從一九六〇年代初以來，隱含於各種不同亞太經濟合作方案中的區域主義，事實上即與美國霸權支配（the Pax Americana）下的全球主義，和盛行於區域內各發展中國家的國家主義有所抵觸。這類的抵觸為各國間帶來各種不同的聯合與衝突關係，而且構成各國間無法團結合作的主要障礙。然而，在過去的三十年間，國際政治經濟情勢的逐漸演變，曾為各國提供能調和國家主義、區域主義和全球主義的共同基礎，也因而促使某些經濟合作方案能夠被體現，而且順利的運作著。

在各種涉及亞太經濟合作的組織中，太平洋盆地經濟理事會（the

Pacific Basin Economic Council, PBEC)、太平洋經濟合作會議 (the Pacific Economic Cooperation Conference, PECC) 和亞太經濟合作會議三者最具代表性。它們三者的設立與運作過程，正足以說明亞太經濟合作的發展過程，及其面臨的難題。

本文的第二節將討論研究的觀點與架構；第三節將分別解析太平洋盆地經濟理事會、太平洋經濟合作會議和亞太經濟合作會議的成立與運作過程；而最後一節將包括簡單的結論，及有關亞太地區經濟合作的展望。

## 二、研究觀點與架構

自從一九六〇年後，很多有關亞太地區內的經濟合作方案紛紛被提出。這些方案具有不同的名稱，隱含不同的構想、結構、功能、組織形式和組織成員，同時也為不同的個人、團體或國家所提倡和支持。在分析這些經濟合作方案時，大部分的學者都從經濟的角度出發，亦即強調它們對經濟發展和國際分工的意義 (Rasmussen, 1988; Yue, 1988)；而另一些人則從政治的角度立論，亦即強調它們對國家安全和政治權力的影響 (Fairbanks, 1988)。然而，假如我們想較瞭解經濟合作的意義，顯然必須將這些方案及其何以被提倡的政治與經濟層面一併列入考慮。

政治與經濟本質上是相互影響且不可分割的：政治權力與政治因素影響經濟過程與經濟生活；而經濟利益與經濟因素影響政治過程與政治決策。從功能性的角度看，正如祝布諾 (Bertrand de Jouvenel) 所說的，「經濟涉及手中資源的有效利用，而政治涉及資源的增加」(De Jouvenel, 1957: 18)。經濟看起來是不同於政治，因為前者是追求資源的有效利用，其最高理想是達於資源利用的極佳境界 (optimum)；而後者是追求資源的增加，其最高理想是達於資源增加的極大境界 (maximum)。但是，事實上，對特定行為者而言，政治與經濟的行為，都具有共同的目標、共同的運作基礎，及共同的運作方式；換言之，兩者皆表示行為者根據其自利性的 (self-interested) 動機，並利用其秉賦 (endowments)，以汲取資源或追求利益 (蕭全政, 1988: 37-67)。政治與經濟是人們極大化其利益汲取的兩種最主要方法。

為了達到極大境界，進一步而言，任一政治過程不必然都直接涉及物質性資源的爭奪。正如雪特史耐德 (E. E. Schattschneider) 所辯稱的，偏差 (bias) 的動員也會隱含另一種典型的政治方式 (Schattschneider, 1960)。這裡的「偏差」一辭並非屬價值判斷字眼，而是一種敘述性辭彙，它表示一種涉及相關行為者間的特定利益分配方式，其中隱含誰受利、誰

受害，及其所受利與害的各種不同程度。偏差的動員，即指各種以某特定「偏差」為中心，而要確立、發揮或改變這種偏差的所有行為。任何的競賽規則、政治過程、政治迷思、社會價值、意識形態，或組織的制度安排等，都會隱含特定的偏差，而且也因而經常成為政治過程中的關鍵標的（蕭全政，1988：52–54）。這類的政治現象普遍存在於國內領域，也時常出現於國際政治範圍中。

基於同樣的理由，一個經濟化過程也可能是涉及各種偏差的管理，而不只是物質性資源的有效利用。所謂偏差的管理，即指透過各種相關偏差的比較分析和抵換（trade-off），以確保對其最有利偏差的體現。正如芝加哥學派經濟學家所主張的，透過交易成本（transaction cost）的極小化過程，廠商的自我調整、法律的制訂、組織的制度性調整等，都可能表現是一種經濟合理化過程（李甫基，1988；Williamson，1975）；同樣的，一個經濟體制的經濟發展或特定區域內各國間的經濟整合，也可能表現出是相關國家間的一種經濟合理化過程。其間可能涉及組織、結構、制度、運作規則、運作過程，或相關文化、價值等之調整；從較抽象意義而言，即都涉及相關偏差的管理。

交互使用政治和經濟措施以追求利益的例子，在國內社會屢見不鮮，在國際間也甚為常見。自從工業革命以來，西方列強往外擴張的主要方法，除「船堅砲利」的政治、軍事方式外，還包括以「門戶開放」或自由貿易為代表的經濟方式。從國際的觀點看，任何政府或企業都鑲鉗在分別以軍事武力為基礎和以生產力與科技為基礎的世界性政治與經濟體系中。當世界性的政治和經濟體系隨著時間而變動時，政府與企業都可能隨時因應，而分別以政治或經濟的措施追求它們的利益。

一般而言，當一國的企業擁有較好的交易條件（terms of trade）時（通常是強國），其政府將提倡往外擴張的經濟自由主義（economic liberalism），甚至不惜以經援、軍援，或「船堅砲利」外交，以促成較為有利的國際分工狀態。相對而言，當一國之企業所擁有之交易條件較差時（通常是弱國），其政府即可能執行防禦性且具國家主義式的保護政策，或新重商主義式措施（Jones，1983；1986），以改善交易條件，或鞏固本土社會的利益。然而，假如強國所擁有較好的交易條件逐漸變壞，該政府即可能改變其開放式全球主義，而主張保守的國家主義式保護政策，例如最近的西方工業國家即屬之。相反的，當弱國之交易條件變好時，如最近的日本，其政府也會進行反方向的調整。隨著經濟全球主義或保護主義的改變，該政府亦會相應地調整其國家安全政策。另外，除了國家主義和

全球主義之外，介於兩者之間的區域主義，亦是各國進行政經調整時的可能選擇之一。

就本文所涉及的主題而言，任何企圖提昇經濟合作的方案，事實上都涉及一種特定的經濟化過程，儘管它們會分別以不同的地域為整體而立論，而且經濟性的目標訴求亦有所差異。進一步而言，每個合作方案都可能屬於或偏於國家主義、區域主義或全球主義；而經濟國家主義顯然是以國家疆域為一體而主張經濟發展，區域主義是以整個區域為一體而強調經濟整合，而全球主義更是以全世界為一體而重視對外經濟擴張。另外，任何經濟合作方案亦都隱含特定的政治特性，因為它們都含有不同的構想、結構、組織、成員和運作規則，而其中又分別包含不同的特定偏差。正因為這些經濟性的考慮和政治性的偏差，故每當一個經濟合作方案被提出或鼓吹時，不同層次的各種行為者即紛紛在相互間，不斷進行聯合與衝突性的互動，以追求各自的利益。

### 三、區域內經濟合作關係的發展

在一九六〇年代，鑑於美蘇兩超強和平共存關係的發展和歐洲經濟共同體（the European Economic Community, EEC）的成立與運作，日本即企圖透過太平洋盆地各國經濟整合，促成其自身的經濟發展並改善其國際競爭能力。但是各主要國家基於相關國際政經結構下的不同考慮，對日本的提議卻反應冷淡。太平洋盆地經理事會因而成為東協（The Association of South East Asian Nations, ASEAN）國家的國家主義、日本的區域主義與美國全球主義間相互妥協的產物，而由民間推動，並以促進經濟發展的貿易擴張為核心。

直到一九七〇年代末期，石油危機和西方的新保護主義再度激起太平洋盆地地區加強經濟合作的需要。在各方支持勢力的運作下，太平洋經濟合作會議於一九八〇年成立。當西方新保護主義與石油危機導致區域內各國更為相互依賴時，東協各國逐漸能在某種程度上接受區域主義，而日本與澳洲更希望以區域主義壓制東協各國的國家主義及西方的保護主義。另外，美加卻希望透過區域主義而改善其貿易逆差。因此，從一開始太平洋經濟合作會議即被設計為各國協調其政策的場域。

在一九八〇年代末期，東西對抗的結束及烏拉圭回合多邊貿易談判的失敗，直接導致亞太經濟合作會議的形成。除吸收太平洋經濟合作會議在經濟合作方面的經驗與成就外，亞太經濟合作會議更提倡「開放式的區域主義」，以對抗盛行於其他經濟地區而造成烏拉圭回合談判失敗的保護主

義。另外，美國也特別考慮安全防衛的問題。在各國的不同政策目標訴求下，亞太經濟合作會議成為各國財經部長間的政策諮商論壇，雖然為了迴避政治敏感性而對外宣稱屬非官方關係。

## 1. 太平洋盆地經濟理事會的成立

一九四七年後，美國為圍堵共產主義擴張而推動的杜魯門主義（the Truman Doctrine）和馬歇爾計劃（the Marshall Plan），逐漸促成國際政治經濟的兩極化發展。一九五〇年的韓戰爆發，進一步加速亞太地區國家的兩極化。在美國所支配的陣營中，資本主義式的歐洲國家、日本及某些發展中國家，均高度依賴美國支持其戰後的重建與發展。做為一個霸權國家，美國基本上極力提倡政治與經濟的全球主義，以為其霸權支配確立正當的理由。

一九五七年是現代國際政治經濟史的一個關鍵年。在這一年，歐洲經濟共同體成立；日本完成戰後重建而起飛，且開始對外進行經濟擴張；而美國也因為戰後最嚴重的不景氣，開始對蘇聯採取和平共存政策。在和平共存的政策下，美國提倡經濟競賽，以代替過去在意識形態、軍事與政治上和共產集團間的衝突。甘乃迪總統曾在聯合國大會中發表演講宣布他的政策，並呼籲各國及各國際組織的支持；一九六〇年代因而被稱為「發展年代」。

由於歐洲經濟共同體強調區內保護的威脅，及對國際經濟發展的預期，日本的鹿島森之助在一九六〇年首先在國會提出太平洋經濟合作的構想。日本政府及經濟學者因而開始研究區域經濟合作的可能性。為了對抗歐洲經濟共同體的進口限制，小島清（Kiyoshi Kojima）教授在一九六五年，提議先行設立太平洋自由貿易區（Pacific Free Trade Area），以便將來成立太平洋經濟共同體（the Pacific Economic Community）；他建議本區域內五個OECD（the Organization for Economic Cooperation and Development）國家，包括美國、加拿大、日本、澳洲、紐西蘭，取消相互間的所有關稅（Timmons, 1987）。

小島清的提案隱含一個似乎對日本很有利的策略，即聯結區域內其他四個工業化國家以配合美國的全球經濟發展策略，並試圖以提倡貿易為中心的經濟合作方案，加速當時日本所急需的海外市場擴張。這個合作方案當然會為日本經濟企劃廳及日本經濟研究中心所支持，但是做為全球霸權的美國，卻表現興趣缺缺。另方面，大東亞共榮圈的惡夢，仍縈迴於東亞各國國民的心中。因此，在一九六七年日本外相三木武夫無法說服亞洲各

國後，隨即放棄對該方案的努力。

在和平共存時代，美國改變其圍堵政策，卻沒放棄維持世界霸權的努力。一九五七年，美國將其軍事取向的外援政策改為發展取向，但圍堵共產主義擴張仍是其外援政策的兩大目標之一。換言之，在發展年代中，經濟發展與安全防禦都是美國全球戰略的一部分，且同時為美國所重視。鑑於北越的擴張，美國於一九六七年促成東南亞國家組織（the Association of South-East Asian Nations, ASEAN）成立，並於一九六八年設立亞洲開發銀行（the Asian Development Bank, ADB）。自一九六七年英國宣佈退出亞洲後，美國在東南亞的角色與影響，顯然已快速的膨脹。

一九六七年後，日本其實並沒有完全放棄太平洋自由貿易區的理想，只是政府不再正式推動而由民間代行。為了緩和東亞各國的抵制，日、美、澳等國的企業人士於一九六七年設立太平洋盆地經濟理事會，這是純民間的經濟合作組織。該組織的目標，是在推廣貿易和改善企業環境，而其長期目標則宣稱是要建立太平洋經濟共同體。

在上列的三個組織中，東協組織（ASEAN）所重視的是政務事務和安全防禦，亞銀（ADB）重視開發中國家的經濟援助與經濟發展，而太平洋盆地經濟理事會則重視貿易機會。要加強亞太經濟合作，應該還有很多必須處理的其他事情，這有待新組織的成立。

## 2. 太平洋經濟合作會議的成立

在太平洋盆地經濟理事會成立後，其他包含區域主義的經濟合作方案仍不斷被提倡。例如小島清教授在一九六八年又鼓吹設立太平洋貿易與發展組織（Organization for Pacific Trade and Development），以主管區域內貿易、投資與援助的行政和協調工作（Timmons, 1987：2-3）。但是由於所含區域主義與東協各國的國家主義和美國的全球主義有所衝突，這些合作方案並沒有被有效地推展。然而，在一九七〇年代的兩次石油危機後，情況大幅度改變。

東協組織基本上是用來防止北越共黨擴張，故雖然設立之初也強調經濟合作的目的，但其實質上的功能仍限於政治性與軍事性的。兩次石油危機卻顯然改變東協各國的政經體質與政經需要。首先，產油的東協國家，如馬來西亞與印尼，因為石油危機而獲得暴利；其次，所有東協國家也因為進口石油的新興工業化國家與先進工業化國家生產環境的惡化，而吸引很多外資，並促成出口導向工業化的發展。隨著外資與貿易的擴張，東協各國在經濟上已更形國際化。因此，一九七六年在印尼的領導下，東協各

國化解相互間的宿仇（尤其是在領土上的紛爭），並開始真正重視經濟上的合作（Djiwandono, 1988）。

由於均屬大英國協成員，澳洲和紐西蘭傳統上均以歐洲國家自居，但一九五七年歐洲經濟共同體的成立，對澳、紐與歐洲之經貿關係無異是一大打擊。一九六〇年代，當日本的經濟合作方案無法取信於東南亞後，即轉向澳洲，澳洲與日本簽署投資協定，並引進日資。一九六九年，尼克森發表關島宣言（the Guam Doctrine，或稱尼克森主義），宣佈越戰越南化，並逐步在軍事上退出亞洲。澳洲與紐西蘭開始認同為亞洲國家，特別是在英國撤出東蘇伊士後。一九七五年，越南的武力統一更使兩國深深感覺在安全防禦上與亞洲各國唇齒相依（Mack, 1988）。兩次石油危機之後，澳紐兩國均困擾於逐漸增強的保護主義：無論是歐洲對於農業的保護，或美國在雙邊主義下要求其貿易對手國進口大量農牧產品，都對澳紐兩國產生重大傷害。如何對抗自東京回合（1973–79）至烏拉圭回合（1986–90）多邊貿易談判中所盛行的西方保護主義，一直是澳紐兩國的重要課題。

石油危機直接導致西方工業國家國際競爭力的下降，也因而造成保護主義的盛行。在東京回合多邊貿易談判中，政府補貼、反傾銷稅、自動出口設限，及其他非關稅性障礙，已為各國討論與爭執的焦點。隨著「雙赤字」（double deficits）的擴大，美國必須與亞太各國進行各種雙邊諮商談判以改善其國際收支，也因而逐漸對亞洲的區域主義讓步。另方面，石油危機使日本採取技術立國的策略，此策略的成功使日本無論在生產力提升、高科技、資訊業、貿易及外匯存底等，都出類拔萃。美日間的經濟摩擦與衝突逐漸表象化。

在一九七八年底當第二次石油危機發生後，日本首相大平正芳提出「綜合安全保障」構想，企圖結合亞太（尤其東協）各國，而把日本的經濟發展與安全保障整合起來（李文志與蕭全政，1991：114–115）。大平正芳之謀士大篠佐武郎，亦在相關研究報告中呼籲區域內各國採取開放性政策。該報告指出；「排他性的國家主義和保護主義，已在當前時代中完全喪失效力」（Timmons, 1987：3）。為了提高東協國家的意願，這份報告並建議加強資金移轉和文化交流，以幫助開發中國家的工業化；同時，建議成立「日圓圈」（yen zone），以加速日本金融體系的國際化。相較於一九六〇年代的日本經濟合作方案，大篠報告的特色，顯然已從強調貿易擴張變成資金與技術的移轉。這種差異正反映日本在石油危機後經濟體質與需要的改變。在面對西方保護主義下，日本似乎想利用其佔優勢的技

術、資金和金融體系，主動聯結亞太地區諸國，組成太平洋共同體（Pacific Community），以與歐美競爭。

在此同時，由於歐洲的停滯與亞太的快速發展，美國參議院亦對設立太平洋盆地的區域性貿易組織表示興趣，並委託 Patrick 教授和 Drysdale 教授進行研究。一九七九年，兩位教授的報告建議依照 OECD 模式，設立太平洋貿易與發展組織（the Organization for Pacific Trade and Development），是為政府間組織，但排除非市場體制國家。在將經濟合作與安全防禦一起考慮時，美國參議院的報告似乎想讓美國在尼克森主義及越戰失敗後重振其在亞洲的領導力（Timmons, 1987）。

一九八〇年元月，日本首相大平正芳訪問澳洲，其推動太平洋共同體的構想，深獲澳洲總理佛萊塞（Malcolm Fraser）的支持。同年九月，太平洋共同體研討會（the Pacific Community Seminar）在坎培拉（Canberra）召開，東協五國、南韓及太平洋地區的五大工業國家都派代表團參加。澳洲地處亞太區域的邊緣，而且向來從未涉入區域內的種種歷史恩怨，由它出面召開這類企圖整合整體區域的會議，確實最稱妥當。

然而，日本提案中要積極加強經濟整合，及美國提案中要積極加強政府間安全合作的構想，卻在某種程度上嚇壞了東協國家。某些東協國家的代表擔心：在區域內出現更大的合作組織，「將瓦解東協國家間的團結，而且這個組織勢必由日本與美國所支配」。他們也擔心：加入由美國所領導的組織，東協國家將破壞其傳統上保持中立的立場，以及它們在南北關係中的態度（Masahide, 1984: 147；Timmons, 1987: 4-5）。

在 Patrick 教授與 Drysdale 教授提出報告後，美國更重視太平洋盆地內的經濟合作。尤其自一九八〇年後，美國與太平洋諸國的貿易總額，超越其與大西洋諸國的貿易總額，而且美國對後者總是保持貿易順差，但對前者卻是逆差。自一九八一年起，喬治城大學（Georgetown University）連續多次邀集美國的國會議員、行政官員、企業家及學者們，針對區域內經濟合作的各種問題進行討論（蔡政文等，1989: 340-342；Dowen & Dickson, 1983）。一九八四年，雷根政府邀請各界名流，正式成立太平洋經濟合作國家委員會（National Committee on Pacific Economic Cooperation）；這是美國政府關注太平洋共同體而設立的第一個官方單位。

石油危機後，亞太各國的持續發展逐漸引發與美國間的貿易衝突。美國的保護主義勢力自一九七〇年代末即迅速擴張；一九八四年的貿易與關稅法案（the Trade and Tariff Act of 1984）主張「公平貿易」（fair

trade），以取代過去的「自由貿易」（free trade），更見保護主義的活現。在「公平貿易」的訴求下，美國要求其貿易對手國開放市場、保護智慧財產權，並改善工人的待遇，否則將以三〇一條款制裁，或取消優惠關稅（the Generalized System of Preferences, GSP）待遇。另外，美國當然也同時以各種涉及自動設限、降低關稅與非關稅障礙等的雙邊諮商談判，執行其所謂的「公平貿易」政策。

在企圖改善與亞太諸國貿易收支的同時，美國亦開始推動經濟區域化計畫。一九八二年，雷根總統提出加勒比海開發計畫（the Caribbean Basin Initiative）；一九八三年，美國國會通過加勒比海經濟復甦法案（the Act of the Caribbean Economic Reconstruction）。根據此法案，美國以十二年免關稅為籌碼，先後與宏都拉斯、巴拿馬、海地、牙買加等，分別簽署解決徵收糾紛、保障勞工權益，及保障智慧財產權等協定（李佩珊，1990：118）。一九八五年，雷根政府進一步與以色列簽署自由貿易區協定；一九八八年元月，又與加拿大簽署同類協定。而為了擴大北美自由貿易區的範圍，美加兩國亦正與墨西哥積極洽商簽署北美自由貿易區協定之事。

除了全球安全防禦策略的考慮外，美國參與亞太經濟合作的目的，還包括改善與東亞各國間的經貿關係，且希望促成烏拉圭回合多邊經貿談判的成功。所有的這些動機與努力，都充分表現在歷次太平洋經濟合作會議的內容與結論中（PECC, 1991）。當美國能有效運用雙邊主義而從東亞各國獲得其經貿利益時，美國似乎總是企圖延緩亞太區域內的經濟整合，因為它總是強調政府層次的合作、各國不同發展階段與文化傳統所隱含的困難，或要排除非市場體制的國家等。

### 3. 亞太經濟合作會議的成立與發展

自一九八〇年代中美國改變其亞太經濟政策後，日本卻開始不再熱衷於推動太平洋共同體的成立（FEER, 1985：28）。一九八五年元月，日本首相中曾根在訪問澳洲時宣稱：本區內的經濟合作組織必須對全世界開放；其合作內容亦應僅限於經濟性與文化性，而不包括政治與軍事事務；同時，該組織須由民間部門而非政府領導。在一九八五年九月廣場協定（the Plaza Agreement）簽署後，美國先後逼使日本及各亞洲新興工業化國家的貨幣大幅升值。透過通產省所提新援助計畫，日本事實上即結合援助、貿易與投資三位為一體，而重新塑造新的國際分工狀態。日圓和四小龍的貨幣升值，促使日本部分資本往四小龍移轉，而且四小龍的部分資

本亦往東協各國及大陸等地擴張；這不但促使亞太各國能持續發展，也導致各國間更為密切的垂直與水平分工。日本亦因而提倡由其領導以爭霸世界的「雁飛型」理論。

由日本所領導的亞太快速經濟發展，自一九八〇年代中期後，促成北美經濟區域化的發展；另外，一九八八年三月，歐洲經濟共同體亦宣稱將於一九九二年形成單一市場。接著，東歐的自由化與民主化運動、美蘇馬爾他會議、東西德統一、東西冷戰體系的瓦解，以及烏拉圭回合多邊談判的失敗，都直接影響亞太的經濟合作，包括其形式與內容。

在澳洲總理霍克（Hawke）的推動與支持下，第一屆亞太經濟合作會議於一九八九年十一月在坎培拉召開。面對後冷戰時期的歐美區域主義，澳洲強調亞太經濟合作該採開放式區域主義，即透過區內各國在金融與經濟政策上的協調，並透過關稅與非關稅性障礙的降低，以維持經濟自由主義的運作和亞太經濟的持續成長；因此，亞太經濟合作會議的運作方式可仿照 OECD 模式，以加強各國總體經濟政策間的協商（Elek, 1990）。

第一屆亞太經濟合作會議共有東協六國、南韓及日美澳等五個 OECD 國家參與。由於政治上的敏感性，台灣、大陸與香港雖對區域內經濟關係影響重大，卻不在應邀之列。日本與美國基本上非常同意開放式區域主義原則：做為世界霸權且大搞北美區域主義的美國，固然不願見及亞太區域主義的發展；而八〇年代中期後因日幣大幅升值而往歐美大量進行對外投資的日本，亦不願亞太區域主義的急速發展，尤其八〇年代晚期東西歐變局後，日本又因參與東歐社會主義國家的改造運動而投入大量資源，更因而淡化其對亞太區域主義的喜好。

東協諸國對於開放式區域主義所強調的降低關稅與非關稅障礙原則，卻不能完全接受，因為在經濟發展階段有所差異的情況下，它們深恐這種傾向於全球主義的原則，將在區域內重塑貧富不均的南北關係。另外，對於日美澳等所支持的 OECD 合作模式，這些國家亦擔心因而徹底瓦解東協組織的團結力量，故極力反對亞太經濟合作會議的組織建制化。基於此等恐懼，馬來西亞總理馬哈迪於一九九〇年底烏拉圭回合多邊談判失敗後，另提東亞經濟集團構想，呼籲亞太諸國（包括日本但排除美加）協力建構具有區域主義色彩的經濟合作組織。此構想曾得到泰國、新加坡等的支持，而日本與美國卻極力反對。

美國向來即主張亞太經濟合作關係必須配合其全球安全防禦戰略（在上列所提喬治城大學的系列研討會中即如是表現）。波灣戰爭之後，美國的軍事武力優勢仍是傲視羣雄。加上蘇聯帝國的解體與東歐社會主義國家

的自由化與民主化，美國乃進一步以其軍事武力為基礎，結合日本的科技與經濟力，成為「日美體制」，以便對抗形成中的歐洲共同體，並在亞太地區從安全防禦上圍堵中共、北韓、越南等僅剩的社會主義國家，且從經濟自由化與政治民主化上，對這些國家推動前國務卿杜勒斯所主張的和平演變。

在一九九一年冬季號「外交事務季刊」(Foreign Affairs) 上，美國國務卿貝克對當前的美國亞太戰略作了相當完整的說明。基本上，在日美合作體制下，美國的亞太戰略有主要的三根柱石，即在安全防禦上，透過與日、韓、菲、泰、澳間的盟約關係，圍堵社會主義國家，並維持區域安定；在經濟上，透過亞太經濟合作會議及其他經濟自由化措施，而維持自由經濟體系的運作；在政治上，透過人權的保障及政治民主化的推動，以提昇社區共識並減少獨裁坐大的機會。

在一九九一年十一月的漢城會議中，台灣、大陸與香港已正式成為亞太經濟合作會議的會員。表面上，亞太經濟合作會議似乎已經完全整合區域內主要的經濟體，而有助於相關經濟合作的發展；但是，事實上，涉及實質經濟合作內容的十個工作小組及會前深為各方所關心的組織建制問題，卻仍然毫無進展。其關鍵理由，似乎在於貝克所宣示的美國最新亞太政策已引起東協國家和中共的疑懼。貝克強調結合安全防禦與經濟合作，且要推動政治民主化與經濟自由化的論點，對於必須以威權統治穩定國內政經體制並相互結合一體的東協國家而言，恰如一種國內外兩面受敵的夢魘；而對於中共而言，更無異於是一種強迫其進行和平演變的新圍堵政策。

日美澳所主導而傾向全球主義的亞太經濟合作構想，顯然並未為區域內部分會員所接受，而使區域主義仍有發展的空間。馬哈迪所提東亞經濟集團的構想，雖然已於一九九一年十月間改稱較為軟性的東亞經濟會議，但顯然仍以區域主義為訴求。另外，中共除可能再強調結合香港、台灣、新加坡等而為大中國經濟共同體外，還可能加強區域內各社會主義國家間的經濟合作關係，而為另一種次區域主義關係。這些區域主義與次區域主義的發展，加上其他如環日本海經濟圈、渤海經濟圈、華南經濟圈、圖們江開發計畫，及東協國家的海洋發展策略與印支半島發展策略等（李文志與蕭全政，1991：145），都將對於日美澳所主導的亞太經濟合作會議產生衝擊，或引進新的變數。

#### 四、結論與展望

雖然經濟合作所標榜的是經濟上的互利，但是亞太各國在推動和參與

經濟合作的三十年來，卻證明其中仍隱含各種矛盾和衝突。事實上，各國能否接受各種經濟合作構想，或參與各種經濟合作組織，都有其追求國家利益或合乎其經濟體制特質的自利性考慮，並且基於這些自利性的考慮，而在各國間產生聯合與衝突的行動。

太平洋盆地經濟理事會、太平洋經濟合作會議與亞太經濟合作會議等三組織的成立與運作過程，事實上正表現區域內各國在不同階段，為追求最大政經利益，而分別主張國家主義、區域主義和全球主義間的聯合與衝突過程。三組織的特色，同時顯示亞太經濟合作的三個階段，而且其間似乎又呈現一種樂觀的發展趨勢。然而，這並不必然意味著亞太經濟合作將因層次的逐漸提高，而自然走向類似歐洲的統合，因為至今表現本區域經濟合作最高階段的亞太經濟合作會議，仍存在著尚待克服的內在矛盾。

貝克所提出的美國亞太新圍堵政策，是以國防安全和經濟合作為兩大策略基礎。在日澳等國家的支持下，美國的新亞太政策勢必深切影響亞太政經發展趨勢。目前在國防安全上，美日與東協各國已合力促成柬埔寨、緬甸逐步解決國內政治紛爭，而且改善與越南、寮國及北韓等社會主義國家間的關係；另外，朝鮮半島的非核化與中共的武器擴散，亦屬正努力解決中的主要論題。而在經濟合作上，美國已利用日澳紐對亞太地區進行上下包抄；其間，強調各國部長間進行總體經濟政策協商的亞太經濟合作會議，即被賦予關鍵性的角色地位，而美日確實也有能力去貫徹這些角色與地位。在漢城會議之後，據說參與的各國已取得默契，決定在短期內不再增加其他會員，並將正式名稱的 the Asian Pacific Economic Cooperation 改為 the Asia-Pacific Economic Cooperation，以杜絕熱切希望加入的墨西哥等拉丁美洲國家。在台灣、香港、大陸入會後，亞太經濟合作會議的成員，已由十二國變成十五國，東協國家擁有半數席位的情勢已完全改觀；今後只要美日集團能說服台、港、韓，將永遠控制多數，何況東協國家中的泰、菲都與美國存有軍事結盟關係。

東協國家對於美國亞太政策並不完全滿意，尤其是馬來西亞。自一九七一年，馬來西亞即戮力於執行以巫統為中心的國家主義「新經濟政策」；近年來因為經濟的發展與國際政經變遷，馬來西亞已較能接受次區域主義與區域主義，其總理馬哈迪並在上次大選中，宣佈取消對巫統的保護。然而，馬來西亞仍抗拒全球主義，這不但見諸於馬哈迪所提倡的東亞經濟集團或東亞經濟會議構想，也見諸於最近的漢城會議。為了表示對日美所提全球主義的不滿，馬哈迪所派參與漢城會議的代表是與主管業務幾乎毫不相干的法務部長，而非經貿或外交部長。從東亞經濟集團和東亞經

濟會議構想的提出與發展過程看，馬來西亞所提倡的區域主義仍有其潛在的發展空間，至少它可成為東協國家與美日議價的籌碼。但是就東協國家對於美日的市場、資本與技術的依賴狀況而言，美日似乎很容易可迫使東協國家就範。

到目前為止，開放式區域主義看來仍是當前相關國際政經結構與特質下，亞太經濟合作最可能維持的發展趨勢。當然，這種發展趨勢並不能全然阻隔其他具有區域主義特質的合作方案可能陸續被提出。在強調「開放」的前提下，無論是否透過亞太經濟合作會議的協調，日美集團除將繼續鼓吹關稅與非關稅性障礙的降低外，又會鼓勵或參與從東北亞至東南亞的各種合作開發計畫或地區性經濟圈發展。這些開發計畫與經濟圈構想，包括環日本海經濟圈、圖們江開發計畫、渤海經濟圈、華南經濟圈，及其他東南亞發展計畫，雖然可能涉及兩個以上國家間的合作，但本質上充其量也只能算是較有計畫的政府經濟開發方案，與本文所論區域主義無關，因為它們通常沒有特定的政經制度或運作模式以與相鄰地域相互區隔，同時亦可以純粹民間的層次進行合作。基於這些特質，美日必然將以這些合作開發和經濟圈，做為推展經濟自由化與和平演變的突破點。另外，為了兼顧「開放」下的「區域主義」，美日各國可能會在經濟合作的內容上更配合東協國家的需要，如支持蕭萬長部長所提推廣中小企業發展經驗；此外，還可能在設置亞太經濟合作會議祕書處的地點與人事上，對東協國家讓步。

台灣在亞太地區的地位，無論是地緣政治上的戰略、航運、安全，或地緣經濟上的技術、資金、市場等層面，都居於中介性的角色。這種中介性的地位，正適於排除美日所代表海洋世界與中共等大陸世界間的衝突；亦適於化解美日等先進國家及所主張全球主義，與東協和其他國家及所主張區域主義間的矛盾。儘管貝克的政策性宣示中遺漏對台灣與香港的定位，但是美國不可能願意看見台灣被大陸兼併，而被迫必須直接面對中共，並讓中共直接控制和切割東北亞與東南亞間航道和地緣戰略上的連鎖，而影響亞太的政治與經濟安全。在維持東北亞穩定的前提下，相反的，美日似乎都期待台灣與香港扮演促成大陸和平演變的觸媒角色。

面對國際的政經新趨勢及美日的亞太新戰略，台灣勢必要進行全面性的戰略調整，才能兼顧安全與發展上的最大利益。從相對短期的角度看，「南聯、西和、北進」的全方位亞太戰略（李文志與蕭全政，1991），仍是台灣的最佳選擇。其中，「北進」強調在安全防禦上配合美國的架構，並在經濟貿易上引進日美技術和資金，以提昇國內產業層次並超越對美日

的依賴；「南聯」強調以資金、技術、市場或甚至經濟援助，連結東協諸國及其他亞太發展中國家，以發揮台灣的中介性經濟角色，並分散對美日及大陸的經貿與投資上的依賴；而「西和」則強調以台灣的經貿力量，尤其是加入美日所推動的各種經濟圈開發，紓緩兩岸間的軍事與政治對立，以開拓更大的國際政經空間。在圍堵時代台灣所具有的地緣上戰略性中介位置，雖曾於七〇年代後因美國以「談判代替對抗」的政策而式微，但似乎又將於後冷戰時期的新圍堵戰略中重現重要性。除經貿實力外，此地緣政治上的中介位置，亦將增加台灣在「南聯、西和、北進」戰略中的籌碼及主動性。同時透過地緣政治與地緣經濟上中介地位的發揮，台灣可以同時化解來自安全與發展上的種種挑戰與問題。

亞太經濟合作會議至今仍是半正式且沒有建制化的組織。它還不能發揮太多的作用，更無法充分解決台灣上列政經戰略上的問題。其次，近年來太平洋經濟合作會議，亦因亞太經濟合作會議的出現，而逐漸因功能被取代而萎縮。相對而言，結合民間企業的太平洋盆地經濟理事會，仍因亞太地區的高度發展，而擁有豐富的人脈、金脈關係。隨著美國所推動及此地區所展開的政治民主化與經濟自由化運動，代表民間最有活力企業的太平洋盆地經濟理事會，勢必仍是左右未來亞太經濟合作的重要因素。

對於台灣而言，整個亞太戰略的執行，亦有賴於民間企業的力量，例如對美日引進技術、加強與東南亞各國的經貿、投資關係，及參與大陸經濟圈的開發計畫等。但是，本質上當前民間企業的對外擴張，假如沒有政府的協助，如提供優惠貸款或充足資訊、政府間涉及投資與租稅的互惠保證協定等，自然難以擁有優勢競爭能力；而假如沒有政府的整合，就算民間企業順利往外擴張，對國民經濟的發展也不見得有利。例如產品回銷可能打擊本土產業及勞工就業；而最近美國聲稱將對中共施行經濟制裁，卻有部分台商準備組團到美國幫中共遊說，其政經影響層面更廣。然而，政府要如何才能有效協助並整合民間企業，使之能體現台灣的亞太戰略，而有利於整體政經的發展，確實是我們所面對的另一重大課題。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 
- 李文志和蕭全政 1991。「台灣的亞太戰略—南聯、西和、北進」。許介鱗等，1991，  
台灣的亞太戰略。台北：國家政策研究中心。頁 79–164。
- 李甫基 1988。自由經濟的魅力。夏道平等譯。Henri Lepage, Tomorrow, Capitalism.

- 台北：經濟與生活出版公司。
- 李佩珊 1990。普遍化優惠關稅制度之政治經濟分析。台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 吳榮義 1991。台灣參與亞太經濟合作的經驗與策略。國家政策研究中心主辦，亞太經濟合作與台灣角色研討會，一九九一年十月二十九日，台北。
- 許介鱗 1991a。「台灣的亞太戰略」。許介鱗等，1991，台灣的亞太戰略。台北：國家政策研究中心。頁 1–96。
- 1991b。國際政經變遷與亞太經濟合作。國家政策研究中心主辦，亞太經濟合作與台灣角色研討會，一九九一年十月二十九日，台北。
- 陳鴻瑜 1991。亞太新秩序與台灣之角色。國家政策研究中心主辦，亞太經濟合作與台灣角色研討會，一九九一年十月二十九日，台北。
- 蔡政文、吳榮義、曹俊漢和林嘉誠 1989。亞太地區區域組織之研究。台北：行政院研考會。
- 蕭全政 1988。政治與經濟的整合。台北：桂冠出版公司。
- 1989。台灣地區的新重商主義。台北：國家政策研究中心。
- 蕭全政和李文志 1991。亞太經濟合作的過程與台灣的因應。國家政策研究中心主辦，亞太經濟合作與台灣角色研討會，一九九一年十月二十九日，台北。

## 二、英文部分

---

- De Jouvenel, Bertrand. 1957. Sovereignty: An Inquiry into the Political Good. Chicago: The University of Chicago Press.
- Djiwandono, J. Soedjati. 1988. "The Role of ASEAN in the Asia-Pacific Region." Dalchoong Kim and Noordin Sopiee, eds., 1988, Regional Cooperation in the Pacific Era. Korea: Institute of East and West Studies, Yonsei University. Pp.381–402.
- Dowen, Robert C. and Bruce J. Dickson, eds. 1983. The Emerging Pacific Community, A Regional Perspective. Georgetown University Press.
- Drysdale, Peter. 1988. International Economic Pluralism. Australia: Allen & Urwin Australia Pty. Ltd.
- Dunn, Lydia. 1983. In the Kingdom of the Blind: A Report on Protectionism and the Asian-Pacific Region. London: Trade Policy Research Centre.
- Elek, Andrew. 1990. The Evolution of Asia Pacific Economic Cooperation. Paper presented in a symposium on "The Development and Cooperation of the

- Asia's West Pacific Technology and Economy," cosponsored by the P.R.C and the U.S.A., May 1990, Beijing.
- Fairbanks, Richard M. 1988. "The Growing Attention of the USSR on Pacific Economic Cooperation." Chinese Member Committee of the PBEC in Taipei Annual Report. Taipei: Chinese Member Committee of the PBEC in Taipei. Pp.45—51.
- FEER, Far Eastern Economic Review. 1985. January 31 : 28.
- Jones, R.J. Barry, ed. 1983. Perspectives on Political Economy. London: Frances Pinter.
- ..... 1986. Conflict and Control in the World Economy: Contemporary Economic Realism and Neo-Mercantilism. London: Wheatsheaf Books Ltd.
- Kim, Roy and Hilary Conroy, eds. 1987. New Tides in the Pacific. New York: Greenwood Press.
- Kojima, Kiyoshi. 1971. Japan and a Pacific Free Trade Area. Berkeley: University of California Press.
- Kozmetsky, G.; H. Matsumoto; and R.W. Smilor, eds. 1988. Pacific Cooperation and Development. New York: Praeger Publishers.
- Kulessa, Manfred, ed. 1990. The Newly Industrializing Economics of Asia: Prospects of Cooperation. Berlin: Springer-Verlag.
- Linder, Staffan Burenstam. 1986. The Pacific Century: Economic and Political Consequences of Asian-Pacific Dynamism. Stanford: Standford University Press.
- Mack, Andrew. 1988. "The Role of Australia and New Zealand in the Asia-Pacific Region." In Dalchoong Kim and Noordin Sopiee, eds., 1988, Regional Cooperation in the Pacific Era. Korea: Institute of East and West Studies, Yonsei University. Pp. 323—351.
- Masahide, Shibusawa. 1984. Japan and the Asian Pacific Region: Profile of Change. London: Croom Helm.
- Morley, James W. ed. 1986. The Pacific Basin: New Challenges for the United States. New York: The Academy of Political Science.
- Nicol, D.; L. Echeverria; and A. Peccei, eds. 1981 Regionalism and the New International Economic Order. New York: Pergamon Press.
- PECC, Pacific Economic Cooperation Conference. 1991. Pacific Economic Cooperation Conference: Tenth Year Commemorative Issue, 1980—1990. Singapore:

- PECC Secretariat.
- Rasmussen, Eric. 1988. "Economic Prospects in the Asia-Pacific: An American View." In Lau Teik Soo and Leo Suryadinata, eds., 1988, Moving into the Pacific Century. Singapore: Heinemann Asia. Pp.145–158.
- Scalapino, Robert A. and Chen Qimao, eds. 1986. Pacific-Asian Issues: American and Chinese Views. Berkeley: University of California Press.
- Schattschneider, E.E. 1960. The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America. Illinois: The Dryden Press.
- Schott, Jeffrey J., ed. 1989. Free Trade Areas and U.S. Trade Policy. Washington, DC.: Institute for International Economics.
- Shiau, Chyuan-Jenq. 1991. The Development of Asia-Pacific Economic Cooperation. Paper presented in the International Conference on International Relations in Asia-Pacific Region Since 1980, sponsored by Hong Kong Institute of Asia-Pacific Studies, the Chinese University of Hong Kong, June 25–26, 1991, Hong Kong.
- Soon, Lau Teik and Leo Suryadinata, eds. 1988. Moving into the Pacific Century: The Changing Regional Order in the Asia-Pacific. Singapore: Heinemann Asia. Pp.145–158.
- Suriyamongkol, Marjorie L. 1988. Politics of ASEAN Economic Cooperation: The Case of ASEAN Industrial Projects. Oxford: Oxford University Press.
- Timmons, Thomas J. 1987. "The Pacific Community: Evolution of an Idea." Backgrounder, No.62: 1–10. Washington D.C.: Asian Studies Center, The Heritage Foundation.
- Warnecke, Steven J. 1978. "Introduction: Government Intervention and an Open Global Trading System." In Steven J. Warnecke, ed., 1978, International Trade and Industrial Policies. New York: Holems and Meier Publishers. Pp. 1–17.
- Williamson, Oliver E. 1975. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: The Free Press.
- Yosihara, Kunio. 1978. Japanese Investment in Southeast Asia. Honolulu: The University Press of Hawaii.
- Yue, Chia Siow. 1988. "Economic Prospects in the Asia-Pacific: An Asian View." In Lau Teik Soon and Leo Suryadinata, eds., 1988, Moving into the Pacific Century. Singapore: Heinemann Asia. Pp.159–173.

# The Development of Asia-Pacific Economic Cooperation

Chyuan-Jenq Shiau

Professor of Political Science  
National Taiwan University

## Abstract

During the past three decades, various kinds of proposals on Asia-Pacific economic cooperation have been presented, discussed and promoted. Any of them is usually claimed to be mutually beneficial. The history of economic cooperation in the region, however, also proves that conflict and contradication are concomitantly inevitable. Thus there exist different games of collusion and collision when each proposal is related.

Among others, the setups of the Pacific Basin Economic Council (PBEC), the Pacific Economic Cooperation Conference (PECC), and the Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) obviously signify three stages of economic cooperation in the region. In the meanwhile, their formation, operation and development also contain a dynamic process of collusion, collision, and compromise among the related states, which respectively possess the concepts of nationalism, regionalism or globalism when they try to maximize their national intersets.

So far, open regionalism seems to be the dominant balance supported by the current political and economic structures of the region.

Plus the favorable situation defined by the updated Asia-Pacific strategy of the United States, Taiwan seems to be able to improve its international political and economic positions in a relatively short time if it fully take advantage of its geopolitical and geoeconomic endowments.