

亞太地區經濟合作之回顧與展望

——兼論 PBEC, PECC 及 APEC 的關係

劉泰英

(本文發表於一九九一年九月二十至二十一日在台北市由國際關係研究中心主辦的第三屆「亞洲展望」研討會——編者。)

(台灣經濟研究院院長)

壹、前言

過去卅年來亞太地區之經濟情勢發生了巨大的改變，從早期日本經濟的興起，繼之以亞洲新興工業國(NIES)之崛起，以及近期東南亞國家經濟的持續發展，顯示亞太地區各國經濟的快速成長。這些國家之發展雖然主要得力於高度的儲蓄、持續的技術提升以及成功的外貿導向策略等因素，然而更重要的是相對開放的全球貿易體系之顯著貢獻。由於這段期間內全球多邊貿易體制之持續開放，使這些國家之對外貿易均能快速擴展，以上諸國之對外貿易佔全球比例已由一九六〇年之五·四%增加至一九八〇年代末期之二十七%，而且彼等諸國內總生產(GDP)總和佔全球之比重，在同期內亦由九%上升至二十一%。①由於市場多集中在亞太地區的北美與大洋洲諸國，這些國家之快速成長已使太平洋地區之相互貿易超過大西洋地區之相互貿易，成爲全球經貿的重心。

由於經貿持續的擴張，亞太地區各國關係日益密切，除了貿易的擴展外，區內直接投資亦日漸增加，而且資金來源國亦有改變。此外，隨著互相貿易的急速成長，區內各國經濟利益互相衝突便屬不可避免，因此不但各國經濟結構之調整益發重要，而且政策協商亦是不可或缺的角色。以上這些發展均顯示了經濟合作的重要性，以期解決因經貿發展所衍生的貿易投資、技術移轉與政策協商等問題。另外，近年來全球經貿情勢之發展亦使亞太經濟合作日益迫切。GATT第八回合談判之失敗，歐洲共同市場決定在一九九二年達成單一市場以及美加自由貿易區之簽訂等，均顯示區域主義日漸受到重視。在這情況下，有識之士就提出加強亞太經濟整合之構想，希望能產生制衡與導正之功能，並可確保本區各國的共同利益。

註①

Elek, A., "Asia-Pacific Economic Cooperation and the Region's Trade Policy Interests Beyond the Uruguay Round", Paper Presented in the Sixth Seminar on Pacific Economic Cooperation, Organized by the Chinese Taipei for Pacific Economic Cooperation (CTPECC), December 1990.

亞太地區經濟合作之回顧與展望——兼論PBEC, PECC及APEC的關係

亞太地區經濟合作之構想，是在一九六〇年代就有人提出，但其發展遠較歐洲地區遲緩與不順暢。其原因很多，但由於政經、文化等因素之差異，本區經濟合作之組織或構想極多，但是至今並無一個非常成功的發揮其預期的功效。在諸多組織中，太平洋盆地經濟理事會（Pacific Basin Economic Council, PBEC）與太平洋經濟合作會議（Pacific Economic Cooperation Conference, PECC）自成立以來一直為亞太地區之經濟合作提供最直接的貢獻。此外，一九八九年成立之亞太經濟合作會議（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）由於其係政府間組織，因此雖然尚屬發展的初步階段，但其未來動向早為全球各界注目的焦點。無疑地，以上三個組織在未來本區經濟合作中將扮演更重要的角色，因此本文分析的重點將集中在彼等之討論。文中除回顧亞太地區之經濟合作歷程，更將展望未來，探討以上三個組織在未來發展之角色。

貳、亞太地區經濟整合之回顧

基於經濟制度與發展程度、文化背景、政治制度等方面顯著差異，亞太地區經濟合作不但比歐洲地區較慢開始，而且過程亦較不順利。一般而言，本地區合作之起始階段是以仿效歐洲經驗為主，希望建立一個自由貿易區來順暢區內貿易，以促進各國之持續發展。及至一九六〇年代末期，由於體認到本區合作的多項限制，自由貿易區的思潮逐漸轉為較寬鬆的合作理念，透過各國的參與，以循序漸進的方式，尋求一個滿足各國需求之合作型態。而至現階段，區內各國合作已有共識，而且政府間合作組織亦已形成。

一、亞太地區經濟合作之濫觴

日本是最早致力於提倡亞太經濟整合之國家。為提高日本對亞太政經之影響，日本小島清教授（Kiyoshi Kojima）於一九六〇年首先提出亞太經濟合作的構想，同年大來佐武郎（Saburo Okita）與栗本弘（Hiroshi Kurimoto）亦開始進行有關本區合作之各項研究。五年後（一九六五年）小島清正式提出有關太平洋經濟共同體之構想，建議成立以美、日、加、澳、紐等為成員之太平洋自由貿易區組織（Pacific Free Trade Area），以對抗歐市對區外之貿易限制。此一構想在二年後（一九六七年）由當時日本外相正式向區內其他國家提出。然而基於對日本過去提倡大東亞共榮圈之經驗，這些國家深恐日本重蹈覆轍，並未給予多大迴響，至此，情勢顯示正式組織之成立以及日本在主導亞太經濟整合均具困難。②不過儘管如

註② 林沁雄，「太平洋經濟合作之回顧與展望」，太平洋經濟合作學術研討會論文集，台灣經濟研究院編，民國七十九年。

此，此後日本對區內經濟合作仍熱心推動，此由其積極倡導太平洋貿易與發展研討會（PAFTAD）、太平洋貿易與發展組織（OPTAD）、及日後區內之各個合作組織便可見一斑。

太平洋盆地經濟理事會（PBEC）可說是第一個從事區內合作的非官方組織。PBEC由美、加、日、澳、紐五國之企業領袖發起，其目的在增進亞太地區互惠的經濟合作及社會發展，經由對企業環境與制度之改善，創新企業機會，以增進商業關係，促進區內之貿易與投資。PBEC自成立以來每年召開一次年會，目前會員國已增至十一個，堪稱是區內成立最早之民間合作組織。然而PBEC與PAFTAD一樣，均不具有政府角色之參與，因此雖有良好的建議，但付諸實現實有其困難性。所以雖然其終極目標在促成太平洋共同體之建立，但對於區內合作之推動，由於缺乏政府之積極參與而少具體成效。

瞭解到亞太經濟合作之多項限制以及官方角色之重要性，一九八〇年元月，日本當時首相大平正芳與澳洲總理弗雷賽（Malcolm Fraser）達成協議，針對太平洋共同體構想舉行研討會。同年九月在日、澳大力贊助下，來自區內五大工業國（即美、日、加、紐、澳）東協五國、南韓及南太平洋島嶼國聯合代表團在澳洲坎培拉舉行太平洋經濟合作會議（即PECC第一屆會員大會），探討區內設立新合作機構之利弊得失以及共同體合作事項與內容等議題。

此次會議具有產、官、學之性質，由各參與國之專家學者、企業領袖、以及政府官員共同參與。與會人士咸認亞太地區當時尚缺乏成立共同體之條件，不過為達此一目標，可先就能够增進本地區經濟利益之問題著手，經由此一實質的合作，希望以全面性合作（非僅限於貿易）方式增進各國實質利益，達到經濟合作的終極目標。會議中並通過下列決議：(1)成立常務委員會（Standing Committee）以從事合作之策劃與資訊之交換與搜集，(2)計畫成立若干任務小組（Task Force）以研究經濟合作之相關事項。此次會議實是亞太經濟合作之重要紀元，因其不但奠立日後PECC會員大會召開之基礎，而且亦開啟本區最合適之半官方與實質合作的型態。

PECC主要功能在集合產官學界代表，共同針對區內合作之重要問題成立任務小組，定期召開研討會，提出研究報告與建議，以供各會員國決策者參考。由於具有官方代表在內，任務小組之建議不但較具可行性，而且較易受到政府之重視。PECC自成立（一九八〇年）以來，任務小組隨著實際需要而有改變與增加（目前已達十個）。PECC成員亦自成立時的十二個增至十七個（包括美、加、日、紐、澳、韓、菲、印尼、馬來西亞、新加坡、泰國、汶萊、太平洋島嶼國、中共及我國等十五個國家，PAFTAD與PBEC兩組織），今（一九九一）年五月在新加坡舉行的第八屆大會又通過香港、秘魯、智利及墨西哥等四個新會員。由於區內重要國家與合作組織均已參與，顯示PECC之運作方式以及太平洋合作的理念已逐漸被接受並獲得重視。尤其值得一提的是我國與中共的同時參與，此一為實質合作利益而創立之合作模式不但有利於區內合作之進行，更為日後不同政治立場國家之參與樹立了模式。

二、近年來亞太經濟整合之演進

一九八〇年以後，亞太經濟合作繼續展開，尤其在八〇年末期，為應付保護主義與區域主義之盛行，本地區加強合作之呼聲日益升高，其中尤以美加自由貿易區之簽訂為代表，此外美日、美韓、中美自由貿易區簽訂之要求亦時有所聞。不過，顯然的，這些雙邊之經濟整合對本區整體而言，其重要性自有侷限。此外，小型多邊合作，如馬來西亞總理馬哈迪（Mahathir Mohamad）所倡導的東亞經濟集團（East Asia Economic Group, EAEG），亦時有所聞。不過這些構思分別因為政治因素以及可能損害目前正發展中之APEC組織等理由與疑慮，在區內付諸實現的機會並不大。事實上，現階段APEC由於其具有官方色彩，此一組織之成立與發展早為世人矚目。以下即簡要探究APEC之成立與現階段之發展。

有鑑於歐市預定在一九九二年完成單一市場及美洲經濟統合之逐漸形成（美加自由貿易區在一九八九年初生效，此外美國又和墨西哥與若干中南美國家簽訂類似協定），對於亞太地區加速合作之必要形成很大的壓力，以保衛自身權益並且可以導正與免除全球步向塊狀經貿體系。基於以上體認以及解決區內因經貿加深所衍生問題之需求，澳洲總理霍克（Bob Hawke）於一九八九年一月在韓國倡導區內設置一個政府間經濟合作組織之構想，此一想法後來獲得區內多數國家之迴響，終於在同年十一月於澳洲坎培拉召開第一屆亞太經濟合作部長級會議，計有來自美、加、日、澳、紐、韓、菲、泰、馬、印尼、新、汶萊等十二國之外交或經貿部長參與。

APEC成立時，在各會員國之間，對於下列幾點重要問題之原則已經達成共識：①本區合作應採對外開放（outward looking）而非防禦性質，同時由於本區之繁榮實繫於其與區外之經貿聯繫，所以APEC成員應在全球經貿上形成一股力量，以加強其對全球經貿政策制訂之影響力。②確認區內各國具多樣化（diversity）之性質，所以APEC合作應避免任何單一成員或小團體操縱合作的進行；為確保每一成員具有之重要性，合作應以諮商方式進行，以便在日漸增加之經濟問題上達成共識；以上即顯示APEC反對形成一個正式之談判程序，而讓某國有強迫他國接受其主張之機會。③合作應集中在實質的議題，包含對財貨、勞務、資金、技術等流通之鼓勵與促進，以強化區內與全球因經貿關聯所生之利益；為達此一目的，以後部長會議應有專業分析之研究報告提出諮商之議題；由於APEC並無設立秘書處與常設機構之打算，因此APEC合作將倚重區內現存區域性合作機構之研究與成果。④在APEC發展過程中，新會員之加入應是開放性質，在長期上，所有與本區有強烈經貿關聯之經濟體系均應包含在APEC架構內，因此區內香港、中國大陸與中華民國實有加入APEC之必要。

以上諸原則在APEC坎培拉部長級會議時已獲各國同意。事實上這些原則均為亞太經濟整合成功的必要條件。基於過去卅年經驗，這些原則符合本區政、經、文化差異之需求，APEC日後合作實應以民主原則，避免任何國家有支配地位，如此才能經由財貨、勞務、資金、技術等之交流，為各國帶來利得。另外由於合作是以經濟為主，因此任何與本區經貿關聯密切之經濟體系均受歡迎。新會員之加入實不應受到政治因素的干擾而阻止其加入的機會，如此合作方能徹底。

第二屆APEC部長會議於一九九〇年七月在新加坡召開，會中對以上原則之付諸實行做成了多項決定。其中不但確認先前擬訂之工作計畫（work project，包含經濟展望、人力資源開發與部內之合作），同時，確定日後會員會原則，歡迎我國及香港、中共之申請入會，授權由韓國（第三屆APEC大會地主國）負責協商，以便於第三屆大會時，討論三經濟體能申請入會問題。事實上，由於第二屆APEC聯合公報中已將該組織定義為一個提供「各經濟體高層代表非正式諸商之論壇」（a non-formal forum for consultations among high-level representatives of economies），以排除我國與中共同時入會時所可能產生的政治複雜問題。

另外，為免除東南亞國協（ASEAN）對APEC之疑慮，區內經濟已開發之大國在APEC過程中多避免以高姿態出現；而且APEC亦已同意日後大會每隔一次在ASEAN國家召開。一般預期，如同當初ASEAN對PECC先排斥後接受的情況一樣，APEC未來發展將逐漸解除ASEAN之疑慮而全力融入APEC之合作過程。

APEC將於今年十月在漢城召開第三次部長會議，預期一些工作計畫小組將提出研究成果與有形的聯合計畫和政策方針，以利部長會議之討論。APEC成立至今方僅二年餘，目前雖仍缺乏具體成果，但其基本原則多符合本區經濟合作之特質，因此日後假如能妥善處理敏感的政治問題與有效的凝聚區內各國力量，一般對於該組織是有很高的評價。

叁、亞太地區經濟合作之展望

亞太地區經濟整合歷經卅年之摸索，目前已進入成長茁壯階段。諸多有利因素之形成勢將加速本地區經濟合作，然而不少之挑戰亦橫在面前，等待克服。以下即為本區經濟合作之展望分析。

一、多項有利本區經濟合作之因素逐漸形成

亞太地區各國差異性極大，此由各國(1)不同的經濟發展程度，(2)不具共同社會文化背景，(3)不同政治制度。這些現象的

註④ 林沁雄，前引文。

存在，當然不利於本地區之經濟合作，④然而經過卅年經貿發展，本地區前述合作之障礙已逐漸消除，對於區內合作實具正面功效。

以上有利因素舉其要者包括：(1)亞洲新興工業國（ANIEs）與ASEAN之興起；這些國家之崛起，使本區原本二極化之合作型態轉趨多極化，消除落後國家參與經濟合作不能得到利得之疑慮，此將更有利於本區合作之推行。(2)多數國家採行出口導向策略並且推行自由化與私有化等策略；這些作法使多數國家更加依賴市場機能，形成對自由經濟體系之共識；這個發展將使政經差異性質逐漸縮小，有利於區內之合作。(3)區內經貿依存度日益增大；此一事實使各國更加融入區內經貿往來，增加彼此間經濟發展的密切關係。

以上這些發展明顯的是有消除合作障礙之功效。除此之外，區域主義盛行以及科技之快速發展亦有利合作之推展，因為前者令區內國家形成某種抗衡性組織之需求，後者則因水陸空航運便捷與通訊科技發達而使龐大之太平洋海域不再形成天然障礙。最後，尤其重要的是適合本區經濟合作之組織（如PBEC、PECC、APEC）正逐漸發展成型，這些組織多為克服區內合作之限制而創設，因此整合之目標雖不是一蹴可幾，但至少是已經往正確方向邁進。

二、亞太經濟合作之挑戰

儘管以上有利條件之匯成，亞太經濟合作仍面臨多項挑戰，這些無形中已為日後本區各國共同努力之方向，如此方能使區內合作更加順暢。

(一) PBEC與PECC仍須大力發展以與APEC相輔相成

亞太地區由於政經制度與發展程度之差異，經濟合作之模式甚為特別，絕非傳統經濟整合架構所能涵蓋。基本上，本地區日後之合作實宜建立在民主原則，尊重各國意見，但為求政策建議之貫徹執行，一種強制力量亦不可或缺；為達這個目的，寬鬆且具執行力量的合作實是本區經濟合作之首要考虑因素。APEC部長級會議之產生基本上即由這一考慮出發，因此才有寬鬆且類似OECD型態之模式出現。目前APEC成立才二年餘，其合作方式有賴會員國共同協商，因此APEC需有一段時日方可發展至其預期目標。有鑑於PECC花費十年時間方有今日具半官方性質之成效，具官方色彩之APEC自有一段不短的試驗路程需要渡過。以此觀之，在APEC完全制度化前，PBEC與PECC實有其不可或缺之角色。

經歷多年摸索與試探，PBEC與PECC自成立以來至今已小有成效。PBEC集合區內產業代表共商企業發展方向並且增進彼等活力與機會，此一功能在日後本區仍佔重要的地位，畢竟私人部門不但是本區過去經貿發展的主力，而且在未來其仍

將扮演同樣的角色。所以 PBEC 不應因 APEC 之成立而喪失其存在意義。至於 PECC，在 APEC 未完全制度化前，更與 APEC 具有相輔相成之功能。由於 PECC 集合產官學界代表，其不但將產生有效的政策建議，而且半官方性質亦增加其建議被政府接受的可能性，因此堪稱是現階段除 APEC 外最適本區需要之組織。有鑑於上述，PBEC 與 PECC 均有其存在之意義，所以此二組織未來發展不但不應受影響，而且更應與 APEC 密切配合，發揮互補之功效。

(I) APEC 和 ASEAN 與 PECC 之關係有待加強

ASEAN 對 APEC 之猜疑目前猶仍存在，此由 ASEAN 反對承認 APEC 為一國際組織^⑤以及馬來西亞近日倡議成立之 EAEG 之例子即可獲得證明。ASEAN 對 APEC 之猜疑主要在於 ASEAN 憂慮 APEC 之發展可能減輕 ASEAN 在本區之角色，同時並使 ASEAN 雖參與 APEC 而未蒙其利。有關於上述第二項憂慮，雖然在區外南北合作場合中曾經發生，但由於本區互補與水平分工型式的合作方式，落後國家參與經濟合作的動態效果與技術提高效果不小。因此 APEC 先進國家實應設法解除 ASEAN 在這方面之疑慮。至於前述第一項疑慮，則有賴區內先進國家對 ASEAN 平等相待共識的建立，以消除後者心中之顧慮。

如前所述 APEC 目前並無制度化與成立秘書處之打算，而且一般預期在最近三年內 APEC 亦無此打算，^⑥此一事實使 PECC 更具重要性。事實上在第二屆 APEC 大會上，PECC 之角色受到了肯定，在該會中各國同意 PECC 是 APEC 發展不可或缺的一部份，因前者正為後者提供開路先鋒與試驗室之功能。另外在 APEC 第二屆部長級會議之聯合宣言中，APEC 決議進行七項工作計畫，這個決議亦使 PECC 更具重要地位，因為這些計畫多為 PECC 之任務小組研究範圍，因此 PECC 之結論與建議對 APEC 很具參考價值。以上這些跡象均顯示 PECC 對 APEC 的重要性，因此在可預見的將來，除非 APEC 制度化，否則對 PECC 之倚重將有增無減。所以現今兩者間的關係如繼續加強將能加速 APEC 之順利發展，亞太經濟整合亦將因之而受惠。

(三) 加速建立政經共識並且形成全球經貿主流

亞太各國目前已逐漸形成「共存共榮」之認識，此實是區內經濟合作之首要條件。然而經濟合作雖是在經濟領域，但政治互信的建立却是不可或缺的。然而這種各方希求的政治互信是需要一段時間方能建立，目前這種政治互信的培養在區內各

註⑤ 「亞太地區經濟合作部長級會議 (APEC) 的現況與課題」，亞東關係協會譯自外交論壇，一九九一年二月號，該文原作者為溝口道郎。

註⑥ Lim H., "The Development of PECC in the Next Five Years and Its Relation with APEC", Paper Presented in the Sixth Seminar on Pacific Economic Cooperation, Organized by the Chinese Taipei for Pacific Economic Cooperation (CTPECC), December 1990.

合作組織中均仍待加強，日後經濟大國宜以實際行動表現彼等誠意。此外，由於本區各國政治制度的不同，特別是中共仍採社會主義較封閉的制度，同時對我國之加入任何國際組織均採敵對態度，除非中共能改變其政策，否則仍然是未來亞太經濟合作建立政治互信的首要困難。

(四) 妥善處理入會問題

瞭解到亞太地區之重要，區內國家加入合作組織之意願更加提高，入會問題也愈加突出。因此蘇聯、拉丁美洲國家之申請加入PECC，以及香港、中共、我國之加入APEC的問題便因之而生。

基本上，摒除這三個經濟體將使APEC之合作變得不完整，因這三個經濟體無論就人口與經貿而言，在本區都佔很大比率，所以容納彼等對區內實有正面貢獻。以一九八九年貿易而言，目前APEC十二個會員國佔全球出口貿易之三五·七%，但假如加入這三個經濟體，即APEC12+3會員國出口將佔全球出口貿易之四十二·四%。明顯的加入這三個經濟體將更增加APEC在全球之經貿比重，因此希望早日排除政治問題，以令彼等人會。

目前中共反對我國與香港同時和中共成為APEC之會員國，因此入會問題仍然不能解決（編者按，我國、中共和香港已於去年十一月加入）。事實上中共此一反對不但與本區經濟合作之特質與範疇不合，而且亦有背於APEC新加坡會議之聯合聲明。因為如前所述，APEC在該聯合聲明中明白表示其為「各經濟體高層代表非正式諮商之論壇」。目前香港與我國皆有獨立行使貿易與其他政策之能力，這兩個經濟體實有十足的經貿政策施行能力。如以香港、台灣兩者雄厚之貿易實力（一九八九年香港與我國分別是全球第十一大與第十四大貿易國）而言，以上兩者被排除於外將更不合理。

APEC對此問題實宜早日謀求圓滿解決，以為區內日後因政治因素而衍生之入會問題立下解決規範。如此在符合條件之新會員不斷入會的情況下，APEC方能持續擴大規模，不但增加各國參與合作之利得，而且亦較易在全球經貿體制形成一股制衡與導正的力量。

肆、結 論

亞太地區經濟合作已有三十多年歷史，由最初建立自由貿易組織之構想，以至現今APEC部長級會議之成立，本地區經濟合作已稍具雛型。不過由於各國在政、經、文化方面明顯差異存在，日後合作的路程仍甚遙遠，尤待多多努力，方足以順暢區內的合作。

歷經多年摸索，亞太地區經濟合作已符合本區特質所需之方向發展，其中PBEC、PECC以及APEC均很適合本區合作之需要。由於這些組織不但彼此不具排他性，而且更有相輔相成之功效，因此很值日後繼續發展，共同為區內合作提供重要貢獻。

展望未來，由於(1)區內ANIEs與ASEAN之興起，(2)多數國家採行出口導向並推行自由化與私有化，(3)區內貿易依存度加大，(4)區域主義，與(5)交通與通訊科技之發達，本區經濟合作之障礙已逐漸消除，此對區內經濟合作遠景無異是一佳音。

然而區內合作亦面臨多項挑戰，其中重要者為：(1)如何加速凝聚 PBEC、PECC、APEC 成員之政經共識，以利合作推展並形成全球經貿主流，(2)如何妥善處理入會問題，以增加各國參與合作之利得並且形成制衡與導正功能，(3)如何加強 PBEC 與 PECC 和 APEC 之相互關連，使 PBEC 與 PECC 之研究成果與政策建議能為官方性質之 APEC 組織所接受而付諸實施，發揮相輔相成之功效。以上這些挑戰無疑地是 PBEC、PECC、APEC 等未來之努力方向，如此方能加速區內經濟合作之脚步，並且在全球經貿體制中形成主流，維護自由貿易體制於不墜。

*

*

*