

# 亞太新秩序與台灣之角色

陳鴻瑜

(國際關係研究中心研究員兼國際組副召集人)

自一九七〇年代初以來，亞太地區的權力關係開始出現緩和，已使該一地區的政治、經濟和區域權力關係發生了顯著變化。最主要的變化主軸是美國調整對中共的戰略關係，連帶地使東亞諸國在這項新政策下紛紛改變對中共的敵對關係，日本、馬來西亞、泰國、菲律賓在一九七二至七五年間先後完成與中共的正常化關係，一九八九年印尼和新加坡與中共關係正常化，一九九一年十月汶萊也與中共關係正常化；一九九一年六月二十四日，柬埔寨四個交戰派系在泰國達成停火協議，十月二十三日，在聯合國主導下，十九國在巴黎簽訂柬埔寨和平協定。在東北亞方面，南北韓已自一九七四年起進行「會談」，一九七九年二月舉行總理級會談預備會議，一九九〇年九月舉行首次總理級會談，一九九一年十二月三十一日南北韓達成非核協議；南韓積極謀與中共建立政治關係，一九九一年四月，雙方互設貿易辦事處；日本也謀改善與北韓的政治關係。在經濟方面，亞太地區是近年來經濟成長速度最快的地區，年平均經濟成長率達百分之五左右，經濟互動很頻繁，先後已有不少的區域性組織或會議出現，充分反映了全球經濟走向區域化的趨勢。

整體來看，亞太地區的政治和經濟的變化，已隱然浮現後冷戰所帶來的「新秩序」，台灣面對此一「新秩序」，應扮演何種角色？是否可能從經濟角色轉化而有助於政治角色之提升？這是本文所要探討的重點。

## 一、台灣在和解時期之逆轉

「冷戰」是第二次世界大戰結束後，美國爲了防堵共產勢力從亞洲大陸向海洋地帶擴散而採取的戰略，在此一戰略原則之指導下，美國分別與日本、南韓、台灣、菲律賓、南越、泰國簽訂雙邊共同防禦條約，進而在一九五四年成立東南亞公約

組織 (SEATO)。東南亞國家中，只有泰、菲、南越、棉、寮加入該一組織，我國雖非東約組織成員國，但外交政策與泰、菲、南越一樣，皆採親美反共政策，基此共同的意識形態和立場，我國與泰、菲從一九四六年起（與南越從一九五四年起）至一九七五年止維持著密切的政治關係。馬來西亞於一九六三年成立聯邦，外交持中立不結盟立場，我國未與之建立正式的外交關係，惟於一九六四年十一月在大馬設立駐吉隆坡領事館，一九六九年升格為總領事館。

冷戰時期除了有利於我國與東協的菲、泰維持外交關係之外，也阻延了印尼和新加坡與中共改善關係之時間進度。這兩國則在同一時期與我國維持密切的政經關係。

自一九六九年七月美國總統尼克森發表「關島宣言」後，美國逐步減少對中南半島事務的介入，轉而與中共改善關係，一九七二年尼克森和周恩來簽署「上海公報」，一九七七年東約組織解散，一九七九年一月美國和中共建交。此一過程明顯地影響亞太地區諸國的外交抉擇，而分別與中共關係正常化。從而可知，我國是「和解」政策下的犧牲者，外在形勢之轉變已然對我國的外交活動空間造成了局限。

在東北亞，情況一如東南亞，在冷戰時期，我國與日本和南韓維持著密切關係，但隨著和解時代之來臨，中日在一九七二年斷交。美國前國務卿季辛吉在一九七五年提出「交叉承認」南北韓之主張，企圖透過美、日承認北韓，而蘇聯、中共承認南韓之方式，以穩定朝鮮半島之局勢。在此一政策走向下，南韓積極尋求外交之突破，先與北韓進行對話、繼之與蘇聯建交，進而尋求中共之支持，於一九九一年九月同時與北韓加入聯合國，並力圖與中共建交。

從上述亞太區域權力關係之演變可知，從冷戰到和解的過程中，我國之外交關係逐步陷入逆境。但值得注意的是，從和解時期開始，台灣的經濟力量却持續地增強，務實外交路線彌補了外交關係不足之缺憾，因生存危機而不得不拼命努力工作，使得台灣的經濟活動空間遠遠超過外交活動空間。由於經濟力量之增強，有識之士乃發出可利用經濟力量提升政治關係之主張。在國際政治上，若以政治和經濟兩因素做一比較，似乎還是政治因素居於主導地位，何況亞太地區至目前還殘留著冷戰陰影，在此情況下，上述之想法是否能夠實現，猶待觀察。

## 二、亞太地區殘留冷戰陰影

一九九〇年十一月，歐洲安全暨合作會議三十四個會員國領袖在巴黎簽訂裁減歐洲傳統武力條約，這是東西方正式結束冷戰的標誌。一九九一年七月一日，華沙公約組織宣告解散，七月三十一日，布希和戈巴契夫在莫斯科簽署戰略武器裁減條約。但冷戰結束之過程，在各別地區有不同的影響效果，在亞太地區則仍然殘留著冷戰之痕跡，譬如美國在日、韓、菲仍有基

地和駐軍，在泰國有一處軍火庫；在新加坡有軍事設施，一九九二年一月美新達成協議，美國將把駐菲第七艦隊後勤司令部移至星島；一九九一年七月美菲達成新軍事協議，美國打算繼續使用蘇比克灣海軍基地十年，但在九月十六日遭菲國參議院以十二票對十一票否決，菲國政府要求美國至遲在一九九二年底前撤出基地駐兵。蘇聯雖然自一九八九年從越南金蘭灣撤出部分兵力，但一九九一年六月十四日，蘇聯參謀部海軍少將卡薩特金却表示：蘇聯軍隊將繼續利用金蘭灣作為蘇聯海軍在東南亞、印度洋和波斯灣的「支援據點」。蘇聯在八月中旬發生流產政變後，蘇聯駐泰大使伯斯多寧表示蘇聯可能撤出金蘭灣基地。①澳洲在大馬有一處空軍基地。紐西蘭在新加坡有一處基地。馬來西亞在新加坡有一處海軍基地。新加坡在台灣、汶萊、泰國和印尼有軍隊訓練場或空軍炸射訓練場。英國在汶萊有一處基地。亞太地區諸國之所以有如此多的外國基地和駐軍，主因是該地區從戰後以來就捲入超強競爭中，亞太諸國爲了維持本身的安全而採取了必要的因應措施，上述的安全安排到目前尚未見舒緩或解除。

另外一個可能成爲下一個衝突點是南沙群島，中華民國、中共、越南、菲律賓和馬來西亞均宣稱擁有南沙群島之主權，中共和越南在一九八八年三月在赤瓜礁發生海戰。南沙之衝突，跟東西方冷戰無關，純係領土主權之爭。

由於亞太諸國已警覺到美國力量將逐次從該地區撤走，而開始整軍經武，日本擴大國防軍費已超過國民生產毛額百分之一的限制，波斯灣戰爭後，日本又派掃雷艦參與波斯灣掃雷工作，甚至要派兵參加聯合國和平部隊；東南亞各國近年也大肆擴張軍備，據美國武器控制與裁減署(Arms Control and Disarmament Agency)出版的*世界軍事支出與武器移轉(World Military Expenditures and Arms Transfers)*一書之報導，一九七七、八六年間，所有東南亞國家進口武器值爲二百六十六億七千一百萬美元；另據瑞典的國際和平研究所出版之年鑑，同一時期所有東南亞國家進口武器值爲一百六十八億六千五百萬美元。②鑒於亞太地區對於漁獲、石油和天然氣的競爭愈趨激烈，東協諸國正在尋求某些途徑，把自己的力量延伸到領土水域以外的地方，主要是南沙群島。而擴張勢力爭奪岸外島嶼領土主權均涉及在船艦和飛機方面的巨大投資。據估計東協各國、日本、南韓和台灣，一九九〇年的國防支出共達四百億美元，若再加上中共、印度和澳洲，則數字更高達六百億美元。③中共在一九九一年三月宣佈增加國防預算百分之十二，使其在一九九一年國防預算高達六十二億四千萬美元。同樣地，印尼向荷蘭訂購六艘驅逐艦；新加坡與德國合作建造六艘護航艦；馬來西亞向英國購買二十八架禿鷹式戰鬥機和準備再買兩

註① 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九一年六月十五日，第二頁。聯合報（台北），民國八十年九月十五日，第八頁。

註② 取材自 Aaron Karp, "Military Procurement and Regional Security in Southeast Asia," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 11, No. 4, March 1990, pp. 334 ~ 362.

註③ 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九〇年五月七日，第三十五頁。

艘護航艦；泰國已向中共接收定購二艘驅逐艦中的一艘外，並向某一國購買一艘航空母艦，預計在一九九四年交貨。泰國在一九九〇年購買二十八架 AMX 型戰鬥機，一九九一年準備再購買十八架 F 十六戰鬥機。<sup>④</sup>一九九一年七月東協外長會議曾討論東協之安全合作安排問題，一九九二年一月在新加坡舉行的第四屆東協高峰會議上雖未對此一問題做出結論，但集體安全問題已成爲東協關注的焦點。<sup>⑤</sup>換言之，當美蘇兩強達成和解而出現東西方關係和緩時，亞太地區諸國却在加強軍備，不僅仍殘存著冷戰之遺痕，而且正在調整權力關係與秩序。

冷戰時期所建立起來的政治和經濟壁壘在一九七〇年代中葉有了明顯的分途，經濟壁壘之拆除速度遠快於政治壁壘之拆除速度，亞太地區的自由市場國家和中央計畫國家開始進行間接或直接的貿易和投資，泰國和大馬在一九八八年解除對越南之經濟禁運，台灣和越南、北韓之間、南韓和中共之間、南韓和北韓之間已展開直接貿易，台海兩岸也在進行間接貿易和投資，經濟利益已成爲亞太地區各國的重要政策考慮之因素，意識形態之壁壘則已漸趨模糊。

與經濟因素考慮而俱來的，是成立亞太經濟合作組織之倡議，不絕如縷，如日本東京一橋大學小島清教授的「太平洋自由貿易區」(Pacific Free Trade Area)；一九六七年由民間商業團體組成的「太平洋盆地經濟理事會」(Pacific Basin Economic Council)；一九六八年由日、美、澳三國學者組成的「太平洋貿易暨發展會議」(Pacific Trade and Development Conference)；德瑞士戴爾(Peter Drysdale)和派屈克(Hugh Patrick)所倡議的「太平洋貿易開發機構」(Organization of Pacific Trade and Development)；一九七七年日本治野橫山倡議的「太平洋經濟盆地」(Pacific Economic Basin)；美國眾議院亞太事務小組委員會召集人伍爾夫(Lester Wolf)倡議的「泛太平洋社會協會」(Pan-Pacific Community Association)；一九七九年日本首相大平正芳的「環太平洋連帶構想」；一九八〇年九月在澳洲召開的首屆「太平洋經濟合作會議」(PECC)；一九八九年十一月在澳洲召開的「亞太經濟合作會議」(Asia Pacific Economic Cooperation Conference)；一九八九年十二月新加坡提出「成長三角」構想(包括新加坡、大馬的柔佛州和印尼的峇淡島)；一九九〇年七月澳紐成立「自由貿易區」；一九九〇年十二月大馬總理馬哈迪提出成立東亞經濟組織(East Asia Economic Group)之構想；一九九一年七月東協外長會議上新加坡建議在東協成立「有效普遍優惠關稅計畫」(Common Effective Preferential Tariff)，泰國建議東協成立自由貿易區。<sup>⑥</sup>一九九二年一月二十七日東協第四屆高峰會決議在未來十五年内實現東協自由貿易區。

註④ 世界日報(泰國)，一九九一年七月二十四日，第六頁。

註⑤ 南洋星洲聯合早報(新加坡)，一九九一年七月二十一日，第一頁；一九九二年一月二十九日，第一頁。

註⑥ 世界日報(泰國)，一九九一年七月十七日，第二頁。

馬哈迪所提出的東亞經濟組織構想，建議包括東協六國、越、柬、寮、中共、台灣、香港、南韓和日本等加入，此一構想原則上已化除意識形態和政治界限，而純以地理範圍做為考慮。亞太地區的經濟合作意識，已隱然浮現，不再像冷戰時期以邀請強權加入為考慮之出發點。然而，也因為如此，而引起美國的反對，美國駐日大使阿瑪科斯於一九九一年三月五日在印尼巴厘島舉行的一項討論東協與世界所面對的挑戰的國際會議上演講時，表示反對成立東亞經濟組織的概念，其理由是馬哈迪建議成立的是一個對抗性經濟組織，而且只把東亞國家包括在內，破壞了整個亞太地區進行更廣泛經濟合作的努力。⑦日本外務省也對此一構想提出批評，日本擔心最近成立的亞太經濟合作會議會受到影響，及擔心美、加、澳、紐因被排拒在外而採取報復行為。⑧

就政治和經濟因素比較，亞太地區的政治和緩速度比經濟和緩速度慢，亞太區域經濟合作方案一再被提出，而且也有組織之雛形。但若說亞太區域經濟合作組織沒有冷戰之殘影，可能也不正確。畢竟美國並非亞太地區國家，但它介入亞太事務很深，而且一直排斥屬於亞太地區的越南、北韓，甚至和亞太地區有關連的蘇聯加入亞太區域經濟組織，直至一九九一年九月美國才投票支持蘇聯加入 PECC。

### 三、台灣與亞太各國間的互賴關係

台灣與亞太各國間的互賴關係和程度，與年遞增，試從一九八三（在這一年之前，統計資料不全，所以以這一年為分析起始年）、一九八五和一九九〇年三個年度比較台灣與亞太各國之經貿額、投資額和經援額。

表一所列國家和地區，主要是靠近亞太地區，另外也將澳紐包括在內，因為澳紐是亞太經濟合作組織的參與國。若將台灣在一九八三、一九八五和一九九〇年之進出口總額和表一所列國家和地區之進出口總額相除，則所得之比率分別為：出口為百分之二七點六五、百分之二九點一四、百分之三九點四九；進口比例分別為百分之三九點八八、百分之四二點一、百分之四五點四八。（參見表二）若將進出口一併計算，則一九八三年台灣對亞太地區之進出口額占總進出口額的百分之三三點一，一九八五年為百分之三四點三，一九九〇年為百分之四二點一八。顯然亞太地區之經貿活動，對台灣日益重要。其次，台灣在亞太地區的投資額也逐年在增加。從一九五九—一九九一年六月，台灣核准之對外投資總額為四十億九千

註⑦ 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九一年三月六日，第一頁。

註⑧ 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九〇年十二月十二日，第一頁；世界日報（泰國），一九九一年七月十九日，第六頁。



表一：台灣與亞太國家進出口值

單位：千美元

國別 年進出 代	日本		南		韓		香		港		印		尼		馬來		西亞		菲		律		賓		
	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	
1983	2,477,068	5,586,683	222,637	165,093	1,643,628	298,892	429,073	344,516	223,698	493,743	245,794	91,247													
1985	3,460,945	5,548,847	253,822	186,620	2,539,718	319,677	280,904	413,794	194,868	481,466	239,163	104,204													
1990	8,337,715	15,998,428	1,212,816	1,343,646	8,556,243	1,445,867	1,245,811	921,587	1,103,562	1,003,033	811,425	236,259													

國別 年進出 代	新		加		坡		泰		國		汶		萊		澳		門		琉		球		澳		大		利		亞		
	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	
1983	710,581	167,225	263,829	74,460	15,651	90,582	1,259	115	17,305	382	634,368	682,372																			
1985	885,175	275,883	236,213	146,917	10,816	105,565	7,257	101	15,410	3	747,337	800,647																			
1990	2,203,661	1,406,040	1,423,637	447,961	2,314	90,288	98,225	6,871	8,056	70,941	1,279,237	1,659,679																			

國別 年進出 代	紐		西		蘭		巴		布		亞		新		幾		內		亞		越		南		北		韓		寮		國		高		棉	
	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口	出口	進口		
1983	55,369	89,737	5,388	5,376																																
1985	75,647	75,449	6,714	5,219																																
1990	195,274	190,938	5,238	4,712	62,746	55,558																														

資料來源：中華民國進出口貿易統計月報，台北，財政部統計處編印，民國80年5月20日出版，頁9~77頁。

表二：台灣對亞太地區貿易額佔總對外貿易額之比率

單位：千美元

進出口額		年代(%)	1983	百分比	1985	百分比	1990	百分比
出口	全球		25,122,747	100	30,725,662	100	67,214,446	100
	亞太地區		6,945,648	27.65	8,953,989	29.14	26,546,110	39.49
進口	全球		20,287,078	100	20,102,049	100	54,716,004	100
	亞太地區		8,090,423	39.88	8,464,392	42.1	24,887,133	45.48

表三：1959~1991年6月台灣核准對亞太地區投資額

單位：千美元

國別	核准投資額
總額	4,099,696
香港	221,695
日本	11,944
新加坡	77,143
菲律賓	239,925
印尼	182,216
泰國	279,931
馬來西亞	775,090
其他亞太地區	30,723
合計	1,818,669

資料來源：華僑及外國人投資、技術合作、對外投資、對外技術合作統計月報，台北，經濟部投資審議委員會出版，民國80年6月，第49~50頁。

表四：我國廠商赴東南亞各國投資：地主國與我國統計金額比較表

單位：百萬美元

國別	年別	經地主國核准		經我國投審會核准	
		金額	件數	金額	件數
泰國	1986	70	21	5.81	3
	1987	300	102	5.36	5
	1988	842	308	11.88	15
	1989	871	214	51.60	23
	1990	761	144	149.39	39
馬來西亞	1986	4.07	15	0	0
	1987	91	37	5.83	5
	1988	313	111	2.70	5
	1989	815	191	158.64	25
	1990	2,383	270	184.88	36
菲律賓	1986	0.35	8	0.07	1
	1987	9.04	43	2.64	3
	1988	109.87	86	36.20	7
	1989	148.69	190	66.31	13
	1990	140.65	158	123.60	16
印尼	1986	18	N.A.	0	0
	1987	8	3	0	0
	1988	913	17	1.92	3
	1989	158	50	0.31	1
	1990	618	94	61.87	18

資料來源：聯合報，民國八十年三月三十日，第十一頁。  
註：N.A. 表示資料無法取得。

九百六十九萬六千美元，其中對亞太地區之投資額為十八億一千八百六十六萬九千美元（參見表三），占總投資額的百分之四十四點四。自一九八八年台灣開放對越南直接貿易後，至一九九一年六月止，台商在越南之累計投資額達四億三千九百萬美元。⑨從一九七九年到一九九〇年底，台商在中國大陸之累計投資協議金額達二十億美元。⑩將以上在亞太地區之投資額加起來，達四十二億九千七百多萬美元。此一數字較政府核准之數字高很多。此外，也可從地主國核准台商投資之數額加以比較，從一九八六年至一九九〇年，泰、馬、菲、印四國政府核准台商之投資

註⑨ 聯合日報（菲律賓），一九九一年八月四日；聯合報台北，民國八十年九月八日，第十一頁。

註⑩ 工商時報，民國八十年六月二十五日，第十一頁。經濟部要求至中國大陸投資的廠商至遲在一九九一年四月八日前登記，經統計這些台商在大陸之投資額為七億五千三百九十萬美元。

額達八十五億七千三百六十七萬美元，遠比經我國經濟部投審會核准的投資額八億六千九百零一萬美元多出十倍。（參見表四）

相對地，台灣核准亞太地區商人來台投資之數額也在逐年增加，從一九五二年到一九九一年六月，日本、香港、新加坡、菲律賓和其他亞太地區商人來台投資額達六十七億九百零三萬六千美元。

從上述台灣與亞太地區間的投资關係來看，官方資料是亞太地區商人在台灣之投資額大於台灣商人在亞太地區之投資額。惟實際情況剛好相反，台商在亞太地區之投資額遠大於官方的統計數字。就一九八五—一九八九年資料來看，台灣已成為亞太地區資金流出超過資金流入的第二大國家，僅次於日本。（參見表六）

復次，台灣對亞太地區的經農技援助，從一九六三年到一九八九年派出的技術團人數共一三〇六人，主要派遣地為南越、菲、泰、印尼、斐濟、東加、馬紹爾群島、所羅門群島、帛琉。而同一時期，台灣派出全球各地的技術團人數共一一四七四人，亞太地區約占百分之十一點三八。①在經援計畫中，台灣在一九八九和一九九〇年核准給亞太國家的經援只有三案，

表五：1952~1991年6月台灣核准亞太地區商人投資額 單位：千美元

國別	核准投資額
日本	3,927,742
香港	873,470
新加坡	239,531
菲律賓	10,337
其他亞太地區	24,655
亞太華僑	1,633,301
合計	6,709,036

資料來源：華僑及外國人投資、技術合作、對外投資、對外技術合作統計月報，台北，經濟部投資審議委員會出版，民國79年6月，第9~10，24~25頁。

表六：亞太國家地區直接投資額

(百萬美元)

		1985	1986	1987	1988	1989
澳洲	流出	1655	3033	5482	5735	3781
	流入	2052	3140	3383	7303	7543
加拿大	流出	3072	2942	5920	7142	3659
	流入	-1773	1293	3868	4054	2848
中共	流出	628	450	645	850	780
	流入	1659	1875	2314	3194	3393
印尼	流出	*	*	*	*	*
	流入	310	258	446	542	735
日本	流出	6450	14480	19520	34210	44160
	流入	640	230	1170	-520	-1060
韓國	流出	34	110	183	151	305
	流入	234	435	601	871	758
馬來西亞	流出	*	*	*	*	*
	流入	695	489	423	719	1846
紐西蘭	流出	105	393	475	433	464
	流入	424	293	176	156	231
菲律賓	流出	*	*	*	*	*
	流入	12	127	307	936	482
新加坡	流出	238	181	206	76	78
	流入	1047	1714	2902	2786	4042
台灣	流出	80	66	704	4120	6951
	流入	340	327	715	959	1604
泰國	流出	1	1	170	24	50
	流入	163	263	352	1106	1699
美國	流出	13160	18690	31040	16210	31730
	流入	19030	34090	46890	58450	72230

\* 少於100萬美元

資料來源：南洋星洲聯合早報，1991年5月22日，第22頁。



一是提供三十萬美元給菲律賓 De La Salle 大學設立「職訓中心」，二是核准提供一千五百萬美元（已撥付一百五十萬美元）給巴布亞紐幾內亞進行 Darnal 公司興建宿舍案，三是提供二十五萬美元給泰國建立營業加值稅計畫，對上述三國之實際貸款合計二百零五萬美元，占該兩年度對外經援總額一億四千三百七十三萬美元的百分之四點四三。<sup>⑫</sup>從以上的台灣派遣技術人員到亞太地區或對亞太地區提供經援的百分比來看，顯然偏低。台灣的官方援助和私人投資在亞太地區呈現明顯的對比，也許對亞太地區官方援助不足之處，私人投資之方式可加以彌補。

從以上的數據資料可知，無論在經貿和投資，台灣與亞太地區已有密切的互賴關係，而這種互賴關係的形態是由北往南流動型，如日本對台灣有大量貿易順差，從一九五五年起，台灣對日貿易即出現逆差，一九八八年逆差達六十億美元，一九八八年自日本進口占台灣進口量的百分之二十九點八，對日本出口占台灣出口量的百分之十四點五；一九五二至一九九一年六月，日本對台灣累計投資三十九億二千七百七十四萬二千美元，占同一時期亞太地區對台灣投資總額的百分之五十八點五。而台灣對東南亞國家之貿易則有順差（參見表七）；一九五九—一九九一年六月，台灣核准對東南亞之投資額為十五億五千四百三十萬五千元，占同一時期對亞太地區核准投資額的百分之八五點五。

在地理位置上，台灣介於日本和東南亞之間，日本是個高度工業化、擁有資金和高科技的先進國，當其發展至更高階段時，資金和產業必然溢流向鄰近的國家，台灣因教育條件充備，擁有相當多的技術人才，自然地變成日本產業溢流的第一波接受者，也同時帶動了台灣產業的發展。同樣地，當台灣的產業發展至一九八〇年代中期，也發生了過剩的資金和過剩的產業技術必須溢流至東南亞和中國大陸的現象。台灣在亞太地區之產業活動是扮演著中間轉接者的角色。（參見圖一）

從亞太整體產業結構來看，上述經貿和資金技術流動的形態，雖然具有經濟互補作用，但多少呈現著垂直國際分工之面貌。若以產業等級來看，假定日本屬於第一級，則南韓應屬於第二級，東南亞和中國大陸屬於第三級，這三級產業構成縱的關係，而每一級產業之差距約在十五到二十年之間。從一九六〇年代以來，這種產業構造逐

圖一：亞太地區經貿、資金流動方向



說明：虛線代表間接貿易和投資。  
實線代表貿易和投資流向。

註⑫ 海外經濟合作發展基金核定貸款、技術協助案件之書面參考資料，台北，海外經濟合作發展基金管理委員會出版，民國七十九年十二月十日，第一—四頁。

表七：1986~88年亞太各國對外貿易總額及對台貿易總額之比率

單位：百萬美元

國別	貿易額		對外貿易總額			對台貿易總額				
	進	出	1986	1987	1988	1986	1987	1988		
日本	進	126407.8	149515.1	187353.7	4690.5	3.7	7128.1	4.8	8743.5	4.6
	出	209151.2	229221.2	264916.8	7851.8	3.7	11346.3	4.9	14354.4	5.4
南韓	進	31583.9	41019.8	51810.6	351.6	1.1	637.2	1.6	917.1	1.8
	出	34714.5	47281.0	60696.4	328.7	0.9	532.7	1.1	900.1	1.5
新加坡	進	25596.9	32578.7	43893.9	930.6	3.6	1348.8	4.1	1680	3.8
	出	22574.0	28698.0	39329.0	339.9	1.5	522.1	1.8	740	1.9
印尼	進	10718.4	12370.3	13248.5	409.0	3.8	458.8	3.7	624.9	4.7
	出	14805.0	17135.6	19218.5	316.6	2.1	473.7	2.8	478.0	2.5
泰國	進	9177.1	12994.1	20289.2	278.4	3.0	424.1	3.3	752.9	3.7
	出	8873.9	11658.4	15967.7	162.9	1.8	200.4	1.7	341.9	2.1
馬來西亞	進	10822.2	12722.7	17295.1	352.6	3.3	478.1	3.8	764.1	4.4
	出	13845.3	17983.4	21200.7	347.8	2.5	503.0	2.8	625.4	2.9
香港	進	35356.2	48423.8	63907.5	3072.0	8.7	4271.2	8.8	5683.2	8.9
	出	19728.8	25016.5	27887.8	212.4	1.1	305.4	1.2	443.3	1.6
菲律賓	進	5043.6	6736.9	8159.4	279.6	5.5	372.4	5.5	510.7	6.3
	出	4841.8	5720.2	7074.2	123.7	2.6	144.4	2.5	200.8	2.8
澳洲	進	29151.1	55206.1	52039.8	1194.9	4.1	1945.4	3.5	2235.8	4.3
	出	28175.3	53442.4	52494.4	966.7	3.4	1575.5	2.9	1762.2	3.4
紐西蘭	進	20131.3	18310.8	16346.3	339.2	1.7	495.8	2.7	506.8	3.1
	出	20330.2	20520.7	19156.2	247.7	1.2	287.6	1.4	316.6	1.7
中國大陸	進	42904.5	43218.7	55250.7	811.3	1.89	1226.5	2.84	2242.2	4.06
	出	30942.1	39439.5	47540.3	144.2	0.47	288.9	0.73	478.7	1.01
汶萊	進	668.4	—	—	8.6	1.3	7.6	—	4.5	—
	出	1838.8	—	—	35.8	1.9	45.8	—	47.3	—
合計		757382.3	929213.9	1105066.7	23796.5	3.1	35019.8	3.8	45354.4	4.1

國別	年代		1989	1990
	進出口	進出口		
越南	進口	出口	7.9	60.4
北韓	進口	出口	30.1	53.3
高棉	進口	出口	0.5	4.8
			0.14	—

資料來源：(1)The *Europa World Yearbook 1990*, Europa Publications Limited, London, 1990, Vol. I, II.

(2)南韓、新加坡、泰國、汶萊、越南、北韓、高棉之對台貿易額，取材自中華民國台灣地區進出口貿易統計月報，台北，財政部統計處編印，民國80年4月20日出版，第14~20頁。

說明：(1)澳洲之統計年代分別為1986/87, 1987/88, 1988/89。

(2)越南、北韓、高棉之統計年代為1989, 1990年。

步成形，日本之產業形態已從區域角色擴大為全球角色，進入一九九〇年代，區域經濟合作不再是日本積極追求的首要目標。<sup>⑬</sup>台灣的情況跟日本很像，其對外貿易並非以亞太地區為限，而具有全球性，但台灣在對外貿易上，出口的是非高科技的加工商品，這一點又與日本不同。近年，東南亞國家和中國大陸利用外資工廠生產的產品已與台灣形成競爭局面，因此，假如台灣再不從技術層面謀求改進，則台灣將與中國大陸和東南亞的產業級距縮短，而與日本之差距愈加拉大。

從戰後以來，亞太地區所形成的政治、經濟交錯關係，明顯地是以美國為亞太地區政治之主角、日本為經濟之主角所形成的架構，此一格局恐難以在後冷戰初期立即改變。無論從貿易、資金和技術水準來看，台灣在亞太整體產業結構中，是處於一種「半生不熟」的階段，還難以擺脫日本國際產業分工的既定模式。而為了祛除來自中共之安全威脅，台灣必須與美、日、韓、東協集團維持密切的政經關係。

#### 四、政治和經濟力量的交換作用

註⑬

日本外務省提出推動區域經濟重組三階段說，第一階段是與美國組成新的區域經濟圈，並將與美國合組北美自由貿易區的加拿大、墨西哥納入。第二階段是繼續推展以亞太地區為主的經濟區，合作對象包括日、美、加、墨、澳、紐、亞洲新興工業經濟體和東協國家。第三階段是將第一、二階段所組成的新組織與歐洲共同市場結合，成為世界性經濟圈，成員包括目前的關稅暨貿易總協定會員國減掉開發中國家。（參見南洋星洲聯合早報，一九九一年八月二十二日，第二十一頁。）

台灣在亞太地區的角色，自一九七〇年代以來，明顯地呈現出強勢的經濟關係和弱勢的政治關係。台海兩岸在「一個中國」政策下彼此競爭與國之支持，惟亞太各國鑑於亞太局勢之變化及中共勢力增強，乃在政治上選擇中共，而放棄跟台灣之外交關係，但仍保持密切的經貿關係。由於台灣在近二十年來的經濟力量擴大，一九八九年貿易總值排名全球第十三位，外匯存底七百四十億美元（一九九一年二月），於是有識之士認為應充分利用經貿力量提升政治外交力量，交通部長簡又新更提出以國建六年計畫中交通建設二兆八千多億新台幣做為改善對我國航權、簽證有歧視或不平等待遇之籌碼。<sup>⑭</sup>

對於前項問題，必須考慮經濟力量和政治力量交換的可能性。就台灣整體經濟力量而言，透過經濟力量以換取政治空間，可行性似乎很高，但若縮小範圍至亞太地區，那就必須檢視台灣與亞太地區經貿之依賴度，才能看出其可能性如何。

從表二可知，台灣對亞太地區之貿易額占台灣對外總貿易額的比例，一九八三年為百分之三三點一，一九八五年為百分之三四點三，一九九〇年為百分之四二點一八。相對地，亞太各國對台灣之貿易額占其對外貿易總額之比例顯然偏低。就整體而言，亞太各國對台灣貿易額占其對外總貿易額之比重，一九八六年為百分之三點一，一九八七年為百分之三點八，一九八八年為百分之四點一。就個別國家而言，在這三個年度中，對台灣貿易額占其對外貿易總額百分之三以上者，有日本、香港、菲律賓、澳洲、馬來西亞、印尼（參見表七）。如把百分比提高到五，則只剩下日本和香港。無論是百分之三或百分之五，可能稱不上貿易上的依賴。假如亞太國家對台灣之貿易額不具依賴性的高比例，則台灣欲藉用的經濟力量就非想像中的有效。

其次，從對外投資來看，台灣對亞太地區投資額中，未經政府核准、私下前往投資之數額，遠超過官方核准之數額。由於政府無法掌握對亞太地區投資之人員和資金之動向，故難以做為外交談判之籌碼。我國在對菲律賓、大馬、泰國的經貿談判，無法達成相關的協定，即是例子。

復次，就對外經援來看，官方援助是政府可支配的一個重要的外交手段，西方國家自戰後以來即充分地加以利用。而援助之目的不外乎想增加對受援國之影響力、協助受援國之經濟發展、相信全球互賴的道義感，<sup>⑮</sup>不過，援外祇有經濟發達、資金充裕的國家纔辦得到，如沙烏地阿拉伯、挪威、荷蘭、丹麥、瑞典……等國，這些國家所提供的經援占其國民生產毛額（GNP）的比例如表八所示。

台灣在一九八九和一九九〇年之援外額共一億四千三百七十三萬美元，占該兩年度國民生產毛額，只有百分之零點零二

註⑭ 聯合報，民國八十年八月十五日，第四版。

註⑮ John White, *The Politics of Foreign Aid*, St. Martin's Press, New York, 1974, pp. 34-37.

，跟先進國家之援外比例比較稍微偏低。

然而，必須了解的，援外固然可做為加強政治關係的一種手段，但如表八所示的，挪威、荷蘭、丹麥、瑞典、芬蘭、科威特、瑞士等國，並非以援外換取政治上的利益，科威特還因在兩伊戰爭中大量經援伊拉克，是伊拉克的債權國，結果遭伊拉克侵略

，伊拉克申言債務一筆勾銷；日本對外經援數額龐大，一九八六年為五十六億三千四百萬美元，一九八七年為七十四億五千三百萬美元，但日本很少用援外來達到其外交政策之目標，<sup>①</sup>在外交上一直擺低姿態，避免他國產生日本已從經濟大國轉變為政治大國之疑慮。最重要的，國際事務經常決定於政治和軍事力量，而非經濟力量，例如一九九一年一月二月的波斯灣戰爭，身為世界第二大經濟強權的日本只能出錢，而不能介入參與，甚至建立其政治領導地位。其他重要事例如馬來西亞總理馬哈迪於一九九〇年十二月提出東亞經濟組織之構想時，日本立刻加以反對。而日本之所以排拒此一主張，乃因馬哈迪之主張是排除美、加、澳、紐在該組織之外，日本擔心此舉會引來這些國家之報復。從而可知，以日本之經濟力量尚不敢主導亞太經濟合作，而必須考慮美國之態度。在政經二項因素上，經濟因素經常難以超越政治因素，或取代後者。

由於亞太各國對台灣之貿易量不具依賴性的高比例，台灣無法掌握對亞太各國之投資資金、台灣對亞太各國所提供之經援數額不多等因素，因此台灣要利用上述三項手段換取外交空間，顯然不是很樂觀，何況亞太諸國距離中共很近，無法擺脫中共所加諸的安全威脅，亞太諸國不願因外交問題而招惹中共，因此，台灣可以成功地透過經濟力量在距離中國大陸遙遠的非洲和中南美洲換取外交空間，但在亞太地區却有困難。

## 五、結 論

環觀全球，區域性經濟組織紛紛成立及運作，唯獨亞太地區還在醞釀，未成體制，造成此一情勢之主因乃冷戰和區域衝

註① 南洋星洲聯合早報（新加坡），一九九〇年十二月十二日，第一頁。

表八：1980和1989年先進國之援外額占其國民生產毛額之比例  
單位：%

國別	年度	1980	1989
沙烏地阿拉伯		3.66	2.7
挪 威		0.82	1.05
荷 蘭		0.99	0.9
丹 麥		0.72	0.85
瑞 典		0.76	0.84
法 國		0.62	0.7
芬 蘭		0.22	0.58
加 拿 大		0.42	0.47
澳 洲		0.48	0.46
科 威 特		3.87	0.41
比 利 時		0.48	0.4
西 德		0.43	0.39
日 本		0.17	0.39
瑞 士		0.32	0.32
英 國		0.24	0.32
紐 西 蘭		0.34	0.32
奧 地 利		0.27	0.28
美 國		0.23	0.24
		0.27	0.21

資料來源：USN & WR, Oct. 26, 1981, pp. 20~24; OECD 1989.



突還在該地區殘留遺痕，以及美國反對在亞太地區成立一個真正由亞太國家組成的經濟組織。事實上，亞太各國之間也存在著政治和經濟的緊張關係，而影響了區域整合。因此，如我們所看到的，無論是太平洋經濟合作會議（PECC）或亞太經濟合作會議（APEC）仍只停留在鬆散的會議階段。

儘管如此，區域對話與合作已成爲亞太地區國家的一個共識。此一地區的政府官員和學者一再呼籲，應儘快組織亞太區域經濟合作體。自一九七〇年代兩次石油危機後，西方先進國競相提出貿易保護主義政策，限制發展中國家的進口物，亞太地區大部分的發展中國家首先面臨此一保護主義之壓力，因此如何籌組亞太區域經濟組織就日益受到重視。不過，從一九七〇年代初到一九八〇年代初期，亞太地區意識形態的對抗還相當強勁，此一時期所提出的亞太區域經濟組織主張，對於是否要納入中央計畫經濟的中共之問題，仍然有歧見。

至一九八〇年代中期，對於亞太區域經濟組織之主張，已逐漸淡化意識形態，在倡議的各種區域經濟組織之主張中，都包含實施中央計畫經濟的中共，馬哈迪主張之東亞經濟組織甚至包括越南；同時也排除有無邦交之考慮，台灣在各種區域經濟組織中都被考慮爲會員國。由此可見，亞太在形成經濟集團時，台灣之經濟活動空間遠大於政治活動空間。因此，在各區域經濟集團對抗競爭中，中共要排除台灣，是不切合亞太地區之集體利益的，是種盲目的「大國沙文主義」表現，忽略了整體亞太共同合作發展之利益和趨勢。

從東北亞、台海兩岸到東南亞，對抗、不信任依舊存在，亞太新秩序之形成，速度遲緩，但經濟新秩序較政治新秩序之形成更令人感到樂觀。面對這種方興未艾的亞太新秩序，台灣仍然未擺脫冷戰之影響，台灣在改善與亞太國家之雙邊關係時，一再遭到中共的阻撓，也幾乎是每次在中共之杯葛下才得以加入亞太區域經濟組織或改名保持會籍。台灣在亞太地區的角色，除了要追求彌補政治和經濟角色不平衡之目標外，還須扮演溝通協調亞太地區已發展國家和發展中國家合作關係之角色。就此而言，面臨一九九〇年代可能出現的全球各地區域經濟集團所構成的市場壁壘，台灣必須加強及重視亞太地區的政經關係，以及支持亞太經濟互動和一體化。

\*

\*

\*