

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 東協國家APEC政策的政經因素

Southeast Asian Countries and APEC: Policies and Challenges

doi:10.30390/ISC.200003_39(3).0003

問題與研究, 39(3), 2000

Issues & Studies, 39(3), 2000

作者/Author：吳玲君(Lin-Jun Wu)

頁數/Page：39-55

出版日期/Publication Date：2000/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200003_39\(3\).0003](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200003_39(3).0003)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



東協國家 APEC 政策的政經因素

吳 玲 君

(國立政治大學國際關係研究中心
第二研究所副研究員)

摘 要

東協國家 APEC 政策深受國際體系、區域互賴關係及國內政經三個互動因素的影響。一般觀察家在分析東協國家的 APEC 政策時，皆強調金融危機的影響，認為風暴發生後，每一個東協國家在受衝擊之餘，自顧不暇，在凝聚東協成員之間的 APEC 向心力上，自然受到波及。然而事實上，除了金融危機的衝擊外，區域內各國國內政治因素及互動關係等，皆與東協國家在金融危機後無法如同以往在 APEC 會議中發揮其團結制衡力量的現象息息相關。就國際體系而言，自由主義與全球化仍是當今一股無法抵擋的潮流，APEC 會議項下的各工作小組，仍是東協國家必須致力參與的重要區域經濟活動，然而就目前區域政治的糾紛與各國國內的政經因素而言，未來東協國家在 APEC 中的合作力量將面臨著相當大的挑戰。

關鍵字：東南亞國家協會、亞太經濟合作會議、東協自由貿易區自由化、太平洋經濟合作會議、國際體系、區域互動

* * *

壹、前 言

東南亞國家協會 (Association of South Eastern Nations, ASEAN 以下簡稱東協) 中有七個國家是亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 的成員。①過去多年來，東協的成員在 APEC 中，雖然不具舉足輕重的地位，無法強勢地主導 APEC 議題之發展方向，惟在 APEC 共識決的特質下，仍得扮演聯合形成所謂「共識」抵制「強權國家」之平衡角色。

註① 東協的會員國在一九九九年四月三十日高棉共和國正式加入已達十國，包括一九六七年的創始會員國印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡與泰國；一九八四年加入的汶萊；一九九五年入會的越南；一九九七年正式加入的寮國與緬甸，其中，汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、馬來西亞與越南等七國為 APEC 會員。除越南在一九九八年成為 APEC 會員體，其餘六國為 APEC 創始會員。

另言之，東協國家之間在 APEC 的政策上雖然不盡相同，但是卻願意利用整體團結的力量提昇本身的商議與談判籌碼以爭取共同的利益。然而，此一形勢在一九九七年的東亞金融危機後已有明顯的改變，東協國家不但在 APEC 解決危機時所應扮演的角色態度不一，在配合自由化的議題上也出現意見相左的情形，同時重要成員在參與 APEC 會議時也顯出意興闌珊的現象。一九九九年 APEC 高峰會議前夕，除馬來西亞總理馬哈迪（Mahathir Mohamad）拒絕與會外，印尼總統哈比比（B. J. Habibie）亦因東帝汶局勢緊張而臨時取消行程。凡此種種，不僅使東協國家在能否如期實施 APEC 自由化進程一事上受到關注；其是否得以持續維持在 APEC 中合作抵制「強權國家」之政治實力也受到相當的質疑。^②

一般觀察家在分析東協國家的 APEC 政策時，皆強調金融危機的影響，以為風暴發生後，每一個東協國家在受衝擊之餘，自顧不暇，在凝聚東協成員之間的 APEC 向心力上，自然受到波及。然而，事實上除了金融危機的衝擊外，區域內部各國國內政治因素及互動關係等，例如，東協國家在內政上因政權轉移等受到的壓力，^③以及東協國家之間因馬來西亞副總理安華（Anwar Ibrahim）入獄、印尼難民非法偷渡的問題、及李光耀回憶錄所引起的爭議，皆與東協國家在金融危機後無法如同以往在 APEC 會議中發揮其團結制衡力量的現象有關。本文旨從東協國家參與 APEC 的動機與策略分析東協國家與 APEC 的關係。基本上，東協國家的 APEC 政策受國際體系、區域互賴關係及國內政經三個互動的政經因素之影響。東協國家在全球自由化與互賴關係等經濟因素下加入了 APEC 組織，就國際系統而言，自由主義與全球化仍是當今一股無法抵擋的潮流，APEC 會議項下的各工作小組，仍是東協國家必須致力參與的重要區域經濟活動，然而就目前區域政治的糾紛與各國國內的政經因素而言，未來東協國家在 APEC 中的合作力量將面臨著相當大的挑戰。

貳、東協國家加入 APEC 的因素

八〇年代後期，澳洲推動 APEC 構想時，東協對 APEC 在政治與經濟考量上都有其裹足不前的疑慮。除了擔心範圍侷限於亞太區域的經濟組織，可能導致東協國家在全球經濟體系中的產品競爭力削弱外；^④東協國家也懷疑倡議的先進國家有主導與操縱太平洋區域組織的企圖，唯恐一個較大的亞太組織將使東協失去本身既有的存在意

註② See Michael Vatikiotis, "Divided They Fall," *Far Eastern Economic Review*, December 17, 1998, pp. 26~27; "APEC's Family Feud," *The Economist*, November 21, 1998, p. 27; "Shattered Summit," *Asiaweek*, November 27, 1998, pp. 24~25.

註③ 例如：泰國昌瓦利總理（Chavalit Yongchaiyudh）黯然下台，由乃川（Chuan Leekpai）接掌政權；印尼蘇哈托總統（Suharto）被迫去位，繼任者哈比比在位不久，又改由瓦希德（Abdurrahman Wahid）主政等。

註④ Rhondda M. Nicholas, "ASEAN and the Pacific Community Debate?" *Asian Survey*, Vol. 21, No. 12 (December 1981), pp. 1197~1210; A. H. Zakaria, "The Pacific Basin and ASEAN: Problems and Prospects," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 2 No. 3 (1981), p. 332; 陳鴻瑜著，東南亞國家協會之發展（南投：國立暨南國際大學東南亞研究中心，民國86年），頁167。

義與影響力。事實上，東協國家早就對太平洋盆地經濟合作組織或是所謂的「區域共同體」的構想加以質疑，認為這只是工業國家圖利自身的藉口。日本與澳洲早期就曾多次設法促進東協國家參與亞太地區的合作組織，一九七七年日本發表「福田主義」（Fukuda Doctrine）主張支持東協國家的開發，並願意有計畫的資助東協之間合作的計畫案；一九八一年日本與澳洲邀請東協以次級區域組織的方式加入亞太貿易與發展組織（the Organization for Pacific Trade and Development, OPTAD）。^⑤但是東協國家對此類經濟合作計畫皆置之不理，認為日、澳等國居心叵測，其終極目的只是為獲得東南亞各國的資源。東協國家在加入 APEC 之前，對與亞太區域的合作計畫案的保守態度，可從其只與紐西蘭、澳洲在一九六五年簽訂「自由貿易協定」（the New Zealand-Australia Free Trade Agreement）加以印證。^⑥

八〇年代末期，東協國家對加入 APEC 仍舉棋不定，意見不一，例如，新加坡因貿易是其經濟賴以生存的最重要管道，並且工業化較其他東協國家快速，因此最早主張東協加入 APEC 以利擴大貿易投資的機會；印尼原本是東協國家中最堅持維持東協國家向心力的，認為加入任何一個外圍的組織對東協之間的經濟與制度的和諧等都會有不利的影響，但是在八〇年代後期，在評估國內經濟的需求，及發現到印尼對東協國家出口只佔其全部出口的 14% 以下後，也悟出其須積極推動其他東協國家轉變立場；^⑦至於馬來西亞、菲律賓與泰國則仍有所保留。

一九八九年東協國家終於決定以集體方式加入 APEC。主要原因可歸納為以下幾點：

首先是經濟貿易的需求，與印尼的情境相同，認為東協各國與其他亞太國家之間的貿易量在八〇年代開始快速成長，八〇年代末期，亞太貿易總額已佔東協國家外貿總額的 60%。^⑧相形之下，由於東協市場有限，會員國之間又缺乏互補性，整體經濟

註⑤ 一九六五年日本即嘗試推動「亞太自由貿易區」（Pacific Free Trade Area, PAFTA）計畫案，主要包括澳洲、紐西蘭、加拿大與美國；同時日本也加強與東南亞國家關係，成立「東南亞漁業發展中心」（South-east Asia Fisheries Development Center, SEAFDEC），「東南亞區域交通與聯絡代理中心」（Southeast Asian Agency for Regional Transport and Communications, SEATAC），「東南亞貿易、投資、觀光促進會」（Southst Asian Promotion Center for Trade, Investment, and Tourism, SEAPCENTRE）等多個東南亞區域的組織。此外，日本有一些研究機構與外交部及經濟部合作研究亞太經濟合作的各種可能性。Teuku Reazsyah, "The Long Path Towards APEC: Where Do Indonesia, Australia, and Japan Stand?" *The Indonesia Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2nd Quarter 1996), pp. 182~185.

註⑥ 1983 年改為「經濟關係協定」（Economic Relations Agreement，又稱 CER）。Suthiphand Chirathivat, *ASEAN, APEC and the Americas: Its Interconnections in Regional Integration*, APEC Discussion Paper Series, No. 1/1998 (Thai APEC Study Center, TASC, 1998), pp. 15~16.

註⑦ Reazsyah, *op. cit.*, pp. 188~191.

註⑧ 依據國際貨幣基金組織的統計資料，東協會員國在一九九〇年對 APEC 成員的出口百分比如下：印尼（82.3%）、馬來西亞（76.6%）、菲律賓（79.2%）、新加坡（70.0%）、泰國（63.7%）、與汶萊（91.0%）皆超過 60%。而一九九〇年東協五國除了汶萊以外，彼此區域內貿易比重佔對外貿易總額則明顯偏低，印尼（12.6%）、馬來西亞（19.7%）、菲律賓（6.3%）、新加坡（27.6%）、泰國（12.4%）。請參見 *Direction of Trade Statistics Year Book 1992* (Washington, D.C. International Monetary Fund, 1992).

發展速度緩慢。基於外銷市場與外資的需求，東協國家始體認參與 APEC 以及與亞太其他重要國家商議經貿合作等事務的必要。^⑨此外，東歐方值政經制度轉形之初，對工業國家有很大的吸引力，APEC 的成立或可加強其與日本等重要投資國的關係，避免區域資金外移，以保障東協國家的外資來源。^⑩

其次是全球區域組織的壓力，當時全球經濟情勢已有區域化的趨勢，歐洲即將形成單一市場與歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）；波蘭、匈牙利、捷克、與斯洛伐克四國也傳出簽署了中歐國家自由貿易區協定（Central European Free Trade Area, CEFTA），北美洲三國亦有籌組美洲自由貿易區（Free Trade Area of the Americas, FTAA）的做法與倡議，唯獨東亞地區仍散漫無組織。^⑪有鑑於 APEC 強調自由化與增加區域經濟融合渠道之宗旨，東協國家一旦加入，將可增加本身對區域化與自由化的適應能力，並透過 APEC 論壇與主要貿易國家交換意見，緩解摩擦。如新加坡當時的工業部長李顯龍所言，「APEC 的非正式論壇將對 GATT 烏拉圭談判非常有用…希望將來能進一步用以減少貿易障礙與改善經濟關係，並提供亞太各國一彼此交換意見與諮詢的場所。」^⑫

第三則是認為透過合作團結將可避免東協組織力量之削弱，東協國家原本擔心由工業強國主導的高度機構化與機制化的組織，最終可能導致東協組織力量轉弱，是故不願配合加入 APEC，其中以馬來西亞的意見最為強烈。^⑬但是，不少觀察家認為此一主觀的認知，受到太平洋經濟合作會議（Pacific Economic Cooperation Conference, PECC）合作經驗的影響，而有軟化的傾向。一九八〇年 PECC 在澳洲成立，由東協原始的五個會員國及澳洲、加拿大、日本、紐西蘭、南韓、美國等十一個國家及巴布亞紐幾內亞、斐濟、東加組成的聯合代表團參與，^⑭代表的成員包括產、官、學界人士等，初期的目的只是交換有關貿易與投資的資訊，後來擴大為農、礦、能源、漁、人力、科技、交通、電信、及觀光等。^⑮雖然只是一個諮詢性的非正式組織，但卻使得亞太合作的構想得以為人所接受。學者認為，東協國家在參與 PECC 的過程中察

註⑨ Chirathivat, *op. cit.*, p. 14

註⑩ Amitav Acharya, "Multilateralism: Is There An Asia-Pacific Way," *NBR Analysis* (The National Bureau of Asian Research, Seattle), Vol. 8, No. 2 (May 1997), p. 7; Also see Mimeographed text of a speech by Naji Abdul Rahman Taib, minister for industry and resources, Brunei, to APEC ministerial meeting, July 30, 1990, p. 4.

註⑪ "What NAFTA Means for Asia," *Aisaweek*, December 1, 1994, p. 30.

註⑫ Mimeographed text of speech by Lee Hsien Loong, minister for trade and industries, Singapore, before The Indonesia Forum, Jakarta, July 11, 1990. p. 9.

註⑬ 馬來西亞始終對美國在 APEC 的主導權抱持著懷疑的態度，加入 APEC 不久即計畫組織東亞經濟論壇（East Asia Economic Caucus, EAEC），排除美國的參與。*Japan Times*, October 7, 1993, p. 15.

註⑭ 汶萊在成為東協會員國後入會，智利、中國大陸、香港、墨西哥、秘魯、台灣等之後也陸續入會。

註⑮ Wisarn Puppavesa, "AFTA, APEC, and WTO: The Interlocking Pieces," in Michael W. Evertt and Mary A. Sommerville, eds., *Multilateral Activities in South East Asia* (Washington D.C.: National Defense University Press, 1995), p. 130.

覺，參與亞太合作事務不但不會減弱東協的力量，反而因為合作可以獲得貿易商品、資源轉移以及新海洋法等共同的利益。^⑭因此，東協國家認定，只要運用集體力量來支持本身在 APEC 會議中的共同利益，彼此將更具向心力，共同形成一股對抗西方工業強國的力量。更何況，APEC 在政治上也提供了東協國家一個契機，冷戰後，東協國家的冷戰戰略價值已逐漸消失，亞太地區新的政治版圖正在形成，有分析家以為 APEC 不但可以是東協國家在亞太地區對外溝通與表達意見的管道，也可以是其施展區域影響力的重要場所。^⑮馬來西亞總理馬哈迪不只一次的公開提到如果東協國家能夠團結一致，應可成為國際間不可忽視的一股力量。^⑯因此，在國內經濟發展的需求、國際自由化聲浪，與預期東協國家可以合作團結的心理下，原本對區域合作怯步不前的東協國家，遂改變初衷支持以集體的方式參與 APEC 的活動。

叁、東協國家與 APEC 的互動關係

一、基本立場

東協國家受到各國本身經濟結構差異的影響而對 APEC 議題看法不一，不但在自由化的進程與開放的項目方面爭議頗多，在對於 APEC 是否應制度化的議題方面也各有立場。事實上，東協國家意見分歧，早在 APEC 成立之前即已開始，澳洲霍克總理邀請的名單中並不包括美國與加拿大，而東協國家對此意見不一，其中新加坡與印尼反對排除美國參與。APEC 成立之後，對 APEC 的組織是否應走向制度化之事，東協國家之間也有激烈的討論。馬來西亞總理馬哈迪堅持反對組織制度化，而新加坡與印尼則持不同看法，印尼外長阿拉達斯（Ali Alatas）公開表示制度化是不能避免的趨勢，但應以漸進的方式來處理。^⑰儘管東協國家內部對 APEC 的看法有出入，但是為了發揮集體力量，爭取共同的利益，其對外口徑始終相當一致。一九九〇年，東協國家通過的「古晉共識」（Kuching Consensus）即為東協國家對 APEC 基本立場的最佳說明。該共識的主要內容可簡單歸結為四點：第一、APEC 不能取代東協的地位和作用；第二、APEC 應為一提供經濟諮詢的機構；第三、APEC 不能走向制度化的方

註⑭ Teuku Rezasyah, "The Long Path Towards APEC: Where Do Indonesia, Australia and Japan Stand?" *The Indonesia Quarterly*, Vol. 24. No. 2 (2nd Quarter, 1996), p. 187.

註⑮ Moharned Ariff, "APEC and ASEAN: Complementing or Competing?" In Chia Siow Yue, ed., *APEC Challenges and Opportunities* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994), p. 169.

註⑯ 多次東協高峰會議上，與會之東協領袖皆會發表類似的呼籲。經濟日報，民國 84 年 12 月 15 日，版 11。

註⑰ Hadi Soesastro, "APEC: An ASEAN Perspective," in Donald C. Hellmann & Kenneth B. Pyle, eds., *From APEC to Xanadu: Creating a Viable Community in the Post-Cold War Pacific* (Seattle: The National Bureau of Asian Research, 1997), p. 181.

向，也不該有強制性的限制；第四、APEC必須秉持「開放性地區主義」(open regionalism)原則。^{②①}前三點反應了東協國家極力維護東協組織，反制工業強國主導致使APEC不利本身的心理。第四點則特別強調開放性地區主義，顯示其推動全球市場的企圖，因為唯有開放性的貿易主義才不會限制住東協國家與其他國家的貿易機會。^{②②}

二、東協國家對 APEC 的影響：組織「東協化」

東協國家在 APEC 會議中對其他成員不構成威脅，其經濟開發程度不及加拿大、澳洲與紐西蘭，市場潛力不如中國大陸，政治影響力上更無法與美國或日本相提並論。但是，由於東協國家在九〇年代初期仍屬一快速發展的市場，且 APEC 會員的東協七國居 APEC 成員之多數，再加上東協國家透過集體合作，爲了要在不同的議題上與不同的國家合作，亦即在 APEC 中形成共識，施展所謂的「槓桿作用」，使得已開發工業國家不得不就以下基本問題與東協國家妥協。^{②③}（請參見表一說明）。

首先在政治象徵意義上，APEC 的秘書處設在新加坡，東協國家得與非東協國家輪流，擔任 APEC 秘書處執行長一職；^{②④}且由於主辦國對當屆會議之議題有部分主導權，因此東協國家也得輪流每隔一年主辦 APEC 的年會，^{②⑤}此等在在顯示了 APEC 其他會員體對東協國家的尊重。

其次在 APEC 制度上，雖然美國爲首的工業國家持續強調制度化的重要性，但在東協國家的堅持下，APEC 的會議模式仍依東協國家主張之循序漸進的「亞洲方式」(Asian Way)進行，強調以平等、協商、自願和漸進的方式來處理事情。^{②⑥}長期以來，東協組織的制度運作一直採用共識決的決策模式，也就是透過溝通、協調以產生共識，講求在過程中避免衝突及建立互信。此決策模式立基於對多元民族、多元文化、宗教信仰的包容，而此種容忍、尊重的特性也使得東協組織自一九六七年成立以來得

註②① *Ibid.*, p. 174. Also see Lu Jianren and Zhang Yunling, "Nurturing Asia-Pacific Economic Cooperation: Policies of Japan, China and ASEAN," Project with Assistance From Japan Foundation (Institute of Asia-Pacific Studies Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, July 1996), pp. 38~39.

註②② 在 APEC 首次的部長級會議中即堅持「開放主義」爲 APEC 原則。東協國家在一九八五年與一九九〇年 ASEAN 內部之間的貿易成長率是 14.8%，與歐洲共同體爲 23.4% 與 15.5%。對歐洲共同體及其他國家的貿易成長率遠高於與東協內部成員國之間的貿易成長率。

註②③ 目前東協國家與美國的關係非常密切，美國與東協各國都有雙邊關係，然而東協內部卻有明顯的反美情緒。馬來西亞總理馬哈迪曾主導東協內部試圖成立「東亞經濟論壇」，其主要目標固然是自由經濟與貿易自由化，卻也有排除美國強國參與以及加強東協國家自主權的企圖。See Surin Maisrikrod, "Nations Play Politics Chess: EAEC checked by U.S-led APEC Maneuvers," *Japan Times*, September 5, 1993, p. 17; Also see *Japan Times*, October 7, 1993, p. 15.

註②④ APEC 第二任秘書處執行長爲印尼 Rusli Noor，第四任爲菲律賓的 Armando Q. Madamba。

註②⑤ 東協主辦國分別爲第二屆新加坡（一九九〇年），第四屆曼谷（一九九二年），第六屆雅加達（一九九四年），第八屆馬尼拉（一九九六年）及第十屆吉隆坡（一九九八年）。

註②⑥ Frank Ching, "APEC Moving Along 'Asian Way'," *Far Eastern Economic Review*, December 7, 1995, p. 48.

表一 東協國家在 APEC 會議中的主要立場與策略聯盟

年度	地點	主要議題	立場與策略聯盟	結果
1989	坎培拉	<ul style="list-style-type: none"> 會議的性質 亞洲價值 	非正式論壇、共識制、開放區域論壇 (中國大陸與日本)	APEC 會員體配合採東協所提的建議，並尊重亞洲價值
1992	曼谷	<ul style="list-style-type: none"> 秘書處與執行長 	東協各國爭取秘書處之設置與執行長的角色	秘書處地點為新加坡；執行長由東協國家與非東協國家輪流，但首任執行長為美國 William Bodde, Jr.
1993	西雅圖	<ul style="list-style-type: none"> 加強 APEC 功能與自由化進度 	反對美國強勢主導推動自由化，主張循序漸進；馬來西亞主導 EAEC，排斥美國參與(中國大陸與日本同意 EAEC 成立)	APEC 建制強化美國主導自由化成形
1994	雅加達	<ul style="list-style-type: none"> 自由化的時間表 	反對貿易自由化的時間表，因開發中國家以為經濟成長不同，不應為成立自由化的期限(中國大陸)	會員體同意按開發程度的不同，分別於公元二〇一〇及二〇二〇年達成經濟全面化目標
1995	大阪	<ul style="list-style-type: none"> 強制性自由化或自主性自由化 擴及討論區域安全合議題 	反對強制性自由化(中國大陸) 反對 APEC 討論與安全有關之議題(中國大陸與日本等多會員國)	大阪宣言以「非強制且自願性自由化」原則。會員體認為不宜討論安全問題
1996	馬尼拉	<ul style="list-style-type: none"> 資訊科技協定案，ITA 	新加坡支持此案，其他東協國家雖都反對美國推動之資訊零關稅的目標，但沒有達成共識	妥協同意在公元二千年以前完全取消，或降低資訊科技產品的關稅
1997	溫哥華	<ul style="list-style-type: none"> 亞太金融危機處理之模式 	東協國家之間無法達成共識	美國主導決定 IMF 為解決危機的角色
1998	吉隆坡	<ul style="list-style-type: none"> EVSL 的執行的時間 	東協國家希望暫緩(日本與中國大陸)	美國沒有推動成功
1999	紐西蘭	<ul style="list-style-type: none"> 關稅加速自由化，ATL 	東協國家無法如期執行(日本與中國大陸)	提交世界貿易組織推動

製表：吳玲君，民國 89 年 2 月 12 日。

以逐漸成長。◎職是之故，東協國家希望 APEC 能承襲此一模式，認為亞洲的組織不應與西方強調目標、原則與制度的組織特性相同，APEC 必須採亞洲國家的行事模式

註◎ Zahari Haiji Ahmad and Baladas Ghoshal, "The Political Future of ASEAN After the Asian Crisis," *International Affairs*, Vol. 75, No. 4 (1999). pp. 759~778; Rames Amers, "Conflict Management and Constructive Engagement in ASEAN's Expansion," *Third World Quarterly*, Vol. 20, No. 5 (1999), pp. 1031~1048. 另見金榮勇，「東亞金融風暴對東協組織的影響」，問題與研究，第 38 卷第 2 期(民國 88 年 2 月)，頁 58。

方得推行。②雖然，不少西方觀察家對此一模式在解決區域內經濟問題的能力不表樂觀，同時，在進一層分析後，皆認為東協國家領導人之所以堅持採亞洲模式，乃是因為多邊協商方式的西方制度化組織，不利開發落後的東協國家市場，也即是東協國家在此一問題上是藉「亞洲價值」之名，行保護其經濟利益之實。③然而，由於東協國家的堅持，再加上中國大陸的同一陣線與日本的共識，美國也無法不接受 APEC 會議為一非制度化、自願性的區域組織。④

除了組織的制度外，在自由化的政策上東協國家在 APEC 中也與中國大陸等聯合形成一股與美、日、澳等工業國家相對立的開發中國家力量，不但在自由化的進度不計餘力維持自身的利益，同時也隨時防止美國將人權與安全等議題帶入 APEC 會議中討論。美國曾有意將 APEC 擴大為區域安全的論壇，但是東協國家以為 APEC 的重心應是經濟，並有計畫的擴大以東協為架構的東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF），⑤且因東協各國皆有不同程度的人權問題，對此一問題特別敏感，因此與有共同立場的中國大陸聯手抵制。一般而言，東協國家與其他 APEC 成員不論在經濟、政治或是文化上都有明顯的矛盾心結。東協國家利用美、日、中三個 APEC 大國之間不可避免的矛盾與摩擦，扮演重要的制衡角色。⑥

此外，東協與中國大陸在 APEC 會議中聯手合作，爭取經濟與技術的轉移。東協的成員中除了新加坡外，都屬開發中國家，在經濟發展上與 APEC 的其他成員差距較大。東協國家加入 APEC 的目的之一即是希望透過與 APEC 已開發成員的合作，來提昇本身的經濟技術。東協國家屢次在 APEC 會議中強調 APEC 在致力於貿易自由化的同時，亦應重視合作的加強。一九九四年印尼主事的茂物（Bogor）會議，便強調「發展合作」是 APEC 的目標之一，其重要性應與貿易和投資自由化相提並論。在地主國印尼的努力下，茂物宣言中寫下了有關發展合作的內容與方向。東協國家認為美國等

註② Hugh Corbet, "Why and How the APEC Process is Working," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 14, No. 4 (Winter, 1995), p. 5; Rolf J. Langhammer, "Regional Integration APEC Style," *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 16, Issue 1 (April 99), pp. 1~17.

註③ Amitav Acharya, "Multilateralism: Is There an Asia-Pacific Way?" *NBR Analysis*, Vol. 8, No. 2 (May 1997), p. 18; Reginald Dale, "An Asian Voice in the World Economy," *International Herald Tribune*, May 31, 1996, p. 15.

註④ 張蘊吟、陸建人，「亞太經合組織中的中國、日本和東盟」，*世界經濟*（北京），1996年第9期（1996年9月），頁9。

註⑤ 一九九一年 ASEAN 開始邀請俄羅斯，越南及中國大陸以觀察員的身分與會，一九九四年在曼谷開始第一次的會議，除了原始六個 ASEAN 會員國以外，澳洲、加拿大、中國大陸、歐洲、日本、寮國、紐西蘭、巴布亞新幾內亞，俄羅斯、南韓、美國及越南柬埔寨等，使 ASEAN 的組織無形中份量加重了許多，雖然 ARF 尚未有實質的功能，但東協已表明了其為區域內討論軍事安全議題的場合。請參閱吳玲君，「亞太經濟合作會議與區域安全」，*問題與研究*，第37卷第11期（民國87年11月），頁4。

註⑥ 東協在亞歐高峰會的角色即是此種心態，以集體的力量拉歐入亞，來抗衡中共與日本在東亞的勢力，制衡美國在亞太的影響力，東亞力量融入歐洲事務。請參閱宋鎮照，「東協國家在亞太政經秩序變遷之挑戰與發展」，*理論與政策*，第47期（民國87年9月），頁104；*中國時報*，民國83年7月28日，版10。

工業國家應盡其義務與責任，協助 APEC 其他成員國家的技術發展。於是一九九五年在由日本起草的大阪行動議程中，特別凸出合作的重要性，將發展合作改為「經濟與技術合作」，強調科技的重要性。一九九六年菲律賓主持的 APEC 部長會議和高峰會議中，亦可發現東協國家凸出發展合作意義的用心。一九九八年馬來西亞的會議前夕。其總理馬哈迪即表明「APEC 論壇應把重點從貿易自由化轉到加強發展經濟體。」^②但是，美國在 APEC 的活動議程一直集中於貿易自由化，對技術轉移之部分並不重視。雖然東協國家成功地在大阪會議中提出應成為同貿易自由化並列的「兩大支柱」，並在馬尼拉會議制訂了經濟合作「發展框架」，然而此等合作議案，至今既缺乏具體可行性的發展規畫，也無可使之運作的機制，更重要的是，作為經濟技術合作中最重要之關鍵部分——技術轉移，基本上是屬於企業行為，如何使已開發國家的大企業感到有動力驅使其願意轉讓技術將是一大問題。此問題對東協國家與工業國家之間既有的矛盾不啻是雪上加霜。

三、APEC 對東協國家的影響：自由化的妥協

東協國家為了避免本國產業的適應不良，不贊成 APEC 加快自由化進度，並強調 APEC 的自由化進度必須考慮個別國家的需要。但是東協國家在一九九三年西雅圖高峰會議以後，在自由化的程度上也作一些調整。一方面是因為美國加快 APEC 自由化進度的要求，以及世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的全球自由化前景的壓力，顯示東協國家未來必須面臨更競爭的貿易環境；^③另一方面則是有鑑於東協內部有限的貿易額，未來東協仍應開拓與亞太地區及世界的貿易。另言之，東協須採取與 APEC 更為妥協與合作的立場，才能確保東協國家經濟之持續增長。東協國家接受 APEC 自由化進度政策的轉變，明顯地反映在一九九四年雅加達召開的茂物會議上，在地主國印尼總統蘇哈托的出面協調下，東協國家轉而同意將貿易和投資自由化時間定為工業國家為二〇一〇年，開發中國家為二〇二〇年的自由化進程。印尼是東協最大的國家，也是東協的核心份子，除了因為其身為東道國希望茂物會議有績效，力求調和 APEC 會員體之間的歧見外，亦因印尼從前十年起施行的逐步減少管制和開放市場措施中獲得出口提高與外資增加的成果，以及期望自 APEC 自由化計畫中促進國內企業提高生產效率並增強國際競爭力，而首先改變其對 APEC 的立場，並促使其他東協國家加以跟進。^④對 APEC 中的工業國家成員而言，東協國家對兩段式時間表的同意已是其重大的收穫。^⑤在二〇二〇年與二〇一〇年的自由化時間表確定後，柯

註② 程畢凡，「南北關係仍是 APEC 核心問題」，文匯報，1997 年 11 月 24 日，版 D7。

註③ APEC 會議形成由美國主導的局面，而美國在 APEC 會議中的主要經濟活動則集中在貿易自由化議題的推展。請參考吳玲君，「美國與亞太經濟合作會議：經濟與政治的互動關係」，美歐月刊，第 10 卷第 7 期（民國 84 年 7 月），頁 40~52。

註④ Lu Jianren & Zhang Yunling, *op. cit.*, pp. 39~40.

註⑤ 印尼在茂物會議前作了大量的工作來協調東協國家對 APEC 的立場，並勸馬哈迪總理出席茂物會議。同時蘇哈托總統果斷地將貿易和投資自由化時間定為二〇一〇年與二〇二〇年，及東協原則上接受這個時間表，印尼蘇哈托的努力功不可沒。Suhadi Mangkuswondo, "Will APEC Be Benefit to ASEAN?" *Bangkok Post*, November 6, 1994, p. 4; also see Lu Jianren and Zhang Yunling, *op. cit.*, p. 40.

林頓政府即以此為依據，要求該國制訂具體的實施步驟，並一度策動以談判達成約束性協議的方式加以實施，後因東協國家與中國大陸的抵制，才在一九九五年的大阪會議上確立了各會員體考量各自國情，個別提出實施貿易自由化產品順序和速度的「個別行動計畫」（Individual Action Plan, IAP）。

從一九九四年的茂物會議到一九九五年大阪會議，東協國家因為經濟發展而對 APEC 採取了更為合作的姿態。日本起草的大阪會議行動議程引起了 APEC 成員間的激烈爭議，直到會議召開前夕仍未達成共識，爭議焦點主要在於貿易和投資自由化的範圍，美國、加拿大、澳洲、紐西蘭、香港地區等主張堅持全面性原則，而日本、韓國、中國大陸與墨西哥等則主張將一些敏感部門排除在外，亦即部分開放，而東協的態度成了關鍵性因素。對此東協國家除新加坡完全贊同全面性開放外，其他各國皆抱持折衷的態度，原則上同意全面開放，但對部分部門加以保留。其中，新加坡和印尼甚至還贊同選擇性地加速執行烏拉圭回合協議。凡此，在在顯示東協國家對 APEC 自由化進程已漸採更積極的態度。從東協各國在茂物會議後的三年中，紛紛實行單方面減稅措施和放寬投資限制看來，APEC 自願性開放的原則，在一定程度上已然促進了東協市場的開放。^⑤

此外，APEC 貿易自由化的確立，一般也視為是促使東協自由貿易區自由化（ASEAN Free Trade Area, AFTA）步伐加快的主要原因之一。^⑥ AFTA 自一九九二年提出後，即曾在執行時兩度發生擱淺，困難重重。但是東協國家在一九九四年 APEC 推出貿易和投資自由化的時間表後，遂立即決定將 AFTA 的自由化時間從二〇〇八年提前到二〇〇三年。^⑦ 依據新的時間表，從一九九五年一月一日起，將分兩步驟在區內實現製造業產品的自由貿易，第一步在一九九八年前將關稅減至百分之二十，第二步在二〇〇三年前將全部關稅減至百分之五以下。

東協加快 AFTA 步伐，一方面是為了維持經濟增長，增強競爭力度，另一方面則是受到 APEC 貿易投資自由化目標確立促使 NAFTA 簽署的影響。^⑧ 雖然 AFTA 是歧視性的，即對非成員不提供同等優惠，與 APEC 原則——「開放的地區主義」有矛盾之處（AFTA 為一區域的自由化協定，目的在減少區域內的貿易障礙），然因 APEC 為一開放性的區域組織，包括比東協更大的自由化貿易範圍，一般學者也認為以目前

註⑤ Michael Richardson, "ASEAN Puts Free Trade on Fast Track," *International Herald Tribune*, July 31, 1999, p. 9; 中國時報，民國 84 年 8 月 26 日，版 10。東協國家同意一九九六年起調降一千三百零四項農產品（所有農產品的百分之六十二）關稅。

註⑥ AFTA 成立於一九九二年一月第四屆東協高峰會議，由新加坡、馬南西亞、印尼、泰國、菲律賓、汶萊六國組成。有關 AFTA 的成立原因，請參考 Rolf J. Langhammer, "Shaping Factors and Business Conditions in the post-Fourth ASEAN Summit Period," in Pearl Imada and Seiji Naya, eds., *AFTA: The Way Ahead* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1992), pp. 2~20.

註⑦ Philip Bowring, "While ASEAN Advances, APEC Is Slowing Down," *International Herald Tribune*, Dec. 20, 1995, p. 8.

註⑧ *Ibid.*; 另見中國時報，民國 84 年 8 月 26 日，版 10。參考祝軍、沈世順，「APEC 與其次區域經濟集團的關係」，*國際問題研究*，1996 年第 1 期，頁 37~38。

情況分析，AFTA 對 APEC 影響不大，並不構成困擾，重要的是 AFTA 與 APEC 在加強 WTO 自由化的腳步上的重要目標是一致的。④東協願在 AFTA 之內配合 APEC 自由化的進度，除顯示其對 APEC 自由化的積極合作態度，也代表了其對 APEC 政策的重視。

肆、金融危機對東協國家 APEC 政策的挑戰

一般認為東協國家 APEC 政策最大的挑戰來自一九九七年七月開始的金融風暴，該風暴普遍對東協國家造成衝擊，不僅各國幣值、銀行及信用等受到嚴重傷害，更連帶在政治與社會等層面產生不安與脫序的現象。東協國家過去幾年持續的經濟發展在危機後已不復見，轉而代之的是明顯衰退的成長率，接連發生的通貨膨脹、失業率增高，以及工業升級延後的諸多問題。如此一來東協國家向外發展的經濟政策自然面臨嚴重考驗，推動 APEC 自由化時自然多所保留。金融危機後，東協國家對如何解決金融危機的看法不一，對 APEC 的角色與功能的確也持懷疑態度。不但在一九九八年的會議，自由化的進度沒有明顯的突破。一九九九年於吉隆坡的會議上，包括日本、南韓、智利、新加坡及泰國等會員體，因為對 APEC 會議中尋求達成廣泛的自由貿易進展有無力感，而轉向利用會議達成雙邊的貿易協議。⑤此外，一九九九年 APEC 高峰會議前夕，馬來西亞總理馬哈迪拒絕與會，印尼總統哈比比臨時取消行程等，都顯示金融風暴發生後，東協國家的 APEC 政策可能將有所變化。然而，事實上，就國際體系的壓力與國內經濟的因素來分析，自由主義與全球化仍是當今一股無法抵擋的潮流，APEC 會議項下的各工作小組，仍是東協國家必須致力參與的重要區域經濟活動，東協的 APEC 政策不可能會有太大的變化。但是，就目前區域政治糾紛與各國國內的政治因素而言，區域內政治互動關係將會影響到東協國家在 APEC 會議的合作關係與實力。

一、國際體系與國內經濟因素

雖然金融風暴凸顯了全球化與自由化所衍生的問題，導致限制貿易與市場資金流動的保護主義聲浪提高，進而使全球化潮流的必要性與正當性受到質疑。但是誠如加拿大總理柯雷提昂（Jean Chretien）在 APEC 會議演說中開宗明義的表示：「全球化與自由化是無法回頭的必然趨勢」。⑥目前國際上普遍認定東亞金融風暴最嚴重的時期已過，各國的經濟已自谷底相繼反彈。一九九八年底 APEC 會議針對區內經濟動向及中長期經濟發展所擬之報告書中指出，一九九八年亞太區域內的景氣是觸底的，一

註④ 不少學者以為東協在 APEC 的進度更成熟的時候，自然會調整 AFTA 與 APEC 的進度。APEC 將是 AFTA 與 WTO 的橋梁。Wisarn Puppavesa, "AFTA, APEC, and WTO: The Interlocking Pieces," in Michael W. Evertt and Mary A. Sommerville, eds., *Multilateral Activities in South East Asia* (Washington, D. C., National Defense University Press, 1995), p. 125.

註⑤ 星島日報，1999年9月11日，版B6。

註⑥ "APEC Leaders Urge Calm at Asian Crisis," <<http://headlines.suppernews.com>>, Feb. 8, 1998.

九九九年的下半年可望回復到2%左右。^③雖然東協國家的首要任務是使其國內經濟不至更形惡化，因而放緩開放的腳步，然而基於對APEC此一亞太區域內最重要的經濟合作組織的期許，雖一再表示其必須針對金融危機與APEC的要求做出政策調整，但基本上，東協國家知道APEC會議仍有其政治與經濟的重要性。一九八九年當東協加入APEC時，東協會員國與亞太國家的貿易總額佔東協國家外貿總額的60%。九〇年代中期，與亞太國家的貿易總額已成長為70%。此外，APEC會員體對東協的直接外資也有增無減，顯示APEC成員國對東協國家經濟發展的重要性。東協各國雖受過重創，減緩其自由化進程，並削弱其在APEC因團結合作而產生的力量，但是，如同一九八九年東協國家改變主意加入APEC一樣，國際自由化的壓力使東協各國無法違背區域合作原則。金融危機後，東協的經濟實力受到極大的限制，但APEC政策基本原則並沒有太大變化。

首先，東協國家仍是持續「有彈性」與「自願性」的支持APEC貿易暨投資自由化政策。如前所述，雖然一九九九年於吉隆坡的會議上，包括日本、南韓、智利、新加坡及泰國等的會員體，曾因為對APEC會議中尋求達成廣泛的自由貿易進展存有無力感，進而轉向利用會議達成雙邊的貿易協議。然為了儘快恢復景氣，東協國家也調整了經濟政策趨勢，包括以節約的政策來穩定整體經濟，改革銀行及金融制度，調整貿易與投資政策，繼續開放國內市場，重新調整工業結構來解決經濟結構的問題，同時盡力尋求外國金融支援並加強區域經濟合作。^④但是這皆是暫時性行爲，長期而言，亞太地區已不可能回到雙邊談判的時代，全球化已使得APEC不得不前進。誠如印尼學者林綿基（Jusuf Wanandi）所言，「亞太區域中並沒有其他組織可以取代APEC」。^⑤不少東協國家的觀察家也明白指出APEC「雖然無法解決金融危機，但卻仍是區域中建立合作，防止此區域其他相關問題再度發生危機的最佳工具。」^⑥泰國的外交部長皮蘇旺（Minster Surin Pitsuwan）在被問到APEC的前景時表示，APEC有其存在的必要，因為APEC仍是提供討論區域內金融問題最重要的管道，目前需要的是一個「機制」，使分化的組織回到有秩序的場面。^⑦

在金融危機之後，「個別行動計畫」及「提前自願性部門自由化」（Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL）仍是APEC貿易與投資自由化最重要的兩個機制。雖然金融危機對東協國家的貿易與投資自由化有其負面的影響，除了各國執行EVSL的困難歧異更大，開放產品項目的選定與承諾之關稅幅度與開放的時程更難一

註③ “The Long, Hard Climb Back Up,” *Asiaweek*, January 8, 1999, pp. 46~49.

註④ George F. Russell, Jr., “East Asia’s Present and Future,” *NBR Briefing* (The National Bureau of Asian Research, Seattle), No. 5, July 1998, pp. 8~11.

註⑤ 依據筆者與Wanandi一九九八年十月一日於台北舉辦之「第二屆東協與台北對話會議」場外的談話。

註⑥ Cameron W. Barr, “US Bullies from a Pulpit That Asia May not Heed,” *Christian Science Monitor*, Vol. 90, Issue 248 (November 18, 1998), p. 1; 另見APEC一九九七年聯合公報，中國時報，民國86年11月27日，版9。

註⑦ *Asiaweek*, November 27, 1998, p. 34.

致。但是截至目前為止，一九九七年的金融危機並未使東協國家增加關稅或限制進口，表面上除了馬來西亞外，大部分東協國家仍未對自由化加以排拒。東協在一九九八年十月 APEC 年會前夕，決定將 AFTA 自由化時程表提前，由原來的在公元二〇〇三年將區內十五部門關稅降為 0% 至 5%，轉而提前在二〇〇三年將十五部門全部降為 0% 關稅。繼續支持的主要原因除了部分東協國家需要工業國家的資金度過難關，是故需要配合工業國家的政策繼續開放市場外，東協國家認為 AFTA 自由化時程的提前，將能刺激區內貿易量的增加，抵減東南亞國家因貨幣貶值引致的負面影響，同時提供各會員國誘因，藉以促進金融改革與強化競爭力，提高進出口貿易。因此，基本上除了馬來西亞以外，東協國家認知保護主義無法提昇競爭力，貿易與投資自由化係不可抵擋的潮流。然而，在朝向此一自由化目標邁進的同時，基於國內經濟的考量，仍堅持以「非強制性拘束」為原則，只是其反抗美國強勢主導的力量已不復以往。一九九七年在加拿大溫哥華舉行的 APEC 年會中，東協國家雖知未來在執行上會遇上困難，卻與其他會員體「一致同意」採行 EVSL。^④一九九八年在馬來西亞吉隆坡召開 APEC 會議時，雖想暫緩 EVSL，卻也未與操控大局的美國直接衝突，所幸日本因陷入戰後最嚴重經濟危機的考量，對漁業降低關稅的提議表示絕不接受的態度，東協國家才因此得以喘息，進而回應日本，表示溫哥華會議上的 EVSL 是以「自願性」為基礎，美國不應該利用該論壇來強迫他們採取特定的減稅措施。^⑤一九九九年二月於紐西蘭召開的第一次資深官員會議已決議將 EVSL 改稱「關稅加速自由化」(Accelerated Tariff Liberalization, ATL)，並將原 EVSL 中 A + 清單的九大部門在 APEC 成員難獲共識的情形下提交世界貿易組織 (WTO) 繼續推動。如此的處理對 APEC 自由化的信用的確是一大挫折。^⑥可預計的是，未來東協國家仍會在強調彈性與自願性的原則下，支持 APEC 的自由化進展，當然，這也使得 APEC 的自由化進展更難臆測。

再則，東協國家仍會繼續在 APEC 中推動經濟與技術合作。一般將東協國家在金融風暴後所面臨的困境歸因於無健全的金融制度及其不夠雄厚的經濟實力所致。雖然東協國家在近十年的持續與快速發展，其經濟的成長令人刮目相看，但以全球當前經濟實力而言，東協國家仍是一個需要接受其他區域經濟支援的相對落後地區。然而，部分東協國家發生金融危機的另一個主要因素卻是因為工業結構不良所致。東協各國本身科技水準低落與科技人才的缺乏，導致大多數企業的研究發展與經營能力都控制在外國企業手中。當金融危機發生，外資撤離當地，東協國家的本土科技人才無法填補，使得經濟風暴的嚴重程度超過原先預期，而復原的時間也就更長。此與東協各國沒有挹注足夠資源在高等教育與科技發展方面有絕對關係。事實上，東協國家自知經

註④ 一九九七年溫哥華會議時美國原希望 APEC 會員體能加速在化學、漁林業、能源、環保、服務、珠寶、醫療設備，通訊及玩具等數個領域內削減關稅，於一九九八年的會議達成協議。

註⑤ 美國認為以日本在此次 APEC 會議的過程中「摧毀性」角色，指責一九九八年會議的失敗是因日本而起，言下之意，如果日本不臨時反悔，東協國家一定會同意。

註⑥ *Asiaweek*, November 27, 1998, p. 34. 不少專家以為如果亞洲的經濟能維持如前兩年一樣的成長，目前自由化的 EVSL 可能不會有問題，過去 APEC 都是較 WTO 早一兩步完成自由化。

濟與技術發展落後其他國家，過去幾年，東協國家在 APEC 中推動經濟與技術合作（ECOTECH）的重要性，亦開始注意科技教育的發展，增加科技研究與發展（R&D）的能力，期望全面提昇國家科技競爭力，強化本身工業結構的目標。在東亞經濟危機後，東協國家仍視 APEC 為提高東協國家科技水準的管道，不改其衷地強調 ECOTECH 的推動，希望經由區域合作促進本身經濟與技術能力的提昇。金融風暴後，一九九七年 APEC 溫哥華會議與一九九八年吉隆坡會議上，東協國家特別倡議人力資源及技術發展議題，而在其國內，東協國家近年來亦積極發展科技政策，希望藉由科技的提昇帶動整體經濟之發展。各國不僅皆設置科技專責部會掌握科技政策的擬定與執行，設置投資高科技產業獎助措施，透過租稅等優惠條件吸引外國投資人，並選定電子資訊產業為重點策略產業。只是東協原本在 APEC 會議中推展技術合作的議案即已不順利，未來如果東協國家未能凝聚共識力，技術合作的部分將會有更多困難。

二、區域內政治互動關係的因素

著名東南亞政治觀察家傅斯頓（John Funston）分析指出，過去的經驗顯示，東協國家只有在經濟快速發展的階段才能合作團結。^⑤風暴之前，東協七國雖然經濟實力強弱不一，主政者開明與保守程度亦有不同，但是東協國家仍能努力尋得共同的利益所在，加以發揮，因此東協國家不但在 APEC 會議的性質與自由化的進度上取得美國等工業國家的妥協，並在一九九一年憑藉其經濟成長的氣勢，共同合作解決了區域內柬埔寨的和平問題。一般以為，一九九二年東協國家主導的區域安全論壇，結合了中國大陸、美國、俄羅斯及日本在內的大國討論區域的安全問題，使得東協國家合作的整體力量達到了最高峰。經濟的成長明顯地提高了東協國家的信心與合作力量。一九九五年底在曼谷舉行的東南亞國協高峰會中，菲律賓總統羅慕斯即在此合作默契最好、經濟發展最順暢之時，呼籲東協團結一致在「APEC 中扮演主導角色」。^⑥

不過，在金融風暴發生後，東協國家不但在金援方面各別尋求支援，對 APEC 解決危機所應扮演角色的態度也十分不一致。一九九七年 APEC 會議上，雖然東南亞國家皆認為 IMF 紓困貸款附帶條件嚴苛，不願向 IMF 提出紓困要求，也表態希望支持在 APEC 架構下建立區域性金融危機處理機制，但因美國公開反對，認為 IMF 已具備處理危機的機制，且 IMF 提出的條件是強迫亞洲國家開放市場的有效方法。一九九八年馬哈迪以地主國的身分曾在年會上大聲疾呼，要求 APEC 領袖對不合理的外資投機者有所限制，卻未受到其他東協國家的支持。^⑦因為在東南亞國家的經濟發生問題後，各受災國主要的任務是尋得立即且及時的金援，挽回其走向崩潰的經濟，對 IMF 嚴苛的貸款條件即使再不滿，也無法聯合抵制美國的提議，對馬哈迪單方面的呼籲，

註⑤ John Funston, "Challenges Facing ASEAN in a More Complex Age," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International & Strategic Affairs*, Vol. 21, Issue 2 (August 1999), pp. 3~5.

註⑥ 工商時報，中華民國 84 年 12 月 12 日，版 3。

註⑦ *Asiaweek*, November 27, 1998, p. 25.

自然就充耳不聞了。^{⑤④}

不單是經濟因素所引發的問題，東協國家近兩年來彼此的互動關係也有很大的變化，特別是馬來西亞、印尼、新加坡之間的緊張關係，尤其顯得自衛、保守與訴諸民族情誼，政治矛盾心結一一浮出表面。首先是馬來西亞總理馬哈迪罷黜並逮捕其副手安華的事件。印尼、菲律賓及泰國對安華在獄中的刑罰公開以言語及行動表示譴責，不但泰國不顧馬來西亞反對，收容了逃往泰國要求政治庇護的安華支持者；印尼前總統哈比比也取消了訪問馬來西亞的行程；菲律賓總統艾斯特拉達（Joseph Estrada）甚至一度計畫與印尼聯手抵制一九九八年馬來西亞主辦的 APEC 高峰會議。^{⑤⑤}之後，馬來西亞與新加坡也因馬來西亞對李光耀回憶錄中對馬國歷史敘述的不滿，進而引發了雙方的各項商業、供水、運輸等等爭執，並中斷了兩國之間的軍事演習。同時，印尼也因為新加坡不但未對哈比比的新職表達肯定支持，更未支付其允諾的三千億美元的金援而頗有微辭。^{⑤⑥}

東南亞國家在面臨金融危機與區域內部政治心結的雙重挑戰下，短時期內要形成共識並不容易。更何況東協原本就缺乏一個強有力的核心，自一九七六年東協高峰會以來，由於蘇哈托是東協國家中在位最久的國家領導人，具有舉足輕重的聲望，一直被東協各國視為「龍頭」，在他的帶領下，東協漸走向具備區域力量的雛形。一九九四年雅加達召開的茂物會議中之所以能訂出工業國家為二〇一〇年，開發中國家為二〇二〇年的自由化進程，印尼總統蘇哈托的協調功不可沒。但是目前經濟與內政的混亂使印尼在東協之中的實力削弱了許多，而新總統瓦希德在東協國家中的輩份尚輕，且須將全副心力放在國內政經改革上，自然無法如同往昔一般以東協領導者自居，推動東協盟友在 APEC 的活動。^{⑤⑦}

經濟危機是東協國家合作的最大考驗，東協國家的勢力之所以受到重視，主要原因即是其採集體一致的行動。有些學者以為東亞的金融危機代表著「亞洲價值」（Asia Value）破滅，特別是美國觀察家曾作如此的描述，「如果一九八九年柏林圍牆的倒塌代表著自由民主政治的勝利，一九九七年的東亞金融危機則代表著美國自由市場經濟的成功。」^{⑤⑧}所謂的文化驕傲無法維持經濟的成長，即代表著「亞洲價值」是經不起

註⑤④ 吳玲君，「從東亞金融危機看亞太經合會建制的本質」，問題與研究，第 37 卷第 6 期（民國 87 年 6 月），頁 11~14。

註⑤⑤ *The National* (Bangkok, Internet Version), September 24, 1998, in *FBIS-EA*, September 25, 1998; also Sheldon W. Simon, "The Economic Crisis and Southeast Asian Security: Changing Priorities," *NBR Analysis*, Vol. 9, No. 5 (December 1998), p. 28.

註⑤⑥ 一九九八年八月，哈比比對華爾街日報的記者說：「新加坡不過是地圖上的一個小紅點罷了。」Darren McDermott and Chen May Yee, "Bickering Heightens Tensions Among Three Countries," *The Asian Wall Street Journal Weekly*, July 29, 1998, p. 6; also Sheldon W. Simon, "The Economic Crisis and Southeast Asian Security: Changing Priorities," p. 28; John Funston, "Challenges Facing ASEAN in a More Complex Age," pp. 1~2.

註⑤⑦ 陳鴻瑜，「馬、印變局對東協之影響」，國際與大陸要情研析報告（台北：政大國際關係研究中心民國 88 年 1 月），頁 37~38。

註⑤⑧ Francis Fukuyama 認為此危機會使亞洲向西方靠攏。Asiaweek, April 9, 1999, pp. 53~54.

考驗。在危機後，多元文化的東亞國家在此次風暴中對風暴的反應不一，每一國家對風暴的發生有不同的解釋與應變措施。雖然在景氣尚未全面性恢復以前，東協國家暫時無法以其特有的文化價值觀作後盾與以美國為首的其他會員體抗爭，唯此也不意味著東協在 APEC 中將會立即改採支持西方組織之行事作風。^⑤東協國家目前雖然仍持續支持自由化的原則，其相對影響力也減低不少，但是基於保護心態，未來東協國家與美國為首工業國家的爭議仍是可以預期的。在經濟不景氣時，各國對集體合作已是有心無力，如今區域內的政治心結更使合作的意願雪上加霜，政治生態受到了創擊，其在 APEC 影響力自然更無法發揮。^⑥

伍、結 語

自由化與全球化的發展促使東協國家加入區域性的經濟合作會議，而在 APEC 的政治角力中，東協各國之間不得不發展出一套集體合作的機制，以爭取自己的利益。在國際體系自由化的趨勢下，東協國家為了本國國內的經濟發展也自願的配合 APEC 的自由化政策，並調整其自由化的進程。一九九七年金融危機後，東協國家內外觸礁，政經一時混亂，而政治上的舊新心結也使其在 APEC 會議中合作的氣勢與影響力不復以往。但國際體系的全球化趨勢並沒有緩和，現今的東協國家已不可能回到閉關的保護主義，或是尋求雙邊會談的關係。雖然短暫的反自由化聲浪有升高現象，但是對東協國家而言，其在自由化與全球化的趨勢大前提下，目前 APEC 政策並無法產生太大的變化，泰國與菲律賓在降低關稅的施行上仍需加強。但整體而言，東協國家內部的貿易額有限，唯有開拓與亞太地區及世界的貿易，才能保持東協經濟持續增長的實力。簡言之，國際全球化的貿易體系使得東協國家毫無撰擇餘地，未來如果希望能有效在 APEC 會議中發揮集體的力，東協國家必須化解彼此之間的嫌隙，進一步為共同的利益而努力。

* * *

（收件：88年10月28日，修正：89年2月19日，再修正：89年3月17日，接受：89年3月20日）

註⑤ Donald K. Emmerson, "Americanizing Asia?" *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 3 (May/June 1998), pp. 46~56.

註⑥ 例如，中國大陸在南沙群島的美濟礁 (Mischief Reef) 建立所謂的釣魚避難設施。日本在一九九八年十二月的越南所舉行的東協高峰會議上提出 Miyazawa Plan 提供三千億的現金與貿易利益予東南亞來促使日圓國際化，也即希望反制美元成為此區域強勢貨幣。 *Far Eastern Economic Review*, December 17, 1998, pp. 26~27.

Southeast Asian Countries and APEC: Policies and Challenges

Linjun Wu

Abstract

ASEAN as a whole has helped bring about many of APEC's successes, including the APEC secretariat in Singapore, the Bogor Declaration, and the Manila Action Plan for APEC. This paper attempts to explain the reasons why ASEAN countries participate in APEC and to analyze the role ASEAN has played in APEC since the councils' formation. The main argument is that global economics, regional interaction, and domestic politics have all affected ASEAN's role in APEC.

Keywords: ASEAN; APEC; AFTA; PECC; international regime; regional interaction

