

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 當前美國亞太政策中的「經濟安全」

"Economic Security" in Today's US Asia-Pacific Policy

doi:10.30390/ISC.199704_36(4).0002

問題與研究, 36(4), 1997

Issues & Studies, 36(4), 1997

作者/Author：李瓊莉(Chyungly Lee)

頁數/Page：15-28

出版日期/Publication Date：1997/04

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.199704_36\(4\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199704_36(4).0002)



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



當前美國亞太政策中的 「經濟安全」

李瓊莉

(國立政治大學國際關係研究中心
第二所副研究員)

摘 要

當美國面臨龐大貿易赤字時，對外經貿問題早已倍受重視，然而柯林頓政府更進一步將「經濟安全」列入確保國家安全的要素之一，凸顯經濟議題在外交政策中的重要性。亞太地區因經貿快速成長，成為美國當前經濟安全政策的重心。藉對亞太地區的經貿策略結合美國經濟利益與全球經濟發展趨勢，提升經濟實力，鞏固美國在世界經濟中的領導地位，雖未能充分達到「經濟安全」的外交政策目標，但已有顯然的正面效應。

關鍵詞：經濟安全、APEC、新太平洋共同體

* * *

本文從柯林頓政府在外交政策中凸顯經濟議題，進而在國家安全戰略上加入「經濟安全」此一新概念為出發點，探討當前美國亞太經貿策略與「經濟安全」的關係。首先，闡述「經濟安全」在美國當前外交及國家安全政策中的意義為何；其次，從美國在亞太地區的經濟利益來分析此區在「經濟安全」政策中的地位；第三節則更進一步探討柯林頓政府的亞太經貿策略；最後，於結論中簡短評估美國是否能藉在亞太地區的經貿策略達成對外政策中「經濟安全」的政策目標。

壹、「經濟安全」：美國國家安全新概念

國際經貿問題普遍被國際關係學者視為低階政治（Low Politics），在探討國家安全時，經濟問題被重視的程度也大不若於軍事戰略上的考量，然而，一九九三年美國總統柯林頓上任後，於二月間首次針對外交政策發表的演說中，提及對國家安全重新界定时，特別強調美國發揮其經濟實力與領導力對推展外交事務的重要性。^①此後

註① 參見 Remarks by President Clinton at American University Centennial Celebration, released by Office of the Press Secretary, The White House, excerpted from <http://library.whitehouse.gov/>, p. 2.

在多项外交政策的相關文件中，都可見到柯林頓政府將經濟事務與美國的軍事戰略、及民主政治的推動並列為美國外交事務的中心；^②一九九七年，柯林頓第二任期的一開始，透過主管經濟事務的助理國務卿拉森（Alan Larson）所發表的演說中，經濟事務仍被置於外交政策的中心，在往後的四年裡，經濟議題在外交政策上仍占重要地位。^③

雖然，早在美國面臨龐大貿易赤字時，對外經貿問題便受到重視，然而將經濟納入國家安全的議題內，卻在柯林頓政府時才開始明朗。在一九九三年由國防部發表的全面檢討報告（Bottom-Up Review）中，首先把對美國經濟繁榮所造成的威脅稱之為「經濟危險」（economic dangers），與來自核武的危險同列為威脅國家安全的環境之一；^④同年十一月份，前國務卿克里斯多福於參議院外交委員會的證詞中將「經濟安全」列為柯林頓政府對外策略六大重點之首，「經濟安全」一詞可謂正式出現於外交政策的相關文件中；^⑤次年，白宮所發表的國家安全戰略報告中，強大的經濟實力與國防力量、及全球的民主開放同被列為美國外交政策的三大支柱；^⑥前國家安全顧問雷克在說明美國對外用武與國家重大利益之關係時，列舉七大美國國家利益，其中保護重大經濟利益與保衛國土、對抗侵略、防止核武擴散等傳統國家安全議題並列；^⑦在一九九五年二月白宮所發表的「交往與擴大的國家安全戰略」中（National Security Strategy of Engagement and Enlargement），再次重申透過對外經貿來促進國內經濟繁榮乃國家安全戰略的三大支柱之一。^⑧

註② 多份由前國務卿克里斯多福發表的演說文件中皆可得見，例如，“APEC: Charting a Course for Prosperity,” remarks at the welcoming dinner for APEC delegates, Seattle, Washington, Nov. 17, 1993; “APEC: A Forum to Boost Trade and Investment,” remarks at the opening session of the fifth APEC ministerial meeting, Seattle, Washington, Nov. 18, 1993; “A Foreign Affairs Budget That Promotes US Interests,” testimony front the Senate Appropriations Committee, Washington DC, Mar. 2, 1994.

註③ 參見 Alan P. Larson, Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs, “The Expanding Influence of Trade and Economic Competitiveness in U.S. Foreign Policy,” remarks to the National Conference of Editorial Writers, Washington DC, Feb. 14, 1997.

註④ Les Aspin, “Report on the Bottom-Up Review: Forces for the New Era,” U.S. Department of Defense, October 1993, p. 2.

註⑤ Warren Christopher, “The Strategic Priorities of American foreign Policy,” Statement before the Senate Foreign Relations Committee, Washington DC, Nov. 4, 1993, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 47, pp. 796~798.

註⑥ Bill Clinton, “National Security Strategy Report,” statement released by the White House, Office of the Press Secretary, Washington, DC, July 21, 1994. *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 31, pp. 522~523.

註⑦ Anthony Lake, “American Power and American Diplomacy,” address at Harvard University, Oct. 21, 1994, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 46, p. 767.

註⑧ The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February 1995, p. 7.

柯林頓政府之所以強調「經濟安全」的重要性，及其在國家安全中的涵意，主要可從兩方面探究：第一、後冷戰時期，因應國際情勢變遷的國家安全新界定中，維持世界經濟領導權的重要性大增；第二、國內經濟繁榮乃國力的基礎，然而，美國未來國內的繁榮有賴與全球經濟的結合。

一、「經濟安全」在於世界經濟霸權的恢復

冷戰期間，美國全球安全戰略以圍堵蘇聯為主要目標，透過強國間的軍備競賽，以軍事嚇阻達到權力平衡來維繫全球安全。因此，在軍事安全掛帥之下，經濟多被用作政治目的，或是只為經濟目的而存在。正如著名的政治經濟學者 Kindleberger 在《權力與財富》(*Power and Money*) 一書中引英國經濟學者 Hawtrey 的話「權力乃一國爭取國際地位的手段，其主要取決於足夠運用於武力的經濟生產力。」^⑨當國際間財富分配開始變化時，意謂著軍事力量的重新分配，政治權力的分配也隨之變化，因此，全球經濟格局的轉變將會影響國家在國際間的地位及影響力。今則不然，經濟力量不論是否運用於軍備，本身就直接影響政治權力的分配。

後冷戰時期的全球戰略以棄圍堵、重交往為主，以把冷戰時期的敵國（例如俄羅斯、中共）納入自由民主、開放經濟的西方體系為目標，為達此政策目標，經濟政策及經濟體制在全球安全的維繫上，重要性大增。^⑩相對的，軍事衝突在各強國之間發生的機率降低，除了軍事力量之外，經濟力量也直接成為衡量國家實力與影響力的決定性因素。更有學者認為以經濟實力為核心的綜合國力競爭正在取代傳統的軍事競賽，而成為國際競爭的主要內容，並決定國家在國際間層屬地位的主要因素。^⑪隨著一國的經濟實力在一國綜合國力的決定性角色提升，經濟力量在對外關係的影響範圍擴大，雖未必取代軍事戰略在國家安全中的地位，但卻使經濟議題在外交政策中的分量從昔日的工具性移到了政策的中心，鞏固美國在世界經濟中的領導地位，維護經濟利益本身，遂成為外交政策的新重點。

柯林頓政府即一再強調，美國未來的安全及繁榮有賴美國如何將其經濟與外交政策整合在一起。由國內繁榮反映出的經濟實力乃一國綜合國力之基礎，維持對外關係強勢的要件，因此，維護國內經濟秩序是顯示外交政策可信度的必要條件，經濟政策也就攸關外交政策的成敗與否。柯林頓於一九九三年十一月的演說中就曾明確表示「美國的安全與經濟息息相關。……漸漸地，國內勞工技能與武裝力量，去除貿易障礙的能力與國防力量，對維持美國在世界領導地位有同等的重要性。」^⑫可見經濟實力

註⑨ Charles Kindleberger, *Power and Money* (London : Macmillan, 1970), pp. 57~58.

註⑩ Alan P. Larson, Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs, "The Expanding Influence of Trade and Economic Competitiveness in U.S. Foreign Policy," remarks to the National Conference of Editorial Writers, Washington DC, Feb. 14, 1997.

註⑪ Samuel Huntington, "Why International Primacy Matters," *International Security*, Vol. 17, No. 4 (Spring 1993), p. 73.

註⑫ Bill Clinton, "The APEC Role in Creating Jobs, Opportunities, and Security," address to the Seattle APEC Host Committee, Nov. 19, 1993, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 48.

不僅作為推行外交政策的後盾，更與軍事力量同為維持國家安全及世界霸權的重要指標。

二、「經濟安全」在於與全球經濟的結合

昔日，執政者多視美國在世界中的經濟優勢為理所當然，在外交事務上的運用多為達政治或軍事目的，現則不然，隨著全球經濟格局的變遷，美國在世界經濟的領導地位受到來自日本及西歐的挑戰，對外經貿政策的制訂不再以經濟霸權自居、容忍他國搭便車（Free Rider）的自由貿易政策（liberal trade policy），而是以因應國內經濟問題，針對國內的就業及出口利益為政策基礎。這一趨勢，除了更進一步顯出美國國內經濟問題在外交中的地位提升外，也從美國對外經貿關係中顯出未來美國國內經濟繁榮有賴其與全球經濟的成長結合在一起。

首先，從經貿數據不難看出，當前美國的對外經貿對其國內經濟復甦及未來繁榮遠較昔日重要。對外貿易占美國國內生產毛額的比例已從一九七〇年的一四%增加到一九九五年的三〇%；與出口有關的工作所得較與出口無關的工作所得多出一五%；在服務業裡更高達二〇%；據估計每十億美元的出口就會為美國國內製造兩萬個工作。對外貿易於是被柯林頓政府視為美國在國際間提升競爭力、維持霸權及國家安全的優先要素，並指出在當今的全球經濟發展趨勢裡，國內經濟與對外經貿政策之間的界限已經不存在，貿易政策實際上是整體經濟政策的一部分。^{註③}

其次，以鞏固全球外銷市場，達國內繁榮，確保「經濟安全」的政策目標而言，結合國內經濟與全球經濟的重要性更為明顯。當今美國產品廣大消費群不再局限於美國的傳統貿易伙伴——歐洲國家，而是乃來自中歐、拉丁美洲及亞洲等地區，這些新興市場的成長速度也遠超過歐洲市場。因此，美國能否將本身的經濟利益整合於這些新興市場的經濟體系中；能否確保這些市場對美國產品及投資採自由開放的進口政策；能否扮演一領導角色，確保這些地區在安定下持續經濟成長，皆對美國未來的經濟繁榮與成長，產生重大的影響。甚至於如何幫助這些地區的開發中國家，能在民主開放政體下，持續經濟成長，已不再僅是為世界和平與人道的考量，而是結合國家經濟利益，有助於美國未來的經濟繁榮。

最後，柯林頓在說明美國國家安全在當今世界變遷中的意義時曾指出，個人安全乃國家安全的基本層面，而個人安全的衡量不應僅於人身的安全，同時也應包括個人的經濟福祉。^{註④}當保護美國的重大經濟利益被列為美國得對外動用武力的指標時，實際上就是強調政府對個人經濟安全的重視，因為一般國民在涉及國際事務時，最容易

註③ 參見 Remarks by Bill Clinton at American University Centennial Celebration, Feb. 26, 1993, released by the White House, Office of the Press Secretary; Michael Kantor, "Trade Central to America's Future in the World," May 5, 1993, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 20.

註④ Bill Clinton, "American Security in a Changing World," remarks at George Washington University, Washington DC, August 5, 1996, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 7, No. 32, p. 402.

也最直接感受到的切身威脅多來自經濟事務，^⑥而非軍事戰略。為確保美國國民在國外的經濟利益，政府對外經濟政策在於結合國民福祉與全球經濟成長。

貳、亞太地區：美國「經濟安全」政策的重心

一九九三年七月柯林頓就任以來的首次亞洲之行，在東京早稻田大學及韓國國會中先後發表演說，可謂正式揭示建立「新太平洋共同體」(New Pacific Community)為美國的亞太政策。^⑦雖然在日本的演說中側重於經濟，而在韓國的演說中側重於軍事安全的討論，但綜合分析可得知經濟繁榮、軍事安全、及民主開放乃當前美國亞太政策的三大支柱。「『新太平洋共同體』應建立在區域內國家軍事力量共有 (shared strength)、經濟繁榮共享 (shared prosperity) 及對民主價值觀共識 (shared value) 的基礎上。」^⑧換言之，目的在建立美國與亞太地區之間的利益相關性，一方面保持美國在亞太地區的貿易與投資利益，加深美國與亞洲國家之間的經濟整合；另一方面則明確提出經濟利益與安全利益之間的一致性。經濟議題在當前亞太政策中的地位可由史貝若 (Joan Spero) 對三大支柱相互關係的分析中得見：「藉貿易及投資自由化所帶來的經濟成長是維護太平洋盆地穩定的關鍵；經濟成長、生活水準的提高、及與世界經濟體系整合是民主改革及重視人權的動力；美國持續對此區安全的承諾製造了有利於經濟發展、市場及貿易的成長。」^⑨

當美國的亞太政策開始明朗化，也透露了美國將置身於亞太地區，積極參與亞洲事務的意願。當柯林頓政府在將「經濟安全」置於外交事務中心的同時，太平洋地區在美國外交上的重要性直追大西洋地區。不可否認的西半球乃美國經濟發展的根基所在，歐洲仍然是美國主要的聯盟，但當美國把外交重心轉移到經濟議題上，亞太地區的重要性並不亞於歐洲地區。^⑩有些文件直接了當的將「經濟安全」視為柯林頓政府

註⑥ Anthony Lake, "American Power and American Diplomacy," address at Harvard University, Oct. 21, 1994, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 46, p. 767.

註⑦ Bill Clinton, "Building a New Pacific Community," address at Waseda University, Tokyo, Japan, July 7, 1993, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 28, pp. 485~488; Bill Clinton, "Fundamentals of Security for a New Pacific Community," address before the National Assembly of the Republic of Korea, July 10, 1993, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 29, pp. 509~512.

註⑧ Bill Clinton, "Fundamentals of Security for a New Pacific Community," *op. cit.*, p. 509.

註⑨ Joan Spero, "The New Centrality of Economics: The U.S. and the Asia-Pacific Region," address to the Council on Foreign Relations, October 5, 1993, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 42, p. 730.

註⑩ 參見 Joan Spero, "Economic and Foreign Policy: The New Pacific Community," September 21, 1993, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 4, No. 41, p. 700; Bill Clinton, "The APEC Role in Creating Jobs, Opportunities, and Security," address to the Seattle APEC Host Committee, November 19, 1993; Warren Christopher, "APEC: Charting a Course for Prosperity," November 15, 1993.

的亞太政策的關鍵，認為柯林頓政府的亞洲政策具遠見之處就在於認知到國內經濟政策與對外經貿策略的相聯性，且將經濟置於外交事務的重心。^②亞太地區之所以成爲美國「經濟安全」政策的重心，實源於兩大發展趨勢：一是亞太經濟本身的迅速發展；二是日益密切的美國—亞太經濟關係。

一、亞太經濟的快速發展

後冷戰時期亞洲突顯的現象之一是亞太經濟^③的興起。相對於東歐及蘇聯因國內政治經濟體系失敗後所造成的不穩定局勢，亞洲地區的轉變多源自於區域內經濟的成長與繁榮，其中尤其以東亞地區^④的發展最爲迅速。整體而言，從一九八〇年到一九九〇年，東亞地區各國的年平均成長率多高達世界經濟成長率的二倍以上，在一九九〇年到一九九四年之間，超過世界經濟成長率的三倍者，更大有所在。（參見表一）其中日本早已成爲世界的經濟強權，中共則在對外開放經濟改革後快速成長，在下一世紀也已被預測爲經濟大國，亞洲四小龍以出口導向起家的經濟奇蹟，以及東南亞新興工業國家的興起，亞太地區日益增大的貿易與投資規模，以及區域內經貿的加速發展，都顯示出亞太經濟情勢充滿動力的前景。

在一九六〇年代，亞洲地區僅占世界經濟的四%，一九九〇年代已占世界經濟的二五%，預估在公元兩千年，將達到三分之一的世界經濟量。在國際貿易發展上，亦保持強勢。比較一九八〇年代與一九九〇年代東亞地區出口與世界總出口的平均年成長率，東亞國家多呈急速增長現象，一九八〇年代，除菲律賓外，東亞地區的平均出口年成長率均大於世界總出口的平均年成長率（四·八%）。在一九九〇年代，除日本外，出口年成長率均大於世界總出口的平均年成長率（五·七%）。其中印尼與泰國更高達二〇%以上。在進口方面，所呈現的趨勢亦然，其中以中共的進口成長最快，自一九八〇年代的一〇%增至一九九〇年代的二四·八%，而同期的世界總進口平均年成長率僅五·七%。（參見表一）

另一個亞太經濟發展的特性是愈來愈趨向於封閉式的區域化經濟，幾乎有四〇%的亞洲總貿易是發生在亞洲各經濟體間，且成長率遠較亞洲地區與美國的貿易快四倍。就一九九四年而言，日本自亞太地區各經濟體進口的貿易額是自美國進口的一·九四倍；NIEs 則有四倍；ASEAN 將近六倍；中共則高達十倍。在出口方面，日本出口至亞太經濟體的總額是出口至美國的一·三七倍；NIEs 與 ASEAN 都超過兩倍；中共則有三倍；紐澳則高達八倍。（參見表二）就直接投資而言，幾乎有五〇%區域內的外商直接投資是來自於亞洲國家或經濟體本身，其中自一九八六年至一九九二

註② Joan Spero, "U.S. Economic Policy and the Asia-Pacific Region: The Search for Balance," April 20, 1994, *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 18.

註③ 本文所指的亞太經濟或亞太地區指瀕臨太平洋的亞洲國家及地區的經濟活動，包括澳洲、紐西蘭、日本、中共、香港、南韓、台灣、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊等國。

註④ 本文所指的東亞地區包括東北亞及東南亞，所包括的主要國家及地區有日本、中共、香港、南韓、台灣、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國。

表一 亞太及北美地區 GDP 與貿易平均年成長率 (%)

Region/Country	GDP		Exports		Imports	
	1980-1990	1990-1994	1980-1990	1990-1994	1980-1990	1990-1994
World	3.1	1.8	4.8	5.7	5.0	5.7
Pacific Basin						
Australia	3.5	3.4	5.8	8.1	4.9	5.1
New Zealand	1.9	3.0	3.6	5.4	4.6	5.5
Japan	4.1	1.2	5.0	0.4	6.5	4.0
China	10.2	12.9	11.4	14.3	10.0	24.8
Hong Kong	6.9	5.7	15.4	15.3	11.0	15.8
South Korea	9.4	6.6	13.7	7.4	11.2	7.7
Taiwan			11.6	5.9	12.8	14.2
Indonesia	6.1	7.6	5.3	21.3	1.2	9.1
Malaysia	5.2	8.4	11.5	17.8	6.0	15.7
Philippines	1.0	1.6	2.9	10.2	2.4	15.2
Singapore	6.4	8.3	12.1	16.1	8.6	12.1
Thailand	7.6	8.2	14.3	21.6	12.1	12.7
NAFTA						
U.S.	3.0	2.5	3.6	5.6	7.2	7.4
Canada	3.4	1.4	5.7	8.4	6.2	6.2
Mexico	1.0	2.5	12.2	14.7	5.7	18.7

Source : *World Development Report*, 1996, p. 208 and p. 216.

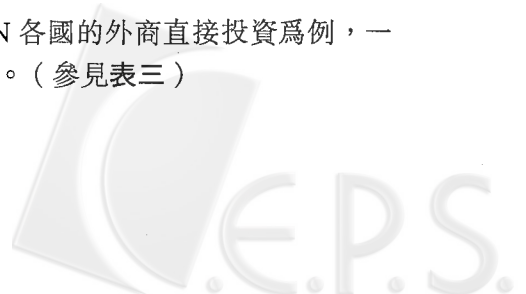
表二 亞太各國及國群對亞太地區與對美國進出口比率 (1994)

(百萬美元 ; 比例)

Region/Country	Import From			Export To		
	亞太地區(a)	U.S.(b)	a/b	亞太地區(c)	U.S.(d)	c/d
NIEs	241,688	59,573	4	228,656	101,767	2.25
ASEAN	105,545	18,525	5.67	78,629	33,714	2.33
China	97,583	9,287	10.11	68,517	21,421	3.19
紐、澳	29,198	11,289	2.57	37,821	4,632	8.17
Japan	102,685	53,481	1.9	163,076	118,693	1.37

Source : IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*.

年，來自日本的投資就占了一八·四%。以對 ASEAN 各國的外商直接投資為例，一九九四年來自 NIEs 的投資額幾乎是來自美國的五倍。(參見表三)



表三 ASEAN 外商直接投資來源

(百萬美元)

Year	NIEs	Japan	U.S.
1986	284	665	204
1987	947	1,691	217
1988	3,658	3,628	1,653
1989	4,064	4,842	1,076
1990	6,779	5,910	1,373
1991	4,647	3,430	1,659
1992	4,009	3,860	2,441
1993	3,582	3,908	1,174
1994	15,006	4,489	3,173

Source : Japanese External Trade Organization , various issues.

二、美國與亞太地區經貿關係

美國身為世界唯一的超級強國，亞太市場究竟對美國經濟有多大的影響？尤其當「經濟安全」被置於對外政策中心之際，亞太地區(尤其是發展最為迅速的東亞地區)的重要性為何？就貿易而言，美國對東亞地區的出口從一九八〇年的二〇·五八%增加到一九九四年的二七·四八%；進口則從一九八〇年的二四·四一%增加到一九九四年的四〇·〇六%。若從美國對外貿易的地域性集中度來觀察，在一九九〇年代美國對東亞地區的總貿易約占其對全球貿易的三分之一，相對於一九九〇年對西歐地區的三三·七〇%，或一九九四年對北美自由貿易區的二九·二二%而言，美國與東亞地區的貿易關係並不突出。(參見表四)然而，就造成對美貿易逆差的來源而言，一九九〇年對東亞地區的貿易赤字是總貿易赤字的一·二七倍，一九九四年，雖有好轉，但也有八〇%以上的逆差是來自於與東亞地區的貿易(參見表五)。巨額的貿易逆差不僅帶來國際經常帳收支嚴重不平衡，影響美國國際貿易地位，也直接影響國內的就業機會，據估計在一九九三年，美國對東亞的出口(不包括日本)製造了將近一百五十萬個就業機會，單就對日本的出口也製造了九十一萬多個工作。[◎]因此，亞洲市場已與美國的外銷市場及國內就業市場息息相關，可謂美國經濟繁榮及景氣復甦的關鍵。

就海外直接投資而言，雖然美國在亞太地區的直接投資占當地外資比例遠不若日本或NIEs，一九九一年之前，在東亞地區約是日資的三分之一(參見表六)，在東協各國的投資更不若來自NIEs的資金。(表三)但是，就美國在海外的直接投資比例而言，已逐漸顯示出對亞太地區的重視，美國對亞太地區的直接投資占對全球直接

註◎ 根據IMF, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, 1994中的估計，對日本的出口於1993為美國製造915,845個工作；對東亞地區則是1,489,857個工作。

表四 西歐、北美及亞太地區占美國商品貿易之比例

(%)

Region	Share of Total Trade Value				Share of Total U.S. Exports				Share of Total U.S. Imports			
	1980	1985	1990	1994	1980	1985	1990	1994	1980	1985	1990	1994
North America ^I	22.46	26.69	26.27	29.22	22.89	28.57	28.44	32.24	22.07	25.53	24.54	26.88
East Asia ^{II}	22.59	30.47	32.36	34.57	20.58	22.52	26.65	27.48	24.41	35.38	36.90	40.06
Western Europe ^{III}	24.51	24.45	33.70	20.93	30.58	26.63	28.69	22.96	19.03	23.10	22.02	19.52
APEC ^{IV}	47.15	59.18	60.73	65.59	46.21	54.30	58.03	62.55	48.00	62.19	62.87	67.93

I. Canada and Mexico

II. Japan, China, Hong Kong, Korea, Taiwan, Indonesia, Malaysia, Philippines, Singapore and Thailand

III. Belgium, Luxembourg, Denmark, France, Greece, Ireland, Italy, Netherlands, Portugal, Spain, UK, Germany, Austria, Finland, Iceland, Norway, Sweden, Switzerland, and Turkey

IV. Australia, New Zealand, Brunei, Chile, Papua new Guinea and Countries in I and II

Source : Data calculated from *Statistical Abstract of the United States*, 1993 and 1995.

表五 美國對北美及亞太地區的商品貿易平衡

(百萬美元)

Country	1980	1985	1990	1994
All Countries	-24,088	-132,130	-101,718	-151,098
Pacific Basin				
Australia	1,584	2,604	4,091	6,581
New Zealand	-104	-133	-62	88
Japan	-9,924	-46,152	-41,105	-65,669
China	2,693	24	-10,431	-29,494
Hong Kong	-2,053	-5,610	-2,805	1,748
Korea	538	-4,057	-4,081	-1,629
Taiwan	-2,517	-11,696	-11,175	-9,633
Indonesia	-3,672	-3,774	-1,444	-3,712
Malaysia	-1,240	-761	-1,847	-7,012
Philippines	286	-766	-913	-1,832
Singapore	1,112	-784	-1,778	-2,339
Thailand	447	-579	-2,293	-5,446
NAFTA				
Canada	-6,064	-21,755	-7,707	-14,506
Mexico	2,565	-5,497	-1,878	1,348

Source : *Statistical Abstract of the United States*, 1993 and 1995.

投資的比例，已經由一九八〇年的三·九五%增加到一九九〇年的一五·〇三%，（參見表七）一九九五年，美國在此區的直接投資金額已高達一百二十六億美元。就在美國境內的外商直接投資而言，來自亞太地區的資金則維持在百分之二十以上。（參見表八）

表六 美國與日本在東亞的直接投資比較

(十億美元)

Year	U.S.	Japan	U.S. Ratio to Japan
1985	0.562	1.785	0.31
1986	-0.245	2.289	0.11
1987	1.831	4.761	0.38
1988	1.722	5.392	0.32
1989	2.083	7.918	0.26
1990	2.182	6.688	0.33
1991	4.360	5.662	0.77
1992	4.483	6.029	0.74

Source : U.S. Department of Commerce and Japanese External Trade Organization.

表七 歐洲、北美及亞太地區占美國海外直接投資比例(%)

Region	1980	1985	1990	1995
Europe	44.71	45.68	49.88	51.08
North America	23.73	22.58	18.54	13.41
Asia & Pacific	3.95	6.69	15.03	17.70

Source : Data Calculated From *Survey of Current Business*, Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, August 1994 & September 1996.

表八 歐洲、北美及亞太地區占美國國內外商直接投資比例(%)

Region	1991	1992	1993	1994	1995
Europe	61.09	59.77	61.70	61.59	64.41
North America	8.97	9.15	8.91	8.85	8.56
Asia & Pacific	25.26	25.96	24.06	23.75	22.25

Source : Data Calculated From *Survey of Current Business*, Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, September 1996.

叁、亞太經貿策略

亞太經濟的快速成長，以及與美國日益重要的經貿關係，使得美國在此區的經濟利益反映在為美國廠商所製造的龐大外銷市場，以及對國內就業機會的提供，因而被視為美國最重要的對外貿易區。^②而對美國當前經濟最主要的負面影響則在於貿易失衡所帶來的嚴重貿易赤字。針對這兩點，美國當前的亞太經濟安全政策的主要目標則在於消除貿易壁壘及加強區域經貿合作，事實上是柯林頓政府強調貿易在「經濟安全」政策中的重要一環。

一、消除貿易壁壘

在消除貿易壁壘方面，柯林頓政府延用布希政府時期即主導美國貿易政策的公平

註^② Warren Christopher, "The Strategic Priorities of American Foreign Policy," statement before the Senate Foreign Relations Committee, November 4, 1993.

互惠 (reciprocity) 原則。在此原則下，美國政府一方面堅持開放的國際貿易體系，一方面亦注重政府在對外貿易中的積極干預作用；為平衡貿易逆差，確保美國在亞太地區外銷市場的競爭力，美國政府交互運用進口限制與出口擴張 (export expansion) 兩政策，企圖以關閉美國進口市場為威脅，要求與美貿易失衡國家針對美國具有競爭力的產品開放他們的進口市場。對許多亞洲地區而言，美國一向是他們的最主要外銷市場，此政策使得亞洲地區對美國產品相對的增加進口。然而，因美國政府採取單方面的進口限制行動來制裁損害美國產業的外國競爭者，有論者將此政策稱為「侵略性的單邊主義」 (Aggressive Unilateralism)；^⑤又因以加強政府干預對外貿易事務的積極作用來擴大美國的出口貿易，從而減少貿易逆差的目的，所以被稱為管理貿易 (Managed Trade)。

在具體作法上可分三個層次，一是從全球多邊性貿易機制著手，主導 GATT 的烏拉圭回合談判，及維持在後來的世界貿易組織 (WTO) 中的領導地位，以確保一個全球性自由開放的市場。其次是採區域合作策略，以區域內各經濟體達共識為前提，共同消除貿易障礙。第三個層面則是透過與貿易夥伴的雙邊諮商，要求各國減低關稅，排除非關稅貿易障礙，開放美國具競爭力的產品進口市場。事實上，全球多邊及雙邊兩層面的策略一直是美國對外貿易政策的兩個重點，柯林頓政府的亞太經濟策略中除繼續這兩方面的努力外，更進一步的強調積極參與區域性經濟組織的重要性。因此，此處將對全球多邊及雙邊層面策略作簡單的說明，而對區域層面策略多作說明。

就美國在亞洲的經濟利益而言，烏拉圭回合談判的結果除了有助於智慧財產權的保護外；也打開完全封閉的韓國及日本的稻米市場；大幅減低甚或免除了多項美國的主要出口產品的關稅 (例如營造及醫藥器材)。就雙邊經貿關係而言，對日本的經貿關係仍是美國亞太經濟政策最重要的一環，除此之外，對韓國、台灣等與之貿易失衡的國家進行諮商，早已對減少雙邊貿易逆差有所貢獻。柯林頓政府更於一九九四年依經濟規模、經濟活力、及成長的潛能，列出十個有利於美國企業發展貿易及投資的龐大新興市場 (Big Emerging Market)，作為刺激國內經濟成長及創造就業機會的世界經濟版圖，其中位於亞洲的有中共、台灣、香港 (三者合稱為中華經濟區)、印尼、南韓、及印度，都是與美國存在巨額貿易失衡的市場。^⑥雖然美國強調此政策的基本原則在結合雙方利益，共創兩國的經濟繁榮與安全，但實質上在於鼓勵以出口擴張來解決美國的貿易赤字問題。

二、區域經貿合作

正如前所述，亞太經濟發展有走向凝聚性的區域化趨勢，也就是說，區域內的經貿活動遠較與區域外的經貿往來成長快速。為確保經濟利益，分享亞太經濟高速成長

註⑤ 參考 Bhagwati, Jagdish and Hugh Patrick, eds., *Aggressive Unilateralism* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.)

註⑥ 其他市場國家包括巴西、土耳其、南非、波蘭、及阿根廷。

之利，美國認知到在區域性經濟組織中積極扮演領導角色的必要性，透過積極參與屬於亞太地區的區域性經貿組織，得將美國經濟利益與亞太經濟整合在一起。當柯林頓政府揭示建立「新太平洋共同體」的構想時，就是企圖以現存的亞太經濟合作理事會（APEC）為基礎，使 APEC 這一泛太平洋組織成為一對外開放的區域經濟體，而非一封閉的區域貿易集團（trading bloc）。也就是說，APEC 旨在建立一自由開放的貿易投資環境，強調的不僅是排除 APEC 內各成員間的貿易障礙，同時也加強 APEC 經濟體與非 APEC 國家之間的經貿關係。

在一九八九年成立之初，APEC 僅是一個非正式的對話性論壇，隨後逐漸朝向制度化、組織化發展，同時也逐漸將亞太地區重要的經濟體都納入其中，^②美國在整個發展的過程中，於一九九三年後扮演著重要的領導角色。在改善投資與貿易環境方面，這個區域性的經濟合作機制成為多項進展。一九九三年於西雅圖的會議中通過 APEC 貿易投資架構宣言（The Declaration on an APEC Trade and Investment Framework），並成立貿易投資委員會。一九九四年 APEC 經濟領袖達成協議，確定 APEC 自由開放的多邊貿易合作原則，同時承諾已開發國家在二〇一〇年前解除所有的貿易及投資障礙，開放中國家則承諾於二〇二〇年完全自由化。一九九五年於大阪會議中 APEC 經濟體為達共同目標，採取行動綱領（Action Agenda）作為貿易投資自由化的藍圖，並提出電信、運輸、人力資源發展、能源、中小企業等十三項新的政策合作目標。一九九六年各國提出行動計畫（Action Plans），並於一九九七年元月開始實行。

柯林頓政府的 APEC 政策中，另一個值得注意的提案是鼓勵私人企業參與決策，以回應個人經濟福祉在國家經濟安全政策中的重要性。為使私人企業可直接參與區域經濟政策，進而達到增加商業機會及就業機會的目的，美國於一九九三年積極參與 APEC 後提出設立亞太企業論壇（Asia-Pacific Business Forum），以便私人企業在 APEC 中指出為加強區域經貿所應注意的事項。在一九九五年，有鑑於私人企業乃亞太經濟發展的動力，提出設立 APEC 企業顧問理事會（APEC Business Advisory Council），對 APEC 工作小組提供建議及諮詢。透過這些官商合作的管道，建立私人企業與 APEC 成員政府間的關係，使美國商界所關心的議題直接受到亞太經貿夥伴的重視，甚或直接影響亞太國家的經濟政策，有利美國在此區的經濟利益。另外，有鑑於百分之九十的亞太經濟出口都來自於中小型企業，而非大型企業，因此，美國也建議此企業論壇應包括來自中小型企業的代表。^③

註^② 在一九八九年成立時有十二個成員，一九九一年中共、香港、台灣加入，一九九三年墨西哥及新幾內亞加入，一九九四年智利加入，目前成員共包括十八個經濟體。

註^③ Bureau of East Asian and Pacific Affairs, "Focus on APEC," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 5.

肆、結 論

對一個世界唯一的超級強國而言，「經濟安全」的顧慮不在市場或原料等供給面的中斷，而在其經濟競爭力的相對式微，及在世界經濟中領導地位的動搖。然而，美國是否能從涉足亞洲，藉其亞太經貿策略提升經濟競爭力，鞏固在世界經濟中的領導地位，進而達到「經濟安全」的外交政策目標？換言之，美國的亞太經貿政策是否有效的結合美國的經濟利益與全球經濟的發展趨勢？藉著與亞太經濟的整合是否得以提升美國的經濟實力，進而增強其綜合國力？透過亞太經貿策略，是否有助於美國世界經濟霸權的維繫？

經濟及貿易的急速成長已使亞太地區成為世界經濟的成長中心，美國要保持在世界經濟中的領導地位，就得同時保持在亞太經濟中的優勢地位。而當前美國亞太經濟安全政策之核心在於柯林頓政府的 APEC 政策。除了亞太盆地國家及地區外，APEC 的成員包括了北美自由貿易區（NAFTA）的成員國家，NAFTA 的建立使得美國有了在其中起主導作用的經濟集團，足以與歐體、日本形成三角鼎立的競爭結構，但墨西哥、加拿大兩國對美貿易額雖因 NAFTA 的建立有明顯增加，卻不過占美國外貿額的三分之一，對美國未來經濟繁榮的貢獻有限，亦不足重振美國在全球經濟霸權的地位。若加上與亞太地區的經貿關係，透過 APEC，美國得以跨越太平洋參與東亞的經濟合作，進一步達成經濟安全的政策目標。②

APEC 成員的國民生產總值約占全球總值的五六%，其中北美占三一·七%，東亞占二二·六%，美國與日本所占分量之和為四〇%。就美國的經濟利益而言，其境內的外商直接投資，在一九九二年來自 APEC 成員者已約占三〇%的總外商直接投資額。與 APEC 成員之間的年貿易額於一九九五年達八千八百四十億美元，占美國對全球總貿易的六六%，同年與歐洲的貿易卻不及二二%的美國總貿易額。對 APEC 成員的出口占其對全球出口的比例從一九八〇年的四七%增加到一九九四年的六三%；自 APEC 成員的進口則由一九八〇年的四八%增加到一九九四年的六九%。（表四）估計與此區的貿易關係為美國製造了兩百萬個工作機會。

就 APEC 占世界經濟量及其與美國的經貿關係來看，美國的亞太經貿策略的確有助於將美國經濟利益與全球經濟結合在一起，在美國藉外貿振興國內經濟之際，此政策對外銷市場的擴張，國內就業機會的增加，美國商品在海外競爭力的提升，皆起了正面的功效。據日內瓦世界經濟論壇（World Economic Forum）一九九四年的評估，美國繼一九八五年之後，首次超越日本，成為世界最具競爭力的經濟大國，就商品及服務業而言，都是世界最大的輸出國。③然而，就經濟實力的提升，卻仍須其他

註② 王志樂，「美國在亞太經濟合作中的目標及其前景」，*世界經濟*，一九九四年三月，頁六六～七二。

註③ Joan Spero, "U.S. Business and Economic Cooperation in the Asia-Pacific Region," *U.S. Department of State Dispatch*, Vol. 5, No. 44, p. 728.

國內相關經濟政策的配合。事實上，柯林頓政府在強調出口擴張對美國經濟繁榮重要性的同時，並不曾否定國內其他經濟措施對經濟復甦的貢獻，在一九九三年二月於美利堅大學的演講中，指出經濟復甦的第一個步驟就是致力於國內生產力的提高，減少政府財政赤字，以便恢復國內的經濟秩序。其次才討論貿易及全球政經發展對美國未來經濟繁榮的重要。^④

在亞太地區，美國經濟霸權的恢復面臨來自日本的挑戰，為了與日本爭奪環太平洋地區經濟合作的主導權，美國反對建立以日本為核心的亞洲經濟圈或任何把美國排斥在外的次區域性經濟集團。相對的，選擇積極參與 APEC，因為 APEC 屬於一泛太平洋組織，美國在其中較易扮演主導角色。然而，美國欲透過 APEC 主導亞太經濟合作，最主要的關鍵仍在於亞太國家是否願意接受美國所主張的經濟規範。

不論從經濟、政治、歷史、或現勢來看，亞太地區本身的多元性以及既有的矛盾與衝突，使得區域內的整體合作不易達成。因此，一方面各國一致對美國採取集體反對或抵制行動的可能性不高，東亞地區的經濟發展又有賴與美國的經濟合作，基於自身的國家利益，部分國家對於美國所加諸的經貿規範會加以支持。但另一方面，不易達成整體合作的特性也使得多個亞太地區次區域性經濟組織正在蘊釀形成，（包括東協自由貿易區、圖門江計畫、大中華經濟圈等），此等組織多不願受外來勢力的干預，一旦形成後，美國易受到排擠，意味著美國若欲藉泛太平洋經濟整合來拓展經濟利益，並在亞太地區扮演經濟領導角色，將更加困難。

*

*

*

註④ 演講中所提的五個步驟可歸納為：一、增加國內生產力，同時削減財政赤字；二、以自由貿易為美國國家安全的優先要素；三、強化美國在 G-7 中的領導及協調能力，以確保世界經濟成長；四、促進開發中國家的持續穩定發展；五、推進世界民主政治改革。

