

國際合作理論與 亞太區域經濟*

宋興洲

(東海大學政治學系副教授)

摘 要

世界局勢在後冷戰時期的發展動態如何，已引起相當廣泛的討論。雖然論者觀點不同，但經濟全球化、經濟保護主義和經濟聯盟（區域經濟合作）則是同時並存的現象及趨勢。本文針對區域經濟合作這個議題，首先從國家的角度探討國際合作理論中相關概念、條件及論述，包括無政府狀態、絕對得利與相對得利、霸權（領導地位）、體制（形態）等。其次，從歷史的觀點對照分析合作理論的預期條件和亞太地區經濟合作的實際狀況，所討論的區域協定則包括亞太經濟合作會議（APEC）、東協自由貿易區（AFTA）、以及北美自由貿易協定（NAFTA）。最後，本文雖然結論為理論與實際有差距，但也認為西方合作理論和亞太區域經濟未來走向仍各有發展空間，可作為未來相輔相成的基礎。

關鍵詞：國際合作、區域經濟、絕對和相對得利、霸權、體制、亞太經濟合作會議（亞太經合會）、東協自由貿易區、北美自由貿易協定

* * *

壹、前 言

從東歐解體、蘇聯瓦解，到波斯灣戰爭結束，未來世界局勢發展應如何走向，是否新世界秩序（new world order）即將產生，已引起相當廣泛的討論。自冷戰結束的觀點而言，一方面，如福山（Francis Fukuyama）所倡言，歷史已經走到終點（the

* 本論文初稿於中國政治學會八十五年度「邁入新世紀的台灣政治」學術研討會上發表（民國八十六年一月十九日）。經李登科教授評論及學者專家建議後修改完成，在此一併致謝。文內錯誤則由作者負責。

end of history)。^①因為冷戰不僅是美、蘇兩大集團政治和軍事之間的對抗，而且是經濟上國家和社會執者為主(國家所領導的控制經濟與國家作為裁判的自由放任經濟)的較勁。結果是，美國所領導的西方自由主義獲勝。另一方面，如托尼爾森(Alan Tonelson)所堅持，歷史正窒息(a smothering of history)，出現不穩的情勢。^②國家利益的衝突不可避免。冷戰時，西方(美國)的策略是保持東西兩大集團的對峙和穩定，包括軍事聯盟(如 NATO)、擴張嚇阻及經濟合作(如 Bretton Woods System)。而今，美國經濟力已大量出血(hemorrhaging)，西歐及日本不再亦步亦趨地追隨著美國的意願。結論是，世界正面臨著一個不穩定的局面。^③

相對地，從國際體系轉變與後冷戰特性的角度而言，一派認為，美國雖然扮演世界領導者的角色已逐漸式微，但為碩果僅存的霸權國家則是不爭的事實。尤其，當共產主義的威脅頓時驟減後，美國的價值信仰風靡全球，已邁向富裕、民主及和平的時代。另一派則認為，二次大戰後的兩極穩定(bipolar stability)已由代表著種族、政治和經濟等衝突的多元世界(multipolar world)所取代。面對這樣的紛亂複雜局面，不禁引發思古之情，過去冷戰時期反而是不可多得的「長期和平」(long peace)。^④

不管新世界秩序到底為何，西方資本主義國家實際面臨的一個問題便是：繼續合作？還是，一旦共同敵人消失後，從此敵對？雖然政治、軍事在國際事務上仍扮演著重要的角色，但經濟被視為新世界秩序的主要核心，則是毋庸置疑的。不過，同樣的問題仍然存在：到底經濟事務將是國際合作的基礎還是衝突的來源？論者的見解也大致分為兩派。一派認為，隨著共產主義的瓦解和市場經濟的盛行，人類正朝向無政治國界及高度互賴的世界經濟邁進，國際合作與日俱增，戰爭也隨之遭受唾棄。換言之

註① Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: the Free Press, 1992)。但華勒斯坦(Immanuel Wallerstein)則持相反意見。他同意東歐與蘇聯等地的發展歸諸於共產主義和馬克斯主義—列寧主義意識形態上的徹底失敗。但是將自由主義的意識形態視為獲勝的主因，則根本對現實認知錯誤(misperception)。華勒斯坦聲稱，我們應當研究歷史，回顧過去(尤其南北差距)，其實東歐和蘇聯事件正顯示了自由主義的崩潰，現在我們正邁向所謂的「自由主義之後」(after liberalism)。見 Immanuel Wallerstein, *After Liberalism* (New York: the New Press, 1995)。

註② Alan Tonelson, "What is the National Interest?" *The Atlantic Monthly*, July 1991, pp. 35~52.

註③ 當然，也有學者，如巴柏(Benjamin R. Barber)，採取折衷的論點，認為世界正呈現經濟全球主義(globalism)和政治部落主義(tribalism)的矛盾現象。這種現象稱之為「聖戰對麥當勞世界」(Jihad vs. McWorld)。見 Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld: How Globalism and Tribalism are Reshaping the World* (New York: Ballantine Books, 1996)。另外，杭廷頓(Samuel Huntington)則認為，新世界基本衝突的根源並非來自於意識形態或經濟，而是文化。因此，文明(即文化的實體)的衝突將主宰著世界政治。而這些文明包括：西方、儒家、日本、伊斯蘭(回教)、印度、斯拉夫—正教、拉丁美洲及非洲(可能)。同時，西方的文明是獨特的而非普遍性的，並不因可口可樂的暢銷或現代化的散播而獨領風騷。參閱 Samuel P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, Vol. 72, No. 3 (1993), pp. 22~49; 及 Samuel P. Huntington, "The West Unique, Not Universal," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 6 (1996), pp. 28~46.

註④ John Lewis Gaddis, *The Long Peace: Inquiries into the History of the Cold War* (New York: Oxford University Press, 1987)。

，市場在不受約束的情況下將整個世界聯合起來並促進全球和平和繁榮。同時美國將主導(bound to lead)運作。而已經建立的國際規範和制度，如國際貨幣基金(IMF)和聯合國，亦將加強美國和其盟邦之間的繼續合作。另一派則認為，決定國家安全和福利的重要因素將是國際經濟競爭而非軍事競爭。過去東-西之間的抗爭將轉變為西-西之間的衝突。易言之，過去是共產主義對資本主義的對立，現在是資本主義對資本主義的競爭。^⑤尤其美國已視日本為其策略上的競爭對手。^⑥而且美國的經濟和政治的理想並未風靡全球，自由貿易也並不表示美國占盡優勢。冷戰雖然結束，但德國和日本才是真正的獲益者。

儘管論點角度不同，結論也迥異其趣，但國際經濟正經歷史無前例的重大轉變則是再明顯不過。全球經濟的整合，無論在貿易、金融和生產等各方面都是成長迅速。尤其資訊科技的發達，更使得金融市場的交易，不但金額數量龐大，而且速度之快，已到「金錢之死」的地步。^⑦另外，伴隨著經濟整合和全球化的發展也出現了兩種現象，經濟保護主義和經濟聯盟，並且同樣快速地發展。一方面，關稅雖然降低，但對進口物品數量的限制則相對上升。例如，一九八〇年時美國進口物品僅五%受到影響，一九八六年時則為一八%。不僅美國如此，西歐及其他國家亦競相效尤，增加對進口貨品的非關稅障礙。日本更是不落人後，重要產業實施嚴格保護。整體而言，大約四〇%的世界貿易屬於這一類的「管理性貿易」(managed trade)。^⑧另一方面，經

註⑤ 法國學者阿爾貝(Michel Albert)認為，資本主義在獲得全面的勝利後，接下來的就是資本主義間的對抗(Capitalism against Capitalism)。「在共產主義的廢墟上出現了資本主義的兩大陣營。一方是「新美國模式」，它崇尚個人成功，追逐眼前金融利潤。另一方「萊茵模式」主要包括德國和日本，強調集體成果，注重合作精神，關心長遠利益，是一個既講究公平又有效率的社會。」見阿爾貝(Michel Albert, 1993)著，莊武英譯，兩種資本主義之戰(台北：聯經出版事業公司，民國八十四年)，頁一五。

註⑥ 強森(Chalmers Johnson)認為，雖然日本在波斯灣戰爭時對美國軍事上的支持遠超過其過去的記錄〔包括韓戰、協防台灣、駐軍南韓、協助菲律賓鎮壓其國內共產黨叛亂、越戰、以(色列)阿(拉伯)戰爭、伊朗伊拉克之戰〕，但日本對軍事行動捐款抱持不情願的態度則使美國覺得，日本不但不是親密的盟友，而且日本與美國在新世界秩序的觀點上迥然相異。見Chalmers Johnson, "History Restarted: Japanese-American Relations at the End of the Century," in R. Higgott, R. Leaver, and J. Ravenhill, eds., *Pacific Economic Relations in the 1990s: Cooperation or Conflict?* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 41~42.

註⑦ 由於電子資訊的發展，金融交易已不再需要直接現金交換，而有所謂「金錢之死」(the death of money)的說法。例如，美國紐約銀行在一九八五年十一月二十一日因電腦軟體發生故障，雖付清所有帳單，但沒有一分錢入帳，結果當晚發現積欠其他銀行二三〇億美元，只得連夜向聯邦準備銀行理事會籌借，一夜利率為五%，也就是一夜就要付三一〇萬美元的利息。即使次日更正錯誤，但已平白損失三百多萬。見考茨曼(Joel Kurtzman, 1993)著，呂錦珍譯，金錢之死(台北：時報文化出版事業有限公司，民國八十四年)，頁二〇〇~二〇一。

註⑧ Robert Gilpin, "The Debate About the New World Economic Order," in Danny Unger and Paul Blackburn, eds., *Japan's Emerging Global Role* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 26.

濟聯盟的趨勢亦如火如荼，區域經濟合作快速推展。經濟學人（*The Economist*）評論道：「世界經濟顯示，有往三個貿易集團發展的跡象：美洲、歐洲共同體和以日本為首的亞太區域。」^⑧基本上，某些論者認為，區域主義（regionalism）可以說是冷戰後經濟多元主義（economic multilateralism）和貿易自由化（trade liberalization）的另一項選擇。不過，世界經濟的區域化很顯然地與經濟全球化的趨勢背道而馳、互相矛盾。雖然對於這種現象從經濟的角度有不同的解釋，^⑨但政治因素的作祟亦是重要關鍵，各區域內某些國家的政治企圖或各個區域集團努力改善其談判協商的角色和立場，也是促使經濟區域發展的主要原因。

事實上，過去四十年來，亞太地區可說是世界經濟動態發展中最快的區域。美國仍維持其世界最大經濟國和貿易國的地位。日本已居於技術領先並為世界最大債權國家。東亞新興開發國家在國民所得和貿易上成長了三倍以上。中國大陸則為過去十年內世界成長最快的國家。就統計數字而言，世界貿易中東亞所占的比例從一九八〇年的一三·七%增加到一九九〇年的一九·三%。亞太經濟合作會議（APEC，以下簡稱亞太經合會）整體成員同一時期則從三〇·一%成長到三七·四%。東亞國家之間的貿易一九七〇年時占東亞整個貿易的三〇%，到一九九〇年為四〇%。而亞太經合會各國之間的貿易於一九七〇年占整個亞太區域貿易的五六%，至一九九〇時則成長到六五%。同時，一九九〇年東亞區域內之貿易較其他兩個區域內之貿易情形則是高過北美，而與西歐幾乎相等。^⑩

除了人口高達二十一億七千萬人（占全球三八%）外，^⑪目前亞太經合會十八個國家和地區的「國內生產毛額總和為十三兆四千億美元，占全球國內生產毛額的百分之五十四。」同時，該區「貿易總額為三兆四千億美元，大部分會員國經濟成長之速也高居世界之冠。」^⑫在經濟成長這麼快速的地區，有趣的是，竟然政府間沒有一個像樣的正式經濟組織機構（一九九二年才在新加坡成立亞太經合會祕書處），而且在世界主要區域中是唯一的。^⑬是否此地區有可能發展建立正式的組織機構，如北大西

註⑧ *The Economist*, September 22, 1990, p. 9, 引自 Robert Gilpin, *op. cit.*, p. 26.

註⑨ 經濟全球化中出現區域主義的原因，有三種不同的解釋：第一，經濟整合和全球化的整個發展過程有時受到非理性因素和國家利益優先的限制，即國家利益一旦受威脅時則訴求經濟民族主義並採保護措施。不過，最後一切都會歸於正常，並回復經濟全球化的運作；第二，冷戰後世界經濟變得支離破碎，分為三大區域經濟，彼此較勁。這種經濟方面的衝突可以說是冷戰時期軍事衝突的延續，結果終將演變成政治衝突；第三，經濟全球化和區域主義事實上是同時並存，呈現辯證式的過程。為了追求絕對利益，則投入經濟全球化的發展。但為了相對利益，則透過保護主義、區域內制度的設立和管理性貿易企圖達到目的。何者最後獲勝，尚是未知數，須視互動的結果而定。見 Robert Gilpin, *op. cit.*, pp. 33~34.

註⑩ Peter Drysdale and Ross Garnaut, "The Pacific: An Application of a General Theory of Economic Integration," in C. Fred Bergsten and Marcus Noland, eds., *Pacific Dynamism and the International Economic System* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1993), pp. 183~186.

註⑪ *工商時報*，民國八十五年十一月二十七日，版二。

註⑫ *聯合報*，民國八十五年十一月二十日，版十。

註⑬ C. Fred Bergsten and Marcus Noland, "Introduction and Overview," in C. Fred Bergsten and Marcus Noland, eds., *op. cit.*, p. 3.

洋公約組織或經濟合作暨發展組織？其可能性有多大？困難障礙又在那裡？面對以上的問題，亞太地區相當適合所謂的「可能性探測」(plausibility probe)。^⑤因此，以下本文將先討論國際合作理論的有關議題，然後再探討亞太區域經濟的合作與衝突。

貳、國際合作理論中的相關議題

就理論而言，國際合作的議題甚多，而且分析的層面也有所不同。單以華爾茲(Kenneth Waltz)的觀點可分為三個層次或意象(images)：個人、國家、以及國際體系。^⑥因為分析單位不同，研究的角度就不一樣。因此，以下將從國家的角度(分析單位)提出幾項有關國際合作的議題並作初步性的探討。

一、國際合作(International Cooperation)

柯漢(Robert Keohane)認為，當某國面對他國的實際或期望偏好時，透過政策協調的過程來調整自己的行為，就是所謂的合作。而政策協調則是指各國調整本身的政策以降低給對方造成負面影響。^⑦所以合作的概念，一方面假設各國的所作所為是為了追求某些目標，另一方面則表示合作會給彼此帶來好處或報酬，即使利益不均等但是雙方仍各有所得。故而，預期本身會有收穫而調整自己的政策以幫助對方實現其目標，就是合作的開始。相對地，競爭或衝突則意謂著，追求自身的目標會因而減少或阻礙他國的利益。事實上，單獨行動(不考慮對他國的影響)或不採取行動也有可能產生合作的情形。不過，如果造成他國負面的影響就不能算是合作了。^⑧

達到合作的目的有不同的方式。心照不宣(tacit)、不需要溝通或明確的協定，只要雙方有所期待而共同努力，就會形成合作。合作當然可以透過協商的方式達成。另外，合作也可以強制執行(imposed)。強國或大國會對他國施加壓力要求改變政策，但

註⑤ Harry Eckstein, "Case Study and Theory in Political Science," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Strategies of Inquiry*, Vol. 7 of *The Handbook of Political Science* (Reading, Mass: Addison-Wesley, 1975), pp. 108~109. 所謂「可能性探測」就是「進行『不嚴謹、沒結論但有建議性的檢視』，以便發現『是否潛在的有效性，經過理性地考慮後，保證會大過檢視時的辛苦和成本。』」引自 Robert Keohane, "Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 292. 簡言之，檢驗某一議題(或問題)的可行性時，需要考慮這麼做是否值得。也就是必須把成本計算在內。如果根本不可行，還繼續研究探討，豈不浪費時間和精力？所以，經考慮值得後才去做。

註⑥ Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).

註⑦ Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984), pp. 51~52.

註⑧ Helen Milner, "International Theories of Cooperation Among Nations: Strengths and Weaknesses," *World Politics*, Vol. 44, No. 3 (1992), p. 468.

如果前者同時調整自己本身的政策而使雙方都有斬獲，那麼也可算是達到合作的效果。霸權穩定理論(hegemonic stability theory)中就不乏這樣的例子(稍後再述)。雖然霸權施加壓力要求合作似乎有點霸道，但只要最後雙方都有所得，應該算是符合合作的定義。事實上，實力懸殊越大，利益分配也越不平均。但這並不表示大國就一定獲利較多，相反地，小國可能有機可乘(不花成本)，進而坐收漁翁之利(享受平等待遇)。^①

雖然學者對於合作的定義和方式無太大爭議，但如何造成、如何辨明、在什麼條件以及採什麼方式等問題上則有不同的看法。有些(如新現實學派)雖認為國際合作是可能的，但一般而言很難達成，也較難維持，更必須視國家的實力而定。^②在研究分析上，如何將實際合作事件予以分類會有困難，而提出反證似乎也不大可能(不易取得政策協商過程資料)。並且，從合作開始到結束如何判別很難有效證明。至於掌握有關雙方在期待利益的獲得上如何調整政策，亦是一大難題。^③

二、無政府狀態 (Anarchy)

新現實主義^④強調無政府狀態是國際政治中的一個重要因素或現象。論者的觀點大致相同，例如：「無政府狀態是國際關係的基本事實。」^⑤國際政治的基本性質是「獨立行為者在無政府狀態下為追求財富和權力而彼此之間的不斷鬥爭。」^⑥國際體

註① Helen Milner, 1992, *op. cit.*, pp. 469~470.

註② David A. Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism, and World Politics," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993a), p. 5; Joseph Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation: the Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University, 1993a), p. 302.

註③ Helen Milner, 1992, *op. cit.*, p. 468 & p. 470.

註④ 研究國際理論的派別要清楚畫分有其困難之處，主要是因為論者的角度不同分類也就不同。而所涉及的學者到底屬於何派則是見仁見智。不過，大致說來，可分為：理想主義(idealism or utopianism)主張和平、和諧及民族自決；現實主義(realism)強調權力、利益、外交事務的重要性；新現實主義(neorealism)或結構現實主義(structural realism)則以華爾茲(Kenneth Waltz)為主[歸於此類的學者如Robert Cox, Robert Gilpin, Stephen Krasner, John Ruggie等人在論點上也有所不同，見Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986a)]，視國家為主要分析單位，除認為權力也是個重要概念外，並強調國際體系為結構性的，屬於無政府狀態。而新現實主義(亦稱當代現實主義 modern realism)又因國際間是否可能合作而與新自由主義(neoliberalism)或新自由制度主義(neoliberal institutionalism)有所爭辯，見註⑤。另外，多元主義(pluralism)主張國家之外的行為者(如組織團體、跨國公司、國際組織)亦扮演重要角色；以及全球主義(globalism)認為國際關係應從歷史及全球的角度分析，即從世界資本體系的觀點出發。有關國際理論之分類，可參考Paul R. Viotti and Mark V. Kauppi, *International Relations Theory: Realism, Pluralism, Globalism* (New York: Macmillan Publishing Company, 1987)；以及James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey*, 3rd ed., (New York: Harper Collins Publishers, 1990)。

註⑤ Robert Art and Robert Jervis, *International Politics* (Boston: Little, Brown, 1986), p. 7.

註⑥ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: University Press, 1981), p. 7.

系結構的第一要素就是無政府狀態。^⑤而新自由制度主義^⑥的看法亦頗為類似，譬如，無政府狀態與國際政治息息相關，因為國家之間的互動是在沒有中央權力機構下進行。^⑦國家在沒有中央權威的國際環境下追求自身的利益。^⑧「各國處於永久的無政府狀態，因為沒有中央權威可限制國家追求主權利益。」^⑨

雖然無政府狀態被視為國際政治的一個重要因素，但這個概念卻模糊不清，易引起爭議。^⑩另外，以無政府狀態區別國內政治和國際政治也有概念籠統之處。^⑪所以

註⑤ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), p. 88.

註⑥ 葛瑞柯 (Joseph Grieco) 把現實主義和新現實主義通稱為現實主義，其主要命題有五項：國家是世界事務的主要行為者；如果國家不能保護其重大利益，或如果國家追求非手段所能達到的目標時，則國際環境將對國家有嚴重傷害，因此，國家對成本非常敏感，並且國家可視為個別具有理性的行為者；國際無政府狀態是塑造國家動機和行為的主要力量；國家在無政府狀態下優先考慮的是權力和安全，因而彼此有衝突和競爭的傾向，即使面對共同利益也通常不會合作；國際制度對合作的展望幾乎不具影響力。相對地，新自由制度主義也有幾項重要的命題：反對現實主義將國家視為核心，反而國際組織和其技術專家、工會、政黨、商會、跨國公司等才扮演著重要角色；反對將國家視為單獨或有理性的行為者，因為國內的各個團體、組織和機關都透過管道參與決策，外交並非只屬於中央決策者；國家越來越少關心權力和安全，反而國際間經濟的互動促使國家考慮經濟目標，如成長、全民就業及價格穩定；不同意對國際制度抱持悲觀的態度，相反地，國際組織、團體和聯盟的建立會促進並加強國際合作。參閱 Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993b), pp. 118-120.

註⑦ Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), p. 4.

註⑧ Robert Keohane, 1984, *op. cit.*

註⑨ Kenneth Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton: Princeton University Press, 1986), p. 1.

註⑩ 無政府狀態至少有兩種不同的意義。第一，缺乏秩序，具有混亂或無秩序的涵意。但實際情況卻是，國家之間仍有高度的秩序以規範國家的行為。同時，國際間權力均衡的結果也出現秩序，例如戰爭的防止。而南—北國家權力分配不均也使得權力呈現上下從屬關係 (hierarchy)，並非混亂脫序。第二，沒有政府。也就是沒有一個高高在上的權威執行法律。不過，把政府定義為具有正當使用武力的壟斷權，則美國人民可合法擁有槍枝，政府就不算壟斷。而政府使用武力是否妥當亦常引起爭議。因此，此定義本身已有問題，推論到國際關係上豈不更有疑問？如果強調政府為維持秩序的制度和法律，可是國際上也有國際組織和國際法，國際間也存在著秩序，所以這種定義也很難有說服力。請參閱 Helen Milner, "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 145-153.

註⑪ 將國內政治定義為集權、上下層級節制，而國際政治比作分權、無政府狀態，在了解上也出現困惑。首先，國家不一定集權，可能權力分散，弱國政府無法發揮功能，時時面臨各種團體的壓力便是一例。而國際間分權的假設意謂著各國權力相等，但國際間少數大國，如美國，擁有政治、經濟和軍事實力，相較其他弱小國家，則顯然權力不對稱。其次，無政府狀態假設國際政治是一個仰賴武力的自助體系 (self-help system)。雖然就安全體系而言，競爭性安全體系和個別式 (individualistic) 安全體系算是自助體系 (亦即各國不認同其他國家的安全和自己的相同，反而視安全純為自己的責任)，但是合作型安全體系則不是自助體系，因為安全已經變為整體的利益，換言之，國家利益已成國際利益了。第三，國內政治的權威、行政和法律占優勢，而國際政治則是以權力、鬥爭和調停為主。不過，摩根索 (Hans Morgenthau) 認為，「國際政治的本質與國內政治相同。兩者都是權力鬥爭。」見 Helen Milner, 1993, *op. cit.*, pp. 153-157 & p. 159; 及 Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol. 46, No. 2 (1992), pp. 399-401. 其實，不論國內或國際都是在尋求權力均衡。總之，以國內和國際政治來辨別無政府狀態有其含混之處。

，「無政府狀態這個概念，就某種意義而言，像是國際關係的羅塞達石（Rosetta stone，譯按：埃及尼羅河口處所發現的碑石，有助對古埃及文字的解釋和了解）：是一種啓發式的設計以便解讀其基本文法和文句結構。但是過去曾令人目眩及意義深遠的文字，一旦骨化後，現在則變得令人盲目、受限及曖昧。」^②

新現實主義和新自由制度主義在討論無政府狀態時的一個共同基礎，便是以理性主義為出發點。通常所採用的研究方法則為博奕理論（game theory）的分析模式。在這個前題下，行為者的自我認同和利益都被視為是外在的（exogenous）、已知的（given），而研究焦點則放在行為者的行動上，以及會產生何種結果的分析上。換言之，認同和利益是如何形成的並非不重要，只是不為分析的重點：在既定的認同和利益下，研究行為如何改變。^③不過，自我認同和利益的形成是內在的（endogenous），也是動態的（dynamic）。所以各國的自我認同和利益為何形成以及如何形成是有必要進一步了解的，如此才能清楚國際關係的本質，因為「無政府狀態（還）是各國所造成的。」^④

那麼，在無政府狀態下，國家會有什麼反應？葛瑞柯認為，國家會擔心自己的生存，因而必須靠自己的能力來解決問題，同時也憂慮他國是否比自己更強，所以最後國家不會達成合作協議。^⑤針對這個論點，論者的看法有些不同。首先，國家會害怕別國侵略或摧毀，對小國也許威脅較大，但對大國不見得如此。如果危險越大，越容易驅使小國加入團體而接受其保護。而使用武力的可能性與其執行成本密切相關。如果成本低，那麼合作較不可能，易發生衝突。反之，如果成本高，則合作的可能性增大。其次，「今天的朋友可能是明天的敵人」，所以最好的方式是自立救濟。但這是在「兩人賽局」的假設下進行。如果國家數目增多，則彼此間合作的機會就會加大。「權力均衡」理論就是設想在多國的情況下可以彼此聯盟而互相對抗。再者，擔心別

註^② Charles Lipson, "International Cooperation in Economic and Security Affairs," in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), p. 80.

註^③ Alexander Wendt, *op. cit.*; Robert Powell, "Anarchy in International Relations Theory: the Neorealist-Neoliberal Debate," *International Organization*, Vol. 48, No. 2 (1994). 不過，也有例外，譬如牛銘實和歐得雲克（Emerson M. S. Niou and Peter C. Ordeshook）以理性選擇（rational choice）角度，將行為者的目標當作內在因素放在均衡模型中加以分析。見 Emerson M. S. Niou and Peter C. Ordeshook, "Less Filling, Tastes Great: The Realist-Neoliberal Debate," *World Politics*, Vol. 46 (January, 1994), pp. 209~234.

註^④ 見 Alexander Wendt, *op. cit.*。可是摩塞（Jonathan Mercer）並不同意溫德（Alexander Wendt）的看法（無政府狀態是由各國所造成的）。他也不認為自助系統是無政府狀態下可能的結構之一。反而，自助是無政府狀態下團體間互動關係的結果。處在團體中就產生了認同。認同強烈則深化了團體內部的團結，並排斥其他團體。認同會改變，因而自我利益也會相對調整。所以從團體的互動中，我們可以了解自助的形成。詳細內容，請參考 Jonathan Mercer, "Anarchy and Identity," *International Organization*, Vol. 49, No. 2 (1995), pp. 229~252.

註^⑤ Joseph Grieco, *Cooperation Among Nations* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1990), p. 10.

國實力比自己強因而導致武力競賽，這也是在「兩人賽局」的運作下所進行的探討。同樣地，如果國家數目增加，議題增多，則國際合作的空間也會無形擴大。^⑧所以，從理性的角度分析，無政府狀態並不見得不會產生合作。

過於強調無政府狀態在國際政治上的重要性並沒有太大的幫助（因為太多的條件需要考慮，條件不同，結論也會不同），反倒是考慮另一個概念——互賴（interdependence），才能了解國際政治的本質以及國際合作是否可行。根據謝林（Thomas Schelling）的定義，個人（一國）欲達到其目的之能力需要靠他人（他國）所作的決定或選擇，稱之為策略性互賴。^⑨所以，純粹滿足個人（一國）利益並不算互賴。另一方面，各人（各國）雖然仍擁有自主權（主權），但為了實現其目標而必須考慮他人（他國）的選擇時，就形成了互賴。因此，沒有合作就無所得，合作關係結束亦表示雙方均遭受損失。^⑩

互賴並非是無政府狀態的相反情況。其實，兩者彼此獨立，各涉及不同的層面。就定義而言，兩者並不論及秩序的程度、戰爭的可能性、由來已久的利益衝突或達成目標的主要工具為何等問題。而這些變數與互賴或無政府狀態之間的關係到底如何，則為實際經驗性的問題而非概念上的問題。互賴並非表示各國利益一定處於和諧的地步或是權力在運作上根本不重要。事實上，國際間既充滿了利益衝突也洋溢著利益和諧。和諧並非由互賴所導致，反而是衝突和合作協調折衷下的產物。並且，權力（尤其是不均衡的權力）也顯現在互賴關係中。雖然權力會有不對等的情形，但合作的可能性並非不存在。所以，互賴代表了國家之間利益的環環相扣（linkage），使得各國對本身的期待和他國的認知產生連鎖反應，因而加強彼此的溝通和資訊的交換，進而促進合作的可能性。^⑪因此，不但無政府狀態是世界政治發展的重要要素，而且互賴也是國際政治運行的基本特性。

三、絕對得利和相對得利（Absolute and Relative Gains）

由於國際呈現無政府狀態，國與國之間是否因擔心上當而裹足不前，進而導致合作的機會不大？或是困難可以克服，建立制度以達到合作的目的？新自由制度學派認為，國家處於國際無政府狀態下，面對各種錯綜複雜的利益，欺騙行為又無所不在，因而不會主動合作。但是要解決欺騙問題，則必須建立國際制度，共同戮力實施以牙還牙（tit-for-tat）的策略，合作才會達成。所以國際合作是可行的，只要建立制度、訂立規範，防止欺騙情形發生，就一帆風順邁向合作的康莊大道。相反地，新現實學派不認為事情這麼簡單，不是只有建立制度就可以達到國際合作的地步。事實上，無政府狀態阻礙了國際間的合作，因為不但欺騙的問題需要考慮，而且各國會憂心對方

註^⑧ Helen Milner, 1992, *op. cit.*, pp. 482~486.

註^⑨ 引自 H. Milner, 1993, *op. cit.*, p. 163.

註^⑩ Helen Milner, 1993, *op. cit.*, p. 163.

註^⑪ Helen Milner, 1993, *op. cit.*, pp. 163~165.

態是一種常態，根本無法解釋世界變化的情形，更不能說明為何相對得利所以衍生；在共同合作（collaboration）上得到更多的好處，對方實力增強的結果將會轉變為主導國，那麼在未來就不排除成爲最主要的競爭對手。因此，新現實學派主張，國家要合作必須克服兩項障礙：執行的困難和相對得利的問題。^④

新現實學派假設，國家在合作的決定上所關心的是相對得利的問題。華爾茲曾謂：「當國家面對合作的可能性時，如果覺得不安，就會考慮利益如何畫分的問題。而所考慮的，不是『我們都會獲利嗎？』的問題，而是『誰會得到更多？』的問題。假設合作所得的好處按二比一的比例分配，那麼得利較多的國家可能就會以其所得到的利益實施某項政策，企圖傷害或摧毀對方。即使雙方合作後都將獲得相當大的絕對利益，但只要一方害怕對方會使用所增加的能力時，就不見得會彼此合作。」^⑤然而，柯漢認爲，國家只是企圖極大化其絕對得利。也就是說，國家的偏好「是基於對自己福利的評價，而非他國的福利評估。」^⑥葛瑞柯則不同意柯漢只強調國家追求絕對得利，因爲國家在追求本身的利益上不止是絕對的（最大的正面效果）而且是相對的（在利益所得上使雙方差距最小）。^⑦由於在合作的議題上兩派的認知和強調不同，到底是絕對得利重要或是相對得利重要，引發了一連串的辯論。^⑧

不過，何者（絕對或相對得利）爲優確實很難判斷，就像鐵槌和鋸子那個較好的道理一樣，那要看我們是要釘鐵釘呢還是鋸木頭。其次，相對得利和合作之間固然可以同時變化（co-vary），但並非呈現因果關係（相對得利不是合作的因，反之亦然）。如果將相對得利的衡量歸諸於無政府狀態的結果，則仍然沒有答案：因爲無政府狀

註④ Joseph Grieco, "The Relative-Gains Problem for International Cooperation: Comment," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3 (1993c), p. 729.

註⑤ Kenneth N. Waltz, 1979, *op. cit.*, p. 105.

註⑥ Robert Keohane, 1984, *op. cit.*, p. 66.

註⑦ Joseph Grieco, 1993b, *op. cit.*, p. 129.

註⑧ 主要見 David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993b) 和 J. Grieco, 1993c, *op. cit.*, pp. 729~735; Robert Powell, "The Relative-Gains Problem for International Cooperation: Response," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 3 (1993), pp. 735~737; Duncan Snidal, "The Relative-Gains Problem for International Cooperation: Response," pp. 738~743。例如，史坦（Arthur Stein）認爲，各國的共同利益是極大化其絕對得利，不是相對得利。利普森（Charles Lipson）則主張，議題不同思考的方向也不一樣，相對得利對安全議題較重要，而涉及經濟事務則考慮絕對得利問題。葛瑞柯強調，不管任何議題，國家的基本目標還是防止他國增強其相對能力（relative capabilities）。史奈德（Duncan Snidal）分析，絕對得利和相對得利在區別上並不是那麼明顯，而相對得利的問題可以從短程和長程的絕對得利上比較說明。鮑爾（Robert Powell）討論使用武力與相對得利的關係，武力的使用如果成效大的話，那麼相對得利的考慮將會阻礙合作，反之，合作的機會增高。而柯漢則承認，新自由制度學派低估了世界政治某些情況下相對得利的重要性，不過他認爲應當釐清這些條件。另外，國家不管在追求相對得利或絕對得利都同樣困難。見 D. A. Baldwin, 1993a, *op. cit.*, p. 6.

而且無政府狀態也無法解釋平衡的協議 (balanced agreement) 所達成的理由。④故此，國家衡量自己的利益完全依環境情況而定。要想了解絕對或相對得利與合作之間的關係，則必須針對議題、環境、參與的國家及其實力的強弱等變數加以分析，才能得到較佳的答案。④

四、霸權 (Hegemony) 或領導地位 (Leadership)

論者如金德柏 (Charles Kindleberger) 主張，一個穩定的世界經濟體系需要一個強國或居領導地位的國家願意而且能夠對拋售 (廉價出售) 商品 (distress goods) 提供銷售場所、對可能的借貸者維持資金流動、遇到金融危機時能扮演最後的貸款者，同時也能保持國際匯率的平穩和協調各國的總體經濟政策。④因此霸權穩定理論應運而生。④事實上，該理論在解釋世界經濟的動態性上有其吸引人之處，因為它將經濟結構之演變與國際權力的分配結合起來，也就是把政治因素和經濟結果連接在一起，這樣對國際政治經濟的了解有很大的幫助。④這個理論基本認為，一個由強國所領導 (或主宰) 的政治結構是促進國際合作以及世界經濟良性運作的主要條件。換句話說，一個開放穩定的世界經濟必須仰賴霸權國家的維繫，而霸權的穩定是維持世界經濟

註④ Robert Powell, 1994, *op. cit.*, pp. 336~337. 而「平衡的協議」有兩種意義：一是，得利 (gains) 平均分配給所有參與者；二是，根據某些價值 (如權力的地位、所投注的成本多寡) 按比例分配給協議者。不過，第一種情形只是絕對得利。第二種則是按比例的絕對得利，沒有相對的變化。見 H. Milner, 1992, *op. cit.*, p. 472. 另外，葛瑞柯提到，額外付出 (side-payments) 往往是達成協議或合作 (解決欺騙和利益差距) 的重要因素之一，雖然他並未說明額外付出是如何決定的。見 J. Grieco, 1990, *op. cit.*, p. 47 & p. 231. 有關國家在面對國際協商時，如何利用額外付出以解決國內意見之差異，可參考 Frederick W. Mayer, "Managing Domestic Differences in International Negotiations: the Strategic Use of Internal Side-Payments," *International Organization*, Vol. 46, No. 4 (1992), pp. 793~818.

註④ 美國一項民意調查，雖與本文無直接關係，但涉及絕對和相對得利問題，所以提出說明以供參考。一九九一年哈佛企業評論 (*Harvard Business Review*) 刊出一項民意測驗，詢問一群美國學生和企業主管對以下兩種情況作一選擇：(-)未來十年，美國經濟成長二〇%，而日本經濟則成長九〇%；(二)同樣未來十年，美國經濟成長八%，而日本則成長八·二%。結果大部分的受訪者選擇(二)。引自 John D. Daniels and Lee H. Radebaugh, *International Business: Environments and Operations*, 7th ed. (New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1995), p. 26.

註④ Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929~1939* (Berkeley: University of California Press, 1973); Robert A. Isaak, *International Political Economy: Managing World Economic Change* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc., 1991), pp. 17~18.

註④ 一般學者均認為金德柏是霸權穩定理論的發明人。但金氏本人則把扮演穩定角色的國家稱之為「領導者 leader」而非「霸權 hegemon」。他說：「政治學已將「領導地位 leadership」這個概念變形為「霸權 hegemony」，而這個字眼讓我覺得有點不舒服，因為它含有武力、威脅、壓迫的寓意。」見 Charles P. Kindleberger, "Hierarchy versus Inertial Cooperation," *International Organization*, Vol. 40 (Autumn 1986), p. 841.

註④ Isabelle Grunberg, "Exploring the 'Myth' of Hegemonic Stability," *International Organization*, Vol. 44, No. 4 (1990), p. 431.

運行不墜的最佳保證。

霸權國家之所以在促進穩定的國際環境上起作用，是因為其提供集體財（collective goods）或公共財（public goods），例如開放的市場經濟、穩定的國際貨幣體制、國際安全體系等等。而公共財的特質則是沒有排他性（nonexcludability），任何國家都可共同享用。^④就像「桌上麵包屑效果」（crumbs from the table effect）一樣，即使大國吃麵包，小國撿桌上的屑渣嚐，但起碼這不是一個零和遊戲（non-zero-sum game），每個國家都得到好處。^⑤雖然公共財的供給需要投注相當大的成本，但霸權國家樂意這麼做的原因是一方面有雄厚的實力，另一方面也給自己帶來實際的利益。另外，下列三種情況促使霸權國家單獨提供公共財的機會相對增高：霸權國對某一特殊公共財的提供特別感到興趣；與其他國家協商不易達成決議；採取強制手段成本太高。^⑥然而，這並非表示霸權國家有迫不得已的因素存在。事實上，霸權在展現實力上有三個面向（faces），除了直接使用制裁（sanction）外，還可利用政策以改變對方國內的誘因（incentives），並且以意識形態轉化對方對自身利益的認知，因而促使其改變利益而遵循霸權的意圖。^⑦

不過，用公共財比喻霸權存在的必要，這種理由是否恰當，有不同的看法。既然國際合作或貿易，不管包括大國、小國或實力相符的國家，都是透過協商和協定達成的，對非協定國自然無效（具有排他性），那麼就應稱之為私有財而非公共財。^⑧並且，就算再大的市場所吸收的容量也是有限，不可能對任何國家毫無限制，所以公共財的假設有其缺點。^⑨同時，霸權主導下的合作是否必然帶給他國好處，也不盡然。^⑩

註④ Duncan Snidal, "The Limits of Hegemonic Stability Theory," *International Organization*, Vol. 39, No. 4 (1985), pp. 590~593.

註⑤ Isabelle Grunberg, *op. cit.*, p. 440.

註⑥ Kjell Hausken and Thomas Plumper, "Hegemonic Decline and International Leadership," *Politics and Society*, Vol. 24, No. 3 (1996), p. 289.

註⑦ James D. Morrow, "Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution versus Information," *International Organization*, Vol. 48, No. 3 (1994), p. 417.

註⑧ 或許應當稱之為準公共財（quasi public goods）或績效財（merit goods）。其定義為：私有財但產生外部性的效果（externalities）。例如，協商國之間的貿易雖然為私有財，但保持國際間經濟的穩定或促進世界經濟的繁榮，也相對給他國帶來好處或經濟景氣（好的外部性），就是準公共財。如果雙方發生貿易大戰，並影響別國的經濟（壞的外部性），也稱之為準公共財。有關準公共財的說明，請參考 David B. Johnson, *Public Choice: An Introduction to the New Political Economy* (Mountain View, CA: Mayfield Publishing Company, 1991), pp. 104~124。另外，柯尼貝爾（John A. C. Conybeare）否認自由貿易屬於公共財，因為非排他性並非已知。某些國家會阻礙他國達成經濟目標或是進入其市場，例如，在不同時候實施不同範圍的關稅或配額。其次，自由貿易下所得到的利益可能會導致衝突（引自 K. Hausken and T. Plumper, *op. cit.*, p. 276）。

註⑨ Isabelle Grunberg, *op. cit.*, pp. 442~443.

註⑩ 奎斯納（Stephen Krasner）認為，雖然霸權國以貿易方式獲取自己的利益，但不一定會給他國帶來好處，需視情況而定：可能是「帝國主義下的自由貿易」，也可能是「國際經濟開放下的大部分國家得利。」吉爾平（Robert Gilpin）則主張，霸權利益主導下的跨國公司發展並不一定與公共財的提供有關。另外，不論是帝國主義理論、世界體系理論、或是依賴理論都強調，霸權國家不會給弱國帶來任何好處。而柯漢認為，二次大戰後霸權與合作存在著共生關係（symbiosis）。雖然有時霸權會限制其他弱國，但這種強制（coercion）的目的是在操縱機會和提供誘因，並非威脅處罰（以上皆引自 Duncan Snidal, 1985, *op. cit.*, pp. 586~587）。所以論者對於霸權提供公共財的結果有不同的看法。

另外，公共財假設所衍生的另一論點是，霸權國家必須解決搭便車（free-riding）的問題。因為有些國家享受到公共財的好處卻不想貢獻任何心力（坐享其成、不勞而獲），所以霸權國會強迫其分擔成本或負擔（burden sharing）。然而，從邏輯分析的角度，將公共財與搭便車相提並論，會有混淆不清之感，因為我們不清楚霸權何時會是仁慈的（提供公共財），何時會是強制的（禁止搭便車）。^⑤尤其霸權穩定理論有著意識形態和保守的傾向，^⑥並且深受家庭觀念（父權思想）和聖經教義（仁慈寬恕）的影響。^⑦霸權穩定理論的解釋性受到質疑，連帶地，美國（繼蘇聯瓦解後）霸權地位的式微加上何時未來領導者的出現都還曖昧未明，因而令人堪憂，但英格培瑞（G. John Ikenberry）則不以為然。他認為：「如果領導地位代表的意義是，有能力支持合作並達到國際社會共同性的目的，那麼美國領導地位和所建立之制度持續的程度和時間，不但比美國居軍事經濟主宰地位的時間還要久，而且比美國本身所堅持外交政策的時間還要長。」^⑧

雖然霸權穩定理論受到批評和質疑，但事實上美國國力相對式微（relative decline）的結果並未促使國際之間的合作順利地進行。因此，除了霸權穩定理論的解釋之外，還有其他有關領導角色的看法亦相繼出爐。其實，合作並不表示沒有衝突。^⑨國家越類似，彼此合作完成目標的可能性也就越大。不過，與霸權體系不同的是，沒有一個國家願意獨力承擔公共財的支付。如果國家間必須協商的次數越多時，那麼出現衝突的機會也越大。因此，現今的國際政治經濟不但產生了許多的合作，同時也產生了更多的衝突。而發生衝突的原因之一是，參與國際協商的國家數目太多，結果就會在如何協調政策並找出適當方法的討論上產生更多的衝突。簡而言之，人多口雜，國家越多，紛爭越多。因此，為了使交易成本（transaction costs）降到最低，集體或聯合領導（joint leadership）的方式較可行，使參與國或協商國的數目盡量減少到最低。^⑩

但如何選擇參與國也會產生政治僵局。如果三個居主導地位的國家其中任兩個聯合就可提供公共財，^⑪結果會導致無法產生公共財，因為每個國家都想搭便車、坐享

註⑤ 史奈德認為，仁慈霸權（benevolent hegemon）模式將焦點放在利益上，強調的是經濟議題；而強制霸權（coercive hegemon）模式則把焦點放在能力（capability）上，強調的是軍事議題。見 Snidal, 1985, *op. cit.*, p. 589。不過，這種畫分是否一成不變還是有變化，就不甚清楚。而且，難道涉及經濟議題的就一定是仁慈霸權？軍事議題就一定是強制霸權？似乎與事實有點出入。

註⑥ Robert A. Isaak, *op. cit.*, pp. 19~20.

註⑦ Isabelle Grunberg, *op. cit.*, pp. 456~458 & pp. 464~467。將霸權穩定理論做整體和完整的批判，請參考 Isabelle Grunberg, *op. cit.*, pp. 431~477，例如，霸權更替、霸權和自由貿易、仁慈霸權之謎、公共財之假設、美國之地位、種族中心主義的訴求、家庭類比的假設、國內政治的類推、寬恕恩典的降臨、聖經的迷思等等，在此不贅述。

註⑧ G. John Ikenberry, "The Future of International Leadership," *Political Science Quarterly*, Vol. 111, No. 3 (1996), p. 386.

註⑨ Robert Keohane, 1984, *op. cit.*, pp. 53~54.

註⑩ K. Hausken and T. Plumper, *op. cit.*, pp. 273~274.

註⑪ 雖然前文提到用公共財的比喻不當，但為說明方便起見，此處借用。比喻為爭取領導者角色所需的成本。

其成。在霸權國國力式微的情況下，如果某些國家均顯示高度的興趣願意提供公共財（也就是爭取領導者地位），很可能的情況是霸權國（雖然已經式微但仍為最強）採取強制手段，從可能的人選中挑出一國，並迫使其他國家服從就範。不過，強制的成本也許很高，所以霸權國必須衡量其強制的可行性及持續性，包括執行的範圍和對象。同時，霸權國也不見得一切都能主導。因此，霸權與集體（聯合）領導之間可能出現的模式就有以下四種情形：一、能力最強及意願最高者獨力提供公共財；二、某些國家（至少兩國）願意共同提供國際公共財，因為對他們均有利；三、發生爭奪領導地位的衝突，最後靠強制解決。某國（通常，但不一定，是霸權國）會依不同程度或方式強迫一國或好幾國貢獻心力幫助公共財的產生；四、無法產生公共財，因為共識難產，集體領導模式無法建立，即使公共財普遍對各國都帶來好處，但因負擔成本龐大而導致無人願意承擔。④從集體領導的角度而言，以上第一種情形最不可能，第二種及第三種情形較為可能，而第四種則需看情況而定。不過，這些純粹為模擬狀態，實際進展如何還需拭目以待、靜觀其變。

從國際合作和促進協商的角度而言，領導地位的發揮與否常常扮演舉足輕重的角色。呈現的形式有三種形態，分別是：結構性的（structural）；制度型的（institutional）；以及情境式的（situational）領導。⑤首先，結構性的領導者是指，擁有分配物質資源（自然資源、資本、技術、軍事武力、經濟實力）的能力，進而能塑造並規範世界政治秩序的國家。也就是所謂的世界領袖、霸權國家。其次，制度型的領導指的是，各國所同意的規則和慣例（practices），以及所建立的原則和程序（作為指導國家互動關係的方針）。這一型的領導並不是指國家，而是指所建立的制度（包含規則和彼此期待的心理成分）。制度，從某個角度而言，可以說是一種自我限制，以便讓國際社會能實現追求共同利益的目標。第三，情境式的領導與前兩者不同，它指的是，國家為達到合作的目的所採取的行動和建議（往往是主動的）。這裡強調的是各國領袖（總統、首相、內閣總理、外交部長等）在外交上的主動出擊，以改善雙邊或多邊的合作關係。⑥簡而言之，領導角色或地位可以從國家、制度和個人的層面分析。而國際合作的持久，固然三者缺一不可，但是國家和個人在扮演領袖的角色上都不是永遠的，因此，制度（的建立）才是維持和平及促進合作的遠程作法。

註④ K. Hausken and T. Plumper, *op. cit.*, p. 274, p. 281 & p. 289.

註⑤ 另外，從個人角度分析不同的領導地位，也有三種形態，分別是：結構型（structural）；企業家型（entrepreneurial）；以及知識型（intellectual）領導地位。所謂結構型領導者，即是在制度協商時，對於那些與切身利益有關的議題，將所掌握的物質資源轉換為談判籌碼的專家。企業家型領導者是，善於協調和訂定議題的專家，能促成整體性的談判和達成協議，且不讓制度協商的參與者逃避責任及不努力合作。而知識型領導者則是，能提出一套智慧思考的想法，進而影響參與制度協商者的觀感，並對國際社會達成協議的成敗扮演重要的角色。楊格（Oran Young）認為，政治領導者扮演非常重要的角色，因為沒有領導者的穿梭其間，國際制度的協商是不會成功的。見 Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: on the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3 (1991), pp. 288~308.

註⑥ G. John Ikenberry, *op. cit.*, pp. 389~396.

的形式：自然的(spontaneous)、協商(negotiated)以及強制的(imposed)體制。^④以體制作為分析架構而探討國際間合作關係的研究有與日俱增的趨勢。例如，除了有國際安全、國際貿易、和國際金融體制外，甚至包括國際人權、自然資源及環境、國際溝通及傳播、以及國際航空體制等等。這些研究所關心討論的包括體制如何產生和延續、對國家行為會有何種影響等問題。

新自由制度學派認為，國際關係中，雖然一方面國與國之間普遍充滿了利益衝突，但另一方面國家間的合作所逐漸形成的國際社會也相應而生。而國際間之所以合作並非各國策略性考量或功利主義作祟的結果，反而是共同的價值和信仰生根的產物。所以，普查拉和霍布金(Donald Puchala and Raymond Hopinks)強調，「體制存在於國際關係中的所有領域，甚至包括強國間的競爭在內……政治人物幾乎都認為他們本身的行為受到原則、規範、和規則的約束，因為這些原則、規範和規則皆規定和禁止各式各樣的行為。」^⑤「每一個實質性議題(領域)都存在著體制……每當對行為有所制約時，就會需要原則、規範、或規則來說明。」^⑥楊格也有類似的論點：「對任何一個案例而言，國際制度是很難廢除掉的……有趣的是，現存的體制或制度設置，即使遭到強(大)國的猛烈抨擊，最後也都證明有高度的抵抗力。」^⑦柯漢則以為，國際合作是有必要的，也是可能的。一旦協調國家之間行為的合作形態已然建立，這種合作所產生的原則或規範將會持續下去，因為它具有功能並影響國家行為。尤其強國(霸權國)會支持體制的形成。^⑧不管霸權國主導體制的形成是仁慈的或強制的，體制形成後便自行發展(假設它為實體，具有生命力)，不但擺脫原來霸權的主宰，而且限制霸權國本身的利益。所以「體制具有居間變數(intervening variables)的功能。」^⑨

可是新現實學派不以為然。他們認為，所有國家受到無政府狀態這種結構的影響，會基於自己的實力(power)追求本身的利益(即國家利益)。不管是因為國內結構的演變或是科學技術的創新，國家利益與國家國力密切相關。所以國際政治中國家最關心的就是安全問題。所有行動都是以相對利益和相對成本為考慮的基礎。國家間並非完全排除合作的可能，只是將合作當作工具以實現國家利益的目的。任何合作性的協議只不過是反映各國權力分配的結果。因此，體制也不過是附帶現象(epiphenomenon)而已。史荃芝(Susan Strange)就把體制視為權力的附帶現象：「所有美其名為體制的國際安排(協定)，每當談判權力的均衡(balance of bargaining power)改變或國家利益的認知改變(或兩者同時存在)，結果就非常令人失望。」^⑩

事實上，體制的形成與國際合作的發展息息相關。換言之，國際合作的成功與否

註④ Oran Young, 1983, *op. cit.*, pp. 93~113; Oran Young, 1989, *op. cit.*, pp. 81~103.

註⑤ Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1983), p. 86 & p. 61.

註⑥ Oran Young, 1989, *op. cit.*, p. 64.

註⑦ Robert Keohane, 1984, *op. cit.*

註⑧ Stephen D. Krasner, "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1983b), p. 357.

註⑨ Susan Strange, *op. cit.*, p. 345.

端賴體制的凝聚和良性運作。然而，體制與國際合作在可能性的推展上同樣面臨四個問題：價值分配、充分資訊和資訊分享、識別監督、以及制裁決定和制裁行動。^⑩簡單的說，各國在合作議題的協商上會不會因價值偏好不同而難以達成協議？各國在首肯合作前是否覺得所有資訊皆已具備？所做的決定是否完善？將來與別國在資訊分享上是否毫無利益上的損失？如何對不履行義務的國家進行監督工作？如何判別對方未依協定事宜照辦？是否需要採取下一步行動？如何進行制裁？如果制裁最後只是不與其合作，那麼原來合作的目的豈不白費？如果制裁的第一步是先不與之合作，那麼接下來又如何進行監督（因為對方已經沒有合作的行爲了）？^⑪

體制的形成在於共同的價值和規範可限制及約束參與國的行爲，但是否國際關係的各個領域皆已形成體制，論者有所保留。舉例而言，納耶（Baldev Raj Nayar）研究國際航空議題，結果發現並非如體制所預期的各國合作運行良好。^⑫各國在航空合作發展上，因擺脫不掉權力和國家利益的因素，嚴重妨礙了體制的塑成。奎斯納（Stephen Krasner）則提出，國際傳播溝通在合作的程度上也有所限制。^⑬無線電廣播因強國占有優勢所以無法在基本原則和規範上達成共識，以致體制無法形成。權力的展現阻礙了合作的空間。而電信方面，雖各國早有協定，但隨技術的增進而使強國

註⑩ 分配問題的產生是因為各國對合作方案有不同的看法和偏好，而資訊問題則是各國不確定合作對其有價值上的利益並且從資訊的分享上會保證因而獲利。監督是針對欺騙（不履行義務）行爲而採取探查的行動以判別欺騙是否發生？是否需要進行制裁？制裁則包括處罰那些對共同決定合作事宜而毀約背信的國家，同時決定什麼是制裁的最佳方法。制裁與監督兩者共擔成敗。要採用適當的制裁策略相當困難，因為很難監督對方是否履行合作事項。至於監督則更困難，因為進行制裁和不跟對方合作幾乎是一樣的行動，所以監督不監督也根本沒有太大差別。見 James D. Morrow, *op. cit.*, pp. 387~388.

註⑪ 摩洛（James D. Morrow）從理性選擇的模型分析分配問題和資訊問題。他的結論是，成功的協商需要彼此有共同的期待（共識），透過正式的協商管道可以形成這種共識。國際體制提供協商的論壇（forums 或場所），幫助彼此了解對方的利益和期望，協調、整合（綜合）各方的意見並作成決議，最後達到合作的目的。見 Morrow, *op. cit.*。不過，新現實學派會加以反駁，認為國家利益往往不是經過妥協可以解決的，尤其更重要的是，權力不均的作梗很難有皆大歡喜的圓滿結局。

註⑫ 雖然國際航空有制度化的多國性國際組織，包括官方（國際民航組織）和非官方（國際空運協會）的組織，但皆功能不彰，主要受到各國權力和政策所影響。因為飛航涉及主權領空問題，所有商業性的協議幾乎都是建立在雙邊協定上（將近有四千個）。但即使雙邊協定也並不保證能一勞永逸的遵守維持。當然更不用談體制的運作了。有趣的是，因商業性事宜而企圖建立制度的主要因素，不是彼此的共同價值、規範或熱切期盼所導致，反而是權力和國家利益所使然。不過，強國或大國之間的聯盟（即使有保留）比較支持自由主義（開放、競爭），弱國則傾向於重商主義（保護國家利益）。有關細節，請參考 Baldev Raj. Nayar, “Regimes, Power, and International Aviation,” *International Organization*, Vol. 49, No. 1 (1995), pp. 139~170.

註⑬ 例如，無線電廣播就不能形成體制，因為強國能單獨行動可保護其利益和成果，而小國則根本無法規定及約束侵犯其領土的廣播，也不能阻止或干擾其傳播訊號，以致各國在無線電傳播的原則及規範上無法達成協議。而在電信〔電話及電報聯繫（包括傳播衛星）〕方面，早期可建立起合作關係，此純粹為協調問題，因各國為避免不相容（無法溝通）傳播系統所造成的不良效果，所以達成協議。但技術創新日新月異的結果，誘使先進國家的私人企業要求其政府營造國際競爭開放的電信環境，因而強國打破過去協定、壟斷資源、與他國發生衝突。請參閱 Stephen D. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier,” in David A. Baldwin, ed., *Neorealism and Neoliberalism: the Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993), pp. 234~249.

企圖壟斷資源，塑造競爭環境，增加本國利益。由於科技的改變使得強權重新主導或變更原先合作的協定。另外，國際人權在改善實踐上也是阻力不小。共同發表或簽署人權宣言、原則和規範是一回事，執行和改善又是一回事。^⑩以上數例，並非證明體制的不可行，只是說明國際合作的艱難度。其實，國際合作困難，國內狀況又何嘗不是如此。故此，無論國際或國內，培養共同的價值和信仰，形成社區（或社群）的意識，達成共識，以增進彼此的相互合作，將是全體未來努力的方向與目標。

叁、亞太區域經濟

如果上述國際合作議題在處理上不是那麼簡單，反而相當複雜，那麼亞太區域經濟的合作又有多少可能？是否國際合作理論甚少論及西方以外的區域，所以不適用亞太區域？還是理論與實際有所差距？亞太地區國家間的經濟關係過去大都屬雙邊貿易，鮮少涉及多國的協商，也未曾往區域合作的方向努力過。而強調區域經濟合作並採取協定方面的行動還是一九八〇年代末、一九九〇年代初的事情，因此亞太經濟的區域合作還處於剛萌芽的階段。未來如何走向，尚言之過早，下面就前述國際合作有關概念，針對亞太區域經濟目前狀況，作一初步性的探討。

一、(美國)霸權需要(在亞太地區)建立體制(形態)嗎？

早期霸權穩定理論主張，霸權是建立和維持國際體制強而穩定的必要條件，一旦霸權形勢改變（即霸權式微），體制隨將衰敗（decay）。^⑪但後來有了修正：即使霸權式微（或霸權之後 after hegemony），合作仍繼續維持，因為體制已經建立，彼此分享的利益還存在，而且霸權仍想繼續領導。^⑫不過，似乎霸權穩定理論只適用於大西洋地區（西歐）。也就是說，當美國實力堅強時，西歐所形成的體制也鞏固建立，但美國實力薄弱時，則西歐所建立的體制相對鬆動。將霸權理論應用在西歐的實例上，沒有多大問題。然而，美國在亞太地區實力強勁時，為何未形成體制？而今，美國國力式微，反而亞太地區經濟體制有呼之欲出的傾向。其理為何？

美國與大西洋各國的實力差距和美國與太平洋國家的差距相比較，後者要來得大。從依賴（dependence）的觀點，如果霸權國與其他國家的實力相距甚大時，則霸權可能願意提供公共財或是維護秩序，但沒有必要建立制度（體制）。霸權只要使用權力就可達到預期的結果，當然沒有誘因建立制度。反之，當其他國家可獨立制訂決策

註^⑩ 見 Stephen D. Krasner, "Sovereignty, Regimes, and Human Rights," in Volker Rittberger, ed., *Regime Theory and International Relations* (Oxford: Clarendon Press, 1995), pp. 139~167.

註^⑪ 「當（各國間）實質資源（尤其是經濟資源）分配變得越來越平等時，國際體制就會衰退。」見 Robert O. Keohane, "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967~1977," in Ole Holsti, Randolph Siverson, and Alexander George, eds., *Change in the International System* (Boulder, CO.: Westview Press, 1980), p. 136.

註^⑫ Robert Keohane, 1984, *op. cit.*

並滿足自身偏好時，就不需要體制，因為彼此沒有衝突。^⑧也就是說，如果小國或弱國與霸權雙邊協商時能獲得某種程度的滿足，就沒有誘因要求建立制度，因為制度一旦建立，他們就很少有發言的權力。不管從何角度，超級強權不想建立體制（避免共同決議），只想利用各個雙邊關係來達成自己的目的。但是當權力關係改變，霸權與他國的實力差距縮小時，霸權可能採取不合作態度，例如美國制訂三〇一條款，實施保護主義。而小國則仍想與霸權國家維持關係繼續從中得利，但希望由雙邊關係變為多邊協商關係。霸權雖很少主動但是為了維持現狀，可能願意讓步，同意分享利益。在這種情況下，往往新體制的建立為形勢（權力關係改變）所使然。^⑨

另外，體制的基礎是建立在共同的價值和信仰上。如果國家間有「共同體」（community）的觀念，那麼體制的形成將會面臨較小的阻力。所以西歐體制的建立，並非純為獲得公共財的享用，可能彼此擁有共同的價值也是促使體制形成的原因。相反地，如果各國間缺乏共同的價值信仰，要想往體制努力邁進，則困難重重。譬如，美國和日本在許多觀念和想法上就迥然而異。^⑩克羅斯（James Kruth）就指出，國際衝突的起源之一是大西洋地區和亞太地區的價值系統不同：一個是「深藏的自由主義」（embedded liberalism），^⑪另一個則是國際重商主義（mercantilism）。^⑫因此，缺少了共識的基礎，而訴諸於提供公共財的體制似乎不太有效，想要凝聚共同的規範則仍有一段距離。綜合而言，霸權與其他國家權力極不平衡（差距非常大）時不易

註^⑧ Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983), p. 117.

註^⑨ Donald Crone, "Does Hegemony Matter? The Reorganization of the Pacific Political Economy," *World Politics*, Vol. 45, No. 4 (1993), pp. 503-505.

註^⑩ 例如，華茲（W. Watts）說到：「日本人對美國的印象是，一個內部充滿問題、有時又完全脫序的社會；而美國人則對日本的想法是，無幽默感的工作狂、向權位較高的人鞠躬的國家。」引自 Chalmers Johnson, 1993, *op. cit.*, p. 42.

註^⑪ 「深藏的自由主義」，為羅基（John G. Ruggie）所創，既不是外在毫無限制的自由主義（多元主義）也不是內在有所保留的經濟民族主義，而是在兩者之間取折衷的辦法：在國際自由貿易下和國內經濟穩定中尋求平衡。換言之，既要維繫外在的穩定（國際不出現貿易大戰、經濟大蕭條）也要保障內在的平衡（國內沒有經濟衰退現象、人民顛沛流離）。相對地，重商主義則只是尋求國家的經濟發展而不考慮國內的社會經濟生態。請參閱 John G. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983a), pp. 208-209; John G. Ruggie, "Political Structure and Change in the International Economic Order: The North-South Dimension," in John G. Ruggie, ed., *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor* (New York: Columbia University Press, 1983b), pp. 433-434; John G. Ruggie, "Unravelling Trade: Global Institutional Change and the Pacific Economy," in R. Higgott, R. Leaver, and J. Ravenhill, eds., *Pacific Economic Relations in the 1990s: Cooperation or Conflict?* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), p. 16.

註^⑫ James Kruth, "The Pacific Basis versus the Atlantic Alliance: Two Paradigms of International Relations," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 505 (September, 1989), pp. 34-45; Crone, *op. cit.*, p. 506.

五、體制形態 (Regime) ⑦

一般對體制形態(以下簡稱體制)廣為接受的定義為：「行為者對國際關係的某一領域抱持期望而凝聚形成的一套不明顯或明確的原則、規範、規則和決策程序」。^⑧但是這個定義仍為學者所批評。^⑨體制的目的是要促成合作的協定，而非僅為謀求暫時的利益而已。^⑩一些學者不把體制視為制度，如柯漢和奈爾 (Joseph Nye) 定義為「一套管理的安排」，包括「規則、規範和程序所形成的網絡」，而傑佛斯 (Robert Jervis) 則認為它「不但意含規範和期盼而且是一種合作的形式。」^⑪但學者如楊格 (Oran Young) 則將其界定為一個管理系統 (即制度) 。^⑫不過，體制乃為一種人為的設計，隨需要而生，也隨時間的更迭而遞嬗。^⑬所以體制在發展上會出現幾種不同

註⑧ 史荃芝 (Susan Strange) 對使用“regime”這個字的批評是它含有價值偏見。從語意學 (semantics) 的觀點，regime 一方面指的是節食、一種食物療養法，另一方面則有政治的含意，指的是一個政府 (不論是由個人、朝代、政黨或團體所統治) 對其社會實施有效的控制。第二種定義含有壞的、輕蔑的 (pejorative) 意義。見 Susan Strange, “Cave ! Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1983), p. 344。中文有個詞正好代表這個含意，就是「政權」。所以西方稱“ancien regime”，“Franco regime”，“Stalin regime”，而中文最恰當不過的翻譯是，「古代政權」、「法朗哥政權」、「史達林政權」。但是西方沒有稱呼「杜魯門政權」或是「甘迺迪政權」的，因為政權通常代表了「威權」 (authoritarian) 的含義。因此，國內一般學者均將“regime”改譯為「體制」。不過，中文裡「體制」的定義為「一定的格式、制度」。顯然與「regime analysis」中的意義有所出入，因為它只是指原則、規範、程序，還不到正式制度的地步。所以本文中將其譯為「體制形態」。不過，為了避免用字累贅及配合一般約定俗成的用法，下文以「體制」代替「體制形態」。

註⑨ Stephen D. Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1983a), p. 2。

註⑩ 例如，史荃芝認為：「只不過是一個更令人茫然的概念，成為引發更多討論的來源，因為每個人在使用它時都代表著不同的意義。」見 Susan Strange, *op. cit.*, p. 342。克拉托齊爾 (Friedrich Kratochwil) 認為它「模糊」、「需要在概念上有進一步的發展。」引自 Oran R. Young, *International Cooperation : Building Regimes for Natural Resources and the Environment* (Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1989), p. 195。楊格則認為它「呈現出令人困惑的彈性 (disconcerting elasticity)」，因為它「並不能讓我們很明確的辨別什麼是體制，也不能讓我們很容易地將體制與其他的國際關係區分開來。」見 Young, 1989, *op. cit.*, p. 195。

註⑪ Stephen D. Krasner, 1983a, *op. cit.*, p. 3。

註⑫ 引自 Stephen D. Krasner, 1983a, *op. cit.*, pp. 2~3。

註⑬ Oran R. Young, *International Governance : Protecting the Environment in a Stateless Society* (Ithaca : Cornell University Press, 1994), p. 26。楊格把涉及到合作的相關術語按先後次序一一加以區分：「制度是一套規則或習慣 (正式和非正式)，不但界定社會實踐 (social practice)、分配個別實踐參與者的角色，並且指導各個角色間的互動。管理系統是一套制度，對不同社會團體成員所關心的共同事務指明如何制訂集體選擇。體制雖然與管理系統無法明確畫分，但也是一個管理系統，是要處理和探討一個或一些有限範圍的議題。組織則是實在的實體 (material entity)，擁有預算、人員、辦公處、設備、和法律顧問。」引自 Mark W. Zacher, “Evaluating Theories of International Cooperation,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 39 (1995), p. 308。

註⑭ Oran R. Young, “Regime Dynamics : the Rise and Fall of International Regimes,” in Stephen D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca, N. Y. : Cornell University Press, 1983), pp. 94~97 & pp. 106~113。

建立體制。當相對權力減弱時則容易促成體制。但是文化價值差異大時又不大形成體制。^②

二次大戰後的二十年，美國不但有穩定的經濟實力，而且為超級的軍事強權。因而經濟事務（經濟市場和援助）依存（nested）在軍事領域（軍事安全）的涵蓋之下。到了一九九〇年代，美國的風光不再。日本在外貿、海外直接投資及外援上都已成為美國的最大勁敵。同時，亞洲許多國家快速的經濟發展使得彼此間國民總生產毛額差距縮小。再加上蘇聯的威脅驟減，美國軍事武力的嚇阻作用也相對降低。這些變化都使得美國與亞洲國家實力有逐步縮減的趨勢。在經濟方面，日本幾乎與美國並駕齊驅。太平洋區域的經濟掛鉤（linkage）也由日本扮演火車頭的角色。亞洲新興工業化國家和區域(NIES)的經濟更是突飛猛進，成為彼此重要的貿易夥伴和投資來源。在這種情況下，政治經濟實力的平衡已變得更為複雜，協商的次數和激烈（intensity）與日俱增，美國霸權所維持的穩定也已呈現混亂的局面。^③

事實上，一九五〇至一九六〇年代，美國對於建立太平洋區域性的國際組織抱持不大熱衷的態度。除了「亞洲開發銀行」（為了安全的目的而設立並持續到今）以及「東南亞國協」（ASEAN）（原是為了促進經濟、文化和社會各方面的合作，但後來則只作為成員國對內及對外安全目的的堡壘，以下簡稱東協）外，其餘的組織如「東南亞條約組織」（SEATO）、「亞洲和太平洋委員會」（ASPAC）壽命都很短（一九七〇年代相繼解體）。當然還有其他的組織，如「太平洋盆地經濟委員會」（PBEC）、「太平洋貿易和發展會議」（PAFTAD），相繼成立，不過皆為非官方性組織。美國不支持的原因主要是害怕成立多邊會議或組織後會讓蘇聯藉機加入而有異議的聲音出現。^④到了一九七〇年代日本在澳洲的支援下提出泛亞組織的概念，經過多次的會議討論，於一九七八至一九八〇年出版刊物，第一次受到美國國會的注意。結果於一九八〇年九月在坎培拉正式成立「太平洋經濟合作會議」（PECC），目的是希望在太平洋形成一個經濟共同體，其成員由各國企業界、學術界和政府單位所組成，具政府參與的非官方性質，並且於一九九〇年在新加坡成立祕書處以協調會議的開議和進行。不過，PECC也不屬於政府間的正式組織。^⑤

亞洲各國之所以遲疑不積極加入區域性組織，原因有二：這些組織的權力關係讓人懷疑；價值因素的影響對合作不表樂觀。美國最初的反應則是一方面對成立體制不感興趣，另一方面則為南—北問題所苦。同時，美國認為區域性論壇（會議）應包含在全球性組織之下。尤其美國偏好由西方國家所主導的全球論壇，因為在價值認同上比較一致。反之，如果國際組織成員是由大部分第三世界國家所組成，則衝突異議會

註^② Dondd Crone, *op. cit.*, pp. 505~507.

註^③ Dondd Crone, *op. cit.*, pp. 507~512.

註^④ Andrew Mack and John Revenhill, "Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region," in Andrew Mack and John Revenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p. 3.

註^⑤ Donald Crone, *op. cit.*, pp. 512~515.

比較頻繁。即使美國雷根總統於一九八三年三月任命費爾班克(Richard Fairbanks)為太平洋大使，但費氏對太平洋組織公開表示懷疑。而東協成員也認為亞太國際組織會相對侵害其地位，因為經濟上的互動與政治上的實力根本不對等，所以加入經濟性亞太組織只有傷害本身主權。特別是馬來西亞和印尼的反對最烈。^⑤

其實，美國在霸權最盛之時，對亞太秩序所做的一切安排並未獲得其他太平洋國家的公開同意。美國之願意提供「安全財」和「經濟財」有其全球戰略上的衡量考慮(圍堵蘇聯和中共)，而政策方向則是基於美國的利益(並非亞太地區的利益)。因此，亞太地區的運作基本上是建立在由美國選擇夥伴的雙邊關係上。雖然經濟並非美國安全利益的考慮範圍內，但一切仍由美國控制主導，如對紡織貿易的設限。而各夥伴國也儘量配合並極大化其經濟利益。顯然地，大部分國家在和美國的貿易關係上，皆各盡所能地從中獲益，而不願涉及任何經濟性區域組織，以免有損與美國雙邊經濟關係的優勢。在這種情況下，美國和其亞洲貿易夥伴對廣泛性的區域組織皆無興趣。^⑥

隨著時間的變化，一九八〇年代末期情勢起了相當大的轉變，先前的態度看法也有了轉折。第一，美國實力無論在經濟和軍事方面已相對式微，由於逐漸對全球無法掌控，注目焦點也轉而回到區域上。日本在工業和金融的發展上有超前美國之勢。蘇聯則呼籲所有亞太國家對美國和日本的壟斷應有所抵制。同時，軍事議題不再是各國的優先考慮重點。在此情況下，建立太平洋區域組織似乎是刻不容緩的事。第二，亞洲新興工業國家的過度成長(hyper-growth)引起「經濟合作暨開發組織」(OECD)國家的憂慮(一九八八年起)，開始正視其所造成的威脅。諷刺的是，原來是「太平洋經濟動態發展」(Pacific economic dynamism)轉身一變已成爲「動態性經濟問題」(dynamic economic problems)。^⑦雖然台灣、香港和南韓受寵若驚，但馬來西亞則擔心被貼上“NIC”的標籤後會導致經濟成長停滯。同時，過去東協經濟發展的努力不具成效，馬來西亞開始考慮拓展與先進工業國家的貿易和經濟外交。印尼也自一九八五年起試圖擴張外交途徑。泰國則將眼光放在緬甸和中南半島國家的經濟關係上。簡言之，東協國家不再故步自封，開始向外發展。第三，太平洋國家面對歐洲和北美洲經濟整合的努力不免憂心忡忡，深怕未來經濟受到嚴重影響。另一方面，有些國家則爲太平洋區域國家的經貿實力在世界逐漸占有一席之地而感到興奮。因此，權力的轉移和價值的改變已爲建立亞太區域經濟組織提供了一個良好的環境和時機。澳洲鑒於與東北亞國家建立良好關係大有可爲，且不致遭受冷漠成爲邊緣國，所以主動出擊。經過總理霍克(Robert Hawke)一年的努力和穿梭外交，終於在坎培拉(一九八九年十一月)召開第一屆「亞太經合會」。^⑧

註⑤ Donald Crone, *op. cit.*, pp. 515~516.

註⑥ Donald Crone, *op. cit.*, p. 517.

註⑦ 有關評估，請參閱 Richard Higgott, Richard Leaver, and John Ravenhill, "Introduction: Political Economy and the Pacific," in R. Higgott, R. Leaver, and J. Ravenhill, eds., *Pacific Economic Relations in the 1990s: Cooperation or Conflict?* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 1~14.

註⑧ Donald Crone, *op. cit.*, pp. 517~520.

原先日本和澳洲只想籌組一個亞洲集團(bloc)，可與歐洲和北美洲對抗，但為某些東協國反對。有些國家則擔心日本的主宰優勢和美國的問題。美國由於資格被考慮排除在外且可能未來成為敵對的目標，所以改變不參加亞太區域組織的初衷最後同意加入。其實，美國與其他太平洋國家的經濟關係深厚，加上龐大的經濟市場，即使國力式微也絕對具有相當大的影響力，要真正排除美國也是幾乎不可能的事。不過，有趣的是，像亞太經合會這樣大的經濟區域合作會議，還不是在美國的主導下促成的。

二、新領導者？日本？

澳洲當初在一九八九年提出亞太經合會計畫案的時候，排除了美國和加拿大，結果遭到反對，尤其日本堅持美國入會。後來亞太經合會實際成員除了有美加兩國外，也包括澳洲和紐西蘭。然而，卻引來馬來西亞總理馬哈迪(Dr Mohamed Mahathir)的百般不情願，於一九九〇年十二月提出另一個方案，名為「東亞經濟團體」(EAEG)，包括亞太經合會的亞洲國家以及中南半島國家，但把美、加、澳、紐四國排除在外。其目的是把它當作「擴聲器」，在「關貿總協」(GATT)和其他全球性論壇的場台上，「擴大會員的聲音」，以使亞洲國家在多邊協商上達到「必要的影響力」(necessary leverage)。隨即「東亞經濟團體」改名為「東亞經濟會議」(EAEC)(以下簡稱東經會)，避免有集團的涵意，給人不好的印象。^⑩

東經會很顯然的是安排日本扮演領導者角色。不過，日本本身有所保留，^⑪甚而以「海外發展援助基金」(ODA)為籌碼，要脅東協國家：如果他們同意讓東經會成立的話，將不予以支助。儘管如此，日本並未全盤否定東經會，至少其有吸引人的地方：當面臨「歐洲共同體」(EC)和「北美自由貿易協定」(NAFTA)採取區域保護主義的時候，至少有個庇護所；可引起美國注意但不負起核心經濟的責任。雖然馬來西亞在旁不斷地敲邊鼓，日本仍不為所動。只要日本不參與，東經會便無法成立。另一方面，美國、澳洲及加拿大均表示反對，因為東經會與亞太經合會重疊性太高。^⑫

但馬哈迪的計畫方案不讓西方國家加入，也多多少少反映了東協國家的心聲。因為一旦有西方國家，則東協國家的認同和自主性不再，必須與西方強權妥協；必須接受西方的模式協商，如正式談判、契約式協議等等，而這些根本不是東方國家行事的慣例；尤其必須簽訂自由貿易協定，所造成的傷害將會最大，因為東協國本身的落後經濟不足以對抗西方國家的科技產品。不過，東協國家中支持的仍舊少數，主要是考

註⑩ David P. Rapkin, "Leadership and Cooperative Institutions in the Asia-Pacific," in Andrew Mack and John Revenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), pp. 119~120.

註⑪ 日本持保留的態度，理由如下：美國將強烈反對；亞洲除馬來西亞外都很敏感，因為日本太明顯地將居於領導地位；東經會將被認為是集團組織，會導致歐、美國家採取更防衛性的區域主義；懷疑其壽命，是否東經會真的能成為自給自足的亞洲區域組織，因為基本上亞洲仍必須仰賴歐、美市場；尤其馬哈迪的用意更令人質疑，是否想藉機侵入日本市場。見David P. Rapkin, *op. cit.*, p. 120.

註⑫ David P. Rapkin, *op. cit.*, pp. 120~121.

慮日、美兩國的立場。值得一提的是，馬哈迪犯了一個技術上的錯誤，未事先知會印尼總統蘇哈托。印、馬兩國向來為爭東協領袖地位而不和。所以，馬哈迪的方案幾乎胎死腹中。⑩

就日本與美國在區域經濟組織所扮演的角色而言，兩者皆為必要成員是毋庸置疑的。以日本為例，資本、技術、生產專業知識、組織的規畫知識、以及「海外發展基金」，足以使日本夠格成為幫助亞洲經濟成長的領袖。相對地，美國的經濟影響顯然急速下降，例如，外援（幫助發展的援助）不再，美商公司在亞洲地區的投資也沒有日本公司投資的多（比例為一比五）。不過，美國市場在吸收亞洲地區的製成品方面，則是比日本占優勢。換言之，日本目前根本没有能力取代美國，成為其他亞洲國家產品的出口市場。因此，美國是亞太經濟合作中必要的參與者，也毫無疑問。⑪總而言之，日本所扮演領導者的角色未來應該是屬於「供給面」的領導者，即提供資金、技術、知識等等（但目前意願不高，未來也頗值得懷疑）。相對地，美國則為「需求面」的領導者，其廣大的市場已成為銷售的主要對象、滿足亞洲國家貨物出口的需求。

至於東協國家所扮演的角色，必須視其團結的程度而定。如果整個東協國家眾志成城、團結一致，那麼將扮演決定性角色（decisive player），對整個區域的經濟合作會有很大的影響。例如，集體反對，那麼亞太經合會就絕不會變為類似經濟合作暨開發組織的形態。如果集體一致的話，「也許」東經會可能仍有復活的機會（這種假設令人懷疑）。意見不一，則力量分散。事實上，新加坡和菲律賓偏向亞太經合會；印尼希望將東經會納入亞太經合會；泰國雖懷疑亞太經合會擴張的可能，但無任何偏好；馬來西亞則堅持東經會將是獨立機構，有其本身的目標，並非附屬於亞太經合會。⑫由於東協國家間的意見不一，破壞性的作用絕對會有，但促進合作的功能目前尚無跡象。

倒是澳洲發揮了企業家型和知識型領導者的角色（其定義見註⑬），因為亞太經合會的成立是由澳洲所發起，最後並將想法概念付諸實現。至於馬來西亞，雖然提出了東經會的計畫，但功虧一簣，仍不能算是企業家或知識型的領導者。美國有實力為結構型的領導者，不過本身卻缺乏對經濟合作的一致看法。日本亦然。的確，日本仍有可能與美國共同居於聯合（集體）領導地位，但必須視其是否有能力解決嚴重的經濟衝突。如果兩國不能鞏固聯合領導地位卻想要集體解決有關經濟合作的問題和困難，則無異是一廂情願的想法（wishful thinking）罷了。

三、絕對得利？東協自由貿易區？

「當參與人數增加的時候，合作的可能性就會降低。」⑭易言之，當人數少時，

註⑩ David P. Rapkin, *op. cit.*, pp. 121~122.

註⑪ David P. Rapkin, *op. cit.*, pp. 122~125.

註⑫ David P. Rapkin, *op. cit.*, p. 126.

註⑬ Kenneth Oye, *op. cit.*, p. 18.



則彼此合作的機會增大。⑩以此類推，國家數目少，容易進行合作。如果加上沒有大國（霸權）介入，那麼合作應該只是純粹涉及絕對得利或相對得利的問題。因此，東協自由貿易區完全符合以上條件，值得進一步檢驗，以決定合作的可能性是否根據絕對得利或相對得利來考慮。

東協於一九六七年成立。一般觀察家認為，東協的成立似乎有點弔詭（paradox）。一方面，它是低度開發國家中區域組織最成功的例子，另一方面，在促進經濟合作上，從記錄看來，卻是不成功的個案。舉例而言，東協成員彼此間貿易占所有東協全部貿易中的百分比，分別如下表：⑪

年度	1967	1970	1975	1980	1985	1990	1994
百分比	20.9%	21.4%	17.2%	17.9%	19.2%	19.3%	20.8%

論者常將東協經濟方面的沒有突破歸諸於缺乏政治意願。因為東協各國並不認為區域經濟合作所帶來的好處會超過其成本負擔，所以態度上的冷淡導致經濟的表現不佳。

其實，東協並不是沒有努力過。一九七六年東協國家同意實施一九六九年聯合國對東協經濟合作所提報告中的部分計畫。這份報告（東協國也參與討論）希望提升地區性的進口替代（import substitution）發展。也就是，區域性的工業計畫多少可以補償世界自由貿易下所帶來的不利損失。工業共同投資計畫（projects）不但保證壟斷地區市場，而且促成會員國間工業的平均分配。所以東協工業計畫的設計是讓五個會員國的每一國都有一個計畫。然而，由於缺乏事前的規畫、沒有適當的財務和技術支援、各國又不熱衷計畫的實施，以及私人企業不感興趣，結果原先五個計畫中只有兩個實際付諸行動（只不過延續先前的國家計畫而已），但效果不彰。⑫其他三個不

註⑩ 對於「人多容易發生欺騙行為」的看法，米蘭納（Helen Milner）持相反的意見。她認為，人數增多反而會減少欺騙的問題，因為有更多的機會可以利益交換。其次，人數多，可以運用策略，將大團體畫分為許多小團體，如此一來，就可解決人數眾多的問題。第三，人數多的話，會產生相對得利的效果。反之，人數少，則無機會形成聯盟尋求保護。見 Helen Milner, 1992, *op. cit.*, pp. 473-474.

註⑪ John Ravenhill, "Economic Cooperation in Southeast Asia," *Asian Survey*, Vol. 35, No. 9 (1995), p. 851.

註⑫ 就第一個方案而言，東協汽車聯盟於一九七六年提出東協工業補充計畫（AIC），目的是希望便利汽車零件交換（以福特汽車為主）以及達到規模經濟的效果，並於一九八一年開始實施。不過，因各國意見不合，而且零件不配（廠家來源不同），所以成效不大。一九八八年改以日本汽車零件為主（日本汽車在東南亞有廣大的市場），重新實施。零件交換已不限於汽車，尚包括其他零件。同時參與國（馬來西亞、菲律賓和泰國）可以有五〇%的優待待遇。第二個計畫則是一九八三年簽訂的東協工業聯合投資協定（AIJV）。任何計畫必須兩個以上東協國共同申請，將來產品須符合「原產國規定」（rules of origin）的要求。參與國可以在四年內享受九〇%優待待遇，並可自動延長到八年。但私人企業則保持冷淡，一方面，此計畫不對外公開、不適用私人，另一方面，官僚作業繁複，延宕時效，至一九九四年末，僅有二十三件計畫得到許可。請參閱 John Ravenhill, *op. cit.*, pp. 851-853.

是意見不合，就是因地點遭國內反對而全都不能進行。⑩簡單而言，為爭取計畫設廠而彼此心生嫌隙、計畫籌備粗糙、行政效率延宕，這些因素都使得東協各國在工業合作方面的努力功虧一簣。

另外，在貿易自由化方面，成績也不豐碩。東協國於一九七七年同意實施「優惠貿易協定」(PTA)，任何產品只要符合規定就可享受優惠條件進入區域市場。然而，各國並不公開支持建立一個自由貿易區，卻只願每年增加一些優惠物品。結果使得優惠貿易協定變為一場鬧劇(farce)、純裝飾而已。最荒誕的例子就是，菲律賓把鏟雪機器列入優惠項目，而印尼卻將核能電廠納入關稅優惠對象。以一九八四年為例，全年東協貿易中產品受到優惠待遇的只等於印尼從其他東協國家進口貨品中的〇·〇四%。而印尼在所列出數以千計享受優惠待遇的產品項目中，只進口九項。一九八〇年代末，雖然將近一萬六千項貨品得到優惠進口待遇，但實際在整個東協彼此間貿易中所占的比例還不到百分之一。⑪

到了九〇年代初，經濟和政治因素促使東協國家努力加強經濟合作。基本上，有四個動機和理由。首先，後冷戰時期來臨使得東協國家需要新的思考方向及存在理由(raison d'être)。蘇聯解體之後，軍事威脅驟減，原先因安全顧慮而合作的因素消失，焦點自然轉向經濟層面。而且東協各國領袖瞭解過去經濟合作失敗，因此有必要重新建立合作關係以向世界宣示東協仍為一個合作的組織。其次，國際經濟情勢的改變，東協國家處於不利的地位。不但烏拉圭談判緩慢，何種結果不可預料(在一九九一年時)，而且其他保護性區域經濟又風起雲湧，在在都對東協造成威脅。如果自己組成區域經濟，不但在世界貿易會議桌上有更大的聲音，而且增加自己貿易談判時的籌碼。同時，亞太經合會的形成也會分散對東協的注意，而將焦點擺在其他亞太國家身上。再者，海外投資的轉向增加東協國家的憂慮。例如，東北亞國家，雖然過去對東協投資(促使東協經濟成長)，但如今可能轉向墨西哥(北美自由貿易區的緣故)。而且，中國大陸為世界各國競相投資的對象目標，反而東協變為不起眼的地區。所以加強經濟合作關係可以提升整個區域的競爭力。最後，某些東協國家(印尼、馬來西亞、菲律賓)國內經濟自由化和工業成長的經驗使得其對區域經濟合作抱持著正面的態度。同時，一九八〇年代後期，東協國(因高度經濟成長的結果)已贏得「下一階梯新興工業國家」(next-tier NICs)世界公認的美譽，進而自信心增強，即使面對自由貿易的壓力也不怕競爭。尤其是印尼(東協最大的經濟區)更一改過去冷漠的態度(針對降低關稅和促進區域內貿易方面)，願意加入經濟合作協定，共同開拓經濟資源。另外，各國私人企業也相當支持其政府貿易自由化的政策。許多外國投資企業更是歡迎經濟自由化的走向。⑫因此，以上各種因素交互作用的結果，於一九九二年一月東協第四次高峰會議，各國簽署新加坡宣言，同意採用「共同有效優惠關稅」

註⑩ John Ravenhill, *op. cit.*, pp. 851~852.

註⑪ John Ravenhill, *op. cit.*, p. 853.

註⑫ John Ravenhill, *op. cit.*, pp. 853~856.



(CEPT)，並成立「東協自由貿易區」(AFTA)。

在東協自由貿易區下，東協國家同意各國間貿易從一九九三年起，十五年內將工業產品和農業加工品的關稅降低到〇到五%的範圍之內。^⑩而產品分為三類：第一類產品(十五種)必須在二〇〇〇年一月一日前關稅減低至〇到五%範圍之內；第二類產品必須在五年內至少降低關稅至二〇%，再隔五年降至〇到五%的範圍。至於已經在二〇%以下的產品則在七年內必須降至〇到五%之內；第三類則為各國政府優惠關稅以外的產品項目，包括「一般例外」和「暫時例外」。^⑪簡而言之，CEPT除了特別指明不在涵蓋範圍內的項目外，幾乎包括所有工業產品。^⑫

可是，AFTA在執行上最大的問題便是，第一，缺乏詳細規定。例如，非關稅障礙條款就沒詳細規定。新加坡宣言的本文只不過短短數十頁，與「北美自由貿易協定」將近兩千多頁的內容相較，簡直是小巫見大巫，突顯了AFTA在規定上的明顯不足，而被譏為「先同意，後討論」(Agree First, Talk After.)的草率。第二，制度機構脆弱和能力不足。過去因沒有建立制度，因此在處理爭端或問題時，就無一個適當的解決之道。尤其東協祕書處功能也不佳。^⑬所以，如何執行、監督必然是未來經濟合作相當棘手的問題。總之，「東協自由貿易區」的簽訂，並不表示一切水到渠成，而是需要時間和各國的努力才有可能促進經濟合作的目的。同時，不止絕對得利的問題會影響各國的決定，相對得利的考慮也會改變各國的行動策略和因應之道。

四、體制在那裡？亞太經合會？

對亞太經合會的評價，論者如柯隆(Donald Crone)認為，就一個完全屬於太平洋經濟組織的角度而言，亞太經合會想以這個集團(bloc)來對抗「集團主義」(blocism)的說法，不太具有說服力。難道，別的集團不好，這個集團就對？^⑭不過，從另外一個角度看，APEC所做的努力也有模有樣。它有廣泛的議題和受支持的制度結構。例如，設立各種不同的工作團體分析檢討各項議題，如貿易、投資、技術轉移、人力資源開發、能源、傳播、海洋資源等等。一九九二年在新加坡設立祕書處(雅加達和曼谷則未中選)，取代過去雙邊系統的模式，正式建立聯合諮商的機構。「太平洋經濟合作會議」在APEC未來的時間表上也扮演著一個制度化的角色，不但與各種工作團體密切合作，並且財力上也受到各國政府的大力支持。同時，「太平洋經異大。如果將「太平洋共同體」和「大西洋共同體」做比較，則無異是犯了一個邏輯

註⑩ 到了一九九四年九月第五屆AFTA部長會議時，則決定將降低關稅時間縮短為十年。

註⑪ 「一般例外」指的是，有必要保護國家安全而設限的產品。各國所列「一般例外」項目不同：汶萊有二四二項產品限制進口；印尼有五〇項；馬來西亞無；菲律賓有二八項；新加坡有一二〇項；泰國則有二六項。而「暫時例外」則涉及到各國工業產品的保護。如果某國對某項產品實施進口限制，則該國自己所生產的該項產品就不能享受其他東協國家的優惠關稅。一九九四年的部長會議同意，從一九九五年起連續五次會議後「暫時例外」項目將完全廢除。見John Ravenhill, *op. cit.*, p. 858.

註⑫ John Ravenhill, *op. cit.*, pp. 857~859.

註⑬ John Ravenhill, *op. cit.*, pp. 859~861.

註⑭ Donald Crone, *op. cit.*, pp. 522~524.

濟合作會議」與「太平洋盆地經濟委員會」、「太平洋貿易和發展會議」在發展關係上也有良好的記錄。而在太平洋區域活動的私人企業則對亞太地區的合作抱持樂觀其成的態度。另外，貿易和區域合作則為 APEC 部長會議時所強調的主題，也是各國在經濟合作發展上的共同目標。總之，亞太經合會組織成員有共識（需共同合作），並支持建立組織（朝制度化發展）。不過，另一方面，其共同基礎（原則和規範）太狹隘，而且有關文化價值^⑩和基本利益（東—西、南—北對立問題）在成員間也有很大的差異。所以，柯隆認為，「太平洋體制」（Pacific regime）是存在的，但是很脆弱（weak）。^⑪

然而，論者的看法不同。例如，曼寧和史騰（Robert Manning and Paula Stern）強調，貿易、投資和位於太平洋並不必然就有共同體（community）的意識。而且，太平洋地區「比共同體更像邊緣」。^⑫一個例子可以說明：沒有任何一個亞洲國家的字彙是等於「共同體」的。^⑬事實上，亞太經合會包括墨西哥和智利，但將俄羅斯、印度、越南和高棉排除在外，就使人不清楚到底「太平洋共同體」（Pacific community）的起點在那裡？而亞太地區在文化、政治、和歷史的分歧上都比歐洲來得差

註^⑩ 東方國家喜歡在舒適、緩慢、最後達成共識的過程下進行談判，而西方國家則希望一開始談判的時候就先區別彼此的差異點，然後逐一協商。另外，西方國家的表達方式都是直接的、毫不保留的，採取公開外交（open diplomacy）的模式；相對地，東方國家在表達上則是含蓄的、間接的，不希望一開始就無轉圜的餘地。請參閱 Donald Crone, *op. cit.*, p. 524; James Fallows, *Looking at the Sun: The Rise of the New East Asian Economic and Political System* (New York: Pantheon Books, 1994), p. 283.

註^⑪ Donald Crone, *op. cit.*, p. 524.

註^⑫ 事實上，對於亞太區域合作，論者的稱呼不同。除了有些稱之為「太平洋共同體」（Pacific community）外，有的就稱之為「太平洋邊緣」（Pacific Rim）。例如，邦地（Barbara K. Bundy）、柏恩斯（Stephen Burns）及維雀爾（Kimberly V. Weichel）三人共同所編的書名就稱之為太平洋邊緣的未來，而他們在該書「導論」中就提到，「太平洋邊緣」包括的地區國家可分為四個次級區域：北太平洋，有中國大陸、香港、台灣、日本、南北韓、及俄羅斯；東南亞，包括東協六個（現已增加越南為七個）國家（汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國）、中南半島國家和緬甸（現稱為 Myanmar）；西南太平洋，包括澳洲、紐西蘭、巴布亞新幾內亞、以及麥克羅尼西亞、美拉尼西亞、玻里尼西亞等地的小國和區域；美洲，有北美（加拿大、墨西哥、美國）、拉丁美洲的西太平洋國家。但是太平洋邊緣又不包括：南亞（阿富汗、孟加拉、印度、巴基斯坦、斯里蘭卡）和西南亞國家（土耳其、伊拉克、伊朗、阿拉伯半島國家，以及前蘇聯的西亞地區共和國）。但他們承認這個概念需要時時更新以符合新世界秩序的改變。所以，「太平洋邊緣」比較是從功能基礎而非地理位置來考慮。同時，未來泛亞地區的互動和影響將決定這個既是地緣經濟又是地緣政治的概念。見 Barbara K. Bundy, Stephen D. Burns, and Kimberly V. Weichel, "Introduction," in Barbara K. Bundy, Stephen D. Burns, and Kimberly V. Weichel, eds., *The Future of the Pacific Rim: Scenarios for Regional Cooperation* (Westport, CT: Praeger Publishers, 1994), pp. 3~8.

註^⑬ Robert A. Manning and Paula Stern, "The Myth of the Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 6 (1994), p. 80.

上的錯誤：（以未證實的假定為論據而）詭辯（beg the question）。^⑭同時，就認同意識而言，也應稱之為「亞洲」而非「太平洋」，因為有其特殊不同之處：儒家文化，非正式、不衝突的形式，以及新興工業化經濟。^⑮

事實上，「太平洋」是個「爭議性」（contested）概念。界定上的不同（那些國家包括，那些不包括）就會對各國代表性的問題產生歧見。^⑯而「太平洋」只不過是個海洋，不是個凝結一體的區域。雖然此區域內的國家，如日本、亞洲四小龍等國，在經濟成長上有輝煌的成績，但也不需要誇張（hyperbole）到把它說成是下一世紀為「太平洋世紀」（Pacific Century）的到來。無論就語言、宗教、文化、政治、意識形態等任何角度，「太平洋共同體」根本不存在，反而歷史上的長期敵對卻是司空見慣。^⑰

當然，如果以美國和亞太地區的雙向貿易來看，數字驚人：一九九三年已達三千六百一十億美元，比美國與大西洋國家的雙向貿易要高出五〇%。而美國與亞洲地區的貿易成長也是表現不凡：一九七八到一九九一年期間，從八百億增加到三六一〇億，這些數字還不包括服務業項目在內。不過，如果把亞洲動態性發展（Asia's dynamism）歸諸於美國的因素（因而衍生出「太平洋共同體」的概念），則上列統計數字不足以證明什麼。例如，歐洲聯盟（歐盟）與太平洋邊緣地區的貿易在一九九二年為二四九〇億美元，超過歐盟與美國的雙向貿易（二〇六〇億美元）。過去十年，歐盟在亞太地區投資的帳面價值並不比美國在同一地區的投資要差，而亞洲國家也競相投資歐洲，希望在一九九二年「歐洲共同體」成為「歐盟」之前利益不受到任何損失。相對地，亞洲地區內彼此貿易和投資則較其他兩個地區的成長要快得多。因此，全球化因素比「太平洋共同體」的成形要來得更重要。^⑱

另外，由「名流團體」（EPG）提出，「太平洋經濟合作會議」倡導的「開放性區域主義」（open regionalism）概念是個矛盾修飾詞（oxymoron）。^⑲如果區域主義定義為：「三個以上（三個包括在內）緊鄰國家，為相互利益，政府、非政府組織或私人部門之間所維持的（正式或非正式）合作」，^⑳那麼就不屬於開放性質，因為

註⑭ 黑格特（Richard Higgot）也注意到，亞太經合會的小國將「歐洲共同體」中的“community”概念應用到亞太區域合作，但這個字的中文翻譯為「組織」，所以為使中國在文件上較能接受而將這個字翻為「家庭」（family）。見 Richard Higgot, “APEC — A Sceptical View,” in Andrew Mack and John Revenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p. 92.

註⑮ R. Manning and P. Stern, *op. cit.*, pp. 80~81.

註⑯ A. Mack and J. Ravenhill, *op. cit.*, pp. 6~7.

註⑰ R. Higgot, *op. cit.*, p. 68. 而馬來西亞學者慕查發（Chandra Muzaffar）曾謂：「『亞太』（Asia-Pacific）當為一個概念是沒有意義的。不像東亞、南亞或是東南亞，它沒有共同的歷史或是共同的文化特徵。亞太甚至不被認為是一個地理上的實體。」引自 Higgot, *op. cit.*, p. 91.

註⑱ Manning and Stern, *op. cit.*, pp. 81~82.

註⑲ Manning and Stern, *op. cit.*, p. 84.

註⑳ Muthiah Alagappa, “Regionalism and Security: A Conceptual Investigation,” in Andrew Mack and John Revenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p. 158.

區域主義有地域限制，是封閉的，而不是開放的。所以，「開放性區域主義」到底是強調「開放」呢？還是「區域主義」？實在使人有丈二金剛摸不著頭腦之感。固然，採取這種方式或說法，比較具有彈性，向外或向內，視有利情況而定，可以左右逢源，但另一方面，則相對顯示各國對區域經濟合作並無充分信心，視必要狀況可以臨陣脫逃，向另外一個方向轉進。或許，各國不肯輕言放棄主權是意料中的事，而各國不願多作承諾也是可以理解的。可是從另外一個角度來看，起碼各國多少表示一點合作的誠意。至於實際運作的效果如何，目前尚言之過早。

就領導者而言，雖然中國大陸實力不可忽視，目前以軍事強權姿態展現，但在經濟方面則不足承擔舉足輕重的角色。尤其美國對大陸人權問題時有微辭，每年均以是否給予最惠國待遇（MFN）的方式來制衡大陸。而美國過去因意識形態和外交政策的考慮，願意提供公共財和維持秩序，現在則持保留的態度，不願再負擔如此大的成本。因而許多國家擔心是否美國隨時會「霸權變節」（hegemony defection）。^⑩而且美國與日本的貿易赤字有日漸擴大趨勢，在經濟問題上（尤其有關日本開放市場方面）也常有爭端。^⑪日本則不願接受美國所丟下的燙手山芋，承擔經濟大國的責任。在領導者不確定的情況下，增進彼此的信心將是難上加難。尤其，在建立合作基礎的發展上，往往有極大的殺傷力。

總之，亞太經合會，就目前狀況而言，既非一個制度也非一個體制。從比較的觀點，聯合國是個制度，世界貿易組織（WTO，一九九五年一月一日成立，其前身為關貿總協）也可視為一個制度（實際上是簽約國之間的協定），而亞太經合會雖然具有制度的某些特徵（所討論的規則和程序只限於新會員的加入、投票權利、觀察地位、工作團體的組成和組織），但不能算是制度，因為沒有明白的規則指明應如何實際運作，而且對於不當（或欺騙）行為沒有任何規定可以處罰或制裁。另一方面，根據體制的定義，既然亞太經合會沒有明確（或不明確）的原則、規範、規則和決策程序，那麼就還不到體制成形的地步。如果制度的主要功能之一是保留、傳遞和交換資訊（訊息），那麼 APEC 正處於建立制度的初始階段。不過，成員國因缺乏其他國家經濟政策和策略的資訊，所以在協商上常無法形成良性溝通。換言之，資訊不良是導致不確定和誤解的主要來源。^⑫故此，建立溝通管道，交換相關資訊，培養合作誠意

註^⑩ John G. Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, Vol. 46, No. 3 (1992), p. 593.

註^⑪ 日本的保護主義常讓美國難以消受。一個有趣的例子可以說明：美國德州儀器(Texas Instruments)公司發明積體電路(integrated circuit)，然後在一九六〇年二月六日向日本申請該項產品(積體電路)專利。結果一直等到一九八九年十月三十日才得到日本政府的許可！等了將近二十年。當德州儀器獲得日本專利的時候，日本公司在日本國內市場的銷售比率已占九〇%，而在世界市場則占四〇%。另外，日本一九八九時銷售百萬位元(one-megabit)記憶晶片(memory chips)已達世界市場的七〇%，而在四百萬位元(當時生產線上最先進的記憶晶片)的銷售則超過九〇%。見 Ruggie, 1993, *op. cit.*, p. 32.

註^⑫ Higgot, *op. cit.*, p. 71.

域主義」的原則。在這種情況下，APEC 在提升自由化方面較為開放。也就是說，APEC 採取「廣泛互惠」(diffuse reciprocity) 的原則，^⑥允許或容忍非成員國家搭便車情形。而 NAFTA 則採傳統路線，循著關貿總協的原則施行，不但允許「特別互惠」(specific reciprocity) 並且准許使用干涉手段來解除某種工業的困難或危機。所以，APEC 比較自由，與關貿總協不太一致，而 NAFTA 則較嚴謹，與關貿總協相呼應。

不過，由於開放性的本質，APEC 在達成具有約束力的協定上較為困難。反之，NAFTA 在控制成員國的行動上較為可能。其實，APEC 的成員，分子複雜（經濟發展程度不同、歷史背景不同、文化意識形態不同），且各個憂慮隨時會被排除在非亞太市場（non-Asia-Pacific markets）之外，所以大家在認知上會傾向自由開放的觀點。相對地，NAFTA 的成員則比較考慮實務性的經濟問題，如談判讓步的平等、貿易轉向（trade diversion）和貿易建立等多項問題。APEC 因各國利益分歧，所以資訊的交換和組織的考慮是未來的重點。而 NAFTA 中雖墨西哥較為落後，但美加兩國與墨西哥合作仍有利可圖（如墨國低成本的農產品和廣大的市場）。目前所討論的焦點則放在市場開放、貿易原則、服務業、投資、智慧財產權及解決爭端的問題上，因此未來合作將朝向各個層面的行為監督。

因為 APEC 和 NAFTA 所循原則不同，兩者如何配合是關鍵性問題。如果 APEC 隨著 NAFTA 腳步，也採自由貿易原則，則未來可相輔相成（這個假設值得疑問）。一九九六年十一月底在馬尼拉舉行第八屆 APEC 非正式領袖會議，其會後宣言提出，已開發國家將在二〇一〇年前完成自由化措施，開發中國家則在二〇二〇年之前完成自由化。^⑦由於完全自由化要等到二〇二〇年，時間太長，中間變數很多，屆時是否能夠實施還是個未知數。所以目前 APEC 還是傾向開放區域主義原則。倒是非關貿總協議題可以共同討論，往合作方向努力。不過，NAFTA 的動向會有較大的影響。如 NAFTA 貿易轉向至別的地區或國家，則 APEC 國家的發展將大受影響。或是 NAFTA 增加來自中南美洲國家的成員，同樣地亞洲國家也連帶受影響。因目前美國與中南美洲的經貿關係不大，對亞太地區國家的威脅應該不算大。當然，世貿組織本身的發展也會直接或間接對兩個區域經濟造成某種程度的影響。

註⑥ 國際合作的一個基本原則是互惠主義（reciprocity）。不但能保有自己的主權而且可以自力救濟。而互惠主義又可分為「特別互惠」(specific reciprocity) 和「廣泛互惠」(diffuse reciprocity)。特別互惠指的是，與同夥人交換等值（equivalent value）的項目（items）以達到特定結果的情況。如果這還包括義務，則當事人各方的權利和義務都規定的很清楚。而廣泛互惠則是遵守一般所接受的行為標準，其中有關對等（equivalence）的定義比較不那麼明確，同夥人也可以為團體並不限定為某個特定的人，而且事件結果也並非限於狹隘範圍。例如，有條件的最惠國待遇為特別互惠，而無條件的最惠國待遇則為廣泛互惠。見 Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, Vol. 40, No. 1 (1986b), p. 4。另外，將互惠主義概念應用在貿易談判策略上的有關研究，可參閱 Carolyn Rhodes, "Reciprocity in Trade: the Utility of a Bargaining Strategy," *International Organization*, Vol 43, No. 2 (1989), pp. 273~299。

註⑦ 聯合報，民國八十五年十一月二十六日，版十。

至於東協成員，要遵循 AFTA，並逐年降低關稅已是極大的目標，目前要採貿易自由化措施則幾乎是不可能的事。如果共同協議一致對外採取保護措施，則定遭 APEC 其他成員的抨擊。當然他們可以個別透過關稅和非關稅障礙繼續保護其國內工業。不過，能持續多久則不無疑問。根據低度開發國家的經驗顯示，貿易自由化的利益會集中到大國或強國手上。而 AFTA 與 NAFTA 在誘因結構上有所不同，美國可以引導墨西哥保證其市場的取得（market access），但新加坡經濟實力雖強仍不足以扮演 AFTA 領導者的角色（對其他東協國家不能提供任何實際的幫助）。由於國內市場不大，AFTA 國家可能採取的手段不是對國內經濟敏感的工業執行保護措施（safeguard measures）就是與其他 AFTA 區域外的國家達成貿易協議，擴充海外市場。烏拉圭談判的完成對 AFTA 的成員國也有影響，因為其保護關稅的利益將因而消失。同時 APEC 要在二〇二〇年達到貿易自由化，所以 AFTA 是勢必要加速降低關稅的腳步的。

肆、結 論

亞太區域經濟的發展，綜合以上討論，有幾項初步的結論。首先，亞太經合會並非為霸權（美國）一手促成，反而是澳洲奔走疾呼的結果。其次，亞太區域經濟的領導者目前仍以美國和日本為最適當的候選人，但是否能聯合（或獨力）鞏固此區域的經濟合作，還有一段距離要走。第三，東協自由貿易區的簽訂並非是絕對得利因素的醞釀發酵，倒是外在環境的改變與刺激才促使東協國家往經濟合作的方向努力邁進。第四，亞太經合會目前狀態，因還只限於新會員入會、投票權利、觀察地位、工作團體組成和組織等幾方面的討論，尚未具備體制的條件。純有宣言，尚無任何實際行動的跡象可言。第五，由於 APEC、AFTA 以及 NAFTA 在協定上的原則不同，所以三者之間沒有相輔相成的必然關係。但在全球貿易自由化的趨勢下，如何調整其政策以順應各種協定和規範將是各國領導者未來所面臨的問題。

由於本文主要以國家為分析單位，在討論上有其不足之處。許多重要的議題並未涉及，應是本文分析上所受的限制。例如，全球多元主義的趨勢和影響，政治、軍事和經濟的互動關係，非政府（官方）組織（NGOs）所扮演的角色，歷史文化和意識形態的影響，國內政治（決策過程、各種利益團體、政治結構等）因素在對外經濟政策（或議題）上所扮演的角色和影響，政府和企業之間的關係、工業關係、（跨國）公司關係等等，都是相關而且不可忽略的因素。而文獻資料方面也汗牛充棟（在此無法一一列舉），這將是作者未來進一步研究的方向。

到底理論在先，還是行動在先，或是兩者相互影響分不出前後次序？其實，這個問題很難有所釐清，確實是雞生蛋、蛋生雞的問題。舉例而言，在一九六〇年代的國際關係論述中，當時的一個時髦理論便是整合理論。之後不久就銷聲匿跡了。然而，曾幾何時，整合理論又被抬上桌面（主要是與歐盟的發展有關），目前（尤其是國內）再度成為顯學。本文在討論亞太區域經濟前，先探討國際合作理論的相關議題，雖不

，應是各國共同努力的方向與目標。

五、區域內的區域經濟，相輔相成？

亞太區域另外一個重要的經濟協定，就是「北美自由貿易協定」。^②這是延續「美加自由貿易協定」(CUFTA)，並加上墨西哥所達成的協定。美加兩國宿來就有合作的經驗，一九六五年時有「汽車產品貿易協定」(Automotive Products Trade Agreement)。到了一九八七年兩國再度簽訂「美加自由貿易協定」，一九八九年一月一日生效。其主要目的是於一九九八年一月一日廢除所有雙邊貿易的關稅。一九九一年二月墨西哥主動與美國聯絡希望訂立自由貿易協定。一九九一年七月三國開始協商，而於一九九二年八月美加墨三國領袖宣稱共同簽訂「北美自由貿易協定」，於一九九四年一月一日正式生效。^③

就亞太區域的三個經濟協定(APEC, AFTA, NAFTA)而言，因為有成員重疊的情形，所以這些成員會有何種行動，各協定之間的差異會給成員帶來什麼樣的利益或障礙，都是值得探討的。不過，由於各協定都是在一九八〇年代末、一九九〇年代初成立或簽訂，一切都在草創時期，目前很難看出任何端倪。以下所論，只能算是一種臆測(conjecture)，談不上結論，還需要未來進一步研究。

「關貿總協」的一般原則是「最惠國待遇」。而其第二十四條是有關自由貿易的規定，為「最惠國待遇」原則的例外：如果(一)自由貿易不會產生比原先協定更高的障礙，(二)國家之間的貿易實質上已經減少所有產品的障礙，則允許自由貿易協定。NAFTA則是根據「關貿總協」的第二十四條原則。^④相對地，APEC是採「開放區

註^② 論者認為，既然稱之為「北美自由貿易協定」，則屬於(北)美洲區域，不應包括在亞太區域內，更不該稱之為亞太區域的一個重要經濟協定。固然此種批評從地理位置的角度而言有其正當理由，不過「亞太」本身為一個爭議性的概念，不但包含了「亞洲」也涵蓋了「太平洋」。如果硬邦邦地將「亞太」稱之為「亞洲的太平洋」或「亞洲及太平洋」，就真的不知何所指了，因為「太平洋」也是個爭議性的概念(見註^③)。因此，本文所持的立場是，如果「亞太經合會」可以算是亞太區域的經濟合作協定，而目前它的十八個會員國中不但已包括了美國、加拿大、墨西哥(即北美自由貿易協定的成員國)，而且也包含了南美的智利，那麼為何不可把其中部分成員國所達成的經濟協定也算是區域內的經濟合作呢？同時，此處所強調的是，以功能的角度考慮亞太區域而非以地理的位置衡量。這是必須加以說明的。

註^③ Daniels and Radebaugh, *op. cit.*, pp. 255~257. 有關 NAFTA 的評論，可參考 H. Edward English and Murray G. Smith, "NAFTA and Pacific Partnership: Advancing Multilateralism?" in C. Fred Bergsten and Marcus Noland, eds., *Pacific Dynamism and the International Economic System* (Washington, D. C.: Institute for International Economics, 1993), pp. 159~182; Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, *NAFTA: an Assessment* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1993); Gary Clyde Hufbauer, "NAFTA and Western Hemisphere Trade," in Dick Clark, ed., *International Trade and the U.S. Economy* (Washington, D.C.: The Aspen Institute, 1995), pp. 35~40.

註^④ Vinod K. Aggarwal, "Comparing Regional Cooperation Efforts in the Asia-Pacific and North America," in Andrew Mack and John Revenhill, eds., *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regimes in the Asia-Pacific Region* (Boulder, CO: Westview Press, 1995), p. 62.

見得硬要將兩者合併，找出彼此之間的契合之處，而且又似乎全都是批評的論點，但從以上的討論得知兩者仍各有發展的空間（西方理論的適用性、亞太區域經濟未來的走向），以便作為未來理論與實際彼此相輔相成的基礎。

最後，當我們「目視（東方的）太陽」（looking at the sun）時，^⑥經過光彩奪目、耀眼暈眩、眼花撩亂的反應後，是要繼續睜大眼睛，非看得一清二楚呢？還是暫時閉目養神，等不刺眼時再一探究竟呢？或是戴個有色眼鏡，想要看看它的輪廓到底為何呢？沒有人知道答案（因為每個人觀點不同，用的方法也不會一樣）。也許，這個問題，只有等時間來解釋了！

*

*

*

註^⑥ 此處比喻借自菲羅（James Fallows）。見 James Fallows, *op. cit.*

