

## 美國因應中國在亞洲經濟主導權提升之作為與對臺灣之影響

林欽明

2008

### (一) 美中對亞洲經濟主導權角力之現況與未來走勢。

美中在亞洲的經濟主導權，可分為客觀與主觀的情勢來討論。從客觀的情勢來看，目前有所謂關係驅離(**decoupling**)的說法，也就是亞洲各國的榮枯逐漸不受美國經濟的影響。不過有人認為這是無稽之談，在今天全球化的時代，各國經濟透過貿易與金融往來而更為緊密連結，所以是不會有趨於疏離的。而且，從最近亞洲各國股市還是難以擺脫華爾街市場下滑之裙角的波及觀之，美國對各國之景氣還是有相當的掌控力量。然而，驅離之說絕非是空穴來風的。

當然，驅離並不表示美國的衰退並不會對亞洲各國產生衝擊，而只是說這種衝擊已逐漸趨於微弱，各國今天 GDP 成長的趨緩已不像過去那樣跟美國的衰退亦步亦趨。譬如去年第四季美國經濟可說已經完全停滯，非石油之進口也在下降，而當時亞洲大多數國家還是維持著強勁的成長動力。各國對美國的出口雖然受挫，但是對其他新興國家的出口則是快速上升。譬如到今年一月間中國大陸對美國的出口成長已減緩為 5%，而對巴西、印度和俄羅斯的出口成長卻高達 60% 以上。同樣地，南韓至今年二月間為止對美國的出口下滑了 20%，然而因為對其他開發中國家貿易的上升，使得其總出口是增加了 20%。此外，許多亞洲開發中國家在 2007 年的國內消費與投資的成長也在已開發國家的三倍以上，而這些投資也並不全是與出口有關，譬如中國有大量的投資是在興建發電廠以及鐵公路。馬來西亞有 22% 的出口銷往美國，這在去年衰退了 18%，不過其經濟成長在去年仍高達 7%，這在在均顯示亞洲國家已不再受到美國那麼大的影響。

現在再說主觀的情勢，也就是美國與中國本身對主導亞洲經濟情勢的意圖。美國亟欲主導亞洲的經濟情勢，這是有目共睹的。雖然在 1980 年代美國曾一度傾向採取自求多福的策略，但從 1989 年主動參與亞太經合會(APEC)的的創始之後，美國即一直積極參與亞洲的經濟事務。而中國大陸雖然一再強調它是以全球市場為發展重點，但在貿易投資以及其他經濟合作事務上，我們都可明顯看到它用心經營的影子。中美在亞洲區域最顯著的接觸戰場，應該是在區域整合的層面，有些是有關雙邊的關係，有些則牽涉較廣的層面。

從 1997 年日本提出亞洲貨幣基金(AMF)受到美國(以及中國)強烈的反對，到後來東協加三提出的清邁倡議，美國大幅降低減低了其反對的聲音，不過還是堅持區域的協定必須與全球的體制相一致。具體而言，美國希望清邁倡議之金融擘劃必須與 IMF 的計畫與條件連結在一起，而這是若干亞洲國家所不願看到的。在貿易方面，美國對興起中的東亞經貿團塊漸感不安，因為這對美國出口是會產生顯著的不利。尤其在 2001 年中國開始與東協進行東協加一自由貿易協定的協商之後，區域整合的主導權似乎已明顯掌握在中國的手裡。

這其間有一個值得注意的發展，也就是包括日本在內的若干亞洲成員，嘗試提出一些妥協性的建議，讓「亞洲」以及「亞太」的概念並存不滅。所以從東協

加三，衍生出了東協加六。不過，美國當然是不會放心的，尤其是每年一度的東亞高峰會議，許多亞洲國家是不會同意讓美國參加的，這就好像定期召開的美洲高峰會議也不會邀請亞洲國家參加一樣。

其實，不要說別的，光是中國日漸擴張的經濟實力，已經準備穩居世界第二大貿易國的地位，就會對區域的經濟體制產生很大的左右力量。譬如它的刻意操縱匯率，就使得 IMF 的規範全球匯率政策大大失效，因此導致美國與歐洲對其大幅的貿易逆差，也使得美國在應付國內貿易保護聲浪之餘，還想要持續其貿易開放以及支持 WTO 的政策上，面臨極大窘境。

(二) 美國因應中國在亞洲經濟主導權提升之作為。

針對亞洲團塊的形成，美國的因應策略之一就是與亞洲若干國家協商雙邊貿易協定。布希總統於 2002 年發佈 EAI (Enterprise for ASEAN Initiative) 的倡議，在該年與新加坡完成最初的協定之後，它立即與泰國、南韓以及馬來西亞展開協商，接著就是印尼與日本。不過，美國始終堅持必須簽訂標準的貿易協定，也就是必須為全面的、延伸性的，相對而言，亞洲本身的雙邊協定「品質」就差多了，他們並不在乎含括產品以及部門的範圍。這是美國的另一個困境，標準過高，要把協定談成的機會就變小了。

在 2006 年在河內亞太經合會的高峰會議，美國拋出了第二個因應策略，表示要認真考慮成立亞太自由貿易區(FTAAP)的可能性。這是個較為周延性的因應策略，因為只有讓美國加入亞洲的集團，才能真正減少這個區域集團對美國產生的負面貿易衝擊。當然，日本的努力不讓東亞高峰會議成為反美的舞台，以及澳洲的成功參加東亞高峰會，都可看到美國在其中苦心經營的影子。

(三) 包括美國在內的亞太自由貿易區 (FTAAP) 建立之可能性。

亞太自由貿易區(FTAAP)是以亞太經合會(APEC)的成員為基礎所發展出來的正式協定組織，這是由 APEC 企業諮詢委員會(ABAC)於 2004 年所提出的倡議。當時 APEC 以及 PECC 各會員國的反應都相當冷淡，而紐西蘭、新加坡、菲律賓、汶萊以及墨西哥算是持較為正面態度的。次年 ABAC 繼續推動該倡議，因反應仍不如預期，故 ABAC 乃決定自己進行研究。到 2006 年 ABAC 並委託 PECC 協調進行相關的探討研究，會集美國的 Fred Bergsten、Vinod K. Aggarwal 以及中、日、星等國的學者進行研討，並提出一份名為 *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific* 的報告。由如前所述，美國在 2006 年的決定支持該倡議，是一個很重要的因素。2006 年的 APEC 領袖會議責成各國進行研究，並於次年(2007)將結果提出於領袖會議。

FTAAP 的優點包括：為全球最大的 FTA、符合 WTO 的法則、避免市場的分割、便捷化與投資規定可以輕易加入、確保互惠與可行性，以及其他 FTA 的特性。不過也有若干的限制，首先因成員極多，故無法迎合個別國家的特定需求，只能說是一個總括性的協定。其次，就因為是概括性的協定，所以必須納進區域內的所有雙邊自由貿易協定，這也包括許多敏感而棘手的協定。同時，如果真要進行協商，過程將會是極為複雜與困難。我們先不談這些技術細節，還是看看政治上的

可行性。

很明顯地，美國之所支持 FTAAP 的提議，是要對抗並防止區域內形成中國宰制(Pax Sinica)的局面。不過，美國並不是單一的聲音，其國內反對者實頗眾，包括不贊成資源的浪費、短期內不願與中國再次坐上談判桌、不願過度開放國內市場、不願過於介入亞洲市場等等的理由，乃至「FTAAP 畢竟還是一個雙邊協定，終究會對 WTO 這個多邊組織產生傷害」，都是不贊同的意見。而就 APEC 內部來說，本來就有堅持主張開放性區域主義的極大聲音，故不願見到像是 FTAAP 這樣的提議，把 APEC 的原有精神給違反了。不論如何，許多國家都會同意，FTAAP 在 APEC 裡的提出，主要是在發抒對 WTO 杜哈回合進展不順的不滿。所以，光是 FTAAP 被提出來的這個事實，並在 APEC 繼續討論下去，許多國家認為這就很足夠了。至於它不可行，實在並不是那麼重要！

(四) 上述情勢對臺灣之政經影響與政策建議。

FTAAP 的提議，政治意涵遠多於經濟意涵，所以對台灣的政治影響亦遠高於經濟影響。台灣若期望從 FTAAP 以獲得經濟的利益，就好像在過去(以及當前)要從 APEC 獲得經濟利益一樣—還是要靠自己的努力，在各個涵括項目裡，找尋機會一點一點取得。過程會很冗長，短期的利益不多，只能期待長期所累積的成果。

就政治上來說，從 FTAAP 的討論(還不能說是協商)過程裡，可以藉機爭取對我國有利的某些做法。也就是說，把它視為另一個國際空間的平台，藉以發抒我們的聲音，包括對區域環境保護、糧食安全、人力移動等等的想法。此外，也可以藉機觀察各國的互動情形以及所持的態度，譬如哪些國家較傾向於支持美國的參與區域事務，哪些國家的敵意較大。大家都了解兩岸的議題是其中很重要的關鍵，所以從觀察各國所持的態度，也較能對這個還頗混沌的區域有較為清楚的認知。

國內已經有許多主張積極支持 FTAAP 的聲音，包括我國在 ABAC 的幾位企業家。我不想去附和他們，也不是要提出相反的意見。只不過，我還是認為，甚麼是參與 APEC 事務最好的方式，也就是因應 FTAAP 提議最好的做法。我國從參與 APEC 事務裡學習到一些東西，這是最大的利益所在；同理，我們也應該持著從 FTAAP 的討論裡得到學習效果的心態，其他的實質利益，都是可遇而不可求的。

最後，我們還是應該把重心放在 WTO 的多邊協商裡，畢竟那才是我國可以真正取得若干實質利益的所在。FTAAP 畢竟還是一個雙邊協定，而且不論美國有何意見，它還是一個亞洲的雙邊協定，它也許包含了一些美麗的願景，不過也會把亞洲若干醜陋面包含了進去。