

從 APEC 看中國崛起與台灣未來的經濟戰略佈局

中興大學當代中國研究中心 陳偉舜副研究員

亞太經濟合作會議 APEC 是亞太地區層級最高，區域最廣，成員最多且最具影響力的國際經濟合作論壇，其現有成員包括中國、美國、俄羅斯、日本、韓國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、印尼、泰國、越南、汶萊、加拿大、澳大利亞、智利、秘魯、墨西哥、新西蘭、巴布亞紐幾內亞台灣以及中國香港等 21 個會員國成員所組成，另設有 3 個觀察員，分別為東盟秘書處、太平洋經濟合作理事會、太平洋島國論壇秘書處。APEC 作為區域經濟整合論壇，參加成員討論項目主以「貿易暨投資自由化」、「商業便捷化」及「經濟技術合作」三大議題為主軸，為使區域各國能達到互助共榮之目標，近年來合作領域也從既有的經濟及貿易投資議題，擴增至影響區域經濟之重要議題，如預防流行疾病擴散規劃、打擊恐怖主義、減緩氣候變遷、促進婦女經濟發展、糧食安全以及落實結構改革等議題。

自 80 年代轉向市場導向經濟後，中國社會發生前所未有的轉變，一方面由中央命令式的從事計劃經濟，朝向市場導向為主的混合經濟轉變，另一方面由單一的集權式治理漸進式地走向市場民主化的實踐，1991 年中國加入 APEC 亞太經合組織，而後在面對區域經濟整合趨勢，作為一個亞洲區域的大國，中國早將目標布局在全球性經濟合作上，加入 APEC 區域經濟合作無疑是中國全球性經濟佈局的前哨戰，為的就是藉加入 APEC 以提高中國作為區域經濟霸權的領導者，並依靠高國際曝光率來增顯中國在全球經濟舞台的能見度。如說中國加入 APEC 是提高作為區域領導者以及提高國際曝光率，那麼中國加入

WTO 就是從「市場開放階段」過渡到「規則或制度開放階段」的重大戰略舉措，其二者不論是在社會、政治和加速成為現代化國家的意義上，都遠遠大於單純的經濟意義。

自 80 年代中國改革開放以來，中國引進外資有相當大的部分都來自 APEC 成員國，從出口數量看來 APEC 成員也是中國最大的出口群體，在共享共榮、平等互利的夥伴關係下，APEC 需要中國，中國也需要 APEC，以促進中國與各成員國間雙邊及多邊合作，這與 1997 年 APEC 第九屆部長級會議和第五屆領導人非正式會議在溫哥華舉行，會議上提出加速 APEC 成員經濟體之間的貿易投資自由化，並在公開文件中使用“community”一詞來描述成員經濟共同體之間的「大家庭」關係，有著異曲同工之妙。

回顧中國自 2013 年 9 月由習近平提出建設「新絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的合作倡議以來，標榜「依靠中國與 APEC 成員既有的多邊機制」，借助 APEC 既有且有效的合作平台，高舉和平發展的旗幟，運用古代絲綢之路的歷史符號，積極與亞太沿線國家發展經濟合作夥伴關係，共同打造經濟融合與文化包容的利益共同體，並於 2015 年 12 月成立「亞洲基礎建設投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank) 提供開發中國家貸款，讓相對缺乏資金的成員國家推動區域發展，更有利於中國各項建設投資資金籌措與運用。

不論是「一帶一路」或是發展亞太自貿區 (FTAAP)，均為促進中國與周邊國家的通航、通商和通路，最終達成自由貿易和經濟整合，不難發現，中國在推動執行「一帶一路」期間，精密籌劃諸多一連串的套裝計畫和發展 FTAAP 的同時，不免讓許多研究國際關係學者擔

憂「一帶一路」將成為亞洲版的「馬歇爾計畫」。

回溯到二戰後的「馬歇爾計畫」，美國運用的口號也是提倡西歐亟需在戰後建立現代化建設與加速經濟整合，積極對西歐國家進行經濟援助，以及協助歐陸戰後重建計畫，也因為這項計畫的展開，最終奠定了美國成為世界領袖的地位。

美國作為後冷戰時期唯一全球單極霸權國，基本上已無疑慮。不過在後冷戰初期，即出現悲觀式的預測，認為美國終將遭到制衡，全球單極體系只會是曇花一現(Huntington, 1999; Walz, 2000)。然而歷經相當長時間證明，美國依然維持世界單極霸權的角色，並讓一般外界看似不可撼動，而這使得國際關係學界不再討論美國終將衰退，反而開始轉而討論為何美國未遭受制衡，有部分國際關係學者認為這是由於美國的權力優勢太過強大，所以沒有出現可以匹敵制衡的國家，有些國際關係學者則認為，制衡只是還未發生，但遲早會發生¹。自由主義學者 Thompson 認為，美國在國際上是善意的霸權，因此沒有必要對美國加以制衡(Levy and Thompson, 2010:7-8)，相較之下傾向折衷主義的國際關係學者 Thomas Risse 則認為，美國會適時地運用外交政策來阻止制衡發生(Thomas Risse, 2002:260-5)²。然而，針對美國在國際間維持霸權國家的時刻到底會存在多久，是否為國際體系帶來秩序，以緩和無政府狀態，John G. Ikenberry 則認為支撐美國霸權領導體系與國際自由秩序 (liberal international order) 主要有四個原因：(1) 軍事力量、科技優勢，以及對世界市場支配。(2) 地緣戰略位置優勢，

¹ 例如 Walz. 在 2000 年於 International Security 所發表的 "Structural Realism after the Cold War" 所持的觀點。

² 例如 Mastanduno 在: 1997 年於 International Security 發表 "Preserving the. Unipolar Moment: Realist Theories and U. S, Grand Strategy after the Cold War." 中所持的觀點。

使美國與 19 世紀的英國一樣扮演離岸平衡者角色，亦使區域戰爭不至於波及美國本土。(3) 自由民主制度與國際建制，使美國霸權對其他國家而言較不具威脅性。(4) 美國本身深層的現代化力量，多種文化融合而成的社會，以及公民對民主法治的認同，使美國在世界政治發展中擁有超乎尋常的影響力。³，由於在安全和經濟上所提供的公共財、地理離岸性、歷史背景、國內民主制度限制以及現代化與公民認同，將提供單極體系延續的助力，然在另一方面，美國雖在政治、軍事、科技等層面擁有相對優勢，但其他國家或區域整合進程在經濟層面上已對美國產生相當程度的挑戰。對美國而言，維持國際自由貿易體系的穩定，及自身在其中的主導性，亦為支撐美國霸權領導地位的重要基礎。

縱觀各國全球經濟，自 1979 年 GDP 前 15 名國家合計佔全球的 85%，同一比重在 2019 年雖略降為 76%，但是大國主宰世界經濟的局面依舊。1979 年前 5 名 GDP 合計的比重（美、蘇、日、德、法）為 61.6%，直至 2019 年（美、中、日、德、印）為 54%，足以說明大國的變化都可能造成全球經濟的衝擊⁴。

國防開支向來是衡量一國軍事能力最直接的指標之一，比對各國的國防開支總額或國防開支佔政府總開支的比重，便可瞭解各國在軍事上的相對實力。美國霸權的確立與鞏固一直離不開其強大的軍事後盾。單從軍費預算來看，美國國防開支佔全球總開支的 40% 以上，即

³ G. John Ikenberry “American Unipolarity: The Sources of Persistence and Decline.” in G. John Ikenberry (ed.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. (Ithaca: Cornell University Press, 2002): 287-288.

⁴ https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_b_past_and_projected_GDP_%28nominal%29

使面臨經濟危機或財政困難，美國也未減少國防開支，以保證其軍事實力的穩步增強，美國總統川普於 2018 年 8 月 13 日，簽署總額達 7160 億美元的 2019 年度國防授權法案，即是最明顯的例子。

對比中國 2019 年在軍事支出上，國防預算數字公布為 11,899 億元，比 2018 年增長了 7.5%。中國的國防預算總額雖居全球第二，但也接近美國國防預算總額的 25% 左右，且在 GDP 佔比重中遠低於 2%。相比之下，不少西方已開發國家的軍費開支都早已接近、達到和超過 2% 的水平⁵。由於中國軍費漲幅比國內生產總值（GDP）的成長率還要高，北京當局顯然在經濟成長鈍化的逆勢下，依舊急於強化軍備，並在南海、東海持續增強存在感，不免讓國際社會感到擔憂。

上述的數據，顯示出美國的軍事與經濟能力，不僅沒有因此衰退，反而比冷戰結束時期還要更為強大。這完全顛覆於美國自 2008 年金融危機後的頹勢印象，實際上，雖然美國在 2008 年爆發金融危機，全球受害最深的反倒是歐、日等國；就美國整體經濟而言，反而呈現逆境成長的趨勢。歐、日經濟的頹勢，著實加深了對美國的依賴，更強化美歐、美日同盟之間的關係。

自 21 世紀以來，國際關係學界再度興起美國終將衰退的言論，取而代之地是中國的崛起，從上述的客觀數據來看，雖然中共在經濟和軍事上急起直追，想積極拉近與美國之差距，然截至 2019 年為止，美中之間在經濟、軍事實力上，仍有一定程度上的差距。

另一方面，無論中共在經濟、軍事上如何追趕美國，只要中共一日無法成為東亞區域霸權，中共就永遠無法與美國並駕齊驅成為全球

⁵ <https://kknews.cc/military/69anknm.html>

的行為者，反會深陷於區域兩強無政府狀態之中無法自拔。可見美中對抗的論點已儼然成形。

由於全球體系恆常處於無政府狀態，區域層次為全球層次的基礎，就使得全球極數國有利益去干預區域層次，也就是說，雖然在後冷戰時期中，美國雖為僅存的全球極數國，全球競逐消弭，然並非是歷史終結，反而引發美國對各區域體系的廣泛干預，積極避免任何區域體系轉變為單強層級，形成另一全球極數國。換言之，中國若要競逐美國成為全球極數國，轉而成為全球層次對區域層次的干預，仍然需要持續加深對區域層次內進行干預。

近年來亞太地區已成為區域經濟整合趨勢下的焦點，台灣位處歐亞大陸與太平洋交會、東北亞與東南亞交口、西太平洋第一島鏈中心節點樞紐位置上，不論是軍事或是經濟地緣都相形重要，未來如何能在美中兩大強國間擺脫政治上的干預，進而尋求周邊 APEC 成員國家協助台灣產業持續發展及加強建設內容，殊值研討。

蔡英文總統於 2016 年 8 月在「對外經貿戰略會談」中通過「新南向政策」，其總體目標設定在(1)促進台灣和東協、南亞及紐澳等國家創造互利共贏的新合作模式，進而建立「經濟共同體意識」；(2)建立廣泛的協商和對話機制，形塑和東協、南亞及紐澳等國家的合作共識。倡議涵蓋「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」等四大面向，目標市場鎖定在 18 個國家⁶，這對比於中國大陸現階段的「一帶一路」著重於區域性基礎建設，我國所提的「新南向政策」除了與東南亞及南亞鄰國建立經貿上的互惠關係以形成區域「經濟

⁶ <https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10385>

共同體意識」，另也強調「以人為本」的「夥伴關係」，由於我國「新南向政策」與中國「一帶一路」目標市場重疊過高，許多國家在中國堅持「一個中國」的壓力下降低與台灣合作意願，台灣若能憑藉我們自己優勢的條件，推動創新產業，進而帶動產業鍊發展，並有效集中整合資源，將有助於「新南向政策」的推動。

中國經濟崛起後佔全球經濟五分之一，惟今（2020）年 1 月中國全面性爆發新冠狀病毒，病毒侵襲世界各國經濟，進而牽動全球經濟令中國經濟處於劣勢，難以吸收各項衝擊，不論是貿易，還是這類病毒疫情，國際經濟專家紛紛警告若再重演 2003 年 SARS 帶來的經濟衝擊，部分國家 GDP 恐減少 1.5 至 2 個百分點，而中國作為全球第二大經濟體，先是受到美中貿易戰的衝擊，如今又碰上武漢新冠狀病毒疫情的肆虐，在雙重因素的影響下，中國的民間企業恐面臨一波倒閉潮，尤以中國製造業和服務業因疫情蔓延而陷入到經濟活動停滯的狀態，投資者為努力面對中國市場的不確定性並尋求自我保障的情況下，中國進出口額在全球貿易額的比重將下降，並造成中國民企的資金鍊嚴重缺口。

台灣有良好的防疫體系以及健全的金融體系，過去曾挺過 SARS 風暴，也順利渡過 SARS 所帶來的經濟風險，隨中國新冠狀病毒疫情的蔓延，相信此刻各國將會重新考慮在未來是不是將雞蛋繼續投入中國這個籃子中而謹慎評估思考，另加上產業回台的趨勢越來越明顯，目前已高達 6 千億新台幣的資金回台，而且立法院通過的資金回台條例，如能使台灣產業升級、創造工作機會及提升薪資，可望對台灣經濟發展帶來新的契機。除此之外，隨著這波疫情加溫，台灣的資訊安全相關產業，包括伺服器、5G 等，可能受益於美國未來的轉單效應。

台灣應趁勢把握住這波商機，加強與美產業關係，重新調整供應鏈佈局，順勢將高階研發與生產能量移回台灣，將中低階生成投入東南亞、印度及墨西哥等地，並運用過去推動三年的新南向政策，結合與美國間的夥伴關係，快速在新南向國家建立製造業基地，鼓勵撤陸台商積極進攻東協市場，整合所有資源建立企業、產業及國家品牌，以瑞士、新加坡為標竿，訂定全球品牌產業的戰略，提高產業及國家形象。