

美歐對亞太區域之經濟戰略與佈局

林文程(國立中山大學亞太所教授兼社會科學院院長)

- 一、前言
- 二、美、歐對亞太地區之經濟考量與目的
- 三、美國對亞太地區的經濟戰略與佈局
- 四、歐盟對亞洲的經濟戰略與佈局
- 五、結語

一、 前言

亞洲國家尤其是東亞國家過去四十年在經濟上之亮麗表現，先從日本經濟在 1960 年代之起飛，帶動台灣、南韓、新加坡和香港四小龍之崛起，東南亞國家也跟著獲益，為中國在 1978 年以來之改革開放和經濟發展創造良好的環境。二十一世紀被認為是亞洲的世紀之預言似乎很有可能成真，至少亞洲、歐盟和北美三個地區在經濟實力上已成鼎足之勢。亞洲經濟發展所帶來之機會，是世界上任何國家所必須重視和爭取的，對美國和歐盟這種國際體系的領導性角色，亞洲更是兵家必爭之地。美國卡特總統(Jimmy Carter)時代的國家安全顧問布里辛斯基(Zbigniew Brzezinski)在 1998 年出版期有關地緣戰略的著作《大棋盤(The Grand Chessboard)》，已經提出美國不能坐視歐亞陸塊落入與美國敵對強權或聯盟掌控之下的主張，¹因此美國對亞洲幾十年之經營和佈局，一向結合軍事、政治、經濟、和文化作為，

¹Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives* (New York: Basic Books, 1998).

而且隨著亞洲經濟和政治影響力之上揚，投入之資源和心思也可能增多。2001 年發生 911 恐怖主義攻擊事件之後，美國將國家安全的重心由東亞轉移到中東及南亞，但是在歐巴瑪(Barack Obama)總統上台之後，美國逐漸由中東撤退，他認為美國對亞太地區的關注大為不足，²因此國務卿柯林頓夫人(Hillary Clinton)喊出美國重返亞洲(The United States is back in Asia)的口號，顯示美國將投入更多的資源和心力來經營亞洲。本文之目的在分析美國與歐洲對亞太地區的經濟戰略和佈局。

二、美、歐對亞太地區之經濟考量與目的

1. 美國對亞洲經濟互動的考量

亞洲業已超過歐洲成為美國之重要經濟利益所在，以亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)而言，美國最大的十五個貿易夥伴有七個是 APEC 的成員（包括加拿大和墨西哥）、³美國對 APEC 其他會員的出口佔美國總出口之 60%。⁴

美國與亞洲經濟來往具有以下的考量：(1)將與亞洲的貿易所得最大化，以及要處理國內的經濟問題和因經濟問題所帶來的壓力；(2)去除美國產品輸出亞洲的障礙、減少亞洲國家侵犯美國之智慧財產權、及確保亞洲國家信守它們對貿易之承諾；(3)促進亞洲國家進行國內經濟改革及提升法治程度，以支撐它們的穩定和繁榮；(4)在美國維持一個開放投資的環境，同時顧及國家安全及國內認知外國過度

²Under Secretary Robert D. Hormats' remarks delivered at Los Angeles City Hall on September 13, 2011, on "U.S. Economic Policy and the Asia Pacific."

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/English/twxtrans/2011/09/20110913173807su0.378>.

³目前 APEC 有美國、加拿大、墨西哥、秘魯、智利、俄羅斯、台灣、中國、日本、南韓、香港、新加坡、印尼、馬來西亞、泰國、越南、汶萊、菲律賓、澳洲、紐西蘭、和巴布亞新幾內亞二十一個會員。

⁴Ibid.

控制美國資產的可能強烈反彈；(5)減少財政金融上的不確定性以及依賴亞洲資金來支撐財政需求導致美國流失籌碼。⁵目前國會及利益團體對美國政府的壓力，因美國對中國之鉅額貿易逆差、美國認知中國之不公平貿易行徑、及中國政府操控人民幣匯率問題而加劇。

整體上，美國對亞洲經濟往來並非僅著眼於經貿利益。相反地，它具有非常濃厚的政治和安全利益之考量。這些政治和安全利益考量包括(1)希望藉經貿關係強化與亞洲同盟國間的安全合作關係；(2)促使亞洲威權體制國家尊重人權、走向民主化；(3)對抗崛起中之中國，維持美國在亞洲的影響力，抑制中國在亞洲不斷上升的政治和經濟影響力；(4)確保亞太地區之和平和穩定（包括台海地區、朝鮮半島、和南海地區的和平穩定）。

2. 歐洲對亞太地區經濟互動之目的

亞洲業已成為歐盟非常重要的經濟利益所在，歐盟在 2008 年與亞歐會議之亞洲會員國的貿易額高達七千一百億歐元，其中歐盟自亞洲會員國進口四千七百三十億歐元、對亞洲會員國出口二千三百七十億歐元。⁶歐盟 2010 年的前二十大進口國中之亞洲國家有中國（排第一）、日本（第六）、南韓（第八）、印度（第九）、台灣（第十二）、馬來西亞（第十四）、新加坡（第十六）、泰國（第十八）、印尼（第二十三）；歐盟之前二十大出口市場中，亞洲國家有中國（排第二）、日本（第六）、印度（第八）、南韓（第十）、香港（第十二）、新加坡（第十五）、台灣（第二十二）。

歐盟的整體戰略之核心目的在於強化歐盟在於亞洲的政治和經濟存在，將其提升到符合歐盟全球重要性的位階。在具體作為上，歐

⁵Charles W. Freeman III and Matthew Goodman, *Crafting U.S. Economic Strategy toward Asia: Lessons Learned from 30 Years of Experience* (Washington D.C.: The CSIS Press, October 2008), p. 2.

⁶ European Commission Directorate-General for Trade, "Trade: ASEM (Bilateral relations)," <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/asem/index>.

盟有以下之目標：(1)透過與亞洲之交往，希望貢獻亞洲和全球之和平和安全；(2)進一步強化歐亞相互貿易和投資；(3)促進亞洲較落後國家之發展以掃除貧窮；(4)幫助保護人權及推展民主、良好治理及法治；(5)與亞洲國家建立全球夥伴和聯盟關係，在適當的國際場域合作來因應全球化所帶來之挑戰和機會，以及強化在全球環境和安全問題上之共同努力；(6)增進亞洲與歐洲的相互了解。⁷

同樣地，歐盟與亞洲國家之經濟互動也有很濃厚的政治目的，這主要是因為國際體系的大變革鼓勵歐洲國家走出歐洲。在蘇聯瓦解、冷戰結束之後，歐洲國家一直忙於兩大主要工作，其一是歐洲自身的經濟和政治整合，其二是處理冷戰結束所帶來之新的戰略和政治意涵。前者導致歐盟(European Union, EU)的建立；後者則鼓勵歐盟與美國深化彼此之經濟合作，例如雙方於1995年12月同意建立一個「新跨大西洋市場(New Transatlantic Marketplace)」，以及鼓勵歐洲國家走出歐洲，將視野放大到亞洲，包括EU於1994年提出第一份官方的亞洲戰略(Towards a New Asia Strategy)，表示要參與亞洲市場擴張的過程，以及要提高歐洲公司和產品在亞洲的存在，並在亞洲扮演相當的政治角色。

歐洲國家整合成為歐盟，提昇歐盟在國際體系的政治和經濟影響力，鼓勵歐盟在國際社會扮演更積極的角色。崛起中的亞洲很自然成為歐盟關注的新對象。關心的重點包括亞洲的人權、民主發展、和平和安全。

三、美國對亞太地區的經濟戰略與佈局

⁷Commission on the European Communities, "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships," Communication from the Commission, April 4, 2001, p. 3.

美國的策略包括鼓勵亞洲大的經濟體，尤其是中國和日本等國能夠多以國內消費而非外銷來支撐它們的經濟成長；增進亞洲的貿易和投資自由化；鼓勵和支持中國加入各種經貿組織，例如世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)，以將中國融入世界經貿體系，使中國能夠扮演區域和世界上負責任利害關係人 (responsible stakeholder) 的角色；與一些亞洲國家 (像新加坡和南韓) 談判簽署自由貿易協定 (free trade agreement, FTA)，以強化與這些國家之經貿和安全合作關係，及對抗中國在亞洲漸增的影響力；對中國施壓，迫使中國讓人民幣升值、降低貿易障礙及增進智慧財產權之保護，以避免國會通過對行政部門綁手綁腳及傷害美國對中國更大利益的法案。美國對中國經由兩個重要的機制進行對話，其一是戰略經濟對話 (the Strategic and Economic Dialogue, SED)，⁸ 其二是商業和貿易聯合委員會 (the Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT)。⁹

此外，美國的經濟戰略包括營造一個良好的投資環境，使美國成為亞洲資金投資首選地區。為了吸引外國投資，美國國務院積極與國內外工商界及各級地方政府接觸，例如促成美國全國州長協會 (National Governors Association) 與中國之對應機構聯繫，並於 2011 年 7 月在美國鹽湖城 (Salt Lake City) 舉行第一屆美中州省長論壇 (U.S. -China Governors Forum)。美國也重視確保美國企業在公平的國際規則和作法的基礎上與其他國家之企業 (包括國有企業) 作公平之競爭，具體作法包括採取懲罰性制裁措施。

⁸ 戰略經濟對話是由美國小布希總統與中國國家主席胡錦濤於 2006 年建立，作為最高階層官員檢討長程戰略經濟挑戰和機會的論壇，以及作為其他對話的協調機構。美方由財政部長擔任主席，中方則由國務院副總理及官員擔任主席。

⁹ 商業和貿易聯合委員會則是早在 1983 年就已經成立，是中美兩國政府間諮商的機制，提供解決貿易關切問題及促進雙邊貿易機會的論壇。在 2003 年，小布希總統與胡錦濤將 JCCT 提昇為解決貿易和經濟問題的對話機制，美方由商務部長及美國貿易代表任主席，中國則由商務部擔綱，而且會議由每年一次改為每半年一次。

為了因應中國的崛起，中國周邊國家漸漸成為中國經濟勢力範圍的趨勢（例如中國與台灣簽署 ECFA、中國與東南亞國協簽訂自由貿易區協定），美國積極推動建立跨太平洋合作夥伴關係(Trans Pacific Partnership, TPP)。TPP 是由美國、澳洲、汶萊、智利、馬來西亞、紐西蘭、秘魯、新加坡和越南等國合作倡議，美國希望藉成立 TPP 來建立共同的價值觀，包括勞工權麗和環保，以及使美國的公司可在 TPP 夥伴國的市場中運作更加順暢。

四、歐盟對亞洲的經濟戰略與佈局

如上所述，隨著亞洲的崛起，亞歐貿易早已超過跨大西洋貿易對歐洲的重要性，然而歐洲國家長期上可說是重美輕歐，而亞洲國家基本上也是重美輕歐，因此如何強化亞歐經貿關係成為歐盟的要戰略考量之一。只是亞洲國家相當多元，存在世界上人口最多國家（中國）、人口密度最高國家（新加坡）、非常富有國家（以平均國民所得而言，日本和新加坡）、非常貧窮國家（高棉、寮國、緬甸、蒙古、孟加拉）、世界上前十大經濟中的四個（中國、日本、印度和南韓）、全面民主政治國家（日本、台灣和南韓）、及最不民主的國家（北韓、緬甸、中國、寮國、和高棉）。這樣多元、動態的環境自然影響歐盟對亞洲的策略抉擇。

歐盟缺乏美國與亞洲國家長期建立之經濟和政治的制度化關係，1996 年成立的亞歐會議(the Asia-Europe Meeting, ASEM)就是要彌補此一真空，歐盟方面由歐盟當時的 15 個會員國加上歐洲委員會(European Commission)參加，亞洲方面參加的國家最初只有十個，現在歐盟已經有 27 個會員國，而亞洲參加的國家也增加到 16 個，

加上東協秘書處(ASEAN Secretariat)。10亞歐會議基本上是一個就政治、經濟、和文化議題進行非正式的對話過程，目的在於強化兩個區域的關係。其它歐盟與東亞國家間的制度化對話還有歐盟與東南亞國協國家(the Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)間的聯合合作委員會(the Joint Cooperation Committee)。此外，歐盟參與東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)及南亞區域合作協會(the South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC)。

歐盟在強化歐亞相互貿易和投資上的具體作為有以下幾項：¹¹

- (1) 進一步發展與亞洲貿易夥伴間的邊經濟關係：增加力道改善雙方市場准入和投資條件、幫助一些亞洲國家建立有利於貿易和投資的環境、增加力度來減少貿易障礙和促進法律的透明度和可預測性。
- (2) 幫助強化歐、亞之私部門的合作：包括加強像資訊和通訊技術、交通和能源等高科技領域之合作。
- (3) 強化在經濟和金融政策上的對話，鼓勵在金融和公司法人部門之改革。
- (4) 對最貧窮的國家開放市場。
- (5) 加強兩區域在交通和工業使用能源上之合作，以符合京都議定書(Kyoto Protocol)所設定之因應環境變遷的目標。

五、結語

亞洲國家經濟力量的壯大，促使美國及歐盟更加重視對亞太地區的經濟戰略和佈局，也使得美國與歐盟在亞太地區相當程度上成為競爭對手，而雙方各有優劣勢。美國之優勢在於長期耕耘亞太地區，與許多亞太國家(例如日本、台灣、南韓、泰國、菲律賓、新加坡)發展

¹⁰目前亞洲參加的國家有日本、南韓、中國、汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南、寮國、緬甸、高棉、蒙古、印度和巴基斯坦。

¹¹Commission on the European Communities, "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships," pp. 16-17.

長期之安全合作關係，甚至與部份亞太國家締結同盟關係。這些國家基於政治考量，會將政府可主導之大的訂單給予美國廠商，但是美國與部份國家政治上的愛恨情仇，也會使這些國家利用歐盟來制約美國，例如中國面對美國之制裁或是在美中關係惡化時，就會利用歐盟來打擊美國或瓦解來自美國之制裁。

美國與歐盟對亞太國家之經濟戰略和佈局均是多層次、多面向的，包括雙邊、區域性、及全球性之對話和合作，例如進行兩地區個別會員國間的雙邊對話、在區域性組織（APEC, ASEM）之對話和合作，以及在全球性經貿組織（例如世界貿易組織）中的對話和合作。美國在歐盟的策略也不限於經貿面向，還有政治和安全層面，例如兩者均與中國就人權問題進行對話。此外，對貧困之亞洲國家提供援助、對落後國家在提升制度化、政府治理、法治上的努力上提供協助。然而，美國與歐盟在處理與亞洲國家之經濟和政治問題，最大的挑戰就是如何處理已經崛起成為世界上第二大經濟體的中國，美國與歐洲至今已被批評為了經貿利益，而採取雙重標準，犧牲對中國人權和民主化的關心。如果美國與歐盟不能周延地處理中國，則它們的亞太戰略就不算成功。