

## 國際組織零碎化風潮下的 APEC

### The Future of APEC under the Wave of International Organization Fragmentation

廖舜右

中興大學國際政治研究所

#### 壹、霸權衰退與國際組織零碎化

自 2017 年川普 (Donald Trump) 就任美國總統以來，除高舉「美國優先」大旗退出「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)，更拿關稅當武器與中國進行史無前例的貿易戰。誠然，當前世界秩序如聯合國 (UN)、國際貨幣基金 (IMF)、世界銀行 (World Bank)、北約 (Nato) 等國際組織，均是美國在二戰之後所締造，而自由主義下的國際主義 (Liberal internationalism) 則是貫穿其中的觀念。分析指出，川普式保護主義與 1980 年代左右興起的「新保守主義」不同，主要重視全球化中「輸家」而非既得利益者的利益，因此主張抗拒自由貿易、反移民與多元化、保護本國利益等訴求，拒絕再無條件提供國際公共財。而當川普選擇繞開多邊貿易框架而尋求簽訂一系列雙邊協議的同時，保護主義政策正加速裂解全球自由貿易，並給戰後世界經濟秩序帶來極大的風險，而美國霸權衰退的說法更是如滾雪球般不絕於耳，猶如為全球自由開放經濟敲響一記警鐘。

總結歷史經驗可知，自由經濟體制絕非憑空出現，而是強權國家人為設計的產物。在國際關係學領域，「霸權穩定論」(Hegemonic Stability Theory)即據此斷言，由一個強權主導下的國際秩序，更能帶來國際關係的穩定與經濟的繁榮。該理論的基本前提有三：一是開放的自由貿易經濟，反對任何形式的保護主義；二是霸權國有能力也有意願提供國際社會穩定的「公共財」；三是保證各主要國家能獲得「絕對利益」而非「相對利益」。十九世紀英國以金本位制締造的「不列顛治下和平」(Pax Britannica)，以及二戰後美國推動國際貨幣基金、世界銀行、關稅貿易總協定(GATT)三大支柱所建構之「布萊頓森林體系」(Bretton Woods System)即是歷史上霸權穩定理論的二個重要實例。然而，霸權地位雖能隨心所欲建構有利於己的經貿規範，但因維持公共財本身必須負擔相當高的成本，所以十九世紀的英國即使還有意願主導世界經濟秩序，相對國力的衰弱仍注定體系崩潰的結果。

然而，川普政府卻放大自由貿易體制下的競爭風險，非但退出可能讓美國重振經濟榮景的 TPP 談判，更主動挑起與相關國家的緊張關係、單邊處理經貿衝突，全然無視於應致力於提升本身的優勢。顯然，目前美國霸權的危機，並非單出於美國絕對國力的衰退，更多是領導人缺乏一肩扛起開放國際秩序之意願，而霸權國家自我放棄自由經濟的領導地位，堪稱是十九世紀以來首見。川普式保護主義無疑對主流國際秩序形成前所未有的衝擊與挑戰，而冷戰結束以來由美國所主導的全球治理體系，更由而進入重新盤整的階段，從而擴大國際組織零碎化(International Organization Fragmentation)的現象。

國際關係領域的機制「零碎化」是指，國際政治特定領域協調

公私規範、條約和組織不斷增加，彼此之間出現顯著的功能重疊與議題重合，使得圍繞專門問題領域的全球治理無法成為高度一致的系統。誠然，當代全球化問題的多元化和複雜性不斷增加，而當既有的國際組織與治理機制無法適應快速多變的現實需求時，國際組織零碎化將是無可避免的結果。一方面，當前世界多極化進程中，大國合作仍停留在傳統的權力博弈，遇到合作受阻或現有機制無法實現其訴求時，便追求新的全球規範機制或排他性的區域治理機制，權力因素由而擴大治理機制零碎化的趨勢。另一方面，國內行為主體之間的博弈直接影響該國對全球治理機制的立場與態度，而由於國家內部不同團體在政治過程中的政治角力，甚至跨過國內政府直接與國際組織、跨國非政府組織等進行串連，從而促進或改變政府在全球治理中的參與和結果。從這個角度來說，川普自就職起一再高呼「美國優先」並貫徹其保守主義政策，明顯將美國國家利益置於維護世界政經秩序之前，無怪乎國際社會逐漸對二戰以來美國主導下的國際秩序失去信心，轉而尋求主流政府間國際組織以外的治理機制與方案，加速國際組織零碎化的現象。

## 貳、非國家行為者與科技革命引起的去中心化

進一步剖析當前國際秩序與全球治理轉向可知，美國川普政府反國際主義自由經濟政策立場只是表層原因之一，國際組織零碎化並非川普政府單方面刻意為之，而是長久以來非國家行為者與科技演變所引起的去中心化現象所致。二戰結束後，國際社會歷經冷戰期間美蘇對抗的兩極體系，以及冷戰結束以來以美國為中心的一超多強世界格局，政府主權（sovereignty）已經被愈來愈多的非政府組織（NGOs）所分享或挑戰，進而形成國家與國家、國家與非國家行

為者、非國家行為者等多元主體之間複雜的互賴關係。全球治理雖未完全取代傳統國際關係架構，卻解構過去完全以國家為主體的治理結構，非政府部門的各類行動者依不同的政策議題，重組成各類涵蓋公部門與私部門、中央與地方、國內與國際的新治理網絡。這些在各領域日益發揮重要影響力的行為主體，至少包括各類型的 NGOs、跨國企業、倡議團體以及重要個人等，而此一全球治理去中心化趨勢，更大幅降低國家主權治理的自主性、自助性和自足性。

科技發展亦是促成多元行為體參與全球多層次治理的關鍵。科技日新月異，資訊與交通科技的發展無疑提高全球化的深度與廣度，而網際網路的發展與應用更昭示全球資訊社會時代的來臨，進一步衝擊傳統地緣政治與國家主權概念。當代資訊技術革命往往被學者拿來與 18 世紀的工業革命相比較，世界經濟論壇（WEF）創辦人施偉伯（Klaus Schwab）在 2016 年 WEF 上稱之為「第四次工業革命」。前三次工業革命分別是由煤礦和蒸汽機、電力和汽車、電腦帶動。現今世代正見證第四次工業革命的興起，一個由行動網路、自動化和人工智慧（AI）所推動的經濟。與前三次工業革命相同，第四次工業革命也改變人類社會的生產模式，各種新興科技的突破為其特徵，如 AI 人工智慧、奈米科技、量子電腦、物聯網、5G、3D 列印和自駕車等，進而造成社會結構的改變，所造成的衝擊層面可能更深遠：一是資訊壟斷現象的解除，資訊不再受國界的控制，私人企業甚至具備高度資訊能力的個人（例如駭客），其所能掌握的資訊內容絕不遜於國家政府；二是國家權力加速向非國家行為者流散。

科技大躍進，固然對經濟成長帶來長期的正面效益，但同時也對全球治理帶來新的問題與挑戰。新科技幾乎牽動每一個國家國內的所有產業，並帶動整個生產、管理和治理體系的轉型。從治理體

系和治理能力來看，第四次工業革命帶來的科技革命正在改變傳統公共機構和組織的運作方式。地區、國家和地方政府部門除了運用公、私協力治理模式與私部門合作之外，更積極運用數位科技提升國家治理現代化，特別是加強電子化政府在提高治理透明度、責任制，以及政府和公民的互動程度等。由此可見，全球化時代科技革新正加速國家之去中心化現象，為因應日益頻繁的跨國界、跨領域、跨層次互動，各國政府必須進行自我調整，並正視權力從國家向非國家行為體轉移的現實。亦即在經濟全球化、資訊網路化和高科技發展下，治理活動已從現有體制向鬆散的網路轉移，由此產生更多非政府組織（NGO）及以虛擬為特徵的社會組織，擴大國際組織零碎化的現象，而新科技以及在新科技下產生的社會互動，正賦予非國家行為主體在全球治理過程中前所未有的政治影響力。

更重要的是，零碎化的治理機制擴大非國家行為體的活動範圍，即使無法直接參與政府間國際組織，但得益於國際組織零碎化趨勢，日愈在全球治理中扮演重要的角色。這是由於，全球與區域治理機制長久以來僅限於國家政府等行為主體參與，非政府組織、跨國公司、個體菁英以及其它社會力量並未被納入機制創建與運作的過程中。然而，由於國際組織零碎化降低行為體在全球治理中的准入門檻和成本，為特定議題領域的非國家行為者創造參與治理進程的有利條件，並在決策過程與政策執行方面發揮關鍵作用。

### 參、APEC 的自願與彈性原則反成優勢

全球化下行為主體多樣性與利益多元化訴求，不斷加速並擴大國際組織零碎化現象，現行規則體系已無法充分而有效地發揮全球性治理功能，甚而至於面臨全球治理失靈的狀況。特別是，川普上

任後大力反對全球化，認為全球化貿易已經過度侵蝕美國勞工的工作機會，除在大選期間多次表態支持貿易保護政策，上任後更立即簽署行政命令退出 TPP，並以關稅做為對外政策武器。美國霸權的退出無疑加速並擴大國際組織零碎化現象，使現有全球及區域經貿國際機制受到波及與挑戰。顯然，現行以主權國家為參與主體的全球治理機制，正面臨著運作上的局限性以及治理失靈的危機。

事實上，國際組織零碎化不僅體現在全球治理領域，亞太區域治理機制零碎化趨勢更是顯著。冷戰結束後，世界經濟重心加速向亞太轉移，且伴隨中國改革開放後經濟快速發展，區域經濟貿易整合進程備受國際關注。特別是 WTO 多邊自由貿易談判自杜哈回合陷入僵局以來，亞太各經濟體轉而積極推動區域經濟合作，若干協議不斷更新整合進程，諸如東協十加一、東協加三、中日韓 FTA、RCEP 等「東亞軌道」，歐巴馬重返亞太戰略下的 TPP「亞太軌道」，歐日啟動的經濟夥伴協定（EPA）談判，以及美、歐、日啟動的諸邊服務業協定（PSA）談判等。然而，2017 年川普就任以後大動作在各地發動貿易戰，並在著手推動印太戰略涉入區域事務下，使得原先各方熱議的區域經濟整合趨緩和弱化。特別是，川普將中國設定為頭號競爭對手，在中美貿易戰持續升溫的情況下，區域內與中國相關的經貿合作倡議與自貿區談判，也很難不受到波及。

值得注意的是，在國際組織零碎化與中美貿易大戰產生負面溢出效應，降低全球及區域經濟運行效率的情況下，強調自願性與彈性原則的 APEC，反而日愈展現出它在亞太區域經濟合作與區域治理中的價值。「自願性原則」是指，APEC 自 1989 年成立起即定位為開放性的區域論壇，所作的決議不具拘束力與強制性，靈活務實，不鼓勵政府間官方談判風氣，更不設立超國家組織進行任何跨國家決

策。各成員經濟體在平等、自主自願、互惠互利的基礎上，定期舉行資深官員會議、部長會議及領袖會議等，逐級協商達到一致，並以聲明、宣言等形式做出承諾開展合作。另一方面，「彈性原則」是指，APEC 不嚴格設定區域貿易自由化的時間表，僅於 1994 年《茂物宣言》中確立已開發成員於 2010 年、開發中成員於 2020 年實現貿易投資自由化之目標。經濟發展水平不同的所有 APEC 成員經濟體，可依據實際情況彈性制定自己的單邊行動和單邊行動計劃，採取漸進方式，以不同的速度最終達到「茂物目標」。

APEC 經濟體在上述「自願性」與「彈性」原則下，不僅避免因做出過多承諾而不經意陷入已開發與開發中陣營對峙，更能在 APEC 不同層級、不同類型的論壇中就如何因應貿易戰進行深入討論。換言之，面對當前國際組織零碎化與區域經濟面臨挑戰，強調「自願性」與「彈性」APEC，反而能對區域經濟做出更多的貢獻。

#### 肆、確保 APEC 多邊對話、協調的經貿平臺

不可否認，目前中美貿易戰不斷升級且仍未有落幕跡象，多重貿易戰恐將是未來 10 年的主要挑戰。2019 年 8 月，川普宣布將在對價值 2500 億美元中國進口商品已經加徵的 25% 關稅基礎上，再對價值 3000 億美元中國進口商品加徵 10% 關稅，已持續一年多的貿易戰再次顯著升級。IMF 日前再次就貿易戰對全就經濟產生的負面影響發出警告，該組織新總裁格奧爾基耶娃預期，至 2020 年，全球經濟增長 GDP 可能下降 0.8%；中美兩國 GDP 到 2020 年則可能分別下降 1% 和 0.7%。與此同時，貿易戰逐漸有延伸為匯率戰的趨勢，諾貝爾經濟獎得主克魯曼指出，若美中雙方無法克制，可能演變成全面貿易及貨幣戰。其中，中國由於直接受到貿易戰的影響，人民幣因此面

臨較大貶值壓力；另一方面，由於川普推出減稅政策以吸引製造業和資金回流美國，外國投資也因此從中國轉為流出，加上市場預期人民幣貶值將能抵銷部份美國課徵關稅的衝擊，這些因素都使得人民幣自持續貶值，並導致亞洲其他主要國家貨幣也因此競相貶值。更甚者，中美貿易戰開局以來全球已有近 20 國央行陸續降息，新興市場國家貨幣若被迫與美元及人民幣競貶，外債沉重的新興經濟體將雪上加霜，甚至引發局部性金融危機，而貿易戰將加速貿易及經濟成長衰退。

有鑑於此，在國家之間貿易戰質量俱增而區域貨幣競貶的情況下，確保 APEC 維持多邊對話、溝通、協調的經貿平台，顯然是亞太區域經濟永續發展的重要關鍵。由於 APEC 在決策上採取共識決與成員自願性參與原則，並不像一般政府間國際組織具有強制性的決策體系與法規。同時，APEC 在組織運作上更能採納企業等非政府組織的建議，除了能讓更貼近區域經濟貿易事務的真實面，讓所做出之建議更符合成員經濟體利益，即使成為倡議也不強迫會員採納，各經濟體在沒有國內壓力下的環境進行協商。顯然，APEC 最大的功能並非提供區域各國解決政治經濟問題的論壇，而是長期以來作為區域內的諮詢與協商平台，從而建構出區域國家之間政治互信以及合作的習慣，促進雙邊、多邊或會員內部的經濟改革。這對於目前劍拔弩張的國際政經情勢而言，無疑提供了全球及區域治理有效的互動策略，避免國家之間因堅持捍衛分毫無可動搖的國家利益，無預期地陷入零和賽局的困境之中。總而言之，雖然目前國際貿易戰無法確定何時能結束，但只要能確保 APEC 維持多邊對話、溝通、協調的經貿平台運作，成員經濟體就能藉此積極尋求突破口，朝向亞太經貿自由化目標持續邁進。