

亞太經濟合作之金德柏格陷阱

APEC's Kindleberger Trap

鍾錦墀

台灣經濟研究院

APEC 過去以它很特別的運作方式，無論是在便捷化或自由化方面，但現階段的趨勢，導致有論點質疑 APEC 的功效、存在價值，以及大幅改革的必要性。本文認為，面對近期「去中心化」的全球經貿趨勢，APEC 的運作機制與組織特性，應強化去中心化議題的討論與執行方式，才能避免落入金德柏格陷阱。

壹、金德柏格陷阱

所謂「金德柏格陷阱」(Kindleberger Trap)是源自於美國著名世界經濟史學、國際政治經濟，以及國際關係的霸權穩定理論奠基者之一 Charles Kindleberger 的看法。他認為，1930 年代的災難起源於美國取代英國成為全球霸權。不過，美國當上霸權後卻沒有如英國一樣承擔起提供全球公共財的責任。美國儘管取代英國成為世界最大經濟體，但未能接替英國扮演的角色，結果導致全球經濟體系陷入混亂，不僅經濟陳長嚴重衰退、甚至發生種族大屠殺，以及世界大戰等。

所謂「金德柏格陷阱」理論主要談論國際公共財供給問題。美國經濟學家 Mancur Olson 等人於二十世紀提出有別於國內公共財的國際公共財的概念，具有非排他性和非競爭性的特點，是成本和效益超越單一國家邊界、跨越不同世代、超越不同人群的共用產品。典型的國際公共財包括穩定的國際金融和貨幣體系、開放的國際自由貿易、國際宏觀經濟政策的協調、國際安全保障體系與公海航行自由等。

此後，Charles Kindleberger、Robert Gilpin、Todd Sandler 等學者把對於國際公共財的概念，用以分析國際政治經濟關係，並結合國際現實完善概念內涵，把國際公共財劃分為環境性、經濟性、社會性，以及制度或基礎設施等類型。到了現在，舉凡區域合作、自由貿易、經濟成長、金融穩定、環境保護、傳染病防治、智慧財產權保護、標準調和等被廣為在發展全球化與國際關係的重要議題，對世界各國的發展、穩定與安全產生了深遠的影響。

近兩三年來，尤其是美國總統 Trump 上任以來，對於現今的中國力量極為不安，許多國際研究機構也預警美國國力的式微，主宰力也漸漸被中國取代的趨勢。為此，美國學者 Joseph Nye 就提出「金德柏格陷阱」是否會再度發生，二次世界大戰後美國所未能如期待的有效提供公共財的情況是否發生在中國的身上，即美國現在可能對於扮演提供國際公共財的角色是在有條件下進行，特別是對於川普的外交政策相對鬼，而中國則能力上其實也沒有這樣能力去填補這個空位。既有的國際秩序，尤其是經濟體系，恐重蹈 1920 至 1930 年代，因國際公共財供給短缺釀生體系危機的情況。

貳、APEC 成就來自多邊協商（中間變項）

誠如 APEC 創始者澳洲總理 Robert James Lee Hawke 在慶祝 APEC 成立 30 週年之際，曾表示，就他的理解，APEC 若無法皆盡所能穩定區域內各國間政治關係，並避免發生衝突的可能性，努力維護一個強而有效的亞太社群，將會讓亞太區域遭遇很大的問題。所有人都有責任協助 APEC 領袖完成這項偉大的任務。毫無疑問，如果他們準備迎接挑戰，這個世紀將為亞太區域所有人民帶來顯著的經濟繁榮，並有助於實現更穩定和更進步的世界。

因此，成立於 1989 年的 APEC，其最顯著的具體成果為其發行的「APEC 商務旅行卡」(APEC Business Travel Card, ABTC)。ABTC 提供亞太區域的商務人士所持用，以商務旅行卡取代傳統簽證型態，使持有該卡之商務人士得持憑有效護照享有 5 年效期、多次入境每次停留最長 3 個月簽證待遇（各會員體核定時間長短不同）。ABTC 最早執行於 1997 年，由 3 個 APEC 經濟體進行測試，然後擴展到 21 個經濟體中的 19 個。

ABTC 係針對因商務目的，而必須經常來往於 APEC 各經濟體間從事商務活動的人員，能夠在經濟體間通關入出境的一種替代簽證的許可入境證，也就是以商務旅行卡取代傳統簽證型態，使持有該卡之商務人士得憑有效護照享有 5 年效期、多次入境每次停留最長 3 個月的簽證待遇，部份經濟體則依情況核定，時間不盡相同，節省商務人士辦理簽證與通關時間，以實踐 APEC 區域內貿易投資自由化的目標，從事經濟活動的商務人士亦可以更便捷地出入各經濟體，強化亞太地區的民間經濟合作。

其次，APEC 在推動「資訊科技協定」(Information Technology Agreement, ITA) 談判扮演重要推手。在 1996 年領袖會議上，經過多

次協商後，29 個 WTO 會員體及準會員在 1996 年 12 月的「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 新加坡部長會議時共同發布《關於資訊科技產品貿易之部長宣言》，目的在提高資訊科技的市場進入機會。ITA 主要包含 5 大類貨品：電腦、電信產品、半導體、半導體製造設備、軟體與科學儀器。ITA 的締約者必須將資訊科技關稅減讓列入 WTO 的減讓時程表，且原則上 ITA 要求締約者階段性地消除資訊科技之關稅，並於 2000 年達到零關稅水準。

科技的發展快速以及 IT 產品的日新月異，讓 ITA 擴大談判成為各國關注議題，APEC 經濟體為全球 IT 產業鏈之主要國家，我國與美國、日本、韓國、加拿大和新加坡遂於 2012 年 5 月，聯合提出擴大 ITA 產品範圍之提案。2011 年，APEC 領袖宣布他們有意更新 ITA，並於 2015 年 12 月正式擴展到涵蓋 201 種新產品。2015 年底宣布 ITA2 談判完成，待各國完成國內認可程序，於 2016 年 7 月開始實施。

另一方面，為達到環境商品貿易的自由化，2011 年藉由 APEC 夏威夷領袖會議，提出探討「環境商品降稅議題」，並以推動亞太區域的綠色成長為目標。其後於隔年 APEC 領袖會議的《海參崴領袖宣言》中，經匯集 300 餘項環境商品清單及多回合討論，於 APEC 環境商品清單列出 54 項環境商品清單內容，承諾在 2015 年底各經濟體之環境商品稅率降至 5%或以下。這項集體努力為製定《環境商品協議》(Environmental Goods and Services, EGA) 奠定基礎，目前仍在 WTO 談判中。

亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP) 最早為 APEC 企業諮詢委員會 (APEC Business Advisory Council, ABAC) 於 2004 年提出，但當時並未受重視，直到 APEC 於 2010 年在日本召開

的領袖會議中通過重要的決定，其領袖宣言指出 FTAAP 是追求 APEC 區域經濟整合的重要措施。2014 年更在主辦經濟體中國的積極推動下，正式通過「APEC 實現 FTAAP 北京路徑圖」。2016 年領袖會議採認《FTAAP 利馬宣言》，指示研擬「利馬宣言行動計畫」，提升經濟體參與談判的能力建構。2017 年因為存在美國與中國歧見深，「利馬宣言行動計畫」無法達成共識，不過，APEC 經濟體仍認為實現 FTAAP 是 APEC 長期最終目標，因此同意持續進行談判的能力建構活動。

此外，在包容性方面，自 2011 年舊金山舉辦的首屆 APEC 高階政策對話會議起，APEC 即確保區域內更卓越的整合與女性賦權。APEC 領袖鼓勵經濟體及私部門落實倡議，強化女性經濟賦權、改善女性在獲得資金、資產及市場進入能力，增加女性在高成長性及高薪資部門的參與程度，促進女性領導力、企業家精神、技能與資質。APEC 是促進婦女經濟賦權重要場域，為了推動 APEC 婦女議題以提升婦女的經濟參與程度，帶動亞太區域的經濟成長，2017 年我國和美國各捐 50 萬美元、澳洲捐贈 100 萬澳幣成立「APEC 婦女與經濟子基金」(APEC Women and the Economy Sub-Fund)。

對於 APEC 強化經濟體參與全球價值鏈，APEC 也盤點會員經濟體之間的政策落差，提出具體的行動計畫，強化開發中經濟體與中小企業參與全球價值鏈。同時，在經過多年的協商，APEC 經濟體對促進亞太地區貿易電子化單一窗口 (Single Window) 系統互通，以及 APEC 運用區塊鏈等新興科技等，改善單一窗口系統的可信度與效率，協助 APEC 發展跨國的單一窗口系統，提高貿易文件的傳遞效率與透明。

參、關鍵大國支持（獨立變項）

以上提到這些 APEC 的重要倡議與成果都是在關鍵大國經濟體的支持下所完成的。舉例來說，就 FTAAP 發展，從最早 ABAC 提出而完全被忽略，到最後獲得重量級國家美國、紐西蘭、澳洲、日本、中國等的支持，開始的不順利到最後被納入 APEC 的長期目標，甚至是 2020 年後 APEC 願景，可以說 APEC 的倡議若沒有獲得大國的通過與支持，是無法成型。

最早期時，2004 年 ABAC 在智利的 APEC 領袖會議中提到 FTAAP 僅是表達歡迎 ABAC 提出 FTAAP 的可行性和潛在發展範圍，並願意進一步探討 FTAAP，並未就此倡議提出更多承諾或具體作為。澳洲、加拿大、智利、紐西蘭、新加坡，以及台灣支持 FTAAP 的想法，但最大的經濟體，包括中國和美國沒有支持 FTAAP，因此沒有採取任何行動。一直到 2010 年，獲得大國特別是當時美國總統歐巴馬的「重返亞洲」外交政策，進而對 APEC 參與與推進 FTAAP 給予全力支持，該年的 APEC 橫濱領袖宣言通過《達成 FTAAP 之途徑》(Pathways to FTAAP) 之重要文件。隨後，2012 年 APEC《海參崴宣言》重申 FTAAP 是進一步推動區域經濟整合之主要工具，APEC 將作為 FTAAP 育成所，在其發展過程中提供領導及知識性之投入。

而後幾年即便 FTAAP 獲得 APEC 經濟體共識持續推動 FTAAP 議題與相關工作計畫，對於 FTAAP 這樣一個 APEC 認為是由其催生，惟美國強調 APEC 僅為資訊分享及能力建構的平台，並非談判場域；中國則支持 FTAAP 應有進展，並納入具體的長期規劃時程表。至今，美國總統川普的重心擺在雙邊談判，甚至是對任何的多邊自由貿易協定採取不信任的態度，是主要 FTAAP 發展到今時今日在缺乏重量級經濟體的政治意志力推動下，與當初 APEC 所設定 FTAAP 未來達成長

期目標相比，FTAAP 比較符合遙遙無期。

另一方面，原本 APEC 的發展大至的政策或經濟體間爭論僅落在兩個陣營，即「已開發經濟體」與「開發中經濟體體」，在推動貿易與投資便捷化與自由化的過程，往往搖頭痛的是如何公平符合這兩者的利益，而以前者為首的是美國與紐西蘭、澳洲與日本，後者則是中國與東協國家。然而，即將面對 2020 年，APEC 在邁入 30 周年的今天，卻要面對更多的挑戰。除了經濟發展落差的考量，美國與中國兩個強權的外交經貿政策方向彼此可以說處於對立的位置，導致 APEC 經濟體合作模式增加挑戰，在很多議題決策上需要花很大的力氣與時間。

舉例來說，2020 年為 APEC 提出「茂物目標」(Bogor Goals) 的關鍵年，同時，APEC 會議將在 WTO 訴訟機構停止運作前不到一個月結束。APEC 的成員包括主要的主角，美國和中國，以及有影響力其他有重量級的 WTO 成員，如澳洲、日本、加拿大，智利和印尼。前面提到 APEC 對議題的決策或發展走向，取決於關鍵大國的支持與否，如果 APEC 領袖能夠同意根據改革 WTO 爭端解決方案的進展任命上訴機構的新成員，那麼可以挽救基於規則行事的全球貿易體系。因此各界都關切將於 2019 年 11 月在智利召開的 APEC 領袖高峰會針對 WTO 呈現的獨立宣言是否能凝聚力量，畢竟此份文件會是美國，中國和所有其他 WTO 成員參加 2020 年 6 月 WTO 部長級會議的指導方針。

目前，中美兩大陣營之主要爭執點在於，對 WTO 改革的看法不一致。例如，美國批評 WTO 目前談判及監督（含透明化義務）功能不彰，要求全面改革。中國則支持以規則為基礎的 WTO，盼解決上訴機構成員無法選出之困境，反對僅改善監督功能或透明化通知義

務。在打擊保護主義方面，美國反對納入這樣的字眼，但要求 WTO 應處理扭曲性貿易措施、政府補貼、剽竊智慧財產權，以維護「自由、公平與互惠」貿易。中國則要求打擊保護主義與單邊主義，影射美國意味濃厚。

肆、結論

現階段國際經貿趨勢的挑戰相當多元，其中包括保護主義、反移民、反全球化這些在很多層面上都免不了讓各國政治決策者在做決策是天人交戰，外交與內政衝突，為此，可以想像，在回到分析 APEC 的未來發展，就如同本文說分析，APEC 可能會陷入所謂的金德柏格陷阱。倘若美國因為川普政府的外交政策偏向不重視 APEC，甚至不如以往，對於 APEC 不願意擔任領頭羊的角色，而導致其它經濟體轉而期待世界第二大經濟體的中國扮演領導者的角色，但礙於其內部的法治經貿規範等制度其實跟國際連結在很多地方還是有需要改革的空間，因此，APEC 很可能落入金德柏格陷阱。

為了避免 APEC 落入這樣的窘境，筆者認為目前的情勢，善用 APEC 原有優勢，即過程導向，不是成果導向；彈性運作，不是強制拘束；議題設定，強調多元溝通，才是確保 APEC 能夠在走過這麼多年，也為本區域的發展做出諸多貢獻包括 APEC 在發現議題、創造議題、延伸議題（如 ABTC、ITA、EGS、FTAAP 等）持續向貿易與投資的開放與自由前進發展。未來，APEC 經濟體的深度合作，APEC 仍應把工作重點從「共同行動計畫」(Collective Action Plans, CAP) 到「個別行動計畫」(Individual Action Plans, IAP) 各經濟體內的能力建構的深化是必要也是比較有效的做法，應具體盤點過去 APEC 提出的幾個大型長期計畫如結構改革議程、連結性藍圖、FTAAP 發展進度、女性

經濟賦權議程等，藉由 APEC 在這些相關領域的成果，再進一步提出不足之處，與如何繼續執行這些議程之各經濟體 IAP 的能力建構建議。例如，藉由資訊與通訊技術（ICT），為婦女和女孩提供機會改善生計，包括進行交易和互動的方式，尤其鼓勵經濟體、私部門，繼續努力縮減數位落差，善用機會並回應數位化的相關挑戰。鼓勵 APEC 女性企業主分享其利用 ICT 促進性別平等、支持女性獲得 ICT 及促進女性收入成長（包括透過電子商務）的最佳範例及經驗。

最後，APEC 未來要面對的國際經貿環境與往年大不同，尤其在資訊數據跨境流動所牽涉的國內法規或數據經濟等方面的討論勢必是核心領域，APEC 可以提出一個更全面性，更宏觀的大型計畫，概念也應帶入 APEC 2020 年後願景的發展藍圖，才能確保 APEC 持續往下一個 30 年邁進

