

# 「清議論壇下的合作行動：『亞太經濟合作會議』 (APEC) 之行動計畫初探」研究計畫簡介

黃偉峰

中央研究院歐美研究所副研究員  
亞太區域研究專題中心一百年度研究計畫主持人

亞太經濟合作會議 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 自 1989 年成立迄今已逾廿年。然而，一般認為其運作成效非常有限，故常被譏為「清議論壇」(talk shop)。一方面，APEC 所宣示的貿易自由化及便捷化目標往往無法達成。另一方面，APEC 活動計畫及會議本身也往往議而不決，華而不實，甚至有光說不練之嫌。外界所看到的常是年度 APEC 領袖會議的大拜拜。所聽到的則是其宏偉貿易自由化及便捷化目標，和主導各區域性議題的強烈企圖心。但 APEC 真正落實且達到預期目標者卻鮮為人知。久而久之，在 APEC 觀察家及媒體中便形成一種刻板印象，用「清議論壇」的封號將 APEC 予以定性。

固然造成 APEC 被認為是「清議論壇」的主因是對其「期待／能力落差」(expectation/capacity gap)。如上所述，APEC 之宏偉目標往往透過媒體聚焦甚高的非正式領袖會議對外宣示，於是造成各界對 APEC 過高的期待。但是 APEC 透過各種會議、講習、訓練和計畫去逐步形成共識，漸漸履行所承諾的目標，卻不得媒體青睞，也鮮為外界所知。因為 APEC 論壇是一持續性的過程，故其成效往往無法立竿見影。於是外界在看不見立即成效時，便誤以為它沒有成效。邏輯上，自然推論 APEC 為光說不練的「清議論壇」。

可是造成 APEC 被視為「清議論壇」的一個更深層的原因是，APEC 組織制度設計不良，無法有效地制約會員體之個別行動。從 APEC 的宗旨原則來看 APEC 自認是開放性區域主義的典型 (Drysdale, Elek and Soesastro 1998)。所謂開放性區域主義一方面是指區域主義的產出結果是開放的；另一方面則指達成區域主義的方法也是開放的。以 APEC 為例，其會員經濟體對貿易關稅的減讓和投資障礙的排除所達成的成果原則上是開放給非會員國來分享的。但在開放性區域主義的指導下，APEC 會員經濟體雖然對於排除貿易暨投資障礙的大目標有

共識，但對於達成目標的實踐方法則開放給各會員經濟體依其產業需要和經濟結構來自行擬定方法和步驟加以執行。APEC 對於進度落後者或故意怠職的會員國並無強制懲罰的權力和能力，APEC 會員國（或經濟體）仍牢牢地掌握主權。

另一方面，自 1995 年以來，APEC 組織運作大致依循「大阪行動準則」（Osaka Action Agenda, OAA）來進行。所謂 OAA 的行動準則是指彈性原則、全面性原則、合作原則、區辨時間表（differentiated timetable）、持續進步原則、同時開始和靜止原則、透明原則、可比較原則、WTO 相容性原則，以及非歧視原則。一般認為 OAA 的行動準則構築 APEC 會員體互動的誘因結構（incentive structure）。不過 Ravenhill 卻批評 OAA 各項行動準則常常自相矛盾，致使 APEC 窒礙難行（Ravenhill 2001：157-159）。例如「全面性」原則和「彈性」原則乃相互矛盾。OAA 要求會員體「全面性」（不得有例外地）開放市場，但「彈性」原則即允許會員體保留特定敏感產業（如農業）不列入市場開放之清單，於是違背全面性原則。又如「同時開始或靜止」原則與「區辨時間表」並不相容。前者旨在體現「協調式單邊主義」之精神，使得會員體行動趨同，但「區辨時間表」卻使得行動趨同可以有所差異。

最後，APEC 以共識決形成政策目標，但對於共同目標的執行方法、步驟、速度及時機，各會員體則依其本身條件自願地、片面地、漸進地去進行。APEC 及其他會員體並無任何法律強制力去迫使任一會員體執行 APEC 政策或目標。即便 APEC 會員體可以達成政策共識，但往往其使用的語彙卻模擬兩可，致使所達成之共識目標皆能各取所需，各自詮釋。舉例來說，1994 年「茂物目標」中所有會員體承諾於 2010/2020 年前達成「全面貿易暨投資自由化」。就此，已開發國家，如美、加、澳、紐等是指去除所有關稅和非關稅之貿易和投資障礙。但開發中國家，如東協則傾向將關稅降至 5% 以下，便等同於達成貿易自由化目標（Ravenhill 2001：159）。又如在 1997 年「早期自願產業別自由化」（Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL）政策上，會員體對於「自願」的定義便爭論不休。有些會員體認為「自願」性使其可以自由挑選 15 項 EVSL 產業的其中幾項來開放；另有些會員體則認為「自願」性使其可以自由選擇開始施行的時間；亦有會員體認為「自願」性允許其自由採行不同的降稅方式（Wesley 2001：196）。換言之，即使 APEC 會員體形成政策目標的共識，但各自卻保留不同詮釋和執行的空間，致使 APEC 組織運作常是說的比做的多，也理所當然被視為「清議論壇」。

儘管 APEC 對會員體不具法律拘束力，但是它卻是一個具重複賽局特性的弱勢「國際建制」(international regime)，其規則、習俗、程序，和慣例等多少在運作上已形成一套邏輯一貫的誘因結構，漸漸制約會員體之行為。在無限重複賽局中，我們知道「以牙還牙」(tit-for-tat) 策略是足以在無外來第三者懲罰的情況下引發行動者自動自發的合作 (Axelrod 1984)。而且在重複賽局中，建立行動者的良好聲譽比短期因不合作而得利來得重要 (Bowles and Gintis 1998)。在缺乏第三者的強制履行法律制度下，個別行動者在重複賽局中會對其他行動者產生一種規範性期望 (normative expectation)，要求自己 and 對手同樣遵守互惠 (reciprocity) 的習俗 (Sugden 1998)。有關履行國際義務的研究報告亦指出國家遵守國際義務鮮少是因為懼怕法律的懲罰使然 (Chayes and Chayes 1993)。相反地，彼此間的信任、相互學習對方長處、瞭解對方的偏好，以及遵守互惠的習俗才是國家尋求彼此合作的基本誘因。而上述這些制度性誘因更是在 APEC 重複賽局中彰顯無遺。

為證明上述 APEC 制度化誘因的存在，本研究計畫特別蒐集 1990-2009 年 APEC 執行之所有工作計畫文本共 1,787 筆。透過內容文析法，將其整理分類，並將質化資料轉變成量化資料，以便於建構統計模型，加以釐清其制度性誘因的產生原因。本研究計畫旨在瞭解清議論壇下 APEC 會員體在其工作計畫上的實際合作行動。透過對 APEC 工作計畫的整理與分析，本計畫將呈現會員體彼此合作是否存在地域之別、發展程度之異，及既有地緣政治或經濟之結盟型態？是否各會員體特別專注執行某性質之 APEC 工作計畫，而忽略其他性質之計畫？又到底什麼原因促使某一會員體願意去贊助另一會員體而共同執行 APEC 工作計畫？解答上述問題將可揭露重複賽局下 APEC 制度性誘因是否存在。例如若我們發現 APEC 會員體執行計畫時具有專業分工的傾向，甚至願意自費去執行某類型之 APEC 工作計畫，則我們可以推論 APEC 會員體「可能」有意在 APEC 過程中建立各領域之專業聲望，以尋求在該領域能引導 APEC 走向，甚至做為彼此互惠交換之用。又我們若發現在 APEC 共識決下，仍出現會員體彼此結盟共同執行 APEC 計畫之現象，甚至會員體結盟型態並非隨機，而是呈現發展程度之別，與地緣政治之考量，則我們似乎可以推論即使在 APEC 共識決各會員體皆具否決權的情況下，APEC 會員體仍「可能」因重複賽局的制度性誘因而尋求特定的互惠結盟，尋求合作去共同執行計畫。

透過對 APEC 行動計畫執行狀況的全面檢閱分析，筆者希望本計畫能有助

於學界更深入去瞭解 APEC 過程的實際運作狀況；會員體各自參與 APEC 計畫之動機；會員體之行動是否展現「如同」(as if) APEC 制度已具備某種制約能力的行動樣態（如遵守互惠原則、珍惜本身聲譽等）；並進而推論 APEC 之制度誘因是否存在。若能證明 APEC 制度性誘因的確能制約會員體之行動，則本計畫將一舉修正目前學界對 APEC 組織運作的共識，即「清議論壇」下之 APEC 組織制度對其會員體不具制約力。本計畫不但修正上述學界的理論共識，更進一步探索造成會員體在 APEC 工作計畫彼此合作的背後動力為何。探討在何種情況及條件下較易促成 APEC 會員體贊助彼此計畫的執行。上述研究成果除具修正理論假設的野心，更具揭露鮮為人知的 APEC 會員體彼此合作的樣態，希望能對學術界有所貢獻，此外本計畫所揭露的會員體結盟樣態亦具有政策參考價值。尤其是政策規劃者可從本計畫成果去瞭解何種政策議題是那些 APEC 會員體所長期關注者，故進而在未來尋求與其合作之機會。

## 參考文獻

- Axelrod, R. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Book.
- Bowles, S. and H. Gintis. 1998. The Moral Economy of Community: Structured Populations and the Evolution of Pro-social Norms. *Evolution & Human Behavior*, 19(1): 3-25.
- Chayes, A. and A. H. Chayes. 1993. On Compliance. *International Organization* 47: 175-205.
- Drysdale, P., A. E. Elek, and H. Soesastro. 1998. Open Regionalism: The Nature of Asia Pacific Integration. Pp. 103-136 in P. Drysdale and D. Vines, eds., *Europe, East Asia and APEC: A Shared Global Agenda?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Ravenhill, J. 2001. *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.
- Sugden, Robert. 1989. Maximizing Social Welfare: Is It the Government's Business? Pp. 69-86 in Alan Hamlin and Philip Pettit, eds., *The Good Polity*. Oxford: Basil Blackwell.
- Wesley, M. 2001. APEC's Mid-life Crisis? The Rise and Fall of Early Voluntary Sectoral Liberalization. *The Pacific Affairs*, 74(2): 185-204.