

四、2014 亞太經合會（APEC）峰會觀察

政治大學國際關係研究中心陳德昇研究員主稿

- 2014 年第 22 次領導人會議於北京雁棲湖畔召開，研商「共面向未來的亞太夥伴關係」主題，以及「推動區域經濟一體化」、「促進經濟創新發展、改革與成長」、「加強全方為基礎設施與互連互通建設」等重點議題。
- 陸方除推展亞太自由貿易區（FTAAP）北京路線圖外，並提出「一帶一路」為主軸的「互連互通合作藍圖」，將設置規模 1,000 億元人民幣的絲路基金，為有關沿線國家的基礎設施提供資金支援，促進經濟合作與戰略布局。
- 本次會議我方主要訴求重點，包括向各方表達我參與 TPP、RCEP 等區域經濟整合的意願，亦展現改善兩岸關係的決心，在「王張會」上就陸客來臺中轉、參與區域經濟整合研究、食品安全與通關機制等議題，雙方同意持續推動與落實。
- 我方應積極評估其對美「中」兩大國之競合，與對區域整合之影響，並尋求其中兩岸「雙贏」的策略。

（一）背景與運作

APEC（Asia-Pacific Economic Cooperation）是亞洲太平洋地區最重要的經濟合作論壇，也是最高級別政府間經濟合作機制。APEC 成立於 1989 年 1 月，澳洲總理霍克（Robert James Lee Hawke）訪問韓國倡議，同年 11 月 5 至 7 日 12 個創始會原國（日本、韓國、美國、加拿大、新加坡、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、汶萊、澳洲、紐西蘭）在澳洲坎培拉舉行首屆「亞洲太平洋經濟合作部長級會議」。1993 年起則舉辦經濟領袖會議，由各成員國領袖參加。

APEC 合作與運作模式，主要包括自主自願，所做決定經各成員一致同意，強調靈活務實。會議文件不具法律效力，但各成員國在政治

與道義上有責任實施。

（二）2014 年 APEC 主要議題與兩岸互動

今年 APEC 是由中國大陸主辦，這是中國大陸繼 2001 年上海 APEC 後，再度於大陸舉行。其特點除有地主國展現主場優勢與政策訴求外，習近平與歐巴馬會晤，與日本安倍的互動亦受矚目。

2014 年 APEC 各成員國，於北京雁棲湖畔召開第 22 次領導人會議。此次會議研商「共建面向未來的亞太夥伴關係」主題，以及「推動區域經濟一體化」、「促進經濟創新發展、改革與成長」、「加強全方為基礎設施與互連互通建設」等重點議題，期能共商拓展和深化亞太區域經濟合作之大計，以實現亞太和平、穩定、發展和共同繁榮。

就我方而言，透過 APEC 國際經貿平臺，有助我國際經貿活動的參與和兩岸對話。11 月 9 日蕭前副總統與習近平的會見，以及 11 月 12 日陸委會主委王郁琦和國臺辦主任張志軍的會見，亦受各界期待與關注。此外，我經貿部門首長與陸方商務部，就「服貿」和「貨貿」進程的互動，亦攸關兩岸 ECFA 後續協商、經貿互動，以及國際經貿整合參與。

（三）議程運作與我方訴求

針對以美國為首的 TPP 區域整合經貿戰略，大陸在短期難參與的背景下，亦運用此次 APEC 的主場優勢推動兩大戰略。陸方除推展亞太自由貿易區 (FTAAP) 北京路線圖外，並提出「一帶一路」（是「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」的簡稱。貫穿歐亞大陸板塊，東邊連接亞太經濟圈，西邊進入歐洲經濟圈）為主軸的「互連互通合作藍圖」，為其經貿突圍和強化地緣政治影響力尋求突破。

11 月 8 日召開一場「APEC 東道主夥伴對話會」，主題訂為「加強互連互通合作藍圖」，既涉及公路、鐵路、行路等基礎設施的「硬聯通」，也包括規則制度等方面的「軟聯通」與「人聯通」。由於要實現亞太地區「互連互通」關鍵仍在資金，2014 年 10 月 APEC 財長會

議後，21 個國家已簽署「亞洲基礎設施投資銀行」政府間基本協定備忘錄，以推進亞洲地區的互聯互通。在此背景下，大陸砸下重金吸引有關各國加入「一帶一路」，大陸將設置規模 1,000 億元人民幣（約 4,987 億元臺幣）絲路基金，要為有關沿線國家的基礎設施提供資金支援，促進經濟合作與戰略布局。

2014 年 APEC 會議，我方主要參與互動與訴求重點包括：領袖代表、經貿部門首長、企業代表與各國領袖、代表交流互動，並表達我方立場與觀點。說明我國對內推動及法規鬆綁，以及對外洽簽經濟合作協定的作為，強調參與區域經濟整合的意願和決心，為爭取加入「跨太平洋夥伴協定」（TPP）和「區域全面經濟伙伴」（RCEP）創造有利條件。此外，亦展現改善兩岸關係的誠意與追求和平發展的決心，並促成兩岸「貨貿」談判與協議及早落實。此外，在「王張會」上我方亦就陸客來臺中轉、參與區域經濟整合研究、食品安全與通關機制，以及兩岸文化、教育、科技與青年交流等議題，雙方同意持續推動與落實。

（四）評估與展望

針對近年美國重返亞洲政策實踐，以及運用國際高標準經貿整合規範，使得中國大陸在地緣政治封鎖（東亞鄰邦中近年出現衝突，與潛在性戰略對抗升高），以及國際經貿組織參與受阻。因此，「亞太自貿區」的推動下，有利於中國大陸扮演更積極的區域經濟主導性與整合者角色。

此外，在「一帶一路」的戰略布局下，透過雄厚國家資源的挹注和基礎建設的資金的貸放，在東南亞國家，以及北面、西面和西南方諸國聯合，將有助於其交通基礎建設的推動，從而強化物流、人流和地緣政治和諧環境的創造，並進而做歐亞地區經濟整合之策略思考和布局。

對大陸此一發展態勢，我方應積極評估其對美「中」兩大國之競合，與對區域整合之短中期效應。此外，在兩岸經貿互動中，過度依賴單一市場確存在風險，兩岸企業界共同參與絲綢之路，共同「走出

去」經略國際市場，亦符合兩岸「雙贏」的原則。

兩岸關係的改善與「服貿」和「貨貿」協議的溝通，亦是 APEC 兩岸議題的重點。隨著「蕭習會」的召開，並重申「九二共識」與和平發展訴求，有助於雙方盡釋前嫌。此外，我經濟部長杜紫軍與大陸商務部長高虎城在 APEC 安排會見，就兩岸「貨貿協議」的後續性協商，以及面臨的立院審議僵局的討論，亦有助互相了解和認知。

尤其是「中」韓 FTA 於此次 APEC 期間簽署後，臺灣將面臨更大的韓國同質產品大陸市場競爭壓力。如果此一進程與節奏不能掌控與結合，則臺灣參與區域整合的可能和空間亦將窄化，這是臺灣必須面對的現實和挑戰。

客觀而言，由於兩岸政治因素與國際實力差距，影響我政府參與國際活動的空間。前次上海 APEC 我方領袖代表缺席，此次則有務實參與之作為。一方面顯示兩岸關係與信任的改善；另一方面，我方參與國際經貿活動亦是義務和責任。

然而，由於兩岸政治的侷限，我方不能以中華民國總統身分參與，甚而領袖代表的身分與名稱亦未受應有之尊重，皆令人遺憾。必須指出的是，大陸對中華民國的持續打壓和國際參與空間的窄化，將益增國人本土意識的滋長，並弱化國人對大陸的信任與認同基礎，也不利於化解兩岸關係的結構性矛盾。

兩岸要能突破政治僵局，大陸如何認真看待與定位中華民國，應是解決兩岸事務不容迴避的課題。由於兩岸與內政因素，我政府加入 TPP 與 RCEP 區域經濟整合的步調已相對滯後，益見國家經濟邊緣化的風險和挑戰，令人憂心。

客觀而言，循兩岸「服貿」與「貨貿」先簽署之路徑，再積極加入 RCEP 與 TPP 的可能性與可操作性較高。然而，當前內政面臨在野黨與社會運動之挑戰，難以突破兩岸協議簽署之僵局；另一方面，大陸亦不願兩岸洽談完成之協議再遭擱置，也謹慎以對雙方之經貿協商進程。基本而言，以大陸經濟規模和實力而言，兩岸經貿協議簽署，臺灣市場對大陸市場貢獻有限，但政治功能較大；對臺灣而言，兩岸

經貿協議簽署，恐是參與全球經貿整合的必經路徑。

如何尋求臺灣內部更大共識、做好開放市場的配套、補貼與防衛措施，落實臺灣經貿自由化的決心，以及促成經貿開放全民利益共享機制，應是努力的目標。