

## 四、第 24 屆 APEC 秘魯峰會觀察

中興大學國際政治研究所蔡明彥教授主稿

- 英國脫歐與川普宣布退出 TPP，為本屆峰會帶來政治低迷氣氛，歐巴馬雖強調推動亞太自由貿易整合的重要性，仍難掩各國對未來發展的不安氣氛。
- 美國退出 TPP，在經貿上將影響亞太地區高標準自由貿易規範發展；在戰略上將增加中國大陸對區域自由貿易合作的發言權。
- 在日本遊說下，澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞及墨西哥等國同意在沒有美國參與情況下，繼續推動 TPP；秘魯與智利則表達對參加 RCEP 的興趣。
- 本屆峰會總結今年發展成果，包括：推動區域經濟整合與質量成長、強化區域糧食市場、提升 MSMEs 現代化、開發人力資源；並承諾努力營造包含 21 個 APEC 成員在內的自由貿易協定，發展「永續、平衡與包容的經濟發展路徑」。

「亞太經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 第 24 次領導人非正式高峰會於 2016 年 11 月 19-20 日在秘魯首都利馬 (Lima) 召開。本屆會議主題為「高質量增長和人類發展」，各國領袖針對全球經濟治理及區域經濟整合交換意見。今年峰會因適逢國際社會經貿保護主義抬頭，為亞太國家增添推動區域自由貿易合作的不確定因素。針對今年 APEC 秘魯峰會主要特點及亞太區域經貿合作發展走向，提出以下綜合觀察：

### (一) 本屆峰會瀰漫政治上的不確定氣氛

今年 APEC 峰會在秘魯舉行，整體政治氣氛處於低迷狀態，原因在於：

1. 今年峰會在日期安排上並未和其他區域性峰會連接，往年區域性多邊對話機制包括 APEC、東協峰會、東亞峰會，在會議時程上比較接近，

可提供各國領導人密集接觸的機會，塑造亞太地區推動跨國經貿合作的正面氣氛。但今年各個峰會日期排定的間隔較遠，未能透過密集的領導人接觸，提供推動跨國經貿合作的積極氣氛。

2. 近期國際社會瀰漫經貿保護主義，英國經過公投決定脫離歐盟，背後反映濃厚的保護主義色彩。另外，美國總統當選人川普（Donald Trump）在競選期間大力批評自由貿易，質疑參加「跨太平洋夥伴協議」（Trans-Pacific Partnership, TPP）將嚴重傷害美國就業率，宣稱上任後將立即退出 TPP。國際社會經貿保護主義抬頭，為 APEC 推動區域多邊經貿合作帶來諸多變數。

3. 亞太國家部份領導人因為國內政治因素無法出席本屆峰會，例如：南韓總統朴槿惠身陷親信干政風暴，未能參加今年會議；另外，泰國總理帕拉育（Prayut Chan-o-cha）也因泰皇過世未能與會。出席本屆峰會的新任領導人則有菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）、越南國家主席陳大光（Tran Dai Quang）及秘魯總統庫辛斯基（Pedro Kuczynski）。至於即將離任的領導人，則有美國總統歐巴馬（Barack Obama）。尤其歐巴馬與即將接任美國總統的川普，對區域自由貿易合作抱持不同立場，歐巴馬雖在峰會上強調推動亞太自由貿易整合的重要性，但因美國退出 TPP 似乎已成定局，讓歐巴馬向區域國家提供的「再保證」（reassurance）成為無法履行的承諾。

前述政治因素導致媒體對本屆峰會聚焦在美國退出 TPP 後亞太自由貿易合作走向，各界共同看法在於未來發展充滿高度的不確定性。

## （二）TPP 前景充滿變數

歐巴馬在本屆峰會中主張美國應繼續支持 TPP，不該從全球貿易撤退。他認為假如美國決定退出 TPP，不僅將削弱 TPP 影響力，美國亦將因此喪失形塑全球貿易規範及彰顯美國價值的機會。

川普在 11 月 9 日當選美國總統，他在競選期間曾大力批評自由貿易安排，主張退出 TPP，並且重新談判「北美自由貿易協定」（North America Free Trade Agreement, NAFTA）。更重要的是，歐巴馬於 11 月 19 日在秘魯峰會上重申 TPP 重要性，但川普隨即在峰會閉幕後的 11 月 21 日宣布就職第一天將正

式退出 TPP。

一旦美國退出 TPP，將為亞太地區帶來經貿上與戰略上的衝擊：在經貿上，歐巴馬政府透過 TPP 尋求為亞太地區建立高標準自由貿易規範，將因川普決定退出 TPP 面臨重大挫折；在戰略上，美國決定退出 TPP 的舉動，將讓中國大陸有機會提升對區域自由貿易合作的發言權與主導地位。習近平在本屆峰會中重申中國大陸將持續推動「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)和「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)，如此一來，美、「中」對亞太地區自由貿易合作的影響力可能出現消長。

面對相關發展，日本首相安倍晉三在 11 月 21 日指出，假如美國不參與 TPP，將讓 TPP 喪失意義。但日本經濟產業省大臣石原伸晃則在 11 月 22 日表示日本對 TPP 的基本立場不變，未來將持續推動 TPP 發展。事實上，安倍利用本屆峰會期間，試圖說服 TPP 談判國家領導人繼續支持 TPP，包括澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞及墨西哥等國，已同意在沒有美國參與情況下，繼續推動 TPP。在日本有意延續 TPP 的情況下，未來 TPP 能否轉變成其他方式持續運作下去，有待後續觀察。

在中國大陸與東協主導的 RCEP 部分，則因 TPP 出現重大變數，成為亞太地區推動自由經貿合作的另一選項，目前秘魯與智利已表達參加 RCEP 的興趣。但在保護主義浪潮下，RCEP 談判進展也受到相當程度的影響，原訂在 2016 年 12 月完成談判的進度已明顯拖延。主要原因在於印度保護主義色彩濃烈，加上日本、南韓、澳洲等國家在談判過程中高度重視智慧財產權問題，未來能否克服與談國對自由貿易規範的歧見，考驗 RCEP 未來發展進程。

### **(三) 本屆峰會重申自由開放貿易的重要性**

面對川普退出 TPP 可能掀起的經貿保護主義浪潮，峰會主辦國秘魯總統庫辛斯基指出，英國脫歐和川普當選美國總統反映出保護主義興起，但面對保護主義浪潮，唯有選擇自由貿易才是對全球經濟發展有利的正確

道路。庫辛斯基曾任「世界銀行」(World Bank)經濟學家，他語重心長的建議，隱含本屆 APEC 峰會對保護主義抬頭的憂慮氣氛，並對「川普效應」抱持高度不安。

即便如此，各國領導人還是在峰會中強調，未來將努力營造包含 21 個經濟體成員在內的自由貿易協定，發展「永續、平衡與包容的經濟發展路徑」。今年峰會還通過宣言，主張未來將持續支持自由開放貿易投資、永續經濟成長及亞太地區共同繁榮。同時，本屆峰會也總結 2016 年 APEC 發展的主要成果，包括：推動區域經濟整合與質量成長；強化區域糧食市場；推動「微型、小型、中型企業」(Micro, Small and Medium-sized Enterprises, MSMEs) 現代化；以及開發人力資源。

最後，在 APEC 秘魯峰會期間舉行的「經濟領導人會議」(Economic Leaders' Meeting, ELM)，討論議題聚焦在全球經濟與貿易、創新和可持續經濟發展、創新人類發展等議題。今年出席「經濟領導人會議」各國企業領袖超過 1,200 人，企業家背景包括金融、無人飛機、生物醫藥等新興領域，顯示新興經貿議題的重要性正逐漸提升。