

六、2017 年 APEC 經濟領袖會議之觀察

中華經濟研究院副研究員徐遵慈主稿

- 2017 年 APEC 領袖會議宣言重申支持亞太區域永續經濟成長與繁榮，通過「APEC 推動經濟、金融與社會包容性的行動計畫」與「APEC 在數位時代的人力資源發展架構」兩項附件。
- 會議成為大國外交的舞臺，習近平表達中國大陸支持全球化與力抗貿易保護主義，同時宣傳「一帶一路」計畫。川普重申「美國優先」，強調公平、互惠貿易待遇，日本提出「跨太平洋全面進展夥伴協定」(CPTPP)。
- 我國應爭取 FTAAP 演進過程中最大利益，並關注 APEC 角色與功能之調整，積極參與 APEC 活動，以及進行議題結盟。

(一) 2017 年 APEC 領袖會議宣言與重點

第 25 屆亞太經濟合作會議(APEC)經濟領袖會議於 2017 年 11 月 11、12 日於越南峴港(Da Nang)登場，會後發佈領袖宣言，重申領袖們對於支持亞太區域永續經濟成長與繁榮的承諾。由於今年 APEC 會議並無「亮點」主題，亦無重要成績，以致會議淪為大國外交的舞臺，中美領袖互動與日本力促「跨太平洋夥伴協定」(TPP)起死回生，反成為會議焦點。APEC 會議喪失主場優勢，再次反映 APEC 組織鬆散與無力掌握亞太經貿議題趨勢的無奈。我國作為 APEC 最忠實的成員之一，應開始重新思考參與 APEC 的策略與政策目標。

今年為越南自 2006 年首次主辦 APEC 會議後，二度擔任主辦國，會議主題設定「創造新動能，育成共同未來」(Creating New Dynamism, Fostering a Shared Future)，其下四項優先領域分別為：1. 促進永續、創新及包容性成長：主要議題包括結構改革、因應經濟減緩、金融變動和天然災害

與疾病威脅；2. 深化區域經濟整合：包括下世代之經貿議題、區域貿易協議、基礎建設融資與發展；3. 強化微中小企業在數位時代之競爭力及創新：包括建立 APEC 經商便利度倡議、新創和女性領導的企業等；4. 改善糧食安全及永續農業以因應氣候變遷：包括科技移轉和應用、糧食部門內的貿易與投資等。會後除發布領袖宣言外，亦通過「APEC 推動經濟、金融與社會包容性的行動計畫」與「APEC 在數位時代的人力資源發展架構」兩項附件。

此外，針對 APEC 茂物目標(Bogor Goals)設定自由化時程(2020年 APEC 所有經濟體達成貿易投資自由化目標)漸趨接近，今年 APEC 領袖特責成部長與資深官員準備提交「後 2020 年的展望(Post 2020 and Beyond)報告」，及成立 2020 年願景小組，以研擬未來 APEC 推進自由化的政策方向。值得注意的是，APEC 企業諮詢委員會(ABAC)呈遞領袖建言書，建議 APEC 致力消弭貿易保護主義及移除貿易障礙，同時呼籲儘快落實「亞太自由貿易區」(FTAAP)目標，則顯示區域內企業對於貿易保護主義高張的焦慮，期待 APEC 帶領推動區域整合。

(二) 中美互動與 G2 格局成形

此次領袖會議適逢中國共產黨召開「十九大」會議後確立國家主席習近平未來領導地位，遂成為習近平宣揚中國大陸支持全球化與力抗貿易保護主義，同時宣傳「一帶一路」計畫的最佳舞臺。同時，此行也是美國新任總統川普於 1 月就任後首次參加 APEC 會議，各界對於川普揚棄前總統歐巴馬所提的重返亞洲或亞洲再平衡戰略後，是否提出新的亞太政策，亦多所揣測，然而川普在會中仍然持續「美國優先」的論調，強調公平、互惠貿易待遇，一度造成領袖宣言確定遣詞用字的困難，也反映 APEC 國家對川普的失望。

由於川普在會前率團赴北京進行國事訪問後抵達蜆港，川習在 APEC 多邊場域的首次互動繼續成為會議的焦點。相較於習近平發言的大國格局，以及中國大陸近年深耕亞太區域逐漸展現成果，川普上任迄今的外交政策重心明顯仍置於美國自身利益以及大國外交的雙邊事務上，恐怕未來對於 APEC 與其他亞太事務、多邊貿易機制的興

趣甚低。相較之下，美中兩大強權在亞太區域的表現與影響力將繼續消長，APEC 國家歷經此次峴港會議後，應有更深刻的體認。

對川普政府而言，美國在今年 1 月退出 TPP 後，即先後針對重要貿易國如中、日、英、德、印度、東南亞等陸續展開對話或會議，並陸續展開 NAFTA、美韓 FTA 重新談判後。依照川普注重雙邊主義的思考，APEC 與 FTAAP 恐均並非政策重點。不過，美方未來對於參與 APEC 及其推動 FTAAP 的進展，將採取何種態度，則須就 FTAAP 接下來實質推動內容，以及美國主管亞太事務主要幕僚逐一就位後再行觀察。

對於中國大陸而言，習近平對於亞太地區最重要的經濟議題首推「一帶一路」計畫，其次則是中美經貿關係。在今年 5 月北京舉辦盛大「一帶一路」國際合作高峰論壇後，APEC 部長會議、領袖會議都提供中國大陸擴大宣傳「一帶一路」的機會。

(三) 茂物目標、FTAAP、TPP 與 RCEP

2016 年雖因川普在美國總統大選勝選，以致模糊 APEC 秘魯年會上各界關注的焦點，不過會議中 APEC 領袖仍重申 APEC 最關切事項仍為各經濟體是否能夠如期落實茂物目標，確認茂物目標才是 APEC 落實自由、開放貿易與投資區域的核心，其他貿易機制(包括 TPP、RCEP、太平洋聯盟等)均是達成茂物目標以及最終形成 FTAAP 的途徑之一。

此次峴港領袖會議期間的亮點，是日本歷經積極奔走後，終於促成 TPP 的 11 國達成共識，在 APEC 會議中宣布 TPP 將改以「跨太平洋全面進展夥伴協定」(Comprehensive Progressive Trans Pacific Partnership, CPTPP)名義重生，未來將爭取儘快完成談判及簽署與生效。CPTPP 因降低批准生效之標準，有希望最快在 2018 年底或 2019 年內生效實施。CPTPP 可望振奮亞太經濟整合的腳步，也將有助 FTAAP 成形，因此成為此次 APEC 會議的少數亮點之一。

對於APEC而言，因FTAAP涵蓋所有APEC成員，因此最受其關注。2014年在中國大陸積極推動下，APEC通過「APEC實現FTAAP北京路徑圖」，成為推動FTAAP的重要指引文件；2016年續完成「實現FTAAP相關議題之共同策略性研究」，並經利馬經濟領袖會議採認其政策建議，作為「FTAAP利馬宣言」。該宣言指示APEC應完成及強化達成FTAAP的可能路徑，包含TPP及RCEP等，2020年前APEC會員體將共同討論APEC的下一步行動，以最終實現FTAAP。對此，越南會議後APEC如何落實2020年的工作目標，將是APEC未來兩年的重責大任。

依據2014年「APEC貢獻於實現FTAAP之北京路徑圖」，APEC將採取5大工作方向進行FTAAP相關的準備工作，包括：進行共同策略性研究(Collective Strategic Study)、建立會員體之FTAs/RTAs之資訊分享機制、展開第二階段區域經濟整合能力建構(2nd CBNI)、強化部門別倡議及下世代議題、加強與私部門合作。2015年成立「實現FTAAP相關議題之共同策略性研究」專案小組，業已在2016年完成研究，接下來將持續進行資料匯整工作。對此，2017年貿易暨投資委員會(CTI)已成立FTAAP主席之友，俾就影響貿易及投資的措施(如關稅、非關稅措施、服務業、投資及原產地規則)，以及下世代貿易及投資等議題，制定詳細的工作計畫。APEC加快FTAAP的籌備工作，尤其2018、2019兩年將是重要關鍵。

另外，在APEC舉行領袖會議後，東協(ASEAN)領袖系列峰會緊接在菲律賓登場，東協加六領袖會議(東協10國與中、日、韓、紐西蘭、澳洲、印度)發布RCEP談判聯合聲明(Joint Leaders' Statement on the Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)，公布RCEP協定大綱(Outline of the RCEP Agreement)，表明將致力在2018年以前完成RCEP談判。未來CPTPP與RCEP的談判將持續彼此競爭，交互影響，最終將有助FTAAP落實。

(四) 會議觀察論與政策省思

今年 APEC 會議時值川普就任後被認為助長反全球化及貿易保護主義的時刻，美國政策轉彎，導致各界對 CPTPP、RCEP 與 FTAAP 的期待升高。APEC 雖非各項 FTA 的直接談判場域，也不是未來 CPTPP 與 RCEP 的談判所在，但其推動的 FTAAP 將是可預期的未來亞太地區最重要的貿易整合機制。

對於我國而言，國人近年關注 APEC 的焦點均置於我國出席 APEC 領袖會議的領袖代表人選以及兩岸互動上，但我國未來是否得以公平參與 APEC 與 FTAAP 的問題實更為重要，我國必須未雨綢繆。由於 APEC 已決議將推動 FTAAP，並將持續促成 CPTPP、RCEP 談判，因此我國未來應積極利用 APEC 場域，蒐集資訊及傳達我欲積極爭取區域整合之立場。截至目前，FTAAP 的討論尚在初始階段，未來 APEC 下因不同議題而進行結盟的情形將更趨複雜，如針對 CPTPP、RCEP、FTAAP 三者之關聯性、支持 FTAAP 採高標準或應尊重會員差異、支持或不支持一帶一路計畫等，均將出現不同的結盟與立場，我國應妥善研擬及沙盤推演議題結盟的對象與策略，以便在 FTAAP 演進的過程中爭取對我國最大的利益。

更重要者，針對 APEC 的角色、功能逐漸調整，直接控制議題的能力逐漸式微，但逐漸形成區域整合與新興議題的重要區域平臺，尤其 APEC 不同國家間正形成新的競合關係，我國未來參與 APEC 的心態與策略亦應有所調整。在消極面，我國應慎防政治因素干擾我國以 APEC 成員身分參與 APEC 各項活動；在積極面，則更應利用 APEC 的平臺功能，掌握議題趨勢、爭取對我國支持、以及進行議題結盟。