

亞太經合會的意涵

林欽明*

2013年亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱APEC)年度高峰會議已於10月7至8日在印尼峇里島舉行,其中一個令人矚目的話題,就是美國總統歐巴馬(Barack Obama)因國內財政困境,決定不出席此次會議。這對許多人殷切期盼美國這幾年來一再承諾要重回亞洲、調整對亞政策,顯然是極令人失望的打擊。雖然APEC並不是美國參與亞洲事務唯一的平台,但歐巴馬的缺席還是具有很重要的象徵意義,此意義可能還遠超過因此次會議而發展出的其他協定。如果要追究APEC之重要性的話,尤其是它的年度高峰會,那麼它做為各國追求可能的相互合作機會的一種表徵,也許就是它最大的作用。

APEC已成立了二十多年,過去也遭受到甚多責難,譬如被譏為「一個空談的完美藉口」(a perfect excuse for chat)。可是,APEC的擁護者指出,它本來就沒有被打算用來做為國際協商的場所,它的指導原則是所謂「調諧的單邊主義」(concerted unilateralism),它沒有迫使其會員去從事任何行動的權力,它只能以範例和協調來激勵出好的政策。APEC協助會員建立諮商以及合作的習慣,從二十年前美國第一次推動APEC年度高峰會議以來,許多會員體也逐漸學會利用這個非正式會議場合,捉對進行對其有用的雙邊協商。譬如我國的領袖代表前副總統蕭萬長就趁機與美國國務卿凱瑞(John Kerry)繼去年的雙邊會談,第二次在APEC進行高階

* 作者為淡江大學亞洲研究所助理教授。

會談，並希望能將此高層會晤進展常態化。

不過，在每屆 APEC 高峰會召開之時，許多人心裡都會浮起一個疑問：這樣的聚會還需要繼續下去嗎？以亞太區域來說，APEC 已經不是召開高峰會唯一的場合了，另外還有東亞高峰會議 (East Asia Summit, 簡稱 EAS)，今年繼 APEC 高峰會後於 10 月 10 日在汶萊舉行，歐巴馬也再度缺席；此外還有亞歐會議 (Asia-Europe Meeting, 簡稱 ASEM)，是東亞各國與世界另一個要角—歐盟聚會的場合；小規模一點的還有東協加三高峰會，東協與中日韓領袖齊聚一堂，也是頗受矚目的場合。

在 APEC 的核心目標—貿易自由化方面，它也面臨來自內部的壓力。它的十二個會員體，包括了三大經濟體中的兩個—美國與日本 (沒有中國大陸)，正在進行「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, 簡稱 TPP) 的協商，包含的領域像是勞工、政府採購、國營企業、智慧財產與電子商務，還有傳統的商品貿易等，被視為二十一世紀的標竿貿易協定。同時，另八個 TPP 成員 (不含美國) 再加上四個其他的 APEC 會員 (包括中國大陸)，以及印度和另外三個非 APEC 會員國，也正在協商「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱 RCEP)，這是另一個重要的區域貿易團體。如果 TPP 協商完成的話，它將會有自己的祕書處，那麼位於新加坡的 APEC 祕書處工作人員，可能要擔心過幾年後他們就會失業了。

茂物目標的發展

就此次在印尼舉行的高峰會議而言，很重要的意涵當然是要對二十年前 (1994) 同樣在印尼召開之高峰會所提出的

茂物目標 (Bogor goals) 做一回應。該目標是期望已開發會員在 2010 年，而開發中會員體在 2020 年時能達到貿易自由化的地步。這個目標日程很清楚，但何謂貿易自由化？又到達何種程度才能被稱為自由化？

首先，APEC 一再強調的是開放區域主義 (open regionalism)，也就是說，它所推動的區域整合是一種非約束性的、非強制性的區域合作。區域成員共同約定進行某些特定合作計畫，只不過若有成員覺得力有未迨，它也不必非立即參與不可，晚一點加入或完全不參加，都不違背 APEC 的精神。開放區域主義也歡迎區域外經濟體的自由進入，只要志同道合，誰都可以參與該組織的活動，不會受到排擠。若此觀之，那麼像是茂物目標這樣 APEC 提出的某種方案，充其量就只能視為是它的一個願景，而不是承諾。若硬要所有會員均遵行該目標，那麼有些會員會回說：「我們不是說好不約束、不強制的嗎？」其他非區域成員也會說：「你們不是開放的嗎？如果我參與了你們能強迫我怎麼做嗎？」

APEC 這種在區域整合上奉行開放區域主義最典型的做法，就是鼓勵會員體協商區域貿易協定。它在 2004 年認可了所謂「APEC 的自由貿易協定 (Free Trade Agreement, 簡稱 FTA) / 區域貿易協定 (Regional Trade Agreements, 簡稱 RTA) 最佳範例 (best practice)」，也就是說，在與 APEC 和世界貿易組織 (World Trade Organization, 簡稱 WTO) 原則一致之前提下，以現有 WTO 的承諾為本，尋求 WTO 法則未包含者，從事全面的削減關稅與非關稅障礙，以及最短之敏感產品保護緩衝期、推廣透明性、戮力於貿易便捷化、遵行簡單的原產地法則。在 2005 年時，更發展出「APEC 的 RTA/FTA 模範

措施(model measures)」，以引導會員進行協商。這些做法的目的，是在鼓勵會員們將其所簽署的 RTA/FTA 相互趨近，所以不管是前述的 TPP 或 RCEP，最終的目標都是同樣要朝向亞太自由貿易區(Free Trade Agreement of the Asia Pacific，簡稱 FTAAP)進展。就如同前面所言，APEC 本身從來就沒打算做為貿易協商的平台，只不過是透過它，來推動會員體在 APEC 之外，或基於 APEC 所提出的最佳範例和模範措施，進行正式區域整合的協商。

那麼，到目前為止，APEC 各會員又在達成茂物目標上有什么表現呢？以 2009 年 APEC 所進行的自我診視結果來探討從 1994 年以來至 2009 年，APEC 整體對外出口共成長了 181%，進口成長了 180%，而對區域外的貿易成長相對要快於區域內的貿易成長。也就說，在 1994 年區域內的貿易佔了各國總貿易額的 72%，到了 2009 年，這個比例降為 67%，因為對區域外的貿易成長較快之故。無論如何，茂物目標並未言明是要提升區域內的貿易自由化，還是不管區域內或外的貿易自由化，所以就這些數字而言，不能說沒有成就。

APEC 的存在價值

不過，這樣的成就是因為 APEC 的關係，還是因為 WTO 的努力以及各會員所簽署的區域或雙邊貿易協定之故呢？毫無疑問，APEC 確實有助於這些貿易自由化的發展，同時，我們也找不到反證：如果沒有 APEC，是否就不會有貿易自由化呢？那麼，APEC 存在的價值到底是甚麼呢？此次 APEC 高峰會的真正意涵又是甚麼呢？APEC 的成立已超過二十年，除了少數個案與時刻，我們也看不到各個成員參與

熱誠有明顯減弱的情形，這應該也突顯了各會員國對 APEC 的肯定。不過，我們也似乎從沒看到各國因 APEC 的某些特定成果，而歡欣鼓舞。APEC 與亞太各國共處已久，短期以至於中期之內是不會被停止的，既然如此，那麼各成員國還是會想從該組織獲取一些利益，或嘗試幫它創造一些價值。

我們也許可以說，WTO 杜哈回合的多邊貿易談判看似深陷泥淖，一時要脫出是談何容易，所以 APEC 未嘗不能把其野心擴伸到其他領域。APEC 在本年所推出的口號「堅忍的亞太：全球成長的引擎」，以及它的三個主要議題：茂物目標、改善「連結性」(connectivity)(基礎建設、調和程序以及促進旅行的便利)、「均等的永續成長」。APEC 的訴求措辭優雅但語意卻是模糊。然而，APEC，特別是此次的年度會議，在發揮功效層次上，在今天全球金融風暴看似趨近尾聲的時刻，世界注目焦點還是不得不轉移至東亞的時刻，APEC 提出了茂物貿易開放目標、區域內外更緊密的連結，以及推動旅遊等倡議。

未來觀察重點及對台灣的建議

不少觀察者，都會把 APEC 列為亞太經濟整合的主要機制之一。從上面的討論來看，我們會傾向於駁斥這樣的說法。APEC 是與區域的整合有關，不過並不是區域正式整合的一環。至少對組織內大部分的已開發會員體來說，他們都深知正式貿易協定所要歷經的過程和具體的內容，所以 APEC 本身從來就未曾歷經這些過程，更遑論產生了任何具體的整合事實。雖然我們不否認它的許多弱點，但也願意肯定它存在的價值，也就是讓世人了解亞太區域的重要性，以

及對區域成員精神上的激勵。

基於以上的認知，APEC 可視為一正式賽局的會外賽，許多參賽者從會外賽取得資格後進入正式賽事，而正式賽局能夠表現得夠精彩，也是因為會外賽夠激烈之故。APEC 的關注焦點有二，一為貿易與投資，二為發展，不論探討的角度為何，是純經濟或戰略的考量，它都是在找尋上述兩個領域問題的難解之處。未來值得 APEC 關注的，第一個將是目前國際貿易協商困難較多的議題，譬如勞工技術與移動、政府採購、服務之外人投資、貿易技術障礙，乃至於農漁業的補貼等等。其次，關乎經濟互動的安全議題與非傳統安全議題，譬如糧食安全、能源安全、天災防治、網路防恐等。再者，當今熱烈辯論的發展議題，譬如地球暖化、綠色生產、知識落差、人力教育與訓練等。對美國等先進國家而言，會傾向把討論焦點專注於非傳統安全議題，而把貿易協商的問題轉移至 TPP 等當前正式談判的平台；反之，開發中會員體則會希望繼續在 APEC 討論農業補貼、技術性貿易障礙等對其較不利的貿易議題，並兼及知識落差、地方貧窮等發展問題。已開發和開發中會員體雙方還是有相當的拉鋸戰要進行，這當然也會受到 APEC 年度主辦國的影響。

至於對台灣的政策建議，主要仍強調 APEC 為非正式整合場所的特性。台灣是最積極參與 APEC 活動的會員體之一，主要因為它是我國少數有機會參與的國際組織。不過，由於 APEC 不是正式貿易協商的平台，也不是獲得國際發展協助的主要媒介，所以應該把參與的重心放在學習與自我改進上面，而不是只求參與和提升曝光率。透過參與 APEC 活動，可以獲取難得的資訊與知識，所以直接參與者應該把自己視為一中介，將與會所獲透過各種可行的方式，普遍轉達

給國人。此外，近年來我政府亦儘量把握大會所提供之雙邊會談的機會，與其他會員體進行重要議題的會商。這也許是實質外交的一環，不過不宜太過本末倒置，也就是說，外交協商的重心還是應放在外館，畢竟高層的接觸其象徵意義遠大於實質價值。