

ASEAN+A對2009年APEC領袖會議 影響之評析

廖舜右*

歷經 20 年歷程的亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC），已經無法再迴避東亞區域整合風潮所帶來的巨大挑戰。分析 2009 年第 17 屆領袖會議《新加坡宣言》的具體內容，可以理解 APEC 對於 2010 年的議題規劃，仍然是依照過去的慣性與動力加以設計，並未針對東亞區域的各種重大演變，提出因應之道。面對東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）系統的擴大、中日韓峰會的建制化，以及雙邊區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA）的簽署，現階段 APEC 處理方式是明顯地放棄與 ASEAN 爭奪東亞區域整合平台的企圖。2010 與 2011 年 APEC 主辦會員體分別為日本與美國，屆時 APEC 在這兩個支持亞太主義的強權主導下，如未能推動組織轉型或建制化，將對 APEC 產生負面的結構性衝擊。東亞區域正以前一種所未見的速度進行整合，APEC 已經陷入不進則退的困境，而美國與 ASEAN 舉辦第一次的 ASEAN+A 會議（用法源於 1st ASEAN-U.S. Leaders' Meeting，為避免與眾多的 ASEAN+1 混淆，在本文使用

ASEAN+A），亦使 APEC 相形失色。

2009年APEC領袖會議的成效

美國白宮表示，這次 APEC 領袖會議達成 8 項成就，分別為：

- 一、歐巴馬總統宣佈美國是太平洋國家，美國將積極參與亞太事務；
- 二、APEC 領袖支持發展 G20 (Group of 20) 匹茲堡峰會的共識，推動全球經濟均衡發展；
- 三、美國宣布正式加入泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)，同時 APEC 領袖承諾加速經濟整合，早日達成這項目標；
- 四、APEC 領袖同意採取行動，簡化海關程序及文件要求，並在 2015 年前，達成降低交易成本 25% 為目標；
- 五、APEC 領袖呼籲共同合作，早日達成杜哈協定 (Doha Agreement)，並責成各經貿部長們會商，促使在 2010 年達成這項目標；
- 六、APEC 領袖呼籲共同努力，務必使得 12 月哥本哈根會議達成共識；

* 作者現為中興大學國際政治研究所助理教授

- 七、APEC 領袖支持 G20 達成的低碳共識，建議會員檢討各國的能源政策；
- 八、APEC 領袖要求成員國改善食品及產品安全，並聯合打擊偽造藥品。

由以上八項美國宣告的成就判斷與分析，今年 APEC 領袖會議中的成就，其實缺乏具體的新內容。這些成就都是過去幾年 APEC 持續在討論或執行的計畫，比如支持世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的杜哈回合談判、防止保護主義的萌芽、繼續推動亞太自由貿易區的討論、創造更便捷與更安全的貿易環境，以及推展永續發展的概念等，也都是 2007 年與 2008 年 APEC 領袖會議宣言中的內容。

唯一比較值得注意的成效是，美國正式宣布加入 TPP 的意願。雖然美國在資深官員層級方面，已經開始進行與會員體的協商，但美國總統的公開宣示，是政治意願的明確表達。這對於已經陷入僵持狀態的亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）倡議而言，TPP 或許具有成為 FTAAP 開路者的可能性。目前已加入及正在協商加入 TPP 的會員已高達八個，已超過 APEC 會員數的三分之一，因此，TPP 的進展，或許是 2009 年 APEC 領袖會議最具體的成就。

APEC的結構問題

目前在世界經濟尚未走出金融危機陰影的情況下，亞洲各國對 APEC 領袖會議原有期待。然而，APEC 也面臨結構上的問題，大致問題如下：

一、機制基礎的先天問題造成非組織形式：從 APEC 的經驗與發展分析，期待以共識決與自願性為合作基礎的機制提出具體政策，實為強人所難。這個涵蓋亞太地區的唯一國際多邊合作機制，目前已面臨邊緣化的危機。面對 ASEAN 的擴大與建制化，APEC 曾提出各種改革議題，在強化功能與效率方面，APEC 至今仍未調整或修正共識決與自願性的運作原則，就注定 APEC 的定位屬於論壇而非組織的形式。

二、地緣認同問題：APEC 所提出的亞太自由貿易區是目前範圍最廣的自貿區概念。經濟合作與自貿區的範圍越大越好，因為意味著可在更大的範圍內配置資源；但就可行性而言，卻是範圍越小，越容易操作。正因如此，成員國的認同性、地理範圍、制度差異、經濟發展等，是籌建區域合作組織或自貿區時，最重要的考慮因素。以目前成熟的自貿區為例，歐洲聯盟、北美自由貿易區、歐洲自由貿易聯盟，以及東協自由貿易區等，都是建立在共同的地緣認同與特徵的基礎之上。而 APEC 在這方面，存在明顯的認同與差異缺陷，會員體間的相互差異非常突出，有已開發國家，也有發展中國家；有成熟的資本主義國家，也有經濟轉型中的國家；有基督教文明國家，也匯集全部的儒家文化圈國家，以及伊斯蘭國家。在此背景下，推動共有認同與自由貿易，APEC 的工作難度可想而知。

三、專業秘書長的角色功能未定位：專業

秘書長的就任，至少在今年的領袖會議中，似乎完全並未發揮國際組織秘書長該有的功能與角色，而只能期待在其未來的任期內，繼續強化 APEC 的功能。然而，根據 APEC 的慣例與經驗發展而言，APEC 專業秘書長在就任之初如未能建立秘書長角色與功能的範例，未來要調整的可能性就會事倍功半。

四、研討議題的連續性問題：在最初成立後 10 年，APEC 實際上也曾扮演過亞太區域貿易和投資的自由化與便捷化主導角色，但從 1998 年部門別自願提前自由化（Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL）計劃，在 APEC 貿易部長會議遭遇障礙後，歷屆 APEC 領袖會議就再沒提出過超越 WTO 承諾的倡議。其中的最重要原因在於：已開發國家（主要是美日韓）想保護農產品，發展中國家（主要是東協）想保護民族產業，而這也是杜哈回合談判陷入困境的直接原因。展望今後的 APEC 議題，凡有利於推動亞太區域貿易投資自由化和便捷化（特別是結構改革）議題，以及為因應後京都議定書的全球溫室氣體減排，所涉及的節能省碳、環境商品與服務等議題，由於美、日兩國都具有競爭力，理應一脈相承。至於屬於日本主辦國優勢的 APEC 議題，譬如與建構東亞共同體有關的各種部門別合作，包括貨幣統合、教育、救災合作等，也可能成為 APEC 新增或主流議題。而日本倡議的東亞共同體並未包含俄羅斯，以及美國迄今仍然是俄

羅斯加入 WTO 的最大阻力，2012 年俄羅斯主辦 APEC 年會，則極可能轉而與同屬上海合作組織的中國共同主導 APEC 議題。展望未來，APEC 議題要有連續性恐將過於樂觀，由於 APEC 議題的變動性，亞太區域經濟整合的發展道路也是曲折的。

ASEAN +A的意涵與影響

此次新加坡 APEC 領袖會議的另一注意焦點，就是美日對 ASEAN 的重視。ASEAN 將成為日美亞洲戰略的支柱，也是未來亞洲外交與全球戰略的一個不可忽視的重點。ASEAN 與美國於 APEC 會議後另外舉行領袖峰會，雙方承諾將加強雙邊合作。ASEAN 公開表示這是一次歷史性會議，歡迎雙方將加強夥伴關係。美國會後宣佈，美國堅定支援 ASEAN 於 2015 年建立共同體的目標。歐巴馬再度重申美國是太平洋國家，並以成為第一個與東協 10 國領袖會晤的美國總統為榮。歐巴馬表示東南亞是世界上最具活力的區域之一，他也期待明年舉行的第二屆美國與 ASEAN 領袖高峰會。雙方發表共同聲明指出，設立東協與美國名人小組（ASEAN-US Eminent Persons Group），以在解決區域和全球問題上，強化東協和美國的合作。共同聲明中表示，強化與東協的接觸，並把東協視為促進和平、穩定與繁榮亞太區的重要夥伴。

APEC 近來在美澳等強權對亞太區域的策略調整下，地位與重要性逐漸被弱化。事實上，美國對亞洲的重視不減

反增，但在操作層次方面有政經分離、化繁為簡的趨勢。因此，對議題複雜化的APEC，美國具有以G20取代的意圖；對區域安全議題，則傾向繼續與個別國家維持雙邊安排（舊金山體系），如日、韓、菲、泰、澳、新等盟邦，並與ASEAN以及中國，另構互動平台與網絡。在這樣的情況下，美國重視ASEAN與G20，而相對並未提升APEC位階的趨勢，就顯得非常突出。

對於ASEAN+A未來發展的觀察指標，有兩個方向可供參考：第一、美國與ASEAN是否將建立類似中日韓峰會的多層級建制（領袖會議、部長會議、資深官員會議、以及各種工作小組與秘書處），第二、美國與ASEAN是否將於明年舉行第二屆的ASEAN+A峰會。以上兩個指標，分屬於長期指標與短期指標，短期指標的觀察時機在於明年的APEC領袖會議，而長期指標則須觀察在近年內是否完成上述的多層級建構。如果這兩項指標都獲得確認，代表美國對於ASEAN的連結是確定而具有明顯的規劃。反之，如果兩項指標均未達成或只有短期指標達成，則代表美國對於ASEAN的佈局尚未明顯，仍屬於且戰且走的階段。

美國目前有連結ASEAN的意圖，又同時繼續維持APEC的論壇形式，而以建構ASEAN+A為目的。ASEAN+A是以美國在舊金山體制的基礎下來主導亞洲的經貿局勢，但仍然要到2011年，才可確定APEC是否在亞太權力均衡與區域整合過程，失去作為經貿互動與溝通平台的功能。APEC的缺失就在於缺乏明確的拘束力，以至於各種計畫與倡議，

都必須依賴會員體的政治意願而定。然而這項缺失，在某方面也很可能是APEC彈性復活的可能來源，也就是適當時機來臨與政治意願成熟時，APEC可立即成為推動國際合作的具體平台。

政策建議

一、2009年APEC領袖會議的重要性，已為ASEAN+A的光芒所掩蓋。美國將改善與ASEAN的關係作為重返亞洲的第一塊基石，同時美國的新亞洲戰略設計，就是以ASEAN來平衡中國，甚至日韓。面對這些新趨勢與新賽局，台灣在這四角關係當中必定更處於劣勢。因此，台灣應進一步思考在亞太主義（美國主導的區域理念，最具代表性的平台即為FTAAP）、海洋型東亞主義（日本所提出的區域理念，即東亞全面經濟夥伴關係協定(Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA)，或稱東協加六，用以抗衡中國主導的東亞理念），以及大陸型東亞主義（中國提出的區域理念，東亞自由貿易區(East Asian Free Trade Area, EAFTA)，或稱東協加三）三者競爭之間的定位問題，並研擬各種合縱連橫的可能性。過去，台灣在APEC的政治立場均依附美國所主導的亞太主義，或時而偏向日本的東亞主義，現階段應可考慮與中國的東亞主義進行連結，獲得在APEC場域的更大活動空間。

二、美國APEC資深官員湯偉康(Kurt

Tung) 在會前即已表明，美國希望本屆 APEC 能替 G20 結論背書，並淡化過去美國積極在 APEC 推動的 FTAAP。而另外一個看起來已經對 APEC 離心離德的經濟體是澳洲。澳洲的思考和美國近似，經濟上不再重視侷限亞太的 APEC，區域安全上則外倡議成立「亞太共同體」(Asia-Pacific Community, APC)。因此，APEC 已經到了必須思考並積極回應美澳等強權經濟體逐步出走的可能危機。對於仰賴 APEC 作為主要國際多邊互動平台的台灣而言，必須對 APEC 邊緣化的趨勢提早因應，並備妥相關的設想與計畫。因此，不能把台灣的國際空間自我侷限在 APEC 架構，應積極爭取加入 TPP，或運用與中國的關係，進而與 ASEAN 接軌。

三、至於在台灣參與 APEC 方面，首先在議題部分，過去幾年台灣所提出的倡議大多仍然集中在人類安全項目下的反恐、衛生，以及災難防治等非經貿議題方面，這固然符合已開發會員體的利益（美、日、加、澳），但對於台灣而言，優先性其實並不高。而 APEC 自 2006 年以後的議題發展，又有回到以經貿為主軸的趨勢。因此，台灣應該考慮自明年起提出符合經貿事務趨勢的倡議，特別是便捷化領域，如電子商務、無紙化貿易、相互認證，以及中小企業融資等方面的能力建構，以配合 APEC 議題的整體發展趨勢。