亞太經貿安全之發展：以亞太經合會30年為參照

孫國祥*

2019 年是亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC；以下簡稱「亞太經合會」）成立 30 週年，原定在智利舉行的第 13 屆亞太經合會領袖峰會，因為該國內部問題而宣布取消。此例行之事突然停止也映射當前亞太經貿安全發展的困境。作為當前世界最大的區域性經濟合作機制，亞太經合會開創了靈活、漸進的「亞太經合會方式」，盡可能地激發 21 個經濟體的增長潛力，為亞太地區的貿易投資合作。

亞太經合會成立 30 年之際，世界貿易形勢、大國關係等均與亞太經合會成立之時大相逕庭。在複邊層面上，跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）不得不在其主要支持者美國撤離後重新組建，其餘成員甚至難以實施，成為被大幅削弱的跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱 CPTPP）。另一方面，印度決定不加入區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP），日本表現觀察態度。然而英國脫歐和正在進行的美中貿易戰，如何開展未來 30 年的亞太經貿安全，推動亞太經

* 作者為南華大學國際事務與企業學系副教授。

doi: 10.30382/SSA.201912_(159).0008

合會改革，實現區域經濟治理機制的創新，是確保亞太經貿安全順利邁向下一個 30 年的關鍵。

持續變化中的亞太區域

亞太經合會成立於 1989 年，旨在發展「一種關於經濟和社會問題的分析和諮詢能力，不是作為一項學術活動，而是用來幫助建議政策發展。」此也意謂在充當表達未來貿易問題的平台，而非進行有害的報復形式。12 個創始成員經濟體參加了 1989 年 11 月舉行的第 1 屆亞太經合會部長會議。澳洲、汶萊、加拿大、印尼、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、新加坡、泰國，以及美國。1990 年第 2 屆亞太經合會部長會議期間批准了 7 個項目，涉及貿易和投資、技術轉讓、電信、海洋資源保護以及人力資源和技能開發等領域。

自亞太經合會成立以來，該地區經歷了巨大的變化。區域經濟從 1990 年的 23.5 兆美元增加到 2018 年的 66.2 兆美元，平均每年增長 3.7%。此種經濟增長導致平均收入增加，促使貧困大量的減少和中產階級擴大。貿易一直是增長的主要動力，而新技術則推動了全球經濟的邊界，然而，此種增長並未得到平均分配。隨著更貧困和更富裕人口之間的收入差距擴大，長期趨勢趨向於更多的不平等，而不是更少。儘管使用了更加環境友善的技術，但該地區的碳足跡仍在繼續增長。

亞太經合會的各項宣言反映了該地區過去 30 年來的重點及其不斷變化的優先事項：1990 年代對全球化和經濟自由化的推動，2000 年代對人類安全和恐怖主義的擔憂，以及在 2010 年代對環境永續性和包容性的推動，並應對近幾年數位

經濟的影響。30 年前，亞太經合會站在一個瞬息萬變的世界的風口浪尖上，當時的世界比以往任何時候都更加全球化和相互聯繫。它對經濟政策合作採取了整體的途徑，既解決了跨境問題又解決了境內問題，透過區域合作、多邊主義和新思想的孵化來應對該等挑戰。

亞太經濟體增長放緩

當前，貿易和技術緊張以及英國脫歐（Brexit）相關問題加劇了不確定性，這反過來又削弱了信心，導致投資和消費支出回落，從而減緩了全球經濟活動。在亞太經合會中，外部不確定性已轉化為增長的總體放緩，該地區在 2019 年 11 月「亞太經合會區域趨勢分析」（APEC Regional Trends Analysis）報告中顯示，2018 年 1 月至 6 月的 4.3% 的增速，放緩至 2019 年 1 月至 6 月的 3.6%。自 2017 年下半年以來，亞太經合會國內生產總值（gross domestic product，簡稱 GDP）增長一直在減速。

亞太經合會經濟體持續依賴家庭支出作為增長的主要動力，但在 2019 年上半年增速放緩，而投資增長持平，大多數亞太經合會經濟體表現出負淨出口。鑑於加劇的不確定性條件，預計亞太經合會地區將繼續增長，但在 2019 年至 2021 年期間與全球經濟同步放緩增長，貿易和技術緊張局勢進一步升級的風險仍然存在，可能會進一步削弱全球經濟。下行風險也可能來自金融脆弱性的累積，因為在長期低利率的情況下，投資者增加了風險活動。其他因素包括商業和消費者信心可能惡化、通貨膨脹率持續下降趨勢，以及對氣候變化中長期影響的擔憂。

亞太經濟體挑戰更大

首先，全球貿易投資保護主義持續升溫，亞太區域經濟合作的三輪軸—貿易、投資和經濟技術合作動力不足。根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO；以下簡稱「世貿組織」）2019 年 10 月發布的「全球貿易數據與展望」，2019 年全球貿易增長預期被下調至 1.2%，此大幅低於 4 月預計的 2.6%。亞太經合會秘書處報告顯示，2017 年 10 月至 2018 年 10 月，亞太經合會經濟體實行的貿易限制措施總數達 129 項，佔該時期全部貿易相關措施的 59.7%，保護主義持續升溫。

2019 年亞太經合會區域貿易預計增長 3.8%。2019 年 8 月聯合國貿易與發展會議（United Nations Conference on Trade and Development，簡稱 UNCTAD）報告顯示，2018 年全球對外直接投資（foreign direct investment，簡稱 FDI）餘額為 30.9 兆美元，同比下降 4%，增量投資增速有所放緩，撤回投資的情況有所增加。美中經貿衝突嚴重影響了兩國雙邊投資，中國對美國直接投資的規模出現快速下降趨勢，從 2016 年的 460 億美元下降到 2017 年的 290 億美元，降幅達 37%；2018 年更是進一步降至 48 億美元，同比驟減 84%。

2010 年亞太經合會 13 個成員國完成了「茂物目標」（Bogor Goals）評估，[1] 2020 年其餘 8 個成員即將完成「茂物目標」評估，在關稅遞減、貿易便利化、投資自由化等領域亞太經合會經濟體已經取得了不同程度的進展，下一步深度

[1] APEC Policy Support Unit, APEC's Bogors Goals Progress Report, November 2018.

的區域經濟合作面臨境內（behind-the-border）措施改革、結構調整等，都是涉及國內進一步開放的困難之境。

其次，大國政策調整帶來的衝擊。2018 年第 30 屆亞太經合會領導人非正式會議在會後卻沒有發布領導人聯合聲明，此乃亞太經合會成立以來首次出現的情況。美國是亞太經合會最初的倡議者和主要推動者，但川普（Donald Trump）就任美國總統後宣布退出跨太平洋夥伴協定，使得之前亞太地區跨太平洋夥伴協定與區域全面經濟夥伴協定「雙軌並行」的情況不復存在。

就川普而言，美國在亞太地區長期處於經常帳逆差的不正常貿易下，不僅犧牲了美國國內的就業機會與勞工權益，並導致其他日韓盟國對美國市場的侵蝕與促成了中國經濟的崛起。因此，為了要改正此一不正常現象，川普政府除透過個別貿易談判的方式，力求亞太各國進一步對美國產品開放國內市場，並抑制該等國家產品對美國市場的傾銷，川普政府亦強勢要求美國製造業回流。對美國市場有所依賴與期待的亞太國家皆面臨美國嚴格的貿易條件要求，抑或代價高昂的貿易制裁。川普政府傾向於雙邊協定，某種程度大幅延緩了亞太地區貿易自由化進程，弱化了亞太經合會「開放的區域主義」的合作精神。美國政策的轉變，導致許多亞太經濟體不得不將更多的精力投入到對美國經貿關係的協調之中，削弱了亞太區域整合的向心力。

「自由貿易分歧」現象瀰漫亞太地區

當前，自由貿易協定被自由貿易分歧（free trade disagreements，簡稱 FTD）的擴散所取代。與自貿協定不同，自貿分

歧不容易衡量或定義，它們涵蓋了各種行動和不作為。它們可能難以量化，但它們是真實的。當自由或更自由的貿易導致至少一方認為不公平的結果時，就會出現自貿分歧。當參與者認為自由貿易的收益（或成本）分佈不均時，緊張關係可能導致自貿分歧。

當全球經濟實力的分佈發生重大變化時，自貿分歧也會出現，隨著競爭對手的經濟規模趕上主流霸權，衝突的風險也急劇增加。對於過去的日本和最近的中國，當它們在美國國內生產總值中所佔份額超過 60% 時，似乎會引發這種反應。

當出現新的主要經濟大國時，它們通常透過增加與現有經濟大國的商業關係來實現，從而產生更大的互賴性。儘管就理論而言，更大的互賴關係可以減少發生衝突的風險（因為成本更高、風險更大），但在實踐中較為罕見。這導致不可避免地會發生此類衝突，所有可以做的就是遏制它們並管理其後果。迄今為止，兩者的努力皆不佳。

一、貿易保護主義可能是自貿分歧的原因和/或後果並導致採取報復行動

回應有時涉及取消偏好而不是施加懲罰性措施，如果將自貿協定更準確地描述為優惠貿易協定，則有時也適用於自貿分歧或優惠貿易分歧。舉例而言，由於對非經濟問題的擔憂，歐洲聯盟（European Union，簡稱 EU）於 2019 年根據「除武器以外的一切」優惠計劃審查其對柬埔寨和緬甸的關稅減免。關稅不僅可能提高，還有另一種貿易政策被用於與之無關的目的，看來任何問題或爭執現在都可能威脅貿易。

二、就根本而言，基於規則的有效性遭受威脅

世貿組織監督著一個基於規則的多邊貿易體系，但其作用和影響仍在不斷減少，美國一直在阻止其爭端解決機制中之上述機構成員的任命和連任。隨著成員數量減少，一些人預見 2019 年 12 月的危機，世貿組織上訴委員會（WTO Appellate Board）將在沒有更多任命成員的情況下停止運作。[2]

美中之間持久的貿易戰可能會產生與自貿協定擴散類似的骨牌效應，從而進一步削弱基於規則的秩序。美國一直在與印度和歐盟進行不太公開的小規模貿易戰，已經影響到鋼鐵和鋁的貿易，日本和韓國也發生了不斷升級的貿易爭端，該等貿易戰可能會惡化。

貿易戰很容易開始，但很難結束。它們不僅可以迅速升級，而且可以散佈到新的問題、領域和地區，並引發新的爭端。自貿分歧的擴散比它之前的自貿協定擴散更加有害，自貿分歧現象威脅要破壞基於規則的訂單，這種方式可能需要數十年的時間才能恢復，並且某些損壞風險已無法修復。

未來之路如何走

在未來 30 年中，亞太地區面臨前所未有的挑戰，其中包括不平等現象加劇、對環境的持續損害，以及數位化破壞。如果要應對未來 30 年的挑戰，亞太經合會將需要加強 1989 年合作、整體和創新的精神。全球經濟在 2018 年面臨政策不確定性加劇的困擾，其特點是貿易緊張局勢轉化為徵收關稅

[2] Vineet Hegde, As WTO's Dispute Body Dies a Disfunctional Death, What Comes Next? The Wire, December 11, 2019.

和採取反制措施。貿易緊張局勢的不利影響反映在 2018 年亞太經合會經濟體的不平衡增長中，儘管該地區的國內生產總值增長率從 2017 年的 4.0% 緩升至 2018 年的 4.1%。

綜觀亞太經合會的經濟增長速度有所放緩。從 2017 年下半年開始，國內生產總值增長穩定放緩，與此同時，2017 年第三季度宣布了貿易限制措施，並在 2018 年升級為實施關稅和反制措施。亞太經合會地區的貿易表現也受到不利影響，與 2017 年相較，2018 年商品貿易的價值和數量增長下降。特別是，在 2017 年較 2016 年的水準強勁回升至 6.2% 之後，2018 年商品出口數量大幅下降至 4.1%。與貿易增長疲軟相伴的是，2017 年 10 月中旬至 2018 年 10 月中旬期間，亞太經合會經濟體實施的貿易限制措施數量與前一時期相比有所增加，佔全部貿易和與貿易有關措施的 59.7%。

就短期而言，在 2019-2021 年期間，預計亞太經合會地區的增長將與全球趨勢相一致。2019 年亞太經合會增長 3.8%，顯著低於 2018 年國內生產總值增長 4.1%，世界其他地區（非亞太經合會經濟體）將放緩至 2.8%；總體而言，世界總產值的增長估計要低於 3.3%。從 2020 年到中期，亞太經合會和世界其他地區的國內生產總值增長預計將保持在 3.5 至 3.7% 的範圍內。

風險仍然傾向於下行，主要是由於貿易緊張局勢可能破壞進一步的全球貿易、投資和產出；而政策不確定性，包括貿易政策和長時間的英國脫歐談判，可能會對投資者的信心產生負面影響。中國經濟增速超過預期的減速也可能影響全球增長，尤其是亞太經合會的增長，並透過諸如貿易、投資和旅遊業等渠道對其夥伴經濟體產生影響。增長的上升潛力可能來自迅速而積極地解決貿易緊張局勢，應能大幅減少不

確定性。

對於亞太經合會地區而言，在貿易緊張局勢和政策不確定性中維持經濟增長，同時又必須與區域政治因素抗衡，這是一項微妙的平衡行為，需要採取措施支持持續擴張，同時確保增長保持永續和包容性。因此，重新審視「2015-2020 年亞太經合會加強質量增長戰略」（APEC Strategy for Strengthening Quality Growth 2015-2020）的時機已屆。亞太經合會的獨特優勢是由來自不同收入集團，而且處於經濟、金融和技術發展各階段的成員所組成。這使亞太經合會對需要實施的適當可行的倡議和政策改革有更深入的了解，以確保不僅將增長保持在較高水準，而且將經濟收益與邊緣化和弱勢群體的社會計劃廣泛分享。

未來觀察重點

一、應對貿易與技術爭端加劇進行結構改革

長期以來，亞太經合會各經濟體一直依靠國內消費和貿易來推動增長。在過去的幾年中，亞太經合會和全球經濟已經了解，在加劇不確定性的情況下，該等增長來源可能不可靠。在當前不確定的環境中，政策制定者需要在支持經濟增長與管理金融狀況之間取得平衡。就短期而言，解決不確定性意味透過回到談判桌，以尋找即時解決方案來解決貿易和技術爭端。就中長期而言，各經濟體應考慮超越國內消費和全球貿易以外的其他增長來源。如果要從當前的全球經濟形勢中吸取教訓，那就是經濟體需要將其努力引導至結構改革措施，以透過促進包括婦女和弱勢群體在內更廣泛社會階層的經濟機會來改善個人生活，使經濟增長長期受益。

二、政策制定者需要關注「自貿分歧」現象的擴散

自貿分歧的明顯危害在於減少了自由貿易帶來的互利收益，並增加了與貿易保護主義抬頭有關的成本。反傾銷行動和反補貼稅急劇增加。發展中國家現在主要是以其他的方式對已開發國家採取行動，其他形式的「隱晦的保護主義」（murky protectionism）也在增加，從使用和濫用衛生法規到廣泛使用非法補貼和限制性採購安排。

三、產業升級與創新以及締結可能的自貿協定

就臺灣產業升級與蔡英文政府推動的五大創新產業的角度而言，與美國締結的自貿協定都將更促使臺灣經濟與作為全球創新與科技大國的美國有更緊密的經貿連結，除可逐步提振臺灣產業的創新外，亦可逐步擺脫代工生產模式。

四、從「亞太」到「印太」的經貿安全思考

由於亞太經貿安全可能擴展至印太，而新南向政策又與之高度契合。因此，關注亞太經貿安全的視角勢必延伸，誠如美國政府在東亞峰會（East Asian Summit，簡稱 EAS）期間發布名為「一個自由開放的印太：推進共享願景」（A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision）的報告，明確指出美國的印太戰略與臺灣的新南向政策「緊密結合」。報告最後在結論中稱，推動美國投資印太地區的主要關鍵，在於此做法受到美國國會兩黨議員的支持，通過《2018 年善用促進發展投資法案》（Better Utilization of Investment Leading to Development Act，簡稱 BUILD Act）。與此同時，美國在臺協會酈英傑（William Brent Christensen）處長與臺灣外貿協會董事長黃志芳也率團參加在曼谷舉行的第 2 屆「印太商業

論壇」(Indo-Pacific Business Forum，簡稱 IPBF)，論壇旨在共同促進高標準投資、透明化、法治，以及由私人部門領導的經濟發展。貿協也宣布成立「臺美經貿拓展辦公室」，並在 2020 年於美投資成立臺灣產品展售中心，協助臺企在美建立行銷網絡。維持我國國家利益下與美國的合作，似乎是確保我國亞太經貿安全的重要選項。