

2015 APEC及馬尼拉經濟領袖 會議觀察

陳威仲*

建立於1989年的亞太經合會(APEC)，雖屬「論壇」性質，其決議以共識及自願為基礎，在各經濟體彼此尊重及開放的原則下，進行對話，推動亞太區域經濟整合，及支持WTO為主的全球多邊經貿交流。1993年，由當時主辦的美國總統柯林頓的倡議下，APEC邀請各經濟體領袖參加領袖高峰會，之後每年循例舉辦，今(2015)年11月在馬尼拉舉辦已經是第23屆峰會。

我國於1991年加入APEC，至今APEC是我國參加各種國際經貿組織中，參與成員層級最高者，亦為我國深化國際交流以及推動經貿合作之重要平台。此外，在APEC強調共識、自願原則之下，近年來議題涵蓋範圍大幅增加，會中討論已遠超過經貿範疇，納入微中小型企業、衛生、緊急應變、婦女、糧食安全等，與今日強調藉推動全方位合作以建立經貿夥伴關係的潮流不謀而合。因此我國在APEC之參與實具有掌握趨勢，以及進一步參與議題發展之效益，對我國持續推動國際合作事務，極具助益。

本文回顧2015年APEC在菲律賓主辦下，重要議題的浮現及進展，以及第23屆APEC經濟體領袖高峰會，對於各經濟體討論之觀察，藉以分析區域整合的脈動，以及各國立場與互動微妙之處。

* 作者為中華台北APEC研究中心副研究員。

2015 APEC 的重要議題

APEC 2015 以「建立包容經濟，打造美好世界」(Building Inclusive Economics, Building a Better World) 為主題，並以包容性成長為核心訂定 4 大年度優先領域，分別為：1. 提升區域經濟整合；2. 提升中小企業在區域及全球市場參與；3. 投資人力資源發展；4. 建立永續且具韌性之社群。

菲律賓做為發展中經濟體，再加上 90 年代金融風暴的歷史教訓仍歷歷在目，相較於其他 APEC 會員體，更重視勞工議題。因此在舉辦 APEC 以及規劃年度議題時，期待能協助導入外國投資，降低對借貸的依賴，並推動勞動力輸出以及就業技能提升等，以強化當地企業及勞工在國際市場上的競爭力。

因此，APEC 2015 在經濟整合傳統領域下，側重服務業的發展，並遙指勞工跨境移動等議題。在人力資源方面，則強調就業技能的提升，產學合作以及縮減學用落差。對菲方而言，由於中小企業提供大量就業，且可有效提高婦女、青年、偏鄉經濟參與，因此扶持中小企業發展具有促進發展以及社會融合的雙重優點，是實現包容性成長的重要政策。最後，在深受颱風、地震等天災的影響下，菲律賓格外重視防災、緊急應變，以及災後救援等行動，更希望利用 APEC 強化與各國以及國際組織之連結與合作。

提升區域經濟整合

APEC 自成立以來即藉由區域經濟整合之工作，積極推動貿易暨投資自由化與便捷化，本年度在此項下有 3 個主要議題，分別為推動服務業相關工作、推動亞太自由貿易區 (Free

Trade Area of the Asia-Pacific，簡稱 FTAAP）共同策略性研究，以及達成 APEC 領袖在 2011 年提出將環境商品（共 54 項）降稅至 5% 以下之承諾。

為凸顯服務業之重要性，並銜接 APEC 之既有脈絡，菲律賓在過去兩年由印尼以及中國大陸力倡的連結性議題上，將服務業列為重點議題，積極凝聚發展亞太區域服務業之共識及行動，並完成「APEC 服務業合作架構」作為未來 5 年 APEC 服務業合作之指導方針。該架構指出，APEC 各經濟體應著重提升服務業活動的附加價值，並藉發展基礎建設、制度與法規謀和，以及人員移動與合作等，擴展服務業相關貿易與投資。2016 年，APEC 將進一步擬定落實「APEC 服務業合作架構」的行動計畫。此外，菲律賓更自費建立「APEC 虛擬服務業知識中心」，作為分享服務業資訊、政策、最佳範例的線上平台，與澳洲所維護的「APEC 服務業貿易市場進入規定資料庫」分工合作，提升服務業的法規透明度以及推動能力建構工作。

APEC 2014 北京峰會上，領袖們同意在 2016 年完成 FTAAP 共同策略性研究。2015 年，FTAAP 共同策略性研究任務小組成立，由中國大陸及美國擔任共同召集人，並擬定研究中 9 個章節的題目以及撰擬的成員，其中，我國參與第 3 章：下世代的貿易及投資議題、第 5 章：盤點亞太區域既有 RTAs/FTAs，檢視其交集及分歧；以及第 7 章：更新其它的分析工作，共 3 個章節之研究。

微中小型企業的培植

培植微中小型企業自 1994 年起就成為 APEC 重要工作之一，也列為下世代貿易與投資議題。受到 APEC 的影響，今

日包括 TPP 等亞太區域整合行動，常見微中小型企業被列為建構貿易夥伴關係的一環。APEC 的微中小型企業工作主要聚焦降低障礙，以及提升能力建構兩個面向。2015 年依此基礎訂定 3 子題，分別為「移除中小企業障礙」；「提升中小企業永續與強韌性，促進包容性成長」；以及「推動中小企業現代化，與區域內中小企業間的標準符合性」。年度的討論以「微中小型企業全球化長灘島行動計畫」為總結文件，並作為未來推動微中小型企業工作的指導原則。長灘島行動計畫具體列出 8 項優先行動，包括簡化原產地 (Rules of Origin, 簡稱 ROO) 之程序及文件要求；關務法規鬆綁及便捷化；提供正確、即時之關稅、貿易程序及商業程序資訊；擴展優質企業與信任貿易夥伴制度；提供更多融資選擇及進一步推動方便微中小型企業的貸款；透過資通訊科技及電子商務加速微中小型企業國際化；強化對微中小型企業體制性支援；以及強化微中小型企業的婦女角色等，進一步將具跨領域性質的微中小型企業工作與貿易便捷措施、關務、技術合作；以及婦女經濟結合，以提升微中小型企業參與全球價值鏈。

長灘島行動計畫顯示，扶持微中小型企業的國際合作，從能力建構，進一步與自由化與便捷化結合，更重視提升各經濟體間程序、文件以及規範的透明度與謀合程度，以協助中小企業直接參與區域及全球的價值鏈。

人力資源發展的合作

為實現以知識為基礎的經濟，推動科學、技術教育與創新，並縮短產學落差，培育企業所需的就業人力，菲律賓延續 APEC 連結性議程中的科研合作、人員移動以及跨境教育等議題，強調政府應培育優秀的人力資源與具前瞻性的勞動

技能。然而，不若其他3個優先領域具有指標性成果，人力資源議題並未產出多年期的框架文件，菲律賓也未趁機力推勞工跨境移動等具挑戰性議題，或具體行動方案，因此年度成果實屬差強人意。

建立永續且具韌性之災害管理社群

有鑑於天災已成為亞太區域經濟發展以及價值鏈穩定的重大風險之一，再加上菲律賓當地深受颱風及地震之威脅，因此 APEC 2015 將減災與管理、災防基礎建設、營運持續以及中小企業韌性等緊急應變相關項目納入為主要工作。當中所謂的中小企業韌性即是我國多年來施行的中小企業營運持續 (Business Continuity Planning) 倡議。菲律賓更於九月召開災害管理資深官員會議，以「適應新常態的典範轉移」為主題，提升亞太區域在緊急應變方面的合作。會後公布「APEC 減災風險合作架構」，做為未來 APEC 在天災的預防與減緩、準備、回應，以及復原與重建等四方面合作之指導綱領。

強化APEC 優質成長策略

由上可知，菲律賓善用多年期的框架文件，確保當年度成果未來能持續落實，包括服務業的「APEC 服務業合作架構」、微中小型企業的長灘島行動計畫，以及「APEC 減災風險合作架構」。另一個高階的框架文件則是領袖層級的「APEC 強化優質成長策略」。

為加速金融海嘯後的經濟復甦，APEC 在 2010 年橫濱宣言中，提出「APEC 領袖成長策略」，宣示將合作建立更強健、永續與均衡成長的未來。該成長策略所提出的五大成長屬性，包括平衡性成長、包容性成長、永續性成長、創新

性成長，以及安全性成長，過去5年大量被運用作為檢視APEC行動的量度。APEC 2015則依照既定時程，檢視成長策略進展，並提出「APEC強化優質成長策略」，作為第二期（2015~2020）APEC成長策略的新架構。

新的成長策略保留日本所提出的5大屬性，並納入菲方所提出的3大「關鍵問責領域」，分別為「制度建立」(Institution Building)、「社會融合」(Social Cohesion)，以及「環境影響」(Environmental Impact)，做為檢視APEC倡議與行動之準則。

馬尼拉高峰會的議題

11月中在馬尼拉召開的經濟領袖高峰會，除完成並採認上述的各項成果外，現場也受到2項時事的影響，一為跨太平洋夥伴協定(The Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP)12個締約方於10月5日宣布完成基本協議談判；二為巴黎因素，包括11月13日發生的恐怖攻擊事件。

由於2010年APEC領袖宣言將TPP列為達成FTAAP的路徑之一，因此當TPP公布完成談判時，已預見TPP會員將爭取再次納入領袖宣言。果不其然，在討論共同部長宣言中FTAAP一節時，日本建議納入認可TPP進展之文字，隨即中國大陸、泰國、俄羅斯發言表示，亞太區內各項談判皆是堆砌FTAAP之積木，領袖及部長之宣言，應具格局與高度，若要納入談判之名稱，則範圍應更為廣泛。從其討論觀之，中、泰、俄堅持自己的經濟整合策略，包括中國大陸的一路一帶、上合組織，以及泰、俄的歐亞經濟聯盟等，較無可能爭取參與TPP。另一方面，智利、墨西哥、祕魯、哥倫比亞，4個拉丁美洲國家，則力推太平洋聯盟(Pacific Alliance，簡稱PA)，以團體戰的方式，提升在APEC內的能見

度，吸引關注與提升話語權。

巴黎恐攻始發之時就受到 APEC 會議現場的高度關注，反恐相關文字也迅速納入討論之中，充分顯示 APEC 雖僅是區域性論壇，但與世界脈動仍緊密相連。當時 G20 會場上，各國大加撻伐恐怖主義，表達堅定立場，支持因恐攻而缺席的法國總理，此呼籲團結的輿論力道，更隨著歐巴馬、習近平等各國領袖，從土耳其 G20 會場奔抵馬尼拉，促成 APEC 領袖宣言中的反恐一節。領袖宣言中也提及即將於巴黎舉辦的氣候談判，作為 APEC 推動減災及建立具韌性社群的基礎。這些過程皆顯示，APEC 銜接全球經貿以及政治版圖的關鍵地位，以及在全球層峰交流的重要性。議題涵蓋不僅止於經貿領域的彈性，更讓 APEC 與各類議題及組織連結成為可能。年底領袖高峰會之安排，也已成爲各國領袖全球跑透透行程中，重要的一環。從歐亞峰會、G20、APEC，接著東亞峰會等等，各峰會從點到線，編結出領袖層級一年一度推動雙邊與多邊合作的過程，而其中亞洲的中心地位正不斷的被推升。

此外，APEC 雖採共識及自願原則，但難稱其結論就因此缺乏落實的動能。相反的，本次年會中，許多代表深感達成目標有困難，例如環境商品降稅至 5% 以下，都被領袖已做出承諾為由，不斷被催促向前。由此可見，所謂不具約束力往往具有讓人暢所欲言之能，然而在落實層面，所謂的同儕壓力仍具有推展工作的張力，因此 APEC 更能廣納議題，且偶爾總有讓人驚喜的成果。

小結

2015 年 APEC 以包容性成長為核心，利用制定多年期框架

文件的方式，對 APEC 落實成長策略、服務業合作、扶植中小企業，以及降低天災風險等各項工作，標定具體的合作方向。再者，從馬尼拉峰會觀之，APEC 與區域及全球各項政經組織及談判，連結越趨緊密，且議題範圍從經貿以延伸至氣候變遷、衛生、反恐等更廣泛的全球事務，顯見經貿的拓展以普遍的與全球多邊結合，並與多元議題結合。此一趨勢，對映我國拓展外交的局限，是挑戰更是重要的機會。政府應體認 APEC 不僅可以做為我國連結亞太甚至全球的窗口，更可加強橫向連結，將各雙邊及國際組織參與，包括雙邊能源合作、WHO、WTO，以及「聯合國氣候變遷綱要公約」(United Nations Framework Convention on Climate Change，簡稱 UNFCCC) 進一步整合，自亞太到全球，持續提升我國在國際間各項議題的能見度。

此外，我國參與 APEC 顯示可與各國平等躋身亞太經貿圈，但眼望 TPP、東協共同體、太平洋聯盟，以及區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP) 等快速成形，在會議現場更能深切體認我國在經貿版圖上，正快速地被邊緣化。由於 APEC 的會員體與上述區域談判高度重疊，我國不但可藉參與會議獲得豐富即時的資訊，更可利用眾多活動，從上而下，自領袖到各工作層級，持續提出訴求並推動實質的雙邊及多邊關係。可惜目前政府體制中，國際交流等工作仍多停留在部級或專理外交之部會，國際交流以及業務橫向整合機制尚未深化到工作層級，缺乏全盤策略及涉外指導的強化下，易侷限我國在 APEC 之行動。因此，推動官僚系統內的橫向合作，以及全面提昇國際合作能量，也是我國深化 APEC 參與的重要工作。