

APEC：新的結束與新的開始

林欽明
淡江大學亞洲研究所

2009/11/9

即將於新加坡展開的亞太經濟合作會議(APEC)年度高峰會，正好介於剛在匹茲堡開過不久的二十大(G20)高峰會和即將在哥本哈根召開的氣候變遷會議之間，時機再恰當不過。這也是 APEC 的二十周年慶，而同時，北大西洋公約組織(NATO)也在今年要慶祝六十周年。一個是跨太平洋的區域經濟合作組織，開發中經濟體占了大多數的會員數目；一個則是跨大西洋的安全合作組織，成員以先進工業國家為主。當然，把這兩個多邊組織放在一起，是一個不甚相稱的對比：一個是常被譏為一事無成，漸趨邊緣化的區域論壇；一個則是持續擴大，被認為全球最成功的國際合作機構。北約組織的成立，是為了圍堵明顯的「敵人」，而 APEC 並沒有像蘇聯這樣的敵人，充其量只有為了對抗恐怖主義，或是貿易與投資的保護主義，勉強將各會員國凝聚起來。

不過，隨著全球經濟重心逐漸移向東亞，G20 亦逐漸取代原有之 G7 的地位。G20 裡有五個亞洲國家，若加上澳洲與俄羅斯就成為七個，而 APEC 的成員則更包辦了 G20 的一半，所以 APEC 的高峰會儼然就是一個 G10 的高峰會。有人甚至提議在 G20 裡成立一個 APEC 分會，專門討論一些特定的議題，譬如歐洲各國為何遲遲不願支持多邊國際組織的內部改革，或是印度為何老是阻撓多邊貿易談判的進行。然而，二十歲的 APEC 所要思考的，應該不是如何在 G20 裡成立分會，而是如何走入未來的二十年，甚至必須擔心是否還有二十年，乃至十年可走。

此次的 APEC 高峰會(實際上叫做「經濟領袖會議」)，討論的主題為如何推動新的全球策略，以減少因世界經濟失衡所帶來之嚴重的金融危機。各國擔心，包括美國、日本、德國以及其他地區等小幅經濟復甦，到明年中時隨著累積之投資需求的竭盡，消費支出跟著下滑，復甦的動力將會消失，進入另一波的經濟衰退。此外，鑒於哥本哈根會議的即將到來，領袖會議亦預期將承諾逐漸取消各國對石化燃料的補貼，減少過度的浪費，並對抗氣候變遷的威脅。而在高峰會之前的部長與其他官員會議，亦將會檢討 APEC 在 1994 於印尼茂務所許下的承諾——已開發會員體於 2010 年要達成貿易與投資自由化的目標。

APEC 於二十年前由日本與澳洲發起成立，主要目的就是要提升當時關貿總協(GATT)烏拉圭回合談判受阻的低迷氣氛，一來以區域合作的方式，彌補多邊貿易體系的不足，二來也希望能藉此論壇組織的推動，協助多邊貿易談判早日完成。就此而言，各會員於 1994 年印尼茂務高峰會所許下達成自由貿易的承諾，就成為衡量 APEC 成就的重要標竿。APEC 各國隨後秉著高昂的士氣，先後帶頭推動完成 WTO 資訊技術協定(ITA)以及提出提前自願部門自由化(EVSL)的倡議。後來因 EVSL 的失敗，加上 1997-98 年金融危機對各國帶來的重創，雖然每年的高峰

會持續提供諸多議題的討論平台，並因而達成若干重要的雙邊協議，但 APEC 所自許之全球經濟關鍵議題的領導角色，卻一直無法順利扮演下去。

APEC 的由盛而衰，可以找到許多解釋因素，不過，進入二十一世紀以來區域合作重心的轉移，應該是關鍵所在。究其原因，可歸納為四：

- 1997-98 年的金融危機，使得亞洲各國對所謂「華府共識」及其主導的國際組織，特別是國際貨幣基金，感到寒心，於是乃有清邁倡議的產生，由東協加三(東南亞十國加上中、日、韓)成立換匯網絡的儲匯基金，乃至於亞洲貨幣基金提議的出現。
- WTO 在烏拉圭回合談判後貿易開放並未能真正實現，而於西雅圖第一次嘗試展開新回合談判又受挫，乃至於後來雖終於展開杜哈回合談判，但仍因受阻而停滯。
- 北美自由貿易協定的成立，加上歐洲聯盟的深化，這世界兩大區塊的成形，乃促成東協加一以及其他東亞區域協定的加速進展。
- 進入本世紀以來從美國所引發的兩次經濟泡沫，包括較早的電子網路部門的衰退，以及目前的金融風暴，在在都讓人對美國的產業模式以及領導地位失去信心。其他各國對美國的疑慮，更因美國國會於 2002 和 2005 年兩度幾乎拒斥貿易自由化的倡議，於 2007 年終止對貿易推動的授權(間接導致杜哈回合的停擺)，以至於最近對甫協商完成與哥倫比亞、南韓和巴拿馬的自由貿易協定之不予通過，而甚囂塵上。

美國為了對抗亞洲新興的區域主義，亦針對此區域陸續與新加坡、澳洲、泰國、南韓、馬來西亞展開自由貿易協定的談判，並於 2006 年提出亞太自由貿易區(FTAAP)的倡議，以做為茂務目標的具體實踐。美國這個倡議受到 APEC 幾個較小經濟體的支持，其中幾個亦因此展開了他們自己的實際行動，成立所謂 P-4 (汶萊、智利、新加坡和紐西蘭) 的聯結關係，目前更擴展成為跨太平洋夥伴關係的聯結(增加了澳洲、秘魯、美國自己以及越南的參與)。不過由於東亞主要國家都未參與此計畫，顯示各國仍未放棄對美國的疑慮，而且認為美國是在刻意攪局，旨在破壞亞洲的經濟整合，而非如其所言，只是在平行推展另一個區域整合的模式。

讓我們回到 APEC 的茂務目標，如前所述，畢竟這代表著 APEC 有否成就的重要標竿。APEC 從 1997 年金融危機、EVSL 的失敗、WTO 多邊回合談判的受阻得到了教訓，於是轉向較為實際的層面，從貿易便捷化、能力建構、以及內部的改革著手，而不再強調貿易的自由化。2005 年在韓國釜山所宣布的路徑圖(Road Map)，就是明顯走較為務實的路線。其後於越南河內所推出的強化區域整合(Strengthening Regional Integration)、糧食安全合作(Food Security Cooperation)等倡議，以及 2007 年於澳洲雪梨的境內措施結構重整(Structural Reform behind the border measures)和 2008 年秘魯利馬的貿易便捷化行動計畫二、IAPs 模式措施(Model Measures for IAPs)，都是在擴大務實的做法。我們也能預期，此波全球金融風暴所激起各國進一步開放的決心，應該也對 APEC 的走向茂務目標，有一定

的推動作用。

不管客觀情勢如何變化，APEC 各經濟體早期的樂觀情緒也許稍有磨損，不過至少在會議上其高昂的鬥志還是相當明顯。情勢越不明朗，就越不容許有減自己士氣的事情發生。那麼，究竟要如何提升士氣呢？應該是從自我檢討開始吧！APEC 有甚麼需要檢討的？一個明顯的問題是，其 1996 年起各會員體每年提出的個別行動計畫(IAPs)措施是採正面表列的方式，也就是只提出準備要實行開放的項目，而不是那些有待發覺並進一步施行者。因此，APEC 只是一味地在原有的行動計畫上增加政策措施數量，而並未仔細將現有的各種措施做一完整的歸納，理出哪些是過度的堆疊，哪些又是偏離要點、乏善可陳。

有鑑於此，APEC 的資深官員會議(SOMs)從 2002 到 2004 年間，即開始推動同儕檢視(Peer Review)程序，以堅固其往茂物目標邁進的步伐。2005 年的 APEC 主辦國南韓又對各經濟體的 IAPs 做了一番「期中盤點」(mid-term stock-taking)，旨在激勵各會員體加緊達成茂物目標的腳步。各經濟體被要求必須如期提出自我的檢討報告，由資深官員會議(SOM)據以產生了一份期中盤點報告，並提出所謂釜山路徑圖(Busan Roadmap)的新行動計畫，交由年度部長會議以及領袖們採納。

該路徑圖特別強調亞太區域因全球化以及區域整合的快速進展，所帶來之企業環境的變遷，APEC 的重心也從自由化轉向貿易便捷化、能力建構以及內部的重整。時代在變，APEC 也要變。釜山路徑圖即在傳達各會員體的心聲，APEC 不能十五年來都維持一成不變的心態，而不顧現實的發展。許多貿易與投資自由化的措施，在目前已完成或協商中的區域貿易協定裡都逐漸實現。雖然說那並不是泛區域的自由化，但也許更符合了各經濟體原先的想法。畢竟，貿易與投資本來就是一種雙邊的關係，所以其政策的開放透過雙邊(或是複邊)的協商以達成，也算是天經地義的事。

那麼，APEC 到底還有沒有另一個二十年可走呢？此次高峰會議提出的主題—「重建全球經濟：危機與轉機」，隱約道出了 APEC 各國的心境。如同二十年前一樣，當時區域面臨多邊貿易談判踟躕不前的困境，而如今區域各國則又在快速成長之際，面臨全球經濟停滯不前的困境。當時為了負起推動全球貿易投資自由開放的任務，APEC 展開了長期的奮鬥，今天則為了讓全球經濟振衰起敝，進入長期性的復甦，APEC 亦必須毅然肩負起引領全球經濟成長的重責大任。

資誠公司(PricewaterhouseCoopers)所完成的調查報告指出，與以前最大不同的是，此次經濟的復甦將會由新興市場國家如中國、印度、南韓以及巴西所帶頭。為了達成全球經濟的重建，當急之務是形塑一個永續性的新企業模式，並取得亞太各經濟體的支持。從預先草擬的 APEC 領袖會議宣言裡，提出在支持經濟復甦之餘，應建立一個新的成長典範，維持長期成長的策略，必須要有著更為平衡的成長。所謂不平衡，指的是中國與亞洲其他國家以及中東的高儲蓄率，其資金流向西方並成為寬鬆易得的貸款來源，使西方消費者得以過著過於奢華的生活，在根基不穩之下維持著快速的成長。這使得這些西方國家即使在大幅貿易赤字的情況下，亦無需增加儲蓄，另一方面，亞洲以及中東國家則持續節省開銷，維持貿

易的盈餘以及大幅的外匯存底。許多人指出，這種不平衡的發展不設法解決的話，遲早將會爆發另一波的危機，所以亞洲國家必須要減少儲蓄，增加消費。

預擬的 APEC 宣言指出，區域的成長策略應該專注於提升社會各層面的發展機會，並以社會安全網來協助弱勢成員度過經濟的低潮。APEC 是一個存在高度差異的地區，從極度貧窮的巴布亞紐幾內亞到世界的超強之美國。而區域二十七億的人口裡，中國就佔了一半，APEC 總共佔了全球超過 40% 的人口數，以及全球總生產的 53%。會議將再次呼籲各國於 2050 年時將溫室氣體排放量削減至 1990 年時的 50%，不過他們也體認開發中國家的困境，故可能必須容忍他們以較長的時間來達成削減溫室氣體的目標，這顯然是對中國的讓步。

總而言之，APEC 歷經了二十年之後不得不面對它自己的困境，而屋漏偏逢連夜雨，全球經濟成長也陷入了困境。APEC 願意另闢蹊徑，走務實的路線，不拘泥於老舊的藍圖，應該是值得吾人的讚佩。另一方面，從過去自願肩負提升全球貿易與投資自由開放的責任，到今天的既帶頭引領全球經濟的復甦，又半自願與半被迫承諾建立全球永續成長的新典範。此為時勢所趨，我們也樂意見到該組織的求新與求變。