

焦點評析

「美」中不足的 APEC 領袖高峰會

The Missing Piece of APEC Leaders Summit 2013

邱奕宏 *Yi-Hung Chiou*
交通大學通識教育中心助理教授
Assistant Professor of Center for General Education
National Chiao Tung University

一、新領袖齊聚的 2013 APEC 領袖峰會

一年一度的 APEC 經濟體領袖高峰會，在今 (2013) 年 10 月 7 至 8 日於印尼峇里島舉行。此次的 APEC 領袖峰會可說是近年來亞太地區各國領袖參與變化幅度最大的一次，因而也備受各界的高度期待與關注。

過去一年來由於 APEC 數個經濟體內部出現政權更迭而產生新的領導人，使得這次 APEC 領袖峰會多了許多新面孔。例如中國新上任的國家主席習近平取代了以往參加的胡錦滔、二次復出的日本自民黨的安倍晉三取代去年日本民主黨的野田佳彥、韓國首任女總統朴槿惠取代前任李明博、澳洲自由黨新總理艾伯特取代去年的工黨總理吉拉德、墨西哥新任總統聶托代替前總統卡爾德隆，我國亦由前總統蕭萬長首次在今年代替過去幾年來擔任我國 APEC 領袖代表的前副總統連戰參加，再加上美國由新任國務卿凱瑞 (John Kerry) 取代去年的希拉蕊參加，使得此次 APEC 峰會領袖變動的數目高達七位，占 APEC 全體會員體的三分之一，此次峰會遂成為各國新舊領袖齊聚、彼此互動的最好場合。

二、歐巴馬再次缺席 APEC 峰會

當然，此次 APEC 領袖高峰會議原本也是當今世界兩大強國，美國與中國最高領導人首次以國家領袖的身分來進行見面的機會。然而，眾所期待的歐巴馬與習近平的會晤，也即是媒體慣稱的歐習會，最後卻在歐巴馬因國內健保爭議致使美國聯邦政府預算無法獲得國會通過，而導致美國聯邦政府被迫關門，也使得歐巴馬因國內政局紛擾而臨時取消參加此次峰會，而改派國務卿凱瑞參加，因而重蹈去（2012）年派遣前國務卿希拉蕊參加領袖會議的覆轍。

事實上，歐巴馬取消此次的亞洲之行，所缺席的國際會議除了在印尼巴厘島舉行的 APEC 峰會外，也包含之後在汶萊舉辦的東亞高峰會（East Asia Summit），及原本計畫進行訪問的馬來西亞及菲律賓。歐巴馬政府原本寄望透過此次的亞洲之行來強化美國與亞洲國家的政經關係、鞏固美國盟邦、力推由美國主導的自由貿易協議、及落實美國的亞洲再平衡政策（Rebalance toward Asia Policy），但由於美國近年來在 APEC 領袖峰會的兩次缺席，不禁使許多人開始對所謂美國重返亞洲的政策之可信度抱持懷疑的態度。

三、跨太平洋夥伴協議的挫敗

歐巴馬政府原本信誓旦旦要在今年 APEC 峰會召開時完成跨太平洋夥伴協議（Trans-Pacific Partnership, TPP）的簽訂，但由於他個人的缺席，不僅使得他無法運用個人的力量來進一步力促成員國領袖來達成協議，也使得利用 APEC 峰會時間所進行的 TPP 會員國協商，在最後出現的僅是一個空泛而缺乏實質內容的文字，暴露出各會員國對協議內容仍有諸多歧見，而無法達成共識的窘境。馬來西亞總理拉扎克就明白表示，要在 2013 年底前完成 TPP 的簽定是非常困難，美國商務部長也承認，TPP 要在 2013 年完成是一項相當有野心的目標。

除 TPP 的實質進展出現停滯外，美國原本希望在此次峰會中拉攏除中

國以外更多國家加入，也遭遇挫敗。例如印尼外交部長即明確表示印尼不考慮加入 TPP，而是會秉持東協中心性（ASEAN Centrality）的精神而以區域全面經濟夥伴關係（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）為首要優先。另外，美國原本希望能說服南韓總統朴槿惠在 APEC 峰會作出南韓宣布加入 TPP 的聲明，但最後也以失敗告終。

歐巴馬無法出席 APEC 峰會，不僅大幅降低美國推進 TPP 談判的力道，也相當程度地削弱美國在亞洲各國的影響力，其結果不僅是讓亞洲國家失望，也等於是向這些國家宣告美國忙於國內事務而無暇顧及亞洲。此不啻等於是送給近年來與美國競逐亞太地區影響力的中國一份大禮，而使後者有大幅施展外交手腕的舞台。例如，習近平就利用此次出席 APEC 峰會的機會，順帶訪問印尼及馬來西亞，並在印尼宣布中國將投注五百億美元提供給基礎建設銀行，以利該地區的發展，充分顯示中國亟欲拉攏印尼的積極作為。

四、習近平演說之亞太的中國願景

相較於美國在此次 APEC 峰會的黯然失色，習近平則以身為亞洲大國領袖的角色在數個場合展現中國欲領導亞太地區的強烈企圖心與強國風範。例如習近平在出席 APEC 企業諮詢委員會（ABAC）被安排於壓軸演說的場次，發表題為：「深化改革開放、共創美好亞太」的演說。該演說不僅強調中國改革開放的經驗與堅持持續深化改革開放及追求穩中有進的方向不變，也強調中國的發展離不開亞太、亞太的繁榮也離不開中國，中國的持續穩健發展將會給亞太發展帶來更大的機遇。問此，中國堅持維護地區的和平穩定，並將大力促進亞太地區的發展繁榮，及致力建構跨越太平洋兩岸有利各方的區域合作架構。

此外，習近平也提出亞太地區的「三個不變」，即亞太地區謀求和平穩定、促進發展的共同願望沒有改變；亞太地區在世界政治經濟版圖中的地位和作用上升的歷史趨勢沒有改變；及亞太地區之經濟持續快速成長的

動力和潛力沒有改變。因此有理由對亞太發展的前景抱持信心。習近平此番信心喊話不僅企圖打消各國對近年來中國軍事擴張的疑慮，也意欲對外界關切之中國經濟成長速度減緩的現象打預防針，而強調中國經濟仍具備強勁的內生動力，並只會與亞太地區有更趨密切的互動與成長。

最後，習近平在演說中擘劃出四點願景，期待亞太地區應謀求共同發展、應堅持開放發展及反對保護主義、應推動創新發展、及應尋求聯動發展以建立亞太命運共同體意識。特別是最後一點，建構亞太命運共同體的說法，凸顯習近平對於中國在亞太地區所應扮演之領導角色的重新定位與長遠規劃，也擺脫以往中國在 APEC 參與上刻意強調身為發展中國家而習慣採取較為保守被動的作法。此一根本性的轉變凸顯中國新一代領導人對於自身國力的自信與積極參與國際組織的雄圖壯志。

五、結語：亞太霸權轉移？

有論者以為歐巴馬在此次 APEC 峰會的缺席與習近平在此次峰會的大展鋒芒，凸顯著美中兩大霸權角力之美國勢力退卻、中國霸權擅場的現象。筆者認為僅以美國在區域性國際會議場合的缺席，即斷言這是全球或亞太霸權出現根本性的轉移，這種看法似乎太過輕率及武斷。畢竟美國自二戰之後即扮演全球超強的角色，在亞太具有廣泛的利益與盟友。許多亞洲國家對歐巴馬缺席 APEC 峰會的失望與憂慮，不啻是反映他們期待美國勢力重駐以維持該區域和平穩定與持續發展的渴望嗎？大多數亞太國家並未因美國的缺席，即對中國抱持「久旱之望甘霖」或是「箠食壺漿、以迎王師」，而要中國取代美國在亞太區域角色的想法。畢竟，霸權與國際建制的建立，需要的不僅是有形的軍事武力及經濟實力，還需要無形的令人信服之願景擘畫能力與號召追隨者的領導能力。以此觀之，此次「美」中不足的 APEC 峰會，雖然給予習近平一次獨角擅場的風光舞台，但卻也隱含著中國在邁向全球霸權之路上，必須在「遠人不服，則修文德以來之」的軟實力上付出更多努力。