

戰略瞭望

從中日韓峰會看 APEC 模式之困境與轉型

The APEC Model at a Crossroad:
Dilemma of the APEC Model from the China-Japan-Korea
Summit

盧信吉

中興大學日韓總合研究中心

“APEC is at a crossroads. The world is very different from the way it was when APEC was first formed.”¹

Mathias Francke

Chair of APEC 2019 Senior Officials

壹、前言

2019 年 APEC 資深官員會議中首席代表的一番話，說明 APEC 在邁入第三十個年頭將面臨的挑戰。檢視其談話，可區分為下列幾項重點：2020 是實現自由開放貿易和投資的目標年份，也是本會議過去幾十年的工作基礎；各式挑戰持續發生，本會挺然面對；明確地制定對應政策與目標，並分階段確實地落實。

APEC 自 1989 年成立以來，儼然成為亞太地區最重要的經貿合

¹ “APEC is at a crossroads; we must chart the way forward.” APEC Senior Officials’ Meeting, August 30, 2019, https://www.apec.org/Press/News-Releases/2019/0830_SOM.

作論壇，21 個會員在 2018 年的貿易總量約 21.87 兆美元，占全球 47.4%；人口約 28.9 億，占全球 38.4%；平均經濟成長率為 3.4%，高於全球的 2.5%，顯見 APEC 的重要性。然而，APEC 的主要目標在當代多元化的國際現勢中面臨著許多挑戰，已經從過去的促進會員間的貿易及投資自由化、商業交流更便捷及經濟與技術合作，逐漸轉變成區域永續發展的推動者。APEC 不再只獨善其身於經濟領域，如何將效益外溢或者引入更強大動力為經濟面向增加動能，成為 APEC 關心的項目。

貳、主體概念的轉變與受挑戰的決策模式

檢視 APEC 歷年會議主題，²2000 年後其會議主軸逐漸聚焦於區域主體，建構出以「亞洲太平洋」為區域範圍的社群（Community）概念：如 2000 年開始以社群為主體提倡對社群的貢獻、2001 年與 2003 年皆以亞太地區與夥伴關係建構為主軸、2004 到 2007 年主題提及「社群」、2009 年擴大連結成區域（Region）的概念、2013 到 2014 年以亞太區域的概念鏈結各會員國。皆說明在 2000 年前後「全球化」浪潮推波助瀾下，APEC 希望推廣「貿易暨投資自由化」、「商業便捷化」及「經濟暨技術合作」的三大支柱，確實成功地將既有的貿易暨投資自由化與便捷化（TILF）、經濟暨技術合作（ECOTECH）領域融入於域內會員國，使會員國歧異降低，逐漸成為一個群體。

加之 2001 年「九一一恐怖攻擊」事件，在扭轉了當代國際政治局勢的同時，亦將效應擴散到 APEC 議題中。如 2002 年會議主題便加入：「APEC 經濟體有必要努力達成強化反恐安全及繼續貿易便捷化

² Leader's Declarations, Asia-Pacific Economic Cooperation, <https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations>.

之目標」的概念；2003 年開始融入「人類安全」概念的保障；看似沒有連結的兩項議題，在 2006 年後開始完美融合，鏈結成「提升安全與有利的企業環境」(Improving Secure and Favorable Business Environment)，2007 年除持續推動反恐、衛生議題、全供應鏈安全以及緊急應變之外，能源安全也成為相當重要的領域；2010 年則擴大到人類安全的糧食安全、反恐以保障經商安全、對抗傳染病以及其他緊急應變措施；2012 年後著重於糧食安全制度層面以因應氣候變遷；2014 年開始召開反恐工作小組 (Counter-Terrorism Working Group) 以落實「APEC 加強反恐與安全貿易戰略」(APEC Consolidated Counter-Terrorism and Secure Trade Strategy)，都與過往單獨重視經濟層面措施大相逕庭。

APEC 模式透過定期的會議進行對話，在各項不同的議題上可能因不同層級而有不同的對話模式以及會議頻率，例如領袖級會議每年舉辦一次，但資深官員會議每年召開四次。除了廣泛地探討域內各種貿易障礙的剷除外，也涵蓋各種與過去截然不同的跨領域議題，包含能源、海洋與漁業、反恐、婦女權益以及災害應變等，努力透過開放性的對話及全體的共識作成決議。在往昔的決策過程中，決策過程以「共識決」及「自願性」為基礎，經由各成員間相互尊重及開放性政策對話，達成尋求區域內共享經濟繁榮目標。然而，特殊的 APEC 決策模式，在決議作成後由會員國依照自身情況執行，會議決議不具強制的拘束力。未來可能議而不決或者受到國際現勢外部環境挑戰的狀況將逐次發生，也是本屆資深官員會議代表所陳述「面對抉擇」狀態的最佳寫照。

參、中日韓峰會進程的停滯與轉變

2008年年底，第一次中日韓峰會在日本舉辦，會中簽定《三國夥伴關係聯合聲明》，三方同意在現有基礎上，促進三國合作方向與原則，明確訂定三國夥伴關係地位。接下來依序構築《國際金融和經濟問題的聯合聲明》、《三國災害管理聯合聲明》、《推動中日韓三國合作行動計畫》、共建《東亞共同體》等意向，在2010年天安艦事件後，以共同面對之姿穩定區域和平發展，並在2012年時達成共識，啟動三國自由貿易區談判進程。然而，看似順利的中日韓峰會2013年卻因日本領導人更替，第一次面臨無法順利舉辦的景況，東北亞歷史與領土爭議甚至於讓三國領導人在未來的兩年內，在其他國際型會議中也無法順利會面。直到2015年中韓領導人在史觀上逐步達成共識，雙方可能進一步合作的情況下，造成日本外交局勢的新壓力，並在北韓政權持續嘗試研發核子武器的情況下，三國領袖重新凝聚新共識，讓年底的峰會一度再次舉辦。但是未解的歷史問題，再次困擾三國領導人，而國內各種不同聲量，讓希望共創經濟發展前景的三國峰會再次停辦。

2018年年初，在峰會十周年紀念同時，北韓政權與南韓政權共同參加冬季奧運，釋放區域軍事壓力，讓三國領導人認為加強三國的合作，對維護地區和平穩定、推動東亞經濟共同體建設等具有重要意義後，再次順利舉辦年度峰會，各國在不觸及敏感議題的情況下修復關係，創造和平發展的環境。

相較於APEC決策模式，中日韓峰會的發展有著截然不同的面貌。如與會層級中，前者顯然透過較多不同層的領袖參與，共同面對不同議題下，創造不同層面行為者可以回應的方式，後者則在國家領導人號召下，以國家之力回應域內挑戰，在確認擁有共同的目

標後，全力達成目標。一則以自由主義之姿徜徉於當代東南亞，一則以現實主義之態翱翔於當代東北亞，兩者差異不謂不大，但卻同樣存在於具有豐富經濟動能的東亞地區。本文認為，檢視兩者間的同異之處，或許互有值得借鏡之處。

肆、由上而下或由下而上的議題設定權

近年區域整合發展蓬勃，些許組織以經濟整合為目標，加強推動區域內行為組織的商業模式，些許組織以軍事安全議題為主題，串聯區域內行為者的聯盟互動，都逐次建構區域的概念。檢視其整合途徑，則有兩種不同論調的差異，一者「由上而下」的整合方式，認為除了政府組織間的合作以外，要做到各行為國家之間真正的相互依存，還需要建立超國家的制度；另一者為「由下而上」，將整合為一種過程，而民眾在整合的過程之中，隨著跨國界的功能組織合作而增強整合的信念。比較 APEC 模式與中日韓峰會的舉辦，兩者剛好介於兩種模式的極端。從中日韓峰會進程的形制與轉變，本研究認為有幾項轉折值得 APEC 模式借鏡：

（一）政治議題影響經濟整合的可能性

2008 年到 2012 年間，中日韓峰會順利連續五年舉辦，期間會議主軸進行順利，從三國聯合聲明延升到建構共同體，從經濟發展、合作面向到共同譴責域內非法軍事攻擊事件，2012 年時再因三國共識回歸經濟議題，同意於當年度內啟動中日韓自由貿易區談判。一切順利進行的領袖會議卻在 2012 年年底，日本領袖安倍晉三參拜三國歷史中具有不同意涵的靖國神社後變調。

因為行為者國內內部活動外溢到國際外部行為的案例在世界比

比皆是，也是區域整合經常面臨的挑戰。例如東亞地區中史觀的不同導致具備歷史淵源以及外交關係複雜的互動模式，經常造成區域內國家行為者的摩擦，且外溢到行為者間所有面向的議題，都將造成區域間協調的難度。經過三年努力，在日本領導人釋出善意，不直接參拜靖國神社以及中韓史觀逐漸統整的外部壓力增加下，三國才又復行 2015 年度中日韓峰會。2016 年，韓國領導人朴槿惠因國內政治醜聞遭到彈劾停職，又讓重新舉辦一年的中日韓峰會再度停辦；2017 年中韓之間因為美國欲將薩德系統（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）部屬於朝鮮半島，韓國同意兩國關係急轉直下，再度影響三國峰會的舉辦。

從這些歷史事件可以發現，三國之間政治關係複雜，容易造成行為者間紛爭。2014 年中日韓峰會無法順利舉辦，也曾影響中日在 APEC 模式下的非正式領袖會議，即便中日領袖見面卻氣氛僵硬，都曾是東亞地區政治議題影響經濟整合的案例。

（二）決議無強制力，將影響參與國家對於會議的積極度

APEC 決議模式以「共識決」及「自願性」為特色，不迫使參與的行為國家必須強制執行其決議。雖然是 APEC 模式得以吸引東亞國家共同參與的特點，但也可能因此造成參與國家針對相同議題無法達成共識而感到挫折。例如 1994 年「茂物目標」決議時，馬來西亞即反對宣言中的自由化時間表，一度造成會議決議無法順利萬成的困境。雖然，運用 APEC 模式下的「彈性共識」(flexible consensus) 的決策模式，暫時允許個別會員國的反對，不至於使得整體共識無法產生，但也造成會議決議落實時程的落差，讓國家行為者間對於決議共識認同程度的降低。

部分東亞地區國家在 APEC 決策模式中，特別認同「共識決」與「自願性」兩大基本原則，目的在於期望透過會員國自願參與的情況下，建立 APEC 模式。但檢視幾次 APEC 決策模式的特殊狀況，都是大型國家特別希望探討議題的情況下，才予以破例討論。本文認為在未來，將逐漸影響大國參與本會議的意願。例如 2018 年 APEC 領袖會議上，美國代表副總統 Mike Pence 與中國議題上雙方意見互有相左，讓巴布亞紐幾內亞總理 Peter O'Neill 宣布：「正是眾所周知的兩大經濟體不同意共同宣言的內容，各方同意以主席聲明的方式代替領袖宣言。」在無法形成共同宣言的情況下，降低出訪領袖層級，或者未來可能出現不參與的選項。

如同在中日韓峰會中的議題討論設定，國家行為者可能曾就相關議題進行過多次磋商，如近年美中貿易戰的討論即超越兩國間其他外交層次，甚至於由兩國領導人直接對話、決策。如同中日韓峰會下領導人直接對話的模式，在近期國際現勢中較為普遍，與 APEC 會議下各種層級磋商後形成共識的模式有明顯落差。在與當前美中決策模式不同的情況下，APEC 模式或將被捨棄。

伍、結語

當前國際局勢中美中爭霸聚焦於貿易戰，其本身邏輯並非僅聚焦於貿易領域，而是雙方競逐政經領域主導地位的過程，貿易僅是手段，戰爭才是雙方衝突的根本。因此，在國家本身為主體的情況下，必須窮盡所有能力以俾獲勝，與必須顧及少數意見，取得所有成員國諒解的 APEC 模式不同。因此，APEC 能夠提供雙方良好對話的契機不復存在，將促使雙方可能在更不適當的機會下發生更多衝突。本文並非嘗試建議 APEC 模式捨棄原有決策模式，亦非抨擊由下

而上的決策模式，這樣的討論在現實主義與自由主義理論討論下有其精彩論辯。而是認為在 APEC 即將迎來三十周年的時候，國際局勢顯然不同於成立初始之際，必須要考量當前國際政治的發展趨勢。

其次，APEC 各會員國在馬尼拉會議中提出了各項「個別行動計畫」，其內容允許各會員國在主要的框架計畫下可以有程度的差別落實，就是體會到會員國之間的落差。未來，APEC 可能因為這樣的實際落差導致目標落實的程度明顯不同，將挑戰 APEC 模式公信力，且自願配合程度讓行為國家是否能夠成為配合整體亞太區域經貿自由化的單方行為，即行為國各自行動卻能彼此協調而同時達成自由化目標，或有待觀察。

面對抉擇的 APEC 模式在三十周年慶之際，已經是代表亞洲地區的象徵。東亞地區行為國家的差異與其他地區不同，北美單一國家與歐洲整合後的形式都能夠產出共同政策，但東亞地區能停留在需要達成共識的階段，不能僅斷言這樣的模式不適合，而是在階段討論中，參考域內其他模式後逐漸改善，才能成為此模式繼續邁向下一個十年的關鍵，也是十字路口下的能夠參考的方向燈。