

戰略瞭望

2019 年 APEC 領袖能否發出共識宣言？

Would there be a Declaration of Consensus in 2019 APEC Summit?

周子欽

台灣經濟研究院

壹、前言

1980 年代末，APEC 在 WTO 談判進展遲緩及歐盟整合加速前行的背景下誕生，標誌著亞太各國以促進區域整合、對話的方式，謀求提升本區域在全球經貿發展中的地位。1993 年在美國倡議下 APEC 將集會提升到領袖層級，並旋即在 1994 年通過「茂物目標」引領 APEC 的前路，APEC 所代表的「單邊自由化」精神，聲望達於高峰。1996 年 APEC 領袖們就「資訊科技產品降稅」所達成的共識，以及 2012 年 APEC 通過的 54 項環境商品降稅清單，都曾經直接影響到 WTO 的相關談判進程。然而 2013 年底以來習近平在 APEC 內、外所展現的更具野心的政策，以及 2017 年初美國川普總統上台後日漸升高對中國大陸的政、經壓力，使得區域戰略態勢關係緊繃，連帶影響到 APEC 議程的進展。去年 APEC 從年中的貿易部長會議乃至年底的雙部長年會、領袖會議，便因中、美間相持不下，不得不以「主席聲明」(Chair's Statement) 取代會議共識文件。世人質疑 APEC 繼續建構區域共識的能力，APEC 成員們則急於避免憾事於今年重演。

在 2019 年 APEC 年會上，能否形成共識聲明或宣言？自年初以來 APEC 各論壇的討論情況看來，關於去年引發爭執的 WTO 相關議題，中、美之間似已有擱置爭議的默契。然而，「數位經濟」與「區域連結性」兩項議題上的分歧，仍可能阻礙年會上的共識形成。這兩項議題在 APEC 所引發的爭端，深植於亞太地區主要強權間的戰略競爭當中。這些戰略競爭在 2019 年積蓄著更甚以往的政治張力，恐非 APEC 自我標榜的「彈性」與「自願主義」精神所能輕易化解。

貳、數位經濟在 APEC 引發中美對立

數位新技術的發展以及隨之蓬勃的「數位經濟」，急遽改變各國民眾的經濟活動與日常生活，為區域經、社發展同時帶來機會與挑戰。數位經濟的發展固然帶來新的機會，激勵技術創新與全新的獲利模式，但也可能擴大「數位落差」(digital divide)，惡化全球化所帶來的境內與跨境分配問題。

中、美兩國先後在 APEC 當中針對此議題發起戰略競爭。中國以重視「網路經濟」(internet economy) 之名，提案要求 APEC 各經濟體強化網路技術交流與產業合作，並挾主辦經濟體優勢成立新的 SOM 層級論壇，制訂 APEC 《網路與數位經濟路徑圖》，意圖主宰此議題之走向。美國則提案加強 APEC 區域在推動「數位貿易」(digital trade) 上的能力建構，期擴大美國技術優勢，穿透其他經濟體的市場保護措施，進一步從數位產品與服務的跨國貿易中獲取利益。雙方在組織與議題取向上的競爭，從 2014 年鏖戰到 2018 年底，期間使得 APEC 幾乎無法在實質工作上取得進展。2019 年的進展也因此蒙上陰影。

在組織上，中、美雙方在 APEC 的競爭起於 2014 年年會。當時

中國大陸運用「主場優勢」，使領袖們通過《APEC 促進網路經濟合作倡議》(Initiative of Cooperation to Promote Internet Economy)，鋪陳於隔年正式成立資深官員層級的「網路經濟特別指導小組」(Ad Hoc Steering Group on the Internet Economy, AHSGIE)，制訂一項發展網路經濟的路徑圖，以型塑 APEC 在相關議題上的討論方向。同時，美國則提出一系列推廣「數位貿易」倡議，意圖將此議題列為 APEC 的「下世代貿易與投資議題」之一，佔取制高點。中國大陸則利用 APEC 共識決機制，全力阻攔。待 2017 年底 AHSGIE 順利制訂完成「APEC 網路及數位經濟路徑圖」時，中國大陸主張延長該論壇授權，使之成為管理「APEC 網路及數位經濟路徑圖」實踐作為的機構，居高臨下挾制美國所主導的「電子商務推動小組」。美國則提議：將設立於「貿易投資委員會」之下的「電子商務推動小組」予以整編，更名為「數位貿易工作小組」，總成「APEC 網路及數位經濟路徑圖」的推動，以抗衡中國大陸前述「另起爐灶」的意見。雙方從各執己見，到相互妥協的具體安排，爭議不斷，使得數位經濟議題的實質工作完全停滯。各方能量消耗在組織議題的爭論上，難以寸進。

至於在實質議題方向上，中、美之間存在著「網路技術交流與產業合作 vs. 數位貿易自由化」的路線之爭。在前述「APEC 網路及數位經濟路徑圖」的制訂過程中，雙方最大的矛盾則匯聚於數據跨境流動(cross-border data flow)方面。「數據」在當今數位化時代已然成為珍貴資產。數據的產生、擁有和分析使用，關乎特定國家或企業生存發展的潛力與前景，遂成為數位世界中各方爭取主控權的重要標的。美國等已開發國家擁有眾多跨國資訊業者，便於掌握跨國數據，因而主張 APEC 各經濟體應保障數據的跨國自由流動，以利將手上的數據作最廣泛、有效的運用。

相對地，中國等開發中經濟體以隱私保護、維護國家政策執行力，甚至是確保國家安全等原因，主張「數據在地化」，反對跨國企業或各國公部門將數據自產生地點自由地移往境外儲存。此外，數據當中牽涉個人隱私者，除了是商業利益之所在，同時也是發動資訊戰所必備的條件之一。對個人隱私大數據進行適當分析，有利於發動資訊戰者針對特定群體或受眾，精準投放篩選過的訊息（不論其真假），影響對方輿論環境。中、俄在相關討論中，一方面力阻 APEC 納入「數據跨境自由流動」的概念；另一方面也企圖避免美國所主導的「跨境隱私保護」框架，成為 APEC 全體共識。

雙方從「APEC 網路及數位經濟路徑圖」中的段落用詞，到「電子商務推動小組」轉型當中有關「隱私保護」工作如何呈現，持續進行攻防。最終，中國大陸成功地將「反對數據在地化」、「自由流動」等文字從「APEC 網路及數位經濟路徑圖」文本中移除。在「電子商務推動小組」轉型的論辯中，美國得以按其偏好方式，呈顯「隱私保護」工作既有的焦點。

雖然在 2019 年 8 月第三次資深官員會議中，智利成功說服俄國放棄杯葛的立場，使得「電子商務推動小組」順利轉型為「數位經濟指導小組」，基本上符合美國期待，自此 APEC 的數位經濟議程也將進入推動實質工作的階段，但情況不容樂觀。在 APEC 架構外，日本倚主辦 G20 之便，拋出建立「自由數據流通圈」的主張，要點在於建立各國共通的隱私保護體制，促進參與國之間的數據自由流動。對於那些不願採用相同體制的國家，則應對數據跨國流入其公私部門予以限制。這種對參與、非參與國採取差別待遇的設計，恰如各項 FTAs/RTAs 在簽署國與非簽署國之間引發不均等的貿易、投資導引效果，已然敲響中、美之間下一回合的數據支配權競爭。這項

競爭又必然會與中、美之間關於 5G 網路發展上的競爭相互激盪，使全球數位經濟的未來蒙上陰影。這樣的態勢有可能為 APEC 架構下的相關討論，帶來新的變數。相關爭議是否會影響 APEC 年會上領袖們之間的共識形成，值得關注。

參、中美日在「APEC 連結性議題」上的戰略競爭

另一項新興議題「區域連結性」(regional connectivity) 主要指涉本區域基礎建設的投資發展。在後「全球金融危機」情境下，此議題被視為提振成長動力、突破發展瓶頸的解方之一。2013 年起，中國結合印尼將此議題拉高到 APEC 年度優先領域(annual priorities) 的層級，企圖與「一帶一路」、「亞洲基礎建設投資銀行」(The Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) 一起在 APEC 內外同時發動，為中國在亞太地區爭取議題主導權。美國不樂見 APEC 成為另一個中國得以在本議題發言的舞台，故而先是聯合澳、加、日等經濟體杯葛中國於 2014 年提出的「APEC 連結性藍圖」(Connectivity Blueprint) 之制訂過程，稍後則採取冷處理的方式應對，削減此議題在 APEC 的重要性。

另一個區域要角是日本。日本在本區域透過基礎建設發展與投資介入各國(特別是東南亞地區)經濟發展議程，由來已久，然而近年來在基建工程的競標上，屢敗於中國基建團隊工期短、價格廉的優勢。因此，日本乃鼓吹「優質基建」(quality infrastructure) 的概念與中國正面交鋒，¹試圖透過 APEC 對中國的「一帶一路」與「高鐵外交」進行反宣傳。

¹ 2014 年中國挾地主優勢制訂「APEC 連結性藍圖」時，日本便極力主張將「優質基建」的概念置入該藍圖文本中。隨後日本從 APEC 各級論壇提出與此一概念相關的倡議，與中國爭奪發言權。

日本在此一議題上的攻勢，包括：建構「優質基建」的概念並研擬《APEC 基建發展與投資指導手冊》(APEC Guidebook on Quality Infrastructure Development and Investment)，宣揚由基建計畫的全生命週期來看待投資效益，並主張基建案件應注重其環境影響與當地勞工的參與等觀念。這些觀念隱含對中國基建發展方式下只重會計成本，以及忽略計畫的環境衝擊與大量使用中國勞工等弊病的批評。同時，日本倚之為基礎，鼓勵 APEC 開發中經濟體參與日本主導的同儕檢視與能力建構，積極協助渠等按照前述手冊中的觀念，改革推動基建發展的方式，間接使得日本的廠商更有機會勝過中國的競爭對手，取得海外基建合約。

呼應美國對於避免「債務陷阱」的訴求：日本在 2018 年更新前述《指導手冊》時，特別強調「財政健全」(fiscal soundness) 此一指標對於評估優質基建的重要性，而與美國持續質疑中國的「一帶一路」為開發中國家製造「債務陷阱」的意見遙相呼應。由於東協主要成員俱為 APEC 會員，同時也是「一帶一路」中「21 世紀海上絲路」的合作對象，日本的這個動作更容易引發中國的關注。中國在 APEC 的「連結性主席之友」(Friend of the Chair on Connectivity) 會議上，對日本此一概念表達自己的異議，但未阻擋主席將日本此一更新納為區域共識。

此一議題在 2015 年 APEC 年會上，便曾引起日中之間的激烈交鋒，幾乎使當年的雙部長聯合聲明與領袖宣言難產。2019 年初，雙方陣營間的歧異更加明顯。日本和美國各自針對這個議題，在全球與區域層次上進行佈局，系統性地在 APEC 內、外，對中國的攻勢進行反制。日本利用 2019 年主辦 G20 會議的機會，發揮主場優勢，在 6 月的「G20 財長與央行總裁會議」上，將前述《APEC 基建發展與

投資指導手冊》裡關於「財政健全」的相關文字，幾乎紋風不動地納入會議共識文件。基建發展的「財政健全」性由此上升為全球性的官方共識，為其後各國針對基建引發公部門財政問題所進行的相關措施或倡議，提供最高的正當性基礎。

美國則沿著推進「印太戰略」的思維，在 APEC 內、外提出 3 項倡議，企圖透過雙邊合作與 APEC 平台，積極反制中國的區域基建戰略。在 APEC 架構下，美國於 2019 年 7 月間向各經濟體傳閱一份草案，擬建立一個非正式「基建投資可持續性融資及債務透明度 (Debt Sustainability and Transparency for Infrastructure Investment, DSTII) 工作小組」，向 APEC 成員具體推廣基建債務管理相關概念，同時進行能力建構，避免債務拖垮公部門並嚇跑可能的私部門投資者。在 APEC 架構外，美國政府以跨部門整合性的資源投入，同樣結合私部門與國際金融機構的能量，以「印太戰略」之名推動成立「基礎建設交易及協助網」(ITAN)與「亞洲透過能源增進發展和成長」(Asia EDGE)倡議，進行能力建構、技術支援、市場秩序建立與金融發展等方面的合作，為印太區域的基建投資建立高品質的規範，鼓勵各國透過公私部門伙伴關係 (public-private partnerships) 來發展基建，而非如中國般主要以公部門與國有企業做為參與者。其中，美國特別關注能源部門的發展，這符合美國近年轉變為能源出口國的需要，同時也回應「一帶一路」對沿線能源基礎建設的重視。

美國大力推廣前述 3 項倡議(我國也是積極洽談對象)，將對「一帶一路」與 APEC 的區域連結性議程產生可觀的影響，並使中國感受戰略壓力。「一帶一路」在基建發展方面，首度面對「印太戰略」以有形資源和具體倡議執行所構成的挑戰。而 APEC 的區域連結性議程是否可能在美國倡議的牽引下，失去在 APEC 為「一帶一路」提供側

翼掩護的角色，引發各方好奇。這種戰略壓力很可能對今年 APEC 領袖會議上的共識形成，帶來新的變數。

肆、結論

全球「G2」格局的日漸形成，以及隨之而來更加激烈的美、中戰略競爭，為 APEC 帶來新的考驗。APEC 的成立本是旨在 WTO 談判停滯且歐洲區域整合加速的情況下，美、澳等國期待以跨太平洋「亞太主義」之力，一方面刺激 WTO 恢復活力，另一方面抵銷歐洲統合對亞太各國的競爭壓力。如今全球政經地景巨變：歐盟在反全球化與民粹政治浪潮下，面臨認同危機；中國經濟實力快速崛起並進一步朝威權體制發展，對標舉「美國第一」的川普政府維護國際自由秩序（international liberal order）的能力發動挑戰。

亞太地區的經濟合作，在美、中兩強戰略競爭的背景下，需要重新界定區域合作的政治、經濟基礎，方能在新時代中展現新的生命力。今年 APEC 適逢成立 30 週年，APEC 領袖們的共識形成順利與否，或許可以成為各界觀察 APEC 未來發展的風向球。至於「數位經濟」與「區域連結性」議題隱含的戰略矛盾則是兩塊試金石，考驗 APEC 開創新局的潛力。