

學術論文

亞太經合會 (APEC) 成長策略之比較分析

An Comparison Analysis of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Growth Strategy

陳威仲 *Wei-Chung Chen*

中華台北 APEC 研究中心副研究員

Associate Research Fellow of Chinese Taipei APEC Study Center

摘要 / Abstract

本文探討 APEC 在 2010 年首次提出成長策略的背景、策略，以及推動各項議題的行動框架。與 G20 的比較後發現，APEC 由於各會員體經濟發展程度差異大，且近年來涵蓋之議題多元且擴充快速，因此成長策略已大幅吸納非貿易投資議題，在行動方面則透過多年期的策略計畫，以及一年期的工作計畫推動工作層級從上而下，落實領袖採認的成長策略。

This essay investigates the background, strategy and implementation framework of the APEC Growth Strategy announced in 2010. By comparing to the G20 Growth Strategy, the essay finds that due to the diverse development level of the member economies of APEC and APEC has expand issues covered

in its discussion, the APEC Growth Strategy involves numerous issues not directly related to trade and investment. In addition, in a top-down manner, APEC has been to implement the Strategy and concert their efforts among the working level by embedding the Growth Strategy in multi-year Strategic Plans and annual Action Plans.

關鍵字：成長策略、優質成長、亞太經濟合作、二十國集團、結構改革

Keywords : growth strategy, quality growth, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), Group of 20 (G20), structural reform

壹、前言

「亞太經濟合作會議」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 成立於 1989 年，為一經濟諮商論壇，旨在促進亞太地區政府間的對話與協商，加速區域經濟成長與發展，其成員性質由經濟體組成。我國於 1991 年加入 APEC，並與 WTO 為我國參與國際經貿事務重要的兩大管道。今日，APEC 共有 21 個會員體，包括我國、澳洲、汶萊、加拿大、智利、中國大陸、香港、印尼、日本、韓國、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、秘魯、菲律賓、俄羅斯、新加坡、泰國、美國，以及越南等。作為亞太區域重要的經貿論壇，APEC 自 1990 年代起，即持續尋思在貿易自由化議題以外，進一步提升多邊合作以促進區域整體經濟成長與發展的途徑。在此背景下，APEC 一方面擴大其議題涵蓋，另一方面則制定成長策略作為高階的政策框架，做為強化各項議題聯繫，綜整各工作成果之行動藍圖。

本文探討 APEC 成長策略的發展背景、內涵，以及 2015 年後的轉型策略，並與 G20 近年來所發展的成長策略，做一比較。

貳、APEC 持續拓展經貿自由化議程

如同 WTO 以及 G20 等國際經貿組織，APEC 在成立之初，乃是以各經濟體之部長為參與論壇之最高層級。爾後在美國柯林頓總統的倡議下，¹ 自 1993 年起，每年皆舉辦領袖會議，邀請各經濟體的領袖參加並持續至今。

領袖層級的加入大幅提升 APEC 的議事能力。一方面 APEC 討論議題的能量開始超越既有的貿易與投資事務，層峰決策力所及之事項，皆成為

¹ APEC, "History," <http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/History.aspx>.

APEC 潛在的議題。另一方面，高層加入拉抬 APEC 作為亞太區域高階經貿論壇的地位。1994 年，APEC 領袖展現積極的領導力以及高度的視野，除提出聲名遠播的茂物目標外，²更提出 APEC 三大支柱：貿易與投資自由化（Trade and Investment Liberalization）、商業便捷化（Business Facilitation），以及經濟與技術合作（Economic and Technical Cooperation, ECOTECH），作為 APEC 推動亞太區域經濟整合的三大優先工作支柱。³三大工作支柱顯示 APEC 雖然仍側重經貿與投資自由化工作，但目標以超越經濟成長而涉及發展意涵，前者以降低關稅與非關稅貿易障礙為核心，後者則更與生活福祉與社會包容息息相關。換言之，三大支柱的浮現彰顯 APEC 追求更全面社經發展，在議題方面，急需更高階的框架來統整、聯繫各項工作，而行動方面，除了移除貿易障礙外，也需搭配能力建構活動，從境內的結構改革出發，連結更寬廣的國際合作議題。

三大支柱確立後接下來的十年，APEC 的議題進入快速擴張階段，並成為亞太區域經濟成長論述的豐厚基礎，從經貿自由化出發連結繁多的區域成長與發展議題，在組織方面，APEC 也進行相對應的調整。

2000 年後，衛生、災防、環境，以及糧食安全等議題陸續浮現，顯示 APEC 開始吸納發展相關議題，並與部分聯合國千禧年發展目標（UN Millennium Development Goals, MDGs）接軌。⁴2002 至 2003 年肆虐亞洲的 SARS，以及禽流感等公共衛生議題，凸顯在公共衛生、醫療，以及健康

² APEC, "Assessment of Achievements of the Bogor Goals,"

<http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Achievements%20and%20Benefits/Bogor-Goals.aspx>.

³ APEC, "Bogor Declaration - APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve,"

http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx.

⁴ 2000 年 9 月「聯合國千禧年高峰會」（United Nations Millennium Summit）中，147 名國家領袖及 189 位會員通過 8 項千禧年發展目標，並預定於 2015 年前達成。8 項發展目標為：1. 消弭極端貧窮和飢餓；2. 普及初等教育；3. 賦予婦女權力並促進性別平等；4. 降低兒童死亡率；5. 改善產婦保健；6. 對抗愛滋病毒、瘧疾和其他疾病；7. 確保環境永續；8. 促進全球發展夥伴關係。

的區域合作，是確保人員移動、經商投資，以及觀光旅遊等經濟活動重要的基礎，因此促成了 APEC 衛生任務小組（Health Task Force）在 2003 年成立，以進一步探討衛生安全對亞太貿易與投資活動的影響，並推動區域內在傳染病防治、健康照護，以及慢性病等方面的交流合作。2007 年，衛生任務小組升級為衛生工作小組（Health Working Group），正式成為 APEC 常設性的次級論壇之一。⁵自 2014 年後，則以「健康亞太 2020」（Healthy Asia Pacific 2020）⁶及其路徑圖，⁷做為推動亞太區域衛生安全的指導原則。

在天災緊急應變方面，有鑑於 2004 年南亞及東南亞發生芮氏規模 9 的地震及引發的海嘯，嚴重衝擊鄰近國家的安全與經濟，2005 年 APEC 成立緊急應變任務小組（Task Force for Emergency Preparedness），將災難預防、緊急應變及復原等議題列入討論。聯合國的研究更指出，亞太區域面對全球 70% 的天災，因此持續提升緊急應變的國際合作，是 APEC 強化經濟成長韌性的重要工作，再加上 EPWG 成立後每隔幾年就發生各種類型的重大災害，例如 2008 年的四川地震、2010 年的智利，與 2011 年紐西蘭基督城的大地震等，各經濟體普遍支持 APEC 持續投入緊急應變的合作，在此背景下，緊急應變任務小組也於 2009 年升格為緊急應變工作小組（Emergency Preparedness Working Group）。⁸

農業議題則在糧食安全主軸的帶動下，自 2010 年後獲得高度關注。2010 年 APEC 首度於日本召開「第一屆 APEC 糧食安全部長會議」，發表「APEC 糧食安全新潟宣言」（APEC Niigata Declaration on Food

⁵ APEC, “Health,”

<http://www.apec.org/Groups/SOM-Steering-Committee-on-Economic-and-Technical-Cooperation/Working-Groups/Health.aspx>.

⁶ APEC, “Healthy Asia Pacific 2020,”

http://www.apec.org/~media/Files/MinisterialStatements/Health/20140819_HLM-he_002.pdf.

⁷ APEC, “The Healthy Asia Pacific 2020 Roadmap,”

http://www.apec.org/~media/Files/Groups/HWG/Healthy%20Asia%20Pacific%202020%20Roadmap_FINAL.PDF.

⁸ APEC EPWG, “Origination,” http://www.apec-epwg.org/web_about/origination.

Security)，會中並通過 62 項糧食安全行動計畫外，並形成爾後每兩年舉辦一次糧食安全部長會議之慣例，而無部長會議的年度也多舉辦高階會議進行討論。2012 年，APEC 舉辦經濟體俄羅斯亦將糧食安全列為該年三大優先倡議之一，並於同年 5 月於喀山召開「第二屆 APEC 糧食安全部長會議」中，發表「APEC 糧食安全喀山宣言」(APEC Kazan Declaration on Food Security)。該宣言內容除重申 APEC 各經濟體落實新瀉宣言目標的決心外，亦強調將以增加農業生產與生產力、促進貿易與發展糧食市場、提升食品安全與品質、改善社會弱勢團體的糧食取得，以及打擊非法捕魚，作為 APEC 未來持續強化與實踐糧食安全的具體方向。2013 年，則完成「APEC 2020 糧食安全路徑圖」(APEC Food Security Road Map towards 2020)，在 2020 年前完成區域糧食體系，確保 APEC 各經濟體享有永續的糧食安全保障。2014 年的北京糧食安全部長會議，除更新路徑圖外，更新增以 2011-2012 為基期，在 2020 年前降低糧食損失達 10% 以上之目標。

2007 年的領袖宣言是 APEC 納入生態永續的重要里程碑。當年的領袖會議，以「強化共同社群、建造永續未來」為主題，藉回顧 APEC 自 1989 年創立後的軌跡，強調氣候變遷、能源安全與潔淨發展已是 APEC 追求經濟成長的重大挑戰，因此領袖會議後在傳統的宣言之外，公布一份獨立，聚焦氣候變遷、能源安全及清潔發展的雪梨宣言，⁹重申對聯合國氣候變化綱要公約 (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) 的承諾，包括減少化石燃料的使用、重視森林及土地永續利用等。並提出兩項具體、量化的工作目標，包括在 2030 年前，APEC 能源密集度以 2005 年為基期計算，應降低至少 25% 的目標。然而，在各經濟體的努力下，既定的能源密集度之目標似可輕易達成，因此 2011 年

⁹ APEC, "Sydney APEC Leaders' Declaration on Climate Change, Energy Security and Clean Development,"

http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2007/2007_aelm/aelm_climatechange.aspx.

在美國的倡議下，將該目標更新為在考量各經濟體的差異前提下，2035 年前降低能源密集度達 45%。森林復育方面，雪梨宣言也宣示，在 2020 年前將復育 APEC 區域森林達 2,000 萬公頃以上。自 2011 年起，APEC 每兩年舉辦森林部長會議，2008 至 2012 年間，APEC 各經濟體已復育 23,000 公頃林地，預計到 2016 年底前，森林覆蓋將再增加超過 11,000 公頃，使林地覆蓋率提升至 59.21%。

綜觀 2000 年後 APEC 之議題及組織發展，區域經濟整合相關議題已超越經濟成長框架，與更廣大的發展議題結合，並接軌其他國際組織的工作。在此基礎上，2010 年所擬定的 APEC 成長策略也呈現不侷限於貿易與投資工作的特色，除反映解決金融危機，加速經濟復甦的關切外，也連結新興議題並強調能力建構工作，將各項經貿與發展議題置於成長策略的平台上，連結、內化到 APEC 的經貿便捷與自由化工作中。

參、兼顧經濟成長與發展的 APEC 成長策略

2009 年 APEC 資深官員首先對於金融風暴後，各國間不均衡的經濟復甦腳步表示憂心，領袖宣言更直指亞太區域不可視持續不斷的成長為理所當然，而應更重視成長的品質，各經濟體應追求區域內更為均衡、更具社會包容性、對環境更為永續，以及具創新及知識經濟的成長。因此，參考當年 G20 匹茲堡領袖宣言所揭示的 G20 成長框架，APEC 領袖呼籲亞太區域應建立長期的成長策略以建立新成長典範（New Growth Paradigm），創造更為均衡、包容、永續的成長，¹⁰此也成為 APEC 成長策略的濫觴。¹¹自此之後，成長策略就成為 APEC 領袖層級的重要指導原則，與區域發展的

¹⁰ 該文件所稱之「永續」，以及後文 G20 所稱的「強勁、永續、平衡成長」依文句脈絡分析，並非意指生態或環境永續，僅為經濟成長可持續不斷之意。

¹¹ APEC, “Singapore Declaration – Sustaining Growth, Connecting the Region,” http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2009/2009_aelm.aspx.

願景緊密結合。2010年，在日本的主持下，APEC 成長策略正式出爐。

2010年，APEC 領袖公布橫濱宣言，¹²在「改變與行動」的主題下公布了第一期的「APEC 領袖成長策略」(2010~2015)，¹³推動結構改革，以及能力建構與技術合作等。APEC 領袖認為從1994年以來，亞太區域在貿易、投資以及關稅減讓方面都展現驚人的成績，在全球經濟的地位日益重要，遠眺亞太社群的願景，應具備更為深化的經濟整合、優質的成長、以及安全無虞的環境，因此APEC 首次集合眾人之力，擬定「APEC 領袖成長策略」作為一個具綜整性、長期的框架文件，以推動區域優質成長。為落實APEC 成長策略，領袖呼籲各國積極合作，推動5大成長屬性(Attributes)，包括平衡、包容、永續、創新與安全性成長，惟需注意的是，5大成長屬性間往往彼此緊密聯繫，難以切割。平衡性成長強調APEC 各經濟體應利用總體經濟政策及結構改革，減少經濟體之間與內部成長不均的現象。具體的工作涵蓋財政、貨幣政策，以及結構改革等；包容性成長則主張所有公民皆能參與全球及區域經濟成長，並從中獲益，因此重視人力資源發展、勞工政策、微中小企業發展、健全融資管道、強化社會韌性、支持弱勢族群，如婦女、高齡人口，以及發展觀光產業等；永續性成長意指亞太區域的經濟成長，應與全球推動的環境保護以及低碳經濟轉型工作協調一致；創新性成長鼓勵實現資訊化的社會經濟活動、提升數位商機、創新政策的對話與合作、智財權的推廣、先進技術的標準化、生命科學的創新等；安全性成長則聚焦保護亞太區域公民的經濟及人身福祉，以及提供經濟活動所需的安全環境。

2015年，APEC 檢討、總結第一期的執行成果，並推出下一階段的「APEC 強化優質成長策略」(APEC Strategy for Strengthening Quality

¹² APEC, "APEC Leaders' Growth Strategy," http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/growth-strategy.aspx.

¹³ APEC, "Yokohama Declaration – the Yokohama Vision- the Bogor and Beyond," http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm.aspx.

Growth)，¹⁴經 APEC 峰會通過，作為未來協調 APEC 整體提升區域成長的指導原則。新成長策略強調亞太區域的經濟發展正面臨 6 大挑戰，包括金融市場潛在波動、日益增加的不平等、基礎建設落差、培育創新及提升技能需求殷切、包括氣候變遷等環境困局、糧食安全與農業永續管理等。

為尋求更具效力的解決之道，「APEC 強化優質成長策略」在上一階段的 5 大屬性外，新增 3 大「關鍵問責領域（Key Accountability Areas, KAAs）」，強調 APEC 的工作與行動必須有助於強化 KAAs 的發展，分別為制度支持（Institution Building）、社會融合（Social Cohesion），以及環境影響（Environmental Impact）。

「制度支持」強調應建構促進經濟成長、投資、貿易的整體環境，包括法治社會、支持市場經濟的法規制度、促進金融穩定的法規體系及金融市場、利害關係人導向的公司治理體系、支持貿易暨投資自由化與便捷化機制、可回應市場機制及保障勞工權益的勞動市場。「社會融合」包括減貧、消弭不平等、強化溝通、提倡法治、降低經商成本，以及促進經濟整合的包容性等。「環境影響」指的是經濟發展必須兼顧環境的永續性，具體工作包括降低溫室氣體排放、推動氣候適應行動、提升防災能力、提升資源使用效率及永續管理等。

APEC 成長策略顯示，經濟暨技術合作的重要性已與貿易與投資自由化並駕齊驅，能力建構工作更大幅提升為重點工作，此趨勢也恰反映出全球經貿談判也從過去多聚焦消除關稅與非關稅障礙的傳統路徑，轉為塑造新型態夥伴關係，呈現更全面、更高品質的談判目標。自 APEC 2010 以來的主題與優先領域觀之（詳表一），更可見成長策略引導各項能力建構工作，與以茂物目標為指導的貿易、投資便捷與自由化工作，並列為 APEC 兩大核心。

¹⁴ APEC, “APEC Strategy for Strengthening Quality Growth,”

http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2015/2015_aelm/2015_Annex%20A.aspx.

表一 2011-2015 APEC 年度主題與優先領域

年度	主題		主辦經濟體
年度優先領域			
2011	無縫接軌的區域經濟		美國
加速區域經濟整合及拓展貿易	促進 <u>綠色成長</u>		推展法規謀合及合作
2012	整合推動成長		俄羅斯
貿易暨投資自由化與區域整合	強化 <u>糧食安全</u>	建構可靠的供應鏈	密切合作以促進 <u>創新成長</u>
2013	活力亞太，全球成長的引擎		印尼
實現茂物目標	達成公平的 <u>永續成長</u>		促進連結性
2014	攜手亞太，共創未來		中國大陸
推進區域經濟整合	促進 <u>創新發展</u> 、經濟改革及成長		加強全面連結及基礎建設發展
2015	建立包容經濟，打造美好世界		菲律賓
提升區域經濟整合	提升中小企業在區域及全球市場參與	投資人力資源發展	建立永續且具韌性之社群
2016	優質成長與人力發展		秘魯
促進區域經濟整合及優質成長	強化區域糧食市場	邁向亞太微中小企業現代化	發展人力資本

資料來源：作者自行整理

肆、APEC 與 G20 成長策略之比較

APEC 成長策略自起草以來，皆深切的受到 G20 成長策略的影響。2009 年，受到 G20 匹茲堡宣言的啟發，APEC 開始發展成長策略，2010 年 APEC 領袖宣言在揭示成長策略時，也以歡迎 G20 漢城高峰會結論的方式，作為公布 APEC 領袖成長策略之背景。然而，多年來議題的討論與發展，APEC 與 G20 在成長策略的內容以及執行層面，皆產生眾多差異，本節是比較兩者策略，以凸顯 APEC 成長策略中偏重的內涵。

G20 在 2003 年成立，乃以財政部長以及央行首長為主的論壇，由阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國大陸、法國、德國、印度、印尼、義大利、日本、韓國、墨西哥、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其、英國、美國，以及歐盟組成，涵蓋全球約 3 分之 2 的人口、85% 的 GDP，以及 75% 的全球貿易。¹⁵與 APEC 類似，G20 是不具法律拘束力的論壇，藉共識凝聚等方式形成決議，並與許多國際組織，包括金融穩定委員會、國際貨幣基金、國際勞工組織、世界銀行，以及聯合國等密切合作。事實上，G20 的成員在國際貨幣基金、世界銀行，以及聯合國等皆是核心成員，因此 G20 的決議對這些國際機構的治理具有關鍵性的影響。

自 2008 年開始，G20 在美國的倡議下，每年舉辦領袖高峰會，訴諸更高的領導力以及承諾，以加速 2008 年金融風暴後的經濟復甦。G20 領袖的加入也促使以財政為主的論壇，具有討論更廣泛議題的能量，因此在領袖峰會之下，有財政軌道（Financial Track），也就是行之有年的財政首長與央行行長會議的機制，以及協調人軌道（Sherpa's Track）討論財政與非財政議題。在雙軌制的工作組織內部，則設有工作組、任務小組以及委員會深入討論各項專業議題。¹⁶

¹⁵ G20, "About G20," http://g20.org/English/aboutg20/AboutG20/201511/t20151127_1609.html.

¹⁶ G20 India Secretariat, "Leadership and Structure," <http://www.g20india.gov.in/aboutg20-leadership.asp?lk=aboutg206>.

有鑑於減緩金融風暴，加速經濟復甦的需求殷切，G20 在 2009 年將制定成長策略列為協調各國採取迅速、一致行動的首要工作，並舉辦兩次高峰會密集討論。4 月的倫敦高峰會強調成長必須持續並廣施其澤，¹⁷因此提升就業、協助貧窮國家以及家戶是推動經濟復甦的重要工作。9 月的匹茲堡峰會進一步公布「G20 強勁、永續及平衡性成長框架」，¹⁸列出六項行動，包括推行負責任的財政政策、強化金融監理、反對保護主義、提升市場導向的匯率等貨幣政策、落實結構改革，以及消弭各國間的發展落差及貧窮問題。

2010 年首爾高峰會，¹⁹公布落實 G20 成長框架的「首爾行動計畫(Seoul Action Plan)」，²⁰計畫重申利用總體政策調控以加速復甦、推動永續成長以及穩定金融市場的決心，此外也積極推動結構改革促進就業及推升成長潛能。在具體行動方面，G20 推出「相互審查程序(Mutual Assessment Process, MAP)」，列出 5 大政策領域，作為實現成長框架的行動指導。

一、貨幣與匯率政策

重申央行承諾穩定價格對經濟復甦及推動永續成長的重要性，G20 承諾推動由市場決定的匯率系統，以及在反映經濟基本面的前提下支持提升匯率的自由度，並避免貨幣競相貶值的政策。

¹⁷ G20, "G20 Leaders' Statement at the 2009 London Summit,"

http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/multilateral-system/g20/WCMS_178769/lang--en/index.htm.

¹⁸ G20, "Leaders' Statement, the Pittsburgh Summit,"

https://www.treasury.gov/resource-center/international/g7-g20/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf.

¹⁹ G20, "The G20 Seoul Summit, Leaders Declaration,"

<http://www.oecd.org/g20/meetings/seoul/G20-Seoul-Summit-Leaders-Declaration.pdf>.

²⁰ G20, "Seoul Summit Document,"

<http://www.oecd.org/g20/meetings/seoul/Seoul-Summit-Document.pdf>.

二、貿易與發展政策

支持開放貿易與投資，反對保護主義。G20 將協助發展中國家以及低收入國家的包容、永續及具韌性成長，尤其是基礎建設、人力資源發展、貿易、投資與就業、糧食安全、具韌性的成長、金融包容性，以及知識分享等。

三、財政政策

先進國家將依循多倫多承諾以及考量各國的現況，²¹擬訂並落實清晰、具企圖心且可行的中期財政重整計畫。

四、金融改革

提升國際及境內的標準，確保國內標準與國際一致，避免市場破碎、保護主義以及監管套利。G20 將施行新銀行資本與流動性標準，以及解決金融機構大到不能倒的問題。

五、結構改革

落實結構改革以提升全球需求、創造就業，以及促進全球再平衡，提升成長潛能，其工作包括生產市場改革以降低法規障礙，提高競爭；勞動市場及人力資源發展改革，以增加勞動參與、教育、技能訓練；稅務改革，消除扭曲及提升工作、投資與創新誘因；綠色成長與創新政策，以尋找成長新動能；順差國減少對國外需求之依賴，逆差國強化出口競爭；推動包括公共衛生、年金、公司治理、金融市場發展等改革，以健全社會安全網，減少新興順差國的預防性儲蓄。

2011 年在法國主導下，G20 坎城高峰會對於社會包容性著墨甚深，²²不

²¹ 2010 年多倫多高峰會承諾將共同縮減發展差距與消除貧窮，確保經濟復甦、創造就業機會以實現強勁、永續、均衡的成長。

²² G20, "Cannes Summit Final Declaration: Building Our Common Future: Renewed Collective

但增加對於成長韌性、社會正義以及族群融合等面向的討論，也在首爾行動計畫的基礎上，新增糧食安全、能源安全、海洋環境，以及氣候變遷等多項非財政議題，然而「坎城成長與就業行動計畫」並未如領袖宣言般大幅拓展議題涵蓋，²³實際行動仍承襲前一年的行動計畫，重整政策領域為：1) 財政重整的承諾；2) 提升順差國的私部門需求，及逆差國將需求從公部門移轉至私部門；3) 結構改革；4) 金融系統改革；5) 支持開放貿易與投資，反對任何形式的保護主義；6) 推動發展。並依循新的 6 大政策領域，列出個別國家的承諾。近年來，G20 檢視成長策略的政策領域皆有更動，但幅度不大，涵蓋範圍可以 2010 年的首爾行動計畫概論之。

2012 年在墨西哥高峰會公布的「沃斯卡沃斯行動計畫」提出「沃斯卡沃斯問責評估框架(Los Cabos Accountability Assessment Framework)」，²⁴作為檢視 G20 成長框架的指導原則，並進行同儕檢視，以及納入國際組織的評量報告。墨西哥也公布首次的「沃斯卡沃斯問責評估報告」。2013 年的「聖彼得堡行動計畫」則由各國分別提出財政永續的中期策略，²⁵並在結構改革項目中，分別針對強勁成長、永續成長，以及平衡性成長提出各國本身的量化目標/承諾。此外，俄羅斯也依循「沃斯卡沃斯問責評估框架」，提出「聖彼得堡問責評估報告」。²⁶

2014 年的布里斯本高峰會首次訂定 G20 整體的量化成長目標。²⁷2018

Action for the Benefit of All,”

<http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-declaration-111104-en.html>.

²³ G20, “Cannes Action Plan for Growth and Jobs,”

<http://www.g20.utoronto.ca/2011/2011-cannes-action-111104-en.html>.

²⁴ G20, “Los Cabos Growth and Jobs Action Plan,”

http://www.mofa.go.jp/policy/economy/g20_summit/2012/pdfs/action_plan_e.pdf.

²⁵ G20, “St. Petersburg Action Plan,”

<http://www.oecd.org/g20/meetings/saint-petersburg/St-Petersburg-Action-Plan.pdf>.

²⁶ G20, “Annex 4: the St. Petersburg Accountability Assessment,”

http://www.g20.utoronto.ca/2013/Accountability_Assessment_FINAL.pdf.

²⁷ G20, “2014 Leaders’ Communiqué,”

<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/11/16/g20-leaders-communicu>.

年前 G20 整體的 GDP 增加超過 2.1%，並預期此項目標的達成將挹注全球經濟超過 2 兆美元，並創造數以百萬計的就業機會。此外，「布里斯本行動計畫」除依慣例完成「布里斯本問責評估報告」外，²⁸各會員國也遞交各自的「全面性成長策略 (Comprehensive Growth Strategy)」，²⁹盤點經濟目標、重要政策承諾、景氣預測、經濟成長面臨的挑戰，以及提升成長的政策等。

綜觀之，G20 的成長策略依落實匹茲堡宣言的「G20 強勁、永續及平衡性成長框架」為方向，依首爾行動計畫為概略範圍，每年提出的行動計畫，盤點行動、承諾以及提出目標，持續推動 G20 的成長策略。此外，綜整性的問責評估報告，以及各國自願提報的全面性成長策略，進一步維繫 G20 各國以及與其他國際組織的合作，透過提升政策透明度與交流，不斷聚焦成長策略的目標與成果。然而，受限於論壇性質，成長策略的目標與承諾於個別國家造成的壓力不盡相同，最近的例子是 2015 年 9 月的 G20 財長會議中，各國敦促中國大陸正視經濟成長趨緩，以避免拖累全球經濟復甦，但中國大陸並未推出激勵措施，而是逕自下修 2014 年 GDP 成長率，從原本的 7.4% 降為 7.3%。

觀察 2010 年 APEC 財長呈給領袖的成長策略建議，³⁰可發現其內容與 G20 的成長策略十分類似，包括強調強勁、永續、平衡的成長，以及就業在成長策略中的角色。有鑑於各國迫切尋找因應 2008 年金融風暴的對策，APEC 財長與 G20 皆強調總體政策以及結構改革，如以市場機制為基礎的匯率以及財政重整等。然而，APEC 財長對於基礎建設融資、中小企

²⁸ G20, “Brisbane Action Plan,”

http://www.g20australia.org/sites/default/files/g20_resources/library/brisbane_action_plan.pdf

²⁹ 各國全面性成長策略參見

http://www.g20australia.org/official_resources/current_presidency/growth_strategies

³⁰ APEC, “Kyoto Report on Growth Strategy and Finance,”

http://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/apec/20101106_01.pdf

業融資、金融創新，以及綠色融資等比 G20 有更多著墨，以與 5 大成長屬性遙相呼應。由此觀之，G20 仍以財長與央行之業務為主，組織及議題方面不似 APEC 有各種專責的工作層級進行討論，因此對更廣泛的發展議題，缺乏足夠的能量及對話平台，成長策略的議題範圍，仍集中經濟、財政，以及金融。與發展相關的非財政問題，例如能源、氣候變遷、反貪腐等，僅見諸於 G20 文件，盤點以及具體行動仍以總體經濟及貿易工作為主。

相對而言，APEC 雖在成長策略的發展歷史較遲，但由於其成員背景多元，再加上自 2000 年起議題發展豐富快速，因此成長策略在擬定的過程中，大幅吸納非貿易投資議題，包括公共衛生、災防、環境，以及海洋等議題，充實成長策略的意涵，並得以分化到各工作層級的策略計畫（Strategic Plan）與工作計畫（Work Plan）之中，從多年期及當年度兩種不同的時間跨度下落實成長策略。

在具體推動工作方面，G20 主要藉由各經濟體自願提報「全面性成長策略」，以及提交整體的「問責評估報告」以釐清經濟現勢，擬定行動；APEC 則是運用成長策略作為指導方針，協調經濟暨技術交流，以及能力建構工作，較少作為評估、監督以及檢討工具。但也因此，APEC 在落實成長策略時面臨更多的執行面的挑戰，包括強化議題間橫向連結，各論壇以及資深官員會議必須更密集的協調，以確保工作相互整合，這也形成近年來資深官員日益沉重的負擔

另一個明顯的差異在於量化目標的訂定。APEC 與 G20 皆屬於不具法律拘束力的論壇，採共識形成決議，並藉同儕壓力推動各項工作。然而，G20 善於訂定量化目標，作為盤點承諾、落實行動的基礎，相對而言，APEC 曾在能源密集度、森林覆蓋以及環境商品關稅調降方面制定量化目標，在其他工作方面量化目標相當少見，此點也頻受批評，被認為是缺乏行動力與決心的表現。2015 年，APEC 政策支援小組就建議未來 APEC 成長策略

應訂量化目標，³¹以協助成長策略的落實，並做為評估進展的基準。

伍、結論與建議

APEC 雖屬區域性經貿論壇，但由於最高層級為領袖、各會員體的經貿發展程度差異大，再加上 2000 年後議題範圍快速膨脹的影響，2010 年成長策略的提出成為連結經貿自由化以及經濟與技術合作各項工作的龐大框架。一方面，APEC 借鏡 G20 聚焦貿易與投資活動的成長策略，以財政金融為核心提出總體經濟與投資、貿易的行動，例如平衡性成長。另一方面，則綜整既有工作，凸顯社會公平、環境永續，甚至區域安全等議題的重要性，把社會包容性、能源安全、環境保育、農業、衛生、反恐等過去與經貿活動連結較弱的議題，強化與經貿、就業，以及技術創新的重要性。前者與傳統經貿談判議題以及支持全球多邊體系較為相關，後者則與南方國家利益較為攸關，並將施行更多的能力建構工作已做配合，其內涵與包括 TPP 等追求高品質、全面的談判頗具相通之處，包括中小企業、環境、能源等，也進一步說明 APEC 正做為將亞太自貿區（FTAAP）從願景轉化為事實的孵化器。

在訂定成長策略目標方面，與 G20 不同，APEC 較少提出量化目標，主要原因在於 APEC 會員體的發展程度不同，不樂見已開發會員利用量化目標對施壓。然而，這並非顯示 APEC 缺乏落實共識的能力，反而更凸顯 APEC 受益於其不具法律拘束力的本質，各會員體可在會場暢所欲言，討論許多具拘束力的組織，如 WTO 等，無力推動之議題，例如農業、環境商品等。待獲得廣泛共識後，再利用領袖宣言等「非正式承諾」，逐步落實行動，甚至達成若干具體目標，例如 2015 年成功將 54 項環境商品關稅

³¹ Carlos A. Kuriyama et. al., *Assessment of the APEC Leaders' Growth Strategy*(APEC Policy Support Unit, 2011), p. 11.

降到 5% 以下等。近年來，此藉 APEC 領袖宣示，再續以同儕壓力以推動倡議的模式，逐漸成形並產生明顯的政策動能，顯示 APEC 在全球經貿整合方面正走出自己獨特的道路。

從 APEC 2015 馬尼拉峰會觀之，APEC 的成長策略有助於整合內部各項工作，同時也讓 APEC 利用議題的多元性拓展與國際組織的合作，連結區域及全球各項政經組織及談判，從經貿組織以至於氣候變遷、衛生、反恐等更廣泛的全球事務。此一趨勢，對映我國拓展外交的侷限，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」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，而欲達到此一目標，仍應從與「APEC 強化優質成長策略」各項議題接軌開始，相關行動才能漸次展開。

責任編輯：盧信吉