

焦點評析

中美兩強利益對區域整合的影響： 以 2015 年 APEC 議程為例

US and China's Influence to Regional Integration: Case of 2015 APEC Agenda

周子欽 *Charles Chou*

中華台北 APEC 研究中心副執行長

Deputy Managing Director of Chinese Taipei APEC Study Center

Taiwan Institute of Economic Research

一、G2 格局已然浮現

隨著中國大陸政、經實力的崛起，亞太區域整合的發展態勢，已經日漸由中、美之間的競合關係所主導。從 APEC 這個亞太地區最具實力與歷史積累的經貿論壇上，更可以看出此一趨勢。去（2015）年的 APEC 北京年會，中、美兩國為爭奪區域經貿權杖所做的佈局與交鋒，是為一項分水嶺，且將繼續影響今年 APEC 的議程。

2014 年中國大陸憑藉主場優勢，重提 FTAAP 倡議以圖攪亂美國主導的 TPP 談判之節奏外，更在中、韓關係上找到突破點，宣布中韓 FTA 完成實質談判，不僅在美國的東北亞佈局中找到縫隙，增加了日本的壓力，同時也有催促 RCEP 談判加速的作用，實為連消帶打。未來若 RCEP 進度不順利，FTAAP 也可以成為一個替代方案，助中國大陸佔據區域整合的致高點。另外，利用連結性議程中基礎建設的資金缺口，中國大陸在 APEC

架構外推動 AIIB 與「絲路基金」，並善用 APEC 年會相關平台予以宣傳，實際上是以基建金援鋪設橫跨歐亞大陸的貿易網絡，為其抵禦來自太平洋的 TPP 的壓力，構築具戰略縱深的迴旋空間¹。

至於美國方面的佈局，係以持續推進 TPP 談判為主幹，企圖以 12 國達成的共識來形塑區域貿易遊戲規則的新構圖，然後迫其他經濟體接受。最終則將中國大陸納入，馴化中國大陸的對外貿易關係與體制（包含涉及「結構改革」的境內議題），並將東亞價值鍊轉化為對美有利的貿易環境。因此，面對中國大陸企圖藉「FTAAP 路徑圖」分散本區域對 TPP 的關注力，美國極力予以反制，摘除「可行性研究」的名稱與「2025 年完成 FTAAP 談判」的時間表，暫時化解 FTAAP 的干擾力量²。其次，面對中國大陸的「基建金援」攻勢，美國除力阻印尼、澳洲、韓國於 2014 年 10 月參與 AIIB 成立的 MOU 簽署³之外，也聯合世界銀行與主辦 G20 的澳洲，增加基建融資的資源並建構新的基建 PPP 機制，以削弱中國大陸倡議的吸引力。

此可謂亞太地區海、陸霸權角力的最新版本。美國憑藉海權由東向西席捲，意圖將中國大陸此一東亞陸權代表，吸入有利於美國的區域經貿秩序中；中國沿著傳統陸權論的思維，欲在歐亞大陸上建構以中國為中心的經貿網絡。只是這一次中國大陸試圖從南方的海上形成側翼，連結實力上升中的東南亞與南亞大陸。所謂的「G2」格局，在本區域以清晰浮現，並將極大地影響區域整合的議程。

¹ 吳福成，〈習近平時代的 APEC 新戰略〉，中國時報，2014 年 10 月 10 日。另參閱：Wayne Chen, "Following Silk Roads to a Consolidated Asia: Chinese New Diplomatic Strategy," *Asia Pacific Perspective*, No.4 (2014), pp.8-11; 孫國祥，〈北京亞太經合會推動亞太自由貿易區之意涵〉，《戰略安全研析》，第 116 期(2014 年 12 月)。

² 周子欽，〈APEC 倡經貿新發展，擘劃區域經濟新紀元〉，《國際商情雙週刊》，第 396 期(2014 年)，10-12 頁。

³ 中華台北 APEC 研究中心，〈「亞洲基礎建設投資銀行成立備忘錄」正式簽署〉，《APEC 通訊》(2014 年 10 月)，頁 6。

二、中美兩強利益對今年議程的影響

沿著上述中、美間戰略佈局的發展，雙方間的競合對 2015 年 APEC 議程所造成的影響，最要者至少包括以下兩個議題面向：

(一) FTAAP 的「共同性策略研究」(collective strategic study)

根據 2014 年各方妥協的結果，FTAAP 議題在 2015 年最重要的工作係成立一個任務小組來進行 FTAAP 的「共同性策略研究」，並於 2016 年向領袖會議呈報研究結果。雖然拿掉了中國大陸原先期望使用的「可行性研究」名稱，這項研究的方向與內容，依然可能左右本區域各會員體對於區域經濟整合途徑與圖像的期待，以及對 TPP、RCEP 等倡議的看法與關注程度。

值得注意的題目包括：(1) 如何評估 FTAAP 對於各個經濟體的效益與衝擊？這包含對總體經濟福利水準、進出口額、產業結構、附加價值高低、就業，以及必要的境內改革措施等。(2) FTAAP 的整合程度(或品質)應達何水準？已開發與開發中會員體對此自然會有不一樣的答案。美國作為前者的代表，期望使任何區域整合倡議朝向 TPP 的標準貼近，以免推動 TPP 的諸般努力，由於一個整合程度可能較低的 FTAAP 圖像之存在，而被打折扣。後者則傾向於降低整合程度，或至少循序漸進，或採取多階段的差別待遇，來緩和對外開放所帶來的短期衝擊，以及中、長期的結構性負面後果。(3) FTAAP 如何構成？它與 APEC 在組織上又是何關係？前者涉及 FTAAP 與其路徑(含 TPP、RCEP)之間的關係。

當前流行的觀點包括：將 TPP 或 RCEP 予以擴大，最終涵蓋所有 APEC 會員體而成為 FTAAP；又或者完全重起爐灶，在 TPP 與 RCEP 之外，以全新的標準和制度設計來構成 FTAAP。這會牽動各項現存倡議間的競合關係，自然引發各倡議之主導者的關切。後者則指涉 APEC 本身在各項區域性論壇或機制叢生的現實當中，如何確立自身的角色。此外，FTAAP 若與 APEC 程序完全脫離，便可能意味著並非所有 APEC 會員體都自然得以加

入 FTAAP 的成立，隱含對我國不利的選項。

對美國而言，最佳解方可能是導引研究結果朝向「多數會員體均將獲益於全區域的高品質整合倡議」之結論。同時，將 TPP 的主要精神（如高品質、一步到位的對外開放協議）、原則（如：負面表列的開放模式），甚至特定章節元素（如：國企改革、勞工、環保、匯率、投資者—在地國爭端解決機制等等），納入研究範圍，藉此推廣 TPP 所包含的價值觀，以及戰略、經濟利益。中國等發展中會員體，可能更傾向於整合程度較低，多軌道、對各別經濟體或產業部門採差別待遇的方案。這將使得 RCEP 更有可能成為未來 FTAAP 的基礎，有助於促進 RCEP 談判的進展，同時降低人們對 TPP 的關注。

最後，使 FTAAP 與 APEC 保持適當距離，避免 APEC 成為另外一個正式化、有拘束力的國際組織，則是這些會員體長期以來一貫的立場。今年五月的貿易部長會議之前，各方需就此一任務小組的組成，以及研究的大架構與分工，形成共識。前述的分歧將會在此一共識形成的過程中，主宰 APEC 相關會議的內容。

（二）連結性議程的發展

經過 2014 年的北京峰會之後，APEC 的連結性議程，特別是牽涉基礎建設發展的「實體連結」部分，已經被中國大陸在 APEC 場外所推動的各項「基建外交」措施所圍繞，共同在 APEC 的內部與外部，形成亞太地區需強化基礎建設投、融資的強烈認知與氛圍。亞洲基建銀行（AIIB）於去年 10 月簽署成立備忘錄前後的盛況，以及當前習近平「一帶一路」戰略在沿線國家所引發的好奇與興趣，已經說明了此一趨勢。

中國大陸當然希望 2013 年以來，由印尼、中國大陸接力燃起的「連結性與基礎建設投資」火炬，可以繼續發光發熱，故而從 2014 年 12 月在馬尼拉舉行的 ISOM 期間，就不斷呼籲菲國需持續推動北京峰會所交付給

眾人的任務，包括促進連結性與基建投資議題在內⁴。美國則更專注於「APEC 連結性藍圖」中涉及「人與人連結」(people-to-people connectivity)的教育合作、旅行便捷化等方面的倡議，以及支持「制度性連結」(institutional connectivity)相關的貿易、投資便捷化合作；對於基礎建設發展議題，便相對地有所疑忌。這也影響了今年主辦會員體菲律賓在連結性相關議程上的安排。

基於連結性相關議題的敏感性，菲國嘗試切割連結性議程的整體性：首先，在年度四大優先議題領域當中，「制度性連結」回歸優先領域一「區域經濟整合」此一範疇；至於「人與人連結」的內容，跨境教育合作的部分融入優先領域三「人力資本投資」當中，緊急應變旅運便捷化與商務移動卡則納入優先領域四「建立永續且具韌性之社區」。最後，「實體連結」的核心議題：基礎建設發展，則只有在優先領域四當中，稍稍觸及基建的韌性，實已偏離「基礎建設投資與發展」的主軸。

其次，在「財長程序」(FMP)當中，今年由菲國主導提出「宿霧行動計畫」(Cebu Action Plan)以導引 2015 年的工作。原先的規劃只在「強化財政彈性」項下，提出兩項與基建發展相關的技術性倡議，但經過今年年初第一次特別資深財金官員會議之後，才在中國大陸等會員體的建議下，新增「基礎建設發展與融資」此一工作主軸，並將長期投資 (long-term investment) 等工作內容納入。菲國實際上犧牲了自身對基建的殷切需求，在 APEC 平台上稍做讓步，以滿足美國的利益。但未來中國大陸在相關工作或倡議上的具體動作，將影響今年基礎建設議題的最終走向。

三、結語

APEC 平台上中、美間的戰略性互動，只是本區域「G2」格局的一個

⁴ 中華台北 APEC 研究中心，《「2014 年 APEC 非正式資深官員會議暨相關會議」會議報告》(台北：台經院中華台北 APEC 研究中心，2014 年)。

展現。可以預見，類似的場景將在本區更多平台或議題上頻頻發生。本區各國（包括台灣在內），必須及早掌握此一趨勢，洞察兩強互動過程中為各國所帶來的機會與挑戰，並適當綢繆趨避。我國尤其需要在規劃對外關係的整體策略時，主動將外交與兩岸關係工作的能量與經驗，相互交流並予以整合，俾共同爭取台灣的最大利益。