

焦點評析

多邊貿易體系、茂物目標與環境商品清單：APEC 2013 的貿易政治

Multilateral Trade System, Bogor Goals and Environmental Goods: the Trade Politics of APEC 2013

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*

今年 APEC 年會在印尼主辦下，於 10 月 8 日假峇里島舉行領袖峰會之後，順利落幕。今年印尼將 APEC 紛雜的新、舊議題，整編為三大優先議題：「實現茂物目標」、「公平的永續成長」，以及「促進連結性」。一些具延續性的議題，如：「多邊貿易體系」、「茂物目標」與「環境商品 (Environmental Goods, EGs) 降稅」等，被列入「實現茂物目標」當中的重要子題。這些子題涉及各會員體間政經利益的異同，因而呈顯出各自不同的進展，並為明年中國所主導的 APEC，埋下機會與挑戰。本文便以這些子題為對象，論其成果與展望。

一、異見紛呈，削弱了領袖們的「獨立聲明」

全球多邊貿易體制的代表 WTO，在杜哈回合 (DDA) 多年停滯之後，已累積出世人對全球貿易體制的高度不確定感。WTO 第九屆部長級會議

(MC9)將 APEC 峰會之後，同樣在峇里島舉行，印尼當然希望「挾 APEC 以制 WTO」，循前例安排了 APEC 領袖們的獨立聲明 (stand-alone statement)，期以 APEC 的政經實力，促各方為 MC9 達成一定成果而努力。

然而在今年年會上，圍繞著相關議題，卻出現壁壘分明的「異見」。最後妥協的結果，使得該獨立聲明的力道多少受到削弱。例如：部分會員體強調 MC9 不論是否能夠成功通過峇里套案 (Bali Package)，其成果必須作為完成整個 DDA 的踏腳石 (stepping stone)，為 WTO 的後峇里 (post Bali) 議程累積能量。而急於促成 MC9 階段性成果的會員體，則反對「踏腳石」這種表述方式，對於將 MC9 與後峇里議程相連結的提法，充滿疑慮。此外，為了對 WTO 資訊科技協定 (Information Technology Agreement, ITA) 增添動能，某些會員體主張按今年四月 APEC 貿易部長聲明中所發佈的文字，要求 ITA 全體成員致力於通過 ITA 擴大產品涵蓋範圍的談判，但遭遇強大阻力。反對者認為：目前並非所有參與 ITA 的 APEC 成員都同意此議，故不應以此對所有參與者施壓。

最終，APEC 領袖宣言中通過的相關文字，顯示出 APEC 領袖們為了容納異見所做的妥協，痕跡清晰可見。

二、茂物目標面臨三項壓力

茂物目標於 1994 年誕生於印尼茂物，此後便一直是 APEC 的自由化與便捷化 (TILF) 議程之標竿。今年茂物目標「回娘家」，年初時一般預期：茂物目標將在印尼的主導下，重獲新動能。然而從年會的情況看來，茂物目標所獲得的待遇，似乎不如預期。

今年 APEC 關於茂物目標的討論過程，呈顯出茂物目標至少面臨三項壓力。(一) 延續近兩年來的趨勢，亞太地區崛起的複邊自由貿易協定，包括 TPP、RCEP，甚至太平洋聯盟 (Pacific Alliance) 等，被 APEC 納為實現 FTAAP 的路徑，無形中稀釋了茂物目標的角色。(二) 印尼等東協國家急於透過「促進連結性」，特別是當中的「基礎建設發展與投資」來獲

取新的成長動力，甚至影響 G20 等其他論壇的議程。印尼建議於 2030 年達成區域連結性總體目標，還引發了「茂物目標 2020」與「區域連結性 2030」之間，究竟誰主誰從的疑慮。(三) 2010 年針對已開發會員體的成果驗收，不盡如人意；而 2020 年將輪到發展中會員體接受考驗。前者舊債未償，後者立場躊躇，致使問題複雜化。

三、各方妥協的痕跡

觀察雙部長聯合聲明與領袖宣言中關於茂物目標的段落，可以發現：複邊自貿協定與茂物目標間的關係，未被釐清。「促進連結性」則被視為是達成茂物目標 2020 諸般努力之一部。而在雙部長聯合聲明中提及的已開發與開發中會員體各自的責任與努力，以及「2014 年透過個別行動計畫 (IAP) 進行進度檢視」的相關文字，在領袖宣言中一字未見，箇中意涵耐人尋味。

在「環境商品降稅」議題上，繼去年領袖會議在海參威通過 APEC 的降稅清單之後，本年的討論在以下兩個方面，再興波瀾：(一) 針對印尼意欲擴大該清單內容，所引發的攻防；(二) 如何往 WTO 延伸 APEC 此項降稅共識，各方的拉鋸。

APEC EGs 降稅清單，因為大部分內容為已開發國家會員體，降稅可能只會增加已開發會員體的貿易出口，開發中會員體短期尚須承受進口擴大的衝擊，在去年時就已經飽受爭議，歷盡艱難才被領袖們接受。部分已開發會員體今年欲保持得來不易的戰果，因此強調 APEC 應專注於此議的落實執行。但印尼卻想將其出口大宗的棕櫚油相關產品，納入此清單，同享降稅利益，使得戰場複雜化。估不論棕櫚油產品的生產過程是否有利於環境，印尼此舉使得其他開發中會員體蠢蠢欲動，激發他們也起而仿效的念頭。如此一來等於是就清單的內容重啟協商，降稅的實施必將因而延宕。即便連隱然是開發中會員體龍頭的中國，也認為對棕櫚油降稅，將攪亂中國現行對相似或替代性產品的課稅結構，引發連鎖效應，而對印尼此

議感到猶疑。

面對不利的情勢，印尼最後將其訴求轉化，針對「透過鄉村發展與減貧以達成永續、包容性成長有所助益的產品貿易」，委託 APEC 政策支援小組 (PSU) 進行研究，而棕櫚油相關產品便列於其中，為未來 2015 年之後將之列為降稅對象，埋下伏筆。領袖們同意建立新機制「APEC 環境商品與服務的公私夥伴關係」，並加強執行現行清單的能力建構活動，連同前述印尼的「轉進」倡議，共同成為今年 APEC 在 EGs 降稅議題上的共識。

四、環境商品降稅：向 WTO 突進

第二個焦點引發爭議，在於各方研擬 APEC 領袖們的獨立聲明時，部分太平洋東岸的會員體呼籲以 APEC 的整體立場，在 WTO 探索如何使 APEC 的這份清單，成為 WTO 的共識。中、俄聯手，欲以去年領袖宣言中曾提及的「以不損及各會員體在 WTO 的既存立場為前提」此項但書，削弱這項呼籲的力道。蓋 APEC 的降稅清單實不具強制力，但若將之推向 WTO 並形成共識，則此清單獨厚已開發經濟體，便成定局。中、俄聯手大踩煞車，以阻止 APEC 這項清單向 WTO 擴大戰果，實可以理解。

支持向 WTO 擴大戰果的一方認為，相關措辭中的「探索」一字，實已相當保守，若再加上前述但書，則 APEC 的附加價值所剩無幾，遑論再以「議程設定者」自居了。雙方激烈交鋒之後，反對陣營繳羽。然雙方的立場歧異，暴露無遺。

五、展望

在 APEC 年會發表支持多邊貿易體制的獨立聲明之後，12 月的 MC9 可望就某些已達共識的議題，以「早期收穫」的方式，作為階段性成果來呈給世人。然而真正的挑戰，在於「後峇里」議程的推進。APEC 若欲維持其「議程設定者」角色，勢需在明年對 DDA 議程中的發展面向，以及 ITA、環境商品降稅等議題，做出更積極的動作。這將考驗中國大陸這個

主辦會員體的協調能力。至於茂物目標的部分，在 IAP 成效有限的現實之下，要持續吸引世人關注茂物目標，除了在貿易便捷化方面期有所成之外，將「區域連結性」工作藍圖與「茂物目標期中盤點」將結合，也是一個可行的突破點。中國大陸已承諾將接力完成「區域連結性」工作藍圖的規劃，而台灣在促進健全的公私夥伴關係（public-private partnership）之相關法規環境，以及建構關港貿單一窗口等方面，能力優越。雙方應思考明年在建構「區域連結性」工作藍圖上，可能的合作關係。最後，當前的「環境商品降稅」清單對開發中會員體來說，即便在換得能力建構計畫與公私部門協力的新機制之下，執行的意願也難免低落。以 2015 年為目標，2014 年的落實情況，無疑具有關鍵性的影響力。中國大陸將如何影響、協調相關計畫，應是各方關注的焦點。

