

## 本期焦點

# APEC成長策略的綜合評析

中華台北APEC研究中心

2010年APEC主辦國日本於前一年12月在東京召開的非正式資深官員會議(ISOM)會後，進一步確立「APEC成長策略(APEC Growth Strategy)」架構的預期成果與相關運作，有關APEC成長策略的預期目標成果，將在平衡性成長(Balanced growth)、包容性成長(Inclusive growth)、永續性成長(Sustainable growth)和知識基礎的成長(Knowledge-based growth)等四大領域下，建構包含行動計畫在內的成長策略。至於執行方式，則包含：結構改革、能力建構(例如人力資源發展)與政策協調。

在2010年2月21日的成長策略「主席之友」(FOTC)會議中，大多數的APEC會員體普遍認為應該將成長策略的內涵予以聚焦。而於2005年起所實施的「實施結構改革之領袖議程」(LAISR)，將於今年屆滿。故美、澳、紐，以及新加坡共同提出了「LAISR後續之結構改革議程」(Post-LAISR Structural Reform Agenda)的概念文件，預計將於2011年制定共同行動計畫，並於今年SOM II討論該議程草案。

### 確保APEC持續促進亞太區域繁榮

2010年2月22-23日召開APEC-SOM I會議，主辦國一日本於「革新與行動：2010年APEC優先工作」草案中，將成長策略列為APEC新願景的三大支柱之一（其他兩項為區域經濟整合與人類安全），且日本建議以能力建構與技術合作來推動此三大支柱。SOM並且同意繼續建構成長策略基本架構藍圖，年度目標是希望請APEC領袖於2010年11月，同意並支持最後定稿之APEC成長策略。

SOM I會議中，SOM同意繼續與相關國際組織諸如G-20合作，討論成長策略與LAISR後續之結構改革工作的關聯性，並由主席鼓勵CTI、EC與SCE討論其可在成長策略提供之貢獻。

針對SOM主席建議，CTI表示已經著力於永續性以及知識為基礎的成長工作，諸如EGS以及ICT應用。至於其在平衡性與包容性成長的角色，則有待SOM進一步釐清。

至於EC回應SOM主席建議方面，則認為結構改革將有助於成長策略的推動，所以兩者可以相輔相成。只不過EC的角色重要性，將由成長策略的未來鎖定重點所決定。

2010年3月30日，今年與明年的APEC主辦國一日本與美國分別由外務大臣Katsuya Okada與國務卿Hillary Clinton在渥太華G-8會議場合提出支持APEC成長倡議，內容提及設計推動更具平衡性、包容性、

環境永續性與知識經濟為基礎之新成長典範(New growth paradigm)。美、日並且在聲明中提及，將確保APEC持續成為促進亞太區域繁榮的趨動力。

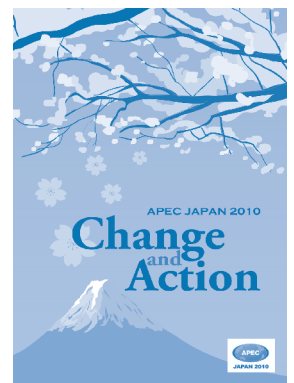
### 新成長策略探討焦點

#### (一) 新成長策略旨在建構後危機時代的新成長模式

1. 平衡性成長即在區域內各經濟體間尋求更均衡的經貿關係與更完善的總體經濟環境，例如身為「世界工廠」的亞洲經濟應減少對貿易順差的倚賴，進行內需的擴大，而身為「世界市場」的美國，則希望改善以消費做為支撐其經濟規模的結構。
2. 包容性成長在為社會各階層建立均衡的照顧與保障，例如建構更完善的社會安全網，照顧在經濟危機中受到衝擊與影響最大的社會弱勢與失業族群。
3. 永續性成長在找尋經濟、環境與資源面均衡發展的方式，例如提升能源效率、減碳以因應氣候變遷、建構綠色經濟等等；
4. 知識經濟則希望利用技術創新，為各種新成長的過程提供更多的附加價值。
5. 因此新成長策略的關鍵即是「均衡」，換言之，平衡性成長為國際間的均衡成長，包容性成長為社會各階層的均衡性成長，永續性成長為世代間的均衡成長，知識經濟成長則是推動三種均衡成長的引擎。

#### (二) 強調能力建構

新成長策略和後危機時代APEC各會員體的成長關係密切，故針對新成長策略，於脫離舊模式，追求新經濟典範的同時，APEC也可以透過其既有的運作模式，譬如制定準則或最佳範例，並透過各個經濟體、論壇與技術合作計畫的實行，以能力建構的方式來嘉惠區域內的所有經濟體。



### （三）落實永續平衡發展架構

2009年APEC領袖還公開表示支持同年4月及9月，分別在倫敦與匹茲堡舉行之G-20高峰會。G-20強調追求強勁、永續、平衡成長目標架構的呼籲，後來即被發展為目前APEC成長策略的主軸。由於今年G-20高峰會決定在今年11月13~14日橫濱APEC領袖高峰會議之前的11~12日在主辦國首爾舉行，兩大國際會議之間的議題已有緊密連結之處。

韓國總統李明博公開宣稱，面對世界經濟的宏觀經濟失衡，必須儘快實現世界經濟的「再平衡」，以落實匹茲堡的「永續平衡發展架構」倡議。同時，還必須進一步縮小開發中國家和先進國家之間的「發展差距」，特別是面對全球金融危機後，貿易保護主義的明顯抬頭，必須共同努力堅決反對貿易保護主義，並應把在今年底前完成WTO杜哈回合談判。另外，針對全球氣候變遷問題嚴重，應強調綠色價值備受重視，而創造國富的目的應從「永續成長模式」逐步轉變為「綠色成長模式」。

### （四）著重新成長典範

美日的渥太華雙邊聲明，倡議持續建構「新成長典範」，而SOM I會議，菲律賓也建議成長策略應係

落實2009年新加坡年會領袖發表之「新成長典範」聲明之途徑，而著重於未來長期成長。再者，美國歐巴馬總統宣示將提升美國出口，降低美國貿易逆差，因此明年由美國主導的成長策略，除了將進一步落實為典範之外，可望著重於平衡性成長議題。

### （五）APEC成長策略架構

CTI建議SOM進一步釐清成長策略架構，EC也期待SOM對成長策略提出進一步的說明，中國在SOM I表示成長策略的三大支柱容易與既有的APEC三大支柱發生混淆，美國也於會中希望落實策略實質工作，韓國與泰國則建議以單一行動計畫取代分為四大領域之不同行動計畫。

### 小結

由前述綜合觀察APEC論壇與會員經濟體對成長策略的方向，實際上依然未能形成共識，而尚無共識的原因則是成長策略架構複雜且不明確。成長策略未來將發展為成長典範，而典範必須有科學的觀察與檢視做為後盾，目的在解構問題的根源。因此進一步彙整歸納後危機時代的區域經濟體所面臨的困難與問題，並對問題進行針對性的行動計畫建議，優先處理重大問題，如此將較能引起共鳴與支持。

## APEC成長策略之個別評析

中華台北APEC研究中心

儘管前述綜合評析APEC成長策略方面，發現其未能形成共識主要原因乃是成長策略架構複雜且不明確。然而，若針對平衡性、包容性、永續性、知識基礎的經濟成長，進行個別分析，依舊可以找出APEC針對其個別項目擬特別強化之重點與目標。

### 平衡性成長

#### （一）追求更健全的國際經濟與金融體系

其目標在平衡區域內經濟體對外需或消費的過偏倚賴，並且在更開放與自由競爭的環境下，促進利益與福利的極大化。在經濟政策方面，主要有三項重點，一是APEC計畫以合作方式來改善總體經濟、法規與結構政策；二是支持G-20架構，追求永續與均衡的成長動能；以及三是加速區域經濟整合。

#### （二）改善經商環境與貿易投資自由化與便捷化

除了以上的總體經濟政策建議之外，APEC成長策略的平衡性成長尚包括改善經商環境與貿易投資自由化與便捷化等。基本上，無論是經濟政策、商業環境，或是自由化與便捷化的推廣，皆非新的經濟成長模型，而是APEC長期以來的推動目標。不過因為2008-2009全球經濟危機的衝擊猛烈，讓APEC感受到積極推動三大支柱工作的必要性。隨著經濟景氣的復甦，後危機時代的成長策略，除了持續三大支柱目標之外，也可在經濟政策的退場機制與避免經濟泡沫發生的預警機制多加強調。

## 包容性成長

### (一) 促進勞動市場之有效運作

包容性成長之主要目標在促進勞動市場有效運作，推動中小企業發展，以及建立社會安全網等面向。隨著世界經濟景氣逐漸復甦，就業情況預期將隨後獲得改善，可預見的是，循環性失業問題將獲得緩解，但較長期的結構性失業則依舊存在，而且隨著經濟成長模式逐漸轉向知識經濟，知識經濟固有的菁英經濟特質，可能不利於低技術、中高齡等較弱勢的勞工群體的就業情況。

除整體的就業問題外，婦女在職場上的就業與發展，也是促進勞動市場適當運作必要注意的面向。APEC應繼續重視經濟中的弱勢群體，從職業訓練與社會安全網兩方面給予協助，以持續支持內需擴大和雇用增長的「需求創造型經濟」。

### (二) 重視中小企業

在APEC區域，中小企業在就業市場上占有舉足輕重之地位。中小企業的規模雖然有限，但卻具有靈活、多樣的知識創新潛力，可成為G-20所提倡之優質工作復甦的重要來源。APEC可就區域內中小企業的知識創新模式與政策支持系統進行探討、交流，並協助區域中小企業掌握新成長契機，在推動經濟復甦之外，也能發揮中小企業吸收就業人口的彈性，創造更多優質工作。

### (三) 強化社會安全網、建構退休與醫療制度

APEC可就老年人口可參與的勞動型態以及醫療照顧需求兩方面進行探討，同時更應著重於照顧社會的弱勢族群，將資源預算投入必要性的補助。但是，由於APEC區域各國發展程度差異極大，故不宜採取一致的方案，而應採取多元的方式以符合各國財政制度。

## 永續性成長

### (一) 定位為綠色成長

APEC主事國—日本正式把原先的成長策略之永續成長定位為綠色成長(Green Growth)，並強調確保亞太區域經濟成長是一種對環境友好的成長，同時也將建構一個區域綠色經濟體。從相關草案可以發現其中的永續成長已接受去年底在東京舉行的「2010 APEC研討會」暨「ISOM會議」之相關建議，特別是美國節能聯盟代表的報告「能源效率成就繁榮及永續成長之機會」，其所強調「實施能源計畫可創造所謂的綠色就業」，並建議APEC經濟體可採行相關措施促進永續型綠色成長。

今年的SOM I，原先的永續成長議題已聚焦為綠色成長，同時因強調低碳、能源效率，又突出低碳經濟、綠色產業的重要性。中華台北自今年起已啟動能源、綠色旗艦計畫，將以台灣的IT、半導體、平面顯示器、機電、金屬、複合材料等產業基礎，切入具有潛力的綠能產業，以帶動低碳產業發展；以及為了節能減碳保護地球，改善產業結構，發展潔淨能源產業來創造就業機會，特別把創造綠色就業作為紓解高失業率的對策。因此，中華台北的綠色發展，本質上與APEC的綠色成長相互契合，似可在成長策略此一議題多著力。

### (二) 降低APEC地區EGS之貿易障礙

在SOM I會議，中國建議EGS不宜僅著重於貿易自由化層面，應更重視能力建構及技術移轉。中國大陸此一建議是有其背景，即開發中經濟體和先進經濟體之間的利益矛盾，日本為落實2009年新加坡APEC經濟領袖宣言有關EGS相關工作計畫之指示，今年正與EWG的能源效率和節約能源專家分組合作，共同推動「降低APEC地區EGS之貿易障礙」計畫。

事實上，除了在APEC 場域推動EGS工作計畫，日本也在WTO場域推動節約能源製品降低關稅的提案。另外，美國也宣稱在後金融危機時代，降低EGS貿易障礙是發展綠色經濟重要措施。歐巴馬總統在向國會提交的貿易政策議程，即特別突出這項工作。預期2011年美國主辦APEC年會，EGS仍將是重要議題之一。

### (三) EWG尋求與CTI合作交流

今年3月APEC能源工作小組(EWG)會議，鑒於EGS涉及跨領域性質，EWG在推動EGS議題時，將尋求與CTI合作交流。目前日本已與CTI合作，展開促進EGS相關計畫。中華台北在這次EWG會議也提出



「促進綠能商品市場發展之能力建構倡議」，希望在促進綠能商品的貿易暨投資、消除市場障礙、調和產品標準等方面，與各經濟體分享中華台北的政策制定和執行經驗。顯然，APEC成長策略的永續成長／綠色成長，EGS議題的後續推動工作恐將擺在CTI場域來推動。EWG會議已確定，2010年APEC能源部長會議的主題為「邁向能源安全的低碳途徑—永續APEC的能源合作之道」，相當強調低碳、改善能源效率、引進非化石燃料與清潔化石能源之使用的重要性，並將持續追求三大目標：加強能源安全、減緩氣候變遷及經濟復甦成長。前三項邁向能源安全的低碳途徑，已充分被涵蓋在APEC成長策略之永續成長／綠色成長領域，但持續追求三大目標則較永續成長／綠色成長以及建構一個區域綠色經濟更為清晰和具體。APEC成長策略的永續成長／綠色成長，已提出進一步強化能源效率檢視(PREE)。而在EWG的亞太能源研究中心(APERC)與各相關經濟體的積極參與下，推動能源效率各項措施均獲得APEC各經濟體的高度肯定，目前除已參與的4個經濟體外，今年將有新的經濟體參與。因此，APEC區域整體能源效率合作機制的改善與深化，已被視為2010年能源部長會議的主軸，以及落實成長策略的永續成長／綠色成長之重要措施。

#### (四) 連結綠色低碳經濟成長

今年11月全球G-20高峰會將在韓國首爾召開，由於韓國李明博總統係把發展綠能產業視為該國低碳經濟成長的關鍵，屆時低碳經濟成長和環境產業(或綠色產業)議題將會在G20高峰會和APEC領袖高峰會前後緊密連結，並進一步被確立為全球性和亞太區域成長策略之重點內容。

#### (五) EGS和能源效率同儕檢視(PREE)

此也是今年APEC成長策略的永續成長／綠色成長重點工作方向。今年SOM I會議中，中華台北已承諾將在自願參與PREE，最近行政院又啟動節能減碳行動計畫，將在2020年前把CO<sub>2</sub>排放量回歸到2005年排放水平；中華台北並在去年立法通過「能源管理法」，規定能源設備或器具之能源效率必須符合政府規定，以及應標示能源耗用量及其效率，APEC各經濟體亦可藉由經濟暨技術合作，以自願性開路者機制來推動制定相關能源設備或器具的共通能源效率標準，俾作為APEC推動溫室氣體減量排放，建構低碳經濟產業奠定堅實基礎。

### 知識基礎的經濟成長

#### (一) 強化知識經濟成長概念

2000年知識經濟成長概念就已存在於APEC架構下，當時APEC分別在資訊科技(IT)、創新系統、人力資源發展、資通訊科技(ICT)基礎建設、以及經商環境等項目下推廣知識經濟。諸如智慧財產權保護，以及我國在APEC場域提出並推動的縮短數位落差相關計畫，以及自2004年以來執行迄今的APEC數位機會中心(ADOC)倡議，均致力在消弭APEC區域的數位落差，以建構並提昇弱勢群體的人力資本。

#### (二) 綠色創新與生活創新

日本政府於2009年12月底公佈了一份以「邁向光輝的日本」為題的10年經濟成長基本方針。鳩山內閣表示將以環境與能源、健康醫療與照護、拓展亞太市場、活化觀光及地區、科學與技術、就業與人力資源等六大領域，作為未來經濟發展之重點。而如今為因應日益嚴重的地球暖化、流行性傳染疾病、自然災害等人類共通的課題，強化科學和技術的知識成長，特別是「綠色創新」和「生活創新」的知識經濟成長，已成為支撐世界繁榮、人類安全的必要基盤。

目前在日本的主導下，將透過公、私部門在不同領域上之合作，進一步擴大知識經濟領域的發展，期使所有APEC經濟體因知識經濟在不同產業與領域中所產生的外溢效果(spill-over effect)而受益。

### 小結

綜合言之，平衡性成長除在追求更健全的國際經濟與金融體系、改善經商環境與貿易自由化與便捷化外，包容性成長則強化促進勞動市場的有效運作、中小企業以及強化社會安全網與退休與醫療制度；而永續性成長則定位為綠色成長、同時降低APEC地區EGS之貿易障礙，同時也要強化能力建構等；至於知識基礎的經濟成長則在強化知識經濟成長概念，並強化綠色創新與生活創新。(本文作者為台經院國際處副處長吳福成、副研究員邱達生、助理研究員黃國治和藍蔚迦)