

2014 年亞太經濟合作組織 (APEC) 會議之評估

An Assessment of the 2014 APEC Meeting

李登科 (Lee, Deng-Ker)

國立政治大學外交系教授

壹、前言

由中國大陸主辦的 2014 年亞太經濟合作組織 (APEC) 年會，於今年 11 月 5 日至 11 日在北京舉行。如同往昔，本屆 APEC 年會雖然包括部長會議、資深高級官員會議、APEC 工商領袖高峰會以及非正式領導人高峰會，但最受矚目的，仍然是非正式領導人高峰會。

APEC 成立於 1989 年，目前共有 21 個成員和 3 個觀察員。就國際經貿組織而言，APEC 的影響力的確不容忽視，因為它涵蓋的人口約達二十六億，約占世界總人口的百分之四十；各成員（經濟體）之全部國內生產總值 (GDP) 約占全球的百分之五十六；貿易額則約占全球的百分之四十八。尤有進者，目前全世界經濟成長最快也最具經濟潛力的國家及經濟體，絕大多數都是 APEC 的成員。

這次是中國大陸第二次主辦 APEC 年會，上一次是在 2001 年，當時江澤民是中國大陸的領導人。比起上一次，這次由習近平擔任主人的 APEC 年會，可說更受到國際社會的重視，國際媒體也蜂湧而至。當然，最引起國際社會關注的，並非這次 APEC 年會的議題，而是習近平與美國總統歐巴馬的「習歐會」、習近平與日本首相安倍的「習安會」以及習近平的「中國夢」。至於我國朝野最關心的，還是蕭萬長與習近平的「蕭習會」。

到底「習歐會」、「習安會」以及「蕭習會」各獲得哪些具體成果？習近平是否成功地透過主辦 APEC 年會進一步推動「中國夢」？「蕭習會」對臺海兩岸關係的影響為何？本文的目的即在扼要探討這幾個重要的問題。

貳、「習歐會」與「中」美關係

習近平與歐巴馬的會談，無疑地，是此次 APEC 年會最受到矚目的焦點新聞。「習歐會」所以受到前所未有的重視，主要原因在於自 2012 年習近平以中國大陸「國家副主席」的身分訪問美國，並與美國總統歐巴馬在加州舉行所謂「莊園會議」以來，「中」美雙邊關係非但沒有日趨熱絡，反而呈現出對抗多於合作的局面。

就中國大陸而言，儘管歐巴馬宣稱其於 2011 年提出的「再平衡」亞洲政策並非針對中國大陸，但是近兩年來美國不論是在軍事戰略與經濟戰略上，都不斷配合著針對中國大陸的種種措施。在軍事戰略方面，中國大陸認為美國與澳洲、日本、南韓、菲律賓、越南、以及印度等國或加強軍事合作或發展軍事合作，都是以圍堵中國大陸為目標。讓中國大陸難以忍受的是，在有關東海島嶼與南海島嶼的爭執中，美國都與中國大陸的對手站至一邊。而美國對菲律賓出售軍事裝備以及於今年 10 月 2 日宣布對越南解除武器禁運之決定，更引起中國大陸的強烈不滿。

在經濟戰略方面，美國大力推銷跨太平洋夥伴協定 (TPP)，以及阻止南韓等國加入北京提出的亞洲基礎設施銀行 (AIIB) 等作為，也被中國大陸認為是一種呼應美國的「再平衡」亞洲政策。

在另一方面，美國堅持中國大陸積極擴充軍事力量，不惜以軍事力量強化對東海、南海島礁的主權主張，以及不斷派遣軍機與戰艦阻撓美國軍機或軍艦在中國大陸附近公海上空或公海航行的行動，不僅是一種專橫的行為，而且還有可能引發軍事衝突。

最後，香港爆發的「占中行動」，也成為「中」美雙方的爭執事件。北京認定華盛頓是「占中行動」的幕後指使者。華盛頓則嚴加駁斥，但又宣稱支持香港人民爭取普世人權。

由於兩國的關係每下愈沉，而「中」美兩國的關係人攸關亞太地區的和平與發展，習近平與歐巴馬在 11 月 12 日的會談，自然成為各方關注的焦點。

習近平與歐巴馬先於 11 月 11 日共進晚餐，飯後一起散步。12 日正式舉行「習歐會」，會談結束後共同召開聯合記者會。根據美國國家安全顧問羅茲的透露，習近平與歐巴馬討論的議題包括北韓核武、東海與南海主權爭議、伊朗核武談判，伊波拉防疫、打擊伊斯蘭國、網路安全、人權、以及阿富汗局勢等區域與全球安全等議題。除此之外，所謂的「臺灣問題」，也是一項雙方必談之議題。

歐巴馬表示，他與習近平的會談已就「兩國關係今後的發展達成了共識」。歐巴馬也強調說，儘管美「中」在經濟上競爭，但也在減少核武、氣候變遷、

以及防止伊波拉擴散等議題獲得合作的承諾。由於習近平未表示不同的看法，雙方在幾個議題上顯然沒有爭議，或較少爭議。但是在香港「占中運動」與所謂的「臺灣問題」方面，習近平與歐巴馬的立場就不盡相同，甚至針鋒相對。

針對香港問題，歐巴馬表示，美國未參與任何煽動香港所發生的示威活動，不過美國支持香港人民表達自己意見的權利。歐巴馬還指出，美國鼓勵香港以透明和公正的方式舉行選舉，而且能反映人民的意願。對於歐巴馬這項說法，習近平並不接受。習近平宣稱，香港事務是「中國的內政」，外國不應以任何方式干涉。他還表示，維護法治，在香港和世界各地都是應有之義務。

在「臺灣問題」上，歐巴馬在和習近平的聯合記者會中表示，美國重申遵守以三個聯合公報和《臺灣關係法》為基礎的「一個中國政策」，鼓勵臺海兩岸以「尊嚴和尊重為基礎」，朝向建立關係、減少緊張、促進穩定方面進一步發展。歐巴馬強調說，這不但有利於臺海兩岸，也符合美國和亞太地區的利益。歐巴馬針對所謂「臺灣問題」的說法，並未改變美國多年來的一貫立場。然而中國大陸新華社卻報導說，歐巴馬對習近平表示，美國「沒有圍堵或損害中國統一的意圖，美方在臺灣問題上的立場沒有變化，美國不支持臺獨。」對於新華社此一報導，美國政府的說法是，中國大陸對歐巴馬的談話有不同的解讀。

除香港問題與「臺灣問題」之外，習近平與歐巴馬對於東海與南海島礁主權問題應該也有很大的爭議，但雙方在聯合記者會上竟未說明彼此的立場。或許是，雙方都不願過於針鋒相對，以免破壞氣氛。

參、「習安會」與「中」日關係

自從安倍政府於2012年9月10日以大約七點八億新臺幣購買日本人粟原弘行擁有的釣魚臺列嶼(日方稱為尖閣諸島)實施國有化之後，「中」日關係即持續緊張。2013年11月23日，中國大陸公布「東海防空識別區」，並將釣魚臺劃入，導致「中」日關係進一步緊張。等到安倍於2013年以首相身分參拜靖國神社，雙方的關係更急遽惡化。「中」日雙方的軍艦與軍機在釣魚臺附近的對峙情況，也越來越頻繁。同時，雙方的經貿往來亦受到波及，包括日本企業減少對中國大陸的投資以及中國大陸減少採購日本的商品等等。

在「中」日雙方關係日趨惡化，而且彼此又中止高層對話的情況下，安倍能否在北京APEC會議上與習近平會談而且緩和雙方的關係，就成為另一個受到各方關注的問題。為獲得破冰的機會，日方先是在2014年7月，派遣前首相福田康夫密訪北京，會見習近平。接著再於11月7日，由日本國家安全保障局局長谷內正太郎與「中國國務委員」楊潔篪經談判後達成四點共識，終於成功地安排「習安會」。

「中」日「四點共識」包括：持續發展雙方戰略互惠關係；正視歷史、面向未來，克服影響兩國關係的政治障礙；雙方在釣魚臺等東海海域近年來出現的緊張局勢存在不同的主張；以及重啟對話。這四點共識中，中國大陸最在意的是對釣魚臺問題的「共識」。中國大陸認為日本已在釣魚臺問題上作讓步，否則不會承認雙方在領土有爭議。基於這種解讀，習近平乃同意與安倍見面及舉行會議。

習近平在 11 月 10 日於北京人民大會堂接見安倍等日方代表團，但習並未照外交禮儀先在人民大會堂等候安倍，反而讓安倍先到。另外習近平與安倍見面時不但面無笑容，而且等到安倍先伸手才和安倍握手。更令人不解的是，在雙方握手時，兩人竟都轉頭面向兩邊的媒體，不願正視對方。

「習安會」僅進行 25 分鐘，習近平在會談中表示，「日本只有信守中日雙邊政治文件和『村山談話』等歷屆政府作出的承諾，才能同亞洲鄰邦發展面向未來的友好關係」。安倍則於會談後表示，此一會談是「中日兩國重返戰略互惠關係的原點，也是改善關係的第一步。」然而就在安倍與習近平會談結束後不久，日本外相岸田文雄隨即公開指出，「中日四共識」不具法律效力，因為雙方均未簽名。岸田更強調，釣魚臺不存在領土問題。岸田的說法等於為安倍爭回顏面，但「中」日關係可能又回到「中日四共識」之前的狀態。

肆、「蕭習會」與兩岸關係

今年 2 月 12 日，行政院陸委會主委王郁琦與大陸國臺辦主任張志軍在南京舉行「王張會」是兩岸分治 65 年之後，首次由雙方主管兩岸事務的官員進行會談。會中，張志軍更曾三度稱呼王郁琦為「主委」。「王張會」的順利舉行，以及雙方在會中的禮尚往來與所達成的多項共識，不但讓兩岸關係向前跨出一大步，而且也為馬總統出席今年的 APEC 高峰會，增加一些協調的空間。但今年 6 月至 10 月的一些事件，包括張志軍訪問高雄時突遭襲擊，陸委會副主委張顯耀涉及洩密案，習近平對臺灣訪客重申以和平統一、一國兩制作為解決「臺灣問題」的基本方針，以及兩岸對香港「占中行動」的分歧主張等等，不僅關閉「馬習會」在 APEC 峯會的協調空間，同時還造成兩岸關係出現倒退的現象。在此一情勢下，蕭前副總統代表馬總統出席 APEC 高峰會，並且要舉行「蕭習會」，當然受到國內高度的關切。

「蕭習會」於 11 月 9 日舉行，地點在北京人民大會堂福建廳，會談 30 分鐘。在會談中，習近平對兩岸關係提出「堅定信心、增進互信、相互尊重、良性互動」十六字箴言。他表示，兩岸應在堅持「九二共識」、反對臺獨的基礎

上，建立並維持增進互信。此外，習近平也提到，「要尊重彼此對發展道路和社會制度的選擇」。蕭萬長提出的看法是，兩岸應堅持「三個不變」及打造「升級版」的兩岸經濟關係新架構。三個不變是：共同維護發展格局目標不變、共同鞏固「九二共識」作為兩岸協商基礎的決心堅持不變、以及共同推進兩岸制度化經濟合作謀求兩岸人民福祉方向堅持不變。至於「升級版」的兩岸經濟關係新架構則是，建構共同參與區域整合的機制、建構兩岸經濟合作的新模式、以及建構兩岸交流的新平臺。「蕭習會」的順利進行及蕭、習在會談中的對話顯示，兩岸關係又回到正軌，這也是「蕭習會」對兩岸關係的一大貢獻。「王張會」係在11月13日舉行，雙方再度確認在「九二共識」的基礎上，繼續維持兩岸關係的和平穩定發展，並加經貿合作。其實在「蕭習會」定調之後，「王張會」即扮演著呼應的角色。

伍、APEC 議程與「中國夢」及「亞太夢」

今年APEC會議的主題是「共建面向未來的亞太夥伴關係」，議程為：「推動區域經濟一體化(區域經濟整合)」、「促進經濟創新發展、改革與成長」，以及「加強全方位互聯互通和基礎設施建設」。

習近平在高峯會的開幕致詞中，強調所有APEC成員均應一致努力，為實施「亞太夢」而全力合作。他並表示，中國大陸願意以其經濟力量協助達成「亞太夢」。根據習近平的說法，為達到實現「亞太夢」的目標，各國應支持建立亞太自由貿易區(FTAAP)及同意創設亞太基礎設施投資銀行(AIIB)。另外，習近平還宣布出資四百億美元，成立「絲路基金」，協助推動亞洲國家的互聯互通建設。

習近平使用「亞太夢」一詞可能是希望藉此緩和其他成員對中國大陸之疑慮，然而他所提出的，實施「亞太夢」的具體作法，其實也正是實現「中國夢」的途徑。也因為如此，APEC成員表面上都不反對「亞太夢」，但私底下卻頻頻運作，並顯然分成兩個集團，一個支持美國，另一個支持中國大陸。以美國為主的集團認為建立跨太平洋夥伴協定(TPP)應優先於FTAAP，而且設置AIIB也將與亞洲開發銀行(ADB)的角色重疊。美國及其盟友也認為中國大陸設立「絲路基金」的目的，係為推展習近平提出的「一帶一路」戰略。

「中」美在APEC會議期間的角力包括：歐巴馬與12個預定加入TPP的會員國領袖會晤，並發表共同聲明，認為各國領袖應以完成TPP協定列為最優先政策；中國大陸與俄羅斯簽定興建油管與購買天然氣的協定；習近平與朴瑾惠宣布完成「中」韓自由貿易區協定之實質談判，美國勸阻日本、韓國、印尼

及澳洲等國家參加中國大陸設置的 AIIB，習近平主張在 2025 年完成 FTAAP，美國及其夥伴反對設立具體完成時程。

經過一番角力之後，APEC 高峰會最後的領袖宣言就是「中」美雙方妥協下的產品，主要的內涵包括同意推動亞太自由貿易區並支持「中」方提出的實現 FTAAP「路線圖」，但未同意設立完成的時程；同意推動亞太資訊科技協定 (ITA)；在強化經濟整合小組中成立貿易投資委員會，APEC 將對此展開研究，且於 2016 年提出報告。

陸、結語

習近平在高峰會後的記著會上表示，APEC 領袖高峰會決定啟動亞太自由貿易區進程，同意實現 FTAAP 的路線圖，乃是朝向實現 FTAAP 方向邁出歷史性的一步，也代表 FTAAP 的正式啟動，展現出 APEC 成員推動區域經濟一體化的決心與信心。表面上，習近平似乎相當滿意 APEC 高峰會的成果，也多少有助於實現「中國夢」，但他對於歐巴馬應該不甚滿意，畢竟歐巴馬正是阻止高峰會全盤接受中國大陸倡議的最大黑手。

歐巴馬在此次 APEC 高峰會的談話，特別是與習近平的會談，可說相當尊重做為主人的習近平。對於中國大陸在東海及南海種種強硬維護主權的做法，不是未公開提及就是輕輕帶過。但當歐巴馬離開北京到澳洲參加 G-20 高峰會之後，歐巴馬即公開抨擊習近平以民族主義為號召，在處理東海和南海島嶼議題上，所表現的方式都讓週邊國家感到擔憂。歐巴馬並暗批中國大陸說，亞洲的安全秩序必須重建，但過程不能基於強迫或恫嚇，也不能讓大國欺凌小國，而是基於維護彼此安全的結盟。歐巴馬同時強調，美國將繼續深耕亞洲，未來也將把大多數的海空軍武力部署在太平洋。

歐巴馬在澳洲針對中國大陸的談話，相信習近平一定十分憤怒，不過這就是當前「中」美關係的特點：既合作又對抗，但對抗又不攤牌。

此次 APEC 高峰會中的「習安會」，對緩和「中」日關係的效果相當有限，因為日方後來竟說「中日四共識」不具法律效力。唯一值得肯定的是，雙方為預防在東海地區發生預期以外的衝突，決定設立海上聯絡熱線。

比較起來，「蕭習會」獲得的成果的確相當可取。「蕭習會」不僅消除兩岸關係中的陰影，而且更扭轉倒退的趨勢。

最後就習近平的「亞太夢」而言，如果中國大陸無法改善與日、越、菲、印（印度）等周邊國家的關係，又難以化解與美國的對抗，再加上強力打壓人權及異議人士，不但「亞太夢」遙不可及，連「中國夢」亦將難以實現。