

觀察第一次資深官員會議關於包容性成長議題的發展趨勢

APEC 研究中心 林映均副研究員

前言

APEC 今(2020)年第一次資深官員會議(SOM 1)甫於 2 月 20-21 日，在馬來西亞太子城(Putrajaya)舉行。資深官員們本次會議重點，除了緊鑼密鼓的討論後 2020 願景聲明，另一大重點就是討論馬來西亞針對今年年度主題與優先議題領域(以下簡稱優先議領)所規劃的工作重點，並採認各工作小組與次級論壇的年度工作計畫。

作為今年主辦經濟體的馬來西亞，在去(2019)年非正式資深官員會議(ISOM)定調今年 APEC 年度主題為「優化人民潛力、共享繁榮未來」(Optimising Human Potential towards a Future of Shared Prosperity)，其中包含「強化貿易與投資之論述」(Improving the Narrative of Trade and Investment)、「透過數位經濟與科技促進包容性經濟參與」(Inclusive Economic Participation through Digital Economy and Technology)及「驅動創新永續」(Driving Innovative Sustainability)等三大優先議領。特別是在「共享繁榮(shared prosperity)」概念下，馬來西亞今年對於 APEC 議題發展的重點偏重在包容性成長面向。本文除了簡述本次會議關於包容性成長議題的提案，也觀察主要經濟體對該些提案的立場並提出分析。整體而言，本文認為目前經濟體對於包容性成長議題的發展立場分歧，不僅反映出 APEC 成員之間不同的發展需求，也將影響 APEC 未來的發展路線。

第一次資深官員會議關於包容性成長的議題

今年的包容性成長議題涉及到馬來西亞所設定的第一與第二優先議領。第一優先議領之「強化貿易與投資之論述」，主要係探討如何確保貿易與投資自由化與便捷化的經濟利益使所有人民與企業雨露均霑；第二優先議領之「透過數位經濟與科技促進包容性經濟參與」，則將重點放在藉由數位科技應用以促進女性經濟參與、中小企業進入全球價值鏈與供應鏈、都市規劃、高齡化社會需求等目標。

表面上，在包容性成長的目標下，此二優先議領都是探討經濟成長的利益如何與更多人民與企業分享，並且有助於經濟社會的整體發展。但是，此二者所建議的實現路徑卻有所不同。第一優先議領是從以總體經濟政策的角度切入，藉由擴大或轉移經貿政策的決策視野和測量指標，注入社會發展、環境效應等的考量。反觀第二優先議領，其著眼於社會發展需求，目的係針對不同社群的需求與發展條件提出可適應數位時代的因應對策，並確保經濟成長的利益分配公平。本次資深官員會議針對超越 GDP (Beyond GDP)、共享繁榮、原民經濟(indigenous economy)等議題的討論，相當程度反映出不同的思考取徑。

首先，超越 GDP 是馬來西亞今年開啟的兩個新議題之一，另一個是「共享繁榮」。馬來西亞對於超越 GDP 的發想，係考慮到既有經濟量化指標(如國內生產總值(GDP))無法完整捕捉到影響經濟相關的因素，如社會發展、人民福利、環境影響等，盼能透過經濟委員會(Economic Committee, EC)的討論、多方利益關係人對話等帶領 APEC 經濟體凝聚共識，盼能發展出適合亞太區域與 APEC 經濟體特性的新經濟指標。目前馬來西亞希望將討論重點先聚焦在經濟發展過程中的包容性、經濟發展中環境與永續議題的重要，以及有助於改善生活質量卻無法被傳統經濟數據捕捉的新科技發展。

本次資深官員會議期間相關活動包括，EC 委員會報告舉辦了「結構改革與超越 GDP 政策對話 (Policy Dialogue on Structural Reform and Beyond GDP)」、CTI 委員會轄下的投資專家小組 (Investment Experts' Group, IEG) 會議也確定將「包容與負責任企業與投資」納為固定議題。預計第二次資深官員會議期間將舉行的「超越 GDP 的多方利益關係人對話 (Multi-Stakeholder Dialogue (MSD) on Beyond GDP)」、第三次資深官員會議期間將舉行「包容與負責任企業與投資的公私對話 (Public-Private Dialogue (PPD) on Inclusive Responsible Business and Investment)」。

最後該些會議討論成果將成為馬來西亞提出替代性經濟指標 (alternative economic indicators) 的基礎。

其次，關於共享繁榮議題，該議題的發想一方面源於馬來西亞前代理總理馬哈迪 (Mahathir Mohamad) 於 2018 年 APEC 年會期間發表的演說，他於演說中表示 APEC 以自由貿易與經濟整合為核心目標的發展路線以無法因應新挑戰的新局勢，呼籲 APEC 經濟體應調整方向，並建議以「與鄰共榮、不以鄰為壑 (prosper thy neighbour and not beggar thy neighbor) 為區域發展理念。另一方面馬哈迪去年 10 月針對馬來西亞的後 2020 經濟政策展望，提出共享繁榮政策 (Shared Prosperity Vision 2030)，延續其認為應調整經濟政策的訴求。為呼應馬哈迪對於國內政策與 APEC 發展的立場，馬來西亞今年不僅將共享繁榮作為年度主題的訴求之一，更將此概念規劃為 APEC 今年發展議題之一，期盼推動亞太區域內各個經濟體之間的經濟繁榮共享，並且關照各經濟體國內的繁榮共享。本次資深官員會議中，馬來西亞將共享繁榮的討論聚焦在貿易與投資面向，亦即「WTO 與多邊貿易體系」、「亞太自由貿易區與區域整合」，並建議共享繁榮做為後 2020 願景的

核心價值。

最後，原民經濟是由紐西蘭向本次資深官員會議期間所召開的第一次經濟暨技術合作指導委員會(SOM Steering Committee on Economic and Technical Cooperation, SCE)提起的新計畫，目的係蒐集各經濟體對於原民經濟的政策經驗，探討亞太區域內原住民社群的經濟潛值與發展策略，並預計將今年成果進一步發展為明(2021)年 APEC 的重點議題之一。¹

主要經濟體對於包容性成長議題的立場

APEC 經濟體對於上開三個議題的態度，雖然多數表示支持，認同該些議題有助於 APEC 擴展包容性成長的面向，但部分經濟體卻有所保留。

在超越 GDP 議題部分，中國、智利、紐西蘭、泰國與加拿大等經濟體支持馬來西亞開啟相關的討論與研究，認為有助於所有經濟體更瞭解經濟發展的真實狀況，尤其是彼此在共通的經濟指標下交換資訊，更能掌握亞太區域的發展動向，並一起因應可能發生的金融、經濟等危機。反觀日本與韓國，雖然未明確反對超越 GDP 的討論，但提出兩點疑慮：第一，擔心新的經濟指標為捕捉社會、環境等因素，導致部分未能量化的資訊不具備資訊的對比性和可移轉性，如此將阻礙經濟體間的資訊互通；第二，擔心新的經濟指標對部分經濟體將造成額外的負擔，甚至可能成為新的貿易障礙工具。

紐西蘭的原民經濟提案目前獲得加拿大、澳洲、智利、日本、馬來西亞、巴布紐幾內亞、秘魯等經濟體的支持。然而，中國表示多數

¹ 紐西蘭為明年 APEC 主辦經濟體。

APEC 經濟體國內並無原住民族，也不存在相關的政策作為，希望紐西蘭可以調查相關資料後再說明 APEC 討論原民經濟的適切性。美國雖然也質疑紐西蘭的原民經濟提案，但其理由係認為此議題屬於國內政策，不宜成為區域性議題並提到 APEC 場域中討論。

至於共享繁榮部分，無論從討論議題的設定或經濟體的發言內容，均顯示出經濟體關注焦點依然不脫於貿易投資自由化與便捷化的目標，強烈支持 WTO 的改革與談判工作以及關切亞太自由貿易區的實現，不僅係維持既有 APEC 對於貿易與投資目標的基調，也未達到馬來西亞所盼望強化貿易與投資目標和社會發展、解決貧富落差，甚至環境保護等公共利益的連結的訴求。此外，美國與日本也針對共享繁榮作為後 2020 願景的核心目標持保留態度，認為此概念尚未獲得所有經濟體的共識。

結論

經濟體於第一次資深官員會議中對於包容性成長議題的立場，反映出經濟體之間出現 APEC 發展路線的分歧立場。一邊是美國日本為首的已開發經濟體，堅守自由開放的貿易投資為 APEC 發展核心，並企圖將包容性成長議題侷限在既有的 APEC 第三支柱—經濟技術合作 (ECOTECH) 議題之內；另一邊是開發中經濟體為主，試圖將 APEC 議題的發展擴及到社會與環境利益衡平，以及經濟成長中的不平等議題。今年馬來西亞在其主辦經濟體的優勢下，可預期超越 GDP、共享繁榮以及其他包容性成長議題(如女性經濟賦權、中小企業的國際貿易參與)仍可順利推動，並且成為年度重點成果。但是，經濟體之間對於 APEC 發展路線的分歧，卻可能影響到今年另一大重點發展—後 2020

願景的規劃。因此，未來 APEC 對於包容性成長議題的發展，需要密切關注後 2020 願景的走向。