NO.263

1999年10月創刊
2023年04月出刊

# APEC NEWSLETTER

## 亞太經濟合作　第263期通訊

## 2023年「APEC業務研習營」精彩回顧

親愛的讀者，您好

APEC通訊自1999年發行至今，除了讓更多人瞭解何謂APEC，也希望給讀者一個印象，國際組織離我們並不遙遠，關切的議題始於我們的日常。
本中心於3月17日舉辦年度「APEC業務研習營」，邀請公私部門專家傳承其參與APEC的多年經驗，期勉學員值此國際情勢變動之際持續積極參與APEC，藉國際合作傳達我國聲音。
在APEC 2023年三大優先領域「互連、創新、包容」之下，來看看代表企業界聲音的ABAC第1次大會以及APEC第1次資深官員大會的焦點爲何。
面對中美競爭逐漸強化的趨勢，美國與歐洲的跨大西洋夥伴關係正面臨地緣政治經濟的哪些障礙？別錯過國立中正大學邱昭憲副教授的專文解析！
最後，台灣經濟研究院程明彥助理研究員藉著世界經濟論壇的白皮書，介紹爲了打造包容暨永續經濟所需要的未來社會綠色工作樣態。
若您是18-30歲的青年，絕不能錯過7月的APEC未來之聲青年培訓營（資訊於封底），前往美國舊金山與亞太地區青年交流的機會，正等待您去爭取。

# 本期目錄


**03 中心精選動態**
2023年APEC業務研習營紀實

**06 APEC風雲**
亞太企業領袖籲利用貿易和經濟政策應對氣候與經濟包容性挑戰

**08 APEC風雲**
2023年APEC第一次資深官員會議焦點：如何透過「瑪諾亞議程」實踐「BCG經濟曼谷目標」

**09 APEC典藏**
2014年APEC領袖峰會於中國北京舉行

**10 專家解析**
跨大西洋歐美合作關係的中國障礙

**13 專家解析**
檢視世界經濟論壇的社會與綠色工作觀點：聚焦於美國與我國現況



APEC 研究中心

發行 ▌亞太經濟合作(APEC)研究中心
地址 ▌台北市104德惠街16-8號5樓
電話 ▌(02)2586-5000
網址 ▌https://www.apecstudycenter.org.tw/
Email ▌apecstudycenter@tier.org.tw

APEC通訊訂閱
APEC臉書粉專

# 2023年APEC業務研習營紀實

APEC研究中心助理研究員 陳彥如、江旻宸

APEC研究中心年度重要工作–2023年APEC業務研習營於3月17日假格萊天漾大飯店舉行。由我國APEC資深官員、外交部國際組織司吳尚年司長，以及美國在臺協會經濟組宋子仁(N. Rashad Jones)組長開幕致詞。

吳尚年司長表示，近年來不僅要因應疫情的挑戰，還要刺激疫後經濟復甦，同時面臨地緣政治衝突、能源與糧食問題以及供應鏈斷鏈等種種挑戰。在此背景下，我國積極參與APEC，彰顯我國在推動相關議題的專業與正面能量。APEC業務研習營有助於確保同仁們參與APEC的延續性跟專業度，期勉同仁好好把握機會。宋子仁組長則提到今年APEC的主題是「爲各方創造具韌性且永續的未來」，三個優先項目爲「互連(interconnected)、創新(innovative)和包容(inclusive)」，APEC將會針對供應鏈韌性、數位經濟、環境永續性、貿易包容性、性別平等以及勞動力發展等議題進行合作。

由左至右爲我國APEC資深官員、外交部國際組織司吳尚年司長以及美國在臺協會經濟組宋子仁(N. Rashad Jones)組長。（圖／APEC研究中心）

## 場次一：「區域情勢展望」

本場次以今年APEC主題：「爲各方創造具韌性且永續的未來」爲主軸，邀請我國ABAC代表、宏碁公司陳俊聖董事長、金融監督管理委員會綜合規劃

由左至右爲我國ABAC代表、宏碁公司陳俊聖董事長、金融監督管理委員會綜合規劃處林羲聖副處長及行政院能源及減碳辦公室林子倫副執行長。（圖／APEC研究中心）

由左至右爲經濟部國際貿易局梅碧琦組長、國家發展委員會綜合規劃處黃仿玉專門委員及外交部國際組織司王鈺傑科長。（圖／APEC研究中心）

處林羲聖副處長以及行政院能源及減碳辦公室林子倫副執行長擔任與談人。

陳俊聖董事長分享在環境保護和商業模式創新上的經驗，強調資安對供應鏈韌性的重要性，亦提及渠今年度在ABAC所推動的計畫，包括強化資訊安全措施、舉辦專家講座，以及開設教授網路安全的課程。林羲聖副處長指出，金融業在實現淨零碳排上扮演不可或缺的角色，而臺灣在推動綠色金融方面，涵蓋「布局、資金、資料、培力和生態系」五個面向。林子倫副執行長則強調，減碳需要國際供應鏈一起努力，而行政院發布的「2050淨零排放路徑」，是臺灣與國際鏈結並深化合作的重要基礎。

## 場次二：「APEC各大委員會工作進展」

本場次由經濟部國際貿易局梅碧琦組長、國家發展委員會綜合規劃處黃仿玉專門委員，以及外交部國際組織司王鈺傑科長分別報告APEC各大委員會工作進展。

梅碧琦組長表示，由於全球地緣政治緊張局勢，貿易自由化的推動開始放慢步調，包容和永續性議題在APEC的討論則越來越突出；至於地緣政治的衝突是否會影響區域合作計畫，是值得觀察的部分。梅組長最後提到，希望同仁盡量參與相關會議，因爲美、紐、澳等國常把在國際場域推動之議題再提到APEC進行討論或提出具體倡議，踴躍參與有助瞭解這些議題在國際上之趨勢。

黃仿玉專門委員介紹經濟委員會(EC)的重要任務之一是推動結構改革議題討論，而我國負責主導的是公部門治理(PSG)議題。我國將透過「公正轉型政策對話」的舉辦，在會議中分享我國的政策作爲以及各經濟體的專家見解。另外，黃專門委員也分享參與APEC會議的準備經驗，並鼓勵大家在討論議題時抱持開放的心態，以部長層級、領袖層級之角度，思考這些專業議題在全局中所扮演的角色。

王鈺傑科長說明外交部國際組織司主要參與預算暨管理委員會(BMC)和經濟暨技術合作指導委員會(SCE)。BMC負責管理各項APEC基金，制定通用性準則，也是捍衛我國會員地位與權益的重要場域；而SCE主要負責處理跨論壇議題。最後，關於推動跨領域合作的訣竅，王科長建議先找到自己的定位，以自己的強項去發想，並與各部會多討論，進而形成具體的執行計畫。

## 場次三：「APEC計畫申請之經驗分享」

本場次主要向與會者說明APEC計畫申請的相關規定與注意事項，由我國駐新加坡代表處蔡琬梅一等秘書、行政院性別平等處林秋君科長及海洋委員會榮駿豪專員擔任與談人。

蔡琬梅一等秘書強調，我國的優勢爲協助發展中經濟體進行能力建構（capacity building），建議申

左爲行政院性別平等處林秋君科長，右爲海洋委員會榮駿豪專員，下爲我國駐新加坡代表處蔡琬梅一等秘書。（圖／APEC研究中心）

請的主軸可配合當年主辦經濟體的優先領域，藉此提升計畫對該年度APEC工作成果之影響力；檢驗計畫實質面的改變以及具延續性、長遠規劃的願景，藉此提升計畫審核的通過率。未來APEC計畫申請提案將全面線上化，透過線上提案系統APAS展開提案作業流程。

林秋君科長則以「APEC提案如何融入性別觀點」爲主題，分享如何將「性別主流化」融入業務。林科長建議提案中可呈現性別議題，執行性別影響力評估，並且強化計畫與APEC領袖宣言、拉塞雷納婦女與包容性成長路徑圖等文件緊密連結，可優先聚焦於婦女經濟政策夥伴（PPWE）所提的五大支柱，協助APEC發展中經濟體性別培力領域的能力建構；也強調跨論壇連結十分重要，以及多元公私部門合作方式。

榮駿豪專員以執行計畫過程之困難與挑戰爲主軸，提及在計畫執行上經費編列與改變計畫案文有基本規範，若遇相關變更或增列需求，可尋求APEC秘書處的協助。榮專員提醒，若涉及計畫性質變更或提高預算，將會遇到許多作業細節的溝通與討論，應要謹慎爲之。最後，榮專員鼓勵各部會同仁可更有自信地參與APEC提案並善用各項資源。

## 場次四：「我國面臨的挑戰與因應」

本場次由外交部國際組織司黃峻昇參事、經濟部能源局陳炯曉科長及國家災害防救科技中心李燕玲助理研究員擔任與談人。首先，黃峻昇參事從歷史脈絡切入，提醒各部會同仁在參與國際會議時，須具備危機感與敏感度。其次，陳炯曉科長進一步爬梳參與國際會議應對的實際案例，鼓勵大家在APEC會議上努力推動議題、主動發聲，並與各會員體代表建立長期友誼，以促進具體的合作。最後，李燕玲助理研究員則分享運用智慧的手段、優雅的進退態度參與會議；也建議可聚焦貿易、永續成長、性別、能力建構、跨論壇等核心議題，以擴大我國的參與度。

研習營尾聲，由APEC研究中心鍾錦墀副執行長閉幕致詞，渠表示此次APEC研習營課程議題多元，也鼓勵各部會努力在APEC提案，促進與各經濟體之交流，以利APEC業務之推動，擴展我國國際能見度。鐘副執行長也強調APEC目前已進入第二階段，加上現今國際情勢轉變，期許我國能於此時獲得更多機會，從危機中找到轉機，進而發現新的契機，各部會夥伴共同爲我國參與APEC而努力。

由左至右爲外交部國際組織司黃峻昇參事、經濟部能源局陳炯曉科長及國家災害防救科技中心李燕玲助理研究員。（圖／APEC研究中心）

# 亞太企業領袖籲利用貿易和經濟政策應對氣候與經濟包容性挑戰

我國ABAC秘書處

ABAC代表合照，後排左六爲張嘉淵技術長、左五爲林之晨總經理、左四爲張家麒財務長。（圖／ABAC網站）

APEC企業諮詢委員會(ABAC)於2023年2月12至14日在紐西蘭舉行第一次大會，制定了工作計畫，呼籲政策制定者利用貿易和經濟政策應對區域的永續性及經濟包容性挑戰。2023年APEC主辦經濟體爲美國，三大優先領域爲「互連、創新、包容」(Interconnected, Innovative, Inclusive)，期望「建立具韌性及互連的區域以增進具廣泛基礎的經濟繁榮」、「爲永續未來打造有助創新的環境」，以及「爲各方樹立衡平且包容性的未來」。

我國ABAC代表廣達集團張嘉淵技術長與台灣大哥大林之晨總經理，以及代理代表沛爾生技醫藥公司林成龍創辦人與台灣大哥大張家麒財務長出席本次大會。APEC研究中心鍾錦墀副執行長、何振生研究員及廖文汝助理研究員亦一同出席會議，協助企業代表圓滿完成此趟任務。

2023年ABAC主席由美國代表吳建民(Dominic Ng)接任，其爲華美銀行(East West Bank)董事長兼執行長。吳建民主席表示，「APEC經濟體需對其經濟進行大規模脫碳，同時確保社群中的弱勢群體不被拋在後頭。跨境貿易與投資可以加速這項關鍵工作。私營部門處於爲這些努力作出貢獻的有利地位，然而更重要的是，APEC成員必須將其作爲研擬經濟政策的優先事項。」

在ABAC 2023年的主題「公平、永續、機會」(Equity. Sustainability. Opportunity.)下，ABAC將向APEC領袖提交報告及發展建言，以確保前瞻性的貿

易和投資政策可應對氣候變遷、生活水準以及數位轉型等挑戰。

本次大會重點爲確定各工作小組及任務小組2023年的優先工作項目，以及舉行年度「ABAC與資深官員對話」(ABAC-SOM Dialogue)。

ABAC的工作計畫將以2022年提出的措施爲基礎，包括透過關注數位化、包容性、永續以及貿易等領域的早期收穫成果，以推進亞太自由貿易區(FTAAP)之議程。ABAC也將探討如何爲實現生物、循環與綠色經濟曼谷目標(Bangkok Goals on Bio-Circular Green Economy)作出貢獻，該倡議於2022年11月獲得APEC領袖採認。

我國ABAC代表宏碁公司陳俊聖董事長及廣達集團張嘉淵技術長，皆在數位與創新工作小組(Digital and Innovation Working Group, DIWG)擔任計畫主持人。張嘉淵技術長在DIWG會議上介紹其主持之數位健康計畫「DO AI Yourself (DAIY) Project」。該計畫旨在最大限度地減少IT技能要求，以提升各經濟體在數位健康領域AI應用的能力建設。各組織能夠使用自己的數據和專業知識爲自己的應用程式建構AI模型–「自己做AI」。該計畫能夠促進數位轉型與縮減數位落差，進而有助實踐今年ABAC的主題「機會」。數位健康的進步也有助於解決COVID-19疫情持續性的威脅。陳俊聖董事長則將主持網路安全計畫，分享網路安全能力建設的最佳實踐。借助宏碁的專業知識，這項計畫將在大企業協助微中小企業能力建設方面成爲良好的典範，有助實踐ABAC的主題「公平」。林之晨總經理則對DIWG的工作計畫發表反饋。他以新創企業的經驗指出企業招聘數位人才的挑戰，而爲了解決該挑戰，他認爲有必要帶頭開展數位學習與技能方面的措施，並以兒童和青年爲標的，以縮減數位落差並促進亞太區域的數位經濟發展及包容性。

林之晨總經理針對數位與創新小組之工作計畫發表反饋，獲得與會者贊同。（圖／我國ABAC秘書處）

在「ABAC與資深官員對話」中，ABAC成員與資深官員皆認同，公私夥伴關係(public-private partnership)在加速APEC實現2040太子城願景及曼谷目標上相當關鍵。具體而言，與會者建議ABAC和APEC應共同努力，在ABAC成員和APEC官員之間建立更頻繁的溝通管道，以建立共同的知識基礎以及共同對挑戰和機會提出倡議。ABAC成員強調，企業憑藉其技術與財務能力，可以提供所需的專業知識，與APEC官員分享最佳實踐及經驗教訓，從而更好地爲監管決策提供資訊。

張嘉淵技術長於數位與創新工作小組介紹其主持之數位健康計畫「DO AI Yourself (DAIY) Project」。（圖／我國ABAC秘書處）

# 2023年APEC第一次資深官員會議焦點：如何透過「瑪諾亞議程」實踐「BCG經濟曼谷目標」

APEC研究中心助理研究員 王蘭暄

## 疫後新時代：「爲各方創造具韌性且永續的未來」

2023年第一次資深官員會議(Senior Officials Meeting, SOM)於美國加州棕櫚泉市召開，今年亦是美國繼2011年後時隔12年再次主辦APEC，並在疫後新時代下制定年度主題爲「爲各方創造具韌性且永續的未來」(Creating a Resilient and Sustainable Future for All)。

棕櫚泉市擁有深厚的美國原住民歷史文化背景，以及供應當地居民全部生活用電的風力發電機組群。美國選擇棕櫚泉市作爲SOM 1舉辦地點，展示其呼應APEC所重視的群體包容性，以及倡導綠色再生能源技術的研發。

「正當全球面臨生活成本提高、供應鏈瓶頸的壓力時，我們更應深化多邊合作以應對艱鉅的經濟挑戰，強化永續性及包容性的成長」，美國主掌國際經濟事務的副國家安全顧問、2023年資深官員會議主席Mike Pyle在SOM 1大會上說道。

在2月27-28日的SOM 1上，經濟體就今年美國提出的三項優先領域–「互連」(Interconnected)、「創新」(Innovative)、「包容」(Inclusive)以及治理議題分享觀點。多數經濟體資深官員皆申明APEC應持續推動執行2022年6月WTO第12屆部長會議(MC 12)的重要成果，諸如進行WTO改革、訂定漁業補貼協定等，並支持以WTO爲核心的多邊貿易體系，藉以促進穩定、平衡且繁榮的區域成長。

## 透過「瑪諾亞議程」實踐「BCG 經濟曼谷目標」

泰國於去（2022）年主辦APEC時，成功推行「生物、循環及綠色經濟發展模式之曼谷目標」(Bangkok Goals on Bio-Circular-Green (BCG) Economy)，並獲經濟領袖們的採認(endorsed)。美國爲延續執行「BCG經濟曼谷目標」，於SOM 1提出「瑪諾亞議程」(Manoa Agenda)，並邀請經濟體提出對該議程的看法。

美國資深官員Matt Murray於大會上闡述「瑪諾亞議程」的主旨是引導經濟體如何實踐「BCG經濟曼谷目標」，以及呼應今年的年度主題「爲各方創造具韌性且永續的未來」。Murray接著說道，「『瑪諾亞議程』的三大工作方向爲：一、推動『BCG經濟曼谷目標』的相關工作；二、推進今年部長會議的高階成果決議；三、承諾強化與利害關係人之交流，特別是擴大公私部門之協力，以推動

APEC永續性及包容性的工作」。

尤其是，今年部長會議的目標爲尋求達成下述永續性及包容性工作：

（一）永續性與包容性的貿易；

（二）探索將APEC區域定位爲領導零排放交通工具之契機；

（三）採認更新後之宏觀的潔淨能源與永續目標；

（四）強化急難應變能力與氣候韌性；

（五）建立女性企業家、少數族群企業，以及女性經營之中小企業與大型企業及供應鏈之連結；

（六）提升氣候智慧農業於應對全球氣候危機之角色，以及推動「2030年APEC糧食安全路徑圖」(APEC Food Security Roadmap Towards 2030)之永續與包容目標；

（七）實踐「APEC綠色、永續與包容性微中小企業策略」(APEC Strategy for Green, Sustainable and Innovative MSMEs)之微中小企業綠色轉型；

（八）聚焦衛生與經濟領域以及流行疾病之準備和應對措施中的性別平等工作；

（九）持續討論有關氣候融資與公正能源轉型議題；

（十）爲經濟領袖盤點2023年執行邁向永續與包容經濟之行動。

「瑪諾亞議程」獲得經濟體的支持，資深官員們表示樂見該議程內重視與利害關係人之交流，有助APEC邁向「太子城願景2040」(Putrajaya Vision 2040)目標。

今年5月份除了預計於美國底特律市召開第二次資深官員會議，也將舉辦貿易部長會議(Ministers Responsible for Trade Meeting, MRT)及運輸部長會議(Transportation Ministerial Meetings, TMM)。MRT將聚焦討論永續性和包容性貿易投資，TMM則將著重藉由推廣航空、海運產業化石替代燃料，達到永續發展。此外，美國亦將於今年11月APEC企業領袖高峰會(APEC CEO Summit)時，辦理首屆APEC永續企業論壇(APEC Sustainability Business Forum)，計畫展示公、私部門最佳實踐範例，以及討論公私部門應如何協作幫助消弭創新落差。

**APEC 典藏** -2014 年 APEC 領袖峰會於中國北京舉行。各經濟體領袖穿著融合中國傳統元素設計的「新中裝」，布料採用「宋錦」。我國當年領袖代表爲蕭萬長先生（後排右二）。（圖／ APEC 官網）

# 跨大西洋歐美合作關係的中國障礙

國立中正大學 戰略暨國際事務研究所 副教授 邱昭憲

## 一、美歐合作關係與中國的角色

美歐長期以來作爲建立自由國際秩序的重要盟友，在政治、經濟和軍事上建立起雙邊與多邊合作關係，冷戰後歐美跨大西洋關係曾因美國共和黨政府（尤其小布希總統與川普總統）期間爲尋求有利於美國的戰略利益而導致雙邊關係惡化。然而基於自由國際秩序的價值同盟，在美國因應2013年中國「一帶一路」戰略擴張以來所構成的地緣政治挑戰，對中國經濟與安全採取競爭性與限制性措施，針對中國投資的審查以及禁止向中國出售高科技產品的政策逐年強化；而歐盟亦對於中國自2013年逐年提升以併購爲主的對歐投資所可能危害歐洲國家安全或公共秩序產生疑慮，因而於2019年首次將中國定爲經濟競爭者與系統性對手等政策領域的角色，亦於2020年全面實施歐盟層級的投資審查機制，以避免其成員國爲接受外國直接投資而降低國家安全或公共秩序的審查標準。美歐長期以來的價值與戰略同盟關係在美國川普政府時期蒙上陰影，也同樣感受到中國「一帶一路」所產生的地緣政治經濟壓力。

美國在拜登政府上台後強調回歸多邊主義以重新建立與歐洲盟邦關係以來，跨大西洋正面關係的重建，乃透過修補川普政府援引《貿易擴張法》（Trade Expansion Act）所帶來的歐美關稅爭議、301條款調查歐盟數位服務稅(Digital Services Taxes)、成立跨大西洋貿易科技委員會(Transatlantic Trade and Technology Council)，以及合作因應中國等非市場經濟體所帶來挑戰等，恢復美歐雙方長期以來所建立起共同價值以及最開放的投資貿易夥伴友好關係。然而北京欲在全球建立的「中國夢」卻是考驗跨大西洋關係的重要挑戰。儘管美歐對於中國有同樣的顧慮，然其根本性障礙卻對於歐美的合作造成阻礙。美國拜登政府儘管不若川普政府訴諸全面與中國脫鉤的戰略目標，但仍將中國視爲戰略競爭者(strategic competitor)；而歐盟則是將中國視爲經濟競爭者(economic competitor)與治理模式的「系統性對手」(systemic rival)，顯示歐美在因應中國崛起的定位和方向仍有差異，而此差異不僅成爲歐美欲擴大有效合作所需要跨越的鴻溝，亦成爲中國破壞跨大西洋關係的方式。

美國對於歐洲在面對中國議題時未能明確選邊站而有所不滿，自從未能阻止歐洲國家加入中國所創建的亞洲基礎設施投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank)，乃至歐洲在美中對抗的「新冷戰」中缺乏完整性的積極作爲，因而在某種程度上被視爲歐洲尋求獨立於美國的「戰略自主」作爲。中國鼓勵歐洲的戰略自主概念，藉以破壞跨大西洋關係，如同支持歐洲區域整合的概念以維持整合的歐洲作爲世界多極化中的一極，並尋求屬於歐洲DNA的多邊主義作爲雙方在國際外交上的共同語

言，背後的邏輯皆在於弱化主要對手–美國維持單極體系中所能進行的戰略目標。而在美國所強調自由民主國家對抗專制獨裁國家的國際體系中，歐洲長期作爲美國建立自由國際秩序的主要盟友，理應在國際戰略和地緣戰略上的意圖與理念上相近而尋求密切合作，然而在面對中國所考量的地緣經濟與地緣政治上卻仍存在合作上的異同。

## 二、投資貿易的地緣經濟

美國和歐洲、甚至歐盟內部成員國中，在應對中國經濟外交的經濟政策制定上存在一定的分歧。美國川普政府於2018年簽署了《外國投資風險審查現代化法案》，作爲《2019財政年度國防授權法案》的重要組成部分，其中《外國投資風險審查現代化法案》將中國列爲特別關注的國家。而在拜登政府主政下，延續前任川普政府實施的高關稅和限制措施，並擴大對中國的投資審查。原有美國外國投資委員會(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)橫跨九個政府部門，主要審查外國資本在美國進行收購時所可能涉及的國家安全，如TikTok收購在美國註冊的Musical.ly未能如實申報，經CFIUS審查後由總統簽署禁令。

2022年美國國會通過《兩黨創新法案》(Bipartisan Innovation Act)，並依此增設橫跨數個部會的「國家關鍵能力委員會」(Committee on National Critical Capabilities)，審查美國企業對外的投資如晶片、AI、航空航天、機器人、能源、醫療、電子通訊、國防等領域，確保美國供應鏈不受中國在內的相關國家影響。對於高科技產品，除阻止華爲和TikTok外，也禁止美國向中國銷售，並立法補貼在美國國內生產的高科技產品，同時引導投資到可信賴的盟國和合作夥伴。美國有目的性地與中國進行的經濟脫鉤產生了效果，使得2022年美國對中國的投資減少了近四成。然而美國前財政部長鮑爾森(Henry M. Paulson)今年初在《外交事務》(Foreign Affairs)的專文指出針對性的審查高科技投資和併購雖有其必要，然進行全面性脫鉤卻有危險性，推動與中國更全面性科技脫鉤爲前提的戰略將難以成功，而大多數歐洲國家並沒有效仿美國的做法。

作爲美國長期合作夥伴的歐洲國家，儘管反感於中國的強制性經濟政策與軍事行爲，也加強審查並阻止中國的投資，管制敏感科技的出口，建立晶片、能源與稀土供應鏈，但卻不準備接受美國施壓對中國進行廣泛性的對抗、遏制或再裂解中國的經濟發展。歐洲領導人很清楚意識到，儘管2019年歐盟首次凸顯中國作爲歐洲在追求科技領先地位的經濟競爭者與推動替代治理模式的系統性對手，然而歐洲仍未放棄長期以來北京作爲不同政策領域中目標相關的合作夥伴(cooperation partner)和利益平衡的談判夥伴(negotiating partner)的角色，尤其在氣候變遷、環境衛生、民主人權等政策領域。因此在經濟、社會、政治、科學上全面性和中國脫鉤既不可行也不符合歐洲利益，尤其歐洲經濟與產業對於中國所存在的結構性依賴問題，以及中國國家資本主義制度對歐洲企業的公平競爭環境所造成的風險，持續讓歐盟將重點放在確保投資和貿易的歐中平衡關係上，包括強化投資篩選機制、產業政策、公共採購規則以及尋求市場准入的互惠。是以儘管《歐中全面投資協定》因人權爭議受阻於歐洲議會，2020年後中國甚至超越美國成爲歐盟最大的貿易夥伴，2022年德國對中國投資仍增加了五成，歐盟對中國的出口和進口均呈現增長，2022-2023年德國、法國與歐盟領導人相繼出訪中國尋求的不是脫鉤而是利益的維持與風險的控管。相較於美國而言，與中國全面性的競爭幾乎已成爲其決策特徵。

美國與歐洲對全球經濟治理體系的不同態度，構成了跨大西洋應對中國崛起帶來經濟挑戰的障礙。在歐盟尋求維持全球多邊貿易體系彰顯價值規範等普遍性原則的同時，美國阻撓世貿組織的爭端解決機制運作對其施加壓力，造就中國以推行所謂「眞正的多邊主義」(true multilateralism)。在如何通過傳統與新興多邊機制與中國接觸過程中，歐洲願意基於價值與利益而務實地參與多邊經濟治理，

而美國更多以權力考量對中國的競爭姿態決定是否參與多邊經濟治理體系：例如歐洲國家參與中國主導的亞投行，以及美國爲抗衡「一帶一路」所組建的「全球基礎設施和投資夥伴關係」(Partnership for Global Infrastructure and Investment)。

## 三、俄烏戰爭的地緣政治

俄烏戰爭爆發之前中國在歐洲所進行的經濟外交攻勢，令歐盟感受北京「一帶一路」的經濟手段實現戰略目的的意圖明顯，尤其透過中東歐、南歐等歐盟成員以及東南歐等非歐盟成員國的經濟誘惑造成與歐盟之間的隔閡。而俄烏戰爭爆發之後，令歐美國家合作更加緊密以因應歐洲的戰場，持續鞏固美國長期領導北約擴大與支持歐盟東擴的自由主義戰略。在英美與中東歐國家主張對俄強硬立場之際，歐陸大國德法等國曾因地緣關係與經濟能源依賴考量而以較爲被動或外交和談等「和緩」方式因應，無助於戰爭的緩解。

在歐美國家團結合作援助烏克蘭抵禦俄羅斯侵略的一年多戰事過程中，過去與歐洲較少有地緣政治緊張關係的中國，卻讓歐洲國家關注其可能扮演的角色，包含俄中強調友誼「無上限」的夥伴關係、北京是否協助俄羅斯規避歐美國家制裁、是否提供軍事物資支援俄羅斯，以及其對於俄羅斯侵略行爲默認支持的模糊立場等。固然美國因將中俄定位爲戰略競爭對手，而不寄望北京能夠在俄烏戰爭中扮演所謂負責任大國與建設性角色，多數歐洲國家亦因爲中國表現出避免直接支持也拒絕評論俄羅斯行動的「親俄中立」（pro-Russia neutrality）態度，而對於中國在歐洲戰場中所能扮演建設性角色感到悲觀。

在中國於俄烏戰爭滿一年後提出的「關於政治解決烏克蘭危機的中國立場」文件，呼籲停火止戰啓動和談，中國願意發揮建設性角色。一如過去北京自我定位爲調停角色，然而立場文件卻未提及有關領土完整與主權獨立的原則如何適用在俄羅斯對烏克蘭領土的主權主張上，亦未回應基輔提出俄軍撤離烏克蘭領土的要求。北京則藉由強調歐洲的「戰略自主」以及中國的「全球安全倡議概念文件」表達促進俄烏雙方和談的立場。而藉由2023年4月法國總統馬克宏與歐盟執委會主席馮德萊恩訪問中國，歐洲試圖展現與美國不一樣的接觸中國路徑。如同在經濟上不主張強硬對立的脫鉤立場，而在安全上則強調歐洲戰略自主發揮敦促俄烏和談的影響力，尤其不願意以讓歐洲失去中國以及歐洲本身的利益作爲恢復跨大西洋關係的代價。

俄烏戰爭在歐洲地區的發生，觸動由美歐所組成的北約恢復在地緣政治的重要角色。在歐美援助烏克蘭對抗俄羅斯之際，國際上出現「今日烏克蘭、明日台灣」的聲音讓北京急於滅火，然而2022年北約正式宣告印太地區成爲其共同安全利益之一，歐盟亦呼應美國確保開放和以規則爲基礎的南海戰略目標以及台海和平穩定現狀，顯示跨大西洋合作的關係陸續延伸至歐洲以外的印太地區。

## 四、結語

美國與歐洲自二戰以來所建立起的跨大西洋共同體，共同因應冷戰蘇聯共產陣營；冷戰結束後美國成爲國際體系的主導國家，歐洲則透過歐洲聯盟的建立與北約延續發揮著跨大西洋共同體中的價值與角色。在面對中國崛起過程中，歐美跨大西洋關係保持著戰略合作，然因歐洲和美國在國際權力結構的位置不同，使得美國與中國的關係常成爲「修昔底德陷阱」（Thucydides’ Trap）中的守成國與崛起國的寫照，彼此間競爭、對立與衝突易成爲常態，因而脫鉤、競爭、對手成爲中美雙方在地緣經濟和地緣政治上的行爲與定位。而歐洲認知到中國企圖在本世紀中成爲世界最強大國家，正系統性地改變國際秩序，因而與中國脫鉤既不可行也不符合歐洲利益。歐洲能夠採取多元而彈性做法，減少對中國戰略物資的依賴而控管風險，然而歐洲對於美國戰略性依賴和中國結構性依賴卻不容易短時間改變。■

# 檢視世界經濟論壇的社會與綠色工作觀點：聚焦於美國與我國現況

台灣經濟研究院國際事務處助理研究員 程明彥

## 一、簡介

世界經濟論壇(WEF)於本(2023)年1月發布之「明日工作：爲建立包容與永續經濟之社會與綠色工作」(Jobs of Tomorrow: Social and Green Jobs for Building Inclusive and Sustainable Economies)白皮書，（注1）指出人口高齡化、氣候危機及地緣政治緊張均突顯社會工作與綠色工作的重要性。爲在2030年前實現聯合國永續發展目標(SDGs)，考量多數國家既有勞動市場中的社會工作與綠色工作總量仍大幅不足，WEF建議各國應儘速採取行動，以實現包容與永續。

## 二、白皮書重點與美國焦點

（一）社會工作與綠色工作

由於全球人口持續增長且高齡化，世界正面臨需確保充足人力資本、促進社會流動及強化社會韌性等議題之挑戰。與此同時，氣候危機與地緣政治緊張更加速綠色經濟轉型與能源自主。對許多國家而言，推動社會包容與環境永續的經濟是主要政策目標。本白皮書探索社會與綠色工作所扮演之角色，針對澳洲等10個欲於2030年前實現包容與環境相關目標的國家，（注2）進行社會與綠色工作需求的量化研究。

社會服務工作(Social Jobs)之定義，爲教育、健康照護及照護3項社會機制(social institutions)內主要工作，是建立包容性與強化社會流動的不可或缺要素。綠色工作則指具備特定綠色技能以及執行能力之工作，且有助轉型至更具永續性的經濟。

在選定的10個國家中，社會服務工作於總勞動力的比率約爲11%。但爲實現包容性與社會流動之目標，這些國家將需要額外6,400萬份社會服務工作。關於社會服務工作的產業、職業及國家別的重要發

現如下：

(1)以產業而言，爲滿足相關需求，健康照護產業需額外新增約3,300萬份工作，教育產業則爲2,100萬份，照護產業則需新增約1,000萬份工作。

(2)以職業角度而言，人力需求缺口最大者，爲健康服務中的個人照護人員，高達1,800萬人；兒童照護工作者、教學助理及幼兒教師爲1,200萬人；小學教師及中學教師則約爲900萬人。

(3)以國家而言，南非的社會服務工作人力需求缺口最大，需在現有工作總量外新增數倍；巴西與西班牙需增加約80%至90%的社會服務工作。

這10個國家的綠色勞動力規模相當小，約占總勞動力的1%。而爲實現與環境相關的目標，這些國家需要再增加約1,200萬份綠色工作。關於綠色工作的產業、職業及國家別的重要發現如下：

(1)以產業而言，農業與林業約需新增1,100萬份工作，基礎建設產業爲48萬份、能源產業則爲5萬份工作。

(2)以職業而言，雖然農業、林業及漁業工作者人力需求缺口最大，但環境營建工作者仍需8萬人次，環境、土木、化學工程師需7萬人次。

(3)以國家而言，南非、中國大陸、英國及巴西的綠色工作缺口最大。然而所有國家皆需擴大綠色勞動力，以實現環境相關目標。

爲創造兼具包容性與永續性的社會，本白皮書透過量化社會服務工作與綠色工作缺口，呼籲全球政府與企業領袖儘速採取行動。政府及企業領袖需要推動更多有助創造就業機會的投資，以滿足當前市場對社會服務工作與綠色工作的實際需求。此目標需要透過企業、政府及工會等多方利害關係人途徑來實現，以對未來勞動市場發展的共識爲基礎，共同支持未來工作的願景，創造優良就業機會，支持公平工資與動態的工作轉型。

（二）辨別明日的社會服務工作

教育、健康照護及照護3大社會基礎，爲創造人力資本、參與社會，以及促進經濟成長的重要基石，故WEF全球社會移動指標(Global Social Mobility Index)指出，這些社會基礎促成社會經濟面的移動，使人民得以在一生以及傳承至不同世代時，提升自身經濟成果。當全球人口發生變遷，總人口成長與高齡化時，若欲確保合適足夠的社會基礎建設，將需要擴大教育、健康照護及照護體系。

本白皮書將社會服務工作定義爲此3大基礎社會產業別中的核心工作，包含健康服務個人照護工作者、兒童照護工作者、教學助理、幼兒教師、小學與中學教育教師、護理與助產專業與協助人員、其他健康專業與協助人員、社會工作與諮詢輔導專業與協助人員、其他教學專業人員、大學與高等教育教師、專業服務經理、醫生、醫療技術員與藥技士及技職教育教師等。

在前述10個國家中，社會服務工作比率約占總勞動力的11%。然而，大量資料顯示，目前在教育、健康照護及照護產業中仍存在著人才短缺的窘境。舉例而言，聯合國教育、科學及文化組織(UNESCO)推算，如欲實現第4項永續發展目標「優質教育」，約需新增約2,000萬名教師；此外，世界衛生組織(WHO)預估2030年全球將短缺1,500萬名健康服務工作者。儘管投資照護工作會帶來更好的社會、經濟及勞動市場成果，但照護體系長期以來卻遭受忽視。更重要的是，通常這些產業別的工作價值與薪資被低估，且許多案例顯示因缺乏專業認證或正式化，導致社會服務工作的就業機會與吸引力下降。

爲量化社會服務工作實際短缺現況，本白皮書盼透過掌握社會服務工作的數量，協助國家促進社會移動，並於2030年與具備優質教育、健康照護及照護機制基準的國家相比，具有相同程度的社會移動表現。白皮書計算出每一個國家所需要額外增加社會服務工作的數量，以滿足基準國的社會服務工作密度。（注3）其中，丹麥、挪威、芬蘭及瑞典，爲WEF全球社會移動指標的排名前4名，因此被列爲基準國。

（三）美國社會服務工作就業狀況一覽表（注4）

| 職業 ＼ 就業狀況（單位：千人） | 當前就業人數 | 2030年人力需求 | 勞動力缺口 | 所需人力占當前就業人數之比率 |
|---|---|---|---|---|
| 健康服務個人照護工作者 | 5,045 | 6,877 | 1,832 | 36% |
| 兒童照護工作者、教學助理、幼年教師 | 2,225 | 3,768 | 1,514 | 67% |
| 小學與中學教育教師 | 2,948 | 3,870 | 922 | 31% |
| 護理與助產專業與協助人員 | 3,933 | 4,557 | 623 | 16% |
| 社會工作與諮詢輔導專業與協助人員 | 1,851 | 2,168 | 317 | 17% |
| 醫生 | 282 | 599 | 317 | 112% |
| 其他教學專業人員 | 1,997 | 2,157 | 161 | 8% |
| 其他健康專業與協助人員 | 4,111 | 4,242 | 131 | 3% |
| 專業服務經理 | 1,235 | 1,328 | 93 | 7% |
| 大學與高等教育教師 | 1,395 | 1,429 | 35 | 2% |
| 醫療技術員與藥技士 | 1,120 | 1,145 | 25 | 2% |
| 技職教育教師 | 178 | 178 | X | 0% |

## 三、結語與建議

WEF白皮書明確指出全球社會服務工作的人才短缺狀況，尤其在健康照護產業，以及相關健康服務工作中，仍有相當大的人力需求。不過在投資不足，以及相關職業的工作價值與薪資受到低估的情況下，可能將使勞動力缺口擴大，同時，人口高齡化趨勢導致健康照護需求上升，勢必未來會對勞動市場帶來衝擊，例如：女性爲履行照護責任離開職場導致女性勞動力參與率下降，或者男性爲負擔家庭支出，而無法兼顧家庭責任，導致照護問題層出不窮等。

社會服務工作，特別是健康照護在APEC場域獲高度重視。2021年的APEC健康女性・健康經濟體研究獎(APEC Healthy Women, Healthy Economies Research Prize)，由我國國立臺灣大學林明仁教授團隊以長期照護責任對勞動力影響之分析獲得優勝。此外，我國在數位科技優勢的基礎上，近年在APEC提出數位健康大型倡議，獲多個部會響應，並配合研提計畫，包括勞動力發展署提出之「APEC健康照服員數位技能提升計畫」等。

透過檢視美國社會服務工作就業狀況一覽表，可以得知醫生、兒童照護工作者及健康服務個人照護工作者等3類型工作是目前美國最亟需填補的人才缺口。而美國在2022年於APEC人力資源發展工作小組(HRDWG)提出「APEC擁抱照護者政策工具以因應無薪照護缺口」(APEC Embracing Carers Policy Toolkit to Address the Unpaid Care Gap)，可持續關注計畫執行情形及成果，瞭解美國在此議題的政策建議及經驗，供我國參考。■

注 1：WEF (2023), "Jobs of Tomorrow: Social and Green Jobs for Building Inclusive and Sustainable Economies" . https://www.weforum.org/whitepapers/jobs-of-tomorrow-social-and-green-jobs-for-building-inclusive-and-sustainable-economies

注 2：澳洲、巴西、中國大陸、德國、印度、日本、南非、西班牙、英國、美國。

注 3：社會服務工作密度是由相關人口相對計算所得，例如：每 1,000 位兒童對應的教師人數，或是每 1,000 人對應的護理人員人數。

注 4：筆者譯製，原文表格請見白皮書第 13 頁。

NO.263

APR 2023

# 2023 APEC 未來之聲青年培訓營報名開跑！

APEC NEWSLETTER