

# 在杭州 G20 峰會後看跨太平洋夥伴協定對我國的重要性

唐欣偉

文化大學政治學系副教授

## G20、G2 與《巴黎協定》

以促進國際經濟與金融合作為目標的二十大經濟體（G20）年度會議，於今年 9 月 4-5 日在杭州舉行，要在數年來不景氣的背景中設法開創全球經濟增長與可持續發展的新時代。中國共產黨總書記習近平、美國總統歐巴馬與聯合國秘書長潘基文，在峰會前一天於杭州出席因應氣候變遷之《巴黎協定》的批准文書交存儀式。雖然重視該峰會的國內媒體不多，但是常因颱風受創的臺灣對世界各國共同努力減排溫室氣體以應對氣候變遷的舉措不能視若無睹。另一方面，該儀式也讓人聯想到美國與中國大陸才是 G20 中真正的大國（G2）。雖然世上大多數國家已於 2016 年 4 月 22 日在紐約聯合國總部簽署《巴黎協定》，可是美國與中國大陸這兩個排放溫室氣體最多的國家若不加入，其他國家減排的努力將於事無補。如今華府和北京在政治與軍事領域雖呈現緊張對立態勢，卻能在攸關全人類的環境保護領域進行關鍵性的合作，顯示出未來有效進行全球治理的可能性。



溫室氣體的排放與人類經濟活動密切相關，而美國與中國大陸也正是當世經濟規模最大的兩個國家。國際貨幣基金會的統計數字顯示，美國在 2015 年的國內生產毛額將近十八兆美元（依當前美元價格計算）；中國大陸於 2012 年超越美國之半，而於 2015 年產值將近十一兆美元。在 2009 年被中國大陸超越的日本，以及在歐洲聯盟中經濟規模最大的德國，2015 年的國內生產毛額分別約為四兆一千億美元與三兆四千億美元，不到中國大陸的四成。在 2016 年公投脫歐的英國，2015 年產值超過兩兆八千億美元，居世界第五。但日本、德國、英國的國內生產毛額總和都還不及中國大陸，僅相當於美國的六成。

顯然在經濟規模方面，前兩大強國（G2）的領先地位十分明顯。

## G2 與其他經濟體間的合縱連橫

美國與中國大陸在 2001 年的 911 恐怖攻擊事件後，在許多方面進行合作，而全球經濟也進入一個相對快速發展的時期，讓許多仰賴貿易的經濟體得以水漲船高，中國大陸的增長尤其明顯。東南亞國家與中國大陸的關係在此時持續增溫，使前者得以分享到成長的利益。國民黨於 2008 年在臺灣贏得總統選舉後，便標舉「和中、友日、親美」的方針，改善與這三個大經濟體的關係，藉以振興貿易與觀光，並為臺灣的安全奠定基礎。日本經濟規模於 2009 年掉到世界第三位，鳩山由紀夫領導的民主黨也大敗長期執政的自民黨，試圖使日本從只特別重視華府動向，轉變成兼顧與華府和北京關係的國家。可是鳩山未能解決美國在琉球軍事基地的問題，在 2010 年就下臺。此後日本與中國大陸的經濟規模差距愈來愈大，與後者的政治關係卻趨於緊繃。這就是現在的安倍政府決定排除強大國內阻力，加入跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership, TPP）的時空背景。

在鳩山由紀夫與馬英九勝選前後，歐巴馬成為美國總統。起初由於全球金融海嘯的衝擊，華府仍須與北京合作。但在國際經濟情勢稍為穩定，而恐怖分子對美國的威脅也受到控制後，華府的注意力開始轉向崛起的中國大陸。歐巴馬與國務卿希拉蕊推行亞洲再平衡政策，並且積極加入甚至推動其原本興趣不大的跨太平洋夥伴協定。對歐巴馬政府而言，該協定以及另一個與歐洲聯盟洽談中的跨大西洋貿易與投資協議（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP），可望成為維繫美國全球領導地位的兩大支柱，至於歐亞大陸上被部分人士視為威脅的俄國與中國大陸則被排除在外。

倘若美國與中國大陸在經濟領域也能像在環保領域一樣合作，其他國家就比較不需要在這兩大強權間選邊。然而美國維繫多年來世界領導權的企圖心、中國大陸在民族復興之後展現的自信，以及雙方內

部某些產業和經濟階級的利益，使得這兩強的摩擦難以避免。對多數其他國家而言，最好能同時與美國和中國大陸維持良好關係，才能有效促進自身的安全與經濟利益。韓國政府曾經是成功執行此一政策的範例。然而日本的民主黨政府與馬英九政府在臺灣的經驗顯示出，想兼顧與兩強之間的關係必須頂住強大壓力。這些壓力或者來自想要加強合作的美國或中國大陸、或者來自內部想簡單地選邊站的團體。在決定部署「薩德」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD)系統後，首爾與北京的關係也惡化，一時似乎不易重回先前左右逢源的良好態勢。在日本的民主黨與在臺灣的國民黨分別於2012年與2016年的選舉中潰敗，與這兩個政黨在2009、2008年的大勝形成鮮明對照。在2012年時第二次上臺的日本總理安倍晉三，既然要走與前政府不同的路，那麼加入美國領導的跨太平洋夥伴協定就變成合理的選擇。在臺灣於類似情境下第二次執政的民進黨，如果不想繼續執行曾被自己激烈抨擊的國民黨大陸政策，自然也只剩下加入跨太平洋夥伴協定這個選擇，才不會同時喪失與兩大經濟體合作的機會。

### 為加入跨太平洋夥伴協定進行準備

當然，加入跨太平洋夥伴協定的成本不斐。在擴大出口貿易機會的同時，也要準備吸納他國商品，而許多本國業者和受雇者得面對更激烈的競爭。這也是許多日本人士曾激烈反對該協定的原因。蔡英文政府上臺前後，已改變先前反對美國農牧產品進口的態度，凸顯出抗拒傳統支持者壓力的能力。只是該協定的參與者須將諸多農工業產品的關稅降為零，所以各政府對內的協調任務不易達成。這也是目前希拉蕊和川普這兩位主要的美國總統候選人，都不支持該協定的原因。

倘若美國不再支持該協定，那麼完成國內生效程序的締約國之GDP就不可能達到全體締約國總和的85%，該協定也無從生效。而且沒有美國的跨太平洋夥伴協定之實質效能將大幅減弱。可是我政府目前仍應進行加入該協定的準備。其中一個理由是，跨太平洋夥伴協定締約國的經濟規模遠大於新南向政策目標的南亞與東南亞諸國總

和。以印度這個新南向政策的最大目標國而言，其 2015 年時的國內生產毛額約兩兆美元（依當前美元價格計算），略低於日本的一半、中國大陸的五分之一，僅略多於美國的九分之一。作為東南亞國協第一大國，也是 G20 成員的印尼，同年 GDP 還不到印度的一半。至於其他非 G20 成員的南亞、東南亞國家，能對臺灣做出的貢獻自然更有限。何況這些國家考慮到當前的兩岸關係與中共可能的作為，未必會讓新南向政策收到預期成效。所以現在只有 TPP 才可能提供足以與中國大陸相提並論的經貿機會。

此外，我方也可利用準備加入跨太平洋夥伴協定的契機，進行既能促進增長又可永續發展的產業升級行動。這是支持我國繼續為此進行準備的另一個原因。在大陸觀光客減少之際，號稱「無煙囪工業」的觀光產業似已受到衝擊，以至於我政府在財政資源有限的時刻仍決定投注三百億元以挽救觀光業。積極發展其他低污染的產業已刻不容緩。另一方面，曾大力抨擊國民黨核電政策的民進黨，也要兌現競選承諾建立非核家園，所以得考慮核能以外的能源以取代會產生溫室氣體之石化燃料。剩下來的選擇必須是低耗能產業。我國能否及時發展出能吸收大量勞動力、提供一定水平工資的低污染、低耗能產業，維繫臺灣的經濟命脈直到美國和臺灣都成為跨太平洋夥伴協定的會員，就成為我政府能否堅持走自己的路之關鍵。否則，朝野只好回過頭來再次思考其他選項的可行性。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)