

# APEC NEWSLETTER

亞太經濟合作 第262期通訊



「亞太區域情勢分析與展望」研討會 精彩回顧



親愛的讀者，您好

福兔迎祥，新年新氣象。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。

本期回顧2022年12月本中心舉辦的「亞太區域情勢分析與展望」研討會，邀請國內外專家學者就四大主題發表前瞻觀點。也回顧2022年11月於埃及舉辦的聯合國第27屆氣候變遷締約國大會，由親自與會的政治大學外交學系兼任教授李河清教授帶給我們第一線觀察與心得。而隨著2023年APEC首場資深官員會議於2月中下旬啟動，讓我們一同了解APEC四大委員會之一，貿易暨投資委員會，近期的關注重點與議題發展趨勢。最後，在俄烏戰爭屆滿一年之際，讓我們藉著探究「安全不可分割原則」更了解這場戰爭的起因。

## 本期目錄

### 03 中心精選動態

APEC研討會「亞太區域情勢分析與展望」精彩回顧

### 06 專家解析

近期APEC 貿易暨投資委員會(CTI)討論重點與議題發展趨勢

### 09 APEC小百科

ABAC(APEC Business Advisory Council)APEC企業諮詢委員會

### 09 APEC典藏

2012年APEC領袖峰會於俄羅斯海參崴舉行

### 10 專家解析

COP 27與全球氣候治理

### 13 國際望遠鏡

初探安全不可分割原則之意涵與影響



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](mailto:apecstudycenter@tier.org.tw)



# APEC研討會 「亞太區域情勢分析與展望」精彩回顧

APEC研究中心

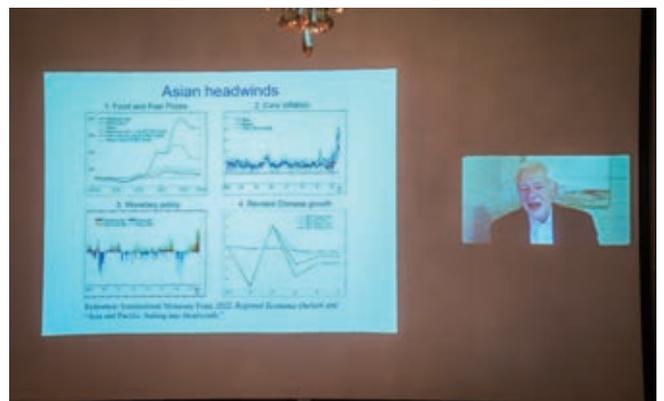
APEC研究中心於2022年12月19日在台北君品酒店盛大舉行「亞太區域情勢分析與展望」研討會，邀請國內外的專家學者一同共襄盛舉，分別從「APEC區域展望」、「亞太經合會在後疫情時代的角色」、「創新與數位化」及「亞太區域經濟整合現況與前瞻」四大主題發表前瞻觀點。

本中心於專題演講場次邀請美國布蘭戴斯大學(Brandeis University)國際金融系終身教授Peter A. Petri及亞太金融論壇(APFF)協調人Julius Caesar Parreñas分享對APEC區域展望之觀察。

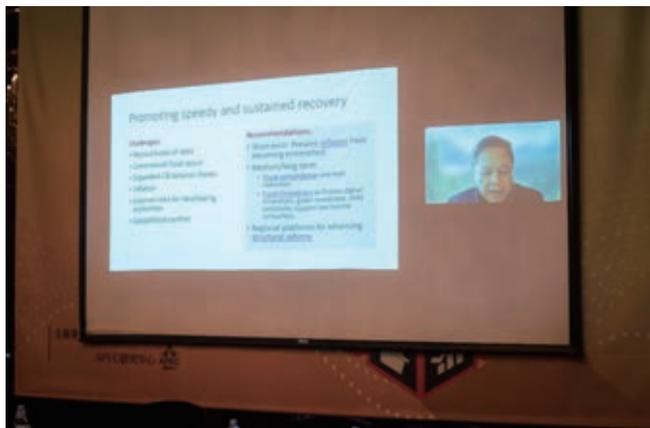
Petri表示亞太區域的未來是充滿不確定性的，2022年甚至被美國投資銀行稱為「黑天鵝年」(the year of the black swan)。他認為居高不下的能源價格是拖垮全球經濟成長的主因，但其對各國的影響不盡相同，最大收益者為享有豐富天然資源的中東國家和澳洲，最大損失者為俄羅斯和烏克蘭。Petri分析未來可能的政策情境，去全球化情境下的企業回流(re-shoring)、近岸外包(near-shoring)及友岸外包(friend-shoring)，都將造成除美國外的其他亞太區域經濟體減少實際收入，我國亦在受影響之列；反之在相互合作的情境下，全球經濟合作範圍越廣，收穫的正面效益越大。



「亞太區域情勢分析與展望」研討會邀請國內產官學代表一同共襄盛舉，獲得熱烈回響。(圖/APEC研究中心)



美國布蘭戴斯大學終身教授Peter A. Petri。(圖/APEC研究中心)

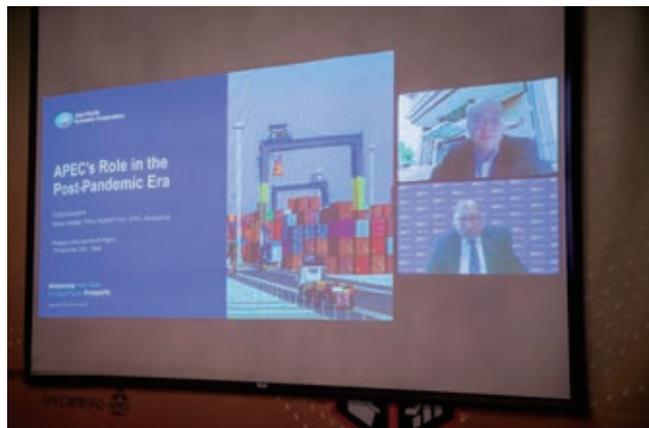


亞太金融論壇(APFF)協調人Julius Caesar Parreñas。(圖/APEC研究中心)

Parreñas則分享2022年APEC企業諮詢委員會(ABAC)及APFF討論的優先領域及建議事項，分別為促進快速與永續的經濟復甦、增強抵禦未來流行病的能力、永續轉型融資、建構有利數位金融的生態系統。他尤其強調經濟體應與利害關係人共同合作，以促進開放資料系統的發展，建立適用於APEC區域的開放資料的共同原則，並發展數位基礎設施，包含數位身分、建立互可操作的支付系統。

在「亞太經合會在後疫情時代的角色」場次，APEC秘書處政策支援小組資深分析師Carlos A. Kuriyama表示，APEC應思考五大重要議題，包含全球供應鏈便捷化、商品貿易速度放緩、跨境移動人流大幅下降、貧困率上升以及環境與永續議題。他強調，各經濟體應避免實施不必要的新貿易限制措施。另外，APEC應努力協調各經濟體在數位疫苗接種證明的技術規範，以確保互可操作性(interoperability)，以及共同處理疫情所衍生的課題，譬如確保廣泛且公平的疫苗取得管道、具有證據支持的邊境管制措施、加快有關入境需求的訊息傳播等。

緊接登場的是太平洋經濟合作理事會(PECC)秘書長Eduardo Pedrosa，他簡要介紹PECC年度指標性報告「Survey on the State of the Region」之成果，調查公私部門政策制定者對APEC區域發展的看法。2022年高達60%的受訪者對未來一年的全球經濟發展



圖右上為APEC秘書處政策支援小組資深分析師Carlos A. Kuriyama、右下為太平洋經濟合作理事會(PECC)秘書長Eduardo Pedrosa。(圖/APEC研究中心)

抱持悲觀看法。他認為許多短期的問題，例如受疫情影響的供應面、基礎設施限制造成多數受訪者對未來經濟感到悲觀。他建議，APEC區域應持續進行教育以及從商便利性方面的改革，並為了數位經濟、全球價值鏈等重要議題的整合而努力。

廣達電腦技術長張嘉淵及國立陽明交通大學資工系終身講座教授林一平，就創新與數位化主題分享各自的經驗與觀點。

張技術長分享對科技發展的觀察，以及企業可以如何與公部門在新科技上共同合作。他舉產品生命週期為例，當產品生命週期走到盡頭時，需要有破壞式創新，因此廣達電腦自2000年起創立廣達研究院，協助廣達電腦開發更多市場，之後更在雲端運算、智慧醫療領域有亮眼成績。張技術長認為，私部門與公部門的合作對於整個生態系是必要的，科技發展才能不斷演進突破。廣達電腦曾建立智慧平臺提供給我國政府使用，打造雲端系統及大數據分析，並運用FinTech技術保障所有交易數據。林教授帶領的物聯網團隊曾協助台灣多個縣市進行智慧建設，譬如新竹國際AI智慧園區、台南沙崙醫療園區、中醫大水滸智慧園區、兩廳院票務系統互動藝術等。林教授另舉例不少物聯網在醫療、建築、藝術展演、農業與教育上的運用，展現物聯網技術的價值與商機。譬如與廣達電腦、彰化基督教醫院共



由左至右為主持人台經院國際處研究員何振生、廣達電腦技術長張嘉淵、陽明交大資工系終身講座教授林一平。  
(圖/APEC研究中心)

同開發智慧救護車，透過智慧穿戴式裝置協助醫護判斷急診患者心律情形，以選擇適合送往的醫院，守住黃金急救時間。

最後的場次「亞太區域經濟整合現況與前瞻」，由國立政治大學外交學系系主任盧業中、國立中山大學政治經濟學系教授辛翠玲、中華民國全國工業總會副秘書長邱碧英進行精采的對話。

盧教授觀察新區域主義與去全球化反映當今的國際情勢，並認為未來幾年可關注的焦點為企業社會責任(CSR)中「碳足跡」的概念，戰爭、保護主義、碳足跡是否促使區域主義更加蓬勃，而全球化的趨勢是否更加緩慢甚至萎縮。至於美國的戰略思維，盧教授表示拜登政府選擇比較全面性的方式應對中國的挑戰，美國國家安全顧問蘇利文曾提及面對中國的挑戰，美國要「投資、聯盟、競爭」(invest, align, compete)。美國如今外交政策關切的重點並不是扮演世界警察、維護世界和平，而是如何把美國的國力、外交政策、民眾的利益相結合。辛教授則從廣泛的亞太區域整合情勢進行介紹，以及分析台灣加入CPTPP的可能性。她解釋 CPTPP加入需經過申請、談判、修法三個程序，其中前兩項皆須經過既有會員國一致同意，修法也須既有會員國及申請國皆修法完畢。台灣的優勢在於法規配合度高並為 APEC 成員，辛教授指出，目前最確定的路徑為，以

正在申請加入的英國案例為準，台灣可據此預作準備。邱副秘書長觀察，台灣面對亞太區域整合的三大挑戰——更深更廣的降稅要求、必須面對取消對中國的限制措施、談判人力短缺，亞太諸國經貿情勢、法規及產業發展等不盡相同，短時間內需由談判主責專員進行大量的資料蒐集及整合，並須同步了解國內意見、尋找利基，以因應與各國之間的經貿談判。■



由左至右為政治大學外交學系教授盧業中、中山大學政治經濟學系教授辛翠玲、中華民國全國工業總會副秘書長邱碧英、主持人中興大學國際政治研究所所長廖舜右。(圖/APEC研究中心)

附上當天  
研討會的花絮  
影片，有興趣  
的讀者可掃描  
QRcode，重溫  
會議精彩時刻：



# 近期APEC 貿易暨投資委員會(CTI) 討論重點與議題發展趨勢

太平洋經濟合作理事會中華民國委員會代理秘書長 許峻賓

貿易暨投資委員會(Committee on Trade and Investment, CTI)是APEC四大委員會之一，主要負責的工作是就APEC推動貿易與投資之相關議題進行討論。CTI架構下共有8個次級委員會及2個產業對話論壇。在APEC推動茂物目標時期，CTI及其架構下的各次級小組是推動「大阪行動綱領」(Osaka Action Agenda, OAA)相關工作的主要推動者，而在2020年制定「太子城願景2040」(Putrajaya Vision 2040)後，隨著2021年紐西蘭與各會員制定奧特亞羅瓦行動計畫(Aotearoa Plan of Action, APA)，CTI則扮演著推動「貿易與投資」支柱的主要推動者。

依據APA的設定，「貿易與投資」支柱共包含了四個工作目標：

1. 持續推動自由、開放、公平、非歧視、透明及可預測的貿易與投資環境；
2. 持續支持基於WTO規則的多邊貿易體系良好運作；
3. 藉由市場驅動力，包括透過FTAAP議程所推動的高標準、廣泛區域承諾，推進茂物目標與區域經濟整合；
4. 促進無縫連結、韌性供應鏈與負責任的商業行為。

## APEC 持續扮演 WTO 議題的育成者

自APEC成立以來，便自詡為WTO的育成者，也每年承諾依循WTO規則的多邊貿易體系，推進WTO的相關協定。從WTO議題的育成者

角色來看，最佳範例的議題便是資訊與技術協定(Information and Technology Agreement, ITA)；而當WTO針對服務業國內規章進行討論時，APEC也就該項議題研擬「服務業國內規章非拘束性原則」(APEC's Non-Binding Principles for Domestic Regulation of the Services Sector)文件，作為WTO談判之參考，而最終WTO也於2021年11月通過「服務業國內規章參考文件」(Reference Paper on Services Domestic Regulation)。

WTO的運作在COVID-19疫情的影響下，談判工作受到了延宕，第12屆部長會議終於2022年6月召開，該次會議是近年來WTO最具豐碩成果的一次會議，通過了多項議程，包括：(注1)

1. 延續對電子傳輸免課關稅(Moratorium)，期限至少到下屆部長會議或2024年3月31日為止。
2. 通過「WTO因應新冠疫情部長宣言」(WTO Response to The COVID-19 Pandemic and Preparedness for Future Pandemics)：WTO承諾維持貿易措施透明化、貿易便捷化、供應鏈穩定及可預測性；會員政府採取之因應措施應符合WTO貿易規範、重視貿易措施之透明化與即時性、出口限制措施不應構成不必要之貿易障礙、強調智慧財產權應達到保護公共衛生之目的。
3. 通過「與貿易有關之智慧財產權協定(TRIPS Agreement)豁免決議」(TRIPS Waiver)：決議適用範圍為COVID-19疫苗相關之專利，包括生產疫苗

所必須之材料及製程。本決議適用期間為決議通過起五年。

4. 通過「緊急因應糧食危機之部長宣言」(Emergency Response to Food Insecurity)及「世界糧食計畫(World Food Programme, WFP)之採購豁免於禁止或限制出口之決議」。
5. 訂定「漁業補貼協定」(Agreement on Fisheries Subsidies)：內容包括禁止會員補貼非法、未報告及不受管制(IUU)之漁業；要求會員應針對過漁魚群(Overfished Stock)進行漁業資源評估，確認可重建魚群到生物永續水準時，才能進行補貼等。由於本協定並不包括如何處理「過度捕撈能力和過漁」(Overcapacity and Overfishing)之條文，所以同時規定應在生效後4年內完成含此類條文之完整文本談判，除非WTO總理事會另有決議，否則目前協定將立即失效。(注2)
6. 針對WTO改革展開相關工作，並承諾WTO爭端解決機制應於2024年恢復完整且良好之運作。

WTO第13屆部長會議預期將於2024年2月在阿拉伯聯合大公國阿布達比舉行，WTO秘書長伊維拉(Okonjo-Iweala)於日前在瑞士達沃斯舉辦的世界經濟論壇年會中表示，除了持續推動MC 12會議的成果外，WTO也將持續推動MC 11會議達成協議之「聯合宣言倡議」(Joint Statement Initiatives (JSIs))的相關工作，包括：微中小型企業、電子商務、投資便捷化與發展等。此外，環境商品與服務貿易自由化也將是WTO在落實永續發展的重要議題之一。

為了讓上述WTO各項談判的議題能夠有所進展，尤其是WTO爭端解決機制的改革，2022年APEC領袖宣言與部長聲明均表示，APEC持續認同貿易與投資在應對全球挑戰上，發揮關鍵且不可或缺的作用，並強調WTO的重要性，APEC將持續以想法孵化器(incubator of ideas)之角色提供支持。因此，CTI將會持續扮演推動WTO各項議題發想與溝通平台的角色。

此外，基於APEC以能力建構作為推動區域內相互合作的精神，各經濟體也會藉由計畫倡議相互協助以實踐WTO所通過的協定。以WTO於2017年通

過的貿易便捷化協定為例，CTI便開始檢視各經濟體執行的情形。CTI於2022年的工作報告中表示，關於APEC各經濟體執行WTO貿易便捷化協定執行狀況，截至2022年10月，已有17個經濟體達到100%執行率，3個經濟體執行率已超過85%，僅剩1個經濟體執行率未達80%。

## FTAAP 是亞太區域整合的重要工作

亞太自由貿易區(Free Trade Area of Asia-Pacific, FTTAP)在APEC的討論由來已久，期間除了討論應該涵蓋的下世代議題範圍外，也涉及到區域內的政經競合與大國間的角力，每每在APEC領袖會議與部長會議的文件形成過程中可見爭論的痕跡。FTAAP於2014年在中國與美國的共同主導下，通過「APEC實現亞太自由貿易區北京路徑圖」(Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of an FTAAP)，並進一步於2016年提出「FTAAP利馬宣言」(Lima Declaration on FTTAP)。這兩個文件均是FTAAP推進的重要里程碑。

對APEC而言，形塑一個包含APEC區域所有成員的FTA並非最重要的工作；建立高品質、高標準的貿易規則與高度開放的貿易環境，才是APEC在FTAAP推動工作中想要追求的目標。

APEC部長與領袖們均於2022年的宣言文件中表示，歡迎透過FTAAP議程工作計畫(FTAAP Agenda Work Plan)來打造高品質與全面性的區域工作，而實際的工作計畫內容與方向仍有待進一步討論與滾動調整，此一工作與落實太子城願景及奧特亞羅瓦行動計畫相關。為了能實現高品質與高標準的目標，以美國為首的經濟體便推出多項關於貿易規則檢視的計畫，例如：勞動專章能力建構、政府控制事業(SOEs)等議題；中國也針對數位經濟議題提出相關計畫，例如：「FTAAP數位認證與互可操作性之工作計畫」(FTAAP Work Program on Digital Identity and Interoperability)。

檢視上述美、中的提案，均有其國家經貿政策之目的。就美國而言，由於美國推出印太經濟架構(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)以形塑美國

標準的國際經貿規則，並落實公平貿易；因此，美國針對勞動、SOEs進行盤點，希望未來FTAAP能就相關議題逐步形成區域內的規範。而中國所提關於數位認證議題的計畫，應與其欲爭取加入數位經濟夥伴協定(Digital Economic Partnership Agreement, DEPA)有關。

## 數位創新、永續與包容逐漸成爲 CTI 的重要工作

鑒於數位科技的快速發展，以及過去三年 COVID-19 疫情的衝擊，貿易與投資議題紛紛連結數位技術，並深化相關的討論與合作工作。其中貿易便捷化議題結合數位技術推動區域內經濟繁榮，最受各經濟體的重視。例如日本的「COVID-19 疫情下於貿易便捷化中利用數位技術之第二階段計畫」(Best-Practices Sharing Workshop: Utilizing Digital Technology in the Field of Trade Facilitation under the Current COVID-19 Pandemic and Beyond (Phase 2))、新加坡的「第3階段供應鏈連結行動計畫」(Phase III of the Supply Chain Framework Action Plan (SCFAP III))；中國的「亞太電子港網絡計畫」(Asia-Pacific Model E-port Network (APMEN))、美國提出「執行APEC數位貿易便捷化堆積木之開路者機制工作坊」(Workshop on Implementing the APEC Pathfinder on Building Blocks for Facilitating Digital Trade)等。

我國長年來推動數位科技連結貿易便捷化的相關措施，對於APEC推動的相關工作也有所連結，包括：電子化單一窗口系統、海關報單與艙單電子化提交、稅規費電子化繳納及退稅電子化等；將繼續探索運用新興科技精進無紙化貿易，如：將區塊鏈(Blockchain)技術應用於關務程序中之原產地證明書傳輸及驗證。

而推進數位經濟與數位貿易發展過程中，最需要關注的議題是數位資料的應用，以及相關法規的制定與調和，尤其是隱私政策。數據資料的蒐集與應用是數位經濟發展的關鍵所在，過度限制將衝擊數位經濟的蓬勃發展，但過於開放與自由應用又

將會產生許多弊端。因此，當國際組織與許多國家紛紛探討數位經濟相關協定之際，APEC也透過工作坊、對話機制、能力建構等工作，逐步形塑適合APEC區域發展的數位經濟規範內涵。

至於永續與包容，APEC現階段積極推動的是環境商品清單擴大，以及環境商品相關服務範疇的討論。由於WTO架構下的環境商品與服務相關協定的討論目前仍停滯不前，APEC在過去推動環境商品清單的重大成果下，持續探討相關工作推進的可行性，將有助於WTO落實永續貿易的工作目標。

## 結語

面對全球與區域陸續遭遇供應鏈調整、COVID-19 疫情與通貨膨脹等衝擊，APEC各經濟體仍認爲「維持自由、開放、公平、非歧視、透明及可預測的貿易與投資環境」是必要的工作。雖然APEC並非是貿易與投資相關協定談判的場域，但是APEC卻可以作爲重要經濟體政策協調的平台，也可以是分享政策經驗的場域。APA所設定的四個工作目標均相當的廣泛，但CTI及轄下各次級論壇，以及各經濟體仍持續透過相互合作、能力建構來逐步達成工作目標，繼續APEC在貿易與投資領域上的各項工作，藉以實踐APEC作爲WTO議題有成者與成果推動者的角色。■

注 1：WTO, “WTO members secure unprecedented package of trade outcomes at MC12.” Jun. 17, 2022. 中華民國常駐世界貿易組織代表團，「WTO 第 12 屆部長會議之重要成果說明」，2022 年 6 月 17 日。顏慧欣、王煜翔，「WTO 第十二屆部長會議『日內瓦套案』之成果與意涵」，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2022 年 6 月 24 日。

注 2：WTO 秘書處於 2023 年 1 月 20 日公布瑞士成爲該協定的第一個成員，該協定生效需有三分之二會員國加入。

# APEC小百科

## ABAC (APEC Business Advisory Council)

### APEC企業諮詢委員會

APEC企業諮詢委員會為1993年在西雅圖舉辦的APEC領袖會議所倡議成立的非正式組織。1995年11月APEC大阪領袖會議中，決議將其更改為常設性之機制，取代過去APEC的太平洋企業論壇(Pacific Business Forum, PBF)，並於1996年馬尼拉舉辦第1次ABAC會議，作為企業界提供建言給APEC領袖的管道。ABAC每年定期召開4次大會，最後一次大會配合於APEC經濟領袖會議期間舉行，並將研議所得撰成「年度建言書」面呈APEC領袖，皆獲領袖們積極回應。同時，ABAC每年固定於經濟領袖會議期間與APEC領袖們進行「APEC領袖與ABAC代表對話」(APEC Leaders' Dialogue with ABAC)。

ABAC代表由21個APEC經濟體領袖，各自指派該經濟體至多3位企業家所組成。目前ABAC包括3個工作小組：經濟整合工作小組(Economic Integration Working Group, EIWG)、永續成長工作小組(Sustainable Growth Working Group, SGWG)、數位與創新工作小組(Digital and Innovation Working Group, DIWG)；以及2個任務小組：包容性任務小組(Inclusion Task Force, ITF)、金融任務小組(Finance Task Force, FTF)。



**APEC 典藏** -2012年APEC領袖峰會於俄羅斯海參崴舉行。我國當年領袖代表為連戰先生（後排右一），此為連戰先生第五度擔任我國領袖代表。（圖／APEC官網）

# COP 27與全球氣候治理

政治大學外交學系兼任教授 李河清

“

“損失與損害基金不是作慈善，而是建構我們共同未來的頭期款，實現氣候正義的頭期款。”

巴基斯坦氣候部長 Sherry Rehman

”

聯合國第27屆氣候變遷締約國大會(COP27)，已經於去(2022)年11月6-18日在埃及夏姆錫克(Sharm El Sheikh)舉辦。接續2021年在英國格拉斯哥所舉行的COP26，COP27計有22000位談判代表，14000位非政府組織觀察員，4000名記者參加，大會秘書處最後統計的報名人數接近5萬人。



COP 27在埃及夏姆錫克舉辦。(圖／李河清)

## 爲什麼是埃及？

聯合國每五年選擇在非洲開氣候峰會，巧妙兼顧了地域平衡與南北競合。非洲國家摩洛哥曾經辦過兩次，分別是COP7和COP22，南非—COP17，肯亞—COP12。這是第五次在非洲舉辦的年度氣候峰會。地點選在紅海邊、市容整齊的渡假城市，而刻意避開新舊並存、人口超過兩千萬的首都—開羅。

非洲的溫室氣體排放佔全球排放的4%。高溫乾旱等氣象災害，非洲首當其衝。面對空污、農損、食安、遷徙等負面影響，非洲的因應能力又極爲薄弱，這次在埃及開會，正凸顯了非洲地緣政治與能源轉型的困境。

埃及90%的能源來自化石燃料，是非洲第二大天然氣生產國，也是重要的轉運中心。身爲主辦國，埃及沒有參加COP26所達成的甲烷減量承諾、潔淨電力轉型、零排放車輛宣言。目前所繳交的自主減量貢獻(Nationally Determined Contribution, NDC)也被評爲「嚴重不足」。再加上軍政府總統塞西大量拘捕異議份子，關押不當，使用酷刑，甚至強迫失蹤。英國衛報就曾評論COP27爲主辦國漂綠洗白。在大會兩週間的例行遊行，這次在會場內的外圍通道由民間人士自走自辦，缺乏與當地民眾對話溝通，也被國內媒體報導成一場限縮的「鳥籠內」遊行。

## 會議成果

氣候談判稱爲「紅眼」談判，也是一種議題艱困，南北角力的拉鋸消耗戰(negotiation by exhaustion)。氣候變化不只是節能減碳，相關的棘手議題還包括：移動運具、消費習慣、建築規範、

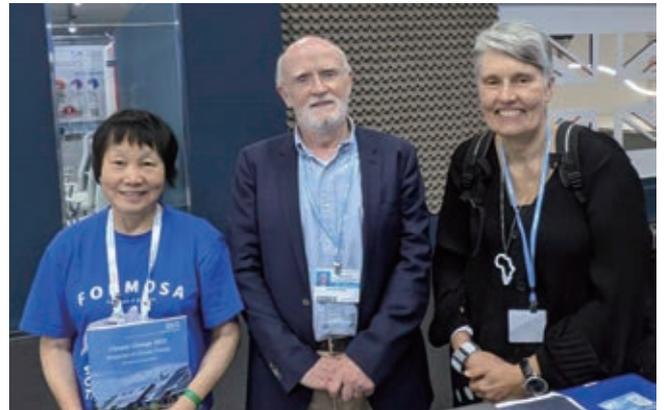
尊嚴工作、氣候遷徙、能源轉型、世代正義等。此次COP27會議過程特別延宕，18日並未如期結束，談判數度陷入膠著，直到20日凌晨才做出具體結論，成立損失與損害基金，並產出「夏姆錫克行動計畫」，又稱「沙姆沙伊赫行動計畫」(Sharm El Sheikh Implementation Plan)。

本執行計劃涵蓋三個重點：減緩、調適、損失與損害。針對減緩，決議維持巴黎協定的控溫目標，將工業革命以來人為活動所導致的增溫幅度控制在攝氏1.5°C以內。COP26曾同意削減使用「煤炭」，此次峰會英國原本希望能進一步全盤削減使用「化石燃料」，但並未達成決議。另一爭議點在於，是否將2025年或是2030年碳頂峰(peak year)納入決議，最終並未達成共識。

在調適方面，COP27通過全球調適目標(Global Goal on Adaptation)，以調適系統的四個轉折階段—生存、穩定、永續目標、調適轉型為框架，提出具體的全球／區域／國家／地方層級的量化目標。將在下次峰會進行首次盤點。巴黎協定簽署後，確立「調適基金」每年撥付1000億美金補助氣候脆弱國家。但依據OECD的統計，目前實際補助金額約達800億美金，明顯不足。至於是否將調適基金增加或是加倍，則留待COP28繼續討論。媒體普遍認為，成立「損失與損害基金」是COP27的關鍵突破。發達國家將向貧窮國家支付費用，補助氣候變化所造成的經濟損失。雖然錢從哪裡來、補助額度、管理機構、查核機制等還沒有談定，但氣候變化綱要公約秘書處將成立「過渡委員會」(Transitional Committee)討論基金的運作與執行細節。2023年3月以前將召開第一次會議。

「損失與損害基金」得來不易。工業發達國家大量使用化石燃料，取得今日的經濟成長，而發展中國家的生存排放與發展途徑卻受到排碳限制。會議討論進度緩慢，主席一再勸說。談判的爭議點在於基金性質，是賠償或是支助？責任歸屬，是義務或是自願？捐贈者以及受助者的資格確立，特別是仍屬於發展中國家的新興排放大戶，如中國、印度、印尼以及中東產油國家如卡達、科威特等人均排放大戶，是否還能列為受助者？

此次氣候談判中的焦點人物有大會主席埃及外長Sameh Shoukry、上屆COP26英國主席Alok



李河清教授與政府間氣候變化專門委員會(IPCC)第六次評估報告「Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability」第二工作小組兩位共同主席合影，右一為Debra C. Roberts，右二為Hans-Otto Pörtner。(圖／李河清)

Sharma、歐盟代表以及受災國巴基斯坦氣候部長Sherry Rehman。擊敗右翼重回政壇的巴西準總統魯拉Luiz Inacio Lula da Silva，在大會承諾保護雨林，表達主辦2025年COP30的意願，也受到明星式的歡迎。令人印象深刻的是，延長談判期間，主席特別強調，這是非洲國家集體發聲的歷史時刻，在非洲主辦的COP必須對貧窮、遭受氣象災害的發展中國家作出交待、展示希望。會議撐到最後一刻，Sherry Rehman部長即時發言指出，損失與損害基金不是作慈善，「而是建構我們共同未來的頭期款，實現氣候正義的頭期款」，歐盟、英國隨之附議。丹麥首先允諾樂捐1億丹麥克朗(相當於13.5百萬歐元)。截至目前為止，同意出資的還有加拿大、德國、紐西蘭和蘇格蘭。這是國際氣候談判第一次正面回應了損失與損害課題，成立補助基金。

## 台灣的角色

台灣不是聯合國的會員國，面對年度氣候峰會，到底可以扮演什麼角色？

多年來，台灣以非政府組織／觀察員的身份參與峰會。不能出席閉門談判，但可以參加開／閉幕會議，舉辦邊會，設立展示攤位，參與會場與會外的NGO倡議活動，並與邦交／友善國家就近進行雙邊晤談。以COP27為例，台達電子文教基金會在會場舉辦珊瑚復育、離島發電兩場邊會，將多年投入復育耐熱珊瑚的經驗與生物多樣性主題日結合，爭



台達電子文教基金會於會場舉辦珊瑚復育邊會。(圖／李河清)

取到行動工坊(Action Hub)大型場館的主辦資格。另一場邊會則以金門、蘭嶼離島電網、儲能課題切入，邀請西班牙Balearic、Canary島嶼代表同場分享離島發電故事。

台灣環境品質文教基金會則邀請前原住民立委高潞•以用參與邊會，從氣候正義、國際環境法的視角指出，原住民是氣象災害的弱勢族群，也是氣候人權的指涉對象。呼籲原住民權益應納入全球氣候行動核心，並正式寫進台灣《氣候變遷因應法》的修法內容。

台灣青年氣候聯盟(TWYCC)於2012年立案，是台灣第一個「青年自主成立的环境非營利組織」，同時也與氣候公約所認可的九大NGO社群之一的青年社群YOUNGO相對應。COP27的台灣青年代表，參與氣候正義相關邊會，並與亞洲青年倡議結盟，因為氣候變遷不只影響當代，其負面衝擊如空污，健康等也將影響未來世代。

COP27與會的新聞團隊陣容更勝往年，計有願景工程基金會兩名，聯合報三名，TVBS聯合轉播，今周刊聯合轉載，遠見雜誌一名以及台達電低碳生活部落格，台灣環境資訊協會的專稿與外電。企業代表更是踴躍，在會場外同時舉辦的氣候變遷高峰論壇(Climate Change Summit)，受邀演講的有國泰金、玉山金與歐萊德。它們是「100%再生能源」RE100台灣總部的成員，也是公開承諾在2020-2050年間達成100%使用綠電的標竿企業。

更仔細的觀察，中美台三角關係也在氣候談判場域中浮現。COP26會議期間，美國在川普宣布退出巴黎協定後，拜登重返國際氣候舞台，就在會議結束前，令人比較意外但欣慰的，美中共同發表

了「氣候行動聯合宣言」。誠如美國氣候特使凱瑞(John Kerry)所指出的，「美國和中國不乏各種意見分歧，但在氣候議題上，合作是完成任務的唯一途徑。」

作為當前世界碳排放第一與第二的中國與美國，此次同意採取氣候行動，以實現巴黎協定1.5°C的控溫目標，美方將在2035年達到100%無碳污染電力目標，中國則在第15個五年計畫中逐步減少煤炭消費。在甲烷減量方面，中國目前的國家減排目標沒有提到甲烷，但同意盡快制定一項減少甲烷的「國家計劃」。另一方面，美國在COP26推動了全球甲烷減排承諾。同意在2030年以前，將全球甲烷排放量減少30%，100多個國家響應，而中國並未加入。

事實上，中國長期被美國定位為最嚴肅以對的戰略競爭對手。自2018年川普對中國發動貿易戰與科技戰以來，兩國對話的空間大幅萎縮，中美關係的本質競爭已經大於合作。拜登上台以後，大致延續川普的態勢，從先前的「交往」進而轉向防範與限制。在中美缺乏互信的氛圍裏，氣候變遷，正是少數還存有合作空間的外交領域，也是大國博弈的折衝現場。

「中美氣候行動聯合宣言」，這樣氣候合作的政治表態，在2022年8月上旬裴洛西訪台後變了調。中方立即宣布暫停與美國氣候議題進行的所有對話。11月14日，G20峰會上拜習會晤。11月15日，還在COP27會期中，中國代表重申一個中國原則，認為台灣是中國的一部分。就在同一天，白宮卻聲明，美中兩國於14日在印尼峇里島舉行拜習會之後，同意恢復應對「跨國挑戰」的工作，例如氣候變遷、防疫公衛等議題。

### 一個氣候變遷，中美各自表述，立場反覆多變。處於夾縫中的台灣應該如何因應自處？

務實外交，協助友邦／友善國家氣候行動將是對外工作的大方向。建議以議題為導向，以氣候監測、氣象服務、韌性調適，示警系統、疏散計畫、低碳社區等防災能力作為後盾，在現有的農耕、醫療服務項目以外，增加防災業務，並考慮是否針對損失與損害挹注資金。氣候變遷屬於非傳統安全議題，氣候治理需要非國家行為者的全力參與，聯合國氣候峰會，COPs，就是厚植實力的行動場域。■

# 初探安全不可分割原則之意涵與影響

台灣經濟研究院國際事務處助理研究員 李麒緯

俄羅斯與烏克蘭皆在國際供應鏈上扮演著重要角色，如俄羅斯為能源與原物料等重要供應來源，（注1）烏克蘭則為糧食與氬氣主要出口國之一。俄烏戰爭於今(2023)年2月24日屆滿一年。根據世界銀行(WB)、國際貨幣基金組織(IMF)及經濟暨合作發展組織(OECD)資料顯示，俄羅斯2022年的國內生產毛額(GDP)下跌至少2.2個百分點，與俄羅斯聯邦國家統計局公布的2.1%相當接近，（注2）且預期該國經濟將於2023年持續萎縮。（注3）不僅俄羅斯與烏克蘭經濟受戰爭影響，同時歐盟對亞洲貿易需求也因戰爭減縮，導致亞洲經濟於2022年末因各國陸續解封而好轉，反而進入逆風期(headwind)。

學界自2014年克里米亞危機以來，對於俄羅斯在地緣政治、北約東擴、意識形態等議題已有諸多討論，而俄烏戰爭也有多位學者於期刊發表文章，分析俄烏戰爭的原因與對台的警示。然筆者認為，俄烏戰爭的原因有許多面向，如俄羅斯於檯面上提出的保護俄羅斯人、防止新納粹、烏克蘭違反明斯克協議等等。至於檯面下的原因，則有地緣政治考量、嚇阻其他前蘇聯加盟國、對民主化轉型的反動等。（注4）每個面向都有其發展脈絡與值得著墨之處。本文將聚焦俄烏戰爭原因之一的安全不可分割原則，初步說明該原則意涵，並分享筆者個人觀點，期有助於國內討論自衛權及兩岸議題。

2022年2月21日俄羅斯正式承認盧甘斯克人民共

和國(Луганская Народная Республика)及頓內次克人民共和國(Донецкая Народная Республика)主權，並於同月24日莫斯科時間上午6時發表總統談話後，砲擊基輔周遭地區與哈爾科夫(Харків)，俄烏戰爭隨即展開。開戰前，作為俄羅斯展開「特殊軍事行動」原因之一的「安全不可分割原則」(the indivisibility of security)，於2021年12月10日俄羅斯外交部發布安全保障條約草案與確保俄羅斯和北約國家安全措施之協議草案(проекты договора о гарантиях безопасности и соглашения о мерах обеспечения безопасности России и стран НАТО)的第一條訴求中首次提及，而後俄羅斯外交部長拉夫羅夫亦於2022年2月1日發表之公開信中再度提到。拉夫羅夫認為，「平等和不可分割的安全原則是整個歐洲安全架構的基礎」。（注5）據此，俄羅斯駐聯合國代表向聯合國秘書處表示，俄羅斯對烏克蘭發動特殊軍事行動具有正當性，為行使其自衛權。（注6）

俄羅斯總統普丁於2022年2月24日電視演說中，除了指控北約軍事聯盟東擴以及在烏克蘭境內的軍事活動對俄羅斯國家安全造成威脅，並援引聯合國憲章第51條作為其合理出兵烏克蘭之依據，（注7）同時主張其自衛權是建立在平等和不可分割的安全原則框架下，認為其國家安全受到嚴重威脅所採取之主動自衛。然而，如同俄羅斯外交部長拉夫羅夫所述，對作為整個歐洲安全架構基礎的安全平等和不可分割原則的理解存在差異。（注8）

安全不可分割原則概念源自1975年赫爾辛基協議(Helsinki Final Act of 1975)。該文件指出，各方認識到歐洲安全的不可分割性及其共同利益在整個歐洲和彼此之間發展合作，並表達各方相對努力的意圖。(注9)

將歐洲安全作為簽署各方之共同利益，並且說明一方對於安全之作為須同時考量對另一方安全所產生的影響。另外，在1990年巴黎憲章(The Charter of Paris for a New Europe)提到，安全是不可分割的，每個參與國的安全都與其他所有國家的安全密不可分。(注10)而拉夫羅夫援引1999年歐洲安全與合作組織(Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)簽署之歐洲安全憲章(1999 Istanbul Summit)，該文件說明各方不會以犧牲其他國家的安全為代價來加強其安全，(注11)以表示俄羅斯對安全之訴求於情於理。另外，普丁宣稱安全不可分割原則是俄羅斯在烏俄邊境進行軍事動員的主要原因，(注12)並以1999年北約介入科索沃戰爭以及2014年烏克蘭政變為鑑，認定北大西洋公約組織東擴的行為是犧牲俄羅斯的國家安全，因此俄羅斯採取之反制措施為保護俄羅斯及俄羅斯人。(注13)俄烏戰爭主要分為兩種論點：民主對抗獨裁論及北約東擴論，前者多數支持歐美，後者多數支持俄羅斯或反美。(注14)

烏克蘭與俄羅斯互為鄰國，有著相似的語言及文化背景，俄羅斯總統普丁亦於2021年7月12日發表《論俄羅斯人和烏克蘭人的歷史統一》(Об историческом единстве русских и украинцев)文章，強調俄羅斯人和烏克蘭人有著共同的淵源和命運，並提到，只有與俄羅斯合作，烏克蘭的主權才有意義(I am confident that true sovereignty of Ukraine is possible only in partnership with Russia.)。(注15)以其兩者之間的關係與兩岸關係有著一定程度的既視感。

俄羅斯與北約當前發展為安全困境挾持。俄羅斯對北約擴張感到不安，經常以北約軍事介入科索沃戰爭做為論述根據。1998年，由科索沃解放軍(Kosovo Liberation Army, KLA)對塞爾維亞政府與

軍事設施展開攻擊行動，時任塞爾維亞總統米洛塞維奇(Slobodan Milošević)採軍事手段鎮壓後，衝突轉為內戰，最終科索沃於2008年2月宣布獨立。科索沃的獨立除了加深俄羅斯對西方的疑慮，(注16)俄羅斯也以加強對阿布哈茲的控制作為反應。(注17)中國近年來不斷學習俄羅斯作戰思維，同時也是俄羅斯軍火主要買方，並長期與俄羅斯聯合軍演。(注18)

中國於2022年4月博鰲論壇提出「全球安全倡議」，並引用俄羅斯「安全不可分割原則」概念，反對干涉他國內政、單邊主義及長臂管轄(long-arm jurisdiction)。(注19)中國指責美國霸權及其在西太平洋所主導之「五眼聯盟」、「四邊機制」、「三邊安全夥伴關係」為「亞太版北約」。(注20)若是中國自認其國家安全受到威脅，其是否會像俄羅斯一樣動用「自衛權」採取主動攻勢？誠如學者楊三億所說，台灣必須思考自己的安全策略。(注21)筆者認為，安全不可分割原則已然成為戰爭藉口(casus belli)，將影響後續國際關係發展。■

注 1 : Trading Economics, <<https://tradingeconomics.com/russia/exports>>。(Accessed: February 14, 2023)

注 2 : Федеральная служба государственной статистики (Росстат), Росстат представляет первую оценку ВВП за 2022 год, 2023/2/20, <<https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/198546>>。

注 3 : European Council, "Infographic - Impact of sanctions on the Russian economy", 2023/2/3, <<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/impact-sanctions-russian-economy/>>。

注 4 : Edward D. Mansfield & Jack Snyder, "Democratization and the Danger of War", *International Security*, vol. 20, No. 1 (Summer, 1995), pp. 5-38.

注 5 : "Текст послания Министра иностранных

дел Российской Федерации С.В.Лаврова по тематике неделимости безопасности, направленного 28 января с.г. главам внешнеполитических ведомств США, Канады и ряда европейских стран", The Ministry Of Foreign Affairs Of The Russian Federation, 2022/2/1, <[https://mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1796679/?lang=ru](https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1796679/?lang=ru)>。

注 6 : Michael N. Schmitt, "Russia's "Special Military Operation" And The (Claimed) Right Of Self-Defense", Lieber Institute West Point, 2022/2/28, <<https://lieber.westpoint.edu/russia-special-military-operation-claimed-right-self-defense/>>。

注 7 : Илья Фурсеев, "Путин выступил с экстренным обращением к гражданам России", РБК, 2022/2/24, <<https://www.rbc.ru/politics/24/02/2022/6216f1dc9a79474b7aa1d455>>。

注 8 : "Текст послания Министра иностранных дел Российской Федерации С.В.Лаврова по тематике неделимости безопасности, направленного 28 января с.г. главам внешнеполитических ведомств США, Канады и ряда европейских стран", The Ministry Of Foreign Affairs Of The Russian Federation, 2022/2/1, <[https://mid.ru/en/foreign\\_policy/news/1796679/?lang=ru](https://mid.ru/en/foreign_policy/news/1796679/?lang=ru)>。

注 9 : "Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act", 1975, p. 3

注 10 : "Charter Of Paris For A New Europe", 1990, p.5

注 11 : "Istanbul Document 1999", 1999, p. 3

注 12 : Polina Ivanova & John Paul Rathbone, "What is 'indivisible security'? The principle at the heart of Russia's ire against Nato", Financial Times, 2022/2/7, <<https://www.ft.com/content/84a43896-2dfd-4be4-8d2a-c68a5a68547a>>。

注 13 : "Full text: Putin's declaration of war on Ukraine", the Spectator, 2022/2/24, <<https://www.spectator.co.uk/article/full-text-putin-s-declaration-of-war-on-ukraine>>。演說原文使用 Coup d'état 政變一詞。

注 14 : 郭武平, 〈俄烏戰事對全球地緣政經格局之影響〉,《展望與探索》,第 5 期,2022 年,頁 1-9。

注 15 : Vladimir Putin, "On the Historical Unity of Russians and Ukrainians", 2021/7/12, <<http://en.kremlin.ru/events/president/news/66181>>。

注 16 : 葉玫宗, 〈俄羅斯反對北約東擴之研究〉, 1999 年,頁 68。

注 17 : 許仁昱,〈解釋 2008 年俄羅斯與喬治亞戰爭: 守勢現實主義的觀點〉, 2017 年,頁 40。

注 18 : 杜長青, 〈俄烏戰爭對中國的衝擊以及對台灣的啓示〉,《戰略安全研析》,第 173 期, 2022 年,頁 19-27。

注 19 : 沈朋達, 〈習近平提全球安全倡議 安全不可分割原則受關注〉,《中央通訊社》, 2022 年 4 月 22 日, <<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202204220303.aspx>>。

注 20 : 郭武平, 〈俄烏戰事對全球地緣政經格局之影響〉,《展望與探索》,第 5 期,2022 年,頁 1-9。

注 21 : 馬自明、李玟儀, 台灣不是烏克蘭, 但切記自助人〉,《Yahoo 新聞》, 2022 年 3 月 3 日, <<https://tw.news.yahoo.com/news/烏克蘭對台啓示》台灣不是烏克蘭,但切記自助人助-022411720.html>>。

NO.262

FEB 2023



「亞太區域情勢分析與展望」研討會

APEC NEWSLETTER