

## 從 APEC 檀香山宣言看其達成綠色成長目標之可能性

張永阜、邱俊諺、周芷維

近年來，全球暖化之情形日趨嚴重，減碳議題亦受重視，許多國家欲透過環境商品貿易自由化解決此問題，亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, 下稱 APEC) 21 個成員，便於今 (2011) 年 11 月於美國舉行之領袖高峰會達成共識，並共同發表檀香山宣言 (Honolulu Declaration)<sup>1</sup>，承諾將共同推進綠色成長 (Green Growth) 目標。事實上，世界貿易組織 (World Trade Organization, 下稱 WTO) 在杜哈回合談判中業已提出一份包括 153 項環境商品之降稅清單，但 WTO 成員國多欲保護其敏感產品，故難以達成降稅共識；反觀在 APEC 場域下，或許 21 個成員較易達成共識，另一方面，由於 APEC 占全球環境商品產出的 54%，同時也占世界貿易量的 44%，若其能成功推動環境商品自由化，對全球而言亦具指標性意涵<sup>2</sup>。

環境商品及服務自由化之目標若能順利推動，對我國之相關產業亦有正面助益。其理由是台灣就電動車相關產業雖尚有 30 多項商品關稅超過 5%，我國另須配合調降關稅<sup>3</sup>；然而，APEC 欲達成綠色成長之相關措施除促進環境商品及服務貿易自由化外，亦設法打擊非法森林產品貿易、漸進式廢除缺乏效率的化石燃料補貼，並鼓勵低碳排放的發展策略<sup>4</sup>，我國相關產業亦可能因此受益，故此議題之發展有關切之必要。

檀香山宣言乃延續今年 10 月 17 日 APEC 第 42 屆能源工作組 (Energy Working Group, 下稱 EWG) 會議之討論，與會成員取得共識，建議 APEC 領袖透過實務推動提升能源使用效率，以 2005 年為基期，在 2035 年前降低 45% 的能源密集度，此一目標較 2007 年 APEC 雪梨宣言揭示之目標，即至 2030 年前 APEC 能源密集度下降 25%<sup>5</sup> 更具企圖心<sup>6</sup>。然，縱使各國秉持同一減碳理念，但因各國的資源稟賦、經濟結構，和對能源議題之態度、政策各不相同，故此一領袖會議之目標於後續

<sup>1</sup> APEC, *2011 APEC Ministerial Meeting*, 11 November 2011, at

[http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011\\_aelm.aspx](http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011_aelm.aspx).

<sup>2</sup> Doug Palmer, *US pushes market-opening green tech plan at APEC*, REUTERS, 7 November 2011, at <http://www.reuters.com/article/>.

<sup>3</sup> 中華台北 APEC 研究中心，「APEC 領袖與部長會議以強化區域貿易為重點」，APEC 通訊，145 期，2011 年 10 月。

<sup>4</sup> APEC, *supra* note 1.

<sup>5</sup> APEC, *Sydney APEC Leaders' Declaration on Climate Change, Energy Security and Clean Development*, 9 September 2007, at 3, at

[http://apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2007/2007\\_aelm/aelm\\_climatechange.aspx](http://apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2007/2007_aelm/aelm_climatechange.aspx).

<sup>6</sup> 中華台北 APEC 研究中心，「我國舉辦及參與 APEC 第 42 屆能源工作組 (EWG42) 會議」，APEC 通訊，146 期，2011 年 11 月。

談判與落實仍有諸多變數。因此緣故，本文便欲透過APCE各成員立場和APEC運作方式之觀察，探討此一目標達成之可能性。

以下本文將先簡述APEC第42屆能源工作組會議和APEC檀香山宣言宣示之綠色成長相關目標與措施，做為後續討論之基礎；接著分別論述部分APEC成員於此相關議題之立場與APEC於談判結果之拘束力，探討其對達成綠色成長目標可能之影響；最後作一結論。

### APEC第42屆能源工作組會議與檀香山宣言——綠色成長相關內容

APEC第42屆能源工作組會議研討議題涵蓋「低碳排放發展策略 (Low Emission Development Strategy, LEDES)」和「削減無效率化石燃料補貼」，並擬定以2005年為基期，在2035年前降低45%能源密集度<sup>7</sup>之目標。該會議集結17個APEC成員的能源相關主管機關、專家及組織，透過低碳示範城鎮計畫，許多APEC成員已逐步於國內建立低碳社區，而擴大綠色都市計畫亦為APCE成員未來能源合作的方向。此外，APEC成員意圖發展一套無效率化石燃料補貼的自願性申報機制，透過年度追蹤及申報，檢視其經濟體內的化石燃料補貼並提報至EWG，再由EWG統整摘要報告予各國領袖，並透過成員相互分享無效率化石燃料補貼改革之經驗，逐步削減無效率化石燃料補貼，以降低補貼造成的資源浪費<sup>8</sup>。

檀香山宣言除延續第42屆能源工作組會議之討論外，更提出環境商品降稅與消除非關稅貿易障礙之目標。宣言中含括第42屆能源工作組會議處理之相關議題，諸如對收受補貼之無效率化石燃料實施配額並逐步取消補貼、支持高效低碳社區、透過建立低碳模範城鎮促進低碳排放發展整合，和對抗違法伐林產品，並再次強調在2035年前將APEC成員能源密集度減少45%之目標。此外，該宣言提及，APEC各國領袖已取得共識，將考量各國之經濟形勢，於2012年擬出一份環境商品清單，並在2015年將此清單內商品之關稅降至5%甚至更低，並取消扭曲環境產品與服務之各種地方法規等非關稅障礙，使各國國民能以更低價格取得環保技術<sup>9</sup>。

此次宣言雖然為各國領袖之共識，然未來如何執行仍有賴後續談判結果，而APEC各成員相異之經濟結構與對能源議題之態度，仍可能造成後續談判之阻礙，又APEC對談判結果之拘束力，亦可能造成減碳目標達成之影響。以下本文便欲就此二角度，分別說明APEC成員之相異立場，並論述在APEC下談判結果有何效力，而此些因素是否會阻礙其於2035年降稅目標之達成。

### APEC 成員之相異立場

<sup>7</sup> 能源密集度為每一單位實質國內生產毛額所需耗用的能源消費量。

<sup>8</sup> 中華台北 APEC 研究中心，前揭註 6。

<sup>9</sup> APEC, *supra* note 1.

APEC以「貿易與投資自由化」、「貿易與投資便捷化」、「經濟技術合作」為組織之三大支柱<sup>10</sup>，前兩項為已開發國家所欲追求之目標，第三項則為開發中國家所欲獲得之援助。檀香山宣言綠色成長議程中，於環境商品降稅一事之討論，明顯為欲達成貿易自由化之目的；無效率化石燃料補貼的自願性申報機制，乃為達成逐步取消補貼之目的，也可視為貿易自由化之促進；而低碳城鎮、綠色社區的設立，由於需透過已開發國家與開發中國家的技術支援與合作，可歸於經濟技術合作之類別。

APEC成員之經濟發展程度差異甚鉅，於環境商品產業中多國更是處於發展中階段而屬敏感性產業，故關稅調降之品項和幅度，於往後談判過程仍可能產生諸多爭議，若欲提高開發中國家降稅意願，或許可透過配套措施給予開發中國家較大的調整空間，或於他項談判予其補償。倘以5%為環境商品之降稅目標來看，目前我國電動車相關產業，約有30多項商品關稅逾5%，大陸則有超過100項產品關稅逾5%，美國則僅有5至6項尚須降稅<sup>11</sup>，此間大幅差距極可能造成談判時因各國需退讓之程度不同，使開發中國家願意降稅之品項數受限，或降幅不如預期。然而，就檀香山宣言中APEC各國領袖共識之角度觀之，可見各國皆肯認綠色成長與能源使用效率之重要性，若於未來談判時加入合理之配套措施，如對開發中國家降稅之過渡期安排或敏感商品之豁免，或許可增加開發中國家開放降稅品項之意願。此外，同為綠色成長議程之低碳示範城鎮計畫，由於涉及智慧電網、潔淨能源等先進能源技術的整合應用，需透過已開發國家對開發中國家的協助與合作，如低碳示範城鎮之首項計畫，便是由日本與中國合作，規劃設計天津于家堡金融商業區，故中國需於環境商品降稅做的退讓，亦可由此領域獲得補償<sup>12</sup>。

綜上所述，從檀香山宣言涉及之措施探討成員是否可能達成其目標，即在2035年前將APEC成員能源密集度減少45%，雖然在調降環境商品關稅之談判仍可能受到部分阻礙，但就其可透過給予開發中國家緩衝期間及已開發國家提供技術合作項目之補償，擬出對減量具一定助益的環境商品清單似可合理期待。

### APEC組織於談判結果之拘束力

APEC體制為論壇性質，以共識決和自願性等原則運作<sup>13</sup>，故APEC之決議對其成員無直接拘束力，從此一性質來看，可能發生成員不願遵守對其不利規範之情形，而造成無法達到2035年前之減碳目標，然APEC會議常透過成員彼此間之施壓及定期檢討成效來運作，這些非對成員毫無影響。APEC組織以「建立共識」決策程序運作，秉持「非拘束性原則」，故直觀來看其決策結果似對成員

<sup>10</sup> 中華台北 APEC 研究中心，「認識 APEC—運作及組織架構」，網址：<http://www.ctasc.org.tw/04know/work.asp>（最後瀏覽日：2011 年 12 月 17 日）。

<sup>11</sup> 中華台北 APEC 研究中心，前揭註 3。

<sup>12</sup> 中華台北 APEC 研究中心，前揭註 6。

<sup>13</sup> 中華台北 APEC 研究中心，前揭註 10。

毫無強制力，即便未來降稅商品清單擬出、環境商品關稅降幅確定、補貼申報機制建立，成員不確實調降環境商品關稅、怠於通報補貼商品，或者不配合低碳城鎮的設立，其他成員亦無法控訴或強迫其執行；然而，APEC向來倚賴同儕壓力督促彼此遵循共同宣示目標，尤其過往之成就評估，其共識非因其拘束力薄弱而毫無成效，以2005年領袖會議制定目標欲減少跨亞太地區5%的貿易交易成本為例，秘書處於2011年公布之「APEC於2007-2010年貿易便捷化之成就」檢視結果發現，2007~2010年間的跨亞太地區貿易交易成本確實已減少5%，貿易總交易成本由2006年約1兆1870億美元下降至2010年時的1兆1280億美元<sup>14</sup>，可見APEC成員並不會因其決議乃自願性本質，便全然忽視其承諾。由上述來看，APEC之同儕團體壓力與定期評估組織目標達成與否等運作模式，仍對成員具一定程度之影響，故在APEC凝聚之共識下，2035年前達成減碳目標並非不可能。

## 結論

綜上所述，檀香山宣言擬定於2035年前降低APEC成員能源密集度之目標，雖直觀會受到成員立場不同、後續談判難以進行之阻礙、和APEC運作模式使其決策結果不具拘束力之挑戰，但此目標仍有達成之可能。此宣言乃與會領袖之共識，故可預期各成員皆有促進綠色成長之意圖，雖然開發中國家於環境商品降稅一事之讓步大，然透過過渡期之給予和部分商品豁免等調整空間，輔以「低碳排放發展策略」中已開發國家的技術支援做為補償，APEC仍可望擬出對減碳具助益之清單；而APEC以論壇形式運作，所做的決策雖不具實質拘束力，但在同儕團體壓力和定期檢討機制的督促下，綠色成長目標仍有達成之可能。

---

<sup>14</sup> APEC, *APEC's Achievements in Trade Facilitation 2007-2010*, October 2011, at 8, at [http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub\\_id=1211](http://publications.apec.org/publication-detail.php?pub_id=1211).