

特約撰述

APEC 成立 30 年的貢獻與未逮

Contribution and Existing Challenge of APEC in facing the
30th Anniversary

高志尚

義美食品公司董事長

壹、前言

冷戰結束以來，世界經濟格局從兩極體系向多邊主義發展，經濟全球化已成為不可逆轉的時代潮流。隨著全球化進程的發展，世界經濟在形式和內容上均面臨新的調整，除了科技和產業革命不斷刺激各國經濟增長，永續發展（sustainable development）亦成為國際社會共同追求的目標。亞太地區作為全球經濟最大的板塊，亦是世界經濟增長的主要引擎，區域各國 2018 年的貿易總量約 21.87 兆美元，占全球 47.4%；人口約 28.9 億，占全球 38.4%；平均經濟成長率為 3.4%，高於全球的 2.5%。即使歷經 1997 亞洲金融風暴、2008 年美國次貸危機、2010 年歐洲主權債務問題等國際金融危機，亞太各國仍堅持建設開放型經濟，致力於促進貿易和投資自由化與便利化，建立緊密夥伴關係以因應新形勢下全球經濟治理之挑戰。其中，1989 年由時任澳洲總理霍克（Robert Hawke）倡議而成立的亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation forum, APEC），為亞太地區最重要的經濟諮商論壇，希望藉由亞太地區各經濟體政府相關

部門官員的對話與協商，帶動該區域經濟成長與發展。

APEC 是亞太地區最重要的多邊官方經濟合作論壇之一。APEC 成立之時，各經濟體彼此間存在著極高的異質性，為整合亞太地區的高度差異，由而將「開放性區域主義」視為其運作的指導原則，亦即組織內各成員之間達成的任何貿易與投資自由化、便捷化措施，如降低關稅和削減非關稅承諾等，將無條件、非歧視地適用於其他非成員，且不強調互惠談判。走過近 30 年合作歷程，各成員經濟體在互信、包容、合作、共贏的夥伴關係基礎上，努力實現區域永續發展和公平增長的《茂物目標》，推進區域經濟一體化，共同為建設一個活躍、和諧而自強不息的亞太共同體作出貢獻。APEC 由最初 12 個成員，發展至今擁有 21 個成員和 3 個觀察員，成員經濟體人口總量約 28 億人，占全球近 40%；經濟總量超過 43 兆美元，占全球近 60%；成立至今亞太地區的人均收入增長超過 3 倍，並讓數億人成功脫貧。

然而，隨著全球化與自由經濟日益深入，貿易投資擴大為亞太地區帶來前所未有繁榮發展的同時，區域與國際情勢也正在發生深刻且複雜的變化，特別是美國川普（Donald Trump）執政以來以「美國優先」為由推動的新保守主義傾向經濟政策，以及中美貿易戰升溫對區域經濟的衝擊等。2018 年巴布亞紐幾內亞舉辦的 APEC 年度部長會議和經濟領袖會議，更因受中美貿易戰影響，創下部長、領袖會議宣言雙雙難產的首例。由於 APEC 為我國以政府名義參加之最重要政府間組織之一，APEC 的角色與功能演變及漸式微，對我國未來之參與將有重要之影響。因此本文希望透過全面審視 APEC 成立 30 年所做出之貢獻和尚待克服之問題，重新思考未來我國參與 APEC 之機會與挑戰。

貳、APEC 對亞太區域政經發展之貢獻

APEC 是亞太地區最重要的多邊官方經濟合作論壇之一，成員涵蓋東北亞、東亞、東南亞、大洋洲、北美及中南美地區等 21 個全球重要經濟體，長期為亞太地區的發展和繁榮做出貢獻。茲就 APEC 在區域政經發展中所扮演的積極角色與功能，歸納如下：

（一）對話減少衝突：亞太地區重要的經濟合作論壇

APEC 自 1989 年成立伊始，歷經 30 年發展仍自我定位為政府間的國際「官方論壇」，嚴格來說稱不上是一個嚴密的國際組織，對成員經濟體約束力亦相對有限。即使在 1994 年 APEC 領袖宣言提出「茂物目標」，推動 2020 年前達成貿易及投資的自由化與便捷化，並成立 APEC 願景小組(AVG)，啟動檢視「後 2020 願景」(Post-2020 Vision)之程序，進一步深化亞太區域經濟整合。但 APEC 體制依舊維持「論壇」性質，決策過程仍強調以「共識決」及「自願性」為基礎，經由各成員之間相互尊重及開放性政策對話，達成尋求區域內共享經濟繁榮之最終目標。此一設計不僅提供成員經濟體參與合作之彈性，更可避免過於嚴苛之規定損及成員經濟體參與意願，從而維持 APEC 形式上團結與向心力。因此，雖然「建立 APEC 大家庭」的理想仍停留在磋商、討論階段，但因 APEC 制度設計能有效促進對話並減少衝突，所以在區域「經濟合作」的倡導及連帶的「貿易投資自由化」等方面，都能有相當大的貢獻。

APEC 工作的三大支柱分別為：「貿易暨投資自由化」(Trade and Investment Liberalization)、「商業便捷化」(Business Facilitation)及「經濟暨技術合作」(Economic and Technical Cooperation, ECOTECH)。因此，會議涉及的活動項目包羅萬象，有貿易與投資資料的評審、檢

討，貿易推展、商品移動、投資擴充與科技轉移、人力資源多元發展的推動、能源合作、海洋資源的保護、海洋污染的防止、電子商務、漁業、交通運輸及觀光事業、商品標準釐訂的相互承認，及商務人士往來移動等。在堅持開放市場和實行貿易投資自由化的大方向下，APEC 通常會以探討和協調宏觀經濟政策和貿易問題為主，且不會設定統一和嚴格行動計畫與具體要求。同時堅持自主自願和協商一致原則，不以法律或條約形式約束各成員執行自由化協定，不設置強制性的執行和監督機制。顯然，相關設計的目的主要在適應各成員之間在政治體制、文化傳統、經濟社會發展水平多樣性，以避免成員經濟體因市場開放和貿易投資自由化立場不同所導致的爭論和低效率。

從結果來看，APEC 相關制度設定確實有助於擴大成員經濟體的參與意願，完美地扮演了官方論壇角色，並發揮以「對話」減少「衝突」的重要功能。

（二）推進區域整合：加速實現貿易自由化及便捷化

APEC 在團聚亞太地區成員經濟體上的成功，逐漸不再讓鬆散而未具約束力的組織形態「限制」住對於實現亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）的想像，近年來開始尋求深化貿易投資自由化、便捷化及經濟與技術合作的新途徑。APEC 企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council, ABAC）在 2004 年《ABAC 對 APEC 領袖報告書》中即建議發展 FTAAP，並呼籲 APEC 成員經濟體領袖展現更強大的政治決心，對於將會為會員體帶來經濟實益之區域協定進行協商。自此，敦促 APEC 推動建立 FTAAP 的意見即一再出現在 APEC 領袖年度宣言之中，並於 2014 年 APEC 經濟領袖會議會後總

結此前所有主張，進一步於提出「APEC 北京 FTAAP 路徑圖」，確定將透過正在推動的區域經濟整合，包括東協+3、東協+6 以及跨太平洋夥伴協議（TPP）逐步達成，最終實現 APEC 各成員經濟體的全面自由貿易協定。此外，路線圖並重申 2020 年「茂物目標」仍是亞太經合會的核心目標，亦即 2010 年已開發國家完成自由化目標，而開發中國家 2020 年實現自由化目標。且路線圖為解決目前亞太地區各自洽簽 FTA，以致亞太地區自貿協定有淪為碎片化之疑慮，要求各成員經濟體投入更大努力，在已有或正在進行的 FTA 談判基礎上啟動 FTAAP 聯合戰略之研究，以實現一個跨越太平洋、涵蓋世界前三大經濟體、佔全球 GDP 比例 57%、貿易額 46%、人口 40%的自由貿易區建設。

誠然，APEC 自 1989 年成立以來，奉行開放的區域主意及協商合作的原則，成為推動亞太地區經貿整合之重要國際組織，對於加速實現貿易自由化及便捷化功不可沒。由於 APEC 已決議將推動 FTAAP，並將持續促成 CPTPP 新會員談判、RCEP 談判等，當前亞太地區已然進入區域經濟加速整合的關鍵期。對許多企業而言，如果能夠建立 21 個 APEC 成員組成的自由貿易協定，在亞太範圍內形成極大的開放市場，垂直產業鏈上生產的所有產品將可實現進出口零關稅。成員經濟體對 FTAAP 的重視，有助於 APEC 回歸促進、維繫亞太多邊經貿體制的常軌，無論 2020 年能否順利達到「茂物目標」所設定之的目標，都有助提升區域整體貿易及投資自由化與便捷化。

（三）凝聚區域認同：深化大家庭精神實現區域穩定

後冷戰時期的東亞區域整合路徑上，即存有東協為主的東亞路線與美日為主的亞太路線，隨著時間的過往，此兩大路線的平行發

展亦成為東亞區域整合一大特色。亞太經合組織是一個型態非常特殊的國際組織，由於一開始即堅持開放性、非制度化、鬆散性等組織原則，以致成員經濟體透過合作以凝聚區域認同與區域意識的效果相對薄弱。然而，歷經 1997 年亞洲金融風暴、美國次級房貸風波、歐洲主權債務問題等全球性金融危機的洗禮，APEC 成員經濟體彼此之間協商合作的習慣與默契早已不可同日而語。顯然，APEC 是一個正在逐漸演進進化的國際組織，且已由當初吸引區域內經濟體共同開會而無所不談的談論會議，逐漸演進到需要有更完整的組織，並確立其宗旨、目標、工作活動及組織機構，朝向建構比論壇更深一層、更進一步的組織。縱覽 APEC 此一遠超乎當初設置目的之發展可知，區域意識與區域認同之建構無疑是決定性的關鍵。

事實上，1993 年 APEC 成員經濟體領導人在西雅圖《經濟展望聲明》中即明確承諾，要深化「大家庭精神」(Family Spirit)，並強調「這種大家庭精神的基礎是為了我們的人民爭取穩定、安全和繁榮」。所謂的「大家庭精神」可以 7 個字來形容，分別是：開放、漸進、自願、協商、發展、互利，以及共同利益。由於 APEC 成員經濟體之間文化不同、宗教不同，發展水平各異，因此成員經濟體必須承認各成員間存在著豐富的「多樣性」為前提，同意各成員經濟體依據自身實際情況來制定發展目標，充分體現靈活性和漸進性，並本著協同一致、自主自願的原則來協商大家庭的經濟合作等發展事宜。

由此可見，推動 APEC 持續發展的並非建構出集體一致的「共同體意識」，而是凝聚成員經濟體之間對於同意彼此個別差異、維持區域多樣性的「大家庭精神」。如此，才能保證 APEC 大家庭的和睦與健康發展，堅持官方經濟論壇性質的 APEC 發展模式，最終達到共同

繁榮的目標。

參、現階段 APEC 發展進程存在的問題

回顧 30 年來的發展，雖然 1994 年茂物目標給予 APEC 一個積極努力的方向，1995《大阪行動議程》進一步制定實施貿易投資自由化目標的 9 項原則和 15 個具體領域和執行框架，但 APEC 在自願主義、漸進發展與非強性等運作彈性，顯然已成為 APEC 推動區域自由貿易與投資便捷化時的最大罩門。茲就現階段 APEC 發展進程中存在的迫切問題，說明如下：

（一）議題論壇數疊床架屋所導致的低效率

APEC 創設宗旨是期望藉由亞太地區各經濟體政府官員的對話與協商，協調環太平洋沿岸國家之經貿政策，促進此一地區的經濟一體化和保持經濟增長。經過多年發展，組織架構已具規模，並在「共識決」及「自願性」的基礎上，推動各成員經濟體間相互尊重及開放性政策對話，達成尋求區域內共享經濟繁榮之目標，充分發揮「論壇」之功能。APEC 經濟領袖會議（APEC Economy Leaders Meeting, AELM）通常是在每年 11 月間舉行，主要任務為決定 APEC 活動的大政方針；部長會議（APEC Ministerial Meeting, AMM）主要任務為討論區域內重要經貿問題，其下設有資深官員會議（Senior Officials' Meeting, SOM）出席該會議之代表為各會員體主管部會的次長級或司長級官員，主要任務在執行部長級會議的決議，並建立工作程序及監督協調 APEC 各級論壇之工作。然而，APEC 成立至今雖然在推動自由化與區域整合上不遺餘力，但因本身不具貿易談判的功能，因此僅能提供溝通協商平台，從旁「呼籲」或「鼓勵」成員經濟體加

速落實 FTAAP 路徑。且不論 APEC 缺乏機制強制力，龐大組織架構雖能發揮充分討論之功能，但卻也衍生出論壇數過多、疊床架屋，以至於議題討論低效率的問批評。

進一步言，在 APEC 資深官員會議機制之下，設有 13 個工作小組 (Working Groups)、4 個委員會 (Committees)、8 個次級論壇/專家小組 (Sub-committees/Expert Groups) 及 1 個特別任務小組 (Special Task Groups)，負責推動貿易暨投資自由化與便捷化、經濟技術合作、農業技術合作、反貪及透明化、緊急應變、反恐、能源、林木盜採及貿易、衛生、人力資源發展、海洋及漁業、中小企業、電信及資訊、觀光及運輸等領域的合作。此外，若 APEC 在推動實務工作上認為有提高協調層次之必要，亦可召開專業部長會議 (Sectoral Ministerial Meeting) 例如：中小企業、能源、礦業、林業、糧食安全、結構改革、財政及衛生等。從議題討論的質量來看，各論壇各司其職並將討論主題不斷細分，確實有助於促進 APEC 成員經濟體之間公、私部門進行更全面、充分而更深入的政策對話；但從議題討論的效率而言，同一議題在不同類別、不同層級平台進行對話，不免表現出 APEC 效率低落、資源浪費等問題。

以 APEC 運輸工作小組為例，該小組成立 4 個專家小組、7 個次級專家小組推動相關工作，包括航空專家小組 (含航空服務次級專家小組、航空安全次級專家小組、航空保安次級專家小組)、海運專家小組 (含海運保安次級專家小組)、陸運專家小組 (含道路及軌道安全次級專家小組、車輛標準調和次級專家小組) 以及複合運輸與智慧型運輸系統專家小組 (含全球衛星導航系統建置次級專家小組) 等。TPT-WG 討論的議題相當務實，過去議題重點在陸、海、空等相關基礎建設與運輸安全之提升上，近年來亦納入運輸保安、複合式

運輸、航空運輸市場開放、標準與規範之建立及供應鏈連結等議題，相關專業與事務牽涉廣泛。對不具備將決議強制執行能力的 APEC 而言，擴大討論確實有助於敦促成員經濟體對特定議題的關注，相關公私部門應可衡酌國家發展與運輸產業需求，妥善有效地利用此一平台與各國溝通交流。但不可否認的是，APEC 計畫審核及管理程序存在多項待改善項目，包括：各申請階段申請案件過多、申請程序關卡過多、提案逾期申請欠缺罰則、品質評估架構報告逾期提交且內容缺乏實質分析、現行作法缺乏策略性眼光、部分次級基金長期未使用、監督報告撰擬次數過於頻繁與 APEC 基金未依實際需求分配經費等。這些都是目前 APEC 資深官員正著手檢討與改革的重點。

（二）缺乏具體實現區域自由化的量化指標

區域貿易自由化一直是 APEC 的首要目標，且早在 1994 年即設定工業化經濟體於 2010 年、發展中經濟體於 2020 年實現自由和開放的貿易與投資之「茂物目標」。自 2004 年 APEC 企業諮詢委員會提議開始，APEC 肯認 FTAAP 為亞太區域所有區域整合倡議的最終目標，其後間接催生的 TPP 及其於美國退出後改絃更張的 CPTPP，均是以 APEC 成員經濟體為班底。2016 年 APEC 通過「FTAAP 利馬宣言」(Lima Declaration on FTAAP)，指示 APEC 應完成及強化達成 FTAAP 的可能路徑，包含 TPP 及 RCEP 等，2020 年前 APEC 會員體將檢視現有相關路徑對實現 FTAAP 之貢獻、共同討論 APEC 的下一步行動，以最終實現 FTAAP。2017 年越南主辦 APEC 會議，在峴港 (Da Nang) 召開領袖會議期間宣布 CPTPP 完成談判，突顯 CPTPP 與 APEC 及 FTAAP 的高度關聯性。然而，無論 APEC 成員經濟體於正式與非正式場合如何熱議 FTAAP，回歸 APEC 組織運作的本質後可以清楚發

現，透過 APEC 實現區域貿易投資自由化仍存在高度不確定性。

一方面，APEC 推動區域貿易投資自由化缺乏明確的「量化指標」，再加上以同儕檢視機制來檢視 APEC 各會員的自願性單邊自由化進程，在實際運作時並沒有成員會相互施加壓力，所以並不具有實質約束力。此一現象造成茂物目標的推展自 1994 迄今進程緩慢，尤其在農業部門的平均關稅仍高，服務業部門及投資相關的非關稅貿易障礙亦不低。從本質來看，由於茂物目標推行的期間與 WTO 具有法律約束力的承諾，二者相互重疊，因此 APEC 實際上自由化的進展還是難以擺脫是靠 WTO 承諾而實現的可能性，主要的關鍵在於 WTO 具有實質的法律約束力，但茂物目標不具有實質法律約束力，它充其量僅揭示了一個 APEC 的願景。

另一方面，由於 APEC 欠缺自主性與主導性之重要議題，以致近年輪值主辦國無意或無力提出的年會主題，而在前述的延續性主題與例行會議之外，APEC 更淪為大國外交的舞臺甚或戰場。2018 年 APEC 會議因美「中」對抗之累，導致多項議題進展遲緩或陷入僵局，甚至部長與領袖宣言因而難產，即是大國外交角力的例證，也預示 APEC 未來運作恐將面臨更多分歧。此一發展也喚起 APEC 成員對 APEC 前景及未來亞太區域整合的憂心，尤其 APEC 一向採取共識決與自願原則，未來是否會因不同成員經濟體間持續立場鮮明而導致 APEC 運作不振，值得持續關注。

肆、結論：擴大企業諮詢在亞太經濟合作之角色

APEC 成立至今已屆滿 30 周年，雖因組織特性及地緣政治等因素，以致 APEC 功能備受掣肘，但成立以來不遺餘力推動貿易投資自由化，在亞太區域動見觀瞻。事實上，面對諸多挑戰，APEC 仍可維

持有效運作的一個重要因素是企業的投入，即 APEC 企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council, ABAC）的設計。ABAC 前身為 1993 年西雅圖領袖會議所倡議成立的「太平洋企業論壇」（Pacific Business Forum, PBF），後因 APEC 領袖們認為企業是亞太地區整合的主要動力之一，有必要將企業進一步納入 APEC 架構，遂於 1995 年大阪領袖會議中決議將其更改為常設機制，更名為 APEC 企業諮詢委員會，俾為企業界提供建言給 APEC 領袖。該機制設計，主要目的是要對「大阪行動綱領」的實行及其它特定私部門優先領域提供建議，並在各 APEC 會議中要求對企業相關議題做出即時回應，或對特定領域提供企業觀點。更重要的是，面臨茂物目標針對已開發及開發中經濟體的目標已屆期限，APEC 積極尋求引入企業界力量共謀因應之道，APEC 企業諮詢委員會有助於鏈結各成員經濟體公、私部門，共同提出因應策略。

ABAC 為獨立的非政府組織，由 21 個 APEC 成員經濟體指派其國內 3 位企業家組成，分別代表大中小型企業，並由各成員自行決定每位代表任期、幕僚支援等相關運作模式。ABAC 一年定期召開四次會議，將研議所得撰成年度建言書，自 1996 年起每年面呈 APEC 領袖，皆獲領袖們積極回應。為了有效及如期完成對各議題的建議及前瞻性倡議，ABAC 是以「工作小組」模式來進行相關的工作。因應主辦會員經濟體之規劃及 APEC 議題之發展，ABAC 的組織歷年來陸續有所變動，而目前 ABAC 區分為五個工作小組，分別是：區域經濟整合工作小組（Regional Economic Integration Working Group, REIWG）、金融與經濟工作小組（Finance and Economic Working Group, FEWG）、數位創新工作小組（Digital Innovation Working Group, DIWG）、微中小企業與創業家精神工作小組（Micro, Small and Medium

Enterprises & Entrepreneurship Working Group, MSMEEWG), 以及永續發展工作小組 (Sustainable Development Working Group)。

做為 APEC 區域的企業領袖, ABAC 代表們對於市場及區域自由化環境的感受最直接, 所做出之建言也更具體、更有效。面對全球化下經貿環境瞬息萬變的艱鉅挑戰, 各成員經濟體迫切需要的不單是 APEC 對先前目標的重新宣示, 而是針對是降低關稅, 解除貿易障礙, 促進自由貿易等訴求的迅速回應, 以確保 APEC 經濟體能繼續承擔全球經濟成長動力。顯然, ABAC 所發揮前瞻性、開創未來性以及公私部門合作的角色, 無疑是 APEC 機制永續運作的重要關鍵。為此, APEC 成員經濟體領袖應認真思考 ABAC 在 APEC 中的定位, 特別是長久以來對於擴大 ABAC 與 APEC 資深官員對話機制的懇切呼籲。進而言之, ABAC 與 APEC 資深官員的溝通若能更順暢、更有效率, 例如就 APEC 優先議題於資深官員會議或 ABAC 議召開期間另行安排討論或對話, 將有助於相關議題的充分溝通, 並提出更多即時性的具體建言, 更大程度發揮企業參與所扮演的諮詢功能與決策影響力。

對我國而言, ABAC 無疑是政府透過企業代表向國際發聲的重要平台, 也是我國在 2002 年加入 WTO 前, 唯一可以派部會首長跟別國平起平坐的主要國際組織。相較於爭取或維持邦交國, 台灣透過參與國際組織或國際合作計畫, 反而有助於擴大國際參與, 除能在其專屬領域內保護並申張台灣利益, 更可以此強化台灣的國際存在感。值得注意的是, 如未來 APEC 運作不彰, 或會員間立場更臻分歧, 甚或形成「親中」、「親美」陣營, 勢將衝擊我國之參與及角色。而由於未來 APEC 下因不同議題而進行結盟的情形將更趨複雜, 我國應妥善研擬及沙盤推演議題結盟的對象與策略, 慎防 APEC 做出對我不利之決議, 同時應該在 FTAAP 成形之前, 持續爭取與 APEC 成

員中重要的貿易夥伴洽簽雙邊經濟合作協定，以便在 APEC 場域中爭取對我國最大的利益。特別是，APEC 刻正進行後 2020 年願景之規劃，作為未來持續推動自由化藍圖之依據，我國亦必須積極參與所有討論。展望未來，APEC 在亞太區域經濟合作中的地位仍重要而穩固，畢竟亞太地區尚無任何經濟合作機制能夠取代 APEC。一系列的機構設計，由領袖會議、部長會議、資深官員會議、次級論壇到 ABAC 等，議題覆蓋領域與活動更幾乎動員了各成員經濟體的所有與經濟相關的政府部門。因此，政府應善用我國在科技與 AI 等產業發展優勢，積極透過 ABAC 參與國際多邊合作進程，拓展我國與區域其他成員經濟體之連結，更大程度發揮我國在區域與全球經貿事務之影響力。

