

經濟論衡第 14 卷第 3 期國發動態

2016 年 APEC 經濟委員會第二次會議(EC2)

2016 年 APEC 經濟委員會第二次會議(EC2)暨相關會議於今年 8 月底在秘魯首都利馬召開，國家發展委員會為我國參與 APEC 經濟委員會(EC, Economic Committee)的總協調窗口，本次會議由本會主任秘書曾雪如與綜合規劃處處長張惠娟協同社會發展處、法協中心、公平會、以及臺灣公共治理研究中心等機關代表參與。另本會綜合規劃處張處長惠娟亦依外交部國組司安排，於 8 月 25 日擔任我方與 APEC 秘書處簽署「捐贈 APEC 支援基金(APEC Support Fund, ASF)及 APEC 政策支援小組(Policy Support Unit, PSU)瞭解備忘錄」之見證人。

結構改革為 APEC 近年重點工作之一，而 EC 係 APEC 推動結構改革的重要推手。EC 現階段推動結構改革優先議題領域包括競爭政策、經商便利度、公司治理與法制、法制革新、公部門治理、以及強化經濟法制基礎架構等。本次 EC2 會議主要議程亦包括 APEC 經濟政策報告(APEC Economic Policy Report, AEPR)、APEC 區域經濟趨勢與分析，以及政策議題討論等。我方代表於各相關議題皆積極參與，並在競爭政策、公部門治理，以及推動結構改革等議程扮演重要角色，相關貢獻頗獲 APEC 各會員體的支持與肯定。

APEC 結構改革更新議程 (RAASR, Revised APEC Agenda for Structural Reform) 2016-2020

APEC 政策支援小組(PSU)發展一組共 17 項的外部量化指標以衡量 APEC 推動 RAASR 的整體進展，本次會議 PSU 則針對各會員體於會前對該草案所提之各項意見，綜合解說其取捨及平衡考量。國發會張處長惠娟於本次會議表達我方初步建議，有關 PSU 所提出關於市場進入、投資與競爭等指標未能涵蓋半數以上之會員體，恐不足以觀察 APEC 整體之成效，爰盼 PSU 能以較不複雜、非合成型，且能取得多數會員體資料之指標取代草案中所提用之 OECD 外人直接投資(FDI)法規限制指標(RRI, Regulatory Restrictiveness Index)及 OECD 服務貿易限制指標(STRI, Services Trade Restrictiveness Index)等。

各會員體將於今年 10 月 14 日前依 PSU 所訂定之撰擬模版提交個別行

動計畫，並運用一組自我報告的質化或量化指標以自我衡量相關進展。

APEC經濟政策報告(APEC Economic Policy Report, AEPR)

有關 AEPR 2016—結構改革與服務業，我方已提交個別會員體報告(Individual Economy Report, IER)，以金融服務業為撰擬主題。另 PSU 與澳洲於 AEPR 2016 中進行 5 個委託個案研究，其中並係針對我國之檢測與認證服務業(testing and certification services)進行研究；本會綜規處擔任我方之接洽窗口，我方業請國家通訊傳播委員會、經濟部標檢局及財團法人全國認證基金會等相關單位檢視報告內容，並已彙提我方修改建議。

有關 AEPR 2017 之撰擬主題，秘魯提議以人力資源為主題，又 2017 年 APEC 主辦會員體越南主張其重點議題將為包容性成長及微中小型企業(MSMEs)，EC 主席裁示盼於 10 月底前能對 AEPR 2017 主題達成共識。

APEC經濟趨勢分析(APEC Economic Trends Analysis)

如同全球貿易、產業生產、以及製造業活動的緩慢成長，APEC 區域於 2016 年第 1 季之經濟成長率為 2.3%，相較於 2015 年第 1 季的 3% 成長率為緩。另根據最新資料顯示，APEC 區域除巴紐(PNG)以外之 20 個會員體中，有 9 個會員體的生產減縮，進、出口商品貿易總值分別減縮 9.3% 及 11.1%。商品價格仍低，前景亦將取決於供需因素、全球經濟的高度不確定性，以及全球氣候狀況等。惟所有 APEC 會員體之公、私部門消費持續穩定支持經濟成長。2015 年外人直接投資(FDI)的前 10 大接收經濟體中，APEC 會員體的美國、香港及中國大陸分占前 3 大。短期間英國脫歐對全球之影響似為可掌控的，惟長期而言，對 APEC 區域經濟成長之影響仍存在不確定性。

2016 年 APEC 區域經濟預期可穩定成長，2017-2018 年則會緩步提升，惟仍將低於全球 GDP 成長。短期內，APEC 區域應實施一些提升內需的支援措施；中期而言，APEC 區域則應實施結構改革以改善經濟成長前景。此外，APEC 區域亦需快速回應可能危及金融與總體穩定的各種威脅，以利打造 APEC 區域邁向永續、均等，及包容性成長。EC 主席指出，在前揭情勢之下，更凸顯出結構改革不僅重要，更重要的是需要有推動結構改革的政治氛圍支持；由若干案例來看，結構改革的成功需要長時間的推動。

政策討論(Policy Discussions)—提升政策制訂與執行之參與及透明度

(Improving Participation and Transparency in Policy-Making and Implementation)

本政策討論由我方 PSG (Public Sector Governance) 協調人國發會曾主任秘書雪如與 SELI (Strengthening Economic and Legal Infrastructure) 協調人香港 Mr. James Ding 博士共同主持，共邀得經濟合作暨發展組織(OECD、聯合國國際貿易法委員會(UNCITRAL, The United Nations Commission on International Trade Law) 及海牙國際私法會議(HCCH, The Hague Conference on Private International Law) 3 位國際組織專家發表專題演講；另，除我國外，有 8 個會員體進行經驗分享，包括美國、日本、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞、泰國、越南，以及印尼等。重點摘要如下：

- OECD 專家 Mr. Nickolai Malyshev: OECD 代表針對近期一些新的政策、指導機制、利害關係人參與法規政策的方式，進行比較分析。利害關係人的參與是一種溝通、諮詢、參與的過程，藉此可以讓利害關係人獲知政策過程及管制治理的循環。透過參與，可以了解人民與利害關係人的需求，增加其對政府的信任。根據 2015 年 OECD 管制政策展望報告，透過 ICT 進行管制政策諮詢是值得注意的發展趨勢，諸如政府網站、討論平台、乃至 LinkedIn、Facebook、Twitter 等，均成為利害關係人的諮詢管道。未來管制政策的公共參與應權衡包容性與效率性。可以試圖創建一個適當的機制，以進行協調與政策品質的管控。同時，也必須建立正確的參與程序，考量參與的比例性、透明性、一致性、以及可預測性等。
- UNCITRAL 專家 Mr. Jae Sung Lee: 公眾參與及透明度是 UNCITRAL 進行公共採購、投資仲裁、擔保交易的關鍵準則。UNCITRAL 做為一個政府間的組織，政策決策是由所有聯合國會員在公開的過程下達成共識，而所有相關的政府間國際組織(IGOs)和非政府組織(NGOs)都受邀參與。為了增加政策制訂的透明度，UNCITRAL 秘書處至少在會前 6 週公布會議討論所需的預備文件，所有文件與 UNCITRAL 網站共以 6 種聯合國官方語言顯示。UNCITRAL 在 2011 年制訂《公共採購標準法》，指出透明度是最關鍵的、最需要公開遵守的程序和原則。UNCITRAL 在進行投資仲裁的時候，特別強調透明度與程序效率的平衡。公共參與的管道包括：公開取得程序文件、仲裁裁決、公開聽證、法律諮詢顧問、

透明知識資料庫等。有關於「擔保交易」部分，中小企業經常會運用動產抵押獲得信用額度，UNCITRAL 在 2016 年擔保交易標準法以及其他相關法規要求，各團體必須公開註冊並提供查詢資料，以便簡易快速地取得擔保權，建立明確且具有可預測性的優先規則。

- HCCH 專家 Mr. Ignacio Goicoechea：HCCH 是一個政府間國際組織，致力於推動國際私法的一致化。HCCH 現有 38 項公約及協議，是一個「軟法」的工具，主要涉及國際民事訴訟及司法合作、國際家庭法及兒童保護、商業法及金融法，目的在於促進國際貿易、商業、以及外人直接投資，並對國際人權維護做出貢獻。目前 APEC 會員體中有 16 個是 HCCH 的會員，為了提升國際法規制訂的透明度及公共參與，未來需要以公共的觀點出發，滿足需求。各會員體在面對內部民眾需求不明確的時候，可以透過國際管制的規定獲得依據。在操作程序上，HCCH 會與當地的利害關係人合作，確認需求並提交到 HCCH 大會上。其次，由利害關係人填答問卷，進行統計分析。最後在工具發展階段，利害關係人可以參加專家會議、小組討論、特別委員會、以及外交會期等。
- 美國：美國聯邦政府長期以來設置諮詢委員會，並在 1972 年通過制訂「聯邦諮詢委員會法」。目前在總統底下設置超過 1 千個諮詢委員會，共計有超過 6 萬個以上的顧問，提供行政部門諮詢。美國國務院設置超過 20 個諮詢委員會，其中包括提供國際公法與國際私法的諮詢。為了減少個人對政府決策的不當影響、避免政府黑箱決策，並增加民眾對行政機關決策的信心，所有諮詢委員會的討論都透過「公開會議(Public Meeting)」的形式進行。而所有公開會議的時間、地點等相關資訊，都會公告在聯邦公報(Federal Register)上，以確保公共參與的透明度。
- 紐西蘭：藉由過去許多提升公共參與的努力及經驗，紐西蘭已經發展出有效的政策工具，以促進政策發展的流程並檢視既有的政策。紐西蘭促進政策制訂流程透明度的工具包括：法規影響評估報告、法規徵求意見稿、以及部會資訊揭露等。紐西蘭並以弱勢兒童的案例介紹公共參與的工具，藉以促進多層次且廣泛的公眾參與。紐西蘭於 2014 年通過《弱勢兒童法》，在此之前，包括於綠皮書與白皮書階段均大量蒐集公共意見。之後通過的「兒童行動方案」更納入廣泛的公共參與及專家參與，包括：成立科學專家小組、第一線服務小組、以及公共諮詢等。

- 我方國發會社發處莊前副處長麗蘭講題「The Experience of E-Participation in Policy-Making in Chinese Taipei」：我方在民主的基本價值上，持續致力於追求優良政府。在法制方面，1999 年公布「行政程序法」規範行政行為應遵循公正、公開、以及民主程序，2005 年制訂「政府資訊公開法」，進一步規範政府資訊公開，確保民眾知的權利，2014 年制定「強化政府治理效能實施要點」，規定在政策形成、執行階段應開放民眾參與。隨著民主政治發展、民眾參與公共政策的管道越多元，以及因應數位時代，逐漸產生變化，在實務上，做法已從過去傳統的民眾參與方式如民調、座談會等，拓展藉由 ICT 及社群媒體，擴大政府與民眾溝通互動。為擴大社會參與及強化政策溝通，建立網路社群參與的標準作業模式，於 2015 年推出「公共政策網路參與平臺」，包括：提點子、眾開講、以及來監督等，作為全民參與公共事務的常態性公民線上討論平臺之一。同時，為推動公共參與法規調適工作與國際接軌，以促進產業發展，近來更與網路的非營利組織合作，採用網路社群 g0v 專案參與者自行建置 vTaiwan.tw 平台，以改善政府及民眾間的溝通落差。

EC-CTI服務業聯席會議

EC-CTI 服務業聯席會議由 EC 主席 Mr. Rory McLeod 及 CTI 主席 Ms. Lyn Aquia 共同主持，由 21 個會員體、ABAC 以及 PECC 共同出席。主要分享 2016 年 APEC 經濟政策報告(AEPR 2016)—結構改革與服務業之初步研析成果，以及服務業改革的個案研究分享，包括中國大陸的零售服務業、印尼的航運服務業、巴布亞紐幾內亞的電信服務業等。國發會張處長惠娟並於會中針對前述報告發言表示：

- 結構改革確實應如 European University Institute 講座教授 Mr. Bernard Hoekman 所提之 whole-of-government approach 處理，需要制策制定者與法規制定者協調，以提出有效之法規制度；市場失靈的原因常可歸因於政府中兩造協調之無效能。
- 針對中國報告說明其國內之經濟成長，雖於中國加入 WTO 後，被迫進行自由化與改革，但 FDI 貢獻其實極其微小之說法，張處長認為：FDI 所帶進來的，不只是資金與技術，更是改革的外部動力，對市場廣大的

國家而言，或許國內市場可以支撐其經濟成長，但不應否定自由化與 FDI 之貢獻。

- 針對 MSMEs (Micro, Small and Medium Enterprises) 在全球價值鏈的參與，因為數位經濟發展縮短全球價值鏈(GVC)，對 MSMEs 是機會也是挑戰；我方期待在 EC 可以有更多、更深刻的討論，以使 APEC 各會員體的共同行動能有成果。

結語

APEC 多年來持續透過結構改革、貿易暨投資便捷化與自由化、以及經濟技術合作等途徑，追求亞太地區經濟發展與繁榮。國發會為協調我國各部會參與 EC 事務的主政單位，近年來 EC 議題涵蓋範圍日益擴增且龐雜，今年起本會並擔任 APEC 甫成立之「網路經濟特別指導小組(AHSGIE, Ad Hoc Steering Group on the Internet Economy)」我國協調聯繫窗口，未來將持續精進相關議題研析並積極參與區域間倡議，以展現我國國際參與能量。



國發會綜規處張處長惠娟於 EC-CTI 服務業聯席會議發言



我方外交部國組司徐司長佩勇與 APEC 秘書處簽署「捐贈 APEC 支援基金(ASF)及 APEC 政策支援小組(PSU)瞭解備忘錄」，國發會綜規處張處長惠娟擔任我方見證人





國發會曾主秘雪如擔任政策討論會共同主席



國發會社發處莊前副處長麗蘭分享我國經驗



2016 年 APEC 經濟委員會第二次會議(EC2)會議實況