

# 亞太經濟合作之發展與我國參與方向

李秋錦\*

## 摘要

APEC 從 1989 年成立以來歷經變革，每個階段皆隨著亞太區域政經情勢的演變而有不同關注的議題，近年更跨越了社會安全與區域安全合作等非經濟領域。經濟與技術合作 (Ecotech) 將是未來 APEC 發展的動力，是推動能力創備 (capacity building) 與建立互信的重要工作，將協助會員體從全球化和新經濟的深刻變革之中獲益。

政府未來應加強國內施政計畫與 APEC 合作計畫相結合，一方面有效利用國際資源，相輔相成推動國內經建政策，另一方面政府部門資源投入涉外事務，也更有充分規劃與實質效益。

## 壹、前言

APEC 因應亞太經濟勢力崛起與市場整合趨勢而成立。十餘年間已成為一個推動自由貿易與經濟合作的主要區域性論壇，惟近年 A P E C 內部以及外界檢討其功能之聲四起。本報告分析 A P E C 十餘年來發展成果與意義，遭遇的發展瓶頸，區域貿易協定興起的影響，以及 A P E C 未來發展的動力。

我國於 1991 年以中華台北 (Chinese Taipei) 名稱加入 A P E C。A P E C 的發展脈動為我國推動各項經濟發展措施的重要參考依據，也是擴展亞太市場或建立國際合作的適當管道。本報告另回顧過去十年間我國參與 A P E C 所扮演的角色，並對未來參與的方向提出意見。

## 貳、APEC 十年的回顧

### 一、緣起與組織架構

---

\* 經濟研究處專員。本文承國際事務小組與經濟研究處長官與同仁，分別於期中報告與期末報告討論會時提供寶貴意見，特此致謝。

1980年代，歐盟（European Union；EU）加深整合程度，北美自由貿易協定（NAFTA）、澳紐緊密關係協定（CER）等新的區域協定亦在蘊釀中，澳洲前總理霍克（Robert Hawke）鑒於亞太區域內的經貿互動日趨頻繁，須建立一有效的諮商機制協調亞太地區經貿政策，促進貿易暨投資自由化與區域合作，遂於1989年年初倡議成立亞太經濟合作<sup>1</sup>（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC），並於同年11月以澳洲與美國為首共十二個經濟體<sup>2</sup>在坎培拉舉行第一次部長會議，會議中確立APEC的宗旨為強化亞太經濟合作以達成區域成長與發展。

APEC無嚴謹之規章法制，會員均以經濟體（economy）名義參加，目前有21個會員體，以及3個觀察員。會員體包括北美自由貿易區的美、加、墨；南美洲的智利、秘魯；亞洲之日本、韓國、新加坡、中華民國、香港、中國大陸；東南亞國協（ASEAN）之馬來西亞、泰國、菲律賓、印尼、汶萊、越南；橫跨歐亞之俄羅斯；以及大洋洲地區之澳洲、紐西蘭、巴布亞紐幾內亞。觀察員包括：太平洋經濟合作理事會（PECC）、ASEAN秘書處、南太平洋論壇（SPF）。

目前（2000年）APEC會員體所涵蓋之區域人口佔世界的42%，國民總生產毛額佔全球產出的57%，貿易量為世界的46%，會員體經濟相互依賴深，區域內貿易比重高達72.6%。

就APEC組織而言，部長級年會及領袖會議係APEC之最高決策層級，主要任務為決定APEC活動工作大方向，並討論區域內重要經貿問題，指示資深官員推動、執行工作方向。資深官員會議之下目前有三個委員會十一個工作小組（請參考圖一）。

## 二、APEC 歷年演進重點

1989年12個會員體外交經貿部長在澳洲坎培拉集會，同意強化開放性多邊貿易體制，以追求亞太地區的成長與發展，並宣示

---

<sup>1</sup> 本報告採外交部對外統一稱呼，一般也稱APEC為亞太經濟合作組織或亞太經合會。

<sup>2</sup> 美、加、紐、澳、日、韓，以及東協六國，即新加坡、印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、汶萊。

## 圖一 A P E C 組織架構圖

資料來源: 本文整理

APEC的目的在協商經濟事務，不涉及政治與安全議題。自此以後每年的進展重點如次<sup>3</sup>：

1990年（新加坡）首先成立人力資源發展、能源、電信等七個工作小組，並督促所有參與GATT談判會員體以建設性的態度盡早完成烏拉圭回合談判。1991年（漢城）發表「APEC漢城宣言」，正式闡明APEC的設立宗旨<sup>4</sup>、合作範圍、運作原則、入會條件，以及組織架構；中國大陸、香港，及我國成為APEC正式會員。1992年（曼谷）決定於新加坡設立APEC秘書處，成立APEC基金以提供APEC各項活動所需經費。1993年（西雅圖/布雷克島）APEC首次領袖會議在美國柯林頓總統倡議下，接續於部長級年會後舉行，稱之為「APEC非正式經濟領袖會議」，發表「布雷克經濟願景（The Blake Island

---

<sup>3</sup> 歷屆年會召開地點列於（）內，部長與領袖重要宣示內容請參考APEC 秘書處出版APEC Selected Documents各年份，並已上載於網站上：<http://apecsec.org.sg>。

<sup>4</sup> APEC設立宗旨：維持亞太區域經濟成長與發展以促進全球經濟之發展；增加會員體間經濟之相互依存度，鼓勵商品、勞務、資本及技術之流通，以增進區域及全球經濟之利益；加強開放多邊貿易體系；以符合GATT原則，且不損害其他經濟體利益之前提下，減少各會員體間貿易障礙。

Economic Vision)」，期待APEC成為亞太地區的經濟基石。1994年（雅加達/茂物）發表「茂物<sup>5</sup>宣言（The Bogor Declaration of Common Resolve）」，期待已開發經濟體於2010年以前，開發中經濟體於2020年以前完成貿易及投資自由化目標。

1995年（大阪）APEC提出「大阪行動綱領（Osaka Action Agenda；OAA）」，推動貿易與投資自由化暨便捷化（Trade and Investment Liberalization and Facilitation；簡稱TILF）以及經濟與技術合作（Economic and Technical Cooperation；簡稱ECOTECH）<sup>6</sup>。1996年（馬尼拉）APEC提出「馬尼拉行動計畫（Manila Action Plan for APEC；MAPA）」，並發表「APEC加強經濟合作與發展架構宣言」，提出ECOTECH六大優先領域進行合作<sup>7</sup>。1997年（溫哥華）領袖會議強調加強合作以維持金融穩定、加強區域監管、強化經濟與技術合作以改善國內金融體系與法規再造等。發表「加強公私部門合作以促進基礎建設發展」，另通過「部門別提前自由化」（EVSL, Early Voluntary Sectoral Liberalization）倡議。1998年（吉隆坡）共同提出「APEC電子商務行動藍圖」，同意各會員體加強對千禧年危機問題儘速採取必要措施。面對金融危機的因應措施，強調「能力創備（Capacity Building）」有助於從金融風暴中復原。

1999年（奧克蘭）確認「APEC加強競爭與法規改革之原則」，提供強化亞太經濟市場的基本架構。並呼籲將於同年12月在西雅圖舉行之WTO部長會議，能通過進行新回合談判。2000年（汶萊）提出「新經濟行動綱領」<sup>8</sup>，並再次呼籲WTO為了所有會員之利益，制定一個平衡且涵蓋層面廣泛之議程，在2001年開始新一回合談判。本年APEC會員體利用同儕檢視(peer reviews)方式加強個別行

---

<sup>5</sup> 茂物（Bogor）是印尼的故宮，位於首都雅加達近郊，1994年APEC領袖會議於此召開。

<sup>6</sup> 依澳洲學者Charles E. Morrison的看法，APEC根據各會員體經濟發展程度的不同，在一致（concerted）性與自願性（voluntary）基礎上，提出「大阪行動綱領」，是融合西方偏好正式諮商談判與亞洲偏好非正式政治協商的產物。

<sup>7</sup> Ecotech六大領域包括：發展人力資本、建構穩定及有效率之資本市場、強化經濟基礎建設、善用前瞻科技、推廣永續環境，以及鼓勵中小企業成長。

<sup>8</sup> 重點涵蓋強化市場結構制度、基礎建設投資、科技發展、企業家精神、重視知識的重要性等。

動計畫（IAP）之比較性，並以電子化方式（E-IAP）改善透明性、可取得與可讀性。為加強與企業界的溝通，設立企業專屬網站：BizAPEC.com，籌劃多時的Ecotech資訊交換網站也正式使用。

中國大陸將 2001 年 APEC 主題訂為「迎接新世紀之新挑戰：透過參與、合作達成共榮之目標」。上海領袖會議因在美國 911 恐怖攻擊事件後召開，因而在美國主導下將安全合作議題納入，並發表反恐主義聲明。APEC 在 1997 年起納入社會安全議題後，於此再跨越另一非經濟領域。

上海領袖會議期間，領袖們參考部長、資深官員們所準備本年中各個論壇的工作報告，並與企業領袖對話後發表共同宣言。宣言重點包括：

1. 世界主要經濟體成長減緩比預期更為嚴峻。美國發生的恐怖襲擊事件對消費和投資者信心造成負面影響。長遠挑戰則是全球化和新經濟帶來的深刻變革。APEC 為亞太地區最重要的經濟合作論壇，應發揮領導作用迎接挑戰。
2. 著眼於邁向數位化的社會，以上年「新經濟行動綱領」為基礎，規劃行動為導向的「e-APEC 策略」，包含以下三大主題：加強市場結構與制度；基礎設施投資與技術發展；人力能力建構（HCB）與企業家精神。
3. 領袖們堅決支持一個更強化的多邊貿易體制，重申支持WTO啟動新一回合談判，制定一個平衡、夠廣泛且現實可行的議程，敦促完成「中國」的入會進程，批准中華臺北<sup>9</sup>(Chinese Taipei)入會以及加快俄羅斯和越南入會進程。
4. 展望APEC在第二個十年的發展前景：繼續致力於實現茂物目標，更加廣泛與平衡地分享增長的好處深化社區精神，並使APEC成為一個更加緊密的區域合作機制。為此宣佈「上海約章」<sup>10</sup>，作為APEC未來發展的戰略性和前瞻性的議程。

## 參、APEC功能遭逢限制與未來發展方向

### 一、APEC 與其他經濟合作組織的比較

---

<sup>9</sup> 中華台北是我國在APEC的頭銜，實際上我在WTO入會是稱台澎金馬獨立關稅領域。

<sup>10</sup> 「上海約章」(Shanghai Accord) 反映 1995 年以來的經濟情勢變化，即「全球化」及「新經濟」，為APEC未來 5 到 10 年的工作奠定良好的基礎，是繼大阪行動綱領之後，會員體據以邁向茂物目標的指南。

APEC 成立初期僅是一個鬆散的經濟對話會議，後來逐漸廣化，深化與強化發展成為一個推動自由貿易與經濟合作的主要區域性論壇。

與若干我們較熟悉的經濟合作組織比較（參考表一），APEC 會員體開發程度差異大，不似 OECD 或 ASEAN 齊一為工業國家或開發中國家。APEC 會員體橫跨太平洋兩岸成員廣化，但深化部分則較不及歐盟由自由貿易、關稅同盟、共同市場、經濟暨貨幣聯盟，進而政治聯盟。APEC 有領袖高峰會議因此政治屬性重，此點是其他組織所無。APEC 強調非強制性（non-binding），沒有嚴密的組織章程，這是獨特的。

表一 相關國際組織功能的比較

名稱	功能	會員與組織
APEC（亞太經濟合作）	1989 年成立，推動亞太地區貿易與投資自由化與便捷化，宣示藉推動經濟與技術合作以達成亞太地區永續成長與均等(equitable)發展；降低 APEC 會員體經濟差異。	共有 21 個會員體，遍佈美洲地區、西太平洋地區、大洋洲地區。以公開政策對話、自願性、共識決為原則的論壇，決議不具強制性。
OECD（經濟合作與發展組織）	1961 年由歐洲經濟組織 (OEEC) 主辦二次大戰後美加援助歐洲重建計畫，轉型為討論設計經濟與社會政策的組織。功能多重包括研究智庫、政策監督、推動簽訂具拘束性之規則與協定等。	共 30 個會員國。有一為數 1850 人的秘書處與約 700 位專業、學術人員駐在巴黎總部。有一正式簽署的協定 (Convention on OECD)，最高決策單位是年度部長會議。
WTO（世界貿易組織）	為主要之世界貿易管理機構，功能主要有：綜理並執行 WTO 所轄之多邊與複邊協定、提供進行多邊貿易談判之場所、解決貿易爭端、監督各國貿易政策，與其他有關全球經濟決策之國際組織進行合作。	WTO 及其協定經各會員依其國內有關對外締定條約協定之正式程序批准，各國政府對 WTO 之承諾具全面性及永久性。係一具有國際法人格之永久機構。迄 2002 年元月共計有 144 個會員。

EU (歐洲聯盟)	由關稅同盟、共同市場、經濟暨貨幣聯盟，進而政治聯盟。是目前全球最大之區域經濟體。對外，會員國有共同外交與安全政策，對內，會員國在司法與內政相互合作。	會員國包括德、法、義、荷、比、盧、丹、英、愛、西、葡、希臘、瑞典、芬蘭、奧等十五國。1992年馬斯垂克條約、1997年阿姆斯特丹條約、2000年尼斯條約為基本條約與法律體系。
ASEAN (東南亞國協)	成立之宗旨在於促進區域間經濟、社會及文化的合作與發展。1992年簽訂「東協自由貿易區共同有效優惠關稅方案協議」，預定在2008年以前成立自由貿易區。1999年第三屆非正式高峰會宣布提前於2002年將區內建立為自由貿易區。	會員國包括印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、汶萊、越南、寮國、緬甸、柬埔寨十國。1976年簽署「友好合作條約」。高峰會為最高決策機關。重要簽署協定包括投資區架構協定、爭端解決機制議定書、相互認證架構協定、運輸便捷化協定等。

資料來源：1.APEC 網站 (<http://www.apecsec.org.sg>)

2.經濟部國際貿易局網站 (<http://www.trade.gov.tw>)

3.OECD 網站 (<http://www.oecd.org>)

## 二、APEC 功能遭逢限制

亞洲金融危機自 1997 年中爆發，由區域性金融危機演變為全球性經濟風暴，東亞經濟奇蹟遭到質疑。在當時，APEC 處理金融危機議題的立場僅為「配合」既有國際行動或決議，主張不與其他國際組織功能重複，對深受金融危機衝擊的會員體無法立即提供援助。1998 年雙邊以及強國主導的多邊行動在最緊急的時刻發揮了第一線功能<sup>11</sup>。對於紓解亞洲金融風暴的衝擊，協助亞太地區經濟復甦，APEC 扮演的角色有功能上的限制。

會員體有鑒於個別行動計畫機制步調慢，且想再造 1996 年 ITA 由 APEC 共識推及 WTO 下運作的成功例子，1997 年領袖會議通過「部門別提前自由化」(EVSL; Early Voluntary Sectoral

<sup>11</sup> 例如美、日兩國於 1998 年領袖會議前夕，宣布鉅額援助金融危機受創會員體計畫，IMF、世銀、亞銀與「日本特別基金」提供受創國金融與技術上的援助，以及指導社會面影響的處理。

Liberalization) 倡議，選出珠寶、漁產品、醫療設備、能源、化學品、林產品、玩具、電信、環保設備、九項(A+)部門列為最優先推動自由化，惟歷經二年無數專業會議討論協商，由於中共與日本在漁產品與林產品的降稅採保留意見，至無法達成共識，EVSL倡議最後仍功敗垂成。APEC的信譽(credibility)在1998年底遭到空前質疑。亞洲經濟研究院(IDE)院長Dr. Yamazawa認為EVSL推動過程過於急進，套案內容忽略APEC最初的自願性與彈性的精神。

### 三、APEC與區域貿易協定<sup>12</sup>

經過1997年金融危機及1998年部門提前自由化的失敗，加以1999年WTO西雅圖第三屆部長會議挫折後，會員體對APEC以及多邊貿易規範的信心大打折扣，因而紛紛尋求洽簽自由貿易協定的方式來推展貿易自由化。亞太地區追求次區域貿易協定(subregional trading arrangements; SRTAs)的風潮已經對APEC自身的遠景造成影響。領袖們在2000年會中曾將此項議題提出討論，雖然沒有任何具體結論，但已將此議題推到2001年上海領袖會議的舞台上。

#### (一) APEC對區域貿易協定的立場

1997年APEC經濟委員會(EC)提出了一份對亞太次區域貿易協定的研究報告<sup>13</sup>，給予當時既有次區域貿易協定相當正面的評價。報告指出，次區域協定產生了淨貿易創造效果，而APEC與次區域貿易協定為WTO全球自由化的一個踏腳石(building block)。

2001年6月APEC貿易部長會議中，部長們提出APEC會員體訂立區域貿易協定(Regional Trade Agreement/Area; RTA)的幾項較為完

---

<sup>12</sup> 本節內容除有特別註解資料來源，其餘多處係節錄自中華台北APEC研究中心所編著「2001年會議主題及其影響」參考資料。

<sup>13</sup> 「The Impact of Sub-regionalism on APEC」研究計畫係由我國出席經濟委員會代表(經建會)所主導完成，計畫主持人委由中研院胡研究員春田擔任。



整原則：務必使RTA成為WTO多邊自由化的助力；符合WTO之規則；應與APEC的建構(architecture)一致，支持APEC的目標與原則；及RTA需積極提供相關資訊，以提升其透明度。11月領袖宣言中對前述貿易部長會議的結論也加以背書。

## (二) RTA發展對APEC之影響

依據APEC開放性區域主義，各RTA所達成的關稅減免不但須對APEC其他會員體適用，連非APEC成員亦須同時享有。然而，由於APEC的規範是屬自願性質，擴大RTA自由化成果到非會員預料將不易達成，因而RTA勢必對APEC非歧視原則形成挑戰。

韓國對外經濟政策研究院(KIEP)院長李景台博士曾為文分析APEC未來最理想的發展(Lee, 2001)，應是藉由推動亞太區域內的雙邊、次區域RTA，最後成為一個泛APEC的大FTA；但受限於政治因素，退而求其次追求次佳的目標，亦即是APEC應規範亞太區域內的RTA's的架構範圍、全面性與透明化的標準，借助於這些RTA's來達成整體APEC的自由化貿易。

## 四、APEC 未來發展的動力－經濟與技術合作

### (一) TILF 與 ECOTECH

在一般大眾的印象，貿易投資自由化便捷化(TILF) 2010/2020目標幾乎就代表了APEC。由於茂物目標的宣示，國際上肯定APEC在貿易自由化議題的催化功能，甚至有超越WTO之意味。相對地，會員體認為ECOTECH的成果較缺乏整體性，彙整通報系統不完善。

然而合作的利益如果要完全實現，必須推動自由化與便捷化之同時也進行能力的創備，以確保持久的永續成長(Elek, 1999)。ECOTECH係縮減經濟發展程度不同會員體差異，推動能力養成(capacity building)與建立互信的重要工作，也是當前協助APEC開發中會員體因應經濟全球化趨勢，適應自由化衝擊十分重要的工具。

## (二) 近來 ECOTECH 發展方向

1996 年「APEC 加強經濟合作與發展架構」中所宣示 Ecotech 的指導原則之一「互利與互助」(mutual benefit and assistance) 顯示 APEC 已脫離傳統「發展合作」的援助國/受援國 (donor-recipient) 型觀念。APEC 模式係使用市場機能的策略，倚重富活力的民間部門。

鑑於資訊、經驗、專業技術的分享，可加增會員體經濟政策的設計與執行能力，Elek & Soesastro (1999) 建議會員體在個別行動計畫 (IAP) 裡除列出如何推動自由化有關國內政策改革項目外，並同時也列出特定優先技術合作的計畫。此構想被討論與接受，2001 年起 Ecotech 行動計畫 (EAPs) 將以兩年作為試行期。

## (三) APEC 未來發展的動力

紐西蘭貿易部長 Dr. Lockwood-Smith 曾說：協助會員體人力與機構的能力創備，是要使會員體能夠完全參與自由與開放的貿易環境，而 ECOTECH 即是創備會員體能力的工具。TILF 與 ECOTECH 是 APEC 行動綱領的支柱，推動自由化與便捷化之同時也進行經濟能力的創備，以確保永續成長。從汶萊、上海領袖會議的宣示可看出，ECOTECH 將是支持 APEC 未來發展的動力。

# 肆、我國參與 A P E C 概況

自 1971 年退出聯合國以來，我國參加政府間國際會議之機會大幅減少，此一現象與我國政治社會及經濟之快速發展自有不相稱之處。APEC 於 1991 年 11 月在韓國漢城舉行之第三屆部長會議中，正式通過海峽兩岸三地參加。我國參與 APEC 活動國內分工架構請參考圖二。本章將就我國重要參與情形擇要分析。

## 一、參與領袖/部長年會情形

我國在 90 年代初期參與 APEC 部長級年會及領袖會議、以中小企業發展與農業技術合作議題，較有貢獻。1994 年我國在部長級年會中提出「1994 年 APEC 經濟展望報告」<sup>14</sup>及「中小企業問卷調查報告」，獲得各會員體的高度評價。同年領袖會議通過我國提出的「農業技術合作」倡議，經後續召開專家會議確認優先合作領域、納入「大阪行動綱領」。1999 年至 2001 年我國在年度部

圖二 我國參與 APEC 分工架構

---

<sup>14</sup> 在 1995 年經濟委員會 (EC) 成立時，我國獲擔任副主席，由經建會副主委薛琦代表我國擔任 EC 副主席，襄助加拿大籍主席推動 EC 活動與計畫，服務二任期共四年。

長會議提出跨領域、跨論壇的「新創事業與創業投資」<sup>15</sup>、「轉化數位落差為數位機會」<sup>16</sup>，以及「新創事業與企業家精神最佳準則」<sup>17</sup>等三項倡議案均獲得各會員體肯定，並引起廣大回應。歷年我國於APEC年會重要發言或倡議請參考表二。

表二 我於領袖／部長重要發言或倡議

1992	發言強調中小企業 (SME) 在經濟發展中重要性，願將我經驗與會員分享。
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 部長級年會提出「促進亞太地區 SME 合作發展」倡議；</li> <li>• 第一屆經濟領袖會議呼籲加強就 SME 議題政策對話。</li> </ul>
1994	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提出「1994年APEC經濟展望報告」及「SME問卷調查報告」；</li> <li>• 領袖會議通過我國提出的「農業技術合作」倡議。</li> </ul>
1995	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主辦「SME人力資源發展研討會」；</li> <li>• 經濟委員會 (EC) 成立，我國擔任副主席。</li> </ul>
1996	• 「農業技術合作」倡議於本年爭取成功建制化，我國並自此至1999年間擔任主導成員/主席 (Lead Shepherd)。
1997	• 完成「次區域經濟對APEC的影響」與「投資自由化對APEC的影響」二項研究報告，提呈部長/領袖年會參考。
1998	• 辜理事長濂松在「APEC企業諮詢委員會」(ABAC) 提出「資產抵押債券」(CBO) 方案。
1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 部長年會提出「以新創事業及創業投資復甦經濟」倡議；</li> <li>• 分享台灣因應金融危機之經驗並表達期望參與強化國際金融體系合作機制。</li> </ul>
2000	• 部長年會通過我方提案「轉換數位落差為數位機會」倡議推動亞太地區在此領域之交流與合作。
2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建立「新創事業與企業家精神最佳準則」，獲部長會議通過。</li> <li>• 中華台北加入APEC商務旅行卡之推動。</li> </ul>

資料來源：本文整理。

## 二、我參與 TILF 暨 ECOTECH 個別議題情形

<sup>15</sup> 「Economic Revitalization Through Start-up Companies and Venture Capital」倡議，呼籲以新觀念迎接知識經濟發展。新創事業及創業投資即為發展以知識為本經濟的途徑之一。該建議獲納入部長宣言中，支持後續相關工作之推動。

<sup>16</sup> Transforming the Digital Divide into a Digital Opportunity倡議案，旨在建構開發中會員體電子商務之能力以因應新經濟時代來臨，按照各開發中經濟體不同需要，提供訓練及諮詢服務，並促進亞太地區在此領域之交流與合作。

<sup>17</sup> 2001年我國在台北召開研討會建立共識提出APEC「新創事業與企業家精神最佳準則」，獲年度部長會議通過，鼓勵APEC相關論壇將該準則應用到未來工作中。

## (一) 貿易與投資自由化、便捷化

在 A P E C 架構下，我國於 1995 年底首次提出初始自由化計畫，也就是所謂的「頭期款」(down payment)，承諾降低七八五項產品關稅等多項自願性行動。在 1996 年則針對關稅、非關稅、服務業等十五項領域提出完整的「個別行動計畫」(I A P)。1997 至 2001 年間我國持續改善與更新 I A P。自 2000 年起，配合 E-IAPs 的啟用，我國以電子化格式提報關稅、非關稅、投資、標準與符合性，以及智慧財產權等五個行動領域的 IAPs，並在 2001 年以電子化格式提報所有 IAPs。

## (二) 經濟與技術合作

經濟與技術合作的活動專業領域十分廣泛，參加的政府人員層級從基層人員到部長會議皆有，許多場合是產官學共聚一堂，婦女與青年議題也有。近年我國參與 Ecotech 各領域情形如表三。

表三係以大阪行動綱領所列領域為限。除此之外，財政部長會議自 1994 年開始集會以來，有關全體會員財政部資訊網、與 OECD 共辦租稅研討會、退休金制度改革論壇、資產證券化以及資本帳自由化自願性行動計畫等亦屬經濟與技術合作的活動。2001 年我國曾在台北主辦「民營化論壇」(Privatization Forum)。

我國參與貿易與投資委員會 (CTI) 係由經濟部國貿局統籌。我國已配合完成 A P E C 關稅資料庫並著手建立非關稅資料庫；我並主辦 A P E C 競爭政策資料庫；並曾在台北主辦「A P E C 智慧財產權執行研討會」，「暫准通關證協定概論研討會」等，我國在 1999-2001 年間曾擔任「服務業小組」主事國，投入在此領域之主導與協調頗受會員體肯定。

表三 我國參與 ECOTECH 活動情形

人力資源發展 (Human Resources Development ; HRD)	<ul style="list-style-type: none"><li>參與設置區域「終身學習」活動資料庫及資訊網路，主辦有關技職教育、終身學習方面研討會；倡議如何推展技能證照相互承認，獲列入部長聯合宣言。</li></ul>
工業科技 (Industrial Science and Technology ; IST)	<ul style="list-style-type: none"><li>主辦設立 APEC 科技政策研究中心，出版「工業科技政策指導手冊」；</li><li>主辦「APEC Technomart II」、「R&amp;D 領導人論壇」、以及「亞太電子通訊科技研發領袖論壇」。</li></ul>

區域能源合作 (Regional Energy Cooperation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 擔任「新生及再生能源專家小組」主席，</li> <li>• 主辦「再生能源技術與發展研討會」。</li> </ul>
電信 (Tele-communications)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 推動「電信設備符合性評估相互承認協定」、「先進寬頻網路互連」；</li> <li>• 在台舉辦「亞洋區電子資訊聯盟《AOEMA》電子商務研習營」以及「WTO 基本電信執行情形計畫」研討會。</li> </ul>
貿易推廣 (Trade Promotion)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 於 1999-2001 年間擔任本工作小組之主事國，</li> <li>• 主辦國際貿易推廣技巧訓練計畫，推動企業策略聯盟計畫，主辦「企業策略聯盟」問卷調查等</li> </ul>
中小企業 (Small and Medium Enterprises ; SME)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 完成「APEC 中小企業調查」及「APEC 中小企業支援機構指南」計畫，</li> <li>• 舉辦有關中小企業市場開發以及人力資源管理研討會。</li> </ul>
運輸 (Transportation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主導「港阜技術標準與技術發展研究」議題；</li> <li>• 完成「道路車輛標準」相互承認協議等之推動與協調。</li> </ul>
海洋資源保育 (Marine Resources Conservation ; MRC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998-2000 年擔任本工作小組之主事國；</li> <li>• 主辦「亞太地區海洋模式與資訊系統」計畫以及「紅潮毒藻」研討會；</li> <li>• 完成「APEC 區域永續海洋環境行動方案」。</li> </ul>
漁業 (Fisheries)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 編纂「區域內漁產品檢驗機構名錄」，</li> <li>• 彙整區域內漁業管理機構及組織名錄。</li> </ul>
觀光 (Tourism)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主導完成「妥善利用野生動植物及魚類於生態觀光」與「旅客標識標準化」計畫，「亞太旅客標誌符號標準化之研究」。</li> </ul>
貿易投資資料審訂 (Trade and Investment Data Review)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 編製 APEC 貿易與投資資料庫 (TIDDB)，內容為會員體間 1991-1996 年商品貿易資料，1987-1996 年會員體對全球勞務貿易及直接投資資料。</li> </ul>
農業技術合作 (Agricultural Technical Co-operation ; ATC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 我國積極主導在台北召開第一次 ATC 專家會議，決定優先領域，訂定行動計畫，獲納入「大阪行動綱領」之中。</li> <li>• 主導「動植物種原保育與利用」及「農業金融制度之合作」。</li> </ul>
經濟基礎建設 (Economic Infrastructure)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主導「基礎建設規劃與執行資訊分享」計畫，設計調查問卷，建置完成「APEC 基礎建設需求資料庫 (IDID)」，</li> <li>• 主辦「1998 年公私部門對話及第二次官員討論會」。</li> </ul>
永續發展 (Sustainable Development)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 主辦「永續城市經濟工具」研討會。</li> </ul>

資料來源：根據外交部定期彙編各論壇之重要決議暨我主導及參與之工作計畫執行情形表。

### 三、我國參與 APEC 的意義

在 A P E C 下的共識與承諾，雖不具強制約束力，但因經濟領袖的意願具同儕壓力，確已影響各會員體的國內政策。APEC 的共同政策觀 (common policy concept) 是我國領袖 (代表) 在國際上與會員體領袖共同宣示，我政府經濟政策與 APEC 整體是互動的，此也是亞太社區精神的實際效果。由本文整理的「國內經濟政策與 APEC 重要宣示」年曆表 (詳表四) 初步分析，我國內經濟政策脈動大致上是與 APEC 會員體共同推動的區域主流議題息息相關。

表四 「國內經濟政策與 APEC 重要宣示」年曆表

AELM 重要宣示	國內重要經濟發展政策
一九九一年 (韓國): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 發表「漢城宣言」, 確定 A P E C 目標。</li> <li>• 我國、中國大陸及香港獲通過入會, 會員體增加為 15 個。</li> </ul>	1. 實施國家建設六年計畫 (80 年至 85 年); 2. 實施「促進產業升級條例」; 3. 實施「公平交易法」; 4. 實施農業綜合調整方案 (80 至 86 年); 5. 設立中小企業發展基金。
一九九二年 (泰國): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 決議於新加坡設立永久秘書處, 並成立 A P E C 中央基金。</li> <li>• 成立「名人小組」, 勾畫 2000 年亞太地區貿易遠景, 提出亞太地區多邊貿易諮商課題。</li> </ul>	1. 訂定推動「改善對日貿易逆差行動計畫」; 2. 發布施行「貨物通關自動化實施辦法」; 3. 修正「保險法」, 開放國內保險公司新設; 4. GATT 理事會正式受理我國申請案; 5. 實施「就業服務法」, 開放外籍勞工投入公共建設。
一九九三年 (美國): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 發表「西雅圖宣言」, 促請早日完成烏拉圭回合談判。</li> <li>• 舉行首次非正式經濟領袖會議, 發表「經濟遠景聲明」。</li> <li>• 墨西哥及巴布亞紐幾內亞獲通過入會, 會員體增加為 17 個。</li> </ul>	1. 實施「振興經濟方案」; 2. 實施「著作權法」、「商標法」、「專利法」等有關智慧財產權法令; 3. 公布實施「貿易法」; 4. 「全國金融預警系統」正式運作; 5. 准許期貨經紀商設立。
一九九四年 (印尼): <ul style="list-style-type: none"> <li>• 發表「茂物宣言」, 宣示 2010/2020 年貿易暨投資自由化目標。</li> <li>• 「經濟趨勢與問題」非正式小組改制為「經濟委員會」。</li> <li>• 智利獲成為第 18 個會員體。</li> </ul>	1. 推動「十二項建設計畫」; 2. 實施「獎勵民間參與交通建設條例」; 3. 實施「協助中小企業融資行動方案」; 4. 實施「中長期資金運用策劃及推動要點」; 5. 成立「行政院國家資訊通信基本建設 (NII) 專案推動小組」。
一九九五年 (日本):	

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 通過「大阪行動綱領 - 執行茂物宣言」；</li> <li>• 揭示「經濟成長與人口增加對糧食、能源與環境的影響」重要性。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」（民國八十四年至九十四年）；</li> <li>2. 成立投資障礙排除小組；</li> <li>3. 實施全民健康保險；</li> <li>4. 公布實施「農地釋出方案」。</li> </ol>
<p>一九九六年（菲律賓）：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 通過「馬尼拉行動計畫」（MAPA），</li> <li>• 支持資訊科技協定（ITA），同意在 2000 年前完全取消或降低資訊科技產品之關稅。</li> <li>• 提出 ECOTECH 優先領域，宣示女性與青年參與之重要性。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 修正完成電信三法「電信法」、「交通部電信總局組織條例」及「中華電信股份有限公司條例」，成立中華電信股份有限公司；</li> <li>2. 舉行「國家發展會議」；</li> <li>3. 公布「公共債務法」規範各級政府債務；</li> <li>4. 全面開放遠期外匯交易。</li> </ol>
<p>一九九七年（加拿大）：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 開始執行並持續改善自由化便捷化 I A P 與 C A P 。</li> <li>• 確認 EVSL 自願性提前自由化部門，其中 9 項列為優先項目；</li> <li>• 支持馬尼拉財金次長會議架構，建立合作機制因應金融危機。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」第二階段（民國八十六年至八十九年）；</li> <li>2. 跨世紀國家建設計畫（民國 86 年至 89 年四年計畫暨民國 86 年至 95 年十年展望）；</li> <li>3. 交通部開放行動通訊業務；</li> <li>4. 實施「期貨交易法」設立期貨交易所。</li> </ol>
<p>一九九八年（馬來西亞）：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• EVSL 將移轉至 WTO 推動。</li> <li>• 通過「電子商務行動藍圖」。</li> <li>• 通過「人力資源發展行動計畫」及「邁向 21 世紀科技合作議程」。</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實施「擴大國內需求方案」；</li> <li>2. 實施「兩稅合一制」；</li> <li>3. 推動「創造城鄉新風貌方案」；</li> <li>4. 實施「振興建築投資業措施」。</li> </ol>
<p>一九九九年（紐西蘭）：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 通過「A P E C 加強競爭政策及法規改革原則」；</li> <li>• 呼籲 WTO 新回合談判議程應更廣泛並具平衡性。呼籲 A P E C 會員體儘早入會；</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實施「強化經濟體質方案」；</li> <li>2. 施行「政府採購法」；</li> <li>3. 規劃完成國民年金制度，預訂 2000 年開辦；</li> <li>4. 開辦「勞工保險失業給付」；</li> <li>5. 實施「提升傳統產業競爭力方案」。</li> </ol>
<p>二〇〇〇年（汶萊）：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 提出「新經濟行動綱領」。</li> <li>• 利用同儕檢視(peer reviews)方式加強 I A P 之比較性，並以電子化方式（E-IAP）改善 I A P</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 執行完成「跨世紀國家建設計畫」；</li> <li>2. 公布實施「921 震災重建暫行條例」；</li> <li>3. 核定通過「災後公共設施復建計畫」；</li> <li>4. 921 地震影響財政國民年金暫緩開辦；</li> </ol>



透明性、可取得與可讀性。	5. 召開全國知識經濟會議。
二〇〇一年（中國大陸）	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 支持 WTO 啟動新一回合談判，強調制定平衡、廣泛的議程。</li> <li>• 宣佈「上海約章」，作為 APEC 未來發展的前瞻性議程</li> <li>• 規劃 e-APEC 策略</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新世紀國家建設計畫（民國 90-93 年） -- 建設綠色矽島；</li> <li>2. 「知識經濟發展方案」；</li> <li>3. 「全球運籌發展計畫」；</li> <li>4. WTO 正式通過我入會案。</li> </ol>

資料來源：

1. 行政院經建會：「中華民國國家建設執行檢討」，各年期。
2. 李國鼎：「中華民國台灣地區經濟發展政策演進過程圖解」(Policy Matrix for the Taiwan Economy)，行政院經建會編印，86 年 9 月。
3. APEC 網站：<http://apecsec.org.sg>。

我國為 A P E C 正式之會員，多年來積極參與，主導我國經濟優勢議題，並與各會員體分享經濟發展經驗，深受各會員體之肯定。APEC 二十一個會員體，個別經濟發展程度差異大，有許多合作、互補之空間。我國經濟發展程度位居中上，對於先進會員體與開發中會員體之關切議題與利益，均有所瞭解，對於發揮調和中介角色，可說是對 APEC 貢獻之一。

對國際政治而言，A P E C 領袖會議提供亞太地區領袖一定期的對話機制，具備發展為討論其他重要議題之國際組織潛力。而每年的領袖會議，各會員體均積極參與，已成為亞太地區的年度盛事，具有高度的政治涵意<sup>18</sup>。雖囿於國際政治現實，我國參與 A P E C 仍有一些限制，例如領袖以及相關層級以上官員難以出席會議，但我們仍盡全力發揮我國的比較優勢，俾立足於國際合作組織中。

## 伍、結論與建議

### 一、結論

#### (一) APEC 是區域合作的重要組織

世界各國在冷戰結束後逐漸以經貿合作取代軍事與政治對

<sup>18</sup>吳玲君，國際關係研究中心（2000）。

抗，區域經濟整合不僅促進區域和平，也增加區域繁榮。在其中，亞太經濟合作組織（APEC）可說是因應亞太經濟勢力崛起與市場整合趨勢下，區域化的重要組織之一。

APEC 從成立以來，雖其所處的環境發生巨大的變化，但這些變化從未削弱 APEC 這一區域合作機制的重要性。APEC 自 1993 年第一屆領袖會議發表「布雷克經濟願景」開始，經過茂物宣言、大阪行動綱領、馬尼拉行動計畫、部門別自願提前自由化計畫、期望強化亞太經濟成長基礎、致力強化亞太市場機能及擴大商機、新經濟行動綱領，乃至於上海約章，每個階段皆隨著亞太區域政經情勢的演變而有不同關注的議題。特別是 1997 年加入了社會安全議題後，2001 年又跨越反恐怖與區域安全等非經濟領域。

## （二）APEC 是規範多邊貿易體系的催化劑

APEC 曾促使 GATT 烏拉圭回合談判在 1993 年順利完成；在 1996 年 APEC 領袖會議中通過資訊科技協定（ITA），宣示在公元 2000 年消除資訊產品關稅，促成了 1996 年 WTO 部長會議順利採納此協定。此外，對 WTO 在 1997 年 4 月達成基本電信服務業協定以及在 1997 年底達成金融服務業協定也成功發揮催化功能。

經濟與技術合作（ECOTECH）係協助 APEC 開發中會員體因應經濟全球化趨勢，適應自由化衝擊十分重要的工具。推動自由化與便捷化之同時也進行經濟能力的創備（capacity building），可確保亞太區域的永續成長。ECOTECH 將是未來 APEC 發展的動力，將協助會員體如何從全球化和新經濟的深刻變革之中獲益。

亞太地區追求次區域貿易協定的風潮已經對 APEC 自身的遠景造成影響，勢必對 APEC 非歧視原則形成挑戰。APEC 應規範亞太區域內的 SRTA's 的架構範圍、全面性與透明化的標準，借助於這些 SRTA's 來達成整體 APEC 的自由化目標。

## （三）我國在 APEC 中表現優勢議題發揮調和中介角色

APEC 二十一個會員體，個別經濟發展程度差異大，有許多合

作、互補之空間。我國經濟發展程度位居 APEC 中上，對於先進與開發中會員體彼此關切之不同議題與利益，發揮調和中介角色。我國尤其在中小企業發展、農業技術合作、鼓勵新創事業與創業投資、消弭新經濟下數位落差，以及促進企業家精神等議題合作倡議表現出色。

在 A P E C 下的共識與承諾，雖不具強制約束力，但因具同儕壓力，確已影響各會員體的國內政策。大阪行動綱領的共同政策觀（common policy concept）是我國領袖（代表）在國際上與會員體領袖共同宣示/承諾，我政府經濟政策與 APEC 整體是互動的，這也是布雷克島宣言揭櫫「亞太社區精神」的實際效果。

#### （四）APEC 即商機

APEC 企業諮詢委員會（ABAC）稱「APEC 即商機」（APEC means business），可知 APEC 與企業界是息息相關。APEC 各會員體在調降關稅，簡化、統一關務程序，調和產品標準，便利商務旅行以及建立公平、開放、透明而有效率的貿易投資環境等相關貿易便捷化措施成果豐碩，改善亞太地區商業環境並開創潛在的商機。

資訊和通訊技術革命推動了全球化，在新經濟時代業帶來空前之商機、新的市場形式、更高的生產力，以及對知識、創業精神和創新之新要求，APEC 領袖們提出的願景協助每個經濟體，利用科技革命獲得全球化之利益，其宗旨和我國正推動的「知識經濟發展方案」與「全球運籌發展計畫」經建大策，是相一致的。我國未來在區域經濟合作的貢獻潛力無限。

## 二、建 議

### （一）政府施政與 APEC 合作計畫相連結

APEC 推動之亞太電信基礎建設（APII）、電子商務指導方針、新經濟行動綱領、強化全球金融架構、e-APEC 合作策略等，均是我國當前經濟發展的重要課題。為避免我人員於參與

APEC 個別工作小組/委員會活動中，或因無足夠可動員資源配合致力不從心，未能主導 APEC 合作計畫，或出席會議主張之跨部會倡議事後政府內部意見不一，未來政府施政規畫應與 APEC 合作計畫更相結合，一方面國內各部門資源投入涉外事務，能更有效協調規劃與動員，另一方面我政府也更有機會借重國際資源，相輔相成推動國內經建政策。

## (二) 透過 APEC 接觸其他國際組織

APEC 正加強與全球重要國際組織的合作，會議與活動經常邀請到其他國際組織高階代表，而許多國際組織是我國未能參與的。我應利用機會掌握其他國際組織的發展訊息與規範，與週邊代表人員建立網絡，進一步籌謀參與機會。

## (三) 與會員體洽談雙邊自由貿易協定

在各國紛紛進行簽署雙邊自由貿易協定下，我方似可以將對我具有經貿互補性的 APEC 會員體，當為優先洽談簽署自由貿易協定之對象，畢竟在 APEC 架構下已有多領域的官方接觸經驗與友誼，就 APEC 已涉及之議題立場也多已透明化。特別是法律制度比較完整，政治安定性高，並有簽署過自由貿易協定的會員體，一方面較能遵守協定，另一方面可解除我國企業已處於不利的非簽約第三國立場。

## (四) 未來進一步研究領域

研究修正「中華台北 A P E C 研究中心設置要點」之方向，檢討會員招收之制度、權利與義務；研究如何加強國內跨部會協調我於領袖會議之發言與倡議，避免領袖（代表）幕僚與代表團運籌不及；分析亞太與歐洲區域經濟整合之差異，比較單邊最惠國貿易自由化與複邊非最惠國自由化的效果；等。

## 參考文獻

### 中文部分：

1. 李國鼎：「中華民國台灣地區經濟發展政策演進過程圖解」(Policy Matrix for the Taiwan Economy)，行政院經建會編印，86年9月。
2. 李瓊莉、徐遵慈主編：「A P E C與兩岸關係發展之研究」，中華台北APEC研究中心，民國90年9月。
3. 李秋錦：「APEC推動經濟與技術合作概況及我國參與情形」，中華台北APEC通訊，87年7月（創刊號）。
4. 吳玲君：「以APEC為基點發展為亞太安全共同體的構想與理想」，中華台北APEC通訊，第一卷第一期，88年1月。
5. 徐遵慈、劉復國主編：「我國參與亞太區域合作策略之研究」，政治大學國際關係研究中心，89年11月。
6. 張蘊岭、Peter Drysdale：「中國：2001年A P E C上海峰會的議程」，中國社科院A P E C政策研究中心，澳洲大學澳日研究中心，90年1月。
7. 薛琦，李秋錦：「APEC與金融風暴」，中華台北APEC通訊，第一卷第二期，88年5月。

### 英文部分：

1. APEC Economic Committee, *APEC Economies Beyond The Asian Crisis: Building the future of APEC Economies – Move Forward on the New Economy and Entrepreneurship*, Nov. 2000.
2. \_\_\_\_\_, *Towards Knowledge-based Economies in APEC*, Nov. 2000.
3. A special report on China's APEC Agenda: Shanghai 2001, chaired by Zhang Yunling, APEC policy Research Center, Chinese Academy of Social Sciences; Peter Drysdale, Australia-Japan Research Center, The Australian National University.
4. Aggarwal, Vinod K. & Charles E. Morrison ed., *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, St. Martin's Press, May 1998.
5. Bergsten, Fred, *APEC to the Rescue*, Panel of Independent Economists, APEC, October 1998.
6. \_\_\_\_\_, *Brunei – a turning point for APEC?* Asia-Inc., 2001.
7. Elek, Andrew and Hadi Soesastro, ECOTECH at the heart of APEC: Capacity building in the Asia Pacific region, 25th annual conference of the Pacific Forum for Trade and Development (PAFTAD), Osaka, Japan, June 1999.
8. Lee, Kyung Tae & Inkyo Cheong, *Is APEC Moving Towards the Gogor Goal?*, Korea Institute for International Economic Policy, Working Paper 01-03, Aug. 2001.
9. Yamazawa, Ippei, *APEC Economic and Technical Cooperation: Evolution and*

Tasks Ahead, March 1997.