

# 亞太自由貿易區在 APEC 的發展與現況

林映均副研究員、林廷育助理研究員

## 目 次

壹、	亞太自由貿易區的緣起.....	2
貳、	2006 年 APEC 正式納入區域經濟整合重點項目後的工作重點 .....	5
參、	2010 年領袖宣言對於亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的影響與後續發展.....	7
一、	APEC 扮演亞太自由貿易區孵化器角色 .....	8
(一)	2014 年北京路徑圖.....	8
(二)	2016 年利馬宣言與共同策略性研究報告.....	9
(三)	亞太自由貿易區進展報告.....	11
二、	亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的交會.....	12
(一)	成立下世代貿易投資議題主席之友.....	13
(二)	下世代貿易投資議題的討論進程.....	13
(三)	下世代貿易投資議題對於亞太自由貿易區目標的反饋.....	14
三、	自由貿易協定之能力建構.....	17
(一)	能力建構需求調查.....	17
(二)	第一階段能力建構計畫(CBNI) .....	18
(三)	第二階段能力建構計畫(2 <sup>nd</sup> CBNI).....	18
(四)	第三階段能力建構計畫(3 <sup>rd</sup> CBNI) .....	20
肆、	主要經濟體的立場與關切重點.....	21
一、	亞太自由貿易區.....	21
二、	下世代貿易投資議題.....	23
伍、	ABAC 的立場與參與 .....	24
一、	2014 年之「邁向亞太自由貿易區」報告與工作目標.....	25
二、	2016 年對於 APEC 共同策略性研究成果的建議 .....	26
三、	2018 年對於亞太自由貿易區的新挑戰與展望.....	27
四、	對亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題提供企業界觀點.....	28
陸、	觀察與分析.....	28
一、	美國與中國對於亞太自由貿易區的競合關係.....	29
二、	已開發經濟體與發展中經濟體的發展需求落差.....	30
三、	我國立場以及當前局勢對於我國參與區域貿易談判的影響.....	31
	參考資料.....	31
	附件：亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題發展示意圖.....	33

## 前言

2004年，APEC 企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council，以下簡稱 ABAC）有鑑於世界各地區的自由貿易協定(包括區域貿易協定(RTAs)與自由貿易協定(FTAs))氾濫，協定間的規範衝突與不一致不但提高交易成本，也造成區域間貿易障礙，惡化全球經貿自由化與便捷化，向 APEC 領袖代表們提出亞太自由貿易區(a Free Trade Area of the Asia Pacific，以下簡稱 FTAAP)的構想。

亞太自由貿易區的構想一方面為維持 APEC 推進茂物目標的動能，一方面則是避免 APEC 經濟體因為世界貿易組織(World Trade Organization，以下簡稱 WTO)新回合談判停滯以及以鄰為壑經濟結盟趨勢等外在環境的干擾。歷經 ABAC 兩年多的研究與推動，APEC 於 2006 年的領袖宣言中，正式回應 ABAC 的亞太自由貿易區構想，並將之設定為推進亞太區域經濟整合(regional economic integration，以下簡稱 REI)的重要目標之一。自此之後，APEC 開啟 FTAAP 的相關工作。

領袖代表們於 2010 年提出的「APEC 願景(Our vision of an APEC community)」，指示 FTAAP 將納入下世代貿易投資議題(next generation trade and investment，以下簡稱 NGETI)，確立 APEC 作為 FTAAP 孵化器的角色與定位，將致力於定義、型塑以及解決下世代貿易投資議題並進而促進高標準且全面的區域型貿易協定。領袖代表們的指示，也使得亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題看似兩個獨立的課題，合流為實現亞太區域經濟整合的主幹。

自 2006 年迄今，亞太自由貿易區雖然是 APEC 推動區域經濟整合的重點項目，但與下世代貿易投資議題發展相比，更容易受到地緣政治與主要經濟體(如美國、中國、日本)的政策立場等影響。也因此，亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題兩者的發展，互有消長。

本文將沿著亞太自由貿易區議題的軸線，結合下世代貿易投資議題、主要經濟體政策立場及 ABAC 的參與等多個面向，勾勒出亞太自由貿易區的發展脈絡與現況。有鑑於茂物目標將在今(2020)年屆期，本文最後也點出亞太自由貿易區不僅是 APEC 用來檢視過去茂物目標的執行成果，也是思考區域經濟整合下階段工作重點的關鍵。

### 壹、亞太自由貿易區的緣起

2004 年年初，ABAC 加拿大代表提出建請 APEC 成立亞太自由貿易區的構想。此構想經過 ABAC 的貿易投資自由化與便捷化工作小組(TILFWG)討論後獲得通過，由 ABAC 主席利用當年度 APEC 貿易部長會議及第二次資深官員會議之際，正式向 APEC 提出，並建議將亞太自由貿易區列為區域自由貿易協定(Regional Trade Agreements，RTAs)與雙邊自由貿易協定(Free Trade Agreements，FTAs)的中期目標。雖然當時貿易部長會議與資深官員會議未討論 ABAC 的亞太自由貿易區構想，但 ABAC 代表們仍將此納入 2004 年提交給 APEC 領袖建言書的內容。

ABAC 主要是基於幾點理由而提出亞太自由貿易區構想。第一，推進 WTO 新回合談判的進行：WTO 自 1995 年成立之後，於 2001 年開啟首次回合談判(杜哈回合，Doha Round)。此新談判回合不僅為了平衡發展中與已開發經濟體間的發展需求，也試圖回應日趨複雜的經貿環境與議題，也因此，該談判議程亦稱為

「杜哈發展議程(Doha Development Agenda)」。然而，其中關於貿易自由化的項目卻遲遲未有進展，致使 ABAC 希望為 APEC 經濟體在政治承諾外，可以尋求更為實際的途徑。第二，因應當時區域主義(regionalism)興盛下快速成長的貿易協定：雖然 WTO 開啟新回合談判，但各國將談判能量主要放在區域或雙邊貿易協定。區域與雙邊貿易協定的擴張不僅反映出多邊與雙邊之間的經貿談判消長，更反映出歐盟與美國之間地緣經濟的對立，雙方皆有意透過貿易協定網絡打造各自的區域貿易板塊(regional trade hubs)。儘管 ABAC 理解區域與雙邊自由貿易協定有助於實現貿易自由化與市場開放，快速成長的貿易協定間卻可能造成規範衝突與不一致，不但增加企業的貿易成本，亦使經商環境複雜化，不利於跨境經貿活動的進行。<sup>1</sup>

基於上開理由，ABAC 認為亞太自由貿易區的效益不僅是統合區域內自由貿易協定的規範與政策，為 WTO 推進全球自由貿易鋪路。而且 APEC 擁有已開發與發展中經濟體的多元背景，其所成立的自由貿易區將為 WTO 談判注入動能，並擴大發展中經濟體的市場進入機會。

為符合 APEC 的自願參與原則，ABAC 建議亞太自由貿易區的開啟與談判過程中，均保有給 APEC 經濟體加入參與的機會；即使貿易協定簽署後，APEC 經濟體依然有加入的機會。其次，考量到發展中經濟體的利益與需求，ABAC 建議亞太自由貿易區的談判架構應當以鼓勵所有經濟體參與為優先考量，並引導發展中經濟體積極參與談判過程(而非等到協定成立後才選擇加入)，使亞太區域可以在核心經濟體帶領下，為區域經濟整合謀求最大福祉。ABAC 在設定 2007 年成立亞太自由貿易區的目標下，建議談判內容可不拘泥於 WTO 架構(如貿易便捷化、規範調和、政府採購、投資規則、自然人移動)，而是以全面性貿易協定為目標。

對於亞太自由貿易區可能有違 APEC 的開放區域主義原則(open regionalism)的疑慮，ABAC 認為亞太自由貿易區談判過程將為自願參與，且作為 APEC 貿易投資自由化與便捷化(Trade and Investment Liberalization and Facilitation, TILF)議程的平行機制，可建立在貿易投資委員會(Committee on Trade and Investment, CTI)所標定出貿易協定重要政策議題的基礎上，為企業提供規範架構與穩定經商環境。

APEC 領袖代表們對於 ABAC 提出亞太自由貿易區的建議，雖然於會中歡迎 ABAC 為解決貿易自由化與便捷化困境提出重要解方，樂見 ABAC 持續推動關於亞太自由貿易區的「聖地牙哥倡議(Santiago Initiative)」，卻未給予任何政治承諾與指示。領袖代表們在 2004 年的領袖宣言，僅提及知悉 ABAC 的兩個研究

---

<sup>1</sup> 對於 20 世紀末興起的區域與雙邊貿易協定趨勢，有政治經濟學家認為此類貿易協定並非推動貿易自由化的最佳方式，該些協定所談出的優惠待遇，反而會對非締約國造成貿易歧視與障礙，與 WTO 期盼藉由區域與雙邊貿易協定共同促成全面自由化的期望相悖。其中，政治經濟學家 Jagdish Bhagwati 與 Arvind Panagariya 於 1996 年出版的「優惠貿易協定之經濟學(The Economics of Preferential Trade Agreements)」一書，以「義大利麵效應(Spaghetti Bowl Effect)」指出在自由貿易區協定激增的情形下，區域貿易結盟如同義大利麵條般糾結在一起，其中貿易規範複雜程度和部分具有保護主義的措施對於多邊貿易體系可能造成負面影響。自此之後，國際經貿法學者對於區域與雙邊貿易協定持保留態度者，多會使用「義大利麵效應」一詞。ABAC 的討論與研究中，則將「義大利麵效應」改由符合亞太地區文化特性的「麵條效應(Noodle Bowl Effect)」一詞，藉此說明區域與雙邊貿易協定可能衍生的規範重疊、規範衝突與不一致。

案，其一係跨太平洋企業議程(a Trans-Pacific Business Agenda, TPBA)的研究案，其二係關於實現亞太自由貿易區與可能範圍的研究案。

雖然提案未獲得 APEC 正式回應，ABAC 依然繼續推動亞太自由貿易區的構想。主要原因是 ABAC 相信未來無論 WTO 杜哈回合談判的成敗，亞太自由貿易區都會是 APEC 貿易自由化與便捷化目標的重要動能。

ABAC 於 2005 年開啟「亞太自由貿易區可行性研究(a feasibility study of FTAAP)」，委請太平洋經濟合作理事會(Pacific Economic Cooperation Council, 以下簡稱 PECC)進行研究。研究議題包含：(1) 可能納入談判的早收清單項目(early harvest sectors)；(2) 亞太自由貿易區在 APEC 可能的談判路徑與程序；(3) APEC 成員範圍與促成 APEC 做成拘束性承諾的組織改革；(4) 亞太自由貿易區對於區域與雙邊自由貿易協定，以及 WTO 杜哈發展議程的影響。

2005 年的 APEC 領袖宣言仍未正面回應亞太自由貿易區構想。當年度領袖宣言關於茂物目標部分，主要是呼應 ABAC 對於區域與雙邊自由貿易協定的關注。領袖代表們一方面採認茂物目標之釜山路徑圖(Busan Roadmap for the Bogor Goals)，肯定高品質區域與雙邊貿易協定(high-quality RTAs/FTAs)是重點項目之一；另一方面承諾將推動亞太區域內區域與雙邊自由貿易協定內容之高品質、透明且高度一致性。為此，領袖代表們指示於 2008 年前，完成當前區域與雙邊自由貿易協定普遍採取的規範內容，形成可供 APEC 經濟體參考的章節範例(model measures for FTA chapters)。

2006 年，領袖代表們首度回應亞太自由貿易區。在 2006 年領袖宣言中，領袖們首先延續 2005 年對於高品質自由貿易協定的關注，重申 APEC 將進行自由貿易協定 6 個議題的章節範例彙編。對於亞太自由貿易區，領袖們承認當前並非推動亞太自由貿易區談判的絕佳時機，但同意 APEC 確實需要嚴正思考推動亞太地區貿易與投資自由化更有效的途徑。為實現茂物目標並推動 WTO 的杜哈回合談判，領袖代表們指示資深官員們展開探討促進區域經濟整合的方式的相關研究，其中包含亞太自由貿易區作為長期目標(a long term prospects of FTAAP)的可行性。是以，2006 年的領袖宣言正式宣告 APEC 展開亞太自由貿易區的相關工作。

回顧 ABAC 於 2004 年提出亞太自由貿易區到 2006 年 APEC 納入區域經濟整合重點項目的歷程。在 21 世紀初期興盛的區域主義下，亞太地區內的企業界與政府均瞭解區域內激增的自由貿易協定，恐將衍生規範衝突與不一致的情形，不但加深政府行政作業的繁複，為行政能力與效率的考驗，也將危及企業經商環境的穩定與可預測性。因此，雙方都將調和貿易協定規範視為重要課題。

然而，私部門與公部門在 APEC 架構下對於調和貿易協定規範的回應方式有所不同。企業界的想法是透過巨型區域協定來統合區域內自由貿易協定。因此，亞太自由貿易區不但可回應當前新經貿環境的新型貿易協定，亦可作為整合區域內自由貿易協定的基準。反觀公部門方面，試圖在現有案例中尋找共通之處，並據此發展出足以供所有經濟體參考的協定範例，而未考慮另外成立新的巨型區域協定。這也解釋何以 APEC 領袖代表們雖然接受亞太自由貿易區的構想，卻是放在「調和自由貿易協定規範」的脈絡下處理，未馬上列入區域經濟整合的具體目標。

企業界與政府之間對於區域內貿易協定發展趨勢的不同反應與思考，多少展現在兩者後續的工作推動。因此，儘管 ABAC 與 APEC 彼此對於亞太區域經濟整合和亞太自由貿易區的討論看似有所交集，卻實際存在分歧。

## 貳、2006 年 APEC 正式納入區域經濟整合重點項目後的工作重點

2006 年領袖代表們正式將亞太自由貿易區納入區域經濟整合的重點項目後，APEC 貿易投資委員會的相關工作，主要聚焦在兩大面向：其一係自由貿易協定規範的整合，重點工作是 2005 年領袖代表們指示進行自由貿易協定章節範本的研擬；其次是亞太自由貿易區的實現，工作重點先圍繞於可行性評估。

### 一、自由貿易協定章節範本研究工作

貿易投資委員會(CTI)於 2006 年年初蒐整經濟體意見，除了瞭解各經濟體關切重點外，也請各經濟體提出可貢獻的章節，作為研擬自由貿易協定章節範本的基礎。當時經濟體的關切重點，大多聚焦在電子商務、爭端解決、電子商務、原產地優惠規則與服務貿易。透明化、投資、政府採購以及關務程序亦受到部分經濟體重視。相關資訊彙整如下表所示：

經濟體	關切重點	可貢獻之章節
澳洲	所有可能涵蓋的議題	貨品的市場進入、服務貿易
加拿大	透明化、投資、服務、政府採購、原產地規則	透明化
智利	所有可能涵蓋的議題	
中國	暫時進入、關務程序	
香港	所有可能涵蓋的議題	
印尼	貨品貿易(包含補貼)、關務程序、原產地規則、電子商務、服務貿易、投資、智慧財產權、協商與爭端解決	
日本	投資、服務貿易、政府採購、爭端解決(包含替代性爭端解決方式)	投資
韓國	爭端解決、電子商務	
墨西哥	爭端解決、標準與績效、競爭	
紐西蘭	貿易之技術性障礙、原產地認證與核准	貿易的技術性障礙
菲律賓	原產地規則、投資	
我國	電子商務、貿易之技術性障礙、原產地優惠規則	電子商務
泰國	原產地優惠規則	

美國	政府採購、原產地優惠規則、電子商務	政府採購
----	-------------------	------

\*資料來源：APEC, 10 April 2006, “CTI: model measures for RTAs/FTAs (summary of responses), CTI/1/1/L100406\_CTI”。

經過 CTI 成員的討論，2006 年年底間提出 10 個區域與雙邊自由貿易協定範例內容，涉及議題計有貨品貿易、原產地規則與產地程序、緊急防衛措施、貿易之技術性障礙、服務貿易、透明化、政府採購、合作、爭端解決以及貿易便捷化。2007 年貿易部長會議上，除了原產地規則外，另外通過電子商務、動植物檢疫措施的範例內容。2008 年的貿易部長會議則再通過競爭政策、環境、以及商務人士暫時進入等 3 個議題的範例內容。

由於貿易協定規範範例是奠基在 APEC 經濟體的自由貿易協定最佳範例，以及蒐整當前自由貿易協定共通與普遍適用的內容，該些範例內容不僅為非拘束性文件，所設議題亦未窮盡。因此，該些範例內容主要目的係提供各 APEC 經濟體談判貿易協定的指引與參考，未強制所有經濟體一定要將該些範例內容列入正在進行或即將進行的自由貿易協定談判內容之中。

領袖代表們於 2008 年領袖宣言中，肯定貿易投資委員會陸續發展出的區域與雙邊自由貿易協定範例內容，認為該些範例內容將有助於亞太地區發展高標準自由貿易協定，並促成協定間的調和與一致性。

## 二、亞太自由貿易區的討論與研究

2006 年領袖宣言指示將亞太自由貿易區納入研議區域經濟整合的目標之一，APEC 經濟體開始展開亞太自由貿易區的討論。當時討論重點聚焦在亞太自由貿易區涉及的政治、組織與法律面向、可能涵蓋的內容，以及如何在 APEC 架構下實現亞太自由貿易區的方式。除了 PECC、紐西蘭 APEC 研究中心給予諸多研究分析與政策建議外，韓國、紐西蘭與中國為當時積極參與提案的經濟體。

韓國於 2008 年提出「與亞太自由貿易區相關之既有分析工作檢視報告(A Paper on Review of Existing Analytical Work relevant to A Possible FTAAP)」。該報告一方面彙整關於亞太自由貿易區的文獻，一方面分析區域內的自由貿易協定發展趨勢(如東協加 3(ASEAN+3)、東協加 6(ASEAN+6)、北美自由貿易協定(NAFTA)與跨太平洋戰略經濟夥伴協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (P4 Agreement))，據以評估亞太自由貿易區可能的經濟效益。此外，該報告依據 APEC 組織架構，分析可能的實現方式，例如以最惠國待遇為基礎，透過開放區域主義實現亞太貿易區塊；藉由開路者倡議方式(a pathfinder approach)提供經濟體多階段參與機會；不具拘束性的自願參與；為 GATT 定義的區域自由貿易協定；作為亞太地區內自由貿易協定的調和機制與框架。

中國與紐西蘭則是盤點實現亞太自由貿易區可能的相關議題(inventory of related issues)，包括亞太自由貿易區與多邊貿易體系間的關係、亞太自由貿易區與茂物目標間的關連、亞太自由貿易區與既有或正在進行的區域與雙邊自由貿易協定間的關係、亞太自由貿易區目標與 APEC 程序的關連、可能實現亞太自由貿易區的選項、能力建構，以及與利害關係人的諮商等 7 個面向。其中，亞太自由貿易區與 APEC 程序的關連，以及可能實現亞太自由貿易區的選項等議題，與韓

國的檢視報告異曲同工，均在探討如何在 APEC 自願參與、不具拘束性程序等原則下促成亞太自由貿易區的成立。中國與紐西蘭盤點的相關議題中，針對 APEC 經濟體間不同的發展需求與發展程度，特別提及能力建構的需求，認為能力建構工作可協助經濟體逐步熟悉亞太自由貿易區可能涵蓋的議題與面向，進而提高參與意願。

韓國、中國與紐西蘭在 2009 年的工作，大致延續 2008 年方向，分別提出「亞太自由貿易區進一步分析研究」以及「實現亞太自由貿易區可能的相關議題盤點」等倡議。該些工作也配合貿易投資委員會當年舉辦的兩場兩次貿易政策對話(Trade Policy Dialogues)，和所有經濟體共同討論亞太自由貿易區帶來的經濟效益、技術與政策意涵、可能的實現途徑(如 APEC 經濟體簽署自由貿易協定規範的趨同和分歧、如何對接與整合區域與雙邊自由貿易協定)，以及是否納入 21 世紀貿易協議的下世代貿易和投資問題(the next generation trade and investment issues，以下簡稱 NGETI)。討論結果最終彙整到由韓國主導，中國、紐西蘭和澳洲共同撰擬的「亞太自由貿易區可能經濟影響的進一步分析研究(Further Analytical Study on the Likely Economic Impact of an FTAAP)」，總結 2006 年至 2009 年間亞太自由貿易區目標的進展。

另一個影響 APEC 亞太自由貿易區討論的關鍵是跨太平洋戰略經濟夥伴協定(Trans-Pacific Partnership Agreement，以下簡稱 TPP)的成形。原本由汶萊、智利、紐西蘭與新加坡等經濟體於 2003 年發起、2005 年完成談判的跨太平洋戰略經濟夥伴協定(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，TPSEP)(該協定亦被稱為 P4 協定)。<sup>2</sup> 2008 年 9 月，P4 成員與美國共同宣布針對投資與金融服務進行談判；其後，澳洲、秘魯與越南於 2008 年 APEC 年會期間亦紛紛表達加入談判的意願。美國總統歐巴馬於 2009 年 APEC 峰會前夕訪問日本時，在東京致詞中正式承諾美國將與其他經濟體展開 TPP 談判，並期許此區域協定為 21 世紀高標準的貿易協定典範。<sup>3</sup> TPP 將正式展開談判的訊息引起 APEC 高度關注，如 2009 年總結資深官員會議的會外會(retreat)即開始討論 TPP 將成為邁向亞太自由貿易區的基石(building blocks)。

參、2010 年領袖宣言對於亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的影響與後續發展

在茂物目標第一期程於 2010 年屆期之際，APEC 領袖代表們提出「APEC 社群願景(APEC's vision of an APEC community)」，期盼打造亞太地區為具有高標準成長、更為安全的經濟環境。其中，在建構經濟整合社群部分(economically-integrated community)，領袖代表們除了重申亞太自由貿易區是區域經濟整合的重要方式，表示奠基在過去幾年的研究成果上，亞太自由貿易區將從概念性指標轉變為具體願景(translate FTAAP from an aspirational to a more concrete vision)，APEC 將對於此目標的實現研議「具體步驟」。盼能藉由正在發展的東協加 3、

---

<sup>2</sup> Foreign Trade Information System, “Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (P4)”, [http://www.sice.oas.org/TPD/CHL\\_Asia/CHL\\_Asia\\_e.ASP](http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_Asia/CHL_Asia_e.ASP) (最後訪問日：2020 年 6 月 17 日)。

<sup>3</sup> 2009 年的 APEC 領袖峰會在 11 月 15-16 日召開，美國歐巴馬總統於 11 月 14 日在日本發表東京致詞。Office of the United States Trade Representative, “TPP Statements and Actions to Date”, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2009/december/tpp-statements-and-actions-date> ; US CRS Report, “The Trans-Pacific Partnership Agreement” (12 December 2011), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R40502> (最後訪問日：2020 年 6 月 17 日)。

東協加 6 與 TPP 等區域貿易協定的基礎，打造亞太自由貿易區為高標準與全面的自由貿易協定(a comprehensive free trade agreement)。在推進過程中，領袖代表們也建議 APEC 應當扮演「孵化器」(incubator)角色，致力透過亞太自由貿易區定義、型塑與解決下世代貿易投資議題。<sup>4</sup>

對照過去幾年領袖代表們關於亞太自由貿易區的論述，2010 年領袖宣言不但釋放出 APEC 具體推進亞太自由貿易區的決心，並將亞太自由貿易區的實質內容與自由貿易協定的新發展(特別是下世代貿易投資議題)匯流。在此之下，APEC 相關工作主要涵蓋三個面向：具體實踐步驟與規劃、亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的討論、自由貿易協定之能力建構。

## 一、APEC 扮演亞太自由貿易區孵化器角色

### (一) 2014 年北京路徑圖

2014 年由中國擔任 APEC 主辦經濟體時，中國主導了若干 APEC 議題的重要發展，例如十年期連結性藍圖(2015 年至 2025 年)、亞太自由貿易區實現路徑圖(Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of an FTAAP)。

中國在 2014 年年初時，即向 CTI 提出「亞太自由貿易區實現路徑圖」倡議，目的係呼應領袖代表們於 2010 年、2012 年承諾亞太自由貿易區將從概念指標轉變為具體願景與行動。為此，中國此提案規劃的具體行動包括：(1) 展開亞太自由貿易區實現的可行性研究(a feasibility study on realizing an FTAAP)；(2) 建置區域與雙邊自由貿易協定之 APEC 資訊分享機制(an APEC mechanism for information sharing on RTAs/FTAs)；(3) 支持能力建構工作；(4) 加速邊境、境內與跨境的貿易投資環境；(5) 強化企業界的參與(如透過 ABAC)與公私部門對話。此提案獲得 CTI 成員通過後，最終獲得領袖代表們採認為「實現亞太自由貿易區之北京路徑圖(The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP)」(以下簡稱「北京路徑圖」)。<sup>5</sup>

為了配合北京路徑圖的行動規劃，APEC 在 2014 年間也同時做出相對應的具體安排，包含：(1) CTI 成立強化區域經濟整合與促進亞太自由貿易區主席之友(Friends of the Chair Group on Strengthening Regional Economic Integration and Advancing FTAAP)；(2) 建置 APEC 關於區域與雙邊自由貿易協定的資訊分享平台<sup>6</sup>；(3) 通過第二階段貿易協定之能力建構倡議。

此外，針對中國原本提案建議的「可行性研究」，則轉為「實現亞太自由貿易區相關議題的共同策略性研究(a collective strategic study on issues related to the realization of the FTAAP)」(以下簡稱「共同策略性研究」)。領袖代表們於 2014 年的領袖宣言中，指示資深官員應即刻展開此共同策略性研究，並於 2016 年年會時提交。

<sup>4</sup> APEC 領袖代表們對於亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的建議，不只於 2010 年領袖宣言中提及，也透過「亞太自由貿易區實現途徑(Pathways to FTAAP)」聲明進一步闡釋。

<sup>5</sup> APEC, "The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP", 2014/AMM/0112app01.

<sup>6</sup> 此資訊分享平台主要提供 4 大內容：(1) 促進區域與雙邊貿易協定資訊的取得；(2) 分享與取得區域與雙邊貿易協定中關於 WTO-Plus 的項目資訊；(3) 每年召開區域與雙邊貿易協定的政策對話與報告提交；(4) 落實與增進 WTO 下區域貿易協定透明化機制的的使用。



ABAC 為了說服 APEC 接受亞太自由貿易區構想，曾於 2005 年進行的「亞太自由貿易區可行性研究(a feasibility study of FTAAP)」，APEC 這次展開的「共同策略性研究」看似與 ABAC 的可行性研究相仿，主要目的亦是探討亞太自由貿易區可能的規範內容、涵蓋面向、以及在 APEC 架構下推動的可能性。然而，有鑑於區域與雙邊貿易協定自 2005 年後有新的發展與動向(例如 TPP、PA 與 RCEP 的談判、巨型貿易協定的興起)，加上自 2006 年到 2014 年間 APEC 討論與發展亞太自由貿易區的基礎，此共同策略性研究將為 APEC 經濟體帶來最新且完整的貿易協定發展趨勢和視野。

正如共同策略性研究的規劃文件所言，該項研究將奠基在 APEC 與 APEC 之外的基礎之上，著重在分析各種可能擴大亞太地區的貿易投資範圍，最終實現亞太自由貿易區的可能方式。研究議題包含：

- 檢視當前 APEC 經濟體之產業結構、競爭力與貿易投資現狀，分析短期與中期的經濟影響，特別是自由貿易協定對於 APEC 推動區域整合發展的潛在利益。
- 定義亞太自由貿易區可能涉及的下世代貿易投資議題。
- 分析 APEC 經濟體間影響貿易投資的措施，包括境內措施以及涉及產業別與整體經濟層面的結構性挑戰。
- 盤點亞太地區內的區域與雙邊自由貿易協定，並分析內容的異同。盤點內容包括自由化程度、部門別範圍、規範、WTO 優化成果與方法(WTO plus outcomes and approaches)、WTO 相關協定未處理的貿易投資涵蓋面向、APEC 經濟體在其雙邊與區域貿易協定中採取的規範方式與內容、APEC 內外既有的工作成果。
- 分析 APEC 既有相關倡議的成果，包括原產地證明與電子證書、區域與雙邊自由貿易協定的範例、下世代貿易投資議題、能力建構活動，以及其他有助於實現亞太自由貿易區的潛在利基。
- 適時更新過去關於亞太自由貿易區的分析工作，例如 2007 年 PECC 與 ABAC 共同提出的「APEC 貿易議程？亞太自由貿易區的政治經濟學(An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific)」報告、2008 年的「APEC 區域與雙邊自由貿易協定異同之分析(Identifying Convergences and Divergences in APEC RTAs/FTAs)」、2010 年之「亞太自由貿易區可能經濟影響的進一步分析研究(Further Analytical Study on the Likely Economic Impact of an FTAAP)」。
- 分析實現亞太自由貿易區可能的機遇與挑戰。

## (二) 2016 年利馬宣言與共同策略性研究報告

2016 年是 APEC 推動亞太自由貿易區另一個關鍵點。領袖代表們參考「共同策略性研究」成果，不僅將共同策略性研究提出的具體建議採為「亞太自由貿易區利馬宣言(Lima Declaration on FTAAP)」(以下簡稱利馬宣言)<sup>7</sup>，亦在當年度領袖宣言中指示資深官員一方面要致力實踐利馬宣言，一方面也要思考亞太自由

---

<sup>7</sup> APEC, “2016 Leaders’ Declaration”, Annex A: Lima Declaration on FTAAP.

貿易區的下一步。

共同策略性研究最終報告如同當初提案規畫，不僅檢視亞太地區的經濟狀況與發展、區域內既有的區域與雙邊自由貿易協定、盤點 APEC 關於亞太自由貿易區的倡議外，也討論下世代貿易投資議題、影響貿易與投資的措施、檢視目前 APEC 的亞太自由貿易區分析架構與工作，並且提出亞太自由貿易區的機遇與挑戰。

此研究報告分析結果表示，APEC 在經濟方面的高度整合，為全球經濟做出巨大貢獻。亞太自由貿易區的實現可能是促進區域經濟整合的重要方式。APEC 過去在推進亞太自由貿易區的工作上有所斬獲，包含關於新興貿易議題的討論、次級區域層次的自由貿易協定與改善供應鏈連結性的倡議。而 TPP 與 RCEP 為未來亞太自由貿易區提供實現的可能途徑。其他地區的整合工作也為自由貿易協定的實踐提供寶貴經驗。雖然最終實現亞太自由貿易區的理由充足，但目前貿易與投資方面仍然存在極大的障礙。未來亞太自由貿易區的進展需要奠基在 APEC 經濟技術合作的基礎之上，包含特定能力建構在內的具體工作。

CTI 除了完成共同策略性研究報告外，也依據研究結果提出具體建議。具體建議總共分成 6 大部分，依序為目標與原則、完成與推動可能的實現途徑、APEC 持續作為亞太自由貿易區的孵化器並強化既有相關倡議、促進區域經濟整合的新倡議、增強與利害關係人的諮商、定期報告亞太自由貿易區進展。<sup>8</sup> 以下簡述此 6 大建議的重點：

- 目標與原則：重申亞太自由貿易區是推動 APEC 區域經濟整合議程的重要方式；亞太自由貿易區的實現將在 APEC 以外的場域，透過與 APEC 平行的程序進行；亞太自由貿易區將不僅達成自由化目標，其內容將符合高品質、全面、並且處理下世代貿易投資議題；APEC 依然是型塑與推動區域經濟整合的重要推手，將在雙贏精神下遵循開放、包容性與合作等原則，推廣經濟再造與深化區域經濟整合，為亞太地區的永續發展注入動能，為此，APEC 鼓勵單向經濟改革和完成全面且高品質的區域與雙邊貿易協定。
- 完成與推動可能的實現途徑：肯定區域與雙邊自由貿易協定有助於區域經濟整合，同時理解 APEC 成員間不同的發展階段以及貿易協定之間不同的自由化程度與涵蓋議題，對於全面區域整合帶來的挑戰；歡迎 TPP 與 RCEP 以外的區域整合計畫，並呼籲該些計畫應保持開放、透明與包容性，並確保彼此共同追求的貿易投資自由化與便捷化最終將促成亞太自由貿易區的實現；重申對於探索實現亞太自由貿易區可能途徑的願景承諾；鼓勵利用 RTAs/FTAs 資訊分享機制向 CTI 通報任何可能實現途徑的進展與執行過程；APEC 經濟體將維持邁向亞太自由貿易區的動能與焦點工作，且最晚於 2020 年之前，檢視當前實現亞太自由貿易區可能途徑的貢獻，該檢視內容應當包含：(1)指出有助於推廣區域自由開放的貿易投資和支持進一步邁向亞太自由貿易區的具體工作；(2)協助 APEC 界定推動區域經濟整合目標與實現亞太自由貿易區時，最具挑戰的領域；鼓勵所有經濟體應參與 APEC 如何因應該些挑戰與應當扮演角色的討論，以利進一步思考 APEC 推動亞太自由貿易

---

<sup>8</sup> APEC, “Recommendations Accompanying the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2016/AMM/008app08.

區的下階段工作。

- APEC 持續作為亞太自由貿易區的孵化器並強化既有相關倡議：承諾 APEC 將持續扮演推進亞太自由貿易區實現的重要推手；APEC 不僅是相關議題的孵化器，亦透過 APEC 的 RTAs/FTAs 資訊分享機制、能力建構計畫展現其領導力與影響力；APEC 應當持續定義與解決下世代貿易投資議題，並加速 APEC 經濟體提出各自關注亞太自由貿易區議題的新倡議；APEC 也應當從改善經商環境的觀點促進結構改革，持續尋求改善有關開辦公司、取得許可、獲得融資、跨境貿易與履行契約等監管環境的方法；APEC 應當繼續致力於貿易便捷化，協助經濟體履踐 WTO 貿易便捷化協定(TFA)的義務，並提供相關能力建構工作。
- 促進區域經濟整合的新倡議：共同策略性研究已指出 APEC 經濟體間存在的挑戰、落差與歧見，除了繼續進行相關討論外，也將聚焦在縮減落差以確保所有經濟體可以跟上區域經濟整合步伐；APEC 將持續關注區域與雙邊貿易協定間的規範異同，並透過能力建構計畫增進經濟體間對於貿易協定的共識以及參與高品質、全面性且具抱負性自由貿易協定的能力；將指示資深官員盤點當前亞太地區與其他地區的區域與雙邊貿易協定以及 WTO 協定中的下世代貿易投資議題；指示資深官員根據盤點結果發展相關倡議，以縮減經濟體對於不同規範方式與立場的落差；指示資深官員持續進行關於影響貿易與投資措施的工作，以支持茂物目標與亞太自由貿易區的實現，該些工作包含關稅、非關稅措施、服務、投資和原產地規則；指示資深官員應藉由 CTI 與其次級論壇以執行該建議的相關工作，並鼓勵私部門與利害關係人透過貿易政策對話參與討論。
- 增強與利害關係人的諮商：APEC 應加強與區域內利害關係人的參與，包括 ABAC 與 PECC，共同推動亞太自由貿易區的實現。
- 定期報告亞太自由貿易區進展：指示資深官員應透過 CTI 向領袖代表們報告亞太自由貿易區推動進展，特別是此份建議指出可能的新倡議進度；此進展報告應當與 2018 年、2020 年的茂物目標進展報告，為各自獨立的報告。

CTI 向領袖代表們提交的「共同策略性研究建議」，嗣後獲得領袖代表們採認並發表為對於亞太自由貿易區目標的領袖聲明。因此，建議當中特別指示資深官員的工作，例如盤點下世代貿易投資議題發展與亞太自由貿易區的進展報告，即成為後續的工作重點。

### (三) 亞太自由貿易區進展報告

2018 年第三次資深官員會議期間，APEC 秘書處與政策支援小組(APEC Policy Support Unit, PSU)共同提出「APEC 呈領袖之亞太自由貿易區進展報告(Progress Report on FTAAP to Leaders)」(以下簡稱「2018 年進展報告」)。<sup>9</sup>

2018 年進展報告內容分成 3 個面向：(1) 可能實現途徑的進展與完成；(2) APEC 作為孵化器角色以及促進亞太自由貿易區實現的既有倡議強化；(3) 推動區域經濟整合的新倡議。首先，關於可能實現途徑的進展部分，進展報告觀察 APEC 經濟體依然持續進行有助於開放貿易與投資的工作，在 2015 年至 2017 年

<sup>9</sup> APEC, “Progress Report on FTAAP to Leaders”, 2018/SOM3/CTI/059.

間，APEC 經濟體所參與的區域與雙邊貿易協定數量從 155 個增加至 164 個；而區域內已生效的貿易協定數量，從 60 個上升到 63 個。此外，當時 CPTPP 與 RCEP 是 APEC 經濟體正在進行的兩大區域貿易協定，其中有 11 個經濟體參與簽署 CPTPP，並有 3 個經濟體通過國內採認程序，RCEP 則有 12 個 APEC 經濟體加入並爭取與 2018 年完成談判。

其次，關於既有倡議的進展部分，進展報告彙整相關工作近況計有：(1) 能力建構計畫已經進入第二階段，第二階段工作是由 6 個經濟體召開 13 場工作坊，總計從 2012 年開始第一階段計畫迄今(2018 年)，相關工作坊共有 26 場；(2) 自 2015 年開始進行的貿易政策對話，討論內容除了針對 WTO-Plus 項目外，也針對特定議題討論貿易協定的規範內容與方式，例如貿易的技術性障礙、政府採購、智慧財產權、規範調和、服務、投資、國有企業、競爭政策與電子商務；(3) 2015 年建置的 RTAs/FTAs 資訊分享機制除了推動貿易政策對話外，也每年定期更新區域與雙邊貿易協定發展趨勢與資訊；(4) 下世代貿易投資議題已獲採認的項目包含全球供應鏈便捷化、促進中小企業參與全球製造鏈、推動有效、不歧視且市場驅動的創新政策、區域與雙邊貿易協定之透明化、以及供應鏈與價值鏈中的製造相關服務，雖然自 2014 年後未採認新的下世代貿易投資議題，但陸續有經濟體提案討論可能的潛在議題(如為實現包容性成長之數位貿易便捷化、國有企業、再製品貿易、亞太自由貿易區之數位貿易與電子商務、技術選擇、透明化)；(5) APEC 自 2016 年開始執行「結構改革更新議程(RAASR)」，迄今(2018 年)已舉辦 7 場能力建構活動；第二階段的經商便利度行動計畫也顯示 APEC 經濟體在 2016 年至 2017 年間，整體經商環境便利程度上升 7.3%；(6) 所有 APEC 經濟體已經通報 WTO 加入貿易便捷化協定，2016 年至 2017 年間也舉辦 5 場能力建構計畫。

最後，關於區域經濟整合新倡議部分，進展報告盤點已獲採認通過的工作計畫，涉及議題包含關稅、非關稅措施、服務、投資、原產地規則、其他項目(包括為中小企業、數位貿易與電子商務、國有企業、透明化、勞工)。

2018 年進展報告原定在獲得資深官員採認後，將呈給部長們與領袖代表們參考，以回應 2016 年利馬宣言的領袖指示。但是，由於中國持續阻擋美國納入如勞工、國有企業等高標準議題，致使 2018 年進展報告無法順利獲得採認。<sup>10</sup>

今(2020)年，是領袖代表們指示第二次提交亞太自由貿易區進展報告的時程。CTI 於今年年初召開的工作會議中，已將亞太自由貿易區進展報告列入今年度重點工作，期盼年底前能如期完成進展報告並呈給領袖代表們參考。然而，目前美國與中國對於亞太自由貿易區和下世代貿易投資議題間的對立立場仍在，今年的進展報告是否會重蹈 2018 年覆轍，值得持續關注。

## 二、亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的交會

APEC 自 2000 年之際開始關注區域內蓬勃發展的區域與雙邊自由貿易協定趨勢，自由貿易協定規範之調和與一致性一直是討論焦點，其中也包括各界重視的「下世代貿易協定」，惟當時 APEC 貿易投資委員會尚未凸顯與界定下世代貿易投資議題範圍。因此，2010 年領袖宣言的重要性在於：第一，首次提及下世代

<sup>10</sup> 2018 年的 APEC 年會也因為美國與中國之間的角力和衝突，最終導致 APEC 面臨首次無法順利產出領袖宣言，只能以領袖會議主席聲明代之的窘境。

貿易投資議題，並且點出可能涵蓋議題包含投資、服務、電子商務、原產地規則、標準與績效、貿易便捷化，以及環境商品與服務。第二，亞太自由貿易區的高標準與全面性特點，部分基礎來自於處理下世代貿易投資議題。第三，確立下世代貿易投資議題與亞太自由貿易區皆為區域經濟整合目標的重點工作。

#### (一) 成立下世代貿易投資議題主席之友

為回應領袖代表們指示，CTI 在 2011 年不僅舉辦下世代貿易投資議題之貿易政策對話，邀請所有成員討論何謂下世代貿易投資議題以及可涵蓋哪些議題，也成立下世代貿易投資議題的主席之友(FoTC on next generation trade and investment issues)以設計議題討論範圍、優先次序與相關的能力建構工作。<sup>11</sup> 當時潛在的下世代貿易投資議題計有中小企業、創新與接近科技、供應鏈、貿易與勞工、貿易與環境、貿易行為標準化發展、雲端運算與相關議題(如基礎建設、技術相互可操作性與標準)、數據可攜性(data portability)、隱私、身分管理、數據主權、智慧財產權與隱私。最後，CTI 成員決定先探討中小企業在全球製造鏈的參與、全球供應鏈、以及市場驅動的創新政策。

#### (二) 下世代貿易投資議題的討論進程

爾後，下世代貿易投資議題工作的推動，一方面係回應領袖代表們的指示，另一方面則延續下世代貿易投資議題主席之友的討論成果。

具體而言，APEC 領袖代表們於 2012 年領袖宣言中，採認 APEC 經濟體所發展的「APEC 自由貿易協定之透明化專章範例(APEC Model Chapter on Transparency)」，並樂見將透明化納入下世代貿易投資議題。CTI 除了延續透明化議題外，也持續討論全球供應鏈以及中小企業的參與。2013 年，CTI 納入由澳洲、日本與美國提出的促進開放與競爭服務市場以支持全球價值鏈成長，以及供應鏈與價值鏈中製造相關服務等兩個議題，則是回應領袖代表們於 2013 年指示探討的下世代貿易投資議題。

2014 年，領袖代表們於宣言中支持 APEC 推進下世代貿易投資議題工作以及各經濟體提出的項目別倡議，且重申 APEC 應當加速關於邊境貿易自由化與便捷化工作、改善境內的經商環境且促進跨境的區域連結性，使相關議題的累積成果促成亞太自由貿易區的實現。為此，CTI 一方面通過韓國提案的減少電子商務的新障礙以促進跨境貿易倡議，一方面延續既有的工作，如日本將供應鏈與價值鏈中製造相關服務倡議進一步發展出行動方案。美國主導的下世代貿易投資議題主席之友，也提案期盼將「實現包容性成長的數位貿易便捷化(Facilitating Digital Trade for Inclusive Growth)」，納為 2015 年下世代貿易投資議題的新項目。

自 2016 年以降，領袖代表們未針對下世代貿易投資議題給予進一步指示。CTI 的討論除了延續供應鏈與價值鏈中製造相關服務、電子商務與數位貿易等議題外，加拿大於 2017 年提案納入投資準則與實例的討論、美國於 2017 年提案討論數位貿易便捷化、俄羅斯於 2018 年提案討論貿易政策的透明化、日本於 2019 年提案擴大納入環境服務的討論。

整體而言，下世代貿易投資議題的發展主要由美國、加拿大、日本與澳洲主

---

<sup>11</sup> 2011 年成立下世代貿易投資議題的主席之友的成員，包含加拿大、智利、香港、中國、韓國、日本、墨西哥、紐西蘭、俄羅斯、新加坡、泰國和美國。

導，在 2011 年至 2014 年間，若干議題取得 CTI 成員採認通過作為日後將列入亞太自由貿易區的項目，但之後卻未有具體成果或擴大討論範圍。正如 CTI 於 2016 年呈報給貿易部長們參考的「實現亞太自由貿易區相關議題之共同策略性研究(Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP)」報告(以下簡稱「共同策略性研究報告」)指出，當前 APEC 下世代貿易投資議題可分為兩大類：第一類是獲得 APEC 採認日後可能納入亞太自由貿易區的議題(endorsed NGeTI)，包含促進全球供應/價值鏈(2011 年採認)、提升中小企業參與全球製造鏈(2011 年採認)、推廣有效、不具歧視性與市場驅動的創新政策(2011 年採認)、區域與雙邊自由貿易協定之透明化(2012 年採認)、供應鏈與價值鏈下的製造相關服務(2014 年採認)；第二類是潛在性議題(potential NGeTI)，包括前沿議題(全球供應鏈與微中小企業、發展與經濟合作、性別議題與企業社會責任、非關稅措施)、數位貿易、環境議題、勞工議題、糧食健康與安全、貿易便捷化、智慧財產權、競爭政策、政府採購和反貪汙。<sup>12</sup>

越南擔任 2017 年 APEC 主辦經濟體時，曾提出「亞太自由貿易區討論架構下之下世代貿易投資議題多年期計畫(Non-Paper on Developing a Multi-Year Workplan on NGeTI under the Framework of FTAAP Discussion)」，針對 CTI 盤點出獲採認和潛在議題的兩大類項目，藉由邀集所有經濟體討論可行的相關工作與能力建構計畫，型塑彼此對於該些議題的共識，且縮短獲採認與潛在議題之間的認知與實踐落差，最終確保下世代貿易議題討論成果得反饋到亞太自由貿易區的實現。然而，部份 CTI 成員對於越南規劃的工作時程與內容有所保留，此提案最終未獲 CTI 通過。因此，下世代貿易投資議題與亞太自由貿易區在 APEC 的討論，大體上仍沿著雙軌分流的模式發展。

### (三) 下世代貿易投資議題對於亞太自由貿易區目標的反饋

理論上，若將亞太自由貿易區定位為區域自由貿易協定，亞太自由貿易區的規劃必定包含實質內容的討論，而實質內容即涉及到自由貿易協定規範議題與規則的發展，這也是 APEC 自 2004 年起長期關注亞太地區內自由貿易協定的整合問題。而協定的議題範圍與規範內容，正是亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的交集所在：下世代貿易投資議題確保亞太自由貿易區符合全面且高標準的區域貿易協定；亞太自由貿易區則要回應下世代貿易投資議題的規範需求，在確保經商環境與貿易投資動能之下，平衡社會與環境利益。

2010 年、2014 年的 APEC 領袖宣言多次強調下世代貿易投資議題積累的成果是實現亞太自由貿易區的基礎，也是期盼所有經濟體正視此二大議題的關聯性，盡可能形成 APEC 對於亞太自由貿易區的共識。

儘管如此，觀察上開亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題在 APEC 的發展，APEC 目前對此二議題的討論是採雙軌發展，分別由 CTI 轄下的主席之友負責推動。雖然經濟體對於此兩大議題提出的倡議與工作，部分議題有所重疊，但要如何整併此二大議題的討論成果、拼湊出亞太自由貿易區的可能圖像，卻尚未有具體討論與行動。

然而，2016 年 CTI 提出的「共同策略性研究報告」，以及 2018 年由澳洲

---

<sup>12</sup> APEC, "Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP", 2016/AMM/008app06, p. 37-50.

提出的「下世代貿易投資重要議題：盤點亞太地區、其他地區與 WTO 之貿易政策(Prominent “Next Generation” Trade and Investment Issues: A Stocktake of Trade Policy Responses in the APEC Region, Other Regions and the WTO)」(以下簡稱「下世代貿易投資議題盤點報告」)，此兩份報告嘗試從亞太自由貿易區架構和貿易政策發展等兩個視野，點出下世代貿易投資議題對於亞太自由貿易區的反饋與連結。

- 2016 年之共同策略性研究報告

由於 APEC 經濟體彼此的發展需求與利益多元與分歧，特別是發展中經濟體的能力建構是實現亞太自由貿易區的一大挑戰。APEC 作為亞太自由貿易區孵化器的功能，需要針對下世代貿易投資議題緊密合作，並且盤點若干議題。因此，2014 年北京路徑圖規畫的工作之一，即是進行亞太自由貿易區的共同策略性研究。

此研究涉及的議題包含標定亞太自由貿易區途徑下的市場進入承諾、與企業界合作定義非關稅措施、支持 APEC 服務競爭路徑圖、定義投資協定的共同領域、探索關務與原產地程序的最佳實例。此外，該研究亦盤點現有區域與雙邊自由貿易協定規範，以及可能成為亞太自由貿易區途徑的貿易協定所觸及的新議題。<sup>13</sup>

該研究報告盤點自 2011 年至 2016 年間，APEC 關於下世代貿易投資議題的發展與討論成果，進而將相關議題區分為兩大類，獲得採認的議題和潛在性議題。而潛在性議題包含 APEC 經濟體已經拋出尚未獲得採認的議題，以及既有區域貿易協定處理到的新議題。此報告分別就這兩類議題，彙整 APEC 經濟體的發展趨勢、整體立場與具體進展。其次，針對部分議題涉及「影響貿易與投資措施」和「盤點亞太地區內既有區域與雙邊貿易協定」，另於第 4 章與第 5 章進一步說明。

根據結合下世代貿易投資議題的討論和現有區域內的貿易協定發展，此研究報告最後提出的 6 點建議，當中建議 APEC 應當持續定義與處理下世代貿易與投資議題，並且推動經濟體提出的相關倡議，該些討論與工作對於實現亞太自由貿易區至關重要。其次，建議所有經濟體的官員可以透過 CTI 與次級論壇，針對該研究報告指出的潛在議題與領域(特別是下世代貿易投資議題)，進一步尋求彼此共識。<sup>14</sup>

- 2018 年之下世代貿易投資議題盤點報告

APEC 領袖代表們於 2016 年指示資深官員盤點現有亞太地區內區域與雙邊自由貿易協定、其他地區與 WTO 中的下世代貿易投資議題，以實踐亞太自由貿易區之北京路徑圖。為回應領袖代表們的指示，澳洲於 2017 年自願接下此盤點工作，並於 2018 年彙整與分析 2011 年至 2015 年間區域與自由貿易協定，撰擬

---

<sup>13</sup> APEC, “Executive Summary of the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2016/AMM/008app07. 該共同策略性研究成果除了完整的分析報告外，亦提出具體建議供 APEC 參考。該研究報告提出的建議，請參閱上節「2016 年利馬宣言及亞太自由貿易區草案」的說明。

<sup>14</sup> APEC, “Recommendations Accompanying the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2016/AMM/008app08.

出此份「下世代貿易投資議題盤點報告」，提供給資深官員與部長們參考。

此份報告以 WTO 規範為基準，將自由貿易協定涉及的規範議題與承諾劃分為「WTO 優化規則/承諾(WTO+ provisions/commitments)」與「WTO 待議規則/承諾(WTO-X provisions and commitments)」兩大類。「WTO 優化規則/承諾」係指區域與自由貿易協定規範的議題不僅是 WTO 已經有相關規則可循，規範的內容與承諾程度勝過 WTO；「WTO 待議規則/承諾」則係指 WTO 尚未處理到或是規範不全的議題。透過對比具體的規範異同，可以觀察到自由貿易協定的開放程度、議題覆蓋廣度與規範深度。<sup>15</sup>

更重要的是，貿易協定與政策的發展將影響下世代貿易投資議題。一方面下世代貿易投資議題會隨著的規範差異(regulatory divergence)、增加貿易投資流動、提高供應鏈效率等問題的變化而有所改變；另一方面下世代貿易投資議題可以協助發展中經濟體與中小企業有能力因應複雜供應鏈環境帶來的挑戰，且維持參與全球供應鏈的競爭力。雖然以 WTO 為核心的多邊架構已經發展出「貿易便捷化協定(Trade Facilitation Agreement)」，並如火如荼地進行服務貿易談判，但是，區域與雙邊貿易協定也是促使下世代貿易投資議題擴散與深化的關鍵途徑。<sup>16</sup>因此，此份報告採用的「WTO 優化規則/承諾」與「WTO 待議規則/承諾」分類方法，也可用以觀察自由貿易協定與 WTO 對於下世代貿易投資議題的處理方式與趨同。

整體而言，此報告觀察到 2011 年以後的自由貿易協定均一定程度地提高 WTO 規範與承諾內容，涉及的領域從關務程序到標準、政府採購與服務。APEC 經濟體過去十年間所簽訂的自由貿易協定，平均 80% 貿易政策屬於 WTO 優化規則/承諾，不僅與世界發展趨勢一致，部分 APEC 經濟體彼此洽簽的貿易協定，WTO 優化規則/承諾的覆蓋率更高。其次，若干新的貿易協定也加入 WTO 尚未處理或規範不全的議題，例如外人投資、競爭政策、勞工與電子商務。對於該些 WTO 待議規則/承諾，APEC 經濟體所簽訂的自由貿易協定，相較於其他地區而言更有發展利基。<sup>17</sup>

在具體的規範與承諾部分，該研究報告主要聚焦在幾個項目：「WTO 優化規則/承諾」的項目包含透明化、貿易便捷化、政府採購、智慧財產權、服務、以及投資與跨境資本流動；「WTO 待議規則/承諾」涉及的範圍則為競爭政策與國有企業、數位貿易、中小企業、貿易與環境、貿易與勞工。透過分析自由貿易協定內容，該報告提出幾點觀察：<sup>18</sup>

第一，日趨複雜的現代區域貿易協定加深規範歧異：區域貿易協定已經成為降低貿易成本與應對保護主義相關的貿易政策實驗場，許多協定的規範內容較 WTO 規範更為複雜與精確，這也說明近期的貿易協定涉及面向遠較十年前的協議要來得深且廣。然而，貿易協定之間在規範細節上成存在多元與分歧，主要原因取決於經濟體不同的談判重點，以及對於「WTO 優化規則/承諾」、「WTO 待議規則/承諾」等項目的規範方式。

<sup>15</sup> APEC, “Prominent “Next Generation” Trade and Investment Issues: A Stocktake of Trade Policy Responses in the APEC Region, Other Regions and the WTO”, 2019/SOM1/CTI/051, p. ii.

<sup>16</sup> Ibid, p. 2.

<sup>17</sup> Ibid, pp. ii, 6-19.

<sup>18</sup> Ibid, pp. 37-38.



第二，巨型貿易協定有助於處理貿易協定間的規範趨同：近年來世界各地紛紛興起巨型貿易協定談判的趨勢，例如跨太平洋夥伴全面進步協議(CPTPP)、太平洋聯盟(PA)，與正在進行的區域全面經濟夥伴關係(RCEP)。原則上，該些巨型貿易協定相較一般雙邊或小型多邊協定而言，有助於整合與改善貿易投資規則，且提高承諾程度。特別是在新的大型協議將取代舊的雙邊貿易協議，或因而創造談判的政治動能等情形下，更容易朝向具有區域覆蓋性且極具抱負的談判成果。

第三，APEC 是支持下階段區域貿易協定發展的要角：雖然共同的目標、原則與抱負是塑造區域貿易協定的重要力量，但同時對峙力量會削弱此力道，且造成更大的差異性。在如此雙重現實之下，APEC 透過發展諸多新的貿易協定章節範本，提供經濟體討論與解決下世代貿易投資議題的機會，該些範例內容也彰顯出過去十年內區域與全球貿易協定的重大創新。這當中又應特別關注貿易協定如何提供發展中經濟體、中小企業與女性有更多積極參與供應鏈貿易的機會。

### 三、自由貿易協定之能力建構

中國與紐西蘭於 2008-2009 年盤點亞太自由貿易區相關議題時，曾建議將自由貿易協定的能力建構納入議題之一。韓國於 2009 年與其他經濟體撰擬的「亞太自由貿易區可能經濟影響的進一步分析研究」報告提及亞太自由貿易區的效益，引起領袖代表們重視，並於 2009 年領袖宣言指示 APEC 部長們與資深官員探索實現亞太自由貿易區的可能途徑(a range of possible pathways to achieve FTAAP)。然而，考量到 APEC 經濟體間不同的發展程度與需求，要使所有經濟體接受高標準與全面性的亞太自由貿易區內容，實屬不易。

#### (一) 能力建構需求調查

為能掌握已開發與發展中經濟體在貿易協定談判上的能力落差，韓國與智利、秘魯、菲律賓於 2010 年向 CTI 共同提出調查 APEC 經濟體的能力建構需求提案，盼能透過已經簽署或生效的自由貿易協定內容、貿易協定的談判、貿易協定的執行、以及能力建構(包含談判技巧)等四個面向，瞭解亞太地區的自由貿易協定特點以及經濟體面臨的困難與挑戰。此調查結果顯示 APEC 經濟體的貿易協定夥伴大多集中在貨品貿易，服務貿易的比重不到整體貿易協定的四分之一。APEC 經濟體所談判或簽署的自由貿易協定涵蓋許多貿易協定的新議題(如投資、電子商務、勞工、環境、貿易之技術性障礙(TBT)、動植物檢疫措施(SPS))；而多數經濟體認為較具挑戰的議題則有智慧財產權(80%)、投資(75%)、動植物檢疫措施(65%)、原產地規則(65%)，造成挑戰的原因主要是經濟體缺乏專業、經驗與資源。<sup>19</sup>

韓國根據此調查結果，進一步提出「區域經濟整合能力建構需求多年期倡議(REI Capacity-Building Needs Initiative, CBNI)」多年期倡議，盼能邀集 APEC 次級論壇、ABAC 與國際組織(如亞洲開發銀行(ADB)、經濟合作暨發展組織(OECD)、世界貿易組織(WTO))等共同合作研擬出符合經濟體需求的能力建構計畫，旨在建構發展中經濟體能力、增進對於區域與雙邊自由貿易協定的理解，且增強其談判技巧在內的全面且高標準協議能力，最終促進亞太自由貿易區的加速實現。此

<sup>19</sup> APEC, “Result of the Survey on APEC’s REI Capacity Building Needs”, 2011/SOM1/CTI/023.

倡議獲得 CTI 採認通過，於 2012 年開始實施。

## (二) 第一階段能力建構計畫(CBNI)

能力建構需求倡議第一階段(2012 年-2014 年)將工作重點分成準備、執行、研究與其他項目等四個區塊，請經濟體各自認領擔任主導經濟體或參與。其中，關於貿易協定議題先聚焦在服務與投資領域的不符合措施承諾表、電子商務、勞工、環境、智慧財產權、動植物檢疫措施與原產地規則；執行部分則聚焦在建立共識、組織架構、區域與雙邊自由貿易協定效益的推廣。<sup>20</sup> 最初規劃的議題與主要參與經濟體如下表所示：

工作面向	領域	主導經濟體	參與經濟體
準備	服務與投資領域的不符合措施承諾表	美國(紐西蘭、智利、澳洲)	我國、菲律賓、泰國
	電子商務	中國(美國)	泰國
	勞工	美國	秘魯(泰國)
	環境	越南(美國)	巴布紐幾內亞、秘魯、泰國
	智慧財產權	(秘魯)	秘魯
	動植物檢疫措施	越南(秘魯)	巴布紐幾內亞
	原產地規則	韓國	我國、菲律賓、巴布紐幾內亞
執行	建立共識、組織架構、區域與雙邊自由貿易協定效益的推廣	韓國(智利)	泰國
	促進區域與雙邊自由貿易協定的落實	日本	泰國
研究/分析	研究/分析		菲律賓
其他項目	法律議題、其他領域		巴布紐幾內亞、秘魯、菲律賓

\*資料來源：APEC, “Appendix1-Regional Economic Integration (REI) Capacity Building Needs Initiative (CBNI)”, 2012/AMM/009app1。

之後歷經 CTI 成員的討論，最終第一階段成果包含由 7 個經濟體(韓國、中國、印尼、日本、紐西蘭、美國和越南)舉辦 13 場工作坊，其中關於貿易協定的談判議題涵蓋貨品貿易、服務貿易/投資與其他規則等三大類，具體包括原產地規則、緊急措施、動植物檢疫措施、不符合措施、電子商務、政府採購、勞工、環境、爭端解決與智慧財產權。

## (三) 第二階段能力建構計畫(2<sup>nd</sup> CBNI)

韓國於 2014 年提出「第二階段能力建構需求倡議(2015 年-2017 年)」，不僅延續第一階段的貿易協定具體議題外，另外針對第一階段未納入討論或有待深入

<sup>20</sup> APEC, “Appendix1-Regional Economic Integration (REI) Capacity Building Needs Initiative (CBNI)”, 2012/AMM/009app1.

討論的議題，或是新興議題等項目，邀請經濟體進行經驗交換與意見分享。<sup>21</sup>

由於第二階段工作重點聚焦在貿易協定的談判議題，韓國提案時所規劃的討論議題與主要經濟體如下表所示：

工作項目	主導經濟體	參與經濟體
環境	中國、越南	我國、馬來西亞、泰國
投資	越南	我國、馬來西亞
勞工	美國	我國、馬來西亞
非關稅措施	韓國、印尼	我國、馬來西亞、泰國
原產地規則	韓國	我國、馬來西亞、泰國
貿易之技術性障礙	越南	我國、馬來西亞
服務貿易	中國	馬來西亞
透明化	越南	我國、馬來西亞
透過貿易協定促進女性的經濟參與	美國	馬來西亞

\*資料來源：APEC, “Appendix 3-Action Plan Framework for the 2<sup>nd</sup> REI Capacity Building Needs Initiative (2<sup>nd</sup> CBNI)”, 2014/AMM/012app03.

在三年的執行期間，最後共有 3 個經濟體(韓國、秘魯、越南)，針對 6 個貿易協定的談判議題舉辦 6 場工作坊，包括原產地規則與貿易便捷化、貿易之技術性障礙(TBT)、國際投資協定(International Investment Agreement, IIA)、服務專章、承諾表(服務與投資領域)、環境。

雖然能力建構工作計畫受到許多經濟體支持，領袖代表們也分別在 2013 年、2015 年的領袖宣言中肯定協助經濟體關於自由貿易協定的能力建構十分重要，並將此 CBNI 計畫列入實現亞太自由貿易區的重點工作之一。然而，觀察第一階段到第二階段的執行成果，參與經濟體從 7 個減少到 3 個；工作內容也限縮到貿易協定的談判議題，而未再觸及組織架構等知識分享。

因此，韓國在第二階段計畫即將屆期前盤點 CBNI 計畫成果，建議未來的能力建構工作除了提高經濟體參與動能外上，可針對當前完成談判的區域與雙邊貿易協定(如 TPP、太平洋聯盟(Pacific Alliance)、東協經濟整合(ASEAN Economic Integration)、新興議題(如國有企業、發展議題、中小企業、規範調和)、特定行業別的談判(如金融服務、電信服務、商務人士暫時進入)等三大類貿易協定談判相關事項，進行交流與討論。<sup>22</sup>

<sup>21</sup> APEC, “Appendix 3-Action Plan Framework for the 2<sup>nd</sup> REI Capacity Building Needs Initiative (2<sup>nd</sup> CBNI)”, 2014/AMM/012app03.

<sup>22</sup> APEC, “Stock-taking of Capacity Building Needs Initiative Programs”, 2016/SOM3/DIA1/008.

韓國的建議也確實反映在 2017 年的能力建構計畫的若干新增項目，例如太平洋聯盟(PA)參與 APEC 有關服務、中小企業與貿易便捷化工作、增進貿易協定談判過程的透明化與參與、關於自由貿易協定競爭議題的談判技巧、貿易救濟(trade remedies)、以及自由貿易協定的電子商務專章。特別是電子商務部分，APEC 討論與發展出自由貿易協定下電子商務專章的核心規則，作為經濟體談判的參考。<sup>23</sup>

#### (四) 第三階段能力建構計畫(3<sup>rd</sup> CBNI)

自由貿易協定的能力建構工作自 2018 年起開始第三階段。然而，有別於前兩階段，第三階段的能力建構計畫預先並未有工作項目、主導/參與經濟體的規劃，而是由經濟體各自針對有興趣的議題提出倡議或工作坊計畫。

具體而言，2018 年相關工作包含競爭政策(中國提案)<sup>24</sup>、智慧財產權(韓國提案)<sup>25</sup>、非關稅措施(巴布紐幾內亞提案)<sup>26</sup>以及貿易協定談判技巧(越南提案)<sup>27</sup>。2019 年的工作則觸及到投資措施(中國提案)<sup>28</sup>、貿易協定談判過程中的國內協商(越南提案)<sup>29</sup>、婦女與貿易(智利提案)<sup>30</sup>、貿易協定下關於微中小企業事項(越南提案)<sup>31</sup>、關稅(香港提案)、競爭政策的良好範例分享(日本提案)<sup>32</sup>，以及電子商務規範事項(韓國提案)<sup>33</sup>。

今年礙於年初爆發的新型冠狀病毒(COVID-19)大流行疫情，導致 APEC 需要實體聚會的活動紛紛暫停，APEC 相關工作重點也轉移到對抗疫情和重啟經濟等事務，可能影響自由貿易協定能力建構工作的推動和新倡議提出。然而，能力建構工作的停滯對於經濟體而言也是一個契機，可以重新檢視現有討論成果並尋求所有經濟體的共識，使相關議題可以發展出 APEC 的規範範例文件，提供經濟體未來談判的參考。

<sup>23</sup> APEC, “Fundamental Rules in E-Commerce Chapter for SMEs to Expand Their Business”, 2017/SOM1/CTI/SEM1/002.

<sup>24</sup> APEC, “Competition Chapters in Free Trade Agreements and Economic Partnership Agreements”, 2018/SOM3/CTI/WKSP1/004.

<sup>25</sup> APEC, “Summary Report for the Capacity Building Needs Initiative Workshop on Intellectual Property Rights”, 2018/SOM3/CTI/019.

<sup>26</sup> APEC, “Capacity Building Workshop on Addressing Non-Tariff Measures in FTAs/RTAs under the 3rd REI CBNI”, 2018/SOM2/CTI/WKSP/SUM.

<sup>27</sup> APEC, March 2019, “APEC Capacity Building Workshop on RTAs/FTAs Negotiation Skills and Techniques”, <https://www.apec.org/Publications/2019/03/APEC-Capacity-Building-Workshop-on-RTAs-FTAs-Negotiation-Skills-and-Techniques> (最後訪問日：2020 年 6 月 17 日)。

<sup>28</sup> APEC, “Summary Report on APEC Workshop on Optimizing Investment Measures in the Asia-Pacific Region”, 2019/CTI/WKSP4/SUM.

<sup>29</sup> APEC, May 2019, “APEC Capacity Building Workshop on Domestic Consultation in RTAs/FTAs Negotiation”, <http://publications.apec.org/Publications/2019/05/APEC-Capacity-Building-Workshop-on-Domestic-Consultation-in-RTAs-FTAs-Negotiation> (最後訪問日：2020 年 6 月 17 日)。

<sup>30</sup> APEC, October 2019, “Report: Capacity Building Workshop on Women and Trade”, 2019/SOM1/CTI/WKSP/SUM.

<sup>31</sup> APEC, “APEC Capacity Building Workshop on RTA/FTA Negotiation Skills for Micro, Small and Medium Enterprises”, <http://publications.apec.org/Publications/2019/10/APEC-Capacity-Building-Workshop-on-RTA-FTA-Negotiation-Skills-for-MSMEs> (最後訪問日：2020 年 6 月 17 日)。

<sup>32</sup> APEC, “FTAAP Capacity Building Workshop on Competition Policy under the 3rd REI CBNI: Sharing Good Examples of FTAs/EPAs”, 2019/SOM3/CTI/WKSP3/SUM.

<sup>33</sup> APEC, “FTAAP Capacity Building Workshop on E-commerce Elements in FTAs/RTAs”, 2019/CTI/WKSP8/SUM.

## 肆、主要經濟體的立場與關切重點

### 一、亞太自由貿易區

APEC 領袖代表們於 2006 年接受亞太自由貿易區為區域經濟整合的重點項目，並於 2007 年指示開始研議亞太自由貿易區的實現可能性，對於此議題較為積極參與的經濟體為紐西蘭、韓國、澳洲、中國與美國。

發展中經濟體的參與雖然較為消極，但是在 2012 年之後，部分經濟體逐漸在能力建構計畫下展開若干議題的討論，其中又以越南、印尼、智利較為活躍。下表為 FTAAP 主席之友於 2017 年盤點 APEC 經濟體對於亞太自由貿易區的關切議題。<sup>34</sup>

議題		主導經濟體	有意願經濟體
關稅		香港	新加坡、秘魯
非關稅措施		韓國、紐西蘭	墨西哥、澳洲、 巴布紐幾內亞、 秘魯、菲律賓、 俄羅斯
服務		澳洲	秘魯、我國、日 本
投資			澳洲、馬來西亞
原產地規則		新加坡	馬來西亞、秘魯
下世代貿易投資議題		日本、澳洲、越 南	墨西哥、秘魯、 加拿大
具體項目	透明化	俄羅斯	秘魯
	製造相關服務	日本	秘魯
	數位貿易(包括電子 商務)	日本	澳洲、秘魯、我 國、馬來西亞、 菲律賓
	微中小企業		馬來西亞、菲律 賓
其他議題			
具體項目	FTA/RTA 經驗分享 到能力建構		墨西哥、智利
	能力建構	韓國	泰國、日本
	對抗反全球化思維		香港

\*資料來源：APEC, “FotC on FTAAP-Table of Economies’ Interests”, 2017/SOM2/CTI/047.

<sup>34</sup> APEC, “FotC on FTAAP-Table of Economies’ Interests”, 2017/SOM2/CTI/047.

- 紐西蘭

紐西蘭在 2008 年、2009 年與中國共同發展亞太自由貿易區相關重要議題倡議，從 APEC 架構、自由貿易協定發展以及亞太自由貿易區可能途徑等面向盤點可能涉及的議題。紐西蘭的 APEC 研究中心也積極參與貿易政策對話並報告亞太自由貿易區觸及的政治、法律與組織性影響。2014 年與其他經濟體共同提案設置 RTAs/FTAs 資訊分享機制以及成立 FTAAP 主席之友；2016 年擔任 FTAAP 主席之友主席時推動利馬宣言行動方案的產出。

紐西蘭關切重點主要是貿易之技術性障礙與非關稅措施。2006 年在 APEC 發展 RTAs/FTAs 規範範例時，擔任貿易之技術性障礙專章的起草者；2017 年舉辦「進一步了解食品部門非關稅措施」之貿易政策對話自費計畫、2018 年舉辦「解決 FTAs/RTAs 非關稅措施之能力建構研討會」，並與韓國共同草擬「非關稅措施之跨領域原則(Cross-Cutting Principles on Non-Tariff Measures)」。

- 韓國

韓國在亞太自由貿易區討論初期，透過彙整與分析自由貿易協定與亞太自由貿易區之研究報告，提供所有經濟體瞭解推動實現亞太自由貿易區可能牽涉的問題與挑戰。其次，為提升發展中經濟體對於自由貿易協定的熟悉與談判能力，於 2011 年提案進行能力建構需求調查，並於 2012 年提出能力建構多年期計畫。自由貿易協定能力建構計畫自 2012 年迄今，已經進入第三階段，期間促使經濟體針對特定議題舉辦工作坊，邀集所有成員共同討論以凝聚共識。

韓國的關切重點從最早的爭端解決與電子商務，到近幾年聚焦在貿易救濟、智慧財產權。2018 年與紐西蘭共同合作起草「非關稅措施之跨領域原則」、舉辦智慧財產權能力建構工作坊之自費計畫、2019 年則提出「RTAs/FTAs 電子商務規範之能力建構工作坊」計畫。

- 澳洲

澳洲也是早期積極參與亞太自由貿易區討論的經濟體之一。除了 2006 年認領市場進入與服務貿易兩議題的 APEC 範例撰擬外，2009 年與紐西蘭、韓國與中國共同撰擬「進一步亞太自由貿易區可能經濟影響分析報告」，彙整自 2007 年至 2009 年間的 APEC 內外的討論文獻，並對於亞太自由貿易區的實現提供建議。2014 年與紐西蘭、中國、新加坡、智利與香港共同提案建置 RTAs/FTAs 資訊分享機制，不僅定期更新區域與雙邊貿易協定的發展、製作年度報告供經濟體參考，並舉辦貿易政策對話邀集經濟體討論個別議題在貿易協定中的可能規範模式與內容。

澳洲未特定對於亞太自由貿易區的重點議題，自 2015 年開始陸續透過 RTAs/FTAs 資訊分享機制舉辦的貿易政策對話，也是集中在「區域與雙邊貿易協定的 WTO-Plus 項目(WTO-Plus Aspects of Recently Concluded RTAs/FTAs)」、「亞太地區內區域與雙邊貿易協定之下世代貿易投資議題(The Stocktake of Next Generation Trade and Investment Elements of RTAs/FTAs from the Region)」。2019 年則聚焦在利馬宣言之實踐成果，並將經濟體提出相關資料((如智利報告性別議題、越南報告 CPTPP 之中小企業專章、我國報告臺紐經濟合作協定之原住民專章)與討論彙整成總結報告，提交給貿易部長們參考。

- 中國

中國從早期 APEC 開始展開亞太自由貿易區迄今，一直保有相當程度的參與，尤其到 2014 年擔任主辦經濟體期間，態度更為積極主動，並且企圖豎立對於亞太自由貿易區的歷史高度。

中國於 2008-2009 年間與紐西蘭共同盤點亞太自由貿易區相關之重要議題。在 2014 年擔任 APEC 主辦經濟體前後，不僅提出「亞太自由貿易區路徑圖」倡議(之後獲得領袖代表們採認通過為「北京路徑圖」)，亦與其他經濟體共同建置 RTAs/FTAs 資訊分享機制、成立「強化 REI 以及促進 FTAAP」主席之友。2015 年為推動北京路徑圖的實踐，於 2015 年捐助成立「亞太自由貿易區與全球價值鏈子基金(APEC Support Fund – Sub-Fund on Free Trade Area of the Asia-Pacific and Global Value Chains)」(資金規模為 300 萬美金，分 5 年挹注)。2016 年與其他經濟體共同完成「共同策略性研究」報告，於當年年會呈給部長與領袖代表們參考。

由於北京路徑圖當時為實現亞太自由貿易區規劃若干具體工作，雖然部分內容已經實現，且 2016 年另有利馬宣言的產出，但中國迄今在 APEC 場域討論亞太自由貿易區議題時，依然呼籲經濟體應以北京路徑圖作為推進此議題相關工作。

中國關切的議題偏重在關務程序與關稅，近年則嘗試提出關於優化亞太地區內投資措施的倡議。但整體提案能量在 2016 年之後，明顯不如 2014 年至 2016 年的踴躍。

- 美國

美國也是 APEC 推動亞太自由貿易區早期參與的經濟體之一，但是積極程度未如韓國、紐西蘭與澳洲。其次，美國與中國之間在亞太自由貿易區的主導性亦有不同時期的差異。2014 年之際與中國較有合作關係，例如 2014 年與中國共同提案成立「強化 REI 以及促進 FTAAP」主席之友、共同提案此主席之友的年度工作計畫；2015 年為展開共同策略性研究計畫，美國與中國共同提案此研究小組章程(Terms of Reference, ToR)與規劃文件、提出「北京路徑圖之實現亞太自由貿易區報告(The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP)」，並且共同撰擬共同策性研究報告。

但是 2017 年之後，由於美國與中國之間的貿易爭端以及美國川普政府的對外政策轉變，使雙方在 APEC 的合作關係轉趨惡化，不僅對於彼此在 CTI 的亞太自由貿易區相關提案互有針對，雙方的衝突亦導致 2018 年的亞太自由貿易區進展報告未能順利獲得通過，甚至造成 2018 年年會無法產出領袖宣言的窘境。

美國早期關切的議題是政府採購、原產地優惠規則與電子商務，近年來聚焦在貿易與勞工與國有企業，目前在 CTI 主要提案包括：亞太自由貿易區中關於國有企業議題之工作計畫(Work Program related to FTAAP Addressing State-Owned and Controlled Enterprises (SOEs))、亞太自由貿易區關於國有企業的投資規範(APEC FTAAP Investment Provisions Focused on SOEs)、FTAs/RTAs 中的勞工相關規範(Work Program on Labor-related Provisions in FTAs/RTAs)。然而，該些提案屢遭中國杯葛，導致相關工作與討論遲遲無法順利開展。

## 二、下世代貿易投資議題

2010 年的領袖宣言指示亞太自由貿易區應納入且處理下世代貿易投資議題，促使 APEC 正式展開下世代貿易投資議題的討論。自 2011 年迄今，該議題主要由美國、日本、韓國與澳洲主導，發展中經濟體參與態度消極且保守；發展中經

濟體也時常在 CTI 討論中表示並非所有經濟體均有能力參與和接受下世代貿易投資議題，建議 APEC 應當優先推動能力建構工作。然而，如本文上述提及，APEC 自 2014 年之後，在下世代貿易投資議題的討論動能日趨下滑，2014 年迄今未再採認新的下世代貿易投資議題。

- 美國

美國在 2011 年主導成立「下世代貿易投資議題主席之友」，並提出「下世代貿易投資議題之 APEC 議程(APEC Agenda on Next Generation Trade and Investment Issues)」作為 CTI 成員的討論基礎。美國不僅長期擔任下世代貿易投資議題主席之友的主席，也積極擔任澳洲、日本與韓國提案的支持經濟體(co-sponsor)，推動相關議題的討論。

美國的關切重點為數位貿易，於 2015 年開始推動討論數位貿易便捷，並提案將包容性成長之數位貿易便捷(Facilitating Digital Trade for Inclusive Growth)列為下世代貿易投資議題之一。雖然 2016 年美國曾嘗試將數位貿易議題提請為讓領袖代表們採認的下世代貿易投資議題，但未獲得通過。近期美國尚未有新的提案。

- 日本

日本在下世代貿易投資議題主要聚焦在供應鏈與價值鏈下的製造相關服務。自 2014 年提案迄今已小有收穫，2015 年提出「製造相關服務行動方案(Manufacturing Related Services Action Plan, MSAP)」多年期計畫。該計畫不僅於 2018 年完成期中檢視、將於 2020 年進行最終檢視，日本也另外提出相關計畫—「製造相關服務與環境服務—製造相關服務行動方案最終檢視之貢獻以及環境服務行動方案(Manufacturing-related Services and Environmental Services: Contribution to the Final Review of Manufacturing-related Services Action Plan and Environmental Services Action Plan (ESAP))」。此外，日本也曾提出全球數據流通便捷倡議，籲請經濟體重視與討論數位貿易相關議題。

- 韓國

韓國的關切重點在電子商務與數位貿易。其不僅與美國共同提案數位貿易便捷作為下世代貿易投資議題，自身也於 2015 年提出減少電子商務之新貿易障礙以促進跨境貿易(Promoting Cross-Border Trade by Reducing New Barriers to E-Commerce)。

- 澳洲

澳洲的關切重點則在於服務市場以及全球價值鏈部分，於 2014 年提出「促進開放與競爭的服務市場以支持全球價值鏈成長(Promoting Open and Competitive Services Markets to Support the Growth of Global Value Chains)」(日本與美國為 co-sponsors)。此外，澳洲於 2018 年協助 CTI 回應領袖代表們指示工作，提出「下世代貿易投資議題盤點報告」，將當前 WTO 與自由貿易協定中關於下世代貿易投資議題，區分為「WTO 優化規則/承諾」與「WTO 待議規則/承諾」進行比較分析。

## 伍、ABAC 的立場與參與

APEC 領袖代表們於 2006 年展開亞太自由貿易區研究，且於 2010 年宣示將



亞太自由貿易區從概念目標轉為具體願景與工作，ABAC 依然持續關注亞太自由貿易區的發展，並透過與 APEC 合作對話機制積極參與 APEC 重要議案且提供建言。

整體而言，2006 年至 2010 年間，ABAC 對於 APEC 的亞太自由貿易區工作多為觀望；2010 年之後，ABAC 的態度轉趨積極。態度轉變的原因一方面是 APEC 自 2010 年承諾將採取具體行動實現亞太自由貿易區，因而陸續推出重要倡議(如亞太自由貿易區路徑圖、共同策略性研究、能力建構計畫)，另一方面是茂物目標自 2010 年第一期程屆至後，僅剩不到 10 年的時間要達成全面貿易自由化與便捷化目標，亞太自由貿易區作為區域經濟整合的重要指標，ABAC 期盼屆時亞太自由貿易區能取得具體成果。以下說明 2010 年後迄今，ABAC 對於亞太自由貿易區工作的規劃以及向 APEC 提出的重要建議。

#### 一、2014 年之「邁向亞太自由貿易區」報告與工作目標

中國於 2014 年擔任主辦經濟體時，於第一次資深官員會議期間提出「APEC 強化區域經濟整合架構(APEC Framework of Strengthening Regional Economic Integration)」倡議，規劃四點具體推動方向：(1) 強化區域與雙邊貿易協定之透明化；(2) 強化追求亞太自由貿易區的能力建構活動；(3) 發展實現亞太自由貿易區路徑圖；(4) 開啟亞太自由貿易區可行性研究。為回應中國提案，ABAC 向 APEC 提出「邁向亞太自由貿易區(Towards a Free Trade Area of the Asia Pacific)」報告，一方面簡述亞太自由貿易區自 2004 年至 2013 年的發展，另一方面說明 ABAC 內部在區域經濟整合工作小組(Regional Economic Integration Working Group, REIWG)討論的具體建議。<sup>35</sup>

- 第一，ABAC 當年度對貿易部長與領袖代表們的建言書，將納入支持亞太自由貿易區的新語彙。具體而言，ABAC 建議貿易部長與領袖代表們應對於亞太自由貿易區的實現途徑，採取由上而下的方式(top down approach)，增加推動力道。
- 第二，ABAC 將持續關注 TPP 與 RECP 的談判進展與完成時程，且鼓勵太平洋聯盟的擴增計畫成為主要的談判路徑之一。其中，ABAC 將聚焦在不同實現路徑間的互補與透明化，確保該些談判成果的抱負與完整度可達到最大化。
- 第三，ABAC 承諾將與國內政府合作提出亞太自由貿易區的建議。具體而言，ABAC 代表們不但將與國內政府聯繫，且透過國內企業組織共同推動區域經濟整合、茂物目標與亞太自由貿易區等目標。ABAC 代表們也將針對可能的談判途徑提出由上而下方式的具體建議與指引。
- 第四，ABAC 將與 APEC 共同探索實現亞太自由貿易區更合適的架構。此部分主要是呼應中國提案中規劃的路徑圖與可行性研究，其中特別引起 ABAC 討論的是是否要建議 APEC 採納「2025 年成立亞太自由貿易區」的具體目標，主要理由是 ABAC 認為茂物目標於 2020 年最終期程之際恐難以全面達成，設定茂物目標屆期後 5 年實現亞太自由貿易區的時間表，可促使 APEC 採取更積極與具體的行動。

---

<sup>35</sup> ABAC, 24 April 2014, "Towards a Free Area of the Asia-Pacific (FTAAP)", REIWG 34-017.

第五，ABAC 將成立「亞太自由貿易區小組」以追蹤所有實現亞太自由貿易區的可能途徑的進展，並從中發揮企業界影響力。<sup>36</sup>具體而言，ABAC 將原本「TPP 小組(ABAC for TPP)」改組為「FTAAP 小組(ABAC for FTAAP)」，擴大該小組的業務範圍，且要求必須向 ABAC 之區域經濟整合工作小組(REIWG)匯報有關亞太自由貿易區的工作計畫。當年度該小組的優先工作項目包括：(1) 追蹤所有可能實現途徑的談判進展；(2) 提供參與與非參與經濟體相關資訊；(3) 透過與參與談判之經濟體分享最佳範例，協助 ABAC 代表們有機會對談判過程提供建言；(4) 在 ABAC 於 2011 年的工作基礎之上，為亞太自由貿易區界定出新的企業需求；(5) 為 APEC 的可行性研究與推動時程上提供企業界觀點；(6) 為所有 APEC 經濟體提供實現亞太自由貿易區的合作建議。

ABAC 上開建議最終納入當年呈給 APEC 領袖建言書。ABAC 不但指出 2020 年茂物目標屆至的迫切性，建議 APEC 應採取由上而下的指導方式與目前由下而上的可能途徑談判方式互為補充，共同促成亞太自由貿易區的實現，肯定 TPP、RCEP 與 PA 為邁向亞太自由貿易區的重要基礎，並且提給領袖 2 點具體建議以重申 ABAC 的立場。此二點建議分別係：(1) 建議 APEC 經濟體應盡可能參與實現亞太自由貿易區的路徑談判(如 TPP 與 RCEP)，並確保該些談判均符合高品質、具抱負性與全面性(the principles of quality, ambition and comprehensiveness)；(2) 建議為個別談判過程提供額外指引，並展開亞太自由貿易區的研究工作。

## 二、2016 年對於 APEC 共同策略性研究成果的建議

2015 年 APEC 正式展開「亞太自由貿易區之共同策略性研究」，ABAC 於 2015 年呈給貿易部長與領袖代表建言書中，均承諾將支持 APEC 此研究工作的進行，並且提供企業界觀點與建議。當 APEC 於 2016 年年初完成的「共同策略性研究」報告初稿，<sup>37</sup>ABAC 除了提出企業界對於亞太地區經濟興起的新趨勢之外，亦指出此報告內容不足之處。<sup>38</sup>

ABAC 認為自 2004 年提出亞太自由貿易區構想到 2016 年，此期間亞太地區的經濟整合雖然優於世界其他地區，區域內的經商環境面臨到全球價值鏈興起、網路/數位經濟的擴張、中產階級的崛起、以及連結性改善等新的趨勢，該些趨勢雖然帶來新的機遇，卻也造成傳統成長模式的挑戰。亞太自由貿易區的成功不但取決於能否回應新的挑戰與機遇，也反映在能否達成亞太地區經濟的包容性、與區域經貿體系共同發展企業模式與科技、在開放規則之下有效連結全球前三大經濟體與新興市場、提供全球成長的新動能等目標。

在亞太經濟新的發展趨勢之下，ABAC 對於 APEC 共同策略性研究報告初稿，認為該報告對於亞太自由貿易區並未提出充分說明與分析，特別是亞太自由貿易區的架構與內容、亞太自由貿易區的利弊(包含亞太自由貿易區對於企業、

---

<sup>36</sup> 當時 ABAC 指出的所有可能實踐途徑包括：(1) 2009 年 12 月確定從原本 P4 協定跨大談判參與的 TPP，2010 年 3 月開始第一輪談判；(2) 2012 年由東協發起的 RCEP，於 2013 年 5 月展開第一輪談判；(3) 於 2010 年由秘魯提議，與智利、哥倫比亞、墨西哥共同發起的太平洋聯盟(PA)，2012 年此協定內容已經獲得哥倫比亞、墨西哥、智利等國會採認通過。

<sup>37</sup> APEC, “Final Draft of Chapters 1-8 of the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP (As of 15 May)”, 2016/SOM2/025anx02rev1.

<sup>38</sup> APEC, “ABAC High Level Feedback on Draft Chapters 1-8 of the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2016/SOM2/021.

勞工、經濟體與區域整合的效益)、以及實現亞太自由貿易區的具體行動。再者, ABAC 認為此研究初稿未能完全回應 2014 年北京路徑圖所提出的若干議題, 包括: 亞太自由貿易區的潛在經濟與社會利與弊、亞太區域內已生效的區域與雙邊貿易協定、邁向亞太自由貿易區的可能多元途徑、義大利麵碗現象(spaghetti bowl phenomenon)對於經濟體的影響、貿易與投資障礙、經濟體在實現亞太自由貿易區下可能面臨的挑戰。

針對共同策略性研究初稿的不足之處, ABAC 的建議聚焦在兩個面向, 其一係企業關注的貿易協定議題、其二是該報告是否有回應 2014 年領袖代表的指示。

首先, ABAC 分享企業界的期許, 不僅期待政策決策者可以有更新且抱負的想法, 期待亞太自由貿易區應當具備高品質、抱負性、全面性且前瞻性。企業界建議亞太自由貿易區應觸及的議題為: 貿易自由化、投資自由化、服務業自由化、價值鏈的便捷化與發展、智慧財產權保護、勞工移動與技術轉移、貿易協定的普及化與可親近性、電子商務與數位經濟的推動、包容性(包括透明化、能力建構、規範簡化與線上商務)與良好規範實踐。

其次, ABAC 建議 APEC 的共同策略性研究可再補強與改善之處為: (1) 強調亞太自由貿易區對於亞太地區的價值與意義, 並提出亞太自由貿易區的架構與內容, 使該願景具有現實感; (2) 建議可納入企業上開關注議題, 並提出納入亞太自由貿易區的可能倡議; (3) 亞太自由貿易區不僅是涵蓋目前可能的實現途徑, 而應以最高標準的貿易協定自許; (4) APEC 與 ABAC 應當共同為下世代貿易投資議題尋求共識, 確保區域經濟整合的推動滿足變動的經商環境。

### 三、2018 年對於亞太自由貿易區的新挑戰與展望

對於領袖代表們於 2016 年領袖宣言指示應於 2018 年提出亞太自由貿易區進展報告, ABAC 於 2018 年呼應 APEC 的進展報告, 亦提出亞太自由貿易區新機遇的更新報告(Update to the FTAAP Opportunity), 分享企業界對於當前亞太地區經貿環境與政治局勢的觀察。<sup>39</sup>

此報告首先強調企業界對於區域經濟整合所抱持的四大原則: 包容性、全面性、協商與透明。該些原則不僅有助於私部門共同推動永續經濟成長與發展, 亦是開放市場與貿易投資的支柱。企業界相信區域經濟整合的深化與擴張有助於成長、減少貧窮以及改善社會經濟議題; 而發展出具全面性、現代、以規則為基礎的全球經濟治理的區域整合方式將是 21 世紀區域成功的關鍵要素。雖然亞太地區內有 CPTPP 與 RCEP 等正在進行的區域談判, ABAC 認為當前新的政治環境與現狀可能會衝擊亞太自由貿易區的實現, 例如英國脫歐、美國退出 TPP、以及美國重啟北美自由貿易協定(NAFTA)與美國-韓國雙邊自由貿易協定(KORUS)的談判, 在在促使 APEC 需要重新評估與檢視 2020 年前達成開放貿易投資的目標。

其次, 針對亞太自由貿易區, 該報告指出的「可能途徑方式(pathway approach)」(包含 TPP、RCEP 與 PA)提供亞太地區得以實驗與思考亞太自由貿易區可能的談判議題與內容, 使該最終的區域協定能符合經濟與政策面的考量。然而, 對於企業界而言, 更重要的是亞太自由貿易區必須是滾動式發展, 使規範議題與內容可

<sup>39</sup> APEC, “Update to the FTAAP Opportunity: A Report to ABAC” (submitted by ABAC), 2018/SOM3/008.

以符合經商環境的改變，並且能涵容新成員的參與。尤其對於現今的國際局勢，企業界認為實現亞太自由貿易區的目標顯得更為迫切，主要理由是亞太自由貿易區不但可確保規則為導向的經濟整合方式，亦可用來抗衡日漸高漲國族主義與民粹主義對於經貿秩序的影響。

#### 四、對亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題提供企業界觀點

2018 年 APEC 未能順利採認通過亞太自由貿易區進展報告，ABAC 雖然對此表示遺憾，但依然持續推動亞太自由貿易區的工作，特別是透過研究案的進行，一方面追蹤亞太地區內若干區域協定的談判進展，透過比較分析協定間規範內容的異同，釐清 21 世紀所追求的高標準貿易協定範圍；另一方面則針對具體議題提出企業界觀點，提供 APEC 經濟體在進行相關談判時更能掌握經商環境的變化，以便回應私部門的需求。

2019 年，ABAC 呈給資深官員採認的研究報告是針對亞太自由貿易區之下世代貿易投資議題。此份報告名為「亞太自由貿易區：下世代貿易投資議題之企業觀點 (FTAAP: Next Generation Trade and Investment Issues-A Business Perspective)」，透過比較分析 CPTPP、RCEP 與 PA 的規範架構，指出該些協定在下世代貿易投資議題的交集展現在 13 個議題的規範上，包含市場進入、原產地規則、貿易便捷化、關務合作、動植物檢疫措施、貿易之技術性障礙、投資、服務貿易、金融服務、電信傳播、電子商務、政府採購以及爭端解決。然而，CPTPP 在該些協定中進一步處理到國有企業、勞工、環境、競爭政策與經商便利等議題。為了使分析更能聚焦，該報告針對電子商務、智慧財產權、透明化、競爭政策、國有企業與跨境服務貿易等 6 個主題，從中分析此三個協定的特色與規範重點，且從中提出企業界觀點與關切之處。

2020 年，ABAC 呈給資深官員採認的研究報告進一步聚焦在下世代貿易投資議題的競爭政策。對於企業而言，亞太自由貿易區不僅是深化區域經濟整合、擴大貿易投資自由化與便捷化，更是為所有企業與經濟體創造公平競爭環境。公平競爭環境的維護取決於各經濟體國內競爭法規的建構，以及經濟體對亞太自由貿易區能否做出高標準承諾。因此，此份報告—「亞太自由貿易區：競爭政策 (FTAAP: Competition Policy)」—分析 CPTPP、美墨加自由貿易協定(USMCA)與歐盟與亞洲國家所簽訂的雙邊自由貿易協定，掌握當前該些新世代貿易協定在競爭政策議題所採取的規範方式、內容與承諾，並提供企業界觀點，作為 APEC 經濟體的參考指引。

#### 陸、觀察與分析

APEC 領袖代表們自 2016 年通過「亞太自由貿易區之利馬宣言」，指示亞太自由貿易區的具體推動方向與工作，包含持續鼓勵經濟體推動與完成可能的實現途徑、持續作為亞太自由貿易區的孵化器並強化既有倡議、促進區域經濟整合新倡議的提出、增強與利害關係人的諮商、定期報告亞太自由貿易區進展(2018 年、2020 年)，並於宣言中指示 APEC 應當思考亞太自由貿易區的下一步。2017 年的領袖宣言再次重申透過全面與系統性工作實現亞太自由貿易區和深化區域經濟整合的政治承諾，其中強調能力建構與資訊分享機制等工作，對於協助所有經濟體參與高品質與全面的自由貿易協定談判能力，至關重要。

該些領袖宣言延續自 2014 年以降，將亞太自由貿易區從一個抽象概念與願

景轉化為具體目標與項目的政治承諾。儘管領袖代表們的政治承諾獲得企業界支持，但是在 APEC 執行與討論層面，仍然停留在研究議題、意見交流、能力建構以及尋求共識的階段。造成政治承諾與現實間落差的原因，可能來自於 APEC 經濟體內部的矛盾，一者是主要經濟體(美國與中國)間對於亞太自由貿易區的政策轉變與對立，其二是整體上已開發經濟體與發展中經濟體之間的發展需求和能力落差。在 APEC 內部矛盾未能獲得緩解之下，亞太自由貿易區的意義也發生質變，從實質協定轉變為抽象架構，其具體內容也因為下世代貿易投資議題而更為發散。據此，最後探討我國對於亞太自由貿易區的立場，以及目前發展趨勢對於我國的影響。

### 一、美國與中國對於亞太自由貿易區的競合關係

美國與中國早期在 APEC 探討亞太自由貿易區構想以及實現可能性時，均是當時積極參與的經濟體。具體而言，美國主導當時 CTI 下的區域經濟整合工作小組、中國則與紐西蘭共同研議亞太自由貿易區牽涉的議題以及在 APEC 架構下的實現方式，兩者不但都樂見透過亞太自由貿易區深化區域經濟整合並擴大貿易投資自由化效益，也企圖透過上開方式影響亞太自由貿易區的討論。

然而，自從 2009 年 12 月開啟 TPP 談判、2010 年年初進行第一輪談判回合後，美國與中國對於亞太自由貿易區的立場開始翻轉與對立。

美國加入 TPP 談判後，APEC 的亞太自由貿易區對其而言，是拉抬 TPP 聲勢並重塑亞太地區新貿易規範的契機。美國有意藉由 12 個 APEC 經濟體的參與和共識，<sup>40</sup> 重塑有利於美國的新區域貿易規範，並透過 APEC 架構擴及到所有經濟體，最終迫使中國接受此套貿易規範，使亞太地區的市場與價值鏈轉為有利於美國的環境。<sup>41</sup> 為了實現此佈局，美國不但將 TPP 納入 APEC 實現亞太自由貿易區的可能途徑之一，引導經濟體討論 TPP 涵蓋的下世代貿易投資議題以及表彰的下世代高標準貿易協定，並將 APEC 轉化為凝聚 TPP 談判成員共識的場域。另一方面，為了使發展中經濟體能盡快熟悉與接受美國期盼的高品質貿易協定，美國同時主導 CTI 自 2011 年成立的下世代貿易投資工作小組，並主動提出討論文件以圈定議題範圍。

反觀中國，自從東協於 2013 年宣布 RCEP 談判倡議後，中國也將 RCEP 帶進 APEC 場域，將 RCEP 與 TPP 並列為邁向亞太自由貿易區的可能途徑。然而，有別於美國不希望亞太自由貿易區分散掉同為 APEC 經濟體之 TPP 成員的談判能量與注意力，中國反而有意藉由 RCEP 拉抬亞太自由貿易區聲勢，並企圖運用其在 2014 年擔任 APEC 主辦經濟體的優勢，加速開啟亞太自由貿易區的談判工作，以分散 TPP 的談判能量與能見度。

2014 年，美國表面上與中國維持一定程度的合作關係，兩國不但共同提案成立「強化 REI 以及促進 FTAAP」主席之友、共同撰擬該主席之友的年度工作計畫，美國亦支持中國於北京路徑圖所提出的共同策略性研究計畫。然而，實際上，美國當時在中國提案討論過程中，採取若干方式削弱亞太自由貿易區對於 TPP 的干擾，例如將中國提案原本使用的「亞太自由貿易區可行性研究」改名為

<sup>40</sup> APEC 經濟體當時參與 TPP 談判的，計有澳洲、汶萊、智利、日本、墨西哥、馬來西亞、紐西蘭、秘魯、新加坡、越南、加拿大、美國。

<sup>41</sup> 周子欽，「中美兩強利益對區域整合的影響：以 2015 年 APEC 議程為例」，全球政治評論第 50 期，2015 年 4 月，頁 2。

「共同策略性研究」，削弱此研究成果可能帶給經濟體對於實現亞太自由貿易區的想像，另外也移除中國提議的「2025年前完成亞太自由貿易區談判」時間表，模糊亞太自由貿易區的推動進度。<sup>42</sup>

美中之間的對立與矛盾延續到2016年關於亞太自由貿易區下一步的討論。當時TPP成員在2015年年底完成協議基本內容後，正為協定的最終簽署與國內生效程序展開磋商。為妨礙TPP進度，當APEC經濟體討論共同策略性研究完成後的亞太自由貿易區下一步，中國主張應此研究完成後應展開談判，盡可能於2020年的茂物目標屆期前達成。對於中國提議，美國與日本不但極力反對，希望各方將注意力放在TPP的簽署及國內生效程序，更拖延經濟體對於共同策略性研究內容達成共識的時間，企圖防堵「研究報告完成後展開談判」的可能性。<sup>43</sup>

目前，美國與中國在APEC下對於亞太自由貿易區依然呈現對立的緊張關係。美國對於中國一再杯葛其相關倡議(如勞工與貿易、國有企業)，已揚言該些倡議若遲遲無法在APEC順利推動，將嚴重推遲亞太自由貿易區的實現進度。<sup>44</sup>因此，亞太自由貿易區的下一步以及未來可能的實現時間表，將取決於美國與中國這兩強的政治角力。

## 二、已開發經濟體與發展中經濟體的發展需求落差

APEC雖然歡迎亞太地區內正在進行或已完成的區域與雙邊貿易協定均為有助於邁向亞太自由貿易區的可能途徑，無論是領袖代表們與ABAC，都期許亞太自由貿易區為21世紀的高品質、全面且具抱負前瞻性的貿易協定，其中，下世代貿易投資議題也是亞太自由貿易區的規範重點。

儘管CTI成立亞太自由貿易區與下世代投資議題等主席之友工作小組，盼能分頭併進地凝聚所有經濟體對於亞太自由貿易區內容的共識，縮短實現亞太自由貿易區的時間表，然而，觀察此二主席之友工作小組下的工作，主要由已開發經濟體或是新興經濟體主導議題走向與討論(如美國、韓國、日本、澳洲)。雖然部分發展中經濟體也有認領議題，但該些經濟體也是限於已經有參與區域貿易協定談判經驗者，如智利、越南與印尼。

多數發展中經濟體在相關議題的討論中，對於下世代貿易投資議題依然採取保留態度，不僅認為自身國內狀況尚未準備好接受該些議題，也質疑該些議題存在已開發經濟體與發展中經濟體間的能力落差，認為APEC應當將工作重點優先放在提升發展中經濟體的能力(包含國內規範能力及貿易協定的談判能力)。發展中經濟體的主張亦與中國認為應當考量各國發展程度以決定相關工作推動次序合流的主張合流，成為目前下世代貿易投資議題討論的重要阻力。

APEC經濟體間因為發展需求與能力落差造成的立場分歧，不僅反映在2008年APEC發展出部分議題的協定範例後迄今，APEC仍未進入亞太自由貿易區實質內容的討論，也反映在2014年之後未有新的議題被採認為APEC的下世代貿易投資議題。因此，如何提高發展中經濟體的參與意願和主動性、削弭經濟體間

<sup>42</sup> 同上註，頁3。

<sup>43</sup> 參周子欽，「亞太自由貿易區(FTAAP)前景模糊迷離」，2016年5月31日，台灣經濟研究院經濟評論，<https://www.tier.org.tw/comment/pec5010.aspx?GUID=19ec6964-c615-4e0b-b944-d75853bea975>(最後訪問日：2020年6月17日)。

<sup>44</sup> APEC研究中心，2020年2月，「2020年APEC第一次資深官員會議暨相關會議出國報告」。

矛盾，亦是影響亞太自由貿易區實現的關鍵。

### 三、我國立場以及當前局勢對於我國參與區域貿易談判的影響

我國對於亞太自由貿易區議題，一向採取支持立場，亦支持亞太自由貿易區納入下世代貿易投資議題，並鼓勵經濟體踴躍參與下世代貿易投資議題的討論。

事實上，APEC 作為我國參與亞太區域事務的平台，亞太自由貿易區目標使 CPTPP、RCEP 等巨型區域貿易協定被帶入 APEC 場域，且成為具體討論項目。如此，我國一方面可藉由 APEC 瞭解與掌握相關區域貿易協定的發展動向，另一方面可透過 APEC 場域與區域貿易協定的主導經濟體進行場邊對話，尋求我國參與該些區域貿易協定的契機。<sup>45</sup>

然而，礙於美中之間的政治角力以及經濟體內部的矛盾<sup>46</sup>，亞太自由貿易區遲遲無法真正進入實質討論，導致經濟體們將注意力集中在個別貿易協定的談判。面對 RCEP 可能即將完成談判以及 CPTPP 已經進入生效階段，該些進展都加劇亞太自由貿易區在 APEC 場域低落的能見度與式微。<sup>47</sup> 在此之下，倘若 RCEP 即將完成談判與簽署，我國應當思考如何維繫亞太自由貿易區在 APEC 的討論聲量，例如運用 ABAC 的關注、賦予亞太自由貿易區在後 2020 願景下新的意義與價值，避免亞太自由貿易區再度淪為一個遙不可及的念想。

### 參考資料

周子欽，「中美兩強利益對區域整合的影響：以 2015 年 APEC 議程為例」，全球政治評論第 50 期，2015 年 4 月，頁 1-6。

ABAC, “Towards a Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP)” (2014), REIWG 34-017.

APEC, “Prominent “Next Generation” Trade and Investment Issues: A Stocktake of Trade Policy Responses in the APEC Region, Other Regions and the WTO”, 2019/SOM1/CTI/051.

APEC, “Progress Report on FTAAP to Leaders”, 2018/SOM3/CTI/059.

APEC, “2004-2017 Leaders’ Declaration”.

APEC, “Recommendations Accompanying the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2016/AMM/008app08.

APEC, “Executive Summary of the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2016/AMM/008app07.

APEC, “Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”,

---

<sup>45</sup> 亞太自由貿易區對我國經濟的影響，請進一步參閱許博翔，「亞太自由貿易區對台灣經濟發展的利弊分析」，APEC 通訊，第 178 期，2014 年 7 月，頁 8-9。

<sup>46</sup> 關於美國與中國在此議題的政治角力，請進一步參閱周子欽，「中國夢和區域合作的匯流與交鋒」，臺灣經濟研究月刊，第 37 卷第 5 期，2014 年 5 月，頁 11-19。

<sup>47</sup> 亞太地區區域經濟整合近年來的發展對我國的影響，請參杜巧霞，「近期亞太經濟整合進展與對我國之政策意涵」，中華經濟研究院，WTO 通訊第 676 期，2019 年 12 月，<https://web.wtocomer.org.tw/Page.aspx?pid=334273&nid=88>。

2016/AMM/008app06.

APEC, “Annex A: Lima Declaration on FTAAP” (2016).

APEC, “ABAC High Level Feedback on Draft Chapters 1-8 of the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2016/SOM2/021.

APEC, “Mechanism for Drafting and Editing of the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of the FTAAP”, 2015/AMM/012.

APEC, “The Beijing Roadmap for APEC’s Contribution to the Realization of the FTAAP”, 2014/AMM/012app01.

APEC, “Further Analytical Study on the Likely Economic Impact of an FTAAP – Paper”, 2009/CSOM/R/010.

APEC, “Letter of CTI Chair: Development of Model Measures for Specific RTA/FTA Chapters”, 2006/SOM2/IEG/013.

Juan Navarro, “FTAAP: Competition Policy” (November 2019).

---- “FTAAP: Next Generation Trade and Investments Issues - A Business Perspective” (February 2019).



附件：亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題發展示意圖

