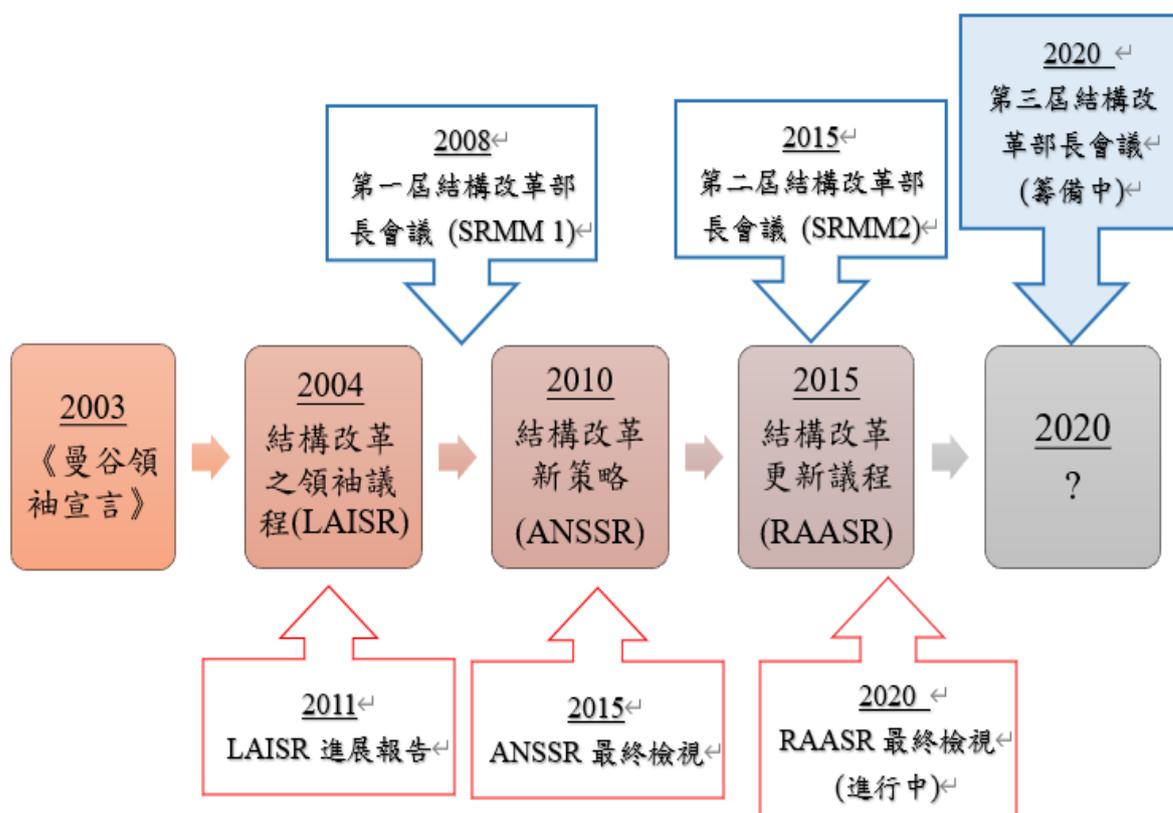


結構改革議題與結構改革更新議程(RAASR)

林映均副研究員

壹、 APEC 的結構改革議題發展時序圖



*資料來源：作者自行整理。

貳、 結構改革議題發展沿革

一、 結構改革議題在的源起：茂物目標與金融危機

APEC 在 21 世紀初已經開始關注結構改革議題(structural reform)，一來是基於 APEC 的發展需求；二來是為因應亞洲金融危機。

首先，APEC 領袖在 1994 年發表《茂物宣言》<Bogor Declaration>，提出自由開放的貿易投資目標，並且針對已開發經濟體和開發中經濟體分別設定 2010 年與 2020 年的目標期程，此即世人所知的「茂物目標(Bogor Goals)」。在茂物目標指引下，APEC 經濟體逐年調降或免除關稅，但關稅調降僅涉及到邊境上貿易障礙，對於境內法規與行政措施等非關稅障礙無法妥善處理。因此，如何透過去管制化、管制革新與政策調整以解決境內障礙(behind-border issues)，成為推動區域自由化的必要課題。其次，1997 年間亞洲金融風暴嚴重衝擊區域內各國，國際金融機構針對亞洲新興經濟體提出「管制革新」的呼籲，建議亞洲各國應透過調整經濟體質、健全市場機制、改善公司治理與公部門治理，並且強化經濟與法治基礎，以創造公平競爭的市場環境，增進總體經濟穩定。也因此，結構改革議題開始在亞太區域發酵。

前日本首相小泉純一郎於 2002 年 APEC 領袖會議強調結構改革的重要性，該年的領袖宣言也首次提及「APEC 領袖認同結構改革對貿易與投資自由化和便捷化的重要性，並同意對此議題展開進一步對話」。2003 年，APEC 領袖代表們透過《曼谷宣言》，重申 APEC 對於推進結構改革以確保亞太區域永續經濟成長與發展的政治承諾，其樂見部長會議採認通過「APEC 結構改革行動計畫(APEC Structural Reform Action Plan)」，具體協助 APEC 經濟體強化經濟法制基礎架構(economic legal infrastructure)；與此同時，確立結構改革成為 APEC 促進區域成長與發展的重要議題之一。

2007 年當各方針對 APEC 的區域經濟整合 (regional economic integration, REI) 議程進行激烈爭辯時，澳洲聯合日本，以共同強化 APEC 經濟委員會(Economic Committee，以下簡稱 EC)的結構改革工

作重點為由，提議於 2008 年召開第 1 屆結構改革部長會議(the First Structural Reform Ministerial Meeting, SRMM 1)。自此之後，不僅日、澳兩國成為推動 APEC 結構改革工作的兩大要角，也建立起 APEC 統籌與指引結構改革工作的部長級機制。

為落實 2003 年領袖代表們所宣示的政治承諾，2004 年經雙部長會議(Annual Ministerial Meeting, AMM)與經濟領袖會議(Annual Economic Leaders' Meeting, AELM)採認通過的「實施結構改革之領袖議程(Leaders' Agenda to Implement Structural Reform, 以下簡稱 LAISR)」，建立 APEC 落實結構改革的指導原則，並且設定五年執行期間聚焦的重點項目。自此之後，APEC 陸續展開五年為期的結構改革發展策略。目前指引 APEC 結構改革議題的發展策略係 2015 年通過的「結構改革更新議程(Renewed APEC Agenda for Structural Reform, 以下簡稱 RAASR)」。

簡言之，有別於透過貨幣和財政政策以促進經濟成長的政策工具，結構改革議題著重於能有效提升市場運作效能以及分配現有資源的政策工具與規範調整，以提高經濟成長潛力。由於結構改革帶來的影響具有經濟面與社會面，該議題也是促進 APEC 經濟體將政策目標朝永續發展轉型的重要方式。

然而，結構改革並非一次性議題，而是個持續性過程(a process)。涉及的政策目標需要針對新的問題、新的商業慣例以及經濟與治理方式的變化而進行滾動式更新。據此，結構改革的功能不僅限於採取特定的政策，更包含可促進以成長為導向的微觀經濟政策革新的制度建置(institution building)。

二、 歷年結構改革發展策略與結構改革部長會議

APEC 結構改革議題推進，除了由領袖代表針對發展方向與重點議題做出政策指引，形成每五年為期的結構改革發展策略之外，結構改革部長會議(SRMM)扮演關鍵角色。結構改革部長會議會針對即將屆期的發展策略進行最終檢視外，也討論下階段工作重點，並提出另一個五年期發展策略。自 2008 年召開首次結構改革部長會議之後，今(2020)年預定將召開第 3 屆結構改革部長會議。以下簡述歷次結構改革發展策略的時間軸和結構改革部長會議的影響。

(一) LAISR 與第 1 屆結構改革部長會議

2004 年經過聯合部長會議、領袖會議採認通過的「實施結構改革之領袖議程(LAISR)」，重申結構改革對於實現永續經濟成長與提升市場機能的重要性，確立結構改革屬於跨領域議題，必須透過 APEC 不同部門間的綜效以擴展經濟發展議題的面向。EC 為實踐 LAISR，於 2005 年提出以 2010 年為期的「LAISR 2010 工作計畫(APEC Work Plan on LAISR towards 2010)」，作為 2005 年至 2010 年間具體推進 LAISR 的路徑圖。

2008 年 8 月於澳洲墨爾本舉行的 APEC 首屆結構改革部長會議(SRMM 1)，為專業部長們提供經驗交流與意見分享的機會。部長們於本次會議上採認通過《法制革新的綜合良好實踐指南》<A Comprehensive Good Practice Guide on Regulatory Reform>，為 APEC 會員提供關於包含法規制定、審查與執行在內的法制革新實踐技巧與案例，並且同意開啟對各經濟體推動結構改革的機構架構進行自願性自我檢視程序。此外，部長們也指示 EC 應在當年度財政部長程序

(Finance Ministers' Process, FMP)¹會議結束後，向 APEC 領袖彙報實施「LAISR 2010 工作計畫」的前期作業進展，以及各經濟體在國內結構改革取得的成果。2009 年領袖會議確認 EC 將於 2010 年盤點 LAISR 進展與各經濟體結構改革的推進狀況。

(二)APEC 成長策略與 ANSSR

有鑑於 2008 年的全球金融風暴與經濟危機，領袖代表們於 2009 年承諾將規劃「APEC 成長策略(APEC Growth Strategy)」，作為 APEC 於 2011 年至 2015 年間的發展指引。2010 年經過一連串成長策略高階座談、資深官員會議、EC 與貿易部長會議等討論後，將「APEC 成長策略」設定為追求平衡、包容、永續、創新與安全的成長，聚焦在結構改革、人力資源與企業家精神、綠色成長、知識經濟與人類安全等五點工作項目。此即後來 2010 年《橫濱宣言》中提及，領袖代表們為促進亞太區域的優質成長(high-quality growth)而制定「APEC 領袖成長策略(APEC Leaders' Growth Strategy)」，成為第一波的 APEC 成長策略。

2010 年的《橫濱宣言》除了確認結構改革為後 2010 年發展的重要議題外，領袖代表們也通過「APEC 結構改革新策略(APEC New Strategy for Structural Reform, 以下簡稱 ANSSR)」，一方面實現 APEC 成長策略，一方面取代 LAISR 成為指引 2011 年至 2015 年間 APEC 結構改革工作的發展策略。

為推動 ANSSR 的實踐，澳洲於 2010 年 11 月宣布提出 250 萬美金成立「ANSSR 子基金」(分三年挹注資金)，協助推動多年期策略型

¹ APEC 每年的財政部長程序會議包含財政部長會議、財政次長會議、資深財金官員會議及相關研討會。

工作計畫。

(三)第 2 屆結構改革部長會議與 RAASR

對於將於 2015 年屆期的 ANSSR，APEC 在發展結構改革下階段工作重點時，先經由第 2 屆結構改革部長會議討論並採認通過「結構改革更新議程(RAASR)」，後獲得領袖代表的肯認。

第 2 屆結構改革部長會議於 2015 年 9 月於菲律賓宿霧召開。該次部長會議的重要成果除了通過「結構改革更新議程(RAASR)」，作為 2016 年至 2020 年相關工作的指引，並同意於 2018 年召開結構改革高階官員會議(High-Level Senior Official Meeting)，以進行 RAASR 期中盤點；2020 年則召開第 3 屆結構改革部長會議以進行 RAASR 最終檢視。另外指示 EC 完成研擬 RAASR 提案內容，並與 APEC 政策支援小組(APEC Policy Support Unit，PSU)合作發展評估結構改革進展的指標。

領袖代表們於 2015 年的領袖宣言中，對於「建構包容性經濟」部分，不僅採認通過「APEC 強化優質成長策略(APEC Strategy for Strengthening Quality Growth)」，優先關注制度建置、社會包容與環境影響等面向，也針對結構改革議題肯定部長們所採認通過的 RAASR。該宣言一方面重申結構改革對於提高經濟效率與生產率的重要性，另一方面強調支持經濟體探索新的工作領域，包括透過加強管制環境以提升創造力與創新，以進一步強化對於服務業的法制革新。此外，領袖代表們也樂見第二期經商便利度倡議(2016 年至 2018 年)，並肯定該倡議設定於 2018 年將現有的 5 項優先領域提高 10 個百分點。此 5 項優先領域分別是開辦企業、取得建築許可證、跨境貿易、獲得信貸和

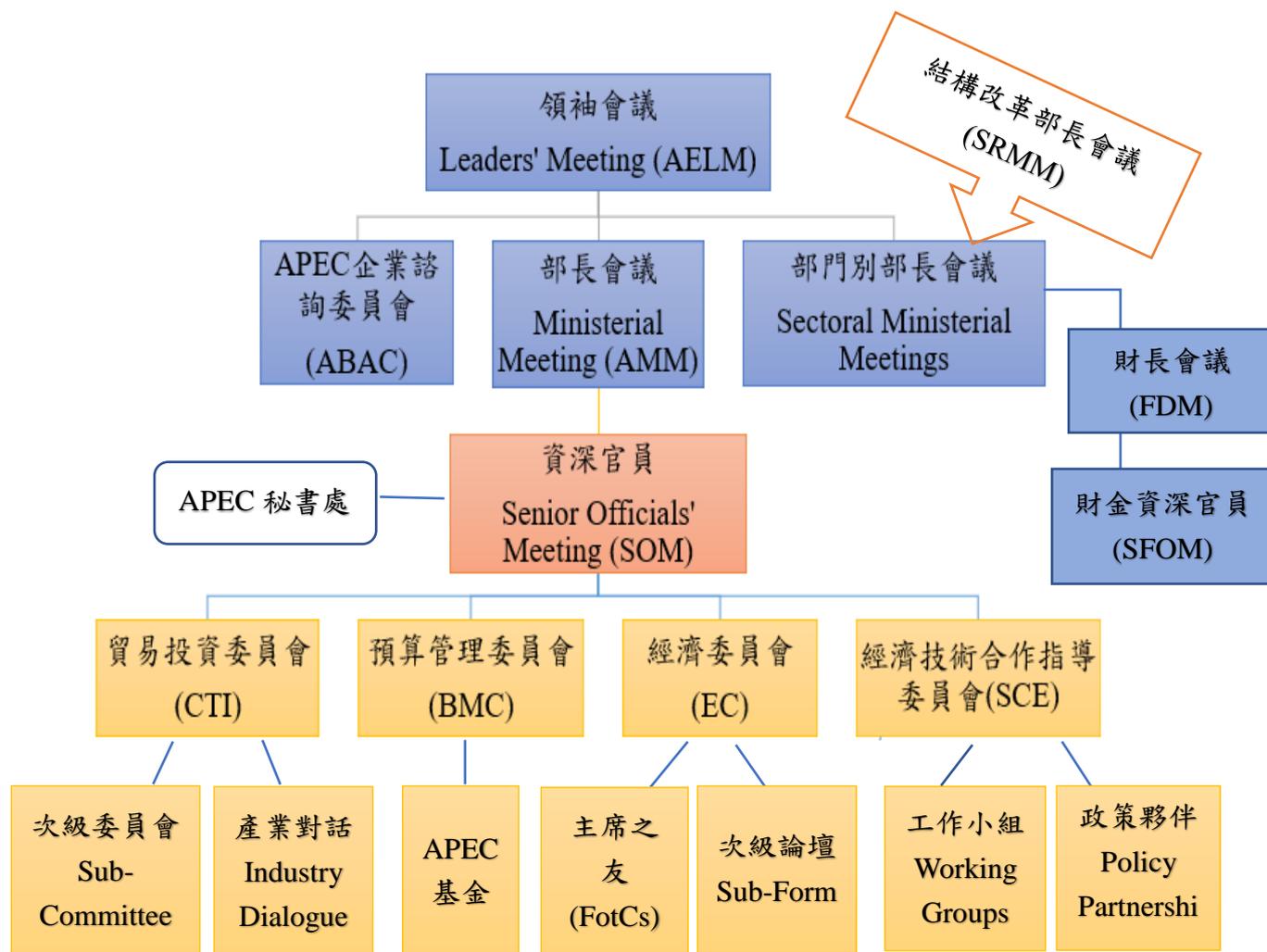
執行契約。

RAASR 將於今年屆期。根據第 2 屆結構改革部長會議決議，除了將對 RAASR 進行最終成果盤點外，EC 也將籌備舉行第 3 屆結構改革部長會議，邀請所有經濟體於會中討論並採認下階段結構改革發展策略，以延續從 LAISR、ANSSR 以及 RAASR 累積的成果。

三、 APEC 涉及結構改革議題的組織

結構改革係涉及跨領域議題，需要跨論壇合作。因此，領袖代表們與部長針對結構改革做出指示與推動方向後，由資深官員負責監督與檢視發展策略的落實；具體落實則仰賴各委員會和委員會轄下的工作小組和次級論壇。其中，EC 係主要負責結構改革議題執行的單位。

為落實 2004 年 LAISR 指示的五點工作項目(法制革新(regulatory reform)、強化經濟法制基礎架構、競爭政策、公司治理(corporate governance)、公部門治理(public sector management))，EC 於 2007 年分別成立相對應的主席之友(Friends of the Chair, FotC)與次級論壇，計有：法制革新主席之友、競爭政策主席之友的主席之友、公部門治理主席之友、公司治理主席之友、強化經濟法制基礎架構主席之友、競爭政策與法律小組。下圖圖示結構改革可能涉及的 APEC 組織。



* 資料來源：參考 APEC 組織架構圖 (2020 年 4 月 7 日版)，<https://www.apec.org/About-Us/How-APEC-Operates/Structure>，部分內容為作者自行添加。

參、 結構改革發展策略下的推動重點與優先項目

一、 2005 年至 2010 年：實施結構改革之領袖議程(LAISR)

(一) 「實施結構改革之領袖議程」的重點與優先項目

2003 年的「APEC 結構改革行動計畫」，建立 APEC 結構改革的基本項目，包括法制革新(regulatory reform)、強化經濟法制基礎架構、

競爭政策、公司治理(corporate governance)、公部門治理(public sector management)。2004 年通過的「實施結構改革之領袖議程(LAISR)」重申領袖代表指出機構的能力建構、永續經濟成長與支持貿易與投資自由化等作為結構改革目標。此發展策略不僅延續 2003 年「APEC 結構改革行動計畫」建立的五大工作項目，也標定出六大優先領域。此六大優先議題(agenda priorities)分別為：

- 基於 APEC 既有工作內容與價值提升能力，結構改革工作將聚焦在下列優先領域：法制革新、強化經濟法制基礎架構、競爭政策、公司治理、公部門治理。
- 建置結構改革的機構體制將是 APEC 的重點優先項目，且應與 APEC 相關論壇和財政部長程序(FMP)諮詢後，以強化 APEC 的結構改革相關工作與效益。
- 刺激以政策為導向(policy-oriented)的結構改革討論，提供 APEC 工作進一步明確指引。
- 藉由更有效的報告程序與良好實踐分享，增進 APEC 經濟體對於結構改革效益的瞭解。
- 促進包含監管機構在內的能力建構。
- 強化合作與連結，特別是包含 OECD 在內的相關國際論壇，以深化與擴展結構改革相關活動和舉措。

除了上開針對 APEC 整體發展的優先項目外，LAISR 對於個別經濟體也提出 3 點指示，包含：

- 對於各個經濟體所確定的優先領域，加速國內工作並加強與企業的溝通。

- 制定先期政策與措施，以鼓勵改革的實施並促進國內法治革新。
- 透過推翻貪腐行動以提升透明化，並打造可預測性的經商環境。

2005 年由 EC 提出的「LAISR 2010 工作計畫」，採取政策導向方式以推進 LAISR 相關工作。該工作計畫規劃自 2006 年至 2010 年，每年由 2 至 3 個經濟體相互協調並選定特定主題，提出包括政策對話、能力建構與良好實踐與建議分享等活動計畫，並於年底時向部長與資深官員報告。此外，「LAISR 2010 工作計畫」也規劃 EC 於 2010 年針對 LAISR 進展進行盤點工作。

(二) LAISR 倡議與各經濟體結構性政策的進展盤點

EC 於 2011 年提出「LAISR 倡議與各經濟體結構性政策的進展盤點(Taking Stock of the Progress in the LAISR Initiative and Structural Policies in APEC Economies)」。此報告從 2006 年至 2010 年的 APEC 經濟政策報告(APEC Economic Policy Report, AEPR)、APEC 相關工作、各經濟體國內措施等方面，觀察結構改革的推進狀況，並且提出下階段應關切的重點議題。

整體而言，經過 APEC 與經濟體的努力，結構改革已成為所有經濟體的共同議題。結構改革對於個別經濟體帶來正面的經濟效益，例如根據各經濟體的進展調查(Stock-take Survey)顯示，1990 年代在主要基礎建設部門別(電力、天然氣、電信、城市交通、港口與鐵路運輸)的法制革新，促使國內生產總值增加 2.5%。2005 年至 2008 年間，15 個經濟體境內所實施的法制革新，據估計創造相當於國民收入 1% 的

消費利益，前三名的產業別為通訊、石油產品與電力。資本、商品、人力與服務等跨境移動的自由化帶動對外直接投資(FDI)的成長，估計 2003 年至 2005 年間，經濟體間的對外直接投資增加兩倍之多。其次，結構改革也有助於貿易投資自由化的實現。特別是針對境內障礙的結構改革工作，許多研究指出消除貿易與投資障礙以及涉及國內經濟活動的結構性障礙，都可因強化競爭後帶來更有效的資源分配、創新與優化生產力等收益。

然而，該報告也針對下階段結構改革工作提出若干建議。第一，改善能力建構計畫的資訊傳播，建議可在 APEC 網站上建立易於接觸且使用者友善的資料庫；第二，改善 APEC 與其他國際組織(如 OECD、世界銀行、聯合國與國際競爭網絡)之間的合作；第三，推動經商便利度倡議(Ease of Doing Business, EoDB)，藉由關注關乎經商環境的國內措施(如開辦企業、取得信貸、跨境貿易與獲得取可)，提高改善經商環境帶來的效益。

二、 2011 年至 2015 年：結構改革新策略(ANSSR)

(一) 「結構改革新策略」的重點與優先項目

2010 年經採認通過的「結構改革新策略(ANSSR)」，部長指示 APEC 結構改革工作必須擴大 LAISR 的 5 個優先工作領域，協助 APEC 提高生產力、促進區域經濟整合與實現兼具包容與平衡的高品質成長；也指示結構改革工作應擴大 APEC 所有相關論壇的參與，使該議題成為 APEC 的共同目標。。

ANSSR 對於 2011 年至 2015 年的結構改革工作，分別從各經濟體角度和 APEC 整體提出具體建議。

關於個別經濟體部分，ANSSR 請經濟體於 2011 年底前制定「個別 ANSSR 行動計畫(Individual ANSSR Action Plans)」，針對結構改革的 5 大重點領域(key areas)，選擇各自優先推動的領域、目標、相關政策以及可供 2015 年評估進展的方法。所有經濟體將於 2015 年底前報告實施結構改革的進展。此 5 大重點領域為：(1) 促進更開放、良好運作、透明與競爭的市場；(2) 增進勞動市場機會、培訓與教育；(3) 促進中小企業永續發展，並為婦女和弱勢團體提供更多機會；(4) 提倡有效和財政永續的社會安全網方案；(5) 促進更有效運作與監理的金融市場。我國於 2011 年提出的「個別 ANSSR 行動計畫」，將第 1、2、3 點作為國內推動結構改革的優先重點領域。

有關 APEC 的整體發展，ANSSR 聚焦在可協助經濟體進行結構改革的能力建構，建議可採取的方法包括：特定部門別工作(sector-specific work)(如基礎建設融資、運輸、能源)、特定議題工作與活動(issue-specific work)(如法制革新、公部門治理)、特定經濟體以及量身訂製的支持項目(economy-specific and tailor-made support projects)(如第二期經商便利度倡議)、特定部長級會議以針對不同結構改革事項取得高層支持。

此外，資深官員負責監督與檢視 ANSSR 的執行狀況。為促進 APEC 的整體支持且確保結構改革在 APEC 的共同優先領域進展，資深官員將與主要論壇協調，如何與其他論壇合作以共同鼓勵提升能力建構相關工作，透過跨論壇合作激盪出跨領域的想法。ANSSR 的具體要求計有：

- EC 將沿用 LAISR 採取的橫向連結方式(horizontal approach)，領

導結構改革工作以促進更開放、良好運作、透明與競爭的市場；重點議題為法制革新、競爭政策、公司法與公司治理、公部門治理、經商便利度的後續行動。

- 人力資源發展工作小組(Human Resource Development Working Group, 以下簡稱 HRDWG)將協助經濟體擴展勞動市場就業機會、培訓與教育。
- 財政部長程序(FMP)將領導與金融部門相關工作。
- 中小企業工作小組(Small and Medium Enterprises Working Group, SMEWG)與性別聯絡點網絡(Gender Focal Point Network, GFPN)將合作推動中小企業的發展，並增加弱勢群體與婦女的機會。
- HRDWG 將領導關於社會安全網計畫，並與財政部長程序聯繫相關問題，例可能引發財政永續問題的計畫環節。

(二) ANSSR 期中進展報告

EC 於 2013 年發布的「2013 年 ANSSR 期中進展報告(總結版)(2013 ANSSR Mid-Term Progress Report: Summary)」，針對成功的改革方案彙整出三大特點。第一係相對透明的機構體制，使政府的主張得以在境內全面實施；第二係經常透過規範影響評估(Regulatory Impact Assessment, RIA)以達成全面性使用經濟成本利益分析；第三係採取一般性平衡觀點(a general equilibrium perspective)，確保政策改革時考量到整體經濟利益，而非只關注特定部門的利益。

其次，「2013 年 ANSSR 期中進展報告」基於三點理由，總結 ANSSR 初步執行狀況相當成功。第一，ANSSR 要求每個經濟體選定優先重點領域，這是推動結構改革工作的必要起點，也有助於正在推

動的經濟體日後盤點成果的基礎；第二，選定優先重點領域有助於經濟體將結構改革工作轉化為定義明確、具有可操作性的具體行動；第三，許多經濟體致力於整合質性與量化指標，並將其納入「個別 ANSSR 行動計畫」的實施目標，為短期評估實施進展打下成功的基礎。更重要的是，經濟體的「個別行動計畫」與「進展報告」顯示，所有經濟體已經將結構改革視為一個持續性過程，而非一次性措施。

(三) ANSSR 最終檢視

APEC 政策支援小組(PSU)於 2015 年根據經濟體的進展報告和 APEC 相關工作，提出「檢視 ANSSR 與後 2015 年結構改革議題 (Assessing the APEC New Strategy for Structural Reform (ANSSR) and Advancing the APEC Structural Reform Agenda Beyond 2015)」報告(以下簡稱「ANSSR 最終檢視報告」)。

「ANSSR 最終檢視報告」主要根據個別行動計畫，檢視經濟體落實 5 大重點領域的推動成果。整體而言，ANSSR 確實協助 APEC 與所有經濟體積極推動結構改革工作，並且維持政策討論的高能見度。

該報告顯示大部分經濟體選擇優先推動的重點領域數量大致在 3 個或 3 個以下，主要集中在競爭市場(佔 88%)、增進勞動市場機會(佔 88%)與促進中小企業發展(佔 71%)等領域；關於金融市場的相關工作比例最低，約 47%而已。

已開發經濟體與開發中經濟體對於 ANSSR 的五大優先領域，亦有投入程度與次序的不同。相較於已開發經濟體優先投入增加勞動市場機會與競爭市場，開發中經濟體的優先關注領域則為競爭市場與中小企業發展；對於社會安全網的工作，開發中經濟體的投入比例也略

高於已開發經濟體。

	第 1 順位	第 2 順位	第 3 順位	第 4 順位	第 5 順位
已開發 經濟體	勞動市場 機會 (100%)	競爭市場 (80%)	中小企業 發展 (70%)	金融市場 (60%)	社會安全 網 (50%)
開發中 經濟體	競爭市場 (90%)	中小企業 發展 (75%)	勞動市場 機會 (55%)	社會安全 網 (55%)	金融市場 (27%)

*資料來源：整理自「檢視 ANSSR 與後 2015 年結構改革議題」報告。

三、 2016 年至 2020 年：結構改革更新議程(RAASR)

(一)「結構改革更新議程」的重點與優先項目

為因應亞太區域面臨到全球經濟成長趨緩以及部分經濟體進入高齡化社會，2015 年的「結構改革更新議程(RAASR)」將 APEC 結構改革工作重點聚焦在整合(consolidated)與簡化(streamlined)，借鏡 LAISR 與 ANSSR 取得的成果與經驗，確保結構改革議題足以回應未來至 2020 年以及 2020 後時代的挑戰與需求。

RAASR 將 2016 年至 2020 年期間的結構改革目標，主要針對消弭經濟體境內的不平等與刺激成長、促進 APEC 追求衡平、包容、永續、創新與安全的成長目標。為此，RAASR 提出三大發展支柱：

- 支柱一：追求更開放、良好運作、透明與競爭的市場；

- 支柱二：社會各階層，包括微中小企業(MSME)、婦女、青年、老年勞工與障礙者等更深入參與市場；
- 支柱三：有助於促進上開目標與增強經濟韌性，且具備目標明確、有效且不歧視性的社會政策。其中，第一與第二支柱的改革工作適用於所有市場(包含勞動市場、服務與商品市場)。

RAASR 建議結構改革重點議題延續 LAISR 的範圍，透過法制革新、強化經濟法制基礎架構、競爭政策、公司治理與公部門治理落實三大發展支柱。

RAASR 也採取與 ANSSR 相似的作法，對於 2016 年至 2020 年的結構改革工作，分別從各經濟體角度和 APEC 整體提出具體建議。

針對個別經濟體部分，RAASR 請所有經濟體制定結構改革優先工作的個別行動計畫(individual action plan, IAP)。不同於 ANSSR，該個別行動計畫的優先領域不限於 RAASR 設定的三大發展支柱，但要納入到 2020 年前的目標、政策，以及質化與量化等有效掌控執行進度的指標。RAASR 也鼓勵經濟體列出涉及三大發展支柱與所有部門別的改革工作(特別是服務業)，確保個別行動計畫內容的前瞻與完整。

對於 APEC 部分，RAASR 的具體建議包括：(1) 建議 EC 透過與 APEC 企業諮詢委員會(ABAC)諮詢，增加私部門的參與(特別是新興企業與中小企業)，以確保經濟體的個別行動計畫具備商業相關性且滿足實際改革需求；(2) 召開高階結構改革專家會議(包含 EC 代表、其他 APEC 論壇)，探討新興機會與挑戰、經驗分享與意見交流、指導經濟體可能的改革工作，並同時進行每兩年一次的進展檢視；(3)

持續推動 APEC 跨領域且全面性的結構改革工作，以提升經濟體的能力建構。

RAASR 重申結構改革係需要跨論壇合作。雖然 EC 為結構改革工作的主要執行單位，基於橫向連結工作的重要，建議 EC 擴展與其他論壇間的合作，特別是人力資源發展工作小組(HRDWG)、服務業小組/貿易委員會(Committee on Trade and Investment, CTI)、財政部長程序、中小企業工作小組(SMEWG)。

下列表格綜整 LAISR、ANSSR 與 RAASR 三大發展策略的重點。

發展策略	發展目標	推動方式	重點議題
LAISR (2005-2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 機構的能力建構 • 永續經濟成長 • 支持貿易與投資自由化 (特別是境內障礙) 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 橫向連結 (horizontal approach) ◦ 政策導向 (policy-oriented approach) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 法制革新 ➤ 強化經濟法制基礎架構 ➤ 競爭政策 ➤ 公司治理 ➤ 公部門治理
ANSSR (2011-2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 協助 APEC 提高生產力 • 促進區域經濟整合 • 實現兼具包容與平衡的高品質成長 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 橫向連結 ◦ 特定部門別方式 ◦ 5 大重點領域與個別行動計畫 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 法制革新 ➤ 競爭政策 ➤ 公司法與公司治理 ➤ 公部門治理 ➤ 經商便利度的後續行動
RAASR (2016-2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 消弭經濟體境內的不平等與刺激成長 • 追求衡平、包容、永續、創新與安全的 APEC 成長目標 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 三大發展支柱 ◦ 個別行動計畫 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 法制革新 ➤ 強化經濟法制基礎架構 ➤ 競爭政策 ➤ 公司治理 ➤ 公部門治理

*資料來源：作者自行整理。

(二)RAASR 期中檢視

APEC 政策支援小組(PSU)於 2018 年提出「RAASR 期中檢視報告」。該報告一方面使用 17 項評估指標以檢視 RAASR 三大發展支柱的整體進展，² 另一方面透過個別行動計畫(IAP)觀察經濟體推動結構改革工作的狀況。

關於 RAASR 三大發展支柱的整體進展，該報告指出 APEC 經濟體需要加倍投入改善商業法規並促進商業活動；APEC 在鼓勵創新與生產力表現優異，應持續耕耘該些領域，但可加強提高勞動與金融市場的競爭力。此外，APEC 也可採取有助於強化使用基本服務與基礎建設的措施、強化財政與社會政策；深化社會的市場參與，特別是青年就業部分。整體上，APEC 於 2016 年至 2018 年期間的結構改革進展主要與支柱一與支柱二有關。

經濟體的國內改革部分，該報告指出所有經濟體優先推動的結構改革領域，主要聚焦在支柱一「更開放、良好運作、透明與競爭的市場」領域，相關工作項目佔整體項目的 66%，其次係與支柱二有關，

² 17 項評估指標係由 EC 與 PSU 合作發展，計有：(1)世界銀行的經商便利度(World Bank Ease of Doing Business Distance to Frontier)；(2)OECD 的整體商品市場規範(OECD Economy-wide Product Market Regulation)；(3)OECD 對外直接投資規範限制指標(OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index)；(4)OECD 服務貿易限制指標(OECD Service Trade Restrictiveness Index)；(5)世界企業聯合會人均勞動生產率(The Conference Board Labour Productivity per Person Employed)；(6)世界經濟論壇全球競爭力指標—企業複雜度與創新(WEF Global Competitiveness Indicators for Business Sophistication and Innovation)；(7)國際勞工組織就業人口比例(ILO Employment to Population Ratio)；(8)國際勞工組織青年失業率(share of youth unemployment)；(9)國際勞工組織 65 歲以上人口勞動參與比率(ILO Labour Force Participation Rate for Age Group 65+)；(10)世界銀行的女性、企業與法律指標(World Bank Indicators on Women、Business and the Law)；(11)世界經濟論壇全球競爭力指標—勞動市場效率(WEF Global Competitiveness Indicators for Labour Market Efficiency)；(12)世界經濟論壇全球競爭力指—金融市場效率(WEF Global Competitiveness Indicators for Financial Market Efficiency)；(13)聯合國教科文組織高等教育入學率(UNESCO Tertiary Gross Enrolment Ratio)；(14)世界經濟論壇的包容性成長與發展指標—服務與基礎建設(WEF Inclusive Growth and Development Indicators for Basic Services and Infrastructure)；(15)世界經濟論壇的包容性成長與發展指標—財政轉移(WEF Inclusive Growth and Development Indicators for Fiscal Transfers)；(16)聯合國教科文組織師生比(UNESCO Pupil-Teacher Ratio)；(17)世界銀行與 OECD 之每千人醫生比(World Bank and OECD Physicians Per 1,000 People)。

佔 46%。關於永續社會政策的支柱三，相關工作則僅佔 34%。其次，該報告也顯示個別行動計畫有助於經濟體合理地推動改革工作。雖然部分經濟體在推動改革工作時遭遇挑戰，但挑戰也促使經濟體適時調整工作以回應現實需求。

然而，部分經濟體提供的訊息模糊不明確，無法瞭解該經濟體實施的改革工作內容，進而加以評估發展狀況。因此，指標與基準線的採用以及資訊提供的完整度，未來仍有改進空間。

肆、 今年結構改革議題之重點

一、 RAASR 最終檢視

為了進行 RAASR 的最終成果盤點，APEC 政策支援小組(PSU) 將以 2018 年期中檢視使用的 17 項指標，另外加上 3 項針對數位經濟的指標，³ 共 20 個評估指標檢視 RAASR 的進展。目前進度係經濟體於 2 月底前提交個別行動計畫(Individual Action Plan, IAP)，針對國內的改革工作進行自我檢視與評估。

根據 APEC 秘書處去(2019)年提出的「RAASR 最終檢視時程 (Proposed Timeline for the 2020 Final Review of Renewed APEC Agenda for Structural Reform)」，PSU 將於今年 3 月至 6 月間起草 RAASR 成果檢視報告；6 月底將初稿提供給各經濟體審閱。預定於今年第二次 EC 工作會議通過報告的最終版草案，送呈給結構改革部長會議採認。

³ 3 項新的評估指標分別為：(1)經濟合作及發展組織國際學生閱讀、數學及科學評量計畫(OECD PISA on Reading, Mathematics and Science)；(2)國際通訊聯盟運用資訊及通訊科技基礎建設指標 (ITU Indicators on Access to ICT Infrastructure)；(3)世界銀行去年人口賺取及獲取數位支付比例之全球指標(World Bank Global Findex Indicators on Share of Population Making and Receiving Digital Payments in the Last Year)。

二、 第 3 屆結構改革部長會議與後 RAASR 工作重點

EC 為強化 RAASR 的執行，於去年成立 RAASR 行動小組 (RAASR Action Team, RAT)，任務包括發想下階段結構改革工作與籌備第 3 屆結構改革部長會議(SRMM 3)，我國為該小組成員之一。由於該小組為任務型組織，預定在第 3 屆結構改革部長會議結束時解散。目前第 3 屆結構改革部長會議定於 2020 年 8 月 17-18 日在馬來西亞舉行。

第 3 屆結構改革部長會議重點除了採認 RAASR 最終檢視報告、2020 年 APEC 經濟政策報告外，也將根據既有成果與進行中工作，討論並決定下階段結構改革工作重點。

RAASR 行動小組於今年第 1 次 EC 會議中，提議以四個發展支柱作為下階段(2021 年至 2025 年)結構改革工作重點。對比 RAASR 行動小組的建議方向，此四個發展支柱主要以 RAASR 為基礎，加入經商便利度；整體上仍不脫自 2003 年「APEC 結構改革行動計畫」建立起的結構改革工作範疇。RAASR 行動小組所建議的四個發展支柱為：

- 支柱一：更開放、良好運作、透明與競爭市場；
- 支柱二：社會各階層，包括微中小企業(MSME)、婦女、青年、老年勞工與障礙者等更深入參與市場；
- 支柱三：有助於促進上開目標與增強經濟福祉與韌性 (economic well-being and resiliency)、目標明確、有效且不具歧視性的社會政策；
- 支柱四：經商便利度。

三、 APEC 中長期發展目標與結構改革工作重點

觀察過去結構改革發展策略的提出時點與規劃，領袖代表們所制定的中長期成長策略與發展目標與結構改革的議題走向息息相關。

2010 年的《橫濱宣言》，APEC 領袖代表們宣布「APEC 成長策略」，作為推動區域優質成長的全面性且中期發展的指引。在平衡、包容、永續、創新與安全性成長等五大成長目標之中，平衡性成長呼籲 APEC 經濟體利用總體經濟政策及結構改革，減少經濟體之間以及各自內部的發展落差。在 APEC 成長策略的框架之下，APEC 結構改革新策略(ANSSR) 透過 APEC 組織的橫向連結、特定部門別推動方式以及規畫五大重點領域與個別行動計畫，指引 APEC 於 2011 年至 2015 年間結構改革工作。

2015 年在檢討第一波 APEC 成長策略結果後，APEC 領袖代表們推出 APEC 強化優質成長策略，對於亞太區域經濟發展所面臨的挑戰，提出促進整體區域成長的指導性原則。此成長策略除了延續平衡、包容、永續、創新與安全性成長等五大成長目標，另外新增三大關鍵問責領域(key accountability areas)，強調制度建置、社會融合與環境影響對於整體成長的重要性。其中，制度建置聚焦在建構有助於經濟成長、投資與貿易的整體環境，包含支持市場經濟的法規制度、促進金融穩定的法規體系與金融市場機制、利害關係人導向的公司治理、支持貿易與投資自由化與便捷化的機制、回應市場機制與保障勞工權益的勞動市場；社會包容則涉及到減貧、消弭不平等、提倡法治、降低經商成本以及促進經濟整合的包容性面向。APEC 強化優質成長策略所標定的關鍵領域與工作項目，與結構改革密切相關，也促成「結

構改革更新議程(RAASR)」，作為 APEC 於 2016 年至 2020 年間結構改革工作重點的指引文件。

今年正逢 APEC 研議取代茂物目標的下世代願景目標。後 2020 願景作為 APEC 下階段的長期發展目標，勢必將影響後 RAASR 時期的結構改革議題。

綜觀過去 APEC 成長策略對於結構改革議題的看重，或可預期後 2020 願景將持續把結構改革列為 APEC 發展的重點議題；後 RAASR 結構改革的發展策略也將與後 2020 願景目標相互呼應。

領袖宣言 年份	APEC 長程發展願景	APEC 中期發展目標	結構改革發展策略
1994 年	茂物目標 (Bogor Goals)		
2002 年			首次提及結構改革
2003 年			確立結構改革為 APEC 重要議題之一
2010 年	茂物目標 (已開發經濟體之 2010 期程)	APEC 領袖成長策略 (APEC Leaders' Growth Strategy)	APEC 結構改革新策略 (ANSSR 2011-2015)
2015 年		APEC 強化優質成長 策略 (APEC Strategy for Strengthening Quality Growth)	結構改革更新議程 (RAASR 2016-2020)
2020 年	茂物目標(開發中經 濟體之 2020 期程)		後 RAASR 議程?

	後 2020 願景 (Post-2020 Vision)		
--	---------------------------------	--	--

*資料來源：作者自行整理。

伍、 主要經濟體立場與我國參與

關於主要經濟體對於結構改革的立場，主要說明紐西蘭、馬來西亞與美國的相關計畫。

- 1、 紐西蘭：2018 年曾向 PSU 說明「促進女性就業、金融與資本結構改革措施研究計畫(Structural Reform Measures to Improve Women's Access to Labor Markets, Finance and Capital)」進展，該計畫已在去年 9 月 26 日提交成果報告。該計畫藉由實證研究，引導 APEC 會員體強化進行結構改革以促進婦女經濟賦權與包容性之認知，以呼應 APEC 領袖對此議題之承諾。該計畫除了文獻回顧外，分析政策及法規障礙、檢視必要的改革進程、強化制度性架構以及進行個案研究與論證基礎。研究範圍涵蓋幼兒及年長者照護、產假及育嬰假、彈性工作、薪資不平等、職位歧視及職務限制等；在婦女財務與資本方面係針對企業支持協助、財務包容性、信用價值及公平取得信貸等面向進行探討。另外，該計畫也針對紐西蘭消弭薪資不平等的法制革新相關措施進行個案研究。
- 2、 馬來西亞：針對由競爭政策與法律小組(CPLG)主席(智利擔任)推動的管制線上平台競爭政策議題，馬來西亞去年表示將於今年第 1 次 EC 會議提案辦理「共享經濟政策與法規實務」研討會。我方同意擔任此提案的 co-sponsor。

3、美國：去年提出經商便利度(EoDB)第三期計畫。美國表示將結合既有 2 項指標(即執行契約(enforcing contracts)、取得信用(getting credit))以及新增的 3 項指標(財產登記(registering property)、破產解決(resolving insolvency)、少數投資者保護(protecting minority investors))，檢視亞太區域的經商便利程度。美國去年於第二次 EC 會議期間開始徵求經濟體擔任各項指標的領導經濟體(champion economy)。我國已表達有意願擔任執行契約(enforcing contract)該項指標的領導經濟體。

在我國參與方面，國家發展委員會係我國參與 EC 以及推動結構改革議題的總協調窗口。目前我國對於 APEC 下階段結構改革工作主要有 2 點建議：第一，建議聚焦在協助 APEC 經濟體因應數位化、人口結構改變及氣候變遷帶來的挑戰，促進 APEC 整體區域有品質地成長。第二，建議下階段結構改革工作參納 APEC 後 2020 願景，也列入數位經濟及包容性成長相關工作，並以「APEC 網路及數位經濟路徑圖」為指導原則。

參考資料

APEC (2015), “Leaders’ Declaration”, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2015/2015_aelm.

APEC (2015), “Renewed APEC Agenda for Structural Reform (RAASR) 2016-2020”, 2015/AMM/017.

APEC (2011), “APEC Economic Policy Report 2011 - Taking Stock of the Progress in the LAISR Initiative and Structural Policies in APEC Economies”, 2011/MRT/002.

APEC (2010), “Leaders’ Declaration”, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm.

APEC (2004), “Leaders’ Agenda to Implement Structural Reform”, 2004/amm/020.

APEC (2003), “Leaders’ Declaration”, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2003/2003_aelm.

APEC (2002), “Leaders’ Declaration”, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2002/2002_aelm.

APEC Economic Committee (2013), “2013 ANSSR Mid-Term Progress Report: Summary of Results”, <https://www.apec.org/Publications/2013/10/2013-ANSSR-Mid-Term-Progress-Report-Summary-of-Results>.

APEC Economic Committee (2005), “APEC-OECD Integrated Checklist on Regulatory Reform”, <http://publications.apec.org/Publications/2005/09/APEC-OECD-Integrated-Checklist-on-Regulatory-Reform>.

APEC PSU (2018), “Renewed APEC Agenda for Structural Reform – Mid-Term Review Report: Highlights”, 2018/AMM/006.

APEC PSU (2015), “Assessing the APEC New Strategy for Structural Reform (ANSSR)

and Advancing the APEC Structural Reform Agenda Beyond 2015”,
2015/SOM3/EC/015.

APEC 研究中心，「APEC 成長策略的綜合評析」，《APEC 通訊》，第 127 期，2010
年 4 月，頁 1-5。

國發會綜合規劃處，「分享結構改革經驗 擬定未來新方向—杜主委率團出席
2015 年 APEC 第二屆結構改革部長會議」，《台灣經濟論衡》，2015 年秋季
號，頁 126-130。

陳威仲，「亞太經合會(APEC)成長策略之比較分析」，《全球政治評論》，2016 年
特集，2016 年 9 月，頁 109-126。