

- ◎ APEC 通訊第 246 期導讀 (P2)
- ◎ 茂物目標與 APEC 後 2020 願景 (P3)
- ◎ APEC 願景小組與願景報告 (P24)
- ◎ 結構改革議題與結構改革更新議程 (P35)

APEC 通訊第 246 期導讀

2020 年是 APEC 的關鍵一年。

今年的 APEC 除了開始落實去年甫通過的新文件(如婦女與包容性成長路徑圖、海洋廢棄物路徑圖、打擊非法、未通報與未受規範漁業路徑圖)外，對於即將屆期的重要文件也正進行成果盤點，以擘劃下階段工作重點。其中，又以引領 APEC 過去 26 年發展的茂物目標(Bogor Goals)最為關鍵。作為接續茂物目標的「後 2020 願景」，也因為關係到 APEC 的未來將何去何從，成為各界矚目的焦點。

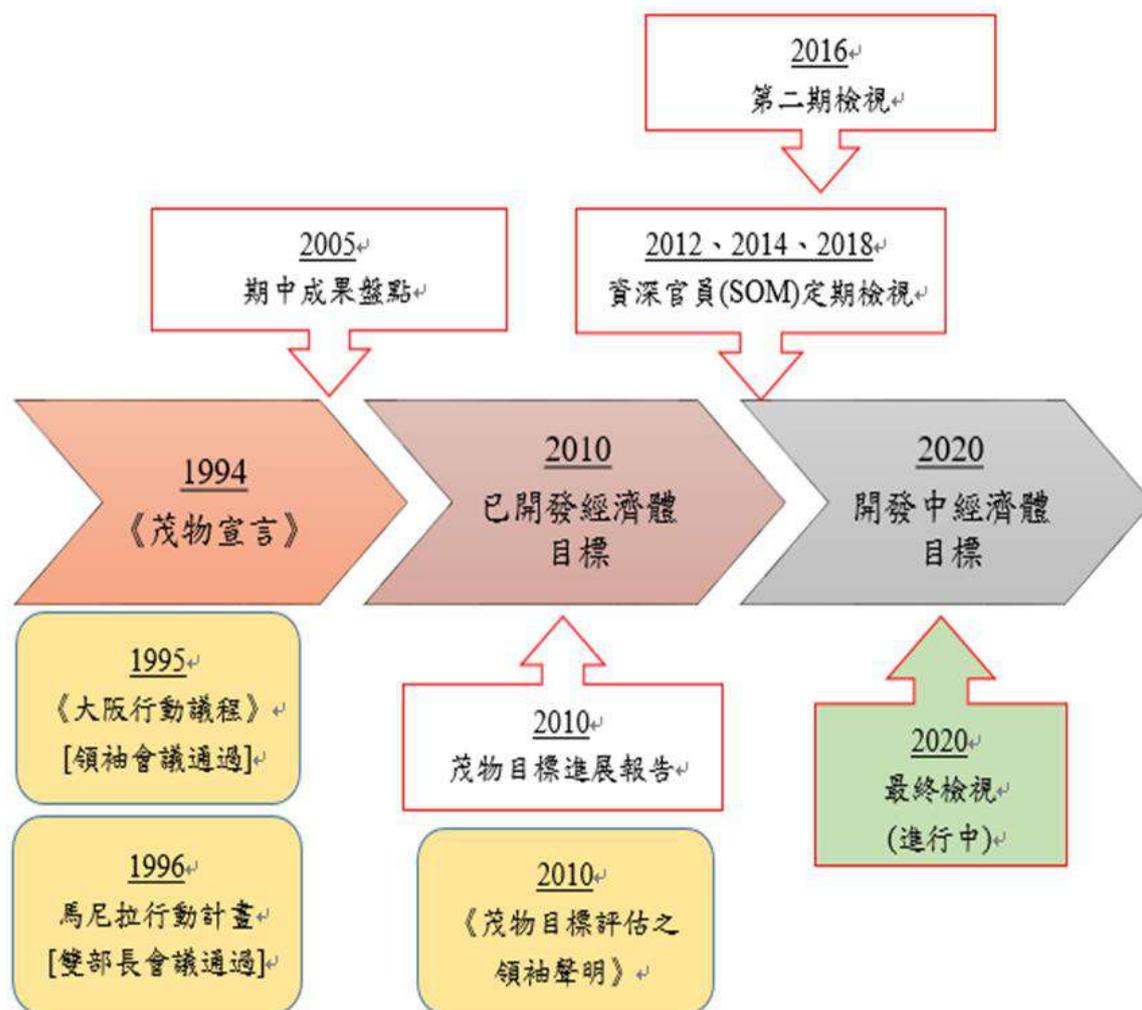
為使關注 APEC 動向的國內先進得以掌握今年 APEC 發展重點，本研究中心特別規劃「中心導讀系列」，針對重要議題與重要文件的來龍去脈，進行全面且深度說明。預定文章主題包含：茂物目標與後 2020 願景、APEC 願景小組報告、結構改革與 APEC 結構改革更新議程(RAASR)、數位經濟及亞太網路與數位經濟路徑圖(AIDER)、婦女議題及婦女與包容性成長路徑圖、海洋相關議題與兩大海洋路徑圖、連結性議題與連結性藍圖、糧食安全議題與糧食安全路徑圖、超越 GDP 與 APEC 政策支援小組(PSU)研究報告、以及亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題。自本(246)期開始，此 10 篇系列文章將於「APEC 通訊」陸續刊出，以饗讀者。

茂物目標與 APEC 後 2020 願景

林映均副研究員

壹、 茂物目標

一、 茂物目標相關文件及重要工作發展時序圖



*作者自行整理。

二、 茂物目標發展背景

(一)茂物宣言

APEC 自 1989 年成立後，為了推動亞太區域的貿易自由化與市場開放，領袖代表們於 1994 年在印尼茂物峰會上，透過《茂物宣言 (Bogor Declaration)》為如何在亞太區域與全球實現經濟合作和成長目的設定長期目標，並針對經濟體間的差異和不同經濟發展程度，訂出 2010 年與 2020 年兩階段推動時程。此即影響 APEC 過去 26 年發展的「茂物目標(Bogor Goals)」。

1994 年的《茂物宣言》第 6 段，提及：

「關於增進亞太地區的貿易投資目標，我們同意推動區域內自由開放的貿易投資為長期目標。透過減少貿易和投資障礙、促進經濟體間商品、服務與資本的自由流動，以實現此長期目標。我們也將採取與關稅及貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)一致的措施，相信我們的行動將係促進彼此承諾多邊架構下進一步自由化的重要推力。

我們同意承諾，以 2020 年為目標實現亞太地區自由開放的貿易投資。考慮到 APEC 經濟體彼此不同的經濟發展程度，工業化經濟體不晚於 2010 年實現自由開放的貿易與投資目標、發展中經濟體不晚於 2020 年實現此目標。」(黑體字為作者自行添加)

“With respect to our objective of enhancing trade and investment in the Asia-Pacific, we agree to adopt the long-term goal of free and open trade and investment in the Asia-Pacific. This goal will be pursued promptly

by further reducing barriers to trade and investment and by promoting the free flow of goods, services and capital among our economies. We will achieve this goal in a GATT-consistent manner and believe our actions will be a powerful impetus for further liberalization at the multilateral level to which we remain fully committed.

We further agree to announce our commitment to complete the achievement of our goal of free and open trade and investment in the Asia-Pacific no later than the year 2020. The pace of implementation will take into account differing levels of economic development among APEC economies, with the industrialized economies achieving the goal of free and open trade and investment no later than the year 2010 and developing economies no later than the year 2020".) [斜體字為作者自行添加]

《茂物宣言》以 2020 年為期程，設定「自由開放的貿易投資」為長期發展目標。在此目標之下，減少貿易障礙、促進商品、服務與資本的自由流通、遵循 GATT/世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)的貿易規則等作為，都是《茂物宣言》建議有助於實現此長期目標的方式；APEC 會員採取該些作為時也應遵照不歧視原則，以確保 WTO 成員均能受益。此種「開放區域主義(open regionalism)」也標誌 APEC 的特點。

(二)大阪行動議程

《茂物宣言》雖然設定 APEC 展望未來的目標，卻未給予具體的實施項目與建議。因此，領袖代表們在隔(1995)年的日本大阪峰會上，

透過《大阪宣言(Osaka Declaration)》及《大阪行動議程(Osaka Action Agenda)》進一步闡釋茂物目標的具體意涵、發展原則與優先領域，也確立了 APEC 的三大發展支柱—貿易投資自由化(the liberalization of trade and investment)、貿易便捷化(the facilitation of trade)與經濟技術合作(economic and technical cooperation)。

根據《大阪宣言》，茂物目標的具體意涵有三點：

- 第一、工業化國家不晚於 2010 年實現亞太地區自由開放的貿易與投資目標；發展中經濟體則不晚於 2020 年實現此目標；
- 第二、擴大和加速貿易和投資便捷化計劃；
- 第三、加強發展合作以實現永續成長(sustainable growth)、公平發展(equitable development)和國家穩定(national security)。

為實現茂物目標，《大阪行動議程(Osaka Action Agenda)》提供 APEC 以及所有經濟體推動茂物目標的發展架構。該文件分成三大部分：第一部分係關於貿易與投資自由化與便捷化、經濟技術合作等三大發展支柱，建議的發展原則、共同合作項目及標訂出可優先關注的特定領域(specific areas)；第二部分係附件(annex)，該附件係針對經濟技術合作的 12 個特定領域，所作進一步的具體建議與規劃；第三部分係由各經濟體提交的「大阪個別行動方案(the Osaka Initial Individual Actions)」¹。

首先，《大阪行動議程》針對自由化與便捷化進程，建立 9 項原則(general principles)，包括：(1)全面(comprehensiveness)；(2)WTO 一

¹ 當時的 APEC 成員為 18 個，計有澳洲、汶萊、加拿大、智利、中國大陸、香港、印度、日本、南韓、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、巴布紐幾內亞、菲律賓、新加坡、我國、泰國、美國。秘魯、俄羅斯與越南則是 1998 年才加入。

致性(WTO-Consistency)；(3)可比性(comparability)；(4)不歧視原則(non-discrimination)；(5)透明(transparency)；(6)穩健(standstill)；(7)同步推動、持續發展與不同時間表(simultaneous start, continuous process and differentiated timetables)；(8)彈性(flexibility)；(9)合作(cooperation)。另外，建議無論是 APEC 各經濟體、APEC 論壇或是 APEC 與其他國際組織合作，對於自由化與便捷化的行動過程應包含準備、諮詢、提交、執行、檢視、修正、併行行動(parallel activities)、多邊行動(multilateral actions)、總檢討等階段。建議採取行動的 15 項特定領域則涉及關稅、非關稅措施、服務貿易、投資、標準與績效、關務程序、智慧財產權、競爭政策、政府採購、去管制化、原產地規則、爭端調解、商務人士移動、烏拉圭回合談判成果的落實、資料彙整與分析。

其次，《大阪行動議程》闡明經濟技術合作不僅係為亞太區域的永續成長(sustainable development)與公平發展(equitable development)、消弭經濟體間發展差異並促進經濟社會福祉，也有助於促進區域內貿易與投資的成長。建議透過發展共同政策概念(common policy concepts)、聯合行動(joint activities)與政策對話(policy dialogue)等三方面，推動經濟技術合作事務。該文件所標訂的特定領域包含人力資源發展、產業科學與技術、中小企業、經濟基礎建設、能源、運輸、通信與資訊、觀光、貿易投資數據、貿易促進、海洋資源保育、漁業、農業技術等 13 個項目。此外，針對經濟技術合作部分，《大阪行動議程》於第二部分的附件，針對上開經濟技術合作的特定領域(不包括經濟基礎建設)，進一步闡釋共同政策概念、聯合行動與政策對話等執行方向，以及對於 APEC 計畫和部長級會議的規劃。

《大阪行動議程》最後一部分係 APEC 成員提交的個別行動方

案。個別行動方案係各經濟體對於貿易投資自由化與便捷化目標，為加速落實烏拉圭回合²的承諾、加深並擴大烏拉圭回合成果以及消除管制措施等目標將採取的初步舉措。

三、 茂物目標的成果檢視與今年重點

由於茂物目標深具抱負且涉及領域廣泛，為確保茂物目標的落實並掌握執行狀況，關鍵之處當屬 2010 年與 2020 年兩個期程之間的期中檢視與成果檢視。茂物目標的成果檢視主要由 APEC 下主責貿易投資事務的貿易投資委員會(Committee on Trade and Investment，以下簡稱 CTI)負責，APEC 秘書處與 PSU 亦會給予支援。

(一)2005 年茂物目標進展期中盤點

為確保各經濟體落實於《大阪行動議程》提出的自願性承諾以及共同行動，1996 年的 APEC 雙部長會議宣布採認通過「馬尼拉行動計畫(The Manila Action Plan for APEC, MAPA)」。「馬尼拉行動計畫」言明個別行動計畫(individual action plans，以下簡稱 IAP)、共同行動計畫(collective action plans，以下簡稱 CAP)以及經濟技術合作的聯合行動，是實現茂物目標的關鍵要素。其中，IAP 係各經濟體為實現自由開放的貿易與投資目標，各自設定的時間表與目標並依據自願和無拘束力的 APEC 原則而採取行動的紀錄，紀錄內容涵蓋《大阪行動議程》標定的 15 個特定領域，加上自由貿易協定與區域貿易協定、透

² 「烏拉圭回合」係指以 GATT 為論壇所進行之第八次多邊談判回合。此回合談判自 1986 年開始，於 1993 年 12 月 15 日完成，為 GATT 史上規模最大、影響最深遠的回合談判。該次談判結果確立包括貨品貿易、服務貿易、智慧財產權與爭端解決等事務的國際規範與開放承諾。該回合談判也透過「馬爾喀什設立世界貿易組織協定(Marrakesh Agreement. Establishing the World Trade Organization)」成立世界貿易組織(WTO)，使 GATT 多年來扮演國際經貿論壇的角色法制化，並取得國際組織地位。更重要的是，WTO 的爭端解決機構作成的裁決對各會員有拘束力，使 WTO 所轄各項國際貿易規範得以有效落實與執行。

明、APEC 糧食體系與貿易便捷化等四個額外項目。CAP 則詳細介紹所有經濟體的共同行動，記錄項目為《大阪行動議程》標定的 15 個特定領域。

除了透過個別行動計畫(IAP)追蹤各經濟體進度外，APEC 在 1997 年也追加同儕檢視計畫(a programme of peer review)，使經濟體每年可以自願參與同儕檢視以瞭解有待改進之處。

2001 年，APEC 領袖代表指示開始進行茂物目標 2010 年期程的期中檢視，除了掌握茂物目標的進展，也協助經濟體評估有待改善或投入的行動。為此，部長們於 2005 年採認通過「茂物目標進展期中盤點 (A Mid-Term Stocktake of Progress Towards the Bogor Goals)」報告。

2005 年的「茂物目標進展期中盤點」報告指出，自 1994 年以來，APEC 在實現茂物目標上取得顯著的自由化與貿易投資便捷化的進展，不僅貿易與投資障礙大幅降低、APEC 經濟體也投入便捷化的推動。

具體而言，APEC 經濟體在此期間的關稅平均下降 11.4 個百分點；消除非關稅障礙或轉化為關稅形式，使總體保護措施水準降低；亞太區域內，透過取消對市場進入限制，擴大國民待遇與最惠國待遇範圍，減少服務貿易障礙；通過取消投資限制、改善投資促進措施與減少行政程序，使 APEC 地區的外國直接投資(Foreign Direct Investment)更加開放；APEC 也展現出更多願意改善與促進貿易與投資便捷化的意願和作為。該報告也指出降低貿易與投資障礙和商品、服務與資本流通增長之間的關聯性。此外，整體 APEC 地區的國內生

產總值(GDP)、實際人均國內生產總值(real GDP per capita)與就業水準均有大幅提升。

(二)2010 年 APEC 經濟體執行茂物目標檢視報告

茂物目標於 2010 年進行第一期成果檢視。CTI 根據經濟體提交的績效檢視(progress report)和個別行動計畫、APEC 政策支援小組(APEC Policy Support Unit, 以下簡稱 PSU)研究報告等資料,向資深官員提交「2010 年 APEC 經濟體執行茂物目標進展報告」(The Report on APEC's 2010 Economies' Progress Towards the Bogor Goals)(以下簡稱「2010 年進展報告」),並進一步呈給部長與領袖代表參考。

接受本次評估的經濟體計有 13 個,其中 5 個屬於《茂物宣言》標定第一階段的「工業化經濟體」,包括澳洲、加拿大、日本、紐西蘭與美國;另外有 8 個自願參與評估的發展中成員,包含智利、香港、韓國、馬來西亞、墨西哥、秘魯、新加坡及我國。然而,APEC 表示自願參加 2010 年評估的經濟體,該決定不影響其在 APEC 擁有的「發展中經濟體 (developing economies)」身份。

「2010 年進展報告」指出,自 1995 年至 2009 年期間,APEC 地區整體發展呈現貿易成長、關稅降低、服務貿易重要性提高、外人投資對於經濟成長的助益、貿易便捷化擴大與經濟技術合作帶來的經濟效益等成果。

具體而言,從 1994 年至 2009 年間,APEC 與全球的商品號亦以 7.1%速度逐年成長,2009 年出口值達到 5.6 萬億美元、進口直達 5.8 萬億美元。同時間,APEC 地區內的貨品貿易額成長兩倍;商業服務總值則以每年 7%的速度成長。亞太區域為當時全球成長最快且經濟

最開放的地區。其次，基於「開放的區域主義」信念，APEC 經濟體自 1994 年後致力於降低關稅，2010 年的平均關稅已經從 1996 年的 8.2% 降至 2008 的 5.4%，遠低於 2008 年全球平均關稅水準的 10.4%；2010 年的經濟體中有近半數進口商品免稅。此外，此期間內大幅成長的雙邊與區域性貿易協定(從 1996 年的 190 個成長到 2009 年的 340 個)，也是關稅降低的原因之一。再者，透過「貿易便捷化行動計畫(Trade Facilitation Action Plan, TFAP)」，APEC 經濟體自 2002 年至 2006 年間，貿易交易成本降低了 5%，使 APEC 繼續推動第二階段「貿易便捷化行動計畫」。經濟技術合作(ECOTECH)方面，自 1996 年起通過的經濟技術合作項目不僅協助縮減經濟體間的技术落差、促進永續發展，也建構機構與人力資源發展。該些獲得通過的 ECOTECH 項目數量超過 1,200 個，總金額達 5,800 萬美元。

另一方面，「2010 年進展報告」也指出若干有待改進之處。關稅部分，各經濟體在不同部門別所降低與取消的關稅程度不一，服務與農產品、紡織品的關稅仍高於整體商品的平均關稅；在四種服務提供模式中，模式四(自然人移動)的開放幅度最小；APEC 經濟體對於外人投資，仍利用部門別或資本最高限額等形式維持投資限制。除了仍需致力於消除非關稅的貿易障礙外，也需要針對關務程序、智慧財產權、原產地規則與政府採購等問題建立標準與一致性規則，也需要運用包含經商便利度在內的結構改革，進一步解決邊境措施造成的貿易障礙。

APEC 領袖代表於 2010 年發表《2010 年茂物目標評估聲明》<Leaders' Statement on 2010 Bogor Goals Assessment>，一方面肯定 APEC 與所有經濟體共同推動茂物目標的努力，以及對於亞太區域經

濟成長的成果。另一方面，領袖代表們勉勵所有經濟體致力維護個別承諾與共同信念，透過降低與取消關稅、服務貿易限制和投資限制、促進包括非關稅措施和境內措施(behind-the-border issues)的相關作為，進一步實現貿易投資自由化與便捷化。此外，除了逐步推動貿易與投資自由化目標外，領袖代表也肯認經濟技術合作的重要性，期盼 APEC 持續推動需求驅動型行動(demand-driven activities)，以消弭區域內發展落差，並協助開發中經濟體在 2020 年前實現茂物目標，成就共同繁榮(common prosperity)。

(三)2011 年至 2020 年期間的三階段檢視

今年將是茂物目標 2020 年期程屆滿。今年進行的成果檢視不只是對於 21 個 APEC 經濟體進行評估，亦是對茂物目標的最終盤點，無論是評估規模與深度均超過 2010 年。為此，CTI 於 2011 年提出「茂物目標進展報告綱領(Bogor Goals Progress Report Guidelines)」以逐步進行茂物目標成果檢視，該文件獲得資深官員採認通過。

「茂物目標進展報告綱領」提及的評估項目和 2010 年大致相同，包含各經濟體的個別行動計畫(IAP)、PSU 報告和 IAP 同儕檢視(IAP Peer Review Process)。其中，該文件將同儕檢視程序細分為三個階段。

第一，個別行動計畫(IAP)：此文件提供個別行動計畫模板，使所有經濟體可以針對 2010 年後採取的新貿易與投資政策作為、相關領域的改善與進展等提供新的資訊。建議說明的領域涵蓋關稅、非關稅措施、服務貿易、投資、標準與績效、關務程序、智慧財產、競爭政策、政府採購、去管制化/管制檢視、WTO 義務(包括原產地規則)、商務人士移動、彙整經濟體資訊的官方網站、

透明、區域貿易協定/自由貿易協定、其他自願推動領域。

另外，針對已經參加 2010 年評估的經濟體，也建議在個別行動計畫說明經濟領袖代表們在《2010 年茂物目標評估聲明》指出的待改善領域。

第二，PSU 報告：建議 PSU 準備一份一到兩頁的簡要報告，重點說明 APEC 成員在審查年度的重要成就與待改進領域；並適當使用指標以評估成果。此報告也會在提交 SOM 會議前供所以經濟體檢視並給予回應。資深官員除了將針對 PSU 報告於資深官員會議中回應與提問。

第三，個別行動計畫的同儕檢視：同儕檢視包含三個階段：第一階段係「資深官員的定期檢視(Regular Senior Officials' review)」，檢視日程分別為 2012 年、2014 年與 2018 年。CTI 將針對檢視年度的 APEC 行事曆，規劃向資深官員提交的經濟體個別行動方案和 PSU 報告。第二階段係「第二期檢視(second-term review)」，該次檢視重點包含參與 2010 年評估的經濟體說明待改進領域的進展、主辦經濟體彙整經濟體個別行動方案資訊以評估當前亞太區域貿易與投資自由化成果、為關稅與非關稅措施提供最新數據與資訊。第三階段係「最終檢視(final assessment)」，2020 年主辦經濟體將在 APEC 秘書處支持下，由 PSU 主導並基於個別行動方案資訊進行評估。目前茂物目標正進入第三階段的最終檢視。

為順利完成茂物目標最終檢視，PSU 去(2019)年提出「2020 年茂物目標最終檢視的時程規劃及評估原則草案文件(Timeline for the 2020 Final Assessment of Economies' Progress towards the Bogor Goals)」，

該文件已獲得資深官員採認通過。根據 PSU 的規劃，各經濟體將於今年 2 月初提交個別行動方案；PSU 在 5 月第三個星期前會提出最終檢視報告草案，供所有經濟體檢視與提供意見；CTI 將於 6 月前針對 PSU 檢視報告給予回應；在第三次資深官員會議時提交給資深官員審閱，並於總結資深官員會議(CSOM)前完成最終報告。與此同時，資深官員也如火如荼地發展接續茂物目標的後 2020 願景。

貳、 後 2020 願景

一、 後 2020 願景進展

茂物目標將於今年屆期。除了接續茂物目標未竟之事之外，APEC 如何提出下一個十年的新願景以回應近年的國際變化趨勢與需求，後 2020 願景的提出將代表 APEC 已經準備好迎接新世代的挑戰和預備投入的重點。正因為後 2020 願景的急迫性和重要性，2016 年 APEC 領袖會議指示資深官員們必須開始著手「後 2020 願景」的撰擬，以備於 2020 年年底向領袖們提出新願景的規劃建言。

為此，資深官員們為推進後 2020 願景，產出的重要文件有「APEC 邁向 2020 及未來」(APEC Toward 2020 and Beyond)、「後 2020 願景時程表」(Timeline for the Adoption of Post 2020 Vision)。

「APEC 邁向 2020 及未來」一方面指出後 2020 願景的方向，建議 APEC 願景應注重包容性，使所有經濟體及利益關係人可共同形塑願景目標、願景應建立在既有的 APEC 成果以及未竟之事(unfinished business)，並同時思考未來 10 年(2020-2030)最迫切的議題；另一方面肯認後 2020 願景的多方利害關係人對話會議有助於資深官員掌握當前國際與區域情勢以及未來的挑戰。其次，該文件也成立「APEC 願

景小組」(APEC Vision Group，以下簡稱 AVG 小組)與「資深官員會議指導小組」(SOM Steering Group，SSG 小組)，協助資深官員規劃願景目標。

AVG 小組係由產、官、學界等各經濟體選任的賢達人士組成，小組去年在召開第四次會議(亦為小組最後一次會議)中完成願景報告，並於去年總結資深官員會議中正式提交給資深官員。SSG 小組則由秘魯、越南、巴布亞紐幾內亞、智利、馬來西亞、紐西蘭及泰國等經濟體的資深官員組成，主要作為資深官員和 AVG 小組間的行政協調。該小組也在 AVG 小組任務期間協助資深官員發展「後 2020 願景」設定議程、輔助主辦經濟體規劃 APEC 後 2020 願景相關會議等事務。AVG 小組去年順利任務後，SSG 小組也隨之宣告解散。

「後 2020 願景時程表」是由智利、馬來西亞與紐西蘭於去年第二次資深官員會議上共同提案，並於第三次資深官員會議獲得採認通過。馬來西亞於去年非正式資深官員會議提出「主席提案—後 2020 願景後續時程規劃(Chair's proposal for next steps in the Timeline to Achieve the Adoption of Post-2020 Vision)」，進一步優化「後 2020 願景時程表」內容。目前執行進度容後說明。

二、 馬來西亞對於後 2020 願景規劃的推動方式

馬來西亞作為今年 APEC 主辦經濟體，肩負著完成後 2020 願景的重要任務。馬國從去年非正式資深官員會議(ISOM)至今，對於後 2020 願景的推動方式可分從程序與實質內容兩方面觀察。

(一)程序部分

擔任資深官員主席的馬國代表於去年非正式資深官員會議中提出「主席提案—後 2020 願景後續時程規劃(Chair's proposal for next steps in the Timeline to Achieve the Adoption of Post-2020 Vision)」。此文件優化「後 2020 願景發展流程表」，將規劃時程進一步安排相對應的具體工作細項和內部作業期限，以確保年會前能順利產出獲得資深官員共識的願景內容。目前重要時程規劃為：

- 第一次資深官員會議至第二次資深官員會議休會期間：產出第一版願景草案。
- 第二次資深官員會議：討論第一版願景草案。
- 第二次資深官員會議至第三次資深官員會議休會期間：產出最終版願景草案。
- 第三次資深官員會議：討論最終版願景草案。
- 總結資深官員會議：通過最終版願景，並呈給部長與領袖代表參考。

目前執行進度為各經濟體針對 SOM 1 期間的「後 2020 願景零版 ((Draft Zero of the Post-2020 Vision))」內容提出書面意見，由 SOM 主席辦公室彙整；SOM 主席將於第二次資深官員會議前提出第一版後 2020 願景，供資深官員討論。後 2020 願景的通過路徑如下圖所示：



(二)實質內容部分

實質內容方面，馬國已經相繼提出兩份文件。一份是於去年非正

式資深官員會議提出的「後 2020 願景討論指引文件(Guiding Document for the Discussion on APEC Post-2020 Vision)」；另一份是於今年第一次資深官員會議中提出的「後 2020 願景零版」。

1、SOM 主席的後 2020 願景討論指引文件

該文件是由 SOM 主席參考 AVG 小組願景報告並考慮願景呈現的形式，列出三大重點：願景聲明(proposed vision)、關鍵領域(key elements)及架構(architecture)。其中，「架構」係有關後 2020 願景聲明的格式、願景期程、階段性檢視、執行規劃及成果報告等事項。

關乎 APEC 未來發展路線與次序的關鍵領域，該文件以四大支柱呈現。支柱一係永續性與包容性，涉及優先推動包容性與經濟賦權、結構改革與良好經濟治理、為人服務的 APEC 工作、與永續發展目標(SDGs)一致的目標；支柱二係人力資源發展，重點包括加速終身技能發展與數位素養之合作、因應技術性破壞(technological disruption)的議題；支柱三係數位經濟與技術，聚焦在發展數位經濟與創新式成長；支柱四為區域經濟整合，關注以更平衡的方式推動區域經濟整合、處理與貿易有關的包容性及永續性議題、為多邊貿易體系永續性的需求進行溝通、深化區域連結。

然而，該文件存在願景聲明語氣不一、重點項目(支柱一至四)分類不明、重點項目未完全契合願景聲明、重點項目範圍不全等缺點。特別是美國與日本，強調此文件所列的重點項目無法充分反映所有經濟體的立場。

目前該文件的願景聲明與關鍵領域部分已經由後 2020 願景零版所取代；但該文件提到後 2020 願景聲明的格式、願景期程、階段性

檢視、執行規劃等事項，依然是目前資深官員的討論重點。

2、後 2020 願景零版

後 2020 願景零版是由馬來西亞、紐西蘭與泰國以類似 Troika 形式，共同合作撰擬出具有政策高度的內容。

在不到兩頁的篇幅中，後 2020 願景零版首先提及 APEC 目的在追求亞太區域的共享繁榮(shared prosperity)，使永續發展與包容性作為促進人民福祉的動力。為了確保亞太地區為世界上最富活力與創新的區域，經濟體重申致力於自由開放的貿易與投資和深化區域經濟整合的承諾。APEC 也將提升人民與企業參與全球經濟與經濟賦權，在創新技術的發展下營造開放且以市場為導向的環境。為了釋放新科技在進階數位科技與相互連結區域內的巨大潛力，也將協助勞工擁有必要技能、使企業擁有創新的有利環境。此外，APEC 也將確保健康與永續的地球環境，為此將加強經濟改革以促進永續發展，並因應氣候變遷與其他影響人民福祉的問題，致力於區域與國際的永續發展目標。最後部分提及經濟體將不斷完善 APEC 的組織功能。然而，此零版內容並未指明願景的期程及檢視時程。

值得注意的是，後 2020 願景零版出現的「共享繁榮」，亦為馬來西亞今年 APEC 年度主題強調的重點概念，「優化人民潛力、共享繁榮未來」(Optimising Human Potential towards a Future of Shared Prosperity)。連結 APEC 年度主題與後 2020 願景零版內容，馬國似乎有意透過「共享繁榮」推升包容性成長目標高度，並將此概念納入後 2020 願景作為未來發展的核心理念，引導 APEC 以貿易投資為主的發展主軸轉向為包容性成長為主，且強調經濟、社會與環境利益衡平

的方向。

三、 後 2020 願景討論重點與主要經濟體立場

目前 APEC 經濟體對於後 2020 願景已有共識的是，為能向社會大眾清楚傳達 APEC 對於未來的企圖與規劃，文字要簡單易懂、內容要簡潔明瞭、願景目標要具有前瞻性與抱負。更重要的是，最終形成的願景足以反映所有經濟體對於未來 APEC 與亞太區域發展的共同期望。而願景的具體實現內容則仿照 1994 年的《茂物宣言》與 1995 年的《大阪行動議程》，留待隔年再加以發展。

尚未達成共識仍待討論的事項包括願景呈現樣式、願景期程、願景目標與核心價值。願景呈現樣式部分，目前討論的方案包括一頁篇幅的獨立聲明(a statement separate from the Leaders' Declaration)、或是今年領袖宣言裡的段落(a paragraph)、抑或是今年領袖宣言以幾句話說明(several sentences)，隔年再發展出具體如《大阪行動議程》的具體內容。願景期程方面，可能的選項有 2030 年、2040 年、2045 年。願景目標與核心價值部分，雖然多數經濟體支持以 AVG 小組願景報告作為基礎，但是具體要涵蓋哪些領域、彼此優先順位以及核心價值等都存在偌大分歧。

關於後 2020 願景的核心價值。AVG 小組願景報告建議「以人為本(people-centered development)」發展方向，經濟體對於「以人為本發展」概念，從去年總結資深官員會議的全面支持，到今年第一次資深官員會議轉為保守態度，特別是美國與日本未表態支持將「以人為本」作為後 2020 願景的核心價值。目前支持「以人為本」概念的以開發中經濟體為主，包括印尼、智利、中國、越南、菲律賓、俄羅斯、

墨西哥。至於馬來西亞提出的「共享繁榮」，雖然馬國在今年第一次資深官員會議說明此概念是由其與紐西蘭、泰國共同發想作為後 2020 願景的核心理念，但美國與日本在會議上反對將此概念納入後 2020 願景。因此，APEC 後 2020 願景的核心理念與價值，仍有待資深官員凝聚共識。³

以下整理出主要經濟體(包括友我經濟體、重要開發中經濟體、2020 至 2022 年 APEC 主辦經濟體)目前對願景目標的想法。

- 美國：強調後 2020 願景發展應以消除貿易投資障礙、實現公平貿易為目標，方能確保包容與永續經濟成長。核心目標為貿易與投資自由化、經商便利、擴大經濟參與機會以提高生活水準、市場導向的貿易與投資政策、支持私部門領導的創新發展。
- 日本：強調後 2020 願景發展需以自由開放的貿易投資和區域經濟整合、數位科技與新技術發展與應用、促成包容經濟成長的社會面向等為主要目標，並要確保能源安全與韌性的環境永續、優質基礎建設的發展。
- 韓國：關注貿易投資的自由化與便捷化、實現 FTAAP、追求包容性成長、經濟賦權與環境永續(包含聯合國永續發展目標的落實、緊急應變)、科技發展與數位經濟、APEC 的組織治理(特別是 PSU 的財務永續)。
- 澳洲：FTTAP 有助於深化區域經濟整合。為了區域發展的未來，經濟體應進一步合作，並支持以 WTO 為核心的多邊貿易體系以

³ APEC 會員間對於共享繁榮在後 2020 願景的地位的分歧，不僅關乎 APEC 未來發展的核心價值與發展路線，也涉及到已開發經濟體與開發中經濟體對於「包容性成長」目標的不同看法。此部分的觀察分析，請參閱林映均，《今年 APEC 議題重點及後 2020 願景的發展》，台灣經濟研究月刊，2020 年 5 月號(即將出刊)。⁴ 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。

因應新型態貿易與經濟模式。

- 加拿大：重視區域經濟整合、結構改革、包容性與永續性發展。認為如何維持 APEC 在亞太地區的領導力與影響力、茂物目標未竟之事也應納入後 2020 願景。後 2020 願景應盡可能平衡不同議題與利益。
- 中國：促進區域經濟整合(特別是實現亞太自由貿易區(FTAAP))、發展創新導向的經濟成長模式(特別是數位經濟、數位基礎建設、數位科技於醫療照護與教育領域的應用)、推動亞太區域的連結性議題(尤其是落實 2015-2025 連結性藍圖、建構全球供應鏈與全球價值鏈)、致力於包容與永續成長(推動聯合國永續發展目標)。
- 印尼：關注包容性成長與永續成長、結構改革與良好經濟治理、人力資源發展與終身技能學習、數位經濟與創新成長、區域經濟整合以及追求包容與永續的貿易、深化區域連結(特別是實現 FTAAP)。
- 馬來西亞：強調貿易與投資目標的追求不能犧牲人民的福祉與利益，後 2020 願景必須跳脫茂物目標的框架，思考貿易投資所創造的財富如何能使社會與人民實質受益。除了重申「共享繁榮」概念的重要性，也認為共享繁榮可確保 APEC 的未來發展呼應「使所有人受益(no one left behind)」理念。
- 紐西蘭：強調自由開放的貿易與投資和支持以規則為基礎的多邊貿易體系良好運作、優先推動包容性與經濟賦權、支持數位經濟(特別是關於網路環境的國際規範架構、數位基礎建設、數位監理的經驗分享與政策對話)、終身技能學習、結構改革與良好經濟治理、擴大區域連結與優質基礎建設、環境永續、與利益關係人互

動及 APEC 的組織調整。

- 泰國：關注項目包括維持經濟體競爭力、確保區域的經濟包容性、支持多邊貿易體系、因應自然災害與人口結構改變等新挑戰、經濟賦權及強化區域連結性。

四、 我國相關部會對於後 2020 願景的立場

整體上，我國支持後 2020 願景能最大程度地採納 AVG 小組願景報告所提建議，包括以人為本的發展理念、2040 年的願景期程，以及契合我國在 APEC 下具有政策優勢的議題。

我國具體關切重點包括：(1) 支持以規則為基礎的多邊貿易體系、實現亞太自由貿易區(FTAAP)與深化區域經濟整合；(2) 提供人民有關數位素養的終生學習與技能培訓；(3) 提升女性、青年、老年、微中小企業、原住民與弱勢團體的數位素養，並增進該等之經濟參與；(4) 擴大數位科技的應用，特別是在金融、教育、醫療照護、農業等領域；(5) 推動能源韌性、緊急應變、糧食安全與智慧農業，以追求環境永續。

參考資料

APEC Policy Support Unit (PSU) (2018), “APEC'S Bogor Goals Progress Report”, <https://www.apec.org/Publications/2018/11/APEC-Bogor-Goals-Progress-Report>.

APEC Committee on Trade and Investment (2011), “Bogor Goals Progress Report Guidelines “, 2011/AMM/014app01.

APEC, “Leaders' Statement on 2010 Bogor Goals Assessment”, 14

November 2010, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/bogor-goals-assessment.

APEC, “The Report on APEC’s 2010 Economies’ Progress Towards the Bogor Goals”, 2010/AMM/005a.

Gov. Japan, “Manila Action Plan for APEC”, <https://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/1996/mapa/vol1/index.html>.

APEC Annual Ministerial Meetings (1996), “1996 AMM Statement”, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/1996/1996_amm.

APEC SOM Committee on Economic and Technical Cooperation (1995), “Osaka Action Agenda”, <https://www.apec.org/Publications/1995/12/Osaka-Action-Agenda-1995>.

APEC, “1995 Leaders’ Declaration”, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1995/1995_aelm.

APEC, “1994 Leaders’ Declaration”, https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.

APEC 願景小組與願景報告

林映均副研究員

壹、 APEC 願景小組成立背景

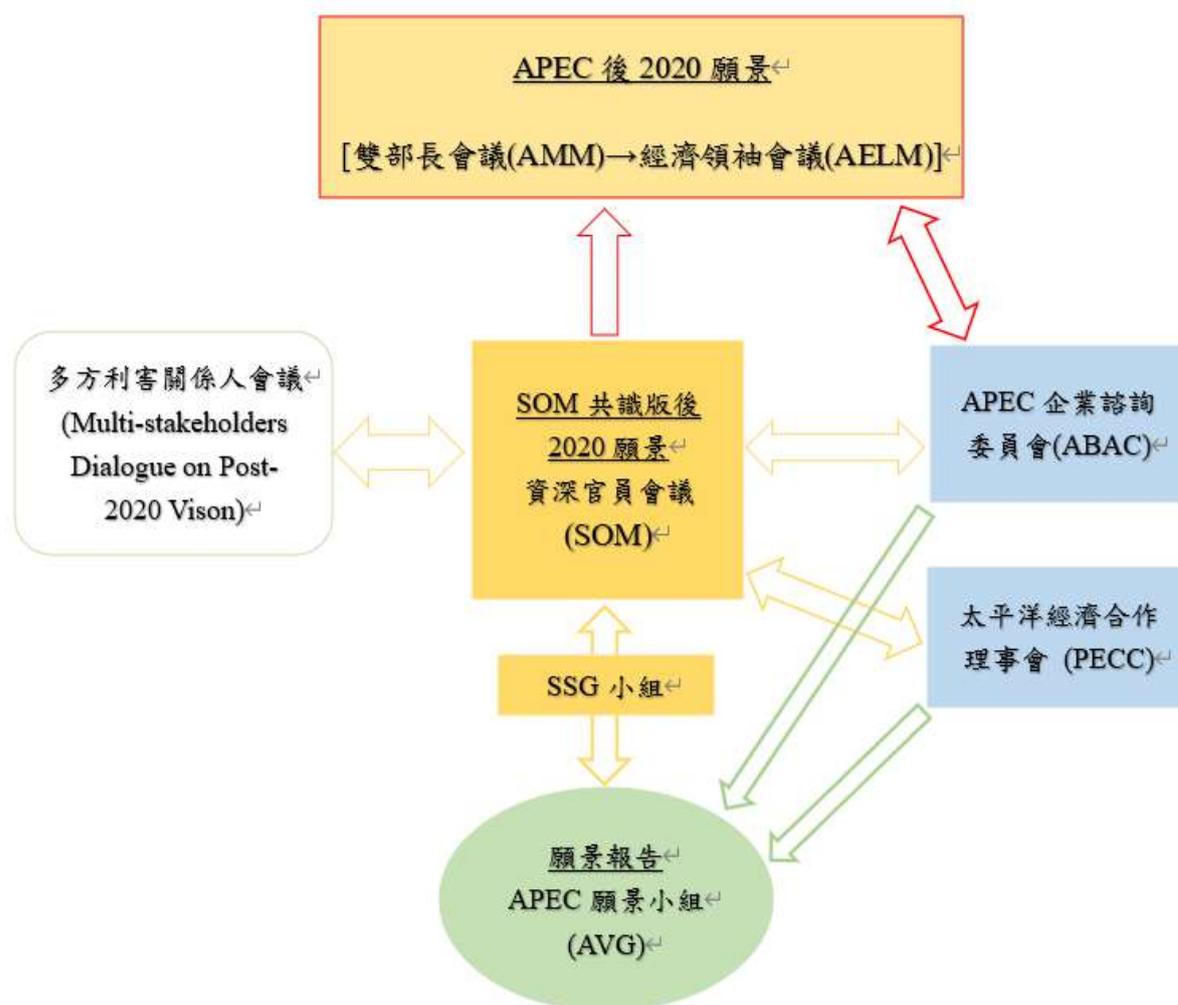
2016 年 APEC 領袖會議指示資深官員們必須開始著手「後 2020 願景」的撰擬。資深官員根據領袖代表的指示，於 2017 年總結資深官員會議(CSOM)採認通過「APEC 邁向 2020 及未來」(APEC Toward 2020 and Beyond)，宣示展開「後 2020 願景」的準備工作。該文件重點之一即係成立輔助資深官員們規劃新願景目標的單位，亦即「APEC 願景小組」(APEC Vision Group，以下簡稱 AVG 小組)和「資深官員會議指導小組」(SOM Steering Group，以下簡稱 SSG 小組)。

AVG 小組成員係由各經濟體指派代表，代表的層級、背景不拘，匯集產、官、學各界人士，包括具有政府部會經歷或曾國內部長層級的資深官員代表、資深外交官與駐外大使、對外貿易談判代(包括駐 WTO 代表)、該國 APEC 研究中心主任、經濟學者與法學者、企業家。該小組的目的係協助資深官員規劃願景的實質內容。小組不但會評估各項可能發展的議題，並聽取各方建議，最後產出「APEC 後 2020 願景報告」供資深官員們參考。

自 2018 年成立後，AVG 小組共召開 4 次會議。最後一次會議係在去(2019)年第三次資深官員會議期間召開(8 月 25 日至 27 日)，並在該次會議上完成 AVG 願景報告。該願景報告定為「人民與繁榮：APEC 2040 願景」(People and Prosperity: An APEC Vision to 2040)」(以下簡稱「AVG 小組願景報告」)，AVG 小組主席在去年總結資深官

員會議(CSOM)上將正式報告提交給資深官員參考。

根據「APEC 邁向 2020 及未來」文件，資深官員對於推動後 2020 願景的組織規劃，如下圖所示：



*作者自行整理。

貳、 AVG 小組願景報告重點

在歷經一年多期間所完成的 AVG 小組願景報告，不僅提出 APEC 未來發展的願景時程、發展主軸以及優先投入領域等具體建議，也草擬願景聲明供資深官員參考。

在願景時程方面，AVG 小組採納太平洋經濟合作理事會(Pacific

Economic Cooperation Council, PECC)的建言，以 2040 年為目標。其次，AVG 小組建議 APEC 的後 2020 願景應以「以人為本」為發展主軸(people-centred economic growth)，相關政策應從人為中心的角度進行調整(people-oriented positive adjustment policies)。AVG 小組也將「以人為本」的發展理念納進願景報告標題—「人民與繁榮：APEC 2040 願景」。

在以人為本發展概念下，AVG 小組不僅呼籲 APEC 持續推動貿易投資的自由化目標，也建議提升數位經濟的重要性，關注非經貿議題的發展，並期許 APEC 維持區域領導地位及其核心價值。據此，AVG 小組提出 10 點核心建議(core recommendations)：

1. 支持自由開放的貿易投資和維護規則導向的多邊貿易體系的運作。(APEC should reassert its leadership in championing free and open trade and investment and a well-functioning rules-based, multilateral trading system.)
2. 完成茂物目標的未竟之事，深化亞太地區的經濟整合。(APEC should, through collective and individual efforts, complete the unfinished business of the Bogor Goals and further deepen economic integration in the Asia-Pacific.)
3. 肯認包容性和經濟賦權係經濟成長和繁榮共享的關鍵要素。(APEC should prioritise inclusion and economic empowerment as key elements, and as additional drivers, of growth and shared prosperity.)
4. 支持數位經濟的發展和創新式成長。(APEC should support the development of the digital economy and innovative growth across all of its economies.)

5. 促進終身技能培訓和數位素養提升的相關合作，以因應科技典範造成的影響。(APEC should accelerate cooperation on life-long skills development and digital literacy to harness technological transformation.)
6. 為追求成長、包容性和創新性，鼓勵以經濟治理為目的的穩健且全面的結構改革。(APEC should advance robust and comprehensive structural reform and cooperation for good economic governance as critical drivers of growth, inclusion and innovation.)
7. 透過系統性、合作且前瞻的方法深化區域內連結性，特別是優質基礎建設的發展。(APEC should deepen comprehensive regional connectivity, in a systematic, coordinated and forward-looking manner, especially through encouraging quality infrastructure development.)
8. 整合 APEC 在區域內和國際上的能量，因應氣候變遷並提倡環境永續。(APEC should further align its work with regional and international efforts to address climate change and promote environmental sustainability.)
9. 強化和主要利益關係人之間的互動。(APEC should strengthen and better targets its interactions with key stakeholders.)
10. 整合 APEC 既有工作和資源，以推動後 2020 願景目標。(APEC should align its working methods and resources to advance its post-2020 vision.)

值得注意的是，以上 10 點建議的次序並非隨意排列，而是經過 AVG 代表討論後決定的。此順位彰顯 AVG 小組對於 APEC 未來在傳統經貿議題(如支持多邊貿易規則體系、茂物目標未竟之事與區域經

濟整合)、新經貿議題(如數位經濟)以及非經貿易議題(如包容性成長、結構改革、環境永續)等相關領域中，所建議的發展順位。也因此，雖然 AVG 小組的願景報告納入包括終身學習、數位經濟、經濟賦權、氣候變遷與環境永續、APEC 組織改革等當前重要課題，但發展主軸依然延續過去經貿優先的發展方向。

AVG 小組草擬的願景聲明(the proposed vision)，提出以「建立和平、相互連結的亞太社區，促進人民的繁榮與福祉(a peaceful and interconnected Asia-Pacific community for the prosperity and welfare of all our people)」為目標。在此目標下，將持續追求自由開放的貿易與投資與深化區域經濟整合，同時促進以人為本的經濟成長(people-centred economic growth)，此經濟成長將具備創新、包容性、永續性、衡平、安全與韌性(resilient)。此外，良好的經濟治理、結構改革與投資必要的基礎建設、改善連結性，輔以以人為本的政策調整(people-oriented positive adjustment policies)，將有助於實現願景目標。在技術日新月異的時代，將致力創造開放、市場導向的有利環境，使個人與企業均能受益於數位轉型。透過該些舉措，將確保 APEC 為區域經濟合作首要論壇的地位，且打造亞太地區為世界上最富活力與創新的地域。

參、 主要經濟體對於 AVG 小組願景報告的態度

所有經濟體肯定並感謝 AVG 小組歷經兩年，運用其豐富的資歷與智慧，完成包含願景聲明與 10 點建議的願景報告。但是資深官員所討論的後 2020 願景，究竟是否要以 AVG 小組的願景報告作為基礎，則有歧見。以下簡述主要經濟體的立場。

- 美國：AVG 小組願景報告與 PECC、ABAC 建議同為資深官員的參考資料，但也只是資深官員的討論參考，具體內容不應受此限制。
- 日本：AVG 小組願景報告是資深官員思考後 2020 願景時極好的參考資料。
- 澳洲：AVG 小組願景報告係資深官員形塑後 2020 願景的重要參考，特別是 AVG 小組在 APEC 既有成果與新課題之間、貿易投資的核心目標與非經貿議題間採取的衡平方式，值得資深官員借鏡。但是強調 AVG 小組願景報告並非對於資深官員討論的指導文件(guiding document)，AVG 小組提出的 10 點建議只是資深官員討論的起點，不應受此限制。
- 加拿大：若以 AVG 小組願景報告的 10 點建議作為資深官員的討論基礎，無須再花時間標定新的關鍵領域(key elements)。建議在以 AVG 小組願景報告基礎之上，輔以 PECC 和 ABAC 建議，即可形成 APEC 的新願景。
- 智利：建議資深官員以 AVG 小組願景報告為主，輔以 PECC 與 ABAC 建議，討論願景目標。
- 中國：AVG 小組願景報告為資深官員型塑後 2020 願景的基礎。
- 馬來西亞：AVG 小組願景報告為資深官員型塑後 2020 願景的重要參考資料。
- 紐西蘭：APEC 願景小組的報告係後續資深官員討論後 2020 願景的重要參考，尤其是共享繁榮與數位轉型下社會發展的有關建議。

肆、 我國對於 AVG 小組願景報告的立場

我國不僅認為 AVG 小組願景報告是資深官員發展後 2020 願景

的重要參考資料，更建議此願景報告應成為後 2020 願景的基礎，希望能盡可能將此願景報告提出的「以人為本」發展方向與 10 點建議納入後 2020 願景內容。

我國立場主要有兩大原因加以支持。其一係參與 AVG 小組討論願景報告的我國 AVG 代表林之晨總經理的期盼；其二係 AVG 小組提出的 10 點建議與內容，大致契合我國長期關注的 APEC 議題和累積的政策優勢。

一、 我國 AVG 代表林之晨總經理的期盼

我國 AVG 代表林之晨總經理在 AVG 小組願景報告討論過程，強調 APEC 後 2020 願景以人為本的發展主軸，相關政策應奠基在以人為中心的思考；建議將包容性成長的面向擴及到婦女、中小企業之外，缺少話語權的弱勢團體(unpresented groups or people without voices)；呼籲 APEC 重視數位經濟對於經濟和社會的影響，政府應透過政策調整使數位科技的經濟效益最大化；並且鼓勵 APEC 經濟體提供終身技能培訓和學習機會，且在 STEM 教育中加入人文素養，轉為 STEAM 教育 (science, technology, engineering, liberal arts, and math)。

特別是「以人為本」發展概念的提出，林之晨代表解釋希望透過此概念連結到自由世界對於普世價值的支持，有助於拉攏友好我國的經濟體，促使 APEC 成為有利於我國參與的國際舞台。因此，「以人為本」概念其實隱含自由世界與威權主義的價值觀角力。其次，他建議將終身學習納入後 2020 願景重點項目係希望實現立足點的平等，透過終身學習使所有人都能有發展的機會。雖然目前仍以 STEM 教育為主，但他認為 APEC 朝向納入人文素養的 STEAM 教育是遲早的

事。有鑑於我國目前已經投入於 STEAM 教育，若能在 APEC 提倡 STEAM 教育，也有助於我國推動經濟賦能議題。

二、 契合我國長期關注的 APEC 議題和累積的政策優勢

第二原因係 AVG 小組願景報告契合我國在 APEC 長期關注項目與累積的政策優勢。

在貿易投資方面，我國支持維護自由開放的貿易投資環境、關注亞太自由貿易區(FTAAP)的實現、支持以規則為基礎的多邊貿易體系以及 WTO 關於環境商品、電子商務、漁業補貼、服務業國內規章等談判。AVG 小組願景報告在第一與第二重點項目，即點出我國所關注的貿易投資議題。

在經濟技術合作方面，我國過去在中小企業、婦女、緊急應變、糧食安全、衛生、人力資源、結構改革等議題，已有結合國內政策作為與成果提出相關計畫。例如，透過多年期 APEC O2O 倡議協助建構中小企業參與全球價值鏈與國際貿易之能力、建置區域中小企業網絡與提升運用數位科技能力；智慧科技農業性別化創新(APEC GIFTS A+)倡議以及與美國、澳洲共同成立「APEC 婦女與經濟子基金」，推動女性在非傳統領域的經濟賦權與參與；設置亞太防災能力建構中心進行區域防災經驗分享與能力培訓；多年期的降低糧食損失與浪費計畫則係促進亞太區域的永續糧食安全體系，並實現「APEC 2020 糧食安全路徑圖」(APEC Food Security Roadmap towards 2020)設定 2020 年以前，將糧食損失降低到 2011-2012 年水準 10%的目標；分享我國運用數位科技提升醫療系統因應緊急公衛事件之能力以及疾病的管理與預防，並且建置國家級健保醫療雲端資料系統；透過「亞太技能

建構聯盟」(APEC Skills Development Capacity Building Alliance, ASD-CBA)計畫促進技能培訓效益國際化，「全球在地化科學素養之跨境人力潛能開發：提升教師專業發展之創新 STEM-Plus 相關教育最佳實踐模式」(Cross-Border Human Capacity Building for Globalized Scientific Literacy: Phase 1 - The Best Practice Models for Innovative STEM+ Education for Teacher Professional Development)倡議則針對女性與弱勢學生提升對於 STEM 的學習動機與機會，以因應數位時代的人才需求。

上開項目具體反映在 AVG 小組願景報告第 3 點關於包容性與經濟賦權、第 4 點支持數位經濟發展與創新式成長、第 5 點加速終身技能培育和數位素養的合作及第 6 點促進結構改革以推動經濟良好治理等相關內容。若後 2020 願景目標可納入 AVG 小組願景報告該些建議，有助於我國擴大未來的 APEC 參與空間與工作推動。

伍、 ABAC 與 PECC 提供 AVG 小組的願景建議

由於後 2020 願景具有引領 APEC 未來十年、二十年長程發展的政策高度，除了 AVG 小組的願景報告外，代表 APEC 企業界的「企業諮詢委員會」(APEC Business Advisory Council，以下簡稱 ABAC)，以及匯集產官學界專家學者的智庫—PECC (Pacific Economic Cooperation Council，太平洋經濟合作理事會)，均十分關注 APEC 後 2020 願景的動向，並積極提出建議與看法，盼能共同協助 APEC 資深官員發展新願景。因此，在 AVG 小組第四次會議上，ABA 與 PECC 分別提出建議與願景報告，供 AVG 小組參考。以下重點摘要 ABAC 建議與 PECC 報告內容。

ABAC 提出建構「2030 亞太經濟社群(Asia Pacific Economic Community'by 2030)」的願景，目標係打造具有韌性、動態、無縫與市場導向的亞太地區，無論個人或企業，均可在區域內任何地方同等容易地建立連結、開展業務並獲得成功。建議優先發展項目包括：(1) 和平且相互連結的區域；(2) 以人為本的成長；(3) 自由與開放的貿易投資、區域經濟整合；(4) 具有社會包容性，環境永續，創新、平衡安全性且具韌性的成長；(5) 強調良好經濟治理(結構改革、連結性、調整)；(6) 有利於數位轉型的開放且市場導向的環境；(7) 亞太地區成為全球最有動能與創新的區域。

PECC 的「APEC 後 2020 時代的願景建議(Report of the PECC Task Force on APEC Beyond 2020: A Vision for APEC 2040)」，以 2040 年為期程，提出「建構開放、互相連結且秉持創新經濟的亞太社區，透過合作把機會、繁榮與永續的未來帶給所有居民」的願景。具體建議與目標包含：

- 善用 APEC 具有的開放、自願性、共識決等論壇性質，促進經濟體間對話、利益關係者的參與及有效的合作，建立彼此的互信。
- 透過策略與倡議消除障礙，使社會各階層都能充分參與經濟活動，包括婦女、貧民、微中小企業、偏鄉與原住民部落的參與。
- 投入有助於提振永續發展的長期性政策倡議。
- 執行可以有效管理數位經濟或其他創新科技所帶來的潛在利益，並因應相關破壞性衝擊的政策。
- 啟動提振成長相關的結構改革，包括透過開放、具備成效、透明且有競爭力的市場以提高生產力和收入。
- 達到區域內更為深入與廣泛的連結，輔以優質、可靠、具韌性、永

續，且惠及大眾的基礎建設；設計優良兼具法規調和的方法；且重視供應鏈與人際間的連結。

- 促進茂物目標追求自由開放貿易與投資的努力，特別著重於進度落後的領域。
- APEC 對多邊貿易體系的強烈支持是建立在最新多邊國際規範的價值和標準共識之上，包括更有效的爭端解決機制。
- 經濟體間的高品質貿易、投資與經濟夥伴關係，不但與多邊貿易體系的價值與標準一致，並能支持且呼應快速變遷的成長引擎。
- 共同推動與實現高品質且全面性的亞太自由貿易區(FTAAP)，深化區域經濟整合。

參考資料

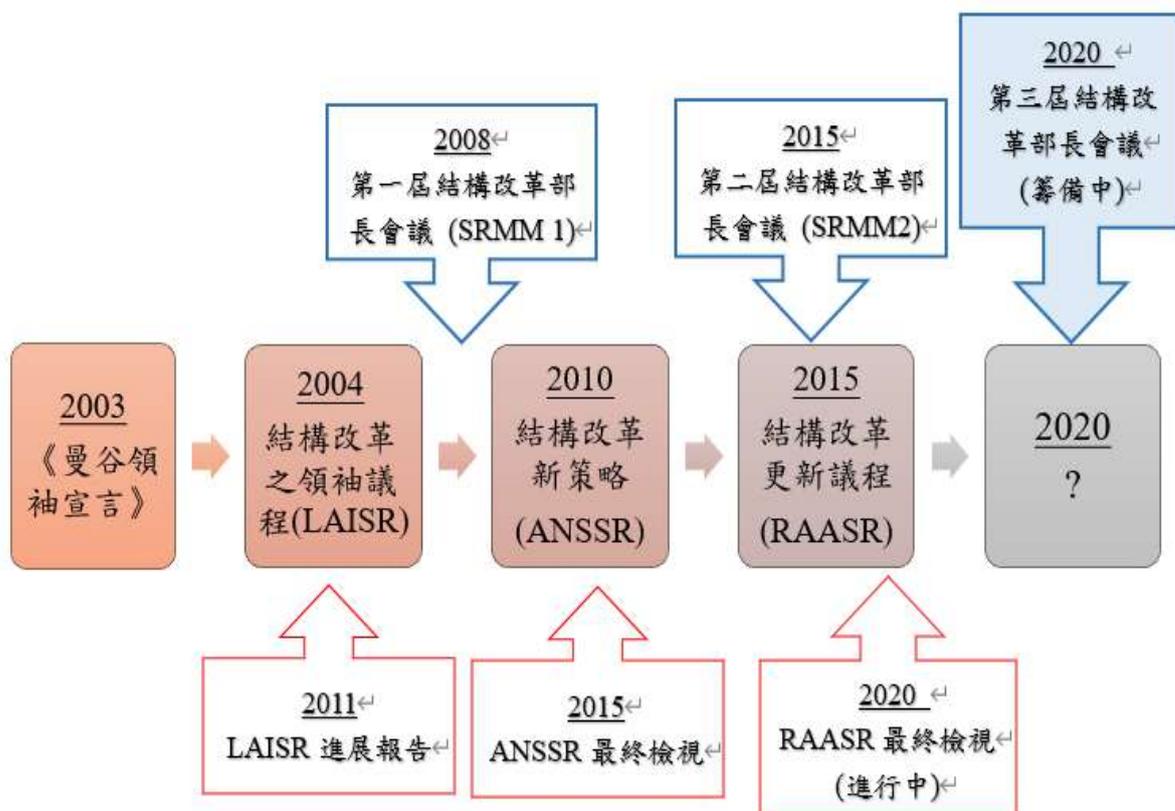
APEC Vision Group (2019), “Report of the APEC Vision Group – People and Prosperity: An APEC Vision to 2040”,
<https://www.apec.org/Publications/2019/12/Report-of-the--APEC-Vision-Group>.

PECC (2019), “Report of the PECC Task Force on APEC Beyond 2020: A Vision for APEC 2040”,
<https://www.apec.org/Publications/2019/12/Report-of-the-PECC-Task-Force-on-APEC-Beyond-2020---A-Vision-for-APEC-2040>.

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)⁴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

⁴ 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

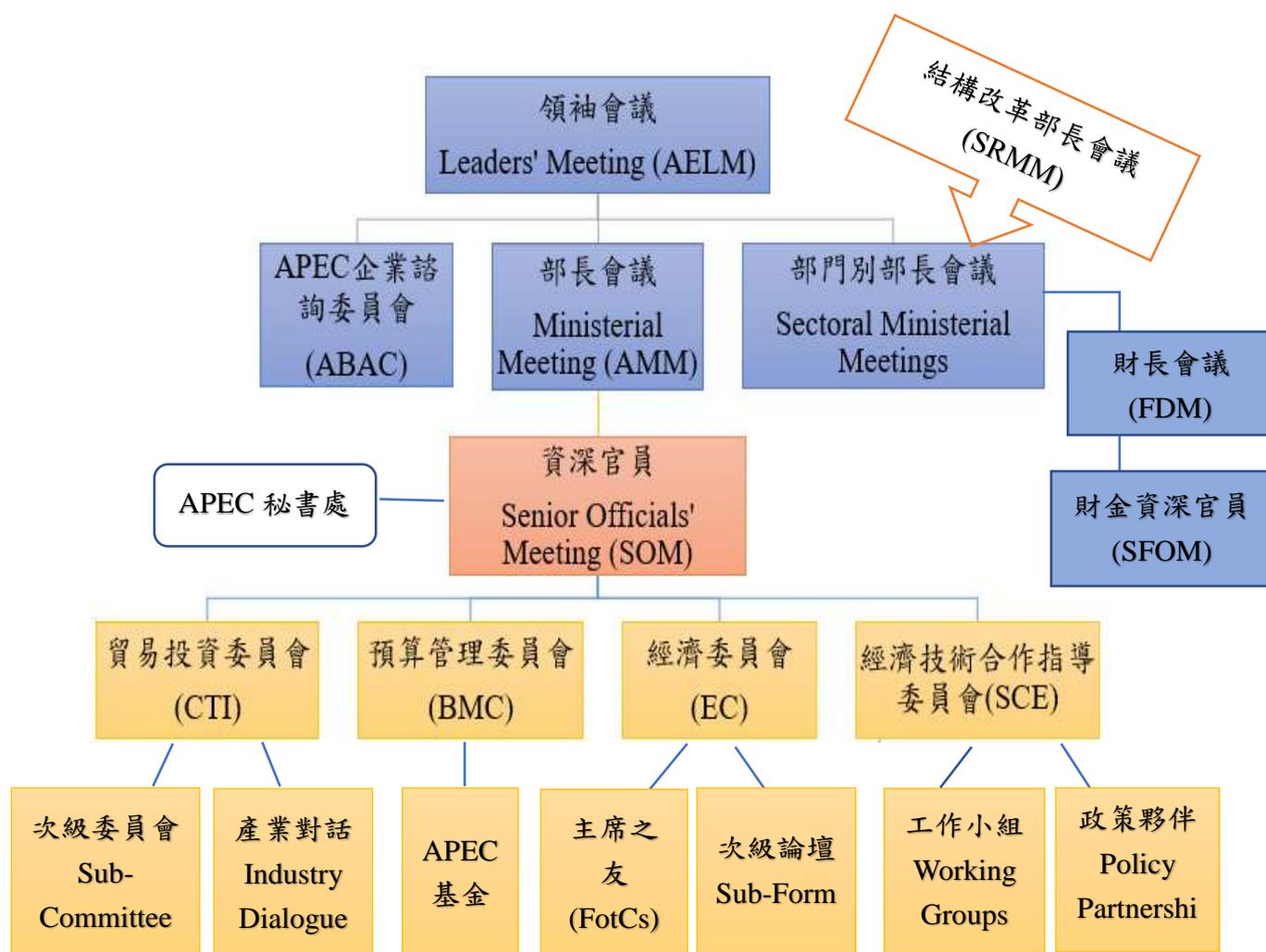
執行契約。

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(PST)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，⁵ 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，

⁵ 17 項評估指標係由 EC 與 PST 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，⁶ 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。

⁶ 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。