

◎APEC 連結性藍圖 (APEC Connectivity Blueprint) 與三大支柱 (P2)

◎亞太自由貿易區在 APEC 的發展與現況(P19)

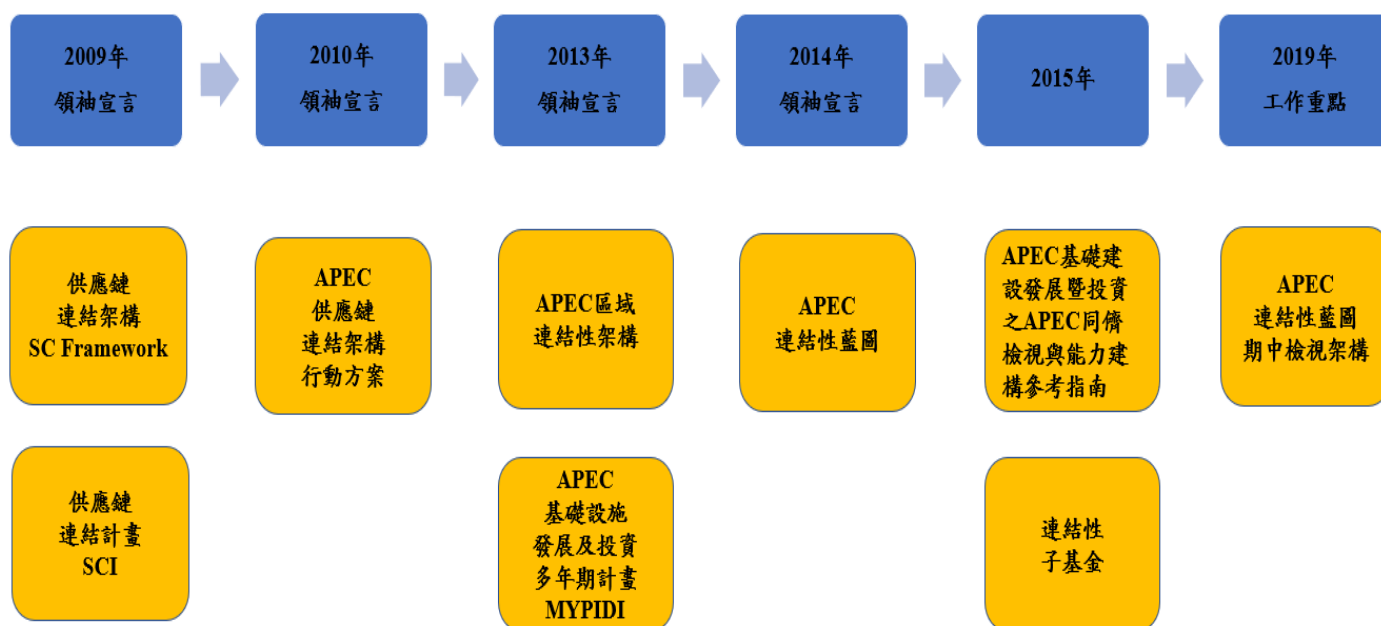
◎ABAC 2019 年研究報告摘譯-「亞太自由貿易區：競爭政策」 (FTAAP: Competition Policy) (P52)

◎ABAC 2019 年研究報告摘譯-「亞太自由貿易區：下世代貿易與投資議題之企業觀點」 (FTAAP: Next Generation Trade and Investment Issues-A Business Perspective) (P67)

APEC 連結性藍圖（APEC Connectivity Blueprint）與三大支柱

程明彥助理研究員

壹、APEC 連結性藍圖發展時序圖



*資料來源：作者自行整理。

貳、APEC 的連結性議題

一、議題萌芽期—供應鏈連結性

連結性議題在 APEC 的發展，最早可溯及在 2009 年間。

2009 年領袖宣言在「加速區域經濟整合」主題下提到「供應鏈連結性（supply-chain connectivity）」。領袖代表們將供應鏈連結性作為推動區域貿易自由化與便捷化的方式之一，於宣言表示 APEC 將加快增進亞太地區區域整合並採取全面性措施，以「邊境上」貿易自由化，「邊境內」改善經商環境，增進「邊境間」的供應鏈連結為重點，鼓勵經濟體探討良好公私部門夥伴關係的市場與提升運輸基礎建設，以強化區域的供應鏈連結。具體而言，該領袖宣言樂見 APEC 採認「供應鏈連結架構(Supply Chain Connectivity Framework)」文件，一方面肯

定此文件指出當前區域供應鏈的癥點並提出具體行動，另一方面肯定交通部長們對於促進無縫接軌所做的承諾。領袖們敦促資深官員持續推動供應鏈連結性的發展。

其次，2009 年領袖宣言也反映出 APEC 當時對區域經濟整合所看重的面向包含「邊境措施」、「跨境措施」和「境內措施」。供應鏈連結性所要處理的是跨境措施，APEC 透過加強實體連結以促進貿易便捷化目標。因此，2009 年交通部長們對於供應鏈議題提出的無縫接軌承諾，目的係推動茂物目標的區域自由化與經濟整合，藉此達到跨境供應鏈的連通。換言之，簡化全球供應鏈的複雜度的最終目的仍是 APEC 的核心目標—貿易便捷化。

再者，2009 年領袖宣言提到的「供應鏈架構」文件，是 APEC 當年針對運輸、物流和數位連結等方面規劃的具體行動之一。當時 APEC 提出的 4 個具體行動，包含：（1）APEC 相關論壇進一步與 ABAC 密切合作，共同發展供應鏈架構（SC Framework），以期於 2013 年底前達成第一階段之成果；（2）探討如何強化陸、海與空之間的複合連結，以促使產品、服務與商務旅客在整個亞太地區流通更加順暢；（3）探討運用公私夥伴關係（public-private partnership, PPP）來提昇有助於強化亞太地區供應鏈連結運輸基礎建設的可行性；（4）持續推動「數位繁榮評估表」（Digital Prosperity Checklist）工作以強化數位連結。

供應鏈架構指出區域內貨品、服務與商業旅客流通等所面臨的 8 個癥點為：

- （1）在法制性議題方面，缺乏全面性的透明與認知，對物流運作造成影響；政府部門之間就影響物流部門之各項政策也缺乏認知與彼此合作；在物流事務方面缺少單一窗口或是主導機關。
- （2）在基礎建設方面，缺乏具有效率或是不適當的運輸基礎建設；缺乏跨境的實體連結（例如，道路、橋樑）。
- （3）地方性或是區域性的物流次供應商，其能力仍有待提昇；
- （4）海關物品清關缺乏效率，邊境機構彼此之間缺乏協調，特別是受到法制規範之物品的邊境清關；
- （5）海關文件程序繁瑣和其它程序（優惠貿易亦包括在內）；
- （6）複合運輸能力發展尚未臻健全且缺乏效率；
- （7）產品、服務和商務旅客移動之跨境標準與規定存在各種差異；
- （8）缺乏區域性的跨境通關運輸安排（arrangements）。

2009 年在連結性議題的發展，除了領袖宣言與供應鏈架構外，貿易暨投資委員會（Committee on Trade and Investment，以下簡稱 CTI）當時也與經濟委員會（Economic Committee，以下簡稱 EC）、運輸工作小組（Transportation Working Group，TWG）和其它相關次級論壇間進行跨論壇合作，提出「供應鏈連結計畫（APEC Supply Chains Connectivity initiative，SCI）」，旨在推動區域經濟整合的跨境流通（across the border）部份。該計畫於 2009 年的年度部長會議獲得採認。據此，APEC 自 2010 年開始進行為期 3 年的「供應鏈連結行動計

畫」，根據供應鏈架構標定的癥點展開相對應行動，以深化貿易便捷化。

2010年領袖宣言提出的「APEC社群願景(our vision of an APEC community)」，其中關於經濟整合部分，重申「供應鏈連結架構」所設定的2015年目標。領袖代表們表示：

「將致力推動『APEC供應鏈連結架構行動方案』以強化亞太供應鏈，消除商品與服務流通的阻礙。同時，為達到在2015年前，APEC區域供應鏈提升10%效能之目標，在考量個別經濟體的狀況下，將針對亞太區域內的物流與服務，降低時間、成本與不確定性之影響。上述相關工作將有利於建設更先進的基礎建設，及物流網路架構，並便利各經濟體境內與跨境貨物及服務之通關作業。同時，也將持續推動優質企業認證(AEO)計畫」。

綜觀2009年至2010年間的供應鏈連結性發展，可以瞭解在當時的時空背景下，連結性議題的討論主要是為達成推動茂物目標的區域自由化與經濟整合。在此脈絡之下，連結性討論範圍主要限定在供應鏈與跨境措施部分。與之後的連結性議題發展相比，該階段的連結性發展雖然有其侷限性，卻也奠定APEC在連結性議題的基礎。

二、議題發展期—東協與APEC的區域性連結

2009年間，亞太地區除了APEC提到連結性概念外，另一個主要發想場域是東南亞國家協會(The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) (以下簡稱東協)。

東協於2009年在新加坡舉辦的第15屆東協領袖高峰會(ASEAN Summit)中。東協領袖們於會中點出亞太地區因交通運輸設施落後，且缺乏跨境實體連結的基礎設施，造成區域連結性不足，有礙未來區域的經濟發展。因此，東協領袖們表示要在21世紀實現一個具緊密連結性的亞太經濟體，必須從強化跨境貿易自由化、優化境內經商環境、提升跨境間的供應鏈連結性等三個面向著手。

為實現「東協連結(ASEAN Connectivity)」的理念，東協領袖們於2009年同意發展「東協連結性總體計畫」(the Master Plan on ASEAN Connectivity)，並於2010年召開的東協協調委員會上正式提出該計畫，作為2011年至2015年推動東協連結性的指引文件。

東協連結總體計畫設定三大目標：(1)行動共同體(A Community of Action)：目的係使東協有能力及時處理組織內外的威脅，並因應各種對區域安全與人民福祉的挑戰；(2)連結共同體(A Community of Connectivity)：目的係促使區域內的商品、人員、資金與投資可自由流動；(3)人民共同體(A Community of People)：目的係促使人民可以參與區域整合的過程，從中獲益，並強化貿易、投資及觀光的合作。在三大目標下，東協將透過實體基礎建設(實體連結, Physical Connectivity)、有效制度、機制與過程(制度性連結, Institutional Connectivity)以及有能力的民眾(人與人連結 People-to-People Connectivity)，強化區域連結性。據此，確立東協的「區域連結性」構想。

東協提出的區域連結性概念不僅帶動亞太地區區域連結性議題的發展，其所規劃的連結性構想與規劃，也同樣在APEC發酵。由於「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community)與「東協連結性總體計畫」進度落後，以及全球金融危機之後全球經濟欲振乏力，2013年APEC的主辦經濟體印尼乃立意在APEC推動

擴大版的「東協連結性總體計畫」，引入 APEC 當中已開發經濟體的資源，為區域經濟成長與「東協連結性總體計畫」增添新動力。¹

2013 年，「區域連結性」議題首度成為 APEC 的年度優先領域之一。當年的 APEC 領袖宣言，更首次將「連結性」議題列為單獨議題，而非作為推動茂物目標與區域經濟整合的子議題。該年度領袖宣言也一併確立了 APEC 連結性議題的三大支柱：實體連結、制度連結、人與人連結，與東協的區域連結目標相互呼應。

2013 年領袖宣言在確立 APEC 連結性議題的三大支柱，也一併指出此三大支柱各自的發展重點與方向。

1、實體連結方面，將透過「基礎設施發展及投資多年期計畫」，致力於發展、維持及革新實體基礎建設上的合作。該計畫將協助 APEC 經濟體改善投資環境、促進公私夥伴關係，並提升政府在準備、規劃、排定優先順序、建構及執行基礎建設案方面的能力與協調性。作為此計畫的第一步驟，領袖們同意成立 APEC 專家諮詢小組以及印尼的公私夥伴關係 (PPP) 中心先鋒計畫。透過引入政府、私部門及國際性機構的參與，並鼓勵有助於促進全球資金有效配置的努力，並探索、改善基礎建設的融資。具體承諾有：

(1) 致力於 2015 年前達成供應鏈績效提升 10% 的目標。這些績效包含時間、成本及不確定性等面向，同時將個別經濟體的狀況納入考量。我們的努力將包括推進系統性方法以改善供應鏈績效；

(2) 指示官員們發展出能力建構的計畫以協助經濟體，特別是開發中經濟體，克服他們在提升供應鏈績效中所面臨到的阻礙；

(3) 建立 APEC 貿易及投資自由化之「供應鏈連結性」子基金，並鼓勵大家貢獻必要的資源，以執行此能力建構計畫；

2、制度連結性方面，領袖們敦促落實 2010 年「APEC 更新結構改革新戰略」(ANSSR)，其中包含藉由促進財政透明與公共課責等措施，以加強實現我們增進透明度與競爭的終極目標，並建立更有效運行的市場。此外，領袖們建議採取具體步驟發展、使用或強化 2011 年提出的三項良好法規實踐 (GRP) 之執行，並考慮使用三種選擇性的工具，來協助達成此目標，包括法規資訊的單一網站、前瞻性的法規計畫與定期審視既有法規。其次，領袖們認為實現促進為區域人民建立機會、與個別經濟體環境相符的跨境教育，以評估教育及訓練服務、加強區域連結，創造高品質工作機會、增加生產力，並進一步透過可行的合作，促進經濟成長；以及促進 APEC 區域中全球價值鏈的發展與合作。

3、人與人的連結方面，領袖代表們承諾在 2020 年前，亞太地區每年達到 100 萬高等教育學生跨境學習的目標，並支持提升學生、研究人員以及教育提供者流動性的相關工作，以及現有雙邊協議的網路。此外，也將持續推動旅遊便捷化倡議 (TFI)，視其為促進旅遊及商業便捷化的方法，藉由讓旅行更容易、便利且更有效率，同時兼顧平安 (safe) 與安全 (secure)，同時鼓勵青年更

¹ 余慕薌、王聖閔，「連結性議題：主流化與伏流」，臺灣經濟研究月刊，2014 年 5 月號，頁 41-42。

深入且定期地參與 APEC 的計畫，培養出共同體意識與責任，以實現亞太區域安全與包容性的成長。

參、APEC 連結性藍圖的發展

一、連結性藍圖發展基礎—2013 年的「APEC 區域連結性架構」

印尼作為東協主要經濟體之一，2013 年在擔任 APEC 主辦經濟體時，嘗試將東協相關倡議拓展至 APEC 場域，並與 APEC 年度議題相結合。在此之下，連結性即成為連結東協與 APEC 兩者的重點議題。

印尼在 2012 年 12 月召開的非正式資深官員會議 (ISOM) 表示，2013 年的 APEC 年度主題為「重獲動能的亞太區域，全球成長引擎」(A Resilient Asia-Pacific, Engine of Global Growth)，所規劃的三大優先領域為：(1) 實現茂物目標；(2) 達成公平的永續成長；(3) 促進連結性。其中，「促進連結性」該優先領域進一步涉及到實體連結、制度性連結、人與人連結等三個面向。當時規劃實體連結涉及區域供應鏈連結，同時涵蓋到區域基礎建設發展的投資議題；制度性連結的重點是跨國教育制度連結；人與人連結則聚焦在跨境旅遊便捷化議題。

2013 年領袖峰會上，APEC 領袖代表們重申在 2020 年達成茂物目標與 2010 年設定的 APEC 社群願景，致力將亞太地區打造為個無縫、完整連接與具整合的區域。關於連結性部分，領袖代表們採認通過「APEC 區域連結性架構」(APEC Framework on Connectivity) 以及「APEC 基礎建設發展與投資多年期計畫」(APEC Multi-Year Plan on Infrastructure Development and Investment, MYPIDI) 兩個文件，為來年的連結性工作標定方向。此外，領袖們也提及透過基礎建設方面的開發與投資，以創造更多工作機會並確保工作上的安全性；強化連結性以幫助降低生產與運送成本並加強區域供應鏈。

APEC 區域連結性架構對於 2014 年規劃的工作重點是研擬涵蓋三大連結性的發展藍圖，此發展藍圖不但要研擬個別經濟體或經濟體間的合作計畫，以強化區域連結性、促進經濟技術合作，亦需將此架構概念融入所有 APEC 論壇的策略性長期計畫之中。APEC 區域連結性架構規劃的發展藍圖工作，亦奠定日後發展「APEC 連結性藍圖(2015 年至 2025 年)」的架構與基礎。

APEC 區域連結性架構對於連結性三大支柱的重點，大致規劃如下：

實體連結	制度性連結	人與人連結
<ul style="list-style-type: none">消除阻礙供應鏈運作的貿易障礙；透過能力建構的方式，協助經濟體執行貿易便捷化及供應鏈承諾；強化區域運輸網絡（鐵路、港口、機	<ul style="list-style-type: none">促進運輸、交通便捷化；強化法規調和與合作，並執行優良法規範例；促進 APEC 結構改革議程；發展 APEC 經濟體	<ul style="list-style-type: none">促進跨境之互動合作（教育、科技、創新、服務）；促進人員移動之便捷性（旅客、商務人士、專家、勞動者、女性、青年）

<p>場)；</p> <ul style="list-style-type: none"> • 促進跨境能源網絡之相互連結； • 取得環球高速寬頻網路； • 藉由執行多年期的 APEC 基礎建設發展暨投資計劃，來發展永續、強韌的基礎建設。 	<p>內的單一窗口；</p> <ul style="list-style-type: none"> • 擴大安全、可信任的資通訊技術之應用，以及優化電子商務環境。 	
--	--	--

二、連結性圖的提出：2014 年 APEC 年度主題—全方位連結性與基礎建設發展

作為崛起中的大國，中國對於連結性議題在 APEC 當中的發展，有其更恢弘的戰略考量。2013 年習近平分別於訪問哈薩克與印尼時，發佈建立「絲綢之路經濟帶」、「21 世紀海上絲綢之路」與「亞洲基礎建設投資銀行」之議，亦即以推動跨國基礎建設為核心的「一帶一路」戰略。在 APEC 當中，北京意欲建立與之相互呼應的巨型倡議，藉以在 APEC 內、外同時發起區域基礎建設的新戰線，爭奪議程設定的主導權，藉以為「一帶一路」造勢。而印尼在 2013 年 APEC 年會上主導通過的「APEC 區域連結性架構」，就是北京最方便運用的工具。中國雖然承接了「APEC 區域連結性架構」的主要內容，但真正的重點在於推進「實體連結」—亦即基礎建設發展與投資—相關討論。

中國身為 2014 年 APEC 主辦經濟體，其在 2013 年的非正式資深官員會議 (ISOM) 表示 2014 年的 APEC 年度主題為「攜手亞太，共創未來」(Shaping the future through Asia Pacific Partnership)，設定三大優先領域為「推動區域經濟整合」(Advancing Regional Economic Integration)、「促進創新發展、經濟改革與成長」(Promoting Innovative development, Economic development and growth)，以及「加強全方位連結性與基礎建設發展」(Strengthening Comprehensive Connectivity and Infrastructure Development)。其中，「加強全方位連結性與基礎建設發展」該優先領域主要係延續 2013 年印尼關於區域連結性議題的工作，並奠基在印尼提議的自願原則之上，鼓勵經濟體參與以加快推進 APEC 連結性架構三大支柱(實體、制度、人與人連結)。

中國當年展現主辦經濟體的企圖，將區域連結性的合作項目規劃出 10 點之多，包括(1)全方位、多層次的亞太連結性；(2)發展「APEC 連結性架構」藍圖；(3)「APEC 公私部門夥伴專家諮詢小組」，以及設於雅加達的公私部門夥伴關係中心(Public and Private Partnership, PPP)；(4)擴展亞太地區基礎建設投資發展與促進連結性的投融資；(5)亞太基礎建設發展夥伴；(6)連結性與基礎建設發展的金融合作；(7)軟性基礎建設合作，包括強化制度連結與法規合作；(8)人與人的交流與旅遊便捷；(9)促進跨境教育；(10)APEC 區域內學生交流的目標進展檢視。

在發展「APEC 連結性架構」藍圖方面，中國與印尼於 2014 年 2 月先共同

提出「APEC 連結性藍圖」(APEC Connectivity Blueprint)大綱以及此藍圖的工作規劃，並於第一次資深官員會議(SOM 1)中向「連結性主席之友」²(FotC on Connectivity)簡報，將請政策支援小組(Policy Support Unit, PSU)負責該藍圖的草擬，並請連結性主席之友督導該藍圖的發展與執行。同時，「連結性主席之友」也將監督「APEC 基礎建設發展與投資多年期計畫」(APEC Multi-Year Plan on Infrastructure Development and Investment, MYPIDI)的執行，並向 SOM 回報成果。

2014 年召開的 APEC 貿易部長會議(APEC Minister responsible for trade, MRT)，部長們會後發表的聯合聲明中，表示理解連結性和基礎建設發展在孕育亞太地區之貿易便捷化方面，扮演重要角色，建議 APEC 應強化供應鏈與基礎建設發展，以實踐一個緊密連結的區域經濟，並提昇亞太區域競爭力。部長們也鼓勵持續推進「APEC 連結性藍圖」，促進 APEC 經濟體在實體、制度性和人與人連結的區域合作。

為了使 APEC 關於連結性議題的討論與「一帶一路」、「亞洲基礎建設投資銀行」相呼應，中國在 2014 年「第二次資深官員會議」(SOM2)與 SOM3 的議程當中，置入「拓展推動連結性與基建發展的投融資渠道」此一討論項目，但由於檯面下各方異見，兩次會議上中國都未提出會議文件，主席也對該討論項目「視而不見」。2014 年 SOM3 期間，針對「APEC 連結性藍圖」第二版草案，各方在「連結性主席之友」(Friends of the Chair on Connectivity)會議上激烈交鋒。日、澳等國發言杯葛中國關於「APEC 連結性藍圖」總體目標(overarching goal)的設想，幾乎使得會議結論難產。最終在中國資深官員的「請求」下，由美國資深官員提出以「建立全面、無縫連結與整合的亞太區域」(achieving a seamless and comprehensively connected and integrated Asia Pacific)作為該藍圖的總體目標，獲得全員共識。另外，日本也提出將「優質基礎建設」的概念納入文本。自此，美、日、中三方在連結性議題上的角力，已然正式揭開序幕。

當年連結性主席之友所做成的相關決議，包含：(1)為尊重 APEC「由下而上」的傳統，將請各級論壇針對草案提供意見，並彙整到修正內容之中；(2)藍圖即使今年獲得領袖採認，依然可以進行滾動式調整(a living document)，但是可持續增修、改動的部分，限於第三章的「倡議」與第五章為連結性三大支柱所設定的目標(pillar-specific targets)；(3)藍圖將以 2025 年的長期目標為準，整體方向依照三大發展支柱規劃各項子目標，並於 2020 年進行期中檢視，確保連結性議程與茂物目標之間的連貫。

「APEC 連結性藍圖」在 2014 年獲得資深官員採認通過，並呈給部長與領袖代表們參考與採認。最終，領袖們於 2014 年年會上採認「APEC 連結性藍圖」，並承諾落實 2025 年的連結性目標，確立「APEC 連結性藍圖」作為 APEC 自 2015 年起至 2025 年 10 年間，連結性議題的發展指引。

三、連結性藍圖對於三大支柱的規劃

APEC 連結性藍圖針對實體連結、制度性連結、人與人連結等三大支柱，

² 2014 年第一次資深官員會議(SOM 1)時，資深官員同意「研擬 APEC 連結性藍圖之工作計畫」(The Workplan to Develop the 2014 APEC Blueprint of Connectivity)提案，該文件指出將由資深官員成立連結性主席之友作為 APEC 連結性藍圖的監督機制。

各自規劃出發展目標與工作重點，如下表所示。

實體連結	制度性連結	人與人連結
<ul style="list-style-type: none"> • 促進公私部門合作； • 增進亞太基礎建設之品質； • 基礎建設其他重要原則：目標在增進以人為中心的投資(例如促進當地就業)和良好措施與原則(例如考量環境與社會因素、透明度)； • 強化 APEC 運輸網品質； • ICT 基礎建設發展：強化整個 APEC 的寬頻網絡取得(2015年)、共同合作以取得符合全球標準的下世代高速寬頻(2020年)； • 能源基礎建設發展：確保所有 APEC 成員取得優質的電力供應。 	<ul style="list-style-type: none"> • 關務與邊界管理：21個經濟體建置單一窗口系統、增加優質企業(AEO)認證數和相互承認、促進各經濟體單一窗口可以彼此連結，並鼓勵 APEC 各關務主管機關發展自動化資料交換系統，以便於進行交貨移動資訊(2025年)； • 改善供應鏈績效(包括物流與運輸、提升供應鏈在時間、成本和不確定性之績效及安全、推動 AEO 的相互認證)(2025年)； • 法規一致性與合作、良好法規範例(2025年)； • 結構改革，包括建立可靠的電子商務環境(2025年)； • 貿易便捷化：規範一個綜合性的區域政策架構，以利於標準和一致性評估程序(2020年)。 	<ul style="list-style-type: none"> • 商務旅遊便捷化(2017年)； • 跨界教育交換：支持 APEC 內百萬名學生交換，並增加交換至開發中經濟體的學生數(2020年)、每年至少一次文化交流(2017年)、每年至少一次 APEC-wide 知識分享與宣傳活動； • 旅遊便捷化：增加 APEC 內觀光客到訪總數達 8 億人(2025年)、建立 APEC-wide 旅遊服務提供這的行為準則，以減少旅客成本與不確定性(2025年)； • 專業人員與勞工移動：建立可以監督和因應區域內技術人才差距的 APEC-wide 機制(2020年)。

四、連結性藍圖的後續發展

2015年菲律賓擔任 APEC 主辦經濟體時，將「APEC 連結性藍圖」與「基礎建設投資與發展多年期計畫」列入第四優先領域「建立永續與彈性的社群 (Building Sustainable and Resilient Communities)」之重點工作，以落實相關工作。

2016年秘魯擔任 APEC 主辦經濟體時，當年領袖宣言重申 2025年前努力達成亞太地區無縫且全面連結與整合的目標，同時鼓勵各經濟體運用「APEC 連結性藍圖」的政策對話活動，就相關主題之最佳範例與資訊相互交流。

2019 年財政部長聯合宣言（Joint Ministerial Statement – 26th APEC Finance Ministers' Meeting 2019），明揭：「將徹底執行 APEC 2015-2025 連結性藍圖，尤其聚焦於基礎建設融資，欲透過金融層面的合作提升連結性；同時亦支持國際間與區域內會員體之間的金融機構與其他利害關係人，包括公私部門夥伴關係之形式，為基礎建設發展提供具多樣性與永續性的融資挹注」。財長宣言亦重申，在提升財務彈性方面，各會員體財政部門與相關公私領域之機構間協調實有助益。且可藉此確保基礎建設之品質與韌性。

肆、連結性藍圖的今年重點—期中檢視

APEC 連結性藍圖為 2015-2025 年的長期計劃，2014 年領袖宣言不但設定 2020 年將進行藍圖的期中檢視，也指示部長及資深官員以年為單位，共同監督連結性藍圖的施行狀況，特別是針對三大支柱進行檢視。

目前將由 PSU 負責 APEC 連結性藍圖期中檢視，並促進期中、最終檢視機制的發展，以評估連結性藍圖各項目標的達成進度。PSU 亦於 2019 年提出期中檢視的架構，獲得資深官員採認通過。

整體上，PSU 將利用質化、量化混合之研究方法進行連結性藍圖的檢視。質化的評估方法為針對亞太區域內，以促進連結性為主要目的之已執行倡議，進行兩部份研究：一為盤點與連結性相關之倡議、活動，並確認其影響與發展進程；二為找出最佳範例、並邀請自願經濟體分享個案研究，並從其中六項個案選出作為最終結果。量化的評估方法引用外部相關指標，反映以下執行成效，包括：貿易與資金流動、訊息流動、物流成效、制度品質、法規障礙、旅運流量、人員流動、運輸及 ICT 基礎建設之品質等，後續將確定係以簡單平均之方式或建置單一連結性指標，以檢視區域內相關成效。

PSU 也將提出問卷，請 APEC 各論壇與經濟體，提供與實體、制度、人與人連結性等相關資訊，作為觀察與分析過去 5 年間連結性議題的進展。

部分經濟體(如美國、日本)則提請 PSU 撰擬報告中，注意研究方法、問卷設計、以及個案研究對於區域發展影響等相關資料間的連貫性與一致性。

對於期中檢視架構的時程，PSU 目前規劃於今(2020)年第三次資深官員會議期間提出報告初稿，供資深官員提供意見。具體工作安排如下表所示：

行動	日期
蒐集量化資訊	2020 年 1-2 月
年度檢視 (Yearly Review)	2020 年 1-2 月
蒐集各經濟體案例研究	2020 年 3 月
發送連結性目標問卷至 APEC 論壇及經濟體	2020 年 3 月
分析量化數據、質化內容	2020 年 4 月
報告初稿	2020 年 6 月 (原訂 SOM 2 : 4/18-19)
最終報告初稿	2020 年 8 月

	(SOM 3 : 8/14-15)
最終報告	2020 年 11 月 (CSOM : 11/6-7)

伍、目前主要經濟體立場

目前中國是 APEC 連結性議題以及推動 APEC 連結性藍圖的主要推手。日本則偏重在連結性相關的基礎建設部分，以抗衡中國透過 APEC 連結性議題暗渡「一帶一路」計畫在亞太地區的推動。美國與加拿大對於連結性議題則偏向消極保守態度，較常以技術性或程序性問題嘗試挑戰中國提出的相關計畫，以及連結性藍圖成果檢視。以下簡述中國與日本兩經濟體的具體計畫。

一、日本的連結性計畫

日本目前在 APEC 主要推動的是「亞太基礎建設發展與投資之同儕檢視與能力建構指引(Reference Guide for Peer Review and Capacity Building on APEC Infrastructure Development and Investment)」計畫，目的是為 APEC 經濟體進行基礎建設的檢視並協助規劃能力建構工作。

該計畫已經完成越南的檢視工作，今年將進行對於越南打造的能力建構計畫。巴布亞紐幾內亞在去年提出參與此項計畫後，今年年初獲得日本通知將進行檢視。日本也邀請美國、澳洲共同合作進行巴紐的基礎建設檢視。

二、中國的連結性計畫

中國除了關注與大力支持連結性藍圖的年度檢視與期中檢視工作外，中國於 2015 年也設立連結性子基金(the sub-fund on Connectivity)，鼓勵經濟體提出連結性相關倡議。

中國目前執行的計畫為「促進數位時代下的連結性藍圖實踐(Enhancing Implementation of APEC Connectivity Blueprint 2015-2025 in Digital Era)」倡議，旨在協助亞太區域的經濟成長、生產力、包容性與永續成長，其未來將針對運用數位科技方面提出更多計畫。

此外，中國於 2014 年推出的「亞太電子示範港口計畫(Asia Pacific Model E-Port Network, APMEN)」，今年澳洲、秘魯與新加坡等經濟體的民間機構成功加入外，目前已有來自 13 個經濟體、23 個機構成為該計畫的會員。巴紐今年也提出申請加入。該計畫今年也將與馬來西亞共同舉辦「公私部門對話(Public-Private Dialogue)」，並與智利、秘魯共同執行「供應鏈整合 4.0 之單一窗口互連行動方案 (Supply Chain Integration 4.0 through Single Window Interoperability-Action Plan 2019-2021)」計畫。

陸、我國立場及執行狀況

一、連結性議題背後的強權抗衡格局

區域連結性議題在實務上，其實就是關於區域內基礎建設的投資與發展。在後全球金融危機的情境下，此議題被視為提振成長動力、突破發展瓶頸的解方之一。2013 年起，中國將此議題拉高到 APEC 年度優先領域層級，企圖與「一帶一路」、「亞洲基礎建設投資銀行」(The Asian Infrastructure Investment Bank,

AIIB) 一起在 APEC 內、外同時發動，為中國在亞太區域爭取議題主導權。

然而，美國不樂見 APEC 成為中國推動一帶一路的舞台，故先是聯合澳洲、加拿大、日本等經濟體，在中國於 2014 年提出的「APEC 連結性藍圖」制訂過程中進行杯葛與牽制；待連結性藍圖獲得採認後，美國則採取冷處理的方式應對，往往以技術性方式牽制中國提案，削減此議題在 APEC 的能見度與重要性。

目前 APEC 場域中，主要抗衡中國主導性的經濟體是日本。日本在亞太區域透過基礎建設發展與投資介入各國(特別是東南亞地區)經濟發展議程由來已久，然而在基礎工程的競標上，屢屢敗於中國基建團隊工期短、價格廉的優勢。因此，日本轉而將「優質基建」(quality infrastructure)的概念帶入「APEC 連結性藍圖」中，主張應當從整體生命週期的成本效益來評估基建發展，而非一味追求低價、工期短的選項。日本除了在連結性議題與中國正面交鋒外，同時試圖透過 APEC 對於中國的「一帶一路」與「高鐵外交」進行反宣傳。2015 年 APEC 年會上，日本與中國之間在區域連結性上的激烈交鋒，幾乎使當年的雙部長聯合聲明與領袖宣言難產。

此外，日本也與美國合作在全球與區域層次上進行佈局，系統性地在 APEC 內、外，對中國的攻勢進行反制。2018 年開始，日本利用 APEC 與 G20 的場合，呼籲各方注意基建發展的「財政健全性」，呼應美國指稱「一帶一路」製造在地國債務陷阱；美國則在 APEC 內、外發動夾擊，企圖質變「APEC 連結性藍圖」。

二、我國立場與執行狀況

在美、日、中抗衡格局之下，我國對於連結性議題及 APEC 連結性藍圖的立場，主要持保守與消極態度。既不主動參與連結性議題的討論，亦不主動回應中國提案。然而，由於連結性議題關乎國內的基礎建設工作，我國目前的參與工作主要是從對接 APEC 相關工作、參與實質區域合作的角度著手，以優化連結性議題各倡議的實質效益。

以下綜整 APEC 工作小組與次級論壇目前推動有關連結性議題的工作，以及我國有與之呼應的國內措施。

(一) 實體連結

透過公私夥伴關係(PPP)強化基礎建設融資、採用優質基礎建設評估準則、強化以人為本之基礎建設投資與興建、持續促進優質基礎建設(包括交通運輸、ICT、能源基礎建設等)

1、基礎建設

我國交通部在海運、空運二大領域進行重要基礎設施計畫。海運部分持續強化貨櫃轉運的競爭性、建立物流子公司及海運子公司，配合亞太區域內郵輪產業需求發展進行碼頭優化工程與郵輪觀光相關建設；並推動「臺灣國際商港未來發展及建設計畫(106~110年)」，期能賦予我國港群新的競爭力。計畫內針對我國港群之規劃建設如下：新增與改建超大型貨櫃碼頭、最大進港計畫船型調整，外廓、航道及水域設施調整、倉棧及後線場地改善，提升智慧物流倉儲設施等。

空運部分，桃園國際機場為我國最主要國家門戶，發展定位為東亞樞紐機場，

高雄、松山與臺中機場，則依其個別定位，配合地方需求及優勢產業拓展業務，與桃園國際機場相互分工合作，共同形成我國對國際的服務航網。其中，桃園國際機場刻正展開第三航廈包括滑行道遷建與雙向化等先期工程，預計於 2023 年底完成後，將為桃機增加 4500 萬人次的旅客服務量。同時並拓展第三跑道，預計將於 2025 年完工啟用。此外，高雄、臺中機場亦有機場整體/航廈之擴建規劃，將進一步擴大我國各機場之旅客運量與服務品質，深化我國於亞太區域內空運連結性之樞紐角色。

2、基礎建設發展公私部門夥伴關係 (Public-private partnership, PPP)

基礎建設需求快速成長且公部門資源有限，各經濟體因而逐漸尋求私部門投入基礎建設所需資金、建築、營運及維護，以公私部門夥伴關係 (PPP) 形式彼此合作。PPP 在許多會員體中也被證實為一種透過投資可圓滿完成公共建設的良好合作模式

APEC 相關委員會/論壇持續支持並推動基礎設施公私部門夥伴關係之議題討論，包括：貿易暨投資委員會 (CTI) 2013 年於印尼召開「APEC 基礎設施發展與投資對話」；APEC 財政部長程序會議 (Finance Ministers Process, FMP)；APEC 投資專家小組 (Investment Experts Group, IEG)，提出「APEC 公私部門夥伴關係指南」作為投資便捷化工具並提供 PPP 架構內的流程與需求。APEC 企業諮詢委員會 (APEC Business Advisory Council, ABAC) 提出「ABAC 公私夥伴關係檢查清單」(ABAC Enablers of Infrastructure Investment Checklist)，呼籲各經濟體政府善加利用，以衡量其政策吸引私部門投資基礎設施之程度。

透過公私協力模式，導入民間資金與企業化精神，推動國家公共運輸基礎建設，已成為當前各國政府施政趨勢之一。我國往年推動 PPP 經驗豐碩，如 ETC、高鐵等計畫均有良好之推動成果，並充分利用參與國際會議場合，分享我國如何藉由公私協力模式，擴大運輸領域基礎設施投資。

在法規完備性部分，「促進民間參與公共建設法」、「獎勵民間參與交通建設條例」相關法令完整規範我國民間參與公共建設工程之範圍、權利義務與獎勵機制，政府機關依據法律規定，可有效推動民間參與運輸領域基礎建設。

按財政部統計，2018 年民間參與公共建設簽約金額達 2,373 億元，年增幅達 2.4 倍，創下近 8 年來新高，交通部則簽約 958 億元。2019 年亦延續歷年成果，對外公告包括軌道站體、港埠商業設施、港/站區周邊土地開發、觀光風景區旅館新建及商場營運，總計 1024 億元之民間參與商機。

我國透過「前瞻基礎建設計畫」，規劃落實未來 30 年發展至關重要之基礎建設。此計畫目前進行至第 2 階段，其中運輸領域規劃開放民間參與之案件，除了臺中港離岸風電碼頭已於 2017 年完成簽約並於 2019 年動工外，尚有包括淡海輕軌、高捷、機捷等站體增設，後續亦規劃可透過公私夥伴關係等方式實施。同時，透過「交通科技產業政策白皮書」宣示政策方向，未來更規劃推動「智慧交通鐵道、智慧機場、智慧物流園區及智慧電動巴士」等多項科技應用，並盼透過與民間科技業者之協作，促進優質智慧交通建設之發展。

3、「APEC 基礎建設發展暨投資之 APEC 同儕檢視與能力建構參考指南」

為響應「APEC 基礎建設發展及投資多年期計畫」與「APEC 連結性藍圖」，

CTI 於 2015 年通過「為推動實體連結性中跨領域議題，進行同儕檢視與能力建構」，同年 APEC 部長們則通過「APEC 基礎建設發展暨投資之 APEC 同儕檢視與能力建構參考指南」，由日本推動相關工作，APEC 政策支援小組（Policy Support Unit, PSU）擔任專案檢視秘書處（ad hoc review team secretariat）。

「APEC 基礎建設發展暨投資之 APEC 同儕檢視與能力建構參考指南」強調三個重點，亦即：生命週期成本（Life Cycle Cost, LCC）、環境與其他衝擊（Environmental and Other Impacts）、以及安全保證（Safety Assurance）。日本循此三重點，配合 PSU 協辦，規劃每年對於自願參與之會員體所推動基礎建設計畫之政策、法規、執行要點等進行同儕檢視，並依檢視結果建議相關之能力建構活動。分別在 2017、2018 兩年，已完成對菲律賓、越南之相關報告。並且規劃於 2019、2020 兩年，依序完成針對印尼、馬來西亞之相關工作。

我國積極推動包括前瞻基礎建設計畫等各項公共建設之相關發展與投資，期能透過統整性規劃，施行有助區域平衡及聯合治理的跨縣市建設，並針對過去成長動能不足地區擴大重要基礎設施，以加速國家經濟轉型、平衡區域發展，建構兼具安全、便捷、永續、智慧、均衡之基礎建設。

為使基礎建設順利推動，行政院公共工程委員會以全生命週期績效管理機制方式及計畫里程碑之預警機制，完整列管公共建設。並透過逐級管控，掌握政府內之跨部會績效與進度，營造合理工程採購環境、精進工程審查程序，提升基礎建設工程施作品質。

4、優質基礎建設

2019 年 3 月我國水利署參加在日本召開之「運用優質基礎建設-投資促進 APEC 地區快速都市化研討會（APEC Tokyo Conference on Quality Infrastructure - Sharing the Concept of Smart City: Urban Smart Flood Prevention）」研討會，以智慧城市概念-都市智慧防洪（Sharing the Concept of Smart City: Urban Smart Flood Prevention）為題，分享我國智慧防洪相關經驗。

5、寬頻網路

在 APEC 電信暨資訊工作小組（Telecommunications and Information Working Group, TELWG）場域中，各經濟體針對實體連結之關注焦點主要在網路基礎建設與普及服務，兩者皆促進數位經濟、包容性參與及永續發展。而我國「完善行動寬頻網路建設，推動偏鄉寬頻服務」之重要政策與推動情形如下：

我國行動通訊普及率已達 124%，政府投入資源改善公共場所、交通、觀光等場所之通訊品質，讓所有民眾在高鐵及臺鐵沿線及車站能使用高速行動寬頻服務。

有關偏鄉基礎建設方面，在我國電信普及服務基金多年運作下，偏鄉各村里以既有寬頻戶可供裝 12Mbps 以上之寬頻涵蓋率已達 97%；考量行動上網服務已躍居主流，我國並將行動通訊服務納入適用範圍並擴大普及服務適用區域，以改善偏鄉行動通訊服務品質及優化偏遠地區網路涵蓋。

另為滿足偏鄉居民對超高畫質視聽內容傳輸、物聯網、智慧家庭等服務需求，及落實平衡城鄉數位落差的目標，我國自 2017 年起推動為期 4 年的前瞻基礎

建設計畫，藉由政府補助部分建設費用並搭配電信事業普及服務基金，鼓勵業者持續推動優化涵蓋率。

我國針對偏鄉網路建置之補助包含 Gbps 等級與 100Mbps 等級固網寬頻網路、擴展 Wi-Fi 熱點頻寬及高速寬頻行動基地台等建設，除提升偏鄉當地網路使用速度，也讓居民能透過使用高速寬頻服務以從事創新經濟活動。

(二) 制度性連結

1、安全認證優質企業 (Authorized Economic Operator, AEO)

世界關務組織 (WCO) 於 2005 年 6 月通過 WCO 全球貿易安全與便捷標準架構 (Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade, SAFE Framework)，建議各國海關應與企業建立夥伴關係，授與優質企業 (AEO) 通關便捷化優惠措施，並透過各國 AEO 相互承認，擴大效益。目前 21 個 APEC 經濟體中，計有美國、加拿大、紐西蘭、日本、韓國、新加坡、中國大陸、香港、墨西哥、馬來西亞、泰國、秘魯、澳洲、印尼、菲律賓、越南及我國共 17 個會員已實施 AEO 制度，其中 13 個會員 (秘魯、印尼、菲律賓及越南除外) 均與其他國家或 APEC 經濟體簽署相互承認協議 (Mutual Recognition Arrangement, MRA)。我國優質企業制度已於 2009 年底正式施行，實施認證的對象包含供應鏈相關業者，我國在 2012 年 11 月至 2019 年 6 月期間，已與美國、新加坡、以色列、韓國、澳洲、日本及印度等 7 國完成 AEO MRA 之簽署；另於 2016 年 10 月與中國開始 AEO 互認試點作業。

鑑於各經濟體 AEO 制度間存有差異及成本考量，中小企業加入尚未普及，AEO MRAs 推動上仍存在有極大空間。為了讓更多業者及 APEC 會員瞭解 AEO，我國考量未來能夠協助中小企業運用 AEO 以及拓展更多 AEO MRA 的情況下，與智利在 2019 年 SOM1 期間共同提案「促使中小企業加入 AEO 認證：改善中小企業 APEC 安全貿易」計畫。智利已於 2019 年 SOM3 辦理研討會，包括指認中小企業參加 AEO 認證的障礙、強化中小企業參與 AEO；我國將主導訂於今年 8 月份的 AEO 研討會，主要探討 AEO 對中小企業帶來之成本效益比較研究，並確認促進簽署 AEO MRAs 的最佳範例。

我國為呼應 2015 年 APEC 擴展 AEO 延伸至 MSMEs 之倡議，我國關務署自同年 9 月起，取消申請安全認證優質企業 (AEO) 之進、出口實績要求；微中小企業主要是提供過去 3 年營業期間內，其擁有良好的償債能且無不良債信紀錄之證明，即符合申請 AEO 之資格，截至 2019 年 9 月 30 日，我國安全認證優質企業計有 362 家。

2、單一窗口

海關與邊境管制在貨物跨境移動時扮演重要角色，而單一窗口概念正為 APEC 改善貿易便捷化重要措施之一，目的在於降低貿易交易成本。目前已有許多會員體進行單一窗口服務，而我國透過現有資源，結合資訊系統，以加速貨物通關、強化貿易安全。

我國財政部關務署結合通關、簽審與航港等機關 (包括交通部航港局、航政司等) 及業界力量，整合該署「海關通關系統」、交通部「航港資訊網」及經濟部「便捷貿 e 網」三大資訊系統，建立單一窗口溝通平臺，建置符合國際規範的進出口「關港貿單一窗口」。

其中航港體系資訊系統，為航港局航港單一窗口服務平臺(Maritime Transport Network Portal, MTNet)。以我國 E 化單一窗口發展經驗為基礎的能力建構計畫為例，將能協助其他經濟體建構其單一窗口，協助 APEC 邁向「2020 年之前經濟體均建立各自的單一窗口系統」之目標。

此外，我國金管會亦於 2018 年修正「電子票證發行機構業務管理規則」相關條文，開放外籍旅客使用信用卡直接充值如悠遊卡、一卡通等電子票證，透過跨境數位金融制度間的調和，降低外籍旅客使用運輸系統之障礙，可視為我國對於亞太區域制度性連結之實質貢獻。

(三) 人與人連結

2013 年 APEC 領袖們針對人與人的連結，建議 APEC 各論壇在跨境教育、科技創新、服務、觀光，以及商務移動等方面加強合作。

1、APEC 商旅卡

商務人士移動小組(Business Mobility Group, BMG)隸屬於 APEC 貿易暨投資委員會(CTI)下，主要目標為促進 APEC 21 個經濟體間商務人士移動便利相關議題。我國經濟以貿易為主體，商務人士入出境頻繁，該小組對我國的重要性不言而喻。參與 BMG 工作小組會議除可獲取各經濟體旅行證件發行、邊境管理現況等資訊，並可瞭解各經濟體未來政策與最新研究報告，對我國政策及國際合作具有助益。

亞太商務人士旅行卡(APEC Business Travel Card, ABTC)是此工作小組的核心。ABTC 的持卡人，可於卡片效期內自由通行各經濟體，而無須另外申請簽證通行。根據官方數據顯示，持卡人於亞太區域間旅行費用降低 38%。商務人士在申請文件費用降低 27%，在入境過程中則降低 52%。

根據商務人士移動小組(Business Mobility Group, BMG)最新文件顯示，近 1 年內各會員體已發放 345,000 張 ABTC 商旅卡，成長率為 10%。此外，BMG 於 2020 年 ABAC 1 及 SOM 1 會期發布將推出 ABTC 手機 APP 的消息，預計於 2020 年 11 月領袖週推出試用版，並於 2021 年全面上線，屆時持卡人將可以使用手機中的虛擬卡片快速通關。

除了美國、加拿大作為過渡性經濟體之外，所有 APEC 會員體皆正式參與 ABTC，我國則於 2001 年加入 ABTC 卡計畫(中國大陸與香港與我國排除適用)，2002 年正式核發 ABTC 卡，至 2019 年 6 月止，我國已核准 27,147 件申請案，審核其他經濟體申請案計 696,353 件。我國於桃園、松山、臺中、高雄等四個機場均設 APEC 通道，提供持有 ABTC 卡者便利通關之服務。我國也配合決議將 ABTC 卡由 3 年延長至 5 年，並推動電子簽證(我國已開放 66 國免簽證入境我國，包含 13 個 APEC 經濟體)，並於桃園機場建置外人出境自動查驗通關服務閘門，供入境完成指紋採集的外國人出境使用，積極促進商務人士於亞太區域中移動便捷。

2、觀光

觀光工作小組(Tourism Working Group, TWG)訂定並執行觀光工作小組 2015-2019 策略計畫(APEC Tourism Strategic Plan 2015-2019)，包含四項優先領域：(1) 促進觀光業為 APEC 地區經濟增長和繁榮之引擎之認知、(2) 鼓

勵社會、文化、責任觀光，確保觀光業之永續、包容性旅遊成長、(3) 合作推廣人才、技能發展及認證，發展 APEC 觀光人力、(4) 結構改革，促進區域競爭力及經濟整合

原訂於 2020 年 4 月召開第 56 屆觀光工作小組會議，以及第 11 屆觀光部長會議，討論觀光工作小組 2020-2024 策略計畫 (APEC Tourism Strategic Plan 2020 – 2024)，包含四項優先領域：(1) 數位轉型、(2) 人力資源發展、(3) 旅遊便捷化與競爭力、(4) 永續經濟旅遊成長。

TWG 將觀光之數位轉型、永續與包容性、及加強婦女參與，擴大經濟機會列為重點。觀光在 AI 及大數據等高速數位化進程中，及旅客對數位載具之運用下，旅遊業之供應端和消費端都將會有迅速及極度的改變。我國則推動「Tourism 2020-臺灣永續觀光發展策略」，五大策略之一就是「智慧觀光」，優化觀光產業及旅遊環境，期待整體服務品質提升，進而達到旅客消費增加，以促進旅遊相關產業的發展並帶動國內經濟成長。

我國支持 APEC 包容性及永續觀光議題，並執行 APEC 包容性及永續觀光政策及計畫，包括推動部落觀光產業，協助部落自主經營，增進原住民婦女就業機會；更提出「推動無障礙旅遊」，成為 2018 年 PSU「因應連結性挑戰之研究案例」中強化 APEC 人與人連結之重要範例。主要探討社會企業透過 ICT 創新科技，促進老年人和身心障礙者取得提供無障礙設施之旅遊資訊，同時也鼓勵企業界投資無障礙旅遊相關輔助設施，利益關係人均因此獲益；此一商業模式所提供的資訊，包括我國的台北和高雄等 14 個城市，也已推展至香港、中國和馬來西亞等地。

為落實國際永續觀光發展趨勢，我國訂定 2019 小鎮漫遊旅遊年、2020 脊梁山脈旅遊年、2021 自行車旅遊年、2022 鐵道旅遊年，推動深度旅遊，持續以生態、海灣、小鎮、山脈、自行車及鐵道等亮點資源結合遊程產品成果，並將豐富自然生態資源及環境保育工作成果進行包裝與推廣，為產業加值，提供多元生態觀光旅遊體驗。此外，我國持續推動賞螢、賞蝶（紫斑蝶）、賞鳥（鷹）、離島生態活動，並推行海洋貨幣深植保育觀念於旅遊活動中，深化及發揚我國生態旅遊魅力並推向國際。另我國現為巴布亞紐幾內亞執行「郵輪旅遊對經濟之影響：促進微中小企業成長與創建永續社區」計畫之 co-sponsor，針對包容性與永續觀光，我國積極發展郵輪觀光，亦包裝結合生態之海灣跳島旅遊，落實海洋生態保護，發展兼顧環境保護之觀光。

3、教育

APEC「促進跨境教育合作工作計畫」希望提升學生、研究人員、以及教育人員的移動能力，並加強現有雙邊協議網絡：

- 我國推動 APEC 技職教育認證資料庫、APEC 技職教育及訓練合作聯盟、APEC 地區永續發展與跨境學生專業實習模組等計畫，並透過科技部補助博士生及博士後研究人員赴國外研究；教育部亦補助推動人文領域人才培育國際交流計畫，加強學生與研究人員的移動與交流。
- 我國推動拓展境外教育中心據點，並透過教育部補助選送華語教學人員赴國外學校任教，加強教育人員的移動能力。

我國參與美國提議的「APEC 獎學金倡議」，提供獎學金及實習機會有助於與

APEC 會員體進行跨境教育合作交流及促進青年全球移動。同時，我國政府所提出之新南向政策當中，也包含提供獎學金及實習機會等內容，如「中華臺北 APEC 高等教育獎學金」及「教育部亞太經濟合作 (APEC) 獎學金」。教育部菁英來臺留學計畫 (Elite Study In Taiwan Program, ESIT) 計畫已經共有來自越南、印尼、泰國等國 844 位菁英來臺就學或受訓。

4、智慧簽證

2019 年 APEC 主辦經濟體智利年度工作重點之一「整合 4.0」(Integration 4.0)，為深化亞太地區商務人士移動便利措施，智利蒐集各經濟體有關「智慧人才」之技術性簽證資料，目前 ABTC 經濟體共有 167 種技術型簽證，其中以澳洲有 80 餘種最多，美國與韓國居次，我國有 4 種，中國大陸有 3 種，智利將彙編資料置放於 APEC 官網內。

為吸引國際專業人士來臺創業及就業，並填補境內特定技能人才之短缺，我國現階段具備經濟部投資審議委員會「外國人來臺申請創業家簽證資格審查處理要點」及國家發展委員會「外國專業人才延攬及僱用法」，以不同種類簽證提供適格之外籍人士來臺便利措施。

參考資料

APEC, 2014, “22nd APEC Economic Leaders' Meeting 2014 – Annex D: APEC Connectivity Blueprint for 2015-2025”, 2014/AELM/DEC/Anxd.

APEC, 2009, “Appendix 8 - Supply-Chain Connectivity Framework”, 2009/AMM/011app08.

余慕薙，「APEC 連結性議題之進展」，APEC 通訊，第 203 期，2016 年 8 月，頁 9。

余慕薙、王聖閔，「連結性議題：主流化與伏流」，臺灣經濟研究月刊，第 37 卷第 5 期，2014 年 5 月，頁 41-47。

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 月號，頁 11-19。

APEC 研究中心，「APEC 與促進區域性連結」，APEC 通訊，第 106 期，2013 年 1 月，頁 4。

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.....	20
貳、	2006 年 APEC 正式納入區域經濟整合重點項目後的工作重點	23
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.....	25
一、	APEC 扮演亞太自由貿易區孵化器角色	26
(一)	2014 年北京路徑圖.....	26
(二)	2016 年利馬宣言與共同策略性研究報告.....	27
(三)	亞太自由貿易區進展報告.....	29
二、	亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題的交會.....	30
(一)	成立下世代貿易投資議題主席之友.....	31
(二)	下世代貿易投資議題的討論進程.....	31
(三)	下世代貿易投資議題對於亞太自由貿易區目標的反饋.....	32
三、	自由貿易協定之能力建構.....	35
(一)	能力建構需求調查.....	35
(二)	第一階段能力建構計畫(CBNI)	36
(三)	第二階段能力建構計畫(2 nd CBNI).....	36
(四)	第三階段能力建構計畫(3 rd CBNI)	38
肆、	主要經濟體的立場與關切重點.....	39
一、	亞太自由貿易區.....	39
二、	下世代貿易投資議題.....	41
伍、	ABAC 的立場與參與	42
一、	2014 年之「邁向亞太自由貿易區」報告與工作目標.....	43
二、	2016 年對於 APEC 共同策略性研究成果的建議	44
三、	2018 年對於亞太自由貿易區的新挑戰與展望.....	45
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.....	46
陸、	觀察與分析.....	46
一、	美國與中國對於亞太自由貿易區的競合關係.....	47
二、	已開發經濟體與發展中經濟體的發展需求落差.....	48
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.....	49
	參考資料.....	49
	附件：亞太自由貿易區與下世代貿易投資議題發展示意圖.....	51

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。³

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

³ 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)。⁴ 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。⁵ 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、

⁴ Foreign Trade Information System, “Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement (P4)”, http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_Asia/CHL_Asia_e.ASP (最後訪問日：2020 年 6 月 17 日)。

⁵ 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。⁶

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」)。⁷

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⁸；(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。

⁶ 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。

⁷ APEC, "The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP", 2014/AMM/0112app01.

⁸ 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)⁹，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

⁹ 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。¹⁰ 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

¹⁰ 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」)。¹¹

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

¹¹ 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。¹²

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

¹² 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。¹³ 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

¹³ 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。¹⁴

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

¹⁴ 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。¹⁵

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。¹⁶

- 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

¹⁵ 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。

¹⁶ 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。¹⁷

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。¹⁸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。¹⁹

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：²⁰

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。

¹⁷ 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.

¹⁸ Ibid, p. 2.

¹⁹ Ibid, pp. ii, 6-19.

²⁰ 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。²¹

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

²¹ 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。²² 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(2nd 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

²² 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。²³

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 2nd REI Capacity Building Needs Initiative (2nd 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。²⁴

²³ APEC, “Appendix 3-Action Plan Framework for the 2nd REI Capacity Building Needs Initiative (2nd CBNI)”, 2014/AMM/012app03.

²⁴ 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。²⁵

(四) 第三階段能力建構計畫(3rd 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)²⁶、智慧財產權(韓國提案)²⁷、非關稅措施(巴布紐幾內亞提案)²⁸以及貿易協定談判技巧(越南提案)²⁹。2019 年的工作則觸及到投資措施(中國提案)³⁰、貿易協定談判過程中的國內協商(越南提案)³¹、婦女與貿易(智利提案)³²、貿易協定下關於微中小企業事項(越南提案)³³、關稅(香港提案)、競爭政策的良好範例分享(日本提案)³⁴，以及電子商務規範事項(韓國提案)³⁵。

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。

²⁵ APEC, “Fundamental Rules in E-Commerce Chapter for SMEs to Expand Their Business”, 2017/SOM1/CTI/SEM1/002.

²⁶ APEC, “Competition Chapters in Free Trade Agreements and Economic Partnership Agreements”, 2018/SOM3/CTI/WKSP1/004.

²⁷ APEC, “Summary Report for the Capacity Building Needs Initiative Workshop on Intellectual Property Rights”, 2018/SOM3/CTI/019.

²⁸ APEC, “Capacity Building Workshop on Addressing Non-Tariff Measures in FTAs/RTAs under the 3rd REI CBNI”, 2018/SOM2/CTI/WKSP/SUM.

²⁹ 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)。

³⁰ APEC, “Summary Report on APEC Workshop on Optimizing Investment Measures in the Asia-Pacific Region”, 2019/CTI/WKSP4/SUM.

³¹ 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)。

³² APEC, October 2019, “Report: Capacity Building Workshop on Women and Trade”, 2019/SOM1/CTI/WKSP/SUM.

³³ 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)。

³⁴ APEC, “FTAAP Capacity Building Workshop on Competition Policy under the 3rd REI CBNI: Sharing Good Examples of FTAs/EPAs”, 2019/SOM3/CTI/WKSP3/SUM.

³⁵ 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。³⁶

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.

³⁶ 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。³⁷

- 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。

³⁷ 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。³⁸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，³⁹ABAC 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。⁴⁰

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、

³⁸ 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。

³⁹ 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.

⁴⁰ 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。⁴¹

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

⁴¹ 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範的建構，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，⁴² 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。⁴³ 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

⁴² 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。

⁴³ 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。⁴⁴

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。⁴⁵

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。⁴⁶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

⁴⁴ 同上註，頁3。

⁴⁵ 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)。

⁴⁶ 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。⁴⁷

然而，礙於美中之間的政治角力以及經濟體內部的矛盾⁴⁸，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。⁴⁹ 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",

⁴⁷ 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。

⁴⁸ 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。

⁴⁹ 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.

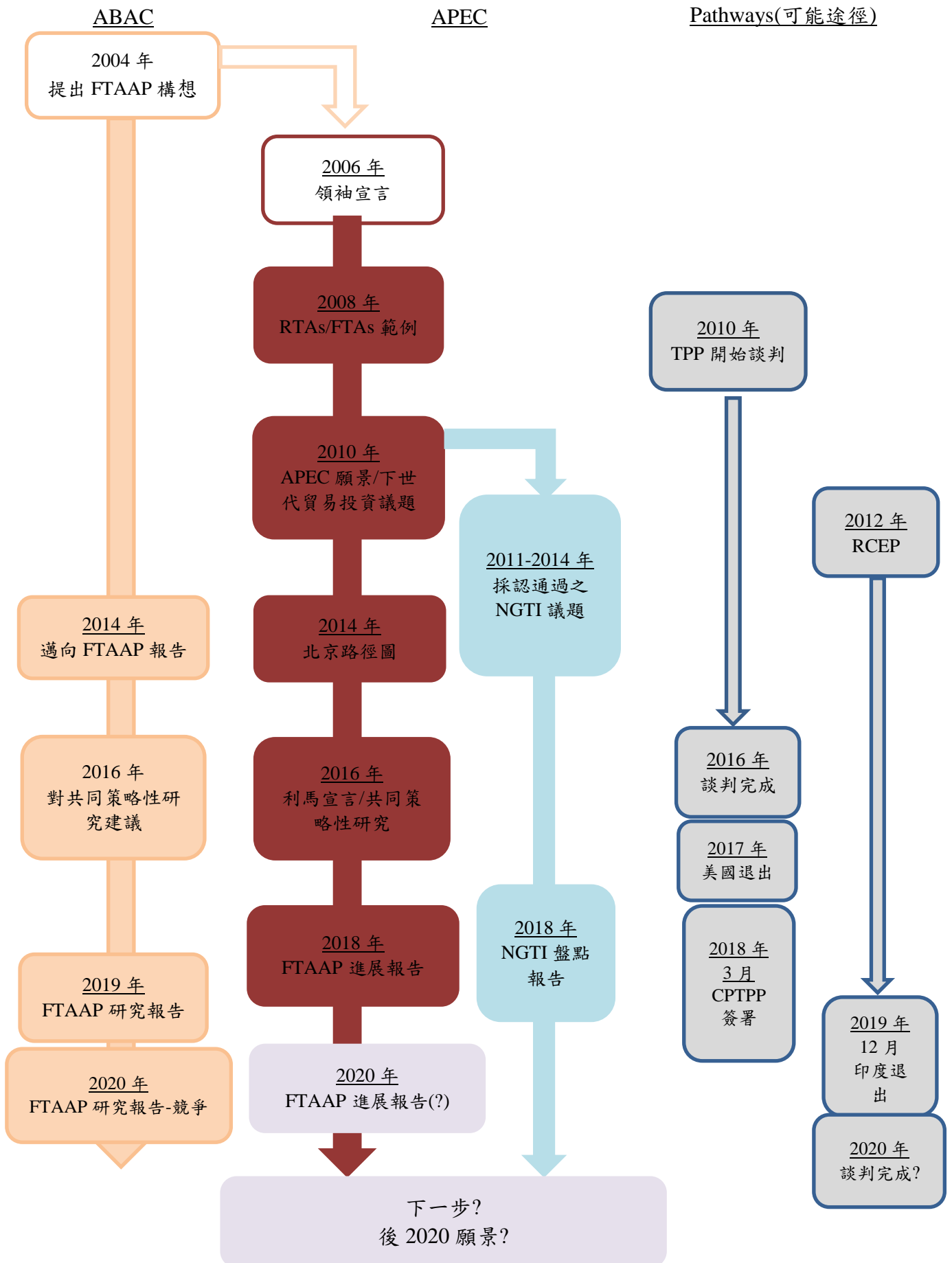
APEC, “Further Analytical Study on the Likely Economic Impact of an FTAAP – Paper”, 2009/CSOM/R/010.

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



ABAC 2019年研究報告摘譯⁵⁰
「亞太自由貿易區：競爭政策」
(FTAAP: Competition Policy)

Juan Navarro⁵¹

(此報告是 APEC 企業諮詢委員會(ABAC)支持的研究計畫成果)

壹、	研究重點與報告架構.....	53
貳、	競爭政策面臨的挑戰與阻礙.....	54
參、	競爭環境的量化檢視與分析.....	56
肆、	自由貿易協定下競爭政策規範之比較分析.....	60
一、	競爭法規.....	60
二、	投資.....	61
三、	中小企業.....	63
伍、	建議.....	64

⁵⁰ APEC 研究中心取得作者 Juan Navarro 先生同意將報告摘譯為繁體中文版。

⁵¹ Juan Navarro 先生為 CMX Partnerships 顧問公司執行長。

壹、 研究重點與報告架構

亞太自由貿易區(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP)被視為有助於促進區域經濟整合的目標，因為其可為所有經濟體創造公平競爭環境；維護公平競爭環境也是現今由國際與雙邊自由貿易協定構成的多邊貿易體系的主要功能。但是，亞太自由貿易區達到此目的前提係必須能隨著企業經商的變革，為下世代貿易與投資議題(next generation trade and investment, NGeTI)提供高標準的規範內容。

為維護公平競爭環境，檢視各經濟體國內競爭法規範並且在亞太自由貿易區作出高標準承諾是兩大關鍵要素。在當前全球貿易衝突之下，亞太區域若能採取明確且全面的競爭政策，將向國際社會傳遞支持以規則為基礎的貿易體系，且致力對抗貿易保護主義與單邊主義的訊息。

目前「跨太平洋夥伴全面進步協定(CPTPP)」、美墨加自由貿易協定(USMCA)，以及歐盟所簽訂的雙邊自由貿易協定，其表彰新世代的貿易協定，不僅可作為APEC推動FTAAP的基準，該些貿易協定的規範也針對競爭政策納入全面且高標準的規範，值得參考。

此份研究報告聚焦在與競爭政策相關的三大議題：競爭法規(competition law)、投資(investment)、中小企業(medium and small business)，分析亞太區域經濟體積極參與且被視為下世代貿易協定的若干自由貿易協定(free trade agreements, FTAs)，比較分析對於競爭政策的規範內容，並且結合企業的角度，提供APEC經濟體何謂高標準的競爭政策規範，以及如何透過自由貿易協定以及FTAAP改善競爭環境。

此份報告內容包括四大部分，第一部分分析競爭政策面臨的阻礙與挑戰；第二部分說明目前關於各經濟體競爭環境的量化檢視與分析；第三部分針對企業關切的維護競爭環境的議題，比較CPTPP、USMAC、歐盟的雙邊自由貿易協定等數

個針對競爭政策有獨立專章並且涵蓋高標準規範的自由貿易協定，分析彼此規範的異同。最後部分是綜合前三部分的比較分析，提供 APEC 經濟體在討論 FTAAP 如何納入關於競爭政策的高標準規範，以因應下世代貿易與投資議題的整體建議。

貳、 競爭政策面臨的挑戰與阻礙

為了使 APEC 經濟體確立正確的 FTAAP 發展方向，此研究報告對於競爭政策標定出五大挑戰與障礙。

第一、缺乏競爭政策的國際規範：世界貿易組織(WTO)會員在 2004 年決定競爭政策不列入杜哈回合(Doha Round)談判議題之一，導致目前缺乏具強制力的國際規範以調和並執行競爭政策，以確保企業免於遭受反競爭措施的損害。OECD、國際競爭網絡(International Competition Network, ICN)⁵²與聯合國貿易發展委員會(UNCTAD)則長期投入關於競爭政策的工作與倡議。例如 OECD 發展出競爭評估政策工具(Competition Assessment Toolkit)以及競爭中立(competitive neutrality)概念⁵³；ICN 則提出有助於全球競爭政策在程序上與實體上的調和準則，例如國際競爭法主管機關程序架構(International Framework on Competition Agency Procedures)；UNCTAD 則協助開發中經濟體推動競爭政策事務，藉此強化市場的競爭環境與消費者保護，重要文件包括聯合國競爭原則與規則(the United Nations Set of Principles and rules on Competition)、模範競爭法(the Model Law on Competition)。

第二、競爭政策議題過於廣泛：競爭政策對於主管機關與政府而言是涉及許多面向的複雜議題。競爭政策不只是關乎貿易與投資議題，也涉及到促進競爭、維持競爭法運作、避免濫用國內市場地位、鼓勵透明化、標定競爭執行原

⁵² 國際競爭網絡(ICN) 成立於 2001 年，旨在提供各國競爭法規主管機關交流平台，並藉該合作機制解決相關政策制訂及執行之問題。我國的公平交易委員會於 2002 年加入成為會員。

⁵³ 競爭中立概念係指在經濟市場的任何企業，不應遭受不當的競爭優勢或競爭劣勢。

則、減少貿易保護(如反傾銷，反補貼與貿易救濟)、提升規範合作與爭端解決機制。其中，與 FTAAP 密切相關的是國有企業(State-owned Enterprises, SOE)的設立與運作。雖然公營事業是挑戰競爭市場環境的核心議題，但民營企業也可能成為反競爭的要角，這也是此研究報告特別針對 CPTPP 的「優惠規範待遇(preferential regulatory treatment)」規定進行比較分析。

第三、不公平競爭增加的風險：整體而言，亞太區域內的民營與公營企業均受到因為反競爭企業活動或濫用市場力量造成的不公平競爭。理論上，國內與國際經濟市場應提供給民營與公營企業公平競爭的環境，使任何企業免於不正當的競爭優勢或競爭劣勢，政府若要透過補助或補貼特定企業來干預市場，必須要有正當理由且公開揭露資訊，減少對區域供應鏈的負面經濟干擾以及損害生產力。雖然亞太區域的經濟體應當思考維繫公平競爭環境的相關因素，但必須強調的是，競爭政策並非針對特定企業，而是要維護所有企業的公平競爭，不論是民營或公營企業均可充分發揮效率與創新。

第四、中小企業尚未能充分參與國際貿易：對於建構完整競爭政策的其中一項挑戰是將中小企業成功整合進全球價值鏈、電子商務與國際貿易。UNCTAD 2013 年報告指出全球價值鏈活動在國際貿易的佔比高達 8 成。雖然全球價值鏈是中小企業連結國際貿易的絕佳機會，中小企業尚未能充分被納入全球價值鏈或運用相關機會；而且，無論是開發中經濟體或已開發經濟體的國內中小企業，真正利用自由貿易協定與出口貿易機會的中小企業數量都偏低。2016 年國際貿易報告(World Trade Report)即指出開發中經濟體的中小企業參與比例僅佔製造銷售的 7.6%、大企業的參與比例卻有 14.1%。因此，在談判自由貿易協定中可能影響中小企業績效的競爭政策時，也需要一併思考可協助中小企業克服參與國際貿易障礙的實質內容。

第五、涵蓋高標準、全面性規範的自由貿易協定：目前無論是已開發經濟體與開

發中經濟體均接受自由貿易協定納入競爭政策的相關規範。此政策意識的轉變也具體反映在過去幾年所簽訂的自由貿易協定。一篇 2015 年的文章，利用 WTO 的區域貿易協定資料庫分析 216 個自由貿易協定內容，指出 88% 的自由貿易協定對於競爭政策議題有所規範。建議亞太經濟體應把握當前重視競爭政策的氛圍，為區域與跨境競爭政策制定出高標準規範，以確保中小企業、女性、新創企業、外人投資等企業活動均受有公平競爭機會與不歧視待遇。雖然自由貿易協定可以提供足以涵蓋當前複雜企業環境與挑戰的因應架構，但考慮到不同經濟體對於實踐中立競爭政策能力的差異，高標準規範的實現必須是一個循序漸進的過程。

針對上述幾點挑戰，比較分析當前有 APEC 經濟體參與的自由貿易協定，有助於討論亞太自由貿易區競爭政策規範，提出具策略性對話的架構、相關資訊與最佳實踐，以符合當前企業需求。

參、 競爭環境的量化檢視與分析

此研究報告的第二部分，引用 2020 年經商環境報告(Doing Business Report 2020)與全球競爭力報告(The Global Competitiveness Report)檢視亞太區域的公平競爭環境，使用的指標包含投資、微中小企業、優惠待遇企業(preferentially-treated entities, PTEs)等相關項目，目的係瞭解如何透過自由貿易協定與亞太自由貿易區裡高標準的競爭政策規範，藉此改善經商環境。

1、 經商環境報告

經商環境報告目前最新版係針對 2018 年 5 月至 2019 年 5 月期間的資料，分別根據開辦企業、申請建築許可、電力取得、財產申報、信貸取得、少數投資者保障、納稅、跨境貿易、合約履行，與破產處理等 10 大經商主題，列出 41 項指標，對於 190 個經濟體進行經商便利度評分(the ease of doing business score)與經商便利度排名(the ease of doing business rankings)。

經商便利度排名之中，前 20 名的經濟體中，不僅 APEC 經濟體佔了 8 位，還囊括前四名，分別是排名第 1 的紐西蘭，排名第 2 的新加坡，排名第 3 的香港以及排名第 5 的南韓。我國排名第 15。然而，有 8 個 APEC 經濟體無法排入前 50 名，分別是排名第 59 的智利、排名第 60 的墨西哥、排名第 66 的汶萊，排名第 70 的越南、排名第 73 的印尼、排名第 76 的秘魯、排名第 95 的菲律賓，以及排名第 120 的巴紐。

若是細分 10 項經商主題的排名，21 個 APEC 經濟體中除了新加坡，其餘經濟體至少有一項主題的排名無法排進前 50 名。

此外，與競爭政策有關的經商主題為開辦企業項目(starting a business topic)與跨境貿易(trading across border topic)。其中，開辦企業項目的排名中，有 5 個 APEC 經濟體名列前 20 名，分別是排名第 1 的紐西蘭、排名第 3 的加拿大、排名第 4 的新加坡、排名第 5 的香港與排名第 7 的澳洲。我國排名第 21。關於跨境貿易的排名，沒有 APEC 經濟體擠進前 20 名，其中表現最好的是排名第 29 的香港與排名第 36 的南韓以及第 39 名的美國，新加坡排名第 47、馬來西亞排名第 49。我國則排名第 61。

經商環境報告顯示即使部分 APEC 經濟體的排名突出，多數經濟體仍有很大的改進空間。而全面性的競爭政策不僅可促進區域供應鏈、創造有利於企業參與國際貿易的條件、提升市場效率，亦有助於 APEC 經濟體推升在國際排名(如經商便利度)的表現。

2、 全球競爭力報告

全球競爭力報告從政策、機構與競爭環境等 12 項指標，評估 141 個經濟體的國家競爭力。2019 年的全球競爭力報告顯示，3 個 APEC 經濟體分居前三名，依序是排名第 1 的新加坡、排名第 2 的美國、排名第 3 的香港。我國排名第 12。

雖然計有 9 個 APEC 經濟體進入前 20 名，但多數經濟體的排名落在第 27 名至第 67 名區間，整體平均排名 73。而未能達到 APEC 經濟體平均水準的則有智利，泰國，俄羅斯，墨西哥，印尼，汶萊，菲律賓，秘魯和越南。

分析全球競爭力報告使用的 12 個指標，APEC 經濟體整體上在總體經濟的穩定度、市場規模與企業動能等方面表現優異，大多取得排名前 50 的成績；但在機構、創新能力、技能、基礎建設、商品市場、勞動力市場與健康醫療等項目，多數經濟體表現不佳，排名多在 50 名以外。

3、 投資

全球對外直接投資(foreign direct investment, FDI)資料顯示，2018 年的投資金額從 2005 年的 9,490 億美金增加到 1 兆 297 億美金，成長近 37%。其中亞太區域的投資金額，也從 2005 年的 3,200 億美金增加到 8,390 億美金，成長比率達 162%。同時期，亞太區域佔全球對外直接投資金額的比例也從 2005 年的 33.8%，上升到 2018 年的 64.6%。

雖然整體上亞太地區的對外直接投資金額呈現成長趨勢，但存在三個挑戰。第一，區域內對外直接投資金額過度集中，85%的金額集中在 7 個經濟體，依序是美國(30%)、中國(16.6%)、香港(13.8%)、新加坡(9.3%)、澳洲(7.2%)、加拿大(4.7%)和墨西哥(3.8%)。第二、整體對外直接投資動能趨於停滯，不僅全球對外直接投資金額連續兩年下降 22%(2017 年)、13%(2018 年)，APEC 經濟體在 2017 年的金額也減少 20%、2018 年僅回升 1%。第三，投資環境尚未充分發揮潛力，此可從 APEC 經濟體的投資開放度多不如貿易開放度，多數經濟體在 1990 年至 2014 年期間雖然提升貿易開放度，但投資開放度卻一直持平等情形，略窺一二。改善亞太區域的投資政策可視為給予外國投資者，其投資將受到高標準規範的明確訊息。

4、 中小企業

根據 WTO 與世界銀行於 2019 年提出的報告，中小企業為全球貢獻 60%~70%的工作機會、囊括近 80%~90%的全球商業活動。而 APEC 的中小企業工作小組資料也顯示，亞太區域內中小企業不僅貢獻近半數的工作職缺、佔整體企業數量的 97%，也貢獻各經濟體 20%~50%不等的國內生產總值(GDP)。

然而，亞太區域的中小企業與其他世界各地中小企業均面臨到欠缺整合的困境，導致他們參與國際貿易與自由貿易協定的比例甚低，各 APEC 經濟體內中小企業的出口僅佔全貿易量的 35%或更低的比重。為了提升中小企業績效，必須改善相關規範以協助中小企業因應貿易規範導致的貿易成本，並且可增加對於人力與非人力資源的投資。也因此，透過改善與增加自由貿易協定的高標準規範，將有助於提供中小企業參與國際貿易的創新解方；而強化中小企業的績效，也將促進亞太自由貿易區帶來的經濟整合效果。

5、 優惠待遇實體(PTE)

優惠待遇實體所提供的策略性服務與商品貿易以及和其他民營與公營企業間的互動與經商關係，對於國內與區域經濟扮演重要角色，特別是在能源、天然氣、電力、製造、電信、金融、運輸與專業服務等產業別。資誠會計事務所(Price Waterhouse Coopers)2015 年報告顯示，2014 年財星全球 500 強企業(the Fortune Global 500)中，國有企業的比重從 2005 年的 9%增加到 23%。

除此之外，OECD 2017 年的報告也顯示亞太經濟體中，優惠待遇實體透過創造工作機會、資金投資項目與股市為國內生產總值貢獻不少，例如佔新加坡 GDP 的 15%、佔泰國 GDP 的 25%、佔中國 GDP 的 30%、佔越南 GDP 的 38%。因此，評估該些優惠實體的效率與透明度也是競爭政策的重要議題。

有鑑於優惠待遇實體對於亞太區域經濟以及全球經濟的影響至關重大，如何

提高該些實體的透明度、確保董事會中的專業經理人席次、以及提升公平競爭環境等，均是 APEC 經濟體在討論與建構自由貿易協定相關規範調和所需關注的重點。

肆、自由貿易協定下競爭政策規範之比較分析

一、競爭法規

1、企業的視角

從企業的角度出發，有很多政府作為可能會產生不公平競爭，造成無效率、影響價格及所有供應鏈等情形，例如經濟體的出口補貼會導致國內市場銷量萎縮而形成保護主義措施之一、優惠待遇實體會影響競爭環境的影響並造成不公平競爭。因此，期盼新世代自由貿易協定與亞太自由貿易區可提供高標準規範，以減少與阻絕可能侵害競爭環境的政府作為，並且對於優惠待遇實體相關規範給予高標準承諾，以促進公平競爭。

2、自由貿易協定規範之比較

CPTPP 第十六章規範競爭政策，透過 9 個條文以促進所有談判國國內的透明、可預測性且競爭的經商環境，使所有經濟規模的企業及消費者均可受益。

美墨加自由貿易協定將競爭政策規定於第 21 章，一方面更新原有北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement，NAFTA）的 7 個條文，為保障締約國利益、鼓勵公平競爭以及適用競爭法以創造更透明的經商環境等設下更高標準的規範，另一方面增設關於消費者保護、透明度以及不適用第 14 章(投資章)與第 31 章爭端解決(爭端解決章)等條文。

歐盟-新加坡自由貿易協定(European Union-Singapore Free Trade Agreement，EUSFTA) 透過第 11 章作為競爭政策專章，包含 14 條條文。該協定且與其他歐盟所簽訂的雙邊自由貿易協定相似，此競爭政策專章包含四個部分：(1)反競爭行為與併購、(2)公共事業、特許事業與國家獨佔事業、(3)補貼、(4)一般條款。

對企業而言，自由貿易協定中競爭政策的規範重點包括反競爭行為（anti-competitive activities）、不歧視原則（non-discrimination）、透明性（transparency）與程序公平（procedural fairness）。CPTPP 與 EUSFTA 在競爭政策章節中載明此四項原則，USCMA 則僅載明其中三項，未特別提及不歧視原則。

其次，EUSFTA 是唯一一個在第 11.1 條規定(名為原則（principles）)明揭自由與不扭曲競爭對於締約國之間貿易關係的重要性；CPTPP 則是唯一一個協定確立競爭法應考慮 APEC 於 1999 年公布的「促進競爭與規範改革原則(APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform)」。再者，EUSFTA 可作為尚未準備好設立優惠待遇實體專章之經濟體的範例，EUSFTA 透過第 11.5 條至第 11.10 條等 6 個條文，為補貼提供完整的規範架構。

CPTPP、USMCA、EVFTA 等自由貿易協定各自皆含括高品質規範，為公平競爭、促進公平的競爭環境以及保留締約國為公益目的設置優惠待遇實體等不同目的間取得衡平。此三個自由貿易協定都保障公共服務的必要，且競爭政策專章規範也不影響締約國為人民提供此類服務的政府功能。整體而言，CPTPP 及 USMCA 的競爭章節雖然採取相似的規範方式與用語，然 CPTPP 的條文更為細緻且全面，除了檢視機制的條文外，已經涵蓋所有 APEC 能力建構工作坊討論的事項。

二、 投資

1、 企業的視角

自由貿易協定的「進入後義務(post-establishment obligations)」允許締約國保有管制外國資金的種類與份額的規範權。從企業的角度，該些義務並不公平且難以接受，因其無法為企業提供公平的競爭環境。正因投資對企業非常重要，在任何自由貿易協定與亞太自由貿易區，建議投資章應確保投資保障規範涵蓋完整的投資階段，包含設立前階段（pre-establishment）。

2、 自由貿易協定規範之比較

CPTPP 第 9 章的投資章，包含 30 個條文與 12 個附件，為促進與保障來自締約國的外國投資提供的規範架構。該些條款處理的重要議題包括投資者及投資的不歧視性原則、最低標準待遇，國民待遇、最惠國待遇、徵收、資金移轉。此外，CPTPP 的投資章也提供投資者與地主國爭端解決機制（investor-state dispute settlement，ISDS），以解決雙方的投資爭議。

USMCA 第 14 章透過 17 個條文及 5 個附件提供投資規範。USMCA 與 CPTPP 同樣涵蓋諸多與投資相關的議題，包含投資的定義、適用範圍、國民待遇、最低標準待遇、最惠國待遇、徵收、資金移轉、績效要求、董事會。值得注意的是，對比北美自由貿易協定(NAFTA)的爭端解決機制規定，USMCA 最顯著的改變是加拿大與美國之間的投資者與地主國爭端解決機制(ISDS)，將於生效日起 3 年後不適用；此後 ISDS 機制僅適用於美國與墨西哥。

關於國民待遇原則，CPTPP 第 9.4 條與 USMCA 第 14.4 條均規定此原則。需要注意的是，該些協定所提供的保障均涵蓋投資週期的各個階段，包括投資者可能就設立前的投資提出索賠。「設立前階段」適用國民待遇原則是自由貿易協定的投資章相當重要的特點，因為此規範確保外國投資者及其投資在市場准入所獲得的待遇，不低於國內投資者與其投資。

CPTPP 與 USMCA 都採用負面表列方式(negative list approach)來規範例外清單，意即貿易夥伴應表列出不適用協定規範與承諾的特定部門與行為。如果締約國一方未載明針對特定經濟活動或部門的特別限制，即代表其承諾將會遵守協定的規範。其次，這兩個協定的投資規範，均適用於締約國國內的中央政府、地區與當地政府的政府作為。

投資爭端解決程序的獨立、公正與透明，確保投資者及其投資可獲得公平待遇。CPTPP 與 USMCA 提供關於投資者與地主國爭端解決機制(ISDS)的規範。

CPTPP 提供外國投資者可直接對於締約國一方違反協定投資規範的舉措提起救濟的管道。雖然 USMCA 採取類似的救濟管道，但僅適用於美國與墨西哥之間，改變過去北美自由貿易協定(NAFTA)的三邊爭端解決機制。值得一提的是，歐盟與加拿大自由貿易協定(CETA)投資章所提供的投資爭端解決管道，是設立投資法庭（Investment Court System，ICS），該機制不僅強化爭端解決機制，也使投資者與政府之間的爭端解決更為透明與公平。

三、 中小企業

1、 企業的視角

從企業的視角出發，中小企業代表商業經濟的重要支柱，但必須強化中小企業參與全球貿易，以促進永續成長，使所有企業皆可受益於自由貿易協定的實踐。國際貿易中心（International Trade Centre，ITC）指出，在快速科技變遷的時代下，強化中小企業競爭力涉及三大主要領域，包括取得融資、物流以及資訊的機會。其中，中小企業面臨最嚴重的挑戰是欠缺資訊。

2、 自由貿易協定規範之比較

CPTPP 不僅在 SMEs 救濟方面設立高標準規範，所設立的中小企業專章也屬於新世代貿易投資協定的一部分。CPTPP 第 24 章處理的議題包括：設立中小企業專用的網站、為中小企業的利益所進行的資訊傳遞、設立中小企業委員會，以及關於人才培訓、融資、支持 SMEs 的最佳範例與經驗。

USMCA 採取類似於 CPTPP 中小企業專章的架構，設立第 25 章提供一系列高標準的規範，且較 CPTPP 在解決中小企業相關方面提供更進一步的規範。以中小企業委員會為例，USMCA 與 CPTPP 同樣均賦予中小企業委員會提供資訊的功能，而 USMCA 更要求締約國同意給未被充分代表團體及青年，關於企業家精神的教育計劃資訊。USMCA 並為此設立特別條款—「SME 對話」，作為促進中小企業的方式之一。

EPA 第 20 章包含了 4 個條文，鼓勵締約國間合作，為促進中小企業利益上

共享資訊，並鼓勵中小企業參與協定。簡而言之，EPA 的中小企業章旨在促進 SMEs 在該協定的受益最大化。

CPTPP 第 24.2 條要求締約國設置中小企業委員會，以協助中小企業充分利用協定所帶來的優勢。USMCA 則在此基礎之上，更進一步請該委員會鼓勵中小企業參與數位貿易，且了解該協定中小企業相關規範的執行狀況，將相關事項彙整報告並提出建議。

EPA 的中小企業章未有設置中小企業委員會的內容，但該協定第 20.3 條提供類似的機制，要求締約國設立中小企業聯絡窗口(SME contact points)，以確保執行協定時，能充分理解中小企業的需求。

值得注意的是，此三個協定 (CPTPP、USMCA、EPA) 的中小企業章，最後一個條文均載明該章所有的條文不適用於爭端解決章規定。

伍、 建議

一個涵蓋貿易與投資議題並兼具規範的深度與廣度的亞太自由貿易區，是亞太區域深化經濟整合、促進永續成長且維護社會福祉的重要基礎，建議 APEC 經濟體將本報告所分析的高標準規範，不僅做為討論 FTAAP 的基準，也納入當前或未來談判自由貿易協定的內容。

綜合上開分析，本研究報告提出 5 點關於自由貿易協定中競爭政策高標準規範的具體建議。

第一、競爭規範應確保所有締約國的國內競爭法規符合高標準且以不歧視方式執行：建議亞太自由貿易區的規範不僅要能促進與調和競爭法規、規範補貼與政府補助以減少對於市場與經濟的干擾、適用於競爭政策的爭端解決機制、締約國可用來檢視競爭法規的審查機制、保護消費者遭受不當商業行為以維護市場競爭環境與提升消費者權益。

第二、優惠規範待遇的相關規範也應確保所有企業，不論所有人為何，均可在以價格與品質為主的市場條件下公平競爭：建議亞太自由貿易區的規範要能處理企業無法與優惠待遇實體公平競爭的情形，該些規範必須符合透明、不歧視性與程序公平、可為國內與外國企業提供明確性和可預測性。此外，對於優惠規範實體的資訊透明、要求優惠規範實體的運作須符合國際標準和公司治理原則等，也建議納入規範之中。

第三、投資規範必須確保公平競爭環境，並透過國民待遇與最惠國待遇原則規定保證國內投資者與外國投資者獲得公平處遇：投資法規仰賴有效的投資者與地主國爭端解決機制(ISDS)，以確保外國投資者與投資利益受到透明、可預測且公平的待遇。建議 ISDS 機制必須能為投資爭端提供獨立超然、透明且即時的解決管道，確保投資者在締約國一方有違反協定情事下，可獲得公平處遇。此外，負面表列方式的談判有助於締約國開放所有經濟項目的投資；投資保護階段也建議可納入投資前階段(pre-establishment stage)，以提供外國投資更為全面的投資保障。

第四、亞太自由貿易區應納入關於中小企業與服務不足團體的規範，以提升其進入全球市場並確保可與大型且跨國企業的競爭力：建議亞太自由貿易區所提供的中小企業相關規範，要能有效減緩中小企業與跨國公司間在參與國際貿易以及使用自由貿易協定上的落差。協助中小企業發展與獲得貿易能力和進入新市場能力的規範，也是高標準規範的一環。另外，也建議亞太自由貿易區發展區域通用的中小企業定義，以提升中小企業在區域貿易整合與發展程度的評估資訊。

第五、競爭政策不應被視為國內議題，而是需要由想法一致的經濟體(like-minded economies)共同合作的區域性議題：亞太自由貿易區此目標需要所有 APEC 經濟體持續共同合作以及討論的韌性與決心，也仰賴於所有經

濟體對於促成共同競爭政策目標的相互合作與能力建構。本研究報告所比較分析的自由貿易協定雖然揭示競爭政策規範的進展，但建議未來亞太地區每次展開的自由貿易協定談判，亦視為強化競爭政策規範的機會，最終促成亞太自由貿易區的競爭政策規範，以維護區域內公平競爭環境。

(摘譯者：APEC 研究中心 林映均副研究員、程明彥助理研究員)

ABAC 2019 年研究報告摘譯⁵⁴
「亞太自由貿易區：下世代貿易與投資議題之企業觀點」
(FTAAP: Next Generation Trade and Investment Issues-A Business Perspective)

Juan Navarro⁵⁵

(此報告是 APEC 企業諮詢委員會(ABAC)支持的研究計劃成果)

壹、	前言.....	68
貳、	2016 年報告重點.....	68
參、	2016 年報告之後的重要發展.....	69
肆、	CPTPP、RCEP 與 PA 的進展更新與概述.....	69
一、	概述.....	69
二、	協定的特點.....	70
伍、	CPTPP、RCEP 與 PA 的下世代貿易投資議題.....	72
一、	國有企業.....	72
二、	電子商務.....	73
三、	智慧財產權.....	76
四、	透明度.....	78
五、	競爭政策.....	80
六、	跨境服務貿易.....	82
陸、	觀察與分析—下世代貿易投資議題作為實現 FTAAP 的關鍵.....	85

⁵⁴ APEC 研究中心取得作者 Juan Navarro 先生同意，將此研究報告摘譯為繁體中文版。

⁵⁵ Juan Navarro 先生為 CMX Partnerships 顧問公司執行長。

壹、 前言

國際社會目前對於自由貿易協定(free trade agreements, 以下簡稱 FTAs)效益有所爭論, 主要原因是企業、人民與社會大眾開始對於貿易協定內容的包容性(inclusiveness)與公平性(fairness)有所質疑。這樣的對話有助於強化政府在追求自由貿易與貿易自由化過程中, 對於政策立場以及採取行動的透明度。雖然這場爭論有助於凸顯雙邊或巨型區域貿易協定下的合作與能力建構, 但實際上效果顯然事與願違。

當世界各地展開關於貿易開放程度的爭論, 亞太地區也無法置身事外。APEC 成員們也積極參與這場辯論, 不僅加大宣傳貿易以及辯護的力道, 也投入更多心力促進包容性與永續成長, 使所有人可以雨露均霑。

1994 年通過的「茂物目標(Bogor Goals)」, 為 APEC 推動亞太區域自由開放的貿易與投資目標, 擘劃長期實踐方向。而最終實現的亞太自由貿易區(FTAAP), 則為區域經濟整合奠定基礎、促使企業參與國際貿易以及融入全球供應鏈。

2016 年 APEC 領袖代表們發表的《利馬宣言》<Lima Declaration>, 為最終實現 FTAAP 目標建立新的推動架構, 並且指示將下世代貿易投資議題(The Next Generation Trade and Investment Issues, 以下簡稱 NGTIs)作為促成高品質且全面性 FTAAP (a high quality and comprehensive FTAAP)的重要基準。當前跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱 CPTPP)、區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, 以下簡稱 RCEP)與太平洋聯盟(Pacific Alliance, 以下簡稱 PA)等三個貿易協定, 不但是深化區域整合的重要推手, 也為因應下世代貿易投資議題的規範做出重要貢獻。雖然此三個貿易協定處於不同發展階段, 但基於彼此共同的目標, 為 21 世紀的貿易協定發展以及實現 FTAAP 發揮關鍵作用。

特別是進入數位經濟時代, 電子商務、跨境服務、智慧財產權、競爭政策、透明性、中小企業與其他問題, 在在為區域與各經濟體的發展帶來挑戰與機遇。無論是 APEC 官方代表、商務人士與利害關係人, 都必須認真看待下世代貿易投資議題, 了解該些議題目前的運作, 共同合作避免不合時宜的規範導致企業無法在競爭激烈的全球市場中脫穎而出。

下世代貿易投資議題可以協助無論規模大小的企業與經濟體, 參與數位經濟時代。為了實現開放的貿易與合作, 將下世代貿易投資議題納入貿易協定有其必要, 且貿易協定可以各自依據不同情況與經濟體的不同發展程度, 發揮其最大潛力。APEC 所有成員的政府應當持續推動貿易自由化、履行更高的承諾程度, 相互學習並將企業觀點融入相關討論。

貳、 2016 年報告重點

2016 年在秘魯利馬舉行的第四次 ABAC 會議中提出的研究報告—「TPP 與 PA: 邁向亞太地區更高區域經濟整合的全面性協定 (The TPP and PA: Complementary Agreements toward Higher Regional Economic Integration in the Asia-Pacific Region)」(以下簡稱 2016 年報告), 探討跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱 TPP)與 PA 作為深化亞太區域經濟整合的兩個途徑, 以及為最終實現 FTAAP 的可能貢獻。當時, TPP 已經獲得參與談判的 12 個國家同意締結並進入國內程序; PA 雖然已經生效, 為採取更為務實做法, 也從原

本的政策目標轉為具體行動。因此，2016 年報告認為 TPP 與 PA 不僅對於貿易議題所採取的創新方式，有助於改善全球經濟，若干議題的突破也支持多邊貿易體系。

2016 年報告比較 TPP 與 PA 在投資、智慧財產權與國有企業(state-owned enterprises, SOEs)等 3 個議題規範方式的異同。該報告也支持 FTAAP 可能來自於亞太區域內不同 FTAs 整合的論點，這其中也包含談判中的 RCEP。

參、 2016 年報告之後的重要發展

2016 年領袖代表們發表的《利馬宣言》規劃了 FTAAP 工作以及為打造更為友善經商環境的政策工具。此宣言重申 APEC 是所有經濟體發想未來議題的孵化器，且 APEC 經濟體力抗保護主義措施與單邊貿易措施，並強化區域合作、整合與能力建構的決心。為促進永續經濟成長與共享繁榮的目標，《利馬宣言》宣示在茂物目標與北京路徑圖基礎上實現 FTAAP 的政治承諾。為此，該宣言提及領袖們採認通過由「實現 FTAAP 相關議題共同策略性研究(the Collective Strategic Study on Issues Related to the Realization of FTAAP)」提供的建議，該些建議呈現在領袖宣言附件的「關於 FTAAP 的利馬宣言(Lima Declaration on FTAAP)」(以下簡稱 FTAAP 利馬宣言)。「FTAAP 利馬宣言」指示的五大發展方向，其中之一 APEC 經濟體承諾，「FTAAP 不僅是狹義地自由化目標，也將是個高品質、全面性且納入下世代貿易投資議題的協定」。《利馬宣言》透過結合下世代貿易投資議題，為實現 FTAAP 工作推向嶄新一頁。

事實上，2016 年報告之後，全球與亞太區域也面臨諸多變化。尤其是過去 2 年間發生 6 件重大事件，包含：(1) TPP 因為美國退出而未如期生效；(2) 美國退出後剩下的 11 個國家，依然繼續 CPTPP 的談判；(3) 日漸增加的保護主義措施成為亞太區域的首要風險；(4) 世界貿易組織(World Trade Organization, 以下簡稱 WTO)的進展與改革；(5) 下世代貿易投資議題將是實現 FTAAP 的策略性工具；(6) 北美自由貿易協定(North American Free Trade Agreement, 以下簡稱 NAFTA)的重新談判。該些重要事件形成的新全球與亞太區域局面，成為本研究報告的分析基礎。

肆、 CPTPP、RCEP 與 PA 的進展更新與概述

一、概述

CPTPP、RCEP 與 PA 雖然都是為實現自由化、自由貿易與區域整合等目的，各自有不同的進展。

CPTPP 在 2018 年 3 月成立，是源自於 TPP 的巨型區域協定，目前已有 7 個會員國通過國內批准程序。CPTPP 在 3 個協定中被視為領導 FTAPP 的途徑。PA 是在 2012 年簽署、2016 年生效的區域貿易協定。PA 受到矚目是因為協定的創新性和採取務實的方式，該協定也與 APEC 主要利害關係人有密切合作。RCEP 的談判雖然還在進行中，但似乎快到收尾階段。RCEP 自 2012 年宣布以來，也被視為是實現 FTAAP 的重要途徑之一，其所凝聚的經濟體將產生巨大的影響力。RCEP 的兩大特點在於：邀請 APEC 21 經濟體以外的經濟體加入；適合人均經濟程度較低的經濟體。

從經濟規模來看，CPTPP 11 個經濟體合計佔全球 GDP 的 13.3%、佔世界人口總數的 6.97%、以及全球貿易量的 14.4%。由 4 個經濟體組成的 PA 代表著

2.17 億消費者，佔亞太地區 GDP 的 39% 以及該地區貿易量的 54%。至於 RCEP，儘管仍在談判過程中，預期成員國將代表世界過半的人口總數、佔全球 GDP 的 31.6% 以及全球貿易量的 28.5%。⁵⁶

經濟學家預測 CPTPP 與 RCEP 將對各自加入的會員國帶來極高的經濟效益。例如由 Petri, Plummer, Urata 與 Zhai 等人 2017 年的研究，預估 CPTPP 會員國到 2030 年，經濟收益將達到 1570 億美元，為全球創造 1470 億美元的收益；而 RCEP 成員經濟體可能產生的收益為 2010 億美元、為全球創造約 2860 億美元的收益。⁵⁷

二、協定的特點

自從美國宣布退出 TPP 後，其餘 11 個成員國仍然在 TPP 的基礎下繼續完成談判，雖然 CPTPP 會員們將實現開放、公平與進展的貿易(open, fair and progressive trade)視為共同價值，最終 CPTPP 內容也呈現出各自會員國對於市場開放的承諾與遲疑。原本在美國主導下的 TPP，規範內容同時處理邊境與境內貿易障礙(at the border and behind the border measures)，議題涵蓋電子商務、智慧財產權、投資、中小企業、勞工、國有企業與其他被喻為「21 世紀黃金標準」的規則。CPTPP 與 TPP 不同之處在於：(1) CPTPP 對於原本 TPP 內容訂有例外條款，特別是中止 22 條 TPP 規定；(2) 修正協定生效要件，只要在簽署後有 50%~60% 的成員通過國內程序，該協定立即生效。因為極具抱負的開放承諾和高標準規範，使 CPTPP 被認為過去幾年內最重要的貿易協定。作為下世代貿易投資議題的範例，衍生的後續問題是 CPTPP 有沒有漏未規範的下世代貿易投資議題，以及此協定內容是否達到 FTAAP 所追求的程度？

由智利、哥倫比亞、墨西哥與秘魯組成的 PA，該些會員所展現出對於開放貿易的承諾，吸引約 55 個國家申請成為觀察員(14 個國家來自於美洲、28 個歐洲地區的國家、9 個亞洲國家、2 個國家來自於非洲、另外有 2 個國家屬於大洋洲地區)。過去 2 年間，PA 為了擴大其全球網絡，採取務實的做法，致力於成為政治傳遞、經濟與商業整合的平台，以亞太地區為基礎連結到全世界。為了持續強化與亞太地區的夥伴關係，並推進該地區的經濟整合，PA 創造「準會員」機制(associate membership)，使其他與 PA 會員國擁有共同價值與目標的國家，可以與 PA 優先進行商業談判。2017 年第一批展開談判的國家計有澳洲、加拿大、紐西蘭、新加坡，該些國家同時屬於 APEC 與 CPTPP 的成員。此後，韓國、厄瓜多也分別表示有意成為準會員。PA 更於 2018 年提出「太平洋聯盟 2030 年策略願景(the Strategic Vision 2030 of the Pacific Alliance)」，設定未來 12 年的發展目標，特別是透過製造性連結複製聯盟成員間貿易，且將中小企業整合進國際貿易。

2012 年 8 月，16 個國家共同宣布將展開 RCEP 談判，其中納入 10 個東南亞國協(The Association of Southeast Asian Nations，以下簡稱 ASEAN)成員⁵⁸、6 個

⁵⁶ 該報告於 2019 年 2 月完成，所引用數據也是在印度宣布退出 RCEP 前的統計結果。印度於 2019 年 12 月初，突然宣布為避免國內產業受到巨大衝擊而退出(RCEP)，剩餘 15 個談判成員國(中國、日本、韓國、東協十國、紐西蘭、澳洲)依然持續進行談判，並盼能在今(2020)年完成簽署。

⁵⁷ 請參考本研究報告註 9 的資料。

⁵⁸ 該 10 個 ASEAN 成員為：汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國與越南。

與 ASEAN 簽訂自由貿易協定的國家(澳洲、中國、印度、日本、韓國與紐西蘭)。RCEP 談判成員中，有 7 個國家同時加入 CPTPP、有 12 個國家與 APEC 經濟體簽訂自由貿易協定。除了 RCEP 多數成員致力於推動自由開放的貿易、經濟整合與自由化等目標，RCEP 作為一個 ASEAN 主導的倡議，ASEAN 在談判過程中也展現出積極承諾追求貿易價值、為推動貿易與投資尋求解決方案、協助區域整合並支持國際貿易體系。

與 CPTPP 相比，RCEP 內容可能不如 CPTPP 般的全面與高標準。但是，RCEP 依然納入與下世代貿易投資議題相關的規範。而且，RCEP 是第一個有中國參與的區域性協定，也成為 APEC 以外經濟體和人均經濟程度較低的國家間的橋樑，特別是該些人均經濟程度較低的國家(如柬埔寨、寮國、緬甸)尚未準備好迎接 CPTPP 那樣高品質的貿易協定。因此，RCEP 的重要性在於，展現符合人均經濟程度較低的國家加入，同時納入高品質貿易規範的成功案例。

APEC 經濟體加入 CPTPP、PA 與 RCEP 情形，如下表所示：

經濟體	APEC	CPTPP	PA	RCEP
澳洲	✓	✓		✓
汶萊	✓	✓		✓
智利	✓	✓	✓	
日本	✓	✓		✓
墨西哥	✓	✓	✓	
馬來西亞	✓	✓		✓
香港	✓			
紐西蘭	✓	✓		✓
秘魯	✓	✓	✓	
新加坡	✓	✓		✓
越南	✓	✓		
加拿大	✓	✓		
中國	✓			✓
印尼	✓			✓
韓國	✓			✓
巴布紐幾內亞	✓			
俄羅斯	✓			
菲律賓	✓			✓
我國	✓			
美國	✓			
泰國	✓			✓
哥倫比亞			✓	
印度				✓
柬埔寨				✓
寮國				✓
緬甸				✓

*資料來源：Juan Navarro, “FTAAP: Next Generation Trade and Investment Issues-A Business Perspective”, 第 24 頁的表格 9。 同時為 APEC、CPTPP 與 RCEP 的經濟體； 同時為 APEC、

CPTPP 與 PA 的經濟體； 尚未加入 CPTPP、PA 與 RCEP 任何一個區域協定的經濟體。

伍、 CPTPP、RCEP 與 PA 的下世代貿易投資議題

CPTPP、RCEP 與 PA 關於下世代貿易投資議題的交集，展現在 13 個議題的相關規範，計有：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。至於部分 CPTPP 有處理到的議題，如國有企業、指定獨占 (designated monopolies)、勞工、環境、競爭與經商便利等，RCEP 與 PA 卻未加以規範。對於 CPTPP 與 RCEP 而言，PA 對於海運服務獨有的專章規範，也是 PA 的特點。

該研究報告主要針對國有企業、電子商務、智慧財產權、透明化、競爭政策與跨境服務貿易等 6 個下世代貿易投資議題，比較與分析此 3 個協定的規範異同。

一、國有企業

FTAs 納入高標準的國有企業規定，目的係為私人公司無論是國內或國外市場提供公平的競爭環境。若國有企業法規是有效能的，該些法規對於小型或大型公司所提供的安全感有助於刺激投資、出口與進口。因此，貿易協定中納入國有企業的規範，對於私部門而言無疑是個積極信號，確保所有公司擁有公平競爭的經商環境。將國有企業納入下世代貿易投資議題之中，有助於促進公平與開放貿易並增加跨國投資，但是，下世代貿易投資議題對於國有企業的意義，不是在國有企業與或私人企業間做出抉擇，目的是建立非歧視性規則。

國有企業在 APEC 經濟體中扮演著重要角色，例如刺激商業活動、為人民提供必要服務。由於國有企業在國內與國際市場的參與活躍，法律架構對於確保國有企業的正常運作，同時為企業與國有企業間的競爭提供確定且公平的競爭環境，至關重要。因此，國有企業規範納入下世代貿易投資議題，對於亞太地區追求公平貿易的目標將有積極效應。

國有企業最重要的問題是缺乏透明度，以及如何透過壟斷地位、使用優勢消息、獲得政府補貼與優惠的監管待遇等影響與扭曲市場。該些問題可以透過詳盡的規範加以克服，並在國有企業的參與和自由公平貿易之間取得平衡。在此研究分析的 3 個協定之中，CPTPP 對於國有企業規範的表現最為出色，不僅設定新的標準，也將與國有企業相關議題利用專章加以規範，試圖解決國有企業的問題。

- PA：太平洋聯盟協定中尚未有關於國有企業的規定，但成員們均有意願討論新的貿易議題並將新規定納入「附加協議」(Additional Protocol)，例如國有企業與其他下世代貿易投資議題。PA 成員們也曾提及，將包含國有企業的下世代貿易投資議題相關規定納入 PA 內容之中，有利於深化經濟整合，為所有成員創造新的機遇。
- RCEP：根據目前蒐集的資訊，可預期 RCEP 不會有國有企業的獨立專章，而是可能如傳統的區域貿易協定，將國有企業議題納入競爭章節，作為競爭規則的一部分。雖然 RCEP 談判成員曾於 2017 年 11 月的聯合聲明中，在 RCEP 協定架構中提到國有企業，但是，目前仍不清楚 RCEP 成員們願意接受的國有企業規範以及承諾程度。若以當前國有企業在全球市場衍生的問題，

CPTPP 的國有企業規範架構似可做為最低標準。

- CPTPP：CPTPP 對於國有企業議題採取不同於以往自由貿易協定的作法，以特定章節單獨規範國有企業相關議題。而 CPTPP 成員們也決定繼續採納 TPP 當時談判出的所有規定。

CPTPP 第 17 章為「國有企業與特定壟斷(State Owned Enterprises and Designated Monopolies)」，包含 15 個條文與 6 個附件(annexes)，包含相關定義、適用範圍、非歧視性待遇與商業因素、法院與行政機構、非商業性協助、透明度、技術合作等。基於「競爭中立(competitive neutrality)」原則，本章規定旨在為與國有企業競爭的私人公司，提供公平的競爭環境，避免 CPTPP 成員間的貿易摩擦、市場扭曲與不公平競爭。此章也提供執行條款，以規範國有企業目前在多數市場中享有的不公平優勢。

二、電子商務

數位經濟正突破既有的商業典範，促使公司透過改變經營模式、流程與操作達到數位化轉型。數位經濟不僅影響企業與供應商、客戶、僱員間的互動、改變公司管理庫存和整體資產的方式，也為中小企業參與全球價值鏈(global value chain, GVC)，提供更迅速且更具包容性的管道。另外，數位經濟亦徹底改變企業經營規則，例如服務業可以更優化的方式進入數位空間。據估計，2015 年的線上服務佔整體數位市場比重達 47.3%(約 16,370 億美元)；預估 2020 年將達到 52%，市值成長到 30,630 億美元。其中，電子商務是數位經濟的重要組成部分，也被列入下世代貿易投資議題。

由於電子商務的全球性影響，諸如 WTO、APEC、經濟合作暨發展組織(OECD)、G20 與世界經濟論壇(WEF)等國際組織都有設立特定工作小組，以及推動關於電子商務的分析研究等計畫。例如，WTO 的「電子商務工作計畫(The Work Programme on Electronic Commerce)」曾將電子商務定義為，「凡是利用電子化方式製造、分配、行銷、銷售或運送商品與服務，均可視為電子商務」。

國際貿易體系中，WTO 在 1994 年關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)中雖然立有電子商務規定，但該些規定已不足以涵蓋目前存在的所有問題。為此，WTO 於 1998 年 9 月成立電子商務工作計畫，但尚未就如何關於電子商務的新規則與新措施，擬定多邊協定(multilateral agreement)。雖然 2017 年 2 月開始生效的「WTO 貿易便捷化協定(Trade Facilitation Agreement, TFA)」，部分規定涉及到電子服務，例如部分文件的電子化與電子付款，該些規定並未能解決電子貿易的問題。

過去幾年，一些想法一致(like-minded)的 WTO 會員們正極力推動下世代貿易投資議題。例如，2017 年 12 月，71 個 WTO 會員(包含美國)共同宣布將開始就電子貿易相關議題未來的談判進行探索與對話，並歡迎其他會員加入。2019 年 1 月間舉行的世界經濟論壇，這 71 個 WTO 會員與其他 WTO 會員共同另外發表聲明，表達將在 WTO 既有基礎上打造高標準規則的談判意願，同時強調談判將會考量到每個經濟體與中小型企業所面臨到電子貿易的不同情況。然而，即使此聯合聲明對於電子商務的國際規範建構是個好消息，但要真正在 WTO 實現卻仍需要時間。

因此，在缺乏多邊協定因應當前電子商務帶來的挑戰與機遇之下，具有貿易

伙伴關係的國家之間，常運用自由貿易協定建立彼此在電子商務的規則，以達到保護線上消費者、支持企業、打造跨境電子貿易友善環境，且為新的電子商務活動建立規範架構等目的。CPTPP 與 PA 即展現貿易夥伴國如何透過專章方式，為電子商務諸多議題建立規則。外界也期待 RCEP 最終能談判出高品質的電子商務規則。

- PA：PA 第 13 章的 14 條規定，係與數位貿易相關的規範，其中包含商品與服務的數位化交易、數位商品，以及如何確保該些交易活動的安全性與效率。電子認證與數位憑證也助於推廣無紙化貿易和適當規範。PA 成員也承諾彼此間永遠不對數位商品課予關稅。此外，為了落實第 13 章的規定，PA 也特別成立工作小組，並發展數位議程路徑圖。此數位議程小組(The Digital Agenda Group)針對四個主題發展出相關倡議，包含數位經濟(digital economy)、數位政府(digital government)、數位生態系(digital ecosystem)與數位連結性(digital connectivity)。
- CPTPP：CPTPP 是第一個涵蓋下世代貿易投資議題的重要協定，其中包含關於數據流與數據在地化(data localization)的規定。第 14 章的 18 條規定提供電子商務的規範架構，該些規定雖然源自於 12 個 TPP 成員的談判結果，CPTPP 會員們依然繼續沿用。CPTPP 被認為是目前電子商務最具前瞻性的規範，因為其電子商務專章較過去區域貿易協定處理的問題，涵蓋層面更廣且深，例如，CPTPP 針對跨境數據流所採取的保證規定，在不禁止數據的跨境轉移之下，解決網路安全議題，並且避免資訊碼成為市場進入門檻。從企業的角度而言，CPTPP 是個可協助企業經營的區域貿易協定，其允許企業(包含中小企業)透過跨境數據流與資訊出口商品，降低接近雲端系統的成本；同時，CPTPP 也倡導消費者的保護與隱私，確保更安全的線上購物環境。
- RCEP：2017 年 11 月 14 日的聯合領袖聲明提及，RCEP 談判成員將制定電子商務專章，成為促進數位貿易、鼓勵合作且為中小企業創造機會的現代協定之一。事實上，東協各國在促進區域電子商務方面擁有豐富的經驗與共同利益，例如 2018 年 8 月 29 日舉行的第 50 屆東協經濟部長會議，東協經濟部長們明確表示電子貿易列為首要之務，並宣布會後簽署「東協電子商務協議(ASEAN Agreement on Electronic Commerce)」，作為當年度第 33 屆東協峰會的重要成果。其次，東協成員國也宣布採認通過「東協數位整合架構(ASEAN Digital Integration Framework)」⁵⁹，呈給東協經濟共同體理事會(ASEAN Economic Community (AEC) Council)，並預計將在未來一年至一年半時間內，實施此數位整合架構。⁶⁰據此，該研究研判 RCEP 可能會談成一系列全面性的電子商務規則。

電子商務規定	CPTPP	PA	RCEP
章節名稱	第 14 章電子商	第 13 章電子商	✓

⁵⁹ 譯者註：「東協數位整合架構」設定 6 大優先領域，包含：促進無縫貿易(Facilitate seamless trade)、支持數位貿易與創新同時保護數據(Protect data while supporting digital trade and innovation)、實現無縫數位支付(Enable seamless digital payments)、擴大數位人才庫(Broaden digital talent base)、培育企業家精神(Foster entrepreneurship)、協調行動(Coordinate actions)。

⁶⁰ 譯者註：東協經濟共同體理事會於 2019 年 10 月 31 日採認通過「東協數位整合架構行動方案(The Digital Integration Framework Action Plan 2019-2025)」，確立 2019 年至 2025 年的東協數位議程推動方向與具體工作。

	務	務	
電子貿易定義 (E-Trade Definition)	X	第 13.1 條	可能納入
數位商品定義 (Digital Product Definition)	第 14.1 條	第 13.1 條	可能納入
運算便捷定義 (Computing Facilitation Definition)	第 14.1 條	第 13.1 條	可能納入
任意電子商業廣告訊息定義 (Unsolicited Commercial Electronic Message Definition)	第 14.1 條	第 13.1 條	可能納入
電子認證與電子簽章 (Electronic authentication and electronic signatures)	第 14.1 條、第 14.6 條	第 13.10 條	可能納入
關稅 (Customs Duties)	第 14.3.2 條	第 13.4 條	可能納入
數位商品的不歧視性待遇 (Non-Discriminatory Treatment Of Digital Products)	第 14.4 條	第 13.4 條 BIS	可能納入
採用聯合國國際貿易法委員會電子商務模範法 (Adoption of the UNCITRAL Model Law on e-commerce)	第 14.5 條	X	可能納入
無紙化貿易 (Paperless Trading)	第 14.9 條	第 13.7 條	可能納入
線上消費者保護 (Online Consumer Protection)	第 14.7 條	第 13.6 條	可能納入
個人資料保護 (Protection of Personal Information)	第 14.8 條	第 13.8 條	可能納入
任意電子訊息 (Unsolicited Electronic Messages)	第 14.14 條	第 13.9 條	可能納入
跨境資料移轉 (Cross-Border Transfer of Information)	第 14.11 條	第 13.11 條	可能納入
數據在地化 (Data Localisation)	第 14.13 條	第 13.11 條 BIS	可能納入
資源碼待遇 (Treatment of Source Code)	第 14.17 條	X	可能納入
合作 (Cooperation)	第 14.15 條	第 13.12 條	可能納入
透明化 (Transparency)	X	第 13.5 條	可能納入
網路安全事項 (Cybersecurity Matters)	第 14.18 條	X	可能納入

三、智慧財產權

無論經濟體處於哪個發展階段，智慧財產權對於鼓勵投資與商業活動至關重要。智慧財產權使所有產業的個人與公司，可以保證其所設計、發明、商標以及整體產品或服務，在一定期間內受到相關法律的保障。因此，智慧財產權應當被加以推廣以促進創新與經濟成長，並在創作者的法律保障與社會獲得創新產品與服務之間，取得平衡。由於智慧財產權具有改善商業環境、吸引更多外國直接投資，且促進技術移轉等效用，也列入下世代貿易投資題之一。

1995年成立WTO之際，WTO會員們也簽署《與貿易有關之智慧財產權協定》〈Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights〉(以下簡稱TRIPS)，該協定自此成為全球促進智慧財產權保護的重要規範。除了2005年的修正案生效，TRIPS在2017年1月23日通過的修正案，將開發中經濟體的公共衛生需求納入全球貿易體系中，亦為此國際法領域的一大進展。

過去20年間，TRIPS指引著貿易談判中建構新的智慧財產權相關法規的重要基礎。TRIPS也給予開發中國家與低度開發國家較寬裕的時間來逐步落實智慧財產權法，確保該些國家可以從法規籌備過程中獲得最大利益。也因此，TRIPS是智慧財產防禦、管理與執行、以及貿易談判的基準。

- PA：PA沒有關於智慧財產權的專章，但是，PA成員們已經宣布下世代貿易投資議題將是與準會員國家進行談判的重要議題之一。因此，在此過程中，似可預期智慧財產權會被納入談判內容之中。目前，PA涉及智慧財產權的規定散落於不同章節，例如第8章採購的第8.20條與附件、第10章投資的第10.1條與第10.12條、第13章電子商務的第13.12條。此外，PA也設立一個工作小組負責推動智慧財產權的倡議，目前聚焦在三個領域：版權(copyright)、工業產權(industrial property)與跨領域問題(cross-cutting issues)；預期工作目標係推廣專利起訴通路(Patent Prosecution Highway, PPH)，以及確定與討論工業產權與版權的新合作事項。
- RCEP：RCEP談判成員們在2012年8月展開談判時，已經確定協定內容包含智慧財產權的章節。在「RCEP談判指導原則與目標(Guiding Principles and Objectives for Negotiating the RCEP)」文件中，將智慧財產權議題設定的目標為：「相關規定旨在透過促進利用、保障與執行智慧財產權的經濟整合與合作，減少智慧財產權攸關的貿易與投資障礙」。2017年的RCEP談判的領袖聯合聲明中，也重申將於協定中設立智慧財產權專章的政治承諾。領袖們也強調，談判過程中將對於經濟體間不同發展程度以及智慧財產的發展狀況，進行特殊考量。成員們特別提及，相關規定也會考量政府在公共政策方面的規範權。
- CPTPP：本研究分析的3個區域貿易協定中，CPTPP是智慧財產權議題涵蓋最為完整的協定，主要是因為美國當初參與TPP時，有意將超越WTO規則(WTO-X Provisions)納入協定。美國也是長期積極主張在自由貿易協定中納入智慧財產權規定的國家之一。然而，在美國退出TPP後，CPTPP會員們終止原有章節中的11條規定(原來共有83條)，該些規定也都是美國特別關注的部分。被終止的規定包含藥品專利、技術保護措施(technological protection measures, TPM)、網路服務提供者的安全港(safe harbors for internet service providers)等議題。版權以及相關權利保護期限的規定(創作者保護期

間為 70 年)的規定，亦被 CPTPP 成員們終止。

雖然受到美國退出、成員們終止部分規定，CPTPP 的智慧財產權專章仍然保留大量先進的相關規定。主要原因是日本對於維護高標準智慧財產權規定的意願以及領導力。最終 CPTPP 智慧財產權專章所涉及的議題包含商標、國家名稱、地理標示、工業設計與版權、網路服務提供者、合作、執行、專利以及措施涉及與藥品相關的未公開測試或其他數據，並且承諾履踐其他與智慧財產權相關的國際公約(如巴黎公約、專利合作協定、伯恩公約、馬德里議定書與布達佩斯協定)。

相關規定	CPTPP	PA	RCEP
智慧財產權專章	第 18 章	X	✓
承諾保護智慧財產權的聲明 (Statement of commitment to IP protection)	第 18.2 條	✓	可能納入
重申 TRIPS (TRIPs reaffirmation)	第 18.1 條、第 18.6 條	第 10.1 條	可能納入
適用 WIPO 協定 (References to WIPO treaties)	第 18.1 條		可能納入
國民待遇或最惠國待遇 (National treatment or MFN provisions)	第 18.8 條	第 10.1 條	可能納入
協助、合作與協調 (Assistance, cooperation or coordination)	第 B 節	✓	可能納入
執行政序 (Enforcement procedures)	第 I 節	X	X
權利耗盡 (Exhaustion)	第 18.11 條	X	可能納入
邊境措施 (Border measures)	第 18.76 條	X	X
IP 定義為投資 (IP defined as investment)	第 9.1 條	第 10.1 條	可能納入
版權與相關權利 (Copyright and Related Rights)	第 H 節	X	可能納入
商標 (Trademarks)	第 C 節	X	可能納入
地理標示 (Geographical Indications)	第 E 節	X	可能納入
合作 (Cooperation)	第 B 節	X	可能納入
專利 (Patents)	第 F 節	X	可能納入
透明化 (Transparency)	第 18.9 條	X	X
工業設計 (Industrial Designs)	第 G 節	X	可能納入
網路服務提供者	第 J 節	X	X

(Internet Service Providers)			
貿易秘密 (Trade secrets)	第 18.78 條		可能納入
執行 (Enforcement)	第 I 節		可能納入
網域名稱 (Domain names)	第 18.7 條		可能納入
國際協定 (International Agreements)	第 18.7 條		X

四、透明度

國際貿易中心(International Trade Centre，以下簡稱 ITC)於 2011 年報告「全球貿易的市場進入、透明度與公平」中提及，貿易透明度係關於國際貿易的法規範。ITC 從三個面向闡釋區域貿易協定下的貿易透明度議題。三個透明度面向分別是：對於法律規範的知識、理解與釐清；從協定的目的與目標轉換到具體條文與規定；正確適用與執行協定相關規範的目的與宗旨。

貿易透明度之所以被納入下世代貿易投資議題，是因為其涉及廣泛的行動，包括公布與貿易協定相關的所有問題、公開協定內容給社會大眾、將影響自由貿易協定的修正與問題告知利益關係人、提供參與最終 FTA 評估與分析過程以及提供意見的機會，並且提供詢問與協定相關的執行面問題的可能。透明度的規範架構對於區域貿易協定而言，是必要的部分，該些規範可提供經商環境確定性、增加貿易量、吸引投資，為投資者與商人帶來積極誘因，使其願意承擔風險從事商業活動。

國際貿易體系中，WTO 相關協定也納入關於透明度的規則，其中最重要的當屬 GATT 第 10 條與《貿易管理條例》、服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS) 第 3 條、TRIPS 第 63 條。該些規定主要包含 3 大承諾：(1)公告所有法律與貿易法規範，且相關法規範在正式公告之前不予執行；(2)將所有涉及貿易法規範變更以及政府決定，通知 WTO 與 WTO 會員；(3)公平實施、提供可預測性的貿易規範，並以一致、公平與合理的方式做出決定。然而，GATT 與 TRIPS 的透明度規定設有例外條款，對於將妨礙法律執行、違背公共利益或損害特定企業、公部門或私人的合法商業利益的機密資訊，會員沒有告知義務。

此外，WTO 建立的貿易政策檢視機制(Trade Policy Review Mechanism, TPRM)，也是另一個落實 WTO 會員貿易政策與法規透明度的重要工具。

- PA：在發展《框架協定》時，PA 成員們在前言中表示將致力於促進貿易、服務貿易與投資的透明度，承諾在 WTO 基礎上，規範有關透明度的章節。例如，第 15.3 條要求會員根據國內立法與行政命令的適用程序，公布任何可能影響該協定的貿易或投資事項；同時要求會員盡可能提前公布將實施的相關措施，且提供利害關係人對於該些措施有合理表達意見的機會。PA 的「透明度專章」定有 6 個條文，涉及到公告、行政訴訟、聯絡點、通知與資訊提供等議題。PA 其他章節亦設有透明度規定，例如第 6 章的動植物檢疫措施、第 7 章的技術性貿易障礙、第 9 章的跨境服務貿易、第 10 章的投資、

第 11 章的金融服務、第 13 章的電子商務、與第 14 章的電信。

- CPTPP：在當初 TPP 的前言中，會員們也宣示對於透明度的承諾 CPTPP 也延續 TPP 的承諾。CPTPP 幾乎每一章都含有透明度的規定，並於第 26 章設置透明度的獨立專章。第 26 章除了原則性規定外，也包含加強良好治理(good governance)、處理貪汙造成的損害等措施，並要求會員確保及時公布該協議相關事項的法律、行政命令，使利害關係人得以知悉，且盡可能達到事前通知的效果。透明度專章也要求任何可能影響 CPTPP 會員間貿易與投資的措施，也應該予以告知，並且提供合理表達意見的機會。此外，CPTPP 關於反貪汙部分，也規定有 6 個條文，旨在消除國際貿易與投資中賄賂與貪汙，這些規定是 GATT、GATS 或 TRIPS 所未規定的事項。
- RCEP：2017 年 11 月發表的 RCEP 協議架構，RCEP 談判成員們並未表示將設立透明度的獨立專章。然而，本研究認為 RCEP 談判成員們在最終協定內容中，將對透明度提出較 WTO 規定更廣泛的承諾，例如，RCEP 談判成員們已公開表示將承諾關務程序與貿易便捷化一章中，同意透過可預測性、醫治另與透明性的關務法規範，建構促進全球與區域供應鏈發展的環境。此外，RCEP 談判成員們也在政府採購、金融服務、自然人移動與爭端解決等議題，提到將致力於提高透明度的承諾。

其次，RCEP 中屬於東協的 10 個談判成員，也已經具有透明度的相關經驗，將有助於 RCEP 納入相關規定。例如，東協的「2017-2025 年東協電子商務工作計畫(ASEAN Work Programme on Electronic Commerce 2017-2025)」，其中包含提高透明度的規則。東協目前正在重新談判《東協全面投資協議》< ASEAN Comprehensive Investment Agreement，以下簡稱 ACIA)>，希望在 2023 年之前將 ACIA 既有的保留名單改為以兩個附件呈現的負面表列名單，以提高透明度與確定性。另一方面，RCEP 談判成員中屬於 APEC 會員的 12 個國家，也一直支持透明度倡議，例如 APEC 貿易便捷化原則(APEC Principles on Trade Facilitation)、APEC 透明度標準(APEC Transparency Standards)、服務貿易准入要件數據庫(Services Trade Access Requirements (STAR) database)、APEC 貿易資訊庫(APEC Trade Repository)，為企業提供亞太地區國際貿易的相關資訊。2012 年，APEC 經濟體們也發布「透明度專章範本」(a model Chapter on Transparency)，供貿易協定談判參考。

透明度規定	PA	CPTPP	RCEP
專章	第 15 章	第 26 章	✓
資訊取得 / 公告 (Information availability (Publication))	第 15.3 條	第 26.2 條	可能納入
正當程序(Due process (Administrative Proceedings))	第 15.5 條	第 26.3 條	可能納入
申訴與上訴(Review and appeal)	第 15.6 條	第 26.4 條	可能納入
爭端解決 (Dispute Settlement)	X	第 26.12 條	X
通知與訊息提供	第 15.4 條	第 26.5 條	可能納入

(Notification and provision of information)			
聯絡點(contact points)	第 15.2 條	第 26.5 條	可能納入
反貪污規定 (Anti-corruption provisions)	X	第 26.6 條-第 26.11 條	X
透明度專章中特定貿易議題 (On specific trade issues into the transparency chapter)	X	附件 26-A	X

五、競爭政策

競爭是提高公司生產力、強化供應鏈以及促進經濟中永續與包容性經濟成長的關鍵。聯合國貿易發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, 以下簡稱 UNCTAD) 強調競爭有助於建立有效的商業環境，為中小企業提供更好的競爭條件，減少貪污可能性，且提高一國經商環境的吸引力，且消除既得利益者建立的障礙。此外，競爭不僅使終端客戶可以擁有更多選擇、更好的服務與商品，亦可鼓勵公司提高競爭力，更有參與國內與全球市場的優勢，以提高企業營運的效率。因此，競爭被視為是下世代貿易投資議題之一，有助於市場效能並實現永續經濟成長。

在全球貿易議題之中，競爭法已經被討論了很長時間，儘管許多國家投入努力，尚未無法達成多邊協定。WTO 的 1996 年新加坡部長會議期間，與會人員同意成立工作小組，研究競爭與貿易間的關係(包括反競爭法)，並且對於是否應納入 WTO 架構做出判斷。該工作小組最終提給 WTO 的判斷是，建議在 2001 年多哈部長會議期間建立多邊競爭規範架構。

雖然多哈宣言對於競爭議題有所表示，包括能力建構、技術合作與發展需求等考量，礙於多數成員缺乏共識，WTO 放棄在 2004 年多哈回合中達成競爭多邊協定的目標。然而，據專家表示，WTO 成員之所以未能達成共識，主因是已開發國家與開發中國家之間對於下世代貿易投資議題與處理方法上有不同認知。

儘管 WTO 放棄成立競爭多邊協定的意願，部分經濟體與國際機構依然繼續推動競爭議題的發展。例如，APEC 的競爭政策與法律工作小組 (Competition Policy and Law Group, CPLG) 提出 APEC-OECD 競爭評估架構 (APEC-OECD Framework on Competition Assessments)、競爭政策與法律數據庫 (Competition Policy and Law Database)，為競爭相關的法規範提供檢索管道。UNCTAD 於 2005 年發表「區域貿易協定下的競爭規範：如何確保發展收益 (Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains)」報告中，指出當時正在談判或生效的 300 多個貿易協定中，約有 100 多個協定納入競爭政策相關的規定，雖然彼此的規範深度與廣度各有不同。

- PA: PA 目前尚未針對競爭議題設有獨立章節，而是散落在不同部分。然而，PA 成員們已經宣布，正在與準會員國家們談判競爭政策的規定。目前 PA 協定中與競爭有關的規定，包含：第 7 章的貿易合作與便捷化、第 8 章政府採購的技術規定、第 9 章的跨境服務貿易、第 10 章的投資、第 13 章電子商務。此外，PA 也在 2014 年成立消費者保護委員會，目的是設計與制定關於消費者保護與合作的公共政策。

- CPTPP：CPTPP 第 16 章針對競爭議題所設置的獨立章節，其中包含 9 個條文與 1 個附件。該些規定反映高標準的規範承諾，旨在促進消費者福利與經濟效率，消除反競爭措施。本章雖然源自於 TPP 的談判結果，但該章規定在美國退出後，並未遭到 CPTPP 成員的終止。本章為利害關係人提供自由與公平競爭的規範架構，且保護消費者免受詐欺行為的侵害。該些規定主要聚焦在三個重點：正當程序、不歧視性與透明度。除了透過制定國內競爭法規範、確保主管機關的執法程序透明與公平外，CPTPP 也納入 APEC 的「加強競爭與規範改革原則(APEC principles to enhance competition and regulatory reform)」。對於成員間不同的經濟發展程度，CPTPP 也納入合作與協商機制，確保成員有寬裕的時間以實現協定的競爭承諾。此外，該章的規定不適用 CPTPP 爭端解決機制。
- RCEP：根據 RCEP 的談判原則與目標，競爭政策也是談判的重要議題之一。2017 年 11 月發表的聯合聲明，確認競爭規範將是討論主題的一部分，且將為競爭議題設立獨立專章。RCEP 談判成員們認知到競爭是該協定在促進貿易與投資目標上的關鍵議題，競爭政策的規範目的旨在納入與維持競爭法規範，防止反競爭措施，從而改善消費者服務、提供經濟效能並鼓勵競爭環境。RCEP 也將鼓勵談判成員們針對制定與實施競爭政策進行合作與討論，畢竟這議題對於發展中國家至關重要。本研究也研判 RCEP 最終在競爭章節中的承諾，將可能達到與 CPTPP 成員們承諾一樣的高度。

競爭規定	CPTPP	PA	RCEP
競爭章	第 16 章	X	✓
採納或維持國內競爭法與競爭主管機關 (Adoption or maintenance of national competition laws and competition authorities)	第 16.1 條	X	可能納入
程序公平性(Procedural fairness)	第 16.2 條	第 9.9 條	可能納入
私權利 (Private Rights of Action)	第 16.3 條	X	可能納入
競爭主管機關間的合作與協調 (Cooperation and coordination between national competition authorities)	第 16.4 條	第 7.5 條	可能納入
技術合作 (Technical Cooperation)	第 16.5 條	X	可能納入
消費者保護 (Consumer Protection)	第 16.6 條	X	可能納入
透明度 (Transparency)	第 16.7 條	第 8.6 條	X
成員間針對該協定所產生的特定事項進行諮商 (Consultations)	第 16.8 條	X	可能納入

between parties to address specific matters that arise under this chapter)			
爭端解決 (Dispute Settlement)	X	X	X
承認 APEC 促進競爭與規範改革原則 (Recognition of APEC Principles to enhance competition and regulatory reform)	第 16.1 條	X	X
承認 APEC 競爭法與政策數據庫以促進國內競爭法透明度 (Recognition of the APEC Competition Law and Policy Database in enhancing the transparency of national competition laws)	第 16.7 條	X	X
針對私人機構採取的超國界措施 (Supra-national authority acting on private entities)	X	X	X
附件(Annexes)	Annex A	X	✓

六、跨境服務貿易

服務業佔亞太地區就業人數的 52%，約佔 APEC 經濟體整體產出的 70%。儘管經歷 2008 年至 2009 年間的全球經濟危機，APEC 經濟體的服務出口仍持續增長，從 2005 年的 9,406.9 億美元成長到 2017 年的 2,0516.7 億美元，年均增長率為 7.0%。APEC 經濟體的服務進口在同一時期，也從 9,969.9 億美元增加到 21,206.30 億美元，年平均增長率為 6.8%。

APEC 經濟體的服務業發展與其他地區相似，成長速度高於商品貿易，服務業佔整體貿易總額的比例也因此提高許多。例如，菲律賓與美國的服務貿易出口分別佔比為 43%與 33.5%；巴布紐幾內亞與越南等經濟體的服務貿易比例卻偏低，分別佔 1.9%與 5.8%。該些數據顯現服務業作為下世代貿易投資議題的重要性將不斷上升，且有持續增長的潛力。將跨境服務貿易納入自由貿易協定中，將有助於發揮該部門在亞太地區的潛力。

自 1995 年成立以來，WTO 相關協定中的服務貿易總協定(GTAS)，為服務貿易的國際規範確立基本架構，並促使 WTO 會員們漸進式地逐步開放服務貿易。GTAS 作為目前唯一的多邊協定，包含兩大部分：(1)一般與特別規定；(2)WTO 會員對於服務貿易開放程度的承諾表。GTAS 也將服務貿易劃分為四個供給模式，計有：(1)跨境提供服務(cross-border supply)；(2)境外消費(consumption abroad)；

(3)設立商業據點(commercial presence)，例如經濟體到另一經濟體中建立業務銷售據點；(4) 自然人移動(presence of natural person)，例如企業顧問或音樂家到其他國家提供服務或表演。

雖然自 2000 年起，WTO 有意深化服務貿易開放幅度，卻遲遲無法取得所有 WTO 會員的共識。例如，有 23 個相似想法的 WTO 會員從 2013 年起開始談判服務貿易協定(Trade in Services Agreement, TiSA)，旨在追求更進一步的服務貿易開放與市場進入。另一方面，APEC 也持續推動下世代貿易投資議題，例如 APEC 服務貿易市場進入數據庫(APEC Services Trade Access Requirements (STAR) Database)、製造相關的服務行動方案(the Manufacturing Related Services Action Plan)、跨境服務貿易原則(Principles for Cross-Border Trade in Services)以及服務競爭路徑圖(Services Competitiveness Roadmap)。

- PA：第 9 章規定跨境服務貿易的事項，包含根據 GTAS 的承諾與國民待遇、最惠國待遇、市場進入與不要求當地參與等原則制定的一系列規定。PA 採取負面表列方式承諾跨境服務的開放程度，換言之，除了於附件中列明的服務項目，其他所有服務都納入開放範圍之中。其次，第 9.9 條的國內規章(national regulations)，要求成員們應以合理、客觀且公正的方式實施服務貿易的法規範。第 9 章也納入關於補貼、透明度、服務貿易統計與補充服務等規定。

PA 協定中沒有關於自然人移動(暫時入境)的獨立章節。該協定對於專業服務相關的附件，目的是鼓勵成員們對於相關專業人員授予資格的規範與標準相互認可。另外，PA 成員們成立服務與資本、教育、旅遊與投資等工作小組，致力推定相關倡議。

- CPTPP：第 10 章是 CPTPP 針對跨境服務貿易的規定。該章大致上沿用 TPP 談判成果，除了 CPTPP 成員們終止附件 10-B 關於快遞服務的部分規定。CPTPP 也與 PA 採取負面表列方式，針對 11 個成員的服務開放範圍給予承諾，其中包含附件 1 與附件 2 關於封閉行業別與列明行業的開放例外，為外國服務提供者或進入新市場的公司提供具有確定性、透明與良好的經商環境。總計 CPTPP 成員們共開放了近 160 個行業別(與子行業)。

CPTPP 也鼓勵相互認可在特定經濟領域中所需的經驗或學歷。附件 10.A 即針對特定專業服務的相互認可，鼓勵利用 APEC 的「促進相互認可工程與建築專業能力、促進該些專業流動性的 APEC 工程師與 APEC 建築師框架」倡議(APEC's initiative "to promote the mutual recognition of professional competence in engineering and architecture, and the professional mobility of these professions, under the APEC Engineer and APEC Architect frameworks")。CPTPP 除了金融服務與電信等專業服務設有獨立章節規定，外，也於第 12 章的商務人士短期入境章節，提供便利商務人士經商的規定。

- RCEP：雖然 RCEP 在服務貿易部分規定的廣度與深度，存在不同意見，但根據 RCEP 的談判原則與目標，可預見 RCEP 談判成員們將依據 GATS 的基礎，為促進服務自由化做出相對應的承諾與規範。RCEP 的談判原則與目標指出，RCEP 將提出全面且高品質的服務貿易規範，很大程度上消除對於服務貿易的障礙與限制。RCEP 也計畫針對金融服務電信服務提出相關附件。然而，與 PA 與 CPTPP 不同之處在於，RCEP 將採取正面表列方式進行開放

承諾的談判。

東協成員們豐富的經驗，有助於 RCEP 建立起具有創新且超過 WTO 承諾的服務貿易規範。例如東協在 1995 年制定「東協服務框架協議(the ASEAN Framework Agreement on Services，以下簡稱 AFAS)」，旨在消除東協國家之間的服务貿易限制，提高東協的效率與競爭力。2018 年 8 月舉行的第 50 屆東協經濟部長會議，部長們簽署一項議定書，執行 AFAS 第 10 個(也是最後一個)服務貿易承諾，此承諾也是東協迄今商定的最大承諾程度，為 AFAS 進入下階段東協服務貿易協定(the ASEAN Trade in the Services Agreement，ATISA)奠定基礎。東協成員們也簽署「相互認可協議」，迄今已經針對 7 個專業服務進行相互認可協議的談判。基於以上成果，東協成員們可能運用 AFAS 以即 ATISA 的經驗，協助 RCEP 談成包含服務貿易的下世代貿易投資議題的現代化標準。

服務貿易規定	CPTPP	PA	RCEP
承諾方式(approach)	負面表列	負面表列	正面表列
跨境服務貿易定義 (Definition on crossborder trade in services)	第 10.1 條	第 9.1 條	✓
服務供給模式(Modes of supply or delivery the services)	第 10.1 條	第 9.1 條	根據 GATS
國民待遇、最惠國待遇與市場與當地要求 (National treatment, Most-Favoured-Nation Treatment, Market and Local Presence)	第 10.3 條、第 10.4 條、第 10.5 條、第 10.6 條	第 9.3 條、第 9.4 條、第 9.5 條	可能納入
透明度(Transparency)	第 10.11 條	第 9.8 條	可能納入
國內規章 (Domestic regulation)	第 10.18 條	第 9.9 條	可能納入
不一致措施 (Non-Conforming Measures)	第 10.7 條	第 9.7 條	可能納入
認可規定 (Provision pertaining to recognitions)	第 10.9 條	第 9.10 條	可能納入
准許與跨境服務貿易相關的移轉與支付(permit transfers and payments that relate to the cross-border supply of services)	第 10.12 條	第 9.13 條	可能納入
促進自然人移動 (facilitating movement of natural persons)	附件 10.A、第 12 章	附件 9.10	可能納入
其他服務章節 (Other chapters on services)	第 11 章、第 13 章	第 11 章、第 12 章	可能納入

陸、 觀察與分析—下世代貿易投資議題作為實現 FTAAP 的關鍵

綜合 CPTPP、RCEP 與 PA 的比較分析，此研究報告提出 7 點觀察，作為 APEC 如何運用下世代貿易投資議題促進 FTAAP 實現並支持區域內經商活動。

- 1、下世代貿易投資議題不是「未來議題」，而是正在發生的「現實問題」：下世代貿易投資議題的發展已經有段歷史，直到 21 世紀才受到重視。特別在當前的經貿環境，該些議題影響公司與產業的表現，使人無法忽視該些議題的存在。倘若能為下世代貿易投資議題提出解決方案，將有助於企業與產業更有參與市場的競爭力與機會。因此，下世代貿易投資議題不是個未來才需要擔憂的問題。對於亞太地區而言，關鍵問題是必須為該地區的貿易活動與企業特訂出並發展一致性規則。倘若貿易協定未能處理納入一致性規則，企業將無法為新的商機採取積極措施，也將對未來成長構成挑戰。
- 2、FTAAP 依然是促進區域經濟整合與創造繁榮的重要工具：倘若 FTAAP 可以反映企業的動態發展並提出貿易投資的最佳解決方案，它將為企業指出重要的發展方向。無論是雙邊協定或巨型區域協定，只要自由貿易協定能跟上企業變化的腳步，對於企業是極有助益的工具。雖然《利馬宣言》指出實現 FTAAP 的路徑，但 APEC 經濟體必須從各自與共同合作方面投入更多努力，特別是下世代貿易投資議題必須納入最終 FTAAP 內容。因此，FTAAP 需要同時反映企業與下世代貿易投資議題的發展。
- 3、現存的 3 個巨型區域協定不是終點，而是輔助 FTAAP 的實現：CPTPP、RCEP 與 PA 都具有促進貿易、推動自由化與區域整合，並建立全面性與高標準協定的共同目標。在該些共同目標下，此 3 個協定各自指出可能通往 FTAAP 的方式，如何根據各自的組織特性與發展，凝聚成員的共識，且補充區域整合的要素。第一，CPTPP 建立高標準的貿易協定，規範內容觸及許多 21 世紀企業已經注意到的優先事項，其中包含有爭議性的議題(例如此研究報告分析的 6 點下世代貿易投資議題)，CPTPP 展示出本於開放自由的貿易目標，成員國是可以在專業知識的基礎之上進行討論、達成共識。第二，PA 持續採取創新方式，呈現出如何透過創新解決方案促使協定可持續不斷回應快速變化的市場環境。PA 保持開放態度，願意為協定加入新會員、討論新計畫，且探索有助於商業活動的議題(包含下世代貿易投資議題)。第三，RCEP 呈現的模式，是如何在談判過程中，透過邀請 APEC 經濟體成員與非 APEC 成員，顯現談判會員們對於包容性的決心，使團體規模擴大到有助於實現 FTAAP 的推進。
- 4、CPTPP 有漏未處理的下世代貿易投資議題？

由於 CPTPP 對 WTO 既有規則以外的下世代貿易投資問題進行深入和廣泛處理，使其成為實現 FTAAP 的主要途徑。但是，CPTPP 不是促進亞太地區整合的唯一途徑，PA 與 RCEP 也協助建構 FTAAP 的協定。CPTPP 在處理下世代貿易投資議題取得高品質的成就，不僅為亞太地區，也為國際社會豎立重要先例。

然而，不應將 CPTPP 視為下世代貿易投資議題實現 FTAAP 的唯一確定解方，CPTPP 本身也建立成員間對話機制以保有改善空間。PA 與 RCEP 也將為此有所貢獻。例如 PA 目前正利用準會員談判機制加入新成員，下世代貿易投

資議題也是談判內容的一部份。由於 PA 的新會員候選國在下世代貿易投資議題擁有豐富的專業知識，可能會提出新穎的想法來因應新議題的挑戰與機遇。在 RCEP 部分，雖然 RCEP 僅處理到本研究報告分析的部分新世代貿易投資議題(電子商務、智慧財產權、競爭與跨境服務貿易)，RCEP 成員們的觀點將豐富相關議題的對話。

5、新 NAFTA 可被視為邁向 FTAAP 的另一個可能途徑？

CPTPP、PA 與 RCEP 不是推進 FTAAP 實現的終點，APEC 經濟體對於其他可能性應保持開放態度，雙邊或巨型區域貿易協定都有助於推進自由貿易區的對話。具體而言，新談判的北美自由貿易協定(現名為美加墨自由貿易協定，USMCA)應當被視為通往 FTAAP 的途徑之一。由於 USMCA 的成員們對於複雜的貿易議題擁有豐富專業知識，該協定內容也為國際貿易體系提供新範例。USMCA 更重要的意義是，成員們透過更新舊協定內容以迎接新貿易時代，其中納入的下世代貿易投資議題相關規定，可成為亞太地區貿易政策的借鏡。

美國、加拿大、墨西哥對於 USMCA 的貢獻，就如同 CPTPP 一樣，為許多影響商業活動的重要議題創造解決方案，例如第 19 章的電子貿易專章。NAFTA 原本並未有電子貿易相關規範，而 USMCA 第 19 章不僅肯認電子貿易對於經濟成長的助益與機遇，也為促進消費者信賴以及減少不必要的貿易障礙，提供規範架構，當中提及協定成員們將以 APEC 跨境隱私規則體系(APEC Cross Border Privacy Rules system)，作為保護個人資訊與促進跨境資訊傳輸的重要機制。成員們也承諾對於限制個人資料的跨境傳輸措施，一定符合必要、適當且不歧視等原則。USMCA 為下世代貿易投資議題與許多新興議題，達成高標準的規範內容，無疑將是實現 FTAAP 的可能途徑。

6、區域的經商環境應當是公平、包容且非歧視性：促進公平、包容且非歧視性經商環境是相當重要，特別是國有企業應該採取透明的運作模式，且為所有企業打造公平競爭環境與企業穩定，其中又當優先考量中小企業。有鑑於日漸增加的國有企業數量，以及國有企業在許多經濟體中扮演戰略性用途，國有企業與私人企業間的公平競爭環境應當被政府重視。此外，政府也應致力於支持微中小企業參與貿易活動、鼓勵為中小企業加入全球價值鏈，並確保大型跨國企業與微中小企業間的公平競爭。此外，數位經濟下，服務產業仰賴自由流通的數據資料，但部分國家或區域卻對數據流通有嚴格的限制規範。因此，對於如跨境數據流、數據在地化等議題的規範，必須在網路安全、隱私、連結性與數據流便捷化等利益間，求取平衡。

7、APEC 應當持續扮演孵化器角色推進下世代貿易投資議題，以回應下世代經商需求：APEC 必須在推動解決 FTAAP 將納入的下世代貿易投資議題上，扮演更積極的角色。下世代貿易投資議題的解決方案將會是刺激企業，並支持企業發揮潛力的策略引擎。此外，思考下世代貿易投資議題時，也必須助益規範內容不能與當前複雜且 e 化連結的世界差距太遠，以免許多微中小企業無法生存。建議 APEC 透過提出所有經濟體有共識的下世代貿易投資議題清單，加速相關議題的討論，並對於該些議題如何在 FTAAP 加以規範提出建議方案。APEC 資深官員、政府決策者、ABAC 代表與利害關係人，也需要共同推定相關對話與工作，畢竟下世代貿易投資議題需要群策群力。倘若貿易

協定可以反映相關對話的成果，將增加實現高品質 FTAAP 的可能性，最終實現亞太地區的自由、包容與開放的貿易投資共同目標。

(摘譯者：APEC 研究中心 林映均副研究員)