

◎APEC 糧食安全議題進程與糧食安全路徑圖 (P2)

◎「超越 GDP」與 APEC 政策支援小組(PSU)研究報告 (P10)

◎APEC 對於 COVID-19 疫情的關注及發展亞太區域性政策指引的
可能性 (P22)

APEC 糧食安全議題進程與糧食安全路徑圖

陳文彬助理研究員

壹、APEC 糧食安全議題進程

一、新瀉宣言

APEC 經濟體在 2007-08 年期間，因為糧價劇烈波動導致國內抗議活動與動亂，使國內糧食安全遭受威脅，加上亞太區域的自然災害(如地震、海嘯、颱風、海嘯、洪水與乾旱)也面臨糧食短缺現象。APEC 經濟體從這些挑戰中汲取教訓與經驗，並且體認到 APEC 作為亞太區域促進經濟合作的重要論壇，應當在糧食安全議題上扮演積極的角色。為此，2010 年於日本新瀉召開第一屆「APEC 糧食安全部長會議(APEC Ministerial Meeting on Food Security)」，不僅會後發表奠定 APEC 糧食安全議題架構的「APEC 糧食安全新瀉宣言」(Niigata Declaration on APEC Food Security)(以下簡稱新瀉宣言)，也形成爾後每兩年舉辦一次糧食安全部長會議之慣例。

新瀉宣言首先指出，糧食安全內涵係指任何人，在任何時候，皆能實質且有效的獲得充分、安全且營養之糧食。在以此基礎下，糧食安全內涵應包括四項元素：可用性(availability)、獲取(accessibility)、利用(utilization)，和穩定性(stability)。新瀉宣言提出四項元素成為往後 APEC 討論糧食安全議題的重點要素，並於糧食安全相關文件中，多次被提及。新瀉宣言也強調，糧食安全應該是全面性議題，涉及個人、國內、區域以及全球等多層次。在農業方面，透過保護農業用地，開發水資源，保護景觀和保護生物多樣性亦是推動糧食安全的重要路徑。

此外，該宣言提出，APEC 在推動糧食安全議題上，除了透過提高糧食生產、貿易與投資的便捷化、市場開放等擴大糧食供給，也將與其他區域組織、非會員國家共同確保糧食安全。為此，部長們於宣言中承諾，所有 APEC 經濟體將共同追求兩大目標：(1) 農業部門的永續發展(sustainable development of the agricultural sector)；(2) 投資貿易和市場的便捷化(facilitation of investment, trade and markets)。

部長們於宣言中針對此二發展目標，進一步指示推動方向與優先投入領域。關於農業部門的永續發展目標，宣言中提到為達成 APEC 區域充分、安全，且營養之糧食從四大方向進行，分別為 1.強化糧食供給；2. 強化農業部門的緊急災

害防備；3.農村社區發展 4. 氣候變遷與自然資源管理的挑戰。從目標設定來看，氣候變遷及永續環境的設定為強化糧食供應鏈的重要方向。

關於投資貿易與市場的便捷化目標，新瀉宣言提及糧食安全無法在沒有穩定、效率與公平的分配機制之下將糧食運送給所有人民。因此，APEC 經濟體同意共同改善農業貿易、維持一個可信賴的市場。為此，宣言也設定 5 大方向，分別為：1. 促進農業投資；2.促進糧食及農產品貿易便捷化；3.強化農業市場的信心；4.改善農業貿易環境；5.推動食品安全作為。最後，宣言也強調利害關係人與私部門的參與。特別是 ABAC 的貢獻，ABAC 不僅敦促 APEC 推動糧食安全議題，提出「亞太糧食安全體系(APEC Food Security System)」的概念，也出版「APEC 糧食安全策略性架構(A Strategic Framework for Food Security in APEC)」。

部長們在本次會議中採認通過的「糧食安全行動方案(Action Plan of Food Security)」，也特別在宣言中指示資深官員監督糧食安全行動方案的落實。

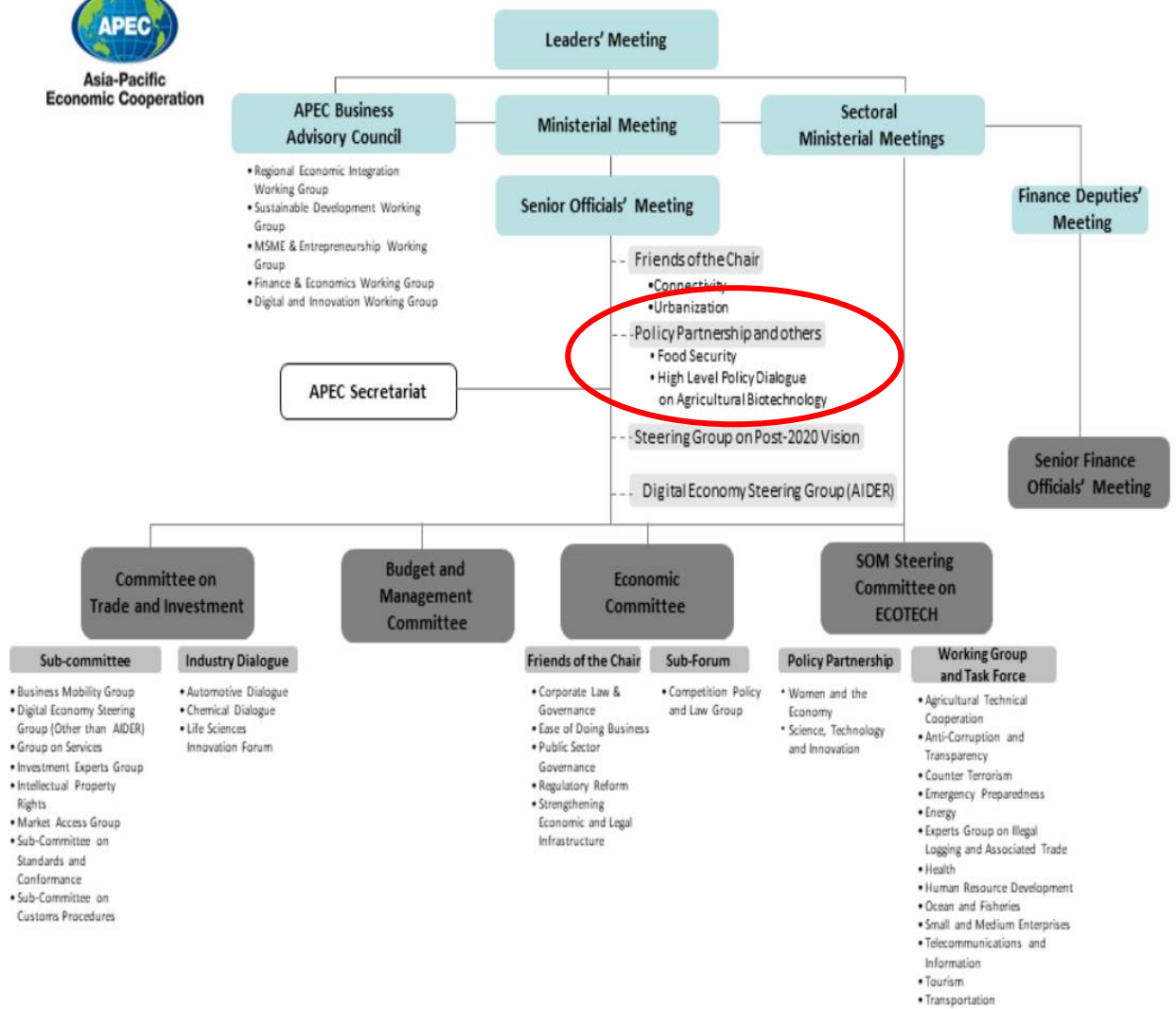
觀察新瀉宣言的內涵，此宣言為 APEC 在糧食安全討論建立起討論架構，也設定了推動目標與方向，奠定 APEC 糧食安全議題的發展。因此，新瀉宣言為 APEC 的糧食安全議題豎立里程碑，也為後來的「APEC 邁向 2020 年糧食安全路徑圖」(APEC Food Security Roadmap Towards 2020) 打下穩固的基礎。

二、糧食安全政策夥伴(PPFS)

2011 年，美國提出建立糧食安全政策夥伴(APEC Policy Partnership on Food Security，以下簡稱 PPFS)，期望藉由拉高糧食安全議題之官員代表層級、成立高階糧食安全政策對話。2012 年正式成立 PPFS，成員為各經濟體的公私部門代表，目前為 APEC 農業議題合作的重要次級論壇。作為 APEC 討論糧食安全相關議題的主要論壇，PPFS 並企圖引入公私部門夥伴關係，以協助促進農業相關之投資、貿易、市場准入及支持永續發展等工作。目前 PPFS 在 APEC 架構下，屬於資深官員會議之夥伴關係。



ASIA-PACIFIC ECONOMIC COOPERATION



貳、APEC 邁向 2020 年糧食安全路徑圖

(一)路徑圖發展示意圖



(二)路徑圖的發展

2013年1月在印尼雅加達召開的糧食安全政策夥伴關係會議，開始擘劃「APEC邁向2020年糧食安全路徑圖」(APEC Food Security Road Map Towards 2020)。同年的「峇里領袖宣言」提及，APEC應執行糧食安全路徑圖以強化糧食供應鏈的效率、減少糧食損失與浪費，並且設定在2020年前增進亞太地區糧食安全結構的目標。

糧食安全路徑圖草案於2014年的第三屆糧食安全部長會議獲得採認通過，並呈給部長與領袖代表們，最終納入2014年領袖宣言。

(三)路徑圖重點內容

糧食安全路徑圖設定APEC在2020年前建立區域糧食體系的目標。為確保APEC各經濟體永續的糧食安全，提出三點發展策略：

1. 農漁業部門永續發展：應促進相關研究發展與科技普及，推動海洋、漁業與水產的有效管理，尤其應顧及小農與婦女的福祉，強化相關服務與訓練，使他們能納入糧食供應與價值鏈。此外並應注意農業生產活動所產生的外部性，增進正面效益並減少負面作用，增進農業體系本身的永續性和受天災打擊後的復甦力，並構築能供給弱勢族群足夠營養的糧食安全網。
2. 基礎建設與投資便捷化：應透過推廣「負責任農業投資原則(the Principles for Responsible Agricultural Investment, PRAI)」，促進農業投資、加強基礎建設，分析外來直接農業投資的效應，增進農業貿易與市場的發展。
3. 強化貿易與市場：應設法減少糧損，改善管理架構，並透過最佳實踐之經驗分享，改善風險管理方式，強化糧食安全。其中針對應設減少糧損項目設定具體目標，增以2011-2012年為基期，在2020年前降低糧食損失達10%以上之目標。

參、今年重點：以檢視路徑圖作為下階段發展之基礎

今(2020)年為糧食安全路徑圖目標達成之期限。2019年第五屆糧食安全部長會議上，經濟體們紛紛提出需要在現有路徑圖成果上持續推動後2020年糧食安全議題。因此，馬來西亞作為2020年主辦經濟體，在今年第一次資深官員會議期間提出檢視路徑圖背景文件。

根據馬國提出的背景文件規劃，馬國將盤點各經濟體公私部門執行的糧食安全相關計畫及成果，預定8月前完成總結報告，作為規劃下階段APEC推動糧食安全議題或下階段糧食安全路徑圖之基礎。觀察當前討論，糧食安全路徑圖展延期限或完成新版的糧食安全路徑圖，皆是可能選項之一。

今年APEC糧食安全路徑圖檢視結果可預期將影響下階段糧食安全工作重點。然而，該路徑圖除了設定減少糧食損失與浪費達10%的目標外，其餘皆是抽象目標。因此，馬國只能透過盤點與彙整當前各經濟體之相關倡議與成果，為亞太區域的糧食安全議題進展勾勒出大致輪廓，並藉此說明路徑圖的實踐狀況。今年APEC的糧食安全成效，將有賴於馬國主導議題的能力、各經濟體是否關注糧食安全議題並提出相關倡議加以支持。

肆、主要經濟體之立場與相關倡議

1、美國與越南合作在亞太區域推動因應氣候變遷的相關計畫

2016年美國提出於APEC建立氣候智慧型農業(climate-smart agriculture, CSA)的夥伴關係(Policy Partnership)，類似建構一個新的次級農業論壇，但未受其他經濟體青睞，主要原因為美國欲推動以智慧機械、大數據等數位科技回應氣候變遷的影響。但因APEC各經濟體差異性太大，開發中經濟體對智慧型興趣不大，最終未獲採認通過。因此，美國轉為與越南合作舉辦氣候智慧農業與糧食安全論壇，並朝提出多年期計畫的方向規劃。

2017年越南作為主辦經濟體，延續2016與美國合作成果，提出「糧食安全與氣候變遷多年期行動計畫」(Food Security and Climate Change Multi-Year Action Plan, 2018-2020)與「城鄉發展以強化糧食安全及優質成長多年期行動計畫」(Action Plan on Rural-Urban Development to Strengthen Food Security and Quality Growth)兩項行動計畫，作為2020年前推動永續糧食安全體系的多年期行動方案。

然而，2017年川普就任美國總統後，美國對於氣候變遷議題的立場丕變，不僅不再積極參與氣候變遷相關的討論，也拒絕在重要文件中出現氣候變遷(climate change)的字句。美國政策立場的轉變，導致與越南合作的多年期計畫執

行力道大幅削弱。加上 2018 年與 2019 年主辦經濟體—巴紐及智利，也未積極推動該倡議，導致此多年期計畫目前仍停留在統整階段，未有具體成果產出。

2、秘魯與紐西蘭關注糧食貿易議題

2016 年秘魯作為主辦經濟體，以「強化 APEC 糧食市場」設定為當年度優先領域之一，並提出強化 APEC 糧食市場作為推動糧食安全議題的方向。秘魯期待透過設定議題提振亞太區域的糧食出口，設定永續農業、市場准入、強化投資與基礎建設及服務業相關之糧食生產與貿易等議題。

紐西蘭也十分關注糧食貿易議題。2017 年提出「APEC 服務業競爭力及糧食體系計畫 (APEC services competitively roadmap: services and the food system project)」，期待透過檢視貿易障礙以促進亞太區域間的農產品貿易。此計畫根據「APEC 服務業競爭路徑圖((APEC Services Competitiveness Roadmap)」第 14 項行動(Action 14):「漸進促進服務業以改善區域糧食系統，強化安全及高品質糧食市場進入」，旨在檢視各經濟體在服務業對於食物供應鏈帶來的挑戰與衝擊。

此計畫分為 2 個部分，第 1 部分為區域檢視，由 APEC 政策支援小組(APEC Policy Support Unite，以下簡稱 PSU)執行，檢視各經濟體的糧食服務業；第 2 部分為案例分析。在區域檢視部分，PSU 建議針對食品安全建立一致性標準，並建議在農村地區進行基礎建設投資、協助農業相關服務業之發展。PSU 也提及利用資訊科技有助改變當前糧食價值鏈，推動相關法規的改善將有助於強化糧食安全體系。案例分析部分，透過研究澳洲與智利的漁業案例，發現資訊科技發展將有助於強化農業相關服務業，例如電子商務的推動結合冷鏈技術有助於拓展農產品貿易。

3、巴紐與智利以漁業永續角度推動糧食安全議題

2018 年與 2019 年主辦經濟體分別為巴紐與智利。因為漁業為這兩國的重要產業，巴紐與智利擔任 APEC 主辦經濟體時，都從漁業資源永續角度推動糧食安全議題。

2018 年的巴紐以永續漁業管理與智慧農業、促進糧食安全、以及推動女性在農業促進糧食安全等作為當年度推動糧食安全之主題。重要成果為巴紐與我國合作之「智慧科技農業性別化創新(APEC GIFTS A+)」計畫，具體計畫產出包含提出政策知識工具包、彙整提升女性參與亞太區域智慧農業發展機會範例，提供給所有經濟體的政策參考。

2019 年的智利強調海洋資源永續的重要，以打擊非法捕撈活動與減少廢棄物為主軸，推動亞太區域糧食體系的安全與永續。具體成果為發展出「APEC 打

擊違法、未通報與未受規範漁業路徑圖(Combating Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) 」與「APEC 海洋廢棄物路徑圖(2019~2030) (APEC Roadmap on Marine Debris 2019-2030)」，此二路徑圖均獲得海洋及漁業工作小組採認，且經由資深官員與部長們採認通過，作為當年度重要成果。¹

4、今年主辦經濟體馬來西亞強調與永續環境與循環經濟

今年馬國將糧食安全議題列於第三優先領域之「驅動創新永續」(Driving Innovative Sustainability)。馬國規劃將糧食安全議題與永續發展概念結合，聚焦在糧食損失與浪費議題以及循環經濟。因此，循環農業也是今年關注糧食安全的重點。

伍、我國立場與參與

我國參與 APEC 糧食安全議題主政單位為行政院農委會。為推動區域農業技術合作及農業發展，於 90 年代，我國在 APEC 提議推動成立農業技術合作工作小組 (Agricultural Technical Cooperation Working Group，以下簡稱 ATCWG)。該小組嗣於 1994 年成立。

減少糧食損失(reduce food losses)為我國在 2010 年 APEC 糧食安全新瀉行動計畫所認領之項目。為此，我國於 2013 年提出「APEC 強化公私部門夥伴關係降低供應鏈之糧食損失」(Strengthening Public-Private Partnership to Reduce Food Losses in the Supply Chain)的多年期計畫倡議。在糧食安全路徑圖於 2014 年通過後，降低糧食損失與浪費倡議更成為我國參與糧食安全議題的重點。

我國的多年期計畫旨在結合 APEC 各經濟體公私部門的努力，以系統化方式探討糧食供應鏈有關穀物、蔬果、漁畜產品的糧食損失，以及在零售或消費端的糧食浪費問題。其次，透過分析不同糧食類別及供應鏈各階段糧食損失與浪費的評估方法，以及公私部門食物捐贈案例，建立一套彈性及可適用於不同經濟發展程度及不同糧食類別之降低糧損評估方法及準則。該計畫也盼能建置降低糧損工具箱 (toolkits)，作為經濟體制定相關政策之參考，協助達成 APEC 糧食安全路徑圖設定降低糧損 10%的目標。

此外，為推動 APEC 降低糧損及浪費無悔行動 (No-regret solution)，我國曾透過多年期計畫，問卷調查分析 APEC 各經濟體推動降低糧食損失與浪費策略、計畫及政策等概況，並進一步盤點及分析各經濟體執行降低糧損與浪費相關計畫、政策、應用技術、能力建構需求與主要困境等，最後並依據問卷結果提出

¹ 關於此兩大大洋路徑圖的發展，請參考林映均，「海洋議題與兩大大洋路徑圖」，《APEC 通訊》，第 247 期

「提供資金或減稅誘因」、「政府跨部會協調合作」、「公私部門夥伴關係」、「食品標準與期限標示精細化」與「經驗分享與技術轉移」等 5 項推動降低糧損與浪費之策略建議。

2019 年我國更將減少糧食損失與浪費作為強化區域糧食安全與回應氣候變遷的途徑，提出「降低糧食損失與浪費，以因應 APEC 區域糧食安全及氣候變遷」自費計畫。該計畫聚焦在降低糧損、糧食安全與氣候變遷間之關聯，以及運用創新技術降低糧食損失及浪費的相關措施與政策。同年我國於台北辦理國際研討會，除了邀請專家學者外，也邀請 APEC 經濟體於會中分享推動降低糧損及改善氣候變遷影響之行動。分享的相關政策包含建構冷鏈系統、強化降低糧損與浪費教育觀念、設置食物銀行，其中，2019 年主辦經濟體智利的代表，從海洋漁業角度分享全魚利用降低漁獲浪費。美國非營利組織「反思食品浪費」(ReFED)的專家，則是分享推動降低糧損及改善氣候變遷影響之策略。與會者也在會中達成共識，呼籲 APEC 所有經濟體繼續努力實現 2030 年前，達成糧食浪費減半的目標。我國將綜整與會人員提出建議推動方向與策略、經濟體分享案例等製作成冊，供 APEC 經濟體政策推動的參考。

2、我國積極參與農業技術工作小組(ATCWG)、推動智慧農業

我國除了推動糧食損失與浪費外，為呼應 2017 年「糧食安全與氣候變遷多年期行動計畫」及持續推動 APEC 農業技術合作，我國於 2017 年在 PPFS 與糧食安全週期間，以我國「農業 4.0」內容與成果作為最佳案例與 APEC 經濟體交換智慧農業相關經驗。

去(2019)年我國財團法人農業科技研究院張淑賢顧問獲各經濟體推舉，獲選為 ATCWG 小組主席。為呼應馬國今年設定的年度主題與優先領域，我國期盼 ATCWG 今年重點聚焦在智慧農業研發及推廣、以大數據訓練及研討會趨動包容性現代農業發展及作物生長模型，並規劃舉辦研討會或工作坊等活動，提供所有經濟體經驗分享與意見交流的機會。

參考資料

陳文彬，「APEC 農業與糧食安全」，《APEC 通訊》，第 202 期，2016 年 7 月。

許峻賓等人，「國際糧食安全機制研究」，行政院農業委員會委託研究案研究報告，台灣經濟研究院國際事務處，2015 年 11 月。

Crystal Jiquan Liu and Gloria O. Pasadilla (2018), "Services and the Food System", (Singapore: APEC Policy Support Unit).

「超越 GDP」與 APEC 政策支援小組(PSU)研究報告

林廷育助理研究員、林映均副研究員

壹、「超越 GDP」一詞之緣由

自 1943 年美國經濟學家西蒙·庫茲涅茨(Simon Kuznets)提出「國民所得」的概念，經過過去幾十年的推廣與運用，國內生產毛額(Gross Domestic Product，以下簡稱 GDP) 成為當前世界各國與經濟學家衡量一國經濟發展時，最受到廣泛使用的指標。

隨著國際社會對於「經濟發展」的政策需求有所轉變，GDP 因為只聚焦在人民的生產消費層面，對於社會發展或民眾福祉的估量有其侷限性，僅憑 GDP 推斷社會的進步與福祉是相當勉強的。GDP 無法完整反映出民眾實際生活的各個層面，且經濟增長與社會進步並無絕對正向關係。此外，聯合國於 1969 年提出「社會進步宣言(Declaration on Social Progress and Development)」，重新詮釋經濟發展的內涵。

聯合國的社會進步宣言揭示，社會進步與發展應建立在人性尊嚴與價值的尊重上，確保促進人權及社會公平，具體實踐滿足民眾基本需求，不斷改進民眾生活水準，並且由國家給予公平的所得分配，提供足夠的衛生醫療與社會福利，透過消弭貧窮及一切對種族與婦女的歧視；亦即，社會進步的概念就是社會成員全體的社會與生活環境逐步改良的過程。社會進步的與否無法只從單一物質需求及消費量的增加決定，而是取決於人類能否創造高級的文化水準而定，包括人類生活各方面的平均發展。

倘若經濟狀況是社會發展的一環，而經濟成長也僅是代表社會的部分改善，單純的經濟成長指標數值依然無法有效評估社會是否真正的進步中。因此，透過探詢社會進步意義來檢討 GDP 時，問題的核心不是 GDP 本身，而是反省我們對 GDP 指標的過度依賴。

為改善且避免過度強調 GDP，聯合國於 1990 年提出的「開發人類發展指數(Human Development Index)」以及 2007 年由歐盟(European Union)提出的「超越 GDP 倡議(Beyond GDP Initiatives)」，皆是為能精確掌握國民生活品質的改革方案。但是，取代 GDP 並非這些新指標的主要目的，而且實際上，該等新指標也尚未能完全取代已經被廣泛使用的 GDP 指標。無論是聯合國或歐盟開發的新指標，主要目標是減少 GDP 指標在經濟政策討論上的獨占勢力。

2011 年，經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development，以下簡稱 OECD)從歐盟的「超越 GDP 倡議」概念下發展出一項

「美好生活指數(Your Better Life Index)」。此項指數衡量焦點在於個人及家庭，著重於福祉成果(Outcomes)而不僅是總體經濟規模，並同時考量福祉的主、客觀面向。美好生活指數一方面著眼於人們日常生活的領域，包括攸關福祉的物質生活條件 3 大層面(居住、收入及就業)，另一方面觀察生活品質相關的 8 大領域(社群關係、教育、環境、政府治理、健康、生活滿意度、安全、工作與生活平衡)，以綜合且全面地方式衡量國家發展實際狀況與人民感受。

國際社會及組織對於替代 GDP 的重要發展如下圖所示：



* 資料來源：林廷育助理研究員整理。

貳、APEC 關於 GDP 替代指標的討論與發展

自 2010 年以降，APEC 領袖代表們一直呼籲實現區域的平衡、包容、永續、創新與安全的成長，建議經濟體應當採取其他措施以掌握進展，並為政策討論提供資訊。APEC 各級論壇已經開始展開改善當前數據和開發新數據的討論，例如人力資源發展工作小組(HRDWG)正在進行關於改善勞動力市場數據的蒐集、協調與報告，使該些數據可為人與人間的連結、數位就業等提供相關資訊。服務業小組(GOS)正在發展 APEC 指標(APEC Index)，用以衡量 APEC 經濟體的服務業監管環境。

經濟委員會(Economy Committee，以下簡稱 EC)在 2019 年的「APEC 結構改革與數位經濟的經濟政策報告 (2019 APEC Economic Policy Report on Structural Reform and the Digital Economy)」，呼籲採取多管齊下的方法，強化數位經濟的估

量，包括準確測量數位化促進的流量，更全面地掌握數位化轉型狀況並分析現有政策的影響；並優先考慮包容性與優質投資 (quality investment)，同時強化經濟與財政韌性。

同時，在「2019 年婦女與經濟論壇聲明(2019 APEC Women and the Economy Forum Statement)」中，也表明將致力於蒐集、分析、傳遞與利用性別分化的數據(sex-disaggregated data)，主要目標係促使各執行計畫善用性別統計與分析，加強政策執行在性別方面的成效說明，以推動女性參與經濟，促進包容性經濟成長。

參、APEC 政策資源小組(PSU)及其研究報告

APEC 政策資源小組(Policy Support Unit, 以下簡稱 PSU)於 2007 年 APEC 部長會議同意下成立，目的係提升 APEC 對於議題與政策的研析量能，並提供各經濟體與各論壇量身製作之研究、分析與政策支援等，旨在協助推動 APEC 落實區域經濟整合議程。PSU 聚焦於五大重點研究，包括：貿易投資自由化和便利化、結構改革、連結性、包括供應連結性及全球供應鏈、經濟及金融分析以及永續性經濟發展。PSU 運作的資金主要來自經濟體自發性挹注，除我國每年固定支持外，澳洲、智利、日本、韓國、香港、紐西蘭、菲律賓、新加坡及美國亦多有貢獻。

PSU 每半年發布最新的《區域趨勢分析(APEC Reginal Trends Analysis, 以下簡稱 ARTA)》。根據去(2019)年 11 月發表的 ARTA 報告指出：促進經濟增長的政策改革為接下來的工作重點，並建議透過投資和利用數位技術來實現金融包容性。

此份報告探討三個重點：「統計重要之事」(Counting What Counts)、遲緩的成長(Slower Growth)、嚴峻的挑戰(Bigger Challenges)，相關的觀察與分析分為兩大部分，第一部份以 GDP 為中心，解釋 GDP 的作用以及盲點，並說明 APEC 作為一持續強調包容性及永續性的組織，期望能於 2020 年針對此議題貢獻實質的討論方向。第二部份說明長年來，APEC 經濟體長期依賴國內消費以及貿易促進經濟增長，然而，事實證明這並非安全無虞的，政府須在支持經濟成長以及維持動盪環境下的財務健全狀態之間做平衡。

該報告最後指出，經濟體需以結構改革的方式做出經濟策略上的改變，以增加人民參與經濟的機會為前提，進而促進人民生活水平，其中又以婦女以及弱勢團體為主，此舉才能確保經濟成長紅利長存。報告中關於 GDP 指標的討論，重點內容摘譯附於文末，作為「超越 GDP 議題」的補充資料。

肆、主要經濟體立場

針對「超越 GDP」議題，部分經濟體有提出不同看法，該等建議可粗分為三種立場：

第一，部分經濟體（如：香港、新加坡、日本、俄羅斯及加拿大）提供建設性的意見，建議 PSU 參考 OECD、聯合國、國際貨幣基金等國際組織已提出的研究報告，進行相關文獻的彙整與分析，使資深官員可在獲得相關資料下可進一步討論哪些指標適合亞太區域各經濟體的特性與狀況，以及如何使用這些指標。此外，也建議若將來要產出 APEC 的「超越 GDP」指標，除包含量化指標外，亦需納入質化相關項目，指標的基礎也需具備公開透明的特性。經濟體間執掌相關數據統計的單位，也需進一步討論，使新指標呈現的數據，具有可比性(comparable)與可移轉性(transferable)，方可讓所有經濟體在參照彼此數據後，能掌握各自的發展以及區域整體狀況。

第二，部份經濟體(如：紐西蘭、越南、中國、泰國、菲律賓、韓國、紐西蘭及墨西哥)對此議題表示支持，認為經濟成長的追求必須同時考慮到包容性的面向。討論「超越 GDP」此議題，有助於深化包容性成長的政策對話、實現區域的安全成長與共享繁榮。雖然「超越 GDP」對於 APEC 經濟體並非全新的概念，但對於如何發展出符合亞太地區的區域經濟特性和各經濟體狀況的指標，卻是個全新的議題，期許相關政策對話與活動能有更多討論。這些經濟體是對此議最熱情支持的一群。

第三，有部份經濟體(如：美國)的態度則較為保守，渠認為在既有的經濟量化指標之上，再納入社會、環境以及其他不同面向的指標時，需要謹慎處理，避免可能間接成為新的貿易障礙。

伍、我國立場及參與

對於今年 AEPC 主辦經濟體—馬來西亞開啟「超越 GDP」議題的討論，並將之列為年度重要議題之一，我國表示樂見其成。具體而言，我國認為此議題有助於包容性成長目標，並建議以結合政策及統計數據的方式，協助推動結構改革工作。

事實上，超越 GDP 對我國並非新興議題。我國已經長期投入於發展 GDP 替代性指標，例如我國於 2013 年由行政院主計處發布「國民幸福指數」。國民幸福指數遵循 OECD 之「美好生活指數(Your Better Life Index)」，並參考領域劃分，納入 11 個領域，其中包括 22 個主觀指標以及 40 個客觀指標，目的係將經濟、社會、環境問題納入進步的衡量觀點，矯正以往福祉衡量過度聚焦 GDP 的積弊，將關注層面擴展至社會、環境等更廣泛的生活品質面向。

然而，自第 1 份評估報告發布以來，各界多聚焦在整體綜合性指數—國家排名及跨年變化，反而忽略眾多個別指標反映之福祉變遷訊息。為避免各界過度關注國民幸福指數綜合指數及排名變化，窄化觀察面向與重點，2017 年主計處宣布停編「國民幸福指數」的國際指標綜合指數與排名，不再發布「國民幸福指數年報」，但仍會廣續更新主要指標資料，提供各界參考。

參考文獻：

1. APEC, “APEC Regional Trends analysis Counting What Counts”, APEC Policy Unit, Nov. 2019.
2. 行政院主計處新聞稿，「我國『國民幸福指數』架構及內容」，2013 年 3 月 7 日。
3. 莊麗蘭及許智閔，「衡量社會進步的工具 — 『社會進步指數』介紹」，國家發展委員會社會發展處，《國土及公共治理季刊》，第 3 卷第 1 期，2015 年 3 月，頁 43-56。

APEC 政策支援小組(PSU)區域趨勢分析報告之「統計重要之事」 重點摘譯

前情提要

2010 年，APEC 領袖代表們發表「APEC 成長策略(APEC Growth Strategy)」，承諾將追求亞太地區平衡、包容、永續、創新與安全的成長。過去十年間，APEC 論壇間日漸形成共識，認為 APEC 需要有更多政策來支持 APEC 成長策略追求的經濟成長目標。

APEC 由 21 個圍繞於太平洋地區的經濟體組成，其中包含美國、中國、日本等重量級經濟強國。為了促進區域經濟成長並減少跨境貿易壁壘，GDP 一直是個很好的衡量指標。APEC 政策支援小組(PSU)去年 11 月公布最新的「亞太區域趨勢分析(APEC Regional Trend Analysis)」(以下簡稱 PSU 報告)，² GDP 亦是其中用來觀察區域發展趨勢的重要面向。

PSU 此份分析報告除了指出亞太區域趨緩的經濟成長、提出因應挑戰的可能對策之外，另一個重點是探討 GDP 的侷限性和替代方案。

該報告指出 GDP 無法衡量與經濟更加公平和永續發展的相關因素，也無法衡量環境影響、商品與服務貿易在分配過程中存在的不平等情形，尤其是非正式經濟活動(informal economy)。³ 此外，GDP 也未能估量由父母提供照護或志工服務等免費勞務所創造的價值。更重要的是，隨著進入網路時代，GDP 只能捕捉以有形貨幣基礎的經濟活動，無法掌握如雲端儲存系統、導航應用程序與串流服務等數位經濟活動等非貨幣交易。倘若 GDP 是個無法衡量數位經濟的古老經濟模型，自然也無助於決策者規劃經濟政策的未來。

為此，今(2020)年主辦經濟體馬來西亞在去年非正式資深官員會議(Informal Senior Officials' Meeting, ISOM)特別強調，展開對於 GDP 替代性與補充性指標的政策討論(Beyond GDP)是今年的重點課題，並期盼能在年底前發展出符合 APEC 區域特性的一系列指標。

誠如 PSU 於報告中所指出的，GDP 不是問題，有問題的是過度依賴 GDP，並將其視為衡量經濟成長的單一指標。

壹、GDP 的起源與功能

經濟數據對於經濟學家與政府決策者而言，相當重要。經濟數據可以監測經濟趨勢、對問題進行審慎分析，進而為經濟政策提供科學依據。在眾多經濟數據

² 亞太區域趨勢分析(APEC Regional Trend Analysis)是 PSU 每半年提出一次的報告。

³ 非正式經濟不只是指政府無法控制的地下經濟，也包括無法被列入國民經濟決算卻有價值創造的經濟活動。

指標與模型之中，又以國內生產總值(GDP)最具影響力。

GDP 是對一國生產的所有商品與服務進行價值推估。GDP 與相關概念(如經濟成長與生產力)，目前主導著世界各國的政策討論。從國內的角度來看，GDP 被視為「政府績效」的代名詞(a proxy of a government's performance)，政府也制定大量政策以確保 GDP 持續成長，避免產生經濟衰退。在國際場域中，諸如 APEC 的國際組織/論壇，GDP 也被視為較為可靠且有可比性的衡量經濟指標。因此，GDP 作為總體經濟學產出的指標，一直被視為非常有用，對於國家的發展與區域合作都具有重要意義。

然而，GDP 正如同其他的數據資料一般，本身存在著偵測盲點與侷限。GDP 無法說明生產商品與服務的品質、經濟利益的分配、經濟活動產生的環境成本與影響、數位經濟相關數據等項目，這些項目對於經濟的成長與發展也是極為重要的訊息。倘若無法瞭解 GDP 的侷限，只關注 GDP 的效用將使研究人員以及決策者喪失綜觀全局的能力。如同只盯著路燈看，而忽略其他可用的光源。

GDP 不是問題，有問題的是過度依賴 GDP 或是不考慮其他指標來補充 GDP 無法偵測到的經濟相關要素。過度仰賴單一指標將可能導致錯誤的決策。

貳、GDP 的侷限

GDP 由來已久，歷史最早可回溯到 30 年代的經濟大蕭條。當時，美國政府試圖瞭解經濟大蕭條的起因和影響，卻缺乏足夠的總體經濟數據進行分析。美國政府因而求助於國家經濟研究局(National Bureau of Economic Research, NBER)。經濟學家西蒙·庫茲涅茨(Simon Kuznets)與國家經濟研究局共同合作，開發一種衡量國民收入的統計方法，該方法最終發展成國民經濟核算體系(System of National Accounts, SNA)。國民經濟核算體系建立起今日衡量經濟活動的指標、概念、定義、分類與會計規則。也因此，庫茲涅茨被世人稱為 GDP 之父，於 1971 年獲頒諾貝爾經濟學獎。

時至今日，GDP 已成為各種利害關係人與決策者監測經濟成功與否的重要統計數據，經濟發展目標也朝著年年推進 GDP 成長的路上邁進；相關指標——「人均 GDP(GDP per person)」，亦被視為經濟富裕和發展的指標之一。

將 GDP 作為經濟政策的羅盤確實是有一定程度的好處。相關研究指出，數值越高的 GDP 或持續成長的 GDP 意味著國家擁有更多經濟資源與收入，可用來改善人民生活水準。人均 GDP 的數值也與預期壽命呈正相關，相關資料顯示人均 GDP 每上升 1%，預期壽命就增加 4.3 年，因而用來解釋國際間預期壽命存在 68% 的落差。【相關研究數據與成果，請參閱 PSU 報告頁 3-4】。

雖然 GDP 有其政策貢獻，如同所有經濟指標一樣，GDP 也有其侷限。庫茲涅茨在提出 1929 年至 1932 年間美國經濟產出估算時，特別在「國民收入統計的

使用與濫用(The Uses and Abuses of National Income Measurements)」一節，示警 GDP 的限制以及可能產生的誤解。

GDP 可以估算與統計的經濟活動範圍限於常規經濟(formal economy)下交易的商品和服務(亦即經統計主管機關調查或記錄的交易)，並且使用商品與服務的市場價格來衡量對於總體經濟的貢獻。因此，免費提供的經濟生產活動(如育兒與家務)、使用自有房產、志願性工作、以及非正式經濟活動中的商品與服務交易等，都是 GDP 偵測不到的盲區。同理，對社會有益的經濟活動(如教育或衛生)所產出的公眾利益，也不再 GDP 估算範圍內。

庫茲涅茨指出，估算國民收入無法解決人類福祉和工作質量的問題。雖然工資與收入都是 GDP 資料來源之一，但是，「為收入所投入的辛勞和不愉快程度」卻無法反映在 GDP 估值。GDP 無法充分反映經濟活動中人民福祉的根本原因，是因為它不瞭解性別、地理區域、社會階級等對於經濟收益的影響，也不瞭解經濟成長如何回饋到人民福祉。正如 PSU 在 2015 年 11 月的研究報告所發現，即使 APEC 地區的人均 GDP 超越世上其他地區，但不平等現象也同時加速惡化。

4

此外，對於數位經濟而言，GDP 這個由境內商品與服務生產價值發展出來的概念，無法掌握數位經濟此種不受邊境限制經濟活動的發展，也是該指標目前所面臨的一大挑戰。

參、替代指標的發展

過去數十年間，經濟學家不斷探索 GDP 的替代方案，無論是從細微的調整到發展全新的指標，加入勞動力調查、家庭與支出調查、估算經濟活動造成環境影響(如溫室氣體排放量)、建立衛星帳戶(satellite accounts)解決補充 GDP 不足的部門別等，試圖強化 GDP 與相關指標的涵蓋面向。

GDP 替代方案

● 針對數位經濟的衛星帳戶

2000 年由聯合國認可，用於評估旅遊業經濟效益的衛星帳戶，也被用於衡量數位經濟。但是，數位經濟適用過程不如旅遊業般順利，主要是因為幾個數位經濟的特性。第一，各國對於數位經濟的定義不盡相同，部分認為數位經濟僅限於數位化商品與服務；部分則認為包括電子產品與電腦零件的製造。第二，一些數位商品與服務，如電子郵件與社群媒體，尚未有明確的經濟價值衡量標準。儘管如此，創建數位經濟的附屬帳戶，仍然有助於識別與解決

⁴ APEC Policy Support Unit (PSU), “Key Trends and Developments Relating to Trade and Investment Measures and Their Impact on the APEC Region: Trade, Inclusive Growth, and the Role of Policy”, (November 2015), <http://publications.apec.org/Publications/2015/11/Key-Trends-and-Developments-Relating-to-Trade-and-Investment-Measures-and-their-Impact-on-the-APEC-R>.

當前 GDP 估算方法與現實之間的差距與不足。

- 擴張型 GDP (EGDP)

霍爾頓(Hulten)和中村(Nakamura)進一步運用衛星帳戶形式評估數位革命的影響，該指標被稱為擴張型 GDP (expanded GDP，以下簡稱 EGDP)。EGDP 保留 GDP 的原始結構，但附加額外項目以涵蓋數位經濟的收益，用以彌補數位經濟因為沒有貨幣交易，無法反映在 GDP 的缺失。EGDP 也透過衡量消費者對於服務的支付意願來推估免費服務的價值。霍爾頓與中村提議將 GDP 的附加項目視為的第四級產業(the quaternary sector)。第一、第二與第三產業旨在衡量商品與有償服務的價值，第四產業可以做為無償服務的集合，涵括從經濟活動與創新中獲得的福祉與收益，從而更全面地衡量整體經濟。

- 綠色 GDP (green GDP)

另一個替代指標是綠色 GDP。綠色 GDP 旨在反映經濟成長過程對於環境的影響。此經濟指標保持原始 GDP 估算方法，但新增可以估算自然資源消耗與環境惡化等環境成本的項目，並從 GDP 扣除此部分數值。

綠色 GDP 概念可追溯到 1987 年，並為第一個國際環境會計框架奠定基礎。然而，因為環境成本實在難以估算，綠色 GDP 一直未被廣為使用。Stjepanović、Tomić 和 Škare 曾針對 44 個經濟體的 2014 年 GDP 和綠色 GDP，研究兩者差異，發現幾乎所有經濟體都存在顯著差異：已開發經濟體約 1%、發展中經濟體達 3%。儘管綠色 GDP 離普及使用還很遙遠，由於其具有捕捉傳統 GDP 未涵蓋的經濟面向，中國的環境保護部於 2015 年發布綠色 GDP 2.0，盼能促進綠色經濟的轉型。

- 永續經濟福利指標(ISEW)

永續經濟福利指標(The Index of Sustainable Economic Welfare，以下簡稱 ISEW)則是用來衡量經濟福利。該指標發展於 80 年代末期，為了力求 GDP 的公平性，旨在校正傳統 GDP 估算項目，如去除政府的國防支出，加入家務、個人因為離婚、犯罪或是事故支出的費用、環境經濟損害、自然資源浪費等。澳洲、智利、德國與英國雖然曾嘗試估算全國整體經濟的 ISEW，但由於無法取得數據以及數據可比性的缺陷，導致使用上困難。

- 進步指標(GPI)

進步指標(Genuine Progress Indicator，以下簡稱 GPI)在 ISEW 基礎上，進一步在估算項目中納入衡量社會不平等的基尼係數(Gini index)與損失的休閒時間。

納入休閒時間的損失，是因為雖然休閒時間不生產商品或服務，卻為人民幸

福做出積極貢獻。GDP 所使用的 25 個估算項目，也被視為衡量幸福感較佳的方式。2010 年，GPI 正式被美國馬里蘭州採納為 GDP 的替代方案。此後，美國許多州也陸續使用 GPI 估算方式，也有更多的州正在考慮採用 GPI 或對其展開研究。目前國際社會中，約有 20 個經濟體正使用 GPI 進行估算，且開始發展標準化 GPI 測量方法，以提高 GPI 數值的可比性。

- 人類發展指標(HDI)

人類發展指標(Human Development Index，以下簡稱 HDI)並未在 GDP 估算項目中增加要素，以衡量真實的進步，而是透過思考發展的三個面向來評估人民生活水準：健康、知識與物質條件。HDI 在 1990 年之際發展出來，其推估人民預期壽命、平均與預期的受教育年限以及人民 GDP。HDI 被認為在衡量開發中經濟體的進步，特別有效，但對於已開發經濟體的效用卻有限。HDI 的主要缺陷是過於依賴平均值，無法反映出分布狀況。為了解決分布狀況的問題，另外開發出不平等調整 HDI (inequality-adjusted HDI, IHDI)，除了延續 HDI 使用的三個評估面向，另外根據各個面向的不平等程度調降其經濟價值。

- 性別發展指標(GDI)

性別發展指標(Gender Development Index，以下簡稱 GDI)則是將性別因素引進 HDI 估算方法中。GDI 在 1995 年推出後，其他諸如健康、教育與收入等指標，也分別納入性別面向。目前已經有 164 個經濟體採用 GDI，用以瞭解女性落後男性的差距，以及在人類發展各個面向上還有多少改進空間。

聯合國於 2010 年開始公布性別不平等指標(Gender Inequality Index，GII)，藉由衡量三個人類發展面向(生育健康、賦權以及經濟地位)中的性別不平等現象。目前聯合國的 GII 指標衡量結果已涵蓋了 160 個經濟體。

- 兼容性富裕指標(IWI)

2012 年，聯合國推出兼容性富裕指標(Inclusive Wealth Index，以下簡稱 IWI)。該指標旨在透過有形資本、人力資本與自然資本以成長的永續性。IWI 納入 HDI 用於評估福利的若干因素，但與 HDI 不同之處是，IWI 可以測量一段時間內的變化，從而更好地掌握「進展」(progress)的變化。2012 年的聯合國 IWI 報告發現，自然資源的大量減少已經減損 1990 年至 2008 年期間的經濟成長，且將是未來成長的隱患。

IWI 能協助政府決策者考量政策的永續性，「2018 年包容性財富報告(The 2018 Inclusive Wealth Report)」針對 140 個經濟體，彙整從 1990 年至 2014 年期間的 IWI 數據，發現只有 81 個經濟體處於永續成長路上。同樣地，OECD 的福祉衡量框架(OECD's framework for measuring wellbeing)，不僅納

入當前狀況，也將政府有無確保與維持未來福祉的能力納入估算項目。

替代指標的缺陷

雖然目前開發出若干 GDP 的替代方案，這些方案卻尚未能獲得多數經濟體的共識。部分經濟體採用一些指標來彌補 GDP 的不足，但是因為欠缺跨時期或跨經濟體間一致性的衡量結果，導致估算結果欠缺可比性。

一項由歐盟出資在 2011 年至 2014 年間執行的「BRAINPOoL 研究計畫」，旨在探討何以某些替代指標成功、部分卻失敗收場的原因。該研究將替代指標遭遇的障礙歸類為五種情形：

- 1、資源限制：統計服務的預算上限制，阻礙採取可以衡量人民福祉的新統計工具。所需的數據資料也往往限定的特定時間或地理區域，導致統計指標往往無法準確地加以分析。時間序列數據的欠缺，也是建立計量經濟關係模式的一大挑戰。
- 2、抗拒：既有的傳統模式已經行之多年，所形成的規範、風險規避與使用習慣，在在阻卻採用新指標的意願。經濟成長會自動帶來共享繁榮的信念，也阻礙非 GDP 的替代方案被普及接受。即使是接受新替代方案的參與者，依然認為 GDP 成長是最主要的政策目標，此目標的重要性超越其他所有相關要素。
- 3、溝通：由於大多數的替代指標未臻完善，導致不同使用者會產生概念與術語上的混淆。在欠缺清楚的溝通下，彼此競爭的指標也會引起更多混亂。而且，大多數替代指標缺乏強而有力的論述，激起利害關係人的參與和使用。
- 4、複雜性：部分替代指標的估量方法較 GDP 更為複雜，難以將資訊清楚地傳達出來。一些屬於綜合性指標的替代方案，由於估算方法複雜，且權重制度不明確，也造成解釋上困難。即使是支持衡量人民幸福感/福祉的人，也尚未就哪些因素應納入估量項目中達成共識。
- 5、欠缺組織性：人民幸福感/福祉極為複雜，需要採取動態性的估算方法，這涉及到跨組織與跨部門工作。而需要創新的決策過程，往往很難在官僚組織裏實現。更重要的是，開發新指標時必須標定潛在的使用者。倘若指標的開發過程太過遺世獨立或偏離政策的議題設定，將大大影響接受程度。因此，有必要讓更多的指標企業家(indicator entrepreneurs)認知到，與可能的指標受益人交流新指標的開發、如何調整舊指標是必要的。

肆、APEC 對於超越 GDP 的討論

研究與政策需要定期且精準地估量 GDP。市場交易價值是一國經濟健康狀況的晴雨表，為研究人員與決策者提供重要的實證數據以推動相關討論。為了觀察亞太區域的發展趨勢，PSU 也將 GDP、貿易與投資列為觀察的三大重點。特

別是對於偵測可能對經濟與貿易成長的風險，國民經濟核算體系(SNA)與 GDP 提供需要的數據。

因此，GDP 不是問題，過度仰賴 GDP 才是問題所在。GDP 代表著經濟成功的某一重要面向，但不是唯一。將經濟政策的討論簡化到 GDP 成長，就是過度簡化經濟相互作用與影響的複雜維度。GDP 也將其他經濟因素(如分配、包容性與永續性)，列為優化經濟產出的次要因素。也因此，庫茲涅茨在 1934 年在「國民收入計量的使用 and 濫用」一文中提到：

「特別是量化測量中，確定性(definiteness)往往會誤導被測對象的樣貌非常精確與簡單。衡量國民收入很容易受到確定性產生的錯覺，進而被濫用。特別是當處理的問題屬於造成社會上對立氛圍的衝突點，國民收入計量論點的有效性，通常是建立在過度簡化的基礎上。」

本研究報告引用路燈的譬喻來說明 GDP 與替代方案的目前狀況。對於 GDP 的發展，補救措施的重點並非將路燈熄滅，而是尋找開關附近的替代性照明。因此，GDP 數據的可接觸性(availability)、可比性(comparability)與使用期限(longevity)，不應排除經濟利益與成本等替代項目的討論，因為該些替代項目可能更適合某些政策討論。

自 2010 年以降，APEC 領袖代表們一直呼籲實現區域的平衡、包容、永續、創新與安全的成長，指示應當採取其他措施以掌握進展，並為政策討論提供資訊。APEC 各級論壇已經開始展開改善當前數據和開發新數據的討論，例如人力資源發展工作小組(HRDWG)正在進行關於改善勞動力市場數據的蒐集、協調與報告，使該些數據可為人與人間的連結、數位就業等提供相關資訊。服務工作小組(GOS)正在發展 APEC 指標(APEC Index)，用以衡量 APEC 經濟體的服務監管環境。經濟委員會(EC)在 2019 年的「APEC 結構改革與數位經濟的經濟政策報告 (2019 APEC Economic Policy Report on Structural Reform and the Digital Economy)」，呼籲採取多管齊下的方法，強化數位經濟的估量，包括準確測量樹為與數位化促進的流量，更好地掌握數位化轉型狀況並分析現有政策的影響。同時，「2019 年婦女與經濟論壇聲明」，也將致力於蒐集、分析、傳遞與利用性別分化的數據(sex-disaggregated data)。

在這一連串的改革中，區域合作至關重要。GDP 並非一夕之間，從美國國家經濟研究局(NBER)提出的概念瞬間成為全球性標準。GDP 的普及首先是透過國際組織進行區域合作，進而在聯合國體系繼續推進，最終確定 SNA 與 GDP 的意涵、定義與方法。

作為想法孵化器的 APEC，是可以為超越 GDP 以衡量人民福祉/幸福感的討論有所貢獻，並將此議題持續成為往後 APEC 領袖代表們的優先領域。

APEC 對於 COVID-19 疫情的關注及發展亞太區域性政策 指引的可能性

林映均、林廷育

今年年初迄今，新型冠狀肺炎疫情(COVID-19)大流行疫情已經從公共衛生突發事件迅速演變為世界大流行公衛緊急事件，嚴重影響世界各國的經濟社會秩序，成為全球危機，而 COVID-19 確診病例中，更有將近 40%的病例來自於亞太地區。

COVID-19 疫情可說是亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation，以下簡稱 APEC)今年遭遇最嚴重的黑天鵝。不僅重要會議被迫延期(如第二次資深官員會議、貿易部長會議)，今年度重要工作也受到嚴重干擾(如原定於舉行的 APEC 研討會、工作坊或交流活動)。為了協助 APEC 成員順利挺過這次疫情，APEC 從下至上，從工作小組到委員會、部長們，透過陸續發表的重要聲明，強調區域合作與協調機制的重要，也提供不同面向的政策思考與建議，盼能從這次經驗中汲取經驗，強化亞太地區的公衛體系、經濟韌性與強度。

具體而言，APEC 衛生工作小組(Health Working Group，HWG)於 3 月 23 日發表聲明，表示正在進行經濟體防疫範例蒐集與最佳範例分享；APEC 經濟委員會(Economic Committee)主席於 5 月 7 日發表聲明，建議政府在疫情期間，可針對中小企業採取數位因應方案，例如對於小額糾紛提供線上調解與仲裁解決管道。

APEC 貿易部長們亦於 5 月 5 日發表聯合聲明，強調維持開放自由的市場與貿易秩序穩定對於疫情期間與結束後經濟復甦的重要，表示將致力於強化全球供應鏈的韌性、加強區域連結性。其中，對於較為脆弱的社群，貿易部長們鼓勵經濟體迅速採取行動，及時提供負擔得起的基本醫療保健服務，並採取措施以強化醫療保健系統的韌性、可擴展性和永續。有鑑於區域合作與緊急應變方式是遏止與因應此種流行病疫情的關鍵要素，貿易部長們特別指示資深官員發展協調與合作機制，蒐集並分享所有經濟體關於促進經濟復甦的相關政策舉措，確保彼此的相互學習可以轉換為區域最佳實踐。

從目前 APEC 的重要聲明以及工作重點來看，區域合作機制以及全面性的大流行疫情政策防治，是首要之務。由各國因應本次 COVID-19 疫情的措施，也凸顯出傳染病大流行不僅是公衛議題，更是個貿易議題、經濟議題、以及社會議題。APEC 政策支援小組(Policy Support Unit，以下簡稱 PSU)日前呼籲所有經濟體合作發展區域性政策工具包(a preparedness toolkit)，亦是建構 APEC 區域合作機制的一環。

區域性政策工具包或政策指引，目的係協助所有經濟體面臨傳染病大流行時，明瞭在各個階段可以採取的應變措施，逐步有效地遏止疫情擴散，同時穩定經濟社會秩序。然而，區域性政策指引也必須考量到 APEC 經濟體間的不同發展程度與需求，保有一定的政策彈性空間。私部門與個人的參與，也是區域協防的重要關鍵。

PSU 目前從國際組織(如世界衛生組織)以及世界各國應對 COVID-19 疫情的經驗中，提出「APEC 傳染病大流行應變清單(Pandemic Preparedness Checklist For APEC)」(如下表)，根據衛生緊急狀態準備、調查和監視潛在流行病爆發、維持醫療服務、防治下一波流行病爆發、復原準備等五大階段，分別列舉應變政策所需的必要項目(essential elements)與可能項目(desirable elements)。其中，必要項目是所有會員需要達到的最低限度措施；可能項目則是在資源允許之下所採取的措施。

此份 PSU 的 APEC 傳染病大流行應變清單只是做為所有 APEC 經濟體討論區域合作與政策指引的參考，尚未獲得委員會、資深官員或是部長會議的採認。然而，有鑑於 APEC 衛生工作小組(HWG)正著手與 21 個經濟體一起建立起傳染病防治的最低標準與優先行動，建議可參考此份清單，並與其他 APEC 工作小組/次級論壇(如中小企業工作小組、緊急應變工作小組、貿易投資委員會、經濟委員會、財長程序等)透過跨論壇合作，建構出涵蓋公衛、產業紓困、財政永續、緊急應變、貿易政策等多面向的區域性政策指引，彌補現有國際組織的不足。

(作者為台經院國際處副研究員、助理研究員)

• APEC 傳染病大流行應變清單(Pandemic Preparedness Checklist For APEC)

| APEC 傳染病大流行應變清單 | | | | |
|-----------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------|------|------|
| 階段 | 應變政策 | 描述 | 必要項目 | 可能項目 |
| 衛生緊急狀態準備 | 各經濟體的大流行應對計劃 | 概述經濟體的衛生體系管理大流行的能力以及核心能力，以管理健康和糧食安全方面的風險；特定主要執行機構和支持機構/部門，並且確立流行病爆發期間應對過程和程序。 | ✓ | |
| | 協調機制 | 成立負責流行病管理的專門委員會；雇用跨部門人員，包括衛生行政人員、學者、研究人員、私人機構與社區人員。 | ✓ | |
| | 溝通流程 | 設立與不同單位間與人員間的溝通管道並保持暢通，包括確認流行病爆發後的跨部會決策以及與民眾溝通的方式。 | ✓ | |
| | 公共衛生資源 | 政府需承諾資源的公平分配，預防任何相關費用的飆漲。在流行病發生階段的部署人力皆得以自由調動，以提供疫情調查、評估和基本相關服務所需。 | ✓ | |
| | 倫理及法律問題 | 成立法律及倫理委員會，專職處理並實施圍堵措施和旅行限制，包括個人健康和旅行史資訊的披露等。 | | ✓ |
| 調查和監視潛在流行 | 實驗室操作方案 | 制定生物安全操作方案並提供能力建構課程；建立實驗室數據管理系統。 | ✓ | |

| | | | | |
|--------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------|---|---|
| 病爆發 | 監測系統 | 在動物和人類健康監測系統間建立及時且系統性的資訊交換；確認調查異常或非季節性感染的觸發標準。 | ✓ | |
| | 調查系統 | 組成調查機構以識別病例、感染源、症狀、發病特徵及臨床症狀；確保疫調人員具備專業培訓及設備；建立感染預防和控制操作方案。 | ✓ | |
| | 流行病相關委員會成員的醫療規定 | 疫情爆發時保持足量的藥物、疫苗、個人防護設備、口罩和其他醫療用品，可供委員會成員使用，特別是疫調人員。 | | ✓ |
| | 流行病的基準數據 | 管理和維護關於流行病的數據，包括不同層級、屬性的衛生體系；評估流行病對衛生和經濟系統、學校及勞動力參與的影響。 | | ✓ |
| 維持醫療服務 | 公共衛生服務連續計劃 | 指定公/私立轉診醫院；建立溝通和信息交流系統；確認醫療服務單位的作業能力、從業人數以及醫療用品和設備的供應；確保相關機構能在流行病發生時繼續提供醫療服務。 | ✓ | |
| | 醫療從業人員管理 | 向前線人員提供專業且最新的培訓，使其能識別、管理和隔離疑似個案；制定從業人員協調程序，以利醫護人員支援負擔較大的醫院。 | | ✓ |

| | | | | |
|------------|-----------------|----------------------------------------------------|---|---|
| | 控制醫療機構中感染的傳播 | 在所有醫院設置並分配隔離及重症監護室。 | ✓ | |
| 防治下一波流行病爆發 | 擴大隔離措施 | 實施家庭及企業等的相關防疫對策。 | ✓ | |
| | 疫苗策略 | 制定疫苗接種政策及計劃，以確保疫苗被廣泛施打。 | ✓ | |
| | 流行病研究發展、監控及評估計畫 | 持續研究並監測傳染病；建立至少一個專門用於開發試劑盒、療法和疫苗的實驗室測試站。 | | ✓ |
| | 社區的角色 | 透過改善個人衛生、保持健康生活方式，以及向地方社區代表蒐集可能感染的相關資訊，以加強社區預防與防治。 | ✓ | |
| 復原準備 | 跨部門合作 | 制定復原計畫和支持系統；需要各級政府、企業及民眾共同努力。 | ✓ | |
| | 支持受影響的部門和弱勢群體 | 在一定期間內，為受影響的部門和弱勢群體提供即時且大量的支援。 | ✓ | |

參考資料：

APEC, 07 May 2020, “Structural Reform, Going Digital and COVID-19”,
https://www.apec.org/Press/Blogs/2020/0506_COVID.

APEC, 05 May 2020, “Statement on COVID-19 by APEC Ministers Responsible for Trade”,
https://www.apec.org/Meeting-Papers/Sectoral-Ministerial-Meetings/Trade/2020_trade.

APEC, 27 April 2020, “Preparing for the Next Pandemic”,
https://www.apec.org/Press/Blogs/2020/0427_COVID.

APEC, 07 April 2020, “Aid for Small Business in the APEC Region During COVID-19”, https://www.apec.org/Press/Blogs/2020/0407_SME.

APEC, 23 March 2020, “Health Working Group Statement on COVID-19”, https://www.apec.org/Press/News-Releases/2020/0323_HWG.