

APEC發展趨勢對臺灣政治與經濟之意涵

東海大學政治學系專任助理教授 廖舜右

提要

APEC自1989年成立後，貿易投資的自由化、便捷化，以及經濟技術合作向為該機制的三大支柱，在911事件後則加上人類安全的概念。這種3+1的概念，更能闡釋APEC近來整體的實際運作與發展狀況。同時，在目前全球多邊自由貿易談判觸礁、ASEAN plus的擴張，以及APEC促進區域經貿自由化的角色遭受質疑的情況下，2006年11月發佈的APEC領袖宣言——「河內宣言」，已展現未來APEC發展趨勢的重要指標，值得臺灣關切並思考未來相關對策。對臺灣而言，APEC不僅是臺灣在亞太地區唯一的政府間論壇，更是臺灣政府參與部門最多、參與層級最高，以及參與活動最廣的國際機制。就臺灣參與APEC總體戰略而言，參與APEC的正常化應具有最高之優先性，而參與正常化包括爭取臺灣領袖參與領袖會議、外交部長參與年度部長會議，以及在臺舉辦資深官員層級以上會議的權利。

關鍵詞：APEC、河內宣言、茂物目標、參與APEC戰略

壹、APEC的發展

一、APEC之演進

亞太地區主要國家為整合亞太地區經貿發展，並推動貿易投資自由化與便捷化(Trade and Investment liberalization and Facilitation, TILF)的理想，於1989年成立亞太經濟合作(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)。1990年，第二屆APEC會議於新加坡召開時，確立APEC共識決與自願性的運作方式。另在美國的主導下，1991年臺灣以

「中華臺北」(Chinese Taipei)之名，與中國、香港同時加入，自此APEC成員均以「經濟體」(economy)相稱。1992年為減少已開發國家與開發中國家間的經濟發展差距，APEC納入經濟與技術合作(Economic and Technology Cooperation, ECOTECH)議題，使得ECOTECH與TILF成為APEC的三大支柱^{註一}。1993年在美國的主導下，APEC建立領袖會議的機制，並於1994年宣布APEC茂物目標(Bogor Goals)。註二1995年世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)成立，帶

註一 吳玲君，2000，「美國對亞太經合會研究取向與理論基礎」，政治學報，31：427-447。

註二 茂物目標為漸次減少關稅及非關稅障礙，以達成已開發經濟體於2010年、開發中經濟體於2020年完成貿易與投資自由化與便捷化之理想。

動全球經貿整合的風潮，APEC亦通過大阪行動綱領(Osaka Action Agenda, OAA)來推動茂物目標。1996年APEC提出馬尼拉行動計畫(Manila Action Plan for APEC, MAPA)，以強化推動茂物目標。1997年APEC正式推動部門提前自由化措施(Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL)。1998年受東亞金融危機影響，APEC開始探討金融相關議題。1999年APEC提前自由化措施遭遇挫折。2000年APEC提出汶萊目標(Brunei Goal)，確立降低數位落差與推動知識經濟的理想。2001年的911恐怖攻擊事件使APEC開始關注反恐議題，但仍然公布上海約章(Shanghai Accord)以強調持續推動TILF的決心。2003年SARS的肆虐，引起APEC對衛生議題的重視，同時因應WTO杜哈回合談判的觸礁，APEC亦轉而反省內部的組織成效與回應能力等問題，因此，APEC改革的呼聲也逐漸展露。此外，自由貿易協定(Free Trade Agreements, FTAs)的討論亦隨著區域經貿合作的趨勢成為APEC討論重點。2004年APEC展開茂物目標期中盤點^{註三}(Mid-term Stocktake, MTST)的籌備工作，並特別強調永續發展的概念，而印尼海嘯的發生也讓APEC開始留意災難管理的工作。2005年，APEC開始進行針對茂物目標的期中盤點，並積極推動改革與增進文化交流的工作。2006年，APEC為因應東協系統的擴大(ASEAN+1, ASEAN+3, ASEAN+6)，正式將亞太自由貿易區(Free Trade Area on Asia Pacific, FTAAP)

列為APEC長期目標。

二、決策與組織結構

APEC的決策過程是一種由下而上的機制。在APEC架構內，各種相關的議題通常依照工作小組、任務小組、委員會、資深官員會議^{註四}(Senior Official Meeting, SOM)、專業部長會議(Sectoral Ministerial Meetings)、年度部長會議^{註五}(Annual Ministerial Meeting, AMM)，以及領袖會議(APEC Economic Leaders Meeting, AELM)的順序^{註六}，循序討論並做出決議。工作小組、任務小組、委員會，以及資深官員會議所涉及的議題，具備高度實務性與偏重執行面的特性。而部長會議與領袖會議的宣言，則偏重於採認基層會議所通過之重要決議，以及宣示APEC的整體策略、相關立場，以及未來願景^{註七}。

APEC的決策方式是以共識決(consensus)與自願性(voluntary)做為基礎。共識決的特性在於只要沒有任何會員體提出反對或保留意見，即可宣稱達成共識。而自願性的特色則是會員體對於APEC已經達成的共識，仍保有執行與否的最後決定權。自願執行的會員可以21減X(21-X)的方式實施或推動相關倡議^{註八}。因此，在共識決與自願性前提下，APEC彈性與靈活的運作方式，有別於一般國際組織多數決的決策方式。儘管每年APEC各種相關會議可多達200餘次，但領袖會議、年度部長會議，以及資深官員會議才是最重要的決策機制。領袖會議與年度部長會議主要是以發佈宣言的方式來表示對特定

註三 江啓臣，2005，「APEC茂物目標期中盤點之觀察與建議」，國際關係學報，20：189-198。

註四 資深官員會議每年舉辦五次，臺灣資深官員均由外交部國組司司長擔任。

註五 臺灣由經濟與財政部長出席年度部長會議，其他會員體由外交與貿易部長出席。

註六 臺灣均由總統指派領袖代表代為出席，共有蕭萬長、辜振甫、江丙坤、彭淮南、李元簇(2001年因中國拒發邀請函以致無法出席)、李遠哲、林信義，以及張忠謀擔任過領袖代表。

註七 廖舜右，2004，「APEC的變與不變」，亞太經濟合作評論，(12期)：49-66。

註八 Peou, Sorpong. 2003. "Withering Realism? A Review of Recent Security Studies on the Asia-Pacific Region." Pacific Affairs: 75(4): 575-585.

事務的立場。而就APEC而言，每年5次的資深官員會議是銜接基層會議與年度部長會議以及領袖會議的樞紐機制^{註九}。

資深官員會議扮演承上啓下的關鍵角色，裁示工作小組、任務小組，以及委員會所提出之意見，並以資深官員會議結論向年度部長會議尋求認可或指示。而年度部長會議則以年度部長會議宣言來認可資深官員會議的建議，並在特定議題上指示資深官員會議的作為。

至於最能展現APEC精神的領袖宣言，通常是認可或裁示年度部長會議的決議，內容不涉及執行細節，而以APEC特有的方式表達立場與承諾。根據APEC各種決議文件與宣言的歸納分析，大致上APEC文件在使用instruct、commit、endorse、agree、support、expect時，承諾的明確程度最高；使用urge、encourage、commend、welcome時，承諾的明確程度較為模糊；使用recognize、note、acknowledge時，承諾的明確程

度則相對偏低（如表一）。

許多人認為APEC僅是一個不具約束力的論壇，對實際的經濟發展沒有影響，事實上這種想法並不正確。除推動貿易投資的自由化與便捷化之外，APEC其實是美國、拉美與亞洲國家的重要溝通平臺，每年在會場各國的私下協商也促成不少許多雙邊或多邊的相關經貿協定^{註十}。同時，APEC也扮演著襄助WTO的角色，幫助各國更快達到WTO的目標，因此，APEC有著議題先導功能，我們可以從APEC各個層級的會議中，了解到雙邊或多邊的經貿動向，亦可藉此觀察亞太地區的重要政經脈動。

三、APEC願景與議題趨勢分析

共識決與自願性的決策模式雖賦予APEC極具彈性的特質，但同時也限制APEC的發展。在貿易投資自由化方面，APEC確有無法超越WTO架構的結構性因素。但在貿易投資便捷化及經濟與技術合作方面，APEC的成效則頗為可觀。而為使APEC更具

表一 APEC文件用字與承諾程度

承諾之程度	2006領袖宣言部份段落
對特定價值與廣泛目標的承諾 support, commit, agree, expect	We <u>agreed</u> to enhance cooperation within APEC on HIV/AIDS, and resolved to expand efforts towards combating the spread of HIV/AIDS, ensuring the protection of the rights of those living with the disease.
對於特定計畫的明確意思表示（主動支持） endorse, instruct, urge	We also <u>endorsed</u> the APEC Port Service Network Initiative to facilitate cooperation and communication among ports and related sectors in APEC member economies.
對特定計畫的鼓勵與支持（被動接受） welcome, encourage, commend	We <u>encouraged</u> member economies' further contributions to the APEC TILF and APEC Support Fund with a view to providing more resources for facilitating trade and investment and implementing capacity building activities.
對特定事物的立場表示 recognize, note, acknowledge	We <u>recognized</u> the significance of the cross-border privacy rules concept in ensuring responsible and accountable cross-border information flows without creating unnecessary barriers.

資料來源：作者整理。

註九 張子揚，2005，「亞太經濟合作會議與亞歐會議之比較：兼論對美歐亞三角戰略關係之影響」，歐洲國際評論，1：1-29。

註十 趙文衡，2002，「區域貿易協定與東亞國際政經體系之重組」，問題與研究，41(6)：81-108。

效率，部份會員體有將目前的共識決與自願性的特性(Voluntary APEC, V-APEC)逐漸朝向具有拘束力(Binding-APEC, B-APEC)方向前進的改革建議。此種調整固然可大幅提升APEC的功能，但亦會將APEC轉化為正式的國際組織^{註1}。V-APEC與B-APEC的討論反映APEC發展過程中，共同體(Community)與社群(community)概念的對峙，也長期影響APEC運作與功能。

1993年APEC名人小組(Eminent Person Group, EPG)提出一份建議報告，認為亞太區域間雖存在著極大差異，但也是亞太地區增加相互貿易與投資的契機，因此，向APEC領袖們建議，APEC應朝向「共同體」(Community)之路邁進，惟因當時美國、日本、中國之間的矛盾關係，領袖們只接受「亞太經濟體社群」(a community of Asia Pacific economies)的概念，此概念中具有「開放、深化夥伴關係的精神，使APEC能在快速多變的亞太區域與全球經濟的挑戰中，找到合作的方式。」在當年領袖宣言末段，領袖們還強調：「身為APEC的一份子，基於達到區域穩定、安全與繁榮的願景，將進一步深化社群(community)的精神。」^{註2}

但事實上，在1993年APEC西雅圖領袖會議之前，前美國總統柯林頓即主張把APEC的組織建立成制度化的模式，並先後在東京和漢城發表新太平洋或亞太共同體的構想。由於該構想除了涉及經濟問題，也企圖把軍事安全和人權問題納入，引發亞洲一些經濟體（特別是中國和馬來西亞等）的強烈反對。必須一提的是，1996年APEC蘇比克領袖宣言，中國國家主席江澤民積極推動「APEC方式」(APEC Way)納入當年度的領

袖宣言之中，強調APEC的力量來自於它的多樣性，允許靈活性，以及各經濟體對APEC社群的展望。按照「APEC方式」深化社群精神，對於APEC在區域內和全球發揮積極影響是至關重要的。雖然以美國為首的一些經濟體擔心，若採納「APEC方式」將影響APEC效率，但最後仍勉強接受中國的主張。

2006年APEC主辦會員體越南曾建議，將現行的「亞太經濟合作」(Asia-Pacific Economic Cooperation)名稱改為「亞太經濟共同體」(Asia-Pacific Economic Community)。這項更名建議至少蘊涵著三項複雜的地緣政治因素：東協系統的擴張、東亞高峰會的召開(East Asia Summit, EAS)，以及中國的崛起，均可能使美國在東亞地區的影響力與利益遭受挑戰。因此，在美國與越南的默契與共識下（越南因憂慮中國對EAS的主導，而保持疑慮的態度），強化APEC機制與功能的更名建議，即以風向球的角色在2005年7月份在越南舉行的APEC預備會議中出現。可預料的是，推動「亞太經濟共同體」能否成功，美國的態度終將是關鍵因素^{註3}。

至於在議題趨勢與發展方面，影響APEC會議設定優先議題大致上有五項因素：第一、延續歷屆領袖宣言中的重要執行項目，例如：馬尼拉行動計畫、大阪行動綱領、上海約章、期中盤點，以及河內行動計畫等。第二、主辦會員體用以突顯特色的重點議題，例如：2003年泰國的反貪污議題、2004年智利的永續發展議題，2005年韓國的文化交流議題，以及2006年越南的觀光議題等。第三、回應重大的突發事件，例如：1997年的東亞金融危機、2001年的911事

^{註1} 陸建人，2004，「APEC面臨的五大挑戰」，國際經濟評論，9-10月：61-63。

^{註2} 楊永明，1996，「APEC架構與運作的發展與兩難」，理論與政策，11(1)：44-57。

^{註3} 吳福成、許峻賓，2005，「APEC的發展新方向」，太平洋企業論壇簡訊，9月號：2-3。

件、2003年爆發的SARS、2004年的印尼海嘯、2005的東亞峰會，以及2006年WTO杜哈回合談判的破局。第四、平衡已開發及開發中國家的對峙。基本上，APEC已呈現已開發國家較著重TILF，開發中國家較關切ECOTECH的趨勢，加上安全議題的納入，已使APEC逐漸形成兩大陣營（美國、澳洲、日本，以及紐西蘭vs.中國、俄羅斯、馬來西亞，以及印尼）。^{註四}

就議題切入角度而言，2001年以後的APEC資深官員會議、年度部長會議，以及領袖會議的結論與宣言內容，其議題範疇更為多元。APEC以往的領袖宣言通常限於貿易投資的自由化、貿易投資的便捷化，以及經濟技術合作的APEC三大支柱，而在911事件後則加上人類安全的概念。這種3+1的概念，再配合上APEC計畫數目與預算金額，^{註五}更能闡釋APEC近年來整體的實際運作狀況。特別是在安全議題方面，2004年的領袖及部長宣言中，對於反恐與安全議題的處理已經脫離2003年雜亂無序的現象，而以反恐安全、貿易安全、衛生安全、災難管理，以及能源安全五大面向呈現。^{註六}這種對安全議題的安排方式，已經展現非經濟議題納入APEC架構的趨勢。

整體而言，APEC每年的重要議題雖略有差異，但在2001年之前總是集中於TILF與ECOTECH方面的相關議題。2001年後，加上人類安全概念的3+1模式下的重要議題可略分為：TILF（支持杜哈回合與區域貿易安排議題）、ECOTECH、人類安全（反恐安全、貿易安全、衛生安全、災難管理，以及

能源安全）、茂物目標、改革、中小企業、結構改革、反貪與透明化，以及APEC企業諮詢委員會(APEC Business Advisory Council, ABAC)等九大面向為主。^{註七}而每年的主辦國亦會增加一至二項特定議題，因此，大致上每年APEC的重要議題可用9+X的概念來涵蓋。

四、「河內宣言」的重要指標

在協助WTO方面，河內宣言發表呼籲，以催促WTO談判之進展。雖然今年由於DDA陷入停滯，領袖的呼籲另外獨立成一篇新宣言文件，措辭堅定強烈，但乏實質內容，也未宣示相關集體行動。而私部門提出的FTAAP，領袖們將之列為APEC長程目標。未來關於FTAAP的討論，將成為APEC推動貿易自由化的新平臺，不僅為WTO帶來新壓力，同時亦具有與東協系統抗衡的戰略意涵。^{註八}

在貿易投資便捷化議題方面，河內宣言宣布APEC已經於2006年達成降低交易成本5%的目標，並要求各會員體於2010年前，再降低5%。但實際上，關於如何計算交易成本及其降低額，APEC並未進行具體討論。如此草草宣示達成目標，將可能使APEC在貿易便捷化方面的做為空洞化。此舉等於確立各國得主觀詮釋其交易成本降低額。APEC將更難透過集體行動，界定並促進貿易投資便捷化。

在人類安全議題上，河內宣言仍以反恐安全、貿易安全、衛生安全、緊急應變，以及能源安全五大面向呈現。在反恐方面，強調消滅恐怖主義團體的決心、降低大規模毀

^{註四} 榮沛芳，2006，「區域經貿整合之過去與現在」，臺灣經濟研究月刊，12月號：15-20。

^{註五} 請參閱2005 SOM Report on ECOTECH (2005/9/11), APEC Secretariat。

^{註六} 江啓臣，2005，「APEC架構下反恐議題發展之研析」，政治科學論叢，25：29-66。

^{註七} 廖舜右，王騰坤，2006，「APEC之運作發展與國際政經整合趨勢——以臺灣參與角度分析」，經濟情勢暨評論，第12卷第二期，pp. 87-107。

^{註八} 何振生，2006，「何謂FTAAP？」，臺灣經濟研究月刊，12月號：21-25。

減性武器所帶來的威脅，以及防止合法金融與商業體系遭恐怖份子濫用。在貿易安全方面，強調改善飛行安全與食物安全的決心，以及鼓勵區域安全警示系統的擴大運用。在衛生安全方面，承諾加強在HIV/AIDS的各種合作，並於2010年之前完成聯合國所宣示的標準。在緊急應變方面，強調執行禽流感預防與應變行動計畫的決心，並鼓勵私部門確保遭遇緊急事故而停滯之商業行為快速復原。在能源安全方面，鼓勵對能源部門的投資與強化跨境的能源交易，並指示部長提出發展更乾淨能源與增加能源使用效率的政策。

在推動區域金融合作上，金融議題的重要性提升，顯現在兩方面：首先，由於反恐議題的需要，金融反恐的重要性在宣言中兩度被提及。其次，領袖們注意到在IMF進行討論，透過建立新的區域流動性機制，以防止金融危機再現。這本係越南在今年財長會議中的主報告內容之一，並未被納入財長會議聯合宣言。此議卻被領袖們提及，殊堪玩味。

在APEC改革方面，美、澳為首所倡議的APEC改革方案，雖然獲致重大進展，但在「設置任期制的執行長以強化秘書處角色」一事上，遭到某些會員體強烈異議，致整個改革方案的核心目標落空。APEC是否得以維持較鬆散、由下而上的決策與運作模式，有待觀察。

貳、國際環境與臺灣參與APEC

一、臺灣在外交上面臨的困境

臺灣在國際社會所遭遇的外交困境多源於中國的圍堵，而面對中國的外交攻勢，臺

灣在國際社會上僅能維持少數的邦交國及參與相當少數的國際政府間組織。雖然如此，國際社會仍至少以政治實體或類似主權國家（如獨立關稅領域）位階對待臺灣的原因之一，乃基於1933年的蒙地維都國家權利義務公約(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States)第一條規定：「國家做為國際法人，應具備下列資格：固定的居民、一定界線的領土、政府以及與他國交往的能力^{註九}(A capacity to enter into relations with other states)」。

而面對中國的外交圍堵，臺灣至今仍屹立不搖的原因就是具備上述四個國家的必要條件。基本上除非發生戰爭或結構性的政治調整，前三項必要條件應不會產生重大變化，但第四項則不必然如此。

削弱臺灣與他國交往的能力是中國現階段在外交方面的主要對臺政策，包括阻礙臺灣參與國際組織、減少臺灣邦交國數目、阻礙中國邦交國與臺灣的實質接觸（包含政治、軍事甚至經貿事務）都是中國基於蒙地維都國家權利義務公約第一條第四項為削弱臺灣與他國交往的能力而設計的非軍事策略。臺灣雖然無法完全抵銷中國在國際社會的外交包圍，但至少在法理上仍可據理力爭地捍衛依照國際法上臺灣應得的位階，並以此為依據來拓展外交生存空間。中國目前已在某種程度上遏阻國際社會對臺灣主權地位的認定，而當臺灣與他國交往的能力降低至特定程度後，中國有關臺灣的主權宣示在法理上將更具備正當性^{註十}。

而APEC的參與正好提供臺灣維持與他國交往的能力的一種有效平臺。APEC雖為一個不具拘束力的國際論壇，但卻是亞太地區唯一的政府間協調機制，也是臺灣參與的

^{註九} 邱宏達，1990，《現代國際法》，臺北：三民書局，頁171-172。

^{註十} Shunyo Liao, 2004., "Book Review of China Cross Talk: The American Debate over China Policy since Normalization," *Journal of Pacific Affairs*, Vol. 77, No.1, pp.101-102.

重要國際組織之一。近年來，APEC的關注焦點更從單純的貿易議題擴展到衛生、社會、文化、能源、教育，以及安全等各層面，換句話說，APEC已逐漸朝向更多功能與更多面向的國際機制邁進。

二、參與APEC與WTO之比較

APEC也是臺灣政府參與部門最多、參與層級最高，以及參與活動最廣的國際機制。就參與的政府部會而言，目前行政院中僅有國防部、蒙藏委員會、中央選舉委員會、客家委員會，以及原住民委員會並未直接涉及APEC事務。就參與的決策層級而言，與APEC相關的重要決策，是由行政院「我參與APEC專案小組」、行政院「我參與APEC策略小組」、國家安全會議，甚至總統本人決定。而就參與的相關活動而言，從研發傳染病疫苗、落實港口安全、推動無紙化貿易、降低數位落差、進行文化交流，到自然災害的預防與應變等等，種類實為繁多。因此，就國際參與而言，APEC是臺灣政府目前參與最多、最廣，以及最深入的國際機制。APEC領袖會議更為臺灣唯一與多國領袖進行元首外交的場合，領袖會議不僅突顯臺灣領袖代表與其他會員體領袖（特別是中國）位階相同，同時也是宣示臺灣主權最佳的國際多邊機制。

在臺灣對APEC與WTO的參與方面，這兩者共為臺灣目前參與國際社會的兩大支柱。就臺灣的外交參與而言，這兩者的功能與性質雖有少許重疊，但本質方面並不相同^{註二}。以議題廣泛度而言，WTO基本上是處理貿易投資自由化的正式國際組織，主要是在降低關稅、開放市場、資金流動，以及政府補貼等議題方面，提供各國一個正式談判

表二 APEC與WTO對臺灣參與國際社會之比較

	部會參與數	議題專業度	成員數目	法制約束力	議題廣泛度	政府參與層
APEC	高	高	低	低	高	高
WTO	低	高	高	高	低	中

資料來源：作者整理。

與協商的場所。而APEC除了貿易投資的自由化之外，還包括貿易投資的便捷化、經濟技術合作，以及人類安全議題。因此，在議題處理方面，APEC較WTO更為廣泛，並具有接近聯合國模式的架構^{註三}。

就參與的重要性而言，WTO與APEC同等重要，均為臺灣目前參與國際社會的兩大支柱。惟WTO的參與侷限於經貿官員與專業經貿議題，而APEC的參與成員則涵蓋政府多數的部會成員與眾多議題。因此，臺灣對WTO是一種國際經貿事務的深度參與，對APEC則是以國際能見度為考量的廣度參與（如表二）。

三、近年來臺灣參與APEC的成果

當前臺灣參與APEC的方式主要有兩種形式；第一是直接出席與舉辦APEC各種相關會議，如每年1次的領袖會議與年度部長會議、大約10次的專業部長會議、5次的資深官員會議，以及200餘次的各種次級論壇與工作小組會議。臺灣參與APEC會議的人數，有時可高達60人。而出席APEC相關會議，不僅有效增加臺灣在國際社會的能見度，更為缺乏多邊國際活動歷練的政府官員，提供訓練、培養，以及累積經驗的平臺。第二是執行在上述各種會議中獲得共識的倡議。以這幾年為例，由臺灣提出並且獲得APEC支持的倡議，就包括執行完畢的IT Schools倡議、執行中的ADOC倡議，以及

註二 吳福成，2005，「東亞高峰會與APEC的競合關係」，亞太經濟合作評論，13：57-63。

註三 宋興洲，2005，「區域主義與東亞經濟合作」，政治科學論叢，24：1-48。

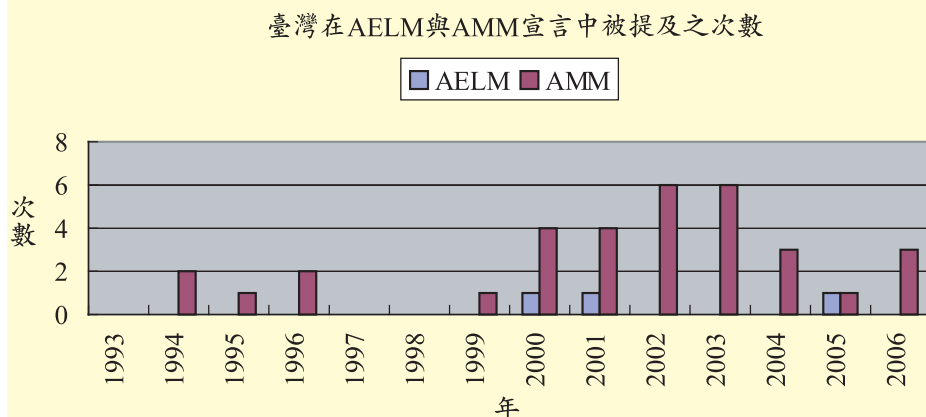
OVOP倡議等。而在執行其他會員體提出的倡議方面，更是不勝枚舉，如落實國際船隻與港口安全章程(International Ship and Port Security Code, ISPS Code)、執行反恐行動計畫、強化無紙化貿易、降低數位落差、推動知識經濟、保障能源安全、保護智慧財產權，以及設立APEC文化聯絡人等等。

臺灣藉由參與APEC而為此區域做出的貢獻，亦可略分為以下三方面來說明：

第一、在TILF的推動方面，透過APEC共同行動計畫與個別行動計畫的執行，臺灣在關稅、非關稅障礙、服務業、投資、標準化、關稅程序、智慧財產權、政府採購，以及人員移動方面，已執行高達百項以上的貿易投資自由化與便捷化措施。其中較為國人所知的措施有無紙化貿易、APEC商務旅行卡(APEC Business Travel Card, ABTC)、IPR服務中心(IPR Service Center)、資金流動自由化、通關自動化、修訂公平交易法、制訂政府採購法，以及成立金管會等。

第二、在促進人類安全方面，由於臺灣既非聯合國會員，也未加入其他國際多邊反恐機制。因此，自國際反恐行動開始以來，臺灣始終難以參與聯合國體系的反恐活動。但自APEC開始討論反恐與安全方面的議題後，臺灣得以透過APEC機制與國際反恐行動接軌，以免成為國際反恐的漏洞而蒙受損

表三 臺灣在APEC領袖及部長宣言中被提及之次數統計



資料來源：作者整理。

害。^{註三}對於APEC在人類安全上的共識及行動計畫，包括海事安全、航空運輸安全、人員移動安全、防制洗錢、防止大規模武器擴散、衛生安全、能源安全等。

第三、ECOTECH方面，在APEC的相關計畫中，由臺灣主動提出並且獲得APEC支持的倡議，大多屬於此一強化能力建構的計畫，其中包括執行完畢的IT Schools倡議、執行中的ADOC倡議，以及OVOP倡議等，都是臺灣在APEC以ECOTECH模式所提出的重大倡議。

另外，如以臺灣在APEC重要宣言中被提及之次數，做為檢視參與APEC的參考指標之一，近年整體參與度已大幅提升。在2000年前的APEC重要宣言，臺灣僅在年度部長宣言中被提及6次。由2000年至2006年，臺灣在領袖宣言中被提及2次，在年度部長宣言中則被提及28次（如表三）。

參、未來策略與建議

一、臺灣角色與參與優勢

由於受到中國的限制，臺灣在1991年加

註三 臺灣並非國際海事組織(International Maritime Organization, IMO)之成員，因此，無法參與國際船隻與港口安全章程之實施。在美日等國均已對實施國際船隻與港口安全章程國家之船舶給予優先入港與通關權利的情況下，臺灣所有的船隻必須面臨2至3天的等待期，平均每艘貨輪將增加約8萬美元之成本。而臺灣於2004年7月透過APEC架構實施國際船隻與港口安全章程後，已可享有優先入港與通關權利。

入APEC時似乎承諾接受有別於一般會員體的權利與待遇，例如：外交部次長及其以上之官員不能參加APEC相關會議，也不能主辦年度部長會議。1993年，美國總統柯林頓極力提升APEC的位階而邀請各會員體的領袖參與新建制的APEC經濟領袖會議。然而由於中國的施壓，臺灣的領袖雖然每年皆會受到主辦會員體的正式邀請，但總以公務繁忙為由另行委派領袖代表出席。2001年的上海年會，中國更以領袖會議並非APEC正式會議為由，公然違反APEC慣例而拒絕邀請臺灣領袖參加。

在APEC以TILF與ECOTECH為主軸的年代（2001年之前），總統和外交部長被排除於APEC架構外所衍生的問題不大。但是當APEC事務已經涉及非經濟議題，如人類安全議題下的反恐、衛生，以及能源等事件時，似乎不能再以過去的觀點來解析臺灣領袖與外交部長在APEC缺席的重要性。而必須重新反省臺灣的總體參與策略，重新定位臺灣參與APEC的策略。

在臺灣的參與優勢方面，對於具備產業優勢的領域，提出倡議是值得繼續推動的作法，例如：1999年臺灣提出「中小企業與新創事業與創業投資研討會」、2000年提出「轉換數位落差為數位機會研討會」、2002年提出「無紙化貿易跨境合作研討會」、2003年提出IT Schools倡議、2004年的ADOC倡議，以及2005年的OVOP等，均屬於臺灣具備產業優勢的相關倡議。

二、未來策略與新倡議

就臺灣參與APEC總體戰略而言，參與APEC的正常化應具有最高之優先性。參與APEC的正常化包括爭取臺灣領袖參與領袖會議、外交部長參與年度部長會議，以及在

臺舉辦資深官員層級以上會議的權利。但有鑑於中國因素的影響，臺灣參與APEC的正常化絕非短期內可以達成，因此，應考慮其他迂迴方式，以循序漸進與次第完成的作法，來提升臺灣在APEC的參與。例如，臺灣可嘗試以領袖雙邊視訊會議方式，取代目前臺灣領袖代表於APEC領袖會議期間與其他會員體領袖的雙邊會談，以增加臺灣領袖與APEC會員體領袖之直接互動，或是在APEC領袖會議期間，爭取臺灣領袖以書面文件或預先錄影方式向各會員體領袖致意的場合與機會。

在推動臺灣正常化參與APEC的方法上，應採取多面涉及與重點切入的戰術。首先，在多面涉及上，對於APEC相關的研討會、工作會議，以及活動，應盡量派遣相關人員出席，或主動爭取會議來臺舉辦，以達成增加國際能見度與培養政府人員國際經驗的目標。在重點切入方面則有三個面向：第一、臺灣應積極爭取各工作小組、任務小組，甚至委員會的重要職位。第二、臺灣應繼續在具相對優勢的項目上，發揮「議題設定」的實力，以增加倡議的接受度。第三、臺灣亦可針對ECOTECH項目下較少推動的優先項目多所涉入，例如：鼓勵中小企業成長（占全體計畫之5.7%）與發展安全、有效率的資本市場（占全體計畫之4.6%）兩項，都是ECOTECH計畫中執行比例偏低的項目^{註四}，未來臺灣可朝此方向以強化參與。

至於臺灣在APEC特定議題的參與方面，則可由以下八項建議著手：

（一）連結美、澳，促進對FTAAP的研究：臺灣固然在促進WTO復談上具有重大利益，但仍須持續推動FTAAP之發展，因為：

^{註四} 李瓊莉，2005，「東亞新區域主義的發展對APEC的影響：從東亞高峰會觀之」，亞太經濟合作評論，13：33-43。

(1)WTO可能無法立即復談，而臺灣透過雙邊洽簽FTA的努力又挫折連連。FTAAP將可一舉化解臺灣在亞太貿易體制變遷中遭邊緣化的問題；(2)唯有APEC真正有所行動，才有可能對DDA施壓。FTAAP的推進，是本區域對DDA的最強烈刺激；(3)破解中國在FTA議題上對臺灣之打壓。

(二)結合國家經濟發展戰略，選擇性推動便捷化政策：既然集體性的便捷化措施遙不可及，臺灣應利用APEC在便捷化方面的模糊界定，根據臺灣的經濟發展戰略與產業轉型需求，主動推出便捷化措施，一方面在會員體間，豎立在臺灣本議題上的領先形象，另方面也推進臺灣的經濟轉型戰略。

(三)持續推動ADOC plus系列活動，鞏固臺灣在降低數位落差方面的優勢：降低數位落差向來是臺灣的優勢。值此ECOTECH進行組織、活動整併的時刻，臺灣需要以紮實的提案與執行能力，鞏固既存優勢、擴大影響。未來若ECOTECH調整其優先議題，我方的籌碼也將因此大增。

(四)藉促進區域債券市場之發展及提倡金融改革，與「東協加三」展開競合：臺灣在區域債券市場方面的努力，一直苦於不受APEC重視。今後應加緊發展與IMF、ADB等機構的合作，促進債券市場發展與金融改革開放，助APEC平衡「東協加三」在國際金融合作方面的領先優勢。

(五)人類安全：對於政治敏感度過高的反恐議題，如防制大規模毀滅性武器的擴散、輻射來源評估，以及出口管制等，因直接涉及主權概念，不宜主動積極表態。但在偏向貿易安全的倡議，如具備生物特徵的機器可判讀旅行文件、鐵路與大眾運輸系統的威脅與風險評估，以及企業復原計畫聯絡網絡等，可考慮較為積極的參與方式。衛生安全方面，可擇重點會員體合作共同推出衛生安

全計畫，如舉辦防制大規模傳染病的國際研討會，或強化HTF網站功能。在能源安全方面，有鑑於臺灣在液態天然氣方面的經驗累積，能源安全亦為可以著墨之處。

(六)改革議題應積極表態：APEC改革涉及建制化發展，可能影響APEC目前較彈性、強調共識決精神的現況。改革的核心目標雖尚未獲得共識，今年在澳洲主辦年會的情況下，該國可能更積極推動強化秘書處之議。臺灣基於戰略考量，只要是能使APEC更朝向組織化的建議，均應支持。

(七)檢討“領袖代表提出大型倡議”之現行作法：去年臺灣的「數位典藏計畫」未被納入領袖宣言，不論是臺灣臨時取消提案，或者未獲APEC領袖們響應，都顯示臺灣在提出「領袖倡議」時的相關思考或操作，與APEC的發展有所差異。臺灣以往所提出的倡議，獲得普遍好評。但在相對高額經費的前提下，與其他會員體的倡議相較，機會成本似有過高之虞。以ADOC為例，在資深官員會議結論與部長宣言中，ADOC被提及的篇幅竟與其他會員體花費數萬美金的國際研討會相同。因此，純粹就傳播的角度而言，臺灣可再度思考此種由領袖代表提出大型倡議的功效，而嘗試由資深官員會議或次級論壇同時提出多種小型倡議的替代方案。

(八)積極參與並爭取重要職務：臺灣對於APEC相關的研討會、工作會議，以及活動，應盡量派遣相關人員出席。積極投入各種會議與活動是臺灣參與APEC最基本的先決條件。在實務操作上，雖然臺灣自願擔任相關職務常遭受中國的反制，但即使最終未能擔任職務，臺灣主動、自願的爭取擔任相關職位，本身即是在APEC架構內一種實存的參與及表現。另外，如欲爭取較重要職務時，不妨考慮以專案或契約方式來招募私部門人才，如新加坡的模式。

參考文獻

1. 江啓臣，2000，「Conceptualizing the APEC Way: International Cooperation in a Non-Institutionalized Regime」，《Issues & Studies》，36(6)：177-204。
2. 江啓臣，2005，「APEC架構下反恐議題發展之研析」，《政治科學論叢》，25：29-66。
3. 江啓臣，2005，「APEC茂物目標期中盤點之觀察與建議」，《國際關係學報》，20：189-198。
4. 何振生，2006，「何謂FTAAP？」，《臺灣經濟研究月刊》，12月號：21-25。
5. 吳玲君，2000，「美國對亞太經合會研究取向與理論基礎」，《政治學報》，31：427-447。
6. 吳福成，2005，「東亞高峰會與APEC的競合關係」，《亞太經濟合作評論》，13：57-63。
7. 吳福成、許峻賓，2005，「APEC的發展新方向」，《太平洋企業論壇簡訊》，9月號：2-3。
8. 宋興洲，2005，「區域主義與東亞經濟合作」，《政治科學論叢》，24：1-48。
9. 李瓊莉，2005，「東亞『新區域主義』的發展對APEC的影響：從東亞高峰會觀之」，《亞太經濟合作評論》，13：33-43。
10. 林欽明，2005，「東亞區域意識的興起對東協與APEC的意涵」，《亞太經濟合作評論》，13：44-56。
11. 邱宏達，1990，《現代國際法》，臺北：三民書局。
12. 洪德生，2006，「正視亞太自由貿易區(FTAAP)的倡議」，《太平洋企業論壇簡訊》，12月號：2。
13. 張子揚，2005，「亞太經濟合作會議與亞歐會議之比較：兼論對美歐亞三角戰略關係之影響」，《歐洲國際評論》，1：1-29。
14. 陸建人，2004，「APEC面臨的五大挑戰」，《國際經濟評論》，9-10月：61-63。
15. 童益民，2005，「東亞經濟整合對APEC的衝擊」，《亞太經濟合作評論》，13：21-32。
16. 楊永明，1996，「APEC架構與運作的發展與兩難」，《理論與政策》，11(1)：44-57。
17. 廖舜右，2004，「APEC的變與不變」，《亞太經濟合作評論》，(12期)：49-66。
18. 榮沛芳，2006，「區域經貿整合之過去與現在」，《臺灣經濟研究月刊》，12月號：15-20。
19. Liao, Shunyo 2004.09, "Book Review of China Cross Talk: The American Debate over China Policy since Normalization," Journal of Pacific Affairs, Vol. 77, No. 1, pp.101-102.
20. Peou, Sorpong. 2003. "Withering Realism? A Review of Recent Security Studies on the Asia-Pacific Region." Pacific Affairs: 75(4): 575-585.

收件：96年05月07日

修正：96年07月02日

接受：96年07月10日

作者簡介

廖舜右先生，東海大學政研所國際關係碩士，美國丹佛大學國際關係博士，曾代表臺灣參加東亞經濟會議及2005年APEC資深官員會議，現任東海大學政治系助理教授。