

學術論文

APEC架構下的公私部門合作：ABAC運作的實例分析

The Public Private Partnership in Framework of APEC: The Operation Analysis with ABAC

鍾錦墀 *Grace Chung*
台灣經濟研究院副研究員
Associate Research Fellow
Taiwan Institute of Economic Research

摘要 / Abstract

本文試圖以「APEC 企業諮詢委員會」(APEC Business Advisory Council, ABAC) 為研究主體，說明「亞太經濟合作」(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 如何在發展過程中導入企業的觀點，討論並分析公私部門合作對推動區域經濟整合的能量。本文並進一步描述與解釋私部門實質參與國際組織運作的功能性，透過加強對私部門參與國際組織的經驗分析，來解釋私部門對亞太區域經濟整合的關鍵角色，進而重新思考如何定位未來私部門在區域性經貿開放中所扮演的倡議功能與地位。

This paper aims to examine the integral role of business in Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) through its engagement with the APEC

Business Advisory Council (ABAC). At the same time, this paper attempts to explore how public private partnership facilitates the development of regional economic integration. Finally, from a broader perspective, through the review of active participation of the private sector in international organizations, the paper concludes that it is necessary to reconsider the role of the private sector as both an initiator and contributor to pursuing regional economic integration and liberalization in the future.

關鍵字：APEC、ABAC、國際組織、公私部門合作、區域經濟整合

Keywords：APEC, ABAC, International Organizations, Public Private Partnership, Regional Economic Integration



National Chung Hsing University

壹、區域整合風潮與 APEC

在現今全球化時代下，區域經濟整合的發展更加熱絡。在亞太區域就有「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)、「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)與「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP)的整合談判機制在進行。APEC 身為亞太區域重要的區域整合組織與平台，是我們觀察與研究的重要焦點。APEC 中的企業角色對推動區域經濟整合至為重要，值得深入探討，有利我們在研究區域經濟整合議題時，了解企業對整合的重要性，產業與經貿自由化，便捷化的緊密關係。在此前提下，ABAC 的成立，就成為 APEC 推動整合過程中的一股重要力量。自 ABAC 成立以來，在 APEC 架構下，不僅是推動工作的催化劑 (catalyst)，更是幕後推手或提倡者 (initiator)。APEC 領袖會議每年皆安排與 ABAC 的各經濟體企業代表進行對話，並接納其對領袖所提之報告書，藉此展現 APEC 領袖們對企業聲音的重視。

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 自由化進展近年遭逢困境，導致杜哈回合談判停滯，因此許多國家由支持多邊貿易機制轉變為簽署雙邊或複邊貿易協定。同時，這種集體轉變也導致區域經濟整合的盛行，致使建構區域自由貿易區成為多數國家對外經貿政策的主軸。¹根據 WTO 在 2014 年 1 月統計，已有 583 個區域貿易協定向 WTO 正式通報，其中 377 個已生效。而在 1995 年 WTO 成立前，全世界僅有 34 個區域貿易協定；1995 年至 2010 年，全世界共形成 151 個區域貿易協定 (Regional Trade Agreements, RTAs)，絕大多數是屬於自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)；其中有 123 個是在 2000 年後所簽署的，可見本世紀以

¹ Jagdish Bhagwati, "Threats to the World Trading System: Income Distribution and the Selfish Hegemon," *Journal of International Affairs*, Vol.48, No.1 (1994), pp.389-392.

來區域主義的盛行。

現階段區域經濟整合的特色之一，是全球重要貿易國家均積極參與，而值得注意的是以往對區域經濟整合相對消極的東亞國家也競相投入。²同時，這波區域整合趨勢另一特色，是除貨品關稅的調降外，許多在 WTO 多邊架構下不易推動的項目，例如環保議題、勞工議題、投資自由化、經濟合作，以及競爭政策等，也被納入區域貿易協定的內容。相對於 WTO 多邊自由化強調共識決，區域的經濟結盟則顯得程式簡易而具有彈性，這也是區域貿易協定受到各國青睞的重要原因。

在這種全球經貿結構下，經歷了 24 年的亞太經濟合作 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)，已發展成為亞太地區最具規模的區域經濟合作機制。現今 APEC 經濟體 GDP 和貿易總額分別占全球約 54% 和 44%，成員間貿易比例高達 67%，已經超過歐盟。近年雖然全球經貿環境動蕩起伏不定，APEC 區域 2013 年 GDP 年度成長率達 6.3%，2014 年則預估可達 6.6%，將比全球平均成長率高出兩倍 (APEC 2014, 24)。³

APEC 是 1980 年由澳大利亞前總理 Robert Hawke 所倡議成立，由亞太區域主要經濟體經貿資深官員組成諮商論壇，希望藉由亞太地區各經濟體政府相關部門官員的對話，帶動區域經濟成長與發展。而 APEC 成立宗旨在於，透過貿易與投資自由化、經商便捷化、經濟技術合作等途徑，以茂物目標 (Bogor Goals) 為指導方針，使亞太區域邁向繁榮與發展之途。⁴

² Jagdish Bhagwati, "US Trade Policy: The Infatuation with FTAs, Columbia University," *Discussion Paper Series*, No. 726(1995),

https://academiccommons.columbia.edu/download/fedora_content/download/ac:100123/CONTENT/econ_9495_726.pdf

³ Asia Pacific Economic Cooperation (APEC), "Trade and Economic Growth: 25 Years of a Stronger Relationship within APEC," APEC (2014), p.4.

⁴ 茂物目標(Bogor Goals)是 1994 年在印尼茂物召開的 APEC 領袖會議中所提出。此目標要求已開發經濟體、開發中經濟體 2020 年實現貿易和投資的自由化。1995 年在日本大阪通過「大阪行動綱領」(Osaka Action Agenda)，揭諸以自由化、便捷化及經濟與技術合作(liberalization, facilitation and Ecotech)三大方式實踐以上茂物目標，稱為 APEC 的三大支柱(Three Pillars)。

APEC 自 1993 年首次舉行各經濟體領袖間的經濟領袖會議（APEC Economic Leaders Meeting, AELM）後，已演變為一個功能組織完備的區域性經貿論壇（Regional Economic Forum）。同時，經濟體以共識決（consensus rule）而非以投票數之多寡為共同決議。並在自願性（voluntarism）原則下，保留各經濟體執行相關決議的權力。在此方面，APEC 與建制化之聯合國、WTO 或經濟合作與發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development, OECD）等仍略有差異。

APEC 發展歷程主要可分為三個階段。1989 年成立初期，首先著重在經濟體間交換不同意見與看法，或對某項倡議之促進。一方面在加強經濟體間之合作，一方面協助經濟體間對關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，即 WTO 前身）烏拉圭回合貿易談判獲致共識。

1993 年在西雅圖舉行首次 AELM 後，始有較強烈之亞太經濟體社群願景（envision of community），更注重彼此間之開放（openness）和夥伴關係（partnership），接下來幾年之部長會議即針對上述願景積極付諸行動，而 1993 年也正式於新加坡成立 APEC 秘書處。1994 年 APEC 更進一步於印尼茂物舉行之領袖會議發表工業化 APEC 經濟體及開發中經濟體分別於 2010 年及 2020 年達成貿易及投資的自由化與開放之茂物目標。2010 年 APEC 在第一階段茂物目標之工作上，雖然已開發經濟體未真正達至完全的自由化與便捷化，但總體而言，APEC 所有經濟體的經貿與投資均有大幅度的成長，貿易與投資的障礙也大幅減少。

步入運作漸成熟的 APEC 配合國際經貿趨勢，除持續支持 WTO 進行中的杜哈回合貿易談判，在推動新經濟（知識經濟）的發展、強調共用繁榮及加強反恐合作，確保經濟及貿易成長所需的穩定秩序等都給予優先順序。而各經濟體亦發展出提供技術協助及能力建構及透過貿易自由化方式，建構適合新經濟發展的環境，例如執行 APEC 貿易及數位化經濟政策領袖聲明中關稅及服務業的自由化，以及加強保護智慧財產權。當然在鼓

勵婦女、青年等社會各階層參與 APEC 活動，支持發展微、小、中型企業也給予不少注意力。⁵

1997 年中發生的亞洲金融風暴打破亞洲國家經濟奇蹟的願景。當時金融風暴席捲亞洲大部分的國家，對亞洲經濟造成頗大的傷害，尤其受到當時金融風暴影響的亞洲國家皆為 APEC 成員。金融風暴不僅是 APEC 處理亞太事務能力的挫敗，也是重新檢驗 APEC 組織原則與合作模式的時機，同時也挑戰 APEC 追求亞太社群的願景。事實上，APEC 作為涵蓋亞太地區的唯一國際經貿多邊合作機制，已有部分學者提出面臨邊緣化危機的論述。⁶特別是 APEC 的多元性，透過開放式對話、共識決及平等合作為參與基礎特色卻也注定 APEC 始終缺乏凝聚力，不易提出具體成果，變成一個鬆散而又龐大的組織。⁷

另一方面，1997 年亞洲金融危機讓亞太區域整合出現變化，尤其東南亞國家協會（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）意識到區域整合的重要，並藉由 FTA 的連結加速東亞區域主義的高度發展。快速興起之東亞區域主義對以 APEC 為首的亞太區域主義產生挑戰。「東亞高峰會」與 APEC 兩者皆可為以東亞國家為核心的「開放區域主義」。東亞高峰會所醞釀的是「開放的安全區域主義」，APEC 則是「開放的經濟區域主義」。⁸在推動許多經貿自由化與便捷化措施後，面對經濟環境的變化，APEC 因此也面臨困境。

雖然面對諸多挑戰，APEC 仍可維持有效運作的一個重要因素是企業的投入，即 APEC 企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council, ABAC）的設計。更重要的是，面臨茂物目標針對已開發及開發中經濟體的目標已屆期限，APEC 領袖們更必須做出回應，而這樣的回應不

⁵ 2001 年 APEC 領袖上海反恐宣言，誓言在維護運輸、商旅、金融及能源供應等安全上合作。

⁶ 陸建人，〈APEC 面臨的五大挑戰〉，《國際經濟評論》（2004 年 9/10 月），頁 61。

⁷ 童益民，〈東亞經濟整合對 APEC 衝擊〉，《亞太經濟合作評論》，第 13 期（2005 年），頁 24。

⁸ 李瓊莉，〈東亞高峰會後台灣在東亞的進退〉，《戰略安全研析》，第 9 期（2006 年），頁 35-38。

僅將影響下一個 APEC 的 20 年，也將牽動亞太區域內經貿情勢轉變的動向。因此，在面臨結構變遷的背景下，APEC 積極尋求引入企業界力量共謀因應之道，期待藉由公、私部門共同提出因應策略。

有關私的權威機制 (private authority)，例如營利事業機構、其組成的國際性商業協會、跨國企業 (Multinational Corporations, MNCs) 以及非政府 (國內或國際) 組織，在全球治理趨勢下，被認為與政府共同分擔若干重要公共性質的資源分配功能，從事諸如生產技術標準的設定或有效參與全球公共政策的制訂與執行。

貳、ABAC 的起源、運作及發展

一、ABAC 的緣起與運作

ABAC 是 APEC 領袖於 1995 年倡議成立，目的是要對「大阪行動綱領」(Osaka Action Agenda) 的實行及其它特定私部門優先領域提供建議，並在各 APEC 會議中要求對企業相關議題做出即時回應，或對特定領域提供企業觀點。事實上，ABAC 之前身為「太平洋企業論壇」(Pacific Business Forum, PBF)，這是 APEC 1993 年西雅圖領袖會議所倡議成立的非正式組織，後因 APEC 領袖們認為企業是亞太地區整合的主要動力之一，有必要將企業進一步納入 APEC 架構裡，遂於 1995 年 11 月的 APEC 大阪領袖會議中決議將其更改為常設性之機制，俾為企業界提供建言給 APEC 領袖。

為此，ABAC 一年定期召開四次會議，將研議所得撰成年度建言書，自 1996 年起每年面呈 APEC 領袖，皆獲領袖們積極回應。ABAC 為獨立的非政府組織，透過正式的對話，在 APEC 領袖會議中扮演正式的角色。ABAC 秘書處位於菲律賓馬尼拉，服務所有代表及所有經濟體，並維護 ABAC 專屬網站。ABAC 經費是以年費制度，相關結構遵循 APEC 經濟體組織規範。⁹

⁹ PEC Business Advisory Council (ABAC), "Report to APEC Economic Leaders: Building

ABAC 的成員是由 21 個 APEC 經濟體的領袖們，指派其國內 3 位企業家組成，目前計有 63 位代表。各別經濟體自行決定每位代表的任期，及相關運作模式，包括幕僚支援。過去曾擔任我國代表的企業領袖包括中信金控董事長辜濂松（已故）、嘉新水泥公司副董事長張安平先生、英業達集團副董事長溫世仁（已故）、東元集團董事長黃茂雄，及義美食品公司董事長高志尚。現任 3 位 ABAC 代表則為國泰金融控股股份有限公司董事長蔡宏圖、聯華神通集團董事長苗豐強，以及台灣威盛及宏達國際董事長王雪紅。

ABAC 主席是由現任 APEC 主辦經濟體的代表擔任，上一年及下一年主辦經濟體的代表為共同主席。2014 年的主席為中國 ABAC 代表，共同主席為印尼 ABAC 代表與菲律賓 ABAC 代表。

ABAC 一年召開 4 次會議，每年會將討論成果彙整成年度建言書，提呈 APEC 領袖們參考。為了有效及如期完成對各議題的建議及前瞻性倡議，ABAC 是以「工作小組」模式來進行相關的工作。ABAC 通常以優先議題，每年設置 4 至 5 個工作小組。每個工作小組皆由一位 ABAC 擔任主席，及 3 至 4 位 ABAC 代表擔任共同主席。這些人選名單均由該年 ABAC 主席負責提出建議名單，再逐一進行邀請。ABAC 現有 5 個工作小組，分別為區域經濟整合工作小組、微型與中小企業工作小組、永續發展工作小組、金融與經濟工作小組，以及基礎建設與連結性工作小組。ABAC 的運作方式，是透過此 5 個工作小組來進行各項議題的討論並提供 APEC 相關建言。此外，ABAC 也固定透過 APEC 金融體系能力建構諮詢小組（Advisory Group on APEC Financial System Capacity Building），與重量級的國際公共與私部門機構合作，探討影響地區的金融議題。¹⁰

Asia-Pacific Community, Mapping Long-Term Prosperity,” ABAC (2014), p 65.

¹⁰ Ibid., p. 63.

二、ABAC 的演變

整體而言，自 ABAC 成立以來，在 APEC 架構下不僅是推動工作的催化劑 (catalyst)，更是幕後推手或提倡者 (initiator)。APEC 領袖會議每年皆安排與 ABAC 的各經濟體企業代表進行對話，並接納 ABAC 對領袖所提之報告書，藉此展現 APEC 領袖們對企業聲音的重視。¹¹近年來，由於國際經貿環境的大起大落，為追求全球景氣儘快復甦，企業界的聲音更被重視，此一趨勢在 APEC 也不例外。APEC 不僅多次在各種會議場合強調公私部門合作與對話的重要性，也逐漸建立各議題的公私部門對話平台。ABAC 對於 APEC 的重要性，可由兩方面說明：(一) 在特定議題推動上，ABAC 扮演「倡議者」或「推手」角色，例如「APEC 商務旅行卡」(APEC Business Travel Card, ABTC) 便是 APEC 中公私部門合作的最佳見證；(二) 表現在其與 APEC 官方議程間的戰略性連結上，ABAC 成立後，美、日、澳等大國多利用此連結性，透過它們在 ABAC 的代表，強勢通過議案來呼應官方代表在 APEC 中的作為。¹²

ABAC 關切各種貿易與投資的相關議題，每年均聚集企業之觀點與立場，透過向 APEC 領袖們提出具體建議，同時與資深官員直接對話，在推動 APEC 促進及創造區域內的貿易與投資之自由化與便捷化方面，屢有重大實績。APEC 積極推動與企業及議題相關的私部門建立對話關係與管道，而基於 ABAC 成立的宗旨與功能，ABAC 每年提出一份具體建言書。透過建言書，將 ABAC 一年四次會議的成果彙整展現，並提出可行的企業界建議，供 APEC 領袖們作為日後擬定政策時參考。特別是全球最大的自由貿易區倡議，ABAC 的投入與運作對於 APEC 推動 FTAAP，實為至關重要的關鍵因素。¹³

¹¹ 鍾錦墀，〈推動台灣經貿外交的前哨站〉，《台灣經濟研究月刊》，第 12 期(2003 年)，頁 26。

¹² 張榮農、楊義弘，〈亞太區域整合策略之研究：以 APEC 和 ASEAN 為例〉，收錄於政治大學國家發展研究所主編，《第一屆發展研究年會會議論文》(台北：政治大學國家發展研究所，2009 年)，頁 12。

¹³ 鍾錦墀，〈FTAAP 的企業觀點〉，收錄於江啟臣主編，《區域整合浪潮下的亞太自由貿易

APEC 透過這樣的方式聽取企業界的最新訊息與實際執行經驗，並希望能制訂出完整合宜的政策，真正促進區域的繁榮與成長，使 APEC 的功能發揮至最大。APEC 不僅與私部門展開對話與合作，也在其貿易暨投資委員會（Committee on Trade and Investment, CTI）的架構下設有汽車對話小組、化學對話小組與農業生物科技對話等平台。

而在 ABAC 致力於對 APEC 目標之達成有所貢獻下，便捷化已持續成為 ABAC 之重要工作，ABAC 除透過積極反映企業界的想法與意見之外，這幾年來均能提出具體之貢獻。2000 年由該年 APEC 主辦經濟體汶萊積極推動之 ABTC 更是自 APEC 成立以來，公私部門合作最佳見證。持該卡的企業人士能在參加經濟體享有免簽證入境優惠，同時使用各機場的「APEC 專屬快速通關」（APEC Lane），可大幅提高廠商進出亞太國家的便利性，降低時間、金錢成本。

縱然 911 恐怖攻擊事件的發生在許多層面上為人類社會帶來新的挑戰，並對世界經濟活動造成衝擊，但誠如 ABAC 在其 2002 年的年度報告中所強調的觀點：強化安全標準與提昇商業活動效率是兩個必須同時達成的目標，而非兩個相互抵銷的措施，而達成上述二目標有賴各會員體間，以及公私部門之間的合作。因此，「APEC 商務旅行卡」除是個非常實在的商務便利化措施，對於推展區域貿易便捷化，進一步改善亞太區域投資環境，開放市場，將起到重要推展作用。最重要的是，它被所有 APEC 經濟體認定為一個能兼顧跨國商業人時移動與安全標準的良好範例。

此外，對於 APEC 為了檢視各經濟體推動自由化與便捷化情況所推動之 APEC 個別行動計畫（Individual Action Plans, IAPs），ABAC 不僅給予支持，也因為認為私部門對於其經濟體所進行之行動計畫內容其實瞭解不深，亦鮮少進入 e-IAP 網站讀取相關訊息，因此 ABAC 在 2006 年亦透過與一些 ABAC 經濟體的管理學院，以合作的方式，設置 BizAPEC 網站，以

鼓勵私部門使用 e-IAPs 及增加對於 IAPs 的瞭解與參與。這也是 ABAC 跳脫僅是向 APEC 領袖們提出私部門建議的作法，而轉向採行具體的行動計畫，以此更深化對 APEC 工作的參與。

至於由 ABAC 在 1998 年所提之「APEC 糧食體系」(APEC Food System, AFS)，受到 APEC 領袖們的支持，並於 1999 年決定成立「APEC 食品體系專案小組」，進一步評估 ABAC 之建言，此意味原為民間部門討論之糧食體系已正式納入官方的工作計畫中。一般而言，農業議題因敏感性質，私部門僅能單方面就官方議題提出建議，但 APEC 官方卻能正式採納 ABAC 所提出之「APEC 糧食體系」則表示私部門的參與合作又邁進一大步。¹⁴後亦因為 ABAC 認為 APEC 要達成茂物目標，所涉及敏感部門，例如農業貿易議題，是個相當重要的指標，因應 ABAC 的呼籲，APEC 正式將「APEC 糧食體系」納入 IAP 檢視中，此舉獲得 APEC 認可。

有鑑於近年 APEC 逐漸重視之人類安全等問題，ABAC 亦是積極參與。確實，以企業的角度來看，像禽流感這類的天然災害一旦發生，勢必對企業有很大的影響，而危機預防能確保企業之永續經營。因此這個時候的 APEC 就必須藉由 ABAC 這樣的力量，共同思考公私部門如何合作並建立妥善的措施。而 ABAC 對於企業如何因應及應採取什麼樣的配套措施來因應禽流感問題之努力，包括於 2006 年，在其第一次大會中舉辦「因應禽流感之企業配套措施與災難預防」(Business Contingency Planning and Disaster Preparedness for Avian Influenza) 座談會及加強與 APEC 衛生小組 (APEC Health Task Force) 及世界衛生組織 (World Health Organization, WHO) 等重要組織之積極合作。

另一方面，有關反貪及透明化議題，ABAC 除於 2004 年提交 APEC 領袖們一份「ABAC 反貪污聲明」(Anti-Corruption Statement) 之外，為

¹⁴ 「APEC 糧食體系」是一套有效整合食品生產者、加工業者以及消費者系統的區域糧食系統。ABAC 同時提議發展鄉村基礎建設、技術移轉以及食品的貿易推廣，以促進區域的繁榮及糧食系統的健全。

表對於該議題的關切，ABAC 更是積極推動並徵求各經濟體中的大企業及工商團體來共同簽署此一「ABAC 反貪污聲明」。此份聲明主要重點是 ABAC 代表們承諾以身作則，以行動打擊反貪，同時將積極推動反貪措施。這是首次 ABAC 凝聚所有 ABAC 代表，共同提出非貿易與投資議題的獨立聲明，顯示 ABAC 組織文化與方向的改變。¹⁵

參、APEC 與 ABAC 的連結

一、私部門在國際政府間的功能

整體觀之，國際關係理論學說，強烈呈現出「國家中心論」(state-centric approach)。關於國家中心論意涵，普遍來說，主流國際關係理論學派，亦以國家為重要分析單元，「國家」在國際關係研究中向居重要地位，國家政策是最常受到討論的分析議題。為此，本文希望能透過說明私部門在國際政府間組織的功能，並以 APEC 架構下的公私部門合作：ABAC 運作的實例分析，希望從不同論述，加強本文對非國家行為者參與國際政治議題的理解與分析基礎。

國際關係學者 Susan Strange 認為國際政治與國際政治經濟的基本問題是不變的部分。她提出她為何認為國家角色/地位出現結構改變 (structural change)。對 Strange 而言，國家已不是唯一的參與者，原因為科技發展進步的迅速與跨國企業扮演的角色越見重要。科技的進步導致越來越多的跨國公司出現，促使生產與銷售分佈邁入全球化型態，企業與企業之間出現了策略性結盟，而這些跨國企業夾帶雄厚資本與技術，使得政府為了經濟的生存發展，必需與他們進行妥協。

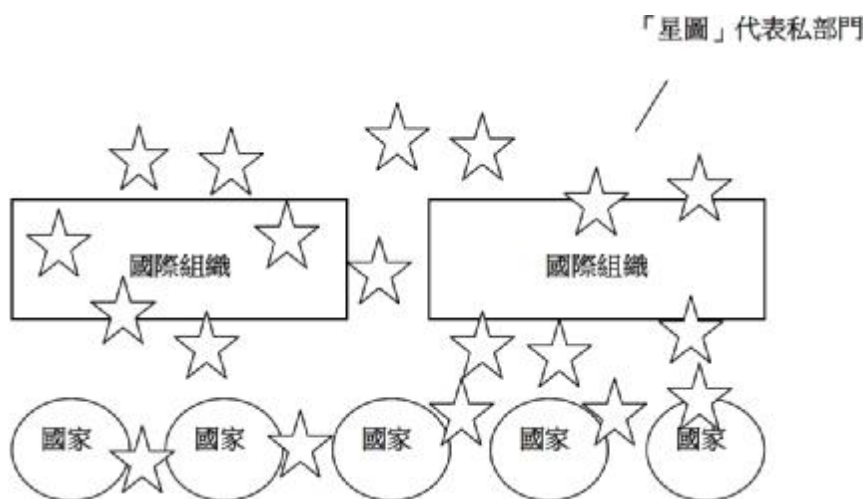
Strange 的論述因為掌握到國際趨勢發展幾個重要的因素，即科技發展的迅速，通訊技術與交通的發達，加上國際貿易、貨幣流動，人員移動

¹⁵ 鍾錦墀，〈APEC 企業社會責任與 ABAC 立場〉，《APEC 通訊》，(2008 年 6 月)，頁 16。

等皆形成國家與國家之間邊境「消失」的趨勢（或可說增加了國界的模糊）。確實，由於國際互動的增加，各類政府間國際組織，包括 IGO 及 NGO、跨國機構的建立，都在國際關係中發揮日益重大的作用，形成國際關係中行為者多樣化的趨勢。

加上現今的國際關切的議題如氣候變遷、反恐、糧食安全、大規模自然災害等人類安全問題，往往超越國家主權之範疇，而必須以跨國家精神之方式強化國際合作。這些問題皆讓國家主權的自主性與獨立性受到國際「相互依存」(interdependency) 而降低。私部門及第三部門亦扮演重要的角色。為此，對於世界的結構國際關係分析確實是一個相當不可或缺的考量因素。

下列圖 1 則呈現的為在國家與國際組織層級中，私部門參與國際政治的概圖。¹⁶



圖一：私部門與國際政治

資料來源：作者自繪。

¹⁶ Robert Jervis, "Realism, Neo-liberalism, and Cooperation: Understanding the Debate," *International Security*, Vol.24, No.1 (1999), pp.42-63.

二、APEC 公私夥伴關係的推動與發展

一般而言，國際組織與國際非政府組織為國家為特定目的通過條約或協議建立的有一定規章制度的團體，並應符合下列相關條件：（一）為一常設機構；（二）自願性會員制；（三）設定目標、架構及運作模式；（四）擁有具會員代表性之大會機制；（五）設置常設秘書處。在各種大型國際與區域性政府組織中，包括聯合國（UN），WTO、OECD、WTO、國際原子能機構、ASEAN 等，只有 APEC 機制正式給予私部門參與決策與相關運作，並賦予明確的法律地位（legal status）。

明確來說，依上述標準，APEC 是現今唯一讓私部門企業以制度性的角色，正式參與實際運作的國際組織。APEC 也真正展現公私夥伴關係（public-private partnership, PPP）的模式。所謂的公、私夥伴關係指的是：政府、營利公司、與非營利組織協力關係（cooperative relationships）的形成，以完成政策功能。¹⁷換句話說，PPP 模式通常是指公共部門與私人部門為提供公共服務（主要是公用性基礎設施建設），而通過正式協定建立起來的長期合作夥伴關係，其中公共部門與私人部門互相取長補短，共擔風險、共用收益。一般而言，公私部門夥伴關係的優點包括：資源的整合性、效能、效率與合法性。PPP 優點包括：¹⁸

（一）具備資源整合功能：夥伴關係允許資源的匯集，而且可以充分利用不同型態的資源，例如組織缺乏的資訊、專業、立法權、土地、財物。

（二）避免資源重複投入：可以針對不同性質的政策問題，透過協調，避免參與者資源重複浪費達成最小成本最大的產出。

（三）具有公平與正當性：各種私部門均有機會直接參與，避免民代關說的情形發生，更具合法性。

¹⁷ Anne-Marie Reynaers, "Public Values in Public-Private Partnerships," *Public Administration Review*, Vol.74, No.1 (2014), p.41.

¹⁸ K. N. Bickers and J. T. Williams, *Public Policy Analysis: A Political Economic Approach* (Boston, MA: Houghton Mifflin, 2001), pp.127-130.

1992 年 APEC 「名人小組」(Eminent Persons Group, EPG) 的報告中就強調 APEC 應強化與私人企業的關係；而在 1993 年，以私人企業為主的「太平洋企業論壇」(Pacific Business Forum, PBF) 隨即成立，積極向 APEC 提出私人企業關切的經貿議題與應有的走向；1994 年的 APEC 雅加達會議，PBF 即提出如何促進貿易自由化的具體措施與時間表，其自由化的內容與時程甚至超越「茂物宣言」訂定的目標；1995 年的 APEC 馬尼拉會議中，ABAC 不僅被正式納入 APEC 的建制內，成為 APEC 架構中另一重要的委員會，後更被提升至與 APEC 領袖對話的層級，充發揮起擔任 APEC 與工商企業界之唯一橋樑。

基於以上所述，在面對全球經濟環境不斷面臨挑戰與衝擊之時，為能確實整合企業界的聲音與觀點，APEC 不僅努力創造與 ABAC 對話的機會，例如：ABAC 與領袖對話、ABAC 與 APEC 資深官員對話，也積極運作在各種議題與平台上，建立公私部門對話機制，俾利 APEC 在研擬各項計畫與行動方案時，能即時得到私部門的建議與回饋。

除此之外，WTO 杜哈發展議程的協商一直是 APEC 相當重視的議題之一，ABAC 亦於 2005 年首次以正式規模率團赴日內瓦與 WTO 的 APEC Caucus 會面，表達企業界的意見。其後 ABAC 亦多次率團出發至日內瓦，並也藉此行拜訪幾個主要的歐洲大企業與商會及跨國企業設於當地的總部，期望能達到結合歐洲與亞太內之工商團體，來積極參與 WTO 杜哈發展議程。¹⁹

有鑑於自由化及便捷化與能力建構有著密不可分的關係，且後者更是確保 APEC 的第三支柱，即經濟技術合作，能夠有效經營相當重要的一環。在 ABAC 過去所設立之眾多工作小組中，如「中小企業工作小組」或「能力建構工作小組」，就不難發現 ABAC 對於推動能力建構工作之重

¹⁹ APEC Business Advisory Council (ABAC), "Rules of Origin Regimes and Impact on Business in the APEC Region," ABAC (2007), p.45.

視，尤其是對於促進區域內機構發展、人力資源發展及管理能力的加強更是不遺餘力，顯示民間企業參與 APEC 重要及實際的一面。

其次，近年來 ABAC 所致力於推動之中小企業的發展，特別是如何讓中小企業在面對全球化與自由化趨勢的同時，發揮其競爭力是推動之重點。確實，中小企業的貢獻含蓋促進經濟成長、創造就業機會、協助區域發展、促進社會融合與降低貧窮，因此民間企業的重視亦顯示中小企業對於 APEC 的穩定發展是有一定程度之正面助力。

另一方面，ABAC 認為金融體系的改革與能力建構是必要的一項工作，且貿易與投資自由化須以金融穩定為前提，並意識到公私部門應採取共同行動，增強國際金融架構與區域及次區域間的合作以面對金融挑戰，並透過能力建構措施，以促進經濟成長，於金融體系、市場及公司內恢復信心及誠信。事實上，亞洲金融風暴的爆發，使得 ABAC 成立「金融危機任務小組」，成功扮演其企業諮詢意見之提供。被喻成「獨立作業」的 APEC 財長會議，與 ABAC 的互動更是極為密切。雙方均對工作計劃交換意見，亦參與對方召開之工作會議，同時 ABAC 並會在年度財政部長會議中提出 ABAC 研議的重要事項，及在資深官員會議及部長會議上，提出企業觀點。

整體而言，在整個 APEC 發展的過程中，APEC 因適當納入了企業之參與，透過 ABAC 的建議及提倡，讓 APEC 發展的成效有目共睹。

三、現階段 ABAC 之核心議題

ABAC 視區域經濟整合為創造更加自由與開放的商品、服務和投資市場，降低經商成本，促進區域供應鏈連結，深化經濟整合，並加速實現茂物目標中自由開放的貿易和投資的具體行動。根據近年 ABAC 向 APEC 領袖提出之意見，ABAC 現階段關注 8 項議題，包括多邊貿易機制、「亞太自由貿易區」(FTAAP)、基礎設施投資便捷化與發展、服務業貿易、中小企業發展、金融市場發展、新服務業議程以及商務人士移動。

在支持多邊貿易機制方面，ABAC 認為在全球面臨經濟危機時，以貿易體系為基礎的法規有助於抵禦保護主義所帶來的壓力。為此，ABAC 肯定 WTO 架構對國際貿易流動的重要性，並呼籲應持續推動 WTO 杜哈回合談判，以擴大 WTO 資訊科技協定 (ITA) 產品範圍。ABAC 也認為 APEC 經濟體在與其他非 APEC 經濟體談判與互動上可扮演更彈性的角色，在既有的基礎上完成杜哈回合談判，認為實行「峇里套案」(Bali Package) 是當前要務，尤其是「貿易便捷化協定」(Trade Facilitation Agreement, TFA) 部分。

至於由 ABAC 提倡之「亞太自由貿易區」(FTAAP)，此倡議最初在 2004 年，由加拿大代表領銜提出 FTAAP 構想，ABAC 提案背景是為因應 WTO 杜哈回合談判停滯不前而建議之方案，ABAC 相信達成茂物目標有助於亞太區域的貿易及投資自由與開放，進而促進全球經濟信心的恢復。其次，也提供一個較穩定環境，以利公私部門共同朝向更開放及永續發展的目標。時至今日，有關於 FTAAP，ABAC 認為應由 APEC 領袖以「由上而下」的領導方式，協同目前「由下而上」的協商路徑，加強各種「對話」，以確認產業需求與增加透明度。此外，ABAC 一再呼籲 APEC 確定 FTAAP 發展應建立在現有的各談判路徑圖上，並應符合相關原則，包括極大化參與經濟體、透明度、匯集所有路徑圖之最高標準。至於在 APEC 會議中，就中國所提出之「進行可行性研究」及「設定 2025 為期望目標」等兩項 APEC 經濟體無法達成共識的部分，在 ABAC 中則達成原則共識，主要支持設立 2025 年目標，並支持進行可行性研究工作。具體來說，ABAC 透過成立「FTAAP 小組」(Group for FTAAP) 展開相關方面的工作，也期待與 APEC 共通提出進一步具體步驟。²⁰

另一方面，延續 2013 年印尼所提出加強基礎建設投資與區域的連結，ABAC 也推動相關工作。具體要項包括：加速基建發展、促進基建融

²⁰ ABAC, 2014, *op. cit.*, pp.23-24.

資、推進相關能力建構，以及建立有效的全球價值鏈等。最重要的是，ABAC 也提出「ABAC 公私伙伴關係檢查清單」(ABAC Enablers of Infrastructure Investment Checklist)，並呼籲各 APEC 經濟體政府能善加利用，衡量自身表現，並藉此對於如何吸引他國逕行投資國內基礎設施所需執行之相關政策及實務案例有更深一層的認識。²¹此清單包括「強化政府的案件規劃與協調機制」、「建立強健的金融與融資環境」、「發展公私部門合作 (PPP) 機制與架構」、「創建有利於吸引外資的投資環境」。除此之外，ABAC 認為可持續透過「亞太基礎設施夥伴關係」(Asia Pacific Infrastructure Partnership, APIP)，讓私部門、多邊開發銀行、專家學者，以及各部會高階顧問等就 PPP 未來發展與融資辦法，進行對話，ABAC 認為這是支持亞太地區基礎設施投資最具體的方式。ABAC 也將加強與 APEC 個別 PPP 中心之合作，未來將積極協助其他經濟體設立類似的 PPP 中心，進而發展全區域的基建投資市場。對於其所提出之「亞太都市基礎建設網絡」(Asia-Pacific Urban Infrastructure Network)，這一系列的論壇將包括來自公私部門的專家、金融業者、多邊開發銀行及學術界人士參與。ABAC 強調因應都市化的挑戰需要一種全面性的政策架構，在設計和實行政策方面提升執行單位的能力，包括國家和市政層級的機構，以期促進永續的都市基礎建設、公私合作及專案的融資。²²

ABAC 認為 APEC 經濟體低估服務業貿易與投資，對加速整體經濟競爭力的重要性。部分原因是許多服務業貿易與投資都被「隱藏」在製造生產行為中、或是輕忽了「服務」項目之貢獻。在此背景之下，ABAC 提出一份「服務業在競爭經濟環境中的發展 (Understanding Services at the Heart of a Competitive Economy)」研究報告，分析服務貿易最明顯之障礙與問題。此報告的部分內容是透過，電話及實地訪談，對 APEC 區域內共計 231 位會計、金融、運輸、經銷商以及電信服務業等商務人士，整理而成。在

²¹ Ibid., p.36.

²² 鍾錦墀，〈2014 年 ABAC 核心議題〉，《台灣經濟研究月刊》，第 11 期(2014 年)，頁 16。

此報告中，ABAC 呼籲宣導「服務」的概念以及其對提升 APEC 經濟體經濟發展競爭力之影響。²³ABAC 同時也向 APEC 建議成立一個以 APEC 為首，結合產官學界的服務貿易專家小組，並探討如何改善服務貿易與投資的全球治理等基本面問題。

一直以來，ABAC 強調中小企業進行跨境貿易所面臨的 4 個最大障礙：(一) 融資取得途徑；(二) 缺乏國際化能力；(三) 透明及開放的經商環境需求；以及(四) 無力保障智財權。ABAC 認為只要讓中小微企業微中小企業更容易取得跨國界跨境合作，並讓新的創新和尖端科技商業化，便能有效促進創新成長。簡化法律和管制障礙，可增加中小微企業微中小企業的機會。²⁴為了達到這個目標，ABAC 建議 APEC 經濟體探討跨國界跨境合作及市場主導技術推廣的平台觀念。

由 ABAC 積極推動並正式成立之「亞太金融論壇」(Asia Pacific Financial Forum, APFF) 也是 ABAC 相當重視的部分，特別是認為可藉由此論壇來支持本區域之有關國內消費、貿易、基礎設施投資、創新與 SMME 之成長。APFF 主要透過下列 6 個工作小組來執行相關的工作計畫：(一) 貿易與供應鏈融資；(二) 融資；(三) 保險與退休金收入；(四) 金融市場基礎建設與跨境行為；(五) 資本市場；(六) 結構與連結性議題。

服務貿易與投資是亞太地區經濟重要且快速成長的部分，在全球供應鏈和價值鏈的競爭力上扮演關鍵角色，不過這個部分仍有許多障礙有待解決。因此，ABAC 倡議推動「服務業自由化議程」，鼓勵經濟體參與推動複邊服務業協定，並期望突破 WTO 杜哈回合僵局，因此不但舉辦公私部門政策對話，邀集 OECD、世界銀行、「太平洋經濟合作理事會」(Pacific Economic Cooperation Council, PECC) 等國際組織共同參與，ABAC 密切關注國際服務業發展及談判趨勢，包括「服務貿易協定」(Trade in Services

²³ APEC Business Advisory Council (ABAC), "2013 Report to APEC Economic Leaders: Partnership, Resilience Bridges to Growth," ABAC (2013), p.2.

²⁴ ABAC, 2014, *op. cit.*, pp.45-46.

Agreement, TiSA) 及大型區域貿易協定有關服務業談判之發展 (APEC PSU, 2013)。除此之外，也針對服務業如何對製造業及服務供應鏈貢獻競爭力進行相關研究。ABAC 同時也向 APEC 建議成立一個以 APEC 為首，結合產官學界的服務貿易專家小組，並探討如何改善服務貿易與投資的全球治理等基本問題。

對於 ABAC 來說，在改善商務人士移動方面的工作為其關切的問題，而 ABTC 對商務人士則提供直接且具體利益。因此，ABAC 期待 APEC 經濟體繼續深化 ABTC 運用，包括縮短申請時間、簡化更新程序、改善線上服務，確保在機場或海港的被接受度，以及提供標示明確的優先過關通道。ABAC 進一步建議在未來或可思考如何擴大 ABTC 持有人更多利益，並提出「短期勞工旅行卡」之創意構想，建議可從緊急應變部門（例如緊急應變工作人員），再擴大讓其它部門的短期勞工參與。

肆、結論—私部門對 APEC 發展之影響

本文主要動機是討論並解釋私部門實質參與國際組織運作的功能性。依前述所言，私部門參與是國際經貿組織不可或缺之工作夥伴，或主要關係者 (stakeholder)。確實，自 ABAC 於 1995 成立以來，已經對 APEC 提出多項即時性的具體建言。檢視 APEC 與 ABAC 的正式檔與相關檔案，並無法理解或真正解釋 ABAC 扮演提倡者的重要性，尤其在扮演幕後推手的功能。正如 Jagdish Bhagwati 表示，他作為一個新自由主義者，在多年投入研究並推崇自由及多邊貿易，他相信一個開放及非排它性的貿易體系對於經貿發展是有效的。他也表示當所有的政策選項都被列出，無可避免會遇到反對意見，因此需靠各方共同協力來面對、釐清。為此，檔案通常僅呈現整體結果而非發展過程，因此使得 ABAC 的功能與重要性被忽略與低估，而被視為如同一般企業參與所發揮的諮詢功能，這與 ABAC 在 APEC 實際發揮的決策影響力大相逕庭。

整體而言，除 APEC 核心議題如茂物目標及區域經濟整合之外，ABAC 本身對於區域內中小企業能力建構以及如何讓經商環境更為便利，亦是關注重點。做為 APEC 區域的企業領袖，ABAC 認為在 FTAAP 上的進展，代表著達成區域成長的最佳途徑，而這種成長將是平衡的、包容的、永續的、創新的，以及安全的。更重要的是，確保 APEC 經濟領導的地位與角色。ABAC 並建議有關市場整合的討論過程應公開、透明，且開放所有經濟體隨時加入。如此一來就可以與 APEC 的基本原則與終極目標共同進行，來確保 APEC 所有經濟體的全面參與，同時企業界也能夠扮演更積極角色來協助下一階段的議程。

今天的經濟環境需要的不僅是 APEC 先前目標的重新宣示，更需要的是 APEC 訴求的快速復甦，而這種訴求對於確保 APEC 經濟體繼續承擔全球經濟成長動力，至關重要。在實際合作上，APEC 必須努力合作降低亞太區域經商成本，以強化並擴展其促進貿易投資的角色，實際展現「APEC 即商機」(APEC means business) 的精神，如此便能讓 APEC 從眾多區域組織中脫穎而出，彰顯其功能與特色。無論是降低關稅，解除貿易障礙，促進自由貿易，這些具體成效皆是 ABAC 扮演議題的倡議者，再交由 APEC 來落實。因此，ABAC 所發揮前瞻性、開創未來性以及公私部門合作的角色是 APEC 機制是否能運作良好，一個很關建的動力引擎。

為達成此目標，在邁入下一個新階段之際，ABAC 與 APEC 應認真思考彼此的互動模式，特別是目前所建立的 ABAC 與 APEC 資深官員對話機制。如何讓雙方的溝通能更提高效率極為重要，未來是否就 APEC 優先議題，於資深官員會議 (Senior Officials Meeting, SOM) 或 ABAC 會議召開期間，另行安排討論或對話，以利相關議題能夠在充分溝通的情況下，來真正落實「APEC 即商機」的精神。



National Chung Hsing University