

APEC 執行茂物目標之成效

林欽明

一、茂物目標的起源與行動的開始

從此次全球金融風暴對東亞國家所帶來的衝擊來看，可進一步體會到貿易與投資對此區域的重要性。金融風暴的起源也許是美國的金融市場，不過東亞各國所遭受之衝擊卻主要來自風暴所引起的出口市場之萎縮。東亞各國的成長與發展之關鍵，在於自由無阻的國際貿易所帶來的繁榮契機，國際貿易市場一旦萎縮，區域各國隨即被捲入了危機之中。因此，APEC 在去(2008)年底於秘魯利馬的領袖會議之宣言裡，即強烈呼應在一個禮拜之前於華府召開之 G20 高峰會議的決議以及行動方案，承諾在爾後的十二個月裡絕不採取任何貿易保護措施，並力圖尋求完成 WTO 杜哈回合之貿易協商。

貿易與投資的自由化與便捷化，可說是 APEC 從 1993 年在西雅圖之領袖會議以來最主要的使命。在該會議裡，領袖們共同宣布要「達成亞太地區自由與開放貿易」的目標。在隔年於印尼茂物(Bogor)的第二屆高峰會議裡，領袖們即提出「已開發經濟體於 2010 年，其餘之經濟體於 2020 年要達到自由化」的宣言。隨繼於 1995 年 APEC 接納了大坂行動綱領(Osaka Action Agenda, OAA)的計畫，採行達成茂物目標的具體措施。該行動綱領涵括了貿易與投資自由化與便捷化(TILF)共 15 個領域，並詳述各個領域裡的執行措施。便捷措施旨在提升各個相關規則、立法與標準的透明性與確定性，並在各經濟體之間做一調和，以降低交易的成本，這與自由化以促進區域之投資有著相同的重要性。

1996 年 APEC 的貿易與投資委員會(CTI)提出了個別行動計劃(IAP)的共通格式，由各經濟體據以提出他們自己之奉行 OAA 的行動計畫。CTI 又提出了共同行動計畫(CAP)，由各經濟體在諸如調和立法與體系方面採行一致的行動方案。如此，各經濟體的 IAP 即涵括了其如何融入 CAP 的相關行動計畫。在 1997 年的 APEC

馬尼拉年度會議裡，即通過了各經濟體提出的 IAPs (馬尼拉行動計畫, MAPA)，以及各經濟體在該年所執行的計畫內容。自此，APEC 即在 IAP/CAP 的架構裡持續執行其達成茂物目標的自由化與便捷化之政策措施。

在這個時期茂物目標代表著存在於 APEC 各會員體之間的樂觀情緒，也有人稱其為「天真」(naiveté) (Woo 2009)。他們所奉行的哲學理念被稱為「協同式的單邊自由化」(concerted unilateral liberalization, CUL)，深深影響著 APEC 的運作模式，包括透過共識以達成決策、相當薄弱的秘書處，也包括了個別行動計畫所扮演的中樞角色。各個會員各別宣布他們自己的自由化與便捷化計畫，然後依據他們自己國內的法則去執行。當然，他們也不是自顧自地在那裡扒飯，還是會隨時不忘瞄一下別人在吃些什麼。這就是 CUL 的奧妙之處，自由化(與便捷化)是大家共同的任務，不能只有少數人在幹活，其他人卻按兵不動。各會員都能體認其所該盡的義務，也就是要跟其他人一樣提出越詳盡越好的 IAPs，並相互鼓勵儘量達成其各自的承諾。APEC 整體則以同儕壓力，督促各會員體不要落於人後，完成原先說好要做的事項。

當經濟順暢地往前進展時，各國也較能夠推動貿易投資自由化的措施，而一旦經濟開始下沉，自由化的動力也會消失。這也正是 APEC 在 1997 金融風暴以及其後所遭遇的問題，其東協的成員以及南韓貨幣的大幅貶值，經濟陷入負的成長。其後所推動的部門提前自由化(EVSL)措施，意圖從較易著手的部門去挽救自由化恐停滯的危機，不過還是遭到失敗的命運。而自 1997 年以來所實行的 IAPs 計畫，也就無法如原所預期持續開放。即使各國在烏拉圭回合多邊貿易談判所承諾的自由化事項，原先希望透過 APEC 的 CUL 逐步超越，也顯得步履闌珊，成就有限。WTO 的新回合談判，從 2002 年開始之後，也在近年陷入僵局。

APEC 從這些經驗得到了教訓，於是轉向較為實際的層面，從貿易便捷化、能力建構、以及內部的改革著手，而不再強調貿易的自由化。2005 年在韓國釜山所宣布的路徑圖(Road Map)，就是明顯走較為務實的路線。其後於越南河內所

推出的強化區域整合(Strengthening Regional Integration)、糧食安全合作(Food Security Cooperation)等倡議，以及 2007 年於澳洲雪梨的境內措施結構重整(Structural Reform behind the border measures)和 2008 年秘魯利馬的貿易便捷化行動計畫二、IAPs 模式措施(Model Measures for IAPs)，都是在擴大務實的做法。我們也能預期，此波全球金融風暴所激起各國進一步開放的決心，應該也對 APEC 的走向茂物目標，有一定的推動作用。

二、IAPs 的同儕檢視

不管客觀情勢如何變化，APEC 各經濟體早期的樂觀情緒也許稍有磨損，不過至少在會議上其高昂的鬥志還是相當明顯。情勢越不明朗，就越不容許有減自己士氣的事情發生。那麼，究竟要如何提升士氣呢？應該是從自我檢討開始吧！APEC 有甚麼需要檢討的？一個明顯的問題是，其 IAPs 措施是採正面表列的方式，也就是只提出準備要實行開放的項目，而不是那些有待發覺並進一步施行者。因此，APEC 只是一味地在原有的 NAPA 上增加政策措施數量，而並未仔細將現有的各種措施做一完整的歸納，理出哪些是過度的堆疊，哪些又是偏離要點、乏善可陳。

有鑑於此，APEC 的資深官員會議(SOMs)從 2002 到 2004 年間，即開始推動同儕檢視(Peer Review)程序，以堅固其往茂物目標邁進的步伐。APEC 針對每一會員體的 IAP 組成一三人審查小組，其中包括一個其他經濟體的資深官員、一位諮詢專家，以及一位 APEC 秘書處人員。小組成員以其他會員所提出的質詢與評論意見為基礎，對其所專注的會員體之官員進行訪調，然後撰寫其檢視報告。該報告在該小組的資深官員所主持的 SOM 特別會議裡提出，經過公開的討論，做了若干修正，然後交由該會員體參酌以改善其 IAP 的執行措施。

然而，若仔細看各小組所提出來的審視報告，就可察覺其彼此之間有若干的差異。許多是遵循 WTO 貿易政策檢視機制(Trade Policy Review Mechanism)的標準，要求各國遵行 WTO 的法則，降低與該等法則的差距，不過他們對開發中經

濟體較為寬容，避免給予難堪。其實 APEC 的 IAPs 應該與 WTO 的貿易政策檢視有所不同，因為 IAPs 是就各國特定的內部環境所採行的自由化與便捷化措施，這與 WTO 的預期各會員能向一通用的法則趨近與調和的做法，是應該做區別的。不論是茂物目標或是大坂行動綱領(OAA)都存在著若干的模糊與彈性，有些是刻意的，有些則是無意的。所以就 APEC 的精神來說，實在沒有必要非將這些指導法則做嚴格的界定，並據以評斷哪些會員通過了，哪些又未達到此等標準。其主要的用意，應該是要鼓勵越多的經濟體持續不斷，向茂物目標邁進。不過，有些評論者認為若要認真執行，APEC 要先給予各 IAPs 若干的附加價值(Woo, 2009)，有些人則認為不能只就這些附加價值來考量，應該做更為全面的思索(Yamazawa, 2009)。

鑒於時程已愈來愈緊迫，2005 年的 APEC 主辦國南韓對各經濟體的 IAPs 做了一番「期中盤點」(mid-term stock-taking)，旨在激勵各會員體加緊達成茂物目標的腳步。各經濟體被要求必須如期提出自我的檢討報告，由南韓的智庫 KIEP 組成一國際專家小組，詳細比對前述的同儕檢視報告和各經濟體的自我評估，就 OAA 的 13 個領域「結算」出各經濟體在達成茂物目標上的成就。由資深官員會議(SOM)據以產生了一份期中盤點報告，並提出所謂釜山路徑圖(Busan Roadmap)的新行動計畫，交由年度部長會議以及領袖們採納。

該路徑圖特別強調亞太區域因全球化以及區域整合的快速進展，所帶來之企業環境的變遷，APEC 的重心也從自由化轉向貿易便捷化、能力建構以及內部的重整。時代在變，APEC 也要變。釜山路徑圖即在傳達各會員體的心聲，APEC 不能十五年來都維持一成不變的心態，而不顧現實的發展。許多貿易與投資自由化的措施，在目前已完成或協商中的區域貿易協定裡都逐漸實現。雖然說那並不是泛區域的自由化，但也許更符合了各經濟體原先的想法。畢竟，貿易與投資本來就是一種雙邊的關係，所以其政策的開放透過雙邊(或是複邊)的協商以達成，也算是天經地義的事。無論如何，SOM 還是照原計畫於 2007 到 2009 年間繼續進

行第二回合的同儕檢視。

三、APEC 執行茂物目標之成效？

我相信許多人在目前這個時候心裡會存在著許多的問號：APEC 喊了這麼多年的茂物目標，不過若真正嚴格執行的話，到時究竟會有多少個部門被打不及格呢？APEC 一直以協助區域裡的開發中經濟體脫離第三世界而自許，那麼在當今 WTO 新回合談判亦以所謂「杜哈發展綱領」(DDA)為目標的情況下，APEC 的茂物目標又將如何與 DDA 做區隔呢？釜山路徑圖是 APEC 各會員真地向現實妥協，還只是牢騷之餘的忸怩表態呢？再者，有人口口聲聲說貿易自由化透過雙邊貿易協定以達成，「吾願已了」，是由衷之言嗎？同儕壓力一直是 APEC 運行的主要動力，同儕檢視更是再次肯定 APEC 自始以來的做法，只不過同一個字眼說多了，不怕成為尾大不掉的口頭禪嗎？...？問號可以一直劃下去，不過還是讓我們想辦法劃個句點吧！

首先，APEC 各會員體每年為如何在各自的 IAP 擠出一絲的新意而煩惱，政府的行政負擔日益增加，茂物目標截止日的逼近，讓若干國家有「終於可以鬆一口氣」的感慨。就如同 Yamazawa (2009)所建議，在 2010 年除了五個已開發經濟體(美、加、日、澳、紐)之外，再讓幾個經濟體也一起畢業。這就是一個重要的效益了！如果我們同意，過程比結果重要，那麼歷經了多年的辛苦努力，讓一些會員體畢業的事實，應該就能凸顯 APEC 的價值所在了。

其次，這麼多年來，喊苦的有之，抱怨的有之，互相指責的有之，不過倒是沒有打退堂鼓的，這也是另一個重要的成效。茂物目標可說是將各會員凝聚在一起的精神指標，有了它，再怎麼不奈，再怎麼爭執，最後還是握手言好，畢竟同舟還是要共濟的。沒有了它，馬來西亞也不會喊出「二〇二〇」(2020 年要成為已開發國家)的口號；沒有了它，也許也不會有新、汶、智、紐之 P4 結盟的出現——他們想要從茂物目標畢業想瘋了！APEC 的開放區域主義(open regionalism)是要開放更多人進來，當然不能讓原來的人卻先離開了，所以說這是其重要成效，實

不為過。

再者，APEC 願意另闢蹊徑，走務實的路線，而不拘泥於老舊的藍圖，又是另一個成效。尤其在歷經慘痛的亞洲金融風暴之教訓，能不陷入偏執，為大體而著想，不落入保護主義的圈套，也算是難能可貴了。貿易政策課堂上老師的言猶在耳：「貿易保護是常態，自由貿易才是反常」。而這麼多年來，在 APEC 的會議上，各經濟體一再承諾恪遵自由貿易法則，因為大家都用茂務目標所寫出來的同一本教科書。讀的是同一本書，有人成為模範生(就同儕檢視報告來說台灣可謂是模範)，有人也許調皮了一點(不用說有人可以猜到是誰)，這不就是常態嗎？茂務目標讓區域裡的各經濟體承認自由貿易才是常態，即使是一種調整後的常態，難道不能讓各會員感到自豪嗎？

我們在可以劃上句話點了嗎？且看看第二回合的同儕檢視報告(2007-2009)，以及最新的 IAP 計畫吧！

參考文獻

- Woo Yuen Pau. 2009. "APEC at 20: The End of Innocence?" Presentation to the Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, April (<http://www.asiapacific.ca/files/speeches/SOTR-2008%20ISEAS.ppt>).
- Yamazawa, Ippei. 2009. "How to Meet the Mid-term Bogor Goal?" May (http://www.iseas.edu.sg/apec/D1S1S3_Paper_Yamazawa.pdf).