

ISSN 1605-2404

PECC

中華民國

太平洋企業論壇簡訊

3

月號

2020年3月 出刊

發行所：太平洋經濟合作理事會中華民國委員會 創刊日期：民國八十五年一月

地址：台北市德惠街16-8號7樓 電話：(02)2586-5000 傳真：(02)2594-6528

PECC 網址：<http://www.pecc.org> CTPECC 網址：<http://www.ctpecc.org.tw/>



國內
郵資已付

區域
整合

APEC 組織運作建制化的發展： 以「半拘束性決議」的出現 與「秘書處強化」為例（上）

■ 周子欽

中華台北 APEC 研究中心副執行長

前言

「亞太經濟合作」（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）論壇自1989年成立迄今，特別是在1993年建立了「APEC經濟領袖會議」之後，已經成為亞太地區最高層級的官方論壇。涵蓋全球40%的人口、50%的國際貿



本期重要內容

- ◎ APEC組織運作建制化的發展：以「半拘束性決議」的出現 與「秘書處強化」為例(上)
- ◎ 從美墨加協定 談數位貿易發展

易額，以及 60% 的國內生產毛額（GDP），APEC 成員盡數囊括環太平洋的政經要角，其中美、日、中、俄甚至扮演重要的全球性角色。以此觀之，APEC 的實力不僅足以決定區域經濟事務，影響力更應輻射全球。然而僅僅在成立的第一個 10 年，APEC 就被懷疑論者評為效度低落（ineffective）（Beeson, 2008: 37-55；Ravenhill, 2001）。APEC 的實質產出不僅與其領袖們的許諾相距遙遠，也無法應對快速變遷的全球與區域變局。其中顯例包括：目標模糊的「茂物目標」難以被驗證是否已經達成，或者距離目標還有多遠（Chan, 2009: 46；Elek, 2009: 8-10；Ravenhill, 2001: 157-159）；徹底失敗的「部門別自願提前自由化」（Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL）清單，最終只能移往 WTO 處理（Beeson, 2008: 48-49；Ravenhill, 2001: 180-184）；面對 1997 年的東亞金融風暴，APEC 財長們幾乎毫無應變作為（李文志，2006；周子欽，2007c：89-90），其後使得「東亞主義」趁勢大興，幾乎要使亞太地區「從太平洋中央一分为二」。¹

APEC 的效度低落，主要原因之一就是其獨特的組織運作方式。為了給 GATT 注入新的動力，並制衡加速前進中的歐盟統合進程，1989 年由澳洲總理霍克（Robert Hawke）倡議所成立的 APEC，被設計為相對鬆散的「論壇」形式，俾結合發展程度與戰略利益各異的環太平洋國家加入。這個論壇運作的基本原則，強調共識決、自願主義（voluntarism）、彈性

（或模糊性）、不具拘束力的（non-binding）決議（亦即所謂的「APEC 方式」），² 以及組織上受到主辦經濟體控制且資源稀少的秘書處等等特性，固然消除了本區域開發中國家關於主權遭 APEC 侵越的疑慮，使它們願意加入這個區域機制，但在 APEC 的懷疑論者眼中，大部分時候 APEC 難以發起具有實質影響的集體行動，往往淪於「坐而言」而非「起而行」（Ravenhill, 2001: 220），也肇因於此。進入二十一世紀後，對 APEC 的挑戰更接踵而來，譬如：面對 WTO 杜哈回合（Doha Round）名存實亡（中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2017；WTO, 2015），乃至多邊貿易體系的改革問題（Blenkinsop, 2018），APEC 亟需界定自己的角色；APEC 的區域經濟整合（regional economic integration）議程顛簸難行，動搖 APEC 「推動區域貿易、投資自由化」的核心使命（周子欽，2007a）；各色自由貿易協定與區域整合倡議（如：「跨太平洋夥伴全面進展協定」（CPTPP）與「一帶一路」倡議）蜂起（周子欽，2020），置 APEC 於被邊緣化的險境。APEC 必須調整其組織運作方式以提升其效度，否則長此以往將降低 APEC 的威信與成員們積極投入的意願，最終恐使得 APEC 的影響力式微。

實際上，APEC 的組織運作方式並非一成不變。進入二十一世紀之後，APEC 至少在兩個方面出現修正「APEC 方式」的事例，並獲致相當程度的突破：其一是透過對 APEC 秘書處進行改造，以推進 APEC 的建制化（institution-

1 「從太平洋中央一分为二」此一概念出自（Bergsten, 2005）。

2 江澤民自 1996 年以來在 APEC 領袖會議上大力鼓吹這些原則，並將之概念化為「APEC 方式」（APEC Approach or APEC Way）。「APEC 方式」此一概念在 2001 年中國主辦 APEC 年會時，正式納入 APEC 領袖會議文件（許峻實，2010；APEC, 2001；Ravenhill, 2001: 197）。

alization) 發展。其次是具「半拘束性」(semi-binding) 決議的出現，最重要的事例係 APEC 「環境商品 (environmental goods, EGs) 降稅清單」的通過。本文擬探究這兩項重要事例背後的政治動力，透過解析各造之間相關的權力角力與妥協，說明這兩項事例的任何成就，以及渠等所面臨的侷限或所招致的副作用。最後，作者歸納研究的主要發現，並展望 APEC 若欲進一步推進組織運作建制化的調整，所必將面臨的挑戰，作為本文結語。

方法上，本文試圖運用歷史—結構主義的取徑 (historical-structural approach)，以「權力」的產生與運用為中心，對 APEC 組織運作上的重大變遷趨勢，提出解釋。特定歷史時空下的行動者 (agents) 恆常以自身資源稟賦 (endowments) 為憑藉，對其周遭環境中存在的制度、權力偏差 (bias) 進行理解並形成自我定位 (self-identity)，同時倚之進行「偏差的動員」 (mobilization of bias)，以形塑對行動者相對有利的權力、利益分配模式或結構 (周子欽，2020；蕭全政，1988：53-67；1997：7；Lukes, 1974: 21-24, 46-52；Schattschneider, 1960: 71)。組織中既存或變化中的規則、慣例、運作模式，可能有利於實現特定行動者的利益或訴求，而對其他行動者的利益或訴求予以淡化或壓抑，此即所謂偏差的存在。個別行動者乃企圖介入、型塑組織的規則、慣例、運作模式，使得其中所隱含的偏差最終較有利於實踐行動者自身的利益或訴求。此一過程可視為「偏差的動員」。組織本身即是「為行動而準備的偏差的動員」 (Schattschneider, 1960: 30)，為特定行動者最終實現其利益，進行必要的制度性或結構性的

鋪陳。不論組織的目標是否清晰或表裡不一，行動者以追求組織的集體目標為號召，透過實踐或形塑組織目標和結構的過程，甚至號召組織對其內、外環境發起對應或改造，以追求自身權力與利益的最大化。在此一觀點下，組織「功能」的定義與內涵，會隨著行動者進行偏差動員的利基與結果，而有不同的界定。發展程度差異、地緣戰略利益、主權與國民經濟發展目標等因素，可以是理解國際組織當中牽動權力競逐與利益分配的動因。

APEC 的成員集合了已開發、開發中國家，以及太平洋東、西兩岸分屬海權、陸權陣營的國家做為成員，亦即匯聚了「南北軸線上的發展問題」與「海陸地緣戰略上的矛盾」於一身。基於彼此間資源稟賦、發展目標與地緣戰略利益上的差異，使他們對 APEC 是否應提升建制化程度，擁有不同的觀點。相對鬆散的「論壇」形式與不具拘束力的決議，究竟是有助於 APEC 發揮「功能」，或者構成其重大「缺陷」？對此答案互異的 APEC 各成員，透過「偏差的動員」企圖影響 APEC 建制化發展的方向與程度，以及 APEC 決策的拘束力。本文追尋各成員進行「偏差的動員」之軌跡與互動結果，以型構對兩項重大事例的歷史解釋。

此外，在充分考量了權力的面向之後，組織文化的存在，在關於組織運作的思考中，當有其一席之地 (吳瓊恩，2011：379-429；Burke, 2011: chap. 11；Morgan, 1990；Perrow, 2014: 265-272)。行動者基於追求權力或經濟利益的動機而操作象徵符號，並使之透過組織內部經年累月的反覆實踐，內化到組織成員的價值觀當中，確實可能對組織運作發

揮恆久的影響，特別是在 APEC 這樣擁有近 30 年歷史的組織當中。對筆者而言，組織文化與慣例的形成與改變，亦當從「偏差的動員」之角度予以理解，解析渠等相對於特定行動者之所求，所隱含的助力或阻力。

貳、具「半拘束力」決議的出現：以 APEC「環境商品 (environmental goods, EGs) 降稅清單」為例

APEC 的成員含括各種發展程度、經濟體質互異的經濟體。這些差異意味著各方在政經資源稟賦與能力方面的差距。另外，主控亞太海權的美國與位處東亞「邊緣地帶」的中國大陸，在本區域海、陸地緣戰略利益上的分歧，使得 APEC 內部的整合更加不易。為了容納如此多樣的利益取向與戰略分歧，APEC 成立時便刻意被設計為相對鬆散的論壇 (forum) 形式，成員們同意 APEC 不進行談判，只通過無法律拘束力 (not legally binding 或 non-binding)³ 的決議供各方自願遵守。如此則 APEC 這個區域架構下的任何決定就不會侵越任何成員的主權 (Feinberg, 2003: XIII)。APEC 當中相對弱勢的成員無須擔憂資源相對豐富的強國們藉由 APEC 迫使渠等接受對弱勢成員不利的議程或決定。不具法律拘束力的決定，以及對「自願主義」(voluntarism) 的強調，固然使 APEC 具有彈性，足以容納成員間不同的利益主張，但也使得其運作的效度 (effectiveness) 相對低落，同

時意味著更高的交易成本。外界批評 APEC 議而不決、決而不行，甚至以其英文縮寫嘲諷其為「閒聊的完美藉口」(A perfect excuse to chat, APEC) (Ravenhill, 2001: 220)。APEC 決議效度低落的問題，特別在 1997 年 APEC 所提出的「部門別自願提前自由化」(Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL) 清單，以及茂物目標 (Bogor Goals) 2010 年期中檢視的結果上顯露無遺。

在全面性的貿易自由化尚難以實現的情況下，1997 年 APEC 成員們同意就一部分最容易為貿易與成長帶來正面效應的產業部門別 (例如：化學品，林、漁業產品，能源，醫材，橡膠以及汽車等)，先實行自由化措施，是為 EVSL 倡議 (APEC, 1997)。但隨後各方對於這個無拘束力的決議，如何以「自願主義」方式加以實踐，無法達成一致意見。最後只能將之轉移到 WTO 議決，等於宣告 APEC 無力實踐這個倡議 (Beeson, 2008: 48-49; Chan, 2009: 47-48; Ravenhill, 2001: 180-184)。另外，1994 年領袖們提出的「茂物目標」，規定 2010 年 APEC 的已開發經濟體需率先實現貿易、投資的自由化與便捷化，為 2020 年全區域實現自由化與便捷化設立標竿 (APEC, 1994)。然而 2010 年為此所進行的「茂物目標期中檢視」顯示，已開發經濟體仍有許多努力空間 (吳德鳳，2010; APEC Policy Support Unit, 2010)，間接挫傷了開發中經濟體追求「茂物目標」的動力 (周子欽，2013: 7)。

3 國際法上關於具法定拘束力 (legally binding) 的協定，主要從兩方面予以認定：首先，簽約各造表達「願意受其拘束且履行該協定內容」的意願。這種主觀意願為各方所共同認知，作為簽訂該協定的基礎。其次，協定內容包含各造針對特定事項所為之承諾，並且針對該事項寫明應為或不應為的行為要件 (Guzman, 2005)。據此，簽約各造稍後得以清楚認定彼此是否遵守承諾，並根據協定內容促對方履行承諾。惟協定內容可能不包含罰則，且基於國際社會上不存在絕對有效的超國家權威此一現實，所以已簽署的協定最終不一定會被所有簽約方履行，不履行的簽約方也不一定會受到懲罰。

然而，在 APEC 近年來的發展中，也逐漸開始浮現具有「半拘束力」的決議，縮限個別成員在執行 APEC 決議時的「自願」空間。其中最重要的實例則是 2012 年 APEC 同意於 2015 年底之前，將 54 項環境商品的關稅降至 5% 以下（APEC, 2012）。2016 年 APEC 對此進行成果檢視時，發現絕大部分經濟體都已達成此目標（APEC, 2016），是為近年來 APEC 依「自願主義」推行單邊自由化（unilateral liberalization）的典範之一⁴。這個 APEC 通過的 54 項降稅產品清單，於 2014 年甚至成為 WTO 啟動「環境商品降稅複邊談判」的基礎（行政院經貿談判辦公室，2017；European Commission, 2015）。這個具備「半拘束力」的決議之所以出現，結構性的長程因素肇於 1993 年「APEC 經濟領袖會議」的建立，而 WTO 杜哈回合談判於 2013 年後失去動力終至完全停擺，則間接促成了「環境商品降稅清單」的出現。

一、「APEC 經濟領袖會議」強化了 APEC 內部「由上而下」的決策權威與執行力

1993 年「APEC 經濟領袖會議」的誕生，深深鑲嵌於美國柯林頓政府的區域戰略佈局當中。甫上任的柯林頓總統面對重大的國際、國內經貿情勢，包括：亟待完成的 GATT 烏拉圭回合談判、歐洲與東亞相繼壯大中的區域主義，以及競爭力下降的美國經濟。為贏得足夠的經濟籌碼並倚之推動其「擴展市場民主體制」的全球戰

略目標，柯林頓政府在亞太地區設計了建立「新太平洋共同體」的戰略佈局（李文志，1996：80-92）。「新太平洋共同體」意圖整合美國在外交、軍事安全與經貿三方面的戰略目標，在經貿上「挾 NAFTA 以制 APEC，挾 APEC 以制 GATT」（Christopher, 1993），在地緣上則以「化太平洋為美國內海」為終極目標（李文志，1996：6）。成員橫跨太平洋兩岸的 APEC 是承載該戰略的最佳載體，而成立 APEC 領袖會議則是主要的政策槓桿之一。雖然在中國大陸、部分東協成員的抵抗下，柯林頓政府主張的「領袖會議」當時不得不妥協為「非正式經濟領袖會議」，但美國依然藉此使得 APEC 的地位得到提升，標舉本區域的共同體意識，並且提升了 APEC 處理區域經貿事務的能力（李文志，1996：108-109；許介麟等，1994：52-54）。這些意義不僅展現在 2013 年 APEC 領袖們在議題面強化了 APEC 的角色、賦予 APEC 更明確的發展方向，同時也在 APEC 的組織運作上，悄悄為未來的變遷埋下伏筆。

「APEC 經濟領袖會議」的成立，從結構性的角度以觀，至少在以下三個面向上有利於強化 APEC 的決策權威與執行力：

（一）「APEC 經濟領袖會議」強化「由上而下」（top-down）的權威，有助於為 APEC 的議程聚焦，並為領袖們所重視的議題、決策注入更強的執行力。

APEC 始建之初，其結構以脫胎自「太平洋經濟合作理事會」（Pacific Economic

4 「單邊自由化」通常指涉在缺乏互惠讓步（如：透過雙邊、複邊或多邊貿易談判並簽署協議）的情況下，個別國家按自身意願對自己的貿易體制進行自由化改革。APEC 經常被視為其典範（Ravenhill, 1999；Richardson, 2001）。在當前 APEC 不談判、不簽署任何協議、恪遵自願主義的情況下，其所有的貿易、投資自由化作為，皆屬於「單邊自由化」的範疇。

Cooperation Committee, PECC) 的 10 個工作小組為基礎，並以一年一聚的雙部長會議為最高決策機構，中間則以由各經濟體外交部官員所組成的資深官員會議 (Senior Officials' Meeting, SOM) 扮演承上啟下的角色。實質的議程形塑與工作執行，大量依賴各工作小組的主動倡議，故而形成尊重「由下而上」(bottom-up) 形成決策的組織文化。這種決策形成模式充分反應 APEC 包容、尊重各成員利益偏好的特色，但難免使整體議程流於發散。「APEC 經濟領袖會議」的成立，為 APEC 程序額外提供了「由上而下」的權威。

「APEC 經濟領袖會議」每年緊接於雙部長年會之後舉行，並藉由發表「APEC 領袖宣言」發揮「由上而下」的權威：首先，「APEC 領袖宣言」對 APEC 全年度的工作成果發表評論，特別嘉許傑出的工作成果。這對 APEC 各級論壇提供額外的「同儕壓力」。各級論壇更需戮力以赴，以博取領袖們的重視與青睞。其次，「APEC 領袖宣言」經常對來年的工作提示重點與方向，甚至對重大工作項目設定達成的時間表。各級論壇必須致力於在時間期限內達成領袖們的要求，以維護「APEC 經濟領袖會議」的權威形象。最後，「APEC 領袖宣言」會針對特定工作項目（尤其是跨年期的工作），要求部長或資深官員們每年提供進度報告。為了每年能夠實現一定程度的進展向領袖們報告，各級論壇在部長們或 SOM 的壓力下必須更精細地規劃各年度工作內容與預期成果。

由此，「APEC 經濟領袖會議」於協助 APEC 聚焦於優先議題的同時，也使得受到領袖們重視的議題與相關決策，更容易得到貫徹。

(二) 「APEC 經濟領袖會議」在更高的層次上處理 APEC 其他各級論壇難以突破的決策瓶頸，有利於共識的形成，同時也賦予這些共識更高的權威性。

APEC 各級論壇中所呈現的意見衝突，有時即便在雙部長年會中亦難以調和。「APEC 經濟領袖會議」彙集各經濟體領袖，從更高的戰略層次審視各級論壇的決策瓶頸，有利於共識形成，同時也為這些經領袖們背書的共識，提供更高的權威。

(三) 「APEC 經濟領袖會議」所達成的共識，對其下各級 APEC 論壇而言，等於是一種「拘束力」的來源。

APEC 本身雖然強調其任何決定「無法律拘束力」，但由於領袖們本身對各自經濟體官員所具備的無可置疑的權威，「APEC 經濟領袖會議」所達成的共識，在其下各級 APEC 論壇官員的眼中，反成為一種「拘束力」的來源。「領袖們的共識」縮限了 APEC 各級論壇揮灑「自願主義」的空間。

總體而言，美國於 1993 年催生的「APEC 經濟領袖會議」，從實現「新太平洋共同體」戰略的政治動因出發，除了在議題面凸顯了美國的戰略偏好，在組織運作方面也為提升 APEC 的決策與執行效度，提供了重要的推動力。「APEC 經濟領袖會議」所提供的「由上而下」的權威、對 APEC 議程的收束作用，以及縮限 APEC 各級論壇揮灑「自願主義」的空間，都有利於資源相對豐沛的已開發經濟體運用 APEC 追逐其戰略利益。隨著時間的推移，「APEC 經濟領袖會議」的作用也漸累積出與 APEC 「不具法律拘束

力」傳統相互平衡的力量——雖然其並未真正改變 APEC 的「論壇」性質。

二、杜哈回合失去動力對 APEC 決策的影響

WTO 的杜哈回合談判自 2008 年「拉米套案」(Lamy Package)破局以來，再度經受嚴格的考驗。2013 年第九屆部長級會議 (MC9) 中通過「峇里小型套案」(Bali package)，包括截至 2018 年底已獲 110 個會員接受的「貿易便捷化協定」(Agreement on Trade Facilitation, TFA) 之後 (WTO, 2018)，WTO 的已開發和開發中會員們持續針對杜哈回合諸議題的優先順序、是否以對開發中會員較優惠的「2008 年減讓模式修正草案」為談判基礎，以及美、中、印度爭執最烈的糧食市場進入與糧食公共儲備永久解決方案等議題，爭執不休 (陳逸潔，2015：4-9)。到 2015 年 12 月第十屆部長級會議 (MC10) 在奈洛比 (Nairobi) 召開時，爭議已經使美國、歐盟等部分已開發會員公開主張應終結杜哈回合談判 (中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2017；WTO, 2015)。杜哈回合至此已名存實亡。

杜哈回合漸失動力乃至實質終止，促使以美國為首的 APEC 已開發經濟體將注意力與資源移往 APEC。前已述及，APEC 成員整體所代表的經貿實力，以及其含括太平洋東西兩岸經濟體的成員組合，使其成為美國在亞太地區開展戰略佈局的重要憑藉。在經貿議題上，APEC 的共識若能獲得有效推行，將可以對 WTO 間接形成壓力，甚至如同 1996 年在柯林頓總統的倡

議下，APEC 通過「資訊科技 (降稅) 協定」(Information Technology Agreement, ITA)。該倡議隨即於該年 12 月被 WTO 部長會議接納，成為一項複邊協議，並於隔年 4 月起實施 (Yamazawa, 2004: 7)。因此，許多 APEC 成員從 2010 年代初期逐漸將其部署於 WTO 的資源移往 APEC。這包括更多原先派駐日內瓦的官員加入 APEC 經貿議題的工作行列。此一趨勢在 2015 年前後達於高峰。⁵ 來自日內瓦的官員們承襲了 WTO 以精確的國際經貿語言進行談判的組織文化，大大影響了 APEC 的運作。這明確地呈顯在 APEC「環境商品降稅清單」的通過與執行上。

除了前述較為一般性的因素之外，APEC 在 2010 年代成為美、日等已開發國家推動「環境商品降稅」的操作場域，尚有以下幾項特定因素：

針對「環境商品與服務自由化」議題，中國聯合印度在 2011 年於 WTO 提出具體主張，認為自由化必須兼顧「發展」考量，包括：對發展中國家進行技術轉移與技術擴散、設立基金對他們提供金融支援，以及為發展中國家設計的自由化優惠待遇等 (許峻賓，2015：80-81；WTO, 2011)。美國等已開發國家在 WTO 推動「環境商品與服務自由化」的阻力大增，乃思考轉進 APEC。2011 年美國利用主辦 APEC 年會的主場優勢，將「綠色成長」(green growth) 納入 APEC 議程 (APEC, 2011)，為 2012 年通過「環境商品降稅清單」創造條件。

自 APEC 所通過的 54 項環境商品清單而言，2011 年時 APEC 區域中環境商品進、出口

5 根據作者於 2015～2016 年期間在 APEC 歷次 APEC 資深官員會議與年會的參與式觀察。

的主要國家即高度重疊，且涵蓋美、中、日、韓等主要經濟體（Sugathan & Brewer, 2012），這意味著出口與進口大國間的矛盾相對較低，有利於降稅共識的形成。

2011 年時 APEC 區域環境商品的有效關稅稅率，相較於印度、中美洲等 WTO 成員而言，明顯較低（International Trade Center, 2014；Tran & Kalirajan, 2018: 5-8）。這使得降稅措施的負面衝擊相對較小，有利於 APEC 形成降稅共識。

「APEC 經濟領袖會議」角色的充分發揮，加上來自日內瓦的官員們「談判取向」的作風，使得 APEC「環境商品降稅清單」的通過與執行，展現出與 1997 年 EVSL 相當不同的風貌：

首先，54 項商品的清單直接由 APEC 領袖們採認（endorse），而非領袖們僅同意倡議方向，而將清單內容交由各級論壇討論。

其次，54 項清單內容僅列出國際商品統一分類代碼（HS Code）6 位碼，由 APEC 各經濟體自行決定調降哪些細項產品之關稅（許裕佳，2016：9-10），藉此爭取各經濟體同意支持該倡議。

最後，在實際的執行上，美、澳等國藉此倡議於檯面下對相關經濟體施壓，要求調降特定細項的關稅。⁶

這樣精細的操作方式，一方面提升了 APEC「環境商品降稅清單」執行的效度，使得 APEC 所標榜的「單邊自由化」途徑再度引發人們的期待；另一方面，這滿足了美國為首的已開發經濟體之需求。但這項成就同時也部分犧牲了 APEC 組織運作上原有的彈性與包容的特質。APEC 原係透過交流對話與合作倡議建立互信，以促進區域經濟合作的論壇，此後便為通過與執行具「半拘束力」的決議，建立了成例。⁷ 資源相對豐富的已開發會員體或許樂見此一發展，然因此而升高了不同陣營間的政治張力，恐需另外設法加以管理。對於各方利用領袖們的共識要求泰國實踐 APEC「環境商品降稅清單」，泰國資深官員在 2015 年的 SOM 會場上直接表示不滿，以及隨後泰國公然與中、俄在會場上串連，反對美國在「亞太自由貿易區」（FTAAP）議題上的立場，或許標註了這種張力的存在及其影響。⁸

（原文刊載《政治科學論叢》第 82 期）

6 同註腳 5。

7 承註腳 3，這樣的操作方式，係在一定程度上將 APEC 領袖們所通過的降稅清單，視為各造表達「願意受其拘束且履行該共識內容」，同時把共識文件中明確載有的 54 項降稅商品之國際商品統一分類代碼（HS Code）6 位碼，作為「各造針對特定事項所為之承諾」，故作者名之為具「半拘束力」的決議。

8 根據作者於 2015 年 APEC 總結資深官員會議（Concluding SOM）上的參與式觀察，當會議涉及「環境商品降稅」議題時，泰國資深官員明確發言表示：「（你們）不能總是用領袖們的決議來強迫我」，並認為這樣的做法恐不符 APEC 的自願主義精神。這樣的發言意味著：（1）確實有部分經濟體以「領袖們的決議」為由，對泰國資深官員施加壓力，促其按「環境商品降稅清單」履行降稅承諾；（2）APEC 為維持合作與相互尊重的氣氛，鮮少使用如此負面的語言表達不同意見。泰國資深官員顯然感受到相當大的壓力，才會不惜打破 APEC 會場上的氣氛。隨後當議程討論到 FTAAP 議題時，泰國資深官員在會場上公然（而非檯面下）與中、俄串連，並與中、俄輪流發言杯葛美國的相關立場，更將對立檯面化。

從美墨加協定 談數位貿易發展

■ 譚瑾瑜

台灣經濟研究院研究九所所長

加拿大國會 3 月 13 日因 COVID-19 疫情延燒，火速表決通過美墨加協定 (USMCA) 後休會。在墨西哥及美國已完成國內程序之下，待加拿大總理簽署後 USMCA 將可生效，不但將取代北美自由貿易協定 (NAFTA)，成為美國、墨西哥及加拿大之間重要的貿易準則，USMCA 規範高於 TPP 及 CPTPP，可望成為未來美國及其他國家貿易協定新型態範本，對於希望與美國洽簽 FTA 的國家而言，USMCA 已是與美國洽談的範本。

除了在貿易自由化的規範較 CPTPP 更為先進，並在汽車原產地規則、市場開放、生物醫藥智慧財產權、國營企業行為、貨幣等新興議題上更為具體之外，USMCA 在數位貿易專章之相關規範，更可以觀察到美國對於架構全球數位貿易體系的企圖。

USMCA 數位貿易章節致力於減少限制與障礙，以促進電子商務發展。如要求不得在限制或禁止服務提供者執行業務移轉，或是明訂禁止要求移轉軟體的原始碼做為產品進口、銷售或使用之條件等；另在個人資料保護上，則認為應有電子商務個資保護相關法律，並對跨境資料流動的個人資料採取適當保護，也倡議建構網路安全監管能力，以減少網路安全惡意侵害。

此外，USMCA 也針對電子交易，要求加拿大及墨西哥的監管規範，要符合聯合國國際貿易法委員會電子商務示範法等。

事實上，去年底完成簽署、今年年初生效的美日數位貿易協定，已開始進一步就上述數位貿易專章之具體內容，落實在此協定之中，期能透過美日雙方數位貿易的連結，建構可適用於全球的數位貿易規範。美國和日本為全球數位化程度名列前茅的優等生，在此際建立可執行的數位貿易規則，不單是促進美日數位化供應企業之商機，其規範亦可成為其他國家之典範。

因此，美國成功簽署 USMCA 及美日數位貿易協定，已將數位貿易規範推至北美洲及日本，若再加上較早更新的美韓 FTA，美國已經透過區域及雙邊貿易協定的更新及拓展，成功地將北美洲與東北亞連結起來，逐漸建構一個可以促進數位貿易發展的環境。可以預期北太平洋地區可透過數位貿易進一步深化合作，並逐步將此規則擴至全球。

我們可以從今年 2 月公布的 2020 年美國貿易政策議程中，觀察到美國積極參與電子商務及數位貿易聯合聲明計畫，今年將持續與其他 WTO 成員合作制定高標準的電子商務和數位貿易計畫，推動全球朝向高標準的 WTO 數位貿易協定邁進。

對應美國致力於減少跨境電子商務發展數位貿易的限制與障礙，大西洋彼岸的歐洲國家，卻另有徵收數位服務稅的想法。法國決定於 2019 年起，針對全球年營收超過 7.5 億歐元、在法國營收超過 2,500 萬歐元的企業，擬徵收 3% 的數位服務稅，包括 Google、蘋果、Facebook 與 Amazon 等美國企業都將受到影響。2020 年美國貿易政策議程之中，美國認為此舉是歧視美國企業，也違反了現行國際稅收原則，將根據貿易法與法國進行磋商，並展開分析其他國家是否有類似措施之調查，美國亦同時透過與經濟合作暨發展組織（OECD）共同探討之

方式，希望針對跨國稅收的現代化和合理化，與 OECD 國家尋求一致性的規範。

展望未來，在 USMCA 生效之後，與日本、英國、歐盟及肯亞等洽談自由貿易協定，為美國今年重要的貿易政策工作事項，可以預期美國勢將持續透過洽簽 FTA 方式，優化數位貿易體系內容，並密切觀察希望制訂數位服務稅的國家之立法進展，透過執行貿易法，防止各國對美國企業實施不公平稅收。臺灣面對美歐不同調的數位貿易發展，亦可事先思考台灣數位貿易環境之走向。

（原文刊載於經新聞）

意見箱

◎「中華民國太平洋企業論壇簡訊」係由太平洋經濟合作理事會中華民國委員會出版，為國內產官學所組成的非營利性區域經濟合作組織，對於本刊物內容有任何指教者，請逕洽本會編輯部主編陳文彬（分機 518），更改收件資料請洽劉芸甄小姐（分機 545）

◎ 歡迎由 CTPECC 網站，加入「太平洋經濟合作理事會中華民國委員會」Facebook 粉絲頁。

◎ 本刊將減少紙本印刷量，敬請訂閱電子報：<http://www.ctpecc.org.tw/publications/AddEmail.asp>

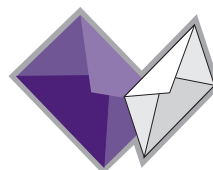
連絡地址：台北市德惠街16-8號7樓

連絡電話：(02) 2586-5000

傳真：(02) 2594-6528

PECC 網址：<http://www.pecc.org>

CTPECC 網址：<http://www.ctpecc.org.tw/>



ISSN 1605-240-4



9 771605 240009