政治科學論叢 / 第 82 期 / 民國 108 年 12 月 / 頁 153-186

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」爲例*

周子欽**

摘　要

做爲亞太地區層級最高的區域官方論壇，APEC 在成立之初就被設計爲相對鬆散的「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。其強調共識決、自願主義、不具拘束性的決議等特質， 以及組織上資源稀少的秘書處等特性，歷來被懷疑論者認爲是其運作效度不彰的原因之一。然而，進入二十一世紀以來，APEC 確曾出現「半拘束性的決議」和「秘書處強化」的事例，與其草創時的「論壇」體質相背。本文以「偏差的動員」概念爲核心，釐析這兩項事例背後的政治動力何在、所取得的成就，以及侷限性。由於全球與區域變局所帶來的壓力，本文主張 APEC 組織運作方式的有必要續朝提升建制化的方向前進。類似的努力在中、美戰略關係惡化的情況下，勢將面對區域內的價值分歧、交疊的政治衝突軸線，以及讓渡部分主權等課題的挑戰。

關鍵詞：APEC、組織變遷、偏差、偏差的動員、建制化、權力

---

* DOI:10.6166/TJPS.201912_(82).0005

** 台灣經濟研究院國際事務副處長，E-mail: d20884@tier.org.tw。

收稿日期：108 年 3 月 13 日；通過日期：108 年 12 月 23 日

臺灣人文及社會科學期刊資料庫

壹、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，已經成爲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 就被懷疑論者評爲效度低落（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爲（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「從太平洋中央一分爲二」。[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。爲了給 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，被設計爲相對鬆散的「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]

---

1 「從太平洋中央一分爲二」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，並將之概念化爲「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（許峻賓，2010；APEC, 2001；Ravenhill, 2001: 197）。

臺灣大學學術期刊資料庫

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（institutionalization）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，作爲本文結語。

方法上，本文試圖運用歷史 — 結構主義的取徑（historical-structural approach），以「權力」的產生與運用爲中心，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）爲憑藉，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

臺灣大學圖書館

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。此一過程可視爲「偏差的動員」。組織本身即是「爲行動而準備的偏差的動員」（Schattschneider, 1960: 30），爲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爲號召，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、陸權陣營的國家做爲成員，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

臺灣大學圖書館期刊論文授權

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。爲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爲相對鬆散的論壇（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爲「閒聊的完美藉口」（A perfect excuse to chat, APEC）（Ravenhill,

[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。這種主觀意願爲各方所共同認知，作爲簽訂該協定的基礎。其次，協定內容包含各造針對特定事項所爲之承諾，並且針對該事項寫明應爲或不應爲的行爲要件（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。
在 APEC 當中，與會各方認定所通過的任何共識並無法定拘束力，亦即在「自願主義」的原則下，各造不表示「願意受其拘束且履行該共識內容」。共識內容也不一定包含「針對特定事項所爲之承諾，以及針對該事項寫明應爲或不應爲的行爲要件」。故此 APEC 的決議被認定爲不具法定拘束力。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

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爲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，是爲 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，爲 2020 年全區域實現自由化與便捷化設立標竿（APEC, 1994）。然而 2010 年爲此所進行的「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）。

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），是爲近年來 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 年甚至成爲 WTO 啓動「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

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 經常被視爲其典範（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、投資自由化作爲，皆屬於「單邊自由化」的範疇。

臺灣大學學術期刊資料庫

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。爲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「化太平洋爲美國內海」爲終極目標（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」當時不得不妥協爲「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；許介鱗等，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，悄悄爲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，有助於爲 APEC 的議程聚焦，並爲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 Cooperation Committee, PECC）的 10 個工作小組爲基礎，並以一年一聚的雙部長會議爲最高決策機構，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）扮演承上啓下的角

臺灣人文與藝術期刊資料庫

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，爲 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。爲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，同時也爲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

臺灣大學 博碩士論文資料庫

成的共識，在其下各級 APEC 論壇官員的眼中，反成爲一種「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，在組織運作方面也爲提升 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—雖然其並未眞正改變 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」爲談判基礎，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，促使以美國爲首的 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，使其成爲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

臺灣人文與藝術期刊資料庫

Agreement, ITA）。該倡議隨即於該年 12 月被 WTO 部長會議接納，成爲一項複邊協議，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。

除了前述較爲一般性的因素之外，APEC 在 2010 年代成爲美、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：

1. 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，認爲自由化必須兼顧「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，以及爲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），爲 2012 年通過「環境商品降稅清單」創造條件。
2. 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。
3. 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，

[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。

臺灣大學學術期刊資料庫

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；另方面，這滿足了美國爲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，此後便爲通過與執行具「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]

---

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，視爲各造表達「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，作爲「各造針對特定事項所爲之承諾」，故作者名之爲具「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」，並認爲這樣的做法恐不符 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」爲由，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 爲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、

臺灣人文社會期刊資料庫

參、APEC 秘書處的強化

前已述及，APEC 被設計爲鬆散的論壇形式，以容納體質、利益多樣化的成員組合，卻不得不以組織運作的效度做爲犧牲。APEC 當中的已開發經濟體，特別是美、澳等非東亞地區的成員，並不滿足於這樣的設計。APEC 的建制化（institutionalization）程度若能夠提高，從「論壇」（forum）朝正式的國際組織（international organization）演進，則這些已開發經濟體將可以憑藉其相對優勢的政治、經濟與知識稟賦，透過 APEC 這個正式國際組織的運作與決議，落實渠等所偏好的區域議程與各自的區域戰略。除了前述美國爲了實踐其「新太平洋共同體」戰略而倡議成立 APEC「經濟領袖會議」之外，從上世紀 90 年代上半葉便一直存在著關於推動 APEC 進一步「建制化」的討論（APEC International Assessment Network, 2003: 9-18；Eminent Persons Group, 1993: 55-59；1995: 12-15）。不同陣營間自 2006 年起迄 2009 年之間，爲此進行激烈的交鋒，其結果形塑了 APEC 今日主要的組織運作特點，並充分凸顯「將 APEC 進一步建制化」此議所積聚的政治張力。

相關討論中，OECD 經常被當作一個參考點（Akao, 1995；English, 1990；MacDuff & Woo, 2003；Ostry, 1998；Taylor, 2001）。在 APEC 成立的當年，催生 APEC 的澳洲前總理霍克（Robert Hawke）即曾在公開演說中，提及 OECD 可以作爲 APEC 的參考體（Hawke, 1989）。1995 年日本駐維也納諸國際組織前大使 Nobutoshi Akao 也發表類似的立場（Akao, 1995）。從歷史結構分析的角度而言，OECD 被當作 APEC 組織問題的參考點，有其特定的因由：首先，從美、澳等「全球主義者」的角度於言，[9] APEC 存在的主要意義即在於透過凝聚亞太地區集體的力量，促進 GATT/WTO 談判進程加速，同時平衡歐洲與東亞區域主義所產生的競爭壓力。就此，APEC 的建

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。

9 在美國現任總統川普於 2019 年 9 月公開反對「全球主義」立場（Borger, 2019）之前，美國一直是「全球主義」的倡導者。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

制化程度愈高，愈能夠有效通過具拘束力的決議來達成前述目的。但類似歐洲共同體或北美自貿協定的正式建制，難以說服本區域已開發國家加入。退而求其次，以相對軟性的 OECD 爲標竿便成爲可欲的選項。

其次，亞太地區多元紛雜的利益與文化結構，不利於形成區域共識與集體訴求。OECD 透過其專業秘書處所建置的龐大研究能量，得以生產政策導向的優質資訊與研究觀點，並沿各級委員會與任務小組加以擴散，將協助本區域各國克服意見與利益匯集上的困難（Higgott, 1995: 71-72；Ostry, 1998: 328-332, 347-349）。

進一步比較 2006 年時 APEC 與 OECD 在組織運作上的差異，將得以釐清所謂「將 APEC 朝 OECD 模式轉化」此議所隱含的政治偏差，以及 APEC 內部相關爭議的緣由。

一、「將 APEC 朝 OECD 模式轉化」的系統性偏差何在？

將 2006 年的 APEC 與 OECD 在組織運作上進行比較，可以發現 OECD 之異於 APEC，主要在於兩個方面：一方面在於 OECD 常設性的秘書處管理體系，及其下龐大的研究能量；另方面則是在前者的基礎上，OECD 得以促成其成員國間進行談判並簽署具拘束力的國際協定。若 APEC 急遽朝向 OECD 的模式轉化，將會大幅牽動 APEC 內部各成員間的互動模式與權力對比，並改變今日 APEC 的面貌。

就秘書處的結構與能量而言，2006 年 APEC 秘書處的組成充分地反映出「主辦經濟體（host economy）優勢」（周子欽，2007a）。當時 APEC 秘書處由一名執行長（Executive Director, ED）與一名副執行長領導，另外，會員經濟體們各派出一員幹部，再加上少數技術人員所組成。正、副執行長由當年的主辦經濟體指派。秘書處主導全年 APEC 各項會議的行政支援、會議文件、基金管理、支援 SOM 主席、公共關係、甚至是計畫評估（project evaluation）與少量研發工作（APEC, 2006a）。由於 APEC 每年的主辦經濟體有權設定年度主題與優先議題領域，加上其對秘書處的直接控制，主辦經濟體因此在相當程度上掌握了「議程設定」的權力，方便其將國家利益或其所偏好的政策方向轉化爲區域議程。此外，由於秘書處規模偏小，研究能量更是有限（Morrison, 2009: 34-36），SOM 無法得到必要的

臺灣大學學術助理資料庫

資源來指導各委員會與工作小組的工作方向，這有利於維持 APEC 鬆散的論壇性質以及「由下而上」的運作傳統，符合多數開發中經濟體的期待（周子欽，2007a）。當然，就 APEC 長期的議題延續性、跨論壇協調與資源整合來說，這都隱含著高額的交易成本。

OECD 的秘書處則與 APEC 的大相徑庭。OECD 秘書長係由任期制的專業人士出任，每任 5 年。秘書處聘有行政與研究方面的專業幕僚，總數超過 2,000 人以上，每年出版品超過 200 項。強大的秘書處提供專業的行政支援與扎實的研究，供 OECD 各個論壇與委員會作爲討論、決策的基礎，同時得以針對各個論壇與委員會的計畫執行工作進行詳細的評估追蹤，確認其成效（OECD, 2018a）。若 APEC 的秘書處朝向 OECD 模式轉化，將會帶來以下重要影響：

1. 「主辦經濟體優勢」大幅被秘書處專業幕僚所能展現的「知識優勢」所取代。APEC 由各經濟體輪流舉辦（初期甚至是在東協與非東協成員間輪流），意味著各成員輪流享有「主辦經濟體優勢」，掌握該年度 APEC 的議程走向。而一個類似 OECD 模式的秘書處則意味著這種「主辦經濟體優勢」被大幅削弱，議程設定的權力轉到秘書處裡大批專業幕僚的手中。這在成員間差異相對較小的 OECD 或許尚不至於形成政治問題，但在 APEC 區域中，各成員間的政經與知識稟賦差異頗大，秘書處所代表的「知識優勢」是否終將導致部分已開發經濟體透過發展「知識霸權」而實質上掌控 APEC？[10] 僅只是這樣的疑慮便足以引發中國、東協等經濟體對此議的質疑與挑戰。
2. APEC 議程更具延續性，偏離「每年一聚」的論壇性質，向正式的

[10] 1992 年 APEC 決定成立「名人小組」（Eminent Persons Group, EPG），藉以研擬 APEC 2000 年時的經貿合作願景。實際上該小組被當時任職於美國 Peterson Institute for International Economics 的 C. Fred Bergsten 所主導，是爲 APEC 已開發經濟體嘗試發展「知識霸權」的實例。EPG 雖然只有建議權而非決策權，但是藉由其在 APEC 當中特殊的使命（爲即將召開的 APEC 非正式經濟領袖會議提供關於 APEC 願景規劃報告），於 1995 年之前共提出 3 份報告。主要建議內容從「將 APEC 更名爲亞太經濟共同體」、「訂定全球與區域經貿自由化時間表」、「建立爭端解決機制」，到「增加秘書處資源並將其人員任改任期制」等，皆爲強化 APEC 建制化發展的立場進行鋪墊（李文志，1996：110-115；Ravenhill, 2001: 126-130）。

臺灣大學學術期刊資料庫

「國際組織」邁進。OECD 模式的秘書處將得以生產出品質精良、視野長遠的研究報告以影響 APEC 各級論壇的議題走向，加上對各計畫執行成果的有效追蹤評估，APEC 的運作將擺脫「一年一週期」的模式（Soesastro, 2003: 44），演化出長期持續的工作方向，朝正式的「國際組織」轉型。APEC 的議程與任何共識將更有可能影響、約束各成員的政策與行動，觸動 APEC 開發中經濟體對「主權受到干涉」的疑懼。

至於 OECD 得以促成談判並使成員間簽署國際協定的功能，自 OECD 成立迄今，曾促成其成員們簽署 13 項國際協定、25 項「決定」（Decisions）、172 項「建議」（Recommendations），以及 26 項「宣言」（Declarations）（MacDuff & Woo, 2003: 56-57；OECD, 2018b）。在 OECD 秘書處 2,000 名以上專業研究人員的支持下，OECD 各論壇及委員會針對其所關注的議題，得以擁有完備的資訊和以專業知識爲基礎的草案當作討論的起點，爲談判與國際協定的形成提供堅實基礎。此一「進行談判並簽署協議」的功能若移往 APEC，更將根本改變 APEC 作爲區域論壇「不談判、決議無法律拘束力」的性質。各項資源稟賦居於相對弱勢的開發中經濟體唯恐渠等之政策自主性被 APEC 的工作成果與決議所「綁架」，勢必反對到底。此議因此在 APEC 幾無討論空間。因此，關於「將 APEC 朝 OECD 模式轉化」的攻防，基本上圍繞在 APEC 秘書處的改造上，而不涉「進行談判並簽署協議」。

二、「APEC 改革」：2006 年至 2008 年之間的政治交鋒

以 OECD 爲參考點，將 APEC 進一步建制化，其所隱含的政治偏差已如前述。2006 年以美國、澳洲、新加坡與日本等經濟體爲首，提出兩項關於強化 APEC 秘書處能量的提案：聘用任期制的執行長來領導 APEC 秘書處，以及在秘書處底下新設「政策支援小組」（Policy Support Unit, PSU），來強化秘書處在研究發展上的功能（周子欽、榮沛芳，2008；APEC, 2006b）。2006 年和 2007 年時，這些所謂「APEC 改革」議題又與另外一條衝突的軸線 — 成立「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）— 相互交纏，使得各方之間的角力更加激烈。

臺灣人文與藝術期刊資料庫

由於 WTO 杜哈回合的再度停滯，危及全球貿易自由化的前景，以及「東亞主義」加速進展，使得美國擔憂被排除於東亞經濟整合進程之外，2006 年美國在私部門 ABAC 的催促之下，於 APEC「總結資深官員會議」（CSOM）聯合日、澳等經濟體提案，要求 APEC 研究具體措施來推進 FTAAP 的實踐（周子欽，2007b：59-61；APEC, 2006b）。對美、澳等全球主義者來說，FTAAP 一議是杜哈回合可能破局以及東亞區域主義大興之時，一項關鍵性的戰略「轉進」。橫跨太平洋兩岸的 FTAAP，「進」可以爲 WTO 提供新動力，至少也能是 WTO 之外的次佳方案（plan B）（Bergsten, 2007: 23-26）；[11]「退」則可以化解「東亞主義」對美國形成的壓力，使美國依然佔據環太平洋經濟整合的制高點。中國與 APEC 的東協成員基於「東亞主義」的立場以及對 APEC 催生 FTAAP 談判的疑懼，強力反對此議。[12] 各方妥協之下，2006 年 APEC 領袖們只能將 FTAAP 視爲 APEC 的「長期目標」（long-term prospect），並將之與「支持杜哈回合」、「推進茂物目標」等一同列爲 2007 年 APEC「給領袖的區域經濟整合報告」中的一個部分（APEC, 2006c）。2007 年該份報告在雙方陣營的拉鋸下，完稿時實質內容多已遭淘空，FTAAP 的重要性遭大幅稀釋（周子欽，2007b：64-69）。

自中國與 APEC 的東協成員當時「反對推進 APEC 建制化發展」與「排拒 FTAAP 談判」的立場以觀，與 FTAAP 議題同時浮現的「強化 APEC 秘書處能量」兩項提案，共同構成一幅極爲「危險」的區域經濟整合圖像：美、澳等已開發經濟體若能使 APEC 同意「強化 APEC 秘書處能量」的兩項提案，把 APEC 往 OECD 模式引導，則 APEC 將漸遠離「論壇」形式，轉化爲正式國際組織，且得以通過具法律拘束力的決議，而 FTAAP 就是這個即將誕生的區域國際組織所要通過的最重大協議之一。如同在 FTAAP 一議上所展現的反對態度，中國與 APEC 的東協成員企圖弱化「強化 APEC 秘書處能量」兩項提案，盡可能使它們偏離 OECD 模式。

這一波關於推進 APEC 建制化發展的交鋒，起於 2006 年由星、美、

---

11 與 Bergsten 相反的論點，參見 Morrison (2007: 8-10) 與 Aggarwal (2007)。

12 此處的論述立基於蕭全政教授對全球主義、亞太主義與東亞主義的地緣政治立場之分析，詳見蕭全政（2001：214-18）。

臺灣大學政治學術期刊資料庫

澳、日主導的 SOM「APEC 改革主席之友」（APEC Reform Friends of the Chair, APEC Reform FotC）[13] 所提出的 APEC 組織改革套案，其中便包括前述強化秘書處的兩大提案（APEC, 2006d；2006e）。其後至 2008 年底爲止，雙方陣營各自進行「偏差的動員」以重塑或維持 APEC 的建制化特徵。

關於「聘用任期制的執行長來領導 APEC 秘書處」一議，美、澳等國瞭解此案必然會面臨支持「主辦經濟體優勢」的開發中經濟體之反對，故於 2007 年初便強調設置任期制執行長不會改變秘書處與 APEC 成員間的權力關係，也無意削弱主辦經濟體對年度議程的影響力。其次，任期制執行長的候選人必須是 APEC 經濟體的國民，以杜絕 APEC 區域以外的國家干預 APEC 秘書處的運作。最後，任期制執行長上任的時間訂在 2009 年，以爭取 2008 年主辦經濟體秘魯的支持（周子欽、榮沛芳，2008；APEC, 2007a: 15-17）。然而兩個陣營依然在提名方式、遴選方式、任期制執行長與 SOM 的關係，以及如何爲主辦經濟體保留運作空間等子題上，面臨激烈的拉鋸。

就提名方式而言，美、澳等國偏好以公開招募的方式吸引優秀人才前來應募，以凸顯專業主義精神；中國大陸等經濟體則主張由各經濟體推薦一名人選角逐，等於召喚各方間透過合縱連橫來決定最終人選（或將導致人選難產）。其次，在遴選方式上，美、澳等經濟體原意以效率之名，在 SOM 透過共識決定最終人選前，先由「APEC 改革主席之友」對候選人進行篩選，俄、港則主張所有資深官員都應參與這一篩選程序，以示公開透明。再次，美、澳針對任期制執行長的角色曾一度欲以「受 APEC 成員指導」的方式模糊處理，爲任期制執行長留有更多自主運作空間；開發中經濟體則堅持該執行長需直接對 SOM 負責，唯恐任期制執行長依憑專業主義，自外於資深官員們所代表的 APEC 成員共識決精神。最後，爲使年度的主辦經濟體在某種程度上保持其對秘書處的影響，各方同意在秘書處內設置主辦經濟體的代表，然而美、澳等主張該代表應向任期制執行長回報工作，而開發中經濟體認爲該代表應爲當年 SOM 主席的「分身」，不受任期制執行長約束（APEC, 2007b；2008a；2008b）。

[13] 該「主席之友」由美、加、秘、澳、中、星、韓、泰、日所組成，兼有已開發與開發中經濟體。

臺灣大學學術期刊資料庫

由於反對陣營在各項子題上步步爲營，與美、澳等經濟體進行纏鬥（何振生、吳德鳳，2008；27-28；周子欽、蔡靜怡，2008：11），此案的各項共識延至 2008 年底才獲 APEC 雙部長年會通過。經過 2009 年的遴選程序，任期制執行長終於在 2010 年初正式上任。此議的通過代表著 APEC 秘書處的管理與運作，遠離年度主辦經濟體的完全掌控；但該執行長需向 SOM 負責，且對主辦經濟體派在秘書處的代表無約束力，則係此案向「主辦經濟體優勢」妥協之處。

至於「在秘書處底下新設 PSU」一案，日、澳兩個經濟體的原始設計包括三個主要面向（APEC, 2007c）：首先，他們期望 PSU 是一個相對獨立的單位，由專業研究人員構成。其上建制一個「PSU 理事會」（PSU Board）來設計 PSU 的工作計畫（projects）。「PSU 理事會」由日、澳、星三個初期的出資者主導。這將使 PSU 與 APEC 的傳統 —「由所有經濟體進行共識決」— 保持一定的距離，爲「知識優勢」的發展創造空間。其次，PSU 的工作議題以貿易投資自由化與便捷化、結構改革，以及能源安全議題爲主。這些議題基本上反映已開發經濟體的關切。[14] 最後，PSU 的任務包括設計並執行能力建構（capacity building）方案、評估 APEC 工作執行進展，甚至是型塑政策選項。前兩者可能直接涉入 APEC 各級論壇的工作內容，後者更是扮演「議程設定者」的要項，因此「所有經濟體的共識決」和「主辦經濟體優勢」將被 PSU 所代表的「知識優勢」所平衡或導引。

對此，爲維護「所有經濟體的共識決」和「主辦經濟體優勢」，開發中經濟體們力主：(1)「PSU 理事會」的成員必須包含前、現、後任主辦經濟體的代表，並由 SOM 主席擔任其主席；「PSU 理事會」以 SOM 的名義對 PSU 提供「戰略性的指導」，且任何決議須經 SOM 同意（APEC, 2008c）。(2) PSU 的工作議題必須加入開發中經濟體利益所在之「經濟與技術合作」，而非獨厚已開發經濟體的關切點（APEC, 2007d）。(3) PSU 與各級論壇間的聯繫，仍須透過 APEC 秘書處爲之，以免其直接涉入各論壇的執行工作（周

[14] 「結構改革」（structural reform）主要涉及各國境內（behind-the-border）各項阻礙貿易投資自由化的制度性、法規障礙，在概念上相對於關稅等存在於邊境上（on-the-border）的障礙。關於澳洲對「結構改革」議題的關注，以及澳洲期望以 PSU 協助 APEC 推進「結構改革」議題的深化，參見周子欽（2007b：69-70）。

臺灣人文與社會科學引用期刊資料庫

子欽、榮沛芳，2008）；此外，PSU 只能協助各級論壇「確認高階政策原則與最佳範例」，而非「型塑政策選項」（APEC, 2007d），以此弱化 PSU 在議程設定上的角色。爲使 PSU 順利成立並盡早運作，日、澳等已開發經濟體於 2008 年中幾乎向所有這些訴求妥協。2008 年第二次 SOM 歡迎 Mr. Philip Gregory Gaejtens 擔任首位 PSU 主任，負責 PSU 的日常營運管理。

2006 年至 2008 年這一波關於強化 APEC 秘書處的交鋒，基本上奠定了其後 APEC 秘書處的形貌與能力。以 OECD 爲參照點，APEC 秘書處的專業能力明顯獲得提升，特別是新增一支由研究人員所構成的隊伍，使得「知識優勢」對「主辦經濟體優勢」的平衡作用，以及 APEC 進一步的建制化，都獲得進展。雖然與 OECD 秘書處的 2,500 名成員相去甚遠，自 2009 年以來秘書處的規模逐漸擴充到 2018 年擁有 70 名成員（包括 13 名 PSU 的研究人員），簽有固定任期契約的專業人員已達總人數的 69%。APEC 秘書處成員的日常工作已愈來愈以任期制執行長的指令或需求爲中心，而不再如同 2008 年之前的情況，大量受到主辦經濟體或成員本身所屬的經濟體影響。[15] 然而，在開發中經濟體的壓力之下，秘書處的任期制執行長以及「PSU 理事會」，依然受到 SOM 主席的嚴格約束，無法進一步改變事事由 APEC 成員共識所主導的 APEC 運作傳統。2009 年之後的 APEC 確實比草創時更遠離「論壇」的形式，但若要繼續朝正式國際組織轉型，仍需要處理更多的利益分歧，以尋得繼續前行的路徑。

肆、結語：APEC 組織運作變遷上的挑戰

本文重新檢視兩項與 APEC 的區域「論壇」性質緊密相關的組織運作變遷，並給予歷史性的解釋。就此，本文的主要發現包括：

第一、與草創時期相較，APEC 的組織運作至少曾在兩方面出現重要變化：具「半拘束力」決議的出現，以及建制化程度的提高。透過 APEC 落實「環境商品降稅清單」的例子，本文說明 APEC 至少曾一度發展出具「半拘束力」的共識，使 APEC 在「環境商品降稅清單」的決議與實施上，

[15] 根據 2018 年 10 月，作者對要求匿名的 APEC 秘書處成員所做的菁英訪談。

臺灣人文學術期刊資料庫

脫離「僅供各成員參考」的狀態，而具備一定程度的拘束力，縮限各經濟體自由決定是否遵循 APEC 決議的空間。至於 APEC 建制化程度的提高，意味著 APEC 在二十一世紀第一個 10 年透過一波「強化秘書處」的措施，以專業主義壓制「主辦經濟體優勢」，使 APEC 遠離草創時所設計的「一年一週期」之「論壇」性質，在一定程度上朝正式「國際組織」的方向演化。

第二、前述兩項事例的發生，主要動因在於不同的成員間在資源稟賦、發展程度與戰略利益上的差距，以及渠等企圖透過「偏差的動員」來改變或維護 APEC 原有的組織運作方式。美、澳等資源稟賦較強勢者，固然在一定程度上使得 APEC 的組織運作方式朝向對他們更有利的方向轉化，但也由於中國、東協成員等的抵抗，縮限了變遷的幅度與速度。具「半拘束力」的「環境商品降稅清單」固然在一定程度上提高了 APEC 運作的效度，但由於犧牲了組織運作上原有的彈性與包容的特質，引發部分開發中經濟體的反彈，隱含著不同陣營間更高的政治張力。這種張力會改變特定議題上 APEC 成員間的結盟態勢，可能使得 APEC 未來在重大議題上更難以形成共識。二十一世紀第一個 10 年圍繞著 APEC 提升建制化程度的努力，隱然以 OECD 爲參考點，對 APEC 秘書處進行本質性的改造。此議與當時美國所主導的 FTAAP 議題，一同面對中國、東協成員的反抗。這些反抗使得改造方案的共識形成與執行一直延宕到 2010 年初。SOM 對秘書處的嚴格約束則形同對秘書處所代表的專業主義戴上「緊箍罩」。迄今 APEC 建制化議題陷於停滯，不再有任何實質進展。

第三、自研究途徑的角度以觀，本文對這些組織運作變遷的解釋，係以 APEC 成員間所展開的「權力角力與妥協」爲中心。本文所涉及的兩項事例，從 APEC 主要成員國家的政治動機與動員切入，可以發現各造對於 APEC 組織運作模式變遷所蘊含的偏差，各有其偏好。這些成員間爲型塑偏差所進行的權力角力和妥協，最能夠爲變遷背後的因果，提供解釋。這樣的研究取徑成功含攝組織文化面向（如：APEC「由下而上」的傳統、APEC 與 WTO 組織文化的差異）上的變數，並將之納入自「偏差的動員」切入之視角。這呼應 Charles Perrow 與 Steward Clegg 等研究者的呼籲：「將權力分析導入組織研究當中」，卻不必然需要將權力分析與階級鬥爭的概念

臺灣大學學術期刊資料庫

劃上等號。[16]

展望 APEC 組織運作變遷的未來，由於亞太區域的政經結構已經發生巨大的變化，APEC 成員間的實力對比與合縱連橫關係隨之調整，APEC 無法不與時俱進以應變局。這些巨大的變化至少包括：中國的政經實力上升，及其與美國間的戰略競爭關係日趨激烈（Rogin, 2018；The White House, 2017）；「全球化」由於無法處理分配問題，在國際金融與貿易方面先後受到嚴重反挫；巨型的區域經濟整合倡議（如：「跨太平洋夥伴全面進展協定」（CPTPP）與「一帶一路」倡議等等），正在型塑全球與亞太的政經地景（landscape）（周子欽，2020）；新興議題誕生，包括數位化科技大幅改變民眾的工作與生活，以及氣候變遷對地球生態與資本主義生產、消費模式所帶來的衝擊（Busby, 2018；Drum, 2018）等；最後，新的全球、區域論壇或建制（如：「二十國集團」（G-20）和「亞洲基礎建設投資銀行」）出現，隱然與 APEC 形成競爭關係。這些重大變化無一不涉及 APEC 的主要成員，而 APEC 雖然身爲亞太地區層級最高、囊括所有重要經濟體的區域合作論壇，卻由於其相對鬆散的組織運作方式，竟無法有效地對這些變化做出有效的反應。

這反映出 APEC 本身的運作效度依然不足，對話與經驗分享無從過渡到實質合作，強權間的戰略競爭無法透過 APEC 論壇轉化爲形塑合作議程的機會。具半拘束力的「環境商品降稅清單」與 2009 年經強化過的 APEC 秘書處，固然在相當程度上突破了 APEC 草創時期的組織運作格局，但 APEC 若不能以更積極的體質轉型來回應日漸紛雜的區域政經情勢，勢將降低 APEC 的威信與成員們積極投入的意願，並使得 APEC 的影響力式微。

依據本文的分析，提振 APEC 組織運作效度的主要工具爲：(1) 大幅提昇以專業主義爲基礎的研究發展能量；(2) 催生更有拘束力的決議機制，使對話與交流眞正轉化爲具體合作行動；(3) 更嚴謹地追蹤計畫的成效並予以改進，以提升能力建構（capacity building）的效果（impacts）。引入這些

[16] Stewrad Clegg 認爲資本主義世界的組織文化，總是體現爲資產階級爲合理化當代生產方式與勞資關係所建構出來的「文化霸權」（cultural hegemony）。參見 Clegg (1979: 121-149)。

臺灣大學學術期刊資料庫

工具等於是對 APEC 的組織運作進行再一次的結構性調整。這樣的調整必須面對三項課題的挑戰：

第一、面對價值分歧。APEC 草創時以鬆散的論壇形式出現，主要原因便是開發中經濟體憂慮一個過於建制化的 APEC 將使他們被已開發經濟體的戰略意圖所綁架。這個論壇的基本原則：自願主義、共識決、彈性、相互尊重等，已經被進一步凝結爲所謂的「APEC 方式」，滲入 APEC 日常運作當中，成爲 APEC 組織文化的核心成分。前已述及，這樣的「APEC 方式」並不符合 APEC 已開發經濟體的利益與價值偏好。就成立並推動國際組織運作而言，美國爲首的已開發經濟體習於以知識和政經實力爲基礎的談判與妥協，以產出具拘束力的決議並確實執行。如何在這兩種價值觀中找到雙方都能接受的方式（Beeson, 2008: 54），來強化 APEC 運作的效度，是 APEC 未來需要面對的第一個課題。

第二、處理交疊的政治衝突軸線：發展程度差異與地緣戰略因素。前已述及，APEC 成員們所在的亞太地區，歷來受到兩項重要的政治衝突軸線所分化。第一項係成員間巨大的發展程度差異，其意味著彼此間的資源稟賦與利益取向的差距。雙方對於如何實踐區域經濟整合並使其成果雨露均霑，經常難以取得共識（Ravenhill, 2001: 197）。第二項則與亞太地區特殊的地緣戰略形勢相關：美國爲首的海權國家，以及當前以中國爲首的陸權勢力，相互爭競以形塑對己方有利的地緣戰略格局（李文志，2001）。而這兩個衝突的軸線又大致重疊，強化了所謂「G-2」格局。任何提升 APEC 組織運作效度的方案，都必須在這兩條交疊的政治衝突軸線下突圍。

第三、如何促使各方爲區域合作而讓渡部分的國家主權？更有效的亞太區域經濟合作，往往意味著將 APEC 各成員境內的政策、法規做更深度的改造與相互調適，所以難免涉及某種程度的主權讓渡。從區域經濟整合、結構改革（structural reforms），到海洋、能源、人力資源發展與衛生合作，都可以觀察到類似的趨勢和需求。在前述價值分歧與交疊的政治衝突軸線之下，即便是部分的主權讓渡也並不像在歐盟那樣容易達成，是爲強化 APEC 組織運作效度的第三個課題。

當前 APEC 正爲了「茂物目標」將於 2020 年到期，而致力於研擬新的「後 2020 年願景」（Post-2020 Vision）以取代之。APEC 爲此特別成立高階

臺灣大學圖書館期刊資料庫

的「APEC 願景小組」來討論新願景的雛形。在 2018 年 8 月「APEC 願景小組」第二次會議時，小組成員們認爲 APEC 運作的基本原則應維持不變（APEC, 2018）。或許 APEC 尚未準備好要處理前述三項課題，以及面對渠等背後的政治底蘊。於是，APEC 內外的政經變化便將持續對 APEC 既有的組織運作方式，提出挑戰。APEC 組織運作變遷的歷史篇章，並未終結。

參考書目

一、中文部分

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2017，〈歷屆部長會議〉，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心網頁，http://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=31&nid=243，2017/03/23。The Taiwan WTO&RTA Center, The Chung-Hua Institution for Economic Research (CIER). 2017. “Li jie buzhang huiyi” [*A Summary of the Outcomes of WTO Ministerial Meetings*]. in http://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=31&nid=243. Latest update 23 March 2017.

行政院經貿談判辦公室，2017，〈世界貿易組織（WTO）環境商品協定（EGA）談判大事紀（2017/02/18）〉，行政院經貿談判辦公室網頁，https://www.moea.gov.tw/MNS/otn/content/submenu.aspx?menu_id=11796，2018/09/22。The Office of Trade Negotiations, The Executive Yuan. 2017. “Shijie maoyi zuzhi (WTO) huanjing shangpin xieding (EGA) tanpan dashiji” [The WTO Environmental Good Agreement Negotiation: A Chronicle of Events (2017/02/18)]. in https://www.moea.gov.tw/MNS/otn/content/submenu.aspx?menu_id=11796. Latest update 22 September 2018.

何振生、吳德鳳，2008，《2008 年 APEC 第二次資深官員會議暨相關會議出國報告書》，臺北：中華臺北 APEC 研究中心。Ho, Chen & De-feng Wu. 2008. *2008 APEC di er ci zishen guanyuan huiyi ji xiangguan huiyi chuguo baogaoshu* [*2008 APEC SOM2 and the Related Meetings Report*]. Taipei: Chinese Taipei APEC Study Centre.

吳德鳳，2010，〈2010 年 APEC 茂物目標第一階段評估成果〉，《APEC 通訊》，125: 10-12。Wu, De-feng. 2010. “2010 APEC maowu mubiao diyi jieduan pinggu chengguo” [The Phase-one Assessment Outcomes on the Implementation of the Bogor Goals]. *APEC Newsletter*, 125-10-12.

吳瓊恩，2011，《行政學》，臺北：三民書局。Wu, Qiong-en. 2011. *Hangzheng*

臺灣人學學術期刊資料庫

xue [*Public Administration*]. Taipei: San Min Book Co.

李文志，1996，《後冷戰時代美國的亞太戰略：從扇形戰略到新太平洋共同體》，臺北：憬藝企業。Li, Wen-zhi. 1996. *Hou lengzhan shidai meiguo de yatai zhanlue：cong shanxing zhanlue dao xin taipingyang gongtongti* [*The Asia-Pacific Strategy of the US in the Post-Cold War Era: From the Fan-shaped Strategy to the New Pacific Community*]. Taipei: Jingyi Enterprise.

李文志，2001，〈海陸爭霸下亞太戰略形勢發展與臺灣的安全戰略〉，《東吳政治學報》，13: 129-174。Li, Wen-zhi. 2001. "Hailu zhengba xia yatai zhanlue xingshi fazhan yu Taiwan de anquan zhanlue" [The Evolving Asia-Pacific Strategic landscape and Taiwan's Security Strategy in the context of the Competition between Sea and Land Powers]. *Soochow Journal of Political Science* 13: 129-174.

李文志，2006，〈亞太貨幣體系發展下 APEC 的角色與挑戰〉，《政治科學論叢》，30: 21-60。Li, Wen-zhi. 2006. "Yatai huobi tixi fazhan xia APEC de jiaose yu tiaozhan" [*The Role and Challenges of APEC in the Development of the Asia-Pacific Monetary System.*] *Taiwanese Journal of Political Science* 30: 21-60.

周子欽，2007a，〈APEC 對 FTAAP 的評估〉，江啓臣（編），《區域整合浪潮下的亞太自由貿易區》，臺北：台灣經濟研究院，頁 57-81。Chou, Tzu-chin. 2007a. "APEC dui FTAAP de pinggu" [APEC's Assessment on FTAAP]. In *Quyu zhenghe langchao xia de yatai ziyou maoyi qu* [*The Free Trade Area of Asia-Pacific in the Wave of Regional Integration*], ed. Jiang, Qi-chen. Taipei: Taiwan Institute of Economic Research, 57-81.

周子欽，2007b，〈「APEC 改革」現況：戰略性的視角〉，「2007 年 APEC 領袖高峰會與我國國際參與時事座談會」會議資料（8 月 24 日），臺北：中華臺北 APEC 研究中心。Chou, Tzu-chin. 2007b. "'APEC gaige' xiankuang: zhanluexing de shijiao" [The Current APEC Reform: A Strategic Viewpoint]. Documents for the Roundtable of '2007 APEC Leaders' Meeting and Taiwan's International Participation' August 24]. Taipei: Chinese Taipei APEC Study Centre.

周子欽，2007c，〈風暴十年後對東亞區域金融合作的再思〉，《台灣經濟研究月刊》，30(12): 86-95。Chou, Tzu-chin. 2007c. "Fengbao shinian hou dui dongya quyu jinrong hezuo de zaisi" [10 Years after the Regional Financial Crisis: Revisiting East Asian Regional Financial Cooperation]. *Taiwan*

臺灣大學學術期刊資料庫

Economic Research Monthly 30(12): 86-95.

周子欽，2013，〈多邊貿易體系、茂物目標與環境商品清單：APEC 2013 的貿易政治〉，《全球政治評論》，44: 5-9。Chou, Tzu-chin. 2013. "Duobian maoyi tixi, maowu mubiao yu huanjing shangpin qingdan: APEC 2013 de maoyi zhengzhi" [Multilateral Trade System, Bogor Goals and Environmental Goods: the Trade Politics of APEC 2013]. *Review of Global Politics* 44: 5-9.

周子欽，2020，〈區域整合脈絡下的「一帶一路」：地緣政治經濟觀點〉，《全球政治評論》，即將出刊。Chou, Tzu-chin. 2020. "Quyu zhenghe mailuo xia de 'yidai yilu': diyuan zhengzhi jingji guandian" ['One Belt, One Road' in the Context of Regional Integration: Geopolitical Economic Perspectives]. *Review of Global Politics,* forthcoming.

周子欽、榮沛芳，2008，〈「APEC 改革」回眸〉，《APEC 通訊》，100: 12。Chou, Tzu-chin & Pei-fang Rong. 2008. "APEC gaige huimou" [A Retrospect on APEC Reform]. *APEC Newsletter* 100: 12.

周子欽、蔡靜怡，2008，《2008 年 APEC 第一次資深官員會議暨相關會議出國報告書》，臺北：中華臺北 APEC 研究中心。Chou, Tzu-chin & Jing-yi Cai. 2008. *2008 nian APEC diyici zishen guanyuan huiyi ji xiangguan huiyi chuguo baogaoshu"* [*2008 APEC SOM1 and the Related Meetings Report*]. Taipei: Chinese Taipei APEC Study Centre.

許介鱗、蕭全政、李文志，1994，《亞太經濟合作與美國的亞太戰略》，臺北：業強出版社。Hsu, Chieh-lin, Chyuan-Jenq Shiau, & Wen-zhi Li. 1994. *Yatai jingji hezuo yu meiguo de yatai zhanlue* [*Asia-Pacific Economic Cooperation and the US's Regional Strategy in the Asia-Pacific*]. Taipei: Yeqiang Publisher.

許峻賓，2010，〈3 個「共同體」?! ― 爲美國明年主辦 APEC 鋪路〉，《APEC 通訊》，135: 15-16。Hsu, Chun-bin. 2010. "3 ge 'gongtongti'?! -- wei meiguo mingnian zhuban APEC pulu" [Three Communities?! – Paving way for US's hosting of APEC Next Year]. *APEC Newsletter* 135: 15-16.

許峻賓，2015，〈環境商品與服務自由化之發展與挑戰 ― 兼論我國的機會與策略〉，《逢甲人文社會學報》，31: 71-97。Hsu, Chun-bin. 2015. "Huanjing shangpin yu fuwu ziyouhua zhi fazhan yu tiaozhan ― jianlun woguo de jihui yu celue" [The Development and Challenges Environmental Goods and Services Liberalization – Taiwan's Opportunities and Strategies]. *Feng Chia Journal of Humanities and Sciences* 31: 71-97.

臺灣人學學術期刊資料庫

許裕佳，2016，〈APEC 會員執行環境商品降稅情況及 WTO 環境商品談判進展之研析〉，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心（編），《WTO 及 RTA 電子報專題分析彙編（2016年）》，臺北：中華經濟研究院，頁 9-19。Xu, Yu-jia. 2016. “APEC huiyuan zhihang huanjing shangpin jiangshui qingkuang ji WTO huanjing shangpin tanpan jinzhan zhi yanxi” [Evaluating the Implementation of APEC Environmental Goods Tariff Reduction and WTO’s Negotiation on Environmental Goods Agreement]. In *WTO ji RTA dianzibao zhuanti fenxi huibian (2016)* [*The Compilation of Thematic Analyses Published on the WTO and RTA Newsletter (2016)*], eds. The Taiwan WTO & RTA Center The Chung-Hua Institution for Economic Research (CIER). Taipei: CIER, 9-19.

陳逸潔，2015，〈WTO 後峇里工作計畫之談判進展與主要爭議〉。中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心（編），《WTO 及 RTA 電子報專題分析彙編（2015年）》，臺北：中華經濟研究院，頁 3-9。Chen, Yi-jie. 2015. “WTO hou bali gongzuo jihua zhi tanpan jinzhan yu zhuyao zhengyi” [Progress and Debates during the Negotiation for the Post-Bali Work Plan of WTO]. In *WTO ji RTA dianzibao zhuanti fenxi huibian (2015)* [*The Compilation of Thematic Analyses Published on the WTO and RTA Newsletter (2015)*], eds. The Taiwan WTO & RTA Center, The Chung-Hua Institution for Economic Research (CIER). Taipei: CIER, 3-9.

蕭全政，1988，《政治與經濟的整合》，臺北：桂冠圖書股份有限公司。Shiau, Chyuan-Jenq. 1988. *Zhengzhi yu jingji de zhenghe* [*The Foundamental Theory of Political Economy*]. Taipei: The Guiguan Books Co.

蕭全政，1997，〈組織與制度的政治經濟分析〉，《暨大學報》，1(1): 1-16。 Shiau, Chyuan-Jenq. 1997. “Zuzhi yu zhidu de zhengzhi jingji fenxi” [The Political Economy of Organizations and Institutions]. *The National Chi Nan University Journal* 1(1): 1-16.

蕭全政，2001，〈東亞『區域主義』的發展與台灣的角色〉，《政治科學論叢》，14: 201-222。Shiau, Chyuan-Jenq. 2001. “Dongya quyu zhuyi de fazhan yu Taiwan de jiaose” [*The Development of Regionalism in East Asia and the Role of Taiwan.*] *Taiwanese Journal of Political Science* 14: 201-222.

二、英文部分

Aggarwal, V. K. 2007. “The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia-Pacific: A U. S. Perspective.” In *An APEC Trade Agenda? The Political*

臺灣大學學術期刊資料庫

Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific, eds. Charles E. Morrison & Eduardo Pedrosa. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 37-72.

Akao, N. 1995. "Strategy for APEC: A Japanese View." *Japan Review of International Affairs* 9(3): 169-177.

APEC International Assessment Network. 2003. "Remaking APEC as an Institution: The 3rd APIAN Policy Report." In *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia Pacific*, ed. Richard E. Feinberg. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 3-26.

APEC Policy Support Unit. 2010. *Progressing towards the APEC Bogor Goals Perspectives of the APEC Policy Support Unit, November 2010*. Thousand Oaks: SAGE Publications. Singapore: APEC Secretariat.

APEC. 1994. "1994 APEC Leaders' Declaration." in https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm. Latest update 22 September 2018.

APEC. 1997. "1997 APEC Leaders' Declaration." in https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1997/1997_aelm. Latest update 22 September 2018.

APEC. 2001. "2001 Leaders' Declaration." in https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm. Latest update on 22 September 2018.

APEC. 2006a. "2006 Report of the Executive Director of the APEC Secretariat to the Eighteenth APEC Ministerial Meeting APEC CSOM document 2006/CSOM/002." in http://mddb.apec.org/Pages/search.aspx?setting=ListMeeting&DateRange=2006/11/01%2C2006/11/end&Name=Concluding%20Senior%20Officials%u2019%20Meeting%202006. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2006b. "Summary Record - Concluding Senior Officials' Meeting 2006 APEC CSOM document 2006/CSOM/SUM." in http://mddb.apec.org/Pages/search.aspx?setting=ListMeeting&DateRange=2006/11/01%2C2006/11/end&Name=Concluding%20Senior%20Officials%u2019%20Meeting%202006. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2006c. "2006 Leaders' Declaration." in https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2006/2006_aelm. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2006d. "APEC Reform 2006 Deliverables APEC ICSOM document 2006/ICSOM/002." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2006e. "Japan's Proposal to Establish Support Unit in APEC Secretariat

臺灣大學學術期刊資料庫

APEC ICSOM document 2006/ICSOM/008. 12 November 2006." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2007a. "APEC Reform Discussion Paper APEC ISOM document 2007/ISOM1/005." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2007b. "Proposal for a Term-Appointed APEC Executive Director: Explanatory Paper by Australia APEC ISOM document 2007/ISOM2/005." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2007c. "APEC Policy Support Unit – Joint Proposal from Japan and Australia APEC ISOM document 2007/ISOM2/006." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2007d. "Policy Support Unit APEC ISOM document 2007/SOM3/034." in http://mddb.apec.org/Pages/search meeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2008a. "Appointment of APEC Fixed Term Executive Director APEC ISOM document 2008/ISOM2/006." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2008b. "Appointment of APEC Fixed Term Executive Director APEC ISOM document 2008/ISOM3/003." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2008c. "APEC Policy Support Unit Governance Arrangements APEC ISOM document 2008/ISOM1/003." in http://mddb.apec.org/Pages/searchmeeting.aspx. Latest update 4 October 2018.

APEC. 2011. "2011 APEC Leaders' Declaration." in https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2011/2011_aelm. Latest update 1 July 2019.

APEC. 2012. "2012 APEC Leaders' Declaration." in https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2012/2012_aelm. Latest update 22 September 2018.

APEC. 2016. "2016 APEC Economy Progress in Implementing Their Commitments to Reduce Tariffs on the 54 Products in the APEC List of Environmental Goods to Five Per Cent or Less by the End of 2015 APEC CSOM document 2016/CSOM/012app20." in http://mddb.apec.org/Documents/2016/SOM/CSOM/16_csom_012app20.pdf. Latest update 22 September 2018.

APEC. 2018. "Second Meeting of the APEC Vision Group – AVG Chair's Report (APEC SOM3 document 2018/SOM3/021)." in http://mddb.apec.org/Pages/

臺灣大學政治學系資料庫

search.aspx?setting=ListMeeting&DateRange=2018/08/01%2C2018/08/end&Name=Third%20Senior%20Officials%27%20Meeting%202018. Latest update 22 September 2018.

Beeson, M. 2008. *Institutions of the Asia-Pacific: ASEAN, APEC, and beyond*. Oxon: Routledge.

Bergsten, C. F. 2005. "A New Strategy for APEC." in https://piie.com/publications/papers/bergsten0905apec.pdf. Latest update 22 September 2018.

Bergsten, C. F. 2007. "A Free Trade Area of the Asia Pacific in the Wake of the Faltering Doha Round: Trade Policy Alternatives for APEC." In *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, eds. Charles E. Morrison & Eduardo Pedrosa. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 15-36.

Blenkinsop, P. 2018. "EU Lays Out WTO Reform Ideas to Keep U. S. on Board." in https://www.reuters.com/article/us-trade-wto-eu/eu-lays-out-wto-reform-ideas-to-keep-us-on-board-idUSKCN1LY1FV. Latest update 3 November 2018.

Borger, J. 2019. "Donald Trump Denounces 'Globalism' in Nationalist Address to UN." in https://www.theguardian.com/us-news/2019/sep/24/donald-trump-un-address-denounces-globalism. Latest update 2 November 2018.

Burke, W. W. 2011. *Organization Changes: Theory and Practice*. Thousand Oaks: SAGE Publications.

Busby, J. 2018. "Warming World: Why Climate Change Matters More Than Anything Else?" *Foreign Affairs* 97(4): 49-55.

Chan, Man-jung M. 2009. "APEC's Eye on the Prize: Participants, Modality, and Confidence-Building." In *APEC at 20: Recall, Reflect, Remake*, eds. K. Kesavapany & Hank Lim. Singapore: ISEAS Publications, 41-54.

Christopher, W. 1993. *Christopher Calls for NAFTA-APEC-GATT Round 'Triple Play'* (11/1//93. EPF 411). Taipei: American Institute in Taiwan.

Clegg, S. 1979. *The Theory of Power and Organization*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd.

Drum, K. 2018. "Tech World: Welcome to the Digital Revolution." *Foreign Affairs* 97(4): 43-48.

Elek, A. 2009. "APEC: Genesis and Challenges." In *APEC at 20: Recall, Reflect, Remake*, eds. K. Kesavapany & Hank Lim. Singapore: ISEAS Publications, 1-14.

Eminent Persons Group. 1993. *A Vision for APEC Towards an Asia Pacific Economic*

臺灣人學學術期刊資料庫

Community Report of the Eminent Persons Group to APEC Ministers. Singapore: APEC Secretariat.

Eminent Persons Group. 1995. *Implementing the APEC Vision The 3rd Report of the Eminent Persons Group*. Singapore: APEC Secretariat.

English, E. 1990. *An OECD of the Pacific? A Canadian Perspective Working Paper No. 1, Asia Pacific Research and Resource Centre*. Ottawa: Carleton University.

European Commission. 2015. "The Environmental Goods Agreement (EGA): Liberalising Trade in Environmental Goods and Services". in http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1116. Latest update 18 December 2016.

Feinberg, R. E. 2003. "Introduction." In *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia Pacific*, ed. Richard E. Feinberg. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, XIII-XVI.

Guzman, A. T. 2005. "The Design of International Agreements." *The European Journal of International Law* 16(4): 579-612.

Hawke, R. 1989. "Regional Co-operation: Challenges For Korea And Australia." in https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-7475. Latest update 2 November 2018.

Higgott, R. 1995. "APEC: A Skeptical View." In *Pacific Cooperation: Building Economic and Security Regime in the Asia-Pacific Region*, eds. Andrew Mack & John Ravenhill. Boulder: Westview Press, 66-97.

International Trade Center. 2014. *Trade in Environmental Goods and Services: Opportunities and Challenges (ITC Technical Paper No. DMD-14-255)*. Geneva: International Trade Center.

Lukes, S. 1974. *Power: A Radical View*. London: The Macmillan Press.

MacDuff, D. & Yuen Pau Woo. 2003. "APEC as a Pacific OECD Revisited." In *APEC as An Institution: Multilateral Governance in the Asia-Pacific*, ed. Richard E. Feinberg. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 47-63.

Morgan, G. 1990. "Paradigm Diversity in Organizational Research." In *The Theory and Philosophy of Organizations*, eds. John Hassard & Denis Pym. London: Routlegde, 13-29.

Morrison, C. E. 2007. "An APEC Trade Agenda." In *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, eds. Charles E. Morrison & Eduardo Pedrosa. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1-14.

Morrison, C. E. 2009. "Four Adjectives Becomes a Noun: APEC－The Future of

臺灣大學學術期刊資料庫

Asia-Pacific Cooperation." In *APEC at 20: Recall, Reflect, Remake*, eds. K. Kesavapany & Hank Lim. Singapore: ISEAS Publications, 29-39.

OECD. 2018a. "Who Does What? Who Drives the OECD's Work?" in http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/. Latest update 22 September 2018.

OECD. 2018b. "OECD Legal Instruments." in https://legalinstruments.oecd.org/en/. Latest update 22 September 2018.

Ostry, S. 1998. "APEC and Regime Creation in the Asia-Pacific: The OECD Model?" In *Asia-Pacific Crossroad: Regime Creation and the Future of APEC*, eds. Vinod K. Aggarwal & Charles E. Morrison. New York: St. Martin's Press, 317-350.

Perrow, C. 2014. *Complex Organizations: A Critical Essay*. Brattleboro: Echo Point Bools & Media.

Ravenhill, J. 1999. "APEC and the WTO: Which Way Forward for Trade Liberalization?" *Contemporary Southeast Asia* 21(2): 220-237.

Ravenhill, J. 2001. *APEC and the Construction of Pacific Rim Regionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Richardson, M. D. 2001. "Unilateral Liberalisation in a Multilateral World Economics Discussion Papers No. 0102." in https://www.researchgate.net/publication/252888823_Unilateral_Liberalisation_in_a_Multilateral_World. Latest update 22 June 2019.

Rogin, J. 2018. "Trump's National Security Strategy Marks a Hawkish Turn on China." in https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/12/18/trumps-national-security-strategy-marks-a-hawkish-turn-on-china/?utm_term=.a1f6594d93a2. Latest update 20 January 2019.

Schattschneider, E. E. 1960. *The Semi-Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Illinois: The Dryden Press.

Soesastro, H. 2003. "APEC's Overall Goals and Objectives, Evolution and Current Status." In *APEC as An Institution: Multilateral Governance in the Asia-Pacific*, ed. Richard E. Feinberg. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 29-45.

Sugathan, M. & T. L. Brewer. 2012. "APEC's Environmental Goods Initiative: How Climate-friendly Is It?" in https://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/apecs-environmental-goods-initiative-how-climate-friendly-is-it. Latest update 22 June 2019.

Taylor, J. 2001. "Australia must push for OECD-style APEC: Shadow Trade

臺灣大學學術期刊資料庫

Minister." *Agence France-Presse* August 26, N. sec.

The White House. 2017. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC: The White House.

Tran, HTT. & K. Kalirajan. 2018. *APEC's Exports of Environmental Goods: an Exploratory Analysis of Performance (CCEP Working Paper No. 1806)*. Canberra: Grawford School of Public Policy, The Australion National University.

WTO. 2011. *WTO Negotiations on Environmental Goods and Services: Addressing the Development Dimension for a 'Triple-win' Outcome – Communication from China and India (Special Session of WTO Committee on Trade and Environment, Document #TN/W/79)*. Geneva: World Trade Organization.

WTO. 2015. "Nairobi Ministerial Declaration." in https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm. Latest update 22 September 2018.

WTO. 2018. "Members accepting the Protocol of Amendment to Insert the WTO Trade Facilitation Agreement into Annex 1A of the WTO Agreement." in https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_agreeacc_e.htm. Latest update 22 September 2018.

Yamazawa, I. 2004. "APEC's Achievements and Tasks." In *APEC in the 21st Century*, eds. Riyana Miranti & Denis Hew. Singapore: ISEAS Publications, 1-20.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Development of APEC's Institutionalization:

The Emergence of a Semi-binding Decision and the Institutional Enhancement of its Secretariat*

*Tzu-chin Chou***

Abstract

APEC was established in the late 1980s as a non-binding regional forum, rather than a formal international organization. Its flexible, informal way of operation helps its members to work together given their diversities in terms of their development level and strategic interests. However, skeptics believe APEC's ineffectiveness is a result of its loose way of operation aforementioned. In the first two decades of the 21st century, there were cases that dismissed APEC of its "forum" nature, including the emergence of a semi-binding decision, as well as the institutional enhancement of its Secretariat. Utilizing the concept of "mobilization of bias", this paper attempts to offer an historical explanation of these two cases, as well as an initial assessment of what they have achieved and the limitations encountered. The author argues that, in order to cope with the fast changing political economic environment in the region, APEC will need to be much more institutionalized. Further institutionalization, however, will meet challenges rooted in the divergent value systems held by its respective members, superimposed political cleavages in the region, as well as power delegation issues.

Keywords: APEC, Organizational Changes, Bias, Mobilization of Bias, Institutionalization, Power

---

* DOI:10.6166/TJPS.201912_(82).0005

** Deputy Director, Department of International Affair, Taiwan Institute of Economic Research. E-mail: d20884@tier.org.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫