

出國報告（出國類別：開會）

參加「APEC RTAs/FTAs 談判國內諮詢之
能力建構」研討會(APEC Capacity
Building on Domestic Consultation
in RTAs/FTAs Negotiation)

服務機關：經濟部國際貿易局

姓名職稱：黃科員盈凱、吳科員秋鳳

派赴國家/地區：越南河內

出國期間：2019年3月21日至3月22日

報告日期：2019年4月18日

摘要

本研討會為亞太經濟合作(APEC)的能力建構活動，旨在協助 APEC 經濟體提升 RTAs/FTAs 談判期間之國內諮詢能力，以強化 APEC 經濟體之區域經濟整合，研討內容包含 APEC 區域內進行之 RTAs/FTAs 介紹、進行利害關係人國內諮詢面臨之挑戰、進行利害關係人國內諮詢良好實務及商協會經驗分享等，亦請與會人員以分組方式討論如何增進利害關係人諮詢能力。研討會由東協暨東亞經濟研究院(ERIA)政策研究員 Dr. Intan Ramli、中國大陸商務部資深研究員 Dr. Yuan Bo、新加坡貿易暨產業部(MTI)資深專員 Mr. Benjamin Tan、馬來西亞製造業聯合會 CEO Dr. Yeoh Oon Tean(楊恩典)、澳洲外交暨貿易部(DFAT)助理秘書 Mr. Todd Mercer 及越南商工總會(Vietnam Chamber of Commerce and Industry, VCCI) WTO 暨經濟整合中心主任 Ms. Nguyen Thi Thu Trang 進行簡報，以強化 APEC 經濟體對於 RTAs/FTAs 談判期間之國內諮詢理解與認識。

目 錄

壹、目的	4
貳、課程內容簡述	4
一、介紹 APEC 會員正進行諮商階段的 RTAs/FTAs :	4
二、進行利害關係人諮商時面臨之挑戰 :	5
三、進行利害關係人國內諮詢良好實務	6
四、工商總會經驗分享	7
五、如何精進與利害關係人諮商能力	8
參、心得與建議	9

壹、目的

本研討會為亞太經濟合作(APEC)的能力建構活動，旨在協助 APEC 經濟體提升 RTAs/FTAs 談判期間之國內諮詢能力，以強化 APEC 經濟體之區域經濟整合，研討內容包含 APEC 區域內進行之 RTAs/FTAs 介紹、進行利害關係人國內諮詢面臨之挑戰、進行利害關係人國內諮詢良好實務及商協會經驗分享等，亦請與會人員以分組方式討論如何增進利害關係人諮詢能力。

貳、課程內容簡述

一、介紹 APEC 會員正進行諮商階段的 RTAs/FTAs：

由東協與東亞研究機構(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia，簡稱 ERIA)Dr Intan Ramli 介紹全球 RTAs/FTAs 洽簽情形，以及國內諮商定義與重要性；另由中國大陸商務部 Dr.Yuan Bo 分享陸方進行國內諮商情形。

(一) 全球 RTAs/FTAs 洽簽情形、國內諮商定義與重要性

1. RTAs/FTAs 洽簽情形：近年全球 RTAs/FTAs 數量不斷增加，截至 2018 年止共有 681 個，其中未運行(inactive)的 FTAs 有 241 個，主要為社會環境相關因素造成，由此顯示國內諮商在 FTAs 的重要性。
2. 國內諮商定義：國內諮商共有兩種型態一為由上往下(top-down)，另一為由下往上(bottom-up)，但前者政府僅與部分組織代表(如工會)進行諮商，缺乏大量社會參與；利害關係人包含政府機構、產業協會、工會、非政府機構、學術單位等；諮商方式可透過公開或特定對象諮商，並配合不同工具進行，例如問卷、公聽會等。
3. 國內諮商重要性：提供有用資訊(意即利害關係人於特定領域之經驗，有助於確認談判優先議題，並確保最大化利益)；增加談判透明度；政策支持(意即利害關係人正面回應(positive response)提升政府簽洽 FTAs

的支持度及合法性)；促進弱勢產業參與諮商(例如微中小型企業、小農等)。

(二) **中國大陸國內諮商情形**：洽簽 FTAs 可對兩國消費者及企業帶來利益，並可促進經濟成長，目前陸方參與 FTAs 諮商對象包含中央及地方政府(例如省政府)、產業部門、智庫、非政府機構等，因陸方領土遼闊，地方政府參與顯得更為重要，而產業部分，其中以商業協會參與程度最高，其次為大型公司，中小企業(SMEs)最低，近幾年因洽簽 FTAs 對企業所帶來之好處，其參與諮商之程度已漸漸提升，目前對陸方而言，如何使企業及社會大眾積極加入諮商是未來洽簽 FTAs 需思考的問題，且政府亦須考慮並處理 FTAs 對特定產業之影響。

二、 進行利害關係人諮商時面臨之挑戰：

由新加坡貿易與工業部(Ministry of Trade and Industry, 簡稱 MTI) Mr Benjamin Tan 及馬來西亞製造業聯合會 (Federation of Malaysian Manufacturers, 簡稱 FMM) CEO Dr. Yeoh Oon Tean(楊恩典)進行主講。

- (一) **取得產業利益平衡**：利害關係人包含政府機構、社會大眾及產業部門，如何在各產業部門利益間取得平衡非常重要，例如降低關稅雖可提供國內優勢產業出口機會，但卻增加更多弱勢產業的國外競爭者。
- (二) **FTAs 談判時間冗長**：兩國洽簽 FTAs 時，談判過程也許會耗費冗長時間，例如 CPTPP(從 2008 年開始談判，至 2018 年完成)、RCEP(從 2012 年談判至今尚未完成)，因此如何維持利害關係人持續參與非常重要。
- (三) **缺乏中小型企業(SMEs)參與**：SMEs 佔 APEC 企業總數為 97%，但在直接出口比例卻不到 35%，如何提高 SMEs 參與程度及提供其相關 FTAs 知識亦為重要。
- (四) **缺乏組織性的利害關係人諮商**：T 講者提供以下建議，在談判前中後三階段持續辦理諮商、談判單位與利害關係人共同成立工作小組、諮商前彙整利害關係人意見，以確保相關政府及機構能參與並給予回應、FTAs 生效前進行影響評估(impact assessment)。

(五) **政府不願揭露談判文件**：T 講者建議在談判過程中，政府機構應盡可能提高透明化。

(六) **企業難以向政府提供意見**：T 講者提供以下建議，建立線上平台，以提高利害關係人發表意見的機會、提供足夠的時間與機會給利害關係人檢視相關資訊。

三、 進行利害關係人國內諮詢良好實務

本部分由澳洲外交暨貿易部(DFAT)助理秘書 Mr. Todd Mercer、新加坡貿易暨產業部(MTI)資深專員 Mr. Benjamin Tan 進行主講。

(一) **諮詢對象**：M 講者分享澳洲諮詢對象包含企業、公民社會、國會及地方各省政府等，透過告知貿易談判方法(包含優先產品或部門、敏感性、市場進入障礙及市場觀察等面向)及利害關係人(包含解釋談判優先順序、定期更新進展、彙整各界期望與雙向資訊交流等)。

(二) **現有諮詢機制**：可分為正式(formal)諮詢與非正式(informal)諮詢，其中正式諮詢以制度化方式促使公共部門與社會大眾利害關係人參與；非正式諮詢則透過部門別公聽、意見調查及溝通推廣方式邀請至政府網頁評論。新加坡 T 講者分享透過新加坡工商聯合總會(Singapore Business Federation, SBF)及新加坡企業發展局(Enterprise Singapore, ESG)與會員接觸，同時也與中小企業總會、工業總會等商協會聯繫。

(三) **諮詢時機**：M 講者分享澳洲辦理諮詢活動之時間點，可分為定期性、談判前(透過公共諮詢及線上提交意見等)、談判期間(產業與利害團體等目標群眾會談及公民社會對談等)與實施階段

(四) **諮詢形式**：T 講者分享新加坡辦理開放性推廣活動(open outreach)，如 CPTPP 與 RCEP 談判期間應用政府網站、公聽會等利害關係人活動，以及與利益團體面對面會談等。M 講者則分享澳洲透過主要城市與區域，提供 FTA 巡迴演講與研討會進行諮詢，也線上入口網站(ftaportal.dfat.gov.au)推廣 FTA 給社會大眾。

四、工商總會經驗分享

本部分由馬來西亞製造業聯合會 (Federation of Malaysian Manufacturers, FMM) CEO Dr. Yeoh Oon Tean(楊恩典)與越南商工總會 (Vietnam Chamber of Commerce and Industry, VCCI) WTO 暨經濟整合中心主任 Ms. Nguyen Thi Thu Trang 進行主講。

(一) 馬來西亞 T 講者分享，馬來西亞製造業聯合會與政府參與 FTA 之諮詢過程，可分六大類：

1. 會談與圓桌會議討論(近五年超過 16 次諮詢)，包含特別對話(ad hoc dialogue)推薦 FTA 優先實施項目、FMM 出口與國際企業委員會(export and international)處理貿易相關議題以及特定章節諮詢(如原產地規則、勞工專章等)。
2. 聯合舉辦推廣研討會(近五年超過 10 場研討會)，FMM 邀請馬來西亞國際貿易及工業部(Ministry of International Trade and Industry, MITI) 講者分享 FTA 之效益及運用 FTA 議題。
3. 利害關係人諮詢，透過與個別廠商就 MITI 相關之 FTA 特定議題進行諮詢。
4. 成本效益分析，如問卷調查方式了解歐盟優惠關稅制度(GSP)取消所造成的衝擊、促進馬來西亞-歐盟自由貿易協定(MEUFTA)以及蒐集會員對出口非關稅障礙之反饋。
5. 以 APEC 企業諮詢委員會(APEC Business Advisory Council, ABAC)及歐洲企業暨商業總會(European Association for Business and Commerce, EABC)為建議渠道。
6. 透過出版品及媒體互動了解製造商關切情形。

(二) 越南 T 講者分享越南商工總會以業者角度參與諮詢經驗，主講內容摘要如下：

1. 諮詢經驗包含：企業參與時機分為談判前(可行性研究及考慮階段)、談判期間(特定議題及談判結束前)及內部批准(實施前)階段。諮詢方法包

含被動式(與特定談判小組、代表團及國會諮詢等)、主動式(業者欲提高在 FTA 聲量時)及雙向溝通。

2. 以最近生效之 CPTPP 為例，談判前進行 TPP 之機會與挑戰研究，並建議越南官方加入談判。談判期間就五大議題(貨品貿易、服務貿易、投資、智慧財產權及勞工專章)進行研究並談判代表團提供建議。參與管道包含進行研究與建議、與企業團體召開研討、透過報章雜誌抒發己見等。
3. T 講者表示 CPTPP 談判之諮詢經驗並非典型代表，因為該貿易協定範圍過於廣泛且議題眾多，過程中仍有待改進之處。例如討論議題太過複雜以致於業者難以理解或表意見，以及官方所提供資訊不足等。
4. 對於企業而言，諮詢期間的關鍵要素是透明化，不管是從貿易協定內容或是諮詢對象而言，在談判前與談判期間提供詳細的資訊非常重要，雖然談判內容涉及機密，但應該是限於談判策略、決策要素與最終情境 (final senario)。

五、如何精進與利害關係人諮商能力

本節係以小組討論方式進行，所有參與者被分為兩組，分別由馬來西亞廠商聯合會 Dr Yeoh Oon Tean 及新加坡貿易與工業部 Mr Benjamin Tan 擔任小組促進者，各小組就「如何成功地進行利害關係人諮商」及「APEC 在促進 RTAs/FTAs 談判能力建構上所扮演的角色」兩大主題進行討論。小組成員來自泰國、墨西哥、馬來西亞、菲律賓、印尼、越南、中國大陸等國，討論情形說明如下。

- (一) **如何成功地進行利害關係人諮商**：小組成員咸認諮商對 FTAs 的重要性後，即進行經驗分享，泰國表示在 RECP 每回合談判結束後，皆會與特定產業(例如非政府機構)召開會議並報告談判情形，另泰方在利害關係人諮商時，經常利用公聽會方式進行；印尼、馬來西亞分享其參與國內進行利害關係人諮商時，皆體認到政府機構參與非常重要，尤其是國會，此外，馬國表示進行 CPTPP 談判時，特別將大學機構納入利害關係人對象之一，另表示國內處理敏感議題時，會以一對一閉門會議方式與利害關係人進行諮商；中國大陸說明因地理因素影響，地方政府(例如省政府)在 FTAs 諮商階段為不可或缺的角色。

(二) APEC 在促進 RTAs/FTAs 談判能力建構上所扮演的角色:小組成員皆建議 APEC 可持續召開 FTAs 相關議題之研討會，並透過經驗分享方式，瞭解各國洽談 FTAs 國內之相關作法，以獲得所需的資訊，另 APEC 會員絕大部分經濟成長皆來自 SMEs，建議 APEC 中小型企業工作小組(APEC SMEs working group)可與 APEC 企業諮詢委員會(APEC Business Advisory Council，簡稱 ABAC)密切合作。此外，各會員也建議 APEC 未來能進一步舉辦國內諮詢之教育訓練，包含諮詢前成本效益分析(CBA)、經濟模型分析工具，以及各種諮詢工具介紹等。

參、心得與建議

一、 促進微中小企業(SMEs)參與諮商

在 WTO 多邊貿易體制下，推動談判時各國意見分歧難以達成共識，導致杜哈回合談判多年仍未有成果，近年來多數國家改以洽簽 RTAs/FTAs 促進貿易自由化，並建立雙方貿易規範。然而，微中小企業(SMEs)為促進各國 GDP 成長之重要角色之一，但因人力、技術等限制下，其參與 FTAs 之國內諮商意願低落。在本次研討會多數參與者，亦指出 SMEs 參與度之問題，顯示多數國家皆認同 SMEs 的重要性，我國亦同，未來政府在推動加入 RTAs 或洽簽 FTAs 時，應思考如何協助 SMEs 加入國內諮商，不僅可從其獲得重要資訊外，亦可增加國內支持度。

二、 加速區域經濟整合

隨著貿易與投資自由化趨勢演進，各國對於洽簽貿易協定所涵蓋的議題越來越廣泛，如 CPTPP 納入環境、勞工及政府控制事業等專章，也使得 FTA 談判過程中所牽涉的利害關係族群也不斷擴大，可能使得談判所需時間大幅增加，對於政府推動經貿談判人員，了解利害關係人諮詢方法、對象與時機也相對越來越重要。此次國內諮詢能力建構研討會，為我國提供了一個新的學習場合，除了認知到國際上最新的諮詢經驗，也透過各國與會人員分組討論當中，思考我國諮詢時改進方向。