

■ 區域合作

在APEC架構下減少災害風險 並做好緊急應變措施

林愷萍



在2004年12月印度洋海嘯襲擊之後，168個政府採用聯合國之「兵庫行動綱領2005-2015年：建立具恢復

力之抗災國家及社區(HFA)」，此10年計劃能使世界在自然災害中更加安全。作為一個區域，亞太涵蓋著52%的地球表面面積以及擁有59%的世界人口，而且還遭遇超過70%的世界自然災害，由亞太經濟合作會議(APEC)論壇領導的亞太地區立即響應聯合國的倡議。同年，台灣和印尼提出了「因應和預防自然災害和緊急情況之APEC策略」。之前在1998年建立於澳洲的一個「虛擬」緊急應變任務小組後來改名並一躍成為緊急應變任務小組(TFEP)來運作。今年，由秘魯主導，APEC還制定了一項「亞太地區之減少災害風險與緊急情況反應及預防策略：2009年至2015年」(自此簡稱APEC策略提議書)，8月時已提交予2008年第三次資深官員會議。

本文的目的是要簡要的說明聯合國兵庫行動綱領以及APEC策略提議書之間的差異和互補，並在APEC的架構下描述其災害風險之減少和緊急應變的工作。不同於聯合國著重於協調政治、國家、或政府層面的參與，APEC的工作特色是更加重視私部門的貢獻。

雖然APEC策略提議書合併了兵庫行動綱領所強調的減少災害風險的工作，APEC TFEP乃不同於聯合國災害縮減國際策略組織(UN International Strategy for Disaster Reduction)，是隨時都維持著減少災害風險的運作。TFEP的主要角色是專注於災難前兆及後續之立即緊急應變的區塊上。此外，限於APEC之非約束性結構，TFEP不像聯合國人道事務協調辦公室(UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)，沒有一個系統性運作APEC緊急應變的中央辦公室。相反的，每個APEC經濟體在透過TFEP組織的活動共享信息後，就得在自家負責本身的緊急應變工作。

聯合國兵庫行動綱領有三個策略目標：(1)把減

災整合成可持續發展項目(2)加強建立抗災性體制與機制以及(3)將減少風險納入緊急應變之管理和恢復能力。指導HFA的實施必須有五件優先事項的動作。第一件優先事項是確保災害風險減少是一個國家的本土優先事項，以牢固的體制基礎實施，此可透過國家體制框架包括政策和立法以及國家協調機制並撥出適當的資源和預算用於減少災害風險來實現。第二件優先事項是識別，評估和監測災害風險並加強預警措施，其中包括評估易損性及其風險並且促進可信賴和及時性的以人為本預警系統以及有效的空間技術應用。第三件優先事項是善用知識，創新能力以及教育來建立一個安全和全面層次抗災的文化。此教育可以透過在學校課程、良好規範的收集與發佈、傳統知識的建立、以當地語言開發教材、交流信息和數據和促進媒體的參與並通過培訓課程、技能管理開發、訓練和模擬演習等事項整合災害風險減少概念來執行。第四件優先事項是通過減貧策略、土地使用管理、國家發展計劃中之基礎設施加強部分並推動公私夥伴關係的建立以便更好地吸收私部門在參與減少災害風險方面做好全球預防性的文化。第五件優先事項是加強災害預防措施以便在全面層次上做有效率的應變包括應急計劃和標準作業程序，以提高救災行動和活動成本效益的反應。

補充兵庫行動綱領還有突顯災難前兆及後續之立即緊急應變措施的重點和以商為本的特點，APEC策略提議書有系統的陳述三個自身的策略方針。這些是為了解結合災難的預備應變動作，以透過長期發展措施提供支援受災經濟體的復甦程序，並建立潛在風險的管理。

發展結合災難的預備應變動作的重點是識別災難應變的差距，這樣的機會將明確的確認經濟體、多邊和雙邊發展夥伴、國際金融組織和其他有興趣助於改善國家風險減少和備災基礎設施的其他國際或區域機構之間的合作增加關係。透過長期發展提供復甦過程支援的部分，主旨是為了解確保業務的永續性，但與企業的規模無關，並進一步發展地方和

國家行動者的抗災恢復力。APEC策略提議書還有建議APEC利用多部門參與的優勢、私部門的夥伴關係、廣泛的區域範圍以及高層的政治參與解決受影響區域的長期經濟復甦。第三個策略方針是建立未來風險管理使其成為APEC經濟與技術合作次級委員會(ECOTECH)議程的一部分。

基於以上三個已定義的策略方針，有幾個具體的核心倡議已經開發為APEC項目的基礎，強調其獨特性來比對聯合國的努力。有一項倡議是關於在亞太地區災害的經濟和社會成本以及未來災害預測之研究項目。此研究項目在之前災害的量化勘探將建立用於評估災後情況下經濟流動影響的基準數據。由受以往災難影響的企業所取得的衝擊效應定性分析對中小型企業而言有相當特別的價值。另一項倡議是關於確認海嘯預警系統中所謂造成當地經濟及生命危險之最後英里差距研究。還有一項關於當地社區災害風險管理配套的倡議，這被視為是一種「教練員訓練」的演習，其目的是建立一個使用多種APEC語文的教學策略、作業簿和教學指南。以當地層級促進政府與私部門經營合作的試行計畫倡議是專注於識別已被證明在至少一個災後發展中會員經濟體成功的合作領域。另一項倡議是試圖連接亞太地區的災害風險信息系統以及評估現有的數據交換能力而細節化優先信息交流的差距，並提供APEC經

濟體之間的標準化信息分享議定書。仍有一項倡議是致力於以APEC區域的當地社區語言制定的一或兩頁「防災預備手冊」，特別是分配給中小型企業。最後一項倡議是鼓勵企業主動考慮到非經濟風險相關的災

害，例如法規，社會公憤，政府反應，政府採購貪污事件和其他相關領域，以便提升企業在危險地區的抗災復甦能力，並促進企業社會責任。

總之，在2004年印度洋海嘯發生之後，APEC一直負責任的回應國際社會的呼籲以便解決減少災害風險和緊急應變準備的問題，同時也進一步發展自己的專業領域來補足現有的全球框架，這可從策略建議書中看出來。台灣和亞太社群全體由衷希望APEC策略建議書中的想法和倡議能夠充分的實施以及完成。（本文作者為國際處副研究員）



東亞經濟整合

東亞經濟整合與台灣FTA政策環境

洪財隆

區域經濟整合包括「實際上」(de facto)與「法律上」(de jure)兩種層次，前者指市場面（商品與服務貿易，以及資本與勞動移動）的整合，亦即區域化(regionalization)，後者則涉及政府間的政策協調、制度面合作，乃至協定的簽署，或稱之為區域主義(regionalism)。

近來FTA（自由貿易協定）則由於蔓延迅速，幾乎已成為區域主義的代名詞，雖然FTA往往突破區域或地理限制而不限鄰近國家，甚至跨越洲際，比如「美國與新加坡」以及「日本與墨西哥」等FTA。此一特點一方面說明了何以近來FTA的數目大量暴增，另一方面也意味著目前的FTA簽署往往超越經貿考慮，而帶有極為濃厚的區域安全或區域平衡等策略面因素。

特別是對那些在雙邊（或區域）FTA洽簽競逐中不被青睞的對象，包括經濟上處於弱勢的許多低度發展中國家，以及在國際外交備受排擠的台灣，都有因區域經貿板塊日益成形、交疊，而被「邊緣化」的疑慮。