

本院反恐怖行動管控辦公室
赴澳出席 APEC 區域貿易安全會議(STAR V)
出國報告

壹、區域貿易安全會議(Secure Trade in the APEC Region, STAR) 背景：

自從 911 恐怖攻擊事件之後，全球都感受到恐怖主義對於安全的威脅已經到了無法忽視的程度，恐怖主義無論是在政治、經濟、文化上，都會造成巨大衝擊。APEC 原本以推動會員體間的經濟合作與發展為主要目標，但在 2002 年墨西哥舉行的領袖會議中，正式宣告恐怖主義對 APEC 區域造成嚴峻的威脅，並在聯合發表的反恐聲明中指示舉辦「APEC 區域貿易安全會議」(以下簡稱 STAR 會議)。

STAR 會議的主軸聚焦於如何確保 APEC 區域間的安全貿易與效率。具體的作法是要求對貨物、船舶、旅客、航空的安全維護採取有效對策；此外，STAR 體認到公、私部門的合作是反恐成功的重要基礎，故加強公私部門的合作關係，也是 STAR 的重點之一。

參加 STAR 會議的成員，除了 APEC 各會員體外，還邀請私部門中具代表性的大型企業領導人，以及相關的國際組織代表參加，以期擴大 STAR 會議的層面，並充分體現 STAR 的功能與目標。

第一屆 STAR 會議於 2003 年 2 月在曼谷舉行，重點在研討如何強化亞太地區的貿易安全與效率，並為將來的 STAR 會議制訂重要的辦理方向(包含海事安全、航空安全、旅客資訊處理技術、能量建立(capacity building)、財務協助、供應鍊安全以及相關計畫等。各會員體一致同意，公私部門必須通力合作，加強反恐能力建設，活用新技術協助反恐，以確保貿易安全及便捷化；同時也體認到各會員體的差異性與資源多

寡不同，因此特別強調能量建立的重要性。

第二屆 STAR 會議於 2004 年 3 月在智利舉行，會議中啟動許多由領袖會議背書的重要倡議，如：採取國際海事組織(IMO)的「國際船舶和港口設施保全章程」(ISPS code)、資助亞洲開發銀行進行「區域貿易及財務安全倡議」、防止非法的跨國人員移動、創設「區域移動警示系統」(Regional Movement Alert List System)，另就預定於 2008 完成的機器判讀旅行文件(Machine Readable Travel Document)換發作業進行協調合作。

第三屆 STAR 會議於 2005 年 2 月在韓國舉行。會議重點在強調透過公私部門之間的合作，平衡安全與貿易，強化能量建立合作。會議中並同意，未來應鼓勵私部門積極參與貿易與安全相關的活動。

第四屆 STAR 會議於 2006 年 2 月在越南舉行，會議主軸在強調公私部門的合作伙伴關係，是保障貿易安全、人類安全，以及降低反恐措施對貿易或投資造成衝擊的重要一環。會議也體認到，私部門（無論大型企業或中小企業）的角色，不僅在於財務的協助，更可以在反恐與執行安全措施上，扮演重要的積極角色。

貳、第五屆區域貿易安全會議大要：

本年第五屆 STAR 會議於 6 月 27-28 日於澳洲雪梨舉行。會議名稱定為：「降低風險，控制成本」(Mitigating Risks: Containing Costs)，特別強調尋求符合成本效益的方式，在反恐與貿易發展中取得最大公約數。議題分為兩大主軸：「身份安全」與「供應鍊安全」。在這兩大主軸下，討論公私部門合

作關係、共同承認的標準、新工具與新科技之共容性與整合方式，以及區域能量建立等項目。

本次會議特別之處在於這是第一次在 STAR 會議之外，同時規劃辦理展覽。希望透過展覽，建立起公私部門間的溝通平台，並以展覽的方式，展現出私部門對貿易安全議題的支持與關注，促進公私部門間的瞭解與合作。

參、會議討論內容大要¹與共同結論：

- 一、APEC 區域內的貨運安全係貿易與經濟之重要基礎，對於人員移動以及貨運物流的各項安全措施與檢查，也許會增加成本，造成不便，但是供應鍊安全一旦遭到破壞，將會對區域，甚至全球經濟，造成巨大影響；
- 二、APEC 各會員體各有不同的特性，彼此之間的供應鍊形成緊密網絡，無法以單一的方式(single solution) 來保障供應鍊安全；因此，應該尋求具有彈性的、不同層次的作為(layered approach)（如：資料收集→風險分析→挑出高風險目標→執行偵檢）才是有效的安全保障方式；
- 三、保障供應鍊安全，是政府與產業部門的共同責任，與會人士一致同意政府與產業部門，需要進一步協調合作，才能面對不斷出現的新挑戰：

Marsh 風險顧問公司的報告人 Gary Lynch 在簡報中，表示影響供應鍊安全的因素除了天災或其他不可預測的意外原因外，供應商本身的不作為（忽視安全）、貨品的缺

¹ 本次 STAR V 會議分「身份安全」與「供應鍊安全」兩大主軸，本次筆者選擇參加「供應鍊安全」組，謹以該組討論內容報告。

陷或是工作人員的疏忽，都有可能破壞供應鍊安全。因此，供應鍊安全的維護，也是產業責無旁貸的責任。

四、公、私部門在建立合作關係後，即可彼此分享資訊與經驗，而這些分享的資訊，也能進一步加強保障供應鍊安全的情資與風險分析作為。未來 APEC 將進一步利用新科技，作為彙整資訊與風險分析管理的有利工具。

五、與會人士大力支持應在現有的國際架構上，於 APEC 會員體間建立相互通用的標準與執行方式(mutual recognition of standards and practices)。亦即 APEC 會員體亟需制訂出統合的安全規範 (to harmonise security measures)，並改進會員體間有關供應鍊安全系統間的共通性(interoperability)。但相關規定應具有彈性，以隨時面對情勢變化及科技創新的變動。

目前國際間幾乎一致採行的標準為世界關務組織(WCO)的 SAFE，其他尚有美國的 C-TPAT(Customs-Trade Partnership against Terrorism)以及歐盟 Advanced Notice Rules 標準等。

六、透過風險分析與管理(risk assessment and management)、以及使用合乎經濟效益的新科技等方式，各會員體可以彼此合作，降低對安全的威脅；

GreenLine System 的報告人 Chris Thibedeau 表示，在進行風險分析時，可以從資訊的透明度、特性以及是否合理等三方面來挑選出需特別注意的的目標，如此便不需進行大規模的安檢，可節省許多時間。

而他也呼籲未來若要建立更完善的分析架構，需要各國提供進一步的相關資訊、資訊整合、資訊數位化（無紙化、加速處理流程）、過去的經驗分享、各國相關單位間的資訊流通與共同合作，以及最重要的，共同承認的執行標準。

七、目前 APEC 面臨的重大挑戰是如何告知、教育私部門（跨國大企業、中小企業）各種新的規範與措施：

產業界的代表，DHL 的 Tom Wheelwright 則表示，產業界十分願意配合維護供應鍊安全的相關措施，但希望與公部門有充分的溝通、相關措施應具有彈性，符合產業需求，最重要的是不能因此影響企業營運；因為企業的獲利，是決定產業界是否支持公部門的關鍵因素。

八、肯定 APEC 貿易復原計畫(APEC Trade Recovery Program) 之重要性：（貿易復原計畫詳參附件三）

貿易復原計畫由新加坡提出，在本次會議及接下來的反恐工作小組中，皆受到高度肯定。新加坡運輸部代表 Gregory Goh 簡報貿易復原計畫時表示：

國際有關貿易復原計畫的架構有三：

- ISPS Code
- WCO FOS
- ISO28001

而執行貿易復原計畫時，需要注意幾個重點：

- 貿易復原計畫的重點在於預防性措施
- 需要針對不同對象的特性，採取合理措施，降低成本，避免造成貿易的障礙
- 風險分析與管理是貿易復原計畫的重要工具

- 會員體之間、公私部門之間需要充分的溝通與透明化的資訊分享
- 需要會員體間共同承認的標準與執行措施

九、透過資訊交換與教育訓練，並加強與國際組織的合作(WCO、IMO 等)，共同建立區域內維護供應鍊安全之能量。

坎培拉大學的 David Widdowson 教授表示，能量建立(capacity building)有幾項重點：

- 需要有效、協調的架構，避免重覆或資源浪費
- 各會員體間對於架構內容有一致的解釋或定義
- 採取一致的標準
- 各會員體間相互承認彼此的能力與標準
- 相關執行人員的能力相當（包含官員、工作人員、供應商與相關業者等）
- 具備自我評估改進能力以及公正的（標準）認證機構

十、APEC 已經開始積極進行上述的各項工作，並透過經驗的累積與不斷改進，強化維護供應鍊安全的工作。

肆、會議觀察與建議：

一、會議觀察

（一）產業關注重點仍在利益：

從產業界代表的簡報以及會場的發問可知，產業關注的焦點仍以利益為導向。公部門如何爭取企業的信任與自願加入維護供應鍊安全？建議可以從「維護商譽」的面向切入。

「商譽」對企業來說，是最重要的資產之一。企業最

重視準時、品質、以及可預測性資訊（幾點到、多少錢等），公部門提供精確可預測的資料、協助配合措施的廠商快速檢驗等服務，減少廠商被攻擊的可能等，建立最大效能的安全措施，等於是協助廠商保障資產安全、降低不可預測的風險，也是對廠商商譽的一種維護，並可提高企業支持配合安全措施之意願。

（二）以透明資訊建立公私互信：

此外，在會議中也一再強調協調合作與資訊分享的重要性。公、私部門協調合作，應該建立在互信的基礎上。因此本屆會議中雖已達成分享資訊的共識，未來要面臨的挑戰將是「如何建立安全、透明的資訊分享平台」以及「資訊使用的監督管理機制」等問題。

（三）會員能力多寡有別，應注意公平性與提供協助：

據會外與各國代表談話，多位小國代表私下表示，APEC 會員體大小有別，能力差距頗大。貿易安全措施主要係大國推動與主導，由其他會員體配合。但此類措施開始對小國造成沈重負擔，如：NII 偵檢儀器昂貴、配合辦理相關措施的人力、物力等軟硬體經費需求不斷提高，恐影響小國進一步配合維護供應鍊安全之意願與能力。未來 APEC 應考量提供器材、教育訓練或經費協助，減輕小國負擔，增加各會員體合作的意願。

（三）會議內容豐富，但時間不足，無法進一步交流：

本次會議共有六個場次，議程安排十分完整，涵蓋學界、官方、產業代表與國際組織的觀點，從政策方向、

規範措施到執行現況亦有安排具代表性的報告。可惜因時間緊湊，與會代表與報告人無法進行深度交流，比較像是單方面的教育宣導，缺乏互動，殊為可惜。

(四) 注意會議與展覽對象之區隔：

本屆會議是 STAR 會議第一次隨同會議辦理展覽，希望藉由展覽作為公私部門間溝通的平台，並展現私部門對於貿易安全的支持。可惜現場僅有二家攤位，並未呈現當初規劃的美意。經洽詢後得知係因廠商認為與會代表並非買家對象，因此缺乏參與展覽的興趣。本室規劃於本年 11 月舉辦國土安全產業研討會及展覽，(三)、(四) 兩點均可作為本室未來辦理活動時的借鏡。

二、我國可配合參與事項建議：

(一) 配合 APEC 重點工作，加強新概念與新措施之推廣與教育訓練：

1. WCO/SAFE：教育基層關務人員熟悉規定，向業者宣導相關措施：

WCO/SAFE 已是國際間推動的標準架構，為維護我國貿易相關利益，應積極配合符合國際潮流之標準。我方可利用 APEC 架構執行 WCO/SAFE 規定，並以實際行動證明我國積極配合。

在有關業界部分，除了邀請業者參加座談會外，也建議邀請具有代表性的標竿企業、產業公（工）會等參與前述的講習，一方面建立聯繫管道，另一方面積極向業者宣導各項相關措施，爭取業者配合辦

理之意願。

2. 風險分析與管理之能量建立：

會議中另一個共識便是強調風險分析與管理的重要性。而除了供應鍊安全外，風險分析與管理的方法論、架構、工具等，也同樣可應用在國土安全其他領域內。

建議未來可配合我國需求，邀請國際專家辦理相關講習，培養國內中高階主管相關能力，提升決策與執行的品質。

(二) 在 APEC 架構內建立供應鍊安全之資訊分享平台：

在本次會議中，各與會代表一致同意建立資訊分享平台之重要性，並由公正、信譽良好之機構監督管理。

(三) 分階段建立公私部門的良好關係，扶植國土安全產業發展：

從本次 STAR V 會議開始規劃辦理展覽可知，相關產業的發展已經開始引起國際組織的注意。隨著全球對於國土安全的重視不斷提升，國土安全產業可能是未來的明星產業之一。我國具有堅實的科技與製造業基礎，若能與國土安全產業彼此輔助發展，將是台灣未來在全球產業競爭的一大優勢。

建議政府應儘速與安全產業相關私部門建立良好合作關係，分階段扶植產業發展。

(四) 檢視我國國土安全資源分配，以機制整合及協調作業，將資源做最有效利用：

本次 STAR V 會議中，特別提出「成本控制」的觀念，一再強調應尋求符合成本效益的安全措施。此一概念不只應用在供應鍊安全，也應該應用各種不同的領域上。

目前美、日各先進國家皆逐步採行「全救災」思維，建立單一應變體系，做好橫向協調與跨機制連繫。因此，我國也應在有效運用資源的前提下，積極維護國土安全。