

強化臺灣參與區域經濟整合之角色

劉大年*

相對於世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）多邊自由化談判的進展緩慢，近年來全球區域結盟的趨勢非常普遍，區域貿易協定的數目呈現倍數的成長；區域主義（Regionalism）已形成一股潮流，不但對於 WTO 的功能產生影響，更對全球貿易、投資、甚至產業分工產生重大衝擊。

對臺灣而言，過去十多年來，全球各國加速洽簽自由貿易協定（Free Trade Agreement，簡稱 FTA），相繼排除彼此間的關稅及非關稅貿易障礙，嚴重擠壓臺灣的國際經貿空間。尤其近年來巨型 FTA 蔚為風潮，對經濟高度依賴貿易、與全球產業鏈緊密連結、對外 FTA 數目少的臺灣影響很大。

雖然美國川普總統上任後，改走強調公平貿易，採雙邊手段要求貿易對手國改善不公平貿易措施。美國也宣布退出跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership，簡稱 TPP），但由 TPP 其他 11 國形成的 CPTPP（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership）即將在 2018 年 12 月 30 日生效，對臺灣未來影響也很大。臺灣應如何因應此一新趨勢及挑戰，對於臺灣未來發展至為關鍵。

* 作者為中華經濟研究院區域發展研究中心主任。

全球區域經濟整合新趨勢

區域經濟整合雖然促進參與國之間的經貿合作，但在市場開放下，也使得部分弱勢產業受到衝擊、失業問題惡化、貧富差距擴大等問題，導致近年反全球化聲浪高漲，陸續發生 2016 年 6 月英國公投決定脫歐、各國民粹主義政黨興起、川普在同年 11 月贏得美國總統大選等，可視為反全球化表徵的代表，不但對全球經貿發展產生重大影響，也使區域經濟整合情勢有以下新變化：

一、美國以雙邊模式推動公平貿易

主張公平貿易以及削減貿易赤字是川普貿易政策主軸。目前美國除了針對已生效的 14 個 FTA 評估其效益，並已展開 NAFTA 及美韓 FTA 之重新談判。¹ 另外也利用各種貿易措施來抑制貿易夥伴不公平貿易行為，並搭配國內稅改方案與擴大推動基礎建設等措施，以確保美國利益。

美國首先在 2018 年 1 月依據 1974 年貿易法 201 條款，針對大型洗衣機及太陽能電池執行防衛措施。分別在未來 3 年及 4 年內，對進口大型洗衣機及太陽能電池與模組，在進口超過特定數量後，全面課徵 15% 至 50% 的關稅，對象包括所有進口來源國。

另外美國也隨後依據 1962 年貿易拓展法案 232 條款，進行鋼鐵及鋁材進口調查報告結果，認定進口鋼鐵及鋁材已造成美國國家安全威脅，阻礙美國國內產業發展，在 2018 年

¹ 新 NAFTA 已在 2018 年 11 月 30 日完成簽署，並更名為「美國 - 墨西哥 - 加拿大協定」(United States-Mexico-Canada Agreement, 簡稱 USMCA); 另新美韓 FTA 則早已在 2018 年 9 月 24 日完成簽署。

3月對由全球進口的鋼鐵及鋁材，分別額外課徵25%及10%關稅，但有些國家可以得到豁免。

而川普的主要目標則是美國最大貿易逆差來源中國，美國依據1974年貿易法301條款，調查中國在技術移轉及智慧財產權政策是否不合理，因而限制美國企業發展之情形。

2018年6月15日美國公布第一及第二波對中國進口產品加徵25%關稅名單，兩波名單涵蓋中國進口值約500億美元。第一波課稅於7月6日生效，中國隨即採取報復措施。第二波名單於8月23日生效，中方也隨即報復。

美國於9月17日公布第三波課稅名單，於9月24日生效，針對價值2,000億美元的中國進口商品加徵10%關稅；且自2019年1月1日起，加徵關稅幅度由10%增加到25%，中方隨即也發布600億美元報復清單。

第一波及第二波的主要課稅針對「中國製造2025」重點項目，對消費品較少觸及。第三波名單才納入消費品，但排除自中國大量進口的成衣、鞋、筆電、手機等商品。

從上述一連串措施看來，美國一方面藉由執行國內法的手段，而非依循WTO方式，快速反應對其他國家不公平貿易措施，另一方面也迫使各國坐上談判桌，以滿足美國需求的各項條件。在201條款、232條款及301條款，陸續開始執行的情況下，美中之間的貿易對抗升高，甚至延伸到11月中亞太經濟合作(Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱APEC)領袖會議中。²不過在而後於11月30日所舉行的G20會議中，美中領導人會面後又同意貿易戰暫時休兵30天，雙

² 由於美中兩大強權的對抗與意見分歧，今年APEC領袖會議之領袖宣言難產，為APEC成立後首見。

方將進行進一步談判，未來發展不確定性高。

二、CPTPP在日本的主導下持續推進

2017年1月美國宣布退出TPP後，日本遂取代美國在TPP11協商中扮演主導角色。TPP11國在11月宣布將TPP改名為CPTPP，並於2018年3月8日在智利完成協議簽署。

值得注意的是，CPTPP與TPP最大的差別除了是凍結美國堅持之部分條款外，為緩解美國退出的衝擊與降低生效的困難度，CPTPP也放寬TPP生效條件，由原先「占2013年全體GDP85%以上之6個成員國完成國內批准程序」，改為「6個或超過一半的締約方（從低者）完成國內批准程序後60天生效」。

因此在日本、墨西哥、新加坡、紐西蘭、加拿大、澳大利亞及越南等國陸續通過CPTPP國內批准程序後，CPTPP已達到生效條件，將在2018年12月30日正式生效。由於CPTPP並未訂定新加入成員國之條件限制，故11國已表示將於2019年1月召開首次委員會，針對新成員國加入之程序、資格與條件等內容進行討論。

CPTPP是今年全球區域經濟整合最重要的亮點。雖然少了美國的光環，但CPTPP11國GDP仍占全球13.5%，也算是一個大型FTA。而且包括臺灣已有不少國家表達第二波加入的意願，未來CPTPP還會持續擴充，影響力不容忽視。

日本算是最大的贏家，除了CPTPP本身帶來的經貿效益外，日本成功將因美國退出而瀕臨瓦解的TPP轉換為CPTPP，日本已成為全球推動區域經濟整合的中堅力量。另外日本—歐盟FTA也已經在今年7月簽署，將在2019年2月1日生效；同時日本也正在談判幾個雙邊FTA，與以往保守的

立場大不相同。

三、區域經濟整合將以雙邊FTA與大型FTA並行前進

由目前發展態勢來看，全球區域經濟整合不受反全球化浪潮興起影響，除美國外，各國仍會持續進行整合，並朝雙邊與大型 FTA 並行模式前進，重點整理如下：

1. RCEP

在美國宣布退出 TPP 後，區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP) 成員仍持續積極推進談判，³ 目前共已舉行 24 回合談判及多次部長與領袖會議，16 國已完成經濟與技術合作、中小企業、海關程序與貿易便捷化、政府採購、體制性安排、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施、以及標準、技術法規及符合性評鑑程序等領域之協商。RCEP 的完成時程一再因為成員國間立場分歧甚大而展延，目前 16 國已表示將在 2019 年完成談判，後續談判進展仍有待關注。

2. 亞洲國家持續推進 FTA 談判

除了 CPTPP、RCEP 等巨型 FTA 持續推進外，東亞各國也不受美國經貿政策改變影響，仍持續積極推動雙邊 FTA。其中日本的重點除了放在推動 CPTPP 與日歐 EPA 生效，以及積極推進 RCEP 完成談判外，中日韓 FTA 也將有機會在中國、日本與韓國領導人支持下，取得具體進展。中國正與既有之 FTA 夥伴，即東協、巴基斯坦、新加坡、紐西蘭和智利等國進行升級談判，其中與東協之升級版協定已經生效；也

³ 包括東協 10 國、中國、日本、韓國、印度、澳大利亞及紐西蘭等 16 國。

參與中日韓 FTA 和 RCEP 談判，另外中國也積極與「一帶一路」沿線國家建構 FTA，以擴大其經貿影響力。

韓國方面，未來將以完成 RCEP，韓 - 東協 FTA 與韓 - 印度 FTA 升級版談判，並開啟與南方共同市場 (MERCOSUR) 及墨西哥 FTA 協商等為主。至於東協則是以完成 RCEP 為主要優先；而在東協個別國家中，以越南進展最為突出，除了同為 RCEP 與 CPTPP 之成員外，目前也已分別與日本、智利、韓國及歐盟建構雙邊 FTA。

臺灣區域經濟整合之路

在臺灣 2002 年加入 WTO 之後，也開始投入區域經濟整合，尋求與其他國家洽簽 FTA 的機會。簽署 FTA 逐漸成為臺灣對外經貿的主軸政策。對臺灣而言，與其他經濟體建構 FTA 除了有經濟效益之外，也具外交突破的作用，可增加臺灣在國際發聲的機會，降低受制於中國的負面影響。

然而近年 WTO 推動自由化進展不順，使許多 WTO 成員國對於在 WTO 架構下推進經貿自由化失去耐心，由支持多邊體制轉為推動雙邊結盟，開始建構雙邊 FTA；中國當然瞭解 FTA 可提升臺灣國際影響力與經濟效益，常施壓其他經濟體與臺灣接觸，亦使得臺灣推動 FTA 陷入瓶頸。

2008 年是臺灣參與區域經濟整合的分水嶺。在 2008 年以前，臺灣建構 FTA 的成果，僅侷限於中美洲之邦交國巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多、宏都拉斯等國，⁴ 而臺灣在參與區域經濟整合進展有限的主要原因即為中國因素。

⁴ 目前巴拿馬及薩爾瓦多已經與臺灣斷交。

由於中國經濟快速崛起，且中國在 2001 年加入 WTO 後，也開始積極投入區域經濟整合，與香港、澳門、東協、智利等國建構 FTA，使各國著眼於中國市場開放的機會及中國的政經影響力下，自然會以中國的意見為重，使臺灣參與區域經濟整合處處受阻。

但在 2008 年以後，隨著兩岸關係改善，臺灣與中國於 2009 年開始就簽署《海峽兩岸經濟合作架構與協議》(ECFA) 進行準備，經過多次協商及會談後，ECFA 在 2010 年 6 月簽署，9 月生效。在 ECFA 簽署並生效後，其他國家見到臺灣與中國關係穩定，與臺灣建構 FTA 的意願也提高，在 2013 年 7 月和 11 月臺灣分別與 2 非邦交國紐西蘭和新加坡簽署雙邊 FTA，並陸續在 2013 年 12 月和 2014 年 4 月生效。

其中臺紐 FTA 是臺灣第一個與非邦交國，且又是已開發國家所簽署之 FTA，極具指標意義。另外值得說明的是，紐西蘭及新加坡都是在與中國 FTA 生效後，才展開與臺灣洽商 FTA，也顯示出其間的複雜性。

事實上各國由於忌憚中國的壓力，對於與臺灣建構 FTA 非常保守，使得臺灣在 FTA 之路萬分艱難。由於 FTA 數目大幅成長，所以目前臺灣所處的經貿競爭地位，尚不及 2002 年臺灣加入 WTO 與各國均適用最惠國 (MFN) 關稅，臺灣所處的經貿環境可說是更為不利。事實上過去在臺灣與其他國家接觸商量 FTA 可行性時，一些國家僅有在兩岸關係改善下，才有可能考慮與臺灣洽簽 FTA。臺灣與其他國家建構 FTA 要看中國臉色，相信沒有任何人接受此待遇，但這是國際現實，臺灣必須去克服。

臺灣的挑戰

一、經濟層面

在全球 FTA 走向大型化且涵蓋範圍擴大的趨勢下，臺灣所受的影響更顯著。在面臨各 FTA 推動區域內產業鏈分工連結與完整性情勢下，將影響臺灣在亞洲原有的國際產業鏈分工地位。以 CPTPP 為例進一步說明。

如表 1 所示，CPTPP 成員原先就已有非常完整的 FTA 網絡，在 CPTPP 生效之後，會使 11 國進一步整合，而臺灣與 CPTPP 11 國中，僅與紐西蘭及新加坡 FTA 已生效。除了關稅面衝擊之外，CPTPP 沿襲 TPP 訂有非常嚴格的原產地規定，以強化區域內產業分工及供應鏈連結。由於臺灣出口仍以原料及零組件等中間產品為主，可能會因而弱化到臺灣原先在 CPTPP 中供應鏈的地位，此是臺灣所面對之挑戰。

表 1、CPTPP 成員 FTA 連結

	日本	加拿大	澳洲	墨西哥	馬來西亞	新加坡	越南	智利	秘魯	紐西蘭	汶萊
日本			△	△	△	△	△	△	△		△
加拿大				△				△	△		
澳洲	△				△	△	△	△	△	△	△
墨西哥	△	△						△	△		
馬來西亞	△		△			△	△	△		△	△
新加坡	△		△		△		△	△	△	△	△
越南	△		△		△	△		△		△	△
智利	△	△	△	△	△	△	△		△	△	△
秘魯	△	△	△	△		△		△			
紐西蘭			△		△	△	△	△			△
汶萊	△		△		△	△	△	△		△	

註：△代表已簽訂雙邊 FTA 協定

■代表因加入 CPTPP 而新發生之連結。

資料來源：本文整理

以臺灣紡織產業為例，目前臺灣出口紗及布至越南，在越南加工成衣後出口至 CPTPP 其他國家。在目前 CPTPP 對於成衣之原產地規定為由紗開始 (Yarn Forward)，要求越南成衣必須使用 CPTPP 區域內生產之紗，才可享受關稅優惠待遇。此會使臺灣→越南→CPTPP 之生產鏈產生弱化的情形，其中受到最大傷害的當然是臺灣。而且此種弱化現象，在 CPTPP 嚴格原產地規定之下，在其他產業也會出現，值得注意。

二、政治層面

以臺灣加入 CPTPP 為例，除了在經濟層面上，須符合 CPTPP 協定之規範外；另外基於臺灣在國際地位的特殊性，來自中國政治面的因素亦必須考量。

最近有澳大利亞卸任官員透露中國曾對澳大利亞施壓，要求澳大利亞不要與臺灣洽談自由貿易協定。此訊息再度顯示中國壓縮臺灣的經貿空間，阻止臺灣參與區域經濟整合。

澳大利亞非常積極參與區域經濟整合，在亞太地區居於領先群的地位。澳大利亞目前與美國、智利、新加坡、日本、韓國、泰國、中國、馬來西亞及紐西蘭等 FTA 均已生效，當然澳大利亞也是 CPTPP 的成員。

臺澳 FTA 之背景，可以回溯到 2013 年臺灣與紐西蘭洽簽自由貿易協定後，由於紐西蘭與澳國農業出口產品重疊性高，使得澳大利亞感受競爭壓力，所以有與臺灣建構 FTA 的意願。不過當時澳國與中國洽談 FTA，礙於中國的因素，澳大利亞在與中國 2015 年完成簽署 FTA 後，才開始考慮與臺灣洽談 FTA。但而後由於兩岸關係發生變化，中國施壓亦不足為奇。

臺灣必須要思考的是中國對臺澳 FTA 的施壓，也會發生在臺灣加入 CPTPP 上。環顧兩年來兩岸在政治外交上持續交火，在經貿議題上也爭鋒相對，雙方關係持續緊張。中國雖然短期不可能加入 CPTPP，但對於臺灣的申請必然會全力壓制。加入 CPTPP 必需有所有會員支持的共識決，中國與現有 CPTPP 成員的雙邊貿易及投資以及產業互動，均比臺灣密切；中國與 CPTPP 其中 8 國分別已簽署 FTA。未來兩岸關係難改善下，中國壓力也會有增無減，若是各國被迫選邊站，臺灣應如何解決此一問題？

但是在討論中國施壓之前，在臺灣 11 月 24 日的選舉中，以壓倒性多數通過禁止日本核災區食品進口；日本外務大臣河野太郎 (Taro Kono) 隨即表示臺灣恐會因此而無法加入 CPTPP，臺灣將面臨另一困難。

未來因應的建議

一、產業面

1. 品牌的推動

未來預期 CPTPP 以及更多 FTA 會形成，臺灣所面對的出口環境也會更嚴峻。特別是由於臺灣主要是以出口中間產品為主，在未來 FTA 朝向制定嚴格原產地規定，以強化 FTA 區域內之產業連結，更會進一步排擠到臺灣出口。

由於臺灣較為專注於製造，出口附加價值也不高。代工產品占了出口很大比例；出口中間產品比重也居高不下。由於臺灣缺乏全球品牌產品，向價值鏈下游整合的能力較為薄弱，所以在最終消費產品出口比例偏低。使臺灣容易受到全球景氣直接影響。未來必須重視行銷，加速品牌之建立，是

臺灣必須發展的方向。

2. 產業的多元性

除了改變接軌的模式外，臺灣在接軌的層面也應力求擴充。近年來臺灣經濟較易受到全球景氣的影響，其中一個重要原因是產品主力集中在資訊類產品而不夠多元化。未來應利用世界市場發展趨勢，積極開發新產品，發展新世代產業。所以臺灣必須重新定位在全球產業的角色。近年來歐美各國推動產業回流、再工業化、工業 4.0 等措施；中國積極建構紅色供應鏈，已對臺灣產生莫大的競爭壓力。再加上數位新經濟興起翻轉了產業版圖，行動網路創造了新的商業營運模式，臺灣一直無法有效切入，掌握新世代產品的商機。未來應利用積極創新，發展新世代產業。

二、對外溝通面

在目前兩岸關係陷入僵局，臺灣未來在參與經濟整合時，必須在經濟面，提供其他國家更大的誘因，才有可能降低中國的影響，增加臺灣的機會。臺灣必須由產業及貿易發展的角度，強調臺灣加入區域經濟整合可以強化亞太區域內分工而互利雙贏。以 CPTPP 為例，臺灣不應只由臺灣為出發點，以臺灣被邊緣化做為訴求的重點，或只強調加入 CPTPP 可為臺灣創造多少利益；而是應由對手國角度出發，告訴對方因為臺灣的加入可為其帶來多少正面效果。

未來臺灣的切入可以分為以下幾層面：

1. 臺灣良好的全球產業供應鏈地位，有助維護亞太地區 供應鏈的完整

臺灣是國際供應鏈的重要一環，臺灣的全球布局經驗與供應鏈整合基礎，將可協助各國整合資源、開創經貿商機，

可提升供應鏈的生產效率，並使資源做最佳配置，更有助國際供應鏈的完整與穩定，促進整體亞太地區經貿發展。

臺灣也是全球資通訊 (ICT) 產品的重要供應基地，在多項產品例如：筆記型電腦、平板電腦、主機板、光碟片、DSL 終端設備、LCD 監視器、晶圓代工、無線區域網路產品等，都在全球供應鏈中扮演舉足輕重的角色。臺灣加入區域經濟整合，可為成員國在電子與 ICT 產業等相關領域，創造更多的合作與發展機會。

2. 臺灣雄厚的投資、貿易實力，可促進亞太地區的產業發展與經濟成長

臺灣在亞太投資布局綿密，在區域產業技術移轉亦扮演關鍵角色，一方面自行研發或自先進國家取得技術，另一方面則透過投資，將技術再移轉給新興國家。臺灣加入區域經濟整合，可強化扮演資金提供與技術移轉的角色，更可促進各會員透過與臺灣的投資與貿易夥伴關係，為彼此產業與經濟發展創造更多機會與利益。

當然臺灣也要體認兩岸關係穩定，臺灣才有可能在 FTA 突破。這是國際現實，不喜歡也要去面對他，而非只是迴避與排斥。未來若不能維持和諧兩岸關係，臺灣 FTA 之路也會倍加艱辛。