美中自由貿易協定的戰略意涵

李佩珊*

自由貿易協定（Free Trade Agreements, FTAs）的激增是對二十一世紀全球貿易秩序的重大挑戰，其類型主要涵蓋雙邊自由貿易協定（bilateral free trade agreements）與區域自由貿易協定（regional trade agreements, RTAs），指涉締約國家間透過協商、締約、享有其他非締約國無法取得的優惠待遇。在二十世紀的多邊貿易建制關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）與世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的規範下，並不鼓勵雙邊主義與區域主義的貿易協定，以避免侵蝕多邊主義下非歧視性的的貿易秩序，防止二十世紀初期區域貿易壁壘的再起。在數十年的自由貿易主流規範下，爲何會產生雙邊與區域自由貿易協定的滾雪球效應呢？爲何作爲多邊貿易體制推動者的美國，同時也是雙邊自由貿易協定的始作俑者？對於自由貿易協定的爭辯，經濟學者往往由貿易創造（trade creation）與貿易轉向（trade diversion）的觀點切入剖析，或針對自由貿易協定究竟有利於全球化的推進或是全球化的絆腳石展開論辯，本文希望從大國、小國與中介國的權力邏輯，將自由貿易協定的洽簽視爲國家經濟安全戰略的一環，其中，大國享有主動出擊與全面佈署的戰略實力，小國則必須凸顯自身在地緣政治與地緣經濟上的關鍵價值，將自身的定位與大國的權力佈局相扣合。這個自由貿易協定的戰略觀點將複雜的權力互動（complex power interactions）納入，才能充分解釋主要 FTA 大國與關鍵性小國的戰略佈署。前者包括國際經貿實力雄厚的美國、歐盟、中國與日本，後者較爲突出者爲新加坡、泰國、與智利，此外，存在於亞洲區域主義與亞太區域主義互相競爭之間的中介國則屬澳洲與紐西蘭。

美國的戰略邏輯：多邊、區域與雙邊策略的並行

美國一向被視爲 GATT 與 WTO 多邊貿易談判的推手，從 GATT 的甘乃迪回合、東京回合、烏拉圭回合到 WTO 的多哈回合，不論就議程的設定、市場開放的承諾到貿易規則的法制化發展，都反映美國的霸權利益與經濟意識型態，但是貿易政策絕非只從經濟利益的層面考量，政治同盟與安全戰略因素更爲關鍵。美國的對外經濟政策一向隱含「安全化」（securitization）的邏輯，從冷戰時期重要安全盟國享有優惠貿易制度

* 作者爲中正大學政治系副教授。

airiti

（Generalized System of Preferences, GSP）下進入美國市場的特殊待遇，到 9/11 之後將反恐議題納入三次 APEC 會議架構（2001 年上海、2002 年墨西哥與 2003 年曼谷高峰會），清楚呈現貿易政策的戰略邏輯。自從 WTO 多哈回合在墨西哥坎肯部長會議觸礁而談判停滯後，當時美國貿易代表佐立克（Robert Zoellick）便清楚宣示美國將同步推動選擇性的（selected）雙邊自由貿易協定，藉由選定選擇性的夥伴國簽署自由貿易協定，形成競爭性的自由化（competitive liberalization）風潮，以逐步朝向原先 WTO 多邊化的貿易開放。佐立克曾明白表示：「自由貿易協定不是權利，而是特權。這項特權必須由支持美國政策目標的國家來贏得」[1]。在此政策指導下，向來支持美國亞洲政策的新加坡與澳洲透過快速立法（fast track）完成雙邊協定，美國拉丁美洲的新自由主義試驗櫥窗——智利，也被選定簽署，更不用提美國與以色列（1985 年）、約旦（2001 年）簽署的雙邊自由貿易協定，以色列與約旦皆爲美國在中東重要盟友，其貿易創造的效果有限，但戰略與安全的意義則不言自明。但是，美國與以色列、約旦的 FTAs 對未加入的巴勒斯坦與埃及產生了歧視性效果，使得後續必須與這些戰略上重要的阿拉伯國家洽談 FTAs，結果是：FTAs 產生更多 FTAs，數量激增，蔚爲風潮。

基於權力不對稱，美國偏好以雙邊自由貿易協定的途徑與小國談判，除了容易達到談判結果外，也有助於形成以美國爲軸心的輻射體系（hub-and-spoke system）。

除了多邊與雙邊途徑外，美國也訴諸區域途徑以牽制歐盟一體化產生的整合效應，北美自由貿易協定（NAFTA）的成立即爲例證，以美國這樣規模的經濟體而言，和加拿大、墨西哥簽署 FTAs 的貿易創造效應不算大，更何況這兩國本來就與美國存有緊密的貿易依存關係，更重要的戰略考量是透過營造北美一體的區域整合，凝聚貿易自由化的聯盟（coalition of trade liberalization），吸引其他國家加入集團，克服多邊貿易談判的路障。

美國布希政府時代專注於反恐與伊拉克戰爭，對於亞洲區域情勢不夠重視，基本上仍然維持雙邊主義的基調，完成與南韓的自由貿易協定簽署，並加強與印度、越南等國的經濟合作關係，主要想以雙邊關係裂解亞洲區域化的進展。然而，歷經亞洲金融風暴後的東亞，已經如火如荼地完成東協加三自由貿易協定，日本也積極與新加坡、泰國與馬來西亞簽訂雙邊自由貿易協定。亞洲區域主義爲基調的經貿整合加快腳步，美國的影響力有逐步邊緣化之勢。歐巴馬政府上任後，積極地想重拾對亞洲的影響力，不希望見到二十多年前國務卿貝克（Jim Baker）所擔憂的情勢——太平洋被

[1] Richard Higgot, 2006, "After Neoliberal Globalization: The 'Securitization' of U.S. Foreign Economic Policy in East Asia," in Garry Rodan and Kevin Hewison (eds.), *Neoliberalism and Conflict in Asia after 9/11* (London: Routledge), p.57.

從中劃下一條線（drawing a line down the middle of the Pacific），也就是亞太主義的分解（disintegration）。歐巴馬政府宣布將積極參與由新加坡、智利、紐西蘭與汶萊四國簽署的「泛太平洋戰略經濟伙伴關係協定」〈Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP〉，且已經獲得國會的理解與認同。TPP 將是促成「亞太自由貿易區」的先行組織，澳洲、秘魯與越南也表態願意參與，顯見美國雖然無法阻止中國崛起與亞洲區域主義主導的整合態勢，卻也將積極拉攏接受亞太區域主義理念的國家，以區域途徑企圖維持亞洲的權力平衡。根據目前預計的時程，希望於 2011 年 APEC 夏威夷高峰會時至少完成初步的 TPP 規劃，並積極地在 APEC 會員國中爭取支持，形成氣候。由 TPP 的區域整合模式觀之，美國對於亞洲的貿易戰略將轉而強化區域途徑，以泛太平洋戰略經濟伙伴關係來抗衡中國中心的區域秩序。

中國：崛起中大國的經貿戰略

中國大陸於 2002 年加入 WTO，在 2000 年之前對於國際經貿組織與協議往往抱持不信任的態度，認爲這些都是美國等西方國家掌控的組織與工具，但是 2000 年之後開始轉變策略，除了積極參與各種多邊國際組織外，還對大國所能運用的雙邊與區域戰略產生興趣，在很短時間內與區域內各國簽署各種經貿合作協定，2002 年與東協簽署「全面性經濟合作架構協定」（Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation），於 2010 年與舊東協六國的自由貿易協定生效，2015 年將擴及新東協四國。2003 年與香港、澳門完成簽署「更緊密經濟伙伴安排」（The Closer Economic Partnership Arrangements, CEPA），兩個 CEPAs 除了觸及商品、服務業貿易與投資的自由化外，也強調旅遊業與專業人士資格認證的合作。對於亞太區域內的紐澳兩國，分別於 2003 年與紐西蘭，2004 年與澳洲簽署廣泛的經濟架構協定，中國的戰略目標是最終建立亞洲的 FTA，足以與歐盟與美國區塊勢力抗衡。比較特殊的跨區域協定是與中東的海灣合作理事會（the Gulf Cooperation Council，包括阿拉伯聯合大公國、巴林、科威特、卡達與沙烏地阿拉伯）於 2004 年簽署「經濟、貿易、投資與技術合作架構協定」，與南亞的巴基斯坦、印度，拉丁美洲的智利、非洲的南非也都陸續簽署或進入協商。

有趣的是，中國對外簽署的各項經貿協定，往往根據與對方的戰略關係而量身定作，內容彈性多變，不像美國 FTA 較爲制式化，詳細規定原產地規則、防衛條款與部門豁免等規定。中國簽署的經貿協定，不止侷限於貿易自由化，還有更廣泛的經濟合作項目，例如投資合作、標準設定、競爭性議題與相互承認專業人才認證等，所以往往名爲合作協定或夥伴協定，而非單純的自由貿易協定。中國的作法是先簽署一個廣泛的架構協定，本文部分均相當簡略，細部合作事項再經由一次又一次的後續協商敲定細節，因此不是一次即簽署完成，會隨著兩國關係的進展而逐步落實。中國大陸也偏好以務實主義與彈性

協商來解決爭議，不喜訴諸清楚的爭端解決機制。由於中國仍爲開發中國家，與其他締約國（如東協）可能存在貿易競爭關係，不免引發締約國的憂慮，特別是開發中國家往往在農產品、紡織品、電器與汽車產業上互相競爭。但是中國大陸以廣大的市場爲誘因，並輔以實質的經濟合作，有助於伙伴國吸引外資，成爲商品前進中國的跳板。例如中國與東協的廣泛經濟合作架構協定，除了自由貿易協定外，還包括湄公河流域開發計畫、農業、資訊與傳播技術的合作以及投資。東協國家中，泰國與新加坡對於本身與中國的競爭關係較爲樂觀，印尼則最有疑慮，馬來西亞則緊跟在新加坡與泰國之後加緊與日本、美國、南韓簽署雙邊自由貿易協定。如此一來，以雙邊自由貿易協定交錯形成的網絡，可能反而因爲複雜的原產定規則（rules of origin）與計算方式造成更高的行政成本，無法與多邊協商的效率性相比，簽署自由貿易協定對於締約國的得失與特定產業的效應變得更難估算。

經貿競爭的戰略意涵：

對於大國而言，很難捨棄運作雙邊與區域 FTAs 以達成其政治與安全戰略的誘惑；對於小國而言，更不可能自外於這場錯綜複雜的經貿戰局之外，最佳選擇便是嵌入大國的戰略佈局中，成爲各大國爭相籠絡的對象。經濟利益的估算已經不是唯一的考量，經貿合作也不再是國際關係中的低階政治（low politics），對外經濟政策的安全化揭露了二十一世紀政治、經貿與安全議題的複雜糾葛。

縱觀之，中國大陸的經貿戰略比美國更爲過程取向（process-oriented），除了務實主義與彈性協商的因素外，更大差別在於政治體制的侷限性不同。美國是三權分立的民主政體，自由貿易協定的簽署若非經過快速授權立法的管道，總會在國會遭遇冗長的遊說、辯論與批准過程，美國與南韓簽署的 FTA 至今仍未獲國會批准即爲一例，這使得美國的貿易戰略陷入國內政治的泥淖中，擔心自由貿易協定會造成失業與企業外移的恐懼總會延宕即時的政策回應，是美國在這個戰場上的劣勢所在。

對於台灣而言，在這場大國的經貿競爭中處境相當艱難，除了與中美洲五國簽有雙邊 FTA，基本上被排除於亞洲各種 FTA 的趨勢外。作爲一個小型的開放經濟體，本應仿效新加坡，以全球化與自由化的態勢，爭取亞洲主義與亞太主義相爭下的各種機會，不選邊站，成爲各方爭取的對象。但是，由於特殊的國際地位，除了未來美國主導下的 TPP 有可能邀請台灣參與外，區域內外的國家都不願與台灣洽簽 FTA 而得罪中國大陸。在美國的戰略邏輯上，許多國家的 FTA 優先性在台灣之前，欲與美國洽簽 FTA 就必須充分配合美國的外交政策與國家利益，不幸的是，與布希政府間的軍購延宕，以及與歐巴馬政府間的牛肉進口爭議，都使得台灣爭取這項佐立克所說的「特權」愈來愈遙遠。如果想突破美國方面的僵局，就必須妥協求全，在軍購安全與美國關切的貿易利益上充分配合，才有可能爭取美國在亞太主義佈

局下的台灣位置。

台灣目前可參與的機會似乎只剩下中國大陸戰略佈局下的ECFA談判，中方的戰略考慮當然是透過經貿合作將台灣納入其影響力範圍，稀釋亞太主義與台灣的利益聯繫，作法正如與其他國家的協議簽署一樣，越快越好。台灣能有的戰術運用是抓住中國大陸迫切想簽署架構協定的歷史機遇，除了著眼於早期收穫利益與敏感性產業的豁免外，更應該爭取中國大陸允諾台灣與其他國家簽署FTA的戰略空間，並搭配積極的產業政策與眞正的全球化競爭力，才能避免未來被鎖定（locked-in）在中國影響圈之內的困局。