

第三章 中日韓自由貿易區的形成背景分析

在全球區域經濟整合的風潮下，東亞地區的進展是相對緩慢的。1992年東協國家所簽署的東協自由貿易協定是東亞第一個自由貿易協定，¹惟其參與的國家僅限於東協國家；1989年成立的APEC會議不但參與的成員國較多，²而且自成立以來一直是促進亞洲—太平洋地區投資、貿易自由化以及經濟合作的最重要機制。³但是1997年亞洲金融危機爆發後，由於APEC並未能扮演積極的協調角色，使得東亞國家開始對APEC所能發揮的功能感到懷疑，加上APEC「部門自願提前自由化」(EVSL)的失敗，東亞國家紛紛轉而追求FTA的締結，使得APEC的功能有漸趨弱化的傾向。

綜觀近年東亞地區自由貿易協定步伐明顯加速，其主要原因包括：

第一，受到歐盟以及北美自由貿易區進程的刺激，加上中國經濟的快速發展，使得東亞地區國家開始認真思考簽署自由貿易區的可行性。

第二，東歐解體後，全球經貿往來互動更趨頻繁，在未能完全達到全球貿易自由化前，區域性的自由貿易協定可能是個互補的機制及論壇。

第三，區域繁榮和成長的前提是區域安全，透過區域整合，建立外交對話管道，增加溝通機會，應是東亞國家避免衝突的一個很好機制。

第四，1997年亞洲金融風暴發生後，以美國為首的西方國家並未給予東亞國家足夠的支持，使得東亞國家認知到建立一個屬於自己的區域合作機制的重要性，從而開啟了東亞地區經濟整合的風潮。

第五，中國崛起的刺激，根據David Roland-Holst的分析，東亞國家在警覺到中國崛起的經濟實力，以及履行WTO入會承諾後，對外資的吸引力等因素後，已開始重行審視各項可能的區域經濟安排，以抗衡或利用中國的實力。⁴

第六，Baldwin認為，一國訂定或加入FTA後，其他國家將會感受到威脅，基

¹ 東協最先由印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國等5國於1967年8月8日簽署曼谷宣言(Bangkok Declaration)正式成立，汶萊1984年加入(以上6國稱為初始會員國)；越南於1995年加入；緬甸及寮國1997年加入，柬埔寨於1999年加入。

² 目前APEC成員國已達21個。

³ 吳玲君，「東亞區域整合風潮中台灣與APEC的關係」，台灣與政府性國際組織研討會，<http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20041017/1017-4.pdf>。

⁴ 引述自Hyun-Jun Cho, "China's Approach toward FTAs with East Asian Nations and Its Implications for Korea", KIEP, 2005,3.

於防衛的動機，也會紛紛尋求加入FTA的機會，即所謂的骨牌(domino)效應。⁵2000年11月中國總理朱鎔基向東協提出洽簽FTA倡議後，更是引發東亞此波FTA風潮的最重要原因之一。為了避免被邊緣化，東亞各國紛紛與區域內或區域外國家洽簽FTA。

根據APEC秘書處的統計，目前APEC經濟體彼此間相互簽署的RTA已有近50個，並且有更多的RTA刻正研議之中，⁶雙邊協定則以新加坡、日本及韓國的態度最為積極。多邊協定中，除了已成形NAFTA、澳紐的經濟貿易協定外，最受人矚目的是以東協為軸心的「ASEAN+N」(N=1：中國或日本或韓國；N=3：中國、日本及韓國)，不少觀察家並且認為，隨著「10+1」或「10+3」的逐漸成形，以及2005年底「東亞高峰會」的舉行，東亞主義(East Asia Regionalism)似乎已隱然形成，此勢必對APEC的運作有所衝擊。

東亞區域經濟整合的進程，與中國、日本以及韓國這三個東亞大國對於區域內經濟整合所持的態度以及所採取的政策間有著微妙的互動關係。一方面，中日韓三國政府所採取的政策牽動著東亞整合的腳步，另一方面，東亞國家的整合的程度，也對三國政府政策的形成有著深刻的影響。本章第一節將首先介紹東亞經濟整合的進程；其次將分別說明中國、日本及韓國政府對FTA的政策態度以及各國FTA的推動情形。

第一節 東亞經濟整合的進程

一、亞洲—太平洋主義

(一) 亞洲—太平洋主義的興起

根據Mie Oba的研究，「亞洲—太平洋」的概念，首先來自日本以及澳洲的學術界。事實上，自1950年代起，由於日本及澳洲雙邊貿易的擴展，兩國的經濟學家，例如Dr. Saburo Okita、Dr. Kiyoshi Kojima、Sir John Crawford、Dr. Peter Drysdale等，均極力主張建立一個「亞洲—太平洋」國家間的對話平台。⁷1960年代，這些學者更試圖定義所謂「亞洲—太平洋」的範圍。在他們的概念中，「亞洲」代表著日本、韓國及東南亞國協；而「太平洋」指的是美國、澳洲及紐西蘭。

⁵ Parthaprati Pal, "Regional Trade Agreement in a Multilateral Trade Regime: An Overview", http://www.networkideas.org/feathm/May2004/Survey_paper_Rta.pdf.

⁶ 吳玲君, <http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20041017/1017-4.pdf>.

⁷ 伍貽康、張幼文主編，頁253。

Oba 認為日本及澳洲之所以熱中建立所謂「亞洲—太平洋」區域，主要是兩國都希望能夠藉此建立在東亞社群中的認同。易言之，無論是日本或是澳洲都認為自己被鄰近的國家所孤立。日本的「大東亞經濟共榮圈」以及澳洲的「白澳政策」均使得亞洲國家對其心懷疑慮。

在日澳希望建立區域認同的趨使下，兩國政府試圖在區域內建立各式的區域機制，例如 1967 年的太平洋盆地經濟理事會 (Pacific Basin Economic Council, PBEC)、⁸1968 年的太平洋貿易及發展會議 (Pacific Trade and Development Conference, PAFTAD)、⁹1980 年的太平洋經濟合作理事會 (Pacific Economic Cooperation Council, PECC)，¹⁰迄 1989 年 APEC 成立後，亞洲—太平洋地區終於建立官方的經濟合作機制。

(二) APEC 的崛起與沒落

1989 年 11 月 6-7 日，亞太國家 12 個國家的外交和經濟部長在澳洲首都坎培拉召開 APEC 第一屆部長級會議，¹¹宣告了 APEC 的正式成立。然而對於 APEC 的運作方式，成員國間有不同的意見。東協國家堅持 APEC 應當維持一個鬆散、以共識為基礎的組織；已開發國家則傾向建立一個緊密結合、以規則為基礎的組織；¹²1991 年 APEC 的「漢城宣言」，¹³除了強調亞太地區經濟合作的重要意義，應遵守 WTO 原則，減少成員國間商品、服務貿易及投資等領域的壁壘外，亦鼓勵商品、服務、資金及技術的流通，以發展和加強開放性的多邊貿易體制。¹⁴

1993 年 11 月 1 日在美國西雅圖召開第 5 屆 APEC 部長級會議，會後在美國的主導下召開第一次非正式領袖會議，並發表了「經濟展望聲明」，強調「開放的貿易

⁸ 1965 年日本小島清教授提出了「太平洋經濟圈」的構想，主張仿照歐洲共同體，建立一個由美、日、加、澳、紐等 5 國參加的「太平洋自由貿易區」(PAFTA)。1967 年，在日本企業界的引導下，前述 5 國的企業界組成「太平洋盆地經濟理事會」(PBEC)，之後並陸續吸收東協、台灣、香港等地企業界人士為其成員，成為第一個屬於環太平洋地區的民間性區域組織，伍貽康、張幼文主編，頁 253。

⁹ 1968 年，日本學術界主辦「太平洋貿易及發展委員會」，會中日本小島清教授和澳洲 Drysdale 教授提出建立一個「太平洋貿易、援助與發展組織」的意見。他們認為該組織有四個目標：第一，提供一個安全閥，討論亞洲—太平洋地區存在的貿易與經濟分歧問題；第二，促進對亞洲開發中國家的援助與投資活動；第三，提供一個論壇，討論此一地區的長期發展目標及經濟改革；第四，提供一個自由發展經濟聯繫的平台，並可進一步推廣至社會主義國家，伍貽康、張幼文，頁 253-254。

¹⁰ 1980 年日本首相大平正芳訪問澳洲期間，與澳洲總理 Malcolm Fraser 就太平洋經濟合作問題達成共識，當年 9 月並舉行第一次太平洋經濟合作會議，由太平洋盆地有關國家的產官學界人士以個人身分參加。第二次會議至 1982 年方於泰國曼谷召開，並更名為「太平洋經濟合作理事會」。

¹¹ 12 個國家包括美國、日本、澳洲、紐西蘭、汶萊、印尼、韓國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國及加拿大。

¹² 宋興洲，「區域主義與東亞經濟合作」，《政治科學論叢》，第 24 期，94 年 6 月，頁 16。

¹³ 1991 年 APEC 漢城會議中，並通過台灣、香港及中國的入會。

¹⁴ 伍貽康、張幼文主編，頁 262-263。

與投資自由化、開放的多邊貿易體系是 APEC 存在和發展的基石」，西雅圖會議初步形成了 APEC 作為一個鬆散協商體的共識。因此，西雅圖會議可謂 APEC 發展歷程中的一個里程碑。

1994 年 11 月 15 日 APEC 第二次領袖會議發表了「茂物宣言」，根據會員國經濟發展階段的不同，訂出了已開發國家不遲於 2010 年，開發中國家不遲於 2020 年實現貿易及投資自由化的目標。然而茂物宣言證明過於理想，領導國家也有各自的盤算。對東亞國家而言，希望藉由 APEC 促使美國將東亞列為其貿易政策中的最高順位；然而 1994 年 NAFTA 成立，同年美國與中南美洲國家元首會中宣示建立美洲自由貿易區等跡象顯示，顯示美國似乎仍將其貿易政策的重心放在西半球。¹⁵

1997 年的亞洲金融風暴，則宣告了 APEC 在東亞經濟整合階段的挫敗。¹⁶絕大多數東亞國家均在此波金融風暴中嚴重受創，但是 APEC 卻未能對此提出有效對策。Shalendra D. Sharma 也認為 APEC 最大的敗筆在於 1997 年 11 月溫哥華領袖會議中，未能支持日本所提出的「亞洲貨幣基金」(Asian Monetary Fund, AMF) 提案，反而為 IMF 在協助東亞國家因應金融危機的各項作為予以背書。¹⁷ 此些舉措加深東亞國家對 APEC 的疏離感，而西方國家及 IMF 等國際機構亦未能積極給予東亞國家必要的協助，¹⁸ 均促使東亞國家開始正視建立一個真正屬於東亞國家的合作機制的必要性，不再依賴 G7、IMF、世界銀行等西方世界的多邊金融援助機制。

二、東協國家間的經濟整合

(一) 東協的建立

1967 年東協成立，最主要的目的包括：第一，加速區域內之經濟成長，促進社會進步與文化發展；第二，確保區域內國家之政經穩定；第三，解決區域內之各種問題。1976 年 2 月東協國家在印尼峇里島所舉行的第一屆高峰會中，通過「東協和諧宣言」(the Declaration of ASEAN Concord) 及「東南亞友好合作條約」(the

¹⁵ Claude Barfield, "The United States, China and the Rise of Asian Regionalism", *Paper Presented at the Western Economics Association Annual Conference*, Vancouver, Canada, June 29, 2004, p19。

¹⁶ Claude Barfield, p 20。

¹⁷ Shalendra D. Sharma, "Beyond ASEAN and APEC: Towards a New Asia-Pacific Economic Regionalism", *East Asian Review*, Vol. 14, No. 3, Autumn 2002, p42。

¹⁸ 1997 年 8 月，飽受金融風暴之苦的泰國，向日本尋求金融援助。日本爰聯合幾個東協國家討論成立一個獨立的貨幣基金 (AMF)，以融通受到風暴影響國家的機制。此項提議廣為東協國家所歡迎，並且樂於看到日本擔負起領導的地位。而且東協國家也預計此項貨幣基金的操作，應不致像 IMF 附加一些嚴格的條件。同年 9 月 AMF 似乎已趨於成熟，日本同意提供 500 億美元，並由中國、台灣、香港及新加坡提供後續的 500-600 億美元。鉅料美國及 EU 對於 AMF 的主張表示反對。第一，他們主張無條件的紓困會造成道德風險；第二，他們也擔心 AMF 的成立將會削弱 IMF 的功能。在歐美國家的壓力下，同年 11 月日本放棄了 AMF 的計畫。

Treaty of Amity and Cooperation in South East Asia) ,¹⁹ 強調會員國將致力於防止爭端的發生；若爭端無法排除而將會影響區域平時，締約國也應該避免使用武力，彼此以友善談判的方式解決問題。此外，東協國家亦體認到自身安全的維護無法依賴區域外的強權保護，並認為加強會員國間的經濟合作以繁榮經濟，才能夠獲致真正的安全保障，因此自 1977 年起陸續實施「優惠貿易協定」(Preferential Trading Agreements, PTAs)、「東協產業計畫」(ASEAN Industrial Projects, AIPs)、「東協產業互補計畫」(ASEAN Industrial Complementation, AIC) 及「東協產業合資計畫」(ASEAN Industrial Joint Venture, AIJV) 等，²⁰ 期能對區域內國家的經濟發展有所助益。

(二) 東協自由貿易區的提出

1991 年 6 月泰國提出建立東協自由貿易區的構想，並於 1992 年東協第四次高峰會議中簽署「新加坡宣言」(Singapore Declaration of 1992)、東協自由貿易區共同有效優惠關稅協定(Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the AFTA)，及促進東協經濟合作架構協定(Framework Agreement on Enhancing Asean Economic Cooperation)等文件，預定自 1993 年 1 月 1 日起 15 年內(即 2008 年)，逐步削減關稅至 0-5%；1995 年第 26 屆東協曼谷高峰會協議，同意將降稅目標年提前至 2003 年；1999 年進一步將降稅目標定為零關稅，其中 6 個初始會員國須於 2010 年、越、寮、緬、東等 4 國於 2015 年達成完全自由化目標。

就 2003 年 1 月時 AFTA 的實施狀況觀察，東協 6 個初始會員國的 CEPT 適用貨品關稅稅率幾乎已經降至 5% 以下，原則上已按照既定計畫執行，²¹ 但實際上，各會員國間仍存在許多非關稅貿易障礙，亟待各會員國共同努力進一步地謀求貿易便捷化。²²

¹⁹ 1976 年東協國家簽訂「東南亞友好合作條約」，以提供東南亞國家安全合作的基本原則，包括第一，相互尊重獨立、主權、平等、領土完整及各國的民族特性；第二，任何國家均有免受外來干涉、顛覆及制裁，保持民族生存的權利；第三，互不干涉內政；第四，以和平方式解決分歧或爭端；第五，放棄使用武力；第六，促進合作等，ASEAN Secretariat, “Article 2 of Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia,” February 26, 1976, <<http://www.aseansec.org/1217.htm>>

²⁰ 此一計畫在 1995 年 12 月由東協工業合作計畫(Industrial Cooperation Scheme, AICO) 所取代。目的在增加對技術型產業的投資以及擴大貨物及服務生產過程中的增值比例。任何合資企業如果想要獲得 AICO 計畫的優惠，必須在由兩個以上分別位於不同東協會員國的企業合組成爲合資企業，並且該合資企業 30% 以上的股份必須由東協成員國持有。被批准成爲 AICO 的企業所生產的產品在東協會員國間流通時可享受 0-5% 的優惠關稅稅率。台灣經濟研究院研究報告，「我國因應中國大陸與東協建立自由貿易區之研究」，頁 31。

²¹ 台灣經濟研究院研究報告，「我國因應中國大陸與東協建立自由貿易區之研究」，頁 33。

²² 例如，2003 年底馬來西亞堅持保護本國的汽車業，對汽車產品設有除外項目，延長 2 年的降稅期間；菲律賓原已對石化產品降低關稅，後又再提高；稻米則是各國一致同意排除在外的項目。2004 年 11 月東協第 10 屆高峰會上，各國決議東協創始會員國須在 2007 年前開始對部分商品減免關稅，

除了貨品領域外，東協國家並於 1995 年簽署東協服務貿易架構協定 (ASEAN framework agreement on services)，以加成員國在服務領域的合作，俾提區域內企業的生產力及競爭力。

(三) 東協經濟共同體的倡議

2003 年 10 月初，東協各國領袖更進一步簽署「東協第二協議宣言」(或稱為峇里第二協議，Bali Concord II)，希望仿歐洲共同體，在 2020 年前成立涵蓋東協經濟共同體、安全共同體、及社會文化共同體三大支柱的「東協共同體」，其中東協經濟共同體是東協經濟整合的最終目標，將使東協各國貨物、服務業、投資及資本更自由流通，以改善私有企業的經營環境、提升競爭力、強化東協國家在世界供應鏈的地位，²³其具體內涵包括：1.區域內貨品、服務、投資、資本、勞動力的自由流通；2.區域內通關手續的統一；3.整備區域內的生產基礎，以吸引外人直接投資。²⁴此外，東協亦積極與印度、韓國商討建立FTA；東協別國家中，新加坡已分別與日本、智利、美國簽定FTA，刻與澳洲、加拿大、墨西哥、中國、韓國協商中。

三、東亞主義的起落

(一) 東協加三機制的漸趨成型

1990 年代以後，面對著中國以及東歐前社會主義國家的激烈競爭，東協國家的經濟合作進一步深化，1990 年馬來西亞總理馬哈迪曾倡議成立「東亞經濟集團」(East Asian Economic Group, EAEG)，成員除東協國家外，亦包括中日韓三國，馬哈迪甚至願意讓日本在EAEG中扮演主導角色。然而，此一提議不但未能獲得東協國家的充分認同，更由於EAEG將美國等勢力排除在外，除遭到美國的反對外，澳洲及紐西蘭也以EAEG的形成，會阻礙APEC的運作為由不表支持；至於日本政府則在美國強烈反對的壓力下，亦未能同意本案之進行，EAEG爰胎死腹中。²⁵

1997 年亞洲金融風暴後，東協國家深信強化與周邊國家，特別是中日韓等國家緊密合作的必要性，因而積極地展開東亞區域整合的行動。在 1997 年 11 月APEC

比原先期程提早三年；越、寮、緬、柬則為 2012 年前。優先減免關稅的領域包括農業產品、橡膠產品、木製品、紡織服裝、漁業、航空運輸、汽車、資訊技術、電子電器、醫療保健及旅遊業等。東協六國之提前消除關稅，被視為企圖降低成本、刺激出口，以對抗中國與印度快速發展的必要手段，中華經濟研究院研究報告，全球FTA/RTA整合發展趨勢及我國因應策略，頁 51-52。

²³中華經濟研究院研究報告，「全球FTA/RTA整合發展趨勢及我國因應策略」，頁 52。

²⁴台灣經濟研究院研究報告，「我國因應中國大陸與東協建立自由貿易區之研究」，頁 34。

²⁵Wei Kiat Yip, Prospects for Closer Economic Integration in East Asia, *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Spring 2001, V1, p107。

溫哥華會議未能對亞洲金融風暴有效處理後，同年 12 月的東協高峰會中首度邀請中日韓三國領導人參加共同會商。之後此一「東協加三」的會晤機制漸趨成形，1998 年 13 國領袖再度會晤，研商亞洲國家的紓困機制與恢復區域經濟的對策。會中並同意中國所提舉辦東亞副財長暨央行總裁會議的提議，同時在韓國總統金大中提議下，成立「東亞展望小組」，俾提出以東亞為基礎的區域合作路徑圖。1999 年馬尼拉的東協加三高峰會中，進一步發表「東亞合作聯合聲明」(Joint Statement on East Asia Cooperation)，提出彼此在貿易投資、貨幣金融、人力資源、科技、社會文化及政治安全等多方面合作，並確立東協加三系列外交、金融與經濟部長會議機制。²⁶

2000 年高峰會中，東亞自由貿易區的構想開始浮現。2001 年汶萊會中，「東亞展望小組」提出「邁向東亞共同體」(Towards an East Asia Community)的報告，其主要建議包括：把建立東亞共同體作為東亞合作的長期目標；建立東亞自由貿易和投資區；加強東亞地區的金融合作；推動東亞經濟和政治的制度性發展；由 10+3 框架向東亞機制過渡；加強政治合作以及社會、文化、教育合作。

(二) 東亞高峰會的召開

2004 年東協加三的領袖會議中，決定於 2005 年 12 月在馬來西亞舉行首屆東亞高峰會，次年 4 月在菲律賓舉行的東協外長會議，更提出東亞區域外國家參加東亞高峰會的資格條件：第一，須與東協簽署東南亞友好合作條約；第二，與東協有全面對話夥伴關係；第三，與東協有實質性關係。²⁷

2005 年 12 月 14 日首屆東亞高峰會 (East Asia Summit, EAS) 計東協 10 國、中日韓及澳紐印度等 16 國參加。會後發表「吉隆坡宣言」(Kuala Lumpur Declaration)，表示 EAS 作為一個對話論壇，未來將致力於廣泛討論有關彼此共同利益與關切的戰略、政治、經濟議題，以促進東亞的和平、穩定與經濟繁榮。綜觀東亞高峰會的吉隆坡宣言與主席宣言，其重點包括：²⁸

第一，以東協為主體：吉隆坡宣言指出，EAS 正式定位為一個具有開放性、包容性、透明性，及外向性 (outward-looking) 的論壇。EAS 以東協為主體，定期由東協成員主辦，且係於每年東協高峰會後舉辦。宣言中還明示，EAS 的參與成員需符合東協所建立的標準，意即欲參與 EAS 的成員需符合三項要件，包括同意簽

²⁶ 台灣經濟研究院研究報告，「東協與大陸及日韓加強經貿整合對我國產業之影響」，中華民國工商協進會委託，94 年 12 月，頁 12-13。

²⁷ 台灣經濟研究院研究報告，「東協與大陸及日韓加強經貿整合對我國產業之影響」，頁 41-42。

²⁸ 吳德鳳，「鎂光燈下的饗宴—東亞高峰會」，《中華民國太平洋企業論壇簡訊》，2005 年 12 月號，太平洋經濟合作理事會中華民國委員會。

署「東南亞友好合作條約」，是東協國家的對話夥伴、與東協國家有實質的關係。

第二，所討論的議題將涵括戰略、政治及經濟領域：根據宣言內容，EAS 的合作範疇將包括促進東亞區域的發展、金融穩定、能源安全、經濟整合與成長、消除貧窮及縮短發展落差，且計劃透過技術移轉與發展基礎建設、良好的治理方式、人道援助、促進金融的連結關係，以及貿易與投資的自由化與擴展來達到區域合作的目的，此外，EAS 將促進深度的文人瞭解、人際互動及提升人類生命與福祉的合作，並致力於環保、防禦傳染病及紓解天然災害。甚至首屆的 EAS 還討論到北韓核武問題，16 國領袖強烈認可第四回合六方會談的聯合宣言，意即北韓除了擁有和平利用的核能外，應放棄一切核武器與現有核計畫，早日重返「非擴散核武器約」，並接受國際原子能組織的監督等和平解決北韓核武化議題。

第三，支持建構東協共同體：由於東協共同體可視為締造區域和平與繁榮的基礎，因此 EAS 支持建構東協共同體的信念，且與 EAS 建構共同體的理念相符。

就目前的情勢觀之，EAS 成員間存在不同權力的角力，如東協主體性的維繫、中國的崛起、日本爭取大國地位，以及韓、澳、紐、印度等的東亞戰略及經貿利益佈局等，都是未來 EAS 建制化且常態化後，值得關注的焦點。

第二節 日本對 FTA 政策態度及其推動情形

第二次世界大戰以後，多邊主義一直是日本外交政策的基石。政治上日本貫徹以聯合國為中心的外交政策；經濟上，日本積極參與GATT/WTO的多邊談判，並且堅持多邊無歧視的立場，不願加入RTA談判。之所以採取此一立場，係因為日本政府戰後希望儘快融入國際社會，而且日本出口市場的多元化，也使得日本政府相當重視多邊體系的非歧視原則，不希望因為RTA的發展，而對其出口市場造成阻礙。1991年日本通產省發布的「貿易白皮書」中即指出，FTA的發展將導致世界貿易的減少；1996年的白皮書則認為FTA將導致保護主義的興起；1998年的白皮書則關切原產地規定所可能引發的歧視性待遇。²⁹

但自1999年以後日本的貿易政策開始有了轉變。該年的貿易白皮書中，MITI首度承認RTA對於多邊貿易體制有補充（supplement）的作用；2000年白皮書中更強調RTA對於擴張市場、促進競爭等動態效果，並且表明日本的FTA政策將有助於日本在東亞區域內的經貿發展；2001年的白皮書中則承認自由貿易區具有加速新貿易原則發展、維持多邊貿易自由化動力、累積國際自由貿易機制建構經驗、避免被邊緣化以及推動國內結構改革等優點，³⁰並且宣稱將採行多軌的貿易政策。³¹2002年日本與新加坡簽訂「日星新時代經濟夥伴關係協定」（JSEPA），則意味著戰後以來日本政府一貫堅持的多邊貿易體制路線已告結束。以下將就日本FTA政策的轉變以及日本政府推動FTA的進展等分別加以說明。

一、日本 FTA 政策的轉變

支持多邊貿易體系談判一直是日本對外貿易政策的主軸，20世紀末，當各地相繼出現各種RTA時，日本一方面受到國內農業問題的牽絆，另一方面，也受創於1990年代初期的泡沫經濟，因此變得更加的內省（introspective），而忽略了繼續發展與周邊國家作經貿制度整合的重要性。³²然而在國際經貿發展集團化傾向日益明朗，日本企業受到其他區域協定歧視的情形也逐漸的浮現，再加上1997年亞洲金融風暴的衝擊，日本的FTA政策開始有了轉變。而更重要的是，自從2000年朱鎔基提出東協加中國的FTA建議後，中國意欲在東亞經濟整合中扮演重要色的動機愈發明顯。中國不但將與東協在2010年完成自由貿易區，且與香港、澳門簽署緊密

²⁹ 劉文祥、向宇，「日本參與東亞自由貿易區的政策評析」，《國際政治研究》，2005年5月，頁71。

³⁰ 同上註，頁72。

³¹ Chunji Yun, “Rise of the Chinese Economy and East Asian FTA”, *Comparative Study on regional cooperation between East Asia and Europe*, Institute for World Economics and International Management, (2004), p 16.

³² 洪財隆，「自由貿易協定（FTA）的虛實與關鍵國家立場之分析－以東亞地區為例」，2004.5 (<http://www.tier.org.tw/ctasc/issue/FTARTA/Article6.htm>)。

關係安排；此外，從中國積極顯示其睦鄰外交，簽署曼谷協定、東南亞友好合作條約，成立上海組織等發展觀察，中國欲在區域經濟整合，區域安全與國際協商中加強主導能力的企圖愈來愈明顯，因此促使日本開始正視東亞的經濟整合。日本媒體也明白指出中國此波區域整合的背後動機，是「同日本爭奪主導權，搶占領導權」。³³

2004年日本經產省發表的2005年經濟和貿易政策白皮書中明白指出，「通過建立經濟夥伴關係協定（Economic Partnership Agreements, EPA）進一步推動日本與東亞國家的貿易及投資關係，對日本而言極為關鍵。日本必須通過建設東亞地區共同的制度基礎設施，如智慧財產權體系、標準化等，來充分利用東亞的經濟增長為自己經濟的復甦和成長服務。」

平心而論，如自經濟實力言，日本不但是東亞最大的經濟體，並且藉由對外投資的網絡，已在東亞建立完整且綿密的產業分工體系，由日本主導東亞區域的整合原即可行，然而由於日本在開放市場方面顧慮太多，從而延宕了FTA的進展。隨著中國經濟實力的增強，日本似已失去獨占主導東亞經濟整合的地位。假如日本無法在開放國內市場方面作更有彈性的處理，則日本極有可能因而失去在東亞經濟整合的主導地位。

二、日本 FTA 策略之政治經濟分析

2002年日本外務省發表了日本的FTA戰略。系統地說明了日本推動FTA的意義、原則、標準及優先順序等。外務省指出，雙邊FTA必須具備綜合性、靈活性及有選擇性等特點。綜合性是指FTA不僅涉及貿易領域中關稅及非關稅壁壘的消除，還必須涵括投資、服務、金融合作、人力資源開發、環境保護、智慧財產權等；靈活性是指對於爭議較大的領域（如金融業及農業等）可以採取靈活的處理方法，甚至暫時擱置，不因個別領域的分歧影響整體合作；有選擇性是指在選擇洽簽夥伴時，依據經濟利益、地理位置、政治與外交關係、可行性及時機等六項標準。外務省並依據上開原則，確認了洽簽FTA的優先次序為東協、墨西哥、韓國是中期目標；智利、美國、澳洲及紐西蘭等為遠程目標。

在日本的FTA戰略中，戰略、政治和安全利益的考慮更優先於經濟利益。此所謂戰略利益主要係指兩個方面，一是要維護日本在亞洲，尤其是東亞和東南亞地區的影響力；二是提升日本作為東西方間紐帶的作用，發揮其作為亞洲地區唯一已開發國家的獨特優勢，擴大其在國際上的影響。從這兩個戰略利益目標出發，

³³楊義瑞，「日本對中日韓自由貿易區的立場淺析」，《世界經濟》，2004年第5期，頁73。

日本重點經營地區在東協，因此日本急於要與東協建立包括FTA在內的全面經濟夥伴關係。在經濟利益方面，日本為拓展全球主要市場，減少貿易壁壘所帶來的損失，所選擇的FTA夥伴多半是與世界主要國家和地區有廣泛貿易聯繫的國家，並以這些國家為樞紐，由點到面，擺脫被邊緣化的不利局面。³⁴

2004年5月日本成立一個由產官學界組成的「東亞共同體評議會」，希望能夠為日本在東亞經濟合作落後的局面下謀求對策。評議會會長中曾根康弘在成立致詞即指出，實現東亞共同體的道路並不容易，因為東亞區域有朝鮮半島問題及台灣海峽問題，以及各種社會文化領域的差異。因此，中曾根康弘提出三項基本思路：1.應先建立中日韓三國領袖定期會議機制，經溝通後，再與東協領袖進行對話；2.把討論北韓核武問題的會議機制，發展成為東北亞合作架構；3.自由貿易協定網絡在東亞區域政治穩定中應發揮作用。³⁵

2004年12月日本內閣經濟合作促進關係閣僚會議，通過了「有關推進今後經濟合作協定的基本方針」，強調「全面性經濟夥伴協定」(EPA)的三項意義：第一，EPA是對以WTO為中心的多邊自由貿易體制的補充；第二，EPA有助於日本和簽署國的結構改造；第三，有助於形成在政治、外交戰略上有利於日本的國際環境。³⁶

三、日本 FTA 推動情形

(一) 日本—新加坡

2002年1月13日日本及新加坡所簽署的「日本及新加坡新時代經濟夥伴關係協定」是日本政府所簽署的第一份FTA，也是東亞繼AFTA之後第二個FTA。誠如協定名稱——「經濟夥伴關係協定」所顯示，此份FTA所涵蓋的範圍不但已跨越了傳統FTA所包括的貨品關稅及非關稅障礙的撤除，並且是所謂的「WTO+」，也就是說雙方的開放的範圍已超越了WTO的規範，諸如相互認證、服務貿易、資訊通訊科技合作、人力資源發展、中小企業合作及旅遊等。日本政府認為日星「經濟夥伴關係協定」將可作為未來日本與其他國家FTA的標竿。

JSEPA係由星國所主動提出。但在洽簽過程中，不難發現日本政府在FTA政策上的態度。第一，新加坡是日本汽車、電子產品及零組件的重要市場，日本對新加坡多年來均維持著順差，簽訂FTA對日本進一步擴大對新加坡的出口是有利的；第二，星國只有極小規模的農業部門，日星間的農產品貿易比重也不高，在國內

³⁴ 楊義瑞，頁 71-72。

³⁵ 吳福成，「東亞經濟合作—從區域整合觀點探討」，蔡瑋主編，《東亞與台日中的新形勢》，政大國際中心，94年7月，頁 152-153。

³⁶ 台灣經濟研究院研究報告，「東協與大陸及日韓加強經貿整合對我國產業之影響」，頁 26。

強烈農漁團體壓力下，與星國洽簽將可相當程度避免此一部份的壓力；第三，新加坡在東協國家中可扮演生產網絡的樞紐位置，提供日本多國籍企業進入東南亞市場一個絕佳機會。更有甚者，藉由新加坡與其他國家洽簽的FTA，亦可使日本得以透過新加坡的FTA網絡達到擴大市場的目標。例如美國—新加坡FTA中就規定，在東協製造的零組件可視為新加坡產品，而位於新加坡的公司也可以將購買自其他東協國家的產品出口至美國並享有零關稅的優惠。³⁷

（二）日本—墨西哥

1998年墨西哥總統向日本提出雙邊FTA構想，日本經團連(Japan Federation of Economic Organization)成立工作小組進行評估，雙方政府並開始協商。對墨西哥來說，墨西哥希望透過日墨FTA降低墨西哥對美國市場的依賴，對日本來說，日本希望降低NAFTA對日本產生的排擠。

2004年3月日墨雙方終於就締結FTA達成協議，墨西哥取得豬肉及橘子汁在目前關稅水準下的進口配額，墨國橘子、雞肉及牛肉有免稅配額，以及日本大多數農產品關稅在6-16年內取消。至於墨西哥則承諾在7年內廢除汽車關稅、10年內廢除鋼鐵產品關稅，給予日本在政府採購及投資自由化方面更開放待遇。³⁸

（三）日本—東協

2002年初日本首相小泉在訪問東南亞6國期間提出了與東協建立全面經濟合作的構想。同年11月東協高峰會上，日本與東協共同發表有關建立雙方全面性經濟夥伴關係宣言，2003年簽署「日本與東協全面性經濟夥伴關係架構」(Framework for Comprehensive Economic Partnership between Japan and ASEAN)協定，同年12月雙方在日本召開紀念高峰會(commemorative summit)並發表「東京宣言」(Tokyo Declaration)，聲明將致力「東亞共同體」，並在2012年立「日本—東協自由貿易區」，為進一步爭取與東協的合作，日本在2004年加入「東南亞友好合作條約」，並與東協達成共識自2005年4月啟動「日本與東協全面性經濟夥伴關係」的談判，預計兩年內完成。³⁹

（四）對於中日自由貿易協定的看法

日本外務省的FTA戰略中便明白指出：從最終建成一個以日本為中心的東亞自由貿易區的角度看，與中國建立自由貿易區是可以考慮的，但目前日本仍須密切監督中國履行入會承諾的情形，觀察中國經濟發展趨勢，考慮中日關係的總體態勢，並視WTO新一輪多邊談判的進展情形和日本與其他國家簽署FTA情況，再決

³⁷ Chunji Yun, p17。

³⁸ 中華經濟研究院研究報告，「全球FTA/RTA整合發展趨勢及我國因應策略」，頁79。

³⁹ 台灣經濟研究院研究報告，「東協與大陸及日韓加強經貿整合對我國產業之影響」，頁14-15。

定對中國發展FTA政策。⁴⁰

日本學者認為，在分析日本對中國FTA立場時，應首先確認中國的發展，對日本來說到底是機遇還是威嚇？中日經濟關係的根本性質是互補關係還是競爭？基本上，由於中國及日本在經濟發展階段及產業結構方面均存在巨大差異，兩國學者均承認中日兩國經濟關係以互補為主。中日兩國戰略資源各有優劣資源、稟賦各不相同，形成不同資源的比較優勢，因此有利於雙方經由進出口貿易獲取比較利益。2001年5月18日日本政府發表2001年版貿易白皮書中，日本政府首次承認，日本充當亞洲經濟發展「領頭雁」的「雁陣」型發展的各國和各地區產業分工已逐漸崩潰，取而代之的是急速成長的中國經濟，使亞洲經濟陷入錯綜複雜的競爭。⁴¹也因此，日本對於與中國洽簽FTA仍抱持遲疑態度。

另一方面，美國的態度也會對日本產生影響。對美關係仍是日本外交政策中最重要的一環，日美之間具體的經濟和政治利益上可能不同，但在大的戰略利益方面，雙方有廣泛的共同利益。因此日本的主流觀點仍認為，在研商中日合作時一定要把美國利益考慮進去，在亞洲地區區域合作問上，也要照顧美國的利益。因此對於成立中日或中日韓自由貿易區這項可能會對東北亞區域政治及安全有重大影響的議題，日本當然不可能忽略美國的態度。

⁴⁰ Economic Affairs Bureau, Ministry of Foreign Affairs, Japan, "Japan's FTA Strategy(summary)", 2002.

⁴¹ 楊義瑞，頁 72-74。

第三節 韓國對 FTA 政策態度及其推動情形

由於國內市場規模有限，為帶動經濟成長，韓國所採取的是出口導向的經濟政策，傾全力扶植出口產業的發展；至於國內市場的自由化及開放則相對緩慢。1967 年韓國加入 GATT 後才逐步開放國內市場；1980 年代以後，在主要貿易夥伴如美國、歐盟的壓力下以及全球化的刺激下，國內市場的自由化及開放速度開始加快。有關韓國貿易政策演進整理如表 3-1：

表 3-1 韓國貿易政策的轉變

時間	原則	策略
1950 年代	吸引國外投資	--出口資源換取外匯 --對多邊合作興趣冷淡
1690-70 年代	擴展貿易	藉由出口促進經濟成長 --進口限制 --保護國內產業 --對於參加多邊諮商態度消極
1980 年代	市場開放及自由化	持續出口擴張政策 --認知到進口限制解除之重要性 重視貿易爭端的解決 --擴大開放國內市場 參與區域經濟合作組織（APEC） --重視雙邊諮商
1990 年代迄今	全球化	多邊及雙邊並重的貿易政策 --透過出口及 FDI 克服亞洲金融危機的衝擊。 --促進 FDI 及雙邊經濟合作。 --藉由 FTA 政策強化區域合作

資料來源：Chan-Hyun Sohn and Jinna Yoon, “Korea’s FTA Policy Current Status and Future Prospects”, KIEP Discussion Paper 01-01, Seoul：Korea Institute For International Economic Policy, 2001,9,p12。

90 年代以前，韓國的貿易政策，同樣係著重在多邊的貿易協商。但 1980 年代末期，韓國國內開始進行有關 FTA 政策的討論；1990 年代後期，隨著 NAFTA 及 EU 的形成並進一步深化及廣化，對於 FTA 的重視更逐漸提升。

一、韓國的 FTA 政策

韓國對外貿易政策由多邊轉向「多邊—雙邊」雙軌制的原因，有來自外在環境的刺激以及內部的需要。外在環境因素，主要仍在於 RTA 在全球貿易體系的重要性不斷提升、其他區域貿易集團的漸趨成形等；國內的需要則包括開拓市場、加強國內產業競爭力、吸引外人投資。據統計韓國的貿易依存度高達 70%，因此確保穩定的海外市場，攸關其經濟發展甚鉅，韓國外交通商部即曾公開強調，FTA

不是要不要做的「選項」，而是一種必要的「生存戰略」。⁴²此外，在政治方面，韓國亦將洽簽FTA視為加強談判能力、與國際多邊協商互補的一個機制。⁴³

韓國在1998年即曾由總理主持「國際經濟調停委員會」(International Economic Conciliation Committee)通過了一項推動與貿易夥伴洽簽FTA的決議，除由外交通商部、貿易產業暨能源部、農業與糧食等政府部會組成跨部會的「FTA推動小組」外，並將與智利洽簽FTA列為優先選項，至於與其他主要貿易夥伴的協定，則在檢視可行性，並與相關單位協商諮商後，再著手推動；而是否與美國、日本及中國經濟規模較大的國家洽簽FTA，當時委員會決議應俟整體策略底定後再進行。⁴⁴

但是隨著中國、日本及其他東亞國家洽簽FTA的態度愈趨明顯，韓國政府也感受到可能被邊緣化的壓力。2003年韓國政府制定了對外推動FTA「路徑圖」(roadmap)，希望在2007年之前與50個國家洽簽FTA，並爭取其中的15個FTA正式生效。2005年3月韓國外交通商部所提交的年度工作計畫，更宣示將同時推進與27個以上國家洽簽FTA。

在所謂的「路徑圖」中，韓國政府明白指出未來推動FTA的方向。一方面，韓國將採取多國多軌(multi-track)、同時洽簽的方式，全面展開FTA的諮商。除了是希望能在短時間內追趕上其他貿易競爭對手國的洽簽進度外，韓國政府也認為或許可以藉由不同自由貿易協定間的互補效應，能夠抵消各種議題的爭論，紓緩不同利益團體的反對聲浪，降低國內各種政治勢力的對立。⁴⁵

至於在洽簽對象的篩選上，則必須與主要市場建立所謂的FTA網絡。韓國政府智庫KIEP的一篇研究報告中，為韓國政府在挑選合適的FTA夥伴，研定四項選擇標準，分別是(一)比較利益結構；⁴⁶(二)所得水準；(三)地理相鄰程度；(四)市場規模及(五)現行貿易障礙的水準。韓國將其可能洽簽FTA的對象分為四種類型：

第一，是有龐大市場潛力的國家，如美國、日本、中國、歐盟、東北亞、東南亞、東亞。所謂東北亞，包括韓國、日本、台灣、北韓、中國、蒙古及部分位

⁴² 台灣經濟研究院研究報告，「因應韓國新通商戰略之挑戰暨加強台韓經貿互動關係」，經濟部國際貿易區委託，94年12月，頁2-8。

⁴³ Chan-Hyun Sohn and Jinna Yoon, "Korea's FTA Policy Current Status and Future Prospects", KIEP Discussion Paper 01-01, Seoul: Korea Institute For International Economic Policy, 2001,9,p15。

⁴⁴ 台灣經濟研究院研究報告，「因應韓國新通商戰略之挑戰暨加強台韓經貿互動關係」，頁2-9。

⁴⁵ Hongshik Lee, Hyejoon Im, Inkoo Lee, Backhoon Song, Soonchan Park, "Economic Effects of a Korea-China FTA and Policy Implications", KIEP Policy Analysis 05-03, 2005, p21.

⁴⁶ 根據Chan-Hyun Sohn and Jinna Yoon的分析，韓國與美國、中國、智利的比較利益結構間存在互補關係，因此如能透過FTA的締結，將有助於建構專業分工的網絡，達到規模經濟以及資源的有效配置，Chan-Hyun Sohn and Jinna Yoon, p32。

於亞洲的獨立國協。

第二，是進入大市場的窗口型國家，如加拿大、墨西哥、智利是進入美國的窗口；EFTA、非洲國家是進入歐盟的窗口。

第三，是資源豐富的國家，如澳洲、紐西蘭、中東國家，藉由與該等國家滄簽 FTA 可取得資源。

第四，可進行科技合作的國家，如烏克蘭、烏茲別克、哈薩克、以色列等，這些國家雖非已開發工業國家，但有相當的科技水準可進行技術合作。

此外，韓國政府也強調 FTA 的內容不應僅只於關稅的撤除，而應將服務、投資、政府採購及智慧財產權等議題一併納入。當然符合 WTO/GATT 的規定也是基本的要求。⁴⁷

2004 年韓國已與智利實現 FTA；同年 8 月與新加坡完成簽署，並於 2005 年經韓國國會通過，預計 2006 年生效實施。另一方面，盧武鉉總統執政之後，也強調東北亞的區域合作。在其就職演說中，即曾多次提到所謂的「東北亞時代」，⁴⁸甚至提出「從繁榮的共同體邁向和平的共同體」的主張，強調「東北亞時代從經濟開始」、「我們必須在東北亞建構繁榮共同體，透過這個共同體，對全球的繁榮作出貢獻，然後發展成為和平共同體」。簡而言之，盧武鉉政權的東北亞政策，就是以「和平與繁榮」為主訴求，希望將韓國發展成為東北亞的經濟軸心（hub）國家。⁴⁹

在前述理念下，盧武鉉總統成立了直屬總統的諮詢機構「東北亞經濟軸心推動委員會」（Committee on Northeast Asian Business Hub）。2003 年提出「東北亞經濟軸心構想報告書」，將和平與繁榮的東北亞構想分為「和平合作體」及「經濟合作體」兩大項；此外，委員會並就東北亞倡議提出了多項具體路徑，其中成立東北亞自由貿易區便為重要的一環。⁵⁰

二、韓國洽商 FTA 的情形

⁴⁷ 台灣經濟研究院研究報告，「因應韓國新通商戰略之挑戰暨加強台韓經貿互動關係」，頁 2-10。

⁴⁸ 例如「東北亞時代已經來到我們面前」、「東北亞的經濟規模占全球的五分之一」、「生活在（東北亞的中日韓三國的人口就超過全球的五分之）」，此外，盧武鉉還使用了「東北亞中心國家」、「朝鮮半島位於東北亞的中心」、「朝鮮半島可以成為東北亞的物流和金融中心」等。

⁴⁹ 台灣經濟研究院研究報告，「因應韓國新通商戰略之挑戰暨加強台韓經貿互動關係」，頁 2-2。

⁵⁰ 其他路徑尚包括（1）發展南北韓經濟合作軸心；（2）連結南北韓鐵路，並與歐亞鐵路系統連結；（3）區域能源合作；（4）IT 領域的科學暨科技合作；（5）準備區域計畫方案所需資金（6）外匯兌換合作；（7）環境合作；（8）社會與文化的交流。台灣經濟研究院研究報告，「因應韓國新通商戰略之挑戰暨加強台韓經貿互動關係」，頁 2-7。

韓國與智利的FTA係韓國所簽署的第一個FTA。以地理距離及貿易往來而言，智利不應是韓國最優先的洽簽對象。之所以選擇與智利洽簽，其理由包括：1.與智利簽署對韓國經濟結構調整壓力最小；2.韓智間貿易量有限，簽署FTA後對韓國各個產業的衝擊較小，比較容易在國內形成共識；3.韓、智季節相反，簽署FTA後對韓國農業的衝擊較小；4.智利是進入南美及美國市場的窗口；5.智利已與40餘國簽署FTA，韓國可藉由韓智FTA進入其他國家市場；6.韓智雙方貿易互補。⁵¹但即便如此，韓國政府在韓智FTA洽商過程，仍面臨國內極大的壓力，其中最大的反對聲浪來自農業部門。農民團體擔心來自智利葡萄及蘋果的競爭，為順利完成簽署，韓國政府同意在未來7年間以直接給付方式，每年支付果農1.2億美元，並提供技術協助、成立特別基金協助農民退出或轉業等。2004年2月16日韓國國會最後以162：71的壓倒性多數批准此一協定，⁵²並自同年4月1日生效。

韓智FTA雖然獲得通過，但由於韓國政府對農業部門提供了太多的補助，反而造成了其爾後推動FTA時的障礙。例如韓國在與日本洽商FTA時，韓國的製造業部門即要求政府須比照農業部門，對受影響的製造業部門提供補助。⁵³

韓日FTA也是韓國極為重視的FTA談判。惟韓日之間一向有很敏感的政治議題，故雙方必須對FTA有高度共識才有可能達成協議。此外，韓日兩國有很競爭性的產業結構，雖然有些研究顯示，相互競爭的經濟體形成FTA後，將帶來更有的經濟利益，但產業界仍然擔心開放市場可能使韓國產品的市場占有率降低。根據韓國對外經濟政策研究院估計，韓日FTA成立後，韓國自日本進口的汽車將增加70%，機械及電子產品進口亦將增加30%；農產品出口則將增加150%。目前韓日FTA的協商原則包括：1.儘量涵蓋多部門；2.務實的自由化；3.符合WTO規則；4.對於敏感性產業之關稅削減採漸進方式；5.擴大零關稅項目，訂定防衛性條款；6.涵蓋所有非關稅貿易障礙；7.貿易便捷化；此外，雙方亦就FTA中是否亦要包括鼓勵雙邊資本流動等進行協商。⁵⁴

根據韓國對外經濟政策研究院利用CGE模型之估計，韓日FTA將使韓國GDP在短期內成長0.3-0.5%；長期成長1%。在貿易收支方面，短期內韓國對日本貿易逆差擴大，但有助於韓國在其他市場的競爭，可使韓國淨出口增加50億美元，長

⁵¹ 中華經濟研究院研究報告，「全球FTA/RTA整合發展趨勢及我國因應策略」，頁84。

⁵² 在韓智FTA中許多敏感性產品仍未開放。例如韓國的稻米、蘋果、梨；智利的洗衣機、電冰箱等。此外，大蒜、牛肉、洋蔥、雞等也要等到杜哈回合談判定案後再談。中華經濟研究院研究報告，「全球FTA/RTA整合發展趨勢及我國因應策略」，頁89。

⁵³ 同上註，頁83-87。

⁵⁴ 同上註，頁87-88。

期則有 60 億美元順差；此外，社會福利短期內增加 1%，長期增加 3%。⁵⁵

韓日兩國原預計於 2005 年底完成韓日自由貿易協定，惟在韓日兩國因日本小泉首相參拜靖國神社事件及獨（竹）島爭端等紛爭，以及兩國始終無法就農產品的關稅減讓問題達到共識，自 2004 年 11 月 3 日進行第 6 回合的諮商後，韓日自由貿易協定即未再有實質進展。

⁵⁵ 中華經濟研究院研究報告，「全球 FTA/RTA 整合發展趨勢及我國因應策略」，頁 88。

第四節 中國對 FTA 政策態度及其推動情形

中國建政之始，即採取閉關自守的對外經貿政策，對外貿易主要係與社會主義國家往來。但自 1979 年中國實施經貿體制改革以降，經濟體制逐漸鬆綁，2001 年中國加入 WTO，象徵著中國經濟將更進一步與國際接軌，而 2000 年中國前總理朱鎔基率先向東協提出洽簽 FTA 的倡議，更意味著中國的對外經貿政策將更趨靈活。以下將就中國對外經貿政策的演變、FTA 政策的形成，以及推動情形加以說明。

一、中國對外經濟發展戰略的演變

1949 年以來，中國對外經貿關係經歷次 4 種不同的戰略階段：⁵⁶

(一) 1950—1971「閉關自守」時期：為適應中國集中計劃型的經濟體制，進出口貿易的功能僅在於「互通有無」。進出口按國家計劃委員會下達的指令性計劃進行，出口商品實行計劃收購，進口則實行計劃調撥銷售，由國家財政統負盈虧，而且進出口貿易集中在社會主義國家之間進行；1958 年中國發動「大躍進」後，更強調「自力更生」的政策，對外經濟關係進一步採取閉關自守政策，外貿基本上處於停頓不前的狀態。

(二) 1972—1978「進口替代」時期：到了「文化大革命」後期，中國在工業、技術及管理等各方面與工業國家的差距愈來愈大，中國政府終於正視「閉關自守」的危險性，而隨著與美、日關係的正常化，中國逐漸恢復對外貿易關係，並進口了大量的資本設備；此一階段貿易政策之目的在於通過進口替代，建立「獨立自主、自力更生」的經濟體系。

(三) 1978—1999「出口導向與進口替代相結合」時期：中國實行改革開放以後，取法日本及四小龍等經濟體發展外向型經濟政策的經驗，實行出口導向的貿易政策，發揮中國在勞動密集產業的比較優勢，通過「三來一補」出口創匯；⁵⁷而同時，中國仍然維持極高的關稅壁壘，以保護國內產業並實行進口替代政策。

(四) 2000 年朱鎔基向東協國家提出洽簽 FTA 的倡議，是中國對外經貿轉趨主動積極的開始；2001 年 11 月正式加入 WTO 之後，中國經濟愈趨開放。在入會前，中國即已採取措施，逐步降低關稅壁壘，取消進口配額、進行相關配套措施之改革等，以符合 WTO 的要求，未來隨著中國落實入會承諾，其市場將更趨開放。

⁵⁶ 吳敬璉，「當代中國經濟改革 探索中國經濟順利轉型的秘密」，台北：麥格羅希爾，94 年，頁 351-356。

⁵⁷ 所謂「三來一補」係指來料加工、來件裝備、來樣加工及補償貿易。

二、中國 FTA 政策的形成

在入會前，中國政府及學界有關貿易政策的首要目標及研究重點，均著重於入會對於中國經濟及產業的衝擊；再者，儘管 1978 年改革開放以來，中國的經濟體制已有相當幅度的改善，但基本上仍屬於社會主義的經濟體制，對外貿易仍存在極高的關稅及非關稅障礙，經濟體制以及產業結構均難稱健全，因此對於 FTA 的洽商抱持著較為保守的態度。

惟隨著中國入會諮商的接近成熟，中國對於 FTA 政策的重視也逐漸提高。根據中國學者的觀察，其理由包括：第一，面對 EU 的深化及廣化，以及美洲自由貿易區的逐漸成形，中國必須有所回應；第二，亞洲金融風暴後，中國亦與其他東亞國家一樣，認為有建立東亞地區區域性協調機制的必要；第三，入會後中國的經濟體制已有相當程度的改善，並且隨著中國經濟貿易規模的擴張，中國政府開始有信心及能力處理雙邊或區域性的貿易協定。許多中國學者並且認為當 2005 年中國入會承諾逐漸落實後，中國將更有餘力處理區域經濟結盟問題。⁵⁸而中國國務院發展研究中心 2003 年的報告中亦建議，未來 10 年中國應實施多邊、區域和雙邊並行的對外經濟關係戰略，積極參與新一輪的多邊貿易談判，發展與主要貿易夥伴的雙邊經貿合作，並著重於與週邊國家建立區域自由貿易關係。

除了獲取更大的海外市場、追求更廣泛的貿易自由化等經濟動機外，一般認為中國的 FTA 政策也隱含著極高的政治動機。E. Medeiros 及 M. Fravel 即認為，隨著中國政經實力的增強，中國在處理國際以及區域事務上更具信心，技巧亦更為細緻，並試圖引導國際經貿體系朝向符合其國家利益的方向演化；Park Doo-bok 亦持同樣的看法，認為中國外交策略已自具防禦及被動性質的「韜光養晦」，朝主動、積極的「有為有守」方向改變，而在處理區域經濟整合的策略上，也可看出此一轉變。以目前中國與港澳及東協所洽簽的 FTA 內容而言，中國實際上給予洽簽夥伴頗為可觀的經濟利益，而中國所能獲得的短期經濟利益則相對有限。因此，分析中國的 FTA 政策，必須以更為宏觀的，涵括地緣政治及經濟的角度來觀察，其中地緣政治的重要性，就現階段而言恐怕更優於經濟因素的考量。一般認為，中國推動 FTA 政策的動機可包括：

第一，作為中國統戰工具的一環。中國與港澳的 CEPA，除了彰顯中國對於港澳政府的支持外，並係其「一國兩制」的統戰手法。更重要的是，CEPA 如果成功運作，將可作為中國誘使台灣進入所謂的「大中國經濟圈」的跳板。

⁵⁸ Claude Barfield, , p23

第二，經濟安全的確保。隨著全球RTA風潮的興起，中國也憂慮萬一被排除在區域經濟整合趨勢外，所可能對其對外貿易的衝擊。此外，隨著經濟的發展，中國對於原物料的需求也愈加殷切，⁵⁹而與東協FTA的洽簽，即有希望藉此穩定石油及天然氣等能源供應的戰略目的，當然東協也成為中國日益重要的出口市場。

第三，爭奪區域的主導權。事實上，除了中國政經實力的崛起，提供中國一個可以運用的槓桿外，國際與東亞政經局勢的變化，也有利於中國拓展其區域及政經影響力。例如，美國在911事件後，已將其外交政策重心轉移至反恐；而日本雖然藉由海外投資的關係，在東亞區域內已建立綿密的網絡，但是由於日本長期以來西望（Look West）的外交政策，以及長達10年來的經濟衰退，以及國內農業部門的牽制，均使得日本變得更加內省而忽略了與周邊國家進行經貿整合，⁶⁰凡此均提供中國一個取得區域領導權的契機。Hale及L. Hale即認為中國正在積極推動贏的策略（winning strategies），藉由支持區域內自由貿易區的建立，以及強化亞洲地區的經濟合作，以取得區域的領導地位。⁶¹

第四，創造有利的周邊環境。中國政府體認到，為了實現中國的發展與崛起，致力並維持東亞的和平與穩定有其絕對的重要性。而面對著國際社會所謂的「中國威脅論」，中國一方面提出「和平崛起」的政策主張，試圖化解國際社會的疑慮，一方面也透過「睦鄰外交」以及與周邊國家加強經濟結盟，致力於戰略貿易關係的建立，以取得區域政經利益。⁶²而中國FTA政策的推動，無疑即是此一戰略思考的一環。例如中國—東協FTA以及東協區域論壇、簽署東南亞友好條約都是中國對東協國家表達善意的舉措；藉由「上海合作組織」及「曼谷協定」，⁶³逐步推動與

⁵⁹ 據統計，中國GDP總量僅占全球的4%，但2004年其已消耗了全球28%的鋼鐵、8%的原油、34%的煤炭、44%的水泥、20%的鋁及10%的電力，台灣經濟研究院研究報告，「中國大陸經濟發展對全球原物料市場之影響」，經濟部技術處委託，94年12月，頁i。

⁶⁰ 洪財隆，「中國與東協自由貿易協定的來龍去脈與政經效應」，2004APEC議題論叢，台北：中華台北APEC研究中心，2005年5月，頁42。

⁶¹ Hyun-Jun Cho, "China's Approach toward FTAs with East Asian Nations and Its Implications for Korea", KIEP, 6-7

⁶² 洪財隆，「中國與東協自由貿易協定的來龍去脈與政經效應」，頁43。

⁶³ 2001年6月15日中國與俄羅斯、吉爾吉斯、塔吉克、哈薩克及烏茲別克元首在上海簽署「上海合作組織成立宣言」，將原本「上海5國」之元首會晤機制，轉化為區域組織，同時訂定未來組織運作方式及吸收新成員的標準。該組織原本的目的是透過安全領域的合作，促進區域內的和平。但近年來的運作已逐漸自軍事領域向多方領域發展的趨勢，其中雙邊與多邊經貿合作即為重要的一環。2003年中國總理溫家寶即對區域合作提出三點倡議：1.推進貿易和投資便利化；2.確定若干大的經濟技術合作項目；3.確立長遠的區域經濟合作目標，逐步建立上海合作組織自由貿易區。由此可見，中國已經上海合作組織納為建構其自由貿易協定網絡的重要一環。台灣經濟研究院研究報告，「我國因應中國大陸與東協建立自由貿易區之研究」，頁117。1975年在聯合國的支持下，亞洲5個開發中國家簽署了「曼谷協定」，以促進開發中國家相互提供優惠性貿易措施，促進成員國間的貿易。最初的5個成員國是印度、韓國、孟加拉、斯里蘭卡及寮國。2000年中國正式成為該協定的會員國。

俄羅斯、中亞國家、及印巴等國的緊密經濟夥伴關係，此外，與日本及韓國共同成立「中日韓自由貿易區共同研究」小組，也顯示出中國亟欲藉由FTA策略之運用，加強與週邊國家的區域整合，營造一個和平、穩定的週邊環境，⁶⁴以利其國家的發展。

然而中國應如何去實現其FTA戰略？Scollay and Cilbert利用靜態的可計算一般均衡模型（CGE Model）及GTAP4 資料庫，⁶⁵模擬各種可能的區域經濟整合型態對中國的可能影響。⁶⁶結果發現，對中國而言，FTA涵蓋的國家數愈多，對中國的正面效應愈大。如果APEC成員國間相互撤除關稅，並一體適用至其他WTO成員國，則中國GDP將可成長 3.35% ，如不再適用至其他WTO成員國，則可使中國GDP成長 2.56% ；另若將美國及日本排除在外，則中國GDP仍可望成長 3.05% 。西太平洋FTA可使中國GDP成長 1.20% ；中日韓FTA將可使中國GDP成長 2.09% ，但若日韓成立FTA而將中國排除在外，中國GDP將減少 0.05% ，AFTA—日本—韓國FTA亦會使中國GDP減少 0.21% 。⁶⁷

表 3-2 各式區域協定對中國經濟的可能影響

	福利變動%	出口增加%	進口增加%
APEC 多邊自由化*	3.35	58.85	64.37
APEC 優惠性自由化**	2.56	57.78	63.27
APEC 多邊自由化（不含美國）	3.19	57.18	62.53
APEC 多邊自由化（不含美國及日本）	3.05	56.38	61.66
AFTA—CER—日本—中國—韓國（西太平洋）	-1.18	47.78	52.29
日本—韓國	-0.05	-0.20	-0.22
日本—韓國（不包括農業）	-0.04	-0.16	-0.18
中國—日本—韓國	2.09	44.36	48.55
AFTA—日本—韓國	-0.21	-0.92	-1.01
AFTA—中國—日本—韓國（東亞）	0.71	47.28	51.75
AFTA—CER—日本—中國—韓國（西太平洋）	1.20	23.66	23.54

⁶⁴ 台灣經濟研究院研究報告，「我國因應中國大陸與東協建立自由貿易區之研究」，頁 117。

⁶⁵ 可以量化的一般均衡模型被稱為可計算一般均衡模型（Computable General Equilibrium Model, CGE），或應用性一般均衡模型（Applied General Equilibrium Model, AGE）。此模型從可計算產業間相互影響的投入產出表出發，配合談判方案及關稅等政策參數之設定，透過產出、要素、消費、出口和進口等市場價格之相互影響，評估個別產業的就業、投資、生產、消費、出口和進口等變數的變化，再經彙整個別產業之衝擊得到對整體產之影響。在計量分析上，CGE是根據一般均衡經濟理論同時考量商品市場和生產要素市場，因此一起將生產和最終消費兩大經濟行為同時納入，且也為忽略貿易與中間投入和需求所扮演的角色。基本上，整體經濟的運作，都已容納在此一體系中，因此CGE模型所考慮的因素相當豐富（comprehensive），可對貿易自由化作整體經濟的政策評估，尤其後來發展出來的多區域CGE模型更可涵蓋多個國家，同時進行模擬分析。

⁶⁶ 靜態分析由於不考慮動態、長期的效果，如經濟規模及投資促進與生產力增加等因素，因此所模擬出來的結果，常會有低估正面效果的情形。

⁶⁷ Robert Scollay and John P. Gilbert, “New Regional Trading Arrangements in the Asia Pacific?”, *Policy Analysis in International Economics* 63, May 2001, p65-107, http://iie.com/publications/chapters_previes/330/3iie3020.pdf.

AFTA—CER—日本—韓國（西太平洋）	0.19	12.94	12.83
AFTA—CER***	-0.05	-0.30	-0.30
FTAA	-0.10	-0.62	-0.62
APEC 多邊自由化及 FTAA	1.01	22.90	22.65
APEC 優惠性自由化及 FTAA	1.56	25.71	25.50
西太平洋貿易集團及 FTAA	1.12	23.13	23.01
全球貿易自由化	1.83	39.96	39.38

註：*APEC 多邊自由化係指 APEC 成員國不但彼此間撤除關稅，並擴及至 WTO 其他成員國。

**優惠性自由化係指 APEC 成員國只對彼此撤除關稅。

***CER 係指澳洲—紐西蘭更緊密關係協定(Australia—New Zealand Colser Economic Relations Trade Agreement)

中國學者趙進平則針對中國在 2020 年前應該完成的 FTA，予以劃分優先順序，包括第一，儘快落實中國—東協 FTA 以及中港/澳 CEPA；第二，推動與 ASEAN 個別國家的雙邊 FTA；第三，推動中日韓自由貿易協定的官方諮商，或中日/中韓 FTA 的諮商；第四，與其他地區國家洽簽雙邊 FTA，並推動 ASEAN+3；第五，追求更廣泛區域的 FTA。雖然這並不代表中國官方的 FTA 路線圖，但北京也確將中國—東協 FTA 的優先性置於中日韓自由貿易區之前。而 Liu Chang-Li 認為，中國應該先與開發中國家簽署 FTA，俟累積足夠經驗後，才與日韓及其他已開發國家進行 FTA 談判。⁶⁸

三、中國 FTA 推動情形

目前中國正式完成洽簽的 FTA，分別為與港澳的「更緊密經貿關係安排」（Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA），以及與東協的「經濟合作框架協定」，以下將簡要介紹中港 CEPA 以及中國—東協的自由貿易協定：

(一) 中國--香港「更緊密經貿關係安排」⁶⁹

中國與香港於 2003 年 6 月 29 日簽署「更緊密經貿關係安排」，並自 2004 年元月生效施行。CEPA 的主要內容包括三方面，1. 香港產品進入中國市場的關稅豁免；⁷⁰ 2. 部份香港服務業提前進入中國市場；3. 中港之間的貿易便捷化。這份 FTA 係中國截至目前為止洽簽之 FTA 中涵蓋面最廣者。

自 2004 年 1 月 1 日起，中國對原產香港之 273 項產品實施零關稅，⁷¹ 產品種

⁶⁸ Hyun-Jun Cho, p17-18.

⁶⁹ 中國--澳門之「更緊密經貿關係安排」亦自 2004 年 1 月生效，內容與中國--香港「更緊密經貿關係安排」大致相同，僅在降稅清單上有些許差異，因此本文僅介紹中港間的 CEPA。

⁷⁰ 由於香港已是全世界最自由化的經濟體，因此 CEPA 中有關產品關稅的減免上，主要是由中國提出對香港貨品的降稅時間表。

⁷¹ 關於「香港產品」的認定，依照雙方所簽訂的原產地規則附件規定，除了加工工序及稅號改變外，產品在香港境內進行加工後產品增值幅度必須高於 30%。

類涵蓋括部分電機及電子產品、塑膠產品、紙製品、紡織製品及成衣、化學製品、藥物、鐘錶、首飾、化妝品和金屬製品等。除此之外，其他產品亦不遲於 2006 年 1 月 1 日起實施零關稅。在 CEPA 之下，香港以零關稅進入中國的貨品比重將自原先之 20% 提高至 90%。

服務業的開放才是 CEPA 最受矚目的關鍵。CEPA 開放從事 18 項服務業的「香港公司」自 2004 年 1 月起可優先進入中國，⁷²包括管理諮詢、會議服務、廣告、會計、建築、房地產、醫療、分銷（批發零售）服務、物流、貨運代理、倉儲服務、海陸運輸、旅遊服務、視聽服務、法律、銀行、證券及保險業等。「香港公司」得以獨資進入中國市場。至於「香港公司」的身分認定，必須同時滿足以下條件：1. 按照香港法律在香港註冊成立者；2. 在香港從事實質經營達一定年限者（3~5 年，規定年限視產業而不同）；3. 至少有 50% 是在香港本地工作的香港員工；4. 企業須向香港繳納利得稅；5. 在港經營項目與在中國經營項目一致。

在貿易便捷化方面，將促進貿易投資、通關便利化、商品檢驗檢疫、食品安全、品質標準、電子商務、法律法規透明度、中小企業合作、中醫藥產業等七個領域。上述貿易投資便利化將可使香港中小企業與大陸通商時，通關、檢驗、電子商務等實務困難獲得解決與協助。CEPA 中訂定了加強合作的大原則，包括訊息交流、密切合作、設立共同標準等，然而這些項目都還沒有簽署具體的附件與行動方案。

整體而言，除了香港將不再對中國採取反傾銷及平衡稅措施外，中國自 CEPA 所能獲得的實際商業利益極小。但是香港貨品及服務進入中國市場後，仍將有助於提升中國市場的競爭。而更值得注意的是，香港回歸中國後，由於緊接著發生了亞洲金融危機，使得香港經濟一直陷入低迷，中港 CEPA 實施後，將有助於改善香港經濟，並因此在政治上，將可供中國作為「一國兩制」的統戰工具，誘使台灣進入所謂的「大中華經濟圈」。

(二) 中國—東協自由貿易協定

2000 年 11 月中國前總理朱鎔基在東協非正式高峰會中，提出與東協國家洽簽 FTA 的倡議；2002 年 11 月 4 日中國與東協在柬埔寨金邊召開之高峰會中，簽訂「東協—中國全面經濟合作框架協定」(Framework Agreement of Comprehensive Economic Cooperation Between the Association of South East Asia Nations and the People's Republic China)，雙方同意將儘快展開協商，俾使中國能在 2010 年與東協

⁷² 根據中國進入 WTO 的承諾，該等服務業的開放時程為 2007 年 12 月。

6 個初始會員國，2015 年前與東協 10 國，建立一個涵蓋 17 億人口、經濟產值 2 兆美元、貿易值 1.23 兆美元的自由貿易區。

「東協—中國全面經濟合作框架協定」的功能在於設定整體目標，擬定實現 FTA 的時間表，預設涵蓋部門的範圍、確立關稅減讓的原則，以及提出「提前收割計畫」(Early Harvest Programme, EHP)。所謂 EHP 係雙方在正式締結 FTA 前，即先針對某些產品降低關稅。

除了「東協—中國全面經濟合作框架協定」外，東協與中國領導人還併同簽署了「南海各方宣言」(Declaration On the Conduct of Parties in the South China Sea)，希望藉以取得政治上的互信，以緩和南海島嶼主權的爭議危機。次(2003)年 10 月 8 日，中國外交部長李肇星在峇里島舉行的中國—東協高峰會中，宣布加入「東南亞友好合作條約」，使得中國成為東南亞地區以外第一個加入該條約的區域外國家。雙方關係更進一步。

2004 年 11 月 29 日，雙方發表「落實東協-中國面向和平繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言的行動計畫」，更簽署「中國—東協全面經濟合作框架協議貨物貿易協議」，規定雙方的貨品分為正常產品及敏感產品兩大類，自 2005 年 7 月 1 日起，逐步調降產品關稅。至 2010 年將有約 4000 種產品關稅降至 0-5%，對於一些「敏感性商品」，如糖和製成品的關稅，將至 2012 年降至 20% 以下，且每個國家該類商品的數目不得超過 400 種。此外，雙方並同意在今後兩年內，將諮商範圍進一步延伸至服務貿易。

根據東協秘書處的模擬，中國—東協 FTA 將可望提升雙邊貿易達 50%，其中中方增加 55%，東協增加 48%。對東協而言，除了希望藉由 FTA 的簽署可吸引更多的 FDI 以外，中國所提出的「提前收割計畫」更是較日本及韓國更吸引東協國家。

中國與東協 FTA 的特色為，此一自由貿易區均由開發中國家組成。根據以往的經驗，開發中國家所組成的自由貿易區多半是失敗的。因此純就經濟觀點而言，雙方的出口競爭性大於互補性，應無簽署 FTA 的動機。⁷³因此中國與東協自由貿易協定的簽署，其政治動機很明顯是高於經濟因素的考量。而對許多觀察家而言，中國—東協自由貿易區的成立，意味著中國宣告將在東亞區域內，與日本爭奪政治及經濟上的主導權。⁷⁴在此情勢之下，中日是否能合作共謀中日或中日韓自由貿

⁷³ 趙文衡，東協與中共成立自由貿易區初探，台經月刊，25 卷 2 期，台灣經濟研究院，2002 年 2 月，頁 106。

⁷⁴ Claude Barfield, p23

易區的形成頗值進一步觀察。

（三）中國—智利自由貿易協定

繼「中國—東協自由貿易協定」後，2004年11月18日中國國家主席胡錦濤及智利總統拉戈斯共同宣布啟動FTA的談判。經過5個回合的諮商後，2005年11月18日，中國商務部長薄熙來與智利外交部長瓦克（Walker）分別代表兩國政府在韓國釜山所舉辦之APEC會議期間，簽署中國—智利自由貿易協定。

中智自由貿易協定係中國與拉丁美洲國家所簽署的第1個FTA，也是中國與亞洲以外國家所簽署的第1份FTA，將自2006年7月1日起生效。

根據雙方所簽署的協定內容，10年內中國將對智利7336種商品（占全部7550種商品項目的97.2%）、智利將對中國的7750種商品（占全部7902種出口商品的98.1%）免徵關稅。⁷⁵中智FTA生效後，智利74%的稅目關稅將立即降為零，中國63%的稅目進口關稅則將在兩年內取消；中智雙方其他產品進口關稅將分別於FTA生效後10年和5年內降至零。⁷⁶此外，在此項FTA中，雙方政府亦承諾將加強在經濟、中小企業、文化、教育、科技、環保、勞工、智慧財產權、投資、礦產、等方面的合作。⁷⁷

智利是中國在拉丁美洲的第3大貿易夥伴。兩國的產業及進出口商品結構具有相當的互補性。中國對智利的�主要出口商品為電機、紡織及塑膠製品；主要自智利進口商品則為銅、紙漿、鐵礦砂、葡萄酒及水果等。而更重要的是，由於智利屬於南方共同市場的一員，藉由中智FTA的締結，中國將獲得進入南方共同市場的途徑。⁷⁸

⁷⁵ 中國商務部網站，<http://www.mofcom.gov.cn/>。

⁷⁶ 經濟部國際貿易局網站，<http://www.trade.gov.tw>。

⁷⁷ http://www.haojey.com.tw/gb2312/news_detail.asp?skey=1331。

⁷⁸ 南方共同市場的成員國包括：巴西、阿根廷、烏拉圭、巴拉圭、玻利維亞、秘魯及智利。