

FTA 與區域經貿整合：理論、策略與反思

呂冠頤

(瑪麗華盛頓大學政治與國際事務學系訪問助理教授)

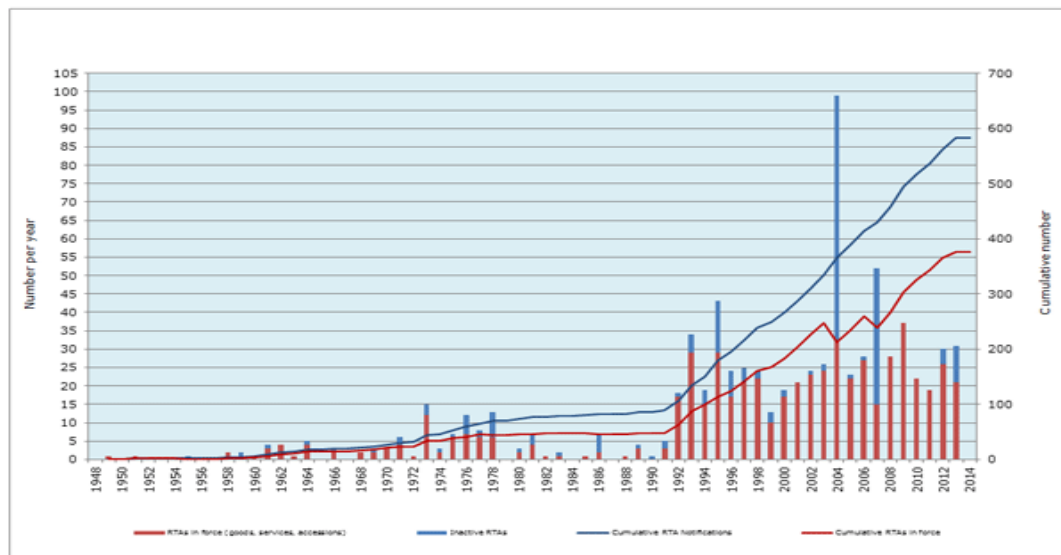
摘要

自 1990 年代以來，雙邊暨多邊自由貿易協定(Free Trade Agreements, FTAs)的興起於全球蓬勃發展，自貿協定簽署成立的速度創下二戰結束以來的高峰。東亞國家亦積極參與自貿協定的簽訂，並倡議「東協加三」乃至「東協加六」等多層次的區域談判框架；近年更推進全面區域夥伴協議(RCEP)的談判，尋求泛東亞區域整合的契機。本文回顧主要理論對東亞國家參與 FTA 動機的解釋，及 FTA 對區域產業分工化(regionalization)和區域主義(regionalism)進程影響上的辯論。本文指出經濟決定論和骨牌競爭論強調國家重經濟福祉極大化的考量，及國家間經濟依賴、產業分工和跨國利益團體對 FTA 和區域整合的推力。此番論述為區域整合的可能性提供了正面的願景，認為伴隨的經濟規模、投資與貿易果效將帶來強大的政策磁吸力。國際權力政治論、國內政治學派、依賴分散化理論等提出的解釋，卻凸顯了東亞區域整合面臨的現實與阻力。這些理論顯示政府間互信的不足、國內政治過程對政策理性產出的限制、及對政經安全過度曝險的疑慮；疊層架屋的 FTA 遂可能使東亞區域主義的發展受限。

關鍵字：自由貿易協定、區域整合、東亞區域主義、分散化理論、經濟依賴

壹、區域整合潮流與東亞國家的參與

1990 年代中期開始，區域自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 的興起於全球蓬勃發展，自貿協定簽署成立的速度創下自二次大戰結束以來的高峰。此波高峰無論在 FTA 簽訂成立的速度數量、參與國家的數量組成、乃至 FTA 整合議題的深度和廣度，都要遠過於以往風潮。首先，根據統計，在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 前身關稅與貿易總協定 (General Agreement of Tariffs and Trade, GATT) 於 1948-1994 年成立近五十年期間，向關貿總協提出通報的 FTA 總共達 123 件，同時，在 1990 年，通報生效者約 70 件；然而在 WTO 成立後的 1995 年到 2014 年 1 月止，獲通報的 FTA 數目已達 538 件，其中已生效執行執行的 FTA 數目達 377 件(圖一)。¹ 第二，不同於以往自貿協定的產生多為包含兩國以上的多邊協定，並多集中於已開發國家之間，在此波風潮中，開發中國家間 FTA 的成立成為簽署主力，且多呈現雙邊協議的形式 (圖二)。再者，目前部分 FTA 的簽署已跨越所謂傳統的區域內協議，乃由分屬不同地理區域的國家，組成跨區域性的 FTA (cross-regional FTA, CRFTA)，其數量甚至超越區域內 FTA 的數量(見圖三)。第三，不同過去多數 FTA 重在關稅的減讓，此波 FTA 涵蓋的範圍擴及貨物、服務貿易流通和投資自由化，更廣泛觸及非關稅、貿易與投資便捷化等境內壁壘 (behind-the-border) 障礙的消除，和超 WTO (WTO-PLUS) 議題上的合作，故現階段 FTA 的內容發展更旨在促進全面性的經濟夥伴關係²。



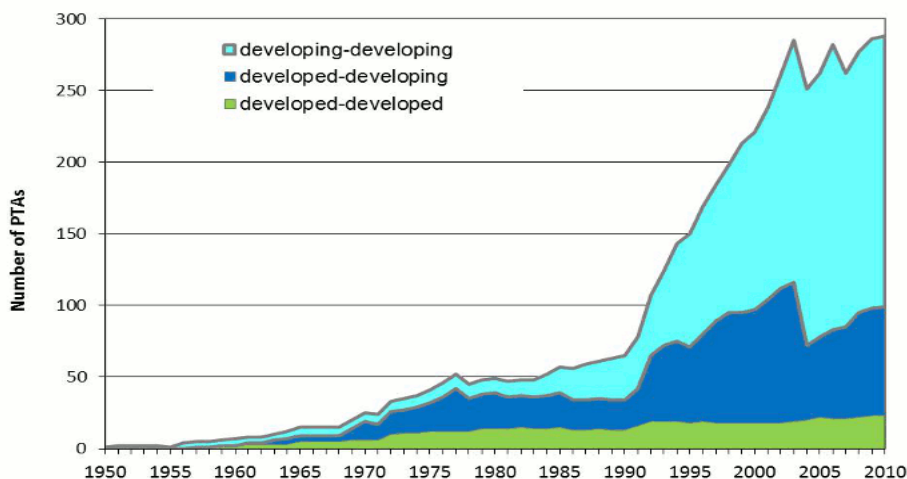
圖一 1948-2013 年向 GATT/WTO 通報的 RTA。

來源：WTO。

— 已生效 FTAs — 未生效的 FTAs — 累計已通知的 FTA 數 — 累計已生效的 FTA 數

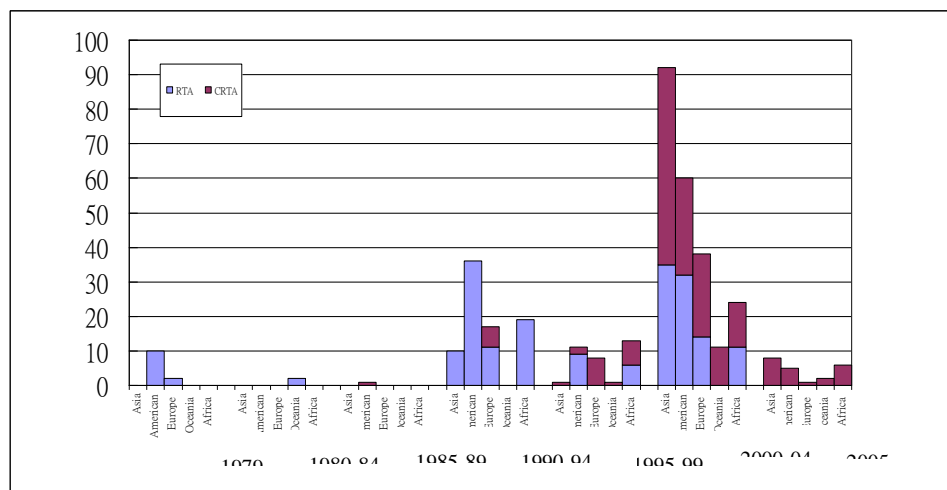
¹ World Trade Organization Secretariat: http://www.wto.org/english/tratope/region_e/regface.htm.

² 廖舜右,「區域整合與戰爭之關連性分析」,《國防雜誌》,第 23 卷第 5 期(2008 年 10 月),頁 6-16。



圖二 累計生效 FTAs, 1950-2010, 依國家開發程度分類。

來源：WTO。



圖三 累計區域和跨區域 FTA，依區域與時間區分。

來源：Solís Mireya and Saori N. Katada. "Understanding East Asian Cross-Regionalism: An Analytical Framework." *Pacific Affairs* Vol. 80, No.2 (2007), p. 234.

東亞各國在 1990 年代後期始積極轉向 FTA 的參與，不僅相互尋求雙邊和多邊 FTA 的簽訂，也積極向區域外國家尋求貿易協定的簽訂與談判。根據亞洲開發銀行的統計，迄 2013 年止，東亞和亞太國家已完成簽署的 FTA 已達 179 件，若加上處於談判與研議階段的 FTA，總數量可高達約 350 件。東亞國家也一改過往對區域合作消極排斥的態度，積極倡議所謂「東協加一」、「東協加三」乃至「東協加六」等區域談判框架，其中東協加一的模式已體現於東協與日本、中國大陸及南韓等經濟體間；近年東亞各國更推進全面區域夥伴協議 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 的談判，尋求東亞乃至泛東亞區域整合的契機。

近期全球自貿協定的興起、亞太國家的積極參與及對區域整合的倡議，重燃學界對後冷戰時期區域主義崛起（regionalism）及貿易區域（regionalization）的關注。我們尤其關心的是，全球化論述下，國家為何參與 FTA，又何種情況下，國家間易達成 FTA 的協議？國家對於 FTA 夥伴的選擇是否有所偏好？國家參與 FTA 的動機和 FTA 夥伴選擇的偏好，是否會影響 FTA 擴展的方向乃至區域整合的形成？在何情況下，FTA 的擴展將有助於區域整合的進一步形成？本文企圖從學理上探討既有文獻對於國家參與 FTA 的動機、擴展方向、及其對區域主義和區域貿易化的促成影響，以探究近期東亞區域整合的可能性發展。

貳、影響國家締結自貿協議的因素與對區域整合的影響

現有理論中，偏向以經濟動機和福祉極大化的理論角度，多從經濟利益的計算角度說明國家參與 FTA 的動機，並對區域整合的可能性及影響有較正面的評估。相對於前述學派對經濟規模與效應的重視，政治權力派則強調國內政治或是國際權力因素對國家參與 FTA 動機、FTA 擴展及區域整合發展的可能影響。國際權力政治論、國內政治學派、依賴分散化理論等提出的解釋，卻凸顯了東亞區域整合面臨的現實與阻力。這些理論顯示政府間互信的不足、國內政治過程對政策理性產出的限制、及對政經安全過度曝險的疑慮，故對區域整合趨勢有較悲觀的判斷。

一、經濟決定論與骨牌理論

強調經濟決定論者認為促使國家參與 FTA 的動機在於極大化國家總體經貿福祉。Jacob Viner 提出區域貿易協定對成員國福祉的影響，將取決於總體的貿易創造效應（trade creation effect）是否大於貿易轉移效應（trade diversion effect）。倘若 FTA 能替成員國帶來更高效率低成本的產品、擴大消費者福祉和規模經濟，又不至過度排擠來自非成員國具更低生產成本的產品時，便能極大化貿易創造效應，促使國家尋求此 FTA 的簽訂。³

基於貿易創造和轉移效果的概念，相關研究提出所謂的「自然貿易夥伴」，即地理位置鄰近的國家，受惠於低運輸成本而便利貿易，若簽署 FTA 更能受惠於貿易創造效果，並降低移轉效應對成員和非成員國不利的貿易條件⁴。實證研究檢視經濟動機和自然貿易夥伴對 FTA 的參與影響，發現地理距離和經濟體大小對促成區域內貿易（intra-regional trade）量的多寡有顯著相關性，而區域內鄰近

³ Jacob Viner, *The Customs Union Issue* (New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950).

⁴ Arvind Panagariya, "Preferential Trading and the Myth of Natural Trading Partners," *Japan and the World Economy*, Vol. 9, No. 4 (1997), pp. 471-489.

國家所組成的貿易區塊(regional trading group)往往多有助經貿福祉的極大化。⁵ Baier 和 Bergstrand 於 2004 年、和 Bergstrand, Egger 與 Larch 在 2010 年的研究也指出，國家間地理位置越接近、國家經濟體 GDP 規模越大和越近似、生產要素差異性越大，其 FTA 將創造高貿易效果，其所簽訂的 FTA 也越有可能擴大促成區域整合。⁶

相應於經濟理論與實證模型，亦有學者進一步探討經濟利益的考量如何內化至國內決策過程，說明全球化下，國家經濟依賴程度、產業分工結構、FTA 興起等因素，如何改變政府和特定利益團體對 FTA 參與的偏好。其中一派認為，基於政府對政治責任的考量，多數政府會傾向參與 FTA 來提升國家的總體福祉，民主國家數目的增加和民選政府對選票極大化的追求，對近期 FTA 的興起有推波助瀾的作用。⁷ Milner 和 Kubota 則提出 1970-1990 年間民主化浪潮下而生的許多新興民主國家，對 1990 年代 FTA 的大量崛起有正相關性；因新興民主政府考量選票極大化並為提高執政正當性，會以加入 FTA，作為促進民生福祉和避免政策受不理性因素箝制的一種承諾表現。⁸

相較於政府的決策角色，FTA 的興起，促成一股骨牌或感染效應 (domino/contagious effect)，⁹ 改變不同利益團體間對公共政策產出的影響力。一來是海外 FTA 的增加強化外向型產業向政府遊說 FTA 的動機和集體行動力，¹⁰ 二來是非成員國政府為減緩 FTA 貿易和投資移轉的經濟損失和政治壓力，也更願回應主要利益團體的要求而主動尋求加入 FTA。FTA 的興起遂對各國政府形成一種競爭性壓力，強化支持 FTA 的政府官僚和產業團體的聯繫，增加該陣營的政策議價能力。¹¹

骨牌壓力對國家 FTA 夥伴的偏好、對區域整合走向的可能性影響又如何呢？

⁵ Jeffrey Frankel, Ernesto Stein, and Shang-Jin Wei, "Trading Blocs and the Americas: The Natural, the Unnatural, and the Super-Natural," *Journal of development economics*, Vol. 47, No. 1 (1995), pp. 61-95.

⁶ SL Baier, and JH Bergstrand, "Economic Determinants of Free Trade Agreements," *Journal of International Economics*, Vol. 64, No. 1 (2004), pp. 29-63; Jeffrey H Bergstrand, Peter Egger, and Mario Larch, "Economic Determinants of the Timing of Preferential Trade Agreement Formations and Enlargements," *Notre Dame, University of Notre Dame, Working Paper* (2010).

⁷ P.K. Goldberg and G. Maggi, "Protection for sale: an empirical investigation" *American Economic Review* Vol. 89, No. 5 (1999), pp. 1135-1155.

⁸ Helen V. Milner, and Keiko Kubota, "Why the Move to Free Trade? Democracy and Trade Policy in the Developing Countries," *International Organization*, Vol. 59 (Winter 2005), pp. 107-143.

⁹ Richard Baldwin, and Dany Jaimovich, "Are Free Trade Agreements Contagious?," *Journal of International Economics*, Vol. 88, No. 1 (2012), pp. 1-16.

¹⁰ RE Baldwin, "The Causes of Regionalism," *The World Economy*, Vol. 20, No. 7 (1997), pp. 865-888; Saadia M Pekkanen, Mireya Solís, and Saori N Katada, "Trading Gains for Control: International Trade Forums and Japanese Economic Diplomacy," *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4 (2007), pp. 945-970.

¹¹ Vinod K Aggarwal, and Seungjoo Lee, "The Domestic Political Economy of Preferential Trade Agreements in the Asia-Pacific," *Trade Policy in the Asia-Pacific* (Spring, 2011) pp. 1-28; Edward D Mansfield, and Etel Solingen, "Regionalism," *Annual Review of Political Science*, Vol. 13 (2010), pp. 145-163.

總體而言，國際利益團體模式認為，FTA 更易形成於區域國家間與互賴程度高的國家間，FTA 可大幅減少關稅與非關稅壁壘，以利成員國產業強化競爭力，並排除競爭對手國在主要貿易國的市場優勢。¹² 此外，鑒於全球化下產業貿易鏈的擴展，Milner 認為區域經濟整合有助規模經濟的最適化，並使區域產業透過區域 FTA 創造的優惠條件，於區域市場得到充分的競爭優勢。區內產業受惠於區內市場與產業規模的擴大，進而能更有利逐鹿全球市場。¹³ Chase 在 2003 年的研究亦得到相似結論，但他分析市場與產業規模經濟的擴大如何影響利益集團的集體行動。他發現北美自貿區之能形成，在於 NAFTA 的支持團體，其相關產業的受雇人數與經濟產出因占美國總體經濟份額相對龐大，故對政府決策占決定性影響。¹⁴ 根據 WTO 在 2011 年針對全球自貿協定趨勢所做的評估，也初步認為產業貿易鏈的形成是促成各國積極尋求雙邊和區域型 FTA 的主因。當國家的貿易依賴與產業規模達到一定程度時，其內部產業會推促政府向主要貿易夥伴尋求 FTA，不僅為消除關稅壁壘，更在排除非關稅壁壘以促更制度化的深度整合。¹⁵

二、政治權力派

政治權力派認為所謂自然貿易夥伴的成形，並不一定是鄰近地理位置促成的結果，往往是先前政策因素與優惠條件，使某些國家享有整合深化的可能性。又即使成員國間地理鄰近使運輸交易成本相當低，許多貿易區塊，事實上可能帶來更多貿易移轉效果，因成員國事實上與區域外非成員國的貿易關係可能更緊密且具效率性。¹⁶ 因此，FTA 甚至貿易區塊的形成，並不總是反映經濟的需求。政治因素如國家政體政制結構、利益團體的組織與影響力，國際權力的變化，及因依賴關係對政經安全過度曝險的考量，都可能影響國家對 FTA 簽訂及整合的偏好。

(一) 國內政治學派

國內政治學派以國內政治制度 (domestic institutions) 與政治體制 (regimes) 為中介變項，分析制度因素如何約制利益團體與政府的互動關係、影響最終政策

¹² M Manger, "Competition and Bilateralism in Trade Policy: The Case of Japan's Free Trade Agreements," *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 5 (2005), pp. 804-828.

¹³ Helen Milner, "Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs" in Edward D. Mansfield, and Helen V. Milner, *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997).

¹⁴ K.A. Chase, "Economic Interests and Regional Trading Arrangements: The Case of Nafta," *International Organization*, Vol. 57, No. 01 (2003), pp. 137-174.

¹⁵ World Trade Organization. *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence* (Geneva: World Trade Organization, 2011)

¹⁶ Jeffrey Frankel, Ernesto Stein, and Shang-Jin Wei, "Trading Blocs and the Americas: The Natural, the Unnatural, and the Super-Natural," *Journal of development economics*, Vol. 47, No. 1 (1995), pp. 61-95.

的輸出。即便是民主國家，其國內政治制度和利益團體結構，可能對政府決策產生很大的限制，使 FTA 的發展背離經濟理性，延緩區域整合。譬如，國家對 FTA 夥伴選擇的偏好，及對區域整合的興趣，可能受限於國家政體或政經結構的差異。尤其近期 FTA 的內涵，包含更深層的政策整合，若政府體制差異過大，不僅政策調整和整合的磨合較大，對體制執行能力的信任程度，都可能使政府對是否尋求 FTA 產生較大的質疑。

再者，近來許多民主國家均面臨轉型挑戰，新興國家遭遇民主鞏固與深化的轉型陣痛，而發達成熟的民主國家也面臨如何有效整合多元價值的困惱，避免利益團體因過度競爭所帶來的政治紛擾。Grossman 和 Helpman 就認為 FTA 的簽訂很大程度地將受保護產業團體尋租(rent-seeking)動機的影響。故政府參與 FTA 時，多傾向和次要夥伴而非主要夥伴簽訂 FTA，因此種次佳化和效率相對低落的 FTA，能提高受保護產業的尋租機會，或更能在 FTA 中被排除於開放項目之列，反之若與主要貿易國簽訂 FTA，弱勢產業將被迫進一步開放，則政府面對弱勢產業的反抗壓力也將隨之增加。因此經濟果效低的 FTA 要比能創造高經濟果效的 FTA，更容易在國家內部得到支持。¹⁷ Mansfield、Milner 和 Pevehouse 認為，國內政治體制內「否決點」(veto points) 的多寡，將影響政府對 FTA 的參與甚至是批准的能力。當國內存在越多的否決點或機制，越可能迫使政府向主張保護的產業和陣營讓步，而須修改 FTA，或給予更高度的政策補償，甚至推遲 FTA 的簽訂批准。¹⁸

(二) 國際權力政治論

國際權力政治學派以國家權力的分配關係和戰略目的來解釋對外經貿政策的變化。霸權理論認為當國際霸權衰退，或其經濟力量的衰退導致對國際多邊貿易體制(如 GATT 和 WTO)主導能力的弱化，將鼓勵霸權國和其他區域國家轉向尋求 FTA。一來是衰退的霸權和崛起的區域大國可能競相爭取與區域夥伴簽署 FTA，以保護本國的貿易利益並鞏固其領導地位，提高抗衡力量。二來為了避免權力轉換和國際多邊體制的弱化對經濟帶來不穩定的因素，也鼓勵國家藉由 FTA 來強化經貿聯繫，減緩經濟不確定因素對國家經貿環境的影響。¹⁹ 在權力競爭因素的考量下，政治意識形態相近或具軍事同盟關係的國家，往往較容易簽署 FTA，以提升同盟國總體對外抗衡的能力，也可藉此宣示共同對外和同盟關係的緊密性。而敵對國家間由於擔心經貿關係的強化可能帶來外部性的政治不安全，

¹⁷ Gene M Grossman, and Elhanan Helpman, "The Politics of Free-Trade Agreements," *The American Economic Review*, Vol. 85, No. 4 (1995), pp. 667-690.

¹⁸ Edward D Mansfield, Helen V Milner, and Jon C Pevehouse, "Vetoing Co-Operation: The Impact of Veto Players on Preferential Trading Arrangements," *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3 (2007), pp.403-432.

¹⁹ ED Mansfield, and E Reinhardt, "Multilateral Determinants of Regionalism: The Effects of Gatt/Wto on the Formation of Preferential Trading Arrangements," *International Organization*, Vol. 57, No. 04 (2003), pp. 829-862.

不僅可能弱化既有同盟國的關係，更可能強化敵對國的政經乃至軍事能力，而威脅到同盟國的政治與軍事安全。故當政治對抗的情勢高漲時，FTA 多發生於同盟國間而非具敵視關係的陣營國間。²⁰

另一方面，國家經貿關係透過 FTA 連結而產生的變化，也可能對政治和軍事安全產生影響。透過 FTA 強化經貿關係所產生的經貿依賴，可能影響區域的權力關係，甚至是對一國的政治經濟安全產生威脅。今日許多大國也利用經貿關係上的依賴，增加其對小國在政治乃至經濟改革議題上的影響力，甚至對區域整合的偏好態度²¹。譬如 Gruber 在分析墨西哥參與北美同盟自貿區的決策時，強調墨西哥如何基於美國的壓力和美國區域經貿政策的轉向下，出於無奈之舉而加入²²。而當區域內較小的國家或經濟體，面對來自區域大國的政治壓力或威脅，也可能透過深化彼此的經貿整合來強化其政治同盟乃至區域內的政治議價能力，反制大國的壓力。

相對於前述認為經貿關係的強化可能增加政治不確定性和安全的外部性，另一理論則認為，透過 FTA 的安排有助敵對國間的政治妥協和降低軍事衝突的可能性。經濟協議作為一種交往的工具，可強化正面的安全機制²³。綜上所述，倘若區域國間處於政治對抗或權力競爭的情況下，或有意以 FTA 作為政治對抗的籌碼時，區域整合的可能性就大為降低。

（三）依賴分散化論

Leu 認為近期國家簽訂 FTA 的主要考量之一，在分散國家對外經貿關係，避免過度依賴單一或少數經貿夥伴的市場，藉 FTA 來擴展對外關係，擴大進出口來源並開拓新市場。在企圖分散化依賴關係的前提下，FTA 夥伴的偏好選擇，往往並非是主要貿易夥伴，而可能為次要貿易夥伴或是經濟體較小的貿易夥伴，甚至與區域外的次要夥伴形成 FTA。Leu 的分析結合宏觀貿易戰略結構與微觀國內政治的分析，考量 FTA 的形成為一種雙層賽局，顯示在何種宏觀與微觀條件下，某些組對國家間更容易達成政策共識，因而更容易也更早形成 FTA。

²⁰ Joanne Gowa, and Edward Mansfield, "Power Politics and International Trade," *American Political Science Review*, Vol. 87, No. 2 (1993), pp. 408-420; Joanne Gowa, and Edward D Mansfield, "Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade," *International Organization* (2004), pp. 775-805.

²¹ Richard Higgott, "Us Foreign Policy and the 'Securitization' of Economic Globalization," *International Politics*, Vol. 41, No. 2 (2004), pp. 147-175; A. Capling, "Preferential Trade Agreements as Instruments of Foreign Policy: An Australia-Japan Free Trade Agreement and Its Implications for the Asia Pacific Region," *Pacific Review*, Vol. 21, No. 1 (2008), pp. 27-43.

²² Lloyd Gruber, "Power Politics and the Free Trade Bandwagon," *Comparative Political Studies*, Vol. 34, No. 7 (2001), pp. 703-741.

²³ 其主要的機制在於，第一，可強化國內利益團體的連結並提高進行軍事對抗的經濟成本，從而降低政治敵意和軍事衝突的可能性。第二，FTA 也提高了政治的承諾和宣示成本，成員國若任意打破契約規範，將招致區間其他國家的警惕和反制行動。

從宏觀層次而言，國家擔心經貿的集中依賴可能導致在政經安全上的過度曝險。倘若一國的產業或貿易關係過度集中於單一或少數市場，可能面臨三種不穩定因素。一是該國的經濟穩定性會大幅受到主要貿易國內部政經條件變化的影響；二是若與主要貿易國產生政治經濟爭議，易面臨高度政治壓力。三是若主要貿易國市場條件發生變化而致過度競爭與飽和，將增加該國產業的競爭風險和調整壓力。對貿易依賴可能導致政經曝險的考量也內化至國內政治層次，而影響利益團體和政府政策的偏好。除政府擔心過度或不對稱依賴導致的政經曝險，弱勢產業和優勢產業等利益團體的偏好也傾向與次要夥伴形成 FTA。原因在於決定與主要夥伴國和次要夥伴國簽訂 FTA 時，弱勢產業對前者的反對力量與聲浪要遠高於後者。貿易往來的頻繁可能導致經濟爭端的增加，使弱勢產業有強大的動機與經驗進行組織性的反對；至於優勢產業，雖有強大的動機利益欲藉 FTA 進一步優化其在主要貿易夥伴國的競爭優勢，但優勢產業卻也有藉 FTA 分散和拓展新興海外市場的動機。因此無論從政府、弱勢產業、優勢產業角度而言，與次要貿易夥伴或新興夥伴簽訂 FTA 面臨的反對聲浪要小，而總體支持度要大。

Leu 於是觀察到當組對國家間經貿關係呈現下降或低度發展時，則可能形成 FTA；若組對國家經貿關係呈現快速上升乃至有不對稱依賴關係的形成時，則 FTA 的形成將有困難度。此外，小型經濟體由於對貿易更為依賴，其貿易結構走向不對稱依賴的機會也較高，因此往往可能會藉由多方簽訂 FTA 來分散其貿易結構並擴大貿易機會。而大型經濟體間彼此簽訂雙邊 FTA 的機會最低，因市場規模效應，FTA 的簽訂可能加速促成經貿關係的過度依賴與集中。部分區域國家也可能擔心其貿易依賴過於依賴區域經濟或是區內少數國家，而有向區域外國家簽訂 FTA 的動機，也使區域整合的進程與深化受限或牛步化。

表一 各理論視角對 FTA 參與動機與區域整合趨勢預測之差異

	樂觀	悲觀
跨國經濟	經濟互賴自然伙伴論 區域產業分工最適化	政治政策決定自然伙伴走向
國內政治	骨牌理論加持利益團體 選票極大化或消費水平極大化 優勢產業集團占多數	弱勢產業常獲勝 否決點多寡 政體政治差異降低互信
國際政治		權力競爭或政治對抗導致區域整合機會低
跨層次		分散化經貿結構避過度曝險、擴展新

雙層分析	市場 區域國家對分散化需求不一，整合步伐不一
------	---------------------------

參、東亞區域整合發展的機會與限制

我們藉上述理論背景提供的因素前提，檢驗東亞地區 FTA 擴展與區域整合的機會和限制。首先，1990 年代後期國際政治經濟條件的變化，使東亞各國對擴大區域經貿合作的需求增加，而經濟條件、區域貿易和產業鏈的擴展也似乎提供正面的願景。但經濟條件未構成趨使區域主義形成的充分契機與動能，同時，國內與國際政治因素帶來諸多的不確定性，更弱化了經濟條件的正面推進力。

一、促成東亞區域整合的潛在機會與需求

1990 年代後期，經濟因素從幾個面向提供了整合的正面推動能量。首先是國際政治經濟環境的改變，如 1997 年亞洲金融危機後，東亞國家對強化區域經貿與金融合作的政策興趣大增，一來藉區域經貿合作論壇擴大合作，穩定危機後的區域經濟，二來藉擴大區域貿易與投資刺激經濟復甦，並強化預防合作的機制。因而，大多數東亞國家的 FTA 參與是在 1997 年之後呈現顯著性的成長。也透過泛東亞區域論壇的建立，例如東協加三(ASEAN Plus Three, APT)和東亞峰會(East Asia Summit, EAS)，提供進一步制度化區域內對話與議題協作的平台。再者，WTO 和亞太經合會(APEC)推動貿易談判的遲滯，也使許多東亞國家欲藉參與 FTA 作為擴大貿易和刺激經濟成長的政策工具。²⁴

另一方面，就合作的經濟條件和預期的經濟果效而論，東亞區域整合能帶來的經貿前景可期。一方面多數東亞國家彼此地理位置鄰近，貿易結構互補，市場經貿量大，彼此可謂為經濟決定論中假定的自然貿易夥伴。例如 Lee 和 Shin 比較東亞地區內已簽訂和假定的 FTA，測驗各 FTA 對區域內外經濟體帶來的經貿效果，發現東亞地區若能簽訂一個包含東北亞經濟體和東協成員的東亞 FTA，不僅會對成員國帶來最大的經貿創造效果，對非成員國帶來的貿易移轉效果則能降到最低。²⁵

另一個有利的經濟條件是區域內貿易的快速成長，及產業供應鏈在區域內貿

²⁴ JW Lee, and I Park, "Free Trade Areas in East Asia: Discriminatory or Non-Discriminatory?" *The World Economy*, Vol. 28, No. 1 (2005), pp. 21-48, see page. 23.

²⁵ Jong-Wha Lee, and Kwanho Shin, "Does Regionalism Lead to More Global Trade Integration in East Asia?" *The North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 17, No. 3 (2006), pp. 283-301, see page 299.

易比重的增長。根據前文所述，區域鄰國貿易依存度的增長，可減少區域國家日後面臨整合所需進行的產業調整，降低生產成本，提高民眾的消費能力。此外，產業分工鏈的擴展，代表區域成員國的產業有極大的經濟利益和動機尋求區域性 FTA，進一步達到規模經濟的最適化。根據 WTO 在 2011 年的統計，以東協加三經濟體為主的東亞地區，從 1965-2005 年間，其區域內貿易(intra-regional trade) 呈現穩定成長，尤其在進口項目中，來自東亞地區進口貿易比重占東亞區內貿易將近百分之六十的比重，區域國對區內貿易進口份額的貢獻比重，要高於其他區域，如歐洲與北美洲。²⁶ 約在同一時間，2000 年代中期，東亞地區基於產業分工而進行的零組件貿易的進出口比重，約占區域內貿易四成(37%)的比重。²⁷

換言之，東亞國家基於過去金融危機的經驗、東亞區域貿易比重和產業鏈的擴展，都顯示東亞國家內部有條件與需求，擴大對區內國家的出口與區域產業的整合深化。此外，考量東亞國家廣大市場與快速成長的消費潛力，FTA 於區域內外的快速成長，也提高區內產業集團對催促政府加入 FTA 和市場整合的推力。²⁸

二、挑戰：經濟機會的限制及國際與國內政治因素的不確定性

(一) 經濟條件與前景未構成充分驅使新區域主義形成的動能

對於經濟利益決定論最常見的質疑便是，基於東亞地區經濟合作的前景，為何東亞區域整合的速度相對牛步化？事實上，東亞區內的區內貿易，產業分工的細化和緊密程度遠不下於其他主要區域。根據 WTO 秘書處比較 1965-2005 年不同區域區內貿易趨勢的比較研究，東亞地區的區內貿易早於 1975 年便已超越北美地區，甚至於 2005-2006 間超越歐盟，達到近總貿易量近 60% 的程度。Athukorala 和 Menon 的研究指出，零組件貿易在區內貿易比重越高，顯示區域內進行深化整合的利益則越高。在 2005-2006 年時，東亞地區零組件貿易占區內貿易量比重達約 37%，然同一時間北美自貿區和歐盟 15 國的零組件貿易僅占其區內貿易量的 17.5% 與 18%。²⁹ 換言之，東亞區內經貿依存度早不下於其他主要區域，遠高於北美自貿區；而歐盟區內貿易的高度發展更可能是該區多年經貿政策一體化下推波助瀾的結果。

此外，區內和產業內貿易的擴展，在東北亞經濟體，如中國大陸、日本與南

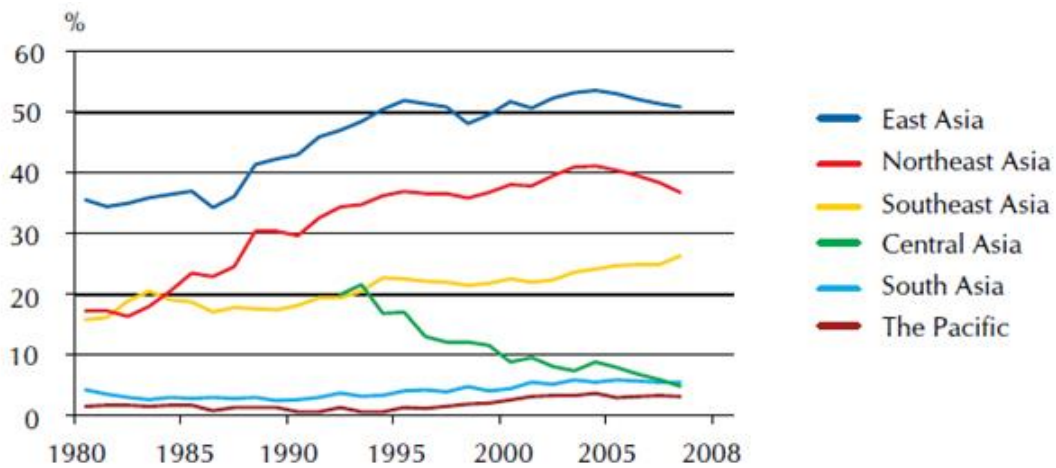
²⁶ World Trade Organization. *World Trade Report 2011: The WTO and Preferential Trade Agreements: From Co-Existence to Coherence* (Geneva: World Trade Organization, 2011), see pages 71-72.

²⁷ Prema-Chandra Athukorala, and Jayant Menon, *Global Production Sharing, Trade Patterns, and Determinants of Trade Flows in East Asia*, (Asian Development Bank, 2010), see page 9.

²⁸ 譬如日本的經團會(Keidanren)，為免其海外市場受他國 FTA 簽訂的影響，便積極遊說政府制定 FTA 策略，提升日本企業對外競爭能力。日本在 1990 年代末期 FTA 政策的轉向，也開啟東亞區內其他國家對 FTA 參與的興趣。

²⁹ Prema-Chandra Athukorala, and Jayant Menon, *Global Production Sharing, Trade Patterns, and Determinants of Trade Flows in East Asia*, (Asian Development Bank, 2010), see page 9.

韓間，發展幅度尤速。中國大陸在 2004 年取代美國成為日本第一大貿易夥伴國，2013 年日本對中國出口占日本總出口 18%，居第一位。³⁰ 而日本在 2013 年為中國的第三大貿易夥伴國。中國在 2006 年成為中國取代美國成為南韓第一大貿易夥伴、第一大出口市場。2013 年中國為南韓第一大貿易夥伴國，南韓為中國第四大貿易夥伴國。圖四顯示亞洲地區次區域內貿易比，東北亞區域內貿易比重要遠高於其他次區域。然弔詭的是，即便東北亞經濟依賴成長最速，產業互補性亦高，³¹ 但整合卻最為緩慢。中國經濟的快速成長，使中國成為許多東北亞經濟體主要的貿易與出口對象，但日本和韓國政府對於中國政府早在 2002 年時提出尋求雙邊 FTA 貿易談判的構想，回應相對冷淡。直到 2012 年 11 月中國-日本-韓國才決定重啟三方 FTA 的談判研究。東北亞經濟體中只有台灣與中國在 2010 年 6 月與中國完成簽署《經濟合作框架協議》(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 並生效。³²



圖四 1980-2008 亞洲地區區域內貿易比-依次區域分

資料來源：亞洲開發銀行 ADB。

因此，按經濟利益和產業規模效應的考量，東亞地區早應有促成區域 FTA 的努力，不應落後於其他區域。事實上，雖然東亞國家區內貿易在 2000 年代中期達到新高峰，然在區域整合未竟之際，區內各國卻紛紛將心力資源投注到與區外國家簽訂跨區域 FTA。根據統計，到 2011 年止，泛東亞地區與區域外國家簽訂 FTA 的數目已達 24 件，而正進行談判階段的跨區域 FTA 數已達 36 件，皆要遠高於區域內已簽訂與談判的 FTA。³³ 此外，因 97 年金融危機對東亞國家提供促

³⁰ Trading Economics, Japan Exports: <http://www.tradingeconomics.com/japan/exports>

³¹ 吳玲君指出，日本、南韓分屬已開發國家與新興工業化國家，而中國作為開發中國家，三國間的出口結構不具明顯競爭關係，且在技術、資金、能源、礦產、勞動力、輕重工業和工農產品之間則具有明顯的互補性。吳玲君，「中國推動東北亞自由貿易區策略：機會與意願的研究途徑」，*遠景基金會季刊*，第 13 卷第 2 期（2012 年 4 月），頁 143-181；參見頁 156-158。

³² 孫國祥，「論東亞區域主義之政治經濟動能」，*全球政治評論*，第 36 期（2011 年 10 月），頁 63-92；Guanyi Leu, *Cooperating for Diversification: Partnership Selection In Preferential Trade Agreements In East Asia*. (Dissertation: University of Virginia, 2012), see page 120。

³³ Mireya Solis, "Global Economic Crisis: Boon or Bust for East Asian Trade Integration?" *The*

進合作的契機，在 10 年後其提供的動能似乎已漸不足。2008 年因美國次級房貸風暴引發的全球經濟危機，不僅並未如 97 年金融危機促成東亞國家在區域層次尋求更進一步的合作，多數國家或仰賴單邊國內層次的因應方案，或透過區域外體制方案暫緩經濟燃眉之急。³⁴ 此外，即便區內貿易和產業分工的比重增加，但多數分工集中於少數產業，如電子、半導體與通訊零件設備(國際貿易標準分類碼, standard international trade code, SITC76 和 SITC77)，便占了近零組件貿易 90% 以上。³⁵ 其他產業如汽車和運輸設備等產業內貿易和零組件貿易在 2005-2006 時僅占約 5%。同時區內貿易進口端的成長要高於出口端，以 2006-2007 年為例，分別為 62.7% 和 44.5%，顯示有相當大比例的出口在區域外市場，³⁶ 而東亞地區內彼此作為終端產品出口市場仍有待開發。或許因產業鏈過度集中於部分產業，及對區域外市場的依賴，也就未能形成如 Chase 所言的多數集團積極爭取對區域 FTA 形成的支持。

(二) 權力政治與對政經安全過度曝險的擔憂

除卻國際與區域經濟因素尚未能促成區域整合的契機與動能，國內與國際政治因素帶來更多不確定因素，相對也弱化經濟條件的正面推進力。就國際與區域總體層次的角度而言，有研究認為，東亞國家紛相加入 FTA 是一種政治骨牌效應(political domino effect)，在協定夥伴的選擇上和 FTA 談判的深度上，是以達經濟外交和戰略為目的，避免在區域領導地位上被邊緣化。³⁷ 尤其中國崛起對東亞政經結構的影響，使區內各國藉由 FTA 促進經貿關係乃至政軍安全的動機升高。³⁸ 一方面是中國藉 FTA 拓展與東協國家的經貿關係並強化中國周邊的安全環境；³⁹ 回應中國的經濟外交，日本也開展區內 FTA 政策來鞏固外交領導地位。⁴⁰ 東協國家以 FTA 作為一種經濟交往(engagement)策略，鼓勵中國遵守區域規範，

Pacific Review, Vol. 24, No. 3 (2011), pp. 311-336; see page 322.

³⁴ Saori N Katada, "Seeking a Place for East Asian Regionalism: Challenges and Opportunities under the Global Financial Crisis," *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 3 (2011), pp. 273-290.

³⁵ Prema-Chandra Athukorala, and Jayant Menon, *Global Production Sharing, Trade Patterns, and Determinants of Trade Flows in East Asia*, (Asian Development Bank, 2010), see page 9.

³⁶ Prema-chandra Athukorala, and Archanun Kohpaiboon, *Intra-Regional Trade in East Asia: The Decoupling Fallacy, Crisis, and Policy Challenges*, (Asian Development Bank Working Paper Series, 2009), see page 177.

³⁷ John Ravenhill, "The New East Asian Regionalism: A Political Domino Effect," *Review of International Political Economy*, Vol. 17, No. 2 (2010), pp. 178-208.

³⁸ 中國製造能力與消費能力的提升，吸引跨國公司的投資，增加與周邊國家間的經貿與分工聯繫的強化，使中國成為多數國家最大的貿易夥伴，逐漸成為區域經濟的核心，中國在經濟力量上的增長衝擊既有的經濟分工結構並在軍事能力上保有自主性，對傳統東亞對美國經濟與軍事公共財雙重依賴的結構產生衝擊。參見高長、吳瑟致，「中國崛起對東亞區域主義的影響」，*遠景基金會季刊*，第 10 卷第 2 期(2009 年 4 月)，頁 1-48；蔡宏政，「如何看待 ECFA 簽訂的戰略利益-區域經濟分工轉型下的政治經濟分析」，*思與言：人文與社會科學雜誌*，第 49 卷第 3 期(2011 年 9 月)，頁 135-165。

³⁹ 左正東，「中新自由貿易協定的貿易安全連結」，*政治學報*，第 45 期(2012 年 12 月)，頁 81-105。

⁴⁰ Lam Peng Er, "Japan's FTA with Singapore: The China Factor and Regionalism," *Japanese Studies*, Vol. 26, No. 2 (2006), pp. 211-220.

也藉由擴展 FTA 避免其地位的邊緣化，強化與他國經濟與外交關係，達到政治避險的目的。⁴¹ 在此競爭關係下，也使日本、中國、東協對區域整合框架的成員屬性及開放性，有著不同的政策偏好。而台灣參與 FTA 的需求，是面臨兩岸關係的特殊性、區域與國際 FTA 的擴展對台灣經貿地位邊緣化的憂慮，所做出的反應。⁴²

依賴分散化論，則進一步理論化 FTA 與國家政經安全的關係、國家夥伴選擇的策略、與 FTA 在東亞區域和全球層次發展的走向。此論認為 FTA 是國家在全球化互賴深化影響下，出於避免政經安全過度暴險的反向操作。經濟互賴使國家維繫經濟安全的成本升高，因政治緊張與衝突造成間歇性經濟損失的成本也升高。對經濟過度傾斜連結可能造成政經安全的曝險，反使主要貿易夥伴進一步以經濟互賴為手段的意願降低。Leu 分析日本-東協、中國-東協、和中國-日本三組組對關係，發現日本-東協與中國-東協的經貿結構因分別處於衰退與低發展的情況，使日本-東協和中國-東協兩組對國家間，都享有藉 FTA 擴展貿易來分散既有經貿關係的共識，但中國-日本的經貿關係卻有呈現不對稱性的依賴結構，尤其是日本方面對中國出口和經濟依賴的擔心，及政治關係緊張對經濟安全不確定性增加，使雙方無法在 FTA 簽訂一事上形成共識，故未形成 FTA，此也說明為何小泉政府面對中國政府的邀約，選擇迴避談判。⁴³

此理論也說明為何東亞國家會紛向區域外尋求 FTA 的合作。一方面東亞國家藉擴展區外 FTA 來分散化對區內既有貿易結構的依賴，擴展進出口來源；區內中小型經濟體，如南韓和東協成員，由於更易對單一或少數市場形成傾斜依賴，故藉 FTA 戰略尋求多重分散，不僅和區內外大國簽訂 FTA，也和區域內外其他中小型經濟體簽訂 FTA。⁴⁴

（三）國內政治因素的不確定性與對整合趨勢的影響

在民主發展程度較高的國家，行政部門需平衡來自不同利益團體對自由化政策的訴求，但反對開放與自由化的力量，相較於支持力量，總能取得媒體關注或有效利用憲政設計的否決點來反制或延緩政策推動。這主要來自幾項因素，一方面，誠如政治經濟學理論所預測，弱勢產業因受損害利益的集中化(concentrated

⁴¹ Kuik Cheng-Chwee, "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China," *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 30, No. 2 (2008), pp. 159-185; 左正東,「中新自由貿易協定的貿易安全連結」, *政治學報*, 第 45 期(2012 年 12 月), 頁 81-105。

⁴² Roselyn Hsueh, "Who Rules the International Economy? Taiwan's Daunting Attempts at Bialateralism," in Vinod Aggarwal and Shujiro Urata eds., *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution, and Implications* (London: Routledge, 2006), pp.160-83.

⁴³ Guanyi Leu, *Cooperating for Diversification: Partnership Selection In Preferential Trade Agreements In East Asia*. (Dissertation: University of Virginia, 2012).

⁴⁴ Guanyi Leu, "Asean's Preferential Trade Agreements Strategy," *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 30, No. 2 (2011), pp. 31-64.

losses), 有強烈動機誘因克服集體行動的困境。二來則是國內政制與選制的設計, 可使弱勢與反對團體有效利用否決點, 增加政府簽署或批准 FTA 的政治成本。以日本為例, 因國內選制與選區設計, 許多自民黨議員因考量農漁村選區選票, 與相關主管部門形成具政治影響力的反對集團。日本政府礙於反對派勢力與選區考量, 遂多與次要或小型經貿夥伴簽訂 FTA, 以利排除或展延國內弱勢產業的開放。⁴⁵ 又日本與韓國, 兩大東北亞經濟體, 雖在 2003 年曾開啟雙邊 FTA 的談判, 因日本對農漁業產業保護的考量以及南韓內部擔憂對中小企業的衝擊, 使得雙方談判停滯。⁴⁶

第三, 與大型經濟體和主要貿易夥伴經貿互賴的增加, 往往伴隨經濟爭端的頻繁, 使弱勢產業與反對勢力在一次次爭端中, 強化其反對意識, 並累積組織經驗與反對能量, 有效尋求進入否決點的法政機制, 使區內大型主要貿易夥伴簽訂 FTA 的難度增加。⁴⁷ 譬如中國-日本與南韓彼此均有多次貿易爭端與相互採取貿易報復的經驗, 使受害與波及產業範圍擴大, 也壓縮雙方進一步擴大貿易的意願。

相較於前述, 另種擔憂則來自對東亞強政府於, FTA 決策的專斷可能招致反效果的反思。部分研究認為東亞自貿協定的形成, 很大程度反映東亞強政府的角色, 往往未能有效納入企業團體的需求, FTA 的談判結果也因為策略性使深度與廣度均有所不足, 甚至鼓勵特殊利益集團尋租的可能性。相關案例如新加坡「政府關聯企業」(government-linked corporations, GLCs) 的發展模式, 對外經貿的拓展成為國家的優先目標, 來自國內社會的阻力極小。而泰國 Thaksin 政府同時對多個國家開展 FTA 談判時, 也並未與私部門與商界進行充分的溝通諮詢。⁴⁸ 但當行政當局為擴大決策權, 企圖繞過或未能於事前和社會與企業取得廣泛溝通的結果, 不僅在後續批准與執行上可能面臨政治困難, 也因未能有效納入企業利益, 而制定出優惠幅度小或具障礙性的原產地規則(Rule of Origin, ROO)及非關稅措施, 使企業的管理成本增加, 或是企業因對相關政策缺乏了解, 造成對 FTA 使用率的低落。⁴⁹

此外, 現有文獻多認為隨著 FTA 簽署數上升, 會強化國內支持集團的遊說

⁴⁵ Saadia M Pekkanen, Mireya Solis, and Saori N Katada, "Trading Gains for Control: International Trade Forums and Japanese Economic Diplomacy," *International Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4 (2007), pp. 945-970.

⁴⁶ Saori N Katada, and Mireya Solís, "Domestic Sources of Japanese Foreign Policy Activism: Loss Avoidance and Demand Coherence," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 10, No. 1 (2010), pp. 129-157.

⁴⁷ Guanyi Leu, *Cooperating for Diversification: Partnership Selection In Preferential Trade Agreements In East Asia*. (Dissertation: University of Virginia, 2012).

⁴⁸ 孫國祥, 「論東亞區域主義之政治經濟動能」, *全球政治評論*, 第 36 期 (2011 年 10 月), 頁 75。

⁴⁹ Masahiro Kawai, and Ganeshan Wignaraja, "Free Trade Agreements in East Asia: A Way toward Trade Liberalization," *ADB Briefs*, Vol. 1 (2010).

與組織力；但另一種可能性，便是隨著 FTA 數擴大，無論是民主或是具行政獨立性的政府，均面臨反對勢力動員次數與機會的上升，對政府參與區域 FTA 的決心與能力形成不小的牽制。譬如東南亞國家的行政部門雖享有高度自主，但並不表示他們在國內擁有絕對統治力，其統治基礎常因政軍因素、動亂、濫權遭致反對黨以立法方式否決和杯葛其行政決策。又隨著簽署數增加，牽動過往未被動員的反對勢力，也予反對黨制衡行政當局的機會，使行政當局 FTA 的簽署正當性備受反對集團與民眾的質疑，遭致決策草率的批評而面臨批准與執行上的難產。譬如泰國在 2006 年 Thaksin 面臨政變後，國內掀起對 Thaksin 執政期簽署 FTA 之正當性的批評，甚至影響泰國-日本 FTA 後續的談判。而菲律賓 Arroyo 總統因涉選舉醜聞，使其與議會關係不睦，國內政治對立情勢升高致菲律賓-日本 FTA 的談判，僵持近四年才有結果。⁵⁰ 南韓歷任盧武鉉與李明博總統，秉持布局南韓企業走向世界的雄略，挾行政優勢得快速簽署並執行多層次的 FTA，使南韓成為僅次新加坡，FTA 出口涵蓋率超過 50% 的東亞國家。但面對南韓 FTA 的擴展，尤其歷經美韓 FTA 談判，相對弱勢的南韓議會近年積極擴展與社會反對勢力的連結，透過立法與社會力量欲削弱行政部門在 FTA 政策上的專斷⁵¹，似乎使近期南韓 FTA 參與的勢頭銳減。

因此，在 FTA 擴展的趨勢下，貿易爭端的上升、行政當局與民間社會的角力，都可能使區域整合的步調因國內政治因素的紛擾而受限。同時，為顧及國內產業結構與經濟條件，甚或是對主權讓渡的幅度範圍，也使國家對政策開放的意願和偏好不一致。表二即顯示主要國家對 FTA 設計偏好上的不同。

表二 主要國家 FTA 簽署項目比較

	美國主導 FTA	日本主導 FTA	日本東協 FTA	中國東協 FTA
服務貿易	有	有	無	部分
投資	有	有	無	無
政府採購	有	有	無	無
競爭	有	有	無	無
智慧財產權	有	有	無	無
勞工	有	無	無	無
環保	有	無	無	無

來源：Mireya Solís, "Global Economic Crisis: Boon or Bust for East Asian Trade Integration?" *The Pacific Review*, Vol. 24, No. 3 (2011), p.324.

⁵⁰ Eric Vincent C. Batalla, "Veto Players and State Decisiveness: Negotiating Bilateral Economic Partnership Agreements between Japan and Southeast Asia," *Philippine Political Science Journal*, Vol. 33, No. 1 (2012), pp. 39-62.

⁵¹ Mireya Solís, "South Korea's Fateful Decision on the Trans-Pacific Partnership," *Foreign Policy Paper Series*, No. 31(2013), see page 10.

肆、結論

簡言之，在對政治與體制互信不足的情況下，區域主要大型經濟體尋求合作的意願降低，反欲藉經濟外交方式，分散彼此經貿關係，降低或脫鉤(de-link)過度依賴的反效果。東亞國家對與區外國家簽訂 FTA 的興趣投入似乎不下於對東亞區域整合的推動；國內政治因素的複雜性，更處處影響了 FTA 的制度設計、批准與執行。

因此東亞國家間雖積極尋求多層次的經貿合作計畫，但綜觀東亞地區 FTA 的持續發展，有幾項特點與走向，卻可能對東亞和亞太區域整合計畫的進展埋下不確定因素。第一，因國內政情因素，近期 FTA 多呈現雙邊形式，但此談判形式耗時費力，且總體經濟果效要遠小於區域與全球多邊體制。第二，東亞國家對區域外雙邊和多邊自貿協議簽訂的多方投入，可能會分散東亞國家對區域整合的政策專注和談判資源，影響區域整合的談判進程。第三，東亞國家主要大型經濟體，如中國大陸、日本、南韓等，彼此之間還未簽署任何雙邊或多邊經貿協定，而台灣作為東亞地區第 5 大經濟體，⁵² 也尚未被納入任何具多邊性質的區域談判框架中。基於這些東北亞經濟體在區域和全球貿易及產業鏈的居間位置，其彼此間經貿產業關係能否進一步整合，對於東亞區域整合的推進與否、東亞區域於全球貿易的競爭力與國際建制的建構能力將有極大的影響。第四，東亞國家對區域整合框架的走向似乎仍未能達成共識。尤其日本、中國、東協，甚至是東協內部成員對區域整合框架的成員屬性及開放性，有著不同的政策偏好，呈現所謂「亞太主義」、「東亞主義」，及「東協主義」等倡議彼此競合的態勢。⁵³ 同時，考量國內產業結構與經濟條件、主權因素，也使國家對政策開放的偏好不一致。

展望未來，區域整合欲進一步發展，除強化菁英階層的認知，理解深化東亞整合與體制的重要性，更需透過溝通理解，彼此異中求同，漸進地推動區域體制的建立與完善；並透過更多預防經濟爭議或是經濟危機的機制，避免國家單邊使用制裁與報復手段，降低國家對分散化的需求，才能真正實現 FTA 的經濟理性與價值。同時，區域 FTA 必須整合企業和私部門領域的廣泛參與，尋求共識的擴大與方案的解決，才能降低國內因素的不確定性與爭議性，也才能促成民間與企業對 FTA 的認知和使用，並有助高規格條約的形成，和區域整合的促進。

⁵² 根據國際貨幣基金組織(International Monetary Foundation, IMF) 2013 年的資料統計，台灣為世界第 20 大經濟體，在東亞僅次於中國大陸、日本、南韓與印尼。數據表參見維基百科：[http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(PPP\)](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP))

⁵³ 蕭全政，「東亞『區域主義』的發展與臺灣的角色」，*政治科學論叢*，第 14 期（2001 年 6 月），頁 201-222。

