

台灣洽簽 FTA 的亞太經濟戰略： 區域架構角色的觀點

黃子庭

(國立嘉義大學通識教育中心助理教授)

摘要

近年來全球在 WTO 杜哈回合遲滯發展，無法順利推動之際，掀起一波波的洽簽雙邊及區域 FTA 熱潮 (FTA fever)，依 WTO 統計，自 GATT 時代至 2011 年 2 月 14 日止，共有 286 個 FTA 生效實施。在此全球 FTA 賽局中，台灣屬於經驗不足的新手，2010 年 6 月 29 日簽訂與中國大陸的兩岸「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，而之前與中南美國家(巴拿馬、尼加拉瓜、薩爾瓦多、宏都拉斯、瓜地馬拉)所簽訂的 FTA 對台灣而言在經濟利益方面也並不充份。

除了洽簽 FTA 對象的地域及利得受限之外，台灣在亞太地區的 FTA 經濟結盟對象相當有限，繼與中國大陸的 ECFA 後，台、星兩國 2010 年 8 月 5 日共同宣布，在世界貿易組織 (WTO) 架構下，展開對經濟合作協議可行性探討。而總統馬英九於 2010 年 7 月 1 日提出台灣在 ECFA 之後將組成「國際經濟戰略小組」，研擬台灣在亞太地區洽簽 FTA 的對象及策略，增強台灣的競爭力。然而，亞太地區的強權國家利益不盡相同，美、日、中、韓、澳各有其洽簽 FTA 的動機及策略，甚至東協國家在此 FTA 賽局中也積極參與，擁有一席之地。台灣要與亞太國家洽簽 FTA 必須要考量亞太地區動態的區域架構發展。

因此，本文首先探討 FTA 作為一種「經濟戰略」(economic strategy) 的策略性的工具；以及台灣過去與中南美洲國家洽簽 FTA 的實質利得分

析；其次，以台灣身處的亞太地區分析其中的亞太區域架構、東亞區域架構、新「輪軸輻條」模式，以及台灣在其中所扮演的區域架構角色；最後，針對未來台灣在亞太地區的整體經濟戰略提出可供思考的方向。

關鍵詞

FTA、經濟戰略、亞太區域架構、東亞區域架構、新軸輻模式

壹、導論

近年來全球在「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO, 以下簡稱WTO) 杜哈回合遲滯發展, 無法順利推動之際, 掀起一波波的洽簽雙邊及區域「自由貿易協定」(Free Trade Agreement, FTA, 以下簡稱FTA) 熱潮, 依WTO統計, 自GATT時代至 2011 年 2 月 14 日止, 共有 286 個FTA 生效實施, 近年來發展迅速, 自 2000 年至 2010 年間, 每年約有 11~26 個FTA 生效實施, 這 11 年生效的FTA 共計有 201 個, 已超過前述總數的二分之一。¹在此全球FTA 賽局中, 台灣屬於經驗不足的新手, 2010 年 6 月 29 日簽訂與中國大陸的兩岸「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA, 以下簡稱ECFA), 而之前與中南美國家(巴拿馬、尼加拉瓜、薩爾瓦多、宏都拉斯、瓜地馬拉) 所簽訂的FTA 對台灣而言在經濟利益方面也並不充份。

除了洽簽 FTA 對象的地域及利得受限之外, 台灣在亞太地區的 FTA 經濟結盟對象相當有限, 繼與中國大陸的 ECFA 後, 台、星兩國 2010 年 8 月 5 日共同宣布, 在 WTO 架構下展開對經濟合作協議可行性探討。而總統馬英九於 2010 年 7 月 1 日提出台灣在 ECFA 之後將組成「國際經濟戰略小組」, 研擬台灣在亞太地區洽簽 FTA 的對象及策略, 增強台灣的競爭力。然而, 亞太地區的強權國家利益不盡相同, 美、日、中、韓、澳各有其洽簽 FTA 的動機及策略, 甚至東協國家在此 FTA 賽局中也積極參與, 擁有一席之地。因此, 台灣要與亞太國家洽簽 FTA 必須要考量亞太地區動態的區域架構發展。

因此, 本文首先探討 FTA 作為一種「經濟戰略」(economic strategy) 的策略性的工具; 以及台灣過去與中南美洲國家洽簽 FTA 的實質利得分析; 其次, 以台灣身處的亞太地區分析其中的亞太區域架構、東亞區域架構、新「軸輻」模式, 以及台灣在其中所扮演的區域架構角色; 最後, 針

¹ 徐純芳, 「後 ECFA 時代的台灣貿易展望」, 經濟部, <http://www.ib.nccu.edu.tw/download/speechclass/interbusiness/99-2/1000329> (2010 年 3 月 29 日)。

對未來台灣在亞太地區的整體經濟戰略提出可供思考的方向。本文的研究特色及發現是過去亞太地區以美國作為「軸輻」中的軸心模式，有漸被以「東協加 N」及來自中國區域霸權的非單一建構者所取代之虞。

貳、FTA 作為一種「經濟戰略」(economic strategy) 的策略性工具

早期的 FTA 只有經貿功能，涵蓋面較窄，隨著時代進化，演進為超越傳統商品貿易的「深度整合型 FTA」，此種 FTA 談判主要包括市場進入（如關稅或促進外商直接投資 (Foreign Direct Investment, FDI)、貿易規則（如反傾銷）與新興議題（如部分 FTA 的觸及勞工與環保議題）等三大部分。² FTA 的經貿效應主要包括 FTA 的關稅差別待遇效應（貿易創造、貿易轉移、投資創造、投資轉移、貿易條件改變），以及 FTA 的投資相關規範（投資議題本身、服務貿易、智慧財產權、自然人移動與競爭政策）與原產地原則（rules of origin, ROOs）所引發的投資效應等。³

同樣是 FTA，且同樣建立在 WTO 的法源基礎上，但因各區域或雙邊協定所涵蓋的議題範圍各自不同，FTA 的階段性發展也有所差異，大體上可分為三階段：（1）90 年代以前如「美國－以色列自由貿易協定」(United States- Israel FTA)、「澳洲－紐西蘭緊密關係協定」(Australia New Zealand Closer Economic Relations, ANZCERTA) 多以關稅減免、非關稅障礙削減、安全防衛條款等貿易自由化相關議題為主；（2）90 年代的「北美自由貿易區」(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 將服務貿易、競爭政策、關稅與通關程序簡化等納入協商範圍，議題內容擴大；（3）2000 年以後的區域貿易協定，如「歐盟－墨西哥」自由貿易協定

(Mexico-European Union Free Trade Agreement)、「日本－新加坡」自由貿易協定 (Japan-Singapore Free Trade Agreement) 的議題則進一步推廣至經濟合作，如日本－新加坡 FTA 強調日新雙方應在科學與技術、中小企業、

² 洪財隆，「FTA 的經濟學與政治經濟學」，中華台北 APEC 研究中心，
http://www.ctasc.org.tw/05subject/s_02_52.asp (2008 年 5 月 28 日)。

³ 洪財隆，前引文。

人力資源管理與培訓、資訊與通信部門進行合作。而美國－新加坡FTA的合作議題最廣，WTO新回合談判將檢討的貿易與環保、貿易與勞動議題均納入條文中，美國－新加坡FTA（U.S.-Singapore Free Trade Agreement, USSFTA）的內容也被美國納為未來簽署FTA的範本。⁴

站在國家安全及綜合性安全（comprehensive security）的角度，⁵為維護國家利益、爭取國家目標之實踐，各個國家幾乎都會擬定相關之國家戰略與政策措施。在對外關係上，大國或有些政府甚至策劃「大戰略」（Grand Strategy），結合所具備之軍事、政治、經濟、外交、科技、社會文化等方面資源，透過軍事與非軍事、物質與非物質的手段，以長期追求國家在平時與戰時的利益。而隨著國際經濟互賴關係的廣化與深化，「對外經濟戰略」可泛指國家為了達成自身利益的極大化所使用的各種經濟策略及工具，如同David A. Baldwin所指出的：「外交政策可藉由經濟工具來達成---而其目標通常是多重的。」⁶「對外經濟戰略」逐漸成為國家戰略規劃中不可或缺的一環，其中兼具政治及經濟效應的FTA也成為與他國結盟重點。⁷

FTA原本只有經貿效應，但 2000 年以後的FTA可說成為一種「經濟戰略」，FTA作為一種「經濟戰略」，指一國往往藉由FTA此一經濟手段來達到經濟或非經濟目標。⁸就政治現實而言，FTA往往承載了非經濟層面的任務與功能，不單純只是一種經貿結盟或安排，很多時候成為「外交政策

⁴ 王文娟，「FTA 議題之發展趨勢」，*經濟情勢暨評論*，第 9 卷第 3 期（2003 年 12 月），頁 1-27。

⁵ 綜合性安全（comprehensive security）的概念認為除了傳統議題外，非傳統安全的議題重要性與日俱增，如經濟、安全、金融、反恐、能源、資訊、人口、國土保育、族群認同---等。曹雄源，*戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局*（台北：五南，2009 年 1 月），頁 12。

⁶ David A. Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985), p. 23.

⁷ 江啓臣，「台灣的處境與因應之道」，收於江啓臣、洪財隆編，*東亞經濟整合趨勢論叢*（台北：台經院，2009 年 6 月出版），頁 314-315。

⁸ Benn Steil and Robert E. Litan, *Financial Statecraft: The Role of Financial Markets in American Foreign Policy* (London: Yale University Press, 2006).

之代理」(proxy for a foreign policy),即外交政策之替代或另一選擇途徑。從洽簽對象的選擇、過程的協議到最後的完成簽署與否,政治的動機更是不可忽略。⁹

而台灣運用FTA作為「外交政策之代理」所要達到的目標是使台灣盡速脫離在亞太地區的孤立狀態,以達到加速區域經濟整合的目的。如同馬英九所表示的,與中國大陸簽訂ECFA「是使台灣脫離經濟孤立的重要的一步」,ECFA「將加速亞洲的經濟統合」,同時將推動台灣與日美歐亞各國簽訂經濟協定。¹⁰而除了洽簽FTA外,台灣在亞太地區的其他經濟戰略尚包括透過私部門、技術交流及市場整合力量…等,透過正式與非正式的制度與網絡加以整合。然而,台灣對亞太地區的總體經濟戰略一直不是具體而積極的,僅有相關政策如南向政策、亞太營運中心等,¹¹所以相形之下洽簽FTA在其中扮演關鍵及動能的角色,而台灣洽簽FTA的經濟戰略也就在於藉由經貿協定的形式,達成與簽約對手國在經貿議題的雙贏利益,進而達成經濟之外的外交成就,也就是Kishan S.Rana所謂的「經濟外交」(economic diplomacy):「經濟外交是國家與外在世界的來往,在各領域的活動極大化國家利益,例如貿易和投資,以及其他具有比較利益的經濟形式;經濟外交具有雙邊、區域及多邊的層次,每一層次都非常重要。」¹²

參、台灣過去洽簽 FTA 的實質利得

台灣過去洽簽 FTA 的對象限於中南美國家(巴拿馬、尼加拉瓜、薩爾瓦多、宏都拉斯、瓜地馬拉),例如台灣巴—拿馬自由貿易協定(2004年1月1日生效)、台灣—尼加拉瓜 FTA(2006年6月16日生效)、台灣—瓜地馬拉 FTA(2006年7月1日生效)、台灣—宏都拉斯 FTA(2008

⁹ 洪財隆,前引文。

¹⁰ 台灣:馬英九「亞洲經濟統合加速」, *TaiwanOnline*, <http://www.taiwanonline.cc/phpBB/viewtopic.php?f=31&t=2435&start=0&sid=bd1def1b43c55cf46368ac23b88b59be&view=print> (2010年7月1日)。

¹¹ 江啓臣,「新區域主義浪潮下台灣亞太區域經濟戰略之研析」,第四戰略學術研討會,頁14, http://www.ctasc.org.tw/05subject/s_21_21.pdf (2008年4月18日)。

¹² Kishan S. Rana, *Bilateral Diplomacy* (DiploProject: Geneva and Malta, 2002), p. 28.

年 1 月生效)、台灣－薩爾瓦多 FTA (2008 年 3 月 1 日生效)。

以台灣與巴拿馬 FTA 為例，台灣－巴拿馬 FTA 是台灣第一個與外國洽簽的 FTA，雙方於 2003 年 8 月達成協議簽 FTA，該 FTA 的市場開放程度不小，雖然政府在 FTA 洽簽前即根據台灣－巴拿馬雙邊經貿關係、整體經貿情勢、產業競爭狀況、關稅與非關稅保護程序等，對台灣的貿易、投資、所得及經貿發展之影響作深入研究，但由於台巴雙方受到先天地理、距離與經濟規模之限制，雙方在彼此總體貿易中所佔份量有限，並不會產生太大的衝擊。¹³

前經濟部次長陳瑞隆指出，巴拿馬素有「美洲十字路口」之稱，¹⁴而巴拿馬在 2005 年成為美洲自由貿易區會員國，台巴自由貿易協定簽訂有助於台商藉巴拿馬為跳板，進軍美洲市場。與巴拿馬簽訂的 FTA，全部開放產品項目共有 8688 項，其中，農產品有 1514 項，工業產品有 7174 項。而農產品中有 670 項在 2004 年契約生效後立即降稅；工業產品中屬於立即降至零關稅者則有 254 項。此外，台灣有 6200 項農工產品關稅立即調降為零，佔全部產品的 71%；巴拿馬也開放 4160 項產品立即降稅為零，佔全部產品的百分之 49.59%。¹⁵

巴拿馬經濟結構以服務業為主，占 GDP 達 73%，其次是農業與製造業，所佔比例分別為 9.7% 與 8.6%，整體而言，平均名目進口關稅率為 8.6% 左右。由於巴國經濟以服務業為主，農工業相當落後，天然資源也多未開發，加上距離因素，台巴貿易往來相當疏離。歷年來台灣對巴國貿易一直呈現鉅額的貿易順差。就整體平均關稅率來看，洽簽 FTA 的 2003 年台灣整體平均關稅為 6.4%，但由於台巴經貿關係相當有限，2002 年自巴拿馬進口商品只有 24 項。此 24 項產品的平均進口實質關稅率 3.46%，其中農

¹³ 杜巧霞、王文娟，**台灣與巴拿馬自由貿易協定經濟影評估報告**（台北：中華經濟研院，2003 年 9 月），頁 1。

¹⁴ 廖德琦，「自由貿易協定：台灣走小門開大路」，**新台灣新聞週刊**，第 392 期，<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=14972>（2003 年 9 月 26 日）。

¹⁵ 廖德琦，「自由貿易協定：台灣走小門開大路」，前引文。

產品實質關稅率 5.7%，工業產品實質關稅率 0.3%。¹⁶

首先，不單降稅的幅度有限，再者，對產業別貿易的影響，中華經濟研究院的報告指出，根據「貿易類似度」(trade similarity)、¹⁷「顯示性比較利益指標」(revealed comparative advantage index, RCA)、¹⁸「貿易專業化係數」(trade specialization coefficient, TSC)¹⁹三個指標來檢視台巴之間個別產品在FTA簽署後受衝擊的狀況。其中「貿易類似度」指標得計算得出，台灣出口到巴拿馬的貿易類似度為 0.57，而巴拿馬進口到台灣的貿易類似度為 0.07。此一結果顯示，台灣對巴拿馬的貿易密集程度遠高於巴拿馬對台灣的貿易，²⁰說明了FTA簽署後巴國的對台出口貿易成長有限。

而中華經濟研究院對台灣－巴拿馬FTA的依據Koekman方式計算，可發現在WTO的開放程度上，台灣除了金融服務業略低於巴國，以及環境服務業兩國開放程度相當之外，其餘九類台灣開放程度均高於巴拿馬。而在FTA的市場開放程度上，僅台、巴開放程度相當的行業增為兩個行業，台巴其他服務業開放程度也普遍小於WTO的開放程度。²¹

表一：台巴雙方在 WTO 及 FTA 下市場開放承諾比較表

¹⁶ 杜巧霞、王文娟，前引書，頁 2、11、13。

¹⁷ 貿易類似度指標可以反映兩國間貿易成長的可能性，以及顯示雙邊貿易的密集度。因為此一指標愈高，表示出口國的出口分佈愈能滿足進口國的進口需求，而隱含雙邊貿易的可能性。

¹⁸ RCA 指標可表示在特定市場或全球世界的競爭力。根據日本貿易振興協會(JETRO)的標準，RCA 指標 2.5 以上指競爭力極強的產業，RCA 指標 1.25 以上至 2.5 指競爭力次強的產業，RCA 指標 0.8 以上至 1.25 指競爭力普通的產業，RCA 指標 0.8 以下為弱競爭力的產業。

¹⁹ TSC 指標代表某商品的淨出口佔貿易總值比重，TSC 值介於-1~1 之間。若商品的進出口平衡時，TSC 值等於 0，若 TSC 值為正表該國的某商品出口大於進口，為淨出口產品。反之，若 TSC 值為負時，則為淨進口財貨。

²⁰ 杜巧霞、王文娟，前引書，頁 23-25。

²¹ 杜巧霞、王文娟，前引書，頁 43。

WTO承諾			FTA承諾	台巴FTA增加市場開放承諾程度比較		
部門	台灣(1)	巴拿馬(2)	台灣(3)	巴拿馬(4)	[(3)-(1)]/(1)	[(4)-(2)]/(2)
1.商業服務	0.7074	0.2602	0.8185	0.6424	16%	147%
	0.7570	0.2898	0.8365	0.6362	10%	119%
2.通訊服務(含視聽)	0.6827	0.1531	0.7500	0.4125	10%	169%
	0.5844	同上	0.6281	0.3344	7%	118%
3.營造及相關工程服務	0.8333	0.5000	0.8333	0.5000	0%	0%
4.配銷服務	0.8750	0.5938	0.8750	0.6563	0%	11%
5.教育服務	0.8125	0.5625	0.8125	0.6563	0%	17%
	同上	同上	同上	0.7813	同上	39%
6.環境服務	0.8750	0.8750	0.8750	0.8750	0%	0%
7.金融服務	0.4600	0.6833	0.5300	0.7667	15%	12%
	0.5313	0.7167	0.5660	0.7750	7%	8%
8.健康及社會服務	0.4063	0.1250	0.8438	0.8438	108%	575%
	同上	同上	0.8125	0.8750	100%	600%
9.觀光及旅遊服務	0.8000	0.3611	0.8750	0.8750	9%	142%
	0.7500	0.3194	同上	同上	17%	174%
10.娛樂、文化及運動服務(視聽除外)	0.4375	0.0938	0.8750	0.7500	100%	700%
	同上	同上	同上	0.8125	同上	767%
11.運輸服務	0.4819	0.0219	0.8600	0.8438	78%	3753%
	0.2961	0.0313	0.8250	0.8385	179%	2583%
總平均	0.6701	0.3845	0.8135	0.7111	21%	85%
	0.6465	0.3847	0.8005	0.7288	24%	89%

資料來源：杜巧霞、王文娟，前引書，頁 45。

因此，台灣與巴拿馬簽訂 FTA 象徵意義可說大於實質意義，因為台灣與巴國經貿往來金額不高，對台灣經濟利益影響有限。中華經濟研究院也

評估，兩國簽署自由貿易協定，對台灣主要的產業利益來自於運輸業、電信業與金融業。在運輸業方面，因為巴拿馬運河為太平洋與大西洋的重要運輸管道，自由貿易協定的簽署，在巴拿馬尚未承諾開放海運服務業前，對台灣發展複合運送服務，有相當程度的意義。在金融業方面，巴拿馬以美元為主，匯兌風險甚低，對台灣在中南美洲的出口有一定的助益。至於電信業，則是因為巴拿馬的加值電信服務仍屬處女地，值得台灣業者前往開拓海外市場。²²

根據 2010 年 1-7 月國貿局中華民國進出口貿易額的統計，與台灣簽 FTA 的五個中南美國家無論在名次、貿易金額、貿易量比例所佔的份量幾乎微乎其微（見表二）：在名次上分別是巴拿馬（第 65 名）、瓜地馬拉（第 76 名）、薩爾瓦多（第 90 名）、宏都拉斯（第 94 名）、尼加拉瓜（第 100 名）；在貿易金額上分別是，巴拿馬（148,321,615 美元）、瓜地馬拉（96,400,791 美元）、薩爾瓦多（56,631,527 美元）、宏都拉斯（56,631,527 美元）、尼加拉瓜（38,829,306 美元）；在貿易量比例上分別是，巴拿馬（0.050%）、瓜地馬拉（0.032%）、薩爾瓦多（0.019%）、宏都拉斯（0.016%）、尼加拉瓜（0.013%）。因此可以看出，台灣與這些國家洽簽 FTA 的意涵，在「經濟戰略」上的意義以政治外交來鞏固中南美洲邦交的戰略遠大於經濟意涵。

表二：台灣與中南美已簽 FTA 的五個中南美國家進出口總額貿易排名、金及貿易額比重（貿易總金額單位：美元）

國家	巴拿馬	瓜地馬拉	薩爾瓦多	宏都拉斯	尼加拉瓜
貿易排名	65	76	90	94	100
貿易總金額	148,321,615	96,400,791	56,631,527	47,587,136	38,829,306
貿易額比重(%)	0.050	0.032	0.019	0.016	0.013

資料來源：作者整理自國貿局網頁，「中華民國進出口貿易額的統計」，
<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/2010/9/28>（2010 年 1 月~7 月）。

肆、新的軸輻模式（new spoke and hub model）？東亞

²² 廖德琦，前引文。

區域架構或亞太區域架構？

在台灣身處的亞太地區，特別是自 1990 年代後期開始，受到 1997-98 年亞洲金融危機教訓的刺激，加上區域化導致的亞洲區域內產業及經貿互賴關係的深化，以及中國大陸經濟的快速成長，亞太區域內以亞洲國家為核心成員的次區域（sub-regional）或區域貿易協定（Regional Trade Agreements, RTAs）開始增加，不僅區域內 FTAs 及 RTAs 數目增加，參與的國家也增多。亞太區域內制度性的經濟整合開始出現明顯「亞洲化」（Asianization）的「區域架構」（regional architecture）現象。²³「區域架構」意指區域內影響甚至規範國家間互動秩序的框架（framework）或設計，指實體組織或是無形的準則（norms）、規範或制度。²⁴總體區域架構提供區域在政治、經濟、社會、安全各方面有秩序的安排，而區域架構是動態的發展，每一時期皆可能隨環境而變遷。²⁵有關亞太地區的「區域架構」的概念目前有幾套不同的說法，包括：一、東協加 N；二、亞太區域架構；三、東亞區域架構。

亞太地區的「區域架構」中以東協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）為軸心的「東協加 N」（ASEAN plus N）系統的經濟整合發展最為明顯，包括已部分生效的東協-中國自由貿易協定、東協-南韓自由貿易協定，完成談判的東協-日本全面經濟夥伴關係協定、東協-澳洲-紐西蘭自由貿易協定、東協-印度自由貿易協定，甚至可能在未來成立的東協加三自由貿易區與東協加六自由貿易區、東協加八自由貿易區（見表三）。使得「東協加 N」系統的經濟整合可說取代了傳統美國的「軸輻」（spoke and hub）模式，傳統上，亞洲的安全架構（security architecture）及美國外交大部分反映一種「軸輻」（hub and spoke）模式，其中美國是「軸」，而一系列美國與其他國家的雙邊同盟代表的是「輻」。²⁶「東協加

²³ The Stanley Foundation, "Building an Open and Inclusive Regional Architecture for Asia," *Policy Dialogue Brief*, November 2006, p. 4.

²⁴ Charles E. Morrison, "Reflections on Regional Architecture," *APEC Economics Newsletter*, Vol.11, No.7 (2007), p. 1.

²⁵ 江啓臣，「2000 年後亞太區域架構的發展與演變：兼論對台灣的政治意涵」，*全球政治評論*，第 21 期（2008），No.21，頁 89。

²⁶ 孫國祥，「美國新東亞外交政策」，*青年日報*，

N」使美國在東亞的霸權地位受到考驗，成為新的以東協為主的新「軸輻」模式（見圖 1）。

圖一：東協加N的新軸輻模式



資料來源：作者自行繪圖。

表三：「東協加N」(ASEAN plus N) 系統之經濟整合現況

已生效協定及生效日期	
東協自由貿易區共同有效優惠關稅方案協議	1992/01/28生效
東協加三「清邁倡議」	2000/05 通過
清邁倡議多邊化：建立共同外匯儲備基金（800億美元）	2008/05 通過
東協-中國自由貿易協定（貨品貿易協定）	2005/07/20生效
東協-中國自由貿易協定（服務貿易協定）	2007/07/01生效
東協-南韓自由貿易協定（貨品貿易協定）	2007/06/01生效

http://news.gpwb.gov.tw/newsgpwb_2009/news.php?css=3&nid=30848&rtype=2 (2007 年 11 月 26 日)。

東協-日本全面經濟伙伴關係協定	2008/04/15簽署
東協-澳洲-紐西蘭自由貿易協定	2010/1/1生效
東協-印度自由貿易協定（貨品貿易協定）	2010年3月生效
仍在談判、討論中的協定	
東協加三（中、日、韓）自由貿易協定	討論中
東協加六（中、日、韓、紐、澳、印）自由貿易協定	討論中
東協加八（中、日、韓、紐、澳、印、美、俄）自由貿易協定	討論中

資料來源：作者整理自江啟臣，「東亞經濟整合趨勢對台灣經濟之影響」，推動區域經濟整合加速台灣與全球接軌國際研討會（台北：經濟部國貿局，2008年7月10日），頁6。

除了東協加N的架構外，亞太地區的「多極」（multi-pole）狀態及複雜的亞太架構，都使得該區的經濟秩序更為複雜。學者江啟臣提出「亞太區域架構」（Asia-Pacific Regional Architecture）的建築過程中包括區域多頭馬車角逐領導者的現象；亞洲化及雙邊化的發展趨勢；多組區域安排同時發展相互交錯；東亞主義與亞太主義的競逐；經濟、政治和安全議題互相連動的議程設計；由下而上的形塑過程等。²⁷

二次戰後的亞太地區在冷戰影響與強權勢力引導下，展開一系列雙邊與區域性的政治、軍事、與經濟發展方面的合作，包括美國與西太平洋國家（包含南韓、菲律賓、台灣、澳洲、紐西蘭）簽訂的一系列防禦協定、東南亞共同防禦公約（Southeast Asia Collective Defense Treaty）²⁸與東南亞公約組織（Southeast Asia Treaty Organization, SEATO），²⁹及亞洲開發

²⁷ 江啟臣，「2000年後亞太區域架構的發展與演變：兼論對台灣的政治意涵」，前引文，頁101。

²⁸ 東南亞共同防禦公約（Southeast Asia Collective Defense Treaty）日內瓦停戰協定簽訂時，美國並未參加日內瓦會議，但為了阻遏共產黨勢力擴張，乃於1954年9月邀集英國、法國、澳大利亞、紐西蘭、菲律賓、泰國、巴基斯坦等國，簽訂「東南亞防禦公約」（Southeast Asia Collective Defense Treaty），代替法國介入越南，支持越南政府。「越戰概述」，<http://m2.sps.tpc.edu.tw/~mariacki/html/vietnam/Sv2b.htm>（擷取日期2010年10月12日）。

²⁹ 東南亞公約組織（Southeast Asia Treaty Organization, SEATO）東南亞公約成立，目的在防中共及越共，避免骨牌效應，由於中國大陸和北越先後淪為共黨統治，美國深恐骨牌效應，再加以全球「圍堵政策」的需要，在東南亞地區需要一個區域性軍事聯防

銀行 (Asian Development Bank, ADB) 等。³⁰ 隨著冷戰結束，亞太經濟合作會議的成立，亞太區域架構的發展開始進入後冷戰時期。自 1990 年代後，中國、俄羅斯及印度等新興強權國家的崛起，區域自由貿易協定 RTAs 及雙邊 FTAs 的興起，全球反恐戰爭的進行，以及非傳統安全或人類重要性的提升等因素帶動下，目前的亞太區域架構包括「上海合作組織」 (Shanghai Cooperation Organization, SCO)³¹、亞太經合會 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)、亞太自由貿易區 (Free Trade Area of Asia Pacific, FTAAP) (倡議中)、³² 東協、東協+N、東協自由貿易區 (ASEAN Free Trade Area, AFTA)、東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF)、美洲自由貿易區 (Free Trade Area of the Americas, FTAA) 等。在此區架構中可以觀察出，多頭馬車角逐區域架構的非單一建構者 (美、中、日、東協、印度、韓國等)；多組區域安排共存交錯；東亞主義與亞太主義的競合；經濟、政治與安全議題的相互連動等。³³

另外，狄克·南特 (Dick K. Nanto) 在 2010 年的 4 月 15 日美國國會研

組織，於是有「東南亞公約組織」的成立。「圍堵政策」，
http://www.gaogo.com/e_cate/e03_topic/E3_004b.htm (擷取日期 2010 年 10 月 12 日)。

³⁰ 江啓臣，「亞太區域架構現況與 APEC」，節錄自楊永明等，**APEC 重要議題研究 2007: APEC 領袖高峰會及第三屆東亞峰會之探討** (台北市: 台經院 APEC 研究中心，2008 年 1 月)，頁 19-20。

³¹ 「上海合作組織」 (Shanghai Cooperation Organization, SCO) 指是 2001 年中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯斯坦、塔吉克和烏茲別克斯坦六國組成的一個國際組織。另有觀察員國：蒙古國、伊朗、巴基斯坦、印度。奉行「上海精神」以解決各成員國間的邊境問題。但是官方則一貫強調上海合作組織不是封閉的軍事政治集團，該組織防務安全始終遵循公開、開放和透明的原則，奉行不結盟、不對抗、不針對任何其他國家和組織的原則，一直倡導互信、互利、平等、協作的新安全觀。SCO, <http://www.sco.com> (擷取日期 2010 年 11 月 12 日)。

³² 「亞太自由貿易區」 (FTAAP) 指 APEC 企業諮詢委員會 (ABAC) 在 2004 年於台北舉行第二次大會時，提出「亞太自由貿易區」 (FTAAP) 的構想，並獲得包括致力、紐西蘭、新加坡、菲律賓、汶萊、墨西哥等會員體代表的副議。ABAC 歷經兩年積極推動，並於 2006 年委託太平洋經濟合作李世惠 (PECC) 對 FTAAP 進行可行性評估，提報 2006 年 APEC 領袖會議。江啓臣，「亞太區域經濟整合的演變與發展」，收於江啓臣編，**APEC 2007 年：區域整合浪潮下的亞太自由貿易區** (台北: APEC 研究中心，台經院，2007 年)，頁 24-25。

³³ 江啓臣，「亞太區域經濟整合的演變與發展」，前引書，頁 19-20。

究處（Congressional Research Service）報告提出「東亞區域架構：新的經濟與安全安排與美國政策」（*East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy*）一文，說明「東亞區域架構」（East Asian Regional Architecture）的概念。東亞國家的劇變來自於冷戰結束、金融危機、中國崛起、全球化、自由貿易協定、戰爭與恐怖主義、維持和平的制度途徑（institutional approach to keeping the peace）等。一個新的區域架構以貿易、金融、政治安排的形式正在發展，對於美國的利益與政策有重要啓示。「東亞區域架構」中包括中國、南韓、日本、東南亞。此類型的安排包括雙邊FTAs、區域貿易協定、匯率及金融安排（currency and monetary arrangements）、政治及安全安排（political and security arrangements）。「東亞區域架構」有兩個支柱，即經濟支柱及政治及安全支柱，經濟支柱夠強且越來越密集，雙邊及區域的FTAs熱潮方興未艾。而「東亞區域共同體」（East Asian Economic Community,包含13個國家）、「東亞FTAs」（East Asian FTAs,包含16個國家）、亞太FTAs（Asia Pacific FTAs,包含21個國家）正被討論中。³⁴

相對地，「東亞區域架構」中政治及安全支柱仍尚未發展（remains relatively underdeveloped），其中最大的進展是東協扮演召集人的角色（the role of convener），以東協安全共同體（ASEAN Security Community）和東協區域論壇（包括美國在內的25個國家）、「東亞峰會」（East Asia Summit, EAS）等的形式具體化。而在東北亞中，六方會談（the six-party talks）旨在解決北韓核武問題，但美國政策在東亞地區的經濟與安全的安排，亦即在東亞架構中影響最大的還是來自中國大陸區域霸權的威脅。

伍、台灣在亞太區域架構的角色及未來的 FTA 策略

從上述以東協爲主的新「軸輻」模式、亞太區域架構、東亞區域架構浮現中的霸權矛盾，台灣在其中的角色定位如何，值得探討。例如「東亞

³⁴ Dick K. Nanto, “*East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy*,” Congressional Research Service, 15 April 2010, pp. 33-34.

峰會」是這些實體之一，目標在於東亞整合，基本上，東亞峰會的入門票比起東協加 N 更有可行性，因為東亞峰會更像是論壇 (forum) 性質，第三屆東亞峰會 2007 年 11 月在新加坡舉行、第四屆東亞峰會於 2009 年 10 月 25 日在泰國舉行，如同前兩屆峰會，雖然該論壇只是一個非正式的論壇，台灣再度未受邀，局外人 (outsider) 的角色非常明顯。東亞峰會包括東協，由中、日、韓及其他國家參加。

太平洋經濟合作理事會 (Pacific Economic Cooperation Council, PECC) 及 APEC 的努力幫助建構了一個亞太合作模型，雖不如歐盟的成熟但仍緩慢朝目標前進，雖然 APEC 屬於正式的區域經濟組織，而 PECC 是第二軌非官方組織。相對地，東亞峰會賦與權力給新興的東亞整合安排有挑戰亞太模型的可能。根據世界銀行，東協加三將對簽約國的 GDP 增加有重大影響。以如此鼓舞的動機，台灣若能參與能擴大其與東亞的強度連結，可惜台灣長期以來在東亞峰會談判桌上並無一席之地。

台灣在 PECC 與 APEC 向來是一個熱忱的成員 (a dedicated member)，亦即台灣是正式的亞太合作模型的一部分，不管是否有參加東亞整合，透過簡單的供需原則，現行的東亞或亞太架構都將作為基礎支持全球價值鏈 (the global value chain)。然而，台灣並沒有太多選項可以選擇，它比鄰國有更多的限制，中國因素的牽制當然是其一。台灣對於諸多外部限制包括未被邀請到東亞峰會的策略回應，以及冒著被東亞整合過程邊緣化的危險。因此，目前台灣的情勢是複雜的，尤其在錯綜複雜的美—中—台三邊情勢中，但台灣不該以既存的限制作為決策變項 (decision variables)，台灣需要強調可以更為自主的決策，Darson Chiu 認為台灣的角色及定位可以將更多的焦點集中在亞太相關發展包括 PECC、APEC 及 FTAAP、「跨太平洋經濟戰略夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 上。³⁵

因此，針對未來台灣在亞太地區的整體經濟戰略，如何採取主動積極的 FTA 策略，必須兼顧層次 (多軌)、對象 (亞太各國的 FTA 對象選取

³⁵ Darson Chiu, "Taiwan's Role in the Current Regional Architecture," *Asian-Pacific Perspectives*, No.1 (2008), pp. 11-14.

標準)、區域經濟戰略(亞太區域架構及東亞區域架構的定位)、了解中國的 FTA 策略及談判目標等幾個面向作全局考量,以下提供如下方向作為思考:

一、採用多軌並行(multi-track)的FTA政策,雙邊、區域、多邊的並行:目前亞太各國對於FTA的策略多採多軌並行的方式,在與WTO一致(WTO consistent)的情形下,同時進行雙邊及區域FTA的談判,使雙邊及區域FTA成為WTO的墊腳石(stepping stone)而非絆腳石(stumbling block)。「多軌並行」的貿易策略始自於美國,小布希政府為了達到簽訂FTA的目的,採用競爭性自由化(competitive liberalism)的策略。所謂「競爭性自由化」,意指美國同時尋求全球層次、區域層次與雙邊層次的貿易自由化,企圖藉此激起各國競相尋求貿易自由化或與美國簽訂FTA。³⁶競爭性自由化策略成功地為美國爭取到FTA伙伴,例如在中南美、中東與東亞等區域,許多國家皆因為擔心落後與美國簽訂FTA將影響其貿易發展,而爭相與美國簽訂FTA。

如同WTO秘書長帕斯可·拉米(Pascal Lamy)所肯定的,FTA是一種政治權宜的工具(politically convenient instrument),如東協便積極於使用FTAs作為工具來推動全球經濟下的貿易,拉米在紐約的外交關係理事會(the Council on Foreign Relations)聲明認為FTAs對於並不確定在多邊架構下會收到何種回應的個別國家而言,FTAs已成為一個「政治權宜」的工具。「FTAs對於政治家而言是方便的,因為政治有效性(politically efficient),雖然FTAs並未涵蓋100%的貨物。」拉米指出WTO已設立一個機制以監測及警告保護主義的國家,「我們並未看到任何嚴重的保護主義,保護主義因為失業率的高漲多來自於就業市場。」拉米也認為貿易政策應該維持公開的爭辯:「貿易政策包括快樂及不快樂的全體成員,議題的數目仍然非常大。在大議程的談判中WTO 153個會員中的100個是主動參與者,這是個複雜及耗時的過程(a complex and time-consuming

³⁶ 趙文衡,「總統、國會與美國 FTA 政策:以 NAFTA 與 CAFTA-DR 為例」,《問題與研究》,第 48 卷第 4 期(2009 年 12 月),頁 18。

process)」。³⁷

但也由於多邊談判的曠日廢時，雖然FTA的「歧視性原則」與WTO有所抵觸，但WTO也對各國洽簽FTA樂觀其成。FTA能在某些領域提供WTO缺漏的規則，如服務、投資、競爭、環保議題，從這些方面來說，FTA是「超WTO會員關係」(WTO Plus)。而如貿易救濟(trade remedies)、智慧財產權及爭端解決、反傾銷(antidumping)、反補貼稅(countervailing duties)、及防衛(safeguards)等，³⁸在這些領域中，可能會產生某些複雜問題，但從一方面來看，FTA在這些主題上的規則增加WTO所未能提供者。而在杜哈回合遲滯的困境下，台灣可以利用FTA來達成WTO所無法達成的。台灣以目前的處境，短期內務實(經濟效益極大化)的作法就是將投資保障協定(Bilateral Investment Agreement, BIA)、相互認證(Mutual Recognition Arrangement, MRA)、貿易便捷化、產品與檢疫標準與國際接軌，在WTO多邊架構下進展有限，且政治外交敏感度較低的議題，列為優先推動的項目，再尋求APEC架構下FTA之洽簽。³⁹

二、了解亞太各國選擇FTA夥伴的標準與FTA的目標及亞太各國結盟的策略：從亞太各國選擇FTA夥伴的標準與FTA的目標可以發現，各國的選取標準目標並不一致，這與各國在亞太地區的經濟、安全利益並不盡然相同，對於亞太經濟整合的方向也不一樣有關。因此，台灣必須先了解與亞太各國結盟的策略的利弊何在。

以台灣目前積極洽簽的幾個鄰近國家而言，與其他東協國家比較，台灣要與日本洽簽FTA的難度相對較高。日本經貿發展成熟，運輸金融完善，電子服務產業也盛，台灣與日本談判的籌碼和難度相形提高；若「互補互助」層面未能當作關鍵點，則「合作雙贏」方向則為契機。過去，台灣經貿人員多次前赴日本洽談投資保障協定，結果多停滯未前；台灣與中國大

³⁷ Manik Mehta, "WTO DG Pascal Lamy Describes FTAs As "Politically Convenient" Instruments," <http://www.bilaterals.org/spip.php?article17635&lang=en> (25 June 2010).

³⁸ Mitsuo Matsushita, "Some Issues of Regionalism and the WTO Regime," High-Level Symposium on WTO: Doha & Beyond Conference. Taipei: Taiwan WTO Center, Chung-Hua Institution for Economic Research(6 August 2007), pp.7-8.

³⁹ 江怡慧，**國際經貿法 WTO** (台北：高立，2008年7月，三版)，頁17。

陸完成ECFA簽訂後，台灣積極對外招商，馬英九總統也致力推動與東協各國商簽貿易協定，助長合作氣勢。而台灣與新加坡宣布開始洽簽FTA，日本方面對於「台日保障協定」的態度也從保留轉為開放。⁴⁰與日本洽談FTA的利基點在於經濟部認為：「與日本簽FTA有可能。」，以台灣的文創業、數位電子產業作為切入點，商討台日經合協議。而劣勢點在於日本經貿發展盛、農漁業也有立足點，與台灣產業互補性較低，須找合作雙贏方式。⁴¹

馬來西亞、菲律賓也是台灣貿易外銷國家之一，主要因為兩國目前的零售業較不發達，服務業與金融也還有廣大的發展空間，對於台灣已成熟的零售配銷、金融服務產業來說，台灣能為此兩國增加互補空間；而馬、菲兩國充沛的地理資源和觀光發展，也能為台灣產品另闢市場。至於東協中的泰國，因為近來政局不穩、軍政互相干涉、動盪劇烈，嚴重影響外資進駐，相對也讓外國投資卻步。目前，台灣方面先將馬來西亞、菲律賓視作口袋名單，泰國則在觀察中。⁴²與馬來西亞洽談FTA的利基點在於，與馬來西亞互補性高，馬國零售業不發達，台灣金融運輸相對強勢，是進入市場的利基點。劣勢點則在於無正式邦交關係，但實質關係緊密，有賴後續FTA洽談突破經濟互動。⁴³

不管就地理位置或貿易交流而言，台灣是菲律賓主要出口目的地，更是投資的重要來源，雖菲律賓謹守「一個中國政策」，但在近來兩岸關係穩定，台灣和新加坡即將商簽FTA，而菲律賓也把台灣視為重要的貿易夥伴，因此，台灣也將鎖定菲律賓為下一個FTA目標選單。菲律賓前貿工部長拉浦斯（Jesli A. Lapus）曾明白表示，菲國希望把現有的「高雄-蘇比克

⁴⁰ 林淑宜，「台星洽簽 FTA 台日保障協定，助台商入東協」，**鉅亨網**，
<http://news.cnyes.com/Content/20100805/KCB04SBI0V0ZB.shtml>（2010年8月5日）。

⁴¹ 「FTA 經濟拼圖：拼出台灣經貿新局」，**鉅亨網**，
<http://news.cnyes.com/special/2010FTA/index.shtml>（2010年9月11日）。

⁴² 林淑宜，「前進東協市場 FTA 成入場券，馬、菲為下一站」，**鉅亨網**，
<http://news.cnyes.com/Content/20100806/KCB0CL1FQ5QJO.shtml>（2010年9月11日）。

⁴³ 「FTA 經濟拼圖：拼出台灣經貿新局」，前引文。

灣-克拉克經濟走廊」合作備忘錄，升級到全國性的FTA層次。⁴⁴與菲律賓洽談FTA的立基點在於利基點在於台灣是菲律賓的貿易夥伴，也是出口目的地，經濟交流可以互補。其劣勢點在於菲律賓尊重「一個中國政策」，也就是說，中國大陸是否施壓則是為台菲合作能否成形的關鍵。⁴⁵

在美國方面，美國國務院主管東亞的首席副助卿唐若文 (Joseph R. Donovan) 透露，美國準備恢復與台灣之間的「貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA) 諮商。近期TIFA諮商沒有時程安排，官員強調，總是希望看到台美雙邊爭議應該要有比較好的處理，例如美牛開放的爭議，能早日化解，這對台美雙邊關係有改善有助於TIFA的進展。⁴⁶洽簽台美FTA的利基點在於洽商簽署台美引渡協定與推動台灣人民赴美免簽證計畫，並帶動簽訂投資貿易協定。劣勢點在於台美TIFA受中國大陸官方高度關切，一度被迫停滯，首要前提是要恢復與美定期諮商，須維持台海兩岸穩定。⁴⁷

而在推動台歐盟洽簽FTA，經濟部正式委託歐洲智庫製作說帖，作為啟動台歐盟洽簽FTA的進程。台灣今年將藉由諮商、拜會、國際研討會等方式，正式向歐方進行遊說。因此正式委託「歐洲國際政治經濟中心」(European Centre for International Political Economy, ECIPE) 製作說帖，作為啟動台歐盟洽簽FTA的進程，國貿局表示，歐盟是台灣第四大貿易夥伴，僅次於中國大陸、美國、及日本。而台北歐洲商會也在去年提出「台灣歐盟貿易提升措施(Taiwan-EU Trade Enhancement Measures, TEM)」，就台灣爭取與歐盟洽簽FTA，以歐商商業實質利益考量給予正面評價。⁴⁸

⁴⁴ 林淑宜，「菲律賓成為台灣下一個 FTA 目標」，鉅亨網，
<http://news.cnyes.com/Content/20100809/KCB102476CMKQ.shtml> (2010 年 9 月 11 日)。

⁴⁵ 「FTA 經濟拼圖：拼出台灣經貿新局」，前引文。

⁴⁶ 「台美 TIFA 現曙光？經部：密切溝通隨時召開」，鉅亨網，
<http://news.cnyes.com/Content/20100519/KC9AUE8Z7ICD3.shtml> (2010 年 5 月 19 日)。

⁴⁷ 「FTA 經濟拼圖：拼出台灣經貿新局」，前引文。

⁴⁸ 「國貿局委託歐洲智庫作說帖，啟動台歐盟洽簽 FTA 進程」，鉅亨網，
<http://news.cnyes.com/Content/20100222/KC7J6F3BGDL7I.shtml> (2010 年 2 月 22 日)。

台歐FTA的利基點在於歐盟是台灣第四大貿易夥伴，台北歐洲商會提出「台灣歐盟貿易提升措施」，爭取歐商利益。而劣勢點在於歐盟會員國多且組織龐大，雙邊諮商時無法立即將台灣納入優先名單，但願意與台灣保持對話。⁴⁹

整體而言，目前政府的FTA策略以堆積木的方式參與全球經濟整合，將推動與美、日、歐、紐、澳、東協等重要貿易對手國洽簽 FTA 的工作，至於在做法上，將以「堆積木」的策略平行推動 FTA，以分階段洽談的方式，最後架構出 FTA 網絡，以爭取更優惠的市場進入機會，完成全球經貿佈局。

表四：台灣與亞太各國及歐盟洽簽 FTA 的利弊分析

FTA 洽簽國家	日本	馬來西亞	菲律賓	美國	歐盟
利基	以台灣的文創業、數位電子產業作為切入點，商討台日經合協議。	與馬來西亞互補性高，馬國零售業不發達，台灣金融運輸相對強勢，是進入市場的利基點。	台灣是菲律賓的貿易夥伴，也是出口目的地，經濟交流可以互補。	洽商簽署台美引渡協定與推動台灣人民赴美免簽證計畫，並帶動簽訂投資貿易協定。	歐盟是台灣第四大貿易夥伴，台北歐洲商會提出「台灣歐盟貿易提升措施 TEM」，爭取歐商利益。
劣勢	日本經貿發展盛、農漁業也有立足點，與台灣產業互補性較低。	無正式邦交關係，但實質關係緊密，有賴後續 FTA 洽談突破經濟互動。	菲律賓尊重「一個中國政策」，也就是說，中國官方是否施壓是台菲合作能否成形的關鍵。	受大陸官方高度關切，台美 TIFA 一度被迫停滯；要恢復與美定期諮商，須維持台海兩岸穩	歐盟會員國多且組織龐大，雙邊諮商時無法立即將台灣納入優先名單，但願意與台灣保持對話。

⁴⁹ 「FTA 經濟拼圖：拼出台灣經貿新局」，前引文。

				定。	
--	--	--	--	----	--

資料來源：作者自行整理。

三、融入東亞區域架構、亞太區域架構、正視東協加N的問題；安全與經濟並重，避免與東亞區域制度性經濟整合嚴重脫鉤，並以「交往」與「固盟」面對東亞與亞太區域主義的競合；以PECC及APEC作為基礎、打入東亞峰會，除了量的增加外，若干東亞區域RTA與FTA的內容更是超越傳統的關稅減讓優惠，進而包括服務貿易的障礙消除、投資規範、標準暨相互認證、貿易便捷化、競爭政策、技術合作、智慧財產權保護、政府採購、爭端解決、環境與勞工等議題。⁵⁰

對於 1990 年代中期以來台灣與東南亞經貿關係的明顯弱化，台灣的南向政策雖名為增加對東南亞的投資，但實質目的乃在分散對中國大陸的投資與依賴，也因此難以真正達到恢復或強化台灣與東南亞的關係。如今隨著東協加N模式經濟共同體的成形，與東協在東亞區域主義發展過程中的影響力，台灣似乎不宜再以分散對中國大陸依賴風險的心態來看待東協在其亞太區域經濟戰略中的定位；而是必須以東協作為未來該區域經濟整合動力來源的高度，來決定台灣與東南亞國家的經貿關係發展方向。⁵¹

值得注意的是，當前台灣與區域經濟在制度整合關係上的嚴重脫節，姑且不論造成此結果的原因有哪些，但是事實是在新區域主義的潮流下，過去台灣幾乎已是東亞區域主義發展過程中的局外者，不僅未能參與次區域的RTA，如東協加N系統的整合，在雙邊關係上，也僅止於與中南美邦交國簽署FTA。APEC成為當前台灣參與區域經濟合作的唯一安排，但以APEC為基礎的亞太自由貿易區（FTAAP）卻仍只是長期目標。不論東協加一、加三，或東協加六、加八的情境都將對台灣在GDP成長、貿易條件及經濟福利構成負面的效應，擴大對台灣經濟、外交邊緣化的效果。改善當前台灣與區域內制度性經濟整合嚴重脫鉤的狀態，應該是台灣在制定亞

⁵⁰ 曹逸雯，「堆積木推動 FTA 台灣與美國、日本洽簽投保協定有望」，今日傳媒，<http://www.nownews.com/2010/06/07/11490-2612144.htm>（2010 年 6 月 7 日）。

⁵¹ 江啓臣，「台灣的處境與因應之道」，前引文，頁 316。

太FTA策略時的重要關鍵與契機。⁵²

四、研究中國大陸 FTA 策略，不僅可以了解中國大陸在區域經濟整合方面的思維，了解中國如何以此作為外交政策的延伸，亦有助於對於台灣日後洽簽 FTA 的整體戰略考量：

中國大陸自 2001 年加入WTO之後，便試圖效法歐美國家投入區域貿易發展。其首先在 2002 年與東協簽署全面經濟合作架構協定 (Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation)，短短八年間已經與巴基斯坦、智利、紐西蘭、新加坡、祕魯、哥斯大黎加等國簽署自由貿易協定，現正與海灣合作理事會、冰島、挪威、澳洲、南非關稅同盟洽簽 FTA，同時也正研究與印度、韓國、瑞士簽署FTA的可能性。⁵³

中國大陸的貿易策略是採取多軌並行的，如 2001 年的加入WTO (多邊主義)、東亞區域主義的興起 (雙邊主義)、以及 1991 年的加入APEC，各式的策略在中國都可以看的到。中國大陸貿易政策的策略有三個特徵：第一、中國大陸非常地關心WTO相關議題，特別是WTO承諾的執行以及與貿易建制的相容性 (the accommodation of the trade regime)；第二、由於中國大陸在 1978 年的高成長率，中國大陸與鄰近國家的互賴已戲劇性地增加。因此，中國大陸在地緣政治 (geopolitics) 及地緣經濟 (geo-economics) 方面有其槓桿，特別是為了與美國抗衡，中國大陸較傾向「東亞自由貿易區」(East Asian Free Trade Area)；⁵⁴第三、中國大陸贊成東亞必須將整合超越經濟層面，達到政治及社會層面，藉此增強其在東亞地區的影響力；⁵⁵第四、中國大陸強調「經濟及技術」(economic and technology) 並發展經濟外交 (economic diplomacy)，然而反對參與包括

⁵² 江啓臣，「台灣的處境與因應之道」，前引文，頁 318。

⁵³ 呂炯昌，「中國與其他國家 FTA 談判概況」，<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbgid=22448&entryid=600009> (2010 年 6 月 15 日)。

⁵⁴ 「東亞自由貿易區」(East Asian Free Trade Area) 即「東協加三」(ASEAN+3)，包括東協和中、日、韓三國。

⁵⁵ 田中青，「倡導和推動東亞區域合作」，收錄於俞新天主編，「在和平、發展、合作的旗幟下——中國戰略機遇期的對外戰略縱論」(北京：中共中央黨校出版社，2005)。

APEC議程的政治及安全議題等。⁵⁶

檢視中國大陸的FTA策略及談判目標可發現，對於中國大陸而言，政治及外交關係似乎是最重要，因為所有FTA夥伴與中國都是友好的政治及外交關係，並且長期與中國保持良好關係，例如智利、紐西蘭、新加坡、東協及哥斯大黎加等。尤其在與哥斯大黎加的談判也具有強烈的政治意涵（political undertone），導致哥斯大黎加與 60 年的盟友台灣斷交，與中國大陸簽FTA。⁵⁷其次，學者Henry Gao認為雖然經濟和貿易的互補是重要的，但不見得是主要因素，例如好幾個FTAs的對象是競爭而非互補的，例如大部分的東協國家與中國大陸的工業結構相似，嚴重倚賴出口導向勞力密集的製造業部門（export-oriented labor-intensive manufacturing sectors），其出口以電子及紡織品為主，與中國大陸類似。⁵⁸再者，FTAs提供了中國與他國建築彼此互信的一個方式，可以減輕「中國威脅」（“China threat”）的疑慮。

因此，雖然初始在經營 FTA 談判的腳步較慢，中國大陸在全球 FTA 賽局中也逐漸成爲一個主動參與者（active player），雖然中國大陸 FTAs 的數目仍落後於其他的主要 FTAs 國家，也已快速增加。做爲世界上最重要的貿易國家之一，中國的追求 FTA 談判將無疑對其他國家有所啓示，特別是對台灣及東南亞國家的影響。在決定回應中國大陸的步伐之前，必須先了解中國大陸的 FTA 策略。實際上，中國大陸設法使用其 FTA 網絡（FTA network）來培養及酬謝策略性盟友（to foster and reward strategic allies），作爲建構「和平崛起」（“peaceful rise”）目標的一部分。尤其，因爲海峽兩岸的政治因素，中國大陸在許多面向上牽制台灣與許多國家洽簽 FTA，甚至 ECFA 也被視爲中國大陸對台灣的政治目的之一。因此，如何在中國大陸牽制之下，規劃台灣的 FTA 網絡也是重要議題。

⁵⁶ 田中青，前引文。

⁵⁷ Costa Rica Breaks Relations with Taiwan, Americas on msnbc.com, [http://www.msnbc.msn.com/id/19080068/\(6 June 2007\)](http://www.msnbc.msn.com/id/19080068/(6 June 2007)).

⁵⁸ Henry Gao, “China’s Strategy for Free Trade Agreements: Political Battle in the Name of Trade, 2008,” p.10, http://www.ideaswebsite.org/ideasact/dec09/pdf/Henry_Gao.pdf.

陸、結論

FTAs原本就不是單純的經貿協定，常以經貿手段來達成非經濟政治與外交目標的性質，是FTA一種「內建」(build-in)的本質，要全面推動參與，勢將觸及在「競爭式區域主義」(competitive regionalism)下，美、日、中、韓、印、澳在區域內爭取經貿與政治外交議題主導權的賽局，使得複雜度大增。⁵⁹世界上主要四個貿易集團亞太自由貿易區、歐盟、NAFTA及南方共同市場(Common Market of the South, MERCOSUR)各有自己的開放承諾、貿易規則及爭端解決機制，WTO這個多邊體系可謂宣告瓦解。而由於杜哈回合的議題太過廣泛，開發中及低度開發的國家對談判姿態過高，期望過高，⁶⁰杜哈回合談判宣告暫停的漣漪效應，世界各國轉而投向RTA或FTA。

台灣由於身處局勢複雜的亞太及東亞地區，區域內各國在亞太主義及東亞主義兩股勢力的交纏之下，發展出不同的 RTAs 及 FTAs 的藍圖及路徑，而這些 FTAs 的形成、夥伴選擇及談判議題必然經過該國的嚴格審思及把關。FTAs 並不限於雙邊的 FTAs，如果雙邊 FTAs 有困難的話，應該由區域組織如 APEC、FTAAP、「跨太平洋經濟戰略夥伴協定」中獲得參與的基礎，以融入亞太區域架構及東亞區域架構作為目標，並在考量不與東亞制度脫鉤的情況下，從層次（多軌）、對象（亞太各國的 FTA 對象選取標準）、區域經濟戰略（亞太區域架構及東亞區域架構的定位）、了解中國大陸的 FTA 策略及談判目標等幾個面向，擬定線性及全面性的而非單點式的 FTAs 策略。

亞太地區的經濟整合及 FTA 競逐並非新的議題，但問題在於亞太地區的美國、中國大陸、日本、韓國及東協競相以 FTA 打造新的政治經濟外交舞台，而中國大陸的刻意打壓，導致台灣在區域架構裡日漸扮演「累積性孤立」(cumulative isolation)的角色，無論在亞太區域架構、東亞

⁵⁹ 江怡慧，前引書，頁 17。

⁶⁰ 江怡慧，前引書，頁 16，90。

區域架構或東協加 N 中都備受排擠而邊緣化。因此，在亞太地區如何建立起同時具有經濟政治與外交目標的 FTA 網絡，是台灣目前經濟戰略思維中的重要方向。

（收稿：2011年1月17日，修正：2011年5月9日，接受：2011年6月7日）

參考文獻

一、中文資料

- 「FTA經濟拼圖：拼出台灣經貿新局」，鉅亨網，
<http://news.cnyes.com/special/2010FTA/index.shtml>（2010年9月11日）。
- 王文娟，「FTA 議題之發展趨勢」，*經濟情勢暨評論*，第 9 卷第 3 期（2003 年 12 月），頁 1-27。
- 田中青，「倡導和推動東亞區域合作」，收錄於俞新天主編，「在和平、發展、合作的旗幟下— 中國戰略機遇期的對外戰略縱論」（北京：中共中央黨校出版社，2005）。
- 台灣：馬英九「亞洲經濟統合加速」，*TaiwanOnline*，
<http://www.taiwanonline.cc/phpBB/viewtopic.php?f=31&t=2435&start=0&sid=bd1def1b43c55cf46368ac23b88b59be&view=print>（2010 年 7 月 1 日）。
- 呂炯昌，「中國與其他國家 FTA 談判概況」，
<http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbgid=22448&entryid=600009>（2010 年 6 月 15 日）。
- 杜巧霞、王文娟，*台灣與巴拿馬自由貿易協定經濟影評估報告*（台北：中華經濟研究院，2003 年 9 月）。
- 江啓臣，「台灣的處境與因應之道」，收於江啓臣、洪財隆編，*東亞經濟整合趨勢論叢*（台北：台經院，2009 年 6 月出版），頁 313-331。
- 江啓臣，「東亞經濟整合趨勢對台灣經濟之影響」，推動區域經濟整合加速台灣與全球接軌國際研討會（台北：經濟部國貿局，2008 年 7 月 10 日）。
- 江啓臣，「亞太區域架構現況與 APEC」，收於楊永明等編，*APEC 重要議題研究 2007：APEC 領袖高峰會及第三屆東亞峰會之探討*（台北：台經院 APEC 研究中心，2008 年 1 月），頁 19-27。

江啓臣，「亞太區域經濟整合的演變與發展」，選自 **APEC 2007 年：區域整合風潮下的亞太自由貿易區** (台北：台經院 APEC 研究中心，2007 年)，頁 3-30。

江啓臣，「2000 年後亞太區域架構的發展與演變：兼論對台灣的政治意涵」，**全球政治評論**，第 21 期 (2008)，頁 83-106。

江怡慧，**國際經貿法 WTO** (台北：高立，2008 年 7 月，三版)。

林淑宜，「台星洽簽 FTA 台日保障協定，助台商入東協」，**鉅亨網**，<http://news.cnyes.com/Content/20100805/KCB04SBI0V0ZB.shtml> (2010 年 8 月 5 日)。

林淑宜，「前進東協市場 FTA 成入場券，馬、菲為下一站」，**鉅亨網**，<http://news.cnyes.com/Content/20100806/KCB0CL1FQ5QJO.shtml> (2010 年 9 月 11 日)。

林淑宜，「菲律賓成為台灣下一個 FTA 目標」，**鉅亨網**，<http://news.cnyes.com/Content/20100809/KCB102476CMKQ.shtml> (2010 年 9 月 11 日)。

洪財隆，「FTA 的經濟學與政治經濟學」，**中華台北 APEC 研究中心**，http://www.ctasc.org.tw/05subject/s_02_52.asp (2008 年 5 月 28 日)。

徐純芳，「後 ECFA 時代的台灣貿易展望」，**經濟部**，www.ib.nccu.edu.tw/download/speechclass/interbusiness/99-2/1000329 (2010 年 3 月 29 日)。

國貿局網頁，「中華民國進出口貿易額的統計」，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/2010/9/28> (2010 年 1 月~7 月)。

曹雄源，**戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局** (台北：五南，2009 年 1 月)。

曹逸雯，「堆積木推動 FTA 台灣與美國、日本洽簽投保協定有望」，**今日傳媒**，<http://www.nownews.com/2010/06/07/11490-2612144.htm> (2010 年 6 月 7 日)。

陳一新，「從美國經驗看立法院與朝野政黨在兩岸協商經合協議的角色」，**台灣民主季刊**，第 6 卷第 1 期 (2009 年 3 月)，頁 180-181。

趙文衡，「總統、國會與美國 FTA 政策：以 NAFTA 與 CAFTA-DR 為例」，

問題與研究，第 48 卷第 4 期（2009 年 12 月），頁 81-108。
廖德琦，「自由貿易協定：台灣走小門開大路」，*新台灣新聞週刊*，第 392 期，<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=14972>（2003 年 9 月 26 日）。

二、外文資料

- “Costa Rica Breaks Relations with Taiwan,” *msnbc.com*,
<http://www.msnbc.msn.com/id/19080068/>(6 June 2007).
- Amadei, Paola. “The EU and US Trade Authorities: A Comparison,” Master of Arts in Law and Diplomacy Thesis, Tufts University, (May 2004).
- Baldwin, David A. *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1985).
- Chiu, Darson. “Taiwan's Role in the Current Regional Architecture,” *Asian-Pacific Perspectives*, 2008(1), pp. 11-14.
- Gao, Henry, “China’s Strategy for Free Trade Agreements: Political Battle in the Name of Trade,” 2008, p.10.
http://www.ideaswebsite.org/ideasact/dec09/pdf/Henry_Gao.pdf.
- Matsushita, Mitsuo, “Some Issues of Regionalism and the WTO Regime,” High-Level Symposium on WTO: Doha & Beyond Conference. Taipei: Taiwan WTO Center, Chung-Hua Institution for Economic Research(6 August 2007).
- Mehta, Manik, “WTO DG Pascal Lamy Describes FTAs As "Politically Convenient" Instruments,” *bilaterals.org*,
<http://www.bilaterals.org/spip.php?article17635&lang=en> (25 June 2010).
- Morrison, Charles E., “Reflections on Regional Architecture,” *APEC Economies Newsletter*, Vol. 11, No.7 (2007), pp. 1-2.
- Nanto, Dick K., “East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy,” Congressional Research

Service.

Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," in P. B. Evans (ed.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (Berkeley: University of California Press, 1993), pp. 173-194.

Rana, Kishan S., *Bilateral Diplomacy* (DiploProject: Geneva and Malta, 2002).

Steil, Benn. and E. Litan, Robert., *Financial Statecraft : The Role of Financial Markets in American Foreign Policy* (Yale University Press, 2006).

The Stanley Foundation, "Building an Open and Inclusive Regional Architecture for Asia," *Policy Dialogue Brief* (November 2006), pp. 1-12.

The Economic Strategy for Taiwan's Negotiating FTAs in Asia-Pacific : Viewpoint of Taiwan's Role in Regional Architecture

Huang, Tzu-ting

(Assistant Professor, Center for General Education, National Chiayi University)

Abstract

Since the WTO Doha Round is suspended and difficult to promote, the FTA fever of bilateral and regional FTA emerge globally. In this globally FTA game, Taiwan is an inexperienced beginner. The profit in FTAs with Latin nations (Panama, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Guatemala) is not much.

In addition to limits of region and profit, the negotiation of Economic Cooperation Framework Agreement of Taiwan in Pacific Asia is approached to zero. Owing to this marginalized status in Pacific Asia, President Ma Ying-Jeou announced to formulate "Panel of International Economic Strategy" to deliberate the objects and strategy of FTAs in Pacific Asia.

Therefore, the goal of this essay is aimed to explore how to use the bilateral FTA as a stepping stone so as to integrate Taiwan into the Pacific Asia economy. This is also the important axis for the development of International Economic Strategy of Taiwan.

Keywords

FTA, economic strategy, Asia-Pacific Architecture, East Asia Architecture, new hub and spoke model

