

特 輯

從「東協加一」看我國之因應

一、前提

在 2001 年 11 月於汶萊舉行的東南亞國家協會(簡稱東協, ASEAN)、中國大陸高峰會議上, 東協同意與中國大陸成立自由貿易區(FTA), 即所謂的「東協加一」。此舉不但震撼亞洲政經勢力的分配, 引起日本及美國的緊張, 也使東協頓時成為亞洲其他國家爭相拉攏的對象。除了日本及美國外, 包括我國、印度、澳洲也都相繼表態欲與東協或東協個別國家簽署自由貿易協定。然在我國與各國協商有關 FTA 事宜時卻百般遭到中國大陸阻撓, 於是有關我國將被邊陲化的說法便甚囂塵上。為因應此一情勢, 我國政府在 2002 年的大溪會議上揭槩將儘速推動與主要貿易國家簽署自由貿易協定, 並再度重申「南向」政策。對此, 本文將首先簡述「東協加一」的內容與意義, 其次說明為何我國要加速推動與其他國家簽署自由貿易與重提「南向」政策的內涵。

二、東協加一

1. 背景: 一般認為中國大陸提出東協加一, 而非東協加三(指中國大陸、日本、韓國)主要動機是政治考量多於經濟考量。中國大陸希望趁日本經濟已衰退長達十多年, 取代日本而成為亞洲的領導者, 以及降低美國在亞洲地區的影響力。至於東協為何會接受提議, 從 1994 年到 1999 年流入東協的 FDI 從 200.37 億美元降至 160.19 億美元。同一時期, 東協佔全球 FDI 投資比例亦自 8% 降至 1.9%。反觀流入中國大陸的 FDI 從 1994 年的 330.79 億美元, 到 1999 年達 400.4 億美元, 在加入世界貿易組織(WTO)後於 2002 年更突破 500 億美元關卡, 高達 527 億美元, 成為新興市場國家中第一大吸引 FDI 國家。顯示中國大陸這些年來經濟快速開發, 已對鄰近國家造成重大的影響。而東協國家也因此對中國大陸有了「中國大陸威脅論」或是「中國大陸經濟威脅論」。然在中國大陸提出東協加一計劃後, 東協也基於中國大陸 2008 年的北京奧運, 以及上海萬國博覽會等未來龐大商機, 以及可增加未來與其他國家談判籌碼, 並對抗北美自由貿易協定和歐盟的影響力, 而同意簽署自由貿易協定。為了安撫東協國家不安的心, 在簽署<中國大陸/東協全面經濟合作框架協議>之前, 中國大陸高層官員一再向東協示好指出, 外界對中國大陸的出口和製造能力對鄰國造成壓力產生誤解, 其實中國大陸也是主要進口國, 同樣需要週邊國家原材料工業, 外資進入中國大陸也會嘉惠於鄰國, 故中國大陸經濟的持續發展將為東協提供巨大的市場和更多合作機會。
2. 進程: 中國大陸與東協於 2000 年雙方開始探討建立中國大陸/東協自由貿易區的可行性, 於 2001 年 11 月雙方宣佈將用 10 年時間建成自由貿易區, 並於 2002 年 11 月在柬埔寨所舉行的中國大陸與東協高峰

會議上簽署〈中國大陸/東協全面經濟合作框架協議〉。

3. 內容：中國大陸/東協自由貿易區的架構是建構在東協本身已組成的自由貿易區(FTA)基礎上，並沿用許多東協自由貿易區的制度安排，因此才稱此為「東協加一」。在〈中國大陸/東協全面經濟合作框架協議〉中，中國大陸與東協雙方達成協議，同意於2010年先與東協6國(汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國)實施FTA，東協四個新成員國越南、緬甸、寮國及柬埔寨則延至2015年再實施。而在2002年11月簽署〈中國大陸/東協全面經濟合作框架協議〉後，中國大陸與東協雙方隨即從2003年開始到2004年6月30日就雙方貨物貿易的關稅減讓進行談判。並在「提早收成」(early harvest)的方案下，中國大陸將自2004年起減讓部分東協的進口貨物關稅。同時中國大陸同意自2004年開始提供寮國、柬埔寨、緬甸三個最不發達的東協國家600多項農畜水產品特別零關稅優惠待遇，並擴大參與大湄公河流域全面開發合作計劃。
4. 願景：「東協加一」成立後，將成為全球最大規模自由貿易區，擁有17億消費者，近1.8兆美元國內生產總值，以及1.23兆美元的貿易總額。而根據中國大陸東協經濟合作專家用GTAP模型估算，在自由貿易區成立後，東協國家的GDP增幅約為0.9%，總量增長54億美元；而中國大陸的增幅為0.3%，總量增長22億美元；東協對中國大陸出口將增長48%，中國大陸對東協的出口則將增長55.1%。而中國大陸也認為，中國大陸/東協自由貿易區的建立，將使雙方更有效地實現優勢互補，開拓新的發展機遇，可以共同防範經濟全球化所帶來的風險。
5. 挑戰：就東協而言，從東協自由貿易開始談判至今年1月1日第一階段的實施，迄今已過了10年。就此漫長的整合過程，即可看出東協各會員國因經濟發展程度相差很多，加上政治上的分歧，以及普遍缺乏經濟生命共同體的意識，因此都不太有興趣及能力排除非關稅障礙，而拖延FTA的進程。在東協自身不能充分合作的情況下，儘管已與中國大陸簽署〈框架協議〉，東協秘書長席佛尼諾仍憂心表示，如果要與中國大陸競爭，東協國家在經濟方面的整合將會是首要任務。而投資銀行摩根史坦利大中華首席經濟學家謝國忠表示，在亞洲金融危機的五年後，東協仍未能弄清楚自己的問題在哪裡，也釐不清未來的道路，而除非東協的決策者能大力整頓問題，否則雖然其具競爭力的產業，如天然資源、觀光業及農業可以支持生活水準不致持續下降，但卻無法創造足夠的競爭力以謀取進一步的成長。而中國大陸方面則認為，雙方預計在一年半內完成全部貨物貿易談判，這將不易達成，尤其單就貨物貿易的原產地規則之確定即非常耗時又耗力。除此之外雙方關稅迅速調降，也考驗各國能耐。目前各國平均關稅為10%，東協則為15-17%，而雙方要在這7年或12年內將大部分產品實行零關稅，取消非關稅措施，實現雙方貿易自由，將考驗著各國財政承受能力。

三、我國之因應

1. 儘速與主要貿易國家簽署自由貿易協定。

面對東協加一的起跑，使我國更深感受到全球自由化及亞洲地區經濟勢力的重整。為確保在這場競爭中，我國仍保有國際競爭優勢，並不至被孤立或是被邊緣化，在 2002 年 8 月的大溪會議上我國政府揭櫫將加速與美、日、星、紐等主要貿易國簽署自由貿易協定。也許有人質疑，既然我國在辛苦了 12 年之後終於於 2002 年成為 WTO 會員國後，為何又要致力於簽署 FTA？對此，前行政院長蕭萬長先生做了一個非常貼切的比方，他表示，加入 WTO 就像取得一場音樂會的普通入場券，可以和其他人一樣進場聽音樂，但還不能坐到前排；而區域合作(RTA)或是 FTA 就像張貴賓券，讓參與合作或簽署 FTA 協定的對象享有更多的優惠。因為自由貿易區內成員間的關稅與非關稅貿易障礙幾近零，而非成員國只能享有最惠國(MFN)關稅待遇。同時 WTO 僅要求其 140 多個會員在一定期間削減一定比率的關稅稅率，但 FTA 的簽署則是以五年、十年為期，便將局部或全面關稅全數降至零，自由化的速度甚於 WTO，簽署 FTA 的兩國之間貿易，就像境內貿易一般，因此對未簽署 FTA 的國家，很自然便會形成排擠效應。因此目前全球各國競相邀集欲加入或簽署自由貿易協定，以提高本身國際競爭力。截至 2001 年 9 月止 WTO 會員國間，已有 240 個區域或雙邊的貿易協定成立，其中有 134 個區域自由貿易協定已經生效，其所涵蓋的市場規模已近全球的 9 成。

近來 FTA 的發展，已超出貿易的範疇，包括投資、勞工的移動、智慧財產權、傾銷等議題都是協商討論內容。因此 FTA 的談判日益複雜，若市場互補的兩個結盟國固然較容易，就如新加坡與日本簽署 FTA 相當迅速順利，即因新加坡沒有農業保護問題，但如果產業水平相當，又處於競爭狀態的兩國，其談判恐將曠日費時。

但 FTA 確實帶來相當豐碩的成效，以 1994 年開始執行的北美自由貿易區協定(NAFTA)觀之，1992 年墨西哥的貨品在美國市場佔有率僅有 6.47%，但至 2001 年其佔有率已升至 11.5%。因此在我國加入 WTO 後，為因應全球化競爭及作全球佈局時，與各主要貿易夥伴簽署自由貿易區協定將是當前最重要的課題。

而且面對「東協加一」等多個區域自由貿易的提倡中，中國大陸刻意排除我國的威脅，為避免未來在國際經貿版圖上我國為中國大陸所孤立並確保我國國際競爭力，我國在 2002 年 8 月份的大溪會議上將與主要貿易國家簽訂 FTA 協定，甚至整合成自由貿易區，作為我國當前經濟安全戰略的重要一環。對於中國大陸的刻意圍堵，我國固然要謹慎因應，但也無須過於憂慮，

認為我國就將因此為中國大陸所邊陲化。須知中國大陸雖然成長相當快速，人口又多，但它離全球最大經濟體的路仍然很遠。目前中國大陸的 GDP 佔全球比例不及 4%，而美國則佔全球的 33%；美國與歐盟的 GDP 分別為 10 兆美元，超過日本的兩倍，將近中國大陸或亞洲國家的十倍。而儘管中國大陸無論是在「東協加一」或「東協加三」都刻意將我國摒除在外，但只要我國的經貿實力堅強無須擔心被邊陲化。因為它們不是我國唯一的出路，我國仍可以與其他國家簽署 FTA，以擴大我國經貿安全網。換言之在我國「全球佈局」策略中，中國大陸僅是我國全球佈局當中的一部份，而非全部。目前我國政府正積極推動與美、日、東協部分個別國家等重要貿易夥伴簽署自由貿易協定。就如以往，在這過程中又遭到中國大陸百般的打壓與阻撓，對我國而言要在全球貿易自由化中為自己謀一條出路真是不容易，但這卻是我國能否永續生存與繁榮發展的關鍵。

而為厚實談判籌碼，對內我國政府計劃全面提昇產業競爭力、強化金融體質、培養人才、鼓勵投資並改善投資環境，進而得以全面提昇總體競爭力，而這也就是在大溪會議上所作出的其他結論。總而言之就是要「深耕台灣，佈局全球」。行政院副院長江丙坤也曾表示，面對我國的挑戰，在短期內自然要以恢復國人信心為優先，中程目標則應該強化經濟體質，包括促進金融革新、健全財政收支、改善投資環境等，最終目標則是提昇國家競爭力。

2. 持續推動南向政策

面對中國大陸的磁吸效應，我國政府再度提起「南向」政策，欲藉此提醒我國企業及台商在全球佈局中，可以有另一個選擇，以分散在中國大陸市場上的風險，並擴大市場。此政策在提出之際即遭許多人質疑，認為在 1994 年時我國政府提出此政策，即因遭逢亞洲金融危機而告失敗，為何還要老調重彈？但基於國家對其百姓與企業的責任與義務，在目前的情勢下，我國政府有必要提醒百姓不要將所有的雞蛋放在同一個籃子裡，要分散風險。1994 年我國政府提出此政策，是為了降低對中國大陸的投資熱，然目前，在我國諸多企業都已西進中國大陸市場後，基於企業風險以及國家經濟安全考量，政府的確有責任與義務提醒國內企業及台商要注意在中國大陸的投資風險，以及降低我國對中國大陸的依賴，故建議分散投資於東南亞國家。

為何需要注意在中國大陸的投資風險呢？近年來各國投資人爭相進入中國大陸市場，尤其在其加入 WTO 後，更是絡繹不絕，準備先卡位以分食其龐大市場商機，但卻忽略中國大陸在發展過程中所突顯的問題，這些問題包括城鎮貧窮差距加大、全國失業問題嚴重、東西發展不均、國有銀行龐大呆帳、以及政府腐敗、法令朝令夕改等。也許有人認為近年來中國大陸 GDP 成長率都達 7% 以上應可應付這些問題，但實際上這需要釐清一個觀念，不能僅看數

字表相。亦即，一個國家經濟開始發展時經濟成長率通常較高，而隨著基期逐漸提高，及經濟發展逐漸成熟，成長率將又逐漸下降。過去我國經濟發展到中國大陸目前的每人平均所得(1,024 美元)階段時，我國 GDP 成長率常是在 10%以上，而不僅是中國大陸的 7%而已。因此對於中國大陸目前的經濟成長率實在無須有過多樂觀的預期，應視其經濟、社會、金融改革成果再做審慎評估，否則這些問題將成為中國大陸經濟未來繼續發展的絆腳石。因此在此之際，我國政府適時提醒企業分散風險，不要將中國大陸視為投資的全部，而需有全球佈局的計劃也是應該的。

當然我國政府提出此建議也是基於國家經濟安全考量，自 2002 年起我國對中國大陸出口超過對美國出口，中國大陸成為我國第一大出口國。根據陸委會估計，2002 年我國對中國大陸出口 294.84 億美元，佔我國總出口之比重自 1990 年的 6.54%升至 22.6%，而我國對美國出口規模則為 267.7 億美元，佔我國總出口的 20.4%。就任何一個看重國家經濟健全發展的國家，都會注意到應該適時分散出口市場，不要過度倚靠、集中於單一市場，況且我國與中國大陸兩岸特殊的政治情勢。因此為了降低對中國大陸的倚靠，在目前階段提出分散市場風險，鼓勵企業轉向東南亞國家投資也是有其必要性。

而為何選擇東南亞國家作為我國企業分散風險的標地，而非其他國家呢？這一方面是由於東協十個會員國擁有龐大的內需市場，達 5 億人口，並且這些國家有豐富的天然資源，並可以提供與中國大陸相當的廉價勞工，對我國也沒有政治威脅。同時，東協部分國家仍享有歐盟、美國等國對其提供的固定貿易配額等優惠貿易政策，例如越南即與美國簽署最惠國待遇。加上在經歷亞洲金融風暴，及中國大陸磁吸效應的衝擊後，東協投資環境已大有改善。在金融風暴期間，東南亞貨幣嚴重貶值，工資幾乎打對折，越、緬等地的工資，和中國大陸沿海相差不多，而且貨幣貶值有助於出口競爭力的提昇。加上未來「東協加一」起跑，其市場更是誘人。另一方面，我國與多數東協國家有簽署投資保障協定、避免雙重課稅協定等，能為我國企業提供較多的法律保障。而且東協國家由於擔心低階勞動密集產品的外銷市場將為中國大陸所侵蝕，而我國在成功將經濟轉型以電子產業為主的經濟後，成為東協國家效法的模範，故東協國家為學習我國經驗，而對我國南向政策都予以歡迎。故綜合觀之，東協的確有作為我國企業或台商另一個再出口基地的利基。

目前我國與東協貿易往來情況：2002 我國對東協十國的貿易總額 324.8 億美元，較 2001 年成長 5%，較 1998 年時成長 32%，較 1994 年時成長 61%，佔我國總貿易量的比例也自 1994 年的 11%略升為 13%。而我國對東協各國的投資佔我國對外投資總額的比重，則自 1994 年的 15%降至 2002 年的 2%。

四、結論

面對全球最大自由貿易區 中國大陸/東協自由貿易區的形成，以及全球各國的 FTA 談判競賽，我國雖也欲在此競賽中為自己謀得最好的盤局，卻礙於中國大陸的百般阻撓。加上中國大陸經濟近來快速成長的迷思，更加助長邊陲論的疑慮。在這種情勢下，我國政府於 2002 年 8 月的大溪會議上作出十項結論，其中第一項即要盡快與主要貿易國家簽署 FTA，作為當前國家經濟安全的首要策略。這是正確且積極的做法，要知道中國大陸目前不是最大的經濟體，也不是唯一的經濟中心。雖然它與東協計劃建立自由貿易區，並有意將我國摒除在外，但我們無須害怕，我們仍可與其他國家簽署 FTA，擴大我國經貿網絡。雖然在這些協商談判中，屢遭中國大陸百般的打壓與威脅，加上國際政治的現實，要走出去對我國而言的確不容易，但為求我國可以永續存在及繁榮發展，這卻是必須要走的路，要打的戰，也是我國政府在全球佈局必須下的棋。對內，我國政府也欲進一步提高我國產業競爭力，進而創造國家競爭力，好為在談判桌上增加我方的籌碼。對企業而言，我國政府則再度提出南向政策，提醒台商要分散風險，沒有必要將所有的雞蛋都放在中國大陸這個藍子裡。

資料來源：

中文部分：

- 1.中時報系新聞資料庫相關消息整理，2002 年 1 月 1 日-2003 年 3 月 15 日。
- 2.中華人民共和國對外貿易經濟合作部網站，「中國-東盟自由貿易區談判面臨的困難」。
- 3.，「與東盟建立自由貿易區帶來的機遇」。
- 4.陳博志，「避免台灣被中國經濟發展邊緣化的策略」，現代學術研究，專刊 12，2002 年 12 月。

英文部分：

- 1.Kwei-Bo Huang , The China-ASEAN Free Trade Area : Background, Framework and Political Implications ,
<http://www.dsis.org.tw/peaceforum/papers/2002-02/APE0202001e.htm>.