

新區域主義及其對台灣發展的影響*

孫國祥*

摘要

冷戰時期，台灣被西方集團列為反共的前沿，國家安全獲得美國的支持得以保障。另外，在美國「邀請發展」下，台灣經濟享有數十年的優良表現。然而，由於美國柯林頓政府實施「公平貿易」，台灣對美國市場的佔有率逐漸降低。反之，中國大陸自改革開放後，經濟逐漸和世界市場接軌，基於重力理論，台灣經濟成長逐漸依賴大陸。與此同時，全球化浪潮浮現後，新區域主義（new regionalism）成為浪頭，各國追尋地緣經濟的新依歸，台灣在新區域主義之下，必須面對並解決之，否則將可能發生「發展遲滯拖累生存空間」。本文即探討東亞逐漸成型的區域主義、區域內外的競逐情形，台灣有否以及如何參與的空間。最後，本文認為，繞過北京的區域參與將耗盡台灣生存的本錢，利用北京的參與將更可保持台灣的主體性。

關鍵字：區域主義、兩岸關係、東協、自由貿易區

* 本文於民國 91 年 12 月 27 日在國立中興大學國際政治所主辦之《當前外交政策與兩岸政策發展學術研討會》中宣讀，並蒙東海大學政治系宋興洲副教授的評論，提出本文之缺失與改進之道，作者十分感謝並據以修正。

* 現任南華大學亞太研究所助理教授。

壹、前言：新區域主義在東亞的擴散

1980年代後期，隨著美國與加拿大協商成立自由貿易協定，以及歐洲聯盟（European Union）宣佈將實現單一市場的願望，掀起一波區域整合之風。新的區域整合，不再是自外於國際多邊貿易體系的表徵，而是希望能更快速融入多邊貿易體系當中。區域主義的全球發展是第二次世界大戰結束後世界政治中的一個重要現象，尤其是1980年代中期以來，伴隨歐洲共同體（European Community, EC）發展的深化、全球化（globalization）步伐的加深，以及隨後而來的東歐巨變、前蘇聯瓦解，被冷戰所掩蓋的區域認同重生，導致新一波的區域主義發展浪潮。

由於各國一般貿易障礙已相當低，因關稅等貿易障礙所形成的經濟距離已經不再重要，相對而言，地理距離成爲重要之因素。換言之，相鄰較近的國家便成爲自然的區域整合夥伴，區域內鄰近國家的相互貿易，逐漸佔有愈來愈大的比例。許多重力模型（gravity model）¹的實證研究，亦即探討相互貿易的兩國之總產值是否與貿易量成正比，而與兩國之距離成反比，得到的結果均能確切反映實際的貿易型態。因此，國與國間距離的趨近，尤其是相同區域內的國家，相互貿易量都會相對增大；總之，由於近年來貿易自由化的結果，使得距離的因素相形重要，貿易也就愈傾向於區域化（regionalization）。

對東亞而言，新區域主義可以界定爲一種多層次的整合形式，包括經濟、政治、社會和文化等層面，其深遠的目標是建立以區域爲基礎的自由貿易制度或安全聯盟。而且，新區域主義尤其強調區域內聚力和區域認同等政治理念的建構。由於冷戰的結束、經濟全球化、東協（ASEAN）的擴大、互賴加深、非傳統國際問題突出、金融危機、印尼的衰落、以及東帝汶事件，東亞面對的內外環境已經完全不同以往，東亞面對金融風暴的侷限性、弱點與問題愈來愈突出。如何對危機作出深層次反應，如何加強內部的凝聚力，以及如何超越一些傳統的國際關係原則，成爲東亞必須面對的重大挑戰。

¹ Jan Tinbergen, *Shaping the World Economy—Suggestions for an International Economic Policy* (New York: Twentieth Century Fund, 1962), pp.262-293.

儘管東亞區域整合的前景仍是挑戰重重，但某種東亞新區域主義進程的確不斷浮現在世人眼前。身為東亞一員的台灣由於兩岸關係和國際地位因素干擾，致使迄今難以打入而有「邊緣化」之感。本文將探討東亞區域主義的最新發展，兩岸在區域中角逐與發展，以及未來兩岸關係如何在區域主義的平台下互動，提出政策推薦與倡議。

貳、東亞區域主義之發展：自由貿易區建立的競逐

本文第貳部分東亞區域主義的進程，並以東協為中心，觀察區域內國家和區域外國家之間的互動情形。分別由內而外探討東協自身、日本與東協整體和新加坡、東協與中國大陸、美國與東協和新加坡以及其他的发展情形。

一、日新與日本-東協自由貿易協定之發展：東南亞與東北亞的連結

2002年，東亞區域主義最重要的發展之一係日本與新加坡在年初簽訂並在年底生效的自由貿易協定，就某種程度而言，此乃東南亞和東北亞的首度連結，儘管日本與新加坡既有的基礎即十分深厚。此外，日本與東協簽訂創設東協加日本的自由貿易區亦在2002年正式列入議程。

2002年1月8日至14日，日本首相小泉純一郎對東協五國（菲律賓、馬來西亞、泰國、印尼和新加坡）進行為期一周的巡迴訪問。13日，訪問最後一站新加坡時，小泉與新加坡總理吳作棟簽署《日本與新加坡共和國新時代經濟夥伴關係協定》（Agreement Between Japan and the Republic of Singapore for a New-Age Economic Partnership, JSEPA），²並於次日發表演說。他在演說中特別建議「尋求坦誠的合作夥伴」，為了與以東協為中心的亞太地區「攜手共進」，提出「全面經濟合作構想」。³

2002年12月1日，新加坡與日本簽署的自由貿易協定開始生效，該項自

² 日。新時代經濟連携協定，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/kyotei/>。

³ 小泉總理大臣 ASEAN 諸国訪問 政策演說，「東 中 日本 ASEAN一率直 求 -」，http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/14/ekoi_0114.html（平成14年1月14日）。

由貿易協定開放兩國之間的貿易和投資，但排除敏感的農業議題。⁴在該項經濟夥伴協定之下，98%以上的雙邊貿易，即相當於新加坡對日本出口的 94%，以及日本對新加坡的所有出口，將可享免徵關稅優惠。⁵日星兩國的雙邊貿易以機械類及設備類為大宗，包括電腦、通訊設備及其他種類的電子產品等。新加坡對日本出口業者，含新加坡的日本公司在內，將因廣泛產品撤銷關稅受惠，包括化學品和石油、電機與電子產品、塑膠、藥品、運輸設備和金屬製品等。如果根據 2001 年的數據估計，自由貿易協定一年可為新加坡商家節省 6,000 萬新加坡幣（3,400 萬美元）關稅。⁶

另外，2002 年 9 月 13 日，日本經濟產業大臣平沼赳夫和東協 10 國經濟部長會議一致同意，在 10 年內盡早力促完成包括自由貿易協定在內的日本與東協的全面經濟合作。會議通過「聯合聲明」(Joint Press Statement)，聲明提議 2003 年起開始制定合作框架的政府間磋商。⁷平沼在會議結束後表示：「並不排除農業，要在廣闊領域內推進工作。」，明確表示並不將農產品排除在取消、降低關稅的磋商對象外。東協方面則相繼發言表示歡迎日本政府改變政策。平沼表示，框架磋商 1 年，包括關稅在內的談判 1 到 2 年，實行自由貿易協定還要數年。新加坡貿發部部長楊榮文期待，「或許與日本間的自由貿易協定會先於中國完成」。⁸

2002 年 11 月 5 日，小泉純一郎與東協各國領導人簽署一項《聯合宣言》(Joint Declaration of the Leaders of ASEAN and Japan on the Comprehensive Economic Partnership)，決定建立東協與日本全面經濟夥伴關係，以進一步加強日本與東協國家的經濟合作。⁹東協各國和日本領導人認為，目前歐洲、北美和

⁴ 日本。新時代經濟連携協定 背景，http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/kyotei/kk_hiakei.html。<

⁵ 日本。新時代經濟連携協定 (概要)，<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/singapore/kyotei/kyotei.html>。<

⁶ 〈星日雙邊自由貿易協定生效〉，《中國時報》，民國 91 年 12 月 1 日。

⁷ The Ninth Consultation Between the ASEAN Economic Ministers and the Minister of Economy, Trade and Industry of Japan, 13 September 2002, Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, Joint Press Statement, <http://www.asean.or.id/12280.htm>.

⁸ <http://china.kyodo.co.jp/big5.crv/2002/keizai/20020916-29.html>.

⁹ "Japan, ASEAN Seek Broad Economic Partnership," *Jiji Press English News Service*, Nov. 5, 2002.

世界其他地區的經濟整合發展迅速，不僅促進了世界貿易的自由化，也加強本地區的經濟活力，東協與日本也必須進一步加強經濟合作與貿易夥伴關係。為此，小泉純一郎於 2002 年年初提出了建立全面經濟夥伴關係的倡議，並且得到東協領導人的支持。東協各國和日本領導人認為，《宣言》的簽署將為雙方帶來更多的市場機會，是加強雙方經濟聯繫的重要步驟。¹⁰

二、中共與東協自由貿易協定：中共推、拉東協

中國與東協合作關係已經有一定的時間基礎。1992 年，中國成為東協的「磋商夥伴」。1993 年，「中國與東協經濟貿易合作委員會和科學技術合作委員會」（ASEAN-China Joint Science and Technology Committee, JSTC）成立。1995 年，「中國與東協高官會議」正式建立。1996 年 7 月，中國正式成為東協的「對話夥伴國」（Dialogue Partner）。¹¹1997 年，中國與東協領導人非正式會晤在馬來西亞舉行，雙方發表了《聯合聲明》，提出建立「面向 21 世紀的睦鄰互信夥伴關係」（Forging Closer ASEAN-China Economic Relations in the 21st Century）。¹²此後，「10+3」和「10+1」的領導人會議機制正式建立起來。

關於建立中國與東協自由貿易區的設想是 2000 年在新加坡召開的領導人會議期間所提出。領導人會晤期間，東協方面提出中國加入世貿組織對東協影響的關注，中國方面提出就中國與東協之間建立自由貿易區的可行性進行研究。根據領導人的指示，隨即成立了中國與東協經濟合作專家組。經過研究，專家組向領導人提出了建立中國與東協緊密經濟夥伴關係的建議，其中包括建立中國與東協自由貿易區，該建議被雙方領導人採納。

近年來，中國與東協之間的貿易關係獲得較迅速的發展。2000 年，雙方貿易額達 395 億美元，東協在中國的商品貿易市場上的份額提高至 8.3%，為中國的第五大貿易夥伴，中國在東協的對外貿易中的份額提高至 3.9%，為東協的第六大貿易夥伴。如果在中國與東協之間建立自由貿易區，可以使東協向中國的

¹⁰ 日・ASEAN 包括的經濟連携構想 閣 首 達 共同宣言, http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/s_koi/asean_02/eco_kyodo.html.

¹¹ 參考, “ASEAN-CHINA DIALOGUE,” <http://www.asean.or.id/5874.htm>.

¹² http://www.aseansec.org/newdata/asean_chi.pdf.

投資增加 48%，使東協的國內生產總值增加 0.9 個百分點；使中國向東協的出口增加 55%，使中國的國內生產總值增加 0.2 個百分點。¹³事實上，中國與東協自由貿易區不僅可以增加區內貿易，而且會促進外部對區內的投資以及區內本身的投資，就發展區內的角度而言，中國對東協國家的投資會急遽增加。

2002 年 11 月 4 日，中共國務院總理朱鎔基和東協 10 國領導人在出席東協與中國領導人會議後簽署了《中國與東協全面經濟合作框架協定》(Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China)，決定到 2010 年建成中國與東協自由貿易區。《框架協定》係中國與東協全面經濟合作的里程碑，意味中國與東協的經貿合作進入嶄新的階段。

《框架協定》是未來中國－東協自由貿易區的法律基礎，共有 16 項條款，規定了自由貿易區的目標、範圍、措施、起止時間，先期實現自由貿易的「早期收穫」方案 (Early Harvest Programme)，經濟技術合作安排，給予越南、寮國、柬埔寨三個非世界貿易組織成員以多邊最惠國待遇的承諾以及在貨物、服務和投資等領域的未來談判安排等內容，總體確定了中國－東協自由貿易區的基本架構。

根據協定，中國與東協自由貿易區將包括貨物貿易、服務貿易、投資和經濟合作等內容。其中貨物貿易是自由貿易區的核心內容，除涉及國家安全、人類健康、公共道德、文化藝術保護等世貿組織允許例外的產品以及少數敏感產品外，其他全部產品的關稅和貿易限制措施都應逐步取消。關於貨物貿易的談判將從 2003 年初開始，2004 年 6 月 30 日前結束。同時，服務貿易和投資也將逐步實現自由化，關於服務貿易和投資的談判將從 2003 年開始。在經濟合作方面，雙方商定將以農業、資訊通訊技術、人力資源開發、投資促進和湄公河流域開發為重點，並逐步向其他領域拓展。協定還對未來自由貿易區涉及的貿易規則，如原產地規則、爭端解決機制等內容做出原則的規定。¹⁴

¹³ 此乃東協秘書處利用全球貿易分析模型 [GTAP] 計算的結果。

¹⁴ Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China, <http://www.asean.or.id/13196.htm>.

三、美國與東協貿易區的發展：以「東協貿發倡議」為敲門磚

2002年4月5日，美國貿易代表（U.S. Trade Representative, USTR）澤奧利克（Robert B. Zoellick）在曼谷表示，參加4月4日至5日在泰國舉行的美國與東協經濟部長（US-AEM）對話的代表，就美國與東協之間的幾項自由貿易協議展開討論。他說，與會經濟部長討論了美國－東協工商理事會（US-ASEAN Business Council）建議為建立美國與東協自由貿易區採取的步驟。他說：「我們大家都有興趣與我們的工商團體就該話題進一步展開討論，進一步與我們的工商部門交流，更多地瞭解他們對於我們如何進行該項工作的想法。」¹⁵

澤奧利克說，他認為現在討論如何規劃這樣一個自由貿易區的問題還為時過早，但是他強調，加強美國與該地區所有國家的經濟關係，向自由貿易的目標推進，是朝正確方向前進的步驟。他說，「我們希望努力以切實可行的方式促進開放和自由化。我們很高興與這個地區的所有國家為實現自由貿易而努力，但是我們需要一步一步地去做。」澤奧利克說，他希望在幾個月內最後達成美國與新加坡以及美國與智利之間自由貿易協議。¹⁶

澤奧利克表示，從新加坡和美國的角度看到，我們不僅希望把這視為美國與新加坡之間的協議，我們還希望把這視為努力促進這個地區開放的一個途徑。他又說，有關方面還談到為進一步促進泰國和美國的自由貿易創造條件的問題。¹⁷

此外，2002年10月26日，布希總統承諾，東協成員國只要證明它們確實推動經濟改革，美國將和該組織簽署自由貿易協定。布希總統係在亞太經合會領導人非正式會議外宣佈該訊息，白宮稱之為「東協貿發倡議」（Enterprise for ASEAN Initiative, EAI）。白宮的聲明表示：「美國相信，美國與東協之間的密切關係，將是促進東南亞地區穩定與發展的一股動力。」聲明表示，「『東協貿發倡議』將進一步加強美國與東協之間業已密切的關係，此方案描繪出美國與確

¹⁵ USTR Reports on Free Trade Agreements in Southeast Asia (Zoellick's April 5 press conference in Bangkok, Thailand), <http://usinfo.state.gov/regional/ea/apec/02040802.htm>；美國貿易代表談與東盟的自由貿易協定問題，美國參考，<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive02/0410ustr.htm>。

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

實推動經濟改革與開放政策的東協成員國之間，未來簽訂雙邊自由貿易協定的展望。」聲明又說：「其目標在建構雙邊自由貿易協定網路，以促進貿易與投資，進一步加強我們的經濟關係與未來關係。」¹⁸

白宮官員表示，美國與拉丁美洲國家展開建立「美洲自由貿易區」的談判之前，亦曾運用類似的激勵方案促成美洲國家進行經濟改革。「美洲自由貿易區」的談判將於2005年完成。美國將保證，在「東協貿發倡議」下，只要任何一個成員國確實做到某些條件，美國將願意與該國展開自由貿易協定的談判。美國即將與新加坡簽署自由貿易協定，這將是美國與亞洲國家首次簽署這種協定。¹⁹

值得關注的是，美國所推出的東協貿發倡議係布希總統與東協領導人舉行會晤之時，成為自雷根（Ronald Reagan）總統在1984年峇里（Bali）高峰會議上會晤全體東協領導人以來，第一位與東協領導人集體會晤的美國總統。布希總統宣佈了一項重要的新計劃，即「東協貿發倡議」。該項計劃指出了發展更加密切的美國－東協貿易關係的途徑，向已經是世界貿易組織成員和完成了與美國的貿易投資框架協定的東協國家展示出達成雙邊自由貿易協定的前景。²⁰

美國布希政府推出的「東協貿發倡議」，已得到東協國家的呼應。2002年11月下旬，美國貿易代表澤奧利克在馬尼拉向參加東協經濟部長會議的東協各國貿工部長大力推介該項計劃，聲稱只要東協成員國承諾推行經濟改革和開放市場，即可與美國簽署雙邊自貿協定。該計劃的目標是建立一個增進貿易與投資的雙邊自貿區網，進一步提升美國與東協的關係。其後以及2003年，東協各國和美國的高級官員將開始策劃如何推行該項計劃，推動成員國與美國進行自貿協定談判。²¹

此外，2002年底，新加坡與美國歷時兩年的雙邊自由貿易協定談判已經進入最後階段，僅剩下一個尚未解決的問題，即兩國在遭遇金融或經濟危機期時，實施資金管制措施的權力。根據世界貿易組織協定之規定，國家可以在面臨嚴

¹⁸ Fact Sheet: Bush Announces Enterprise for ASEAN Initiative (EAI offers prospect for bilateral free trade agreements, says White House)

¹⁹ Ibid.

²⁰ Fact Sheet: APEC Leaders Meeting (Day One U.S. accomplishments), <http://usinfo.state.gov/regional/ea/apec/mexico/fsdayone.html>.

²¹ 《中華工商時報》，<http://finance.sina.com.cn>（2002年12月4日）。

重金融或經濟危機時，實施資金管制措施，新方希望保留該項權力。新加坡駐美大使陳慶珠表示，此乃目前新美自由貿易協定中僅存的談判焦點，亦為兩國達成協定的最後障礙。兩國有關官員就該問題持續進行磋商，有望於 2003 年年初正式簽署該協定。²²

2002 年，東南亞地區逐漸成為中國、日本，以及美國等大國角逐的場所。中國在這場角逐中，因其天時地利皆有所具備，似乎漸佔上風。東南亞既是中國的市場，中國亦是東南亞的市場。彼此的互補性也許會愈來愈強。日本則在高技術領域較中國更具競爭力，但從綜合貿易額而言，日本似將退居第二線。而歐美等西方國家會繼續加強與東南亞各國的政治、經濟、外交，及至軍事上的聯繫，以避免該地區出現「真空」，從而導致中日勢力的大規模「填補」，使得亞洲成為十足的「亞洲人的亞洲」。

參、中共追求區域仁慈霸權之角色

本文第參部分，就中共如何經營區域合作的實踐提出描述與分析。2002 年 11 月，中共總理朱鎔基訪問金邊，並透過參加不同的會議，逐漸顯露中共在亞洲後花園策略的浮現與變遷。對於經濟日益強大的中國而言，東南亞地區的價值愈來愈大，在將來的全球競爭中，中國大陸顯然需要一個經過整合的地區經濟體作為平臺與依託。中國致力啟動中國—東協自由貿易區，似乎亦是基於該大戰略的考慮，而非純粹的經濟因素。當然，中國向低度發展國家提供經濟援助，除有助於提升中國的國際形象、承擔一個大國的責任外，尚有其他考慮，諸如在人權領域得到更多的國家的理解和支持，在維護「統一」問題上，似乎也可獲得背書。值得密切注視的是，中共運用外交手段似乎愈來愈成熟和「老練」，當然落實到經濟援助等方面則更為理性。

一、中國大陸入世與區域經濟合作的互動關係：地緣經濟主導

對中國大陸而言，區域經濟合作有利於與周邊國家和發展中國家實現優

²² USTR, Trade Facts: U.S., Singapore Agree on Core Elements of FTA, Nov. 19, 2002.

勢互補和互惠互利，促進國家關係的發展，提升共同抵禦經濟全球化風險的能力。與參加世貿組織一樣，中共視區域經濟合作為加入世貿後參加國際競爭和建立開放型經濟的必經之路，積極參與亞太經合會、亞歐會議、東亞合作、上海合作組織、曼谷協定、圖門江和湄公河開發等區域性合作。中共政府也支持由泰國發起的「亞洲合作對話」(Asia Cooperation Dialogue, ACD) 倡議，參加在泰國舉行的首次外長非正式會議，認為亞洲合作對話將在亞洲區域合作中扮演重要角色。加入世貿後，中共似乎將基於由近及遠、先易後難、循序漸進的方針，以更加積極的姿態參與區域經濟合作，尤其是亞洲區域經濟合作，在互惠互利基礎上與其他國家和地區建立更為緊密的經貿關係。

中國—東協自由貿易區是中國入世後參與區域經濟合作的重點之一。中國與東協國家地理鄰近，地緣優勢明顯，產業和產品互補性強，政治關係較佳，經貿合作深具潛力。中國—東協自由貿易區一旦建立，將創造一個擁有 17 億消費者、近 2 萬億美元國內生產總值、1.2 萬億美元貿易總量的經濟區。就人口而言，此將是世界上最大的自由貿易區，也是發展中國家間組建的最大的區域貿易區。根據中國—東協聯合專家組的研究分析，自貿區建立之初，中國向東協國家的出口將增加 106 億美元，東協國家對中國大陸出口將增加 130 億美元，從而推動雙方國內經濟的增長，對東協和中國都是雙贏的局面。目前自貿區談判已經開始，2002 年 5 月，中國—東協經濟高官會決定儘快確定自貿區以及早期收穫的方針和原則，以便在 2002 年年底取得一些實質性成果。中國將考慮東協國家不同的發展程度，給予特殊差別優惠待遇及靈活性。²³

為締結自由貿易區，東協與中國在成立自由貿易區之前，至遲於 2004 年初開始降低農產品關稅，3 年以內廢除關稅。自由貿易區其他大部分專案的談判，則於 2003 年開始。同時還決定了以前遺留下來的自由貿易區廢除關稅的期限。預計 2003 年開始的自由貿易區談判，將在框架協定的基礎上對廢除關稅的日程和例外專案等問題進行討論。²⁴

²³ 〈中國加入世界貿易組織面臨的影響及應對〉(晏廷愛大使 2002 年 7 月 8 日在「2002 經濟論壇」上的演講)，<http://www.chinaembassy.or.th/chn/32310.html>。

²⁴ 《日本經濟新聞》，2002 年 9 月 14 日。

二、亞洲減債計劃：經援工具的使用

2002年11月，出席東亞領導人有關會議的中國代表團宣佈實施「亞洲減債計劃」，受惠國包括柬埔寨、越南、寮國、緬甸、阿富汗、馬爾地夫，中國將減免該等國家的部分或全部到期債務。中共外交部有關人士表示，中國減免該等國家的全部或部分到期債務，具體將經由雙邊渠道來實施。減免柬埔寨債務是中國的亞洲減債計劃的第一步。

2002年11月2日，中國宣布免去柬埔寨所有對中國的到期債務。然而，免除的到期債務究竟有多少，並無公開說明，據推測，柬埔寨積欠中國的債務大約為2.1億美元。目前，柬埔寨債務總額約為30億美元，2.1億美元相當於其債務總額的1/15。此前，雙方還簽署了一項總額達1,250萬美元的對柬援助配套計劃。柬埔寨是世界上最不發達國家之一，其財政收入的60%來自外援，2億多美元對柬埔寨而言亦屬可觀。

柬埔寨對中國大陸債務係長期所形成，尤其是在柬埔寨恢復重建過程中，中國向柬提供大量的無息和低利貸款。阿富汗對中國大陸的積欠始於1960年代，當時中國對阿富汗提供水泥及基礎設施和農業合作貸款，後來阿富汗由於戰亂和政府更迭，從而沒有能力償還。至於反恐戰爭後，阿富汗恢復重建時中國提供的1.5億美元和3,000萬元人民幣的辦公設備援助，則不屬於債務，而是無償援助。馬爾地夫積欠較少，屬於政府提供的無息貸款，中越之間的債務關係則發生在中越戰爭之前，以越南抗法、抗美時期的債務為主。

東協內部一直有一個目標，即縮小舊成員和新成員之間的經濟發展差距。越、寮、柬、緬四國是東協的新成員，但新加坡、馬來西亞等舊成員自身也遭遇困難，尤其是在金融危機發生後，東協國家普遍感到恢復國內經濟的壓力，伸出手來援助新成員的能力更進一步降低。中共可藉由亞洲減債計劃宣稱協助東協該項任務，從而為整個東協減輕壓力，亦成為中共睦鄰外交的一部分，可以減輕「中國經濟威脅論」和「經濟挑戰論」的一個應對。

中共減免該等國家的到期債務，還是和中國—東協自由貿易區的安排聯結在一起。當時在討論建立自由貿易區之時，本來就對柬埔寨、寮國和緬甸有特殊的關稅安排，在貿易等方面會給它們一些優惠條件。此次減免它們的債務，

對於加強和它們的關係應會產生效果。

三、大湄公河流域開發：中共西部大開發與次區域發展的結合

2002 年 11 月 3 日，大湄公河次區域領導人首次峰會在金邊舉行，成員包括湄公河沿岸中國、寮國、緬甸、泰國、柬埔寨和越南六個國家的經濟合作受到國際社會的廣泛的關注與參與，已經成為中國與東南亞地區開展經濟合作的重要組成部分。

湄公河次區域地域範圍包括湄公河沿岸柬埔寨、寮國、緬甸、泰國、越南和中國雲南省。湄公河次區域合作組織（Greater Mekong Subregion, GMS）是於 1992 年由亞行發起的湄公河次區域開發合作機制，十年來中國在大湄公河次區域合作、東協－湄公河流域開發合作等機制中，發揮重要的作用。1994 年，北京政府成立「國家瀾滄江－湄公河流域開發前期研究協調組」。1997 年，江澤民與東協領導人發表《聯合聲明》，確認在開發湄公河盆地方面雙方有共同的利益，承諾通過促進貿易、旅遊和運輸領域的活動，加強對沿岸國家的支援。

中共與湄公河次區域國家的貿易在亞洲金融危機後逐漸恢復增長，2000 年中共與次區域五國貿易額累計近百億美元。2000 年 4 月，中、寮、緬、泰四國交通部長正式簽署《瀾滄江－湄公河商船通航協定》；隨後又簽署有關諒解備忘錄，2001 年四國已實現正式通航。中國尚配合東協開展的「泛亞鐵路」工作，完成了《雲南省對外鐵路新通道規劃方案》等，並已與寮國、越南簽署政府間雙邊汽車運輸協定；開通由昆明通往曼谷、新加坡、萬象等國際航線。中共與泰國簽訂《關於泰王國從中國購電諒解備忘錄》，據此，中國到 2017 年向泰送電三百萬千瓦。中國還向湄委會各成員國的防災減災提供上游汛情預報；與次區域各國簽署《農業合作諒解備忘錄》。

北京政府出資設立了「中國－東協合作基金」，並與亞銀合作開展有關研究合作專案；此外，中共還先後與次區域有關國家簽署了一系列禁毒協定和禁毒行動計劃；中國大陸雲南與寮國、緬甸、越南在邊境地區實行了旅遊方面的互免簽證，對第三國旅遊者也提供過境便利。

隨著中共與東協合作進程的逐步展開，處於中國大陸與東協結合部分的廣

西、雲南，由邊陲末梢變成國際通道和樞紐。中國西南地區在中國—東協自由貿易區中的「橋頭堡」地位。構建連接中國西部地區與東南亞的交通網，最明顯的作用就是減少東協國家與中國之間物資運輸的成本和時間，提高物流速度和規模，帶動資源利用率，使中國西部市場和東協市場的貿易得到快速的發展。

四、《南海各方行為準則宣言》：兩造政治信任度提昇

中國在加強與東協全面經濟合作之時，也強調政治互信。2002年11月4日，中共與東協簽署《南海各方行為準則宣言》(Declaration on the Code of Conduct in the South China Sea)的協議，為東協國家與中國解決南海地區島嶼爭執，提出和平解決的方案，並也緩和南海地區各國間主權爭議所潛伏的衝突危機。宣言表示，「各方同意在進行使爭執升高及複雜化和影響和平與穩定的活動時彼此自制。包括不佔據無人居住的島嶼、沙洲、暗礁、珊瑚礁，及其他地形地物，並以建設性態度處理歧見」。宣言指出，東南亞國協及中共願更加努力，透過國防及軍事官員的對話與意見交換；保證給予危險中或遇難人員公正及人道待遇；自動通知對方任何即將舉行的聯合或混合軍事演習，同時自動交換有關資訊，以建立彼此的信心。該宣言是中共與東協簽署的第一份有關南海問題的政治文件，對於避免南海衝突有其重要的意義，並也意味南沙將不再建碉堡。

1978年，鄧小平對南海問題提出「主權屬我，擱置爭議，共同開發」的解決原則。1997年，中國和東協在領導人非正式會議上發表的聯合聲明中提出「擱置爭議，共同開發」的主張。北京有自己的談判版本，其與東協版本的主要差異在於，其一，東協強調多邊解決衝突，中共主張以雙邊方式解決爭端。其次，東協認為衝突範圍涵蓋整個南海，中共則僅限於南沙地區。其三，東協主張雙邊或多邊進行合作，中共僅提出共同開發。其四，東協強調應停止在南沙島礁的佔領活動，中共則未提及。其五，中共認為應禁止進行軍事偵察、巡邏與演習，東協則未提及。²⁵另外，東協引用綜合性安全、共同性安全、合作性安全的概念，強調以擴大東協模式的安全對話。1994年起東協國家成為主導東協區

²⁵ 謝福進，〈後冷戰時期中共與東協安全戰略關係之研究〉，《戰略與國際研究》，(2001年10月)，頁74。

域論壇的一股力量。²⁶東協企圖利用國際化迫使中共在南海問題的讓步。中共參與該論壇目的則在藉此消除中共威脅論，並取得區域安全問題的發言權。

因此，儘管南沙地區存在許多不安全因素，但可見的未來似乎並不會發生大規模衝突的可能。事實上，儘管所有各方都加強了戒備，但在可以預見的將來，各方都沒有用武力解決爭端的企圖。因為南沙群島距介入各方皆十分遙遠，復以週邊國家海空軍力量並非十分強大，後勤支援能力亦不足，難以對大片海域進行有效的軍事控制。所以，有關各方普遍的共識是，用軍事手段解決問題並不符合實際。

此外，此次簽署的《南海各方行為宣言》僅為一份政治宣言，實質上並不具備法律約束力，但各方領導人的承諾，仍為南海爭端史的頭一遭，具有里程碑的意義。但南海爭議遠未結束。該文件係東協十國外長與擔任特使的中國副外長王毅經過兩天的密集磋商後所產生。《南海各方行為宣言》中，提出旨在加強雙方信任的多項措施，同時還主張經由一系列的合作來為全面和最終解決爭端創造條件。但中國對其在南中國海的主權立場沒有任何變化，中方希望南沙爭端透過雙邊談判個別解決。²⁷今後，圍繞南海地區主權、資源等的爭奪可能更多會以「口頭」與「書面」的形式表現出來。

肆、新區域主義下的台灣發展：美中台與東亞整合平台

傳統的美中台三角關係是台灣生存的主要依賴或操縱平台，進入新區域主義的時代，區域整合無疑成為另一項操縱平台，儘管其不會完全取代傳統的「美中台平台」，但隨著中國大陸在區域中的訴求從軍事轉為經貿時，未來「東亞區域平台」勢必取代部分的傳統平台。美國布希政府上台以來，「華府、北京、台北」戰略三角關係出現微妙且關鍵性的轉折。一方面兩岸經濟整合趨勢在「戒急用忍」政策轉為「積極開放」，以及大陸與台灣同步加入「世貿組織」後獲得新的推進動力；另一方面台北與華府間的政治關係正開始以「正常化」為導向

²⁶ 林正義，〈東協區域論壇與南海信心建立錯施〉，《戰略與國際研究》，（2000年1月），頁21。

²⁷ 〈經濟中國化解東協政治聯防〉，《亞洲周刊》

逐步升級，同時美國將《台灣關係法》下對台灣的安全承諾逐步往發展雙邊「實質軍事同盟關係」方向調整。

一、「美中台」平台：布希政府戰略清晰確立

布希政府最具意義的政策調整在於，將過去對台海軍事衝突所採取的戰略模糊調整為戰略清晰政策。過去美國政府在面對中共對台動武時美國是否將直接軍事介入該原則性問題上刻意維持模糊空間，現在該模糊空間已經不復存在。而且，布希政府主管中國政策的官員，也不再刻意強調美國的回應行動是否會因為何者應負起挑釁責任而有所不同。展現美國戰略清晰最具體的行動就是將全球軍力部署的重心移往亞太，尤其是加速發展戰區飛彈防禦系統（TMD），將更多的戰略核子潛艇調往亞太地區，以及將更多的巡弋飛彈與戰術性核子武器部署於東亞的美軍基地，該項趨勢並未因 911 恐怖主義攻擊事件而改變。

同時，美國國防部更是主動出擊，將以往檯面下進行的台美軍事合作關係往實質性軍事同盟關係方向調整。1999 年開始，台美間展開軍事合作計劃，代號為「樂成」，該名稱係當年中美軍事協防的代號，具有結盟的性質。該項合作計劃主要內容為：台灣三軍戰力的評估，依序由空軍、海軍到陸軍，²⁸並已分別提出評估結果。²⁹另外尚包括指管通情與資訊戰力建立、三軍戰力整合、與美軍構成數據網路聯結等。2001 年，「漢光十七號」演習，美軍現役校級軍官全程參與，此乃中美建交，美軍顧問團撤出台灣，終止美台《共同防禦條約》後的首例。³⁰台灣軍方認為美軍終將提出「台灣防衛作戰構想」，作為未來對台軍售決策的參考，以及作為檢討「國軍戰力更新計畫」的指南。

此外，美國軍方積極向台灣推銷長程預警雷達，也是為了建立更緊密的軍事情報交換關係，以及為日後可能的台美飛彈防禦合作奠定基礎。³¹美國國防

²⁸ 〈美秘密評估我戰力已 2 年〉，《中國時報》，民國 90 年 5 月 14 日。

²⁹ 〈國軍地面部隊有沒有明天？〉，《中國時報》，民國 91 年 8 月 12 日；〈空軍編制重大變革改設獨立作戰隊〉，《中國時報》，民國 91 年 11 月 21 日。

³⁰ 〈漢光 17 號演習美曾派軍官全程參與〉，《中國時報》，民國 90 年 6 月 10 日。

³¹ 〈長程雷達採購案台美軍事合作指標〉，《中國時報》，民國 91 年 1 月 13 日。

部並將協助台灣提升軍事「軟體」，作為現階段軍事交流與合作的優先目標，確保台灣能夠有效利用與操控新購先進武器，能建立更有效的指管系統、發展聯合作戰準則、以及更專業的骨幹軍官。該等突破傳統雙邊交往層層禁忌的行動，顯示出美國國防部正嚴肅面對台海在未來爆發大規模軍事衝突的可能性，美國國防部要確保台灣具備承受第一波攻擊的軍事防禦能力與政治意志力，讓美國有時間從容部署軍事馳援與反制行動。為了強化此一政策訊息，華府的智庫人士甚至採取激將法，在台北釋放「部分五角大廈軍事策略專家擔心，台灣沒有能力，也沒有意願防衛自己」的說法。

就戰略依存關係的角度而言，美國的對台政策也來到一個新的歷史分水嶺。從布希上任以來，美國開始著手調整過去二十多年的「一個中國政策」，布希在 2002 年年初訪問中國大陸時的公開發言，等於正式宣告《台灣關係法》優於三個公報的最新政策立場。布希政府也逐一打破過去歷任總統墨守的「非官方關係」底線，從 2001 年年中陳總統中美洲之行前後兩度在美國過境所獲得的高規格接待，到 2002 年 3 月間核發國防部部長湯曜明訪美簽證，並在會議場外安排與美國國防部副部長會晤，該等皆為打破二十多年來成規的作法。³²

二、「東亞整合」平台：繞過北京的參與

（一）推動自由貿易區協定

2002 年 8 月，臺灣表示，希望與美國、日本、新加坡、紐西蘭和巴拿馬等國建立自由貿易區。2002 年 11 月 13 日，繼中國尋求與東協建立更密切的經濟結盟關係後，臺灣也提出與東協十國建立自由貿易區的想法。經濟部長林義夫在與馬來西亞貿易部長拉菲達（Rafidah Aziz）會晤後提出該建議。他在和在馬國的台商召開的研習會前向記者表示，我們表達了我們有興趣與東協整體簽署自由貿易協定。他指出，馬來西亞支持該想法，但拉菲達部長的反應是建議臺灣直接與東協秘書處方面直接接洽。林義夫表示，臺灣對外投資的約 50% 流入

³² 朱雲漢，〈正視台海戰略角力白熱化的潛在風險〉，《中國時報》，民國 91 年 4 月 22 日。

大陸，但未給予明確資料。他表示，臺灣希望投資標的能多元化。³³

2002年11月4日，黃志鵬在國貿局長交接典禮結束後指出，政府將積極推動與各國簽訂自由貿易協定及南向政策等，這也是國貿局的工作重點。他認為，過度集中於大陸等一個市場當然不利於國家的貿易發展，因此國貿局在未來的政策上，比照過去市場過度集中美國而推動市場分散政策一樣，持續維持現存與大陸的經貿關係，尤其在兩岸加入世界貿易組織後，進出口貿易將更無限制，將加強對大陸及其他地點的出口貿易。³⁴

11月27日，第27屆「台日經貿會議」中，林義夫向赴台參加「台日經貿會議」的日本官員表示，希望雙方能儘快簽署「自由貿易協定」。與日本簽署「自由貿易協定」是台灣對日本工作的重點，台灣在會中要求日方提供日本在亞洲推動自由貿易協定的相關資訊。

然而，林義夫強調，以現今大環境來看，要讓東協以其整體名義與台灣簽署自由貿易區確有困難，因此，台灣目前準備先與東協主要會員國展開磋商，進度上雖然落後，但政府未來會積極推動，循序漸進逐步擴大在東南亞地區形成一個整體自由貿易區。³⁵

（二）重啟南向政策

2002年6月，行政院副院長林信義在一場與工商界的餐會中重新提及「南向政策」。他表示，為避免廠商投資過於集中在大陸，政府將持續推動南向政策，協助廠商適時分散風險。經濟部加工出口區管理處處長周巖亦表示，「現在是政府重新推動南向政策最好的時候」。³⁶8月15日，為加強與東南亞經貿投資，在行政院召開「我國參與國際經貿事務策略小組」會議，研擬加強相關配套措施，會中獲致結論：為加強台灣與東南亞國家的雙邊經貿及服務當地台商，將積極推動與東協國家洽簽自由貿易協定；同時也將蒐集研析與東協國家或主要貿易

³³ 〈臺灣醞釀與東盟建立自由貿易區〉，路透社吉隆坡電。

³⁴ 中央社2002年11月4日電。

³⁵ 〈與東協簽訂自由貿易協定，落後大陸一大截〉，《工商時報》，民國91年11月6日。

³⁶ 〈台灣避免邊緣化「南進卡位」勢在必行〉，《中國時報》，2002年6月3日。

夥伴的經貿資訊，供廠商因應參考。

台灣重提「南向政策」的意圖，簡言之就是要抗衡中共對臺灣的「國際封殺」和阻止台資過度西進。隨著中國大陸與東協關係日益密切，東協各國與中國大陸的經濟聯繫正在不斷加強，尤其是準備與東協建立自由貿易區的構想浮現後，臺灣面對迫切的壓力，推測大陸會以排除臺灣的形式先行與東協國家舉行談判，簽定自由貿易協定，從此將主導東南亞乃至亞太地區的經濟發展，臺灣如果不能參與東亞組成的自由貿易區中，將終究被邊緣化，從而喪失亞太經濟前導的地位。因此，台灣目前最可行的是重新提出「南向政策」。陳水扁總統表示，要與美國、日本、紐西蘭、東協建立自由貿易區。

支持者認為，政府重新強化南向政策的意涵，彰顯了分散中國大陸市場風險與台灣經濟安全的重要性，並為台商做好全球多點佈局的準備。從國際分工的立場或是地緣經濟的考量，東南亞各國逐漸遠離金融風暴的陰影，投資環境已趨穩定，無論是人力素質或生產成本都具有高度的競爭力。2002年年底東南亞國協各國間將實施原料與半成品零關稅的政策，若再加上東南亞各國出口產品不受歐美關稅配額限制等種種外在條件，台灣與東南亞各國仍有很大的合作空間，可逐漸取代中國成為台灣進軍國際的生產基地。³⁷

8月中旬，副總統呂秀蓮到印尼活動，公開呼籲台商應在東南亞地區尋找投資創業的新天堂，並聲稱其印尼之行是為推行南向，是要詮釋臺灣走自己的路，將印尼之行定位為南向首航，認為是一次重要的外交突破，並表示她與陳水扁希望能繼續出訪東南亞國家。同時，政府推動部會首長一級官員到東南亞活動，明言為經濟合作、推行南向，實際上係為了從事外交。12月底，由於陳水扁總統的印尼度假外交行程曝光，最後取消行程。

（三）台灣面對東南亞國家的共同立場：既要堅持「一中」又想腳踏兩船

針對呂秀蓮的度假外交，印尼政府雖然不同意她在首都雅加達辦理入境手續，但採取允許她旅遊和過境訪問的姿態。其後，菲律賓表示今後將採取同樣的姿態。東南亞國家希望同時與大陸和臺灣發展經濟關係，今後可能採取既不

³⁷ 陳隆志，〈南向政策的強化〉，民視評論。

得罪大陸也不得罪臺灣的策略。

關於臺灣開展的度假外交，菲律賓外交部官員表示：「臺灣政要經常來菲律賓旅遊。」菲律賓雖然堅持不與臺灣進行政治交流的「一個中國」政策，但實際上在與臺灣進行「迂迴交流」。東南亞國家看好中國的市場和臺灣的投資，爭取利用與大陸和臺灣的關係來發展本國經濟。結果，印尼根據「拒絕正式訪問，但不限制旅遊訪問」原則，與臺灣領導人進行了「迂迴交流」。

在臺灣的印尼勞工有近 10 萬人，臺灣政府實行入境限制政策。透過進口勞工以及天然氣問題，台灣的確擁有與印尼討價還價的籌碼。另外，中國同意印尼向福建省出口天然氣。為了與東南亞國家發展關係，中國正在以經濟為誘餌，致力消除中國威脅論。除了與美國開展軍事合作、建立包括日中在內的東南亞經濟合作框架之外，東南亞國家還有在堅持「一個中國」政策的同時，與臺灣發展經濟關係的選擇。在東南亞國家，似乎已經形成了可以把對台關係作為對華政策一張王牌的环境。³⁸

三、面對逐漸出現的發展新平臺：台灣的地緣經濟定位

中國大陸因為加入世貿組織而推動市場對外開放，對台商或者台灣產業的影響，應該可以分為兩個層面探討。第一，對已經在大陸投資設廠的台商而言，無可避免要面臨往昔所享有的各種優惠被逐步取消，並面對一個更激烈競爭的市場環境。無可諱言，台商當年之所以熱中大陸投資，除了土地、勞力、原物料等成本相對低廉因素外，中共政府的行政獎勵，包括從優取得生產資源，以及享受優惠賦稅政策，均是促成台商趨之若鶩的主因。入世除了迫使中共當局取消台商的優惠，削弱台商競爭力外，市場開放更會引來歐、美、日本、南韓、新加坡更強悍對手的加入市場角逐。

大陸開放市場對台灣產業的另一個影響是，因為有利可圖，台灣產業免不了再興起另一波的西進熱。其實，在前幾年的投資熱潮中，台灣本地很多大企業早就有在大陸投資設廠的計畫及行動，之所以半途中止均是因為沒有得到中共政府承諾的大陸內銷比率所致。因為入世，大陸不得不開放服務業等內銷市

³⁸ 《東京新聞》，2002 年 8 月 19 日。

場，該等大企業在大陸經濟長紅，境內消費能力可觀的引誘下，勢必重啓西進計畫。另外，根本不受政府法令約束的中小企業，預料也會因為大陸市場開放而追隨大企業之後塵西進。³⁹

當中共與東協率先達成共組自由貿易區協議，除了雙方評估自由貿易區的簽訂，將使東協各國出口至中國大陸的總值增加 48%，中國大陸出口至東協各國的總值增加 54%外，也可以使東協的國內生產總值增加 1%；中共的國內生產總值達到兩兆美元以上。另外，這還會鼓動此區域其他國家加入自由貿易區的行列，對亞洲區域經濟上的整合有所助益，也改變了以往以美國為主導的美洲自由貿易區與歐盟貿易區為主軸的世界經濟版圖，成為三分天下的局面，而中共將取代日本成為亞太地區的經濟龍頭。

所以，目前最為著急的莫過於日本和台灣。日本在 2001 年 3 月，曾拒絕與東協成立自由貿易區後，中共馬上於 2001 年 11 月宣布與東協建立自由貿易區的合作計畫，引發日本新的危機感，小泉首相隨即於 2002 年 1 月訪問東協，重提對自由貿易區的高度興趣外，並提出要以日本主導推動「東協加五」，但是雷聲大雨點小，至今只有和新加坡達成協議。而台日自由貿易區，除了日本藉機打台灣牌，欲制衡中共外，實無明顯的進展，何況日前小泉曾公開聲明，不會和台灣簽定自由貿易區，可見日本仍相當在意中共的態度。

（一）兩岸經貿向大陸市場傾斜

就經濟依存關係而言，兩岸關係目前正來到一個歷史分水嶺。大陸在可預見的未來將取代美國成為台灣的最大出口市場。事實上，中國大陸與香港已躍居台灣最大出口市場與順差來源。海關統計顯示，2002 年前 11 個月台灣對香港出口值為 281.8 億美元，較 2001 年同期成長 14.8%，佔台灣出口比重 23.7%；台灣對中國大陸出口達 87.8 億美元，較 2001 年同期成長 104.5%，佔台灣出口比重 7.4%。也就是香港與中國大陸合計，已佔台灣總出口 31.4%，比重接近三分之一。相對而言，2002 年前 11 個月台灣對美國出口衰退 3.5%，對日本出口衰退 6.8%，對歐洲諸國出口衰退 6.9%。對美、歐、日出口所佔比重分別降至

³⁹ 〈工商社論：大陸入世一周年及市場對外開放〉，《工商時報》，2002 年 12 月 11 日。

20.7%，14.1%及 9.2%，亦即香港與中國大陸合計，已超越美、歐、日，成為台灣最大出口市場。此外，2002 年前 11 月台灣貿易順差總額為 163.5 億美元，但對香港貿易順差達 266 億美元，對中國大陸貿易順差 16.6 億美元，兩者合計為 282.6 億美元。相對而言，2002 年前 11 月台灣對日本貿易逆差達 136.5 億美元，對美國貿易順差亦降至 79.4 億美元。此顯示，若扣除香港與大陸兩市場，台灣對外貿易逆差將高達 100 億美元，新台幣將面臨沉重貶值壓力。

台灣對香港出口泰半係轉口輸往大陸。依經濟部國貿局估算，加計轉口貿易 2002 年前 9 月台灣對中國大陸出口 235.8 億美元，較 2001 年同期成長 35.8%；同期間台灣自大陸進口值 56.4 億美元，較 2001 年同期增加 32.2%，進出口相抵，台灣享有 179.5 億美元順差。兩岸經貿總額 2001 年曾一度陷入低潮負成長 7.4%，2002 年則扭轉頹勢，大幅成長 35.1%，此顯然與兩岸同步加入世貿組織有關。因兩岸均必須去除關稅與非關稅障礙，台灣廠商擴大赴對岸投資，帶動資本財與中間原料出口大陸。若干廠商也將對岸低價產品回銷。由於中國大陸改革開放仍處於方興未艾的起步階段，估計台灣對大陸出口成長與巨額順差，應可維持甚長時間。相對而言，2002 年前 11 月台灣對美、日、歐洲出口均呈負成長，台灣對外貿易日益向中國大陸傾斜，似已成為長期趨勢。政府處理兩岸關係，以及是否開放三通，都必須重視此一事實。⁴⁰

同時，台灣企業的「西進策略」也開始邁入新的發展階段。構成台灣出口部門骨幹的資訊產業，最近不僅大幅擴充他們在大陸的生產規模與提高產品的加工層次，也開始在對岸積極部署產品研發與行銷據點，廠商大陸布局的策略考量已經從降低生產成本拉高至積極搶攻大陸內需市場。「西進策略」也早已經成為絕大多數台灣中大型企業成長策略中不可或缺的一部分。在台灣的全體股票上市公司中，有 44% 以上的企業曾經正式通過政府審核赴大陸投資，如果加上公司大股東以個人名義迂迴赴大陸投資，全體上市公司中赴大陸投資的比重應該已經超過 70%。而且，最近幾年已經有不少中大型企業在大陸的產能規模、營收或獲利，大幅超越台灣母廠的情況。前一陣子針對是否應該放行半導體產

⁴⁰ 〈工商社論：巨額貿易順差顯示的問題與對策〉，《工商時報》，民國 91 年 12 月 12 日。

業赴大陸投資八吋晶圓廠所掀起的一場激烈政策辯論，更透露出兩岸的產業分工，已經從單純的互補關係，邁入複雜的「競合」關係。台灣的高科技產業面臨更艱難的抉擇：我們的企業開始必須向大陸移轉部分的「核心技術」，才能繼續利用大陸的生產條件與市場機會，來有效維持自己全球競爭地位。

（二）台灣內部經濟發展遲滯

近年來，台灣總體經濟表現的明顯退步。而這種退步的原因，可以歸諸數項關鍵因素：

第一，總體經濟發展策略及方向模糊不清。以往台灣經濟能締造相當的成就，主因在於政府能夠釐定正確的發展策略及方向，引導民間企業進行前瞻的規劃與投資。然而，進入 21 世紀後，政府經濟掌舵能力遠遜於過去，各種經濟方案多流於口號，民間企業投資經營亦過於現實短視，從而造成資源的誤用及濫用，大幅削弱了經濟發展的能量。舉例而言，美國商會 2002 年「企業信心調查」中，受訪美商指稱，由於過去兩年財經首長更換頻率過高，不少美商將「明確的經濟政策」列為第一優先。⁴¹

第二，政治力的過度介入經濟事務。民間經濟活力的發揮，必須有自由開放及公平競爭的大環境，但是，台灣經濟卻籠罩在政治力干預的陰影下，從高鐵 BOT 案、國營事業經營、政府基金運用、金融機構整併，乃至兩岸三通等政策議題，處處都受到政治力干擾或不當介入，使單純經濟問題受到嚴重扭曲，不僅影響到企業的公平競爭，同時也讓外商對台灣投資裹足不前。

第三，兩岸關係停滯，升高台灣經濟風險。兩岸經濟合則兩利，分則兩害，是非常淺顯的道理，也是國內外政經專家的主流看法。陳水扁政府亦楊棄「積極開放，有效管理」的兩岸經貿政策新方向，但是，因為兩岸當局互信不足，兩岸協商的癥結問題難以突破，整體兩岸關係迄今未有明顯改善，中共對台灣的威脅也一直難以解除，從而大幅升高台灣經濟的風險因素。最近香港風險顧問公司（PERC）針對亞太地區十三個國家、逾一千家外商所作調查顯示，台灣

⁴¹ 〈美商：財經首長更換頻繁台灣亟需明確經濟政策〉，《中國時報》，民國 91 年 5 月 4 日。

因為面臨中共的武力威脅，被外商視為外來風險第二高的國家，僅次於印度；比政治動盪不安的印尼、菲律賓的風險還要高。這充分顯示兩岸互動不良對台灣競爭力的嚴重殺傷力。

第四，金融財政問題。近年來，國內金融體質惡化，金融機構壞帳比率偏高，已成為經濟發展的惡性腫瘤。而政府財政赤字亦增加太快，債務負擔過高，也已影響到政府功能的正常運作；兩者是 2002 年洛桑管理學院競爭力報告中台灣競爭力下降的另一原因，對長期競爭力更有負面的影響。⁴²2002 年 12 月 18 日，國際信用評等機構標準普爾（S&P）調降台灣的國家主權評等。台灣長期貨幣評等由「AA」調降為「AA-」，短期本國及外國貨幣評等維持「A-1+」不變。

標準普爾指出，台灣自 2002 年初開始進行大幅度的金融改革，但改革的動能並不平均。日前金融改革遭遇的挫敗，凸顯出政府當局所陷入的政策僵局。雖然大多數人均認為農漁會信用部的資產品質不佳，但台灣的財政部長卻因未能獲得政治奧援以處理脆弱的基層金融而辭職下台。然而，非銀行體系的基層金融部門事實上僅佔台灣整體金融問題的一小部分而已。在財政改革方面，標準普爾認為，台灣政府仍可能面對龐大的財政赤字，立委要求政府在五至十年達到預算平衡與維持台灣淨值的目標並不一致；而且台灣的財政政策向來依附於經濟政策之下，且架構在未現代化稅制下的公共財政，也已隨政府收入佔 GDP 的比例下滑而轉差。⁴³

（三）外商逃離：台灣內傷

近年來，就外商在亞太布局改變的情況而言，台灣由於遲未三通，所支付的「經濟成本」與獲取的「政治利益」間的取捨，已到了關鍵的時刻。國內企業界長期以來，就不斷呼籲、要求政府儘快實現三通，而業界真正最在意者，莫過於直接通航—包括海運與空運。其理由主要在當兩岸經濟互動日益密切，大陸在全球經濟扮演的角色不斷加強，甚至成為國內企業的全球布局與運籌中心布設中，不可或缺的一環時，兩岸遲遲未能三通，對企業運作經營影響之大，

⁴² 〈工商社論：台灣競爭力停滯不前的關鍵因素〉《工商時報》，民國 91 年 4 月 29 日。

⁴³ 〈台灣主權平等二度遭降〉《中國時報》，民國 91 年 12 月 19 日。

可謂不言自明。除了人、貨往來兩地間的成本增加外，更重要的是時間上的增加，對講求出貨即時、貼近市場的企業而言，更是成了拖累競爭力的最大因素。

2002 年 12 月 12 日，美國在台協會處長包道格（Douglas Paal）表示，美國商會會員已從原先的 900 人降到 2001 年的 800 人，2002 年更降至 700 人，認為是一種警訊，顯示美商漸漸離開台北，希望台灣必須思考此一問題的嚴重性，並面對如何解決。包道格也提及，兩岸關係政策目前尚未確定，造成美商留在台灣與中國大陸來往非常不方便，外商都認為，兩岸如聯絡方便，就更願意留下來。⁴⁴

歐洲商會（ECCT）執行長紀維德（Guy Wittich）表示，歐商跟美商一樣都已縮小在台規模，並把重心往中國大陸移轉，其中每家歐商公司派駐來台的外籍人士即明顯減少。由於外籍主管主要負責與母公司的聯繫工作，人數減少代表的不只是大陸磁吸效應，更代表台灣商機的消失。換言之，外商公司已認為不需要再耗費高成本把核心幹部調派來台，而可以由台灣職員直接取代；當然在任務取向上，也因而偏向事務性工作，決策部分則移往大陸上海或其他地區。他認為，要避免外商公司不斷的流失，台灣政府的經濟政策將是主要關鍵，只要國內投資環境改善，兩岸經貿交流管道暢通，將來還是可以吸引更多外商來台投資。⁴⁵

11 月 27 日，在台舉辦「中日經貿會議」時，日本代表即一再強調日商相當重視大陸市場，並建議台灣應加速開放三通、開放大陸人才來台，及開放大陸產品進口。因此台灣政府如何因應日商的建議，將會決定日商未來對台灣的布局。⁴⁶

現在台灣最具全球競爭力的高科技電子產業而言，是以為國際大廠代工為主，2001 年跨國企業在台灣國際採購辦公室，前廿大對台採購資訊硬體金額即達 385 億美元。其對國內企業的經營與發展及對國內經濟之重要，由此可知。但自 2001 年下半年開始，即陸續有國際大廠把原設於台灣的國際採購辦公室移

⁴⁴ 〈外商撤資西進台灣投資環境亮紅燈〉，《工商時報》，民國 91 年 12 月 13 日。

⁴⁵ 同上註。

⁴⁶ 〈外商撤資西進台灣投資環境亮紅燈〉，《工商時報》，民國 91 年 12 月 13 日。

至香港或不斷加重大陸國際採購辦公室之重要性。2001年7月中旬，外商國際採購處主管在一場業界聚會中表達兩岸再不三通，台灣在大中華或亞洲的採購中心地位將不保。結果沒多久，戴爾電腦在台北的亞太採購總管理處就名存實亡，由駐香港的長官接收最高主導權。而IBM也隨後取消原先設於台灣的大中華區採購總部，台灣、大陸的國際採購處人員位階平行，直接向亞太新加坡總部報告。IBM並表示，未來可能某些項目的採購主導權會交由大陸負責，部份原因是IBM組織扁平化的策略，一部份也是大陸崛起的結果。這些國際大廠，為了降低成本、貼近市場等因素，甚至強硬要求國內企業至大陸設廠。⁴⁷

外商國際採購辦公室布局的改變，除了因大陸作為生產基地、及其龐大市場的重要性日益提高外，兩岸遲未能實現三通，也是主要因素。經濟部2001年年中即邀請主要的國際採購辦公室人員座談，會中，當時的戴爾電腦亞太區國際採購辦公室總部總經理方國健即直言，戴爾亞太總部設於台灣，理論上可用來支援大陸工廠，但因遲未三通、必須要到香港轉機，只好就近在大陸雇用、訓練當地人。他並分析，「三不通」同時會有兩大影響，第一是影響台灣採購中心地位；第二是當地採購主管崛起，必然傾向選擇大陸本土廠商採購，扼殺台灣企業的空間。其他包括IBM、惠普等多家外商，也在會中表達相同的意見。此一分析，事實上非常深入的指出不能通航，對國內企業與經濟所產生的慢性扼殺效果。

也因此，遲未三通，急的不僅是台塑的王永慶，⁴⁸焦慮的不僅是經營海、空航運的張榮發，⁴⁹連外商都為遲未能三通頓足長嘆。美國商會2001年公布的白皮書，就直言希望兩岸儘快三通，認為台灣唯有建立「赴大陸投資跳板」的策略性地位，方能吸引更多外資；當時，美國在台協會台北辦事處處長薄瑞光，更在一場中美經濟合作策進會的演講中警告說，台灣政府如不能改善現存的基礎，甚至會出現美國公司移向他國建立工廠與總部的情形，美國與台灣在關鍵領域的夥伴關係可能會受到影響。這番話，說的正是兩岸經貿障礙，而兩岸經

⁴⁷ 〈外商IPO權力漸向彼岸傾斜〉，《工商時報》，民國91年1月2日。

⁴⁸ 〈產業界要求總統儘速開放大三通〉，《工商時報》，民國91年4月16日。

⁴⁹ 〈兩岸三通解禁聲浪再起〉，《工商時報》，民國91年2月25日。

貿障礙又以「三不通」影響最大。看看今日外商「蠢蠢欲動」的狀況，真可謂一語成讖。

事實上，就外商、企業的運作及反應言之，當台商逐漸將生產基地移至大陸時，台灣要保持領先地位，不是採閉關自守政策，不是思考如何拖延三通、禁止廠商赴大陸投資，反而應儘早促成三通，其一為建立台灣「赴大陸投資跳板」的策略性地位，吸引更多外資來台，為台灣帶來另一波產業升級；其次為，國內企業在基本的生產基地移出後，總部、研發中心等高階與核心部分，仍能因兩岸往來的方便，而繼續留在台灣。⁵⁰

（四）三通的勢所必然：如何三通方為關鍵

對於中國大陸經濟發展的研判，向來有悲觀與樂觀兩派。前者可以前總統李登輝先生為代表，認為大陸經濟遲早會出現大問題，許多日本人士過去也持此種看法。但歷經 1997 年亞洲金融危機以及 2001 年美國科技產業泡沫危機，愈來愈多財經專業人士，肯定中國大陸過去廿年經濟改革成果斐然，並樂觀預期此一快速成長趨勢，可再持續廿年。例如大前研一即自承，他對中國大陸爆炸性成長，早年認為即使不是海市蜃樓，也不太可能長期持續，但如今他卻全盤改變看法。大前研一認為這是一世紀才發生一次的歷史性大事，與 20 世紀初期美國崛起，取代英國的領導地位差相彷彿。同樣的，張榮發公開聲稱未來台灣經濟發展要靠中國大陸，其判斷基礎也是中國大陸經濟發展可持續很長一段時間，台灣許多企業非進軍大陸無法圖存。

大前研一認為，台灣遲早必須向中共妥協，不是為了軍事原因，而是因為台灣想要參與大陸的眾多機會。他指出，如果今日台海兩岸無法直接三通的情況持續下去，台灣整個商業體系都會出走到海峽對岸，而造成空洞化。⁵¹張榮發指出，台灣的經濟問題與政治問題無法脫鉤，過去大陸的經濟靠台灣，未來台灣的經濟要靠大陸。若兩岸的政治問題不解決，台灣的經濟問題難以解決。⁵²

⁵⁰ 〈中時社論：三通，經濟成本與政治利益間的拔河〉，《中國時報》，民國 91 年 3 月 20 日。

⁵¹ 〈亞洲眾小龍 面臨比經濟危機更大威脅〉，《工商時報》，民國 91 年 2 月 5 日。

⁵² 〈工商社論：重視張榮發與大前研一的諍言〉，《工商時報》，民國 91 年 2 月 6 日。

2002年，陳水扁總統在金門大膽島發表兩岸政策談話。陳水扁強調，兩岸關係正常化是台海永久和平的基礎，將先從經貿關係正常化做起，而三通是必走的路，未來金門將成為人員的「中轉站」，將採總量管制適度開放大陸農產品進口金馬地區。⁵³經貿關係正常化、重啓協商大門，以及推動兩岸三通，其中以三通為基本前提。如果沒有三通，兩岸經貿關係無法正常化，兩岸關係更不可能正常化。如果連最單純、最簡便，對兩岸都有實益的三通都不可能實現，重啓協商大門不可能實現。反之，如果三通運作順暢，兩岸經貿關係自然容易正常化。如果三通運作順暢，兩岸重啓協商大門，也必然指日可待。

政府主管部門應儘快與對岸協商推動兩岸三通的相關事宜，不管是經由官方談判或是政府官員化身民間團體顧問參與的模式。只要三通實現，推動兩岸經貿關係正常化，以及重啓兩岸協商大門，自然可以依序展開，並為兩岸積極的交流奠定穩固基礎。⁵⁴並由此加入大中華經濟圈，並進而完全融入東亞區域。

伍、結論

冷戰結束後，各國對國家安全和國家發展賦予同等的關注，兩者並行不悖且相互協調。對台灣而言，更應積極發揮兩者之間的正面作用，在發展與安全的優先選項中，台灣的基本思維應「以發展促進安全」。國家發展必須是經濟、社會、政治、文化相互協調的永續發展。國家安全得以為發展而服務。一方面綜合運用國家安全方法，營造安定的國內環境，求取和平的國際環境，為國家發展創造條件。另一方面則構築有效的安全體系，其一為有效配置安全與發展之間的資源；其次為寓安全於發展之中。安全和發展涉及等量資源在它們之間的分配，資源配置的效率決定安全對發展係發揮促進還是產生阻礙的作用。

事實上，國家安全可以視為是從事發展所支付的一項成本，而且為一項公共成本。其直接支付表現為一種資源的重分配，其將私人的部分生產和資源轉

⁵³ 〈陳水扁：兩岸三通是必走的一條路〉，《工商時報》，民國91年5月10日。

⁵⁴ 〈工商社論：儘快三通以展現推動兩岸關係的善意〉，《工商時報》，民國91年5月10日。

移至公部門，然後由其為發展提供服務。而其轉移的數量勢必影響經濟發展的水準。如果安全的成本超過其效益，即為浪費，對經濟發展造成損失。總體而言，政府固然有必要維持國家的安全，但是應將安全定位在以合理的安全成本為依據。重點在於尋求一種機制以實現安全的供給與適應經濟發展需求的平衡。

對台灣而言，生存與發展如何在「新區域主義」中重新自我定位，無疑十分緊迫。21世紀中，以區域為中心的（region-centered）已經逐漸取代以國家為中心（state-centered）的發展思考。台灣要尋找自身的區域定位時，脫離不了亞太。因此，台灣是否會在亞太地區邊緣化成為探討的主題。然而，台灣是否會被邊緣化，不是一項純粹經濟或純粹政治的問題，而是兩者交叉的問題，故須兩面向兼顧。

其一，台灣因擔心經濟過分依賴中國大陸，故一向有依賴度不超過10%的無形限額。其實行辦法可以「戒即用忍」與「限制三通」兩大原則涵蓋之。然而，兩岸均入世後，由於世貿有不可歧視之規定，台灣對大陸諸如此類的限制，均須撤除（中國大陸亦然）。因此，經發會全體委員會議以「包裹處理」通過兩岸組所達成的共識，確認大陸投資「戒急用忍」政策將改為「積極開放，有效管理」。⁵⁵

其次，雖然台灣入世給予許多想像空間，但實際並未解決台灣在國際上的定位問題。換言之，台灣入世並未迴避「一個中國」的難題，因為台灣係以「台澎金馬獨立關稅領域」名義參加世貿組織。尤有進者，世貿組織接受會員申請

⁵⁵ 「積極開放，有效管理」，主要做法包括，一、委請產、官、學界組成之專案小組，定期檢討放寬大陸投資產業及產品項目。凡有助於提高國內產業競爭力、提升企業全球運籌管理能力者，應積極開放；國內已無發展空間，須赴大陸投資方能維繫生存發展者，不予限制；赴大陸投資可能導致少數核心技術移轉或流失者，應審慎評估。二、放寬大陸投資資金限制，並建立風險管理機制；大陸投資資金來源應多元化；檢討放寬上市、上櫃公司及其他個別企業在大陸投資累計金額上限等有關限制；放寬投資五千萬美元以上個案，建立專案審查機制。三、在建立相關配套措施及保障投資安全前提下，開放企業赴大陸直接投資。四、配合大陸投資政策調整，准許未經核准赴大陸投資廠商補報備登記。五、強化大陸台商產業輔導體系，積極協助台商降低投資風險。

入會，並非以「主權國家」資格為標準。因此，一方面，中國大陸與台灣同時加入世貿組織，並未發生任何「主權從屬」關係；另一方面，台灣也並未掙脫「一個中國」的範疇。總之，兩岸的地位並未因加入世貿而有任何改變。舉例而言，台灣簽署世貿組織複邊協定政府採購協定（Agreement on Government Procurement, GPA）的進程，數度遭受中共以觀察員身分阻撓。⁵⁶2002年12月中旬，兩岸在加入世界貿易組織近一年後，12日在日內瓦首度坐上談判桌，就「部分進口鋼品防衛措施案」舉行雙邊諮商。然而，此舉似乎並未致使台灣定位獲得提昇，反而彰顯中共遵守國際規則。

因此，兩岸均加入世界貿易組織後，台灣在亞太地區結構重新組合過程中將（會）扮演何種角色。此應從經濟全球化與區域化兩大發展過程中來探討亞太地區的未來，然後方可發現與領悟台灣經濟未來的發展方向以及兩岸關係。雖然世界貿易組織代表全球整合的設想，然而，同時另一項趨勢的發展係區域化。美國為了應付可能的地緣經濟威脅，乃有亞太經合會（APEC）之成立（發起國為澳洲總理霍克）；隨後更倡議北美自由貿易區的成立。台灣加入亞太經合會似乎亦未有所突破，台灣最高領導人無法出席非正式高峰會議。尤有進者，2001年在上海舉行的亞太經合會的非正式高峰會議中，台灣領導人因中共的態度而缺席，但與會各國領導人竟無人為台灣仗義執言。

因此，面對全球地緣經濟的區域均衡的局面，亞太地區未來的區域化，其主軸應該是東協加三，而非亞太經合會。由於後者徒有21個彼此經濟發展階段差異較大且地理上過於分散的成員，因此，台灣是否會被邊緣化，端視其能否加入東協加三。不過，台灣如何方能加入東協加三，其中政治因素高於經濟因素。

本文中所論述中共對區域經營以及日本經濟持續衰退下，台灣可否搭東京的列車加入東亞經濟，不無疑問。此外，台灣透過非正式管道經營南向的成果，亦是負面高於正面。8月中旬，副總統呂秀蓮的「南向首航」，在與雅加達當局周旋的情況下，換來印尼官方一紙強硬聲明，首度將「台灣」稱謂降格為「中

⁵⁶ 〈我入 GPA 案遭中共阻撓〉，《聯合報》，2002年12月19日。

華台北」，甚至還宣稱不曾邀請過呂秀蓮到訪。⁵⁷陳水扁總統出訪印尼計畫受阻，引起台灣與印尼之間關係緊張，印尼外長宣示不會允許他進入任何印尼移民局管轄的地區。⁵⁸在眼見中共不斷崛起來主導亞太經濟地位之際，台灣更應尋思如何不被這波自由貿易區潮流所淹沒？尤其自由貿易區必須要強調雙方經貿重大利益，方能減少政治敏感度。故政府應努力改善兩岸的互動，解除中共對台灣向外發展經濟的阻力，方不會處於邊緣化的尷尬地位；否則一味內鬥，欲突破重圍，恐怕很難。⁵⁹

因此，兩岸「三通」是攸關台灣未來發展的最重要因素，因為鄰近成長快速的大陸市場，讓台灣有許多機會鞏固國內經濟、吸引外資，並強化全球營運能力。而台灣多數企業想到大陸拓展業務，並非離開台灣，所以，兩岸經濟的合作互補，將使台灣成為更具吸引力的經商環境。因此，政府必須依據經發會共識，加速處理解決「九二共識」問題，積極營造兩岸和解的環境，讓海峽兩岸能夠跨出政治障礙，盡早進行「三通」協商，台灣方能在更有利的定位上，擴大經濟發展的空間與能量。

未來的國際舞台係以區域為主，美洲、歐洲與亞洲已經逐漸浮現出三大平台，而各平台又有各自的領導國家。美國作為美洲自由貿易區的領導國家乃勢所必然之事，但在建構美洲自由貿易協定的過程中，美國也得面對諸如阿根廷、智利、巴西等國的國內經濟問題。東亞區域則為中國大陸和日本之間的競逐與合作，台灣必須認清自己在新區域主義下的定位。回憶 19 世紀，台灣的優勢與地位本來就是作為大陸的跳板，也成為西方與東方勢力的角逐場。當中國大陸重返其應有的國際地位時，台灣亦應更為彈性的思考 19 世紀時的台灣地理優勢。「三通」與「東協加三」都是政治問題，在符合台灣發展下思考，生存方得以維繫。

⁵⁷ 〈印尼事件後遺症不容小覷〉，《中國時報》，民國 91 年 12 月 18 日。

⁵⁸ 〈中時社論：尋找真正需要全力以赴的外交戰場〉，《中國時報》，民國 91 年 12 月 17 日。

⁵⁹ 王拓，〈「東協加一」之後〉，《中時晚報》，民國 91 年 11 月 9 日。

New Regionalism Impact on Taiwan's Development

Kuo-Shyang Sun

Abstract

After Asian financial crisis, development of East Asian Regionalism have brand new face, with the U.S. preoccupied by the war on terrorism after 911, Japan failure to pursue aggressive economic reform and Southeast Asians concerned with economic recovery, China found new space for increasing its presence and influence among its southern neighbors. Beijing combined diplomacy with promises of expanded trade in an effort to counter Southeast Asian fears that China's economic acceleration would leave them impoverished and with few options for regaining rapid growth. Relief is also widespread in most observers that the U.S. and China appear to be mending relations. The firmer, less ambiguous U.S. commitments to Taiwan's security could lead to another, more serious, Taiwan Strait crisis but do not see this happening in the near term. Therefore, Geoeconomics become the major arena for Taipei and Beijing to struggle.

Keywords: regionalism, cross-Strait relations, ASEAN, FTA

國立中興大學全球和平與戰略研究中心

Center for Global Peace and Strategic Studies (CGPSS),
NCHU

國立中興大學國際政治研究所為推動國內和平與戰略研究風氣，特成立「全球和平與戰略研究中心」，期能結合國內外專家學者，就相關議題進行研討，以累積我國在國際關係與戰略安全領域之研究能量。未來本中心將定期出版專書並舉行座談會與學術研討會，邀請政府官員、專家與民意代表，針對國際情勢、區域安全、兩岸問題、外交與國防政策等議題交換意見，並將研究成果提供政府部門做為施政參考。同時，本中心將架設網際網路，彙整當前國際重要時事，建立關鍵議題之研究資料庫，開放供各界使用。值此成立之際，百事待舉，衷心期盼各界先進的支持，敬請提供卓見，隨時給我們指教。

地址：台中市國光路 250 號

電話：(04) 22840310 轉 929

網址：<http://cgpss.nchu.edu.tw/>