

## 學術論文

# 紐西蘭FTA的發展與挑戰：中型強權外交的理論觀點

---

## Review of New Zealand's FTA Policy: Viewpoint in Theories of Middle Power Diplomacy

黃子庭 Tzu-Ting Huang  
嘉義大學通識教育中心副教授  
*Associate Professor of Center for General Education  
National Chiayi University*

### 摘要 / Abstract

紐西蘭因為政治地緣關係較為偏僻，且經濟資源和軍事規模均有限，因此常被歸類為小型國家或中型國家。而和澳洲外交方向相似的是，紐西蘭提倡「中型強權」(middle power) 外交，致力於區域間和全球層次正式及非正式建制與聯盟的組成。以紐西蘭經貿制度為例，早年聚焦在多邊合作，以多邊為主，區域次之，雙邊為輔。然而，由於杜哈回合的遲滯以及全球貿易環境改變，紐西蘭追求更實利導向、更具野心的 FTA 策略。中型強權在國際權力層級中往往扮演與強權結盟、與同屬中型強權的國家發展夥伴關係，並肩負領導小國 (small power) 責任的角色。有鑑於國際關係理論中各學派對於中型強權的定義和看法不一，本文首先將歸納國際關係各學派對於中型強權的理論文獻，釐清和評述其內容，包括各文獻對中型

強權的定義、論述與研究途徑等主張，並從檢視 FTA 不同的策略功能面向，探討紐西蘭在與不同國家簽訂 FTA 時如何實現中型強權的角色。

The geopolitics of New Zealand is so isolated and empowered with limited economic and military resource so as to be classified into small or medium states. Similar to Australia's foreign policy direction, New Zealand promotes "middle power" foreign policy to contribute to building formal and informal regime and institutions in view of region development. New Zealand's trade system which focused on the multilateral cooperation and made regional and bilateral cooperation as supplement can be exemplified as "middle power" foreign policy. However, since the suspension of Doha Round and transformation of global trade environment, New Zealand decided to pursue more pragmatic and aggressive FTA strategy.

The development of New Zealand's middle power foreign policy could be explored from the view of its regional development and regional role. And this role must be connected with the picture of international hierarchy power system that encountering with great power, building coalition with middle power colleagues and leading small nations. From views of the diverse schools in international relations, this essay will explore, clarify and comment their different definitions, courses and research approaches of middle power at first. Secondly, it will exam some cases from the dimension of New Zealand's FTA strategies to observe how the middle power exerting regional role with different countries. Finally, this essay will conclude with the diverse research approaches for the FTAs that New Zealand negotiated.

---

**關鍵字：**中型強權外交、自由貿易協定、跨太平洋經濟夥伴協定、太平洋更緊密關係協定

**Keywords :** Middle Power Diplomacy, FTA, TPP, PACER Plus

## 壹、前言

紐西蘭因為地緣政治關係較為偏僻，且經濟資源和軍事規模均有限，因此常被歸類為小型國家或中型國家。而和澳洲有相似的外交方向，紐西蘭提倡「中型強權」(middle power)外交，致力於區域間和全球層次正式及非正式建制與聯盟的組成。以紐西蘭經貿制度為例，早年聚焦在多邊的合作上，以多邊為主，區域次之，雙邊為輔。然而，由於 WTO 杜哈回合的遲滯以及全球貿易環境的改變，促使紐西蘭追求更實利導向、更具野心的自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 策略。<sup>1</sup>紐西蘭中型強權外交的發展可從其區域發展及區域角色的觀點予以探討，由於紐西蘭在亞太區域及南太平洋區域中都屬於中型強權的角色，這樣的角色往往扮演與強權結盟、與同屬中型強權的國家發展夥伴關係，並肩負領導小國 (small power) 的責任。而如何遂行此種區域中的領導角色，端賴其本身對於區域秩序的使命感，協助建立起正式或非正式的制度，以及是否能有效的管理這些制度，進而建立起區域及全球層次的聲望。

紐西蘭是個極度依賴貿易的國家，因此強烈支持自由貿易，藉此打開市場，輸出其乳製品、肉製品、羊毛、魚類及水果等。紐西蘭支持 WTO 的多邊自由化，但也不排除雙邊及區域貿易論壇，如雙邊 FTA 的洽簽及參與 APEC，而最近的參與跨太平洋經濟夥伴協定 (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP) 更被視為是藉此增加 APEC 成員國貿易自由化的動力。<sup>2</sup>作為中型強權國家，紐西蘭認為簽署 FTA 是實踐利基外交 (niche diplomacy) 政策中的一環，<sup>3</sup>紐西蘭的 FTA 策略主軸除了經濟利得之外，不

---

<sup>1</sup> “Developing an External Strategy for New Zealand,”

[http://www.nzinstitute.org/index.php/globalnzeconomy/mediarelease/dev\\_external\\_strategy/](http://www.nzinstitute.org/index.php/globalnzeconomy/mediarelease/dev_external_strategy/)

<sup>2</sup> “Trans -Pacific Partnership,” *The Daily Post New Zealand*, September 23, 2008.

<sup>3</sup> 「利基外交」(niche diplomacy)指的是將外交資源集中於能創造最佳回報的特定領域，而非涵蓋所有的領域。Andrew F. Cooper, “Niche Diplomacy: A Conceptual Overview,” in Andrew F. Cooper ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: St.

但可確立其在區域中的層級秩序，與強權的結盟，亦可結合鞏固「共識國家」(like-minded states)，領導小型國家。

有鑑於國際關係理論中各學派對於中型強權的定義和看法不一，本文將從中型強權理論的回顧做為檢視，首先，將檢視歸納國際關係理論各學派對於中型強權的理論文獻，釐清和評述其內容，包括各文獻對中型強權的定義、研究途徑與論述等主張，並探討不同國家所簽署的 FTA 在區域聯盟中如何與所扮演的角色及策略功能相關，並藉此探究紐西蘭的區域角色，及與不同國家簽訂 FTA 時如何實踐中型強權的角色。

## 貳、中型強權理論與文獻回顧

大部分中型強權文獻中提到有關中型強權的概念，其困難點首先在於如何將國家歸類為中型強權，因為國家的主權地位，不只是來自於相關權力資源，例如軟實力、硬實力或巧實力 (smart power) (結合軟實力 (soft power)、硬實力 (hard power) 的能力) 等，<sup>4</sup>也包括了對於全球及區域權力層級的認知，這點牽涉到一個國家的自我概念 (self-conception)。一部分學者對於自我概念的指涉並不以特定的客觀目標或資源 (GDP、軍事力量) 做為區別中型強權和強權或較無權力的國家之別，而是從建構主義對中型強權的觀點去定義，亦即以自我創造的認同 (a self-created identity) 或外交政策行為上的意識形態 (ideology) 來衡量中型強權的行為。

雖然有許多學者嘗試為中型強權定義，但中型強權仍然是一個受爭議及模糊的概念，<sup>5</sup>例如 Denis Stairs 強調並無客觀答案及無共同可接受的指

---

Martin's Press, 1997); Alan Henrikson, "Niche Diplomacy in the World Public Arena: The Global 'Corners' of Canada and Norway," in Jan Melissen ed., *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations* (London: Palgrave Macmillan, 2005).

<sup>4</sup> Joseph Nye, *The Powers to Lead: Soft, Hard, and Smart* (Oxford: Oxford University Press, 2008), p.35.

<sup>5</sup> Jennifer Welsh, "Canada in the 21st Century: Beyond Dominion and Middle Power," *The*

標。<sup>6</sup>而 Andrew Hurrell 認為如何定義該概念最主要的問題是，要如何決定哪一個國家應該歸屬到這個類別，以及像是軍事資源、人口及 GDP 這類中型強權物質指標的似是而非。<sup>7</sup>同時，Andrew Hurrell 也發現因為內外環境之差異、中型強權所擁有權力形式之不同，以及它們運作的場域也隨之不同，終將更難發現「它們能做的與將做的」(what they will do and what they can do) 的一套共同模式。<sup>8</sup>

雖然並無普遍而統一的定義，但從中型強權的文獻中仍可歸納推演出幾種不同的研究途徑，本文試將中型強權研究文獻所提出的研究途徑分為以下幾類。

### 一、物質途徑 (material approach)

Martin Wight 在 1946 年出版的〈古典權力政治〉(Power Politics) 一書中，以權力大小將國家區分為主導性霸權(dominant powers)、強權(great powers)和小國(minor powers)，並將中型國家分為區域強權(regional great powers)及中型強權(middle powers)兩類。<sup>9</sup>按照 Martin Wight 的論點，區域強權的利益集中在有限的區域，在該區域中它們能按照自己的意志行動，而區域強權也是國際體系裡中型強權的潛在候選人。而區域強權、中型強權與強權的區分在於權力，也就是軍事力量。<sup>10</sup>

---

*Round Table*, No.93 (2004), p.585.

<sup>6</sup> Denis Stairs, "Of Medium Powers and Middling Roles," in Kenneth Booth ed., *Statecraft and Security: the Cold War and Beyond* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p.270.

<sup>7</sup> Andrew Hurrell, "Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions," Working Paper No.244 (Washington, DC: Woodrow Wilson International Center, 2000), p.1.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Martin Wight, *Power Politics* (London: Royal Institute of International Affairs, 1978), p.63.

<sup>10</sup> Martin Wight 指出：「一個中型強權具有軍事力量、資源及策略的權力，在和平時期強權爭取其支持，在戰時也被強權寄予期待能給予攻擊目標重大打擊的厚望。」另一學者 Paul Kelly 則強調對於中型強權而言，大小(以人口計算)及經濟力量(GDP 等)是長期的先決條件。Paul Kelly, "Punching Above Our Weight," *Policy*, Vol.20, No.2 (2004), pp.29-34.

## 二、權力層級途徑 (power hierarchies approach)

以國際政治的權力層級 (power hierarchies) 的分析框架解釋的是 A. F. K. Organski 等人所提出的「權力轉移理論」，<sup>11</sup>相對於現實主義的權力平衡理論，權力轉移理論描繪出一個有層級的國際體系。居於最上層的是主導性霸權 (dominant power)，而中層的強權與中型強權則聽命於主導性霸權，缺乏資源與權力的優勢的小型國家則居於權力層級圖的最下層。此權力層級圖反應的是權力的分配模型，即政經資源的分配模式。和現實主義不同的是，權力轉移理論指出國家間的國際競爭並非由國家想要極大化權力的野心所推動，而是要極大化國際秩序中稀有資源的淨利累積，只要強權和有潛力的強權競爭者滿意其利益的分配及所運作的規則，那麼國際秩序就可以維持穩定。<sup>12</sup>因此，Barry Buzan 與 Ole Wæver 則依循此一脈絡發想出一個分析區域安全政策及複合物 (complex) 的類型學，亦即在研究區域及全球的權力分配上創造出「多維權力模型」(multidimensional power model)，亦即採用除了權力外，經濟及軟實力資源 (soft-power resources) 等多向度的權力資源計算與階序。<sup>13</sup>

另外，在 John Mearsheimer 的「攻勢現實主義」(offensive realism) 理論架構裡，假定強權為了其各自的區域霸權地位而奮鬥，國家最好的自保之道就是成為區域內的強權甚至最強的國家。同時，強權並不喜歡同儕競爭者，他們也設法挫敗其他強權，更甚者，它們有興趣的是在其他區域

---

<sup>11</sup> A. F. K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred Knopf, 1958); Jacek Kugler and A. F. K. Organski, "The Power Transition: A Retrospective and Prospective Evaluation," in Manus Midlarski ed., *Handbook of War Studies* (Boston: Unwin Hyman, 1989), pp.171–94; Ronald Tammen et al., *Power Transitions Strategies for the 21st Century* (New York: Chatham House Publishers, 2000).

<sup>12</sup> Kugler and Organski, *op. cit.*

<sup>13</sup> Barry Buzan and Ole Wæver, *Regions and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003); Barry Buzan, *The US and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century* (Cambridge: Polity Press, 2004).

裡從事霸權競逐。<sup>14</sup>例如，美國的懷疑新興霸權（中國）在其後院裡築起灘頭堡，從這一脈絡來看，中國在南美的經濟表現無疑是對美國霸權地位的一大挑釁，尤其是對於稀有資源與原油的市場進入。

### 三、聯盟及制度途徑（approach of coalition building and cooperation）

另有學者認為，傳統中型強權參加國際制度或組成聯盟及制度可獲取特別利益，以符合達到限制更強的國家權力的目標，<sup>15</sup>某些權力衝突的解決也就可以在此種制度的框架中被妥適處理。<sup>16</sup>因此，傳統中型強權與新區域強權的權力可以藉由它們對國際制度結構與區域制度相關的影響力而被測量。社會建構主義學者 Andrew Hurrell 提出，制度不只是一要解決共同問題或推動共同價值，而是可確立權力層級及國家利益的場域。依據 Andrew Hurrell 論述，主權可定義為「一個國家不受外部干擾」的範圍，同時也是「有效參與各種國際機制」的權力。<sup>17</sup>同時，從區域強權的觀點來看，全球及區域制度依照其不同的功能，可作為平衡其他強權或美國的工具，或者作為排除某些強權支配該區域的工具及機制。

如同新自由制度主義學者 Robert Keohane 對中型強權的定義：「許多中型強權在國際政治中喜好多邊及合作途徑，並操作對於國際/區域制度的偏好。」<sup>18</sup> 在傳統的全球層次中型強權表現出特殊的建立聯盟及合作的政治途徑，並在其中扮演催化劑（catalyst）或促進者（facilitator）的角色，扮演此種角色的區域中型強權對於該區域的強權而言，是具有高度合作價值

<sup>14</sup> John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

<sup>15</sup> Denis Stairs, *op. cit.*

<sup>16</sup> Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, Vol.32, No.3 (2007/08), pp.113-157.

<sup>17</sup> Hurrell, *op. cit.*, pp. 3-4.

<sup>18</sup> 根據 Robert Keohane，中型強權是「一個國家其領導者無法單獨有效運作，但透過小團體或國際制度(international institution)可以施行有系統性的影響。」見：Robert Keohane, "Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics," *International Organizations*, Vol.23, No.2 (1969), p. 296.

的夥伴。<sup>19</sup>

此一聯盟及制度途徑也就在於以外交政策網絡及有效行為，或形成志同道合的聯盟建構與制度的建立來檢視中型強權的行為，例如 Keating 及 Henriskon 提出如聯合國和聯合國安理會的作為中型強權的施行促進者、催化者及管理者角色的多邊制度。<sup>20</sup>其他個案亦可見於凱恩斯集團 (the Cairns Group)、亞太經合會 (APEC)、東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum (and now the EAS))、聯合國柬埔寨和平計畫 (the UN peace plan for Cambodia)、南極野生動物公園倡議 (the Antarctic wilderness park initiative)、G20 及渥太華與奧斯陸條約 (Ottawa and Oslo treaties) 等，皆是可以檢視中型強權外交施力的場域。

#### 四、建構主義途徑 (constructivism approach)

建構主義理論強調思想、知識、價值，它認為不只規範和價值扮演重要角色，歷史及過去經驗對於形塑政府的貿易合作方式及採取決策的模式非常重要。建構主義堅持國家的行為是規則導向的，國際合作及制度化必須參考塑造國家認同的規範架構。根據建構主義學者 Alexander Wendt 的觀點，建制就是有關於「集體思考所造成的文化」(culture of collectively held ideas)，<sup>21</sup> 也可以理解為「角色的結構」(structure of roles)，重複的互動所創造出的集體認同過程。

Andrew Hurrell 提出「你可以聲稱強權地位 (great power status)」，不

---

<sup>19</sup> 特別是自 1990 年代起強烈的區域間中型強權網絡 (interregional networks of middle powers) 風潮之建立。見：Cooper, *op. cit.*, pp.17-19.

<sup>20</sup> Tom Keating, *Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canadian Foreign Policy* (Toronto: McClelland & Stewart, 1993); Alan Henrikson, "Middle Powers as Managers: International Mediation Within, Across, and Outside Institution," in Andrew Cooper ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp.46-72.

<sup>21</sup> T. Biersteker and C. Weber eds., *State Sovereignty as Social Construct* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), ch.1.



只是仰賴社會分類 (social category) 中的強權俱樂部 (the club of great powers) 背書, 也必須參照其他觀點, 例如同儕及較小較弱的國家是否願意接受此種正當性和權威。」。<sup>22</sup>因此, 建構主義途徑所強調的是可以發展這些國家群體對於中型強權地位「共同的了解」(shared understandings),<sup>23</sup>以及基於對其領導的認知而進行的合作。

### 五、功能角色與行為途徑 (function, role and behavioral approach)

新自由主義學派學者 Joseph Nye 認為中型強權和區域強權可從下列三方面加以檢驗: (一) 權力資源 (power resources); (二) 自我概念 (self-conception); (三) 領導權。<sup>24</sup>區域強權通常在資源上結合領導與權力, 也對於該區的區域安全及區域秩序的維持肩負特殊責任。Maxi Schoeman 也以功能角色的觀點, 提出的區域強權及新興中型強權必須符合以下條件: (一) 此種國家的國內動力 (internal dynamics) 能允許它在該區扮演穩定及領導的角色; (二) 該國必須要表現作為能承擔區域領導者、穩定者 (stabiliser) 或和平守衛者 (peacekeeper)、和平製造者 (peacemaker) 的角色意願和能力; (三) 該國擔任區域安全領導者的角色能被鄰國所接受。<sup>25</sup>

中型強權在後冷戰結束時期作為一個具有說服力的分析架構, 和國際政治上新行為者的出現及所謂「低階政治」(經濟、文化、社會、環境議題) 的軌道轉化有關, 因為此一時期賦予中小型國家更多空間及機會去追求國際社會的主動參與的動能。Eduard Jordaan 定義中型強權的定義為:「在國際權力、能力及影響的觀點上, 國家既不大也不小, 並且展現傾向可以

---

<sup>22</sup> Hurrell, *op. cit.*, p. 3.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.4.

<sup>24</sup> Nye, *op. cit.*, p.35.

<sup>25</sup> Maxi Schoeman, "South Africa as an Emerging Middle Power: 1994–2003," in John Daniel et al. eds., *State of the Nation: South Africa 2003–2004* (Cape Town: HSRC Press, 2003), pp. 349-67.

推動世界體系的和諧與穩定。」<sup>26</sup>為了要驗明這些中型強權，通常有幾個特徵可以考量，除了國家能力外，其在外交政策上的角色與影響也必須考量。

因此，Andrew Cooper、Richard Higgott 及 Kim Richard Nossal 等人主張中型強權在國際場域的表現，最重要的是行為途徑，這些可包括它們對於多邊主義的偏好、在糾紛中有提出妥協和解的能力、以及在其外交中含有良好國際公民（good international citizenship）的觀念，而此行為途徑研究也意味「中型強權領導權」（middlepowership）不是靜態的而是可調整及彈性的，甚至連其「跟隨者（followers）也有可能權衡而採取領導角色。<sup>27</sup>

根據上述說法，Cooper、Higgott 及 Nossal 提出了中型強權行為模式的三階段論點：第一階段：作為催化者，在該階段它們能領先提供智慧及政治能量以推動某些倡議，第二階段：作為促進者，中型強權聚焦在建立結盟，支持特殊議題的議程設定（issue-specific agenda-setting），例如優先選擇某些正式會議；第三階段：中型強權能施行其領導權作為管理者（manager），此一階段的角色所強調的是制度建立（institution building）、信心建立（confidence building）、規範（norms）的發展及正式與非正式論壇（formal and informal forums）等功能。<sup>28</sup>

## 六、綜合途徑

另有學者結合社會分類與物質為途徑，例如 Stefan Schirm 對區域強權之定義，結合了硬實力、角色定義（role definition）和其他國家對區域強權的認知。Stefan Schirm 提出以下幾點作為區域強權的分類標準，結合了

---

<sup>26</sup> Eduard Jordaan, "The Concept of a Middle Power in International Relation: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers," *Politikon*, Vol.30, No.2 (2003), p.165.

<sup>27</sup> Andrew Cooper et al., *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order* (Vancouver: UBC Press, 1993), p.21.

<sup>28</sup> Cooper et al., *op. cit.*, pp.24-25; Andrew Cooper and Richard Higgott, "Middle Power Leadership in the International Order: An Issue-Specific Model for the 1990s," Working Paper Series No.92-01, (Ottawa: Centre for International Trade and Investment Policy Studies, Carlton University, 1992).

建構主義、角色功能與行為、物質途徑與權力層及途徑等不同論據：（一）其聲稱作為規則制定的領導者，作為部分該國的角色定義（role definition），並連結到其他行為者/國家；（二）有實踐領導權的宣稱及動員權力資源的活動；（三）有物質及組織資源可規劃區域及國際權力；（四）該區及區域外行為者/國家對其領導權地位的接受、認知採正面看法；（五）依其權力行使結果而能有實際的政治影響力。<sup>29</sup>

### 七、道德規範途徑

另外，從強調中型強權的利他途徑與理想主義途徑出發者，如 Karen Mingst 與 Margaret Karns 認為通常國際義務較利益容易成為驅使中型強權行為的動力，<sup>30</sup>而 Eduard Jordaan 也主張中型強權「傾向於推動世界體系的和諧與穩定」，<sup>31</sup>其特點是根據其所追求的政策，包括多邊主義、在紛爭中的妥協立場（compromise positions）、對於談判處理及建立聯盟的偏好，以確保國際體系安全變革等。例如在加拿大的例子中，中型強權施作特殊的利基以發揮影響力，<sup>32</sup>為了回應 1990s 年代盧安達及巴爾幹半島危機的種族滅絕的巨大暴行，2000 年代倡議干涉與國家主權國際委員會（International Commission on Intervention and State Sovereignty），2005 年並且以聯合國大會（UN General Assembly）的保護義務（the responsibility to protect）作為國家及政府層次的首要之務，<sup>33</sup>皆是以中型強權對於世界體

<sup>29</sup> Stefan Schirm, "Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance," *European Journal of International Relations*, Vol.16, No.2 (2010), pp.197-221.

<sup>30</sup> Margaret Karns and Karen Mingst, *The United Nations in the 21<sup>st</sup> Century: Dilemmas in World Politics* (Boulder: Westview Press, 2007).

<sup>31</sup> Jordaan, *op. cit.*, p.167.

<sup>32</sup> Godfrey Hayes, "Canada as a Middle Power: The Case of Peacekeeping," in Andrew Cooper ed., *Niche Diplomacy: Middle Powers after the Cold War* (New York: St. Martin's Press, 1997), pp.73-89; 吳得源, 〈加拿大多邊主義外交與治理持續與轉變〉, 《台灣國際研究季刊》, 第 1 卷, 第 1 期(2005 年), 頁 1-29。

<sup>33</sup> Martin Fischer, *Darfur: The Role of Middle Powers*, <http://acuns.org/wp-content/uploads/2013/03/Small-Middle-and-Emerging-Powers-and-Peace>

系維護和平的責任感，與人道主義的關懷義務做為分析視角。

綜合上述分析，對於中型強權研究觀點紛沓眾多，包括道德途徑、行為途徑與角色功能、制度及聯盟途徑、傳統物質途徑、建構主義途徑、國際層級途徑及綜合途徑等，而本文認為這些途徑間彼此互有相通脈絡而不相斥，甚且可更有效地互補相輔說明中型強權的外交政策，對於中型強權的外交策略建構提供更為完整的圖像。因此，本文將以行為途徑、角色功能、制度及聯盟途徑作為主軸，國際權力層級途徑及綜合途徑為輔，以分析紐西蘭的 FTA 外交策略。

### 參、FTA 與區域角色的伴演及區域聯盟的關係

一個國家的 FTA 政策形成和其在區域角色的扮演有莫大關係，由於區域主義的盛行，在區域內往往形成政治、經濟及其他功能的集團，這些區域內國家錯縱複雜的組織與互動關係組合往往被稱為「區域架構」，<sup>34</sup>例如亞太地區內便存在多組政經互動的「區域架構」。而區域 FTA 或雙邊 FTA 也是此種「區域架構」中的建制之一，其形成的原因與 20 世紀末以來區域內國家貿易日漸增加，因此各國擔心邊緣化效應的產生，莫不積極重視與區域內國家洽簽 FTA，以免造成出口市場的不利。再者，這些區域 FTA 或雙邊 FTA 不僅具有經濟效果，對於加強各國在該區內的同盟和結盟關係也扮演非常重要的角色，例如「東協加三」、「東協加六」、「東協加八」、「中日韓自由貿易區」等均非僅只著眼於開展經濟關係，而「東協－中國自由貿易區」更是如此。<sup>35</sup>藉由該 FTA 的簽署，與推動中國－東協自由貿易區、湄

---

*-Operations-Martin-Fischer-AM-2009.pdf*

<sup>34</sup> Charles Morison, "Reflections on Regional Architecture," *APEC Economics Newsletter*, Vol.11, No.7 (2007), pp.1-2; Dick Nanto, "East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy," CRS Report (April 15, 2010), pp.33-34.

<sup>35</sup> Victor Sumsky, "The Art of the Possible in ASEAN's Future," *Journal of the East Asia Foundation*, Vol.3, No.1 (2008), pp.90-100.

公河開發等多項的經濟合作，中國與東協間也展開「中國－東協戰略夥伴關係行動計劃」，以促進和平和繁榮，另外還包括功能性的合作、東亞區域合作、區域間論壇合作（Inter-regional Cooperation）以及中國－東協合作基金（ASEAN-China Cooperation Fund, ACCF）等，可見到在除經濟利益之外，區域政治層面之考量和安全層面的合作拓展。<sup>36</sup>

此外，若單從前述的物質途徑而言，各國依其市場及國力大小在區域中扮演霸權、中型強權、小型國家等不一而足的角色。不同的角色而在區域政治中有不同的 FTA 結盟的需求，進而影響到其 FTA 夥伴的選擇。例如，新加坡雖然面積不大，但在東南亞區域中一向扮演樞紐及軸心的位置，金融及服務業市場佔其 FDI 比例甚高，因此，所洽簽的 FTA 在服務業方面的規格甚高，常是超 WTO 規格的，其所洽簽的 FTA 模式也往往成為東協各國的範本。<sup>37</sup>而美國在亞太區域中一向以霸權自居，所採取的 FTA 模式，往往具有加強軍事同盟的作用，以對抗恐怖主義或平衡中國在該區的勢力，或作為與美國同盟的酬償，例如前述美國－新加坡 FTA、美韓 FTA 等都具有鞏固其霸權的策略運用。

在反恐戰爭的背景下，從布希政府時期開始密集化了「安全植入」（security-embedded）或「安全化」（securitized）型的 FTAs，美國與其忠誠盟友簽署 FTA，並將此種協定作為給予美國市場及技術的優惠進入的酬償。<sup>38</sup>美國將經濟互賴視為增強其軍事聯盟的方式，也是選擇其 FTA

---

<sup>36</sup> 梁銘華，〈從「區域主義」論中國與東協的政經區域整合〉，2005 台灣東南亞區域研究年會，2005 年 4 月 28-29 日，國立暨南大學。

<sup>37</sup> Singapore Ministry of Trade and Industry, "Amendments from the Second Review for Singapore-Australia Free Trade Agreement," [http://www.fta.gov.sg/press\\_release/press%20release\\_2nd%20review%20for%20safta.pdf](http://www.fta.gov.sg/press_release/press%20release_2nd%20review%20for%20safta.pdf)

<sup>38</sup> Richard Higgott, "After Neoliberal Globalization," *Critical Asian Studies*, Vol.36, No.3 (2004), pp.425-444; Min Gyo Koo, "Embracing Asia, South Korean Style: Preferential Trading Arrangements as Instruments of Foreign Policy," *East Asia Institute Issue Briefing* (November 11, 2009).

夥伴的標準之一。<sup>39</sup>從布希時期的經濟連結優先化，到 2009 年歐巴馬政府宣布 TPP 的藍圖，美國的目的是希望以高標準及基礎廣泛的區域協定，結合其在亞太地區的雙邊協定，並且增加美國出口達 50%。<sup>40</sup>證諸於美國近年來在亞洲的「亞洲再平衡」(Rebalancing in Asia) 或「轉向亞洲」(pivot to Asia) 等種種策略之運用，<sup>41</sup>例如與日、韓、亞洲國家的共同防衛能力加強，及使用大型經濟區域整合協定 TPP 作為經濟策略相結合，似乎印證此種安全化 FTA 的政策防衛觀點。在中國崛起的背景下，亞太各國從以往依賴美國及日本的政治經濟，到另一種以集中在中國 (Sino-centric) 上的目標經濟，諸如韓國、澳洲等中型強權被迫同時計算經濟及政治利益。FTA 政治加深彼此互賴，也代表此種經濟政治利益轉向的計算考量，然而，雖然 FTA 聯結不同規模及複雜度的經濟體，對於較小國家而言確實存在主權問題，例如在美澳 FTA 和美韓 FTA 中，FTA 在安全同盟中逐步成形，<sup>42</sup>FTA 的指涉也可能是不同於上述美韓 FTA 的安全和政治同盟，例如政治安全關係互異但經濟互賴的中韓 FTA。

亞太地區中屬中型強權國家的澳洲，澳洲勞工黨政府的外交政策中心支柱包括環境、太平洋、與美國關係，以及貿易做為未來繁榮的關鍵，<sup>43</sup>澳

---

<sup>39</sup> United States Trade Representative (USTR), "Free Trade Agreements," <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-tradeagreements>

<sup>40</sup> United States Trade Representative (USTR), "Trans-Pacific Partnership," <http://www.ustr.gov/tpp>

<sup>41</sup> 亞洲「再平衡」(Rebalancing)是歐巴馬兩任亞太外交政策的主軸，其論述及理念在近年中在重要會議上廣為美國重要政界人士如歐巴馬、希拉蕊、凱瑞、艾希頓卡特、唐尼倫所演說闡述。見：Amy Searight, "The United States and Asian Regionalism: The Politics of Reactive Leadership," in V.K. Aggarwal and S. Lee eds., *Trade Policy in the Asia-Pacific* (New York: Springer, 2011), pp.89-120; Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy* (November 2011), available online at: [http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas\\_pacific\\_century](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century)。

<sup>42</sup> Scott Snyder, *China's Rise and the Two Koreas: Politics, Economics, Security* (Boulder: Lynne Rienner, 2009), p.1.

<sup>43</sup> Lorraine Elliott, "Environmental Foreign Policy: Making Middle-Power Leadership," in Lorraine Elliott ed., *Australian Foreign Policy Futures: Making Middle Power Leadership*

洲前總理 Kevin Rudd 在 2007 年 5 月 30 日坎培拉的年度演講 (the annual Fraser Lecture in Canberra) 上所提到澳洲所希望扮演的角色是「創造性及積極的中型強權」(a creative and active middle power)，而貿易是其外交政策中心支柱之一，<sup>44</sup>可見得 FTA 策略之於經濟規模不大的澳洲，是展現外交的具體及強力手段。David Hundt 曾聚焦在澳洲與南韓能影響區域秩序的形成正式制度及其他政策，<sup>45</sup>像是透過追求 FTA 來達成區域經濟整合，它檢視了亞洲及非亞洲國家，也分析認同如何形塑區域與秩序。David Hundt 檢視了澳洲及南韓對於新區域秩序的貢獻，它區分了兩種方式：第一種是有目標的正式制度之建立 (purposeful building of formal institutions)，以治理區域安全相關議題；第二種是其它可以間接增加「區域性意識」(a sense of regionness) 的政策，<sup>46</sup>第二組影響到區域秩序的成形的非直接政策決策的討論包括 FTA 在內。

由於紐西蘭離亞洲較遠，人口組成又多為歐美移民，因此，在亞洲區域發展的參與上有其困難度，例如除了 APEC 之外，亞洲地區的區域架構「東亞社群 (East Asian Community) 不但將澳洲視為必然的參與者，同時，也將紐西蘭排除在外，不被視為考量對象。<sup>47</sup>但是紐西蘭向來積極推動 APEC 區域經濟整合及亞太地區自由貿易區域 (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP) 之倡議，並支持強化 WTO，紐西蘭洽簽 FTA 的布局，希望 FTA 與多邊貿易體制互補，讓 FTA 成為多邊貿易自由化之跳板，而非絆腳石。Robert G. Patman 指出，相較於澳洲，紐西蘭的外交政策由於受限於其孤立的地理位置、對英國的認同及國際權力層級中的現實因素，必須

---

*Work?* (Canberra: Australian National University, 2008).

<sup>44</sup> Kevin Rudd, "An Action Agenda for Climate Change," Annual Fraser Lecture, Belconnen Labor Club, Canberra, May 30, 2007.

<sup>45</sup> David Hundt, "Regional Security and Middle Power Diplomacy: Australia and South Korea Compared," *Korea Observer*, Vol.42, No.1 (2011), pp.69-94.

<sup>46</sup> Bjorn Hettne and Fredrik Soderbaum, "Theorising the Rise of Regionness," *New Political Economy*, Vol.5, No.3 (2000), pp.457-472.

<sup>47</sup> 賴怡忠，前引文。

將全球化當成一個指引的新要素，<sup>48</sup>在全球化的國際及國內事務逐漸混淆界限模糊之際，其參與全球外交的活動也可能增多，因此，全球化使得小國如紐西蘭的多邊合作利益倍增，包括實際利益與聲望利益（reputation benefit），也鞏固了全球化論述中轉型學派（transformationalist school）的觀點。<sup>49</sup>對於經濟自由化趨勢的接受及對多邊制度的強烈承諾可說構成了全球化下紐西蘭外交的經緯，以自利及道德規範作為兩股交纏的外交觀點，例如紐西蘭強烈地反對核武、拒絕 2003 年為美國侵略伊拉克出兵、建立起主要國際制度的領導及有效利用 WTO 等多邊機制等，印證了此種自利與道德規範並存的政策觀點。

紐西蘭認為倘若 FTA 無法涵蓋絕大部分貿易，可能侵蝕多邊貿易自由化。而只要能持續地促進國家間絕大部份貿易的自由化，FTA 將有助推動 WTO 的進展。因此，紐西蘭對外洽簽 FTA 或經濟合作協議時，要求該協定必須為全面性的協定，以進一步促進紐西蘭貨品、服務業及投資之市場進入，及涵蓋智慧財產權、競爭政策、勞工及環境等議題。紐西蘭認為與多邊貿易自由化相較，和重要貿易夥伴洽簽雙邊 FTA，可在短時間內為國內出口商拓展出口市場，創造更多出口機會。另一方面，FTA 對紐西蘭而言除了經濟效應外，如何避免不被東亞或亞太地區孤立，增加其區域性意識，而建立起夥伴或同盟的關係也至為重要。由於中國崛起所帶來亞太地區的權力平衡改變，以東協或東亞國家為主的另一組亞洲區域架構也正悄然成形，紐西蘭、澳洲也必須在美國及中、日、韓及東協中保持巧妙的迂迴平衡。紐西蘭所洽簽的 FTA 如「東協、澳洲及紐西蘭自由貿易區協定」、中紐 FTA、紐韓 FTA 及 TPP、「太平洋更緊密經濟關係協定」等也說明了此種新亞太秩序中結合外交與結盟考量的 FTA，以下分別探討之。

---

<sup>48</sup> Patman, "Globalisation, Sovereignty, and the Transformation of New Zealand Foreign Policy," Working Paper No.21/05, <http://www.victoria.ac.nz/hppi/centres/strategic-studies/publications/working-papers/WP21.pdf>

<sup>49</sup> Michael Bryane, "Theorising the Politics of Globalisation: A Critique of Held et al.'s Transformationalism," *Journal of Economic and Social Research*, Vol.4, No.2 (2003), pp.3-17.



## 肆、紐西蘭 FTA 個案分析

### 一、東協、澳洲及紐西蘭自由貿易區協定

「東協、澳洲及紐西蘭自由貿易區協定」是紐西蘭融入東協區域整合的重要里程碑。紐西蘭近來與亞洲關係密切，尤其是東協國家，以下以「東協、澳洲及紐西蘭自由貿易區協定」說明紐西蘭的 FTA 策略、實質利益、背景。「東協、澳洲及紐西蘭自由貿易區協定」源始自 2004 年東協與紐西蘭、澳洲領袖齊聚寮國、越南提出「東協、澳洲及紐西蘭自由貿易區協定」的倡議，並在 2008 年 8 月 28 日於新加坡達成談判。

紐西蘭向東協提出 FTA 策略的面向包括：(一) 攻勢商業 (offensive commercial)：東協是紐西蘭貨品的最大出口市場，每年出口達 44 億紐幣，雙向貿易在 2010 年底達 105 億紐幣，紐西蘭在該區域的關稅達到美金 5000 萬左右，因此，與東協談消除關稅的項目與時程可以確保紐西蘭在該區的經貿利得；<sup>50</sup> (二) 守勢商業 (defensive commercial)：從守勢而言，東協已與紐西蘭的競爭對手 (中、日、韓) 完成 FTA，甚至也啟動與歐盟的 FTA，紐西蘭發現在東協市場越來越難保有競爭優勢，而與產業結構類似的澳洲攜手與東協簽 FTA，可確保其市場優勢。<sup>51</sup>

在策略性意義方面，也是最重要的一點，為了融入東協加 N 的區域經濟整合，成為東亞高度整合區域經濟中的一員，東協與紐西蘭有長久以來的正向關係，東協與澳洲也希望藉此更加深著力於經濟與政治、安全方面的連結。之前紐西蘭與東協個別國家包括新加坡、緬甸、泰國、馬來西亞等簽 FTA，但並未涵蓋服務專章，此外在原產地規則方面也提供了製造國自行判別分類最理想選擇，以使製造國保持其競爭力。

---

<sup>50</sup> “FAQ ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Agreement,”  
<http://www.asean.fta.govt.nz/faq/>

<sup>51</sup> Ibid.

## 二、中國－紐西蘭 FTA

而中紐 FTA 則是另一紐西蘭切入東亞的指標，其策略啟示為：中紐 FTA 的達成造就了中國與紐西蘭關係的四個「第一」，其一是紐西蘭是第一個簽中國入世協定的國家，其二，紐西蘭是第一個承認中國市場經濟地位的國家，第一個已開發國與中國開始 FTA 談判者，並且是第一個與中國達成 FTA 的已開發國家。<sup>52</sup>而中紐 FTA 除了紐西蘭酒類與農產品所帶來的商業利益外，尚有其他策略性意涵，例如對中國而言，紐西蘭可作為其產品的國際標準測試平台，如電器製品等。紐西蘭市場並未大到足以供應中國完成中央、省、地方政府的國際標準測試，但中紐 FTA 可提供一個國際標準的學習平台。<sup>53</sup>

紐西蘭對於推動中紐 FTA 相當積極，且獲致豐碩成果，但對於這些 FTA 的洽談或實施，紐西蘭國內仍有不少批評，面臨這些爭議聲浪，政府如何處理與克服，成為紐西蘭 FTA 發展的最大挑戰。紐西蘭朝野對於與中國締結 FTA 相當有爭議，綠黨國會議員凱斯·洛克(Keith Locke)指出，與中國這樣的限制及否定公民基本權的國家簽約，將損及紐西蘭在國際上做為人權支持者的發言地位。<sup>54</sup>中國限制及否定公民基本權，包括禁止自由組織及結社的自由、壓榨童工、監禁宗教及人權團體，無媒體自由。<sup>55</sup>尤其中國無審判的拘禁的「勞教制度」(Re-education Through Labour, RTL)是眾所皆知的強制勞力，直接違反了國際人權的原則。紐西蘭的〈1999 年紐西蘭海關法〉(The New Zealand Customs and Excise Act 1999) 依循國際

---

<sup>52</sup> Gary Hawke, "Strategy More than Commerce: China-New Zealand FTA,"

<http://www.eastasiaforum.org/2010/07/30/strategy-more-than-commerce-china-new-zealand-fta/>

<sup>53</sup> Ershad Ali, "Impact of Free Trade Agreement on Economic Growth of Partner Countries: China and New Zealand," *International Business and Management*, Vol.2, No.1 (2011), pp.113-121.

<sup>54</sup> Keith Locke, "China FTA - Human Rights,"

<http://www.greens.org.nz/factsheets/china-fta-human-rights>

<sup>55</sup> Xiao Shu, "Dim Hopes for a Free Press in China,"

<http://www.nytimes.com/2013/01/15/opinion/dim-hopes-for-a-free-press-in-china.html>

慣例，禁止進口監獄勞工（*prison labour*）所生產的商品，<sup>56</sup>而中國－紐西蘭 FTA 對該法案並未著墨，卻包含對中國貨品更快更簡便通關的條款，<sup>57</sup>如此也意味著中紐 FTA 使得中國勞教營及監獄勞工所生產的商品將以紐西蘭為終點輸出，對於國際人權是一大戕害。

雖然如此，對紐西蘭而言，中紐 FTA 可加強紐西蘭的積極參與東亞整合，紐西蘭一直支持該區域的整合，包括 TPP 和亞太自由貿易區，但 Gary Hawke 認為截至目前為止亞洲經濟整合動力仍超過亞太經濟整合，且該兩股勢力並非是互相互補多過於對抗的，<sup>58</sup>中紐 FTA 正可以做為紐西蘭在東亞地區的真正利益指標。而中紐 FTA 中的安全意涵，也在於中國近來的「大中國外交」（*Great China foreign policy*）中積極拉攏紐西蘭、澳洲作為太平洋地區的安全盟友與屏障展現。

### 三、紐西蘭加入 TPP

美國與紐西蘭間並無 FTA，紐西蘭早年因反核政策而與美國發生齟齬，造成雙方關係的破裂，<sup>59</sup>此舉導致美國不再視紐西蘭為同盟，並且在 2004 年美澳締結自由貿易協定時，不考慮將紐西蘭納入協定。近年來因 2010 年 11 月「威靈頓宣言」（*Wellington Declaration*）的簽署而使美紐關

---

<sup>56</sup> New Zealand Parliament Counsel Office, “Customs and Excise Act 1996, Part 5: Prohibited Imports and Prohibited Exports,”

<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1996/0027/latest/whole.html> 而在國際公約上，GATT 第二十條(e)款就監獄勞工產品(*products of prison labour*)規定會員得採取限制措施。

<sup>57</sup> New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, “New Zealand China Free Trade Agreement, Chapter 5: Customs Procedure and Cooperation,”  
<http://www.chinafta.govt.nz/1-The-agreement/2-Text-of-the-agreement/index.php>

<sup>58</sup> Hawke, *op. cit.*

<sup>59</sup> 美國在 1950 年代與紐、澳簽定「澳紐美同盟條約」(*Australia-New Zealand-United States, ANZUS*)，但由於 1970 年代紐西蘭積極反核，而多次反對法國的核子試爆，並與美國的擁核政策相左，引起兩國間的關係緊張，而導火線是 1985 年 2 月紐西蘭拒絕美國有核子武器能力的「布坎南驅逐艦」(*Buchanan*)駛入紐西蘭領海，造成雙方關係的破裂，此舉導致美國不再視紐西蘭為同盟。

係冰雪漸溶，漸往策略性夥伴關係方向發展。<sup>60</sup>因此 TPP 可視為兩者間經濟聯盟的重要承諾，TPP 是亞太地區極高標準的經濟整合 FTA，紐西蘭所承諾的較 WTO 為高，<sup>61</sup>例如在服務業方面，以紐西蘭之 GATS 承諾為比較基準，其進一步自由化項目包含紐西蘭在 TPP 中新開放業別（即 GATS 未承諾開放），以及其於 TPP 中開放幅度較大之業別（表一）。<sup>62</sup>但紐西蘭與美國在 TPP 談判問題上亦存在許多矛盾，例如智慧財產權、農產品及取消投資限制上，使紐西蘭想要藉由 TPP 避免在亞太地區邊緣化並且達到進入美國市場等目標仍然有待觀察。但換個角度來看，TPP 被視為美國重返亞太的重要經濟策略，至少藉由 TPP 的整合及談判，紐西蘭得以擺脫不如澳洲與美國關係密切的窘境，避免在亞太地區孤立。

表一：紐西蘭在 TPP 進一步開放之主要行業及新開行業別

行業別		TPP 開放程度較高	在 TPP 新開項目
商業服務	專業服務 研發服務	●	●

<sup>60</sup> 2010 年 11 月由國務卿柯林頓·希拉蕊(Hillary Clinton)和紐西蘭外交部長穆雷·麥克庫里(Murray McCully)簽訂「威靈頓宣言」(the Wellington Declaration)，露出美紐關係的溶冰曙光及新契機。肯定美國和紐西蘭在許多方面的雙邊合作在「新策略夥伴關係」(new strategic partnership)中已被修復。“Wellington Declaration on a New Strategic Partnership between New Zealand and the United States of America,” <http://www.mfat.govt.nz/Media-and-publications/Features/665-Wellington-declaration-on-new-NZ-US-partnership.php>

<sup>61</sup> 以服務業為例，紐西蘭對 TPP 的承諾包括紐西蘭之《服務貿易總協定》(General Agreement on Trade in Services, GATS)承諾得分為 74 分，但其在 TPP 承諾得分約為 141.5 分，兩者有 64.5 分之正成長。其在 TPP 中增加許多超 WTO(WTO-plus)之開放內容，致使即便台灣服務業開放現況相當高，也比不上紐西蘭在 TPP 進一步自由化之結果(141.5 分與 99.75 分之差距)。見：李淳，〈經貿自由化系列專題(一)服務貿易進一步自由化之準備—以紐西蘭之 TPP 承諾為例〉，《WTO 電子報》，第 261 期(2011 年 5 月 13 日)，<http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/www/Epaper/wtoepaper/article261.htm>。

<sup>62</sup> 例如，紐西蘭在 TPP 新開放之行業別，包括有研發服務、郵政服務、環境服務業、醫療服務、運輸服務之海運、內河與太空運輸等相關服務業。而在 TPP 中進一步開放程度較高者尚包括空運服務、路上運輸、鐵路運輸、輔助運輸服務、休閒文化與運動服務、教育服務、路上運輸服務、配銷服務、專業服務業、視聽服務等，均為紐西蘭在 GATS 開放基礎上的行業。

	其他商業服務		
通訊服務	郵政服務 視聽服務		●
配銷服務業		●	
教育服務業		●	
環境服務業		●	●
醫療服務業			●
運輸服務	海運服務	●	●
	內河運輸	●	●
	空運服務	●	
	太空運輸服務		●
	運輸服務：鐵路運輸服務	●	
	運輸服務：陸上運輸服務	●	
	運輸服務：輔助運輸服務	●	●
	運輸服務：其他運輸服務		
其他類服務			●

資料來源：李淳，〈經貿自由化系列專題（一）服務貿易進一步自由化之準備—以紐西蘭之 TPP 承諾為例〉，《WTO 電子報》，第 261 期（2011 年 5 月 13 日），  
<http://www.wto.org.tw/SmartKMS/www/Epaper/wtoepaper/article261.htm>。

#### 四、太平洋更緊密經濟關係協定

太平洋更緊密經濟關係協定（Pacific Agreement on Closer Economic Relations Plus, PACER Plus）是紐西蘭另一個備受爭議的 FTA，太平洋更緊密經濟關係協定在於「太平洋島國論壇」（the Forum Island Countries, FICs）是倡議中的 FTA，<sup>63</sup>該 FTA 倡議在 2009 年啟動，目前仍進行中，其用意在於承諾推動太平洋地區的永續經濟發展。<sup>64</sup>太平洋更緊密經濟關係協定被期許成為一個移除參與國間貿易壁壘及改善其市場進入

<sup>63</sup> 成員國包括澳洲、庫克群島、密克羅尼西亞聯邦(The Federated States of Micronesia)、吉里巴斯(Kiribati)、諾魯(Nauru)、紐西蘭、紐埃島(Niue)、帛琉(Palau)、巴布亞紐幾內亞(Papua New Guinea)、馬歇爾群島共和國(Republic of Marshall Islands)、薩摩亞(Samoa)、索羅門群島、東加王國、圖瓦盧(Tuvalu)及瓦努阿圖(Vanuatu)等國。

<sup>64</sup> “Pacific Lessons from the Economic Partnership,” *Pacific Briefing Note* (June 1, 2008).

的區域 FTA，太平洋島國原本已簽有太平洋島國貿易協定（The Pacific Island Countries Trade Agreement, PICTA），這些國家的主要利得主要是與紐、澳間的高標準貿易。此外，紐、澳已提供對於太平洋島國關稅及配額的自由市場進入，因此，新的高標準包括各國間新的談判讓步，例如關稅程序、原產地規則、貿易技術障礙（technical barriers to trade, TBT）、動植物檢疫（sanitary and phytosanitary, SPS）、勞工移動、發展援助及移除 PICs 部分的關稅與配額等。<sup>65</sup>

與已開發國家的紐、澳洽簽 FTA 意味太平洋更緊密經濟關係協定必須與國際法律架構一致（特別是在 WTO 架構下），亦即必須與 GATT 第 24 章（GATT Article XXIV）一致，也就是自由化必須在「合理」期程內（大部分為 10 年），包含絕大部分貿易，如此一來限制了談判的範圍與彈性。而紐、澳亦認為太平洋更緊密經濟關係協定不應只定義為商業利益，貿易談判能力建構（trade capacity-building）也是優先性，兩國承諾提供數個倡議以增加太平洋島國論壇有效參與談判的能力。<sup>66</sup>

紐西蘭與澳洲素來對於太平洋島國地區的穩定負有義務與使命感，而由於太平洋島國的政局不穩、經濟落後，全球化所帶來如愛滋病傳播、販毒、洗錢、人口販運等諸多負面衝擊，而有「不穩定的弧形」（The Arc of Instability）之稱，<sup>67</sup>「良政」（good governance）、人權等議題不斷被提出討論。在政治上，紐西蘭期許在推動南太平洋的穩定上扮演一個重要的領導角色，例如如在東帝汶民主共和國（Timor-Leste）、所羅門群島及布幹維爾島（Bougainville）、巴布亞紐新幾內亞（Papua New Guinea）等問題上馳援，南太平洋諸島國被形容為紐西蘭的「近鄰」（near abroad），維持這些國家的穩定對於紐西蘭而言具有特殊外交利益及聲望。

---

<sup>65</sup> “PACER Plus: the Art of Negotiation, Pacific Institute of Public Policy,” *Brief Paper* (May 9, 2009), <http://www.pacificpolicy.org/wp-content/uploads/2012/05/D08-PiPP.pdf>

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Center for Strategic and International Studies, “The Arc of Instability: Militancy across South Asia,” <https://csis.org/program/arc-instability-militancy-across-south-asia>

然而，對於太平洋更緊密經濟關係協定的批評浪潮不斷，其中包括：第一、由於南太平洋區域貿易及經濟合作協定(South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement, SPARTECA)的關係，太平洋更緊密經濟關係協定對於降低太平洋島國的正式貿易壁壘其利得相當少，<sup>68</sup>雖然其他障礙可能被提出，但太平洋島國的調整代價(adjustment costs)包括移除關稅和完成代價對許多太平洋島國而言是相當重大的，至少有 5 個參與國其來自紐、澳的進口關稅收入(import duty revenue)佔總收入的 10%，而佔不到 2% 的政府稅收如巴布亞紐新幾內亞者所受影響較小；<sup>69</sup>第二、參與各國將因 FTA 的約束性強制而失去政策空間，因為以貿易壁壘來保護地方工業的政策將被停止。<sup>70</sup>

來自公民社會對於太平洋更緊密經濟關係協定的關切更是激烈，這些爭辯的議題包括：(一)不公平的談判過程：有影響力的紐、澳利益將導致對於太平洋島國的「欺騙與操弄」(bullying and manipulation)，公民社會關切勞工動員(labour mobilisation)將與其他的談判領域綁在一起，而太平洋島國只有少數有經驗的談判者，其談判 FTA 的經驗非常有限，雖然紐西蘭首席貿易諮詢局(The Office of the Chief Trade Advisor)將在談判中對於太平洋島國提供忠告及支持；<sup>71</sup>(二)貿易自由化將使現在的貿易不平衡加劇：對於太平洋更緊密經濟關係協定的國際貿易研究發現，若區域

---

<sup>68</sup> 「南太平洋區域貿易及經濟合作協定」(South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement, SPARTECA)在 1981 年生效，根據原產地規則提供紐西蘭、澳洲及太平洋 14 個島國免關稅及配額規定。

<sup>69</sup> Nikunj Soni et al., “Responding to the Revenue Consequences of Trade Reforms in the Forum Island Countries,” [http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Revenue\\_Consequences\\_Trade\\_Liberalisation.pdf](http://www.forumsec.org/resources/uploads/attachments/documents/Revenue_Consequences_Trade_Liberalisation.pdf) ; Nathan Associates, “Pacific Regional Trade and Economic Cooperation – Joint Baseline and Gap Analysis,” [http://www.forumsec.org/fj/\\_resources/article/files/Pacific%20Regional%20Trade%20and%20Economic%20Cooperation%20report.pdf](http://www.forumsec.org/fj/_resources/article/files/Pacific%20Regional%20Trade%20and%20Economic%20Cooperation%20report.pdf)

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid.

夥伴比該國大很多的話，淨福利衝擊（net welfare impacts）將是小的或負的，此外，太平洋更緊密經濟關係協定要求互惠性自由化（reciprocal liberalisation），將致使目前對紐、澳有利的貿易不平衡加劇；（三）太平洋島國因關稅移除而導致的便宜進口貨品所遭受的衝擊，即使透過增加消費稅也無法彌補，特別是太平洋島國可能因此嚴重而偏離聯合國的「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals, MDG），美國經濟顧問公司內森組織（Nathan Associates）預估某些太平洋島國國家的關稅損失可能達每年一千萬美金；<sup>72</sup>（四）缺乏真正的、有意義的諮詢：在談判過程中缺乏主要聲音，尤其在，2012年3月第二屆太平洋更緊密經濟關係協定非國家行為者對話（The second Non-state Actor's (NSA) Dialogue on PACER Plus）有眾多國家及非國家行為者的參與，<sup>73</sup>然而，這些諮詢並不能代表太平洋廣大的意見光譜，且未包容批判的聲音。有些太平洋國家認為缺乏集中焦點在真正議題上，例如太平洋的朝向「千禧年發展目標」前進，或是他們如何彌補因減免關稅引起的收入損失。

太平洋國家正面臨來自自由化的強大壓力，除了太平洋更緊密經濟關係協定，好幾個太平洋島國正與歐盟、美國進行 FTA 談判，如果同意太平洋更緊密經濟關係協定等於是加速太平洋島國自由化的腳步，它們認為這並不是真正國家利益所在。紐西蘭緊鑼密鼓地向南太平洋群島「洗腦」太平洋關係緊密協定的好處，尤其，太平洋計畫（Pacific Plan）被視為鞏固了紐西蘭和澳洲主導（dominate）太平洋國家內政，半強制太平洋島國加入太平洋更緊密經濟協定，不少學者批評這些都是新殖民主義

---

<sup>72</sup> “Nathan Associates Inc.,”

[http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Nathan-Associates\\_EN\\_1207\\_PIFS\\_Pacific-Regional-Tradeand-Economic-Cooperation.pdf](http://www.acp-eu-trade.org/library/files/Nathan-Associates_EN_1207_PIFS_Pacific-Regional-Tradeand-Economic-Cooperation.pdf)

<sup>73</sup> 這些非國家行為者包括「太平洋島國非政府組織協會」(The Pacific Islands Association of Non-Governmental Organisations, PIANGO)、「太平洋島國民營部門組織」(Pacific Islands Private Sector Organisation, PIPSO) and the Pacific Institute of Public Policy, PIPP)、「太平洋全球化網絡」(The Pacific Network on Globalisation, PANG)及「澳洲公平貿易及投資網絡」(Australian Fair Trade and Investment Network, AFTINET)等。



(neo-colonialism)，將澳洲及紐西蘭的價值與實踐移植於南太平洋的其他小國。

## 五、紐西蘭－韓國 FTA

紐西蘭另一件紐韓 FTA 顯示市場不對稱 (market asymmetry) 或「權力不對稱」(power asymmetry) 在談判中的關鍵角色，紐西蘭－韓國 FTA (New Zealand-Korea FTA) 為紐、韓兩國相當有意願完成者，無論韓國總統李明博或紐西蘭總理約翰·菲利普·基 (John Phillip Key) 皆表達洽簽的強烈意願。紐西蘭－韓國 FTA 於 2010 年 7 月提出，該 FTA 對紐、韓兩國的利益在於：(一) 雙方產業互補，輸出品各自不同，因為兩國共享互補貿易結構：例如紐西蘭輸出原料或中間物品如木材、牛肉、鋁、乳製品、奇異果到南韓，南韓也輸出已完成的製造品 (電器產品、汽車及機械等) 到紐西蘭。紐西蘭商會 (New Zealand Chamber of Commerce) 主席艾德華 (Les Edwards) 認為服務貿易中的教育、工程顧問 (engineering consultancy) 及觀光，將是 FTA 中「相當直接的利得」(relatively straightforward gains)。對於南韓而言，汽車、手機、電器、石油化學及船運，主要利益將是增加對於製造品的市場佔有率，韓國外交貿易部 FTA 談判局總裁 Kim Hae-yong 認為人力與知識的交流是另一個優先性；<sup>74</sup> (二) 紐西蘭可為其農產品尋求廣大市場：紐西蘭亦是韓國重要之貿易夥伴，如無 FTA 協定，將使紐西蘭業者在面對美、歐業者時，將因高額之關稅，而在韓國市場處於劣勢。Key 總理表示，目前對紐西蘭恆天然集團 (Fonterra Co-operative Group) 及紐西蘭唯一的奇異果出口公司 Zespri 等公司而言，其在韓國市場之挑戰並不僅在於維持市佔率，而是直接面對來自零關稅或低關稅國家產品之競爭。<sup>75</sup>

<sup>74</sup> New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, "New Zealand-Korea Closer Economic Partnership,"

<http://www.mfat.govt.nz/downloads/foreign-relations/northasia/nzkoreacepenglish.pdf>

<sup>75</sup> 國際貿易局，〈紐西蘭與韓國 FTA 談判仍面臨韓國國內之反對〉，

<http://twbusiness.nat.gov.tw/news.do?id=155942922>。

然而，雙方的談判卻陷入膠著與瓶頸，最主要的障礙在於韓國，其原因可歸納如下：（一）韓國國內利益團體的反對：南韓的農業團體具有組織規模且相當激進，雖然農業僅佔韓國 GDP 的 4%，韓國農民的政治動員力量卻是韓國洽簽 FTA 時的一大阻礙；<sup>76</sup>（二）韓國談判資源的有限：韓國的政府部門如外交貿易部 FTA 談判局及 FTA 外交政策局（FTA Policy Bureau）、策略及金融部（the Ministry of Strategy and Finance）、知識經濟部（the Ministry of Knowledge and Economy）及農漁部（the Ministry of Agriculture and Fisheries），幾乎都將可觀的人力資源挹注在與大國的談判上，實無暇顧及與紐西蘭的談判；<sup>77</sup>（三）韓國關稅高而紐西蘭的關稅低：Kim Hae-yong 認為韓國關稅高而紐西蘭的關稅低，因此在 FTA 的利益上很難達到平衡。<sup>78</sup>此外，紐韓 FTA 最大的困境在於雙方市場的不對稱性，雙方在對方市場的重要性不同。紐西蘭想要移除南韓最敏感部門的關稅，但它的經濟規模無法讓紐韓 FTA 成為南韓的首要考量。根據「韓國國際貿易協會」（Korean International Trade Association）數字，2009 年雖然南韓是紐西蘭第 5 大貿易夥伴（第 6 大出口市場及第 7 大進口夥伴），紐西蘭是韓國的第 46 大貿易夥伴（第 51 大出口市場及第 39 大進口市場），雙方的貿易關係呈現極度的不對稱。這也凸顯了紐西蘭想要以 FTA 作為與東亞的外交結盟主軸，理想與現實間尚有嚴重的落差。

## 伍、結論

做為一個在地緣政治上不利且資源極為有限的中型強權國家，外交資

---

<sup>76</sup> Andrew Salmon, "Korea-New Zealand Free Trade Agreement Hits Wall," <http://www.asianz.org.nz/our-work/action-asia-business/action-asia-insights/korea-nz-fta-hits-wall>

<sup>77</sup> Park Young Bae and Moon Sang Bok, "Korea's FTA Policy Structure," <http://faculty.washington.edu/karyiu/confer/seoul06/papers/park-moon.pdf>

<sup>78</sup> Andrew Salmon, "In a Trade Deal with South Korea, New Zealand May Find Small is Beautiful," <http://www.asianz.org.nz/our-work/action-asia-business/action-asia-insights/korea-fta>

源及策略立場的保守成為優先性，而在外交立場上必須發展極拓展資源，紐西蘭經常發言支持國際制度的角色、會議外交、公平談判及國家間的平等，<sup>79</sup>可見得其對中型強權典範的支持，並以廣泛的地理基礎各自依不同議題的利益而運作，<sup>80</sup>這些議題包括裁軍、環境、人道干預、農業保護及本文所分析的 FTA 策略等。

本文的研究發現，紐西蘭在行為途徑上可由中型強權的發展觀點加以解釋，在前述的幾個研究途徑中積極思考發展其利基外交，亦即選擇專精的功能性政策議題以鑄造外交利基；同時，與其他「志同道合國家」（like-minded states），通常也是中型強權的國家如澳洲等建構聯盟關係；<sup>81</sup>並致力於在多邊或雙邊機制上例如與亞太國家的 FTA 結盟中發揮其影響實力，實踐 Andrew Cooper 等人所謂國際秩序中的催化者、促進者及管理者角色。

而以 FTA 作為區域結盟及非經濟關係的維持作為思索，紐西蘭由於長期被忽略於亞洲的經濟整合架構中，不得不思索其獨立的貿易外交，積極與美國、中國、東協、太平洋島國談 FTA，對於這些國家採取一概接受的立場。與澳洲在亞太 FTA 政策相似的是，與美國談 FTA 以鞏固軍事同盟關係，但也不排拒迴避與中國簽 FTA。在區域安全上，澳洲在亞太區域中與中國的關係向來最具爭議，因為澳洲要在中國與北京、華盛頓之間維持「明智而審慎的平衡」（judicious balance），<sup>82</sup>而紐西蘭也具有此種外交思維。

綜合上述所探討個案，紐西蘭 FTA 的發展策略至少有四個層面的意涵：第一、確立其在區域權力層級中的位置：例如參與美國主導的 TPP；

---

<sup>79</sup> Patman, *op. cit.*

<sup>80</sup> Terrence O'Brian, *Presence of Mind: New Zealand in the World* (Wellington: New Zealand Institute of International Affairs, 2009), p.149.

<sup>81</sup> 吳得源，前引文，頁 5。

<sup>82</sup> Hillary Clinton, "Security and Opportunity for the Twenty-First Century," *Foreign Affairs*, Vol.86, No.6 (2007), pp.2-18.

第二、作為結合共識國家聯盟的策略：例如紐澳 FTA、紐韓 FTA、紐澳東協 FTA；第三、作為區域安全的屏障：例如美紐 FTA、中紐 FTA；第四、作為領導區域小國及區域和平維持者：如太平洋更緊密協定等。由上述 FTA 個案的分析中，可發現紐西蘭的極力想在多邊或雙邊機制上例如與美、中、澳、韓及東協的 FTA 結盟中發揮其影響實力，建立國際秩序中的催化者、促進者及管理者角色。因此，根據前述中型強權的理論研究途徑可分析如表二。

表二：從中型強權研究途徑分析紐西蘭的 FTA 策略

研究途徑	具體表現	代表個案
國際權力層級途徑	1. 確立其在亞太區域層級中的位置 2. 作為區域安全的屏障	1. 如 TPP 2. 如 TPP、中紐 FTA
行為及角色功能途徑	作為國際制度或秩序中的催化者、促進者及管理者等角色	如太平洋更緊密經濟關係協定、APEC、WTO 等
聯盟及制度途徑	作為結合該地區共識國家的聯盟	如東協、澳洲及紐西蘭自由貿易區協定；紐韓 FTA
道德規範途徑	維持該地區穩定和平的義務	如太平洋更緊密經濟關係協定 (PACER Plus)
建構主義途徑	作為區域小國支持且認知的領導者	如太平洋更緊密經濟關係協定 (PACER Plus)

資料來源：作者自行繪製。

然而，紐西蘭與中國的 FTA 雖以安全結盟作為基礎，但卻存在著人權爭議，與韓國的 FTA 更因市場規模而有不對稱談判的瓶頸，與太平洋群島的「太平洋更緊密協定」有剝奪太平洋島國家經濟主權的爭議、對於是否能接受紐西蘭的領導權及中型強權地位並未有整體共識。在 TPP 中與美國的談判議題紛歧落差至大，上述這些難題仍是未來紐西蘭在以中型強權外交作為典範，而發展 FTA 策略時所需面臨的嚴峻挑戰。