

焦點評析

區域經濟整合形勢在新南向政策目標國的發展

The Development of Regional Economic Integration in the Target Countries of the New Southbound Policy

孫國祥 *Guo-Xiang Sun*

南華大學國際事務與企業學系副教授

*Associate Professor of Department of International Affairs and Business
Nanhua University*

區域經濟整合持續對台灣的對外經貿造成壓力，無論直接或間接，抑或從經貿、金融外延至幾乎一國對外關係的所有領域。進入 2020 年，受到新冠疫情（*Coronavirus Disease, COVID-19*）的影響，與我國新南向政策目標國家的區域整合受到影響。事實上，區域整合也受到當前政治思潮的衝擊，因此，本文首先探討區域化與孤立化對商業的風險，然後探討涉及新南向區域的經濟整合，並對新冠疫情對區域整合進行階段性分析，最後是結語。

一、當前影響區域經濟整合的思潮與風險

民族主義是國家奉行孤立主義政策的主要原因之一。公民和政客間的民族主義情緒可能與對其他文化、宗教和種族的懷疑同時出現，並常常導致更加嚴格的移民政策。孤立主義政策加劇了多邊主義的衰落，並為國際

合作與貿易帶來了風險。就像孤立一樣，區域化是一種內向型政策運動，是從以外部為中心的互動中退卻。然而，區域化不同於孤立，因為它還需要更大的區域整合與合作。孤立和區域化預期將在 2020 年創造商業的風險和機會。

（一）區域化和孤立化的主要風險

自從第二次世界大戰以來，建立自由的國際經濟體系一直是美國的目標，但是最近主要來自美國以及英國等其他國家的孤立主義政策卻指向了一種相反的趨勢，即透過區域化來消除已建立的全球經濟體系和孤立。雙邊貿易戰證明了此一擺脫國際經濟合作的樞紐。因此，區域化和孤立化意味國際貿易的減少，此為包括台商在內的跨國公司致力進入國際市場，降低貿易壁壘和關稅，外國投資計劃以及供應鏈的過程中帶來了重大的風險。

一些面向表明了其他明顯的風險和機會。就企業目標而言，某些企業可能會依據其原籍國成為抵制的目標。¹ 就就業和移民而言，區域化和孤立化對就業和勞動力的國際流動有著直接的影響。隨著移民法規變得更加嚴格，非國民可能很難在國外找到工作。就資源採購而言，如果孤立主義政策削弱了國際貿易，則可能會限制獲取區域性以外的資源和產品。汽車、精煉石油和積體電路是世界上交易最多的商品。此意味由於施加貿易壁壘和關稅，該等產品的採購成本可能會更高。特別容易受到國際貿易限制的主要進出口商包括美國、中國、德國和瑞士。就量身定制的創新激勵措施而言，區域化的一個好處是，隨著區域整合的加強，它可以促進經濟增長。企業可能會爭奪區域領導地位，這可以成為針對區域市場需求量身定制的創新動力。

（二）西方的隔離趨勢

美國總統川普（Donald Trump）的「美國優先」戰略是孤立主義政策

¹ 在美中貿易戰的背景下中國電信公司華為在美國的禁令就是一個例證。

的主要例證。川普政府已退出了眾多國際協定，包括《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership, TPP），「聯合全面行動計劃」（Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA，也稱為伊朗核協議）以及關於氣候變遷的《巴黎協定》（Paris Agreement）。在大西洋的另一端，英國奉行孤立主義政策，離開了歐盟（European Union, EU），通常被稱為「英國脫歐」（Brexit）。英國因此放棄了區域整合，轉而支持政治和經濟獨立，也需要在民族主義背景下理解英國脫歐。自2015年歐洲移民危機以來，歐洲的民族主義運動和右翼民粹主義就獲得了關注，此表明具有強大民族主義的政府。

二、當前區域經濟整合形勢

儘管西方出現了孤立主義，但東亞已經成為區域主義的動能所在。儘管亞洲國家仍在追求各自的戰略利益，但許多國家也為區域整合的發展做出了貢獻。東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）就是此種經濟互賴的主要案例。透過《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）的談判，東協朝著區域經濟和政治合作邁出了又一步，以加強東南亞和印太地區的區域主義。《區域全面經濟夥伴協定》具有特別的意義，因為它有可能成為世界上最大的自由貿易協定（free trade agreement, FTA）。此對其他洲和區域帶來了未來與東協競爭（和加強區域化趨勢）或合作（透過國際貿易協定）的動力。

（一）東協經濟共同體的發展

2020年2月12日至13日，東協經濟整合高級別工作小組會議（37th Meeting of the High-Level Task Force on ASEAN Economic Integration, HLTF-EI）在河內召開了第37次會議，會議在全球和區域經濟複雜發展和不確定性的背景下對東協經濟共同體進行了中期審查，制定了《2025年藍圖》。

與會人員討論東協成員國之間，以及東協與其他國際經濟組織之間的合作。關於前者，與會人員評估關於到 2025 年建立東協經濟共同體的總體規劃。關於後者，與會人員的討論集中在兩點上。首先，選擇與東協成員國進行談判的夥伴標準。其次，將成立一個特別小組，以審查《區域全面經濟夥伴協定》的談判過程，這是即將在 2020 年舉行的談判會議的一項重要舉措。

這次會議重申了東協致力於透過加緊對該協會自貿區的談判，來保持推動區域貿易和投資的動力。在自由貿易協定中，將為所有相關國家加快關於《區域全面經濟夥伴協定》實質談判的優先次序。該活動的建議提交給東協經濟部長非正式會議，最終結果提交報告給東協各國領導人。²

2020 年 3 月 10 日，第 26 屆東協經濟部長非會議在越南峴港舉行。會議通過了東協輪值主席國越南提出的 12 項關於 2020 年度東協經濟合作優先事項的倡議，12 項倡議聚焦包括：電子商務、貨物貿易、能源、資訊技術、農業、永續發展、金融、統計和創新等領域。然而，受到新冠疫情的影響，原定 4 月 6 日在越南舉行的東協峰會，越南提議延期至 6 月底舉行。而越南也推遲 3 月的東協財長及央行行長會議。³

（二）區域全面經濟夥伴協定的發展

2019 年於曼谷舉行的年度會議上，所有東協成員國通過了一份聯合聲明（Joint Leaders' Statement on The Regional Comprehensive Economic Partnership），明確聲明按照協議規定開放市場的承諾。⁴ 然而，印度在有

² “Vietnam: Asean economic integration meeting in Hanoi a success,” *The Star*, February 18 2020, <https://www.thestar.com.my/news/regional/2020/02/18/vietnam-asean-economic-integration-meeting-in-hanoi-a-success>.

³ “ASEAN 2020: Vietnam proposes postponing 36th ASEAN Summit, related meetings,” *VNA*, March 19, 2020, <https://en.vietnamplus.vn/asean-2020-vietnam-proposes-postponing-36th-asean-summit-related-meetings/170387.vnp>.

⁴ ASEAN, “Joint Leaders' Statement on The Regional Comprehensive Economic Partnership

關《區域全面經濟夥伴協定》的討論中仍然面臨一些問題。因此，所有 15 個國家都同意向該協議的其他簽署者開放市場。東協加六已設定目標，希望在 2020 年年底之前在越南完成該協議。儘管可以預見與印度的談判仍將面臨某些挑戰，但 15 個國家發誓要盡力在 2020 年年底之前完成這些談判。

（三）南亞區域經濟整合的發展

就南亞地區而言，「連通性是區域經濟整合的前提」。伊斯蘭馬巴德政策研究所 (Islamabad Policy Research Institute, IPRI) 哈沙姆賓薩迪克 (Khan Hasham Bin Saddique) 主席表示，區域連通性是促進南亞國家實現經濟整合以實現共同利益的前提。由於巴基斯坦具有瓜達爾 (Gwadar) 和卡拉噠 (Karachi) 兩個重要的海港，其地理位置優越，因此它也是全球地緣經濟大區的重心。⁵

斯里蘭卡前總理維克雷梅辛格 (Ranil Wickremesinghe) 認為，成功的區域整合 (包括經濟和安全) 取決於南亞區域合作協會 (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) 在最高層級發揮全面功能。該地區國家需要在戰略上和經濟上建立聯繫，然而，由於印度和巴基斯坦之間緊張關係加劇，使該區域集團「陷入僵局」。因此，在此情形下，儘管孟加拉灣多部門技術和經濟合作倡議 (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation, BIMSTEC) 不能替代南亞區域合作協會，但它仍然是整合的起點。

維克雷梅辛格提出了「經濟整合路線圖」(Economic Integration Road Map, EIRM)，亦即概念化由印度南部五個省和斯里蘭卡組成的「次區域」，

(RCEP),” November 4, 2019, Bangkok, Thailand,
<https://asean.org/storage/2019/11/FINAL-RCEP-Joint-Leaders-Statement-for-3rd-RCEP-Summit.pdf>.

⁵ “Connectivity Prerequisite for Regional Economic Integration,” *The News*, March 27, 2020,
<https://www.thenews.com.pk/print/605818-connectivity-prerequisite-for-regional-economic-integration>.

利用 3 億人口至關重要總計超過 5,000 億美元的 GDP。維克雷梅辛格認為，解決關稅和非關稅壁壘對成功實現區域整合，開發電子商務和增強旅遊業至關重要。他進一步提出，「經濟整合路線圖」不僅必須以市場為導向，而且還必須提供比東協主導的《區域全面經濟夥伴協定》更深的整合。⁶

三、當前新冠疫情對區域經濟整合的階段性影響

經濟、旅行、醫療保健系統、社區和生活並不是新冠疫情唯一留下的殘骸。可以預見，該病毒已開始加劇現有國際多邊體系的裂縫，而該體系是我們許多全球、區域架構和機制的基礎。⁷

（一）新冠疫情彰顯整合的缺點

區域整合使風險更加系統化。亞洲各國政府（包括台灣政府）面臨的挑戰是在管理該等風險的同時，如何維護已經大幅改善許多人生活的經濟整合。這些不是競爭目標。保護我們整合的成果和應對新冠病毒，既要最大限度地提高福利，又要盡量減少痛苦。

新冠病毒的解決方案可能是擁有更多的整合與合作，而不是更少。解決流行疾病是經濟學家所謂的「最薄弱環節的公共利益」。此乃一種公共財，因為各國都從中受益。一個國家享有無流行病的環境，不會阻止任何其他國家享有同一事物，任何國家都不能被排除在此種享有之外。但這也是「最薄弱環節」的公共財，因為這種財貨的供應取決於鏈中最薄弱的環節。即使大多數國家盡可能有效地協調和管理病毒的傳播，也只需一個國家就可以損害，並且該病毒會在不知情的情況下重新流行。

⁶ Meera Srinivasan, "The Huddle 2020: Regional integration pegged to SAARC revival, says Ranil Wickremesinghe," *The Hindu*, February 23, 2020, <https://www.thehindu.com/the-huddle/the-huddle-2020-regional-integration-pegged-to-saarc-r- revival-says-ranil-wickremesinghe/article30895693.ece>.

⁷ Thomas Daniel, "Multilateralism, Regional Cooperation Victims of Covid-19," *New Straits Times*, March 25, 2020, <https://www.nst.com.my/opinion/columnists/2020/03/577855/multilateralism-regional-cooperation-victims-covid-19>.

（二）區域經濟合作仍屬重要

不論已開發國家還是開發中國家，國家都不能自行應對冠狀病毒的散佈。關閉邊界需要付出巨大的代價。區域和國際合作是對大規模流行疾病的唯一有效方式。2020 年 3 月 10 日，東協經濟部長發表了「增強東協應對冠狀病毒（COVID-19）爆發的經濟抵禦能力」（Strengthening ASEAN's Economic Resilience in Response to the Outbreak of the Coronavirus Disease (COVID-19)）聲明，其中表示，對於跨境活動的限制性對策應基於公共衛生考慮，不應對區域內貿易造成非必要的阻礙。東協各國同意採取集體行動以緩解疫情對經濟的影響，並決定採取措施保持東協市場開放，加強地區資訊共享和協調合作，透過技術和數位貿易手段幫助企業，強化供應鏈的適應性和永續性，加強與外部夥伴的合作，以及解決影響商品和貨物在供應鏈上順暢流動的非關稅壁壘等。⁸

四、結語：對台灣新南向政策的影響

經由區域化和孤立來實現全球經濟秩序的分散化，可能會在 2020 年繼續成為趨勢。孤立主義的政策可能是民族主義情緒和國家利益衝突的結果。但是，根據 2020 年美國大選的結果，美國的外交政策立場可能會再次從孤立轉變為加強國際合作。監測孤立政策的關鍵指標，諸如美中貿易戰，亞洲的經濟區域化和歐洲的民族主義運動，揭示了相關風險發生的可能性。當然，新冠疫情的爆發，帶來區域合作體系裂縫與更加強化兩種力量。

無論如何，東亞區域經濟整合似乎已設定在既定的軌道上發展，東協經濟共同體以及《區域全面經濟夥伴協定》的持續推進，在在顯示新南向

⁸ ASEAN, "Strengthening ASEAN's Economic Resilience in Response to the Outbreak of the Coronavirus Disease (COVID-19)," March 10, 2020, <https://asean.org/storage/2020/03/AEMR-26-Statement-on-COVID-19-FINAL-10.03.2020.docx.pdf>.

政策規劃時的前提，也是新南向政策持續推動的動能。另一方面，南亞地區的經濟整合則出現分支流動的現象，使得南向政策必須在南亞進入「量身定做」的階段。

根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）的分析指出，新冠疫情將對亞洲發展中經濟體產生多方面的重大影響，包括內需大幅下降，旅遊和商務出行減少，貿易和生產下滑，供應鏈中斷，健康受到威脅等。此次新冠疫情勢將衝擊當前區域經濟整合的發展，也要求新南向政策的調整。

總之，歸納當前區域經濟整合形勢對台灣的影響，《區域全面經濟夥伴協定》還是首當其中。儘管《協定》的全文尚未公布，但是有三個理由可以預期《協定》應該較現有的各東協自貿協定更深入。首先，《協定》應該成為一個區域範圍的區域協定，以鞏固現有的各東協自貿協定，從而減少複雜的原產地規則對貿易流的負面影響。其次，《協定》降低關稅的門檻可能設定與其他區域自貿協定（例如旨在消除 99% 關稅的跨太平洋全面進步夥伴協定）相比較。第三，《區域全面經濟夥伴協定》也是一個自貿協定，與東協自貿協定和現有的各種東協加一自貿協定相較，《協定》國家之間關稅、非關稅壁壘和服務貿易壁壘的減少似乎更加全面和廣泛。台灣適應《協定》的生效成為新南向的新內涵。