

全球 FTA 發展趨勢及我國推動洽簽 FTA 策略思考

一、前言

九十年代以來，各國藉由 FTA 之洽簽形成不同的區域經濟版塊，已經成爲一個不可抗拒的潮流。由各類 FTA 達成的區域經濟合作已加速經濟全球化的步調，足與世界貿易組織架構下的多邊性合作議題並駕齊驅，並對國際貿易與世界經濟產生了巨大而深刻的影響。近兩年來簽署之 FTA 如雨後春筍崛起，所引發洽簽的風潮如大浪澎湃來襲，值得吾人深深警惕。由 FTA 構築的局部經貿自由化，究係邁向世界村的捷徑，或是內拆城牆外築堡壘，也值得深入觀察。

二、全球主要區域經貿集團發展現狀

北美自由貿易協定(NAFTA)成功達成了美、加、墨經濟的垂直分工整合，對歐盟東擴造成了很大的啟示；而美國在二〇〇〇年初進而主導成立涵蓋美洲三十四個國家的美洲自由貿易區(FTAA)，進一步刺激並加速歐盟東擴的計劃與範圍，可以預見的是，到二〇〇五年時歐美兩大塊經濟體已儼然成形，亞洲的經濟版塊在那裡？何去何從？實值吾人深思！

過去美國成功主導了亞太經濟合作會議，硬生生的在美洲與亞太紐澳地區架構了一個具有二十一個經濟會員體的廣泛性區域合作組織。儘管該組織在一九九四年之領袖會議提出茂物宣言（Bogor Declaration）之倡議，主張「已開發國家於二〇一〇年、開發中國家於二〇二〇年達成貿易及投資之自由化」，但在亞洲金融危機時又無法提出一套有效的解決機制，其後又隨著議題的增加使貿易自由化的主軸漸有失焦之感，APEC 長達十三年的運作已產生一種鬆散的論壇效果，體制行為約束機能並未誕生，亞洲國家始終未能有效整合成具實際功能的區域經濟組織。然而，面對主要區域經濟合作組織的國際貿易整體實力明顯增強，也開始孕育一股建立新經濟板塊的氣候。

過去亞洲地區經濟主要以出口為成長動力，其產品亦以歐美市場為主，區域間的貿易投資合作在以往並非主流，但隨著國際市場飽和競爭趨烈，以及中國的興起，經濟版面已有重洗之必要，區域經濟合

作需求轉強，以 FTA 構建新經貿網絡及區域性板塊不但勢在必行，且已成為主要大國謀構爭取主導權之新戰局。倡導雁行理論的亞洲經濟大國－日本，身陷十多年的衰退泥淖後，因不願面對農業開放的僵化立場，造成了其在地區性領導動能的喪失，雖其在二〇〇二年初與新加坡簽署了其第一份劃時代的 EPA/FTA，也緊接著將與墨西哥進行洽簽，但在主宰亞洲地區的經濟板塊方面，則顯得疲弱被動，其角色與所擁有的經濟實力明顯不相稱。

中國近十年來經濟成長穩定可觀，外貿成長迅速，在吸引外資方面更產生了磁鐵效應，在亞洲儼然有取代日本成為新興盟主地位的架勢。中國在亞洲區域經濟整合的戰役中顯未缺席，但在未加世界貿易組織前，顯然做了很多保留。預計於十年內成立之「中國－東盟自由貿易區」(一般通稱東協加一)係源於去(二〇〇一)年十一月中國總理朱鎔基在汶萊舉行之第五屆東協國家高峰會議所提出之倡議，中國認為東協十國應藉由與中國合組自由貿易區，創造一個具有十七億人口一兆二千億美金之整合市場，以增進區域經濟之合作及發展。東協國家初步認為，由於雙方經濟互補性不高，而且在吸引外資方面一向與中國大陸處於競爭關係，加上對中國大陸之勢力擴張仍有戒心，東協原本無意將中國大陸列為經濟整合之首選對象，但因無法忽視中國大陸經濟實力持續上升之事實，遂改變態度，於二〇〇二年十一月與中國簽署「中國－東盟全面經濟合作框架協議」(Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China)，該協定可視為「中國－東盟自由貿易區」之架構協定，為東協加一之籌組奠定了具體的基礎。

儘管之前有所謂的「ASEAN+3」、「ASEAN+5」呼聲，但中國以先期收穫及提供合作項目等誘因，成功的整合了東協十國的立場，在亞洲之區域經濟整合拔得頭籌取得了主導權。倘東協加一順利籌組成成功，中國可利用東協加一建立區域整合之遊戲規則進行在亞洲建立各次經濟區域劃分合作的全盤規劃。如此一來，中國除可主導亞洲區域整合方向外，亦可減低美、日在亞洲之影響力。不過，中國大陸與

東南亞之交流於十年前才轉趨密切，而東協各國發展程度不一，對與中國合組自由貿易區之看法亦不同，且雙方在國際經貿舞台上基本處於競爭之地位，再加上若干國家與中國仍有領土糾紛，雙方關係之增進仍有很大空間。由於各國文化歷史背景不同，政治體制各異，加上經濟發展程度不一，且東協各國對「中國－東盟自由貿易協定」之立場有相當程度的歧異。再者，東協本身所籌組的自由貿易區進展也不快，因此外界對東協加一之能否成功仍保持審慎評估的態度。

根據雙方協議，中國與東協將自二〇〇三年初起展開有關貿易及投資之協商，預計於二〇〇四年完成所有談判。雙方將透過「東協－中國貿易談判委員會」進行諮商，委員會將分別向中國及東協各國經濟主管機關報告談判進度。依目前所公佈之推動時程，雙方將在二〇〇四年開始第一批關稅廢除之行動，範圍將涵蓋六百項農漁產品。

根據這項包括貨物貿易、服務業及投資在內之架構協定，中國將在二〇一〇年與汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國達成合組自由貿易區之目標，至於其他四個發展程度較為落後的國家－越南、寮國、柬埔寨及緬甸，則訂於二〇一五年完成與中國之貿易自由化。也就是說，「中國－東盟自由貿易區」的實現日程將長達十至十五年，其間是否仍有變數，實值得加以觀察。

「中國－東盟自由貿易區」的成形已牽引亞洲區域經濟整合重新洗牌的新局面，亞洲各國間競相藉由自由貿易協定之簽署建立新經濟板塊當可預期，此由中國最近盼與日、韓研究洽簽 FTA 成立自由貿易區可行性之積極性可見端倪，亞洲其他國家自也有其不同的想法與策略，但整合的程度及方式在時間壓力下不免將朝動態均衡方向移動。

三、我國推動洽簽約 FTA 現狀

到目前為止，宥於國際政治之現實，在亞洲經濟整合的過程中，我國所扮演角色的份量與所擁有的經濟實力也完全不相稱。事實上，我國與東協國家貿易往來密切，且在東協國家投資總額逾四百億美元，並與日本經貿關係密切，與東亞各國締結自由貿易協定之機會並非完全沒有。因此，我將持續落實對外洽簽自由貿易協定之計畫，積

極尋找與台灣經貿具互補性之國家洽簽 FTA，進而成為東亞區域經濟整合活動中不可或缺的一員。我國雖早已體認到洽簽自由貿易協定將為國際經貿發展之潮流，惟彼時因鑒於我正處理 WTO 入會案，為恐平添變數而未積極推動與他國進行洽簽工作。九十年九月經濟部基於我入會案已有明確時程，為因應入會後加強與貿易夥伴國展開 FTA 洽簽工作，乃責成我國際貿易局將原於八十九年二月間設立之 FTA 臨時任務編組擴大，並設立自由貿易協定專案小組，進行研究規劃工作。九十年十月經濟部召開跨部會會議，會中決議將新加坡、紐西蘭、日本及美國等四個重要貿易夥伴以及中美洲五國、巴拿馬斯等友邦列為我優先洽簽國家。是年四月行政院更將推動 FTA 洽簽工作提升層級至「我國參與國際經貿事務策略小組」，至此簽署 FTA 之工作已明確成為我國當前對外經貿政策之一。九十一年八月二十四、二十五日之「大溪會議」，更將加速推動與我重要貿易夥伴國簽署自由貿易協定，列為我當前落實「深耕台灣、佈局全球」的主要經濟戰略，以全面構建對外經貿網絡，深化台灣國際經濟化。

雖然我國有意在區域經濟整合中藉由洽簽 FTA 發展我國對外經濟網絡，但在實務面的推動我國面臨許多的困難及干擾，其中兩岸政治問題為影響我國對外洽簽 FTA 最主要因素。我方與非邦交國政府洽談時，均可明顯感受彼等之政治敏感度，即使曾表示有意與我洽簽 FTA 的美、日、星、紐等國官員，亦均明確表示盼我方低調處理。另中國於六月間公開表明，凡與中共建交的國家與台灣開展經貿關係，一定要遵循「一個中國」原則；若這些國家與台灣簽訂自由貿易協定，必然會為其帶來政治麻煩。中國如此的動作，確已將我國推動洽簽 FTA 之經濟思考定位在政治層面，使我國推動洽簽工作遭遇極大困難。目前我國進行最順利的個案為與巴拿馬洽簽自由貿易協定案，該案在無特殊狀況下，可望於本年年中完成，成為我國第一個成功簽署的 FTA 案。是案的完成對我國今後與重要經貿夥伴洽簽 FTA 具有指標性作用，同時也可杜絕其他國家不願成為第一個與我簽署 FTA 國家的口實。

儘管我國在東亞經濟活動力很強，宥於政治現實在經濟整合時常

受排擠，但我國仍應主動出擊，積極提倡區域合作，藉機參加區域性經貿協定之建構，以拓展我國之經貿空間。

四、我國推動洽簽 FTA 之策略思考

短期內經濟全球化與經濟區域化兩種趨勢將並行不悖，但長期來看，經濟全球化則是不可逆轉的大趨勢。現有國際區域組織的逐步擴大和跨區域、跨洲際區域合作的進一步發展，雖將為實現經濟全球化鋪出道路，但區域間之競爭勢將轉趨激烈。當前，北美與西歐以工業國家八國高峰會議(G-8)為紐帶；東亞與北美以 APEC 為橋樑；西歐與東亞以亞歐會議為渠道，形成東亞、北美與西歐三大地區間相互交織的第一層國際經濟關係網絡。未來五年後，歐聯可能擴張成一個囊括三十個以上國家的經濟集團，美洲在美國主導下應可建立起美洲自由貿易區，而全球各國紛紛以突破疆界、跨越洲際所建立的區域經濟合作體系也在迅速發展中；亞洲方面，如果中國的經濟發展持續下去，相當規模的經濟集團可能成形。我國如何在這一波區域經濟經濟整合風潮中不被邊緣化，不失經濟自主性，應是我國在經濟戰略思維中最重要之指導原則。我國制訂對外區域經濟合作的規劃時應具有全球性的戰略眼光，在重點發展周邊地區經濟合作時，也要注重借助各種非正式會議和現有的區域組織，構築我國全球性的經濟合作網絡。在構建我國推動 FTA 策略時應先考慮下列問題：

(一) 對手國意願及做法

1. 兩岸政治問題為影響我國對外洽簽 FTA 最主要因素。秉持「低調進行」及「多做少說」之原則，將有助於減少對手國之困擾及不必要之延宕。
2. 克服對手國因政治問題而產生的心理障礙。可能做法如下：
 - (1) 減少政治關聯性：我方宜說服擬洽簽對象，雙方簽署 FTA 主要目的在於加強彼此經貿合作關係，毋須引起不必要的政治聯想。至於彼等政府對於洽簽法律基礎的疑慮，我方立場為，雙方若在 W T O 架構下洽簽，將可有效避免中國大陸的反對。
 - (2) 保持低調與保密：與非邦交國洽簽時，由經濟部負責談

判立場彙整與對外發言任務，其他部會除非獲得行政院授權，不宜向外界說明洽簽進展或評論。

(3) 瞭解對手國談判資源及作業程序：FTA 談判時，我對手國通常尚有與其他國家之談判，或因議題需要須與其國內業界溝通，故其談判資源或有其限制，或其作業程序須耗時準備；此則非我能在單方規劃期程內所能預見或克服者。

(二) 國內洽簽立場的整合

依據其他國家的經驗，FTA 談判由正式啟動至完成通常需時一至兩年，期間約每兩至三個月需舉行一回合諮商，時間甚為短促，且為與業界及相關部會溝通，亦不易壓縮。另 FTA 內容除了包括 WTO 現有議題外，還包括若干新議題(如競爭、勞工、環保等)、貿易便捷化及合作議題，因此我國若擬於未來一年內展開與星紐及若干中美洲國家的 FTA 洽簽工作，需要各部會全力投入及民間之積極參與。

(三) 國內產業衝擊之因應

1. 我國在今年加入 WTO 後，已對若干農業品造成衝擊，未來如何制定 FTA 農業開放立場，以兼顧國內產業合理調適期及對手國可接受程度，將成為談判的關鍵。因此，建議我農政部門應深入瞭解各國 FTA 談判經驗，以研擬我國談判立場。至於若干我國有潛力的產業或技術(如基因改良)，我國亦可考慮如何利用對手國天然資源及自由貿易區形成後的經濟規模效應，進一步發展該等潛力產業。
2. 我國工業產品在大多國家享有貿易順差優勢，且國內進口關稅與貿易障礙相對各國已經很低，未來透過 FTA 進一步開放市場，我國將享受較大優惠，因此我主管機關應以前瞻角度，瞭解我國洽簽 FTA 可能創造商機，並在未來談判中，為爭取我國最大利益。
3. 服務業為我國擬積極發展的產業，亦為政府建立台灣為全球運籌中心的根本，另外依據經濟合作暨發展組織(OECD)

研究，服務業市場的開放，通常有助國內高品質就業的增加，因此我國亦應積極瞭解，哪些服務業市場有過度期保護的實際需要，以便制定有效的服務業發展策略。

推動 FTA 之策略思考方面，我國推動 FTA 之洽簽最主要之癥結乃在於與對手國建立共識，彼此檢視雙方貿易體制，消除貿易障礙。由於 FTA 談判議題廣泛（俗稱 WTO PLUS），國際間一般做法為建立聯合工作小組或研究小組，先行確認談判範圍及議題，同時間亦各自進行簽署之經濟影響評估，最後才進行正式之談判，協定簽署後尚須通過立法部門修法始能實施，故欲求在短時程間完成亦非易事。台巴 FTA 案，在簽署展開談判後，由於雙方具正式邦交關係、經貿往來規模小、議題有縮小空間，儘速完成簽署，在政府全盤整合資源下，應為可期。因此，此一 FTA 協定之完成將具有標竿性，可牽引其他國家與我洽簽動力之加強，並在談判過程中並可使全民建立我推動 FTA 之共識。

對美、日、星、紐諸國之台 FTA 洽簽案，則有必要瞭解各該國與我洽簽之深層動機及面臨問題。新加坡及紐西蘭之策略係基於對外發展之重要性，藉由 FTA 之簽訂發展一 FTA 網絡，其定位與我國相似，故與我國洽簽之意願頗明，目前該兩國以談判人手不足為由，未將我列入優先推動國家名單，但仔細分析應為基於下列兩個原因：（1）中國之恫嚇（2）實質經貿誘因不大。因此，我國之策略思維應以強化雙邊經貿利益及降低其政治顧慮為出發點。與美日兩國之 FTA 案，基於該兩國與我經貿實質關係極為重要，互簽 FTA 之經濟性理由充足，但該兩國進行洽簽之程序審慎複雜，且在政治上「中國問題」之考慮亦占一大份量。然美、日與我 FTA 之推動亦不可避免考慮亞洲區域經濟整合之動態發展趨勢。目前台美 FTA 案美方態度為，將視我履行 WTO 承諾進度滿意與否再行推動洽簽工作；研判美國對台 FTA 案之態度仍繫於台、美、日情勢之發展而定；故本案我方似應透過管道說明美台戰略關係重要性，籲請美國重視雙方互簽 FTA 之整體利益。

台日 FTA 案，由於日本對中國問題顧忌甚多，其外務省迄今持

反對之立場，策略上我應先求化解此部份之阻力。由於中國與東協國家共組自由貿易區之倡議在今年五月間已有具體突破，日本目前除了與新加坡加速簽署了其第一份 FTA 外，其他尚未有具體進展，因此日本在亞太區域之經濟發展及地位在此趨勢下漸趨行孤立，讓日本明瞭其與我加速結合 FTA 同盟不僅有助於建立台日經貿更緊密之夥伴關係，亦有助於其因應「中國—東盟自由貿易區」發展之不利現狀。

綜上，我國加速推動自由貿易協定之策略上宜推行下列觀點：

- (一) 強調雙邊經貿之關係長遠利益之結合。
- (二) 利用國際區域經濟發展大情勢遊說對手國。
- (三) 由我國會成員加強與對手國國會成員往來並進行遊說工作。
- (四) 敦促國內民間業者透過對手國有往來之民間業者進行遊說工作。
- (五) 就 FTA 之重要議題先行整合國內部會意見，以縮短準備及談判時程。
- (六) 持續利用各種管道、場合與對手國洽談，保持並加強洽簽動力。

在具體措施方面則建議如下：

- (一) 加強遊說工作促成對手國與我早日進入實質談判階段
- (二) 我參與 FTA 工作人員應先與各對手國參予 FTA 人員建立基本聯繫，縮短未來工作時程。
- (三) 國內農工單位及各服務業主管單位應加速審視並提出清單完成準備工作。
- (四) 要求對手國就兩國經貿體制歧異處及關切事項，先進行雙邊會商以縮短談判時程。
- (五) 採用國際或區域智庫進行間接遊說。

最後，如我國確難突破中國之政治干擾，而無法達成與重要經濟夥伴簽署自由貿易協定時，我國應在多邊編組織架構下極力提倡提前自由化時程，並與重要貿易夥伴就非關稅議題以雙邊方式尋求合作，使區域經濟整合過程中被邊緣化之弊害減至最低。