

中共東亞自貿區佈局

李佩珊（中正大學政治系教授）

*原文發表於：中興大學全球和平與戰略研究中心與中共研究雜誌社主辦「中國大陸周邊外交之政經作為」座談會，2016年1月13日。

一、導論

全球貿易秩序向來為美國所主導，布列敦森林體系中規劃的國際貿易組織（International Trade Organization, ITO），因美國國會的反對而未能創設，改由關稅暨貿易總協定（the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）作為戰後推動關稅減讓與移除非關稅性貿易障礙的重要多邊協定，一九九五年世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的成立更是具體化美國自由貿易理念與治理法制化的多邊機構。這個設定貿易自由化議程與主導全球貿易遊戲規則的權力，向來由美國霸權所壟斷，卻在中國大陸積極參與世界資本主義體系與西方主導的國際治理體系後，受到了挑戰。1997年亞洲金融危機是一個重要的轉折點，在貨幣危機中，中國大陸堅守人民幣的作為，落實了其作為一個負責任強權的宣示，其後的清邁倡議，中共與區域內諸國一系列的雙邊換匯協定，也讓區域內各國體認到中國大陸的區域領導權。從2000年之後，中國大陸不再認為國際與區域多邊組織是專屬西方的場域，開始主動與自信地參與各種多邊組織、論壇與對話機制，在亞洲的區域經略更漸活絡。在經貿領域，透過雙邊優惠貿易協定的簽署、與東協之間區域貿易協定的連結，以及透過東協加X與中日韓高峰會的平台推動亞洲自由貿易區的整合，顯示中國崛起對於區域貿易秩序已產生重大影響。

本論文將聚焦於目前呈現競爭態勢的亞太經貿多邊秩序，分析中國在東亞擘劃區域自貿協定戰略的沿革。其次，為了對應美國重返亞太的TPP佈局，加速以東協為中心向外延伸的「區域全面經濟伙伴協定」（RCEP）談判，成為中國大陸的反制策略，本文將分析TPP與RCEP間的競爭，以及TPP的談判完成對於中共的壓力。最後，習近平上台後的經貿外交顯露出「由東亞主義轉進到亞太

主義」的意圖，在 2014 年北京主辦的 APEC 會議中，中共強調「亞太自貿區」(FTAAP) 作為亞太一體化的最終目標，凸顯了中共意圖與美國爭奪亞太區域整合的話語權，自貿區佈局只是大戰略裡的一環。

二、中共自貿協定之沿革

過去在全球與區域經貿秩序上，從規範 (norms)、理念 (ideas) 到遊戲規則 (rules) 幾乎都是歐美國家的擅場。美國偏好多邊主義作為其全球治理的架構，並擅長運用「競爭性自由化」(competitive liberalization) 的策略誘使他國開放市場以加入自由貿易俱樂部。美國在亞洲主導的亞洲太平洋經濟合作理事會 (Asia-Pacific Economic Cooperation Council, APEC) 也有同樣的特質，依其涵蓋的區域---亞洲太平洋 (the Asia-Pacific)，標舉著開放的亞太主義，在意識型態上主張自由貿易與經濟自由化，不希望與美國主導的多邊貿易體制相拮抗。APEC 的屬性與美國在一九八零年代中期以後提倡的新自由主義 (neo-liberalism) 是相容一致的，甚至美國將之視為比談判曠日廢時的世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 更能逐步擴張自由貿易的場域。在美國主導下，APEC 成為一個專注於智慧財產權保護、外人投資保障與服務業自由化的論壇。1994 年 APEC 提出的茂物目標 (the Bogor Declaration) 寄望於 2012 年實踐貿易與投資自由化，完成亞太自由貿易區的整合 (the Free Trade Area of Asia-Pacific, FTAAP)。

這些都是當時美國關切的重大經濟議題，可是卻不是亞洲國家的核心利益與經濟發展的當務之急。亞洲國家關切的是：先進國家的農業補貼，WTO 的開放原則對於國內各級產業的衝擊，以及金融全球化下投機熱錢進出對於貨幣與金融穩定的影響等。一九九七年的亞洲金融風暴，APEC 未能發揮作用。猶有甚者，美國在九一一恐怖攻擊之後，將反恐列為 APEC 的優先合作議題，更加疏離了亞洲國家。再者，墨西哥、秘魯、智利與俄羅斯的加入，更加稀釋了亞洲的主體意識。於是，APEC 的沒落與 FTAAP 的遙遙無期，挫敗了亞太經貿多邊主義的進

程。

在美國疏於關注亞洲區域之際，日本因自身的經濟衰退，無法發揮領導角色，中國大陸趁勢遞補了區域合作的真空。中國原本對美國主導的多邊建制心存疑懼，認為這是西方國家的軟圍堵策略。但是這個態度在一九九零年代末開始改變，中國改採積極參與態度，並將多邊合作納入其大戰略（grand strategy）的一環(Goldstein, 2005)。趁著亞洲金融危機中，受波及的東南亞國家不滿由美國主導的國際貨幣基金的杼困政策，中國很成功地堅守人民幣幣值，將本身塑造為一個負責任的區域強權，而非後冷戰與後共產主義世界中孤立的社會主義政權。中國大陸的崛起，成功地展現其強調亞洲主體意識，不強調跨國建制與主權讓渡，而是重視區域內國家利益分享的發展取向區域主義（development-oriented regionalism）。

由於 WTO 與 APEC 下的多邊貿易自由化進展受阻，增加了各國對於區域合作的需求。姑且不論美國霸權是否已經衰退，中國的廣大市場成為其向外洽簽自由貿易協定的重要籌碼。2000 年中國總理朱鎔基宣布在 2010 年成立東協—中國自由貿易區，2004 年溫家寶便與東協簽訂「東協--中國全面經濟夥伴架構協定」（ACFTA），引發日本、南韓、紐西蘭、澳洲與印度紛紛與東協洽簽類似協定。在區域佈局上，架構以東協為平台的貿易秩序，並以提前收割(early harvest)計畫，針對特定產品（包括若干農產品）特定國家進行關稅減讓，加速通常曠日廢時的貿易談判速度，這種針對特定國家與特定產品的貿易自由化，區域各國唯恐遭到邊緣化而競相尋求加入談判或仿效，啟動了區域效應。中國—東協自由貿易區的成形顯露了中國高度的政治與戰略動機，中國大陸企圖藉此重組區域的層級秩序，推動另一套遊戲規則的軌跡已相當明顯。中共的自貿談判強調彈性原則，以較低的自由化標準與較落後的國家協商，東協是中國最重要的籠絡對象，透過尊重東協的機制的中心性（ASEAN Centrality）與完整性，支持東亞峰會的運作模式，希望爭取東協國家的認同，或至少使其不加入制衡中國的結盟。

2005 年於吉隆坡舉行的第一屆東亞高峰會 (East Asia Summit) 是希望在東協加三的基礎上架構一個以東亞社群(East Asian Community)為範圍的對話合作平台，日本為了防堵這個排除美國參與的亞洲合作趨勢，大舉納入澳洲、紐西蘭與印度，試圖以權力平衡稀釋中國在背後的影响力。對於這段時期中共在東亞的經貿經略與競逐區域領導，美國初步的反應是持續強化 APEC，並以雙邊關係來裂解中國「一對多」(one-to-many) 的區域戰略。為了回應中國的區域部署，美國特別針對個別東協國家展開雙邊 FTA 協商，2004 年與新加坡簽署 FTA，2007 年與越南簽署貿易暨投資架構協議(TIFA)，美國也積極與泰國、印尼談判 FTA，於 2007 年與南韓簽署 FTA。

三、TPP 與 RCEP 之爭

美國歐巴馬政府上任後積極地想重拾對亞洲的影響力，提出「亞太再平衡」戰略。除了破天荒地與東協十國領袖會晤，支持東協於 2015 年成立東協共同體，東協則歡迎美國加入東南亞友好合作條約 (Treaty of Amity and Cooperation, TAC)。美國也宣布參與由新加坡、智利、紐西蘭與汶萊四國簽署的「泛太平洋戰略經濟伙伴關係協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)，這是繞過 WTO，促成「亞太版自由貿易區」的重要先行組織，意味著美國捍衛的亞太主義在亞洲區域競逐中試圖重拾優勢，以泛太平洋戰略經濟伙伴關係來抗衡中國為中心的區域秩序。

經貿秩序所隱含的安全與戰略意涵，在美國歐巴馬政府提出的重返亞太的再平衡政策後，清楚浮現。TPP 的戰略目標是要搶先拿下經貿遊戲規則的制定權，以此搭建美國新自由主義霸權的多邊經貿秩序，希望確立即便霸權沒落以後也能繼續發揮影响力的多邊制度。TPP 涵蓋的議題包括：農業貿易、服務業貿易、市場進入、勞動權利、環境保護規範、智慧財產權、投資、政府採購、國營企業、電子商務與競爭力政策等，不只範圍龐大，且採取最高的開放與透明標準，藉此

消除貿易與非貿易的所有壁壘，並且希望一統個別國家不同的管制規則，使之與國際（亦即美國）標準接軌（Lee, 2013）。分歧不一的原產地規則特別由專章統一，日後十二國將有共同的系統平台克服分歧的規則帶來的行政成本，並將促成區域供應鏈的重組，打亂中共搭建的自貿區藍圖。鑒於之前與這些議題相關的 WTO 談判進展不彰，TPP 談判改變策略與途徑，由若干志同道合的（like-minded）貿易夥伴先行談判，達成協議，對於有興趣者再以開放方式加入下一輪談判。這是個克服 WTO 下集團對抗導致談判僵局的新路徑。TPP 十二國的談判已於 2015 年 10 月完成，對於中共的自貿區戰略構成極大壓力。據估計 RCEP 若能完成，將增加中國 GDP 0.5%，相較於 TPP 的貿易轉向效應（減少 GDP 的 0.09%），因此中共必須加緊 RCEP 談判，並藉由與特定國家雙邊自由貿易協定的簽署，例如中韓自由貿易協定與中澳自由貿易協定皆於 2015 年完成，以及藉由中韓 FTA 的完成強化日本的急迫感，加速推動自從 2012 年以來就陷入停滯的中日韓自由貿易協定（CJKFTA）進程，以減輕中國被排除於 TPP 之外的負面效應。

三、RCEP 與中國自貿區佈局的挑戰

由於東北亞與東南亞國家對於經貿開放抱持相似的非西方發展主義，中共自貿協定的特色在於其「漸進式自由化」的基調，在 ASEAN+ N 的建制與實踐下凝聚出新的東亞區域意識，這明顯有別於過去 APEC 下以美國的強勢理念與利益為主軸的亞太意識。中共宣稱將打造具有中國特色的 FTA 談判，趁著歐巴馬處理美國債務懸崖，不克出席 2013 年的東亞峰會與亞太經合會，中共大力在此國際場合推動以東協為中心，聯結東協自貿夥伴的 RECP。RCEP 的構想早於於 2011 年提出，於 2013 年五月開始談判，以較為寬鬆的經貿自由化標準進行，推動非一步到位的漸進自由化，成為一種有別於 TPP 的自貿模式。再者，東協外的六個國家都已經與東協簽署了 FTA，在東協加一的基礎上有著不可小覷的整合動能（宋鎮照與蔡相偉，2012）。

RCEP 談判標舉以東協為中心的原則，東協國家基本上不希望 RCEP 有令外界解讀為與 TPP 相抗衡的聯想，宣稱 RCEP 與 TPP 具有互補性，學者們亦指出 TPP 與 RCEP 最終必須加以整合 (Petri, Plummer & Zhai, 2014)。RCEP 確實是目前最符合東亞區域內各國合作需要的多邊協定，也由於並非所有的東協國家都有資格立即加入 TPP 談判 (Wang, 2013)。TPP 談判的完成，凸顯出相對照的 RCEP 有若干障礙需要克服。第一，RCEP 乃立基於五個既有的東協加一自貿協定之上，必須調和原本互有差異的關稅分類、減讓幅度與時程不一，以及分歧的原產地規則，加上又得兼顧針對不同國家有不同的差別待遇，強調共識與彈性，避免嚴格的互惠要求、硬性的法制化以及僵硬的執行期限，比起 TPP 下美國強力主張的一次到位，談判更為費力。困難之二在於原本的五個自貿協定只涉及貨品的關稅減讓，並未觸及複雜的服務業貿易與投資，服務業貿易與投資相關的規定原本就容易引起國內市場保護主義較大的抗拒。第三，日本在 TPP 談判完成後，在 RCEP 談判中主張應以 TPP 的高標準為標竿，成為 RCEP 的新變數。第四，中國與印度堅持較高的農業保護，與日澳紐立場不一。但是印度其實擔憂中國進口商品的強烈競爭，中印也是各有盤算。第四，積極促成 RCEP 談判的戰略考慮以及建構以中國為中心的地緣佈局，似乎因為與日本的東海領土爭端以及越南、菲律賓的南海爭議而使談判複雜化。越南、馬來西亞、汶萊與新加坡已先加入 TPP，是否將影響他們對於 RCEP 的立場也有待觀察。

中共推動的 RCEP 談判原本預計於 2015 年底完成，目前因為 TPP 的先馳得點而備感壓力，對此，雙邊自由貿易協定成為突圍點，中韓與中澳自貿協定已經完成，縱觀 TPP 十二國中只有美加墨三國與中共間沒有自由貿易協定，北美自由貿易區原本就是一個美國勢力範圍下的區域集團，對於中國大陸實質的經貿衝擊還不算大，最大的衝擊在於美國在 TPP 十二國間豎立美式標準，意欲一統勢力範圍內的經貿投資管制規則、一致化分歧的原產地規則、重組區域供應鏈、推動美式價值下的勞工、環境標準與智慧財產權保護、削弱國營事業的壟斷性，

還有不利於當地國主權行使的爭端解決機制等，若是順利推進，將使中共所強調的西方以外的另一套遊戲規則，顯得無足輕重，甚至被邊緣化，失去制定自己勢力範圍內遊戲規則的主導權。TPP 所高舉的高標準已經對於 RCEP 的較低自由化標準構成壓力。中共對於最終是否加入 TPP 仍未定調，但可預見的是利用外來挑戰倒逼國內改革的步調不變，境內四個自貿區，特別是上海自貿區的實驗性角色，希望接軌國際化與連結區域的戰略嘗試，其實際成效尚需觀察。

四、習近平與 FTAAP 戰略

中國大陸作為 RCEP 經貿談判中最具影響力的大國，其經貿戰略實際地影響「中國版」的亞太多邊制度設計。在習近平上任後宣布「亞太國家命運共同體」的價值觀下，中國大陸積極推動所謂的「一帶一路」：亦即中亞的絲綢之路經濟帶及與東南亞的海上絲綢之路。2014 年 10 月下旬，「亞洲基礎設施投資銀行」（AIIB）正式簽署政府間備忘錄，正式成立，做為推動亞洲國家基礎設施建設的投融資平台。中國大陸以亞洲區域為基地，向太平洋擴張影響力的企圖已經清楚展現，當美國主導的亞太經貿多邊主義與中國特色的亞太經貿多邊主義平行並存時，制度競爭的動力更為強化。

2014 年十一月舉行的 APEC 北京高峰會，正值 APEC 茂物目標的提出屆滿二十周年之際，中國大陸將亞太自貿區（FTAAP）列為 APEC 的重要議題，顯示中國大陸積極領導亞太主義區域設計的企圖，在領袖會議上宣布「對實現亞太自由經濟區（FTAAP）做出貢獻的北京路徑圖」，抗衡作為美國亞太再平衡戰略工具的 TPP，中國大陸意欲爭取亞太經貿秩序的主導性地位，並建構以中國戰略為中心的多邊體系深具企圖心。雖然也標舉著西方國家主流的經濟自由化、全球化與區域一體化論述，中國大陸企圖影響的不只是經貿規則的制定權，更著重亞太區域在安全與經貿體系層次的佈局以及價值觀建構的話語權。趁著 2014 年主辦 APEC 之際，中國推出幾項新戰略。其一是「APEC 東道主夥伴對話會」的機

制創設。中國準備邀請七個非 APEC 經濟體的領導人出席，目前已知有蒙古、塔吉克與寮國領導人將出席。旨在加強中亞、東南亞南亞與中東區域間的聯結，這項引進新對話成員，搭配中國為中心的基礎建設與互聯互通大戰略，有意建立中國為中心東西互通的區域秩序，西向中亞與中東，南向東南亞與南亞，東出太平洋。第二，提前於 APEC 召開前的十月下旬宣布成立的「亞洲基礎設施投資銀行」，則為中國新多邊開發銀行戰略的一環。這個成立法定資本額一千億美元的投融資銀行已於 2015 年底正式成立，加上四百億美元的絲路基金，將用於投資一帶一路之交通、電信與基礎建設，以及開發中國家過去難以得到亞洲開發銀行與世界銀行青睞的建設案。這是直接成立平行組織，與美歐主導的世界銀行以及美日主導的亞洲開發銀行競爭的例子。

上述重要的演變已經顯示：「亞太主義」不再是美國霸權的獨門生意，中國大陸的自貿區佈局不再僅限於東亞區域，一帶一路試圖連結亞洲、中亞與歐洲。中共就「何謂亞太新夥伴關係」設定自己的議程與時間表，將區域制度與國家利益聯結，擘劃貿易、金融、電信與基礎建設的中國體系，拉進與中國友好的新成員，並引入全球化與自由化的動力驅策國內改革與經濟轉型。中國版的亞太主義透過實際交往與創設制度，強調彈性與發展中國家的特殊需要（particularism），對應強調普遍主義（universalism）與硬性法制化的美國新自由主義，透過自貿區的開展與競爭，霸權爭奪正在進行中。

參考文獻：

一、中文

宋鎮照、蔡相偉，「亞太經貿開啟雙軸競爭格局的新秩序：RCEP vs. TPP 發展之政經分析」，*戰略安全研析*，第 90 期，2012，頁 13-24。

李佩珊，「建構權力取向的區域經濟合作理論：區域公共財與俱樂部財的政治分析」，發表於 2012 年國際關係學會年會，台中，中興大學，2012 年 10 月 6 日。

二、英文

Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China's Grand Strategy and International*

Security. 2015. Stanford: Stanford University Press.

Yifan Hu, “China’s Strategy to Surf the New Wave of Preferential Trade Agreements,” 2013, via www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13613.pdf.

Pei-Shan Lee, “Competing Liberalization of the Trans-Pacific Partnership (TPP): A Hegemonic Project Perspective,” paper presented at the 2013 International Conference on Asia-Pacific Studies, November 7-9, 2013. Kaohsiung, Taiwan: Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University.

C. L. Lim, Deborah K. Elms, and Patrick Low (eds.), 2012, *The Trans-Pacific Partnership: A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*. Cambridge: Cambridge University Press.

Peter A. Petri, Michael G. Plummer and Fan Zhai, “The TPP, China and the FTAAP: The Case for Convergence,” 2014, via aacs.cuny.cuny.edu/.../Paper/Michael1%20Plummer.pdf.

Yuzhu Wang, “The RCEP Initiative and ASEAN ‘Centrality’,” China Institute on International Studies, 2013, via http://www.ciis.org.cn/english/2013-12/06/content_6518129.htm (accessed on 2/24/2014)