

市場整合 vs. 制度整合：大湄公河次區域對東協自由貿易區的影響

2006 年十月修正

壹、成長三角次區域的興起

亞太區域正興起一波接一波的經濟整合與合作的區域集團組織，從廣泛的亞太經濟合作會議(APEC)，以及馬哈迪所倡議包含整個東亞的東亞經濟核心論壇(EAEC)，到包含鄰近國家的較小區域集團，像是北美自由貿易區(NAFTA)、澳紐緊密經濟關係協定(CER)、東協自由貿易區(AFTA)，以至於東協與中、日、韓成形中的東協加一(ASEAN + 1)等等，而到第三類的經濟集團，也就是次區域(subregional)經濟區。這與前述的經濟集團一樣，都為超越政治國界，不過不同的是，他們並不必然包括一國經濟的全部；也就是說，這些次區域集團可能只包含其中某一經濟體的邊界區域。譬如說，所謂的大華南(GSC)經濟區，包含了港、澳、台以及中國南方兩個省—福建與廣東。又如新加坡-柔佛-廖內(Singapore-Johor-Riau)成長三角則包含了新加坡，馬來半島的柔佛州以及印尼的廖內省。此外，還有所謂北成長三角，包含泰南、馬來西亞西北部以及蘇門達臘西部；圖們江三角洲區域，包含俄羅斯東部、中國、蒙古以及南北韓；黃海經濟區，包含日本、南韓以及華北；以及日本海經濟區，包含日本、東俄羅斯、中國東北以及南北韓。在這些次區域成形的初期，他們只是一種演繹的概念，也就是說，我們只是以現實世界的發展一般性地應用到這些地區。

在東南亞，大家對成長三角的感興趣都還是最近的事。將新加坡與鄰近之馬來西亞與印尼地區聯結起來的想法，是 1989 年當時新加坡副總理吳作棟所提出，以做為東協內次區域之經濟合作的一種形式，主要是透過投資的合作，而非貿易。當時所關切的是，貿易合作以及貿易自由化進展的步調實在太慢了，而要讓東協六國能達成共識又是何等困難的事。這個發展中的成長三角有數個不同的名字，包括 SIJORI（為印尼部長哈比比, B.J. Habibie, 所命名）、新加坡-柔佛-廖內(JSR)成長三角（流行於新加坡）以及 *Nusa Tiga*（亦即三個地區，為柔佛首席部長 Muhyiddin 所命名）。

4

此次區域經三方最高領袖承諾將持續提升合作程度，不過並未簽署任何正式之三邊協定。總共只有兩份正式文件，由新加坡與印尼所簽署，不過並不與整個成長三角直接關聯，只是點出新加坡在廖內省之發展上所扮演的角色，印尼對新加坡的供水以及對印尼投資的保證。

鑒於 SIJORI 的成功經驗，東協內部乃陸續提出更多成長三角的倡議。其中最受矚目的是馬來西亞所提議的北成長三角(NGT)，包括連成一線之馬來西亞北部（四個州）、泰國南部（十四個省）以及印尼西部（蘇門達臘兩個省），共同開發基礎建設、天然資源以及產業(Salleh, 1992)。NGT 共涵括二十三萬平方公里的區域，人口估計為兩千六百萬。

成長三角的概念是要以資源的集聚來加速東協的區域經濟合作，因為區域內的貿易自由化進展還是有限。在東協於 1992 年終於協議成立自由貿易區之時，成長三角則被承認為與區域經濟合作平行並為協助性的機制。

貳、次區域成長三角興起的因素

東亞次區域的興起，其推動因素包括政治與政策、地理以及經濟誘因等。那些倚賴全球市場的次區域整合，必須具有在全球市場競爭的能力，並取得市場。

一、政治與政策的改變

東亞地區在過去二十多年來的政治變遷與經濟改革，促成了許多次區域集團的產生。各個市場導向的東協國家以及東亞四小龍採行了自由化、管制鬆綁以及民營化等改革措施，包括對貿易與外人投資等更為優惠的政策。至於東北亞以及印支半島之中央計畫經濟國家，隨著冷戰以及政治衝突的結束，加上國內的政治變遷以及經濟革新，也逐漸走上市場導向以及外向型的經濟體制。同時，也願意接受貿易與外人投資，乃至於次區域或區域性的經濟合作，以改進經濟表現與前景。SIJORI 成長三角是東協早期經濟合作的主要代表。印尼在 1970 年代即開始開發巴譚島(Batam)成為加工出口區，不過一直未能成形。而直到 1980 年代末才改變策略與新加坡合作，放寬了對巴譚島投資的管制，而新加坡政府也鼓勵國內產業移入，於是造成新加坡本地公司以及在新加坡的跨國企業紛紛進駐。政府亦到日本、香港、南韓以及

4

台灣洽商合夥投資計畫，以推廣巴譚以及民丹島(Bintan)成為重要的投資標的。新加坡與印尼於 1990-91 年間達成了三項雙邊協定，並成立一聯合部長委員會，以協調開發計畫以及有關廖內的政策。

中國的政治與經濟改革亦適逢香港與台灣的經濟重整，於是造成香港與廣東珠江三角洲，乃至於台灣與福建、廣東的經濟整合。中國自 1979 年以來的改革與開放提供外國資本更多的優惠待遇，成立了四個經濟特區，提供租稅的減免、土地使用費的降低、程序以及格式的簡化等等。這些經濟特區位於福建與廣東沿海，主要在吸引海外華人資本，特別是來自香港與台灣的投資。經濟特區隨後擴展至整個都市，而第五個經濟特區也在海南島成立，接著在全國沿海港市以及區域成立了十四個特區，接受外人投資。

二、地理與文化的鄰近

在障礙漸減的情況下，各地區因地理與文化的相鄰，故交易成本（運輸、資訊等）相對較低，實極有利於彼此商業的進行。不過，這還是有賴運輸與電信網路的建立，才能真正造成經濟上的優勢。就中間財的貿易來說，地理的鄰近不只降低成本，亦減少了運送時間，這在市場變換無窮而運送時程又極緊迫的市場狀況下，就顯得格外重要。就投資決策來說，地理的鄰近減少了資訊以及其他交易成本，尤其是那些必須在不同政治、官僚以及法律環境下經營的中小型企業，面對陌生、複雜、不透明的法則與管制措施，並須對付當地不同商業習俗的生意夥伴，則顯得特別關鍵。地理相鄰地區大多又享有共同的種族、文化、語言以及親族關係，故有利於減少資訊成本以及文化上的誤解。種族與文化因素在大華南經濟區以及泰銖區域極為明顯，而在 SIJORI 成長三角、黃海以及日本海次區域亦相當重要。

以 SIJORI 成長三角來說，不論是巴譚島的成功案例，或是柔佛的成功吸引外資，主要都是與新加坡的鄰近之故。新加坡提供了巴譚以及柔佛世界級的機場、海港、電信網絡以及金融與商業建設。柔佛透過道路與新加坡連接，而巴譚島則與新加坡只有半小時的渡船之隔。在柔佛或巴譚經營的廠商可每天或定期往返於新加坡，減省了許多管理與技術資源。新加坡亦提供了企業主管及其家人相當舒適與方便（不

4

過可能昂貴許多)的生活居住環境。新加坡以及馬來西亞在歷史、種族、文化以及親族上的強烈淵源，促成了兩地在商業以及其他方面的接觸與往來。

在大華南區域，由於地理與文化的相近促成了香港、台灣以及中國南部之福建、廣東的緊密聯結。香港離廣東與福建只有半小時的車程，而台灣則只有台灣海峽之隔。種族、文化以及語言的因素深深影響了經濟的互動，就兩岸來說，更超越了政治的障礙。

三、經濟的互補

各國在生產要素的稟賦以及經濟與技術發展程度有差異，這顯現在其要素價格與成本結構的差異上。所以當國界的限制消除或減輕之後，次區域組織乃相繼產生以促進經濟的往來。由於土地以及未開發的天然資源不能移動，而政府還是持續限制勞工的移動，故只有倚賴資本的跨國移動。區域的軸心則扮演著中介的角色，從外界導入投資資本，同時亦扮演分配與市場的功能，協助邊緣地區進口機器設備與中間投入，並將其產品出口到區域外。

SIJORI 成長三角為一整合的次區域，即遠比其個別經濟更能吸引外來的投資。新加坡的優勢在其管理與專業的專才，以及成熟的金融、運輸與電信設施。廖內與柔佛則提供了低廉的勞工。這樣的聚落以及專業分工造成一高度競爭的商業環境。由於新加坡的鄰近，使得巴譚與柔佛的投資者成為有效率與競爭力的生產者與分配者。當然，新加坡與柔佛以及新加坡與廖內之間的經濟互補是相當明顯，不過柔佛與廖內之間的互補就不是那麼清楚，這也解釋了該成長三角的這一個角落為何就較沒有開發。

四、投資競爭以及區域投資者的興起

由於經濟發展為每一個東亞國家的優先目標，故各國均亟需融資以發展基礎建設，同時亦開發天然資源以及促進產業與觀光的发展。另一方面，由於在 1980 年代融資的選擇趨於縮減，不論是全球或區域內在吸引投資上的競爭乃愈趨激烈。而各工業國家也因種種因素而逐漸減少官方的對外發展援助，加上當時的債務危機也使得一般商業銀行在國際貸款上趨於謹慎。東歐以及拉丁美洲的經濟自由風潮，以及西歐

4

與北美貿易團塊的形成，在在都益增東亞發展中國家的投資競爭，這些也極為擔憂投資轉移的可能發生。因此，許多東亞國家政府乃思以次區域的成長三角，來提升其投資上的競爭力。

日本自 1970 年代起成為東亞地區的主要投資者，特別是在 1985 年之後，更在許多國家取代了美國與西歐的外來投資。而在 1987 年之後，台灣、香港、南韓與新加坡等東亞新興工業國家亦逐漸成為區域內的投資要角。這些來自四小龍以及日本投資的上升，乃是受到幾個因素的影響。第一，日本、韓國、台灣在貿易上的強勢表現以及貿易的盈餘，導致其貨幣的升值以及對外匯的放鬆管制。尤其是 1985 年的廣場協議(Plaza Accord)，導致日本大幅提升對外投資。第二，持續的快速經濟成長以及貨幣的升值，導致勞工與土地的短缺以及成本的上升，故必須將其勞力密集與土地密集的生產轉移地點。同樣地，日、韓、台之國內漸增的環保境意識，也促使其轉移高污染產業至其他地區。第三，對外投資也有助於日本以及四小龍在亟於分散市場並舒緩與美國及歐盟的貿易緊張之際，取得區域的市場。第四，四小龍藉由對鄰近國家的投資，也有助於取得多纖維協定安排(MFA)下的紡織配額，並享受先進國家在一般優惠制度(GSP)下所給予的貿易優惠待遇。第五，亞洲四小龍的對外投資者主要是中小企業，他們較易受到次區域成長三角之地裡的鄰近以及文化的親密所吸引，有助於其降低交易成本，並減輕對管理人力的需求(Chia, 1998: 145)。

參、次區域成長三角的效果與意涵

成長三角以都會為中心所產生的外溢效果，對其成員有相當正面的效果。對區域內發展程度較低的國家來說，通常可因外人投資的加速進入，以及當地之投資於基礎建設的發展，提升了生產性活動，而導致更高的成長、就業以及技術移轉。那些出口導向之投資者的進入，加上有利於出口的基礎建設（金融、運輸、電信以及貿易網絡），使得這些原極落後地區取得出口生產之利機。當這些源起地區逐漸在產業、基礎建設以及就業上達到更為發展之境界後，其經濟發展效果即逐漸擴散至更廣大的區域。

對都會區來說，他們因為向外的投資、產業的轉移以及分散製程至較落後地區，亦

4

有利於其加速產業的重整，轉向更高附加價值的製造與服務業發展，這對資源的配置以及生產力的提升都極有利。從新加坡的經驗來看，其資源重新配置的成本實極低，也沒造成產業空洞化的負效果（譬如見 Chia and Lee, 1993: 377）。反之，其高附加價值的生產機能均能保留，甚或被吸引至都會區。此外，因其向鄰近地區的投資，也使得本地廠商取得更多國際化的經驗。

另一方面，這種跨國之次區域結合，實涵括了多層次的關係，而參與者亦承受了不同的成本利益。這又可能改變了不在該次區域範圍內的中央政府與省級單位，以及位於該區域內之其他省級單位間的關係，也可能改變各個參與地區之間的關係，乃至於區域內各個經濟與社會集團之間的關係。由於次區域包含了不同國家之部分地區，所以有可能造成參與之省份與其未參與之中央政府及其他省份的衝突。譬如說，已經有跡象顯示，馬來西亞與印尼境內之若干地區對其國內某些地區「受到新加坡的影響」感到不滿。在馬來西亞，柔佛因參與 SIJORI 次區域而在其聯邦與省級政府間，以及各個省級政府之間的關係裡，注入了新的變數。在雅加達，也有人質疑政府花了大筆經費於廖內的巴譚與民丹之基礎建設，只使少數精英集團獲利，而不顧其他爭取團體的聲音。有人認為，次區域提升了廖內群島的外人投資，不過由於投資轉移的效果，犧牲了印尼其他地區的利益(Chia and Lee, 1993: 378)。

在次區域之內，其較開發與較落後地區間的關係，與各國國內之都會與偏遠地區間，以及軸心與邊緣地區間的關係實極類似。只不過，若都會與偏遠地區是位於不同的國家，而又牽涉到種族的問題，則其政治敏感性將會較高。在都會區裡，那些因產業轉移而喪失工作的勞工必須負擔調整成本，尤其是年紀較大的非技術勞工，就更難找到新的工作。中小型企業也可能因其國際客戶的轉移至國外，而又不易維持原有的商業關係，將遭受到損失。對新加坡來說，這樣的關係調整並不會造成多大的政治、社會與經濟問題。反之，對低度發展國家來說，由於大量移民的進入，尤其是年輕的女性勞工，將會造成社會問題。住屋與交通建設可能產生瓶頸，而交通的壅塞以及環境的污染亦可能加劇。柔佛的消費團體就曾對與新加坡的連結所造成的負面效果發出怨言，尤其是因其導致更高的生活成本、房地產價格的提升、交通的

4

壅塞，以及違反社會習俗的活動之增加。在巴譚以及民丹，也有人認為徵收公家與民間土地發展基礎建設、工業、觀光與商業所給予的補償，並不是很公平的(Chia and Lee, 1993: 378)。

這些政治、社會與分配問題的發生，主要是因為次區域內經濟成長的加速之故。故為了確保次區域的持續整合與成長，其相關政策必須謹慎處置。過速的經濟成長以及伴隨而來的經濟與社會的調整，都會使那些希望維持現狀的人感到憂慮。政府必須妥善處置政治的雜音，特別是因其必須放鬆投資管制並加速建設的發展，以促成經濟的更加整合。

肆、大湄公河次區域的發展

大湄公河次區域(Greater Mekong Subregion, GMS)的經濟合作計畫是 1992 年在亞洲開發銀行(ADB)推動之下所建立，目前成員包括湄公河所流經的六個國家—柬埔寨、中國（雲南省以及廣西壯族自治區）、寮國、緬甸、泰國與越南。我們可以說，湄公河的區域歷史也正是此六國彼此之間的關係史。在承平時期，湄公河就像山隘一樣，成為通商路徑，不過老實說，正式通商的歷史最早也只能追溯至十九世紀以及二十世紀初期。在當時，暹羅（今日泰國）與統治印度支那（包括當時的柬埔寨、寮國與越南）的法國殖民政府所訂定的條約，限制了湄公河下游的航行權。在那之前，基本上並無國際疆界的存在，山脊以及河流就是疆界，而湄公河也就成為這些臨河國家的邊界(Myra 1997)。

在殖民時期，湄公河區域政治上分為四部份：法國區（柬埔寨、寮國與越南）、英國區（緬甸）、泰國（未被殖民）以及雲南（當時為一獨立區域）。這種區隔雖然並未完全阻絕非正式的貿易，但確實造成了經濟往來上的困難。在二次世界大戰之後，湄公河各國則分為三個集團：親西方的泰國，親蘇聯的柬埔寨、中國、寮國與越南，以及維持中立的緬甸。這段期間的貿易幾乎不存在，主要是因無止盡的武力衝突、社會主義的固守理念，加上基礎建設的嚴重缺乏。

隨著冷戰的結束，區域內高度管制的經濟體相繼轉移成為市場導向的體系，跨國貿易也開始成形。緬甸於 1988 年與中國，繼而於 1996 年六月與泰國簽署貿易協定，

4

不過非正式貿易以及走私仍甚為猖獗。事實上，沿著緬泰狹長的邊界甚早即有著傳統的物物交易，而在軍方於 1962 年控制了緬甸之後，各種非正式貿易以及走私活動即開始興盛起來。¹另一方面，由於這些貿易協定的成立，緬甸政府逐漸從關稅取得收入，而在若干場合的物物交易並不需要外匯，邊界區域在安全與發展程度上乃逐漸改善。邊境貿易在改善 GMS 國家間的政治關係以及基礎建設上，亦日趨重要。在逐漸脫離傳統的跨界貿易之際，國際間的經濟與技術合作，以及相互交易的市場亦不斷成形(He 2005; cited in Mya 2004: 38)。

其實，若論及 GMS，應追溯自 1957 年湄公河委員會(Mekong Commission)的成立，該委員會的成員包含湄公河下游四個國家。不過，礙於戰亂的紛擾，湄公河盆地在後來三十年間並無任何實質的合作，直到 1992 年亞銀的介入，才開始有所進展。GMS 計畫是一典型的市場整合模式，這有別於制度性的整合。所謂制度性的整合是指經由法律協定以及制度性安排，來促進協定成員之間的優惠貿易。而市場的整合則主要依賴非官方的機構以提供各種公共與準公共財，降低因產品、服務以及其他生產因素之國際移動所產生的交易成本 (Cooper 1968)。

由於 GMS 是一種以市場為本的整合計畫，它較強調具有公共財性質之實質建設的提供，也就是跨國的建設。無可諱言地，GMS 各經濟體之諸般基礎建設的開發都相當不足，這也是 GMS 的各種計畫所要彌補的地方。譬如，擬議中的東西、南北以及南部經濟走廊（見圖一），就是要創造一道路網絡將區域聯結起來，以減少物資與人員的運輸成本。²在 GMS 有關電力與電信之旗艦計畫裡，包括電力傳輸的互聯以及光纖傳輸的開發等，都為這些經濟走廊的實質內容。計畫的規劃者清楚了解，只有削減湄公河區域的運輸與通訊成本，區域的工業化與現代化才有希望。

除了各種公共建設等「硬體」之外，GMS 計畫還包含各種補足性的「軟體」。這些增進區域之經濟整合的軟體規劃裡，包含了有關跨國之貿易與投資之各種便捷措

¹ 緬甸軍政府將絕大多數的經濟資產收為國有，使得民間的經濟物資極為匱乏。

² 有關 GMS 之社會衝擊的評估，見 ADB (2005a)。

4

施。這些便捷措施包括通關程序的改善與透明化，並提升技術以改進各種相關管制體制的運作，包括若干特定邊界之實施一次解決(single-stop)的通關檢查程序。根據聯合國貿易暨發展委員會(UNCTAD)的研究，通關所需的表格與程序所產生的成本大約佔了全球總貿易值的百分之七(Joint Study Group 2000; cited in Menon 2005: 24)。這個數字對湄公河區域這個百廢待舉而各個體系與程序又相當落後的环境來說，顯然還太過低估了。此外，GMS 計畫也協助區域內各經濟體建立一 GMS 單一簽證系統，除了有助於促進區域觀光並減少跨境管制與管理之成本外，這個單一的簽證系統對促進貿易與投資方面，也會有正面的助益。

GMS 的影響可從實際的貿易與投資統計以瞻知，區域內六國之間的跨國貿易有著長足的進展。譬如說，從 2000 年以來，泰國自其相鄰的三個國家—寮國、緬甸與柬埔寨之進口年成長率幾乎達到 10%；寮國對外貿易有三分之二以上是與其他 GMS 國家所進行，而超過三分之一以上是與緬甸，大約四分之一是與柬埔寨進行貿易。2004 年時，這三個國家彼此之間的貿易，共佔了其總貿易額的百分之四十。其實 GMS 各經濟體間有相當大比例的貿易並未被紀錄下來，這樣的貿易型態讓我們極難知道真正的貿易額，這些紀錄外的貿易據估計大約為有紀錄之總貿易的 30-50%或是更多。

GMS 區域內的貿易趨勢與淨外人投資(FDI)極為類似。從六個 GMS 國家到柬埔寨、寮國、緬甸、泰國以及越南之淨投資額從 2000 年的 1 億 3 千萬美元遽升為 2002 年的 2 億 1 千萬美元，此成長趨勢預計將持續不斷(Menon 2005: 25)。這種貿易與投資同步上升的現象與其他地區實極類似，貿易激勵投資，而投資亦反過來激勵貿易，此良性循環通常是與經濟成長並行不悖的。

從湄公河委員會成立以來，東南亞各國即逐漸強化其金融與安全機制，以促進區域團塊的凝聚力。不論是跨區域或區域內之發展與投資，都是在奠定區域整合的基石。各國似乎希望透過這種安全與發展的結合機制，經由金融的互賴來逐漸調和各個不同的政治體制。

這些區域性的措施有許多是透過東南亞國協(ASEAN)來進行。1995 年之東協第六次

4

高峰會議宣布成立東協與湄公河盆地發展合作會議(ASEAN-Mekong Basin Development Co-operation, AMBDC)，提供區域的管理機構來促進 GMS 的發展。透過此區域組織，東協即可逐漸提升對次區域之金融與經濟發展的監督能力。各會員國凝聚共識，在區域之發展計畫上共同合作，並對有關區域之策略性議題有著主導權力。GMS 是一超大型的計畫，所以終將會影響到東協之合作與整合。

伍、AMBDC 的功效

到 2005 年底為止，東協共舉行過七次的 AMBDC 部長會議。AMBDC 的計畫有三大要點：第一個當然是以次區域之貿易與投資為發展重心，而又以運輸與電信的改善為首要條件；第二個則是以政府與國際組織來促進區域的發展機會，以能源合作為重心，並推動觀光市場以及產品之發展；第三個要點為，區域政府極力解決明顯的跨界議題，這是東協各國最為關切的，包括重要分水嶺的維護、防止傳染病的擴散以及調和訓練標準、授信與認證等有助於貿易之事宜(Kao and Chanto, 2001: 167)。AMBDC 直接向東協部長提出相關的倡議、活動、進展以及阻礙等報告，並就有關之計畫的建議與監控事宜與湄公河委員會(MRC)密切聯繫。而 AMBDC 推動委員會以及 MRC 之間的所有溝通往來，則由東協秘書處來推動。AMBDC 在各項措施的協調上極為關鍵，因為它可強化發展中各個地區的歸屬感，同時也是促成湄公河流域之東西、南北走廊以及泛亞鐵路計畫的功臣。不過，在它所提出的許多計畫倡議裡，往往因經費的不足，而窒礙難行。2005 年十一月底的第七次 AMBDC 部長會議即針對計畫融資的問題，指示刪除長期難以執行的項目，採取務實的做法，注重短期的合作（中華人民共和國國家發展和改革委員會 2005）。



圖一 GMS 經濟走廊

來源：Medhi (2004), Map 1.

AMBDC 較顯著成果之一是在交通方面。東協 1997 年十二月非正式高峰會議同意建立泛亞鐵路(SKRL)，由南到北聯結新加坡直到中國昆明各個地區，他們希望這不只是由東協與中國，而且亦將包含日本、美國與歐洲各國所組成的商業聯盟來共同融資。次年的高峰會議裡，同意進行後續研究以決定鐵路之聯結點，並通過 GMS 區域的詳細路線，後由馬來西亞斥資兩百萬馬幣從事可行性研究(NLM 2002)。此計畫主要包括了東協之新加坡、馬來西亞、泰國、緬甸、寮國、柬埔寨、越南七國以及中國，預定於 2008 年開始興建。

AMBDC 其他的開發計畫與農、林、漁業相關，尤其是關於河川之生態環境，都陸續向 GMS 提出。另外如泰國所提出之與貨物運輸及觀光相關的發展計畫，使 GMS 的預定計畫之名單逐漸加長。不過日益擴大的空中樓閣，實讓人有經費何處求的感嘆！東協各國也深知經費有限以及計畫重疊的困境，故透過東協秘書處將各項計畫

4

彙整，並送請一計畫評估委員會(PAC)來審議(Kao and Chanto 2001: 168)。他們了解光靠東協自身之力是不夠的，鑒於中國亦存在於此次區域之內，加上東協經濟實力的相對變弱，故非東協國家勢需在 GMS 的發展上扮演更重要的角色。不過，後者這些國家的興趣與利益所在，顯然是與前者不同的。

陸、東協整合的擴大

初成立的東南亞國協，主要是一個基於共識原則，達成政治與安全目的的區域組合，並未曾慮及經濟的問題。1976 年峇里高峰會，東協國家首次嘗試以制度性整合推動區域內貿易，進行優惠貿易安排(PTA)協議。他們雖然提出若干的承諾與熱切之意，但對區域內貿易實無甚幫助；結果，該項計畫失敗了。這有幾個原因：第一，產品含括範圍極窄，而且執行的誠意不足；第二，所提出的削減關稅之幅度極小，對貿易發生不了甚麼作用；而且，PTA 並未觸及任何非關稅之貿易措施，這是真正癥結所在（詳見 Menon 1996）。

直到 1990 年代初期，東協才開始第二波的正式協商，以促進區域的貿易自由化。在 1992 年一月的高峰會議，東協六國（汶萊、印尼、菲律賓、馬來西亞、新加坡與泰國）同意於 2008 年成立東協自由貿易區(AFTA)，後來又把施行日提前至 2003 年。AFTA 是東協國家至今野心最大的區域整合計畫，也是亞洲第一個嘗試以政治力量來推動區域的自由貿易。

AFTA 的重心是一般有效優惠關稅(CEPT)，它與 PTA 不同之處是其基本上以部門(sector)為導向，較之 PTA 的針對各別項目(item)之協商，要來得全面性，也較不繁雜。CEPT 的目的是要為單一的東協市場奠定基礎：依據修正後的計畫，在五至八年內（從 1993 年一月開始）關稅將削減至 20%，而在 2003 年之前減為 0-5%，東協六國目前已經達成了這個目標。

AFTA 在 1995 年 12 月 15 日第五屆的東協高峰會議首次擴大成員，將越南納入，並同意其參加 CEPT 協定。寮國與緬甸於 1997 年加入，而柬埔寨亦於 2000 年進入。就越南來說，到 2006 年時必須將大部分與東協國家之貿易關稅降為 0-5%，寮國與緬甸必須於 2008 年，而柬埔寨則必須於 2010 年降到此關稅水準。

4

除了關稅的相互優惠之外，東協優惠整合體系(AISP)亦將啟動以加速 CLMV 國家（東、寮、緬、越）之融入區域的產品貿易市場。2001 年的第十五次 AFTA 諮議會 (AFTA Council)部長會議，東協原始六國同意自 2002 年一月一日起片面將關稅優惠延伸適用於東協的新成員國。這對東協國家來說是史無前例的，因為他們過去都是秉持著對等夥伴(equal partnership)的原則來運作。雖然 AISP 是在雙邊以及自願的基礎上實行，但卻是依據 CLMV 國家所提議的產品清單，而非給予優惠待遇國家自己所提議的清單。這樣的做法是為了避免所謂「雪鏟效應」(snow-plow effect)，也就是說，提供優惠國家故意選擇那些區域內極少或根本無貿易的關稅項目。

柒、湄公河次區域對東協整合的影響

從前述我們看到 GMS 發展計畫的快速成長，促成此次區域內之貿易與投資之快速移動，而這是否會對整個東協的區域整合產生負面的衝擊？如果 GMS 的持續發展導致內向的整合型態，我們將會看到諸如貿易轉移(trade diversion)或投資轉移(investment diversion)的效果，³而這也將使得資源的配置受到扭曲，對東協整體來說將造成不利。

基本上，GMS 的發展是一種市場整合，而非制度整合。也就是說，我們並未看到 GMS 各國之間有何正式的優惠關稅協定，所以不論是各種整合措施所導致之貿易或投資遞增，並未造成對區域外的轉移效果。不過，這並不表示不會有任何不利於區域外國家的不公情形，亦即，GMS 之計畫裡是否有某些安排，使得次區域內之產品、服務或生產要素的移動成本較區域外為低？如果 GMS 內部存在有某些隱性的補貼機制，也有可能產生與對外課征關稅一樣的資源轉移效果。

³ 當某區域內成員國從另一成員國以較區域外為高的成本進口產品，即造成了貿易轉移；同理，若因區域結合而使得區域外的外人投資轉向相對不利的區域內某成員國，此即造成投資轉移。這兩種情形都會使得資源的配置從較佳的情形轉向較差的情況，雖對區域內國家產生貿易擴張或投資增加的效果，但卻使得區域外國家遭到貿易或投資縮減的損失。貿易轉移的說法原出自 Viner (1950)之對關稅同盟的探討。

4

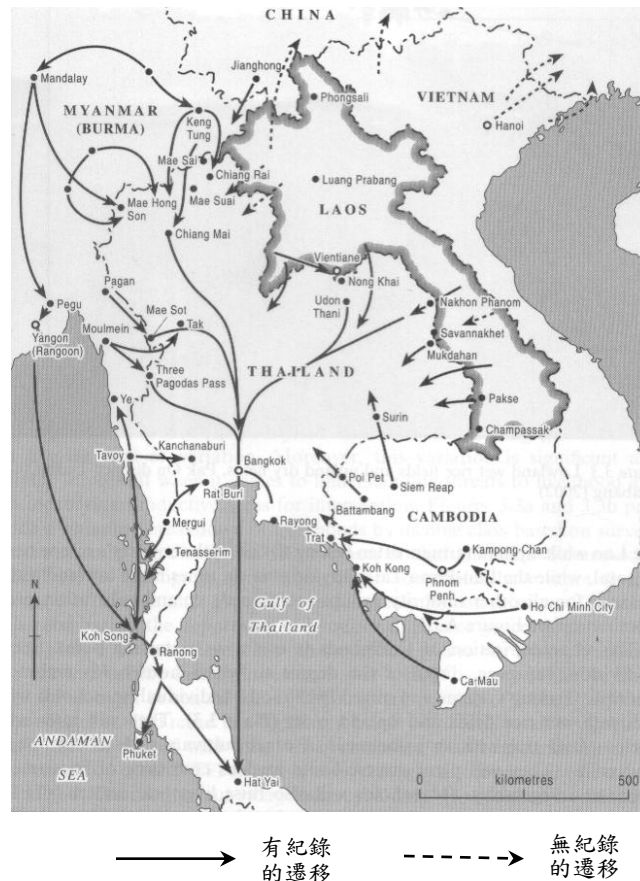
從 GMS 的設計理念來看，它確實是要推動次區域內貿易與投資的進展，不過我們並未看到有何刻意將擴展效果侷限在湄公河區域內的情形。區域內因推動整合計畫所產生的公共財(public goods)，⁴也將有利於改善其與整個東協區域的經濟關係。尤其是 AMBDC 的成立以及其所推動之跨區域的合作計畫，更將確保不被排除於 GMS 所產生的次區域公共財利益之外，甚而形成一整個區域的公共財，因而將有利於整個東協區域。

其實，從整個次區域人力的移動來看（見圖二），近年來有明顯的從一整個村莊移至另一村莊的趨勢，而其中又以遷移至道路的周邊為主。另一方面，村落移至都市的現象本來就一直存在，而許多原居住於貧窮村落的人們，亦傾向跨界移入工資較高的鄰國。同時，隨著各國道路建設的日趨改善，整個國家人力也逐漸向較大範圍的湄公河流域擴散與融合，形成一動態的人力資源景觀。以寮國來說，即產生了雙重速度的發展——鄰近湄公河以及泰國的省份，逐漸與整個 GMS 大區域連結在一起，另一方面，偏遠的地區則呈現另一種較為緩慢的發展速率。假以時日，前述的村莊整批遷移的情形將會逐漸減少，反之，向發展較速的湄公河周邊的移動將會成為主流(Rigg 2005: 52-53)。這在在均顯示出，GMS 並不是一個內向型的封閉區域，它本身的發展除了產生了公共財的外部效果，更必須透過諸如泰國、馬來西亞等發展程度較高的東協成員，與整個東南亞區域連結起來。

當然，整個大湄公河次區域的發展仍有待更多的研究與探討，才能真正了解其內部乃至於與整個東南亞區域的互動關係。不過從其逐漸形成的運輸網絡與經濟走廊來看，確實已使區域的地理景觀逐漸改變。而區域內所採行的各種貿易與投資的便捷措施，也都非屬歧視性，並與世界貿易組織(WTO)的法則相一致，這將會對東協自由貿易區有相當的補足作用(ADB 2005b: Chap. 5)。所以不論是直接或間接來說，次區域以外的國家也都能獲利於這些倡議與措施，而使得整體之貿易與投資水準逐漸增加。

⁴ 關於區域發展與整合所產生的區域公共財，請參閱 Schiff and Winters (2003)。

4



圖二 GMS 人力資源之遷移路線

來源：Rigg (2005), p. 55, Figure 3.2.

就整個東南亞區域來說，東協以及 AFTA 都致力於推動貿易的自由化與市場的開放。而除了中國雲南之外，所有大湄公河區域的經濟體也都是東協與 AFTA 的成員。AFTA 明顯是 GMS 經濟之區域貿易自由化最主要的推手，加上中國與東協自由貿易協定（東協加一）的進展，雲南也自然成為將中國與 GMS 目前各成員結合在一起最主要的觸媒。與 AFTA 相關的各種互惠之貿易自由化所產生的衝擊，相信在雲南與湄公河各國之間應該是感受最深的。

除了各部門之關稅已大幅調降之外，原來享受緩衝期的 CLMV 國家也逐漸迫近必須對大多數東協內部貿易關稅降為 0-5% 的最終期限。對越南來說，今年(2006)就是了，寮國與緬甸還有兩年(2008)，而柬埔寨的期限則為 2010 年。這些國家合計起來的承諾削減關稅之包含清單(inclusion lists, ILs)共佔其總關稅項目的 72.2%，也就是將近有四分之三的產品都會列入關稅減讓的清單內，這比其在 2002 年所承諾的 64.3% 高

4

出了許多。在 2004 年時，這些國家有 60.6% 的東協區域內貿易關稅項目之 CEPT 稅率已達到 0-5% 的水準。⁵ CLMV 國家的平均 CEPT 關稅已降為 6.2%，而在 2004 年底時，這些國家的 IL 清單裡已包含了大約 76.8% 的關稅項目，其中大約有三分之二左右的關稅已落於 0-5% 的範圍之內。⁶

如前所述，除了互惠性的關稅減讓之外，AISP 更是要加速 CLMV 國家的整合入整個區域市場——在 2001 年的第十五次 AFTA 諮議委員會議裡原始東協會員同意於 2002 年一月一日起，片面將優惠關稅延伸適用於 CLMV 各國。在開始的時候，AISP 估計對 CLMV 提供片面優惠約等於四億美元左右，到 2003 年九月時，柬埔寨、寮國、緬甸以及越南的大約 1,200 個關稅項目可適用汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓以及泰國的關稅優惠(ADB 2005b: 16)。

八、結語

我們在本文裡首先略述亞太之次區域整合趨勢的發展因素與其效果，以及可能引起的政治與社會問題。基於此，我們接著探討大湄公河次區域（或稱為成長三角）發展計畫的沿革，這些發展計畫還是必須透過東協的介入與參與才有可能起步，並獲得成效。東協對這個超大型的發展計畫顯示了極度的興趣與監督的意願，並以成立 AMBDC 來證實其決心。AMBDC 的建議可直達東協領袖，由其敦促各國設法完成建設。不過，除了次區域的發展成效之外，我們還關切該區域會否阻礙整個東協區域的整合，甚至成為其包袱。

⁵ CEPT 為 AFTA 的重心所在，包含所有製造業與農業產品（已加工與未加工者）。CEPT 計畫要求各會員國將所有產品分為四類：包含清單(IL)、暫時排除清單(TEL)、敏感清單(SL)以及一般性除外清單(GEL)。除了 GEL 之外，所有產品最終都必須轉為 IL，在一定期間內都必須將關稅降至 0-5%。從 SL 轉為 IL 所容許的緩衝期間要比從 TEL 轉為 IL 為寬鬆，事實上，產品會先從 SL 轉為 TEL，然後再轉為 IL。

⁶ 對所有十個東協國家來說，到 2004 年底時約有 92.1% 的關稅項目已在 IL 清單裡，其中有 91.1% 的關稅已成為 0-5%。見 ADB (2005b), p. 16。

4

從初步的資料來看，由於東協並未固步不前，而是積極地加速區域貿易的自由化，並以 AISP 等對較落後的 CLMV 國家施予片面的與空前的提前優惠措施，大有顯現經濟發展上老大哥的提攜之意。雖然我們對東協自由貿易區本身的成效仍抱持若干懷疑的態度，但應該是能夠肯定其對大湄公河次區域的關懷之情。當然，若為利之所在，東協國家應該是不會落於人後。不過，基於所需資金規模的龐大，東協國家終究還是必須仰賴區域外國家的投入。然而，由於立場與興趣的差異，外力的介入是否將使得 GMS 原始目標遭到偏離，則有待吾人的觀察與進一步探究。

長期看來，與其他次區域成長三角的發展一樣，要維持大湄公河次區域的持續成長，還是必須關注於幾個重要層面：包括經濟的互補、地理的鄰近、充足的建設，以及政府對促進跨國之資本、人員與產品流動的決心。大湄公河次區域包含了東南亞（以及中國）發展程度極低的地區，他們除了要極力爭取外來資源的投入，也不能忽視其他成長三角的競爭。從文中可隱約發現，這些跨次區域間的相互競爭，可能還比個別國家間的相互競爭來得重要。當然，GMS 也的確需要諸如泰國、馬來西亞等國家的積極投入，以及東協自由貿易區給予的特殊待遇。不過，他們還是必須要儘速發展出其特有的優勢部門，否則外部的資源是不會永無止境地進入。

參考文獻

- 中華人民共和國國家發展和改革委員會地區經濟司，2005，〈東盟-湄公河流域開發合作（AMBDC）第七次部長級會議情況〉，中華人民共和國國家發展和改革委員會地區經濟司，工作動態 (http://dqs.ndrc.gov.cn/gzdt/t20060216_59724.htm)。
- Asian Development Bank (ADB), 2005a, "The Mekong Region: Economic and Social Impact of Projects," Manila: The Asian Development Bank, June (<http://www.adb.org/Documents/Reports/MREO/2005/mreo-2005.pdf>).
- _____, 2005b, *The Mekong Region: Economic Overview*, Manila: Asian Development Bank (<http://www.adb.org/Documents/Reports/MREO/2004/chap05.pdf>).
- Chia Siow Yue. 1998. "Sub-Regional Economic Zones in East Asia." In Peter Lloyd and Lynne S. Williams, eds., *International Trade and Migration in the APEC Region* (Oxford: Oxford University Press), 138-55.
- _____, and Lee Tsao Yuan. 1993. "Subregional Economic Zones in Southeast Asia." In Ross Garnaut and Peter Drysdale, eds., *Asia Pacific Regionalism: Reading in International Economic Relations* (Australia: NSW: Harper Education), 365-80.
- Cooper, Richard N., 1968, *The Economics of Interdependence: Economic Policy in the Atlantic Community*, New York: Published for the Council on Foreign Relations by McGraw-Hill.
- He Shengda, 2003, "Sino-Myanmar Economic Relation after 1988: Development, Problems and Prospects," paper presented at the Asian Dialogue Society Workshop, Kunming, 28-30 April.
- Joint Study Group, 2000, *Report on the Free Trade Agreement between Japan and Singapore*, Japan and Singapore: Ministry of Foreign Affairs.
- Kao Kim Houn and Sisowath D. Chanto, 2001, "The Greater Mekong Subregion: An ASEAN Issue," In Simon S.C. Tay, Jesus P. Estanislao and Hadi Soesastro, eds., *Reinventing ASEAN* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies), 163-82.
- Medhi Krongkaew, 2004, "The Development of the Greater Mekong Subregion (GMS): Real Promise or False Hope?" *Journal of Asian Economics*, 15(5), October, 977-98.
- Menon, Jayant, 1996, *Adjusting towards AFTA: The Dynamics of Trade in ASEAN*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- _____, 2005, "The Case of the Greater Mekong Subregion and the Association of Southeast Asian Nations Free Trade Area," *Journal of GMS Development Studies* (ADB), 2(1), October, 21-36 (<http://www.adb.org/GMS/phnom-penh-plan/GMS-Journal-V2.pdf>).
- Mya Than, 1997, "Economic Co-operation in the Greater Mekong Subregion," *Asian Pacific Economic Literature*, 11(2), November, 40-57.
- _____, 2005, "Myanmar's Cross-Border Economic Relations and Cooperation with the People's Republic of China and Thailand in the Greater Mekong Subregion," *Journal of GMS Development Studies* (ADB), 2(1), October, 37-54 (<http://www.adb.org/GMS/phnom-penh-plan/GMS-Journal-V2.pdf>).
- NLM (The New Light of Myanmar), 2002, "Press Meet of Third Special Working Group Meeting on Singapore-Kunming Rail Link Held," May 15 (<http://www.myanmar.gov.mm/NLM-2002/enlm/May16.htm>).

4

- Rigg, Jonathan, 2005, *Living with Transition in Laos: Market Integration in Southeast Asia*, London: Routledge.
- Salleh, Ismail Muhd. 1992. "Economic Cooperation in the Northern Triangle." Paper presented at the Conference on Regional Cooperation and Growth Triangles in ASEAN, organized by the National University of Singapore, Singapore (23-24 April).
- Schiff, Maurice and L. Alan Winters, 2003, *Regional Integration and Development*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Viner, Jacob, 1950, *The Customs Union Issue*, New York: Carnegie Endowment for International Peace.