

兩岸經濟合作協議對東南亞國家的意涵

林欽明

淡江大學東南亞研究所

2009 年 5 月

近來兩岸經濟合作協議的相關提議與討論甚囂塵上，相信除了雙邊的高度關注之外，國際間也應該相當矚目。本文不擬對協議能否進行，以及兩岸內部的爭論做討論，而是就協議預期會觸及的項目，以及對整個亞太地區的意涵，乃至對關係亦極為密切的東南亞國家可能產生的影響，做一初步的探討。

一、兩岸經濟合作概觀

首先，我們目睹台灣對大陸經濟依賴度快速提升，從 2000 年對大陸市場 20% 的依賴度已上升到今天的 40%。所以雖然大陸也頗企望台灣對其擴大投資，但相對而言，台灣可能更需要大陸對其投資的保障，甚而之，台灣還可能期待大陸能提升對台灣投資的興趣(譬如說基礎建設)。

其次，讓我們看看兩岸協商較為迫切的關鍵點。其中之一應該是關於大陸對台灣投資者的保護，這是台灣方面急於取得的，因為過去台商都必須仰賴大陸單方面的立法來保障其投資，台商的需求得不到完善的回應。再來是有關金融的合作。大陸加入世界貿易組織(WTO)，為履行金融服務協定，在五年的緩衝期結束，即必須大幅開放金融市場，於是國外金融機構紛紛赴大陸設置分支機構。而台灣的銀行除了幾個辦事處外，並沒有任何一家設在大陸的分行，這是台灣必須急起直追以趕上其他國家的。當然更重要的是貨幣關係——台幣與人民幣的匯率怎麼決定，雙方金融市場如何互動以減少國際金融動盪的風險，乃至於有無發展共同通貨單位的可能性等等。

第三個關鍵點是貿易爭端的解決。兩岸企業的行事風格，加上政府的積極介入，貿易上的爭端非常頻繁，所以如何協商建立一解決爭端的機制，實極為迫切。不過，這點也許是最難達成的。因為爭端解決有兩個途徑，一個是雙邊私下協議，一個是透過司法途徑。私下協議比的是誰拳頭大，司法途徑則要能成立一雙方都接受的仲裁庭，兩者都會產生極大的困難。此外，兩岸雖然已開始三通，但是只

有在以上三個關鍵點的問題解決了，三通才有實質意義。

協商的可能發展為何呢？預期全面性的協商應該是不易達成，故只會有若干局部性的協議。這是目前其他地區雙邊協定的趨勢，也就是部門導向的協商，以某些特定產業或議題為優先協商標的，其他較棘手的項目不是進不到協商議程裡，就是提前被排除掉。此外，金融合作會比投資保障和爭端解決較有希望達成協議。這是因為金融合作還是以企業為主導，在銀行以及其他金融企業的壓力之下，雙方較容易達成妥協。至於投資保障，除了牽涉到對廠商的經營與雇用之保護外，還關係到雙重課稅等的國家財政問題，而爭端的解決牽涉的層面更廣，最後都可能訴諸於 WTO 的相關進展，而無法以雙邊的協議來達成。

二、兩岸經濟合作協議對東亞區域經濟整合的意涵

如果兩岸更緊密整合，台灣就可以藉由大陸與其他東亞國家的 FTA 等協定，以較有利的條件進入其他國家市場，這是若干人士所提出的論點。至於可能衍生的問題，雖然不是那麼重要，但也值得關注。首先是大中華經濟圈的儼然成形，會對區域其他國家帶來若許的衝擊。不過所謂大中華(Greater China)區域，在產業界早就是既成的事實，許多跨國企業在設立區域總部時，本來就是以大中華區域的概念來行使，不會同時把區域總部分別設在台北和香港，或台北和上海，都是只擇其一。由此觀之，所謂大中華經濟圈的衝擊早已存在，並不會因協議的進行而帶來新的驚奇。

另外的問題是美國(或日本)的觀感，它會因此感到威脅增加，或是極度贊同呢？我們看到的報導大多傾向於持嘉許的態度，主要是美國會樂見兩岸衝突減少，經濟關係趨於穩定。不過，如果因協定而使台灣大幅提升對大陸的依賴，乃至於利益的分配過於不平衡，美國還是應該會感到關切的。不論從區域安全或經濟利得的角度來看，美國還是較樂於見到台灣有較高的自主性，這樣美國在區域的介入也有較多的支撐點。

三、對東南亞國家區域合作的可能影響

若欲觀察東南亞國家協會 (ASEAN, 下簡稱東協) 在區域合作的處境與態度，可從兩個面向來著手：一為全球貿易體系，另一為區域發展目標。東協各國的發展主要依賴對外貿易的擴張，而其主要貿易市場並不是東協區域，而是全球。故其發展的基礎是全球貿易體系，藉此以從經濟動盪中復甦並追求更快速的成長。另一方面，為了達成發展目標，它亟需區域的和平與穩定，這可能是其參與區域合作最重要的動機。

由上可知，東協的區域整合模式並不刻意模仿歐洲聯盟，像是歐盟的擴張性、結構性，乃至野心勃勃、利基於條約的整合途徑，實不宜拿來評斷東協整合的成敗。反之，我們可以將東協的整合模式稱做「建設性的模糊」(constructive ambiguity)，也就是希望在現實的限制下取得最大值——在目前尚為滿意的政治整合骨架之上，想辦法增加一些經濟的肉。

那麼，兩岸的經濟協商對東協顯示了甚麼意義呢？一方面若因協商降低了一些不確定因素，若干台商可能較願意將營運總部長期設置於大陸，這對東協國家來說應該可提升與兩岸貿易的機會，不過也可能使得原來台灣在其地區的投資部分轉移至大陸。這是否代表它可以多獲得一些經濟的肉？

再者，如前所述，東協若不是要追求歐盟式的「硬」整合，那麼應該是採行「軟」整合的模式，也就是以政治動機為主的自由貿易協定，先注重全球自由化而至區域的自由化，並以政策諮詢為來調和制度基礎。故若兩岸協商能為亞太區域帶來一定的穩定因素，基本上也是符合東協經濟整合的政治動機。加上其較著重全球自由化，而台灣與大陸的協商可為後者的自由化帶來若干催化作用的話，應該也可為東協的全球發展策略增加一些信心。

簡而言之，東南亞國家從兩岸經濟合作的協商所獲得經濟上的利益，基本上即使是正面的，也不會很大。倒是從其政治的動機來說，從其依賴全球貿易體系以發展的策略觀之，應該會使其信心增加，也就是會提升其更積極參與國際貿易體系的動力，而較不會反而退處東協自由貿易協定(AFTA)的保護牆之後。