

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 亞太自由貿易區的雙層博弈分析及其對台灣的影響(1) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 96-2414-H-343-001-  
執行期間：96年08月01日至97年12月31日  
執行單位：南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究所碩士班

計畫主持人：孫國祥

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：朱益賢

報告附件：國外研究心得報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中華民國 98 年 01 月 19 日

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

## 亞太自由貿易區的雙層博弈分析及其對台灣的影響(I)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 96-2414-H-343-001-

執行期間：96 年 8 月 1 日至 97 年 12 月 31 日

計畫主持人：孫國祥

計畫參與人員：朱益賢

成果報告類型（依經費核定清單規定繳交）：精簡報告

本成果報告包括以下應繳交之附件：

赴國外出差或研習心得報告一份

赴大陸地區出差或研習心得報告一份

出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份

國際合作研究計畫國外研究報告書一份

處理方式：除產學合作研究計畫、提升產業技術及人才培育研究計畫、列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年  二年後可公開查詢

執行單位：南華大學亞太研究所

中華民國九十七年十二月卅一日

## 中文摘要及關鍵詞

本計畫的目的在於探討提議中的「亞太自由貿易區」如何強化且加速朝向達成亞太經合會茂物目標的進程，當然，「亞太自由貿易區」在增進亞太整體區域達成茂物目標之餘，對台灣也產生巨大程度的影響。本計畫試圖從國際經貿政策與國內政治之間的角度進行探討，然而，為了展現「亞太自由貿易區」談判的複雜性以揭露其中備受爭議的問題，普特南的雙層博弈理論將有助於解釋各國商業、環境以及勞工團體的利益如何透過它們各自的取勝基礎「贏集」影響「亞太自由貿易區」的結果，包括國內和國際的權力關係以及附帶的協議。從普特南的模型推斷以及在「亞太自由貿易區」協議的成功，吾人可以預測若未來「亞太自由貿易區」得以進行談判，其中更多成功的原因將是各國的代表為創立對國內批准適合的環境策略行為，藉由理解國內選民以及各行為者取勝基礎的「贏集」。最後則討論台灣在面對亞太自由貿易區構想和建立的過程中應有立場與因應之道。

關鍵字：亞太自由貿易區、亞太經合會、茂物目標、雙層博弈

## 英文摘要及關鍵詞(keywords)

The purpose of this project is to describe the proposed Free-Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) is to consolidate and accelerate progress toward achievement of Bogor goals of the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). This project provide a survey on the relationship between trade and domestic politics, the complexity of the FTAAP negotiations in order to reveal some of the contentious issues, however, Robert Putnam's two-level game theory will help describe how the interests of business, environmental groups, and labor unions influenced the outcome of the FTAAP through their respective win-sets, domestic and international power relations, and side agreements. Extrapolating from Putnam's model and the success in FTAAP bargaining, we can predict that the ongoing FTAAP negotiations are more likely to succeed if international representatives strategize to create favorable conditions for domestic ratification through understanding the domestic constituencies and win-sets of the players. Finally, the project will provide the policy recommendations for Taiwan decision maker in response for formation of FTAAP.

Keywords: Free-Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), Bogor goals, two-level game theory

## 報告內容

### 壹、前言

2006年11月18日至19日，在越南河內舉行的14屆亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）經濟領導人會議上，亞太經合會領導人同意對「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）進行研究。對許多東亞國家而言，該項發展對它們產生相當大的詫異，因為就在領導人會議數月之前，亞太經合會領導人仍對「亞太自由貿易區」的想法抱持遲疑的態度。亞太經合會領導人似乎是忽然在河內改變了他們的心意。

時間回溯至2004年，第12屆亞太經合會經濟領導人會議在智利聖地牙哥召開時，亞太經合會企業諮詢委員會（APEC Business Advisory Council, ABAC）的會議上，對亞太自由貿易區的可行性發起研究建議（ABAC Recommendations to APEC Leaders），<sup>1</sup>但研究建議的要求並未受到亞太經合會領導人的注意。即使在2005年11月於韓國釜山舉行的第13屆亞太經合會經濟領導人會議上，亞太經合會企業諮詢委員會再次要求領導人們討論關於亞太自由貿易區的議題，但結果是《釜山宣言》（Busan Declaration）中沒有提及任何有關亞太自由貿易區設立的問題。<sup>2</sup>亞太經合會的各國領導人在釜山採取一種仍舊同樣的冷漠立場，尤有進者，亞太自由貿易區甚至沒有出現在2006年6月亞太經合會貿易部長會議的議程之中。<sup>3</sup>

在河內究竟發生何事致使政策轉向是有趣的研究議題。主要在於美國強烈支持發起關於亞太自由貿易區的研究，因而引發立場的突然轉變。值得注意的是，美國曾經是對亞太自由貿易區倡議最遲疑的亞太經合會成員之一。然而，美國總統布希（George W. Bush）在會議之前兩天表示，亞太自由貿易區的想法「值得認真的考慮。」<sup>4</sup>台灣領袖代表張忠謀表示，台灣支持杜哈回合儘速復談，也認為亞太自由貿易區相當重要，台灣贊成訂定「自由貿易協定／區域貿易協定」（FTA/RTA）範例措施（model measures），提升「自由貿易協定／區域貿易協定」品質與透明度。除了台灣、美國之外，在會中發言支持亞太自由貿易區構想的還有日本、加拿大、紐西蘭、新加坡、智利、南韓、墨西哥。泰國則對亞太自由貿易區持保留態度，主張應專心推動杜哈回合復談，不宜分心；中國國家主席胡錦濤則未對亞太自由貿易區議題表示任何意見。

因此，導致美國在河內突然政策變遷的因素值得探究，美國對亞太自由貿易區概念的轉變對東亞經濟整合的意涵係本研究計畫探討的主軸部分，亦為本計畫

---

<sup>1</sup> 參見 Asia-Pacific Economic Cooperation Business Advisory Council (ABAC), *ABAC Recommendations to APEC Leaders*. <<http://www.abaconline.org/v4/download.php?ContentID=4291>>.

<sup>2</sup> Asia-Pacific Economic Cooperation, *13th APEC Economic Leaders' Meeting*, Busan Declaration, Busan, Korea, 18-19 November 2005. <[http://www.apec.org/apec/leaders\\_\\_declarations/2005.html](http://www.apec.org/apec/leaders__declarations/2005.html)>.

<sup>3</sup> 參見 Asia-Pacific Economic Cooperation, *Meeting of APEC Ministers Responsible for Trade*, Ho Chi Minh City, Viet Nam, 1-2 June 2006. Statement of the Chair, <[http://www.apec.org/apec/ministerial\\_statements/sectoral\\_ministerial/trade/2006\\_trade.html](http://www.apec.org/apec/ministerial_statements/sectoral_ministerial/trade/2006_trade.html)>.

<sup>4</sup> George W. Bush, "President Bush Visits National Singapore University" November 16, 2006. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/20061116-1.html>>.

第一部分的重點。本計畫第二部分扼要敘述關於亞太自由貿易區在河內會議前的發展。第三部分將討論美國政策變遷的目的及其意涵。在最後部分，本計畫將探討在亞太自由貿易區提議後，日本在東亞經濟整合的制度化途徑，以及東京如何在東亞整合進程中探求美國參與東亞區域主義的方式。

在 2006 年亞太經合會領導人非正式會議上，有關建立「亞太自由貿易區」的議題十分引人注目，尤其是 2006 年 11 月 16 日美國總統布希在新加坡表示，「應該認真考慮設立亞太自由貿易區的建設」。因此，該議程在亞太地區成為各國關注的焦點，而且勢必影響未來亞太各國的國際關係，對台灣下階段參與區域化的發展影響甚巨。值得關注的情勢發展是原先未明確表態的美國以及一些已開發成員，逐漸顯示出推動該設想的意願，但是大部分開發中國家態度仍不明確或有所保留。

事實上，追溯至 1995 年，「亞太自由貿易區」的設想在亞太經合會「名人小組」(Eminent Persons Group, EPG) 中進行討論，名人小組討論建立亞太經合會範圍特惠貿易區 (preferential trade area, PTA) 的可能性，但最後摒棄該想法，轉而採取開放區域主義 (open regionalism)。主要原因是亞太經合會成員認為如此更能體現推動多邊體制的原則，而不是採用優惠方式進行貿易投資自由化。大約同時，美國有人提議堅持亞太自貿區的主張，但當時的世界經濟及區域經濟環境下，該思想顯得過於超前。就世界經濟而言，烏拉圭回合 (Uruguay Round) 談判結束，世界各國對新一回合關稅減讓及多邊貿易投資自由化充滿期待。雙邊及區域的貿易安排並非各成員貿易政策的重點，亞太經合會區域各成員，尤其是主要東協 (Association of South East Asia Nations, ASEAN) 國家經濟增長迅速，處於貿易和投資擴張時期，對於更大範圍，尤其是更具約束性的貿易投資安排並不熱衷。甚至於最後，由於 1997 年亞洲金融危機突然發生，加拿大等成員提出並推動的提前部門自由化方案也遭到失敗。

然而，近幾年國際和區域經濟形勢發生一些變化似乎再度引發新的誘因。首先，多邊貿易體系世貿杜哈發展議程 (WTO Doha Development Agenda, DDA) 進展並不順利。2004 年 10 月在墨西哥坎昆完成的期中評審及談判框架，並未實現預期的時間表。「新加坡議題」(Singapore Issue) 和農業問題成為談判的阻力所在。因此，亞太經合會中的一些已開發成員將著眼點從多邊更多轉向雙邊和區域戰略。美國積極推動「美洲自由貿易區」(Free Trade Area of the Americas, FTAA) 的建設，並與約旦、新加坡、澳洲、紐西蘭等國家完成或者正在談判自由貿易區。新加坡已完成與日本、美國等國的自由貿易區談判。一些開發中成員的自貿區建設步伐也已加快，諸如智利就與多國建立自貿區，東協提出建設「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC) 的目標，並與中國、日本、韓國開始商談或簽署自貿區。自貿區已成為世界貿易組織的重要補充或者推動力量。

## 貳、研究目的

本計畫之名稱為「亞太自由貿易區的雙層博弈分析及其對台灣的影響」，基

本上有六項研究目的，首先就目前情況而言，亞太經合會的重要工作是實現《茂物宣言》(Bogor Declaration)的目標。1994年，在印尼茂物舉行的領導人非正式會議上通過了《茂物宣言》，確定已開發國家在2010年前、開發中國家在2020年前實現開放、自由的貿易和投資。由於時間趨進2010年，亞太開發中成員正在實現該目標的具體內容。因此，亞太各國無論在實現「茂物目標」亦或透過未來可能的「亞太自由貿易區」達成該目標，涉及亞太經合會的成員如何透過「雙層博弈」(Two-level game)以對應區域化、全球化要求的速度，因此，研究目的之一即試圖以「雙層博弈」解釋及預判亞太經合會主要成員國的行為。

其次，亞太地區的國家目前遭遇一連串主要的經濟問題。首先，區域中兩個最大的經濟體中國和美國在2005年秋開始遭遇巨大的衝撞。美中雙邊貿易高度的不平衡，中國取得巨大順差，2005年美國的逆差高達2,010億美元，成為對美國全球貿易逆差最大的單一夥伴。許多伴隨該項赤字而來的結果是與該等從中國快速成長的進口競爭產業中，美國人工作機會的流失。一些美國的政策制定者以及產業和勞工領導人對中共加以責備，他們認為包括蓄意低估中國人民幣造成不公平的貿易實踐，因為人民幣的低估對美國的公司創造一種不對稱的貿易環境，尤其是它們與來自中華人民共和國的進口產品競爭時。欠缺中國人民幣實質的貶值，美國參議院法案要求對所有從中國的進口全面徵收27.5%的稅款。若成立，中國對美國施加新限制也展開報復，雖然兩者至今未成案，但對兩者將皆為可能之事而且具有正當性。結果將是兩個世界經濟主要的火車頭之間的貿易戰。

另一方面，美國和南韓簽署一項雙邊自由貿易協定的談判，此為美國和東北亞之間首個雙邊自由貿易區。對日本而言，按照「貿易轉移」(trade diversion)，其將遭受美國與韓國自由貿易區的影響，而且更重要的是，如此的步調有廣泛的外交政策意涵，其後似可推斷美國將尋求和接受一個屬於美國自己的自由貿易區談判。美國或許同時發起與一個或多個東南亞國家的自由貿易區談判，包括馬來西亞與泰國。中國有可能察覺美國如此一連串倡議是實行一種在經濟範疇「包圍中國」(surround China)或甚至「圍堵」(containment)戰略，強化其關注「包圍中國」戰略。因此，本研究目的之二是探討「亞太自由貿易區」能否避免美國和中國之間敵意的增加，若每一方追求一系列的雙邊和次區域自由貿易協定而歧視他方，而且造成地緣戰略上的擔憂，包括中國有可能感受美國正在包括經濟和政治方面追尋一種「包圍中國」戰略。

其三，無論是否有或是否如此稱呼，邁向一種東亞自由貿易區(East Asian Free Trade Area)的進展因區域中自由貿易區進一步的擴散而加速。實際上在東亞各國每一種可能的聯合，除了台灣有明顯的政治上原因之外，正從事自由貿易區談判或初步談判或至少官方贊助的研究。龐大的貿易(或許包括貨幣)集團可能產生明顯的差別以對待外部者，2005年12月在馬來西亞舉行東亞高峰會(East Asia Summit, EAS)似乎成為另一種政治推進。同時，美國在西半球擴大其自身的自由貿易區網絡，試圖超越「北美自由貿易區」(North American Free Trade Area, NAFTA)而包括中美洲。在其朝向「安地斯協約」(Andean Pact)國家的自由貿

易協定後，繼續追求一個「美洲自由貿易區」(Free Trade Area of the Americas, FTAA)。在東亞和美洲區域發展的結果可能是「在太平洋中間畫下一條線」，對所有太平洋兩岸的國家皆有深刻的安全以及經濟意涵。

因此，本計畫研究目的之三是探討「亞太自由貿易區」能否避免在「太平洋的中間畫下一條線」的嚴重危險，當東亞和西半球繼續朝向創立他們各自的區域集團。一個「亞太自由貿易區」是否將嵌進包括太平洋的亞洲和在亞太的美洲，並且消除亞太經合會地區崩解的風險。

其四，本計畫研究目的之四是探討經由亞太經合會開展一項「亞太自由貿易區」進程，是否有可能對嚴重蹣跚世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)中杜哈回合激起實質有意義的結果。如此一種如同在 1993 年的外部衝擊，以亞太經合會在西雅圖的高峰會和領導人聲明意圖開始追求區域中的自由貿易的形式，對烏拉圭回合以及世界貿易組織的創立扮演一種核心角色，從而帶來一項成功的結論。一項類似的衝擊似乎是有必要，亦即至少為目前杜哈回合的嚴重談判情勢，透過亞太自貿區的討論刺激出一項類似的結果。

其五，近幾年來，亞太經合會出現三個明顯的變化。一是貿易和投資自由化的分量減輕；二是經濟技術合作逐漸淡出；三是政治和安全問題開始被納入議題。似乎表明亞太經合會正在漸漸偏離其成立時的目標。因此，本計畫研究目的之五是亞太經合會究竟要走向何處。雖然隨著國際形勢的發展變化，有必要對亞太經合會的議題進行適當調整，但是亞太經合會必須定位在亞太區域經濟合作大方向之上，議題不能太多、太空泛。另一方面，儘管亞太地區已出現各種各樣的合作機制，諸如「10+3」等等，但亞太經合會作為推動亞太地區貿易和投資自由化的唯一機制，其作用仍然是難以替代。因此，各成員如何協調國內政治情勢與區域化的要求，確立亞太經合會的延續或轉型，是當前的重要議題。

最後，「亞太自由貿易區」的區域化建立對我國具有非常重大的意義，如果亞太經合會的 21 個會員國都加入，亞太自由貿易區將會是一個非常大的經濟體，其區域內的國內生產總值產值超過全球六成，而對外貿易總額則超過五成以上。所以，台灣若能加入，必定能加速台灣的對外貿易與經濟成長。當然，自由貿易區的形式與種類很多，而且談判的過程又曠日廢時，因此，即使我們對於成立亞太自由貿易區有很大的興趣，但是過程必定漫長，而且也應提出我國的因應之道。因此，本計畫研究目的之六是台灣如何因應「亞太自由貿易區」的最新發展，試圖探討台灣如何回應與制定相關的外交政策。

## 參、文獻探討

根據國內外有關本計畫之研究情況，重要參考文獻的評述主要分為三部分，其一為「雙層博弈」的討論與相關應用；其次為亞太自由貿易區的先行研究評述；最後則為東亞區域主義發展的相關論述。

### 一、國際關係理論關於國際談判的研究

傳統的國際關係理論傾向於認為外交主要是外交官和政府菁英的任務，本國

的政治力量的動員可能反而妨礙外交政策的順利執行。傳統的國際關係理論還傾向於將其他國家的行為視為給定的外生變數，即本國決策的外部環境。1990 年代以來，在國際政治理論研究中日益盛行的「雙層博弈」模型對此作出重大的理論上的修正。因此，本計畫即試圖以該模型探討亞太自貿區的談判與建立。「雙層博弈」模型最早是由哈佛大學政治學教授普特南（Robert Putnam）所提出。

普特南指出，政府在制定對外政策和進行國際談判的時候，既要考慮本國國內政治的因素，又要考慮外國政府的可能作出的反應。因此，執政者實際上面對兩種博弈。在普特南的模型中，執政者處於外交政策決策的核心地位。執政者在制定外交政策時必須兼顧國內政治與國際政治兩個層面。在國內政治的層面上，各種利益集團試圖對政策形成過程施加影響，以便使最終制定的政策對自己最有利，執政者則審度時勢，連橫合縱，透過與不同的利益集團結盟使自己的義理性最大化。在國際層面，各國執政者派出的談判代表甚或是執政者本人要追求的是在談判中儘量滿足本國各利益集團的要求，在可能的範圍內儘量使本國多得、外國少得。舉例而言，伊文斯（Peter Evans）、傑克布森（Harold K. Jacobson）和普特南主編的《雙刃的外交：國際協商與國內政治》（Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics）一書收集了關於「雙層博弈」的十數個案例研究，非常值得本計畫參考。

另外，墨（Jogrum Mo）和飯田（Keisuke Iida）的研究試圖進一步用博弈論工具將「雙層博弈」模型表述為正式模型。米爾納（Helen Milner）則進一步將資訊、國內政治制度等因素引入「雙層博弈」模型，從而豐富了該模型的解釋力。「雙層博弈」模型實際上已經為我們討論貿易談判提供了一個基本的分析框架。然而，「雙層博弈」模型亦有其不足之處，主要在於其忽視了談判中的不確定性和談判策略對最終協定的影響，此外，「雙層博弈」模型和絕大多數博弈論模型一樣都假定局中人為同質（homogeneous）的，而在國際政治和國際談判中，不同國家國力的強弱和不同國家在國際體系中扮演角色之不同在很大程度上會影響到最後的結果，應用時必須謹慎。

## 二、亞太自由貿易區的先行研究

「亞太自由貿易區域」倡議是以澳洲教授史考雷（Robert Scollay）對「亞太自由貿易區域」可行性的研究為基礎的。在他的研究中，「亞太自由貿易區」意味放棄亞太經合會目前自願的、非約束性方式，採取約束性方式。從而將為一個優惠性的協議，因此也是對非歧視性的自由化方式的背棄，而後者則是亞太經合會開放區域主義的關鍵因素。建立「亞太自由貿易區」的目的之一是所有亞太經合會成員參加的「亞太自由貿易區」可能阻止雙邊貿易協定擴散，消除亞太地區的「義大利麵碗效應」（spaghetti bowl effect）。因為如果所有亞太經合會經濟體都包括在內，各經濟體就沒有為保護自己立場而追求雙邊協議的必要。目的之二是整個亞太的經濟整合是對「兩極的太平洋」的一種替代。透過對亞太自貿區的影響進行計量類比，結果顯示，總體而言，「亞太自由貿易區」較其他諸如「東協加三」（ASEAN plus three, APT）的貿易投資安排都要有利。當時，對 18 個亞



太經合會經濟體而言，在「亞太自由貿易區」框架下，所有的經濟淨福利之和是在「東協加三」框架下的三倍。完全的多邊貿易投資自由化較「亞太自由貿易區」的福利要高出 20%。就實現的可能性而言，除了政治方面可能阻力較大外，經濟方面的阻力主要是在「亞太自由貿易區」中很難包括最大範圍的產品或部門。其次是過渡期的問題，如果在「茂物目標」所確定的時間表內完成，則許多成員都無法接受。再者就是作為完成「茂物目標」的一個步驟，「亞太自由貿易區」應該是範圍廣泛而內容豐富的協定。但是參與者愈多，不同經濟體更可能發現所建議的各種各樣的條款難以接受。而且內容過於廣泛，也難以達成約束性的協定，推動多邊貿易體制的進展。「亞太自由貿易區」所可能產生的對多邊貿易體制的促進機制是，「亞太自由貿易區」將包括世界經濟的 60%，非成員由於沒有參加將受到損失，因而會做出快速的和實質性的貢獻結束杜哈回合（此乃重複了 1990 年代亞太經合會對歐盟影響的經驗）。反之，如此也進一步推動亞太經合會實現「茂物目標」。

另外，根據美國國際經濟研究所伯格斯坦（C. Fred Bergstern）的研究，美國將由於東亞自由貿易區的歧視性影響，每年立即損失 250 億美元的出口。此即是渠所謂的「在太平洋劃界的危險」。他認為，推動建立亞太自由貿易區的努力不僅有利於地區的所有國家，同時還可以加強該區域的整合，防止區域分化。他表示，從美國的觀點，他認為也是從亞洲各國的觀點而言，啟動新的跨太平洋的亞太自由貿易協定是抵禦該區域分化風險的最佳途徑。亞洲國家如果朝向只有亞洲國家參與的貿易、金融等自由協定的方向，就會造成危險，亦即以太平洋中線為界，形成亞洲地區和美洲地區之間的分裂。他認為，分裂造成的結果必然是世界上形成三大經貿集團，一是歐洲、一是亞洲、一是美洲。根據博弈理論，三極的世界是最不穩定的，每一邊都擔心其他兩邊會合謀損害自己的利益。此後果對任何一方都沒有好處。因此，先行研究大多指出亞太自貿區建立的優點。

三、有關東亞國家（尤其是日本與中國）的經濟外交一般論述之專書與期刊  
東亞國家對亞太自由貿易區建立的立場，主要以日本與中國和東協國家為主要角色，因此既有相關文獻得以對該等議題有初步的理解，不過，該等文獻主要還是在於探討區域整合中的領導角色問題。

最後，關於亞太區域內國家對「亞太自由貿易區」的外交作為以及決策制定乃本計畫最重要的文獻探討，其中主要將歸納、整理以及訪談日本和中國如何改變傳統的經濟外交途徑，即基本上由多邊外交走向雙邊經濟外交，然後又如何從雙邊貿易協定再整合為區域經濟合作協定其中雙層博弈在國際和國內政策所產生的影響。

總之，本計畫相關的文獻十分豐富，尚有許多重要的官方資料。唯其中並非全然直接與本計畫相關，因此，本計畫必須從所有相關的文獻中抽絲剝繭，進行重要的梳理，以探求與本計畫方向需求之資料。此外，各國官方推動區域整合的觀點與新的想法，亦為本計畫重要的關注焦點。

## 肆、研究方法

本計畫主題為「亞太自由貿易區的雙層博弈分析及其對台灣的影響」，主要採用國際政治經濟學的方式進行研究。1990年代以來國際政治經濟學在研究政治和經濟互動、打破國際和國內界限兩個方面取得重要成就。不僅增進學界對國際政治經濟現實的理解，同時也促進國際關係研究的發展。另一方面則係以「雙層博弈」解釋亞太經合會成員因應國際政治經濟的策略行為。對本計畫而言，「雙層博弈」主要的意義在於為本研究提供在方法論上非常重要的分析框架或分析途徑，其有助於本計畫突破一些傳統的學術禁區，拓寬學術的視野，更準確地認識錯綜複雜的亞太國際關係中的事實真相，並希望及時預見潛在的事實。另外，本計畫將以「文獻分析法」為主、「深入訪談法」為輔，根據國內、外相關文獻進行歸納梳理，再從實際的亞太經合會成員外交層面，分析亞太自貿區談判的互動模式。採用文獻分析法的原因在於其符合成本效益分析法（cost-benefit analysis），亦即以最低的成本盡可能獲取第一手的資訊，經由主持人的「深入訪談法」求證後，再透過歸納、整理、轉化成為研究成果。

### 一、國際政治經濟學

本計畫採用國際政治經濟學為分析途徑。全球化進程和冷戰結束使得國際政治與經濟呈現出更為明顯的聯繫性，在新的條件下，國家對外經濟政策選擇面臨複雜的制約條件，學術界開始意識到對國家偏好和國家利益的認識要建立在堅實的微觀研究基礎上。學者們主要從兩個途徑來重新解釋國家政策偏好的形成，一種是從文化、觀念和認同的角度，強調國家偏好和利益形成的認知過程；另一種則是從國內政治和國際政治經濟聯繫的角度分析國家偏好和利益的國內政治社會基礎。前者主要是建構主義的學理貢獻，後者則集中於國際政治經濟的發展。

國際政治經濟現實的變化致使學界尋求對世界政治經濟新的理論概括。然而，如此理論概括和發展是建立在「巨人的肩膀上」。將政治和經濟相聯繫、綜合考慮國內和國際兩個層次，自其開創以來，就一直是國際政治經濟強調的學科傳統。因此，國際政治經濟更強調政治和經濟、國內和國際的聯繫和互動。在這種思路的指導下，國際政治經濟學者不斷推動這種關聯性的研究。

研究國際和國內層次的互動，首要任務就是確定國際要素與國內要素的聯繫方式。古瑞維奇(Peter Gourevich)在《第二意象的倒轉》(Second Image Reversed)一文中強調「國際體系不僅是國內政治和結構的結果，也是其原因。經濟關係和軍事壓力限制從政策決策到政治制度等廣泛的國內行為。國際關係和國內政治聯繫得如此緊密，因此我們必須將其作為一個整體同時分析」。古瑞維奇透過分析「國內政治的國際根源」，從而巧妙地將國內和國際兩個層次聯繫在一起。他認為要更好地將國內與國際聯繫起來，需要認真對待以下問題：首先，所研究國家在世界經濟中的位置；其次，在國家社會內部，國家政策改變的受益者和損失者是誰；其三，誰界定政策選擇，是政府行為者還是社會行為者；其四，國家政策是如何合法化的，是什麼使得政策能夠在政治上成功，替代政策的政治支持者以及阻止政策改變的力量又是那些。古瑞維奇的研究為貫通國際與國內的界限奠定

了基礎，強調國內政治是國際體系中的國內政治，國內結構和國內行為體都是國際政治經濟體系中的要素，而要全面地考慮國內要素的作用，就必須將國內要素置於國際體系的制約下。換言之，古瑞維奇在華爾茲（Kenneth Waltz）的從內到外或者從外到內的兩分模式之外，提出了從外到內再從內到外的新模式。

## 二、雙層博弈理論

1988年，普特南在他的文章中提出了「雙層博弈」的想法，試圖解決在什麼條件下，國內和國際要素是如何共同決定國際關係的結果。他建立了一個以國家談判者為核心，以「贏集」（Win-Sets）為主要概念，強調國際與國內聯繫的國際談判理論。普特南雙層博弈思想是建立在一些信念基礎之上，即「在國家層次上，國內集團為了促使政府採納有利自身的政策而對政府施壓以尋求自身利益，政治家則透過在該等集團中建立聯盟以保證權力。在國際層次上，一國政府會最大化自身滿足國內壓力的能力，同時最小化對外國發展的不利影響。只要國家是互賴並且擁有主權，中央政策決策者就不能忽視兩層次博弈中的任何一層。」古瑞維奇強調了國際要素對國內政治的決定方面，而普特南則補充了國際談判或國際合作的國內決定因素。

國際協定的達成過程可分為談判過程和批准過程，兩個過程是聯繫在一起的，國際層次的談判過程必須要考慮國內的接受程度，批准過程是實現國際協定的重要部分，亦即國際合作需要國內社會基礎。普特南認為，有三方面的因素決定了國內支持程度，即國內層次上支持者的權力分配、偏好以及可能形成的聯盟；國內政治制度；國際層次談判者的戰略。普特南強化了國際合作的國內政治經濟基礎的思想，初步確立了理解國內與國際相互聯繫的框架。

該類連接國際與國內兩個層次的研究挑戰了主流國際關係理論的兩大基本假設，即國家是單一理性行為者和國家是國際關係的主要行為者。在此基礎上，米爾納強調了國內行為者具有不同的政策偏好，國際關係研究要關注該等偏好的形成和偏好是如何彙聚成國家利益的，並被作為國家的目標來實現。根據環境，即行為者標準，米爾納主張國際關係研究工作重心應從「體系制約國家行動」向「雙層博弈」轉移，從國內和國際結合的角度建構理論，並提出三個重要發展方向，即行為者本質、戰略互動情況下制度的作用以及非合作博弈的方法。

經過 20 多年的學術努力，國內政治在國際關係研究中得到了普遍重視，不再僅僅被視為是干預變數，或是在體系層次無法解釋的候方借助的解釋要素。當然，不同的一般性理論對國內政治的相容程度是不同的，現實主義和多元主義難以應用到綜合不同分析層次的研究，而理性選擇理論則易於分析不同層次間的相互聯繫。因此基於理性主義傳統，有強調國內和國際、政治和經濟聯繫的學科傳統的國際政治經濟學，在如此的現實和理論背景下，取得快速發展，在研究框架和研究議題上形成一定的共識。

因此，可以從三方面理解國際政治經濟現實。首先，在國際經濟中確定國內不同行為者的政策偏好；然後研究政治制度是如何將該等偏好轉變成國家偏好並形成決策；最後，討論國內要素與國際談判或國際合作的關係。總體而言，該研

究框架是強調全球經濟開放程度與政治要素的關係，強調全球經濟對國內社會行為者損益的影響，或者對政治行為者政策能力的影響，關注該等理性行為者如何透過互動形成國家政策偏好和選擇，進而決定國際經濟體系的開放程度與國際合作的可能性。

由於該研究框架主要是在理性選擇理論基礎上所發展起來，在理性選擇理論指引下，國際政治經濟研究注重確定行為者及其偏好，從而奠定國際政治經濟博弈的微觀基礎和行動原則。1990年代以來，國際政治經濟學研究工作主要就是在該框架下所展開，並形成共同關注的具體研究議題，本計畫主要圍繞亞太經合會的行為者及其偏好和國內制度，評述分析「亞太自由貿易區」的發展。

#### 伍、結果與討論（含結論與建議）

本計畫發現，雖然美國的意圖具有多樣性，但是作為自由主義者的布希政府的確對自由貿易的政策有高於民主黨的偏好，而歐巴馬（Barack Obama）政府似乎將有所檢討該類政策對國內的影響，符合雙層博弈中國內層次的重要性。另一方面，美國在河內提出的亞太自由貿易區提議對包括亞太經合會成員和非成員產生了深遠的影響，原因也如雙層博弈展現的情形，其他國家內部的民主化程度會影響其他國家對亞太自由貿易區概念的回應。尤有進者，其初步顯示出該倡議對亞太經合會成員的影響是高於非成員國的影響。因為對於像歐盟和巴西等非成員，亞太自由貿易區在短期或中期並非一項威脅。即使遭受杜哈回合談判不斷挫折，並處在一個貿易自由化推進的關鍵階段，但國際經貿情勢的變遷致使「亞太自由貿易區」對杜哈回合談判的影響預期並不明顯。

當然，亞太經合會仍然是作為亞洲和太平洋之間各成員國重要論壇的橋樑。在亞太經合會中，已開發成員在2010年以及開發中成員在2020年達成「茂物目標」的最後期限是持續最重要和最急迫的議題。儘管「茂物目標」提及「亞太自由和開放的貿易和投資」的達成，但是該目標的意義模糊不清。如果「自由和開放的貿易和投資」提及「所有實質」貿易和投資障礙的免除，已開發成員在最後限期達成該等目標已不太可能。若所有實質貿易和投資障礙可以在諸如「商定的單邊自由化」和「開放的區域主義」亞太經合會的特有方法上移除將是最好的結果。若最終結果無法達成，一種以最惠國待遇（most favored nation, MFN）基礎下配合貿易和投資自由化的進程，將使得「亞太自由貿易區」成為一項達到「在亞太自由和開放的貿易和投資」的最重要工具。另外，東亞全面經濟伙伴關係似乎將扮演核心角色並且扮演邁向亞太自由貿易區的探路者。「茂物目標」為開發中成員設定的2020年最後期限，從而可以被設定為「亞太自由貿易區」建立的目標年。

對包括台灣在內的亞太經合會成員而言，雖然一個「亞太自由貿易區」僅是「一個長期的遠景」，但是「亞太自由貿易區」的提議提供了重新評估包括台灣在內各國在東亞經濟整合戰略的機會，其中包括像美國如何參與區域整合、「茂物目標」的達成以及亞太經合會自身的改革。一些重要的成員國可能確定和加速它們自己的東亞整合戰略。另一些成員或許選擇改變它們的戰略並且建立起新的

戰略。當然，就雙層博弈的角度而言，臺灣在國際空間和全球貿易的優勢地位顯示臺灣在雙層博弈中內部的壓力較弱，反而彰顯來自中國大陸的間接壓力。

因此，對臺灣而言，雙層博弈情形可能出現一種國際倡議對國內決策造成影響，但臺灣無法直接對國際社會回應，而是在內部的發酵與指向北京的訴求或憤怒。因此，在無法直接正式建立雙邊自由貿易協定的情形下，為了在該等倡議扮演一定的角色，本研究建議臺灣應該首先注意推動國內的改革。國內改革的進展亦將對杜哈回合談判的成功締結和「茂物目標」的完成有所準備與適應。中國方面認為，一個亞太自由貿易區的發動可能會稀釋已開發經濟體致力於達到「茂物目標」，或巧妙地延遲最初的預定日期，因為在亞太自由貿易區過渡期的結束廣泛被預期將超過2010年。<sup>5</sup>如果「部門別自願提前自由化」倡議在1998年經歷的失敗將在2010年重演，邁向東亞自由貿易區 / 東亞全面經濟伙伴關係完成的推動力將被大幅的減弱。因此，在「兩岸休兵外交共存」尚未產生實質成果時，適應亞太自由貿易協定的準備以界定臺灣自己角色，仍會有非常強烈的時間壓力。

陸、參考文獻（主要而非全部）

江啟臣主編，(2007)《區域整合浪潮下的亞太自由貿易區》，台北：中華台北 APEC 研究中心、台灣經濟研究院出版。

Aggarwal, Vinod K., "The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific A U.S. Perspective," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.

Bergsten, C. Fred, "A Free Trade Area of the Asia Pacific In the Wake of the Faltering Doha Round: Trade Policy Alternatives for APEC," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*,

Bergsten, C. Fred, "A New Strategy for APEC," speech at The 16th General Meeting of the Pacific Economic Cooperation Council, Seoul, September 6, 2005.

Bergsten, C. Fred, "Embedding Pacific Asia in the Asia Pacific: The Global Impact of an East Asian Community," speech at the Japan National Press Club, Tokyo, September 2, 2005.

Bergsten, C. Fred, "Plan B for World Trade: Go Regional," *Financial Times*, August 16, 2006.

Bergsten, C. Fred, "Rescuing the Doha Round," *Foreign Affairs*, December 2005.

Bergsten, C. Fred, Bates Gill, Nicholas Lardy and Derek Mitchell, *China The Balance Sheet: What the World Needs to Know Now about the Emerging Superpower*,

---

<sup>5</sup> The Pacific Economic Cooperation Council (PECC) & The APEC Business Advisory Council (ABAC), *An APEC Trade Agenda?: The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, 2006, 67. <<http://www.pecc.org/ftaap/>>.

- New York: Public Affairs Press, April 2006.
- Bin, Sheng, "The Political Economy of an Asia Pacific Free Trade Area: A China Perspective," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.
- Borthwick, Mark, The Movement Toward Pacific Economic Cooperation Prior to 1980 (in "The Evolution of PECC: The First 25 years, PECC 2005).
- Evans, Peter, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, ed., *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, 1993.
- Evenett, Simon T. and Michael Meier, "An Interim Assessment of the US Trade Policy of 'Competitive Liberalization,'" July 2006.
- Iida, K., "Involuntary defection in two-level games," *Public Choice*, Vol.89 (1996), pp.283-306.
- Iida, Keisuke, "When and How Do Domestic Constraints Matter? Two-Level Games with Uncertainty," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.37, No.3 (1993), pp.403-26.
- Lehmann, Jean-Pierre, East Asian Regionalism & the Doha Agenda: Addressing the Hard Questions: (PECC XVI GM: Plenary 2: Squaring FTAs with the Bogor Goals).
- Milner, H. V. and R., Peter, "Trade Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups," *Economics and Politics*, Vol.8, No.2 (1996), pp.145-189.
- Milner, Helen V., *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
- Milner, Helen, *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1988.
- Mo, Jogrum, "Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games," *American Political Science Review*, Vol.89, No.4, 1995, pp.914-24.
- Mo, Jogrum, "The Logic of Two-Level Games with Endogenous Domestic Coalitions," *Journal of Conflict Resolution*, Vol.38, 1994, pp.402-22.
- Morrison, Charles E., "An APEC Trade Agenda," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.
- Morrison, Charles E., "An APEC Trade Agenda," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.

- Pangestu, Mari, Squaring FTAs with the Bogor Goals: How can it be done? (PECC XVI GM: Plenary 2: Squaring FTAs with the Bogor Goals).
- Putnam, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, 1988, Vol.42, No.4, pp.427-460.
- Schott, Jeffrey J., "Completing the Doha Round," *Policy Brief* 06-7 (Washington DC: Peterson Institute for International Economics, October 2006).
- Scollay, Robert, "Preliminary Assessment of the Proposal for a Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP)," an Issues Paper for the APEC Business Advisory Council (ABAC) from the PECC Trade Forum, especially pp. 25-30 and Table 3.
- Scollay, Robert, "Prospects for Linking PTAs in the Asia-Pacific Region," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.
- Scollay, Robert, Assessing Regional Trading Arrangements in the Asia Pacific, John Gilbert, Washington State University, US, APEC Study Center, University of Auckland, Bijit Bora, Trade Analysis Branch, UNCTAD (PECC Trade Policy Forum, 2001, Bangkok).
- Scollay, Robert, Preliminary Assessment of the Proposal for a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), An Issues Paper for the APEC Business Advisory Council (ABAC): (2004)
- Stephenson, Sherry M., "Lessons from the Free Trade Area of the Americas for APEC Economies," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.
- Urata, Shijuro, "Japan's FTA Strategy and a Free Trade Area of Asia Pacific," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.
- Yue, Chia Siow and Hadi Soesastro, "ASEAN Perspectives on Promoting Regional and Global Freer Trade," in The Pacific Economic Cooperation Council & The APEC Business Advisory Council, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*.

#### 柒、計畫成果自評

關於研究內容與原計畫相符程度，本計畫在執行期間盡可能嚴格遵守原來的計畫設計，然而，計畫主持人閱讀更多、更新且深入的文獻後，以及赴新加坡實地訪談國際組織的成員（參見出國報告），仍對原計畫的想法有許多修正的空間，主要是該等組織的秘書長或研究人員對於決策的層次並非全盤掌握，或是僅能對

成員國提出建議但無法積極推動，因此，主持人的「深入訪談」對亞太自由貿易區的成功建立有更成熟的看法，致使與原先設計的所有成員國研究取向調整至美國、日本和中國為主的雙層博弈。除此之外，本計畫基本達成預期設定的目標，即對「亞太自由貿易區」進行深入的探討，並提出自我問題的解答，當然，實地訪談的過程中仍面對一些不同或歧異的意見與觀點，尤其是美國接受「跨太平洋策略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement; Trans-Pacific SEP; P4)會員國智利、汶萊、紐西蘭及新加坡等4國之邀請，展開加入之諮商。因此，計畫主持人也盡量進行整合，避免在出國訪談報告與成果報告中出現邏輯和論述不一致的情形出現。當然，由於聯繫上的誤差，致使出國訪談行程稍有所延宕，而影響到計畫的執行進程。

基本上，本計畫對於拉近國內學界與實務界對亞太自由貿易區以及東亞區域整合的理解具有拋磚引玉的研究成果，而且在實地訪談後可以更加關注美國歐巴馬政府對「跨太平洋策略經濟夥伴協定」的加入立場。因此，本研究第一年度不僅對學術的累積可以提供一定的基礎，而且亦可提供我國對外相關政府單位在擬定相關對外政策的應用參考。當然，根據對本計畫研究成果的修飾，亦適合在國內外學術期刊發表。



## 赴國外研究心得報告

計畫編號：	NSC 96-2414-H-343-001-
計畫名稱：	亞太自由貿易區的雙層博弈分析及其對臺灣的影響(I)
出國人員姓名： 服務機關及職稱	孫國祥/南華大學亞太研究所/助理教授
出國時間地點：	2008年9月24日至9月27日/新加坡
國外研究機構：	亞太經合會秘書處、太平洋經濟合作理事會秘書處、亞歐基金會、新加坡國立大學東南亞研究所

### 工作記要：

2008年9月24日至9月27日，計畫主持人赴新加坡拜訪亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）以及太平洋經濟合作理事會（Pacific Economic Cooperation Council, PECC）兩組織的秘書處，以執行國科會計畫的研究設計，訪談主題圍繞在「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of Asia Pacific, FTAAP）的發展現況和未來展望。作為「亞太自由貿易區」主要的幕僚組織，計畫主持人也訪談專家學者及實務界人士對該設想的觀點與想法，主要的回應則是審慎樂觀。行程中順道拜訪新加坡國立大學東南亞研究所（Institute of Southeast Asian Studies, ISEAS）和亞歐會議（Asia-Europe Meeting, ASEM）下設的唯一機構「亞歐基金會」（Asia-Europe Foundation, ASEF），期間也走訪我國駐新加坡代表處。

此行主要約定拜訪亞太經合會秘書處計畫處主任（Catherine Wong）和服部崇（Takashi Hattori）以及太平洋經濟合作理事會秘書長（Eduardo Pedrosa）和公共事務部主任（Betty Ip）。在訪問期間順道拜訪亞歐基金會文化交流主任（Jean Anes）、文化交流計畫管理官員（Katelijn Verstraete）、負責人際交流（people-to-people）官員（Jessica Yom）、文化交流行政暨計畫官員（Kay Green Lee）、計畫官員（Jerneja Rebernak）。此行也與我國駐新加坡代表處副處長何登煌館長進行訪談並討論相關議題。

### 研究心得：

以訪談之結果為主軸，佐以相關觀察，彙整訪談研究心得如后：

一、亞太自由貿易區的建立象徵亞太地區貿易自由化的最新企圖

相對而言，「亞太自由貿易區」在以往不同的策略脈絡下，已經多所研究而且已達到該目標。訪談時，訪談對象皆論及該想法的源頭，亦即溯及1965年10月，日人小島清（Kiyoshi Kojima）及栗本弘（Hiroshi Kurimoto）首次提出了成

立一個「太平洋貿易自由區」(Pacific Free Trade Area, PAFTA)的呼籲，第二次世界大戰結束後，推動亞太地區經濟合作最力者是日本。爾後亞太經合會各種倡議架構逐步朝向「茂物目標」(Bogor Goals)邁進。因此，現今的「亞太自由貿易區」應可理解為亞太地區中各種雙邊自由貿易協定雜亂成長的理性化(rationalization)企圖。因此，「亞太自由貿易區」的概念本質並不新穎，特別之處在於時代意義的改變，亦即避免區域內「義大利麵碗效果」(spaghetti bowl effect)的出現。

## 二、亞太自由貿易區的倡議遭受不同原因而沒有支持

現階段「亞太自由貿易區」倡議仍受到一些原因而無法獲得支持，當然，由於拜訪的對象主要為兩秘書處的官員，因此提出的原因多屬經濟層面的探討。首先，「亞太自由貿易區」的概念解構了亞太逐漸增加的密集雙邊自由貿易協定中的特惠主義(preferentialism)，因此，已經從雙邊自由貿易協定受惠的國家，它們不願意拋棄已經取得的特惠待遇而由「亞太自由貿易區」的談判所取代。其次，候選國認為，要在「亞太自由貿易區」不同技術政策要件的標準化談判達成共識，無疑是高度且曠日廢時的挑戰，從而表達出保留態度。尤有進者，談判不僅涉及技術專家政治論(technocratic)的條件，而且也涉及中國、日本及美國等主要亞太強權在自由貿易協定形成不同的偏好模式。

## 三、美國與太平洋四國啟動談判深刻影響亞太自貿區的進程

訪談期間，所有訪談對象皆論及近來美國與太平洋4國的談判，以及未來可能涵蓋美國的太平洋5國對「亞太自由貿易區」的重大影響。2005年，「跨太平洋策略性經濟夥伴」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership; Trans-Pacific SEP; P4)由同為亞太經合會成員的新加坡、紐西蘭、智利和汶萊4個太平洋國家所簽訂，終極目標在10年內去除會員國間所有貿易障礙。如果有像美國如此的大國加入，對於跨太平洋策略性經濟夥伴的規模擴大有相當大的影響力。2008年9月22日，美國貿易代表施瓦布(Susan Schwab)宣佈，美國已就開放投資和金融服務等事項加入《跨太平洋策略性經濟夥伴協定》(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement)。<sup>1</sup>預計2009年將於新加坡展開第一回合入會協商。5國表示，「此一高標準的區域協定，將加強會員國間的競爭力，並有助推廣和簡化國與國間的貿易和投資行為，進而提高會員國經濟成長及發展。」「美國已成為發起國以外首位跟進國家，相信該區其他國家最終也將擁抱加入協定帶來的益處。」

雖然施瓦布並未明指有何等國家可能加入，但新加坡外長楊榮文透露，包括澳洲和秘魯都有相當興趣，而越南也密切觀察中。由於越南自知經濟實力仍處較低水準，因此需要更多調整空間。總之，由於美國的加入意圖，將為包含21個會員國的龐大亞太經合會長久以來試圖成立的亞太自由貿易協定，注入新動力。根據新加坡政府發佈的聲明，在《跨太平洋策略性經濟夥伴協定》下，預定12

<sup>1</sup> 紐、星、智、汶四國前已於2005年6月初完成P4談判，其中紐、星、智三國並已於7月18日簽署協定，汶萊則於8月2日完成簽署。P4協定自2006年1月1日起生效。

年內會員國內所有貿易產品關稅將取消，而會員國間貨物貿易 90%的關稅將立即解除。

#### 四、亞太經合會秘書處與太平洋經濟合作理事會仍在研析階段

亞太經合會秘書處與太平洋經濟合作理事會現今仍在探討「亞太自由貿易區」的可行性，並且認為是一項長遠的計劃。根據 2006 年亞太經合會領袖們指示，研究「亞太自由貿易區」做為長程目標之可能性。然而，「亞太自由貿易區」固然可對亞太地區經濟整合作出相當大的貢獻，但其所可能造成影響，尚未為會員體完全了解，且須解決之各項問題亦未清楚認定。因此，現今的工作似乎在徹底了解亞太自由貿易協定的正、負面綜合影響。

亞太地區現有數個複邊（plurilateral）協定已在運作當中，另有其他協定尚在談判階段。同時目前有關各協定的分析資料頗豐，可供檢視參考。而會員體之間的合作行動，當有助於了解有關「亞太自由貿易區」所可能帶的機會及挑戰。透過另外針對研議中的「亞太自由貿易區」之各項層面來作探討的「資深官員貿易政策對話」（Additional SOM Trade Policy Dialogues），當有所助益。

亞太經合會秘書處表示，現在會員體採取的共同行動是：透過一系列務實漸進的步驟，亞太經合會的成員將檢查「亞太自由貿易區」做為長期發展願景的選項和遠景，包括：彙整一份「亞太自由貿易區」相關議題的詳細清單，其中需要處理可能準備進程的部分和檢驗該進程可能的意涵；針對區域中現存雙邊和複邊自由貿易協定進行分析研究，旨在增加對它們類似和差異的知識，以及能使各經濟體確認亞太自由貿易區概念可以推動的可能方式；承諾現有關於亞太自由貿易協定可能的分析工作檢討，以及評估任何額外分析工作的需要；以及檢討連結（docking）或合併（merging）現有各項自由貿易協定之可能性。

#### 五、亞太自由貿易區的創立涉及地緣政治及全球政經平衡

關於亞太自由貿易區所引發的地緣政治議題討論，涉及日本和中國偏好建立「東亞自由貿易區」（East Asia Free Trade Area, EAFTA）而非「亞太自由貿易區」。然而，若亞太自由貿易協定形成，涵蓋大約世界貿易的一半，引發重大的地緣政治風險並且可能危及多邊貿易體系。其中對全球貿易關係帶來可能的危險失衡，其也可能在亞太內部造成政治經濟失衡。

#### 六、亞太自由貿易區僅是經濟共同體的生硬工具

實際上，僅僅只有貿易自由化對促進區域經濟共同體的建立，只是生硬的工具而已。此不僅是是否「亞太自由貿易區」傳達的自由貿易問題將是好事還是壞事，而是將達成何種自由貿易以及「亞太自由貿易區」的利益如何在利益相關者之間分佈（配）。總而言之，在實踐涵蓋太平洋兩岸的「亞太自由貿易區」許多障礙仍擋在路上，或許現在的進度仍屬於適當。

#### 七、亞太自由貿易區進程中對台灣的挑戰與應對建議

##### （一）是否主權國家的身分是充分條件

中國已經表示「只有主權國家才能簽署」類似的自由貿易協定，然而，從以往台灣參與亞太經合會、世界貿易組織也都曾與「中國因素」纏鬥後方獲得一席

地位，因此，未來在參與簽署亞太自由貿易協定過程中，只要延續會籍名稱「中華臺北」(Chinese Taipei)，或在世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)會籍名稱「台澎金馬獨立關稅區」(Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu, TPKM)，參與簽署障礙應該不大，訪問對象大致抱持類似的觀點。

#### (二) 建立的過程中可能產生對我邊緣化情形

中國曾經宣示亞太經合會可以先分裂成「東亞自由貿易區」和「美洲自由貿易區」(Free Trade Area of the Americas, FTAA) 二大板塊，各自先進行整合，再整合起建構成「亞太自由貿易區」。但這種方式最不利於台灣，因為台灣遲遲無法加入東亞區域內以東協為主軸的自由貿易區，何況是要參與橫跨太平洋兩岸的亞太自由貿易區。因此，一方面太平洋4國的「跨太平洋策略性經濟夥伴」有利於我國避免在東亞自由貿易板塊建構的邊緣化進程，另一方面也不斷顯示，重啟臺灣與新加坡自由貿易協定的談判是當務之急，然而，新加坡現階段對我的立場仍不明確，甚至推拖要求我國直接與太平洋4國進行談判，我國有必要全面審慎評估「跨太平洋策略性經濟夥伴」對我國的適用性。

#### (三) 突破我國與東協的關係也是亞太自由貿易區的重要面向

實際上，東協秘書處也曾提出類似太平洋兩岸各自整合的意見，東協秘書處認為，屆時此一跨太平洋兩岸新的大規模自由貿易區，即可與正持續在擴大規模的歐盟，以及發展中的中東與非洲等產油國集團勢力相抗衡。因此，經由整合太平洋兩岸來建立亞太自由貿易區潛在趨勢，相當值得注意。

#### (四) 確保我國在亞太經合會及其轉型後的權利

亞太經合會若要轉型為亞太自由貿易區，勢必要改變目前亞太經合會非約束性組織決策模式，這又違背當時創立亞太經合會自願性、共識決原則。如此的改變對目前台灣外交部長仍無法參與亞太經合會活動，而中國在亞太經合會發言權逐漸提高，將來亞太自由貿易區不排除有疏忽或犧牲台灣意見可能性。

#### (五) 世界貿易組織自由化的談判仍是我國的利基所在

亞太經合會領袖會議的《河內宣言》(Hanoi Declaration)，大家都集中注意力在領袖們指示對建立「亞太自由貿易區」作為遠景目標，卻忘了要促使世界貿易組織杜哈回合(Doha Development Round)談判儘速恢復，並實現亞太經合會已開發經濟體在2010年完成貿易投資自由化等目標。台灣以貿易立國，現階段全力促成世界貿易組織杜哈回合談判有好的結果，對拓展市場、確保本身經濟產業發展最為有利。

#### (六) 接軌跨太平洋策略性經濟夥伴是重要政策選項

雖然建立亞太自由貿易區倡議是屬於長期研究階段，建議台灣應與美國保持緊密聯繫，並爭取參與簽署「亞太自由貿易區」的平等待遇。有愈多經濟體參與的自由貿易區，帶給區內各經濟體的經濟福利愈好，為避免台灣在區域內遭到任何形式雙邊或多邊自由貿易協定邊緣化，如何先求站穩目前在亞太經合會的會員體地位，再伺機爭取平等參與簽署「亞太自由貿易區」，方是經濟外交戰略重點。

訪問的過程中，所有拜訪對象皆論及「跨太平洋策略性經濟夥伴」，似乎該夥伴協定可能成為「亞太自由貿易區」的雛形或重要的發展進程，值得我國多加重視，並進行我國接軌的政策研究與實踐。