

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(II) 研究成果報告(精簡版)

計畫類別：個別型
計畫編號：NSC 97-2410-H-343-012-
執行期間：97年08月01日至98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：許翰鼎

報告附件：赴大陸地區研究心得報告

公開資訊：本計畫可公開查詢

中華民國 99 年 06 月 10 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 (II)

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC 97-2410-H-343-012-

執行期間：96 年 8 月 1 日至 99 年 3 月 31 日

計畫主持人：孫國祥

計畫參與人員：許瀚鼎、蔡慧君

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

中華民國九十九年三月卅一日

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（Robert Putnam）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」（win-sets）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)，¹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。²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。³

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。」⁴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

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

² 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>.

³ 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>.

⁴ 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 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 領導人非正式會議上，有關建立「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) 的議題十分引人注目，尤其是 2006 年 11 月 16 日美國總統布希 (George W. Bush) 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」，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」解釋及預判各成員的行為。

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(Asian summit)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）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」(Two-level game) 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。在國內政治這一層面上，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，執政者則審時度勢，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」。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「10+3」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「10+3」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 Bergsten）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這個地區的所有國家，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，就會造成一個危險，這就是以太平洋中線為界，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。根據博弈的理論，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。這種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。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

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）

一、美國的亞太自貿區到泛太平洋戰略經濟關係策略

加入泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定儼然為當前歐巴馬政府貿易政策的主軸，2009 年 11 月歐巴馬出訪日本時，首度釋出美國擬參與泛太平洋戰略經濟夥伴關係的訊息，3 月在澳洲墨爾本更是啟動泛太平洋戰略經濟夥伴關係首輪談判，成為白宮寄望重建美國在亞太地區勢力的協議。目前泛太平洋戰略經濟夥伴關係除了新加坡、紐西蘭、智利和汶萊（P4）等既有成員國外，美國、澳洲、秘魯和越南也相繼表態有意加入，8 國當中，新加坡和澳洲長期以來即為美國重要的貿易夥伴。

歐巴馬上任以來，對於如何破冰促使杜哈談判有圓滿結果顯得意興闌珊，尤其在農業補貼政策上更是態度強硬。然而，2009 年 12 月 15 日，美國貿易談判代表柯克（Ron Kirk）與美國眾議院歲計委員會之貿易小組（House Ways and Means Trade Subcommittee）主席暨眾議員李文（Sander Levin）表示，美國同意以「泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定」之談判模式作為美國未來貿易政策的範本。柯克在華盛頓國際貿易協會（Washington International Trade Association, WITA）的演講中提到，希望將日本、馬來西亞、韓國，以及其他經濟體也加入談判的討論。柯克表示，美國貿易談判代表辦公室（Office of the United States Trade Representative, USTR）希望日本能夠加入泛太平洋戰略經濟夥伴關係的談判，不過還是要看日本自己的意願。柯克在其所勾勒的藍圖中，將泛太平洋戰略經濟夥伴關係談判定位為「亞太自由貿易區」的基礎。

當然，要在一個區域差異性甚大的團體中進行高標準的談判有一定的困難，但是美國仍希望以泛太平洋戰略經濟夥伴關係談判作為提昇美國貿易的模式。這些困難點包括：如何合理化現有自由貿易協定夥伴的原產地規則，以便解決農業、發展或勞工問題。美國目前已與新加坡、智利，以及澳洲簽署自由貿易區，柯克認為或許可以利用這次機會整合這些既有的自由貿易協定。然而，越南將會是這些目前談判國家中最大的問題。越南積極參與談判固然使得成功機會增加，但越南所面對的難題在於農業與智慧財產權上的爭議。儘管越南力圖走向為市場

經濟，但目前越南勞工市場並不自由。此外，紐西蘭的農業問題也是另一個潛在難題。

泛太平洋戰略經濟夥伴關係談判讓美國有機會建構一個屬於 21 世紀的自由貿易協定，但目前還不清楚是要讓泛太平洋戰略經濟夥伴關係成為一個整合的單一協定，或是個別簽署條文詳盡的協定。泛太平洋戰略經濟夥伴關係談判不僅有機會讓美國自由貿易協定所具有的高標準推向整個亞太地區，甚至泛太平洋戰略經濟夥伴關係本身就有可能成為最高標準。美國亟欲加入泛太平洋戰略經濟夥伴關係的另一原因，就是強烈意識到中國掌握東亞貿易主宰力所帶來的威脅，幾年前這還只是學術界口頭預言的趨勢，如今已成了公認的事實。中國已躍居為日本、新加坡、澳洲和南韓等國的最大貿易夥伴；南韓與中國的貿易量，甚至超越與美日兩國貿易的總和；紐西蘭自中國進口的商品數額，已和從美國進口的規模並駕齊驅，這係中國積極與亞洲地區國家簽署自由貿易協定的成果。

美國體認到這些國際新現況後希冀透過參與泛太平洋戰略經濟夥伴關係強化其在亞太地區的勢力，以便和中國抗衡。華府最近縈繞一個主題，即美國勢力重返東亞，資深官員再三堅稱他們現在不會錯過任何參與亞洲重要會議的機會。此外，歐巴馬爭取加入泛太平洋戰略經濟夥伴關係的努力，也恐遭到來自國會的阻力。美國商務部尋求以美國和新加坡自由貿易協定為範本，與泛太平洋戰略經濟夥伴關係成員簽署廣泛性自由貿易協定，但逾百名國會議員表明反對成立任何新自由貿易區。

此外，亞太經合會今明兩年的主辦國分別是日本與美國，這也是日、美兩國可以積極推進亞太自由貿易區的重要時機。如果，亞太自由貿易區能夠重新受到重視並有所突破，將使目前以雙邊談判為主的自由貿易區協議，又走向區域化的軌道，那麼同為亞太自由貿易區的美國已涵蓋美洲與亞洲，屆時與歐盟地區之協商就較容易突破，則已停頓多時的世貿杜哈回合談判，或許又可以再度重啟談判並獲致成效，則世界貿易重回全球化的軌跡亦可期盼。

二、中國的雙軌策略

中國基本上將亞太區域的整合切割為東亞整合與亞太整合兩塊來看。東亞整合部分主要是東協加三為主軸；亞太整合部分以亞太經合會為平臺。因此，此部分主要探討中共對亞太自貿區的立場。

（一）參與亞太自由貿易協定是中國實施國際和地區新戰略的重要途徑

中共認為，參與國際和地區事務的過程中，一國可以採取挑戰霸權、「搭便車」及消極參與等不同的策略模式。北京認為，中國只能採取積極參與的戰略，一方面察覺自身實力和國際地位的增長，承擔負責任大國的使命；另一方面又認識到自身存在的問題及實力的侷限，避免國際孤立和被包圍局面的出現，以「建設性心態」和「實際行動」積極參與國際和地區事務的處理，力爭「有所作為」。因此，參與亞太自由貿易協定是中國積極拓展地區影響、為自身發展謀求更廣闊戰略空間的重要途徑。

（二）亞太自由貿易協定是中國與其他國家建立全方位合作關係的重要載體

中國的國際和區域新戰略係以「安全—經濟—政治」為軸心所制定，因此，亞太自由貿易協定的實施將有助於區內成員建立更加全面的經濟合作關係，在經濟結盟後亞太自由貿易協定還將增強各方在政治上的共識。

(三)亞太自由貿易協定有利於中國在妥善處理與美日關係基礎上拓展戰略空間

由於北京仍認為美國對中國採取遏制政策，因此當中國拒絕加入區域經濟秩序，美國可能認為中國準備挑戰國際規則與秩序。北京又認為日本企圖搶占區域合作的優勢地位，使中國從屬於日本主導的區域秩序。因此，中國透過亞太自由貿易協定將為化解中國與美國和日本之間利益衝突提供更多空間和便利。

三、日本從先到先走到模糊的東亞共同體概念

對日本而言，在其貿易議程最優先的議題仍是世界貿易組織杜哈回合繼續談判和達成締結。日本致力於該目標時則與許多自由貿易區的談判互為補充，諸如日本與韓國的談判，以及已締結的《日本與東協全面經濟夥伴協定》(Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership Agreement)。基於該等努力並且在農業和其他部門日本國內產業的改革，日本促進諸如東亞自由貿易區「東協加三」(ASEAN plus Three, APT)和/或東亞全面經濟伙伴關係「東協加六」(ASEAN plus Six, APS)等在東亞區域範圍的倡議。因此，「亞太自由貿易區」的倡議也是日本可以接受的選項。

然而，日本政府內部顯現出分歧的觀點。一些官員強烈支持東協加六方案(「東亞全面經濟伙伴關係」和「東亞與東協經濟研究中心」)，表達他們在東亞自由貿易區對東亞全面經濟伙伴關係的偏好。該等官員認為「東亞全面經濟伙伴關係」未來有可能擴大成為一個「亞太自由貿易區」。其他官員採取一個中立的立場。他們在「東亞自由貿易區」、「東亞全面經濟伙伴關係」和「亞太自由貿易區」等三個倡議之間沒有特別的偏好。後者相信，所有的倡議可以在平行的方式下推進，而且以「先到先走」(first-come, first-go)的基礎進行。當然，日本政府內部其他人也有其他的優先順序和偏好。

日本前首相安倍晉三(Shinzo Abe)表示，「對於亞太經合會的檢討，以亞太的自由貿易區作為區域中一個多層次(multilayered)努力有其意義。」⁵此「多層次努力」的用語顯示各種努力中沒有偏好也沒有優先順序，意味每一位官員有『他自己的觀點』。對日本而言，「先到先走」途徑是對其有益的政策選項。然而，在該情形當中，問題是由何人決定何者選項為優先。日本擔心被留在東亞區域主義的後座，將對自身會產生潛在的風險，因為東亞整合的進程中，傳統上東協作為駕駛員而中國是領航員。因此，日本在所有的倡議中會「主動(proactive)參加討論」⁶乃十分自然之事。雖然為了在討論中採取一種主動的角色，日本或許必須改變它的優先順序和戰略，但是日本仍必須考慮如何繼續在東亞經濟整合

⁵ The Ministry of Foreign Affairs of Japan (MOFA), "14th APEC Economic Leaders' Meeting (Overview and Evaluation)," November 19, 2006. <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/2006/overview.html>>.

⁶ Ibid.

制度化進程中，如何明確界定自身的核心立場，以及如何尋求美國參與東亞不同的整合倡議。

就日本的手段方法而言，其中在一種制度的基礎上確保美國參與區域整合也是日本關注的部分，其中歸納有數種選項。一個選項將是由東亞的國家與美國達成雙邊自由貿易區的締結，建立東亞自由貿易區或東亞全面經濟伙伴關係。另一個選擇將是美國在東亞自由貿易區、東亞全面經濟伙伴關係或「東亞的經濟合作暨發展組織」的參與。「亞太自由貿易區」將也是另一個選項。由於該等選擇並非相互排斥，日本選項的選擇將有賴於其選擇採取的核心立場。

小泉純一郎任首相時，日本就明確向東南亞國家提出了「東亞共同體」的構想。2003年12月，「東亞共同體」構想在日本和東協特別高峰會議上還被寫入了《東京宣言》。如今，民主黨在外交上明確提出要建立「對等」的日美關係，構築主動性的外交戰略。要擺脫對美追隨的狀態而實現「對等」，就需要為日本外交找到新的定位，加強亞洲外交就成為必然選擇，而「東亞共同體」則正好成為日本加強亞洲外交的平臺，並被明確寫入了民主黨的「政權公約」。鳩山上台後，兌現大選中的「政權公約」成為民主黨政權的首要任務，在外交活動中推銷「東亞共同體」構想也就成為首選之一。

鳩山的祖父是1950年代的日本首相鳩山一郎。鳩山一郎曾以「友愛」為政治理念，鳩山繼承了該理念。據鳩山解釋，創造「東亞共同體」是「友愛」精神所得出的國家目標之一。「友愛」精神是要承認差異和相互尊重。在超國家的政治經濟理念已經失效，民族主義再次對各國政策產生重大影響的今天，必須以「友愛」精神抑制民族主義，在日本所處的東亞地區創造穩定的經濟合作和安全保障框架，這就是「東亞共同體」。

儘管鳩山已經開始在推銷他的「東亞共同體」構想，但該構想的具體內容為何，直到現在也沒有一個清晰的輪廓。民主黨在大選中的「政權公約」中，「以構築東亞共同體為目標，強化亞洲外交」一項的表述只有「盡全力構築與以中韓為首的亞洲各國的信賴關係；在通商、金融、能源、環境、災害救援、應對傳染病等領域確立亞太地區的區內合作體制；與以亞太各國為首的世界各國積極推進締結包含勞務、智慧財產權等廣泛領域的經濟合作協定和自由貿易協定」。而民主黨的2009年版政策集中除有專條對與中韓等少數亞洲國家關係進行說明外，在「強化亞洲外交」一項中的表述與上面的提法相同。

關於「東亞共同體」應涵蓋什麼範圍這一關鍵問題，不論是在鳩山的講話還是在民主黨和新政府的檔案中都未見有具體表述。直到10月7日，外相岡田才在日本外國記者協會演講時首次明確表示將在日中韓、東協10國以及印度、澳洲和紐西蘭（10+6）的範圍內考慮「東亞共同體」的構成，但不包括美國。然而內閣官房長官平野博文第二天就稱他尚未從岡田那裏聽到有關是否將美國除外的問題，從而否認了岡田的說法是政府的方針。總之，要實現這一構想還存在很多困難。

四、我國回應亞太區域整合的因應對策

（一）持續爭取加入泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定

針對美國總統歐巴馬宣布美國將參與泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定（P4），國貿局局長黃志鵬表示，台灣正積極爭取在 P4 第二階段（P4 變成 P8 的第一階段完成後）能被納入這個協定。黃志鵬指出，泛太平洋戰略經濟夥伴關係協定已經修正條文，歡迎 APEC 有興趣的經濟體加入，因此台灣早在 1、2 年前就爭取加入。但是，台灣在申請加入這些區域經濟協定時，還是遇到許多困難，剛開始要求必須 4 個簽署國同意，後來又要台灣再多找些國家一起來談，因而迄今尚未有所突破。

（二）我國在廣泛簽訂雙邊自由貿易協定前更應完善國內結構改革

自由貿易協定的形成伴隨包括利益與成本。由於幾乎所有的東亞經濟體正在追求自由貿易協定，現實的考量將促使該等國家設計與實施效益最大化，潛在成本最小化的自由貿易協定。因此，自由貿易協定不但需要符合世貿組織的規則，也導致國家進行國內結構改革。我國應當認識到，許多國家透過自由貿易協定的簽署來改革國內經貿結構，因此，我國應將改革國內經貿便利化置於優先位置。

（三）雙邊自由貿易協定的正當性最終仍在為多邊而服務

自由貿易協定最嚴重的成本之一是它們歧視非成員國，尤其是對小型、窮困、發展中的經濟體，因為該等經濟體不能提供太多的利益從而無法吸引其他經濟體的興趣，因此無法加入自由貿易協定。自由貿易協定談判的成本也可能因為像是柬埔寨、寮國、緬甸、越南等小型、貧窮經濟體有限的談判能力而提高，尤其是當自由貿易協定收益不均衡分佈在各參加國。基於該原因，有些觀點認為，世界貿易組織杜哈回合協議的缺乏，各種自由貿易協定或許是區域自由化的次佳工具。重要的問題是自由貿易協定是否可以或用來加強多邊進程。我國應當認識到，雙邊自由貿易協定最終還是為了多邊的完成，在追求與中國大陸和東協的自由貿易協定過程中，還是以多邊為終極準備目標。

（四）亞洲義大利麵碗效應對台商的影響是下一階段的關注重點

區域中許多各自不同、相互重疊自由貿易協定的擴散，已經引起關於潛在有害的麵碗效應的關注。問題在於因為利用自由貿易協定的複雜性，亞洲麵碗可能提高與貿易有關的商業成本，因此降低了利用預期自由貿易協定優惠的動機，尤其是當中小企業面對麵碗負面效應的能力是有限時，它們或許必須面對更高的行政與商業成本。因此，我國對自身以及競爭國家在自由貿易協定對企業層級影響，尋找新的證據以供我國制定整體區域貿易協定的框架基礎。

陸、參考文獻

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*, 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，以及赴中國大陸實地訪談（參見出國報告），仍對原計畫的想法有許多修正的空間，主要是中國大陸的研究機構或研究人員對於決策的層次並非全盤掌握，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，而且在實地訪談後目前更值得關注的是美國歐巴馬政府對「跨太平洋策略經濟夥伴協定」的加入立場。因此，本研究兩個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：	97-2410-H-343-012-
計畫名稱：	亞太自由貿易區的雙層次博弈分析及其對台灣的影响(II)
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：	2009年6月29日至7月8日/中國大陸天津、北京
國外研究機構：	南開大學「亞太經濟合作組織研究中心」(APEC Study Center)、中國社科院亞洲太平洋研究所

工作記要：

2009年6月29日至7月8日，南華大學亞太研究所助理教授孫國祥執行國科會計會「亞太自由貿易區的雙層次博弈分析及其對台灣的影响(II)」對中國大陸天津和北京進行訪問，此行主要在於執行國科會的研究計畫，重點探討中國大陸對亞太自由貿易協定(Free Trade Agreement of the Asia Pacific, FTAAP)的觀點與立場。在天津部分主要拜會南開大學「亞太經濟合作組織研究中心」(APEC Study Center)，同時和分別與中心主任宮占奎教授、盛斌教授、孟夏教授、劉晨陽副教授、于曉燕博士和李文韜博士進行會談。在北京部分則主要拜會中國社科院亞洲太平洋研究所，對該所所長張宇燕教授、區域合作室主任柴瑜教授、外事項目官員刑偉進行訪談。

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、亞太經合會方式的發展趨勢

大陸學者對於亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)發展的整體看法認為，在目前和可見的未來，亞太經合會將繼續作為亞太區域最重要的經濟合作「論壇」(forum)身分，功能仍將是亞太各國政府之間的一個經濟政策協調機構。然而，隨著亞太經合會的進一步發展，亞太經合會方式(APEC approach)亦可能會有一些變化。

(一) 短期亞太經合會方式將繼續存在

由於影響採取亞太經合會方式的因素短期內不會消失，因此亞太經合會方式將繼續存在。然而，隨著貿易投資自由化和經濟技術合作的不斷深入，亞太經合會的監督和評估機制需要進行改革。大陸學者認為，在亞太經合會調整和改革進程中，應堅持「論壇」性質，維持非約束的論壇方式，他們認為如果急於追求機

制化，亞太經合會甚至有垮台的危機。

（二）中期亞太經合會方式的機制化建設將逐步強化

在漸進性和靈活性的前提下，大陸學者認為亞太經合會將逐步加強機制化建設，以強化亞太經合會在亞太地區經濟合作中的作用。因為就發展而言，區域經濟組織不應為一個「空談」(talk-shops)俱樂部。因此，大陸學者認為該過程應從簡單到複雜、從僅涉及局部到覆蓋廣泛的逐步發展過程。

（三）長期自由貿易區將逐步取代論壇

就長遠而言，隨著亞太經合會內部自由貿易區 / 區域貿易協定 (FTAs/RTAs) 的不斷增加，亞太經合會內部的貿易和投資壁壘將逐步減少，成員國自由化程度不斷提高，當自由貿易區 / 區域貿易協定的重疊包括亞太經合會絕大部分成員時，亞太地區的各個自由貿易區 / 區域貿易協定將進行整合。

二、亞太自由貿易協定的路徑走向

（一）亞太自由貿易協定命運取決於亞太經合會未來功能與定位

亞太自由貿易協定面對的首要問題就是確定未來的總體目標，即是否應以建立高標準的自由貿易協定為最終目標。高標準的亞太自由貿易協定應該包括如下內涵，亦即涵蓋大部分（最佳情形是所有）產業和部門，簡單而透明的原產地規則 (rules of origin, ROOs)、清晰且愈少愈好的保障條款、禁止使用反傾銷措施，而是以競爭性政策來解決相關問題；廣泛的貿易便利化措施；涵蓋所有的政府採購；全面的投資自由化；透明、有效的爭端解決機制。由於涉及問題的複雜性，而且涉及的相關部門數量眾多，亞太經合會各成員國達成高標準協定的可能性微乎其微。就北京的角度而言，一旦啟動亞太自由貿易協定談判，就需要達成一個全面的高質量協定。唯有如此，「茂物目標」(Bogor Goals) 方有可能實現，對世界貿易體系造成的風險方能降到最低。

（二）亞太自由貿易協定必須與世貿杜哈目標結合

在論及亞太自由貿易協定的未來目標及建設途徑時，面臨另一項重要的問題是如何處理亞太自由貿易協定與多邊貿易體制的關係。首先，各相關成員在亞太自由貿易協定的貿易自由化承諾水準應優於其在世界貿易組織多邊貿易協定中的承諾水準，亦即應實現所謂「世界貿易組織加」(WTO plus) 的目標。然而，較高的目標將進一步加劇部分成員對亞太自由貿易協定可行性和經濟影響的懷疑。因此，在設計亞太自由貿易協定實現路徑時，必須謹慎處理多邊貿易體制與亞太自由貿易協定總體目標之間的關係，並選擇恰當的時機啟動談判。

其次，雖然就範圍而言亞太自由貿易區小於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO)，但此並不能保證列入敏感商品種類較世貿少，至少一些成員會以世貿作為衡量標準，因此，亞太自由貿易區的敏感商品一般不會較世貿談判少。其中亞太自由貿易區貿易自由化的範圍整體超越世貿談判的可能性不大，可能僅在某些行業和產品上實現自由貿易化的程度較世貿為高。

最後，亞太自由貿易區的封閉性質與亞太經合會的開放性質不同，亞太自由

貿易區建立後，能否繼承和發揚亞太經合會對多邊貿易體制建設的推動作用成為一個未知數。因此，在規劃亞太自由貿易區建立途徑時，應盡量避免封閉性區域經濟組織對多邊貿易體制的負面影響，將貿易轉移效應降至最低。

（三）區域內不同經濟體對亞太自由貿易協定的需求度不同

「茂物目標」在制定的過程中採用了兩個時間表方式，並且採取「建立中的模稜兩可」的原則，即僅提出了實現貿易投資自由化的總體方向，但對自由化沒有進行明確的界定。尋求建立亞太自由貿易協定將會使亞太區域經濟合作目標設定變得複雜化。對於亞太地區較小和較開放的經濟體，諸如「太平洋四國」(Pacific 4, P4)的成員與較大的經濟體之間即有不同的訴求。

三、中國對亞太自由貿易協定的立場

（一）參與亞太自由貿易協定是中國實施國際和地區新戰略的重要途徑

參與國際和地區事務的過程中，一國可以採取挑戰霸權、「搭便車」及消極參與等不同的策略模式。北京認為，中國只能採取積極參與的戰略，一方面察覺自身實力和國際地位的增長，承擔負責任大國的使命；另一方面又認識到自身存在的問題及實力的侷限，避免國際孤立和被包圍局面的出現，以「建設性心態」和「實際行動」積極參與國際和地區事務的處理，力爭「有所作為」。因此，參與亞太自由貿易協定是中國積極拓展地區影響、為自身發展謀求更廣闊戰略空間的重要途徑。

（二）亞太自由貿易協定是中國與其他國家建立全方位合作關係的重要載體

中國的國際和區域新戰略係以「安全—經濟—政治」為軸心所制定，因此，亞太自由貿易協定的實施將有助於區內成員建立更加全面的經濟合作關係，在經濟結盟後亞太自由貿易協定還將增強各方在政治上的共識。

（三）亞太自由貿易協定有利於中國在妥善處理與美日關係基礎上拓展戰略空間

由於北京仍認為美國對中國採取遏制政策，因此當中國拒絕加入區域經濟秩序，美國可能認為中國準備挑戰國際規則與秩序。北京又認為日本企圖搶占區域合作的優勢地位，使中國從屬於日本主導的區域秩序。因此，中國透過亞太自由貿易協定將為化解中國與美國和日本之間利益衝突提供更多空間和便利。

四、中共參與亞太自由貿易協定的顧慮

雖然參與亞太自由自由貿易協定可以在政治和經濟方面為中國帶來直接或間接的收益，然而，中共自身有許多顧慮。若此問題處理不好，可能損及中國的根本利益。

（一）台灣在亞太自由貿易協定中的角色

亞太經合會是為數不多兩岸共同存在的國際機制，如何處理台灣的定位始終是北京政府在亞太經合會內極為關注的一個問題。北京政府堅持將台灣在亞太經合會內的活動限制在經濟合作的範圍內，反對將我活動擴展至政治領域。因此，

中共不希望亞太自由貿易協定的啟動會將我國參與亞太經合會的「問題」複雜化，因為中國不會與一個「非主權國家」談判貿易協定。大陸學者預估的前景之一是中國堅持將台灣排除在亞太自由貿易協定的談判之外，但台灣和美國必然會加以反對。另一種方式是仿效亞太經合會的做法，將台灣視為單獨關稅領域。

（二）過渡期與茂物目標

亞太經合會茂物目標確定已開發國家於 2010 年、開發中國家於 2020 年實現貿易和投資的自由化。根據亞太經合會中期審評報告，已開發國家在實現茂物目標方面面臨諸多挑戰。另外，針對開發中國家出口的反傾銷措施和保障措施仍然盛行並建立在歧視和肆意的基礎之上。因此，若將茂物目標理解為消除所有邊境管制措施並包括「邊境後」措施，則已開發國家就不得不繼續推進改革和自由化進程，以便在 2010 年前完成該目標。在此情形下，中國就會擔心由於啟動亞太自由貿易協定而改變了茂物目標的初衷，致使已開發國家因此將 2010 年實現貿易投資自由化的實現向後拖延。

（三）亞太經合會方式的改變

中共在亞太經合會的發展歷史上始終是亞太經合會方式的積極倡導者和支持者。中共堅信不應將亞太經合會轉變為一個內向封閉的貿易集團，而傾向於在非歧視原則基礎上逐步減少貿易和投資壁壘。中共認為，亞太經合會的作用是一個以協商一致為基礎的磋商場所，既非像世貿般的談判機制，亦非歐盟般以簽署具有法律拘束力的條約為基礎的機制化組織。然而，亞太自由貿易協定是建立在有約束力的對等承諾基礎上的，與亞太經合會方式有本質上的區別。因此，該變化不僅需要所有亞太經合會達成一致，而且也為中國亞太經合會戰略形成了挑戰。

（四）利益集團和敏感工業的保護

中共參加亞太自由貿易協定關注的另一重要問題是其對大陸內部某些敏感部門的影響。迄今為止，中國在對外簽署的自由貿易協定／區域貿易協定中都涵蓋了某些例外條款。中國人大也一再推遲了對反壟斷法立法的審議，顯示出該等抵制自由競爭和反對向外國生產商開放市場的國有壟斷部門（諸如銀行、電信、交通運輸等）的遊說壓力。該等問題和部門在中國以往的世貿和雙邊自由貿易協定談判中皆十分棘手，而它們在亞太自由貿易協定中也同樣不容易解決。因此，為了達成亞太自由貿易協定，一些例外或豁免是不可避免的。

（五）平衡世貿與亞太自由貿易協定的關係

對於如何平衡亞太自由貿易協定與世貿的關係，中國的立場和觀點尤其值得關注。中共始終認為，由於中國參與自由貿易協定談判的歷史並不長，在參與未來亞太自由貿易協定的談判中仍會面臨行政資源方面的挑戰。一是中國正在全面參與世貿、亞太經合會即自由貿易協定的進程，參加亞太自由貿易協定的談判將為中國增加大量的貿易談判工作量，轉移現有的行政資源。二是中國在應對複雜的貿易問題諸如商品、投資及其他議題方面仍缺乏足夠的專業技能與經驗。三是中國仍需大量的資金進行技術培訓，尤其是在原產地規則、貿易技術壁壘及衛生

和動植物檢疫等領域。因此，中國不希望被認為參與亞太自由貿易協定是對多邊貿易體系失去信心；中國也不願因亞太自由貿易協定的啟動而佔用有限的行政資源，減少對多邊談判的投入。

五、中國對亞太自由貿易協定未來發展的策略選項

鑑於亞太經合會在中國區域經濟合作整體戰略中的重要地位，以及亞太自由貿易協定對亞太經合會運行機制和發展前景所帶來的巨大影響，中國當然高度重視對亞太自由貿易協定進程。

（一）中國加入亞太自由貿易協定

第一種情境是中國贊成亞太自由貿易協定倡議（尤其是在多數亞太經合會成員都支持建立亞太自由貿易協定的情況下），並在亞太自由貿易協定正式啟動後積極參與有關談判，以此向國際社會展示中國作為負責任大國形象和努力推動亞太經濟整合的態度。然而，中國的參與也取決於最終協定能否包括對中國至關重要的某些條款，諸如取消出口限制、貿易補貼及其他針對非市場經濟的歧視性措施。另外類似的情境是，亞太經合會決定暫緩亞太自由貿易協定的正式談判，而採用探路者方式（pathfinder initiative）或「亞太經合會加」（APEC-plus）方式，分階段推進亞太自由貿易協定進程。在此情況下，中國也有可能在自願的基礎上，逐步參與該協定。

（二）亞太自由貿易協定遭遇阻礙

若亞太自由貿易協定的構想遭到否決，或者長期處於擱置狀態，中國將繼續致力於構建自身的區域貿易協定／自由貿易協定體系。該進程中，中國或許將亞太經合會制定的「區域貿易協定／自由貿易協定最佳實踐」作為重要的參考。反之，中國也慮及亞太自由貿易協定的失敗會刺激亞太經合會其他成員建立更多的區域貿易協定／自由貿易協定。北京尤其關心美國與亞太經合會成員建立的雙邊自由貿易協定，如果中國落後於美國自貿協定的建立，可能對中國的對外貿易帶來不利的影響，從而迫使中國認真考慮與該等國家達成新的貿易協定的可能。

（三）亞太自由貿易協定再沒有中國參與的情況下啟動

若亞太自由貿易協定獨立於亞太經合會進程之外，並在中國不參與的情況下啟動，將為中國構成巨大的壓力，因為如此的自由貿易協定會對非成員造成嚴重的貿易轉移和歧視。此類具有競爭性的自由化壓力，亦將迫使中國儘快參與亞太自由貿易協定的進程當中。

綜合訪談心得

一、大陸學者普遍對亞太自由貿易協定抱持高度謹慎態度

中國天津南開大學教授盛斌認為，由於中國主要的貿易夥伴和出口面臨的壁壘都集中在亞太地區，因此就經濟而言，中國加入亞太自由貿易協定將獲得巨大的靜態和動態福利效應。初步的可計算一般均衡（computable general equilibrium, CGE）模擬分析指出，中國加入亞太自由貿易協定所帶來的經濟福利將超過任何

現存的協定（諸如東協與中國自由貿易協定、構想中的東協加三協定以及亞太經合會非歧視貿易自由化(APEC MFN)）。而且此僅為靜態分析的結果，若加上結構改革、收益遞增、外部性等因素，動態福利效果更大。然而，中國政府能否支持該構想，還要取決於一系列關鍵的政治和外交因素，例如美中關係問題、亞太自由貿易協定是否為一高質量的協定、敏感部門如何處理，以及台灣的成員身分問題等。

二、中國簽署自由貿易協定的成效不彰

根據訪談時大陸學者指出，中國大陸廠商利用中國簽屬的各種自由貿易協定的情形並不普遍，原因大致可以歸納三項，首先是廠商的不明瞭與不想了解，其中涉及自由貿易協定的複雜問題；其次是原產地規則的申請程序複雜；最後是自由貿易協定的規劃時廠商的參與過低，致使參與度不高。根據宮占奎的說法，他接受中國商務部的委託對天津開發區的調研顯示，高達 70%至 80%的廠商並未利用中國簽署的雙邊或多邊自由貿易協定。中國商務部已經委託南開大學的研究人員進行深入研究和全國性宣導（不包括台商），根據大陸學者的說法，在今年（2009）年底將會有大致的研究結果，但不會對外公開。

三、中國與北韓的關係有待重新評估

此行原約定 7 月 3 日左右訪問中國社科院亞太研究所，但從天津到北京聯絡後，方得知該所幾乎全體人員都到丹東出差。根據柴瑜教授的透露，他們此行本想進入北韓，但確不得其門而入。尤有進者，他們計畫進入北韓似乎並未明確取得對口單位的邀請，甚至預想最壞的情境是成為「人質」。該等說法以及其他言詞明確展現北京對平壤的影響力至少在此波北韓的行動中已經蕩然無存。