

# 美陸競合格局下的東亞區域整合

張心怡

南華大學國際事務與企業學系專任副教授兼系主任

## 摘 要

自 1997 年亞洲金融危機後，東亞地區掀起一波以洽簽自由貿易協定爲主的區域整合風潮，並逐漸形塑出結合東北亞與東南亞的整體「東亞」區域認同。惟這種以東亞作爲一個整體而發展的區域合作，在 2009 年美國歐巴馬政府提出「重返亞洲」(back to Asia)之「再平衡」(rebalancing)戰略規劃後，出現重大變化。本文認爲，冷戰後的東亞原本呈現以經貿實力爲依據來建構東亞「新」政經秩序的發展態勢，惟伴隨著美國政治、經濟及軍事重心全方位向亞太地區挪移，不僅東亞原本有利合作的氛圍，漸次轉變成既競爭又合作的矛盾氣氛，推動區域整合的主導力量也呈現多頭馬車的現象，而單純的經濟合作亦明顯被賦予更多的戰略考量，區域經濟合作組織更似乎取代軍事，成爲亞太戰略競合中各方關切的首要重心。面對美陸競合越演越烈的情況，要如何突破現有困境，擴大我國參與 TPP 和 RCEP 的利基，則是政府必須解決的重要課題。

關鍵詞：東亞、區域整合、美陸關係、競合

## 壹、前言

近年來區域貿易協定（regional trade agreement or arrangement, RTA）的談判與洽簽在全球蔚為一股風潮，東亞地區也在自 1997 年亞洲金融危機後，掀起了一波以洽簽自由貿易協定為主的區域整合風潮，從而形成為一個以東協為軸心、向外推展至其他東亞國家的輻射狀區域經貿整合雛型，並在經貿、金融、政治、安全等面向展開多層次的互動與合作。

2009 年歐巴馬政府正式上任後，提出「重返亞洲」（back to Asia）之「再平衡」（rebalancing）戰略規劃，謀求和東亞各國建立新的經濟合作架構，東亞地區因之出現兩個性質相近、成員重疊甚高的區域經濟合作架構並存之情形，亦即以東協為主要推動力量的「區域全面經濟夥伴關係協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）以及由美國主導的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP）。本文以 2009 年美國提出重返亞洲政策做為分界點，分別說明在美國重返亞洲政策提出的前後，東亞區域整合進程的發展歷程與呈現的特色，其次分析美陸競合的格局對於東亞區域整合進程所產生的衝擊與代表的意涵，最後論及在這樣的發展趨勢下，我國在參與相關區域整合機制所應抱持的策略思維。

## 貳、美國重返亞洲前的東亞區域整合

自上個世紀末期開始，區域整合蔚為國際潮流，世界各國基於國家利益的考量，無不積極參與區域整合，強化自身的政經實力。相對於正逐步邁向超國家組織發展的「歐洲聯盟」（European Union, EU）、以及北美地區的「北美自由貿易區」（North America Free Trade Area, NAFTA），東亞地區雖然也有若干涵括部分東亞成員的合作組織或論壇，如「東南亞國家協會」（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）和橫跨亞太地區的「亞太經濟合作會議」（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）等，但此類形式較為鬆散、且為論壇對話性質的整

合型態，並無法創造規模經濟效益和競爭優勢，為區域帶來更佳的整体發展。

1997年亞洲金融危機爆發後，整合進度較慢的東亞地區，因為缺乏能夠提供彈性金融援助的區域合作機制，導致危機迅速在區域內蔓延，數月之內，大部分的東亞新興工業國家都遭受波及，金融經濟受到重創。經歷過此危機衝擊，東亞各國體認到缺乏區域整合，不僅無法有效應對未來類似危機，更將在國際競爭中處於劣勢，甚至失去參與制定全球經貿規則的權力，唯有透過以東亞做為一個整體的區域整合途徑，採取較為明確、且具約束力的政府間合作策略，才能加強區域內各國的團結，進而增進區域整體的經濟福祉與政治安定。

此後，以東亞做為一個整體的合作意識快速發展，東亞地區也掀起了一波以洽簽自由貿易協定為主的區域整合風潮，並在進入新世紀後快速發展成為一個以東協為軸心、向外推展至其他東亞國家的輻射狀區域經貿整合雛型，其中位居最內層核心者，乃東協十國對內的自由貿易區（ASEAN Free Trade Area, 以下簡稱 AFTA），其次向外依序為東協與各貿易夥伴國間建立的「東協+1」、「東協+3〈陸、日、韓〉」（中國大陸主導）、以及「東協+6〈陸、日、韓、印、澳、紐〉」（日本主導）等不同的合作模式。<sup>1</sup>

值得注意的是，在過去冷戰時期，東亞地區主要係由美國來扮演著一個維持安全、穩定和經濟繁榮的關鍵角色，並和東亞國家間維持一種「主從」模式的不對等關係；<sup>2</sup>另一方面，東亞各國彼此間雖然經濟互動程度很高，但因各國潛在的矛盾與衝突，在政治面始終未能呈現相對應的熱絡程度，因此在區域發展上具有「經濟熱、政治冷」的不對稱特徵。在這樣的時空環境下，東亞地區盛行的區域概念主要是美國所主導的「亞太」合作。

<sup>1</sup> 張心怡，〈TPP、RCEP 的競合以及中國大陸對於區域經濟整合之態度轉變〉，《戰略安全研析》，第 113 期，2014 年 9 月，頁 5。

<sup>2</sup> 宋鎮照，《臺海兩岸與東南亞：三角政經關係之解析》（台北市：五南圖書，1999 年 3 月），頁 136。

然而冷戰結束後，這種由區域外強權主導的整合型態開始出現轉變。在亞洲金融風暴的催化下，結合東北亞與東南亞的整體「東亞」區域認同逐漸形成。透過東協的出面主導以及中國大陸的支持，東亞各國以「東協加三」（ASEAN+3）的合作模式，開啓東南亞與東北亞的合作關係。與此同時，美國布希政府因為 911 恐怖攻擊事件，將外交戰略重心聚焦於中東地區的反恐議題，相對忽略此期間快速萌芽的東亞區域經濟合作，泛東亞地區的經濟整合因而大步邁進，範圍亦隨之迅速擴大。

東亞各國在經濟面向的合作得以快速進展的另一個原因，和中國大陸的積極投入有關。隨著改革開放後政經實力的快速成長，中國大陸不論在經濟產能和整體國力上，都逐漸迎頭趕上美國。中共也清楚明瞭其成功崛起的關鍵戰略目標，在於如何逐步削弱美國在東亞的影響力，進而改變東亞的權力平衡。基於此戰略考量，中國大陸在各類公開場合，都公開表示支持「兩個主導」，亦即支持東協在東亞合作中扮演主導角色和堅持以「東協加三」為架構主導東亞合作，<sup>3</sup>其目的除了用以緩和因中共崛起而對區域內其他國家帶來的威脅感之外，亦藉由堅持以「東協加三」這種非制度性、以經貿為主軸的合作架構來進行區域整合，將在東亞一向擁有最大影響力的美國排除在區域決策之外。<sup>4</sup>

在中國大陸積極投入之下，東協與中國大陸的雙邊關係快速開展。2001 年 11 月中國大陸先於日本、韓國，宣布與東協就 2010 年建立「中國大陸－東協自由貿易區」達成協議，並於 2002 年 11 月正式簽署《東協－中國大陸全面經濟合作架構協定》（Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Between ASEAN and PRC），而雙方在 2004 年、2007 年和 2009 年又分別簽署《貨品貿易協定》（Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC）與《爭端解決協定》

---

<sup>3</sup> 吳玲君，〈東亞高峰會議與亞太多邊區域合作〉，《國際關係學報》，第 21 期，2006 年 4 月，頁 142-5。

<sup>4</sup> 高長、吳瑟致，〈中國崛起對東亞區域主義的影響〉，《遠景基金會季刊》，第 10 卷第 2 期，2009 年 4 月，頁 1-48；洪財隆，〈中國與東協簽署自由貿易協定（FTA）的進程：內容與效應〉，《當代中國研究》，2005 年第 5 期，頁 15；劉少華，〈中國崛起對東亞區域主義的影響〉，《國際問題研究》，2009 年第 5 期，頁 1-6。

(Agreement on Dispute Settlement Mechanism of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC)、《服務貿易協定》(Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC)、以及《投資協定》(Investment Agreement under the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC)。目前相關協定均已陸續生效，「中國大陸－東協自由貿易區」(China-ASEAN FTA)也在 2010 年正式上路。

中國大陸與東協的快速趨近，連帶激化了區域內其他國家試圖經由結盟來提高自身經貿競爭優勢的意願。例如，日本和東協在 2003 年 10 月簽署《日本－東協全面經濟夥伴架構協定》(The Framework for Comprehensive Economic Partnership between ASEAN and Japan)，2008 年 4 月簽署《東協－日本自由貿易協定》(ASEAN-Japan Free Trade Agreement, AJCEP)，內容涵蓋商品貿易、服務貿易、投資及經濟合作等領域，而此雙邊自由貿易區於同年 12 月 1 日生效。韓國也在 2005 年 12 月和東協完成《東協－韓國全面經濟合作架構協定》(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Among the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and Republic of Korea)的簽署，並於 2006 年、2007 年和 2009 年分別簽署《貨品貿易協定》(The ASEAN-Korea Trade in Goods Agreement)及《爭端解決協定》(The Agreement on Dispute Settlement Mechanism among ASEAN and Korea)、《服務貿易協定》(Agreement on Trade in Services under the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation among the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea)、以及《投資協定》(Agreement of Investment under the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Among the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea)，韓國和東協的自由貿易區亦



於 2007 年 6 月生效。<sup>5</sup>此外，「東協－紐澳自由貿易區」和「東協－印度自由貿易區」也陸續於 2010 年 1 月和 3 月正式上路，在醞釀發展中的尚有「東協－中國大陸、日本、韓國自由貿易區」（東協+3）以及「東協－中國大陸、日本、韓國、澳洲、紐西蘭、印度自由貿易區」（東協+6）。

在金融合作方面，東亞各國在 2000 年時，達成雙邊貨幣互換（bilateral currency swaps）的「清邁倡議」（Chiang Mai Initiative, CMI），2010 年 3 月時進一步催生「清邁倡議多邊化」（Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM）之貨幣互換協議與建立區域外匯儲備庫，一方面提高各成員的外匯儲備，加強金融監管，降低再度發生區域性金融危機的可能性，另一方面則提供有需求的成員在世界銀行（World Bank）和國際貨幣基金（International Monetary Fund）外可供選擇之另一個新區域性合作機制。<sup>6</sup>

除了以上經貿金融層面的低階整合，東亞區域整合的面向也在東協的弱勢主導下，逐步「擴溢」（spill over）延伸至政治、安全面向等高階政治的議題領域，其中被公認為大幅強化東亞區域意識的一大重要發展，乃是在 2005 年首次召開的「東亞高峰會」（East Asia Summit）。東亞高峰會是一個提供泛東亞國家在戰略、政治與經濟等共同議題進行對話、並以促進東亞和平、穩定和繁榮為目標的重要論壇。此一深具促進全面性區域經貿整合、催生東亞集體區域政治認同的機制，係由東協國家主導，成員除了原本與東協即有合作關係的中共、日、韓之外，又納入和東亞有密切地緣和經濟關係的印度、澳洲、紐西蘭等泛東亞地理屬性的國家，2010 年時，東協邀請非屬東亞國家的美國、俄羅斯加入，東亞高峰會更進一步擴大成為「東協+8」的跨區域對話架構。迄今東亞高峰會已舉行十屆，對話與合作的範疇包括金融、能源、氣候變遷、朝鮮半島的核問題、禽流感防治與災害管理、南海主權爭端等非經濟性議

---

<sup>5</sup> Asian Development Bank, “ASEAN-Korea Comprehensive Economic Cooperation Agreement”, <<https://aric.adb.org/fta/asean-korea-comprehensive-economic-cooperation-agreement>>.

<sup>6</sup> 張心怡，〈東亞高峰會的擴大對東亞區域整合之影響〉，《亞太研究通訊》，第 10 期，2012 年 7 月，頁 47-69。

題，顯示東亞高峰會已被多數領袖賦予做為磋商亞洲地區硬性政治、安全議題架構的意涵。

綜觀之，冷戰時期的東亞具有經濟、政治多樣性與區域政治關係複雜化的特徵，使得東亞區域關係具有典型的「外部干預」特質，而 1997 年亞洲金融風暴至 2009 年美國歐巴馬政府做出重返亞洲的政策宣示前的十餘年內，東亞各國在東協的主導、中國大陸的支持和美國相對忽略的情況下，快速地在經貿、金融、政治、安全等面向展開區域層次的互動與合作，不僅參與整合成員的幅員廣大，涉及國家亦近乎涵蓋區域內所有成員，其在質或量方面的表現與成果更是驚人。這種以經貿實力為依據來建構東亞「新」政經秩序的發展態勢，和冷戰時代由美國主導、並以軍事安全為首要考量的東亞區域秩序，明顯呈現出截然不同的發展面貌。

### 參、美國重返亞洲布局下的東亞區域整合

自冷戰以來，美國並不希望東亞地區出現具體運作的政府間區域合作機制，更不樂見東亞成為一封閉性的經濟集團，因為一個封閉的東亞集團，必將有利於一個具支配性的東亞區域秩序的出現，而美國的影響力則將會相對弱化甚至有被邊緣化的可能，不僅美國在亞太地區的領導地位恐將不保，甚至可能危及美國的全球領導地位。因此，不論是馬來西亞前總理馬哈迪（Mahathir Mohamad）1990 年提出的「東亞經濟集團」（East Asian Economic Group）概念，或是日本 1997 年亞洲金融危機時提出「亞洲貨幣基金」（Asian Monetary Fund）之構想，均因涉及可能將美國排除於東亞經濟整合進程之外，而招致美國的反對，未能落實實踐。

對美國而言，只要能夠掌握北美與亞太地區的主導優勢，即可藉由位居兩區域的關鍵樞紐地位，有效主導全球經貿體制未來的發展。為此，美國以「開放式區域主義」（open regionalism）為原則，在亞太地區主導成立 APEC，納入環繞太平洋東、西兩岸與大洋洲地區的各國家及經濟體，並提出邁向「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific,

FTAAP)的發展願景,以之做為維繫美國在亞太地區龐大的政經利益、主導亞太經貿體制發展的重要渠道。

惟爾後在亞洲金融風暴重創東亞各國之時,國際貨幣基金在美國的大力支持下,獲得 APEC 紓困機制的主導權,但在提供金融援助時,卻要求東亞各受援國作出結構性的調整,並附加許多嚴苛的制約條件,例如需在總體經濟政策上採行緊縮措施、調高利率或取消政府的補助及指定的貸款等;以上措施皆令受援國難以接受,繼而對國際貨幣基金和美國的動機和目的產生疑慮。<sup>7</sup>

2001 年 911 恐怖攻擊事件後,美國布希政府改以「反恐」為首要戰略重心,致力於打擊全球恐怖主義,先後發動對阿富汗及伊拉克的戰爭,並獲致勝利。在這段期間,布希政府因高度關注中東反恐,對於東亞地區蓬勃發展的多邊區域整合的關注程度,相對遠遠不如陸、日等區域強權,以致一向和東亞國家關係密切的美國,不但在東亞區域建制的發展進程中錯失主導的傳統優勢,更在東亞高峰會的籌備過程上受到明顯排擠。

另一方面,東亞局勢在美國戰略重心置於中東的這段期間,也發生了許多變化。首先是中國大陸的崛起及其區域影響力的擴大。自 1990 年代起,中國大陸的經濟開始飛躍成長,2000 年成為世界第六大經濟體,2002 年更超越美國成為吸引國外直接投資最多的國家。隨著經濟的快速發展,中國大陸投注大量資源在軍事現代化上,綜合國力也隨之提昇,成為歷史上增長最快的經濟實體。

然而,中國大陸在生存不受威脅的狀況下急速加強軍備,對外則推動改變既有國際秩序、建立多極化世界的外交作為,周邊國家因此對中國大陸和平崛起產生相當程度的疑慮。為了營造一個有利於和平崛起的東亞整體發展環境和秩序,中國大陸在外交上奉行「韜光養晦」的內斂思維,在不同場合中亦一再強調只要合作不要競爭,並積極支持和響應由東協主導的相關東亞區域合作倡議,冀望透過本身積極的戰略構想和

---

<sup>7</sup> 黃仁德、林進煌,〈亞洲金融危機與國際貨幣基金的角色〉,《問題與研究》,第 46 卷第 1 期,2007 年 1、2、3 月,頁 125-126。



具有建設性的外交活動，有效推動東亞的區域經濟整合，化解東協各國對中國大陸威脅的疑慮，進而共同構築一個東亞多邊、多方位的區域合作機制，以將美國的影響力排除在逐漸成型的東亞區域體系之外。

在中共崛起之外的另一重要發展，乃是由東協與中國大陸雙邊關係的變化。東協各國原本雖然對於中國大陸的崛起有所戒心，但考量到中國大陸龐大市場的經濟誘因，仍決定和中國大陸在經濟上展開密切合作，並試圖運用大國之間的矛盾，在不同機制內納入區域內國家或區域外的強權，藉以牽制和稀釋中國大陸的力量，使東協穩掌東亞區域整合的主導權。

惟隨著政經軍影響力大增，中國大陸一改「富鄰、安鄰、睦鄰」的溫和外交路線，不僅海軍部隊在南海西沙群島的實戰訓練和演習日常態化，海上執法行動也常引起與其有爭端的東南亞各國的摩擦。例如，中國大陸和越南本簽訂有《中越北部灣劃界協定》和《中越北部灣漁業合作協定》，但 2007 年 7 月 9 日卻發生中國大陸向越界捕魚的越南漁船開火射擊，導致一名漁民喪生的漁事糾紛，越南除了對外譴責陸方扣留越南漁船，亦積極強化海、空軍軍力，並致力裝備現代化，南海紛爭因此愈趨頻繁嚴重。<sup>8</sup>

2009 年後，東亞地區牽涉到美國、中國大陸、日本、印度和東協國家整體戰略布局的關鍵熱點，開始陸續浮上檯面，包括朝鮮半島的兩韓問題、陸日間的釣魚台爭議，中國大陸與越南、菲律賓等東協國家間的南海諸島主權爭端等。東亞地區過去十餘年的合作氛圍為之一變。<sup>9</sup>在對中國大陸疑懼漸增的情況下，東協最後於 2010 年作出邀請美國加入東亞高峰會的決定，試圖透過美國的介入與干預，將南海爭端「國際化」以制衡中國大陸。<sup>10</sup>

<sup>8</sup> 陸越雙方於 2000 年時簽訂《中越北部灣劃界協定》和《中越北部灣漁業合作協定》，於 2004 年 6 月正式生效，參見邱子軒，《龍鷹共舞——中共與美國海事安全互動》（台北：秀威資訊，2008 年），頁 193-194。

<sup>9</sup> 蔡智全、張秀智，〈中越南海爭端之探討〉，《國防雜誌》，第 31 卷第 1 期，2015 年 1 月，頁 34。

<sup>10</sup> Webber, Douglas, "The Regional Integration That Didn't Happen: Cooperation without Integration in Early Twenty-First Century East Asia", *The Pacific Review*, Vol.23, No.3,

面對中國大陸的崛起以及新世紀以來泛東亞意識快速的發展，美國開始憂心其在亞太地區的優勢地位面臨威脅。爲了續保美國在亞太地區的存在和影響力，布希政府在 2006 年 APEC 越南河內會議上，連同日本、澳洲、加拿大、新加坡、紐西蘭及智利等成員共同提出 FTAAP 的倡議，惟由於成員國態度不一，FTAAP 始終沒有任何實質的進展。美國於是嘗試另外開拓亞太經濟合作的渠道，並就參與由紐西蘭、智利、新加坡、汶萊等四個 APEC 國家組成之跨太平洋自由貿易協定－「P-4」進行可行性評估。2008 年 3 月，美國正式和「P-4」國家就開放自由投資和金融服務舉行會談；<sup>11</sup>同年 9 月美國更高調宣布加入「P-4」第一回合入會協商談判，並獲得澳洲、祕魯與越南三國響應，「P-4」也正式更名為「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)。<sup>12</sup>

在 2009 年歐巴馬政府正式上任後，大幅提升美國國家安全戰略當中亞太地區的重要性，並陸續提出「重返亞洲」(back to Asia)、「以亞洲爲軸心」(pivot to Asia)、「外交前進部署」(forward deployed diplomacy)以及「再平衡」(rebalancing)等安全戰略，逐步將美國戰略重心由中東轉向亞太地區，並謀求與東亞區域內各國建立新的合作架構。而此「再平衡」戰略的重要布局，主要呈現在防衛、外交與發展之三大面向：

#### 一、防衛：

展現在美國與亞洲盟邦之間雙邊及多邊的軍事合作和軍事演習，透過美國軍事力量的移往亞太地區，以及強化與東北亞的韓國，東南亞的泰國、菲律賓和澳、紐的軍事合作，提升美國在區域的軍事存在。

#### 二、外交：

---

2010, pp.325.

<sup>11</sup> 「P-4」(Pacific-4)乃「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP)之前身，其於 2006 年正式生效實施，簽署國包括紐西蘭、智利、新加坡、汶萊四個 APEC 成員，係第一個結合跨太平洋國家簽署的自由貿易協定。

<sup>12</sup> 張心怡，〈「東協+3」vs.「跨太平洋策略性經濟夥伴協定+N」：亞太經濟整合的擴大及其效應〉，《國際關係學報》，第 29 期，2010 年 1 月，頁 139-142。

經由與東協簽署《東南亞友好合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC），取得東亞高峰會的會員身分，並經由東亞高峰會、東協區域論壇、東協國防部長擴大會議等各類多邊區域合作管道，具體參與亞太事務，特別是藉由表達美國對南海問題的立場，挑起各爭端方的歧異與角力，間接影響東亞區域主義發展方向。<sup>13</sup>

### 三、發展：

偏重在經貿面向，透過推動有著「高標準、高品質的 21 世紀 FTA」美譽之 TPP，加強美國跟東亞國家間的經貿聯結，進而對既有之以「東協+3」為基礎的東亞區域整合模式投下新的變數。

究實而言，歐巴馬政府提出重返亞洲的再平衡戰略，的確是美國針對中共崛起的應對政策作為，其內容更超越單純軍事安全部署層面，而是將美國在政治、經濟以及軍事上的戰略重心，全方位的向亞太地區轉移，其中肩負經濟再平衡重任的 TPP，更是此一政策的關鍵環節，而隨著美國的宣布加入 TPP 談判，連帶激起了馬來西亞（2010）、墨西哥（2012）、加拿大（2012）與日本（2013）等國競相爭取加入磋商談判的風潮，TPP 於是一舉擴大成為涵蓋 12 個亞太地區國家的重量級區域貿易協定。

面對歐巴馬政府在亞太戰略上作出重大調整，中國大陸自 2012 年習近平掌政後，也展現出和過去胡溫時代截然不同的外交風格，改以「有所作為」的強勢基調，拋出建構美陸「新型大國關係」的想法，希望推動美、陸在軍事和政治層面的對話制度和常態化。<sup>14</sup>另一方面，中國大陸亦拋出「一帶一路」的宏觀國家戰略，以及設立「絲路基金」、「亞洲基礎設施投資銀行」、「金磚國家新開發銀行」等輔助支持的區域金融機制，甚至欲正式推動 FTAAP 進入 APEC 談判進程，試圖在 TPP 外另闢一個中國大陸能夠發揮主導力量的新舞台，以扭轉中國大陸構築區域經貿整合機制上落後的不利局勢。由上不難看出中國大陸在亞太經貿

<sup>13</sup> 李瓊莉，〈美國「重返亞洲」對區域主義之意涵〉，《全球政治評論》，第 39 期，2012 年，頁 93-97。

<sup>14</sup> 董慧明，〈論美中新型大國關係：戰略競爭與複合互賴〉，《國防雜誌》，第 29 卷第 1 期（2014 年 1 月），頁 68-9。

發展策略已然出現重大轉變，對於自身的期許，亦由過去做為亞太區域經貿整合之參與者，上升為亞太經貿整合發展的引導者、甚至於嘗試扮演主導者的角色。

為了鞏固既有主導地位的優勢，東協在 2011 年 11 月的第六屆東亞高峰會上，提出一個關於建構涵蓋東亞地區之「區域全面經濟夥伴關係協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)的倡議，並在 2012 年獲得中國大陸、日本、韓國、印度、澳洲和紐西蘭等 16 國的同意開始組建。RCEP 於 2013 年展開第一回合談判，其內容主要是在貨貿、服貿和投資三領域逐步降低關稅和排除非關稅之貿易障礙，條件要求較適合發展中國家，而 RCEP 原本預定 2015 年底完成簽署，惟因印度對市場開放態度較為保守，加上貨貿進入門檻談判進度緩慢，預計延至 2016 年方能完成談判和簽署。

在 TPP 方面，目前 12 個成員國已於 2015 年 10 月達成協議，結束第一輪長達五年的談判，待 12 個成員國均完成批准程序後，TPP 這個總經濟規模達 28 兆美元，約占全球生產總值 36% 的亞太巨型經貿圈，即可正式生效。檢視 TPP 正式文本的內容可以發現，TPP 在廣度面向上，除了包含傳統 FTA 在貨貿與服貿上的條款，亦囊括智慧財產權、勞工、環境、臨時入境、國營企業、政府採購、金融、能力構建等亞太區絕大多數 FTA 尚未涉及或較少涉及的條款；從深度面來看，TPP 在關稅減免、服貿、智慧財產權、勞工、環境、國營企業、政府採購等各相關領域的最終標準，不僅明顯超出一般 FTA 談判內容的水準，在智慧財產權、勞工和環境及服務貿易等美國具有明顯優勢的產業類別，更設置高於 WTO (TRIPs) 協議的標準。就內容來看，TPP 實堪稱當前自由貿易史上涵蓋面向最廣泛的全面性貿易協定之一。

從以上 TPP 與 RCEP 相互競合的發展情形，不難看出在東亞相關各國為保障自身國家利益和競爭力，無不設法在區域架構與秩序的建構過程中，推動有利自身的區域貿易安排，這種希望爭取成為區域經濟整合架構建構者的壓力，使得亞太區域成為全球雙邊、多邊自貿協定談判最活躍的區域，無形中也加速了亞太地區邁向區域全面自由化的發展趨勢。

## 肆、影響與意涵

伴隨上個世紀末中國大陸的快速崛起，東亞局勢變化中最重要者，莫過於中國大陸逐步融入東亞區域的整體發展，特別是在參與和支持以東協為主導樞紐的區域經濟秩序之建構。另一方面，中國大陸的積極投入，又發揮了促進其他國家競相洽簽貿易協定以提高競爭優勢的連帶效應。整體而言，在區域內成員互動良好且逐漸趨於頻繁的情況下，以東亞為整體的區域合作面向，逐漸由經濟「擴溢」至政治與安全方面的合作，進而朝向各方共同構築一個多邊、多方位的全面性區域合作機制發展，而一向對東亞具有最大影響力的美國則被排除在此逐漸成型的東亞區域體系之外。

為此，美國採取「重返亞洲」的姿態來應對中共的挑戰，並提出亞太再平衡的戰略，試圖從外交、防衛和發展等途徑著手，深化和亞太國家的夥伴關係，以維繫美國在亞太地區的存在，而兼具經濟與戰略意涵的 TPP，則是美國意欲藉之重振亞太優勢的關鍵。這樣的戰略調整，實已超越單純的軍事層面，而是將美國在政治、經濟以及軍事上的戰略重點，向亞太地區實施全方位的轉移。<sup>15</sup>

目前，東亞和西太平洋地區正處於「權力轉移」(power transition)的關鍵時刻，其中美國是支配力度強大的維持現狀國家，而中國大陸則扮演欲打破現狀的新興挑戰者，兩者間逐步發展出「鬥而不破，和而不同」的複雜競合格局。而美陸這種競合的格局對於東亞區域整合所產生的影響，主要呈現在區域整體氛圍、主導力量與重心、以及議題領域和談判主軸三方面，茲分述如下。

### 一、區域整體氛圍

在東亞整體的區域認同經由亞洲金融危機的催化成形後，以東亞為範圍的區域經貿多邊合作，在美國的相對忽視下，由中國大陸和東協在經濟合作上邁出開創性的第一步，並帶動其餘東亞各國加快腳步，積極

---

<sup>15</sup> 賴榮偉，〈攻勢現實主義與歐巴馬政府的亞太戰略發展〉，《育達科學報》，第 35 期，2013 年 8 月，頁 75-102。



投入區域的整合。整個東亞地區為一種合作氛圍所籠罩，此不但有利於經濟面向的進一步合作，亦可協助整合逐步擴溢到其他議題領域，或是發展為更深層次的整合產生。

然而，在美國高調宣布重返亞洲後，美國的東亞傳統盟邦開始陷於一方面希望繼續擴大與中國大陸的經濟合作、另一方面卻意欲強化與美國軍事安全合作的兩難困境，而東亞整體利於合作的氛圍，因此轉變成既競爭又合作的矛盾氣氛，近來更因南海爭端的越演越烈，而有漸趨緊張的發展態勢，未來如何營造出穩定的合作關係，儼然成為東亞各國必須面對的重要挑戰。

## 二、區域主導力量與整合重心

前已述及，在美國參與 TPP、並且以之做為再平衡戰略中經濟面向的關鍵支柱後，整個亞太地區整合浪潮的重心，開始從東亞（以東協為主導、中國大陸支持）挪移到亞太地區（以美國為主導），而在東協隨後推出 RCEP，又形成兩大區域經濟合作架構並存，東亞的區域整合因此呈現多頭馬車的現象。<sup>16</sup>其中，TPP 由美國主導，不論在議題範圍、准入門檻、自由化要求等方面的條件均相當嚴苛，門檻甚高，現階段的中國大陸不僅尚無法加入，亦因為擔心美國對亞太地區經濟主導能力加強而不願投入。在 RCEP 方面，由於其條件要求較適合發展中國家，加上符合中共「睦鄰、安鄰、富鄰」的外交政策和中國大陸在區域合作中一向推由東協主導的作法，因此中國大陸的態度較為積極主動。

基於 RCEP 與 TPP 對於貿易自由化開放程度的要求標準迥異，參與成員卻高度重疊，兩者間競合關係的發展，除了攸關東亞地區未來在自由貿易機制上的路徑選擇，亦深切影響美陸兩大強權在亞太地區、甚至於全球所進行之地緣政治與經濟戰略布局。

## 三、區域整合的議題領域和主軸

---

<sup>16</sup> 江啟臣，〈新區域主義浪潮下台灣亞太區域經濟戰略之研析〉，收錄於王高成主編《當代戰略思想之省思與前瞻》（台北：時英出版，2008 年），頁 39-86。

自冷戰結束後，東亞地區的整體發展，不再全然以軍事衝突為主軸，而呈現經濟合作凌駕政治、軍事等議題領域之上的現象，更值得注意的是，在美國推出 TPP 作為再平衡戰略支柱之一後，國家間傳統的經濟合作顯然被賦予了更多戰略的考量，而區域經濟合作組織亦似乎取代軍事，成為亞太戰略競合中各方關切的首要重心。

另一方面，就當前 RCEP 與 TPP 談判的議題領域來看，兩者均涉及「市場准入」的撤除關稅和非關稅貿易措施，其中，TPP 要求貿易自由化率必須達到 100%，門檻較高，RCEP 則因貿易自由化率 95%，加上容許設置關稅例外措施以及較長的過渡期，而較易於實現。<sup>17</sup>惟 TPP 尚且涉及與貿易投資有關的邊境內（behind the border）議題，參與各國必須配合談判協定，各自在境內法規與制度上做出修正，不僅參與國的整合層次較深，也凸顯出未來經貿整合談判的重心，將由貿易自由化轉移至貿易規範面向上。

總結以上，不難發現美陸圍繞東亞新秩序所展開的角力，特別是美國重返亞洲後，在各面向展開的戰略布局與攻勢，是從根本上影響東亞變化的主要動因，也導致在原本東亞既已存在的以東協為樞紐的「東協+N」網絡狀區域合作架構外，又出現了以美國為軸心、並呈放射狀分布的安全（美國與盟國雙邊防衛協定）和經濟合作架構（TPP）。由目前美陸各自支持不同貿易協定的情況下，如果此兩強權能夠聯動合作，則亞太地區應可朝向建立一個能夠同時維繫美國存在、又能適應中共崛起的新方向來發展邁進。

## 伍、結語

自新世紀以來，東亞國家彼此間經濟互賴關係加深，但各國也面臨內部民族主義情緒升溫，軍事同盟與戰略夥伴活動頻繁，加上美國積極推動「亞太再平衡戰略」，東亞過去聚焦於區域經貿整合的合作氛圍不再，整體的安全環境亦日趨複雜。在目前美陸實力差距日益接近的情況

---

<sup>17</sup> 吳福成，〈正視 RCEP 對台灣的挑戰〉，《工商會務》，第 89 期，2012 年 10 月，頁 42-44。

下，中國大陸因經濟崛起連帶而來的自信，使之從過去扮演國際規則「學習者」的角色，逐漸轉向朝國際規則「制定者」的方向前進，因而被美國及其盟邦視為意欲對抗支配強權的挑戰者。雖然美陸兩國對於「合作」存在共識，也都想要營造穩定的戰略合作關係，但在「安全」這個兩國共同關注的焦點上，卻存在嚴重歧見且相互疑慮，因而也為東亞地區的整體繁榮和發展，投下不可預知的變數。

我國為亞太經合會成員，過去一向積極和有意願參與 TPP 和 RCEP 的其他可能成員進行磋商，持續表達台灣不願在區域經貿整合缺席的意願與態度。惟值此美陸各自意欲透過主導的區域貿易協定來改變東亞地緣政治現狀和戰略布局之際，我國雖藉各種國際場合表達希望及早加入 TPP 和 RCEP 的意願，但實際效果有限。在目前東亞地區的對立與競爭，由傳統政治安全議題逐步擴展到經貿合作領域之時，美陸關係的互動與發展，不僅牽動我國能否順利融入區域經貿整合進程，亦將影響亞洲地區在經貿層面整合是否持續穩定前進，為此，FTAAP、TPP、RCEP 三者未來的互動係我國亟需持續關注的重要課題。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

# **East Asian Regional Integration under the Structure of Sino-American Competition and Cooperation**

**Hsin-Yi Chang**

Associate Professor and Chairperson

Department of International Affairs and Business, Nanhua University

## **Abstract**

Following the Asian Financial Crisis of 1997-8, free trade agreements (FTAs) are increasingly being used by East Asian countries in prompting the liberalization of trade and investment in the region. This process of regional economic integration gradually spilled over into the political and security areas and facilitated the construction of an East Asia-based identity and consciousness in both North-east and South-east Asia countries. East Asia has thus become the most dynamic economic zone in terms of integration activity. However, the emphasis on diplomatic, economic and military agendas in the Obama administration's "Rebalance to Asia" has complicated and weakened the momentum in East Asian regional cooperation. This article seeks to understand the implications of Obama administration's "Rebalance to Asia" for East Asian regional cooperation. The first part of this article explains how and why this regional integration process has happened after the 1997-8 Asian Financial Crisis. The second part looks at

the US “Rebalance to Asia” strategy and explores the strategic motivations behind. The third part analyzes how East Asian integration be affected by this “Rebalance toward Asia” strategy and concludes with the long-term prospects for Taiwan’s joining in the TPP, RCEP and the Government’s New South-Forward Policy.

Keywords: *East Asia, regional integration, Sino-American relations, Competition and Cooperation*