

亞太自由貿易區之最新發展與困境

唐君豪

近年來，亞太地區的經濟整合進入了一個艱峻的階段，同時面臨了許多機會以及威脅¹，許多區域貿易協定 (Regional Free Agreement, RTA) 以及自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 之誕生，為亞太地區帶來更佳自由化的動能。藉由複邊以及雙邊自由貿易協定突破了現行體制下多邊貿易體系談判之僵局，惟亦導致了義大利麵碗效果 (spaghetti bowl effect)²，對於區域內經濟整合或者企業而言，都將是一個複雜的挑戰³。面對這樣的問題，亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP) 之興起，即扮演了一個整合亞太地區經貿體系之重要角色⁴。

於今 (2014) 年 11 月 11 日甫結束之 2014 年亞洲太平洋經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 中，由於主辦國—中國將推進區域經濟整合 (Advancing Regional Economic Integration) 以實現「亞太自由貿易區」之議題作為優先工作領域⁵，使得本次 APEC 對於 FTAAP 有著熱烈的討論。其中，中國有意將 2025 年完成 FTAAP 之時程倡議以及開啟可行性研究之提議置於公報草案中，以督促完成 FTAAP 之談判，惟經 11 月 5 日資深部長會議討論，因部分國家對時間進行以及具體用字有異議而作罷⁶。最終大會僅就亞太自貿區建設路徑圖取得共識，但對於何時開始進行談判卻遲遲未有共識⁷。由此可見，涉及亞太地區龐大利益之 FTAAP 相關未來發展，仍有許多不明之處，值得我們持續關切。此外，由於該區域內同時包含世界兩大經濟體 (中國、美國)，因此該兩國對於 FTAAP 之立場亦值得我們相當注意。

¹ 2014 Leaders' Declarations, Annex A - The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP, APEC, available at http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_annexa.aspx (last visited Dec. 18, 2014).

² 區域貿易結盟的現象如鍋裡煮的義大利麵般相互糾結，貿易規則複雜的程度使規則難以執行，對於多邊貿易體系可能有負面的影響。典型的例子為每個自由貿易區可能有不同的原產地規則，如果一個國家加入許多此類協定。典型的例子為每個自由貿易區可能有不同的原產地規則，如果一個國家加入許多此類協定，即必須面對不同的原產地規則，對於進口貨品的處理將十分困難 (參考網址：<http://web.wto.org.tw/Dictionary.aspx?pid=268>)。

³ 2014 Leaders' Declarations, Annex A - The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP, *supra* note 1.

⁴ 2014 Leaders' Declarations, Statement on the 25th Anniversary of APEC - Shaping the Future through Asia-Pacific Partnership, APEC, available at http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_25th.aspx (last visited Dec. 18, 2014).

⁵ 2014 Leaders' Declarations, Annex A - The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP, *supra* note 1.

⁶ Bob Davis, *U.S. Blocks China Efforts to Promote Asia Trade Pact*, *World News*, THE WALL STREET JOURNAL, Nov. 2, 2014, available at <http://www.wsj.com/articles/u-s-blocks-china-efforts-to-promote-asia-trade-pact-1414965150> (last visited Dec. 18, 2014).

⁷ 周慧盈，APEC 領袖宣言將列 FTAAP 路線圖，兩岸透視，中央社，2014 年 11 月 5 日，網址：<http://www.cna.com.tw/news/acn/201411050482-1.aspx> (最後瀏覽日：2014 年 12 月 18 日)。

本文於下首先概述 FTAAP 之發展歷程以及中、美兩國之立場變化，以期讀者能夠對於 FTAAP 有初步之了解；再者，揭露 FTAAP 在本屆 APEC 會議中最新之發展；進一步，分析 FTAAP 未來可能之發展路徑以及所面對的困難；最後作一結論。

FTAAP 之發展歷程

亞太自由貿易區之出現最主要係因 APEC 為整合亞太地區經貿活動，以完成促進貿易與投資自由化之茂物目標⁸ (Bogor Goal)⁹。FTAAP 涉及的國家高達 21 個，包含中國、美國、日本、韓國、東協等¹⁰，根據資料的顯示，若未來成功的完成 FTAAP 之談判，2025 年時 FTAAP 之參與國預估將帶來兩兆美金的收入提升，或者是相當於全世界 GDP 的 2% 之成長，其中又以中國以及美國所獲得之利益最大¹¹，因此中美二國有關 FTAAP 立場對 FTAAP 之走向將格外重要，本文以下將針對 FTAAP 之發展過程以及中美兩國之立場進行解析：

FTAAP 最早係由亞太經合組織工商諮詢理事會 (APEC Business Advisory Council, ABAC) 於 2004 年正式向第 16 屆 APEC 會議所提出，該提案主要要求 APEC 高峰會開始對於 FTAAP 推動之可行性進行「高標準的評估 (high standard review)」，進一步推動亞太地區經貿整合，加強區域間自由貿易，一掃當時世界貿易投資自由化停滯的陰霾¹²，然而此提案於當時並未受 APEC 的經濟領袖特別重視¹³。

直至 2006 年，面對杜哈談判的僵局以及東亞經濟整合的動能漸大，原本在 APEC 中猶疑不定的美國，由布希政府率先於第 14 屆 APEC 中提出一份正式的 FTAAP 可行性的研究報告，此舉引起了 APEC 各位會員的強烈注意，開啟了 FTAAP 進入 APEC 議程中討論的新局面¹⁴。其中，美國即希望 FTAAP 之談判能夠凝結亞太各國領袖間對於經貿議題的共識，一同推動杜哈回合談判的新進展¹⁵。同時，亦希望透過積極涉入以亞太地區為主 FTAAP 之談論，增加其與亞太各國間的互動，打破逐漸興起將美國排除在外的區域主義¹⁶。但在美國於 2006

⁸ 1994 年 APEC 領袖會議在印尼茂物發表茂物宣言 (Bogor Declaration)，領袖們宣示在考量會員體的差異性及經濟發展程度不同情況下，工業化及開發中會員體分別於 2010 年及 2020 年達成貿易與投資自由開放的目標。(參考網址：

<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=250&pid=341939>)。

⁹ *Regional Economic Integration Agenda*, APEC, available at

<http://www.apec.org/About-Us/About-APEC/Fact-Sheets/Regional-Economic-Integration-Agenda.aspx> (last visited Dec. 18, 2014).

¹⁰ Honolulu: East-West Center, *New Directions in Asia-Pacific Economic Integration, The TPP, China and the FTAAP for The Case for Convergence*, available at

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2438725 (last visited Dec. 18, 2014).

¹¹ *Id.*

¹² Mizuho Research Institution, *Mizuho Research Paper 12: The FTAAP and Economic Integration in East Asia: Japan's approach to regionalism and US engagement in East Asia*, available at <http://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/rp/MRP0702.pdf> The ftaap and economic integration in East Asia (last visited Dec. 18, 2014).

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

年提出 FTAAP 可行性報告的同時，中國雖然同意 APEC 將 FTAAP 之議題那入議程討論，但對於布希政府的做法並不進行回應，主要係因當時的中國認為若開始進行 FTAAP 之談判將會暗中減損全球性之 WTO 杜哈回合的談判協商，並且亦將拖緩 APEC 自己對於 2010 年之茂物目標的承諾，因此當時的中國並未積極地對於 FTAAP 表態支持¹⁷。

直至 2010 年，亞太區域經貿的整合有了一個更明確的方向，即在第 18 屆 APEC 會議後所發表的橫濱領袖宣言，其中正式提出「達成 FTAAP 之途徑 (Pathway to FTAAP)」文件，明確地強調 APEC 為推動 FTAAP 進展的主要角色，負責主導未來 FTAAP 之發展，這也代表著 APEC 將成為 FTAAP 育成所 (incubator) 的關鍵身份，提供相關研究以及協助各國部門間的合作，同時亦說明了 FTAAP 為 APEC 為了達成區域經貿整合與茂物目標的工具之一¹⁸。該宣言雖然仍未有實質的談判時間表以及合作的具體方案，但亦顯示了對於亞太地區各國對於區域經貿整合之重視，亦為 FTAAP 之發展提供了更清楚的方向¹⁹。

雖然 2010 年的橫濱宣言為 FTAAP 之談判帶來新進展，惟接下來幾屆 APEC 會議，對於 FTAAP 之討論皆係進行重複性宣示，遲遲未有新的進展²⁰。直至今 (2014) 年，中國身為第 25 屆 APEC 會議主辦國，為了避免美國利用 FTAAP 主導亞太地區之整合²¹，開始進行了一連串的準備，並且直接將本屆高峰會的主題定調為「共建面向未來的亞太夥伴關係」，為 FTAAP 議題進行暖身²²。中國在 APEC 高官會議當中再次提出開啟 FTAAP 可行性研究之倡議，而 FTAAP 之相關議題亦在本屆 APEC 貿易部長會議中進行熱烈討論，希望加速開啟 FTAAP 之談判。但最後仍因美國與日本之對於 FTAAP 完成簽訂的時間仍有不同的意見因此阻擋了 APEC 會議將 FTAAP 談判日程表至於領袖宣言之中²³。

FTAAP 之最新發展

雖然最終 FTAAP 談判日程表並未正式確定，但在中國強力的推動之下，本次 APEC 會議仍對於 FTAAP 議題有了新的突破，即是北京路徑圖²⁴ (The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP) 的誕生。該份路徑圖則代表各國現階段對於 FTAAP 之發展的共識並且給予了未來 FTAAP 更

¹⁷ CENTER FOR STRATEGIC & INTERNATIONAL STUDIES, *The China Balance Sheet in 2007 and Beyond*, Chapter 9: *China and Economic Integration in East Asia: Implications for the United States*, available at http://csis.org/files/media/isis/pubs/090212_09china_and_economic.pdf (last visited Dec. 18, 2014).

¹⁸ APEC, *2010 Leaders' Declaration, Pathways to FTAAP*, available at http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/pathways-to-ftaap.aspx (last visited Dec. 18, 2014).

¹⁹ *Id.*

²⁰ 亞太自貿區不再是一個虛的構想，中國評論新聞網，2001 年 11 月 5 日，網址：<http://hk.crntt.com/doc/1034/6/1/8/103461895.html?coluid=0&kindid=0&docid=103461895> (最後瀏覽日：2014 年 12 月 18 日)。

²¹ Junichi Sugawara, *supra* note 10.

²² 亞太自貿區不再是一個虛的構想，前揭註 20。

²³ 周慧盈，前揭註 7。

²⁴ *2014 Leaders' Declarations, Annex A - The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP*, *supra* note 1.

加明確的方向。而其中該份路徑圖中揭示以下幾點共識²⁵：第一，啟動共同的 FTAAP 策略研究，分析區域間現有 RTAs/FTAs，進行潛在經濟、社會福利、成本效益之評估作為未來整合的方向，極力達成第二階段的茂物目標。並在 2016 年以前由貿易暨投資委員會 (Committee on Trade and Investment, CTI) 和資深官員會議 (Senior Officials' Meeting, SOM) 完成最終的整合報告。第二、增加在現有 APEC 資訊分享機制下對於區域間 RTAs/FTAs 談判的透明化，以確保區域內的經濟體可以充分的瞭解目前各區域協定的近況，以方便統整。第三、持續推動第二次能力建置計畫 (Action Plan Framework of the 2nd Capacity Building Needs Initiative, CBNI)，鼓勵 APEC 中的經濟體自行設計或執行能力建置計畫以加速促進 FTAAP 之達成。第四、加速邊境貿易 (at the border) 自由化和便捷化，改善邊境措施背後 (behind the border) 的貿易環境，並且加強區域內跨邊境 (across the border) 的連結。第五、透過 ABAC 加強政府與私部門間的對話，推動區域間的經濟成長。

北京路徑圖雖然沒有具體的要求出各國間該如何合作以促進亞太經貿區的整合之義務，但仍可以看見各經濟體對於亞太地區的經貿整合的共識，以及 APEC 對於推動 FTAAP 之努力，一同為亞太經貿區的整合盡一份心力²⁶。

FTAAP 未來可能之發展與困難

面對亞太地區經貿之整合，FTAAP 之發展勢必與現有的區域貿易協定有所關聯，而現階段的挑戰，即係來自於須整合既有的各種碎片化區域、複邊、雙邊貿易協定。其中主要的兩個區域貿易協定為分別為由中國主導的區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 與美國主導的跨太平洋夥伴關係 (The Trans-Pacific Partnership, TPP)，此二自由貿易協定更是涉及了未來 FTAAP 可能之發展途徑。以下將分別對可能發展路徑與其困難進行解析：

(一) 單獨依循 RCEP 或 TPP 衍生出 FTAAP

透過既有的區域貿易協定，擴張為全面的區域協定看似是一個可行的方式，但現階段 RCEP 與 TPP 因為中美雙方之政治對立，導致中美兩國並未同時參與 RCEP 與 TPP 之談判²⁷；再者，此二區域貿易協定因協商國家仍存在著已開發國家以及開發中國家之差異，導致兩者所聚焦的議題不盡相同，TPP 係以美國為首的 TPP 區域貿易自由協定，其著重的要是有關服務部門、智慧產權保護、投資或者是競爭市場進入等 21 世紀的議題，反觀 RCEP 則聚焦在開發中國家所著重之議題上²⁸；更甚者，目前 RCEP 與 TPP 談判皆各自面臨複雜的挑戰，要在近期

²⁵ *Id.*

²⁶ *Id.*

²⁷ Institution of Southeast and Asia Study, RCEP and TPP: Can They Converge into an FTAAP?, available at http://www.iseas.edu.sg/documents/publication/ISEAS_perspective_2014_60.pdf (last visited Dec. 18, 2014).

²⁸ *Id.*

內即完成協商亦有其難度；因此分別依循 RCEP 或者是 TPP 路線的可能性較不大²⁹。

(二) 融合 RCEP 與 TPP 成為 FTAAP

有鑑於該兩個協定當中有許多重疊的國家，透過這兩個區域協定的融合可以避免兩個大型區域整合協定的共存所導致的無效率且易擴大貿易創造的效果 (trade creation effect)³⁰。但因此二協定中國家經濟發展程度仍有不同，導致議題上有不同優先順序且分別透過 RCEP 與 TPP 的雙軌談判模式，亦將造成各自堅守協定內容，難對彼此達成共識；再者，上述曾提到中美政治對立，也是讓者兩個協定進行融合的阻礙之一；因此，透過 RCEP 與 TPP 融合成為 FTAAP 之路徑，其可行性亦有限³¹。

(三) FTAAP、RCEP、TPP 三者共存之傘型架構

此 FTAAP 發展途徑並非同上述是由 RCEP 和 TPP 融合而成，而是建構一個圍繞著 RCEP、TPP 的 FTAAP，形成三者並存的大型傘狀架構³²，此概念乃因 FTAAP 之基本路徑係藉包容、整合以消除亞太區域內不同 FTA 相互排斥、碎片化風險³³。RCEP 與 TPP 中之規定，並非完全對立，因此可在各自進行 RCEP 與 TPP 談判的同時加入亞太經貿區議題之討論，為相關規則之整合作準備 (例如貿易便捷化、海關程序)³⁴。透過這個網狀架構，FTAAP 可以建立一個多層級的區域自由貿易協定，使得亞太地區不同經濟發展程度的國家可以在其中選擇適合自己的層級加入，讓協商的過程更加容易³⁵。

無論採取何種路徑，FTAAP 包含了世界上最大的兩個經濟體——中國與美國，而其所占貿易額更是佔全球的四分之一，因此中美雙方之合作，於未來 FTAAP 之發展中將扮演了重要的角色，並持續影響全球的貨物、服務自由化之進程³⁶。

結論

FTAAP 之提出已有將近十年的時間，然因其所涉及各國間複雜的政治立場以及不同的經濟發展程度，導致各國很難在討論議題上聚焦，更遑論正式進行談判。雖然在橫濱宣言中已明示了未來 FTAAP 將會由 APEC 進行主導，但 APEC 之架構本質對於各會員經濟體而言並未有實質拘束力，大部份的議題之推動皆是

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ *Id.*

³² *Id.*

³³ 專家解讀：FTAAP、TPP、RCEP 三者並存最可行，中國專題，文匯報，2014 年 11 月 10 日，網址：<http://paper.wenweipo.com/2014/11/10/CN1411100023.htm> (最後瀏覽日：2014 年 12 月 18 日)。

³⁴ *Id.*

³⁵ RCEP and TPP: Can They Converge into an FTAAP?, *supra* note 27.

³⁶ 張萊楠，亞太自貿區路線圖大猜想，經濟能見度，南方都市報，2014 年 11 月 12 日，網址：http://epaper.oeeee.com/D/html/2014-11/12/content_2191580.htm (最後瀏覽日：2014 年 12 月 18 日)。

採取鼓勵的方式，讓各國自願地實行 APEC 會所提出的相關措施。因此在推動 FTAAP 仍有賴各國間彼此的努力。而最新出爐的北京路徑圖，雖然代表了各國對於 FTAAP 未來發展方向已做出一定承諾的共識，但未來該採取何種整合方式，則仍不同的說法。縱使目前以 FTAAP、TTP、RCEP 三者並存的傘狀架構之發展可能性較高，但在談判完成之前，未來的走向仍屬未知。因此關於 FTAAP 之相關議題，仍值得我們長期關注。

