

# 東協加一自由貿易區啟動對區域政經發展的衝擊：機會與挑戰

The Political and Economic Development Impact of the  
Launch of the ASEAN Plus One Free Trade Area:  
Opportunities and Challenges

宋鎮照 (Soong, Jenn-Jaw)

國立成功大學政治系暨政經所特聘教授兼主任、所長

## 壹、前言：東協加一開啟東亞區域經濟整合契機

對東亞區域經濟的發展來說，中國與東協自由貿易區 (China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA) 於 2010 年元旦正式上路，象徵著東亞邁向經濟整合的方向，以及開啟東亞經濟一體化發展的時代意義。透過中國與東協自由貿易區的啟動與實踐，對於東亞區域經濟一體化發展委實說具有示範效果。

中國和東協自由貿易區涵蓋將近十九億人口 (約占世界人口的三分之一)、6 兆美元國內生產毛額 (約占全球產值的九分之一)、東協與中國和全球其他市場貿易額達 4.5 兆美元 (約占全球貿易額的 13.3%)，這是世界人口最多的自由貿易區。若以貿易規模來看，則是僅次於歐盟 (EU) 和北美自由貿易區 (NAFTA) 的第三大自由貿易區，也是世界上完全由開發中國家組成的最大貿易區，其運作與機遇備受矚目。

中國與東協自由貿易區將近有九成 7,000 項貨物將享受零關稅待遇，而且服務業貿易協定與投資協定也將陸續上路。<sup>1</sup> 這種區域經濟整合，對東亞區域的貿易發展不僅會造成衝擊，對於世界經貿秩序發展也會有相當影響。正如紐

<sup>1</sup> 其餘的 10% 產品，包括紡織和部分電子產品，由於被界定為高敏感產品，其關稅將逐步調降。

約時報所報導的，中國與東協自由貿易區將為雙邊帶來無數商機，也會帶來挑戰，每一個成員充滿著既期待又怕傷害的矛盾心情，來迎接這個零關稅新時代的來臨。而零關稅施行的結果，勢必加速貿易與市場競爭，在貿易戰的價格競爭下，也將使產業結構重新洗牌，嚴重衝擊到雙邊的產業發展。

## 貳、中國與東協自由貿易區建構歷程

就中國與東協的外交關係互動，可以發現只不過是近二十年的政經關係建構，而且雙邊政經交往益形密切。其實中國與東協的正式外交會議和對話始於 1991 年，也就是從出席 24 屆吉隆坡東協外長會議開始。1992 年中國成為東協的磋商夥伴國，1994 年中國參與東協區域論壇（ARF），1996 年中國從磋商夥伴國提升為全面對話夥伴國，1997 年中國首度參與河內首屆東協十加一高峰會，1999 年中國參與於馬尼拉舉行的第三屆東協十加三高峰會，也確定中國與東協建立面向 21 世紀睦鄰互信夥伴關係。2002 年雙方又簽署南海各方行為準則宣言，以及 2003 年雙邊簽署東南亞友好合作條約（TAC）。

事實上，中國與東協自由貿易區建構真正始於 2000 年，由當時中國總理朱鎔基在新加坡首次提出，中國與東協又在 2002 年 11 月簽署全面經濟合作架構協議，這是東協加一自由貿易區推動的開始。接著在 2004 年 11 月簽署貨物貿易協定，以及實施提前收穫計畫，逐步降低至取消關稅，並規定自 2005 年 7 月起雙邊將對其他約七千個稅目產品實施降稅。雙邊又於 2006 年將水產與農牧產品降為零關稅，2007 年 1 月更簽署商品與服務貿易協議，雙邊實施實質性的市場開放。

2009 年 4 月，中國宣布設立規模 100 億美元的投資合作基金，並向東協提供 150 億美元的信貸，2009 年 8 月甚至簽署投資協議，雙方同意開放投資市場，建立一個自由、便利、透明與公平的雙向投資體制，這標誌著完成中國與東協自由貿易區的主要談判。雙邊自由貿易區從提議到啟動，前後歷經將近十年，循序漸進地推動雙邊的經貿關係發展。

在自貿區啟動前的 2003 至 2008 年期間，雙邊貿易年成長率都超過 30%，中國與東協貿易量從過去 2000 年的 395 億美元、2003 年的 782 億美元、激增到 2008 年的 1,925 億美元，幾乎成長 5 倍。由此，足以預見雙邊在經貿投資合作和自由貿易區的正式上路後，貿易發展將更加積極與快速。

根據東協加一自由貿易區協定，中國和六個東協創始會員國（包括印尼、

泰國、菲國、馬國、新加坡與汶萊)要於 2010 年開始撤除九成貨物關稅和投資壁壘，和其他經濟實力較弱的東協國家會員國(包括越南、柬埔寨、寮國和緬甸)則要等到 2015 年才會將關稅調為零。雖然中國與東協自由貿易區是否可以順利地推動，在東亞地區具有指標性意義，甚至可以成為東亞自由貿易區發展的基礎。但更重要者，東協加一自由貿易區提供各會員國更為開放的經貿投資契機，也同時給各國產業帶來競爭市場的挑戰。

### 參、東協加一啟動對東亞區域政治的影響

中國與東協自由貿易區的啟動，對東亞區域發展象徵著兩種意義：一是東亞正驅動邁向區域經濟整合的發展，這不僅將啟動以中國與東協為主軸的區域經濟發展平臺，更將增強中國與東協之合作來主導東亞區域經濟整合發展的優勢。二是中國與東協自由貿易區的啟動，將帶動東亞進入政經競爭的區域主義發展，進而牽動整個東亞政經秩序的整合與建構。在區域政治的意涵上，與其說這是「新東亞」合作與整合時代的來臨，毋寧說是東亞區域掀起另一波的外交競逐。

進一步來看，由於中國與東協率先啟動自由貿易區，對彼此而言深具著政治層面的考量與目的。對中國方面來說，一則中國可以透過拉攏東協來凸顯其在東亞區域地位的重要性。二則不會外顯其潛在的「中國威脅」，讓週邊國家戒慎恐懼，而以軍事安全考量來對抗中國，或是降低與中國的外交交往，挑起中國南疆的不安。三則在東協降低對中國威脅的疑慮下，中國可以改善與東協國家的政治外交關係，甚至獲取東南亞的經濟市場，或是吸引更多來自東南亞的投資。同時，更可以透過友好睦鄰外交建構模式，發揮其示範效果，有利於中國與東北亞、中亞、或是其他國家與地區的外交發展。四則藉此經貿整合的優勢，中國更可以順勢地主導東亞事務，以與日本、美國或歐盟勢力相互抗衡。尤其對於中國東亞區域的戰略布局更有幫助，可以讓中國勢力南向到東南亞，並延伸到印度洋，以及東出太平洋與南海，有利其海上運輸發展或海洋勢力的開拓。

相對地，東協順勢藉由中國低姿態的外交示好與青睞，一來可以確保東協的區域安全與穩定發展，二來可以享有中國經濟崛起的龐大市場利益與經濟援助和投資，讓東協先占有中國經濟市場的優勢地位。三來透過東協加一可以提高和肯定其在東亞區域扮演「區域核心」(regional hub)的角色地位，甚至可

以成為美、日、俄、印度、歐盟和紐澳爭相交往與拉攏的對象，讓「C 咖」的東協可以扮演著「A 咖」的區域角色，甚至讓區域大國認知到想要主導東亞政經發展，經由東協無疑地是最佳捷徑。由此，可以很清楚看出，東協已經在東亞區域站定了優勢地位，便成了東亞區域發展的經紀代理人。

雖然中國和東協自貿區的發展成效仍有待觀察，但是這種自貿區發展趨勢已經無可阻擋，這是提高大國在區域影響力的最佳策略，東協加一自貿區具有高度的示範效果。例如日本、南韓和印度接著在 2012 年後相繼欲與東協成立自由貿易區，在此趨勢格局下，美國不僅被迫與東協簽署友好合作條約，也高分貝宣示美國勢力重返東南亞，基於此，美國勢必被迫接著與東協簽署自由貿易區協議，遑論一直企圖不落人後的紐澳、歐盟甚至俄羅斯。

另外，對中國而言，在東協加一自貿區啟動後也希望趁勝追擊，倡議制訂在 2011 年到 2015 年落實雙邊的「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言的行動計畫」，推動雙邊從經濟拓展和提升到政治、安全、衛生、環境、文化、體育等全方位的發展，以確保中國與東協整合發展上的絕對優勢，試圖將日本、印度、美國、俄羅斯等大國對東南亞的影響力遠拋在後，足見中國的政治企圖與地緣政治考量。

最後，東協加一自貿區的啟動，要格外注意的另一個政治議題便是保護主義興起的問題。由於零關稅協議的落實，勢必引起同質性較高之產業面臨價格競爭，對於那些沒有競爭力產業的反彈聲浪將給予政府極大壓力，採取保護主義政策很難避免。東協國家很可能利用非關稅的手段來保護本國產業，例如拖延品質檢驗時間、增多敏感性產品清單、設立品質標準、檢疫管制等不違反 WTO 規則的手段。

## 肆、東協加一啟動對區域經濟的影響

東協加一自貿區在東亞區域經濟的意涵上，可以觀察到幾個經濟重點與影響：首先，中國與東協經濟可以各取所需、相互互補，促進雙邊的經貿發展。中國與東協自 2002 年起，在貨物協定、服務貿易協定與投資協議相繼簽署後，讓中國與東協建立一個涵蓋貨物、服務與投資的自由貿易區，中國貨物輸往東協國家平均關稅將由 12.8% 下降到 0.6%，而東協進口貨物的平均關稅將從 9.8% 降低到 0.1%。在 2010 年東協對中國的出口預估將成長 48%，而中國對東協的出口將可以成長到 55%，相互掌握彼此的市場是經濟利益所在。

其次，東協加一自貿區為中國與東協的經濟整合發展更上一層樓。中國與東協自 2002 年開始自由貿易區協議後，中國與東協雙邊貿易增長加快，在 2002 至 2008 年間之貿易年均成長率為 24.2%。尤其是中國目前已經超越美國，成為東協第三大貿易夥伴國，僅次於日本與歐盟，而東協也是中國第四大貿易夥伴。在東協加一自由貿易區上路後，雙邊的貿易成長勢必加速，預期可以很快超越對日本與歐盟的貿易。

第三，中國與東協的金融業合作將更加廣泛，從建立投資合作基金、金融人才往來、設立跨境分行、到人民幣結算試點啟動，事實上中國銀行已經在東協國家進行人民幣結算業務，讓雙邊貿易以人民幣計價的可能性與普遍性提高，也將提高以人民幣計價的便利性，預估五年內人民幣在東南亞範圍內將暢通無阻，此有利於雙邊貿易計價，降低換算美元的匯兌風險，甚至有利於雙邊經貿發展的整合。對中國而言，東協勢必淪為人民幣經濟勢力的範圍。此外，多邊清邁倡議（CMIM）在 2010 年 3 月 24 日啟動設立 1,200 億美元基金，<sup>2</sup>以提供有困難國家的援助與貸款，此機制可能有助於形成亞洲貨幣基金（AMF）。

第四，東協加一自貿區有助於雙邊相互投資的成長。事實上，東協對中國實際投資額從 2003 年的 29.3 億美元，已經增加到 2008 年的 54.6 億美元；而中國對東協直接投資從 2003 年的 2.3 億美元，增加到 2008 年的 21.8 億美元。到 2009 年 6 月底，雙邊投資累計金額已超過 600 億美元，估計將使東協國家和中國 GDP 的年成長率分別提高 1%和 0.3%。因此，在落實雙邊投資協議後，雙邊的相互直接投資金額仍會快速成長與擴大。

第五，自由貿易區將提供中國與東協新的發展機遇，可以更加利用大湄公河合作開發案、北部灣區域發展計畫、以及促進雙邊成長區的合作等，讓中國與東協的區域經濟發展更加整合。在貿易上，雙邊可以獲得互補性的貿易支援，進口比較廉價的物品、能源、半成品與原料，可以降低進口與生產成本。例如，東協國家可以進口較為廉價的鋼材，而中國亦可以從東協進口原油、橡膠、塑膠原料、煤炭、棕櫚油等能源商品。此外，因為關稅降低，雙邊人民均

<sup>2</sup> 中國與日本將各自提供 384 億美元（各約占基金總額的 32%），韓國貢獻 192 億美元（占 16%），中日韓幾乎占了 80%，而東協國家則只貢獻 20%，約 240 億美元，以新加坡、馬來西亞、泰國和印尼為主。

能享受到物美價廉的貨品，以及自由開放更為便捷與密切。

儘管如此，在中國與東協雙邊落實自由貿易區後，不具競爭力的產業勢必遭受到嚴重的打擊。基本上，中國出口到東協主要產品包括電器、消費品、紡織、成衣、汽車零件、摩托車、鋼鐵、船隻等，而東協出口到中國之主要產品是石油、塑膠、橡膠、糖、稻米、棕櫚油、熱帶水果、天然氣等，雖然各有各的競爭優勢，但是彼此間的企業競爭將越演越烈，甚至中國或東南亞的不利產業可能會被淘汰，在廉價品的傾銷下，會讓東南亞各國政府窮於應付，或是當地企業另覓出路。由於中國的優勢在於廉價成本，加上低利息的信用貸款，不僅壓低生產與營運成本，提高中國企業的商品競爭力，屆時勢必更加惡化東南亞國家的貿易赤字。

再者，以往採取高關稅的印尼與菲律賓，受到中國產品湧入的衝擊會最大，印尼的紡織品市占率可能會遽降到 50%，以及鞋業市占率下降到 40%，將導致 4 萬人失業。越南和東國政府也都擔心該國無法與中國商品競爭，將更加惡化對中國已經嚴重的貿易赤字。泰國不僅會擔心無法與中國低價品競爭，為保護企業與農民免受農產品價格下跌之苦，可能會考慮採取進口農產品的設限。更嚴重者，會導致惡性削價競爭，雙邊低價的黑心商品將威脅雙邊市場，或是不合標準商品的傾銷，對雙邊市場開發與市場秩序產生不利的影響。

## 伍、結語：機會與挑戰

首先，中國與東協在自由貿易區推動後，無疑地雙邊都會面臨正負面的影響與衝擊，以及是否會逐漸發展出貿易互補的趨勢，亦值得觀察。其實，中國與東協自由貿易區只是形成基本的貿易架構與規範，頂多雙方簽署多個協議而已，對於許多細節部分仍未敲定，仍有待時間來檢驗，以及邊做邊討論邊解決，企業能否立即享受到零關稅的優惠，仍然充滿疑問。

其次，中國身為世界生產工廠，其低價的強大製造能力，遠非東協國家所能匹敵，廉價的中國出口商品在短時期內將對東協相關產業造成衝擊，在東南亞當地企業無力招架下，勢必惡化失業率，以及不利於東南亞企業的發展。很明顯地，中國可能會成為最大的受益者，不但可以用更低的價格購買東南亞的原物料商品，亦將以低價商品進軍東南亞市場。不過這是短期立即的現象而已，但就中長期來看，因為中國生產成本的提高，中國市場需求擴大，都是有利於東協產業發展。以及為因應中國產業的商品競爭，為提高其在東協市場的

價格競爭力，會鼓勵中國產業到東南亞投資的意願。同樣地，東協企業為提高其產業競爭力，也會紛紛到中國投資，以降低生產成本，或是提高中國市場的占有率。

第三，東協加一自貿區發展究竟對臺灣的衝擊有多大，值得臺灣政府與企業的重視。特別是當 2012 年啟動「東協加三」模式後，屆時日本與韓國都將加入，而臺灣與韓國產業相似度高，勢必提高彼此產品的競爭，尤其臺灣對中國的貿易依存度已高達 40%，而韓國只有 25%，在南韓與東協簽署自由貿易協定之後，韓國在東協的貨品稅高達九成將降為零，雙邊的貿易額將明顯增加，而臺灣相對地在東協仍須繳納 5%~15%，臺灣屆時肯定會受到價格競爭與市場占有率的排擠。

最後，東協加一自貿區的啟動象徵著新東亞時代的來臨。東亞國家或是週邊大國將以更加務實的策略，來參與區域經濟的合作，以及區域內的東亞合作機制。當南韓與日本在 2012 年也將啟動自由貿易區後，印度、美國、紐澳與俄羅斯會緊追在後，不僅有助於東亞自由貿易區之建構成型，也將引發東亞大國在外交安全與發展上更激烈的競逐。