

# 「東協 10+1 自由貿易區」 成立後臺灣的行動戰略

陳華凱

淡江大學國際事務與戰略研究所博士生

## 摘 要

本文以薄富爾 (Andre Beaufre) 的「行動戰略」為基礎，從外部環境與內部環境的分析，來看臺灣在「中國東協自由貿易區 (東協 10+1)」成立後應採取什麼樣的行動戰略。在行文安排上，首先說明薄富爾「行動戰略」相關概念，繼之以行動戰略的概念來安排撰寫本文的概念架構。在論述外部環境時，以東協所認為的亞太區域，即東亞為主，對象則包括東協「10+3 (中、日、韓)」。內部分析則將與日本有同盟關係之美國納入，因為兩岸關係事實上是鑲嵌於「國際因素」的政治權力結構，美日在東亞戰略對臺灣謀求國際空間的舉動也會有所牽制。最後則透過外部與內部環境來實施「政治診斷」，擬定出政策目標；然後再經由「戰略診斷」來分析在東協「10+1」，甚至是未來的「10+3」自由貿易區成立後，臺灣應有的行動戰略。

**關鍵詞：**行動戰略、薄富爾、東協 10+1 自由貿易區

# **The Strategy of Action that Taiwan Should Take After the Establishment of China-ASEAN FTA**

Hua-Kai Chen

Doctoral Students

Graduate Institute of International Affairs and Strategic Studies Tankang University

## **Abstract**

Based on “Strategy of Action” of Andre Beaufre, this article will discuss the strategy of action that Taiwan should take after the establishment of China-ASEAN FTA by analyzing the external and internal environment. First of all, it will illustrate Andre Beaufre’s concept of strategy of action, and then adopt it to arrange the structure of this article. When discussing the external environment, we will focus on Asia and Pacific region, namely East Asia, including ASEAN, China, Japan and South Korea. As for the internal environment, it will focus the US, which has an alliance with Japan because the US and Japan’s East Asian strategy would have an influence on Taiwan’s strategy of seeking international position. Then, this article will draw the policy objectives by implementing diagnostic of politics via the external and internal environment. Finally, it will discuss the action strategies that Taiwan should take in the ASEAN “10+1” and “10+3” era.

**Key Words: Strategy of Action, Andre Beaufre, China-ASEAN FTA**

## 壹、前言

早在 1970 年代初期，部分學者便開始注意個別國家對外經濟依存程度增加時所必須面對的脆弱度 (vulnerability) 和敏感度 (sensibility) 問題。例如 Knorr 在《The Power of Nations》一書中便指出，在國際經濟相互依賴程度加深的過程中，個別國家如何採取相應政策以避免國內的經濟與社會秩序受到更大傷害 (Knorr 1975)。從國際關係理論的派別而言，不論是新自由主義、新現實主義，都是從功利主義出發強調行為者個體理性計算能力的重要與關鍵性，都認為國家必須針對外在環境採取相應政策，而新自由制度主義則更重視組織建制及制度變遷的面向。

由 Keohane 及 Nye 所代表的新自由制度主義者認為，在經濟互賴失衡的狀況下，其敏感性與脆弱性的差異可能就是影響力的來源 (Keohane and Nye 1989, 11-19)。但新自由制度主義者認為，國際間的無政府狀態並非毫無組織，在某些議題範疇是可以予以結構化的 (Little 2005, 377-378)。<sup>1</sup>例如在經濟問題上，核心國家和發展較差的國家之間的國家政策是可以相互補足的。問題是如果新自由制度主義者認同 waltz 建構新現實主義的前提—「無政府狀態」是一不可被化約的絕對本質 (Waltz 1979)，那麼組織建制及制度變遷的憑藉又是什麼？如何以心智建構的「無政府狀態」來解釋歷史發展的進程？在這方面，歷史制度主義提出了說明。

歷史制度主義<sup>2</sup>認為，政治結果不會是單一原因造成的，而是許多因素的綜合作用；制度則是推動歷史沿著某一路徑穩定發展的核心因素之一。制度的發展不僅取決於是否適合當前的環境和政治條件，也取決於制度的起源、歷史與內部動力。行為體的理念與身份、行為體的利益與策略，以及其相互之間的權力分配，都是研究的議題。將這些因素置於政治情勢情境之中，就可揭示這些因素如何相互作用 (Hall and Taylor 1996:44, 936-957)。

---

<sup>1</sup> 新自由制度主義的相關著作如后：Robert Keohane, *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*(Princeton University Press, 1984), Arthur Stein, *Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1990), Axelrod Robert, *the evolution of cooperation*(New York: Basic Books, 1984)。

<sup>2</sup> Hall 和 Taylor 將新制度主義分為三種，分別為理性選擇制度主義(又稱新自由制度主義)、社會學制度主義、歷史制度主義。Hall 與 Taylor 認為社會學制度主義將制度與文化的概念重疊，認為制度提供了認知上的模型來影響行為；也就是把制度看作文化或集體價值的實踐形式，強調社會集體價值對組織的規範作用。

其實，在經濟全球化的今日，國家要選擇適當的手段來達到戰略目的，可能不只是單純的經濟問題，一如歷史制度主義者所認為的，政治結果是許多因素的綜合作用，國內、外政治環境的因素、歷史條件的限制、民眾團結意識有無、政府組織效率等，都有可能影響到結果。簡而言之，就是要對外部的國際環境與內部的政治條件加以分析，來思考最佳的戰略行動。在此，筆者認為薄富爾（Andre Beaufre）的「行動戰略」思想提供了一套包括上述要素的戰略思考。他認為，戰略是一種「思想方法」，其目的就是要整理事件，將它們照著優先次序加以排列，然後再選擇最有效的行動路線（鈕先鍾 1998, 16）。同樣都是從功利主義出發強調行為者個體理性計算能力的重要與關鍵性，都認為國家必須針對外在環境採取相應政策，然相較於各派國際關係理論，薄富爾的「行動戰略」思考面向更廣，分析內容也包括了歷史在內。一如其在解釋何為「政治診斷」時，認為行動戰略在找尋以下幾個問題的答案：（1）過去為何與如何傾覆。（2）現今情勢的特徵為何。（3）未來危險要如何防範。（4）我們追求期待的未來是如何（Beaufre 1967, 38）。

因此，本文將首先說明薄富爾「行動戰略」相關概念，繼之以行動戰略的概念來安排撰寫本文的概念架構。在論述內容之外部環境分析時，以東協所認為的亞太區域，即東亞為主，對象則包括東協「10+3（中、日、韓）」。

內部分析則將與日本有同盟關係之美國納入，因為兩岸關係事實上是鑲嵌於「國際因素」的政治權力結構，美日在東亞戰略對臺灣謀求國際空間的舉動會有所牽制。另外，歷史因素造成兩岸之間在「一個中國」定義上的爭議，以及兩岸制度競爭的制約亦將包含在內部環境的分析。最後則透過外部與內部環境來實施「政治診斷」，擬定出政策目標，然後再經由「戰略診斷」來分析在東協「10+1」，甚至是未來的「10+3」自由貿易區成立後，臺灣應有的行動戰略。

## 貳、薄富爾（Andre Beaufre）的「行動戰略」

薄富爾（Andre Beaufre）認為戰略的本質是一種抽象性的相互作用（abstract interplay），這種相互作用是兩個對立意志之間的衝突中所產生出來的，它是一種力量的辯證法。所以，戰略就是兩個對立意志使用力量以解決其爭執時，所用的辯證法藝術。薄富爾所說的戰略，指的就是總體戰略（total strategy）（鈕先鍾 1998, 26-27, 35）。總體戰略<sup>3</sup>的層次不限於軍事，它跳脫出戰爭與軍事事務

---

<sup>3</sup> 薄富爾（Andre Beaufre）在《戰略緒論》中提出總體戰略是戰略金字塔的頂點的概念，由政府直接控制，並決定各種分類戰略應如何配合使用。在《行動戰略》中強調核子時代嚇阻戰略讓西

之外，而且是政府所應具備的一種基本技巧（Beaufre 1967, 16）。

總體戰略在實踐層次運用時，則以使用具有政治性、經濟性本質的「間接戰略」<sup>4</sup>為主。在「間接戰略」中，物質力量的因素被減到了最低限度，而時間因素則大為增加，心理因素也躍居到支配者的地位。（鈕先鍾 1998, 168-169）此外，「間接戰略」中的「行動自由」概念是其最不同於「直接戰略」的特點。薄富爾認為，在核子時代，以軍事力量為主的直接戰略已陷入癱瘓狀態，國家應儘量利用剩餘的行動自由採取積極主動的行動，也就是在有限行動自由的狀況之下，對行動自由做最好的利用，運用極少的軍事權力，甚至不用，來取得戰略的決定性結果。所以，「間接戰略」加上行動自由的概念就成為「行動戰略」（Beaufre 1966, 49, 57, 61, 88）。

爭奪行動自由必須要透過一套包括物質的和精神在內的工具，戰略的藝術就是要從所有可供使用的工具中，去選擇最合用的工具—「所能動用的力量之規模和素質（精神）」，加以巧妙的配合—「時間」和「空間」，以使它們產生一種足夠達成我們所希望達到的效果。不過依據薄富爾的說法，還要加上「動作（manoeuvre）」的因素（鈕先鍾 1998, 28-29, 46-47）。這裏所說的「動作」就是「行動」；行動是有目標的，所謂合理行動者也就是要能夠達到目標的行動，這種行動又可以稱之為「有效行動」。行動如何才算合理，如何始可有效，其基本關鍵在於對環境或行動範圍（field of action）能有正確的認識。<sup>5</sup> 因此，在思考行動戰略時，首先要確認的是在當前環境情勢下，我方的行動自由範圍大小為何。

在間接戰略中，決定行動自由的多寡，通常是與存在於有關地理區域以外之因素有關，薄富爾稱之為外部動作。外部行動應當以心理性為主，同時輔之以其他手段，如政治、經濟、外交、軍事。所有的行動都趨向同一目標（Beaufre 1967, 110-111）。經過前述外部動作的運作後，行動自由將確保在一定程度上。此時，為取得決定性的結果，必須計劃當採取的「內部動作」。至於採取何種內部動作，取決於三個因素：物質力量、精神力量、時間，此三因素相互關連且處於變動狀

---

方國家陷入癱瘓，所以國家應儘量利用核子陰影下剩餘的行動自由，採取積極主動的行動。有關薄富爾的思想，可參見常鳳台，薄富爾戰略思想之研究（台北：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，93年6月）。

<sup>4</sup> 「間接戰略」是間接路線在總體戰略範疇中的應用。它是指用軍事勝利以外的徑途來獲致有利的戰略結果。李德哈特的「間接路線」使用範圍僅限在傳統戰略，目的在獲致軍事勝利，而「間接戰略」則是想用軍事勝利以外的徑途來獲致有利的戰略結果。

<sup>5</sup> 有關「行動」與「行爲」的區別，在「行動學」與「行爲科學」（Behavior Science）的看法不同，前者研究的是人類應該如何行動，後者研究的是人類怎樣行爲。

態 (Beaufre 1967, 113)。

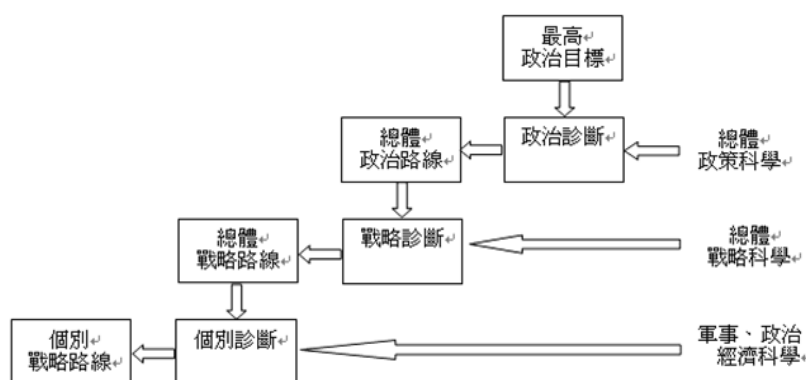
對行動自由的大小的判別有賴「政治診斷」，即政策指導上的判斷，表現出來的就是政策目標，然後再經由「戰略診斷」而形成總體戰略路線。(如圖)診斷的目的就是在幾種可行動的路線中選擇最佳者，使戰略行動有效。

## 一、政治診斷

政治診斷在於對當前事件發展方向進行評估，使我方能夠察覺哪些力量可以被利用，或是要加以抗拒。政治診斷可以指出戰略該採取何種行動，並計算出行動成功的勝算。質言之，政治診斷是針對同一個時期所發生的重大事件進行解釋與評估，並找出其背後的政治目標。將這些重大事件加以解釋，以便能夠明白危險為何，並針對危險程度的輕重緩急做出排列順序 (Beaufre 1965, 35~38)。

## 二、戰略診斷

戰略診斷是評估在不同情況下各層次行動的可能性。戰略診斷將行動分成數個戰略目標，每個戰略目標各自產生一系列的分析主題，分析過程包含兩種推論程式「找尋弱點與工具」、「評估並選擇最合適行動路線」，彼此雖不同卻互相依賴。(Beaufre 1967, 88~91)



資料來源：Andre Beaufre, *Strategy of Action* (New York: Frederick A. Praeger, 1967), p.99.

圖 基本戰略概念規劃、關係與相互作用

本文將循薄富爾的「行動戰略」思想，首先對台灣所處的外部環境與內部環境實施分析，並依此導出「政治診斷」，擬定出政策目標，然後再經由「戰略診

斷」來分析在東協「10+1」，甚至是未來的「10+3」自由貿易區成立後，臺灣應如何找尋工具，評估並選擇最合適行動路線。

## 參、外部環境分析

今（2010）年東協與中國大陸的自由貿易區成立，2010年7月東協與澳大利亞及紐西蘭之自由貿易協定將生效；2012年後東協亦將陸續對韓國、日本及印度等實施降低關稅。在東協與各個別國家自由貿易區正式上路後，東協自由貿易區之人口數將達31億人，已近全球人口半數，將成為全球最重要的區域經濟體。此外，2009年11月東協各會員國簽署了「東協憲章」，這是東協組織首度擁有正式的法律架構；而第14屆東協領袖會議也於2009年3月1日通過推進東協共同體建設的宗旨—關於2009-2015年東協共同體路線圖的宣言，<sup>6</sup>並簽署其中包括建設東協經濟共同體、東協政治安全共同體和東協社會文化共同體等內容，<sup>7</sup>將效法歐盟，在2015年形成「東協經濟共同體」。以下將就東協「10+3」的中國、日本、韓國（南韓）等國家分別敘述。

### 中 國

2002年11月，中國大陸與東協「10+1」簽署「東協—中國全面經濟合作框架協議」<sup>8</sup>，在2010年成立「東協—中國自由貿易區」。2003年在印尼峇里島舉辦的東協—中國例行高峰會議上，中國總理溫家寶呼應了「東亞自由貿易區」的構想，達成「東協—中國自由貿易區關稅減讓計畫」，同意依據「東協—中國全面經濟合作框架協議」第六條第一項執行早期收穫計畫（Early Harvest Program, EHP）<sup>9</sup>使該協議儘早付諸實行。此外，雙方亦簽署了包括「東南亞友好合作條

---

<sup>6</sup> ASEAN POLITICAL-SECURITY COMMUNITY BLUEPRINT.內容詳見 <http://www.aseansec.org/5187-18.pdf>

<sup>7</sup> 「東協峰會閉幕」，2009年4月21日。參見 [http://www.chinapress.com.my/content\\_new.asp?sec=world&dt=2009-03-02](http://www.chinapress.com.my/content_new.asp?sec=world&dt=2009-03-02)

<sup>8</sup> Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation.詳見 <http://www.aseansec.org/13196.htm>

<sup>9</sup> 「早期收穫」條款是在架構協議中，依己方產業特別關切項目，要求對方先行開放，以利優先進入對方市場。例如中國大陸為臺灣石化、機械最大出口市場，也是臺灣汽車零組件出口最具潛力市場，相關業界對於兩岸互免關稅有急迫性需求；對於較敏感產品（如農產品），則將透過諮商談判要求緩衝期，甚至不開放市場，以減輕對產業的衝擊。



約」<sup>10</sup>、「東協—中國之和平與繁榮戰略夥伴關係宣言」<sup>11</sup>，以及「東協—中國大陸全面經濟合作架構協定之補充議定書」<sup>12</sup>等三份文件，其中「東南亞友好合作條約」是「東協」國家首度與非區域國家簽訂，在實質的意義上，中國已經變成「東協」的「第十一國」；<sup>13</sup>中國國務院總理溫家寶也提出穩步推進東亞自由貿易區建設的七項倡議，以推動東亞合作深入發展（聯合報 2004/11/30）。今（2010）年東協「10+1」自由貿易區成立後，東亞經濟圈將成為包含 19 億人口，每年 GDP 產值達 2 兆美元的全球最大的經濟體。

另外從政治因素來看，中國大陸簽訂「中國東協自由貿易協定」不僅有利於促進中國之改革開放，為西部開發提供助力，打開南下出海通道，為大陸在東南亞更大範圍內開展經濟與技術合作累積經驗，更可與歐盟及美洲區域貿易協定分庭抗禮。此外，中國在 2003 年組建「上海合作組織」，邀請中亞國家及蘇聯等 6 國總理召開會議並簽署公報，強化了彼此間的經貿合作，另外在海南主導完全以亞洲非官方組織為主的論壇—「博鰲亞洲論壇」，也被認為是中國大陸「主導亞洲區域經濟一體化趨勢的最佳槓桿之一」（夏樂生 2006, 14~20），顯見中國亟欲取代日本主導東南亞區域經濟發展的企圖心。

## 日 本

另一個區域經濟超強—日本，鑑於中國大陸在東亞及亞洲地區的經濟整合戰

---

<sup>10</sup> Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia.內容詳見 <http://www.aseansec.org/15268.htm>

<sup>11</sup> Joint Declaration of the Heads of State/Government of the Association of Southeast Asian Nations and the People's Republic of China on Strategic Partnership for Peace and Prosperity.;內容詳見 <http://www.aseansec.org/15265.htm>

<sup>12</sup> Protocol to Amend the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China ;內容詳見 <http://www.aseansec.org/15157.htm>

<sup>13</sup> 2004 年 11 月雙方復簽署東協—中國自由貿易區「貨物貿易架構協定(Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation)」，自 2005 年 1 月 1 日生效；2005 年 7 月開始實施。中國大陸和東協中的 6 個原始成員國(泰、菲、印尼、星、馬、汶)將在 2010 年前絕大多數正常產品的關稅降為零，另東協 4 個新成員國(越、寮、柬、緬)則可在 2015 年將絕大多數的正常產品關稅降為零。同時，為達到 2010 年開始全面啟動大陸東協自由貿易區的商品流動完全免除關稅的目標，大陸與東協決定自 2005 年開始，針對部分貨品開始協商免稅，然後再逐漸擴大到 2010 年時達到全面免稅的目標。另一方面，日本與韓國也宣佈將自 2005 年開始，與東協十國協商自由貿易區談判，以作為成立東亞自由貿易區(十加三)的起步。2006 年 12 月雙方簽署東協—中國自由貿易區「服務貿易架構協定(Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation)」，依據該協定第三十二條第一項「本協定經各締約方代表簽署後，應於 2007 年 7 月 1 日生效」。



略領先日本，日本的東亞區域合作策略是採取從「自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）」到「經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreements, EPA）」、從雙邊到多邊的多元策略，試圖以其價值觀、制度等政治要件，來與中共爭奪東亞地區的經濟整合的主導權。

日本前首相小泉純一郎於 2002 年 1 月訪問東協的 5 個創始國時，提議東協訂立「全面性經濟夥伴」關係，並於 2002 年 11 月簽訂「全面性經濟夥伴聯合宣言」，提出十年內與東協簽訂自由貿易協定的目標。2003 年 12 月日本與東協在東京舉行的日本與東協高峰會上發表「東京宣言」，揭示日本將與東協共同致力推動「東亞共同體」，提升彼此經貿、政治與安全等領域的合作關係，並謀求在 2012 年底前完成日本與東協的 FTA（吳榮義 2004, 4）。<sup>14</sup>2006 年 8 月日本正式提出了建立東協與中、日、韓、印度、澳洲及紐西蘭等國的「10+6」經濟夥伴協定（EPA）的建議。此建構「東亞 EPA」的構想主要在牽制中國的崛起，強化日本在東亞地區的經濟主導地位，使「東亞區域經濟整合」的戰略構思重新落入日本的掌控之中（夏樂生 2006, 14~20）。

從市場經濟因素來看，日本試圖建構「東亞 EPA」以規避東亞各國 FTA 逐步深化所帶來的風險。日本主張的「東亞 EPA」可將日本的優勢技術、服務貿易以及投資、貨幣乃至金融資本交易規則等納入協定，從而規避自由貿易協定（FTA）關於農業等領域的相關問題。透過「東亞 EPA」協定，日本也可加強拓展東亞乃至亞太市場，積極主導東亞經濟整合的戰略目的（夏樂生 2006, 14~20）。顯示出日本試圖透過這些措施來制衡中國在東亞區域合作和東亞共同體建立過程中的地位，力圖重新主導東亞地區的意圖。

---

<sup>14</sup> 日本與印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、汶萊、新加坡於 2012 年建立，越南、寮國、柬埔寨於 2017 年完成。但日本對越南、寮國、柬埔寨、緬甸、汶萊只簽署普通協定，使東協成員國認為這會使東協內部產生兩個階層，因而認為日本與東協國家分別締結協議，給雙方磋商帶來變數。

## 韓國（南韓）

南韓的經濟自 1980 年代起，就面臨著與技術領先的先進工業國家以及具勞動力優勢的中國與第二代新興工業化國家的激烈競爭。1997 年的經濟危機使南韓在面對全球化的問題上，採取兩項策略：將雙邊貿易夥伴分散化、以雙邊為基礎組成優惠貿易和投資安排。

就貿易夥伴分散化而言，中國是南韓最主要的目標。在 2000 年時，南韓與中國（包含香港和臺灣）的雙邊貿易佔了南韓全部貿易的 23%，已經超過與日本貿易的比例（21%），中國已是南韓第三大貿易夥伴。其次，在尋求雙邊優惠貿易和投資協定上，2002 年與日本簽訂雙邊投資條約（bilateral investment treaty），最終目的是建立一個包括中國在內的東亞經濟合作團體。（宋興洲 2007, 127-146）。

較令人矚目的是在 2007 年 6 月 30 日雙方達成協議，並於 2009 年生效實施的美韓自由貿易協定（FTA）。雖然將稻米排除在外，但雙方同意在協定生效後 3 年內除去 95% 貨品的關稅，並在 10 年內移除所有關稅。韓國國際經濟政策研究所甚至評估，美韓 FTA 可以使韓國經濟在未來 7 到 10 年內維持 7% 的成長。中國總理溫家寶亦在美韓 FTA 簽訂後，表達欲與韓國簽訂 FTA 的強烈意願（趙文衡 2007/4/13）。2008 年 5 月底韓國總統李明博訪問中國，雙方決議將儘快展開 FTA 談判，2009 年 10 月 11 日雙方同意重新慎重考慮進入談判。中國國家副主席席近平在 2009 年 12 月表示希望在不久將來可以完成簽訂。

就經濟層面而言，南韓逐漸把焦點從多邊和跨區域的經濟安排上轉移到雙邊和次級區域協定上。同時，南韓的願景是希望成立由中國、日本和南韓組成東北亞的自由貿易區，所以在中、日共同推動東亞經濟合作的過程中也積極涉入；例如，2008 年 12 月，中、日、韓領導人會議在日本福岡舉行，正式簽署「三國夥伴關係聯合聲明」、「國際金融和經濟問題的聯合聲明」等（中國評論新聞網 2009/2/22）。此外，李明博在 2009 年 3 月訪問印尼時也不忘強調東協國際經濟地位不斷提高，韓國與東協發展友好關係十分重要（中國評論新聞網 2009/4/10）。

表一 「東協加三」架構下的合作進展

	共識與宣言	具體內容
東協加三	<p>1999 年「東亞合作聯合聲明」；EAVG 報告有關「東協加三自由貿易區」計畫。</p> <p>2000 年清邁倡議。</p> <p>2001 年「東亞共同體」願景報告。</p> <p>2004 同意將「東協加三」高峰會改為「東亞高峰會」。</p>	<p>研擬建立共同市場及區域貨幣，朝高層次經濟整合，加強在經貿、金融和科技等領域合作。</p> <p>擴大貨幣互換協定的機制。</p> <p>提出 26 個可實施的具體優先措施；建議東亞自由貿易區；東亞貨幣基金；及匯率機制等合作機制。</p> <p>計畫將朝「東亞共同體」的方向推進。</p>
東協加中國	<p>2001 年中國與東協同意十年內建立中國－東協自由貿易區；2002 年中國與東協就簽署自由貿易區簽署文件，確立了雙方進行全面合作的正式架構協定。</p>	<p>計畫中國與東協原始六國成員和新成員四國分別將在 2010 年與 2015 年前全面建成自由貿易區；2005 年商品貿易協議部分已於今年七月正式實施；2007 年服務貿易協議部分則將正式啟動。</p>
東協加日本	<p>2003 年簽署了《東南亞友好合作條約》；2003 年表明將建立日本－東協緊密經濟夥伴關係。</p>	<p>計畫分別於 2012 年與 2017 年建立日本－東協經濟夥伴關係。</p>
東協加韓國	<p>2004 年加入《東南亞友好合作條約》協議；2005 年初啟動東協－韓國自由貿易區的談判。</p> <p>2005 年底簽署《東協－韓國經濟合作框架協定》及《關於落實東協與韓國全面合作伙伴關係聯合宣言的行動計劃》。</p>	<p>目標是在 2009 年建立韓國－東協自由貿易區。</p> <p>推動東協與韓國實質經貿關係的發展。</p>
中日韓高峰會	<p>2003 年中日韓三國簽署了《促進三方合作的共同宣言》；同時，日本提議進行有關「三國間投資協議形式」的非官方共同研究。</p>	<p>表明三國友好的必要性，強調十四個領域的合作；包括貿易和投資便利設施，範圍涉及海關、交通、質量監督和防疫等。</p>

資料來源：吳玲君，「東協國家與東亞經濟合作：從『東協加三』到『東亞高峰會』」，問題與研究，96 年 4、5、6 月，第 46 卷，第 2 期，頁 123。

## 肆、內部環境分析

馬英九上臺執政，基本上結束了兩岸長達 8 年的僵持對抗狀態，「九二共識」和「一中各表」重新成為兩岸關係和諧穩定發展的政治基礎。兩岸關係看似邁向春暖花開，然而馬英九總統認為兩岸第一要務仍在逐步建立互信基礎。這樣的看法除了受限於美國東亞戰略的影響，也源自於兩岸對「一個中國」的認定有

所不同，而來自於民進黨勢力的監督與阻撓，以及兩岸制度競爭的制約也是原因之一。

## 美國東亞戰略的影響

美國的海峽兩岸政策是基於美國與中國大陸的「三項聯合公報」(Three Joint Communiqués) 和「臺灣關係法」(Taiwan Relations Act) 而來，其根本的利益在於兩岸歧見和平化解，反對任何一方企圖單方面改變臺灣海峽現狀的行為 (Dumbaugh, Kerry 2009/5/1, 2-4)。馬英九「不統、不獨、不武」的大陸政策，基本符合美國在台海地區所追求的兩岸「不統、不獨、不戰、不和」，以維持台海現狀的戰略利益。然而，蘭德公司在 2009 年的《A Question of Balance》報告中認為，美國為維護其在東亞的地位及對臺灣的承諾，如何在不對稱的地理條件下將兩岸的軍力平衡控制在可容忍的範圍之內，將是美國未來的挑戰 (Shlapak, David A. etc. 2009)，美國政府當然也注意到這點。2009 年 8 月美國參議院通過《二〇一〇年國防授權法案》說明台海安全與美、中、台之互動關係及美國在《臺灣關係法》中的義務，並認為「自 2000 年以來，台海軍事平衡一直向中國一方傾斜」(中時電子報 2009/8/9)；這些都促使歐巴馬政府不顧中國的抗議而決定計劃向臺灣出售價值 64 億美元的武器和軍事技術，使臺灣更有自信與能力與中國進行政治互動與對話 (IIP 2010/1/29)。這樣的情況顯示了美國在兩岸的互動中的立場與為難。馬英九上台後，美國雖然減輕了「台獨」因素對中美關係的困擾，但是由於兩岸關係的緩和改善，也意味著美國操控台海議題的空間大為壓縮，以共同應對台海安全為理由而實施的美日東亞安全合作將面臨著挑戰。

## 「一個中國」的定義

2008 年 3 月 22 日馬英九當選中華民國總統後，此一共識似乎重新獲得重視，馬總統甚至在其就職演說中表示「1992 年兩岸已達成『一中各表』的共識，接著表明「將繼續在『九二共識』下恢復協商」。2003 年中共國家主席胡錦濤在「布胡熱線」中拋出兩岸可在「九二共識」的基礎上恢復兩岸協商，是希望雙方在表明堅持一個中國的原則前提下，暫時擱置對「一個中國」政治含義的分歧 (新華網 2006/4/5)，然而白宮國家安全顧問 Stephen Hardley 在轉述「布胡熱線」的內容時也說「九二共識」只是承認兩岸只有一個中國，但兩岸也同意彼此對「一個中國」有不同的定義 (聯合報 2008/03/28)。

「美國史汀生中心研究員 Alan D. Romberg 也表示：「北京會接受『一個中

國，各自表述』作為重啟談判的基礎，但不會承認臺灣政府享有主權（亞軍 2008/3/26）。中國在 2005 年 3 月 15 日通過《反分裂國家法》核心是主張兩岸的現狀就是「兩岸同屬一個中國」，在法理上並未分裂，不容許臺灣假任何理由或行動由中國分裂出去，很明顯地與臺灣的《公民投票法》和美國的《臺灣關係法》針鋒相對（Chen Qimao 2004, 705-715）。雖然從兩岸的立場來看，維持「一個中國，各自表述」的說法，顯然是較為可行的方式，但中共總是以模糊的、擱置爭議的「九二共識」來向臺灣表達願意促談的立場，爭取臺灣人心，然其真正的目的卻是向國際傳達中共的善意，塑造有利於中共對台談判的國際輿論環境。「九二共識」固然可以將「一個中國」的政治涵義「暫時擱置」，讓兩岸重啟談判，但當涉及國家主權的行使及代表性時，這個「沒有共識的共識」最終仍會回歸到清楚的定義出「一個中國」，因此「九二共識」只是協商過程的起點，卻非結束敵對狀態，也不是簽署兩岸和平協議的前提。

### 民進黨勢力的監督與阻撓

民進黨敗選後，雖然在大陸政策上也進行了檢討，並主張超越藍綠，「和解共生」，但是，迄今為止民進黨並沒有放棄其「台獨黨綱」，其可能接受的「一中各表」並非基於「憲法一中」，因為在中華民國憲法的「一中」架構下，不存在台獨選項；這也就是民進黨及其深綠支持者對於馬英九以「九二共識」和「一中各表」對兩岸關係的定位一直拒不接受的原因。事實上「東協加一」對臺灣的外貿環境威脅，政府早應於 2002 年東協與中國大陸簽署後即進行規劃。雖然當時民進黨政府亦欲推動臺灣加入東協成為「東協加四」，然因未能妥善處理兩岸關係使之陷入僵局（國貿局 2009/3/12）。現今在馬政府欲儘早簽訂「兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）」來減少「東協加一」自由貿易區對臺灣造成的衝擊以扭轉劣勢之際，民進黨提議把 FTA 當成臺灣與中國大陸簽署 ECFA 的條件之一，海基會董事長江丙坤就表示如此很可能會製造額外問題，延宕兩岸談判（朱真楷 2010/1/12：A12），而民進黨主席蔡英文也表示，政府不該用東協加一作為藉口來加速 ECFA 的簽訂，顯示了 ECFA 也淪為政黨角力或口水戰而模糊了焦點（新浪新聞 2010/1/2）。

### 兩岸制度競爭的制約

由於兩岸堅持不同的社會制度，馬英九對「民主」、「人權」價值觀的秉持和推廣，勢必引起大陸的疑慮和反彈，尤其是擔心臺灣「民主」、「人權」的價值觀

和臺灣地區領導人直選模式會影響、滲透大陸長期堅持的社會主義意識形態，從而影響中國大陸的政治體制的穩定等。因此，若馬英九堅持其民主、人權的理念，並為此繼續對大陸政府進行抨擊的話，顯然兩岸的政治互信不僅難以建立，而兩岸的和平機制的構建也將遙遙無期。因此，台海兩岸只有互相尊重，擱置爭議，以求同存異的原則處理意識形態和價值觀的分歧，即不以意識形態的分歧影響兩岸的經貿合作和政治互信的建立，才能共創兩岸關係和諧穩定和雙贏發展的新時代（魏志江 2008, 16~17）。

## 伍、「政治診斷」與「政策目標」

政治診斷的產生是基於對當前事件給予解釋，並根據這些解釋，對選擇的政治目標加以驗證。質言之，政治診斷是針對同一個時期所發生的重大事件進行解釋與評估，並找出其背後的政治目標，這是行動戰略的基礎（Andre Beaufre 1965, 38）。因此，臺灣在基於外部環境與內部環境的現實狀況下來實施政治診斷，進行解釋、評估，並找出最適當的政治目標為何。

### 一、政治診斷

針對中、日兩國及東協分別積極建構、規劃東亞地區的經濟整合方案，不論是「10+1」、「10+3（中、日、韓）」或「10+6（中、日、韓、澳、印、紐）」，臺灣皆被排除在東亞區域經濟整合外。2009年美韓 FTA 生效後所產生的骨牌效應，已掀起了另一波東亞重要貿易國家間簽訂 FTA 風潮。在東亞成員國紛紛與其他個別國家簽訂單一的 FTA 時，自然會對沒有簽約的國家造成壓力。今（2010）年東協與中國自由貿易區成立，未來再納入日本、南韓，將形成世界人口最多的自由貿易區，對我國與東南亞國家之雙邊經貿當然會有一定程度的影響。問題是影響一定是單向的、對臺灣不利或是產生排擠效應嗎？

從世界三大自由貿易區的「區域內貿易比率（intra-regional trade ratio）」統計來看，東協 10+3 的比率是 38.38%、東協 10+6 的比率是 42.6%，都比北美自由貿易區（NAFTA）的 44.34%、歐盟（EU）27 國的 65.8% 還少，但若加上臺灣和香港，則 10+3、10+6 的區域內貿易率分別提升為 54.5% 及 57.6%（Kawai, Wignaraja 2008），可見臺灣在此區域的重要性。既然如此，為何東亞的經濟整合會將臺灣忽略？2002 年 4 月日本小泉政府曾推動「東協加五」計畫，民進黨政府的「東協加四」都是嘗試，但最終都未能如願，歸結其原因則為政治因素—「中國因素」阻礙了臺灣參與東亞的經濟整合，也使臺灣無法與東亞各國簽訂雙邊的 FTA。

馬英九上台執政後兩岸關係漸趨和緩，東協各國、甚至是美國，對於簽訂雙邊的 FTA 都表示了意見。首先從東協各國來看，臺灣要與東協成員國簽訂雙邊的 FTA，首先要面臨的問題為農產品市場和勞動市場的開放<sup>15</sup>。東協會員國中，似乎以新加坡對前述兩項議題較不關切，故重新推動臺灣與新加坡之 FTA，或可作為進入東協的敲門磚（顏慧欣 2010/3/19）。但新加坡內閣資政李光耀，在馬英九總統就職前即表示，新加坡與臺灣的關係不能快過臺灣與中國大陸的關係；不過一旦兩岸關係改善，台、星討論簽署 FTA 將不成問題（中央社 2008/5/8）。而東協會員國緬甸、寮國及柬埔寨也同意臺灣設立經貿辦事處，至於與東協會員國間的 FTA 部分，兩岸簽署 ECFA 將是關鍵（中央社 2009/11/24），東協各國欲與臺灣發展進一步的官方經貿互動，兩岸關係實為關鍵因素。

其次，雖然簽訂臺美 FTA 也是個選項，但卻仍有農產品貿易自由化、智慧財產權、電子通訊及藥品等問題存在。2009 年 11 月美國在台協會（AIT）主席薄瑞光（Raymond F. Burghardt）即表示 12 月會有美國貿易代表署人員來台洽談「臺美貿易暨投資架構協定（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）」<sup>16</sup>（中央社 2009/11/24），後因臺灣禁止美牛肉進口而遭美方延宕臺美 TIFA 次長級會議，此舉必然也會影響臺美進行 FTA 簽訂的進程；另外，美國是否有必要在宣布對臺軍售後，再與臺灣進行 FTA 簽訂的進程來刺激中國，也是應考慮在內的。

至於與中共爭奪東亞地區經濟整合主導權的日本，在不會放棄東協「10+3」的前題下，會運用「臺灣牌」來制衡中國，並建議臺灣與東協洽談 FTA，最終希望促成包括臺灣與香港的東協「10+5」。東協各國是否願意與臺灣洽談 FTA 的答案，已由新加坡代表說明；不過在達到此目標前，或許臺灣可以以日本與東協各國簽署 EPA 的模式，與個別成員國的利益交換，以時間化解國內政治壓力來達到最終目標（顏慧欣 2010/3/19），重點是時間因素是否許可？成員國能否克服中國政治外交上的壓力？可能都還有待商榷。

臺灣經濟研究院院長吳榮義曾指出，區域主義對臺灣未必不利，但區域主義結合中國因素則肯定對臺灣有害（洪讀 2004）；所以，與中國交往是臺灣克服被邊緣化的一個較佳的選項（ZHAO Hong & Sarah Y. TONG 2009）。如何改善兩岸關係，消除政治敵意，成為兩岸是否能夠推動經濟整合和經貿全面往來最重要的關鍵。因此馬總統就表示，未來和大陸簽署「兩岸經濟合作架構協議（ECFA）」，藉此與東協國家互動，期能達到東協十加四（中、日、韓、台）的目的，進而與

<sup>15</sup> 菲律賓要求日本護士、護理人員的市場開放；泰國要求護理，泰式按摩，泰國廚師的市場開放；馬來西亞則要求專業性、技術性人員的市場開放。

<sup>16</sup> 有關「臺美貿易暨投資架構協定」之背景及議題，請參考經濟部 [http://www.moea.gov.tw/~meco/otn/doc/5\\_TIFA.pdf](http://www.moea.gov.tw/~meco/otn/doc/5_TIFA.pdf)



東協各國簽訂自由貿易協定 (FTA)，顯示臺灣對東協叩關已列為國家政策 (The China Post 2009/12/17)。

## 二、政策目標

民進黨政府雖曾推動『東協加四』，然卻未能妥善處理兩岸關係而陷入僵局；馬英九上臺執政後，以「九二共識」和「一中各表」作為兩岸關係和諧穩定發展的政治基礎，藉由兩岸和諧的氣氛化解東協各國的政治壓力，也促使美國在臺美自由貿易協定上重啟談判，並發展更緊密的臺美軍事合作。

其實臺灣的全球經貿戰略布局不是只與大陸簽署 ECFA，與美國簽署 TIFA 也是同步進行的，另外也針對包括新加坡、澳洲、歐盟、日本、南韓等各國密集接觸，洽談簽署雙邊 FTA (聯合報 2009/10/26：A4)。大陸對 ECFA 是希望為長期的政治整合目標創造條件；對臺灣而言，則是在降低兩岸的敵意，增加經濟前景，吸引更多的外資，讓臺灣在東亞經濟整合中不會缺席 (ZHAO Hong & Sarah Y. TONG 2009)。局勢的演變很明顯，臺灣和東協連結的捷徑就是取道北京 (中華日報 2009/12/17)。雖然目標不同，但在雙方都有簽訂的意願下，臺灣在堅持不開放陸勞來台、管制八百三十項大陸農產品進口下，推動和中國大陸簽署 ECFA，其最主要的三個目的即在於：

### (一) 推動兩岸經貿關係「正常化」

目前雖然兩岸都是 WTO 的成員，但是彼此之間的經貿往來仍有許多限制 (大陸委員會 2009)。隨著東亞區域自由貿易協議的共識，臺灣在東亞地區被邊緣化的情勢已愈來愈明顯。臺灣若要化解被邊緣化的威脅，最佳的因應之道，當然就是與美、中、日、韓及東協等亞太主要貿易夥伴盡速洽談自由貿易協議，爭取臺商對外貿易投資之優惠待遇。東協對中國存在外交與經貿的往來及利益，東協必然顧慮中國的態度與感受。要突破這層障礙，臺灣必先與中國大陸在兩岸經濟及國際經貿空間上取得共識，才能突破現階段臺灣在推動加入區域經濟整合或與他國簽訂 FTA 的困境 (郭國興 2007, 37~38)。

### (二) 避免我國在區域經濟整合體系中被「邊緣化」

區域經濟整合是全球的重要趨勢，目前全世界有將近 247 個自由貿易協定，簽約成員彼此互免關稅，如果不能和主要貿易對手簽訂自由貿易協定，我國將面臨被邊緣化的威脅，在重要市場失去競爭力。而中國大陸是目前我國最主要的出口地區，與中國大陸簽署協議並有助我國與他國洽簽雙邊自由貿易協定，可避免我被邊緣化 (大陸委員會 2009)。當然，為避免 ECFA 變成臺灣經濟一味向中國傾斜，而忽視臺灣整體的國家經貿風險，政府亦須積極謀求對外洽簽 FTA。

謀略上，可從「美、臺、中之間的政治光譜」與「臺灣洽簽 FTA 對大陸的政經效益」這二個角度分別與美、中展開對話（郭國興 2007, 37~38）。

### （三）要促進我國經貿投資「國際化」

陸續與中國大陸及其他國家簽署協議或協定，可助臺灣融入全球經貿體系，並吸引跨國企業利用我國作為進入東亞的經貿投資平臺（郭國興 2007, 37~38）。今日，馬政府慎思與大陸洽談 ECFA，立即目標雖係避免在區域經濟整合下淪於邊緣化，以維繫臺灣產業競爭力，但更深遠的戰略則應考量以「ECFA」開啟「全球化」的鑰匙。故而，簽署「ECFA」實係替高度仰賴出口的臺灣經濟謀求出路。這種兩岸產業利基互補、共用國際分工利得之合作機制，而非臺灣對中國大陸的經濟傾斜（郭國興 2009/3/13）。

表二 東亞區域經濟整合現況

國 家	洽簽情形
日 本	已簽署：新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國、墨西哥、智利、印尼、汶萊、ASEAN、瑞士、越南。 談判中：韓國、澳洲、印度、海灣合作理事會。 研議中：ASEAN+3、中國+日本+韓國、秘魯。
韓 國	已簽署：美國、智利、新加坡、歐洲自由貿易協會、亞太貿易協定、ASEAN。 談判中：日本、加拿大、墨西哥、印度、歐盟、海灣合作理事會。 研議中：ASEAN+3、南方共同市場、中國+日本+韓國、中國、海灣合作理事會、秘魯、澳洲、紐西蘭。
中國大陸	已簽署：香港（CEPA）、澳門（CEPA）、亞太貿易協定、ASEAN、巴基斯坦、智利、紐西蘭、新加坡。 談判中：澳洲、冰島、海灣合作理事會、挪威、哥斯大黎加、秘魯（2008.11.20完成談判）、南部非洲關稅同盟。 研議中：印度、韓國、ASEAN+3。
台 灣	已簽署：巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、宏都拉斯、薩爾瓦多。 談判中：多明尼加。 研議中：日本、美國、新加坡、紐西蘭、菲律賓。
新 加 坡	已簽署：ASEAN、紐西蘭、日本、歐洲自由貿易協會、澳洲、美國、約旦、印度、跨太平洋策略經濟夥伴協定、韓國、巴拿馬、秘魯、中國、海灣合作理事會。 談判中：墨西哥、加拿大、巴基斯坦。
泰 國	已簽署：ASEAN、巴林、澳洲、紐西蘭、秘魯、日本、印度、中國（ASEAN架構下中-泰早期收穫計畫）、韓國（ASEAN架構下韓-泰）。 談判中：巴布亞紐幾內亞、美國、智利、ASEAN-歐盟、BIMSTEC（孟加拉、印度、緬甸、斯里蘭卡、泰國、不丹）。 研議中：加拿大、歐洲自由貿易協會。
菲 律 賓	已簽署：ASEAN、日本。 研議中：美國、臺灣、印度、中國、澳洲、紐西蘭。
馬 來 西 亞	已簽署：ASEAN、日本、巴基斯坦。 談判中：澳洲、紐西蘭、韓國、智利、印度、美國。
汶 萊	已簽署：ASEAN、日本、跨太平洋策略經濟夥伴協定。 談判中：美國、巴基斯坦。
印 尼	已簽署：ASEAN、日本。
越 南	已簽署：ASEAN
註：「曼谷協定」於2005年更名為「亞太貿易協定（Asia Pacific Trade Agreement, APTA）」計有孟加拉、印度、韓國、中國大陸、寮國及斯里蘭卡等6成員國。	

資料來源：陸委會「兩岸經濟合作架構政策說明」，98年4月7日，頁12。

## 陸、「戰略診斷」與「行動戰略」

### 一、戰略診斷

透過外部與內部環境來實施「政治診斷」，表現出來的就是政策目標；然後再經由「戰略診斷」而形成總體戰略路線。診斷的目的就是在政策目標下的幾種可行動路線中，選擇最佳者。臺灣為島型經濟，國內市場腹地狹小，仰賴國外出口之成長，係支撐過去四十餘年來經濟發展的重要因素。在2010年東協「10+1」開展後，若臺灣未能尋求加入東亞區域經濟整合，將衝擊臺灣企業於大陸和東協市場的出口競爭力。在權衡外部環境與內部環境的限制之後，馬英九總統在就職演說中，提出戰略構想有五點（陳一新 2008/6/6）：

- （一）臺灣將美國視為最重要友邦。因此臺北的當務之急是與華府重建互信，並加強雙方安全與貿易合作。
- （二）臺灣也將中國大陸視為最重要的經貿夥伴。因此把恢復兩岸談判機制以及海基會與海協會復談列為優先要務。
- （三）針對臺美關係，臺北是以兩岸關係改善的進度為權力運作槓桿，並以智慧財產權執行、美國醫療品、農產品與武器進口等，作為與華府談判的籌碼。臺北希望能與華府在臺美自由貿易協定上重啟談判。另一方面，也希望取得美國的安全保障並發展更緊密的臺美軍事合作。
- （四）針對兩岸關係，臺北則以臺美安全與臺美經貿關係為後盾，並以臺灣可能再度「政黨輪替」作為與北京交涉的工具與籌碼。臺北希望能有助化解其在東亞經濟整合的邊緣化危機。希望在北京同意下成為「東南亞國協」的經貿夥伴，並能在國際空間上尋求突破。
- （五）臺北新戰略思維的基本操作方式是將臺美關係與兩岸關係交互為用相輔相成，從華府取得安全保障而從北京獲得經貿利益。

上述的戰略其實就是美、中、台三方的角力。面臨東亞區域經濟整合的趨勢，如何在其中找出支撐點？一般認為透過與他國簽訂 FTA，達成降低關稅、非關稅及投資障礙，進而增進經貿競爭力，是最直接有效的方法，但對臺灣而言，若將上述五點納入臺灣在東亞區域經濟整合之下的具體因應戰略，則可有以下選項（童振源 2005）：

- （一）在多邊層面上，臺灣應該積極推動 WTO 與 APEC 等多邊自由貿易體制的建立，跳脫出國際地緣政治的泥淖與化解中國的政治阻撓。
- （二）在雙邊層面上，臺灣應該務實地推動與中國、日本、美國、香港、與

臺灣邦交國的 FTA。臺灣可以利用與美國協商 FTA 的過程，施壓中國與香港盡快與臺灣簽訂 FTA，同時又可以反過來利用臺灣與中國及香港簽訂 FTA 的可能性，要求美國支持臺灣與美國之間的 FTA。在這過程中，日本必然面對相當大的壓力，臺灣便可藉機要求日本進行實質雙邊 FTA 協商。一旦臺灣與美國、日本、中國、香港簽訂 FTA，不僅有助於臺灣的經濟發展、及台海和平與穩定，同時也可以徹底解決臺灣與其他貿易伙伴協商 FTA 過程中的中國障礙因素。

- (三) 面對洽簽 FTA 困難時，可以考慮先與拉丁美洲國家、東南亞國家簽訂內容類似於 SEPA 的「貿易與投資便利協定」(Trade and Investment Convenience Agreement, TICA) 或「全面經濟伙伴協議」(Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA)，以使這些國家做出策略性的讓步，以取得戰略性的雙邊經濟整合架構成果。

這些選項都涵括在前揭的政策目標之中，選項中的與他國簽訂 TICA、CEPA 來避開中國因素，或許也是個較好的選擇，然受限於國際現實，上述方案在執行上仍有相當程度的困難。例如要達成臺灣與美國簽訂 FTA 的戰略目標，在美方延宕臺美 TIFA 次長級會議後，必然會受到影響。

自 2003 年以來，中國取代臺灣成為美國最大的貿易國家，超過 40% 臺灣外資移到中國 (Hong & Tong 2009)。一如美國前在台協會處長楊甦棟所言：「與美國簽訂 FTA 是無法取代更密切的兩岸關係的利益。……臺灣若要維持在全球供應鏈的重要地位，就需要與大陸直航。臺灣愈慢開放三通，則自外於區域整合趨勢的風險就愈大。三通直航可使臺灣更具競爭力，並成為更好的投資與經商地點」(楊甦棟 2006/11/21)。這點明了美國認為兩岸對台具必要性與迫切性，而兩岸三通不僅攸關美方利益，也有助臺美自由貿易談判。這說明了目前兩岸關係雖已破冰，但與它國簽訂 FTA 仍屬於高度敏感議題，而中國大陸的態度仍是最大變數；ECFA 作為具體象徵兩岸關係和緩的橋樑，除有益於東南亞國家嘗試進一步與臺灣接觸，也符合美國的東亞利益。

## 二、行動戰略

「行動戰略」是以政策與戰略為起點。政策的功能是選擇所想要達成的目標，而戰略是就這些目標選擇適當的方法，並加以完成。在「戰略診斷」之後的任務就是要展現出行動計劃，這就是行動戰略。若我們將上述馬英九總統的戰略構想予以簡化，可推得五項戰略：(一) 臺灣將美國視為最重要友邦；(二) 兩

岸和平的歷史機遇期；（三）九二共識基礎的兩岸談判；（四）臺灣的國際空間協商；（五）兩岸同屬中華民族的和解休兵論。其中又以「九二共識基礎兩岸協商」為執行與運作核心，亦即其餘戰略構想的實現是經由九二共識基礎的兩岸協商（初國華 2009, 29~30）。

馬英九總統上任後，「不統、不獨、不武」戰略構想、「擱置爭議，務實協商」的策略作為，在「以臺灣為主，對人民有利」的前提之下，重新恢復海基會與海協會制度化協商。在恢復之後的短短一年之中簽署九項協議，共同發表一篇關於陸資來台聲明，這都是在辜汪會談的年代難以想像的重大協議，包括完成兩岸大三通的兩岸海、空運直航協議、大陸觀光客來台、金融合作協議、共同打擊犯罪與司法互助協議。這些是將過去海峽之間的政治障礙移除的結果，所以以「九二共識基礎的兩岸協商」是臺灣行動戰略的核心，它可立於兩岸同屬中華民族的和解休兵論立場，進而突破「臺灣國際空間協商」的瓶頸。

當然，也有學者表示，臺灣一廂情願的想與中國大陸簽署 ECFA，又把 ECFA 和東協掛勾，等於置臺灣地位於某種政治獨立的現實，是「準獨立國家」行為，大陸立場不可能接受這一點。所以，大陸可能採取技術性拖延方式，ECFA 的簽訂還有變數存在（中時電子報 2010/1/4）。另外也有人從 FTA 強調貿易免稅的適用層面來看，認為東亞區域經濟整合中，若適用「原產地規則（Rule of Origin, RoO）<sup>17</sup>」（Kirk 2007）—40%自製率才適用免稅，那麼對於臺灣可能產生的負面影響包括：（一）在貿易轉向效果下，臺灣對東協與中國大陸出口之機會將會被侵蝕。（二）在生產與投資轉向效果下，將導致臺灣許多中上游產業，尤其是紡織化纖相關產業（如包括化纖製品製造業以及化纖原料之石化業）、運輸工具零件業以及電子、電機產業，加速外移至中國大陸及東協各國。（三）在上述兩大效果的作用下，除非臺灣能順利與新加坡或東協其他國家達成簽署 FTA，或進行實質的產業合作，從而與東亞區域經濟整合發展相掛勾，否則臺灣產業分工體系可能被傷害，臺灣企業將進一步被迫外移（林培州 2009, 183）。如此看來，臺灣只能把整個產業的供應鏈搬到中國去才能有競爭力，那麼簽不簽 CEFA 似乎也沒多大影響。

其實，東南亞國家也對中國有所戒心，因為中國的低工資鼓勵了當地及外國的製造業逐步外移至中國；此外，走私品大量從中國入侵也會擾亂東協國家的經濟。（Bello 2010/1/16）但這並沒有影響「中國—東協自由貿易區」的成立，反而更加促進區域經濟整合與互賴。若從區域化及全球化的觀點來看，臺灣需要中

---

<sup>17</sup> Technical Information on Rules of Origin, 內容詳見  
[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/roi\\_e/roi\\_info\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/roi_e/roi_info_e.htm)

國，相對的中國也需要臺灣。中國有超過 60% 的高科技產品是由臺灣的公司所製造的，而大量的臺灣專業人才到大陸工作，也促進了其科技產業的提升。雙方的經濟整合是互蒙其利，台灣可藉以強化其區域及全球經濟體系的經濟地位，甚至是政治地位，然而兩岸關係的和緩則是互蒙其利的開端 (Hughes 2009, 19)。所以若能加強國內的政治溝通來化解內部爭議，就利益與衝突做好評估與妥善的因應措施，便能充分運用區域經濟整合的優勢，來謀求臺灣的經濟穩定與發展。再者，以未來貿易自由化與經濟合作為目標所簽署的架構協定，是採取階段式、多步到位之方式，不僅提供簽署國凝聚共識與政策調整空間的彈性，且符合 GATT 第 24 條規定，因此所簽署有關市場進入的優惠措施，具有排除其他 WTO 會員適用的效果。ECFA 本身即是一種分階段到位的架構，因此經貿限制的逐步鬆綁與 ECFA 應可並行不悖，同步推動 (中華經濟研究院 2009/7/29)。從這個觀點來看 CEFA，似乎又是另一個不可錯過的機會。

中國大陸領導人胡錦濤在紀念「告臺灣同胞書」發表 30 周年座談會上對兩岸關係表達了六點看法中提到 (新華網 2008/12/31)：

我們期待實現兩岸經濟關係正常化，推動經濟合作制度化…。兩岸可以為此簽定綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制…。建立更加緊密的兩岸經濟合作機制進程，有利於臺灣經濟提升競爭力 and 擴大發展空間，有利於兩岸經濟共同發展，有利於探討兩岸經濟共同發展同亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑。

上面這段講話清楚顯示北京最高當局對於兩岸簽署 ECFA 的正面態度。講話中認為透過協商簽訂兩岸綜合性經濟合作協定，可讓臺灣在亞太經濟體系中取得適當的地位，也為臺灣加入東協「10+3」鋪陳了一條可行之路 (方琦 2009, 15~17)。看似釋出善意，其實中國大陸對簽署 ECFA 的策略，可以分兩個層面來探討。在大戰略上，中國要追求兩岸的統一，而經濟的統一可以成為政治統一的基礎。中國在 2003 年 6 月與香港、澳門簽署「全面經濟伙伴協議 (CEPA)」，就是針對「一國兩制」的特殊國情所做出的戰略安排，它是「大中華經濟圈的起點」 (游伯笙 2007, 92~95)，因此以 ECFA 來尋求經濟整合，當然對政治統一產生正面幫助。因此，臺灣企求藉著 ECFA 來獲得經濟利益，北京自然願意投臺灣之所好來加以配合。但是，經濟統合是否必然造成政治統合？答案是未必。歐盟的經濟整合從 1958 年實施迄今已經 51 年，但是基本上各國在政治上還是獨立，英國甚至連歐元都拒絕使用。顯然，經濟整合是政治統合的必要條件，但並非充分條件。只要堅持政治統一必須獲得人民同意，經由民主程序才能改變兩岸的重大政

治關係，即可避免這種疑慮（杜震華 2009/3/10）。尤其在現今國際（東亞）環境、兩岸關係、內部條件的相互影響下，唯有會談協商才能減低兩岸緊張，促使亞太地區的和平與穩定，而要達到加入東協的政策目標，獲取行動自由的條件就是由「九二共識」的基礎展開兩岸會談協商，透過 ECFA 之簽署來作為敲開東協之門的第一塊敲門磚。

## 柒、結 論

互賴並不全然對弱小國家都是壞處，對大國而言可能也會有不利的影響，單以全面的受益或代價來分析，是不符互賴的結果，因為，國際事件有很多結果是無法測量的（Knorr 1975, chp.8）。一如國安局長蔡得勝所言，中國一方面希望加快談判，但另一方面也憂心簽署後的擴散效應，也就是當兩岸簽署 ECFA 後，其他國家表態積極與台灣簽署 FTA，反而不利中國宣傳對臺主權（自由時報 2010/03/18），這恰好說明了代價與收益不必然是全面的。從總體政經發展來說，中國的崛起不僅是一種威脅，更應該被視為是一種「機會」，而且機會的效果遠大於威脅的衝擊，這更是兩岸關係和平發展的基石。正如美國國務卿萊斯（Condoleezza Rice）所言：「對各國來說，崛起的中國是挑戰，也是機會，中國可能會變成亞太地區一股負面力量，因此各國要與中國對話，美國也要與盟邦合作，使中國成為正面而非負面的力量。」

當然我們也不應該忽略，未來在與中國大陸進一步開放市場下，臺灣對中國大陸的經貿依存程度有可能提高。因此，臺灣除了持續加強與美國、日本及東協各國等主要貿易夥伴協商，尋求向外建立各種形式的雙邊或多邊貿易協定的可能，也可藉由調整經濟結構，例如發展優勢科技、獨特的勞務等，來減少對中國的依賴性，或者從商品、貿易國的替代性來減少依賴的脆弱性（Knorr 1975, 86-90）。此外，適當的運用中國、日本、美國之間的牽動與制衡，從中獲取洽簽各種形式貿易協定的行動自由，也可取得戰略性成果。最後在兩岸之間，以 ECFA 作為具體象徵兩岸關係和緩的橋樑，有益於東南亞國家嘗試進一步與臺灣接觸，也符合美國的東亞利益，若能配合前述多管齊下的方式，不論是在多邊層面上推動自由貿易體制的建立，或者是建立戰略性雙邊經濟整合架構，致力拓展其他新興市場，以分散出口並厚植出口能量，都可跳脫出國際地緣政治的泥沼與化解中國的政治阻撓，而且這些都是與 ECFA 的洽簽並行不悖的。在以「九二共識」為基礎的前題下，兩岸協商 ECFA 的簽署，或許更是一種把握「機會」爭取更大行動自由的行動戰略。



## 參考資料

- 大陸委員會。2009。《兩岸經濟合作架構政策說明》。98年4月7日。台北：大陸委員會。
- 方琦。2009。〈試論祖國大陸對台戰略的新思想〉。《吉林省社會主義學院學報》。2009年第2期，15-17。
- 林培州。2009。〈「東協加一」與區域內重要FTA的ROO〉。《東亞經濟整合趨勢》。2009年6月。台北：太平洋經濟合作理事會。
- 吳玲君。〈東協國家與東亞經濟合作：從「東協加三」到「東亞高峰會」〉。《問題與研究》。46(2)：117~139。
- 宋興洲。2007。〈中、日、韓三國地緣經濟策略之探討〉。《新世紀的東亞經濟合作》。香港：中國評論學術出版社。
- 呂耀東。2006。〈日本主推東亞EPA的戰略意圖：日本力求掌握東亞區域經貿合作主導權〉。《瞭望新聞週刊》。2006年8月28日。56~57。
- 初國華。〈兩岸新關係的臺灣大戰略〉。《展望與探索》。7(2)：16~30。
- 夏樂生。2006。〈日本推動東亞地區「經濟夥伴協定(EPA)」的現況與意圖〉。《展望與探索》。4(10)：14-20。
- 郭國興。〈析論東亞區域經濟整合與臺灣經貿策略〉。《展望與探索》。7(11)：37~38。
- 鈕先鍾譯。1998。《戰略緒論》。台北：麥田出版社。
- 鈕先鍾。1979。《戰略思想與歷史教訓》。臺北：軍事譯粹社。
- 。1977。《大戰略漫談》。臺北：華欣文化事業中心。
- 。1979。〈論「間接路線」與「間接戰略」(下)〉。《三軍聯合月刊》。16(11)。
- 游伯笙。2007。〈CEPA對閩台經貿互動的影響與政策建議〉。《中共福建省委黨校學報》。325：92-95。
- 魏志江。2008。〈論馬英九的大陸政策及其對兩岸關係的影響〉。《南京理工大學學報(社會科學版)》，2(3)：13-17。
- 常鳳台。2004。〈薄富爾戰略思想之研究〉。淡江大學國際事務與戰略研究所。碩士論文。
- 朱真楷。2010。〈江丙坤：WTO身份簽FTA 大陸應可接受〉。《中國時報》。2010/1/12：A12。
- 陳一新。〈兩岸開啟大戰略〉。《中國時報》。2008/6/6：A22。

- 郭國興。2009。〈從 ECFA 這條路走向全球〉。《蘋果日報》。2009/3/13：A20。
- 童振源。2005。〈東亞經濟整合與臺灣的戰略〉。「第五屆遠景論壇研討會」。2005 年 11 月 23-24 日。台北：遠景基金會。
- 杜震華。2009。〈兩岸簽署綜合經濟合作協定之急迫性與相關探討〉。2009/3/10。  
[http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1163&Itemid=117&userid=92&content\\_type=article](http://www.taiwansig.tw/index.php?option=com_content&task=view&id=1163&Itemid=117&userid=92&content_type=article)
- 洪讀。2004。〈東協為核心的區域經濟整合及對我國的衝擊〉。《國家政策論壇》。2004/1。  
<http://old.npf.org.tw/monthly/0401/theme-112.htm>。
- 亞軍。2008。〈北京會接受一個中國各自表述嗎？〉。《華盛頓週刊》。2008/3/26。  
<http://blog.yam.com/bothstraits/article/14424665>
- 趙文衡。2007。〈美韓 FTA 衝擊臺灣經貿發展〉。《蘋果日報》。2007/4/13。  
<http://www.globalpes.url.tw/FTA/uskorea.htm>
- 楊甦棟。2006。〈照顧美台關係的花園〉。「美國商會演講詞」。2006/11/21。台北：美國在台協會。  
<http://www.ait.org.tw/zh/news/officialtext/viewer.aspx?id=2006112102>
- 顏慧欣。2010。〈臺灣與日本、東協洽簽自由貿易協定之可能方向初探〉。2010/3/19。  
[http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=98456](http://www.wtcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=98456)
- 〈九二共識〉。2006。《新華網》。2006/4/5。  
[http://news.xinhuanet.com/tw/2006-04/05/content\\_4385932.htm](http://news.xinhuanet.com/tw/2006-04/05/content_4385932.htm)
- 〈中日韓三國夥伴關係確立，中方提 6 大倡議〉。2009。《中國評論新聞網》。2009/2/22。  
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1008/9/4/3/100894307.html?coluid=7&kindid=0&docid=100894307>
- 〈中國怕別國與或灣簽 FTA〉。2010。《自由時報》。2010/03/18：A2。
- 〈兩岸經濟合作架構協議之影響評估〉。2009。台北。《中華經濟研究院》。2009/7/29。  
<http://www.muga.org.tw/upload/2010111113392.pdf>
- 〈李光耀：兩岸關係改善 台星可談 FTA〉。2008。《中央社》。2008/5/8。
- 〈臺美 TIFA 薄瑞光：美貿易代表署 12 月訪台〉。2009。《中央社》。2009/11/24。  
<http://www.cna.com.tw/SearchNews/doDetail.aspx?id=200911240327>
- 〈緬寮東年底可望設辦事處 台入東協奠利基〉。2009。《中央社》。2009/11/24。  
<http://n.yam.com/cna/politics/200911/20091124152650.html>
- 〈溫家寶倡東亞自貿區納入日韓〉。2009。《聯合報》。2004/11/30：A13。
- 〈告臺灣同胞書〉。2008。《新華網》。2008/12/31。  
<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2008-12/31>

- /content\_10587386.htm
- 〈布胡熱線 拋出一中各表〉。2008。《聯合報》。2008/03/28。  
[http://mag.udn.com/mag/vote2007-08/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=117919](http://mag.udn.com/mag/vote2007-08/storypage.jsp?f_ART_ID=117919)
- 〈「別在恐懼中上 ECFA 談判桌」之說明〉。2009。國貿局。2009/3/12。  
<http://w2kdmz1.moea.gov.tw/user/news/detail-1.asp?kind=&id=16795>
- 〈南方朔:ECFA 簽定依舊有變數〉。2010。《中時電子報》。2010/1/4。  
<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-Rtn/2007Cti-Rtn-Content/0,4526,110101+112010010401341,00.html>
- 〈馬英九:國共平台為兩岸關係基石 不會放棄〉。2009。《文匯報》。2009/8/17。  
<http://news.wenweipo.com/2009/08/17/IN0908170055.htm>
- 〈檢討臺灣空軍戰力 認真考慮賣新戰機 美參院要歐巴馬 90 天內提報告〉。2009。《中時電子報》。2009/8/9。  
<http://n.yam.com/chinatimes/politics/200908/20090809267056.html>
- 〈蔡英文:"東協加一"勿當簽 ECFA 藉口〉。2010。《新浪新聞》。2010/1/2。  
<http://news.sina.com.tw/article/20100102/2630257.html>
- 〈東盟峰會:提振發展信心 合作應對挑戰〉。2009。《中國評論新聞網》。2009/4/10。  
<http://world.people.com.cn/BIG5/89881/97034/9107948.html>
- 〈東協十加四是臺灣經濟發展鎖鑰〉。2009。《中華日報》。2009/12/17。  
<http://www.cdns.com.tw/20091218/news/edit/104000002009121720434899.htm>
- 〈臺美牛肉談判 重啟 TIFA 大門〉。2009。《聯合報》。2009/10/26:A4。
- Beaufre, Andre. 1965. *An Introduction to Strategy*. London: Faber and Faber Limited.  
— 1966. *Deterrence and Strategy*. New York: Frederic A. Praeger.  
— 1967. *Strategy of Acton*. R. H. Barry, translator. New York: Frederick A. Praeger.
- Chang, James C. P. 2001. "U.S. Policy Toward Taiwan." Weatherhead Center for International Affairs. June 2001. Harvard University.
- Chen, Qimao. "The Taiwan conundrum: heading towards a new war?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 13, No. 41 (November, 2004), pp. 705 – 715.
- Dumbaugh, Kerry. 2009. "Taiwan-U.S. Relations: Developments and Policy Implications." *Congressional Research Service Report for Congress*. April 2, 2009. <http://fpc.state.gov/documents/organization/122296.pdf>
- Hall, Peter and Taylor, Rosemary. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies*. 44:936-957.
- Hughes, Christopher R. 2009. Track Two Dialogue on EU-China-Relations and Cross

- Strait Relations. London, London School of Economics and political science, 29-31/5/2009.
- Keohane, Robert and Nye, Joseph. 1989. *Power and Interdependence*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman, 2nd ed.
- Knorr, Klaus. 1975. *The Power of Nations*. New York: Basic Book.
- Kirk, R. 2007. "Rules of Origin in East Asia." in Trade Issues in East Asia: Preferential Rules of Origin, Policy Research Report. East Asia and Pacific Region Poverty Reduction and Economic Management. The World Bank.
- Little, Richard. 2005. *Issues in World Politics*. Basingstoke, Hampshire: New York: Palgrave Macmillan.
- Waltz, Kenneth N. 1979. *The Theory of International Politics*. Mass.: Addison Wesley.
- Hong, Zhao & Tong, Sarah Y. 2009. Taiwan-Mainland Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) : Implications for Cross-Strait Relations. EAI Background Brief No. 452. 21 May 2009. Singapore.
- Bello, Walden. 2010. "China-Asean FTA: propaganda and reality." <http://www.bt.com.bn/en/opinion/2010/01/16/china-asean-fta-propaganda-and-reality/>. Latest update, 2010/1/16.
- "China-ASEAN FTA Pact set to boost trade." 2009. <http://wfol.tv/news/3152-china-asean-fta-pact-set-to-boost-trade-volume.html/>. Latest update, 2009/12/30.
- "Ma hopes ECFA will help ties with ASEAN." 2009. *The China Post*. <http://www.chinapost.com.tw/taiwan/foreign-affairs/2009/12/17/236846/Ma-hopes.htm/>. Latest update, 2009/1/16.
- Kawai, Masahiro and Ganesham Wignaraja. 2008. Regionalism as an Engine of Multilateralism: A Case for a Single East Asian FTA, Working Paper Series on Regional Economic Integration, No. 14, ADB, see <http://www.adb.org/Documents/Papers/Regional-Economic-Integration/WP14-East-Asian-FTA.pdf>
- Pending Arms Sale Designed to Meet Taiwan's Self-Defense Needs. 2010. The State Department's Bureau of International Information Programs (IIP) . 1/29/2010. <http://usinfo.americancorner.org.tw/st/peacesec-english/2010/January/20100129165434esnamfuak0.1356317.html>
- Shlapak, David A. et al. 2009. "A Question of Balance- Political Context and Military

陳華凱

Aspects of the China-Taiwan Dispute.” CA: RAND Corporation.  
[http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG888.sum.pdf](http://www.rand.org/pubs/monographs/2009/RAND_MG888.sum.pdf)

(投稿日期：99年1月20日；採用日期：99年3月1日)

「東協 10+1 自由貿易區」成立後臺灣的行動戰略