

兩岸共同加入 區域經濟整合的 內涵與策略

文 / 劉孟俊

前言

2013年4月博鰲亞洲論壇期間，台灣兩岸共同市場基金會榮譽董事長前副總統蕭萬長先生向中國大陸領導人習近平拋出建議，希望兩岸共同面對全球經濟新局，共同參與區域經濟整合。當時獲得中國大陸領導人的回應如下：「兩岸可以適時務實探討經濟共同發展、區域經濟合作進程相銜接的適當方式和可行途徑，為兩岸經濟合作增添新的活力」。

而後於2013年10月，於上海召開的首屆兩岸和平論壇，即針對兩岸參與區域經濟整合問題進行較深入的探討，尤其在提出10項「對若干問題的認知」中第5條，便是「在經濟全球化和區域經濟一體化進程加快的背景下，兩岸應在經濟合作及既有相關協議基礎上，共同探討可行路徑和機制，因應區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）和跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）等區域經濟整合趨勢，加強涉外經濟事務的協調與合作，以維護和增進兩岸共同利益」。然而當時此一論述仍僅停留在較為抽象、原則性的主張，尚未形成共識與政策意見。

進一步觀察中國大陸領導人的談話，強調的是兩岸共同參與區域經濟「合作」，而非我方所提之區域

經濟「整合」。需注意的是兩者在概念上有所區別，合作的意涵可能更為廣泛，尤其帶有超越主權的意涵。由此可知，兩岸雖已重視台灣參與或兩岸共同參與區域經濟整合的政策主張，但仍有其歧見。

兩岸歧見關鍵在於台灣參與國際社會與區域經濟合作的名義、內涵與模式至今未達成共識。台灣參與或兩岸共同參與區域經濟整合為相當嚴肅且複雜的課題，不僅涉及經濟利益，更關乎未來兩岸關係的互動，合作的發展與深化互信，需有賴兩岸審慎協商。

目前亞太局勢已朝向有利方向發展，本文提出台灣參與或兩岸共同參與區域經濟整合可能的策略思考，期能突破現況。另外，本文進一步就兩岸共同參與亞太區域整合議題，提出台灣需關注的新內涵。

兩岸正積極研商如何共同參與 區域經濟整合

回顧去（2014）年中國大陸舉辦第22屆APEC領袖會議，發表北京宣言，其中提出亞太自貿區（FTAAP）的路徑圖倡議，成為會議重要亮點。在會議期間的王張會談，達成兩岸啟動共同研究「兩岸共同參與區域經濟整合準備工作」之共識。兩岸已一同參與APEC，須務實找出共同參與區域經濟整合相銜接的途徑。

根據今（2015）年1月19日陸委會發布新聞稿指出，我方將在北京展開與中國大陸國務院台灣事務辦公室「共同研究」兩岸合作與參與區域經濟整合的準備工作，強調「雙方對於共同研究的目標、推動方式及研究步驟等準備作業交換意見，表達彼此的關切」。後續將就雙方推動共同研究的平台、研究議題與內涵等事項進一步溝通。此為「王張會」後，兩岸以官方形式進行直接溝通的重要議題。

中國大陸對於台灣加入國際社會的疑慮，主要考量FTA/RTA締約方具有主權的性格，擔心台灣參與的原因主要是避免擴大主權外交空間，疏離兩岸關係；或可能進行實質台獨，違反九二共識。因此，中國大陸或許不反對台灣參與或兩岸共同參與區域經濟整合，但前提條件是不能造成「兩個中國」或「一中一台」的局面。為跳脫兩岸主權議題的爭議，中國大陸期許能扮演台灣進入區域經濟整合的「管道」角色；或強調兩岸共同參與概念範圍更廣泛，或不含主權內涵的「區域經濟合作」。就台灣立場而言，主要希望中國大陸釋出更多善意，希望至少不妨礙台灣參與或兩岸共同參與區域經濟整合，甚至能為台灣參與區域經濟整合創造有利條件，特別是針對TPP和RCEP這兩個對亞洲市場至關重要的巨型FTA（mega FTA）。台灣參與區域經濟整合的戰略考慮，不只是為了避免經濟邊緣化與提高經濟競爭力的重要經濟戰略，同時也是為了拓展國際空間、參與國際活動與參與國際經濟組織的重要對外戰略。

兩岸共同融入區域經濟整合的新機遇

目前在亞洲區域經濟整合的關鍵兩大重要議題，不外TPP與RCEP。其中TPP一般認為係以美國為首，企圖在亞太地區推動所謂「高標準、涵蓋範圍與區域廣泛，堪稱21世紀FTA典範」的經濟整合體，其精神主要依循美國總統歐巴馬（Barack Obama）積極推動「亞洲再平衡政策」（Rebalance to Asia）的策略，力求提升美國在亞洲地區的影響力。而RCEP則以東協國家為中心，向東亞國家推進之經濟整合力量。

對於亞洲地區經濟整合趨勢，中國大陸向來對於TPP較抱持警戒態度，多少認為是美國重返亞洲的經濟手段，用以對抗「中國的崛起」。為此，儘管美國所主導的TPP仍在協商階段，中國大陸已積極開展亞太國家新一輪自由貿易區的發展。即以亞太自由貿易區（FTAAP）為目標，APEC會員國為基礎，從2014年起積極推動區域經濟的一體化，預期可將60%的全球經濟活動涵蓋在內。

中國大陸在2014年APEC北京宣言具體提出「同意APEC做為FTAAP從願景轉化為事實的孵化器」，並重申「將致力於使FTAAP最終成為推進APEC區域經濟整合工作的重要工具」，將依此「啟動實現FTAAP之進程，並通過APEC實現FTAAP北京路徑圖」。對此，台灣在會前已公開表態支持，並在2015年在菲律賓舉辦的APEC第1次資深官員會議中，台灣順利成為FTAAP特別工作小組的一員，已在兩岸共同朝向區域經濟整合進程上，有了好的起步。易言之，中國大陸運用APEC場域作為發聲機會，修正2010年領袖宣言共識中借助TPP與RCEP等亞太區域貿易協定催生FTAAP方式，轉由直接以APEC為基礎，研擬路徑圖推動FTAAP，進而塑造出新型態的亞太區域經濟整合模式。

FTAAP在此次APEC年會中已有重大突破，也對於台灣參與亞太區域經濟整合具有正面意義。要解決台灣參與區域經濟整合的需求，可借助兩岸均為FTAAP特別工作小組成員，後續可務實找出共同參與區域經濟整合銜接的途徑。

其次，中國大陸發起建立亞洲基礎設施投資銀行（簡稱：亞投行），支持「一帶一路」建設。目前亞投行的參與國已擴增至26個。大體而言，台灣參與亞投行亦有其意義：1.台灣是亞洲區域具有充沛金融資源的重要經濟體，參與亞投行可共同投資區域的基礎設施，既可以避免遭受邊緣化。2.結合未來亞洲區域將加速都市化發展，預期在貿易、醫療、資訊、環保等領域可能迎來新的投資機會領域。3.台灣保險公司等機構投資者擁有大量資金、尋求長期穩定的投資項目，基礎建設專案投資巨大、回收週期較長、收益

穩定的特點恰好匹配其需求。

加入區域經濟整合對台灣的新內涵

近年來，由於歐美地區受金融和債務危機的影響，經濟衰退加劇，全球經濟重心加速向亞太地區轉移。近年亞太地區整體經濟成長亮眼，特別是部份新興國家已成為推動全球景氣復甦的重要驅動力，其中又以中國大陸和東南亞國家的經濟表現最受矚目，特別是受惠於人口紅利及消費力旺盛等優勢，受到各界矚目，在全球區域經濟整合版圖中成為重要的環節。進一步而言，經濟全球化和國際區域經濟一體化下，越來越多的企業以各種形式進入國際市場，使得原材料、半成品、成品以及服務、技術、知識等資源得以在全球範圍內流通，從而形成了供應鏈的全球化，也為兩岸企業參與區域內的合作創造了良機。

APEC是亞太地區最大的區域經濟合作組織，對於這一地區的政治、經濟發展具有重要影響。APEC現有21個成員國，總人口占全球的42%，GDP約占全球的50%，貿易額占全球的46%。過去20年間，台灣與中國大陸在政治與經濟的實質關係均有顯著改善，加上東亞區域經濟加速整合與崛起。兩岸共同加入區域經濟整合將可逐漸凸顯以兩岸企業為主體的

「大中華經濟商圈」的形成；亦可打造供應鏈合作關係。

首先，所謂「大中華經濟商圈」的涵蓋層面，顧名思義即以華商之聚集分布為核心，主要包括了中國大陸、台灣、香港、澳門，乃至於東南亞華人重要聚集地如新加坡等區域。在這些因華人聚集而成的經濟商圈之中，往往因成功華商企業及其經營管理的獨特優勢漸受矚目。尤其伴隨著亞洲區域經濟整合力量，以亞洲為主體的生產網絡逐漸成型，可能是未來東亞經濟共同體的基本雛形。

其次，對APEC而言，在供應鏈領域開展合作有助於進一步減少區域內的貿易和投資障礙，在亞太地區形成高效率 and 低成本的貿易投資環境。從廠商層面而言，APEC供應鏈合作有助於加強當地企業；尤其是兩岸企業與華商的競爭力。由於東亞區域的貿易與供應鏈問題相關度很高，並且兩岸處於國際供應鏈上重要的地位，因此更好地協調供應鏈，包括規則和標準的調和，將有利於兩岸企業的發展。

尤其對於中小企業而言，多面臨直接參與區域經濟整合市場的困難，如果這些中小企業能夠積極利用供應鏈上已落實的成效與所達成合作協議，可能有利於兩岸中小企業更好地融入全球生產鏈，亦可能推動華人商圈企業的融合和升級。



結論

中國大陸已就亞太區域的經濟整合提出多項建議，包括：啓動亞太自貿區（FTAAP）的可行性研究、建立亞洲「利益共同體、命運共同體、責任共同體，希望2015年達成RCEP協議」，結成亞洲利益共同體的一部分¹。亞洲各國可超越「零和博弈」且互利合作下，實現亞太地區貿易投資利益的最大化。目前兩岸共同參與區域經濟整合的態度、立場與目標，既有一致性，也有顯著差異，需尋求新解決作法。基本上，兩岸應跳脫國際政治與主權爭議的窠臼，積極共同面對兩岸與台灣加入RCEP與TPP等問題。對此，本文提供建議如下：

- (1) 建議台灣或兩岸共同加入經濟整合模式的底線，由兩岸既有APEC/WTO會員關係延伸，目標對應於APEC轉型到FTAAP的契機，兩岸應積極就台灣加入國際組織和區域經濟整合（合作）進行諮商（談判），藉以延伸到探討台灣或兩岸共同加入區域經濟整合（合作）的途徑與策略。
- (2) 藉由籌建亞投行以支持「一帶一路」戰略契機，共同創造合作新關係；亞投行係遵循開放的區域主義，歡迎更多有意願者參與籌建，並按照「先區域內後區域外」原則，也提供台灣尋求參與的空間和機會。台灣加入亞投行的名義，應可與兩岸共同加

入區域經濟整合（合作）的模式相對應。

- (3) 尤其面對亞洲經濟崛起，也帶動亞洲地區龐大的都市化及產業商機，兩岸可以「區域經濟合作」豐富區域經濟整合內涵；伴隨區域經濟整合的加速發展，兩岸企業與華商為主體的「大中華經濟圈」正在成形。兩岸可就強化亞太地區供應鏈基礎建設的對接為合作議題，幫助兩岸企業建立穩定的供銷關係。
- (4) 兩岸當前共同參與區域經濟整合之研究，官方的可行性共同研究固然重要，但也應同時建立非官方合作平台，形成務實的合作機制。尤其兩岸民間智庫間的交流，相較官方而言更具靈活度與彈性，同時也與產業需求聯結更為緊密，可做為官方合作研究的輔助與支持，由產官學界共同集思廣益，交換意見，摸索未來經濟合作方向，並透過這些團體的人脈網絡來擬聚合作共識，將具有相當的實務意涵。🌐

（本文作者為中華經濟研究院第一研究所研究員兼所長）（本文不代表本會立場）

註1 2014年4月10日博鰲亞洲論壇，李克強發表主題演講。



伴隨區域經濟整合的加速發展，兩岸企業與華商為主體的「大中華經濟圈」正在成形。圖為高雄港。