

# 東協區域整合對兩岸之影響與機遇： 兩岸合作新契機

中華經濟研究院 徐遵慈

## 一、前言

兩岸預計於今（2010）年 6 月簽署《經濟合作架構協議》（ECFA）。兩岸簽署架構協議，將使兩岸經貿交流更趨開放與頻繁，更可望基於雙方合作互利的基礎，進行各項領域合作，將兩岸經濟合作的版圖延伸至亞太、歐美、甚至非洲地區。兩岸如何利用當前有利的政策方向加強穩定、長期的經貿合作機制與互信關係，建立全球金融海嘯後國際經濟環境重整的新夥伴關係，對於兩岸、區域、乃至全球經濟發展具有重要意義。

兩岸互動關係調整，對於亞太地區之經貿活動，亦將產生影響與變化，其中尤以東南亞地區所受影響最為明顯。由於長年以來台商在東南亞國家設立各種生產、銷售據點，以及綿密的華人網路，兩岸合作參與區域整合，及與第三國建立合作關係，可加強兩岸與其他地區間經濟、產業互補合作之關係。

本文旨在討論兩岸關係改善後，加強經貿合作的領域及可思考共同拓展國際市場，深化融入東南亞（東亞）區域經濟整合的可能方向。本文首先將討論兩岸各自在東南亞地區經貿發展之現狀與遭遇之障礙；其次，將針對未來與大陸可以加強合作，以共同拓展東南亞市場，積極參與東協（東亞）經濟整合之領域，提出分析；最後，則將提出結語與政策建議。

## 二、兩岸在東南亞國家貿易、投資現狀與瓶頸

### （一）中國大陸

中國大陸近年積極加強與東南亞國家經貿合作關係，在雙邊貿易、投資、產業合作及其他各種交流上均有亮眼表現，成長速度超越東協主要對話夥伴國家。根據東協秘書處統計，2009 年日本位居東協最大貿易夥伴，貿易金額共計 1,766.65 億美元，其中東協對日本出口 813.73 億美元，自日本進口 952.913 億美元。其次便是中國，與東協貿易急起直追，金額快速成長，已超過美國與東協貿易金額，達到 1,600.70 億美元；其中東協對中國出口 778.18 億美元，自中國進口 822.51 億美元。另外，韓國與東協貿易金額則為 743.60 億美元，其中東協對韓國出口 342.41 億美元，自韓國進口 401.18 億美元。中、日、韓三國占東協出口比重約 24.1%，占東協進口比重則超過 30%，三國對東協皆享有貿易順差。

在三國對東協投資方面，則亦以日本為最大投資國，2006~2008 年累計淨流入之投資金額達 257.69 億美元，約占同期東協所有外資比率之 14%。其次為韓國，2006~2008 年累計韓國淨流入之投資金額約 58.77 億美元，約占同期東協所有外資比率之 3.2%。排名第三則是中國，2006~2008 年累計淨流入之投資金額達 40.28 億美元，約占同期東協所有外資比率之 2.2%。值得注意的是，2006 年起東協對話夥伴國家對東協投資

除少數例外，大多呈現衰退情形，2007~2008年衰退情形更加明顯，日、韓各別衰退幅度近達15%及50%，但中國對東協投資仍維持相當強勁成長。

日、韓一向為東協國家之主要貿易對手及外資來源，惟近年中國與東協經濟快速整合，尤其東協各國與中國逐漸形成重要的產業供應鍊關係，東協國家對大陸輸出半成品及零組件，在大陸進行加工及最終產品組裝後出口到歐美或東協市場，因此使得中國與東協貿易相互倚賴程度大幅提高，貿易金額屢創新高。

大體而言，中、日、韓與東協國家之經貿關係植基於東協（東亞）區域日漸成形之產業分工關係。據大略估計，歷年以來日本企業在東協國家投資總額超過1,000億美元，日本企業在東協投資布局已臻完整，與東協建立完整分工關係，日本企業在東協設立生產與最終組裝基地，透過自日本原廠提供核心技術與關鍵零組件等，生產後回銷日本或進入當地市場；在其綿密投資網絡上，近年日本更鎖定基礎建設與環境領域作為東協（亞太）合作主軸，同時主導產業（產品）安全與標準體系之建立，納入日本技術與規範，例如日本為便利日商營運及降低成本所主導推動之東協國家關務便捷化體系，以及推動區域內之電動車系統、食品安全標準等，均為顯例。

中國則因在東協投資起步甚晚，尚未形成生產網絡，再加上大陸勞力成本、產業基礎等條件仍優於東協，因此與東協發展出有別於日本的產業合作關係，主要係自東協進口生產所需原物料、半成品及零配件，在大陸完成加工組裝後出口到國際市場或東協市場。

然而，東協擁有龐大市場及豐富資源，亦導致中、日、韓在東協競爭關係加深，其中尤以中、日競爭東協資源及部分事務之主導權最為明顯；前者如中、日在印尼、馬來西亞等國有關石油、化工產業之投資及油氣探勘、開採權之競爭，後者則如雙方藉由提供援助與開發計畫以競逐對東協之影響力。另一實例則是中、日在湄公河流域之角力較勁。

湄公河流域計畫最早為亞洲開發銀行（ADB）下通過之開發計畫，主要參與成員為泰國、越南、寮國、緬甸、柬埔寨及中國，過去以來並召開年度部長會議，由東協國家與中國商務部長共同出席。去（2009）年11月，日本首度邀請湄公河流域五國，召開湄公河流域國家元首高峰會議，並於會後共同發表「東京宣言」。日本首相鳩山承諾將在未來3年提供5,000億日圓（約為55億美元）的貸款與贈款。日本近年開始關注湄公河流域之發展，於2008年召開日本與湄公河五國首次外長會議，並將2009年定為「日本湄公交流年」。日本在湄公河流域的大動作自然引起中國關切，也顯示中、日在東協之博弈成為中國參與區域整合之一大挑戰。

## （二）台灣

台灣企業早自1980年代即積極至東南亞國家投資布局，惟中國大陸經濟逐漸改革開放，經濟力量漸起後，逐漸轉往大陸發展，近年因大陸沿海投資環境受到工資上漲、2008年中國《勞動合同法》實施等因素之影響，以致部份大陸台商陸續撤離大陸，轉進至東協國家設置生產據點，其中尤其以前往越南、寮國、柬埔寨等投資情形最為明顯。

同時，2000年以後東協市場內部加速整合，與中、日、韓、紐、澳及印度推動成立自由貿易區，對於台灣經濟造成衝擊，由於關稅待遇上之差異，造成台灣產品對東協市場出口競爭條件之差異，另一方面，我與東協產品在競爭中、日、韓等市場時亦面對此一差異待遇。

例如，根據中華經濟研究院的研究，因為東協—中國FTA之實施，台灣產品在中國大陸面臨較東協國家更高之關稅稅率，其中如食品加工類產品（HS15-24）的平均稅率為17.18%，製造業產品（HS25-97）的平均稅率為8.94%，在東協—中國FTA實施後，台灣產品與東協產品在食品加工類產品之平均關稅差異為12.69%，製造業

產品為 7.61%，明顯不利台灣產品與東協國家產品的競爭。

根據東協統計，2008 年東協主要貿易夥伴國家中，東協加六國家中除紐西蘭外，皆位居重要地位，然而台灣因近年與東協國家貿易成長緩慢，已跌至第九位，佔東協貿易比重僅約 1.4%，甚至低於香港之 1.5%。另，根據台灣經濟部統計，2008 年金融風暴發生之後，台灣對大陸以外國家出口所占比重繼續下滑，包括對我第二大出口市場東協（10 國）在內。此外，2008 年以來台灣對主要國家之出口表現較其他主要亞洲國家及中國大陸遜色，在東協四國（泰、馬、菲、印）出口成長亦顯動能不足。

如以對東協地區之外人直接投資（FDI）而言，台灣目前仍維持越南最大外資國，但在其他東協國家之投資活動已不復見往昔熱潮，遠遜競爭對手日、韓之後，如何重新鼓勵台灣企業分散對中國市場布局，重回東協市場，成為台灣當局政策之一大挑戰。

不過，值得重視的是，由於多年以來眾多台商已進駐東南亞及大陸投資設廠，因此實質上部分台商已陸續進行在東協、大陸生產、人力、通路、市場資源等之布局與整合。此種跨越兩岸與東協的生產布局尤其以電子、紡織、成衣、製鞋等產業最為明顯。例如，台灣的鴻海集團子公司富士康近年在廣東深圳、廣西南寧、越南河內已成功連接完整生產帶，也成為廣西推動建立「中國－東協資訊科技產業基地」（China-ASEAN Information Industrial Base）的重要範例。

然而，東協（東亞）快速整合所形成之投資與其他形式合作契機，對台灣產生另一種直接衝擊。近年來，中、日、韓、澳洲等國在東協積極進行投資及各項合作計畫，包括提供東協國家技術協助計畫及給予個別國家官方援助計畫（ODA）等，大幅參與東協基礎建設與公共設施、資源開採等，其影響力已深植東協國內，除歐盟及美國仍能挾其傳統以來對於東協之影響

力，而能分食部分市場外，其餘國家幾乎鮮有參與空間，台灣更無緣參與。

例如，由於東協新成員國（主要為寮國、柬埔寨、緬甸）的發展攸關整體經濟整合之順遂，因此近年來東協六國與「對話夥伴」國家積極推動各類次區域發展計畫，尤其以湄公河流域計畫最受矚目，其中如中、印度、日、韓協助執行「東協整合機制」（Initiative for ASEAN Integration, IAI）下之多項計畫，以及湄公河流域之次區域開發計畫，及涵蓋汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓四國的東部東協成長區域計畫（BIMP-EAGA）等。

又如，去年東協高峰會責成亞洲開發銀行（ADB）、東協秘書處、以及東亞智庫「東協暨東亞經濟研究院」（Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, ERIA）研擬之東亞整體開發計畫，業已完成初步報告，簡稱「亞洲綜合開發計畫」（Comprehensive Asia Development Plan, CADP），初估開發計畫所需經費約 1,700 億美元，涵蓋道路、橋樑、港口、機場、工業區、能源、通訊設施等之相關建設。未來該類計畫將開放民間企業參與，台灣企業將不易取得參與之機會。

台灣未能參與東協（東亞）經濟整合機制，可能引起之經濟發展乃至經濟安全之虞，尚包括區域財政金融合作上缺席。2008 年全球金融海嘯爆發後，據估計在東協加三國家中，即簽署 16 個雙邊換匯合作協定。為建立更有效之區域安全網，由東協、中、日、韓、及香港簽署參與之「清邁倡議多邊化」（Chiang Mai Initiative Multilateralization）貨幣互換協議，於今年 3 月生效實施，該倡議整體資金規模達 1,200 億美元，未來將在區域內成員面臨流動性問題時提供資金借貸之奧援，避免演變成為金融危機。值得注意的是，該機制由中、日、韓出資比重約 80%，其中香港之出資比例合併計算於中國之出資比例中，但未來發生流動性問題時之借貸乘數或購

買乘數 (purchasing multiplier)，則與中國分開計算。

由於台灣並非 IMF、世界銀行成員，既無法參加上述倡議，目前亦未能與主要貿易國家簽署貨幣合作或換匯協定。在全球化之環境下，台灣貨幣安全及匯率政策，將可能成為經濟、金融安全上之防護弱點。

### 三、兩岸合作參與區域經濟整合之方向

兩岸在經貿、投資、人文與地理上與東協國家維持緊密關係，未來可以從東協（東亞）逐漸發展成為經濟共同體的過程中，尋找兩岸參與能對區域之經濟、社會發展發揮正面效益的領域，同時可以提供政策合作研究、教育訓練，協助東協人力資源開發，或共同規劃、執行各種發展援助 (development aid) 計畫；參與東協基礎設施與電子通訊設備之整合與更新；參與區域旅遊與環境合作計畫；協助東協國家參與及因應氣候變遷、天然災害問題等，以達到互利共贏，促進區域繁榮的最終目的。

在具體合作項目上，根據台灣產業界之意見，咸認兩岸間應積極進行之經濟合作項目包括：動植物與食品衛生檢疫、貿易及投資便捷化、智慧財產權、資通訊科技、人力資源發展、觀光餐旅、技術合作、金融服務、環境保護與相關產業合作，如綠能、太陽能、清潔能源等、中小企業發展、運輸與物流產業、產品標準與符合性、農林漁牧業資源之合作探勘與開發、湄公河流域及其他次區域合作開發、採礦以及自然資源開發等合作。

此外，參考《中國－東協經濟合作架構協定》中，明訂大陸與東協國家經濟合作之五大優先領域，包括農業、資通訊科技、人力資源發展、投資、湄公河流域開發 (Mekong River basin development)；以及銀行、金融、旅遊、工業合作、交通、通訊、智慧財產權和中小型企業，環

境、生物技術、漁業、林業和林業產品、礦業、能源和次區域的發展等，兩岸應可選擇具有優勢地位或互補關係的領域，提供東協國家需要的能力建構計畫與技術援助，特別是提供柬埔寨、緬甸、寮國等東協後進會員國經濟發展所需的技術援助與發展經驗，以協助其調整經濟結構，加強與其他東協國家的經貿互動與制度接軌，同時改善東南亞區域內的貧窮與日漸擴大的發展差距問題。

除上述領域以外，由於過去以來，兩岸由製造業自發性發起的產業分工與合作，已發揮綜效，建立優勢競爭條件，未來除在製造業上應繼續推動生產整合外，亦應構思共同推動引導文化潮流、創新科技，以及發展「軟實力」經濟，包括文化創意產業、教育與研究服務業、批發連鎖及加盟產業等。

#### (一) 兩岸攜手推動軟實力經濟與深化文化影響

文化創意產業為台灣「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中重點產業，尤其在全球金融風暴發生以後，台灣過去過度側重製造業外銷導向的隱憂再度浮現，因此加強以軟實力經濟為主的文化創意產業行銷全球，實攸關台灣產業之重新定位。在台灣政府推動的文化創意產業中，共計包括電影產業、電視內容產業、流行音樂產業、工藝產業、設計產業及數位內容產業等「六大新興產業」。兩岸人民擁有共同的文化與語言，成為兩岸發展文化創意產業最重要的市場基礎，也是兩岸共同對東協及全球華人及世界市場出口的重要動能。

近年大陸人民對於回歸東方及中國的文化消費商品興趣日增，台灣文創產業在大陸各地展覽、銷售屢創佳績，顯示兩岸共同推展文化創意產業擁有絕佳的潛力。兩岸如攜手推動文創產業，在資源與人才上可互補合作；在推動組織與行銷機制上，可建立交流整合機制；更可在文化創意產業人才延攬、進修及交流、規劃設置創意

文化園區、宣揚中華文化與推廣品牌認知等方面，建立具體合作關係。

## （二）兩岸合作拓展服務業市場

隨著東協國家經濟發展與國民所得增加，東協（東亞）服務業市場的發展前景可期，也是兩岸自製造業合作延伸之新興合作領域。

台灣近年積極推廣重點服務業，如營建環保、文化創意、醫療服務等，例如推動觀光健檢、觀光美容、營建環保工程等，在東南亞、中東、北美均受到好評。此外，東協國家對於教育、文化、通訊、媒體、飲食等需求龐大，兩岸如能結合行銷、通路、生產、服務，將可創造極大商機。

此外，台灣在批發、零售及加盟連鎖事業之發展擁有豐富經驗，近年台灣批發及零售事業繼製造業之後開始前往大陸、東協地區投資布局。台商運用在大陸投資設廠及文化、語言上之優勢，成功在各地布局。例如，潤泰集團旗下在大陸擁有大潤發流通事業，於 2008 年順利達成在 10 年內在大陸開設 100 家加盟店的「10 年 100 家」目標。統一企業集團下的統一超商（SEVEN - ELEVEN）則於 2009 年 4 月在上海開幕四個據點，預計將在營運四年後開始獲利，並將在五年內達成開設 300 家店的目標。在大陸成功、知名之加盟品牌、馳名商標中不乏台灣業者，如信義房屋、仙蹤林餐飲連鎖、藍天電腦等。

更重要者，台商在大陸設立之連鎖加盟事業逐漸改變大陸人民的生活型態、消費習慣及創意發想，訓練優質管理、行銷人才，因此兩岸如能攜手建立物流、批發零售、連鎖加盟事業等型態與品牌，應能進軍東協國家如越南等，進而將商品、服務透過自有通路推入東協人民日常生活中。近年來台灣或兩岸的飲食文化、生活精品、服飾、婚紗攝影等，逐漸打入東協國家市場，可為兩岸產業合作的另一鮮明成果。

## （三）兩岸合作改善東南亞區域之貧富差距與發展落差（development gap）

多年以來，日本一直扮演東協國家之重要援助提供國，在東協加一架構下，日本先後成立「日本－東協整合基金」（Japan-ASEAN Integration Fund, JAIF）、「日本－東協交流計畫」（Japan-ASEAN Exchange Programme, JAEP）、以及「日本－東協一般性交流基金」（Japan-ASEAN General Exchange Fund, JAGEF），為加強資源運用綜效，三個計畫於 2008 年完成整併。另外，日本亦透過與東協各別國家之雙邊架構，提供各種官方援助、優惠貸款方案，如與越南簽署經濟夥伴協定以來，提供越南各項優惠貸款專案等。

又如，去年東協高峰會責成亞洲開發銀行、東協秘書處、以及東協暨東亞經濟研究院研擬之「亞洲綜合開發計畫」，目前業已完成初步報告，初估開發計畫所需經費約 1,700 億美元，涵蓋道路、橋樑、港口、機場、工業區、能源、通訊設施等之相關建設，未來將為日本企業進軍東協公共工程鋪路。

在中國與東協整合過程中，中國提出十一項優先領域，包括能源、運輸、文化、公共衛生、觀光、農業、資訊科技、雙向投資、人力資源發展、湄公河開發（Mekong River Basin Development）及環境議題。為改善東協區域之基礎建設及交通運輸等之聯結（inter-connectivity），中國宣佈斥資 100 億美元成立「中國－東協投資合作基金」（China-ASEAN Investment Cooperation Fund），以資助區域內之基礎建設、能源、資源、資通訊建設等計畫。

然而，東協區域內仍存在明顯的發展差距，發展落後的新成員國家中，柬埔寨、寮國、緬甸飽受貧窮之苦，平均國民所得低於 1,000 美元，與其餘東協國家發展差距極大，成為東協整合與區域安全之一大隱憂。近年來，東協與對話夥伴國家發展出成本分攤的計畫模式，共同推動對於這些國家的次區域建設計畫。由於各國對於援助及技術協助之資源有限，亟須新的資源投入，兩

岸未來可考慮在彈性參與作法下，雙方截長補短，共同推動、執行東協區域內之區域及次區域發展計畫。

#### 四、結語與建議

兩岸關係自去年起邁入新頁，包括實施三通、推動 ECFA 談判等，使得兩岸交流出現前所未有的盛況，也為兩岸經由加強合作，深入參與區域經濟整合，帶來新的契機。ECFA 之後，台灣經濟將重新出發，台灣產業也將重新布局，將各項資源做出最適合的規劃配置。未來，兩岸為落實各類經濟合作目標，應從雙方互惠互利，以及區域經濟發展的趨勢上尋求共同協商的基礎，以縮小區域經濟發展差距、融入區域經濟，進而達到推動兩岸經濟合作三贏之最大經濟效益。

東協（東亞）經濟整合腳步快速，東協整合進程即將進入「東協加三」、「東協加六」之新階段，近來日本、澳洲等更積極倡議成立「東亞經濟共同體」、「亞太經濟共同體」等擴大參與範圍之經濟整合機制，新加坡更在今年河內東協高峰會議中提出「東協加八」倡議，建議邀請美國、俄羅斯參與東協高峰對話。面對東亞經濟快速發展的變化，以及區域內新興經濟體崛起，產業分工面臨不斷的調整，兩岸為避免被嚴厲的競爭潮流影響，實有必要採取更務實的兩岸政策與宏觀的格局，使兩岸共同融入區域發展，而與東亞地區共創繁榮。

台灣擁有在東南亞投資、運作的豐富經驗，熟知東協國家市場、風俗、消費習慣，台灣產品在東協亦有一定之知名度與品牌優勢；中國大陸擁有生產優勢、產業基礎、與東協國家建立密切之政治、外交、安全等雙邊關係，兩岸如能攜手合作，以兩岸企業已經在大陸、東協建立之生產基地與通路為基礎，將可創造絕佳的合作機會，同時更能對抗日、韓競爭，深入參與區域整合，對東協（東亞）整合作出貢獻。

對此，未來兩岸可以思考推動結合兩岸合作之新南向政策，以加強對東協實質經貿關係，台灣將可減緩兩岸簽署 ECFA 後台灣貿易、投資繼續向大陸傾斜的問題，大陸則可藉此深化在東協地區之耕耘與影響力。在此合作中，雙方尤其應將重點置於市場潛力龐大、具備能源、資源及戰略地位，以及可以為兩岸傳統製造業、農漁業、新興服務業謀求新發展基地的國家為主，包括印尼、泰國、馬來西亞、越南等國。

此外，為協助台灣參與東協事務，不致被區域整合完全排除在外，中國亦可思考邀請台灣從企業部門開始，參與東協相關對話與機制，例如參加東協、東亞企業協會（Business Council）或商業、產業組織等，以及邀請台灣專業、技術性機構參與區域內之經貿問題之討論，例如制定區域性之產品安全標準、檢驗檢疫流程、技術資格之認定與相互承認、環保事務之合作等。

再者，台灣無緣參與區域金融貨幣合作機制，使得台灣因應全球化及流動性問題之風險升高，亦將使兩岸關係產生變數，基於前述香港參與「清邁多邊倡議」機制之模式，顯示東協成員之彈性，而關鍵仍在於中國之態度，尤其鑒於歐元區希臘爆發之嚴重金融危機，引發全球譁然的情形，如何思考在兩岸關係緩和下，台灣可被納入區域防衛體系之作法，值得兩岸研究機構共同構思有創意之作法。

---

本文作者為中華經濟研究院台灣東南亞國家協會研究中心、台灣 WTO 中心副研究員。