

亞太貿易秩序的崩解與重整

兼論川普時期下台灣的機運與挑戰

邱奕宏

亞太貿易秩序的發展在過去十餘年間有迅速的進展，但2017年年初美國總統川普決定撤出TPP，為未來亞太貿易的發展投注諸多不確定因素。本文從亞太貿易秩序的演變出發，探討美國在形塑亞太貿易秩序的角色，分析川普的美國優先政策意涵與對亞太貿易秩序的衝擊，並研析前途多舛之TPP的可能命運與中國對亞太貿易秩序的影響，最後將探討地緣政經變動下台灣的機運與挑戰。

川普的美國優先論調是強調以美國國內人民的利益作為對外政策的最重要依據，在國際貿易上從多邊協商換軌為雙邊談判，運用單邊主義途徑來各個擊破其貿易對手國，而不是僅採取以高關稅的貿易保護主義來禁止外國商品。

全球貿易的結構轉型與減速

根據世界貿易組織(WTO)在2016年9月將該年

全球貿易成長率從原本的2.8%下修到1.7%後，宣告這是15年來首次全球貿易的成長落後於世界經濟成長（注1）。根據世界銀行最近一期的「全球貿易展望」(Global Trade Watch, 2017)指出：「全球貿易成長在2016年持續五年的減緩，這是自2008~2009年全球金融危機以來最弱的貿易表現」。

該報告也說明，美國川普總統的保護主義傾向、美國退出跨太平洋夥伴協定(TPP)、川普威脅將在美國課徵邊境稅等舉措，以及歐洲和美國的政策不確定因素，都將對全球貿易造成隱

憂(注2)。

若說2008年以前是經濟全球化自1990年代快速發展的高峰，同年的全球金融危機則是象徵著此願景的破滅；而2016年發生的重大國際政經事件，如英國的脫歐決定及川普的當選，都是宣告著國際政經發展軌跡已逐漸從先前經濟全球化的多邊主義(multilateralism)換軌到各國單邊主義(unilateralism)高漲的重大警訊，也隱含著許多國家對當今國際政經體制的不信任與期待幻滅。

亞太地區在本世紀初期逐漸成為推動世界經濟發展的要角，並是當今與未來全球經濟成長最為快速與蓬勃的區域，特別是貿易更被許多亞太國家視為是國家的經濟生存命脈。儘管亞太貿易秩序的發展在過去十餘年間有迅速的進展，但2017年年初美國總統川普做出撤出TPP的決定，不僅為亞太貿易秩序投下一顆巨大的震撼彈，更為未來亞太貿易的發展投注諸多不確定因素。

本文從亞太貿易秩序的演變出發，探討美國在形塑亞太貿易秩序的角色，分析川普的美國優先政策意涵與對亞太貿易秩序的衝擊，並研析前途多舛之TPP的可能命運與中國對亞太貿易秩序的影響，最後將探討在地緣政經變動下台灣的機運與挑戰。

亞太貿易秩序的競合與變遷

1989年亞太經濟合作(APEC)的成立，可說是後冷戰時期亞太貿易秩序發展的重大里程碑。儘管APEC不具備決議強制力的特點，但卻是

在後冷戰時期正視面對亞太各國政經體制與發展等巨大差異，而最能兼容並蓄、涵蓋成員最廣，也證明是最能促進亞太地區經貿合作溝通與交流的重要區域組織。

更重要的是，APEC的成立象徵著美國在後冷戰時期欲透過對諸如該區域經濟組織的籌建，來插手、影響及形塑亞太地區的貿易規則與秩序。儘管美國在後冷戰時期作為世界的首強，但是對外事務上卻是採行多邊主義的做法，企圖透過爭取盟國的支持與合作，再經由國際組織的運作與背書，來實踐與伸張其國家利益。換言之，透過對盟國與國際組織的運作來營造對美國有利的國際環境之多邊主義途徑，遂成為1990年代美國外交與對外經貿政策的主軸。

於是APEC在美國的支持下成為華盛頓參與、影響、干預與形塑亞太貿易秩序的重要場合，也成為力阻亞洲各國建立排拒美國的亞洲貿易秩序的工具。對當時美國而言，最大的利益是在全球層次建立彰顯美國價值與伸張美國利益的全球貿易規則，而不希望各區域建立排他(排美)的區域經貿體系，亦自然不希望亞洲國家建立以該區域國家為主體的區域經貿組織。因此，亞洲強調亞太區域主義(Asia-Pacific Regionalism)遂成為華盛頓在採取全球多邊主義的方針下，抑制排美的亞洲區域經貿整合之最重要的一個政策理念工具。

面對美國透過APEC來刻意壓抑與弱化亞洲國家集體合作與認同的企圖，許多亞洲國家領袖在不同時期皆提出透過區域組織的建立，以強化與凝聚亞洲地區經貿整合的目的。著名的

如1990年代的馬來西亞總理馬哈迪、2010年代初期的日本首相鳩山由紀夫、澳洲總理陸克文等人。然而這些涵蓋多數東亞國家的主張，大多因爭取不到多數國家的支持與認同而無疾而終。此現象也暴露出亞洲國家在主觀上之政經體制與歷史文化等面向缺乏深層互信與認同，在客觀上經濟相互競爭與欠缺連結，以至於讓美國能持續利用APEC作為向亞洲國家宣揚亞太區域主義及美國價值之貿易規則的最佳場域。

但另一方面，在冷戰時期原本作為維護區域穩定與安全為主的東南亞國家協會（簡稱東協，ASEAN），卻在後冷戰時期逐漸轉型而成為引導東亞國家區域經濟整合的主要力量。儘管東協在1992年即建立東協自由貿易區（AFTA），但其影響東亞區域貿易規則的重要性卻是建立在1990年中期以後，以東協加三（中、日、韓）的對話為基礎，並在日後擴大為東協加六（再加上澳、紐、印度）的對話機制，而在2000年代逐漸體現的區域經貿整合。

自此，影響亞太地區貿易規則的兩大競爭勢力已然浮現，一是以美日為主力、澳紐為側翼，強調開放的區域主義(open regionalism)為特徵的亞太區域主義。另一股勢力則是以東協及中國為主力，強調增進東亞區域經貿整合、建立排除區域外國家之自主區域整合的東亞區域主義(East Asian Regionalism)。兩股勢力在2000年代中國經濟的崛起與美國前總統歐巴馬之「重返亞洲」政策的推動，競爭態勢更為明顯與尖銳，並演變為後來以美日為主體而排拒中國的TPP，與以東協加六國家為主體而排除

美國等東太平洋國家的「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP)之競爭。

此兩項運作中的區域貿易構想分別代表不同貿易理念與價值。TPP不僅是高標準的全面關稅撤除協定，更是美國價值在區域貿易規則的體現，內蘊諸多對美國經濟利益維護的條款與專章，例如對智慧財產權的高規格保護、對勞工條件與環保要求的列入、國有企業的規定、對投資爭端機制的設計及原產地的嚴格要求等，皆是為保障及捍衛美國經濟利益。

相對而言，以發展中國家為主體的RCEP則是延續東協經貿合作的傳統，以循序漸進、體恤個別國情及強調能力建構為特徵，透過降低關稅而增進經濟合作。換言之，TPP與RCEP在區域貿易規則的構想可說是有著世紀的差異。前者是強調21世紀的下世代貿易規則，而後者仍想維持20世紀著重於邊境上的貿易規則。前者是以美國為主導，要求各會員國一律企及的貿易法治主義，後者則是以東協為領導、中國為主力，訴求各會員國各盡所能的貿易差別主義。TPP可說是歐巴馬在全球主義(globalism)概念下於亞太地區透過多邊主義之區域經貿整合的籌建，形塑符合美國利益與價值的亞太貿易秩序。RCEP則是體現以東協價值為核心，而以滿足中國坐實東亞區域經濟盟主為構想的亞洲貿易秩序。

然而，就在TPP各國歷經艱苦談判，而於2016年2月在紐西蘭的奧克蘭正式簽署協定，似乎領先原預定於2015年完成談判的RCEP一大步之後，2016年美國國內政治風向的逆轉與川普

的當選遂為TPP的未來投入一大震撼彈，使得進度領先之TPP所形塑的亞太貿易秩序邁入崩解的分岔點。

美國優先下的單邊主義

若說TPP是自2000年以後美國參與亞太經貿事務最積極的政策推動，亦是歐巴馬在全球主義思維下「重返亞洲」的經貿進攻政策之具體展現，則川普就任美國總統後所宣示的「美國第一」(American First)則意味著美國新政府將拋棄歐巴馬時期強調國際合作與注重國際公共利益的全球主義，而澈底轉向以美國利益至上、特別是以美國人民利益為主體，來思考美國的國際參與及對外政策的單邊主義途徑。

必須說明的一點是，輿論經常誤認為川普當選將使美國外交從原本積極扮演參與國際事務之領導角色的國際主義，轉向拋棄對外參與、閉關自守的孤立主義(Isolationism)。事實上，就當今美國經濟等各方面與世界的緊密連結程度及其在全球各地的實質國家利益，已使任何清醒的美國領導人及對外政策制定者都明瞭其絕無可能回復到所謂的孤立主義。

換言之，川普的美國優先論調在外交與對外經貿政策上，是強調以美國國內人民的利益作為美國制定對外政策的最重要依據與標準，而不是以虛幻的國際道義或責任等理由，卻加諸於美國人民更多的軍費負擔、工作機會喪失、自身國內經濟的頹弊、國債持續擴大與貿易逆差的日益惡化。

因此，川普政府在國際貿易上的訴求是，拋

棄以往多邊主義下的集體談判協商模式，而改以更能為美國爭取最大經濟利益的雙邊談判，來與對手國重新制定對美國國內就業與產業發展更為有利的貿易協定。因此，此從多邊協商換軌為雙邊談判僅是意味著美國欲運用單邊主義途徑來各個擊破其貿易對手國，以獲得最大經濟利益，而不是僅是採取以高關稅的貿易保護主義來禁止外國商品進入美國。

川普政府宣稱將課徵35%的「邊境稅」或退出TPP等看似貿易保護主義的做法，事實上皆僅是在以美國利益優先的原則上，透過恫嚇貿易對手國與其協商，或改變既有對美國不利之協商方式的策略，而非意味著美國會真的透過高築關稅貿易壁壘來阻絕外國商品。

根據美國國家統計局的資料，2016年美國在貨品進口高達2.2兆美元，貨品出口僅1.4兆美元，貨品貿易逆差為7.5億美元，由此一方面突顯美國本土製造業海外競爭能力薄弱，另一方面則顯示美國人民嚴重依賴外國商品的脆弱性。再者，儘管其貨品貿易的巨額逆差，但美國的服務貿易卻有2.47億美元的順差，使得其整體貿易逆差下降為五億美元，此意味著美國以科技與專利為主的服務貿易仍具備十足競爭優勢。一旦川普政策真正採取以課徵高關稅來減少進口的貿易保護主義做法，勢必將引發其他國家的貿易報復，而導致美國人民必須承受更高價格購買外國製貨品，以及外國政府陸續以高關稅阻擋美國製商品與服務的兩敗俱傷後果。

然而，為達成扭轉當前國際間比較利益的

配置，並將外流工作機會與產業回流到美國本土，川普政策除高舉課徵關稅威脅外，亦蓄意繞過WTO規定及其建制的貿易爭端解決機制，而以單邊主義的思維，透過自身政策工具的使用（如財政部報告的匯率操縱國名單等），以達成脅迫貿易對手國與其協商的目的。因此，退出TPP不意味美國即放棄對亞太地區貿易的主導權。相反地，擺脫TPP在集體共識決策機制下對其他會員利益的妥協與退讓，川普政府更可以單邊主義下的雙邊談判方式，來協商與構築對美國工作機會增長與要求對手國開放其國內市場更為有利的條款。

換言之，川普政府刻意拋棄美國作為全球領導國家的虛幻稱謂，而以更務實積極的做法來維護及爭取美國國內經濟利益。這也意味著過去以美國為主導的亞太經貿整合將進入新的階段，從美國與其他國家共同參與及制訂遊戲規則的面狀區域經貿集團，演變為以華盛頓為核心而與相關國家建構兩兩的雙邊貿易協定之線狀連結。可以預見的，美國的亞太貿易對手國將面臨來自川普政府更嚴峻的雙邊貿易協商，而TPP制訂之對美國有利的高標準貿易規則仍會持續被其運用，但對美國農產品及製造業出口不利的關稅寬限條款則將重新被納入談判。川普政府對未來亞太貿易秩序的影響將不會是試圖扮演規則制定者與主導者的角色，而是會更著重於美國貿易利益攫取者與為美國商品扮演外國市場壁壘掃除者的角色。歐巴馬過去念茲在茲的亞太貿易秩序與規則的制訂權力，則已被川普政府在實用主義的思維下棄之如敝

屣。

美國退出TPP，使其在以集體及多邊的各項亞太區域貿易倡議上全面棄守，儘管目前整體情勢發展仍處於不明朗的狀態，但未來亞太貿易秩序可能走向RCEP成為主導勢力、亞太自由貿易區、TPP的11國繼續與擴大。

群雄無首的TPP與北京的亞太貿易秩序

透過退出TPP，川普政府也無異放棄了歐巴馬時期為美國在亞太經濟整合上扮演規則制訂者與主導者的角色，亦同時失去其努力建立的21世紀全球貿易秩序的制高點，使得美國在以集體及多邊的各項亞太區域貿易倡議上全面棄守，而僅存下列的幾個可能選項，包括：RCEP、北京在2014年APEC峰會提倡的亞太自由貿易區(FTAAP)，以及可能由失去美國的其他11個國家為主要成員構成TPP。儘管目前整體情勢的發展仍處於不明朗的狀態，但亞太貿易秩序的未來走向，或可分為下列幾項趨勢：

（一）RCEP成為主導勢力

在美國退出TPP後，不少亞太國家遂將焦點轉向RCEP。儘管RCEP在貿易自由化的深度與廣度遠不如TPP，但許多國家仍將之視為是目前制訂與重振亞太地區貿易秩序的可能選項。根據2017年2月於日本神戶召開的RCEP貿易官員會議顯示，RCEP談判協商的進度十分緩慢，內部成員對此貿易構想的分歧仍然巨大。如日、澳、紐及新加坡等先進國強調高質量的

條約，與希望儘快完成簽訂的中、印度及菲律賓，以及期望強化能力建構與經濟合作的緬甸等東協國家（注3）。各成員對RCEP協商有不同的期待，這使RCEP能否加快步伐完成談判進而取代TPP，而成為主導亞太貿易秩序的主要力量成為疑問。

（二）亞太自由貿易區

亞太自貿區作為亞太區域整合的最終目標，被北京在2014年於APEC再度提出，並通過FTAAP北京路線圖來全面啟動其進程，但至今仍缺乏實質進展，而處於APEC各項會議的討論中（注4）。換言之，亞太自貿區仍被視為是作為亞太經貿整合的長程與遠大的終極目標，而其真正落實則仍是透過其他區域倡議的推動來實踐。2016年秘魯APEC領袖會議宣言已正式確認，TPP和RCEP是達致FTAAP的重要路徑。

（三）TPP的11國繼續與擴大

在川普當選後，TPP成員除初期日本首相安倍晉三試圖說服川普TPP的重要性但仍以失敗告終後，進入沒有美國的TPP時代，主要TPP成員則以推動沒有美國的TPP 11，以及開放其他國家的加入為因應。澳洲、秘魯等國的領袖都表示贊同如中國、韓國或印尼加入TPP，使得TPP可以繼續發展（注5、注6）。此目的在透過將已經達成共識的TPP之高標準規則推廣適用到與其他國家的自貿協定上，而使得TPP在缺少美國的情況下仍可成為制訂亞太貿易規則與秩序的重要架構。但必須承認的是，此途徑的可行性仍尚待考驗。不僅是因為TPP協定中的相關規定使得美國的缺席成為其無法生效的

障礙，更因既有成員的遲疑（如越南）與外部潛在成員的觀望，而使得TPP是否能繼續推動成為挑戰。

亞太政經變動下的台灣之機運與挑戰

在上述以美國川普當選作為撼動亞太貿易秩序的背景下，對以貿易為經濟動力的台灣帶來何種的機遇與挑戰？就機運而言，首先，以往不可得的台美自由協定或相關的雙邊經濟協定，或許有可能在川普主政下成真，而達成進一步強化台美經貿聯繫與互動之目的。其次，如台美經濟協定能簽訂，或許可順勢帶動我國與其他國家如日本等國簽訂雙邊經貿協定。

就挑戰而言，或許我國首要面對的挑戰會是來自川普政府的不公平貿易指控，以及嚴厲與艱苦的雙邊貿易談判。不僅美豬議題將再度浮上檯面，國內農產品市場將面臨被迫開放，以及出口美國的製造業亦可能面臨調查等嚴苛考驗。其次，TPP的難以為繼將增加RCEP的重要性，而使中國成為主導亞太貿易秩序的要角，進而對於不願意在兩岸關係上迎合北京的蔡英文政府造成更大的內政與經濟壓力。第三，川普新政所掀起的全球貿易保護主義風潮，或許將使得WTO的多邊貿易機制與亞太的各項區域經貿整合倡議面臨更大的危機。此將使得深刻融入全球價值鏈的台灣企業，面臨更大的貿易成本壓力與政策不確定性挑戰。

結論——即將到來的美式暴風雨

根據世界銀行在2017年1月發行的《全球經

濟展望》(Global Economic Prospects)報告中，指出2017年的全球經濟成長預期將從2016年的2.3%成長到2.7%。然而，如美國的主要關鍵經濟體可能施行的財政刺激及提振成長政策，則是對全球經濟前景帶來風險的主要來源。

換言之，當前全球經濟最大的不確定因子並非來自於客觀的經濟景氣循環，而是來自於人為的政策制訂風險，特別是來自於川普以美國利益至上、而以貿易保護主義為手段的單邊主義做法。美國自冷戰後對亞太地區的貿易規則採取多邊主義的交往做法(engagement)，使得亞太地區得以融入全球經濟而獲得快速成長。

然而，川普的單邊主義做法卻不僅將使得高品質的亞太經濟整合之理想成為泡影，也將連帶使得亞洲國家面臨更大的美國壓力，而在貿易政策上採取保護主義做法，以維護本國的產業利益。此一趨勢也將使得亞太地區作為帶動全球貿易與推動全球經濟整合的角色大幅削弱，而為未來全球經濟蒙上一層陰霾。

在當今各國皆在審慎觀望此源起於北美的美式暴風雨之際，我國位處於美中兩強權力的交界地帶，更需小心謹慎地因應未來的經貿挑戰。特別是處於當前政經因素高度糾結、全球政經風險難以區分的年代，我國政府各部門、駐外單位與各產業亟須廣泛蒐集資訊、研擬各種情境、並擬訂周全對策，以因應此刻亞太貿易秩序混沌不明的變局。■

(作者為國立交通大學助理教授)

■ 注釋與參考文獻

- 1.Reuters, "WTO cuts 2016 world trade growth forecast to 1.7%", CNBC, 2016/09/27, <http://www.cnbc.com/2016/09/27/wto-cuts-2016-world-trade-growth-forecast-to-17.html>
- 2."Rising policy uncertainty driving slowdown in global trade: World Bank", The Business Times, 2017/02/27, <http://www.businesstimes.com.sg/government-economy/rising-policy-uncertainty-driving-slowdown-in-global-trade-world-bank>
3. “RCEP談判分三派 中印成雙刃劍”，日經中文網，2017年2月27日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/investtrade/23913-2017-02-27-11-10-44.html>。
- 4."APEC officials discuss possible free trade area", Viet Nam News, 2017/02/27, <http://vietnamnews.vn/politics-laws/351877/apec-officials-discuss-possible-free-trade-area.html#73CE1T0y5kSacMlc.97>
5. “中國將成為「TPP」新群主？”，日經中文網，2017年1月26日，<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/investtrade/23478-2017-01-26-04-59-13.html>”。
6. “TPP群主永久退出 中韓替補繼續談？”，日經中文網，2017年1月25日。