

加入 TPP 作為台灣經濟發展戰略

洪財隆
民進黨政策會副執行長

由於中國杯葛與各國觀望等因素，亞太區域經濟整合浪潮中的雙邊 FTA 或區域經貿倡議都刻意忽略台灣，不僅使得台灣的企業對外面臨不公平的競爭環境，對國家整體更逐漸形成被邊緣化的巨大壓力，全面降低台灣對外談判（含兩岸）的空間與籌碼。

台灣現行「先兩岸、後國際」的策略在對外洽簽 FTA 上遇到瓶頸。雖然 2010 年兩岸已經簽署 ECFA，但台灣至今仍未能跟其他重要經貿夥伴洽簽 FTA，主要原因在於北京向來認為 FTA 屬於「官方性質的協議」，從而原則上反對其他國家與台灣洽簽 FTA，除非是已先和中國締結 FTA 且規模較小的國家，例如新加坡和紐西蘭。

於是台灣的對外經貿關係更加遠離國際體系而日益兩岸化。此一疑慮是 ECFA 後續談判困難的根本原因，也讓台灣對加入亞太區域規模的 FTA 寄予厚望，特別是 TPP 與 RCEP 兩大區域貿易協定。

一、區域規模 FTA 才是邊緣化問題關鍵

區域規模 FTA 成局與否，以及台灣能否加入，是台灣邊緣化問題的真正關鍵。截至目前台灣被邊緣化的壓力，主要來自和台灣產品群具有高度競爭關係的韓國，但隨著 TPP 與 RCEP 逐漸成形，尤其是今明兩年都將面臨關鍵時刻，屆時如果台灣依然未能參加，所面臨的處境將比目前狀態更加困難。

二、美國對 TPP 何以勢在必得？

美國實現 TPP 的政治意志相當強烈，包括經貿利益、區域均勢考慮、國際經貿秩序訂定者（霸權角色），以及藉以凸顯「規範與制度優勢」。

- 以經濟利益而言，自從 2008-2009 年全球金融危機以來，美中經濟實力出現明顯消長，美國以區域主義作為經貿結盟工具的需要，遠比以往迫切。
- 從區域格局來看，中國利用其經濟崛起，轉化為區域政治優勢的態勢當會日益明顯，而美國為了繼續保有其在東亞的影響力，戰略重心重回亞太。

- 放眼全球，如果 TPP 失敗，等於宣告美國在國際場域等重要領導角色的退卻，包括全球經貿秩序的制訂者在內。

從強調安全與圍堵的「均勢理論」(balance of power) 來看，TPP 旨在防範中國擴張並拆解東亞區域主義，但從長期戰略角度觀之，美國似有意透過 TPP 所蘊含的「規範與制度優勢」，不排除將中國納入此一體系，藉以塑造對手的行為，定義並控制未來衝突。

2015 年應是美國推動 TPP 的最佳時機，包括以下三項理由：

- 挾著人口結構與技術進步兩大優勢，美國經濟實力逐漸恢復，有利於展開對外經貿談判。
- 過去中國經濟崛起，外交低調，如今經濟成長動能趨緩，卻在外交領域與領土爭議上愈發高調 (assertive)。東亞國家傾向援引外力以資平衡，此將有助於美國的 TPP 亞太佈局。
- 關鍵國家美日兩國的目前國內政治局勢對 TPP 談判有利。對 FTA 較友善的共和黨目前掌握國會，有利於歐巴馬總統取得 TPA 授權並加速 TPP 談判，行政部門也希望在總統大選時程啟動之前，能先在 2015

年完成 TPP 第一輪談判。日本也在 2014 年底解散眾議院而自民黨大勝後，對 TPP 態度更顯積極。

三、雖然 TPP 與 RCEP 都不完全操之在我，但就政治現實上，TPP 所必須付出的政治代價較小

主要由於中日關係不時緊張（釣魚台、教科書等）、東協內部的共識過程緩慢、各國保護主義作祟，特別是印度更是如此，RCEP 目前進度仍然相對落後於 TPP。此外，除非台灣在主權議題上對北京做出重大讓步，否則欲加入以中國為核心的 RCEP 可說相當困難。

台灣有機會加入 TPP 第二輪談判，應做好各種內外準備，包括妥善處理美國所關切的農產品進口與智財權等法規治理議題，積極尋求加入。更重要的是，除了避免被 FTA 風潮邊緣化，以及翻轉過度對中傾斜等防衛性理由之外，台灣應透過內部準備（包括政治共識、政策配套、產業提昇等），藉由參與區域經濟整合的過程，對外加強國際連結，對內推動改革，並藉以釐清產業發展方向。BT