

美國 - 新加坡自由貿易協定 (USSFTA)

的政經分析及其對東協的意涵

黃子庭

嘉義大學通識教育中心講師

摘 要

近年來由於國際政治經濟等多重因素造成東亞及亞洲地區雙邊自由貿易協定 (Free Trade Agreement) 的盛行，在這股雙邊貿易協定的熱潮中，其中又以新加坡推動最力，除已與日本、紐西蘭、歐洲自由貿易協會、澳洲、美國簽訂 FTA 外，與其他國家如墨西哥、中國大陸等亦在洽簽或商談中。

新加坡與美國簽訂的 FTA (USSFTA) 已於 2004 年 1 月生效，此項自由貿易協定對新加坡及美國的意義為何？因此，本文將首先探討東亞經濟整合的背景、以及新加坡積極與他國簽訂 FTA 的原因，雙方簽署 USSFTA 的背景以及 USSFTA 中美國經貿、戰略安全考量的政經分析、對東協國家的影響力，東協國家如何看待 USSFTA？學者認為 USSFTA 的利弊何在？

USSFTA 所帶來的影響及衝擊顯然不侷限於美、新兩國之間，其效應波及整個東協及亞洲地區，新加坡作為東協國家 FTAs 的開路先鋒 (pathfinder)，其所承受的挑戰為何？對東協國家又將造成什麼影響？這都是在這股區域經濟整合風潮中值得探討的議題。

關鍵字：自由貿易協定、新美自由貿易協定、東亞區域經濟整合



The Political and Economic Research of U.S.-Singapore Free Trade Agreement (USSFTA) and its implications for ASEAN

Huang Tzu-Ting

Lecture, Center for General Education
National Chia-Yi University

Abstract

There are multiple factors contributing to the negotiation of free trade agreements in East Asia and Asia recently. Singapore makes every endeavor promoting the negotiation of FTAs in this tide. It has completed the FTAs with U.S., Australia, Japan, New Zealand, and there has been several ongoing FTAs with other countries such as China and Mexico, etc.

This Research will explore the USSFTA, begin to work in January 2004 and its implications for U.S. and Singapore. At first, there is a statement about the context of East Asian economic integration and the reasons of Singapore's pursuing FTAs. Furthermore, why should U.S. negotiate this FTAs besides the economic factor? Is there any consideration of political and security strategy? Finally, what's its implication for the ASEAN? As a pathfinder of FTAs in ASEAN countries, Singapore must face the challenges and the impact.

Keywords : FTA 、 USSFTA 、 ASEAN



美國 - 新加坡自由貿易協定 (USSFTA)

的政經分析及其對東協的意涵

一、前言

新加坡與美簽署的「美國－新加坡自由貿易協定」(U.S.-Singapore Free Trade Agreement, USSFTA) 自 2004 年 1 月 1 日起生效，這個 FTA 的內容包括移除既存的障，尤其是新加坡的服務部門 (service sector)，而其他的障礙排除包括酒類、汽車工業、汽車、衛星通訊等等，新加坡在 USSFTA 的簽訂後，也可望節省巨額關稅及有助於雙方人員的往來交流。新加坡-美國 USSFTA 的簽訂表面上看似經濟的利益互換，新加坡和美國以 USSFTA 作為相互開拓對方市場的利器。但實則在經濟利益下，其政治、國際安全或外交等的考量更勝於經濟因素。

因此本文意在探討新加坡－美國 USSFTA 的政經分析及其對東亞整合的意涵。首先，說明 FTA 的意義及新近 FTA 風潮興盛之原因，其次，說明東亞經濟整合的現況及新加坡積極追求 FTA 的背景，以及新加坡與各國簽訂 FTA 的分析。再次，以 USSFTA 作為個案分析，探討美國與新加坡在此一 FTA 中的利益與政經分析，新加坡作為 FTA 的「開路先鋒」(pathfinder, trailblazer)¹，此對於東協整體的經濟整合的又有什麼影響及意涵？本文希望能藉著對 USSFTA 的政經分析提供東亞地區經濟整合新的方向及參考。

二、FTA 及東亞各國簽 FTA 的背景

(一) FTA 的定義及 FTA 風潮興盛之因

FTA (Free Trade Agreement) 的定義如下：「係在推動雙邊或區域之經濟整合，降低簽約國彼此間貿易交流的障礙，包括關稅及非關稅、市場進入，以及技術性障礙等，以增進簽約國資源的使用效率，從而提升國際競爭力。」



各國締結 FTA 的原因很多，並不完全是經濟性的，有很多是受非經濟因素影響的例子。在經濟因素方面，最常為人所提及的是 FTA 可帶來的貿易創造（trade creation）效果或可加速貿易自由化。但是亦有學者提及，FTA 的普及是肇因於各國為減低其他 FTA 帶來的貿易轉移效果（trade diversion）所採取的因應措施。在此一防衛性動機的驅使下，FTA 如骨牌般紛紛訂立。²

除此之外，成立 FTA 的另一個經濟上原因是，FTA 將使區域內國家相互投資增加，同時也會增加區域外投資的進入。此一投資增加效果是推動 FTA 成立的主要原因之一³

FTA 通常為締約國帶來貿易及投資的利益，第三國為了進入由 FTA 所整合成的區域市場，將會增加於區域內的投資，並且將會移轉其於區域外的生產基地至區域內，以符合「原產地規則」（Rule of Origin, ROO）的要求。此外，如果一個自由貿易協定完整的規定締約國間的投資保護及各種投資貿易規範標準化，將有利於締約國間的相互投資。同時，由於締約國間的生產因素流通自由化，將會增加於區域內投資的吸引力，也會增加區域內廠商彼此的合作。⁴

（二）東亞國家 FTA 興盛背景

東亞國家因為 WTO 及 APEC 的遲緩進展等等因素而興起簽署 FTA 的風潮，分述如下：

1. 歐盟及北美自由貿易區形成後，對其他以這兩個地區為主要出口市場的國家，產生貿易壁壘之疑慮，因而積極推動區域經濟合作，作為規避歐美貿易壁壘之對策。特別是歐盟和北美自由貿易區為主的區域整合範圍的進一步擴大，迫使許多國家政府改變對外經濟發展戰略。⁵

2. 烏拉圭回合多邊貿易談判的拖延，是導致 90 年代初期 FTA 興起的原因之一，但即使烏拉圭回合完成、WTO 成立，區域經濟整合活動並未歇緩，特別是由於 WTO 國際法人地位的確立，與決策方式的轉變，更使得主要國家藉由區域集團貿易與投資自由化的整合過程與結盟，增加其在多邊體系的發言份量與對抗籌碼，而區域集團間的合縱連橫，也成為擴大多邊影響的重要



途徑。⁶

3. WTO 多邊自由化之進展，仍充滿變數的狀況下，各國轉而尋求區域性自由化的推動，特別是 2003 年九月間，WTO 第五屆坎昆部長級會議對「杜哈發展議程」(Doha Development Agenda) 多邊貿易談判之破裂，顯示 WTO 進一步推動全球貿易自由化的前途坎坷，也促使區域貿易協定的簽署，蔚為風潮。⁷2003 年 9 月「坎昆會議」因為經過五天五夜的磋商和議價過程，由 146 個成員國參加、在墨西哥坎昆舉行的 WTO 部長級會議最終以失敗收場。這一失敗，歸因于貧富國家的意見嚴重分歧。發展中國家要求發達國家取消其農業補貼政策，發達國家表示愿意作出一定程度的讓步，比如歐盟，同意將發展中國家視為關鍵性的一些農產品取消出口津貼，然而，仍不能滿足發展中國家的要求。發展中國家也反對在坎昆會議上發起有關所謂「新加坡議題」的談判。它們擔心，一個新的國際投資體制將使跨國公司受惠，而犧牲發展中國家的利益。所謂「新加坡議題」，即關於全球投資、競爭政策、政府採購透明度及貿易便利化的總議題。⁸

4. 雖然 APEC 於 1994 年茂物宣言中揭示，已開發經濟體於 2010 年、開發中經濟體於 2020 年實現貿易與投資自由化的目標。然而，當 APEC 於 1997 年提出包括林產品、漁產品等十五個提前自由化部門 (EVSL)，企圖運用 WTO 「資訊科技協定」談判模式，讓十八個經濟體在差異中，尋求自由貿易的「最大交集」時，除了亞洲金融危機使得受影響國興趣缺缺外，各國利益差距與保護國內產業的需求不同，更凸顯出 APEC 自由化的結構性困難。⁹

基於上述理由，東亞地區的區域整合開始緊密化，除 2001 年朱鎔基在「東協加三高峰會」上倡議而逐漸成形的「中國－東協自由貿易區」，東協本身在 2002 年也成立東協自由貿易區 (ASEAN Free Trade Area)，東協國家並決議在 2020 年組成「東協經濟共同體」，而其他東亞諸國也積極與東協、日、美及其他國家洽簽自由貿易協定，東亞國家所簽的 FTAs 多屬於雙邊自由貿易協定。(表 1)



表 1：亞太地區國家經濟整合一覽表

日本	已簽署：新加坡 洽簽中：墨西哥 研議中：東協、泰國、菲律賓、馬來西亞、智利、印尼、汶萊、 中 日韓自由化貿易區
韓國	已簽署：智利 研議中：墨西哥、中國大陸、日本、紐西蘭、美國、東協、中 日 韓自由化貿易區
新加坡	已簽署：日本、紐西蘭、歐洲自由貿易協會、澳洲、美國 洽簽中：墨西哥、加拿大、印度、中國大陸 研議中：歐盟、紐西蘭、韓國、智利、巴西
紐西蘭	已簽署：澳洲、新加坡 洽簽中：香港、東協 研議中：韓國、智利、新加坡
澳洲	已簽署：紐西蘭、新加坡 洽簽中：泰國 研議中：美國、日本
東協	洽簽中：澳紐緊密關係協定 東協＋中國大陸 研議中：東協＋日本、東協＋韓國、東協＋印度、東協＋歐盟
泰國	已簽署：巴林 洽簽中：墨西哥、澳洲、智利、秘魯、克羅埃西亞、捷克 研議中：日本、美國
中國大 陸	已簽署：港澳 洽簽中：東協＋中國大陸、新加坡 研議中：中港澳自由貿易區、上海合作組織、中 日韓自由化貿易 區

（資料來源：國貿局網站，2003 年 10 月，台經院整理）

三、新加坡積極簽署 FTA 的背景



(一) 新加坡何以積極追求 FTA

在經濟全球化下，新加坡積極地增強和開拓國際經濟關係，不但積極參與多邊與區域經貿組織，¹⁰ 也致力於「自由貿易協定」(Free Trade Agreement) 的建立。

新加坡則提議以 FTA/RTA 作為開路者倡議，相對於目前各領域別之垂直型自由化，推動跨領域的水平式自由化。並由二至三個會員體先行簽訂再擴及其他會員體，此類協定將有助於取得國內政治面的支持，同時促進國內經貿體制改革。

至於新加坡積極追求 FTA 除了上述東亞的因素外，尚包括了

1. 新加坡雖努力整合東南亞經濟體以幫助它們與中國大陸的競合關係 (compete and cooperative relationship)，但其鄰國仍對貿易自由化抱觀望的態度，因此新加坡便亟思與東南亞以外的國家建立起雙邊貿易協定，以推動貿易自由化。¹¹

2. ASEAN 的區域整合腳步極慢及紛歧，不符合新加坡對其自身利益及對 ASEAN 的期許：¹² ASEAN 的政治力量是薄弱的，同時對世界舞台並無重大影響。Pomfret 指出 ASEAN 的政策總是「徘徊十字路口，未在適當時間提出適合的整頓程序」，¹³ 而 ASEAN 的最重要經濟整合 AFTA 雖然建立起「共同有效優惠關稅」(CEPT)，但下列問題還是如前，例如政府不情願降低所保護的項目，馬來西亞為保護其汽車工業，延後至 2005 年降低進口稅，而印尼也在 2001 年宣布延後降低其進口稅 (import duties)¹⁴ 此外，由於 ASEAN 成員個人所得 (income per capita) 差距並未減少，結構性的歧異及政策限制依然存在，「雙軌的 ASEAN」(two-track ASEAN) 已經出現在東協的創始國中¹⁵ 新加坡的 FTAs 能幫助推動區域市場的整合，加快 WTO 背景下的全球自由貿易。¹⁶

3. 新加坡亟思往外發展：. ASEAN 在建立與美、日、歐盟的自由貿易聯結 (linkages) 腳步也相當緩慢。¹⁷ ASEAN 的區域內貿易在過去 30 年一直盤旋於 20-25% 左右，有鑑於此區域內貿易往來的不充分，新加坡亟思與美、日、

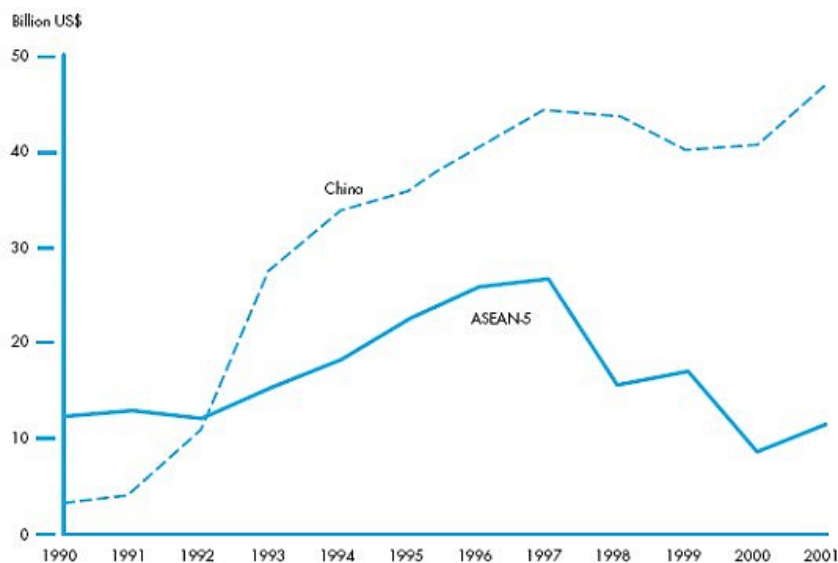


歐盟、印度、中國建立起良好的雙邊貿易關係。

4. 新加坡的 FTAs 被期許帶有經濟及策略性的任務，例如：提供商人及投資者可預測性、幫助降低投資及貿易障礙、以開啟新加坡的商機。Ms. Ng 宣稱：「FTAs 可以幫助我們達成下列事項：降低關稅可節省出口的費用，我們的公司在其他國家的勞務市場可獲得捷徑，所有貿易及勞務的障礙可以被排除，穩定的投資環境將有利於多國公司（MNCs）在新加坡的設立，創造有利的就業環境。」¹⁸

5. 此外，在中國大陸積極加入 WTO 和全球經濟不景氣的背景下，許多原本以 ASEAN 為基地的 MNCs 已開始縮減規模，將製造工廠遷往中國大陸，新加坡如不再對這波趨勢作出回應，將喪失其吸引 FDI 流入的比較優勢（圖 1）。因此，利用 FTA 可以幫助 MNCs 能繼續留在新加坡，使用新加坡的服務作為「中樞」（hub）以支持勞力密集產業在中國的運作。¹⁹

圖 1：流入中國及東協的 FDI 金額



資料來源：「Foreign Direct Investment to China and Southeast Asia: Has ASEAN been losing off?», Singapore Trade and Industry Department, July 2002.

6. 對東亞經濟集團 (East Asian Economic Bloc) 的疑慮：推展東亞經濟集團不遺餘力的是馬來西亞 Mahatir Mohamad，1997 年金融風暴後其提議「亞洲貨幣系統」(Asian monetary system) 以穩定亞洲的匯率。²⁰ 然而新加坡對「東亞經濟集團」的興趣不大，認為個別地與中、日、韓等國締約較有利，一旦中、日、韓三大經濟體整合，那麼東協可能被邊緣化，尤其是柬、越、緬、寮等經濟較弱勢的國家。²¹

(二) 新加坡與各國簽訂的 FTAs

目前與新加坡訂立 FTAs 者可分為兩種：「完成的」(completed) FTAs 和「繼續進行中的」(洽簽和商議中的)(ongoing) FTAs，前者如與紐西蘭、美國、日本、EFTA、澳洲所訂立的「紐新(親密經濟夥伴關係)(New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership, ANZSCEP)」、「美新自由貿易協定」(United States-Singapore Free Trade Agreement, USSFTA)、「日新新時代經濟夥伴協定」(Agreement between Japan and the Republic of Singapore for a New-Age Economic Partnership, JSEPA)、「新歐自由貿易協定」(EFTA-Singapore Free Trade Agreement, ESFTA)、「新澳自由貿易協定」(Singapore-Australia Free Trade Agreement, SAFTA) FTA 協約。

新加坡與美所簽的自由貿易協定於 2004 年 1 月生效，這是美國與亞洲國家的第一個自由貿易協定，根據美新自由貿易協定，新加坡出口到美國貨物 92% 關稅可在四年內免除，8-10 年基本全免。新加坡的服務業和投資商在美國本土可享和美國公民一樣的優惠待遇，新加坡公民無須任何許可證可在美國從事 90 天以內的商業活動。²²

新加坡與日所簽的自由貿易協定中規定 94% 新加坡出口到日本的產品可以免稅，新加坡出口商第一年可省下約 3300 萬美元關稅，五年內省下的關稅總值可達 1.81 億美元左右，新加坡專業人士可自由前往日本工作，其專業資格將受到日本的肯定。²³ 進行中的 (ongoing) FTA 如與加拿大、墨西



哥、南韓、印度、Jordan、斯里蘭卡等國的雙邊貿易條約仍在洽談中。²⁴

除了新美間的 USSFTA 之外，其他如新紐、印新 CECA、日新 JSEPA 等自由貿易協定或多或少也為新加坡和對方國帶來兩國貿易的機會。

四、USSFTA 作為個案分析：新美 FTA 的政經意涵分析

（一）USSFTA 的簽訂經過及內容

新加坡與美國兩國元首於 2000 年 11 月 16 日宣布展開 FTA 談判，希望達成包含勞工及環境條款的自由貿易協定，2002 年 11 月 19 日，兩國就 FTA 達成實質性的協議。2003 年 7 月 24 日，美國眾議院以 272 票對 155 票，表決通過實施與新加坡協定的議案。新加坡是美國的第 12 大貿易夥伴，2002 年的雙向商品和服務貿易（出口加進口）接近 400 億美元。協定生效後，美國將把對新加坡商品徵收的關稅降為零，新加坡也立即將所有關稅定為零。

在服務貿易方面，則確保履行國家待遇和最惠國待遇（Most Favored Nation, MFN）的核心義務，包括以最先進的管理手段，實施制度透明和便捷的核准程序。在專業服務（法律、建築、工程、土地測量等）領域，增大市場准入機會和遞交速度。這是美國與東協國家所簽訂的第一個自由貿易協議，未來將會成為美國與東南亞其他國家未來簽署自貿區的範例²⁵

此外，兩國金融機構將獲得市場准入的優惠待遇，其中包括美國銀行將進入新加坡的地方自動提款機網等。在紡織品貿易和知識產權領域，雙方將普遍實行嚴格的反規避條例。新加坡還承諾不對美國商品和服務實施歧視性待遇。此外，新加坡還接受了美國提出的借用金融評估手段解決勞工、環境爭端的新方案。²⁶ 根據協定內容，新加坡出口美國貨物 92% 的關稅在 4 年內免除，8—10 年內基本全免；新加坡的服務業和投資商可以在美國本土享受與美國國民完全一樣的優惠待遇，新加坡公民可以無須任何工作準證在美國從事 90 天以內的商業活動。²⁷

（二）USSFTA 的背景

新加坡一向和美國有密切的貿易往來，新加坡是美國電子和高技術製造



業的最大基地 (site)，也是次於英國的美國工業機械設備及工廠 (industrial machinery and equipment manufactures) 的終點站 (destination)。自 1984 年起享有雙邊的貿易盈餘 (bilateral trade surplus)，在 2000 年出口到美國達 US \$ 23 billion，進口達 US \$ 20 billion。在雙邊貿易幾乎都已零關稅或其他障礙時，為何新加坡還要更加強雙邊的貿易關係？

2003 年 5 月 8 日美國總統與新加坡總理簽訂 USSFTA，新加坡積極推動與 ASEAN 外國家（第一個是紐西蘭，第二個是澳洲）簽 FTAs。就美國的意義而言，新加坡為第一個亞洲簽約國；就新加坡而言，美國能提供廣大市場刺激區域經濟。然而事實上，美國早已是新加坡的最大出口市場及 FDI 的最大來源，然而對美國來說新加坡的貿易重要性可能不及加拿大和西歐。²⁸ 因此其政治經濟意涵有待探討。

（三）USSFTA 的政經意涵

1. 經濟意涵

（1）新美 FTA 也可視為對美直接開放貿易管道、間接和「美洲自由貿易區」(FTAA) 有所聯絡，意即和關鍵的經濟夥伴建立起開放的貿易管道，利於新加坡的生存。²⁹ Bhagwati 和 Panagariya 認為「第一次區域主義」可以歐洲經濟共同體 (European Economic Community，現歐盟) 作為代表，第二次區域主義起於 1982 年美國在日內瓦多邊會談受挫，轉趨雙邊主義或雙邊的優惠貿易協定。其代表為 1989 年的美加自由貿易協定 (US-Canada Free Trade Agreement)，之後延伸為北美自由貿易區 (North American Free Trade Area, NAFTA)。³⁰ 而美國在「第二次區域主義」(first regionalism)、「新區域主義」(new regionalism) 的風潮下往往將雙邊貿易協定的簽訂視為發展多邊主義的墊腳石 (stepping stone)。

（2）以 FTA 帶動東協其他國家的經濟發展，新加坡經濟自 1990 年開始歷經結構性的轉型，「新馬印成長三角」(Singapore-Johor-Riau, SIJORI) 的概念正在成形，因為新加坡的高生產費用 (薪資)，勞力密集產業開始遷



至馬來西亞和印尼，為留住 MNCs，新加坡以「新馬印成長三角」鼓勵勞力密集產業及生產過程移至馬國及印國，MNCs 則繼續留在新加坡以獲得新加坡的專業及技術服務、經濟中心、國際通訊網路及國際級港口、機場等有利環境。

吳作棟認為：「新加坡將透過 FTAs 作為 ASEAN 的 pathfinder 和 trailblazer（拓荒者）」，在此概念下新加坡積極將其鄰近的印尼島嶼如民丹（Bintan）和巴丹（Batam）納入此 FTA 內，因此整個印尼的貨物也能獲得打進美國市場的捷徑。而美國也有意將整個印尼的「資訊技術部門」（Information Technology sector）包括在此 FTA 內，先以「整合資源方案」（Integrated Sourcing Initiative, ISI）作為預備。³¹

從好的方面來說，認為新加坡的東協外 FTAs（extra-ASEAN FTA）會有「溢出」（spill over）的效果，新加坡所無法完全從 USSFTA 吸收的資金可以使美國進行「第三國投資」（third country investment），再者，透過「整合資源方案」（Integrated Sourcing Initiative, ISI）和「資訊及通訊技術」（information and communication technology, ICT）ICT 可以使地方和外國公司將其生產設施（production facilities）設於東協的鄰近國家。

32

對新加坡而言，其最主要出口是電腦及 IT 設備，最惠國關稅比例（MFN tariff rates）在 0 到 7 之間（表 2），對新加坡出口商來說應該是較邊際性的（marginal），對於新加坡的高工資來說幾乎沒有補償作用，因此把勞力密集的 ICT 設在印尼的民丹和巴丹島是有意義的。

表 2：歐盟、日本和美國的 MFN 和 GSP 比較

產品	HS 編碼	歐盟		日本		美國	
		MFN	GSP	MFN	GSP	MFN	GSP
食品及動物	01-04	0-22%	0-12.8%	1.5-10%	0-9%	0-26.4%	0-21.1%
種子及核桃	0801；0802	0-6.1%	0-5.1%	3-6%	0-3%	0-163.8%	0%



	1201-1207						
	15	0-19%	0-13.3%	1.2-12.8%	0-7.5%	0-19.1%	0-11.4%
農業 raw materials	05-24-(0801 0802;1201-1207;15);44	0-36.4%	0-30.9%	1.5-28%	0-20%	0-350%	0-28%
鋼鐵	2601;2618-2620;72;73					0-12.5%	0-7.5%
非鐵金屬類	2602-2617;2621;74-80					0-6.5%	0-3.2%
燃料	27					0-12.5%	0-7.5%
化學物品	28-38					0-9.2%	0-7.1%
化學製造物	25-43;45-96					0-48%	0-38.4%
電腦及 IT 設備	3818;7017;8419;8421;8424;8455;84648466;8469-73;8477;8479;8480;8504;8514;8517;8518;8520;8522-8525;8527-29;8531-34;8536;8541-44;9009-9013;9017;9026-27;9030-31					0-7.2%	0-3.6%
皮革	41-43					0-20%	0-17.5%
紡織品	50-60					0-27.2%	0-23.5%
衣服						0-32.5%	0-26.4%
鞋子						0-48%	0-38.4%

資料來源：ASEAN Secretariat (2002) .Table14.

2. 政治意涵



（1）美國與新加坡 FTA 之所以會快速的簽訂，部分即導因於美國憂慮被排除在東亞經濟整合之外，而使東亞成為另一個難以控制的歐洲。³³

為了保有美國在亞太地區長期以來的優勢及主導地位，美國必須重新思考如何維持在亞洲的霸權。

（2）東亞地區性強權互動形勢日益錯綜複雜，美國需要調整其安全佈局。近二十年中國在東亞的迅速崛起，給該地區的政治－經濟形勢帶來了巨大的不確定性。朝鮮半島問題、中日關係問題、台海問題、南海問題，東亞地區所有涉及地區安全的重大問題無一不與中國的態度和立場緊密相關。而中國多年來堅持決不依從美國、甚至不惜與美國公開對抗的獨立自主路線，又迫使美國不得不採取一手遏制一手合作的軟硬兼施政策。儘管在美國稱霸全球的大戰略中，決不能坐視中國成美國的嚴重威脅，但在當前大局未定的形勢下，美國不會貿然在東亞地區拉開美中對抗的陣勢。最近美國對臺灣公投舉動的壓制甚至警告，即從側面暴露出美國對自己長遠戰略的深思熟慮。

美國在冷戰期間苦心經營了幾十年的東亞安全體系，在中國經濟發展和對外開放、美日貿易摩擦不斷、97 金融危機造成東盟與美國關係疏遠、9·11 後激進回教在東南亞活動加劇等重大變局的衝擊下，已經瀕於瓦解。重整旗鼓、調整佈局以因應東亞地區強權並立、風雲變幻的政經形勢已是迫在眉睫之事。

考慮到新加坡在文化上與中國的接近、在地理上與回教基地的接近、在歷史上與西方的接近，選擇新加坡作為美國在東亞地區的一個政治－經濟立足點，可以說是再合適不過了。³⁴

（3）新加坡的特殊位置使其在美國當前全球反恐戰略中地位上升。911 之後美國除了在中東阿拉伯世界這個“核心地帶”進行毀滅性打擊外，對伊斯蘭運動的「週邊地帶」——南部非洲和東南亞也將同時採取壓制和打擊行動。正是在這樣一個戰略籌劃中，在地理上位於印度尼西亞和馬來西亞這兩個伊斯蘭國家之間的新加坡立即突現出其重大的戰略地位。新加坡扼國際重



要水道之要衝、踞東亞、南亞、澳區域之樞紐，政府強大、經濟發達、社會穩定、設施完備，既無激進回教運動之害，也無共產主義運動之虞，更加之幾十年一貫的親美政策和全民使用英語，美國政府已經不可能找到更為理想的地區戰略夥伴了。³⁵

911 之後美國已將反恐視為最優先的戰略目標，且由於東南亞具有多元種族、多元宗教及多元文化特性，回教人口逾兩億，境內的回教團體亦多對蓋達組織 (Al Qaeda) 採取同情的態度，甚至在菲南尋求獨立建國的「阿布薩耶夫」(Abu Sayyaf) 組織與蓋達組織的關係密切，美國已將東南亞視為全球反恐的一個主要戰場。³⁶ 美國藉著全球反恐戰爭的名義和機會徹底擴張其戰略勢力範圍，在東南亞方面，美經由軍事合作而強化其與東南亞的關係，美於 2002 年 1 月與菲律賓展開長達半年、具實戰性質的反恐軍事演習，兩國簽署「雙邊後勤補給條約」，與泰、印、新、馬、菲與汶萊簽軍事泊港條約，軍艦得進出各國港口停泊補給及與新、馬、印展開聯合巡弋。³⁷

(四) USSFTA 對東協他國家的意涵及影響

固然新加坡和 ASEAN 以外的國家簽 FTA 對一向依賴貿易的 (trade-deependent) 新加坡來說是有經濟效益的，但對東協的經濟整合並不是相當直接的，其他的東協國家到底可以從 USSFTA 的簽訂獲得什麼直接和間接的益處？

東協自 1967 年創立以來經濟、技術和社會合作方面的進展緩慢，其焦點主要放在政治和安全議題，政治對話幫助培養所謂的「東協精神」(ASEAN spirit)，然而東協的制度架構既寬鬆又窄小，通常把其政策的決策權留給外交部長。³⁸

因為東協國家政策發展各自不同，要朝向自由化還要走一長段路，在此背景下新加坡不得不依靠雙邊 FTA 政策，USSFTA 被期待成能透過 ASEAN-manufactured components 對其他東協國家 (如印尼) 有利。新加坡的 FTAs 可能創造對東協國家的雙贏環境 (win-win environment)。³⁹

其他東協國家對推動 FTAs 也是相當敏銳，馬來西亞正考慮與日本簽雙



邊 FTA，而受到 USSFTA 的鼓舞，菲律賓總統 Gloria Arroyo 也於 2002 年訪日時提出 FTA 的建構，其他的 FTAs 尚包括美泰、美菲、澳泰等，甚至整個東協也集體與中、美、印簽 FTAs。（中國東協自由貿易區 ACFTA、美國的 Enterprise for ASEAN Initiatives, EAI、日本和東協的 AJCEP、印度的都在研議或洽簽中）⁴⁰

Ramkishap 認為新加坡與美簽訂 USSFTA 其利益超過代價，假設美國在新加坡的貿易中占十分重要的地位的話（表 3）大部份的新加坡貨品出口到美國早已是零關稅是零關稅但如紡織品或轉載品經新加坡港時仍有利益，另外一個不明顯的利得是在美國保護主義及反傾銷活動的興起之際，新加坡能獲得些許保障，美國不致將大型的貿易公司遷往大陸或香港。⁴¹

表 3：新加坡的主要出口市場及進口資源,1970-2000 年（佔總出口或進口之比：％）

	出口				進口			
	1970	1980	1990	2000	1970	1980	1990	2000
美國	11.1	12.7	21.3 (26.6)	17.3 (24.6)	10.8	14.1	16.0	15.0
日本	7.6	8.1	8.7 (9.9)	7.5 (7.7)	19.4	17.8	20.2	17.2
澳洲	3.5	4.1	2.5 (2.6)	2.3 (2.6)	4.5	2.3	1.9	1.7
法國	2.0	2.2	1.6 (1.9)	1.5 (2.0)	1.1	1.4	2.4	1.6
德國	2.9	3.0	4.0 (4.5)	3.1 (3.3)	3.4	3.3	3.6	3.1
英國	6.8	2.6	3.2 (3.6)	2.6 (5.1)	7.6	3.4	3.1	2.0
歐洲	23.9	16.0	17.4 (18.4)	14.6 (19.5)	18.6	13.7	15.9	14.2
馬來西亞	21.9	15.0	13.1 (8.4)	18.2 (12.1)	18.6	13.9	13.6	17.0
泰國	3.3	4.3	6.6 (7.3)	4.3 (3.7)	2.0	2.0	2.7	4.3
菲律賓	0.3	1.4	1.3 (1.1)	2.5 (1.9)	0.4	0.3	0.5	2.5
Brunei	1.6	1.4	1.0 (0.5)	0.4 (0.2)	0.0	0.8	0.2	0.2
印尼	—	4.8	1.3—	2.2	—	10.4	3.1	5.7

ASEAN-4	27.1	22.1	22.0 (17.3)	25.4 (17.9)	21.0	17.0	17.0	24.0
香港	4.1	7.7	6.5 (6.9)	7.9 (7.6)	2.5	2.1	3.1	2.6
台灣	0.8	1.7	3.6 (3.7)	6.0 (4.3)	1.7	2.4	4.3	4.4
南韓	0.7	1.5	2.2 (2.1)	3.6 (2.5)	0.5	1.1	2.9	3.6
中國	1.5	1.6	1.5 (1.4)	3.9 (3.4)	5.1	2.6	3.4	5.3
印度	0.6	2.3	2.1 (1.3)	2.0 (1.7)	0.9	0.5	0.6	0.8
NEASIA-4	7.1	12.5	13.8 (14.1)	21.4 (17.8)	9.8	8.2	13.7	15.9

資料來源：Economic Survey of Singapore 2000, Singapore Department of Statistics.

而 WTO 常任秘書 Mike Moore 及 Jagdish Bhagwati 卻認為此種貿易安排有下列負面影響：

1. 可能造成新一輪多邊談判的延遲，回到 1930 年代的競爭性保護主義，以犧牲其他國家來換取國內的工作和得到市場。
2. 弱化團體（如東協）的穩固性，原產地規則每個國家或部門與他國簽訂的內容各自不同，造成投資人須面對更為複雜的投資環境。
3. 此種雙邊貿易其本身也是歧視性的，和非優惠貿易自由化（non-preferential trade liberalization）比較起來是次佳的，事實上它們是 優惠貿易協定 (PTAs) 而違反了 GATT 的「最惠國待遇」(most favored nation) 原則。⁴²

當然對於東協國家而言，其背景及條件迥異，導致對 USSFTA 的支持有限，大致可以分析如下：

1. 其他東協國家有基本的農業部門及較不透明、較複雜的經濟結構較難達成共識。⁴³
2. 這些東協國家內部也反對和美簽 FTA，因為其製造業和服務業效能均不如美國，如與美簽 FTA 容易引起經濟上的重大變化如：工業調整 (industry adjustment) 和重大的薪資、就業的重分配 (redistribution of income and

employment) 等。⁴⁴

3. 「走後門」(back door) 之爭議：透過新加坡的 FTA 夥伴可進入東協市場而不給予東協國家優惠，此舉易引起新加坡和東協的緊張關係。新國的許多鄰國紛紛擔憂一旦美新之間的協議完成，將使美國的觸角輕而易舉的就伸到東亞原有的經濟貿易同盟中。美國將利用新加坡，從而繞開關稅壁壘對東南亞國家進行大肆傾銷。⁴⁵

4. 另一個冒險是「區域外貿易」(extraregional trade) 可能犧牲掉「區域內貿易」(intraregional trade)，有強烈發生「貿易轉移」(trade diversion) 的可能性。⁴⁶

以現今東協經濟體 (ASEAN economies) 的脆弱性，較多的東協區域內 (intra-ASEAN) 投資與貿易較能對抗國際市場，然而最重要的是建立起「東協經濟社群」(ASEAN economic community) 不僅在經濟上更可在政治上作為有有利的議價籌碼。⁴⁷

USSFTA 所提供的較屬於間接的優惠，而其也帶來冒險與挑戰，東協外 FTA (extra-ASEAN FTA) 可能侵害到 AFTA 的有效性，然而如果「原產地規則」(ROOs) 能有效地執行，那麼 USSFTA 仍然可以有加強區域經濟整合、窄化東協國家發展歧異的功能。

五、新加坡追求 FTAs 的挑戰：代結論

縱然 FTAs 可為新加坡帶來可觀的商機，然而 FTA 的簽署並非百利而無一害，新加坡的 FTAs 更存在許多困難與限制：

1. 今日的產品通常是在好幾個不同的國家完成的，使一個原產品 (origin) 的國家變得複雜。⁴⁸ 這些不同的國家對產品的定義或規則也各自不同，易造成混淆。而最大的缺點是透過「自由貿易區」，非會員國的產品可能鑽規定漏洞而進入會員國。⁴⁹

2. 「原產地規則」(ROOs) (Rules of Origins) 的複雜性和實行有技術上的問題，例如一個單一 FTA 的代價可能十分高昂，使得新加坡可能放棄向



區域內（如韓國）出口而向美國尋求出口。⁵⁰

3. 當產品更為全球性地整合、國家參加更多重疊的 FTAs 時，記帳（bookkeeping）和相關的費用也增加。⁵¹ 眾多的 FTA 會使投資人感到混淆困惑，Jane Drake-Brockman 認為「此種雙邊 FTAs 可能造成資源的壓力，使人無所適從（distract）並可能危及 WTO 的成功，如此追求雙邊協定的代價未免太高。」⁵² 雙邊自由貿易雖然有利於推動全球貿易自由化，但它也帶來了一些問題。原來是一個國家的關稅和非關稅壁壘，現在擴展成了兩國或一個區域的壁壘。對雙邊貿易有利未必對其他國家有利，甚至有可能成為歧視競爭對手、第三方或區域集團而建立的排他性貿易堡壘，不利全球範圍的公平競爭。⁵³ 隨著雙邊、區域自由貿易區的增多，全球市場將被分割成條條塊塊，而各個雙邊、區域協定的內容又不同，最終反會增加全球談判的難度。

除了以上的困難與限制，以新加坡的雙邊貿易政策作為考量，我們應注意除了貿易之外，FTAs 也容許各簽約國在投資、服務業和勞力資源的移動方面都可以有自由化的互惠。雖然對新加坡來說，在 FTAs、AFTA 和 ASEAN 的區域整合計畫方面並無衝突，FTAs 和 AFTA 的同時並存是一種雙贏的局面（win-win situation），AFTA 還能為 FTAs 的動力所催化。但對新加坡的東協鄰國而言，此舉無異有「開了貿易的後門」（back door to trade）之擔憂。⁵⁴

以 USSFTA 為例，我們所看到的是新加坡作為區域經濟的「催化」（catalytic）角色，WTO 的常任秘書 Supachai Panitchpakdi 認為：「不管新加坡作了什麼，它都能為東協帶來『副產品』（spinoffs）。」⁵⁵ 看來東協國家從 USSFTA 的受益短期內有限，但其長久影響勢必波及鄰國及東協其他國家。

此外，不應忽略的是從 USSFTA 或新加坡其他的 FTA 可以見到大國勢力在東協國家的勢力競逐，中、印、日、韓、美等均害怕在亞洲喪失主導權而競相以與新加坡簽 FTA 作為進入東協的前導，符合前述 FTA 理論中 FTA 的簽訂往往不僅是經濟因素而已，其中日、韓的角色稍微模糊，日、韓雖支持「東



協加三」的架構，但日本的態度非常淡漠。⁵⁶ 然而各大國抱著不同的政經利益考量，要達成有實質利益的雙贏局面，新加坡作為亞洲地區雙邊主義的代表，⁵⁷ 如何以一蕞爾小國在雙邊主義及「開放性的區域主義」（open regionalism）中獲得平衡，此種思潮仍然主導著未來東協國家的經濟政策走向。



註 釋

- ¹Teofilo C.Daquila and Le Huu Huy, "Singapore and ASEAN in the global economy, " ,Asian Survey, Vol 30 ,No.6 (2003) ,p.915 .
- ²Baldwin, Richard E., 1997. "The Causes of Regionalism," World Economy, vol. 20, no7, pp.865-888.
- ³Petri, Peter A., "AFTA and the Global Track," ASEAN Economic Bulletin, vol 14, no 2 (1997) ,pp. 190-201.
- ⁴Petri, Peter A., "AFTA and the Global Track," ASEAN Economic Bulletin, vol 14, no 2 (1997) ,pp. 190-201. Korea Institute for International Economic Policy (KIEP) and Institute of Developing Economies (IDE), Toward a Korea-Japan FTA: Assessments and Prospects, Conference Report, 2000. 5. 24.
- ⁵www.cnfi.org.tw/cnfi/mag0402-407-2.htm 蔡宏明，台灣 Vs.東亞經濟整合
- ⁶同註 5。
- ⁷同註 5。
- ⁸www.epochtimes.com/b5/3/9/17/n377072.htm 陳錦松，坎昆會議失敗。大紀元新聞網，2003 年 9 月 17 日。
- ⁹同註 5。
- ¹⁰1992 年印、菲、馬、泰、新、汶六國簽署「東協自由貿易區共同有效關稅方案協議」(Agreement on the Common Effective Preferential Tariff for the ASEAN Free Trade Area ; CEPT)，預計在 15 年內逐步降低區內關稅至 0~5%；此外 2003 年 10 月印尼巴里島所舉行的領袖高峰會議，決議深化經貿整合層次，在 2020 年轉型為類似歐盟的經濟共同體。
- ¹¹William case, "Singapore in 2002 : Economic Lassitude and Threats to Security", Asian Survey ,Vol. ,No.1 (January/February 2003) ,p912..
- ¹²同註 12。



- ¹³Richard Pomfret, “ASEAN-always at the crossroads ?”, Journal of the Asia Pacific Economy, Vol.1, No.3 (2000) ,p.121.
- ¹⁴Gavin Peebles and Peter Wilson, Economic Growth and Development in Singapore (Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2002) ,p.197.
- ¹⁵所謂「雙軌的 ASEAN」意指金融危機後，在東協的創始國中印尼、泰國、菲律賓的經濟表現已遠落後於新加坡、馬來西亞 Gavin Peebles and Peter Wilson, Economic Growth and Development in Singapore (Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2002) ,p.197.
- ¹⁶Teofilo C.Daquila and Le Huu Huy, Singapore and ASEAN in the global economy, Asian Survey, Vol ,No.6 (2003) ,pp.911-914.
- ¹⁷同註 16，頁 912。
- ¹⁸Singapore’s Ministry of Trade and Industry’s website, <<http://www.mti.gov.sg/public/FTA/frm-FTA-Default.asp?sid=37&cid=1183>>, accessed January 14, 2003.
- ¹⁹同註 16，頁 912。
- ²⁰Eng How Tay, “ASEAN May Become an East Asia Grouping”, Straits Times, October 12, 2002.
- ²¹同註 20。
- ²²秦宗春，新加坡的經濟何時撥雲見日？，「台灣經濟研究月刊」，第 26 卷第 11 期（2003 年 11 月 5 日），頁 63-64。
- ²³秦宗春，新加坡的經濟何時撥雲見日？，「台灣經濟研究月刊」，第 26 卷第 11 期（2003 年 11 月 5 日），頁 63-64。
- ²⁴Teofilo C.Daquila and Le Huu Huy, “Singapore and ASEAN in the global economy”, Asian Survey, Vol.30 ,No.6 (2003) ,p.909-911.
- ²⁵同註 5。
- ²⁶環球時報第 13 版，2002 年 11 月 28 日，一方想得到更多投資一方想加強與東盟關係：美新自由貿易。



²⁷ 環球時報第 13 版，2002 年 11 月 28 日，一方想得到更多投資一方想加強與東盟關係：美新自由貿易。

²⁸ Jose L.Tongzon, "U.S.-Singapore Free Trade Agreement : Implications for ASEAN", ASEAN Economic Bulletin, Vol.20, No.2 (2003) ,pp174.

²⁹ Teofilo C.Daquila and Le Huu Huy, "Singapore and ASEAN in the global economy", Asian Survey, Vol ,No.6 (2003) ,p.919.

³⁰ Gavin Peebles and Peter Wilson, Economic Growth and Development in Singapore (Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited,2002) ,p.199.

³¹ 在 ISI 內所有貨物能享優惠關稅，也可免除所有進入美國的製造物品所必須課徵的 0.12% Merchandise Processsing Fee。

³² Jose L.Tongzon, "U.S.-Singapore Free Trade Agreement : Implications for ASEAN", ASEAN Economic Bulletin, Vol.20, No.2 (2003) ,p175.

³³ 趙文衡，中國與東協 FTA 牽動東亞國家政經關係，台灣日報，2003 年 10 月 14 日。

³⁴ [chinesenewsnet.com www1.chinesenewsnet.com/MainNews/Opinion/2003_7_30_22_5_9_413.html](http://chinesenewsnet.com/www1.chinesenewsnet.com/MainNews/Opinion/2003_7_30_22_5_9_413.html) (新加坡會成為第一個與美國合併的國家嗎？2003 年 7 月 31 日)

³⁵ www1.chinesenewsnet.com/MainNews/Opinion/2003_7_30_22_5_9_413.html 新加坡會成為第一個與美國合併的國家嗎？2003 年 7 月 31 日

³⁶ 陳佩修，「九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構：兼論對東南亞安全情勢的影響」，全球政治評論第 5 期（2004 年 1 月 15 日），頁 109。

³⁷ 陳佩修，「九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構：兼論對東南亞安全情勢的影響」，全球政治評論第 5 期（2004 年 1 月 15 日），頁 111。

³⁸ Teofilo C.Daquila and Le Huu Huy, Singapore and ASEAN in the global



economy, Asian Survey, Vol30 ,No.6 (2003) ,p.921.

³⁹ Ibid,p.923.

⁴⁰ Ibid,p.925.

⁴¹ Rajan Ramkishap, Singapore and Free Trade Agreements : Economic Relations with Japan and the United States (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies) ,p.

⁴² Bhagwati and Panagariya, Preferential Trading Areas and Multilateralism : Strangers, Friends or Foes ? (Singapore : Department of Economics and Statistics, National University of Singapore) ,p.321.

⁴³ Jose L.Tongzon, “U.S.-Singapore Free Trade Agreement : Implications for ASEAN”, ASEAN Economic Bulletin, Vol.20, No.2 (2003) ,p175.

⁴⁴ Jose L.Tongzon, “U.S.-Singapore Free Trade Agreement : Implications for ASEAN”, ASEAN Economic Bulletin, Vol.20, No.2 (2003) ,p176.

⁴⁵ economy.big5.enorth.com.cn/ system/2001/08/23/000123261.shtml 美國新加坡欲訂自由貿易協定，東南亞國家擔憂。

⁴⁶ Jose L.Tongzon, “U.S.-Singapore Free Trade Agreement : Implications for ASEAN”, ASEAN Economic Bulletin, Vol.20, No.2 (2003) ,p177.

⁴⁷ Jose L.Tongzon, “U.S.-Singapore Free Trade Agreement : Implications for ASEAN”, ASEAN Economic Bulletin, Vol.20, No.2 (2003) ,p179.

⁴⁸ Margaret Gatti, “Rules of Origins”, Gatti and Associate’s website, <http://www.gattiassociates.com/CM/Articles/Articles1311.asp>, accessed March 5, 2003.

⁴⁹ 原產地規則一般分為三種：(1) 稅則改變(Change in Tariff Classification (2)



Value Added(附加價值百分比)：即貨物在某一國製造或加工，其製造或加工後之貨品增值超過貨品未製造或加工前原價值一定百分比者，即視為該國產品。(3) 重要製程(Specified Process)：對每項貨品逐一列出其重要製造或加工程序，以貨品之生產過程是否完成該等製程作為原產地之授予要件，即重要製程在那一國完成，該國即為原產國。三種方法各有其優缺點，目前東協國家所採用的原產地規則是 40%之附加法、美加自由貿易區為以稅則改變為主、40%之附加法為輔。

⁵⁰ 見 Ramkishan Rajan and Rahul Sen, “Singapore’s New Commercial Trade Strategy : The Pros and Cons of Bilateralism,” presented at “Singapore Perspective4s 2002,” conference organized by the Institute of Policy Studies, Singapore, January 16, 2002.

⁵¹ Teofilo C. Daquila and Le Huu Huy, Singapore and ASEAN in the global economy, Asian Survey, Vol 30, No.6 (2003), p.920.

⁵² Teofilo C. Daquila and Le Huu Huy, Singapore and ASEAN in the global economy, Asian Survey, Vol 30, No.6 (2003), p.920-921.

⁵³ 比如，在美、加、墨建立北美自由貿易區之前，中國紡織品一度占有美國市場的最大份額。而自由貿易區建立後，中國產品因受到嚴格的配額限制，墨西哥很快就取代了中國。

⁵⁴ Teofilo C. Daquila and Le Huu Huy, Singapore and ASEAN in the global economy, Asian Survey, Vol 30, No.6 (2003), p.921.

⁵⁵ Business Times, 21 February 2001.

⁵⁶ 見 Gavin Peebles and Peter Wilson, Economic Growth and Development in Singapore (Cheltenham : Edward Elgar Publishing Limited, 2002), p.202.

⁵⁷ 顧長永，亞太地區的雙邊主義與多邊主義，中央日報 2001 年 10 月 21 日。

