

打破區域經濟

林世聰・編
New Regionalism
Super-national & Sub-national

新區域主義的動力學

讓地方政府動起來，帶頭拼經濟！

質問題第一線觀察家與專家學者 從區域合作與地方自治聯手破解悶經濟

研究院院長・洪德生 | 前行政院經建會副主委・張景森

專文作序

・胡勝正 | 經建會主委・管中閔 | 交大工學院院長・陳俊勳 | 台大經濟系教授・陳添枝

一致推薦

打破經濟

林世聰・編
New Regionalism
Super-national & Sub-national

新區域主義的動力學

Do觀點02 PF0134

打破悶經濟

——新區域主義的動力學

作者／林佳龍等

責任編輯／鄭伊庭

圖文排版／楊家齊

封面設計／陳佩蓉

發行人／宋政坤

出版／獨立作家

地址：114 台北市內湖區瑞光路76巷65號1樓

電話：+886-2-2796-3638 傳真：+886-2-2796-1377

服務信箱：service@showwe.com.tw

<http://www.bodbooks.com.tw>

印製／秀威資訊科技股份有限公司

<http://www.showwe.com.tw>

展售門市／國家書店【松江門市】

地址：104 台北市中山區松江路209號1樓

電話：+886-2-2518-0207 傳真：+886-2-2518-0778

網路訂購／<http://www.govbooks.com.tw>

法律顧問／毛國樑 律師

總經銷／時報文化出版企業股份有限公司

地址：333桃園縣龜山鄉萬壽路2段351號

電話：+886-2-2306-6842

出版日期／2013年10月 BOD一版 定價／300元

|獨立|作家|

Independent Author

寫自己的故事，唱自己的歌

推薦序（一）

洪德生^{*}

自 1990 年代以來，受到世界貿易投資自由化及資訊通訊科技發展的影響，全球化已成為世界經濟體系的主要趨勢。大型新興經濟體加入國際競爭，也是促成經濟全球化的重要因素之一。在 1990 年代區域經貿合作蓬勃發展，主要是受到 WTO 多邊談判進程延宕的影響，使得已開發國家紛紛尋求區域化策略，以持續推動貿易自由化。開發中國家也不落人後，漸漸興起區域經貿合作。區域經貿合作逐漸形成經濟全球化另一股不可忽視的新興保護主義，對沒有參與締約的國家，其貿易市場無異將被替代。

環顧亞洲鄰近諸國，區域經濟合作快速進展，不論是韓美 FTA、韓歐盟 FTA，或是東協加一、東協加三及中日韓 FTA 談判，在在都威脅東亞地區的出口競爭力。近年來，美國力推「跨太平洋經濟戰略伙伴協定（TPP）」，為美國進入亞太市場創建利基。2012 年政府已宣示台灣將在八年內加入 TPP，且在 2012 年亞太經合會上表示加入東協所提出之「區域全面經濟伙伴關係（RCEP）」的意願。這兩項區域整合倡議均攸關台灣長期經貿發展利益。

自 2000 年以來全球化急速發展，中國成為台商布局的主要據點。2008 年 5 月以來，兩岸經濟關係逐步走向正常化、制度化，

* 台灣經濟研究院院長。

並成功簽署「經濟合作框架協定（ECFA）」，2011 年兩岸 ECFA 正式實施，為台灣開展亞洲區域經濟整合踏出第一步。今（2013）年 7 月台灣紐西蘭經濟合作協議（ANZTEC）簽署，台灣新加坡經濟合作伙伴協議（ASTEP）可望在近期內簽署。這意味著台灣正在加速 FTA 的進展，讓台灣逐步融入區域經濟整合的範疇。

隨著全球化的發展，在國與國之間的經貿合作之外，國際各城市面對各種經濟資源的競爭與合作，莫不加緊腳步，將資訊科技與知識結合運用在城市發展上，以提高城市的在地特色與競爭力。事實上，在全球化與資訊化的時代，城市成為競爭網絡的節點，國家跟國家之間的競爭，其實就是城市與城市之間的競爭。伴隨著區域自由貿易區的發展，次區域合作也以前所未有的速度迅速發展。例如，較具成效的例子是，中日韓三國十個城市為共同促進環黃海地區的發展，在加強城市間政府、企業的合作，實現優勢互補、資源分享已有 20 年的歷史，對推動東亞地區經濟整合扮演了重要的角色。

儘管受到種種因素影響，台灣在推動雙邊 FTA 的進展上已然落後鄰近國家很多，理應在次區域或城市與城市之間的合作上倍加努力才對，但實際上卻進展有限。為突破各種瓶頸障礙，台灣在次區域經濟合作上確有加速迎頭趕上的必要。因此，本書特就鄰近國家和地區之間的次區域經濟合作發展經驗，以及台灣次區域經濟合作的現況、問題及發展戰略，有系統地加以探討。今後如能對台灣在推動東亞地區次區域經濟合作的可行模式持續地加以研究，尤其是在兩岸次區域合作，或兩岸跨次區域合作上，如能發展出一套可行的、創新的合作模式，咸信對兩岸的經濟發展將有所貢獻。

推薦序（二）

張景森^{*}

近代資本主義的發展早就跨越國界，經由各國口岸城市，伸向各國腹地。這中間曾遭受民族國家經濟及國家社會主義經濟的對抗，但歷史說明，資本主義已經成功的攻佔了全球。在廿世紀後半葉，蘇聯解體、中國改革、社會主義國家瓦解之後，透過商品貿易和全球資本移動，一個以全球為尺度的全球經濟，已然擴張成型，世界各國全都無法避免被捲入資本主義全球化的經濟之中。

資本主義的發展的基本規則就是不均等的發展（uneven development），透過集中、分散、再集中的辯證，不斷往前發展。冷戰時期的東西對抗，讓雙方陣營國家的經濟迅速整合，但是很快世界經濟地圖上就明顯區分出來南北國家，不管姓社、姓資，所有落後國家都成為另一個世界：第三世界。六〇年代，冷戰邊緣的亞洲四小龍有機會成為新興發展中國家，八〇年代末，社會主義陣營瓦解之後，中國等人力和天然資源豐厚的金磚四國先後竄起，於是資本主義的世界體系分化得更為複雜。

全球經濟的運作表面上是各國平等參與，但是因為各國經濟政治實力並不均等，國際經貿秩序，實質上仍然是由先進國家所主宰。這些先進國家佔據世界分工的高層，擁有頂端的功能，像

^{*} 前行政院經濟建設委員會副主委。

是國際金融中心、國際貿易中心、先端智識技術研發中心、資訊中心、創意中心、流行中心、話語中心，並透過通訊網路與資訊網路，指揮運作全球各地區的生產、流通、消費活動。本世紀幾次核心國家的金融危機都波及到全球範圍，顯示出全球經濟活動，尤其是金融資本的集中化程度，已經達到空前，傳統的國家功能受到極大的挑戰！！

全球經濟的產生全球性的繁榮，但也產生區域間極大的貧富差距，辯證地也衍生出區域經濟整合的思維，許多國家希望透過各種區域經濟整合的努力，提高各國發展的機會。但由於多邊的國際經濟整合費時又困難，目前只有歐洲算是較成功的例子，相形之下，三邊、雙邊活局部區域的經貿合作就顯得比較容易，所以也逐漸盛行。

尤其是跨國邊境地區，區域經濟合作，也就是本書所說的「次區域經濟」，既可以跳脫參與國家之間的要處理許多政治紛爭、減低全面性經貿合作的巨大工程困難，符合就各方經濟互利的實際需要，漸漸受到重視。

推動次區域經濟合作，對各國而言，也確實有其必要。

因為納入世界分工體系的各個國家，隨著經濟發展，內部國土空間會產生劇烈變化，通常只會形成一個首要都會（primary metropolis），擔任國際循環的樞紐、全球經濟的節點。這個首要都會比較能吸引國際和國家資源的集中，所以往往出現過度肥大、畸形、擁擠的狀況，而首要城市以外的整個國家，都變成為邊陲地帶，資源流失，發展落後，甚至於倒退發展。

以台灣的發展為例，我們所看到的狀況大致就是如此。六〇年代以來，以出口導向工業化的經濟發展模式，造成北台灣的「一極集中」現象，八〇年代以後，中南部傳統工業出走，替代的電

子工業比傳統工業更加集中，雙北以外各地區的經濟、社會、文化機會匱乏，發展停滯，尤其是鄉村、山地、離島地區更形倒退。

國家發展失衡產生中心與邊陲兩種區域，造成國家內部的不均等發展，嚴重者會導致國家分裂的政治危機，產生分離主義、或極端的地域政治。而不均等發展也不利國家整體經濟進一步發展，像首都地區的地價房價飛漲，交通擁擠、環境污染、公共設施和公共服務不足，其它地區則收入低落、失業嚴重、資源荒廢、社會瓦解、地方文化式微等代價。

區域矛盾越尖銳的國家，區域政策越重要，各國的區域政策的強度事實上是反映國家政治中區域矛盾的嚴重性，所以有所謂「區域問題是政治問題」的說法。尤其是以分區為架構的選舉制度，區域不公、區域發展的問題，永遠會是落後地區的政黨或個人選舉的政治訴求，也恆常會變成國家政治議題中的要項。

既然區域問題是重要的政治問題，為了國家的政治整合及經濟合理發展，各國政府多會倡議區域均衡的目標，提出區域政策，甚至擬訂以國家整體發展為目標的「國土開發計畫」。所謂國土計畫首先要確立一個合理的國土空間架構，規劃區域經濟功能布局，然後根據這個計畫、各地區的區位與資源特性，擬定具體的區域發展計畫。有些國家會更明確選定首要城市區域以外的策略成長地區，調動國家的財政資源，加強公共基礎建設或政府投資，或者制訂賦稅優惠或投資補助，獎勵國內外投資，希望能帶動這些落後地區的發展。

但是國土計畫的前提是了解國家在全球及區域中的發展定位，國家處理內部區域差距的能力受限於這個全球分工的架構，各區域發展的機會與限制，跟全球化的展望與對策，密不可分。那麼許多國家的邊緣地區，或許可以跨過國境的限制，與周邊國

家的地域經濟整合，帶來新的成長動力，把這些地區，從國家的邊緣，變成次區域經濟的前緣。

台灣未來的各區域發展，或許不該跳脫這樣的思維。我們是一個海島國家，並無陸域接壤的鄰國。日治時期，太平洋戰爭時期，日本人就將台灣劃定三大區域，北中南發展三個核心城市，擴充高雄港、計畫台中港，分別要發展東北亞、中國、東南亞的經濟連結，事實上這就是一種宏觀的區域發展戰略。

目前我們的處境比較特殊，周邊國家主要是中國，是一個對台灣具有主權意圖的國家，兩岸之間的交往，動不動就會牽涉到主權上的政治困難，經貿合作背後，往往有國家安全的巨大考量，所謂兩岸經濟合作如果以雙邊區域經濟合作的模式來進行，很難切割政治上的對峙與爭執。如果能跳脫國家的範圍，以次區域的概念來推動兩岸的經濟合作，也許可以淡化主權爭議，簡化工程、發展出符合雙方互利的經濟整合模式。當然這樣的提法稍嫌樂觀，是否可行還有待研究，不過本書拋出這個重大的提案，並作了初步的探討，算是是一個重大突破。

目錄

推薦序（一）／洪德生	i
推薦序（二）／張景森	iii
主編序 林佳龍	尋找台灣發展新動力 1
CHAPTER 1	全球化下台灣次區域發展戰略 11
呂曜志	壹、前言 12
童振源	貳、中國次區域發展整體戰略與特點 14
	參、中國對台灣之次區域戰略及成效 18
	肆、台灣次區域發展整體戰略與成效之檢討 21
	伍、結論與建議 25
CHAPTER 2	台灣次區域發展現況與問題 29
黃玉霖	壹、前言 30
	貳、台灣次區域經濟發展現況與結構性挑戰 31
	參、台灣次區域發展政策現況與缺口 44
	肆、結論與建議 47

CHAPTER 3	台灣次區域整合的可能性	49
林欽榮	壹、前言：次區域整合的必然性	50
	貳、台灣次區域合作發展案例之考察	51
	參、台灣次區域合作發展之特色與中央政府 促成機制的分析	58
	肆、結語	62
CHAPTER 4	檢討次區域發展下的中央與地方分權與財政 分配	67
呂曜志	壹、前言	68
	貳、重構中央地方關係的重要性	69
	參、中央地方權責之待突破點	70
	肆、結語：從財政收支改革切入厚植次區域 發展能量	77
CHAPTER 5	區域空間發展規劃	81
郭翡玉	壹、永續國土空間發展策略規劃	82
	貳、區域發展構想	94
	參、區域產業發展	98
	肆、區域合作平台	103
CHAPTER 6	台灣對中國次區域經濟戰略： 以小三通為個案	109
邱垂正	壹、背景簡介	110
	貳、現況及問題分析	112
	參、主張與建議	116

CHAPTER 7	中國大陸次區域經濟合作發展戰略與政策觀察	123
曹小衡		
	壹、理論界對次區域經濟合作的研究	124
	貳、中國大陸次區域經濟合作戰略目標	126
	參、中國大陸次區域合作實踐	129
	肆、結語	142
CHAPTER 8	中國區域經濟發展政策：	
陳德昇	政治意涵、偏好與整合挑戰	145
	壹、背景簡介	146
	貳、現況及問題分析	151
	參、主張與建議	155
CHAPTER 9	中國大陸涉台次區域經濟發展的戰略與政策觀察	161
曹小衡		
	壹、中國大陸區域經濟研究及實踐概況	162
	貳、中國大陸區域發展戰略	166
	參、中國大陸區域經濟發展戰略中涉台部分的規劃	168
CHAPTER 10	中國對台灣的次區域經濟發展政策與台灣的因應	173
史惠慈		
	壹、前言	174
	貳、中國的次區域經濟發展總體策略及作法	175
	參、中國對台的區域經濟合作戰略與規劃	179
	肆、中國對台區域合作的盲點及台灣的因應	185

主編序

尋找台灣發展新動力

【Author】林佳龍

現任 立委委員、台灣智庫董事長、台灣大台中發展協會理事長。

學經歷 美國耶魯大學政治學博士、台灣大學政治學碩士。曾任聯合國大學高等研究所訪問研究員、中正大學助理教授、國家安全會議諮詢委員、行政院發言人、行政院新聞局長、國民大會代表、民進黨中央黨部秘書長、總統府副秘書長。

主要研究領域為比較民主化、政治經濟學、區域安全、亞太與中國發展等。

主要著作 《兩岸黨國體制與民主發展》、《民族主義與兩岸關係》、《未來中國：退化的極權主義》、《民主到底：公投民主在台灣》、《公投與民主：台灣與世界的對話》、《解開台灣主權密碼》、《零與無限大》、《城市夢想家》。

曾幾何時，「悶」成了台灣經濟的同義詞，即便兩岸經濟合作架構協議（ECFA）和兩岸服務貿易協議先後簽署，台灣的發展仍然看不到一條有希望的出路，就連前副總統蕭萬長、行政院長江宜樺等人也都以「悶經濟」來形容馬政府執政下的經濟困境，更別提一般人民的直接感受。而關鍵的問題是，解藥在哪裡？



馬政府給的答案很簡單：自由化加國際化。這很少人反對，但看看馬政府所推出的實際政策，卻是「一切靠中國」。所謂的

自由化與國際化，被扭曲成為「兩岸化」，甚至是「中國化」。這種不正常的開放，從兩岸簽訂 ECFA 以來，已經證明成效不如預期。長此以往，更是不利於台灣競爭力與經貿自主性的提升。台灣不應該只走這樣的路。



馬政府的經濟政策成了「一切靠中國」的不正常開放

我所帶領的台灣智庫，花了很多時間，想找新的出路，本書即是其中的一個嘗試。身為主編，個人有義務把出書的宗旨與背後的思考，向讀者做簡要的報告。

首先是對全球化與區域主義的再思考。從 1990 年代以來，各國間的經貿關係規範，一度從過去的雙邊走向多邊的國際建制，所以有世界貿易組織（WTO）的誕生與運作。但 WTO 後來的多邊談判遇到障礙，無法克服，雙邊的自由貿易協定（FTA）或區域的 FTA，才又盛行了起來，直至今日。

無論是雙邊、區域，還是多邊，台灣身為小型的開放經濟體，都無法置身於外。過去我們花了十年的時間，好不容易在 2001 年加入 WTO。但這顯然還不夠。於是我們又花了很多時間，希望與各主要貿易國家簽訂 FTA。但在北京的全力封鎖下，目前成果有限。最新的發展是，除了與中國已簽訂 ECFA 以外，我們還想加入以美國為首的「跨太平洋戰略經濟伙伴關係協議」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP）。但我們準備好了嗎？

環顧東亞，日本正在積極進行加入 TPP 的談判。以安倍政府加入 TPP 的決心看來，即使有很多內部反對的聲音，不久終將成功加入 TPP。而中國也正評估加入 TPP 的可能。目前總理李克強大力主導在上海成立的「自由貿易試驗區」，就是一個為日後接軌 TPP 的積極準備。李克強不久前甚至直言：「我們要用開放擴大內需，用開放形成倒逼機制，用開放促進新一輪改革。」其決心與氣魄，可見一斑。此外，中國也積極和日本與韓國進行磋商，希望談成中日韓三國的 FTA；並同時計畫和澳洲達成類似協議，當成另一個突破口。

相較下，馬英九總統在 2012 年宣示未來 8 年內要加入 TPP，根本緩不濟急，毫無加入的決心，到目前為止，也沒有看到政府積極地與包括農業在內的各個產業界進行準備性的溝通。積極的作法，應是將加入時間縮短到四年內；藉此壓力，進行內部的轉型與準備，激發制度創新。如此，我們日後才能順利融入美日為首的 TPP 區域經濟整合，使國際接軌更順暢。而且，說不定假以時日，兩岸還可以在 ECFA 的基礎上，秉持過去先後加入 WTO 的精神，一起參與 TPP，畢竟美國曾經坦言，TPP 最後的目的之

一，是說服占全世界貿易最重要的中國，也能夠納入高品質的區域經濟整合網中，真正落實自由貿易的精神。

回頭看現實面，北京的封鎖，不易克服，除非我們接受「一個中國」之框架。TPP 則涉及到美國的亞洲政經戰略佈局，加入的條件也相當嚴苛。個人以為，不妨從全球化下的區域主義來思考出路。簡單說，即是一方面參與全球化的經貿關係，進行全球佈局，但另一方面，以區域主義作為參與及突破的方式，讓兩者相輔相成。設法找到北京不致反對，但我們又有活路的參與全球化之道。

更進一步言，台灣智庫認為全球化與國家內的都會區域集團之發展，未來會成為支配兩岸經濟與社會關係的主規律，也帶來處理兩岸政治議題的創新思考空間。現在的全球化不再以貨品、人員與金錢的跨國移動為主要現象，在 TPP/TTIP（Transatlantic Trade and Investment Partnership，美歐目前在談判的貿易協議）所標誌的全球化 2.0，還包括法規與制度的整合，並從國際層次重新規範人、社會與國家的關係。

而全球化也帶來諸多圍繞在大都會的區域經濟區的出現，世界正逐漸被這些都會區切割為不同的區域經濟集團，在台灣的發展特別顯著。以這些國家內部的次區域經濟集團為起點思考，才可能掌握到與中交往的經濟與社會脈動的實像。透過從上而下的全球化，與由下而上的區域化的聯合經營，因其可避免敏感的主權爭論，提供一個追求台灣利益與經營兩岸關係的務實空間。

但這要如何落實？就要從台灣的民主化困境談起。歷經民主化的台灣，已是自由、多元又開放的國度，我們深感驕傲。但不容諱言，台灣民主化走到今天，我們的國家機器似乎失去效能，