

RCEP簽署後的亞太區域經濟整合前景

張心怡*

過去十年亞太區域經濟整合的發展

進入 21 世紀以來，隨著中國、印度、東協國家等新興市場經濟體的快速崛起，亞太地區在全球經貿舞台的重要性日益突顯。在世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）杜哈回合談判遲滯不前的情況下，亞太經合會（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱 APEC）開始著手規劃推動全面性的區域整合，希望透過實現亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）的長期目標，讓亞太地區成為具有高標準成長、更具競爭力且更為安全的經濟與投資環境。

2010 年前後，亞太地區陸續出現推動區域經濟整合的新倡議，當中備受世人關注者，莫過於由美國主導、未包含中國的「跨太平洋戰略夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership Agreement，簡稱 TPP）以及由東協為主要推動力量的「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱 RCEP）。¹ 由於這兩大巨型貿易協定對於貿易自

* 作者為南華大學國際事務與企業學系副教授兼系主任。

¹ TPP 原為美國主導，惟川普總統 2017 年 1 月上任後立即宣布退出 TPP，該協議因此未能生效。

由化開放程度的要求標準迥異，參與國家又高度重疊，加上背後隱含著不同強權對於地緣經濟戰略的考量和佈局，因此在醞釀成形的過程中，始終存在一種微妙的競合關係。雖然如此，TPP 和 RCEP 的持續穩定推進也驅使亞太各國積極投入區域經濟整合的深化，並為亞太地區在 APEC 的架構下實踐 FTAAP 提供不同的可能途徑。

然而，亞太區域經濟整合這股熱絡的發展趨勢在 2017 年後出現變化。受益於反全球化浪潮而勝選的川普在上任美國總統之後，大力推動以「美國優先」為前提的單邊貿易保護主義政策，包括宣布退出 TPP 以及對中國等相關貿易夥伴發動加徵高額關稅的持久貿易戰。川普強勢的作為不僅衝擊著國家間過往互動合作的模式，無形中也弱化了亞太區域經濟整合的基礎。幸而後續日本接手推動 TPP，除美國外的 11 個成員國在同年 11 月就核心議題達成共識，並將 TPP 改名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱 CPTPP)，目前 CPTPP 已於 2018 年 12 月 30 日生效。

繼 CPTPP 生效後，以東協為核心的 RCEP 在歷經八年共 31 輪的談判以及 2019 年印度退出後，終於在 2020 年 11 月 15 日第 37 屆東協高峰會閉幕前完成簽署，² 簽署者包括東協十國以及中國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭等五個和東協簽有 FTA 的國家。根據協議內容，RCEP 在簽署後需有六個東協國家和三個非東協簽署國的國會批准同意，始可正式

² 受 Covid-19 疫情影響，高峰會與簽署儀式以視訊方式舉行。

生效，³從目前各方推動 RCEP 生效的積極態度來看，RCEP 應可在兩年內正式生效實施。而在 CPTPP 和 RCEP 陸續生效或完成簽署，亞太區域經濟整合也開始邁入另一個新的階段。

RCEP 完成簽署之意涵

過去的十年裡，亞太地區在經濟快速整合下，已經成為全球產業連結和供應鏈最緊密交織的區域，然而近年來受到歐美反全球化浪潮、美中貿易戰及新冠肺炎疫情之衝擊，亞太地區的政治、經濟情勢發生重大變化，值此多邊主義看似失去優勢和全球經濟景氣因疫情重創之際，RCEP 的完成簽署將可望為區域和全球經濟增長注入強勁動力。

RCEP 是由東協發起推動，成員涵蓋東協十國和中、日、韓、澳、紐等共 15 個國家，此乃由於東協過去先後和中國、日本、韓國、印度、紐澳簽訂「東協 + 1」FTA，有鑒於個別 FTA 的開放程度和貿易規則不盡相同，很難進一步整合。為了統一區域內貿易規則與消除關稅障礙，東協於是在 2011 年提出在既有「東協 + 1」的基礎上，進一步深化和廣化區域內貿易自由化的 RCEP 構想。

目前在亞洲內，除印度外稍有規模與重要性的經濟體幾乎都被納入 RCEP，簽署國家的人口數達 22 億，經濟規模則接近 26.2 兆美元，分別約占全球人口和 GDP 的三成左右。一旦批准生效後，RCEP 將超越 CPTPP 成為目前亞太地

³ 迄至目前為止，通過 RCEP 協定的已有泰國（2 月 15 日）、日本（2 月 24 日）、中國（3 月 8 日）。

區、⁴同時也是全球最大規模的區域自由貿易協定；此外，RCEP 也間接填補了中、日、韓三國間缺乏自由貿易協定的事實，未來將可望藉此帶動東北亞中日韓 FTA 的加速完成。

就協定內容來看，RCEP 協定在序言之外共分 20 個章節，扣除頭尾之初始條款和最終條款兩章外，內容涵蓋貨物貿易、原產地規則、關務程序與貿易便捷化、食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施、標準、技術法規及符合性評鑑程序、貿易救濟、服務貿易、自然人移動、投資、智慧財產權、電子商務、競爭、中小企業、經濟與技術合作、政府採購、一般規則與例外、體制性安排、爭端解決等章節，主要目標為降低關稅以加快區域內貨品貿易的自由化以及進一步統一區域內貿易規則和消除關稅障礙。

若將 RCEP 協議內容與 CPTPP 高品質、高標準的貿易規則相比較，不難發現 RCEP 主要偏重傳統貨物貿易關稅的調降，且調降速度也較 CPTPP 為慢，不僅在大部分承諾的深度和覆蓋面較小，亦未觸及勞工、環保及國有企業等敏感議題，因而不時出現功能不如 CPTPP 的負面輿論。

惟 RCEP 成員間經濟發展程度落差本就較大，協議內容必然相對較為寬鬆且具彈性，加上全球產業供應鏈在美中國貿易戰衝擊下，正處於裂解與重組的重要階段，RCEP 的簽署除了可以發揮提高區域內貿易比重以及吸引跨國企業前來投資布局的效果外，亦可促成區域內產業供應鏈的進一步整合，連帶加速全球經濟重心向亞洲轉移的發展趨勢。

總的來看，RCEP 的完成，在全球層次上，代表著亞洲

⁴ CPTPP 的 11 個成員國人口總計約 5 億，GDP 經濟規模約 10 兆美元，約占全球 13%。

國家對於多邊貿易體系的堅定支持和承諾，也象徵全球化與貿易自由化仍然持續向前推進，並未因為歐美反全球化浪潮和川普的貿易保護主義政策而有所退卻。從區域層次觀之，RCEP 的簽署也是亞太區域經濟整合一個重要的里程碑，對於在 APEC 架構下推動 FTAAP 亦具有正面的意義。過去由東協主導的 RCEP 和美國退出的 CPTPP 廣泛被各方認定是推動 FTAAP 的重要途徑，如今兩者相繼成形與生效，不僅揭示著亞太區域經濟整合將從途徑建構邁入實現 FTAAP 的新階段，也代表著在 APEC 架構下實現 FTAAP 已然有了良好的基礎。

不過，對於未能參與亞太周邊巨型區域貿易協定的我國來說，RCEP 的正式生效將產生相當程度的負面衝擊。例如，RCEP 在服務業、電子商務、金融監管透明度、電信漫遊、專業資格認證等方面做出更高標準的開放承諾，此舉恐提高我國金融業及服務業未來布局東協國家的困難度；另外，RCEP 成員國同意對所有產品採用一致的原產地規則，企業可不用擔心必須滿足不同協議之間的多個規則，換言之，一旦能夠證明產品符合 RCEP 來源標準，它將在所有成員國中都適用，此可發揮強化區域內供應鏈整合以及吸引外來投資的功效，相對而言，這種磁吸效應卻可能會大幅排擠外國企業前來臺灣投資的意願。

最後，在貨物貿易方面，RCEP 成員國將逐步實施關稅自由化，約有 40.5% 的貨物關稅稅則將立即取消，在協定生效的二十年後，預計貨物零關稅的涵蓋率將達到 91%。目前我國出口至 RECP 國家占總出口金額比重約 60%，以電子零組件、資訊通信產品、電機設備、機器及機械用具為大宗，其中佔比約 70% 的電子零組件和資訊通信產品，因為加入

WTO《資訊科技協定》享有零關稅貿易待遇而較不受影響，然而其餘約 30% 的傳統產業產品，如電機設備、機器及機械用具、石化、紡織等，將會因為仍須面臨平均約 5～15% 的關稅而造成產品在 RCEP 國家市場的競爭力為之弱化，長此以往，恐將加速我國目前產業兩極化以及產業外移的發展趨勢。

亞太區域經濟整合之前景與我國之因應

作為亞太地區最重要的經濟合作論壇，APEC 是最積極推動貿易自由化的組織，而實現 FTAAP 則是 APEC 推動區域貿易與投資走向更進一步自由開放的長期目標。然而，在 1997 年亞洲爆發金融危機後，亞太區域經濟整合出現由東協-中國為主力的「東亞主義」(East-Asianism) 和以美國為首之「亞太主義」(Asia-Pacificism) 的路線之爭，⁵ RCEP 與 CPTPP 之所以存在微妙的競合關係，主要也關乎其背後東亞主義與亞太主義相互較勁的發展態勢。

現階段，隨著川普退出 TPP，美國已被排除在亞太地區兩大巨型貿易協定之外，新任的拜登政府雖然支持多邊機制，但短期之內能否扭轉「沒有川普的川普主義」、從而帶領美國重返 CPTPP，仍有待觀察。可以確定的是，美國過去企圖藉由 TPP 來主導 FTAAP 發展途徑的策略，顯然已經難以再續，未來美國能夠切入亞太經貿事務的多邊管道僅剩下 APEC，拜登新政府如不重返 CPTPP 或加入 RCEP，美國勢

⁵ 有關東亞主義與亞太主義之緣起與內涵，請參見蕭全政，東亞區域主義的發展與臺灣的角色，*政治科學論叢*，14 期（2001 年 6 月），頁 214-218。

必在亞太區域經濟整合的舞台上更形孤立。

至於 RCEP，其表面上雖然以東協為核心，但在印度退出後，經濟規模占 RCEP 一半以上的中國未來對 RCEP 必將取得更多的主導權，⁶ 倘若中國將 RCEP 導向封閉性區域主義來發展，則以東亞主義為主的「東協+N」機制和強調亞太主義的 APEC 之間的衝突勢必加劇，APEC 在亞太地區的影響力恐因此削弱；反之，考量到中國曾於 2014 年提出「FTAAP 實現路徑圖」倡議，近年對於 FTAAP 的興趣也明顯升高，去年更表態將積極考慮加入 CPTPP，吾人亦不能排除中國試圖在美國缺席於亞太經貿舞台之際，順勢介入主導亞太區域經貿合作、進而形塑以亞洲為中心的 FTAAP 之可能。

以上分析凸顯了兩個重點。首先，當美國川普政府高唱反全球化、採取貿易保護主義與政治孤立主義之時，中國開始意識到要保障甚至增進其政治、經濟和安全利益，最好的辦法就是成為國際機制中的規則制定者；為此，中國積極形塑自身為全球自由貿易捍衛者的形象。其次，RCEP 的簽署代表以東協 - 中國為主的東亞主義勢力已然成形，並在某種程度上降低了以美國為首的亞太主義的重要性，兩股勢力的消長勢必影響亞太區域合作機制未來的運作，而在 CPTPP 和 RCEP 陸續完成後，中國如何運用既有的優勢來進一步主導 FTAAP 的發展，將是未來觀察的重點。

臺灣是一個經濟發展高度依賴對外貿易的國家。在過去的十年內，亞太地區如 CPTPP 和 RCEP 等巨型區域經濟整合的倡議從無到有皆已陸續完成，身為 APEC 成員的我國，卻始終被排除在外，不僅在對外貿易上遭受諸多不平等的對

⁶ 中國 2020 年的經濟規模約達 14.7 兆美元。

待，更處於與他國不利的競爭地位，長此以往，產業的競爭力恐已大幅流失。

面對亞太區域經濟整合加速發展的趨勢，我政府或可從以下方向思考如何因應：

- 一、拜登上任後延續川普政府降低對中國供應鏈依賴的經貿政策方向，甚至更進一步希望確保供應鏈安全且可靠，我國在新興科技領域如半導體、5G、AI、生物科技等具有優勢，或可藉由此類供應鏈上之優勢地位，積極融入強化美國競爭力的必要供應鏈，並將此友好合作氛圍擴展至參與雙邊或多邊之經濟整合架構之上。
- 二、美國與印度是印太戰略的重要夥伴，也是目前被排除在CPTPP和RCEP外的兩大民主國家，雙方同樣對中國日漸增加的強大影響力感到憂心。在川普政府後期，美國與印度已為解決貿易爭端而展開初步談判，未來不無洽簽雙邊FTA的可能，我國與美、印的互動一向良好，或可由此尋找參與區域經濟整合的機會。