

熱點聚焦

APEC 經貿議程

CPTPP 與 RCEP 之聚合或競爭

APEC Agenda: Aggregation or Competition between CPTPP and RCEP

許峻賓

台灣經濟研究院國際事務處區域經濟研究小組

壹、前言

歷經長達九年多談判的《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 已於 2022 年 1 月 1 日正式生效，至於《跨太平洋夥伴全面進步協定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 也早在 2018 年 12 月 30 日生效；RCEP 是一個以東亞國家為主體的區域型自由貿易協定 (FTA)，CPTPP 則是跨太平洋、涵蓋東亞、美洲以及大洋洲的跨區域自由貿易協定，兩者除了在參與成員上有所重疊，在規範的議題上也受到各界的關注。

由於 CPTPP 向來被視為是一個高品質、新世代國際經貿規則的 FTA，且早於 RCEP 完成談判且生效，故當 RCEP 持續談判之際，各界均關注 RCEP 最終文本對於參與成員的貿易規範水準是否會等同 CPTPP？此外，雖然因美國總統川普 (Donald J. Trump) 的決策而不

存在 CPTPP 創始談判國之列，以日本為首的 11 個談判國仍以美國在列時所提的經貿規則為基礎進行後續談判，故 CPTPP 仍被視為具有美國經濟戰略影子存在的 FTA；而 RCEP 雖是在東協+1 的 FTA 基礎上進行談判，且個參與談判國也均宣示尊重以東協為核心推進談判工作，但從許多學術文章或國際政治經濟的分析來看，RCEP 可歸為由中國所主導的 FTA。因此，CPTPP 與 RCEP 始終被視為是美、中間在國際政治經濟與亞太區域經濟整合的競合工具。

亞太經濟合作 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC) 是亞太區域推動經濟整合發展很重要的國際機制，且美、中兩國都是 APEC 會員，APEC 自然而然成為美、中操作 CPTPP 與 RCEP 兩大經濟整合工具的場域。因此，本文擬從 APEC 所推動的經貿議程，來探討 CPTPP 與 RCEP 在 APEC 場域的競合發展，也藉此觀察亞太區域未來形塑亞太自由貿易區 (Free Trade Area of Asia Pacific, FTAAP) 的可能圖像。

貳、APEC 形塑與推進 FTAAP

APEC 雖然極力訴求且推進貿易與投資的自由化與便捷化，但是在 APEC 成立初期探討上述主題的過程中，並未設定將「區域經濟整合」列為 APEC 的目標。直至 2004 年，APEC 企業諮詢委員會 (APEC Business Advisory, ABAC) 決議對 APEC 倡議，希望 APEC 著手進行 FTAAP 推動工作。歷經兩年遊說，ABAC 終於爭取到 APEC 採納 FTAAP 的倡議，並由美國在 APEC 會議中正式提案，在 2006 年領袖會議中同意納入「APEC 長期目標」。雖然 APEC 沒有明文宣示目標的期程，但這代表企業界的建議受到 APEC 各經濟體官方的正式支持。

FTAAP 雖已在 2006 年進入到 APEC 工作議程中，但並沒有受到太大關注，當然也沒有實質的工作內容與進度。直到 2010 年，當時

任美國總統的歐巴馬（Barack Obama）以「轉進亞洲」（Pivot to Asia）作為其當時外交戰略主軸，並宣布美國正式推動《跨太平洋夥伴關係協定》（Trans-Pacific Partnership, TPP）談判，美國便透過 APEC 場域積極營造並操控 FTAAP 的討論風向。因此，在 2010 年的 APEC 領袖宣言提及：「APEC 為 FTAAP 的育成者（incubator），FTAAP 在現有區域安排的基礎上持續推動，包括：東協+3、東協+6、TPP 等，都是可能選項」。

檢視 2010 年領袖峰會的背景，當時「東亞區域」經濟整合機制主要在探討以東協為核心的區域經濟合作，包括由中國主導的東協加中、日、韓等 13 國，以及由日本主導的東協加中、日、韓、紐、澳、印度等 16 國，為彙整各方利益、不掩蓋各方音量的前提下，作為廣泛「亞太區域」合作平台的 APEC 最終納入的文字即為「東協+3、東協+6、TPP 等」，這也凸顯 APEC 基於共識決、整合各方共同利益的特色，且如上述文字，RCEP 尚未出現在 APEC 議程中，而且美國所操作的 TPP 實已展開實質談判，但無論「東協+3」或「東協+6」仍舊處於「可行性研究」階段，其主導區經濟整合的力量自然不如 TPP。

東亞區域的經濟整合機制直到 2012 年東協高峰會與系列峰會上，始由東協與中、日、韓、紐、澳、印度共商並取得共識，正式宣布於 2013 年開始推進 RCEP 談判，這也讓中國在 2014 年主辦 APEC 會議之際，握有籌碼來推進 FTAAP 的議程，最終於該年領袖會議通過「FTAAP 北京路徑圖」，啟動共同議題之策略性研究。

2016 年秘魯主辦 APEC 會議時，於領袖峰會提出「FTAAP 利馬宣言」，領袖們指示 APEC 應完成及強化 FTAAP 可能路徑，包括 TPP 及 RCEP；而利馬宣言中所提的工作方向，也成為直至今日 APEC 持續推

動 FTAAP 的尚屬具體的工作方向。2016 年底，正值美國總統大選結束、川普將接任美國總統，而川普總統早已於競選時宣布當選後將退出 TPP。因此，當 2016 年 APEC 領袖峰會熱烈討論 FTAAP 的相關內容時，美國實已經從過去的倡議者、推動者，轉變成為消極應對者、反對者；而中國則隨著 RCEP 的談判工作興起而轉為扮演 FTAAP 的支持者。

由上述之分析，APEC 場域與 CPTPP、RCEP 以及 FTAAP 的發展有著密切之關聯性，該場域也隨著美、中在國際政治經濟與區域經濟整合上的彼消我長趨勢，輪流掌控多邊自由貿易協定的談判發展。

參、APEC 經貿議程與 CPTPP、RCEP 的連結性

除了上述在 APEC 區域經濟整合的發展歷程外，APEC 為了實踐 FTAAP，在其經貿議程中加入了「下世代貿易與投資議題」，一方面是讓 APEC 各經濟體逐漸熟悉未來高品質、新世代 FTA 的國際規範脈絡，另一方面則是藉此作為 APEC「孕育」(incubator) FTAAP 成形的工作方法。

回顧 APEC 貿易與投資議程，自 1994 年起，APEC 會員體共同提出「茂物目標」(Bogor Goal)，作為 APEC 後續 25 年推動經貿合作具體目標，透過各會員體所提之倡議計畫與 APEC 各工作小組運作，以推動 APEC 追求經濟開放、促進貿易與投資的流動。在設定「茂物目標」之後，APEC 又接續於 1995 年推動「大阪行動綱領」(Osaka Action Agenda, OAA)、1996 年提出「馬尼拉行動計畫」(Manila Action Plan for APEC, MAPA)，以及 1997 年提出「自願性部門提前自由化」(Early Voluntary Sector Liberalization, EVSL)等工作計畫，藉此推進經貿自由化與便捷化的工作，以期能在預定時程內落實「茂物目標」。

表：APEC 下世代議題與 CPTPP、RCEP 章節比較

APEC 下世代議題	僅 CPTPP 具有章節	CPTPP 與 RCEP 共有章節
價值鏈之製造服務業	紡織品與成衣	貨品市場進入
全球供應鏈便捷化	金融服務業	原產地規定
促進 SME 參與全球供應鏈	電信	海關管理及貿易便捷化
促進有效、非歧視與市場驅	國營事業及指定壟斷企業	食品安全檢驗及動植物防
動之創新政策	勞工	疫檢疫
RTAs/FTAs 透明化	環境	技術性貿易障礙
貿易便捷化	競爭力與企業促進	貿易救濟
數位貿易	發展	投資
智慧財產權	法規調和	跨境服務業
競爭政策	透明化及反貪腐	商務人士暫准進入
政府採購		政府採購
反貪腐		智慧財產權
性別議題與企業社會責任		電子商務
環境		競爭政策
勞工		合作與能力建構
糧食安全		中小企業

資料來源：CPTPP 協定、RCEP 協定、APEC 網站等，作者自行彙整。

本表僅就協定章節與議題進行比較，並非代表 CPTPP 與 RCEP 的規範內容相同。

從 APEC 推進貿易與投資自由化與便捷化的工作模式，分析 APEC 推進方式可分 2 個層次：第一為「單邊自由化行動」，亦即藉由最惠國待遇原則進行關稅減讓或消除貿易障礙；另一則是「與貿易夥伴間的經貿協定」，包括雙邊及區域 FTA 與爭取更好市場進入待遇；此外，也積極參與 WTO 的複邊或多邊協定談判。因此，CPTPP 與 RCEP 自然也是 APEC 落實自由化與便捷化目標的重要途徑之一。

APEC 為了推動「茂物目標」，主要是透過組織架構下的貿易與

投資委員會（Committee on Trade and Investment, CTI）以及其下所屬之各次級委員會推進行相關工作，包括：商務移動小組、數位經濟指導小組、服務業小組、投資專家小組、智慧財產權小組、市場進入小組、標準與一致性次級委員會、關務程序次級委員會等。由於 APEC 重視能力建構之工作，透過各級會議分享各類雙邊或多邊 FTA 的規範內容與實踐情形，加速 APEC 成員進入各個 FTA 運作機制中，是 APEC 很重要的工作之一。因此，當 CPTPP 與 RCEP 各章節進行談判之際，APEC 也透過「下世代貿易與投資議題」的工作，就相關議題開始展開討論與交流。APEC 的期待是：為了孕育 FTAAP 的形成，「下世代貿易與投資議題」將有助於各經濟體對於高品質、新世代的經貿規範逐步掌握，包括 CPTPP 與 RCEP，並逐漸調整以利未來順利成為各個高標準 FTA 的成員。

肆、結語

檢視 CPTPP 最終施行之條文，雖然成員國對部分條文採取「暫時擱置」或「以單邊、經協議後採取保留」，但整體採行的經貿規則水準仍高於現今既存的 FTA，包括 RCEP。相對的，也由於 RCEP 的規範標準不如 CPTPP，且 RCEP 為單純的東亞區域內的國家所組成，同一區域內的經貿互動與供應鏈連結當較跨區域的連結更為緊密，因此，在短期內，RCEP 將加速促進東亞區域內、RCEP 成員間的供應鏈連結更加緊密化。但長期來說，國際經貿規則的高品質化是提升國與國經貿質量的要素之一，因此，CPTPP 的高品質規範也將逐步被各國所採納。

APEC 身為亞太區域經濟整合機制的互動平台，而且 FTAAP 也是 APEC 的長期發展目標，CPTPP 與 RCEP 相關章節的討論與交流將會在

APEC 場域持續進行，一方面透過討論此類 FTA 來推進 APEC 自由化與便捷化議程，另一方面也讓 APEC 持續扮演區域型 FTA 孕育者的角色。各類型 FTA 的規範將會在 APEC 場域展開持續性的「聚合」與「競爭」，而這也是亞太區域經貿持續成長的動力來源。

