

熱點聚焦

台灣加入 RCEP 之機會與挑戰初探

Taiwan's Strategies for Participating in the RCEP: Opportunities and Challenges

程明彥

台灣經濟研究院國際事務處

壹、前言

談及亞太區域經濟整合，《跨太平洋夥伴全面進步協定》（The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）以及《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）實屬兩大熱點議題。根據世界銀行「世界發展指標」（World Development Indicators），截至 2021 年 11 月全球共有 79 億人口，而 RCEP 成員國有 22 億人口，約佔全球的 36% 人口。除了人口數目龐大，以 2019 年統計數據觀察，RCEP 的重要性更在於其佔全球 GDP 的 28.7%、全球貿易總額的 27.8%。RCEP 協定即將於 2022 年 1 月 1 日生效，本文以回顧 RCEP 談判發展歷程作為序幕，並進一步探討我國加入 RCEP 可能的機會與挑戰。

貳、回顧 RCEP 發展歷程

TPP 談判開始後兩年多，RCEP 談判也隨之揭開序幕。RCEP 談判

正式於 2012 年 11 月啟動，不單單僅作為各國針對區域發展的回應，更是建立於各國在不同論壇的討論成果之上，包含：東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）、東協+3（中國、日本、南韓）、東協+6（東協+3、澳洲、印度、紐西蘭）、亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）等，以共同促進亞太地區的經濟整合與合作。

2001 年 10 月東亞願景小組（East Asia Vision Group）受東協+3 成員國之託，研擬一份指引未來區域整合方向的路徑圖，並提呈予東協+3 領袖關於建立東亞自由貿易區（East Asia Free Trade Area）的建議。雖然當時中國極力支持此份建議，日本以及其他亞洲國家則對中國在此協定的潛在影響力持相當保留的態度。2006 年，日本進一步提出替代建議方案《東亞全面經濟夥伴關係》（Comprehensive Economic Partnership in East Asia），涵蓋成員不僅是原先的東協+3 架構，更加入澳洲、印度、紐西蘭，即當前的東協+6 成員，透過納入天然資源大國澳洲，來達成稀釋中國影響力的主要目的。

同一時期，APEC 成員經濟體也積極探索區域整合與合作的可能性。APEC 於 2006 年 11 月開始針對「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）概念進行深入研究，APEC 經濟領袖更於 2009 年承諾制訂一份實現此概念性願景的協定。自此，APEC 領袖陸續採認通過各式宣言為實現 FTAAP 的目標鋪路，包含：2010 年 APEC 領袖宣言－「實現 FTAAP 的途徑」（Pathways to FTAAP）、APEC 貢獻於實現 FTAAP 之北京路徑圖（the Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP）。

在中國與日本的支持下，ASEAN 於 2011 年 11 月提議將東亞自由貿易區與東亞全面經濟夥伴關係兩項倡議進行合併，以構成區域

全面經濟夥伴協定 (RCEP)。ASEAN 領袖則於第 19 屆東協高峰會在印尼峇里島通過〈區域全面經濟夥伴關係架構〉(the Framework for regional Comprehensive Economic Partnership)。RCEP 正式談判隨即於 2012 年 11 月隨同第 21 屆東協高峰會在柬埔寨金邊開啟。當時東協 + 6 領袖宣布 RCEP 談判的兩大主要目標分別為：

(1) 實現現代、複合、高品質、互利的經濟夥伴關係，以建立區域中的開放貿易與投資環境，最終達成促進區域貿易與投資擴張，以及貢獻於全球經濟成長與發展的目標。

(2) 提升經濟成長與公平經濟發展，深化經濟合作，同時基於既存的經濟連結，再透過 RCEP 來深化與廣化區域整合進程。

雖然東協 + 6 領袖共同發布的聯合宣言並未特別提及 TPP，然而當時由美國所領導的夥伴關係卻大大地加速了 RCEP 談判進程。在東協 + 6 主要兩大經濟體－中國與印度被有意排除於 TPP 之外的情形下，RCEP 談判的腳步顯得更具急迫性。此外，TPP 其實也同時排除其他東協 + 6 經濟體成員，包含：印尼、菲律賓、南韓、泰國等，部分國家曾受邀參與 TPP 談判，但後來被拒絕參與，而其他國家則完全被忽略在外。

至於未邀請這些國家參與 TPP 談判的原因則包含經濟與非經濟因素。雖然一旦夥伴關係確實成立，前述被排除的國家最終可能還是得以加入，但他們已無法與其他國家共同形塑標準，僅能單方接受原先各方參與談判的最終結果。這樣的結果對於大型亞洲國家如中國、印度等是相當不具吸引力的。也因此造就了這些國家開始轉向，投入精力、時間、能量於 RCEP，以發展出基於自身的偏好與經驗的區域標準。

自 2013 年起至 2020 年長達 8 年的談判期間，RCEP 一共發布了

7 份領袖聲明、召開 4 次領袖會議、7 次部長級會議、8 次休會期間部長級會議。雖然印度於 2019 年 11 月選擇中途退出談判，最終 15 個成員國仍於 2020 年 11 月 15 日完成簽署 RCEP 協定，包含東協 10 國（汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國及越南）與其他夥伴國（澳洲、中國、日本、紐西蘭及南韓）。

根據協定內容，只要東協 6 個成員國，以及 3 個非東協成員國批准及滿足生效條件，並於批准後的 60 天生效。東協秘書處於 2021 年 11 月 2 日收到來自 6 個東協會員國，包含：汶萊、柬埔寨、寮國、新加坡、泰國、越南等，以及 4 個非東協締約國，包含：澳洲、中國、日本、紐西蘭等完成批准程序之文件。因此 RCEP 協定即將於 2022 年 1 月 1 日生效。

最終版本的 RCEP 協定內容一共分為 20 個章節及 4 個附件，涵蓋範圍相當廣泛，包含：初始條款及一般定義、貨品貿易、原產地規定、關務程序與貿易便捷化、衛生與植物檢疫措施、標準、技術法規及符合性評鑑程序、貿易救濟、服務貿易（包含金融服務、電信服務、專業服務 3 個附件）、自然人移動、投資、智慧財產權、電子商務、競爭、中小企業、經濟和技術合作、政府採購、一般規定和例外、體制性安排、爭端解決、最終條款。

參、我國加入 RCEP 的機會

各國簽署自由貿易協定，或是參與多邊貿易談判的主要目的多為消除關稅、非關稅貿易障礙。高度依賴貿易成長的我國如果透過與他國簽訂自由貿易協定，為我國出口之產品爭取優勢，包含免除可能面臨的高關稅，或是免於遭受其他不平等的進入障礙措施，將

有可能提升我國經貿韌性。而透過參與大型多邊貿易談判，相當於同時與多國成立夥伴關係，暨避免貿易移轉效果發生，也為我國經濟發展與疫情後經濟復甦帶來無限可能。

此外，我國現階段有效參與的國際組織為世貿組織（WTO）與亞太經濟合作（APEC）。從組織功能正常運作的角度出發，APEC 是我國最重要的國際舞台。APEC 自初以來的目標即為促進區域經濟整合，認為透過 CPTPP、RCEP 等途徑，最終將能實現亞太自貿區，我國身為 APEC 成員經濟體，30 年來積極參與各級論壇，透過一同推動區域貿易自由化與便捷化，不僅能夠促進區域整體經濟發展，更能完美體現我國全力奉獻於國際事務的使命，向其他經濟體展現我國是亞太地區密不可分夥伴的決心。

肆、我國加入 RCEP 的挑戰

尚未簽署加入 RCEP 的亞太國家，如我國、香港、俄羅斯、巴布亞紐幾內亞等，如未來欲申請加入，則應按照 RCEP 談判指導原則與目標（Guiding Principle and Objectives）滿足三大條件，分別為：須於 2015 年 RCEP 完成談判後始接受新成員加入、須為東協自由貿易協定夥伴或其他外部經濟夥伴、需經 RCEP 成員國之共識決同意。

（1）第一條件已成為過去式，實務上並不構成限制。然而，對我國而言欲滿足第二與第三項條件難度相當高，由於我國當前於國際社會的特殊處境與地位，與主要貿易夥伴皆不具邦交關係，既不是東協自由貿易協定夥伴，也並非為其他外部經濟夥伴；同時，在共識決只要有任何一方不同意即決議無法成立的情況下，按照當前國際現勢，我國能夠發揮的空間更大幅地被限縮。

（2）多數 RCEP 成員國其實先前彼此已完成 FTA 簽署，意即在

自由化與便捷化層次上具有一定程度基礎；反觀 RCEP 成員國中，目前僅有紐西蘭、新加坡與我國簽署自由貿易協定，分別為：台紐經濟合作協定（ANZTEC）、台星經濟夥伴協定（ASTEP），也因此我國未來需在基礎上挹注更多的能量與成本與其他國家展開談判，例如耗時擴大自由化涵蓋範圍，以及加速自由化進程。

（3）我國雖積極欲加入 CPTPP，先前已針對國內產業現況、法規結構進行調查與研究，期以與協定目標相符，但實際上我國仍有努力的空間，特別是涉及法規調整部分並非一蹴可及。同時，高標準的區域經濟整合協定不僅可能對 RCEP 成員國的國內產業帶來一定程度的衝擊，也非毫無可能對我國產業造成影響，特別是鋼鐵、石化、車輛、紡織、塑膠等五大產業。

伍、結論

儘管申請加入 RCEP 的資格條件看似困難重重，非短期內可以達成，但我國身處亞太區域供應鏈一環，其實與東協國家擁有緊密關係，RCEP 成員國更是我國主要出口市場。舉例而言，我國於 2019 年對 RCEP 成員國出口金額超過 2000 億美元，已高過我國對外出口總額的半數。在此基礎之下，我國應持續維繫既有的雙邊、多邊管道，積極參與區域經濟整合進程。特別是 APEC 為我國現階段得以正式身分參與國際事務的重要場域，又 RCEP 成員國多為 APEC 成員經濟體，透過經濟技術合作、能力建構、擔任 APEC 計畫共同提案經濟體（co-sponsor）等方式，在最有限的外交空間內，最大化我國與其他潛在夥伴的關係，假以時日或能突破重圍。