

學術論文

東亞區域經濟整合的政經競合：以中日韓FTA、中韓FTA與RCEP為中心探討

The Political Economy of Competition in East Asian Economic Integration: A Study of China-Japan-Korea FTA, China-Korea FTA, and RCEP

葉長城 *Chang-Chen Yeh*

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心助研究員

*Assistant Research Fellow of Taiwan WTO and RTA Center
Chung-Hua Institution for Economic Research*

摘要 / Abstract

近年來，東亞區域在全球經濟的重要性顯著提升，不僅因為此區域有包括中國大陸與日本等世界第二、三大經濟體的存在，同時也由於該區域過去十年內在經濟整合趨勢上的快速發展，而受到外界高度重視。本文發現，東亞區域經濟整合目前在來自區域內的談判整合動能與區域外的整合競爭壓力影響下，已朝突破現有雙邊格局，加快以全區域為整合範圍之談判步伐的方向發展。但無論是中-韓 FTA、中-日-韓 FTA 抑或 RCEP 談判，目前涉入談判的當事國在其未來各自設定的有限談判時程中，若欲達成具體談判目標，勢必需就各 FTA 所牽涉之政經競合爭議，提出可行的解決或妥協方案，方有可能獲得實質成果。而未來東亞區域經濟整合的走向，是否

能夠一如各國預期，快速朝達成實質共識與具體提升區域貿易、服務及投資自由化的方向發展，則有賴各國最後在面臨各項爭議與敏感議題時的政治智慧與政治決定。

In recent years, the status of the East Asian region in the global economy has raised significantly. People paid much attention to evaluate it because not only China and Japan, the world's second and third largest economies are all in this region, but also the development of the regional integration in East Asia was so rapid over the last decade. The East Asian economic integration already broke through the bilateral approach and accelerates its pace to negotiations for the region-wide economic integration. Basically, under the limited negotiating schedules, which were set by negotiating countries respectively, those countries that were involved in negotiations of China-Korea Free Trade Agreement (CKFTA), China-Japan-Korea Free Trade Agreement (CJKFTA), or Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), have to offer feasible solutions or compromising alternatives for resolving different political and economic sticking points among them during processes of FTA negotiations in order to conclude negotiations. In short, the possible future of East Asian economic integration, whether will be on the track to reach a consensus and move to the direction of the quick enhancement of regional trade, services and investment liberalization as expected or not, will mostly depends on those countries, which were involved in FTA negotiations, their political wisdom and decisions in the face of all sticking points and sensitive issues during negotiations

關鍵字：區域經濟整合、中韓自由貿易協定、中日韓自由貿易協定、
區域全面經濟夥伴協定

Keywords: Regional Economic Integration (REI), China-Korea Free Trade Agreement (CKFTA), China-Japan-Korea Free Trade Agreement (CJKFTA), Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)

壹、前言

近年來，東亞區域在全球經濟的重要性顯著提升，不僅因為此區域有包括中國大陸與日本等世界第二、三大經濟體的存在，同時也由於該區域過去十年內在經濟整合（economic integration）趨勢上的快速發展，而受到外界高度重視。一般而言，所謂「經濟整合」通常指不同國家間藉由去除貿易障礙與生產要素移動的限制，促成商品、服務與生產要素市場逐漸合而為一的過程。由於一般地理或區域上鄰近的國家常會參與此種經濟整合過程，因此又可稱為「區域經濟整合」（regional economic integration）。

東亞地區過去雖然未以推動深度經濟整合為主要形式，但區域內各國在 2000 年以後洽簽雙邊與複邊 FTA 的趨勢，卻逐漸蔚為風潮。特別是近兩年來，在東北亞地區最受矚目的中-日-韓 FTA（China-Japan-Korea FTA, CJKFTA）與中-韓 FTA（China-Korea FTA, CKFTA）相繼打破多年來緩慢的共同研究時期，紛紛進入正式談判階段，其中中-韓 FTA 甚至已於 2014 年 11 月完成實質談判，並在 2015 年 2 月由雙方進行草簽後，預定將於 2015 年正式生效。¹同時，以東亞全區域為範圍，目前囊括 16 個談判成員國的「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），亦已進入談判磋商階段。為說明東亞區域經濟整合過去十年來的發展趨勢，剖析中日韓 FTA、中韓 FTA 與 RCEP 的談判發展，和其政經競合的爭議焦點及有待克服之可能挑戰，本文主要將以下列研究重點進行深入分析，除前言與結論外，相關具體研析內容包括：一、2000 年迄今東亞區域經濟整合之發展趨勢；二、中日韓 FTA 談判之發展與其政經競合分析；三、中韓 FTA 談判之發展與其政經競合分析；和四、RCEP 談判之發展與中、日、韓及東協在 RCEP 談判中之政經競合分析等。

¹ 〈韓產業部長官：力爭最快於 4 月底正式簽署韓中 FTA〉，《東亞日報》，2015 年 3 月 17 日，http://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/201503/20874_1.html。

貳、2000 年迄今東亞地區經濟整合之發展趨勢

東亞區域經濟整合趨勢興起，主要可回溯至 1997/1998 年爆發的亞洲金融危機 (Asian financial crisis)。這場區域金融危機不僅直接衝擊亞洲國家實體經濟的發展，更讓區域內各國開始對亞太經濟合作 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 在因應區域經濟危機上的功能，產生重大質疑。此後，為有效解決區域金融危機與加強區域經濟合作，亞洲各國開始朝建立區域合作機制及倡議洽簽自由貿易協定兩大方向發展。²

首先，在建立區域合作機制方面，為因應亞洲金融危機，1997 年 12 月，東協與中國大陸、日本、韓國四方，藉由自 1970 年代，東協與中、日、韓三國已建立的聯合委員會、對話夥伴關係及擴大外長會議等特設機制，在馬來西亞吉隆坡舉行了「東協加三」(ASEAN Plus Three Cooperation, APT) 首次非正式會議。1999 年 11 月，在召開第三次「東協加三」高峰會後，開始定期召開「東協加三」高峰會及部長級會議，希望藉此逐步加深東協與中、日、韓三國的合作議題與範圍。

2000 年 5 月，為了強化東亞區域未來因應類似亞洲金融危機之短期貨幣流動性問題的能力，「東協加三財政部長會議」(ASEAN Plus Three Finance Ministers Meeting, AFMM+3) 決議通過「清邁倡議」(Chiang Mai Initiative, CMI)，希望透過雙邊貨幣互換與回購制度的建立，為亞洲區域金融市場提供金融穩定機制。此外，為建立亞洲區域債券市場，2003 年泰國在「東協加三財政部長會議」又提出「亞洲債券市場倡議」(Asian Bond Market Initiative, ABMI)，「東協加三」亦為此成立工作小組。

2004 年，「東協加三財政部長會議」為改良現有架構，則又進一步通過「清邁機制的多邊化」(the multilateralisation of CMI, CMIM) 倡議，以便在強化 CMI 機制的前提下，提升區域因應貨幣流動性問題的能力。2009

² 〈亞太多國提倡自由貿易協定，亞洲金融危機使 APEC 功能受挑戰，各會員國紛尋合作夥伴〉，《經濟日報》，2000 年 4 月 30 日，版 6。

年 2 月，當全球再度面臨金融危機衝擊時，「東協加三財政部長會議」也通過決議，決定將籌建中的「東協加三區域外匯儲備庫」(APT Regional Foreign Exchange Reserve Pool) 金額規模，由原先的 800 億，提高至 1,200 億美元。同時，為監視及分析區域經濟體之活動，提供早期風險的偵測，並支援 CMIM 機制的快速執行，以助其有效完成決策，東協與中、日、韓在 2011 年又成立了「東協加三宏觀經濟研究室」(ASEAN+3 Macroeconomic Research Office, AMRO)，作為履行此一職能的研究執行單位。³充分反映過去亞洲國家在推動區域合作制度化上，已有相當共識及具體作為。

除了「東協加三」外，2004 年在「東協加三」東亞願景小組 (East Asia Vision Group, EAVG) 和「東亞研究小組」(East Asia Study Group, EASG) 的規劃建議下，亞洲國家更進一步提出組織「東亞高峰會」(East Asia Summit, EAS) 的倡議。2005 年 12 月，包括東協與中、日、韓、印度、澳洲、紐西蘭 16 國領袖 (即「東協加六」) 共同召開首屆東亞高峰會。2007 年 1 月，EAS 各國領袖在菲律賓宿霧 (Cebu) 舉行第 2 屆東亞高峰會時，即提出支持推動涵蓋東亞 16 國的「東亞全面經濟夥伴」(Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA)，並同意展開學界的第二軌研究評估工作。⁴2007 年，東亞高峰會召開第 3 屆會議，除對氣候變遷與永續發展議題進行討論外，更通過成立「東協暨東亞經濟研究院」(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, ERIA)，希望藉此強化「東協加六」在貿易與區域整合議題上的研究能量。後續，因俄羅斯與美國相繼簽署《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation, TAC)，並正式於 2011 年參加第 6 屆東亞高峰會，使得過去「東協加六」進一步擴增

³ 杜巧霞、葉長城，〈TPP 與 RCEP 區域整合對台灣之影響與因應〉，《經濟前瞻》，第 145 期(2013 年 1 月 5 日)，頁 55-56。

⁴ East Asia Summit (EAS), "Chairman's Statement of the Second East Asia Summit Cebu, Philippines," <http://www.asean.org/news/item/chairman-s-statement-of-the-second-east-asia-summit-cebu-philippines-15-january-2007>

為「東協加八」。⁵

其次，在各國倡議洽簽 FTA 的發展趨勢方面，1997/1998 年亞洲金融危機爆發後，無論是國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）與亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC），由於未能發揮即時充分因應區域金融危機之功效，使東亞各國興起必須強化區域經濟與金融合作的想法。1999 年世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）西雅圖部長會議，未能成功開啟全球多邊貿易體系新一回合的貿易談判，則又再一次加深東亞各國相信必須轉而尋求區域合作，並積極洽簽 FTA 以彌補多邊貿易體制不足的信念。因此，自 1990 年代末期，東亞各國開始相繼投入對外洽簽 FTA 的行列。根據 2000 年 11 月 APEC 經濟委員會一份針對「新區域主義」興起的研究報告指出，亞太地區當時只有臺灣、中國大陸、香港、日本與俄羅斯，是 APEC 會員體中少數沒有簽署 FTA 的成員，多數 APEC 會員體在當時均已展開不只一個 FTA 的談判。⁶

基本上，從 2000 年以降，東亞各國紛紛開始積極投入區域內與跨區域 FTA 的談判簽署工作。因此，累計亞太地區 APEC 會員體簽署之 FTA 的數目，從 1997 年一開始約莫 5 個，至 2012 年已超過 30 餘個，且目前數目仍在增加之中。⁷此外，觀察過去 10 餘年來東亞區域經濟整合的現象可以發現，包括各國開始採取同步推動雙邊與複邊、區域內與跨區域 FTA 的多軌並進政策、聯結經濟體質異質性與互補性高以及合作議題範圍及深度不斷擴增等，均係當前東亞各國積極投入區域經濟整合的幾項主要特徵。⁸

⁵ 杜巧霞、葉長城，前引文，頁 56-57。

⁶ 〈區域集團盛行，兩岸三地缺席〉，《經濟日報》，2000 年 11 月 12 日，版 4。

⁷ Peter Petri, "Economics of the TPP and RCEP Negotiations," presented at CNCPEP Seminar on TPP 2012: Progress and Challenges, Beijing, China, December 1, 2012, p. 5, https://www.pecc.org/resources/doc_view/1942-economics-of-the-tpp-and-rcep-negotiations

⁸ 葉長城，〈中國大陸與亞太區域經濟整合新趨勢：兼論對台灣的影響與因應〉，《戰略安全研析》，第 90 期(2012 年 10 月)，頁 27-29。

參、中日韓 FTA 談判之發展與其政經競合分析

一、中日韓 FTA 談判之發展

有關推動建立中日韓自由貿易區的構想，最早係由韓國在 2001 年 11 月於「東協加三」高峰會下，另外舉行的中日韓領袖高峰會中提出。2002 年 11 月，中國大陸總理朱鎔基於中日韓領袖在柬埔寨金邊舉行的高峰會議上，進一步提議三國應就洽簽 FTA 的構想進行可行性研究，並與日韓兩國代表達成共識，從而開啟三國日後在推動 FTA 談判的一系列活動。⁹ 2003 年 10 月，中日韓三方正式展開民間智庫有關三國洽簽 FTA 的可行性研究，並在 2006 年完成該研究報告。

2009 年 10 月，中日韓三國領導人在北京召開第二次高峰會與在泰國華欣 (Hua Hin) 舉行三國經貿部長會議期間，先後就三方建立「中、日、韓自貿區聯合研究委員會」並進行洽簽 FTA 可行性的聯合研究作出具體指示。後續，2010 年 5 月，三國領導人在第三次高峰會提出「2020 中日韓合作願景」，承諾將努力在 2012 年前完成 FTA 聯合研究，並於 2011 年在韓國建立三國合作秘書處，加速談判以期建立單一經濟區；¹⁰ 同年在聯合研究委員會的架構下，正式展開三方官產學聯合研究。累計至 2011 年 12 月，三國官產學聯合研究委員會共進行 6 次會議，並在 2012 年 3 月正式對外公佈「中日韓自由貿易區可行性聯合研究報告」。該報告的研究結果確認 FTA 將給三國帶來包括消除貿易和投資障礙，擴大地區市場並形成規模經濟，強化競爭並提高生產力，促進廣泛的三邊合作等具體經濟收益，從而使三國之間的互補性得到更加充分的體現。¹¹

2012 年 5 月，在歷經 5 年，並先後進行了 13 回合正式談判和數次非

⁹ 〈中共與東協簽署自貿協定〉，《聯合報》，2002 年 11 月 5 日，版 2。

¹⁰ 〈中日韓峰會，承諾加速自貿談判〉，《經濟日報》，2010 年 5 月 30 日，版 A10。

¹¹ 中、日、韓自貿區聯合研究委員會，《中日韓自由貿易區可行性聯合研究報告》，頁 1、126，<http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/fta.mofcom.gov.cn/inforimages/201203/20120330164710381.pdf>。

正式談判後，中日韓三方先行就《中日韓關於促進、便利和保護投資的協定》完成談判簽署工作。另外，在 2012 年 5 月，於北京召開的第 5 次中日韓領導人高峰會中，亦宣布擬於 2012 年正式啟動中日韓 FTA 談判。¹²惟 2012 年 8-9 月，日韓與中日間先後因獨島（日方稱為「竹島」）與釣魚台主權爭議而使彼此關係趨緊，從而加深外界對 FTA 談判是否仍能如期展開的疑慮。¹³所幸在 2012 年 11 月，中國大陸總理溫家寶就中方願暫時擱置領土爭議，優先處理經濟議題作出決定後，¹⁴三方才在 2012 年 11 月 20 日於金邊東亞高峰會期間共同宣布正式啟動 FTA 談判。¹⁵

2013 年 2 月，三國在東京召開 FTA 談判前預備會議後，¹⁶隨即在 2013 年 3 月於首爾進行第一次正式回合談判。基本上，三國在首次談判中主要著重於處理行政事務，包括談判範圍、議題、程序等問題，並未涉及實質內容。¹⁷後續，在 2013 年 7 月 30 日至 8 月 2 日進行的第 2 回合談判中，除繼續就談判的基本模式和範圍進行討論外，並舉行貨品、服務、原產地規則、貿易救濟、海關程序和貿易便捷化、技術性貿易障礙（*Technical Barriers to Trade, TBT*）、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（*Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS*）、競爭政策、智慧財產權和電子商務 10 個工作組和專家組會議。2013 年 11 月繼續進行了第三回合談判，除討論貨品協商指導原則與談判範圍外，也討論服務、投資、競爭、智慧財產權等議題，並首度交換彼此關稅減讓項目清單。¹⁸截至 2015 年 5 月，中日韓 FTA

¹² 〈中日韓 FTA 談判，拚年內啟動〉，《經濟日報》，2012 年 5 月 10 日，版 A10。

¹³ 〈領土糾紛，中日韓 FTA 會商添變數〉，《聯合晚報》，2012 年 9 月 27 日，版 A8。

¹⁴ 〈溫家寶拍板，亞太 16 國將展開 RCEP 協議，與美 TPP 較勁，中日韓 FTA 年底談判〉，《經濟日報》，2012 年 11 月 20 日，版 A9。

¹⁵ 〈中日韓啟動三國自貿區談判〉，《中國自由貿易區服務網》，2012 年 11 月 21 日，
http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/fta.mofcom.gov.cn/article/chinarihan/chinarhnews/201211/11204_1.html。

¹⁶ 〈中日韓 FTA，下月可望談〉，《聯合報》，2013 年 2 月 22 日，版 A4。

¹⁷ 〈中日韓 FTA 談判啟動〉，《經濟日報》，2013 年 3 月 27 日，版 A9。

¹⁸ 〈中日韓 FTA 跨步，交換減稅清單〉，《經濟日報》，2013 年 11 月 30 日，版 A1。

已進行了 7 回合談判，儘管三方曾就貨品、服務、投資、競爭、智慧財產權領域召開工作小組會議，並與環境、政府採購、電子商務、食品議題等專家對話，但談判至今仍無法達成最後共識。¹⁹

二、中日韓三方在 FTA 談判中之政經競合分析

從 2001 年韓國提出洽簽 FTA 的可能性，到 2013 年三國開啟正式回合談判，中日韓三方實現建立自由貿易區的目標顯然面臨重重阻礙。綜合歸納其來自政治外交與經濟層面的主要癥結議題包括：²⁰

（一）政治外交層面

1. 中日韓歷史爭議問題

自二次大戰結束迄今，日本與中國大陸及韓國之間的關係即常因為日本內閣閣員參拜靖國神社、日本閣員與教科書對二次大戰日方發動戰爭的論述爭議，與日本政府處理慰安婦問題而頻生波折。2013 年 4 月，韓國即因日本安倍內閣允許副首相等高層閣員到靖國神社參拜，而取消其外長訪日行程。²¹ 至於，大陸方面，除同時間向安倍內閣參拜靖國神社舉動，表達強烈抗議外，更於同（2013）年 4 月 23 日派遣 8 艘海監船進入釣魚台海域，追逐日本右翼團體漁船。²² 2013 年 11 月，大陸突然宣布設立「東海防空識別區」（East China Sea Air Defense Identification Zone, ADIZ），且其範圍涵蓋中韓間的「蘇岩礁」（韓國稱為「離於島」）、中日間的釣魚台等存有主權爭議的空域，同時也與日本早先宣布的「防空識別區」重疊，引發美日韓等國的嚴重抗議。此後，中日雙方軍機即常在此空域上演相互近

¹⁹ 〈中日韓洽簽自貿協定登場〉，《聯合報》，2014 年 3 月 5 日，版 A13；〈中日韓自貿區第七輪談判首席談判代表會議在韓國舉行〉，《中國自由貿易區服務網》，2015 年 5 月 12 日，http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinarihan/chinarhnews/201505/21520_1.html。

²⁰ 施錦芳、方慶亮，〈中日韓建立 FTA 面臨的問題、可行性及對策分析〉，《日本研究》（北京），第 1 期（2013 年），頁 23-24。

²¹ 〈美牽線，日韓重啟部長會談〉，《聯合報》，2013 年 7 月 2 日，版 A14。

²² 〈不懼中韓，閣員拜靖國〉，《聯合報》，2013 年 4 月 25 日，版 A17。

距離跟監的緊張對峙戲碼。²³由此凸顯，歷史與主權議題的相互糾葛，係已成為三方推動自由貿易區合作的主要非經濟障礙之一。

2. 中日韓領土主權爭議問題

承上可知，除歷史性爭議外，中日之間存在的釣魚台主權爭議、中韓間的「蘇岩礁」以及日韓間存在的「獨島」（日方稱「竹島」）主權紛爭，係影響三方經濟合作的另一項非經濟的結構性因素。尤其在 2012 年 9 月，日本政府宣布完成釣魚台國有化後，中日間持續在釣魚台海域宣稱為捍衛自身主權的相互對峙行動，就成為影響兩國關係起伏最大的爭議焦點。

3. 美國因素與地緣政治因素的影響

美國與日本、韓國的同盟關係，以及美國運用此種雙邊同盟關係對中國大陸進行的戰略圍堵，係中日韓三方推動 FTA 過程中，另外一項非經濟的影響因素。尤其在目前韓國已與美國簽署雙邊 FTA 生效，而日本又在 2013 年 7 月正式加入由美國所主導的「跨太平洋夥伴協定」（*Trans-Pacific Partnership, TPP*）談判，美國透過韓美 FTA 及 TPP，加深與日韓兩國間同盟關係經濟基礎的態勢日趨明顯。²⁴此外，基於地緣政治的競爭因素，從過去中日兩國在東亞區域經濟整合究竟應走「東協加三」，抑或「東協加六」路線之爭的經驗可知，兩國對於區域經濟整合主導權的爭奪，雖然近期因為 RCEP 談判的開啟，重新找到新的合作起點，但在中日權力較勁本質難於短期化解的情況下，帶來另一項不確定的因素。

²³ 林中斌，〈東海防空識別區解碼〉，《聯合報》，2014 年 1 月 13 日，版 A4；〈抵制中共 美日聯手拒交飛行計畫〉，《聯合報》，2013 年 11 月 27 日，版 A5；〈陸國防部：中日軍機，最近僅距 10 公尺〉，《聯合報》，2014 年 5 月 30 日，版 A18。

²⁴ 有關韓-美 FTA 安全化的研究，可參閱：Yul Sohn and Min Gyo Koo, "Securitizing Trade: the Case of the Korea-US Free Trade Agreement," *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol. 11, No. 3 (2011), pp. 433-460.

（二）經濟層面

1. 農業開放問題

對於日韓兩國而言，開放農業部門均會帶來一定程度的衝擊，特別是在農業問題常會衍生為國內政治上之負面影響的情況下，無論日本與韓國在對中國大陸開放農業部門時，均會將其列為敏感性較高的產業。以日本而言，高度的工業化與城市化導致日本農地經營規模縮小，人口少子高齡化亦造成農業勞動力減少、生產成本提高，長期以來必須仰賴政府財政補貼，與維持較高農產品進口關稅及非關稅貿易障礙，方可維繫其目前的運作生態。韓國同樣存在類似難題。由於韓國國土中有近六成係為山地，可耕地面積有限，客觀上限制了農業發展的潛力。再加上二次戰後選擇了優先發展工業的模式，農業產值占其國內生產總值（GDP）的比重從 1960 年代 40% 大幅下降為 2010 年 4%。在為保護國內農業前提下，韓國政府也以對進口農產品課徵較高關稅的方式，來保護本國農業。在日韓農業部門，相對於中國大陸處於弱勢，且兩國均不願大幅開放本國農業市場的情況下，自然提高了中-日-韓 FTA 在農業議題談判上達成共識的難度。²⁵

2. 三方產業部門優劣勢重點與敏感產業開放難題

除了農業部門外，中日韓三國經濟由於各有優劣勢部門，中國大陸在農業、紡織業具有比較優勢，但在傳統製造業及服務業上，日韓均有先發優勢，且兩國在智慧財產權、環境保護、技術標準和政府採購等其他議題上，與大陸利益分歧較大。在三方必須兼顧彼此利益分歧，且又需照顧國內敏感產業的情況下，自然增加彼此達成一致性協議的困難度。此外，日韓兩國在汽車、電器等製造業領域競爭激烈，而韓國對日本亦面臨結構性貿易赤字，且其又存有本身經濟利益在中-日-韓 FTA 架構下，反會遭到削弱的憂慮。因此，韓國對於日韓間的經濟整合態度相對消極，並希望優先

²⁵ 施錦芳、方慶亮，前引文，頁 24。

與中國大陸洽簽 FTA，以確保其在中國大陸市場的市占率。²⁶

肆、中韓 FTA 談判之發展與其政經競合分析

一、中韓 FTA 談判之發展

有關推動中韓 FTA 的構想，最早可回溯至雙方領導人在 2004 年 11 月於 APEC 召開經濟領袖會議期間，宣布將啟動 FTA 民間共同研究開始。2006 年 11 月，中國大陸商務部與韓國外交通商部通商交涉本部長舉行雙邊會談後，兩國即同意於 2007 年啟動官產學聯合可行性研究。²⁷其後，中韓雙方一共進行了 5 次聯合研究會議，並在 2010 年 5 月，於大陸國務院總理溫家寶與韓國總統李明博舉行會談後，宣布結束中韓 FTA 官產學聯合研究，會後兩國經貿部長更為此簽署諒解備忘錄。²⁸

2010 年 7 月，為進一步商討中-韓 FTA 的談判方式，中韓兩國舉行了經貿部長會議，決定採取兩階段的協商方式進行。不過，直到 2012 年 1 月，兩國方決定正式啟動各自國內有關開啟中-韓 FTA 談判的國內準備程序。2012 年 5 月，在大陸商務部長陳德銘與韓國外交通商部通商交涉本部長朴泰鎬於北京舉行會議，並發表「啟動中國-韓國自由貿易協定談判的聯合部長聲明」(簡稱「中韓 FTA 談判聯合部長聲明」)後正式開啟談判。²⁹同年 5 月與 7 月，按雙方原先規劃，舉行了第一回合與第二回合談判。

基本上，中韓 FTA 談判的進行係以磋商「談判模式」與就協定內容進行實質「出要價談判」兩階段模式推展。第一階段，雙方主要就貨品貿

²⁶ 魏民，〈中日韓自貿區談判與中國的應對〉，《當代世界》(北京)，2013 年 5 月，頁 41-42。

²⁷ 〈中國與韓國啟動中韓自貿區官產學聯合可行性研究〉，
http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinakorea/koreanews/200810/184_1.html。

²⁸ 〈中韓兩國結束自貿區官產學聯合研究〉，
http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinakorea/koreanews/200810/184_1.html。

²⁹ 〈啟動中國-韓國自由貿易協定談判的聯合部長聲明〉，
http://fta.mofcom.gov.cn/article/korea/201205/9975_1.html。

易自由化水平、協定範圍及各領域談判的原則、架構及內容要素進行廣泛的討論。迄 2013 年 9 月，中韓雙方在經歷 7 回合的談判後，除先於第一階段有關協定範圍涉及各領域模式達成共識，兩國初步同意廢除關稅的產品比例（90%）和進口額比例（85%）。根據該標準，雙方貿易產品分為一般產品、敏感產品、超敏感產品共三類，一般產品在 10 年內、敏感產品在 10 至 20 年內實現開放，而超敏感產品的開放時間推遲到 20 年以後。目前，中韓雙方進行貿易的產品約達 1.2 萬項，其中屬於超敏感產品的共有 1,200 項。2013 年 11 月 18 日，中韓雙方在韓國仁川進行第 8 回合的談判，並正式進入兩國 FTA 的「出要價談判」階段。³⁰

迄 2014 年 11 月，在雙方歷經 14 回合的談判後，終於完成實質談判，2015 年 2 月草簽，並預定共同推動該項雙邊 FTA 於 2015 年正式簽署生效。³¹按目前對外公開說明的協定內容重點顯示，FTA 涵蓋範圍廣泛，包括基礎規定及定義、國民待遇與貨品市場進入、原產地規則與實施規則程序、關務程序與貿易便捷化、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施(Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS)、技術性貿易障礙(Technical Barriers to Trade, TBT)、貿易救濟、服務貿易、金融服務、電信、自然人移動、投資、電子商務、競爭、智慧財產權、環境與貿易、經濟合作、透明化、制度條款、爭端解決、例外與最終條款等共涉及 17 個領域、22 個章節。

首先，在貨品貿易開放部分，未來經過最長 20 年的過渡期後，中方

³⁰ 〈中韓結束自貿區模式階段談判〉，

http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinakorea/koreanews/201309/13596_1.htm；

〈陸證實，中韓 FTA 完成模式談判〉，《旺報》，2013 年 9 月 18 日，

<http://news.chinatimes.com/mainland/11050501/112013091800144.html>；

〈中韓 FTA 拚明年完成〉，《工商時報》，2013 年 11 月 19 日，

<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0%2C4521%2C50103936+122013111900356%2C00.html>。

³¹ 〈中韓自貿區結束實質性談判〉，

http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinakorea/koreanews/201411/18915_1.html；

〈中韓自貿區完成談判〉，

http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinakorea/koreanews/201502/20537_1.html。

零關稅的貨品將達到稅項的 91%，進口額的 85%。韓方由於現有最惠國待遇稅率已經為零的產品要多於中方，最終零關稅的產品將達到稅項的 92%，進口額的 91%。其次，在服務貿易方面，兩國針對彼此關切的服務業開放項目達成共識，韓國方面主要關切重點為視聽服務合作合拍、出境旅遊及環境服務等項目之開放；中方爭取的開放項目則為快遞、建築與醫療等業別之開放。此外，雙方還承諾將對彼此投資者和跨國公司內部往來人員給予兩年期的就業和居留許可，並給予商務訪客一年期多次往返簽證。雙方亦承諾未來將在協定生效後兩年內，以「負面清單模式」展開服務貿易談判。

再者，在投資領域部分，由於中國大陸係韓國最大的海外投資國，估計目前韓國企業在中國大陸的投資近 600 億美元，為此雙方承諾將在協定生效後兩年內啟動以「准入前國民待遇」和「負面清單模式」為原則的談判。最後，在貿易規則領域部分，中韓雙方也在利益大體平衡的前提下，達成了進一步加強合作和規則整合的制度性安排。³²綜合上述談判成果可知，儘管中韓雙方過去已排除諸多障礙因素，達成兩國推動完成 FTA 初步談判成果的具體目標，但在貨品貿易部分雙方針對敏感產品項目的開放，最終仍需以拉長降稅期程（長達 20 年）或排除開放（例如中方有 7.77%，韓方則有 6.83%的貨品稅項排除降稅）方式因應，而未能如一般高品質 FTA 以較短降稅期程（例如 10 年以內）實現兩國貨品貿易零關稅的自由化目標。同時，在服務貿易及投資領域等議題上，雙方亦仍存有諸多分歧，有待協定生效後之後續談判解決。

二、中韓兩國在 FTA 談判中之政經競合分析

³² 〈商務部召開「中韓自貿區談判」中外媒體吹風會〉，
http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinakorea/koreanews/201411/19035_1.html；
中華民國經濟部，〈陸韓 FTA 對我國產業之影響〉，
[http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Files/%E9%99%B8%E9%9F%93FTA%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BC%B0\(%E7%B6%93%E6%BF%9F%E9%83%A8\).pdf](http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Files/%E9%99%B8%E9%9F%93FTA%E5%BD%B1%E9%9F%BF%E8%A9%95%E4%BC%B0(%E7%B6%93%E6%BF%9F%E9%83%A8).pdf)。

歸納兩國在推動洽簽 FTA 過程中，關切的政經癥結議題主要包括：

(一) 政治外交層面

1. 中韓的領土主權爭議問題

除了日韓與中日間存有領土主權爭議外，2006 年 9 月，中國大陸外交部也針對韓國對外主張擁有蘇岩礁（韓國稱「離於島」）之管轄權，提出不予承認的聲明。2007 年更進一步主張，蘇岩礁係位於中國大陸領海範圍，屬大陸專屬經濟海域之領土。韓國方面，則認為蘇岩礁位於兩國專屬經濟海域的重疊區，也是韓國第四礦區大陸架延伸部分，儘管 2001 年《中韓漁業協定》將蘇岩礁設定為共同水域，但韓國政府認為該項協定僅係一漁業協定，無關經濟海域的劃定問題，且在距離上，蘇岩礁距離韓國南端領土更為接近，因此蘇岩礁應屬韓國之專屬經濟海域。³³2012 年 9 月，大陸甚至宣布將全面推進無人機遙感監視監測技術的應用，加強對包括蘇岩礁在內之全部管轄海域的綜合管控，從而明確將蘇岩礁列為大陸管轄海域。韓國政府對大陸此項決定，也表示如果大陸派遣海監船，韓國就會以海警艦艇應對；如果中方派遣海軍艦艇，韓國也將派海軍艦艇回應。³⁴由此可知，目前中韓雙方雖然對於蘇岩礁海域主權歸屬爭議，採取暫時擱置方式處理，但蘇岩礁海域劃界議題仍有可能成為兩國主要衝突點之一。

2. 美國因素及地緣政治因素的影響

另一個可能影響中韓兩國在洽簽雙邊 FTA 時的主要政治因素，係與美國因素及中韓兩國的地緣政治考量有關。首先，對於大陸而言，基於尋求周邊依托，創造「和平發展」之周邊環境的戰略思維，大陸長期以來即主張以其較能掌握主導地位之「東協加三」為核心，來推動東亞經濟的整合。對大陸來說，為實現其建立以「東協加三」為主軸之「東亞自由貿易

³³ 河凡植，〈中國對朝鮮半島地緣經濟戰略與其對中國與南北韓關係之影響〉，《中國大陸研究》，第 55 卷，第 1 期(2012 年)，頁 59-60。

³⁴ 〈韓國就蘇岩礁放話：加強警備與中國「硬碰硬」〉，
<http://www.chinareviewnews.com/doc/1022/5/0/1/102250114.html?coluid=21&kindid=272&docid=102250114>。

區」(East Asia Free Trade Agreement, EAFTA)的區域整合目標,先行完成與日本及韓國之雙邊或複邊的 FTA 談判,即成為其中重要關鍵。因此,大陸一直以來對推動與韓國、日本建立 FTA 連結關係亦較為積極。³⁵

另外,就地緣政治因素來看,由於朝鮮半島向來係大陸與日、美同盟體系鄰接的重要緩衝地區。特別是在美國與韓國仍保有軍事同盟關係的情況底下,大陸一方面希望維持對北韓問題的實質影響力,藉此維持朝鮮半島作為中國大陸於東北亞地區之軍事與安全緩衝區,並有效牽制美韓日安全同盟體系的功能;另一方面,大陸亦期盼透過洽簽 FTA 來強化中韓關係的經濟基礎,以助其提升在朝鮮半島的影響力。³⁶

然而,對於韓國而言,由於客觀上其與美國仍有安全上的同盟關係,美國在小布希政府(George W. Bush Administration, 2001-2009年)時期,即與韓國盧武鉉政府透過推動洽簽韓-美 FTA,加強美韓經濟關係的「再安全化」(re-securitization)。美國方面,希望加大其在亞太的反恐戰略布局,同時反制大陸在東亞崛起,並刺激美日 FTA 形成(日本目前已正式加入由美國主導之 TPP)。韓國方面,則希望藉由與美國經濟關係的強化,一方面平衡其對大陸日益加深的經貿依賴,與大陸對朝鮮半島安全局勢影響力的增加。另一方面,則希望以此因應近鄰日本因面對大陸的崛起,而逐漸走向右傾強硬之對外政策。³⁷正因如此,韓國係在韓美 FTA 完成談判簽署工作,累積了對大型經濟體之談判經驗與能力後,才考量與大陸啟動 FTA 的談判,而這也是直接導致中韓 FTA 推遲開啟的主要原因之一。

³⁵ 葉長城,〈中國大陸洽簽自由貿易協定策略的政治分析:以中國大陸-東協、中國大陸-紐西蘭與中國大陸-韓國 FTA 談判為例的探討〉,「2012 台灣政治學會年會暨學術研討會—重新定位的年代:伸張正義、能源發展、與國際趨勢」,台灣政治學會、國立臺灣師範大學政治學研究所主辦,台北:國立臺灣師範大學,2012年12月8-9日,頁8。

³⁶ 張啟雄、葉長城,〈從『日本第一』、『中國崛起』到『G2』:冷戰前後東北亞國際秩序的形成與轉變〉,「中國與周邊國家的關係」國際學術研討會,台北市:中央研究院近代史研究所,2011年11月24-25日,頁17-19,22-23。

³⁷ Sohn and Koo, *op. cit.*, pp.41-49.

（二）經濟層面

1. 中韓貿易結構性不平衡問題

中韓自 1992 年建交後，貿易額逐年攀升。1992 年僅約為 63.79 億美元，2005 年貿易額首度突破 1,000 億美元，2006 年中國大陸超過美國成為韓國最大的貿易夥伴國，而韓國則成為大陸第三大貿易夥伴。³⁸過去廿年來，中韓貿易的結構係以製成品貿易為主要特徵。惟自 1990 年代末期以降，大陸從韓國進口製成品即占對韓總進口 85%，而韓國自大陸進口中，亦有 70% 為製成品。由此凸顯中韓兩國貿易，已從由比較優勢所決定的產業間貿易，往重視產品多樣化及產品質量之產業內貿易的結構調整。1992 年以後，中韓兩國貿易仍因為下列兩項主要原因而隨雙方貿易量的擴大，導致大陸對韓貿易逆差情況逐年惡化：

第一，由於在進出口產品結構上，韓國由大陸進口商品主要為低附加價值的資源、勞動密集型、原材料型（例如紡織品原料及其製品、卑金屬及製品、礦產品與農產品等）及中間商品為主；而大陸從韓國進口則以附加價值較高之機械設備、電子產品等最終產品為主，因此即使大陸具有比較優勢產品在韓國占有較大市占率，但在韓國市場相對較小的情況下，仍舊難以抵銷來自韓國高附加價值產品的大量進口。

第二，近年來韓國對大陸直接投資成長迅速，而韓國的投資絕大部分集中在製造業、最主要的行業係為電子電訊產品、紡織服裝業、石油化工業與機械設備業，而大陸對韓國的貿易逆差主要正出現在前述這些行業，由此可見韓國在大陸投資增長對兩國貿易逆差擴大的具體影響。

綜合來看，由於前述兩大貿易上的結構性因素，導致近年來大陸對韓國的貿易逆差已從 1993 年的 12.22 億美元，提高至 2013 年的 628.18 億美

³⁸ 蔡芯，〈加大貿易合作，推進中韓 FTA 取得雙贏〉，《當代韓國》（北京），（2008 年冬季號），頁 26；丁匡達，〈中韓貿易結構與趨勢特徵及其對 FTA 談判的啟示〉，《國際經濟合作》（北京），第 6 期（2013 年），頁 70。

元，³⁹逆差成長達 51.4 倍之譜，由此也大幅增加了兩國為此發生貿易摩擦的可能性。⁴⁰

2. 雙方敏感產業開放衝擊與貿易保護問題

相對於大陸，韓國產業的比較優勢在工業製成品的生產，而大陸的比較優勢則在農產品部分。為了保護國內農業，韓國多以農業支持政策、課徵較高進口關稅與關稅配額等方式因應，從而導致大陸農產品輸銷韓國市場的障礙。⁴¹此外，韓國方面也擔心開放大陸廉價工業產品進口可能會使其國內中小企業經營陷入困境，另外有部分反對中韓 FTA 的大企業亦擔憂從大陸增加進口將會排擠其在韓國國內的市占率，並使韓國加大對大陸市場的依賴。⁴²對大陸而言，國內產業也需考量包括機械、鋼鐵、化工、汽車與通訊設備等製造業，在對韓國開放市場後可能面臨衝擊。⁴³

3. 國內產業空洞化與技術外流問題

對於韓國而言，洽簽中韓 FTA 另一項可能引起韓方憂慮的問題係有關韓國國內產業可能因此空洞化，與韓國企業技術外流至大陸的議題。由於，在韓國國內總是存在一種論點，認為建立自由貿易區後，基於雙方勞動力成本差異較大，大陸的低勞動力成本優勢將會吸引多數韓國企業前往投資，從而導致韓國本土產業的空洞化。此外，韓方亦擔憂在韓國企業赴大陸投資及收購大陸企業的過程中，韓國企業的先進技術優勢將因此逐漸外流至大陸，並導致韓國對大陸技術優勢與競爭力的減弱。⁴⁴

³⁹ 有關 2013 年大陸對韓國貿易逆差金額，係根據國際貿易中心(International Trade Centre, ITC) Trade Map 資料庫於 2013 年公布之統計資料。

⁴⁰ 隋偉明，〈試談阻礙中韓自由貿易區建立的內部主要因素〉，《科技與企業雜誌》(北京)，第 1 期(2011 年)，頁 89-90；丁匡達，前引文，頁 70-71。

⁴¹ 柳蘭，〈中韓農產品貿易摩擦問題及對策〉，《改革與開放》(北京)(2013 年 4 月)，頁 91。

⁴² 劉昌黎，〈論中韓 FTA〉，《世界經濟研究》(北京)，第 4 期(2008 年)，頁 70-71。

⁴³ 劉賽力，〈孕育中的中韓自由貿易區〉，《國際問題研究》(北京)，第 1 期(2008 年)，頁 19。

⁴⁴ 蔡芯，前引文，頁 27；〈被推遲的中韓自貿協定〉，《中國報導》(北京)，2010 年 10 月，頁 82-83。

伍、RCEP 與中日韓及東協在談判中之政經競合

一、RCEP 談判之發展

有關推動 RCEP 的構想，最初係由東協在 2011 年 2 月第 18 屆東協經濟部長非正式會議（18th ASEAN Economic Ministers (AEM) Retreat）提出。在此會議中研提了推動建立 RCEP 的草案文件。根據東協的最初構想，RCEP 未來將在由東協領導中，與東協的 FTA 夥伴（包括澳洲、中國大陸、日本、韓國、印度與紐西蘭）及其他欲加入東協的貿易夥伴，重啟與推動有關建立自由貿易區的討論，以消除 95% 的貨品關稅作為其主要目標。2011 年 8 月在第 43 屆東協經濟部長會議討論中，繼續就四個「東協 Plus 工作小組」針對 EAFTA 與 CEPEA 的研究，及其對「東協加一」FTA 的可能匯集模式等建議進行意見交換。會中並決定責成各「東協 Plus 工作小組」於 2011 年第 19 屆東協高峰會前提交最後報告與建議。而對於有關推動「東協與多夥伴增進自由貿易協定」(ASEAN++ FTA) 的廣泛原則，與會東協部長也逐漸形成共識，並期盼東協資深官員同樣能在第 19 屆東協高峰會召開時，提出適當之推動途徑與模式建議。

2011 年 11 月第 19 屆東協高峰會正式通過「東協區域全面經濟夥伴架構」(ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership) 明確指出，東協希望能夠建立一全面性與互惠的經濟夥伴協定。首先，在過程上，RCEP 可能會以連續談判 (sequential manner)、單一認諾 (single undertaking)，抑或任何其他談判參與國同意的方式通過。其次就加入原則方面，RCEP 將提供所謂「開放加入條款」(open accession clause)，以讓東協任何 FTA 夥伴與任何東協其他外部經濟夥伴，萬一在最初並未做好參與準備時，能在日後也有加入機會。此外，東協亦強調未來 RCEP 協定將從確保透明化、強化經濟與技術合作、促進貿易與投資便捷化、增進對東協經濟整合貢獻、提供東協 CLMV (Cambodia, Lao PDR, Myanmar and Viet

Nam) 國家特殊及差別待遇與符合 WTO 規定等方向，推動 RCEP 的建設工作。⁴⁵

2011 年 4 月，為加速落實 RCEP 談判，東協於第 20 屆東協高峰會期間決議成立 RCEP 貨品貿易、服務貿易與投資三個工作小組。2012 年 8 月第一次東協經濟部長加東協 FTA 夥伴國諮商會議期間，RCEP 成員國共同發表聯合聲明，決定在 2012 年 11 月正式展開談判。2012 年東協高峰會進一步確認「RCEP 談判指導原則與目標」(Guiding Principle and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership)，並與包括澳洲、中國大陸、印度、日本、韓國與紐西蘭的經貿部長，共同提出「發起 RCEP 談判聯合宣言」(Joint Declaration on the Launch of Negotiations for the Regional Comprehensive Economic Partnership)，宣布目前參與 RCEP 的 16 個國家，將在達成一項具現代性、全面性、高品質與互利的經濟夥伴協定目標下，以既存的「東協加一」FTA 的經濟連結為基礎，於 2013 年初正式開啟談判，並根據「RCEP 談判指導原則與目標」，在 2015 年底完成 RCEP 的談判簽署工作。2013 年 5 月，RCEP 在汶萊舉行首輪談判。各談判成員國特別聲明共同承認東協所扮演的核心地位 (ASEAN Centrality)。至於在推動整合的方式上，東協將在承認各參與國個別與多樣之環境差異的前提下，以對既存「東協加一」FTA 的顯著改善為目標，擴大彼此交往。

在 RCEP 可能包括的談判議題方面，舉凡貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政策、爭端解決等議題均在談判之列。整體而言，該協定除將以促進貿易及投資、增強參與國間貿易及投資關係的透明化作為談判焦點外，亦將致力於促進參與國對全球及區域供應鏈議題的解決。⁴⁶

⁴⁵ ASEAN, "ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership," <http://www.asean.org/news/item/asean-framework-for-regional-comprehensive-economic-partnership>

⁴⁶ 杜巧霞、葉長城，前引文，頁 57-58；葉長城，〈TPP 與 RCEP 談判進展及其對台灣之影響與因應評析〉，《全球台商 e 焦點電子報》第 236 期(2013 年 7 月 2 日)，

從 2013 年 5 月 RCEP 開啟首輪談判，經歷 2013 年 9 月、2014 年 1 月、3 月底至 4 月初、6 月、12 月與 2015 年 2 月共 7 回合的談判，各談判成員國已就 RCEP 談判架構、時程、範疇(Scoping paper)、談判進行方式、協定之章節架構及談判減讓模式 (Modality) 進行了廣泛的討論。至於，在具體談判進展方面，RCEP 目前已成立了貿易談判委員會(Trade Negotiation Committee, TNC)，並於其下設立包括貨品、服務、投資、競爭政策、智慧財產權、經濟與技術合作、法律及制度性議題等 7 個工作小組。而其中「貨品貿易工作小組」底下又設立原產地規則、關務程序、貿易便捷化、SPS/TBT、「標準、技術性規範及符合性評估程序」(Standard, Technical Regulations and Conformity Assessment Procedures, STRACAP) 等 5 個次級工作小組，未來亦計畫成立電子商務 (E-commerce) 及中小企業 (SME) 等 2 個小組。⁴⁷

另外，在各議題別的談判進展部分，首先貨品貿易議題主要觸及市場自由化模式 (談判方式及目標等)、非關稅障礙 (Non-tariff barrier, NTB)、SPS、TBT、原產地規則、關務、貿易便捷化及 STARCAP 等議題的討論。過去，RCEP 各成員國基本上已同意採取共同減讓(common concession)的談判模式進行，為此各國未來將訂定所謂「單一減讓表(single schedule applied for all)」，並容許各成員國在開放貨品市場時具備有限度的彈性 (limited flexibility)。不過，由於 RCEP 成員國彼此經濟發展程度殊異，且部分東協 FTA 夥伴彼此間亦未簽署雙邊 FTA (例如中印兩國間尚未正式簽署 FTA)，因此目前在關稅減讓模式及自由化比例部分之談判並無太大進展。

其次，在服務貿易議題的談判方面，RCEP 各國目前已就服務貿易之

<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaperArticle.do?id=232914946>。

⁴⁷ 經濟部國際貿易局，〈「區域全面經濟夥伴協定(RCEP)」簡介及最新談判進展〉，
http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/01fc257b-b7b4-42a1-a954-c22a61df772b.pdf。

基本要素、協定文本、涵蓋範圍、市場進入方式與門檻、市場開放期程及與投資關聯性等事項進行討論，不過對於服務貿易的開放未來究竟將採「正面表列」或「負面表列」方式進行，則尚未達成共識。最後，在投資議題的談判方面，目前 RCEP 各成員國仍以討論協定文本、投資模式之基本架構、承諾表表列形式以及是否納入「投資人與地主國間爭端解決機制」(Investor-State Dispute Settlement, ISDS) 等議題。至於，其他領域的談判則涉及競爭政策、智慧財產權、經濟與技術合作等議題之協定內容要素、談判範圍及計畫等。整體而言，截至第 7 回合談判結束時，RCEP 各國在有關貨品關稅減讓模式、服務貿易與投資承諾時程表等重大議題的討論上，仍無突破性之進展。⁴⁸

二、中日韓與東協在 RCEP 談判中之政經競合分析

RCEP 是全球目前除 TPP 與美-歐「跨大西洋貿易與投資夥伴協定」(the Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 外，另一個正在洽談中的大型區域貿易協定。在 TPP 與 TTIP 談判的相互刺激下，RCEP 談判也加快談判的步伐，由於其係唯一納入中國大陸，但卻未讓美國加入的巨型 FTA，隱含的經濟與外交戰略意涵也格外受到矚目。

(一) 政治外交層面議題

對大陸而言，自美國於 2010 年 3 月主導 TPP 擴大談判後，隨著墨西哥、加拿大與日本等亞太貿易夥伴國的加入，以及 TPP 經濟實力的有效擴增，已顯著提高大陸倘未能加入 TPP 而在拓展經濟外交布局、參與甚至主導亞太經貿規則制定與實質對外經貿利益上的可能損失。對此，大陸在對外 FTA 的布局上，主要係從下列幾個方向因應，包括：

⁴⁸ 經濟部國際貿易局，〈「區域全面經濟夥伴協定(RCEP)」簡介及最新談判進展〉；

〈2015 年 2 月 RCEP 第 7 回合談判進展摘要〉，2015 年 3 月，

http://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/dcd5f23a-283e-46b3-971d-535dbbbbaddfd.pdf。

1.堅持推進 WTO 杜哈回合談判與 APEC 架構下的區域經濟整合進程（例如支持「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP)的推動），藉此在戰略制高點上選擇比 TPP 更大的經濟整合倡議，以重新拉平與美國在經濟整合戰略推動上的較量基礎，平衡美方主導之 TPP 談判的擴張，並藉此滿足大陸「和平發展」的戰略需求；

2.深化東亞合作，支持 RCEP 的談判，以反制美國透過韓-美 FTA 拉攏韓國，藉由 TPP 拉攏日本、分化東協（東協中的汶萊、新加坡、越南與馬來西亞均為 TPP 成員國）與排除大陸的策略；

3.推動中國-東協 FTA 升級版，在完成中-韓 FTA 及中-澳 FTA 的實質談判後，以中韓 FTA 作為參考基礎及示範，持續推動中日韓 FTA 談判，並支持「東協加三」合作進程；

4.強化與大陸周邊國家的合作關係，推動建立次區域合作機制，除透過「一帶一路」倡議，並成立「亞洲基礎設施投資銀行」(Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB)及「絲路基金」(Silk Road Fund)俾利其展開與周邊國家之基礎設施合作，強化彼此經貿關係外，針對印度、緬甸與孟加拉等國，中方亦提出「孟加拉-中國大陸-印度-緬甸經濟走廊」(Bangladesh, China, India, Myanmar Economic Corridor)倡議，希望藉此深化中國大陸與部分 RCEP 成員國在雙邊關係和次級區域合作機制上的發展，以提升其對 RCEP 成員國的影響力。。

惟值得注意的是，在與日本針對釣魚台歸屬議題，以及與越南、菲律賓等東協國家，就南海主權爭議議題的處理上，中國大陸近期採取漸趨強勢的作法，則有可能成為 RCEP 成員國間在推動與大陸經濟整合的過程中，侵蝕彼此合作互信的政治變數。⁴⁹

對於日本而言，倡導以「東協加六」為主的東亞區域經濟整合，是其

⁴⁹ 葉長城，〈TPP 形成對中國大陸之可能政經影響與其因應策略之研析〉，《國際經濟情勢雙週報》，第 1825 期(2015 年 3 月 19 日)，頁 14-15；崔衛傑、袁波主編，《中國自由貿易區發展報告 2011》(北京：中國商務出版社，2012 年)，頁 217-218。

在過去大力支持建立「東亞全面經濟夥伴」(CEPEA)時,便已提出的一貫主張。就地緣政治與經濟外交來看,日本以此倡議回應大陸支持以「東協加三」為主,建立「東亞自由貿易區」(EAFTA)的主張,無非就是想藉由納入印度、紐、澳等國參與談判,來平衡中國的影響力。目前 RCEP 談判的推動符合日本長期以來對東亞經濟整合布局的基本構想。特別是在安倍內閣的「三箭策略」中,⁵⁰有關透過洽簽 FTA、加入 TPP 及 RCEP 等政策,即係其「第三支箭」—成長戰略計畫重要環節之一。因此,日本不僅期盼可以藉此強化國內經濟結構的大幅改革,刺激經濟成長,⁵¹同時也希望透過加入 TPP 平衡大陸崛起的壓力,加大其在中-日-韓 FTA 與 RCEP 談判中對大陸、韓國與東協的談判籌碼。⁵²

2003 年,韓國盧武鉉政府制訂「積極推進 FTA 的路徑圖」(Roadmap for National FTA Strategy),希望藉由同時、多方與積極推進 FTA 的方式,有效提高韓國的國際地位、擴大韓國企業商機與海外市場。⁵³韓國在盧武鉉與李明博政府任內,已先後與新加坡、東協、印度、歐盟與美國等主要貿易夥伴簽署 FTA 生效。預計 2015 年中韓 FTA 生效,韓國將可完成其與大陸、美國、歐盟及東協等韓國四大貿易夥伴的 FTA 布局,進一步促成推動韓國成為全球 FTA 樞紐的目標。對於韓國而言,在其多數 RCEP 成員國(如新加坡、東協、印度、澳洲、紐西蘭與越南)已簽署 FTA,而與印尼、日本的雙邊 FTA、中日韓 FTA 已進入談判階段,且亦考慮與馬來西亞展開雙邊 FTA 談判的情況下,參與 RCEP 的主要目的之一,即在提升韓國既有雙

⁵⁰ 安倍內閣的「三箭策略」主要包括:推動大膽的財政政策、機動的財政支出政策與成長戰略等。

⁵¹ Shujiro Urata, "Japan's Economic Recovery and the TPP," http://iis-db.stanford.edu/evnts/7924/Urata._Japan%E2%80%99s_Economic_Recovery_and_the_TPP.pdf

⁵² 葉長城,〈東亞各國對參與 TPP 及 RCEP 之立場分析〉,《國際經濟情勢雙週報》,第 1805 期(2014 年 5 月 22 日),頁 9-10。

⁵³ Liou To-Hai, "South Korea's FTA Strategy under Roh Moo-hyun," *Taiwanese Journal of WTO Studies*, Vol. 9 (2008), pp.177-212.

邊 FTA 的市場自由化水準，並進一步擴展其對外 FTA 布局的廣度與深度。此外，韓國在 RCEP 成員國彼此經濟發展與自由化水平差異較大的情況下，也希望能夠扮演一個在 RCEP 已開發與開發中成員國間，拉近彼此立場差距，以加速談判進行之促進者與中介者的樞紐角色。⁵⁴

東協。對於東協而言，不斷強調東協在各項區域議題中的中心性，是過去東協一貫的基本立場。惟隨著 TPP 與中-日-韓 FTA 等巨型 FTA 談判相繼啟動，東協在東亞經濟整合推展的過程中，若持續處於研議「東協加三」與「東協加六」路線的選擇階段，則未來 TPP 與中-日-韓 FTA 談判進展一旦超前，勢必將威脅東協作為東亞區域經濟整合的核心地位。⁵⁵東協 10 國為了避免這類情況產生，除積極開啟 RCEP 談判外，在過程中亦支持印度加入 RCEP 的整合進程。印度方面，亦反過來強調對東協作為 RCEP 談判推動核心的支持。就東協與印度而言，這些行動皆隱含有確保東協在 RCEP 裡的主導性，以反制大陸藉由中-韓 FTA、中-日-韓 FTA 的推展，加大其在 RCEP 之談判籌碼，從而衝擊東協在 RCEP 中之主導地位的政治意涵存在。至於，對印度而言，基於大陸與印度在南亞的潛在競爭態勢，以及中印邊界劃界糾紛尚未獲得具體解決，印度自然也不樂見東協的核心地位，遭到大陸及其主導之經濟整合勢力取代。⁵⁶

（二）經濟層面議題

在經濟層面的爭議焦點方面，RCEP 未來至少存有下列幾項挑戰有待

⁵⁴ Woo Tae-hee, "RCEP, First Step toward Economic Integration in Asia," *The Korea Herald*, May 27, 2013, <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20130527000538> ; "Korean Restart of Bilateral FTA Talks Part of Wider TPP Strategy: Source," *Inside U.S. Trade*, November 1, 2013; 葉長城,〈東亞各國對參與 TPP 及 RCEP 之立場分析〉,頁 8。

⁵⁵ Yoshifumi Fukunaga and Ikumo Isono, "Taking ASEAN+1 FTAs towards the RCEP: A Mapping Study," *ERIA Discussion Paper Series*, January 2013, p.3.

⁵⁶ Rahul Mishra, "RCEP: Challenges and Opportunities For India – Analysis," *EuraAsia Review*, July 25, 2013, <http://www.eurasiareview.com/25072013-rcep-challenges-and-opportunities-for-india-analysis/>

克服：⁵⁷

1.不同發展水平與利益分歧之成員國的整合議題

由於 RCEP 成員國中，同時存有發展程度及自由化程度較高（如澳洲、紐西蘭）與發展程度及自由化程度相對較低（如柬埔寨、寮國、緬甸等）之不同屬性的成員國。儘管，RCEP 特別強調會以較為彈性的條款，如特殊及差別待遇規定，來彈性處理低度開發水平之東協成員國加入 RCEP 時，在自由化上的安排。惟這類彈性條款（flexibility clause）雖有助於 RCEP 各國在進行談判上，打破各國立場分歧之僵局，並保障個別國家利益，但在對個別國家妥協讓步的同時，卻有可能將 RCEP 最終的市場自由化水準，推往較低開放水平的方向發展，從而使得 RCEP 無法達成其原先設定追求較高開放水平的目標。

2.目前 RCEP 成員國已簽署生效之眾多 FTA 對談判形成的障礙

由於根據「RCEP 談判指導原則與目標」的基本設定可知，RCEP 未來將以改善現有成員國既存之 FTA，而非重新洽簽一個以 RCEP 區域為範圍之新 FTA 的方式呈現。在目前東協與其 FTA 夥伴已簽有五個「東協加一」FTA，而 RCEP 成員國彼此間簽署生效的雙邊 FTA 亦多達 20 餘個，未來如何兼顧各成員國政策及其國內需要，在 RCEP 的架構下將眾多雙邊 FTA 的繁複規定加以整併與調和，將成為 RCEP 談判進行時的一大障礙。

3.新貿易議題融入 RCEP 的困難

RCEP 由於標榜其全面性，因此在談判議題上並不限於傳統的貿易議題，在其未來有可能納入包括全球與區域供應鏈、經濟與技術合作、競爭政策、智慧財產權、爭端解決與其他新貿易議題的前提下，鑒於各成員國在這類新貿易議題上，彼此間發展水平與因應能力差異較大，未來如何兼

⁵⁷ Rohit Sinha and Geethanjali Nataraj, "Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP): Issues and Way Forward," *The Diplomat*, July 30, 2013, <http://thediplomat.com/pacific-money/2013/07/30/regional-comprehensive-economic-partnership-rcep-issues-and-way-forward/> ; Asian Development Bank (ADB), *Asian Economic Integration Monitor* (Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank, October 2013), p. 42.

顧在這類新貿易議題上發展水平較低及處理能力較弱之成員國需要，但又不致降低協定的推動範圍與深度，將是另一項必須克服的主要難題。

4.部分 RCEP 成員國對快速消除貨品關稅的憂慮

由於 RCEP 成員國中有包括大陸這類具備生產廉價製造商品優勢的談判成員國，因此對於部分 RCEP 成員國而言（例如印度），對來自大陸產品快速消滅關稅，也意味大批大陸製造的廉價商品將對其相關產業構成直接威脅。因此，以印度為例，即使包括新加坡與馬來西亞等東協國家，同樣會對印度提出積極消滅關稅的要求，但在其參與談判的過程中，勢必會與各成員國就此議題展開一番攻防。

陸、結論

自 2000 年以降，東亞區域經濟整合趨勢逐漸興起，特別是在亞洲金融危機爆發後，亞洲各國為因應與預防未來類似危機的發生，開始朝建立區域合作機制及積極洽簽 FTA 兩大方向發展。首先，在建立區域合作機制方面，「東協加三」合作機制於 1999 年開始正式運作，其合作領域除經濟外，亦包括社會、政治與其他廣泛議題之討論。此外，在因應類似亞洲金融危機之短期貨幣流動性問題上，「東協加三財政部長會議」在 2000 年先是決議通過「清邁倡議」(CMI)，並在 2004 年提出「清邁機制的多邊化」(CMIM) 倡議。2009 年，當全球再度面臨金融危機衝擊時，「東協加三財政部長會議」又通過決議，決定將籌建中的「東協加三區域外匯儲備庫」之規模加以擴增，並於 2011 年進一步成立「東協加三宏觀研究室」，負責支援 CMIM 機制的快速執行，使其能夠有效完成決策。另外，在針對亞洲區域債券市場的建立方面，「東協加三財政部長會議」也在 2003 年提出「亞洲債券市場倡議」(ABMI)，並為此成立了專責工作小組。前述歷程充分反映過去「東協加三」對推動區域合作制度化的共識及具體作為。

爾後，在「東協加三」的發展基礎上，2004年亞洲國家更進一步提出組織「東亞高峰會」(EAS)的倡議，並在2005年召開包括東亞16國的首屆「東亞高峰會」，開啟了「東協加六」的合作基礎。2007年，在第2屆「東亞高峰會」提出支持推動涵蓋東亞16國的「東亞全面經濟夥伴」(CEPEA)後，東亞經濟整合出現了以「東協加三」為基礎的「東亞自由貿易區」(EAFTA)，以及以「東協加六」為成員的「東亞全面經濟夥伴」(CEPEA)，兩大整合路線，從而也形成日後RCEP得以由「第二軌」(Track II)途徑，整併轉為「第一軌」(Track I)區域整合的發展源頭。

其次，在東亞各國倡議洽簽FTA的發展趨勢上，1990年代末期亞洲金融危機的發生與WTO西雅圖部長會議未能成功開啟全球新一波的多邊談判，再一次加深東亞各國對必須轉而尋求區域合作，並透過洽簽FTA彌補多邊貿易體制不足的信念。因此，包括本文探討之中-日-韓FTA、中-韓FTA與RCEP談判的興起皆與此一東亞區域主義的盛行密切相關。

其中，中-日-韓FTA的構想起源最早，係於2001年由韓國在「東協加三」高峰會下，另外舉行的中日韓領袖高峰會首次提出，後續並相繼獲得中日兩國的支持，且在2003年至2012年期間先後舉行了多次民間與官方的可行性聯合研究。2012年11月至2015年5月期間，三國已就中-日-韓FTA的洽簽舉行7回合的正式談判。至於，比中-日-韓FTA較晚提議洽簽的中-韓FTA，則是由中韓雙方領導人於2004年APEC召開經濟領袖會議期間，以共同宣布開啟民間共同研究的方式展開。至2007年，中韓雙方正式啟動中-韓FTA的官產學聯合可行性研究，歷經5次聯合研究會議，在2010年5月正式完成，並於2012年5月正式開啟中-韓FTA的談判。迄2014年11月，中-韓FTA在雙方歷經14回合的談判後，終於完成實質談判，兩國除於2015年2月進行協定草簽外，並預定共同推動該項雙邊FTA於2015年正式簽署生效。

另外，RCEP構想的提出，則源自2011年第18屆東協經濟部長非正式會議，根據東協的最初構想，RCEP未來將在由東協領導的過程中，與

東協的 FTA 夥伴及其他欲加入東協的貿易夥伴，重啟與推動有關建立自由貿易區的討論，而該自由貿易區則將以消除 95% 的貨品關稅作為其主要目標。後續，在東協經濟部長會議的努力推進與東協 FTA 夥伴的支持下，RCEP 先後通過了「東協區域全面經濟夥伴架構」（2011 年）、「RCEP 談判指導原則與目標」（2012 年）與「發起 RCEP 談判聯合宣言」（2012 年）三份文件，並在 2013 年 5 月至 2015 年 2 月期間進行了 7 回合的正式談判。

整體而言，無論是中-日-韓 FTA 或 RCEP 目前均已進入正式談判階段，而中-韓 FTA 更預定於 2015 年簽署生效，由此也凸顯在東亞區域內競相推動洽簽雙邊及複邊 FTA 的趨勢，與跨區域及其他區域談判（例如 TPP 與 TTIP）所形成的外部競爭壓力，兩種力量的交互作用推進下，已加快了東亞內部經濟整合談判的步伐。惟前述三大 FTA 也各自存有不少政經競合因素有待克服。其中，在政治外交層面上，中日韓三方彼此均存有領土主權爭議、日本與中、韓兩國同時也存有閣員參拜靖國神社、對二戰歷史解釋與二戰遺留慰安婦等爭議議題有待解決；另外，美國與日、韓同盟關係對中國大陸的戰略圍堵及中日兩國在地緣政治上的相互較勁等政治外交上的不確定因素，均構成了當事國在深化彼此經濟互賴關係上的矛盾與障礙。

至於，在 RCEP 談判的政治競合上，包括中、日、韓與東協均各有盤算。對大陸而言，為反制大陸目前因未能加入美國主導之 TPP，降低其未來在拓展經濟外交布局、參與甚至主導亞太經貿規則制定與實質對外經貿利益上的可能損失。大陸在對外 FTA 的布局上，主要係以下列策略方向因應，包括：堅持推進 WTO 杜哈回合談判與 APEC 架構下的區域經濟整合進程，藉此平衡 TPP 的擴張；深化東亞合作，支持 RCEP 的談判；推動中國-東協 FTA 升級版，並以中-韓 FTA 作為參考基礎及示範，持續推動中-日-韓 FTA 談判，並支持「東協加三」合作進程；以及強化與大陸周邊國

家的合作關係，推動建立次區域合作機制等。

其次，對日本而言，倡導以「東協加六」為主的東亞區域經濟整合，是其在過去大力支持建立「東亞全面經濟夥伴」(CEPEA)時，便已提出的一貫主張，而目前 RCEP 談判的推動，無疑正符合日本長期以來對東亞經濟整合布局的基本構想。基本上，日本支持納入印度、紐、澳等國參與 RCEP 談判，即有藉此平衡大陸在 RCEP 中之影響力的用意存在。此外，日本目前在同步推動加入 TPP 與 RCEP 的過程裡，不僅期盼可以藉此強化國內經濟結構的大幅改革，刺激經濟成長，同時也希望透過加入 TPP 平衡大陸崛起的壓力，加大其在中-日-韓 FTA 與 RCEP 談判中對大陸、韓國與東協的談判籌碼。

另外，對韓國而言，由於目前其與多數 RCEP 成員國已簽署 FTA，而與印尼、日本的雙邊 FTA、中-日-韓 FTA 已進入談判階段，且亦考慮與馬來西亞展開雙邊 FTA 談判，因此其參與 RCEP 的主要目的之一，即在提升韓國既有雙邊 FTA 的市場自由化水準，並進一步擴展其對外 FTA 布局的廣度與深度。再者，基於韓國具有與歐盟、美國洽簽高品質 FTA 的經驗，韓國在 RCEP 中也希望能夠扮演拉近 RCEP 已開發與開發中成員國間立場差距，以加速談判進行之促進者與中介者的樞紐角色。最後，對於東協而言，不斷強調其在各項區域議題中的中心性，是過去東協一貫的基本立場。惟隨著 TPP 與中-日-韓 FTA 等巨型 FTA 談判相繼啟動，可能威脅東協推動東亞經濟整合的核心地位。東協為避免這類情況產生，除積極開啟 RCEP 談判外，在過程中亦支持印度加入 RCEP 的整合進程。印度方面，亦對東協作為 RCEP 談判之推動核心表示支持。就東協與印度而言，這些行動皆隱含有確保東協在 RCEP 裡的主導性，以反制大陸藉由中-韓 FTA、中-日-韓 FTA 的推展，加大其在 RCEP 之談判籌碼，從而衝擊東協在 RCEP 中之主導地位的政治意涵存在。

而由經濟層面來看，農業開放議題無論在中-韓 FTA 或中-日-韓 FTA 均係日韓兩國所關切的敏感議題。對日本而言，其農業部門由於高度的工

業化與城市化導致農地經營規模縮小，人口少子高齡化亦造成農業勞動力減少、生產成本提高，長期以來必須仰賴政府財政補貼，與維持較高農產品進口關稅及非關稅貿易障礙，方可維繫其目前的運作生態。特別是，當農民又係執政者的選票來源時，開放農業部門常成為日本政府在对外洽簽 FTA 必須謹慎考量的困難課題之一。其次，對於韓國而言，同樣存在類似的難題。由於，韓國國土中有近六成係為山地，可耕地面積有限，客觀上限制了農業發展的潛力。再加上二次戰後選擇了優先發展工業的模式，農業產值占 GDP 的比重大幅下降。在為保護國內農業的前提下，韓國政府也以對進口農產品課徵較高關稅的方式，來保護本國農業。在日韓農業部門，相對於大陸處於弱勢，且兩國均不願大幅開放本國農業市場的情況下，自然提高了中-日-韓 FTA 與中-韓 FTA 在農業議題談判上達成高開放標準的難度。

除了農業部門外，中日韓三國經濟由於各有優劣勢部門，大陸在農業、紡織業具有比較優勢，但在傳統製造業及服務業上，日韓均有先發優勢，且兩國在智慧財產權、環境保護、技術標準和政府採購等其他議題上，與大陸利益分歧較大。在三方必須兼顧彼此利益分歧，且又需照顧國內敏感產業的情況下，自然增加彼此達成一致性協議的困難度。此外，日韓兩國在汽車、電器等製造業領域競爭激烈，而韓國對日本亦面臨結構性貿易赤字，且其又存有本身經濟利益在中-日-韓 FTA 架構下，反會遭到削弱的憂慮。因此，韓國對於日韓間的經濟整合態度相對消極，並希望優先與大陸洽簽 FTA，以確保其在大陸市場的市占率。另外，在中-韓 FTA 的談判議題中，中韓雙方亦需解決兩國貿易結構性不平衡、雙方敏感產業開放衝擊與貿易保護，以及韓方擔心國內產業空洞化與高端技術外流等議題。至於，在 RCEP 談判之經濟層面爭議焦點方面，RCEP 未來有待克服的議題包括：1.不同發展水平與利益分歧之成員國的整合議題；2.目前 RCEP 成員國已簽署生效之眾多 FTA，對 RCEP 談判形成的障礙；3.新貿

易議題融入 RCEP 的困難；與 4 部分 RCEP 成員國（例如印度）對快速消除貨品關稅的憂慮等。

綜合本文前述分析內容可知，東亞區域經濟整合目前在來自區域內的談判整合動能與區域外的整合競爭壓力影響下，已朝突破現有雙邊格局，加快以全區域為整合範圍之談判步伐的方向發展。但無論是東北亞區域的中-韓 FTA、中-日-韓 FTA 談判，或是整合整個東亞區域經濟的 RCEP 談判，目前涉入談判的當事國在其未來各自設定的有限談判時程中，若欲達成具體談判目標，勢必需就各 FTA 所牽涉之政經競合爭議，提出可行的解決或妥協方案，方有可能獲得實質成果。而未來東亞區域經濟整合的走向，是否能夠一如各國預期，快速朝達成實質共識與具體提升區域貿易、服務及投資自由化方向發展，則有賴各國最後在面臨各項爭議與敏感議題時的政治智慧與政治決定。