

東亞整合新路徑： 《區域全面經濟夥伴協定》(RCEP) 之發展前景與我國之因應對策

徐遵慈*

綱 要

- | | |
|---------------------------|----------------------|
| 壹、前 言 | 三、東協整合對我國經濟、產業之影響 |
| 貳、東協經濟整合之歷程與現狀 | 伍、我國推動參與東協經濟整合的做法與障礙 |
| 一、東協推動經濟整合的歷程 | 一、我國爭取與東協簽署「東協加一」FTA |
| 二、東協推動經濟整合的現狀 | 二、我國爭取與各別東協國家簽署FTA |
| 參、RCEP 的發展背景、內涵與挑戰 | 三、我國爭取參與 TPP 與 RCEP |
| 一、RCEP 的發展過程與主要內容 | 陸、結論與建議 |
| 二、RCEP 的挑戰：RCEP 與 TPP 之競合 | |

* 台灣 WTO 中心副研究員
東吳大學法律研究所碩士

壹、前 言

東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 以下簡稱東協)自去(2011)年宣布研究一項涵蓋 10 個東協國家與其周邊國家在內的自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 談判, 其後各國同意將在既有的「東協加一」FTA(ASEAN Plus One) 基礎上, 推動成立《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, 以下簡稱 RCEP), 在今(2012)年 8 月下旬假柬埔寨召開第 44 屆東協經濟部長會議中, 獲得中國大陸、日本、南韓、紐西蘭、澳洲與印度等國一致支持, 隨後在 11 月召開的東亞高峰會(East Asia Summit, EAS)中通過決議, 將於 2013 年初起展開談判。

由東協 10 國主導推動的 RCEP, 在短時間內迅速竄起, 引起各界重視的原因, 不僅因其所涵蓋國家的市場潛力龐大, 更因其被視為是東協國家欲與美國主導的《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)相抗衡的一項利器。由於 RCEP 與 TPP 在參與成員上高度重疊, 尤其可能涉及美、中兩國在亞洲勢力的消長, 二者未來的發展前景與競合關係對亞太經濟整合將有重大影響。爰此, 本文將分析東協經濟整合之歷程與現狀、RCEP 的緣起、內容、與 TPP 之比較, 最後將嘗試提出我國參與的機會與因應對策。

貳、東協經濟整合之歷程與現狀

一、東協推動經濟整合的歷程

東協自 1967 年成立, 但迄至 1990 年以後始積極推動區域經濟整合。1992 年, 東協國家推動「共同有效優惠關稅」(Common Effective Preferential Tariffs, CEPT) 合作計劃, 由各會員國篩選共同產品於 1993 年起, 分成 15

年逐步削減區域內關稅至 0~5%，以達到成立東協自由貿易區 (ASEAN Free Trade Area, AFTA) 之目標。1999 年東協進一步決議擴大自由化範圍，東協六個創始會員國訂於 2010 年撤除所有產品關稅，其餘四個新加入會員國則應於 2015 年完成自由化，以臻達成建立「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC) 目標。(註一)

1997 年亞洲金融風暴爆發，同年 12 月東協在召開第二屆非正式高峰會議期間，邀請中國、日本、韓國三國領袖與會，自此開啟東協加三 (ASEAN plus Three) 的對話合作機制；1999 年各國發表聯合宣言，宣布將成立東亞自由貿易區 (East Asia Free Trade Area, EAFTA)，使得東亞經濟地位大幅提升，儼然出現與美洲、歐洲三足鼎立的態勢。2001 年東協與中國簽署《東協－中國全面經濟合作架構協定》(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC)，決議在 2010 年成立東協－中國自由貿易區。

隨後，2004 年 11 月第十屆東協高峰會議 (10th ASEAN Summit) 召開期間，東協與中國簽署二項後續協定，亦即《東協－中國全面經濟合作架構協定之商品貿易協定》(Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC)，以及《東協－中國全面經濟合作架構協定之爭端解決機制協定》(Agreement on Dispute Settlement Mechanism of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC)。其後，雙方復於 2007 年、2009 年分別簽署《東協－中國全面經濟合作架構協定之服務貿易協定》(Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC) 與《東協－中國全面經濟合作架構協定之投資協定》(Investment Agreement under the

註一：六個創始會員國是馬來西亞、新加坡、菲律賓、印尼、泰國、汶萊，四個新加入會員國是越南(1995 年)、寮國(1997 年)、柬埔寨(1997 年)及緬甸(1999 年)。

Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and PRC)。

除中國大陸外，2003 年東協與日本簽署《東協— 日本全面經濟夥伴關係架構協定》(the Framework for Comprehensive Economic Partnership between ASEAN and Japan, AJCEP)，計劃在 10 年內成立東協— 日本自由貿易區。2005 年東協再與韓國簽署《東協— 韓國全面經濟合作架構協定》(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation Among the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea) ，旨在 2010 年落實東協— 韓國自由貿易區(ASEAN-ROK Free Trade Area, AKFTA)。(註二)

在東亞國家之外，2009 年東協與紐西蘭、澳洲簽署《東協— 澳洲— 紐西蘭自由貿易區協定》(Agreement Establishing the ASEAN-Australia New Zealand Free Trade Area, AANZFTA)，為東協對外首次以「區域對區域」(region-to-region)形式簽署之 FTA，(註三)目標在 2015 年成立自由貿易區。2003 年東協與印度簽署《東協— 印度全面經濟合作架構協定》(ASEAN-India Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation) ，預計最快在 2016 年時落實降稅目標，建立東協— 印度自由貿易區。

須特別提出的是，2007 年 11 月，東協 10 國領袖在新加坡召開第 13 屆高峰會議期間，通過「東協憲章」(ASEAN Charter) ，建構東協之法律與制度架構(legal and institutional framework) ，自此東協獲得作為一政府間國際組織之國際法人地位。從經濟整合的角度觀察，《東協憲章》明定東協成員將在 2015 年建立單一市場及經濟共同體，但如有成員對推動自由化有困難或尚未準備妥當，也同意該成員得採用「東協減 X」(ASEAN Minus X formula)的模式，使其擁有一定之彈性可排除適用，此一彈性參與機制正反映所謂的「東

註二：參 ASEAN Secretariat, at <http://www.aseansec.org>

註三：紐西蘭與澳洲本即簽署《紐西蘭-澳洲緊密經濟關係協定》(Closer Economic Relations of Australia and New Zealand, CER)，已建立自由貿易區。

協風格」(ASEAN Way)強調彈性、靈活、協商、及尊重各成員發展歧異的一貫做法。(註四)

另一個值得注意的現象，則是《東協憲章》中明訂各成員整合為自由貿易區，而後逐漸建立單一市場與經濟共同體之目標，但並未提及東協未來是否將更進一步走向建立關稅聯盟(Customs Union)，甚至貨幣聯盟(Monetary Union)、經濟聯盟的整合目標。東協將於2017年慶祝成立50周年，屆時東協各國是否將討論達成「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC)後的下一階段目標，抑或將以成立經濟共同體為已足，實為一值得關注的課題。

二、東協推動經濟整合的現狀

東協10國分別與前述六個對話夥伴國家簽署「東協加一」FTA後，原本應朝建立「東協加三」或「東協加六」的目標邁進，但隨即陷入進一步擴大整合的僵局，其中以「東協加三」為目標的FTA倡議因中國、日本、南韓三國間政治、歷史等問題糾葛不斷，以致進度停滯。今年11月間，中、日、韓三國領袖利用東亞高峰會召開期間，宣布將展開洽簽中日韓三國FTA的談判，是否可能為「東協加三」帶來新的動力，則仍有待觀察。至於「東協加六」或東亞自由貿易區的構想，則因所涉國家更多，困難度更高，惟東協去年提出RCEP倡議，概念上係涵蓋16國之FTA，因此與此處之「東協加六」FTA亦有一定之關聯性。

由於東協整體推動擴大整合屢受阻撓，部份東協國家遂轉而採取雙邊途徑，爭取與其他國家洽簽FTA，以求突破東協區域內自由化停滯不前的困局。在東協十國中，以新加坡推動FTA的態度最為積極，截至目前已簽署18個FTA。新加坡不僅是TPP的創始成員，其與美國簽署的美-星FTA在

註四：參《東協憲章》第21.2條條文。

2004 年生效，因其協定涵蓋範圍完整，在當時被視為新一代 FTA 之「典範」。另外對 FTA 態度較為積極的國家則是馬來西亞與泰國，例如目前泰國已分別與中、印度、日、澳、紐等國簽署 FTA。

至於對 FTA 態度較為消極保守的東協國家，則主要是較為貧窮或經濟發展落後的國家，例如柬埔寨、寮國、菲律賓與印尼。造成這些國家態度保守的原因，可能與其經濟體制尚未完備、產業欠缺競爭力、政府資源不足、或欠缺有力的談判籌碼等因素有關，印尼因其紡織、成衣產業在東協—中國 FTA 生效後，國內市場飽受中國大陸低廉紡織品大量湧入之衝擊，因此產業界瀰漫對 FTA 排斥的氛圍，目前主要在東協架構下與各東協成員一起推動 FTA，而不願個別與其他國家簽署 FTA。

簡要來說，東協進行經濟整合多年，2000 年以後將經濟整合的目標望向鄰近亞洲大國，近年更因吸納中國大陸經濟快速成長的養分，以致經濟表現亮眼，其對外關係逐漸調整的結果，已導致其日漸向東亞「傾斜」，這也是東協面對美國強勢主導 TPP，決定提出 RCEP 以與其抗衡的背後因素之一。對於東協而言，加速與亞洲經濟整合符合其政策目的，包括：第一，確保獲得各類區域發展計畫所需之技術協助(Technical Assistance)；第二，有助推動貿易與經濟合作關係及吸引外資；第三，可以穩定與第三國及其他區域集團間之政治關係。其中，在第二項推動貿易與經濟合作關係的目的下，主要為拓展國際市場、獲取更多外人直接投資 (FDI)、促進東協服務業之發展、推廣觀光旅遊、以及縮小東協成員國間的發展差距等。

儘管如此，東協在逐漸深化整合的道路上，並非一路坦途。例如，東協後進成員國家中，近年除越南因實施改革開時間放較早，經濟表現較為出色外，其餘之柬埔寨、寮國、緬甸三國則飽受貧窮之苦，與東協國家整體之發展差距顯著，也成為東協整合與區域安全最大的隱憂。另外，中國大陸快速崛起的經濟勢力，雖然提供東協國家經濟發展所需的大量養分，但也導致東協國家對大陸經濟倚賴程度日增。尤有甚者，近來中國與部分國家間頻頻爆

發領土主權爭端，包括與越南等國之南海主權爭議，與菲律賓之黃岩島主權爭議、以及最近與日本之釣魚台爭議等，顯示經濟整合並無法全然避免政治衝突爆發的可能性。

參、RCEP 的發展背景、內涵與挑戰

一、RCEP 的發展過程與主要內容

2011 年 8 月，東協經濟部長會議 (ASEAN Economic Ministers Meeting, AEM) 召開期間，為突破「東協加三」、「東協加六」等整合倡議遲滯不前的僵局，東協各國開始研議未來持續推動自由化的架構，責成東協秘書處與相關智庫展開研究，期能針對東南亞與東亞區域內深化貿易、投資自由化的方式、範圍、談判模式、談判議題等提出建言。2011 年 10 月，東協經濟部長非正式會議中初步提出《區域全面經濟夥伴關係協定》 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 草案，而於同年 11 月第 19 屆東協高峰會 (ASEAN Summit) 中討論通過「東協區域全面經濟夥伴關係架構文件」 (ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership)，(註五) 做為未來推動 RCEP 談判的指導性文件。

在此同時，東協提出 RCEP 倡議後，即開始向澳洲、紐西蘭、中國大陸、日本、韓國及印度等六個對話夥伴國家提出參與 RCEP 之邀請，日本為六國中第一個明白表達參與意願之國家。

2012 年 2 月，東協經濟部長決議將在 2015 年底以前完成 RCEP 談判，並設定以調降成員彼此間 90~95% 的貨品關稅，以及實施大多數服務業部門的自由化作為目標。依據東協秘書處的統計，如果 RCEP 倡議能夠付諸實施，將因其係首次在一 FTA 中坐擁中國大陸與印度兩個人口大國，而將形成一個擁有 35 億消費人口，年生產總額可望占全球年生產總額三分之一，相當於 23 兆美元的龐大市場，也將是全球規模最大的自由貿易區。

註五：參《RCEP 談判指導原則與目標》官方文件。

<http://www.asean.org/images/2012/documents/Guiding%20Principles%20and%20Objectives%20for%20Negotiating%20the%20Regional%20Comprehensive%20Economic%20Partnership.pdf>

2012年8月25日至9月1日,第44屆東協經濟部長會議在柬埔寨召開,各國貿工部長原則上同意將5個「東協加一」FTA合併成一個協定,並同意在2012年11月在柬埔寨舉行之東協高峰會議中,提交RCEP重要建議書(key recommendations)及啟動相關工作小組談判之時機,由各國領袖作成決定。與會各國並達成共識,將於明(2013)年展開RCEP第一回合的談判。該次會議中並通過「RCEP談判指導原則與目標」(Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership),對2012年11月之東協高峰會提出建議。

根據前述「東協區域全面經濟夥伴關係架構文件」與「RCEP談判指導原則與目標」,未來RCEP將依據東協已分別與6個對話夥伴國家簽署的5個「東協加一」FTA,整理出各國在不同FTA中所提出的自由化承諾,經由承諾內容的比對與盤點,彙整成未來各談判議題使用的「範本」(template)。

2012年11月,第21屆東協高峰會召開期間,16國領袖發表「啟動RCEP談判聯合聲明」,正式宣布RCEP談判將於2013年初開始,而預計於2015年年底前完成,俾能與屆時成立的「東協經濟共同體」(AEC)同步實現東協經濟整合願景。聯合聲明中亦提及,未來RCEP談判議題預計將包括:貨品貿易、服務貿易、投資、原產地規則、關務程序、技術性障礙、經濟技術合作、智慧財產權及爭端解決機制等,同時將提供協助給東協國家中發展程度較落後的會員「特殊與差別待遇」(Special and Differential Treatment, S & D),此即指較晚加入東協的柬埔寨、寮國、緬甸與越南四國,一般將其稱為CLMV國家。

RCEP預計將涵蓋的協議項目與內容說明如下:

(一) 貨品貿易 (trade in goods)

為不讓強調「黃金標準」(golden standard)的TPP專美於前,各國宣示RCEP的最終目標將逐步消除所有貨品貿易之關稅與非關稅障礙(non-tariff

barriers, NTBs), 在成員國間建立「高標準」(high standard)的自由貿易區。為達此目的, 未來關稅談判將為全面性, 以追求高程度的自由化。此外, 關稅承諾應尋求區域經濟整合的最大利益, 早期關稅減讓貨品的優先順序將視東協最低度開發國家的利益而定。

不過, 在東協整合過程中, 較為人詬病的是各國間非關稅障礙林立, 諸如原產品規定、產品標準與符合性規範、農產品與食品衛生檢驗檢疫程序、關務便捷化與法規調和等等。聯合聲明與「RCEP 談判指導原則與目標」中並未清楚載明這部分的談判原則, 預期未來將是影響 RCEP 能否有效運作, 落實自由化精神的一個重要領域。

(二) 服務貿易 (trade in services)

RCEP 不僅希冀消除貨品貿易的障礙, 亦期許能夠達成全面性、高品質的服務貿易自由化目標。根據「RCEP 談判指導原則與目標」的指示, RCEP 服務貿易談判的規則與義務將與 WTO《服務貿易總協定》(General Agreement on Trade in Services, GATS) 一致, 將依據各成員在 GATS 以及「東協加一」FTA 中所做的自由化承諾為基礎, 自由化範圍將包括模式一(Mode 1)至模式四(Mode 4), 亦即包括: (1) 跨國提供服務 (模式一); (2) 國外消費 (模式二); (3) 設立商業據點 (模式三); 以及(4) 自然人呈現 (模式四), 以尋求服務業進一步的自由化。(註六)

不過, 雖然東協各國訂定的 RCEP 服務貿易自由化目標堪稱極具野心, 惟觀諸東協國家在「東協加一」FTA 中所提出的服務業自由化承諾內容, 其實相當保守, 因此未來如何落實此一談判目標, 也引起許多國家的關注。

例如, 在東協與中國簽署的「東協加一」FTA 中, 僅新加坡、馬來西

註六: 跨國提供服務 (模式一) 係指: 自一會員境內向其他會員境內提供服務; 國外消費 (模式二) 係指: 在一會員境內對其他會員之消費者提供服務; 設立商業據點 (模式三) 係指: 由一會員之服務提供者以設立商業據點方式在其他會員境內提供服務; 自然人呈現 (模式四) 係指: 由一會員之服務提供者以自然人呈現方式在其他會員境內提供服務。

亞、菲律賓與泰國，較其在 WTO 下的服務業承諾，提出進一步的市場開放承諾，至於越南與柬埔寨則未做任何額外承諾；東協與韓國簽署的「東協加一」FTA 中，情況亦十分類似。在東協與日本簽署的「東協加一」FTA 中，提出進一步市場開放承諾最多的國家是日本，其次是新加坡、菲律賓與泰國，再其次是馬來西亞和印尼，至於越南則只承諾開放一個服務業項目。

(三) 投資 (investment)

在東協國家已簽署的「東協加一」FTA 中，雖然多包含有投資協定或投資專章，然而主要係以投資促進與保護為主，較少涉及給予實質的外資開放待遇。而若將製造業部門的外人投資自由化與服務業的外人投資自由化程度進行比較，則「東協加一」FTA 中對於撤除服務業的外人投資限制更顯保守，此一情形在東協- 中國 FTA 與東協- 韓國 FTA 中均可獲得印證。

RCEP 的目標是在投資議題的談判範圍中納入投資促進、投資保護、以及投資便捷化與自由化四大投資相關議題，使得參與 RCEP 談判的國家將可要求其他成員放寬外人投資之限制或禁令，俾能在該自由貿易區內創造一更自由、便捷與競爭的投資環境，以有效吸引其他國家企業前來投資。

東協此一態度之改變，主要是希望能在全球金融危機及景氣低迷下仍能吸引外資，創造就業機會，尤其東協對話夥伴國家中如日本、南韓，以及近年積極鼓勵企業「走出去」的中國，都是東協國家吸引投資的重要對象。

(四) 經濟與技術合作 (Economic and Technical Cooperation)

RCEP 下將設置經濟與技術合作條款，或稱技術協助(Technical Assistance)與能力建構(Capacity Building)事項，其目的係縮小成員間發展差距及極大化實行 RCEP 之相互利益。經濟與技術合作事項原則上將以各「東協加一」FTA 中既有的經濟合作安排為基礎，其內容可能包含電子商務及其他各國能夠接受的合作事項。事實上，東協與其對話夥伴國家間多年來建立

密切發展合作關係，不僅發展程度較高的日、韓、紐、澳提供東協國家各類官方援助計畫(ODA)或技術協助與能力建構課程，發展程度仍屬於開發中國家的中國大陸、印度，亦不落人後。而在 RCEP 正式將經濟與技術合作事項納入協定後，未來東協成員爭取對話夥伴國家提供各類援助計畫，將更具有法律基礎。

(五) 智慧財產權 (intellectual property)

RCEP 將制定智慧財產權條款，以透過促進經濟整合及在智慧財產權的利用、保護及執行上的合作，來降低智慧財產權對貿易及投資的相關障礙。智慧財產權為商業活動與吸引投資的基礎，東協國家將智慧財產權納入 RCEP，亦在顯示其希望改善投資環境，以吸引外資的決心。

(六) 競爭政策 (competition)

完備的競爭政策是確保商業環境能夠有效促進競爭、提高經濟效率、維護消費者福利、以及抑制反競爭行為等的法制基礎。與前述智慧財產權的情形相同，RCEP 引進競爭政策條款的原因，主要在於向外界展示東協區域內商業環境漸臻完備。不過，鑒於東協國家中部分發展程度較落後的成員尚無競爭法律，因此未來 RCEP 將採嚴格的競爭法律，抑或僅強調維持競爭原則與精神，尚有待進一步的觀察。

(七) 爭端解決 (dispute settlement)

為解決未來成員國間可能發生的貿易爭端，RCEP 將建立一套爭端解決機制，以提供成員國間有效率且透明的諮詢與爭端解決程序。一般而言，FTA 成員國間因貿易、投資活動頻仍，因此極易發生貿易摩擦，例如北美自由貿易協定(NAFTA)成員國美國、加拿大間經常因貿易糾紛而纏訟不斷。不過，東協國家講究「面子」，在文化上亦不喜興訟，因此東協 FTA(AFTA)中雖

設有爭端解決機制，但根據東協秘書處的資料，一直沒有實際爭端案例發生。RCEP 下的爭端解決機制有可能逐漸促使東協國家經貿、司法體制逐步走上軌道，進而改變東協國家「以和為貴」的文化傳統，但也可能僅是聊備一格或是備而不用。

二、RCEP 的挑戰：RCEP 與 TPP 之競合

(一) TPP 之進展與內容

TPP 原本稱為《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP)，最初是 2002 年時由智利、紐西蘭與新加坡三國所簽署的《太平洋三國更緊密經濟夥伴》(The Pacific Three Closer Economic Partnership, P3 CEP) 為基礎，所發展之貿易協定，其後汶萊在第二回合談判期間以「觀察員」(observer) 身分參與，後在 2005 年改以「創始會員」(founding member) 身分加入成為會員，因此 TPSEP 協定又稱為 P4 協定。

TPSEP 於 2006 年正式生效，是第一個連結亞洲、太平洋與中南美洲地區的區域貿易協定，2008 年美國宣布將參與 P4 在金融議題等領域之談判，隨後於同年 9 月正式宣布成為第五個加入 TPSEP 擴大後談判的國家，並邀請澳洲、秘魯與越南參與談判，TPSEP 自此更名為 TPP。(註七)

2010 年初 TPP 召開擴大後的首次談判，參與談判國家稱為 P8，包括越南以「副會員」(associate member) 身分參與談判，馬來西亞隨後成為第 9 個加入談判的成員。P9 成員包括智、紐、新、汶、美、澳、秘、越、馬，另外如日本、韓國、加拿大與菲律賓等國，均曾表示考慮加入。其中，加拿大

註七：United States Trade Representative Statement (USTR), Press release, September 2008, http://www.ustr.gov/Document_Library/Press_Releases/2008/September/Schwab_Statement_on_launch_of_the_US_Negotiations_to_join_the_Trans-Pacific_Strategic_Economic_Partnership_Agreement.html (accessed on: December 6, 2010).

與墨西哥已受邀加入談判，日本則在 2011 年福島爆發 311 地震與海嘯、核災前，表達參與興趣，但未料國內遭逢天災與政治危機，同時因美國質疑日本對於自由化的態度，因此遲至目前尚未正式參加 TPP 的談判。

TPP 在美國的強力支持下，標榜其為一「黃金標準」之高度自由化 FTA，受到多方矚目。(註八) 根據 2005 年 P4 簽署的協定文本，其內容包括二十專章、四項附則、相關附屬文件、執行安排與其他附屬文件，及《勞工合作諒解備忘錄》(Memorandum of Understanding on Labour Co-operation) 與《環境合作協定》(Environment Co-operation Agreement) 三大部分，具體議題涵蓋範圍廣泛，例如貨品貿易、原產地規則、關務程序、貿易救濟、SPS 措施、技術貿易障礙、競爭政策、智慧財產權、政府採購、服務貿易、商務人士暫准進入、透明化、爭端解決、戰略夥伴關係、環境合作與勞工合作等議題。

(二) RCEP 與 TPP 之比較與競合

相對於 TPP 係由美國主導推動的 FTA，RCEP 則是在恪守「東協為核心」原則下，由東協 10 國共同推動、主導的一項區域整合倡議，惟二者間亦有異同之處。如將 RCEP 與 TPP 比較，可發現以下特點：

1. 參與成員重疊性高

在參與成員方面，RCEP 之成員係以東協 10 國為主，再加上 6 個與其簽有 FTA 的對話夥伴國家；TPP 則在其協定條文中明定以「亞太經濟合作會議 (APEC) 會員體及其他國家」為主要對象。目前，東協國家中，新加坡、汶萊、馬來西亞與越南為 TPP 會員，泰國與菲律賓則表示有興趣參加談判。RCEP 自 2013 年開啟談判後，東協全體會員都將是 RCEP 基本成員。至於東協 6 個對話夥伴國家，紐西蘭、澳洲已是 TPP 會員；中、日、韓三國為 APEC 成

註八：2009 年 11 月 14 日，美國總統歐巴馬在訪問日本時公開表示，美國「將與 TPP 的其他國家接觸，以達成一項地區性協定，這項協定將擁有眾多會員，並達到 21 世紀貿易協定所應有的高標準」，<http://www.ait.org.tw/en/officialtext-ot0924.html> (accessed on: December 6, 2010).

員，具備參與 TPP 的資格，但目前尚未參與談判；印度因非 APEC 會員，且自由化程度不高，因此並非 TPP 目前希望吸收的重要目標。

2.二者皆訂有開放性條款

TPP 與 RCEP 二項整合機制都設有「開放性條款」(Open Accession Clause)，在符合一定條件下，開放其他有興趣的國家或經濟體加入，但其差異為 RCEP 在 16 國外，開放「其他經濟體」(external economies)參加，TPP 則開放「APEC 會員體與其他主權國家(states)」加入。由此可知 TPP 的會員資格以「APEC 會員體」為主，「其他主權國家」為輔，RCEP 則以東亞主權國家為主，其他「經濟體」(economy)為輔。

3.自由化程度與範圍不同

東協國家欲更改過去國際間認為東協經濟整合程度鬆散、自由化「品質不佳」的刻板印象，各國同意 RCEP 將推動「高水準」的自由化工作，不讓 TPP 專美於前。RCEP 預計將涵蓋貨品降稅、服務貿易自由化、撤除非關稅障礙、改善投資環境與自由化等，其中將全面性地將貨品關稅推動降至零關稅，但整體而言，RCEP 的自由化目標較諸擁有「黃金標準」美名的 TPP，仍然有一段差距。以調降貨品關稅為例，TPP 的目標是推動 100%的貨品降稅，即使有排除降稅的敏感產品，數量亦極為有限。RCEP 則預計將推動 90~95%貨品調降關稅，亦即將容許 5~10%的貨品免於降稅之列，數量可達數百項貨品。惟即使如此，對於部分自由化程度相對較低的東協國家，如印尼、馬來西亞、寮國等國未來如欲達成 RCEP 的降稅目標，亦將有相當的難度。再者，由於印度在印度-東協 FTA 中，僅承諾約 85%的貨品實施降稅，因此加入 RCEP 對於印度而言，亦將是一項挑戰。

另外，TPP 將包含國營事業、競爭政策、環境與勞工等事項，RCEP 則不會討論對多數東協成員仍屬敏感的國營事業、環境與勞工等議題。

RCEP 在今(2012)年 11 月第 21 屆東協高峰會所通過的《RCEP 談判

指導原則與目標》官方文件中，已擬定八項未來將要進行的合作範疇，包括貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政策、爭端解決機制、其他議題。(註九) TPP 則是在去(2011)年 11 月由各國領袖共同頒布《TPP 協定綱領》(Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement)，明定 20 項主要議題做為合作範疇，除了 RCEP 已涵蓋議題外，也包括海關流程、電子商務、環境、金融服務、政府採購、勞工、法規、市場進入、原產地原則、檢驗及檢疫措施、技術性貿易障礙、通訊、商務人士暫准進入、紡織成衣、貿易救濟，可謂較 RCEP 廣泛許多。(註十)

4. TPP 無差別待遇，RCEP 給予「特殊與差別待遇」

TPP 在美國的主導下，標榜是高品質的 FTA，自由化程度高，因此對於開發中成員如越南，僅同意給予其有限數量產品的排除適用。RCEP 則經東協各國同意，將給予「特殊與差別待遇條款」，以提供柬埔寨、寮國、緬甸及越南四個發展程度較落後的國家較長的調適期。(註十一)

5. 談判模式與時間不同

依據《RCEP 談判指導原則與目標》文件記載，RCEP 將在明(2013)年初展開談判，並擬於 2015 年底前完成，亦即各會員國須在三年內完成談判。(註十二)事實上，RCEP 係以既有的五個「東協加一」FTA 為基礎，進一步擴增東協與六個對話夥伴之間的合作深度與廣度，故 RCEP 各會員國間

註九：詳參《RCEP 談判指導原則與目標》官方文件。<http://www.asean.org/images/2012/documents/Guiding%20Principles%20and%20Objectives%20for%20Negotiating%20the%20Regional%20Comprehensive%20Economic%20Partnership.pdf>

註十：詳參《TPP 協定綱領》官方文件。<http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>

註十一：東、寮、緬、越四國被稱為 CLMV 國家，過去以來在東協本身的自由貿易區已及對外簽署的

5「東協加一」FTA 中，都享有較多的自由化優惠。

註十二：詳參《RCEP 談判指導原則與目標》官方文件。<http://www.asean.org/images/2012/documents/Guiding%20Principles%20and%20Objectives%20for%20Negotiating%20the%20Regional%20Comprehensive%20Economic%20Partnership.pdf>

早已擁有相當程度的經貿合作基礎，在此情況下，各會員國若能善加利用既有資源，對於 RCEP 未來之談判進程或可帶來實質幫助。

另一方面，TPP 至今已展開十餘次回合談判，美國總統歐巴馬亦於日前表示希望在 2013 年完成談判程序，(註十三)惟因 TPP 採用單一認諾談判方式，加上各項談判議題之合作門檻皆相對較高，各會員國對於議題之合作意願與積極性，將可能直接影響 TPP 完成談判程序的最終時間。

就預訂談判時程方面而言，RCEP 與 TPP 皆已針對談判完成時間提出預計時間，惟談判完成時間仍須以實際談判進展為主，倘若談判過程中遭遇阻礙，整體談判勢將順延，徒增未來的談判難度。

6. 主要國家支持態度不同

中國大陸國務院總理溫家寶頃在柬埔寨首都金邊舉行的東亞高峰會議上表示，大陸將全力支持東南亞國家協會推進 RCEP 的建設，積極參與談判。(註十四)這也是東協國家提出 RCEP 倡議以來，中國大陸領袖首次在公開場所表示將支持 RCEP 的進展。

註十三：“President Obama Wants TPP Finished by End of 2013.” 2012. New America. <http://thenewamerican.com/world-news/asia/item/13756-president-obama-wants-tpp-finished-by-end-of-2013>

註十四：中央社，台北，2012 年 11 月 20 日。

表 1 RCEP 與 TPP 發展特性比較表

	TPP	RCEP	兩者特性比較
會員國	新加坡、汶萊、智利、 秘魯、紐西蘭、美國、 馬來西亞、越南、澳 洲、墨西哥、加拿大 (11 國)	東協十國、中國大陸、 日本、韓國、紐西蘭、 澳洲、印度 (16 國)	並非全體東協會員國 皆參與 TPP 談判
會員開放性	所有 APEC 會員體或其 他國家皆可參與	東協經貿夥伴為主要 對象，亦開放其他國家 參與	香港是否得以加入「東 協—中國大陸 FTA」，將 對兩者未來可能參與 成員帶來影響
占全球 GDP 及 貿易比重	占全球 GDP 比重約 29.65%；占全球出口貿 易比重約 18.97%；占全 球進口貿易比重約 22.5%	占全球 GDP 比重約 28.51%；占全球出口貿 易比重約 28.1%；占全 球進口貿易比重約 27.22%	倘 RCEP 具體成形，將 是全球規模最大 FTA
合作議題領域	貨品貿易、服務貿易、 投資、海關流程、貿易 便捷化、智慧財產權、 競爭政策、國營企業、 政府採購、勞工、環境 議題	貨品貿易、服務貿易、 投資、投資、技術性貿 易障礙、智慧財產權、 CLMV 國家特別待遇	RCEP 並未涵蓋勞工與 環境等議題，但將針對 東協後進國家給予特 別待遇
談判模式	單一認諾(single undertaking)	單一認諾、漸進式自由 化、其他全體會員同意 之方式	RCEP 較 TPP 更具合作 彈性
預定談判時程	預計於 2013 年完成談 判	預計於 2013 年初展開 談判，2015 年底前完成 談判	RCEP 以既有五個「東 協加一」FTA 為基礎， 是否能夠加快談判時 程，值得後續觀察
主要國家態度	美國為 TPP 主導成員； 日本已表達參與意	中、日、韓、印度皆已 表示支持 RCEP；美國	TPP 擁有美國；RCEP 擁有中國大陸、印度等

	願；中國大陸、韓國未表態	未表態	新興市場與人口大國
--	--------------	-----	-----------

資料來源：相關數據引自 IMF 及 WTO，本研究整理

日本一向是區域整合的忠實支持者，2010 年 11 月 9 日，日本於「經濟夥伴協定內閣部長委員會」會議通過「有關全面性經濟夥伴協議的基本方針」(Basic Policy on Comprehensive Economic Partnerships)，宣示日本有意願與 TPP 談判成員展開諮商。根據該項基本方針，日本應提出因應加入 TPP 的規劃，以及改善日本糧食自給及振興農業與鄉村的基本政策。(註十五) 惟後來因日本東北地區遭逢 311 地震、海嘯與核災鉅變，全國投入救災與重建，因此暫緩是否加入 TPP 談判的計畫。(註十六)

在此同時，隨著 RCEP 討論逐漸成形，東協開始向 6 個對話夥伴國家提出參與 RCEP 之邀請後，日本成為第一個表達參與意願之國家。今(2012)年 4 月 28 日，東協與日本在雙邊經濟部長會議中後，發布一份聯合媒體聲明 (Joint Media Statement on the ASEAN Road Show to Japan)，表示將就 RCEP 之合作內容及未來規劃逐步凝聚共識。此外，日本與東協也計畫提出一份為期 10 年的「策略性成長路徑圖」，期望在未來 10 年內達成東協與日本雙邊貿易總額成長倍增的目標，雙方達成五項優先發展議題，包括：貿易與投資自由化；協調監管機制；改善物流網絡；縮小發展差距；以及增進高階產業發展。

在韓國方面，韓國總統李明博曾公開表達韓國將考慮加入 TPP 的意願，

註十五：Ministerial Committee on Comprehensive Economic Partnerships, “Basic Policy on Comprehensive Economic Partnerships,” November 9, 2010, www.meti.go.jp/english/policy/external_economy/.../epa_20101109.pdf (accessed on May 18, 2011).

註十六：日本政府已於 2011 年 5 月 17 日，正式宣布將延後決定，並另行「通盤考慮何時決定」是否參與加入 TPP 的談判，<http://search.japantimes.co.jp/print/nb20110518a1.html> (accessed on: May 19, 2011).

(註十七)由於韓國自 2009 年 3 月即提出「新亞洲構想」(New Asia Initiative, NAI), 計畫推動與亞洲所有國家簽署 FTA , 以使韓國成為亞太區域 FTA 之樞紐, 藉此擴大韓國在亞洲的外交及經貿影響力。(註十八) 在韓國已相繼完成與美國及歐盟之 FTA 談判與簽署工作的激勵, 以及 TPP 的核心成員(特別是美國) 未來亦可待「韓- 美 FTA」(Korea-U.S. Free Trade Agreement, KORUS) 正式生效後, 以雙邊 FTA 為平台, 進一步擴展與東協之經貿合作關係。(註十九) 在 TPP 第六回合談判時, 除日本、加拿大、菲律賓與我國外, 韓國也派團觀察談判情形, 並表達其對參與 TPP 的興趣, 當時美國行政部門亦對韓國的加入樂觀其成。(註二十)

三、東協整合對我國經濟、產業之影響

東南亞一向為我國貿易、投資重鎮, 近來我對東協國家出口金額更超越美國, 躍昇我國第二大市場。業者除直接赴東南亞投資外, 眾多台商在中國大陸投資有成後轉進東南亞布局的先例亦多, 台商在台灣、大陸及東南亞三地投資營運, 形成「三角合作關係」的情形甚為普遍。基此, 從我經濟發展與產業、貿易布局的重要性觀察, 我國如能有效參與東南亞與東亞經濟整合, 實攸關我經濟、產業長遠發展利益。

註十七: “Trans-Pacific Partnership: APEC Requires a Regional Free Trade Bloc,” *The Korea Times*, November 15, 2010,

http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2011/01/137_76390.html (accessed on: May 18, 2011); 「美主導 TPP 談判, 不見中影」, 《經濟日報》, 2010 年 11 月 15 日, 第 A6 版。

註十八: 經濟部經貿談判代表辦公室, 「韓國 2011 年推動洽簽 FTA 之計畫」, 2011 年 3 月 7 日, http://www.moea.gov.tw/Mns/main/content/wHandEditorFile.ashx?file_id=936 (瀏覽日期: 2011 年 5 月 18 日)。

註十九: “Trans-Pacific Partnership: APEC Requires a Regional Free Trade Bloc,” *The Korea Times*, November 15, 2010; Jeffrey J. Schott, “Roadmap for the FTAAP: Take the TPP Triumph,” Presented at APEC Japan 2010 Symposium, Tokyo, December 9, 2009. www.iie.com/publications/papers/schott1209ppt.pdf (accessed on: May 18, 2011).

註二十: 參考我國駐新加坡代表處 2011 年 4 月 4 日、2011 年 4 月 20 日電文資料。

目前，在東協與 6 個對話夥伴國家中，中國與東協分別位居我第一及第二大出口市場，日本、韓國亦佔有重要地位。如觀察 2007~2011 年貿易統計資料，則日本、中國為我第一、第二大進口來源，韓國與澳洲位居第四與第六位，印度、澳洲、紐西蘭則排名第十五、第十六及第三十六位。如以進口金額觀察，則中國與東協為我第一、第二大進口來源，東協、韓國、澳洲位居第三、第四與第六位，印度、紐西蘭則排名第十七、第三十八位。整體而言，2007~2011 年間我與 16 國雙邊貿易金額達到 1 兆 3,645 億美元，其中我國出口金額為 7,090 億美元，占我總體出口比重 59.19%，我國進口金額為 6,555 億美元，占我總體進口比重 56.18%，16 國貿易對我重要性不容忽視。(參表 2)

表 2 2007~2011 年我國對 RCEP 會員國進出口貿易金額與占比

	出口金額 (百萬美元)	占我國總出口 口額比重	排名	進口金額 (百萬美元)	占我國總進 口額比重	排名
東協	199,316	19.65%	-	130,982	11.23%	-
中國大陸	344,442	26.73%	1	163,368	14.00%	2
日本	84,224	6.54%	4	232,778	19.95%	1
韓國	46,862	3.64%	6	72,752	6.24%	4
紐西蘭	2,389	0.16%	36	2,936	0.25%	38
澳洲	15,857	1.23%	16	40,187	3.44%	6
印度	15,936	1.24%	15	12,467	1.07%	17
總計	709,026	59.19%		655,470	56.18%	

資料來源：數據引自中國關稅總局，本研究整理

2010 年東協-中國 FTA 完成相關降稅計畫，其餘「東協加一」FTA 亦陸續生效實施，對我國產品出口到這些國家已造成影響，其中尤其以東協及大陸市場受到明顯排擠與衝擊。

根據中華經濟研究院在 2010 年所做之研究 (註二十一)，由全球貿易分析模型(Global Trade Analysis Project，以下簡稱 GTAP) (註二十二) 模擬結果可以發現，五個「東協加一」完成後，對台灣的總體經濟帶來顯著的負面衝擊，不論是實質 GDP、進出口量、貿易條件、社會福利，還是貿易餘額，均呈現衰退的現象。其衝擊主要集中在製造業，尤其紡織業及化學塑膠橡膠製品業受到貿易移轉效果影響，衝擊最嚴重。

在實質 GDP 方面，在靜態模擬下，五個東協加一 FTA 完成後，台灣實質 GDP 將下降 0.072%，約減少 2.20 億美元；而在動態模擬下，台灣實質 GDP 下降幅度進一步擴大至-0.317%，減少金額亦增加至 9.67 億美元。由於五個「東協加一」FTA 所涵括的 15 個國家占台灣整體出口市場的六成，因此 5 個東協加一 FTA 完成後，勢必會對台灣的出口競爭力產生嚴重的衝擊，估計台灣的貿易餘額在靜態及動態模擬下，將分別減少 0.24 億美元及 3.07 億美元。

在個別產業方面，動態模擬結果與靜態模擬結果皆顯示，台灣受衝擊較為嚴重的產業主要集中在製造業，尤以紡織業及化學、塑膠、橡膠製品業受到的衝擊最嚴重，產值分別減少 13.53~13.92 億美元及 12.34~14.55 億美元；其次是石油及煤產品業(-3.75~-4.22 億美元)、汽車及零件業(-1.53~-1.58 億美元)、成衣業(-1.51~-1.78 億美元)與皮革及其製品業(-1.26 億美元)等。除石油及煤產品業外，這些產業生產金額下降的主要原因，在於 5 個 FTA 形成後，東協與中、日、韓、紐澳及印度間相互調降關稅，使得台灣對這些國家的出口競爭力惡化，造成貿易移轉效果，因而排擠台灣在這些市場的出口表現。

如果進一步觀察我國直接競爭對手，可以發現台灣紡織業及機械業在東

註二十一：詳參中華經濟研究院。2010。《東協對外洽簽 FTA 之策略及對我國在東協市場之影響》。

註二十二：GTAP 係 1992 年由美國普渡(Purdue)大學所建構，是一個多地區、多部門的可計算一般均衡分析模型，可以進行許多有關全球經貿的模擬分析。

協市場的出口主要是受到中國、日本及韓國產品的排擠；汽車及零組件業主要是受到日本及韓國的排擠；而金屬製品則主要是受到中國及日本的排擠。
(註二十三)

事實上，如果從產業結構做分析，過去由於眾多台商在東協投資生產，與國內形成產業上下游分工的貿易型態，因此我與東協貿易中之主要出口、進口產品項目重疊性甚高。在出口方面，我對東協出口貿易結構十分集中，其中機器及機械用具、電機設備及其零件等出口金額即佔我對東協出口比重約四成，其餘如礦產品、卑金屬及其製品、紡織及紡織製品、化學與相關工業產品等，亦為集中度較高的出口項目。在進口方面，機器及機械用具、電機設備及其零件，以及礦產品兩大類合計亦占我自東協進口近約七成的比重。

在出口產品高度集中的情形下，中國—東協 FTA 調降關稅，對於台灣對東協出口自難避免產生明顯影響。再加上台商陸續移往中國大陸投資設廠，東協與中國大陸間的產業內分工、貿易整合模式已臻成形，甚至凌駕東協與台灣的產業整合關係，因此對台灣恐將持續產生排擠作用，其影響深遠，值得重視。

尤其須注意者，過去的「東協加一」FTA 涵蓋範圍較為有限，自由化之程度亦較低，然而未來 RCEP 不僅涵蓋範圍廣泛，並將要求「高標準」之貨品貿易與服務貿易自由化，因此其可能造成的深度整合結果將更甚於過去的「東協加一」FTA，對我國之衝擊將更明顯與直接。

事實上，東南亞與東亞地區近年在以「東協為核心」整合機制下，加快經濟整合的腳步，以東協—中國 FTA 為例，其實施至今，不僅中國與東協間之貿易、投資活動迅速開展，雙方在產業合作、教育、觀光、文化等其他領域之交流亦絡繹不絕，過去雖然東協部分國家如印尼的傳統產業、中小企業

註二十三：中華經濟研究院。2010。《東協對外洽簽 FTA 之策略及對我國在東協市場之影響》，頁 295。

等對東協—中國 FTA 偶有雜音，但目前大多已張開雙臂，迎接新的整合時代的到來。東協與中國之整體關係隨著經濟整合的深化，正步入空前的緊鑼密鼓階段，與 10 年前的情形已不可同日而語。

伍、我國推動參與東協經濟整合的做法與障礙

2008 年馬英九總統就任後，開始推動兩岸間經貿交往，中國大陸前中央總書記胡錦濤於 2008 年 12 月 31 日發表重要講話，通稱「胡六點」，重點包括：(1) 恪守一個中國，增進政治互信；(2) 推進經濟合作，促進共同發展；(3) 弘揚中華文化，加強精神紐帶；(4) 加強人員往來，擴大各界交流；(5) 維護國家主權，協商涉外事務；以及(6) 結束敵對狀態，達成和平協議。
(註二十四)

其中，針對兩岸簽署《經濟合作架構協議》(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 的問題，胡錦濤強調，兩岸要「建立更加緊密的兩岸經濟合作機制進程」，並指出這將「有利於台灣經濟提升競爭力和擴大發展空間，有利於兩岸經濟共同發展，有利於探討兩岸經濟共同發展同亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑。」「胡六點」的說法，被視為是中國大陸面對兩岸簽署 ECFA 後，台灣爭取與其他國家建立經濟整合與合作的訴求，首次提出之正式回應。

依據該項談話，中國大陸對於台灣爭取與東協國家個別簽署 FTA 的態度應屬正面，亦即在兩岸簽署 ECFA，且實質關係穩定發展後，台灣應有機會與其他國家展開簽署 FTA 或其他名稱之貿易協定之談判。實際上，ECFA

註二十四：胡錦濤，《攜手推動兩岸關係和平發展 同心實現中華民族偉大復興——在紀念〈告台灣同胞書〉發表 30 周年座談會上的講話》(2008 年 12 月 31 日)。
載人民網
<http://tw.people.com.cn/GB/14810/8610429.html>。

於 2010 年 6 月 29 日簽署迄今，我已分別與新加坡、紐西蘭展開簽署經濟合作協定(Economic Cooperation Agreement, ECA)的談判，同時與印尼、印度等國家展開經政府授權雙方智庫進行之正式簽署 ECA 共同可行性研究(Joint Feasibility Study)，顯示中國大陸對我與其他國家洽簽 FTA 或 ECA 並非全盤阻撓；惟從另一角度分析，中國大陸迄今亦未保證我國未來爭取與星、紐以外其他國家洽簽 ECA，以及爭取加入 TPP 等，亦能順利推展而不遭受政治阻力。

過去以來，國內即積極爭取參與東南亞區域整合，有關我國爭取參與東協經濟整合的做法，大致可包括以下三大方向，以下逐一分析各方向的做法與遭遇之問題：

一、我國爭取與東協簽署「東協加一」FTA

東協現已簽署 5 個「東協加一」FTA，另外如歐盟、加拿大等亦對洽簽「東協加一」FTA 興趣高昂。惟東協過去雖對簽署 FTA 持積極態度，但因東協國家除新加坡外，多半仍傾向藉由關稅與非關稅障礙保護其國內市場，因此近年對於對外洽簽 FTA 已漸採較保留的立場。

我國如欲尋求與東協 10 國簽署「東協加一」FTA (即東協+台灣 FTA 或 ECA)，政治上之先決條件為我國必須先爭取與東協 10 國簽署《東協友好合作條約》(ASEAN Treaty of Amity and Cooperation, TAC)，成為東協之對話夥伴(Dialogue Partner)國家後，(註二十五)才具資格與東協洽簽 FTA。然而，成為「對話夥伴」雖為簽署「東協加一」FTA，以及參與東協「十加三」、「十加六」機制的必要條件，但並非謂成為東協「對話夥伴」國家便得以參與「東協加 X」的機制，如加拿大即是如此。以我國而言，我國如擬推動「東協加一」FTA，立即面對之困難將有：與東協洽簽《東協友好合作條約》須

註二十五：自 1970 年代迄今，東協的「對話夥伴」國家逐漸增加，從最初期之中國、印度、日本逐漸增加至涵蓋紐西蘭、澳洲、歐盟、美國、巴基斯坦等。

以主權國家為限；須獲得東協 10 國一致同意(共識決)，以及將面對來自中國大陸的政治性干擾等。由於此類限制不易突破，我政府遂決定轉而採取與東協個別國家洽簽 ECA 的方式突圍。

二、我國爭取與各別東協國家簽署 FTA

如前所述，2008 年以後，因兩岸關係逐漸和緩，以致我國得以暫且排除「一個中國」原則的政治干擾，開始推動與個別東協國家簽署 FTA 或 ECA。截至目前，除我與新加坡、紐西蘭正進行 ECA 談判，可望在明(2013)年完成外，另外我國亦與若干東協國家進行相關研究合作，將做為未來遊說該國政府與我談判 ECA 的研究基礎。

然而，由於洽簽 ECA 必然涉及國內市場的開放與若干保護措施的撤除，因此國內產業界的反應對政府決策的影響甚鉅。如檢視東協國家個別的產業結構，可以發現除新加坡以外，其餘東協國家產業結構多以農業及傳統勞力密集產業為主，亦即未來我國如與這些國家簽署 ECA，須對這些國家工業產品與農產品開放國內市場，因此可能在國內遭致極大阻力。

除推動 ECA 外，我與東協國家亦可推動各類雙邊經濟合作，我國可根據兩國間貿易、投資交流所衍生之問題或需求，研商推動功能性之雙邊合作協議，以具體、務實解決貿易投資障礙。舉例來說，我國近年進口越南農產品如茶葉、水產品、農產品、或其他製造品，時而發生衛生檢驗檢疫或產品安全之問題，我國對越南出口遭遇檢驗檢疫問題亦有所聞，我國應可與越南及有類似問題的其他東協國家協商建立食品衛生檢驗檢疫或產品標準合作的機制，從而推動簽署相關協定或合作備忘錄。

三、我國爭取參與 TPP 與 RCEP

馬總統在 2011 年宣布我國將在 10 年內全力推動加入 TPP，政府並將加

入 TPP 列入我國未來 10 年的「黃金十年」國家發展建設藍圖中。TPP 為跨太平洋的貿易協定，因為美國全力主導而顯得格外重要。惟近來 RCEP 不僅引起國際矚目，國內各界亦開始熱烈探討 RCEP，頃近國內企業界與輿論更呼籲政府應該優先爭取參與 RCEP。

不過，雖然加入 TPP 為政府已多次宣布的既定政策，然而由於加入 TPP 所涉之自由化門檻極高，我國屆時不僅必須全面性開放工業、農業產品與服務業市場，能夠爭取保留或排除適用的比例極低，我國亦必須符合 TPP 所規定的勞工、環境等規範。對此，我國相關政策、措施恐須面對大幅調整與鬆綁的壓力。這也是國內如農業、部分服務業部門等對於加入 TPP 仍然心懷抗拒，也是部份人士至今對於政府推動加入 TPP 仍持觀望態度的主要原因。

由東協主導的 RCEP，依其未來的談判規劃，首先將涵蓋東協與中國大陸、日本、印度等 16 個國家，其次並可能擴展至其他國家或經濟體，尤其相較於 TPP，RCEP 將擁有中國、印度兩大備受國際矚目的新興市場，使得 RCEP 動向動見觀瞻。此外，RCEP 要求自由化程度較低，亦未涵蓋勞工等較敏感議題，也使得 RCEP 進入難度低於 TPP。

我國與大多數 RCEP 會員國之進出口貿易關係皆相當良好，特別是東協、中國大陸、日本及韓國等國，各國占我國對外進出口之貿易比重也值得重視。自 2007~2011 年間，我與 16 國貿易金額占我整體貿易比重接近六成，因此如以經濟規模與貿易金額觀察，目前 RCEP 對我國之經濟利益與潛在商機可能大於 TPP。

對我國而言，TPP 涵括我國在北美、亞洲、以及中南美洲的重要市場，其重要性不言可喻，而 RCEP 的出現則使我國長期爭取加入東南亞與東亞區域經濟整合的困境，出現新的曙光。相較於政府多次宣布希望加入 TPP 卻未獲得國際正面的回應，也許 RCEP 可提供我國另外一個努力的方向。

陸、結論與建議

國際間近年掀起洽簽 FTA 熱潮，我國過去多年爭取參與東協與亞太區域整合及與主要國家洽簽 FTA，一直未獲成效，但在兩岸簽署 ECFA，隨後又與新加坡、紐西蘭展開簽署台-星、台-紐 ECA 談判，至此我國逐漸納入區域整合出現新的契機。因此，雖然如前述分析，我國欲推動與東協 10 國簽署「東協加一」FTA 仍有重大困難，但我國如能務實、逐步與東協個別國家洽簽 FTA，將有助於改善我與東協國家間的雙邊貿易、投資關係。此外，貿易障礙逐漸消除後亦可能帶動我國廠商到簽署 ECA 國家投資，或促進對方企業來台灣投資，對於雙邊關係的改善將有重要意義。

然而，我與東協國家如因兩岸關係改善，排除政治因素，有可能得以進入談判程序，惟其前提仍涉及東協國家認為與我國簽署 FTA 在經濟上將為其帶來實際效益。因此，這些國家對於與我簽署 FTA 是否具有足夠的經濟上「誘因」，恐須進一步研析。尤其，我與緬甸經貿關係尚未正常化，寮國尚未加入 WTO（註二十六）等，都是未來與其接觸及推動雙邊關係前須優先改善的問題。

在此情形下，我國面對 TPP 與 RCEP 的倡議，都應視其為我國得以突破長久以來參與經濟整合僵局的重要機會。以 RCEP 而言，我與中國大陸及東南亞國家之間的經貿關係一向緊密，該等國家對我經濟發展至為重要，而日本、韓國則是我國在東北亞地區的重要鄰國，澳洲及紐西蘭也是亞太地區的重要經濟體。至於近年來印度與我國貿易關係逐年提升，印度挾其豐富的自然資源與龐大人口，為其帶來雄厚的經濟發展潛力，已成為我國不可忽視的新興市場。我國應研擬整體策略與具體作法，以協助企業融入區域經濟，掌握商機與投資布局。

註二十六：寮國入會工作在 1998 年 2 月成立工作小組，入會案已在 2012 年 10 月通過，待其國內完成批准程序後，即可成為 WTO 會員。

本文提出我國應如何因應及參與區域整合之政策建議如下：

一、加速推動 ECFA 後續談判及爭取與其他重要貿易夥伴洽簽 ECA

對我國而言，目前我國首要之務應在持續進行 ECFA 後續談判，以完成兩岸貨品、服務業 FTA，同時應盡速完成與新加坡、紐西蘭的 ECA 談判，接著則應務實地在東南亞、亞洲國家中選擇我國洽簽 ECA 的適當對象，進而展開接觸與遊說工作。

在台灣與東協貿易關係結構而言，台灣平均關稅水準低於東協國家（新加坡除外），再加上與各國之貿易關係並非非常緊密，因此如欲吸引各國與我洽簽 FTA，必須提出具有足夠吸引力的開放承諾，以及經濟技術合作事項，尤其在農產品部門更須未雨綢繆，開始思考協助農業部門轉型及升級的配套政策。此外，雖然我國過去以來對東協國家不乏提供官方援助((ODA)或技術協助、能力建構計畫之實例，但其規模與公眾能見度，較之中國、日本以及近年之韓國等仍屬有限，未來在洽簽 ECA 時，我國是否能夠提供技術協助的問題，亦恐須先未雨綢繆。

(二) 積極推動自由化及宣示我國融入區域經濟之決心

我國如欲爭取簽署雙邊 FTA 或加入 TPP 與 RCEP，皆須對外開放市場及放寬經貿管制，然而由於我國一直未能對外展現我國願意大刀闊斧開放市場的決心，以致美國等國認為我國對於加入 TPP 「還沒有準備好」。

TPP 與 RCEP 二者皆將涵蓋農、工、服務業市場之開放，以及其他「超越 WTO」(WTO Plus)內涵的議題，例如關務合作、智慧財產權、投資、競爭政策、經濟與技術合作等，我國必須有所因應與準備。例如，我如爭取加入 RCEP，東協國家勢必將主張我國應開放農業產品市場，另外，在服務業自由化談判中，諸如自然人移動等議題，也都是東協國家對外洽簽 FTA 時的談判議題，實例如菲律賓與日本談判經濟夥伴協定(EPA)時，即要求日本

開放菲國英語教師、醫護人員等至日本工作之限制。

此外，如從關稅涵蓋率來看，RCEP 對於自由化的要求雖低於 TPP，但未來亦將爭取「高標準」的自由化，因此我國加入 TPP 與 RCEP 同樣須面對開放市場壓力，這部分國內必須在未來數年內建立共識，才能為我未來爭取加入亞太區域整合做好準備。尤其東協國家中除新加坡外，主要外銷產品涵蓋農產品、勞力密集產品等，國內保護農業與傳統產業的立場如不適度調整，未來 ECA、TPP 與 RCEP 的談判均將面臨重大壓力。

(三) 全面檢視與東協各國經貿關係以重振我對東協投資布局

除推動參與雙邊或區域 FTA 外，我國亦應全面檢視與東協、東亞國家經貿關係，尤其應積極加強與這些國家的經貿、投資、產業合作、文化、教育等實質往來，同時重新構思務實、可行的提升雙邊關係作法。

近年來，我國在東南亞投資盛況不再，使得我與東南亞國家間的經貿關係逐漸疏離，政府應藉由我國與東協國家洽簽 ECA 及推動加入 TPP 等機會，重振臺商在東南亞投資布局的興趣與氣勢。此外，我國應針對已在當地投資的成功台商，研析其投資營運模式，例如永信製藥不僅在馬來西亞營運良好，更是在當地股票上市的成功企業，此類業者可列入成功臺商投資案例研究，以鼓勵、協助其他臺商考慮至東協國家投資。

(四) 關注 TPP 與 RCEP 發展以規劃我國參與時機與策略

政府已宣示將以 8 年時間加入 TPP，而 RCEP 則預計在 2015 年開放東協與 6 個對話夥伴國以外的國家或「經濟體」加入。基於 TPP 與 RCEP 推動自由化的程度或有差別，但方向並無二致，因此我國實可觀察二者的發展與競合，採取雙軌並進的方式，以掌握我國參與經濟整合的所有機會。而由於 TPP 自由化程度高於 RCEP，因此策略上我國可先爭取參與 RCEP，然後循序漸進，爭取參與 TPP。

我國如欲爭取參與 RCEP，可在 2015 年談判完成後，依其開放性條款之內容，以「其他區域外經濟體(other external economies)」身分爭取參與。惟 RCEP 提出迄今時間尚短，且其實質內涵與談判方式仍未定案，其他主要國家反應亦有待觀察，尤其其未來是否果真開放其他經濟體加入，以及其加入之程序、名義等為何，我國尚須觀察與從長計議，更不宜過早寄予過高期望。而 TPP 目前雖看似難度較高，但因 RCEP 來勢洶洶，可能促使美國加速 TPP 的談判速度，或調整及降低其對自由化之要求，因此二者在相互動態競爭下，目前尚難推斷 RCEP 與 TPP 何者會先「達陣」，也因此我國應該維持策略彈性，兩者並重，以同步推動爭取參與的規劃與工作。

如再進一步分析，從實務上觀察，美國係主導 TPP 發展的關鍵國家，東協 10 國則是 RCEP 的主角，二者之主要差異在於中國大陸的態度。中國迄今未表態加入 TPP，但對於以東協為核心的 RCEP 給予相當支持，近來中國大陸更試圖將香港納入東協—中國 FTA 中，此一發展也應列入我國整體的參與策略中。

