

# 亞太經貿開啟雙軸競爭格局之新秩序： RCEP vs. TPP發展之政經分析

宋鎮照、蔡相偉\*

## 前言

在 2012 年 8 月於柬埔寨暹粒 (Siem Reap) 舉行第 44 屆東協經濟部長會議中，東協十國、中國、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭、印度等 16 國經濟部長通過決議，同意將在 2012 年 11 月召開的「東亞高峰會」(East Asia Summit, EAS) 上，共同推出「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 關係協議，新的自由貿易協定組織即將誕生，並展開相關自由貿易區的談判，將帶動亞太區域經濟一體化之快速發展。

同時，「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPP) 已經開始運作多時，2012 年 9 月 6 至 15 日正如火如荼地在美國維吉尼亞州的李斯堡 (Leesburg) 展開第十四回合的談判，包括美國、新加坡、越南、馬來西亞、汶萊、紐西蘭、澳大利亞、智利、秘魯等 9 個國家，加拿大與墨西哥也將參與加入談判，將匯集整個太平洋地區的各經濟體，希望能夠建立一個統合的經貿區，早日達成亞太地區的投資貿易自由化。

\* 宋鎮照現為國立成功大學政治系暨政經所特聘教授、蔡相偉現為國立成功大學東南亞研究中心助理研究員。

面對亞太區域兩大自由貿易集團的競爭下，台灣應當如何突破目前區域經濟整合下被邊緣化的困境，正是政府與企業必須嚴正以待的問題。換言之，台灣必須認真地去面對區域經濟整合的變遷與挑戰，正視經貿議題與地緣區域戰略，以開拓台灣參與區域經濟的契機，遠離被邊緣化的危機，以建立台灣在東亞區域經濟上的比較利基，並試圖從消極被動的經濟角色轉變成主動支配的關鍵角色，來思考台灣在區域發展策略上的突破，這將成為台灣刻不容緩的首要任務。

在面對興起的 RCEP 和 TPP 之競爭現象，以及在馬政府已經宣示十年加入 TPP 的目標下，台灣也應當同時積極參與 RCEP 的建構，因為台灣絕不能置身事外於亞太自貿區的推動，否則將加速被邊緣化的危機。代表中美勢力的 RCEP 和 TPP 在亞太區域較勁下，提供了台灣參與區域經貿整合的機會，台灣究竟會左右逢源、或左右為難、或兩邊得罪，必須進一步去審慎思考與應對，畢竟這關乎未來台灣發展的經濟命脈。因此，台灣是否能夠同時成為兩大自由貿易集團的成員，抑或是哪一個自貿集團對台灣的影響和助益比較大，有必要進一步去探討 RCEP 和 TPP 之區域政經結構脈絡，這將是本文後面所探討和分析的重點。

## 兩大自由貿易集團的起源與整合歷程

早在 2011 年 2 月 26 日，於緬甸內比都舉行的第十八次東協經濟部長會議上，部長們優先討論了如何與其經濟夥伴國共同達成一個綜合性的自由貿易協定，於是產生了組建「區域全面經濟夥伴關係」(RCEP) 的草案。在 2011 年東協高峰會上，東協十國領導人正式批准了 RCEP。2012 年 8 月底



召開的東協十國、中國、日本、韓國、印度、澳大利亞和紐西蘭的經濟部長會議原則上同意組建 RCEP，並在 2012 年 11 月召開的「東亞高峰會」(EAS) 上，正式宣布啟動 RCEP，並展開談判，預計於 2015 年底完成談判，並進入實施階段，而東協經濟共同體(AEC)亦將於 2015 年建成，這將為 RCEP 之建構推動形成有利條件。

按照東協的設計與規劃，RCEP 是以東協為核心，聚集了已與東協簽定自由貿易協定的國家，包含中國、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭、印度。在東協十國與這六個國家分別簽署的五個「東協加一自由貿易協定(ASEAN+1 FTA)」(東協 + 中國、東協 + 日本、東協 + 韓國、東協 + 紐澳、東協 + 印度)之有利制度化基礎上，儼然看出 RCEP 成型的架構。在這個已經與東協建立自由貿易關係的基礎上，其推動原則是採取自願方式，由這六國各自表達加入 RCEP 的意願，並非以強迫的方式加入，同時也以比較寬鬆的經貿自由化標準規範來實施，以利全部國家更易於參與 RCEP。目前這六國均表示「支持」東協主導所建立的 RCEP，也先後表示「加入」RCEP 的意願。

TPP 最早可以追溯至 2002 年 10 月智利、紐西蘭、新加坡三國欲協商簽署「太平洋三國更緊密經濟夥伴」(The Pacific Three Closer Economic Partnership, P3 CEP) 協定倡議。2003 年 9 月，智、紐、星三方亦為此舉行首輪協商，歷經四回合的談判，三國正式於 2005 年 7 月 18 日簽署 TPP，同年(2005 年)8 月 2 日汶萊也簽署加入。後續為配合 P4(Pacific 4) 各締約方的國內立法及執行程序與實施彈性，該協定於 2006 年 5 月 1 日在紐、星兩國首先生效，智利也於 2006 年 11 月 8 日宣布正式實施；汶萊雖先於 2006 年 6 月 12 日開始暫時

適用 TPP 的部分規定，但最終則遲至 2009 年 7 月，始完成其國內所有確認程序，全面適用。

隨著 2008 年 9 月，美國正式宣布參與 TPP 談判，積極主導推動 TPP 談判成員國的擴增及協定實質談判進展，整體經濟規模愈益龐大，也引發亞太區域內外國家對其談判動向及結果的高度重視。換言之，美國加入與大力主導 TPP 擴大談判，係近期 TPP 協定躍升為亞太區域經濟整合重心的關鍵。2012 年 6 月 18 至 19 日，美國先後宣布墨西哥和加拿大將成為 TPP 第 10 個和第 11 個談判國家。由於墨西哥與加拿大皆是北美自由貿易協定(NAFTA)的成員國，與美國已建立緊密的經濟合作關係，顯然美國是以與自己簽訂貿易協定的夥伴國為優先考慮，並讓 NAFTA 架構呈現在 TPP 框架內，足以更加鞏固美國在 TPP 不可動搖的地位。

其實 RCEP 和 TPP 參與國都是 APEC 的經濟體成員，在雙元經貿整合推動下，理應有助於 APEC 自貿區的建構，然而也令人感到擔憂，區域經貿整合的發展是否會造成競爭對立，甚至弱化 APEC 的重要性，亦或是促使 APEC 面臨分裂與瓦解的威脅。以美國為首的 TPP 相對於表面上由東協主導的 RCEP，其實背後隱藏著一種中美較勁的區域貿易集團的意涵。這也可以說是在 APEC 架構下的政經較勁，中美仍將會以各自的中國—東協自貿區(CAFTA)和北美自貿區(NAFTA)為基本支持勢力，並透過合縱與連橫方式之運作，利用現實利誘來拉攏其他國家加入，以增加影響力，這更突顯出亞太區域「碗麵效益」(noodle bowl effect)的競爭局面。

這可以預測未來 TPP-11 自由貿易集團將會繼續擴展，進一步發展為「TPP-11+X」，日、韓與東南亞其他國家(如泰



國)都將是被拉攏的對象，有可能連台灣也會被邀請，但中國對 TPP 的參與立場，可能會採取保持距離的消極作法，轉而強化和大力支持東亞經濟一體化的推動。而 RCEP 的推動亦可能從東協加六擴張到「東協 +6+X」，有可能拉攏俄羅斯、巴西等金磚四國友伴加入，甚至邀請加拿大、墨西哥，抑或是在中國的默許下，台灣亦可能有機會參與。對中國來說，台灣與其讓 TPP 吸納，不如留在 RCEP 框架，還有助於兩岸經貿的整合，達到中國「以經促統」的統戰策略，同時在即將上台的知台新領導人習近平的主導下，給台灣多一些區域經貿空間，可能是不可迴避的新對台政策基調。而美國對參與 RCEP 的意願也勢必興致缺缺，更不願意當老二，讓其霸權地位之作為顯得礙手礙腳的。面對 RCEP 的競爭，美國勢必積極透過拉攏日韓和台灣之參與，來擴大 TPP 的經濟勢力，抑或是另起爐灶，組建更大型的多邊 FTA 經貿集團。

## TPP 與 RCEP 暗自角力的亞太新局勢：比較與競爭

TPP 與 RCEP 的自貿集團已經超越一般「雙邊」貿易協定的範疇，成為一套「多邊」貿易協定，這也為向來以追求雙邊 FTA 協議框架的經濟合作模式，轉向到多邊經濟運作的合作發展新方式。而 TPP 與 RCEP 二大集團在亞太區域整合上，雖然在經濟、政治、外交和戰略等方面大致上處於競爭的狀態，但仍然有一些國家能夠左右逢源，同時進入兩大經貿集團中。目前，TPP 主要有 11 個成員國，而 RCEP 的成員國計畫則有 16 個國家。其中，有不少國家是「同時」被包括在 TPP 與 RCEP 兩大貿易集團中，這些國家包括有新加坡、越南、馬來西亞、汶萊、紐西蘭、澳大利亞等六國，而其中有

四國是東協國家，所以重疊性相當高。

目前 TPP 約擁有 6.7 億人口，約占世界總人口的 9.44%，商品貿易約占全球總額的 16.3%，國內生產毛額(GDP)約達 16.6 兆美元，約占全球 GDP 總量的 27.4 %；而 RCEP 一旦組成，將擁有約 34 億人口、約占世界總人口的 47.89%，其商品貿易約占全球的 27.7%，國內生產毛額總額約達 17.2 兆美元，約占全球 GDP 生產總值的 28.4%（如表一所示）。

表一、TPP 與 RCEP 的比較

項目／自貿集團	TPP	RCEP
參與國家	美國、新加坡、越南、馬來西亞、汶萊、紐西蘭、澳洲、智利、秘魯(加拿大、墨西哥將加入)	東協十國、中國、日本、韓國、紐西蘭、澳洲、和印度(ASEAN + 6)
2011 年人口數量(人)	約 6.7 億人	約 34 億人
2011 年人口占全球比例	9.44%	47.89%
2011 年 GDP 總值	16.6 兆美元	17.2 兆美元
2011 年 GDP 占全球比例	27.4%	28.4%
2011 年商品貿易占全球比例	16.3%	27.7%
談判進度	2010 年 3 月開始，2012 年 9 月已進行第十四回合談判，預定在 2014 年底完成談判	2012 年 11 月金邊東協峰會 16 國達成共識，2013 年初啟動談判，預定於 2015 年底完成談判
談判議題	貨物、服務與投資貿易、貿易便利化、智慧財產權保護、競爭政策、勞工標準、安全標準、政府補貼、技術貿易壁壘、限制國營企業等等	只是討論貨物貿易、服務貿易和投資三方面
規範標準	高	低

註：世界人口以 71 億來計算；世界 GDP 總值約 60.56 兆美元來計算。

資料來源：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, October 2012，以及作者計算。

TPP 是一個綜合性的自由貿易協定(FTA)，其運作與功能旨在處理各種非關稅的貿易壁壘問題，包括貨物貿易、原產地規則、貿易救濟措施、衛生和植物衛生措施、技術性貿易壁壘、服務貿易、知識產權保護、政府採購、國企行為、監管融合和競爭政策等；而 RCEP 的目標是消除貿易壁壘、創造自由的投資環境及保護智慧財產權。

雖然兩大自由貿易集團協議的性質類似，具有相關性，但是其背後所主導和運作的勢力與所參與的國家皆有所不同。TPP 很明顯地主要是由美國所主導；而 RCEP 表面上看似由東協所主導，實際上若非中國極力支援與支持，東協在區域合作中也難以發揮主導作用。因此，不難看出 RCEP 背後存在有中國的影子。換言之，從國際戰略方面來說，TPP 與 RCEP 可以說是中、美兩大勢力暗自角力、相互競爭的局面。事實上，TPP 的政治含義很高，背後隱藏著美中的政治較量，美國試圖以太平洋區域的霸權地位來主導 TPP，欲與中國大陸所主導的從東協加一、東協加三(EAFTA)，到中日韓自由貿易區、再到東協加六或 RCEP 的目標相對抗。

再者，從組建自由貿易組織的開放程度、可行性和達成難易度等方面來看，TPP 開放程度大，規範標準較高，RCEP 則是循序漸進地推進經濟自由化，可行性比較高。一般而言，若相互間的開放程度不夠，則加入之意義不大，反倒是政治上的象徵意義會比較高；但若是開放程度過大，加入條件又過高，脫離了各國實際經濟狀況，則實施起來的難度也很大。

根據目前 TPP 談判的要求，TPP 將會是一個高標準的 FTA 集團，除大幅調降關稅外，其所涵蓋的自由化議題中，包含了服務業及外資開放、國營事業規範、法規透明及調

和、智慧財產權保護、勞工標準、貿易便利化等，都是朝高度自由的水準發展。而 RCEP 的開放程度雖然將高於目前已與東協簽的 5 個自由貿易協定，但是基於各成員國經濟發展差異性和多樣性，還是會儘量考慮到各成員國的可行性、漸進性和過渡性，循序漸進推進亞太區域經濟自由化的進程，而不像 TPP 一上來就制定了美國為主導的過高開放要求和標準，讓參與國感到難度很大，這也是日本遲遲不參與的重要原因。而目前美國正值選舉之際，落實談判的時間將往後延遲到 2014 年，甚至到 2015 年。此外，與東協建立 RCEP 的六個國家，均已經與東協簽署了 FTA，在此東協加一 FTA 的基礎上，有助於擴大經貿整合的程度。換言之，在 5 個「10+1」自由貿易區之協定為其實施 RCEP 奠定了有利基礎條件，這也是 RCEP 比 TPP 更容易建成的原因，也是可以立即吸引全球矚目的關鍵。

總而言之，RCEP 可能比 TPP 後發先至。因為參加 RCEP 的各國，彼此間原本就有 FTA 簽署優勢的加持，加上其自由化標準可能有比較多的彈性空間，所以儘管 RCEP 出現較晚，但卻有後發先至的效果，比 TPP 更早完成談判的潛力，實在不能忽略 RCEP 所帶來的影響和衝擊。然而，RCEP 成敗在很大程度上取決於東協推動其自身經濟共同體的發展。也就是說，在 2015 年是否能夠落實「東協經濟共同體」(AEC) 的進程便十分重要，此將決定日後 RCEP 成敗的關鍵因素。雖然，東協成員國在降低貿易投資壁壘方面已取得顯著進步，但是在真正實現東協貿易一體化的進程上，仍有相當大的距離和難度，畢竟在落實一體化目標的過程中，預定所要完成的監管和立法準備工作，仍有許多還未到位。這主要是因為個別國家對這些監管和立法準備工作有所抗拒，主

因便是東協成員國之間的經濟差距巨大，這也將是東協實現經濟一體化的一大障礙。

## 台灣的對策

### 一、積極參與TPP與RCEP的「雙軌」區域經濟整合

近年來，由於台灣商談雙邊FTA有較大政治困難，容易受到中國的打壓，因而應該以追求加入區域「多邊」組織為目標，除了美國發起的TPP之外，台灣應更積極表達欲加入RCEP的意願，以突破台灣與其他國家簽署雙邊FTA的困境。換言之，台灣若能參與TPP或RCEP等多邊貿易協定，將可一舉解決無法參與雙邊FTA的困境，這是台灣積極參與TPP或RCEP戰略思維的一個如意算盤。當然最理想的情況是，台灣能夠同時加入TPP與RCEP兩大經貿集團，這非容易之事，也考驗著台灣執政者的能力與智慧，如何達成TPP與RCEP的「雙軌」區域經濟整合戰略目標，正是政府必須先積極規劃與佈局的方向。

### 二、不得已的選擇：放緩TPP

倘若無法同時加入TPP和RCEP，退而求其次，也必須在兩者之中衡量自身國家整體利益得失，以國家利益最大化為考量而適度調整策略。自從馬英九總統連任以來，對外的經貿政策一直以加入TPP為目標，甚至喊出「八年入TPP，愈快愈好」的口號，將TPP視為台灣另一層次FTA大戰略的佈局。而馬政府的策略路徑思維，便是藉由美牛開放措施，來恢復已經停擺五年的「台美貿易暨投資架構協定」(TIFA)協商，希望透過TIFA這個平台，尋求台美簽署FTA，甚至

透過台美 FTA 的簽署，進一步搭上美國主導的 TPP。

然而，台灣和美國明（2013）年才可能恢復 TIFA 的協商機制，台美 FTA 八字還沒一撇，更遑論加入 TPP。況且當台灣晚於 11 個成員國加入 TPP，只能在 TPP 的規範架構下被迫接受他們已經談好的經貿條件，無法將自身的經濟特性納入協議規範中，對台灣而言，實屬不利。再者，對於 TPP 規範過高的開放要求，國內各產業是否做好準備足以因應，尚待檢視和查驗。此外，參與 TPP 對台灣的實質經濟利益之增加可能有限，除了美國之外的 TPP 成員國，若再扣除與 RCEP 重疊的六個國家之後，便只剩下幾個經濟勢力較弱的南美經濟體而已，而這些經濟體與台灣的經貿互動程度較小，是否有必要傾全力投入去參與 TPP，在投資報酬上頗值得台灣當局審慎檢討。在這些種種契機與現實下，從整體台灣的國家利益來看，台灣只專注於加入 TPP 的亞太區域目標策略，似乎有必要再來重新評估與考量調整，畢竟亞太區域整合發展之情勢變化極大，已超乎以往台灣所規劃的區域參與目標策略之框架。

### 三、優先加入RCEP

目前 RCEP 正處於蓄勢待發之際，台灣豈可漠視此區域契機，反倒更應該去正視 RCEP 在東亞區域經濟整合的機會，畢竟台灣與 RCEP 貿易集團成員國的經貿互動程度也明顯地高於 TPP 成員國，約占台灣總貿易值的六成以上，台灣與 RCEP 貿易集團成員國的產業分工關係也比 TPP 成員國更為緊密。此外，東協國家佔台灣貿易比重亦日益提高，今（2012）年一到十月，台灣對主要市場出口普遍衰退，唯獨對東協六國增加 9.8%；一到十月的外銷訂單同期比，東協六國

增加 6.7%，也超過其他國家。因此，若能順利加入 RCEP，其利益將更勝於 TPP，將更有助於台灣的對外貿易活動和經濟產業發展。

同時，台灣更能夠憑藉著目前與中國大陸在 ECFA 談判基礎，加上近年來兩岸良好的互動關係，為台灣參與加入 RCEP 提供有利條件。再者，今年年底台灣可望與新加坡和紐西蘭簽署自由貿易夥伴關係協議，甚至目前也正積極地跟東南亞一些國家進行商談 FTA 的研究階段，這些都為台灣參與 RCEP 顯示出正面的訊息。此外，在 RCEP 自由貿易區還尚未形成之前，若台灣能夠加入談判，比較能夠將自身的經濟特性納入協議規範當中，這對台灣未來的經貿發展又將是一大優勢。若台灣能夠加入成為 RCEP 經貿體的成員，可以參與經濟規模又較 TPP 為大的 RCEP，則對台灣的經貿競爭力有很大的助益，更可以極大化台灣的經貿利益。

#### 四、搭上東亞區域整合的列車：避免落入被邊緣化的困境

綜合上述，參與 RCEP 和 TPP 是台灣對外經貿戰略佈局中非常重要一環，政府應該在加入 RCEP 和 TPP 之間取得平衡，民間廠商與企業應該積極轉型與調整，以因應開放市場的挑戰，才能確保台灣對外經貿戰略的最大利益，以避免台灣落入被邊緣化的困境。具體來說，政府應加速推動 ECFA 後續服務貿易及商品貿易的談判，透過 ECFA 和東協加一自貿區的效應，連結東協市場；同時，透過台星經貿協議示範效果，伸入東南亞市場，再直驅進入中國市場，形成雙軌的交叉環抱策略。再者，應同步和大陸積極協商台灣參加 RCEP 等區域經濟整合的可行途徑，多管齊下，為台灣經濟發展注入新的動能。

整體而言，透過瞭解東亞區域的經濟整合與發展，並評估東亞區域整合的趨勢，如何有效推動台灣與 RCEP 或「東協加六」國家之間的經濟整合發展，是當前台灣加入區域經貿整合的重要策略，而此政策與參與 TPP 可說並行而不相悖，亦可達到相輔相成的效果。當此之際，台灣不但要擁抱美歐市場，更要掌握中國與東南亞的市場，還要擴展至與台灣經貿程度相當大的東亞國家，政府有必要以 RCEP 經貿整合為優先目標，這將是台灣未來關鍵「黃金十年」的重要區域發展策略。

