

TPP、RCEP的競合以及 中國大陸對於區域經濟整合之 態度轉變

張心怡*

自從美國在2009年11月宣布加入「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, 簡稱 TPP) 第一回合全面性入會談判、進而帶動澳洲、秘魯、越南、日本等其他 APEC 會員體相繼表達加入 TPP 的意願之後, 東南亞國家協會 (Association of South-East Asian Nations, ASEAN, 簡稱東協) 繼之於2011年11月的第六屆東亞高峰會當中, 提出一個關於建構涵蓋東亞地區之「區域全面經濟夥伴關係協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱 RCEP) 的倡議, 並在翌(2012)年獲得中國大陸、日本、韓國、印度、澳洲和紐西蘭等國同意展開組建。自此, 亞太區域內的貿易及投資自由化進程, 儼然呈現以東協作為主要推動力量的 RCEP (成員未包含美國) 以及由美國所主導的 TPP (成員未包含中國大陸) 兩股集團勢力競相擴大整合的發展趨勢。由於 RCEP 與 TPP 對於貿易自由化開放程度的要求標準迥異, 參與成員卻高度重疊, 因此兩者間競合關係的發展, 除了攸關亞太地區在未來自由貿易機制上的路徑選擇外, 亦影響美中兩大強權在亞太地區、甚至於全球所進行之地緣政治與經濟戰略布局。基於此, 本文首先探討 TPP、RCEP 間的競合關係, 並說明中國大陸對於 TPP、RCEP 的態度轉變與

* 作者為南華大學國際暨大陸事務學系副教授兼系主任。

背後意涵，最後則提出相關政策建議。

TPP、RCEP 間的競合關係

自 1997 年亞洲金融危機之後，東亞地區的經濟合作開始蓬勃興起，發展迄今，業已形成以東協為軸心、向外推展的同心圓模式。其中最內層者，乃東協對內的自由貿易區 (ASEAN Free Trade Area, 以下簡稱 AFTA)，其次向外依序為東協與各貿易夥伴國間建立的「東協+1」、「東協+3〈中、日、韓〉」(中國大陸主導)、以及「東協+6〈中、日、韓、印、澳、紐〉」(日本主導)等型態的合作模式，從而建構起一個以東協為中心的東亞區域經貿整合雛型。

然而，由於「東協+N」型態的東亞區域經濟整合，其參與者侷限於東亞地區國家，這種具排他性質的整合，必將導致一個封閉的東亞經濟集團，從而形成一個具支配性的東亞區域秩序之形成。而居於主導核心的東協各成員間，又因為經濟發展程度上參差不一，所得差距甚大，內部建制化程度不高，¹致使其與中、日、韓三國相較，均有所不足，因此呈現弱勢主導之態。在目前中國大陸經貿實力快速崛起的情況下，東協未來恐將難以繼續掌握主導優勢，一旦中國大陸主控東亞的地區權力核心，美國對東亞地區的影響力將大受衝擊，進而威脅到美國在亞太、甚至於全球的領導地位。

為此，美國擬透過和東亞國家簽署經貿協定來參與東亞的經濟整合，對中國大陸居優勢的東亞區域整合趨勢，發

¹ 詹滿容，我國因應中共與東協建立自由貿易區之研究 (台北市：行政院研究發展考核委員會，2003 年)，頁 33。

揮相當程度的抗衡作用，其具體作為則是在 2009 年宣佈參與 TPP 談判，展現美國欲在亞太地區重新扮演積極角色的企圖。在美國宣佈加入 TPP 談判後，新加坡、汶萊、馬來西亞、越南等東協個別成員國陸續踴躍加入，頓時之間，東協原本居於諸多自由貿易區中的軸心樞紐優勢，有被各個擊破的可能，淪為邊陲地位的機率也大為增加。此外，一向積極與東協國家進行經濟合作的日本，也在 2011 年宣布參與 TPP 談判，² 而中、日、韓三國又亟欲推動東北亞自由貿易區，以上種種情勢的發展，在在威脅到東協在東亞區域經濟合作中享有的主導地位。

在這種深刻危機感的壓力下，東協遂在 2011 年提出 RCEP，亦即藉由整合 5 個「東協 +1」以及「東協 +3」和「東協 +6」，進一步形塑出一個涵蓋面向擴及整個東亞地區、且不包括美國的自由貿易區，以重振東協過去在東亞區域經濟整合中的優勢。也正因為這樣的背景，使得 TPP 與 RCEP 之間自成立伊始，便存有相互較勁、互別苗頭的競爭關係。

其次，TPP 與 RCEP 的競爭關係呈現在兩者對於貿易規範層面的不同要求上，而兩者最終實踐的成果則攸關亞太地區未來在自由貿易機制上的路徑選擇。以 TPP 而言，其與多數自由貿易協定對於非成員具有排他性的保護色彩大不相同，在其條文中即言明開放給 APEC 成員或看法相近的其他經濟體，在締約方同意下加入。而在其 2011 年 11 月發表的「強化貿易與投資、增加就業、經濟成長與發展：TPP 協定綱要」(Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Eco-

² 日本首相野田佳彥在 2011 年 11 月 11 日以「日本為貿易立國有其必要」以及「符合日本的國家利益」為由，正式宣布日本決定參加 TPP 談判。

conomic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement) 當中，TPP 也納入許多新興議題和制度性安排，所要求的標準與面向，遠遠超過 WTO 旨在降低關稅的內容，因而有「高標準、高品質的 FTA」之稱。

相較於 TPP 超越 WTO 現階段開放內容(「WTO-Plus」)的高品質、高標準門檻，RCEP 談判所涵蓋的議題領域包括八大談判項目：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、其他議題等，³ 談判議題之範圍偏向保守，自由化程度要求比 TPP 來得低，特別是 RCEP 容許設置關稅例外措施，以及較長的過渡期，加入條件比起強調高品質、高標準的 TPP 來得寬鬆，也因此，RCEP 顯然又比 TPP 更容易實現區域經濟整合。

最後，TPP 與 RCEP 的競爭關係也與美中兩強權有關，而最後誰能勝出，則影響美中兩大強權在亞太地區、甚至於全球所進行之地緣政治與經濟戰略布局。自 1990 年代以來，區域/雙邊自由貿易協定的性質上出現重大改變，無論從貿易協定的實質內容、洽簽對象的選擇，以至談判過程間的互動與角力來看，區域/雙邊自由貿易協定在在呈現兼具經濟和政治的動機考量。近來最受世人關注者，莫過於為美國現階段欲用來強化其亞太地區影響力、提振國內經濟，並以之抗衡中國大陸的關鍵政策工具— TPP。

中國大陸自 1997 年亞洲金融風暴之後快速崛起，不論在政治、外交、軍事各方面都在區域內佔盡優勢。相對地，不

³ 徐遵慈，論我國「雙軌併進」參與 TPP 與 RCEP 之策略與準備，引自「中華經濟研究院(WTO 及 RTA 中心)」網站，2014 年 1 月 2 日，http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=135351，2014/4/21。

論是「東協+3」、抑或東亞高峰會的「東協+6」，當時的美國均苦無機會參與。現今透過「高品質、高標準」的TPP，美國得以替21世紀新型態貿易協定創造新的典範，充分掌握「議程設定者」的關鍵優勢，尤有甚者，隨著締結經貿合作的成員彼此間互賴關係的提升，居於主導地位的美國，將可引導亞太地區整體局勢朝向對自己有利的方向來發展，一舉破除以往被排除在東亞區域經濟整合之外的困境，進而鞏固美國在全球的領導地位。

從東亞經濟合作由過去由東協推動「東協+N」所獨領風潮、逐漸轉變為TPP與RCEP並駕齊驅的情況來看，不難發現東亞地區現已成為TPP與RCEP兩大經貿集團相互競逐自由貿易體制主導權的重要場域。

中國大陸對於區域經濟整合態度之轉變及其背後意涵

面對TPP與RCEP兩股整合勢力競相擴大的發展態勢，中國大陸維持一貫支持東協在區域合作中發揮主導力量、藉之排拒區域外勢力介入的態度，時任中國大陸國家主席的胡錦濤，便在2012年9月參加海參崴APEC領袖高峰會時，明確表態支持東協所力推的RCEP，而時任總理的溫家寶亦在同年11月參加東亞高峰會時表示，中國大陸將全力支援東協推進RCEP的建設，同時將積極參與談判。自習李正式上任後，中國大陸除了數度表態支持RCEP外，更進一步主動表明願與東協共同推動RCEP的談判，以深化東亞地區經濟整合。⁴

⁴ 國務院總理李克強在汶萊出席第16次中國-東協「10+1」高峰會、

相較於對 RCEP 的友善態度，中國大陸對於美國主導的 TPP，則一向抱持懷疑的態度，並視 TPP 為美國針對中國崛起所進行的圍堵戰略之一部分。此乃由於 TPP 為一高標準、高品質的自由貿易協定，其不僅要求貿易自由化率 100%，談判的議題更在傳統 FTA 所談的貿易自由化措施之外，增加許多過去 FTA 尚未碰觸到的邊境內 (behind the border) 議題，如勞工、環境、電信、金融服務、合作與能力建構，以及國營企業、市場透明、反貪腐、技術標準等新興和制度性安排之議題。透過 TPP 所具有的制度性安排議題之特質，美國即可掌握「議題設定者」(agenda-setter) 的關鍵優勢，進而重新確立美國在亞太經濟領域的領導地位；相對地，中國大陸則恐將陷入追隨美歐全球化制度規則的不利處境。

惟近來亦有學者呼籲中國大陸的決策者應當及早認識到，積極參與 TPP 談判進程事實上是符合中國大陸自身的利益。例如上海證券報發表世界銀行中國業務局前局長、現任卡內基國際和平基金會高級研究員黃育川便認為，及早加入 TPP 的談判，方能使得中國大陸在議題設定上掌握更多的發言權，而非被迫接受一個已經既已論定的協議內；⁵ 中國社會科學院世界經濟與政治研究所學者何帆、楊盼盼亦撰文呼籲，「中國想在貿易治理領域有所推進，應同時參與多種類別的貿易談判，為自己爭取到更大的空間和話語權。」⁶ 受此影響，中國商務部已於 2013 年公開表示，將展開研究中國大

第 16 次東協 - 中日韓 (10+3) 高峰會和第八屆東亞高峰會時，均做出以上表示。

⁵ 引自中國新聞評論網，「新國際貿易格局下的中國選擇」。

⁶ 金融時報中文網，「中國不應缺席 TPP」，
<http://big5.ftchinese.com/story/001050933?page=3>。

陸加入 TPP 的可能性。

自從 WTO 杜哈回合談判延宕導致全球多邊貿易體系自由化的進展受阻後，區域經貿結盟和簽訂自由貿易協定已成為世界各國強化競爭力、拓展經貿版圖的有效途徑。承前所述可發現，中國大陸從胡溫時期到習李上任迄今，對於 RCEP 與 TPP 的態度呈現以下轉變：在 RCEP 部分，在胡溫時期，中國大陸主要抱持力挺東協在區域合作中發揮主導力量的態度，而習李上任後，則轉變為主動表明與東協共同推動 RCEP 談判。在 TPP 部分，胡溫時期對之始終懷疑排拒，而今則轉變為開始研究加入之可能性。

推究中國大陸對於區域經濟整合態度之所以轉變，其主要原因在於，隨著中國大陸經濟實力的穩步提升，其在國際舞台的參與上已累積相當自信，加上其與美國之間的實力差距，未來勢將達到「均勢」(parity) 或者「超越」(overtake) 的情況，這種自信遂展現在對外更為主動探尋可能的自由貿易夥伴，同時也積極地全面運用 FTA 來建構一個以自身為核心的國際經貿戰略格局，這解釋了何以中國大陸在近來亞太/東亞的區域貿易自由化競賽中，從原本扮演之「耐心觀察者」(patient observer) 的角色，明顯地轉向謀求成為「積極參與者」(active player) 的原因。⁷

後續觀察與政策建議

隨著美國的「重返亞洲」以及 TPP、RCEP 的相繼提出，

⁷ Elaine S. Kwei, "Chinese Trade Bilateralism," in Vinod K. Aggarwal and Shujiro Urata, (eds.), *Bilateral Trade Agreements in the Asia-Pacific: Origins, Evolution and Implications* (New York: Routledge, 2006), p. 117.

亞太及東亞地區國家的 FTA 網絡已益形綿密，亞洲地區的經濟合作進程也從過去由東協推動「東協+N」獨領風潮之情況，轉變為 TPP 與 RCEP 並駕齊驅的態勢，近來在中國大陸積極參與推動東北亞中日韓自由貿易區的情況下，又形成三頭馬車併立的情形。這些發展固然代表著亞洲地區在全球金融海嘯的衝擊下已快速復甦，並在經貿層面整合上持續穩定前進，然而，由於 FTA 與其背後涉及的戰略佈局之間相互連結的程度日益明顯，因此在參與區域經貿協定的簽署時，實不能單純以經濟問題來審視考量。

在 TPP 與 RCEP 二者均訂有不限主權國家參與的開放性條款情況下，馬總統雖然已於 2013 年宣布採取「雙軌併進」之參與策略，積極開拓我國參與亞太區域經貿整合的空間，惟究實而言，TPP 與 RCEP 兩者不僅談判模式不同，談判門檻也互有差異，對於國內產業的衝擊與對我國加入後所產生的經濟效益，更大不相同。政府除了宜先著手佈局如何爭取兩組織之主要成員對我國加入的支持，亦應積極營造我國在加入上所需具備的主客觀條件，同時也需極早做好因應對國內產業造成衝擊的配套措施。

目前國內因服貿協議引起的喧然大波，不僅凸顯出內部對於我國參與區域整合的不同意見，亦恐對其他國家與我國洽簽經貿協議的意願產生負面影響。另一方面，TPP 與 RCEP 兩個區域型貿易協定背後涉及的美、中兩強欲藉此改變地緣政治現狀之戰略佈局，是否將導引區域內各國在傳統政治安全領域上的衝突對立擴展到經濟領域，從而對東亞地區的整體經貿發展環境產生不利衝擊，乃為我國決策者亟需持續關注的重要課題。