

# 從區域整合論TPP與RCEP的發展與問題

李俊毅\*

本文從區域整合的角度，探討「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership，以下簡稱 TPP)與「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership，以下簡稱 RCEP)的發展途徑與前景。基本的出發點是國家追求區域整合或接受其必要性，往往是基於實際的考量，亦即增進其人民的福祉。外部客觀力量(如經濟全球化)的存在常被援引為是推動區域整合的理由，但此一力量或趨勢的內涵，仍需國家行為者根據其對區域之理解，加上其所處之脈絡而進行詮釋。唯有如此，才能解釋國家對不同區域整合計畫的戰略選擇，例如是選擇加入 TPP、RCEP 或兩者、各自分別的談判策略，以及各國家所堅持的底線。換言之，TPP 與 RCEP 可以看成是亞太地區國家對經濟全球化的兩種回應方式，而這兩種途徑也決定了各自的進展，以及已浮現或未來可能面臨的問題。

## TPP 與 RCEP 的緣起與發展現況

TPP 的前身為紐西蘭、新加坡、智利與汶萊四國於 2005 年簽訂的自由貿易協定。美國小布希總統於 2008 年 8 月首度表示參與協商新的 TPP 之意願，但原訂於 2009 年 3 月的

\* 作者為國立中正大學戰略暨國際事務研究所兼任助理教授。

首次談判因為美國政權輪替而延後；歐巴馬政府上任後，於該年 11 月宣布參與 TPP 的意願，此後則主導 TPP 的談判，此舉也被視為美國「重返亞洲」(pivot to Asia) 戰略的一環。TPP 涵蓋的範圍甚廣，除了貨品貿易、服務貿易以及投資等傳統的自由貿易協定內容之外，也包含了智慧財產權、勞動標準、競爭政策、環境、國有企業、政府採購等被標誌為 21 世紀挑戰之議題。TPP 當前有 12 個成員國，除了原有 9 國：澳洲、汶萊、智利、馬來西亞、紐西蘭、秘魯、新加坡、越南與美國之外，加拿大與墨西哥於 2012 年 6 月獲邀加入，而於同年 10 月正式加入談判，日本則於 2013 年 3 月表達參與的意願，並於該年 6 月正式加入談判。成員國原先預計於 2013 年底完成 TPP 的談判，但由於各國對諸如市場準入 (market access) 與智慧財產權等議題未能取得共識，部分國家如美國、馬來西亞與日本也面臨國內立法機關的壓力，此一目標無法實現，目前尚未見有新的時程正式宣示。

RCEP 是以東協 (Association of Southeast Asian Nations, 簡稱 ASEAN) 為基礎的區域經濟整合。東協國家自 1992 年起開始其內部的經濟整合；另一方面，基於經濟與戰略的考量，東協也和中國大陸、南韓、日本、澳洲與紐西蘭、以及印度簽訂五個以「ASEAN+1」為形式之自由貿易協定。由於這些自由貿易協定的本質、範圍與規範皆不盡相同，在缺乏一個共同架構的情況下恐將抵銷 FTAs 的好處，東協與上述 6 個夥伴國的領袖於 2011 年 11 月的東亞高峰會提出 RCEP 的概念，並於 2012 年 11 月的峰會宣布自 2013 年 5 月起進行涵蓋此 16 國的談判，預計於 2015 年年底完成。RCEP 涵蓋的範圍包括貨品貿易、服務貿易、投資、技術合作、智慧財產權、爭端解決等議題。

airiti

儘管 TPP 與 RCEP 皆以實現貿易自由化與區域經濟整合為目的，但二者的途徑與模式頗為不同。以下將從區域整合的角度，分別探討兩者的特質與問題。

## 區域整合的不同途徑：高標準的整合或差異的尊重？

經濟全球化常被表述為外部與客觀的趨勢，侵蝕民族國家的主權以及對內部事務的控制能力。在此脈絡之下，區域整合可看成是對全球經濟的回應：區域的形成與整合既可以是順應經濟全球化之舉，也可以是國家為捍衛其自主性而採取的集體行動。在一定程度上，TPP 與 RCEP 分別體現了這兩種對全球經濟的想像。

就 TPP 而言，2009 年 11 月 9 個成員國領袖的宣言指出，TPP 是「全面、下一世代的區域協定，其不僅促進貿易與投資的自由化，也將處理新的與傳統的貿易問題以及 21 世紀的挑戰。…它也將成為未來其他自由貿易協定的企圖與模範」。這意味著雖然 TPP 以亞太地區為範圍，但其追求的目標與價值，卻是普世或全球性的。因此 TPP（特別是美國）強調高標準的自由化與深度的整合，僅允許非常少數的例外，並要求在諸如勞動法、環境保護與智慧財產權等領域進行更廣泛的法規校準（regulatory alignment）。換言之，TPP 可看成一個順應經濟全球化的計畫，其運作的範圍是區域性的，但處理的議題與標準卻可以推廣到全球層次。

相對的，RCEP 可視為對經濟全球化的防衛策略。這是因為以小型或發展中國家為多數的東協成員，在整合之初即意識到以東協為整合的範圍，不僅將允許較多的彈性、能確保一定程度的保護主義以滿足國內需求、更能使東協在面對

airiti

大國時有較佳的談判地位。這導致以非正式、和諧、共識、與協商為特色之「東協模式」(ASEAN Way)。此一模式也是 RCEP 的基本精神，承認會員國間不同的發展階段，使其以不同的時程減免貿易障礙，對規範的調和也有較少的要求。

對區域整合的不同定位與途徑，亦帶來相應的制度面限制。TPP 與 RCEP 皆以協議的方式建立制度，並以此規範或制約相關行為者的行為。然而，當前的區域整合由會員國自願參與、在互動的過程與互惠的期待下而形成，帶有自願的特質：區域的協議並非強行施加於國家，而是國家同意的結果。對民主國家而言，這意味著民眾一定程度的同意與支持，並透過民主的機制展現。在此基礎之上，國家始能進行自我管理，例如提出改革以期符合加入區域組織的標準。問題在於，儘管參與 TPP 與 RCEP 的會員國政府普遍抱持貿易自由化與經濟整合的意願，但其內部的產業、部門與一般大眾卻未必有相應的支持。區域整合設定的標準是否能得到會員國民眾的支持，實為觀察 TPP 與 RCEP 談判進程的關鍵指標。

就 TPP 而言，由於 TPP 追求一致性的高標準，會員國需進行的改革與受到的衝擊皆較大，在凝聚國內的支持上相對困難。TPP 未能如期完成的癥結之一，是相關國家對特定產業或標準迭有歧見。例如日本為保護其農業而不願妥協，也不願對美國開放其汽車市場；馬來西亞亦對國有企業與政府採購等議題持保留的態度；即便是身為主導國家的美國，其國會、部分產業與民眾對 TPP 亦不無疑慮。TPP 的期望值很高，但各國卻未必能針對敏感的議題達成共識。

以美國來說，2014 年 1 月發生的「貿易促進授權法」(Trade Promotion Authority, 簡稱 TPA) 爭議，是影響 TPP 進程的關鍵因素之一。TPA 是美國不論共和黨或民主黨總統

皆支持的法案，它使國會在面對行政部門所協議的任何貿易協定時，僅有行使同意或否決的投票，卻無法修改協議的內容，從而免去冗長的辯論與議事阻礙。最近一次的 TPA 始於 2002 年，於 2007 年終止；美國國會雖於 2014 年 1 月提出重啟 TPA 的「貿易優先法」(Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014)，但受到包括民主黨參議員、同時也是參院多數黨領袖的瑞德(Harry Reid)在內等國會議員的反對。反對者包括議員、消費者保護團體、汽車產業、工會等，擔心美國政府談判的自由貿易協定，包括 TPP 以及刻正進行的「跨大西洋貿易與投資夥伴關係」(Transatlantic Trade and Investment Partnership, 簡稱 TTIP)，將會衝擊美國的就業與薪資水準，他們也批評 TPP 的談判過程是以秘密的方式為之。

美國 Pew 調查研究中心於 2013 年 12 月的報告指出，民眾對美國參與國際經貿事務持正面看法的比例會隨美國的經濟表現而起伏，例如該中心 2010 年的調查即顯示，2001-2010 年間美國民眾認為 FTA 對經濟有利的支持度，從 50% 跌至 35%，認為自由貿易對經濟有害者，則從 30% 上升至 44%。儘管美國的貿易代表傅洛曼(Michael Froman)再三向相關國家重申歐巴馬政府洽簽相關協議的決心以及獲得國會支持的前景，但一般普遍認為在今年 11 月的期中選舉之前，國會議員在選舉的考量下，將不易通過 TPA。這不僅將影響歐巴馬總統的聲望與領導地位，恐也將侵蝕其它國家對美國與 TPP 的信心。蓋缺乏 TPA 的授權，美國在談判桌上的承諾，將可能在國會受到修改，而降低其他國家做出明確承諾的意願；若作為領導國家的美國尚且對 TPP 懷有疑慮，則 TPP 生效的時程也將增添不確定性。

就 RCEP 而言，它有較低的門檻而能吸引發展程度較低

airiti

的國家，也比較容易打破僵局，使談判能有進展，這也是觀察家認為 RCEP 雖然較 TPP 晚兩年啟動，但卻可能比後者更早達成協議的依據之一。儘管如此，追求和諧、彈性與共識的精神，卻可能使會員國在保護各自產業的考量下，不願對貿易自由化的幅度與進程上做出太多的讓步與承諾，而使 RCEP 成為低品質的自由貿易體。若此一情勢成真，RCEP 恐成為徒具自由貿易之名，但自由貿易之實相當有限的區域整合計畫。RCEP 是否成功，也將因此難以評估。

區域整合強調會員國自願與合意的特質，亦對非會員國帶來政策啟示。一旦非會員國接受經濟自由化的必要性與市場取得的重要性，則參與區域經濟整合即成為應追求的政策目標；為達此則必須自我改革，以尋求參與談判的機會。TPP 與 RCEP 皆是開放的區域整合，前者鼓勵 APEC 的成員加入談判，也對非 APEC 會員開放，有意加入的國家必須先與既有的 TPP 會員國舉行一系列的雙邊協商，並在取得所有個別成員的同意之後，再尋求後者的集體與正式同意；後者則要求有意加入者先與東協簽定 FTA。無論如何，先展現自由化與開放的承諾，是非會員國尋求參與 TPP 與 RCEP 的前提，也是台灣當前需面對的課題。

## 未來觀察重點

### 一、TPP與RCEP的內部發展

綜上所述，TPP 與 RCEP 各自仍有問題需要解決。TPP 需要克服會員國對敏感議題的妥協以及民意的支持，RCEP 則有談判過程是否過長與成果是否過低的疑慮。除此之外，完整的 RCEP 需要中國大陸、韓國與日本之間的自由貿易協

定，而這會因三國之間的政治與歷史記憶問題而更加複雜。論者亦指出，印度對 FTA 的態度一向頗為保守，也可能影響 RCEP 的進程。

## 二、TPP與RCEP的領導者問題

TPP 作為一個高標準的自由經濟體，需要強而有力的領導國家促成各項障礙的克服。美國無疑是 TPP 的領導國家，但 TPA 的問題凸顯凝聚國內共識的困難，以及行政與立法之間的緊張關係，是導致目前談判膠著的主因。東協在 RCEP 的談判扮演主導的地位，但共識決的途徑，恐影響 RCEP 最後的品質。此外，東協成員不僅發展程度不一，更有部分（汶萊、新加坡、馬來西亞與越南）同時參與 TPP 與 RCEP。這些國家是否會以在 TPP 獲得的談判結果，要求在 RCEP 的實踐，導致東協的分裂或侵蝕其領導地位，是可觀察之處。

## 三、TPP與RCEP之間的關係

TPP 當前並不包括中國大陸（與印度），而美國和東協亦無 FTA，導致部分觀察家有視 TPP 與 RCEP 為美國與中國大陸在區域的競爭，或 TPP 是美國圍堵中國大陸的策略之評析。然而中國大陸缺席 TPP，可能是 TPP 的標準對其過高之故；中國大陸和 TPP 的成員有密切的貿易關係，也使「圍堵」有實踐上的困難；中國大陸亦曾於 2013 年 6 月表示參與 TPP 的可能性；且目前亦難謂有中國大陸主導 RCEP 的事實。就目前的發展而論，美中都參與 RCEP 與 TPP 的可能性不大，因此 TPP 與 RCEP 是相輔相成的見解在短期內似亦無法成立。設若 TPP 與 RCEP 皆完成談判並生效，其如何牽動區域政治經濟局勢，恐是最大的謎團。

## 對台灣的建議

國內對 TPP 與 RCEP 的探討，常著眼於兩個經濟區塊成形之後的國際經貿地位，以及我國的邊緣化困境。這些討論啟發國人對相關議題的重視，但 TPP 與 RCEP 仍有障礙需要克服，談判者對國家利益的界定與堅持更是必要。對台灣而言，為貿易自由化進行準備與改革當然是必須的，但無謂的急迫感無助於不同意見的整合、不確定性與焦慮的緩解，以及受衝擊的產業與補救措施，恐也將傷害台灣在參與貿易自由化時的社會基礎。加入區域整合所需的結構性調整必然產生相對的贏家與輸家，且觀諸當今的社會氛圍，相對獲利與受害者之間的差距亦不是訴諸台灣的預期總體利益可以掩蓋。與其強調台灣被邊緣化的危險以及參與區域整合的可能收益，建議相關單位更應進行並公開相關產業的影響評估，藉由資訊的蒐集與分析、應對之道的提出、以及此一過程涉及的公民參與，以此展現政府的治理能力，從而爭取社會的支持。參酌其他國家如何因應貿易自由化與結構調整的轉型痛苦，以他國的經驗作為政府施為的佐證，亦是嘗試的方向。