

RCEP最新進展及對兩岸經貿關係之影響

徐遵慈*

《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, 以下簡稱: RCEP) 歷經 8 年談判, 在去(2020)年 11 月 15 日於 RCEP 第 4 屆領袖會議中以視訊方式進行簽署, 簽署代表包括東南亞 10 國、¹中國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭計 15 國領袖。RCEP 可望在 2022 年生效實施, 屆時將成為全球涵蓋人口最多與經濟規模最大的巨型自由貿易協定(Free Trade Agreement, 以下簡稱 FTA), 各國將藉由整合東南亞與東北亞經濟, 齊力振興新型冠狀病毒肺炎(COVID-19, 以下簡稱: 新冠肺炎)疫情重創的各國經濟, 並對抗全球貿易保護主義。

RCEP 在 2013 年啟動談判, 期間歷經國際貿易保護主義再起、地緣政治衝突加深、美中貿易衝突升高等局勢變化, 再加上《全面進步跨太平洋夥伴協定》(Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, 以下簡稱: CPTPP)

* 作者為中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心副研究員兼主任。

¹ 10 國為東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, 簡稱 ASEAN, 以下簡稱東協) 會員國, 包括汶萊、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、緬甸、菲律賓、新加坡、泰國、越南。

doi: 10.30382/SSA.202106_(168).0004

已在 2018 年生效實施，² 促使 RCEP 成員加快談判腳步，在 2019 年 11 月宣布完成實質性談判。2020 年雖遭逢新冠肺炎嚴峻疫情，仍在東協輪值主席國越南積極推動下，在 11 月 15 日順利完成簽署，各國宣示將致力推動 RCEP 在 2022 年生效實施。

RCEP 將加深亞太區域內經濟整合，逐漸改變區域內貿易與投資結構與趨勢，對我國參與區域整合及與 RCEP 成員國如東協、日、韓等經貿往來，均將產生影響，更將進一步促成兩岸經貿交流與結構的變化。

本文首先將分析 RCEP 之最新進展與展望，其次將探討 RCEP 的主要內涵與對新冠疫情趨緩後亞太經濟復甦的影響，其後將分析 RCEP 對兩岸經貿關係之可能影響，最後將提出結語。

RCEP 之最新進展與展望

根據 RCEP 協定文本第 20 章第 6 條對於協定生效 (Entry into Force) 之規定，「對已交存核准書、接受書或批准書的簽署方而言，本協定應當在至少 6 個東協成員國簽署方和 3 個非東協成員國簽署方向保管方交存核准書、接受書或批准書

² CPTPP 於 2018 年 3 月完成簽署，於同年 12 月起生效實施，目前 11 國中計已有紐西蘭、加拿大、日本、墨西哥、新加坡、澳洲和越南計 7 國完成批准程序後生效。

之日起 60 天後生效」。³ 依此，RCEP 成員在協定簽署後應各自進行國內批准程序。為加速與掌握各國的進展，RCEP 成員在 2021 年 2 月決定每兩個月召開一次 RCEP 臨時聯合委員會會議，以利成員互相通報各國進行批准程序的進展。

截至 2021 年 7 月止，RCEP 成員中已有泰國、中國、新加坡、日本陸續完成國內批准程序或交存東協秘書處，這些國家重申期盼在 2021 年底能夠達到 9 國完成批准及存放的目標，進而在 2022 年 1 月 1 日生效實施。另外，菲律賓宣稱將在 2021 年前完成審查，馬來西亞、印尼、紐西蘭等國政府雖未公佈確實的協定審查進度，但均表明將盡快完成批准程序。

中國是 RCEP 成員中最大經濟體與大多數成員的最大貿易夥伴，在 RCEP 簽署後隨即成立因應 RCEP 生效實施的工作機制，由商務部匯整中國法律規範中涉及 RCEP 文本中強制性義務共計 701 條條文，涵蓋關稅減讓、關務程序便捷化、產品標準、服務貿易開放措施、投資「負面清單」(Negative List) 承諾、智慧財產權保護承諾等，以便在 RCEP 生效時即能即刻實施。中國在 3 月完成批准程序後，在 4 月 15 日向東協秘書處正式存放批准書。

推動 RCEP 符合中國的國家利益與對外政策方向，尤其 2018 年起，美國前總統川普 (Donald Trump) 政府對中國進

³ 3 個非東協國家係指中、日、韓、紐、澳 5 國。RCEP 第 20.6 條第 2 項之規定為：“This Agreement shall enter into force for those signatory States that have deposited their instrument of ratification, acceptance, or approval, 60 days after the date on which at least six signatory States which are Member States of ASEAN and three signatory States other than Member States of ASEAN have deposited their instrument of ratification, acceptance, or approval with the Depository.”

口產品課徵 301 關稅、採取出口管制措施等，導致中國對美國出口驟降，更加快出口導向性質產業供應鏈被迫調整產能及自中國向外遷移。⁴ 拜登 (Joe Biden) 總統在 2021 年 1 月 20 日就任後，迄至目前仍然維持對中國共計約 3,700 億美元商品課徵 301 關稅 (稅率 7.5% 或 25%) 的措施，顯示拜登政府無意改變對中國貿易制裁立場。基此，RCEP 如能盡快生效實施，一方面有助中國對抗美國的貿易制裁與地緣政治之圍堵措施，另一方面也有助中國拓展東協、日本等國市場，降低美國出口衰退帶來的影響。

2019 年 8 月，RCEP 部長級會議首次在中國舉行，中國商務部即指出，在尊重並支持東協在 RCEP 談判中的核心地位為前提下，中方將積極發揮「促談」、「促合」、「促成」的作用，為結束談判做好準備。商務部預期 RCEP 生效將使中國對 FTA 會員國貿易佔其貿易總額的涵蓋率從現行的 27% 提高至 35%。

RCEP 成員國除陸續進行批准程序外，為深化經濟合作，部分成員亦持續洽簽 FTA 談判或推動既有 FTA 「更新版」的談判。前者如中、韓兩國加速進行中國—韓國 FTA 第二階段有關服務貿易與投資自由化的談判；⁵ 後者如中國持續更新其於 2000 年初期時簽署之 FTA。2020 年 12 月，中國與新加坡宣佈啟動中國—新加坡 FTA 升級後續談判，將配合 RCEP 內

⁴ 參徐遵慈等，2019，〈美中貿易衝突情勢下之我商因應策略及相關建議〉，中華民國工商協進會委託計畫，中華經濟研究院；2020，〈美中經濟與貿易協議對臺灣產業之影響〉，中華民國工商協進會委託計畫，中華經濟研究院。

⁵ 中韓 FTA 於 2015 年生效實施，僅涵蓋兩國貨品貿易，預計將在第二階段開放服務貿易與投資。

容，採取「負面清單」方式，更新雙方服務貿易與投資自由化內容。

RCEP 的主要內涵與對亞太經濟復甦的影響

一、RCEP 的主要內涵

RCEP 是以東協已對外簽署的「東協加一」FTA 為基礎，將其整合成為一涵蓋 15 國的巨型 FTA (mega FTA)。⁶ 由於目前 15 國中，僅有中國與日本、日本與韓國、日本與紐西蘭之間，完全沒有 FTA，以及中、韓雙邊 FTA 僅實施貨品貿易協定，服務貿易與投資尚未完成談判，因此 RCEP 對於上述彼此尚未簽署或談判 FTA 的成員，將促成其首次互相開放市場，對相關國家與亞太區域整合，均可謂意義重大。

RCEP 協定共有 20 個章節，涵蓋貨品貿易、原產地規定、關務程序與貿易便捷化、衛生與植物檢疫措施、標準、貿易救濟、服務貿易、投資、電子商務、中小企業、政府採購、體制性安排、爭端解決等。如與 CPTPP 章節相較，RCEP 雖未包含勞工、環境、國營事業、透明化與反貪腐等專章，但已納入如電子商務、自然人移動、智慧財產權、競爭政策等新興或非傳統議題，可謂已超越過去東協對外簽署 FTA 的內涵，也符合 RCEP 成員宣稱追求高品質、現代化與全面性貿易協定的目標。

值得注意的是，依據 RCEP 第 18 章有關體制性安排條文 (Institutional Provisions)，RCEP 生效後將設立部長級會議，

⁶ 東協自 2000 年起陸續與中、日、韓、紐、澳、印度簽署「東協加一」FTA，並於 2017 年與香港簽署 FTA，已於 2019 年生效，但因 RCEP 已開啟談判，因此未被列為談判對象。

在協定生效一年內及往後每年召開 RCEP 部長會議 (Meetings of the RCEP Ministers)，將成立「聯合委員會」(RCEP Joint Committee)，由各國指定資深官員參加，並設立 RCEP 秘書處 (RCEP Secretariat)。RCEP 將建立高度組織化機制為其有別於 CPTPP 之一大特色，未來並可能每年召開 RCEP 領袖會議，以彰顯各成員期望引領區域整合的企圖。RCEP 設立秘書處將有助落實各成員自由化承諾，更有效推動實質合作。

二、RCEP對亞太經濟整合與疫後經濟復甦的影響

RCEP 自啟動談判以來進度一再延宕，顯示成員談判立場消極，然 2018 年起部分國家轉趨積極，惟雖時任東協輪值主席國新加坡多方奔走，最終仍因印度拖延談判進展，以致未能如願。2019 年 11 月，印度宣布退出談判後，2020 年新冠疫情爆發，至此 RCEP 各國終獲共識，全力爭取在 2020 年底完成簽署。

根據統計，2020 年因新冠疫情衝擊全球經濟，在 2020 年第 2 季時全球國內生產總額 (GDP) 成長降至谷底，約為 -7.6%，下半年雖稍現回溫，但全年成長仍跌至 -3.58%。RCEP 成員中除中國、越南及 3 個小型經濟體汶萊、寮國、緬甸仍維持正成長外，其餘成員皆面臨多年來罕見的劇烈衰退，因此各成員莫不期待藉由 RCEP 擴大貿易及引進投資。2020 年 RCEP 成員國研商各項疫情間與疫情後加強合作措施，例如同意將醫衛用品、防疫設備等列為 RCEP 生效後優先降稅貨品，以協助各國以零關稅進口防疫與抗疫物資。

根據美國彼得森國際經濟研究所 (PIIE) 在 2020 年運用「可計算一般均衡模型」(CGE) 計算 RCEP 經濟效益的最新研究中，估算 RCEP 至 2030 年每年將可增加 1,860 億美元收

益，主要受益國包括中、日、韓、印尼、泰國、馬來西亞與越南。更值得注意的是，RCEP 帶動區域內貿易 (intra-regional trade) 效果明顯，預估將使成員間貿易金額增加 4,280 億美元，而同時將使非 RCEP 成員減少 480 億美元，如我國將因 RCEP 彼此擴大降稅而遭受影響。再者，RCEP 因合作深化，可望大幅加深東亞區域內之經濟整合，排擠與弱化與區域外國家之合作，如我國將因無法參加 RCEP 國家之政府採購便捷化、關務調和、法規與商情及時交換等而受到影響。⁷

另外，根據另一經濟預測機構 IHS Markit 分析，2020 年 RCEP 成員國間貿易總額已高達 2.05 兆美元，預估未來 RCEP 生效後，如果連同區域內因 CPTPP 與其他各種雙邊 FTA 造成的自由化效果合併計算，區域內貿易規模將可望逐年增加，成為全球最重要的區域市場。RCEP 生效後，短期內將迅速振興區域內經濟，中長期則將促使東亞國家加快整合，最終形成全球規模最大的區域供應鏈。⁸

如從對不同國家的效益觀察，RCEP 效益也將大於 CPTPP。根據日本媒體最新報導，日本政府在 3 月 19 日首次公布 RCEP 對日本經濟影響評估報告，指出 RCEP 如生效將

⁷ 該最新報告修改 2018 年 Peter Petri 等針對 RCEP 的 16 國 (含印度) 所做的量化評估，雖調降 RCEP 實施後的經濟效益，但仍大幅高於 CPTPP。參 Petri and Michael G. Plummer (2020), "East Asia Decouples from the United States: Trade War, COVID-19, and East Asia's New Trade Blocs," June 2020, Working Paper 20-9, <https://www.piie.com/publications/working-papers/east-asia-decouples-united-states-trade-war-covid-19-and-east-asias-new>.

⁸ Thomas Brodzicki, "RCEP - the Game-Changer in the post-COVID-19 Global economy?" IHS Markit, January 19, 2021, <https://ihsmarkit.com/research-analysis/rcep-the-gamechanger-in-the-post-covid19-global-economy.html>.

帶動日本 GDP 成長 2.7%，相當於 15 兆日圓，並預計將增加 57 萬個工作機會。我國有論者認為 RCEP 對我影響小於 CPTPP，日本的分析值得參考。

RCEP 對兩岸經貿關係之可能影響

兩岸在 2010 年 9 月簽署《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)，如觀察 ECFA 生效後之兩岸貿易變化，可發現我對中國出口(包含經香港轉口)及進口在 2010 年至 2020 年間，皆歷經不同階段的消長趨勢。我對中國出口在 2014 年達到高峰，共計 1,285 億美元，然後逐漸下降，但自 2017 年開始恢復成長，而在 2020 年達到 1,530 億美元，為歷年最高。今(2021)年 1 至 3 月，出口金額更增至 285 億美元，較 2020 年同期成長 33.3%。進口趨勢亦同，在 2014 年達到 479 億美元後逐年下降，但 2017 年後反彈成長，至 2020 年達到歷年最高之進口金額 636 億美元。

如從市場佔比的變化觀之，我對中國出口(包含經香港轉口)占出口總額比重，亦在 2010 年自 44.5% 逐漸下降後，自 2015 年起快速回升，而在 2018 年達到高峰 44.8%，2019、2020 年亦達 43.0% 與 43.87%。由於對中出口占比居高不下，曾經引起各界對臺灣是否對中國市場過度倚賴的討論。

然而，相較來說，我國自中國進口金額與比重較出口更快速攀升。2000 年我自香港與中國進口金額合計約 84 億美元，占當年進口總額比重僅 6%，至 2010 年時佔比已增至 14.3%，其後更迅速上升，至 2020 年達到 22.24%。中國已自 2015 年取代日本，成為我最大進口來源，且與日本差距快速拉大。2020 年日本占我進口比重降至 16.1%，美國排名第

三大進口來源，占比約 11.4%。多年來中國穩居我最大出口市場、最大進口來源、最大貿易順差來源，未來數年內該趨勢亦難變更。基於中國對我整體貿易之影響程度居高不下，兩岸維持可管理及可預測之經貿關係遂更加重要。(參表一)

然而，自 2010 年以來，臺商在中國投資面臨工資上升、缺工、法規不確定、當地中資企業競爭加劇等不同問題，以致自 2012 年後投資金額明顯下降，尤其 2018 年以後美中貿易衝突升溫，臺商紛紛思考求去，對中國投資遂出現少見的降溫潮。

依據我經濟部統計，2010 年經我經濟部投審會報備至中國年投資金額首次超過 100 億美元，但自 2013 年以後均降至 100 億美元以下，2019 年創下近 10 年新低 41.7 億美元，較 2018 年減幅超過 50%，2020 年則因新冠疫情後中國新增大量國際訂單，以致臺商投資金額再次成長，全年投資金額合計 59.1 億美元，雖較 2019 年成長 41.7%，但已難恢復 2018

表一：2010~2020 年我對中國出進口金額與佔比之變化

單位：億美元

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
對中國出口 (含香港)	金額	1,161	1,258	1,211	1,253	1,285	1,124	1,120	1,300	1,379	1,321	1,503
	占比 (%)	44.5	43.2	42.7	43.6	43.4	42.7	43.6	44.6	44.8	43.4	43.87
自中國進口	金額	360	436	410	426	479	441	440	501	538	574	636
	占比 (%)	14.3	15.5	15.1	15.8	17.5	19.3	19.2	19.4	18.9	20.1	22.24

來源：財政部海關統計

表二：2010 至 2020 年臺灣對中國及其他地區直接投資統計

單位：億美元

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	累計金額*
中國	122.3	131	109	86.8	98.3	103.9	91.8	92.5	85	41.7	59.1	1,924.2
其他地區	28.2	36.9	80.9	52.3	72.9	107.4	121.2	115.7	143	68.5	177.1	3,468.4
總計	150.5	167.9	189.9	139.1	171.2	211.3	213	208.2	228	110.2	236.2	5,392.6

註：累計金額*指 1991 至 2020 年金額。

資料來源：經濟部投資審議委員會統計。

年前投資盛況。(參表二)

相較臺商對中國新增投資案件漸減，對中國以外地區的投資金額則明顯增加。2015 年臺商對中國以外地區投資金額超過對中國投資金額，其後差距逐年擴大。如以佔比觀察，2010 年臺商對中國投資金額佔我國對外投資總額的比重超過 80%，至 2018 年迄今已連續 3 年降至 40% 以下。

整體來說，臺灣降低對中國投資及分散至其他地區，已成定局。此一趨勢與當前全球供應鏈在日漸短鏈化、區域化、在地化的大趨勢一致。⁹更重要者，由於許多出口導向臺商正將中國產能逐漸調整至其他國家，例如越南、泰國、柬埔寨等國家，以致過去臺灣企業在中國生產的「臺灣接單、中國生產」營運模式，正面臨明顯的轉型。¹⁰

在此同時，美國總統拜登表明短期內不會中止川普政府在 2020 年 1 月 15 日與中國簽署的《美中經濟與貿易協議》(簡稱《美中經貿協議》或第一階段協議)，且迄今維持對中

⁹ 全球供應鏈最新變化之相關討論可參考「後 COVID-19 疫情時代臺灣經濟課題與因應」，中華經濟研究院，國家發展委員會委託研究，2020 年 11 月。

¹⁰ 麥徐遵慈，「RCEP 亮點、影響與對策」，產業雜誌(臺灣)，2020 年 11 月。

國 301 關稅，將促使中國臺商持續思考至其他國家建立生產基地，可望在新冠疫情趨緩後更趨積極。

一、RCEP對兩岸經貿關係之可能影響

RCEP 因開啟東北亞經濟整合，生效後將逐漸改變兩岸經貿關係與臺商在中國之發展。首先，RCEP 雖不致對我出口享有零關稅的資通訊 (ICT) 產品出口至中、日、韓造成立即之影響，但因中日、日韓間將開始調降關稅，將影響我國其他製造業與服務業在中、日、韓市場之競爭。其中，由於我國產品在中國市場主要競爭對手為日、韓，因此未來我國產品將因中國調降對日本產品關稅，而在中國市場遭遇日本產品的新競爭壓力。

再者，RCEP 除將進一步提供成員國降稅與非關稅優惠待遇，導致我國產品在中國市場遭到東協國家產品的競爭，以及在其他國家市場面臨中國產品競爭。另由於 RCEP 納入電子商務、競爭政策、政府採購等新興議題，並加強規範透明化、自然人移動以及強制性通關程序規定，也將有助 RCEP 區域內實質整合。例如，RCEP 第 12 章規範電子商務，規範促進無紙化貿易、推廣電子認證和電子簽名與保護線上消費者權益等，將加強電子商務法規監管合作，將促進區域內電子商務發展與數位轉型，加深中國企業與產品融入區域經濟。

更重要者，RCEP 生效預計將進一步帶動更多臺商前往 RCEP 國家投資，尤其將前往東協投資。值得注意的是臺商加快對東協國家投資的同時，也調整在中國的布局，更加注重中國內需消費與服務業市場。如觀察 2020 年我對中國投資回溫，而投資金額進入服務業或高新科技領域的比例持續升

高，可認為中國的龐大市場與產業優勢仍將持續吸引臺商前往投資，但中國作為臺商製造業設立對美歐出口基地的地位已不如往昔。

代結語 - 兩岸經貿關係之前景

亞太區域為當今區域經濟整合之重鎮，RCEP 如在 2022 年生效實施，將對亞太區域疫情趨緩後推動經濟復甦發揮正面效益。RCEP 首次整合東南亞與東北亞經濟，協定內容已與時俱進，且自由化程度優於東協過往簽署之「東協加一」FTA，可望加深中國與東協國家貿易與投資交流，帶動結構性之變化。

我國因政治因素迄今無法與個別東協國家（新加坡除外）或整體東協簽署 FTA，使我國被排除在東亞整合浪潮之外，不僅衝擊我國貿易競爭力，也是導致多年來大量臺商直接進軍東協或中國投資的關鍵因素。RCEP 成形後將更進一步開啟中、日、韓間市場開放，將使我在這些國家遭遇更大的競爭壓力。雖然論者認為我國出口主力之資通訊產品、積體電路等多已適用零關稅，將不致受到影響，但對於其他產品如農產品、石化、機械及紡織等，將因 RCEP 生效中、日、韓將立即大幅降低關稅，對我國影響甚大。

值得注意的是，我國因 2010 年簽署兩岸 ECFA 後實施「早收清單」產品降稅，至 2013 年時中國已調降對我 539 項產品至零關稅，未來除此類產品進入中國適用 ECFA 優惠外，其餘產品恐將在 RCEP 生效與實施降稅後，在遭遇日本產品的競爭壓力。更重要者，由於中、日、韓三國已宣示未來將推動簽署「超越 RCEP」的三國 FTA，對我國經濟、產業的衝擊

恐將更加全面而深遠。

截至目前，中國仍為我國最重要市場及累計投資最多目的國，然而臺商在中國市場發展優勢正逐漸流失，因此如何建立可管理之兩岸關係與持續 ECFA 之優惠待遇，對臺商更形重要，政府經貿單位應因應 RCEP 生效及東北亞整合，思考兩岸經貿政策之可能調整方向。

另一方面，隨著 RCEP 深化中國與東協經濟合作，未來兩岸在東協國家的直接或間接競爭亦將加劇，在我國短期內與東協國家不易簽署 FTA 的情形下，我國應加強與東協國家進行產業或議題別之合作，如加強供應鏈、電子商務、技術交流及教育與人才培訓等合作，以維持我國競爭優勢及融入區域經濟。