

初評 RCEP 生效一週年成效與 後續發展之關鍵議題與挑戰

徐遵慈*

《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, 簡稱 RCEP) 已自 2022 年 1 月 1 日起生效實施, 在印尼與菲律賓完成批准程序及分別於 2023 年 1 月及 6 月生效後, 已達成現行 15 個成員全部生效實施的重要里程碑。RCEP 除可望持續擴大帶動亞太區域新冠疫情 (COVID-19) 後經濟復甦的效應外, 亦將逐步落實建制化的目標, 包括設立 RCEP 秘書處與辦理部長級會議, 亦須依協定指示展開「內建議題」(Built-in Agenda) 的新回合談判。

RCEP 為新冠疫情自 2020 年起重創全球經濟後國際間首個正式生效的超大型自由貿易協定 (FTA), 彰顯東亞經濟體相異於美國川普及拜登政府轉趨貿易保護主義的立場, 反成為當前國際間支持貿易自由化與經濟整合的中流砥柱。RCEP 生效屆滿一周年後相關成效漸顯, 但也需依協定指示, 推展組織建制及維持「東協中心性」等目標。RCEP 如何處理這些新興議題, 攸關其未來發展及在美中大國競爭下的角色, 對於 RCEP 成員及其他區域內外成員, 將產生深遠影響。依此, 本文首先將探討 RCEP 生效一周年的成效, 其次將分析 RCEP 協定的發展目標與進展, 最後將討論 RCEP 區域內的

* 作者為中華經濟研究院臺灣東協研究中心主任。

關鍵議題，並簡述未來發展與挑戰，以及對臺灣的可能影響。

RCEP 生效一周年的經濟成效

RCEP 自 2013 年展開談判，於 2020 年 11 月 15 日由 15 個成員（東協 10 國與中日韓澳紐 5 國）正式簽署，並於 2022 年 1 月 1 日正式生效。RCEP 由 15 個成員構成當前全球最大規模的自由貿易區（Free Trade Area），總計涵蓋人口約 22 億，合併國內生產毛額（GDP）約 26.2 兆美元，出口總金額約 5.5 兆美元，二者均占全球總量約三成。

在 15 個成員中，繼 2022 年底前計有 8 個東協國家與 5 個域外夥伴（中、日、韓、澳、紐）完成國內批准程序及生效實施後，¹ 至 2023 年 1 月 2 日與 6 月 2 日，印尼與菲律賓先後生效，至此 RCEP 在 15 個簽署國生效上路。² 印尼為東協最大經濟體，與菲律賓分居東協第一及第二大人口國，合計擁有約 3.8 億人口，兩國加入 RCEP 後將大幅擴大協定經濟效益。

根據世界貿易組織（WTO）的 ICT Trade Map 統計，2022 年 RCEP 成員間之雙邊貿易金額中，以馬來西亞成長幅度最大，貿易金額較 2021 年增加 19.8%，新加坡與澳洲亦分別增加 15.3% 與 11.5%、韓國增加 10.4%。印尼雖在 2022 年尚未批准 RCEP，但拜國際原物料價格大漲之賜，對 RCEP 成

¹ 在 8 國中，緬甸於 2021 年 9 月遞交批准書，但因軍政府執政不被部分 RCEP 成員承認，如紐西蘭、菲律賓，因此遲未給予緬甸適用 RCEP 的優惠待遇。

² 菲律賓在 2023 年 2 月 21 日批准協定文本，4 月 3 日提交東協秘書處存放，經 60 天後於 6 月 2 日生效實施。

員的貿易金額大幅增加 24.5%，其中對中、日、韓三國出口分別增加 22.6%、39.0%、42.7%，對東協國家如馬來西亞、新加坡亦分別增加 29.1% 與 23.8%。如觀察農產品貿易，則實例如越南水產品出口大幅受惠，泰國出口金槍魚罐頭、木薯、榴槤等亦呈明顯效益。³

另根據中國商務部統計，2022 年中國總體進出口金額創下歷史新高，達到 6.3 兆美元，較 2021 年成長約 7%；中國與 RCEP 成員間雙邊貿易總額占對外貿易比重約 30.8%，較 2021 年成長 7.5%，其中對印尼、新加坡、柬埔寨、寮國、緬甸的成長幅度均超過 20%。如僅觀察出口貿易，2022 年中國對 RCEP 其他 14 個成員出口金額較 2021 年增加 17.5%，表現遠優於對全球平均幅度。

惟至 2023 年第一季，中國對 RCEP 成員進出口金額約 3.08 兆美元，增加 7.3%，占比上升至 31.2%，較 2022 年同期僅上升 0.8 個百分點；出口金額約 1.65 兆美元，增加 20.2%，然進口金額約 1.43 兆美元，衰退 4.5%。

另外，2022 年中國對 RCEP 成員的非金融類直接投資約 179.6 億美元，較 2021 年增加 18.9%；來自 RCEP 成員對中國的外人直接投資 (FDI) 共計 235.3 億美元，成長 23.1%。中國與 RCEP 成員間已形成緊密的雙向投資關係。此外，2022 年前 11 個月，韓國、日本對中國投資分別較 2021 年同期成長 122.1%、25.6%。三國更在機械製造、汽車製造、光電設備製造等領域亦展開合作，加強新技術、綠色製造等供應鏈合作關係。⁴

³ 參徐遵慈、李明勳，「RCEP 生效一週年之成效與未來」，工總產業雜誌，112 年 03 月號。

⁴ 參前註。

如從 FTA 使用率觀察，根據中國統計，2022 年中國的出口企業申請獲准對 RCEP 成員的原產地證書和開具原產地聲明超過 67 萬份，合計獲益減免關稅的出口值達 2,353 億美元，估計節省關稅金額約 15.8 億美元；進口企業獲益減免關稅的進口值約 653 億元，節省關稅金額約 15.5 億美元。另根據日本統計，日本商工會議所 (JCCI) 簽發的 RCEP 原產地證書數量快速上升，2022 年上半年已創歷史新高，超過同時間《日泰經濟夥伴協定》(JTEPA) 所核發的數量，顯示 RCEP 已成為日商最常使用的經貿協定。⁵

根據估計，2020 年 RCEP 區域製造業增加之附加價值占全球比重約為 43%，亦即全球製造業增值中約四成係在 RCEP 區域內完成。RCEP 生效將更加速產業供應鏈在東北亞、東南亞布局，尤其可望集中於紡織成衣、電子製造業、車輛產業等。根據東協秘書處發布的「2022 年東協投資報告」，2021 年流入東協的電子業投資占東協整體外資比率超過 20%，未來可望吸引更多外資進入電子與資訊製造業，尤其疫情後中國、日本、韓國、泰國、印尼等均推出電動車或生產補貼、購車優惠等政策，預計將吸引外資進入電動車領域。⁶

在服務業方面，RCEP 成員對服務貿易採取負面清單與正面清單兩種開放模式，其中，日本、韓國、澳洲、新加坡、

⁵ “RCEP’s Great Impact on Japan and East Asian Economies”, *The Japan Institute of International Affairs*, Aug 2, 2022, https://www.jiia.or.jp/en/ajiss_commentary/rceps-great-impact-on-japan-and-east-asian-economies.html.

⁶ “ASEAN Investment Report 2022,” ASEAN Secretariat, <https://asean.org/book/asean-investment-report-2022/>.

汶萊、馬來西亞、印尼 7 個成員採用負面清單，中國、紐西蘭、泰國、越南、柬埔寨、緬甸、寮國、菲律賓 8 個成員採用正面清單，但將於協定生效後 6 年內（2028 年）或更長時間轉化為負面清單。

雖然 RCEP 下服務業自由化的效果不易在短期間內呈現，但預期將促成服務貿易與投資。例如，中國在 RCEP 下服務貿易開放程度為其迄今簽署所有 FTA 中最高水準，承諾新增研發、管理諮詢、製造業相關服務、空運等 22 個部門，並放寬金融、法律、建築、海運、健康照顧等 37 個部門，日本企業對於金融、運輸、健康服務業極具興趣，而東協國家服務業市場快速擴張，也是各 RCEP 成員的重要目標市場。

RCEP 亦將改善貿易便捷化、電子商務、競爭政策、智慧財產權、政府採購程序等領域，採用統一的經貿規則體系，有助促進區域內貿易與投資，對疫情後經濟復甦發揮一定的成效。

總括來說，RCEP 生效一周年對東協、中、日、韓間貿易促進效果漸顯，隨著 2023 年印尼、菲律賓開始生效實施，RCEP 效應可望擴大，一方面將提高區域內貿易，尤其將提供生產或組裝的中間財與農產品、原物料貿易，進而穩固區域內產業供應鏈；另一方面則將促進區域內投資與產業合作。近年中國企業為規避美國 301 關稅及地緣政治風險，陸續將生產據點移往 RCEP 地區，如越南、泰國、柬埔寨等，此種新型投資合作有助東協國家與中國深化供應鏈合作，但也可能產生新的投資爭端或貿易摩擦。

RCEP 的建制化目標與擴大參與

相較於 CPTPP 鬆散的組織與機制設計，RCEP 明訂將建

立高度組織化機制，包括設立常態性的部長會議與永久秘書處，未來並可能召開 RCEP 領袖會議。東協國家希望能藉由 RCEP 引導區域內經濟整合，設立 RCEP 專屬秘書處將有助落實自由化承諾，推動實質合作。

一、RCEP的建制化目標與進展

RCEP 第 18 章體制性安排 (Institutional Provisions) 專章下共有 8 條條文及附件「RCEP 聯合委員會的附屬機構之功能」，⁷ 規定部長會議、聯合委員會和其他委員會或附屬委員會的會議結構。

根據規定，RCEP 應成立「RCEP 聯合委員會」(RCEP Joint Committee)，監督和指導協定的落實，包括監督和協調新設或未來設立的附屬機構的工作，並向 RCEP 部長級會議 (Meetings of the RCEP Ministers) 報告。該委員會由各締約方指定資深官員 (senior officials) 參與，主席則由東協成員與非東協成員分別輪流任命一名代表共同擔任。

第 18.1 條規定，RCEP 部長會議自協定生效之日起一年內，以及往後每年召開；聯合委員會將根據各締約方所同意的條件，設立 RCEP 秘書處 (RCEP Secretariat)，向「RCEP 聯合委員會」及其附屬機構提供秘書和技術的支持。RCEP 生效後於 2022 年 4 月召開「RCEP 聯合委員會」首次視訊會議，由印尼與紐西蘭共同主持，會中決議將成立貨品、服務與投資、永續成長、以及商務環境四個委員會。

⁷ 分別為：RCEP 部長會議、設立 RCEP 聯合委員會、RCEP 聯合委員會的功能、RCEP 聯合委員會程序規則、RCEP 聯合委員會會議、RCEP 聯合委員會的附屬機構、附屬機構會議、聯絡點。

2022年9月17日，時任東協輪值主席國柬埔寨召開RCEP生效後首次部長級會議，會後發表聯合媒體聲明，期盼所有成員完成批准，鼓勵各成員提高RCEP利用率，並監督和審議協定實施情況，以改善疫情後區域投資與經商環境。各部長肯認RCEP可為疫情後經濟復甦和建立更具韌性的供應鏈作出貢獻，將深入推進區域經濟整合，並指示迅速建立秘書處。⁸

RCEP設立秘書處顯示成員希望RCEP具有強有力的制度性結構，以敦促承諾之履行。成員中已有柬埔寨、印尼、新加坡表達將爭取在該國設置秘書處。⁹2023年2月，位於印尼首都雅加達的東協秘書處(ASEAN Secretariat)設立臨時辦公室，將暫時負責監督RCEP履行事宜，惟RCEP秘書處永久位置仍未討論。根據報導，第二屆RCEP部長級會議將於2023年8月27日召開，屆時將討論秘書處場址，及釐清東協與RCEP兩個秘書處間的功能。¹⁰

此外，自2021年以來，由中國促成推動的「RCEP智庫聯盟」(RCEP Think Tank Network)已召開兩次會議。2022年

⁸ 參 Joint Media Statement of the Inaugural RCEP Ministers' Meeting, http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/202209/49827_1.html, Sep. 17, 2022.

⁹ 可參 Deborah Elms, November 16, 2020, "RCEP: A First Look at the Text," [ta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/202209/49827_1.html](http://fta.mofcom.gov.cn/article/zhengwugk/202209/49827_1.html) 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)首次部长级会议联合媒体声明 (mofcom.gov.cn) <http://asiantradecentre.org/talkingtrade/rcep-a-first-look-at-the-texts>.

¹⁰ Asian Trade Centre. Nov 2022. "MISSING IN ACTION: TRADE SECRETARIATS" <https://asiantradecentre.org/talkingtrade/missing-in-action-trade-secretariats>

9月23日召開的第二次智庫聯盟會議邀請9個RCEP國家計13家創始成員智庫參加，為RCEP下最重要的智庫合作網絡。¹¹

二、開放新會員之進展

RCEP第20章第20.9條規定，RCEP自生效日起18個月，「經締約方同意」，開放「任何國家(state)或個別關稅領域(separate customs territory)」加入；新會員加入程序應依「RCEP聯合委員會」通過之加入程序(procedures for accession)進行。RCEP的「開放性條款」(Accession Clause)與CPTPP採取相同之新會員資格，使得未來可以申請參加RCEP新會員的範圍更為清楚及廣泛。¹²

較特別者為，RCEP相異於CPTPP或其他FTA並未設開放新會員的時間限制，規定將在協定生效之日起18個月後，

¹¹ 包括：中國(海南)改革發展研究院、新加坡國立大學東亞研究所、中國海洋發展基金會、中國社會科學院世界經濟與政治研究所、中國日報社國際傳播發展研究中心、日本國際經濟交流財團、韓國東亞財團、寮國國立大學中國研究中心、馬來西亞新亞洲戰略研究中心、泰國國立法政大學東亞研究所、越南社會科學院東南亞研究所、柬埔寨皇家科學研究院中國研究所、柬埔寨亞洲願景研究院。中國改革論壇網，2022年9月23日，「RCEP智庫聯盟正式成立為充分釋放RCEP紅利提供智力支持」，<http://www.chinareform.org.cn/2022/0923/36743.shtml>。

¹² 根據2012年《RCEP談判指導原則與目標》，RCEP將在東協10國與其FTA夥伴國完成RCEP談判後，在各國同意的條件下，開放給其他未參與談判的「東協FTA夥伴」(ASEAN FTA partner)以及「其他外部經濟夥伴」(other external economic partners)參加，然最終協定文本中新會員加入的規定更改為將開放給其他未參與談判的任何「國家」或「個別關稅領域」加入，與CPTPP第5條規定將開放給任何國家或個別關稅領域申請加入相同。

亦即於 2023 年 7 月 1 日起開放申請新會員。截至目前，香港與孟加拉已分別表態將申請加入。香港繼《東協－香港自貿協定》(AHKFTA) 於 2021 年 2 月 12 日生效後，自 2022 年起多次表達將爭取參加 RCEP，¹³ 獲得中國商務部東協國家支持。例如，新加坡副總理王瑞杰於 2022 年 8 月表達支持香港加入 RCEP 的立場。¹⁴ 一般認為香港有望在 2023 年下半年成為 RCEP 生效後第一個新成員。¹⁵

孟加拉為亞洲重要的紡織成衣與製鞋產業生產及出口基地，孟加拉屬「低度發展國家」(Least-Developed Countries, LDC) 身分將於 2026 年到期，其出口適用的優惠關稅將停止適用。孟加拉商務部於 2021 年 9 月表示，為維持其成衣與鞋類出口競爭力，必須設法尋求與主要貿易夥伴簽訂 FTA 或加入巨型 FTA 網絡，並指出將正式提出加入 RCEP 的申請。¹⁶

¹³ South China Morning Post. Sep 4, 2022. “Why haven’t Philippines, Myanmar followed Indonesia and ratified the RCEP trade deal?” <https://www.scmp.com/economy/global-economy/article/3191127/why-havent-philippines-myanmar-followed-indonesia-and>.

¹⁴ 聯合新聞網，2022 年 8 月 31 日，<https://udn.com/news/story/7333/6578656>。

¹⁵ 香港 01，2022 年 12 月 27 日，「日媒：香港有望 2023 年夏天加入 RCEP」，https://www.hk01.com/article/851202?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral。

¹⁶ The Business Standard. Sep 7, 2021. “Bangladesh decides to join largest trade bloc” <https://www.tbsnews.net/economy/bangladesh-decides-join-largest-trade-bloc-299347>。另根據中國商務部指稱，孟加拉商務部於 2022 年 1 月曾派遣考察團評估孟國加入 RCEP 的影響與效應。參孟加拉國決定加入區域全面經濟伙伴关系協定”(RCEP)，商法中心，2023 年 2 月 23 日。

RCEP 的挑戰與關鍵議題

一、組織建制與內建議程

RCEP 已陸續召開委員會議及部長會議，討論協定履行之監督機制，接下來需加快研議設置永久秘書處及其他強化組織有效運作，以及處理新會員審查與談判程序。

RCEP 尚有諸多內建議程 (built-in agenda) 有待後續談判，包括電子商務、數位經濟、投資爭端解決機制等。例如，RCEP 第 12 章電子商務專章已規範各成員對於電子商務定義、範圍、無紙化貿易 (paperless trade)、線上消費者保護、用戶個人資料保護、關稅、國內監管法規等事項，¹⁷ 未來將繼續談判更多運作實務議題。

RCEP 第 19 章訂有爭端解決機制，其機制設計較東協 - 中國 FTA、東協 - 日本、東協 - 韓國 FTA 的程序更為完備，然因區域內投資活動日漸頻仍，尤其中國企業積極至東協國家投資，恐將導致區域內投資所涉爭端或摩擦陸續出現，未來 RCEP 將展開後續談判，屆時是否將引入「投資人對地主國爭端解決機制」(Investor-To-State Dispute Settlement Mechanism, ISDS)，將是重要觀察重點。

二、「東協中心性」原則

「東協中心性」(ASEAN Centrality) 是東協推進經濟整合過程中最重要的指導原則。依據《東協憲章》(ASEAN Charter)，「東協中心性」係指東協於發展對外關係及與外部夥伴

¹⁷ 參 RCEP 第 12 章電子商務專章相關條文，如第 12.5、12.6、12.7、12.8 等條文內容。

合作時，應秉持東協作為核心與主導角色的原則。¹⁸ 在將主要大國納入既存的多邊區域架構之中，各方均應遵循以東協為首的機制，以鞏固「東協中心性」。¹⁹

東協認為 RCEP 為東協推動「東協中心性」原則下的重要成績，然近年中國在亞太區域的影響力日趨龐大，尤其近年在 RCEP 談判中扮演重要的主導性角色，實削弱東協國家希望引導貿易談判，以發揮對區域最大效益的功能。此外，隨著美中戰略競爭日益激烈，東協如何在地緣政治情勢下維持自主性、團結一致亦成為嚴峻挑戰。²⁰

RCEP 後續發展與挑戰

一、2023年 global 經濟情勢不佳可能將影響 RCEP 成效

RCEP 在 2022 年 1 月生效後的第一年間，雖發揮促進成員間貿易與投資的經濟成效，然而隨著 2023 年後全球經濟展

¹⁸ 東協憲章第 1.15 條指出，‘To maintain the centrality and the proactive role of ASEAN as the primary driving force in its relations and cooperation with its external partners in a regional architecture that is open, transparent, and inclusive’；第 2.2 條指出，‘the centrality of ASEAN in external political, economic, social and cultural relations while remaining actively engaged, outward looking, inclusive, and non-discriminatory’。

¹⁹ 2016 年「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community，簡稱 AEC) 成立，明確揭示經濟共同體發展方向的四大支柱，指示東協各國應在對外經濟關係採取一致途徑，確保「東協中心性」，應在談判自由貿易協定 (Free Trade Agreement，簡稱 FTA) 及全面經濟合作夥伴 (Comprehensive Economic Partnership，簡稱 CEP) 時納入「東協中心性」原則。

²⁰ 徐遵慈、李明勳，「2019 年東協整合新局與挑戰」，經濟前瞻雜誌，2019 年 3 月號。

望愈趨悲觀，尤其美歐、中國等大型經濟體景氣趨緩，再加上東協等各國飽受國際原物料價格飆升、出口訂單衰退、以及因應減碳與綠色轉型而增加生產成本等壓力下，RCEP 成員中如中國、韓國、越南、新加坡等經濟表現不如預期，可能導致 RCEP 帶來的經濟效益轉趨弱化。此外，美中對抗與地緣政治情勢依然嚴峻，亦可能滯礙 RCEP 成員間經貿交流與產業合作的信心。

RCEP 第 14 章為中小企業專章，第 15 章為經濟技術合作專章，前者主旨在協助各成員中小與微小企業能參與區域內貿易及自 RCEP 中獲益，後者則在提供 RCEP 發展程度較低的成員所需參與區域整合的技術協助與能力建構 (capacity building)，RCEP 生效邁入第二年後，各界期待 RCEP 能在協助中小企業與發展落後成員上交出具體的成績單。

二、中國與RCEP成員關係對東亞經濟整合與RCEP影響重大

中國近年對東協國家除強化整體關係外，亦從經貿交往、疫苗外交、文化交流等多領域加強對東協合作，雙方在 2018 年慶祝建立戰略夥伴關係 (ASEAN-China Strategic Partnership) 時，採認 2030 願景。2021 年雙方成立對話夥伴關係 30 周年，宣布雙邊關係進一步升級至「全面戰略夥伴關係」(ASEAN-China Comprehensive Strategic Partnership)。

中國近年積極擴大對東協投資，投資領域遍及農漁業、製造業、服務業領域。2019 年東協首次晉升為中國第二大貿易夥伴，新冠疫情爆發後，雙邊經貿合作關係持續成長，而在 2022 年 RCEP 生效後雙邊貿易金額與市場占比達到歷史高峰。

然而，中國與東協關係亦因南海主權爭端、美中衝突、

中國對外採取擴張主義與經濟恫嚇等手段，導致東協內部對於中國的看法日漸分歧與不安。例如，根據新加坡智庫東南亞問題研究所（ISEAS-Yusof Ishak Institute）發布之《2022 年度東南亞國家調查報告》，東協整體認為中國影響力高於美國，且高達 76.4% 受訪者對於中國的影響力感到擔憂。²¹

此外，中國與其他 RCEP 成員如日、韓、澳洲與紐西蘭間之經貿關係雖將因 RCEP 生效而更趨緊密，但近年中國與日、韓、澳間因政治或其他問題而導致雙邊關係緊張的情事時有所聞，未來是否可能因政治事件影響經貿關係及 RCEP 有效運作，將是觀察 RCEP 後續發展的重要指標。

²¹ “State of Southeast Asia Survey Report 2022,” *ISEAS Yusof-Ishak Institute*, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/state-of-southeast-asia-survey/the-state-of-southeast-asia-2022-survey-report/>.