

RCEP 簽署後 區域經濟整合的動向及因應

文《李淳》

中經院 WTO 及 RTA 中心副執行長



圖／歐新社

2020年11月15日，東協與中國大陸、日本、南韓、澳洲、紐西蘭共15國透過視訊簽署RCEP，越南總理阮春福（左）等人在虛擬簽字儀式上拍手歡呼。

前言

由於亞太地區是全球供應鏈的核心，原本區域經濟整合的發展就很熱絡，且區域貿易（自由化）協定有大型化的趨勢。然而美國川普總統於2016年（民國105年）上任後立即退出「跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）」，且宣布其僅對雙邊經貿協定有興趣，使得亞太區域經濟整合之前景面對極大之挑戰。所幸 TPP 繼續在日本領導下更名為「跨太平洋夥伴

全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）並於2018年底生效。2020年新冠肺炎疫情爆發後，更加速了「區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）」之談判，並順利於2020年11月簽署，隨著CPTPP及RCEP陸續完成或生效，加上美國拜登新政府即將上任，對於亞太區域經濟之動向，以及對我國與臺商之影響，值得關注。

| RCEP 之進展及影響 |

東南亞國協 10 國以及紐澳、中國大陸、日本、南韓與紐澳等 5 國在 2020 年 11 月 15 日正式簽署 RCEP 協議。此項全球最大自由貿易協定之談判始於 2012 年，共歷時 8 年方完成，且整體關稅廢除率達 91%。未來 RCEP 之生效條件，為必須獲得至少 6 個東協國家及 3 個非東協簽署國提交 RCEP 協定批准書於存放機構，在完成上述批准程序的 60 日後，RCEP 即可正式生效，一般預計最快也需至 2022 年方會生效。

RCEP 之影響力對臺灣看似頗大，主因係中國大陸為 RCEP 成員國，亦即我國對 RCEP 之出口雖佔我國出口貿易近 6 成，惟其中有 28% 係出口到中國大陸。不過 RCEP 是一個非常特別的經貿協定，因為其包含了兩個功能。第一個功能，是針對目前已經生效超過 10 年、東協跟 5 國所簽署的 4 個「東協加一」自貿協定 (FTA) (東協一中、東協一日、東協一韓及東協一紐澳) 進行合併，同時更新內容。第二個功能，則是把中、日、韓、紐澳 5 個外部夥伴間的失落環節 (missing link，尚無自貿關係者)，藉由 RCEP 建立自貿關係。這個特別的差異性質，意謂對臺灣的影響也需要分兩部分來觀察。

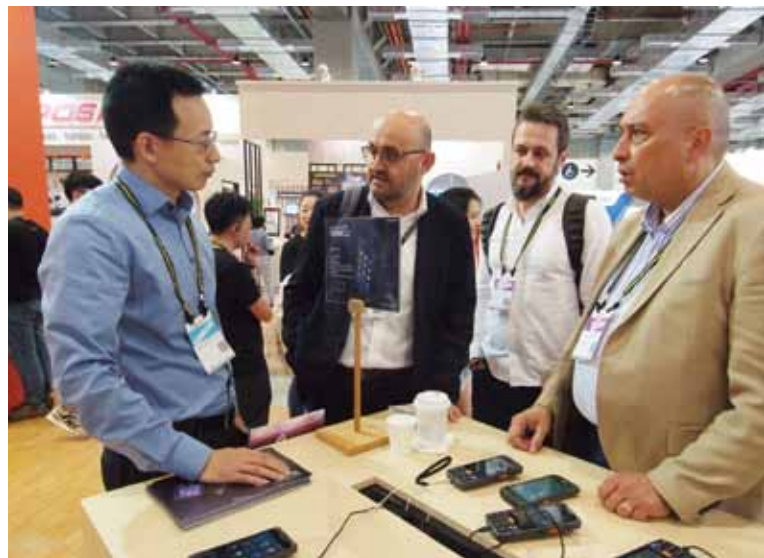
一般而言，自貿關係指的是給彼此優於「世界貿易組織」(WTO) 的關稅、檢驗、通關、投資及透明化等待遇。目前臺灣最擔心的問題，是競爭對手有無取得比臺商更好的關稅優惠。先看東協市場，目前我國出口至 RCEP 約 72% 金額的產品已免關稅，主要是我國出口至中國大陸、日本、馬來西亞及菲律賓等國的最大宗項目為積體電路、半導體等資通訊產品，這些產品已因資訊科技協定 (ITA) 及第二代資訊科技協定 (ITA2) 降至零關稅，等於 RCEP 對我國 7 成出口無任何影響。

再看剩下的 3 成要付關稅的產品，主要是電機、紡織、塑化及鋼鐵，RCEP 的「新增」雖有影響但仍有限，由於 RCEP 是升級版，不是全新改款，因而衝擊的關鍵在相較於過去「東協加一」新增了多少優惠。

以越南為例，新增的關稅優惠大約涵蓋了 6% 至 7% 的產品，因此不少我們擔心的產品都影響有限。以針織品為例，我國出口越南跟競爭對手中國大陸的關稅相同都是 12%，但在 RCEP 下，越南並未額外對大陸降稅。又如塑化 ABS 聚合物，越南承諾對韓國降稅，但要分 10 年才完成，由於東協 4 個 FTA 已經生效 10 餘年，我業者歷經痛苦轉型升級或重新布局，多數已找到調整解方。近年來臺灣在東協市場進口佔有率不減反增：從 2017 年起前進 2 名，成為東協第 5 大進口來源。反觀日本近年進口率逐步下降、韓國則起伏不定，顯示 FTA 固然有挑戰，臺灣經過辛苦調整，也找到因應方式。

RCEP 最大影響，來自中日、日韓這 2 個不再失落的新自貿關係。中國大陸佔我國出口 3 成，未來日本產品若因 RCEP 享零關稅，臺廠會有額外壓力，我國目前出口大陸關稅較高的重要產品為液晶面板、工具機及塑化製品。立式工具機方面，陸方並未調降日、韓關稅，維持現狀；液晶面板大陸確實對韓國有降稅承諾，但要第 10 年；塑化 ABS 聚合物也對韓國降稅，但時間更長達 19 年。

以上 RCEP 額外自由化規模小、自由化時間長的特徵，讓臺灣取得時間的調整彈性，立即威脅較少。然而此一結構並非意謂自貿協定都沒衝擊，而是因為 RCEP 屬於野心較低、開放較和緩的協定 (檢驗調和、通關、投資也是類似性質)。同時，我國業者不是因此沒有挑戰，如面板、機械持續面對來自紅色供應鏈的威脅，只是 RCEP 帶來的額外壓力較低而已。



臺灣積極提高產品競爭力，強化與亞太供應鏈連結，以降低 RCEP 形成的衝擊。圖為 2019 COMPUTEX。



圖／歐新社

為了避免惡化對中國大陸等國家的貿易逆差，印度在 2020 年 11 月以尚有「重大懸而未決問題」理由宣布退出 RCEP。圖為印度街頭的抗議農民。

話雖如此，我國石化、紡織、鋼鐵、電機等產業，在東協市場仍面臨高於對手的關稅，競爭壓力持續存在。部分臺廠面對壓力，加速產品的差異化、拉開價格區間，或赴東協設廠生產，改善了競爭劣勢。對於改善速度較慢、能量受限的臺廠，則是政府要加大協助力道的對象。因應之道，除加速爭取加入 CPTPP 外，近年供應鏈重組帶來的機會，也是臺灣可積極把握，回應無法加入 RCEP 的重要策略。

亞太區域整合之展望

RCEP 及 CPTPP 之完成對於在 APEC 架構下推動之「亞太自貿區」（Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP）有正面意義。2014 年 APEC 領袖宣言採認的「推動實現亞太自由貿易區北京路徑圖」（Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP）中，各國便強調未來 FTAAP 將以 TPP 與 RCEP 兩大區域貿易協定作為支柱及推動之基礎。

然而未來仍有變數。首先美國川普政府並不支持 FTAAP，但新任拜登明白表示支持多邊主義，故是否會改變美國對 FTAAP 之立場，值得關注。其次，或許是長期目標，短期內美國對 CPTPP 之立場更為關鍵。

CPTPP 是從美國歐巴馬政府時代推動的「跨太平洋夥伴協定（TPP）」轉化而來，然而拜登及其副手賀錦麗卻多次指出對其部分內容（特別是勞工及環保）不甚滿意，要重返必須重談，不過拜登確定當選後，華府諸多權威智庫對於拜登要如何落實其「重返領導、連結盟友、重振多邊主義、重視印太」4 政見上，均不約而同指出 WTO 及 CPTPP 是美國展現對印太區域之重視及連結盟友的最佳選項。反之，若 RCEP 及 CPTPP 美國都缺席，亞太各國走出自己的道路，美

國重返領導地位只是空談，言者諄諄，對拜登必然產生壓力，對於重返 CPTPP，是否會出現如同美中貿易戰的情況，選前主張是川普的主要錯誤，選後改口暫不退場，值得注意。

另一個變數則是中國大陸國家主席習近平表示將積極考慮加入 CPTPP。習近平的完整發言，是說中國期待「早日建成亞太自貿區，同時歡迎 RCEP 完成簽署，也將積極考慮加入 CPTPP。」將這三個關鍵字連在一起講的意義，或許是在彰顯中國大陸致力推動 FTAAP 的立場。

以目前 CPTPP 的規範義務，中國大陸要加入仍有相當多的挑戰，不過也有人擔心北京加入意願，會影響臺灣的申請。其實，若大陸果真為加入 CPTPP 而推動體制改革（例如解除網路及 App 封鎖、揭露完整國企清單、減少產業扶植），臺灣及全球受益程度可能不低於各國直接加入 CPTPP，應該樂觀其成，不過目前尚未見到推動改革的跡象。

供應鏈重組區域整合趨勢

區域整合是以跨國間之法律工具（FTA 協定）消除貨物、資金、人才等資源移動限制之解除為手段，提升各國經濟福祉為目標。然而，在達到前述目標未必只能仰賴 FTA 為基礎，實際上過去

35 年來的全球 / 跨國供應鏈之發展，也是一種經濟整合之表徵，只不過這種整合是產業部門及企業間的跨國整合。

觀察全球供應鏈的發展足跡可發現，過去 30 年來供應鏈網路的生長基本是以能力、效率為脈絡養分，FTA 協定是加分項目但非基本條件。中國大陸的崛起就是最好的案例；中國大陸迄今跟西方市場沒有任何一個 FTA，卻一樣成為連美國、歐盟都深感威脅的供應軸心。在此情況下，雖然臺灣加入 FTA 協定限制很多，但全球臺商串連起來的臺商供應鏈生產網絡，填補了部分的衝擊，支持了臺灣經濟的持續發展。

在此背景下，目前美、歐、日等主要國家積極推動的全球供應鏈網路結構重整，除了「能力」、「效率」外，又加入了「信賴」、「安全」等新條件，這四個關鍵因素的有無，同樣是能否參與供應鏈的關鍵。臺灣雖然 FTA 協定的加值比較少，但絕對具備「能力、效率、信賴、安全」的條件，雖然比他國辛苦一些，但並非無路可走。

| 臺灣因應之道 |

面對亞太各種經濟整合加速趨勢，臺灣因應的目標清晰，就是如何維持臺灣在供應鏈中的核心地位。對此，企業有其因應之道，但在政策上有幾點需要儘速加強改變之處。

第一，要更加重視全球臺商網絡。目前政府鼓勵與吸引臺商回流，但臺商赴東協投資生產，就等同於在企業層級加入了 RCEP，而供應鏈重組更需要有新的海外布局思維。建議政府可考量成立專責單位，協助中小企業以美、日、東協及印度為目標的海外布局。

第二、不能只有資通訊，要更重視其他製造業。目前臺灣出口榮景是靠資通訊業帶動，成績亮眼。但機械、金屬、化學等工業基礎卻十分吃力，光看合併後的數據，暗點就會被亮點遮蓋。建議政府應成立專責單位，協助非資通訊部門的發展。

第三，要全力建立臺灣是「信賴、安全」夥伴的機制及品牌，確保臺灣繼續滿足任何供應鏈的資格，此外，全力推動加入 CPTPP 亦有重要性。雖然我國出口 CPTPP 之 11 國零關稅比重同要超過 7 成，但 CPTPP 有很多超越 RCEP 的意義。首先 CPTPP 現有成員均為美國、日本推動可信賴及安全供應鏈遷移的潛在對象，加上美國可能重返，其作為下世代供應鏈變革基礎的可能性持續增加。其次，CPTPP 最主要的意義，在於其中包含例如管制影響評估、行政透明化及利害關係人意見徵詢、科學風險評估等許多行政程序改革及現代化義務，均與臺灣推動行政現代化之方向相同，臺灣需要加入這種高標準協定，以藉由國際義務作為加速國內改革速度之動能。我國前一次進行大規模經濟體制改革，包含廢除菸酒專賣、開放電信市場並改制電信總局、郵政公司化、經營保險開放等，都是 1990 年代為加入 WTO 所推動之改革經驗。

加入 CPTPP 並非免費午餐，「日本五縣農產品與食品」問題同樣是禁止進口有無科學證據的問題。隨著各國都已陸續放寬限制，我國應可以開始思考分階段開放的方式，先針對如千葉縣等距離遠的地區先行開放部分數量再慢慢擴大，用漸進式的方式找到食安及加入區域整合的平衡點。



圖 / Timo Volz on Pexels

專家建議臺灣全力建立「信賴安全」夥伴的機制及品牌，並爭取加入 CPTPP。