

# 跨太平洋夥伴協定（TPP）對臺灣的啓示

## The Implications of the Trans-Pacific Partnership for Taiwan

劉大年（Liu, Da-Nien）

中華經濟研究院區域經濟整合中心主任

### 壹、前言

臺灣目前除了與大陸進行經濟合作架構協議（ECFA）之後續談判外，也積極尋求與其他國家建構自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的機會，這其中以跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）最引人注目。除了主要是因為 TPP 成員眾多，對臺灣影響大之外，馬總統也曾多次宣示要在 10 年之內加入 TPP，究竟 TPP 對臺灣之意義為何，以及臺灣應如何做準備，值得進一步探討。

### 貳、TPP 背景

TPP 是由新加坡、紐西蘭、汶萊及智利 4 國於 2005 年 7 月 18 日所簽署之自由貿易協定，並於 2006 年 5 月 1 日生效。事實上，TPP 原先稱之為「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP），因為是由 4 國所組成，也稱之為 P4。此協定算是一個兼具深度與廣度的 FTA，共分為 20 章及 4 個附件，內容包括貨品市場開放及相關措施、貿易救濟、食品安全措施、競爭政策、智慧財產權、服務業貿易、爭端解決與其他制度性規定。特別是在貨品市場開放方面，除了極少數產品，例如菸酒產品及農產品

外，幾乎均規劃降為零關稅。TPP 雖然是目前唯一覆蓋太平洋兩岸，聯繫亞、美洲的自由貿易協定，不過由於 TPP 成員均為較小的經濟體，雖然自由化程度高，但對其他非成員影響非常有限；另外，在缺乏較大經濟規模國家參與的情況下，TPP 成立初期並未引起太多的關注。

## 參、美國的切入

TPP 之重要性大幅增加，與美國的介入有直接的關係。美國很早就積極參與東亞區域經濟整合，亞太經合會（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）在 1991 年成立時，美國著力頗深。不過 APEC 只是一個區域性論壇的組織，雖然也曾雄心勃勃，在 1997 年推動貿易自由化受阻之後，APEC 在貿易自由化的功能逐漸弱化。而後東亞區域結盟漸成潮流，美國也開始將觸角進入東亞，首先在 2003 年 5 月與新加坡簽署美星 FTA，算是美國第一個與東亞國家簽署之 FTA；2007 年 4 月又與韓國簽署 FTA；另外美國也開始與馬來西亞、泰國尋求結盟，但進展均有限。由於美國對於 FTA 標準很高，通常所要求涵蓋範圍廣泛，超過 WTO 標準甚多，使得許多東亞國家無法承受，此是美國無法與更多東亞國家結盟的一個原因。

基本上，美國對於東亞區域主義的興起感到憂心，東亞國家過去並不熱衷於區域經濟整合。區域貿易協定的數目也屈指可數。以中國大陸、日本及韓國 3 個主要地區為例，在 2000 年以前，並沒有對外簽署任何的區域貿易協定，但由 2000 年到 2009 年，大陸、日本、韓國對外生效的 FTA 數目分別為 8、11 與 5 個，由此可見東亞地區區域整合發展之迅速。促成東亞國家積極投入區域經濟整合主要有以下 3 點原因；首先，因為 WTO 貿易自由化談判進展不順，時程一再遞延，東亞國家普遍失去耐心，所以由支持多邊體制轉為推動雙邊結盟。其次，1997 年東亞發生金融風暴，重創東亞經濟，東亞國家普遍體認區域經貿合作的重要性，開始積極地投入區域經濟整合。另外，其他地區區域整合程度不斷提高，也刺激到東亞加速投入區域經濟的整合動力。事實上由於美洲及歐洲較早投入區域經濟整合，在整合程度不斷深化下，對於東亞國家自然會產生威脅，所以也搭上區域整合的列車，此種骨牌效果（domino effect），近年來持續在擴散中。

除東亞國家競相結盟可能減損到美國利益外，以東協（ASEAN）加 N 的對外整合模式，美國將被排除在外，也使美國感到不安。所以美國在 2006 年 APEC 年會中，聯合澳大利亞、日本、新加坡、加拿大、智利與紐西蘭 6 個經濟體倡議成立亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP），美國將 FTAAP 做為一策略性工具，視之為敦促 WTO 杜哈回合復談的籌碼，也是杜哈回合失敗之備案，同時也可解決區域內 FTA 盛行之後遺症。雖然美國積極推動 FTAAP，但從倡議到落實，仍面臨許多挑戰，目前尚沒有具體進展。

由於 FTAAP 無法立即展開具體行動，加上各方對於整合方案的偏好不同，使各國多以消極的態度看待 FTAAP。美國轉而利用 TPP 做為切入的途徑。TPP 是以 APEC 經濟體為主的協定，美國曾公開歡迎 APEC 成員加入談判。TPP 的協定條文也有開放 APEC 成員加入的規定；協定中第 20.6 條規定，只要 APEC 成員國或其他國家的條件受 TPP 成員國認可，便具備加入的資格。在美國參與 TPP 之後，澳大利亞、秘魯、越南及馬來西亞也相繼加入談判，目前 TPP 已共有 9 國。

TPP 的重要性，由 2010 年 APEC 領袖會議上所得的共識進一步增加。第 18 屆 APEC 領袖會議發表宣言，稱 APEC 將採取具體的措施以實現亞太自由貿易區的目標。而 FTAAP 將建立在現有的區域協定如 ASEAN+3、ASEAN+6 以及 TPP 等的基礎上。這是 APEC 自成立以來對如何實現亞太地區的自由貿易最具體的一次宣示；這次的宣言除了指出 FTAAP 是 APEC 的最終目標，並且揭示 ASEAN+N 和 TPP 是走向這個目標的兩個中繼站。至 2011 年 11 月 APEC 領袖會議中，日本、加拿大及墨西哥也宣布考慮加入 TPP 諮商的行列。

## 肆、TPP 的範圍

根據 APEC 第 19 次領袖非正式會議，未來 TPP 將是一個兼具深度與廣度之 FTA，此可由 TPP 領袖宣言（Trans-Pacific Partnership Leader Statement）及 TPP 貿易部長致領袖報告（Trade Minister's Report to Leaders）進一步說明。

### 一、領袖宣言

在領袖宣言中，現階段參與談判之國家對 TPP 架構安排已獲致初步共識，未來將朝向達成一個全面性的新世代區域性經貿協定。此一協定包括投資與貿

易自由化項目，並將解決 21 世紀的貿易挑戰和問題。此宣言也提及參與國家將會考量到不同發展程度國家的需求，以及利益均衡的重要性，並加快協商腳步。

## 二、貿易部長報告

在 TPP 「貿易部長報告」中揭示 TPP 核心議題將包括：貿易協定、工業產品、農業、紡織、智慧財產權、技術性貿易障礙、勞工和環境等。報告中並指出，TPP 將達成取消關稅和其他投資貿易障礙之全面性貿易自由化，以及促進區域內產品供應鏈發展的區域性經貿協定等。

除此之外，TPP 也將朝向 (一) 全面性之市場進入 (comprehensive market access)：將追求消除關稅和其他投資貿易障礙的全面貿易自由化，包括對於各會員國既有 FTA 仍無法解除之敏感項目，以期創造更多就業機會。(二) 法規調和 (regulatory coherence)：採納能維持管制體系透明、有效，具有科學與風險評估基礎，可執行且雙邊一致的承諾，降低法規障礙帶來的貿易障礙。(三) 新貿易挑戰 (new trade challenges)：對於目前全球貿易面臨之新挑戰，TPP 亦會一併予以關注，例如數位經濟中雲端計算技術對貿易產生之影響，或是綠色貿易成長等，均有可能是 TPP 談判中關注的貿易挑戰。

所以目前 TPP 已有 9 個正式成員參與協商，另外也有日本等 3 個考慮加入的會員，迄今為止，TPP 已進行 11 輪協商，談判的頻率非常密集。

## 伍、TPP 對於臺灣的意義

TPP 將成為未來主導亞太區域經濟整合的主軸，美國則將扮演龍頭的角色。未來在骨牌效應下，預估會有更多國家考慮加入，TPP 將有可能成為全球最具影響力的自由貿易協定。

TPP 目前經濟實力已相當可觀，如表 1 所示，2010 年 TPP 9 國 GDP 達 16.839 兆美元，人口超過 5 億，若再納入潛在的日本、加拿大及墨西哥，則將是人口超過 7.7 億，GDP 超過 24 兆美元的龐大經濟體。

臺灣若能成功加入 TPP，可以迅速擴大臺灣 FTA 網絡，對臺灣出口將有無比的加持，更對臺灣的國際化有直接助益。因為藉由 TPP，臺灣可與東協其中 4 國 (馬來西亞、新加坡、汶萊、越南) 連接，也可與美國結盟，並將觸角延伸至南美的智利、秘魯及大洋洲的澳、紐 2 國，與亞太主要國家 FTA 的拼圖可一

表 1 TPP 會員經濟基本資料 (2010 年)

	會員	GDP (10 億美元)	人口 (百萬)
TPP 會員	澳大利亞	\$ 1,237	22.2
	汶 萊	\$ 12	0.4
	智 利	\$ 203	17.2
	馬來西亞	\$ 238	28.3
	紐西蘭	\$ 141	4.4
	秘 魯	\$ 154	29.6
	新加坡	\$ 223	5.2
	越 南	\$ 104	88.3
	美 國	\$14,527	310.0
	小 計	\$16,839	505.6
TPP 潛在會員	加拿大	\$ 1,577	34.1
	日 本	\$ 5,459	127.6
	墨西哥	\$ 1,034	108.6
	小 計	\$ 8,070	270.3
TPP 會員 + TPP 潛在會員		\$24,909	775.9
臺灣		\$ 430	23.2
TPP 會員 + TPP 潛在會員 + 臺灣		\$25,339	799.1

資料來源：作者整理繪製。

次到位。臺灣可由過去區域經濟整合的絕緣體，一舉融入東亞區域整合體系；再加上 ECFA 之加持，可以大幅提升臺灣的經濟戰略地位。另外 TPP 為臺灣重要貿易夥伴，2010 年臺灣出口的四分之一至 TPP 9 國，所以未來關稅減讓創造的出口效果將非常可觀。

## 陸、結論——臺灣準備好了嗎？

未來 TPP 將是一個高水準的 FTA，臺灣若不能及時加入必然會對臺灣產生不少衝擊，但臺灣加入也會必需付出一些代價。由於 TPP 範圍不僅侷限在市場開放，也涉及到會員間經貿制度之接軌；所以不僅需有完善的產業調整措施

以因應開放市場的衝擊，更需加速經貿制度的變革，才能符合 TPP 的標準。其次，目前參與 TPP 談判的 9 國，多數均已建立本身綿密的 FTA 網絡，臺灣若能成功加入 TPP，對於臺灣全球化將會有很大助益；所以未來臺灣在 TPP 的進展，對於臺灣未來經濟是否能成功轉型具有關鍵的影響。

在另一方面，TPP 9 國在臺灣進口市場占有率約有 23%，所以臺灣也必須有大幅開放市場的準備。根據 TPP 的規定，若是一國條件為 TPP 成員認可，便具有加入的資格。但是如果臺灣農業還是鐵板一塊，工業仍有顧忌，服務業也多所限制，TPP 是不可能接受臺灣加入。特別是，若是臺灣可以加入 TPP，農業部分將會面對農業出口大國美國、澳大利亞、紐西蘭及越南的衝擊，農業部門大幅開放勢不可免。當市場開放程度遠低於臺灣的馬來西亞及越南都有勇氣接受 TPP 的粹煉，經貿制度不及臺灣健全的秘魯也願意投入 TPP，農業保護程度高於臺灣的日本，也考慮參與 TPP 談判，臺灣更沒有躊躇不前的理由。

臺灣若能加入 TPP，將會使臺灣在全球區域經濟整合上取得重大的成就。因為未來在 ECFA 及 TPP 均到位的情況下，臺灣 FTA 出口涵蓋比率將達到 60% 以上，這對臺灣而言將是一大利多。

馬總統已宣示，未來 10 年將加入跨太平洋夥伴協定（TPP），以切入全球區域經濟整合網絡。TPP 是一個高標準的自由貿易協定（FTA），臺灣在貿易自由化程度方面仍有不足，要有大幅開放市場及進行制度改革的決心。另外需要注意的是，目前政府也考慮要以「自由經濟示範區」做為臺灣全面自由化的櫥窗，加入 TPP 的試點。但目前規劃仍聚焦在製造業，侷限在提高效率改善投資環境的層次；未來除了將服務業國際化納入外，更應以大格局的視野推動自由化，臺灣才有可能成功地加入 TPP。