

三、中共申請加入CPTPP之情勢觀察

中經院 WTO 及 RTA 中心李淳副執行長主稿

- 中國選擇此時申請加入 CPTPP，不排除為應對美歐日澳印等「天下圍中」局勢，並為美印太戰略佈局增加變數及對臺加入形成潛在壓力。
- 澳、日等成員國對中國是否遵守高標準自由化規則或有質疑；中國進入實質承諾的提出及確保義務落實階段，可能暴露尚未準備好的問題，基於利益考量，應是盡可能停留在「入場券」談判階段。

（一）前言

中國於 9 月 16 日宣布已正式提出加入「跨太平洋全面進步夥伴協定」(CPTPP) 的申請。消息一出讓臺灣及各國跌破眼鏡，唱衰及歡迎的不同反應都有。目前觀察，北京這步堪稱高招，不但讓臺灣加入及美國重返變數增加，也為自己創造出新機會。

CPTPP 於 2018 年底生效迄今已滿 3 年，透過新成員加入以擴大規模，一直是 11 個成員國的共識。去 (2020) 年中國國家主席習近平利用亞太經合會 (APEC) 峰會機會，表示將嚴肅考慮加入 CPTPP，當時並未獲得重視，多將之視為政治外交辭令對待，未料 10 個月後竟正式提出申請，令人意外也有合理之處。

外界未認真看待去年宣示的主因，在於美國雖然退出後有約 20 條極少數條款凍結，但 CPTPP 自由化程度並未降低。首先 CPTPP 要求接近 100% 零關稅的超標門檻並未改變，投資及服務自由化程度也未重談，同時如電子商務、政府控制企業及法規透明等 WTO 及多數自貿協定所欠缺的新世代貿易規則標竿義務也絲毫未變。

中國目前工業產品平均關稅 7.5%，農業更高達 13.8%。依據目前 11 國的經驗，生效當天需立即零關稅（包含原本即為零關稅）比重超過 85%，而其在 RCEP 的零關稅承諾僅超過 9 成，因此要如何達到 CPTPP 是第一個問號。再者，再以 CPTPP 電子商務規則以數據自由移動、尊重消費者自行選擇網路及 APP 服務自由等義務，更直接與中國目前對內建立網路長城，在國際高唱「網路主權不可侵犯」立場抵觸。

同時，與 20 年前加入 WTO 不同，當前美歐及 CPTPP 各成員國對中國事後不落實承諾，以及透過「中國特色社會主義」結構規避 WTO 規則的作法已有戒心或警惕，過去其更以貿易為工具對加拿大、澳洲及越南等進行過不少迄今尚未退場的經濟脅迫行為，其中澳洲更是中國已生效 5 年的 FTA 夥伴，自然無人將其申請意願當真，即便在正式提出後也繼續有許多質疑。

（二）中國申請加入之戰略考量

按照新成員入會規則，中國大陸要面對至少五道關卡。第一，提出申請後到 CPTPP 開會討論中間，應與現有成員諮商解決「目前」關切問題（亦即所謂「入場券」談判）。第二是 CPTPP 召開執行委員會是否同意針對中國申請案成立審理的工作小組。第三是在工作小組首次會議上說明履行 CPTPP 義務其需要修改的國內法規。第四則是工作小組首次會議後 30 日內就要提出第一版的關稅、投資及服務業的市場開放承諾，而且承諾水準不能低於現有成員。

以此觀之，每一關都不好過。明年 CPTPP 大會輪值主席新加坡近期公開表示歡迎的舉動，反映出北京運作應該已接觸各國有相當時間，然而澳洲就中國針對龍蝦、紅酒、礦石等貿易制裁已向世貿組織（WTO）提出爭端解決控訴外，已經放話要看北京在 CPTPP 入會的場域要如何解決。其他如日本、加拿大及越南，若非同樣有貿易糾紛，也有對中立場從合作改為抗衡根本改變的局面，挑戰都很艱鉅。

因此中國為何選擇此時提出申請，就異常耐人尋味。若是目的在展現自由化立場及對臺灣造成妨礙，似乎只要放話即可達成。歸納其可能原因，首先是在美、歐、日、澳、印等「天下圍中」新局勢下，不能排除北京有意局部修改對抗道路，爭取迴旋空間。例如申請加入 CPTPP 機會，展現其支持自由化之決心，同時表態願意接受美國及盟邦所訂的下世代規則，剩下就看日本、澳洲如何回應。相反的，目前美國空有印太戰略卻在經貿領域欠缺具體方向，是否重返 CPTPP 也語焉不詳，中國申請加入，也讓美國印太戰略的佈局變數增加（包含增加美國民意及國會對 CPTPP 的抗拒），對美國以印太戰略爭取領導權絕對不利。

其次，中國可能利用「入場券」談判為由作為下臺階，創造出處理與澳、加、越的糾紛，重新修好廣結善緣之空間，有助於達成中國穩投資、穩外資及穩預期等「六穩」短期目標，又可同時製造 CPTPP 內部矛盾。最後，申請案亦可對臺灣加入形成潛在的壓力及障礙。無怪乎美國學者將中國此舉稱為「無本生意」(little to lose and much to gain)。

不過若是更具體分析中國目的可以發現，無論其戰略目標為何，其利益極大化的階段主要在前述的「入場券」階段，一旦進入實質承諾的提出及如何確保義務落實的談判階段，除非 CPTPP 現有成員願意降低標準，否則很可能反而會暴露出中國尚未準備好的問題，而有損於其追求自由化盟主的宣示效果。目前並無跡象 CPTPP 成員願意為迎合中國加入而給予談判降低標準，畢竟如此一來 CPTPP 會失去其吸引力與價值（以及跟 RCEP 之不同），同時也會讓美國重返的機會更加渺茫。

果真如此，中國的策略必然是盡可能停留在「入場券」談判階段，甚至不排除正式加入根本不是中國真意。另一個情境，則是中國確實有心再次藉外力推動第二次改革開放的基礎。在此情境下，則對臺灣及所有經貿夥伴都是有利的發展，中國也不再是麻煩製造者，應當為各國歡迎的方向；然而目前朝向這個情境發展的跡象並不明顯。

（三）結語

對於臺灣，面對中國申請最大的衝擊，在於「利益在申請」的情境下可能會經過漫長的「入場券」談判階段；一旦我國申請程序無法順利脫鉤而跟中國綁在一起（無論是以先中後臺還是其他理由）時，就會出現正式加入時間表的不確定性及挑戰。解決之道，關鍵在確保臺灣本身無論在「入場券」或正式入會階段都能充分掌握議題做到 100% 的準備程度。這個解方操之在我，較能控制。第二在於尋求友邦協助確保脫鉤，以為因應，這個步驟受國際情勢牽動，變數較多。特別是若美國重返的決定是重要變數；若美國重返對臺灣無疑是利多，但我國不能僅以此最佳情境規劃安排，以免再度出現「意外驚訝」的局面。