

印度與區域全面經濟夥伴協定（RCEP）的政經關係分析： 參與或不參與是一個問題？

（The Political Economy of India and RCEP:
To Engage or Not To Engage That is the Question?）

宋鎮照

國立成功大學政治系特聘教授

一、區域全面經濟夥伴協議是印度東向政策的實踐？

印度的區域發展策略從東望（Look East）轉到東向（Act East）政策，無疑地是一種向東亞市場靠攏與整合的宣示策略，走進東亞和亞太經濟，自然成為印度經貿發展的地緣戰略考量。而面對東協加一、東協加三、東協加六的區域經濟整合發展，也成為印度東向參與的主要經濟整合體。其中參與《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），照理說應該是印度當前向外發展最重要的經貿著力點，有助於印度經濟更加區域化和國際化。

其實《區域全面經濟夥伴協定》（RCEP）的談判於2012年11月在第19屆東協高峰會上，由東協宣布推動，成員包括東協十國和中國、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭和印度等六國對話伙伴，也就是所謂的「東協加六」（ASEAN+6），建立在五個「東協加一」的雙邊貿易協定基礎。於2013年5月9日至13日在汶萊舉行RCEP第一回合的談判，確認談判範圍及方式，並針對關稅減讓及其他障礙進行討論。進一步而言，也就是在美蘇兩國尚未加入當時的東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）之成員架構。旨在通過降低或減免關稅及非關稅壁壘，試圖建立一個16國共同市場的自由貿易協定。

基本上，RCEP協定涵蓋了人口超過35億，占全球人口約48%，將近全球一半的市場，而其國內生產總值亦占有全球比例超過32.2%，外貿總額占全球將近29.1%。一旦達成協議，將進一步完善16國的產業供應鏈和價值鏈，形成一個全球市場最大和最具潛力的區域自貿協定。尤其正當世

界經濟重心逐漸向亞洲經濟移動，而亞洲經濟重心也出現以 RCEP 的經濟為重之際，不容否認地，RCEP 對當前世界經濟的發展意義，自不在話下。

因此，RCEP 對印度的經貿發展有其不可失的重要性，因為這麼大的市場腹地商機，豈容印度漠視，如何建立良好的產業供應鏈和市場價值鏈，都是印度經濟發展的必要依託，何況印度需要更多的外來投資和技術的升級，以及創造更多的就業機會，才會對外資產生更大的投資誘因。若能擁有印度國內市場以及外貿市場的出口機會，勢必提高外資投入印度的興趣，亦能進一步改變印度產業體質，以及改善印度人民的生活條件。融入廣大的 RCEP 自貿區，對印度經濟發展應該有利。這也是其他 RCEP 成員積極參與區域經濟整合的利基所在。

然而，當前的印度面對 RCEP 的參與，陷入到國家安全與經濟發展的兩難困境，也就是自由主義對上民族主義的經濟發展辯論，換言之便是保守民族經濟「安全」模式對上了開放自由市場經濟的「發展」模式，特別是在中美貿易戰和中印區域安全對槓，以及一帶一路倡議和印太戰略制衡下，印度區域發展戰略何去何從？以及印度是否會尋找參與 RCEP 的出路，都值得進一步去分析印度戰略的考量，在安全與發展兩難挑戰下，「參與」或「不參與」RCEP，對印度發展策略來說，真是一個不可言喻的重要問題。

二、區域全面經濟夥伴協議（RCEP）進展和印度缺席考量

RCEP 先於 2019 年 7 月 22~31 日在中國河南省鄭州舉行第 27 輪談判，同時在 8 月 2~3 日在北京又舉行一次 RCEP 的部長級會議，來加速和確保會議談判進程，期待在北京部長級會議可以取得具體成果，又在 10 月於泰國曼谷舉行第 9 次部長級會議和貿易談判委員會會議上，16 國各方協定了 80.4% 的文本，大致達成一致看法，在 20 章中有 14 章已經達成共識，希望在 2019 年底東協高峰會系列會議上達成談判共識，可以看出各國推動 RCEP 的企圖心，特別是中國的強力推動更是明顯。

接著在 2019 年 11 月初，第 35 屆東協高峰會（ASEAN Summit）及東亞峰會（EAS）和 RCEP 峰會等系列會議在泰國曼谷舉行。最終只有 15 個成員國（即東協加上日本、中、南韓、紐西蘭和澳洲，不包括印度）結束

了全部 20 章節文本和所有市場准入的實質談判，希望在 2020 年能在越南正式簽署協議。

而沒有印度參與的 RCEP，15 國雖仍可以持續推動區域市場的整合，稍微降低 RCEP 原先的經濟規模推動，但成員國之間的和諧氣氛和情感可能已經受到傷害。但此傷害可能沒像美國當時退出《跨太平洋夥伴關係協定》(TPP) 那般突兀，TPP 蒙上群龍無首的缺憾，讓其他 TPP 11 國繼續展開《跨太平洋夥伴全面進展協定》(CPTPP) 的談判，形成目前一個相對市場規模比較小的區域經濟整合。而印度的「缺席」不參與 RCEP 的最後實質談判，究竟印度的政經盤算是什麼？委實說，在臨門一腳的退縮和缺席，卻是違反了其東向政策的目標。

當前 RCEP 雖然標誌著亞洲經貿整合的重要發展與變革，而且推動價值鏈貿易的重要性，無疑地 RCEP 成員國彷彿已經踏上新貿易規則發展的時代，在 RCEP 經歷七年 28 輪的談判後，好像進入到談判的終點。最終沒有印度參與的 RCEP 肯定是一項重大遺憾，東協不但失去向來利用中印抗衡的政經優勢，甚至失去具有 13 億人口的印度市場。

不過隨著當前世界的保護主義、保守主義和單邊主義之持續蔓延與提升，甚至民粹主義席捲而來，讓貿易和投資爭端加劇。尤其在面對世界經濟風險和不確定性明顯上升之際，儘快完成 RCEP 談判和簽署有其必要性：一方面不僅有利於促進區域產業鏈和價值鏈融合，推進亞太區域經濟一體化進程；另一方面更可以因應和降低中美貿易衝突所帶來的貿易衝擊和風險。

因此，正如美國之音所報導的，美國與中國之間的貿易緊張關係，對於中國所支持的 RCEP 之推動，反而產生了「推助」的作用。因為中美貿易戰加重了各國對經濟成長和地區安全的擔憂，對於相關貿易問題的談判事務，卻反而提高了各國加快簽署的需求，讓東亞國家更加體會到經濟整合的重要性，可以降低貿易的風險。

面對此，難怪中國特別積極參與推動，若能簽署 RCEP 協議，中國將是最大的獲利者。反倒是印度，尚未準備好面對區域經濟整合，不想在 RCEP 裡淪為最大的輸家。為避免中國在 RCEP 主導的影響，以暫時不加入 RCEP，來當作避險和抗衡策略的選擇。畢竟印度一直以來仍屬於內向型的經濟，對於貿易也長期處於嚴重的貿易逆差。深怕履行開放市場要求，

將不利於國內幼稚產業成長，又造成失業率大增，終至不利於印度整體經濟成長。因而對於 2020 年印度是否會即時參與 RCEP 之簽署，仍令外界質疑與不樂觀。

基本上，印度一旦簽署 RCEP 協議，必須對中國更進一步開放市場和降低關稅，此舉可能惡化印度對中國的貿易逆差，同時又可能讓中國舒緩其對中美貿易戰的壓力，以印度市場來減緩依賴美國市場，不但一方面可以增強中國在區域上的貿易核心地位，另一方面又可以提高中國對美國貿易的相對抗爭力。因此，就策略考量上來說，印度實沒必要幫助中國，來解套其經濟困境以及政治挑戰。

其實，在亞洲地區，感到貿易戰壓力的並不止是中國而已，其他成員國的經貿壓力也不小。正如國際貨幣基金（IMF）對經濟成長預測顯示，東協最大的 5 個經濟體在 2019 年的成長將從去年的 5.3% 下調到 4.8%。而印度的成長速度也將從 2019 年的 6.8% 下降到 2020 年的 6.1%，特別是印尼和泰國均面臨經濟成長趨緩的擔憂，對於美國豎起關稅貿易戰更有微詞。因為面對貿易壓力的增大，自然對於 RCEP 大市場的貿易協議充滿著期待。

三、印度不參與 RCEP 的主要盤算和挑戰：發展 VS 安全

其實，RCEP 內部就是一個政經角力的場域，儘管它也是一個貿易經濟體。由於 RCEP 參與國的經濟發展與自由貿易開放程度差異相當大，而東協的立場一直堅持東協核心的角色地位，畢竟 RCEP 是建立在東協和其他五個重要雙邊 FTA 的協議基礎，加上中國又偏向「東協加三」的東亞框架，試圖將印度和紐澳排除在外，而日本則傾向於「東協加六」，以平衡中國勢力。同時，印度也傾向於跟中國較勁，對於中國「喜憂」的立場，也往往會影響印度在追求有利貿易條件時，會不願讓中國獲利。因此，因為這些貿易利益的不一致，以及在政經上的各懷鬼胎算計，往往讓 RCEP 談判的進度不如預期，仍存在一些貿易利益爭端。

東協國家之所以力促通過 RCEP 協議，以加速經濟一體化發展，主要是因為面對當前貿易保護主義的抬頭，以及貿易戰的持續延燒，東協透過 RCEP 推動區域經濟一體化，可以降低全球貿易的不確定性。在中美貿易戰之間，東協國家更不會在中美之間選邊站或被迫選擇，若陷入選邊站的

戰略錯誤，將失去獨立且彈性外交的政策應用。同樣地，東協也不會在中國和印度之間選邊站，也只有中國、印度、日本都參與下，才能讓東協持續扮演核心的角色。相對地，對印度來說，印度更願意在「東協—印度自貿區」上深化落實雙邊的貿易投資關係。

事實上，對東協國家來說，印度在亞太區域內算是大國，其加入 RCEP 將有利於東協來平衡中國在內部的影響力。若是印度退出協議，也會讓東協產生不安，失去一環的安全辦防護。不過至今還有日韓紐澳四國，多少足以來平衡中國的一方獨霸影響。對於印度缺席 RCEP 的舉動，東協或許多少還可以容忍與承擔風險，去推動 15 國的 RCEP 運作。而且東協與印度仍可以推動雙邊的自由貿易協議，由東協來獨享，也何樂不為。

東協和印度這兩大市場將近有 20 億人口，國內生產總值 (GDP) 加起來超過 5.5 兆美元，雙方生產技術水準差不多，但經濟整合的市場規模擴大，有助於雙邊生產與消費的公平性，對東協的貿易仍是有利的。不若東協與中國市場的整合，雖然市場達 20.5 億人口，國內生產總值超過 17 兆美元，但因為中國商品生產效率高，市場競爭力大，以及基礎建設投入效能亦高，特別是中國還常會對其企業給予隱藏式的補助，以不公平貿易方式促進出口。這些因素往往會讓東協和印度處於相對經濟貿易不利的劣勢。也正如印度總理莫迪 (Narendra Modi) 在峰會上所言，東協在印度的「東向」(Act East) 發展戰略中扮演著關鍵的角色，推動跟東協的經濟融合也符合印度的核心利益。

對印度來說，最在乎的無疑是跟中國的貿易逆差關係，以及市場准入的限制，甚至對於傾銷問題的自動防衛機制等，中國都無法接受協議。目前中國是印度最大貿易赤字來源國，在 2018 年的貿易逆差高達 540 億美元，雖有縮小貿易逆差數量，但是在過去十年的中印貿易中，中國已經賺得貿易順差達 7,500 億美元，難怪印度對於 RCEP 協議的簽署，心存芥蒂與疑慮，而且中國對印度許多產品尚未開放市場，也是印度不滿之處。甚至在 2014 年中國對印度承諾 520 億美元的投資，至今也都沒有下文，讓印度質疑中國的言行。

此外，根據印度 Niti Aayog 智庫的報告，印度對於自由貿易區 (FTA) 的利用率很低，僅只有 5%~25% 而已，遠低於一般在 40% 以上的利用率。換言之，印度對於已簽署 FTA 的國家之出口成長 (如新加坡、馬來西亞、

韓國等)，仍沒有超過印度整體的出口成長。同時，印度對於亞太貿易夥伴國都處於逆差狀況，逆差將近達 1,000 億美元。如對中國貿易逆差達 540 億美元、對印尼貿易逆差 110.4 億美元、對澳洲逆差約 112.7 億美元、對南韓逆差約 103.4 億美元、對日本逆差約 40.9 億美元、對泰國逆差約 27.9 億美元、對馬國逆差約 21.3 億美元等。因此，在某種程度上來說，印度對於貿易和市場開放的抗拒也比較強烈些。

對印度來說，中國積極主導 RCEP 的目的，無非就是要保護中國製造免於承受產能過剩和美國高舉高關稅的壓力和挑戰，將 RCEP 會員國變成中國消化其生產過剩的市場出口，中國廉價產品湧入，甚至會打擊到印度中小企業的生存。一旦簽署 RCEP，印度無疑地將成為中國企業生產過剩出口的重要開放市場，成為中國一帶一路上的重要市場消費後院。

此外，印度當地的小農長期受到保護，也經不起紐澳農產品的競爭，甚至中國農產品的入侵。也正如總理莫迪所言：「RCEP 對印度窮人沒有好處」，便大體上可以知悉印度保護農業的企圖，以及對 RCEP 的不參與的態度與立場。

基本上，在 RCEP 的內部經濟結構與發展層次上，不難看出有幾個不同類屬的組合，彼此的需求與優勢不同：首先是以日本、紐澳、南韓為主的發展成熟經濟體，其次是正在崛起的中國經濟體，第三是發展中的東協經濟體，第四是相對未成熟的印度經濟體。對於 RCEP 市場開放的立場與獲利程度都有所不同，也將重新建構區域內產業分工的產業供應價值鏈。尤其若能在 2025 年完全實踐零關稅、農產品關稅配額取消、取消所有貿易壁壘和非貿易壁壘限制，是否所有國家都會受益於貿易開放和擁有實質的 GDP 成長，也備受關注。

對任何一個國家來說，參加 RCEP 是一項很重大的決定，不只經濟，也有政治考量，更需要面對國內社會的訴求。印度又是一個龐大的國家，向來是個比較內向型的經濟體，國內因素向來會決定其選舉政治生態的結果。基於此，印度主要擔心是一旦降低關稅，中國廉價產品大量湧入，將危及國內中小企業，而圍繞市場准入的問題最棘手。同時，中印兩國又是政治上的死對頭，更不會容許中國大占印度的經濟便宜，甚至威脅到印度的發展和安全。

印度商工部長戈亞爾 (Piyush Goyal) 在一場記者會上宣佈該印度將與

歐盟（EU）展開自貿談判的消息，主要是出於印度寶石、紡織品和農業等行業的需求，有必要與歐盟達成自貿協定。印度與歐盟開始談判，試圖完成雙方的自貿協議。而印度之所以沒有加入中國主導的 RCEP，主要是對大量中國商品的湧入感到不安。同時印度也就 RCEP 的服務與投資也提出了一些「強硬要求」，卻沒有獲得正面回應，最終導致印度對協定談判的不滿與缺席。

四、面對 RCEP 談判：印度何去何從？

目前除了印度不簽署 RCEP 協議，其他 15 國已經達成共識，期待 2020 年在越南舉辦峰會時可以簽署，期間 RCEP 其他成員仍隨時歡迎印度可以歸隊。因此，RCEP 的願景在 15 國的共識下，會繼續完成談判，打造世界最大規模的貿易區。唯一令人擔心的是，在中國強力主導下，讓中國成為 RCEP 的核心，直接間接挑戰了東協核心的戰略利益，也儼然成為「中國版」的 RCEP，這應該是印度退出的主要原因，之後是否會掀起「印度效應」的失落認知和情緒感染，值得後續觀察。

所謂「印度效應」的感染，它會製造出三種可能威脅：一是對中國在 RCEP 獨享優勢好處的疑慮和不安，二是感覺到 RCEP 開放貿易上會讓貿易逆差擴大，將導致國家債務的提高。三是開放貿易同時，不利於本國中小企業的發展，甚至會傷害農業和農民利益。這些皆足以影響 2020 年 15 國的共識和簽署，畢竟峰會剛結束，在中國強力動員與主動推銷說服其他成員國之際，各國可能還沉沁於 RCEP 美好願景中。但印度效應是真實的、也是現實的，何況印度是大國，已經感受到經濟整合的威脅，所以敢向 RCEP 說「不」。而東協國家是否會陸續出現反彈，並專注於自己國家的利益，特別是在擁有民主選舉體制的選票考量下，對於其國內人民利益強烈的訴求，又不能不配合，將有可能出現參與 RCEP 的分歧和分裂。

對於 RCEP 發展願景的考量，可能不是 15 國是否 2020 年可以簽署的問題而已，而是印度是否會重返 RCEP 的談判，在此先瞭解印度的政經立場，將可以瞭解印度對於 RCEP 的期待和如何可以讓印度獲利，將是決定印度是否返回 RCEP 經濟整合的平台。

事實上，印度在貨物貿易方面面臨逆差，但在服務貿易是有順差的，整體而言，印度的經常項目有逆差，但是逆差的範圍只占 GDP 的 1.7%，而國際上公認的安全區域是在 GDP 的 4.0% 之內，因此印度經常項目是屬於健康的。

從樂觀面來說，RCEP 的自由貿易協定設有專門的區域保障措施，也就是若進口國把關稅降低後，進口成長加速，對國內產品造成威脅和損害，可以將關稅恢復到原來的最惠國待遇的水平。這種區域保障措施的安全閥機制，可以保障對國內產業受到進口不利的衝擊。

此外，對於印度有未決的問題要處理，成員國都表示理解與尊重，也表示要與印度共同來解決。印度存在的問題，會與其他 15 個國家解決，且印度也沒有反對其他 15 個國家簽協定。因此，當印度存在的幾個問題得到解決時，只要印度準備好了，隨時都歡迎印度加入 RCEP。而印度最後會做出何種決定，也取決於這些問題是否能完善解決。

至於在負面悲觀面來看，印度主要擔心的是，有些產業可能會因加入 RCEP 後會增加貿易逆差。目前印度對中國的貿易逆差便高達 540 億美元，未來推動 RCEP 後，在農產品方面受到衝擊最大，尤其是印度的乳農以及其它農業生產行業，擔心一旦國門大開，中國的廉價進口的農產品將衝擊到印度的農業市場，畢竟印度 13 億人口基本依賴國內的農業生產，農民的聲音不得不慎重考量。而且中國產的廉價手機、鋼材、工業產品以及玩具，都會充斥於印度市場，屆時印度剛興起的民族幼稚企業將受到重創。

目前印度國內對於是否參與 RCEP，有兩股不同聲音。一是比較右翼民族主義的主張是反對加入，認為在全球經濟放緩之際，任何一個關稅領域的變動都可能削弱本國工廠和農業生產的發展。另一是比較自由主義的觀點，便主張支持參與 RCEP，認為印度加入自貿區比置身於外將更為有利。開放型的經濟發展，將使印度農業和產業加入全球競爭，可以提高印度的競爭力。印度政府也傾向於加入 RCEP 自貿協定，認為印度參與到全球高端產品的供應鏈中，包括電子產品和工業品，將可以打入國際市場，以彌補國內市場的低迷走勢。

印度已經和東協簽署了自由貿易協定，因此要加入 RCEP，印度只要同其他 5 個國家簽訂自由貿易協定便可。在印中貿易中，印度服務業由於非關稅壁壘不能進入中國，而印度的農業可能受到中國大型國企的衝擊，

印度也希望把電動混合汽車、電動汽車和三輪車等 28 種產品要排除出 RCEP 談判範圍。結果印度擁有優勢的服務業不但無法獲得支持，而不擁有優勢的產業卻又無法排除，這應該是印度最後退出 RCEP 的主要原因。若莫迪不退出 RCEP 談判，恐將成為農民、服務行業、汽車行業界的罪人。

因此，對於 RCEP 發展的最佳結果，便是印度適時加入，讓 RCEP 回到 16 國參與的模式，也可以擴大 RCEP 的經濟規模，成為世界最大的自由貿易區。而次佳的結果，就是少了印度，由達成共識的 15 國在明年簽署 RCEP，市場規模會變小一些。第三佳的可能結果，便是 15 國再將印度的猶豫議題納入整體框架考量，做一次性的檢視和談判。最後，也可能是最壞的情況，儘管 15 國已經對 20 章節的內容形成共識，但是在印度退出效應或國內社會產生一些反彈聲浪，都可能會讓一些國家變得謹慎，而延期 RCEP 簽署時間。

美國與印度在區域安全與經濟利益上頗有惺惺相惜之感，畢竟美國背離 TPP，而印度退出 RCEP，處於相同經驗立場，同時中美之間有貿易爭端衝突，而中印之間有敵對競爭關係，中國無疑是美印主要共同的對抗競爭對手，美印可以聯手合作推動經貿協議。其次，印度與歐盟（EU）亦開始洽商自由貿易協議，在區域上可以醞釀出抗衡 RCEP 15 的區域經濟整合。再者，俄羅斯也歡迎跟印度建立更密切政經關係，來抗衡來自中國擴張的威脅。最後，美印同時又是印太戰略的兩個主軸，美國推動的「藍點網絡」策略（Blue Dot Network），亦有助於美國來推動印度基礎建設的優質化。對印度而言，也可以替代對中國一帶一路倡議的需求和依賴。基於此，印度有可能不急於參與 RCEP。

五、代結論：掌握印度也是台灣經濟的一條出路

台灣若無法參與 RCEP，台灣在亞太地區將陷入經貿整合的外圍。在如此艱困的國際政治經濟環境下，台灣要加入區域貿易協定的困難度高，而政府和企業要如何因應，須積極檢討相關法規和開放措施，以及營造更好的國際貿易環境，盡力爭取加入 RCEP 等作為，都將是刻不容緩的任務。

而未參與 RCEP 的印度，對台灣來說，將是一種機會和出路，印度不但可以提供龐大市場，同時對台灣的投資需求也會提高，將有利於台印雙

邊建立更良好的貿易投資夥伴關係，來替代無法參與和不願參與 RCEP 經濟整合的衝擊。否則，台灣被經濟邊緣化的結果，勢必掀起一股台灣企業出走潮，結果將使台灣產業出現空洞化問題。

此外，由於台灣屬於民主開放的經濟體，不會對印度造成安全威脅。同時台灣也已經跟亞太和全球建立密切的產業分工體系，並在電子、資訊、生化醫療和汽車零組件，建立緊密的區域供應鏈，此必然有利於台印雙邊的合作，一方面可以降低雙邊在貿易、投資和生產供應鏈上的不利處境，另一方面可以創造出更大的雙邊合作商機。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)