

印太經濟架構與APEC的連結， 以及未來的挑戰

台經院國際處 許峻賓副研究員

美國拜登政府於今(2022)年5月23日在東京啓動「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)，截至目前為止，已有14個印太地區的國家表達加入的意願。根據IPEF的聲明文件，參與的國家將共同致力於建立一個永續與包容性經濟成長的印太區域，將利用技術、促進創新、參與數位經濟，以及透過實現能源安全、確保公平與包容的因應氣候變遷之方法，來改善社會經濟福利。

(注1)

在IPEF中，目前列出了四大項支柱，包括貿易；供應鏈；清潔能源、減排與基礎建設；稅收與反貪腐。在「貿易」支柱中，強調建立高標準、包容、自由與公平的貿易承諾，包括推動數位經濟領域的合作，期許能透過促進永續與包容性的經濟成長，讓勞工與消費者都能夠受益。在「供應鏈」方面，IPEF強調透明度、多樣性、安全性與永續性，強化應對危機措施的相互協調，並確保關鍵原物料、加工材料、半導體、關鍵礦物與清潔能源技術的取得。

至於在「清潔能源、減排與基礎建設」領域，將透過深化技術合作、資金提供，以及永續基礎設施和技術援助，來加速此一技術及基礎設施的開發與佈署。在「稅收與反貪腐」中，將依據既有的多邊協定來制定和執行相關制度與規範，以落實並促進公平競爭，並遏止及改善印太地區的不公平稅制與貪污。

本文將從美國推動IPEF的戰略意涵切入，探討

美國未來推動IPEF前進的可能規劃，也分析美國在明年擔任APEC主辦經濟體可能如何推動與IPEF工作連結的策略，最終探討IPEF發展的挑戰。

美國的戰略調整與區域經貿政策

回顧美國歐巴馬總統執政期間的戰略，是以「轉進亞洲」(Pivot to Asia)為主軸，並在此戰略架構下推動跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP)的談判。在TPP的談判過程中，美國積極地將許多新世代、高標準的經貿規範納入談判議題，例如：電子商務、環境、勞工、政府控制事業等，且配合高度市場開放的要求，試圖建立一個新世紀的自由貿易協定範本；但最終因為川普總統決議退出，讓美國當時欲主導的新國際貿易規範嘎然而止。

在川普政府執政的四年期間，川普總統強力訴求「公平貿易」的精隨，希望藉此鞏固美國在全球經濟的主導力，也確保美國勞工的就業機會。回顧在1990年代和2000年代的美國貿易政策，當時的執政者均認為貿易協定對於美國經濟、工人和企業的發展均有正面效益，故積極推動FTA的洽簽，主事者均希望透過貿易法規來確保美國工人、農民與企業既有協定下的利益，避免美國人民的就業機會受到不公平貿易作法的威脅。而川普總統與過往領導人的貿易政策差異在於，川普不再擴大美國的市場給貿易對手國，藉此避免美國經濟持續受到侵蝕。其中最受關注的便是美中間的貿易戰。

川普總統的貿易政策實為美國開啓一個革新的

機會，亦即擺脫「自由貿易」、改由「公平貿易」策略來推動。而接任的拜登政府也順著此一發展趨勢，在印太戰略架構下推出「印太經濟架構」。

檢視上述美國的印太經濟架構的內涵，目前並未論及市場開放議題，顯示美國實欲以較高標準的貿易法律與規則來主導全球經貿規範建制。該戰略架構以「創新」為驅動力，並專注於「快速技術轉型」以因應全球及區域的政經挑戰。尤其面對中國在經濟、外交、軍事與技術等多方面的挑戰，美國的目的並非在改變中國，而是在塑造整體的戰略環境，建立一個對美國、盟國及合作夥伴均有利的、具有共同利益與價值的環境，藉以平衡中國的崛起與影響力。這可由拜登政府上台後的一連貫貿易與供應鏈相關政策，以及日前甫通過的《晶片與科學法案》(CHIPS and Science Act)展現美國的戰略意圖。

其實檢視拜登政府的經貿政策，除了沿用川普政府主張的「公平貿易」外，拜登政府的戰略方向實與歐巴馬政府相似。如下表所示，拜登政府與歐巴馬政府的經貿政策最明顯的差異在於有無討論關稅與市場開放議題。

IPEF 與 APEC 的可能連結

歷經四年川普政府的執政，美國與盟國間的關係大不如前，許多國家因為對美國的不信任而推動自主獨立的外交政策，包括歐盟。但拜登政府執政後，美國開始恢復盟國外交，包括與歐盟、北大西洋公約組織會談；舉行美、日、澳、印度的四方會

談；參與G7、G20會議；舉辦氣候變遷高峰會、全球民主高峰會等。美國上述一系列行動除了要實踐重建未來美好(Build Back Better)之外，也期待美國再次回到全球領導核心，主導世界秩序與全球政經運作規則，包括產業供應鏈營運、環境保護與勞工權益。

但是即使拜登政府持續努力，仍有許多國家未積極向美國靠攏。因此，美國所推動的IPEF並未要求參與的國家必須參與每一個項目，也就是，參與的國家可以視本國的發展條件與政策需求而選擇參加項目。因此，有學者用「模塊」(modules)來稱呼IPEF未來推動的架構與工作；在四大支柱終將可能會依不同的議題來形成單一的「模塊」，在該「模塊」中進行談判。而且此一模式相較於過往傳統的國際協定有更多的彈性存在，可藉由堆積木的方式來完成最終協議，或依參與協定國家的需求增減規範內容或聲明採保留立場。在紐西蘭、智利、新加坡推動的數位經濟夥伴協定(Digital Economic Partnership Agreement, DEPA)即是採用此一模式推動。(注2)

此外，也有人將IPEF比擬成在餐廳以單點(a la carte)的方式選菜，參與的國家可以自由選擇欲參與的項目。此一模式保留了IPEF的彈性，讓參與國可以不用選邊站，也讓參與國可最終視談判的條件與內容決定是否簽署文件、正式加入。此一彈性模式與APEC的運作機制非常類似。

表 拜登政府推動IPEF與歐巴馬政府推動TPP之比較

總統	歐巴馬	拜登
總體戰略	轉進亞洲(Pivot to Asia)	印太戰略(Indo-Pacific Strategy)
經貿政策	跨太平洋夥伴協定(TPP)	印太經濟架構(IPEF)
政策性質	FTA/RTA	未定
參與夥伴國	11國(加拿大、墨西哥、秘魯、日本、新加坡、越南、紐西蘭、澳洲、智利、汶萊、馬來西亞)*	14國(日本、印度、澳洲、韓國、新加坡、紐西蘭、印尼、馬來西亞、泰國、越南、菲律賓、汶萊、斐濟)
主要內涵	1.21世紀經貿協定 2.高度市場開放 3.廣納新興經貿議題：環境、勞工、政府控制事業、電子商務等	1.新世紀的經貿規則 2.強化供應鏈韌性 3.淨零碳排與潔淨能源之基礎建設 4.稅收與反貪腐
國內程序	需經國會審議通過	未定

注(*)：智利、汶萊、馬來西亞等三國尚未完成國內審議程序。
資料來源：作者自行彙整。

除了運作機制的模式之外，IPEF的支柱也與APEC高度連結。在APEC架構中，不僅在貿易與投資委員會(CTI)討論貿易、供應鏈等議題，在APEC推動亞太自由貿易區(FTAAP)的下世代議題中，美國也積極爭取納入勞工、環境與政府控制事業等議題的討論。此外，APEC架構下的能源工作小組(EWG)、反貪腐與透明化工作小組(ACTWG)、人力資源工作小組(HRDWG)、數位經濟協調小組(DESIG)等都與IPEF的議題有高度的相關。不過，美國也會在其他國際組織或機制中推動相關工作，例如聯合國、G7、OECD、WTO等，俾利IPEF可以獲得更多國家的支持。

檢視今年5月份的APEC貿易部長會議，在「關於FTAAP、COVID-19疫情與未來發展之主席聲明」(Chair's Statement on the Free Trade Area of the Asia-Pacific, the COVID-19 pandemic and beyond)文件中提及，已經注意到「解決傳統貿易和投資問題的必要性—例如非關稅措施、服務貿易、海關程序和貿易便捷化與透明化規則—這些是解決疫情後相關問題之關鍵；此外也包括多項下世代議題，例如：電子商務、數位貿易和數位經濟、微中小企業、婦女、貿易和環境、供應鏈連結以及應對氣候變遷。」更可以窺知美國於2023年接任主辦經濟體的任務後，會在APEC架構下推動與IPEF相關的議題。

IPEF 的未來

從戰略上來說，中國應該是IPEF成功的主要掣肘和阻礙者。原因在於，拜登政府執政以來延續川普總統的對中政策，雖然拜登政府未加重或擴大美中貿易戰，但是也未緩解川普政府對中國的貿易政策與相關措施。拜登總統在2021年3月25日的首次記者會上即表示過，中國成為世界最富裕、最強大國家的目標在他的任上不會實現，因為美國還在繼續發展壯大。(注3)

至於針對IPEF的內涵與項目，由於印太區域的國家對美國最感興趣的仍是市場開放與自由化的議題，雖然若談及市場開放，這些對手國也需要向美國開放市場、降低關稅，但美國市場的開放與消費力，仍是這些國家最需要的。惟美國現階段應該不

會輕易討論關稅調降與市場開放議題，原因在於，以前的川普政府告訴美國民眾：優惠或過低的關稅制度是讓美國經濟衰落的原因之一。

因此無論是印太區域內的學者或者美國國內智庫，均表達了一個聲音：沒有一個國家認為有任何潛在的激勵措施可以彌補IPEF缺乏市場准入部分。若無有意義的貿易政策來激勵IPEF國家間增加貿易，美國政府就不能指望可以顯著增加美國在該地區的經濟影響力或對抗中國的經濟力。(注4)

畢竟，對大多數印太區域的國家來說，IPEF提出了許多具有挑戰性的議題與要求，例如：確保供應鏈勞工權益、加強關鍵材料與技術的管制、高標準的減排規範、反貪腐以及最低稅負制的規範等，都不是開發中國家可以輕易承擔的；即使IPEF讓參與國有很大的自由選擇空間。因此，IPEF最終的效益如何，仍有待觀察。■

注1：The White House, "Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity." May 23, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>

注2：Deborah Elms, "Unpacking The Digital Economy Partnership Agreement." <http://asiantradecentre.org/talkingtrade/designing-next-generation-trade-agreements-for-the-digital-economy>

注3：美國之音，「這是民主與專制的較量 拜登首場記者會闡述美中關係」，2021年3月26日，<https://www.voachinese.com/a/Biden-on-china-during-first-press-conference-20210325/5828761.html>

注4：Matthew P. Goodman & Aidan Arasasingham, "Regional Perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework." April 11, 2022. <https://www.csis.org/analysis/regional-perspectives-indo-pacific-economic-framework>. Hidayat Khan, "IPEF: Breaking The Ice?" The Nation, Aug. 7, 2022. <https://nation.com.pk/2022/08/07/ipef-breaking-the-ice/>