發佈：2021-11-15, 週一 16:36
點擊數：10269



美國貿易代表署(U.S. Trade Representative,

USTR)除了主談與洽簽多邊及雙

邊自由貿易協定之

外，在談判條件成熟之前，同時關切

貿易夥伴的經貿自由化

進程，排除不公平

或不合法的貿易手段，以確保美國對外經貿利益。而貿易暨投資架構協定(Trade and Investment

Framework Agreement,

Phoca PDF

TIFA)則是用作美國與

其尚未簽訂雙邊自

貿協定的重要貿易夥伴進行諮商對話

時依循的法源，除了共同推促自由化進程之外，不定期舉行TIFA

委員會議，協調雙邊貿易政策，開

創互利的貿易投資

機會，是倡議雙邊經貿合作的平台，

唯簽訂雙邊貿易協定並不必然是TIFA 委員會議的預設目標。

台美TIFA 於1994 年簽訂，1995

年召開第一次委員會議，之後不定期召

開，主動權多在美方

，主要視台美政經關係發展、我方貿易暨

投資自由化進程、以及美國貿易政策所需而定。今(2021)年6 月30 日舉行第11

次會議，距第10 次會議(2016 年10 月)已有5

年多，一般認為這次「復談」是美方對我方

進一步放寬美豬美牛進口限制

所做的正面回應，然而在美中政經關係緊張，美

國企圖與中國經濟脫鉤、重組關鍵產業

供應鏈之際，台美TIFA 會議的舉行除

了有助強化雙邊經貿

關係之外，也可能是美國抗衡中國擴張的

Phoca PDF

戰略佈局之一環，本文擬從宏觀的政策視角來討論這次會議之意涵。

壹、2021 年台美TIFA 會議

這次會議由我方行政院經貿談判辦公室副總談判代表楊珍妮與USTR 助理貿易代表Terrene J. McCartin 主談，雖然未達到次長級會談，但在台美關係極為友好的背景下舉行，一般給予正面期待。

一、成立工作小組深化公平貿易之政策協調

根據會後官方所透露的資訊，主要議題包括智慧財產權、供應鏈、醫療器材、數位貿易、貿易便捷化、金融、農業、環境、勞工及國際合作等，至於我方一向爭取的台美雙邊貿易協定(BTA)，美方表示「了解」，但未承諾，而是在會中決議在TIFA架構下成立五大工作小組，包括農業工作小組、智慧財產權工作小組、技術性貿易障礙工作小組、投資工作小組與勞工工作小組，在停會期間持續在工作小組層

Phoca PDF

級上處理具體問題，將台美經貿關係機制化，以堆積

木的方式，化解台美經貿關係存在的歧見與潛在的紛爭因子。

二、疫苗外交與經濟利益的連結

我方也藉這次會議提出代工疫苗生產以

解決國內疫苗短缺的燃眉之急，同

時強化醫藥供應鏈安

全。雖然疫情已經衝擊美國科技產業的半

導體供應鏈安全，若台

灣這個半導體產業龍頭，因

疫苗短缺而導致疫情惡化，難免衝擊全球

供應鏈，因此討論

疫苗及防疫物資問題有其正當性。會

中雙方同意在世界貿易組織（WTO

）架構下，積極推動防疫物資

加速流通與通關程序，但這是屬於簡化

疫苗等醫療物資的進出口程序的貿易便捷化議題

，雙方不難達到共識。相對

的，對疫苗代工一事，美方態度雖較為保守，但疫苗問題被提出來討論，得見

在新冠疫情仍嚴峻

Phoca PDF

之際，疫苗不僅成為美國爭取國際盟友的外交籌碼，也間接影響了美國的經濟利益。

三、建構數位經濟區域網絡

對台灣而言，台美TIFA

會議是爭取美國支持台灣加入國際經貿組織與區

域自貿協定的重要場域。1995 年WTO 成立之後，幾次台美TIFA 會議的重要

議題之一便是在爭取我方加入WTO；之後歐巴馬政府推出跨太平洋伙伴關係協定(Trans-Pacific

Partnership,

TPP)，我方也透過台美TIFA 會議，表達了加入的意願

。當前美方認為區域經

濟整合不足因應當前美國所面對的經貿挑戰，

未把加入CPTPP

作為優先政策，我方自然也沒有運用這次TIFA 會議討論這個議

題。然而建構數位貿易夥伴網絡是美國一項新構想，因應中國數位絲路(Digital Silk

Road)

之擴張。數位貿易也是這次

台美會談的重點之一，其區域治理架構是否透過現有機制或另起爐灶，值得密切注意。

貳、美國的宏觀視角

從拜登政府在會談前已發表的三份文件來推敲，這次台美TIFA 會談的議

Phoca PDF

題與美國宏觀戰略緊密結合。

一、國家安全戰略暫行指南

今年三月美國白宮公布的國家安全戰略暫行指南(Interim National Security Strategic Guidance)，1

指出在全球權力重新分配之下，美國與

其民主盟邦共同面

臨新安全威脅，亦

即中國的侵略性野心，因應此一情勢

，美國必須聯合民主政

體，營造一個有利

的國際權力結構，以嚇阻敵對勢力直

接威脅美國及其盟邦、

防止區域霸權獨佔

天然資源的取得管道、進而在多邊體

系裡領導議題設定。指南中雖然透露在特定議題上(如氣候變遷)

須尋求全球合作，但建構一個排他性的民主聯盟，抗衡共產敵對勢力的謀略思維非常明顯。

這份指南反映了綜合性

國家安全概念，指出美國的國家安全優先考量

是保

Phoca PDF

護美國人民、擴張

經濟繁榮、以及捍衛民主價值，而這

些標的都是防衛及滋養

支撐美國強大實力

的根源，需要跨部會、全政府的集體

行動才能務實的同時達

到這些目標，因此

區分國家安全、經濟安全、衛生安全

、或環境安全等安全面

向並沒有太大意義

；國內政策與對外政策的分野也顯得

不重要；在執行面上，

將同時涉及多元利害關係者，公私部門的合作是必要且必然，換言之，採取全面途徑(holistic approach)保障美國國家安全。

把人民放在第一位的國

家安全戰略自然重視經濟。指南中直接道出當

前的

國際情勢，經濟安

全便是國家安全。特別強調貿易政策

及國際經濟政策必須以

服務一般人民為主，

Phoca PDF

而不是滿足特殊的特權階級或財閥；以照

顧中產階級為

要，包括提高薪資

、創造就業等。強調以國內實力做為對外談判的後盾，推出所謂建設更好家園(Build Back Better

at home,

B3)原則，包括民主實踐、基礎建

設、勞工權益、環

保等議題。指南中也明言這些努力都

會讓美國有效的在美中

戰略競爭中得勝，

唯有培植國內實力，才能超越中國，

進一步得以鞏固美國在國際間主導議題設定，嚇阻中國的侵略性野心。

二、拜登政府以勞工為中心的貿易政策

綜論之，拜登政府認為中

國侵略性野心是美國及其民主盟邦的新安全威

脅，民主政體聯合

抗衡中國是因應這個新威脅的策略主

軸，而建設更好家園是

美國對外談判的後盾，其中

中產階級的經濟安全更是國家實力基礎。3 月間由USTR 發布的拜登政府貿易政策(2021 Trade

Phoca PDF

Policy Agenda and 2020 Annual

Report)2所揭示的政策方向，與國家安全戰略暫行指南中的經濟安全目標。

美中經貿戰在美國政黨輪替

後持續延燒，然而不同於川普政府側重以"關稅"

作為貿易戰武器，單

挑中國的作風，拜登政府聯合志同道合的

經貿夥伴，抗衡中國以不公平或不合法手段取得的經貿利益。兩位USTR 副代表被提名人Jayme

White 和Sarah

Bianchi

在國會提名聽證會中都表示，當務之急是與經濟盟友發展經濟同盟關係(allyships)

，一起抗衡中國。這個政策方向也有別於歐巴

馬政府時期的區域經濟整合途

徑，拜登政府認為加入由日本主導的CPTPP 已經

不足以因應當前美

國所面對的經濟安全挑戰，不是當前

美國對外經貿政策優先政策。在這個時間點上重啟美台TIFA

會談，顯示美國將台灣納為經濟盟邦之一。

美國對民主人權價值的重視一直都反映在貿易政策，1930 年關稅法(The Tariff Act of

1930)早有307 條款，禁止進口被迫勞工(forced

labour)所生產的貨品。中國慣用脅迫性(coercive)

Phoca PDF

經濟行為來創造貿易優勢，其中以使用被迫勞工

最為猖獗，從過去

的童工以及獄勞問題，到當前的新疆

勞工營等，不僅大幅降

低生產成本，同時

違反人權，是美國與其民主盟邦無法

接受的。美國近日針對

新疆被迫勞工問題，美國不僅在禁止棉花、番茄、及太陽能板進口，更展開全政府行動(a whole of government

approach)，由勞工部、國務院、財政部、商務部、國土安全部、以及USTR

聯合發表了一項新疆供應鏈商務公告(Xinjiang Supply Chain Business

Advisory)

，作為日後跨部會協調處理類似案例的模式。

使用被迫勞工削價競爭所造成的貿易不公一直沒有被列為可能引起市場干擾(market

disruption)

的非關稅貿易障礙，因此無法透國際經貿

規範來制裁中

國，對所產生的損

失也沒有救濟措施，過去多依賴各國

的勞工政策保障勞工權

益，但常常在勞工

權益與資方所追求的貿易優勢中形成

Phoca PDF

兩難，難以取得平衡，

因此，反被迫勞工議題成為建

立經濟同盟關係的有利切入點。除了聯合民主夥

伴反擊在全球供應鏈裡使用被迫勞工

之外，拜登政府把美國人民的經濟安全視

為國家安全的基本

，在貿易政策上凸顯勞工權益的重要

性，對外談判時亦然，

透過協調經濟盟邦

的勞工政策，為勞工爭取福利，這個

以勞工為中心的貿易政

策已經是拜登政府貿易政策標竿。台美TIFA

會議後成立勞工工作小組，USTR會後新聞稿3特別強調這項發展是拜登政府貿易政策的核心。

三、關鍵產業供應鏈安全與韌性

為因應新冠疫情所帶來

的經濟衝擊，並確保美國在美中科技戰中的優

勢，2

月間拜登上任之初簽核了一份行

政命令，要求針對半導體、先進(大容量)電

池、醫療用品、與關鍵礦物四大關

Phoca PDF

鍵產業的供應鏈進行檢視。6 月8 日白宮公布了一份關鍵供應鏈百日檢視報告(Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Grown: 100-Day Reviews under Executive Order 14017)，根據這份報告裡針對這些關鍵供應鏈所指出的脆弱性，白宮也提出了強化供應鏈安全與韌性的策略。在國內方面，除了提高產能之外，策略主軸在於建構一個「公平且永續」的供應鏈(build fair and sustainable supply chain)，主要做法包括建設一個重視勞工權益與創新的國內永續產業基地來對抗不公平貿易手段，並鼓勵在國內設廠，加強國內對供應鏈的投資。

國際面策略則一樣聯合民主盟友建立互賴供應鏈。台灣半導體產業位居世界之冠，不難理解台灣在美國的戰略貿易(strategic trade)中占有重要地位。台灣的關鍵性在美中關係緊張之際更為凸顯，兩岸緊密的經貿關係讓美國有所顧慮，美中關鍵產業

Phoca PDF

供應鏈也許可以獨立，但美台或兩岸

經貿鏈結卻難以脫鉤，

台灣因而持續處於

美、中、台產業鏈的樞紐位置。為減

少風險，美國以供應鏈

多元化策略來確保供應

鏈安全與韌性，同時與南韓半導體產業合作。

台美TIFA

會議的議程觸及的

供應鏈問題並不限於半導體產業，也

包括醫療用品的供應鏈安全，雙方並同意在APEC 與WTO 架構下持續合作。

參、台灣的務實期待

台美關係在拜登政府上

任後持續加強，已有諸多跡象可循，從一連串

的人

事任命聽證會中的

證詞、官方表述、以及與重要盟邦領

導人會晤時，都強調台

灣是美國民主、經

濟與安全的重要盟友，台灣在拜登政

Phoca PDF

府的印太戰略或對中政

策中的重要性，已

相當明顯。然而從台灣宏觀視角來看

，更令人期待的是善用當前台美關係的正向發展，務實推進台灣實力。

一、地緣經濟的戰略價值

台灣在特殊國際處境之

下，經濟實力一向是推進對外關係的籌碼，美

國國

家安全戰略暫行指

南裡所指的經濟安全便是國家安全一

說，對台灣而言更是如此。抗衡中國侵略性野心的一大挑戰是中國的市場力量(market

power)，過去各

國政府或國際企業

因中國龐大市場而妥協民主開放價值

的案例令人堪慮，因應

市場暴力有賴美國領導的經濟聯盟，以關鍵產業供應鏈所需的科技權力(technology

power)

取勝，而台灣在半導體產業的優勢自

然是最佳籌碼。然而地

緣經濟的戰略價值在於實際的投資與貿易流向(flows)

Phoca PDF

，而非過於操作的政治性

結盟口號，因此，

當台灣企圖以市場多元化來分散兩岸

不對稱經貿關係帶來的

政治安全風險時，除了拓展南向市場之外，歐美應是關鍵產業鏈優勢佈局的重點。

二、簽訂台美BTA 的願景

洽簽台美雙邊貿易協定一直是我方的政

策目標，這次台美TIFA 會議之後，美國40 多名跨黨派國會議員致函USTR

，從美國的戰略利益遊說USTR 展開與台灣進行FTA

談判的準備，認為台美BTA 有利減少台灣對中國的依賴，

確保該地區保持自

由和開放，維持美國在亞太地區的經

濟影響力。對此，多數人樂觀其成，然而洽簽FTA

除經濟條件之外，一向有政治敏感度，即使AIT 自稱為NGO

，來自北京的壓力仍然存在。在努力達到簽訂

台美BTA 的政策目標之前，透過USTR 主導的TIFA

會談，成立工作小組，務實調和雙邊經貿政

策；同步持續去年

啟動由美國國務院主導的台美經濟對

話，針對雙方具有優勢

Phoca PDF

的特定議題進行諮商，發展合作策略，兩者對提升台灣地緣經濟戰略地位也都

極為重要。

三、戰略模糊與雙重嚇阻

近日美台關係升溫，但

這個趨勢並沒有改變美國的一中政策或戰略模

糊的基調，美國白宮國安會印太事務協調官坎貝爾（Kurt

Campbell）7 月6 日出席亞洲協會(Asia

Society)舉辦的視訊座談時重申了美國立場。5事實上為了使中美

在各自捍衛關鍵國

家利益的同時不致干擾區域穩定情勢

，美國支持台灣、捍衛

民主的同時，不會挑釁中國的關鍵國家利益的底線。目前美國的做法似乎符合前外交官David

Keegan 所提出的雙重嚇阻(dual

deterrence)策略，用以強化戰略

模糊的效果，一方

面維持軍事優勢，展現準備台海戰役

的企圖；另一方面，全

面協助強化台灣實力，突破

中國對台灣國際參與的圍堵，而恢復台美TIFA 會

Phoca PDF

議是突破台灣被孤立於區域整合之外的關鍵。6換言之，TIFA 的復談對穩定台

海情勢有間接的嚇阻效果，是美國維持印太地區戰略穩定的一個策略。

肆、結語

最後回到政治經濟議題，美台TIFA

復談對美台關係發展有正面作用，但

並非排除了所有的

潛在衝突因子，除了美豬美牛等農畜

產品市場准入的問題之

外，以美國當前貿

易政策最重視的被迫勞工議題最值得

注意。我籍漁船的漁工

問題也常被美方認定

為不夠人道，違反勞工權益。事實上對勞

力密集產業而

言，供應鏈裡的勞

工成本是一向是資方精算的一部份，

若無法從這個根本的交

易成本來解決，僅

是用人道人權的呼籲，似乎效果有限

，如何避免勞工問題成為發展台美經貿同盟關係的障礙，是當前值得注意的議題之一。

Phoca PDF

發佈：2021-11-15, 週一 16:36
點擊數：10269

作者 李瓊莉 為　政治大學國際關係研究中心研究員

Phoca PDF