發佈：2022-03-08, 週二 14:44
點擊數：10237

去(2021)年10月拜登總統在東亞高峰會後的美國與東協峰會中提出印太經濟框架(Indo-Pacific Economic Framework,

IPEF)

IPEF潛在合作夥伴進行諮商，今(2022)年2月11日白宮正式發佈美國印太戰略(U.S. Indo-Pacific Strategy)，IPEF

也被納為落實區域繁榮目標的

Phoca PDF

重要倡議之一。截至本文交稿為止，IPEF

的完整內容尚未公布，一般期待在2022年3

月印太經濟框架的內涵便會明朗化，並正式出台。然而從美國高階官員近幾個月在各場合所釋出的訊息，IPEF除了是印太戰略的經濟支柱之外，更是落實印太戰略整體目標的關鍵。

壹、IPEF的特點

面對中國在亞太地區持續擴張的勢力範圍(sphere of

influence)

，拜登上任之後沿用川普時期的印太戰略思維，視中國侵略性擴張為美國與其盟邦的最大國家安全威脅，印太地

區早已是美中兩強全球戰略競逐的主戰場。拜登執政的第一年從7月間國防部長Lloyd

Austin、8月副總統Kamala

Harris

等高階官員出訪亞洲開始，以傳統高層外交途徑來展示對印太地區的重視之外，同時採取與歐巴馬政府相同的多邊途徑，參與東協區域論壇、東亞高峰會等以東協為中心的區域多邊機制；除強化與締約同盟國的關係之外，並積極與友好國家發展夥伴關係網絡，其中落實美國、澳洲、日本、印度民主聯盟的四方安全對話(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)引起諸多關注。

值得注意的是，印太各國對美國高階官員每次到訪的期待，已經不再僅是「戰略再保證」的外交辭令，而是希望美國帶來更具體的政策紅利，尤其當中國經濟勢力已經足以用作要求他國政治妥協的經濟脅迫(economic

Phoca PDF

coercion)

工具，

而美國卻無意

融入既有的區域經濟整合協議，例如《跨太平洋夥伴全面進步協定》(Comprehensive and

Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,

CPTPP)或《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership,

RCEP)

，如此缺乏實質經貿互賴關係作為印太戰略後盾的情況下，域內國家質疑美國深耕印太地區的誠意，IPEF

的提出則有助重建各國對美國的信賴，緩解各界對於美國如何抗衡中國市場權力(market

power)的質疑。

去年從國防部長、副總統訪問亞洲開始，11月間美國商務部長雷夢多(Gina

Raimmondo)與貿易談判代表戴琪(Katherine

Tai)

訪問日本、馬來西亞、新加坡、紐

西蘭、以及南韓，開始針對IPEF相關議題進行諮商；12月間國務卿布林肯（Antony

Blinken）則訪問印尼、馬來西亞，(

原定訪問泰國，因團隊有人確診新冠而取消)；2022

年二月國務卿布林肯在俄羅斯入侵烏克蘭危機未解之際，再次造訪亞洲，包括澳洲、斐濟、夏威

夷等地，展現美國持續投入印太的承諾(sustained

engagement)

Phoca PDF

發佈：2022-03-08, 週二 14:44
點擊數：10237

。以下從這些行程中官

方接受專訪與公開演講的內涵、美國印太戰略

中對IPEF的闡述、以及白宮近期所準備的新聞稿中，歸納IPEF特點。

一、IPEF不會是區域自由貿易協定

與CPTPP或RCEP不同，IPEF

不會是區域自由貿易協定，也不會涉及降低關稅或開放美國市場等市場准入(market

acces)

議題。主要應是考量為國內政治因素，一則為了

保障美國國內勞工權益、提高

就業率，取得中產階級的支持；二則

依美國憲法，國會有

權審查貿易協議，為了省去說服國會議員

的政治資本，IPEF傾向以國際合作模式進行，不一定要經過國會批准便可生效執行。

IPEF

包括兩大部分，第一部分是多邊合作框架協定，強調參加的經貿夥伴以建構自由開放印太地區的

共同願景為前提進行合作，然而此類框架協定較類似政治性宣言，不具法律約束力。框架中主要

揭示達到願景所擬共同商議的項目，但個別簽署國並沒有參加所有合作項目的義務，換言之這個

框架協定並不屬於一個統

包經貿協定。第二部分則是單獨議題取向模組(module)

Phoca PDF

談判，各國可自主選擇加入符合自身經貿利益的談判模組，而個別模組的談判進程也不會一致，這樣的模式也被稱為「菜單模式」(menu approach)，各國各取所需。針對各項合作協議，美方目前則希望朝簽訂具有約束力的協議，以保障跨國企業，創造實質貿易投資流量的增加。

二、合作對象並非概括性

IPEF號召認同自由開放印太願景的經貿夥伴一起打造以規範為基礎(rule-based)的經貿體系，以因應21世紀新經濟型態所需，而進一步期望印太地區是先試點，日後用以引導世界經濟秩序的重建。很顯然的，以共享自由開放為前提的經濟聯盟不會包括中國。戴琪透露IPEF與美歐貿易科技委員會(US-EU Trade and Technology Council)所關切的範疇一致，都在邀請志同道合的國家，建立夥伴關係，針對關鍵產業與部門設立自由開放的全球規範。至於合作對象，從近期經貿高階官員與印太夥伴的互動觀察看出美國是有特定預設的諮商對象，包括南韓、日本、紐西蘭、澳洲、新加坡、以及馬來西亞，而印尼、印

Phoca PDF

度被認為是潛在諮商對象。此外，在數位經濟、科技相關議題方面的合作也諮詢了私部門意見。

三、合作領域

IPEF合作議題模組設計主要在因應21

世紀新經濟型態，幾個重要領域有1)

貿易便捷化以強化經貿往來的互通性(interoperability)，包括關稅標準化(custom

standardization)、設立單一窗口等貿易便捷措施；2)

訂立環保標準、推動去碳的乾淨能

源以減緩氣候變遷的衝擊；3)

訂立勞工權益規範，延伸拜登政府以勞工為中心的貿易政策，創造符合公平競爭的國際貿易環境

；4)強化供應鏈韌性，尤其是關鍵產業供應鏈；5)強化數位經濟所需的數位量能(digital

capability)，支撐數位經濟的5G通訊科技，以及無線電通訊開放准入網絡(Open Radio Access

Network,

O-RAN技術，便利新的使用者加入，並訂立數位

經濟規範，包括跨境資料傳輸符合公開透明的訊息分享原則；6)縮減基礎建設差距(infrastructure

gap)，除了之前已經提出的「藍點網絡」(Blue Dot

Network)之外，近日也與G7成員國共同提出「重建美好世界倡議」(Build Back Better World

Initiative)，讓興新經濟得以享有高標準的基礎建設來發展經濟。

貳、IPEF的地緣政治意涵

Phoca PDF

發佈：2022-03-08, 週二 14:44
點擊數：10237

2021

年拜登政府一上任所發布的國家安全相關文件都將中國的侵略性擴張視為對美國及其盟邦的最大安全威脅，所提出的因應對策主要在建立民主聯盟與夥伴關係，圍堵中國的擴張。雖然就地域而言，中國勢力範圍最廣的是印太地區，受中國經濟脅迫最為明顯也是印太地區，然而美國反制之道是全球布局，而近日所發布的印太戰略是拜登政府的第一份區域戰略，針對域內民主夥伴所關切的問題，提出具體的合作方向與承諾。

印太戰略指出美國全面性的地域關切，包括東北亞、東南亞、南亞、大洋洲、太平洋島國次區域等；揭示五大耕耘面向，分別為促進邁向自由開放的印太地區、建立域內以及超越區域的連結、驅動區域繁榮、強化印太安全

、以及建立因應跨國威脅的區域韌性。其中IPEF

被置於驅動區域繁榮的倡議中，然而從

宏觀的角度分析，IPEF

是達到美國印太戰略目標的關鍵，其所帶來的地緣政治意涵至少有以下三點:

一、組構「反經濟脅迫」為價值主軸的自由開放經濟聯盟

美國在印太戰略文本中減少了圍堵中國侵略性擴張的敵對文字，而是務實地指出沒有企圖要改變中國，而是要形塑一個戰略環境來平衡中國勢力，換言之美國並沒有打算採取積極作為來讓中國接受自由開放的價值理念，而是轉向務實面對現狀，也暗示承認中國區域勢力範圍存在的事實。不過，中國以對外經貿關係作為地緣政治工具，以中國市場做為籌碼強制經貿夥伴接受中國政治立場、遵循中國所設立的行為規範等等的經濟脅迫(economic

Phoca PDF

coercion)

行為，美國當然不會坐視。中國的經濟脅迫行為已經違反現有的國際經濟規範，為了反制中國企

圖建構一個以權力為基礎(power-based)

的經濟秩序，美國則反覆強調要建立一個規

範為基礎(rule-based)的自由開放印太地區。IPEF

結合

認同自由

、開放理念的經貿

夥伴，一起加入國際經貿遊戲規則的

建制，值得注意的是，IPEF

所要反制的是中國經濟脅迫行為所帶來的失序，不讓情勢惡化成中國是唯一的遊戲規則制定者，

而IPEF的目標不必然在崩壞中國的區域勢力範圍。

二、化解中小型國家「選邊站」的戰略兩難

美國了解在RCEP生效之後，中國若順利加入CPTPP

，美國的在印太地區的經濟鏈結將會受到強烈衝擊，因此勢必需要開啟另一個多邊框架來支撐。

除了透過擔任2022年APEC

主事國，接續經營亞太地區向來關切的經

貿議題之外，IPEF

的提出目標強化新國際經濟形態中經貿夥伴互動的互通性，並共同因應中國所帶來的新經濟秩序

威脅，但在中國影響力逐漸覆蓋整個亞太之際，IPEF

Phoca PDF

僅是提供域內中小型國家另一個選項，不會強制各國參加，並強調尊重各國應依其所需，自主選擇(autonomy and

options)

。這樣的表態有助緩解各國在美中之間「二選一」的顧慮，尤其是東南亞各國一向對強權採取等距外交策略，一度對美國的意向質疑。美國高階官員在多次訪問東南亞之後，已認知到美國過於強勢可能帶來的反效果而修正策略，這個策略修正給地緣政治發展帶來新的啟示。

三、建構集體能力(build collective capacity)以因應跨國性威脅

美國在這次的印太戰略中提出了一個新的聯盟思維，不再強調過去以美國為軸的軸輻合作結構，而是主張以交錯交織的格柵結構(latticework)

，建構一個相互補強的聯盟網。從美國與軍事同盟關係的加固開始，擴充到強化主要夥伴國關係，包括印度、印尼、馬來西亞、蒙古、紐西蘭、新加坡、台灣、越南、以及大洋洲島國等，而這些盟國與夥伴之間也應加強關係，建構集體能力(collective

capacity)

，以因應共同面臨的跨國性威脅，例如全球衛生、氣候變遷、關鍵尖端科技、基礎建設、網路、教育、乾淨能源等問題。

QUAD是美國屬意的集體能力建構機制，但QUAD

將東協與中國一

起圍堵其中，引起東協成員國不

安，對此，美國特別提到要促成QUAD與東協進行合作，將QUAD

Phoca PDF

所策

劃的大計

畫串聯次區域計畫

，例如湄公河流域計畫，以邀請更多國家共同協作。此外，QUAD拉攏其他國家加入QUAD

+

，合作領域不限於軍事面向，擴及氣候變遷、疫情、疫苗、網路、關鍵技術、半導體、提供獎學金等。這些構想與IPEF所擬展開的談判議題多所重疊，得見IPEF在印太戰略中的關鍵性。

另一個IPEF隱含的戰略意涵在於支撐美國近期所提出的整合嚇阻概念(integrated

deterrence)

，初步了解，這是一個將最先進的技術、作戰概念和尖端能力編織在一起，以便無縫地遏止任何形式、任何領域的侵略，是一個綜合威懾概念。為達到這個嚇阻目標，除了擴大與盟國的軍事合作與軍售關係，打造印太地區集體安全網絡尚有賴鞏固國防產業供應鏈，經貿夥伴間進行戰略性產業的投資合作，加強供應鏈韌性，是關鍵要

素，IPEF自然得用做投資軍民兩用科技的合作模組，並同時達到刺激經濟增長的目的。

參、區域回應與我國的參與

美國一直在努力證明美國是一個值得信賴的夥伴，在俄羅斯可能入侵烏克蘭的危機未解之際，國務卿布林肯仍在2

月間到訪亞洲，也多少有此表示，但要維持全球霸權的負擔可想而知，有時適度的緩解地緣政治緊張是一個策略性調整。在印太戰略中美國似乎緩和了針對性的口吻，表示氣候變遷、疫後經濟

Phoca PDF

復甦、北韓問題、以及中國的區域擴張都是印太地區所面臨的大挑戰，而與中國的敵對關係無助於改善困境，因此強權政治並非美國的優先考量，相對的，美國表示願意探索與中國發展可能的合作關係，以共同迎戰這些跨國威脅。

即使美國在口氣與途徑稍作了調整，區域成員對IPEF
的回應也並非是立即擁抱。以南韓為例，對於美中的戰略競逐向來謹慎不表態，採取戰略模糊策略，而對IPEF
的回應也沒有太過熱情的興奮，只表示樂見更多的區域合作。南韓立場值得關切，南韓與日本同是美國的軍事盟邦，兩國卻關係緊張，就連在美國印太戰略中都特別呼籲日韓改善關係，若要落實所為的格柵結構的能力建構，就
必須化解日韓心結。加上在IPEF的合作項目中，南韓在關鍵性產業的態度亦有舉足輕重之地位。

另一個觀察的指標是越南，越南同時是RCEP和CPTPP
的成員，也是兩岸產業供應
鏈布局的重鎮，但越南對於是否積極參與IPEF
規範制定表示兩難，主要在於不及應付雙規的科技更新，尤其在網路使用方面，在已經習慣中規的情況下，未來的使用美規的誘因似乎略有不足。其他東協成員國也有同樣考量，預估各國仍會持續主張東協中心性，爭取東協戰略自主，強調依東協日前所發佈的東協印太願景來回應美國的倡議。

台灣與其他區域成員略有不同，積極參與各面向的區域倡議是一貫的對外政策。在去年正式提出申請加入CPTPP之後，日前也已經表態爭取參與IPEF

Phoca PDF

，展現對美國所提倡議的高度信賴與期待，然而IPEF

是一個大的合作框架，在政治性表態之

後，仔細評估參加IPEF

其中的那幾項議題模組的談判，準備進行談判的籌碼，才是重點，即早聚焦準備才不致落為空泛的一廂情願。

去年台美恢復TIFA

會議時台灣官方表示希望與美國簽訂雙邊自由貿易協定，這個單方面期待可能需要稍作調整，事實上，台美FTA並非美國優先考量，IPEF不會是FTA，FTA

也不必然是最符合我國對外經貿利益的選擇。從美國公開的資訊來看，台灣並沒有在其經貿官員訪問

亞洲的行

程中，限縮了表達

立場的管道，建議務實善用去年剛開啟的台美經貿對話作為IPEF相關議題的諮商平台。

作者 李瓊莉 為 政治學國際關係研究中心研究員

Phoca PDF