發佈：2022-03-08, 週二 14:51
點擊數：13276



一、拜登的亞洲經濟戰略—印太經濟架構

拜登執政已進入第二年，雖然各界對國內外施政的評價褒貶不一，但對於印太地區，其上任以來頻繁的舉辦各國峰會、雙邊對談及提出各種合作倡議，也明確對本地區的盟友散發出「美國回來了」的訊息。例如為凸顯印太地區四方安全會

議（QUAD

）重要性，拜登提升對話層級親自參加去年QUAD

會議。又如美韓已多次舉辦元首峰會及對話，美日也建立了「競爭力與韌性夥伴機制」、「商業

Phoca PDF

和工業夥伴關係」、「貿易合作架構」等計畫。但外界對美國的印太政策欠缺整體架構及方向感時有不滿。因此拜登總統在去年10月拋出「印太經濟架構」（Indo-Pacific economic framework，簡稱IPEF），一方面填補美國退出「跨太平洋夥伴關係協定」(TPP)所留下的亞洲戰略缺口，二方面也希望透過新的IPEF，作為與友好國家在供應鏈、數位經濟等議題合作，以對抗中國在亞太的經濟影響力。

拜登政府曾預告IPEF架構與協商程序將於今年公布，但至今IPEF尚未出爐，白官僅在今年2月先宣布「印太戰略」(Indo-Pacific Strategy of the United States)[1]，其中再次預告IPEF今年初會啟動，並擬推動高標準貿易、規範數位經濟、改善供應鏈韌性與安全、促進具透明度與高標準基礎建設的投資、以及建構數位連結。

白宮「印太戰略」所指的IPEF議題，與去年拜登政府提及IPEF可能涵蓋貿易便捷化、數位經濟之標準化及科技、供應鏈韌性、減碳和潔淨能源、基礎設施、勞工標準、及其他共享價值等七大議題略有不同，惟不論去年或今年對IPEF內容之共通點，則是其未包含關稅消除、服務與投資開放等市場進入自由化項目，一方面因為拜登所代表的民主黨向來立場，認為這些市場開放措施，都是犧牲美國勞工權益與就業機會為代價，他方面也反映了拜登政府去年7

Phoca PDF

月未向國會提出延長授權行

政機關對外經貿談判之「貿易授權法」（TPA）後，其無意使IPEF

議題會涉及新的談判授權，也意味IPEF談判成果無須送交國會審議與修正美國現行法。

換言之，在拜登政府無意修改現行法下，

也已為美國在IPEF

下可與印太成員國「共享

利益」的範圍設定了門檻上限，則是否影響了IPEF

成效及對印太地區國家之吸引力，確實有待觀察。

二、印太經濟架構(IPEF)之推動模式

關於IPEF可能推動之方式或架構，本文綜整現有各種資料來源[2]，乃有以下觀察。

(一)推動組織架構

因不涉及市場開放議題，IPEF

預期將是拜登政府以「行政協定」即可締結之文件。因而預計將依議題屬性，由行政部門之貿易

談判署(USTR)與商務部分別負責推動，則USTR代表戴琪(Katherine Tai)與商務部長雷蒙多(Gina Raimondo)

將就其負責議題規劃具體談判目標與規則，並為未來與盟國進行談判的主責協調單位。

Phoca PDF

發佈：2022-03-08, 週二 14:51
點擊數：13276

(二) 參與模式

過去商務部長雷蒙多曾強調，IPEF

特色在於其為「架構」並

非「協議」，因此各國參與程度有彈性，亦即IPEF參與國將不採「一體適用」(one size for all)模式。預期IPEF將包括一系列的個別協議，個別協議包括「具拘束力之規則」(binding rules)及原則(principles)

，美國為了維持高標準承諾，以及考量各盟友發展程度不一，規劃朝向以部分共通議題為基礎（例如供應鏈韌性、數位貿易），並視不同對手國而有不同程度之議題安排與規劃，讓各盟友可選擇性參與部分議題協議。換言之，每一議題協議的參與國可能將不盡相同。

三、IPEF可能涵蓋議題

IPEF

(CSIS)對IPEF之建議[3]

，本文乃從數位貿易規則、勞工為核心的高標準貿易規則、確保供應鏈韌性、高標準基礎建設等議題，研判可能涵蓋之內容如下。

1. 數位貿易規則

Phoca PDF

在此

議題之下，預期可能包含兩大主軸，一是與美日數位貿易規則或數位經濟夥伴關係協定(Digital Economy Partnership Agreement,

DEPA)

內容類似的數位貿易規則，二是建構資安能量及推動國際網路治理安全的規則。就第一部分數位貿易規則，拜登政府在數位貿易議題並無明顯與前任政府不同之立場轉變，因此美國對外洽簽協定之訴求從TPP、美墨加協定（USMCA）乃至於美日數位貿易協定（US-Japan Digital Trade Agreement

），應當具有參考價值，則確保數位產品不歧視待遇、禁止對電子傳輸之數位產品課徵關稅、不得限制跨境資訊流通、不得要求資料在地化(localization)

、允許電子認證與電子簽章等，應當都是這個部分會納入的基本規則。

至於第二部份資安能量及國際網路治理上，推動「數位連結與資通安全夥伴關係」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership,

DCCP

）之工作雖始於川普政府，拜

登政府仍持續推動，參議院提出的《2021年競爭及創新法》也納入DCCP

並為此編列預算。其次國務卿布林肯(Antony

Blinken)去年10月宣佈國務院將成立主責「網路與數位政策的新機關」（Bureau of International Cyberspace

Policy）[4]

，負責在國際資通安全、網際網路接取和言論自由及國際網路威脅等議題上落實相關外交工作，

Phoca PDF

此新組織法源將依據為《2021年網路外交法案》（Cyber Diplomacy Act of 2021），該法案於今年2月再次提交眾議院審議[5]。但此新機關之功能，應不止於網路安全職責，還包括與推動盟友可信任的電信網路基礎建設、界定與推動「關鍵軟體」（critical software）之使用維護安全運作等。則預估這也應當也是IPEF會納入討論之議題。

2. 勞工為核心的高標準貿易規則

拜登政府自上任後，即不斷重申「以勞工為核心」的貿易政策（A worker-centered trade policy），可預期的在IPEF下，美國將提出盟友應遵循國際勞工組織（ILO）認可的勞動標準的規則，更具體而言，USMCA規則應可提供一些指引。蓋墨西哥政府長期抑制勞工條件，致使美國企業搬遷至墨西哥，進而對美國勞工造成損害。為此，美國因而在USMCA勞工專章納入強而有力的勞動條款及執行機制、設立「快速因應機制」（Rapid Response Mechanism）以對未遵守勞工權益的個別工廠採取行動、要求締約方改善勞工事務與強化立法義務、增加最低工資限制等條款，以期全面改善墨西國核心勞動權利，並提升其勞工待遇，堪稱美國現階段最具代表性之勞工專章。

何況USMCA勞動條款曾受當時在野的民主黨要求下與加墨重新協商，因此強化了與勞工有關的爭端解決程序

Phoca PDF

；舉證責任改由涉嫌違反勞動標準的被控方（如墨西哥），證明其並未對他方（如美方）造成投資與貿易影響；新增在「特定廠區」內工作而有違反勞動權情事時，賦予爭端解決小組可下令彌補相關問題的快速反映措施等等。在此背景下，IPEF

應當也會尋求類似的勞動標準與條款，惟美國在印太地區主要擬尋求改善的對象或將是越南、馬來西亞等開發中國家，惟這些國家可承諾多少勞動標準之改善，恐怕還是看美國的相對善意。

3. 確保供應鏈韌性

供應鏈韌性議題，在拜登上任後已成為

國際當前顯學，從QUAD

乃至於美國與歐、日、澳、韓與臺灣等雙邊對話或合作平台，促進供應鏈韌性必定是其一議題。

如同美歐去年成立的「科技貿易委員會」（TTC

），其中「安全供應鏈工作小組」任務，就在提高產業鏈上下游供需間之透明度、反映現有的部門能力、研發重點的資訊交流、促進供應鏈彈性和多樣化的戰略；其次也成立「技術標準工作小組」，係以制訂關鍵和新興技術標準，界定出歐美共同支持制定符合彼此核心價值的技術標準。

基此，預期IPEF也將建立類似工作組，從確立IPEF

夥伴考量的「關鍵產業」概念，至建立此區域供需資訊分享的機制，為最可能推動之脈絡。

4. 高標準基礎建設

拜登政府去年以七國集團（G7）已宣布「重建更美好世界」（Build Back Better

World

Phoca PDF

）的倡議，承諾為貧困國家基礎建設提供資源，當時就被各界認為意在抗衡中國「一帶一路」。則拜登政府在IPEF

對印太國家基建投資的構想，應當也不外乎此，從而預期美國與印太國家所謂高標準的基建合作，除了考量印太地區的重大基礎設施需求外，應當會從數位連結、因應氣候變遷技術、維持衛生與安全以及促進性別平等面向下，建立基礎設施的合作夥伴關係，以提供透明、高標準的基礎設施。

其次，IPEF可能也會要求盟友遵守G20「優質基礎建設原則」（G20 Principles for Quality Infrastructure Investment），強調反貪腐、透明度以及財政可持續性等投資或融資條件，或政府採購契約應有一定程度之公開等要求，對此也可能搭配美國2019年就已發起的「藍點網絡」（Blue Dot Network）計畫[6]，「藍點網絡」意在集結政府、私人部門及公民社會等不同利害關係人，採取可信賴的品質標準發展全球的基礎建設項目，其也要求基建項目應滿足G20優質基礎建設投資原則、G7創新性發展融資承諾及赤道原則。[7]而任何國家、企業的基礎建設項目均可申請藍點認證（Blue Dot Certificated），若一政府取得認證，意味該政府重視有利於當地社區的高品質基礎建設項目，可提升民眾對基建項目的信心；對企業而言，基礎建設項目可獲認證，則有利於提升向金融機構尋求融資的機會。

Phoca PDF

發佈：2022-03-08, 週二 14:51
點擊數：13276

然而此項議題之重

要性，恐更著重於美國在印太地區將

承諾投入多少額外資源?

畢竟迄今觀察已相對確定，美國不會在IPEF

下提供印太國家額外的市場進入商機，則另一滿足印太國家利益的期待則是增加對當地的投資。

美國實則於2018年就已展開「亞洲EDGE」（Asia

EDGE），在「美國國際開發署」（USAID

）主導下在能源供應、

能源多樣化、能源貿易等方面與亞太國家擴大

合作[8]

，這個計畫仍舊運作中，其陸續已對印度、印尼、尼泊爾及越南，在電力輸送設備、太陽能與風場等再生能源基建等，提供技術與資金，或引進私部門在當地的投資。易言之，拜登政府預計加碼的基建資源投入程度，恐是多少印太區域的開發中國家會評估加入IPEF之關鍵。

四、結語

隨著臺美經貿最大困局萊豬問題解決後，

今年應可延續2021年臺美經貿互動升溫的趨勢，以TIFA

會議、經濟繁榮夥

伴會議、及去年底宣布的「台美科技

貿易暨投資合作架構」(TTIC)為基礎，持續擴展促進臺美貿易、投資及產業合作。

Phoca PDF

從各種角度觀察，臺灣若能大幅參與IPEF之各種議題，應當有助於IPEF

發揮效果，特別是關於數位貿易與數

位科技標準，半導體、5G

、電動車及其零組件等關鍵供應鏈韌性等，臺灣應是無可或缺的重要盟友。至於在基礎建設或潔

淨能源等議題上，臺灣相關經驗較為欠

缺，可望藉由參與IPEF

相關合作項目，有助於臺灣能更拉近與各國推動低碳或去碳化政策之差距、以及學習共同在第三

地基礎建設合作的經驗，以建構與印太區域的供應鏈、科技及基礎建設等之更全面性連結。

---

[1] The White House(2022), Indo-Pacific Strategy, from: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf

[2] Indo-Pacific Economic Framework Concept Note, from: https://www.politico.com/f/?id=0000017e-a2d1-db8b-ab7f-f2df75130000, USG Talking Points for Foreign Partners on Indo-Pacific Economic Framework, from: https://www.politico.com/f/?id=0000017e-a2cf-db8b-ab7f-f2df7f060000

[3] Matthew P. Goodman & William Reinsch(2022), Filling in the Indo-Pacific Economic Framework, CSIS, Jan. 2022.

[4]Secretary Antony J. Blinken on the Modernization of American Diplomacy, October 27, 2021, US State of Department, https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-the-modernization-of-american-diplomacy/ (last visited November 2, 2021).

[5]H.R.1251 - Cyber Diplomacy Act of 2021, https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1251/text#toc-H333BDE9F14124793951C213D3D14597E

[6]See “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf; “Indo-Pacific Transparency Initiative,” November 3, 2019, https://www.state.gov/indo-pacific-transparency-initiative/.

[7]“What are the principles underlying the Blue Dot Network?” U.S. Department of State, https://www.state.gov/blue-dot-network/

Phoca PDF

[8] Asia Edge (Enhancing Development And Growth Through Energy) Initiative, from: https://www.usaid.gov/indo-pacific-vision/nrm/asia-edge

作者　顏慧欣　　中經院WTO及RTA中心副執行長