發佈：2022-11-04, 週五 11:02
點擊數：4539

一、前言

美國總統拜登(Joe Biden)於今年(2022)5月20至24日進行了其上任後第一次的亞洲行，在受到新冠肺炎疫情肆虐以及俄烏戰爭和中國大陸積極在周邊地區展現存在感和軍事力量等各種不穩定之地緣政治因素下，拜登此次來訪亞洲到底會帶來什麼樣的訊息、什麼樣的地緣政治經濟意涵等，在在都使得拜登的此次出訪動見觀瞻也備受矚目。對此，有論者梳理了拜登此次亞洲行可能會面臨的五挑戰，並以此作為吾人檢視拜登此次亞洲行是否能夠成功的判斷指標: (一)拜登能否讓新任南韓政府更積極的在美韓同盟架構下促成更多合作、(二)拜登能否促進美日在既有的同盟關係下促成更多合作、(三)拜登能否就韓半島(Korean Peninsula)安全議題以及如何應對北韓的核武威脅尋求一個更完整的應對方案、(四)拜登能否增進美日印澳四方安全對話(QUADrilateral Security Dialogue, QUAD)機制成員，特別是印度對於應對區域事務取得一致的立場與步伐、(五)拜登能否成功的推銷-印太經濟架構(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEFP)並吸引到其所欲吸引之東南亞國家成員的加入(Kine & Overly, 2022)[1] 。順此，筆者以上述五個議題面向為基礎，進一步梳理拜登此次亞洲行所獲致之相關成效以及此次的訪問是否進一步回應了上述五大挑戰? 另外，筆者也將會就臺灣在此過程中所扮演的角色和所面臨的機會與挑戰進行討論和闡述。

二、韓國行與韓半島局勢

拜登在20日抵達韓國後並未直接進入到青瓦台或相關之政府部門進行訪問，相反的，拜登在新任南韓總統尹錫悅(Yoon Seok-Youl)和三星電子副會長李在鎔(Lee Jae-yong)的陪同下先是參訪了位於京畿道平澤市的三星半導體生產基地；此一三星半導體生產基地的規模不僅在國際上名列前茅，且也是三星電子預計在美國德州投資170億美元來新建先進和尖端之半導體生產園區的範例。因此，拜登訪韓首站選擇了拜訪三星半導體生產基地不僅意在吸引南韓財閥(chaebols)擴大赴美國投資的金額與力道，且也希望拉攏南韓財閥以及相關之半導體廠商更緊密的和美國進行合作，亦是希望藉此降低美國本身和南韓對中國大陸市場的依賴，並加強美韓在半導體產業上協同一致的立場與作法以因應來自中國大陸半導體產業的挑戰。另外，美國與南韓在半導體技術的共享與供應鏈合作議題上亦取得了進一步的合作共識，兩國元首同意既有之「美韓軍事同盟」以及奠基在美韓自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)之「美韓經濟同盟」外，再增加一個同盟的面向與合作類型，此即為奠基在兩國半導體生產鏈與技術合作上的「美韓技術同盟」。對此，兩國元首表示，美韓正在建築一個更為完整和全面的美韓同盟與合作體系並以建構美韓全面戰略同盟的目標邁進(Kim et al, 2022) [2]。

而拜登此次訪韓所獲致之相關成果可進一步的從美韓兩國元首所發表的共同聲明(Joi

Phoca PDF

nt Statement)進行了解，而以下三個面向是此次共同聲明的重點內容(THE WHITE HOUSE, 2022a)[3]：

(一)、韓半島和平與繁榮的關鍵(The Linchpin for Peace and Prosperity)，在此一面向上，美國與南韓在既有的美韓軍事同盟基礎上，更進一步的強化了彼此在韓半島安全議題的合作，藉以因應北韓的核武威脅及對於整個韓半島和東亞地區所造成的影響。在此議題上，美國承諾未來持續在南韓部署更多戰略性武器，包括長程轟炸機、彈道飛彈、潛艦以及各式戰略和攻擊性戰艦，而南韓也同意與美國攜手進行更多和規模更大的聯合軍事演習。除了上述口頭上之立場表達與未來武器部署的承諾外，美國與南韓也取得共識並同意重新啟動「遏制戰略協議體」(Extended Deterrence Strategy and Consultation Group，EDSCG)的制度化運作機制。這個機制主要的目的即是為了提供美國與南韓高層一個制度化和定期性針對北韓核發展與韓半島安全議題進行互動與溝通的平台；然而，這個機制在2016年舉辦過兩次後即因前任總統文在寅對於北韓所採取較為溫和的立場下嘎然而止。這次的重啟一方面顯示了南韓新總統對於北韓之立場較前任總統更為強硬，且也更願意透過美韓既有之同盟機制進一步的獲取南韓國家安全的保障和更大的威懾能力。另一方面，新任南韓政府的決定亦可視為是美國成功的透過北韓核威脅議題再次的凝聚了美韓對於韓半島安全議題的立場與行動的協同一致性 (Snyder, 2022)[4]。
(二)、美韓經濟與科技戰略夥伴關係(A Strategic Economic and Technology Partnership)，除了傳統安全事務的合作關係外，美韓兩國元首也同意共同攜手針對尖端科技領域與網路安全議題建立更密切的合作夥伴關係，並強調未來科技的發展與運用應該要建立在普世與民主等價值(democratic principles and universal values)上來進行。除此之外，美韓也同意加強兩國間的能源安全合作，未來美韓將各自在國家安全會議下建置美韓的經濟安全對話機制(economic security dialogue)，藉以提供主管美韓兩國經濟安全事務的官員與政府部門有制度性溝通與對話的窗口。另外，美韓也同意在當前相關之前沿科技領域加強合作，包括半導體、環保型電動汽車電池、AI人工智慧、量子科技、生物科技、生物工程以及自動機器人等領域的合作，也將會進一步促進兩國在國防產業上的互補與合作關係，並積極推動兩國針對「國防互惠採購協議」(Reciprocal Defense Procurement agreement)的談判工作。在供應鏈韌性部分，兩國元首也同意成立部長級(ministerial-level)的供應鏈和商業對化機制(Supply Chain and Commercial Dialogue)，在這個機制下，兩國相關部會首長即可針對重要科技產業之供應鏈運作情形進行制度性和定期性的對話與交流，藉以確保和增進兩國之經濟安全(Kim et al, 2022)[5]。

(三)、超越韓半島之全球與全面性戰略同盟(Global Comprehensive Strategic Alliance: Beyond the Korean Peninsula)，從上述的討論可知，美國總統拜登與南韓新總統尹錫悅對於兩國同盟關係的界定已超越了傳統上之軍事同盟的範疇，舉凡經濟、科技、供應鏈、能源、氣候變遷、新興傳染病、網路與國防等，都是美韓兩國元首所欲進一步追求更緊密合作甚至建立同盟關係的領域；而兩國元首在此一面向上皆同意兩國在基於共同之自由、民主等普世價值上，願意一同建立美韓在各個

Phoca PDF

領域的全面性戰略同盟關係(KOREA, net, 2022)[6]。

對此，拜登此次訪問南韓可謂是取得了豐碩的成果，其不僅成功的促使了新的南韓政府改變了舊政府原本搖擺於中國大陸與美國之間的戰略搖擺情形，更進一步的促進了美韓在傳統之國家安全議題外建立多個部長級以上之高層官員的制度性交流與對話機制；且也將兩國之合作與同盟關係外溢(spill-over)到其他數個領域，包括經濟、科技、供應鏈、區域事務等範疇並據此建立全面性戰略同盟關係。

三、日本行與美日關係

結束了南韓的訪問後，拜登總統赴日本進行第二站的訪問行程，而根據美日領袖共同聲明的內容，美日雙方所共同關注並獲致共識的議題包含以下五個面向(THE WHITE HOUSE, 2022b) [7]:

(一)、增進一個開放且自由的印太地區(Advancing a "Free and Open Indo-Pacific")，在這個議題中，美國總統與日本首相都同意一個基於國際規則(rules)和維持自由且開放之印太地區的重要性，而日本首相岸田文雄(Fumio Kishida)也在共同宣言中表示支持美國所倡議之印太戰略(Indo-Pacific Strategy)。另外，兩國領袖也提及了在維持自由與開放的印太地區時，這個區域內的成員包括東南亞國協(ASEAN)、美日印澳四方安全會談(QUAD)、美英澳安全聯盟(AUKUS)，以及其他與美日共享重要民主和自由價值的夥伴，如歐盟和加拿大等也都應在維持印太地區之自由、和平與繁榮的目標上扮演積極性的角色。當然，在印太地區安全議題上，美日領袖也呼籲中國大陸當局應遵守目前既存的國際規則，並在宣言中譴責俄羅斯與北韓等破壞區域和平與穩定的行為、另外，兩國領袖也在宣言中表達了美日期待以和平的方式解決兩岸問題的立場，並對緬甸軍政府侵害緬甸人權的行為表示譴責(THE WHITE HOUSE, 2021) [8]。

(二)、加強美日同盟之嚇阻與回應能力(The Japan-U.S. Alliance: Strengthening Deterrence and Response Capabilities)，美國拜登總統強調一個強韌的美日關係以及強大的美日同盟對於印太地區的重要性，並以良善的力量(a force for good)來形容日本在印太地區中所扮演的角色。另外，為了因應中國大陸對於印太地區日益強大的軍事威脅，美日兩國領袖不僅在宣言中再次宣示了美日同盟關係的重要性與穩固性，兩國也同意加強和擴大日本在應對印太地區安全議題時的能力與反應力。對此，兩國領袖同意加強相關之雙邊對話與溝通管道的運作，包括安全諮詢委員會(Security Consultative Committee, SCC)之2+2對話機制以及擴展威懾對話(Extended Deterrence Dialogue, EDD)機制的運作等，藉以加強日本與美國在印太地區安全議題上的共同威懾能力(nippon.com,2022)[9]。

(三)、邁向更具韌性、永續與包容性的經濟成長模式(Achieving More Resilient,

Phoca PDF

Sustainable and Inclusive Economic Growth)，在此面向中，美日兩國領袖期待能建構新型態的資本主義運作模式(new form of capitalism)。兩國領袖都期望未來能夠修正既有之資本主義運作模式，讓更多「由下而上」(bottom-up)的觀點與途徑去回應和分配全球經濟與資本主義體系運作所帶來的經濟果實。另外，兩國領袖也同意在上一年(2021)所宣布之「美日競爭力與韌性夥伴關係」(U.S.-Japan Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership)下，擴大舉辦美日經濟與外交部長層級之2+2會議，並將共同追求更具永續和包容性之經濟發展模式，順此，兩國領袖亦表示欣見美日之間建立乾淨能源與能源安全倡議(Clean Energy and Energy Security Initiative, CEESI)機制，並藉此共同推動兩國之能源安全和一同追求淨零排放的目標。

第四和第五個面向則是包含了美日兩國共同理解新時代人類安全的挑戰(Global Challenges: Realizing Human Security in a New Era)以及建構美日間與印太區域內更緊密之人民與人民間的互動包容性網絡(People-to-People Exchange: Creating Diverse and Inclusive Networks that Support a "Free and Open Indo-Pacific")。在新時代的挑戰方面，兩國都提及了當前新冠肺炎疫情所對於全球造成的重大影響，而兩國也同意在美日印澳四方安全對話(QUAD)機制下共同攜手面對Covid-19在未來數年中所可能帶來的影響與挑戰。而其他新時代的挑戰包括癌症的研究，一同對抗氣候變遷等，而兩國領袖也同意加強在美日氣候夥伴(Japan US Climate Partnership)機制下的合作關係，以應對日益顯著的氣候變遷影響。而在建構人民與人民間的互動關係方面，兩國領袖皆認為美日雙方有必要擴大雙邊人民之間的互動管道與交流機制，包括擴大和肯定美日文化教育交流會議(U.S.-Japan Conference on Cultural and Educational Interchange) 的重要性等。

由上述的討論可知，美日同盟關係本就較美韓同盟關係來得更為穩定，而日本政府長久以來也都是美國在亞洲乃至於印太地區最堅實的盟友，而從此次拜登總統訪問日本並和岸田文雄首相所共同發表的聲明可進一步看出，美日同盟的合作關係業已超越了傳統軍事安全的合作領域，並逐漸的包含了更為廣泛的治理議題，且其所關注的地理範圍也超出了傳統的亞太或印太地區，足見美日有意共同合作與聯手治理國際社會與全球性議題的企圖心(中央通訊社，2022) [10]。

四、印太經濟架構(IPEFP)與四方安全會談(QUAD)

另外，此次美國總統拜登是否能夠成功的邀請並納入原本立場尚不明確的東南亞國家加入由美國所主導之新的印太區域經濟整合機制-印太經濟架構(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPFEP)，以及是否可藉由QUAD的召開藉此進一步的拉攏並要求印度更為積極的參與QUAD的運作以及對於俄羅斯入侵烏克蘭的行為做出更進一步的表態等，在在都是吾人所關注的面向。在印太經濟架構方面，

Phoca PDF

美國宣佈第一輪納入到此一架構的國家共有十三個，包括美國、日本、印度、澳洲、紐西蘭、南韓，以及東南亞國協中的印尼、越南、泰國、菲律賓、馬來西亞、新加坡與汶萊，而這十三個創始會員國約佔了全球GDP的四成左右，對此，從經濟量體與規模上來看，其足以和由中國大陸所主導之RCEP等量齊觀。然而，值得一提的是，由於此次美國所提出的印太經濟架構並不像傳統的區域經濟整合議程般觸及到降低關稅和市場准入等議題；相反的，美國此次所主導的印太經濟架構採用了較為開放和具彈性的安排取代了過去時常需耗時數年進行談判的自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)簽署過程。由於印太經濟架構並未牽涉到具體的關稅減讓和市場開放等要求，對此，筆者認為，此舉或許是美國一種戰術性的安排與選擇，亦即透過提出一個較富有彈性和開放性的經濟架構和區域經濟整合議程藉此來穩固美國在印太地區經濟事務的影響力和存在感，並藉以爭取更多時間來應對中國大陸在印太區域內日益膨脹的經濟影響力。

因此，美國此次針對印太經濟架構所公布文件中的內容僅做出了原則性的表述，其中四個面向是美國印太經濟架構的主要內涵，包括:(一)、貿易(Trade)，美國期待成員國能一同打造高品質、具包容性、自由且公平的貿易環境，並一同尋求新的且富含創意的貿易與科技政策，另外，除了傳統的貿易活動外，數位經濟(digital economy)也是此一架構所欲追求的共同合作目標。(二)、供應鏈(Supply Chains)，成員國將一同打造一個更具透明度、多樣性、永續發展和韌性的區域供應鏈體系，並藉此尋求成員國間協同一致的危機回應方式。或許是受到當前突如其來之新冠肺炎疫情及俄烏戰事的影響，美國欲透過印太經濟架構的建立藉此讓區域內成員國在面對突發事件或危機時能夠維持貨暢其流以及相關產業供應鏈的穩定供貨的目標。(三)、乾淨能源、減碳及基礎建設(Clean Energy, Decarbonization, and Infrastructure)，在此一面向上，美國會與成員國一同在根據巴黎氣候協議的基礎上共同追求一個更為減碳和永續發展的區域環境，並且也同意導入更多的科技技術與優惠融資來支持區域內國家進行永續和可持續性科技的研發和基礎建設工作的推展。(四)、稅制與反貪腐(Tax and Anti-Corruption)，在此一議題上，印太架構宣示了反貪腐、反洗錢以及反賄賂等目標，並且在落實這個目標上，成員國願意一同努力、分享資源、智識並尋求共同之反貪腐能力建構(capacity building)的目標，希冀在印太區域內創造一個更為透明與可進行課責的政治經濟環境(THE WHITE HOUSE, 2022c)[11]。

由上述的討論可知，美國拜登總統此次所公佈的印太經濟架構與傳統的自由貿易協定有著很大的不同，其不僅沒有觸及相關之貿易關稅減讓、市場准入的條件，也沒有具體和硬性達成的時間表要求。相反的，上述原則性與價值性的架構內涵確實一方面給予了美國與成員國在日後進行相關之談判和協商時有了更大的迴旋空間，但此也可能成為日後IPEFP在區域內能夠落實到什麼程度產生影響，因為成員國間無論是在基礎建設、產業經濟結構、貪腐與透明度等面向上有著許多的差異。對此，筆者認為美國此次透過以「價值」和「未來願景」為基礎所提出來之印太經濟架構在未來是否能進一步的達成如美國所預期之規範性目標和價值建立的效果，以及這樣新型態不涉及關稅減讓和市場開放的經濟架構嘗試是否有足夠的能力成為美國在

Phoca PDF

此區域內和中國大陸所提出來之RCEP整合議程進行競爭或抗衡則還需要未來更多的時間進行觀察。

五、 臺灣的機會與挑戰

臺灣因未被納入到第一輪之印太經濟架構成員國名單而感到遺憾，為了回應臺灣的需求，美國政府方面業已表示了臺美將繼續深化彼此雙邊的經貿關係，或有可能為了出自於給予臺灣進一步的補償進而在臺美經貿架構與互動上提出新的與具體的深化作法。對此，我國當然可以繼續爭取加入印太經濟架構，但考量到其實印太經濟架構並未能實質上和立即性的改善臺灣在區域經濟整合中所面對實際上之降低關稅的需求與市場競爭力下降的挑戰 (林顯明，2017) [12]
。對此，筆者認為，我國可以一方面繼續爭取加入印太經濟架構，但若要真的改善區域經濟整合參與的困境以及我國廠商在海外市場所面臨到高關稅之挑戰的話，或許在短中期內和可欲的談判戰術上，應以爭取在既有之臺美TIFA、臺美經濟繁榮夥伴對話（Economic Prosperity Partnership Dialogue, EPPD）以及臺美科技貿易暨投資合作架構」（Technology Trade and Investment Collaboration Framework, TTIC）上尋求洽簽實體和傳統之自由貿易協定、臺美FTA，以及繼續爭取加入CPTPP談判等為佳，藉以作為實際改善我國所面臨到之區域經濟整合及產業出口競爭力下降等問題的務實做法(林顯明，2022) [13]
。而追求加入印太經濟架構的部分，則可以當作我國積極回應美國在印太地區以「價值」和「未來願景」為基礎之號召，但若從目前所公佈的印太經濟架構內容來看，短期內，臺灣若無法順利參與，或許對於臺灣之經濟與產業發展所造成的影響與負面衝擊相對下較為有限。

表一、拜登亞洲行五大面向成效評估

	能否促進美韓在既有的同盟關係下更多的合作	能否促進美日在既有的同盟關係下更多的合作	能否尋求應對北韓核威脅的方法	能否增進印度在QUAD的參與度	能否成功行銷IPEFP並吸引東南亞國家加入
是否成功獲致成效	相對成功	相對成功	相對成功	部份成功	相對成功
	建立更多合作機制與對話管道	建立更多合作機制與對話管道	給予日韓更多安全保證，	印度仍未對俄羅斯表達譴責	僅柬埔寨、緬甸與寮國未被納入

Phoca PDF

並促進日韓更加
重視與

投入到同盟關係

資料來源: 研究者整理

總體而言，美國總統拜登此次訪問韓日可謂收穫豐富，其不僅確認了新任南韓總統對於美韓關係的立場，也在既有之美韓與美日同盟關係下建立了更多的合作計畫與管道，因此對於促進美韓與美日關係方面的成效顯著。另外，在對於應對北韓核武和區域安全威脅方面美韓與美日也都達成了相關的共識與應對計畫，對此，也為美國與日韓未來在應對北韓的安全威脅時提供了更大的威攝能力。相對下，拜登雖然在訪日期間順利的召開了QUAD的會議，且印度首相莫迪(Narendra Damodardas Modi)也親自飛到日本與會，然而，在此次的四方安全對話中，印度總理最後依舊未針對俄羅斯入侵烏克蘭的議題表示譴責，致使得印度雖然在大多數的議題上已可和美國等相關印太區域內的國家協同一致，但在與區域安全事務的議題方面，印度在考量到其與俄羅斯和中國大陸複雜之關係的情況下，依舊無法完全和美國與西方國家採取一致立場，因此在促進印度參與QUAD機制並尋求協同一致之立場方面，美國總統拜登可謂只獲得了部分的成功。再次，有關於印太經濟架構部分，美國確實成功的邀請到東南亞國協十國中除了與中國大陸同樣為威權或共產體制之柬埔寨、緬甸與寮國外之七國加入，因此從和東南亞國家的參與數量來看，美國的印太經濟架構可謂是獲得了不錯的成效；但印太經濟架構的隱憂則是由於這個新的區域經濟倡議主要是奠基在「價值」和「未來願景」的基礎上所提出來，而並未實際的涉及到具體之關稅減讓或者市場准入。因此，未來這個新的區域經濟架構能否真的和具有傳統自由貿易協定性質之RCEP所帶來之具體的經濟利益進行競爭或抗衡則還有待時間觀察；另外，這個充滿拜登價值與理想主義色彩的經濟倡議未來能否在規則、信念與共同價值等號召下，繼續維持乃至於增加美國在印太地區內實質之產業與經濟影響力也還需要更多的時間來加以印證。

作者林顯明為國立空中大學公共行政學系助理教授

註解:

1.Kine, Phelim & Overly, Steven. (2022, May 18). 5 challenges awaiting Biden on his Asia tour. https://www.politico.com/news/2022/05/18/5-challenges-biden-asia-tour-00033496

2.Kim, Sohee., Jacobs, Jennifer., and Lee, Jeong-Ho. (2022, May 20). Biden Hails US-South Korea Alliance on Tour of Samsung Plant. https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-20/biden-heads-to-asia-with-semiconductors-and-security-in-mind

Phoca PDF

3.THE WHITE HOUSE. (2022a). United States-Republic of Korea Leaders' Joint Statement. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/21/united-states-republic-of-korea-leaders-joint-statement/

4.Snyder, Scott A. (2022, May 23). How Biden and Yoon Are Strengthening the U.S.-South Korea Alliance. https://www.cfr.org/in-brief/biden-south-korea-visit-yoon-alliance-north-korea

5.Kim, Seung Min., Wootson Jr, Cleve R., Lee, Michelle Ye Hee. (2022, May 21). Biden's charm offensive seeks to bolster ties with South Korea, Indo-Pacific. https://www.washingtonpost.com/politics/2022/05/21/biden-asia-korea-japan-meeting/

6.KOREA, net. (2022, May 21). Korea, US upgrade ties to 'global comprehensive strategic alliance'. https://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=215074

7.KOREA, net. (2022, May 21). Korea, US upgrade ties to 'global comprehensive strategic alliance'. https://www.korea.net/NewsFocus/policies/view?articleId=215074

8.THE WHITE HOUSE (2021) INDO-PACIFIC STRATEGY OF THE UNITED STATES https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf

9.Nippon.com. (2022, May 23). Kishida, Biden Vow to Enhance Deterrence of Japan-U.S. Alliance. https://www.nippon.com/en/news/yjj2022052300654/kishida-biden-vow-to-enhance-deterrence-of-japan-u-s-alliance.html

10.中央通訊社 (2022) 日美領袖會談岸田文雄：日美主導國際社會 https://www.cna.com.tw/news/aopl/202205230058.aspx

11. THE WHITE HOUSE . (2022c). Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity. https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/

12.林顯明 (2017) ，當前臺灣產業發展的困境與挑戰:
兼論新內閣團隊的政策方向，新社會政策，第54 期，頁55-67。

13.林顯明 (2022) ，臺美 TIFA
與經貿關係之發展與展望，展望與探索，第 20 卷第 1 期，頁66-83。

Phoca PDF