

美國印太經濟框架之發展與走向

淡江大學外交與國際關係學系助理教授 陳逸青

印太經濟框架(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)是拜登政府印太戰略的重要組成部分。鑑於其地緣政治、安全和經濟重要性，印太地區已成為美國外交政策的中心。IPEF由美國於2022年5月與13個地區夥伴共同啟動，代表了美國對印太盟友的經濟承諾，以及加強區域經濟聯繫、補充美國區域安全的戰略安排(Goodman & Arasasingham, 2022)。該框架顯示美國企圖與印太盟友共同構建一個新的開放、繁榮和安全的國際秩序。

IPEF之設計並非係傳統的全面自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)，而是希望藉由四大支柱的組成，於成員國間相互建立「高標準之承諾」(high-standard commitments)(The White House, 2022a)。此四大支柱為：

- (1)經濟連結支柱(Connected Economy Pillar)；
- (2)供應鏈支柱(Supply Chain Pillar)；
- (3)潔能經濟支柱(Clean Economy Pillar)；
- (4)公平經濟支柱(Fair Economy Pillar)。

美國貿易代表署(Office of United States Trade Representative, USTR)負責主導經濟連結支柱的談判，而美國商務部(U.S. Department of Commerce)則負責其餘三個支柱的談判。

然而，由於IPEF的新興結構，再加上前美國總統川普曾表示於當選後將「終止」(knock out) IPEF，即使成員國目前已簽署了其中三項支柱協定，其實質性影響尚不明確。分散的安排、不涉及市場准入的方式以及政治的不確定性，引發了印太夥伴和國內利益相關者的各種擔憂。在此背景下，本文旨在透過就現行協定及倡議的分析，評估美國是否能藉由IPEF，為該地區盟友提供一個可信賴的平台，以達到其總體目標及其戰略利益。

一、美國的印太戰略

2022年2月，拜登政府發布了印太戰略，表明美國決心加強其在印太地區的長期地位和承諾(The White House, 2022b)。從奧巴馬的「重返亞洲」到川普的「印太戰略框架」，印太地區一直是美國政府經濟、政治以及外交所關注的中心。美國自1950年代建立與亞太國家的雙邊秩序，似乎已逐漸被區域性的印太多邊安排所取代(Wirt & Jenne, 2022)。二戰結束70多年後，在迅速變化的區域戰略環境中，過去由美國主導的秩序，已難以支持實現和平、安全、穩定和繁榮的目標，美國需要一個包容、並專注於共同管理風險和利益的替代方式，才能重新奪

回其在印太地區的領導地位(Clark, Kaemph, Reus-Smit & Tannock, 2018)。而拜登政府的印太戰略即反映了其意圖透過建立一個更加連結和具有韌性的區域架構，並以規則為基礎的秩序為支撐，來組織印太地區的國家與夥伴。

此外，美國的印太戰略有意在新國際秩序規則重新塑造的潮流中扮演主導者的角色。美國和中國的競爭已超越外交、軍事和安全領域，並擴展到經濟、技術和國際法規的範疇。在川普的首份「國家安全戰略」中，他將中國描述為一個戰略競爭者(strategic competitor)，試圖在印太地區取代美國，並透過經濟引誘和懲罰來推進其政治和安全議程(The White House, 2017)。而在持續的美中衝突背景下，拜登的印太戰略突顯了與中國持續的競爭關係，強調必須與區域夥伴和盟友建立一個以規則為基礎的框架，在共同的規範和價值觀上，以維護集體的利益(Corben & Lee, 2022)。

二、美國印太經濟框架的戰略安排

作為印太戰略行動計劃的一部分，拜登政府提出了IPEF以推動區域繁榮並加強其在該地區的經濟連結。IPEF於2022年5月正式啟動時，共吸引了13個印太區域國家參與，包括美國、澳大利亞、汶萊、斐濟、印度、印尼、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、新加坡、泰國和越南，合計占全球經濟總量的40%(USTR, 2022)。IPEF並非採行傳統FTA的單一承諾(single undertaking)方式，而係分為四大支柱，成員國可自行選擇參與，目前除印度保留未加入經濟連結支柱的談判外，其餘三個支柱皆獲得所有成員的支持。

歷經近兩年的談判，在2023年11月舊金山部長會議時，14個成員國簽署了供應鏈協定，且該協定已於2024年2月正式生效執行(注1)。於2024年6月的新加坡部長會議上，14個成員國再次宣布簽署潔能經濟協定、公平經濟協定及其總體框架協定(Overarching Agreement on IPEF)，各國將加速

進行相關國內程序(U.S. Department of Commerce, 2024a)。然經濟連結支柱的談判已暫時中止，待進一步釐清相關議題。以下分析將概述四項支柱政策以及最新進展，並探討IPEF的創新體制是否能實質促進美國與該區域之連結與貿易自由化。

1. 經濟連結支柱

經濟連結支柱是屬於IPEF中的貿易協定。依據部長聲明，IPEF夥伴將尋求制定高標準的貿易承諾，建構以規則為基礎的多邊貿易體系(IPEF, 2022a)。在貿易支柱下，參與國打算推動的議題包括勞工、環境、數位經濟、農業、競爭政策、透明化與良好法規、貿易便捷、技術援助與經濟合作等。

其中，數位經濟議題吸引了多數印太參與國的注意。對於該地區許多先進經濟體而言，數位經濟可為談判提供相當大的推動力，因其可能成為數位貿易基本領域（如數據自由流通、隱私權、非歧視性做法、資料在地化、強制技術轉移、數位稅和網路安全）標準制定的藍圖(Goodman & Arasasingham, 2022)。而對於經濟較不發達的參與國而言，高標準的約束性承諾，雖可能造成負擔，但透過能力建構、基礎設施建設和外人直接投資援助等，亦可獲得相對效益(Goodman & Reinsch, 2022)。

然該支柱的談判陷入停滯的狀態。一方面，不包括市場准入或關稅減免的貿易協定，減弱了印太區域成員國積極參與的興致。儘管市場准入並不是實現貿易自由化的唯一方式，然在IPEF所設定雄心勃勃的目標和高標準下，市場准入可為印太夥伴提供誘因，以接受依照美國意識形態所設立的其他規則和規範（如勞工和環境規範）(Suominen, 2024)。另一方面，美國在2023年10月舊金山APEC峰會前夕，退出了世界貿易組織電子商務的談判，實質影響了IPEF數位經濟談判的前景。

2. 供應鏈支柱

IPEF的供應鏈支柱旨在透過提高透明度、多樣性、安全性及可持續性，在成員國之間建立具韌性的供應鏈（注2）。由於新冠疫情和俄烏戰爭的影響，各國意識到減輕和預防供應鏈中斷、確保關鍵製造產業的重要性(Goodman & Reinsch, 2022)。供應鏈協定主要集中在六大方向：確立關鍵領域及產品的標準；提高關鍵領域及產品的韌性與投資；建立資訊共享及危機應對機制；加強供應鏈物流；改善供應鏈透明度；以及強化勞工的保護(IPEF, n.d.a)。

該協定是第一個多邊供應鏈協定，並創設三個機構：「供應鏈委員會」以加強關鍵領域中的合作與韌性建設；「供應鏈危機應對網絡」以協調在危機或供應鏈中斷期間的應對措施；以及「勞工權益諮詢委員會」以負責解決供應鏈中的勞工問題。為鞏固成員國間供應鏈的韌性，該協定亦包含各項合作機制，如網路安全、基於數據供應鏈脆弱性評估方法以及模擬供應鏈中斷情事等(U.S. Department of Commerce, 2024b)。美國也在2024年8月23日公告其認定供應鏈協定下潛在合作的關鍵領域和關鍵產品清單(U.S. Department of Commerce, 2024c)。該協定的實質效益仍待後續工作的執行情況而定，但隨著私營部門的參與，其或可提供足夠的誘因，促使企業將生產遷移到更加安全、透明且具韌性的環境。

3. 潔能經濟支柱

全球正面臨著嚴峻的氣候挑戰，各類產業及經濟行為的轉型迫在眉梢，氣候議題業已儼然成為各國經濟合作中的重要顯學。潔能經濟支柱的談判旨在透過加強創新合作和對潔淨能源及氣候友好技術的投資，支持各國綠色能源轉型，以面對氣候變遷對經濟所帶來衝擊(IPEF, 2022b)。潔能經濟協定集中在五大方向：能源安全與轉型；溫室氣體減排；永續性土地、水資源和海洋解決方案；溫室氣體排放創新技術；及推動潔能經濟轉型的激勵措施(IPEF,

n.d.b)。

伴隨潔能經濟協定的簽署，IPEF成員國在2024年6月舉行的IPEF潔能經濟投資論壇(IPEF Clean Economy Investor Forum)設立69個基礎設施項目，創造高達230億美元的投資機會(Singapore MTI, 2024)。此外，成員國宣布成立IPEF催化資本基金(Catalytic Capital Fund)，籌集3300萬美元支持新興市場潔能經濟基礎設施項目管道擴展，目標是吸引33億美元的私人投資。IPEF潔能經濟協定藉由開發項目的大量發掘、私營部門資金的投入以及各項合作計畫的執行，來實質強化該協定的效益以及成員國間之鏈結。

4. 公平經濟支柱

為了創造公平競爭環境並促進勞工權益，IPEF的公平經濟支柱談判旨在建立一個公平、包容、透明、法治且負責任的商業環境，故該支柱重點關注於反貪腐措施和稅務倡議的發展(IPEF, 2022c)。公平經濟協定主要方向包括：推動打擊國內和國外賄賂；促進政府採購透明化；防止損害勞工權益的貪腐行為；以及根據國際協議和標準推動支持稅務透明化倡議(IPEF, n.d.c)。

此外，成員國認為技術援助和能力建構(Technical Assistance and Capacity Building, TACB)可發揮有效執行公平經濟協定的關鍵作用，故於協定文本附件納入能力建構框架(Capacity Building Framework)，依此建立TACB協調小組，並在2024年6月的部長會議中公布TACB倡議目錄(U.S. Department of Commerce, n.d.)，希望藉此能建立更透明、可預測以及公平的環境，以擴大成員國間之貿易和投資市場。各成員國目前正在就公平經濟協定進行國內審查程序，然鑑於各成員國對其自身國內反貪腐及稅務制度的做法與概念顯著存在差異（注3），該協定是否能實質達到美國所尋求的高標準，仍需要考慮到各國不同的法律框架、政治環境和執法能力。

三、結論

由於地緣政治的變化、全球經濟前景的不確定性、供應鏈中斷及其他共同挑戰，IPEF的印太地區成員普遍歡迎美國加強該對區域經濟的參與。然而，IPEF是否能帶來實質性的經濟繁榮，抑或有效深化美國與印太地區的經濟連結以達美國戰略上之利益，仍有待觀察。鑑於IPEF並非常規的自由貿易協定結構，再加上對其穩定性的疑慮，美國在塑造符合其意識形態的新世界秩序競爭中，每一項策略都必須包含具體的利益。若美國希望重新確立其在印太地區的經濟主導地位，就不能忽視地區夥伴的需求，否則可能削弱其在競爭中的領導基礎。IPEF是否能達到美國的戰略目的，仍須取決於其能否實現實質的經濟效益，同時以相對的靈活性，有效應對該地區的經濟需求與政治挑戰。■

參考文獻

- 1.Clark, I., Kaemph, S., Reus-Smit, C., & Tannock, E. (2018). "Crisis in the laws of war? Beyond compliance and effectiveness". *European Journal of International Relations*, 24(2), 319–343.
- 2.Corben, T., & Lee, P. K. (2022). "Fancy footwork: Biden's two-step approach to Indo-Pacific allies". *The Diplomat*.
- 3.Goodman, M. P., & Arasasingham, A. (2022). "Regional perspectives on the Indo-Pacific Economic Framework". *Center for Strategic & International Studies*.
- 4.Goodman, M. P., & Reinsch, W. (2022). "Filling in the Indo-Pacific Economic Framework". *Center for Strategic & International Studies*.
- 5.Indo-Pacific Economic Framework (IPEF). (2022a). "Ministerial Text for Trade Pillar of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity".
- 6.IPEF. (2022b). "Ministerial Statement for Pillar III of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity".
- 7.IPEF. (2022c). "Ministerial Statement for Pillar IV of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity".
- 8.IPEF. (n.d.a). "Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience".
- 9.IPEF. (n.d.b). "Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to a Clean Economy".
- 10.IPEF. (n.d.c). "Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to a Fair Economy".
- 11.Ministry of Trade and Industry, Singapore. (2024). "Over US\$23 billion of sustainable infrastructure projects identified at inaugural IPEF clean economy investor forum in Singapore".
- 12.Office of the United States Trade Representative (USTR). (2022). "United States and Indo-Pacific Economic Framework partners announce negotiation objectives".
- 13.Suominen, K. (2024). "The scorecard for IPEF". *Hinrich Foundation*.
- 14.The White House. (2017). "National security strategy of the United States of America".
- 15.The White House. (2022a). "FACT SHEET: In Asia, President Biden and a dozen Indo-Pacific partners launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity".
- 16.The White House. (2022b). "Indo-Pacific strategy of the United States".
- 17.U.S. Department of Commerce. (2024a). "Press statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity ministerial meeting in Singapore".
- 18.U.S. Department of Commerce. (2024b). "U.S. and IPEF partners establish supply chain bodies and convene first virtual meetings under landmark supply chain agreement"
- 19.U.S. Department of Commerce. (2024c). "U.S. identifies critical sectors and key goods for potential

cooperation under the IPEF supply chain agreement".

20.U.S. Department of Commerce. (n.d.). "Catalogue of technical assistance and capacity building initiatives for the IPEF Pillar IV Fair Economy Agreement".

21.Wirth, C., & Jenne, N. (2022). "Filling the void: The Asia-Pacific problem of order and emerging Indo-Pacific regional multilateralism". Contemporary Security Policy, 43(2), 213–242.

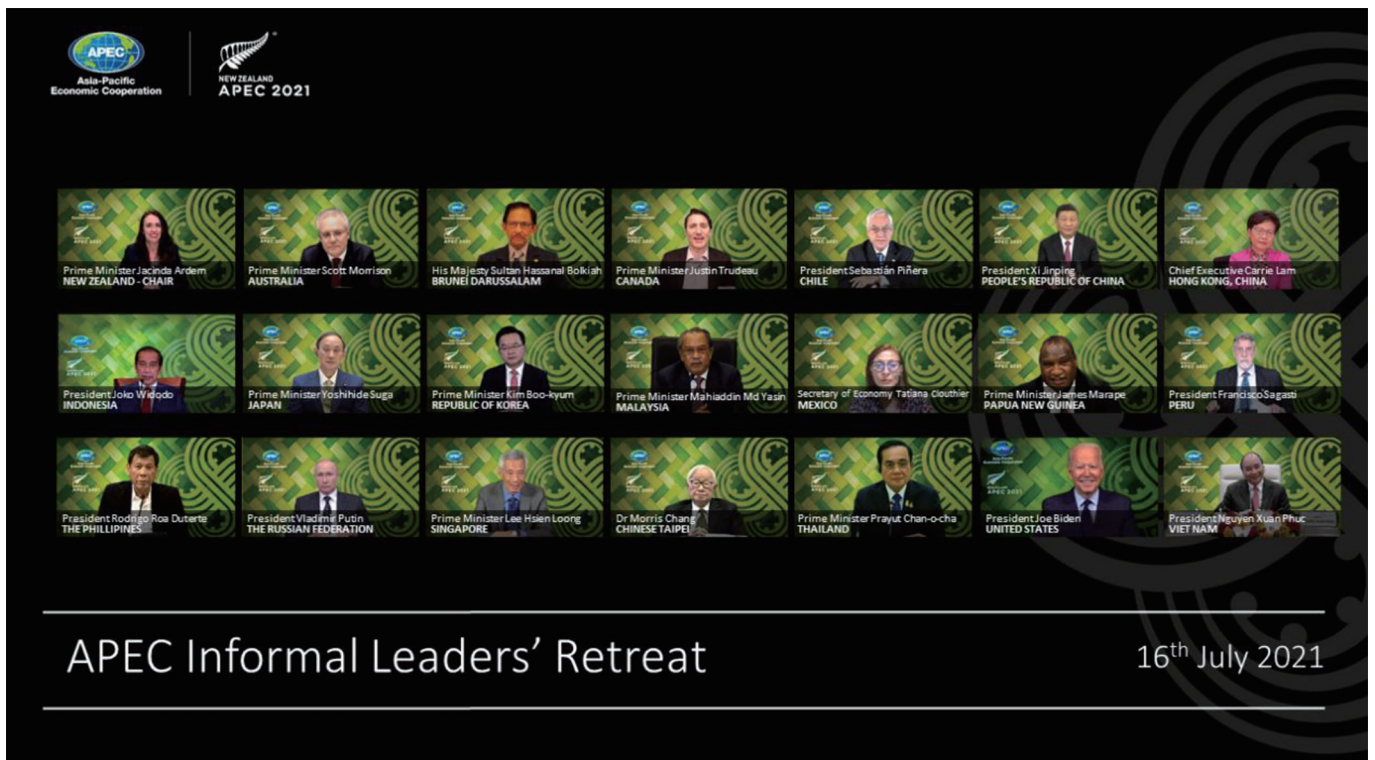
注解

注 1：2024 年 2 月 24 日 IPEF 供應鏈協定正式生效。六個 IPEF 夥伴國 - 斐濟、印度、日本、韓國、新加坡和美國 - 已正式成為該協定之締約方。泰國和馬來西亞亦於 2024 年 6 月宣布完成國

內程序，並已交存其批准書。其他 IPEF 成員國仍在進行國內程序審查。

注 2：IPEF 供應鏈協定文本前言即表明「本協定締約方認識：除了成本之外，韌性、效率、生產力、可持續性、透明度、多樣化、安全性、公平性和包容性，都是發展強韌且穩健供應鏈不可或缺的考量因素」。

注 3：根據透明國際組織 (Transparency International) 所公布的清廉印象指數 (Corruption Perception Index, CPI)，IPEF 印太地區夥伴國家的貪腐狀況存在顯著差異。在 CPI 的 180 個國家中，紐西蘭以 88 分名列前茅，成為最「清廉」的國家之一，而菲律賓、泰國和印度則在反貪腐的問題上面臨諸多挑戰。



APEC 典藏 -2021 年 APEC 領袖峰會由紐西蘭線上舉行，當年 APEC 各級會議因 COVID-19 疫情而改以線上舉辦。各經濟領袖透過線上會議進行合影，我國當年領袖代表為張忠謀先生（第三排左四）。（圖／APEC 官網）