NO.272

1999年10月創刊
2024年10月出刊

APEC NEWSLETTER

亞太經濟合作　第272期通訊

圖／APEC官網&APEC研究中心

APEC能源、糧食安全、衛生、礦業、中小企業部長會議及APEC研究中心聯席會議成果豐碩

親愛的讀者，您好

APEC通訊自1999年發行至今，除了讓更多人瞭解何謂APEC，也希望給讀者一個印象，國際組織離我們並不遙遠，關切的議題始於我們的日常。
APEC年度會議正步入尾聲，各級論壇正爲11月「APEC年會」的成果發布完成準備，本期蒐選8月焦點會議成果如下。
APEC研究中心聯席會議主題呼應今年度秘魯辦會主題，我國APEC研究中心研究人員特赴秘魯發表其研究成果，促進APEC對農業應用人工智慧之認識。
在8-9月召開的各領域部長會議中，本期摘譯了能源、糧食安全以及衛生部長會議聲明，其中能源與糧食安全領域皆有重要原則文件產出：「發展和執行亞太地區潔淨及低碳氫能政策架構之APEC政策指引」以及「預防與降低亞太區域糧食損失與浪費之特魯希略原則」。
APEC研究中心王蘅暄助理研究員的資深官員會議紀實，將帶領讀者認識包括前述原則文件等APEC年度成果進展。
最後，淡江大學陳逸青助理教授以美國印太戰略視角解析美國領頭的「印太經濟框架」(IPEF)發展，渠指出美國是否能有效深化其於印太地區的經濟連結，取決於IPEF能否爲此地區夥伴帶來實質經濟利益，以及有效應對此區政經挑戰。

本期目錄

03 中心精選動態
2024年APEC研究中心聯席會議紀實

05 APEC風雲
聚焦APEC 2024年能源、糧食安全及衛生部長會議聲明

07 APEC小百科
APEC研究中心聯席會議 APEC Study Centers Consortium (ASCC)

08 APEC風雲
2024年APEC第三次資深官員會議：秘魯年度主題下邁向更加清晰的會議成果

11 專家解析
美國印太經濟框架之發展與走向

15 APEC典藏
2021年APEC領袖峰會由紐西蘭線上舉行

APEC 研究中心

發行 ▌亞太經濟合作(APEC)研究中心
地址 ▌台北市104德惠街16-8號5樓
電話 ▌(02)2586-5000
網址 ▌https://www.apecstudycenter.org.tw/
Email ▌apecstudycenter@tier.org.tw
▌本刊物採用環保紙 ▌

APEC通訊訂閱
APEC臉書粉專

2024年APEC研究中心聯席會議紀實

APEC研究中心
副研究員 林培萱
助理研究員 陳彥如

2024年APEC研究中心聯席會議(APEC Study Centre Consortium Conference, ASCCC)8月22日至8月23日於秘魯利馬舉行，由秘魯亞太研究網絡(Peruvian Network for Asia-Pacífico Studies, REDAP)主辦。本次議程涵蓋以下主題：「促進包容性與互連成長之貿易及投資」、「創新與數位化促進正式經濟轉型及全球經濟」、「永續成長促進韌性發展」等，也呼應2024年秘魯所推動之「賦權」、「包容」及「成長」三項優先領域。我國APEC研究中心由林培萱副研究員及陳彥如助理研究員代表與會。

2024年APEC研究中心聯席會議與會學者合影。（圖／APEC官網）

我國APEC研究中心陳彥如助理研究員於「永續成長促進韌性發展」(Sustainable Growth for Resilient Development)場次報告，分享與林培萱副研究員之共同研究，主題爲「透過人工智慧促進智慧及永續農業並強化APEC糧食安全」。首先探討全球糧食安全面臨的挑戰，並指出數位科技在提升農業生產力與永續性中的潛力。主要聚焦於我國農業所面臨的問題，包括耕地有限、人口老化以及氣候變遷等挑戰，並介紹了由我國研究團隊所開發的「智慧農業前瞻預警平台」，如何利用人工智慧技術提供即時農作物生長狀況與水資源預警系統，提升資源使用效率、降低環境影響、穩定農作物產量。我國不斷透過科技創新提升農業競爭力，爲農業發展開創了新機遇。智慧農業結合物聯網(IoT)、大數據分析及人工智慧等技術，有助於實現精準農業，改善農業管理及資源利用。該平台透過AI技術提供農作物生理指標的即時反饋，協助農業從業者作出科學的耕作決策，特別是透過手機應用程式來監測農作物的水分需求與灌溉建議。不僅有助於農業生產的穩定，還可降低農業生產成本，並促進水資源的有效利用。此外，該平台持續與多家智慧農業公司合作，實現公私協力合作。

該平台也呼應APEC的多項糧食安全倡議，如《2030年糧食安全路徑圖》以及《預防及降低亞太地區糧食損失與浪費的原則》等，特別是在推動數位化與創新、提升生產力、包容性和永續性方面。總結而言，與會專家學者肯定了我國在科技創新與公私協力合作方面的努力，展示了如何有效應對糧食安全挑戰。專家學者對於將這類技術擴展至更多作物及地區的潛力表示濃厚興趣，有助於強化亞太區域糧食體系之韌性，並爲區域的永續發展作出重要貢獻。

APEC研究中心陳彥如助理研究員進行報告。（圖／APEC研究中心）

聚焦APEC 2024年能源、糧食安全及衛生部長會議聲明

APEC研究中心摘譯

經濟部陳文祺次長率團參與第14屆APEC能源部長會議。（圖／APEC官網）

2024 年 APEC 能源部長會議利馬聲明摘譯

支持能源轉型：當今世界正面臨轉向更永續發展的挑戰，這種發展需要更具韌性、更加公正且更具包容性。對安全、可負擔、可靠和永續能源的需求，使我們有必要改善合作機制。

確保能源安全：我們重申需要進一步整合應對環境挑戰的行動，以期終結能源貧困，推進全球能源轉型，確保能源安全，並促進資源動員，以開發和部署其他具有成本效益的低排放和零排放技術。

提升再生能源比例：我們歡迎APEC經濟體在實現當前目標取得的進展，即2030年將再生能源比例在2010年基礎上翻倍，2035年將能源強度自2005年降低45%。我們注意到APEC有望在目標日期前實現並超越這些目標，努力並鼓勵在2030年前將全球再生能源容量增加三倍，並在符合國內情況的前提下，對其他零排放和低排放技術（包括減排和移除技術）展現類似的雄心。

鼓勵經濟體依各自情況制定目標：我們鼓勵APEC經濟體根據國內情況和優先事項，並符合我們的國際承諾，包括藉現有政策爲再生能源和清潔能源設定目標，並支持發展中經濟體獲得可負擔且永續的清潔能源。

重視投資環境之改善：我們認識到，全球再生能源和清潔能源投資的增加，在開拓新市場、推進能源結構多元化和能源安全方面帶來了重大機遇。我們認識到營造有利環境的重要性，以支持基於自

願和雙方同意條件的能源合作；這些投資需考慮諸如安全、適當的基礎設施、再生、零排放和清潔供應來源、可負擔性、環境和社會關切等因素，以便能源轉型能夠以平衡、可預測、有序和安全的方式進行。

改善能源效率與區域互聯：我們認識到能源轉型的巨大經濟潛力，並支持實施綜合、穩健、長期的規劃，改善治理和政策環境，建立更高效的機構，創造體面工作，加強技術援助和能力建設計畫，以及改善公私服務之提供。我們強調以改善能源效率、應對環境挑戰和促進永續經濟成長的方式使用數位和創新技術的重要性。我們也認識到加強區域互聯互通的重要性，以增加獲得清潔和再生能源的機會，以進一步加強能源安全和韌性。

連結過渡至正式經濟之轉型：我們認知能源的可及性對於促進各類經濟參與者，尤其是微型、小型和中型企業(MSMEs)、婦女、原住民、身心障礙者以及偏遠和鄉村社區，向正式經濟轉型至關重要。在這方面，我們歡迎制定APEC路線圖，以全面和跨領域的方式促進向正式和全球經濟的轉型。

推動低碳氫能發展：我們採認了《低碳氫能政策框架之政策指引》，幫助經濟體在此領域的個別和集體努力，並可作爲未來相關APEC論壇中能源相關項目和夥伴關係的參考。

農業部胡忠一次長率團參與2024年APEC糧食安全部長會議。（圖／APEC官網）

2024年APEC糧食安全部長會議聲明摘譯

預防及降低糧食損失與浪費：重申對「2030年糧食安全路徑圖」之承諾，致力於實現開放、公平、透明、高效、永續、韌性、創新且包容的農糧體系。鑒於糧食損失與浪費仍是區域的優先問題，鼓勵在農糧體系採取多部門綜合政策及倡議。本(2024)年所制定《預防及降低糧食損失與浪費原則》，以達成降低糧損目標。

永續發展與環境保護：強調應對氣候變遷、保育生物多樣性，以及永續利用和管理自然資源之重要性。鼓勵APEC經濟體採取策略性政策與方法，改善農糧體系，以適應及減緩氣候變遷的影響，同時預防與減少自然災害之衝擊。此外，支持實施「打擊非法、未報告、未受規範(IUU)漁捕路徑圖」，以確保漁業與水產養殖業之永續發展。

創新技術與研究發展：支持因地制宜地發展與利用數位創新技術，如智慧農業、農業生物技術、數據分析、人工智慧及物聯網，以強化糧食安全。鼓勵投資於研究、創新和能力建構，並採用兼顧風險因素之科學方法。深知技術援助與能力建構對生產者的重要性，有助於達到國際標準，並可應用創新技術，以提高生產力及競爭力。

貿易與經濟合作：認知到貿易在確保糧食安全方面的重要貢獻，鼓勵各經濟體落實以世界貿易組織(WTO)爲核心的多邊貿易體系。致力於促進永續包容成長，以確保市場的可預測性，並消除不必要的貿易障礙。APEC以建設性方式參與第13屆世界貿易組織部長會議(MC13)農業改革的討論，視之爲推進全球糧食安全的關鍵途徑。

經濟包容成長與基礎建設：鼓勵採用包容性政策及方法，將各類糧食生產者納入國內與全球糧食供應及價值鏈。致力於促進經濟包容成長，關注微中小企業(MSMEs)、女性、青年、原住民、身心障礙者及偏遠農村社區的發展及賦權。同時，認知到交通、物流及食品包裝等基礎設施投資的重要性，以改善偏遠農村地區的農業與市場連結。

衛生福利部林靜儀次長率團參與第14屆APEC衛生與經濟高階會議。（圖／APEC官網）

第 14 屆 APEC 衛生與經濟高階會議聲明摘譯

性別與醫療衛生的交織：我們強調性別平等與婦女經濟賦權是公衛重要議題，同時也是實現《拉賽雷納婦女與包容性成長路徑圖》的關鍵。我們承諾推動性別平等，促進性健康與生殖健康權，藉此達致更佳的醫療成果。此外，我們將積極行動以降低感染風險，包括推廣HPV疫苗接種，並更新《APEC促進婦女永續經濟發展的子宮頸癌預防與控制路徑圖(2021-2025)》。我們鼓勵各經濟體更新「APEC健康婦女、健康經濟體政策工具包」，以分享最佳政策實踐。

氣候變遷對醫療衛生的影響：我們再次強調建立韌性與永續的醫療衛生系統以應對氣候變遷和能源轉型的重要性，特別是對弱勢群體的影響，並持續推動《BCG經濟曼谷目標》的落實。我們認識到極端氣溫和天氣變化對公共衛生的威脅，例如象皮病、登革熱、瘧疾等傳染病的流行，並呼籲各經濟體透過數位技術與合作，共同應對這些潛在風險。

完整生命週期的免疫接種計畫：我們強調從青少年、成年到老年的整體醫療規劃，尤其是疫苗接種在預防老年疾病中的作用。我們支持落實《APEC生命週期疫苗接種行動計畫》，並呼籲各經濟體注重永續的醫療財政、預防策略與醫療教育，促進資訊的有效傳播，尤其是應對醫衛領域的錯誤訊息。

展望未來：我們重申加強醫療勞動力和促進包容性的必要性，並呼籲各經濟體充分利用數位科技，提升醫療效率，提供高品質且可負擔的醫療服務。我們呼籲APEC與其他區域及國際組織進行協調，促進標準的整合，以確保安全、有效和高品質的醫療產品和公共衛生服務。我們肯定APEC健康工作小組在疫苗、數位醫療和心理健康方面的卓越貢獻，並感謝世界衛生組織(WHO)、亞太經合會工商諮詢理事會(ABAC)及泛美衛生組織(PAHO)對本次會議的支持。

APEC小百科

APEC研究中心聯席會議

APEC Study Centers Consortium (ASCC)

APEC研究中心的構想，是美國前總統柯林頓於1993年在西雅圖舉行的APEC首屆非正式經濟領袖會議中提出的倡議。翌年11月茂物宣言(Bogor Declaration)中闡明設立此一機構的重要性，並揭示其首要任務爲從獨立、長期性觀點出發，進行跨學科之政策研究以協助APEC的進展。此後各經濟體陸續成立APEC研究中心。目前21個APEC經濟體已成立約100個APEC相關研究機構，分布於各經濟體的大學、政府部門或研究機構。APEC每年舉辦APEC研究中心聯席會議(ASCC)，針對APEC重要議題及未來發展，由學者發表論文及參與研討，甚或進行相關研究計畫，以強化APEC區域內之連結。

2024年APEC第三次資深官員會議：秘魯年度主題下邁向更加清晰的會議成果

APEC研究中心助理研究員 王蘭暄

2024年第三次資深官員會議，於秘魯設定主題下穩健討論

2024年8月24-25日，APEC 21個經濟體的資深官員繼3月之後，再度齊聚利馬(Lima)，共同研商如何在「賦權、包容、成長」的主題下，穩健推進秘魯所設定的預期成果。

秘魯資深官員會議主席Carlos Vasquez大使亦透過會議開幕致詞，鼓勵經濟體並表示「自本年3月開始，我們踏上『賦權、包容、成長』下設定的路徑後，對於區域成長的共同承諾堅信不移、至今所獲成果也讓人刮目相看！」

在8月的第三次資深官員會議(The Third Senior Officials' Meeting, SOM3)上及較早結束的部長、委員會及工作小組會議等，均有多項預期成果獲得APEC部門別部長的採認，尚未取得共識的預期成果亦受到經濟體熱烈的討論，以下將就各預期成果說明討論進展。

亞太自由貿易區願景

亞太自由貿易區(Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP)自2004年由APEC企業諮詢委員會(APEC Business Advisory Council, ABAC)提出構想後，成爲APEC內長期探討的議題。本年APEC主辦經濟體秘魯規劃重新審視FTAAP，作爲年度重要工作之一，更預計於年末經濟領袖會議上提出一份有關FTAAP的聲明。目前，已分別於3月、5月及8月召開完畢3場有關FTAAP的對話會議，希望透過對話的形式，經濟體間相互交流討論本年產出的聲明文件。此外，秘魯亦將產出一份研究報告，主要研究5個APEC區域貿易協定條款的異同，探討實現

FTAAP可能的途徑。

依據8月的FTAAP對話會議結果顯示，經濟體多認同及肯定秘魯本年提出重新審視FTAAP的規劃，同時，亦提及作爲20多年前提出的自由貿易區構想，時空背景與現今的貿易環境大不相同，隨著數位科技的發展，亦衍生對數位貿易規則的關注，以及如何營造幫助婦女、原住民、弱勢群體的貿易環境等，均是當前要審視實現FTAAP不可忽略的要素。

雖然會議上，經濟體尚未就本年呈給領袖的會議文件具體形式達成共識，不過，最理想的形式爲呈現具體的工作清單，以及列下APEC目前已達成以及尚未有進展的工作事項，將有助於領袖了解執行FTAAP工作的全貌。本年亦是繼2014年「北京路徑圖」及2016年「利馬宣言」後，再次由APEC領袖採認的FTAAP文件，料將受到包含企業界、學術界等的關注。

發展和執行亞太地區潔淨及低碳氫能政策架構之 APEC 政策指引

發展和執行亞太地區潔淨及低碳氫能政策架構之APEC政策指引(APEC Policy Guidance to develop and implement clean and low-carbon hydrogen policy frameworks in the Asia-Pacific)同樣是秘魯本年推行的重點工作之一，在資深官員會議上，秘魯報告該文件已於8月15-16日的APEC能源部長會議上採認，將幫助經濟體未來在執行與能源有關計畫的參考文件。特別是，本年3月秘魯國內通過了一項促進綠色氫能發展的法條，宣示發展、研究綠色氫能作爲發電來源符合國家利益，並將相關討論納入APEC議程之中，下列政策指引的重點內容：

關注發展五大領域，包含標準與認證、價值鏈、研發與創新、金融與投資、大眾與社會意識，希望經濟體首先由了解相關定義、供應鏈的認識，再到討論如何讓大眾認識潔淨、低碳氫能的可負擔性。

該政策指引將在現有包含不同區域及國際組織上，已經進行的工作爲基礎，持續執行有關氫能的工作，並交由能源工作小組執行跨論壇的計畫合作等，其亦須定期向資深官員回報進展。未來，APEC經濟體將持續發展氫能的可行性、討論如何透過氫能達致環境永續。

預防與降低亞太區域糧食損失與浪費之特魯希略原則

8月18日APEC糧食安全部長們在秘魯特魯希略(Trujillo)商討另一項重要預期成果，「預防與降低亞太區域糧食損失與浪費之特魯希略原則」(Trujillo Principles for Preventing and Reducing Food Loss and Waste in the Asia-Pacific Region)（下稱糧損原則）。秘魯爲農作物重點出口國家，並未因此而未有糧食損失與浪費的問題，秘國一年有將近900萬噸的糧食遭到損失與浪費，進而產生糧食不安全的問題。秘魯希望透過推動糧損原則，提升APEC區域的糧食安全，下列該文件內的七項原則：(1)強化體制架構；(2)促進公私夥伴與其他利害關係人合作；(3)促進研究、創新以及科技與數位；(4)推動能力建構以及認知與教育；(5)改善資料蒐集及知識管理；(6)創造適合投資基礎建設的環境；(7)促進食物回收與捐贈。

糧食安全部長們更是繼去(2023)年通過「透過永續農糧體系以達成APEC區域糧食安全之原則」(Principles for Achieving Food Security Through Sustainable Agrifood Systems in the APEC Region)後，再度通過如何於APEC區域達成永續糧食體系的原則，無論是去年主辦APEC的美國或是本年的秘魯，顯見糧食安全及糧食損失與浪費的議題，並不會隨著經濟發達的程度消失。

非正式經濟轉型路徑圖

非正式經濟轉型路徑圖可謂除了FTAAP聲明以外，秘魯本年主辦APEC的重要亮點之一，致力於改善區域內弱勢群體的社會環境；秘魯規劃的路徑圖分爲三大支柱：「制度與公共政策支柱」、

「技能、知識與能力建構支柱」，以及「包容性支柱」。

「制度與公共政策支柱」側重由改善法規環境，減少經商的障礙，提升大眾對制度與公共政策的信任；「技能、知識與能力建構支柱」側重於改善勞動力發展、提升勞工技能以應對未來所需的必要能力；「包容性支柱」則是擴大公共服務的可及性，幫助弱勢群體參與正式經濟。在路徑圖內亦設定實踐目標與時間，並希望APEC秘書處協助彙整經濟體所執行的相應行動與計畫。

秘魯在SOM3期間特別安排單獨的討論場次，供資深官員提出對路徑圖的看法與意見，經濟體均表示對秘魯提出路徑圖的感謝，亦多支持執行相關的工作。美國特別談到反貪腐的重要性，因爲貪腐是造成經濟發展未能惠及所有群體的根源。不過，囿於各經濟體的發展不一，非正式經濟比例不盡相同，許多經濟體亦提出應將發展不一的因素納入路徑圖內檢視執行的時間表，較不適合一體適用的方法。非正式經濟轉型路徑圖規劃於APEC領袖會議期間由領袖採認，並可能依循其他APEC內大型倡議、路徑圖，由底下的工作小組層級、往上層層回報至委員會及資深官員會議。

2024 年 APEC 經濟領袖會議

秘魯將在11月10-16日舉辦經濟領袖會議週，利馬將迎接21個經濟體領袖的到來，爲本年度的討論畫下圓滿句點。經濟領袖亦將與APEC企業代表們進行對話，交換公私部門不同的觀點。此外，美國總統Joe Biden日前宣布預計將前往秘魯參與11月的高階會議，中國國家主席習近平亦早已於去年宣布將親自與會，場邊的美中互動將會是另一個會議焦點。

秘魯能源和礦業部長Rómulo Mucho於能源工作小組工作坊上強調，能源將作爲趨向更永續、韌性、包容發展的經濟轉型上，不可或缺的角色。（圖／APEC官網）

APEC 21個經濟體代表團，繼本年3月後再度齊聚利馬國際會議中心，共商如何促進秘魯所設定之目標。（圖／APEC秘魯主辦會議官網）

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，印太地區已成爲美國外交政策的中心。IPEF由美國於2022年5月與13個地區夥伴共同啓動，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)。此四大支柱爲：

(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，爲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，並以規則爲基礎的秩序爲支撐，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，他將中國描述爲一個戰略競爭者(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爲基礎的框架，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

作爲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月正式啓動時，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，而係分爲四大支柱，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，建構以規則爲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，數位經濟可爲談判提供相當大的推動力，因其可能成爲數位貿易基本領域（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，市場准入可爲印太夥伴提供誘因，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。爲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，各類產業及經濟行爲的轉型迫在眉梢，氣候議題業已儼然成爲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

爲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爲；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，成員國認爲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 - 已正式成爲該協定之締約方。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，成爲最「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，我國當年領袖代表爲張忠謀先生（第三排左四）。（圖／ APEC 官網）

NO.272

OCT 2024

2024年第3次資深官員會議於秘魯辦會主題下穩健討論

圖／APEC官網

APEC NEWSLETTER