

熱點聚焦

美國印太戰略之經濟安全效應與韓台之 應對與可能角色

Effects of Economic Security under US's Indo-Pacific Strategy and the Response of South Korea and Taiwan

陳蒿堯

中國文化大學韓國語文學系

chy10@ulive.pccu.edu.tw

壹、前言

2022 年 2 月 11 日，白宮宣布推動「印太行動方案」(Indo-Pacific Action Plan)，重振美國在印太地區的經濟領導地位，以抑制中國政經地位躍升後所建構的經濟與外交戰略環境。2022 年 5 月 20 至 24 日，美國總統拜登 (Joe Biden) 上任首次亞洲行，首站優先訪問韓國並會見新任總統尹錫悅，雙方並在首日共同參訪三星晶圓廠。接著拜登在東京正式宣佈成立《印太經濟架構》(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)，最後出席「四方安全對話」(Quad) 領袖峰會，重申與盟友的安全合作，展現美國對印太地區安全與經濟的高度重視。

再者，2018 年美中啟動貿易戰，2021 年 8 月美國宣布從阿富汗撤軍，加上 2022 年 2 月爆發的烏俄戰爭，導致全球供應鏈版塊出現

變化。韓國面對北韓持續升高挑釁，頻頻試射飛彈，韓國總統尹錫悅 2022 年 11 月 11 日選擇在東協領袖峰會，首度公布韓國版的《自由、和平、繁榮之印度太平洋戰略》(Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region)。2023 年 3 月 16 日，尹錫悅訪問日本為雙邊關係破冰，韓日兩國時隔 12 年重啟外交與國防的「2+2 安全會談」。

本文試圖以韓美強化同盟關係與區域安全合作為背景，探討韓美「印太戰略」架構下的台海安全問題，同時思考韓國如何融入《印太經濟架構》(IPEF)的角色設定，以及回應美國倡議《晶片四方聯盟》(Chip 4 Alliance)加強半導體供應鏈等經濟安全合作議題與可能面臨之挑戰。

貳、美國推動印太戰略之目標與考量

美國智庫布魯金斯研究中心 (Brookings Institute) 在 2019 年發表《反思美中競爭》研究報告，指出美國已將中國從「負責任的利益相關者」(responsible stakeholder)變成「戰略競爭對手」(strategic competitor)。¹其後，拜登政府 2021 年 3 月提出《國家安全戰略暫行指南》(Interim National Security Strategic Guidance)，指出中國是對全球秩序與美國所建立國際體制的「戰略競爭對手」，強調將與印太、歐洲與西半球盟邦攜手，因應當前及未來的共同威脅。

即使拜登政府 2022 年 2 月提出的《印太戰略》(Indo Pacific

¹ Tarun Chhabra, Rush Doshi, Ryan Hass, Mira Rapp-Hooper, Bruce Jones, and Will Moreland, "Rethinking US-China Competition: Next Generation Perspectives," *Brookings*, June 2019, <https://www.brookings.edu/research/rethinking-us-china-competition-next-generation-perspectives/>.

Strategy) 中提及美國的目標並非要改變中國，而是要塑造中國的周邊環境。但拜登多次談話公開表示中國是美國的主要競爭對手，繼而從拜登亞洲行期間與韓日領導人會談的重點強調中國在印太區域日益增長的政經影響力，到美國提升「四方安全對話」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad) 的層級和頻率，到深化區域的對韓、日同盟合作，輔以經濟上提出《印太經濟架構》(IPEF) 為起手式，啟動「美台 21 世紀貿易倡議」談判，搭配籌組《晶片四方聯盟》(Chip 4 Alliance) 拉抬韓國與台灣在半導體供應鏈關鍵角色等具體作為，都可看出美國視中國崛起為對其戰略布局與區域領導權的挑戰，美國的《印太戰略》目標乃是以抑制中國制定規則的能力和影響力為核心考量。

參、美國印太戰略安全佈局：從 Quad 到 Chip 4

烏俄戰爭爆發後，美國為提高民主價值同盟與夥伴國之間的支援網絡與聲量，2022 年 5 月「四方安全對話」(Quad) 會後的聯合聲明，即強調「自由、法治、民主價值、主權及領土的完整性，不訴諸以武力進行威嚇、動武，或任何片面想改變現狀的企圖，並將以和平方式解決紛爭」的原則，在印太地區乃至整個世界的和平穩定都是不可或缺的，並將致力於維護印太地區的「包容性、強韌性與自由開放」。²

另一方面，美國為因應 2020 年 11 月以中國為首簽署通過的《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership,

² "Quad Joint Leaders' Statement," *The White House*, May 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>.

RCEP)，對其主導印太區域經濟秩序的衝擊，2021 年 10 月首次公開提出《印太經濟架構》(IPEF)的構想，強調該架構不以關稅減讓或市場准入為目標，而是在擁有相同價值夥伴之間對於數位經濟、國際供應鏈和綠能等新興貿易議題的應對，促成參與成員之間供應鏈的互相連結合作。

基此，美國 2022 年 3 月提出《晶片四方聯盟》(Chip 4 Alliance)倡議，推動與日、韓、台合組半導體聯盟。拜登同年 5 月亞洲行期間便積極推動與韓國、日本建立高科技研發聯盟與防堵中俄兩國進入的產業供應鏈。7 月 27 與 28 日，美國參眾兩院接續表決通過《晶片與科學法案》(Chips and Science Act)，拜登總統於 8 月 9 日完成簽署，其目的在透過稅務優惠及鉅額補助扶植本土晶片產業。12 月 28 日，美國邀集日、韓、台各國舉行「東亞半導體供應鏈彈性工作小組」預備會議(亦即 Chip 4 工作小組籌備會議，我方由貿易局代表出席)，透過視訊會議方式初步交換意見，並於隔年 2 月 16 日舉行資深官員視訊會議。³其戰略目的表面上為推動技術突破和抵禦貿易衝突，以及因應地緣政治緊張局勢造成的供應鏈中斷，實則透過管制半導體出口與防範技術外流，對中國形成「科技圍堵」。

肆、韓國版印太戰略視角下的台海問題

隨著美中在不同領域競爭擴大，美國亟欲拉攏韓國融入「印太戰略」的抗中架構，並多次表達希望韓國加入 Quad，惟韓國多語帶模糊並盡可能避提「中國威脅」，戒慎以對避免選邊或因此損及韓中關係。但隨著北韓提高飛彈試射頻率的安全威脅，韓國改強調「聯

³ 游凱翔，〈AIT 證實主持首次台美日韓晶片聯盟視訊會議〉，《中央社》，2023 年 2 月 27 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202302270156.aspx>。

美」但非「反中」，同時透過議題連結逐步提高「韓美同盟」的緊密程度，強化「印太戰略」架構下對台海問題的關注與半導體供應鏈的經濟安全合作。

2022年6月16日，韓國總統尹錫悅於國會發表施政演說，首度提及將透過《印太經濟架構》(IPEF)加強半導體供應鏈合作。6月29日，尹錫悅應邀出席北約峰會強化雙邊安全夥伴關係。⁴ 12月28日，韓國版的《印太戰略》出爐，強調包容性、信任與互惠為其戰略的合作基礎，除將持續與美國進行軍事安全合作，並在經濟與供應鏈等領域與美構築「全球綜合戰略聯盟」(global comprehensive strategic alliance)外，同時將中國視為在印太地區實現繁榮與和平的「重要夥伴」(key partner)。⁵

再者，駐韓美軍司令拉卡梅拉(Paul LaCamera)2021年於參議院軍事委員會聽證會上表示，將推動駐韓美軍納入美軍印太司令部的作戰因應規劃，以妥善應處韓半島以外的緊急事態。⁶ 2022年3月拜登公布新版《印太戰略》，全文不僅8次提到韓國，更強調區域內、外的盟邦與夥伴，須共同努力維持台海和平穩定。5月21日，韓美「尹拜會」領袖聯合聲明強調台海和平穩定為印太安全與繁榮的「基本要素」(essential element)。12月28日，韓國版的「印太戰略」雖再度重申台灣海峽和平穩定的重要性，反對單方面以武力

⁴ 〈尹錫悅將出席北約峰會並分晤十國領導人〉，《韓聯社》，2022年6月22日，<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20220622004400881>。

⁵ “Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region,” Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, December 28, 2022, https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322133.

⁶ “Hearing to consider the nomination of Paul J. LaCamera, USA, for reappointment to the grade of general and to be commander, United Nations Command/Combined Forces Command/United States Forces Korea,” *United States Senate*, May 18, 2021, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/21-38_05-18-2021.pdf.

改變區域現狀，但避談「中國威脅」。

然而，就韓國的國家安全利益而言，韓美同盟對維持台海情勢之想定與行動方案，不僅攸關韓國「海上生命線」，甚至牽動「駐韓美軍」的定位及其在因應台海情勢的緊急應變與角色轉換。但韓國仍忌憚中國可能的反應與反制作為，僅強調台海與韓半島和平穩定，對印太區域安全繁榮的發展至關重要。

伍、美韓印太戰略架構下的經濟安全策略連結與議題合作

從美國抑制中國崛起與美中戰略競逐的視角來看，《印太經濟架構》(IPEF)無疑是在美國自川普政府時期宣布退出《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)後，力圖重塑其在印太地區經濟影響力的重要行動。美國同時期望透過《印太經濟架構》建構經濟體的韌性、永續、公平性和競爭力，「限縮」中國在印太地區挾日漸增強的政經濟影響力挑戰美國主導的世界秩序。

另一方面，從韓美深化經濟安全同盟的角度來看，在美國極力倡導產業鏈抑「中」的趨勢下，拜登重申對印太區域盟邦的支持，經濟上藉由建立《印太經濟架構》(IPEF)加強與印太區域國家在包括貿易、供應鏈；清潔能源、脫碳和基礎設施等四大支柱的合作，進而達到與中國供應鏈脫鉤的目標。

目前日本、澳洲、紐西蘭對《印太經濟架構》(IPEF)表示支持並樂觀看待後續的發展，韓國則過往因「薩德」(THAAD)問題衍生政經效應的經驗，憂心加入《印太經濟架構》(IPEF)，中國可能的報復與反應而未在第一時間表態。⁷直到拜登訪韓，尹錫悅才表達加入

⁷ 〈尹錫悅首提印太經濟框架 其外交走向引關注〉，《韓聯社》，2022年5月16日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20220516003900881>。

意願，同時也表示將不會因此與中國「脫鉤」。⁸另一方面，對於美國倡議成立的《晶片四方聯盟》(Chip 4 Alliance)，韓國也刻意選擇在拜登簽署《晶片與科學法案》(Chips and Science Act)前一天才表態加入，並說明韓國將扮演溝通橋樑的角色，協助化解中國的憂慮。⁹反觀因二戰徵用工問題所引發「半導體原料貿易戰」而惡化的日韓關係，則可望暫時擺脫陰霾。韓國版的「印太戰略」強調將與美國及其盟友合作，尹錫悅的「三一節」談話則點明韓日兩國是「共享價值」的夥伴。尹錫悅訪日期間更進一步表示，「韓國和日本作為世界貿易大國和製造業領頭羊，如果可在技術上攜手合作，將產生巨大的協同效應，進一步對促進全球供應鏈做出巨大貢獻」。

陸、代結論：印太戰略下的台韓半導體供應鏈合作

從川普 2018 年對中發動貿易戰，到 2021 年拜登接續對中強化戰略競爭，要求對中國的經濟進一步脫鉤，使 1990 年代形成的全球一體化經濟面臨崩解的危機，進而加劇全球供應鏈被迫分化。在當前全球產業鏈精細分工的架構下，美中戰略競爭升高下的政經衝擊勢將牽動「全球化」以來產業鏈的供需發展，更將對韓國與台灣這樣經濟命脈高度仰賴對外依存度的市場經濟體帶來極大的挑戰。

目前《印太經濟架構》(IPEF) 仍尚處於建構階段，首輪名單更未納入台灣，但近年 Quad 的合作面向已由安全問題逐步調整將產業鏈納入協商議題。此外，美國推動的《印太經濟架構》(IPEF) 開放

⁸ "Biden launches IPEF and Yoon says Korea will do its part," *The Korea JoongAng Daily*, May 23, 2022, <https://koreajoongangdaily.joins.com/2022/05/23/national/politics/Korea-IPEF-Yoon-Suky-eol/20220523184007334.html>.

⁹ 「韓外長：韓國入晶片聯盟可為中方扮演橋樑角色」，韓聯社，2022 年 8 月 10 日，<https://cn.yna.co.kr/view/ACK20220810005400881>。

參與的國家可依自身的發展條件與政策需求來選擇參加項目，未來在 IPEF 之四大支柱架構下，各國將可能依不同的議題形成單一「模組」(module)，進而在該「模組」中進行談判。¹⁰其中，《印太經濟架構》(IPEF)中的兩大支柱「貿易」與「供應鏈」，在「貿易」方面目標在追求永續與包容性的經濟成長，致力於推動數位經濟領域的合作；至於在「供應鏈」方面，則致力於強化應對危機措施的相互協調，並確保包括半導體與關鍵原物料的取得不致斷鏈。前述兩大支柱，不僅是美國建構與掌握國防力量產能的關鍵，加上美中貿易戰以來，全球半導體競爭已從企業邁向國家導向的產業競爭，全球半導體供應鏈上的重要國家持續朝向推動半導體自主供應鏈為其戰略目標。

尹錫悅曾在經濟政策會議表示，先進產業是核心成長引擎，也是安全和策略資產，韓國版「印太戰略」的核心課題更強調擴大綜合安全合作，建構經濟安全網絡，透過針對性的發展合作夥伴關係推動「貢獻外交」，以增進相互理解與交流。目前全球的高階晶片約90%由亞洲負責生產，台日韓未來在「半導體同盟」(Chip 4)架構下，可望由政府主導、企業響應的模式下，在重點場域尋求合作互補的機會，在後疫情時代帶動產業發展與促進經濟復甦。

現階段拜登政府除尋求台積電與三星到美國設廠襄助緩解全球晶片短缺外，更積極促成台韓能合組半導體安全供應鏈同盟以牽制中國的影響力。美國主導的《晶片四方聯盟》(Chip 4 Alliance)倡議

¹⁰ Brock R. Williams, Mark E. Manyin and Rachel F. Fefer, Biden Administration Plans for and Indo-Pacific Economic Framework," *Congressional Research Service*, February 25, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814>；許峻賓，〈印太經濟架構與 APEC 的連結以及未來挑戰〉，*APEC Newsletter*，第 259 期，2022 年 8 月 10 日，<https://www.apecstudycenter.org.tw/storage/publication-items/APEC259%E6%9C%9F%20%E7%AC%AC%E4%B8%83%E7%AF%87.pdf>。

雖已啟動工作小組層級的資深官員會議，但整體合作面向仍有待觀察。SK 海力士及三星等在中國使用含有美國技術的半導體設備的韓國企業，正在向美方積極爭取一年的豁免期，台灣的半導體雖在產能規模和高端製程技術具有領先優勢，但也必須做好產業升級與加速數位化轉型的準備。

此外，台韓同屬印太民主陣營成員，在區域安全議題上或可開拓多重交流管道與提升對話層級，兩國也可利用此次契機，由產業的同質性競爭，轉換為充分利用其雙方優勢打造安全網絡與強化供應鏈韌性，建構半導體產業生態圈。

