

熱點聚焦

IPEF 推動進展與未來可能發展

The Progress and Future Developments of Indo-Pacific Economic Framework

孫國祥

南華大學國際事務與企業學系

kssun@mail.nhu.edu.tw

壹、前言

2022 年 5 月，美國及其 13 個夥伴共同啟動了「印太經濟繁榮架構」(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF, 以下簡稱 IPEF)，¹此乃拜登 (Joseph R. Biden Jr.) 政府在印太首個重大貿易和經濟倡議。IPEF 夥伴指出，談判對「與我們擁有共同目標、利益和對本地區抱負」的其他印太國家開放。此後，加拿大宣布也尋求加入，美國對此表示支持。

IPEF 並非採取傳統自由貿易協定 (free trade agreement, FTA) 形式，而是對 4 個獨立「支柱」承諾涵蓋選定的貿易問題 (供應鏈，清潔能源，脫碳和基礎設施，以及稅收和反腐敗)。美國貿易代表署 (U.S. Trade Representative, USTR) 領導貿易支柱談判，商務部領導其餘支柱。儘管印度選擇退出貿易支柱，但大多數夥伴選擇參與架構內所有支柱。IPEF 夥伴於 2022 年底發布每個支柱目標並於 12 月舉行第一回合談判，2023 年 11 月 16 日，14 個成員在部長級會議上宣布實質結束《IPEF 乾淨經濟協定》(IPEF Clean Economy

¹ 參與國家包括澳洲、汶萊、斐濟、印度、印尼、日本、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、新加坡、韓國、泰國和越南。

Agreement)、《IPEF 公平經濟協定》(IPEF Fair Economy Agreement) 和《IPEF 協定》(Agreement on the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity) 的談判。之後進入國內諮詢和法律審查，以準備三項擬議協定的最終文本。²

支持 IPEF 者認為，此乃美國重申在與印太主要區域夥伴建立更新的貿易和經濟規則方面的主導作用，並支持該地區更廣泛的戰略目標的機會；懷疑論者則質疑深化經濟連結的潛力，並指出缺乏市場准入承諾，特別是關稅，而關稅是過去美國自由貿易協定的核心組成部分。同時，利害關係人也支持 IPEF 的議程，解決自由貿易協定中通常未涵蓋的問題，例如供應鏈韌性。

貳、IPEF 之談判與階段性成果

IPEF 談判分為四大支柱。美國商務部長雷蒙多 (Gina Raimondo) 主導其中 3 個議題 (供應鏈、氣候、稅收和反腐敗) 的談判，貿易支柱則由美國貿易代表戴琪 (Katherine Tai) 領導。雖然每個支柱皆以不同速度推進，但拜登政府 2023 年取得了顯著進展。然而，美國貿易夥伴和國會議員仍然擔心，缺乏對關稅削減和其他市場准入問題的重視，可能會導致錯失深化印太經濟聯繫的機會。IPEF 談判的進展方式以及目前所知的成果情況。³

一、第一根支柱：互聯經濟

貿易支柱涵蓋數位貿易、勞動力和環境等 3 項一般性議題，美國的提議可能遵循《美國－墨西哥－加拿大協定》(USMCA, 以下稱

² Office of Public Affairs, Joint Statement From Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity Partner Nations, U.S. Department of Commerce, November 16, 2023. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/11/joint-statement-indo-pacific-economic-framework-prosperity-partner>

³ FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, The White House, May 23, 2022. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>

為《美墨加協定》），戴琪將其稱為「貿易協定的新模式」。⁴ USMCA 的數位貿易章節規定了美國的多項政策目標，包括禁止對數位產品徵收關稅、限制資料在地化（或迫使公司將用戶資料儲存在一個國家/地區）以及禁止限制跨境的規則資料傳輸，且承諾比《跨太平洋夥伴全面進步協定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）中的承諾更為嚴格，因此一般認為美國推動其在 IPEF 中的採用。同時，擔心數位貿易規則將限制對 Google 和臉 Facebook 等大型科技公司的監管的倡導團體已向拜登政府施壓，要求其改變方針。2023 年 10 月下旬，美國從世界貿易組織（WTO）數位貿易談判中撤回 USMCA 中的部分提案；⁵IPEF 的數位貿易支柱很可能會反映此新淡化政策立場。

USMCA 中的環境和勞工章節也較 CPTPP 更為嚴格。⁶泰國表達了對勞工章節快速反應機制（Rapid Response Mechanism, RRM）的支持，該機制允許美國在墨西哥工廠涉嫌拒絕集體談判權的情況下威脅進行貿易處罰。儘管快速反應機制引發了一些程序性和實質問題，但很可能成為美國未來任何勞工承諾的特徵。⁷然而，IPEF 成員可能不會像墨西哥感受到接受這些義務的相同壓力。第二支柱涉及快速反應機制的各個方面，但沒有辦法強制執行。這些規定是否會複製到貿易支柱中尚不清楚。

⁴ Katherine Tai, Remarks of Ambassador Katherine Tai at the “USMCA at One” Event Hosted by the Wilson Center, Office of the United States Trade Representative, June 2021.

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/june/remarks-ambassador-katherine-tai-usmca-one-event-hosted-wilson-center>

⁵ David Lawder, US drops digital trade demands at WTO to allow room for stronger tech regulation, The Reuters, October 26, 2023.

<https://www.reuters.com/world/us/us-drops-digital-trade-demands-wto-allow-room-stronger-tech-regulation-2023-10-25/>

⁶ Nina M. Hart, USMCA: Legal Enforcement of the Labor and Environment Provisions, CRS report, May 14, 2021. <https://sgp.fas.org/crs/row/R46793.pdf>

⁷ Inu Manak, Statement for the Record, Hearing on “Implementation and Enforcement of the United States-Mexico-Canada Agreement: One Year After Entry into Force,” CATO Institute, July 27, 2021.

<https://www.cato.org/testimony/hearing-implementation-enforcement-united-states-mexico-canada-agreement-one-year-after#transparency>

二、第二根支柱：韌性經濟

本支柱旨在透過制定可以協助政府和企業快速應對干擾的規則來解決供應鏈挑戰。它成為 2023 年 5 月結束談判的首根支柱。美國商務部於 9 月公布該協議文本，並表示：「擬議的供應鏈協議旨在使 IPEF 夥伴能夠共同努力，使這份長達 25 頁的供應鏈協議充滿了勸告性的語言，而且不包括任何強制遵守的機制。⁸同時，協議設立了三個機構：(1) 供應鏈委員會 (Supply Chain Council)，負責制定「行動計劃」以提高「關鍵部門或關鍵商品」競爭力和韌性；(2) 供應鏈危機應變網絡 (Supply Chain Crisis Response Network) 充當緊急通訊管道，協助政府應對供應鏈中斷；(3) 勞工權利諮詢委員會 (Labor Rights Advisory Board) 將確定勞工權利問題並提供建議，以解決由此產生的風險。這些機構將如何在實踐中發揮作用尚待觀察。雖然民間部門的參與在此處至關重要，但目前尚不清楚企業將如何執行協議的合作願景。

此外，雖然供應鏈短缺預警系統和繪製關鍵部門供應鏈地圖的努力可能會有所幫助，但 IPEF 並不是應對全球流行病等所有類型破壞的最佳論壇。事實上，WTO 應該扮演此角色，因為它已經擁有健全的制度基礎設施來促進透明度。⁹提高世貿組織 164 個成員國（而不是 IPEF 的 14 個成員）之間的透明度和響應能力，也將創造更大的合作機會，並確保沒有任何一國在這些努力中落隊。美國在國內也可以做很多事情，例如提高港口效率以減少航運瓶頸。¹⁰

勞工方面，協議承認「勞工權利在提高 IPEF 供應鏈的韌性、效率、生產力、永續性、透明度、多元化、安全性、公平性和包容性

⁸ Gina M. Raimondo, U.S. Department of Commerce Publishes Text of Landmark Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) Supply Chain Agreement, U.S. Department of Commerce, September 7, 2023. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/09/us-department-commerce-publishes-text-landmark-indo-pacific-economic>

⁹ Inu Manak, How the WTO Can Help in the Efforts Against COVID-19, CATO Institute, March 27, 2020. <https://www.cato.org/blog/how-wto-can-help-efforts-against-covid-19>

¹⁰ Scott Lincicome, Statement for the Record: Hearing on “The Supply Chain Crisis and the Implications for Small Businesses,” CATO Institute, March 29, 2022. <https://www.cato.org/testimony/statement-record-hearing-supply-chain-crisis-implications-small-businesses>

方面扮演關鍵角色。」各國政府都同意促進「在其經濟中落實勞工權利以及在國內執行勞動法」。涵蓋的勞工權利源自《國際勞工組織宣言》(International Labor Organization Declaration)，包括結社自由和集體談判權、消除強迫勞動和童工、消除就業和職業歧視、安全健康的工作環境，以及可接受的條件工作，例如工作時間和最低工資。雖然有模仿 USMCA 特定設施快速反應勞工機制的語言，允許對未能維護某些勞工權利的特定公司提出指控，IPEF 沒有辦法執行任何這些指控，因為沒有可以被剝奪的市場准入，例如 USMCA。

總體而言，供應鏈協議闡述了拜登政府的韌性願景，但依賴每個 IPEF 政府及其公司的善意合作。

三、第三根支柱：乾淨經濟

本支柱解決諸多與氣候相關的問題，例如再生能源、脫碳、能源效率標準、碳去除和甲烷減排。這些討論與貿易支柱中的環境談判之間可能存在重疊。斐濟和紐西蘭兩成員國已經開始就《氣候變遷、貿易和永續發展協定》(Agreement on Climate Change, Trade, and Sustainability, ACCTS) 進行談判，該協議比 IPEF 迄今為止提出的協議更為雄心勃勃。¹¹《氣候變遷、貿易和永續發展協定》在貿易和永續發展之間建立了聯繫，旨在減少環境商品和服務貿易壁壘，遏制對化石燃料的有害補貼，並提供生態標籤自願性準則。《IPEF 乾淨經濟協定》指出，參與國致力追求共同的氣候目標和各自實現淨零排放經濟的途徑，同時確保促進所有成員的永續成長和成功。為此，協定涵蓋對清潔經濟轉型至關重要的一系列議題，包括能源安全和轉型、氣候復原力和適應、溫室氣體減排以及促進永續生計和公正轉型的努力。¹²

¹¹ New Zealand with Costa Rica, Fiji, Iceland, Norway and Switzerland have launched a new initiative - the Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability (ACCTS), Foreign Affairs and Trade of New Zealand, 2023.

<https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/trade-and-climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-negotiations/#:~:text=The%20launch%20of%20the%20initiative,Prime%20Minister%20of%20Iceland%20H.E.>

¹² Office of Public Affairs, Joint Statement From Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity Partner Nations, U.S. Department of Commerce, November 16, 2023.

四、第四支柱：公平經濟

該支柱將側重於稅收和反腐敗政策，並可能包含有關這些問題的現有多邊承諾，但並非所有 IPEF 成員都同意這些承諾。拜登已將國內外反貪腐視為核心國家安全利益，這項支柱將支持這些更廣泛的努力。¹³例如，亞太經濟合作（APEC）旨在提高醫療器材和生物製藥這兩個重要出口產業商業道德的倡議。¹⁴根據 IPEF 之《公平經濟協定》，夥伴將致力共同努力增強經濟體的公平、包容、透明度、法治和問責制，以改善印太地區貿易和投資環境。為實現此目標，成員國將共同努力，加強預防和打擊腐敗（包括賄賂）的努力，並支持提高稅收透明度和資訊交流、國內資源調動和稅務管理的努力。¹⁵

參、IPEF 的實施前景

自 2022 年 5 月宣布啟動以來，IPEF 已於 2022 年 6 月在巴黎舉行第一次非正式會議。7 月，第一次部長級會議以線上方式舉行，標誌著相關談判正式啟動。¹⁶9 月，首次實體部長會議在美國洛杉磯舉行。2023 年 11 月，IPEF 的 14 個成員國在 APEC 場邊舉行的部長級會議中完成供應鏈、乾淨經濟、公平經濟等三大支柱談判，但貿易支柱遭到延誤。由於協定的批准以及落實仍面臨諸多制約，IPEF 未來走向仍存在不確定性。

<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/11/joint-statement-indo-pacific-economic-framework-prosperity-partner>

¹³ The White House, United States Strategy on Countering Corruption, December 2021. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/12/United-States-Strategy-on-Countering-Corruption.pdf>

¹⁴ APEC, Business Ethics for APEC SMEs Initiative. <https://www.ifpma.org/initiatives/business-ethics-for-apec-smes-initiative/>

¹⁵ Office of Public Affairs, Joint Statement From Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity Partner Nations, U.S. Department of Commerce, November 16, 2023. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/11/joint-statement-indo-pacific-economic-framework-prosperity-partner>

¹⁶ “U.S. To Host Virtual Meeting on Tuesday of Indo-Pacific Trade, Economic Ministers,” The Reuters, July 25, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-host-virtual-meeting-tuesday-indo-pacific-trade-economic-ministers-2022-07-24/>.

一、IPEF 談判的制約因素

IPEF 雖受到美國亞太盟友支持，其自身存在的制度缺陷和美國國內政治掣肘卻成為其推進和實施的重要制約因素。首先，成員國達成協定的動力不足。美國意圖將 IPEF 塑造成為高標準規則，並在 2022 年 9 月的部長會議聲明中將各架構的議題加以細化，但美國如何在不同開發水準的成員國之間形成有效的「動機架構」仍不得而知。¹⁷拜登政府已明確表示，IPEF 不會包括市場准入，¹⁸IPEF 成員國擴大美國市場准入的訴求將因此落空。雖然 IPEF 成員期待美國在基礎設施建設或脫碳等能力建設方面的投資，¹⁹但現實中，美國投資規模以及具體國家可得的份額卻是未知數。²⁰

在經濟滯脹環境下，美國財政支出將面臨更多限制；另一方面在地緣政治風險上升的背景下，美國企業將謹慎參與融資規模巨大的基礎設施投資。這樣一來，IPEF 成員國，尤其是開發中成員國期待的數位和清潔能源等基礎設施投資，將會面臨如何成功落實的現實難題。其次，存在成員國利益平衡設計缺陷。儘管美國希望透過 IPEF 來推動重置區域經濟平衡，但首先面臨的是如何在成員之間實現利益平衡的問題。IPEF 成員國可以靈活選擇其參加的條款並作出相應的承諾，由此產生的不同門檻，不僅增加各國對權利義務分配是否公平的質疑，更可能會引發各成員國對 IPEF 對成員之間利益分配不平衡的不滿。從而將對成員日後對 IPEF 下承諾的履行埋下隱患。儘管美國加快推進 IPEF 磋商，力圖儘快達成權利義務的約束，然而 IPEF 機制安排的合理性，將是其作為區域機制賴以生存和發展的根本條

¹⁷ Minwoo Kim et al., "IPEF Partners Adopt Ministerial Negotiation Objectives," Covington & Burling LLP, September 21, 2022, <https://www.globalpolicywatch.com/2022/09/ipef-partnersadopt-ministerial-statement-and-negotiation-objectives/#more-13362>.

¹⁸ Kenneth Rapoza, "Katherine Tai Hammered in Hearings on Free Trade, Market Access," Coalition for Prosperous America, March 31, 2022, https://prosperousamerica.org/katherinetai_ustr_globalization_biden_trade/.

¹⁹ Emily Benson, William A. Reinsch and Grant Reynolds, "The Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: Recommendations for delivering a decarbonization agenda," Center for Strategic and International Studies, June 2022, p.2.

²⁰ CSIS, "Press Briefing: Previewing Biden's Trip to Asia," May 17, 2022, <https://www.csis.org/analysis/press-briefing-previewing-bidens-trip-asia>.

件，是關係到 IPEF 成敗的關鍵性議題之一。

最後，面臨美國國內政治的種種限制。在反自由貿易的政治氛圍中，美國民眾對 IPEF 談判和簽訂保持高度關切，眾多民眾團體要求提高 IPEF 磋商透明度，公佈談判進度及相關提案草案，並徵詢公共意見。²¹2022 年 9 月公佈的部長會議聲明顯示，企業在貿易支柱下將在勞工和環境議題上承擔更多責任。從而使更多產業和企業更加密切關注 IPEF 具體磋商以及美國作出的具體承諾，不僅將影響拜登政府推動 IPEF 談判的時間表，還使相關敏感議題的討論和磋商更為複雜。一些國會議員也質疑拜登政府，表示 IPEF 未能充分與國會及利害關係者溝通，並強調國會將有權對 IPEF 中有關對外貿易的強制性規定批准或否決。²²儘管拜登政府試圖避免國會批准程序來加快推動 IPEF 生效，但談判仍然受到美國國內政治博弈的牽制，從而增加談判的複雜程度和難度。

二、IPEF 實施的不確定性

儘管美國意圖通過加速推動 IPEF 來建立和強化「印太戰略」的經濟支柱，但作為地區經濟合作機制能否有效實施仍然具有不確定性。首先，IPEF 能否在短期內完成談判存在不確定性。拜登政府提出將在 2023 年美國主辦 APEC 峰會前完成談判，但以往國際貿易協定磋商的經驗表明，具體議題磋商和最終文本確定需要各國大量的溝通和努力，通常耗時數年。IPEF 成員國國情不同，發展階段和水準各異，在成員國之間能否形成共識，在尊重其他國家靈活選擇參加內容和作出承諾的同時，自身作出積極承諾，具有不確定性。IPEF

²¹ “100+ U.S. Civil Society Organizations Call for Transparent and Participatory Negotiating Process for the Indo-Pacific Economic Framework and Future Trade Negotiations,” Public Citizen, July 22, 2022, <https://www.citizen.org/article/100-u-s-civil-society-organizations-call-for-a-transparent-and-participatory-negotiating-process-for-the-indo-pacific-economic-framework-ipef-and-future-tradenegotiations/>.

²² Rosa L. DeLauro et al., “Letter to Ambassador Katherine Tai, Gina Raimondo, Antony Blinken and Jack Sullivan,” United States House of Representatives, https://delauro.house.gov/sites/delauro.house.gov/files/DeLauro_Warren_IPEF%20Letter%20Final_8.1.22.pdf.

成員國「只是承諾參加最初回合的討論，在正式磋商開始之後，對框架的最初熱情能否持續仍然是個問題」。²³

其次，IPEF 能否形成有效約束具有不確定性。在 IPEF 部長會議中，成員國未能對 IPEF 的履約制度安排加以明確。在此情況下，IPEF 能否對成員進行有效約束、成員是否將充分履行其義務也將保留伏筆。美國主張 IPEF 作為行政協定，對承諾的政府具有約束力。然而政權更迭和政府換屆都會致使各國對 IPEF 義務的履行帶來重要的影響。尤其需強調的是，IPEF 是否會像川普退出 TPP 那樣，遭美國下一屆政府拋棄，也是未定之數。此不僅將會削弱成員在談判中在相關議題，尤其是具有挑戰性的議題，作出承諾的動力，更會影響成員國內立法程序批准和通過。IPEF 在推進談判的挑戰之外，更面臨著協定履行的根本性難題。

最後，IPEF 面臨地緣政治風險上升和世界經濟增長前景暗淡帶來的不確定性。以烏克蘭危機為代表的地緣政治事件的不斷發酵正在從根本上改寫國際經濟體系。全球供應鏈正在經歷多重力量衝擊下的根本性調整。而以 IPEF 為代表的以自身利益為出發點，藉由國家干預對區域供應鏈進行重組的努力，在此歷史趨勢中猶如抽刀斷水。不僅如此，在歐美經濟衰退趨勢日趨加強的背景下，亞太國家經濟將會感受到深深的寒意。美國以 IPEF 排除中國，人為設置發展障礙進而限制各國發展潛力的政策思路將會愈發不合時宜，地區各國將會再次重新審視 IPEF 的地區經濟合作。

肆、結語：缺失的環節

IPEF 可以作為拜登政府對美國缺席 CPTPP 的回應，但缺乏市場准入（即取消關稅）的主要因素。戴琪曾強調，市場准入將排除在外，因為在她看來，傳統貿易協定在美國引起「相當大的抵制」。然而，如果沒有市場准入，美國不太可能在貿易支柱方面做出許多新的承諾，因此最終協議不會為美國消費者和企業帶來多少整體利

²³ Aidan Arasasingham et al., "Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch," Center for Strategic and International Studies, May 23, 2022, <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch>.

益。此外，IPEF 排除了加拿大和墨西哥這兩個美國最密切的貿易夥伴，儘管它們有可能於稍後加入。然而，考慮到他們在加快貿易方面的經驗以及考慮到 911 後的安全問題，兩國的缺席十分突兀。

此外，IPEF 的最終形式仍不清楚。此種規模的談判通常根據國會意見開展，後者授予總統貿易促進權（Trade Promotion Authority, TPA），對最終協議進行贊成或反對投票。²⁴不過，沒有跡象顯示國會實質參與 IPEF，拜登也沒有尋求 TPA。IPEF 有可能採取貿易執行協議的形式，或將引發對透明度和持久性的擔憂。²⁵拜登政府的做法遭到兩黨的反對，國會有可能要求就 IPEF 的其餘支柱進行磋商，並對最終文本進行投票，就像對《21 世紀美台倡議》（U.S.-Taiwan Initiative on 21st Century Trade）的情形。²⁶國會和行政部門之間關於貿易權力的拉鋸戰最終可能會阻礙 IPEF 的實施進展。

IPEF 的內容是否具法律約束力並接受爭議解決仍懸而未決。政府可能複製川普與中國第一階段貿易協定中的單邊執行機制，儘管這種工具即使可能，也會使執行變得困難。²⁷供應鏈支柱包括政府之間磋商的規定，但除了「盡快找到雙方滿意的解決方案」，沒有解決爭端的程序。迄今較明確的是，IPEF 目前形式並不像貿易協定。成員國將在未來繼續取得進展，包括建立部長級理事會（IPEF Council）與聯合委員會（Joint Commission），從 2024 年開始每年舉行一次會議，並每兩年舉行一次領導人會議。然而，若無更實質內容，IPEF 可能會錯失美國深化印太地區經濟連結的機會。

²⁴ Trade Promotion Authority (TPA), CRS report, December 6, 2022.

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10038>

²⁵ Kathleen Claussen, Trade Transparency: A Call for Surfacing Unseen Deals, *Columbia Law Review*, 122:1.

<https://columbialawreview.org/content/trade-transparency-a-call-for-surfacing-unseen-deals/>

²⁶ Inu Manak, Congress Asserts Its Trade Authority With Taiwan Trade Deal, August 8, 2023. <https://www.cfr.org/blog/congress-asserts-its-trade-authority-taiwan-trade-deal>

²⁷ Simon Lester and Huan Zhu, Adjudication vs. 'Frontier Justice' in International Economic Law Disputes: The Trump Administration's Push for Unilateralism in Trade Enforcement, (February 13, 2020).

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3537576