

熱點聚焦

在 CPTPP 與 RCEP 之外

初探美國印太新經濟架構

Beyond the CPTPP and RCEP: A Preliminary Analysis of the Coming Indo-Pacific Economic Framework

周子欽

太平洋經濟合作理事會中華民國委員會

壹、前言

雖然 2020 年新冠疫情蔓延全球，以及美國新任政府上任，對美國的內、外政策環境帶來巨大影響，但 2021 年美國的國際經貿政策才真正處於「典範轉移」的關鍵時刻。千呼萬喚之下，美國總統拜登（Joe Biden）與商務部長雷蒙多（Gina Raimondo）分別於 2021 年 10 月和 11 月拋出建構「印太新經濟架構」之基本概念與內涵，並預示將於 2022 年啟動。這使得美國的區域經貿政策在 CPTPP 與 RCEP 之外，真正開始走出自己的道路。

本文擬從這項新倡議出現之歷史脈絡出發，說明「印太新經濟架構」之所以代表一種典範轉移的因由，以及它將扮演整合美國對內、對外經貿政策目標的角色，提出闡述。

貳、以勞工為中心（worker-centered）之貿易與投資政策

美國國內經濟生活與相關的政策環境，在過去數年間發生了巨大的轉變，而其主要動因在於資本主義全球化與自由貿易的許諾大幅落空。1980 年代以來席捲全球的新自由主義經濟政策浪潮，在推倒冷戰並將中國納入全球貿易體系之後，一方面繼續促進全球總體經濟成長，另一方面也惡化了美國國內與國際之間的分配結構。2011 年「佔領華爾街」運動以來，民主黨執政之下的美國明確感受到來自「自由化輸家」的警訊。2016 年川普擊敗民主黨贏得執政權，內中原因固然複雜，然中西部鐵鏽帶與美國農民們在資本主義全球化下所承受的分配惡果，實為關鍵因素。這場大選以及其後衍生出來的各色政治極端化現象，使得美國陷入南北戰爭結束以來最嚴重的內部割裂，甚至形成國民統合上的隱憂。

繼川普之後執政的拜登，勢需彌合國內的裂痕，並對一向支持民主黨的工會利益有所回應。「以勞工為中心」的貿易投資政策在這個脈絡下應運而生，其主張「國際貿易必須保護勞工並有助於勞工賦權，提升工資，且生產出有利於全體美國人的經濟成果」。¹美國政府在此一大旗下，謀求增進美國勞工的就業機會並強化社會安全網。特別是在疫情狂襲與數位化拉大貧富差距的現實下，拜登政府立意提昇民眾所能享有的基建與健康福祉。雖然此一「以勞工為中心」的貿易投資政策之精確內涵，在美國國內仍有許多爭議，然而從概念層次上已經可以觀察到：這不啻是對新自由主義經濟典範的

¹ USTR, "Fact Sheet: 2021 President's Trade Agenda and 2020 Annual Report," March 31, 2021. Washington D.C.; <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/2021%20Trade%20Report%20Fact%20Sheet.pdf>.

反轉。

1980 年代以來的新自由主義教條，熱烈擁護自由市場所代表的效率邏輯，將政府的內、外經濟干預措施視為不效率的根由，甚至為不正義與貪腐提供條件。因此，政府的貿易與投資政策應該朝自由化、去管制化（**deregulation**）方向調整，俾資本與經濟活動得以按市場訊號而調整、移動，以實現全球資本主義的效率極大化。勞動市場在長期中應隨此趨勢進行自我調整，政府的角色最多是在短期減緩結構性失業而已。如今「以勞工為中心」的貿易投資政策出現，表示美國政府不再一味依從資本按自身效率極大化的邏輯在全球範圍內分配經濟活動與成果，而更強調對本國勞工與國民福祉的關注。未來跨國貿易與投資應有助於實現新政策的目標，而非令兩者背道而馳。

面對日本等盟國要求美國重返 CPTPP，以積極平衡中國在亞太地區的政經影響力，拜登政府不惜讓盟友們失望，一再重申：在國內經濟目標尚未達成之前，不會簽署任何新的自貿協定。「以勞工為中心」的需要，甚至能蓋過盟友們的召喚，由此可見拜登政府對於以新政策弭平國內裂痕並鞏固勞工支持的意志。

參、「連結盟友」的戰略佈局

然而，當前國際戰略情勢的變化並不容許美國無限地朝國內經濟目標傾斜。中國挾龐大經濟規模與科技、軍事實力在西太平洋崛起，背倚其在全球供應鏈中的廣泛參與，支撐「數位威權主義」對於「民主/資本主義」國際體系的廣泛挑戰。全球政經籌碼的分配結構因而改觀。拜登政府深知美國無法獨立面對是項威脅，乃一改川普政府的單邊主義措施，強調結合盟友、重建信任，俾全球合力以

應對之。

在此一形勢下，川普政府標榜的「印太戰略」被保留下來。拜登政府以一系列強化軍事與外交部署的行動來串連印度—太平洋區域的盟友，共同面對中國從東海到印度洋的獨斷行徑。這些行動本身意味著成本以及可能引發的風險，需要被可以預見的效益加以平衡。在缺乏更緊密的經貿安排時，這些成本與效益在美國及其盟友之間如何合理分配，便難以規劃和落實。如同二戰之後的「布萊頓森林體制」(Bretton Wood systems) 和支持西歐的馬歇爾計畫(The Marshall Plan) 為冷戰架構起西方世界共同行動的基礎，當前美國欲組織的抗中聯盟，在印太地區需要一套機制或願景，供美國與其盟友之間形成各方可接受的模式，針對前述成本與效益預先綢繆合理的分配，否則集體行動很可能在缺乏適當誘因的情況下被中國滲透、瓦解。兩千多年前六國「合縱」不敵秦之「連橫」，類似劇情可能重演。

為此，日、澳等盟友持續召喚華盛頓重返川普執政時退出的「跨太平洋夥伴協定」(TPP)，²藉由彼此間建構一套共同認可的自由貿易協定，來強化相互間的經貿關係，分享進一步經濟整合所帶來的利益；同時，一方面防堵中國改變亞太地區的經貿規則，另一方面也是對相對封閉的中國施壓，迫其接受這套經貿自由化議程，甚至消解其實踐威權主義的經濟地基。但前已述及，拜登政府「以勞工為中

² 美國退出 TPP 後，日澳等成員於 2017 年 APEC 領袖會議場邊達成共識，暫時凍結若干美國堅持的爭議性條款，並更名《跨太平洋夥伴全面進步協定》(CPTPP) 輕裝上路。參見徐華廷，〈少了美國 TPP 改名 CPTPP 繼續走下去〉，《上報》，2017 年 11 月 11 日，http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=28751；周子欽，〈區域整合脈絡下的「一帶一路」：地緣政治經濟觀點〉，《全球政治評論》，第 69 期（2020 年 1 月），頁 78。

心」的貿易投資政策，不允許這個選項。簽署新的 FTA 並向盟友們進一步開放市場，至少在短期間意味著讓美國勞動力市場變遷隨資本主義全球化的效率邏輯而運動，很可能衝擊美國的就業。特別是當新冠疫情的經濟影響尚未止歇，拜登政府礙難從命。

因此，「印太新經濟架構」可視為是美國同時為達成國內、外經貿目標而另闢蹊徑。根據美國商務部長雷蒙多目前所釋放的有限訊息，³我們可以得知這個新架構與既有的 FTAs 有何差異，以及它對美國與盟友們之間的關係，有何意義。

首先，這個新架構涉及的多為當前 FTAs 不太處理或猶待開發的新興議題，包括：供應鏈韌性、半導體、基礎設施、網路安全、隱私權及科技標準。這些議題率多影響美國國家安全，並有望為國內創造更多工作機會與出口利益者。供應鏈韌性（含衛生產品與服務）的強化與半導體產業發展，符合拜登政府當前加強檢視關鍵供應鏈弱點與增強半導體產業的政策；基礎建設則符應拜登政府提升一般民眾公共福祉的承諾。網路安全與隱私保護，則是美國欲推廣數位貿易並反制「數位威權主義」的基礎措施。在這些議題上帶頭制訂規範與標準，既有利於促進就業、強化社會安全、提昇美國民眾所能享有的基建與健康福祉，同時也為美國拓展數位貿易埋下伏筆。

其次，這個新架構可能會衍生出一個或數個協定，但它不像當前的 FTAs 一樣，直接處理「市場准入」(market access) 問題，而是針對基本規範與標準進行設計。⁴因此，它不會立刻對美國就業情況

³ James Mayger and John Micklethwait, "U.S. Aims to Begin New Asia Framework in 2022, Raimondo Says," *Bloomberg*, November 17, 2021; <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-11-17/u-s-likely-to-launch-new-asia-framework-in-2022-raimondo-says>.

⁴ 李淳，〈印太經濟架構 美抗中經貿主軸浮現〉，《聯合新聞網》，2021 年 11 月 1 日；

產生衝擊，且透過鋪設最根本性的遊戲規則，讓各方得以描繪未來各自在這些領域裡的角色與機會，並協同進行資源整備與投資，進而鞏固「抗中聯盟」。用一個網站做比喻，既有的 FTAs 處理的是網站「前台」欲展示的內容（**contents**），而未來這個「印太新經濟架構」係處理「後台」的架構設計，為前台的展示提供必要條件。

肆、結語

根據本文分析，2022 年即將啟動的「印太新經濟架構」，其內涵將與既有 FTAs 大不相同；此方案是拜登政府為同時達成其國、內外經貿政策目標所設計。簡言之，它立意使美國在不立即就「市場准入」向盟友們做出任何承諾的情況下，為彼此之間結盟應對中國崛起而建立起一個分配經濟成本、效益的框架。美國意圖動員其盟友加入馴化中國之後，全球經濟的美麗新世界，並為此一起努力做好準備。印太地區的盟友們將有更強烈的經濟動機，參與美國所欲建構的抗中聯盟。