

亞太區域年鑑 2021-2022

The 2021-2022 CTPECC Yearbook of
Asia-Pacific Region



亞太區域年鑑 2021-2022

The 2021-2022 CTPECC Yearbook of
Asia-Pacific Region





1

第一部份：太平洋經濟合作理事會(PECC)文件選編

5

State of the Region 2022-2023, Chapter 2 :
Revisiting the Free-trade Area of the Asia-Pacific in
Challenging Times: The Way Forward

2

第二部分：議題專論

【區域整合與新南向】

25

台灣如何因應「美台21世紀貿易倡議」的優劣點？

兼論「台灣新南向3.0」的修正方向 _____ 林若雲

30

印太經濟架構與臺美經貿關係析論 _____ 林顯明

35

日、韓、臺三國公私部門資本的南方戰略 _____ 林文斌

【地緣戰略形勢】

39

近期國際情勢對國際政治結構的可能影響 _____ 許峻賓

42

2022年美國與東協特別高峰會之觀察與評析 _____ 李瓊莉

47

淺論美國新一輪的對中晶片科技出口管制 _____ 周子欽

50

全球戰略格局急遽轉變下的亞太政經前景 _____ 邱奕宏



2

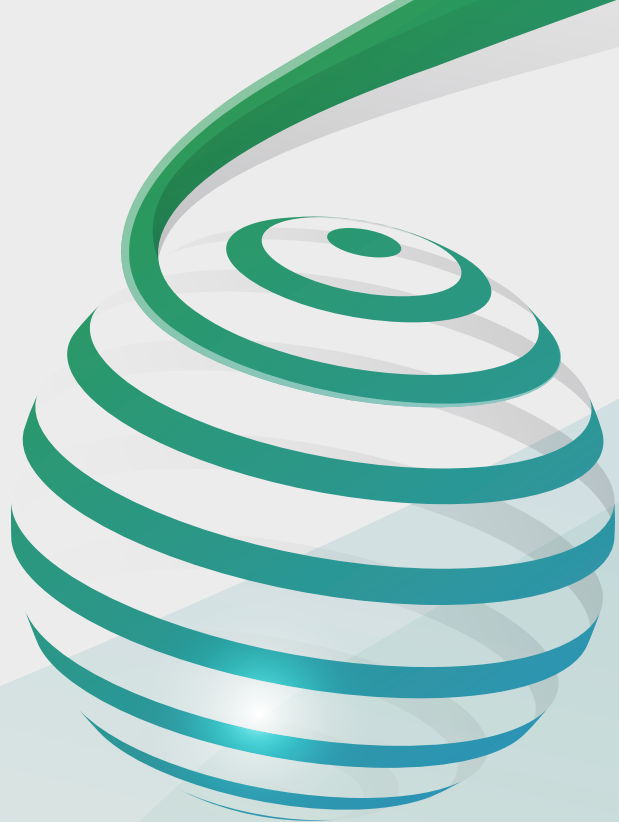
第二部分：議題專論

【勞動議題】

- 56 COVID-19疫情時代非正式經濟的挑戰與政策回應 _____ 張鴻
- 60 國際組織的後疫情時代職業安全衛生觀點 _____ 程明彥

【永續發展與氣候變遷】

- 64 加強保護自然的行動以達成永續發展目標 _____ 李玲玲
- 67 氣候變遷下的調適基礎設施 _____ 蔣本基
- 73 強化企業氣候韌性 - 企業氣候轉型計劃 _____ 莫冬立



第一部分： 太平洋經濟合作理事會(PECC)文件選編



State of the Region 2022-2023, Chapter 2: Revisiting the Free-trade Area of the Asia-Pacific in Challenging Times: The Way Forward¹

Michael G. Plummer, Johns Hopkins University, SAIS Europe

中文摘要

亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）在亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）的實現上設想了 TPP 路徑與「亞洲」（現為 RCEP）路徑，將亞太地區的多元經濟體匯集於世界上最大且最完整的自由貿易區域。這被稱為「橫濱願景」（Yokohama Vision）（2010 年），係奠基於最初 1994 年的「茂物願景」（Bogor Vision），即創建一個「開放的貿易與投資」區域，針對已開發經濟體為 2010 年之前達成，而其他經濟體為 2020 年之前達成。此外，由於 APEC 的貿易與投資自由化途徑一直奠基於「開放的區域主義」，因此亞太自由貿易區計畫也將成為實踐全球開放市場的一種手段。

然而，經濟整合正面臨非常困難的年代，全球經濟正處於高度不確定性。始自 2020 年的 Covid-19 疫情重擊全世界，而疫情的影響仍未走遠，一些關鍵經濟體仍在實行封城，病毒變種的可能性也仍在。在 Covid-19 疫情漸好轉的 2022 年初，俄羅斯於 2 月 24 日侵略烏克蘭，又增添不確定性。對俄羅斯的制裁對其經濟造成重大影響，也嚴重破壞全球經濟，因為俄羅斯在能源、某些農產品市場以及某些供應鏈為主要出口國。除了地緣政治的不確定性，還有一些阻礙深度合作的週期性趨勢。美國物價飛速上漲迫使聯邦準備系統在今（2022）年數次升息，使得美國經濟放緩，美元目前處於 2008-2009 年全球金融危機以來的最高水平。此外，中國經濟正面臨逆風，其經濟成長在 2022 年相對低迷。最後，保護主義政策趨勢、民粹主義抬頭、回流型內向政策、科技民族主義、美中貿易摩擦，以及世貿組織的停滯，皆共同減緩甚至扭轉了 2008 年全球金融危機之前顯著的全球化趨勢。

1 Retrieved from: <https://www.pecc.org/resources/regional-cooperation/2734-state-of-the-region-2022-2023/file>



本章認為，通過更深入、更廣泛的經濟整合來克服這些挑戰不只在經濟上有益，亞太自由貿易區最終也將成為全球整合的關鍵催化劑。本章將總結**跨太平洋夥伴全面進步協定**（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）與**區域全面經濟夥伴協定**（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）這兩個亞太自由貿易區路徑的預期經濟效應，並根據太平洋經濟合作理事會（Pacific Economic Cooperation Council, PECC）的 2022 年調查來考量亞太自由貿易區的潛在實現模式與優先事項。

● RCEP 與 CPTPP 的預期經濟效應

研究文獻指出亞太區域的任何自由貿易協定都會帶來福祉增加的效應，也就是說，貿易創造效果會大於貿易轉移效果、效率會提升，以及經濟體實踐整合會導致福祉增加。如果模型中只包含關稅削減，收益會相對較小；但如果包含非關稅壁壘削減以及加入企業異質性，收益便大得多。協議深度及經濟體規模也很重要。在其他條件不變之下，像 CPTPP 這樣更深入的整合協議會產生更大的結果，而經濟體的數量與規模愈大，也會產生更大的福祉效應。

研究顯示，RCEP 的收益可能相當顯著，特別是對東北亞而言。雖然 RCEP 不如 CPTPP 全面，但由於其規模更大，RCEP 預估產生的全球收入效果比 CPTPP 多出 40%。另一方面，這兩項協議對非成員經濟體所造成的負面收入效果預計將相當小。在貿易效果方面，CPTPP 與 RCEP 的出口增幅分別預計為 60% 與 53%。以總出口而言，越南在 CPTPP 之下獲益最多，出口增幅為 9.7%；日本則在 RCEP 之下獲益最多，出口增幅為 11.2%。另一方面，兩個協議的貿易轉移效果都很小，只有兩個經濟體受到的衝擊超過 1%：泰國在 CPTPP 之下出口減幅為 1.2%；我國在 RCEP 之下出口減幅為 1.5%。

儘管在 FTAAP 的內容明確之前很難去預估其影響，然而已有一項研究（Petri, Plummer and Fan 2012）以各種模板去預估 FTAAP 的效果。該研究以三種模板預估，第一種模板為「TPP 路徑」模板，以「美國－韓國自由貿易協定」為本，其係當時的進階協定。第二種模板為「東協 +1」模板，包括了東協經濟體（柬埔寨、寮國以及緬甸除外）、東北亞（中國、韓國以及日本），以及香港。第三種模板為前述兩種模板的平均值。該研究得出一些重要結果：第一，無論採用哪種模板，FTAAP 對 APEC 經濟體的總體收益可能很大，從「TPP 模板」的 1 兆 240 億美元到「東協 +1」模板的 7,240 億美元之間不等。第二，FTAAP 模板的深度導致結果差異很大，「TPP 模板」的收益比「東協 +1」模板高出 40%。第三，雖然收益分配不均，但所有會員經濟體的福祉都會增加，其中小型開放經濟體往往獲益最多。第四，美國與中國這兩個世界上最大經濟體的加入與否很大地影響結果，在所有模板之下，美國與中國共占了名目收益的 40% 以上。



● FTAAP 的潛在實踐模式與優先事項

在過去，大多數經濟分析著重在 FTAAP 的「單一協定」上，就像創建自由貿易協定的傳統做法一樣。但在現在的環境下，這個途徑是困難的，特別是該地區最大的經濟體，美國，已退出這些超大區域架構而另啟動了「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）。

根據 PECC 2022 年調查，大多數（59%）受訪者同意或強烈同意 FTAAP 的最佳實踐方式為「通過該地區各種區域協議，在產品覆蓋範圍和自由化水準等方面最終趨同」，同樣比例（59%）的受訪者也同意最佳方式為 APEC 經濟體最終加入 CPTPP（約 47% 受訪者認為應透過擴大 RCEP）。重要的是，只有少數受訪者認為最佳推進途徑為在利益相關方之間啟動單獨的 FTAAP 談判。

如果透過各領域漸漸趨同的方式實踐 FTAAP，那麼協商經濟體列出優先排序便相當重要。超過半數的受訪者將服務貿易、電子商務、投資、貨物貿易、技術性貿易壁壘、透明度與反腐敗，以及合作與能力建構等章節列為最高優先。另一方面，政府採購、國有企業以及貿易與性別等為最少受訪者列為最高優先的章節。

總的而言，調查顯示，由於 CPTPP 和 RCEP 區域路徑已經生效，推進 FTAAP 的最佳途徑是一方面擴大 CPTPP，另一方面同時協調這兩個超大區域協定的政策。事實上這已是現在進行式。CPTPP 正在評估其他幾個已申請加入的 APEC 經濟體（我國、中國、韓國），另也有一些 APEC 經濟體（印尼、菲律賓、泰國）表示有興趣加入、並可能在未來幾年內申請。如果這些經濟體都加入 CPTPP，那就會含括 APEC 21 個經濟體的 17 個。



State of the Region 2022-2023, Chapter 2: Revisiting the Free-trade Area of the Asia-Pacific in Challenging Times: The Way Forward

Michael G. Plummer¹, Johns Hopkins University, SAIS Europe

I. Setting the Stage: FTAAP in Uncertain Times

Economic cooperation in the Asia-Pacific region constitutes one of the few bright spots in the global trading system today. The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) agreement went into effect this year, bringing together 15 Asian economies² in the largest free-trade area (FTA) in the world. It follows the entry into force of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) with its 11 members³ on both sides of the Pacific in December 2018. The CPTPP is widely admired as one of the most advanced FTAs in the world and is set to expand, with formal applications for accession submitted by the United Kingdom, Korea, Ecuador, China and Chinese Taipei. The United States was a leading member of the CPTPP's predecessor, the Trans-Pacific Partnership (TPP), and signed the agreement in February 2016, only to pull out a year later. The CPTPP reconstituted the TPP without the United States but kept the agreement intact, except for 22 provisions—mostly US priorities—that were “suspended” in hopes that the United States will eventually return to the agreement.

The Asia-Pacific Economic Cooperation organization (APEC) envisioned TPP and “Asian” (now RCEP) pathways toward the goal of the Free-trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP), which would bring together the diverse economies of the APEC region in the largest and most comprehensive free-trade area (FTA) in the world. This was known as the “Yokohama Vision” (2010) which builds on the original 1994

1 The author would like to thank Eduardo Pedrosa for his input at all phases of this chapter and Aurora Plummer for research assistance.

2 Australia, Brunei Darussalam, Cambodia, China, Indonesia, Japan, Lao PDR, Malaysia, Myanmar, New Zealand, the Philippines, Singapore, Korea, Thailand, and Vietnam. India was an original negotiating member of RCEP but pulled out in November 2019.

3 Australia, Brunei Darussalam, Canada, Chile, Japan, Malaysia, Mexico, New Zealand, Peru, Singapore, and Vietnam.



“Bogor Vision” of creating a region of “open trade and investment” by 2010 (for developed economies) and 2020 (for all others). Moreover, since APEC approaches to trade and investment liberalization have always been predicated on “open regionalism,” the FTAAP project would also be a means of building an open global marketplace.

Nevertheless, these are challenging times in which to envision an ambitious step forward in economic integration. As is clear from Chapter 1, the global economy is in a state of high uncertainty, perhaps as high at any time since World War II. Beginning in early 2020, the world was hit by the worst pandemic since the Spanish Flu of 1918-1920. Covid-19 remains with us; while there is hope that the world has turned the page on the worst of it, there are still lockdowns in some key economies and no assurance that another variant of the virus won’t emerge. Moreover, just as the Covid-19 crisis was fading in early 2022, Russia launched the first major war in Europe since 1945 when it invaded Ukraine on 24 February and ushered in a new element of uncertainty. The sanctions applied to Russia in response have had a strong impact on its economy and led to significant disruptions to the global economy.⁴ Russia is a relatively small economy—e.g., in 2021 its GDP of \$1.8 trillion is just over half of ASEAN’s \$3.3 trillion⁵—and is relatively closed, but it is a major exporter in strategically important areas for the global economy, including the energy sector (oil and gas), certain agricultural markets, and as a key producer for certain supply chains. OECD (2022 March) estimates that the war will reduce global GDP growth by more than one percent the first year and increase global consumer price inflation by 2.5 percentage points.

In addition to geopolitical uncertainty, there are cyclical trends that impede deep cooperation. Rapidly rising prices in the United States have forced the US Fed to raise interest rates several times so far this year, thereby increasing significantly the return on safe assets in the United States. The result has been a slowdown in the world’s largest economy and a rapid rise in the strength of the US dollar; according to the St. Louis Fed’s U.S. Dollar Index, it has risen by approximately 13% just this year against a broad basket of currencies and it is at its highest level since before the 2008-2009 Global Financial Crisis. Asian currencies have not been spared: the Japanese yen and the Chinese RMB are at two-decade and 14-year lows, respectively, and many ASEAN economies have lost one-tenth their value this year alone. Moreover, China has been facing headwinds. Since China began to open its economy in 1978, it has grown at an average rate of almost 10 percent per year.⁶ It is now the second-largest economy in the world, its most important exporter, and an

4 For example, the World Bank (2022) estimates that Russia’s GDP will shrink by 8.9% in 2022.

5 Data are from the World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RU>.

6 World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview>, accessed 19 June, 2022.

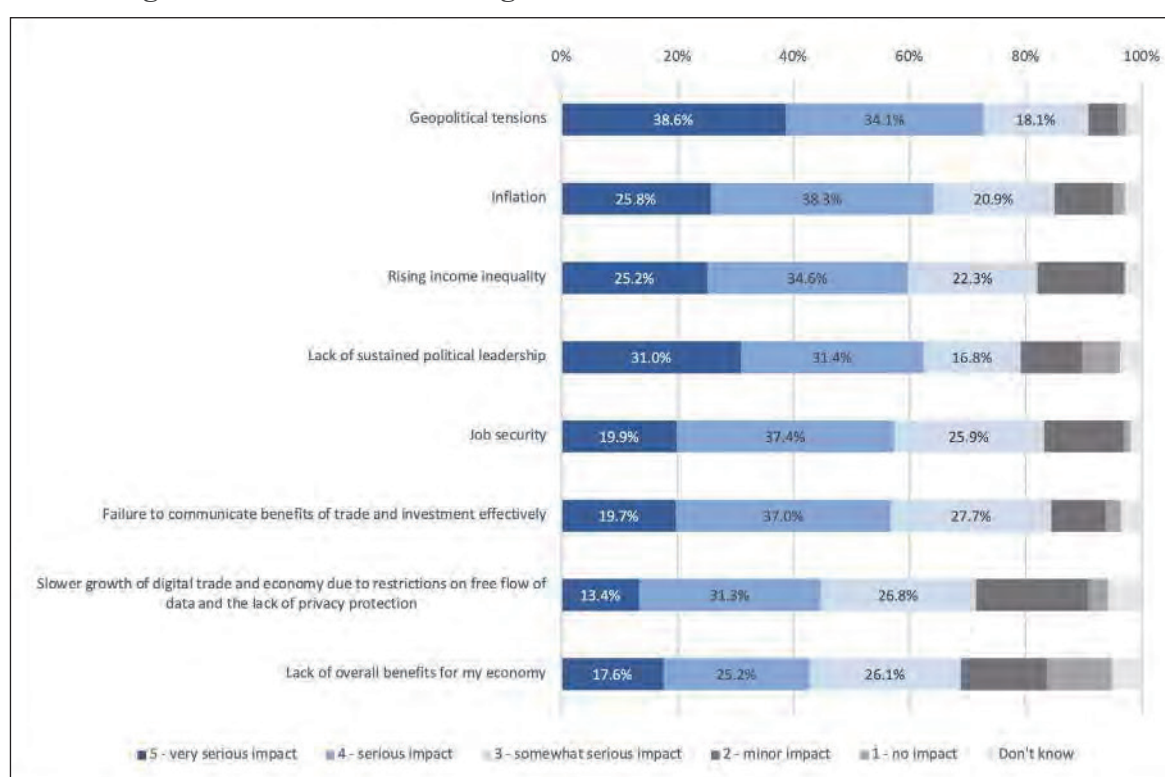


State of the Region 2022-2023, Chapter 2: Revisiting the Free-trade Area of the Asia-Pacific in Challenging Times: The Way Forward

integral link in many value chains; the direction its economy is critical to sustaining regional development but its growth has been relatively sluggish in 2022.

Finally, protectionist policy trends, also underscored in Chapter 1, are creating additional uncertainties and are rendering region-wide integration more difficult. A rise in populism; inward-looking policies related to “reshoring,” “near shoring” and “friend-shoring”; a major surge in industrial policies and “tech nationalism” in key markets; US-China trade friction; and stasis at the WTO have combined to slow or even reverse the trend toward globalization that was apparent prior to the 2007-2008 Global Financial Crisis.

Figure 2.1: Factor Influencing Attitudes to Freer Trade and Investment



The above issues have an important bearing on sentiments toward trade and investment liberalization such as in the context of CPTPP, RCEP or FTAAP. For example, State of the Region survey shown in Figure 2.1 reveals that almost three-fourths of respondents believe that geopolitical tensions are having a serious or very serious impact on attitudes towards greater trade and investment in their respective economies, and two-thirds believe the same about inflation. These are ranked as more important than other longer-term concerns like rising income inequality, lack of political leadership, and job security. While respondents did not believe that the lack of overall potential benefits was a serious problem (only 18% thought this was the case), communicating those benefits was more of an issue. Ameliorating geopolitical and trade conflicts



were also flagged as their top priority for APEC leaders at their meeting in November, with 48% of the respondents underlining its importance. At a recent workshop on the Free Trade Area of the Asia-Pacific organized by PECC, the connection between worsening geopolitics and trade highlighted as a key concern with *“Opportunities being lost, through economies applying trade restrictive measures. The WTO reports that since the outbreak of the pandemic 137 trade restrictive measures have been put in place by members, 56 of which are still in place. Under these conditions it has become more difficult to apply the procedures of the rules-based system to resolve those differences. Contested unilateral policies and reactions to them have persisted. This experience has shown that the operation of the rules-based system is even more relevant in the context of interactions between big economies.”*⁷

Much has happened since the Yokohama APEC Leaders meeting in 2010. Despite the empirically-verified economic potential of bringing down barriers to economic integration, the momentum toward globalization is facing serious challenges. This chapter argues that overcoming these challenges through deeper and wider economic integration makes strong economic sense and that ultimately FTAAP could be an important catalyst to global integration. However, in the current environment, working toward the FTAAP may take a dual approach, harmonizing policies across economies at the same time that the region-wide FTA is built along the APEC pathways. In addition to summarizing economic estimates of the potential of regional integration via RCEP, CPTPP, and FTAAP, it includes input from this year’s State of the Region Survey on their views and priorities regarding moving forward on the FTAAP. In fact, the survey shows strong support among the respondents for a “refreshed conversation on the FTAAP” postpandemic, second only in importance to improving geopolitical and trade conflicts.

The remainder of this chapter is organized as follows. Section II considers the importance of regional cooperation and summarizes the anticipated economic effects of the two FTAAP pathways, the CPTPP and RCEP. Section III considers potential modalities to achieve the FTAAP and priorities, drawing on the PECC 2022 Survey. Section IV concludes.

7 <https://pecc.org/resources/publications/2726-auspecc-workshop-summary-a-refreshed-conversation-on-ftaap/file>



II. Progress along the FTAAP Pathways

The primary goal of APEC is to “support sustainable economic growth and prosperity in the Asia-Pacific region”⁸ and PECC “aims to serve as a regional forum for cooperation and policy coordination to promote economic development in the Asia-Pacific region”⁹. Thus, promoting trade and investment has always been an important priority for these preeminent regional institutions, with good reason: the vast empirical literature on the effects of trade on economic growth and development suggests a strong positive relationship working through a number of channels, including¹⁰:

Trade raises living standards by providing access to low-cost imported goods and by improving the quality and range of products and services that people can buy.

Trade improves productivity. It makes better inputs available at lower costs, exposes firms to new products and technologies, and enables them to specialize in products that they make best.

Trade creates higher-paying jobs. It moves workers and capital to an economy’s most efficient industries. In developing countries, trade also pulls workers from informal jobs into the formal sector, where jobs are more secure and wages are higher.

Trade attracts foreign direct investment (FDI) and technology. When firms join global value chains, foreign partners bring in capital and technology needed to meet global standards. Trade in services in turn connects economies to global production systems.

Trade enables economies to adjust to competition. Trade makes it possible for firms with strong capabilities in one aspect of production to form alliances with others that have complementary strengths.

While the contribution of trade to the economies of the Asia-Pacific region varies, economic integration remains a critical source of economic growth for all economies and will likely continue to be so in the future. Prior to 2000, at the policy level most of this regional integration was spurred by unilateral trade liberalization and economic cooperation initiatives at the multilateral level under the WTO. However, since then, the region has counted more on FTAs to reduce barriers to trade with the goal of enhancing competitiveness, increasing intra-regional trade, facilitating regional production networks, and augmenting FDI flows and associated value chains.

8 <https://www.apec.org/about-us/about-apec/mission-statement>

9 <https://www.pecc.org/about/pecc-introduction-and-history>

10 See, for example, the survey of empirical work in World Bank (2015)..



The trend toward regional cooperation in Asia that picked up steam beginning in 2000 was mainly characterized by bilateral FTAs, consistent with what was happening elsewhere in the world. Globally, in 2000, there were 100 in force; today, there are 354.¹¹ In Asia the growth rate of FTAs has been even more rapid, with the number of FTAs growing from 39 to 185 over the same period.¹² The notable exception to the bilateral trend is ASEAN, which began the process of forming a subregional FTA in 1992 and built upon that to create the ASEAN Economic Community (AEC), which technically went into effect in December 2015 but continues to deepen under the ASEAN Economic Community Blueprint 2025. The AEC aims to create a region in which goods, skilled labor, and FDI would flow freely, and where there would be greater freedom of movement of capital.¹³ The economic effects of the AEC were estimated to be large at 5.3% of ASEAN GDP on a permanent basis (Petri, et. al. 2012). A majority (55%) of respondents to the PECC 2022 Survey believe that the AEC is having a positive or very positive impact on their economy, an impressive response given that ASEAN is relatively small, e.g., only two-fifths the size of the Chinese economy.¹⁴

Bilateral FTAs do tend to deliver positive results as well, depending of course on the agreement. But the proliferation of bilateral FTAs has obvious drawbacks: the agreements feature different sectoral coverage, standards, degrees of economic liberalization, and rules of origin, for example. Some economists claim that such an approach is not only inefficient but actually could be detrimental to multilateral trade liberalization (or “stumbling blocs”)¹⁵. Consolidating these agreements under a region-wide umbrella would clearly be more efficient. Hence, the region started to pursue “megaregional” approaches to economic integration, beginning with the TPP in January 2008 and then RCEP beginning in November 2012.

The Economic Effects of RCEP and CPTPP

Gains from regional economic cooperation are by no means guaranteed: they will be a function of, inter alia, the size and depth of the agreement, complementarity and competitiveness of the integrating economies, and economic structure of the participants. By their very nature these arrangements are discriminatory in favor of member economies, which in turn could lead to trade diversion and other efficiency-sapping results. Hence, empirical estimates of these FTAs are necessary to grasp whether they make sense economically.

11 WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm#facts, accessed October, 2022.

12 ADB, <https://aric.adb.org/database/fta>, accessed October, 2022.

13 See <https://asean.org/our-communities/economic-community/>.

14 World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN>.

15 See, for example, Baldwin and Seghezza (2010).



Economists have favored the use of Computable General Equilibrium (CGE) models to estimate the effects of trade agreements on income, trade, sectors, factor returns, and, sometimes, employment. Below we summarize studies estimating the effects of RCEP, CPTPP and its potential enlargement, and the FTAAP. But to begin, it is important to note that while RCEP and CPTPP have entered into force—and any enlargements would keep the CPTPP template—it is unclear what exactly the FTAPP will look like. We consider that question in the next section.

In the literature a number of CGE studies have anticipated the potential economic effects of Asia-Pacific megaregional accords. For example, Li et al. (2017) and Monetary Authority of Singapore (2021) estimate the effects of RCEP; Petri, et. al. (2021) focuses on CPTPP; and Ferrantino, Maliszewska, and Taran (2020) and Park, et. al. (2021) (discussed below) estimate the effects of both. Kawasaki (2014) and Park et al. (2010) focus on the FTAAP, configured as an FTA based on APEC membership, as does Petri, et. al. (2012) (discussed below). An overview of how CGE models work can be found in Park, et. al., 2021. Below we summarize some main lessons and takeaways from this research.

Overall, the literature suggests positive welfare gains for all major FTAs in the Asia-Pacific region, meaning that trade creation dominates trade diversion, efficiency improves, and welfare increases for integrating economies. Gains tend to be relatively small if only tariff reductions are included in the model but much larger when non-tariff barriers are modelled, and firm-heterogeneity is specified. Usually, exports propel the increase in income, which is intuitive given that the parametric changes relate mostly to trade variables. For example, in Petri and Plummer (2016), exports grow about twice as fast as income for both the TPP and CPTPP scenarios, suggesting an important increase in regional integration. Depth and size also matter; deeper integration templates like the CPTPP generate far larger results, *ceteris paribus*, and the larger the number and size of the economies, the greater the welfare effects. In Petri et al. (2017), a CPTPP scenario that includes the eleven original members and enlargement to add five additional economies that had expressed interest in joining the CPTPP (i.e. Indonesia, Korea, the Philippines, Thailand, and Chinese Taipei), generates income gains that are 50 percent larger than RCEP, mainly due to a deeper liberalization template. Gains from the FTAAP are much larger than the TPP due to its being a more inclusive agreement.

Park, Petri and Plummer (2021) is a recent CGE study that applies a cutting-edge CGE model and includes the actual template of the 15-member RCEP agreement and the 11-member CPTPP in its estimates. The implications for changes in aggregate income and trade are shown in Figure 2.2 and Figure 2.3 with further details provided in Tables 1 and 2. These tables show effects in incremental terms, that is, the amount that each scenario adds to (or subtracts from) previous policies and is expressed relative to baseline projections for 2030. This study shows that the benefits of the RCEP agreement could be substantial,

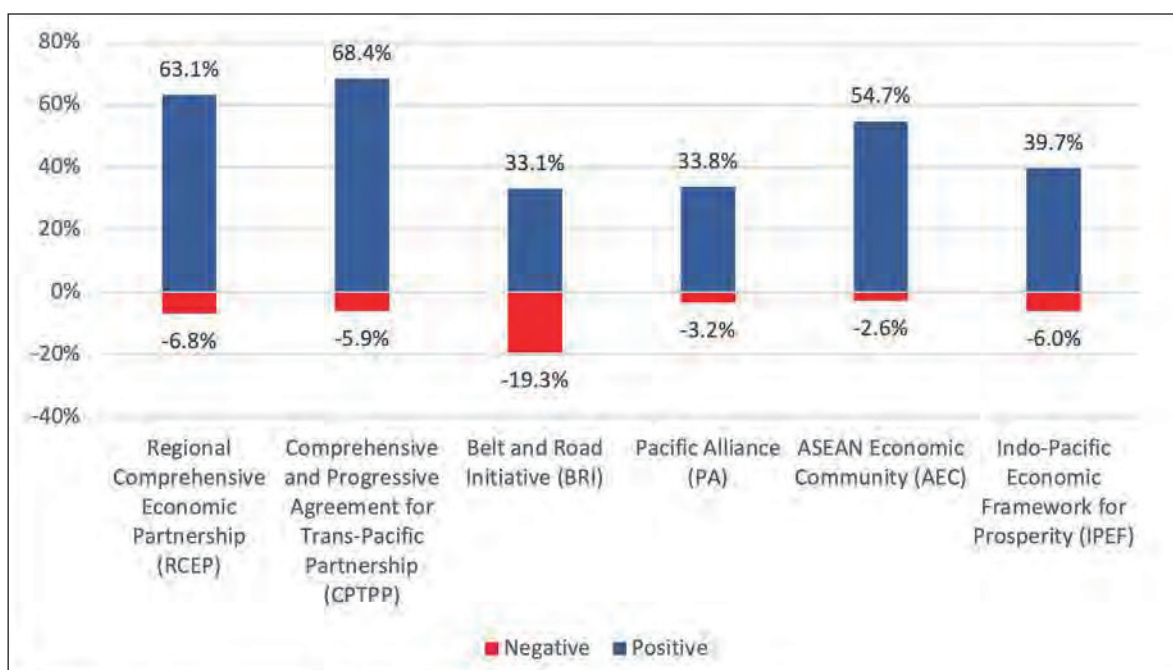


particularly for Northeast Asia. While less comprehensive than the CPTPP, RCEP is estimated to generate global income gains that are two-fifths more than the CPTPP, due to its larger scale.

Indeed, Japan, a member of both the CPTPP and RCEP, will gain about as much from the latter as the former. The negative income effect on excluded economies under both agreements will be minimal; China is the biggest loser under the CPTPP (-\$14 billion), but that is only five-tenths of one percent of Chinese agreement income in 2030. India loses the most under RCEP but, again, it is small compared to the size of the Indian economy. Trade effects follow similar patterns with interesting differences: The increase in exports under the CPTPP and RCEP are 60% and 53%, respectively, which exceeds the increase in income in both cases, a typical result in CGE modeling. Relative to total exports, Vietnam gains the most under CPTPP (9.7%) and Japan gains the most under RCEP (11.2%). Trade diversion is small under both scenarios, with only two economies experiencing greater than a 1% hit, that is, Thailand (-1.2%) under CPTPP and Chinese Taipei (-1.5%) under RCEP.

The 2022 State of the Region survey also asks respondents how they believe the CPTPP and RCEP will affect their economy by 2030, as well as the AEC, IPEF, Pacific Alliance, and the Belt and Road Initiative (Figure 2.2). Very few (less than 7%) believe that the CPTPP or RCEP will have a negative or very negative effect on their respective economies, while about two-thirds (68.3% and 63.1% for CPTPP and RCEP, respectively) anticipate that the implications will be positive or very positive.

Figure 2.2: Views on the Impact of Regional Initiatives(based on current membership)

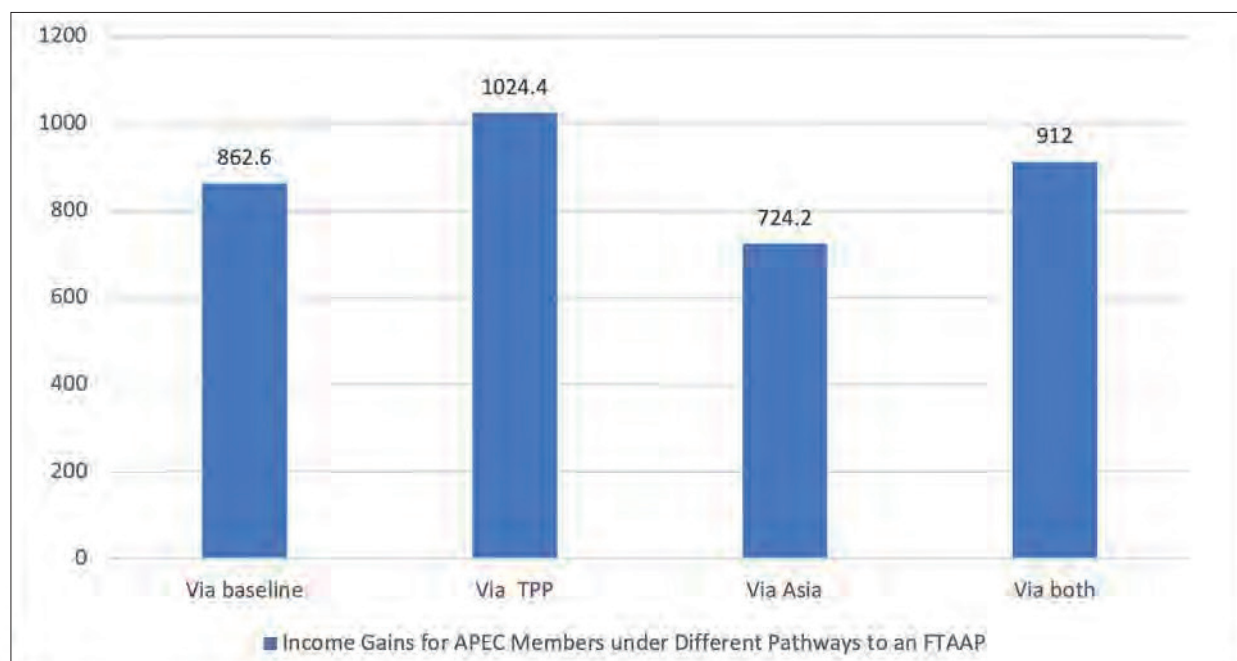


Source: PECC State of the Region Survey 2022



As noted above, while we do have the text of the CPTPP and RCEP agreements, it is unclear what the FTAAP template would look like. This obviously makes estimation difficult. However, an earlier study of the FTAAP and associated pathways (Petri, Plummer and Fan 2012) estimates the effects of the FTAAP using a TPP-pathway template (based on the US-Korea FTA agreement, an advanced agreement at the time); an “Asian track” that includes ASEAN economies (save Cambodia, Lao PDR, and Myanmar), Northeast Asia (China, Korea and Japan) and Hong Kong, China based on an “ASEAN+1” template; and an average of both. The results are presented in Figure 2.5 and Table 3. Several important conclusions emerge. First, regardless of the template, the gains from the FTAAP to APEC members are likely to be large overall, ranging from \$1,024 billion for APEC members under the TPP template to \$724 billion under the Asian template. Both are significant increases if one keeps in mind that the gains relate to a permanent increase in efficiency. Second, the depth of the FTAAP template makes a great deal of difference, with TPP template gains being more than two-fifths higher than the Asian template. Third, while the gains are not evenly distributed, the welfare of all member-economies increases, with small, open economies tending to gain the most. Finally, the results are driven to no small degree by membership of the United States and China, the two largest economies in the world, opening their markets to each other under the FTAAP. In fact, together they account for over 40% of the nominal gains in all scenarios.

Figure 2.3: Income Gains for APEC Members Under Different Pathways to the FTAAP



Source: Petri, Plummer and Zhai(2012)



In sum, the megaregional literature underscores several key lessons that are generally applicable. First, bigger is better: *ceteris paribus*, the larger the agreement, the greater (less) the potential for trade and investment creation (diversion) as well as various dynamic effects of regional integration such as economies of scale. Second, *deeper is better*: the more comprehensive the agreement, the greater the gains from economic integration. In particular, the inclusion of non-tariff measures and nonborder, trade-related policy issues generate far larger gains because today they constitute the most significant impediments to trade at the border, and non-border issues restrict everything from FDI flows to interaction in ‘21st century’ areas (e.g. digital trade, innovation). Third, the more open the agreement and the greater the spill-over effects of liberalization, the larger the gains for both partner and non-partner countries. These lessons all suggest that pursuing the Yokohama Vision continues to make economic sense, and building it based on the CPTPP would generate the most gains. Still, while RCEP is not as deep as the CPTPP, it deliberately left room for improvements. For example, it did not impose full disciplines on members at early stages of development by providing several flexibility clauses. But even the least developed members will begin to adopt RCEP’s framework once the agreement enters into force and, in time, will need to pursue its full for integration mandate. There may be lessons here in configuring the FTAAP.

III. Modalities to Achieve the FTAAP: The Way Forward

The concept of FTAAP among the 21 APEC member economies began to be discussed in 2006, based on a proposal by the APEC Business Advisory Council (ABAC).¹⁶ As noted above, discussions regarding the FTAAP have focused on the TPP/CPTPP and RCEP as pathways—and, more recently, the Pacific Alliance, which is a group of four Latin American countries, three of which are in the CPTPP—to a wider regional accord, but it is unclear as to how this will happen. Building on existing agreements such as the CPTPP or RCEP offers the advantage that many economies will have already agreed to their terms and should facilitate the creation of a common template for an FTAAP accord.

The CPTPP offers a cutting-edge, deep liberalization template, well beyond what RCEP has agreed to thus far (it is a living agreement and can deepen over time). Still, RCEP has proven itself to be effective in formulating a meaningful agreement while at the same time accommodating a very diverse group of economies. Hence, the FTAAP could allow departures from the high CPTPP standards in order to expand its

16 ABAC continues to be a strong supporter of FTAAP. For example, its 2022 Work Programme includes “progressing pathway agreements toward the realization of FTAAP” and it has sponsored several studies on the realization of the FTAAP, including on FTAAP Competition Policy (Navarro 2021) and an update on FTAAP opportunities (Plummer, et. al., 2018).



membership, while permitting members to benefit from existing accords. Such arrangements could lead to a multi-tiered system of rules, such as those that have emerged under the WTO. As in the WTO, members would be obligated to follow baseline commitments, but could then assume additional obligations under more ambitious agreements such as the CPTPP. Such umbrella or hybrid approaches have been proposed by Petri and Raheem (2014) and Schott (2014).

In the past, most economic analysis has focused on a “single undertaking” of the FTAAP, as has been traditional in the creation of FTAs, including RCEP and CPTPP. But in the current environment, this approach is proving difficult, particularly since the largest economy in the region, the United States, has opted out of these megaregional schemes so far and instead has launched the “Indo-Pacific Economic Framework” (IPEF) featuring a number of trade facilitating and harmonization policies but excluding market access, a key component of any FTA. This exclusion of market access is no doubt a reason why, in responses to PECC 2022 Survey question 12, only 10% thought that the effects of IPEF would be very positive, despite the fact that the US market is so large. It may be that a more modest approach to building the FTAAP by harmonizing sectoral agreements already included in CPTPP and RCEP would have advantages by working at the sectoral level. As the CPTPP and RCEP harmonize rules and policies as well as offering greater market access, a process of building the FTAAP from the ground up through sectoral initiatives could be an option. Variable geometry may be necessary as a means to continue to move forward in these challenging times.

The results of the PECC 2022 Survey regarding views on the FTAAP generally support proceeding along both lines (question 10). A majority (59%) of respondents agree or strongly agree that the best way to achieve the FTAPP would be “through the eventual convergence in terms of product coverage and level of liberalization in various regional agreements in the region,” while the same percentage agrees that the best way forward is for APEC economies to eventually join the CPTPP (only 47% believe that this should be done via expanding RCEP). Importantly, a minority of respondents believe that the best way to proceed would be to launch separate FTAAP negotiations among interested parties, which had been the original idea of the FTAAP.

If the choice is to build the FTAAP up from the sectoral level, it will be important for the negotiating members to prioritize. The PECC 2022 Survey gives insight into which sectors should receive the most attention. More than half of the respondents gave the highest priorities to chapters on trade in services, electronic commerce, investment, trade in goods, technical barriers to trade, transparency and anti-corruption, and cooperation and capacity building. But many other sectors received a top importance rating by more than 40% of the respondents. The sectors with the lowest top-priority responses were government procurement, state-owned enterprises, and trade and gender.



In short, the survey would suggest that, since the CPTPP and RCEP regional pathways have already come into effect, the best way forward towards the FTAAP would be via enlargements of the CPTPP on the one hand, but also to harmonize policies across these two megaregionals. Indeed, this is already happening. The CPTPP is evaluating the applications of several additional APEC members (China, South Korea, Chinese Taipei) with others having expressed interest in joining and will likely apply over the next few years (e.g., Indonesia, the Philippines and Thailand). If these economies come to join the CPTPP, they will cover 17 out of 21 APEC economies.

IV. Conclusions

Economic cooperation in the Asia-Pacific has come a long way. The CPTPP and RCEP constitute milestone agreements that the world is seeking to emulate: chapters from the CPTPP are being adopted by other trade agreements, and megaregional agreements in the Asia-Pacific region inspired the Africa Continental Free-trade Area, which came into force in 2021. Indeed, the agreements offer lessons for multilateral trade liberalization: in many ways the CPTPP demonstrates what is required of a modern, 21st century trade agreement and RCEP shows how the interests of developed and developing economies can be accommodated in a “living agreement” that can allow for deepening overtime. Moreover, the agreements are open to participation from non-regional economies; for example, the CPTPP is considering applications from Europe (United Kingdom) and South America (Ecuador). The economic effects of both agreements are estimated to be significant for the integrating economies with only marginal negative effects on some non-members. In fact, even economies excluded from the CPTPP and RCEP sometimes gain, as various aspects of trade and investment liberalization in the context of an FTA are per force nondiscriminatory (e.g., trade facilitation).

Nevertheless, the integration project is incomplete: the FTAAP continues to be a key goal strongly supported by APEC-based regional organizations such as ABAC. The economics certainly favor an outward-oriented, region-wide agreement like the one envisioned at the 2010 Yokohama APEC Leaders Meeting using the most advanced template possible, currently offered by the CPTPP. Respondents from the PECC 2022 Survey strongly support continuing along the pathways to the FTAAP.

This Chapter notes that there are alternative approaches to reaching the FTAAP, one that involved making the two pathways more compatible in terms of sectoral coverage and depth and the other that involves converging to the FTAAP via enlargements of the pathways. We note above that there are six APEC economies who have already expressed interest in joining the 11-member CPTPP, which would make it an agreement of 17 out of 21 APEC economies. A return of the United States to the CPTPP would be essential, but unfortunately



State of the Region 2022-2023, Chapter 2: Revisiting the Free-trade Area of the Asia-Pacific in Challenging Times: The Way Forward

that is difficult to imagine in the short-term. Still, the strategic and economic benefits of staying actively engaged in Asia-Pacific economic integration could be a strong pull. And given that the RCEP agreement has built into it the possibility of improving its template, these processes can be done simultaneously.

Unfortunately, while the economics favor the realization of the FTAAP whatever the process, the politics do not. As noted above, geopolitical, economic and policy uncertainties are rendering ambitious approaches to economic cooperation difficult at all levels. Ongoing conflict in the areas of technology and US-China relations, inward-looking industrial policy, and a populist backlash against globalization are creating strong headwinds.

Hence, APEC leaders will have their work cut out for them in November. But the potential gains from working toward the creation of “open, dynamic, reliant and peaceful Asia-Pacific Community” are high not only for the region but for the world.

References

- Baldwin, Richard E., and Elena Seghezza, 2010. “Are Trade Blocs Building or Stumbling Blocs?,” *Journal of Economic Integration*, Vol. 25 (2), June, pp. 276-297.
- Ferrantino, Michael Joseph, Maliszewska, Maryla, and Taran, Svitlana. 2020. “Actual and Potential Trade Agreements in the Asia-Pacific.” World Bank Policy Research Working Paper 9496.
- Kawasaki, Kenichi, 2014. The Relative Significance of EPAs in Asia-Pacific, PECC Secretariat, 26 September, Available at: <https://www.pecc.org/resources/trade-and-investment-1/2119-pecc-uibe-ftaap-ken-kawasaki>
- Li, Q., R. Scollay, and J. Gilbert (2017), ‘Analyzing the effects of the Regional Comprehensive Economic Partnership on FDI in a CGE framework with firm heterogeneity’, *Economic Modelling*, 67(C), pp.409–420.
- Monetary Authority of Singapore. 2021. *Macroeconomic Review* 20 (1): 25–34.
- Navarro, Juan, 2021. FTAAP: Competition Policy, APEC Business Advisory Council, February. Available at: https://www2.abaonline.org/assets/FTAAP_Competition_Policy_by_Juan_Navarro.pdf
- OECD, 2022. Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine, OECD Economic Outlook Interim Report, March. Available at: <https://www.oecd.org/economy/Interim-economic-outlook-report-march-2022.pdf>
- OECD and WTO. 2013. AID FOR TRADE. Paris: OECD.
- Park, Cyn-Young, Peter A. Petri, and Michael G. Plummer, 2021. “The Economics of Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific: RCEP, CPTPP, and the US-China Trade War,” *East Asian Economic Review*, Vol. 25, No. 3, pp. 233-272. Available at: https://www.eaerweb.org/selectArticleInfo.do?article_a_no=JE0001_2021_v25n3_233&ano=JE0001_2021_v25n3_233



Park, I., S. Park, and S. Kim (2010), 'A Free Trade Area of the Asia Pacific (FTAAP): Is It Desirable?', mimeo. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/26680/>.

PECC, 2022. "Summary Report on PECC Roundtable on: A Refreshed Conversation on FTAAP," Available at: <https://pecc.org/resources/publications/2726-auspecc-workshop-summary-a-refreshed-conversation-on-ftaap/file>

Petri, Peter A. and Ali-Abdul Raheem, 2014. "Can RCEP and the TPP be Pathways to FTAAP?," Chapter 2 in PECC State of the Region 2014, October. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2513893.

Petri, Peter A., and Michael G. Plummer. 2016. "The Economic Effects of the Transpacific Partnership: New Estimates." Peterson Institute for International Economics Working Paper WP 16 2. <https://www.piie.com/publications/wp/wp16-2.pdf>

Petri, Peter A., Michael G. Plummer, and Fan Zhai, 2012. "The Economic Impact of the ASEAN Economic Community: An Applied General Equilibrium Approach," Asian Economic Journal, Vol. 26 (2), 2012, pp. 93-118.

Petri, Peter A., Michael G. Plummer, and Fan Zhai. 2012. The Trans-Pacific Partnership and Asia-Pacific Integration: A Quantitative Assessment, (Peterson Institute for International Economics, November 2012).

Petri, Peter A., Michael G. Plummer, Shujiro Urata, and Fan Zhai, 2021. "The Economics of the CPTPP and RCEP: Asia-Pacific Trade Agreements without the United States," Chapter 2 in Cassey Lee and Pritish Bhattacharya (eds.), Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: Implications for Southeast Asia, ISEAS-Yusof Ishak Institute, 2021 (with P.Petri, S.Urata and F.Zhai).

Plummer, Michael G., Christopher Findlay, Peter A. Petri, and Ganeshan Wignaraja, 2018. Update to The FTAAP Opportunity: a Report to ABAC, APEC Business Advisory Council, Available at: https://www2.abaconline.org/assets/2018/ABAC_Research/Update_to_the_FTAAP_Opportunity_260618_Final_Version1.pdf

Schott, J. J. (2014). Asia-Pacific Economic Integration: Projecting the Path Forward. In G. Tang & P. A. Petri (Eds.), New Directions in Asia-Pacific Economic Integration (pp. 246-253). Honolulu: East-West Center.

Stone, Susan, and Ben Shepherd. 2011. "Dynamic Gains from Trade Equipment Imports," OECD Trade (110) mimeo.

Wacziarg, Romain, and Karen Horn Welch. 2008. "Trade Liberalization and Growth: New Evidence." World Bank Economic Review 22 (2): 187-231. doi:10.1093/wber/lhn007.

World Bank, 2022. *Global Economic Prospects*, "Europe and Central Asia." Washington, D.C., June. Available at: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/18ad707266f7740bcd755498ae0307a-0350012022/related/Global-Economic-Prospects-June-2022-Analysis-ECA.pdf>

World Bank, 2015. *Global Economic Prospects*. Washington D.C.: World Bank.



State of the Region 2022-2023, Chapter 2: Revisiting the Free-trade Area of the Asia-Pacific in Challenging Times: The Way Forward

Table 1: Income Effects of RCEP and CPTPP

	2030 Income	Incremental Income (\$ billion)		Percent Income Change (%)	
		CPTPP	RCEP	CPTPP	RCEP
Americas	39,569	60	3	0.15	0.01
Canada	2,717	26	1	0.96	0.02
Chile	463	4	0	0.82	0.03
Mexico	2,169	21	1	0.98	0.03
Peru	442	12	0	2.64	0.00
United States	25,754	-4	0	-0.01	0.00
Asia	50,659	91	234	0.18	0.46
Brunei Darussalam	31	1	0	3.01	0.53
China	27,839	-14	127	-0.05	0.46
Hong Kong	461	2	2	0.38	0.42
India	5,487	-5	-7	-0.09	-0.13
Indonesia	2,192	-2	4	-0.09	0.18
Japan	4,924	57	60	1.17	1.22
Korea	2,243	-4	28	-0.16	1.27
Malaysia	675	29	7	4.36	1.03
Philippines	680	0	3	-0.05	0.39
Singapore	485	15	0	3.14	0.05
Chinese Taipei	776	0	-4	-0.02	-0.47
Thailand	812	-5	7	-0.67	0.88
Viet Nam	497	17	5	3.38	0.97
Oceania	2,854	19	2	0.65	0.08
Australia	2,590	15	2	0.58	0.06
New Zealand	264	4	1	1.38	0.28
Rest of the World	40,720	19	24	0.05	0.06
Russian Federation	3,371	1	2	0.02	0.04
WORLD	133,801	188	263	0.14	0.20

ASEAN = Association of Southeast Asian Nations, CPTPP = Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, EMENA = Europe, Middle East, and North Africa, nie = not included elsewhere, RCEP = Regional Comprehensive Economic Partnership, US = United States. Source: Adapted from Park, Petri and Plummer (2021).

Table 2: Export Effects of Asia and Pacific Policies

	2030 Exports	Incremental Exports (\$ billion)		Percent Change (%)	
		CPTPP	RCEP	CPTPP	RCEP
Americas	7,068	78	-4	1.1	-0.1
Canada	835	40	-1	4.8	-0.1
Chile	147	6	-1	4.4	-0.4
Mexico	670	25	-1	3.8	-0.2
Peru	135	12	0	9.2	-0.2
United States	3,906	-8	-2	-0.2	-0.1
Asia	12,905	187	496	1.4	3.8
Brunei Darussalam	16	1	0	3.6	0.6
China	4,976	-6	234	-0.1	4.7
Hong Kong	357	1	-1	0.3	-0.4
India	1,360	-3	-5	-0.2	-0.4
Indonesia	446	-3	13	-0.6	2.8
Japan	1,190	100	133	8.4	11.2
Korea	1,089	-6	65	-0.5	6.0
Malaysia	491	45	12	9.3	2.5
Philippines	184	0	7	-0.1	3.7
Singapore	470	30	-2	6.4	-0.5
Chinese Taipei	506	0	-8	0.0	-1.5
Thailand	561	-7	28	-1.2	4.9
Viet Nam	357	35	16	9.7	4.4
Oceania	673	29	4	4.3	0.6
Australia	589	24	3	4.0	0.6
New Zealand	84	5	1	5.9	1.2
Rest of the World	15,503	19	0	0.1	0.0
Russian Federation	851	1	1	0.1	0.1
WORLD	36,149	312	496	0.9	1.4

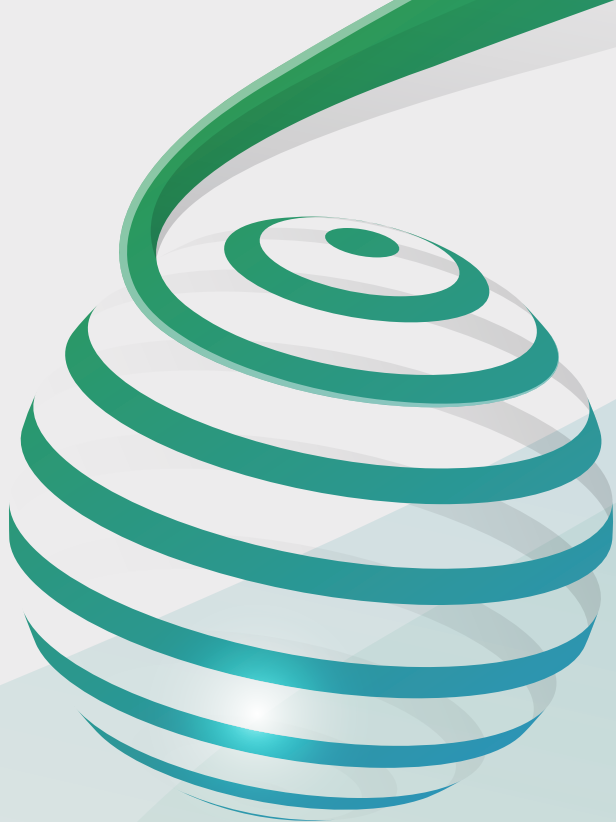
ASEAN = Association of Southeast Asian Nations, CPTPP = Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, EMENA = Europe, Middle East, and North Africa, nie = not included elsewhere, RCEP = Regional Comprehensive Economic Partnership, US = United States. Source: Adapted from Park, Petri and Plummer (2021).



Table 3: Pathways to the FTAAP(Pet, plummer and Zhai, 2012)

	GDP 2025 Baseline	Welfare gains in 2025 (EV USD2007bill.)				% Baseline GDP			
		Via baseline	Via TPP	Via Asia	Via both	Via baseline	Via TPP	Via Asia	Via both
TPP track economies	26,550	123.6	150.1	101.7	134.8	0.47	0.57	0.38	0.51
United States	20,337	58.7	70.8	49.0	62.9	0.29	0.35	0.24	0.31
Australia	1,426	6.9	9.0	5.6	7.9	0.48	0.63	0.39	0.55
Canada	1,982	8.8	8.0	6.5	7.3	0.44	0.40	0.33	0.37
Chile	289	4.2	5.6	3.2	5.0	1.47	1.94	1.09	1.72
Mexico	1,999	36.3	45.6	30.9	41.3	1.82	2.28	1.55	2.07
New Zealand	206	2.2	2.8	1.6	2.5	1.05	1.35	0.77	1.22
Peru	311	6.6	8.2	5.0	7.9	2.11	2.65	1.60	2.53
Asian track economies	19,540	373.8	443.4	311.4	387.3	1.91	2.27	1.59	1.98
China	16,834	300.1	360.0	259.0	318.7	1.78	2.14	1.54	1.89
Hong Kong	405	21.9	30.5	17.1	24.7	5.40	7.53	4.23	6.10
Indonesia	1,473	19.3	21.2	13.6	17.3	1.31	1.44	0.93	1.18
Philippines	308	9.4	10.8	7.0	8.9	3.07	3.51	2.28	2.90
Thailand	520	23.1	20.9	14.6	17.6	4.44	4.02	2.80	3.38
Two-track economies	8,460	178.3	207.4	162.9	207.5	2.11	2.45	1.93	2.45
Brunei	22	0.5	0.4	0.3	0.4	2.10	1.79	1.29	1.64
Japan	5,332	61.2	68.2	63.7	73.6	1.15	1.28	1.19	1.38
Korea	2,063	41.7	45.3	41.4	48.2	2.02	2.20	2.01	2.34
Malaysia	422	18.5	24.1	14.4	22.2	4.39	5.70	3.41	5.25
Singapore	386	2.1	3.0	1.0	1.6	0.56	0.77	0.26	0.42
Vietnam	235	54.2	66.5	42.1	61.4	23.04	28.29	17.93	26.14
Others	47,418	137.2	167.5	104.9	132.6	0.29	0.35	0.22	0.28
Russia	2,790	152.5	185.6	122.8	152.3	5.47	6.65	4.40	5.46
Chinese Taipei	800	34.4	37.8	25.4	30.2	4.30	4.73	3.18	3.77
Europe	22,237	-3.4	-3.1	-2.8	-2.3	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01
India	5,229	-10.2	-11.8	-9.1	-10.9	-0.19	-0.23	-0.17	-0.21
Other ASEAN	82	2.3	2.0	1.4	1.7	2.86	2.45	1.76	2.04
ROW	16,280	-38.4	-43.0	-32.8	-38.3	-0.24	-0.26	-0.20	-0.24
WORLD	101,967	812.9	968.5	680.9	862.2	0.80	0.95	0.67	0.85
<i>Memorandum</i>									
TPP9	23,634	153.8	190.3	122.1	171.7	0.65	0.81	0.52	0.73
ASEAN+3	28,081	554.4	652.8	475.7	596.4	1.97	2.32	1.69	2.12
APEC	58,140	862.6	1,024.4	724.2	912.0	1.48	1.76	1.25	1.57

Source: Petri, Plummer and Zhai(2012)



第二部分：議題專論

區域整合與新南向



台灣如何因應「美台 21 世紀貿易倡議」的優劣點？— 兼論「台灣新南向 3.0」的修正方向

林若雱

台灣東南亞與南亞協會 理事長
淡江大學外交與國際關係學系 榮譽教授

前言

「美台 21 世紀貿易倡議」（US Taiwan Initiative on 21st-Century Trade）於今年 8 月 18 日宣布啟動談判。行政院強調我方期盼 9 月進行首輪會議，並爭取在台北進行，11 項議題中，貿易便捷化、中小企業、反貪腐有望納優先選項，一旦完成小範圍成果，最快今 (2022) 年底會先簽署協定。近期美台關係友善，美國參院外交委員會 9 月 14 日以 17 票贊成、5 票反對的壓倒性票數，通過《2022 年台灣政策法案》（Taiwan Policy Act of 2022）。共同提出此法案的外委會主席梅南德茲（Robert Menendez）在官方推特上表示，《台灣政策法》改善美國的台灣政策，強化美台雙邊關係，「在面對中國侵略威脅之下，有助於維持穩定的兩岸嚇阻」顯示未來美國於降低兩岸緊張衝突，將扮演更重要的角色。

拜登政府的要務是抗通膨與防止衰退與堅韌的供應鏈。台灣可以運用台積電在美國設廠和對美投資的籌碼，美國希望跟台灣在貿易便捷方面建立一個典範，讓未來的 IPEF 仿效，其他一些高標準的貿易規範，希望將台灣當成一個模範生，成為讓未來 IPEF 談判的準則。美國商務部長雷蒙多 (Gina Raimondo) 今年 9 月 8 日在洛杉磯舉行 14 國參與的「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) 部長級會議上表示，自從推出 IPEF 以來，有關國家都致力於共同建立一種新的經濟安排，而且取得相當進展。

印太經濟架構是美國拜登政府印太策略的核心，反映拜登總統在加強與美國的盟友和夥伴關係的同時，將勞工置於美國經濟和外交政策中心地位的承諾。

台美兩國即將展開的「美台 21 世紀貿易倡議」貿易談判，台灣有何種籌碼和機會？

眾所皆知，台灣無法加入美國籌劃的「印太經濟架構」，成為第一輪的成員國，美國與台灣雙方以「21 世紀貿易倡議」來取代，看來是美國安撫台灣的作為，但實質上台灣能從中獲得什麼？是否如同行政院部分官員與智庫學者所言“台美貿易倡議是迷你型的 IPEF”？確實的情況如何，本文將加以分析探討。



一、美台 21 世紀貿易倡議啟動：目前的發展情況

美國副貿易代表畢昂奇（Sarah Bianchi）和行政院政務委員暨經貿談判辦公室總談判代表鄧振中今年 6 月 1 日共同宣布啟動「美台 21 世紀貿易倡議」，美台就貿易倡議達成談判授權（negotiating mandate）共識，即將展開首輪談判。美國貿易代表署（USTR）公布「美台 21 世紀貿易倡議」細部內容，包括貿易便捷化、法規調和、農業、標準、數位貿易、環境變遷、反貪汙、勞動、中小企業、國營事業，以及對抗非市場經濟等 11 項，即將展開正式談判。

依據規劃，儘管 11 個議題設定已很周全，然則若有需要，不排除再「加碼」，例如 FTA 裡有的關稅減讓或服務業市場開放，如同堆積木，不會侷限，但需拜登政府獲得國會授權才能有進展。外界關心是否需增加投資保障協議，然則環保、勞工、反貪污等，都跟投資有關，以往會簽投保協定，是因怕政府亂徵收，但台美兩邊法制都很穩定，特別簽署實質意義不大。

「美台 21 世紀貿易倡議」所觸及 11 項子題，比台灣尚無法加入的印太經濟架構要具體，而且和歐盟、英國這兩個美國重要貿易夥伴所談的議題幾乎重疊，讓台灣和美國在全球所重視推動的議題接軌，為橋接到更大區域與新貿易秩序提前做好準備。有學者認為新倡議的重要性遠超過台灣能否加入 IPEF，雙方盼在貿易便利化、監管實踐、農業、反腐敗、支持中小企業貿易、利用數位貿易好處、促進以勞工為中心的貿易、支持環境與氣候行動與標準、國有企業與非市場政策與做法等領域，達成高標準承諾與具有經濟意義成果。

整體而言，美台雙方首輪會議即將於九月舉行，優先議題上包括貿易便捷化、中小企業、反貪腐、希望最快能夠在年底簽協定、並傾向包裹性簽署；總目標則是 1. 強化國家整體經濟實力，2. 強化台美雙方投資及貿易，3. 強化台灣與各國制度化連結，4. 強化市場經濟體制；對於產業的影響，擴大三種農產品外銷美國，幫助中小企業與服務業的出口；如果美國國會授權行政部門關稅減讓及市場准入談判，提升簽署美台雙邊 FTA 的機率就大為增加。

二、IPEF 14 個成員國目前的磋商進度 IPEF：不會是 FTA

美國今（2022）年 5 月正式提出「印太經濟架構」（Indo-Pacific economic framework，簡稱 IPEF），IPEF 共有四大主題：貿易、供應鏈、清潔能源、去碳化和基礎設施，以及稅收和反腐敗。但美國近一年多來雖然積極透過美、日、澳、印度的四方會談（Quad）以及跟韓國、東協舉行峰會，甚至建立美英澳防衛協定（AUKUS），但卻在經貿領域，卻缺乏明確的目標、工具以及指引。美國國務卿布林肯於今年 5 月發布對中政策演說時也表示：「美國與整個地區的國家和人民擁有共同的願景——一個



自由開放的印太地區，其各項規則以透明的方式制定並以公平的方式實行；各國都能自由地做出自己的主權決定。」

「印太經濟架構」是拜登總統在 2021 年 10 月先拋出，一方面填補美國退出「跨太平洋夥伴協定」（TPP）所留下的亞洲戰略缺口，另一方面也希望透過新的 IPEF，作為與友好國家在供應鏈、數位經濟等議題合作，來對抗中國在亞太的經濟影響力。印度沒有加入 IPEF 貿易四大支柱的原因，目前還不是很清楚。不過美國表示，美印雙邊貿易談判仍持續進行，雖然印度現在沒有加入貿易支柱，但 IPEF 的主旨在於彈性與創造機會。有別於 TPP，IPEF 的談判不涉及降低關稅或對夥伴國家提供美國市場准入。

印太地區擁有地球上 65% 的海洋與 25% 的陸地；全世界逾半數人口生於斯長於斯，包括近 6 成的青年人口。就經濟而言，印太地區的國內生產毛額（GDP）佔全球 60%，經濟成長動能佔全球 3 分之 2。對美國而言，印太地區為美國帶來逾 300 萬個工作機會，以及近 9000 億美元的外國直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）。台灣加強與其他民主國家的聯結，如美國、日本、印度、澳大利亞、紐西蘭等國家合作共同推進南向政策。

美國先邀請韓國、日本、印度、澳大利亞、紐西蘭、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、越南、文萊（7 東協）等 13 個國家成為 IPEF 架構的初創國、太平洋島國斐濟緊接着也宣布決定加入這一印太地區的新興經濟架構，並得到了白宮的歡迎。14 個國家成為 IPEF 架構的首輪國家。經歷了新冠疫情衝擊和俄烏戰爭的爆發，拜登政府就經貿發展和供應鏈重組、潔淨能源基礎設施，以及反腐敗措施等關鍵問題。明顯與 CPTPP 或 RCEP 不同，IPEF 不會是區域自由貿易協定，也不會涉及降低關稅或開放美國市場等市場准入（market access）議題。主要應是考量為國內政治因素，一則為了保障美國國內勞工權益、提高就業率，取得中產階級的支持；二則依美國憲法，國會有權審查貿易協議，為了省去說服國會議員的政治資本，IPEF 傾向以國際合作模式進行，不一定要經過國會批准便可生效執行。

2021 年台美恢復 TIFA 會議時台灣官方原本希望與美國簽訂雙邊自由貿易協定，台灣單方面期待可能需要較長時程。事實上，台美 FTA 並非美國優先考量，IPEF 不會是 FTA，FTA 也不必然是最符合我國對外經貿利益的選擇。從美國公開的資訊來看，台灣並沒有在其經貿官員訪問亞洲的行程中，限縮了表達立場的管道，建議務實善用去年剛開啟的台美經貿對話作為 IPEF 相關議題的協商平台。

雖然台美貿易倡議與印太經濟架構重疊性不低，美方似乎也以此作為台灣不需加入印太經濟架構的理由。但台灣還是應努力爭取加入，增加與其他國家互動機會，對台灣會有更多助益。¹ 事實上，台美貿易倡議循著正常的制度（如美新 FTA）安排管道還是比較理想，不要完全依賴台美雙邊 FTA 的方式！

1 <https://www.npf.org.tw/1/25308>



三、針對「台美 21 世紀貿易倡議」優劣點，台灣的因應之道

「台美 21 世紀貿易倡議」首次會議預計將在 6 月底前在美國華府舉行。這項倡議因架構完整、可延續、內容廣泛，可做為推動貿易協定的路徑圖，倡議內容是以高標準為目標，將有利台灣爭取參加跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP），政府將結合產、官、學、研各界力量，為台灣爭取最大利益。

然而，台美長期以來並非沒有經貿談判平台，自 1994 年雙方簽署貿易暨投資結構協定（TIFA）以來，這原本就是一個定期諮商的機制，用以促進兩國的貿易關係，並加強雙方的經濟合作，過去我方也多次在這個架構下，籲請與美國諮商 FTA，甚至雙方智庫也做了評估，這些評估都非常正面，但美國政府總以人手不足為由推遲，卻屢屢在此一架構下關切我國電信市場開放、健保藥品核價、著作權法、專利法的修正，過去幾年轉而關切的美牛、美豬，這些議題在國內都曾鬧得沸沸揚揚，這個平台與我們所期待的自由貿易協定已然漸行漸遠。老實講，TIFA 架構下獲致台美雙邊簽署 FTA，幾乎是不可能的事。

台灣正走在經貿體制改革道路上，首先是「台美 21 世紀貿易倡議」，其次則是主題類似，但參與國家更多的印太經濟架構，台灣為前者所做的努力，也可用於後者。外交系統人士研判：「印太經濟架構上路一段時間，各國開始看見商機，價值觀也愈來愈契合時，或許就是台灣加入的時機」，似乎有其說服力。

現在 CPTPP 會員國正處理英國入會，樂觀估計是今年處理完英國，悲觀估計是明年初，英國是世界第五大經濟體，談判不是那麼容易。2021 年九月台灣與中國大陸同時申請加入 CP TPP，未來應密切注意動態、排除對台灣加入的不利因素。

至於台灣為何不能加入印太經濟架構（IPEF），主要原因並非美國不找台灣，而是因為部分東協國家擔心美國找台灣參加，中國會找東協國家麻煩。平心而論，東協與印度都有外交上「不結盟主義」的傳統，要這些東南亞國家改變長久以來的外交路線，是讓他們相當躊躇不前的。

四、「台灣新南向 3.0」的修正

不同於過去南向 2.0，在推動「台灣新南向 3.0」方面，原來台灣新南向 2.0 有 18 個對象國，為與美國深化合作關係，美國與台灣的合作關係可以考慮擴大到台灣於南太平洋的四個友邦國家，成為 22 個國家；另外，台灣可深化與其他民主國家的聯結，如美國、日本、印度、澳大利亞、紐西蘭…等國家合作共同推進南向政策。

綜上所述，本文的政策建議如下：

- 一 美國已經明指將與澳洲、印度、日本、歐盟、韓國、東協等加強合作，歐盟則表示將與已經訂定「印太戰略」的國家深化合作，台灣必須加強與前述國家的關係。



- 近來美國與中國大陸在爭取東南亞國家方面，都各盡所能、不餘遺力，美國爭取越南亦復如是。TPP
- 以台灣方面而言，宜利用各種方式鼓吹遊說美國讓台灣加入 IPEF 與 CP TPP，與東協國家如越南加強合作。台灣與中國大陸去年九月同時申請加入 CP TPP，未來應密切注意動態、排除對台灣加入的不利因素。
- 在推動「台灣新南向 3.0」方面，新南向對象國應可考慮加入台灣在南太平洋島國的正式邦交國馬紹爾群島、諾魯、帛琉、吐瓦魯等四個國家。

結語

一言以蔽之，「美台 21 世紀貿易倡議」已經啟動談判，各方抱持高度肯定與樂觀期待；除了倡議本身經貿效益外，也許未來可以簽訂台美自由貿易協定，也有助於加入泛太平洋夥伴全面進步協定 CPTPP。

今 (2022) 年在新南向推動有成，以國銀與上市公司新南向投資收益，今年第一季較往年高出很多，整體新南向投資收益比去年大幅成長 187.58 %，表現非常亮麗；最近五年國銀新南向海外分支機構，獲利連續四年大幅贏過中國。

於當前西向大陸的步伐走得緩慢蹣跚，台灣的新南向目前看起來愈走愈順暢，特別是在與美國合作的「美台 21 世紀貿易倡議」，「新東向與新南向」，共同合作，目前堪稱相當好的關鍵時刻。



印太經濟架構與臺美經貿關係析論

林顯明¹

國立空中大學公共行政學系 助理教授

一、前言

拜登 (Joe Biden) 甫於五月下旬結束了其就任美國總統後第一次的亞洲行，在此次的訪問過程中，與南韓新總統尹錫悅 (Yoon Seok-Youl) 和日本首相岸田文雄 (Fumio Kishida) 在既有之美與日、韓同盟關係下，不僅深化了軍事同盟關係以共同因應東亞地區所面臨到之各項安全議題；另外，為了應對印太地區快速變化的地緣政治情勢，以及中國大陸在此區域所展現出來的挑戰意圖。因此，美與日、韓希望更進一步構築多層次且緊密的合作關係。此外，美韓兩國領袖不僅將同盟關係從軍事層面拓展至科技、經濟層面，乃至於其他相關之區域與全球事務等，立意持續進行緊密的互動與合作，並朝著建立兩國之「全球全面戰略同盟關係」邁進 (王嘉源，2022)²。對此，有論者認為美國加大力度來促進美韓之間無論是在軍事安全，乃至於區域或全球層次議題上的合作，其戰略目的即是希望能夠進一步的處理南韓的兩難困境：南韓在經濟層面高度仰賴中國市場，卻需要美國提供安全保障 (葛永光、陳蒿堯，2016)³。

相對下，日本長久以來不僅是美國在東亞地區最堅實的盟友，也是美國拜登政府提出印太戰略概念與構想後，最明確且快速表達其支持立場的亞洲國家。因此，拜登總統此行訪問日本，除了在既有架構下強化兩國的合作外，各界所最關注的部分即是拜登總統將會如何宣布其所倡議之印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEFP)，以及這個新型態的合作倡議內涵為何？首輪參與的國家有哪些？將會如何地影響到當前印太地區的整合？此外，從臺灣的角度來看，IPEFP 又帶給了我們什麼樣的機會與挑戰？

1 比利時魯汶大學社會文化人類學博士、國立中山大學政治學研究所博士；研究議題包括：政治經濟學、東亞區域研究、國際遷徙與移民研究、公共政策、地方政治與地方治理。hsienming@mail.nou.edu.tw

2 王嘉源 (2022) 美韓領袖舉行峰會 商定將提升至全球全面戰略同盟
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220521002849-260408?chdtv>

3 葛永光、陳蒿堯 (2016)，韓國與美國簽訂自由貿易協定戰略之研究，問題與研究，第 55 卷第 3 期，頁 1-40。



二、印太經濟架構內容

不同於傳統吾人對於區域經濟整合倡議與自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 的既有觀念，美國總統拜登此次所提出來之 IPEFP，其不僅未取得美國國會對於與外國政府談判區域經濟整合或自由貿易協定的授權和支持，相反地，拜登政府選擇了以行政權主導的方式來推動。但也因為缺乏國會之授權與民意的支持，IPEFP 的內涵並未涉及傳統區域經濟整合議程或自由貿易談判上所會觸及到之關稅減免、市場准入以及爭端解決等議題；相反的，根據白宮網站上所公布之 IPEFP 的內容，該架構僅針對了貿易 (Trade)、供應鏈 (Supply Chains)、乾淨能源、減碳及基礎建設 (Clean Energy, Decarbonization, and Infrastructure) 和稅制與反貪腐 (Tax and Anti-Corruption) 等四項議題上進行了「價值式」和「未來願景式」的闡述。例如在貿易議題方面，倡議內容提及參與國將一同打造高品質、具包容性、自由且公平的貿易環境，並一同尋求新的且富含創意的貿易與科技政策；在供應鏈方面，成員國將一同打造一個更具透明度、多樣性、永續發展和韌性的區域供應鏈體系，並藉此尋求成員國間協同一致的危機回應方式；在乾淨能源、減碳與基礎建設方面，成員國將一同努力並履行巴黎氣候協議所做出來的承諾，並一齊為打造一個更為永續和減碳的地球環境而努力；另外在稅制與反貪腐方面，成員國願意一同努力、分享資源、智識並尋求共同之反貪腐能力建構 (capacity building) 的目標，希冀在印太區域內創造一個更為透明與可進行課責的政治經濟環境 (The White House, 2022)⁴。

對此，從當前白宮所公布的 IPEFP 內容可知，拜登總統所倡議的新形態區域經濟架構與傳統之區域經濟整合或自由貿易協定有著很大的差異。其不僅在內容上更加強調在區域夥伴彼此之間的共享價值 (shared values)，也未提及各方參與 IPEFP 所能具體創造出來的經濟與投資效益。因此，似乎不太適合用傳統上以經濟或貿易收益的角度來看待與評析 IPEFP，筆者認為更適合以規則、制度與能力建構的角度來看待當前所公布之架構內涵。亦即，IPEFP 的初始目的或許就不是在於透過關稅減讓或市場准入條件的談判來創造大量之經濟收益；相反的，其目的或許是希望參與此一架構之成員國，能在上述四大面向之議題中與美國在價值、規範與行為上能採取一致的立場與行動方案，經濟效益即會在稍後進一步顯現出來。因此，從目前所公布的 IPEFP 內容可知，一致的價值與規範建立以及參與各造間透過協商與協力的過程，或許是拜登總統提出此一倡議的關切點。IPEFP 的內容亦呼應了美國總統拜登當前致力推動之「奠基於價值觀的同盟外交政策」主軸 (The White House, 2021)⁵。

4 THE WHITE HOUSE. (2022). Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>

5 THE WHITE HOUSE. (2021). Remarks by President Biden on America's Place in the World <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>



三、IPEFP 與 CPTPP 和 RCEP 的異同

根據美國總統拜登所宣布的訊息，第一輪即被納入 IPEFP 的成員共有十三個國家，包括美國、日本、印度、澳洲、紐西蘭、南韓，以及東南亞國協中的印尼、越南、泰國、菲律賓、馬來西亞、新加坡與汶萊。而這十三個國家共佔全球 GDP 的四成左右。在這十三個成員國當中，日本、馬來西亞、新加坡、越南、汶萊、澳洲與紐西蘭也同時加入了區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 和跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，而韓國、印尼、菲律賓、泰國則是同時加入了 IPEFP 和 RCEP；至於本區域的中國、柬埔寨、寮國與緬甸等，則是僅加入了 RCEP 而並未加入 IPEFP 和 CPTPP。中國已向 CPTPP 遞出申請文件，另外，加拿大、智利、墨西哥與秘魯則是僅加入了 CPTPP，而尚未加入 IPEFP 和 RCEP。

不同於 IPEFP，CPTPP 與 RCEP 可謂是傳統的印太區域經濟整合倡議，例如，CPTPP 要求成員國之農產與加工食品最終需降至零關稅的比例高達 95.74%，而在工業產品的部分，則要求最終降至零關稅的比例需達 99.64%，由此可知 CPTPP 是一個對於成員國降稅要求相當嚴苛與高標準的區域經濟整合倡議 (劉大年，2021)⁶。

表一、IPEFP 與 CPTPP 和 RCEP 的比較

異同	CPTPP、RCEP	IPEFP
倡議內容與目標	▶ 雖然CPTPP目前是由日本主導而RCEP則是由中國大陸主導，但兩者皆是傳統的區域經濟整合倡議與議程，目標皆是透過降低關稅與開放市場准入等創造更大的區域經濟貿易整合效益。	▶ 呼應拜登總統之價值觀與同盟外交策略；新倡議並未涉及具體之關稅減免和市場准入等議題，相反的是以價值和未來願景作為號召的新型態倡議，但其所能達成的成效則還需要更多時間觀察。

資料來源：研究者整理

而在 RCEP 的部份，則是要求成員國在協議生效後將 90% 以上的貨品於十年內達到零關稅的目標，然而，一般認為與 CPTPP 相較，RCEP 在要求成員國實現零關稅的方案與期程選擇上，較為彈性與多樣。以農產品降稅的期程為例，RCEP 成員國承諾降至零關稅的時間與期程差異極大，例如：

6 劉大年 (2021)，臺灣申請加入 CPTPP 之解析，經濟前瞻，第 198 期，頁 10-14。

7 高君逸 (2021)，RCEP 關稅減讓對臺灣短中長期之影響，經濟前瞻，第 197 期，頁 124-131。



新加坡承諾在協議生效後 1 年即可做到農產品全面降至零關稅的目標，而越南則承諾在 15-20 年間完成、紐西蘭 15 年完成、中國大陸 20-21 年完成；另外，若從整體關稅降至零關稅的期程來看，即可看出 RCPE 的要求更具彈性，例如：新加坡所需的時間為 1 年、紐西蘭 16 年、紐西蘭、泰國與菲律賓等則需花費 20 年、馬來西亞與印尼則需 23 年、汶萊 24 年、越南 25 年以及中國 35 年等（高君逸，2021）⁷。由此可見，RCEP 在要求成員國進行降稅時，其賦予成員國的彈性與多元性選擇甚廣，且中國可謂是 RCEP 降稅談判中獲益最多的一方，因其所獲得之降稅寬限期較其他國家來得更長。另外，值得一提的是，IPEFP 不僅並未觸及成員國的降稅期程與市場准入等議題，目前也並不確定成員國是否需要完全參與 (full participation) 上述四大面向的談判，或是成員國可針對不同的議題來決定其是否參加。最後，上述四大議題所欲達成的目標以及所需的談判時間等，則未有定論。缺乏具體之時程、參與各方協調的程度與落實目標不明朗，也是迄今 IPEFP 和 CPTPP 及 RCEP 兩者相比很大的不同。

四、臺灣參與之可能模式建議

臺灣社會各界對於無法在第一輪即被納入到 IPEFP 感到失望，但我國政府已明確的表示將繼續爭取加入 IPEFP 的可能性；對此，筆者針對未來可能的幾種參與 IPEFP 的途徑加以梳理與討論。首先，臺灣是否有可能在第二輪時被納入此一經濟架構呢？筆者認為，美國在第一輪時即是考量到若將臺灣納入可能使 IPEFP 的抗中色彩過於濃厚，進而影響美國所欲拉攏之眾多印太地區國家參與此一經濟架構的動機與意願，因此並未將臺灣納入到第一輪成員國名單中。對此，在考量到 IPEFP 第一輪成員國所需談判時間不確定，且當前美國也未表示未來將會開放第二輪成員國申請等因素的情況下，筆者認為臺灣要在第二輪納入到 IPEFP 的機會充滿著不確定。其次，臺灣是否可在上述四項議題中挑選個別議題參加，這個部分由於美國目前並未實質的進入 IPEFP 的談判程序，因此非成員國是否有機會選擇不同議題來參加，亦有待更多時間的觀察。

表二、臺灣加入 IPEFP 不同途徑評估

	第二輪加入	依議題領域加入	創立與GCTF相似的參與模式
可能性評估	是否開放第二輪尚不明確，且第一輪成員國談判所需時間存在不確定性。	是否開放成員國選擇議題加入或談判涉入程度等議題尚不清楚，需更多時間觀察未來實際運作機制。	可行，且臺美日澳擁有具體推動經驗。

資料來源：研究者整理



對此，筆者認為或許可透過建立與「全球合作暨訓練架構」(Global Cooperation and Training Framework, GCTF) 類似 (GCTF-liked) 的平台，將臺灣納入並實際參與到 IPEFP 的協商與討論議程當中。事實上，GCTF 即是美國協助臺灣參與和融入國際社會的具體實踐案例。此一運作機制成立於 2015 年，一開始正式成員國僅有我國和美國兩國，然而，日本和澳洲於 2019 年和 2021 年分別加入並進一步取得正式夥伴 (full partner) 的身分。對此，GCTF 的運作模式即從 2015 年時臺美雙邊合作的形式，逐漸的發展成一個涵蓋我國、美國、日本與澳洲四國的議題協商與合作平台。在這個平台下，我國與美、日、澳共同針對公共衛生、婦女賦權、執法合作、媒體識讀、能源效率、資訊安全、人道救援及災害防救等多面向之議題，舉辦了數次研討會、工作坊、研習營等。在這些以議題為基礎的合作面向上，GCTF 的合作平台邀請了全球有興趣的政府官員、學者專家與實務工作者等一同參與。此一合作平台因此進一步地幫助臺灣以更即時 (timely) 的方式和世界各國在上述議題領域中進行經驗與意見的交換，並且透過這些活動的舉辦，使臺灣在國際社會中持續累積社會資本、互動網絡與發揚友善的力量。如今，參與過 GCTF 的人次已超過 4000 位，共來自 102 國，遠超過我國目前所擁有之邦交國數量 (GCTF, 2020)⁸。

對此，筆者認為，臺灣加入 IPEFP 的模式或許可參考過去臺美在 GCTF 的合作經驗來加以推動。亦即，先建立臺美雙邊架構，在此一階段，臺美可就正式之 IPEFP 所涉及的相關議題進行協商與談判，並據此促進臺美在 IPEFP 上取得相同的價值與協同一致的目標。並在此基礎上簽訂臺美的合作備忘錄或協定。此一階段後，即可學習 GCTF 的運作經驗，藉以邀請如日本、澳洲等印太地區理念相近 (like-minded) 國家的加入，最後再擴及其他印太地區有意參與之國家；換句話說，臺灣要納入 IPEFP 的途徑或許可學習已有之 GCTF 的推動模式，透過三階段的推進方式 (從雙邊拓展到其他印太區域成員，進一步讓臺灣能夠在上述議題上，實際地與美國、日本、澳洲以及其他印太地區理念相近國家合作。對此，筆者認為臺、美、日、澳共同推動 GCTF 的運作方式，或可成為我國未來尋求加入 IPEFP 之可行的具體實踐方案。

8 GCTF. (2020). Participating Countries <https://www.gctf.tw/tw/Countries.htm>



日、韓、臺三國公私部門資本的南方戰略

林文斌

文藻外語大學東南亞學系暨碩士班 副教授兼主任

東亞國家的發展研究長期以來是政治經濟學者研究的焦點。筆者 2013 年出版的《東南亞金融政治：日韓臺金融體制的形成、發展與變遷》（臺北：政大出版社），反省政治經濟學對二次世界大戰後日韓臺發展的理論視角盲點，並論及 2008 年全球金融海嘯後，金融體制轉型的方向不是只有英美式的監理型體制與政策。無論是先進或後進，資本主義或社會主義轉型體制，各個國家都面對金融全球化、金融科技創新的挑戰、國際政經情勢變化、個別國家政策變遷，是否因此而有相同或不同的發展方向？這是筆者該書出版後 10 年以來不斷觀察與追尋的問題。

2008 年金融海嘯後，為挽救美國重要金融機構如投資銀行、保險公司、房地產金融公司等所面臨的資不抵債，進而重創美國實體經濟，美國聯邦準備體系 (The Fed) 首次提出量化寬鬆 (Quantitative easing QE) 政策，於金融市場買入銀行債券、國債，等同印發大量美元、釋出貨幣，以解決市場流動性不足的問題，但也使美國國債和金融業利率持續下降。歐元區則因 2011 年發生的歐債危機，歐洲中央銀行 (European Central Bank, ECB) 也採取 QE，購買西班牙、義大利國債，以避免如希臘的主權債券危機，波及歐元區的金融和經濟穩定。而日本則早在 1990 年代即因 1980 年經濟泡沫破滅後，日本中央銀行 - 日本銀行 (Bank of Japan) 即一路引導利率下降，以圖振興經濟。日本的利率在 1999 年幾乎已達零利率，日銀在 2011 年更採取類似 QE 的作法，於市場中直接購買債券等金融商品，2013 年後更為配合安倍經濟學 (Abenomics) 的「三支箭」，擴大購買規模。在 2022 年 3 月之前，這代表了全球貨幣寬鬆與低利的大環境，是為日、韓、臺三國公私部門國家資本向南移動的背景。

東南亞與東北亞在地理上相近、人口眾多，市場潛力足，東協自 2000 年以來積極展開經濟整合，並與域外大國簽定自由貿易協定，在此基礎上促成了區域全面經濟夥伴的區域自由化協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 的簽署。各國國內政經環境也開始脫去冷戰遺緒，基本上政治穩定且經濟成長顯著。東協國家除新加坡與汶萊人均所得較高，其他國家皆為發展中國家，本國用於投資的公部門和私部門資金相對不足，吸引許多單邊 (個別國家)、多邊 (國際) 發展機構的官方發展援助 (Official Development Assistance, ODA) 投入資金，協助其發展基礎建設。東南亞國家也多採取優惠策施，對外國資本大力招招手，吸引外國直接投資 (Foreign Direct Investment, FDI)。



日韓臺的政府，在 2010 年代先後開始其「南方戰略」，將具國家資本屬性的 ODA 作為政策工具。安倍上台後於 2012 年底提出「自由與繁榮之弧」、「安全保障鑽石戰略」，最後統一口徑為「自由與開放的印太戰略」。之後又將「戰略」改為政策、倡議或願景。而觀其最重要的政策工具則是 ODA。日本的 ODA 長年以來聚焦於亞洲，近年更集中於東南亞國家，約佔其 ODA 的 2 成多。韓國則因地緣政治的安全需求，外交政策幾乎聚焦於「北方政策」，即圍繞在朝鮮半島的安全議題，期望透過美、日中俄的雙邊與多邊安全體制處理北韓的潛在威脅。文在寅總統在 2017 年上任後提出「新南方政策」(New Southern Policy, NSP)，意圖脫出傳統的北方大國外交，以和平、繁榮、人與人交往，作為與東南亞國家及印度間深化關係的原則。但以韓國 ODA 的資料來看，2019 年前 10 大受援國有半數為東協國家、其中尤以越南為最，佔所有 ODA 金額的 7% 強。至於臺灣則在 1990 年代提出「南向政策」，2016 年蔡英文總統再提出「新南向政策」，以經貿合作、人才交流、資源共享、區域鏈結為主要面向，強化與東南亞的連結。新南向政策交由不同部會執行，各自編列預算，每年金額都不一定。與日韓 ODA 相類的支出為外交部的國際發展事務費用。外交部在回覆立法院對 110 中央政府總預算的資料中指出，2017 年國際發展事務費決算金額為 9 億多新台幣、2019 年減為 8.5 億萬新台幣、2021 增預算增為 13 億。換算為美元的話，近 5 年最高金額的 2021 年，也不過是 4660 萬美元，和韓國的 19 億美元 (2019)、日本的 169 億美元 (2020)，有相當大的差距。

全球各主要大國的利率水準在 2010 年後持續下降，直到新冠肺炎引起全球生產不足、貨運量不足所導致的通貨膨脹，才觸發美國、英國在 2022 年 3 月升息。眾多市場觀察家預估全球主要國家都會開始進入升息軌道。然而，在過去 10 年以來的低利率時代，對金融業而言，雖是資金成本下降，但獲利率也相對難以提升，復因 1980 年代以來「去管制」(deregulation) 經濟思潮當道，導致金融市場進入障礙降低、金融商品多樣化，金融業進入戰國時代。此種銀行過多 (overbanking) 的過度競爭，在低利率的大環境中更使金融業難以生存。利用低利率而形成的低成本資金優勢，將金融資本投往高利率的區域如新興國家市場，以賺取更多利差，自然便成為金融業的救命仙丹 (其他作法包括：增加手續費的費用與名目等)。

金融業作為服務業的一種，本著「客戶在那裏，市場便在那裏」，本國私人資本於海外設廠群集之處便是最具潛力之地，而政府政策也具有宣示和引導資金的作用。政府政策加持、本國私人資本海外投資，再加上新興成長的高利率與低管制的金融環境，便成為日韓臺金融業競相前進東南亞的最大動力。

日本的三井住友銀行集團在 2008 年便以 260 億日圓取得越南進出口銀行 (Vietnam Eximbank) 15% 股權、2021 年再花費 150 億日圓取得越南最大信用卡金融公司 FC Credit 49% 股權。2014 年宣佈分階段以總金額 1500 億日圓取得印尼年金儲蓄銀行 (BPTN) 40% 股權。2015 年以 200 億日圓取得柬埔寨最大銀行 ACLEDA 約 18% 股權。三菱日聯金融集團在 2013 以 631 億日圓取得越南 VietinBank 的 20% 股權，同年再以 5306 億日圓併購前五大的泰國大城銀行 (Bank of Ayutthaya)，再透過大城銀

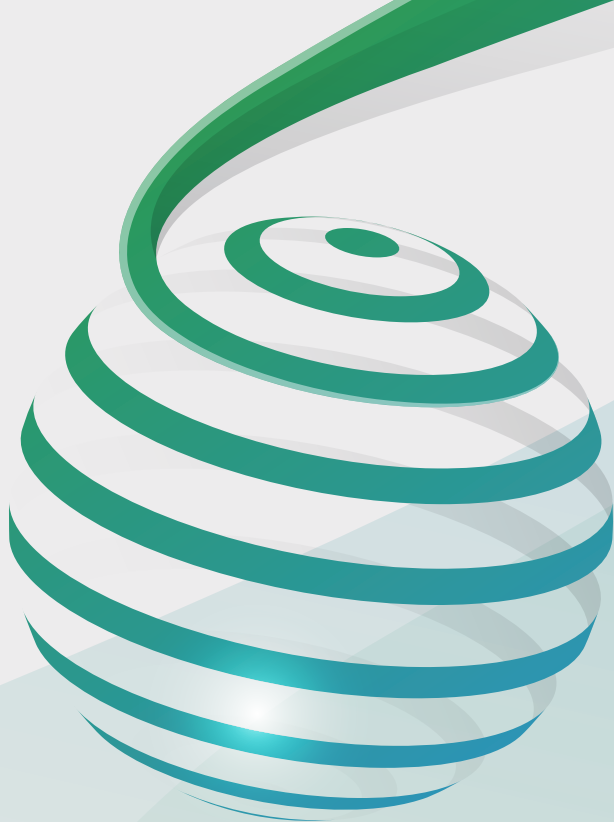


行轉投資其他東南亞國家的金融機構，擴大東南亞金融版圖，如 2016 年併購現為柬埔寨第三大銀行的 Hattha，2021 年再併購越南的 SHB finance。瑞穗銀行集團則在 2011 年以 430 億日圓取得越南 Vietcombank 的 20% 股權、2021 年再投資行動支付公司 MoMo。

和日本的三大金融集團相比，韓國的五大銀行集團資產和規模較小，經營成本卻較高、收益率更低於日本的金融集團，對東南亞的布局也晚於日本。不過，第二大的新韓金融集團（Shinhan）動作較快，在 2015、2016 年先後併購印尼的 Bank Metro Express 與 Centratama Nasional Bank，成為印尼新韓銀行、2017 年併購澳盛銀行（ANZ）在越南的銀行業務，成為越南第一大外資銀行。其他銀行集團則急起直追，韓國最大的國民金融集團（Kookmin）在 2018 年取得印尼第 15 大的 Bukopin 銀行 22% 股權，成為第二大股東、2019 年併購柬埔寨第二大微型金融機構 Prasac。第三大的 KEB Hana 金融集團在 2019 年取得越南第二大的越南投資與發展銀行（BIDV）15% 股權。在併購和增設分行的策略下，韓國金融集團在東南亞各國的能見度大增，收益也增加。據韓國金融監督廳統計，韓國金融集團在東南亞的收益於 2019 年時比 2017 年大增 1.3 億美元。

臺灣的銀行集團在新南向政策公布之前，就開始於東南亞國家設立分行、支行或辦公室，但除兆豐銀行基於前身中國國際商業銀行的國際業務網絡，在東南亞各國多有據點外，其他民營金控的海外據點並不多。其中，國泰世華金控是少數的例外，原因是其前身之一的世華銀行早在 2000 時便承接印尼外資，取得 50% 股權而入主越南世越銀行，5 年後又陸續設立國泰世華獨資的分行、子行。國泰世華也在 2013 年併購柬埔寨新加坡銀行（SBC），並更名為國泰世華柬埔寨銀行。中信金控則早在 1997 年就在印尼設置獨立子行，迄今也是唯一的印尼臺資銀行，因為印尼仍未准許外資設置銀行，故台資銀行多僅能設辦事處，不能營業。中信在 2017 年也參股泰國 LH Financial Group。台北富邦則是三大金控中較晚起步者，在 2008 年才在越南設立分行、2 年後因併購慶豐銀行而在越南多兩個分行。三大金控之外，玉山銀行 2015 年在越南設立同奈分行，2013 年併購柬埔寨聯合商業銀行（Union Commercial Bank, UBC）。新南向政策公布之後，則有上海商業銀行在 2018 年併購柬埔寨前 5 大的微型金融機構 AMK。據金管會資料，在 2017 ～ 2020 年之間，臺資金機構在東南亞增加了 32 個包括分行、子行、辦事處的據點。

國家資本與國家利益密不可分。ODA 作為國家資本之一，反映出援助國家對受援國的利益，如安全考量、經貿關係，或是人道關懷。ODA 投注所在便反應出國家對該處的關心。以日韓 ODA 來看，近 10 年來，越南都是最多的受援國。不僅如此，越南的主要外資也是日韓企業，當然台資也佔了顯著的份額。然而服務本國私人資本、跟隨本國對外政策，僅是日韓臺金融集團於東南亞擴張的觸發點，雖然三國金融集團跨足東南亞的時序有別，真正的原因還是東南亞新興市場的經濟成長，以及對外來資金需求所產生的高利率，正是解除本國金融市場過度競爭的良方。國家利益與私人利益在此剛好一致。



第二部分：議題專論

地緣戰略形勢



近期國際情勢對國際政治結構的可能影響

許峻賓

台灣經濟研究院國際事務處區域經濟研究小組 主任

七大工業國高峰會議（G7）在 6 月底於德國召開，而北大西洋公約組織（NATO）也緊接著 G7 會議於西班牙進行；而回顧 5 月份美國拜登總統的行程，除了在日本正式公布印太經濟架構（IPEF）的主軸及參與國家外，也召開四方會談（QUAD）峰會，針對印太區域展開溝通與對話。

觀察另一以中國主導的陣營，金磚五國高峰會（BRICS Summit）在 6 月 23 日以視訊方式進行。金磚五國從 2009 年開始定期聚會所討論的議題，已成為開發中國家陣營整體發展的觀察指標之一，也是觀察中國如何引領開發中國家與已開發國家相互對陣的多邊機制之一。

而若我們把這兩大陣營的參與者交互對照，會發現印度都有一定程度的角色參與。本文即從近期這些國際事件的發展，來討論美、中，以及印度在其中的角色，並簡析此一局勢對未來國際政治結構可能的影響。

● 美國營造多邊複合戰略—「多邊 X 多邊」

自拜登總統上任以來，美國積極修復與盟國間的關係，尤其是歐盟相關國家。歷經川普總統四年的單邊主義以及強力訴求「美國優先」，讓美國幾乎失去了友好的夥伴國家；而拜登總統的政策轉向多邊主義，雖然還是訴求「美國第一」，但是願意結合盟國的力量一起處理全球事務。

此外，我們可以從一連串美國所主導進行的多邊機制推動中發現，美國正在串連所有的多邊機制而形成「複合型的多邊主義」。在今（2022）年的五月，美國藉由 IPEF 倡議的發布，結合與日、澳、印三國的四方對話，這讓美國在印太區域得以建立區域安全、產業發展、供應鏈穩定以及因應氣候變遷的合作機制。而在六月下旬，G7 與 NATO 分別於歐洲召開，美國也將相關的議題套用在兩個高峰會議上，並且邀請日、韓、紐、澳共襄盛舉，更凸顯美國串連同一陣營夥伴的企圖心。



● 中國也以「多邊」戰略應對：China+N

美中間的競爭關係早已存在，但是兩國的「對抗」在川普總統執政期間正式檯面化。雖說中國採取對抗態度可能是被逼迫，但是過去十年中國在經濟、科技等領域的快速發展，也是迫使美國必須正面迎戰的因素。

檢視中國近年應對美國的方式，採行積極參與國際組織的策略。過去美國為了讓中國能受國際規範管理而積極將中國納入各個國際組織的運作中，而中國現階段則利用國際組織與相關的規則來應對美國。此外，中國也學習著建立自己的國際組織體系或機制，如：上海合作組織、亞洲基礎建設投資銀行（AIIB），也積極推動一帶一路戰略，與開發中國家建立合作；中國也積極運作與各區域夥伴國家的對話，如：中國與中亞國家對話、與中東歐國家對話、與太平洋島國對話等，這都呈現了「中國+N」的模式，中國積極擴大自身對外的影響力、建立穩固的夥伴關係，是不言而喻的。

● 印度站哪一邊？

在美、中所營運的多邊機制中，我們可以發現印度都參與其中。當然印度的經濟與產業力量在印太區域是不可被忽視的，而印度在開發中國家的角色也是它被美、中都關注的原因所在。

從印度長年的外交政策來看，它永遠堅持獨立、自主、不結盟的外交政策原則，面對國際與區域問題，印度向來是從自身的利益切入來做思考，而不會僅是為了西方人權價值所考量。雖然印、中之間因為邊界爭端而關係冷凍許久，但是印度卻未因為與中國關係不好而深化與美國的互動。從五月份的 QUAD 會議及 IPEF 啟動會議上來看，印度並沒有很明顯地加入抗中陣營，而是選擇最適合自己國家利益的方式參與，因此，BRICS 會議也就很順利地召開。此外，印度在 6 月份也舉行與東協的外長會議，確保印度與東協的關係。印度雖在中國周邊敲邊鼓，但也未藉機尋釁。中印邊界問題由來已久，在現階段兩國關係冰凍狀態下或難以有解決良策，但也應該不至於惡化。

印度在五月底參加了 IPEF 成立會議，也與美、日、澳進行 QUAD 四方會談高峰會，而與東協的外長會議，更加確認印度在印太區域確保戰略利益的一個場域。當美日在東南亞區域無法取得所有國家的明確表態支持，而印度的角色即可以彌補此一缺憾，有助於 QUAD 在區域的運行。雖然近期日、澳兩國與東協均有互動，但印度與該兩國在地緣政治上更形接近，更具有利害關係，因此更凸顯印度在美國所主導的多邊機制陣營中的價值。



● 結語—開發中國家將是獲益者

整體看來，國際政治結構仍持續環繞的美、中關係互動而運行，但不同於過往的是，多邊機制是兩國對抗的戰略模式，如何在多邊戰略中贏得更多意念相同的國家參與，將會是關鍵所在。

因此，美國在 IPEF 的推動過程中持續強調：不讓參與國選邊站。特別是印太區域內的開發中國家，這些國家在經濟上與中國關係密切，不僅仍需要中國的製造生產力，也需要中國的市場。而美國能做的是提供更多的資源，希望藉此讓這些國家與中國疏遠，這也就是美國與盟國合作推進「有品質的基礎建設援助方案」的背景。

藉由一年半的營造，美國的「複合型的多邊主義」戰略似乎已經開始發酵，這是否能擴及到全球，端看 7 月中旬拜登總統中東之行的成果。拜登此一中東之旅是上任以來的第一次，對於美國的中東及周邊區域的政策有很大的意義。首先，美國已經好一段時間因為人權因素而拒絕與沙國互動，拜登的到訪可能危害到外界對於美國人權政策的看法。此外，拜登總統的訪問也將會就後續的油價問題有所討論，面對俄烏戰爭遲未解決而對全球油價持續影響之際，中東油國的增產對因應全球通膨有一定程度的影響。而在拜登訪問行程中，最棘手的應該是以色列與巴勒斯坦的問題，以及伊朗問題，這將牽動美國後續的中東政策。

但無論如何，美、中的競爭將會使得開發中國家受益，因為兩國均需要開發中國家的支持，方能主導國際政治結構的運行。



2022 年美國與東協特別高峰會之觀察與評析

李瓊莉

國立政治大學國際關係研究中心 研究員

美國與東協第二次特別高峰會 (U.S.-ASEAN Special Summit) 在經過幾次延遲後終於今 (2022) 年 5 月 12-13 日在華府舉行實體會議。這是去年 10 月間拜登在美國 - 東協高峰會中所提出的邀請，原定於 2022 年 1 月間舉行，一直到 1 月 4 日的白宮記者會中，其發言人回答記者詢問時仍表示尚無改變計畫，然而面對全球仍持續升溫的新冠疫情影响、美國國內除疫災之外的幾個天候引起的重大災情，加上之後的俄烏戰事情勢緊張、以及北韓在短短幾周內試射多枚飛彈等難題，在時程上不得不延後召開這次特別峰會。多數觀察者認為這次特別峰會的舉行展現了美國為維持其對東南亞政策可信度的努力，除了具有高度象徵意義之外，從會議的安排、會中的致詞、以及會後簽訂的共同願景宣言 (Joint Vision Statement) 來看，可看出美國企圖改變與東協的關係。

美國於 1977 年成為東協對話夥伴，並在馬尼拉舉行第一次的對話會議，雖然美國一直在東南亞的政治經濟發展上扮演重要角色，但東協此一區域組織在美國亞太政策的戰略地位卻是在歐巴馬政府時期才大幅提升。歐巴馬的亞太政策，即所謂的亞洲再平衡政策 (Pivot to Asia、Rebalance) 的重點之一是重視區域多邊途徑，在此政策原則之下，美國接納區域規範與外交模式，簽訂《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia)，參加並支持東協為中心的區域合作機制，在雅加達東協秘書處所在地成立東協大使館 (U.S. Mission to ASEAN)，開啟美國與東協高峰會，提高雙邊關係層級。在 2016 年歐巴馬更特別邀請東協領袖到加州的 Sunnyland 舉行了第一次的特別峰會。

當前中國與東協針對雙邊關切議題進行常規化磋商，早已經將會議分層分級，除了以東協為中心的各項會議之外，雙邊功能性會議定期舉行。反觀美國卻仍有賴高階官員外交出訪來鞏固其與東協各成員國的情誼。諷刺的是，中國外長王毅訪問東南亞的次數遠遠超過美國高層訪問的總和。東協各國對強權高層的來訪的期待逐漸升高，「人」到了並不足以代表關係的強化，而是人到了之後帶來的「政策紅利」才是關鍵。因此，東協各界菁英對這次峰會的結果是有所期待的，尤其在去年中國與東協的關係已經提升到全面戰略夥伴關係，這次美國的誠意與戰略企圖更是受到關注。

今年美國與東協慶祝建立對話夥伴關係 45 週年，雙方希望在今年 11 月舉行的東協與美國高峰會中可以將關係提升至全面戰略夥伴關係 (ASEAN-U.S. Comprehensive Strategic Partnership)，而這次



特別峰會便是為這個目標奠定基礎。在拜登的致詞中可以看出美國的戰略企圖，其指出此時是影響未來 50 年雙邊關係的關鍵時刻，並期許開啟雙邊關係的新紀元 (new era)。儘管有些東協菁英擔心東協可能尚未準備好與美國關係的大躍進，呼籲東協要先有策略規劃；同時各界對最後發佈的共同願景宣言有不同評價，但根據參與溝通協調的官方人士表示，整個會議的準備，包括議程設定與最後共同發表的願景宣言用詞和內涵，皆經由東協負責對美關係的成員國印尼與美方進行密切磋商，兼顧雙方考量妥協折衝後的呈現。

首先，宣言中對南海安全議題、烏克蘭情勢這些美國當前對外交涉的核心問題都有所關切，但文本並沒有提到中國或俄羅斯，而是呈現東協既有的立場與主張，避開東協可能成為美國戰略棋子的為難。在南海行為準則談判方面，重申需為維持並促進一個友善的談判環境而努力（這也是中國所強調的），而準則的內涵必須符合國際法規範。之於對俄烏戰爭的註腳則是強調維護領土完整、國家主權等國際社會運作準則，避談民主陣營與共產勢力的對抗。此外，從這份文件看出美國有別於過去直言其印太戰略旨在抗衡中國等極權勢力在印太地區擴張的策略。

第二，這份開創新紀元的共同願景宣言也透露美國擬展現軟實力、重視非傳統安全問題的一面，不僅淡化其與中國在東南亞地緣戰略競爭硬實力的部分，並且在具體作法上都指出以東協主導的機制為主要合作平台，凸顯東協的主體性。例如對抗新冠疫情方面，強調健康安全能力建構，擬透過美國與東協健康未來倡議 (ASEAN-U.S. Health Futures Initiative) 以及 Quad 疫苗夥伴 (Quad Vaccine Partnership) 來落實合作。其他議題包括經濟合作、海事合作、人才培育、性別議題、重視湄公河流域開發、氣候變遷等問題皆列入新紀元的合作項目，也都強調透過東協主導機制來落實願景。

第三、針對緬甸軍政府是否受邀出席這次特別峰會，美國尊重東協的安排，如預期的，緬甸軍政府並未派遣非政治人士與會，因此會場中放置一個空椅子，一方面強調東協的整體性，一方面表示對緬甸軍政府的抗議。儘管美國人權組織對這次峰會錯失討論緬甸問題感到失望，一些美國官方人士也仍使用 Burma 來稱呼緬甸以表達立場，但會議中並沒有進一步的施壓或譴責，在宣言中僅重申東協對緬甸問題的既定立場，亦即希望落實去年四月包括緬甸出席的東協峰會中所達成的五點共識，期望柬埔寨與聯合國的特使可以發揮協調功能。

除了共同願景宣言之外，對於這次特別峰會的評估，從東協角度觀察的分析多會提到以下兩點，一是美國在會議中宣布新增的 1.5 億美元投資，其中 4000 萬美元用於發展清潔能源、6000 萬美元用於由美國海岸警衛隊主導的海警執法培訓，以防止包括中國漁民的非法捕魚等海上安全維護；1500 萬美元用於公衛基建，防範疫情擴散的健康監測設備。然而與去年中國對東協承諾提出的 15 億美元金援相比，東協不免失望。對此，美國官方在一些智庫所舉辦的座談中已有所回應，指出這筆資金僅是這次會議的增額，不應該被誤認為是美國對東南亞整體援助的投入，並表示在 2023 年的預算中以編列 8 億美元用作對東南亞各國的雙邊援助，以及 2500 萬美元用作強化與東協整體關係之用。



另一個不如東協成員國菁英所期待的是美國並未在這次會議提出「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)，而是在稍後拜登亞洲行中提出，同時並非所有的東協成員國都在邀請之列。事實上 IPEF 不是統包的自由貿易協議，而是側重美國所關切的經貿議題、給經貿夥伴具選項的經貿聯盟，因此，並不是所有東協成員國都適合加入。對東協整體經貿利益而言，享有美國市場准入 (market access) 的貿易優惠是更有助於帶動各國疫後經濟復甦的成長引擎，但在共同願景宣言中，美國並未有所承諾。對此，美國官方也有所回應，指出會議期間的重頭戲之一在於安排美國商務部長率領企業高階主管與東協領袖討論未來投資商機。不同於中國的國企或是官方直接出資，美國與東協各國的經貿關係多由私人企業主導，拜登政府亦將與私人企業的合作視為其印太經貿政策的重要一環，雙邊貿易與投資金額自 2020 年以來已有顯著成長，美國對東協地區的直接投資已超過中國對該地區的投資，同時也超過美國對中國、印度、日本、及南韓的投資總額。

整體而言，這次的特別峰會是開展美國與東協關係新紀元的起點，而不是成果。不同於 2016 年特別峰會之後所發表的宣言，這次宣言中詳細的勾勒出願景的具體方向，未來一年的持續規劃更是落實這份宣言的關鍵。難得的是東協領袖在這兩天的行程中與拜登政府的主要閣員都進行了會談，包括主事商務、交通、能源、環境議題的各部會部長，同時會議期間也安排東協移民與公民社會組織團體的參與，涵蓋面甚廣，超越一般所謂領袖高峰會的安排，使其更趨近於建立所謂「全面戰略夥伴關係」的願景。

從東協視角來分析，未來一年值得關注的發展至少有以下幾點：

首先是東協成員國對美國政策持續性一向缺乏信心。不可避免的，地緣因素將東協與中國綁在一起，維持與中國發展「命運共同體」式的全面戰略夥伴關係自然符合東協整體利益，相對的，美國並沒有地緣優勢，加上美國因政黨輪替帶來的政策變化，使東協各國對美國的區域政策無法完全樂觀。這次特別峰會中拜登宣布提名其親信 Yohannes Abraham 擔任懸缺近 6 年的駐東協大使，一般認為將有助美國政策的推展，化解東協各國對美國政策可信度的質疑。另外，接下來拜登是否出席 11 月間在東南亞舉行的各項領袖會議（包括美國與東協高峰會、東亞高峰會、APEC 非正式領袖會議等），對重視儀式感的東協而言，也是重要觀察指標。

第二，東協期望美國在全面戰略夥伴關係的推進上正視東協主體性，強調美國與東協關係不應該用美國的地緣戰略來界定，換言之，東協並不該被用作實踐美國抗衡中國或俄羅斯等威權專制擴張的政策工具。東協所提出的《東協印太展望》(ASEAN Outlook of Indo-Pacific, AOIP) 雖不是東協的區域戰略，但東協成員國希望在美國論及與東協合作時用其作為參照文件，其中東協成員國尤其重視海事合作、永續發展等議題。這次特別峰會對此都有具體回應，其中對乾淨能源的投資、永續森林培育等因應氣候變遷同時兼顧經濟發展的能力建構項目，需要公私部門的合作，企業意願成為觀察焦點。在海事合作議題上，與所謂四方會議 (QUAD) 的協作也在拜登峰會後的亞洲行中有些方向，後續發展一樣值得關切。



最後提出的另一個觀察重點是美國與東協個別成員國的關係經營。近期美國智庫已經針對美國與立場較親中的國家（如柬埔寨）的關係經營開始思考新的交往途徑。至於美國與其傳統盟邦泰國、菲律賓的關係，在泰國軍政府主政時期是停滯不前的，與菲律賓的雙邊關係也因杜特蒂的親中傾向進展不多，在兩國國內政局變化、政權交替之際，美國近期也試圖突破，是否提出不同於前的交往策略，亦是未來一年觀察重點。印尼是東協成員國中較常提出東協戰略規劃願景的，當前又是東協對美關係的協調國，但印尼總統佐科威近期似乎透露親中立場，美國與印尼的雙邊關係發展可能也是觀察重點。

東協在《東協憲章》(ASEAN Charter)揭示的原則下運作，期望各成員國以「東協中心性」(ASEAN Centrality) 作為對外政策核心，強調東協凝聚力與一致性，個別成員國的對外政策亦應將東協的整體發展列入考量。在不對稱的區域權力結構之下，力求戰略自主於強權競逐之外是目標。雖然各界對東協這個組織缺乏效率多所批評，但值得注意的是在區域合作的建制發展中，以東協為中心的合作機制仍是目前強權共同接受的型式，硬實力並非展示區域影響力的唯一標竿。

參考資訊

Joint Vision Statement of the ASEAN-U.S. Special Summit, 2022, May 14, 2022.

<https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>
<https://asean.org/wp-content/uploads/2022/05/Final-ASEAN-US-Special-Summit-2022-Joint-Vision-Statement.pdf>

Agenda – U.S.-ASEAN Summit <https://www.state.gov/agenda-us-asean-summit/>

Remarks By President Biden at the U.S.-ASEAN Special Summit, May 13, 2022 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/13/remarks-by-president-biden-at-the-u-s-asean-special-summit/>

Assessing U.S.-ASEAN Relations: The 2022 Special Summit and Beyond, recorded event hosted by East-West Center in Washington and ASEAN Studies Initiative, American University on May 18, 2022. <https://www.eastwestcenter.org/events/assessing-us-asean-relations-the-2022-special-summit-and-beyond>
<https://www.eastwestcenter.org/events/assessing-us-asean-relations-the-2022-special-summit-and-beyond>

Balancing Powers: The U.S.-ASEAN Special Summit, recorded event hosted by Asia Society on May 19, 2022. <https://www.youtube.com/watch?v=Ov7RAP6gGAI>

The ASEAN-Related/G20/APEC Summit in November 2022, online event hosted by ISIS Thailand on May 18, 2022. Video available at ISIS Thailand Facebook.

Brain Eyer, *U.S.-ASEAN Summitry Signals Step Up in Relations*, June 22, 2022. <https://www.eastasiaforum.org/2022/06/22/us-asean-summitry-signals-step-up-in-relations/>
<https://www.eastasiaforum.org/2022/06/22/us-asean-summitry-signals-step-up-in-relations/>



Ann Marie Murphy, *The 2022 U.S.-ASEAN Summit: a New Era in Relations?*, May 23, 2022. <https://www.nbr.org/publication/the-2022-u-s-asean-summit-a-new-era-in-relations/>

Sebastian Strangio, *Assessing the Outcomes of the U.S.-ASEAN Special Summit*, May 17, 2022. <https://thediplomat.com/2022/05/assessing-the-outcomes-of-the-u-s-asean-special-summit/>

Kavi Chongkittavorn, *Thumb Ups for “New Era” ASEAN-U.S. Ties*, May 17, 2022, Bangkok Post. <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2311066/thumb-ups-for-new-era-asean-us-ties>



淺論美國新一輪的對中晶片科技出口管制

周子欽

太平洋經濟合作理事會中華民國委員會 秘書長

今年 10 月 7 日美國商務部所發佈的新一輪對中科技出口禁令¹，被視為是當前美中戰略競爭新一階段的開始。以「防止美國科技產品與服務流入中國，助長中共將之用於軍事目的（包括生產、運用大規模毀滅性武器）或侵害人權」為名，美國商務部當天宣布：邏輯 IC（如 FinFET 或 GAAFET）的 16/14 奈米或更先進製程、DRAM 的 18 奈米或更先進製程、NAND Flash 晶片的 128 層或更高層數產品，需向美國政府申請許可，方得以出口至中國。這一方面令中國連自行生產先進晶片都將愈形困難，另方面使得影響層面擴及記憶體產品，打擊面比之前的制裁措施更大，等於是為中國相關大廠如：長鑫存儲、中芯京城、長江存儲等所量身訂製的「精準炸彈」。同一天，美國將包括長江存儲等 31 家中國科技公司，列入「無法確認者清單」(the unverified list)，意味著若在 60 天內美國仍無法對他們進行驗廠以確認它們可被信賴，則這些公司將要受到美國政府的制裁²。

另外，美國公民若要繼續為中國相關企業工作，也需要美國政府特別批准。目前估計約有 200 位美國公民在這些企業中佔據研發、生產管理要職。他們若離職將會使這些中國企業的核心生產力發展陷入停滯。要他們自願放棄美國國籍，恐怕難上加難。故有論者認為：「中國相關企業將被打回石器時代」³。

雖然是如此嚴整、全面的出口管制措施，依然留有豁免條款。目前為止韓國的 SK 海力士與三星，以及我國的台積電在中國的業務，已贏得一年期的豁免權。這很可能與美國欲推進「Chip 4」倡議所做的妥協之一。另外，這些管制措施的最終落實雖然尚待事實驗證，然長江存儲的兩大協力廠商——

- 1 Bureau of Industry And Security in the US Department of Commerce. 2022. "Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People's Republic of China (PRC)". 7 Oct. 2022. Retrieved on 14 Oct. 2022 at <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>.
- 2 Nellis, Stephen, Karen Freifeld and Alexandra Alper. 2022. "U.S. Aims to Hobble China's Chip Industry with Sweeping New Export Rules". 10 Oct. 2022. Reuters. Retrieved on 14 Oct. 2022 at <https://www.reuters.com/technology/us-aims-hobble-chinas-chip-industry-with-sweeping-new-export-rules-2022-10-07/>.
- 3 FT Reporters, 2022. "China's chip industry set for deep pain from US export controls." 9 Oct. 2022. Financial Times. Retrieved on 14 Oct. 2022 at <https://www.ft.com/content/e950f58c-0d8f-4121-b4f2-ecce71d2cb267>.



美商科磊 (KLA) 和科林研發 (Lam Research Corp.) 已經開始撤除它們對長江存儲的支持⁴。最後，由於美國相關技術與設備在全球晶片產業中的廣泛分布，其他國家廠商也必須要積極配合這些管制措施。這場襲向中國晶片產業的風暴，必然不會雷聲大雨點小。

● 美國產業政策的典範轉移

這樣激進、精準打擊對手的出口管制措施，對於向來服膺新自由主義的美國政商菁英來說，不能不說是一次劇烈的「典範轉移」(paradigm shift)。在新自由主義崇尚市場機能與自由競爭的信念下，美國對「產業政策」這個概念向來帶著鄙視，即便使用補貼來扶助自身企業，也得引經據典地證明並未過度干預市場機能，方能召信各界。如今新一輪的對中出口管制，乃是針對競爭對手在特定產業中的虛弱環節，主動以美國政府政策斬斷其相關供應，意圖令對手的產業「窒息」，已經遠遠超過「干預市場機能」這個概念了。美國朝野咸認在維護國家安全、在美國重建戰略性產業的大旗下，這麼激進的措施也乃義所當為，顯然新自由主義套在美國政府頭上的錮桎已然在大國戰略競爭的情境下，被卸去大半。「勝利無可取代」，沒有教條不能被妥協掉。

● 再掀傳統爭論

另外一項值得關注的爭論在於：是市場競爭壓力或封鎖能促成進步？

傳統觀點認為，促進後進國家產業升級進步的最佳良方，便是引入最大的市場競爭。透過市場競爭所產生的生存壓力，最能夠激發後進國家產業的潛能。其次，對外自由開放的環境必然會產生技術移轉與自然學習的效應，最終會使後進國家的產業在千錘百煉之後取得足以在國際市場上生存的競爭力。所以美國的全面出口管制若能貫徹，可能使中國相關產業處於長期停滯不前的狀態。

但也有論者以為，美國這些出口管制措施，有可能促使中國國家提供更多的政策與物質資源進入相關產業，甚至不惜對主要國家的晶片業者所擁有的智慧財產，進行更激烈的巧取豪奪與逆向工程，最終加速中國晶片業走向自主發展的道路。中國晶片產業的前景因此短空長多，因禍得福⁵。然

4 Kubota, Yoko, Raffaele Huang and Asa Fitch. 2022. "U.S. Suppliers Halt Operations at Top Chinese Memory Chip Maker". 12 Oct. 2022. Wall Street Journal. Retrieved on 14 Oct. 2022 at https://www.wsj.com/articles/u-s-suppliers-halt-operations-at-top-chinese-memory-chip-maker-11665573761?mod=hp_lead_pos7.

5 鄧凱元，2022。「美國掀眾封殺中國半導體，恐讓陸廠愈挫愈勇」。2022年10月3日，天下雜誌，第758期。作者2022年10月14日下載於 <https://www.cw.com.tw/article/5123014>。



而，觀諸近年中國以非市場化的產業政策扶植半導體產業之經驗，世人難免對這種論點抱持更多疑問。中共由上而下地按指令直接投資於半導體企業，過去兩年已陸續發現浪費與投資無效的情況，甚至掀起中國國務院整頓相關行業的風潮⁶。

美國的這一輪對中晶片科技出口管制，代表其產業政策的激烈轉型，同時使得「促進後進國家產業進步升級的最佳策略為何？」這個古典課題重新浮現，各家說法將在新現實之下接受檢驗。我國也是全球晶片產業重鎮之一，自然關心如何在新現實下尋求最佳發展路徑。美國產業政策的接續發展，以及中國晶片產業的回應，值得各界繼續關注。

6 White, Edward and Qianer Liu. 2022. “China’s Big Fund Corruption Probe Casts Shadow Over Chip Sector”. 29 Sep. 2022. Financial Times. Retrieved on 14 Oct. 2022 at <https://www.ft.com/content/8358e81b-f4e7-4bad-bc08-19a77035e1b4>.



全球戰略格局急遽轉變下的 亞太政經前景

邱奕宏

國立陽明交通大學通識教育中心 副教授

2022 年是全球戰略局勢急遽轉變的一年，俄烏戰爭在歐陸的爆發宣告自二次大戰後，國家不以武力追求領土擴張之和平時代的終結。各國紛紛強化國防整備，強權競爭越趨激烈，世界彷彿回復到上世紀一次大戰前的大國鬥爭。地緣政治再次成為形塑各國經貿互動的重要考量，而衝擊在後冷戰時期經貿快速發展的亞太地區。

本文從全球戰略格局出發，闡明近期國際政治格局變動如何影響及形塑全球經貿互動，及此變化對亞太政經前景的衝擊與挑戰。

● 後冷戰時期已經結束

歷史發展的轉折經常在關鍵事件爆發後，使得在當下人們逐漸認知到時代巨輪方向的轉變，而身處於國際浪潮上的大國政治官員，對世局變化較一般民眾有更深刻的洞察。

美國國務卿布林肯今年 10 月下旬接受彭博新聞的訪談即是明證。當他被問到美國對台灣戰略模糊的政策是否結束，他表示，美中關係是美國外交上最重大，也是最複雜的關係。兩國間存在競爭，且此競爭將形塑未來世界的樣貌。他強調，現今已經到了轉折點 (inflection point)，因為**後冷戰時期 (post-cold war) 已經結束**，現在的美中競爭將形塑接下來的世界。美國與中國將是這未來世界的兩個最大國家，但**兩國對未來世界應該如何發展卻有著不同的願景 (visions)**。

他認為，**中國尋求的是不自由 (illiberal) 的世界秩序**，但美國卻是追求自由價值的世界秩序。因此，**兩國有根本的不同，並為此競爭**。但他也表示，在美中有共同利益的議題上，美國會持續尋求中國的合作；但在敵對立場的議題上，美國會堅定捍衛自身利益。不過**美國不尋求與中國衝突及冷戰，也不試圖圍堵或遏制中國，但會堅定為自身的利益與價值挺身而出**…。

上述是美國最高職位外交官對當今局勢與未來全球政治格局的認知與宣示，其中有幾項關鍵要點：

第一、後冷戰時期已然結束。這意味從 1991 年蘇聯瓦解而終結美蘇對抗的冷戰時期，使世界進入相對和平的國際環境，而讓經濟全球化得以蓬勃發展的後冷戰時期，業已畫下句點。



第二、當今是美中競爭的時期，未來世界的樣貌將取決於此競爭。雖然布林肯未說明後冷戰時期結束的世界為何，但他清楚表示，美中的大國競爭不僅是當今世界的進行式，亦將是決定未來全球政經發展方向的主旋律。

第三、美中的競爭是基於根本價值之差異，也是兩國對未來世界的不同願景之爭，更是對未來世界將走向自由或不自由方向的理念之爭。

無疑地，這個由美中競爭所主導的全球新時代之開啟，將對亞太政經格局帶來巨大的衝擊與挑戰。

● 國際政治格局形塑國際經貿互動

國際經貿互動不是發生在國際政治環境的真空中。一個時代的國際政治格局將形塑當時國際經貿的發展與方向。

發生在上世紀初首波的經濟全球化在一次大戰爆發後戛然而止。一戰後國際經濟的失序幾乎是與美國的孤立主義同時發生。1930年代的經濟大蕭條與各國的貿易保護主義催生了法西斯與納粹政權的崛起。英法無力維護的國際政治秩序提供了軸心國家以武力征服來奪取經濟利益的溫床，最終導致二戰的爆發。

在記取二戰教訓的前提下，由美國主導的戰後國際經濟建制—布列敦森林體系 (Bretton Woods System)，試圖透過國際經濟組織來管理國際經貿互動，以為戰後國際經濟的穩定與成長奠定基礎。此一國際經濟建制是建立在二戰後美國作為全球霸權的基礎之上，因此該建制也反映美國的價值與理念，期望將跨國經貿互動法制化，以免重蹈二戰時各國因經濟利益的爭奪而升高為國家間的戰爭。

儘管美國在二戰後作為國際政治場域上的領導國家，但隨著冷戰的爆發，世界一分为二，布列敦森林體系下的國際經濟組織並未真正達成其管理全球經貿互動的期望，國際商業的往來仍深刻地受到美蘇對峙的國際政治格局所限制。直到冷戰結束後，以全球為範圍的跨國經貿往來與產業分工才具備實質意義，而這些國際經濟組織在陸續吸納前共產國家後，方逐漸成為具實質意義的全球經貿建制。

後冷戰時期的國際政治環境，是由美國主導、形塑及維護的和平時期 (Pax Americana)。儘管世界未如法蘭西斯·福山 (Francis Fukuyama) 所言，自由民主之政治制度與資本主義之市場經濟成為世界擁抱的唯一制度，但至少在國家間意識形態的政治藩籬撤除後，資本主義的市場經濟確實成為沛然莫之能禦的浪潮而席捲世界。各國紛紛偃兵息鼓，採行市場開放政策而歡迎外資企業。由美國跨國企業主導的經濟全球化，遂在美國霸權所維繫的相對和平國際環境中蓬勃發展。跨國企業得以在無需顧慮政治風險下來進行全球產業分工，以極大化商業利益，進而成為建構當今全球供應鏈的主要力量。



● 後冷戰時期國際經貿建制發展

此時期的國際經濟建制也順應時勢而轉變。例如冷戰時期主掌國際貿易發展的關稅暨貿易總協定 (GATT)，在後冷戰時期的 1995 年轉型為正式的國際組織—世界貿易組織 (WTO)；亞太經濟合作會議 (APEC) 亦在象徵冷戰結束之柏林圍牆倒塌的 1989 年所建立，而標誌亞太地區轉向經貿合作之新時代的開啟。其後的二十年間，全球興起的區域經濟整合風潮，如北美自由貿易區 (NAFTA)、南錫共同市場 (Mercosur)、東協加三、東協加六等，皆是反映該時代以經貿發展作為各國競爭主軸的時代風尚，而此都是立基在由美國維繫的和平國際政治秩序之上。

● 後－後冷戰時期丕變的國際安全環境

若我們姑且以「後－後冷戰時期」(post-post-Cold War) 來稱呼目前這個缺乏穩定國際政治秩序的年代，此時期的重要特徵即是一些國家寧願以武力來改變現狀與破壞國際秩序，且國際社會並無法有效抑止其野心與侵略行為。

2014 年俄國兼并克里米亞、伊斯蘭國 (ISIS) 在伊拉克的崛起、敘利亞內戰的加劇等，可被視為是破壞後冷戰時期國際政治秩序的先聲，但歐巴馬政府對這些挑戰並未能妥善因應。儘管伊斯蘭國在 2019 年覆滅，但以俄國為推手的其他二場地緣政治衝突卻演變為長期的戰爭，並誘使普丁在今年二月入侵烏克蘭，正式終結後冷戰時期相對和平的國際環境。

倘若至今歷時已八個月的俄烏戰爭暴露出俄國的弱點，而無法對世界霸主的美國構成全面挑戰，那位居全球第二大經濟體、其 GDP 已達美國經濟總量八成的中國，則無疑被華府視為是具備能力與意圖來改變當今國際秩序的唯一競爭對手。

誠如布林肯所言，當前國際戰略局勢是處於美中競爭的時期，此競爭不但衝擊奠基於後冷戰時期快速成長的全球供應鏈，也使得在後冷戰時期發展的國際經濟建制及區域經濟組織面臨重大挑戰。

● 褪色的自貿協定與疫情對供應鏈的衝擊

在後冷戰時期相對和平的國際政治環境下，使得各國競相以參與區域整合及簽訂自由貿易協定 (FTA) 來追求經濟發展。美國在歐巴馬政府時期也欲透過推動跨太平洋夥伴關係 (TPP) 與跨大西洋貿易與投資夥伴關係 (TTIP) 的經貿策略來鞏固美國的霸主地位。然而，2016 年川普的當選宣告美國民眾拒絕以傳統的 FTA 來作為維繫其經濟霸權的手段，這也導致拜登政府至今不再尋求簽訂 FTA 來增進與他國的經貿關係。



2020 年初 Covid-19 的全球蔓延對在後冷戰時期建立的全球供應鏈之穩定性造成極大的破壞與考驗。許多國家在疫情嚴峻時採取以本國為優先的貿易保護主義作法，不僅破壞了以比較利益及市場機制為原則的跨國產業分工，也重創了全球供應鏈的穩定。

此發展導致許多國家開始對以往視為理所當然的對外經貿依賴產生懷疑，因而促使韌性供應鏈 (resilient supply chain) 的興起，而紛紛制訂政策希望能將關鍵產業的生產基地移回本國或鄰近國家，以確保相關產品供給的穩定與安全。這種趨勢使得全球供應鏈逐漸出現以區域為範圍的短鏈化發展。

● 美中經濟衝突升高為戰略競爭

在疫情衝擊前，2018 年川普發動的對中貿易戰可說是對後冷戰時期全球供應鏈的首波衝擊。此後，美國政界出現與中國經濟脫鉤的呼聲。儘管當時這並未成為美國政界的主流意見，但其間接影響是致使跨國企業必須將美中角力的政治風險納入其全球布局的商業考量中，以免蒙受經濟損失。

由於近年來中國對台灣的軍事侵擾加劇，加之中共領導人習近平對內集權的第三屆任期於日前展開，華府對台海的緊張情勢越感焦慮，不僅要求台積電在美國設廠，亦在近期擴大對中國輸出之高科技產品、設備與人才的出口管制措施。美國國安顧問蘇利文以「小院高牆」(small yard, high fence) 來描述華府對中國祭出的高科技出口管制作法，藉以扼斷中國高科技軍武的發展。這凸顯美中競爭已由以往的經濟衝突擴大到戰略安全的對抗。

隨著美中戰略競爭日趨激烈，華府對中國施加管制的領域亦從貿易而擴張到金融、投資、科技及人員往來等方面，國家安全一躍成為美國對中經濟政策的核心考量，這是在後冷戰時期，對中國滿心期待，而不吝給予永久最惠國待遇 (PNTR) 及支持其加入世貿組織的美國政府所未預見的。

● 建構新時代的區域經貿合作

由於美國人民拒絕後冷戰時期區域整合與 FTA 的老路，拜登政府遂在今年提出印太經濟架構倡議 (IPEF) 來因應新時代的挑戰。該倡議由互連經濟、韌性經濟、潔淨經濟及公平經濟的四大支柱構成，並有 14 個印太國家參與。該倡議著重促進成員間在數位經濟、供應鏈穩定、能源、綠色永續、勞工及反腐等議題上的規則協商與機制建立，不涉及關稅減讓及市場准入，因而被批評對發展中國家缺乏吸引力。

倘若將此時代的國際環境放入思考，或許可理解 IPEF 是美國為因應後疫情時代下所面臨之地緣情勢升溫、供應鏈重組、數位經濟與再生能源重要性提升等挑戰，為增進其國家安全與不違背民意的前提下，所構思的一項新時代區域經濟合作途徑。此種強調在成員間對於相關重要議題，謀求法



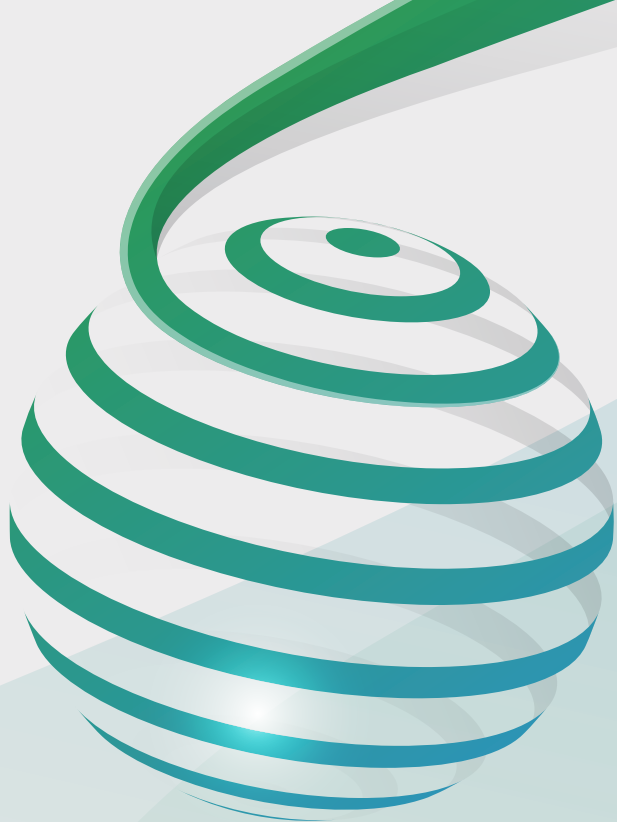
規制度的共識與機制的建立，其難度不低於關稅削減的談判，且若這些規則一旦建立，其影響恐較關稅減讓或市場准入更為深遠。

● 對亞太政經前景的挑戰

基於前述分析，以下歸納全球戰略局勢轉變對亞太政經前景的挑戰：

- 一、美中戰略競爭將使得亞太地區成為地緣政治緊張的焦點。先前後冷戰時期亞太各國經濟發展所憑藉的國際安全環境面臨動搖。
- 二、美中經濟競爭將衝擊亞太地區經貿合作，並迫使既有亞太各國產業分工與區域供應鏈進行位移與調整。
- 三、亞太區域組織將成為美中角力的場域，致使亞太各國恐更難達成其區域整合的共識與目標。
- 四、地緣政治升溫引發的國安經濟政策，如降低對外經濟依賴與強化出口管制等措施，將進一步破壞亞太地區的經濟互賴，恐致使區域經濟整合出現倒退。

總結來說，國際經貿發展深受國際政治局勢的制約，亞太政經前景在時代交替的強權競爭下將面臨更多的不確定性，而需要各國投注更多的努力與智慧以維繫亞太地區的和平與繁榮。



第二部分：議題專論

勞動議題



COVID-19 疫情時代非正式經濟的挑戰與政策回應

張鴻

台灣經濟研究院國際事務處 副研究員

一、前言

本文旨在探討 COVID-19 疫情時代，推動非正式經濟轉型、提升非正式勞工權益與社會安全保障的途徑與契機。自 2020 年 COVID-19 疫情爆發以來，全球經濟及勞動市場皆受到嚴重的衝擊。在全球仍有約 60% 的勞動力從事非正式經濟活動且缺乏完善的社會保障的情形下，國際勞工組織（International Labour Organization, ILO, 2020）預估已有約 16 億非正式勞工的收入受到嚴重衝擊，許多勞工更面臨生計問題甚至處於貧困。因此如何推動非正式經濟轉型，並於疫情期間強化非正式勞工（informal workers）的社會保障成為各國政府亟需應對的重要課題。本文首先將從非正式經濟的定義出發，探討非正式經濟對勞動政策及社會保障措施所帶來的衝擊；同時藉由檢視 ILO 提出之政策建議及愛沙尼亞案例，本文將進一步探討因應非正式經濟的措施，作為日後為非正式勞工促進勞動權益及強化社會保障之參考。

二、APEC 區域非正式經濟現況

非正式經濟為當前國際社會所重視的議題，例如 2015 年 ILO 出版《非正式經濟轉型正式經濟建議書》（The Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation）；2017 年 APEC 人力資源發展工作小組亦制定之《APEC 數位時代人力資源發展架構》（APEC Framework on Human Resources Development in the Digital Age）並將提升非正式經濟勞工之社會保障納入優先行動領域。但是對於非正式經濟的定義，至今在國際社會間仍缺乏共同一致的標準。依據《非正式經濟轉型正式經濟建議書》（ILO, 2015），非正式經濟可解釋為：「勞工與經濟單位（economic units）的所有經濟活動，在法律或實務上，未被納入或僅部分被納入正式規範的涵蓋範圍」，而該等非正式經濟勞務工作則可被視為非正式工作（informal jobs）。但值得注意的是，非法經濟活動並不包含於非正式經濟的範疇



由於非正式經濟定義廣泛，其不僅包含非正式經濟單位就業的勞工（如夜市攤販），亦可能涵蓋家庭工作者、自營作業者（own-account workers）、自僱者、或於正式經濟單位從事非正式經濟活動的勞工，如派遣人力等（ILO, 2015）。依據 ILO（2018）的統計，目前全球約有 20 億名勞工從事非正式經濟活動，其中又以開發中經濟體的人數最多；而 2018 年亞太區域非正式勞工估計已達 13 億人，約占全球非正式勞工總人數的 65%。以 APEC 區域開發中經濟體而言，依據 ILO（ILOSTAT, 2021）的統計數據，非正式勞工占就業人口比重最高的經濟體為印尼（80.4%），其次依序為秘魯（70.1%）、越南（67%）、泰國（64.4%）。另 OECD（2019）估計墨西哥非正式勞工的占比約為 60%、ILO（2019a）另推估菲律賓非正式勞工的占比約為 38.8%，智利約為 28.7%（ILO, 2019b）。而在馬來西亞，依據官方統計資料，2019 年非正式勞工的占比約僅為 8.3%（Department of Statistics Malaysia, 2020）。整體來說，除馬來西亞外，APEC 區域開發中經濟體非正式勞工的比率偏高；因此為非正式勞工促進權益並提供更完善的社會保障，成為渠等經濟體推動勞動市場復甦的施政焦點。

三、非正式經濟對勞動與社會保障措施的挑战及政策回應

COVID-19 疫情促使各國政府重新檢視自身勞動政策及社會保障，但是目前各國勞動及社會保障措施主要的對象仍為一般受僱勞工，絕大多數非正式勞工並未涵蓋於現行法律規範架構，致使基本勞動權益，如工作時數、職業安全衛生、勞動條件及就業等皆面臨風險。此外，雖然非正式勞工的所得未必低於一般受僱勞工，但是由於非正式工作性質，勞工的收入來源及基本薪資並不穩定。而 COVID-19 疫情爆發後，各國政府為防疫需要紛紛祭出嚴格的邊境管制及封鎖措施，連帶影響非正式經濟活動及非正式勞工收入。ILO（2020）推估疫情爆發後約有 16 億名非正式勞工的收入受到衝擊，更加突顯出非正式勞工收入及所得安全議題。

然而，非正式經濟成因複雜，除經濟及制度環境因素外、尚有社會文化、企業生產力及教育程度低落等因素；是故推動非正式經濟轉型並非一蹴可幾，往往需要較為全面的結構改革措施（ILO, 2021a）。為促進非正式勞工的權利並強化社會保障，ILO（2015）呼籲各國政府應保障非正式勞工組織工會與集體協商的權利、消除強迫勞動、禁止童工、消除就業與職業歧視、為非正式經濟不安全及不健康的工作環境採取立即措施、促進職業安全衛生保障，並為非正式勞工擴大社會保障涵蓋範圍。此外，藉由鼓勵微型與中小企業發展推動非正式經濟轉型，進而使非正式勞工成為正式企業或組織的一般受僱勞工，亦為常見政策措施（ILO, 2015）。

除法規制度的改革措施外，近年伴隨第四次工業革命，數位科技發展迅速，部分國家也積極運用數位科技，藉由如手機應用程式及數位支付方式，降低進入正式經濟活動的門檻、促進資訊透明度、推廣政策資訊，並簡化行政作業程序，進而推動非正式經濟轉型。以愛沙尼亞為例，2014 年從



事非正式經濟的勞工約占愛沙尼亞勞動人口的 14.7%；然而隨數位科技的應用日漸普及，愛沙尼亞逐步推行如數位身分認證、線上勞工及健康保險註冊作業等便民措施，大幅提升勞工及非正式經濟單位進入或轉型為正式經濟的意願及便利度（ILO, 2021b）。而結合數位金融科技，2019 年愛沙尼亞更推出適於自僱者及自營作業者使用的「企業家帳戶」（entrepreneurial account）。藉由使用「企業家帳戶」，銀行除可無償代扣稅金外，若帳戶持有者願意繳納最低社會保險費用，即可獲得健康保險；且愛沙尼亞政府亦規範帳戶持有者收入若超過 4 萬歐元，需登記成為企業主並參與社會保障體系（ILO, 2021b）。依據 ILO（2021b）報告，截至 2020 年 10 月，愛沙尼亞「企業家帳戶」持有者已超過 3,000 人，有助促進自僱者及自營作業者參與社會保障體系。

四、結論與建議：善用數位科技並擴大社會保障涵蓋範圍

COVID-19 疫情爆發，突顯出非正式勞工缺乏勞動法規及社會保障所面臨的困境，爰此 ILO 呼籲各國政府重視非正式經濟議題，並提出愛沙尼亞的案例，作為將數位科技應用於推動非正式經濟轉型、提升非正式勞工權益保障提供之參考。然而如前文所述，非正式經濟的成因錯綜複雜，除善用數位科技優勢外，亦應採取全面的結構改革措施推動非正式經濟轉型，同時擴大社會保障涵蓋範圍以促進勞工權益，為非正式勞工提供更完善的保障。我國對於擴大社會保障範圍不遺餘力，例如通過之《勞工職業災害保險及保護法》，其涵蓋範圍除包含一般受僱勞工外、更涵蓋無特定雇主之勞工、自僱者、其他受僱者、及實際從事勞動之人員及雇主，可為未來 APEC 經濟體擴大社會保障範圍的參考範例。

參考資料

- APEC (2017), “APEC Framework on Human Resources Development in the Digital Age”, https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/2017/2017_aelm/annex-b
- Department of Statistics Malaysia (2020), “Informal Sector Work Force Survey Report, Malaysia, 2019”, <https://dosm.gov.my/v1/index.php?r=column/pdfPrev&id=U0tMZmJudTkzNmhwjdjZFb2FmVWxOUT09>
- ILO (2015), “The Transition from the Informal to the Formal Economy Recommendation”, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R204
- ILO (2018), “More than 68 per cent of the employed population in Asia-Pacific are in the informal economy”, https://www.ilo.org/asia/media-centre/news/WCMS_627585/lang--en/index.htm
- ILO (2019a), “Informal economy in the Philippines”, <https://www.ilo.org/manila/areasofwork/informal-economy/lang--en/index.htm>
- ILO (2019b), “Formalization: The Case of Chile”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/documents/publication/wcms_725018.pdf



- ILO (2020), “Impact of lockdown measures on the informal economy”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_743523.pdf
- ILO (2021a), “Transition from the Informal to the Formal Economy - Theory of Change”, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/briefingnote/wcms_768807.pdf
- ILO (2021b), “E-formalization Case Study: e-Estonia: A digital society for the transition to formality”, https://www.ilo.org/employment/areas/e-formality/WCMS_781500/lang--en/index.htm
- ILOSTAT (2021), “Statistics on the Informal Economy”, <https://ilostat.ilo.org/topics/informality/>
- OECD (2019), “Presentation of the 2019 Economic Survey of Mexico”, <https://www.oecd.org/mexico/2019-economic-survey-of-mexico-may-2019.htm>



國際組織的後疫情時代 職業安全衛生觀點

程明彥

台灣經濟研究院國際事務處 助理研究員

COVID-19 疫情爆發後，強化職場健康管理與促進職業安全衛生，為各國所須共同面對的課題。疫情不但危及勞工生命安全與改變職場健康管理，更加速數位化發展，導致快速成長的新興就業樣態帶來全新挑戰，例如：工作時數過長、社會心理風險等。為銘記世界職業安全衛生日（World Day for Safety and Health at Work）與國際工殤日（International Workers' Memorial Day），本文摘整國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）與國際工會聯合會（International Trade Union Confederation, ITUC）當前重視的職業安全衛生議題焦點。

一、國際勞工組織：社會對話有效強化職業安全衛生

ILO 於本年 4 月發布《為安全衛生文化強化社會對話：我們自 COVID-19 疫情中學到什麼？》（Enhancing social dialogue towards a culture of safety and health: What have we learned from the COVID-19 crisis?）報告，指出社會夥伴在 COVID-19 疫情期間，對預防職業災害與傷病之重要性。COVID-19 疫情凸顯由雇主、勞工、政府三方共同合作，為落實職業安全衛生措施的最佳方法。在處理伴隨疫情而來的複雜情況時，若採取已有成效之方法，將有助預防上百萬人因職業意外與疾病而死亡，而社會對話正有助應急措施於危機時刻，快速取得執行成效。

ILO 以數個國家為例。在奧地利，社會夥伴針對於職場中進行系統性篩檢之協議進行協商，特別是零售業等具高度病毒傳染風險的產業，如；在新加坡，歷經勞資政三方夥伴諮詢討論後，改變疫苗接種規定；在菲律賓，處理職業安全衛生議題的國家三方機構，得以參與防疫相關指引的制定過程，並確保職場與公共運輸之通風品質，預防及控制 COVID-19 疫情擴散。

ILO 幹事長 Guy Ryder 指出，世界各國正盡力克服 COVID-19 疫情與不均衡復甦的影響，而職業安全衛生，仍是各國因應作為中最重要的一部分。不論是國家層級還是職場層次，社會對話於強化職場安全及衛生的重要性不容忽視，且有助於降低每年居高不下的職業災害死亡與傷病發生率。



二、國際工會聯合會：將職業安全衛生納入工作基本原則與權利

ITUC 呼籲 ILO 將職業安全衛生納入工作基本原則與權利，同時也呼籲各國政府儘速批准與執行 ILO 第 155 號《職業安全衛生公約》（Occupational Safety and Health Convention, 1981）與第 161 號《職業衛生服務公約》（Occupational Health Services Convention, 1985），以落實對勞工的保障。

職場染疫的案例與日俱增，如未能確保工作安全與衛生，將對勞工及其家庭帶來嚴重影響，進而對企業與全體經濟造成衝擊。ITUC 呼籲 ILO 在本年 6 月的國際勞工大會（International Labour Conference）採取行動，將職業安全衛生納入工作基本原則與權利，以促進所有勞工、雇主、政府的共同利益。ILO 於 2019 年的百年會議（Centenary Conference）決定採取相關行動，然而至今已有 900 萬名勞工死於職業病與職業傷害，其中三分之二是因為職業傷病，因此 ITUC 呼籲 ILO 儘速實現目標。

ITUC 指出，ILO《職業安全衛生公約》與《職業衛生服務公約》足以作為拯救生命及節省花費的常理規範，並載明勞雇因應職場挑戰的實際方法，因此，ITUC 呼籲各國政府儘速批准與執行兩項公約，尤其是《職業衛生服務公約》目前僅覆蓋 20% 的勞動力。2013 年 4 月 24 日孟加拉的薩瓦區大樓（the Rana Plaza factory）坍塌造成上千名勞工傷亡，不僅對企業造成不良影響與聲譽損害，也為其他經濟體帶來持續性傷害。因此，促進 ILO 將職業安全衛生納入工作基本原則與權利，將有助於預防災難再度發生，同時也有益於大眾。

ITUC 秘書長 Sharan Burrow 指出，ILO 應儘速採取決策，若持續拖延進程將對勞工、企業有害，更使得經濟體因為病假、失能給付及生產損失造成帶來數十億的損失。此外，透過設立職場安全代表（workplace safety representatives）、與雇主建立聯合安全委員會（joint safety committees），並增加 5 倍的職業衛生服務運用量，將可使每一位勞工在工作時受到保障。

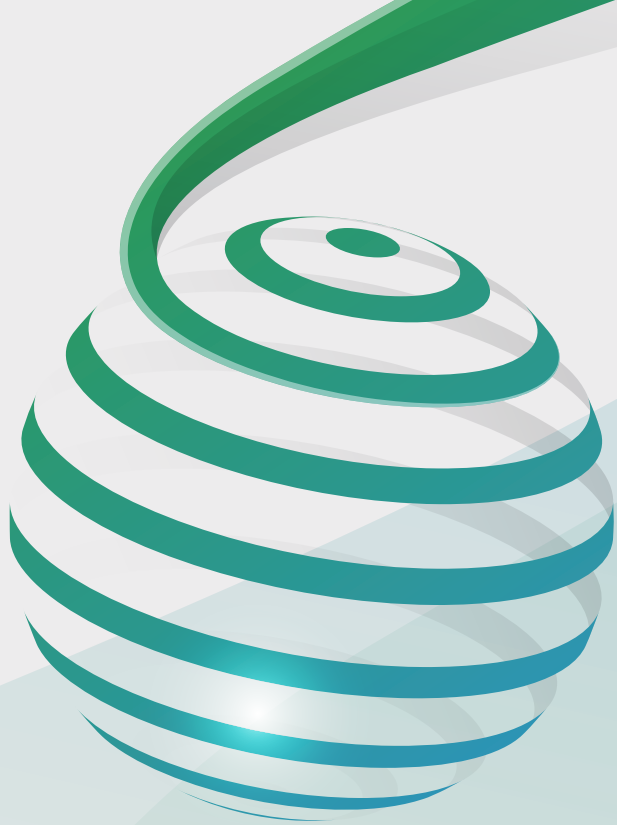
結論：我國應持續進行社會對話，強化職業安全衛生

促進職業安全與衛生是保障勞工權利的基本要件之一。隨著我國《勞工職業災害保險及保護法》於本年 5 月 1 日正式上路，我國勞動部勞動及職業安全衛生研究所的勞工安全衛生展示館，也已於本年 3 月 29 日完成更新，並更名為「勞安加衛體驗館」，正式對外開放，期提升公眾對職業安全衛生有更進一步地理解。

根據 ILO 專文，社會對話是強化職業安全衛生的有效作法。我國先前逐步調整疫情相關因應措施，如取消公布確診足跡及實聯制等，在每日確診者人數急遽上升且未能確切判定是否因公染疫的同時，民眾除擔心自身安全與健康之外，也擔心自身權利是否受到損害。為配合整體防疫政策



並保障勞工在居家照護期間的適當經濟生活，我國勞動部已於 5 月 5 日公布，勞保被保險人如確診 COVID-19，在居家照護期間，可請領普通傷病給付，若因公染疫，更可依《勞工職業災害保險及保護法》請領職災傷病給付。此外，若勞工及其家屬染疫，勞工得請防疫隔離假及家庭照顧假，勞工則可申請一天 1,000 元的防疫隔離補償金；若雇主若願意給薪，可以按給付薪資的 2 倍，自當年所得稅申報之所得額中減除。在人心惶惶的艱困時期，我國政府持續透過與社會大眾溝通與對話，將能有效安撫民心、安定社會。



第二部分：議題專論 永續發展與氣候變遷



加強保護自然的行動 以達成永續發展目標

李玲玲

國立臺灣大學生態學與演化生物學研究所 教授

生物多樣性與生態系服務和永續發展目標的關聯

「加強保護自然的行動以達成永續發展目標」是今 (2022) 年 3 月聯合國第五屆環境大會 (5th session of the UN Environment Assembly) 的主題。此次會議中聯合國近兩百個會員國通過了 14 項與環境有關的決議，其中包括第 5 項決議：「支持永續發展的自然解方 (nature-based solutions)(UNEP/EA.5/Res.5)¹」。該決議不僅定義了所謂自然解方，是指「採取行動保護 (protect)、保育 (conserve)、恢復 (restore)²、可持續利用和管理自然或經改造的陸地、淡水、沿海和海洋生態系，以有效和適應性地應對社會、經濟和環境挑戰，同時對人類福祉、生態系服務 (ecosystem service)³、韌性 (或復原力，resilience) 和生物多樣性產生惠益」，更強調自然解方是全球實現永續發展目標的重要行動，可有效地因應重大的社會、經濟和環境挑戰，包括氣候變遷、生物多樣性喪失、土地退化、荒漠化、糧食安全、災害風險、城市發展、供水、減貧、不平等和失業，以及社會經濟發展、人類健康等，因此促請會員國執行該決議。

自然解方之所以能夠同時解決多項永續發展挑戰的關鍵在於，保護、恢復及永續管理健康的生態系，可以同時提供多元的「生態系服務」，也就是生態系有助於提升人類福祉的各種功能，包括供應服務 (provisioning services)、調節服務 (regulating services)、支援服務 (supporting services)、及文化服務 (cultural services)。例如健康的濕地與內陸水域生態系 (包括湖池、埤塘等)，屬於水陸交接的區域，除可提供水源、水產資源與食物，以及木材、燃料、纖維、遺傳物質 (供應服務) 外，還能同時幫助調節氣候、淨化空氣、碳吸存、改善水質、控制洪水和沖蝕、保護河岸與海岸、緩衝氣候變遷所導致極端旱澇的衝擊、支持水生生物棲息繁衍 (調節服務)，以及支持初級與次級生產、土壤

1 網址：<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/39863/NATURE-BASED%20SOLUTIONS%20FOR%20SUPPORTING%20SUSTAINABLE%20DEVELOPMENT.Chinese.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

2 亦即「復育」、「修復」

3 「生態系服務」源自千禧年生態系評估報告 (Millennium Ecosystem Assessment, MEA 2005)，網址：<https://www.millenniumassessment.org/en/index.html>



生成、養分循環、水循環 (支援服務)，並提供豐富的休憩、娛樂、教育、研究、啟發文藝創作、文化發展等的機會 (文化服務)。就連都市也可透過保留與營造更多的綠地，串聯埤塘、水池、溪流、濕地等水域，有效降低都市熱島效應、調適暴雨造成的洪泛、提升居民身心健康，降低傳染病的風險。

因此保護自然、推動自然解方不只是為嘉惠野生物種，更是為了解決人類所面臨的多元環境、社會、經濟挑戰，提升人類福祉，達成人與自然和諧共存的願景目標。

生物多樣性與生態系服務和氣候變遷減緩調適及淨零的關聯

2019 年聯合國氣候行動峰會 (The UN Climate Action Summit) 中，多國政府、民間、國際組織及私部門支持的「氣候的自然解方宣言 (The Nature-Based Solutions for Climate Manifesto)」⁴ 指出，研究顯示自然解方能夠透過保護、恢復、永續管理自然系統，讓全球的二氧化碳每年減少 100 至 120 億噸，也就是將增溫控制在 2°C 以下所需全球減緩 (mitigation) 二氧化碳的努力以及達成溫室氣體淨零排放 (net zero emissions) 提供三分之一以上的貢獻。而生態系服務的發揮也有助於強化各領域的調適，降低氣候風險與提高氣候韌性。聯合國發展署因著大自然在碳吸存的重要角色，陸續推出支持國家決策者加強其國家自定預期貢獻 (NDC) 的自然解方工具包⁵ 和路徑框架指引⁶。2015-2030 年仙台減災框架也出版《言出必行：減少災害風險的自然解方》指南⁷，為建立和實施自然解方以減少災害風險和氣候變遷調適提供實用的指導。

政府間氣候變化專門委員會 (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 第二工作組的第六次評估報告⁸ 也指出，過往人類在過度排放溫室氣體的同時，也改變、弱化了生態系原本可提供幫助調適氣候變遷的生態系服務潛力，因而增加了人類系統的氣候風險；特別是許多優先考慮降低目前及短期氣候風險，以對抗自然的方式進行的調適行動，反而可能降低了轉型調適的機會。此份報告進一步強調加速人類社會轉型以保護生物多樣性及生態系是降低氣候風險、提升氣候韌性的基礎。

4 網址：<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29705/190825NBSManifestopdf?sequence=1&isAllowed=y>

5 <https://www.ndcs.undp.org/content/ndc-support-programme/en/home/impact-and-learning/library/nature-based-solutions-for-ndcs-toolkit-.html>

6 <https://www.ndcs.undp.org/content/dam/LECB/docs/pubs-reports/undp-ndcsp-NBS-in-NDCs-Pathway-Report-english2.pdf?download>

7 <https://www.undrr.org/words-action-nature-based-solutions-disaster-risk-reduction>

8 https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf



經濟組織與企業也關注保護自然與自然解方

除了《聯合國氣候變化綱要公約》、《生物多樣性公約》、《抗沙漠化公約》、《仙台防減災框架》等國際公約與組織不斷強調保護自然與加強推動自然解方對因應氣候變遷與永續發展的重要性，世界銀行等金融投資融資業、經濟合作暨發展組織 (OECD) 等國際經濟相關組織，以至於國際企業、研究機構、民間組織及全球智庫等也日益關注自然與自然解方在因應氣候變遷與處理永續發展挑戰的角色。其中金融與經濟組織正在改變投資與融資的對象，例如世界銀行 2019-2020 年間，就在 50 多國支持 70 個生物多樣性與生態系服務相關的投資組合計畫，淨承諾金額達美金 11.8 億⁹。

繼國際金融穩定委員會推動企業進行氣候相關財務揭露 (Task Force on Climate-Related Financial Disclosures, TCFD) 後，全球生態界、金融界、企業與政府監管機構，也啟動「自然相關財務揭露工作小組 (Taskforce on Nature-related Financial Disclosures, TNFD)¹⁰」，希望幫助金融機構和公司能夠將對自然的影響及與自然相關的風險，納入策略規劃、風險管理和資產配置決策，並支持全球金融和企業能從過往對自然不利的狀況轉向對自然有利。世界企業永續發展委員會也加入改善自然、投資自然、採取自然解方的行列，提出增益自然的路線圖 (Roadmap to Nature Positive)¹¹。亞馬遜創始人貝佐斯也成立了貝佐斯地球基金，承諾十年內提供 100 億美元，用於因應應對氣候變遷和保護自然¹²。

雖然保護自然與自然解方已經廣受全球各界的重視，然而研究¹³顯示，自然解方在亞太地區的相關研究、案例、推動及進展仍有很大進步的空間。

結語

人類過往的發展方式已經大幅超越地球系統中生物圈所能提供生物資源與生態系服務的限制，其所導致的氣候變遷、生物多樣性流失、汙染及環境劣化，在在威脅人類的永續發展。未來惟有透過加速轉型，強化保護自然的行動，也就是保護、修復、妥善管理自然生態系，使其發揮應有的生態系功能與服務，才能支持永續發展目標的達成、因應氣候變遷減緩與調適、降低氣候風險與提升氣候韌性。目前我國也開始注意到此一趨勢，行政院永續發展委員會已於近期要求部會將自然解方納入未來氣候變遷調適方案與淨零排放規劃的考量。而在亞太地區，此一趨勢也逐漸受到重視，但相關研究、案例、推動及進展仍有很大進步的空間，應該是此區域後續推動永續發展共同努力的目標之一。

9 <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2021/08/05/investing-in-nature-unlocks-development-benefits>

10 <https://tnfd.global/>

11 <https://www.wbcsd.org/Programs/Food-and-Nature/Nature/Nature-Action/Roadmaps-to-Nature-Positive>

12 <https://www.bezosearthfund.org/>

13 <https://iwaponline.com/bgs/article/2/1/331/78660>; <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/4420/4420>

14 <https://pubs.acs.org/doi/10.1021/acs.est.1c04158>; <https://www.nature.com/articles/s43017-022-00287-8>



氣候變遷下的調適基礎設施

蔣本基

國立臺灣大學環境工程學研究所 特聘教授

一、前言

工業革命以來，全球經濟快速發展，自然資源和能源的不斷消耗，尤其在木材與化石燃料部分大量燃燒化石燃料下，溫室氣體排放過度，造成全球碳循環破壞，導致全球暖化日益嚴重，進而引起全球氣候變遷、暖化。國際氣候變遷小組（Intergovernmental Panel on Climate Change，簡稱IPCC）指出，若溫室氣體排放速率不變，將會產生各種損害，包括：溫度上升、海平面上、降水型態改變、糧食安全、水資源與生態系統破壞、極端氣候事件強度與頻率升高、傳染病擴散、酸化表層海水等氣候變遷帶來的自然災害造成人類生命及財產重大的衝擊與影響，已成為人類社會無法永續發展的主要原因之一，氣候變遷乃現今全球不可避免必須面對、解決之問題。

為了維繫自然生態系統穩定平衡，進而確保生存安全與永續發展，目前因應對策主要分為減緩（Mitigation）與調適（Adaptation）兩類策略。減緩作為主要是消除氣候變遷之成因，減少溫室氣體排放；調適指調整適應，為降低氣候衝擊與其影響，而在自然或人類系統所做的調整，如：落實國土規劃與管理，加強防災避災的自然、社會、經濟體系能力，推動流域綜合治理，優先處理氣候變遷的高風險地區，及提升都會地區的調適防護能力。本文將針對氣候變遷衝擊、實施策略、行動計畫、及挑戰與展望等議題概述如後。

二、氣候變遷衝擊

未來氣候變遷可能導致極端降雨、海平面上升、高溫及旱災等危害，對台灣水、土、林多面向可能造成之影響衝擊，可歸納為下列五大面向：

- 1、水資源與自來水供應層面：高頻率高強度且持續更久之乾旱、降水和融雪型態改變、蒸發量增加、及海水入侵地下水含水層，對人體健康及供水系統帶來嚴重衝擊。
- 2、水環境與生物生態層面：由於極端天氣事件，對水利基礎設施和水生生態系統造成影響；氣候、海水和淡水水域不斷變暖，導致水生生態系統健康狀況惡化，並改變水生生物生態。



- 3、災害防治與永續工程層面：氣候暖化造成優勢藻類改變，且水溫增高亦利於藻類生長，提高優養化之威脅影響水災；災害型態可結合海平面上升、洪水和風暴增加，增加崩塌規模並造成更多土砂進入水體，產生土砂災害複合式衝擊影響公共工程安全。
- 4、應變管理與行政管理層面：多數法令規範未將氣候變遷納入考量，造成行政部門間資源無法整合，影響防災、減災及救災之效能。
- 5、民眾及非政府組織參與層面：任何政策的制訂與推行，需有民間力量的參與，方可事半功倍，反之則多窒礙難行。

調適（維生）基礎設施衝擊

調適（維生）基礎設施範疇包含四大項：（1）能源供給系統、（2）供水及水利系統、（3）交通系統、（4）通訊系統，其主要內容如圖 1 所示：

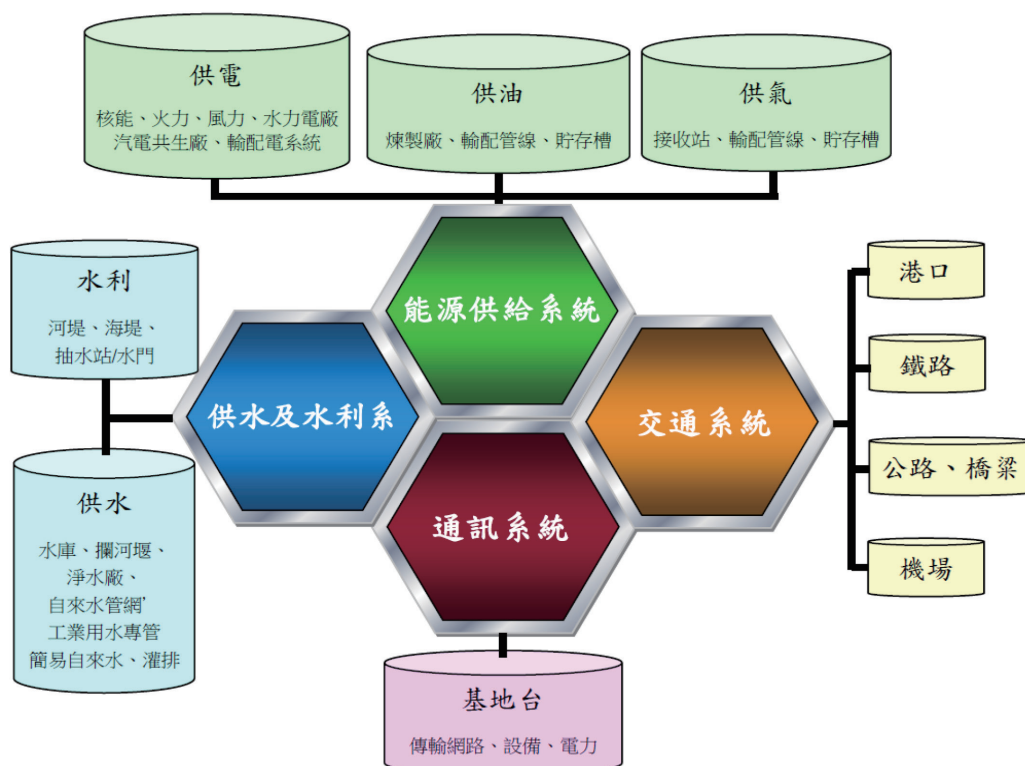


圖 1 調適（維生）基礎設施領域範圍 [1]



以圖 1 中之交通系統為例，氣候變遷對交通建設的破壞途徑，分別為：直接破壞途徑、直接非物理破壞途徑、間接物理破壞途徑、及間接非物理破壞途徑等四種路徑，如圖 2 所示。直接破壞途徑指對交通建設的本體破壞；直接非物理破壞途徑則是關注天氣對人類健康、行為與決策對其所造成的影響；間接物理破壞途徑指因其他基礎建設所導致的破壞行為；間接非物理破壞途徑指社會、經濟對交通建設所造成的影響。



圖 2 極端氣候對交通建設所造成的四種破壞途徑 [2]

交通建設需考慮間接破壞的原因是因為交通系統與其他基礎建設有高度相關，所以我們除了關注交通建設本身的韌性外，也需考慮其他交通建設所依賴的基礎維生系統，如：電力系統、通訊系統以及能源系統等，如圖 3 所示。

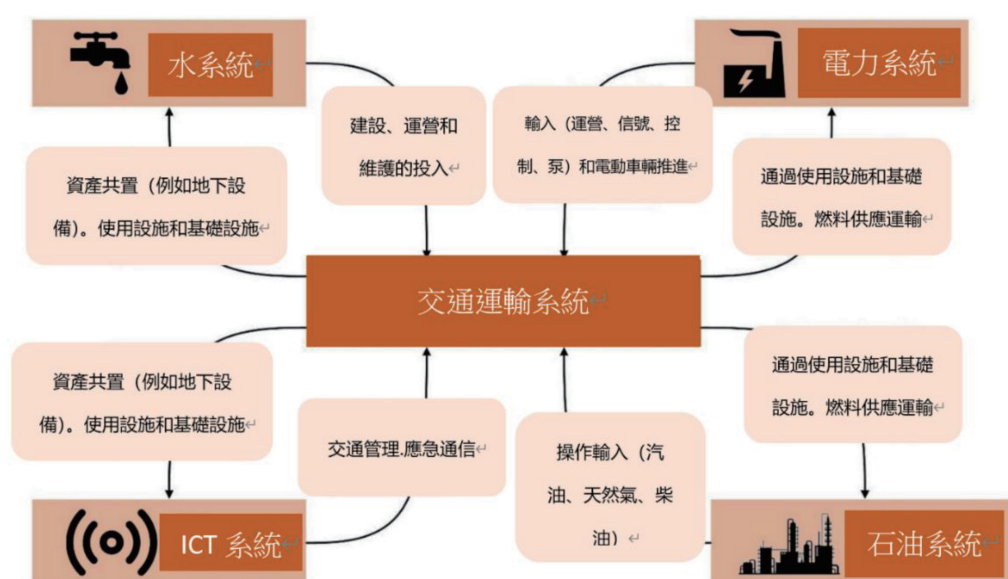


圖 3 交通建設與其他基礎維生建設之關聯 [2]



因此，氣候變遷對維生基礎設施的影響題為環境相扣，往往會造成複合式的災害。故宜提出綜合性的實施策略（包括：政策法規、資訊建置、研究發展、人才培育及國際合作面）及行動計畫如下：

三、實施策略

建立以自然及人文為本的調適策略，進行政策環境影響評估，以調和調適與減碳、環保等利益衝突；加強調適人才培育，提升全民氣候變遷認知；強化維生基礎設施調適能力研議運輸系統氣候變遷調適上位策略，電力及油氣供輸設施氣候變遷調適策略輔導。

辦理維生基礎設施風險評估韌性防災與氣候變遷水環境風險評估研究，利用全球極端氣候衝擊數據，建置風險評估指引，以利於基礎設施評估檢驗；強化維生基礎設施系統應變能力與回復能力，加強公共工程防汛整備工作；強化能源系統韌性與擴展備用電源普及率；完備科學研究、資訊與知識，運用相關科技之評估工具，鑑別影響國家發展之優先方向及部門，加強對既有技術之審查，避免不必要之科技投資及浪費。

四、行動計畫

1. 建構永續安全供水系統 [3]

- 建置健康水庫加強水源保護與集水區管理
- 設置多重屏障措施，建置綠色水廠，以確保淨水水質安全
- 建構水質監測網路，發展智慧管網與監測預警系統
- 建立應變和風險評估機制及緊急應變體系
- 為基礎設施建立保護性結構，提高恢復力和防災功能

2. 推動智慧通訊系統與科技 [4]

- 推動人工智慧等新興資通訊技術，加強數據分析及決策能力
- 推動通訊系統環境監測資訊整合，提供資訊安全實況及分析加值應用服務
- 推動系統整合、資訊處理、通路經銷及物業管理等高端資訊通訊技術發展
- 強化傳輸鏈路，依實際地理環境、建置光纖、微波或衛星等傳輸終端設備

3. 建構安全穩定的企業與住商能源 / 電力供應系統

- 優化製程智能化管理系統
- 設置再生能源發電、儲能設備，更新節能系統
- 擴充再生能源電網及發電系統



- 增設氫能 / 燃料電池發電設施
- 改善系統不斷電及緊急發電系統
- 新建住商大樓提供經濟誘因外加容積率獎勵以誘導大樓建立智慧型微電網 (太陽能加儲能)

4. 精進災防預警應變力 [5]

- 檢討並調整巡檢作業要點，強化營運安全監測系統。
- 善用智慧物聯網 (AIoT) 技術，結合光達測量、UAV 航拍監測、水壓計結合雨量監測等技術、落石告警系統等
- 提升觀測網覆蓋率，強化降雨監測效能，結合跨域資訊 (含降雨觀測、預報與警報) 。
- 強化雷達資料中心，立足臺灣接軌國際；精進雷達資料之整合應用，穩定雷達資料服務環境

5. 提高工程回復力

- 辨認風險熱點並研提調適行動計畫，強化系統定時監測與立即改善機制，提升人力素質及強化教育宣導。
- 在適當地點儲存修復材料 (防汛塊、移動式抽水機)，以利災後修復時快速調動。
- 建立極端氣候小組座談會 (Severe Weather Group Forum)，以利運輸部門的利害關係人相互合作與溝通
- 考量各地區居民與產業調適策略差異性，評估交通設施所面臨的脆弱度與暴露度。

五、挑戰與展望

根據永續發展國際發展趨勢，需運用基礎理論與專業技術來探索克服氣候變遷調適議題，在政策法規、資訊建置、研究發展、人才培育及國際合作面，宜優先考量之方向如下：

建立完善明確之政策與目標，包括：治理方式、法律規範、市場機制、生活型態、交通運輸、房屋建築、綠色設施等；擬定調適各項配套措施，包括：綠色金融、獎勵制度、氣候教育、全民宣導、人才培育及建構氣候變遷調適優質基礎建設等。

以國家發展戰略高度，制定虛擬現實應急演練教育培訓團體標準，建立防災減災和永續發展教育培訓團體標準示範基地；加強地方政府合作，建立國際合作平台，提供重大戰略構想與國際科學計畫；加強跨領域學科整合，探索具有前瞻性、應用性之學科發展；積極爭取產業及相關團體參與氣候變遷調適會議，了解全球最新調適相關發展方向。



參考文獻

- [1] 行政院環保署氣候變遷生活網，<https://ccis.epa.gov.tw/act/nationalplan>
- [2] Samuel A. Markolf, Christopher Hoehne, Andrew Fraser, Mikhail V, Chester, B, Shane Underwood.
“Transportation resilience to climate change and extreme weather events-beyond risk and robustness”
Transport policy 74 (2019) P.174-186.
- [3] 經濟部，因應氣候衝擊風險 水利署擘劃調適減緩策略方針（2022）
- [4] 國家通訊傳播委員會，災防告警系統（2022）
- [5] 交通部，109 年度維生基礎設施領域調適成果報告 110 年 10 月



強化企業氣候韌性—— 企業氣候轉型計劃

莫冬立

中華民國企業永續發展協會 祕書長

企業為何需要氣候轉型計畫

我們都知道，氣候變遷威脅這我們並逐步加劇中。極端高溫事件不斷發生在全球各地，約 20 億的人口經歷了前所未有的高溫，2021 年甚至全球超過 400 個氣象測站紀錄到歷史最高溫度。如果我們要減緩氣候變遷所帶來的毀滅性影響，我們需要在 2030 年將溫室氣體排放減半，最晚在 2050 年實現淨零經濟。這代表著從現在起到 2030 年，全球每年必須降低 7% 左右的溫室氣體排放，而企業在其中可以發揮關鍵性的作用。

英國政府在 COP26 上宣布了一項新要求，要求資產管理公司、受監理的資產擁有者及上市公司在 2023 年前公布其氣候轉型計畫。歐洲議會環境、公共衛生與食品安全委員會 (Environment, Public Health and Food Safety Committee, ENVI) 也提出，所有的歐盟綠色債券發行人應建立附帶涵蓋未來至少 5 年之排放減量目標的轉型計畫。這些顯示新型態的監管措施正從歐洲開始推出，並期望更多國家採用，對於企業而言，更必須走在監管之前，否則就有落後的風險。

除了制定氣候轉型計畫的壓力愈來愈大之外，公司還面臨金融機構對其目標與實現目標之可信度越來越嚴格的審查。如對環境負責經濟體聯盟 (Ceres) 在其協助投資人評估企業淨零承諾之誠信的指引中，特別關心公司碳信用額度的使用是否適當，因此要求公司揭露：

- 符合 1.5° C 的短期、中期和長期的排放減量目標 (涵蓋範疇 1、2 和 3 排放)，以及這些目標的對應進度；
- 為達成目標之可靠的 (credible) 轉型計畫
- 預期的剩餘排放和公司計畫以二氧化碳移除來中和排放的百分比；及
- 採購來抵減排放之碳信用的數量，以及對公司價值鏈外氣候變遷減緩的支持。

歐洲永續投資論壇 (Eurosif) 也對歐盟執委會永續性和人權指令中提及的企業轉型計畫，提出更精準內容要求的呼籲，以避免投資人陷於漂綠風險，並提出至少需列出執行董事之薪酬與永續目標達成度掛勾程度的建議。



可信的企業氣候轉型計畫

氣候轉型計畫係為有時限性的行動計劃，清晰描繪公司將如何實踐其氣候轉型策略，將現有資產與商業模式轉向符合氣候科學所要求的軌道。這些計畫至關重要，因為透過計畫內容向投資人與其他利害關係人證明，公司已制定一套策略，確保公司的商業模式在經濟轉向淨零的過程中能滿足相關需要並可獲利。

全球最大的環境資料平台 CDP(原碳揭露專案) 於 2021 年氣候問卷中正式納入氣候轉型計畫的題目。雖然在 13000 多家回覆問卷的企業中，超過 4000 家的公司稱其已制定氣候轉型計畫，然而其中大部分並未公開其氣候轉型計畫，也不會以科學為基礎或有效追蹤以真正問責。實際上，僅有 135 家企業報告了由 CDP 所鑑別，關於氣候轉型計畫的所有 24 個關鍵指標。

CDP 認為，可信的氣候轉型計畫的基本要素應包括：目標、財務規劃、明確的治理機制、價值鏈議合 (engagement) 以及對公共政策的議合與企業的氣候策略協調一致。因此，CDP 為制定可靠的氣候轉型計畫，提出 6 項原則：

1. 當責：計畫具清楚定義的角色與責任，包括有效的治理機制，董事會與經營管理階層 (C-suite executives) 肩負計畫達成的責任。
2. 內部連貫：計畫整合至組織的總體商業策略中，並與損益表相連結。
3. 前瞻：聚焦在短期和 2050 的長期未來。強調短期 (接下來 5 年的期程) 對於達成長期的氣候雄心至關重要，此長期的氣候雄心需要治理機制 (新的或既有的) 的支持。
4. 有時限性且量化的：計畫的關鍵績效指標 (KPIs) 係可量化且具明確的時程。
5. 彈性且反應迅速：定期檢視與更新計畫內容，並設有明確的利害關係人回饋機制 (如股東和股東年會)
6. 完整：計畫涵蓋全組織及其價值鏈，亦即任何排除必須對組織及 / 或其對自然環境的影響係非重大的 (確保雙重重大性原則適用於對排除的揭露)。

據此，CDP 也提出可信的氣候轉型計畫應包含 8 項元素，分別為：

1. 治理：呈現組織於氣候轉型計畫上有董事會層級的督導，及具備適當的治理機制以確保計畫目標的達成。
2. 情境分析：氣候轉型計畫應建構在紮實的情境分析 (辨識潛在的重大氣候相關風險與機會) 基礎。
3. 財務規劃：作為達成淨零之策略的一部分，組織應概要說明具備時程的財務規劃細節，例如，資本支出 (CAPEX)、營業費用 (OPEX)、營業收入等。



4. 價值鏈議合與低碳新措施：氣候轉型計畫應包含對商業流程（含其價值鏈）去碳化、有時限性的行動，以及有時限性的 KPIs，包含 4 個不同的內容要素：
 1. 供應鏈議合；
 2. 提高低碳產品與服務組合；
 3. 客戶議合；及
 4. 就其直接營運實施排放減量新措施
5. 政策議合：氣候轉型計畫應呈現一個組織符合其氣候雄心與策略的公共政策議合作法與作為
6. 風險與機會：氣候轉型企劃應陳述組織如何最小化所辨識出的氣候相關風險與最大化重大的氣候相關機會
7. 目標：氣候轉型計畫應包含有時限性、經查證的科學基礎目標，此目標係與最新的氣候科學一致。組織應設定短期的 SBTs，於 2030 年前減少一半的排放，並也能設定一個至少在 2050 年前達成的淨零長期目標。
8. 範疇 1、2 及 3 排放清冊及查證：氣候轉型計畫應包含每年的範疇 1、2 及 3 排放盤查，此盤查係完整的、正確的、透明的、一致的、攸關的，並經第三方查證。

氣候轉型計劃的可信度對公司至關重要，因為它與訴訟風險密切相關。2021 年 5 月，荷蘭法院裁定殼牌的氣候轉型計劃不夠「具體」，並責令該公司須削減其價值鏈排放量達 45% 以上。除此之外，在 CDP 氣候問卷回復中，愈來愈多的公司揭露了訴訟相關的風險正在增加的狀況。2021 年有 198 家公司在 CDP 問卷中揭露潛在的實質性訴訟風險，較 2018 年的 95 家大幅增加。隨著公司逐步完善其氣候風險管理與報導流程，預計這一數字在未來幾年還將大幅提高。

積極參與公共政策是轉型至 1.5°C 世界能否成功的關鍵之一

全球正努力轉換跑道到 1.5°C 世界的軌道上，轉換過程中必須同步帶動各項實體經濟領域的轉型才有機會，包括：電力系統、人造環境、工業、交通、土地使用與海岸管理、農業、金融及技術碳移除，同時在轉型中也必須兼顧社會的公平與公正。

企業在這些經濟系統的轉型中有其獨特角色，包括因應全球 / 國家法規政策與供應鏈相關要求，必須率先執行淨零轉型，並透過低碳淨零的技術、商品 / 服務及商業模式的發展，提供民眾一個低碳淨零的生活模式。低碳淨零生活的實現，有賴低碳淨零的商品、服務、應用模式妥善對接至每一个人的食、衣、住、行、愈、樂，但除了產業在相關創新商品 / 服務與應用模式的供應外，市場能否快速普及則是另一關鍵，這攸關著國內低碳淨零政策法規環境是否完善與友善。因此，企業若無法積極參與相關法規與政策的制定，讓淨零生活更快速更大幅度的落地，那麼轉型亦將成為空談。也就是，



我們期望透過企業愈來愈多的氣候行動帶給政府更大的信心，激勵政府採行更強而有力的政策，幫助所有企業更快速的達成他們的氣候目標。同時政策制定者透過設定大膽的氣候政策來削減排放，以滿足 1.5°C 目標的需求，可以激勵公司採取更具雄心的行動。唯有公私部門協力並形成正向循環，我們距離淨零世界才將愈近。

參考資料：

1. “Why Do Companies Need Climate Transition Plans?” , <https://www.forbes.com/sites/forbesbusinesscouncil/2022/03/23/why-do-companies-need-climate-transition-plans/?sh=210d9d545008>
2. “Climate Transition Plan: Discussion Paper” , CDP, 2022.
3. “Are Companies Being Transparent in Their Transition? - 2021 Climate Transition Plan Disclosure” , CDP, 2022.
4. “Carbon credit guidance for investors launched” , Environmental Finance, 02 Mar 2022. <https://www.environmental-finance.com/content/news/carbon-credit-guidance-for-investors-launched.html>
5. Eurosif: EU sustainability directive risks investor 'greenwashing', Environmental Finance, 24 February 2022, <https://www.environmental-finance.com/content/news/eurosif-eu-sustainability-directive-risks-investor-greenwashing.html>
6. “淨零轉型策略建議 – 企業觀點” , 中華民國企業永續發展協會，2022。

亞太區域年鑑 2021-2022

The 2021-2022 CTPECC Yearbook of
Asia-Pacific Region

發行：財團法人太平洋經濟合作理事會中華民國委員會

地址：台北市中山區德惠街16-8號5樓

電話：(02)2586-5000

傳真：(02)2594-6528

出版：財團法人太平洋經濟合作理事會中華民國委員會

地址：台北市中山區德惠街16-8號5樓

主編：周子欽

出版日期：中華民國111年12月

封面設計：慶麟複印股份有限公司

排版設計：慶麟複印股份有限公司

(版權所有、翻印必究)

亞太區域年鑑. 2021-2022 = The 2021-2022 CTPECC
yearbook of Asia-Pacific region / 周子欽主編. --

臺北市：財團法人太平洋經濟合作理事會中華民國委員會，
民111.12 面；公分

ISBN 978-986-90849-7-0(平裝)

1.CST: 亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic
Cooperation, APEC) 2.CST: 亞太經濟 3.CST: 亞太區域合作
4.CST: 國際政治 5.CST: 文集

550.6907

111021891



太平洋經濟合作理事會中華民國委員會
台北市德惠街16-8號5樓
Tel : (02)2586-5000
<https://www.ctpecc.org.tw/>

