

解析台美21世紀倡議之政經意涵

中經院WTO及RTA中心資深副執行長 顏慧欣

壹、台美21世紀倡議背景

美國每年都由貿易談判代表署（USTR）代表美國總統，於年初公布「總統貿易政策綱領」（President's Trade Policy Agenda），確立當年度的經貿政策主軸。拜登政府自 2021 年上任至今已發布三次貿易政策綱領，皆標榜「以勞工為核心」貿易政策（worker-centered trade policy），促進美國農產品出口及提升供應鏈韌性議題，更是這幾年貿易政策綱領的重點¹。

¹ USTR, The 2023 Trade Policy Agenda and 2022 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, from: [https://ustr.gov/sites/default/files/2023-02/2023%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202022%20Annual%20Report%20FINAL%20\(1\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2023-02/2023%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202022%20Annual%20Report%20FINAL%20(1).pdf); The 2022 Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, from: [https://ustr.gov/sites/default/files/2022%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202021%20Annual%20Report%20\(1\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2022%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202021%20Annual%20Report%20(1).pdf).

美國 2023 年貿易政策議程，也揭示拜登政府貿易政策重心在與關鍵貿易夥伴和多邊組織之合作上，並聚焦於「夥伴關係」(partnership) 之營造。從而拜登總統上任至今，陸續於 2021 年與歐盟成立的「貿易和技術委員會」(TTC)、2021 年 4 月美日啟動「競爭力與韌性夥伴機制」(Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership)、2021 年 10 月宣布擴大「美國——東協戰略夥伴關係」合作架構、2022 年 3 月與英國展開的「大西洋貿易未來對話」(Dialogues on the Future of Atlantic Trade)、2022 年 5 月啟動的「印太經濟架構」(IPEF)、2022 年 6 月與澳日紐英宣布啟動「藍色太平洋夥伴」(Partners in the Blue Pacific) 倡議等等，都可見拜登政府透過多元管道與方式，強化與提升與這些國家與地區的連結性。而 2022 年 6 月台美雙方宣布展開的「台美 21 世紀貿易倡議」談判，也應當是拜登同一政策脈絡下的行動。

貳、台美 21 世紀倡議議題的形成

進而觀察美國所推動的雙邊經貿合作均有相當共通性，從美歐 TTC、美英對話、與印太地區整體與個別國家之互動上，舉凡氣候與潔淨技術、供應鏈安全及資訊交換、數據治理與技術平台、提升中小企業數位能力等，都是推動的重點議題；其次，美國與歐盟、英國、日本等先進民主國家，更進一步針對非市場經濟、經濟脅迫、勞工人權等議題進行雙邊對話。

美拜登政府所關切的議題，也充分反映在台美互動的新整體架構。拜登政府除了延續川普總統 2020 年創設的「台美經濟繁榮夥伴對話」(EPPD)，也在 2021 年啟動「科技貿易暨投資合作架構」(TTIC)，均觸及供應鏈、半導體、電動車、5G 資安、數位經濟與 5G 網路安全等議題。去年 6 月啟動的「台美 21 世紀貿易倡議」談判，更將貿易便捷化、服務業國內規章、良好法制作業、中小企業、反貪腐、勞工、環境、農業、數位貿易、標準、國營企業、非市場政策及作法等 12 項議題都納入討論範圍，其中前五項議題先完成協商，成為今年 6 月 1 日台美簽署的「台美 21 世紀貿易倡議」首批協定 (first agreement)。

表 1 拜登政府推動雙邊對話的議題

| 議題 | 台美 | 美歐 | 美英 | 美日 | IPEF |
|-----------------------------------|-------------------|----|----|-------------|------|
| 制定關鍵產業技術標準 | ○ | ○ | | ○ | |
| 氣候與潔淨技術 | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 安全供應鏈及相關資訊交換等 | ○ (EPPD) | ○ | | ○ | ○ |
| 資通訊技術和服務安全性和競爭力 (包括 5G 與 6G 等) | ○ (EPPD, TTIC) | | | ○ | ○ |
| 數據治理及技術平台 | ○ (EPPD, TTIC) | ○ | ○ | ○ | ○ |
| 濫用技術威脅安全與人權 | ○ | ○ | ○ | | |
| 出口管制 | ○ (其他雙邊) | ○ | | ○ | |
| 投資審查 | ○ (其他雙邊) | ○ | | | |
| 促進中小企業獲數位工具 | ○ | ○ | ○ | | ○ |
| 全球貿易挑戰等工作 (非市場經濟、勞工、經濟脅迫) | ○ | ○ | ○ | ○ | |
| 數據隱私 | ○ (EPPD, TTIC) | ○ | ○ | | |
| 基礎建設投資 | | | | ○ (對外合作) | ○ |
| 全球衛生、COVID | | | | ○ | ○ |
| 多邊體系合作 | ○ (TIFA) | | | ○ | |
| 譴責俄羅斯與減輕糧食安全影響 | | ○ | ○ | ○ | |

資料來源：作者自行整理。

叁、「台美21世紀貿易倡議」是拜登政府經貿協定新篇章

一、拜登不談傳統自由貿易協定的經貿思維

拜登政府上任後，強調過去世貿組織（WTO）與自貿協定（FTA）訴求經貿自由化，只談降關稅、市場開放的概念已經過時，更認為美國現在缺乏如半導體等製造業生產能量，係因這些行業曾為尋求低成本、高效率而大量外移，衍生出美國產業空洞化、美國青年欠缺基礎製造業訓練等一連串問題。易言之，美國過去充分服膺於自由市場經濟法則，相信市場能夠有效地配置資本，爰能藉由自由流通、國際貿易取得的產品，美國政府無意限制或干預是否在本地生產，例如美國鋼鐵、汽車業都經歷從產

業龍頭走向倒閉的結局。如今拜登政府認為政策需改懸更張，只考量無止盡的開放、壓低貨品價格、成本效率優化，已不符合美國利益。

USTR 代表戴琪曾指出，成本效率固然重要，但解決供應鏈脆弱、過度依賴、製造業空洞化及危害環境永續，更是當前核心訴求。戴琪今年 6 月演說更清楚闡釋，過時的全球供應鏈需重新設計，增進供應鏈韌性，也就是能更輕易快速地因應各種危機、面對物資中斷可快速回復生產，同樣意味著需維持來自更廣泛地區的供貨來源。²

為了實現這一目標，美國本身政策就需有根本性的轉變，戴琪指出以前美國訴求低成本、低價的政策，多著重於消費者利益。但未認知到，消費者也是勞工，也承受著因為全球其他地區剝削勞動而導致逐底競爭的後果。

歸納戴琪對拜登政府新貿易策略之詮釋，大概有以下重點面向，首先就是重建美國中產階級的活力，則從消費者乃至生產者，包括工人、薪資階層、各種群體成員，都是貿易政策要顧及的對象。其次，促進與創造良好及多樣化就業機會，振興美國從高端、中端至低端的生產能量。第三，美國傳統上優先考慮促進「大企業」的利益，但現在專注於提升小企業的利益。期能透過貿易政策，使得小公司更容易茁壯成長，朝向中型企業的規模發展。第四，期望透過明確競爭政策，維持經濟活力與創新。戴琪指出美國農牧業者表示，他們面臨的最大出口挑戰未必是關稅，而是產品能否進入國外市場，又通常是缺乏透明度的進口國管理制度阻礙了產品機會。第五，建構具有韌性的供應鏈，則需貿易政策協助建立多元化與健全的供應商生態系統。

二、「台美 21 世紀貿易倡議」反映了拜登政府重點訴求

2022 年 6 月台美雙方共同宣布啟動「台美 21 世紀貿易倡議」，當時就設定不是傳統的 FTA 型態，亦即不談降關稅、服務、投資市場開放的協議性質。蓋美方認定傳統 FTA 只考量降低成本，導致即便不是來自協定締約方的大量貨品也會被納入使用，但這些非締約方並未承諾任何義務，卻「搭便車」(free-rider) 享受到 FTA 優惠。鑒於美國認為傳統 FTA 規則的缺陷，會有利於那些常用不公平競爭成為製造中心的國家，拜登政府乃從建立雙方制度性議題的共識，作為台美協議的起點。

² USTR, Ambassador Katherine Tai's Remarks at the National Press Club on Supply Chain Resilience, June 2023, from: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/june/ambassador-katherine-tais-remarks-national-press-club-supply-chain-resilience>.

觀諸台美納入的 12 個協商議題，也確實反映了拜登政府新貿易政策的基調，透過建立良好法制、反貪腐、國營企業、農業、非市場作為等規範，以提供台美業者更明確、透明的競爭環境，如同 USTR 戴琪在 6 月演說所言，台美倡議包括「良好法規實踐」條款，顯示雙方認同監管機關與透明化功能，有助於促進可持續與包容性的經濟成果。再者台美協議討論雙方對勞工、環保的認知標準，也是以勞工為核心，不因為消費者利益而犧牲環境與勞動權益。此外台美納入貿易便捷化、中小企業條款，乃為小企業創造更多融入國際貿易的環境與商機，對此戴琪也指出，台美協議賦予中小企業更多權益，透過鼓勵培訓計劃與貿易團，為過去被忽略的中小企業群體，創造與建構中小企業的對話機制。

肆、台美協議之意涵

一、認證台灣是美國「友岸」夥伴

拜登政府上任後啟動十大領域供應鏈改革，去年也通過「基礎建設投資和就業法」、「晶片法」、「降低通膨法」等法案，一方面是以政府政策力量，調整美國過去數十年來製造業弱化的產業結構，以維繫美國領先全球的經濟實力；二方面也是降低美國在關鍵產業或物資過於依賴中國來源的問題，分散貿易與投資集中的風險。從而美國政府提出的因應策略，除了呼籲製造業回流美國本土，或改在加拿大、墨西哥落腳的近岸回流外，運用「友岸外包」(friend-shoring) 尋找新的供應鏈夥伴也是其一策略。對此，美國財長曾言印太經濟架構 (IPEF) 的成員，就是美國分散供應鏈風險尋求「友岸」的對象。在台美倡議議題與 IPEF 所談內容有高度相似性下，應可推論美國透過了台美倡議，也認證了台灣的供應鏈「友岸」地位，確保台灣未來持續參與美歐西方民主聯盟的供應鏈角色。

二、對其他國家產生激勵效果

過去台灣對外推動的經貿協議進展有限，除了與邦交國的 FTA 外，僅有與紐西蘭、新加坡的少數 FTA、及與部分東協國家的雙邊投資保障協議，換言之在雙邊架構下，有意願與台灣進行廣泛性議題對談的國家不多，主要原因多仍考量中國因素。台美倡議已完成首批內容的簽署，期待能對其他國家產生示範與激勵效果，提升與台灣

擴大互動的意願，以及突破這些國家因一中因素自我設限的心防，帶動往後與台灣提升經貿連結的空間。

三、建構了台美FTA基本雛型

台美 21 世紀倡議所包含的 12 個議題，基本上都可在美加墨協定（USMCA）、跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）等高標準 FTA 中，對應到相同或類似的議題內容。台美協議僅尚未觸及降關稅與服務投資的市場開放等議題，但在經貿規則面所涉及的廣泛程度，具備有台美 FTA 基本雛形。尤其是台美「首批協定」的文本架構，已是典型的貿易協定架構，除了首批簽署的五個專章外，文本還包括前言、定義，以及協定運作的制度性安排，無異於一般常見的完整 FTA 結構。未來美國政策若有轉變，則在台美倡議基礎上，可隨時納入降關稅等談判議題，並升級為完整的台美 FTA 成果。

伍、結語

台美協議不僅標誌著台美經貿關係的重大里程碑，更重要的，經貿協定的意義向來都不限於經濟層面，台美倡議更有提升台灣國際空間的意義。首先對於台美雙邊關係的意涵上，台美協議的簽署反映出雙方關係的成熟度，特別是台美雙方近年在貿易與投資關係固然已經進入新的階段，未來在全球供應鏈改造的趨勢下將會持續深化，透過經貿協定維持定期及體制性的互動（engagement），將能提升互知、互信以及互助的程度，可成為解決經貿問題，促進雙方擴大經貿合作的重要支柱。再者，經貿協定相對政治敏感度較低，可降低來自中國的反對程度，卻又可凸顯美國對台灣的政治支持，是更能有效深化台美夥伴關係的政策工具。

最後，在中國於國際空間孤立台灣的作為下，過去十數年台灣在洽簽經貿協定方面持續面對遠高於其他國家的限制。台美倡議不但有助於台美關係，更可能成為開創台灣國際空間的契機，其意義大於台美雙邊關係。

由於台灣國際處境艱難，台美協議固然未臻完美，但從「先求有、再求好」的角度觀察，無疑是近期台灣在經貿協議領域的重要突破。期能以此為基礎，讓政府與產業界共同為台灣經貿爭取更寬廣的國際空間。🌐