

印太供应链的前景与挑战

文 | 许峻宾

美国总统拜登上任一年后，透过印太战略的布局宣布重返亚太区域，而且也将重回与盟国合作、领导全球政经发展的舞台。印太战略是拜登政府的全球政经战略，包括欧盟国家、英国、澳洲、日本、印度等也纷纷提出印太战略，一方面呼应美国，一方面也藉此展现这些国家潜在的自主战略。

美国白宫于 2022 年 2 月中旬正式公布国家印太战略报告，该报告开头引用拜登总统于 2021 年 9 月在四方领袖会议中所言：“我们每个国家乃至世界的未来，取决于未来几十年持久、繁荣的自由与开放的印太区域。”

至于实践在经贸与产业发展上，则是逐步推动印太经济架构所设之经贸议题，即涵盖供应链韧性、数字经济与技术标准、减碳与洁净能源、高质量的基础建设，以及劳工权益标准。美国欲透过此一多边伙伴关系架构，来规划美国所主导的经济发展模式与规则。然而，从美国政府现阶段决定不重返跨太平洋

伙伴全面进步协议（CPTPP）来看，美国的经贸政策已不看重外国市场的自由化，而是要主导高标准的市场经济秩序。此一精神与当年奥巴马总统推动 TPP 谈判相同，但焦点将是着重在高标准且具法律拘束力的经贸规则上。

印太经济架构内涵与未来发展

历经四年川普政府的执政，美国与盟国间的关系大不如前，许多国家因为对美国的不信任而推动自主独立的外交政策，包括欧盟。但拜登政府执政后，美国开始恢复盟国外交，包括与欧盟、北大西洋公约组织会谈；举行美、日、澳、印度的四方会谈；参与 G7、G20 会议；举办气候变迁峰会、全球民主峰会等。美国上述一系列行动除了要实践重建未来美好之外，也期待美国再次回到全球领导核心，主导世界秩序与全球政经运作规则，包括产业供应链营运、环境保护与劳工权益。随之，展开印太经济架构的推动。

从印太经济架构所呈现的关键议题来看，美国将面对的全球挑战视为自身的责任，并扮演起领导者的角色：

面对气候变迁，美国从减碳与洁净能源相关政策着手推动

美国一方面重回因应气候变迁的全球体系，在减碳工作上不仅指派前国务卿凯瑞担任特使，也召开因应气候变迁高峰会；在此一议题上寻求与中国共识，透过减碳工作以共同应对气候变迁。

美国也将此一议题与钢铁贸易的关税问题挂勾。面对过去在钢铝产业贸易上的歧见，美国为了寻求欧盟的伙伴关系，除了双方共识采取关税配额的方式恢复双边钢铁贸易正常化，也协议推动全球永续钢铁安排，以应对钢铝产能过剩和气候变化，并确保美国在该产业的发展与就业机会。

面对数字与创新发展，建立数字经济技术标准、法规与安全规范

在数字经济议题上的操作，从美国拜登政府上任一年来的工作内容来看，

Indian Ocean Rim Association (IORA) Membership



美国发起的印太战略主要国家

该国的策略仍应该是与新加坡、新西兰、智利、澳洲，以及英国、越南等国建立数字经济同盟的模式推进，这如同美国当年推动 CPTPP 的模式，以多边协议的方式，拉拢美国共同意念（like-minded）的盟邦加入。

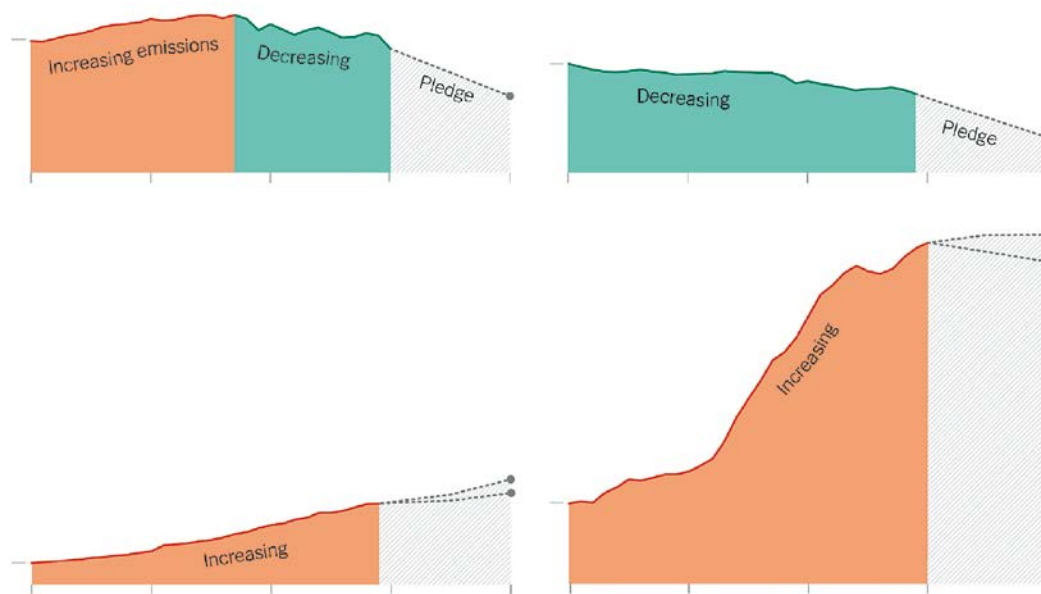
现阶段无论纽新等国所推动的数字经济伙伴协议或美国在 IPEF 架构下推动的数字经济规则，均突出数字经济议题将会在国际经贸上有越来越重的分量，而这些规则也将主导未来数字经济产业发展的方向。但美国则更着重于数字安全的合作与规范，故而透过五眼联盟，拉进欧盟、日本与台湾而建立起数

字技术贸易联盟；并且与印太区域的国家建立数字链接与网络安全伙伴关系，推动数字经济伙伴联盟，藉此推动美国所主导的数字经济与网络安全议题。

面对全球经贸环境的挑战，建立具有韧性的供应链，其中涵盖技术与产业的连结

美国政府已决定延续美中于 2018 年签署的第一阶段贸易协议，也不取消川普政府所执行的对我国课征高关税政策，但美国更进一步的是要推动美中高技术上的规范，通过规则和法律，避免我国和发展中国家持续吸取美国科技，维持美国的科技霸权和高额利润。

为了应对中国高科技发展上的竞争，美国必须在新兴科技上扩大投资，包括医学研究、人工智能、量子计算、生物技术等领域的投资，需提升至 GDP 的 2% 左右。因此，美国政府于 2021 年 1 月为半导体生产建立有效激励措施、参议院于 2021 年 6 月 8 日通过美国创新与竞争法、众议院则于 2022 年 1 月提出 2022 年为制造业、技术卓越与经济实力创造机会法案等；拜登总统也以行政命令的方式宣示确保重要供应链。美国政府积极透过财政措施鼓励企业在美国本土投资新兴技术研发，并设厂生产，藉此建立美国本土的



主要国家碳排放目标

高科技、新兴科技产业链，让美国科技与产业持续领先全球，此举美国也是学习中国补贴企业。

建立高质量的基础建设，与全球伙伴共享重建未来美好

为了迈向永续发展目标，与全球伙伴共享繁荣经济，协助开发中与低度开发国家的基础建设是美国要推动的政策方向。

美国将与 G7 国家共同为新兴经济体配备高标准、高质量的基础设施，并同时创造良好的就业机会。包括促进弹性和安全的全球电信系统，专注于 5G 供货商多样化和开放无线接入网络技术，建立完善的电信供应市场以允许新的、值得信赖的合作者共同投入。美国也将与东盟合作，提供 1 亿美元的资金作为协助东盟国家推动减碳与提升基础设施相关计划。

藉由建立重视劳工权益的产业供应链，确保美国的产业发展与劳工就业机会，并建立全球的劳工标准美国强调，

相当于美国实际上已经通过标准控制全球制造业和劳工，并人为划分国家劳工等级。应该就 FTAs/RTAs 关于最低劳动标准落实的法律拘束力与强制性给与制度化，并且建立可执行的争端解决机制。

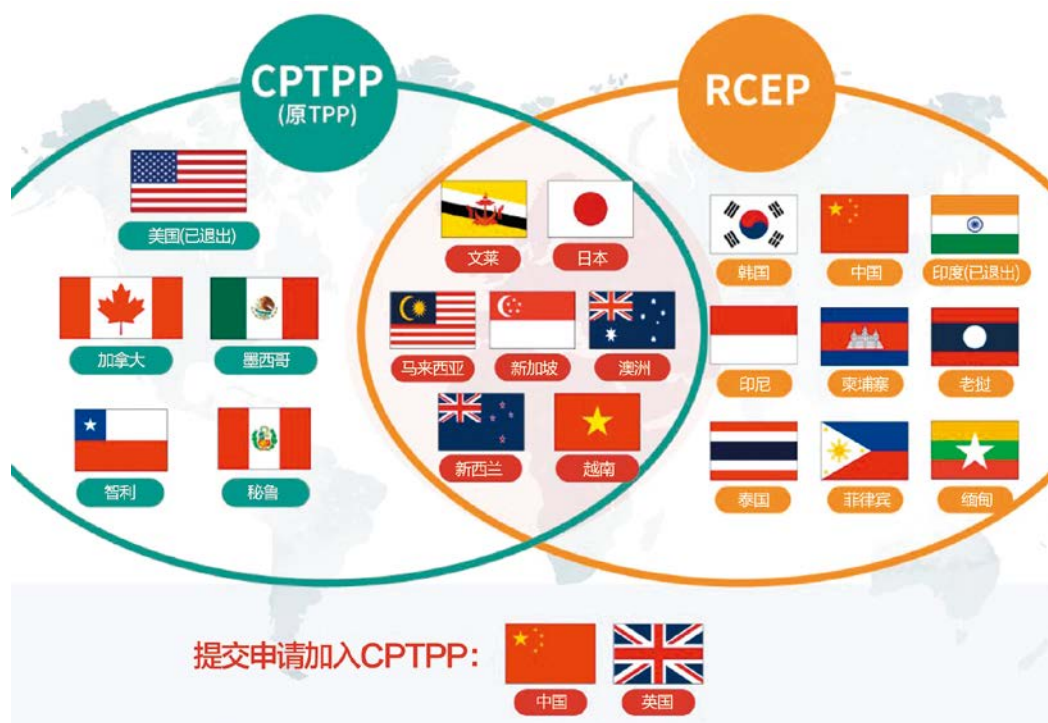
检视上述美国的印太经济架构的内涵，甚少论及市场开放议题，显示美国实欲以较高标准的贸易法律与规则来主导全球经贸规范建制。该战略架构以创新为驱动力，并专注于快速技术转型以因应全球及区域的政经挑战。尤其面对我国在经济、外交、军事与技术等多方面的挑战，美国的目的是并非在改变我国，而是在塑造整体的战略环境，建立一个对美国、盟国及合作伙伴均有利的、具有共同利益与价值的环境，藉以平衡中国的崛起与影响力。

经贸自由化 VS 高质量与高标准

CPTPP 与 RCEP 均已陆续生效

在亚太区域间运作，此两大自由贸易协议带动着区域内经贸伙伴的产业供应链密切连结。但 CPTPP 强调高质量、高标准的经贸规范，将现阶段 WTO 尚未形成具体贸易规范的部分纳入协议之中，例如：电子商务、国营事业、劳工、环境、法规调和、反贪腐等。而 RCEP 为兼顾各个经济体的发展程度，即使要求高质量的规范，但除了部分章节无法争取多数国家同意纳入，例如：纺织品与成衣原产地规则、国营事业、劳工、环境等，部分章节架构即使与 CPTPP 差异不大，但规范条款并不如 CPTPP 严格。

从对产业供应链的影响来看，RCEP 的成形东盟与中、日、韩、新、澳等 15 国间的产品进出口优惠标准自成一个系统，让区域内的成员形成一个完整体系的供应链，以助于区域内国家间的贸易与投资往来。而 CPTPP 为了防止成员国以外的经济体成为搭便车者，因此在原产地规则较 RCEP 更为



CPTPP 与 RCEP 的成员

严格，除了区域产值含量的比率较高之外，在纺织品与成衣的计算上，纳入从纱开始原则，这即是为了避免 CPTPP 成员国所生产的纺织成衣品纳入了过多的非成员国的中间材。但是如此严格的规定即形成不同 FTA 架构间的供应链竞争现象，甚至因为较多国家采用较为宽松的 FTA 规则，而促使较低标准的 FTA 更容易形成独立的供应链体系。

但上述的状况可能因为 CPTPP 与 RCEP 的成员逐渐扩大且重迭性更高，而逐渐缓解，甚至会为了确保成员的经贸利益，而追随 CPTPP 采用高标准的规范，让 CPTPP 制定出来的新世纪贸易规则成为全球的标准。

因此，CPTPP 与 RCEP 的发展呈现出三种竞合关系，即：美、中间的竞合；亚太区域与东亚区域的竞合；以及，传统贸易规则与新世代贸易规则的

竞合。这已非单纯的自由贸易协议的发展，也含有地缘政治与国际政治经济的意涵。

对应到美国推动的印太战略，美国现阶段新规划的全球经济规则虽然不再以传统的自由贸易协议来推动，但目标仍在于主导全球经济与市场的发展；而其崛起中的中国，则持续在经贸自由化上持续努力。从全球影响力、经济实力、市场容纳量来看，美、中两国都是产业界无法轻忽的目标，而且两国的产业结构仍然紧密链接，尤其是在技术较低与消费性产品供应链上；再者，无论市场开放或严格的经贸规范，都有利于企业营运。

全球产业供应链持续面临的挑战

在美国推动印太战略的架构下，我

国与美国竞争的环境仍然没有改变，除了在国际战略环境上美国担忧中国崛起所带来的挑战，也因为受到长年累月的产业供应链、地缘政治等因素影响，美中贸易逆差结构仍然明显存在，因此，美国对中国所采取的竞争与对抗手段，应仍将持续一段时间，而这即是产业供应链持续面对的挑战来源。毕竟美、中是全球前两大制造与消费市场。

此外，面对美国印太经济架构下所设定的高标准规范，例如基础设施建设标准、数字经济标准与安全规则、劳工权益规范等，都会影响到企业营运与管理，而这些标准也都将陆续被纳入国际规范之中，进而形成具有拘束力的企业责任。因此，企业管理者应开始检视供应链上的生产程序，确保符合国际标准。MFC