

# 美國印太經濟架構與跨太平洋夥伴 全面進步協定

紀舜傑

淡江大學教育與未來設計學系副教授

## 摘要

本文的重點在回顧美國的『跨太平洋夥伴協定』(TPP)與『跨太平洋夥伴全面進步協定』(CPTPP)發展歷程，從當初的倡議到退出，到拜登政府提出的「印太經濟架構」(IPEF)，如何看出美國態度轉變背後的意涵，而美國的整體發展動向也是探討的重點，從強力主導區域與全球秩序到轉向以美國優先的保護主義，檢視美國的世界觀與國際秩序的互動關係。本文發現，美國退出 TPP 和 CPTPP 造成的損失不僅是經貿上的，而且是地緣政治上的，也是美國在全球領導地位的動搖。拜登上台後必須修正川普的單邊主義，所以展現柔軟謙遜的態度與盟友重新搏感情所以拜登在印太戰略下提出的印太經濟架構，也是為了修補 TPP 與 CPTPP 的損失，特別是面對中國藉由 RECP 展現強烈企圖心，美國再不積極作為，可能難以維持拜登提出的競爭、合作、對抗的中國政策。然而印太經濟架構仍在構思討論中，許多重要的關節都還沒有明朗，例如加入的會員標準或對象都還撲朔迷離。然而，拜登回到美國主導國際秩序的世界觀是明確的，也是值得大家期待的。

**關鍵詞：**跨太平洋夥伴協定、跨太平洋夥伴全面進步協定、印太經濟架構

## 壹、緒論：表面的好事

美國是當前的超級強國，一舉一動都牽動世界的敏感神經，任何事情都可能佔據全球的媒體版面，對我們而言似乎籠罩在美國的脈動中。然而許多事情在美國的發展，卻又不是表面上看起來那般，造成我們熟悉卻又陌生的感覺。許多表面上看起來是好事，但是在美國並不完全是好事，會有很多人反對甚至到最後都無法成真，那這樣的事情好壞可能就不是表面上看起來可以分辨的。例如槍枝管制不是一件好事嗎，那為什麼美國政府還是無法有效管制槍枝，而讓槍枝氾濫造成的悲劇時有所聞？又如社會福利不是好事嗎，那為何美國的社會福利制度常不到位，不但沒有全民健保，連接近全民健保的歐巴馬健保法案也失敗。又如果我們發現美國事實上是孤立主義立國，而且持續實行孤立主義直到二次世界大戰後才停止（紀舜傑，2016），這也與普遍對美國干預全天下事的表面印象不同。

同樣的自由貿易不是一件好事嗎，那為什麼美國對自由貿易還是有一些疑慮甚至反對，接連推翻或是停止了可能是全世界最大的 TTIP 和 TPP 自由貿易協定。以上的事都涉及美國的立國精神如個人主義，以及保守主義與自由主義，理想主義與現實主義等根深蒂固的意識形態與政治理念的深層因素，要了解美國就得了解這些深層的原因。

本文的重點在回顧美國的『跨太平洋夥伴協定』（*Trans-Pacific Partnership, TPP*）與『跨太平洋夥伴全面進步協定』（*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP*）發展歷程，從當初的倡議到退出，到拜登（Joe Biden）政府提出的「印太經濟架構」（*Indo-Pacific Economic Framework, IPEF*），如何看出美國態度轉變背後的意涵，而美國的整體發展動向也是探討的重點，從強力主導區域與全球秩序到轉向以美國優先的保護主義，檢視美國的世界觀與國際秩序的互動關係。

## 貳、TPP 與 CPTPP 的緣起與終結

自 1990 年代後期蘇聯、東歐社會主義國家解體以來，自由經濟發展如

日中天，世界各國包括單邊與多邊在內的貿易協議簽訂數量不斷增加，期間雖然偶有貿易保護主義的聲音與舉措，但絲毫抵擋不了自由貿易浪潮。冷戰結束後，全球的東西藩籬被打破，貿易自由化成為國際關係的主軸基調，推行的方法途徑有兩種，最多國家是經由「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）舉辦的各回合談判，藉此消除彼此的關稅及非關稅的貿易障礙。另一種途徑則是在 WTO 之外，透過區域經濟整合，經由雙邊與多邊的區域談判，建立區域內的自由貿易。但是 WTO 的管道在杜哈回合貿易談判（Doha Development Round），歷經談判停擺到最後終止，所達成的效果極為有限，於是大家轉向以區域經濟整合進行自由貿易（Wilkinson, et al., 2016）。

亞太地區也是區域經濟整合與自由貿易的重要場域，從雙邊自由貿易協定到東南亞國協都蓬勃發展。TPP 的源頭可以追溯到 2005 年 5 月 28 日，由汶萊、智利、紐西蘭及新加坡四國協議發起涵蓋亞洲以外的『跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定』（*Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement*, TPSEP）。後來美國、澳洲、馬來西亞、越南及秘魯陸續加入，使其重要性大增。

歐巴馬（Barack Obama）總統上台後藉由主導推動區域貿易協定（regional trade agreement, RTA），執行美國勢力重返亞洲的重要戰略，於 2010 年 11 月亞太經濟合作會議（APEC）高峰會提出 TPP 綱要。對歐巴馬而言，TPP 不只是為了更大的市場，更重要的是要展現美國在亞太地區的決心，這個決心透過經貿交流展現。第二次世界大戰後美國在亞洲太平洋的策略，就是防止單一強權主宰亞太，所以美國在亞太地區的軍事、經濟、外交上都必須扮演主導的角色。因此歐巴馬不只藉 TPP 降低貿易壁壘，也在確保美國是亞太地區經貿規則的主要制定者。歐巴馬對 TPP 的提議包含：

1. 消除或減少關稅和非關稅壁壘；
2. 促進生產和供應鏈發展，無縫貿易；
3. 應對新的貿易挑戰，包括數位經濟的發展，以及國有企業在全球經濟中的角色；
4. 幫助中小企業利用區域貿易；

5. 創建一個平台，讓亞太地區的國家在未來能夠簽署該協議。

因此 TPP 將使美國在全球貿易體系和全球領導地位方面處於應有的地位，它是對外宣示美國準備領導一場 21 世紀的競賽，從智慧財產權到自由開放的網際網路，勞工福利和環境保護，再到各國國有企業的紀律，都將由美國扮演貿易領域的主導地位。然而，我們發現美國人對全球貿易問題的關注程度卻不如想像中的高，根據皮尤研究中心 (Pew Research Center) 所做的民意調查顯示，從 2007 年開始，全球貿易問題一直都是美國人關心議題的最後一名 (表 1)。相較之下，反恐行動與經濟發展是美國人最關心的國家議題。

表 1：美國人關心的議題比率表

單位：%

	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
反恐行動	80	76	80	73	69	71	73	76
強化經濟	68	85	83	87	86	86	80	75
預算赤字	53	53	60	64	69	72	63	64
移民問題	55	41	40	46	39	39	40	52
環境保護	57	41	44	40	43	52	49	51
道德沉淪	47	45	45	43	44	40	39	48
地球暖化	38	30	28	26	25	28	29	38
全球貿易	34	31	32	34	38	31	28	30

資料來源：Stokes (2015)。

美國人連對當時可能是全世界最大的貿易協定的『跨大西洋貿易及投資夥伴協議』(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)，也是不甚熱衷 (紀舜傑，2021)。TTIP 是世界上兩個最大的經濟體的自由貿易談判，當時總共製造了全世界 40% 的 GDP，貿易量佔全球 1/3，將會是全世界最大的貿易協定，大於『北美自由貿易協議』(North American Free Trade Agreement, NAFTA)。從表 2 我們看到，認為 TTIP 是好事的比例雖然過半數，但是也不是顯著的多數。儘管歐巴馬強力主導推動 TPP 的進程，但是在美國國內的回應卻不熱烈歡迎。從表 3 我們可以看出，從 2009 年開

始的調查顯現美國人對自由貿易與經濟成長的關連並不是完全正面的態度，甚至認為是減緩經濟成長的比率都比較高，對自由貿易造成薪資所得降低與減少工作機會的態度都遠高於增加薪資所得與增加工作機會。

表 2：美國人對 TTIP 的態度

單位：%

	2014	2015
好事	53	50
壞事	20	21
資訊不足 / 兩者都不是	16	17

資料來源：Stokes (2015)。

表 3：美國人對自由貿易的態度

單位：%

	2009	2010	2015
促進經濟成長	25	19	31
減緩經濟成長	42	43	34
沒有差別	18	24	25
	2009	2010	2015
增加薪資所得	11	8	11
降低薪資所得	49	45	46
沒有差別	24	34	33
	2009	2010	2015
增加工作機會	13	8	17
減少工作機會	53	55	46
沒有差別	19	24	28

資料來源：Stokes (2015)。

與其它 TPP 國家相比，美國人對 TPP 的正面態度比例是倒數第 2 名，只勝過馬來西亞。不到半數 (49%) 的美國人認為 TPP 是好事。細看對 TPP 態度的政黨屬性，從表 5 我們發現民主黨人或許因為支持歐巴馬，而有較高的正面態度，而共和黨人則是負面態度高於民主黨人。

表 4：各國對 TPP 之態度調查

國 家	壞 事	好 事	國 家	壞 事	好 事	國 家	壞 事	好 事
加拿大	31%	52%	日 本	24%	53%	祕 魯	12%	70%
澳 洲	30%	52%	墨 西 哥	23%	61%	智 利	8%	67%
美 國	29%	49%	馬 來 西 亞	18%	38%	越 南	2%	89%

資料來源：Poushe (2015)。

表 5：美國人對 TPP 之態度調查

	好 事	壞 事	資訊不足	不好也不壞	不知道
全 部	49%	29%	12%	1%	9%
共 和 黨 人	43%	34%	16%	0%	7%
民 主 黨 人	51%	26%	10%	1%	12%
獨 立 派	50%	30%	11%	1%	8%

資料來源：Pousher (2015)。

到了 2016 年總統大選前，美國民意對 TPP 的態度已經轉變成負面高於正面，認為是壞事的比例有 44%，高於認為是好事的 35%。(表 6)

表 6：2016 年美國總統大選前選民對 TPP 之態度

	好 事	壞 事	不知道
所 有 選 民	35%	44%	21%
希 拉 蕊 支 持 者	54%	23%	24%
川 普 支 持 者	17%	66%	17%

資料來源：Pew Research Center (2016)。

美國國會兩黨合作反對歐巴馬的 TPP 倡議，連同是民主黨的兩名參眾院領袖沃倫 (Elizabeth Warren) 與裴洛西 (Nancy Pelosi) 都是堅定地反對 TPP。他們公開批評歐巴馬的 TPP 將與 NAFTA 一樣，都是會讓美國人失去工作 (Warren, 2016)。沃倫批評 TPP 協議的「投資者－國家爭端解決」(investor-state dispute settlement, ISDS) 條款，將允許外國企業挑戰美國勞工和環境法，將不公平地偏袒跨國公司，允許外國企業改變或無視美國勞動法和環境法規，並傷害美國工人 (Warren, 2016)。TPP 也被批評沒有解

決貨幣操縱問題，這將會讓像中國這樣的國家刻意以貨幣貶值手段，提升其出口在世界市場上更具競爭力。兩黨的國會議員也批評歐巴馬政府的交易的秘密性質，對於貿易文件過度地保密，無法讓國會議員發揮監督的職責（Kurtzleben, 2015）。

伴隨著這種反對 TPP 的國家氛圍，川普（Donald Trump）更加大力地反對 TPP，最後在上任後將其終止。川普第一次公開談論 TPP 是在 2015 年，宣布參選總統之前，態度是反對因為指責這個協議是其他國家佔美國的便宜，對美國的工人不利，他主張不好的交易遠比沒有交易更糟糕，他抨擊歐巴馬的 TPP 是一個糟糕的交易。美國人要讓世人知道，欺騙美國的利益是要付出代價的（Taylor, 2018）。

川普在共和黨黨內初選時抨擊中國和印度以及幾乎所有國家都在佔美國的便宜，特別是中國，更是佔盡美國的便宜，甚至是美國的頭號施虐者（abuser），尤其是中國最擅長的貨幣操縱手段，在 TPP 將近六千頁的協議中都沒有討論（*Indian Express*, 2015）。在 2016 年成為共和黨的總統候選人後，川普甚至在競選場合使用強暴（rape）這個動詞形容 TPP 是其他國家對美國的傷害，指責 TPP 會是美國的一場大災難，並承諾退出 TPP 會是他上任後優先處理的行政命令（Lima, 2016）。

連在歐巴馬政府擔任國務卿負責推動 TPP 的希拉蕊（Hillary Clinton），也在競選期間改變態度改口不支持 TPP。她曾經讚揚 TPP 是國際貿易自由透明化的黃金規則（gold standard），也是美國重新與越南互動連結的最佳途徑（Memoli, 2016）。然而她在很明顯感受到美國貿易保護主義的浪潮後，立場大轉變地強力反對 TPP。她堅決表示將對中國強硬起來，她抨擊中國身為全球第二大經濟體，卻玩弄世界的經濟體系，與川普的口氣一樣地向中國與其他任何試圖佔美國勞工及企業便宜的國家噙聲，她將毫不遲疑地實施針對性關稅措施（Abadi, 2016）。

川普當選上台後，依照競選時的承諾，簽署行政命令退出 TPP。他高喊美國優先（America First），美國百姓的利益優先，高唱美國的愛國主義，反對國際干預主義。事實上，美國優先在美國歷史上有悠久的歷史，早在第一次世界大戰期間，美國兩黨政治人物同時喊出美國優先的口號。

而川普他相信美國必須有強大的國力，必須建構一個強大的武力，讓所有想破壞美國全球利益的人付出無法承擔的代價而卻步，川普覺得當年伊朗人質危機對美國的聲望和威力的傷害太大了，這麼強大的國家竟然讓外交人員淪為人質。所以美國要強勢地執行「順我者昌逆我者亡」(My way or the highway)，而且美國不願意再當類似全球的冤大頭，讓各國享有國際秩序的好處但是不用付出相當的代價。他的世界觀是鄙視結盟和妥協，因此他對世界衛生組織和巴黎氣候協定都是採取反對的負面態度，他甚至質疑美國的全球責任是永續的合理的嗎 (McTague & Nicholas, 2020)？他將美國製造業失業和公司遷往美國以外的原因歸咎於自由貿易協定。他還宣揚雙邊貿易協議而非多邊協議的好處。民調顯示，有高達近七成的民眾同意川普在就職演說中的美國優先主張 (Sherman, 2017)。

儘管沒有美國的參與，TPP 仍然持續進行，並於 2017 年底改組成 CPTPP。11 個創始國在 2018 年 3 月於智利簽署協定<sup>1</sup>。2018 年 12 月 30 日，該協定正式生效。2021 年 1 月 31 日，英國正式申請加入 CPTPP，成為第一個申請加入的非創始成員。同年 9 月中國與台灣也先後提出申請加入，12 月則有厄瓜多提出申請加入。具體而言，CPTPP 與 TPP 的實質內容大致相同，11 個成員國的 GDP 也高達 10.2 兆美元、占全球 GDP 比重 13.5%；貿易總值約 4.7 兆美元，占全球 14.5%；會員人口規模將近 5 億，占全球 7%，雖然因為美國退出而規模縮小，但仍是一個大型的區域經濟整合 (Goodman, 2018)。

看到 11 個國家在美國缺席下仍然達成協議後，川普的態度似乎有所改變，他表示如果 TPP 可以重新談判討論，他會採取開放的態度，並且命令政府高層官員考慮重新加入 TPP。川普也推特 (Twitter) 發文表達自己的立場，暗示他想修改原來的協議，使其更符合美國利益。川普在 2017 年訪問亞洲，藉以展現重視亞太，也第一次提出官方的印太說法。但是與中國會談推崇中國，甚至回到 G2 的論述，對感到中國威脅的 TPP 國家而言，

<sup>1</sup> 11 國為日本、加拿大、澳洲、紐西蘭、馬來西亞、新加坡、越南、汶萊、墨西哥、智利以及秘魯。



這是令人混淆且憂心的訊息。TPP 夥伴期待美國的領導角色，結果川普還是高唱美國優先。以日本為首的各國認為已經很難因為美國的提議而重新改變 TPP 的內容 (Pramuk, 2018)。

拜登在競選總統時表達對 CPTPP 的立場，他認為在貿易方面，不是由美國為世界制定規則，就是由中國來制定與美國的價值觀不同的規則。當美國退出 TPP 時就是把中國放上主導地位，這對美國的國家安全和美國工人都是不利。拜登雖然認為 TPP 並不完美，但肯定它背後的理念是好的，是為聯合各國提升保護勞工、環境、智慧財產權和透明度的標準，並利用集體力量來遏制中國的過度行為。他強調他的重點將是團結在亞洲和歐洲的朋友，共同制定 21 世紀的國際規則，並一起對中國及其貿易和科技濫用採取強硬態度。他認為這種結盟夥伴的作法會比川普的「美國優先」更為有效，川普的美國優先其實是造成美國孤立無援 (America alone)，疏遠美國的盟友，削弱了集體影響力。他的貿易政策將從國內開始，投資強化美國最大的資產，那就是中產階級。並且將在對工人和基礎設施進行重大投資之前，美國不會簽署任何新的貿易協議。所以顯然拜登也無意重新加入 CPTPP (CFR, 2019)。

以此看到拜登對重返 CPTPP 的消極態度，而且美中貿易戰也沒有和緩趨勢，雖然表面上拜登不承認是延續川普的路線。另一方面，面對全球最大經濟體美國所掀起的貿易保護主義路線，CPTPP 各國還是堅持自由經濟主義，不是與美國對立，而是期待美國能在回到自由經濟主義的路線上。

中國在 2021 年申請加入 CPTPP，這讓美國的缺席更加令人憂心。紐約時報專欄作家佛里曼 (Thomas Friedman) 就將此比喻為像是美國申請加入中國的「一帶一路」、或者俄羅斯申請加入 NAFTA。他認為中國申請加入 CPTPP 的舉動顯示中國確實已經是美國所主導國際秩序的最大挑戰者。事實上 CPTPP 對美國的經濟是有明顯助益的，美國的太平洋盟友當年願意讓美國明顯獲利，就是希望美國成為該區域與中國相抗衡的力量，結果美國讓中國有機會取代主導地位。他更戲稱，如果美國繼續置身事外，CPTPP 未來恐怕就要改名「Chinese People's Trans-Pacific Partnership」(中國人民跨太平洋夥伴關係) (Friedman, 2021)。

## 參、拜登的印太經濟架構

拜登一向以外交老兵自居，自信對國際事務的嫻熟和專業是他當初被歐巴馬挑選為副總統的重要原因。從一項對美國的盟邦所做的調查也顯示，普遍對拜登處理國際事務的信心比川普高出許多，川普所得到的信心度平均只有 17.2%，而拜登則獲得 75.4%（表 7）。另外拜登上台後，各國認為美國是可靠的夥伴、美國的政治體制運作良好、以及美國是民主的典範的同意度都明顯高於不同意度（表 8）。由此可見國際上對拜登帶領的美國有所期待。

表 7：各國對川普與拜登信心度之比較

	川 普	拜 登		川 普	拜 登		川 普	拜 登
瑞 典	15%	85%	義 大 利	16%	75%	南 韓	17%	67%
比 利 時	9%	79%	加 拿 大	20%	77%	日 本	25%	73%
荷 蘭	18%	86%	西 班 牙	16%	73%	希 臘	25%	67%
德 國	10%	78%	英 國	19%	72%			
法 國	11%	74%	澳 洲	23%	75%			

資料來源：Wike 等人（2021）。

表 8：各國對美國之看法

	美國是可靠的夥伴	美國政治體制運作良好	美國是民主的典範
非常同意	11%	6%	17%
有些同意	56%	44%	57%（過去是，最近不是）
不太同意	26%	32%	23%（從來不是）
不 同 意	6%	13%	NA

資料來源：Wike 等人（2021）。

拜登對於 CPTPP 雖然無法逆轉美國優先帶來的保護主義熱潮，但是他明瞭美國不能在亞太地區讓出主導地位。特別是中國過去十年透過貿易投資、一帶一路及亞投行等倡議持續經營，不但成為亞太大多數國家的最大貿易夥伴，經濟影響力也顯著增加。美國在此區域的盟友對中國日益擴大的亞太影響力感到不安，期待美國能重新搶回主導權。雖然美國在軍事政治

上積極透過美、日、澳、印度的四方會談（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）、跟韓國、東南亞國協舉行高峰會，甚至建立『美英澳防衛協定』（*Naval Nuclear Propulsion Information Sharing Agreement, AUKUS*），但在經貿領域，卻缺乏明確的目標、策略以及指引。

拜登認知到印太地區從美國的太平洋海岸線延伸到印度洋，是世界上半以上的人口、世界上近三分之二的經濟和世界上七個最大規模軍隊的所在地。駐紮在該地區的美國軍隊成員比美國以外的任何其他地區都多。印太地區也支持著 300 多萬美國人的工作，是美國近 9,000 億美元的外國直接投資的來源（White House, 2022）。所以在 2021 年 10 月的東亞高峰會後，拜登於與東協峰會中提出印太經濟架構構想，宣示美國不會坐視中國經濟勢力獨佔印太地區。在拜登公開宣示後，美國高階官員陸續訪問亞洲，與印太經濟架構的潛在合作夥伴進行討論。此舉被視為是美國在退出 TPP 和 CPTPP 之後，企圖重起爐灶建構一個以美國為主軸的經濟體系，主要在補強美國之前所留下的亞洲經貿戰略漏洞，並修正 CPTPP 的缺失而使新架構更符合美國的需求與期待，同時也可更有效明確地牽制中國的野心。

印太經濟架構包括基礎建設、供應鏈及貿易。貿易方面將藉由美國與區域內強健經濟體的往來，聚焦提倡韌性、永續性、包容性及競爭力。美國貿易代表戴琪（Katherine Tai）表示，IPEF 與 CPTPP 這種傳統自由貿易協定（free trade agreement, FTA）不同，加盟國不會陷入互相降低關稅的市場開放。而且這個架構不是像 CPTPP 或 TPP 的貿易協定，內容並未包含消除關稅、服貿或貨貿與投資開放等自由經貿項目，而是偏重新興經貿議題，共有 4 大支柱包含供應鏈韌性、乾淨能源、反貪污、以及自由彈性的貿易，也將涵蓋數位經濟標準、隱私權保護、資料跨境傳輸等範圍（Hoyama, 2022）。主要將以合作架構為主，而不是制定經貿規則。將來可能簽署的是單一大型協議，也可能是依對象不同而有所差別的雙邊協定。但是 IPEF 不會像亞太經濟合作會議（APEC）」只是論壇模式，將會在架構下以協定的方式呈現，而且成爲一個靈活的經濟框架。

當然 IPEF 應該是放在今年 2 月白宮所發布美國「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy of the United States）報告中來看其宏觀目的，美國的印太戰略有推

動自由開放的 (free and open) 印太地區、建立印太區域內外的聯繫 (connected)、推進印太區域繁榮 (prosperous)、強化印太區域安全 (secure)、建立抵禦跨國威脅能力 (resilient) 等五大核心目標 (White House, 2022)，由於印太戰略為拜登上任以來最重要的區域戰略方向之一，而印太經濟架構則將實踐美國與印太地區共同繁榮的目標，亦為各界評估美國實踐印太戰略之實際政策願景。很明顯地，拜登政府無意重返 CPTPP，而是以 IPEF 作為印太戰略的核心，IPEF 除了是印太戰略的經濟支柱之外，更是落實印太戰略整體目標的關鍵。當然 IPEF 著眼點仍在於美國利益，美國優先依然會是最重要的運作邏輯。

#### 肆、美國的世界觀中結盟的意涵

在檢視美國處理 TPP、CPTPP、IPEF 的發展後，我們接著討論這些發展所透露的美國世界觀與國際秩序的態度轉變。首先，國際秩序的維護很難由一個單一超級強權來維持，而是由競爭的勢力之間形成聯盟關係，透過競爭達成平衡才造就和平，這是過去幾世紀的常態。所以競爭對手的共同威脅是合作的誘因，但是這個威脅必須能夠被處理 (manageable)，如果威脅過大或是瓦解，聯盟的合作關係可能就會退散。過去蘇聯代表的是威脅的瓦解，未來的中國會是否會是過大的威脅，是大家關注的重點。

二戰結束近 75 年來，無論是東亞還是西歐的地區秩序，都是以美國同盟為核心構成的。在冷戰時期即使對手的巨大挑戰，美國的同盟體系都能應付甚至擴大。蘇聯解體後冷戰時期的許多結盟關係，再也無法發揮以前的效用，加上近 30 年，全球化加速發展、其他強權的挑戰者再起，以及美國全球領導地位的不確定性，使冷戰後美國主導的國際秩序的持久性受到前所未有的質疑，也對美國聯盟未來的角色與功能產生的懷疑和恐懼。

川普任期內對聯盟忠誠度的輕忽，以及對國際機構的漠視具有嚴重的根本影響，因為美國的主要盟友認為這些聯盟與國際機構是美國主導的秩序的基礎。歐巴馬任內已經讓主要盟友批評美國在言辭（例如重返亞洲）方面的承諾薄弱，並對他們的軍事協定的可信度表示懷疑。面對川普攻擊

自由主義、國際機構、聯盟以及這些因素在國際秩序建設中的關鍵作用，盟友們更加憂慮，川普似乎不認同維持美國霸權的必要性，因為他不認同主流國際關係理論對 20 世紀歷史的敘述。美國的盟友和合作夥伴意識到，美國對國際秩序的態度改變，是由民粹主義、內向的國內政治以及有利於新興國家的權力平衡變化所定義的。換句話說，不僅美國的外交政策發生了變化，而且美國合作夥伴的觀念也在發生重大變化。

美國、以及其盟國與夥伴對世界觀的差異，不僅可能導致彼此之間的政治緊張局勢，而且還會導致後者必須去審查這些聯盟和夥伴關係在其各自國家戰略中的作用。特別是該如何面對中國的崛起，與中國過度對抗可能損害經濟和繁榮，因為中國的全球供應鏈和價值鏈已強勁外銷，各國的企業和人民的利益與中國崛起的實力密切相關。如果中國願意按照被廣泛接受的規範和規則行事，大多數亞太國家仍希望最終將中國納入全球和地區秩序。

自冷戰以來，美國龐大的聯盟網絡是華盛頓的主要戰略資產（Nathan, 2022）。隨著盟國和合作夥伴對美國角色和不斷變化的國際秩序的分歧越來越大，美國的聯盟網絡可能會變得支離破碎。因為美國的軍力一直保持其霸權地位，所以美國的盟邦或夥伴在面對新的區域挑戰者（例如中國、俄羅斯）時，除了依靠與美國的長期聯盟關係外，也難以找到其它方式面對。國家安全和經濟增長是兩個重要目標，因此選擇留在聯盟中仍然是許多國家的必要選擇。但是對美國而言，如果美國人民與政治領袖相互說服，而共同認為維持這些聯盟不符合美國的利益，因而降低對聯盟承擔責任與承諾，那盟友們可能被動地退出。國際秩序的品質取決於它的穩定、和平和共識程度。盟國和合作夥伴的選擇和行動會影響地區動態和秩序建設。

再者，如前國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）所言，美國這個力是上最強勢的霸權，是建立在軍事、政治、經濟、和文化等優勢，穿透全世界而形成美軍、美元和美國模式的超級霸權（Brzezinski, 1998）。這些美國強大的多元力量，是她戰勝蘇聯與維持冷戰後單一超強的總體國力，世人不只敬畏美國的軍事力量，也嚮往美國的民主自由體制，以及引領全球的通俗文化。如果單純以美國自身的利益為考量，對於美國的道德

領導力也是一大傷害，美國典範可能就不再是大家的當然選擇，特別是如果有另一個挑戰者提供對比時，美國的優勢地位將受到動搖。



圖 1：美國霸權基礎

川普政府對中國的政策產生了幾十年來最深刻的轉變，將中國視為對國際秩序和美國生活方式的生存威脅。2018 年，美國政府首次將中國列為「戰略競爭對手」(Nathan, 2021)。拜登政府即使保留了川普時代的關鍵政策，同樣將中國視為地區軍事挑戰和全球影響力的競爭對手。但是在 2021 年 3 月美國政府發表《國家安全戰略中期指導方針》(Interim National Security Strategic Guidance) 拜登政府認定美國面臨一個民族主義高漲、民主衰退、與中國、俄羅斯和其它威權國家的挑戰壓力，中國是世界權力分配改變中最新也是最大的威脅，因為中國國力提升後變得更加強勢，並且在美國競爭者當中，只有中國有潛力結合經濟、外交、軍事與科技力量來持續挑戰一個穩定和開放的國際體系。整體的基調就是，美中關係將在該競爭時競爭，能合作時合作，須對抗時對抗 (紀舜傑，2022)。

拜登政府的重要官員杜如松 (Rush Doshi) 認為，中國的長期目標是打破美國的聯盟體系，建立全球軍事基地網路，壟斷 21 世紀的尖端技術，主導貿易，並支援世界各地的威權主義政權 (Doshi, 2021)。另一位拜登政府的中國問題專家艾克諾米 (Elizabeth C. Economy) 提出她的觀察是習近平的目標是想要建立一個在全球舞臺上重新佔據中心地位的中國，所以中國收回有爭議的領土，在亞太地區佔據了主導地位，確保其他國家將其政治、

經濟和安全利益與中國的利益保持一致，並將其規範、價值觀和標準嵌入國際法和機構中（Economy, 2022）。

拜登政府意識到美國聯盟體系的重要，亞太或是印太地區的挑戰主要來自中國，但是經貿易只會是與對中國的整體策略的一部分，不會像川普政府那樣成爲美中美關係的發動機。所以印太戰略高於印太經濟架構。總體來看，拜登在美國優先的浪潮尾端重新走向美國在國際秩序上的舊路線，維持美國主導地位必須付出一定的代價，當老大不能跟小弟斤斤計較蠅頭小利，也不能動輒指責別人占盡美國的便宜。即使不能重回 CPTPP 與亞太盟友和夥伴一起行動，提出一個新的印太經濟架構也算是亡羊補牢。

## 伍、結論

如前所述，歷史證明即使最爲強大的國家，也無法獨力維護其所希望的世界秩序，還是需要其他有共同利益與理念的國家的支持與結盟才能達成。過去七十幾年的世界和平是美國與盟友夥伴共同開創一個開放、以規則導向的自由世界秩序所造成的結果，維護美國的國家利益也不能忽視盟友的國家利益，但是川普的美國優先打破了過去的模式來維護美國的利益。川普認定盟友享受美國維護自由世界秩序的好處，但是沒有承擔應負的代價和成本。他所提出的美國優先政策破壞過去數十年美國帶領建立起來的世界秩序，川普似乎是推動一種不想殖民付出的帝國主義，或是不想承擔殖民麻煩的殖民主義，這讓全世界對美國的角色與走向產生懷疑。

綜觀本文的討論，我們相信美國退出 TPP 和 CPTPP 造成的損失不僅是經貿上的，而且是地緣政治上的，也是美國在全球領導地位的動搖。拜登上台後必須修正川普的單邊主義，所以展現柔軟謙遜的態度與盟友重新搏感情，連一向都強力批評拜登的福斯新聞台，也肯定拜登對北約的修補工作是值得稱讚的（Marshall, 2022）。

所以拜登在印太戰略下提出的印太經濟架構，也是爲了修補 TPP 與 CPTPP 的損失，特別是面對中國藉由 RECP 展現強烈企圖心，美國再不積極作爲，可能難以維持拜登提出的競爭、合作、對抗的中國政策。然而印

太經濟架構仍在構思討論中，許多重要的關節都還沒有明朗，例如加入的會員標準或對象都還撲朔迷離。然而，拜登回到美國主導國際秩序的世界觀是明確的，也是值得大家期待的。



## 參考文獻

- 紀舜傑，2016。〈美國中立政策之探討〉《台灣國際研究季刊》12卷2期，頁175-90。
- 紀舜傑，2021。〈『跨大西洋貿易及投資夥伴協議』之回顧與展望〉《台灣國際研究季刊》17卷2期，頁29-46。
- 紀舜傑，2022。〈拜登的第一年——變與不變〉《台灣國際研究季刊》18卷1期，頁43-63。
- Abadi, Mark. 2016. "Where Hillary Clinton Stands on Obama's Legacy Trade Deal." *Business Insider* (<https://www.businessinsider.com/hillary-clinton-policy-on-tpp-trade-deal-2016-10>) (2022/5/11)
- Brzezinski, Zbigniew. 1998. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
- CFR. 2019. "The Presidential Candidates on the Trans-Pacific Partnership." (<https://www.cfr.org/article/presidential-candidates-trans-pacific-partnership>) (2022/5/11)
- Doshi, Rush. 2021. *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order*. New York: Oxford University Press.
- Economy, Elizabeth C. 2022. *The World According to China*. Cambridge: Polity.
- Friedman, Thomas. 2021. "China's Leaders Are Having Fun with Us. Who Can Blame Them?" *New York Times*, September 21 (<https://www.nytimes.com/2021/09/21/opinion/china-biden-australia-tpp.html>) (2022/4/22)
- Goodman, Matthew P. 2018. "From TPP to CPTPP." CSIS (<https://www.csis.org/analysis/tpp-cptpp>) (2022/5/11)
- Grabow, Colin. 2022. "5 Years Later the United States Is Still Paying for Its TPP Blunder." *CATO* (<https://www.cato.org/blog/5-years-later-united-states-still-paying-tpp-blunder>) (2022/5/11)
- Hoyama, Taisei. 2022. "U.S. Aims to Launch New Indo-Pacific Framework as Early as May." *Nikkei Asia*, April 8 (<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/U.S.-aims-to-launch-new-Indo-Pacific-framework-as-early-as-May>) (2022/5/29)
- Indian Express*. 2015. "Almost Everybody Takes Advantage of the US, China Number One Abuser of the Country: Trump." November 11 (<https://indianexpress.com/article/world/world-news/india-china-taking-advantage-of-us-through-its-economic-policies-donald-trump/>) (2022/5/11)

- Kurtzleben, Danielle. 2015. "Elizabeth Warren on Obama's Trade Deal: 'He Won't Put the Facts out There.'" *VOX*, April 23 (<https://www.vox.com/2015/4/23/8482851/elizabeth-warren-obama-tpp-secret>) (2022/5/11)
- Lima, Cristiano. 2016. "Trump Calls Trade Deal 'A Rape of Our Country.'" (<https://www.politico.com/story/2016/06/donald-trump-trans-pacific-partnership-224916>) (2022/5/11)
- Marshall, Leslie. 2022. "5 Good Things Biden Has Done for All of Us: President Biden and His Administration Have Made a Number of Positive Changes for Our Nation." *Fox News*. May 13 (<https://www.foxnews.com/opinion/good-things-biden-leslie-marshall>) (2022/5/11)
- McTague, Tom, and Peter Nicholas. 2020. "How 'America First' Became America Alone: In His Desperation to Restore and Showcase American Strength, Donald Trump Has Made the Country Weaker." *The Atlantic* (<https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/10/donald-trump-foreign-policy-america-first/616872/>) (2022/5/11)
- Memoli, Michael A. 2016. "Hillary Clinton Once Called TPP the 'Gold Standard': Here's Why, And What She Says about the Trade Deal Now." *Los Angeles Times*, September 16 (<https://www.latimes.com/politics/la-na-pol-trade-tpp-20160926-snap-story.html>) (2022/5/11)
- Nathan, Andrew. 2022. "What Exactly Is America's China Policy?" *Foreign Policy*, April 14 (<https://foreignpolicy.com/2022/04/14/us-china-biden-strategy-geopolitics/>) (2022/5/11)
- Pew Research Center. 2016. "Opinions on U.S. International Involvement, Free Trade, ISIS and Syria, Russia and China." (<https://www.pewresearch.org/politics/2016/10/27/7-opinions-on-u-s-international-involvement-free-trade-isis-and-syria-russia-and-china/>) (2022/5/11)
- Poushter, Jacob. 2015. "Americans Favor TPP, But Less than Those in Other Countries Do." Pew Research Center (<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/06/23/americans-favor-tpp-but-less-than-other-countries-do/>) (2022/5/29)
- Pramuk, Jacob. 2018. "Trump: I Would Reconsider a Massive Pacific Trade Deal If It Were 'Substantially Better.'" *CNBC*, January 25 (<https://www.cnbc.com/2018/01/25/trump-says-he-would-reconsider-trans-pacific-partnership-trade-deal.html>) (2022/5/11)

- Sherman, Jake. 2017. "Poll: Voters Liked Trump's 'America First' Address." *Politico* (<https://www.politico.com/story/2017/01/poll-voters-liked-trumps-inaugural-address-234148>) (2022/5/11)
- Stokes, Bruce. 2015. "Americans' Views on Trade, TTP and TTIP." Pew Research Center (<https://www.wita.org/wp-content/uploads/2015/10/Bruce-Stokes-Politics-in-Trade-10.7.15.pdf>) (2022/5/11)
- Taylor, Adam. 2018. "A timeline of Trump's Complicated Relationship with the TPP." *Washington Post*, April 13 (<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/04/13/a-timeline-of-trumps-complicated-relationship-with-the-tpp/>) (2022/5/11)
- Warren, Elizabeth. 2016. "Senator Warren Urges Congress to Reject TPP Agreement." (<https://warren.senate.gov/newsroom/press-releases/senator-warren-urges-congress-to-reject-tpp-agreement>) (2022/5/11)
- White House. 2022. "Indo-Pacific Strategy of the United States." (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>) (2022/5/11)
- Wike, Richard., Jacob Poushter, Laura Silver, Janell Fetterolf, and Mara Mordecai. 2021. "America's Image Abroad Rebounds with Transition from Trump to Biden." Pew Research Center (<https://www.pewresearch.org/global/2021/06/10/americas-image-abroad-rebounds-with-transition-from-trump-to-biden/>) (2022/5/11)

## From TPP and CPTPP to IPEF: Change of US Global View

Shun-jie Ji

*Associate Professor, Department of Education and Futures Design,  
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

### Abstract

It sometimes puzzles people to see the American's attitudes with free trade and other economic integration with alliances or non-alliance. Traditional isolationism seems to surface once in a while, leading to the national climate to withdraw from comprehensive trade agreements. The goal of this article is to review the change of discourse and action among Obama's, Trump's, and Biden's administrations through *Trans-Pacific Partnership* (TPP), *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), to Indo-Pacific Economic Framework (IPEF). Trump's America First doctrine was said to become America Alone that hurt the US global leadership in democracy and moral guidance. Biden tried to shift back to alliance building which was the foundation of the US hegemon since the Cold War. Therefore, people around the world have high interest to see how IPEF would resort to the US leadership not only in the Indo-Pacific region but also around the world.

**Keywords:** *Trans-Pacific Partnership, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, Indo-Pacific Economic Framework*