

臺美 TIFA 與經貿關係之發展與展望

The Developments and Prospects of TIFA and Trade Relations between Taiwan and the United States

林顯明 (Lin, Hsien-Ming)*

國立空中大學公共行政學系專案助理教授

摘要

在蔡英文政府宣布依照國際標準開放含有萊克多巴胺之美國豬肉得以進口臺灣市場後，美國拜登政府旋即宣布已停滯了 5 年的臺美貿易暨投資架構協議 (TIFA) 會議得以在 2021 年 6 月 30 日重新召開。而本文的目的即是透過系統性的方式針對歷年來臺美 TIFA 會議召開的情形以及所獲致的相關成果進行梳理與討論，並在此基礎上探討臺美經貿關係未來可能的發展方向以及值得吾人進一步關注的面向。本文認為，臺美 TIFA 會議所獲致的成果可分成以下 5 個階段來加以理解，其分別為 1994 年 -1998 年、2000 年 -2006 年、2007 年 -2012 年、2013 年 -2016 年以及 2021 年以後。在這 5 個階段當中，臺美利用 TIFA 會議之平臺處理了彼此所共同關注的經貿議題，且討論的重點已從市場准入和要求臺灣達成更高之自由化目標，往建構彼此供應鏈之合作能力和韌性程度的方向改變。另外，在受到當前拜登政府將其施政優先順序放置在處理美國國內議題以及推動疫後經濟復甦等目標上，短期內臺美要從 TIFA 過渡到完整之自由貿易協定

* 比利時魯汶大學 (KU Leuven) 社會文化人類學博士、國立中山大學政治學研究所博士。

的可能性較為有限，但尋求與美方就其所關注之數位經濟協定進行協商與洽簽則是我方可正面期待的發展方向。另外，未來 TIFA 平臺與於 2020 年首次舉辦之「臺美經濟繁榮夥伴對話」(Economic Prosperity Partnership Dialogue, EPPD)、以及在 2021 年新建構之「臺美科技貿易暨投資合作架構」(Technology Trade and Investment Collaboration Framework, TTIC)等機制如何在臺美經貿關係中扮演角色與分工或合作亦值得吾人進一步關注。

關鍵詞：臺美 TIFA、臺美經貿關係、臺美經濟繁榮夥伴對話、臺美科技貿易暨投資合作架構、自由貿易協定

壹、前言

睽違 6 年後，我國終於在 2021 年 6 月 30 日以視訊的方式與美方代表舉行臺美第十一屆貿易暨投資架構協議（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）會談，而這不僅是臺美雙方在蔡英文政府任內所舉行的第二次會談，也是在 COVID-19（新冠肺炎）疫情爆發以及我國正式宣布開放含有萊克多巴胺美國豬肉與內臟進口後的首次臺美會談。在上述的背景下，此次的臺美會談格外的受到各界關注，在臺灣的輿論與社會方面，各界無不期待藉由美豬的開放，可以讓臺灣在和美國進行貿易與投資談判時獲得更多的空間並創造更有利的協商條件。相對的，美國方面，也希望臺灣能夠在印太戰略以及半導體產業鏈重組等方面扮演更積極的角色。一方面，美方希望臺灣的半導體產業能增加對美投資的數量與質量，藉以改善美國當前半導體產業鏈過度依賴亞洲國家的情況、另一方面，不可諱言的是，愈發緊密的臺美經貿關係發展，著實也提供了美國與臺灣在平衡中國大陸（下稱：大陸）之經貿攻勢時更多的籌碼，以及牽制美「中」臺三邊關係之地緣政治經濟的意涵。¹

對此，本文的目的是以系統性的觀點來梳理與討論臺美經貿關係，以及臺灣和美國在 TIFA 架構下的會談經驗、所獲致的相關成果，以及當前臺美經貿關係的展望與政經意涵等面向進行討論。

貳、美國貿易暨投資架構性協議與拜登的經貿戰略

事實上，美國並非是一個熱衷於和其他國家簽訂完整之自由貿易協定（Free Trade Agreement）的國家，至今，美國僅和全球 20 個國家與地區簽訂自由貿易協定，例如著名的美加墨自由貿易協定（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA），而在亞洲，美國僅與韓國（U.S. - Korea Free

¹ Doug Palmer, "U.S., Taiwan hold first trade talks since 2016" (June 30, 2021), visited date: September 8, 2021, *《politico》*, <https://www.politico.com/news/2021/06/30/us-taiwan-hold-first-trade-talks-since-2016-497407>.

Trade Agreement) 和新加坡 (Singapore Free Trade Agreement) 完成了自由貿易協定的簽署。相對下，美國透過與其重要的經貿夥伴簽訂貿易暨投資架構協議 (Trade & Investment Framework Agreements) 的方式，來做為美方與重要經貿夥伴舉行高階和定期性經貿會談與對話機制的運作平臺。依照美國政府所公布的資料，美國可利用 TIFA 平臺與簽訂合約之國家每年至少舉行一次高層級官員的會談來討論彼此所共同關注的經貿議題。且值得一提的是，在 TIFA 架構下，美國與經濟夥伴不僅可針對傳統的投資與貿易議題進行對話，其他的議題包括市場准入、勞工議題、環境保護、智慧財產權以及能力建構等都可在 TIFA 架構下進行討論。目前，美國已和全球各國家和地區簽訂超過 50 個貿易暨投資架構協議，而在亞洲的部分，美國已和東協、汶萊、緬甸、柬埔寨、印尼、寮國、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、泰國、越南、蒙古和臺灣等簽訂了 TIFA。而從上述討論可知，並非每一個 TIFA 最終都會順利過渡成為自由貿易協定。²

另外，當前的拜登政府對於推動自由貿易協定的簽署以及其相關的經貿戰略又為何呢？雖然拜登政府並未採用前任川普政府所謂之「美國優先」(America First) 的政策論述。但大多數的論者皆認為，拜登政府在面對當前依舊嚴峻的新冠肺炎疫情，以及因此次疫情對於美國整體社會和經濟所造成的破壞性影響等情況，拜登政府依舊會執行類似美國優先的國內產經與國際經貿政策，並且拜登總統會在他的任期初期將施政重點放置在處理國內事務、振興疫後經濟以及透過多元化的產經與國際經貿政策工具的使用來創造數量更多的美國國內就業機會。而當前拜登政府的產經與國際經貿政策大多圍繞著其所宣布的「重建美好未來方案」(Build Back Better Plan) 的相關規劃中。根據美國白宮的網站，這個重建美好未來方案有以下幾個重點，首先最重要的就是創造更多高品質的美國本土工作機會，在這方面，配合拜登

² “Trade & Investment Framework Agreements,” visited date: September 10, 2021, *《Office of the United State Trade Representative》*, <https://ustr.gov/trade-agreements/trade-investment-framework-agreements>.

政府對於氣候變遷議題的重視以及其所設定之 2050 年前達成百分之百乾淨能源經濟與淨零排放（Net Zero Emissions）的長遠目標下，拜登政府所想要創造的是擁有好的薪資條件（good-paying）以及對環境友善和能源使用效率高之相關產業的工作機會。換言之，高耗能產業和對環境不友善之工作機會並不被當前美國拜登政府所歡迎。而重建美好未來方案的其他部分則著重在解決美國國內問題以及提供更完善和更良好的社會與公共服務品質等，包括降低孩童照顧、高等教育、住房與健康保險等人民的負擔，另外，也要為美國中產階級家庭以及沒有家庭的工人等群體進行減稅，並增加投資學校與教師訓練等人力資源支持系統建立的經費。³

然而，重建美好未來方案不僅和拜登政府所提出來規模宏大之基礎建設計畫相輔相成，這個方案所隱含以美國國內優先的政策基礎，亦進一步的影響到了當前拜登政府對於參與區域經濟整合以及和他國簽訂自由貿易協定的立場與態度。

受到拜登政府當前著重在為美國國內創造高品質工作機會之施政目標的影響，美國當前的國際經貿政策著重在檢討相關產業與供應鏈布局的合理性，以及如何協助美國各產業建立起更具韌性（resilience）的產業供應鏈。其中一個檢討的重點，即在於美國各個產業是否有過度依賴單一進口市場或國家的情形，當中被美國政府視為檢討重點的對象即是大陸；而在當前的產業發展趨勢下，美國政府所重視的產業鏈包括半導體、醫療生技產業、高新科技產業（包括 5G、量子技術），以及綠能和電動車產業等。特別是，上述這些產業亦是被大陸政府納入到其國家發展之戰略型產業之中，因此，該如何降低對大陸市場以及其他亞洲國家生產活動的依賴即是當前拜登政府尋求建立一個更具韌性之產業供應鏈的重要目標之一。在這樣的背景下，當前的拜登政府並不急於尋求和其他國家簽訂自由貿易協定，另外，雖然拜登政府一改過去川普政府所奉行的單邊主義，並宣告美國將會透過外交途徑與

³ “The Build Back Better Agenda,” visited date: September 10, 2021, *《The White House》*, <https://www.whitehouse.gov/build-back-better/>.

手段來改善並加強與盟友的關係，也會在國際事務上以多邊主義為原則來和其他國家進行互動並採取集體行動來維繫以規則為基礎的國際秩序，但這並不表示拜登政府在短期內會在多邊區域經濟整合的議程上扮演積極性的角色。在此情況下，雖然美國社會與拜登政府皆了解到，大陸正積極的尋求各種管道來擴大其在印太區域經濟整合議程中的影響力，例如大陸已於 2021 年 9 月 16 日正式的向「跨太平洋夥伴全面進步協定」(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 提出了其入會之申請，並且截至目前為止，已取得了越南和新加坡口頭上的表態與支持；另外，由其所主導的「區域全面經濟夥伴關係協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 業已在 2020 年 11 月完成簽署。但在受到當前拜登政府將其施政重點放在國內議題的情況下，雖然各界對於美國應重返 CPTPP 藉以抗衡大陸之經貿擴張有著高度的期待，但短期內美國重返 CPTPP 的可能性有多大則還需要進一步觀察。⁴

對此，受上述拜登政府施政優先順利的影響，當前美國與其他國家和經濟體談論經貿議題時展現了以下幾個重要的特徵：首先，拜登政府在與他國談及經貿議題時，其重要的宗旨是要能夠符應其創造美好未來之政策方向的宗旨，亦即無論是與那一個國家談論經貿議題，拜登政府的重要目標都是希望這些討論與協商結果能夠有益於美國社會，特別是美國勞工以及中產階級家庭，而其中是否能夠為美國創造更多高品質的工作機會是拜登政府所關注的主要議題之一。在此情況下，當前拜登政府的經貿政策較著重在與其他國家討論投資而非市場准入等相關自由化議題。對此，如何積極的吸引更多資金赴美國投資，藉以讓部分已經過度依賴大陸和亞洲市場的產業能夠移回美國（例如半導體與醫療器材產業）進行生產，促進美國進一步達成再工業化以及重建美國相關產業製造能力等方向，皆是當前拜登政府在與他國進行經

⁴ Fareed Zakaria, "To contain China, joining the Pacific trade pact might be more effective than new submarines" (September 23, 2021), visited date: September 26, 2021, *《the Washington Post》*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/09/23/contain-china-joining-pacific-trade-pact-might-be-more-effective-than-new-submarines/>; 顏慧欣，「美國拜登政府經貿新政策走向及意涵解析」，*經濟前瞻*，第 195 期（2021 年），頁 87-92。

貿議題協商時所關注與著重的焦點。

其次，拜登政府在論及經貿議題時，其所觸及的議題常超越傳統貿易的範疇，換言之，當前的拜登政府並不會僅就貿易議題談貿易，而是會在與他國談論經貿議題時夾帶許多非傳統貿易面向的主題，包括勞動人權、環境保護、氣候變遷因應、永續資源管理、通關檢疫、病蟲害防治等。最後，相較於和其他國家洽簽完整的自由貿易協定，目前拜登政府比較傾向針對單一議題或產業部門來與其所感興趣的經貿夥伴洽談合作的可能性並據此簽署相關協議。例如目前拜登政府對於在印太地區推動數位經濟協定（Indo-Pacific Digital Economy Trade Agreement）展現了較高的興趣。拜登政府對此議題展現出較高興趣的原因包括：許多美國在印太地區的盟友與經貿夥伴皆期待美國能在此區域之經貿議題上扮演更為積極和重要的角色；其次，數位經濟（Digital Economy）是當前全球範圍內快速發展的新興產業和經濟活動之一，且在這個產業裡面，大陸的發展相對快速，但由於目前數位經濟在全球範圍內缺乏一致性的規範與國際標準，因此給了美國拜登政府較大的誘因在此議題上扮演領導性的角色，並藉以排除大陸在該領域取得制訂相關國際規則的可能性與領導能力。另外，數位經濟協定的簽署並不牽涉到關稅之調降，而較多的是關於制定數據的自由流通、安全性，網路安全規範以及電子商務等經濟活動之國際規則。因此，相較於自由貿易協定，數位經濟協定之推動與簽署，比較不會遇到強烈的反對以及各簽署國國內相關利益團體的反彈。而目前美國已和日本在 2019 年 10 月完成了美日數位貿易協議的簽署（U.S.-Japan Digital Trade Agreement Text）工作。⁵ 對此，美方在印太地區推動數位經濟協定之相關規劃與期程值得我國進一步關注。

⁵ “U.S.-Japan Digital Trade Agreement Text” (2019), visited date: September 26, 2021, *《Office of the United State Trade Representative》*, <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations/us-japan-digital-trade-agreement-text>; Linh Tong, “Digital Trade Must be Central to Biden’s ‘Pivot to Asia’” (August 10, 2021), visited date: September 28, 2021, *《the Diplomat》*, <https://thediplomat.com/2021/08/digital-trade-must-be-central-to-bidens-pivot-to-asia/>; 周鉅原, 「拜登經貿政策舊瓶新酒添配方, 有望釀出台美數位貿易協定?」(2021 年 8 月 24 日), 2021 年 9 月 15 日瀏覽, *《新新聞》*, <https://new7.storm.mg/article/3886701>。

參、臺美 TIFA 的歷史與會談成果

另外，有關臺美 TIFA 的部分，截至目前為止我國和美方利用 TIFA 平臺共召開了 11 次的會議，而自我國與美方在 1994 年完成了貿易暨投資架構協定之簽署後到目前為止，臺美利用 TIFA 平臺來進行協商以及所獲致的相關成果可分成四個階段來加以理解：

首先為 1994 年至 1998 年的第一階段，此一階段臺灣主要利用此平臺來尋求美方支持臺灣參與經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）之相關活動與組織運作；其次，臺灣方面也多次運用此平臺與美方協商加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的相關準備工作，並在會議中多次表達希望美方能支持臺灣的入會申請。在這個階段，臺美在 1995 年、1997 年和 1998 年共召開了 3 次的 TIFA 會議，而在這 3 次會議中，臺灣方面針對了上述所關切的議題和美方有了深入且多次的討論。另外，值得注意的是，當時臺美間除了可利用 TIFA 平臺來進行經貿議題的對話外，事實上，臺美亦分別在 1995 年、1996 年、1998 年和 1999 年舉辦了 4 次的「中美次長級經濟對話」。因此，此一時期的 TIFA 平臺與次長級經濟對話可謂是構築了臺美間經貿對話重要的兩個渠道，而兩者之間亦扮演著相輔相成的功能與角色。⁶ 其次，第二個階段則為 2000 年至 2006 年，在這段期間臺美分別在 2004 年與 2006 年共召開了 2 次的 TIFA 會議，在會議中美國方面具體的針對四大議題提出要求，包括要求我方擴大進口美國稻米、加強對智慧財產權的保護力道、延長藥品保護年限以及希望臺灣進一步開放電信市場等。其中在要求臺灣增加進口美國稻米部分，在陳水扁政府時期，美國政府對於我國當時實施的稻米「限量進口」政策感到不滿，並進一步要求臺灣能夠將此政策更改為「關稅

⁶ 「第四屆中美次長級經濟對話將於本（八十八）年七月十六日在台北舉行，雙方將就國際與總體經濟、金融政策、銀行法規及貿易與投資等議題廣泛交換意見」（1999 年 7 月 14 日），2021 年 9 月 17 日瀏覽，《中華民國外交部》，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=96&s=68602；林正義，「台美關係的限制與改進」，新世紀智庫論壇，第 9 期（2000 年），頁 28-31。

配額」，並且在關稅配額的基礎上，增加美國稻米（特別是糙米）的進口數量。事實上，美國長時間以來皆是我國最大的海外糙米進口國，其中，透過我國政府所進口的海外糙米中有七成左右的比例來自美國，由此可見我國與美國的稻米貿易議題在臺美經貿關係上所扮演的重要性角色。⁷

另外，為了回應美國在 TIFA 會議中要求臺灣加強智慧財產權之保護以及為了符合世界貿易組織針對「與貿易有關之智慧財產權協定」(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS) 的相關要求。我國進行了司法體系的改革，並且在 2008 年 7 月 1 日正式成立智慧財產法院，藉以彰顯我國對於智慧財產權保障的重視。針對新藥保護年限方面，為了回應美國當時的要求，我國亦進一步的修正了《藥事法》，並且將對於新藥保護年限進一步延長為 5 年。而有關於電信市場的開放方面，我方先是降低了固網申設的門檻資格，從原本的新臺幣（下同）400 億門檻大幅降低至 160 億元，且申設用戶數門檻也從原本的 100 萬戶降低至 40 萬戶，並且開放第四家固網之執照以供業者進行申請。

再次，第三個階段則是 2007 年 -2012 年之間，此一時期，臺灣運用 TIFA 平臺以及會議的召開，於 2007 年正式向美方提出我國有意願以「堆積木」的方式進一步尋求臺美簽訂自由貿易協定 (FTA) 的可能性。然而在我國提出此要求後，美方即開始針對其所關注之含萊克多巴胺美國牛肉進口議題提出交涉，並希望臺灣能進一步開放含萊劑美國牛肉進口。然而，開放含萊劑美牛進口之議題在 2007 年後造成臺灣政壇嚴重的朝野對立與社會衝突，也致使 TIFA 會議在 2007 年後即停開了 5 年，直到 2013 年當時的馬英九政府開放了含萊劑美國牛肉可進口臺灣後，TIFA 會議才獲得美方同意得以召開。⁸

⁷ 賴志昌，「第一屆臺美稻米技術諮商會議紀要」(2016 年 9 月)，2021 年 9 月 5 日瀏覽，《行政院農業委員會》，<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2505572&print=Y>。

⁸ 黃之棟、黃瑞祺，「光說不安全是不夠的：美牛風險、管制理論與政策選擇」，國家與社會，第 9 期 (2010 年)，頁 151-188。

表 1 臺美 TIFA 會議的召開時間與成果

階段 / 成果	第一階段 1994-1998	第二階段 2000-2006	第三階段 2007-2012	第四階段 2013-2016	第五階段 2021-
	- WTO 入會準備為討論重點。 - TIFA 平臺與次長級對話相輔相成。	- 增加進口美國稻米 - 增強智慧財產權保護 - 延長藥品保護年限 - 進一步開放電信市場	- 堆積木方式推動臺美間 FTA/BTA - 美國牛肉進口議題	- 向美方表達我方對於加入 TPP 的高度意願	- TIFA 會議重點從市場准入轉變成供應鏈合作

資料來源：研究者整理。

在馬英九政府開放了含萊劑之美國牛肉進口臺灣後，於 2013 年 -2016 年間，臺美共分別在 2013 年、2014 年以及 2016 年召開了 3 次的 TIFA 會議。對此，從會議召開的頻率可知，在臺灣解除了萊劑美牛進口的限制後，美國召開 TIFA 會議的意願有了明顯的提升。另外，由於當時美國歐巴馬政府將推動跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）視為其維持在亞太區域經濟整合之影響和主導力的主要策略之一，因此美方在此一時期積極的推動此一超大型區域經濟整合之進程。在此情況下，我方也利用 TIFA 平臺於 2014 年和 2016 年的會議中，清楚的向美方表達我國對於加入 TPP 的高度意願，也期望透過運用此平臺來爭取美國方面的支持。因此，臺美 TIFA 會議在此一階段，除了談及臺美雙方長年以來所共同關注的經貿議題外，我方也積極的運用 TIFA 平臺來和美方就加入 TPP 之前導和準備盤點工作等進行協商與合作。⁹

⁹ 廖舜右，「近期美國表態支持臺灣加入 TPP 談臺美『中』關係」，展望與探索，第 13 卷第 5 期（2015 年），頁 28-33。

肆、臺美經貿關係之發展與政經意涵

然而，美國對於自由貿易協定以及參與區域經濟整合的意願和態度在 2016 年川普總統上任後有了很大的變化，其中，川普總統在就任之初就立即宣布美國退出 TPP，並且在川普政府以「美國優先」以及讓「美國再次偉大」等執政基礎概念，不僅對於參與區域經濟整合之倡議與進程展現出較低的意願，且和其他國家或經濟體洽簽自由貿易協定也並非當時川普政府重要的經貿施政目標。另外，受到川普政府對於臺灣僅開放含萊劑美牛進口，但卻不願意依照國際科學標準，同樣的開放含萊劑美國豬肉進口之不滿立場的情況下。在 2016 年後，臺美 TIFA 會議的召開又停頓了 5 年，直至 2021 年 6 月 30 日在蔡英文政府宣布依照國際科學標準開放含萊劑之美國豬肉可以進口臺灣後，美國方才宣布恢復臺美 TIFA 會議的召開。由上述可見，臺美 TIFA 會議的召開頻率並未符合美方在 TIFA 架構中所明列以一年召開一次的原則，且臺美 TIFA 會議是否召開以及何時召開的主導權皆掌握在美方手上，且美國方面常以臺灣是否能達成美方在特定經貿議題之要求來做為其決定是否召開 TIFA 會議的判斷標準。對此在 TIFA 會議的召開以及相關經貿議題的協商上，我國時常居於較為劣勢的一方。¹⁰

然而，2021 年重新召開的 TIFA 會議，不僅是臺美首次利用線上方式來進行會議的舉辦外，亦是在受到新冠肺炎疫情的影響以及美國從川普政府到當前拜登政府對於大陸在國際上所從事不公平貿易行為感到不滿的情況下所召開的會議。對此，美方已開始在基於風險可接受的情況，尋求在特定產業領域方面與大陸進行一定程度的脫鉤並降低其對於大陸市場與勞動力的依賴。而在此發展情形下，臺灣的重要性反而被突顯出來。其中，在半導體產業方面，臺灣在全球的重要性已愈來愈獲得美方和國際社會的重視，特別是臺灣在晶圓代工方面占了全球六成（63%）以上的市場，且其中超過一半（54%）的產能來自於台灣積體電路公司；另外，臺灣在半導體 IC 設計部分的產值亦高達 284 億美元，名列全球第二，市占率亦達 21.7%，僅次於

¹⁰ 左正東、賴昀辰，「台灣的自由貿易協定之路：從台美自由貿易協定到兩岸經濟合作架構協議」，社會科學論叢，第 11 卷第 1 期（2017 年），頁 59-82。

美國的 59.7%、而在 IC 封裝測試方面，臺灣的產值也高達 184 億美元，名列全球第一，市占率更是將近六成（58.8%）。¹¹ 對此，美方已逐漸地體認到臺灣在當前全球半導體供應鏈上的重要性，且也因新冠肺炎疫情的影響，美方也開始瞭解到臺灣在生技醫療和防疫設備生產等供應鏈上所展現之強大韌性與製造能力。因此臺美在第十一屆的 TIFA 會議中除了討論雙方長期以來所關切的經貿議題，包括智慧財產權、金融服務、國際合作、協助臺灣參與國際經貿組織以及進一步提升臺美經貿關係等議題外，還特別針對醫療器材、供應鏈合作以及貿易便捷化措施等面向進行討論並獲得進一步的共識。

在醫療器材方面，臺美雙方就因應新冠肺炎疫情以及疫後復甦方面進行的對話，雙方針對擴大彼此在新冠肺炎疫苗與藥物的合作取得了共識。而臺美雙方也同意在半導體、疫苗代工和生產以及電動車等產業鏈方面加強彼此的合作並建立雙方更具韌性的供應鏈達成了一致的看法。而在此所謂強化供應鏈韌性方面，很重要的一個面向即是降低雙方對於大陸市場與生產力的依賴，以避免大陸運用其產業鏈優勢來影響臺美在相關關鍵性產業供應鏈上的運作與健康。另外，為了共同打擊疫情，臺美雙方也就建立防疫物資，特別是疫苗快速通關機制的建立，以加強彼此在此一領域的合作並加速臺灣獲得相關防疫物資方面有著深入的討論。亦值得一提的是，臺美於第十一屆的會議中所獲得的共識與成果突破為該次會議中，雙方對於在高層會議外建立中階層級官員之工作小組取得了共識，亦即雙方同意對於彼此都關切的議題成立可持續性的溝通小組，並可在不受高層會議召開時間的影響下，不定期的視實際需要的狀況召開工作小組會議並藉此促進臺美雙邊中階層級以及事務性官員在相關議題中的對話，而此次所成立的相關工作小組包括：農業工作小組、智慧財產權工作小組、技術性貿易障礙工作小組以及投資工作小組等。¹²

¹¹ Yen-nee Lee, "2 charts show how much the world depends on Taiwan for semiconductors" (March 15, 2021), visited date: September 14, 2021, 《CNBC》, <https://www.cnbc.com/2021/03/16/2-charts-show-how-much-the-world-depends-on-taiwan-for-semiconductors.html>.

¹² 李欣芳、楊淳卉，「台美 TIFA 共識 成立多項工作小組密集討論」（2021 年 7 月 1 日），2021 年 9 月 3 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1457991>。

其中，臺美農業工作小組會議已於 2021 年 9 月召開，在此一農業工作小組會議中，我方針對豬肉加工產品、鳳梨以及蝴蝶蘭等農業產品銷往美國市場之進度表達了關切，並和美方就這些議題進行的意見交換和協商。而接下來，臺美預計針對醫療器材舉行工作小組會議，而其他領域之工作小組也會視需求與實際情況進行不間斷的協商與討論。對此，工作小組的成立以及會議的舉辦可視為臺美在 TIFA 架構下所取得的突破性發展，過去臺美因 TIFA 召開時間不固定，致使得我方和美方官員針對彼此所關切之經貿議題進行意見交換與協商的頻率與機會受到影響。然而，在相關工作小組成立後，臺美中階和事務性官員不僅可在不受到高階會議召開時程的影響而視實際的需求來召開工作小組會議進行對話與協商；且臺美中階和事務性官員密集的討論與對話，亦增加了相關議題在 TIFA 高階會議召開時取得進一步共識的機會。¹³

對此，當美國積極尋求再工業化，以及期待吸引原本已移出美國的企業和生產鏈重新投資美國，並增加在美國生產的比重，以及大陸為了要進一步降低其在關鍵和高科技產業領域方面對於西方世界的依賴，近年來所積極執行的國產化政策未來會如何進一步的影響到美「中」臺長期以來所建立的三角貿易關係，以及如何影響到臺灣在美「中」經貿和產業鏈中的位置等議題，亦值得吾人進一步觀察與注意。¹⁴

伍、結論與討論

綜合上述討論可知，過去臺美 TIFA 會議的召開以及臺美經貿關係的主控權皆把握在美國手中，然而在新冠肺炎疫情的衝擊，以及臺灣當前在半導體供應鏈中所扮演的關鍵性角色等情況下，一定程度的改善了臺灣在和美國

¹³ 鄭鴻達，「台美 TIFA 首個小組會議 我關切豬肉鳳梨銷美進度」（2021 年 9 月 13 日），2021 年 9 月 27 日瀏覽，〈自由時報〉，<https://udn.com/news/story/6656/5741502>。

¹⁴ 黃科智，「淺談中、美、台三國貿易結構改變下台灣的貿易角色定位」，台灣經濟研究月刊，第 39 卷第 4 期（2016 年），頁 100-107；林顯明，「2021 年七大工業國高峰會之議題、成果與國際政治經濟意涵」，展望與探索，第 19 卷第 7 期（2021 年），頁 27-36。

進行經貿議題之協商與談判時的被動性地位和角色。臺灣在相關產業鏈上所展現出來的韌性，以及我方半導體業者加強投資美國等行為，亦進一步擴大了臺灣在和美方進行經貿議題協商時的籌碼。然而，需進一步提醒的是，當前拜登政府對於和外國洽簽自由貿易協定興趣不高且也並非拜登政府優先之施政順序，臺美要在短期之內簽訂自由貿易協定的可能性與機會並不大。相對下，臺灣若能利用當前美方對我方在特定產業鏈重要性有所重視的情況下，進一步的以個別產業為基礎來推動臺美雙方的合作或洽簽相關協議，則在短期內具有較高的達成機率。另外，我方也應特別關注拜登政府當前所在乎的相關議題，包括積極尋求加入以及和美方洽簽數位經濟協定以及拜登政府未來所欲進一步推動的新「印太經濟架構」(Indo-Pacific economic framework)等；¹⁵ 對此，我方或能將參與上述拜登政府所欲推動之相關印太戰略規劃視為短中期可達成之目標加以努力，一方面運用當前地緣政治的氛圍以及臺灣在數個全球關鍵產業鏈所展現出來的影響力與韌性做為槓桿，藉以突破我國當前所面臨到在印太地區區域經貿整合參與度較低的劣勢狀況。另一方面，若我方可順利的與美國先就洽簽數位經濟協定以及有效的參與新印太經濟架構等議題達成共識並獲致實質成果的話，亦對於我方長期以來希冀透過「堆積木」的方式循序漸進的推動與美國洽簽完整之自由貿易協定帶來正面的效果與助益。因此，我方或可將與美國洽簽 FTA 視為長期努力的目標，而將短中期的資源與心力先行放置在爭取參與美方當前所關注之數位經濟協定與新印太經濟架構等區域與全球的經貿合作領域上。¹⁶

另外，值得一提的是除了 TIFA 的架構外，臺美經貿關係與相關對話機制的建立似乎有朝向多元化的方向發展，其中臺美雙方已於 2020 年底（11 月份）完成舉辦了首屆「臺美經濟繁榮夥伴對話」(Taiwan-US Economic Prosperity Partnership Dialogue, EPPD)。對此，我方政府表示此機制與由美國貿易代表署和臺灣所簽訂與建立的 TIFA 會談機制彼此互不影響，特別

¹⁵ 楊芙宜、林翠儀，「印太新經濟架構 美日先行合作」（2021 年 11 月 18 日），2021 年 12 月 15 日瀏覽，《自由時報》，<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1485232>。

¹⁶ 顏慧欣，「TIFA 復談對台美經貿關係之意涵」，新社會政策，第 75 期（2021 年），頁 22-30。

是在 TIFA 架構下所涉及的市場准入、自由化和降低關稅等議題並不是經濟繁榮夥伴對話機制成立的目的。且不同於 TIFA 的主責機關是美國貿易代表署，臺美經濟繁榮夥伴對話機制在美國方面的主責機關則是國務院，因此此一新設立之對話機制與 TIFA 平臺兩者之間有著不一樣的分工，且所欲達到的具體目標也有所不同。對此我方官員也清楚的表達，新設立對話機制的目的並不在於推動臺美自由貿易協定之簽署，而在於建立臺美政府間最高層級之定期性對話機制，且對話的範圍以及所涵蓋的領域或可比原有的 TIFA 架構要來得更為廣泛，其廣泛性可從臺美雙方在首屆對話後所公布的具體成果中進一步獲得印證。在首次對話當中，臺美不僅針對彼此所共同關注的經貿議題進行了深入對話，且相關的合作議題亦橫跨了其他多個非傳統經貿議題的面向與政府部會，包括支持全球婦女經濟賦權、加強臺美在南亞、東南亞、太平洋島國以及拉丁美洲等國家和地區的基礎設施建設計畫、加強臺美雙邊針對海外投資審查之合作機制的建立，以及透過數位科技的加強合作來增進全球的健康安全並拓展全球健康照顧與醫療產業市場商機，以及共同推動 5G 乾淨網路和供應商多元化之目標等九大項具體成果。¹⁷

第一屆臺美經濟繁榮夥伴對話不僅簽署了一個為期 5 年的合作備忘錄（MOU），且在 MOU 中明確的此一對話機制將可維持至少 5 年，在合約到期後可再續約 5 年，而未來將年度性的在美國華府和臺灣臺北輪流召開此一臺美最高層級的對話機制。而在會議舉辦一個月後，臺美於 2020 年 12 月進一步簽署了「科學及技術合作協定」，此一科學與技術合作協定共有 10 條具體的條文，亦包括了 2 項有關於智慧財產權保護的內容。此一協定不僅提供了臺美雙方未來在相關之科學與技術合作的過程中擁有邀請第三方國家與國際組織之科學家、技術專家與政府和非政府機構透過此一協定來參與由臺美所共同舉辦之相關活動與合作計畫外，在此一平臺，臺美亦可定期性的針對在各領域最新的科技與技術發展方向與趨勢進行交流與對話，藉以讓臺美在未來關鍵性產業與技術領域方面得以相互連結，並且在共同保護智慧財產權

¹⁷ 行政院經貿談判辦公室，「首屆台美經濟繁榮夥伴對話成果豐碩，進一步深化台美緊密夥伴關係」（2020 年 11 月 30 日），2021 年 10 月 3 日瀏覽，《行政院經貿談判辦公室》，<https://www.ey.gov.tw/otn/8E7CF7585049FAB6/9fe18117-ae85-4065-8ea5-99bfed89ff25>。

的原則下，成為彼此繁榮互惠的合作夥伴。¹⁸ 另外，我國駐美大使蕭美琴已於 2021 年 10 月 13 日和美國國務次卿費南德茲（Jose Fernandez）在美國舉行了會面，而雙方的會面也確定了臺美雙方都有意盡快的針對舉辦第二屆的經濟夥伴對話會議進行溝通與工作安排。¹⁹

在蕭大使與費南德茲次卿會面後，臺美第二屆的經濟繁榮夥伴對話也在 2021 年 11 月 23 日透過視訊的方式舉辦完成。此次我方領軍參與對話的高階官員包括經濟部長王美花、科技部長吳政忠等，而美方則依然是由主管經濟成長、能源與環境的次卿費南德茲率隊參與。第二次的會談，臺美雙方就 4 大領域之議題進行了深入的意見交換，包括：（一）供應鏈韌性方面，雙方依然將重點放置在強化全球之半導體供應鏈韌性以及臺美雙方半導體產業合作與互補等議題上；而其他相關供應鏈韌性與合作的討論亦含括公共衛生供應鏈以及乾淨能源供應鏈等面向的討論。（二）應對經濟脅迫方面，臺美雙方都認為任何一個經濟體都不應該受到另一經濟體將經貿議題做為武器來脅迫與影響他國經貿施政方向或干涉內政事務。在此一議題上，臺美對於和其他國際上理念相近國家（like-minded）進一步合作來應對少數國家企圖以違反國際經貿規則破壞當前之國際經貿秩序的意圖和行為有著同樣的共識。

（三）數位經濟與 5G 網路安全方面，臺美已規劃在 2022 年運用經濟繁榮夥伴對話的機制下，舉辦臺美第四屆的「數位經濟論壇」（Digital Economy Forum, DEF）就 5G 安全與開放網路架構等議題進行探討。對此，我方可積極的運用數位經濟論壇所獲致的架構與成果作為基礎，進一步的向美方表達我方有意加入與洽簽數位經濟協定的態度與立場。（四）科學與技術方面，臺美雙方亦對於在 2022 年舉辦首屆臺美雙邊科學技術會議達成共識。²⁰ 由上述可見，此一新的臺美經濟對話機制所談論的內容以及當前已獲致的相

¹⁸ 「台美經濟繁榮夥伴對話架構下的《台美科學及技術合作協定》完成簽署」（2020 年 12 月 18 日），2021 年 10 月 17 日瀏覽，《中華民國外交部》，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=94755。

¹⁹ 「第 2 屆台美經濟繁榮夥伴對話 外交部：討論規劃中」（2020 年 12 月 12 日），2021 年 10 月 14 日瀏覽，《中央通訊社》，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202110120101.aspx>。

²⁰ 「第二屆台美『經濟繁榮夥伴對話』（EPPD）圓滿落幕，延續合作動能並深化雙方經濟夥伴關係」（2021 年 11 月 23 日），2021 年 12 月 15 日瀏覽，《中華民國外交部》，https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&s=96841。

關成果，已超過了過去傳統上經貿對話機制著重在市場開放和降低關稅等議題的討論面向，並朝向多元化與探討雙邊實質合作的方向進行發展。且臺美此一經濟夥伴對話機制與平臺並未受到美國政府政黨輪替的情形而有所影響，從目前的情況來看，加強與臺灣在經貿和產業供應鏈等各方面等更全面和深入的合作已獲得了美國朝野跨黨派（bipartisan）的支持。²¹ 尤有甚者，臺美也在日前宣布了共同建立新的「科技貿易暨投資合作架構」（Technology Trade and Investment Collaboration Framework, TTIC），而這個新的合作架構是由我方經濟部長王美花以及美國商務部長雷蒙多（Gina Raimondo）在 2021 年 12 月 17 日所舉辦的視訊會議後所達成了此一共識。而雙方也表示，未來臺美將積極的運用此一新的 TTIC 架構來為臺美雙邊之廠商尋求相互投資與互補的機會，一方面加深臺美雙方之經貿連結，也一齊為臺美雙方之產業尋求更多之合作與商機。而我方也希望在此一架構下，進一步的與美方的廠商合作參與第三國之基礎建設，並運用此一新的架構為我方之廠商尋求更多參與美國拜登政府在重建美好未來方案的各項建設計畫下的參與機會與商機。²² 由上述討論可知，臺美雙方各向經貿對話機制以及合作架構可謂已百花齊放，並朝向多元化以及複合化的方向發展，在如此正面的發展情況下，我方應積極的尋求將上述會談所獲致的成果制度化（institutionalization），引導相關經貿成果能發揮正向的外溢效果（spill-over effects），讓臺美雙方所獲致的經貿果實能為整體社會所共享，以避免過去兩岸經貿關係當中經貿利益被少數人和部份買辦壟斷的情形再次發生。²³

再次，一個值得吾人繼續注意與關注的臺美經貿關係議題則和 CPTPP 的推動進程與議題有關；值得一提的是，臺灣在大陸提出申請加入 CPTPP 的一星期後，於 2021 年 9 月 22 日也正式的透過我方駐紐西蘭之代表處遞交

²¹ 邱俊榮，「台美經濟繁榮夥伴對話與台灣的經濟發展」，新世紀智庫論壇，第 92 期（2020 年），頁 80-85。

²² 「臺美共同宣布建立『科技貿易暨投資合作架構』」（2021 年 12 月 07 日），2021 年 12 月 15 日瀏覽，《中華民國經濟部》，https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=98090。

²³ 林宗弘、胡克威，「愛恨 ECFA：兩岸貿易與台灣的階級政治」，思與言，第 49 卷第 3 期（2011 年），頁 95-134。

了我方申請加入 CPTPP 的正式文件。在大陸與臺灣相繼提出申請後，各方無不關注臺灣如何能夠避開大陸的壓力，以順利的取得所有 CPTPP 成員國的支持，以及對臺友好之國家（特別是美國）又將會在這場新一輪的區域經濟整合議程當中扮演什麼樣的角色感到好奇。雖然美國目前並非 CPTPP 的成員國，且當前的拜登政府對於是否要重返 CPTPP 亦尚未展現出其明確的立場，但外界對於美國是否會運用美加墨自由貿易協定中（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）所謂的「毒丸條款」（poison pill），來讓同樣身為 CPTPP 會員國的加拿大取得正當性並在組織內行使否決權，藉以否決非市場經濟體系之大陸所提出的 CPTPP 入會申請案並進一步阻止大陸在印太區域經濟整合議程中擴大其影響力等作為有著高度的關注與期待。另外一個值得我方關注之區域經貿情勢以及 CPTPP 的發展則是韓國的動向，在大陸與臺灣相繼宣布欲參與 CPTPP 後，韓國也於 2021 年 12 月 13 日宣布了其亦決定要參與 CPTPP，而韓國的此一決定無不使得我方在參與 CPTPP 的議題上面臨到了更大的壓力，因為韓國一直以來都是我方在各個重要產業中的關鍵競爭者，其中我國經濟部長王美花表示，在我方無法加入 CPTPP 而韓國成功加入 CPTPP 的情況下將會對我方之機械、工具機、鋼鐵、紡織、石化及橡膠等產業產生嚴重的負面影響並因此降低我方相關產業在全球市場上的競爭力，我方不可不小心應對。²⁴ 對此，我方應積極運用當前日本首相岸田文雄（Fumio Kishida）及其所領導之政府對於我方加入 CPTPP 所持的歡迎與開放的態度以及我方與美方逐步累積的經貿合作成果來做為尋求參與 CPTPP 以及由美國所領導之多項印太經貿戰略機制的優勢和條件，藉以尋求對我方最有利的經貿關係安排與加入 CPTPP 和其他印太經貿合作機制的可行性路徑。²⁵

²⁴ 鍾泓良，「好想贏韓國！若南韓進、台灣不進 CPTPP 經長點名這些產業將受創」（2021 年 12 月 15 日），2021 年 12 月 15 日瀏覽，〈聯合報〉，https://money.udn.com/money/story/5612/5962834?from=edn_msg。

²⁵ Shannon Tiezzi, “Will China Actually Join the CPTPP?” (March 15, 2021), visited date: September 17, 2021, 〈The Diplomat〉, <https://thediplomat.com/2021/09/will-china-actually-join-the-cptpp/>.