

## 美洲經濟繁榮夥伴關係倡議之最新進展

曾泓霖 編譯

### 摘要

2022 年拜登政府宣布啟動「美洲經濟繁榮夥伴關係倡議」，以重振美國與中南美洲國家之間的多邊互動關係。然而，美國國內對於如何加強與中南美洲國家間的貿易互動缺乏一致的立場。在去 (2023) 年 11 月 3 日的「美洲經濟繁榮夥伴關係倡議領袖峰會」中，有 12 個國家簽署一份不具拘束力之宣言，其中包含五項優先事項與三項政策方向，其旨在減少中國對美洲地區的影響力。此外，在峰會前一日，美洲開發銀行亦舉行相關投資論壇，宣布將對美洲地區國家提供低成本融資並展開技術支援等措施，以支持該倡議之區域合作目標。儘管拜登政府重啟與美洲國家之間的溝通橋樑，但美國與其的貿易關係發展，仍有待持續觀察。

(取材資料：William Alan Reinsch et al., *Contextualizing the November 2023 APEP Summit*, CTR. FOR STRATEGIC AND INT'L STUD. (Nov. 17, 2023), <https://www.csis.org/analysis/contextualizing-november-2023-apep-summit>.)

今 (2023) 年 11 月 3 日，來自美洲 12 國的政府代表齊聚華盛頓參與「美洲經濟繁榮夥伴關係倡議 (Americas Partnership for Economic Prosperity, APEP)」領袖峰會<sup>1</sup>。該峰會旨在促進美洲國家之間更緊密的貿易關係，並對抗中國透過「一帶一路」於中南美洲取得之影響力<sup>2</sup>，故該峰會具有經濟與地緣政治之重要性。隨著拜登政府降低作出市場開放承諾的意願，轉而強化 APEP 在投資與區域發展之合作，此次峰會象徵著美洲國家夥伴關係的轉折點<sup>3</sup>。

以下簡介 APEP 之發展背景，接著敘述美國國內對於該倡議之不同立場，以及美洲開發銀行在該倡議中所扮演的角色，後說明目前 APEP 領袖峰會之成果並

<sup>1</sup> *Americas Partnership for Economic Prosperity*, THE U.S. DEP'T OF STATE, <https://www.state.gov/americas-partnership-for-economic-prosperity/> (last visited Jan. 10, 2024); *Fact Sheet: President Biden Hosts Inaugural Americas Partnership for Economic Prosperity Leaders' Summit*, THE WHITE HOUSE (Nov. 3, 2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/03/fact-sheet-president-biden-hosts-inaugural-americas-partnership-for-economic-prosperity-leaders-summit/>.

<sup>2</sup> David J. Lynch & Karen DeYoung, *U.S. to Launch Talks on Partnership with 11 Western Hemisphere Nations*, THE WASH. POST (Jan. 27, 2023), <https://www.washingtonpost.com/us-policy/2023/01/27/biden-latin-america-economic-cooperation/>.

<sup>3</sup> *Id.*

作一結語。

## 壹、APEP 之發展背景

2022 年 6 月，拜登總統宣布了「美洲經濟繁榮夥伴關係」倡議<sup>4</sup>，其表示此倡議旨在「透過為美洲地區的勞工提供支持，以解決經濟不平等，促進區域經濟整合，提升就業機會，並重拾美洲人民對民主體制的信心」<sup>5</sup>。倡議國代表試圖在 COVID-19 疫情引起經濟動盪之後，建立彼此間的合作架構<sup>6</sup>，推動更有韌性之供應鏈，並透過投資以刺激經濟成長、調整公共支出、擴大反貪腐措施、促進脫碳以及包容性貿易<sup>7</sup>。

## 貳、APEP 倡議所引發之美國國內爭議

有傳言指出，拜登政府可能放棄類似「印太經濟合作架構 (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)」之體系並轉向建立一個讓領袖們廣泛討論共同利益與目標的論壇<sup>8</sup>。潛在的立場轉變已引起拜登總統所屬黨派之成員的批評與質疑<sup>9</sup>。例如，參議院外交委員會西半球小組主席的民主黨參議員 Tim Kaine，其主張與南美洲簽訂自由貿易協定，即贊同 APEP 的初始架構，但提出對政府轉變立場的質疑<sup>10</sup>，呼籲拜登政府追求符合 APEP 最初提案的目標<sup>11</sup>。

此外，今年共和黨參議員 Bill Cassidy 持續宣傳兩黨所提出之「美洲貿易及投資法」討論版草案 (以下簡稱討論版草案)<sup>12</sup>。該草案由民主黨參議員 Michael Bennet 及共和黨眾議員 Maria Elvira Salazar 共同主導<sup>13</sup>，該草案的主要特點之一

<sup>4</sup> *Americas Partnership for Economic Prosperity*, *supra* note 1.

<sup>5</sup> *Launch of Americas Partnership for Economic Prosperity's Semiconductor Workforce Symposium: Building Technical Capacity for a Skilled 21st-Century Workforce*, THE U.S. DEP'T OF STATE (Nov. 3, 2023), <https://www.state.gov/launch-of-americas-partnership-for-economic-prosperitys-semiconductor-workforce-symposium-building-technical-capacity-for-a-skilled-21st-century-workforce/>.

<sup>6</sup> APEP 倡議國之貿易約佔全球 GDP 約三分之一。*Fact Sheet: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity*, THE WHITE HOUSE (June. 8, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> Jason Asenso, *Kaine: U.S. Shifting APEP From Binding Deal to a 'Forum' for Discussion*, INSIDE US TRADE Vol. 41, No. 41, Nov. 3, 2023.

<sup>9</sup> E.g., Tim Kaine, *Letter Dated October 5, 2023 About the Americas Partnership for Economic Prosperity (APEP)*, TIM Kaine (Oct. 5, 2023), <https://www.kaine.senate.gov/download/10523-apep-letter>.

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> Jason Asenso, *Sen. Kaine: Administration should Strike Trade Deals in South America*, INSIDE US TRADE Vol.40, No.31, Aug. 5, 2022.

<sup>12</sup> *Discussion Draft of "Americas Act" §201(b)(2)(B)*, BILL CASSIDY, M.D. [hereinafter Discussion Draft], <https://www.cassidy.senate.gov/download/americas-act-discussion-draft> (last visited Jan 10, 2024).

<sup>13</sup> *Bennet Joins Landmark Americas Act to Expand Partnerships Across the Western Hemisphere*, MICHAEL BENNET (May 3, 2023), <https://www.bennet.senate.gov/public/index.cfm/2023/5/bennet->

是為拉丁美洲國家提供加入《美墨加協定(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)》之途徑<sup>14</sup>。討論版草案與參議員凱恩的聲明立場，顯示國會與白宮在貿易政策上的分歧正逐漸加劇。有些國會議員支持以文本形式達成之承諾<sup>15</sup>，而白宮則傾向於追求不具約束力、無須國會批准且較具彈性的協議<sup>16</sup>。

此外，要將哪些國家納入 APEP 倡議亦成為美國國會之爭議。例如，眾議員 Maria Elvira Salazar 於峰會開始前三天即致函拜登政府，聲稱巴拉圭未受邀參與 APEP 峰會為一重大問題<sup>17</sup>，並形容巴拉圭是美洲地區最可靠的親美國家<sup>18</sup>。其指出巴拉圭與美國之間並沒有自由貿易協定，該國在貿易與投資方面仍可提供美國許多的發展機會<sup>19</sup>。

### 參、美洲開發銀行之參與

去(2023)年 11 月 2 日，即峰會前一天，美洲開發銀行(Inter American Development Bank, IDB)舉辦了 APEP—IDB 的責任投資論壇<sup>20</sup>。在論壇期間，美國財政部長葉倫(Janet L. Yellen)提及拜登政府與 IDB 合作完成的部分成果<sup>21</sup>。葉倫表示，作為 APEP 之成果，美國及 IDB 已承諾共同合作，以支持美洲地區的供應鏈整合<sup>22</sup>，並協助提供低成本融資、支持知識共享與提升勞工之技術能力。同時，美國及 IDB 將與來自公、私部門、學術單位及民間社會的利害關係人合作，以提升美洲地區關鍵領域之競爭力<sup>23</sup>。

此外，參議員 Michael Bennet 亦於 IDB 的活動上發表談話，其聲稱國會兩黨

---

joins-landmark-americas-act-to-expand-partnerships-across-the-western-hemisphere; Rep. Salazar (FL) & Sen. Cassidy (LA) Release Draft Legislation to Counter China, Build Stronger Western Hemisphere, MARÍA ELVIRA SALAZAR (Jan. 11, 2023), <https://salazar.house.gov/media/press-releases/rep-salazar-fl-sen-cassidy-la-release-draft-legislation-counter-china-build>.

<sup>14</sup> Discussion Draft, *supra* note 12; Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Nov. 30, 2018, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement>.

<sup>15</sup> E.g., Discussion Draft, *supra* note 12.

<sup>16</sup> Gregory Spak et al., *The future of US-Latin America Trade Relations: What Can We Achieve in the Next Few Years?*, WHITE & CASE (Oct. 25, 2022), <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/the-apep-leaders-summit-opened-a-window-for-deeper-us-economic-ties-with-latin-america-and-the-caribbean/>.

<sup>17</sup> María Elvira Salazar, *Salazar Urges Biden Administration to Improve Relations with Paraguay*, MARÍA ELVIRA SALAZAR (Oct. 5, 2023), <https://salazar.house.gov/media/press-releases/salazar-urges-biden-administration-improve-relations-paraguay>.

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> *Id.*

<sup>20</sup> *IDB Hosts Regional Leaders to Deepen Economic Integration*, INTER-AM. DEV. BANK (Nov. 2, 2023), <https://www.iadb.org/en/news/idb-hosts-regional-leaders-deepen-economic-integration>.

<sup>21</sup> *See Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at Inter-American Development Bank Responsible Investment Forum*, U.S. DEP'T OF THE TREASURY (Nov. 2, 2023), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1870>.

<sup>22</sup> *Id.*

<sup>23</sup> *Id.*

所提出的討論版草案與拜登政府對 APEP 的願景「完全一致」<sup>24</sup>，並呼籲國會通過討論版草案，以利在 IDB 提供融資的基礎上，進一步在稅收與貿易方面創造更多誘因<sup>25</sup>。此項聲明似乎試圖讓國會與白宮在 APEP 未來方向上保持一致。儘管 APEP 本身將不再追求以文本形式達成協定<sup>26</sup>，但美國國會議員仍持續推動討論版草案，以深化美洲國家貿易夥伴關係與促進繁榮與穩定。<sup>27</sup>

## 肆、APEP 峰會之成果

拜登總統在峰會上發表演說，將 APEP 作為對中國經濟外交之反制手段<sup>28</sup>，其希望確保周邊國家能在債務陷阱外交，以及高品質、透明化的基礎建設與區域發展之間做出真正的選擇<sup>29</sup>。峰會結束後，白宮亦發布了由與會者起草的「美洲領導人經濟繁榮夥伴關係東廳宣言」，確立五項優先事項及三項政策方向，以推動 APEP 之未來工作<sup>30</sup>。

這些優先事項旨在聚焦 APEP 之共同工作，包括：加強區域競爭力與整合、促進共同繁榮與良好治理、建立永續基礎建設、保護氣候與環境，以及促進公眾健康<sup>31</sup>。三項政策方向的建立是為了在各倡議國部長層級落實上述優先事項，並向各部的部長們提供進一步實施指引，包括外交事務、貿易及金融領域<sup>32</sup>。

宣言中每個政策方向的提案用語雖然較含糊，但其中部分具體的呼籲點出了倡議國未來政策上可能的變革方向。例如，在外交事務方面，宣言中呼籲發展區域性新創產業加速器，以及發展針對數位經濟的促進勞動力計劃<sup>33</sup>。在貿易方面，由於美國國際貿易委員會 (International Trade Commission) 2020 年的一份報告中顯示，WTO《貿易便捷化協定 (Agreement of Trade Facilitation, TFA)》的實踐比率普遍不高<sup>34</sup>，因此該宣言呼籲部長們透過增加 TFA 之實踐率，以及海關機制的

<sup>24</sup> Jason Asenso, *Sen. Bennet: Americas Act 'Consistent' with APEP*, INSIDE US TRADE Vol. 41, No. 45, Nov. 3, 2023.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> Tim Kaine, *Letter Dated October 5, 2023 About the Americas Partnership for Economic Prosperity (APEP)*, TIM KAINE (Oct. 5, 2023), <https://www.kaine.senate.gov/download/10523-apep-letter>.

<sup>27</sup> E.g. Cassidy, *Salazar Release Draft Legislation to Counter China, Build Stronger Western Hemisphere*, BILL CASSIDY (Jan. 11, 2023), <https://www.cassidy.senate.gov/newsroom/press-releases/cassidy-salazar-release-draft-legislation-to-counter-china-build-stronger-western-hemisphere/>.

<sup>28</sup> Lynch & DeYoung, *supra* note 2.

<sup>29</sup> *Id.*

<sup>30</sup> *East Room Declaration of the Leaders of the Americas Partnership for Economic Prosperity*, THE WHITE HOUSE (Nov. 3, 2023), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/03/east-room-declaration-of-the-leaders-of-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Id.*

<sup>34</sup> Joann Peterson, *The WTO Trade Facilitation Agreement: Implementation Status and Next Steps*, J. OF INT'L COMMERCE AND ECON (Nov. 2020), [http://www.usitc.gov/journals/jice\\_home.htm](http://www.usitc.gov/journals/jice_home.htm).



數位化以加強區域整合<sup>35</sup>。在金融方面，其用語則強調 IDB 所完成之工作，並要求 APEP 各倡議國的財政部長持續與多邊投資銀行合作，以增加對美洲的融資的品質與數量<sup>36</sup>。

## 伍、結語

APEP 倡議國於去年 11 月所簽署的「美洲領導人經濟繁榮夥伴關係東廳宣言」為 APEP 的最新進展，其中的五項優先事項及三項政策方向，將有利於達成倡議之目標，減少中國對美洲地區的影響力。然而，美國國會與白宮對於與中南美洲國家間的貿易政策似乎仍缺乏一致的立場，APEP 後續將以何種形式達成協議，並於中南美洲促成多少成效，均仍有待觀察。



---

<sup>35</sup> *East Room Declaration of the Leaders of the Americas Partnership for Economic Prosperity*, supra note 30; Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization (Agreement on Trade Facilitation), Nov. 27, 2014, [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/tfa-nov14\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tfa-nov14_e.htm).

<sup>36</sup> *Id.*