

美國於供應鏈中採「朋友支柱」策略之評析

傅語萱 編譯

摘要

美國財務部長葉倫於 2022 年 4 月 13 日提出「朋友支柱」策略，強調美國應透過與志同道合之國家簽署複邊貿易協定，以提升供應鏈之韌性。美國調整供應鏈策略，除了彰顯其欲提高供應鏈韌性的決心外，實質上，亦重申了其欲與中國抗衡之立場。然此類因地緣政治因素而介入市場的政府行為，與目前多數供應鏈奉行自由經濟的情形有所差異，可能因此對全球自由貿易產生負面效果。目前雖尚未見此策略具體之細部規定，但我國亦應思考此策略一旦實行所可能衍生的利弊與風險。

(取材資料：Mona Paulsen, *Friend-Shoring*, INTERNATIONAL ECONOMIC LAW AND POLICY BLOG (Apr. 21, 2022), <https://ielp.worldtradelaw.net/2022/04/friend-shoring.html>.)

美國財政部長葉倫 (Janet Yellen) 於 2022 年 4 月 13 日發表的談話中提及供應鏈「朋友支柱 (friend-shoring)」策略，即美國承諾與「嚴格遵守一套有關如何在全球經濟中運作，及如何運行全球經濟體系的規範及價值觀」的國家合作，以提升供應鏈韌性¹。事實上，「朋友支柱」策略並非一項新概念。2021 年一份關於「供應鏈韌性」的白宮評估報告即提供了若干提升半導體、大容量電池、關鍵礦產及藥品供應鏈韌性之策略建議²。

為了發展供應鏈之韌性，美國必須加深與友好且志同道合國家間的經濟連結，並與其簽訂複邊貿易協定，同時鼓勵其他國家簽訂該協定，以促進與勞工、環境、隱私保護及數位服務有關的高標準³。對美國而言，區分經濟議題與包含國家安全在內的廣義國家利益變得日益困難，故結交盟友有其必要性⁴。畢竟，維持全球化需要地緣政治 (geopolitical) 夥伴的信任⁵。因此，美國欲採「朋友支柱」策略，以深化與盟友的合作，確保供應鏈之穩定⁶。

¹ Janet L. Yellen, Sec'y, U.S. Dep't of the Treasury, Special Address by US Treasury Secretary Janet L. Yellen (Apr. 13, 2022) (transcript available on the website of Atlantic Council).

² THE WHITE HOUSE, BUILDING RESILIENT SUPPLY CHAINS, REVITALIZING AMERICAN MANUFACTURING, AND FOSTERING BROAD-BASED GROWTH 74-80, 134-147, 194-203, 240-249 (2021).

³ Yellen, *supra* note 1.

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

以下先簡介美國運作「朋友支柱」策略之形式，亦即簽署複邊協定以促進合作，再論述美國欲在供應鏈上採「朋友支柱」策略之可能考量及意涵。接著，再說明此策略實行後可能衍生之問題，並就其未來發展及可能對我國產生之影響做一結論。

壹、朋友支柱與複邊貿易協定之連結

如美國財政部長葉倫之建議，推進新貿易架構的最佳方式，是以與美國盟友簽訂「複邊貿易協定」作為開端⁷。

第一步為重新加入美國於2017年退出的「跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP)」⁸。該協定原由歐巴馬政府於2016年2月4日簽署，其中包括關於補貼及數位貿易規則⁹。然而在2016年總統大選中，美國兩大黨——民主黨及共和黨候選人皆採反對加入TPP的立場，最終注定於川普當選美國總統後，於2017年1月退出TPP的結局¹⁰。嗣後仍留在TPP的11個締約國，包括美國的盟友日本、澳洲、加拿大、越南及馬來西亞等東南亞新興經濟體，將原協定更名為《跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)》¹¹。然而，因中國已於2021年9月23日正式申請加入CPTPP，這些國家恐將面對被納入由中國主導之經濟秩序的風險¹²。在此情況下，鑑於美國制定了若干規則，禁止進口主要由中國的零組件或原料製成之產品，故其理應重新加入CPTPP，並協助其他國家加入，尤其是印尼、科技強國韓國及台灣，以抗衡中國擴張的經濟勢力¹³。

此外，與「五眼聯盟 (Five Eyes)」簽訂此類複邊貿易協定，甚或努力將這些傳統盟友納入《美國—墨西哥—加拿大協定 (United States-Mexico-Canada

⁷ *Id.*

⁸ Thomas J. Duesterberg, *What Janet Yellen Gets Right About the World Economic Order*, THE WALL STREET JOURNAL (Apr. 20, 2022), https://www.wsj.com/articles/what-janet-yellen-world-economic-order-trade-agreements-allies-free-trade-uk-britain-five-eyes-tpp-trans-pacific-partnership-cptpp-wto-11650462595?mod=hp_opin_pos_5.

⁹ Press Release, The White House President Barack Obama, Fact Sheet: How the Trans-Pacific Partnership (TPP) Boosts Made in America Exports, Supports Higher-Paying American Jobs, and Protects American Workers (Oct. 5, 2015), <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/10/05/fact-sheet-how-trans-pacific-partnership-tpp-boosts-made-america-exports>.

¹⁰ Duesterberg, *supra* note 8; 亦可參見：美國選民反對自由貿易聲浪大，兩黨總統候選人皆表態反對「跨太平洋夥伴協定(TPP)」，台灣經貿網，2016年8月15日，<https://info.taiwantrade.com/biznews/美國選民反對自由貿易聲浪大-兩黨總統候選人皆表態反對-跨太平洋夥伴協定-tpp-1114360.html>。

¹¹ Duesterberg, *supra* note 8.

¹² *Id.*; 商務部新聞辦公室，中方正式提出申請加入《全面與進步跨太平洋伙伴关系協定》(CPTPP)，中華人民共和國商務部，2021年9月16日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/news/202109/20210903199707.shtml>。

¹³ Duesterberg, *supra* note 8; 如美國眾議院於2021年通過的「防止強迫維吾爾人勞動草案 (Uyghur Forced Labor Prevention Act)」，即禁止含有中國新疆維吾爾自治區強迫勞動製造的產品進口。Uyghur Forced Labor Prevention Act, H.R. 1155, 117th Cong. (2021-2022).

Agreement)》中，此等作法將更能展現美國扭轉局勢的企圖心¹⁴。這樣的倡議也將創造得以適用「朋友支柱」的空間¹⁵。因美國試圖建立更具韌性的供應鏈，故加拿大及澳洲的礦產資源，以及英國的專業技術的角色，至關重要¹⁶。這些資源將使美國避免僅能依賴國內受補貼而生產的稀土金屬 (rare-earth metals)、綠色科技 (green technology) 或半導體 (semiconductors) 的處境¹⁷。

貳、美國供應鏈策略轉變的意涵

美國建立「朋友支柱」以提升其供應鏈韌性之作法，似乎也暗示了美國在國際貿易上從多邊到複邊之策略轉變。美國付出許多努力使貿易多邊主義「現代化」，以實現自由但安全的貿易¹⁸。但有鑒於「自由」與「安全」難以兩全，現代化的貿易體系不再以多邊主義為基礎，而係建立於「複邊貿易協定網絡」上處理美國認為特別重要議題¹⁹。

複邊貿易協定可能為美國在世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 推動其欲完成之工作的有力工具。但因缺乏額外資訊，無以判斷美國是否確實會透過簽訂優惠性貿易協定來推展其貿易政策。若是，則有學者提醒，美國需審慎思考如何將其於 WTO 下的權利義務規範引入其貿易協定²⁰。

美國供應鏈政策之改變，亦意味著其在全球化經濟中採疏遠 (unfriendly) 中國的策略。因為在「朋友支柱」的基本邏輯下，「朋友」不應損害美國的國家安全利益，而中國的貿易及投資行為被認為正「不公平地損害」美國的經濟安全²¹。

參、朋友支柱的潛在問題

然而，亦有人質疑「朋友支柱」可能會破壞既有的國際貿易秩序²²。因在自由市場經濟中，供應鏈係由私營企業個別且獨立的決策所形成，政府並無權操控，故政府難以建立並實施有關「朋友採購 (friend-sourcing)」之政策²³。然而，以美

¹⁴ Duesterberg, *supra* note 8; 「五眼聯盟」被廣泛認為當前全球最重要的情報聯盟，其於第二次世界大戰後由英國、美國、加拿大、澳洲及紐西蘭成立，各成員合作進行情報蒐集及分析。J. Vitor Tossini, *The Five Eyes – The Intelligence Alliance of the Anglosphere*, UK DEFENCE JOURNAL (Apr. 14, 2020), <https://ukdefencejournal.org.uk/the-five-eyes-the-intelligence-alliance-of-the-anglosphere/>.

¹⁵ Duesterberg, *supra* note 8.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *Id.*

¹⁸ Yellen, *supra* note 1.

¹⁹ *Id.*

²⁰ Desiree LeClercq, *The Disparate Treatment of Rights in U.S. Trade*, 90 (1) *FORDHAM L. REV.* 1, 57 (2021).

²¹ Yellen, *supra* note 1.

²² Robert Robb, *Should America Only Trade with Its Friends? It's An Idea Worth Fleshing Out*, *AZCENTRAL* (Apr. 20, 2022), <https://www.azcentral.com/story/opinion/oped/robertrobb/2022/04/20/janet-yellen-worthy-post-ukraine-trade-idea-friend-shoring/7369495001/>.

²³ *Id.*

國禁止俄羅斯石油進口為例，政府仍得以選擇無視這些私營企業之決策，嘗試透過課徵關稅來引導及影響企業決策²⁴。

各國會基於其他國家的治理方式及地緣政治關係之考量來課徵關稅，與 WTO 現行規範下的拘束稅率有所落差，將因此違反既有的國際貿易秩序²⁵。目前，WTO 共計有 164 個會員，但「自由之家 (Freedom House)」僅將其中 83 個國家評為「自由國家」²⁶。如此看來，僅約一半的 WTO 會員可被美國視為「朋友支柱」策略中的「朋友」。如美國欲透過關稅實行「朋友支柱」策略，則極有可能會對非其「朋友」的 WTO 會員實施違反 WTO 規則的貿易政策²⁷。

然此種基於治理及地緣政治關係限制供應鏈的行為將會增加消費者成本²⁸。另外，在民主資本主義國家間建立自由貿易區，並將其他國家排除在外，將使美國產生強大的地緣政治影響力²⁹。

肆、結論

全球供應鏈近年來常因受到國際局勢影響而無法正常運作，使各國多項產業受到衝擊。美國採取「朋友支柱」策略，冀能降低其供應鏈受烏俄戰爭或新冠肺炎疫情等國際大事之影響，避免在重要物資之供應上產生斷鏈危機³⁰。然而，美國財政部長葉倫在演講中所提出之「朋友支柱」策略僅具雛形，當前亦僅能得知美國可能將以簽訂複邊貿易協定的方式執行此策略，仍待拜登政府提出更具體及細節之規定，才能得知實際應用之成效³¹。另外，倘美國實行「朋友支柱」策略，勢必會影響身為全球供應鏈中之一環的我國，而該如何應對此國際經貿情勢實值深思。

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ Robert Robb, *supra* note 22; 自由之家為一非政府組織，其「年度自由報告 (Freedom in the World)」係針對一國人民之「政治權利」及「公民自由」評分，並依照評分結果將國家分為「自由國家」、「部份自由國家」及「部分自由國家」三種。Countries and Territories, FREEDOM HOUSE, <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores> (last visited Apr. 28, 2022).

²⁷ Robb, *supra* note 22.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ *New World Order? Pandemic and War Rattle Globalization*, THE ECONOMIC TIMES, <https://economictimes.indiatimes.com/small-biz/trade/exports/insights/new-world-order-pandemic-and-war-rattle-globalisation/articleshow/90471282.cms> (last updated Mar. 27, 2022).

³¹ Robb, *supra* note 22.