

論 IPEF 供應鏈協定對供應鏈危機之應對機制

曾泓霖 編譯

摘要

由美國主導的「印太經濟繁榮架構」談判內容涵蓋四大支柱，分別為「貿易」、「供應鏈」、「潔淨經濟」、以及「公平經濟」。在今（2023）年 5 月的部長級會議當中，各國針對「供應鏈」支柱取得實質進展，希冀強化各國在面對供應鏈危機時的緊急應對合作與溝通管道，而該協定於今年 9 月通過具體條文。然該協定似僅於檯面上具鞏固供應鏈之效，因而受到許多質疑與批評。如其並未設有針對中國之有效措施、缺乏貿易自由化之實質承諾、成員國並無明顯實施誘因，且並未設置爭端解決機構等等。在其危機應對機制的有效性尚存疑之時，具體將如何實施成為後續之關注重點。

（取材資料：Aidan Arasasingham et.al, *Assessing IPEF's New Supply Chains Agreement*, CTR. FOR STRATEGIC AND INT'L STUD. (May 31, 2023), <https://www.csis.org/analysis/assessing-ipefs-new-supply-chains-agreement>; Arata Kuno, *Building Resilient Supply Chains Through IPEF: The Possibilities and Challenges*, WASH. INT'L TRADE ASS'N (Oct. 6, 2022), <https://www.wita.org/blogs/resilient-supply-chains-ipef/>.)

由美國主導的「印太經濟繁榮架構（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）」談判內容涵蓋四大支柱，分別是「貿易」、「供應鏈」、「潔淨經濟」、以及「公平經濟」¹。而日前 14 個印太國家的談判代表就「供應鏈」完成實質談判，並於今（2023）年 9 月 8 日公告「供應鏈協定（Supply Chain Agreement）」之具體條文²，係美國計劃在 IPEF 下達成的四項支柱之協定談判中完成的第一項，為印太地區邁向更深一層經濟整合的積極一步³。然而，各界對於本協定存有多少約束力或具體影響力，仍存在相當疑問。

以下首先簡介協定之背景及重要性，後論述協定針對供應鏈危機之應對以

¹ *Indo-Pacific Economic Framework*, U.S. DEP'T OF COM., <https://www.commerce.gov/ipef> (last visited Dec. 11, 2023).

² *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Agreement Relating to Supply Chain Resilience*, Nov. 14, 2023, [hereinafter IPEF Supply Chain Agreement], <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/09/us-department-commerce-publishes-text-landmark-indo-pacific-economic>.

³ *Substantial Conclusion of Negotiations on Landmark IPEF Supply Chain Agreement*, U.S. DEP'T OF COM. (May 27, 2023), <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/05/substantial-conclusion-negotiations-landmark-ipef-supply-chain>.

及挑戰，最後探討供應鏈危機應對機制的有效性，並作一結論。

壹、IPEF 供應鏈協定之背景與重要性

自美國於去 (2022) 年 5 月中旬在東京宣布正式啟動 IPEF⁴，以及自同年 9 月 9 日公布之 IPEF 部長聲明以來，其成員國已積極完成各項建設性工作，包括於開會時期進行四回合實體談判以及於閉會期間召開多次線上會議⁵。而供應鏈協定係自 IPEF 啟動以來各方成員所達成的首項實質成果⁶，亦為美國政府在處理印太貿易與供應鏈韌性之途徑提供更具體的內容⁷。

IPEF 供應鏈協定被某些 IPEF 成員國預示為「全球首個多邊供應鏈協定」⁸，並同意要提高供應鏈之韌性與競爭力，建立如在勞動力發展、供應鏈監控、促進投資以及危機應對等議題上之長期合作架構⁹。而本協定內容分為四節，包含定義、協定主要內容、例外與一般條款，以及協定加入與退出之相關規範。基於條文主要之目的為面對經濟脅迫或其他因素所導致之供應鏈危機，以下將針對供應鏈韌性及危機應對進行論述。

貳、IPEF 供應鏈危機應對之背景與協定內容

IPEF 被美國視為對抗中國之經濟脅迫並促進與印太地區國家的貿易合作之手段¹⁰，而該實現貿易多元化的目標之所以能在印太地區引起共鳴，乃因中國將其對外貿易「武器化」，並對韓、日、臺、澳等國施壓，以實現某些政策目標

⁴ *FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*, THE WHITE HOUSE (May 23, 2022), <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

⁵ *United States and Indo-Pacific Economic Framework Partners Announce Negotiation Objectives*, USTR (Sept. 9, 2022), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/september/united-states-and-indo-pacific-economic-framework-partners-announce-negotiation-objectives>; *Joint USTR and U.S. Department of Commerce Readout of Fourth Indo-Pacific Economic Framework Negotiating Round in South Korea*, USTR (July 16, 2023) <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/july/joint-ustr-and-us-department-commerce-readout-fourth-indo-pacific-economic-framework-negotiating>.

⁶ Georgia Edmonstone, *IPEF Supply Chain Agreement*, THE U.S. STUDIES CTR. (June 9, 2023), <https://www.usssc.edu.au/usssc-insights-ipef-supply-chain-agreement>.

⁷ Ryan Mulholland, *The IPEF Supply Chain Agreement Is a Win for U.S. Industrial Policy*, THE CTR. FOR AM. PROGRESS (Nov. 20, 2023), <https://www.americanprogress.org/article/the-ipef-supply-chain-agreement-is-a-win-for-u-s-industrial-policy/>.

⁸ Anna Nishino, *IPEF Nations Agree to Strengthen Supply Chains at Detroit Meeting*, NIKKEI ASIA (May 28, 2023), <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indo-Pacific/IPEF-nations-agree-to-strengthen-supply-chains-at-Detroit-meeting>.

⁹ *Substantial Conclusion of Negotiations on Landmark IPEF Supply Chain Agreement*, *supra* note 3.

¹⁰ Su-Lin Tan, *The Indo-Pacific Economic Framework: What It Is — and Why It Matters*, CNBC (May 25, 2022), <https://www.cnbc.com/2022/05/26/ipef-what-is-the-indo-pacific-framework-whos-in-it-why-it-matters.html>.

11。儘管此經濟脅迫之舉並未導致上述國家改變中國所反對的政策，但實致使其出口商承擔巨大成本，進而促使許多國家呼籲應設法減少對中國供需市場的依賴¹²。

鑑於上述背景，貿易夥伴多元化成為 IPEF 成員所尋求的目標，用以助於供應鏈危機的預防以及未來應對。對美國來說，IPEF 亦具在亞洲建立「信賴夥伴 (trusted partner)」的貿易網絡，從而降低對中國的依賴¹³。除此之外，COVID-19 與烏俄戰爭所造成的供應鏈危機及必需品短缺¹⁴，亦是推動減少對單一進口或出口市場過度依賴的重要驅動因素¹⁵。

而協定中的其中一項重要條款，即係啟動由 IPEF 的成員國所組成之應變網絡，以便在發生供應鏈危機時各國得協調應對¹⁶，且成員國可以在供應鏈危機發生後的 15 天內向相關政府提出合作請求，包括請求在協調供需公司、聯合採購、尋找替代海運或空運路線、以及確保貨品快速流通等方面進行協助¹⁷。另如發生供應鏈危機，或締約方預計即將發生供應鏈危機，締約方可以請求 IPEF 供應鏈危機應變網路召開緊急現場或虛擬會議，但不得晚於締約方請求召開此類會議之日後 15 天¹⁸。

除此之外，協定亦強調各國需避免採取可能對供應鏈產生負面影響的行為。若一國的行為被視為有潛在損害供應鏈之可能，其他成員國可以在 60 天內提出雙邊討論的請求，以處理系爭問題¹⁹。

¹¹ AUSTL. STRATEGIC POLICY INST., COUNTERING CHINA'S COERCIVE DIPLOMACY: PRIORITISING ECONOMIC SECURITY, SOVEREIGNTY AND THE RULES-BASED ORDER 1 (2023).

¹² Abigail Dahlman & Mary E. Lovely, *US-led Effort to Diversify Indo-Pacific Supply Chains Away from China Runs Counter to Trends*, PETERSON INST. FOR INT'L ECON. (Sept. 6, 2023), <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/us-led-effort-diversify-indo-pacific-supply-chains-away-china-runs-counter>.

¹³ Abigail Dahlman & Mary E. Lovely, *To Diversify Supply Chains, IPEF Countries Need to Reverse Past Trends*, PETERSON INST. FOR INT'L ECON. (Sept. 21, 2023), <https://www.piie.com/research/piie-charts/diversify-supply-chains-ipef-countries-need-reverse-past-trends>.

¹⁴ Zaheer Allam, Simon Elias Bibri & Samantha A. Sharpe, *The Rising Impacts of the COVID-19 Pandemic and the Russia-Ukraine War: Energy Transition, Climate Justice, Global Inequality, and Supply Chain Disruption*, 11(11) RESOURCES 1, 2 (2022).

¹⁵ Dahlman & Lovely, *supra* note 12.

¹⁶ IPEF Supply Chain Agreement, art. 7.2(a) (“The IPEF Supply Chain Crisis Response Network shall: (a) serve as an emergency communications channel to rapidly disseminate relevant information among the Parties during a supply chain disruption . . .”).

¹⁷ *Id.* art. 12.3.

¹⁸ *Id.* art. 12.1. (“In the event of a supply chain disruption, or in the event that a Party expects an imminent supply chain disruption, a Party may request an emergency in-person or virtual meeting of the IPEF Supply Chain Crisis Response Network, which should meet as soon as practicable but no later than 15 days after the date when the Party requests such a meeting.”).

¹⁹ *Id.* arts. 19.1, 19.3 (art. 19.1: “If at any time a Party has concerns with another Party’s implementation of a provision of this Agreement, the concerned Party may request consultations through a written notification to the other Party’s contact point, and shall set out the reasons for the

參、IPEF 供應鏈協定面臨之挑戰

IPEF 供應鏈協定之內容看似使供應鏈更為鞏固，然其實質內容尚未設有針對中國經濟脅迫之反制措施，亦缺乏成員國對於貿易自由化之實質承諾以及施行誘因，致使 IPEF 供應鏈協定之有效性受到質疑。

一、IPEF 供應鏈協定未提及之問題

首先，協定內不包含任何對中國採取針對性措施的條文。從條文用字以觀，協定並無限制使用強迫勞動所製造商品之進口、或針對欲將經濟實力武器化之國家進行集體報復的相關機制，然此等條文設計是不可避免的結果，原因在於許多東協國家與美國之期望相反，彼等並不願在美中陣營間站隊任何一方²⁰。

再者，論及未做出貿易自由化承諾的問題，若區域內貿易 (intra-regional trade) 之擴大能透過降低關稅達成，或許有助於 IPEF 成員國減少對中國的經濟依賴，並使供應方多元化。然，該協定未做出啟動貿易自由化談判之承諾，主要原因係出於美國內部之政治因素²¹。儘管如此，供應鏈協定仍強調促進與支持區域投資的重要性²²。若因此促成東協國家與印度等新興市場成員的投資規模擴大，長期的經濟利益可能得以超過關稅減讓所帶來的效益²³。

最後，雖美國貿易代表戴琪曾建議需要建立一個機制以確保 IPEF 之執行，但最終文本並未就爭端解決程序及違反協定之懲罰條款進行談判²⁴。

綜上可見，減少對特定國家的經濟依賴，以及加強關鍵貨品 (key goods) 供應鏈之重要性無疑增加²⁵。而 IPEF 的供應鏈危機應對機制或可在實現此等目

request, and the other Party shall respond promptly in writing.”; art. 19.3: “If the concerned Party’s request and the other Party’s response do not resolve the concerns that are the subject of the request, consultations shall commence on a mutually decided date no later than 60 days after the date of receipt of the response.”).

²⁰ Kwangyin Liu, Shu-ren Koo & Silva Shih., *Five Years on, ASEAN a Winner in U.S.-China Trade War*, COMMON WEALTH MAG. (Oct. 19, 2023), <https://english.cw.com.tw/article/article.action?id=3543>.

²¹ 美國國會尋求簽訂具約束力之貿易協定，然而拜登政府似對此並無顯著興趣，進而形成美國內部矛盾的立場，並且影響 IPEF 成果中並無包含具體的貿易自由化承諾。See John K. Veroneau, *How to Get the IPEF Talks Back on Track*, NIKKEI ASIA (July 6, 2023), <https://asia.nikkei.com/Opinion/How-to-get-the-IPEF-talks-back-on-track>.

²² IPEF Supply Chain Agreement, art. 2.2.

²³ Arata Kuno, *Building Resilient Supply Chains Through IPEF: The Possibilities and Challenges*, WASH. INT’L TRADE ASS’N (Oct. 6, 2022), <https://www.wita.org/blogs/resilient-supply-chains-ipef/>.

²⁴ Taisei Hoyama, *Indo-Pacific Framework Will 'Push Envelope' on Enforcement: USTR*, NIKKEI ASIA (May 29, 2022), <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Indo-Pacific-framework-will-push-envelope-on-enforcement-USTR>.

²⁵ IPEF Supply Chain Agreement, art. 1 (“Key goods means raw, in-process, or manufactured materials, articles, or commodities, the absence of which could have a significant effect on a Party’s national security, public health and safety, or prevention of significant or widespread economic

標方面發揮顯著作用。然而，其仍不應被視作完全適用於所有情況的萬靈丹。

IPEF 供應鏈協定內之投資與技術援助計劃或許有助於提升成員國關鍵貨品的供應能力、實現貿易夥伴多元化或開發替代原材料 (material)²⁶。惟藉由 IPEF 創造出完全不依賴中國的關鍵貨品供應鏈，可能尚需相當長的時間。此外，即使從長遠來看，將中國排除在某些原材料之供應鏈可能是不切實際的。

考量到上述情況，從經濟安全的角度來看，積極地透過 IPEF 遏制中國的行為以及將中國排除在供應鏈外實非一具有建設性的途徑。在發展出完全不依賴中國的供應鏈之前，仍可能面臨遭其報復的風險。此外，私部門亦不樂見地緣政治混亂與全球經濟脫鉤的情形。

二、IPEF 供應鏈危機應對機制的有效性

首先，考量到若僅有一 IPEF 成員國因自然災害或受到不友善國家 (unfriendly country) 的經濟脅迫而面臨關鍵貨品供應鏈危機時，IPEF 的危機應對機制或許能夠在一定程度上減輕供應鏈危機所帶來之影響干擾。若同時亦有其他 IPEF 成員正在生產或儲備足夠數量之此關鍵貨品，提供緊急協助予面臨短缺的成員國也許不具有政治性困難。

然而，若考量到全體 IPEF 成員皆面臨關鍵貨品供應鏈危機的情況，例如 COVID-19 疫情期間全球即遭逢個人防護裝備 (personal protective equipment) 供貨不足的問題²⁷。在全球供應鏈受到此等危機時，由於成員國本身亦面臨貨品供應鏈危機的挑戰，要創造政治誘因致使其向其他成員緊急提供關鍵物資並不容易。故 IPEF 危機應對機制仍就無法充分發揮作用。

更甚者，假設一個非 IPEF 成員國欲以高於其他國家的價格購買關鍵貨品，則具有充足儲備關鍵貨品的 IPEF 國家是否仍會選擇優先出口予另一 IPEF 成員國？在一般市場機制下，該成員國很可能會傾向將商品供予出價更高的非 IPEF 成員國。而在 IPEF 的危機應對機制下，該成員國是否可能強迫其國內企業將關鍵貨品出口予其他 IPEF 成員？對於 IPEF 成員國而言來說，採用這樣的制度在政治上並不可行，因為這將嚴重限制經濟自由。此外，在全球面臨關鍵貨品供應

disruptions”).

²⁶ E.g., Singapore, Long Beach, L.A. Ports to Establish Green, Digital Shipping Corridor, PORT OF LONG BEACH (Apr. 24, 2023), <https://polb.com/port-info/news-and-press/singapore-long-beach-l-a-ports-to-establish-green-digital-shipping-corridor-2-04-24-2023/>; SD Pradhan, *The Indo-Pacific Strategy of the US: Strengthening Deterrence but Not Preparing for a Conflict* (June 11, 2023), <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/the-indo-pacific-strategy-of-the-us-strengthening-deterrence-but-not-preparing-for-a-conflict/>.

²⁷ *Shortage of Personal Protective Equipment Endangering Health Workers Worldwide*, WHO (Mar. 3, 2020), <https://www.who.int/news/item/03-03-2020-shortage-of-personal-protective-equipment-endangering-health-workers-worldwide>.

鏈危機的情況下，若為維持優先向 IPEF 成員出口的原則，則必然須限制向非成員的出口。然而，IPEF 並非《關稅暨貿易總協定》第 24 條下所規定之關稅領域，若試圖制定歧視性措施限制向非成員國出口，則將面臨不合乎世界貿易組織規範的風險²⁸。

結語

隨著 IPEF 供應鏈協定之制定，IPEF 成員國期待美國採取實際行動以實施該協定²⁹。而 IPEF 的 14 個成員國中需有至少 5 個國家完成批准程序，供應鏈協定才得以正式生效³⁰。若簽署過程順利，有望於 2024 第一季度正式實施供應鏈協定，其後續影響值得我們持續關注。



²⁸ General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. XXIV, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 190.

²⁹ E.g. Sarah Chea, *Korea Reaches Deal with 13 IPEF Countries on Supply Chain Resilience*, KOR. JOONGANG DAILY (May 28, 2023), <https://koreajoongangdaily.joins.com/2023/05/28/business/industry/korea-ipef-supply-chain/20230528165251384.html>.

³⁰ IPEF Supply Chain Agreement, art. 21.3 (“This Agreement shall enter into force 30 days after the date on which at least five of the States listed in paragraph 1 have deposited an instrument of ratification, acceptance, or approval with the Depository.”).