

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2024.03.001

印太经济框架“供应链协议”的特征、趋势及中国应对

常丽娟

(上海WTO事务咨询中心, 上海200336)

摘要: “供应链协议”是印太经济框架(IPEF)下达成的首个协议,为印太地区各缔约方参与由美国主导的供应链重塑进程,提供了基本合作框架。不同于RCEP、CPTPP等传统自由贸易协议,IPEF“供应链协议”具有非约束性、显著排他性、执行机制灵活性、劳工标准创新性等贸易制度新特征。IPEF“供应链协议”反映出拜登政府正推行与其产业政策协同的贸易新方法,其效用评估将重点取决于美国的单边举措。IPEF“供应链协议”的实施预计将加速推动全球供应链体系和生产布局的调整。同时,该协议也将在供应链转移、新兴竞争领域、劳工标准等贸易规则的话语权争夺方面,对中国提出挑战。为应对这一挑战,中国应予以高度重视,并通过强化多边合作、优化自身供应链、推动劳工改革以及积极参与国际规则制定等方式来应对IPEF“供应链协议”所带来的挑战。

关键词: 印太经济框架; 劳工标准; 供应链韧性; 规则重构

中图分类号: D996/DF96 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-8072(2024)03-0005-13

一、引言

2022年5月,美国等14个参与国正式启动“印太经济框架”(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)的谈判。^①拜登政府将IPEF视为美国“印太战略”在经贸领域的重要抓手,是拜登政府以“工人中心”贸易政策在印太地区的战略映射(陈靓,2022)。IPEF被认为是拜登政府对美国在印太地区缺席《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)以及《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的回应。美国企图借助IPEF在印太地区设定高标准的国际经贸规则,以此重塑全球经贸秩序(赵菩,2023)。与此同时,IPEF带有孤立中国的显著特征,拜登政府企图通过IPEF重塑在亚太经贸领域的领导力(Liu & He, 2023),推动“去中心化”“去风险化”进程。内容上,IPEF由“贸易、供应链、清洁经济、公平经济”四大支柱内容组成。IPEF并未采用传统的自由贸易协议方式,而是将美国拜登政府偏好的供应链政策、基础设施投资竞争、劳工、环境标准、反腐败、清洁能源和气候政策分别整合在四大支柱下(于阳,2023),为区域成员提供一份“议题清单”进行有选择的合作,其中印度没有参与“贸易”支柱。

^① IPEF14个缔约方包括:美国、澳大利亚、文莱、斐济、印度、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、泰国和越南。

2023年11月16日，IPEF的14个缔约方在第三次部长级会议上发表联合声明宣布，已经完成了IPEF“供应链协议”（The IPEF Supply Chain Agreement）的签署程序，并宣布“清洁经济协议”（The IPEF Clean Economy Agreement）、“公平经济协议”（The IPEF Fair Economy Agreement）、“印太繁荣经济框架协议”（The Agreement on the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity）已完成实质性谈判（The White House, 2023），而“贸易”支柱相关协议并无实质性进展。其中，美国以“混合贸易协议实践”（Hybrid Trade Agreement Practice）的方式绕开国会完成IPEF“供应链协议”的国内签署程序。^①IPEF“供应链协议”作为IPEF下最先达成一致、完成国内签署并公布完整文本的协议，^②率先在各缔约方之间就供应链议题进行了政策协调，为其他协议的谈判及推进奠定了基调，对研究印太关系具有深远意义。在此背景下，本文将重点分析IPEF“供应链协议”的特征和发展趋势，并在此基础之上提出中国的应对策略。

二、IPEF“供应链协议”文本阐释与比较分析

IPEF“供应链协议”包括前言、定义（A节）、核心（B节）、例外和一般规定（C节）及最后条款（D节）五部分，共27条。其中，核心（B节）部分规定了具体的合作内容，重点涵盖各缔约方共同确定关键部门或关键商品、共同应对供应链危机、制定劳工标准、提升透明度，^③以及新设立三大机构等内容。^④例外和一般规定部分（C节）明确了对外的信息保密、安全例外以及磋商争议解决等内容。最后条款（D节）规定了协议的生效、修改与审查、加入与退出、美国为协议保管方等杂项内容。

（一）IPEF“供应链协议”的目标

IPEF“供应链协议”指出，为了构建更具韧性和活力的供应链，在考虑供应链成本的基础上，还应考虑供应链的韧性、效率、生产力、可持续性、透明度、多样化、安全、公平和包容性。这一目标与拜登政府的新贸易政策一脉相承，即贸易政策的核心从“效率”原则转向“安全”原则。^⑤因此，IPEF“供应链协议”明确要在印太地区实现共同监测、确定关键部门或关键商品、共同应对供应链危机、减少市场扭曲和不必要的贸易限制等目标。

① “混合贸易协议实践”（Hybrid Trade Agreement Practice）是指总统在没有国会批准或授权的情况下签署的涉及贸易事项的协议，不同于传统上由国会授权行政部门签署的“国会—行政自由贸易协议”方式，不寻求获得国会的事前或事后批准，亦不同于宪法授权总统签署的“单独行政协议”方式，并不以宪法对总统的授权为基础。

② 2023年9月10日美国商务部公布了IPEF的首份协议文本——“供应链协议”。2024年3月14日又公布了“清洁经济协议”和“公平经济协议”的法律文本。

③ 提高监管透明度又包括：公布与IPEF供应链有关的国内法律法规、在可行的范围内向其他缔约方提供公共信息、在可行的范围内为其他缔约方提供发表意见的机会。

④ 核心（B节）部分包括：强化合作的领域、采取的具体行动、提高监管透明度、增强工人的作用、建立IPEF供应链管理机构、解决特定设施劳工权利不一致的问题、确定关键部门或关键商品、监测和解决供应链漏洞、应对供应链中断。

⑤ 因为跨国公司过去的供应链贸易生产布局基于成本和效率，对美国的国家利益构成了重大风险。

（二）IPEF “供应链协议” 的内容

IPEF “供应链协议” 侧重于为各缔约方在印太地区承接存量供应链转移或培育增量供应链时提供基本合作框架，主要集中在共同制定标准，确立关键部门或关键商品、集体应对供应链危机，保障供应链劳工权利和提升劳工技能，提高供应链物流和基础设施水平四个方面。

第一，IPEF “供应链协议” 为各缔约方共同制定标准、确定关键部门或关键商品提供合作框架。协议要求基于证据和数据测算共同监控供应链的脆弱性，^①并监控其关键部门或关键商品的进口依赖性、价格和贸易量。在前述基础上，IPEF “供应链协议” 要求各缔约方共同确定关键部门或关键商品，并明确列出国家安全、公共健康、依赖程度、可替代性等考虑因素。^②

第二，IPEF “供应链协议” 为各缔约方集体应对供应链中断危机提供合作框架。协议为各缔约方建立了“供应链危机应对网络”，为印太地区可能出现的供应链中断危机提供保障机制。根据该机制，缔约一方在出现或将要出现供应链中断的情况下，可紧急请求IPEF供应链危机应对网络的成员方召开面对面或虚拟会议，会议应在可行时尽快召开，且不迟于缔约方请求之日的15天内。危机情况下，各缔约方应进行信息共享、相互支持应对，并鼓励私人部门主导或采取行动。^③

第三，IPEF “供应链协议” 为各缔约方着力提升工人技能以解决供应链承接技能薄弱问题提供新的合作框架。^④印太地区无论是存量供应链转移的承接，还是增量供应链的培育，都离不开高素质的劳动力，这是在供应链安全、低成本及高效率之间实现有效平衡的前提。因此，为确保关键供应链中拥有足够数量的熟练工人，协议将通过提供优质教育、培训和能力建设机会，提升关键供应链工人的技能水平。

第四，IPEF “供应链协议” 为提高印太地区在关键供应链生产和相关物流、基础设施等领域投资提供了共同合作框架。各缔约方将促进在关键部门或关键商品生产领域的投资，引导供应链投资向IPEF “供应链协议” 的相关缔约方转移，帮助企业确定潜在投资对象，最大限度减少贸易限制或障碍。此外，为进一步改善印太地区的物流及软硬件基础设施，协议明确将进一步促进该地区有形基础设施和数字基础设施的建设、维护和升级，鼓励运输和劳动力项目等领域的投资，发展联运走廊以及技术援助和能力建设等工具，帮助企业。^⑤

① 参见IPEF “供应链协议” 第11条。

② IPEF “供应链协议” 第10条规定，应考虑的因素包括：潜在短缺对国家安全、公共健康和安全的的影响，或对防止重大或广泛经济破坏的影响；对单一供应商或单一国家的依赖程度；地理因素，如实际或潜在的运输限制；替代供应商的可获性和可靠性；满足国内需求所需的进口量；国内产能的可获性；与其他关键部门或关键商品的相互关联程度。再次，要求设立IPEF供应链理事会，监督为关键部门制定的“行动计划”，致力于增强这些部门的韧性和竞争力。

③ 参见IPEF “供应链协议” 第7条。

④ 参见IPEF “供应链协议” 第5条。

⑤ 参见IPEF “供应链协议” 第2条、第4条。

（三）IPEF“供应链协议”与RCEP、CPTPP文本的比较分析

拜登政府在提出IPEF时就明确表示，不会延续传统自由贸易协议的路径。因而，IPEF“供应链协议”与印太地区现行的RCEP和CPTPP协议在目标设定上存在显著差异。IPEF“供应链协议”重在构建更加安全的供应链，不是仅考虑供应链的效率与成本，而RCEP、CPTPP重在构建更加高效、低成本的供应链（详见RCEP第2章和CPTPP第22.3条）。具体而言，IPEF“供应链协议”与RCEP、CPTPP主要在以下三方面存在差异。

第一，在缔约方的构成上，IPEF“供应链协议”展现出了显著的封闭性和排他性特征，意在打造更加利己而非开放包容的贸易网络。如表1所示，IPEF“供应链协议”并未将中国，以及美国认为与中国交好的老挝、缅甸和柬埔寨纳入其中。因而，中国、柬埔寨、老挝、缅甸只加入了RCEP，美国、印度和斐济仅加入了IPEF“供应链协议”，澳大利亚、文莱、日本、马来西亚、新西兰、新加坡和越南同时加入了IPEF、RCEP和CPTPP。可见，这种构成方式体现出了某种程度的选择性和排他性。

表1 IPEF“供应链协议”与RCEP、CPTPP缔约方比较

只参加IPEF	只参加RCEP	只参加CPTPP	同时参加IPEF和RCEP	同时参加IPEF、RCEP和CPTPP
美国	中国	加拿大	印尼	澳大利亚
	柬埔寨	智利	菲律宾	文莱
		墨西哥		日本
斐济	老挝	秘鲁	韩国	马来西亚
		英国		新西兰
印度	缅甸	中国台湾(申请)	中国台湾	新加坡
				越南

注：中国于2021年9月16日正式申请加入CPTPP，加拿大宣布将寻求加入IPEF，印度在2019年宣布退出RCEP谈判。

第二，在内容安排上，IPEF“供应链协议”没有削减或取消关税、改变服务或投资法规和调整其他国内法律的内容，但RCEP和CPTPP中却涉及了相关内容。例如，RCEP和CPTPP详细规定了货物的市场准入（强制性关税减让）、原产地规则、技术法规和合格评定程序、卫生和植物卫生措施、海关程序与贸易便利化、知识产权、电子商务、政府采购以及争端解决等关键内容。为增强供应链安全，IPEF“供应链协议”采取的是共同制定标准、确立关键部门或关键商品、集体应对供应链危机、确保供应链劳工权利、提升劳工技能、提高供应链物流和基础设施水平的方式。与此不同，RCEP、CPTPP则重在促进区域贸易一体化，更加强调供应链的便利性和低成本，通过搭建更加高效、便捷的通关平台等措施实现贸易便利化，确保自然人（CPTPP中称商人）的自由流动，并最大限度地减少卫生和植物检疫措施和技术性贸易壁垒（RCEP中尤为强调这一点）。

第三，在劳工标准上，IPEF“供应链协议”没有采纳CPTPP可执行的贸易劳工条款，但进行了制度创新。RCEP没有新的劳工标准条款，CPTPP则在第19章对劳工

标准作了全面且严格的专章规定，^①其核心在于劳工标准受到争端解决程序的制约，并允许使用制裁措施。较之CPTPP，IPEF“供应链协议”并没有引入争端解决机制，在以下四个方面有所区别：第一，IPEF劳工权利咨询委员会的相关决策程序采用的是三分之二通过即可的形式，相较于CPTPP第19.12条要求劳工理事会应协商一致的要求，决策效率更高；^②第二，IPEF劳工权利咨询委员会可主动发布劳工权利调查报告，而CPTPP并无此类规定；第三，IPEF“供应链协议”启动了针对工作场所的审查，即构建了针对特定设施劳工权利不一致问题的劳工权利报告机制（详见第二部分分析），这是CPTPP所不具备的；第四，IPEF“供应链协议”构建更加“快捷”的劳工争端解决程序，其第9条为劳工权利报告机制设定了最长不超过150天的程序期限，远低于CPTPP的规定。

三、IPEF“供应链协议”特征分析

在全球经贸规则重构背景下，IPEF“供应链协议”彰显出非约束性、显著排他性、执行机制灵活性、劳工标准创新性等贸易制度新特征。

（一）协议展现出明显的非约束性

IPEF“供应链协议”并不像传统全面自由贸易协议那样旨在构建规范各缔约方竞争条件的制度，而是通过大量鼓励、倡导性的文本，为各缔约方成为印太地区承接存量供应链转移和增量供应链的重要目的地提供基本合作框架。

其一，IPEF“供应链协议”并不涉及缔约方政府国内监管或立法的修订，主要规定了缔约一方政府在既定框架下相互合作的非约束性承诺。全文共24处使用“打算”（intend to）一词开头，表明大部分合作倡议在各缔约方现行国内监管框架内实施即可，包括分享最佳实践、促进投资、推动互操作性、确保监管透明、提高工人技能以及监测关键供应链中断情况等。

其二，IPEF“供应链协议”仅在四个方面使用“应该”（shall）的表述，旨在确保IPEF各成员对供应链形成集体理解，建立企业和政府间的信息共享机制。第一，协议要求各缔约方派遣官员参与三大新机构履行职责（第6条、第7条、第8条）。第二，协议与USMCA（美墨加协定）的劳工条款相呼应，设立劳工报告机制（第9条）。第三，协议明确规定各缔约方应提交关键部门、关键商品清单（第10条）。第四，协议着重强调了各缔约方对相关信息的保密义务（第13条）。IPEF“供应链协议”通过大量鼓励性、倡导性的非约束承诺，明确了各缔约方的合作领域及具体事项。IPEF“供应链协议”寄希望于各缔约方的关系随着时间的推移而不断深化与拓展，为合作伙伴提供一个平台，使各方能够形成对关键供应链的集体应对机制。

^① 涵盖可接受工作条件的核心劳工权利（CPTPP第19.2.1条、第19.3条）、劳动法的执行及其透明度（CPTPP第19.8条）、禁止强迫或强制劳动（CPTPP第19.6条）、劳动理事会（CPTPP第19.12条）、劳动磋商（CPTPP第19.15条）等内容，同时第28章对争端解决作了规定，保障劳工标准的可执行，即允许采用制裁措施（CPTPP第28.20条）。

^② 参见IPEF“供应链协议”第8.9条。

（二）协议具备显著的排他性

IPEF“供应链协议”通过构建“对内信息共享、对外信息壁垒”的机制，呈现出显著的排他性特征。

一方面，协议促进各缔约方之间的信息共享，同时对外设置信息保密壁垒。协议通过促进各缔约方的监管透明度（第4条）、共同确定关键部门或关键商品（第10条）等措施，确保各缔约方之间的信息共享。同时，协议强调对外的信息保密义务（第13条），确保关键信息能够在内部流通且不被外界获取。涵盖具体义务的传统自由贸易协议一般附带执行审议条款，如WTO的“贸易政策审议机制”，而IPEF“供应链协议”在这方面没有硬性要求。尽管协议要求各缔约方按照特定条款（第2~5条和第11条）的要求进行定期内部报告，但报告内容并不强制公开。此外，IPEF三大新机构的审议报告也不强制要求公开，仅由IPEF供应链理事会视情况公布活动摘要。这种设置使得IPEF“供应链协议”在实践中的执行情况仅对内部可见，对外界却形成信息壁垒，从而限制外界对协议实际进展的了解。

另一方面，IPEF“供应链协议”对成员的加入及退出进行了严格限制。协议生效1年内任何国家或单独关税区不得加入（第25.2条），生效3年内首签成员不得退出（第23条）。新成员加入须经所有缔约方同意，且应接受已有缔约方提出的任何条款或条件（第25.1条）。

可见，这些规定确保了核心圈层的先发优势与利益，进一步强化了协议的排他性特征。

（三）协议采用更灵活的执行机制

IPEF“供应链协议”设立供应链理事会、危机应对网络和劳工权利咨询委员会三个非常设机构，通过磋商程序来保障协议的日常运行及可执行。

一方面，协议设立了前述三大新机构，这三个机构不设秘书处，为非常设机构，由每一个缔约方中央一级政府派遣的高级官员组成，机构的日常运行以高级官员通过论坛讨论执行。IPEF“供应链协议”规定，各缔约方应在不迟于协议生效30天内向三大机构通报派遣的官员，60天内选举机构主席，120天内制定机构的职权范围。IPEF供应链理事会将设立“行动计划小组”，负责审议各小组的行动计划，发布活动摘要，以及审议技术援助和能力建设方案，旨在帮助企业识别和解决可能对区域供应链产生重大瓶颈的供应链风险。IPEF供应链危机应对网络则是在供应链中断的情况下，作为IPEF各缔约方的紧急通信渠道和支持系统，使各缔约方在一方或多方面面临供应链危机时能够简化沟通过程，协调应对措施。

另一方面，协议采用更为灵活的磋商机制作为争端解决方式（第19条），特别是在劳工权利争议方面，劳工权利咨询委员会还可提出解决建议和发布报告。

（四）协议适用创新的劳工标准

IPEF“供应链协议”不同于强调法律约束力的传统自由贸易协议，但仍借鉴

并创新了USMCA中的美式贸易劳工条款，尤其是“特定设施快速反应劳工机制”（Facility-Specific Rapid Response Labor Mechanism, RRM），^①以强化对IPEF供应链中劳工权利的保护。具体做法上，IPEF“供应链协议”通过设立一系列由各缔约方共同参与的公开监督机制，强化合作伙伴间劳工标准的协作、要求和执行。事实上，IPEF“供应链协议”构建了一种缔约一方承诺在自我报告基础上接受另一缔约方监督的机制。

首先，协议在定义中明确将国际劳工组织劳工权利纳入其中，包括：（1）结社自由和有效承认集体协商权利；（2）消除一切形式的强迫或强制劳动；（3）有效废除童工，禁止最恶劣形式童工劳动；（4）消除就业与职业歧视；（5）提供安全和健康的工作环境。此外，协议还将关于最低工资和工时的劳工标准纳入其中，^②并在脚注中将美国国内法有关最低工资和工时的可接受工作条件的制定范围作为范本予以明确。

其次，协议设立IPEF劳工权利咨询委员会。各缔约方设立由政府官员、工人代表和雇主代表三方构成的委员会，由该委员会持续识别对供应链有重大风险的劳工权利问题、提出风险处理建议并向供应链理事会报告，编写特定经济部门的IPEF供应链劳工权利技术报告，^③为企业和其他利益相关方提供咨询意见和最佳实践指导等。

再次，协议借鉴并创新了USMCA的RRM机制，构建劳工权利报告机制，以解决特定设施中劳工权利不一致问题。^④协议规定，每个缔约方应在本国建立报告机制，以接收关于位于另一缔约方（东道国）领土内的特定设施（如工厂）中存在劳工权利不一致问题的指控。东道国在收到指控后应进行审议，60天内向通报缔约方提供书面更新，说明其审议情况和努力情形，并在该书面材料提交后60天内和通报缔约方达成解决方案。^⑤

最后，协议设置未决指控公开清单（“黑名单”）作为劳工标准的执行保障。在前述劳工权利报告机制争议未决的情况下，争议双方应将指控及审议情况告知IPEF劳工权利咨询委员会小组委员会，由该委员会继续督促相关方解决争议。为此，IPEF劳工权利咨询委员会将设立未决指控公开清单（“黑名单”），将经磋商后仍未解决的劳工争议列入清单，清单还必须列明通报缔约方、东道国缔约方、具体争议设施所属部门、作为指控对象的具体劳工权利、指控列入清单的日期。

RRM机制的核心在于它是一个以工作场所为中心、针对企业社会责任而非政府监管行为的、可采取贸易制裁手段的并具有跨国属性的贸易工具（Claussen & Brown, 2024）。RRM机制围绕四个层面展开：第一，首次启动对工作场所的审

① RRM是USMCA首创的美式贸易劳工新工具，以跨国公司作为监督对象，该机制允许一缔约方督促另一缔约方境内的特定工作场所（如工厂）执行其国内劳动法。在此之前，各国政府从未允许以这种方式对彼此领土内工作场所的劳工执行情况进行监督。

② “关于最低工资和工时的可接受的工作条件”包括：关于根据一缔约方国内法规向工人或代表工人提供与工资有关的福利付款的任何要求，例如关于利润分享、奖金、退休和医疗保健的法规。

③ 劳工权利咨询委员会应与国际劳工组织磋商，每年编写两份有关IPEF劳工权利的调查报告。

④ IPEF“供应链协议”的“特定设施”是指：不属于“微型企业”的经营设施，其中“微型企业”特指“20或20人以下的企业”。

⑤ 参见IPEF“供应链协议”第9条。

查；第二，在政府确认存在侵害劳工权利的情况下实施补救措施；第三，应要求可成立审查专家组；第四，可实施中断贸易优惠的制裁措施。IPEF“供应链协议”谈判并没有采用以市场准入（贸易优惠）的方式激励贸易伙伴做出义务承诺的手段。为吸引众多劳工权利保护并不发达的印太成员可以根据自身情况加入由美国主导的IPEF，该协议在引入RRM机制的同时，结合协议本身的目标，并未引入RRM的制裁手段。

IPEF“供应链协议”重在强调利用公众监督督促企业保护劳工权利，通过设计三个公开监督机制，实现了缔约方政府的自我监督和工人、其他缔约方的第三方监督，构建对缔约一方承诺在自我报告基础上接受全体其他缔约方监督的机制。因此，IPEF“供应链协议”使得缔约方国内的劳工权利及相关保护在很大程度上置于公众舆论监督之下，这将有效促进缔约方政府提高和保持劳工权利标准。

四、IPEF“供应链协议”趋势分析

（一）追求与产业政策协同的贸易新方法

IPEF“供应链协议”是拜登政府推行与产业政策协同的贸易新方法的突出表现。全球经济“再平衡”背景下，面对新冠疫情及经济大萧条的叠加影响，拜登政府以前所未有的规模在基础设施、半导体与数字经济、绿色经济等领域推行了一系列新的产业政策，通过了三项具有里程碑意义的法律——《基础设施投资和就业法》（Infrastructure Investment and Job Act, IIJA）、《芯片和科学法》（Chips and Science Act, CHIPS）和《2022年通胀削减法》（Inflation Reduction Act, IRA）。新的产业政策分别通过执行和收紧政府采购法、^①执行CHIPS法的“护栏条款”和IRA的国内要求，^②将美国人放在公共投资和就业岗位的首位。这些做法彻底改变了对原有自由贸易理念的尊重，颠覆了原有的贸易方法。

IPEF“供应链协议”是在贸易政策新思维下达成的首个完整协议文本，它直接摒弃了以削减或取消关税、在服务或投资领域进行国内法规调整的做法，旨在广泛推行产业政策的同时，以供应链为抓手，通过优化伙伴国之间的商业环境，增强供应链的竞争力，降低美国人成本，保障危机时期关键商品的可靠供应，保证美国公司能够获得主要投入品，以及避免美国工人因供应链中断而被迫停工。IPEF“供应链协议”的签署清楚地表明，拜登政府正努力使美国的国际经贸政策与以重振美国国内制造为要务的产业政策保持协同，标志着美国对传统贸易政策的重新思考。该协议彰显的若干制度性与规范性特征，这有望成为后续美国与其他伙伴开展经贸往来的范本，将产

^① 主要通过修改《购买美国法》（Buy America）、《购买美国货法》（Buy American Act），提高政府采购中国产比例要求，并限制采购的豁免规则，以保护美国公司在境内政府采购市场的竞争优势。

^② CHIPS法的“护栏条款”是指，明文禁止企业在获取美国联邦政府补贴后提高其在中国境内的特定半导体设施的产能，或与中国实体进行涉及特定先进半导体的合作研发或技术许可活动。IRA的国内要求是指，获得税收抵免的清洁汽车的电池组件和关键矿物的来源和加工不得由任何“受关注外国实体”提供。

生深远的示范效应。

（二）依赖于美国单边举措的效果评估

对IPEF“供应链协议”的效用评估，将重点取决于美国的后续单边举措。由于协议文本多为鼓励性、倡导性内容，约束性义务和承诺相对较少，且新成立的三大机构职权范围、决策机制及运行程序等尚需在协议生效后的120天确定，因此目前对其效用评估尚难以判断。此外，鉴于IPEF本身并不以市场准入为由，且其在供应链圈层构建上的显著排他性，为吸引成员参与或为抵消圈层本身的封闭性所带来的负面效应，美国在IPEF谈判中采取了“胡萝卜加大棒”的策略组合。首先，美国宣传将为IPEF成员提供数字航运试点项目（如在新加坡港的项目）、加强海关——商贸反恐联盟（CTPAT）、STEM交流计划、IPEF市场实况调研、经济运营商（AEO）计划等技术援助项目或措施（Forsgren & Weiss, 2023）。其次，美国在谈判中利用IIJA、CHIPS、IRA中的豁免机制，通过对接受谈判条件或条款的缔约方给予豁免，以推动IPEF的自由贸易谈判进程。以IRA为例，该法案要求电动汽车电池中矿物价值的40%必须来自美国或与美国有自由贸易协议的国家，或是北美回收的，才能享受7500美元的全额税收抵免。美国正利用这一机制寻求与印尼等IPEF成员进行IRA下的自由贸易谈判。^①最后，IPEF“供应链协议”虽然规定了磋商解决争端的办法，但由于不存在中断贸易优惠等强制执行手段，导致其事实上的执行手段仍依赖于缔约一方（如美国）的国内单边限制或制裁措施。

（三）面临资本全球化经济利益的挑战

IPEF“供应链协议”反映出美国把区域民族国家的政治利益放在首位的政府干预主义的全球化理念，但是由于其执行机制的灵活性、供应链圈层构建的排他性、信息保密性等特征，该协议必将面临与资本全球化经济利益的冲突。一方面，在全球供应链中断或缔约方本身面临生产或储存短缺的情况下，由于协议的非约束性特征，向其他同样遭遇短缺的成员提供商品并创造激励并不容易，这使得协议的协调机制可能无法充分发挥作用。另一方面，在关键商品全球短缺的情况下，IPEF成员内部优先性保障存在问题。例如，假设生产关键商品的IPEF缔约方A国有足够的库存，但是一个非IPEF缔约方提出比其他IPEF缔约方更高的价格时，在市场机制发挥作用的情况下，A国并不一定会优先考虑另一IPEF缔约方，而是更可能选择出售给出价更高的非IPEF缔约方。市场机制下，为维持在全球短缺情况下优先向IPEF地区出口的原则，需要以某种方式限制向非缔约方的出口。然而，目前IPEF“供应链协议”并未限制缔约方的出口管制政策空间。

^① 关键矿产获取，美拉13国加紧布局[EB/OL]. <https://news.sina.com.cn/w/2023-11-18/doc-imzuytfu9641087.shtml>.

（四）推动供应链与生产布局的全球调整

IPEF“供应链协议”虽然不会直接为缔约方开放市场红利，但通过为各缔约方提供合作框架，该协议将为各缔约方提供构建供应链韧性的政策杠杆，并向市场传递一个重要、积极的信号，即东道国政府对供应链复原力和多样化的持久承诺。当IPEF缔约方共同确定关键部门或关键商品后，相应的生产商和贸易商倾向于将资源投向这些关键商品上，且协议所强调的技术援助计划可能提高IPEF地区关键商品的供应能力、实现供应商多元化或开发替代材料，这将进一步增强在IPEF各缔约方共同确定的关键部门进行投资和开展业务所需的行业信心。在协议之外的供应链环节中，由于市场竞争的存在和供应链的可替代性，协议所传递的更积极的市场信心，将激发跨国公司在该地区的投资，继而对既有的经贸合作关系产生影响，进一步加速推动全球供应链和生产布局的调整。

五、IPEF“供应链协议”对中国提出的挑战及应对

尽管拜登政府声称IPEF不针对任何国家，但从其特点来看，IPEF是美国试图借助盟友、伙伴的力量削弱和打压中国在亚太经济中现有地位的地缘经济手法（朱锋和倪桂桦，2022）。美国认识到不能仅仅依靠军事和安全合作来加强与亚太地区国家的联系，故在缺席CPTPP、RCEP情况下启动了IPEF，以此弥补其在区域经济合作架构中的缺失（李鸿阶，2023），淡化中国在该地区的影响力，重塑美国在亚太地区经济和贸易中的主导地位。

（一）IPEF“供应链协议”对中国提出的挑战

首先，中国在印太地区的经济竞争压力加剧。美国希望通过IPEF在贸易和经济新兴领域主导规则制定，为中国与周边国家的经贸发展带来障碍（徐德顺，2023）。就IPEF“供应链协议”而言，中国将面临两个方面的竞争。其一，将面临关键部门或关键商品供应链外移的压力。在IPEF“供应链协议”下，美国将联合印太盟友和伙伴，通过协议提供的合作框架构建排除中国的供应链体系，以此削弱中国对印太地区供应链的支撑作用。其二，将面临半导体和数字经济等新兴领域竞争加剧的挑战。拜登政府将高科技竞争置于对华战略竞争的核心位置，不仅致力于将中国排除在供应链体系之外，还将利用IPEF“供应链协议”推动半导体和数字经济等新兴领域的技术标准和规则的制定，并通过严格的投资限制、出口管制、提高关税等措施，在前沿领域实施“定向脱钩”，破坏中国的产业升级和技术发展。

其次，中国将面临贸易规则 and 标准制定话语权争夺的压力。在全球经贸规则重构背景下，IPEF“供应链协议”秉持拜登政府贸易政策新思维，构建“以工人中心”的贸易政策，嵌入并创新基于公众监督约束的劳工条款，以此构建新的贸易规则，并与供应链贸易进行深度融合。IPEF“供应链协议”通过创新制度与规范，吸纳众多劳工、环境标准等相对并不发达的印太成员，使其能够根据自身情况参与到美国主导的

协议中。该协议也可能成为后续美国与其他盟友之间开展经贸往来的范本，产生广泛的示范效应。新方法的实施将对中国在印太地区，乃至全球争取经贸规则 and 标准制定话语权产生深远影响。

最后，中国将面临印太地区地缘政治竞争的压力。IPEF本质上是美国整合联盟力量、实现超越中国地缘政治目标的重要工具（蒋芳菲，2023）。美国可能利用IPEF“供应链协议”获取、储存印太地区关键供应链的生产信息，以此拉拢或施压印太国家、挑拨中国与这些国家的关系，并鼓动印太成员合作制衡中国。因此，中国在印太地区有效利用现有区域合作平台、管理与周边关系的努力将面临进一步的压力。

（二）中国的应对方案

面对美国主导的IPEF“供应链协议”，中国不仅需要继续增强自身科技创新能力，更需要提升对外合作水平，采取谨慎务实的应对之策，通过加强与其他国家的供应链合作来应对IPEF“供应链协议”的挑战。

第一，针对协议所彰显的封闭性和排他性特征，中国应坚持主张奉行多边主义和自由贸易原则，倡导开放、包容的区域战略，反对任何形式的歧视性和排他性的制度框架。中国应坚定指出，亚太区域的各国和地区唯有通过紧密的经济纽带联合起来，推动多边主义、自由贸易和区域合作的不断深入发展，才能维持亚太地区的和平、繁荣与稳定。

第二，针对协议所构建的排除中国的供应链体系，中国应提升自身的供应链韧性，并深化区域经济合作。一方面，中国应坚持不主动与世界供应链“脱钩”，在发展“双循环”经济格局、构建更大共同市场的过程中谋划打造以中国为中心的多层次供应链体系。中国应充分利用市场规模大、产业供应链完整等优势，坚持高质量对外开放政策，出台更多吸引外资的措施，降低外资准入门槛，增强中国市场吸引力。另一方面，中国应推动建立或利用已有区域平台供应链合作、危机应对机制，提升对外经济合作水平。印太国家已经深深嵌入到中国作为重要一员的区域供应链体系中，IPEF“供应链协议”将中国排除在外的做法必将损害相关国家的现有利益。如澳大利亚、日本、韩国等美国传统盟友明确表示，愿意在推进IPEF的同时，与中国保持密切联系。此外，IPEF的排他性特征使得缔约方担心新协议的实施将影响现有的区域合作架构。IPEF“供应链协议”的成功将取决于与包括CPTPP、RCEP在内的现有自由贸易协议的协调和协同。因此，中国应更加积极、主动地加强区域经济合作。一是利用“10+1（中国+东盟）”“10+3（东盟+中日韩）”等平台，推动建立供应链合作常态化机制、信息预警机制等。二是以落实RCEP、加入CPTPP为契机，妥善利用既有的关税准则，建设性地推进市场准入政策落地，实质性地增强与全球各大经济体保持密切联系，以化解美国从中作梗带来的挑战。三是积极加入《数字经济伙伴协议》，参与国际数字经济规则制定，重点围绕数字基础设施、数字供应链和数字标准，在海南自由贸易港等对外开放前沿探索数据跨境自由流动等数字新规则实施落地，在印太

地区推动数字经济外交，提升中国在印太地区数字贸易规则的话语权。

第三，针对协议所提倡的提高印太地区在关键供应链生产和相关物流、基础设施等领域投资，中国应提高“一带一路”倡议建设的质量标准，在基础设施投资中实行更严格的环保和劳工标准，以更好满足当地经济发展的需求。中国愿以开放、包容的态度，欢迎更多国家参与全球基础设施建设。

第四，针对协议所推动的基于公众监督约束的劳工标准，中国应予以高度重视。协议虽然没有引入可启动制裁手段的劳工条款，但是各参与方及国际劳工组织等仍可能形成强大的舆论及政治压力。从美式贸易劳工条款及其实践来看，针对特定设施工人的结社自由和集体谈判权是其规制的核心。如何让国际社会认同中国这种一元工会体系下的结社自由和集体谈判权，是中国当下面临的主要问题。中国可考虑以现行自由贸易实验区（Free Trade Zone, FTZ）作为改革试验区，发挥园区内跨国公司多、劳动资源丰富等优势，在相关产业先行先试高水平的劳工标准，并探索与中国贸易平衡发展的劳工标准模式。

第五，针对新型技术标准，中国要增强议程制定和规则制定能力。中国应以实施“一带一路”倡议和“全球发展倡议”为契机，与亚太国家携手合作，在数字贸易、跨境投资、反腐败、绿色生产、基础设施建设等领域共同制定国际规则，在引领和塑造亚太经济秩序方面发挥更加突出的作用。

参考文献

- [1] 陈靓. 美国贸易政策新思维映射下的“印太经济框架”[J]. 国际展望, 2022(6): 91-107.
- [2] 蒋芳菲. 拜登政府“印太经济框架”及其影响[J]. 美国问题研究, 2022(2): 33-49.
- [3] 李鸿阶. “印太经济框架”的意涵、影响及其前景剖析[J]. 亚太经济, 2023(1): 1-9.
- [4] 徐德顺. 美国“印太经济框架”新进展[J]. 中国商界, 2023(10): 24-25.
- [5] 于阳. “印太经济框架”的议题整合功能及其局限[J]. 太平洋学报, 2023(11): 57-70.
- [6] 赵菩. 从TPP到IPEF: 美国亚太经济战略的制度创新[J]. 现代国际关系, 2023(3): 46-61.
- [7] 朱锋, 倪桂桦. 拜登政府对华战略竞争的态势与困境[J]. 亚太安全与海洋研究, 2022(1): 1-18.
- [8] Claussen, K. and C. P. Bown, “Corporate Accountability by Treaty: The New North American Rapid Response Labor Mechanism”, *American Journal of International Law*, 2024, 118(1): 98-119.
- [9] Forsgren, C., and J. G. Weiss, Unveiling the Landmark IPEF Supply Chain Agreement. (2023-06-14) [2023-11-20]. <https://www.steptoel.com/en/news-publications/global-trade-and-investment-law-blog/unveiling-the-landmark-ipef-supply-chain-agreement.html>.
- [10] Liu, F., and K. He, “China’s Bilateral Relations, Order Transition, and the Indo-Pacific Dynamics”, *China Review*, 2023, 23(1): 11-43.
- [11] The White House, Fact Sheet: In San Francisco, President Biden and 13 Partners Announce Key Outcomes to Fuel Inclusive, Sustainable Growth as Part of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity. (2023-11-16)[2023-12-02]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/11/16/fact-sheet-in-san-francisco-president-biden-and-13-partners-announce-key-outcomes-to-fuel-inclusive-sustainable-growth-as-part-of-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

【作者简介】常丽娟：上海WTO事务咨询中心法政部咨询师，中级经济师。研究方向：WTO法、国际经贸政策。

（下转第88页）

Localization of Business Judgment Rules: Theoretical Basis and Path of Realization

SONG Hua-jian

(School of Economic Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: The business judgment rule is essentially a concession and compromise of the equitable review principle in equity in business decisions. The design of the system encourages directors to take risks in decision-making by limiting judges' involvement in the substantive evaluation of business decisions, reflecting respect for directors' good faith performance of their duties and implying the value of prioritizing efficiency in business decision-making. The new round of revision of China's company law upholds the basic concept of promoting entrepreneurial spirit, and the expression of some provisions reflects the trend of company law towards board-centrism. As an important mechanism for balancing the rights and responsibilities of directors, the discussion of localizing the business judgment rule is of great practical significance. The localization of business judgment rules should be based on the elaboration of Article 180 of the new Company Law, upholding the basic requirements of judicial moderation of managerial decision-making, and clarifying the controversial issues on the basis of judicial interpretation in the form of statutory interpretation.

Keywords: business judgment rule; localization; duty of care; judicial restraint; company law

(责任编辑：马莹)

(上接第16页)

Characteristics, Trends, and China's Response to the Indo-Pacific Economic Framework Supply Chain Agreement

CHANG Li-juan

(Shanghai WTO Affairs Consultation Center, Shanghai 200336, China)

Abstract: The IPEF Supply Chain Agreement, as the inaugural agreement under the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF), establishes a fundamental cooperative framework for Indo-Pacific nations participating in the United States-led initiative to enhance supply chain resilience. Distinct from traditional free trade agreements like RCEP and CPTPP, this agreement, in the context of global economic and trade rule reformation, is characterized by its non-binding nature, significant exclusivity, a flexible implementation mechanism, and labor standards governed by public oversight. These features denote a paradigm shift in trade system innovation and norm-setting. The Agreement mirrors the Biden administration's endeavor to synchronize its trade practices with its broader industrial policy, with its utility predominantly contingent upon the unilateral measures undertaken by the United States. The execution of the IPEF Supply Chain Agreement is anticipated to expedite the reconfiguration of global supply chains and production structures. Concurrently, it presents challenges to China in several spheres, including supply chain transfer, competitiveness in emerging sectors, and establishing authority in the discourse of labor standards and trade regulation formulation. In response to these challenges, it is imperative for China to elevate its focus and devise strategies encompassing the reinforcement of multilateral collaboration, enhancement of supply chain efficiency, advancement in labor standard reforms, and proactive participation in the formulation of international regulations. These strategies are pivotal for China to effectively address the challenges posed by the IPEF Supply Chain Agreement.

Keywords: IPEF Supply Chain Agreement; labor standards; supply chain resilience; rule reconstruction

(责任编辑：马莹)