



东北亚论坛

Northeast Asia Forum

ISSN 1003-7411, CN 22-1180/C

《东北亚论坛》网络首发论文

题目：美国“印太经济框架”的本质、影响及中国的应对策略
作者：欧定余，侯思瑶
DOI：10.13654/j.cnki.naf.2023.02.003
收稿日期：2022-09-22
网络首发日期：2023-03-03
引用格式：欧定余，侯思瑶. 美国“印太经济框架”的本质、影响及中国的应对策略
[J/OL]. 东北亚论坛. <https://doi.org/10.13654/j.cnki.naf.2023.02.003>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

东北亚政治与外交

美国“印太经济框架”的本质、 影响及中国的应对策略

欧定余 侯思瑶

[摘要] 2022年5月,美国总统拜登在日本东京宣布与印太地区的13个国家启动“印太经济框架”的谈判进程。“印太经济框架”作为美国开展印太区域经济合作新的制度体系,从本质上讲,是一份以美国利益优先的印太区域制度整合方案,是美国在印太地区开展对华竞争的行动纲领,其未来必将会对我国的海外市场、供应链稳定、区域数字经贸规则制定话语权以及区域各国制度整合等方面带来不确定性的影响。为应对“印太经济框架”的可能影响和挑战,我国应加快构建新发展格局,整合“一带一路”倡议和RCEP,推出区域数字规则的“中国方案”,构建我国跨国企业主导的区域供应链,以RCEP为抓手,推动区域制度整合。

[关键词] “印太经济框架”;数字经济;供应链;新发展格局;RCEP

[中图分类号] D815

[文献标识码] A

DOI: 10.13654/j.cnki.naf.2023.02.003

[文章编号] 1003-7411(2023)02-0036-(13)

[收稿日期] 2022-09-22

[基金项目] 湖南省教育厅重点项目(21A0098)

[作者简介] 欧定余,湘潭大学商学院教授;侯思瑶,湘潭大学商学院博士研究生。(湘潭 411100)

2022年5月23日,美国总统拜登在日本东京正式宣布与印太地区国家启动“印太经济框架”(IPEF)的谈判进程。“印太经济框架”包括13个首批创始成员国,分别是美国、韩国、日本、印度、澳大利亚、新西兰、印度尼西亚、泰国、马来西亚、菲律宾、新加坡、越南、文莱,除美国和印度外,其他国家也同时为区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)成员国。5月26日,南太平洋岛国斐济加入IPEF,成为IPEF第14个成员国。目前的“印太经济框架”仍然处于提出概念和框架设计的早期阶段,从美国白宫发言人5月23日的发言简报可以看出,“印太经济框架”主要包括四大基础性模块:贸易(互联经济),供应链(弹性经济),清洁能源、脱碳与基础设施(清洁经济),税收与反腐败(公平经济)。^[1]

一、“印太经济框架”的背景

“印太经济框架”是美国拜登政府“印太战略”的重要组成部分,服务于美国在印太地区开展合作与竞争的大框架。“框架”中虽然包含美国政府提出的新的理念和规则,但是也保持了美国印太经济战略布局的传统惯性。当前,“印太经济框架”的出台还有着鲜明的时代特点,一方面是美国后疫情时代面临的经济衰退和通货膨胀问题,另一方面是中国在印太地区的影响力日益增强,已经影响到美国在印太地区的领导力和主导权。

(一)美国“印太战略”布局的传统惯性

“印太经济框架”的出台是对美国前两届政府印太经济战略的继承和拓展,展现出了美国政府在处理印太地区经济事务中的传统战略惯性。2010年美国奥巴马政府首次提出回归亚太战略,这是冷战后美国最重要的全球战略调整,也是美国首次将国际竞争的重点聚焦到亚太地区。2011年11月,美国时任国务卿希拉里·克林顿在《外交政策》上发表《美国的太平洋世纪》,正式宣布美国重返亚太,美国的“重返亚太战略”包括政治、军事、经济三个方面,在经济方面即是提出主导建设《跨太平洋伙伴关系协议》(TPP),通过达成包括所有商品和服务在内的综合性自由贸易协定,将其打造成以美国为核心的亚太经济合作新机制。^[2] TPP代表了美国想要整合亚太地区经济资源的雄心,希望通过高水平的贸易协定规则重构美国在亚太地区的领导力和影响力。但是作为美国奥巴马时期亚太战略的一部分,经济层面的TPP受到美国重返亚太政策中军事战略的掣肘,美国在亚太地区频繁挑起军事冲突一定程度上损害了其分享亚太地区经济红利的机会,同时美国国内经济衰落,国内保守力量的兴起也对高水平的贸易开放持反对意见,最终在奥巴马时期,美国并未完成TPP的谈判,美国亚太战略中经济层面的战略安排并未实现预期成果。

在特朗普政府时期,美国退出了TPP的谈判,转而希望通过与贸易伙伴的双边谈判构建更加符合其利益的“高水平贸易规则”,^[3]同时为了区别于奥巴马政府的“亚太再平衡”战略,特朗普政府不再使用传统的“亚太”地缘概念,而改用“印太”来界定美国亚洲战略框架中从西太平洋到印度洋的地缘政治区域。在这一时期,美国利用“离岸平衡”策略,通过加强与日本、澳大利亚和印度的四边合作来推进其“印太战略”的落地,^[4]打造了以日本为东部支点,以印度为西部支点,以澳大利亚为南部支点,以美国为主导的菱形区域安全架构,^[5]并使“美日澳印四边安全合作机制”成为特朗普政府“印太战略构想”的重要支柱。但是,需要指出的是此时的“印太战略”构想仍未完全成型,它更多地反映了美国在印太地区的各种诉求,代表着一种趋势和方向。^[6]在美国最理想的战略布局中,东南亚地区和东盟国家具有更重要的战略支点地位。正如美国时任国务卿彭佩奥2018年7月在美国商会印度洋—太平洋商务论坛上所言:“东盟实际上是印太的中心,在美国的印太愿景中发挥着核心作用”。^[7]但是,东盟出于自身定位和战略的考虑,不愿意轻易卷入大国博弈当中,在与美方的互动中对印太战略始终保持观望的态度,这导致美国的“印太战略”始终面临合法性的问题。

自美国新一任政府上台以来,拜登总统重新认识到了与印太地区开展经济合作的重要性,酝酿提出新的经济合作框架。早在2021年10月拜登出席第16届东盟峰会时,就开始为

“印太经济框架”的出台预热,在 2022 年 2 月份美国白宫发布的新版《印太战略报告》中,不仅对即将发布的“印太经济框架”内容、愿景做了简要阐述,而且计划在未来 12~24 个月内构建“印太经济框架”来统筹印太地区经济层面的战略安排。在 2022 年美国华盛顿举行的美国—东盟特别峰会上,拜登继续重申将会在今年晚些时候出台“印太经济框架”。最终在 2022 年 5 月 23 日的日本东京,拜登正式宣布启动“印太经济框架”的谈判。“印太经济框架”继承了奥巴马政府在贸易领域的相关议题,但是更加注重规则的制定,尤其是面向数字经济时代的经贸规则,同时“印太经济框架”实现了特朗普政府时期对美国“印太战略”的设想,获得了部分东盟成员国的认同,使得其在谈判时可以在美日印澳四国的基础上纳入了部分东盟成员国,大大提升了美国印太地区经济战略的合法性。

(二) 美国国内面临后疫情时代的经济衰退和通货膨胀

美国出台“印太经济框架”同样也寄希望于通过加强与印太地区国家的经济合作,利用重新嵌入印太地区生产网络的机会来解决美国当下面临的经济困境。后疫情时代的通货膨胀和经济衰退是美国政府现在面临的两大经济难题。2020 年新冠肺炎疫情暴发以来,美国政府为了应对疫情冲击、对冲经济风险,两届政府在短短的两年内相继出台了 4 份大规模的支出法案,总规模高达 6 万亿美元。巨额的经济援助计划虽然帮助美国实现了经济复苏和国内稳定,但同时也将美国的通货膨胀推高到 40 年来的最高水平,2022 年 3 月份美国的 CPI 同比增长 8.5%,超过 2 月份的 7.9%,达到 1981 年 12 月以来的最高值,5 月份美国 CPI 继续攀升到创纪录的 8.6%。据美国劳工部的数据显示,没有任何证据显示美国的通货膨胀将会降温。治理通货膨胀已经成为拜登政府的首要经济任务。2022 年 3 月,美联储已经启动加息进程,但通货膨胀不仅未被遏制,美国政府还需面临加息进程带来的流动性紧缩和经济衰退。据美联储当地时间 6 月 15 日发布的经济前景预期,2022 年美国经济增长预计将增长 1.7%,较 3 月份的预测下调了 1.1 个百分点。面对可能的经济危机和严重的通货膨胀,美国将希望放在了印太地区。印太地区已经成为全球经济的主要引擎,拥有世界五分之三的人口,占据全球生产总值的五分之三,并且贡献全球经济增长的三分之二。亚洲还是全球消费品的主要产地和新思想、新技术、新经济模式的汇聚地。^[8]拜登政府在多个场合都表示印太地区将是未来 21 世纪世界经济增长最快的地区,对印太地区的掌控将决定美国在全球的影响力,也决定了美国的未来。通过在“印太经济框架”中贸易、供应链等的安排,美国希望实现与印太地区更密切、更深入的融合,充分挖掘印太地区的经济潜力和比较优势,降低美国制造业的成本,同时提振经济,实现经济增长和通货膨胀的降低。

(三) 中国在印太地区经济影响力日益增强

近年来,得益于中国的产业链优势和庞大的消费市场对印太地区国家的吸引,中国在印太地区的经济影响力逐渐增强。中国是澳大利亚、新西兰农产品和矿产品的主要消费国,是东盟农产品和初级工业品出口的主要目的地,也是日韩等国电子芯片、汽车制造等高端产品重要的海外市场。此外,中国在印太地区的生产网络和区域分工中也占据着核心地位。2020 年,中国与日、韩、新、澳、东盟签署了 RCEP,未来,各国关税削减和贸易便利化水平的提升将会持续推动区域经济的协同发展,加深各国的经贸联系。中国作为 RCEP 区域内重要的消费

市场和产能贡献者,在区域经济合作中的地位有望进一步提升,在区域经济治理和经济事务中的话语权也会增强。对于印度来说,近年来中印两国双边经贸发展不断取得新的突破,双边贸易额屡创新高,中国已经成为了印度重要的经贸合作伙伴,印度一方面希望分享中国巨大消费市场带来的红利,另一方面也希望利用中国的供应链、产业链和直接投资推动印度完成工业化建设。虽然印度出于自身原因退出了RCEP的谈判,但是两国的经贸联系在可预见的未来仍将继续加深。而中国在印太地区的崛起客观上对美国在印太地区的经济活动造成了战略挤压,印太地区国家与美国的经济联系正在减弱,对中国的依赖反而逐渐增强,这是美国不愿意看到的。美国迫切需要采取措施改变现状,重拾其在印太地区的经济领导力,以便可以继续利用在印太地区经济活动中的主导地位攫取特殊经济利益,同时利用深度参与印太地区经济活动的机会,分享印太地区良好经济前景带来的发展红利。

二、“印太经济框架”的本质

虽然“印太经济框架”是美国与印太地区国家开展经济合作的新的制度平台,但“印太经济框架”本身并不是一个平等互惠、友好协商的制度安排,而更有可能是美国单方面提出标准、印太地区国家适应标准、以美国利益优先的印太地区区域制度整合方案。另外,美国将中国这个印太地区最大的国家排除在谈判之外,也意味着这将是一份具有鲜明反华倾向的行动纲领,它的出台将会在各方面对中国与印太地区的经济合作造成阻碍。

(一)“印太经济框架”是美国利益优先的印太地区区域制度整合方案

“印太经济框架”本质上并不是一个传统的自由贸易协定,美国商务部部长雷蒙多将其描述为“一个面向21世纪的经济安排,设计用来解决21世纪的经济挑战”。根据美国政府目前公布的文件,“印太经济框架”的谈判不会涉及到关税削减等市场准入方面的内容,更有可能是通过设计贸易、供应链、基础设施建设等方面的制度规则,形成一套以美国利益优先的印太地区区域制度整合方案。从美国白宫发布的简报的相关表述来看,贸易与互联经济主要包括构建面向未来的数字经济时代的高标准规则,包括跨境数据流与数字本地化标准、电子商务与中小企业、在线隐私和人工智能的应用等,同时就劳动与企业环境标准、企业责任条款与印太地区国家进行磋商。供应链与弹性经济主要包括寻求建立一个能够防止和预测供应链中断的供应链管理系统,建立供应链危机预警系统、绘制关键矿产供应链图、改善关键部门的可追溯性,构建多元化供应链。清洁能源、脱碳与基础设施模块包括在印太地区开发和部署清洁能源技术、深度开展技术合作,应对气候变化,调动相应资金支持印太地区基础设施建设。税收和反腐败模块主要包括通过制定和实施有效、稳健的税收、反洗钱、反贿赂制度,遏制印太地区的逃税和腐败,提高政治透明度、建立税务交换系统、将印太地区的贿赂定为刑事犯罪等。^[9]按照美国政府的阐述,印太地区签署协议的各国就可以就四个模块中的某一个模块与美国展开谈判,各国必须签署某一模块中的全部条款但是不必签署所有的模块。其中公平与弹性贸易将由美国贸易代表办公室(USTR)领导组织谈判,供应链弹性、基础设施建设、清洁能源与脱碳、税收与反腐败等议题将由美国商务部负责。^[10]美国外交学者网站指出“印太经济框架”的最终目标是恢复美国在印太地区的经济领导地位、抗衡中国在该地区日益增长的经济

和政治影响力,并使美国能够为印太地区乃至全球经济制定道路规则。^[11]

“印太经济框架”作为一个规则制度框架,美国和其他创始成员国的地位并不对等,美国在贸易、供应链、税收和反腐败中的条款设计具有鲜明的服务于美国利益的色彩,与印太地区的部分国家立场存在明显差异。美国在贸易模块的制度安排并不是一个基于具体规则和条例的具有约束力的承诺框架,更有可能是美国单方面提出的一套规则标准,同时,美国在国际经贸规则制定中一向追求高标准,从美国过往签订的数字经贸规则来看,美国主张的跨境数据自由流动等数字标准对于印太地区很多国家政府来说几乎没可能实现,即使最终达成多方协议,在具体执行层面也面临较大的困难。^[12]美国建立供应链监测预警系统和税收信息交换系统的设想具有侵犯他国主权的倾向,对印太地区的国家没有丝毫的经济利益,完全服务于美国掌控印太区域供应链的意图。另外,美国在“印太经济框架”中承诺的基建和清洁能源合作能否落实仍然存在变数,“印太经济框架”中所涉及到的基础设施建设和供应链多元化建设等问题都需要大量的资金投入,在美国国内基建投资额都大幅缩水的前提下,美国政府如何解决资金来源问题将是制约“印太经济框架”未来落实的一大瓶颈。如果美国政府想要依靠私人投资解决印太地区基础设施和供应链多元化,那么势必要在“印太经济框架”中考虑跨国公司的经济利益和实际需求,而这又是一个以制度和标准制定为主的“印太经济框架”难以涉及的。此外,“印太经济框架”中的限制性和排他性条款会影响到这些国家对其他国际条约的承诺,具体执行层面也会大打折扣。^[13]总的来说,“印太经济框架”是服务于美国重新掌控印太地区经济的战略设想,但是给印太地区其他国家带来的经济利益却寥寥无几。

(二)“印太经济框架”是美国开展对华竞争的行动纲领

“印太经济框架”主张的是一种没有中国参与的区域经济合作制度,本质上是想通过在经贸规则、供应链安排、基础设施建设以及税收与反腐败合作等方面的规则架构,重拾美国在印太地区的影响力,进而通过对印太地区的掌控塑造有利于美国的国际竞争环境,在对华竞争中重新获得主动权,具体表现在以下几个方面:

1. 以数字经贸规则为抓手,争夺印太地区关键领域的规则制定权

美国将数字贸易规则作为“印太经济框架”贸易模块的谈判重点,虽然是美国国内两党妥协的结果,但也是为抢夺数字经济时代经贸规则制度的主导权。自美国新政府上台以来,一直在积极推进与印太地区的贸易合作进程,但是由于美国总统“贸易促进权”已经于2021年7月1日过期,加之美国国内两党以及民间对新的自由贸易协定分歧严重,短期内已无法启动新的自贸谈判,所以就数字贸易这样的小规模协定进行谈判成为拜登政府的施政重点。根据彭博社的报道,拜登政府最早在2021年7月开始酝酿与澳大利亚、加拿大、马来西亚、新加坡在内的亚太国家达成一项新的数字贸易协定。^[14]“印太经济框架”内的数字贸易协定文本极可能以TPP、美国—墨西哥—加拿大自贸协定、美日数字贸易协定等美式数字贸易规则为模板,同时借鉴新加坡—澳大利亚数字贸易协定(SADEA)和新加坡—新西兰—智利数字经济伙伴关系协定(DEPA)在数字贸易规则领域做出的新的尝试,就数据使用的统一规则、电子通关协议等数字经济和贸易规则制定标准。数字贸易协定的安排凸显了美国在没有TPP的前提下,寄希望于通过领导达成某种前瞻性、基于规则的协议,再次引领国际政治经济治理规则的制定,

进而重新夺回印太区域贸易合作的主导权和影响力。

2. 依托印太地区构建多元化产业链,提升供应链弹性

2019年美国特朗普政府发动中美贸易战以来,美国已经经历了多轮的供应链危机,供应链危机直接导致居民消费品和工业中间品的短缺,进一步推高了美国工业制成品的成本和居民的消费水平,加剧了美国的通货膨胀。美国政府深刻认识到了供应链危机对经济的打击并希望通过“印太经济框架”解决供应链危机,降低生产和消费成本,提升供应链弹性、构建多元化供应链。早在2021年2月份,美国总统拜登就签署行政命令,要求美国联邦政府部门和机构对关键产品和行业的供应链风险进行全面评估,在2021年6月美国白宫发布的关键产品供应链风险报告中指出,美国在半导体制造、大容量电池和电动汽车、战略和关键矿产品、生物制药及其药物活性成分等领域严重依赖国外产能,尤其是中国(中国在这份报告中被提及了458次),^[15]报告警示美国政府,在这些关键领域中,制造商的数量有限和市场高度集中的问题将会加剧供应链的脆弱性。为解决供应链危机,美国计划双管齐下,一方面在印太地区建立供应链检测和预警系统,提升供应链对美透明度,加强供应链数据搜集和分析能力,另一方面美国企图依托在印太地区的盟友建立备份供应链,提升供应链多元化。在2021年9月,美国以“稳定供应链”为名,要求三星、台积电、SK海力士等半导体制造公司在45天内提交包括库存、订单和销售账户在内的核心商业信息,同时也施压印太地区半导体设计、制造企业三星电子和台积电,以及电池领域制造商LG能源和SK创新增加在印太除中国之外的其他地区的投资以服务于美国市场。从美国“印太经济框架”中关于供应链的主张来看,其提升供应链弹性的目标不一定会为印太地区国家带来更多利益,反而有可能在客观上损害印太地区部分企业的商业利益,同时割裂印太区域合作,人为制造恶性竞争的局面,不利于印太地区的区域合作和经济发展。

3. 依托在印太地区清洁能源和基建合作,与“一带一路”展开差异化竞争

早在特朗普政府时期,美国就在印太地区启动了名为“蓝点网络”的基础设施建设计划,美国通过“蓝点网络”计划旨在制造一个多主体、多层次、连接紧密的印太多边基建伙伴关系,塑造高标准规范,建构良好的基建治理体系。^[16]但是由于“蓝点网络”计划无法为美国关注的重点基础设施建设提供有效的信贷支持,且受疫情和特朗普下台的影响,“蓝点网络”计划发挥影响的空间逐渐被压缩。拜登政府上台之后,选择重新拥抱盟友,在2021年6月举行的七国峰会上提出本届政府的全球基础设施建设计划“重建更美好世界”倡议(B3W),同时与英国的“清洁绿色倡议”和欧盟的“全球门户”对接,共同推进全球基础设施建设。从拜登政府前期推出的基础设施建设计划来看,在印太地区的基建计划有鲜明的对抗“一带一路”的意图,并且更加注重团结欧盟等美国传统盟友。未来,在“印太经济框架”的制度安排中,美国极有可能保留现有的制度安排和竞争意图,在融资方式上,以政府引导+私人投资的模式替代中国政府主导的模式,以国内和国际的发展融资机构来催化私人资本。在投资领域方面,更加注重数字经济、绿色能源等新型基础设施,区别于“一带一路”在交通、能源、通信等领域的投资。从现实的角度来讲,对新型基础设施的投资一方面有利于欧美在未来新兴领域规则的制定方面提升话语权,另一方面寻求与“一带一路”的差异性也有利于增强计划的吸引力。^[17]

4. 以税收和反腐败为抓手行使长臂管辖权

“印太经济框架”的税收和反腐败模块将成为美国掌控印太区域经济、行使长臂管辖权的重要利器。自2021年12月美国出台《美国反腐败》战略以来,拜登政府不断推进海外反腐工作,包括扩大与伙伴国的合作、提供反腐败的资源支持、加强与国际组织和私营部门的合作、保护社会组织和媒体的监督行为等。在国际方面,美国政府一直致力于构建一个完全由其领导的全球反腐败体系,通过这个体系为美国的情报网络扩展提供重要的平台,使得美国可以在经贸领域利用反逃税、反腐败、反洗钱以及合规审查等手段打击竞争对手并使国际企业被迫接受美国的法律制度。^[18]可以预见,如果美国在印太地区建成税务交换系统等反腐败体系,那么美方未来完全可以利用反腐败、反逃税、反洗钱等借口对中资企业和海外华人的海外经营活动进行打击,甚至迫使美国的盟友对中资企业进行制裁乃至关闭经营,从而对我国在“一带一路”沿线国家正常、合法的经贸活动造成损害。

三、“印太经济框架”的前景及对中国的挑战

(一)“印太经济框架”的前景

“印太经济框架”是拜登政府为弥补美国“印太战略”经济短板而提出的新的制度框架,迎合了多数印太国家和地区意欲深化与美国的经济合作的需求,在下一步的推进落实过程中具备一定的有利条件。对于拜登政府而言,推进“印太经济框架”的战略意义重大,因而其推进的战略意志也较为强烈。^[19]但是目前框架本身并不完善,受制于国内政治力量的掣肘和资源投入不足,以及美国与东亚各国对框架本身存在的利益诉求方面的分歧,“印太经济框架”的前景并不明朗。

一方面,美国自身经济实力的下降已经难以匹配其推进“印太经济框架”的战略意图。美国GDP占全球的比例已经从2000年的30.4%下降到了2021年的23%,反观中国则从2000年的3.5%上升到了2021年的18%,中美实力差距的缩小导致美国已经无法在印太地区保持绝对的主导地位和足够的影响力。^[20]此外,经过多年的大规模减税和扩大政府支出,美国政府积累了巨额的债务,截至2021年1月31日,美国联邦政府未偿债务余额已经突破31万亿美元,大大超过美国去年约23万亿美元的国民生产总值。^[21]在通货膨胀和美国加息的加持上,仅仅是债务付息已经让美国政府不堪重负,在此情况下,美国政府能够拿出多少资金支持“印太经济框架”的落实是令人生疑的。而印太地区的国家无论是基础设施建设还是数字化转型,都需要海量的资源投入。根据《东盟互联互通总体规划2025》的规划,为满足东盟在基础设施建设、数字创新、物流、进出口管理和人员流动等五方面的需求,未来东盟每年需要至少1100亿美元的基础设施投入,^[22]美国在国内基建法案大幅缩水至1.2万亿美元的前提下,满足自身基础设施建设投入尚显不足,^[23]恐难以为东盟提供具有吸引力的资金注入,而这无疑增加了美国推进“印太经济框架”的难度。

另一方面,美国与印太地区国家在“印太经济框架”谈判中的核心利益诉求存在分歧,难以取得较大的突破性进展。从目前的情况来看,拜登政府推进“印太经济框架”的利益诉求主要包括践行自己竞选时提出的“服务于美国中产阶级的外交政策”这一口号,打通内外政策的

隔阂与藩篱,让对外政策必须服务于国内利益,特别是中产阶级利益,让他们在全球经济中获得成功。^[24]此外就是要在印太地区开展对华竞争,遏制中国与印太地区的区域合作与互利共赢。这些利益诉求决定了美国政府不仅没有办法通过“印太经济框架”在削减关税、开放市场等市场准入方面为印太地区各国提供更大的承诺,而且也意味着“印太经济框架”是一个鲜明的政治对抗机制和制度安排。而这与印太地区各国现阶段对美国的利益诉求是相反的。在特朗普退出 TPP 的谈判之后,印太地区各国的确希望有一个替代性的多边贸易框架,作为指导、协调自己与美国这一全球最大经济体间经贸关系的“总纲”,以便继续利用美国的市场和吸引美国的对外投资。但是印太地区的各国普遍不希望卷入中美两国的地缘政治斗争,尤其是要在中美之间选边站。在 RCEP 签署之后,各国普遍认为经济发展、互利共赢、相互合作才是印太地区经济发展的趋势,也是符合各方利益的共同选择,目前,除菲律宾之外,RCEP 已经在包括中国在内的 14 个成员国中生效,此时任何阵营化、冷战化的对抗都不利于印太地区的经济发展,也不符合各方的利益诉求。然而,核心利益诉求的分歧如果无法妥善解决,未来必将制约“印太经济框架”的推进和最终的落实。

(二)“印太经济框架”对中国的挑战

尽管“印太经济框架”目前尚未成型,短期内尚无需担心对中国经济和区域合作的影响,但从首届 IPEF 面对面部长级会议的结果来看,印太地区各国除印度退出贸易模块的谈判外,其余各成员国均表示要参加所有模块的谈判,因此中国仍需密切关注并警惕可能带来的消极影响。从经济层面来讲,“印太经济框架”一旦建成必将会对中国深化与印太地区国家的经济合作造成一定的不确定性,同时也必将阻碍现有的印太地区区域制度整合的进程。

1. 以美国、印太地区国家为主的海外市场不确定性增加

摆脱美国市场对中国供应链的依赖是美国逐渐清晰并坚定执行的未来战略目标。美国政界和学术界越来越担心,未来如果不降低美国市场对中国的依赖,中国凭借全球最完备的供应链体系,必将会对美国遏制中国的经济政策形成掣肘。从中美贸易战的成果来看,特朗普政府发动贸易战的三年来,中美双边贸易额不降反增,同时加征的关税几乎全部由美国的消费者承担,令美国消费者苦不堪言,而这一切都源于中国供应链在美国市场中的不可替代性。为此,拜登政府上台伊始,便通过各种手段强化对供应链的控制,同时扶持和再造替代供应链,企图依托多元化供应链平衡中国供应链在美国市场中的地位,降低美国市场对中国供应链的依赖。

从目前的情况来看,即使美国只能实现低限度的供应链多元化构建,也会对中国企业海外市场的开拓造成阻碍。首先,美国在部分关键核心产品供应链的“去中国化”意图十分强烈。美国对中国的 5G 信息技术、半导体制造、电池和电动汽车、关键矿产品、生物制药、风和光伏发电设备以及安防设备的投资安全审查已经对我国在这些行业的跨国企业的海外业务造成损害,以华为、中兴、海康威视等为代表的新兴行业跨国企业在美国市场的开拓举步维艰,如果美国寻求构建多元化供应链的计划顺利实施,不排除美国政府会通过行政手段施压将这些行业的企业完全排除出美国市场的可能性。此外,美国在印太地区构建的多元化供应链也会与我国产业链在印太地区和其他区域市场展开竞争。印太地区作为全球增长最快、增长潜

力最大的区域,也是我国海外贸易政策的重要着力点。近年来,我国与印太地区国家的经贸水平不断提高,东盟已经成为我国最大的贸易伙伴,在受疫情冲击的两年来,与东盟的经贸往来为我国稳外贸、保增长发挥了重要的作用。伴随着我国双循环新发展格局的提出,印太地区的市场在我国经济发展中的重要地位还将进一步上升。目前,我国在印太地区不仅有“一带一路”倡议的统领性战略规划,还有区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)等自贸协定促进双边和多边经贸发展,印太地区作为我国新兴产业和高技术产业重要的海外市场,如果面临激烈的海外竞争和域外国家的人为干扰,势必会对我国的新兴产业和高技术产业的发展前景造成影响,进而对我国产业升级和经济高质量发展造成阻碍。

2. 中国与东亚区域供应链的联系面临割裂风险

经过近半个世纪的演变,东亚区域生产分工经历了多次的结构性调整,中国在东亚区域生产网络中的核心地位逐渐确立。依托“一带一路”倡议和RCEP,中国与东亚地区国家以解决基础设施建设瓶颈为先导,将国内产业链与东亚地区产业链结合,形成了一种分工明确、功能互补的新兴产业链关系。在我国双循环新发展格局战略提出之后,东亚地区作为中国重要的区域经济外循环,对中国产业链起到了很好的稳链补链强链的作用。^[25]新冠肺炎疫情发生以来,中国和东亚地区国家组成的东亚区域供应链展现出了强大的生命力,为稳定世界商品供应网络发挥了重要作用。但是美国近年来的“印太战略”不断冲击着东亚地区供应链的稳定。早在奥巴马政府的“亚太再平衡”战略时期,美国就开始在高科技领域、非传统安全领域对华发起投资审查,在技术转移和人才培养政策等方面的管制事实上已经让部分国家对中美两国未来关系走向产生了忧虑。拜登政府又企图以“印太经济框架”为起点,重新搭建美国未来主导亚太经济事务的平台,以供应链多元化为导向,以供应链监测系统为手段,重新获取对东亚地区供应链的掌握,从而对中国在东亚区域分工的地位造成挤压,进而减少东亚地区国家与我国国内产业链的联系。如果拜登政府的“印太经济框架”最终成形,东亚地区其他国家极有可能为了规避在进入美国市场时可能受到的不公平待遇,在部分依赖美国市场的供应链中尽可能避免与中国供应链进行合作,减少输美商品的“中国元素”,最终在东亚地区形成服务于美国市场和服务于中国市场的平行供应链。

3. 削弱中国在区域数字经贸规则制定的话语权

美国将数字经贸规则制定作为与印太国家贸易模块的谈判重点,将会削弱中国在相关领域规则制定的话语权。中美两国都是数字经济领域的大国,新冠肺炎疫情不仅让世界各国看到了数字经济强大的韧性和增长潜力,也让世界各国认识到了完善数字经济治理规则的重要性和紧迫性。目前在印太地区,我国签署的最高水平的数字贸易规则就是RCEP,但是RCEP在数据跨境流动、个人隐私、数字便利化的制度性生态系统(电子文件管理、电子发票、电子支付系统、个人信息保护和数字身份识别)等方面的制度设计处于劣势。^[26]一直以来,中国都更侧重于数字主权治理的主导模式,与美国崇尚自由、市场化治理模式有明显的差别,因而在高水平的数字经贸规则谈判方面一直进展缓慢。但是,伴随着印太地区数字经济的快速增长,如果美国政府抓住时间窗口,抢先获得印太地区数字贸易领域规则制定的主导权,那么美国政府极有可能利用高水平的数字贸易规则“美式模板”围堵中国,打压我国的数字贸易和数字

主权,削弱我国以国家控制为主的网络监管模式和限制性数字贸易政策取向在印太地区的影响力,进而对我国未来与印太地区国家的数字经贸规则谈判造成阻碍。^[27]如果美国在“印太经济框架”中的数字经贸规则设定被印太地区国家所接受,中国在未来同印太区域国家的经贸谈判中必然要适应高标准的“美式模板”,从而在战略上陷入被动局面。

4. 东亚区域制度整合再受冲击

相比较于东亚地区在经贸领域构建的成熟的区域分工生产网络,东亚地区的制度合作长期处于竞争状态。由于制度议程和规则标准的设计可能影响到国家在区域经济合作框架下的利益分配问题,所以尽管各国普遍希望能够建立涵盖东亚地区的区域合作机制,但是由于主导权的争夺问题导致区域制度整合问题迟迟未决。^[28]近十年来,东亚地区长期面临着 TPP 和 RCEP 的竞争问题,TPP 作为美国等域外国家在东亚地区发挥影响力的制度性平台,与东亚国家自己主导的 RCEP 长期的竞争关系制约着东亚区域一体化的进程。而事情的转机发生在美国退出 TPP 谈判之后,虽然最终以日本为主导完成了剩余的谈判并将其更名为 CPTPP,但是 CPTPP 的经济体量和影响力已无法和 TPP 同日而语,东亚地区第一次迎来了制度整合的契机。伴随着东盟群体力量的崛起,东盟开始在区域经济事务中发挥主导作用,并最终促成了 RCEP 的签署。RCEP 的签署标志着世界上最大的自贸区终于建成,也意味着东亚地区正在依托 RCEP 走向制度整合,推动东亚地区从区域生产网络向区域生态圈转变。而“印太经济框架”的推出代表着美国的意志重新开始干扰东亚地区经济走向,围绕“印太”还是“RCEP”的区域制度整合方向的争议可能迫使各国重新思考和抉择,进而对东亚地区的制度整合进程造成冲击,为东亚区域合作带来了更大的变数。

四、应对“印太经济框架”的政策建议

(一) 加快构建新发展格局

构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的双循环新发展格局是我国立足当下、着眼长远的战略规划。^[29]在新发展格局下,通过国内统一大市场的建设,打破市场封锁、地方保护等商品自由流通的阻碍,充分激发我国内需市场潜力,为世界各国创造更多的需求。^[30]统一大市场的建设可以让我国依托内需市场虹吸全球创新资源,提升本国市场对外部资源要素的吸引力,利用本国市场提供的机遇吸收全球人才、技术等优质资源,重点提升印太地区国家对中国市场的依赖,在满足自身需求的同时进一步提升我国在印太地区区域经济治理的话语权,提升我国在印太地区区域竞争和合作的主动权,粉碎美国在印太地区孤立中国的企图,牢牢把握经济全球化的战略主动权,从而应对美国“印太经济框架”带来的影响。在新发展格局下,我国也可以继续扩大开放,构建高水平对外开放经济新体制,同印太地区各国共享发展机遇。面对美国在印太地区的围追堵截,中国不仅不能退缩,反而应该勇往直前,更加积极地参与区域经济分工,更加有效地融入区域产业链、供应链、价值链,更加主动地扩大对外交流合作。对于印太地区凡是愿同中国合作的国家、地区、企业,都要积极开展合作。主动加强与东盟国家的经贸与技术合作,以最直接、最实惠的方式落实与推动如 RCEP 等一系列有利于中国发展的国际经贸合作议程,以合作化解竞争。充分利用好中国与东盟国家现有的所有合作

机制,如“10+1”、澜湄合作机制、2.0版的中国东盟自贸区、RCEP等,设法主动塑造中国与东盟关系的未来,挤压域外势力插足的空间。在新发展格局下,我国应加快自由贸易区建设,构建面向全球的高标准自由贸易区网络,利用自贸协定构筑的规则体系构建公平竞争的市场环境,依托自贸协定推动所有伙伴加强加深全球价值链紧密协作,并让合作分工变得更加细致,同时也进一步拉紧了中国和自贸伙伴间的经贸关系。^[31]

(二)构建我国跨国公司主导的区域供应链

改革开放以来,依托庞大的内需市场,我国国内各行各业崛起了一大批优质的跨国企业,这些跨国企业拥有大批的技术和人才储备,同时也拥有先进的管理经验,是我国实现产业升级和高质量发展所必需的微观主体,推动这些企业走出去并在全球范围内进行分工布局,一方面有利于我国充分利用全球范围内的劳动力、技术和资本等优质资源,服务于我国国内的内需市场,另一方面也有利于加强我国在全球产业链、区域产业链治理中的话语权,增强我国产业链供应链的稳定性,同时与欧美等国的跨国公司展开竞争,防止欧美等国依托在产业链治理中的主导权肆意打压我国国内产业链供应链,鼓吹印太地区供应链与我国国内产业链脱钩。当前,中国与印太地区贸易自由化水平的提高也为我国跨国企业走出去提供了极大的便利。RCEP中区域累积的原产地规则使得我国企业在RCEP区域内配置产能分工时无需考虑差别关税的影响,贸易便利化水平的提升也使得跨国的商品流动更加便利,同时RCEP区域内零关税水平达到90%也将极大地促进贸易的发展,我国跨国企业可充分利用自由贸易协定这一制度优势,沿RCEP区域内布局产业链供应链,构建以我国跨国公司主导的区域供应链。

(三)明晰中国的利益主张,推出区域数字经贸规则的“中国方案”

在后疫情时代,数字经济越来越蓬勃发展,已经逐步具备了重塑全球经济和政策的能力,无论是发达国家还是发展中国家,对数字经济治理规则和标准制定主导权的争夺已日趋激烈,而印太地区更是数字经贸规则激烈竞争的主战场。相对来说,中国在高水平数字经贸规则谈判方面的进展已经落后于西方国家,虽然中国在2020年9月发布了“全球数据安全倡议”,对供应链、基础设施等数据安全的中国理念进行了阐释,但是至今未形成完整的数字经贸制度规范。从目前印太地区数字经贸规则的进展来看,未来,中国应尽快明晰自身在数字经济时代的核心利益诉求,以“一带一路”倡议中的先进理念为指导,充分利用我国在RCEP数字经贸规则谈判和制定中的经验,结合我国发布的“全球数字安全倡议”,借鉴最新的数字经济伙伴关系协定(DEPA)和新加坡—澳大利亚数字经济协定(SADEA)的相关数字经贸规则议题设置,打造具有区域影响力乃至全球影响力的数字经贸规则“中式模板”,推动印太地区数字经贸规则的发展。

(四)以RCEP为抓手,加快区域制度整合

2020年11月15日,中日韩新澳和东盟十国签署的RCEP结束了地区间长期存在的“成熟的生产网络、紧密的区域内贸易”与“缺失整体性经济性合作制度安排”的不平衡状态,各国第一次迎来了制度整合的契机。RCEP虽然是以东盟国家为主导,推进经济合作和区域经济管理,但是却是区域内各国独立治理区域经济事务的开始,也是各国从区域生产网络到生产网络和区域消费市场结合的区域生态圈转变的开始。RCEP第十八章第2条规定设立区域全面

伙伴关系联系委员会,下设四大附属机构,分别是货物贸易委员会、服务与投资委员会、可持续发展委员会和商务环境委员会,用于各方在相关领域的治理工作。同时,RCEP 还设有磋商制度、联络点制度以及通知或通报制度,用于缔约方就相关工作的协调、沟通和协商。此外,RCEP 还设有完整的贸易经济和贸易争端解决机制,在坚持 WTO 基本原则的基础上引入具有区域特色的贸易争端解决机制,引入经济技术合作章节,兼顾最不发达国家所处的发展阶段和经济需求,为最不发达国家提供技术合作与经济援助,保证各国平等享受区域经济一体化带来的制度红利。以 RCEP 为制度平台推动区域制度整合,有利于避开区域大国之间复杂严峻的政治博弈和域外大国的干扰,弱化和化解各方争议和分歧,切实推动有利于区域经济发展的相关议题的落地实施。中国应充分发挥 RCEP 区域内大国的影响力,引导 RCEP 各伙伴国在统一制度框架下的区域整合,同时在推动印度重回 RCEP 谈判中继续发挥建设性作用,为构建区域经济命运共同体而努力。

参考文献

- [1] The White House.FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity [EB/OL].<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/>, 2022-09-01.
- [2] 金灿荣,刘宣佑,黄达.“美国亚太再平衡战略”对中美关系的影响[J].东北亚论坛,2013(5):3-12.
- [3] 金香丹,廉晓梅.特朗普政府贸易保护主义政策冲击:中日韩 FTA 谈判的机遇与挑战[J].东北亚论坛,2019(5):92-101.
- [4] 赵菩,李巍.霸权护持:美国“印太”战略的升级[J].东北亚论坛,2022(4):24-46.
- [5] 徐金金.特朗普政府的“印太战略”[J].美国研究,2018(1):70-82.
- [6] 胡波.美国“印太战略”趋势与前景[J].太平洋学报,2019(10):21-30.
- [7] 杨慧,刘昌明.美国视域中的“印太”:从概念到战略——基于对美国主流智库观点的分析[J].外交评论(外交学院学报),2019(2):59-86.
- [8] 张薇薇.战略分析视角下的拜登政府“印太战略”[J].和平与发展,2022(2):18-40.
- [9] The White House.Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity [EB/OL].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>, 2022-09-01.
- [10] The White House.On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework [EB/OL].<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/>, 2022-09-01.
- [11] Mohammadbagher Forough.America's Pivot to Asia 2.0: The Indo-Pacific Economic Framework [EB/OL].the diplomat,<https://thediplomat.com/2022/05/americas-pivot-to-asia-2-0-the-indo-pacific-economic-framework/>, 2022-09-01.
- [12] 丛琬晶.数字贸易协议:美国重拾亚太领导力的新思路[EB/OL].复旦发展研究院,<https://fdi.fudan.edu.cn/02/9f/c21253a393887/page.htm>, 2022-09-01.
- [13] 张梦旭,韩晓明,张志文.抵制“小圈子”思维,共筑亚太合作“大舞台”[N].人民日报,2022-05-11(15).

- [14] Biden team weighs digital trade deal to counter china in asia [EB/OL]. Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-12/biden-team-weighs-digital-trade-deal-to-counter-china-in-asia#xj4y7vzkg>, 2022-09-01.
- [15] The White House. Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth ———100-Day Reviews under Executive Order 14017 [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supplychain-review-report.pdf>, 2022-09-01.
- [16] 毛维准,戴菁菁.对冲“一带一路”:美国海外基建“蓝点网络”计划[J].国际论坛,2021(5):55-75.
- [17] 刘鸣,陈永,束必铨.“印太战略”:以美印日澳的战略逻辑、利益与策略选择为分析视角[J].东北亚论坛,2021(2):3-21.
- [18] 唐睿.美国海外反腐新趋向及其霸权逻辑[J].人民论坛,2022(5):100-102.
- [19] 陈积敏,熊洁.拜登政府“印太经济框架”评析[J].现代国际关系,2022(8):45-53.
- [20] 张超.“印太经济框架”的分析及中国的应对[J].印度洋经济体研究,2022(4):114-138.
- [21] 美国联邦政府债务规模突破30万亿美元大关[EB/OL].新华网:http://www.news.cn/2022-02/02/c_1128323744.htm, 2022-09-01.
- [22] 中国与东盟就高质量共建“一带一路”迈出新的重要步伐[EB/OL].“一带一路”网:<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/98965.htm>, 2022-09-01.
- [23] 项梦曦.新基建计划“缩水”折射出美国经济“痛点”[N].金融时报,2021-06-29(8).
- [24] 韦宗友,张歆伟.拜登政府“中产阶级外交政策”与中美关系[J].美国研究,2021(4):93-109.
- [25] 欧定余,侯思瑶.双循环新格局下东亚区域价值链重构在我国经济外循环中的支撑作用研究[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021(3):87-92.
- [26] 周念利,吴希贤.拜登政府推出亚太数字贸易协定的基本策略、内容、对华挑战及前景研判[J].国际贸易,2022(3):44-50.
- [27] 张雪春,曾园园.美国数字贸易现状与中美数字贸易关系展望[J].南方金融,2022, No.548(4):3-13.
- [28] 杨慧.主导权、制度负外部性与亚太地区的经济制度竞争——以TPP与RCEP为例[J].外交评论(外交学院学报),2021(2):125-154.
- [29] 习近平.新发展阶段贯彻新发展理念必然要求构建新发展格局[J].求是,2022(17):4-17.
- [30] 习近平.构建新发展格局 实现互利共赢[N].人民日报,2020-11-20(2).
- [31] 李宁.推进自贸区提升战略服务构建新发展格局[N].国际商报,2022-02-28(1).

[责任编辑 路京京]