

印太经济框架上马，可能催生两个平行区域供应链

原创江玮财经杂志2022-07-06 18:25发表于北京



如何避免或缓解“去中国化”或选择性“脱钩”的危害是中国对外战略的优先任务。其根本出路在于扩大对外开放。这种扩大开放不仅是量上和规模上的开放，而且是制度和规则层级上的开放



2022年5月24日，美国、日本、印度和澳大利亚领导人在东京召开“四方安全对话”。图/法新

文 | 《财经》记者 江玮 编辑 | 郝洲

无意重返或加入亚太地区现有贸易协定的美国开始另起炉灶。

今年5月，美国总统拜登在访问日本期间正式宣布启动印太经济框架（IPEF）。6月中旬，14个成员国的贸易部长举行了第一次会谈，就贸易领域的谈判目标展

开磋商。美国贸易代表戴琪表示，IPEF 成员寻求建立高质量、包容、自由和公平的贸易承诺。

印太经济框架由贸易、供应链韧性、清洁能源和脱碳、税收和反腐四个支柱构成，分别代表了互联经济(Connected Economy)、韧性经济(Resilient Economy)、清洁经济(Clean Economy)和公平经济(Fair Economy)。美国贸易代表负责贸易支柱的谈判，另外三个支柱的谈判则由美国商务部牵头。

与传统的贸易协定不同，印太经济框架将重心放在制定新的规则，而不涉及市场准入和关税减让。美国认为过去的经济合作方式无法解决供应链脆弱、腐败和避税港等问题。美国商务部长雷蒙多指出，印太经济框架不再是老套的传统贸易协定，将反映经济已经发生变化的事实。

在印太经济框架下，贸易支柱涉及跨境信息流动和数据本地化的标准，同时包括人工智能、劳工和环境标准等议题。供应链韧性将通过建立早期预警系统、绘制关键矿产供应链、提高关键部门的可追溯性和协调多样化努力来预防供应链中断。清洁能源和脱碳支柱将打造绿色基础设施，并通过加强可再生能源、能源效率标准等方面的努力来应对气候变化危机。税收和反腐领域则将制定和执行有效税收、反洗钱、反贿赂的承诺。

目前共有 14 个国家加入了印太经济框架，约占全球 GDP40% 的规模，它们分别是美国、日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰、文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南和斐济。

在美国启动印太经济框架之前，这一地区已经先后完成了 CPTPP（全面与进步跨太平洋伙伴关系协定）和 RCEP（区域全面经济伙伴关系协定）的贸易谈判，因此印太经济框架与 RCEP、CPTPP 的成员有多个重合。RCEP 的 15 个成员中有 11 个加入了印太经济框架，CPTPP 的 11 个成员中则有 7 个，其中日本、澳大利亚、新西兰、马来西亚、新加坡、越南和文莱这七个国家同时是 RCEP、CPTPP、IPEF 的成员。

尽管在成员上有所重叠，但印太经济框架与 RCEP、CPTPP 并不构成替代关系。

“它们的定位不同，无论是 CPTPP 还是 RCEP 都是以市场开放为核心，围绕降低壁垒、扩大市场准入展开。而 IPEF 由四个支柱组成，是以供应链的安全和新规则为核心。”社科院亚太与全球战略研究院院长李向阳在接受《财经》记者专访时表示。

李向阳指出，印太经济框架作为美国政府印太战略的有机组成部分，它的最终目标是服务于“去中国化”。“围绕拜登政府所推行印太战略下的对华选择性‘脱钩’与全球价值链重塑的议题……我们的一个基本判断是，未来在亚太地区有可能出现两个平行的区域价值链或区域供应链。”他说。

美国印太战略的组成部分

《财经》：如何看待印太经济框架和传统自由贸易协定的不同？它的一个显著特点是不再提到关税减免。

李向阳：我想先谈 IPEF 究竟是什么，或者它的定位是什么，因为这是我们讨论问题的前提。现在国内存在两种极端的看法，一是认为在印太经济框架中，美国没有单方面开放市场，不像自贸区一样，所以是瘸腿的，注定要失败。另一种则认为这是对中国围剿。

实际上争议还是在定位上，那么它的定位是什么？它是美国印太战略的一个组成部分，这是讨论问题的前提。因为从美国的角度来说，从特朗普政府到拜登政府，印太战略的核心和最终目标是针对中国的或者是遏制中国的，具体到经济领域就是“去中国化”或“脱钩”。

在这个前提下如何实现这个目标？紧接的就是途径的问题。从美国的角度来看，它最直接、最迫切的就是要吸引本地区更多的国家参与进来，这是最关键的。如果本地区的国家不参加，那么印太战略就是一句空话，所以它要吸引更多的国家参与进来。只有更多的国家参与进来，才能真正服务于“去中国化”或者遏制中国的目标。

如果美国把印太战略只确定为一个政治、安全的合作机制，那么它会给本地区国家带来一个战略上的难题：加入就意味着在中美之间选边站。但引入了 IPEF 之后，这个难题客观上就被化解了。参与的国家可以说它们参与的是区域经济合作，在中美之间不选边站的立场没有发生变化。

事前，很多人认为中国台湾可能成为 IPEF 的成员，为什么没有把它纳入进来？从法理上来说，中国台湾参加 IPEF 没有障碍，因为 IPEF 不是一个国际组织。之所以没有接纳中国台湾加入，一个可能的考量就是为了化解选边站的难题，从而吸引更多国家和地区参与。

IPEF 的最大缺陷是它没有市场开放条款，既不同于当初的 TPP（跨太平洋伙伴关系协定），也不同于其他自由贸易协定。作为大国提出的一个自贸区方案，通常最大的吸引力是开放市场，这是吸引小国参与的一个前提。IPEF 所以能够得到其他国家的认可，在于它有自己独特的优势：进入门槛非常低，可以说几乎没有门槛。

它不是先定规则后做事，而是先把这些国家纳入进来，然后再谈判；如何谈判则采取渐进的方式。在它的四个支柱里面，你参与其中任何一个也行，两个也可以，三个或者全部也行，完全取决于成员国的意愿和能力，这客观上把进入门槛降得特别低。

作为印太战略的组成部分，IPEF 未来可能会演变为 Quad（由美国、日本、印度和澳大利亚组成的四方安全对话）+ 的一种形式，从而为本地区国家参与印太战略提供了一种道义上的“合法性”。

《财经》：印太经济框架由四个支柱组成：贸易、供应链韧性、清洁能源和脱碳、税收和反腐。如何理解这四个支柱？为什么供应链韧性被提到如此高度？

李向阳：IPEF 作为印太战略的组成部分，它的最终目标是服务于“去中国化”，这个目标不会因为它单列出来而改变。“去中国化”或“脱钩”是过去两届美国政府一直致力实现的目标。

在特朗期执政期间，对华“脱钩”表现为粗暴而全面的“脱钩”。而拜登政府已经意识到所谓与中国的全面“脱钩”是做不到的，他需要的是一种选择性的“脱钩”。2021 年上任之初，拜登在对美国供应链安全百日评估计划里就明确提出美国在供应链层面的合作原则，即与美国有共同价值观和共同利益的国家展开。这句话暗含的是与美国没有共同利益、没有共同价值观的国家不可能成为它的合作对象。因此，拜登政府的“去中国化”就转化为在产业链或供应链层面与中国的选择性“脱钩”。

所谓选择性“脱钩”主要体现在战略性产业和高科技产业。在过去一段时间，“四方集团”把重点放在重要的战略原材料以及芯片等领域。这有别于特朗普政府所推行的对华全面“脱钩”与贸易战。未来这种选择性“脱钩”将主要通过制定新规则

和构建有韧性的供应链来实现。

回过头来再看 IPEF 的四个支柱，它的逻辑与实现上述目标的途径是完全一致的。贸易作为四个支柱之一，美国虽然没有以开放国内市场为前提，但它在里面加上数字经济、劳工与环境条款，所以它是靠新规则的制定和有韧性的供应链来实现它与中国的选择性“脱钩”。

与 CPTPP、RCEP 不构成替代关系

《财经》：过去几年亚太地区先后达成了 CPTPP 和 RCEP。日本一度寄望于美国重返 CPTPP，但美国国内仍缺乏回归 TPP 的支持氛围。印太经济框架与 CPTPP、RCEP 形成了何种关系？

李向阳：总体来看，IPEF 与 CPTPP、RCEP 不会构成替代关系。

一是它们的定位不同，无论是 CPTPP 还是 RCEP 都是以市场开放为核心，围绕降低壁垒、扩大市场准入展开。而 IPEF 由四个支柱组成，是以供应链的安全和新规则为核心，因此它们并不构成直接的替代关系。二是 IPEF 所涉及到的供应链安全、数字贸易、数字经济规则又高于 CPTPP 和 RCEP。

《财经》：随着印太经济框架的推出，亚太地区治理规则碎片化趋势是否进一步加剧？它将如何影响亚太经济合作前景？

李向阳：围绕拜登政府所推行印太战略下的对华选择性“脱钩”与全球价值链重塑的议题，我们亚太与全球战略研究院的课题组一直在做跟踪研究。我们的一个基本判断是，未来在亚太地区有可能出现两个平行的区域价值链或区域供应链。

为什么会做出这样的判断？未来全球价值链重塑的方向之一是其布局将围绕最终消费市场展开。而中国和美国是未来世界上两个最大的最终消费市场，这对包括日本、韩国、东南亚以及南亚在内的国家而言是至关重要的，因为本地区多数国家都是出口导向型的模式，它们在中美之间不选边站也是基于这样的背景。无论是脱离中国市场，还是脱离美国市场，对于它们都是无法接受的。

但如果美国推行对华选择性“脱钩”能够顺利实施的话，那就有可能出现两个平行的价值链，即以中国作为最终消费市场的区域价值链和以美国、欧洲为最终消费市场的区域价值链。

两个平行的区域价值链并不意味着是冷战时期两个平行世界市场的重现，它们仍然是交织在一起的，因为美国要做的不是与中国全面“脱钩”，在一些战略性、高科技产业之外，美国仍然希望跟中国开展合作，所以中美之间不可能完全“脱钩”。本地区的国家更不希望在中美两个大市场之间做非此即彼的选择，它们倾向于在一些领域更多地加入到美国的区域价值链，比如战略性、高科技产业，在其他领域又会参与到以中国作为最终消费市场的区域价值链。

这也间接回应了国内学术界近年来一直争论的一个问题。一种观点认为在后疫情时期，中国是全球资本的避风港，另一种观点则认为将被“去中国化”。放到上述框架下，这两种看法都是可能成立的。在高科技和战略性产业里面可能是“去中国化”，而在其他领域国际资本仍然会青睐于中国市场。这不是一个非此即彼的关系，而是在领域方面做了划分，也就是选择性“脱钩”。

即便是选择性“脱钩”，对中国来说也是有害的。如何避免或缓解“去中国化”或选择性“脱钩”的危害是中国对外战略的优先任务。其根本出路在于扩大对外开放。这种扩大开放不仅是量上和规模上的开放，而且是制度和规则层级上的开放。现

在大家谈论最多的是高水平对外开放，其目标之一就是要从根本上能够应对美国的印太战略、印太经济框架以及“去中国化”或“脱钩”的挑战。

来源于诸边主义的谈判理念

《财经》：拜登政府希望能在 12 至 18 个月间敲定协议，2023 年 11 月由美国主办的亚太经合组织领导人会议被认为是达成协议的期限。CPTPP 和 RCEP 花费了数年时间才完成谈判，为什么印太经济框架在短时间内就可以达成？

李向阳：和 TPP 以及其他一般的自贸协定相比，IPEF 的特殊性在于它不是一揽子式的，它是自助餐式的谈判，谁需要什么、谁想参与哪个领域就在哪个领域谈判。

你如果只接受其中一个领域，就在一个领域里头谈判。如果四个都参与，但其中两个谈不成，也可以先留在外面。谈判的难度因此大大降低。它与传统的一揽子协议不同，更像近年来世界贸易组织（WTO）谈判中盛行的诸边协议，也就是谁签署对谁生效。

多边主义和区域主义都是一揽子式的，只要其中一项达不成就没法进入，而诸边主义更强调灵活性。从这一点来说，IPEF 可能更多的是来源于诸边主义的谈判理念。

《财经》：在印太经济框架的四个支柱里，参与国家可以选择性地参与其中一个领域而不必在所有领域都做出承诺，这种制度设计有何考虑？

李向阳：从美国战略的目标来说，它的第一步是要吸引更多的国家参与，这是最重要的。另一个限制条件是美国国内政治不允许它在短期内再签署新的自贸协定。这两个因素决定了它只能选择这一合作机制。

IPEF 将走行政法规程序而不走国会立法程序，这是很多人担心的一个问题。下一届政府如果民主党连任失败，它就有可能发生变化，因为这套机制不是通过立法来完成的，它是行政法规。但是如果放到从特朗普政府的对华全面“脱钩”到拜登政府选择性“脱钩”的连续性背景下来考虑，与中国“脱钩”的战略导向两党是一致的，所以虽然有风险，但是大方向不会变。

《财经》：美国在选择初始成员上有什么特别的斟酌吗？东盟国家中有一些国家没有参与。

李向阳：IPEF 成员国的选择更多的是美国基于战略层面的考虑而做出的。把印度纳入进来就是一个典型，印度无法适应 RCEP 的要求，但可以进入到 IPEF。在东盟国家中，缅甸还处于一个国内政局混乱的状态，老挝、柬埔寨与中国经济存在紧密联系，在政治上和中国的联系也很紧密，所以更多的不是它们不愿意参与。但总体而言，国家数量越多，对于美国印太战略的推进越有利。斐济在 IPEF 启动后的三天被接纳就反映了这一点。

《财经》：在不减免关税和开放市场的情况下，印太经济框架对参与国有哪些吸引力？你提到过“印太经济框架吸引力的大小最重要的是看美国究竟愿不愿意以开放本国市场来构建一个类似当初 TPP 那样的经济合作平台”，但现在看来美国并不愿意。

李向阳：对本地区国家来说，美国开放市场至关重要。但短期看美国不可能把 IPEF 打造成一个自由贸易区协定。这并不意味着参与 IPEF 没有经济收益。一方面，这些国家通过参与到美国主导的产业链内可以获益。可能会有人说东南亚国

家，比如越南、泰国和马来西亚，它们虽然参加了 IPEF，但在高科技领域能做什么？它们可以做下游产业。韩国的三星转移到越南以后，下游的很多企业也都跟着转移过去。

另一方面，IPEF 未来不排除有欧洲国家参与的可能性，通过在高科技产业领域的合作，可以使本地区国家加强与欧洲国家的合作，因为这一类产品的最终消费市场是面向美欧的，这是一个很大的潜在收益来源。此外，本地区国家参与在新领域的规则制定也是大势所趋。

国际经济合作的微观基础已生变

《财经》：当年美国参加 TPP 谈判的时候称这是 21 世纪的新型贸易协定。现在美国说印太经济框架是要解决 21 世纪的经济挑战，你觉得 21 世纪的贸易谈判和从前相比有哪些不同？

李向阳：这种说法更像是一个宣传口号，它是基于美国对“挑战”的内涵界定而言的。因此，我们在讨论 21 世纪区域经济合作的路径选择时，要避免就经济论经济。IPEF 是美国印太战略的有机组成部分，并不完全是基于经济逻辑而提出的。这是它的基本定位。

这些年来在国际经济合作中，对安全和政治的考虑越来越多，它不再是一个单纯的经济议题。比如全球价值链的基础已经从效率优先转向韧性优先，或者是效率与韧性同样重要。韧性的核心就是安全。这标志着国际经济合作的微观基础已经发生了变化。

《财经》：在 RCEP 和 TPP 出现时，人们一度认为这可能会是实现亚太自贸区的途径，但现在看来亚太自贸区的前景是不是越来越暗淡？

李向阳：亚太自贸区是传统意义上的自贸区，其核心是以市场开放为导向，但现在在美国国内政治无法接受签署新的自贸区协定。

就 IPEF 的定位来说，它在短期内不可能成为亚太自贸区的基础。当然从理论上美国可以说如果中国接受 IPEF 的规则，我们可以把它作为基础来推进亚太地区的贸易投资自由化。但是从战略上来说，IPEF 作为美国印太战略的组成部分，其目标就是要针对中国。

对于亚太自贸区的前景，我们可能需要重新认识，因为全球化正在步入低谷。在过去的超级全球化阶段，全球化的基础的效率优先。为提高效率，企业会充分利用不同国家的比较优势，全球价值链呈现出不断延长的趋势。

进入到反全球化阶段，效率优先让位于韧性优先，全球价值链呈现出缩短的趋势。在这种转型的背后，非经济因素的影响越来越大，如战争、疫情乃至意识形态等。很多现象难以用纯粹的经济利益逻辑来解释。因此，未来亚太自贸区的发展方向需要置于新的背景下来认识。