

“印太经济框架”及其对亚太区域合作的影响

◇ 刘均胜

内容提要:

美国拜登政府推出的“印太经济框架”(IPEF)具有重要的政策信号意义,代表美国区域政策甚至地缘政治经济政策的改变。IPEF不同于传统的自贸协定,具有自身特点,其目的和理念迥异于亚太区域基于市场开放融合的实践。因此,IPEF的建立很大可能给亚太区域合作带来重大和不确定性的影响。

随着2023年5月27日供应链协议谈判的实质性结束,“印太经济框架”(IPEF)因进程超预期而成为焦点。IPEF是美国总统拜登于2022年5月23日正式宣布启动的“一项21世纪的经济安排”,目前的14个成员遍及北美、大洋洲、东北亚、东南亚和南亚,生产总值(GDP)总和约占全球的40%,总人口约占全球的33%。在过去的三十多年,区域合作是促进亚太区域经济活跃的基础性因素之一。良好的区域化构架不但有利于减少商品和生产要素流动的交易成本,而且有利于稳定市场预期,长期促进经济增长。相反,“碎片化”和“制度过剩”的区域化构架则加剧市场的封闭和分割,相互对立

或重叠的规则会提高交易成本。鉴于此,IPEF将给亚太区域合作带来怎样的影响,成为值得关注的重要问题。

IPEF的内容、特点和进程

(一) IPEF的主要内容

IPEF倡导构建紧密经济、韧性经济、清洁经济和公正经济,分别对应数字贸易规则、解决区域供应链韧性、清洁能源与碳排放,以及加强税收与反腐败四大支柱领域。紧密经济主要强调“高标准、包容性、自由和公平”等理念,将数字经济作为重点,通过新的和创造性的方式促进贸易和投资,目的是为美国企业打造所谓“公平竞争”

的区域秩序。围绕数字经济,IPEF主张用高标准和开放原则管理数据本地化和跨境数据流动。这样一方面通过盟友之间的合作确保数字经济发展,另一方面针对中国打造封闭的数字经济联盟。美国意图通过IPEF进一步强化数字经济联盟,推行符合自身利益的数字与科技政策,以确保在高科技方面的领先。

IPEF以“公平贸易”的名义要求其他国家在劳工和环境标准上向美国看齐。未来不符合劳工和环境标准的商品将无法获准进入IPEF的市场。

印太是美国重塑全球供应链体系的重点地区,因此解决供应链韧性成为IPEF的核心。解决供应链韧性包括提

高供应链的透明度、多样性、安全性、可持续性和整合性，其目的是协调危机应对机制，尽可能地消除外部扰动，确保关键原材料和关键技术的获取。在美国以“安全”名义加大对供应链控制的过程中，拜登政府将中国界定为“威胁”其供应链的核心风险来源。IPEF通过强化供应链韧性来减少对中国的依赖，目的是把中国排除在全球高科技供应链之外。

清洁经济主要是清洁能源、脱碳和基础设施等内容，是“印太战略”气候议题相关内容的延续。IPEF将清洁经济作为主要内容，这有助于美国获得对气候权力秩序的主导地位。针对中国，IPEF在成员国接受清洁经济技术援助和基建投资方面设立前提条件，如严格关键技术的出口管制和投资安全审查等。

客观上，税收和反腐败有利于提高政策的透明度和政府的办事效率，从而改善营商环境。需注意的是，税收针对跨国公司的避税问题，有利于资本、利润从世界各地回流美国；反腐败的滥用则会助长美国的“长臂管辖”，以此名义打击其他国家的企业和个人。

（二）IPEF的特点

IPEF是美国贸易政策新思维的产物，有如下特点：

一是更重视规则谈判，而

非市场准入。不同于传统自由贸易协定所关心的关税和非关税壁垒减让等市场准入问题，IPEF关注的是战略性产业合作，通过协商为数字经济、供应链、新能源等议题制定高标准规则。高标准规则将替代关税直接地影响跨国公司的投资布局和贸易。而且，IPEF能绕过立法审批，以行政协定的方式快速推进。

二是分模块，而非以一揽子的方式推进谈判。传统自贸协定一般为一揽子协定，而IPEF框架下的四个领域都可作为单独模块，成员国可选择一个或多个模块参与谈判。对于具体谈判议题，IPEF不追求参与国家的广泛性，更强调联盟的高标准和排他性。

三是带有浓厚的地缘政治色彩，而非基于经济理性。传统自贸协定更多是基于经济理性，且普遍受WTO关于自贸协定规则的约束。相比之下，IPEF的成员加入程序、议程设定以及机制设计等都由美国决定，这导致成员加入问题上的意识形态化和政治化。

（三）IPEF的谈判进程

2021年10月美国总统拜登在出席东亚峰会时首次提出“印太经济框架”的概念。2022年5月23日拜登正式宣布启动IPEF。当年9月8日在美国洛杉矶举行了首次部长级会议，启动正式谈判。2023

年5月27日IPEF成员国部长级会议宣布供应链协议谈判实质性结束，这是IPEF框架下第一个实质性结束谈判的领域。此次会议明确了供应链协议的总目标和具体目标，为此计划建立供应链理事会、危机应对网络、劳工权利咨询委员会三个实体组织以落实上述目标。同时，美国为了顺利实施供应链协议，将采取包括举办供应链监测和运营的系列培训会、商务部长雷蒙多负责经贸联系、各成员国经营者相互认证等七大行动。

2023年9月7日美国公布了IPEF供应链协议草案全文。

IPEF产生的背景和战略意图

IPEF作为美国贸易政策新思维的产物，具有不同于以往自由贸易协定的内容特点，这有着深刻的时代背景和主导国的战略意图。

（一）逆全球化背景下的美国对外政策

英国脱欧和美国退出跨太平洋伙伴关系协定（TPP）是逆全球化的标志性事件。英国和美国分别是一战前和二战后经济全球化的领导者，现在则分别回归传统保守主义和孤立主义，这对20世纪80年代以来世界经济形成的两大趋势——经济全球化和区域



2023年11月，亚太经合组织第三十次领导人非正式会议在旧金山举行。图为美国加州旧金山。

图/中新社

一体化带来较大影响。

全球金融危机后，为了转移经济社会矛盾，美国等发达国家将经济增长乏力的原因归于发展中国家的“非市场经济行为”，并进而破坏以WTO为核心的多边贸易体系。美国开始追求“价值观同盟”，形成俱乐部排他式的、灵活的、非对等的国际经贸体系，以实现自身政策目标与利益诉求。

拜登上任后，不同于奥巴马时期的以自贸协定拼经济，而是综合运用政治、经济、安全、科技、金融等多种手段；不同于特朗普的“单打独斗”，而是加强盟伴关系和价

值观贸易。基于此，IPEF具有了不同于全球化时期自贸协定的内容和特点。

（二）IPEF的战略意图

一是夯实“印太”战略的经济基础。“印太”战略是当前美国最重要的区域国际战略，但在经济上却存在短板。IPEF可以为美国同“印太”国家在产业、技术、贸易和基建的合作提供平台，同时在这些方面同中国展开竞争。近年来，美国借“印太”战略过度强调地区安全性、渲染“中国威胁”，并强迫一些国家在中美之间选边站队，这些无疑会增加区域内国家的担忧。通过IPEF，美国一方面可以相

对弱化“印太”战略的军事安全色彩，以减少区域内国家对安全化的担心；另一方面可以用经济手段拉拢不愿意选边站的国家，增强“印太”战略的吸引力。

二是恢复对亚太区域合作主导权的争夺。为了保持霸主地位，美国非常重视亚太地区，一直以来的策略是经济上密切同亚太经济体之间的联系、政治上扮演“离岸平衡手”。特朗普政府时期，由于国内保护主义和孤立主义的泛起，美国退出了其主导的TPP，导致美国在亚太地区主导权上出现暂时倒退。

TPP在日本的努力下被改

造为“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP),虽然内容和标准上有一定的缩水,但仍是当今世界最高标准的自由贸易协定。CPTPP还引发了亚太地区经济格局的深刻变化,加速了“区域全面经济伙伴关系协定”(RCEP)的谈判,后者在2022年正式生效。

由于RCEP相对于CPTPP的优势,RCEP的生效可能使美国在该地区的经济影响力进一步受到制约。美国智库对特朗普政府退出TPP给予了广泛的批评,认为美国在亚太地区缺乏经济支柱会导致其在该地区的影响力大幅降低。RCEP更是加重了美国的危机感。对此,拜登执政后开始反思究竟以何种方式来弥补由于退出TPP所导致的不利局面。

尽管日本表示愿意作为CPTPP“守门人”等待美国的重返,但美国国内的经济形势和两党对于自贸协定的态度决定了美国难以返回CPTPP。而且美国即便加入CPTPP,也只能是以参与者而非主导者的身份,这显然不符合其获得经济主导权的目标。因此,IPEF被用来应对“美国在亚太地区经济领导地位和信誉受到的威胁”。

三是服务于遏制中国的大国竞争策略。冷战结束以来,美国一直在全球范围内防范新的挑战者。以2009年“重

返亚太”战略为标志,美国对中国的态度由接触转为遏制。为了防范在东亚形成围绕中国的合作格局,美国推动构建TPP,目的是“不允许中国书写全球经济规则”。2017年上台的特朗普政府挑起对华经贸摩擦,2021年拜登政府上台后,在对外政策上,将中国视为“首要的战略竞争对手”“21世纪最大的地缘政治考验”,宣称要与中国展开“战略性、长期性、极端性”竞争,而印太地区是其对华博弈的最重要区域。

IPEF成为美国借助盟友伙伴力量打压中国在亚太地区经济影响力的一种地缘政治和经济手段。通过构筑区域合作新架构,美国希望在中国周边地区重新打造一个“排华经济圈”。在IPEF的组成成员方面,美国刻意拉拢印度和部分东盟国家,为此在制度设计上不惜一再降低准入门槛和修改内容条款。而对于倡导经济合作和具有经济影响力的中国,IPEF却采取了排斥态度,反映了其真实意图就是为了遏制和孤立中国。

除了盟伴合作,美国还利用重塑供应链来“锁链”中国的高科技产业升级和高质量增长。逆全球化、新冠疫情和乌克兰危机使各国充分意识到保障供应链稳定和安全性的重要性。IPEF体现了美国在保证供应链稳定上的泛安全

化做法和价值观贸易,通过排他性合作,实现与中国供应链的“脱钩”。

四是为了占据国际经贸规则制定的高地。作为大国,制定和主导国际经贸规则贯穿美国对外政策的始终。奥巴马政府推动TPP的一个重点就是,宣称这是一个“全面、高质量的21世纪FTA”,涵盖“下一代”贸易规则。CPTPP尽管继承了TPP大部分规则和议题,但冻结了22项美国主推的议题,这也是拜登政府不愿意重返CPTPP的一个原因。IPEF关于价值链、数字经济、环保与劳工等新议题和高标准是现有自贸区和多边体系没有的,从某种意义上说可能会成为今后贸易协定的样板,这有利于美国占据国际经贸规则制定的高地。

借助IPEF在全球价值链等议题上的优势,美国可以对以WTO为核心的多边体系改革施加更多影响力。全球生产价值链的出现使传统贸易规则难以适应新的经济发展形势。传统贸易规则针对的是“边境上”最终商品的交换,而全球价值链背景下是大量的中间商品和与之相关的服务的“边境后”交换。全球生产链的大量劳务、技术、信息和资本流动,要求“边境后”规则的协调和统一。由于IPEF相对于其他高标准自贸区在制度框架、议题设定和成员规模等方

面占有优势,作为该框架的主导国的美国可以在WTO改革等方面获得更多的话语权。

IPEF通过倡导新议题和高标准,无形中提高了新兴市场国家商品进入美国市场的门槛,相对增强美国制造业的国际竞争力。

IPEF对亚太区域合作的影响

IPEF背后的目的和理念迥异于亚太基于市场开放融合的实践。因此,IPEF的建立可能会给亚太区域合作带来重大和不确定性的影响。

(一)影响亚太区域认同

从历史和文化的角度看,区域认同对于区域合作和一体化具有重要意义。亚太作为区域性的概念可以追溯到20世纪六七十年代,经过几十年的区域化实践,亚太、东亚等概念才逐渐为世人接受,并产生区域认同,为更深入的区域合作和一体化打下基础。相比之下,IPEF的“印太”概念是一种空间想象的地缘建构,其政治目的在于塑造阵营,区分敌我。美国对“印太”的话语和观念构建目的是创造一个有利于美国及其盟友、但排除中国等竞争对手的新体系,本质上是由“中国恐惧”所驱动的地缘政治想象产物。这种地缘政治想

象的概念不仅难以产生区域认同,而且还会与亚太概念发生冲突和混淆,从而不利于亚太区域认同。

(二)对亚太合作构架的分化和瓦解

从地区合作和一体化的理论与实践来看,地区制度构架之间存在着竞争性的关系,如替代、分化与合并等。近年来,在逆全球化浪潮加剧、贸易保护主义抬头的情况下,亚太地区经济合作和一体化进程却取得了里程碑意义上的突破,如CPTPP和RCEP相继生效和实施,APEC成员对覆盖整个区域的亚太自由贸易区(FTAAP)已达成共识并进入启动建设阶段。在这种情况下,IPEF的出现或将加剧构架之间的竞争,从而对已有的区域合作框架造成冲击。

(三)加剧亚太合作和一体化进程中的主导权之争

从浅层次的区域合作走向深层次的区域一体化,主导权是一个难以回避的问题。对于获得主导权的国家来说,它能够干预甚至主导制度设计的核心要素,从而能够影响制度的构建和发展进程,推动制度收益分配向于已有利的方向发展。此外,大国通过主导区域制度规则,还能够增强其在国际制度规则设计中的地位和话语权。长期以来美国通过扮演“离岸平衡手”来

干预亚太的区域合作,目的就是要同亚太地区的大国争夺主导权。拜登赢得美国大选后表示,不会对亚太地区的一体化态势置之不理,重申美国在制定游戏规则中必须占据主导地位。就任后,拜登宣称“重返亚太”战略是应对中国挑战的必要之举,要加强同日韩澳等传统盟国的关系,深化与印度和印度尼西亚等国的“战略伙伴”关系。

(四)导致区域生产价值链的撕裂或脱钩

亚太区域合作和一体化背后是三十多年来不断加深的网络化生产价值链。亚太生产价值链体现了市场逻辑,是跨国公司基于比较优势,利用区内成员经济体的投资开放、关税减让、贸易便利化安排而形成的最优生产布局。而IPEF着重从地缘政治出发,忽视市场逻辑,通过提高标准和建立芯片联盟等打造“小院高墙”,试图将中国排除在其成员国的生产价值链之外。IPEF的供应链韧性议题是为了重塑亚太生产价值链,反映了从特朗普政府到拜登政府在亚太生产价值链上的“去中国化”政策和“选择性脱钩”。未来一旦重塑成功,这将导致亚太区域生产价值链的撕裂或脱钩,形成以美国及其盟友为最终消费市场的区域价值链和以中国为最终消

费市场的区域价值链。

(五) 扭曲亚太合作和一体化的目标和理念

亚太一体化作为一种进程,其宗旨和目标是“通过合作,谋求本地区的可持续和均衡发展,缩小成员间的经济差距,改善人民福利,增强APEC的大家庭精神”。IPEF的出现则有扭曲亚太一体化的宗旨和目标的危险:不谈市场开放而是片面追求高标准规则,这实际上提高了市场准入的门槛,给贸易保护主义提供更多的借口,有违亚太地区“开放的地区主义”理念;解决供应链问题,目的是重塑亚太生产价值链,实行“去中国化”和“选择性脱钩”,这是从地缘政治和战略角度而不是以市场经济逻辑来推动一体化;将中国排除在IPEF外,这是强化国家相对利益的竞争,而非促进地区绝对利益的增长,违背了APEC大家庭精神,同亚太共同体目标背道而驰。

对策建议

IPEF在规模上将超越目前最大的自贸协定。IPEF的推出表明美国在地缘政治经济政策上的重大转变:一是从特朗普政府的孤立主义、单边主义回归到区域主义、小多边主义;二是美国的区域政

策相对于“新区域主义”背景下的自贸协定在新议题、高标准等方面有了质的改变;三是美国的区域政策边界开始从亚太转向“印太”。

IPEF的目的和理念迥异于亚太基于市场开放融合的实践,会给亚太区域合作带来重大和不确定性的影响。虽然有TPP功亏一篑的历史,但在百年大变局的背景下,美国对中国的认知从“紧迫的挑战”上升到“紧迫的威胁”,中美大国博弈可能是长期和复杂的。因此,首先要对IPEF给予足够的重视和研究。针对IPEF可能带来的不利影响,应在多边、区域和双边等不同层次场合通过扩大亚太的话语权来增强地区认同。“印太”是一种空间想象的地缘建构概念,并不具有地理、历史和文化上的合理性。

其次,要一如既往地支持东盟在亚太一体化过程中发挥主导作用。IPEF将中国排除在外的同时,冲击了东盟的中心地位,这将导致亚太一体化的主导权问题再次出现并尖锐化。美国对东盟国家加入IPEF采取根据价值区区别对待的态度,这会加剧东盟对美国的反感和对自身地位的担忧。中国应抓紧启动中国-东盟自贸区升级版的建设,密切同东盟之间的交流与合作。还应继续推动中日韩自贸区谈判,增强对

日韩的吸引力。日韩虽是IPEF成员,但作为东北亚成员,它们同中国有密切的经济联系,在区域合作上也希望用中日韩自贸区去对冲IPEF的影响。

再次,要主动参与亚太全球生产供应链的重塑。IPEF用高标准规则和高技术领域联盟将中国排除在外,这样会造成亚太全球生产供应链的撕裂。但要看到其短板,IPEF从价值观贸易和“美国优先”出发,片面提高标准而不开放国内市场,这必然会对其成员造成经济损失,从长期看是不具有可持续性的。中国应以RCEP为抓手,在全面落实市场开放协议的同时,积极推动RCEP的标准升级,以对区域内成员更具吸引力。对于高科技产业,中国应发挥优势主动参与亚太全球生产供应链的重塑。

除了上述区域构架外,共建“一带一路”也是中国主动塑造亚太全球价值链的重要平台,可以通过共商共建共享逐步提高“一带一路”的质量标准,最终推广成为区域或国际标准。此外,深化制度型开放,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,通过培育区内最终产品消费市场来从根本上突破IPEF的制约。

作者单位:中国社会科学院亚太与全球战略研究院