

“印太经济框架”的战略意蕴与中国对策

张晓君 马小晴

(西南政法大学, 重庆 401120)

摘要: “印太经济框架”是美国为弥补“印太战略”的经济短板而制定的非传统型经贸协定,在议题设置上聚焦新兴经济领域,旨在保障美国在关键领域竞争中的主导权,实现对华开展地缘经济遏制以重返亚太地区经济合作机制的目标。尽管“印太经济框架”的效能还有待观察,但由于其针对中国的战略意蕴极其明显,可能对中国数字经济等新兴产业、“一带一路”倡议中的基础设施建设和制造业发展、中国在亚太地区供应链体系中的地位、企业的正当经济活动和话语权产生影响。有鉴于此,中国应以开放促改革,从双边、区域和多边层面推动亚太地区国家间经济合作,通过强化规则建构能力以提升话语权,更好地应对“印太经济框架”。

关键词: 印太经济框架; “一带一路”倡议; 战略意蕴; 多边主义

中图分类号: D996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2023) 01-0015-11

2022年5月23日,美国总统拜登访问日本期间宣布启动“印太经济繁荣框架”(IPEF,简称“印太经济框架”),并于同年9月启动首次部长级谈判。该框架的首批参加国共有14个,包括美国、日本、韩国、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、文莱和斐济。^①该框架是美国自2017年退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)以来,经过长时间缺席亚太地区经济合作后作出的与亚太地区进行重新接轨的战略抉择。当前,“印太经济框架”作为美国拜登政府提出的新型印太区域经济合作框架已经引起国际社会的广泛关注。

一、“印太经济框架”的主要内容与特点

二战后,美国主导了以世界贸易组织为中心的国际贸易法律秩序和以国际货币基金组织与世界银行为中心的国际金融法律秩序。在该法律秩序影响下,美国获得了超乎寻常的国际地位。随着新兴大国的崛起和美国制造业的衰退,国际经济政治格局已发生改变,“印太经济框架”是美国为重塑国际经济法律秩序所做出的“另起炉灶”的重要选项。

(一) “印太经济框架”的主要内容

“印太经济框架”由紧密经济 (connected economy)、坚韧经济 (resilient

作者简介: 张晓君,西南政法大学国际法学院教授,研究方向: 国际经济法; 马小晴,西南政法大学国际法博士生,研究方向: 国际经济法。

① White House.Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity[EB/OL].2022,White House.<https://www.whitehouse.gov/briefingroom/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>. [2022-05-23] (2022-07-06).

economy)、清洁经济(clean economy)和公正经济(fair economy)等4个版块构成,分别对应重构以数字经济为核心的贸易规则、防范区域供应链冲击、加强区域清洁能源和环境合作、强化税收和反腐协作等4方面内容。除第1个版块紧密经济由美国贸易代表戴琪牵头谈判外,其他3个版块的谈判均由美国商务部部长雷蒙多负责。

在贸易领域,参与国将寻求建立高标准、包容、自由和公平的贸易承诺,主要通过劳工标准、环境保护、数字经济、农业、透明度、竞争政策和贸易便利化等7个方面推动构建印太区域新标准。这些内容主要体现在美国发布的首次部长级会议声明中,例如,要根据《国际劳工组织关于工作中的基本原则和权利宣言》来制定、维护和执行劳工法律,不断推进制定农业与粮食安全基本策略、提升规则制定的透明度等。其中,数字经济是该领域的核心内容。该框架将在数字经济中制定高标准规则,包括数据跨境流动和数据本地化标准,将重点关注文莱、斐济、印度、印度尼西亚等国的数字经济问题。^①在首次部长级会议期间,美国宣布在“印太经济框架”下启动“技能提高倡议”(Upskilling Initiative),旨在为印太地区新兴市场的妇女和女童提供数字技能培训,以更好地加速数字空间开放进程。

在供应链领域,美国商务部长雷蒙多曾透露,“印太经济框架”聚焦构筑该地区今后几十年经济和供应链的重要领域。该框架致力于构建坚韧经济供应链体系,^②包括:强化区域信息合作,构造透明、安全、多样、可持续的韧性供应链;提高供应链物流供应效率,以保障获取关键原材料、加工材料、半导体、关键矿物和清洁能源技术;开发供应链预警系统,确保供应链关键领域的可追溯性,确保各供应链的各个环节符合环境、劳工以及反腐败等标准。首次部长级会议进一步声明在坚韧经济支柱中要建立关键部门的产品标准、提高透明度等强化供应链韧性的内容。^③

在清洁经济领域,“印太经济框架”规定,成员国需要加强清洁能源技术领域合作,推动经济脱碳进程;通过加强技术和资金援助,支持参与国相关清洁能源基础设施建设;深化在可再生能源、碳去除、能源效率标准和应对甲烷排放的新措施等领域的合作,共同应对气候危机。^④在首次部长级会议中,各国在既有框架文件的基础上,一致同意要通过环境和技术合作提升可再生能源和能源效率,增加零碳和低碳采购,增强能源安全;要以法律手段解决环境问题,共同探索低碳、净零经济发展路径。^⑤

① Commerce Department Launches the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity(IPEF) Upskilling Initiative[EB/OL]. 2022,U.S.Department of Commerce.<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/09/commerce-department-launches-indo-pacific-economic-framework-prosperity>. [2022-09-08] (2022-11-05).

② 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].2022,U.S.Department of State.<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-in-do-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity> mw.cn/baijia/2022-05/31/35778326.html. [2022-05-23] (2022-07-05).

③ Ministerial Statement for Pillar II of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity[EB/OL].2022,Office of the United States Trade Representative.<https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-09/Pillar-II-Ministerial-Statement.pdf>. [2022-09-23] (2022-11-05).

④ Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity[EB/OL].2022,The White House.<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>. [2022-05-23] (2022-11-05).

⑤ Ministerial Statement for Pillar III of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity[EB/OL].2022,Office of the United States Trade Representative.<https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-09/Pillar-III-Ministerial-Statement.pdf>. [2022-09-23] (2022-11-05).

在税收与反腐败领域,该框架旨在强化区域反腐败和税收合作,推进公平竞争。即各国在框架内要加强多边合作,积极进行信息交换,在既有国际规则基础上,制定和实施有效的税收、反洗钱和反贿赂规则以促进公平经济。^①首次部长级会议提出,在反腐败领域,要实施《联合国反腐败公约》(UNCAC)的财务标准、金融行动特别工作组(FATF)的标准和经济合作与发展组织的《反贿赂公约》;在税收领域,支持税务主管机构在G20税收治理改革过程中根据现有国际协议和标准或通过技术援助等手段进行税收透明度和信息交换,以应对经济数字化带来的税收挑战。^②

总体来看,“印太经济框架”的主要内容均是原则性规定,但针对的内容焦点极为明确,聚焦价值观、安全、标准和新兴领域,其中尤为关注供应链和数字经济领域。正如美国白宫国家安全顾问杰克·沙利文(Jacob Jeremiah Sullivan)所说,“‘印太经济框架’的重点是围绕印度—太平洋经济体进行整合,以数字经济领域为重点,制定标准和规则,并致力于确保安全和有弹性的供应链。”^③

(二) “印太经济框架”的特点

与印太地区现有的自贸协定、合作倡议相比,“印太经济框架”是美国主导、具有较强单边主义性质、介于传统自贸协定与“一带一路”倡议的新型区域性合作伙伴关系,^④在框架性质、内容及理念方面均具有鲜明的特点。

从框架性质来看,“印太经济框架”是缺乏正当法律基础的非长效化倡议。该框架仅以总统行政令方式履行承诺,无须国会批准,从而决定了这一框架缺乏正当法律基础和必要的政策支持,具有很大的随意性和临时性。在该框架下,美国政府可根据自身利益修改内容或设置新议题,且可能随着美国总统更替而发生不可预见的变化,其发展前景不明朗。

从框架内容来看,一方面,“印太经济框架”并非传统的自由贸易协定。该框架不同于《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等具有市场安排规则的贸易协定,其不涉及任何降低关税壁垒和市场准入方面的安排,这便证明美国并没有向“印太经济框架”成员国开放国内市场的意思表示,而这是其他参与国非常重视的内容。显然,该框架并未考虑印太地区其他参与国的实际经济形势与需求。另一方面,该框架采取“模块化”的参与方式,具有创新性和灵活性。参与国可选择4个模块中的1个或者多个进行双边谈判,但参加紧密经济谈判的国家必须参加其他所有模块的谈判,而且框架内容均是未来

① Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity[EB/OL].2022,The White House.<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>. [2022-05-23] (2022-11-05).

② Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) Pillar IV-Fair Economy[EB/OL].2022, Office of the United State Trade Representative.<https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-09/Pillar-IV-Ministerial-Statement.pdf>. [2022-09-23] (2022-11-05).

③ What Is the Indo-Pacific Economic Framework[EB/OL].2022,CBC News.<https://www.cbcnews.com/news/indo-pacific-economic-framework-biden-2022/>. [2022-05-23] (2022-06-06).

④ 苏庆义.印太经济框架作为经济协定的解析[EB/OL].2022,中国社会科学院世界经济与政治研究所.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1734530568133624998&wfr=spider&for=pc>. [2022-05-23] (2022-07-05).

国际经贸发展的重点领域。由此可见,“印太经济框架”突出强调框架内容的高标准和排他性,展现美国对外经贸模式的新转型。^①

从框架理念来看,“印太经济框架”具有鲜明的价值观贸易理念色彩。王毅外长在2022年5月30日出访斐济期间表示:“美国推出的所谓‘印太经济框架’是搞价值观贸易,违背基本经济规律。”^②“印太经济框架”是美国一贯主张的所谓“公平贸易”的产物,这种公平是以“美国优先”为基础,不顾各国发展阶段的差异,推行美国主导、适合美国发展利益的单向贸易安排,而非实行双向共赢基础上的自由贸易。该框架将经济问题政治化、军事化和意识形态化,国家间的经贸合作均用美式价值观进行衡量,^③给自由市场发展设立障碍,违反客观经济发展规律。

二、“印太经济框架”的战略意蕴

从“印太经济框架”的主要内容和特点看,该框架以多边主义为名、实行单边主义之实的“权力导向型”经济框架。该框架14个参与国中有11个是RCEP成员国,充分体现了美国设立该框架的战略意蕴。

(一)重新确立美国在印太地区的经济主导权

自2017年以来,美国在对印太地区经贸问题上一直面临两难境地,因国家利益原因既不能重新加入已退出的CPTPP,^④但又亟需重新建立在印太地区的经济影响力,以填补退出TPP且无法参与CPTPP所带来的权力空间。“印太经济框架”成为美国重塑地区经济领导权的必然选择,该框架很好地弥补了美国印太战略缺乏经济支柱的短板。不论是美国奥巴马政府的“亚太再平衡”战略,^⑤还是特朗普政府的“印太战略”,都缺少有力的经济性政策与有效的经济平台,拜登政府推出“印太经济框架”可以很好回应各方对美国在印太地区参与地区经济议程不够的质疑。^⑥美国和印太地区的一些国家认为,美国在印太地区经济战略的不足使得在该地区的经济主导权被逐步让渡给中国,美国在亚太地区的经济影响力下降。同时,由15个亚太地区国家签署的RCEP已经在2022年生效,这使美国在该地区的经济影响力进一步受到制约。因此,美国创立在数字经济、供应链、绿色基础设施等内容具有竞争优势的“印太

① 杜兰,“印太经济框架”的动向及其对华影响[J].当代美国评论,2022,(3).

② 王毅.搞价值观贸易违背基本经济规律[EB/OL].2022,中国新闻网.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1734319334673482099&wfr=spider&for=pc>. [2022-05-23] (2022-10-05).

③ Testimony of Ambassador Katherine Tai Before the House of Ways and Means Committee Hearing on the President's Trade Agenda[EB/OL].Office of the United States Trade Representatives.<https://ustr.gov/a-bout-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/testimony-ambassador-katherine-tai-house-ways-and-means-committee-hearing-presidents-trade-agenda>. [2021-5-13] (2022-11-5).

④ Psaki,Jen.Press Briefing by Press Secretary[EB/OL].2021,White House.<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/09/16/pres-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-september-16-2021/>. [2021-09-01] (2022-07-03).

⑤ 亚太再平衡战略2011年11月由美国前总统奥巴马正式提出,保障美国在亚太绝对优势以维持美国全球的领导地位,即通过各种手段拉拢亚太地区国家,以降低中国与周围国家政治经济上的互信。例如,在军事领域,美国在中国东部和东南部凭借美日安保条约和菲律宾、马来西亚等对中国实施防御,介入中日东海领土争端,染指中国南海问题,在中国周边制造紧张局势;在经济领域,美国加强与对中国全球贸易规则和金融秩序话语权的争夺,试图从根本上维护美国的霸权地位。然而,亚太再平衡战略的实施受制于国内政治分歧与财政危机、美国政府换届等诸多因素,面临不少挑战。

⑥ Goodman,Matthew P.,Reinsch,William Alan.Filling in the Indo-Pacific Economic Framework[EB/OL].2022,CSIS.<https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework>. [2022-01-26] (2022-07-04).

经济框架”新机制，就是要对抗 RCEP，重新确立其在印太地区的经济领导地位。

（二）遏制中国经济发展

“印太经济框架”是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。首先，从内容看，“印太经济框架”具有非明示但明显存在的排华性，^①其潜在要求是在国际经贸活动中，不论框架内参与国家产品与服务的优劣，框架内的国家要优先提供商品与服务给框架内的其他国家，或者优先购买框架内其他国家的 product 或服务。虽然“印太经济框架”不存在具体的关税协定，但该框架却推动形成了一个事实上的小圈子或者贸易壁垒，将其他非框架内国家排除在外，尤其是中国。具体而言，该框架试图在高端制造业产业发展方面，以日本和韩国的高端技术替代中国低端制造业，在金融服务业以新加坡替代中国，在药品制造业以印度替代中国，在传统制造业以东盟替代中国，美国在其中提供技术指导，促使在这些“印太经济框架”成员国内形成一条排除中国的完整的供应链系统。其次，从产生背景来看，美国推出“印太经济框架”与近些年中国在亚太地区取得的显著发展有关。美国战略与国际问题研究中心 Matthew Goodman 认为，促使拜登政府推出“印太经济框架”的直接原因是中国在这个快速增长的地区施加贸易政策的影响力。^②美国国务院副国务卿 Jose W. Fernandez 也表示：“随着中国与亚太地区国家的经济及战略关系的不断加深，美国在亚太地区的经贸地位已经落后于中国。”^③不仅如此，许多欧美学者认为，中国在亚太地区开启“一带一路”建设和加强亚洲基础设施投资银行（AIIB）建设削弱了美国在印太地区的影响力，而中国努力加入 CPTPP 和 RCEP 的签订都加快了美国启动“印太经济框架”的进程。^④总之，“印太经济框架”是美国拜登政府为平衡中美国际影响力而作出的政治意味极重的经济领域安排，遏制中国以赢得对华经济竞争也是该框架的战略意涵之一。

（三）稳固美国民主党政权，振兴美国国内经济

启动“印太经济框架”是美国在多重困境和多重目标下的一种政治行为。^⑤迄今为止，美国的国内市场能否蓬勃发展直接决定美国经济实力的高低以及执政党政权能否稳固。全球化的加速推进使得美国国内利益分配失衡，金融业、高端制造业和

① 陈积敏.美“印太经济框架”与中国的应对[J].中国投资,2022,(7).

② Tanaka,Miya.Biden's Indo-Pacific Economic Framework May Shape Race with China in 2022[EB/OL].2021,The Japan Times.<https://www.japantimes.co.jp/news/2021/12/26/asia-pacific/biden-indo-pacific-economy>. [2021-12-06](2022-07-20).

③ U.S.Department of State.Briefing with Under Secretary of State for Economic Growth,Energy,and the Environment:Jose W. Fernandez and Bureau of Economic and Business Affairs Senior Bureau Official Matt Murray on the Recent Indo-Pacific Business Forum[EB/OL].2022,U.S Department of State.<https://www.state.gov/briefing-with-under-secretary-of-state-for-economic-growth-energy-and-the-environment-jose-w.-fernandez-and-bureauof-economic-and-business-affairs-senior-bureau-official-matt-murray-on-the-recent-indo-pacific-business-forum>. [2022-10-24](2022-10-20).

④ Meltzer,Joshua P.US Economic Statecraft Adrift as China Seeks to Join Mega Asian Trade Deal[EB/OL].2021,The Hill.<https://thehill.com/opinion/international/573913-us-economic-statecraft-adrift-as-china-seeks-to-join-mega-asian-trade>. [2021-09-28](2021-07-21).

⑤ 欧亚系统科学研究会.美国观察美国外交重心重新转向印太[EB/OL].2022,欧亚系统科学研究会.<https://www.essra.org.cn/view-1000-3874.aspx>. [2022-06-24](2022-07-18).

高端服务业获益更多,低端制造业和低端服务业获益更少,美国国内产业出现了空心化现象,这导致国内社会割裂与矛盾冲突频发,影响了美国经济和政治局势的稳定。印太地区是世界最具经济活力的地区,且美国在印太地区有强大的经济存在,与印太地区加深贸易合作必将对美国增加就业和经贸发展具有重要意义。“印太经济框架”作为美国与印太国家加强经贸合作的框架性协议,有助于增强美国未来几十年技术创新及与全球经济关键区域的联系,推动美国制造业以及相关资本的回流,进而化解产业空心化导致的社会矛盾,有效保障美国工人、小企业和农场主的利益,确保他们具备参与印太地区竞争的能力,^①以期最终达到稳固国内政局、推动国内经济发展的目的。可以说,美国不签署自贸协定转而建构“印太经济框架”是美国目前的执政党——民主党基于其政治诉求和实际国情作出的政治性决策。

综上,“印太经济框架”是美国要在印太地区建立将中国排除在外的经济安排,以实现其在经济领域重振亚太地区主导权、振兴国内经济和遏制中国的战略意蕴。由此可见,“印太经济框架”是一个具有经济框架形式的政治性安排,^②该框架违背印太合作的总体理念,也严重违背全球化背景下国际经济合作原则和国际经济发展客观规律。

三、“印太经济框架”对中国的影响

排华和遏华的目的一旦实现,最终将会直接影响亚太经济发展走势。与此同时,“印太经济框架”内有11个国家与RCEP成员国重合,直接与RCEP对标,这对于中国的影响不可忽视。

(一) 对中国数字经济等新兴产业发展的影响

2022年3月,美国提议与韩国、日本和中国台湾地区组建“芯片四方联盟”(Chip 4),并在之后出台了《芯片法案》,联合印太地区的盟友通过构筑关税壁垒、非关税壁垒和限制投资等手段建构与中国脱钩的半导体产业链。根据中国海关总署发布的数据,2022年1~9月,中国进口集成电路共计4.171亿个,累计比去年同期下降12.8%。^③未来美国很可能将“芯片四方联盟”等限制中国半导体产业和数字经济发展的构想融入“印太经济框架”,进而阻滞中国新兴产业发展与升级。

就“印太经济框架”的启动及首届部长级会议的内容来看,美国虽然与各参与国之间尚未达成实质性协议,但框架中提出将推动建立有关数字经济方面的新标准和新规则,这在未来有可能成为印太地区乃至全球通行的高新技术产业等方面的新规则。当前中国因受到国际经济产业链格局的制约,半导体、数字经济等新兴领域未来可能被迫面临这些新标准的制约,使该产品面临更大的生产压力。

① 项昊宇.印太经济框架成色几何[EB/OL].2022,中国国际问题研究院.https://www.ciis.org.cn/yjcg/sspl/202207/t20220719_8639.html. [2022-07-19] (2022-07-20).

② 高婉.印太经济框架:美国对印太经济的一项政治安排[EB/OL].2022,北京大学国际战略研究院.<http://www.iiss.pku.edu.cn/research/bulletin/4820.html>. [2022-06-05] (2022-06-20).

③ 2022年9月进口主要商品量值表[EB/OL].2022,中华人民共和国海关总署.<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4635791/index.html>. [2022-10-24] (2022-11-06).

（二）对“一带一路”倡议中基础设施建设和制造业的影响

美国、日本、印度和澳大利亚“四方安全对话机制”（QUAD）是美国主导构建的、以遏制中国为目标的印太版的“新北约”。“全球基础设施和投资伙伴关系”计划是美国在全球基础设施建设领域提出的较为成熟的倡议，直接针对中国提出的“一带一路”倡议。将来QUAD、“全球基础设施和投资伙伴关系”与“印太经济框架”很有可能进行联动，形成“全球基础设施和投资伙伴关系”计划+QUAD+IPEF模式。在该模式下，由框架内的日本提供技术、美国提供资本、澳大利亚提供原料，而印度将成为在制造业领域替代中国的对象。这将与“一带一路”倡议“五通”中的设施联通直接形成竞争关系，由此可能导致“一带一路”建设中基础设施项目和制造业发展的基础成本增加，进而阻碍“一带一路”建设。^①

（三）对中国在亚太地区供应链体系中地位的影响

强化供应链韧性是“印太经济框架”的主要内容之一。美国将印太地区视为重塑全球供应链体系的重点地区。该框架在东北亚地区致力于推动实现日本与韩国的高新技术产业与中国进行供应链脱钩，在东南亚地区推动东盟与中国在产业链与供应链领域形成竞争关系，同时在框架外积极推进启动印日澳“供应链弹性倡议”，试图从根本上动摇中国在全球供应链的既有地位，削弱中国与印太地区国家的经济合作和联系，在该区域形成孤立中国的态势。目前全球经济遭受高通胀、地缘冲突、能源危机、疫情反复等多重冲击，全球经济议程对安全的关切加深，跨国企业进行经济要素配置时不再仅仅考虑成本因素，而是将安全、环境、劳工保障等内容均纳入供应链安全的考量中。^②印太地区既有的供应链体系面临严重威胁，在此背景下，如果美国实行断链筑墙式的“印太经济框架”能够顺利落地，可能加剧中国在亚太地区供应链体系被替代的风险，进而提升中国与亚太地区国家经济脱钩的风险。

（四）对中资企业在亚太地区开展经济活动的影响

“印太经济框架”是美式价值观指引下的产物，随着西方加强针对中国的经贸制裁，若“印太经济框架”成功实施将会对中国企业在亚太地区开展经济活动产生影响。具体而言，“印太经济框架”包含的反腐败、劳工、环境等方面的标准，会使美国在原有的“人权”“民主”等对华实施调查和制裁的工具外又添加新工具。美国将来很可能以所谓的腐败为由，或者用过高的环保和劳工标准评判中国在亚太地区的经济活动，炒作相关议题，对中资企业或者相关人员进行打压，进而对中资企业在亚太地区的经贸投资活动产生不利影响。

（五）对中国在亚太地区经济地位与话语权的影响

从“印太经济框架”的参与国来看，不仅包括美国及其在亚太地区的所有同盟国，

① 卢光盛,赵皓童.“印太经济框架”呼之欲出,将对中国产生多重影响[EB/OL].2022,欧亚系统科学研究会.<https://www.essra.org.cn/view-1000-3810.aspx>. [2022-05-23] (2022-11-04).

② 赵明昊.印太经济框架:美地缘竞争新工具[EB/OL].2022,半月谈.http://m.banyuetan.org/gj/detail/20220609/1000200033136201654741157991274860_1.html. [2022-06-09] (2022-07-18).

也包括除老挝、缅甸、柬埔寨之外的东盟国家，还包括印度等新兴经济体。该框架要从制造、供应和市场领域对中国进行全面打压和削弱，堵住中国“双循环”通道，这将导致中国在印太区域形成巨大的贸易歧视和贸易转移效应，削弱中国对周边国家的经济影响力。当前，中国在积极推进加入 CPTPP，由于该框架标准较高且原则和内容均与 CPTPP 相似，不排除将来可能对 CPTPP 造成冲击。同时，因“印太经济框架”与 RCEP 的参与国存在很大重合，框架涉及的高标准规则若成功实施也会对 RCEP 的推进实施产生影响。中国在亚太区域既有的经贸合作安排推进与实施将会因此面临挑战，在该区域的话语权也会受到冲击。

“印太经济框架”得以顺利实施会对中国产生影响，但也不会立竿见影。首先，中国在亚太地区产业链和供应链均处于核心地位。“印太经济框架”的参与国与中国经济关系的依赖度要高于美国，它们已经深深嵌入中国所在的亚太供应链格局中。澳大利亚、日本、韩国等参与国曾明确表示，在推进“印太经济框架”的同时，将继续与中国经济保持紧密的联系。日本首相岸田文雄表示，日本将在 CPTPP 的基础上参与“印太经济框架”的建设。^①韩国也多次声明，加入“印太经济框架”不等同与中方“经济脱钩”，将积极推进韩中自贸区升级版谈判。东盟国家参与国在首次“印太经济框架”部长级会议中对要与中国进行供应链脱钩的做法均不赞同，马来西亚前总理马哈蒂尔强调，“印太经济框架”具有内在的政治性，将中国排除在外是错误的。^②由此可见，美国想要另起炉灶打造遏华、排华经济圈，并未得到框架内其他参与国的认同。另外，该框架并不是公平互惠、具有单纯经济性质的自贸协定，而是具有极强政治性意味的区域安排，由于缺乏参与国关注的市场准入等实际内容，当前的“印太经济框架”无法取代 CPTPP 和 RCEP 这类多边主义经贸安排。

四、中国应对美国“印太经济框架”的策略

王毅外长指出：“‘印太战略’的真正目的是企图搞印太版的‘北约’，冲击的是以东盟为中心的区域合作架构，损害的是地区国家的整体和长远利益。”^③因此，美国想利用“印太经济框架”遏制中国的图谋必定破产，利用经济诱饵拉拢中国周边国家孤立中国的企图也注定会失败。无论“印太经济框架”能在多大程度上发挥效用，其背后针对中国的战略意蕴极为明显，中国要密切关注并审慎应对。^④

（一）以开放促改革，提升国家经济实力

目前，中国正在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。在此背景下，在应对“印太经济框架”的影响时，中国必须提升经济实

① 日本首相岸田文雄：将表明加入美国主导的“印太经济框架”[EB/OL].2022,界面新闻.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1733225120570787449&wfr=spider&for=pc>. [2022-05-23] (2022-11-06).

② 马来西亚前总理马哈蒂尔：“印太经济框架”是政治性框架，将中国排除在外是错误的[EB/OL].2022,观察者网.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1733971979003746498&wfr=spider&for=pc>. [2022-05-23] (2022-11-06).

③ 王毅：“印太战略”是企图搞印太版“北约”[EB/OL].2022,新华社.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1726634091543658658&wfr=spider&for=pc>. [2022-03-07] (2022-07-07).

④ 邢瑞利.拜登政府推出“印太经济框架”的动因及前景分析[J].国际经济合作,2022,(4).

力以强化在国际供应链体系中的作用。(1)要扩大开放,构建开放包容型经济体制。一方面,开放外资准入市场,降低门槛,充分发挥中国统一大市场建设优势,改善营商环境,吸引外资,加深与印太地区其他国家的经济血脉关系。另一方面,应对标国际最新规则,继续推进自贸试验区(港)先行先试探索,提升国内规则与国际规则的衔接度。(2)发挥产业优势,增强供应链韧性。中国应大力发挥产业门类最全的天然优势,提升与周边国家的市场对接度,使之形成紧密依赖的供应链和区域生产网络共同体,降低对美国最终产品市场的依赖。与此同时,提高战略性和关键性产业技术升级,以科技人才保障实现创新链赋能产业链、供应链的效能,改变关键技术受制于人的局面,突破欧美对中国进行的技术和规则围堵。(3)以总体国家安全观为指导,完善包含反制裁、反干涉、反制“长臂管辖”等内容的法律法规,提前做好风险防控预案,合法合规、有针对性地展开经济斗争。^①

(二) 深化周边合作,营造安全与发展协调并进的周边环境

中国要充分发挥地缘优势,运用中国市场广袤的优势,加深与周边国家的经济依赖和供应链韧性,以此深化与周边国家的经济和政治战略互信。(1)加固并升级中国—东盟供应链体系。东盟国家是“印太经济框架”的主要参与国,因此,中国要充分发挥好与东盟国家共同建立的合作发展机制,如“10+1”、澜湄合作机制等,全方位推动中国—东盟自由贸易区3.0建设。^②可通过既有合作机制内部互惠原则强化中国—东盟经济依存度,以中国与东盟国家间的数字城市建设为依托,适时提出中国的“贸易支柱”,增强中国在亚太区域供应链坚韧度,化解美国利用东盟国家以“印太经济框架”孤立中国的目的。(2)以外交伙伴关系、双边贸易协定、货币互换协议等为载体,不断加深与印度、日本、韩国等“印太经济框架”重要成员国在新兴产业方面的经济合作。例如,可通过双边贸易协议促进印度、日本与韩国的高新企业进入中国市场并进行市场拓展,使其形成与中国更为紧密的经贸关系,对冲“印太经济框架”的影响。

(三) 推动区域合作,以法治构筑开放、包容的区域合作机制

作为亚太地区最大的践行真正多边主义的自由贸易协定,RCEP是破解美国“印太经济框架”的关键性“武器”,因此要推进RCEP规则在亚太地区的全面实施,深化亚太区域一体化进程,降低“印太经济框架”对RCEP合作进程的分化影响。首先,中国要一如既往地支持东盟在RCEP的主导地位,充分发挥东盟的大国协调作用,通过多层次的经济融合和利益绑定弱化亚太区域内主导权之争。^③其次,促进RCEP规则标准升级,形成激励、补偿和监督整套机制,从法律制度上解决高标准与

① 叶剑良.促进国防实力和经济实力同步提升[EB/OL].2020,人民网.<http://theory.people.com.cn/n1/2020/1228/c40531-31980706.html>. [2020-12-28] (2022-09-08).

② 习近平.凝聚共识 促进对话 共创亚洲和平与繁荣的美好未来[EB/OL].2016,新华网.http://www.xinhuanet.com/world/2016-04/28/c_1118761158.htm. [2016-04-29] (2022-07-09).

③ 翁诗杰.发展深入的中国—东盟关系为何至关重要[EB/OL].2022,人大重阳网. [https://mbd.baidu.com/newspage/data/](https://mbd.baidu.com/newspage/data/dtlandingwise?sourceFrom=share_uhc&nid=dt_4213214815061477160) dtlandingwise?sourceFrom=share_uhc&nid=dt_4213214815061477160. [2022-10-18] (2022-10-25).

发展性二者之间的矛盾。最后,推动 RCEP 与“一带一路”倡议联动融合发展。^①中国可采用政府与社会资本合作(PPP)模式高质量推进“一带一路”基础设施建设项目,通过媒体向国际社会宣传具有标志性的合作工程,如中老铁路、雅万高铁等,打好中国基建王牌,增强其他国家对中国的亲近度。在此期间,充分发挥亚洲基础设施投资银行(AIIB)等金融平台为 RCEP 提供完善的货币、信用、担保制度的作用。

在“印太经济框架”完成谈判之前,中国应尽快加入《数字经济伙伴关系协定》(DEPA),加深中国参与区域和全球数字经济治理进程,增加应对“印太经济框架”数字经济标准的筹码。要以申请加入 CPTPP 为契机,加速构建高水平、高标准的自贸区格局。^②通过构筑法治化的区域合作机制有效反击“印太经济框架”遏制中国并将中国排除在区域合作之外的图谋。

(四) 强化多边合作,推动“真正的多边主义”合作机制发展

中国要继续维护以 WTO 为核心的多边贸易体制,积极推动 WTO 电子商务谈判进程,提升 WTO 的有效性和权威性,以此对抗“印太经济框架”以高水平数字经济标准孤立中国的意图。要坚持维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序,坚持“真正的多边主义”。要落实《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》确立的共同但有区别的责任等原则和“国家自主决定贡献”制度安排,共同应对气候挑战。要进一步加强金砖国家合作,推行“全球发展倡议”“全球安全倡议”,推动中国、印度等新兴经济体发展,促进发展中国家形成共识。要继续深化 G20 合作,确定国际金融、税收安全、粮食安全等议题的改革新方向,推进 G20 长效治理转型进程,将 G20 打造成为深化全球治理改革的公共平台。要继续维护亚太经济合作组织(APEC)作为亚太区域重要经济合作论坛的作用,加强宏观政策协调,通过改进治理和利益攸关方优化亚太经济合作组织,更好地应对“印太经济框架”带来的挑战。

(五) 提升中国亚太区域规则建构能力,提升话语权地位

中国应充分运用“一带一路”倡议和 RCEP 为代表的经贸治理成果,保障区域内规则治理体系的稳定性和权威性,并以此为基础提出新的符合亚太区域发展实际并兼顾发展中国家利益的贸易规范。要强化“一带一路”倡议、RCEP 规则体系在引导亚太区域贸易规则发展中的主渠道地位,主导区域经济一体化的谈判,包括主导一些国际规则、国际标准、国际框架体系的制定与建构,如供应链国际规则、数字贸易规则等,鼓励现有区域贸易规则在包容反映各方利益的条件下通过制定公约或协定的形式完成其向“硬法”的转化。在力推中国倡导的规则体系中,应善于利用热点议题,广泛争取共同理念伙伴,并通过发展中国家经济合作组织包括金砖国家、上海合作组织、东盟等推广国际规则与标准,提升议题设置能力和规则制定话语权。要注重国际法人才培养,力争在以国际组织为代表的国际规则制定平台中针对数字

^① 曾文革.RCEP协议与“一带一路”倡议融合展望[EB/OL].2021,重庆大学网.<http://law.cqu.edu.cn/info/1284/10533.htm>. [2021-03-29](2022-06-09).

^② 商务部谈WTO改革:中国愿以积极的、建设性的方式参与改革[EB/OL].2021,澎湃新闻网.<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1714837608160756196&wfr=spider&for=pc>. [2021-10-28](2022-07-01).

经济、全球环境气候变化等领域发出中国声音。

五、结语

美国“印太经济框架”刚刚启动，仍处于建构之中，虽有框架安排但力度不够。从总体上看，“印太经济框架”在对华关系的认知与定位上极其消极，更多地表现出对华防范与压制的色彩，具有明显的实用主义与进攻性特点。同时，该框架不是一个传统意义上的贸易协定，在理念和准入模式上与“一带一路”倡议也有本质的不同，既违背经济发展客观规律，又违反全球化的国际经济合作原则，更缺乏正当的法律基础。正如王毅外长所言：“印太经济框架搞价值观贸易，注定走不远。”但该框架目标所蕴含的强烈的排华、遏华特征将会对中国经济发展产生影响。因此，中国要做好应对“印太经济框架”的策略准备，统筹国际和国内两个大局，更好地推动构建更加公正合理的国际秩序。

参考文献：

- [1] 白洁, 苏庆义. CPTPP 的规则、影响及中国对策: 基于和 TPP 对比的分析 [J]. 国际经济评论, 2019, (1).
- [2] 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).
- [3] 郭艳. RCEP 为中国与东盟法律合作打开新机遇 [J]. 中国对外贸易, 2021, (10).
- [4] 王卓. 介于 TPP 和 CPTPP 之间的印太经济框架——美国的另起炉灶、日本的追随与中国的应对 [J]. 东北亚经济研究, 2022, (5).
- [5] 韦宗友. 美国印太安全布局研究 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2021.
- [6] 杨国华. 论 RCEP 与 WTO 的关系 [J]. 国际商务研究, 2021, (5).
- [7] 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).
- [8] Biden Jr., Joseph, R. Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump [J]. Foreign Affairs, 2020, (2).
- [9] Hooper, Mira Rapp. Saving Americas Alliances: The United States Still Needs the System That Put It on Top [J]. Foreign Affairs, 2020, (2).

The Strategic Implications of Indo-Pacific Economic Framework and China's Countermeasures

ZHANG Xiaojun MA Xiaoqing

Abstract: The Indo-Pacific Economic Framework is a non-traditional economic and trade agreement formulated by the United States to make up for the economic shortcomings of the Indo-Pacific Strategy. In terms of agenda setting, it focuses on the emerging economic field, aiming to ensure the dominance of the United States in the competition in key fields, and realize the goal of carrying out geo-economic containment against China to return to the economic cooperation mechanism in the Asia-Pacific Region. Although the effectiveness of the Indo-Pacific Economic Framework remains to be seen, due to its obvious strategic implications for China, it may have an impact on emerging industries such as China's digital economy, infrastructure construction and manufacturing in the Belt and Road Initiatives, China's supply chain system, legitimate economic activities of the enterprise and voice in the Asia-Pacific Region. Therefore, China should accelerate reform by opening up and promote bilateral, regional and multilateral economic cooperation among Asia-Pacific countries. Besides, China should strengthen its ability to construct rules to enhance its voice and better cope with the Indo-Pacific Economic Framework.

Keywords: Indo-Pacific economic framework; the Belt and Road Initiatives; strategic implication; multilateralism

(责任编辑: 金孝柏)