

美国贸易政策新思维映射下的 “印太经济框架”*

陈 靛

【内容摘要】 在继承特朗普政府贸易政策的基础上，拜登政府重新塑造了美国贸易政策的底层逻辑，形成美国贸易政策的“新思维”。其试图放弃传统方式的贸易自由化，以国内政治需求为中心，构建高标准的国际经贸规则体系，抑制所谓“逐底竞争”，引导跨国公司从追求效率转为追求“最优成本”，最终重塑全球价值链，并实现“安全和韧性”。“印太经济框架”是美国贸易政策新思维在印太地区的战略映射，集中体现了美国贸易政策思维逻辑重塑的结果。贸易政策新思维使得“印太经济框架”显现非传统贸易协定、推行新涵义的市场准入、与其他区域战略呼应、重视集体能力等特征。其战略目标是重获区域经贸规则制定权，重塑中国所处战略环境。面对未来区域内可能出现的种种“去中国化”挑战，中国需在亚太经贸合作领域做好全局性战略应对，坚定地坚持多边治理和高水平对外开放的战略。同时，针对“印太经济框架”的不同议题，中国应及时设计短、中、长期的应对战略和策略组合。

【关键词】 “印太战略” 贸易政策新思维 “友岸化”

【作者简介】 陈靛，上海社会科学院世界经济研究所副研究员（上海 邮编：200020）

【中图分类号】 F757.120 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2022)06-0091-17

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202206006

* 本文系 2021 年度上海市哲学社会科学规划一般课题（2021BJL006）的阶段性成果。

2022 年 5 月，美国总统拜登与印度、澳大利亚、日本等举行了“印度洋—太平洋经济繁荣框架”（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF，简称“印太经济框架”）的启动仪式，宣布正式启动建立“印太经济框架”的进程，声称以此为美国“印太地区”的家庭、工人及企业创造一个所谓更强大、更公平、更有韧性的经济。^① 作为拜登政府“印太战略”在经贸领域的主要着力点与载体，“印太经济框架”将不会以自由贸易协定的方式推进，也不会回归《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），而更像是一份“许愿清单”。然而，美国贸易谈判代表戴琪却明确表示，尽管没有像传统贸易协定那样承诺更多进入美国市场的机会，但“印太经济框架”是一个增强“印太”经济和相互投资的稳固和全面的方法。^② 美国贸易政策的重点已经从为全球化而全球化，转为优先考虑其国内政治和经济利益。本文认为，面对世界经济进入再平衡阶段、中美经贸关系结构性调整，以及新冠肺炎疫情持续对全球供应链产生冲击的交织影响，“印太经济框架”的设计和推出所代表的不仅只是美国贸易政策重心的转移，更重要的是其背后深层次的变化——美国贸易政策思维逻辑的重塑。由此产生的贸易政策新思维将从根本上决定“印太经济框架”的本质、特征及未来对区域经贸的潜在影响。

一、“印太战略”演变及美国贸易政策背后的思维逻辑重塑

近十数年来，随着美国自身实力的相对下降和亚洲部分国家“群体性崛起”^③，亚太区域对美国的安全和经济繁荣变得日益重要，尤其是中国经济的快速增长以及与区域经济的融合，也进一步引起美国的瞩目。奥巴马政府

① Briefing Room, “Fact Sheet: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” White House, May 23, 2022, <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/>.

② David Rising, “NG The AP Interview: US Trade Rep. Sees Opportunity in Recovery,” Associated Press, May 21, 2022, <https://apnews.com/article/russia-ukraine-biden-covid-health-620d26bf2babf56ba3c3a7f7b6a0aaa9>.

③ 吴心伯：《论奥巴马政府的亚太战略》，《国际问题研究》2012 年第 2 期，第 62—77 页。

提出“重返亚太”和“亚太再平衡战略”，并试图在军事和安全的基础上，加强和发挥美国在亚太经济中的主导作用。自此，亚太经贸领域已成为历届美国政府贸易政策的重要实施对象区域。

（一）“印太”地缘经济战略的演变

随着亚洲重要性的日益增长，“重返亚洲”一直伴随了美国的数届政府与亚洲的交往，但在亚太地缘经济领域的实际进展却比较有限。

在奥巴马政府时期，美国大幅提升了对亚洲的资源投入，总体行动基本在“亚太再平衡”战略的目标和框架下展开。除了在地缘政治方面增强地区军事存在之外，更重要的是在地缘经济上借助 TPP 加深与亚太区域的经贸联系。在美国主导下，参与 TPP 协定谈判的成员由最初的 4 个扩展至 12 个。谈判内容不仅包括关税削减、贸易便利化等传统的贸易自由化，还包括电子商务领域的跨境数据流动等，而诸如竞争政策、劳工、环境、监管一致性等内容则更多涉及边境后措施的协调，突出了奥巴马政府贸易政策中推行所谓公平贸易的理念。其核心目标是通过直接参与亚太区域贸易自由化进程，由美国制定区域规则，甚至是 21 世纪的全球经贸规则。^①

特朗普政府延续了美国对亚太地区的高度重视。为提升区域内印度对中国的牵制作用，同时呼应日本、澳大利亚，特朗普正式用“印太”一词代替“亚太”，地理空间从太平洋扩展至印度洋，提出“印度洋—太平洋战略”以及“自由开放的印太”愿景。^②但在贸易政策领域，特朗普在竞选之初便宣称“现在应是美国主义，而不再是全球主义”^③，否定了美国多年来极力推行的“全球化”政策和往届政府的各类贸易协定，并提出要“重新谈判北美自由贸易协定和退出 TPP”^④。在特朗普于 2017 年 1 月签署退出跨太平洋伙伴关系协定的行政令后，美国贸易代表办公室（United States Trade

^① Mohammadbagher Foroug, “America’s Pivot to Asia 2.0: The Indo-Pacific Economic Framework,” *Diplomat*, May 26, 2022, p. 1.

^② 韦宗友：《拜登政府“印太战略”及对中国的影响》，《国际问题研究》2022 年第 3 期，第 29—46 页。

^③ Donald J. Trump, “Remarks to the Detroit Economic Club,” American Presidency Project, August 8, 2016, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-detroit-economic-club-1>.

^④ Donald J. Trump, “Remarks to the Economic Club of New York at the Waldorf Astoria in New York City,” American Presidency Project, September 15, 2016, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-economic-club-new-york-the-waldorf-astoria-new-york-city>.

Representative, USTR) 发布了《2017 年总统贸易政策议程》，将实现所谓“对所有美国人更为公平和自由的贸易”作为首要目标。^① 特朗普政府在“印太”区域经贸领域的主要战略便转为以“美国优先”为目标，以“对等贸易”为原则，通过单边方式推行“对等市场准入”的贸易协定。^②

由于在“自由、开放”理念和“经济参与、安全合作、区域治理”等中长期目标上的契合，^③ 拜登政府执政后继续沿用了“印太战略”的表述和所谓“自由开放的印太”之价值理念，在地缘政治秩序方面也保持了继续延伸和加强的态势，如升格四方机制和建立澳英美联盟（AUKUS）。由于《全面和进步的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）已先后签署和生效，退出 TPP 协定的美国在亚太经贸领域出现战略失位，这促使拜登政府将 IPEF 作为其“印太地区”经贸战略的核心，并作为“印太”区域国家安全目标的补充，试图通过实施所谓“以工人为中心的”贸易政策，协同所谓“共同民主价值观”的盟友，在高标准承诺的基础上制定贸易政策的新方法，推进一系列以“美国工人”为中心的优先事项。^④ 其最终战略目标是恢复美国在“印太地区”的经济领导地位，重新构筑区域乃至全球经济规则。至于最终效果，则需假以时日。

（二）美国贸易政策思维逻辑的重塑

从较为系统的内容设计，尤其是贸易支柱——互联经济部分来看，拜登的 IPEF 的目标和愿景似乎有回归奥巴马时期之势，但却抛弃了 TPP 协定中各成员均高度重视的市场准入，^⑤ 只保留了旨在实现所谓公平贸易的相关议

① Office of the United States Trade Representative, “The President’s 2017 Trade policy Agenda,” March 1, 2017, p. 1.

② 该战略不仅缺乏系统性方案，而且也因实施中缺乏协调、“胁迫”盟友配合的单边主义做法，使得总体进展甚微。仅仅与印太区域传统盟友日本和韩国之间分别完成了《美国—日本自由贸易协定早期收获》和《美国—韩国自由贸易协定》的修订。

③ 阎德学、李帅武：《“印太战略”升级版及其对中国的威胁》，《社会科学》2021 年第 11 期，第 40—53 页。

④ Office of the United States Trade Representative, “Testimony of Ambassador Katherine Tai Before the House Ways and Means Committee Hearing on the President’s 2022 Trade Policy Agenda,” May 30, 2022 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/march/testimony-ambassador-katherine-tai-house-ways-means-committee-hearing-presidents-2022-trade-policy>.

⑤ 2022 年 3 月 10 日，USTR 征求利益相关者对印太经济框架意见的联邦公报中明确提出，“在这个时候，政府不寻求解决关税壁垒。”

题。结合执政一年多来的贸易政策实践看，拜登政府实际上更多地接受并延续了特朗普时期的贸易政策，即特朗普和拜登连续两任总统都在积极“去全球化”。出现这一现象的根本原因是，在经历了特朗普主义对全球贸易体系的冲击之后，拜登政府正在对美国贸易政策制定的内在思维逻辑进行重塑。^①

拜登政府之所以重视贸易政策，是因为在开放经济下，贸易是国内经济循环和国际经济循环的关键连接点。经济全球化的历史经验表明，一个国家贸易政策的成败，直接关系其国内经济能否健康发展以及与世界经济能否形成良性互动。拜登政府在重新定义国际贸易本质之前，以WTO为代表的多边贸易自由化进程的停滞、特朗普发起对华大规模经贸摩擦、新冠肺炎疫情全球蔓延对世界经济的冲击等重大事件均对美国贸易政策产生了较大影响。但如果将时间轴尽可能向前延伸，并站在全球化历史的前沿来看待这个问题，拜登政府启动对美国贸易政策思维逻辑的重塑，其根源可以追溯到全球价值链的出现与兴起之时。

在全球价值链革命出现之前，尽管在贸易政策制定的背后，国会与以总统为代表的行政机构之间争斗不断，且不同党派出身的总统对贸易政策的偏好也存在着较大差异，但总体而言美国贸易政策制定的思维逻辑基本上是一致的。在实践中，美国对外签署贸易协定多以推动贸易自由化作为主要目标，商业利益、产业和经济成长以及就业是衡量贸易政策成败的关键。其暗含着若干相互支撑的观念作为逻辑支柱。首先，在产品生产地与消费地的物理隔离下，贸易利益即出口利益，能够促进国内优势产业发展、就业的增加和社会福祉的增长。其次，对全球贸易自由化进程的推动、以关税削减为代表的国外市场准入，是扩大出口利益的重要途径。再次，在本土市场准入扩大当中，需要采取各类救济措施保护国内弱势产业，避免进口激增冲击国内同类产业的产出与就业。

而20世纪90年代前后出现的全球价值链革命，将经济全球化从“商品全球化”变为“资本全球化”。跨国公司将原本处于一个国家内部价值链的

^① “过去的一年中，USTR与政府各部门的伙伴合作，推行了一种新的贸易政策方法，赋予工人权力，维护他们的权利，并阻止全球逐底竞争。”参见Office of the United States Trade Representative, “2022 Trade Policy Agenda and 2021 Annual Report,” March 1, 2022, p. 1。

各个环节进行分拆，在全球范围内布局生产力，并追求更大范围的贸易自由化。此时，国际贸易领域的竞争已不再是各国之间比较优势的竞争，而是跨国公司之间在重组不同国家比较优势资源能力上的竞争。由此，跨国公司全球化利益与其母国本土政治经济利益开始出现偏离。一方面，全球价值链阶段的贸易自由化带来的市场准入，越来越多被跨国公司用来深化全球生产力布局，全球供应链日益细化，以达到全球利润的最大化；另一方面，形成以美国为代表的发达经济体本土产业尤其是制造业向海外转移趋势，导致持续失业和国内收入分化以及国家总体竞争力的弱化。随着跨国公司全球化利益与其母国政治经济利益失衡的逐步积累，人们不得不开始反思，贸易政策制定背后的三大逻辑支柱是否还与经济全球化的现实相匹配？

与此同时，中国融入经济全球化并快速崛起，以中美巨大贸易逆差为标志的中美经贸关系结构性矛盾凸显。美国认为其在技术、产业以及贸易等领域面临着与中国竞争的巨大压力，同时又无法从其传统的贸易政策工具箱中找到系统的解决方案。其国内开始出现将中国的经济崛起和美国的实力衰落归咎于美国贸易政策失误或失效的声音。^①

继奥巴马政府在试图修补其认为的全球化弊端失败后，2017 年执政的特朗普政府正式放弃美国多年来的全球化政策，采取了一系列被外界称作“逆全球化”的行动。首先，否定 80 年代以来美国参与的几乎所有贸易协定，以“美国优先”为目标，通过单边行动，达成对自己最有利的双边或小范围的贸易协定，以求能够为美国企业和产品获取便捷的国外市场准入条件。其次，在国内税改振兴本土经济的基础上发起 301 调查，对 3 600 多亿美元的中国产品竖起关税高墙，企图打破世界贸易既有格局，迫使跨国公司改变固有投资路径，资本回流本土或移出中国。再次，与“志同道合的伙伴”针对所谓“非市场经济的政策与做法”形成共同的系统规则。特朗普四年任期内的贸易政策和实践，不仅严重冲击以 WTO 为代表的全球贸易体制，也严重冲击了美国贸易政策传统思维逻辑的三大支柱，从而间接地为拜登政府重塑美国贸易政策的思维逻辑打下了基础。

^① Scott Lincicome, “Globalization Is Alive, Well, and Changing,” CATO Institute, June 7, 2022.

（三）拜登政府的贸易政策新思维

客观而言，无论是特朗普还是拜登，皆未明确表示过“反对全球化”，他们反对的是美国的全球化政策，认为“过去的政策造就了今天的挑战”。对于未来的经济全球化，美国究竟应当采取何种贸易政策组合，已成为拜登政府需要解决的重点问题。其难点在于，面对立场和态度日益分裂的各种国内利益集团，如何同时兼顾效率、劳工、环境以及安全等问题，设定贸易议程目标。显然，国会授权的传统贸易工具无法系统解决诸如供应链韧性、气候变化以及所谓非市场经济模式等新问题。拜登政府对贸易政策思维逻辑的重塑，便紧紧围绕着“提出新思维和制定新工具”。

通过梳理拜登执政以来美国贸易政策的实践和贸易谈判代表戴琪、国家安全顾问沙利文、“印太”事务协调官坎贝尔等关键人物的对外表态和发言，可以发现，拜登政府对贸易政策思维逻辑的重塑，主要建构在四个相互关联的“新观念”之上。首先，经济全球化的基础信仰——“贸易自由化产生理想之国”^①是错误的，英国脱欧、特朗普执政、新冠肺炎疫情大流行以及俄乌冲突等事件对世界贸易体系的冲击说明，更多、更自由的贸易并不一定直接带来繁荣与和平。其次，在自由贸易时代的资本利益优先之下，劳工、环境、企业责任等领域的“逐底竞争”^②，严重侵蚀了美国以工人为代表的利益，美国贸易政策需要摒弃“自由贸易等同于善、保护主义等同于恶”的二分法，改变思维范式。^③再次，重塑经济全球化急需新的全球化政策，不仅应当解决效率问题，也应同时能够解决经济的韧性问题，以重新建立全球经济的安全感和信心。最后，贸易政策的信心急需贸易工具的现代化和执法保障，以抵制国外不公平的贸易行为，确保美国在重塑后的全球经济中处于“公平”的竞争环境。显然，其中的一些理念，并非国际社会所公认，但却是美

① Kai Ryssdal and Sean McHenry, “U.S. Trade Representative Katherine Tai: Globalization 1.0 was ‘Fragile,’ Will 2.0 be more Resilient?” *Marketplace*, May 2, 2022, <https://www.marketplace.org/2022/05/02/u-s-trade-representative-katherine-tai-worker-centered-policies/>.

② 逐底竞争一般是指各国为吸引国外投资在税收领域竞相降低所得税税率，戴琪认为，以低劳工待遇或低环境标准参与国际贸易获得的竞争力，最终也会导致劳工和环境标准的逐步降低，也是一种逐底竞争行为。

③ “Tai: Recent Shocks Demand Rethink of Free Trade,” *World Trade Online*, April 26, 2022, <https://insidetrade.com/daily-news/tai-recent-shocks-demand-rethink-free-trade>.

国重塑贸易政策思维逻辑的基础。

美国重塑行为的思维逻辑似乎更能够清楚解释几个令人困惑的问题。一是在 2021 年 7 月贸易促进授权（TPA）到期后，拜登政府至今未寻求新的授权。二是 2022 年 4 月，拜登政府拒绝了国内工商业界寻求传统自由贸易协定安排的呼吁，包括在 IPEF 中增加市场准入的内容。因此，拜登政府贸易政策的新思维可以简要概述为：放弃传统方式的贸易自由化，以其国内需求为中心，通过构建高标准的国际经贸规则体系，抑制所谓“逐底竞争”，维护“公平”；采用新的机制和系列措施，引导跨国公司从追求效率和最低成本，转为追求“最优成本”^①的生产布局模式，鼓励资本回流以重塑全球价值链，并实现安全和韧性；创新贸易工具，加强执法，抵御所谓国外不公平的贸易行为，尤其是抵御针对美国工人、企业和关键领域的所谓不公平贸易政策，以捍卫美国经济利益和价值。此外，在贸易政策的具体实施中，考虑到当前美国国内急需提高经济复原力、提高关键技术领域的竞争力等现实需求，“新思维”强调应协同价值观、体制以及意识形态，与美国“志同道合”的市场经济伙伴一起行动，以对抗所谓从根本上与现代全球贸易体系相悖的政策和做法。^②显而易见，美国的新思维，其观点是和全球化时代的世界经济的要求相背离的。

二、美国贸易政策新思维映射下 IPEF 的本质与特征

“印太经济框架”的设计和出台，正是美国贸易政策新思维产生和成形的过程之中。IPEF 的战略目标可以概括为执行以美国国内政治需求为中心的贸易政策，协同具有所谓“共同民主价值观”的盟友，制定贸易政策的新

^① “The Tides Are Turning—2021 Reshoring Index, Research Report,” Kearney, May 2022, <https://www.kearney.com/consumer-retail/article/-/insights/the-2021-reshoring-index-the-tides-are-turning>.

^② Office of the United States Trade Representative, “Testimony of Ambassador Katherine Tai Before the House Ways and Means Committee Hearing on the President’s 2022 Trade Policy Agenda,” May 30, 2022, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/march/testimony-ambassador-katherine-tai-house-ways-means-committee-hearing-presidents-2022-trade-policy>.

方法，在高标准贸易承诺的基础上，重新订立区域乃至全球经济规则。从具体内容上看，IPEF 将重点关注四个关键领域，即互联经济（贸易）、有韧性的经济（供应链）、清洁经济（清洁能源、去碳化和基础设施）、公平经济（税收和反腐败）。考虑到区域内同时还存在着中美经贸关系结构性调整这一重大因素，可以说，IPEF 几乎涵盖了贸易政策新思维的所有要素。作为美国“印太战略”的关键一环，IPEF 是拜登政府“印太战略”在经贸领域的战略支柱，同时本质上也是美国贸易政策新思维在地区内的战略映射。其核心特征包括若干方面。

特征一：非传统贸易协定，寻求“更明智”的贸易

美国传统的贸易政策是最大限度地实现自由化，追求尽可能多的贸易，并激励美国公司将效率置于所有关切之上。其结果是，在美国经济几十年来从贸易协定获取的赢利（资本全球化利益的提高）和遭受的“损失”（产业外移和工人失业）之间出现了巨大的不平衡。因此，以扩大市场准入为目的的传统贸易协定已不再是目标。同时，两年多的疫情对全球供应链的巨大冲击也显示出传统全球化极大的脆弱性。探索供应链的安全与韧性，在全球经济中重新建立安全感和信心，“不是为了更多的贸易，而是为了更明智的贸易”^①，成为 IPEF 的重点。

IPEF 将在区域内着手解决“如何以更明智的方式开展贸易”：从贸易政策的角度思考、设计一套政策、规则和激励措施，让跨国公司在关注效率和成本的同时，纳入对韧性和可持续等因素的考量，从而使其全球化目标从追求“最低成本”转向“最优成本”。为此，需要强有力的规则保障。显然，在 IPEF 中，美国将以超越传统贸易协议的方式与盟友和合作伙伴展开接触与合作。其内容不涉及通过关税减让方式的市场准入，重心将放在高标准规则的建设上，关注点包括供应链韧性（建立早期预警系统）、劳工标准、环境保护、数字经济及基础设施等。

特征二：抑制所谓“逐底竞争”，推行“新涵义”的市场准入

拜登政府贸易政策的新思维将重点落实在“互联经济”（贸易）领域，

^① “Rewind: Tai, in Her Own Words,” World Trade Online, April 26, 2022, <https://insidetrade.com/trade/rewind-tai-her-own-words>.

制定劳工和环境以及企业责任的高标准规则以防止世界范围内的所谓“逐底竞争”，将是其核心目标之一。在此情形下，IPEF 下的市场准入不再是关税削减带来的市场开放，而是不符合规则标准的产品将无法再获得市场准入，传统的市场准入将因此被“赋予新的涵义”。高标准带来市场准入的高门槛，不仅影响产品的准入，也会直接影响各国公司的区域投资和贸易布局。这将为美国重构全球供应链格局打下规则基础。最终实现以美国国内政治需求为中心的贸易政策目标。正如戴琪所言，“我们希望利用贸易来将世界各地的标准提高到我们的水平，避免产业的流失，使我们都能享受到所期望的生活和机会。”^①

特征三：以行政协定的方式推进，分模块磋商

与传统的多边、双边贸易谈判框架不同的是，IPEF 所涵盖的四个领域并非一揽子方案。即每个领域都被视作单独模块，每一模块均有各自相应的原则和具体目标，框架内的成员并不需要参加所有的四个模块，而是可以选择其中的一个或几个；同时，每个模块的推进速度也将根据加入成员的不同而有所差异，且对于新成员保持开放性。这一安排较为符合当前美国推进贸易战略的现实需求。

同时，在总统贸易促进授权（TPA）过期、国内政治环境以及中期选举临近等现实因素的影响下，考虑到创新的贸易工具箱不一定能够很快获得国会认可，应当尽可能减少冗繁程序。拜登政府大概率会通过行政协定的方式来高效推进 IPEF，尤其是尽快解决所谓供应链的安全问题。

特征四：短期内极具战略和象征意义，实际意义取决于早期收获成果

IPEF 暗含的前提是美国首先要在内部建立复原力，然后领导盟友一起通过集体之力来塑造中国在亚太区域的战略环境。显然，这并非欲为之即可为的。因此，从现阶段来看，IPEF 可以更多地被理解为一个愿景，一个美国宣布重返亚太区域的战略宣誓和承诺，更具有象征意义和战略意义。

拜登政府计划在 2023 年 2 月至 2023 年 8 月期间敲定具体协议。但从框架所涉及的议题范围、现有成员已经表达出的担忧以及以往区域协定谈判成

^① “Rewind: Tai, in Her Own Words,” World Trade Online, April 26, 2022.

功的实践来看，这一时间安排过于乐观。2023年11月（美国将主办APEC领导人非正式会议）可能是一个较为重要的时间节点，大概率的结果是届时就某一具体议题达成早期收获式的协议，并就四大模块形成较为清晰、可供谈判的“议题和原则框架”，以指导后续推进。未来IPEF的实际意义将取决于早期收获成果的多少和质量。

特征五：与其他区域战略相呼应，联合域外盟友，重视“集体能力”

在“印太战略”中，美国追求每一个地区目标都与盟友和伙伴以及区域机构合作。美欧贸易和技术委员会（Trade and Technology Council, TTC）以及拜登2022年6月宣布的美洲经济繁荣伙伴关系等区域机制，与IPEF一起组成了一幅遏华全球拼图。美国建立的IPEF等区域机制在借鉴美国盟友区域战略的基本理念和方法的基础上相互呼应，包括在内容议题上也有着诸多重叠，以期通过协同盟友和伙伴的行动，形成集体能力的“影响力平衡”，塑造符合美国及伙伴共同价值观和利益的战略环境。

例如，IPEF在范围和意图上与美欧贸易和技术委员会（TTC）较为相似，两者均欲确保美国的贸易参与能够专注于可持续性、复原力、包容性和竞争力领域，均不以最终达成一项有约束力的贸易协定为目标，而是针对盟友和伙伴所面临最紧迫的问题的“全面处理”。此外，美国不仅强调了域外盟友尤其是欧洲盟友在参与亚太地区的重要性，同时也欲推动其亚洲和欧洲伙伴之间的更多互动。

三、IPEF 对中国的潜在影响及应对

美国贸易政策新思维的形成和实施，尤其是在“印太”区域的实施，始终绕不开一个重大的问题，即中美经贸关系结构性调整。或者说，中美经贸关系同时必然是美国贸易政策新思维的核心组成，美国贸易政策本身也必然同时承担着美国对华政策战略目标。对于美国当前的对华政策，布林肯将其概括为“投资”“协同”和“竞争”，即投资、夯实美国国内实力基础，协同盟友和伙伴采取共同的政策和措施，在此基础上展开与中国的竞争。而且，

布林肯承认美国改变中国行为的能力有限，因此美国对华政策战略重点和目标将转向塑造围绕中国的战略环境。^①

这一战略通过美国贸易政策新思维而映射到地区经济框架上，可以抽象为两件事情。一是与盟友、伙伴协同形成集体影响，并通过“高标准”规则抑制所谓的逐底竞争，调整区域供应链布局，实现“去中国化”。二是在数字经济及相关高科技领域，从基础设施建设到治理规则，竭力对华脱钩。因此，长远来看，假定 IPEF 各模块内的具体议题和高标准承诺能够通过早期收获的方式逐步落地，势必对区域贸易和投资格局产生重大影响，改变甚至重塑区域内经贸规则，将对中国经贸发展与亚太区域经济合作产生较大压力和挑战。对此，应及时应对。

（一）IPEF 对中国亚太区域经济合作的潜在影响

第一，加快区域供应链调整的“多元化”“友岸化”和“去中国化”。对关键和重要商品建立更具韧性和安全的供应链，是美国投资国内实力基础的重点目标之一。IPEF 的关键作用则是帮助美国实现供应链的“多元化”，即在部分制造业无法实现本土化的情况下，尽可能将从中国的采购转为从区域内其他地区进口。从另一个维度看，多元化也是“友岸化”，是指供应链尽可能转向在价值观、体制以及意识形态等方面与美国“志同道合”的伙伴，这实际上是将价值链调整为地缘政治化。在美国主导下进行的“印太”区域供应链调整的“多元化”和“友岸化”^②（friend-shoring）本质上将是“去中国化”。由于与传统的区域自由贸易协定相比，美国将不会提供关税削减方式的市场准入。因此，未来 IPEF 将通过两个主渠道来实现这一目标。首先，以抑制所谓逐底竞争为目标，提高劳工标准、环境标准以及企业责任等指标，为中国产品设立新的、高规格的市场准入门槛，从而造成中国已有市场准入利益的丧失。中国产品进入美国市场的机会将进一步减少，美国市场在我出口市场中的比重进一步降低。^③ 同时也会造成中国向 IPEF 其他成员

^① Antony J. Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” Department of State, May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

^② “友岸化”是美国政府提出的概念，已成为美国价值链调整的方向。

^③ 2021 年美国在我总出口中的比重已下降到 17.12%。贸易统计数据来自 IHS MARKIT

出口的减少。“印太”区域的 IPEF 成员在我总出口中的比重，从 2017 年的 27.26% 增长到 2021 年的 28.18%，2019 年曾达到 28.86%，是我目前最大的区域市场，远远大于欧盟、美国和东盟在我总出口中的比重。^① 其次，IPEF 的推进仍处于中美大规模经贸摩擦的背景下，美国对华高关税壁垒将大概率维持。^② 这已经被美国作为中美经贸关系的“重要杠杆”，试图转化为一项战略计划，以加强美国的竞争力，强化美国经济在中长期的竞争地位。因此，美国对中国产品的高关税壁垒也将成为美国供应链在亚太区域去中国化的“重要杠杆”，将中国产品因高关税而无法进入的那部分市场，在 IPEF 伙伴之间重新分配，来弥补美国在 IPEF 中不提供传统市场准入的缺失。

2018 年中美大规模经贸摩擦所引发的贸易转移，已经在“印太”区域产生了美国供应链调整“友岸化”和“去中国化”的结果。在 2021 年的美国总进口中，来自中国进口的比重为 17.9%，与 2017 年的 21.6% 相比，下降 3.72 个百分点；同期，美国自 IPEF 伙伴的总进口比重则从 2017 年的 18.7% 持续提升至 2021 年的 21.1%，提高了 2.4 个百分点；美国对 IPEF 成员的贸易逆差从 2017 年的 1 895.87 亿美元，扩大到 2021 年的 2 926.82 美元，约增加 1 030.95 亿美元。^③ 美国供应链在“印太”区域来源的多元化主要集中在越南、印度、马来西亚和泰国等，尤其是越南。与 2017 年相比，2021 年越南在美国进口中的比重为 3.6%，提升 1.61 个百分点，成为 IPEF 成员中美国第二大进口来源。^④ 而行业调整则主要集中在纺织服装、家具、橡胶和塑料、电动机械以及化工产品等行业。

数字的此消彼长可以理解为，美国进口“去中国化”中的 65% 转化为在“印太”区域的“友岸化”。持续的中美贸易转移，的确从某种程度上弥补了美国不提供市场准入的缺失。这一趋势的继续，将对中国在区域供应链，甚至是全球供应链中的地位产生较大冲击，对我进一步深化与 RCEP 成员等

CONNECT 数据库。

① IHS Market Connect 数据库。

② David Lawder, “USTR Tai Calls U.S. Tariffs on Chinese Goods ‘Significant’ Leverage,” June 22, 2022.

③ IHS Market Connect 数据库。

④ 同上。

重要贸易伙伴的产业链、供应链和价值链的融合进程带来挑战。

第二，在硬件、软件、标准以及数字经济监管规则等领域的去中国化，是美国的最终目标。构建一个“高标准”的“印太”数字贸易规则，在 IPEF 贸易支柱中处于突出位置。美国将基于所谓开放原则，整合与统一“印太”区域数字经济规则，推行高标准承诺，实现以所谓“民主价值观”为标准的“可信数据自由流动”，试图在数字经济治理领域与中国脱钩，并在“印太”区域将中国“孤岛化”。针对中国在数字经济治理中施行的合理数据流动模式，美国力推的印太数字规则基本轮廓大致将包括成员间原则上放开数据自由跨境，尤其是增加区域内与美国“志同道合伙伴”之间的数据流动；禁止强迫披露私有（非开源）计算机的源代码和算法；禁止对通过电子方式发送的数字产品征收关税；就劳工权利、数字包容、为中小企业提供数字市场便利等问题协调政策，如将劳工标准纳入数字贸易规则，强化争端解决条款，以帮助弱势群体参与数字经济，并鼓励中小企业的发展。^①

尤其需要注意的是，IPEF 中隐藏着数字基础设施与中国脱钩的企图。尽管没有明确的公开解释，但这却可以从美国的实际行动中找到端倪。首先，2018 年以来美国通过密集立法，以国家安全为名全面排斥中国通信科技企业进入美国，同时加强数字基础设施投资，率先实现美国本土基础设施的去中国化。其次，帮助盟友减少信息通信技术（ICT）及供应对中国的依赖，支持盟友对华为 5G 的技术替代。例如，根据《美国创新与竞争法案（2021）》设立公共无线供应链创新基金，促进“美国创新”；2022—2032 年，每年拨款 15 亿美元，加快开放式无线接入网 5G 网络的部署和使用，并协助盟友替代华为和中兴制造的设备。再次，在“印太”区域，促进所谓有弹性和安全的全球电信，重点关注 5G 供应商的多样化和开放式无线接入网络（O-RAN）技术，改变区域内网络供应受华为、诺基亚等企业主导的局面，实现数字基础设施软硬件供应商的多元化，并允许新的所谓值得信赖的进入者加入。

第三，“清洁经济”可能的“碳关税化”将冲击中国现有产业的布局和

^① 李莉：《美国的印太数字经济外交：推进与前景》，《印度洋经济体研究》2022 年第 2 期，第 1—18 页。

升级。寻求在应对气候变化领域的合作，是“印太战略”中美国将寻求与中国合作的少数领域之一。但从 2021 年以来欧盟和美国在全球气候议程下的单边行动来看，美欧倾向于认为较低环境标准下生产的碳密集型产品必然获取出口竞争力。因此，将气候问题的核心转化为“公平竞争”问题并与贸易挂钩，已成为气候议题中欧美国家公开的秘密。欧美国家将贸易与环境挂钩的核心意图有二：一是通过构建涉及众多行业的高“碳关税”壁垒，扭转本土竞争力劣势，以改变贸易格局来重塑全球产业链和供应链格局；二是同步加快国内清洁能源和去碳/低碳技术的产业化进程，构建以美欧为主导、新的低碳技术全球供应链和产业布局。

需要注意的是，当前碳排放密集型产品的全球市场中，中国是主要的供应方之一，且在全球供应链中所占份额不断上升。如欧盟排放交易系统“碳泄漏清单”中列出的六大类碳排放密集型产品中，2021 年，中国除能源之外的其他五类产品的出口占全球出口总额的 20.0%。^① 其中，“玻璃、水泥、陶瓷”和“金属制品”产品均占到 2021 年全球出口总额的 38.5%左右，而“有机化学品”“造纸和印刷”“基础金属”等三个行业则分别占 22.8%、15.7%和 10.9%。^②

基于美国贸易政策新理念，抑制所谓环境标准“逐底竞争”的焦点也将集中在中国碳密集产业上。因此，在 IPEF 的实质性推进过程中，清洁经济领域与贸易挂钩的可能性极大。一旦在“印太”区域出现环境标准的“碳关税化”，将对中国碳密集型产品贸易格局和未来新型产业构建带来较大挑战。

（二）中国在亚太区域经贸合作中的总体原则

与以往传统区域贸易协定不同，IPEF 最终究竟会达成何种程度的协定无法得知。在上述对中国可能性影响的分析部分，更多的是基于美国贸易政策新理念，结合美国已有和正在推进的标准和规则进行判断。因而，对于 IPEF 这一“框架”的应对，应该是在战略上的总体应对，并以扩展和深化中国在亚太区域经贸合作为抓手。而且，应对的主要目标不能仅聚焦在 IPEF 的四大支柱领域，更重要的是应对其背后的贸易政策新思维，并将其与中美经贸

① IHS Market Connect 数据库。

② 同上。

关系结构性调整的战略紧密结合。因此，需要有中长期应对的准备，并在亚太区域经贸合作中预先进行全局性战略安排。

第一，坚持多边治理和高水平对外开放战略，同时避免陷入美国“高标准”规则的陷阱。美国贸易政策新思维代表了美国对未来经济全球化政策的大转向——通过贸易实现全球劳工、环境等领域标准的“逐优竞争”，期望在“印太”区域直接引入经贸规则竞争的模式，以高标准规则反作用于区域投资和贸易格局调整。而经济全球化的历史规律则是各国通过市场开放，扩大贸易和投资，在经济增长的同时逐步提升各类标准。这一规律适用于世界各国，尤其是发展中经济体。因此，中国应继续坚持多边治理和高水平对外开放的战略。同时，在参与亚太区域经贸合作中，应采取务实的态度，从自身和亚太区域实际发展水平出发，选择推行合适的贸易规则，而不应将追求“高标准”作为主要目标。

第二，在新发展格局下实现以我为主的亚太区域供应链安全和韧性是根本，推动外向型供应链向结构升级方向调整。目前，中国依然是 IPEF 成员（除美国之外）最大的出口市场，占其总出口份额近 20%；而中国最大的进口来源（37.6%）也是来自这些国家。^① 因此，应对区域供应链的“去中国化”，对于需求主要在国内大市场的产业，可考虑在亚太区域让渡一定份额的国内市场需求，实现区域供给来源的多元化，以国内大循环带动区域内的国际循环，形成以我为主、安全和有韧性的亚太区域供应链。而对于最终需求主要依靠国外市场（尤其是欧美国家）的产业，则将处于供应链生产端的环节适度向周边区域布局，国内生产转向微笑曲线两端，实现结构升级。

第三，立足 RCEP，积极加入 CPTPP 谈判，以“亚太区域内供应链基本闭合”为构建目标，深化亚太区域一体化。以关税削减和服务与投资开放为主要内容的贸易协定，仍是亚太区域认可的经济全球化模式，尤其是包括东盟成员在内的发展中经济体。利用 RCEP 生效契机，积极加入 CPTPP 谈判，不仅可以进一步扩展与亚太区域伙伴经贸一体化，同时也可以逐步适应高标准规则。从恢复区域经济和供应链复原力的角度看，中国应当以巩固和加深

① IHS Market Connect 数据库。

亚太区域内“供应链的基本闭合”为主要目标，即供应链的主要环节和终端的需求应主要分布在亚太区域内。这种“基本闭合”可以为中国本土供应链的稳固和韧性提供外围防护。

第四，结合对 IPEF 进程的跟踪和研究，针对不同议题及时设计短、中、长期的应对战略和轻重缓急的策略组合。近期需及时做出应对方案的是区域数字经济治理规则领域。在数字经济存在着巨大的数字鸿沟和监管裂痕，全球经贸规则尚未建立的背景下，中国应坚持充分保证数据主权和网络安全的主基调，利用国内数字市场优势，尽快构建和完善中国数字经济治理规则；同时，应借助 RCEP 的实施，尽快加入《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）谈判，以对冲美国基于“民主价值观的可信数据自由流动”孤立中国的企图。而在清洁经济领域，中短期内中国应以静观和保持接触与合作为主要策略，并提前做好未来可能出现的“气候与贸易挂钩”的总体预案。

第五，需要清楚地认识到，中美经贸关系结构性调整是诸多问题的源头和决定因素。疫情下的世界经济再平衡的最终走向，取决于主要经济体之间的经贸关系调整，中美经贸关系结构性调整是其中最为关键的一环。这是当前诸多挑战的源头，也是 IPEF 背后的基本坐标系。中美经贸关系结构性矛盾如果能消除，其余一系列问题也自然迎刃而解。因此，中国应保持与美国在多边框架和双边层面的沟通与磋商，做好双边经贸关系中长期的机制性安排，努力实现双方经贸关系的良性互动。

[责任编辑：樊文光]