

# “印太经济框架”的内涵、走向及其面临的制约

周方银<sup>1</sup>, 马宋若文<sup>2</sup>

(1. 广东外语外贸大学 国际关系学院, 广东 广州 510006;  
2. 香港中文大学 社会科学学院, 香港 999077)

**摘要:**“印太经济框架”是美国退出 TPP 后试图主导亚太地区经济秩序的一次努力, 构成美国“印太战略”的经济支柱。对“印太经济框架”提出、推进与美国亚太政策进行分析, 研究表明, “印太经济框架”回避关税减让等传统贸易安排, 侧重于产业布局, 将使美国政府以更大的力度直接干预企业在国际上的微观行为; 美国的市场、技术、资金对他国有着巨大的吸引力, 部分国家希望在新兴产业快速发展的过程中占据一席之地, 同时对于参与“印太经济框架”的经济成本、卷入地缘政治冲突的风险存在顾虑。在“印太经济框架”的推进过程中, 美国面临着为了服务其在亚太地区与中国进行战略竞争的目的, 将会导致政治逻辑与经济逻辑的碰撞、市场驱动力不足、美国与其他成员国之间利益交换不平衡以及美国在国际社会中的战略信誉度下降等方面的问题。

**关键词:**“印太经济框架”; 印太战略; 亚太经济; 《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP); 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP); 供应链; 数字经济

中图分类号: F113; F125 文献标志码: A 文章编号: 1671-6248(2023)01-0088-14

## Connotation, direction and constraints of the “Indo-Pacific Economic Framework”

ZHOU Fangyin, MA Songruowen

(1. School of International Relations, Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510006, Guangdong, China; 2. School of Social Sciences, The Chinese University of Hong Kong, Hong Kong 999077, China)

收稿日期: 2022-10-25

基金项目: 国家社会科学基金重大项目(22ZDA128)

作者简介: 周方银(1971-), 男, 湖北仙桃人, 教授, 博士研究生导师, 法学博士。

**Abstract:** The Indo-Pacific economic framework is another important effort to try to dominate the economic order in the Asia-Pacific region since the U. S. withdrew from the Trans Pacific Partnership (TPP), and constitutes the economic pillar of the U. S. Indo-Pacific strategy. The analysis and research on the proposal and promotion of the “Indo-Pacific Economic Framework” and the U. S. Asia-Pacific policies show that, the Indo-Pacific economic framework eschews traditional trade arrangements such as tariff concessions and focuses on industrial layout, under which the U. S. government will directly intervene in the micro-behaviors of enterprises internationally with more intense efforts. The market, technology and capital of the United States have great attraction to other countries. Some countries hope to win a foothold in the rapid development of emerging industries, while having concerns about the economic costs of participating in the “Indo-Pacific Economic Framework” and the risk of being involved in geopolitical conflicts. At the same time, in the process of promoting the Indo-Pacific economic framework, they face problems such as the conflict between political logic and economic logic, insufficient market drive, unbalanced exchange of interests between the U. S. and other member countries, and declining strategic credibility of the U. S. in the international community, arising from the attempt of the U. S. to serve its purpose of strategic competition with China in the Asia-Pacific region.

**Key words:** “Indo-Pacific Economic Framework”; Indo-Pacific strategy; Asia-Pacific economy; TPP; RCEP; supply chain; digital economy

2022年5月23日,美国总统拜登宣布启动“印太经济框架”,“印太经济框架”将构成美国“印太战略”的经济支柱,并对亚太地区经济格局产生重要影响,同时,“印太经济框架”的推进过程面临多方面制约,其前景还有一定的不确定性。

## 一、“印太经济框架”的提出与推进

2021年10月,美国总统拜登在东亚峰会期间首次提出“印太经济框架”构想,称该

框架将围绕贸易便利化、数字经济、弹性供应链等各方感兴趣的领域展开<sup>[1]</sup>。随后的11月,美国商务部长雷蒙多访问日本、新加坡、马来西亚等国,与当地政府官员、私营部门就“印太经济框架”涉及的关键领域进行探讨。雷蒙多强调“印太地区对于美国企业至关重要”,把“重建战略联盟”、“利用国际工具加强国内经济”和“促进美国企业 and 创新,保护国家安全利益”作为指导其国际议程的3项原则<sup>[2]</sup>。

2022年2月,拜登政府发布《美国的印太战略》,进一步阐述“印太经济框架”的4

个目标,即“开发符合高劳工和环境标准的新贸易方式”,“根据开放原则和新的数字经济框架管理数字经济和跨境数据流动”,“推进多样化、开放、可预测的弹性和安全供应链”和“共同投资脱碳和清洁能源”<sup>[3]</sup>。5月23日,拜登在访问日本期间宣布正式启动“印太经济框架”。截至2022年9月,“印太经济框架”共有14个成员国,包括澳大利亚、文莱、斐济、印度、印度尼西亚、日本、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、韩国、泰国、越南和美国。成员国经济总量占全球GDP的40%,贸易总量占全球商品和服务贸易的28%<sup>[4]</sup>。《印太经济框架联合声明》表示,未来将在成员国协商基础上确定更多合作领域,同时欢迎在印太地区“有共同目标、利益和抱负”的伙伴加入<sup>[5]</sup>。

自“印太经济框架”启动以来,美国政府不断加强与成员国之间的接触,推进对经济框架的讨论与谈判。2022年5—7月,成员国共举行3次非正式会议,并于9月在洛杉矶举行首次部长级会议<sup>[6]</sup>。除高级官员之间较为频繁的会议外,“印太经济框架”成员国预计在11月就法律文本开展进一步谈判<sup>[7]</sup>,并于2023年初再次举行部长级会议<sup>[8]</sup>。根据美国国际战略研究中心的报告,拜登政府计划在框架启动后的12—18个月内完成谈判,并把2023年11月由美国主办的亚太经合组织(APEC)峰会视作达成“印太经济框架”协议的时间期限<sup>[9]</sup>。拜登政府还试图把“印太经济框架”的达成看成是参加2024年美国大选的重要成果。

不论是2022年5月发布的《有关印太经济繁荣框架的声明》,还是2022年9月发布

的部长级联合声明,都是在确认成员国“同意进行集体协商并尝试确立共识”的政治态度,而并未明确提出“印太经济框架”生效的时间表。2022年5月,美国国家安全顾问沙利文在白宫新闻发布会上表示“美国将‘印太经济框架’视为参与印太地区的重要机会,使其未来几十年在这一关键地区留下印记”,雷蒙多在随后的发言中提到“‘印太经济框架’主要是为了应对21世纪的挑战,并在未来几年促进公平和有弹性的贸易,同时它的设计也将适应未来可能出现的障碍与阻力”<sup>[10]</sup>。这说明“印太经济框架”目前仍处于起步阶段,缺乏具体内容和重要细节的支撑,与其他贸易协议相比表现出更大的灵活性。

作为一个被定位为“志同道合的国家就新兴问题互相接触的平台”<sup>[11]</sup>，“印太经济框架”有4个关键支柱,即互联经济(connect-ed economy)、弹性经济(resilient economy)、清洁经济(clean economy)和公平经济(fair economy)。包括数字标准、电子商务、供应链韧性、绿色经济、政府治理等前沿议题<sup>[12]</sup>。互联经济主要由美国贸易代表办公室负责谈判,其余部分则由美国商务部来主持谈判。与自由贸易协定的“一揽子”谈判模式不同,“印太经济框架”成员国无需参与所有领域的谈判。就其作为经济安排的效力而言,“印太经济框架”达成的内容将由美国政府以行政命令的方式推行,不需要递交国会批准,其他成员国亦无需通过国内的严格程序才能使其内容生效<sup>[13]</sup>。这意味着“印太经济框架”的谈判进展会相对快速,成员国对“印太经济框架”合作内容提供的承诺水平较低,其实际约束力较为有限。

## 二、对前任经济政策的继承与调整

拜登政府推出的“印太经济框架”继承了奥巴马、特朗普时期美国亚太政策的部分特点,并有新的变化。把在亚太地区的安全优势转化为在本地区的经济利益一直是美国“印太战略”的一个重要目标。奥巴马政府时期,美国推出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP),试图通过建立高标准的自由贸易协定实现在亚太地区“改写贸易规则”,进而巩固美国在亚太经济中的主导地位,强化美国对全球化发展方向的塑造能力<sup>[14]</sup>。奥巴马表示,“如果美国不制定相关规则,像中国这样的国家就会取而代之”<sup>[15]</sup>。相比奥巴马时期倾向于多边制度安排,特朗普政府更注重推动双边谈判。与 TPP 强调自由贸易不同,特朗普希望实现更加“公平”的贸易。TPP 的某些内容与美国再工业化战略相悖,如 TPP 的零关税规定会推动跨国公司把制造业转向劳动力成本更低的发展中成员国。特朗普在 2016 年竞选总统期间称 TPP 是一项“可怕的协议”,表示只有双边协议才能为美国企业和人民创造更多福利<sup>[16]</sup>。基于其单边主义理念,特朗普上台执政后,迅速宣布美国退出 TPP 协议,美国相继与韩国、加拿大、墨西哥、日本等 TPP 成员国达成双边贸易协定。

“印太经济框架”的推出,是对前两任政府政策的整合与创新。在制度层面,拜登政府延续了奥巴马时期利用规则强化美国优势的理念。“印太经济框架”可以缓解双边协

议需要同时与多个对象国以不同速度推进谈判、容易出现碎片化倾向的弊端,还可以弥补美国缺席 CPTPP、RCEP 等大型区域贸易协议的不足,有助于提升盟国对美国在亚太地区经济参与的信心、扩大美国在亚太地区的经济影响力。同时,“印太经济框架”较大程度上沿袭了特朗普政府“美国优先”的思路,关注领域高度契合美国的战略议程。在美国国内存在较强保护主义情绪的背景下,由于不涉及关税减让问题,“印太经济框架”与其他自由贸易协议相比,面临的国内反对压力较低。其模糊和弹性的设置可以避免与现存或潜在的双边、多边协议发生冲突,使拜登政府可以通过诱导或施压的方式深化与目标国的合作。

“印太经济框架”的内容具有两个新的特征。第一,回避关税等传统贸易安排,聚焦新兴产业。在 2022 年 3 月美国参议院举行的听证会上,美国贸易代表戴琪在回答“‘印太经济框架’是否未来将替代自由贸易协议”、“美国为何对‘印太经济框架’伙伴国取消市场准入的胡萝卜”等问题时,多次强调“它是对自由贸易协定的超越”,认为 FTA 是“20 世纪的工具”,而“印太经济框架”用于应对“21 世纪的挑战”<sup>[17]</sup>。相比传统的以市场为导向的贸易政策,“印太经济框架”面向产业转型和产业创新,其侧重于产业布局和强调战略导向的特征十分明显。罗斯福研究所的报告认为,受华盛顿共识的影响,过去国际政策制定者一直过于关注国际贸易总量和各国的开放程度。“印太经济框架”的内容说明美国政府意识到有必要在国际层面和国内一样积极推动进步议题,寻求市场协调和

合作,促进公平目标的实现<sup>[18]</sup>,也就是说,需要积极使用投资手段和设立新规则来塑造市场以创造真正的繁荣。

第二,与伙伴国政府协调的同时,加强对外国企业的直接游说。“印太经济框架”启动前夕,拜登抵达韩国访问的首站便是三星半导体工厂,并在工厂内首次与韩国总统尹锡悦见面<sup>[19]</sup>。拜登在当天讲话中提到“像三星这样的公司,对于塑造美韩两国的未来和方向至关重要”<sup>[20]</sup>。拜登在几日后的记者会上表示,自己推动三星和现代企业的投资为美国创造了大量就业机会<sup>[21]</sup>。拜登的做法反映了“印太经济框架”的一个特点,就是美国政府会越过他国政府与其企业打交道,并直接要求这些高新技术企业在美国设厂投资。这意味着美国政府将以更大的力度直接干预企业在国际上的微观行为。

拜登就任总统以来,美国政府对于外国企业直接施压的行为越发明显和激进。美国政府的做法在执行层面主要有以下3种方式:

第一,扩大美国机构对外企管辖权的解释。2021年8月,美国外国投资委员会以“国家安全”为由介入中国私募股权投资公司智路资本对韩国美格纳半导体公司的收购。这被视为美国外国投资委员会的一次“前所未有的干预”。虽然该机构曾于2016年、2020年分别就中国福建宏芯投资基金收购德国科技企业、北京字节跳动公司收购美国短视频应用程序行使管辖权。此次干预的不同之处在于,此前被收购的两家企业均在美国有大量业务,而美格纳公司的全部业务几乎都在美国境外进行<sup>[22]</sup>。2021年12月,

智路资本与美格纳公司宣布因无法获得美国外国投资委员会批准而被迫中止合并协议。虽然有声音认为美格纳公司于2020年才正式退出美国<sup>[23]</sup>、美格纳公司在纽约交易所上市构成此次美国介入的基础,但这一案例清楚地说明美国外国投资委员会在解释其规则时拥有很大的自由裁量空间,而涉及“科技”、“中国”的议题无疑是其关注焦点。

第二,强化美国法律、行政政策等执行工具。2021年9月,美国商务部发布《半导体供应链风险公开征求意见通知》,呼吁包括制造商、供应商、产品中间商、最终用户等在内的全行业参与者在11月8日前向其提供数据信息,以提高关于半导体供应链“危机”的透明度<sup>[24]</sup>。台积电(中国台湾积体电路制造股份有限公司,简称“台积电”)、三星电子、英飞凌、宝马等非美国企业也是美国关注的对象。当被问及如果有企业不提交信息是如何处理的问题,雷蒙多表示美国“还有其他方式从它们那里获取数据”<sup>[25]</sup>。1950年朝鲜战争时期通过的《国防生产法》可能成为美国强制要求国内外企业提交数据的工具<sup>[26]</sup>。虽然这一法案的当前版本内容有所更新,但依然赋予行政部门较大的权力,如允许美国总统通过行政命令要求私营公司优先考虑联邦政府的需求<sup>[27]</sup>。此外,美国商务部对海力士半导体、三星电子、台积电等公司授予了有限期豁免。2022年10月,三星电子获得美国对华芯片行业限制措施为期一年的豁免,即暂时允许该公司接收其在中国生产的芯片等产品<sup>[28]</sup>。美国政府利用自身法律、政策作为工具,敦促他国遵守美国的规定,这增大了未迎合美国政策的企业的成本。此类

破坏正常市场经济和自由贸易的行为将给跨国企业带来严峻挑战。

第三,与企业代表密集会面,直接对企业进行游说和施压。2021年4—9月,美国总统拜登、商务部长雷蒙多、国家经济委员会主任迪斯先后与台积电、英特尔、三星电子、福特、宝马等公司代表就供应链问题举行3次会议<sup>[29]</sup>,游说上述企业加强与美国的合作。2022年,拜登在其“亚洲之行”期间与韩国企业SK集团董事长举行虚拟会议,并同现代集团董事长郑义宣单独会谈。美国高官与企业代表的会面取得了明显效果。2022年5月现代集团承诺对美增加105亿美元投资,SK集团则于7月宣布在美国追加220亿美元投资。

### 三、关键成员国的认知与反应

目前,国际社会对拜登政府推出的“印太经济框架”心态较为复杂。一方面,美国的市场、技术、资金对他国有着巨大的吸引力,部分国家希望在新兴产业快速发展的过程中占据一席之地。另一方面,相关国家对于参与“印太经济框架”的经济成本、卷入地缘政治冲突的风险也有很大的顾虑。

截至目前,“印太经济框架”的成员国包括美国在内共有14个国家,美国之外的13个成员国中,日本、印度、韩国的态度对于“印太经济框架”的前景及其国际作用的发挥具有特别的重要性。其中,日本是美国在亚太地区最重要的盟国,是世界第三大经济体,是印太四方安全对话成员国,并在CPTPP中发挥引领作用。印度是美国“印太战略”

极力拉拢的对象,是世界第二人口大国,2022年上半年印度GDP超过英国成为世界第五大经济体,在本地区有很大的影响力。韩国是美国在亚太地区的重要盟国,是20国集团成员国,有着强大的制造业,在美国高度关注的芯片产业链中占据特殊地位,韩国的态度对于美国是否能通过“印太经济框架”的推进,在芯片等供应链领域排挤中国十分重要。对日本、印度、韩国的态度进行分析,有助于更好地认识“印太经济框架”的前景。

#### (一) 日本的心态与行为

截至2022年6月底,日本是唯一宣布将全部参与“印太经济框架”四大支柱谈判的美国之外的成员国<sup>[30]</sup>。日本首相岸田文雄在“印太经济框架”启动仪式上称“日本真诚欢迎并大力支持”这一倡议<sup>[31]</sup>。其原因一是服务于本国经济战略。经济安全是日本新一届政府关注的重点。2021年日本增设有关经济安全的新内阁职位,并成立专门委员会起草有关经济安全的立法,该法律将保护供应链、确定关键技术等议题确定为日本政府未来的优先事项<sup>[32]</sup>。2022年5月,美日召开经济政策协商委员会部长级会议(又被称为“经济版2+2”会议),就供应链弹性、数字经济等问题商讨进一步合作<sup>[33]</sup>。“印太经济框架”不论关注议题,还是针对的地区范围,都符合日本政府的关注重点。二是进一步深化日美同盟。日本将“印太经济框架”视为美国与印太地区重要的经济接触。岸田文雄称“印太经济框架”为“美国承诺的标志”<sup>[34]</sup>。日本还将“印太经济框架”视为推动美国重返TPP的一种手段,岸田文雄在第27届“亚洲的未来”国际交流会议中表示将“持

续推动美国重返 TPP”<sup>[35]</sup>。日本前驻美大使佐佐江贤一郎表示,“‘印太经济框架’为美国在该地区采取行动并维持经济存在提供绝佳机会,这是日本支持这一框架的原因”<sup>[36]</sup>。通过加强与美国的战略协调,日本不仅可以获取来自美国的安全保障,平衡中国在亚太地区的发展,还可以使日本在申请成为联合国安理会常任理事国等问题上获得美国支持<sup>[37]</sup>。

虽然日本内部也存在对“印太经济框架”的担忧,如有日本官员表示“无法确定协议变为现实需要多长时间”<sup>[38]</sup>。日本媒体有质疑的声音,认为日本可能无法使美国重新考虑加入 CPTPP,“印太经济框架”在美国国内卖点有限且质疑声不断,成员国在框架下的承诺并非成熟协议、其被否决风险较大等<sup>[39]</sup>,这些担忧反映了“印太经济框架”在推行过程中面临的现实困难,但它们近期不会在根本上影响日本政府对“印太经济框架”的支持态度。

## (二) 印度的认知与反应

印度的加入使“印太经济框架”更具吸引力,因为印度作为世界第五大经济体并未参与 CPTPP 和 RCEP,这增大了“印太经济框架”对印度的经济价值和战略价值。2019 年印度总理莫迪提出了“到 2024—2025 年成为 5 万亿美元经济体”的经济发展目标。为实现这一宏大目标,印度试图利用“印太经济框架”开拓海外市场,创造就业机会。在成员国谈判期间,印度官员与日本、越南代表会面,探讨增加对两国的出口,同时印度还与部分美国企业就“招聘印度技术人员”等话题展开交流。5 月 24 日,在“印太经济框架”启

动的第二天,美国、日本、印度、澳大利亚举行四方安全对话,宣布加强在安全、经济、技术等领域的全面合作<sup>[40]</sup>。

值得注意的是,印度政府总体上以理性、务实、灵活的态度看待该提议,采取了有选择性地参与“印太经济框架”的做法。在 2022 年 9 月的谈判中,印度参与了 3 个关键支柱的联合声明,但宣布退出“贸易支柱”的谈判<sup>[41]</sup>。这不仅因为“印太经济框架”为成员国带来的利益尚不明晰,还因为印度对于贸易谈判的规则标准是否定得过高存在顾虑。“规则是否歧视发展中国家”、其内容“能否兼顾国内不断增长的经济需求”是印度政府决定未来是否加入贸易轨道,深化同“印太经济框架”合作的重要考虑<sup>[42]</sup>。

## (三) 韩国的心态与反应

韩国尹锡悦政府对于“印太经济框架”的态度总体较为积极。韩国虽然是科技研发强国,但在原材料、芯片生产设备方面高度依赖进口。韩国贸易部长认为“印太经济框架”将促进国内供应链的稳定和多元,在数字经济、清洁能源等有发展前景的领域参与规则制定,可以为韩国企业带来更多机会<sup>[43]</sup>。2022 年 4 月,韩国、澳大利亚两国代表举行电话会议,双方表示将在“印太经济框架”下进一步开发新合作议程。6 月,美国国务卿布林肯、日本外相林芳与韩国外相朴镇在印度尼西亚进行会面,共同商讨“印太经济框架”的合作细节<sup>[44]</sup>。尹锡悦政府不仅将“印太经济框架”视为兑现加强美韩同盟承诺的一种方式,同时积极开发在框架下与其他经济体合作的潜力,试图通过拓展国际经济合作推动韩国经济发展。

韩国内部也存在对于“印太经济框架”的担忧,主要集中在两个方面:一是“印太经济框架”在一些新兴领域可能制定较高标准,导致政府执行起来面临困难。如对清洁能源的强调将使水泥、钢铁等传统行业承受更大压力。韩国能源经济研究所2021年2月的数据表明,化石燃料依然在韩国能源结构中占据主导地位<sup>[45]</sup>。作为一个较大的污染排放国、煤炭进口国,韩国的能源转型面临众多挑战,短期内很难兑现更高标准的承诺。二是增大了被动卷入美国对华遏制行动的风险。有韩国学者认为,政府不顾韩国在经济上依赖中国的事实,积极参与“印太经济框架”,意味着韩国外交政策发生从“安全上靠美国,经济上靠中国”向“安全上靠美国,经济上靠世界”的转变,以此对冲在经济上过于依赖中国可能产生的风险<sup>[46]</sup>,但这样的做法将为韩国带来沉重的外交代价。

从维护韩国利益的角度,韩国政府做出了很大努力,试图在中美之间维持基本的平衡。2022年6月,韩国外长在接受媒体采访时强调:“‘印太经济框架’采取的基本做法是不疏远或排斥任何一个特定的国家。”<sup>[47]</sup>2022年8月,中韩两国举行第17次经济部长会议,两国就供应链问题签署备忘录并成立工作组<sup>[48]</sup>。不可否认,美国推进“印太经济框架”的利益考虑和目标追求,将对韩国的政策自主性与政策灵活性带来较大制约,尹锡悦政府试图在“印太经济框架”谈判过程中实现韩国利益最大化,这一想法在实践过程中将面临较大阻力。

#### 四、面临的问题与制约

“印太经济框架”既是美国主动推动的地区经济谋划,更是为了弥补“印太战略”存在的经济短板而推出的举措。自奥巴马政府经过多年努力推动达成的TPP被特朗普政府废除后,在一个时期内,美国推动的“印太战略”更多地侧重于军事安全方面。拜登上台后,又推动建立澳英美三边安全合作(AUKUS),并把印太四方安全对话提升到领导人级别。相比之下,“印太战略”在经济领域一直没有大的作为。自2018年以来,《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)、《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)相继生效,这种状况的持续,意味着美国对亚太地区的经济影响力下降。“印太经济框架”的出台,在很大程度上是美国试图扭转这一局面,强化其对亚太经济参与和主导的一种努力。

未来一个时期,“印太经济框架”的推进过程中,面临以下几个方面的问题与制约:第一,美国推动“印太经济框架”的动机不纯。美国推动“印太经济框架”的主要目的,是为了服务其在亚太地区与中国进行战略竞争,挤压中国战略空间、改变中国面临的国际环境的目的,而不是为了促进这一地区的贸易合作与经济发展。在正式发布“印太经济框架”前一天,美国商务部长雷蒙多表示,“印太经济框架”为印太国家提供了应对重大问题的中国方案之外的选项<sup>[49]</sup>,其针对中国的意图表达得十分明显。出于这样一种目的构筑的经济安排,不仅不能给地区经济发展带

来利益,还会对本地区经济发展造成很大的消极影响,这也会影响本地区国家参与其中的积极性。

第二,在“印太经济框架”的安排中,美国与其他成员国之间存在利益交换的不平衡。“印太经济框架”的一个重要特点是不涉及关税减让,美国不承诺向其他成员国提供更多的市场准入,从而使其他成员国难以充分利用美国市场所具有的经济价值。“印太经济框架”的内容主要体现了美国的利益关注和战略倾向,而没有更多地考虑其他成员国的经济关切与战略需求。未来美国还将持续推动制造业特别是高端制造业回流美国,这一目的的实现一定程度上需要以其他成员国为代价。哈德逊研究所研究人员沃尔特斯认为,“印太经济框架”“只有大棒而没有胡萝卜”,看起来注定会失败<sup>[50]</sup>。

第三,“印太经济框架”的驱动力主要来自政府而不是市场,导致其存在内驱力不足的问题。“印太经济框架”是美国基于其与中国在经济领域进行战略竞争的目的推动的高度政治化的地区经济安排,它具有浓厚的政府驱动色彩。如果“印太经济框架”主要靠美国的政治逻辑来驱动,就很难保证其他国家特别是本地区企业参与其中的积极性。值得注意的是,中国是“印太经济框架”14个成员国中10个国家的最大贸易伙伴,“印太经济框架”成员国普遍与中国存在十分紧密的经济联系。亚太地区当前是世界经济最活跃的地区,这主要是经济逻辑作用的结果。美国试图用政治逻辑替代经济逻辑,试图使地区经济关系按照其政治设计的方向发展,这是不尊重本地区经济逻辑的体现,这样的

努力充其量只能取得颇为有限的效果。

第四,美国的战略信誉难以长期支撑“印太经济框架”的推动与落实。自特朗普政府以来,美国在“美国优先”的旗号下,采取了许多违反国际规则和国际协议、不履行国际承诺的做法,美国在国际社会中的战略信誉明显下降。如果他国不相信美国未来能持续履行自己做出的承诺,他国就会对花费很大精力与美国谈判协议的价值产生比较深刻的质疑,这无疑会影响“印太经济框架”的谈判进程。此外,美国为了更方便地推动“印太经济框架”的谈判与落实,将采取总统令的方式签署相关协议,这意味着在“印太经济框架”下达成的协议不会成为正式法案,其内容对美国行为的约束力有限,且能比较容易地被后来的美国总统所废除,因此,不排除类似于 TPP 达成后被特朗普政府舍弃的做法再次在美国重演,这无疑会影响成员国对“印太经济框架”的信心,增大了其推进过程中的不确定性。

## 五、结语

“印太经济框架”是自美国退出 TPP 后试图主导亚太地区经济秩序的又一次重要努力,它回避关税减让等传统贸易安排,侧重于产业布局,在经济上针对中国的意图十分明显,其深入实施会使美国政府对地区价值链、供应链的直接干预达到前所未有的程度,并显著增大东亚地区经济关系中的不确定性。

当前,作为“印太经济框架”成员的本地区国家对这一经济安排的心态普遍较为复杂。他们一方面认为这多少可以为其提供与

美国深化合作的机遇,同时对参与“印太经济框架”需要付出的经济成本有些认识不清,对由此可能产生的卷入地缘政治冲突的风险有不小的顾虑。在美国不能向其他成员提供很大直接经济利益的情况下,相关国家参与“印太经济框架”的积极性、主动性较为有限。3个较为关键的成员日本、印度、韩国的态度都有其复杂性。东盟也不希望“印太经济框架”的实施冲击其在地区经济合作中的中心地位。

由于美国推动“印太经济框架”的主要目的是为了在亚太地区与中国进行战略竞争、挤压中国经济发展的国际空间,而不是为了促进地区经济发展,这使“印太经济框架”未来很难在亚太经济合作中发挥建设性作用,也会造成成员国之间利益关系不平衡的现象。“印太经济框架”的驱动力主要来自政府而不是市场,这会造成其内驱力不足,同时也会放大美国政府行为对本地区市场经济关系的扭曲。另外,美国战略信誉在近几年出现较大幅度下滑,这些都会影响本地区国家对“印太经济框架”的态度,增大其推进过程中的不确定性。

#### 参考文献:

- [ 1 ] THE WHITE HOUSE. Readout of president Biden's participation in the East Asia summit [ EB/OL ]. ( 2021-10-27 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>.
- [ 2 ] RAIMONDO G M. Secretary raimondo's remarks on increasing American competitiveness at the economic club of New York [ EB/OL ]. ( 2021-12-09 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.commerce.gov/news/speeches/2021/12/secretary-raimondos-remarks-increasing-american-competitiveness-economic-club>.
- [ 3 ] THE WHITE HOUSE. Fact sheet: Indo-Pacific strategy of the United States [ EB/OL ]. ( 2022-02-11 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>.
- [ 4 ] OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE. Indo-Pacific Economic Framework for prosperity ( IPEF ) [ EB/OL ]. ( 2022-05-30 ) [ 2022-10-16 ]. <https://ustr.gov/trade-agreements/agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef>.
- [ 5 ] DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE, AUSTRALIAN GOVERNMENT. Launch of the Indo-Pacific Economic Framework for prosperity ( IPEF )-joint statement [ EB/OL ]. ( 2022-05-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.dfat.gov.au/news/media-release/launch-indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef-joint-statement>.
- [ 6 ] MA J. Indo-Pacific Economic Framework ( IPEF ) ministerial meeting to conclude [ EB/OL ]. ( 2022-09-09 ) [ 2022-10-16 ]. <https://foreign-brief.com/daily-news/indo-pacific-Economic-Framework-ipef-ministerial-meeting-to-conclude/>.
- [ 7 ] MINISTRY OF COMMERCE, TRADE, TOURISM AND TRANSPORT, FIJI. Ministers of the Indo-Pacific Economic Framework launch ministerial statements [ EB/OL ]. ( 2022-09-11 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.mcttt.gov.fj/fiji-minister-launches-the-indo-pacific-economic-framework-ipef-ministerial-statements/>.

- [ 8 ] LAWDER D, SHALAL A. U. S, Indo-Pacific countries agree on roadmap to strengthen trade ties [ EB/OL ]. ( 2022-09-09 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.reuters.com/world/us-indo-pacific-countries-agree-roadmap-strengthen-trade-ties-2022-09-09/>.
- [ 9 ] ARASASINGHAM A, et al. Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework launch [ EB/OL ]. ( 2022-05-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch>.
- [ 10 ] THE WHITE HOUSE. On-the-record press call on the launch of the Indo-Pacific Economic Framework [ EB/OL ]. ( 2022-05-23 ) [ 2022-10-16 ]. <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/>.
- [ 11 ] SHASTRY V. Is Biden's Indo-Pacific economic initiative a trade deal by stealth? India's actions suggest so [ EB/OL ]. ( 2022-09-19 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.forbes.com/sites/vasukishastry/2022/09/19/is-bidens-indo-pacific-economic-initiative-a-trade-deal-by-stealth-indias-actions-suggest-so/?sh=5ce22ede49cf>.
- [ 12 ] U. S. DEPARTMENT OF COMMERCE. United States and Indo-Pacific Economic Framework partners announce negotiation objectives [ EB/OL ]. ( 2022-09-09 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/09/united-states-and-indo-pacific-economic-framework-partners-announce>.
- [ 13 ] FREEMAN K. The Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) is not a free trade agreement, but will be judged on the same principles [ EB/OL ]. ( 2022-06-01 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.china-briefing.com/news/ipef-not-an-fta-will-still-be-judged-like-one-op-ed/>.
- [ 14 ] THE WHITE HOUSE. The Trans-Pacific partnership: what you need to know about president Obama's trade agreement [ EB/OL ]. ( 2017-01-10 ) [ 2022-10-16 ]. <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/economy/trade>.
- [ 15 ] GLASS A. Trump scuttles Trans-Pacific trade pact, Jan. 23, 2017 [ EB/OL ]. ( 2019-01-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.politico.com/story/2019/01/23/trans-pacific-trade-pact-2017-1116638>.
- [ 16 ] CHANCE D, KAJIMOTO T. Trump says U. S. will only rejoin Pacific trade pact if terms are improved [ EB/OL ]. [ 2022-10-16 ]. <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-tpp-idUSKBN1HJ39N>.
- [ 17 ] COMMITTEE ON FINANCE, UNITED STATES SENATE. The president's 2022 trade policy agenda [ EB/OL ]. ( 2022-03-31 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.finance.senate.gov/hearings/the-presidents-2022-trade-policy-agenda>.
- [ 18 ] STERLING S. The Indo-Pacific Economic Framework for prosperity (IPEF): another nail in the coffin of the Washington consensus [ EB/OL ]. ( 2022-05-26 ) [ 2022-10-16 ]. <https://rooseveltinstitute.org/2022/05/26/indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.
- [ 19 ] HUNNICUTTM T, SMITH J. First stop Samsung: Biden touts South Korean role in securing global supply chains [ EB/OL ]. ( 2022-05-21 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-south-koreas-yeon-meet-amid-worries-about-north-korea-2022-05-19/>.
- [ 20 ] THE WHITE HOUSE. Remarks by president

- Biden after touring Samsung electronics pyeongtaek campus [ EB/OL ]. ( 2022-05-20 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/20/remarks-by-president-biden-after-touring-samsung-electronics-pyeongtaek-campus/>.
- [ 21 ] THE WHITE HOUSE. Remarks by president Biden and prime Minister Kishida Fumio of Japan in joint press conference [ EB/OL ]. ( 2022-05-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/23/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-fumio-kishida-of-japan-in-joint-press-conference/>.
- [ 22 ] GRACK B L V, BROWER J. CFIUS's expanding jurisdiction in the magnachip acquisition [ EB/OL ]. ( 2021-10-11 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.lawfareblog.com/cfiuss-expanding-jurisdiction-magnachip-acquisition>.
- [ 23 ] GAFNI J, GOODING A. Thoughts on CFIUS's review of wise road-magnachip [ EB/OL ]. ( 2021-09-14 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.linklaters.com/en-hk/insights/blogs/foreign-investment-links/2021/september/thoughts-on-cfiuss-review-of-wise-road-magnachip>.
- [ 24 ] THE INDUSTRY AND SECURITY BUREAU. Notice of request for public comments on risks in the semiconductor supply chain [ EB/OL ]. ( 2021-09-24 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.federalregister.gov/documents/2021/09/24/2021-20348/notice-of-request-for-public-comments-on-risks-in-the-semiconductor-supply-chain>.
- [ 25 ] SHEN M. US demand for chip supply data from TSMC, Samsung, Apple, others sparks debate about true intentions in China [ EB/OL ]. ( 2021-10-06 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.scmp.com/tech/tech-war/article/3151347/u-s-demand-chip-supply-data-tsmc-samsung-apple-others-sparks-debate>.
- [ 26 ] LEONARD J. White House weighs invoking defense law to get chip data [ EB/OL ]. ( 2021-09-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-09-23/white-house-weighs-invoking-defense-law-to-get-chip-supply-data?leadSource=uverify%20wall>.
- [ 27 ] SIRIPURAPU A. What is the defense production act? [ EB/OL ]. ( 2021-12-22 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.cfr.org/in-brief/what-defense-production-act>.
- [ 28 ] SOHN J, FITCH A. Samsung, TSMC win exemption from new U. S. chip restrictions on China [ EB/OL ]. ( 2022-10-13 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.wsj.com/articles/samsung-gets-one-year-exemption-from-new-u-s-chip-restrictions-on-china-11665639994>.
- [ 29 ] CHANG E. Taiwan's TSMC to attend White House semiconductor meeting [ EB/OL ]. ( 2021-09-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.taiwan-news.com.tw/en/news/4294879>.
- [ 30 ] AOYAMA R. Will Tokyo's IPEF membership mix with Japan-China relations? [ EB/OL ]. ( 2022-07-14 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.eastasiaforum.org/2022/07/14/will-tokyos-ipef-membership-mix-with-japan-china-relations/>.
- [ 31 ] WANG X. IPEF sits on shaky foundations [ EB/OL ]. ( 2022-07-02 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202206/02/WS62982560a310fd2b29e607b6.html>.
- [ 32 ] SMITH A. Japan turns its attention to economic security [ EB/OL ]. ( 2022-05-16 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.cfr.org/blog/japan-turn>

## 周方银,等:“印太经济框架”的内涵、走向及其面临的制约

- s-its-attention-economic-security.
- [ 33 ] OFFICE OF THE SPOKESPERSON. U. S. Japan economic policy consultative committee vice-ministerial meeting [ EB/OL ]. ( 2022-05-06 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.state.gov/u-s-japan-economic-policy-consultative-committee-vice-ministerial-meeting/>.
- [ 34 ] YOSHINO N, OBE M. Kishida lauds Indo-Pacific framework as sign of U. S. commitment [ EB/OL ]. ( 2022-05-21 ) [ 2022-10-16 ]. <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Kishida-lauds-Indo-Pacific-framework-a-s-sign-of-U.S.-commitment>.
- [ 35 ] THE GOVERNMENT OF JAPAN. PM Kishida's vision for building a new international order from Asia [ EB/OL ]. ( 2022-07-23 ) [ 2022-10-16 ]. [https://www.japan.go.jp/kizuna/2022/06/new\\_international\\_order\\_from\\_asia.html](https://www.japan.go.jp/kizuna/2022/06/new_international_order_from_asia.html).
- [ 36 ] SEVASTOPULO D, INAGAKI K. Joe Biden launches trade agreement with 12 Asian nations [ EB/OL ]. ( 2022-05-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.ft.com/content/e2634c2a-3709-4a31-a419-1e30af1fc607>.
- [ 37 ] LIES E. U. S. president Biden supports Japan becoming permanent member of the U. N. Security Council [ EB/OL ]. ( 2022-05-23 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.reuters.com/world/us-president-biden-supports-japan-becoming-permanent-member-un-security-council-2022-05-23/>.
- [ 38 ] AIBARA R, WAKAI T, SAKAKIBARA K. Japan shores up U. S. vision for IPEF economic bloc in Asia [ EB/OL ]. ( 2022-05-24 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.asahi.com/ajw/articles/14628711>.
- [ 39 ] JOHNSTON E. The IPEF, already a tough sell for Biden at home, seen as limited in scope [ EB/OL ]. ( 2022-05-24 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/05/24/business/ipef-reaction-criticism/>.
- [ 40 ] 王金志. 美借“四方安全对话”兜售冷战思维 [ EB/OL ]. ( 2022-05-30 ) [ 2022-10-16 ]. [http://www.news.cn/mil/2022-05/30/c\\_1211651951.htm](http://www.news.cn/mil/2022-05/30/c_1211651951.htm).
- [ 41 ] MARTIN E. India stays wary of US initiative to bolster Asia trade [ EB/OL ]. ( 2022-09-13 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2022-09-13/supply-chain-latest-us-gets-asia-buy-in-on-economic-plan-ind-ia-wary>.
- [ 42 ] MOHAN G. IPEF meet fruitful, says Union minister Piyush Goyal as India stays out of trade policy pillar [ EB/OL ]. ( 2022-09-10 ) [ 2022-10-16 ]. <https://www.indiatoday.in/business/story/ipef-meet-fruitful-says-union-minister-piyush-goyal-as-india-stays-out-of-trade-policy-pillar-1998738-2022-09-10>.
- [ 43 ] MINISTRY OF TRADE, INDUSTRY AND ENERGY, ROK. Trade minister attends IPEF strategy symposium [ EB/OL ]. ( 2022-10-07 ) [ 2022-10-16 ]. [http://english.motie.go.kr/en/tp/tradeinvestrment/bbs/bbsView.do?bbs\\_seq\\_n=1090&bbs\\_cd\\_n=2&view\\_type\\_v=TOPIC&currentPage=1&search\\_key\\_n=&search\\_val\\_v=&cate\\_n=2](http://english.motie.go.kr/en/tp/tradeinvestrment/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=1090&bbs_cd_n=2&view_type_v=TOPIC&currentPage=1&search_key_n=&search_val_v=&cate_n=2).
- [ 44 ] KING K. The potential for Japan-South Korea-US trilateral cooperation through IPEF [ EB/OL ]. ( 2022-09-06 ) [ 2022-10-16 ]. <https://thediplomat.com/2022/09/the-potential-for-japan-south-korea-us-trilateral-cooperation-through-ipef/>.
- [ 45 ] KOREA ENERGY ECONOMICS INSTITUTE.

- Monthly energy statistics[EB/OL]. (2021-02-01) [2022-10-16]. <http://www.keei.re.kr/keei/download/MES2105.pdf#page=22>.
- [46] LEE S. South Korea ventures into its Indo-Pacific strategy [EB/OL]. (2022-07-11) [2022-10-16]. <https://www.eastasiaforum.org/2022/07/11/south-korea-ventures-into-its-indo-pacific-strategy/>.
- [47] OFFICE OF THE SPOKESPERSON. Secretary Antony J. Blinken and republic of Korea foreign minister Park Jin at a joint press availability [EB/OL]. (2022-06-13) [2022-10-16]. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-republic-of-korea-foreign-minister-park-jin-at-a-joint-press-availability/>.
- [48] 韩晓宁. 韩媒报道:中韩设立供应链合作新机制 [EB/OL]. (2022-08-29) [2022-10-16]. [https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat\\_id=10005&info\\_id=271940&tm\\_id=126](https://www.yidaiyilu.gov.cn/info/iList.jsp?cat_id=10005&info_id=271940&tm_id=126).
- [49] THE WHITE HOUSE. On-the-record press call on the launch of the Indo-Pacific Economic Framework [EB/OL]. (2022-05-23) [2022-10-16]. <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/>.
- [50] WALTERS R. Biden's Indo-Pacific Economic Framework is at a crossroads [EB/OL]. (2022-04-08) [2022-10-16]. <https://www.hudson.org/foreign-policy/biden-s-indo-pacific-economic-framework-is-at-a-crossroads>.

(责任编辑:杨海挺)