

美国经济

拜登政府“印太经济框架”及其影响

蒋芳菲*

【内容提要】 拜登政府“印太经济框架”迄今经历了酝酿、筹备吹风和启动谈判三个主要发展阶段，并涵盖了互联经济、韧性经济、清洁经济、公平经济四大主要支柱。本质上，这一框架既是拜登政府对特朗普政府“印太战略”的补充和强化，也是对其“美国优先”政策的继承和发展；既是美国在印太构建“排华经济圈”、主导构筑区域合作新架构的一种新尝试，也是其“刻意”向亚欧盟伴释放的一种外交信号。尽管“印太经济框架”的发展前景仍存在较大不确定性，短期内对我国的实际影响较小，但仍应警惕和防范这一框架对中美战略竞争、我国周边国际环境与对外关系、区域经济合作进程、全球经济发展与国际秩序稳定等方面带来的一系列长期负面影响。

【关键词】 拜登政府 “印太经济框架” 中美关系 印太战略 区域经济合作

* 蒋芳菲，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员。本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国海外重大基础设施投资项目风险防范机制研究”（项目批准号：18JZD046）的阶段性成果。

2022年5月,美国拜登政府宣布正式启动“印太繁荣经济框架”(简称“印太经济框架”,英文全称 Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,简称 IPEF),美国、印度、日本、韩国、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、斐济14国将以初始成员国身份加入 IPEF,引起国际社会广泛关注。那么,“印太经济框架”的内容和实质究竟是什么?它与《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等亚太地区既有区域自贸协定(RTA)之间有何异同?拜登政府宣布启动“印太经济框架”又会对我国周边国际环境和国际格局产生哪些主要影响?本文将试图用历史的眼光和比较的方法,剖析拜登政府“印太经济框架”及其影响,以期为我国更好地理解和应对美国遏华最新举措提供有益借鉴。

一、“印太经济框架”的提出

整体而言,拜登政府“印太经济框架”的提出过程大致可以分为以下三个主要历史阶段。

(一) 酝酿阶段 (2020年11月—2021年10月)

拜登政府上台后,基本继承并进一步强化了特朗普时期的“印太战略”,一面加速战略重心东移,将对中国的战略定位上升为美国“最重要的战略竞争对手和日益紧迫的挑战”;一面继续大力推进“自由开放的印太”,加紧拼凑遏华战略包围圈。^①2021年3月,拜登联合印、澳、日三国首脑联合发表署名文章,强调四国将共同致力于构建自由、开放、充满韧性和包容性的“印太愿景”^②。

^① U.S. Department of Defense, “Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy,” March 28, 2022, <https://media.defense.gov/2022/Mar/28/2002964702/-1/-1/1/NDS-FACT-SHEET.PDF>, pp.1—2.

^② Joe Biden, Narendra Modi, Scott Morrison and Yoshihide Suga, “Our Four Nations Are Committed to A Free, Open, Secure and Prosperous Indo-Pacific Region,” *The Washington Post*, March 13, 2021, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/03/13/biden-modi-morrison-sugaquad-nations-indo-pacific/>.

同年10月，拜登在年度美国—东盟峰会的发言上强调，双方伙伴关系对于维护一个“自由开放的印太”至关重要，美国强烈支持“东盟印太展望”和“基于规则的印太地区秩序”。^①

然而，自从特朗普2017年1月宣布退出《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)后，美国“印太战略”中一直缺乏足以对抗中国地区经济影响力的经贸战略。^②尤其在疫情蔓延和世界经济下行的双重冲击下，拜登政府更加意识到进一步强化美国“印太战略”的“多领域一体化布局”，在经贸、科技、规则制定、供应链重塑等方面拉住印太盟友和伙伴、对冲中国影响力的重要性。^③因此，为了弥补美国“印太战略”的经济短板，拜登政府上台后便开始筹划给“印太战略”增加更多经济方面的内容，希望能够尝试将其构筑成一个集政治、经济、军事、社会、科技于一体的、全新的“印太大战略”^④。在这一背景下，“印太经济框架”构想开始逐渐浮出水面。

(二) 筹备吹风阶段 (2021年10月—2022年5月)

2021年10月，拜登在东亚峰会期间重申了美国将长期致力于寻求一个开放、互联、繁荣、有韧性、安全的印太地区，并首次正式提出“印太经济框架”构想，称美国将与合作伙伴通过该框架重新确定贸易便利化、数字经济和技术标准、供应链韧性、脱碳和清洁能源、基础设施、工人标准及其他相关领域的共同目标。^⑤此后半年多时间内，拜登政府一边在国内密集筹备，着力研究 IPEF

^① The White House, “Remarks by President Biden at the Annual U.S. — ASEAN Summit,” October 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/26/remarks-by-president-biden-at-the-annual-u-s-asean-summit/>.

^② Brock R. Williams, Mark E. Manyin and Rachel F. Fefer, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework,” Congressional Research Service Report, February 25, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11814>.

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

^④ 王文：《美国“印太经济框架”口惠而实难至》，载《当代世界》2022年第6期，第72—73页。

^⑤ The White House, “Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit,” October 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readoutof-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>.

的具体定位、范围领域、潜在参与者、国会角色等相关内容，一边积极拉拢除中国外的印太地区盟友与伙伴，大力推销 IPEF。

2021年11月，美国商务部长雷蒙多（Gina M. Raimondo）和贸易代表戴琪（Katherine Tai）访问亚洲，并与日本、马来西亚、新加坡、韩国、澳大利亚、新西兰等潜在成员进行了探索性会谈，称美国将在 IPEF 这一“新型区域经济框架”下加强同本地区盟友关系。^①2022年2月，拜登政府发布执政以来的首份《美国印太战略》报告，进一步明确了美国“印太战略”的主要目标及其未来将开展的十项主要行动，并提到美国将于2022年初启动“印太经济框架”，加强网络安全和数字基础设施建设。^②5月12—13日，在美国—东盟特别峰会期间，尽管 IPEF 并非正式议程项目，峰会后发布的共同愿景声明中也并未提及 IPEF^③，但拜登政府与越南、马来西亚、新加坡、泰国、印度尼西亚和菲律宾等东盟成员国在多个场合就加入 IPEF 相关问题进行了广泛讨论。^④

（三）启动谈判阶段（2022年5月至今）

2022年5月23日，拜登在日本出席日美澳印四方安全对话机制（QUAD）领导人会议并宣布正式启动 IPEF，强调美国扩大在印太地区的经济领导地位将有利于美国工人、企业以及印太地区人民，并宣布美国、印度、日本、韩国、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

① Brock R. Williams, Mark E. Manyin and Rachel F. Fefer, “Biden Administration Plans for an Indo-Pacific Economic Framework,” p.1; 郑青亭：《美国商务部长雷蒙多：美国不会重返 CPTPP，计划明年初启动印太经济框架》，载《21世纪经济报道》2021年11月19日，<http://www.21jingji.com/article/20211119/herald/a6e83f0c413c5b008000e28171ef314b.html>。

② The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” February 2022.

③ Association of Southeast Asian Nations, “Joint Vision Statement of the ASEAN-U.S. Special Summit, 2022,” May 14, 2022, <https://asean.org/joint-vision-statement-of-the-asean-u-s-special-summit-2022/>.

④ Phelim Kine, “US-ASEAN Summit Tests Biden’s Indo-Pacific Strategy,” *Politico*, May 12, 2022, <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2022/05/12/u-s-asean-summit-tests-bidens-indo-pacific-strategy-00031866>.

南将作为创始成员国参与“四大支柱”的谈判。^①同日，美国商务部长吉娜·雷蒙多和美国贸易代表戴琪主持 IPEF 成员国首次部长级会议。^②5月26日，华盛顿宣布斐济作为第14个创始成员国加入 IPEF 谈判。^③中国台湾地区曾向拜登政府表达了加入 IPEF 的强烈兴趣，但迫于中方压力，以及考虑到东南亚各国对“一个中国”原则的坚持，美国再三权衡利弊后选择了优先吸引更多东盟国家加入，暂不接纳中国台湾地区参与 IPEF。^④当然，这并不能完全排除中国台湾地区未来加入 IPEF 的可能性。

5—9月，各成员国就正式启动 IPEF 谈判进行了多轮磋商，拜登政府进一步细化了四大支柱所涵盖的谈判领域及内容，其他成员国也陆续决定了参与谈判的具体支柱领域。6月中旬，IPEF 各成员国的贸易部长举行了首次会谈，就贸易领域的谈判目标展开磋商。7月13—14日，IPEF 首次高级官员和四大支柱专家会议在新加坡举行，各成员就框架内各支柱内的具体谈判内容进行了初步讨论。^⑤9月8—9日，“印太经济框架”首轮线下部长级会议在美国洛杉矶举行，这标志着 IPEF 四大支柱领域均已正式开启实质性谈判。会后各成员共同发布了

① The White House, “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” 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 US Department of Commerce, “U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo and U.S. Trade Representative Katherine Tai Host First Ministerial Meeting with Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity Partners,” May 23, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/us-secretary-commerce-gina-raimondo-and-us-trade-representative>.

③ The White House, “Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on Fiji Joining the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 26, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/26/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-fiji-joining-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

④ “Taiwan seeks Indo-Pacific Economic Framework membership with U.S.,” *Reuters*, April 19, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/taiwan-seeks-indo-pacific-economic-framework-membership-with-us-2022-04-19/>; Yao-Yuan Yeh, Charles K.S. Wu, Fang-Yu Chen, and Austin Horng-En Wang, “Why Was Taiwan Left Out of the US-Led IPEF?,” *The Diplomat*, May 25, 2022, <https://the-diplomat.com/2022/05/why-was-taiwan-left-out-of-the-us-led-ipef/>.

⑤ Office of the United States Trade Representative, “Senior Officials for the Indo-Pacific Economic Framework Meet in Singapore,” July 14, 2022, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/july/senior-officials-indo-pacific-economic-framework-meet-singapore>.

部长级声明，印度宣布决定暂时退出该框架贸易领域的谈判，只参与其他三大支柱领域的磋商；其他 13 个成员均决定参加所有四大支柱领域的谈判。^①接下来，IPEF 将更加专注于各支柱领域倡议、规则的制定和谈判进程的推进，并广泛征求其他利益攸关方、贸易伙伴与美国国会的意见。^②拜登政府计划在 12—18 个月内完成 IPEF 谈判，争取于 2023 年 11 月在亚太经合组织领导人会议上宣布各成员在供应链等关键领域的谈判成果。^③

二、“印太经济框架”的主要内容与实质

（一）“印太经济框架”的主要内容

根据白宫 5 月发布的《“印太经济框架”情况说明书》，IPEF 主要包括互联经济（Connected Economy）、韧性经济（Resilient Economy）、清洁经济（Clean Economy）、公平经济（Fair Economy）四大主要支柱。^④每个支柱下设有不同数量的子主题和主要谈判目标，并由一个单独的机构牵头推进谈判（如表 1 所示）。^⑤不同成员可根据自身需求和感兴趣的主题内容，选择参与不同支柱领域的谈判。各成员不一定要参与所有支柱谈判，但一旦选择某一支柱，就必须参与该支柱下的所有主题谈判。

① Ayman Falak Medina, “ASEAN Ministers Attend U.S.-led Indo-Pacific Economic Framework Negotiations,” ASEAN Briefing, September 12, 2022, <https://www.aseanbriefing.com/news/author/asean-briefing/>; Eric Martin, “India Opts Out of Trade Talks With US-Led Indo-Pacific Group,” Bloomberg, September 10, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-09-09/india-avoids-trade-negotiations-with-us-led-indo-pacific-group?rd=politics-vp>.

② “IPEF Ministers to Begin Economic Rules-making Talks in U.S.,” *Japan Times*, September 4, 2022, <https://www.japantimes.co.jp/news/2022/09/04/business/economy-business/ipef-ministers-start-rules-talks/>.

③ Aidan Arasasingham, Emily Benson, Matthew P. Goodman, William Reinsch, “Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch,” May 23, 2022, Center for Strategic and International Studies (CSIS), <https://www.csis.org/analysis/unpacking-indo-pacific-economic-framework-launch>.

④ The White House, “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity.”

⑤ Aidan Arasasingham, Emily Benson, Matthew P. Goodman, William Reinsch, “Unpacking the Indo-Pacific Economic Framework Launch.”

表1 “印太经济框架”主要内容一览表^①

支柱名称	牵头机构	涵盖主题	谈判目标
互联经济	美国贸易代表办公室	劳工、环境和气候、数字经济、农业、透明度与良好监管实践、竞争政策、贸易便利化	<ul style="list-style-type: none"> ● 增强美国与其他地区成员之间的全面接触与合作； ● 建立高标准的数字经济规则，包括数据跨境流动标准和数据本地化标准； ● 解决数字经济中的主要问题，确保中小企业从地区电子商务行业中获益； ● 解决网络隐私、对人工智能歧视性、不道德地使用等问题； ● 建立强有力的劳工和环境标准及企业责任条款，以贸易促竞争。
韧性经济	商务部	供应链韧性	<ul style="list-style-type: none"> ● 寻求各成员之间首创的供应链承诺，以更好地预测和防止供应链中断，增强美国经济韧性，防止价格飙升导致美国家庭成本上升； ● 建立供应链预警系统、测绘关键矿产供应链分布、提高关键部门的可追溯性，推进生产的多样化布局。
清洁经济	商务部	基础设施、清洁能源、脱碳	<ul style="list-style-type: none"> ● 在清洁能源、脱碳和促进高薪工作的基础设施等方面寻求各成员的首创承诺； ● 在可再生能源、脱碳、能源效率标准、甲烷排放新举措等方面达成一系列具体合作目标，加速应对气候危机。
公平经济	商务部	税收、反腐	<ul style="list-style-type: none"> ● 寻求各成员在制定和执行有效税收、反洗钱、反贿赂制度等方面的承诺； ● 在交换税务信息、根据联合国标准促成贿赂的刑事定罪、有效实施受益所有权建议等方面达成合作，加强反腐工作力度。

资料来源：笔者根据白宫公布的 IPEF 情况说明书及 CSIS 相关研究报告自制而成。

^① Ibid; The White House, “FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity.”

(二) “印太经济框架”的实质

其一，IPEF本质上可以理解为介于“一带一路”倡议和RCEP、TPP、CPTPP等亚太地区传统自贸协定之间的一种新型经济协定。^①

一方面，与RCEP、CPTPP等亚太地区既有自贸协定相比，IPEF不属于真正意义上的“一揽子”式自贸协议，而是强调在所谓“共同民主原则与普世价值”基础上进行数字经济、产业链、清洁能源、税收、反腐等方面的规则谈判，不涉及货物贸易、服务贸易、对外投资等方面的市场准入谈判。且IPEF无需在各成员国内部完成国内审批程序，只需总统签署行政令即可生效，因此其约束力也相对更弱。^②另一方面，与“一带一路”倡议相比，IPEF属于美国主导的政府间多边经济协定，因此对各成员的政策行为仍具有一定的约束力。且IPEF只涉及四个关键领域的谈判，涵盖的合作领域范围比“一带一路”倡议更窄，框架设计上也比“一带一路”倡议更为“聚焦化”“精细化”。^③

其二，IPEF本质上是美国在中国周边地区重新打造“排华经济圈”、主导构筑区域合作新架构的一次最新尝试。

作为拜登政府“印太大战略”的重要组成部分，IPEF虽披着经济的外衣，却表现出明显的战略性和政治导向；虽打着合作之名，实际上却在行拉拢印太盟友伙伴遏制、孤立中国之实。一方面，IPEF的成员构成与RCEP高度重合，却特意“绕开”了历来积极参与区域经济合作且经济影响力日益提升的中国。更值得关注的是，为了拉拢更多中国周边国家加入，尤其是为了吸引印度和部分东盟国家，拜登政府不仅特地融入了成员可以只选择参与部分支柱领域这一制度设计，还一再降低准入门槛和修改内容条款。^④这充分说明IPEF并非市场

^① 苏庆义：《印太经济框架作为经济协定的解析》，中国社会科学院世界经济与政治研究所（微信公众号），2022年6月2日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1734530568133624998&wfr=spider&for=pc>。

^② Kyle Freeman, “The Indo-Pacific Economic Framework is Not a Free Trade Agreement, but Will Be Judged on the Same Principles,” *China Briefing*, June 1, 2022, <https://www.china-briefing.com/news/ipef-not-an-fta-will-still-be-judged-like-one-op-ed/>。

^③ 王丽娜：《“鸡肋”的IPEF如何对抗“一带一路”》，中国日报网，2022年7月14日，<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202207/14/WS62d011d5a3101c3ee7adf3f2.html>。

^④ 胡文利：《“印太经济框架”：不见经济前景，只见政治意味》，载《中国青年报》2022年5月26日，9版。

导向或发展导向，而是具有强烈的战略博弈和对华竞争色彩。另一方面，在中国宣布考虑加入 CPTPP，且日本再三邀请美国重返 CPTPP 的情况下，拜登政府最终不仅选择了放弃和中国一起加入 CPTPP，反而重新提出了由美国主导的 IPEF，且其合作范围几乎只涉及一些攸关中美战略竞争走向的关键战略性产业合作和一些明显针对中国“一带一路”倡议的排他性制度安排。这也充分反映了美国煽动其他国家与中国经济“脱钩”、在印太地区竭力拼凑以美国为中心的“排华经济圈”与区域合作架构的真实企图。

其三，IPEF 本质上是拜登政府在特殊时期“刻意”释放的一种外交信号，向其亚欧盟友伙伴展示了美国全面制华的决心和能力。

俄乌冲突爆发后，美国及其欧亚盟友不断加大“制俄援乌”力度，并进一步强化了在欧洲的军事前沿部署。美国部分亚太盟友开始担忧拜登政府会因此转移注意力，放松对华打压力度，或在欧亚陷入“两线作战”的困境，损耗美国对华战略聚焦能力。^①在这一背景下，美国自今年 5 月以来开始回归“战略主轴”，在中国周边地区密集开展了一系列外交活动：一边故意将俄乌冲突与台海局势强行捆绑，大肆渲染“中国威胁论”；一边特地借拜登亚太之行高调宣布启动 IPEF，与地区盟伴大谈所谓“自由、开放、充满韧性和包容性”的印太愿景。在很大程度上，这也是美国为了打消亚太盟友疑虑、拉拢欧亚盟伴共同制华而释放的重要外交信号：一是中俄是美国及其欧亚盟友伙伴需要共同面对的最主要威胁和挑战；二是印太地区仍是美国参与地缘政治博弈的核心地区，集中外交、军事、经济力量全面制华仍是美国全球战略的重中之重，美国不会因俄乌冲突而“分心”；三是美国可以在不损害对欧洲盟友安全承诺的情况下，将更多注意力和战略资源聚焦于印太地区，且有能力通过做大做实“印太战略”，在长期对华战略竞争中胜出，实现美国及其盟友伙伴的共同印太愿景。

其四，IPEF 本质上是拜登政府对特朗普政府“美国优先”政策的继承和发

^① Jeremy Shapiro, “Why the West’s China Challenge Got a Lot Harder?” Politico, February 27, 2022, <https://www.politico.com/news/magazine/2022/02/27/us-biden-china-russia-00012029>; Deborah Venezia, “The U.S. Is Preparing War with China and Russia At the Same Time,” *Monthly Review*, February 27, 2022, <https://mronline.org/2022/02/27/the-u-s-is-preparing-war-with-china-and-russia-at-the-same-time/>.

展，主要服务于美国经济利益，而非本区域经济发展。^①

近年来，从奥巴马政府高调宣布“重返亚太”并加入 TPP，到特朗普政府单边退出 TPP，再到拜登政府另起炉灶打造 IPEF，美国对区域经济合作一直都秉持着“合则用，不合则弃”的功利态度。自 IPEF 构想出台以来，拜登政府反复强调所谓“自由、开放的印太愿景和共同价值”“IPEF 旨在通过制定新的数字贸易规则，强化供应链安全和韧性，加强与印太盟伴在新型科技领域的合作，维护美国经济利益”，以及“IPEF 将有利于美国扩大在印太地区的经济领导地位，并确保美国工人和企业有能力在地区竞争中胜出”^②，然而却一直对其他地区成员希望美国进一步开放国内市场、降低关税壁垒和准入门槛等请求置若罔闻。^③这充分说明 IPEF 只是拜登政府从美国自身利益出发做出的政策选择，是美国提升经济竞争力和地区影响力的工具和手段。^④美国只是希望通过 IPEF 在印太地区主导构建更有利于美国利益的国际政治经济格局，利用印太这个最有经济活力和最具经济规模的区域来服务美国的经济和政治利益，并未真正关切地区其他成员的经济社会发展需求和国内产业结构，更未考虑美国自身能为地区和平与发展做出的实际贡献。

三、“印太经济框架”的主要影响

在很大程度上，目前大多数初始成员国对于“印太经济框架”究竟能给各成员带来多少实质性利益、其部分条款是否会歧视发展中国家等方面仍存在较大疑虑。^⑤而且考虑到目前美国通胀高企，经济下行压力较大，深陷国内政治社

① 宋国友：《印太经济框架，地区国家听言观行》，载《环球时报》2021年11月18日，第15版。

② The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” pp.11—12.

③ David Lawder, “Malaysia touts trade access as U.S. Indo-Pacific plan only a ‘good beginning’,” Reuters, May 13, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/malaysia-touts-trade-access-us-indo-pacific-plan-only-good-beginning-trade-chief-2022-05-13/>.

④ 青木：《德媒：美“印太经济框架”危害欧洲》，载《环球时报》2022年5月26日，第16版。

⑤ 《“印太经济框架”举步趑趄硬伤凸显》，载《人民日报海外版》2022年9月17日，第6版。

会困境，拜登政府以更多政治或经济方面的承诺来推动 IPEF 谈判的筹码实际上也比较有限。因此，短期内 IPEF 的发展前景仍存在较大不确定性，能够对我国产生的实质影响可能也相对较小。然而，从长期来看，随着 IPEF 谈判的启动和不断推进，这一框架仍可能产生一定的“温水煮青蛙”效应，并对我国周边国际环境与对外关系、东亚/亚太区域经济合作进程^①，以及世界经济发展和国际秩序等方面都产生一系列深远影响。

其一，IPEF 或将加速美国“印太战略”的推进落实，并进一步加剧中美战略竞争。

从特朗普政府到拜登政府，美国“印太战略”大致经历了从构想到落实的过程。然而，由于一直缺乏高水平的区域制度基础、坚实的区域经济合作基础，以及国内社会和印太盟友伙伴的有力支持，该战略实际上仍收效甚微。^②加上受美国国内政治经济困境、新冠肺炎疫情、俄乌冲突等因素的影响，特朗普政府和拜登政府实际投入印太地区的战略资源都仍相对有限。

在这一背景下，作为“印太战略”的主要“经济支柱”，IPEF 的出台和实施可能会对美国做大做实“印太战略”起到一定促进作用，并进一步加剧美国对华经济竞争强度与战略施压力度。一是 IPEF 可为美国主导制定区域产业链、高科技、数字经济、能源、税收等一系列重要领域的新标准与新规则提供平台，从而可能为美国重塑地区经济结构、强化地区主导地位提供更高水平的区域制度基础。二是美国或将利用 IPEF 加强与其他地区成员之间的经贸合作与政策协调，削弱或阻断它们与中国之间的经贸联系，并为美国企业和工人提升在印太区域经济合作中的参与度与竞争力创造更为有利的条件，从而可能为美国重组地区供应链、争夺地区市场份额、削弱中国经济影响力提供更坚实的区域经济

^① 本文中，东亚主要成员主要是指中、日、韩与东盟 10 国；亚太区域经济合作的范围也包含澳大利亚、新西兰和美国。虽然美国在地理上并非东亚国家，但是由于历史原因，它与本地区各国存在特殊而紧密的政治经济联系和利益纠葛，因此，本文把美国界定为特殊的“域外国家”。关于东亚/亚太区域经济合作的范围的讨论可参见：T. J. Pempel ed., *Remapping East Asia: The Construction of a Region*, Cornell University Press, 2005；刘重力等著：《东亚区域经济一体化进程研究》，天津：南开大学出版社 2017 年版，第 2—3 页。

^② 赵晋、李巍：《霸权护持：美国“印太”战略的升级》，载《东北亚论坛》2022 年第 4 期，第 24—46 页。

合作基础与国内社会基础。三是 IPEF 可为美国在中国周边地区大力开展产业外交、科技外交、贸易外交等创造便利，使美国与其他印太盟伴之间的勾连更加紧密，从而为美国深度参与地区事务、构筑全面遏华战略包围圈提供更坚实的外交基础。一旦将来 IPEF 顺利落地，并与美国印太安全同盟体系之间彼此支撑、相互强化，美国对华战略聚焦能力和精准打击力度都可能会进一步增强。

其二，IPEF 或将增加我国在周边地区的外交阻力，并对“一带一路”建设的推进产生消极影响。

在新冠肺炎疫情持续蔓延、俄乌冲突走势仍存在较大不确定性的背景下，美国向其他地区国家推销 IPEF、呼吁协调对华立场的过程实际上也是其加大对华泼污抹黑力度、挑拨我国与周边地区国家关系的过程。今年上半年，美国强行将俄乌冲突“祸水东引”，执意利用美国—东盟首脑特别峰会、第二届全球抗疫峰会、美日印澳“四边机制”峰会等国际平台大打“台湾牌”，渲染“中国威胁论”，这在很大程度上增加了周边国家对自身安全脆弱性的预期和对中国的疑虑防范心理，从而也为美国拉拢其他地区成员加入 IPEF 做好了心理铺垫。同时，在世界经济下行压力加大、地区局势日益微妙复杂、印太地区国家经济发展水平参差不齐的情况下，IPEF 聚焦化、板块化、灵活化的框架设计也使美国对印太盟友伙伴的拉拢取得了一定的短期成效，从而确保了 IPEF 的顺利启动。

尽管短期内 IPEF 仍不足以彻底切断我国与其他地区成员之间的经贸合作关系，但随着 IPEF 谈判进程的推进，美国势必利用其在市场、技术转移、投资等方面的优势进一步加大对华泼污力度，增加对其他地区成员的外交攻势，加强各成员在数字经济、半导体芯片、关键原材料与矿产资源等方面的供应链合作，并强化在关键和新兴技术领域出口管制合作和规则制定。在这一背景下，IPEF 成员很可能会进一步改变对华利益认知，深化对华威胁认知，从而使我国与东盟国家、日、韩、印、澳等地区成员之间的双边关系都受到不同程度的负面影响。而且，我国与其他周边国家和“一带一路”沿线国家地区在数字贸易、能源基础设施建设、科技合作、供应链安全等领域的合作也都可能会受到一定阻碍，甚至还可能会对我国加入 CPTPP 及《数字经济伙伴关系协定》(DEPA) 的谈判造成新阻力。^①

^① 韦宗友：《拜登政府“印太战略”及对中国的影响》，载《国际问题研究》2022年第3期，第29—46页。

其三，IPEF 或将进一步加剧东盟内部分裂，并冲击东盟在区域经济合作中的“中心地位”。

1997 年亚洲金融危机后，在东盟十国和中、日、韩三国的共同努力与务实合作下，东亚地区逐渐形成了以东盟为中心的多层次、多框架机制并存的区域合作架构。^①出于对其“中心地位”的担忧和维护，近年来东盟一直对美国倡导的“印太”合作持较为谨慎和模糊的态度，东盟各国对“印太”合作的政策立场，以及东盟与美国对东盟“中心地位”的理解也都存在较大分歧。^②

然而，随着 IPEF 谈判的启动和推进，东盟在区域经济合作中的“中心地位”或将面临更加严峻的挑战。一是东盟十国中已有七个国家作为创始成员国加入 IPEF。这种在中美之间“选边站”的压力很可能会进一步破坏东盟内部团结，激化东盟成员在中美关系、贸易规则、供应链安全等方面的矛盾和分歧，并加大它们之间经济发展水平的差异和加强政策协调的难度。^③二是拜登政府利用 IPEF 重新制定区域合作新规则、重组地区产业链、主导地区秩序走向等方面的努力，不仅将会对“东盟方式”在区域经济合作中的有效性与合法性带来严峻挑战，也会对东盟地区论坛、“10+1”、“10+3”、RCEP、东亚峰会等一系列东盟主导的区域合作机制都带来直接冲击。三是随着美国在 IPEF 下进一步加剧

^① Norman D. Palmer, *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, Toronto, MA: Lexington Books, 1991; 张蕴岭：《在理想与现实之间——我对东亚合作的研究、参与和思考》，北京：中国社会科学出版社 2015 年版，第 1—58 页；刘重力等：《东亚区域经济一体化进程研究》，天津：南开大学出版社 2017 年版，第 1—44 页。

^② Kuik Cheng-Chwee, “Opening a Strategic Pandora’s Jar? US-China Uncertainties and the Three Wandering Genies in Southeast Asia”, *National Commentaries of the ASAN Forum*, July 2, 2018, <http://www.theasanforum.org/opening-a-strategic-pandoras-jar-us-china-uncertainties-and-the-three-wandering-genies-in-southeast-asia/>; Marguerite Afra Sapiie, “Indonesia wants ASEAN to take central role in developing Indo-Pacific cooperation”, *The Jakarta Post*, April 29, 2018, <http://www.thejakartapost.com/seasia/2018/04/29/indonesia-wants-asean-to-take-central-role-in-developing-indo-pacific-cooperation.html>; Charissa Yong, “Singapore will not join Indo-Pacific bloc for now; Vivian”, *The Straits Times*, May 15, 2018, <https://www.straitstimes.com/singapore/spore-will-not-join-indo-pacific-bloc-for-now-vivian>; 蒋芳菲：《“特朗普冲击”下的亚太区域经济合作：挑战与应对》，载《经济论坛》2019 年第 11 期，第 52—58 页；韦宗友：《印太视角下的“东盟中心地位”及美国—东盟关系挑战》，载《南洋问题研究》2019 年第 3 期，第 1—11 页。

^③ 周信：《团结是东盟“中心地位”的基础》，环球网，2021 年 11 月 20 日，<https://opinion.huanqiu.com/article/45fIw4SJWHV>。

对华经济和战略竞争，地区内大国博弈或将进一步升级，东盟甚至可能成为地区大国博弈的主战场。这很可能会导致地区战略环境的整体急剧恶化，从而在很大程度上导致“东盟中心地位”赖以存续的外部条件遭受破坏。^①

其四，IPEF 或将进一步削弱亚太区域经济合作的基础动力，并阻碍亚太区域经济一体化进程。

冷战结束后较长一段时间内，对经济利益的追求一直是东亚/亚太区域合作的基础动力，区域经济一体化进程的不断推进也成为亚太区域合作的最大表征。在共同经济利益的驱动下，东亚各主要经济体之间贸易往来日益密切，产业链合作更加紧密，复合相互依赖程度不断加深，亚太地区也因此成为世界上最具增长活力与发展潜力的区域。然而，自 2008 年金融危机以来，随着美国、日本、东盟和中国等主要经济体在亚太区域经济合作中的领导权之争日明显增强，合力不断减弱，东盟“小马拉大车”模式弊端日益凸显，不同成员对自身战略利益的考量已逐渐超过对地区共同经济利益的追求。^②尽管近年来地区内新的区域合作机制不断涌现，但不同机制之间重叠度较高、竞争性较强，整合难度大，有的合作机制甚至已沦为部分国家实现自身战略利益的工具。^③2020 年 11 月 15 日，东盟十国与中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰十五个成员国在第四次 RCEP 领导人会议后正式签署该协定，这标志着历经八年“马拉松”式谈判的 RCEP 终于修成正果，也意味着亚太地区在合作机制整合与区域制度化建设上迈出了艰难而重要的一步。^④

在这一背景下，IPEF 的启动不仅无法促进区域合作的发展和区域合作机制的整合，反而可能再次加剧 RCEP 成员之间的分裂，以及不同区域合作机制之间的竞争与对立。鉴于目前 RCEP 已对除印度尼西亚、菲律宾以外的

① 王传剑、张佳：《“印太战略”下“东盟中心地位”面临的挑战及其重构》，载《国际观察》2021 年第 3 期，第 89—129 页。

② 黄大慧、孙忆：《东亚地区合作主导权与中日制度竞争》，载《教学与研究》2017 年第 6 期，第 35—42 页；刘重力等：《东亚区域经济一体化进程研究》，天津：南开大学出版社 2017 年版，第 45—90 页。

③ 蒋芳菲：《“特朗普冲击”下的亚太区域经济合作：挑战与应对》，第 53 页。

④ 蒋芳菲：《RCEP：印度政策立场的演变与回归前景展望》，澎湃新闻，2021 年 1 月 3 日，https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_10634569。

13个成员国生效，而 IPEF 尚处于启动谈判的初级阶段，短期内 IPEF 仍不足以匹敌或取代 RCEP 在亚太区域经济合作中的作用。然而，随着 IPEF 谈判的推进，经济利益在亚太区域经济合作中的基础推动作用可能会进一步减弱，部分成员可能会在 RCEP 和 IPEF 之间变得更加“三心二意”。从长期来看，一旦 IPEF 得以落地，不仅现有区域经济结构或将面临重大调整，也可能导致地区核心合作机制进一步淡化，地区信任网络进一步遭受破坏，并使亚太区域经济一体化进程和区域制度化建设都面临更大挑战。

其五，IPEF 或将进一步加速全球供应链和国际分工体系的裂化，并对世界经济发展和国际秩序稳定带来更大不确定性。

在新冠肺炎疫情和俄乌冲突的双重影响下，国际自由贸易遭受严重冲击，全球通胀压力不断加剧，部分国家陷入粮食、能源、金融危机，全球经济增长更趋疲弱复杂，基于既有多边国际贸易体系所形成的供应链结构与国际分工体系也都面临巨大的重构压力。今年国际货币基金组织（IMF）三次下调 2022 年全球经济增长预期，7 月发布的最新报告将 2022 年和 2023 年全球经济增长预期分别下调至 3.2% 和 2.9%，并警告全球经济正面临多重下行风险。^①5 月，联合国最新发布的《2022 年世界经济形势与展望》报告也将 2022 年全球经济增长预期从 4.0% 下调至 3.1%。^②

在这一背景下，以服务美国经济利益、打造“排华经济圈”、加强对华战略竞争为宗旨的“印太经济框架”将对本已困难重重的世界经济带来更大不确定性和不稳定性。一方面，美国通过 IPEF 重塑地区供应链、诱逼其他成员与中国经济“脱钩”的努力将对现有全球供应链、产业链和国际竞争的平衡都造成较大破坏，并导致全球资源分配方式的进一步调整、传统国际分工体系的进一步裂化，以及国际贸易投资环境的进一步恶化，从而进一步加剧世界经济复苏的不确定性与不平衡性。另一方面，美国通过 IPEF 在数字经济、供应链安全、清洁能源等关键领域主导制定所谓“高水平”制度规则的过程可能将进一步削弱

^① 熊茂伶：《IMF 再次下调今明两年世界经济增长预期》，新华网，2022 年 7 月 26 日，http://m.news.cn/2022-07/26/c_1128865869.htm。

^② 廖冰清：《联合国下调今年全球经济增长预期至 3.1%》，载《经济参考报》2022 年 5 月 20 日，http://www.jjckb.cn/2022-05/20/c_1310598754.htm。

以世界贸易组织为核心的既有国际多边贸易机制的权威性与合法性，并降低世界贸易和投资的自由化便利化水平。更加值得警惕的是，一旦 IPEF 按照美国的期望顺利落地，并与《美墨加三国协定》（USMCA）、美欧贸易与技术委员会（TCC）、《美洲经济繁荣伙伴关系》（APEP）之间形成高度联动，美国或将在全球范围内逐步建立一个比世界贸易组织更高水平、将中国排除在外的新多边贸易机制，从而离打造“平行体系”、分裂世界又更进一步。^①

四、结 语

整体而言，拜登政府“印太经济框架”迄今经历了酝酿、筹备吹风和启动谈判三个主要阶段，并涵盖了互联经济、韧性经济、清洁经济、公平经济四大主要支柱。本质上，这一框架既是拜登政府对特朗普政府“印太战略”的补充和强化，也是对其“美国优先”政策的继承和发展；既是美国在印太构建“排华经济圈”、主导构筑区域合作新架构的一种新尝试，也是拜登政府“刻意”向美国亚欧盟伴释放的一种外交信号。从短期来看，经济前景不明，但政治意图和战略导向明显的“印太经济框架”既难以真正切断中国与其他初始成员国之间的经贸联系，也无法匹敌或取代以 RCEP 为代表的现有区域合作机制，能够对我国产生的实质影响较小。然而，也不应轻视或低估 IPEF 对中美战略竞争、我国外交关系与周边国际环境、“一带一路”倡议、亚太区域合作进程，以及世界经济发展和国际秩序稳定等方面带来的一系列长期负面影响。

面对美国加紧推进 IPEF 谈判，我国应予以高度重视，并及时采取有效应对措施。具体而言，一是需警惕、防范，并大力揭批美国借 IPEF 在印太地区加紧拼凑遏华战略包围圈、进一步强化对我国经济竞争强度和精准打击力度的险恶图谋，做好与美国“打持久战”的准备，抓紧制定在相关领域的反制方案，努力延缓 IPEF 谈判进程，尽快建立独立自主的关键技术与供应链体系。^②二是应

^① 王玉主、蒋芳菲：《特朗普政府的经济单边主义及其影响》，载《国际问题研究》2019年第4期，第110—122页。

^② 王文：《美国“印太经济框架”口惠而实难至》，载《当代世界》2022年第6期，第72—73页。

多措并举拉住东盟，支持和维护东盟在区域经济合作中的中心地位，同时加强对中国与不同东盟成员之间双边关系的差别化经营，努力将东盟作为打破美国遏华战略包围圈的一个重要突破口。三是应与东盟共同努力做大做强 RCEP，提高 RCEP 与地区主要成员发展需求之间的匹配度，增强 RCEP 与 CPTPP、“一带一路”倡议等其他合作机制之间的互补性，努力将其打造成为亚太区域经济合作的核心机制。四是应继续积极践行多边主义，支持和维护以世界卫生组织为核心的多边国际贸易体系，积极引领和推动世界卫生组织改革，努力增强其权威性、约束性和吸引力，进一步增加美国诱逼其他国家与中国经济“脱钩”、打造“经济排华圈”的成本。五是应进一步深化国内经济体制改革，开发和开放中国国内消费市场，打造国内—国际双循环格局，将更多周边国家和“一带一路”沿线国家纳入国内大循环，努力为增强亚太地区内部互惠性、实现生产—消费的完整循环提供更多有利条件，为促进区域经济合作和全球经济复苏贡献中国力量。^①

^① 沈铭辉：《“一带一路”、贸易成本与新型国际发展合作——构建区域经济发展条件的视角》，载《外交评论》2019年第2期，第1—28页；蒋芳菲：《“特朗普冲击”下的亚太区域经济合作：挑战与应对》，第56页。

Shoring” Great Power Competition

Biden Administration’ s “Indo Pacific Economic Framework” and Its Influence

..... *Jiang Fangfei*

[Abstract] The “Indo Pacific Economic Framework” (IPEF) proposed by the Biden administration has gone through three major stages of development: conception, preparation and propaganda, and negotiation initiation. It mainly covers the four pillars of interconnected economy, resilient economy, clean economy and fair economy. In essence, the IPEF marks not only a supplement and reinforcement of the U.S. Indo-Pacific Strategy, but also an inheritance and development of the “America First” policy of the Trump administration. In addition, it is not only a new attempt of the U.S. to build a regional economic cooperation framework excluding China, but also an important diplomatic signal that the Biden administration deliberately sends to its Asian and European allies during the Russia-Ukraine conflict. As the prospect of the IPEF is still of much uncertainty, it might exert few substantial impacts on China in the short term. However, we should still be alert to the long-term adverse influence of this framework on China-U.S. relations, China’ s surrounding international environment and foreign relations, the development of regional economic cooperation and world economy, as well as the stability of international order.

[Key Words] Biden administration IPEF China-U.S. relations
Indo-Pacific Strategy regional economic cooperation

Government Accountability, International Burden-Sharing and the US Foreign Aid Transparency Institutions

..... *Ye Yu Liu Yingchen*

[Abstract] The building of foreign aid transparency and accountability mechanism is part of the US federal governments efforts in strengthening the whole public sector’ transparency and accountability, but is more driven by its foreign policy and international aid policy coordination process. The US, as the