

The Negotiation Process of the Indo-Pacific Economic Framework And Its Alliance Turning

WANG Zhuo

Huaxia Institute of International Cooperation Center,
National Development and Reform Commission, China

Received: November 4, 2022

Accepted: December 14, 2022

Published: June 30, 2023

To cite this article: WANG Zhuo. (2023). The Negotiation Process of Indo-Pacific Economic Framework And Its Alliance Turning. *Asia-Pacific Journal of Humanities and Social Sciences*, 3(2), 107–120, DOI: [10.53789/j.1653-0465.2023.0302.012](https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2023.0302.012). p

To link to this article: <https://doi.org/10.53789/j.1653-0465.2023.0302.012>. p

Phased achievements of the major research project of the National Social Science Foundation in 2020, “Strengthening the Sino-Japan Greater Bay Area Double Circulation and Promoting the Long-term Development of the Two Countries” (approval number: 20VGQ005)

Abstract: The United States launched the “Indo-Pacific Economic Framework” in May 2022, which is an important part of its “Indo-Pacific Strategy” in the economic field. As representatives, experts, ministerial meetings and formal negotiations continue, the tendency of the United States and its allies to establish a political and economic integration alliance to encircle China in the Asia-Pacific region has become increasingly apparent. The purpose of this paper is to study China’s response, how to hold high the banner of peace, development, cooperation, and win-win, promote high-level opening up, and achieve Chinese path to modernization on the path of peaceful development. Through the detailed analysis of the negotiation process and other research methods, it is suggested that in the short and long term, we should focus on the rapid realization of the equal opening of IPEF and the establishment of a community with a shared future for mankind.

Keywords: Indian Pacific Economic Framework (IPEF); CPTPP/TPP; Alliance

Notes on the contributor: The director, doctor, and researcher of the International Exchange Research office of Huaxia Research Institute, and the International Cooperation Center of the National Development and Reform Commission. The vice chairman of Huaxia Cloud Think Tank, and the vice chairman of the China International Economic Cooperation Association. Research direction: international political economics.

印太經濟框架的談判進程與同盟化轉向

王 卓

國家發展和改革委員會國際合作中心華夏研究院國際交流研究所

摘 要：美國 2022 年 5 月啟動「印太經濟框架」，這是其「印太戰略」在經濟領域的重要一環。而隨著代表、專家、部長會議和正式談判的陸續展開，美國及其盟友在亞太建立包圍中國的政治經濟一體化同盟的傾向越發明顯。本文的研究目的是中國的應對、如何高舉和平、發展、合作、共贏旗幟，推進高水平對外開放，實現走和平發展道路的中國式現代化。通過對談判進程的詳細分析等研究方法、建議在短期和長期、應分別把快速實現 IPEF 同等開放和建立人類命運共同體作為重點。

關鍵詞：印太經濟框架 (IPEF) CPTPP/TPP 同盟化

基金項目：2020 年度國家社科基金重大研究專項《加強中日大灣區雙循環，促進兩國長遠發展》(批准號：20VGQ005)階段性成果。

一、印太經濟框架的基本情況

(一) 印太經濟框架的成就和政策內容

2022 年 5 月 23 日，美國在東京召開了關於印太經濟框架 (IPEF) 的首腦級會議，建立了美國主導的新經濟框架。IPEF 包括美國、日本、印度、新西蘭、韓國、文萊、印度尼西亞、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南、澳大利亞、斐濟等 14 個國家。按照美貿易談判代表 (USTR) 的計算，IPEF 的 14 個成員國人口約占全球的 32.27%，GDP 約占 40%，占全球商品和服務貿易的 28%。

表 1 IPEF 成員的 GDP 和人口規模 (2021 年)

國別	GDP(十億美元)	GDP 占世界比例	總人口(億人)	總人口占世界比例	人均 GDP(美元)
美國	2299.61	23.93%	3.32	4.24%	69288
日本	493.74	5.14%	1.26	1.60%	39285
印度	317.34	3.30%	13.93	17.78%	2277
韓國	179.85	1.87%	0.52	0.66%	34758
澳大利亞	154.27	1.61%	0.26	0.33%	59934
印尼	118.61	1.23%	2.76	3.53%	4292
泰國	50.60	0.53%	0.70	0.89%	7233
新加坡	39.70	0.41%	0.05	0.07%	72794
菲律賓	39.41	0.41%	1.11	1.42%	3549
馬來西亞	37.27	0.39%	0.33	0.42%	11371

续表

國別	GDP(十億美元)	GDP 占世界比例	總人口(億人)	總人口占世界比例	人均 GDP(美元)
越南	36.26	0.38%	0.98	1.25%	3694
新西蘭	25.00	0.26%	0.05	0.07%	48802
文萊	1.40	0.01%	0.00	0.01%	31723
斐濟	0.46	0.005%	0.01	0.01%	5086
IPEF 總體	3793.52	39.47%	25.29	32.27%	-
參考:中國	1773.41	18.45%	14.12	18.02%	12556

資料來源:根據 IPEF 聯合聲明製作

「印太經濟框架」最初是 2021 年 10 月第 16 屆東亞首腦會議(EAS)時拜登總統提出的,他說:「為了準備將來我們的經濟,我們將建立一個面向繁榮的印太經濟框架^①」。聚焦在構建數字貿易規則、重塑地區供應鏈、以及打造綠色技術標準等方面。其《共同宣言》說:「我們共享對自由、開放、公正、包容、相互聯系、堅韌、安全和繁榮的印太地區的承諾。我們具有實現可持續和包容性經濟增長的潛力」。IPEF 加強供應鏈來應對世界目前面臨的挑戰,突破「美國的《跨太平洋夥伴關係協定》(TPP)困境^②」,比《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(CPTPP)更適合當前^③。

表 2 IPEF 主要內容

類別	內容
框架的性質	印度-太平洋地區的多邊經濟框架
形式	<ul style="list-style-type: none"> 不是需要議會批准的貿易協定,而是尋求各個領域達成一致模塊型框架。 與美國歐盟貿易技術委員會(TTC)類似。
對象領域	<ul style="list-style-type: none"> 貿易便利化、數字經濟技術標準、供應鏈韌性、脫碳與清潔能源、基礎設施、勞動標準等。 最初的優先領域為數字經濟、貿易便利化、供應鏈、可持續性、勞動者權利、基礎設施。
日程	<ul style="list-style-type: none"> 2022 年 5 月正式成立。年內發表關於和意向國的印度太平洋經濟框架展望聯合聲明。
其他	<ul style="list-style-type: none"> 在基礎設施領域的公私合作夥伴關係(PPP)和投資提供更大的靈活性。專註於「後疫情時代」重建經濟過程中最關鍵的問題,例如,在供應鏈上進行合作,圍繞供應鏈協調我們的投資,圍繞出口管制進行協調。

資料來源:根據美國政府高官的發言、媒體報道等製作

之後的推進由美國商務部長雷蒙多和 USTR 戴琪負責推進。其中,美國貿易代表戴琪將領導該框架的貿易部分,這將包括數字貿易、勞動標準和貿易便利化。商務部長吉娜·雷蒙多將負責供應鏈、基礎設施、脫碳、稅收和腐敗等部分。

表 3 IPEF 四大支柱概要

項目	內容
貿易	尋求用高標準構築包容性的,自由及公平的貿易承諾。包括在數字經濟方面的協作。

① ZHANG XUDONG. The IPEF Should Not Become an Exclusive Club. China Today. 2022-07-06.

② 龐中英. CPTPP:「英國加入模式」成為今後「高標準」? 世界知識. 2021 年第 21 期. P63.

③ 美國貿易代表戴琪:印太經濟框架好於 CPTPP. 智通財經. 2022-10-27.

续表

項目	內容
供應鏈	提升供應鏈的透明性、多樣性、安全性以及可持續能。確保主要原材料、加工材料、半導體、重要礦產以及清潔能源技術可控。
清潔能源和基礎設施	加速清潔能源技術的開發和應用。強化技術合作的深化,資金的動員。通過強化向可持續有耐久性的基礎設施提供開發支援和技術合作,提高競爭力和互聯互通。
稅收和反腐敗	探索建立有效又堅固的稅製、防止洗錢以及防止收賄受賄等製度。促進公平的經濟。探索知識的共有和能力提升協助體系等。

資料來源:根據 IPEF 聯合聲明製作

(二) 美國推出印太經濟框架的目的和問題

美國推出「印太經濟框架」是為了填補 2017 年退出 TPP 後留下的亞太經貿戰略漏洞。美國將與亞洲在經濟上為了進一步融合的目標邁進^①。但 IPEF 能否對參加各國都有益是很大的課題。印度與東盟 7 國一起加入雖然很重要,但由於 IPEF 不包括關稅削減、美國市場準入,其能否成為對二者有益的框架,反而是 IPEF 成敗的關鍵。在百年變局和俄烏戰爭長期化之下,印太經濟框架可能給區域內的安全環境與經濟發展新增不確定性。IPEF 有製衡中國、對抗中國的一面,對此中國通過申請加入 CPTPP、深化「一帶一路」倡議、強化自由貿易試驗區、踐行中國的多邊主義等予以應對^②。

值得注意的是包括印度在內,東盟有 7 個國家都參加了。另外,雖然 IPEF 不包含臺灣,但 6 月 1 日美國和臺灣建立了「21 世紀美臺貿易倡議」。對「印太經濟框架」,中國認為是擾亂地區合作的設計,脅迫地區國家的工具。外交部指出:樂見有利於加強區域合作的倡議,但反對製造分裂對抗的圖謀。無論什麼名目的區域合作框架,都應該推進自由貿易,不應該搞變相保護主義;應該有助於世界經濟復蘇,不應該破壞產業鏈穩定;應該促進開放合作,不應該製造地緣對抗^③。

IPEF 圍繞新興國家的關心事項,在亞太建立同盟組織的意圖不斷提高。亞太面對中國,一方面利用中國市場維持經濟增長,另一方面也存在被中國綁架的風險,所以 IPEF 開始時 13 個國家參加,特別是 ASEAN7 國參加,就反映了動搖不定這一點,印度參加的背景也是希望降低中國影響。對亞太國家來說,由於 IPEF 規則的籌劃製定以與美日等大國的貿易和投資擴大為目標,就必須計算 IPEF 發揮作用的可能性。中國要及時整理 IPEF 對參加國深化合作帶來的影響,並從正面進行阻止、排除美臺貿易協定的可能和風險^④。

二、印太經濟框架的談判進展

IPEF 有貿易、供應鏈、清潔能源與基礎設施、稅收和預防腐敗四大支柱。根據部長會晤聲明^⑤,希望為供應鏈的強化和數位貿易等諸多貿易規則做出貢獻。IPEF 是一個靈活的框架,各國不必參與所有四個領域。但是,與 TPP 和 RCEP 不同,關稅的削減不在框架之內,也不包括貨物貿易、服務投資、政府採購等市場准入

① 美國副財長:相信亞洲經濟體將有效抵禦低迷前景. 2022-10-25. 智通財經.

② 王卓. 介於 TPP 和 CPTPP 之間的印太經濟框架——美國的另起爐竈、日本的追隨與中國的應對. 東北亞經濟研究. 2022 年第 5 期.

③ 2022 年 5 月 23 日外交部發言人汪文斌主持例行記者會. 外交部網站. www.fmprc.gov.cn. 2022-05-24.

④ 程東. 島內輿論質問臺美關係真相. 環球時報. 2022-05-25.

⑤ 閣僚聲明のリンク. 經濟産業省通商政策局經濟連攜課. www.meti.go.jp.

談判。在美國現時的政治狀況下,特別是中期選舉如兩院皆失,關稅下調很有困難。而兩年後如果民主黨下臺,則有可能又是類似 TPP 的結局,因此 IPEF 的成敗受到質疑。希望為供應鏈的強化和數字貿易等諸多貿易規則做出貢獻。IPEF 是一個靈活的框架,各國不必參與所有四個領域。但是,與 TPP 和 RCEP 不同,關稅的削減不在框架之內,也不包括貨物貿易、服務投資、政府採購等市場準入談判。在美國目前的政治狀況下,特別是中期選舉雖沒有兩院皆失,關稅下調很有困難。而兩年後如果民主黨下臺,則有可能又是類似 TPP 的結局,因此 IPEF 的成敗受到質疑。

(一) 印太經濟框架的談判內容

(1) 「四個支柱」的內容構成

第一個支柱是「貿易」。立足基於規則的多邊貿易體制,高標準、包容性、自由、公正,並致力於建立開放的貿易承諾。基於推進內容廣泛的目標,促進經濟活動,創造投資,推動堅強、可持續、包容的經濟增長和發展,以及為工人、消費者、原住民、區域社會、婦女和中小微企業(MSMEs)帶來利益的貿易和科技政策,努力開發嶄新和創造性的方法。

具體包括:勞動、環境、數字經濟、農業、透明性及良好的法規慣例、競爭政策、貿易便利化、包容性、技術支持和經濟合作等。特別致力於促進和支持跨國界數據的可靠安全流通;數字經濟的包容性和可持續增長;新興技術的負責任開發和利用。將在有彈性、可持續和包容性經濟增長的基礎領域尋求高標準條款,包括勞動力、環境、數字經濟、農業、透明度和良好監管實踐、競爭、包容性、貿易便利化、技術援助和經濟發展。特別是數字經濟方面,將推動包容性數字貿易,但能否製定出 CPTPP 數字貿易中的三原則等高水平的規則備受關注。建立數字經濟中的可信環境、促進在線信息訪問和互聯網使用、促進數字貿易、應對歧視慣例以及推進強韌安全的數字基礎設施和平臺。而在貿易便利化方面,對包括海運在內的物流管理和運輸相關的課題,將提高透明性。將促進海關數據和文件的電子處理,努力維護或形成貿易商數據高效可靠處理的負責任規則。此外,IPEF 特別追求有關擴充披露、電子支付、易腐物品和海關合作的規定和措施。

第二個支柱是「供應鏈」,各國將尋求協調行動,以減輕和防止未來的供應鏈中斷,並為各方的製造商確保關鍵部門和關鍵產品的安全。要提高公共機構的發展和與私營部門的合作,確保安全、堅韌的供應鏈以及最小化混亂和脆弱性的必要性。提高成員國供應鏈的透明度、多樣性、安全性和可持續性。提高物流管理的效率和連續性,如對供應鏈影響的各種數據共享和方案的開發等。努力擴大聯合應對危機的措施和對混亂的更好準備及緩和其影響,如事先預測感染病流行和氣候變化等具體包括:在任何情況下,將市場扭曲最小化,保護業務秘密信息,促進法規遵從,尊重市場原理,並與成員國各自在 WTO 上的義務保持一致。製定重要領域及貨物的標準、增加在重要領域和貨物上的韌性和投資、建立信息共享和危機應對的機制、使用數據來改善供應鏈物流,並投資於新的培訓和發展機會以提高工人的技能,加強供應鏈物流管理和基於 ILO^① 宣言的勞動者作用等。

第三大支柱是「清潔能源與基礎設施」,是以對碳排放技術的開發和支持對新興國家的基礎設施建設為目的而設置的。根據巴黎協定的目標和努力,加強能源安全並減少總體溫室氣體排放。增強和適應氣候變化,以及為人們提供可持續的生活和高質量就業。向清潔能源過渡將給整個印太地區帶來巨大的市場、投資、工業化和高質量工作機會。具體包括:能源安全和能源轉移;減少優先部門的溫室氣體排放;可持續土地、水和海洋的解決方案;消除溫室氣體的創新技術;讓向清潔經濟過渡成為可能的激勵等。此外,還將通

^① ILO 是指國際勞工組織。國際勞工組織是 1919 年根據《凡爾賽和約》作為國際聯盟的附屬機構成立的組織。1946 年 12 月 14 日,成為聯合國的一個專門機構。

過支持低排放和零排放項目以及將現有資產轉移到這兩點上來,動員投資和可持續金融,推進安全多樣、堅韌的清潔能源供應鏈,通過開發用於可驗證項目的平臺、擴大可融資項目的管道,以及以對印太發展中國家的投資為引領,促進官民合作和國際混合金融,加強民間資本和機構投資者的資金合作。

第四個支柱是「稅收和預防腐敗」。旨在形成一套製度,以遏製印太地區的避稅和腐敗運動,促進印太經濟公正。將通過防止和消滅腐敗、阻止逃稅和改善國內資金使用,在 IPEF 成員內,努力使企業和工人的競爭條件對等。具體包括:反腐敗方面,有意在聯合國反腐敗公約(UNCAC)、金融活動工作組(FATF)的標準及適用對象的情況下,有效實施 OECD 防止外國公務員行賄公約;稅收方面,針對經濟數字化所帶來的收稅挑戰的兩大解決方案,支持在 OECD/G20「BEPS 包容框架」中開展工作;能力建設及創新方面,支持技術支持、專業知識及最佳實踐的共享、技術創新的進展;合作、包容性合作和透明度方面,通過定期在 IPEF 成員之間就共同目標的進展情況共享信息,強化共同目標的透明性,加深各方的合作規定和措施。

(2) 突出重構全球供應鏈

特別是在供應鏈方面,美國極力兜售「友岸外包」(friend-shoring)概念^①,以提高本國供應鏈的安全性,減少對外國供應商的依賴。不過,這引發了美國和其他一些國家試圖避免過度依賴中國的背景下,人們對可能出現的全球經濟「脫鉤」(global economic decoupling)的擔憂^②。隨著 IPEF 的出現,在以「美歐日和中國·東盟」為中心的印太地區的供應鏈網中,能否減少對中國的依賴,提高印度與東盟的比重備受矚目。這在短期內是不可能的,但考慮到美國為增強對華競爭力,2022 年從促建「芯片四方聯盟 CHIPS」到發布「芯片法案(在美國投資半導體工廠的補貼)」實施戰略,從《美國創新和競爭法案》《無盡前沿法案》到《通脹削減法案》(購買新電動汽車 EV 時扣除 7500 美元稅額)、《出口管理法案》;將 9 家中國實體移出「未經驗證清單」過程中,又將 31 家中國實體列入^③,美國商務部副部長埃斯特維茲 2022 年 10 月進一步表示,「同盟國很清楚,我們希望他們採取同樣的行動^④。對此,中國希望相關國家「獨立自主作出正確判斷」^⑤。如此打擊中國芯片,勢必使得一些重要供應鏈發生變化。對全球產業鏈供應鏈穩定造成極大破壞,嚴重違反自由貿易規則,嚴重損害各國經濟發展和民生福祉。

總之,由貿易、供應鏈、清潔能源與基礎設施、稅收和預防腐敗四大支柱構成的 IPEF,對於 21 世紀型的世界課題,以及印太地區各種各樣的國家間合作,將提供規則制定和區域平衡的新合作方法。以往的貿易協定失效,說明過去的經濟參與模型不能致力於清潔能源、數字領域的創新等新挑戰,而使勞動者、企業、消費者變得脆弱^⑥。IPEF 雖然是經濟合作構想,但與 RCEP 和 CPTPP 等協定不同,是構築包括沒有參加 CPTPP 的印度、印度尼西亞、菲律賓、泰國、斐濟在內的亞太經濟圈的嘗試。IPEF 以貿易為對象,但不是 FTA 取消關稅等的自由化。目標是在數字貿易、勞動、環境等方面制定高水平的規則。將數字經濟規則整合到貿易中,加入了稅收、預防腐敗。

(二) 談判進程

(1) 談判的時間線

① 指將供應鏈網絡限制在盟國和友好國家(limit supply chain networks to allies and friendly countries)。這借鑒了「離岸外包」(offshoring)[指一國企業將工作外包給另一個國家的人來完成。]、「在岸外包」(onshoring)和「近岸外包」(nearshoring)的概念[這兩者指的是將供應鏈轉移回國內或者轉移到距離本國更近的地方。]

② 李莎. Friend-shoring/友岸外包.《參考消息》. 2022-08-05.

③ 高橋俊樹. 見えてきたIPEFの全容~その2 米國の包圍網に中國はどう對抗するか~(日本)國際貿易投資研究所. 2022-10-03.

④ 美國要求日本等追隨對華半導體新規. 日經中文網. 2022-11-02.

⑤ 2022 年 11 月 2 日外交部發言人趙立堅主持例行記者會. 2022-11-02.

⑥ 警惕美國「印度-太平洋經濟框架」對全球穩定發展的不利影響. 21 世紀經濟報道. 2022-02-15.

IPEF 的談判進展並不積極,5 月 23 日成立後,2022 年 6 月 11 日,14 國代表在巴黎舉行了第一次會晤,表示根據領域的不同,可以考慮盡早達成協議,今後希望參加的國家,將按支柱分成小組開始談判^①。而且,為了降低東盟的參與門檻,四大支柱的參與與否成為了自由選擇,還沒有明確表示如何進行談判。支柱只是表示了對象領域,沒有詳細的說明,也沒有明確參加國將參加哪些支柱。

7 月 13 日在新加坡舉行了首次高級官員和專家會議,對框架內的一些設想進行了初步討論。7 月 26 日美國舉辦「印太經濟框架」政府間部長級視頻會議,首次談及實際議題。線下首次部長級會議於 9 月 8-9 日在美國洛杉磯舉行,目標是就啟動貿易及供應鏈等領域的正式談判達成一致^②。會議由美國戴琪和雷蒙多主持,日本派出經濟產業相西村康稔出席會議,韓國、印度、東南亞各國等全體 14 個國家匯聚一堂。此次會議共享各國關心的問題和希望談判的領域等,正式宣布進入談判^③。12 月 10 日至 15 日第一輪磋商已在澳大利亞布裏斯班舉行。

表 4 IPEF 四個支柱參加國的參與意向

		貿易	供應鏈	清潔能源與基礎設施	稅收和預防腐敗
1	美國	O	O	O	O
2	日本	O	O	O	O
3	印度	▲→△	O	O	▲→O
4	韓國	O	O	O	O
5	新加坡	O	O	O	O
6	泰國	O	O	O	O
7	越南	▲→O	O	O	O
8	印尼	O	O	O	▲→O
9	馬來西亞	O	O	O	O
10	菲律賓	O	O	O	▲→O
11	文萊	O	O	O	O
12	澳大利亞	O	O	O	O
13	新西蘭	O	O	O	O
14	斐濟	O	O	O	O

註:O 是指參加,▲未定,△作為觀察員參加,▲→O 當初被認為未定,但最終決定參加。

資料來源:高橋俊樹:《印度不參加貿易支柱的目的是什麼》(日本)國際貿易投資研究所

IPEF 構想是在 2021 年 11 月的東亞峰會上由拜登總統明確的^④,在 2022 年 2 月 11 日發表的「印太戰略」行動計劃中,表示將在 2022 年早期開始新的夥伴關係談判^⑤。但之後在美國政府內及與參加各國的調整上花費了時間,推遲了半年多。但與以往 FTA 相比,從構想發表到談判開始為 1 年,反而很短。美國希望在 2023 年 11 月由其主辦的 APEC 首腦會議之前完成簽署,因此 IPEF 有望在一年半內達成協議。美國貿易

① Aidan Arasasingham. Unpacking the Indo-pacific Economic Framework. CSIS. 2022-05-23.

② IPEF 部長級會議 9 月將在美國首次面對面舉行. 日本經濟新聞. 2022-08-21.

③ IPEF 部長級會議 9 月將在美國首次面對面舉行. 日本經濟新聞. 2022-08-21.

④ Executive Office of the President, National Security Council, Indo-Pacific Strategy of the United States, February 2022.

⑤ 外務省.「繁榮のためのインド太平洋経済枠組みに関する声明」. 2022-05-23.

代表戴琪的設想是 IPEF 有意在「三年內」取得成果。一邊前進，一邊取得成果^①。

(2) 談判前景並不明朗

談判中潛藏著不確定性。美國政府中管理 IPEF 的部門分為 4 個，商務部 2 個、USTR 1 個、國務院 1 個。通常，總統應該指定一名總負責人，在其指揮下有效地推進全體談判，保持平衡。但此次卻沒有指定這樣的總負責人，參加國要與美國進行協商，就要與上述 4 個部門分別協商。在以這樣的談判框架為前提的情況下，談判必然會遇到困難。另外，白宮在成果清單中強調，IPEF 使美國的勞動者、小企業、農戶能夠在印太地區進行競爭，通過強化供應鏈帶來成本的降低，有助於抑制通貨膨脹。由於美國不會在關稅下調等市場準入上讓步，因此即使美國在 4 個領域尋求高水平的規則，參加國讓步的可能性也會下降。東盟等部分國家發出了設置適用規則的寬限期等要求、靈活設計製度的呼聲^②，還要求在了解各國的法律製度以及在技術合作等方面給予照顧。

縱觀美國 20 世紀 80 年代以來的經濟產業政策歷史，如表 5 所示，到特朗普時代為止主要通過提高降低關稅，有效地限制進口或謀求擴大出口。但是，拜登總統不採用建國以來美國通商史的關稅政策，而構築由數字經濟和供應鏈等支柱構成的新框架 (IPEF)^③。

表 5 從美國通商政策史看印太經濟框架 (IPEF)

時代劃分	年代	特征	平均稅率等
第一時期	1790 年~1860 年(從獨立到南北戰爭)	提升對進口產品關稅以增加稅收 (Revenue) 的時期	1800 年代初期的平均關稅為 20% 左右、1820 年後期開始為了保護北方的產業而採取了高關稅政策，最終提高到 60% 左右。
第二時期	1860 年~1934 年(南北戰爭及 1929 經濟危機)	(從與國外競爭到保護國內產業而管制進口 (Restriction) 的時期。	平均關稅從南北戰爭前的不到 20% 提高到 50%，到 1929 經濟危機時期又跳升到 60%。
第三時期	1934 年~現在 (1929 經濟危機到現在)	為了擴大出口而削減貿易壁壘，追求互惠主義 (Reciprocity) 的時期。	1934 年根據貿易互惠法案將下調關稅的談判權交予總統。以此為契機，平均關稅從 1950 年代初期的 10% 左右，1970 年代後期開始下降到 5% 並維持至今。
特朗普時期	2016 年~2020 年	放棄 1934 年開始實施的「相互削減關稅和非貿易壁壘」這種互惠主義，開始追求「貿易收支和投資機會均衡」的新互惠主義。	利用美國貿易法對鋼鋁產品增收懲罰性關稅和對中國所有產品追加關稅 (最高 25%)。
拜登總統時期	2020 年~現在	促成不包含削減關稅和市場準入在內的印太經濟框架 (IPEF) 建立，推動形成與到目前為止美國貿易史上政策完全不同的、劃時代的貿易模式。	截止到 2022 年 11 月，繼續維持特朗普時期的對華關稅政策，IPEF 談判開始，但是因為不包含市場準入談判，所以也沒有關稅減讓談判。

資料來源：道格拉斯·A·阿溫著、長谷川聰哲監譯、《美國通商政策史》、日本文真堂、2022 年 2 月出版

IPEF 的目的是提高參與國的經濟韌性、可持續性、包容性、及經濟增長、公平性和競爭力^④。另外，IPEF

① 戴琪稱 IPEF 要在三年內出實績，日本資深媒體人質疑：美民主黨都不一定還在執政。觀察者網。2022-09-28。

② IPEF 部長級會議 9 月將在美國首次面對面舉行。日本經濟新聞。2022-08-21。

③ 高橋俊樹。見えてきた IPEF の全容 ~ その 3 米国通商政策史から見た IPEF ~ (日本) 國際貿易投資研究所。2022/10/05。

④ 外務省。「繁榮のためのインド太平洋経済枠組みに関する声明。2022-05-23。

不是取消關稅的傳統貿易協定,不需要美國議會的批准,但反之也沒有議會的法律保障,則必須將 IPEF 確立為美國和印太各國之間的體系。這是下面兩年多裏最大的課題^①。但對於其他 13 國,美國卻要求不管參加 IPEF 四大支柱中的哪一個或哪幾個支柱,都要立法保護簽約成果。這就導致了法律地位的不平等^②。

14 個成員國經濟水平發展不一、關切也各不相同,要照顧到方方面面的情緒和利益並非易事。如不管 IPEF 怎麼設計數字經濟、供應鏈體製,都與文萊、斐濟這樣相對落後的創始成員國關係不大。一些國家擔心被要求在環境、人權、數據分發等方面採取美國那樣的嚴格規定。如果 IPEF 其中一些國家不能遵守數字貿易、環境人權和碳排放等若干規則,那麼 IPEF 的可靠性就會相應下降,如果利用不用參加 IPEF 全部 4 個支柱的規則,而不參加支柱的國家變多的話,IPEF 的不確定性會增加。可以靈活討論參與 IPEF 的機製,反過來也可能會變成拖累。USTR 代表戴琪在 6 月提到了引入對不遵守 IPEF 規則的企業實施懲罰的糾紛解決機製的可能性^③。如果出現對於價值鏈的行政幹預等,還要看是否同 WTO 規則有衝突。美國究竟能為 IPEF、如在可再生能源的基礎設施建設方面,提供多少資金和資源支持還不得而知。最後,IPEF 談成前後涉及美政府換屆,如 2025 年新政府放棄 IPEF,美國對外經濟政策的可信度將一落千丈。這也令 IPEF 的整體可持續性出現問題^④。

與最後關頭退出 RCEP 一樣,印度在 9 月談判中第一個退出了貿易支柱。理由是 IPEF 的數據本地化(限制跨境數據流通的行動)以及勞動環境今後的規定可能不會給發展中國家帶來利益,印度沒有做好參與的準備。將僅作為觀察員加入討論^⑤。今後是否正式參與 IPEF 的「貿易支柱」,第一階段美印貿易協定中的 GSP^⑥ 案件可能會成為其討價還價的材料之一。對印度來說,最大的問題是國內大市場無法統一。中國影響力的擴大也不是印度希望的,所以走「金磚四國」和^⑦」的路線。東盟 7 國和斐濟也認為,勞動、環境等框架可能沒有實際利益,但在美國的壓力下,最終決定加入「貿易支柱」。另外,在 2022 年 6 月初的時候,臺灣不參加 IPEF,對於形成不依賴中國的供應鏈這一點,會出現一些負面影響。所以 2023 年 APEC 能否達成妥協目標,IPEF 能否形成 21 世紀型貿易模式的「新範式」或「平臺」^⑧,將取決於今後細節談判能否取得進展、四大支柱規定和機製的實效性、以及各參與國能否切實遵守其規則等。

三、印太經濟框架的同盟化轉向

IPEF 服務於美國的「印太戰略」,試圖動搖東盟中心地位,打造「集體實力」,從政治、經濟、安全方面孤立中國,希望亞太國家「同頻共振」,在供應鏈、基礎設施等方面「去中國化」,向同盟化轉向。

(一) 美日歐(北約)的印太戰略合流

2007 年起,安倍就提出「自由開放的印度洋太平洋戰略」,2018 年成為日本自主的「印太構想」。日本

① 瀧井光夫。IPEF 談判開始和今後的課題。櫻美林大學、日本國際貿易投資研究所。2022-09-19。

② 徐立凡。印度退出貿易談判,印太經濟框架尷尬邁出第一步。新京報。2022-09-13。

③ World Trade Online。2022-06-06。

④ 美國牽頭搞 IPEF,印度為何不加入四支柱中「貿易談判」? 第一財經。2022-09-12。

⑤ 高橋俊樹。見えてきたIPEFの全容~その1 インドの貿易の柱への不参加の狙いは何か~(日本)國際貿易投資研究所。2022/09/27。

⑥ 一般優惠關稅製度(GSP; Generalized System of Preferences)是對從發展中國家進口的一定農水產品、礦工業產品適用比一般關稅率低的稅率(優惠稅率)的製度。

⑦ 高橋俊樹。見えてきたIPEFの全容~その2 米国の包圍網に中国はどう對抗するか~(日本)國際貿易投資研究所。2022-10-03。

⑧ 高橋俊樹。見えてきたIPEFの全容~その3 米通商政策史から見たIPEF~(日本)國際貿易投資研究所。2022-10-05。

將該構想定位為國際公共產品和外交重要組成,致力於打造「印太構想」的支點,在大力宣傳的同時具體規劃其政策路徑。強化國際合作及公益色彩,積極打造「作為國際公共產品的印太」。但存在政策製度、對華立場、合作機製及價值理念等問題。

2022 年拜登提出「印太戰略」,以建立抗衡中國的經濟圈。該戰略在經濟領域的明確標誌便是 IPEF,目的是為了填補美國 2017 年退出 TPP 後留下的亞太經貿戰略漏洞,削弱亞太地區美國沒有參加的 CPTPP 以及 RCEP,在貿易及供應鏈上與日本和東南亞各國合作。美「印太戰略」明確表示「抑製軍事侵略臺灣」,並想要讓在臺灣問題上曾是「配角」的日本成為「主角」。二戰以來一直是美主日隨,協助美國壓垮中國,美主日隨的格局越發明顯。

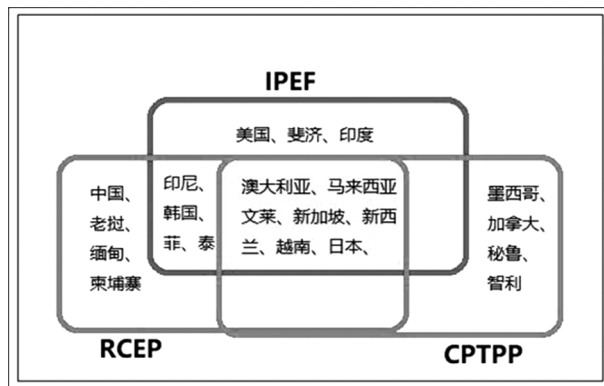
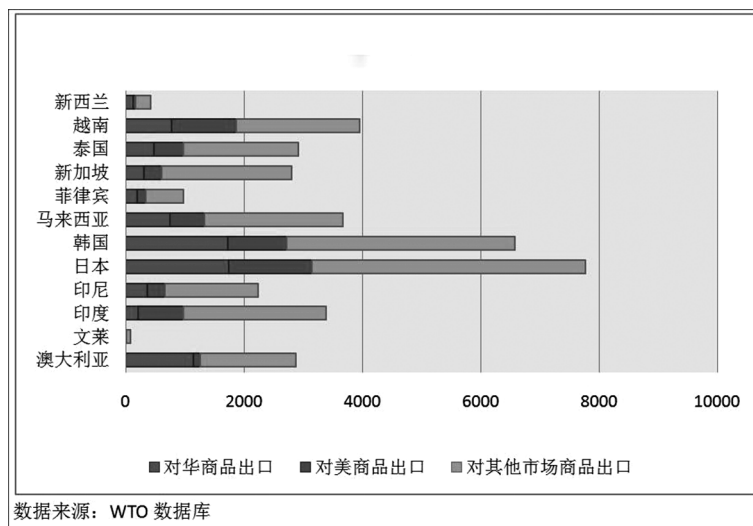


圖 1 IPEF、TPP、RCEP 成員國

資料來源:根據各種資料製作

兩國印太動向的實質也從自主到追隨與合流。日本最先提出印太戰略,如今美國成為主導者,日本淪為棋子。2020 年 1 月美日貿易協定生效,4 月菅義偉訪美構建日美「競爭力與韌性夥伴關係」,商定在半導體供應鏈、6G、量子技術、碳排放等合作;6 月建立了「日美全球數字互聯互通夥伴關係」;11 月建立美日工商夥伴關係(JUCIP)、日美通商合作框架。2022 年 2 月美日為對抗「一帶一路」,同意設立經濟版 2+2 機製。將在構建有關半導體等供應鏈的新框架方面展開合作,並讓韓國和東盟參與,也讓尖端半導體製造商臺積電加入。但日美貿易第二階段談判已陷入停滯,使日本汽車產業無法享受貿易自由化紅利。



数据来源:WTO 数据库

圖 2 2021 年 IPEF 主要成員對美國商品出口情況(單位:億美元)

美日歐印太合流也基本完成。2021年英法德及歐盟相繼出臺印太戰略文件，強化經濟合作和安全協同，推進經濟議程，保護供應鏈。2022年1月，日本與澳洲簽署軍隊聯合訓練的《互惠準入 RAA》協定，10月簽署新安全協定。日美有類似 RAA 的《日美地位協定》，日英今後也簽署 RAA，意味著日本在「四方安全對話」(QUAD)後又加入美英澳「三邊安全夥伴關係」(AUKUS)。日本首相3月訪問印度和柬埔寨後，4至5月八天六國，走訪東南亞和歐洲，積極參與北約對俄制裁。俄烏戰爭後日韓積極參與北約，6月29日開始的北約首腦會議，首次同時邀請日本、韓國、澳大利亞、新西蘭作為全球合作夥伴參加。鑒於美歐日在臺海布局不斷昇級，中國也要防止印太版歐盟的出現^①。

(二) IPEF 是同盟化的經濟基礎

IPEF 旨在通過促進印太地區數字貿易等領域的合作，提高對華競爭力，取代 CPTPP，加強對中國的包圍網，是美國主導的「對抗中國的貿易模式」。但 IPEF 有兩個困境，一方面要對抗中國，另外一方面又要防止發展中國家參加。如果提出過高水平的目標，發展中國家的參加就會變得困難；如果與中國強烈對抗，希望與中國保持良好關係的東盟各國的參加就會變得困難。確保以東盟為中心的發展中國家的參與是 IPEF 成功的必要條件。

表 6 美國關鍵礦產進口主要來源地

關鍵礦產	主要來源國
鉻	俄羅斯、南非、墨西哥、哈薩克斯坦
氟石	墨西哥、越南、南非、加拿大
石墨	中國、墨西哥、加拿大、印度
鎂	中國、俄羅斯、以色列、烏克蘭、巴西、土耳其、哈薩克斯坦
鎳	加蓬、南非、澳大利亞、格魯吉亞
稀土元素	中國、馬來西亞、日本、愛沙尼亞
總	墨西哥、德國、中國
錫	印尼、馬來西亞、玻利維亞、秘魯

數據來源：BCI Solutions

以 IPEF 是「中國包圍網」、「對抗中國的軸心框架」來看，如何推進與中國的競爭和確保發展中國家的合作是 IPEF 的課題。在清潔能源、數字經濟、基礎設施建設方面，發展中國家對美國及其他發達國家，同時對中國的「一帶一路」等的資金援助、技術合作的期待都很大，兩頭獲利。因此中美對它們的要求和幫助如何保持平衡是另一個課題。

(三) 同盟化的政治與軍事動向

IPEF 成立後第二天，美日澳印召開了「四方對話 (QUAD)」首腦會議^②，同意未來 5 年在基礎設施領域爭取 500 億美元以上的投資。成立 3 天後的 26 日，斐濟宣布作為第 14 個國家參加。這樣的動向以降低對中國依存為目標，與美日澳高質量基礎設施投資項目「藍點網絡 (BlueNet)」構想相連。這種與清潔能源相

^① 市川顯・高林喜久夫編著. EU 的規範與力量. 中央經濟社. 2021.

^② QUAD 的 4 國首腦於 2021 年 3 月召開了首次電視會議，同年 9 月舉行了見面會。這次 2022 年 5 月 24 日的會議，以面對面的形式是第 2 次。

關的技術開發和基礎設施的整頓支持，會給很多 IPEF 參加國帶來好處。

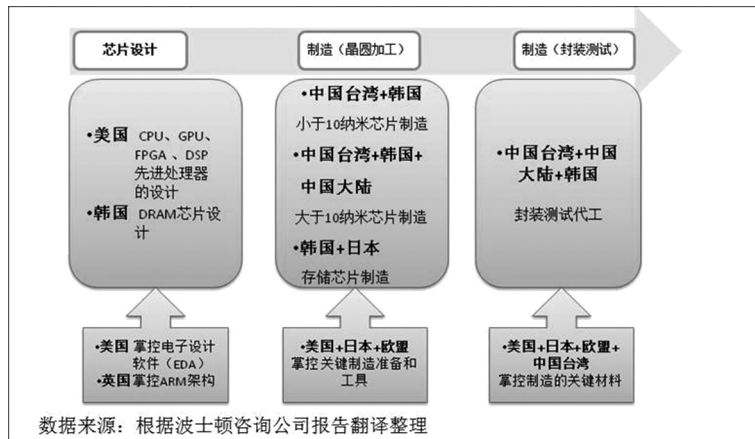


圖 3 按在不同生產環節占全球份額情況 (超過 65%) 區分的半導體芯片供應鏈主要參與方

2021 年秋以來，美國一直在建立政治安全製度，經濟基礎是 IPEF。同期，美國也與日本建立了「日美商務・產業夥伴關係 (JUCIP)」和「經濟版 2+2」，正在討論半導體供應鏈、高速通信標準「5G」和人工智能 (AI) 的出口管理等問題。美韓、美臺也設立了同樣的框架。另外，在美日澳印的「QUAD (四方)」、美英澳的「AUKUS (奧庫斯)」等安保傾向的框架下，也考慮到半導體、AI、量子計算機等戰略物資、新興技術，討論了供應鏈的構築和技術合作。另外，在 2021 年 12 月美民主峰會上，通過了《出口管理和人權倡議共同聲明》，就是對用於人權壓迫的尖端技術 (監視相機等) 的出口進行管理，美國等 4 個國家達成了合作協議。

2022 年 7 月 19 日美國通過了 520 億美元芯片法案，這是美國整個《對華競爭法案》的一部分。正是由於該方案，讓臺積電計劃在亞利桑那州投資 120 億美元，英特爾預計 200 億美元在美國俄亥俄州建廠。27 日，美國參議又通過了規模高達 2800 億美元的「芯片與科學」法案，紐約時報稱，該法案「旨在增強美國的製造業和技術優勢以應對中國」。該法案融合了經濟和國家安全政策，除上述 520 億美元外，另為科研領域提供大約 2000 億美元支持，特別是在人工智能、機器人技術、量子計算等尖端領域。7 月 30 日首次美日「經濟 2+2」會談在華盛頓啟動，宣布將針對新一代半導體研究，啟動建立一個「新的研發機構。將在「印太經濟框架 (IPEF)」下「專註解決供應鏈問題」。CHIPS 拜登是看上了韓國三星集團製造芯片的技術，現在調轉槍頭瞄上了日本，因為韓國的半導體生產線大多都在國外，如果「投靠」美國，勢必要得罪另外一方。

歐盟也與美國設立了貿易技術評議會 (TTC)，並於 2021 年 9 月通過了匹茲堡宣言。該宣言不僅涉及出口管理、投資審查，還涉及 AI 利用和開發、人權、民主主義的適合性、新興技術貿易和廢除強製勞動等。在 2022 年 5 月第 2 次會議上，在半導體產業供應鏈中斷的早期警戒機製設立和協調投資促進，基於烏克蘭形勢的食品危機應對等方面也達成協議。2022 年 4 月，歐盟與印度也同意設立 TTC。通過上述計劃推進的政治外交、軍事安全合作，構築只在同盟國間促進尖端技術的標準化和供應鏈，並且通過戰略物資・技術優先的融通和貿易管理・投資審查等，包圍中國，阻止中國前進。

然而，IPEF 的課題很多。四個支柱談判雖然長遠，但如何實現和實施卻是從現在開始。另外，東盟各國等認為美國的要求過多，但實際利益卻很小。雖然 IPEF 已經成立，但形成供應鏈的主角卻是亞太各國企業。在供應鏈方面，企業考慮的因素是質量 (quality)、成本 (cost)、及時性 (timeliness) 和安全 (security)^①。從企業的角度來看，在中國以外大規模構築新供應鏈的成本會增加。特別是中國以外的新興國家和發展中國家

① 擔憂供應鏈轉移？用底層邏輯看清真相！長江商學院. 2022-11-01.

還沒有完善最先進的數字化物流系統,修建此類基礎設施既費錢又費時。企業最終還是要為股東和其他利益相關者負責,不可能長期偏離經濟的基本原則。因此,即使 IPEF 成立,能否保證全球供應鏈的強韌仍然是不透明的^①,同盟化之路漫漫長遠。

四、結論與討論

對於拜登首份「印太戰略報告」,中國認為把中國的經濟關係同「對中國的安全防範」直接掛鉤,是居心不良、來者不善。中國需要警惕 IPEF 風險的蔓延,可以依托我國超大規模市場優勢,以國內大循環吸引全球資源要素,增強國內國際兩個市場兩種資源聯動效應,提升貿易投資合作質量和水平。穩步擴大規則、規製、管理、標準等製度型開放。通過申請加入 CPTPP、推動共建「一帶一路」高質量發展、強化自由貿易試驗區、踐行中國的多邊主義、如 RCEP、《數字經濟夥伴關係協定》(DEPA),擴大面向全球的高標準自由貿易區網絡,有序推進人民幣國際化等予以應對。通過深度參與全球產業分工和合作,維護多元穩定的國際經濟格局和經貿關係^②。

(一) 在數字經濟和數字貿易規則領域,應加速 DEPA 談判進程

截至 2021 年 6 月,全球共有 188 個區域貿易協定(RTAs)含有與數字貿易相關的特定條款,其中 113 個含有特定的電子商務條款,89 個含有電子商務(數字貿易)章節。IPEF 數字經濟框架將與 USMCA(美墨加)、CPTPP、美日數字貿易協定一起為美國在區域和全球數字治理領域保持優勢地位提供新的路徑、模式。2022 年 8 月 DEPA 同意成立中國加入工作組。中方與 DEPA 成員開展實質性談判,持續推進加入進程,並推動 DEPA 與 IPEF 標準競爭。隨著中國加入 DEPA 的可能性增大,中美在數字經濟領域的霸權爭奪將愈演愈烈。

(二) 在供應鏈韌性和安全領域,繼續降低對美國最終產品市場的過度依賴

IPEF 將與美日澳半導體聯盟、美日澳印稀土聯盟等一起為美國重塑印太地區供應鏈,維護美國在全球供應鏈尤其是半導體供應鏈中的主導地位、關鍵節點地位發揮新的作用。我國應在增強供應鏈韌性,確保產業鏈供應鏈穩定安全的同時,繼續完善、優化中國與周邊國家、印太地區各國間的產業鏈價值鏈和區域生產網絡。在供應鏈領域,包括出口管製、製裁、供應鏈合作等方面建立多邊國際規則,強化與主要經濟體的政治關係、加強與其供應鏈合作^③。

(三) 應對美歐日印太合流,打造中國版真正的亞太多邊主義命運共同體。

加速 CPTPP 談判,自主提前達到 CPTPP 規則標準。IPEF 有 7 個成員為 CPTPP 成員,目前,我們正按照 CPTPP 加入程序,與各成員進行接觸、溝通和磋商。為積極推動加入進程,中方已就協定案文規則進行了充分、全面和深入的研究評估,梳理了加入 CPTPP 可能需要採取的改革舉措和修改的法律法規。應通過持續深化改革,並在市場準入領域作出超過中方現有締約實踐的高水平開放承諾。根據今後一個時期我國改革

① 洪風,「印太經濟框架」先天不足的三大短板,當代世界,2022-06-10。

② 習近平,高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告,人民網-人民日報,2022-10-26。

③ 胡誌勇,「印太經濟框架」難以遏製中國,盤古智庫,2022-10-10。



發展總體形勢和任務要求,最終占據 FTAAP 的主導權。2010 年在日本舉辦的 APEC 首腦會議的「橫濱宣言」中,計劃通過當時談判中的 ASEAN+6 (之後的 RCEP) 和 TPP 來實現 FTAAP。這意味著 FTAAP 會是中美主導競爭。所以應避免「CPTPP 的 RCEP 化」。與 CPTPP 等相比,RCEP 缺乏「下一代 FTA」的貿易和投資問題」中包含的勞動和環境規則,也沒有規定政府採購的市場開放。因此,中國不加入 CPTPP,就意味著放棄經由 CPTPP 到 FTAAP 的路線,並經由 RCEP 實現 FTAAP,這並不現實。FTAAP 只能通過 CPTPP 來實現,因此中國必須加入 CPTPP、開展中日韓 FTA、參與 WTO 改革、加入 DEPA 等,快速完成 CPTPP、FTAAP,以實際行動踐行真正的多邊主義。

總之,「印太經濟框架」是美國印太戰略的短板,對印太夥伴的吸引力不足,也並不容易實現。美國的國際影響力的衰退更不是一個「印太經濟框架」所能夠翻盤的。從 2018 年中美貿易戰到 2020 年新冠疫情至今,中國和印太的格局確實在不斷變化。但任何封閉排他性的戰略構想,都不合時宜,也都註定會失敗。中國、亞太地區國家必須維護以世界貿易組織為核心的多邊貿易體製,加強區域內的國家戰略對接,堅定不移地維護真正的多邊主義。自 2008 年以來,中國每年為世界經濟增長的貢獻在 25% 至 30% 之間,如果能保持這一貢獻率,美國以外那些國家為了自身的就業、社會穩定和發展,不能沒有中國市場,就不會輕易掉進美國的圈套^①。對內保持一定的增長速度,這是經濟工作應該有的一條底線。對外應以推動南南合作和南北對話為目標,探索主導亞太與聯合國開發計劃署、世界銀行、國際貨幣基金組織等國際組織建立合作關係並加強對話溝通^②。與亞非拉現有區域性合作機製實現有機融合,建立定期對話機製,探索引進項目製合作方式,開展靈活合作。當今時代是一個和平、發展、合作、共贏的時代,只有真誠互利的合作才有未來。

參考文獻

- ① 嶽林煒;張靜;辛斌;謝雋.«印太經濟框架」啟動了.環球時報.2022-05-24。
- ② 米、新經濟框架開始表明、日本參加.日本經濟新聞.2022-05-18。
- ③ 美國主導的新經濟框架開始、日本加入對抗中國陣營.日本經濟新聞電子版.2022-05-18。
- ④ 韓國決定參加美國主導的經濟同盟 IPEF.(韓國)朝鮮日報.2022-05-18。
- ⑤ 美國主導的新經濟圈 IPEF 開始=拜登訪日與印度太平洋框架.(日本)時事通信.2022-05-18。
- ⑥ USTR, On-the-Record Press Call Remarks by Ambassador Katherine Tai on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework. 2022-05-23.
- ⑦ Rita Cheng, "China steps up anti-NATO rhetoric ahead of Madrid summit, citing 'Cold War' ethos," Radio Free Asia, 2022-06-24.
- ⑧ 陶短房:「印太經濟框架」內的各國訴求》,《中國外資》,2022 年第 19 期,頁 30-31。

(Editors: JIANG Qing & KCJ)

① 林毅夫.當前經濟發展的挑戰與應對.北京日報.2022-06-13.

② 陳相杪.升級「印太戰略」,美國要在南海打造「小北約」?中國南海研究院.2022-03-22.