

# 大选年美国推进“印太经济框架”的战略调整及中国应对策略\*

蒋芳菲

(中国社会科学院世界经济与政治研究所,北京 100732)

**摘要:** 随着2024年美国大选拉开帷幕,拜登政府进一步调整了推进“印太经济框架”的战略目标和具体举措。拜登既希望加快落实供应链协议,推进贸易支柱谈判,以更多实质性遏华成果为大选积攒更多政治筹码;又希望日、澳等关键盟伴能够发挥更加积极的作用,进一步降低自身为推进该框架承担的成本和风险。为此,拜登政府采取了加紧打造新的区域供应链枢纽、鼓动盟友加大外交攻势、增加投资和援助承诺、重新调整谈判策略和议程等一系列战略举措。在这一背景下,大部分成员对“印太经济框架”的前景变得更加悲观,各成员对该框架的重视程度和采取实质性政策调整的意愿也变得更加分化。文章认为,中国应加快产业结构调整 and 布局优化升级,加强对各地区成员的差别化经营,加速推进RCEP的全面落实和升级,多措并举挫败美国全面遏华图谋。

**关键词:** 美国总统大选;拜登政府;印太经济框架;美国战略调整;中国

**中图分类号:** C1;D801

**文献标识码:** A

**DOI:** 10.13677/j.cnki.cn65-1285/c.2024.05.02

为了补齐美国“印太战略”的经济短板,重塑区域经济合作架构,构建“印太排华经济圈”,拜登政府于2022年5月正式宣布启动“印太经济框架”(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,简称IPEF),并强调美国、印度、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、文莱、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南、斐济等14个国家都将作为创始成员国参与谈判。<sup>[1]</sup>

近两年以来,拜登政府一直在加紧推动谈判进程,并取得了一定成效。截至2023年11月,美国共举办了三次线下部长级会议,与其他成员在“互联经济”“韧性经济”“公平经济”“清洁经济”四大支柱领域完成了七轮实质性谈判。<sup>[2]</sup>在2023年APEC峰会上,美国宣布各成员已达成“供应链协

议”,并基本完成了“公平经济”和“清洁经济”两大支柱领域的实质性谈判,并计划2024年继续推进贸易支柱领域的谈判。<sup>[3]</sup>

然而,随着2024年美国大选正式拉开帷幕,拜登政府在新的形势下进一步调整了其推进“印太经济框架”的战略目标和具体举措,其他成员对该框架的态度也发生了一系列更加快速而微妙的变化。尽管目前国内外学界已有不少学者针对美国提出“印太经济框架”的战略动机、谈判进程、主要影响、发展前景等进行了较为深入的研究,但鲜有文献在美国大选背景下对拜登政府推进该框架的战略调整进行讨论。有鉴于此,本文拟围绕这一问题展开较为系统全面地分析,以期为我国及时采取有效应对措施提供一定借鉴。

\*基金项目:本文系国家社科基金青年项目“中国提升国际信誉的动力机制与实现路径研究”(23CGJ005)的阶段性研究成果。

收稿日期:2024-03-17

作者简介:蒋芳菲,中国社会科学院世界经济与政治研究所、国家全球战略智库助理研究员,研究方向:亚太区域合作、中美关系、国际信任与合作理论。

## 一、拜登政府推进“印太经济框架”的战略目标调整

为了更好地应对中美战略竞争,拜登政府上台后,在全球主义和民族主义之间尝试采取了一条“两全其美”的“混合外交路线”:政治上更加重视盟友和国际机制,强化美欧亚同盟体系和国际制度建设;经济上则致力于构建所谓“新华盛顿共识”,推行维持加征关税、冻结自贸谈判、加速对华经济技术“脱钩”等民族主义政策。<sup>[4]</sup>

在很大程度上,“印太经济框架”既是拜登政府全面推进美国“印太战略”的主要经济支柱,也是其“混合外交路线”的产物之一。一方面,美国希望以所谓“基于规则的国际秩序”深化与“印太”主要盟伴之间的经济联系与战略合作,重构美国主导的区域经济合作制度和规则,提升美国在“印太”地区的经济影响力。<sup>[5]</sup>另一方面,由于缺乏国内政治的支持,拜登政府只能在制度设计和渲染“中国威胁”上做文章,希望能够在不降低美国市场准入门槛的前提下构建“印太排华经济圈”,诱迫地区成员对华实施经济技术脱钩,重新打造以美国及其核心盟伴为中心的区域供应链。<sup>[6]</sup>

然而,随着2024年美国大选将至,美国国内“驴象之争”愈演愈烈,拜登政府的内外政策可能会进一步呈现出三方面调整。其一,为了弥补国内政治掣肘带来的劣势,拜登政府或在维护所谓“基于规则的国际秩序”、重构美国主导的国际经济体系上表现得更具雄心,更加急切地希望在应对中国这一“主要长期战略威胁”方面取得更多实质性成果,并不得不在俄乌冲突、巴以冲突等“次要威胁”上减少投入。<sup>[7]</sup>其二,为了缓解美国国内民族主义者的抨击和质疑,拜登政府对内可能更加聚焦于促进美国经济的“软着陆”,对外则可能进一步增强其贸易政策的保护主义色彩。<sup>[8]</sup>其三,为了防范中美爆发突发性危机或冲突对自身连任造成不利影响,拜登政府也可能在继续对华保持遏压态势的同时,更加注重对华接触,进一步加强中美关系潜在风险,以及朝鲜半岛、台海、

南海等地区紧张局势的管控。<sup>[9]</sup>

在此背景下,拜登政府继续推进“印太经济框架”的主要战略目标也可能会呈现出“短期化”的趋势,从“服务中美长期战略竞争”转向“服务美国总统大选”。具体而言,当前,其战略目标主要包括以下两个方面:一是希望尽快落实供应链等领域达成的协议,加紧推进贸易支柱的谈判进程,以确保该框架在遏压中国经济、提升美国影响力等方面取得更多实质性成果。二是期望关键盟伴在推进该框架的谈判和落实过程中发挥更积极的作用,以减少部分成员疑虑、争取更多国际支持的同时,进一步降低美国需承担的经济成本和涉华风险。<sup>[10]</sup>

## 二、拜登政府为推进“印太经济框架”采取的最新举措

为了更好地服务于大选、顺利实现上述主要战略目标,拜登政府为推进“印太经济框架”采取了以下具体举措:

第一,加紧落实供应链协议,将日、澳、韩等地区关键盟伴打造为“印太排华供应链”的主要枢纽。为了在“印太”地区加速构建“去中国化”供应链,美国一直将“韧性经济”支柱视为IPEF谈判的重中之重。自各成员于2023年5月达成供应链协议<sup>[11]</sup>以来,拜登政府采取了一系列措施推进其落实:一是,抓紧筹建“IPEF供应链理事会(Supply Chain Council)”“IPEF供应链危机应对网络(Crisis Response Network)”和“IPEF劳工权利咨询委员会(Labor Rights Advisory Board)”三大主要供应链协调机构。<sup>[12]</sup>二是,加紧绘制针对中国芯片和关键矿产等部门的供应链地图,促成IPEF供应链协议与“芯片四方联盟”(CHIP4)、美日荷芯片协议之间的对接,致力于将具备核心技术与关键工艺的日、韩等国打造为“印太”地区半导体供应链主要枢纽。<sup>[13]</sup>三是,将IPEF与“可持续关键矿产联盟”(矿业G7)、“矿产安全伙伴关系”(MSP)实现对接,企图将澳、日打造为“印太”地区关键矿产供应链中心。<sup>[14]</sup>

2024年2月24日,供应链协议正式生效后,美国商务部目前已将工作重点转向推动三个供应链

机构按照既定时间表顺利落地。例如,促使各成员于在3月25日前确定三个供应链机制的代表;于4月24日前遴选出各机构主席;于6月23日前通过各机构职权范围;于协议生效120天内确定并通报根据该协议进行合作的关键部门和关键货物清单;于8月22日前针对IPEF供应链中劳工权利不一致情况制定“特定设施报告机制指南”(Guidelines for the Facility-specific Reporting Mechanism)。<sup>[12]</sup>

第二,依托日、澳两国加大对东盟和南太国家的外交攻势和政治施压,争取更多成员对IPEF的信任与支持。自IPEF谈判启动以来,印尼、马来西亚、越南、泰国等东盟成员和斐济等南太成员都不愿过早对该框架予以高度重视或做出实质性承诺,以避免在中美之间厚此薄彼。为此,拜登政府一方面持续渲染台海、南海紧张局势,炒作“中国经济胁迫论”,不断强化其他成员的安全焦虑和对华疑虑防范心理;另一方面,除了频繁派雷蒙多、戴琪等政府官员访问这些国家以外,拜登政府也越来越注重依托日、澳等关键盟友对其他成员“各个击破”。

例如,2023年4-11月,日本政府邀请菲律宾、马来西亚、越南等国加入其新推出的“政府安全保障能力强化支援(OSA)”制度,并将该制度与“印太经济框架”捆绑,希望以OSA框架下的双边安全合作进一步换取这些成员对IPEF的信任与支持。<sup>[15]</sup>2023年12月,日本又借“日本—东盟特别峰会”之机对东盟国家展开了更加强硬的外交攻势,并表示希望以更紧密的安全合作来“确保日本与东盟在供应链、新能源汽车等产业的合作。”峰会期间,日本还与马来西亚签署“安全援助协议”,宣布向马方援助4亿日元(280万美元),以支援其购买救生艇和无人机;与印尼签署协议,承诺向印尼提供价值90.5亿日元(6370万美元)的援助,以支援其“海上安全能力提升计划”。<sup>[16]</sup>2023年11月,澳方承诺将为太平洋岛国组建快速网络援助小组,给斐济带来约8900万美元的投资,并在太平

洋岛国建立首个三级数据中心,以换取斐济当局对IPEF的支持。<sup>[17]</sup>

第三,美国继续增加对印度、新加坡、越南等重要成员的技术投资和经济援助承诺,以进一步增强双方之间的利益粘性。随着民粹主义、经济民族主义与贸易保护主义成为美国国内主导势力,拜登政府很难通过降低市场准入门槛、进一步开放市场等方式来获得其他成员对IPEF的信任和支持。因此,为了推进IPEF谈判进程,拜登政府除了炒作“中国威胁论”以外,主要采取了投资激励、产业转移、帮助其他成员进行能力建设等方式来增强美国与其他地区成员之间的利益粘性。<sup>[18]</sup>

当前,拜登政府仍在继续增加对印度、新加坡、斐济等国的技术投资与经济援助承诺,帮助印度、越南等成员承接从中国转移出来的产业,不少美国企业正在加紧推进相关投资落地。一是继续增加美企在印度高技术领域的投资承诺。例如,美国芯片巨头美光科技宣布将在印投资建厂;<sup>[19]</sup>亚马逊宣布将对印度新增65亿美元的计划投资额,并承诺在2030年前将在印投资总额增加到260亿美元。<sup>[20]</sup>二是宣布升级与新加坡的战略技术伙伴关系,在人工智能领域开展双边人工智能治理工作组等合作,在数字经济领域双方承诺制定数字经济合作路线图,并进一步加强对东南亚国家高科技领域的投资。<sup>[21]</sup>三是继续加大对越南的投资承诺,积极将其打造为承接中国转移产业、加强海外生产制造的重要基地之一。例如,目前,艾克尔科技已在越南投资建设了该公司全球最大、最现代化的半导体工厂。<sup>[22]</sup>此外,美国国际开发署亦多次承诺增加对斐济的经济援助,协助其应对气候变化等挑战。

第四,美国贸易代表办公室重新调整“互联经济”谈判策略和议程,加速推进贸易领域谈判进程。<sup>[23]</sup>IPEF成员国曾在2023年11月举办的APEC峰会期间共同发布领导人联合声明,宣称鉴于“互联经济”是IPEF中唯一尚未达成任何协议的支柱领域,除印度外的其他13个成员将于2024年初开

始继续推进在该领域的谈判。<sup>[24]</sup>因此,为了能够在大选前积累更多“部门政绩”,以戴琪为首的美国贸易代表办公室可能将继续推进 IPEF 贸易支柱谈判进程、主导制定有利于美国利益的区域经贸规则作为今年的工作重点之一。然而,由于贸易自由化日益缺乏美国国内政治,尤其是国会的支持,贸易代表办公室能够从国内获得的资源和可以与其他成员交换的筹码愈加有限。

在这一背景下,美国贸易代表办公室正在计划采取调整谈判策略与议程等办法来推进谈判进程。例如,由于 IPEF 在数字贸易方面的条款大致遵循了《美加墨协定》(USMCA),比代表亚太地区最高标准的 CPTPP 还要更为严格。因此,印尼、越南等成员出于对数据安全的忧虑,与美国在跨境数据自由流动、不得强制要求计算机设施本地化、保护源代码等方面的分歧较大。<sup>[25]</sup>同样地,以《美加墨协定》为范本地劳工和环境标准既给部分发展中成员国增加了国内用工成本等方面的压力,也使部分成员担忧美国会以所谓“强迫劳工”为由实施“长臂管辖”。<sup>[26]</sup>因此,贸易代表办公室正考虑弱化在这些领域的政策立场,以减少其他成员对于接受相关义务的压力。此外,2024年1月,美国贸易代表戴琪还出席了印度—美国贸易政策论坛,推动双方进一步加强双边贸易关系并深化关键矿产等领域的合作,并表达了希望印度重新加入贸易支柱谈判的愿望。<sup>[27]</sup>

总之,随着大选将至,拜登政府以更多战略资源来推进“印太经济框架”的能力和意愿都可能下降,但日、澳等“印太”主要盟友、美国商务部贸易代表办公室、国际开发署等相关部门,以及一些美国跨国企业可能会在推进该框架的过程中发挥更重要作用。

### 三、其他成员对“印太经济框架”的态度变化与政策动向

整体而言,目前大部分地区成员对“印太经济框架”的发展前景已变得更加悲观。一方面,不少成员认为,在当前美国国内经济失衡、政治极化加剧

的背景下,美大选仍存在较大不确定性。近期美国对“印太经济框架”的战略调整也透露了拜登政府对于连任的信心不足。若特朗普当选,该框架不仅可能面临朝令夕改的困境,美国与其他成员之间的双边关系也可能面临更大挑战。<sup>[28]</sup>另一方面,由于该框架主要是美国为了全面遏压中国而提出的“权宜之计”,不仅缺乏贸易自由化、市场准入谈判等内容,拜登政府兑现承诺的能力和意愿也可能更加有限,因而也有更多成员担心 IPEF 难以真正为自身和地区发展带来实际利益。<sup>[18]</sup>

然而,由于各成员对所谓“中国威胁”的感知程度和能够通过 IPEF 获益的程度差异较大,目前不同成员对 IPEF 的重视程度,以及积极采取实质性政策调整的意愿也变得更加分化。其一,一直高度重视 IPEF 且已积极配合美国采取一系列实质性政策调整的成员有日、澳、韩、菲等国。

自 IPEF 正式启动以来,日、澳、韩三国作为地区经济中等强国和美国关键盟友,都将该框架作为本国经贸领域的优先事项予以推进,积极参与了各轮谈判和部长级会议,并尽可能地将各自版本的“印太战略”与美国“印太战略”实现了对接,参与了美国主导的多个区域“小多边”合作机制。<sup>[29]</sup>尤其是日、澳两国,不仅一直在 IPEF 谈判中扮演着“急先锋”的角色,目前也在更加积极主动地协助美国拉拢印度、东盟、南太等其他成员。

究其原因,一方面,借 IPEF 成为“印太”地区关键产业供应链的主要枢纽,并增强制定区域经贸规则和技术标准的话语权,符合日、澳、韩三国在后疫情时代增强本国供应链韧性、强化与美国的同盟关系,以及提升区域影响力等利益诉求。这在很大程度上为其积极融入 IPEF 框架提供了利益基础。另一方面,受地缘因素和美国因素的影响,日、澳、韩三国长期严重缺乏安全感,对中国崛起有较强的恐惧感和抵触情绪,总是担心自身可能会沦为被掠夺的对象或“大象脚下的草坪”,这也在很大程度上增加了他们借 IPEF 对冲中国影响力的动力。<sup>[30]</sup>

另外,相较于其他东盟成员,目前菲律宾对IPEF的态度也颇为积极。为了应对所谓“中国威胁”,马科斯政府上台后便迅速强化了与美、日、澳等国在传统安全和非传统安全领域的合作,并接受了美、日等国的大量经济援助。作为世界第二大镍矿生产国,菲律宾在与对美国开展关键矿产合作方面表现得也尤为积极。2023年5月1日,菲律宾总统马科斯访美期间,拜登政府宣布美国国际开发署将向菲律宾提供1.35亿美元的新援助,以加强美国对菲律宾的承诺及其在自由开放的印太地区的作用,其中有500万美元帮助菲律宾提高关键矿产产能并扩大包括汽车零部件生产等下游矿产行业。<sup>[31]</sup>

其二,较为重视IPEF且已采取部分政策调整,但更倾向于持审慎观望态度的成员有印度和除了菲律宾以外的大部分东盟成员。

近年来,尽管印美安全合作已得到显著强化,但印度对IPEF的态度一直较为审慎,且具有明显的两面性。一方面,印度希望能够更多地吸引美、日等国对印度的技术投资,承接从中国转移出来的部分产业链,坐收中美战略博弈的“渔利”;同时,印度也希望通过与美国及其他IPEF成员国开展关键供应链合作,减少对中国经济的依赖,并提升自身在“印太”区域经济合作中的地位。另一方面,长期奉行“不结盟政策”的印度对美国的真实意图,以及IPEF条款中的“美国模式”一直存在较大疑虑,其既不甘沦为美国夺取区域经济主导权的“棋子”,也不愿国内经济状况因IPEF而受到冲击。<sup>[32]</sup>因此,印度很早便退出了贸易支柱的谈判。目前,印度虽采取了一系列措施吸引外资,但在IPEF框架下做出的实质性政策调整仍较为有限。

整体而言,除了菲律宾以外的5个东盟成员国对IPEF持审慎支持的态度。由于IPEF覆盖数字经济、供应链韧性、清洁能源、气候变化等议题较好地回应了这些国家经济发展和产业转型的需要,也为其降低对华经济依赖、承接中国转移出来的产业链提供了新的机遇,因此他们都对参与

IPEF有一定兴趣。<sup>[33]</sup>同时,这些国家也欢迎美国进一步加强与东南亚地区的经济接触。<sup>[34]</sup>目前,大部分东盟国家都已采取改善国内营商环境、鼓励本国中小企业成为跨国供应商、签署关键产品供应链协议等政策调整,并与美国在数字贸易、数字技术、关键矿产、半导体、清洁能源转型、电动汽车等多个领域的合作都有所强化。

然而,与菲律宾不同的是,东盟其他成员国目前对于美、日等国的外交攻势仍相对较为审慎,仍尽力避免过早地在中美之间“选边站”。其原因主要有三点:一是因为美国并未进一步开放国内市场,对地区成员进行实质性让利,因此马来西亚等不少成员都认为IPEF能够给各成员和地区发展带来多大的利益仍存在较大不确定性;二是尽管东盟国家也有降低对华依赖的考虑,但仍更倾向于维持域内“微妙的大国平衡”,并不愿因IPEF而与中国彻底割裂。<sup>[35]</sup>三是由于美国对老挝、柬埔寨、缅甸加入IPEF一直持保留态度,不少东盟成员也担心IPEF可能会对东盟的内部团结、“东盟+”合作机制的有效性,以及东盟在亚太区域经济合作中的“中心地位”带来更大挑战。<sup>[36]</sup>

其三,相对不太重视IPEF且高度警惕因IPEF而被迫卷入中美战略博弈的成员主要有新西兰和斐济。

新西兰既是亚太区域经济合作的积极参与者和主要受益者之一,也是CPTPP和RCEP的创始成员国之一。相较于IPEF,该国目前相对最重视能够为其带来福利提升,且其具有更大话语权的CPTPP;其次则是已经确认能够为其带来更多切实利益的RCEP。一方面,尽管新西兰一直将澳大利亚视为其最亲密的盟友,也将美国视为其“印太”主要盟伴之一,但其对华政策仍一直保持相对独立和务实。<sup>[36]</sup>目前来看,新西兰新政府有望继续延续这一外交路线。另一方面,新西兰更希望从开放包容的区域经济合作中获得更多实际利益,而不愿卷入大国博弈的漩涡。虽然新西兰希望美国能够通过IPEF更多参与区域经济合作,并认为加

入 IPEF 对于自身降低对华依赖、深化与其他成员之间的贸易关系有一定积极意义,但也认为战略导向明显的 IPEF 并不完全符合新西兰包容开放的传统,可能难以给该国带来直接商业利益,亦不愿因 IPEF 将中国彻底排除在区域合作框架之外。

此外,在传统亚太区域经济合作架构中地位相对边缘的斐济一直对 IPEF 较为警惕。目前,对美国主导构建的“排华供应链”参与程度也比较低。斐济总理曾明确表示,该国最关心的不是地缘政治而是气候变化。斐济政府希望能够借 IPEF 更多参与区域经济合作,与澳、新、美、日、韩等域内其他成员增强双边经贸关系,并获得更多不附加政治条件的实质性援助和经济利益,但不愿成为美、澳等大国的“后院”或被迫在中美之间选边站。<sup>[37]</sup>

#### 四、对中国的影响及应对策略

随着拜登政府推进“印太经济框架”的战略目标和具体策略出现一系列阶段性调整,我国经济发展状况、与周边国家的外交关系等方面都可能会面临一系列新的挑战。

其一,我国部分产业链、供应链可能会面临更大的安全风险。无论“印太经济框架”前景如何,从已经生效的供应链协议和各成员采取的政策调整来看,美国主导重组区域供应链、联合其他成员降低对华供应链依赖的趋势短期内恐难以逆转,甚至还会有加速之势。未来一段时期,我国或许仍将面临部分低端制造业向东南亚、印度转移,高端制造业和高技术产业外循环受阻等问题。尤其是在电子通信、新能源、芯片研发、关键矿产等领域面临的遏压封锁力度或持续加大,在高端半导体材料、电池、制药等领域的断链风险或持续增加。

其二,我国与周边国家之间的外交关系可能会遭到更大破坏。拜登政府及其日、澳等盟友频繁对其他成员发起外交攻势和进行涉华舆论炒作,可能会进一步深化周边各国对华威胁认知,破坏我国与他们之间的政治互信,降低其民众对华

认可度和好感度,从而对我国周边外交关系造成不同程度的负面影响。尤其是随着日、韩、澳以及东盟成员进一步提升与 IPEF 之间的融合程度,中日韩自贸谈判、中国-东盟自贸区建设等都可能面临更大掣肘,我国与周边国家之间在数字贸易、能源基础设施建设、高技术、供应链安全等领域的合作也都可能会受到不同程度的阻碍。<sup>[6]</sup>

其三,我国经济复苏的外部国际环境可能会受到更大冲击。一方面,供应链协议的落实可能会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,进而加剧世界经济的不确定性与不平衡性,导致我国对外开展贸易和投资的国际环境进一步恶化;另一方面,各成员在 IPEF 框架下达成的所谓“高水平”制度规则也可能会进一步冲击 RCEP 在区域经济合作中的地位,放缓 RCEP 全面落实的进度,阻碍我国深入推进“一带一路”建设,进而削弱我国经济复苏的动能。若美国推动 IPEF 成员在数字贸易等领域达成新的协议,将美式数字贸易规则推广至“印太”地区,我国与周边国家的数字经济合作以及“数字丝绸之路”建设都可能会受到较大冲击。

然而,从前文的论述可以看出,美国大选给拜登政府带来的更大掣肘、IPEF 的固有内在缺陷,以及美国与不同地区成员之间的利益分歧也为我国“化危为机”提供了新的历史机遇。鉴于此,我国需重视、正视“印太经济框架”的既有进展和未来潜在成果对我国自身发展和周边国际环境带来的风险和隐患,同时保持战略自信,积极抓住美国大选这一历史契机,审慎处理与 IPEF 成员的关系,塑造更有利于我国长远发展的地区与国际环境。

具体而言,我国至少可从以下几个方面予以应对:

第一,加快产业结构调整 and 布局优化升级,多措并举挫败美全面遏华图谋。

一是,尽快对我国产业结构和布局的现状与发展趋势进行系统、全面评估,抓紧盘点我国对美、日、澳、韩等国依存度较高,且替代率较低的关

键产业和品类,进一步明确断链风险较高的薄弱产业、环节,有针对性地提出反制方案。二是,加速推进供应链多元化布局,可将对我国经济安全影响较大、经济效率影响较小的部分产业向对我国断供可能性较低的国家转移;将对我国经济效率影响较大、经济安全影响较小的部分产业链转移到相对友好、与我国双边关系较为稳定的国家。三是,抓住“高精尖缺”关键,持续加大资源投入,帮助高技术相关企业继续留在链内,同时构建并完善“复合型”专业人才的选拔、培养和激励机制,加速建立自主可控的关键技术与供应链体系。四是,与马来西亚、新西兰等部分经贸合作较为密切、政治关系较为稳定、互信程度较高的周边国家启动“以发展为导向”的区域供应链谈判,建立跨国性咨商委员会,组建“新能源产业大联盟”和“扶贫联盟”,共同寻求实现经济转型、走出发展困境的有效路径。

第二,加强对各地区成员的差别化经营,尽力延缓IPEF的谈判和落地进程。

一是对日、韩、澳、菲、印度等美国“关键盟伴”需加强理性交流和信息沟通,避免将对这些国家的政策与对美政策完全捆绑,同时鼓励其增强战略自主性,避免成为美国的“遏华棋子”。在管控分歧、寻求共识的基础上,尽力修复和增强战略互信,维持经济联系和政治关系的稳定性;同时,尽快恢复并增强双边人文交流,为其民众来华旅游、访问、留学提供更多政策便利。<sup>[30]</sup>二是对大部分东盟成员,应扩大接触和交流,尽量避免逼迫他们在中美之间“选边站”。进一步开发和开放国内市场,细化与不同国家的合作领域和项目,在高新技术、新能源、清洁技术等可能的领域与其进行“挂钩”,稳步扩大双方共同利益基础,进一步增强战略互信。大力揭批IPEF的暗淡前景和美国的险恶图谋,充分利用其与美国之间的政策分歧综合施策,提高美国在我国周边拉帮结派构建“排华经济圈”的难度和成本。三是对新西兰、斐济等国应充分理解其核心利益诉求,尊重其处理中美关系的

难处,尽量维持我国对其政策的稳定性、务实性和友善性。深入调研其核心利益诉求,通过对其适当让利、夯实双边务实性经贸合作、共同参与全球气候治理与区域经济合作等方式来增强双方利益粘性和政治互信。<sup>[38]</sup>

第三,加速推进RCEP的全面落实和升级,对冲“印太经济框架”的影响力。

一是深入推进高水平制度型对外开放,用好用足RCEP的政策红利,进一步提升我国与其他成员之间的贸易自由化便利化水平,为各国经济发展提供更多动能。二是应抓住战略间隙,加强与其他成员的战略对接,充分发挥东盟和新西兰等其他成员在制度设计上的优势,进一步加强RCEP的制度和议题设置能力,提高RCEP与成员发展需求之间的匹配度,共同将RCEP打造为亚太区域经济合作的核心机制。三是继续推进中日韩自贸区谈判,积极推进加入CPTPP和DEPA的相关程序,促进RCEP与CPTPP、“一带一路”“10+3”、澜湄合作等现有区域合作机制的对接与联动,冲淡IPEF在亚太地区的影响。

#### 参考文献:

- [1]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]. (2022-05-23) [2023-07-08].<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]Office of the United States Trade Representative. United States to Participate in Seventh Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) Negotiating Round in San Francisco [EB/OL]. (2023-11-01) [2024-03-12].<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/no->

- vember/united-states-participate-seventh-indo-pacific-economic-framework-prosperity-ipef-negotiating-round.
- [3]Erin L. Murphy. IPEF: Three Pillars Succeed, One Falter[R]. Center for Strategic and International Studies. (2023-11-21)[2024-03-12].<https://www.csis.org/analysis/ipef-three-pillars-succeed-one-falter>.
- [4]肖河. 展望:美国即将进入大选年,对外政策影响国际局势 [EB/OL]. (2024-01-10)[2024-01-10]. [https://mp.weixin.qq.com/s?\\_\\_biz=MzA3MTA10TA0Nw==&mid=2247518420&idx=1&sn=a3b42821e40a0dda105d7dc7b2acccc4&chksm=f319bdca84612ca008aa5fd8c8dd41edcd8dbc341ad47c5cb5fdc0fb647473c41c5c86932c&scene=27](https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA3MTA10TA0Nw==&mid=2247518420&idx=1&sn=a3b42821e40a0dda105d7dc7b2acccc4&chksm=f319bdca84612ca008aa5fd8c8dd41edcd8dbc341ad47c5cb5fdc0fb647473c41c5c86932c&scene=27).
- [5]王孝松,李彤,陈燕. 美国以“印太经济框架”构建“新影响力网络”的逻辑与效应[J]. 东北亚论坛, 2023(5):99-114.
- [6]蒋芳菲. 拜登政府“印太经济框架”及其影响[J]. 美国问题研究, 2022(2):33-49.
- [7]Bryant Harris. House fails to pass Israel aid amid Ukraine standoff with Biden[EB/OL]. Defense News. (2024-02-07)[2024-02-23].<https://www.defensenews.com/congress/2024/02/07/house-fails-to-pass-israel-aid-amid-ukraine-standoff-with-biden/>.
- [8]肖河. 大选年,美国内外政策有何异动? [EB/OL]. (2024-03-15)[2024-03-15].<https://mp.weixin.qq.com/s/FEQa-nFcUVBcubLM8qdb6w>.
- [9]Niall Ferguson. Kissinger and the True Meaning of Détente: Reinventing a Cold War Strategy for the Contest with China[J]. Foreign Affairs, March/April, 2024. [2024-03-12].<https://www.foreignaffairs.com/united-states/kissinger-and-true-meaning-détente>.
- [10]Yeo Han-koo and Alan Wm. Wolff. Will 2024 deepen Indo-Pacific economic cooperation? [R]. Peterson Institute for International Economics, January 5, 2024. [2024-03-15].<https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2024/will-2024-deepen-indo-pacific-economic-cooperation>.
- [11]Reuters. U.S.-led Indo-Pacific Talks Produce Deal on Supply Chain Early Warnings [EB/OL]. (2023-05-28)[2023-11-01].<https://www.reuters.com/markets/asia/us-led-indopacific-talks-produce-deal-supply-chain-early-warnings-2023-05-27/>.
- [12]U.S. Department of Commerce Announces Upcoming Entry into Force of the IPEF Supply Chain Agreement [EB/OL]. (2024-01-31)[2024-02-23].<https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/01/us-department-commerce-announces-upcoming-entry-force-ipef-supply-chain>.
- [13]“芯片铁幕”? 美国组建芯片联盟何去何从 [EB/OL]. 清华大学战略与安全研究中心, (2023-03-03)[2024-01-29].[https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/wzjx\\_mggc/5907](https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/wzjx_mggc/5907).
- [14]环球网. 美英等七国组矿业联盟有何意图? 专家:试图摆脱对中国依赖[EB/OL]. 环球网, (2022-12-14)[2024-01-29].<https://world.huanqiu.com/article/4ArXEZ4s2wi>.
- [15]Ministry of Foreign Affairs of Japan. Official Security Assistance (OSA)[EB/OL].(2024-02-23)[2024-02-25].[https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e\\_001366.html](https://www.mofa.go.jp/fp/ipc/page4e_001366.html).
- [16]AP News. Japan and ASEAN bolster ties at a summit focused on security and economy amid tensions with China [EB/OL]. (2023-12-17)[2024-03-15].<https://apnews.com/article/japan-asean-summit-maritime-security-china-8ff28376dc10f9a5f95b93c4c7c7c7dc>.
- [17]Reuters. Australia to form rapid cyber assist teams for Pacific Islands[EB/OL]. (2023-11-22)[2024-02-25].<https://www.reuters.com/technology/cyber->

- security/australia-form-rapid-cyber-assist-teams-pacific-islands-2023-11-22/#:~:text=SYDNEY%2C%20Nov%202022%20(Reuters),vulnerabilities%20in%20the%20Pacific%20Islands.
- [18]Jiang Fangfei. An Analysis of the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF): Essence, Impacts and Prospects[J]. East Asian Affairs, 2022(2): 1-21. <https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/S2737557922500103>.
- [19]美光赴印度投资10亿美元建晶片封装厂[EB/OL]. 联合早报, (2023-06-16) [2024-01-29]. <https://www.zaobao.com.sg/realtime/world/story20230616-1405159>.
- [20]CNBC. Amazon raises investment in India to \$26 billion by 2030[EB/OL]. (2023-06-16) [2024-01-29]. <https://www.cnbc.com/2023/06/24/amazon-commits-to-15-billion-india-investment-ceo-andy-jassy-says.html>.
- [21]美国宣布升级与新加坡的战略技术伙伴关系[EB/OL]. 北京市商务局, (2023-11-29) [2024-01-29]. [https://sw.beijing.gov.cn/zt/mymcyd/smdtx/202311/t20231129\\_3320511.html](https://sw.beijing.gov.cn/zt/mymcyd/smdtx/202311/t20231129_3320511.html).
- [22]Amkor Technology. Amkor Inaugurates Latest Factory in Vietnam[EB/OL]. (2023-11-29) [2024-01-29]. <https://amkor.com/blog/amkor-inaugurates-latest-factory-in-vietnam/>.
- [23]Reuters. US, Indo-Pacific Partners Need to “Recalibrate” Trade Talks – USTR’s Bianchi[EB/OL]. (2023-11-17) [2024-01-29]. <https://www.reuters.com/world/us/us-indo-pacific-partners-need-recalibrate-trade-talks-next-year-ustrs-bianchi-2023-11-17/>.
- [24]New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF) Overview [EB/OL]. [2024-03-17]. <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-under-negotiation/indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/ipef-overview/>; Leaders’ Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, San Francisco[EB/OL]. [2024-03-16]. <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/IPEF/Leaders-Statement-San-Fransisco-November-2023.pdf>.
- [25]Office of the United States Trade Representative. USMCA Chapter 19 Digital Trade [EB/OL]. [2024-01-19]. <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/19-Digital-Trade.pdf>.
- [26]于阳. “印太经济框架”的议题整合功能及其局限[J]. 太平洋学报, 2023(11): 57-70.
- [27]Bloomberg. US, India to Discuss Visas, Tariffs During Tai’s New Delhi Visit[EB/OL]. (2024-01-12) [2024-03-17]. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-12/us-india-to-discuss-visas-tariffs-during-tai-s-new-delhi-visit>.
- [28]China Daily. Fate of IPEF stuck in limbo without 4th pillar: China Daily Editorial[EB/OL]. (2023-11-20) [2024-01-29]. <https://global.chinadaily.com.cn/a/202311/20WS655b4914a31090682a5ef236.html>.
- [29]施锦芳, 赵雪婷, 闫宇. 日本加入“印太经济框架”及其影响[J]. 现代国际关系, 2023(11): 136-159.
- [30]China Daily. Sustainable Virtuous Cycle [EB/OL]. (2024-01-19) [2024-03-17]. <https://www.chinadaily.com.cn/a/202401/19/WS65a9c5f6a3105f21a507d25b.html>.
- [31]United States Agency for International Development. United States Announces \$135 Million to Advance a Prosperous, Inclusive, and Resilient Philippines. (2023-05-01) [2024-01-19]. <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/may-01-2023-united-states-announces-135-million-advance-prosperous-inclusive-and-resilient>

- philippines#:~:text=As%20President%20Biden%20announced%20today,and%20open%20Indo%20Pacific%20region.
- [32]印度媒体谈“印太经济框架”的三大硬伤[EB/OL]. 新华网,(2022-06-14)[2024-01-19].[http://www.news.cn/world/2022-06/14/c\\_1211656883.htm](http://www.news.cn/world/2022-06/14/c_1211656883.htm).
- [33]邢瑞利.美国“印太经济框架”对中国—东盟关系的影响及应对[J].和平与展望,2023(6):105-133.
- [34]Shailaja Neelakantan. Analysts: US Notches Win in Wooing ASEAN Countries to Join Economic Deal [EB/OL]. (2022-05-31)[2023-11-01].<https://www.radiofree.org/2022/05/31/analysts-us-notch-es-win-in-wooing-asean-countries-to-join-economic-deal/>.
- [35]不确定的合作:从东盟视角评估“印太经济框架”的问题[EB/OL].清华大学战略与安全研究中心,(2022-10-13)[2024-01-19].[https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/wzjx\\_mggc/5346](https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/wzjx_mggc/5346).
- [36]Robert G. Patman. The 2023 Election in New Zealand and its Foreign Policy Implications[EB/OL]. Australian Institute of International Affairs, Australian Outlook. (2023-10-11)[2024-03-17].<https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-2023-election-in-new-zealand-and-its-foreign-policy-implications/>.
- [37]人民日报.南太不是“后花园”,应是“百花园”[EB/OL].(2022-06-25)[2024-01-19].[http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2022-06/25/content\\_25925108.htm](http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2022-06/25/content_25925108.htm).
- [38]China Daily. Middle-ground Advantages [EB/OL]. (2024-02-23)[2024-02-23].<http://www.chinadaily.com.cn/a/202402/23WS65d7df95a31082fc043b8a6c.html>.