CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第51期）

“印太经济框架”：美国思维的变与不变

主办单位：
中国人民大学国家发展与战略研究院
中国人民大学经济学院
中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：
中国人民大学经济研究所

2022年7月

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

“印太经济框架”：美国思维的变与不变

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司
承办单位：中国人民大学经济研究所

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

“印太经济框架”：美国思维的变与不变

报告人：刘青

2022年7月6日

简要总结

一、“印太经济框架”（IPEF）是美国传统对华战略的新外衣，是纳入了“特朗普主义”顾虑的“奥巴马路线”。

二、IPEF与RCEP针锋相对；规模、重要性、经济结构不容忽视；中美与IPEF其它成员的贸易、产业依赖程度较深，中美有替代、有互补。

三、IPEF是美国在多重困境多重目标下的政治行为；是其“小院高墙”战略的延伸；整合了印太经济与安全要素；在短期内形式大于实质，长期不容轻视。

四、中国应快速行动、及时应对：瞄准关键领域，科技自立自强；深化改革，扩大开放；针对限制措施，有的放矢地突破产业链、盟友圈的双重封锁。

一、历史与现实视角下的新外衣

（一）二十一世纪以来美国对中国、印太（亚太）的两个认知：竞争与增长

1、对华竞争

- 小布什（上台即明确宣布“中国为美国的战略竞争对手”；被“911”打断）
- 奥巴马（上台初期应对金融危机；后宣布“重返亚太”战略，目标直指中国；TPP）
- 特朗普（上台即再次将中国明确定义为战略竞争对手，贸易战单打独斗，反贸易自由化，退出TPP）
- 拜登（战略竞争对手，激烈竞争；“印太经济框架”IPEF）

2、全球经济增长机会的中心在印太

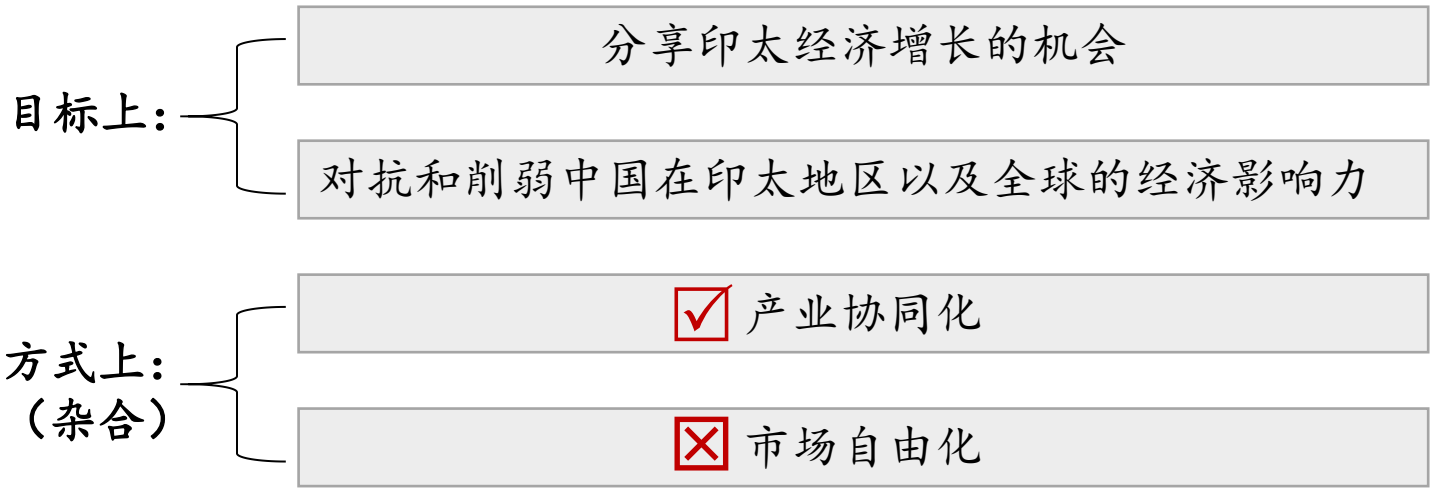
- 《美国印太战略》（2022.02）：“印太地区是世界上最具活力的地区，美国将与地区内外的盟友、合作伙伴和机构进行持续和创造性的合作。”

（二）美国已经承担不起全球化的代价：一个事实

- 全球化：必然有利有弊的游戏；
- 利益分配不均：资本获利，中产受损，贫富分化、社会撕裂
- 民粹主义危及美国政体

两个认知+一个事实背景决定了拜登政府的印太政策选择：变与不变

——纳入了“特朗普主义”顾虑的“奥巴马路线”：IPEF



二、“印太经济框架”的内容

（一）核心内容：

1. 主要时间脉络
2. 内容简介
3. 核心成员构成
4. 发展进程



2022年5月23日，美国总统拜登在访日期间，正式宣布启动印太经济框架（IPEF）

1. 主要时间脉络

- 安倍政府在2016年首次提出了“自由开放的印度—太平洋”（FOIP）战略

- 2021.10：拜登在东亚峰会提出要构建一个印太经济合作程架，围绕贸易便利化、产业链韧性、清洁能源、劳工标准等领域展开合作
- 2022.02：《美国印太战略》明确提出“印太经济框架”，涉及劳工和环境标准，数字经济，供应链，脱碳和清洁能源等。
- 2022.05.23：拜登在东京正式宣布启动“印太经济框架”，13+1创始成员国。

2. 内容简介

Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity , The White House, 2022 May 23.

白宫国家安全顾问沙利文（Jake Sullivan ）称，“印太经济框架”（IPEF）的重点是：

“围绕印度—太平洋经济体的进一步整合，以数字经济等新领域为重点，制定标准和规则，并致力于确保安全和有弹性的供应链。”

美国与IPEF各伙伴国的谈判将分别由美国贸易代表办公室和商务部牵头，围绕以下**四大支柱**进行：

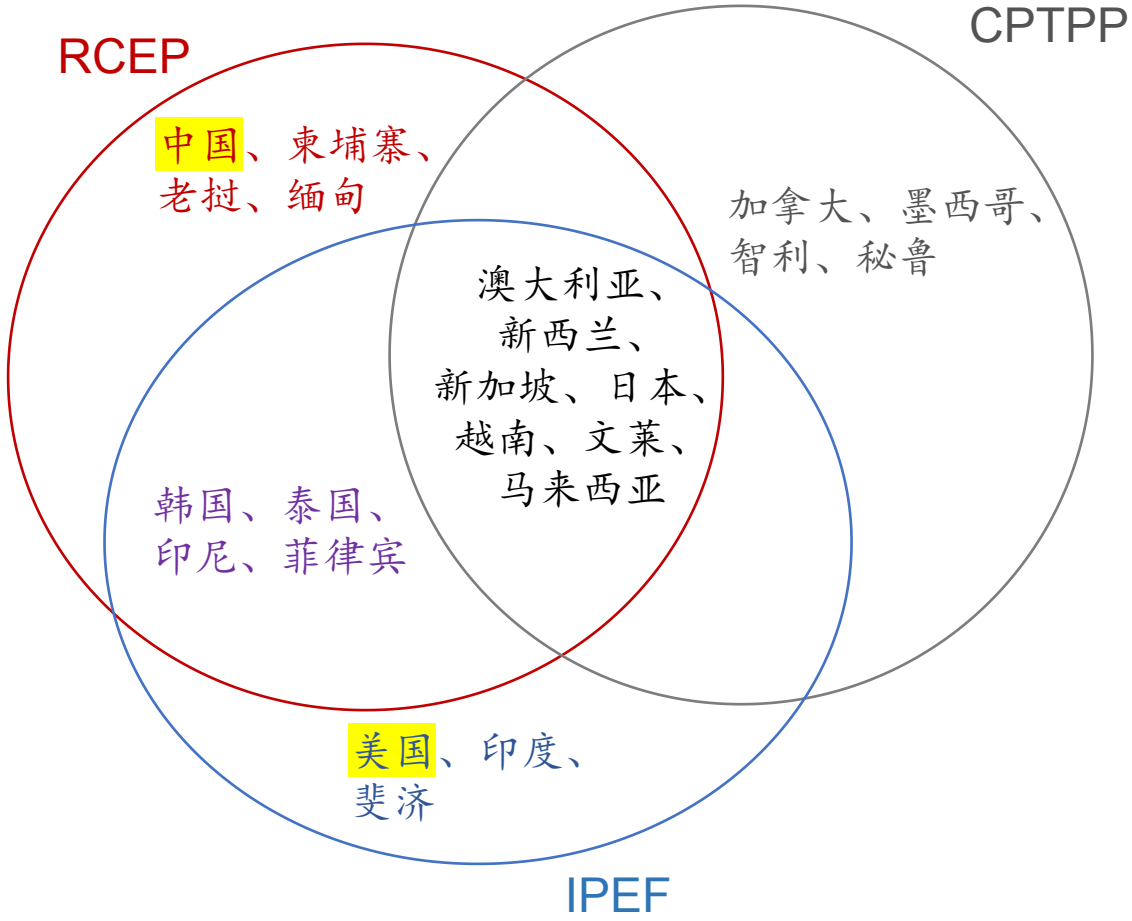
- **贸易：**寻求建立高标准、包容性、自由和公平的贸易承诺，并在贸易和技术政策上制定新的和创造性的方式以促进经济活动和投资，促进可持续和包容性的经济增长，并使工人和消费者受益。努力不限于数字经济合作。
- **供应链：**提高供应链透明度、多样性、安全性和可持续性，更具韧性和一体化；协调危机应对措施；更好地防备和减轻扰动以确保商业连续性；提升物流效率，确保关键原材料和加工材料、半导体、关键矿物和清洁能源技术的获取。
- **清洁能源、脱碳和基础设施：**与《巴黎协定》一致，加快开发和应用清洁能源技术，以实现经济脱碳和抵御气候影响，通过支持可持续、耐用的基础设施建设和提供技术援助，深化在技术、资金、竞争力与联通提升方面的合作。
- **税收和反腐：**在印太地区通过制定和执行有效、有力的税收、反洗钱和反贿赂制度，以促进公平竞争。这包括分享专业知识，支持建设负责任和透明的体系所需要的能力体系。

（焦点：价值观、安全、制度、新兴领域）

3. 成员构成：针锋相对

中国视角：与RCEP对比，排除了中柬老缅

美国视角：与CPTPP对比，扩容了印韩印尼菲泰斐六国，去除美洲国家（另有安排）；类似的价值观标准



4. 形式及进程

性质

- 仅为框架，并非协议
- 原则性，缺乏细节安排

合作形式

- 菜单式

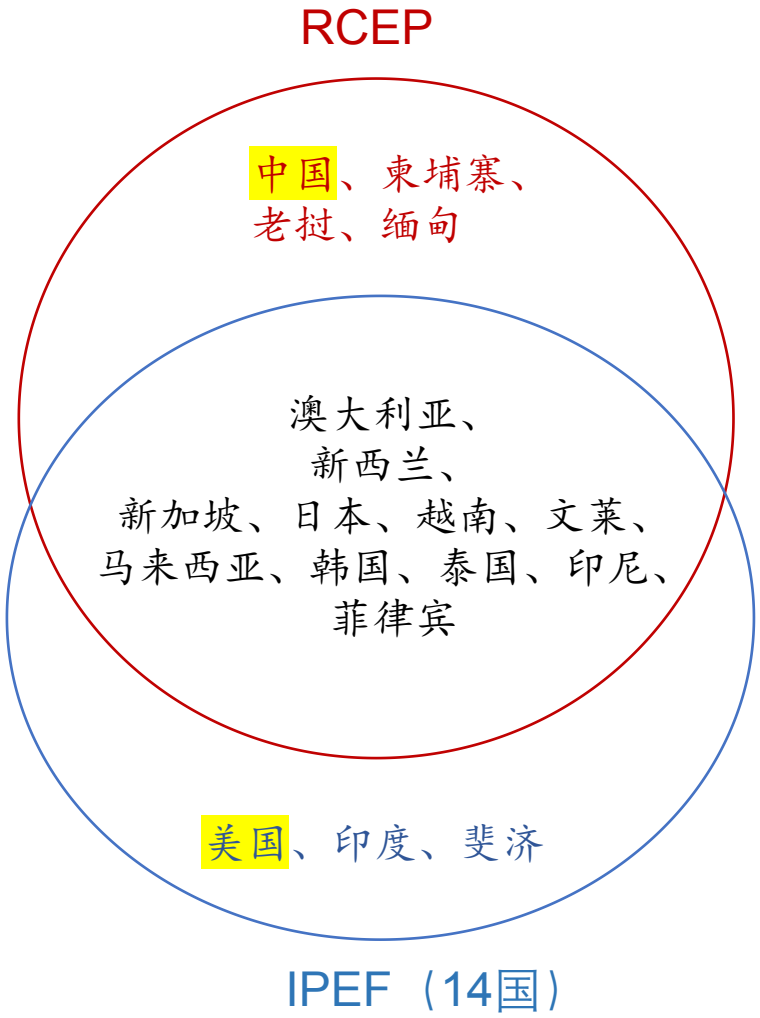
谈判进展

- 尚未开展深入谈判
- 期望在18个月内完成相关谈判(2023年11月美国主办APEC领导人非正式会议)

二、“印太经济框架”的内容

（二）中国与IPEF成员的经济数据对比分析：

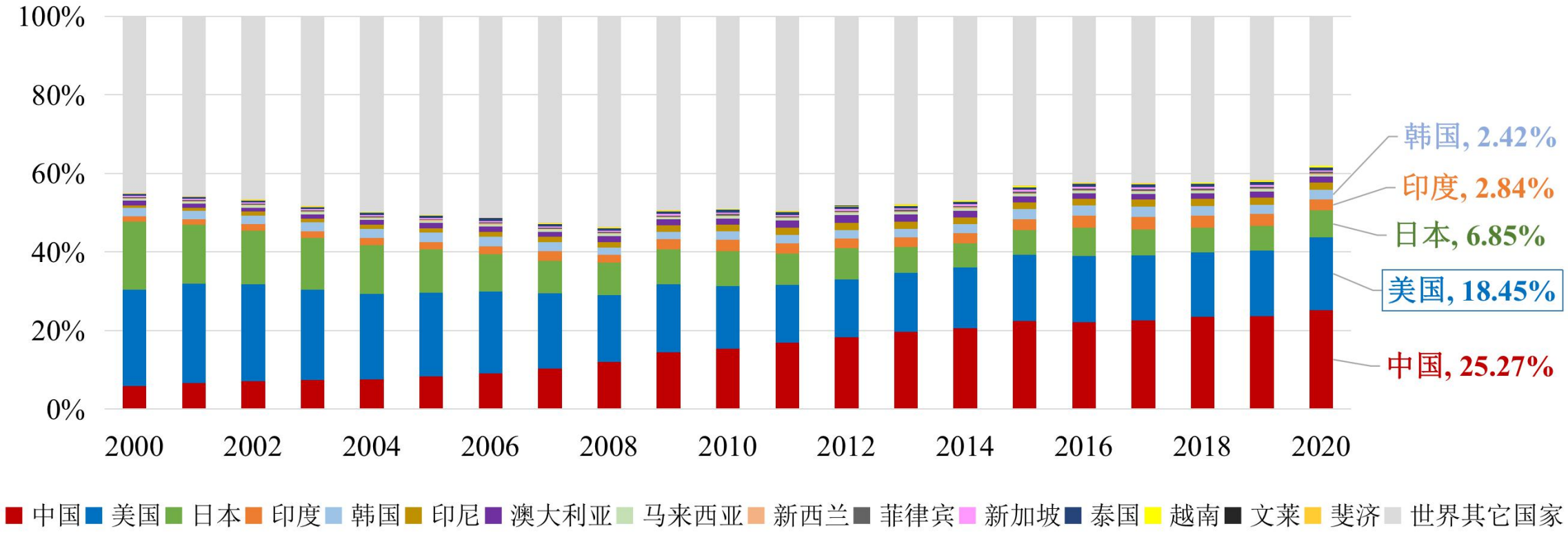
1. 人口规模
2. GDP 指标
3. 贸易关联程度
4. 关键产业和领域的关联程度



- 人口规模与GDP指标：规模、重要性、经济结构不容忽视

中国与IPEF成员的GDP和人口规模（2021年）					
国别	GDP(现价十亿美元)	GDP占世界比例	总人口(亿人)	总人口占世界比例	人均GDP（美元）
中国	**1773.41**	**18.45%**	**14.12**	**18.02%**	**12556**
美国	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
韩国	179.85	1.87%	0.52	0.66%	34758
澳大利亚	154.27	1.61%	0.26	0.33%	59934
印尼	118.61	1.23%	2.76	3.53%	4292
泰国	50.60	0.53%	0.70	0.89%	7233
新加坡	39.70	0.41%	0.05	0.07%	72794
菲律宾	39.41	0.41%	1.11	1.42%	3549
马来西亚	37.27	0.39%	0.33	0.42%	11371
越南	36.26	0.38%	0.98	1.25%	3694
新西兰	25.00	0.26%	0.05	0.07%	48802
文莱	1.40	0.01%	0.00	0.01%	31723
斐济	0.46	0.005%	0.01	0.01%	5086
IPEF总体	**3793.52**	**39.47%**	**25.29**	**32.27%**	

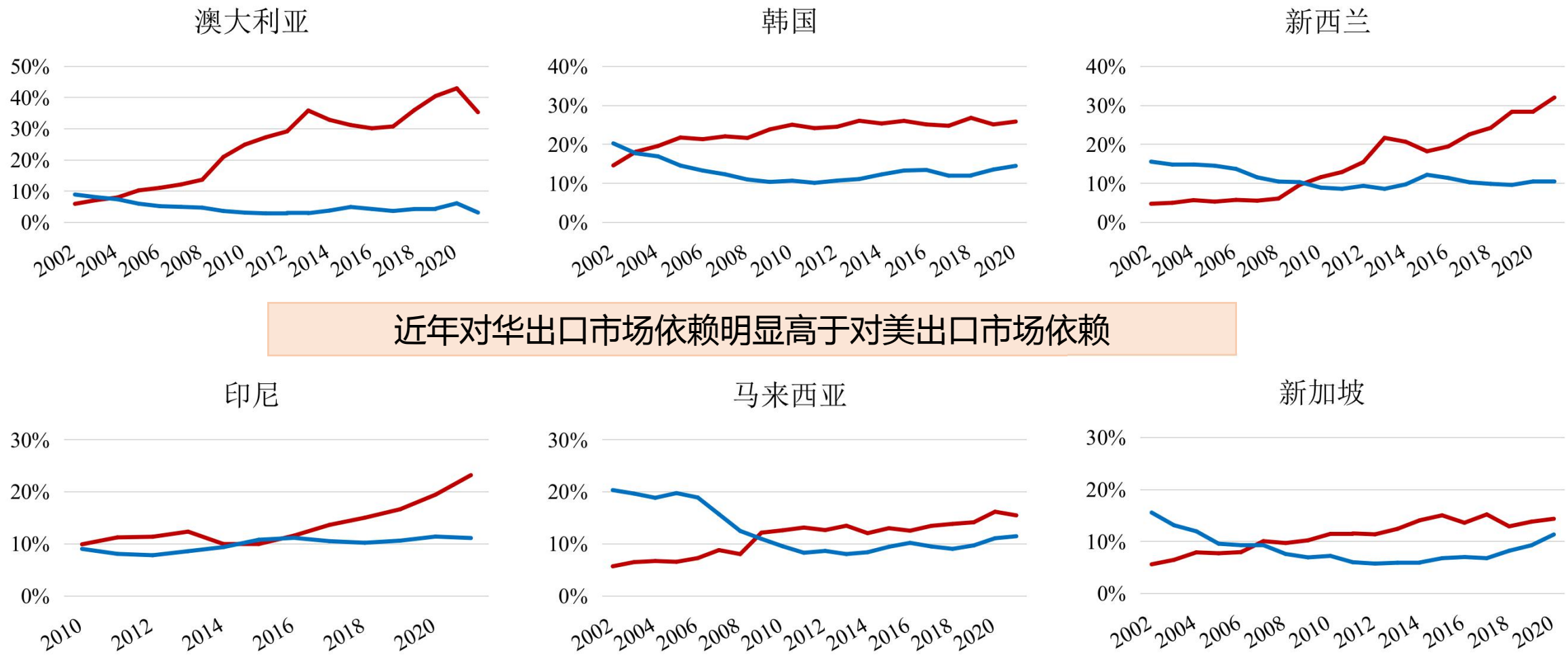
- 工业增加值份额：IPEF=18. 45%+18. 29%=36. 74%（2020）



中国与IPEF成员的工业增加值占世界份额对比（2000-2020）

注：工业包括制造业和建筑业；增加值以美元现价计；数据均来自世界银行；
2020年日本、美国、新西兰数据、2019年新西兰数据由前两年工业增加值平均增长率估算得到。

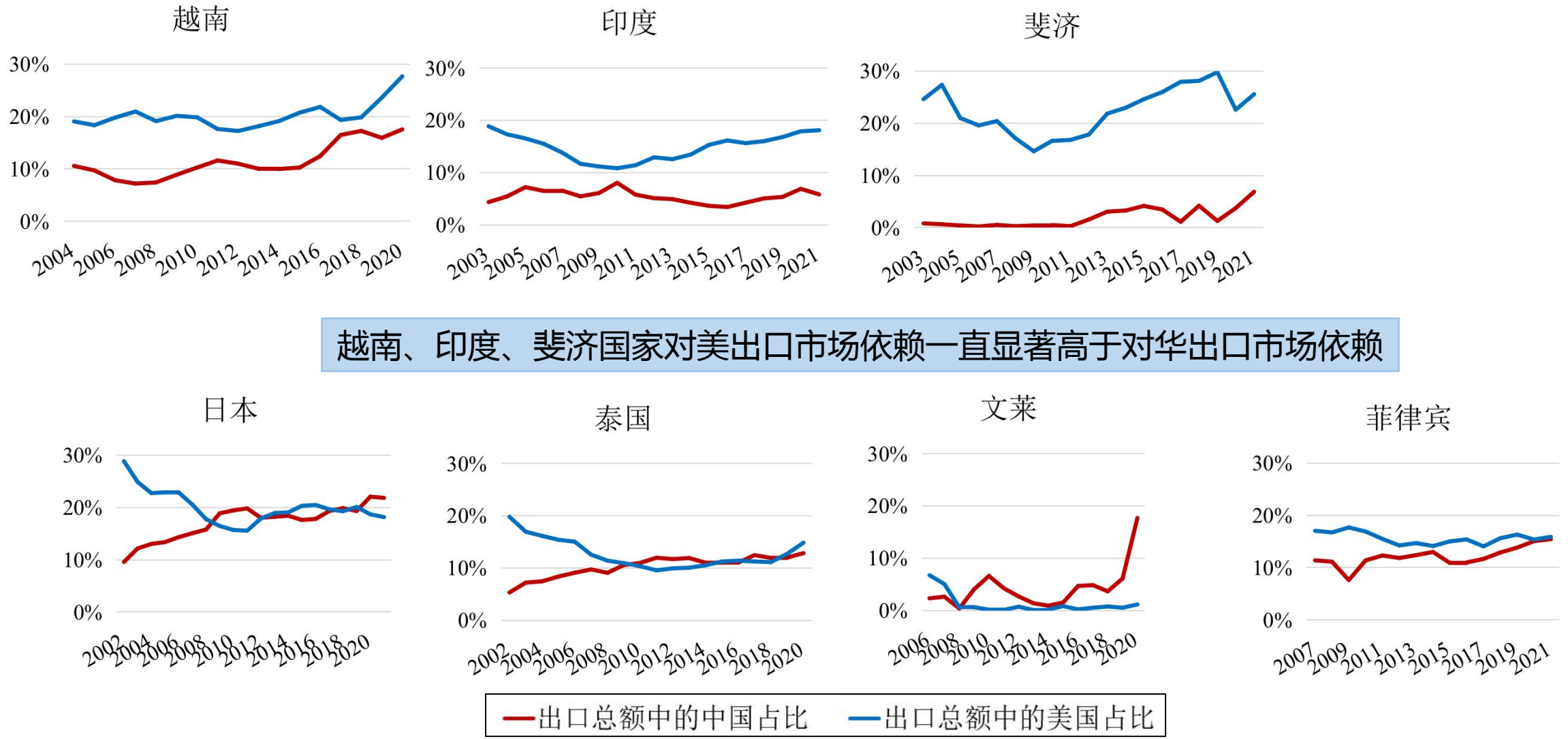
- 贸易关联程度：IPEF成员对中国、美国的出口依赖程度



近年对华出口市场依赖明显高于对美出口市场依赖

注：出口依赖程度即 IPEF成员国的出口总额中流向中国、美国的比重；数据来源于UN Comtrade数据库

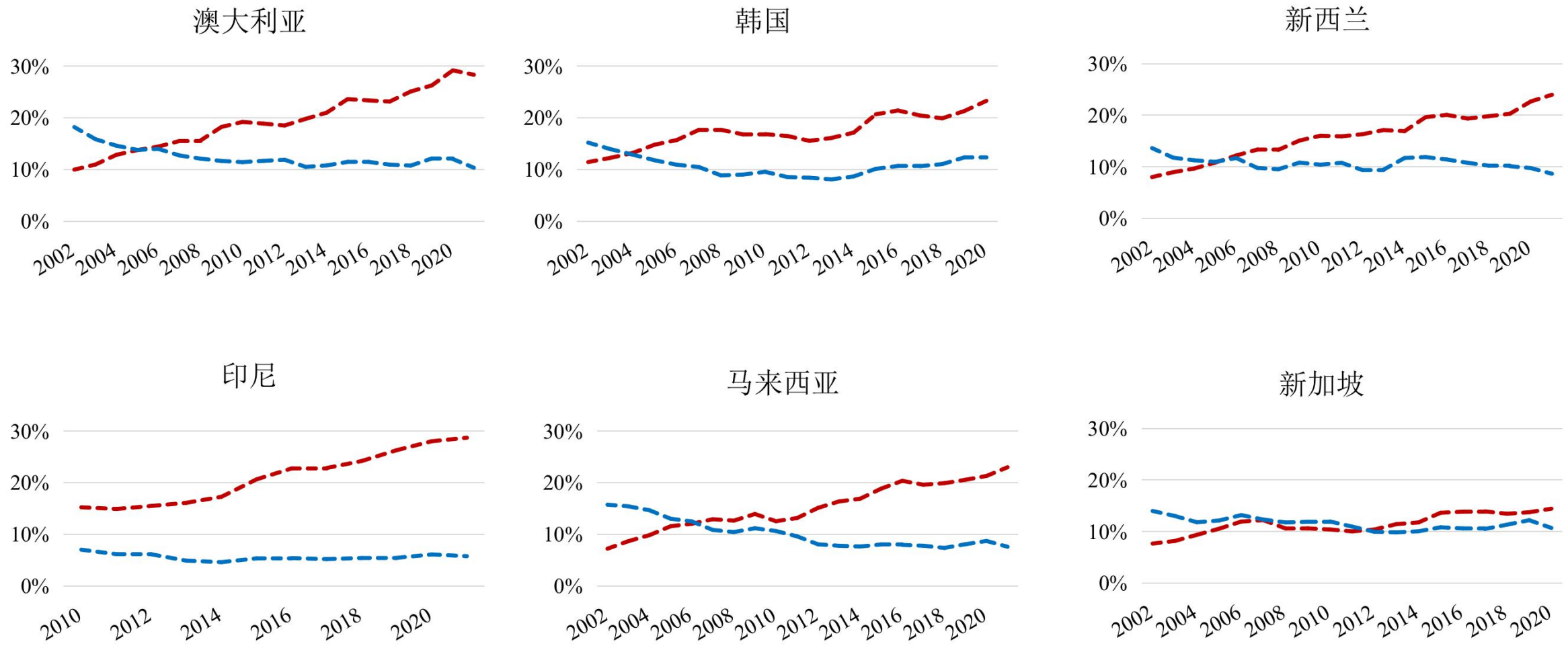
- 贸易关联程度：IPEF成员对中国、美国的出口依赖程度



越南、印度、斐济国家对美出口市场依赖一直显著高于对华出口市场依赖

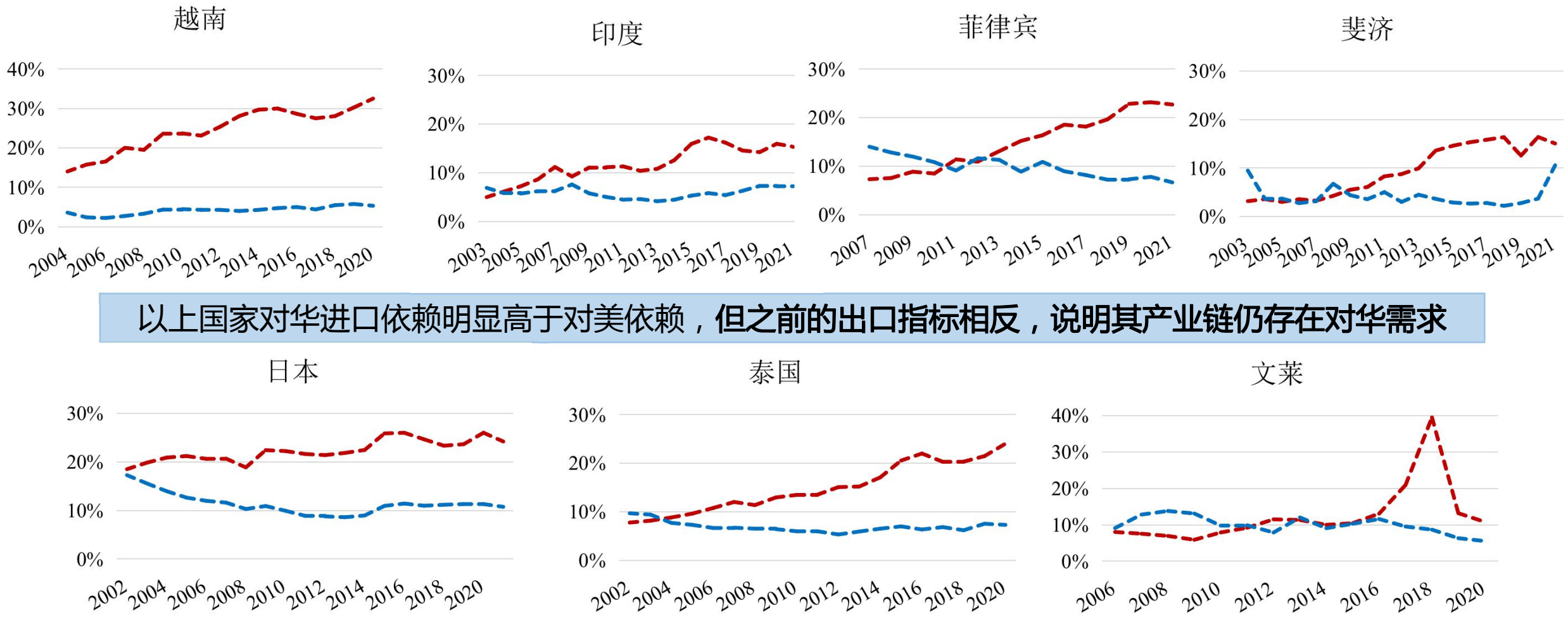
注：出口依赖程度即 IPEF成员国的出口总额中流向中国、美国的比重；数据来源于UN Comtrade数据库

- 贸易关联程度：IPEF成员对中国、美国的进口依赖程度



注：进口依赖程度即 IPEF成员国的进口总额中来自中国、美国的比重；数据来源于UN Comtrade数据库

- 贸易关联程度：IPEF成员对中国、美国的进口依赖程度



以上国家对华进口依赖明显高于对美依赖，但之前的出口指标相反，说明其产业链仍存在对华需求

注：出口依赖程度即 IPEF成员国的出口总额中流向中国、美国的比重；数据来源于UN Comtrade数据库

- IPEF成员2020年对中美的进、出口依赖程度横向对比

	出口依赖程度		进口依赖程度	
IPEF成员	对中国	对美国	对中国	对美国
澳大利亚	**42.95%**	6.16%	29.17%	12.02%
日本	**22.07%**	18.69%	25.99%	11.31%
韩国	**25.86%**	14.51%	23.29%	12.36%
新西兰	**28.41%**	10.52%	22.69%	9.77%
印尼	**19.48%**	11.43%	28.06%	6.12%
马来西亚	**16.20%**	11.11%	21.33%	8.73%
新加坡	**14.37%**	11.35%	14.44%	10.72%
文莱	**17.69%**	1.15%	10.81%	5.55%
泰国	12.86%	14.87%	24.00%	7.29%
菲律宾	15.07%	15.37%	23.15%	7.79%
印度	6.90%	**17.91%**	15.96%	7.24%
斐济	3.77%	**22.60%**	16.40%	3.71%
越南	17.54%	**27.67%**	32.48%	5.31%

- 所有国家都高度依赖从中国进口
- 虽然部分成员对美出口依赖程度高于对华出口依赖程度，但是其进口对华依赖程度普遍更高
- 说明IPEF成员的贸易产业链与中国互补性较强，在短时间内实现产业链“对华脱钩”的可能性不大

注：如前所述，出口（进口）依赖程度指出口（进口）总额中流向中、美的各自占比，由于分母一致，故可横向对比。
颜色深浅以10-20%、20-30%、高于30%为界，划分低、中、高三档依赖程度。

- 贸易关联程度：IPEF成员2020年对中国、美国的出口品类依赖程度对比

	对中国				对美国			
IPEF成员	原材料	中间品	消费品	资本品	原材料	中间品	消费品	资本品
印度	29.34%	49.65%	12.59%	8.42%	5.64%	25.97%	51.34%	17.05%
印尼	24.67%	51.25%	22.11%	1.97%	12.17%	11.65%	64.96%	11.22%
文莱	4.51%	74.51%	20.54%	0.43%	0.62%	10.93%	87.97%	0.47%
越南	11.23%	22.19%	13.41%	53.17%	2.88%	4.61%	53.34%	39.17%
泰国	20.64%	37.42%	14.10%	27.84%	2.15%	6.75%	41.62%	49.47%
澳大利亚	92.47%	3.48%	3.24%	0.81%	18.74%	55.06%	9.87%	16.33%
新西兰	49.65%	31.41%	17.25%	1.69%	40.07%	21.54%	22.53%	15.86%
日本	1.35%	24.79%	20.34%	53.52%	0.84%	11.96%	41.75%	45.45%
韩国	0.78%	25.92%	15.39%	57.91%	0.60%	12.74%	42.92%	43.74%
马来西亚	5.60%	32.40%	22.94%	39.06%	0.29%	8.37%	34.95%	56.38%
菲律宾	20.92%	13.03%	4.15%	61.90%	2.25%	5.52%	30.15%	62.08%
新加坡	0.33%	27.94%	16.36%	55.37%	0.24%	23.83%	23.68%	52.26%

- 印度、印尼、文莱深度依赖对华出口中间品、对美出口消费品；
- 越南深度依赖对华出口资本品、对美出口消费品；
- 泰国深度依赖对华出口中间品、对美出口资本品；
- 澳大利亚深度依赖对华出口原材料、对美出口中间品
- 其余国家对中美出口资本品
- **对不同国家：中美市场具有互补性vs替代性**

注：某国对某类产品的对华（对美）出口依赖程度指该某国对中国（美国）的出口额中该产品的占比，在中、美国别内可横向对比。颜色标注为双边出口流量中比重最高的主导产品类别。产品品类分类依据参照UNCTAD产品分类法： SoP1（Raw materials）、SoP2（Intermediate goods）、SoP3（Consumer goods）、SoP4（Capital goods）。其中，斐济的相关数据缺失。

- 贸易关联程度：IPEF成员2020年对中国、美国的进口品类依赖程度对比

	对中国				对美国			
IPEF成员	原材料	中间品	消费品	资本品	原材料	中间品	消费品	资本品
印度	1.32%	32.80%	12.67%	53.20%	28.27%	38.10%	11.91%	21.71%
印尼	6.53%	26.89%	19.76%	46.82%	29.00%	28.84%	21.90%	20.26%
澳大利亚	0.68%	11.70%	47.72%	39.90%	6.11%	16.49%	29.44%	47.96%
新西兰	1.47%	13.19%	47.74%	37.60%	8.22%	19.36%	31.61%	40.80%
文莱	3.01%	21.07%	51.84%	24.08%	13.03%	16.24%	15.41%	55.32%
新加坡	1.06%	9.43%	25.46%	64.06%	4.15%	22.87%	14.72%	58.26%
韩国	2.87%	20.79%	24.17%	52.17%	22.85%	16.06%	28.25%	32.84%
越南	4.62%	26.23%	17.04%	52.11%	27.02%	20.22%	10.57%	42.19%
泰国	2.79%	23.50%	24.18%	49.54%	22.19%	17.39%	17.32%	43.10%
日本	2.51%	11.29%	39.05%	47.14%	21.37%	21.54%	25.82%	31.27%
菲律宾	4.59%	22.05%	32.58%	40.78%	17.90%	27.90%	15.89%	38.31%
马来西亚	2.74%	19.70%	25.85%	51.71%	12.90%	17.48%	10.68%	58.94%

- 印度、印尼深度依赖从中国进口资本品、从美国进口原材料和中间品；
- 澳大利亚、新西兰、文莱深度依赖从中国进口消费品，从美国进口资本品；
- 其余成员对中美进口依赖品类相似
- **对不同国家：中美供给具有互补性vs替代性**

注：某国对某类产品的对华（对美）进口依赖程度指该某国对中国（美国）的进口额中该产品的占比，在中、美国别内可横向对比。颜色标注为双边进口流量中比重最高的主导产品类别。产品品类分类依据参照UNCTAD产品分类法： SoP1（Raw materials）、SoP2（Intermediate goods）、SoP3（Consumer goods）、SoP4（Capital goods）。其中，斐济的相关数据缺失。

- 聚焦关键产业：数字经济领域是IPEF的重点之一，美国尤其关注其中的ICT产业

2021年2月24日，拜登总统发布了关于美国供应链的第14017号行政命令(E.O)，指示整个政府采取措施，审查支持对**美国经济繁荣和国家安全**至关重要的六个行业的供应链的风险，并加强其弹性。作为这一全面审查的一部分，E.O. 14017指示商务部和国土安全部对各自机构定义的美国**信息和通信技术（ICT）工业基础的关键部门和子部门的供应链**进行为期一年的评估。该评估报告称：

- 美国在许多产品类别的ICT开发和创新方面继续处于领先地位。然而，**印制电路板（PCB）和显示器**等许多产品的生产以及**电子组装**越来越**集中在中国**。
- ICT制造外包导致**美国国内信息通信技术生产和制造劳动力大幅减少**。相比之下，占美国ICT人力40%的**国内软件开发人员和工程技术人员的雇用趋势大幅增加**。
- 开源软件的普遍使用可能会威胁到软件供应链的安全，因为它很容易被利用。此外，ICT供应链的复杂性导致许多**原始设备制造商（OEM）将固件开发外包给第三方供应商**，这带来了供应商编程和网络安全标准缺乏透明度的风险。
- **COVID-19疫情造成的中断**使美国ICT产业基础的**跨部门供应链脆弱性风险**变得更加明显，即：许多ICT生产环节缺乏国内系统，过度依赖单一来源和单一地区的供应商，以及由于复杂的供应链而难以保持产品的完整性。
- 美国过度暴露于各种来自外部的风险，源于**知识产权盗窃、经济依赖、薄弱的劳工标准和气候问题**。

—— *Assessment Critical Supply Chains Supporting US ICT-Industry, The White House, 2022 Feb 24.*

- 聚焦关键产业：数字经济领域是IPEF的重点之一，美国尤其关注其中的ICT产业

2020年IPEF成员进、出口ICT产品总额中的中、美比例对比

IPEF成员	出口ICT产品总额中的		进口ICT产品总额中的	
	中国占比	美国占比	中国占比	美国占比
韩国	36.25%	10.96%	44.36%	5.16%
日本	22.99%	11.47%	57.01%	5.23%
越南	22.50%	25.04%	34.28%	6.04%
马来西亚	16.53%	11.63%	25.01%	12.85%
菲律宾	14.12%	14.67%	23.95%	8.85%
新加坡	13.75%	7.85%	21.39%	3.30%
泰国	9.68%	28.91%	38.90%	5.26%
澳大利亚	6.84%	11.67%	64.52%	5.83%
印度	4.72%	15.02%	44.74%	3.21%
印尼	4.49%	25.92%	53.08%	1.55%
新西兰	2.61%	23.50%	63.94%	3.80%
文莱	0.12%	4.51%	18.53%	2.17%
斐济	0.06%	19.51%	16.21%	3.50%

注：ICT产品分类标准来自UNCTAD，双边进出口数据来自UN Comtrade。

- 韩国、日本、马来西亚、新加坡与中国在ICT领域的产业内贸易频繁（ICT进、出口中的中国占比均高于美国占比）

——产业链联系在短期内“脱钩”的可能性不大

- IPEF13个成员在ICT产品的进口方面均更为依赖中国

——“中国制造”的地位在短期内被动摇的可能性不大

- 美国市场重要

- 聚焦关键产业：数字经济领域是IPEF的重点之一，美国尤其关注其中的ICT产业

2020年IPEF成员ICT产品对中、美出口细分结构

IPEF成员	对中国出口					对美国出口				
	计算机及周边设备	通信设备	消费电子设备	电子元件	其它杂项	计算机及周边设备	通信设备	消费电子设备	电子元件	其它杂项
日本	5.97%	4.23%	5.63%	77.94%	6.24%	15.23%	9.22%	42.52%	28.36%	4.67%
韩国	6.84%	5.28%	0.32%	72.69%	14.87%	38.52%	16.92%	4.28%	14.80%	25.47%
新西兰	11.42%	18.17%	7.89%	61.54%	0.98%	17.13%	49.38%	4.30%	24.67%	4.52%
印尼	49.76%	22.68%	12.43%	11.69%	3.44%	30.64%	55.76%	11.50%	1.98%	0.12%
斐济	93.17%	3.98%	—	2.86%	—	2.77%	75.05%	4.15%	18.03%	—
马来西亚	3.96%	2.47%	2.59%	75.44%	15.53%	16.04%	18.12%	7.54%	48.97%	9.33%
印度	9.13%	71.77%	1.07%	12.31%	5.72%	10.89%	54.78%	11.79%	16.85%	5.68%
澳大利亚	33.74%	44.41%	11.16%	8.91%	1.77%	25.45%	41.23%	20.22%	7.90%	5.21%
文莱	75.43%	22.75%	0.66%	1.16%	—	98.61%	1.27%	0.13%	—	—
菲律宾	28.60%	1.54%	0.47%	68.63%	0.76%	36.97%	5.07%	4.37%	53.19%	0.41%
新加坡	5.73%	7.03%	0.46%	83.23%	3.54%	16.05%	18.38%	8.51%	47.83%	9.23%
泰国	58.12%	3.44%	6.31%	31.08%	1.05%	53.57%	15.22%	13.85%	15.36%	2.00%
越南	4.21%	52.53%	8.01%	33.06%	2.19%	14.87%	57.98%	11.48%	14.84%	0.83%

- 日、韩、新西兰高度依赖对华出口电子元件；印尼、斐济高度依赖对华出口计算机及周边产品；其对美高度依赖的ICT品类不同
- 其余国别的对华、对美出口ICT重点品类相同

注：颜色标注为双边出口结构中比例高于30%的品类。ICT产品分类标准来自UNCTAD，双边进出口数据来自UN Comtrade。其中，新西兰的相关数据缺失。

- 聚焦关键产业：数字经济领域是IPEF的重点之一，美国尤其关注其中的ICT产业

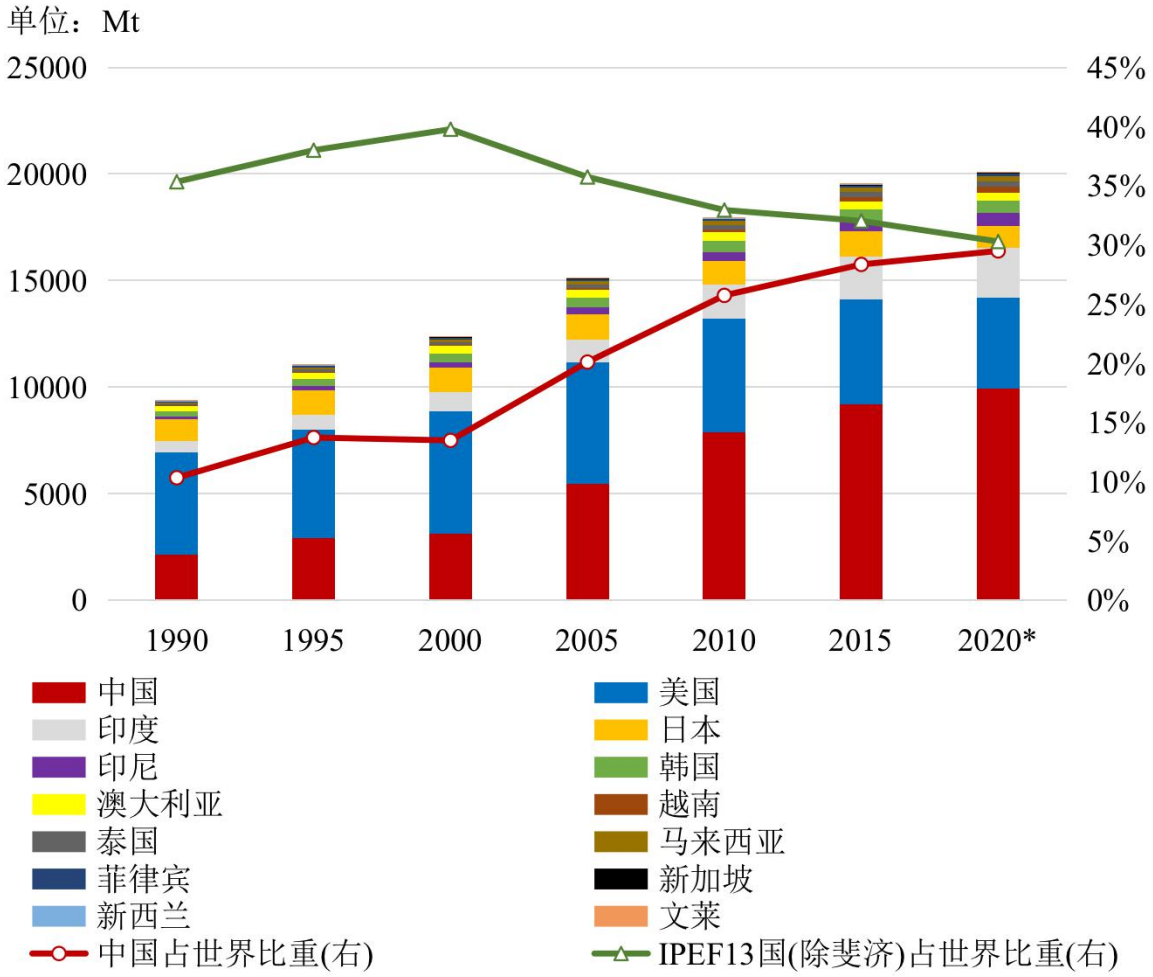
2020年IPEF成员ICT产品对中、美进口细分结构

IPEF成员	从中国进口					从美国进口				
	计算机及周边设备	通信设备	消费电子设备	电子元件	其它杂项	计算机及周边设备	通信设备	消费电子设备	电子元件	其它杂项
印度	25.81%	32.77%	8.17%	25.93%	7.31%	34.11%	33.42%	5.23%	14.89%	12.35%
菲律宾	14.80%	39.67%	4.31%	37.68%	3.54%	4.52%	2.58%	0.65%	92.05%	0.21%
泰国	26.20%	39.46%	8.66%	22.34%	3.33%	15.58%	7.78%	1.63%	74.34%	0.66%
日本	37.82%	35.22%	13.74%	9.65%	3.57%	21.51%	10.92%	4.95%	47.98%	14.64%
澳大利亚	42.67%	33.67%	14.70%	8.10%	0.86%	34.49%	40.14%	10.05%	4.65%	10.67%
新西兰	46.40%	36.04%	13.44%	3.34%	0.78%	36.59%	33.54%	13.52%	4.42%	11.92%
越南	11.58%	34.44%	6.49%	38.32%	9.17%	1.41%	2.03%	0.24%	96.03%	0.28%
马来西亚	19.29%	14.04%	6.00%	53.04%	7.62%	3.75%	2.99%	0.26%	91.70%	1.29%
韩国	20.44%	16.40%	4.52%	50.77%	7.88%	9.86%	4.20%	3.07%	76.14%	6.71%
新加坡	28.89%	32.75%	3.25%	32.81%	2.29%	20.35%	12.09%	1.98%	60.41%	5.17%
印尼	24.87%	51.80%	6.16%	6.54%	10.62%	29.50%	38.96%	2.39%	21.27%	7.87%
斐济	4.70%	54.81%	—	10.17%	—	24.47%	58.93%	8.84%	3.43%	—
文莱	30.04%	45.13%	23.23%	0.68%	—	31.27%	31.79%	20.31%	—	—

- 印度、菲律宾、泰国依赖从中国进口的通信设备；
- 日本、澳大利亚依赖从中国进口的计算机及周边产品；
- 其余国别从中国、美国进口ICT产品的重点品类相同，但电子元器件对美依赖相对较深、通信设备对中国依赖相对较深（比例值更高）
- **政策界、产业界、企业界需要逐个行业、逐个品类进行深入、系统的分析研判，才能有清晰的认识、有效的应对**

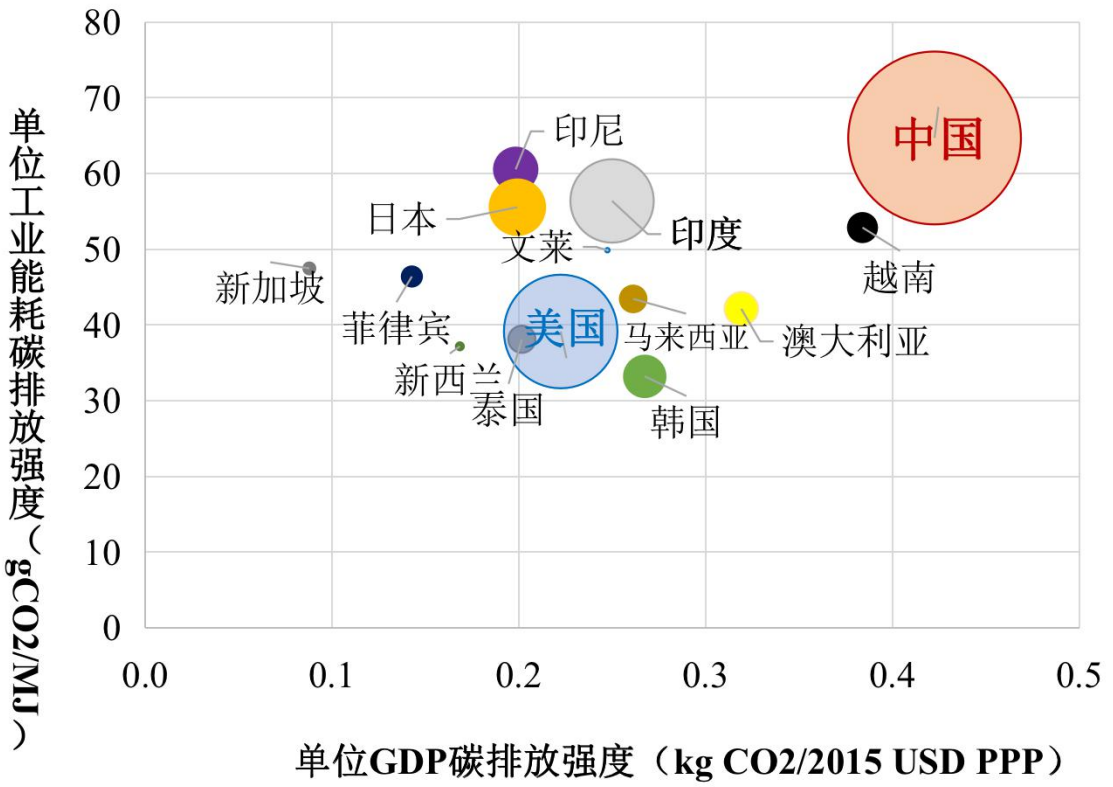
注：颜色标注为双边出口结构中比例高于30%的品类。ICT产品分类标准来自UNCTAD，双边进出口数据来自UN Comtrade。其中，新西兰的相关数据缺失。

- 聚焦关键领域：清洁能源、脱碳是IPEF的重点之一



中国与IPEF成员的CO2排放总量及世界占比

- 中国碳排放总量、世界占比、单位GDP碳排放强度、单位工业能耗碳排放强度都较高，减排压力和潜力大
- 缺乏脱碳产业相关数据供进一步分析



2019年中国与IPEF成员的碳排放强度指标

* 注：数据来源为国际能源署（IEA）；由于各国公布数据时间不同，中国、印度、马来西亚、菲律宾、泰国、新加坡、越南、文莱的实际数据为2019年，其余为2020年。

三、关于IPEF的深层性质与影响的几个判断

（一）从当前美国总体对华战略视角下（对华政策演讲），IPEF是美国多重困境、多重目标下的非经济行为



投资国内：

增强自身经济地位与供应链



联合盟友：

增加供应链可控性安全性



与中国战略竞争：

修昔底德陷阱的压力

印太战略三大关注点反映了一个事实：

经济是美国对华战略竞争中的最大短板

经济增长速度的落差：

以致中国经济规模不断追赶迫近

对华产业链依赖：

关税战及疫情以来的中美贸易情况

中国优势：

中国全球产业链一极的地位

美国针对经济短板的理想方案

产业链转移

- 正常做法： FTA +分享亚洲经济增长机会＋增强在亚经济影响力
- 但是：美国无力承担贸易自由化成本
- 违背经济规律来弥补经济短板

借助政治力量

- **联盟策略：排除中国出印太经济体系；这不是一个符合经济规律的经济行为，而是美国在多重困境、多重目标下的政治行为**

这是IPEF的基本性质（其一）

“以一种**超越传统贸易协定**的方式加强**同本地区盟友的合作**”—— 美国商务部长雷蒙多，2021年11月

其二，美国拟从经济方面入手重塑中国周边战略环境

“我们不能指望北京改弦更张。因此，我们**将塑造北京所处的战略环境**，以推进我们建设一个开放和包容的国际体系的愿景。”

——美国国务卿布林肯，2022年5月

（二）“印太经济框架”的具体设计思路：本质是美国“小院高墙”战略的延伸

2018年10月，美国智库“新美国”（New America）的高级研究员萨姆．萨克斯率先提出“小院高墙”理论。

目前，拜登政府经济方面对华战略竞争的核心：技术 + 产业链 （两者缺一不可：美国既要垄断技术，也需要有能变现技术的产业链支撑配合）

“小院”

- 聚焦于几个关键新兴技术领域：IPEF涉及数字、环境、高端制造

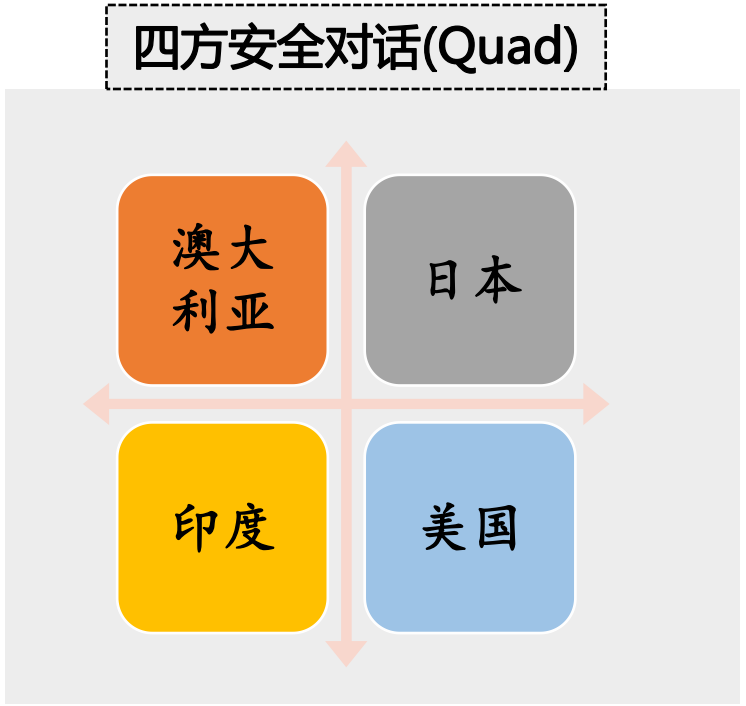
已明确

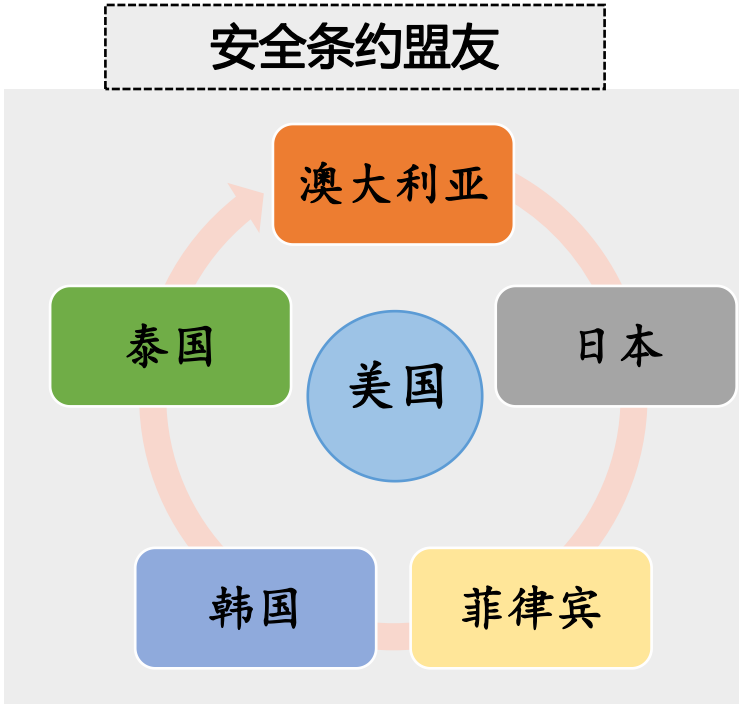
“高墙”

- 更大力度的封锁：既要高，也要完整无缺口
- 从美国国内延伸到印太地区，组建“地缘经济”“地缘科技”的抗中排华技术联盟和产业链联盟
- 西方国家之墙另有安排

不仅取决于美国**国内的墙有多高**，也取决于全球对中国的墙有没有缺口，即**能否排除中国的完整产业链**。

（三）“印太经济框架”是经济联盟与军事联盟的融合：传统安全与经济安全的融合



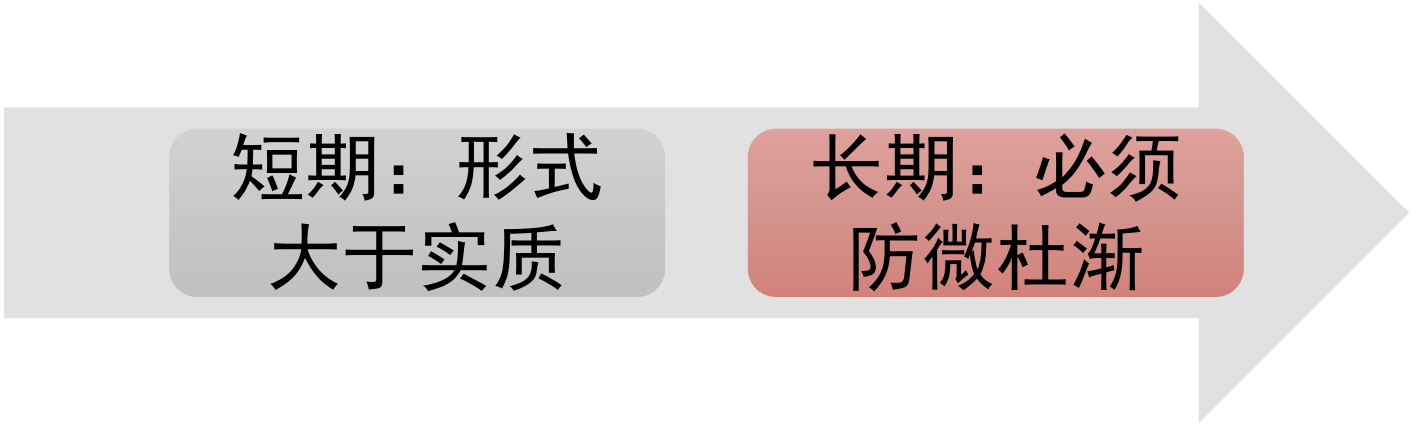


（四）印度是“印太经济框架”的关键一环

日澳是天然成员，印度入局是关键：

- 美国已通过QUAD，从军事上拉住了印度
- 美国拟通过IPEF，从经济上拉住印度

（五）“印太经济框架”的长短期影响分析



短期：
形式大于实质

01 Where is the beef? 加入的实质利益不清晰

- 无关税减让、无市场准入
- 美国自身也无合适产业链可转移
- *上述低门槛恰恰吸引了印度的加入（需顾虑印度退出RCEP的最后谈判）*

02 分散、菜单式谈判，缺乏具体内容

- 只有目标领域（只有笼统、高远的目标，无具体目标）
- 约束力弱、承诺价值低、严肃性不足，最终形状无人知晓
- *足够灵活，更容易吸引成员国入局*

03 美国国内政治压力下的“形式成果”

- 美国国内政治压力：中期选举，内政被动（通胀，控枪，堕胎法案），外交严峻（阿富汗撤军、俄乌冲突）——急于得分的 cheap talk
- 有名无实，成员表面上加入，但实际上持观望态度

短期：
形式大于实质

04 非传统贸易协定

- 基于美国行政令而非传统意义上的贸易协定，权威性、稳固性不足
- 美国总统贸易促进授权（TPA）于2021年7月到期，丧失贸易和关税谈判权力
- 中期选举、拜登连任的不确定性，可能加剧各国观望心态

05 美国标准，成员间协调难度大

- IPEF内包括部分CPTPP成员,接受美国高标准的难度相对较小。
- 与印度协调的难度大（印度反对将劳工和环境标准纳入贸易协定，在跨境数据流动、数据本土化和数据隐私方面遵循其独特的政策框架，也不太可能接受超越《巴黎协定》内容的脱碳目标）

06 地缘政治操控不受欢迎

- 各国力图避免在中美之间选边站，尽量淡化IPEF的政治含义。

（“韩方不认同IPEF旨在牵制中国”“今后韩国将继续保持与中国紧密合作”，印度在决定加入IPEF的同时明确表态称“维护地区和平是IPEF的首要任务，没有和平就不可能实现经济繁荣”）

长期：
必须防
微杜渐

01 “拉拢盟友”
美国有市场、投资、技术优势

- 美国对IPEF成员的技术转移将成为一大利益吸引点：
  数字经济、低碳、高端制造业，均为美国强项，且各国需求大
- 共同制定技术标准、国际规则可能成为我国一大挑战：
  虽然劳工标准、环境标准、数字经济标准、脱碳目标等不易达成一致，例如印度的立场很难妥协；但印度也有很强的供应链安全顾虑，希望降低对中国的依赖

02 “打压中国”
技术限制 + 投资限制

- 拜登政府正在将越来越大中国企业加入“实体清单”，同时也正对中国公司逃避美国制裁的行为展开调查
- 跨党派协商达成共识的“两党创新法案”将管制美国对海外投资，确保美国供应链不受中国在内的相关国家影响（有研究机构指出，若此法案通过，估计将有43%的美国对华投资将遭到审查）
- 中国的固有优势可能被部分削弱（一拉一打）

长期：
必须防
微杜渐

03 “小院高墙”持续推进
瞄准战略性新兴产业 + 全球布局联动

- 布局全球三大产业链中心：
  - ✓ 美墨加协定（大本营，最大贸易伙伴）
  - ✓ 美欧贸易与技术委员会（太阳能、芯片、稀土）
  - ✓ 印太经济框架（清洁能源、半导体、关键矿物、关键原材料及加工物）

■ **高度重视IPEF：念念不忘必有回响**

- 美国的战略韧性
- 美日印澳“四方安全对话”（QUAD）的发展历程：2006年安倍首次执政前便针对中国提出形成美日澳印四国联盟，2021年9月，QUAD首次峰会在美国华盛顿举行
- 安倍政府在2016年首次提出了“自由开放的印度—太平洋”（FOIP）战略

四、政策建议　瞄准小院，自立自强；瞄准高墙，拆墙打洞架梯

（一）自主、有序的改革开放与国际产业合作：IPEF框架内与框架外的相互竞争与替代

- 自主、有序推进合作，深化与IPEF成员国之间的现有贸易、投资、人员、基建等合作基础
- 加快 RCEP 的实施进度，尤其注意与日韩及越等重点国家的经济合作
- 稳步推进申请加入全面进步的跨太平洋伙伴关系（CPTPP）、数字经济伙伴关系协议（DEPA）
- 明确提出中国自身的印太（亚太）战略？

- 区域维度上，扩大开放，特别是有的放矢针对性地加强与相关国家的合作：地缘政治国家、地缘经济国家、地缘科技国家；持续“一带一路”建设，加强推进与东盟、欧盟、印度洋太平洋国家的合作
- 行业维度上，针对性地打破美国对华产业链封锁，有所为有所不为：新能源等比较优势行业走出去；半导体等行业自立自强；吸引全球外资

（二）确保自身稳健持续发展

- 深入市场化改革；建设国内统一大市场
- 科技自立自强；教育是长远根本
- 如何引导规范关键技术领域行业中龙头企业

（三）放大美国不确定性：国内政治动荡是其最大软肋

- 中期选举、政党轮替
- 美国突然退出CPTPP的行为给相关区域合作伙伴留下了负面印象
- 特朗普的关税战等脱离WTO框架的重商主义行为增加了对“美国可能不遵守规则”的预期
- 拜登必须创造并维持两党对 IPEF 框架的强有力支持

（四）针对最大薄弱环节大力斡旋：印度是关键一环

- 印度的重重顾虑：劳工标准、环境标准、数字经济标准、脱碳目标……

- **中国需密切关注、快速行动**
  - 美国政府希望在12-18个月内完成IPEF各支柱下的谈判

CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

聚焦“印太经济框架：美国思维的变与不变”，CMF 中国宏观经济专题报告发布

7 月 6 日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的 CMF 宏观经济热点问题研讨会（第 51 期）于线上举行。**百度财经、网易财经、新浪财经、财经、凤凰网直播、WIND、证券时报、南都直播、中国网、中证金牛座、好看视频**等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数近**六十万**人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席**杨瑞龙**主持，**聚焦“印太经济框架：美国思维的变与不变”**，来自学界、企业界的知名经济学家及行业专家**刘元春、钟正生、高瑞东、邓希炜、胡逸山、刘青**联合解析。

论坛第一单元，中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）主要成员**刘青**代表论坛发布 CMF 中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下四个方面展开：

一、“印太经济框架”（IPEF）是美国传统对华战略的新外衣，是纳入了“特朗普主义”顾虑的“奥巴马路线”；

二、“印太经济框架”的内容与 RCEP 针锋相对：规模、重要性、经济结构不容忽视；中美与 IPEF 其它成员的贸易、产业依赖程度较深，成员与中美的贸易往来有替代、有互补；

三、关于 IPEF 的深层性质与影响的几个判断：IPEF 是美国在多重困境、多重目标下的政治行为，是其“小院高墙”战略的延伸；整合了亚太经济与安全要素；在短期内形式大于实质、长期不容轻视；

四、政策建议：中国应快速行动、及时应对：瞄准关键领域，科技自立自强；深化改革、扩大开放；针对限制措施，有的放矢地突破产业链、盟友圈的双重封锁。

一、“印太经济框架”（IPEF）是美国传统对华战略的新外衣

（一）21 世纪以来美国对中国、印太（亚太）的两个认知：竞争与增长

1、对华竞争战略延续至今

从小布什、奥巴马、特朗普到拜登，美国对华的竞争策略延续至今：

（1）小布什总统在 2001 年一上台就明确宣布“中国为美国的战略竞争对手”，但“9·11”恐怖袭击事件把推进对华竞争的安排打断了，随后反恐成为美国一段时期内的重点。

（2）奥巴马总统在金融危机期间上台，他在第一任期内的主要工作是应对金融危机；到其第二任期，金融危机有所好转后，就立即宣布了“重返亚太”战略（或称“亚太再平衡”战略），目标直指中国。期间，奥巴马经过各种艰难的谈判达成了 TPP，这是区域经济一体化领域一个很大的进展。

（3）特朗普上台即再次明确把中国定义为战略竞争对手，且其任期内所采取的竞争方式不再尊重基本国际规则的框架，而是希望凭借美国单一的实力来挑战各大贸易集团。特朗普贸易政策的核心是反自由贸易化，主要的象征是退出 TPP，其背后有较多政治、经济因素的推动。

（4）拜登政府上台后推行“印太战略”，同样把中国定义为战略竞争对手，而且很明确地说要和中国进行激烈的竞争，其主要策略就是“印太经济框架”（IPEF）。

2、全球经济增长机会的中心在印太

美国在 2022 年 2 月发布的《美国印太战略（Indo-Pacific Strategy of United States)》里明确提到，“印太地区是世界上最具活力的地区，美国将与地区内外的盟友、合作伙伴和机构进行持续和创造性的合作。”

（二）从事实情况看，美国已经承担不起全球化的代价

全球化总体对国家而言是有利的，但它有利必然有弊，全球化的利益分配不均。例如：对美国而言，是资本获利，中产受损，导致社会的贫富分化，社会撕裂，各种民粹主义泛起，以至于危及到美国的政体，其中特朗普总统的崛起就是民粹主义很重要的结果。

上述竞争与增长的两个认知和承担不起全球化代价的一个事实，决定了美国拜登政府的印太战略选择必然有变和不变两个方面：**不变的是两个目标。**一是分享印太的经济增长机会，二是对抗和削弱中国在印太地区以及全球的经济影响力。**变化的是方式。**一方面，因为民粹主义的盛行，反贸易全球化的势头很猛，美国不可能进行市场的自由化和贸易的自由化。另一方面，要实现上述两个目标，又必须和印太、亚太地区进行产业协同，即回到奥巴马 TPP 举措的部分路线。综上所述，受限于现实上的妥协和抉择，对拜登政府而言，其印太经济政策只能是特朗普主义和奥巴马路线的结合，即 IPEF 是纳入了“特朗普主义”顾虑的“奥巴马路线”。

二、“印太经济框架”的内容

（一）核心内容

1、主要时间脉络

“印太”概念最早由日本安倍政府在 2016 年提出。2016 年，安倍政府提出构建“自由、开放的印度太平洋战略”（FOIP），这说明日本在亚太地区存在一定的潜在影响。一般认为美国的“印太经济框架”开始于 2021 年 10 月，美国总统拜登在东亚峰会上明确提出要构建一个“印太经济合作框架”，围绕贸易便利化、产业链韧性、清洁能源、劳

工标准等领域展开合作，但这里所使用的措辞是“贸易便利化”，而不是“贸易自由化”。2022 年 2 月，《美国印太战略（Indo-Pacific Strategy of United States）》明确提出“印太经济框架”，其内容涉及劳工和环境标准、数字经济、供应链、脱碳和清洁能源等方面。2022 年 5 月 23 日，拜登在东京正式宣布启动“印太经济框架”，包括 13 个创始成员国，后加入斐济，即目前一共包含 14 个成员国。

2、内容简介

白宫国家安全顾问沙利文（Jake Sullivan）称，“印太经济框架”的重点是：“围绕印度—太平洋经济体的进一步整合，以数字经济等新领域为重点，制定标准和规则，并致力于确保安全和有弹性的供应链。”。据美国白宫于 2022 年 5 月发布的《印太经济繁荣框架宣言（Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity）》文件显示，IPEF 共有四大支柱，其中贸易支柱由美国贸易代表办公室来牵头谈判，剩下的三个是由美国商务部来牵头谈判。

第一个支柱是**贸易方面**，寻求建立高标准、包容性、自由和公平的贸易承诺，并在贸易和技术政策方面制定新的和创造性的方法，促进经济活动和投资，促进可持续和包容性的经济增长，并使工人和消费者受益。其努力包括但不限于数字经济合作。

第二个支柱是**供应链**，强调提高供应链透明度、多样性、安全性和可持续性，更具韧性和一体化；协调危机应对措施；更好地合作以防备和减轻扰动以确保商业连续性；提升物流效率，确保关键原材料和加工材料、半导体、关键矿物和清洁能源技术的获取。

第三个支柱是**清洁能源、脱碳和基础设施**。与《巴黎协定》一致，着力保障民生和劳动者生活，计划加快开发和应用清洁能源技术，以实现经济脱碳和抵御气候影响，通过支持可持续、耐用的基础设施建设和提供技术援助，深化在技术、资金、竞争力与联通提升方面的合作。

第四个支柱是**税收和反腐**，在印太地区通过制定和执行有效、有力的税收、反洗钱和反贿赂制度，以促进公平竞争。这包括分享专业知识，支持建设负责任和透明的体系

所需要的能力体系。

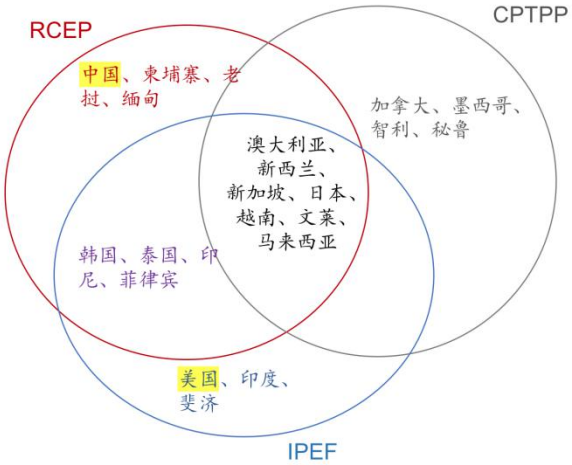
总体而言，IPEF 的四大支柱的内容多为原则性观点，其焦点非常明确，聚焦四个方面：**价值观、安全、制度和标准、瞄准各种新兴领域。**

3、成员构成

从成员构成来看，IPEF 既包含了 TPP 的成员成分，也包含了 RCEP 的成员成分，即一方面包含了美国以前推行 TPP 的基础，另一方面与中国所支持的 RCEP 呈现直接竞争。

第一，从中国的视角来看成员构成，IPEF 和 RCEP 基本上是**针锋相对**的。因为 RCEP 里除了排除中国和经济相对比较落后的柬埔寨、老挝、缅甸以外，其他 RCEP 成员都被纳入到了 IPEF 里面。

第二，从美国的视角来看成员构成，与 CPTPP 进行对比，发现 IPEF 扩容了亚洲地区的 5 个重要的国家，即印度、韩国、印尼、菲律宾、泰国以及太平洋地区的斐济，但不包含 CPTPP 内的美洲国家。同时，IPEF 和 CPTPP 还有类似的价值观标准。



4、形式及进程

IPEF 的性质仅为框架，而非协议，而且缺乏具体的细节安排。其合作形式为菜单式合作，即各成员可以根据自身需要在四大支柱领域内任选合作内容，而非强制性一揽子合作。就其谈判进展而言，目前还没有开展深入谈判，但美国期望在 18 个月内完成相关谈判内容。

（二）中国与 IPEF 成员的经济数据对比分析

1、人口规模和 GDP 指标

CMF

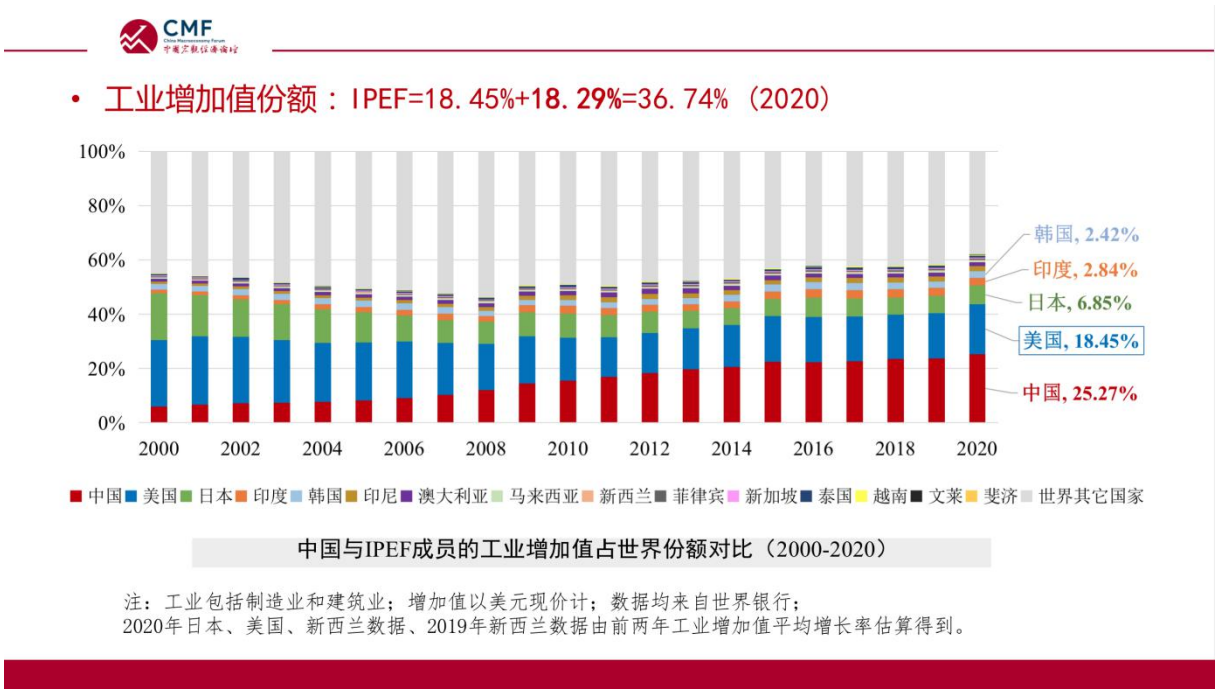
- 人口规模与GDP指标：规模、重要性、经济结构不容忽视

中国与IPEF成员的GDP和人口规模（2021年）

国别	GDP(现价十亿美元)	GDP占世界比例	总人口(亿人)	总人口占世界比例	人均GDP（美元）
中国	**1773.41**	**18.45%**	**14.12**	**18.02%**	**12556**
美国	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
韩国	179.85	1.87%	0.52	0.66%	34758
澳大利亚	154.27	1.61%	0.26	0.33%	59934
印尼	118.61	1.23%	2.76	3.53%	4292
泰国	50.60	0.53%	0.70	0.89%	7233
新加坡	39.70	0.41%	0.05	0.07%	72794
菲律宾	39.41	0.41%	1.11	1.42%	3549
马来西亚	37.27	0.39%	0.33	0.42%	11371
越南	36.26	0.38%	0.98	1.25%	3694
新西兰	25.00	0.26%	0.05	0.07%	48802
文莱	1.40	0.01%	0.00	0.01%	31723
斐济	0.46	0.005%	0.01	0.01%	5086
IPEF总体	**3793.52**	**39.47%**	**25.29**	**32.27%**	

2021 年，中国 GDP 占世界的 18.45%，人口占 18.02%，人均 GDP 约为 1.26 万美元。RCEP 的 14 个成员国总体 GDP 占世界的 39.47%，人口占 32.27%。从规模数据上来看，RCEP 是非常重要的一个圈子，其成员的经济结构相对比较完整的：成员的人均 GDP 有高有低，有拥有技术的、拥有资本的、拥有劳动力的、拥有土地的、拥有资源的。

2、工业增加值份额



中国与IPEF成员的工业增加值占世界份额对比（2000-2020）

注：工业包括制造业和建筑业；增加值以美元现价计；数据均来自世界银行；
2020年日本、美国、新西兰数据、2019年新西兰数据由前两年工业增加值平均增长率估算得到。

近二十年来，中国的工业增加值份额一直持续增长。2020 年，中国工业增加值占世界的比例为 25.27%。但在 IPEF 成员中，美国的相关比例为 18.45%，其余 IPEF 成员的比例之和为 18.29%，即 IPEF14 个成员的总体工业增加值占世界的 36.74%。因此，从经济规模来看，其影响力不容小觑。

3、贸易关联程度

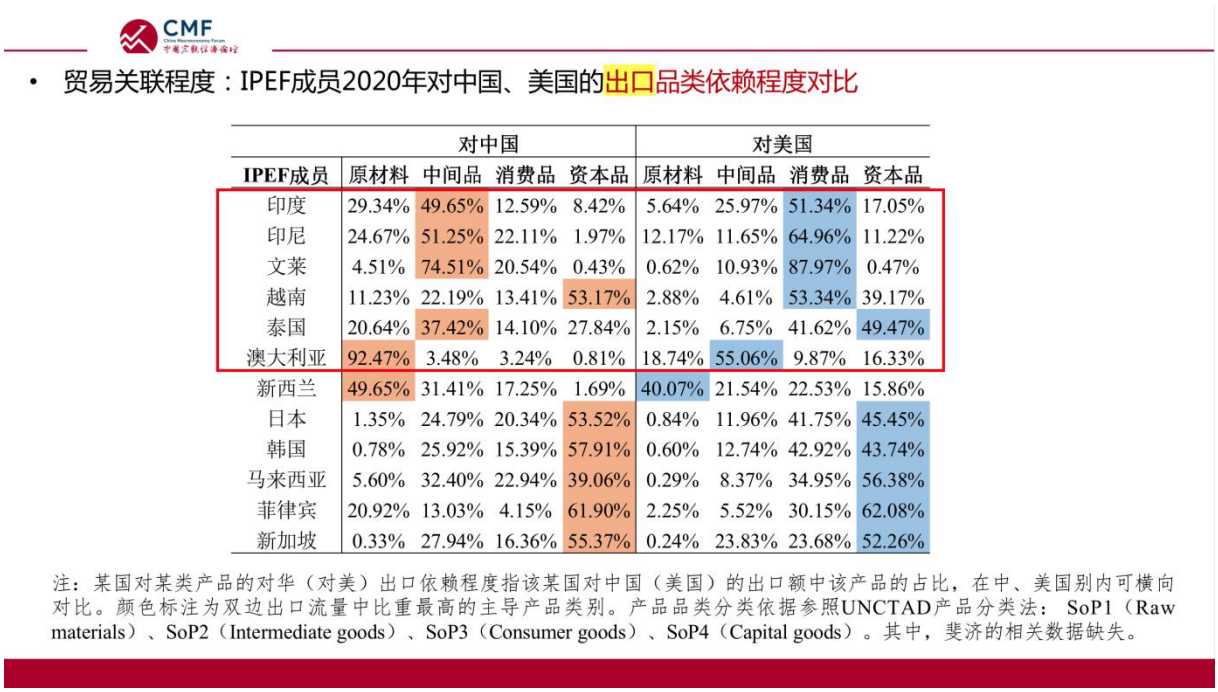
首先，从 IPEF 成员的出口角度看：在 IPEF 成员中，许多国家对中国市场的依赖程度和对美国市场的依赖程度发生了交叉，**近年对华出口市场依赖程度明显高于对美出口市场依赖程度，尤其是澳大利亚、韩国、新西兰这些国家。**

然而，有几个国家比较例外，越南、印度、斐济，这些国家对美国市场的依赖程度一直都显著高于对中国市场的依赖程度。

其次，从 IPEF 成员的进口角度看：**近年来所有 IPEF 成员国从中国进口的依赖程度都远远超过从美国进口的依赖程度。**尤其值得注意的是，越南、印度、菲律宾、斐济这些国家从中国进口的依赖程度远远高于从美国进口的依赖程度，但其出口对中国市场的

依赖程度却低于对美国市场的依赖程度，这说明这些国家大量从中国进口产品并卖到美国去，一定程度上反映出产业链依存关系。

再次，我们以 2020 年为例进行横向对比：IPEF 成员都高度依赖从中国进口。虽然部分成员对美出口依赖程度高于对华出口依赖程度，但是其进口对华依赖程度普遍更高。**这说明 IPEF 成员的贸易产业链与中国互补性较强，在短时间内实现产业链“对华脱钩”是不可能的。**



- 贸易关联程度：IPEF成员2020年对中国、美国的出口品类依赖程度对比

	对中国				对美国			
IPEF成员	原材料	中间品	消费品	资本品	原材料	中间品	消费品	资本品
印度	29.34%	49.65%	12.59%	8.42%	5.64%	25.97%	51.34%	17.05%
印尼	24.67%	51.25%	22.11%	1.97%	12.17%	11.65%	64.96%	11.22%
文莱	4.51%	74.51%	20.54%	0.43%	0.62%	10.93%	87.97%	0.47%
越南	11.23%	22.19%	13.41%	53.17%	2.88%	4.61%	53.34%	39.17%
泰国	20.64%	37.42%	14.10%	27.84%	2.15%	6.75%	41.62%	49.47%
澳大利亚	92.47%	3.48%	3.24%	0.81%	18.74%	55.06%	9.87%	16.33%
新西兰	49.65%	31.41%	17.25%	1.69%	40.07%	21.54%	22.53%	15.86%
日本	1.35%	24.79%	20.34%	53.52%	0.84%	11.96%	41.75%	45.45%
韩国	0.78%	25.92%	15.39%	57.91%	0.60%	12.74%	42.92%	43.74%
马来西亚	5.60%	32.40%	22.94%	39.06%	0.29%	8.37%	34.95%	56.38%
菲律宾	20.92%	13.03%	4.15%	61.90%	2.25%	5.52%	30.15%	62.08%
新加坡	0.33%	27.94%	16.36%	55.37%	0.24%	23.83%	23.68%	52.26%

注：某国对某类产品的对华（对美）出口依赖程度指该某国对中国（美国）的出口额中该产品的占比，在中、美国别内可横向对比。颜色标注为双边出口流量中比重最高的主导产品类别。产品品类分类依据参照UNCTAD产品分类法：SoP1（Raw materials）、SoP2（Intermediate goods）、SoP3（Consumer goods）、SoP4（Capital goods）。其中，斐济的相关数据缺失。

聚焦出口，进一步地进行产品类型细分，把产品分成原材料、中间品、消费品、资本品四大类别。一方面，红色方框以外的国家对中国和对美国出口最多的产品类型相同，均为资本品，说明在资本品出口方面，中国市场和美国市场对于这些国家而言，存在一定替代性。另一方面，对红色方框以内的国家而言，其对中国和对美国出口最多的产品类型存在差异，例如：印度、印尼、文莱深度依赖对华出口中间品、对美出口消费品；越南深度依赖对华出口资本品、对美出口消费品；泰国深度依赖对华出口中间品、对美出口资本品；澳大利亚深度依赖对华出口原材料、对美出口中间品。换言之，对这些国家而言，中国市场和美国市场具有一定的互补性。

• 贸易关联程度：IPEF成员2020年对中国、美国的进口品类依赖程度对比

	对中国				对美国			
IPEF成员	原材料	中间品	消费品	资本品	原材料	中间品	消费品	资本品
印度	1.32%	32.80%	12.67%	53.20%	28.27%	38.10%	11.91%	21.71%
印尼	6.53%	26.89%	19.76%	46.82%	29.00%	28.84%	21.90%	20.26%
澳大利亚	0.68%	11.70%	47.72%	39.90%	6.11%	16.49%	29.44%	47.96%
新西兰	1.47%	13.19%	47.74%	37.60%	8.22%	19.36%	31.61%	40.80%
文莱	3.01%	21.07%	51.84%	24.08%	13.03%	16.24%	15.41%	55.32%
新加坡	1.06%	9.43%	25.46%	64.06%	4.15%	22.87%	14.72%	58.26%
韩国	2.87%	20.79%	24.17%	52.17%	22.85%	16.06%	28.25%	32.84%
越南	4.62%	26.23%	17.04%	52.11%	27.02%	20.22%	10.57%	42.19%
泰国	2.79%	23.50%	24.18%	49.54%	22.19%	17.39%	17.32%	43.10%
日本	2.51%	11.29%	39.05%	47.14%	21.37%	21.54%	25.82%	31.27%
菲律宾	4.59%	22.05%	32.58%	40.78%	17.90%	27.90%	15.89%	38.31%
马来西亚	2.74%	19.70%	25.85%	51.71%	12.90%	17.48%	10.68%	58.94%

注：某国对某类产品的对华（对美）进口依赖程度指该某国对中国（美国）的进口额中该产品的占比，在中、美国别内可横向对比。颜色标注为双边进口流量中比重最高的主导产品类别。产品品类分类依据参照UNCTAD产品分类法： SoP1（Raw materials）、SoP2（Intermediate goods）、SoP3（Consumer goods）、SoP4（Capital goods）。其中，斐济的相关数据缺失。

类似地，聚焦进口，进一步地进行产品类型细分，把产品分成原材料、中间品、消费品、资本品四大类别。一方面，红色方框以外的国家从中国和从美国进口最多的产品类型相同，均为资本品，说明在资本品进口方面，来自中国的供给和来自美国的供给对于这些国家而言，也存在着一定替代性。另一方面，对红色方框以内的国家而言，其从中国和从美国进口最多的产品类型存在差异，例如：印度、印尼深度依赖从中国进口资本品、从美国进口中间品和原材料；澳大利亚、新西兰、文莱深度依赖从中国进口消费品，从美国进口资本品。换言之，对这些国家而言，来自中国的供给和来自美国的供给具有一定的互补性。

综上所述，像这样一步步深入分析，区分产品具体类别，有助于识别对于 IPEF 成员而言，在哪些产品上中国更重要、在哪些产品上美国更重要。

除了聚焦特定产品，考虑到 IPEF 的内容强调了数字经济领域的合作，我们进一步聚焦 ICT（信息和通信技术）行业这一数字经济领域的重点行业进行深入分析。美国尤其关注 ICT 行业。

聚焦 IPEF 成员在 ICT 产业的贸易情况，可以发现：**对多数 IPEF 成员国而言，美国**

市场很重要，但从产业链、供应链角度来说，中国制造和中国市场更重要。具体地，从 2020 年 IPEF 成员出口 ICT 产品的流向比例可以看出，韩国、日本、马来西亚、菲律宾出口 ICT 产品流向中国市场的比例高于流向美国市场比例。然而，从 ICT 产品的进口角度看，2020 年所有 IPEF 成员进口 ICT 产品的来源国比例中，中国供给的比例均高于美国供给的比例。

进一步地把 ICT 产品品类进行细分，发现 IPEF 成员在与中国、美国进、出口 ICT 产品的贸易往来中，也存在明显的互补性和替代性特点。

从 ICT 产品出口角度看：一方面，部分国家对中国和对美国出口最多的 ICT 产品类型相同，说明在通信设备和电子元件出口方面，中国市场和美国市场对于相应国家而言，存在一定替代性。另一方面，对有些国家而言，其对中国和对美国出口最多的 ICT 产品类型存在差异，例如：日本、韩国、新西兰高度依赖对华出口电子元件；印尼、斐济高度依赖对华出口计算机及周边产品；其对美出口所依赖的 ICT 品类不同，说明对这些国家的 ICT 细分品类的出口而言，中国市场和美国市场具有一定的互补性。

类似地，从 ICT 产品进口角度看，也可以发现中国供应的和美国供应具有一定的互补性和替代性，对不同国家有所不同。

综上所述，我们从宏观到微观逐步递进地对 IPEF 成员的经济数据进行了分析和对比。实际上，**无论是政策界还是产业界，亦或是个别企业，要真正实现对 IPEF 的深入认识，必须逐个行业、逐个品类地深入、系统地进行研判，才能对实际情况有清晰认识，以实现有效应对。**

三、关于 IPEF 的深层性质与影响的几个判断

（一）从当前美国总体对华战略视角看，IPEF 是美国多重困境、多重目标下的非经济行为

美国对华总体战略包括三个方面：一是投资于国内产业，增强自身经济地位和供应

链；二是联合盟友，增强供应链的可控性和安全性；三是对华竞争，基于修昔底德陷阱的压力。**总体而言，经济是美国对华战略竞争最大的短板**。第一，中国和美国经济增长速度存在落差，中国经济规模不断地追赶和迫近，导致美国压力越来越大。第二，美国要投资于国内，很大程度上是其认为过于依赖中国产业链，比如关税战期间和疫情以来的中美贸易状况充分说明了对中国产业链的依赖程度。第三，中国的一大竞争优势源于其处于全球产业链一极的地位。

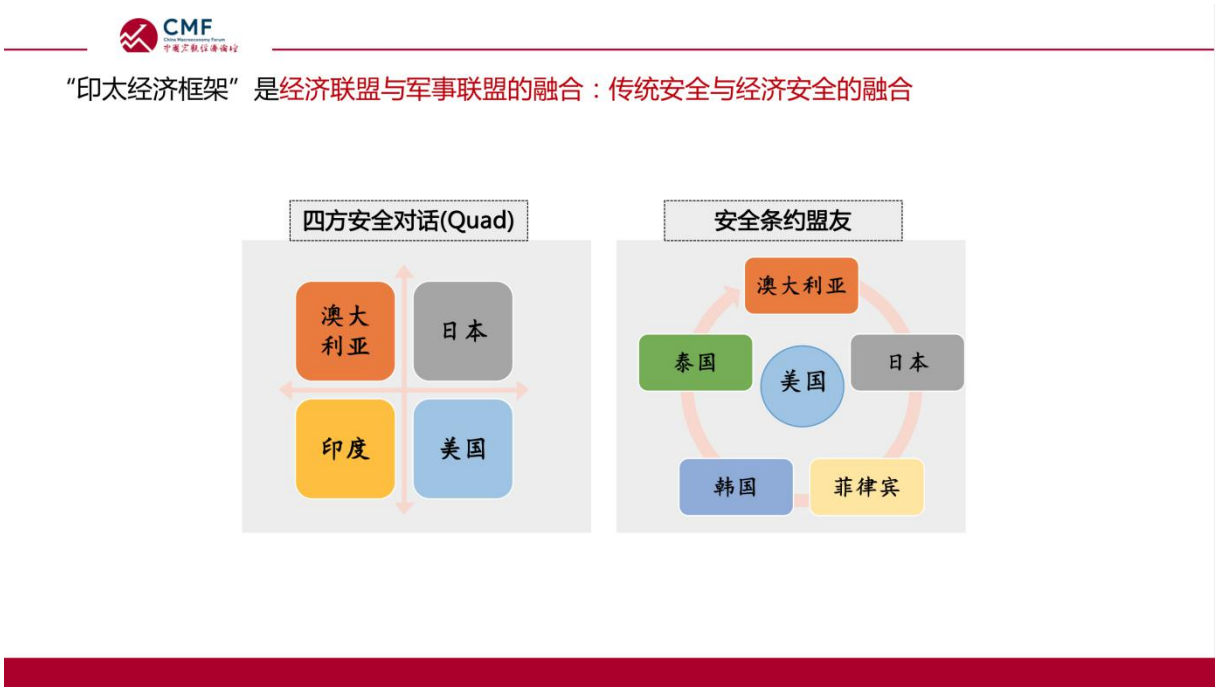
美国为了弥补经济短板，力图推动产业链向国内回流或转移。在奥巴马时期，通过进行贸易协定谈判的方式来分享亚洲经济增长的机会，同时增强美国在亚洲的经济影响力。然而，美国目前已无力承担贸易自由化的成本，于是通过借助政治的力量来构建联盟，以排除中国出印太经济体系。**IPEF 策略不是一个符合经济规律的经济行为、经济手段，而是美国在多重困境、多重目标下的政治行为，这是 IPEF 的基本性质之一。**事实上，美国一直在强调“以一种超越传统贸易协定的方式加强同本地区盟友的合作”。IPEF 的第二个性质是：美国希望从经济方面入手来重塑中国周边的战略环境，针锋相对地围绕着中国所支持的 RCEP 做文章。

（二）“印太经济框架”的具体设计思路：本质是美国“小院高墙”战略的延伸

2018 年 10 月，美国智库“新美国”（New America）的高级研究员萨姆·萨克斯率先提出“小院高墙”理论。**目前，拜登政府对华经济战略的核心是技术和产业链的结合，两者缺一不可，美国既要垄断技术又必须要有变现这些技术和产业链的配合。**如果这些产业链都在中国，那么垄断这些技术就没有价值，因其不得不依赖中国的产业链。所以，美国必须在技术和产业链两个方面同时做文章。

在“小院”方面，美国瞄准、聚焦几个关键的新兴领域，比如 IPEF 所强调的数字、环境以及半导体领域。在“高墙”方面，就是指进行更大力度的封锁，而且这个“墙”既要高又要没有缺口，即能够排除中国的完整产业链。所以，美国是把国内的“墙”延伸到印太地区，组建“地缘经济”“地缘科技”的抗中排华技术联盟和产业链联盟。当然，美国还在西方其他欧洲国家、北美地区配合使用另外的安排。

（三）“印太经济框架”是经济联盟与军事联盟的融合、传统安全与经济安全的融合



IPEF 覆盖了美国的四方安全对话的全部成员，同时覆盖了美国在印太地区的五个安全条约盟友，因此在联盟方面，经济因素和安全因素是融合的。

（四）印度是“印太经济框架”里关键一环

日本、澳大利亚是美国的传统盟友，因此是 IPEF 天然的成员。相比之下，在 IPEF 成员中，印度入局是首要关键：美国已经通过四方安全对话，在军事上拉拢了印度；现在希望通过 IPEF 从经济上拉拢印度。其次的关键环节是韩国，美韩在军事上早有合作安排，IPEF 很可能加深美韩在经济领域的合作。

（五）“印太经济框架”的长短期影响分析

“印太经济框架”在短期而言形式大于实质，但在长期必须防微杜渐，予以充分重视。

“印太经济框架”在短期内形式大于实质的原因有以下几个方面：**第一，目前来看，**

加入 IPEF 的实质利益不清晰。因为 IPEF 现有内容没有涉及关税减让或市场准入。美国自身也没有更多合适的产业可以大规模转移到印太地区。没有关税减让或市场准入要求说明加入的门槛很低，恰恰是这个低门槛吸引了印度的加入，因为印度非常顾虑在市场开放、关税减让方面的问题。**第二，IPEF 的合作形式是分散的、菜单式的谈判，缺乏具体内容。**目前 IPEF 只有目标，且都是非常笼统、高远的一些原则，但没有涉及任何具体目标，因此约束力比较弱，承诺的价值比较低，甚至严肃性不足。这种菜单式的最终会形成什么样的形状？现在无人知晓。反之，这种合作形式足够灵活，更容易吸引各成员入局。**第三，IPEF 很有可能是美国国内政治压力下的“形式成果”。**美国国内政治压力很明显，中期选举即将在 2022 年 11 月到来，目前美国内政非常被动，通胀、控枪、堕胎法案争议激烈；外交形势也相当严峻，阿富汗撤军、俄乌冲突问题等一地鸡毛。因此，IPEF 一定程度上是美国政府存在急于得分的“形式成果”，实质性内容贫乏。各成员表面上是加入，实则持观望态度。因为既然 IPEF 目前没有实质的内容要求，加入的影响就不大。**第四，IPEF 是非传统贸易协定。**IPEF 是基于美国行政令形成的，而非传统意义上的贸易协定，权威性、稳固性不足。美国总统的贸易促进授权（TPA）早于 2021 年 7 月到期，丧失了贸易和关税谈判权力。由于这种基于行政令形成的框架缺乏传统贸易协定的权威性约束，考虑到美国的周期选举和拜登政府连任的不确定性，加深了各成员国观望的心态。**第五，IPEF 若以美国标准主导，成员国之间的协调难度会比较大。**IPEF 里包含了 CPTPP 的部分成员，对这些国家来说，接受美国主导标准的难度相对较小。但是，与印度协调的难度较大，因其长期反对将劳工和环境标准纳入贸易协定，在跨境数据流动、数据本土化和数据隐私方面遵循其独特的政策框架，也不太可能接受超越《巴黎协定》内容的脱碳目标。**第六，美国主导的地缘政治操控不受欢迎。**各国力图避免在中美之间选边站，淡化 IPEF 的政治含义，韩国、印度都曾非常明确地表达相关态度。总之，以上六个方面都会限制 IPEF 实际作用的发挥，因此在短期其形式大于实质。

然而在长期，我们不能轻视“印太经济框架”，必须防微杜渐。**第一，在“拉拢盟友”方面，美国有有市场、投资、技术的优势。**首先，美国对 IPEF 成员的技术转移将成为一大利益卖点，比如数字经济、低碳、半导体等高端制造领域都是美国的强项。其

次，IPEF 成员共同制定技术标准、国际规则可能对我国构成一大挑战。虽然 IPEF 在劳工标准、环境标准、数字经济标准、脱碳目标等方面不易达成一致，例如印度的立场很难妥协，但必须考虑到印度也有很强的供应链安全顾虑，希望降低对中国的依赖。**第二，在“打压中国”方面，美国采取技术限制和投资限制双管齐下的策略。**首先，目前拜登政府除了拉拢盟友之外，将越来越多的中国企业加入“实体清单”，同时对中国公司逃避美国制裁的行为展开调查。其次，跨党派协商达成共识的“两党创新法案”将管制美国对海外投资，确保美国供应链不受中国在内的相关国家影响。有研究机构指出，若此法案通过，估计将有 43%的美国对华投资将遭到审查。如果中国在技术和投资上进一步受到双重限制，那么我国的固有优势可能会被削弱。因此，这“一打”和“一拉”两方面就可能对中国产业链的优势造成一定的影响。**第三，美国“小院高墙”战略在持续推进，它不仅瞄准战略性新兴产业，还在全球布局联动。**美国在布局三大产业链中心，包括美墨加协定、美欧贸易与技术委员会和新诞生的印太经济框架。从上述三点维度看，我们认为在长期必须高度重视 IPEF。美国对华政策的具体工具一直在反复变化，但其战略方向是有韧性的，我们要高度重视。

四、政策建议

在应对政策方面，建议坚持两个原则：第一个原则是“瞄准小院”，自立自强；第二个原则是“瞄准高墙”，拆墙打洞架梯。尤其是应采取密切关注，快速行动，因为美国政府希望在 12-18 个月内完成 IPEF 谈判。具体如下：

（一）自主、有序的改革开放与国际产业合作，IPEF 框架内与框架外的相互竞争与替代

1、自主、有序推进合作，深化与 IPEF 成员国之间的现有贸易、投资、人员、基建等合作基础。

2、加快 RCEP 的实施进度，尤其注意与日、韩及越南等重点国家的经济合作。

3、稳步推进申请加入全面进步的跨太平洋伙伴关系（CPTPP）、数字经济伙伴关系

协定（DEPA）。

4、是否明确地提出自己的“印太战略”或“亚太战略”？这是一个开放的问题。

5、区域维度上，扩大开放，特别是有的放矢、针对性地加强与相关国家的合作：地缘政治国家、地缘经济国家、地缘科技国家；持续“一带一路”建设，加强推进与东盟、欧盟、印度洋太平洋国家的合作。

6、行业维度上，针对性地打破美国对华产业链封锁，有所为有所不为：新能源等比较优势行业走出去；半导体等行业自立自强；吸引全球外资。

（二）确保自身稳健持续发展

1、深化改革，建设国内统一大市场，这是发挥国内规模优势的关键；

2、科技自立自强；教育是长远的根本。如果技术、人才、知识的国际交流受到严重限制，在马拉松长跑中，要坚决避免教育成为我国最大短板。

3、关键技术行业的龙头行业怎么规范引导，需要做好工作。

（三）放大美国不确定性：国内政治动荡是其最大软肋。

美国中期选举和政党轮替，包括突然退出 CPTPP 的行为给相关区域合作伙伴留下了负面印象。特朗普的关税战等脱离 WTO 框架的重商主义行为增加了对“美国可能不遵守规则”的预期。拜登必须创造并维持两党对 IPEF 框架的强有力支持，这都属于美国的不确定性，也是其最大的软肋。

（四）针对最大薄弱环节进行大力斡旋：印度是关键一环

印度对于 IPEF 的顾虑是最重的，包括劳工标准、环境标准、数字经济标准、脱碳目标。中国可以做一些主动的制度安排、标准制定工作，满足除美国以外一些国家的需求。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家围绕“如何认识或评价以美国为核心的‘印太经济框架’的内涵、其对印太经济格局特别是中国产生的影响与中国应对”等问题展开讨论。

上海财经大学校长，中国人民大学原副校长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人**刘元春**认为“印太经济框架”是美国大战略的一个必然产物，应理性看待战略在不同阶段的变化，意识到**中美之间的对峙会从传统意识形态的对峙到经济的对峙，再到全方位地缘政治的对峙**。同时，任何经济同盟的构建都要有共同的成本分摊机制和共同的收益分享机制，而**把中国排除在外的“印太经济框架”缺乏共同的安全性敌人，收益与成本是不对等的，难以在亚太地区和中国产生对峙效应**。此外，当前世界没有国家有重塑世界新格局的能力，包括美国目前国内问题也十分严峻。所以中国在战略上要有清晰的认识，同时要把自己的事情做好、保持定力，在国际上的大国地位就难以被替代。具体而言，**在经济上要保持中高速的增长，**在创新机动、产业升级、数字化发展等方面进行全面深化改革，**在政治上不能给予敌人以同心纠集的抓手，要避免一些不必要的错误来回避欧美借势产生集合的利益。**

平安证券首席经济学家**钟正生**指出，“印太经济框架”产生的背景和美国政治领导人有很大的关联度。对华征收关税没有起到实质效果，甚至美国对华的贸易逆差还不断地在增加，中国对美国的贸易顺差也不断地在积累。**所以，美国提出“印太经济框架”，转移战场至供应链、高科技领域。**从内容上来看，有几点需要关注：**第一，该协议目前只是一个框架，后续需要进一步填充。第二，这一协议中没有关税减免、市场准入这些条款，这使得其有异于传统的自由贸易协定。第三，这个框架变数犹存，其变数高度取决于美国政局。**就前景而言，**应高度关注美国对华关税豁免或减免的进展**，并关注“印太经济框架”将中国排除在外是否有现实基础。同时，由于 RCEP 和“印太经济框架”这两个框架的成员国之间高度重合，所以如果中国在 RCEP 框架里推得非常扎实，非常深入，非常广泛，那么很大程度上就可以把“印太经济框架”给架空。

综上所述，中国若是把自己的事情做好，把整个供应链体系整合住，那么美国就不太容易排除中国而另起框架，打造一个完全平行的体系。具体而言，**第一，关注美国对**

华关税豁免的前景或者中美新一轮经贸谈判的前景；第二，关注全球供应链的重塑。关注由从前的外包和内包，变成现在有岸外包的进一步的进展；第三，关注俄乌战争未来的走向；第四，关注深耕东盟，融入全球。中国从现在的选择和未来的发展来看完全可以深耕东盟，融入全球。

马来西亚太平洋研究中心首席研究员**胡逸山**从东南亚角度分享了对“印太经济框架”的看法。东南亚许多国家传统上和美国不管是在经贸方面的往来，或者是其他方面的往来都非常紧密。同时，美国自从上世纪中叶以来在东南亚的投资也促进了东南亚的高度工业化。所以，东南亚许多传统上以经贸为主轴的国家，对于美国所提出来的IPEF倡议也比较乐意地参与。近年来中国在东南亚的投资有比较大幅度的增长，所以也就促成了**东南亚许多国家在经济上会比较靠向中国，在各种安全考量、防务考量方面仍然会继续和美国走得很密。**

在应对措施方面，**第一，中国应继续坚定不移地高举自由贸易的旗帜**，不只是提倡，也要注重在实践的时候，关税和非关税壁垒都需要实质上的减免；**第二，要坚持中国自身的改革开放，**给予东南亚国家更大的市场准入，使其更大程度进入中国的国内市场；**第三，对于发展中国家，尤其是东南亚的一些发展中国家提供各种援助或借贷。**

香港大学经管学院教授**邓希炜**从五个方面对“亚太经济框架”未来前景做出评价。第一，尽管长期中美经济存在冲突，但**短期来看，由于美国面临内部的通胀问题，所以中美经贸问题可能会有所缓和，关税会一定程度上减少**。第二，美国明年大概率会发生经济衰退，**滞胀局面的出现将意味着美国实际没有能力来推行“印太经济框架”**。第三，**“印太经济框架”实际上是形式大于内容。**第四，现在来看，由于目前没有太高的进入门槛，**未来两三年这个框架未必为亚洲经济体带来很正面的作用或者明显的作用**。第五，美国今年年底会发生政治格局的调整，**共和党可能会控制国会，此时拜登推行的经济政策可能会受到很大的障碍**。因此，短期内“印太经济框架”对中国的影响力比较小，中国关键是做好自己，恢复国内经济发展的同时拥抱全球化。

光大证券首席宏观经济学家**高瑞东**认为，美国之所以没有选择CPTPP，而选择了“印

太经济框架”，**主要是出于美国自身的政治和经济需要，之前的CPTPP已经不是美国的最优选。**“印太经济框架”最核心指向两个方面，一是供应链安全，而是核心的技术管控。**美国希望借助“印太经济框架”加速对整个印太地区核心技术管控，加大对中国的封锁，一定程度上摆脱对中国依赖的目前现状。就前景来看，美国政治的波动对于美国对外策略有很大影响。**如果民主党丢掉众议院、守住参议院的话，后续的外交政策和内政很难再通过，因为会形成很强的掣肘，但这种情况下也会激化对华强硬的态度以争取更多选民的支持。如果共和党重新夺回对两院的控制，我们可能会面临更大范围内、更深程度的中美之间的脱钩。**中国应当做好自己的事情，通过不断地自身改革，不断地对外开放，积极开展各种层面的区域性合作，从而争取全世界更多的国家和更多区域的支持。**

刘元春：“印太经济框架”难以对中国地位构成实质性威胁，中国首先应做好自己的事

刘元春 上海财经大学校长，中国人民大学原副校长、中国宏观经济论坛（CMF）联合创始人

以下观点整理自刘元春在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 51 期）上的发言

一、“印太战略”是美国大战略的一个必然产物

“印太战略”是美国大战略的一个必然产物，它标志着中国与美国大国之间的对抗在亚洲已经全面形成，未来必将进一步深化。我们需要站在历史的、战略的角度来理性认识“印太经济框架”以及它在美国未来举措中的地位和作用。

自从苏东垮台以后，“美国梦”最为重要的一环就是如何在全世界实现新自由主义一统世界的梦想，而中国毫无疑问是他们实现这个梦想的最大“绊脚石”。因此，美国精英阶层从来没有忘却过征服中国、瓦解中国的战略谋划和战略实施，只是在不同的阶段采取了不同的表现形式罢了。

特朗普上台后中美贸易战的全面爆发宣告了美国对华的“接触-松动-崩溃”战略全面转向“对抗-遏制-崩溃”战略，大国博弈走向激烈碰撞阶段。如果进一步细分，中美全面对峙期应该是从拜登政府在各个层面展开相应的遏制战略开始的。美国对华战略从特朗普时期的简单的遏制战略转变为拜登时期的“可控、可持续的遏制战略”。可控、可持续就表现为拜登政府认识到，要彻底战胜中国，一是**要壮大自己的硬实力；二是要高举理想信念，形成“民主外交同盟战线”；三是要充分发挥美国技术、产业上的优势，以“技术遏制+产业链联盟”形成与中国进行中长期对抗的格局。**

因此，“印太战略”是美国在经济层面“重返亚太”的核心举措，企图与中国所主

导的亚洲战略或者 RCEP 相对抗，以防止中国在亚洲全面做大做强。未来，美国不仅会在亚太展开对中国的遏制，同时也会在“一带一路”、中亚区域有所行动。**特别是俄乌事件之后，中美之间的对峙会从传统意识形态的对峙进一步深化到经济的对峙，逐步形成全方位地缘政治的对峙。美国一定会在战略纵深上，从产品种类、区域特色、政治经济相互融合这三个维度对中国进一步展开围堵。**从根本上来讲，我们一定不要忘记美国对中国的这样一种战略设计和未来的深化。

二、长期来看“印太经济框架”收益与成本不对称，难以产生与中国的对峙效应

世界发展的势与运在于中华民族！我们从过去 20 年的变化就会看到，2009 年中国 GDP 超过日本，成为亚洲的龙头；2012 年，中国超过美国成为亚洲出口的核心和枢纽。过去 10 年，中国在亚洲区域经济层面全面挤出美国的市场份额。**因此，2014 年奥巴马政府之所以要提出“重返亚太战略”、全力推进“TPP”，一个很重要的原因就是他们看到中国在整个亚洲区域化、一体化进程中的主导地位已经对美国产生战略性的冲击。**

中国在亚洲全面崛起的态势会不会停止？答案是不仅不会停止，反而会进一步加速！**亚洲时代的到来以及亚洲中国时代的全面到来，这是一种必然的历史发展潮流**。因为亚洲自主的经济圈、产业链一体化的体系已经形成，牢不可破。美国要想在短短几年时间内逆转过去 20 年的变化以及最近 10 年的加速变化，是不可能的。

一个同盟要真正地形成必须要有几个要件。比如，一个安全同盟存在的前提就是必须要有共同的敌人和威胁安全的核心要素。最近大家会看到，俄罗斯犯了一些低级错误，在战争上授予美国以靶子，使整个欧洲陷入到冲突状态，使整个西欧和美国找到了一个共同的敌人，给予美国整合西方世界的机会。未来在亚太区域，如果没有俄乌冲突这种极端情况出现，美国要想用简单的“民主同盟”的理念来寻找到共同敌人是很困难的。因为大家知道，中华民族是一个和平的民族，是与邻为善的民族，是一个倡导和平与发展、倡导“人类命运共同体”的民族。因此，我们与亚洲区域国家在一些安全问题上一直以来采取的是比较平和的态度。比如中国和印度在边境问题上的处理方式，就属于比较隐忍、理性的处理方式。很明显，美国一直希望拿中印之间的边境问题来形成他的安

全核心纽带，但中国和周边国家的安全问题与俄罗斯和欧洲之间的安全问题、美国与其他大国之间的安全问题具有本质差别。**因此，如果缺乏共同的安全性敌人，印太战略的实施缺少一个根本性的基石。**

再比如，一种经济同盟存在的前提就是，必须要有共同的收益，要有共同的成本分摊机制和共同的利益分享机制。那么我们就会看到，如果美国要建设一个排他的“印太经济框架”，使其他成员国没有新的收益，但却要承担排他的成本，导致成员们的收益与成本严重地不对称，那么这种同盟和契约不可能在经济上具有持续性。因此，只要中国不在经济上犯颠覆性错误，美国要想在亚太区域特别是亚洲经济圈和中国产生对峙效应，基本是不可能的。

三、在经济上维持中高速增长，在政治上避免不必要的错误

就目前来看，没有一个国家有能力来重构世界体系，而主导未来最为核心的力量来自大国必须处理好自己的内部问题。美国目前的社会分化，政治极化所带来的内部问题和分裂问题已经到了历史的一个高点。特朗普上台否决了奥巴马的 TPP，拜登上台基本上否决了特朗普的孤立主义，这种轮换政治和否决性政治反映了美国很难形成真正的一致性战略。因此，美国时代的衰落是必然的。虽然这种衰落的速度很缓慢，但它面临的结构性问题在某种程度上比我们面临的结构性问题要严重、要深层。

与此同时，我国只要将经济 5%左右的中高速度增长保持 5-10 年的区间，中国的大国地位和区域贸易的核心地位将持续延续和巩固。它所产生的区域虹吸效应是不惧怕其他因素的。**目前全球面临滞胀，其解决方案需要中国、印度以及东南亚国家全面的合作和加入，特别是中国，如果要想脱离中国来治理本轮滞胀，答案是无解的。**因为在供给端再创造一个替代中国的制造业中心是不可能的，而供给端解决目前滞胀是战略核心制度，如果我们在需求端通过货币政策、财政政策的全面紧缩来解决滞胀，在这样的政治格局和各国民粹主义全面上扬的时代，目前来看答案可能是很悲观的。

因此，如果治理全球滞胀和各国滞胀问题的药方主要在供给端，而供给端的答案在中国，这将决定不仅仅欧美需要与中国合作，东南亚更需要与中国合作。以往我们认为

中国和东南亚会形成替代竞争关系，事实上这种看法是严重错误的。目前，整个东南亚和东亚体系的贸易一体化、垂直分工体系的互补性在全面提高。因此，发展中国家的滞胀更离不开中国市场。我认为，未来中国是解决很多事件问题的核心。因此，美国在区域上采取一些局部的举措，想要阻止这样的历史潮流的变化是不可能的。

中国如何应对印太经济框架的挑战呢？**一方面，我们在经济上要做好自己的事情，保持我们中高速的增长，**要在创新机动、产业升级、数字化发展等领域全面深化改革。**另一方面，在政治上不能给予敌人以同盟纠集的抓手，要避免一些不必要的错误，规避给予欧美借势产生合力的战略机会。我们只需解决好自己的事情，静等美国在内部矛盾和阵营分化的作用下给予我们全面崛起的机会。**我相信，只要把我们的制度优势和战略优势发挥好，就能够应付美国的遏制战略，能够在未来持续的斗争中取得最终的胜利。

钟正生：“印太经济框架”的背景、内容和前景

钟正生 平安证券首席经济学家

以下观点整理自钟正生在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 51 期）上的发言

一、“印太经济框架”的背景

奥巴马时期美国政府提出“重返亚太”战略，现在“印太经济框架”基本仍是该思路的延续。拜登政府希望借此在中美经贸关系、中美大国博弈上“转移战场”，这是其明确的契机所在。经过第一阶段中美经贸协议评估之后，再回看特朗普时期掀起的中美贸易战，拜登政府清醒地认识到，单单只打中美贸易战以及对华征收关税没有起到实质效果，甚至美国对华贸易逆差还不断地在增加，中国对美国的贸易顺差也不断地在积累。因此，基本上没有多少“伤筋动骨”的影响。当初中美贸易战开打的时候，国内资本市场的理解都是“天要塌下来了”，但实际上“天”非但没有“塌下来”，反倒是中国供应链产业链的韧性在中美贸易战里，尤其在新冠疫情下得到更加充分的体现。

站在这个时点上，高通胀是拜登政府面临的最大问题，也是美国经济面临的最大挑战。而对华征收关税，毫无疑问对美国的高通胀起到了助推作用。我们做过测算，美国对华征收关税对美国 CPI 大约形成了 0.22%的助推，而最新关税豁免大约可降低 30%的关税影响。正因为征收关税对于遏制中国效果不大，**所以美国需要“转移战场”，即转移到供应链，转移到高科技领域，这就是“印太经济框架”所覆盖的内容，也是美国在这个时点提出“印太经济框架”的原因。**

二、“印太经济框架”的内容

在“印太经济框架”的四个支柱中，不论是公平贸易还是高科技、新能源，还是供应链韧性，或者是税收反腐，中国在这些领域并不必然处于比较劣势，这些领域也是中国未来经济、贸易要进一步升级的一个方向。**所以要明确一点，面对这样的框架和其覆**

盖的这些领域，中国还是应该迎头赶上，积极地去提升自身。具体来看，“印太经济框架”目前有以下几点值得关注：

第一，**该协议目前只是一个框架，后续需要进一步填充。**当然也有人说，正是因为它只是一个框架协议，所以具有很强的可塑性，也成了各个参与成员国凝聚共识的基础。认为一开始是一张白纸，更容易描绘出更好更美的图画。

第二，**这一协议中没有关税减免、市场准入这些条款，这使得其有异于传统的自由贸易协议。**这是基于两方面考虑：一方面，这一框架之所以叫“印太经济框架”而不是之前习惯所称的“亚太”，就是为了讨好和拉拢印度。印度在上一轮 RCEP 谈判中之所以最终选择退出，就是害怕关税减免和市场准入条款会使其尚疲弱的制造业被中国强大的制造业直接冲垮。所以，如果这一框架一旦涉及关税减免、市场准入，印度第一个就会“退场”，使得美国拉拢印度的目的无法达成；另一方面，若要纳入关税减免和市场准入条款，拜登需要得到美国国会的批准，而这在美国两党分治的情况下基本是不可能的选项。所以，这次没有涉及到关税减免也没有涉及到市场准入，算是约束条件下的一个次优选择。

第三，**这个框架变数犹存，其变数高度取决于美国政局。**这一协定是一个行政令，若拜登的执政能力、执政空间受到压缩，比如中期选举败北，则会对该协议产生较大的影响。从美国目前民意调查来看，美国民主党中期选举败北几成定局。若拜登丧失了对参议院甚至众议院的控制权，对拜登的质疑自然就会演变为对“印太经济框架”的质疑。

三、“印太经济框架”的前景

（一）应高度关注美国对华关税豁免或减免的进展

目前市场关注的焦点放在了欧美经济衰退的风险加大之上，从而这几日对美国通胀的预期也有明显的下降。但设想一种情境，即美国通胀压力进一步下降，那么美国对华豁免关税的急迫程度也会相应下降。也就是说，是否豁免关税依然是中美经贸博弈的一个非常重要的筹码。正如前面提到的，美国之所以提出“印太经济框架”，主要是因为

关税这一手段效果甚微。在我看来，关税和“印太经济框架”某种程度上存在替代关系。如果拜登政府一方面仍将关税作为谈判筹码，美国对华关税豁免或减免的程度无法达到大家的预期；另一方面利用“印太经济框架”在高科技、新能源、供应链等领域对中国步步紧逼，那么这种所谓的“两手都要抓，两手都要硬”，正是我们最不希望看到的局面，也是我们需要密切关注的动态。

（二）应关注“印太经济框架”将中国排除在外是否有现实基础

“印太经济框架”旨在建立一个以美国为主导的、明确把中国排除在外的亚太供应链体系。我们应当关注美国有这样的评估和愿景，是否存在现实的基础。中国已然成为全球价值链三足鼎立之中的一足，但这一地位是否可能发生变化呢？最近一些数据显示，中美贸易战期间，美国从泰国、越南进口的占比上升，同时泰国和越南从中国进口的占比也在上升。所以，由于对华加征关税，很多中国产品就借道东南亚出口到美国。而最近一年多来发生了一些变化，比如美国从泰国、越南、印度进口的占比是持续提升的，但泰国、越南、印度从中国进口占比却出现明显下降。某种程度上来看，这些国家可能增强了部分的产能扩张空间。尽管这些变化还需继续观察研究，对中国的供应链和产业链的“大盘”也未造成显著影响，但我们也确实看到了一些供应链产业链转移的迹象。

一个猜测是，美国在提出“印太经济框架”时可能也进行了评估，认识到中美贸易战没有对中国产生“伤筋动骨”的效果，同时看到了产业链从中国向外跃迁的迹象，从而坚定了他们通过“印太经济框架”促进亚太供应链进一步重塑的希望。对此，我们需要积极地去看待，需要关注到产业链重新布局方面的最新进展。

（三）“印太经济框架”其实是美国重返印太的考虑

重返印太，美国也只能把有限的精力用在有限的“战场”上。目前来看，俄乌冲突可能会变成“长冲突”，这对美国来说就是个“长消耗”，使其没有足够的资源和资本来推进“印太经济框架”。

针对目前大家都在讨论的全球化放缓或者逆全球化进程是否开启的问题，按照世界

贸易组织的统计，全球贸易在全球 GDP 中的占比，新冠疫情暴发以来并没有明显的降低。只是全球化形态在发生一些变化，比如区域经济一体化，即经济全球化的进一步“下沉”。目前，亚太经济一体化的进程正在平稳推进，东盟已经成为中国最大的贸易伙伴和最大的对外投资目的地。中国对融入世界一贯持积极开放的态度，因此**如果未来全球化的“最优解”不可得，那么就要追寻亚太一体化的“次优解”，而且现在有非常扎实的与东盟深入融合的现实基础作为支撑。**

简单来说，中国可以“深耕东盟”，这在某种程度上可以直接架空“印太经济框架”。今年 RCEP 正式生效，中国与东盟、澳大利亚、新西兰之间直接零关税的比例已经达到 65%；未来十年，直接零关税的比例要提到 90%。由于 RCEP 和“印太经济框架”的成员国之间高度重合，所以如果中国在 RCEP 框架里推得非常扎实、非常深入、非常广泛，那么很大程度上就可以把“印太经济框架”给架空。

综上所述，中国若是把自己的事情做好，把整个供应链体系整合住，那么美国就不太容易排除中国而另起炉灶，打造一个完全平行的体系。

四、政策建议

基于上述讨论，后续需要关注以下几个方面：

第一，关注美国对华关税豁免或减免的前景，也就是中美新一轮经贸谈判的前景。

第二，关注全球供应链的重塑。关注由从前的外包和内包，变成现在友岸外包（friend shoring）的进一步进展。

第三，关注俄乌冲突未来的走向。俄乌冲突对美国的牵制，对全球地缘政治格局的重塑，以及对中美大国博弈大的背景有着十分关键的作用。

第四，关注深耕东盟，融入全球。中国从现在的选择和未来的发展来看完全可以深耕东盟，融入全球。我认为可以采取比较积极的视角，中国“统一大市场”的边界不要局限于国内，当然中国本身就是最大的生产和消费市场，未来东盟就是“统一大市场”

非常合适的外延。如果做到这一点，我国即可“进可攻退可守”。

最后，对美国对华思维的变与不变进行总结。“不变”的是，美国战略遏制中国的“狼子野心”没有变化；“变”的是这一“野心”从“阳谋”变成了“阴谋”，所谓“阳谋”是直接加征关税，“阴谋”则是从供应链，从高科技方面来“围追堵截”中国。

高瑞东：政治角度剖析“印太经济框架”背景、目标和影响

高瑞东 光大证券首席宏观经济学家

以下观点整理自高瑞东在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 51 期）上的发言

一、为什么美国没有选择CPTPP，而选择了“印太经济框架”？

美国之所以没有选择 CPTPP，转而选择建立“印太经济框架”，**主要是出于美国国内政治和经济的需要，传统贸易协定 CPTPP，已经不是美国最优选。**对于美国政客而言，加入 TPP/CPTPP 的初衷，是以更低的关税和贸易壁垒，打开亚洲市场。共和党和民主党政客作为美国不同利益群体的话事人，在不同时期对 TPP/CPTPP 展现了不同态度，主要原因在于其背后群体受益于全球化的程度不同，这也是美国社会分裂、贫富差距的核心原因。换言之，全球化给美国带来的利益，分配是不均衡的，金融业、高端制造业和高端服务业获益更多，低端制造业和低端服务业获益更少，这也最终体现为两个党派不同的趋向。

对于共和党人和特朗普前总统而言，执政根基在于美国工人和农民，退出贸易协定符合其竞选纲领和执政基础。所以特朗普上任后的第一份行政命令就是宣布退出 TPP，并在上任后就农产品和工业品贸易壁垒，同主要贸易对手国展开一系列经贸谈判。

对于民主党，奥巴马、希拉里和拜登则在不同时期，做出了不同的选择。奥巴马是坚定的 TPP 支持者，但是希拉里和拜登则都从 TPP 的支持者，转变为 TPP/CPTPP 的反对者。民主党人行为发生逆转的原因，我们认为有三点：

第一，民主党本身的执政根基不稳。2010 年至 2020 年，共和党在两院的控制权逐步增大，民主党整体执政和竞选基础不稳，为争取劳工组织、环保组织等群体的选票，民主党人的竞选纲领开始走中性路线，以争取最大的支持面。而 2020 年总统大选中，

民主党也可以说是险胜，这也使得其继续维持中间路线、以争取更大范围的选民。

第二，美国的产业严重空心化，即使参与自由贸易协定，也难以在对外贸易上获得更大的优势。CPTPP 带来的最主要机遇，就是更低的关税和贸易壁垒。然而从 2000 年以来，美国产业空心化严重，在 2000 年至 2010 年的十年间，美国失去了约 33%的制造业工作岗位。2010 年之后，在历任总统促进制造业回流的政策作用下，制造业工作岗位小幅回升，但依然离峰值较远。美国国内产业空心化也是社会割裂、矛盾频发的核心原因。从美国的前车之鉴反思，这也是中国近年来着重维持整个制造业占比背后的原因之一。

第三，廉价劳动力和终端市场的问题已经得到部分解决。特朗普在任时期，由他主导推进的升级版北美贸易协定，在一定程度上已经解决了美国廉价劳动力和终端市场的问题。而且由于美国在北美贸易协定谈判中占据了绝对主导权，特朗普政府不仅满足了跨国企业低价劳动力的需求，也在墨西哥引入了最低工资条款，从而征得了美国劳工组织的同意。

所以，美国拒绝了 CPTPP，并且转而提出“印太经济框架”，也是美国目前的执政党民主党基于其政治诉求及实际国情打出的一张外交牌。

二、如何看待与评价“印太经济框架”？

“印太经济框架”最核心指向两个方面，**一是供应链安全，二是核心技术管控。**拜登总统上任后，2021 年上半年白宫就针对主要产业进行供应链安全的评估；一定程度上来说，拜登推出“印太经济框架”的构想可以说是蓄谋已久。一方面民主党代表了全球化的一方，想通过全球产业链赚取利润；另一方面，其又想在比较前沿的领域保持领先的优势。

所以，拜登上台之后既在非核心产品的领域对华释放缓和信号，包括一定程度上恢复芯片供货、推出关税排除清单，又频频联合盟友在核心技术领域孤立中国。在“印太经济框架”推出之前，美国总统和主要的经济官员，在访问日韩以及欧洲时均致力于建

立封闭圈子，希望在核心领域上加大对于中国的封锁，实现“去中国化”。在疫情后全球芯片短缺，和拜登作为新能源企业话事人的背景下，拜登的封锁政策尤其突出体现在半导体和新能源行业上。

美国希望借助“印太经济框架”加速对整个印太地区核心技术管控，在核心领域上加大对中国的封锁。美国经济官员的表态更为露骨和直接，商务部长雷蒙多曾明确地说，印太经济框架作为这一新型经济框架还包括协调出口管制，以“限制向中国出口‘敏感’产品”。美国贸易代表戴琪则公开宣称，“印太经济框架”是“独立于中国的安排”。所以，“印太经济框架”还是拜登“小院高墙”技术封锁的延续。

我们预计，拜登政府将采取国内加大投资，国外增加合作的双线程供应链“优化思路”。一方面，美方加大对芯片、数字经济等核心技术，以及供应链安全和敏感基础设施等领域的国内投入；另一方面，联合欧洲日韩等盟友，加大对知识产权、信息安全、人员交流等方面的管控，以“保护”之名阻断核心技术在亚太地区扩散，稳固自身在核心技术领域的霸主地位。而印太经济框架，就是美国联合亚太地区盟友，重塑产业链供应链，摆脱对中国的依赖的基本思路构想。

三、“印太经济框架”对中国的影响和应对策略

首先我们要意识到，一方面，美国现在所推动的新一轮对华技术封锁，其根基是建立在军事、经贸、金融、粮食、政治等美国综合霸权体系之上，技术霸权也是对于其综合霸权体系的补充。另一方面，“印太经济框架”作为一个还没有明确具体细节的框架，经济效益性没有那么强，甚至会阻碍亚太地区越发活跃的双向经贸活动。**如果美国不能给框架参与国实质性的优惠和利益，反而约束这些成员国的经济增长，则该框架的可持续性和影响力也将大打折扣。**

其次，**美国政治的波动对于其对外策略也有重大影响，**无论是共和党还是民主党都要顺从背后利益集团的诉求。11 月份美国即将举行中期选举，目前来看民主党整体选情承压、但众议院压力更大，因此中选中民主党人有很大概率丢掉众议院，或者丢掉参众两院。

假如共和党在众议院赢得多数席位、民主党守住参议院，两党将在议会形成对峙之势，无论是内政还是外交，共和党人都将对拜登后半任期的政策形成更大掣肘，就如同特朗普总统任期后半段所面临的困境一样。在这种情况下，为了争取更多选民的支持，也会激化民主党对华的强硬态度。

如果共和党重新夺回对两院的控制，将给中美关系带来更大的不确定性，我们面对的危险可能不只是“印太经济框架”。而特朗普总统执政时的共和党对华政策则是全面脱钩，不只涵盖了民主党人所推动的技术封锁，也包括产业脱钩、技术脱钩、金融脱钩，当时加征的关税不仅涉及到高科技产品，同时涉及到范围非常广泛的消费品、工业品。假如共和党人夺得两院控制权，我们所面临的外部环境会更为严峻。**虽然“印太经济框架”可能最终会消亡，但美国政局的变化，短期或将带来更大范围、更深程度的中美脱钩。**

对于中国来说，最重要的是要做好自己的事，通过不断开放，积极开展区域性经贸合作，争取全世界更多的国家和地区的支持。随着 RCEP 的生效，中国和亚太地区国家的经贸交流愈发活跃。今年 1 月 1 日起，中国开始全面履行 RCEP 协定所有承诺和义务，包括对大量产品立即实施零关税。我国与东盟、澳大利亚和新西兰之间的立即零关税比例均超过 65%，与日本则是新建立自贸关系，相互立即零关税比例也分别达到 25%和 57%。且 RCEP 成员将通过 10 年左右时间，基本实现 90%的产品享受零关税。未来，如果美国希望在亚太发挥影响力、进一步干涉亚太地区经贸活动，势必要释放利益。**如果我们和整个亚太地区国家，区域经济联系非常紧密，这时候就不容易被分割。**现在东盟是我们第一大贸易伙伴，同时，我们对日本、韩国长期都保持了贸易逆差，日韩对中国的依赖度持续增加，也加大了我们应对的空间和灵活度。

综上，“印太经济框架”是美国当前政治、经济和外交战略的综合选择，也是民主党的综合选择，**最终目的还是要对我们进行全方位的“小院高墙”的技术封锁。**同时，我们也要特别警惕，中期选举之后，随着美国政局变化，可能会给中美关系和外部环境带来更加严峻的挑战。对我们自己来说，还是做好自己的事情，只要中国对外开放的大门越开越大，中国抵御反全球化逆流的力量就越强。

邓希炜：“印太经济框架”短期内对中国影响较小，中国应积极推动全球化

邓希炜 香港大学经管学院教授

以下观点整理自邓希炜在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 51 期）上的发言

我们需要对“印太经济框架”及其对中国的影响有充分的认识，并从中归纳出中国政府、中国经济应该需要怎么去应对。

一、美国现状：短期内不利于IPEF推动

第一，美国现在面临的是前所未有的通货膨胀。比如，今年六个月相对一年前的六月，通货膨胀率是 8.5%；而市场对通货膨胀的预期基本会持续半年到一年左右；到了年底，人们普遍认为，通货膨胀率应该会在 6%以上。这也是拜登政府以及财政官员认为“可能需要再检讨对中国的关税”的原因。相信在未来的几星期，我们会听到“关税将迅速减少”的消息。当然，关税不会完全减掉，因为中美贸易战并非纯粹经济的问题，而是政治问题。

第二，市场预测美国经济将会出现衰退。市场预测今年年底或明年年初，美国经济会出现衰退的情况，并很有可能持续 1-2 个季度。我们相信，所谓“滞胀”已经在美国和某一些欧洲国家初步显现。一般来说，滞胀不能在 1-2 年内解决。所以，现在美国政府和美联储正面临着一个很严峻的问题：一方面需要控制通货膨胀，另一方面也不希望加息影响经济发展。所以，很多经济分析认为，明年 3-4 月左右，美联储利率会达到 3.5%-4%左右，有机会停留在高位，有机会美联储利率慢慢地减低。

在这样的情况下，拜登总统和他的团队基本没有空间和时间，也没有太多的政治筹码去推动“印太经济框架”。美国现在的经济情况，其实对中美贸易战以及美国和中国经济的角力，短期内是一个好消息。当然，我们预计中美经济紧张关系应该很难有转机。

不过就短期来说，过去两年，美国因疫情的关系而不停地放水、印钞票，这些都导致今天美国所面临的非常痛苦的状况。所以，**这对中美贸易战，对 IPEF 的推动，对中国来说是个短期内的好消息。**

二、IPEF的实质：形式大于内容

首先，IPEF 其实是个很空洞的框架。拜登 5 月份在东京公布 IPEF 时，提出了很多所谓的 21 世纪发展中国家的一些考量，包括绿色环保、绿色经济等，其实就是所谓的公平贸易。但如今全世界面对的是去全球化的格局，在这个时候，很多国家需要的应该是更具包容性的贸易框架、更低的贸易壁垒，而不是在这个时候提出所谓的公平贸易。国内前几年的一些问题，包括反贪、数字经济，在中央政府的支持下，已经提出了推动的方案。此时，从美国牵头推动亚洲地区的 IPEF 是有些牵强的，有一种距离感。

其次，IPEF 在不久的将来不会起到明显的作用。“印太经济框架”基本上是个门槛很低的框架，即基本上所有的 14 个国家愿意选 4 个支柱里的 1 个就可以成为成员国。这代表了不同的国家可以通过自己的状况，自己的背景，以及自己的所需，选择四个支柱里的一部分，来参加基本没有系统性的协议。我认为未来两三年，这个框架也未必会为亚洲经济体带来很正面或者明显的作用。

最后，IPEF 在不久的将来有可能完全作废。拜登总统和他的团队属于美国的民主党。美国的民主党属于左派，他们关注的是一些全球化或者发展中国家重要的发展话题，包括公平贸易、公平竞争、贫富悬殊等问题。今年 11 月，将会有美国中期选举，特朗普非常有可能再次受共和党垄断，它的上议院也有可能会受到共和党领导。这相当于拜登总统以及他现在推动的 IPEF 未必会得到共和党一些党员的支持。更重要的是，现在已经是 2022 年年中，2024 年共和党领导人非常有可能又一次当选美国总统。有人说这有可能是特朗普 2.0，而特朗普本身也可能再次当选美国总统。这代表美国会再次推动反全球化而非全球化，就等于现在所谓的 IPEF 也有可能在 2024 年 1 月份完全作废。实际上，特朗普总统在 2016 年上任第一天，已经把 TPP 完全消灭。

所以，**我们不要太担心 IPEF 对亚洲经济体的影响，也不需要它为中国在亚洲经济**

带来的影响力。中国政府、中国经济或是中国的企业应该做出一个什么回应，我认为我们需要做好自己，把疫情控制好，快速地恢复国内经济。当然，继续拥抱全球化，使得区域内一些框架协议具备低关税、低壁垒的特点，并希望中央政府通过和不同国家的合作，尽快地推倒所有阻碍全球化的政策。因为我们相信，美国长期将处于去全球化的阶段。因为在特朗普年代已经可以看出，在美国和中国角力方面，美国政府基本不希望太鼓励全球化的一些协议或机构，这其中包括特朗普提出退出 WTO 和不支持 WTO。

三、中国经济的应对措施：积极推动全球化

（一）拥抱全球化，搞好“双循环”

可以肯定的是，2024 年，当一个共和党总统再上场的时候也会再次推动去全球化的举措。中国应该趁着这个时候拥抱全球化，搞好“双循环”。我希望可以为香港政府或香港人做出一些在政策上研究的贡献。香港作为中国最全球化、最国际化的城市，可以为中国的“双循环”做出一份贡献，一方面帮助 RCEP 做好背后的法律、体制的建设；另一方面希望在疫情过后，再次作为人才中心，把很多外国的人才吸引到香港或者大湾区或者国内不同的城市。这是我们应该做的，有没有 IPEF 我们都需要做的。更因为我们看到美国是去全球化很大的动力，我们应该把握这个机会，再次地拥抱全球化，希望可以建设一个全球化的框架。

（二）RCEP 带动贸易，打造亚洲经济共同体

RCEP 是有史以来最大的全球国际贸易协定，包含迄今为止全球 1/3 的人口和 1/3 的 GDP。很多预测都认为十年以后，包含的人口大概将保持在 1/3，而 RCEP 不同的国家占全球 GDP 的比重将会增长到大概一半左右。因为人口增长速度没有 GDP 增长那么快，当然，中国经济也是未来国际经济一个很大的推动力。

更重要的是，很多人认为，RCEP 是个在亚洲也是为亚洲顾客服务的框架协议，是零关税的一个国际贸易协议。所以，我相信，那些在 RCEP 以外的一些国家，可能会在五至十年以后与 RCEP、FTA 有更多的来往，因为这是全球国际贸易、经济增长最大的一个

动力。

现在，国内中产收入的人口大概在 4.5 亿左右，东盟也是中产收入市场增长最快的地方之一，现在为止的市场规模是 3.3 亿人口左右。十年以后，两个地方的中产人口都会翻一番，即在国内到差不多 10 亿，在东盟可能会超过 7 亿。所以，十几亿中产人口在亚洲地区，基本上就等于**亚洲地区以 RCEP 带动会有更多的国际贸易来往，亚洲经济共同体将会更加互相依赖。**更重要的是，我们可以相信欧洲、北美的经济体，相信他们要在亚洲有更多的经济来往，有更多的国际贸易，更多的投资。简单来说，10-15 年以后，我相信美国单方面可能会觉得跟中国的经济角力或中美贸易战，最后伤害的是他们经济的发展。亚洲的经济发展是不可以阻止的，肯定是一个往上的趋势。

胡逸山：从东南亚的角度解析“印太经济框架”

胡逸山 马来西亚太平洋研究中心首席研究员

以下观点整理自胡逸山在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第 51 期）上的发言

一、东南亚国家加入“印太经济框架”的背景

由于地处东西方的交通要道，东南亚自古以来对于商业、贸易等非常看重。因此这次“印太经济框架”（后简称 IPEF）中14个成员国中，有7个东南亚国家或东盟成员国。其实**东南亚很多国家和美国不管是在经贸还是其他方面的往来都已经是非常紧密了**。譬如在第二次世界大战之后，因为国际上冷战情况出现，美国在东南亚已经孵出了一些比较亲美的政权，菲律宾刚上任的新总统小马科斯的爸爸老马科斯当年算是比较亲美的角色，同时和中国也保持开发各种紧密的正式关系。这种在中美之间寻求一个平衡，其实在东南亚各国可能都是比较频繁的一种做法。

在上世纪中叶，美国在东南亚就促成了“CITO”（东南亚工业组织）的成立，那时主要考虑到越南战争可能会是一场持久战，于是美国也开始扶持东南亚这些亲美的政权。所以，CITO 这个东南亚工业组织的成立比较注重防务的联盟，后来也就成为大家所熟悉的东盟先驱者或原型。在越战结束之后，东盟尽管成立不久，也很快地转型成为一个注重经贸合作的区域性组织，东盟和中国贸易关系的紧密已经使得东盟成为中国超越美国和欧盟最大的贸易伙伴。东盟自己本身在2015年也促成了东盟经济共同体 AEC。从东盟的角度来看，RCEP 相当于 AEC 东盟十国的自贸区，其中通过中国、韩国、日本、澳大利亚和新西兰的加入而不断扩大，成为一个跨越亚太的自由贸易区。

其次，**美国自从上世纪中叶以来在东南亚的投资也促进了东南亚的高度工业化**。因此，东南亚许多以经贸为主轴的国家，对于美国所提出来的比如 IPEF 倡议持积极参与的态度。但是由于美国在东南亚投资的力度、幅度等在最近十几、二十年下跌较为显著，而中国在东南亚的投资有比较大幅度的增长，所以也就促成了东南亚许多国家目前在经

济上靠向中国，在各种安全考量、防务考量方面仍然会继续和美国密切交往的局面。可是有时候和美国合作在尝到甜头的同时也需要付出一定的代价，比如之前美国所主导的TPP（跨太平洋伙伴协议）对东南亚许多国家的经济结构上有比较严格的要求。譬如马来西亚在加入 TPP 时被要求撤销或大幅度减掉一些传统的保护措施，从而换取更顺畅地进入美国市场的甜头，也是所谓的市场准入。在当时近十年经济大环境下，能够更大程度地准入美国市场，对于许多东南亚国家可能都是很大的吸引力，所以也就纷纷地加入了。

二、IPEF目前只是一个框架，对东南亚国家而言成本收益不对等

后来2017年1月20日，特朗普上台当总统的第一天做的第一件事就是率先退出 TPP 这个美国之前大力促成的组织。这对许多东南亚国家的震撼力是很大的。而且经济层面对东南亚国家的震撼力，和安全层面对美国去年8月16日阿富汗忽然撤军的震撼性很相似。因为美国在安全考量方面一夜之间从阿富汗撤军，在经济合作方面也是一夜之间退出之前他大力推动的 TPP。所以，这对我们肯定是有影响的。IPEF 目前看起来内容也好像还不是很扎实，所以大家就先加入再看怎么样。

拜登在提出 IPEF 时强调说，要使 IPEF 会员国经济增长更快速，同时也可以更公平。经济增长更快速这一点应该 IPEF 的大多数会员都很想要有，包括美国自身。更公平在国际层次方面 IPEF 各个会员国希望更加公平地得到经济增长，而不只是个别会员国；在国内层次方面，是希望能够让全国社会各阶层的消费者、民众能够享用到经济增长的果实。但是拜登没有提起的是，在我看来东南亚国家希望听到的是“自由贸易”。文件里提到的是“公平以及具有韧性的贸易”，却坚持不肯提到“自由贸易”。**似乎从特朗普时代一直延续到现在，美国国内已经形成一股政治上的共识，好像自由贸易已经成为共和、民主两党的一个比较肮脏的提法，他们都尽量避免“自由贸易”的提法，但这恰恰是我们东南亚国家希望看到的。**

IPEF 里提到要具有韧性的供应链，但供应链韧性不是一朝一夕可以建立的，需要花很多的科技和很多的钱。科技方面，美国对于高科技的知识产权要把握的决心和各种法

律规定，说得好听点是完善，说得直接一点就是比较不会放手。在这样一个情况之下，如何建立有韧性的供应链呢？有韧性的供应链又该由谁出钱来做呢？我想东南亚这些国家不太可能有太多的钱去建这些所谓有韧性的供应链，这一点也是需要和美方厘清的。IPEF 也说到要发展基础设施。基础设施的建设，发展中国家当然是欢迎的。但问题来了，到底由谁来出钱建这些基础设施？这也是很大的疑问。

至于说要有干净的、清洁的能源，要排碳化、气碳化，这是拜登民主党政府比较注重的一点。万一美国中期选举之后上台的是主导美国参众两院国会的共和党，还是否会注重这些所谓的清洁能源或者去碳化呢？假如两年后，特朗普重回白宫，我认为他首先不会做的事情就是这些所谓气候变化、气碳化或清洁能源的创举。所以，这一点也是很大的未知数。

IPEF 有提到税务方面的合作和反贪腐方面的合作。税务方面的合作，我觉得就是帮美国追税，假如美国有一些商家跑到马来西亚来，在美国欠了一大堆税款，要我们帮他追税。这种追税看起来是比较单方面、单方向的追税。对于其他非美国这些 IPEF 会员国来说，会有怎么样的益处呢？这也是需要厘清的。反贪腐，对于这些发展中国家，很多时候自己本身的政府高官都已经很贪腐了，如何让他们下定决心整治贪腐呢？这也需要很大的努力。

印度是 IPEF 里看起来较被重视的会员国，当然印度也会以印度国家利益为最高或最终的依归。最近俄乌冲突，美国对俄罗斯实施一系列的经济制裁，印度好像并不受其制裁，还是我行我素地跟俄罗斯继续购买，希望石油的价格更为便宜。坦白说，我认为 RCEP 之所以花那么长时间才谈成，主要的绊脚石是印度。这样的情况之下，**印度是否会在 IPEF 里真正扮演美国所想要看到的非常积极的角色，这也是有待考验的**。

起码到目前为止，IPEF 没有任何减免关税或非关税壁垒的内容，只是一个框架。那么应该把美国自身的经济问题而造成的溢出的国际上的经济伤害也减到最低。比如美国通胀来了，联邦储备局不停地提升利率等等，一方面当然是希望能够把通货膨胀拉低，但所造成的副作用也使得流窜在开发中的市场比如马来西亚、东南亚的热钱都纷纷

回流到美国去了，对我们也造成很大的伤害。因此这样的 IPEF 框架，既然都没有减免关税和关税壁垒的甜头，是不是至少能够帮我们**减低一些将来热钱外流的伤害**呢？这也是很值得探讨的。

三、中国应加强与东南亚贸易往来

第一，**中国应继续坚定不移地高举自由贸易的旗帜。**世界上凡是有能够促进自由贸易的一些运动或趋势，中国一定要一马当先，也带着其他这些志同道合的，也就是和中国在自由贸易的发展中在理念上、谈判上、实践上都坚持这一点的国家。因为有时候我们看到即使自由贸易协定签了，也未必加以实施，即使实施了，可能很多时候原则上关税会有所减或免，但一些相应的非关税壁垒还是使得自由贸易非常困难。所以，要注重不但只是提倡，还要注重实践自由贸易。**在实践的时候，关税和非关税壁垒都需要实质上的减免。**

第二，**要坚持中国自身的改革开放。**从我们的角度来看，希望中国能给我们东南亚国家更大的市场准入，更大程度地进入中国的国内市场，在各种领域里也享受到中国的所谓国民待遇，比如说来自东南亚的投资者都能够享受到和中国一样的国民待遇等等。这一点对我们来说也非常的重要。

第三，**为发展中国家，尤其是东南亚的一些发展中国家提供各种援助或借贷**。我们可能也是希望中国能够继续做到这一点，因为坦白来讲，2017年以后，中国本来有的一些投资由于外汇管制而受到很大程度的限制。所以，“一带一路”或 RECP 的倡议，有一些低垂的果实，我们要早日去收这些低垂的果实。能够更大程度援助当然更好，但至少中国的外汇管制方面，对于一些承诺了的投资，要使它的**资金明确，能够流通**，这点对东南亚来说是非常重要的。

因为有着南海领土领海，南海课题一直是东南亚和中国之间的争议，使得中国和东南亚许多国家的关系一方面很微妙，另一方面经贸往来非常紧密。比如中国是马来西亚长期最大的贸易伙伴国，马来西亚也多次是中国在东南亚各国里最大的贸易伙伴国，因

为南海的海域争议，使得两国关系有时候也会有起有落。一劳永逸的解决方案没有，但中国之前提出来的**“搁置争议、共同开发”**的理念我们是比较同意的，至少可以把争议搁置，共同开发南海的一些资源。当然，如果中国对东南亚国家更大程度的让利，东南亚国家对中国也会更为感激。

未来，和**东南亚之间贸易方面可以加强的，**当然是服务性的领域和行业，也就是**服务贸易**。对此我提出两点，**一是旅游，二是教育。**旅游方面，因为我来自马来西亚东边沙巴这些地方，中国旅客对我们经济增长起了决定性的作用，我们当然也希望能够早日再度欢迎中国的旅客到来。教育方面是比较双向的，在中国有很多东南亚的同学们，在东南亚许多国家，包括马来西亚、新加坡也有很多来自中国的同学们。这一点我们可以更大程度地去做，**使更多的同学们相互到对方的国家或地区学习**。中国厦门大学在马来西亚开了分校，希望更多的中国大学也可以到新加坡、印尼等东南亚国家开一些这样的分校，希望大家能够相互在教育方面有更大程度的交流。

CMF
China Macroeconomy Forum
中國宏觀經濟論壇

把脉中国经济　传递中国声音
Taking Economic Pulse, Forcasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站：http://ier.ruc.edu.cn/

微信公众号：