

焦點評析

東亞各國針對美國出臺《印太經濟框架》的因應之道

Respective Response of East Asian Countries towards IPEF

田慶立 *Qing-Li Tian*

天津外國語大學國別與區域研究院執行院長
*Executive Dean, College of Country and Regional Studies
Tianjin Foreign Studies University*

美國推行印太戰略的核心目標與政策構想，主要是致力於從安全領域和軍事層面全方位加大遏制中國的力度。然而，自特朗普執政時期退出 TPP 之後，美國在亞太地區經濟領域的存在感有所削弱，在某種程度上陷入被邊緣化和孤立化的尷尬境界。為彌補印太戰略在經濟層面存在缺失的制度短板，美國總統拜登遂於 2022 年 5 月訪問日本期間推出《印太經濟框架》（簡稱 IPEF），其中創始成員國包括日本、韓國、印度、印尼和新加坡等 13 個國家。從美國官方正式公佈的框架協議來看，鑒於其秉持的所謂「非傳統」、「速度型」和「靈活性」的總體原則，由於過於分散和游離主題，加之缺乏富有實質性的經濟誘因做支撐，雖然印太地區十多個國家加入其中，但這一經濟框架具體運營之後的實際效果恐非人們所期待的一般理想，究竟成效幾何令人存疑。東亞各國針對美國出臺的《印太經濟框架》，依然因循各自國家利益進行總體判斷和隨機應變式的靈活應對，不斷進行探索與持續磨合。

一、美國國內阻力重重將會影響執行效果

特朗普總統之所以令人驚訝地退出 TPP，顯然並非是一時心血來潮的魯莽之舉，而是為了呼應國內相關群體的利益和訴求，具有深厚的國內背景。美國最為便捷的途徑可能是重返 TPP 框架之內，而且這一架構也是奧巴馬時期拜登作為副總統時實際推動的項目，然而，拜登總統執政後，由於顧及本國國內反對自由貿易的保守勢力，也未敢輕易復歸。拜登政府的意圖在於，以行政令的方式推進《印太經濟框架》議程，從而繞開手續繁雜的國會審議程式更加方便，但這直接導致對於諸多關心進入美國市場提高准入度的國家來說，由於缺乏法律層面的有力支持，恐怕難以形成具有吸引力的優惠政策選項。

美國出臺的 IPEF 擁有四根支柱，主要包括公平及有韌性的貿易；具有彈性的供應鏈；基礎設施、綠色能源及脫碳；稅收及反貪腐。主要目標乃是「針對中國」和「分化東盟」，試圖達成「一箭雙雕」的戰略目的。至於對印太地區的加盟國家而言，最為關心的事項還是削減關稅和市場准入問題，美國則「王顧左右而言他」，採取語焉不詳和模糊處理的曖昧態度。鑒於美國草草出臺的 IPEF 經濟框架存在著諸多先天性弱點，必然導致其營養不良、行而不遠。

要而言之，美國 IPEF 的弱點主要在於：其一，法律約束力薄弱。由於這一框架協議僅以總統發佈行政令的方式實施，未經國會充分審議和民主討論上升至法律層面，在約束力和執行力方面將會大打折扣；其二，政策連續性堪憂。從當前拜登政府的支持率來看，已處於低位元徘徊的狀態，加之由於年齡原因，拜登連任的可能性較低。當新任總統上臺執政後，恐會旋即拋棄這一制度框架；其三，利好驅動力匱乏。美國本土貿易保守主義思潮甚囂塵上，對於開放市場和降低關稅態度消極，而作為經濟制度框架，若缺乏互惠共贏的經濟誘因利好因素的有效驅動，註定會由於內在驅動力的缺失而偃旗息鼓。

二、東盟不會輕易屈從美國壓力開罪中國

美國構建《印太經濟框架》的總體目標是為了開闢美國引領印太地區的新時代，在確立遏制和排斥中國的邏輯前提下，若無法得到東盟十國的廣泛支持，其政策倡議無異於搭建空中樓閣。為此，美國通過召開美國—東盟特別峰會的方式極盡拉攏東盟之能事，試圖吸引東盟國家加入美國領導的西方反中與反俄聯盟行列，美國推出上述舉措的戰略意圖意在全方位制衡中國，表面上是經濟合作倡議，實質上是安全戰略制衡。然而，東盟基於自身戰略利益考慮，絕不會輕易屈從美國壓力而就範，從本次俄烏衝突以來東盟國家的態度上可見一般，東盟國家更為注重經貿往來維持區域繁榮，至於在中美兩大國之間「選邊站隊」開罪一方，明顯不符合其自身利益，尤其是在面對中國這一密切的交易夥伴時更是得不償失。

從東盟各國的立場來看，面對中美競爭態勢持續加劇，其達成的目標體現為：其一，力爭在中美兩國之間保持平衡。無論是面對美國超強的綜合實力，還是中國所擁有的廣闊市場和無限商機，東盟試圖以「兩邊通吃」的方式，增強在中美博弈之間贏得話語權、主導權和主動權；其二，注重 IPEF 的後續效益。在東盟看來：「IPEF 不是鐵板一塊，現在食之無味，不代表未來也是。」東盟十分重視今後從 IPEF 的良好運營過程中分得「一杯羹」；其三，擔心東盟團結被美國分而治之。東盟歷來十分重視強化區域認同，較為擔心美國依託 IPEF 框架將東盟十國以「親華」和「反華」的態度不同予以親疏有別地差別對待，持續保持東盟內部團結，以同一個聲音發聲和行動上保持步調一致乃是其增強國際影響力的重要「秘訣」。

三、日本國家戰略缺乏遠見絕非地區之福

從日本的戰略意願來看，十分期待美國重返 TPP 制度框架，然而，美國卻決意另起爐灶，顯現出日本針對美國開展的 TPP 外交鍛羽而歸、成效不彰，也凸顯出日本追隨美國作為附庸國地位的尷尬境遇。基於應對中國崛起的戰略考量，日本又迫切希望美國在印太地區的經濟領域有所作為，力圖敦促其

在平抑中國影響力方面發揮領頭羊作用。問題在於，日本奉行的外交路線崇尚現實主義，特別關注加入《印太經濟框架》帶來的利好之點，尤其是與 TPP 相比，具體優勢體現在何處尚不明朗，只有將這些互惠共贏的美好圖景頗具實際操作性地展示出來，日本才會心悅誠服地贊同且助推該框架協議。從當前岸田內閣推行的外交政策上來看，業已死心塌地地將國運押在追隨美國的戰略賭局上，力爭充當美國鉗制印太地區的「鷹犬」。

自俄烏衝突爆發以來，日本的國家戰略走向存在著顯著問題，缺乏長遠戰略眼光，往往無法理性分析國際局勢的總體走勢，在時代洪流中難以順應時勢，而是逆歷史潮流而上。二戰期間加入軸心國同盟，最終導致國之將亡的慘烈狀態；當前又緊緊追隨日薄西山的老大帝國美國，頗具險惡用心地將作為世界動盪之源的美國引入亞太地區。實際上，日本本應利用自身作為世界第三大經濟體的優越地位，充分激發 CPTPP、RCEP 等制度平臺的引領作用，在亞太地區經濟領域有所作為，發揮「領頭雁」的作用，以期為實現亞太地區的繁榮穩定貢獻力量。日本當前卻反其道而行之，不斷在安全層面和軍事領域秀肌肉、博眼球，一味迎合美國的窮兵黷武戰略，可能會將亞太地區變成動盪不寧的戰禍之所。日本國家戰略走勢的消極取向，值得亞太地區所有愛好和平的有識之士時刻保持警惕，日本軍事大國化動向絕非地區之福。

從日本外交的戰略意圖來看，其一，岸田外交時刻追隨美國，在應對俄烏衝突方面態度強硬，展現出與傳統的安倍外交路線迥然有異的姿態，尤其是在對俄外交上所持的強硬立場，乃是力爭與安倍既往推行的親俄外交劃清界限，旨在彰顯自身的存在感，試圖達成吸引新生代自民黨年輕議員聚攏在自身周圍的政治志向；其二，日本無論是在俄烏衝突之際堅定地站在反俄最前線，還是雖不情願但勉為其難地迎合美國的 IPEF，暗含的重要內涵和試圖釋放的強烈政治信號在於，以所謂「絕不容許憑藉實力改變現狀是國際社會共同的課題」為名，以期形成在亞太地區對中國相關舉動的「警示」和「震懾」；其三，日本重視軍事領域，缺乏外交視角和關注民生的治國取向業已引起普通國民的反感。日本共產黨書記局局長小池晃認為：「最近自民黨和政府

有關安全的討論清一色聚焦於軍事準備，而缺乏外交視角。政治應盡的最大職責就是進行徹底的外交努力以防患於未然。」日本普通民眾在拜登總統訪日期間發動的反對戰爭的示威遊行，彰顯了來自民眾層面發出的與日本為政者截然不同的訴求和呼聲。

四、中國宣導開放包容區域戰略乃是王道

俄烏衝突之後，全球化遭遇重大挫折，逆全球化暗流湧動，全球的產業鏈、價值鏈和供應鏈面臨分離和斷裂的風險。尤其是美國《印太經濟框架》的出臺及實施，試圖將中國遮罩在經濟領域之外，以此孤立和打壓中國。美國拋出該框架的表面理由是為了加強區域合作、促進地區開放繁榮，實則拉幫結夥搞「小圈子」，破壞產業鏈穩定，製造地緣政治對抗，讓亞太國家充當美國維護自身霸權的「馬前卒」來圍堵中國。

美國貿易代表戴琪聲稱：「我認為我們對中國的態度是，我們需要改變老劇本。但關於中國，我們會有直接的雙邊接觸。」針對美國的這一戰略圖謀，2022年5月22日，中國外長王毅針對美國的有關舉動發問：「美國是不是在把經濟問題政治化、武器化、意識形態化，用經濟手段脅迫地區國家在中美間選邊站隊？地區國家有理由要求美國老實回答。企圖拿一個什麼框架來孤立中國，最終孤立的必將是設局者自己。」從美國推出的一系列全方位組合措施來看，通過組織亞洲版的北約以遏制中國崛起的步伐，其中推動自由和開放的印太戰略，和澳英美聯盟的建立是華盛頓包圍和遏制中國宏大計畫的重要組成部分。從中國的角度而言，美國的任何包圍與遏制戰略的有效推行，都離不開東南亞國家的參與和支持，因此，積極爭取和團結東南亞國家，避免其加入美國領導的反華聯盟，對有序落實和順利踐行中國的周邊外交戰略至關重要。

美國《印太經濟框架》的出臺，無疑具有從經濟層面對中國《一帶一路》倡議進行對沖的戰略意圖。2022年5月，在華盛頓召開的美國—東盟峰會上，

美國承諾向東南亞清潔能源設施專案投資 4000 萬美元，在東京舉行的《四方安全對話》領導人會議上，與會四國同意在未來 5 年為印太基礎設施提供超過 500 億美元的資金。然而，所有這些加在一起，與中國《一帶一路》倡議相比，依然相形見绌。截至 2020 年一季度，《一帶一路》項目的總投資額高達 4.3 萬億美元。顯然，美國的相關投資對於印太地區的總體需求而言，與中國的投資相比存在較大距離，而如何加大注資力度，不斷推出優惠的政策選項吸引印太地區的相關國家積極參與，才會使這一制度框架具有延續下去的內在驅動力。

從中國的外交立場來看，其一，針對美國出臺實施的孤立中國的 IPEF 制度框架，中國並未作出強烈反應和具有針對性的反擊，而是採取謹慎務實的低調應對之策，試圖依託 RCEP、CPTPP 及《數字經濟夥伴關係協定》等制度平臺，妥善利用既有的關稅準則，富有建設性地推進市場准入政策落地，實質性地增強與全球各大經濟體保持密切聯繫，旨在化解美國從中作梗帶來的各種威脅和挑戰；其二，中國政府的外交政策一貫主張奉行多邊主義和自由貿易原則，宣導開放包容的區域戰略，反對歧視性和排他性的制度框架。亞太區域的各個國家和地區唯有通過經濟紐帶緊密地聯合起來，推進多邊主義、自由貿易和區域合作不斷取得深入發展，維持亞太地區的和平發展與繁榮穩定；其三，中國試圖充當維護全球化深入推進的主導力量之一，打造欣欣向榮的和平「亞太」，抵制富有敵意的黷武「印太」，乃是亞太地區各國人民持之以恆為之奮鬥的宏遠目標。

顯然，美國《印太經濟框架》的戰略圖謀明顯是項莊舞劍、意在沛公，劍指中國的意圖世人皆知。關鍵在於，作為亞太地區最具活力的大型經濟體之一，中國被排除在外，加之這一框架協議先天具有的諸多漏洞和制度弊端，未來發展還不免受後拜登時代印太政策調整的不確定性影響，前景註定一片黯淡。

責任編輯：吳家綺