美国“印太经济框架”是什么货色？

本报记者 李嘉宝

热点对话

美国白宫日前发布题为《美国印太战略》的报告，全面阐述美国对印太地区形势、“中国挑战”等问题的看法。除了加大力度巩固外交军事“小圈子”外，美国又抛出所谓“印太经济框架”，声称要建立“一个适应21世纪要求的多边伙伴关系”。2021年10月，美国总统拜登以视频方式出席东亚峰会时，提出了“印太经济框架”的概念。此后，美国多位高官频频利用各种场合为“印太经济框架”造势。

“印太经济框架”的内容是什么？美国有何目的？“印太经济框架”与一般自贸协定有何本质区别？其实施前景如何？围绕上述问题，本报记者对话三位国际问题专家，进行分析解读。

■ 华东师范大学亚洲和太平洋地区研究中心执行副主任 **陈晓晨**

■ 中国市场学会海疆丝绸之路工作委员会主任 **王晓鹏**

■ 中国国际经济交流中心美欧所首席研究员 **张茉楠**

“印太经济框架”的内容和特点是什么？美国的目的有哪些？

《美国印太战略》指出，“印太经济框架”旨在促进高标准贸易，管理数字经济，提高供应链弹性和安全性，促进透明、高标准基础设施投资，并建立数字连接等。据彭博社等外媒此前报道，美国商务部长雷蒙多曾表示，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”。

陈晓晨：从《美国印太战略》的内容来看，“领导构建印太经济框架”是美国“印太行动计划”10项核心工作的重要组成部分，在排序上仅次于政治外交相关的安排，凸显其重要地位。

“印太经济框架”将成为美国主导下的经济“小集团”。它有几个明显的特征：一是意识形态先行，具有明显的价值观色彩；二是针对性强，明确将中国排除在外；三是封闭性和排他性强，成员将会是美国“精心选择”的；四是约束贸易本身，鼓吹在供应链上与中国“脱钩”。

近年来，美国对外贸易政策既有一贯性，又有明显的转向。一直以来，美国都有强调规则标准先行的传统，且以本国利益为中心。同时应注意到，与以往用所谓“高门槛”“高标准”“严规则”进行排他不同，如今美国政府的贸易政策带有明显的地缘政治和意识形态色彩，排他性更强、更直接，且具有一定的针对性、对抗性。

张茉楠：“印太经济框架”目前仍停留在概念和初步谋划阶段。综合各方信息来看，在新冠肺炎疫情冲击下，美国高度关注供应链问题，“印太经济框架”对此也有涉及，但带有明显的对华“量身定制”色彩。印太地区是全球经济最活跃的地区之一，中国与印太主要国家都保持着密切的经贸联系，在地区经济中发挥着举足轻重的作用。美国希望借助“印太经济框架”与中国“脱钩”，并在现有条件下吸纳更多经贸伙伴，寻找供应链替代方，更要拉拢其他国家形成对中国的“合围”，将中国排除出地区贸易体系。

“印太经济框架”很大程度上已经是一个地缘经济概念了，它与美国现行的“印太战略”完全契合、互为补充。美国希望借“印太经济框架”补足“印太战略”缺乏经济支柱的短板，既握“军事大棒”，又挥“经济大棒”。

王晓鹏：美国提出“印太经济框架”有三重目的。

从宏观角度来看，美国欲借“印太经济框架”之名，深度整合印太地区盟友、伙伴关系，形成一个“新经济宗藩体系”，确保各国与美国战略步调一致，是其推动美式全球治理的关键步骤。从中观角度来看，“印太经济框架”是美国“印太战略”在经济领域的重要补充，是美国主导“全球供应链重组”的重要着力点，“去中国化”痕迹明显。从微观角度来看，“印太经济框架”尽管提及贸易投资便利化、数字经济与数字贸易、基础设施合作、供应链与绿色经济等议题，但其根本目的还是利用机制的叠加挖各国经济的墙脚，满足美国一国的经贸需求。

整体来看，“印太经济框架”充分暴露美国“多边主义”外衣下的单边主义与贸易保护主义政策取向及行为惯性。

“印太经济框架”是自贸协定吗？将对地区贸易自由化产生哪些影响？

美国商务部长雷蒙多曾表示，美国不会重返全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP），但计划与印太地区国家就“印太经济框架”正式展开谈判，并强调将以“一种超越传统贸易协定的方式”加强同地区盟友的关系。《华尔街日报》援引分析人士观点称，预计美国不会向贸易伙伴提供关税削减和其他传统的市场开放工具。没有市场准入措施，这一框架可能会成为“美国及其富裕盟友的又一个俱乐部”。

张茉楠：“印太经济框架”涉及的大部分经济议题，在美国此前退出的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）中都有所体现。从这个角度看，该框架不过是“新瓶装旧酒”。美国之所以不寻求加入CPTPP而是另建“印太经济框架”，完全是出于美国优先的利益考虑。一方面，美国希望借“印太经济框架”遏制中国。另一方面，近年来美国国内主流舆论普遍呼吁所谓“制造业回归”“保护中产阶级就业和福利”。拜登政府更是自我标榜为“中产阶级外交”。受这种政治环境及社会环境影响，美国更希望建立一个由自己主导的、单向的贸易协定，而非双向让渡市场、互相减免关税的自贸协定。

“印太经济框架”与TPP、CPTTP最大的不同在于，前者是一个单向的经济要价，并不是双边或多边的自贸协定。它强调的不是开放、多边、平等、互惠的自由贸易，而是建立由美国整合及主导的针对中国的“价值观同盟”，显然与多边主义理念背道而驰。

陈晓晨：从本质上看，“印太经济框架”不是自贸协定，而是一种排他性、约束性的贸易规则。一般来说，自贸协定也有约束性条款，但是其主要目的是规范成员行为，避免实施一些限制贸易自由化、便利化的举措。“印太经济框架”则是对特定贸易对象、方式和领域进行限制，并鼓吹所谓“替代性”，实际就是要把中国从地区供应链中排除出去。“印太经济框架”是打着“多边主义”旗号的伪多边主义，将对地区既有贸易秩序构成挑战，对地区贸易自由化产生负面影响。

王晓鹏：美国借“印太经济框架”追求多个“小圈子”的利益叠加，势必带来国与国之间、各个次区域之间贸易壁垒的增加。同时，美国将“印太经济框架”与地缘政治议题进行捆绑炒作，鼓动印太经济体与中国市场“脱钩”，将会损害这些经济体的经贸利益，破坏近年来形成的地区贸易自由化良性节奏，对美国自身而言也是“损人未必利己”之举。

“印太经济框架”实施前景如何？美国能得偿所愿吗？

日本《朝日新闻》日前报道称，“印太经济框架”不像自贸协定那样对成员国形成约束，能够产生多大效果仍然存疑。这种框架性安排的前提是“不包含市场准入承诺”，不能提供诸如进入美国市场这样的实际利益，所以不能轻易吸引那些对中国经济依存度不断上升的东南亚国家。美国企业研究所研究员扎克·库珀认为，如果美国提议的框架不能让印太地区国家信服，可能会对美国的“印太战略”造成严重损害。

张茉楠：“印太经济框架”的特点和属性决定其不可持续，不会走得太远。

一方面，印太地区多数国家以出口导向为主。若“印太经济框架”只是美国单方面“口惠而实不至”的所谓“承诺”，无法落实到具体的协议条款中，不能实现相互对等开放市场，也不能给予他国优惠和利益，其吸引力将不会太大，印太国家也不大会盲目追随美国。

另一方面，印太地区大部分国家都与中国保持着紧密的经贸和投资往来，从与中国合作中获得了巨大的经济利益。尽管其中一些国家对美国有安全保障的诉求，但也不会愿意放弃自身经济利益，卷入大国博弈中。进入2022年，区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的生效将推动亚洲实现更高水平的区域经济一体化。在这样的背景下，“印太经济框架”这种排他性、对抗性的经济“小圈子”，与印太地区多数国家所坚守的开放、多边的自由贸易立场是相悖的，这种所谓的“合作”注定无法成形。

王晓鹏：“印太经济框架”的实施前景充满巨大的不确定性。当前，新冠肺炎疫情与百年未有之大变局相互交织，抗击疫情、促进经济复苏发展、进一步推动地区贸易自由化进程，是各个经济体的普遍共识。美国为了一己之私利，对旧有的全球治理模式抱残守缺，导致其提出的“印太战略”“印太经济框架”都充斥着冷战思维和零和博弈色彩，与印太地区大多数国家秉持的开放、多边的自由贸易立场背道而驰，其独占技术优势、强化经济霸权的倾向更是不得人心。可以预测，“印太经济框架”必定前景黯淡、难以长久。

陈晓晨：“印太经济框架”作为拜登政府推进“印太战略”的重要一环，与美国主导建立的美英澳三边伙伴关系、美日印澳四边机制、五眼联盟等如出一辙，不过是一个稍微大一些的“小圈子”“小集团”。这个带有强烈地缘政治色彩的所谓“经济框架”，与促进贸易自由化无关，也将从根本上限制自身的长远发展。

在地区国家与中国保持紧密经贸联系的背景下，“印太经济框架”未来发展将面临“三难”，即它所追求的代表性、排他性和实质性三大目标注定无法同时实现。具体来看，若要达成一个具有实质性约束力、又针对中国的排他性协议，就不会有很强的代表性，无法吸引地区大多数国家，可能只有几个美国的“忠实盟友”参与；若要吸引更多地区国家达成所谓针对中国的排他性协议，可能只会得到一纸缺乏实质内容的宣言，缺乏实质性内容；若要确保成员具有代表性、条款具有实质性，美国最在意的排他性就会大打折扣。在我看来，“三难”将是“印太经济框架”未来面临的核心阻力。

观象台

想割裂亚太经济只能是竹篮打水

□高 乔

近日，首份以白宫名义发布的《美国印太战略》报告引发国际社会关注。其中，“印太经济框架”再次被提起。自2021年10月美国总统拜登在东亚峰会期间提出这一概念，到如今将其写入美国“印太战略”报告，美国企图在经济领域构建“去中国化”“小圈子”的意图更加明显。

“印太经济框架”究竟是真的为了推动亚太地区经济繁荣，还是为了一己私利、割裂亚太区域经济？细究“印太经济框架”的意涵，不难发现，美国反复提起的这个概念，实际上是居心不良，来者不善。

“印太经济框架”的诞生，是为了弥补美国在亚太地区经济领域的战略“短板”。2017年，特朗普政府退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），美国在亚太地区的经济政策工具被弱化。近年来，中国经济快速发展，与亚太地区国家经济联系日益紧密，让美国倍感焦虑。美国提出“印太经济框架”，是企图重拾在亚太地区经济领域的影响力，挽回由自己一手造成的战略“缺位”。

“印太经济框架”的内核，是服务于美国的“印太战略”。美国“印太战略”报告中，先后共13次提到中国，疯狂渲染所谓“中国威胁”，试图从政治、经济、安全领域孤立中国。美国嘴上说着推动地区繁荣，实际却在撺掇亚太地区国家在供应链、基础设施等方面“去中国化”。“印太经济框架”实属新瓶装旧酒，骨子里还是奉行“美国优先”，不过是服务于美国地缘政治经济目标的新武器。

美国到底想干嘛，亚太地区的其他国家其实心里有本账。此前，美国积极拉拢亚太地区盟友伙伴，组建美英澳三边伙伴关系、美日印澳四边机制等，在军事安全领域大搞围堵中国的团团伙伙，在真正关乎亚太地区经济发展、民生改善的领域始终口惠而实不至。如今，美国抛出的“印太经济框架”，既没有让亚太地区其他国家满意的具体可行方案，也没有获得美国国内的一致支持。连白宫国安会前亚洲事务高级主任格林近日也批评称，“印太经济框架”在地区国家重视的经贸方面无所作为，就像是“感恩节大餐只有馅料和蘸酱，却没有火鸡”。

经济全球化和多边主义是不可逆转的时代潮流。联合国亚洲及太平洋经济社会委员会发布报告指出，“一带一路”倡议使亚太地区参与国间的贸易量增加了4.1%。2022年1-2月，中国与东盟贸易达1365.9亿美元，同比增长13.1%。事实早已证明，亚太地区的繁荣发展，靠的不是某个国家的排他“小圈子”，而是各国互利共赢的切实合作。

美国如果真的想服务地区经济、取信于地区国家，就应该真心实意地搞合作、促发展，而不是存私心、谋霸权。“印太经济框架”的政策导向是封闭而非开放，是割裂而非融合，是对抗而非合作，将对地区经济合作和未来发展前景构成严重威胁。这种充斥冷战思维和集团政治的所谓“战略”，毫无新意，更无前景，注定只会“竹篮打水一场空”。

贸易总额再创新高 “一带一路”顺利推进

中非经贸合作之路越走越宽

常可潆

中国海关总署日前发布数据显示，2021年，中国同非洲地区双边贸易总额突破2500亿美元大关，创下2014年以来新高。专家指出，面对新冠肺炎疫情冲击，中非经贸合作彰显韧性，前景可期。

三月十日，山东烟台港，出口非洲的压路机正在装载。 唐 克摄（人民图片）

成绩亮眼

2021年，中非双边贸易总额达2543亿美元，同比增长35.3%，其中非洲地区对华出口1059亿美元，同比增长43.7%。中国已经连续12年稳居非洲第一大贸易伙伴国地位。联合国贸发会议报告显示，2021年非洲地区经济有所好转，这主要缘于外部环境的改善，特别是中国等市场积极支持非洲增强出口能力。

中国对非投资同样亮眼。数据显示，2021年1到9月份，中国对非全行业直接投资25.9亿美元，同比增长9.9%，已超过疫情前2019年的同期水平。

“中非经贸联系密切，合作成果显著。”中国社会科学院西亚非洲研究所南非研究中心主任姚桂梅在接受本报采访时指出，非洲是发展中国家最集中的大陆，是参与“一带一路”倡议最重要的地区之一。中国对非基建投资推动了当地的互联互通和城市化进程，非洲国家在中国构建“双循环”新发展格局中也扮演着不可替代的角色。

合作共赢

2021年底，卢旺达驻华大使詹姆斯·基莫尼奥做客网络直播间，为卢旺达农副产品带货。5秒之内，3000斤咖啡豆就被中国网友抢购一空。

近年来，越来越多优质非洲农产品进入中国市场，凸显中非经贸关系优势互补、互利共赢的特点。

除传统贸易领域外，中非合作新亮点不断涌现。疫情发生后，中国积极履行将新冠疫苗作为全球公共产品的承诺，向非洲国家提供疫苗，并努力推动疫苗联合生产。在数字经济、航空航天、清洁能源、新基建等新兴领域，中非合作也迸发强劲活力。

长期以来，中非合作始终以真实亲诚为底色。中国强调，中非合作领域的重心“从来不是中国想做什么，而是非洲想做什么”，受到非洲国家高度认可。肯尼亚总统肯雅塔说，中国不仅是肯尼亚的真诚朋友，更是紧密合作的发展伙伴。

姚桂梅指出，发展同非洲国家的团结合作，是中国对外政策的重要基石，也是中国长期坚定的战略选择。中国始终尊重非洲国家的发展需求，与时俱进地开展全方位务实合作。

前景光明

当前，非洲国家普遍面临疫情防控和经济复苏的艰巨任务。在中非合作论坛第八届部长级会议通过的《中非合作2035年愿景》《中非合作论坛—达喀尔行动计划（2022-2024）》等一系列纲领性文件和计划指引下，后疫情时代中非经贸合作前景可期。

南非《比陀新闻报》指出，目前，非盟委员会和52个非洲国家已经同中国签署了共建“一带一路”合作文件。中非合作将进入提质升级新阶段，迎来更多发展机遇。

“中非经贸合作机遇多，前景好。”姚桂梅认为，中非在基础设施建设领域合作具有传统优势。此外，中国企业可以根据非洲《2063年议程》探索新的合作方向。后疫情时代，中非在数字经济、绿色低碳、卫生健康及职业教育领域合作大有可为。