

## CCG 研究报告

2023.10.23

# 加强亚太合作，参与印太合作

## ——中国的机遇与挑战

### Strengthen Asia-Pacific Cooperation and Participate in Indo-Pacific Cooperation

### ——China's Opportunities and Challenges



## 摘要

当前，亚太地区占世界人口三分之一，占世界经济总量逾六成、贸易总量近一半，是全球经济最具活力的地区，也是世界经济增长的重要引擎。亚太经济合作组织（APEC）作为亚太地区层级最高、领域最广、最具影响力的经济合作机制，是中国对外开放与开展国际经济合作的重要平台，尽管受亚太变局影响面临多重风险，仍对推进亚太合作发挥着重要作用。2023 年亚太经济合作组织（APEC）领导人非正式会议将于 11 月 15 日至 16 日在美国加利福尼亚州旧金山举行，届时中美高层领导人或有望再度会晤。

过去几十年，亚太区域经济合作蓬勃发展，创造了举世瞩目的“亚太奇迹”，展现了亚太区域经济合作强大的生命力。但随着跨越太平洋两岸贸易失衡及大国竞争加剧，美国从 2010 年重返亚太战略开始转变对华和亚太区域合作政策，从对华接触转向遏制，从亚太合作战略转向印太合作战略。美国的区域合作战略在一定程度上促进区域一体化进程和填补治理赤字，但却加剧大国竞争，破坏区域合作的协商对话基础，甚至增加大国直接冲突的风险。亚太局势动荡不仅危及中国外部环境，而且不符合区域内国家对发展与稳定的共同追求。对此，就中国应对亚太变局及推进亚太区域合作，福建社会科学院亚太研究所与全球化智库（CCG）联合建议：

1. 创新战略思维与区域合作理念，制定积极的区域合作战略。中国要坚持共同发展、互利共赢的开放地区主义原则，反对搞排他性的封闭集团，维护 APEC 大家庭精神，倡导共建亚太命运共同体，积极主动融入美国、东盟等倡导的区域合作机制，推进亚太区域经济一体化。

2. 要重视 APEC 平台作用，增加中美 APEC 内的合作面，实现 APEC 扩员，邀请印度、巴拿马及东盟成员柬埔寨、老挝和缅甸等国家参加，强化 APEC 贸易规则谈判与制定功能，推动 FTAAP 启动传统议题+新议题的谈判进程。

3. 尽快启动和完成中国加入 CPTPP 和 DEPA 谈判进程。尽快组建 CPTPP 谈判工作组，并将东盟国家和拉美国家作为加入 CPTPP 的谈判重点对象，争取日本和墨西哥支持中国加入 CPTPP。推动以 DEPA 为基础展开谈判达成涵盖更多 APEC 成员的亚太数字经济伙伴协议。

4. 深化 RCEP 合作机制，推动尽快建立 RCEP 秘书处，建立信息共享机制，打造开放的供应链合作，适时联合域内经贸伙伴推动 RCEP 加速实施或升级谈判，适时吸收其他亚太地区国家如墨西哥、智利、秘鲁、斐济参加 RCEP，将 RCEP 作为实现 FTAAP 的重要路径。

5. 改善与日本、韩国关系，保持中日韩三方合作机制畅通，在 RCEP 谈判成果基础上加快推进中日韩自贸区谈判，力争达成全面、高质量、互惠且具有自身价值的自贸协定，积极探讨三方对外合作倡议。

6. 中国可对 IPEF 持开放态度，推动其向自由与开放的方向发展，反对搞封闭性和排他性的地区政治经济集团，支持以《东盟印太展望》为合作框架，尽快表态参与印太经济框架的建构与谈判进程。

7. 不断优化运用经济手段促成外交目标的方法，将共商共建共享的全球或区域治理理念贯穿于投资协议条款和经济技术合作条款中，通过发展援助和开放市场增强对周边亚太国家的吸引力，对争议地区采取搁置争议、共同开发的政策，适度利用经济制裁手段。

8. 保持并增进中美高层交流，维护并促进中美民间交流，寻求与美国共同感兴趣的领域推动两国合作，加强中欧多领域对话合作，寻求建立中美欧常态化协调 G3 机制或提出中美欧加南方国家 G4 机制。

9. 深化改革开放，对标高标准国际经贸规则，完善市场经济法律体系，建设全国统一大市场，充分利用我国超大规模市场，构建开放型世界经济，吸引更多国际人才来华发展。

10. 大力开展公共外交，鼓励支持智库二轨交流，增进留学、旅游等人员流动，发挥人文交流桥梁纽带与平台窗口作用，增进亚太国家互信友谊与团结合作。

## Abstract

The Asia-Pacific region, with one-third of the world's population, over 60% of global economic output, and nearly half of total trade, serves as the most dynamic region of the global economy and an important engine of world economic growth. The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) is the highest-level and most influential economic cooperation mechanism in the Asia-Pacific region, and an important platform for China's opening up to the outside world and engaging in international economic cooperation. Despite facing multiple risks due to changes in the Asia-Pacific region, APEC still plays an important role in promoting Asia-Pacific cooperation. The upcoming 2023 APEC Leaders' Informal Meeting, scheduled to be held on November 15-16 in San Francisco, USA, may offer a significant opportunity for high-level leaders from China and the United States to reconvene.

In the past few decades, economic cooperation in the Asia-Pacific region has flourished, creating the world-renowned "Asian miracle" and demonstrating the powerful vitality of economic cooperation in the region. However, as trade imbalances along the Pacific Rim persisted and major-power competition intensified, the United States began to shift its approach towards China and Asia-Pacific regional cooperation. This shift, occurring since the United States recommitted to the Asia-Pacific strategy in 2010, evolved from engagement to containment towards China and from an Asia-Pacific to an Indo-Pacific cooperation strategy. While the United States' regional cooperation strategy has to some extent promoted regional integration and filled the governance gap, it has also exacerbated major power competition, undermined the foundation for negotiation and dialogue in regional cooperation, and increased the risk of direct conflict among major powers. The turmoil in the Asia-Pacific region not only endangers China's external environment, but also goes against the common pursuit of development and stability of the countries in the region.

To this end, the Fujian Academy of Social Sciences and the Globalization Think Tank (CCG) jointly propose China's response to changes in the Asia-Pacific situation and the promotion of regional cooperation in the Asia-Pacific region.

1. Innovate strategic thinking and the concept of regional cooperation, while formulating proactive regional cooperation strategies. China should steadfastly uphold the principles of common development and mutually beneficial open regionalism, oppose exclusive closed groups, uphold the spirit of the APEC family, advocate for the establishment of an Asia-Pacific community with a shared future, actively integrate into regional cooperation mechanisms advocated by the United States, ASEAN, and others, and promote Asia-Pacific regional economic integration.

2. Recognizing the significance of the APEC platform, it is essential to expand the scope of cooperation between China and the United States within APEC. This can be achieved by APEC enlargement, inviting countries such as India, Panama, and ASEAN members such as Cambodia, Laos, and Myanmar. It is also crucial to bolster APEC's role in trade rule negotiations and rule-making, and advance the Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) by initiating dialogues on both conventional and emerging matters.

3. Expedite the negotiation process for China's accession to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) and Digital Economy Partnership Agreement (DEPA). This entails the swift establishment of a CPTPP negotiation working group and giving priority to engaging with ASEAN and Latin American nations as part of the effort to facilitate China's accession to the CPTPP, while also endeavoring to secure the support of Japan and Mexico. Negotiations based on DEPA should be promoted to create an Asia-Pacific Digital Economy Partnership Agreement, involving a broader spectrum of APEC member states.

4. Enhance the RCEP cooperation mechanism, expedite the establishment of the RCEP secretariat, institute an information sharing mechanism, foster open supply chain cooperation, and work closely with regional economic and trade partners to accelerate the implementation and enhancement negotiations of RCEP. Simultaneously, actively engage with other Asia-Pacific nations such as Mexico, Chile, Peru, and Fiji to encourage their timely participation in RCEP. Consider RCEP as a pivotal avenue towards realizing the Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP).

5. Improve diplomatic ties with Japan and the ROK, maintain the smooth

cooperation mechanism between China, Japan and the ROK, accelerate negotiations for the China-Japan-ROK FTA on the basis of the results of the RCEP negotiations, strive to reach a comprehensive, high-quality, mutually beneficial, and valuable FTA, and actively explore trilateral foreign cooperation initiatives.

6. Adopt an open attitude towards IPEF, promote its development in the direction of freedom and openness, oppose closed and exclusive regional political and economic blocs, support the ASEAN Indo-Pacific Outlook as a cooperation framework, and express China's own position to participate in the construction and negotiation process of the Indo-Pacific economic framework as soon as possible.

7. Continuously optimize the use of economic means to achieve diplomatic goals, integrating principles of global or regional governance into investment agreements and economic and technical cooperation terms. China should also enhance its appeal to Asia-Pacific neighbors through development assistance and market access, employ policies promoting dispute shelving and joint development in contested areas, and judiciously apply economic sanctions when deemed appropriate.

8. Maintain and enhance high-level exchanges between China and the United States, while also fostering and boosting people-to-people exchanges between both nations. Additionally, China should actively pursue collaboration in areas where shared interests exist, thereby advancing cooperation between the two countries. Strive to intensify dialogues and cooperation across multiple domains with European nations, seeking to establish a consistent coordination mechanism such as a G3 framework encompassing China, the U.S., and Europe, or alternatively proposing a G4 mechanism involving China, the U.S., Europe, and the Global South.

9. Deepen reform and opening up, strengthen the legal framework of the market economy by aligning it with high international standards in economic and trade, and consolidate a unified national market, leveraging the vast potential of China's extensive market to contribute to the development of an open global economy. Furthermore, efforts should be made to attract more international talents to contribute to China's growth.

10. Actively promote public diplomacy, encourage and support Track II exchanges via think tanks, and increase the flow of overseas students and tourists. China can serve as a bridge and a platform for fostering people-to-people exchanges, thereby strengthening mutual trust, friendship, solidarity, and collaboration among nations in the Asia-Pacific region.

## 目 录

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 壹、导论.....                  | 1  |
| 贰、美国亚太—印太区域合作战略演变及其根源..... | 8  |
| 叁、美国与东亚贸易摩擦对亚太区域合作的影响..... | 22 |
| 肆、印太经济框架对亚太地区合作机制的影响.....  | 35 |
| 伍、亚太地区数字经济规则博弈与合作.....     | 47 |
| 陆、亚太地区气候变化及可持续发展合作机遇.....  | 57 |
| 柒、中国亚太区域合作战略与政策建议.....     | 75 |
| 捌、参考文献.....                | 87 |

## 联合课题组成员

顾 问 王辉耀，国务院原参事、全球化智库理事长  
课题协调人 全 毅 福建社会科学院亚太研究所所长，研究员  
杨泽瑞 中国太平洋经济合作全国委员会研究室主任，研究员  
徐秀军 中国社科院世经政所国际安全室主任，研究员  
耿 楠 商务部国际贸易经济合作研究院，研究员  
王春丽 福建社会科学院亚太研究所，研究员  
吴梦启 全球化智库（CCG），研究员  
金师波 福建社会科学院亚太研究所，助理研究员  
刘雅芳 福建社会科学院习近平经济思想研究所，助理研究员  
金君达 中国社科院世经政所国际安全室，助理研究员  
冯 莹 全球化智库（CCG），助理研究员



## 壹、导论

在中美战略竞争激化及乌克兰危机冲击之下，亚太经济合作组织（APEC）面临分裂的危险。中美两国交流与协商机此前几乎中断停摆，而 APEC 是中美两国重要的交流与政策沟通平台。经过协商，福建社会科学院亚太研究所与全球化智库(CCG)拟围绕 2023 年 APEC 美国年会主题，完成一份中国与亚太区域合作发展报告。我们以《加强亚太合作，参与印太合作——中国的机遇与挑战》为主题撰写一份研究报告，深度考察美国亚太战略与政策的变化对亚太区域合作与一体化发展的影响，并提出中国的应对策略。

### 一、研究目的

APEC 是中国对外开放与开展国际经济合作的重要平台，改革开放以来中国经济的高速发展与中国对亚太地区的开放与合作紧密联系在一起。但随着中国的崛起，亚太地区国际格局与国际关系发生巨大变化。目前，APEC 组织正从跨越太平洋两岸的大家庭精神蜕变，面临着分裂甚至敌对风险，中国必须认清形势，把握动向，维护亚太地区和平稳定的发展环境。

APEC 组织自 1989 年成立以来，对亚太地区经济合作发挥孵化器作用。但是，2008 年美国次贷危机爆发以来，随着美国亚太战略（重返亚洲）的调整，从新自由主义向现实主义的转变，美国从全面推动亚太贸易投资自由化向有选择的参与转变，特别是 2018 年特朗普执政执行美国优先政策，掀起贸易战，到拜登政府的小院高墙政策，亚太地区格局发生急剧变化。

美国区域合作从亚太合作转向印太合作的根源在于中国的崛起改变亚太地区经济格局。美国认为其主导的自由主义秩序正在结束，世界秩序将进入大国竞争新时代。美国将中国定位为美国的首要战略竞争对手，并认为未来五至十年是中美竞争的关键时期。

目前，亚太地区大国竞争与博弈更加激烈，美国对华推行“脱钩断链”“小院高墙”“以邻为壑”政策，推动亚太经济区域化和供应链价值链重构的进入转折期。TPP/CPTPP、USMCA、RCEP、IPEF 与各种双边 FTA 等亚太区域治理面临碎片化的死胡同。中国如何应对美国的竞争政策，美国的地缘政治经济战略（印太战略与印太经济框架），维护亚太地区和平发展的环境，是需要深入

思考与研究的课题。本报告以美国亚太战略与政策发展为主线，考察美国亚太-印太战略的演变发展及其对亚太区域合作与发展的影响，重点讨论美国区域合作战略的转变对亚洲发展格局的塑造，以及我国应该采取的政策措施。

## 二、研究内容

20 世纪 60 年代以后，亚太地区发生的产业转移与贸易合作是推动亚太地区经济飞速发展与迅速崛起的重要动因。随着太平洋时代的到来，美国开始重视亚太地区的经济治理模式与合作机制构建，到 1980 年代末，美国亚太区域合作战略基本成型。1989 年与亚太地区 11 国建立亚太经济合作组织。1994 年与邻国加拿大和墨西哥达成北美自由贸易协定。1990 年苏东剧变后，美国开始在全球范围推行新自由主义政策，吸收中国、俄罗斯等太平洋沿岸国家加入 APEC。但是，随着跨越太平洋两岸的贸易失衡，以及大国竞争加剧，美国开始改变政策。从新自由主义秩序推动者转变为美国优先与贸易保护主义的拥护者。但美国并没改变霸权诉求，仍然将美国的价值观和国内规则推向亚太区域，先后发起跨太平洋经济伙伴关系（TPP）和印太经济框架（IPEF）谈判，争夺亚太地区经贸规则主导权。美国从亚太合作转向印太合作的根源在于中国的迅速崛起冲击及美国对中美关系重新定位。美国从 2010 年重返亚太战略开始转变对华和亚太区域合作政策，到 2018 年美国完成对华政策调整，即从对华接触转向遏制脱钩，从亚太合作战略彻底转向印太合作战略。美国的印太战略受到印太地区多数国家的欢迎。

美国作为最重要的域外因素，其亚太政策转变无疑会对亚太地区的发展与合作产生重大影响。美国市场开放是东亚出口导向发展模式成功的重要条件，也是造成东亚美国经济失衡与贸易摩擦的重要根源。美国与东亚地区经济失衡与摩擦经历了 20 世纪 60-80 年代的美日摩擦时期，20 世纪 80-90 年代美日及亚洲“四小龙”摩擦时期，以及 21 世纪以来中美贸易摩擦时期。为协调经济失衡，美国强迫东亚地区开放市场外，还要求东亚国家和地区进行结构性改革。除进行双边协调外，美国还倡导 APEC、TPP 等区域经济组织推行贸易投资自由化改革，推行美国商业标准与价值观。而中国与东盟国家则力推区域全面经济伙伴关系（RCEP）的谈判，力求掌握东亚区域合作的自主权。CPTPP 和 RCEP 的成立表明亚太地区制度化合作出现去美国化的自主性趋势。但是，东亚地区对美国市场和美元体系的双重依赖，以及东亚地区权力结构之间猜疑与博弈，不仅导致东亚权力结构难

以整合，造成东亚地区制度性一体化“中心坍塌”问题突出，还让域外势力美国乘虚而入，主导亚太-印太地区区域合作进程，破坏东亚地区制度化合作与经济整合进程。

印太经济框架是美国印太战略的主要抓手，与亚太战略相比，印太战略构想的新特征在于：将经济合作、区域治理与安全相结合；突出宣传“中国威胁论”及强化域内国家对中国的“抵抗力”；强调盟伴国家承担的治理责任和协助能力建设；以议题为导向，嵌入式小多边的灵活合作体系；强调美国对贸易与技术规则的主导权，与中国“一带一路”进行规则竞争。无论是美国主导的亚太合作战略，还是印太合作战略，都受到亚太地区主要国家的积极响应。美国“印太战略”及 IPEF 的出台对亚太-印太地区的经济合作影响巨大，将根本性地改变当前的亚太合作进程和东亚合作进程。亚太地区合作机制进入大动荡、大分化、大改组阶段，以 APEC 为代表的亚太合作将逐步过渡到以 IPEF 为代表的印太合作。这是百年地区合作的“第三次浪潮”，是第一次世界大战结束后出现的太平洋合作、六七十年代兴起的亚太合作进程的大转折。

亚太地区是全球数字经济最为活跃的区域之一，近年来区域贸易协定下的数字贸易规则不断增加，亚太经合组织（APEC）大力推动数字经济合作，在规则合作等领域取得显著成效。但是，亚太地区数字经贸规则的大国竞争与博弈更加激烈，美国以其数字经济领域的实力推动规则构建，并希望以此重新获得亚太地区经贸规则的主导权。美式数字贸易规则的高标准客观上提高了区域数字治理的标准，但是其鼓动阵营对抗，搞排他性的“小圈子”等做法严重干扰了亚太数字规则合作的进一步推进，造成亚太地区数字经济治理碎片化。这需要我们高度重视亚太地区数字经济贸易的规则问题，积极参与规则的制定并避免成为“信息孤岛”是当务之急。积极参与讨论、制定亚太数字经济贸易规则，将不仅为地区的数字经济贸易建章立制，更是为我国经济下一步发展开拓更广阔的空间。这需要在国家战略层面来通盘考虑。

气候变化与可持续发展是当前全球面临的最严峻挑战之一。自 1972 年联合国人类环境会议开启全球环境治理以来，气候变化与可持续发展就成为国际社会高度关注的全球性问题。1990 年联合国框架下启动国际气候谈判进程，1992 年达成《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC），2015 年全球气候大会达成《巴黎气候协定》，强调根据本国国情制定减排目标和发展可再生能源技术的

国际合作，为气候变化与可持续发展奠定了国际法基础。气候变化与可持续发展成为新兴经济体持续崛起的外部生态硬约束，也是亚太地区各国高度关注及开展合作的重要领域。中国和美国在气候问题上既有合作也有竞争。加强我国与亚太各国展开合作，维护发展中国家发展权，共同应对气候变化和实现低碳发展是当务之急。

### 三、主要结论

基于亚太地区大国博弈日益激烈且长期化，我们对亚太区域合作的前景做出以下判断：

一是亚太经济合作组织面临阵营化和分裂的风险。印太战略及 IPEF 对亚太-印太地区的经济合作影响巨大，可能根本性地改变 20 世纪 60 年代以来兴起的亚太合作进程与 90 年代兴起的东亚合作进程。在破坏亚太地区现有合作机制的同时，导致亚太地区不按照美国所担心的沿着太平洋中间线分裂成东西两个经济集团，而是沿印太地区第一岛链分裂成两个平行的供应链集团。

二是推动亚太产业链供应链重组和“去中国化”风险。随着中国供应链的崛起，东亚地区正在形成以中国为中心的区域一体化。东亚各经济体间高度依赖的国际生产网络形成的贸易机制是平滑的，但现在可能被 TPP/CPTPP、IPEF 所破坏，特别是原产地规则 and 不同规则标准等形成的“产业链供应链转移效应”，最终可能破坏东亚各经济体间的生产网络的正常运行。

三是对中国在亚太地区地缘政治和经济战略形成挑战。考虑到亚太地区中美竞争长期化趋势，亚太地区国家开始以此为前提制定对外政策。IPEF 在战略层面，将“做实”美国力推的“印太战略”，使中美博弈机制化，让中美双边博弈变成了中国一家与地区其他主要国家的集体博弈，根本性地破坏了中国的周边战略与安全环境，对海上丝绸之路形成严峻挑战。

四是美国加快半导体领域、数字领域、人工智能和新能源领域贸易规则 and 标准制定将对我国产生强烈的遏制。美国拜登政府采取“小院高墙”的产业政策，与欧盟构建贸易与技术委员会（TTC），在 IPEF 构建芯片联盟，共同制定互联网等高端技术标准和贸易规则，通过贸易保护方式遏制中国在半导体产业、人工智能、数字经济与新能源等高新科技领域的发展。

### 四、政策建议

1. 创新战略思维与区域合作理念，制定积极的区域合作战略。在国际事务上，中国要坚持共同发展、互利共赢的开放地区主义原则，反对搞排他性的封闭集团，反对破坏亚太-印太地区的和平发展环境，维护 APEC 大家庭精神，倡导普遍安全与共同发展，共建亚太命运共同体。奉行积极主动的共治战略与融入战略，倡导“共商”“共治”“共享”区域治理的新理念，积极主动融入美国、东盟等倡导的区域合作机制，将共商共建共享原则纳入各种区域合作机制的谈判与建设。

2. 要重视 APEC 平台作用，推动 FTAAP 路线图走深走实。APEC 成立 30 多年，各方面合作机制比较成熟，中美应增加 APEC 内的合作面。比如，同意 APEC 讨论内容扩大到区域安全等领域；实现 APEC 扩员，邀请印度、巴拿马及东盟成员柬埔寨、老挝和缅甸等国家参加，将印度纳入 APEC 组织。同时强化 APEC 贸易规则谈判与制定功能，推动 FTAAP 启动传统议题+新议题的谈判进程，如推动 APEC 工商理事会发起局部谈判，达成亚太数字贸易协议与亚太地区气候合作协议等。

3. 要尽快启动和完成中国加入 CPTPP 和 DEPA 谈判进程。加入 CPTPP 和 DEPA 具有重要意义，可促进中国市场化改革进程，解除被误解为国家资本主义制度的社会主义市场经济制度和对冲 IPEF 的负面效应及美国的战略围堵。我国正在对标 CPTPP 规则进行国内法律法规调整，各部委提出了 2000 多个法规修改方案，同时在自贸试验区和海南自由港先行实验。建议尽快组建 CPTPP 谈判工作组，并将东盟国家和拉美国家作为加入 CPTPP 的谈判重点对象。协调与日本和墨西哥利益关系，争取其支持中国加入 CPTPP。中国已经成立 DEPA 谈判工作组，美国会利用 2023 年 APEC 年会推动数字太平洋议题。中国应顺势而为，推动以 DEPA 为基础展开谈判达成涵盖更多 APEC 成员的亚太数字经济伙伴协议。

4. 要深化 RCEP 合作机制，“对冲” IPEF 带来的挑战与负面影响。中国可以与 RCEP 其他成员国进一步加强沟通，推动尽快建立 RCEP 秘书处，为 RCEP 联合委员会及其附属机构提供技术支持；推动秘书处开展 RCEP 供应链合作研究，建立信息共享机制，探索供应链稳定措施，形成供应链合作标准，打造开放的供应链合作；加强国际合作，加速推进与 RCEP 国家“经认证的经营者”（AEO）互认合作、原产地电子联网、动植物检疫措施的等效性认可、原产地区域累积规则等，以单边行动带动集体行动；适时吸收其他亚太地区国家如墨西哥、智利、秘鲁、斐济参加 RCEP，将 RCEP 作为实现 FTAAP 的重要路径。适时联合域内经贸伙伴推

动 RCEP 加速实施或升级谈判，特别是进一步深化数字贸易、知识产权、服务贸易、劳工标准、绿色能源等新领域的经贸规则，保证 RCEP 的持久生命力。

5. 改善与日本、韩国关系，保持中日韩三方合作机制畅通，加快推进中日韩自贸区谈判。中日韩同为世界重要经济体，人口总和占全球五分之一，GDP 之和超过全球总量四分之一，在世界上具有相当大的经济影响力。RCEP 作为首个中日韩共同参与的自贸协定，为中日韩经贸合作提供了一体化的制度框架。未来，可早日重启中日韩三方合作机制，推进从高官层面事务性磋商到部长级会谈乃至首脑会晤。以《中日韩合作未来十年展望》为指导，在 RCEP 谈判成果的基础上，加快中日韩自贸协定谈判，力争达成全面、高质量、互惠且具有自身价值的自贸协定。积极探讨三方对外合作倡议，即中国的“一带一路”倡议、日本的“高质量基础设施伙伴关系计划”和韩国的“新南方政策”对接合作。不断推进“中日韩+X”合作，探讨在产能、减贫、卫生、灾害管理等领域开展联合项目，使三国合作惠及其他国家和地区。

6. 中国可对 IPEF 持开放态度，推动其向自由与开放的方向发展。印太地区只是美国全球战略的重要部分，但却是中国安身立命的根基所在。中国在印太地区具有重要的经济与安全利益，一个没有中国参与的印太合作机制是不完整的，没有中国参与的印太地区新秩序是难以建立的。中国主张自由和开放的印太地区，反对搞封闭性和排他性的地区政治经济集团。为此，强烈反对没有中国参与的印太政治与经济集团，支持以《东盟印太展望》为合作框架，为防止印太地区分裂成两个平行的供应链，应尽快表态参与印太经济框架的建构与谈判进程。

7. 中国需要不断优化运用经济手段促成外交目标的方法。可将共商共建共享的全球或区域治理理念从双边或区域经济合作伙伴协定中加以落实，将其贯穿于投资协议条款和经济技术合作条款中。通过发展援助和开放市场增强对周边亚太国家的吸引力，针对亚太地区欠发达国家，中国应采取扶贫策略，设立中国东盟扶贫合作基金和太平洋岛国气候合作基金，支持面向中国出口的产业发展。对南海争端可以在以我为主的前提下，采取搁置争议、共同开发的政策，对争议地区的共同开发前提就是排斥域外势力的卷入。合理利用经济制裁手段，对损害我国主权和利益的行为采取强力反制措施。

8. 寻求与美国共同感兴趣的合作领域推动两国合作，加强中欧对话合作，寻求建立中美欧常态化协调 G3 机制或提出中美欧加南方国家 G4 机制。中美要保

持和加强高层交流，准确传达与理解对方的战略意图，管控分歧进行和平竞争，防止发生误判。维护与促进社会人文交流，努力构建双方民间的正面认知。发掘共同利益领域并加强合作，避免使竞争走向冲突，在应对气候变化及可持续发展、保护海洋环境、流行疾病和健康医疗、反对恐怖主义、防止核扩散方面加强合作。同时，可加强中欧对话合作，保持中欧高层次常态性交流，就增进经贸合作、全球治理、气候变化、卫生健康、绿色能源、数字经济合作等保持交流合作。可倡议推出中美欧 G3 机制，增进中美欧三方常态性高层次交流，更好发挥欧盟在中美之间的协调平衡作用。同时，在全球南方国家崛起背景下也可提出 G4 概念，即中美欧三方加上南方国家，南方国家代表可由金砖国家轮值主席国担任。

9 充分利用我国超大规模市场，构建开放型世界经济，吸引更多国际人才来华发展。中国应深化改革，对标高标准国际经贸规则，完善市场经济法律体系，建设全国统一大市场，利用我国超大规模市场，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源的联动效应。积极推进数字经济、人工智能等前沿议题的规则标准研究，对标高标准贸易规则，积极开展制度创新，并同时维护数字主权和网络安全，保障国家关键信息基础设施和关键数据资源的安全，加强个人信息保护，加强数据确权、交易、跨境流动等规则标准的研究和制定。面对美国的围堵，中国最有效的应对策略就是向全球开放，逐步扩大规则、规制、管理与标准等制度型开放，构建高质量开放型经济新体制。同时，人才是 21 世纪重要的战略资源，在全球人才竞争加剧背景下，我国要“聚天下英才而用之”，推进优化相关政策法规及配套设施，吸引更多高层次国际人才来华发展，为我国打造开放型世界经济提供人才支撑。

10. 大力开展公共外交，发挥人文交流桥梁纽带与平台窗口作用，增进亚太国家互信友谊与团结合作。人文交流是国际关系的重要基石和润滑剂，在国际局势紧张情况下可发挥更为重要的作用，正在成为世界和平与稳定新的压舱石。可支持国际智库间合作交流，为中外智库合作交流提供更大程度的自由便利，鼓励智库等主动“走出去”参加国际会议并搭建国际交流平台；鼓励国际学校“走出去”，在亚太国家建设海外华文学校，与亚太国家增进人文交流互鉴，培养知华友华国际化人才；发展出国留学与来华留学事业，支持中国留学生“走出去”也吸引更多亚太国家留学生来华留学；大力发展入境旅游，推出更多广受亚太国家入境游客欢迎的旅游产品和服务，加强海外亚太市场宣传推广。

## 贰、美国亚太—印太区域合作战略演变及其根源

第二次世界大战前，受限于自身实力和国内孤立主义思潮，美国参与区域合作的深度和广度有限。1899 年美国提出门户开放、利益均沾的东亚政策，反对搞封闭式的贸易特惠政策。第二次世界大战结束后，美国在国际经贸领域奉行自由贸易政策，推动成立关税与贸易总协定（GATT），并主导其多个回合的谈判，推动各国降低关税与非关税壁垒。随着跨越太平洋两岸投资与贸易密切化以及欧盟经济一体化进程冲击，美国开始重视亚太区域与双边贸易平台的作用，到 20 世纪 80 年代末，美国区域合作战略基本成形，<sup>①</sup>在随后 30 多年中为适应全球化新形势进行多次调整。

### 一、美国亚太区域合作政策的演变

二战结束后，美国的亚太区域合作政策除 20 世纪 50-70 年代的冷战阵营对抗政策外，经历了 1989 年-2010 年的亚太区域合作，2010 年美国亚太政策进入调整和转型时期，2020 年后转向印太合作时期。

#### （一）20 世纪 80 年代至 2010 年的亚太区域合作政策

20 世纪 80 年代后期，美国从两个地缘方向上探索区域治理模式：在亚太地区，美国与其他 11 国于 1989 年倡议和建立亚太经合组织（APEC）。在北美区域，美国经过与加拿大、墨西哥两国的双边和三边谈判，于 1994 年正式建立北美自由贸易区（NAFTA）。

东亚经济奇迹与跨越太平洋两岸的贸易与投资密切化是亚太区域合作的根本动力。从 1960 年代以后东亚以日本为头雁经济迅速起飞，先后创造了日本经济奇迹，亚洲四小龙和中国经济奇迹。1982 年，美国与东亚跨越太平洋的贸易超过与欧洲跨越大西洋的贸易（269 亿美元），成为世界经济重心从大西洋转移到太平洋的转折点。太平洋沿岸的日本、澳大利亚、美国等国家从 20 世纪 60 年代就开始关注跨越太平洋的经济与贸易合作问题。从 1962 年开始，日本和澳大利亚的学术界和工商团体就开始讨论太平洋经济合作事宜。1976 年，日本经济研究中心主任大来佐武郎与澳大利亚国立大学校长约翰·克劳福德爵士领导的学术团体发起成立太平洋合作委员会的运动。1980 年 9 月，日本与澳大利亚学者的推动下，太平洋共同体研讨会在澳大利亚首都堪培拉召开。会议的参加者包括美

---

<sup>①</sup> 张蕴岭.区域合作新趋势与政治战略博弈[J].当代世界,2022(11):32-36.



国、加拿大、澳大利亚、新西兰、日本、韩国、东盟及其他太平洋群岛国家的代表。会议提议成立由商界、学术界和政府组织的代表组织的“太平洋经济合作委员会”（PECC）的常设机构，以扩大太平洋地区的信息交流。改革开放的中国开始积极行动加入亚太地区合作进程，1986 年中国大陆、香港地区和中国台北同时加入太平洋经济合作委员会。经过 10 多年的酝酿和发展，PECC 成为太平洋经济合作的主要载体，为太平洋经济合作组织及其发展铺平了道路。1989 年 11 月 5 日在太平洋经济合作委员会的推动下，来自美国、加拿大、日本、韩国、澳大利亚、新西兰和东盟六国（文莱、印尼、马来西亚、新加坡、菲律宾、泰国）的外交部长和经贸部长齐聚堪培拉，成立亚洲太平洋经济合作组织（APEC）。1991 年美国国务卿贝克首次提出建设“太平洋共同体”的设想。<sup>①</sup>1993 年 11 月，美国总统克林顿在西雅图首次召集亚太经济合作组织领导人非正式会议，并通过亚太经合组织的宗旨，试图将 APEC 打造成“太平洋共同体”的一支关键力量。

APEC 作为美国推进“太平洋共同体”的重要平台和抓手，其目标是抓住西太平洋地区经济高速发展的机遇，促进美国自由主义经济秩序在亚太地区的建立。因此，美国将中国（1991）、俄罗斯（1998）等经济转轨国家吸收进 APEC 合作进程。1993-1997 年间，各经济体通过协商方式共同确定 APEC 的职能边界、行动方式和贸易自由化路线图，通过了倡导“开放的地区主义”的 1994 年《茂物宣言》，确立了具体的“茂物目标”。“茂物目标”规定发达成员不得迟于 2010 年，发展中成员不迟于 2020 年实现零关税自由贸易化的目标。对 APEC 发展来说，茂物目标具有里程碑意义。亚太经合组织在 1995 年日本大阪会议提出《大阪行动议程》、1996 年马尼拉会议提出《马尼拉行动计划》等文件。各国落实“茂物目标”的各领域行动计划，极大地促进了亚太区域贸易自由化与便利化进程。APEC 成员最惠国平均关税由 1996 年的 10.7% 下降为 2017 年的 5.3%，平均关税下降 10%。其中工业品关税为 4.4%。与此同时，美国在北美地区主导美加墨三国谈判于 1994 年 1 月达成北美自由贸易协定（NAFTA）。NAFTA 的规则和配套机制对区域自由贸易的促进作用总体高于 WTO 和 APEC，也对成员带来一定收益。

由于协商的、相对松散的治理结构限制了 APEC 的集体行动力的能力，随着 1997 年金融危机的爆发，备受期待的 APEC 在美国领导下面对危机无能为力，

---

<sup>①</sup> 美国太平洋共同体设想是“建立一个以美国为核心，以美日同盟为骨干，以美国与韩国、东盟、澳大利亚的双边关系为基础，以 APEC 为纤维组织，将亚太各国连接在一起类似扇形的辐射机构”。

APEC 合作遭遇挫折。各国放缓推进部分自由化的进程，转而于 1998 年设立部门自愿自由化磋商，于 2000 年通过电子版单边行动计划。由于成员国政策目标、立场差异明显，上述措施的实质成果有限。与此同时，自亚洲金融危机以来，亚太区域合作机制和小范围自由贸易协定（FTA）在亚太各国间蓬勃发展。以中国东盟经济合作框架协议为开端，此后东盟分别与日本、韩国、澳新、印度达成经贸合作框架。2005 年，新西兰、智利、新加坡、文莱四国签订“跨太平洋战略经济伙伴关系协定”（TPSEP）。尽管这些 FTA 与 APEC 在降低关税目的上部分一致，却在 APEC 区域内形成“意大利面碗效应”；此外 FTA 成员间商定的豁免清单与 APEC 制定的自由化路线图存在差异，加大 APEC 成员的协调难度。此时的美国因担心西太平洋地区形成没有美国参与的区域经济集团，在 2005 年提出亚太自由贸易区（FTAAP）构想，意图将美国价值观与商业规则向亚太地区推进和防止东亚形成独立的经济集团。但遭到亚太地区发展中国家，特别是中国的反对而未能得逞。

## （二）美国区域合作战略的调整与 TPP 的失败

美国试图将 NAFTA 规则推向 APEC 的意图遭遇挫折后，美国开始调整亚太地区政策，选择志同道合的国家推进美国的经贸规则。2008 年 11 月，美国正式宣布加入“跨太平洋经济战略伙伴关系协定”（TPSEP）谈判。2009 年奥巴马政府上任后，主导将协定改名为“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP），<sup>①</sup>意图打造“符合美国经济优先议题和价值观的新一代亚太贸易框架”。<sup>②</sup>美国同时还宣布重返亚太战略，宣布要将 60% 的军力部署到亚太地区，并开始重视印度在安全合作的作用。从 2010 年开始，美国召集澳大利亚、加拿大、墨西哥、秘鲁、越南、马来西亚以及文莱、新加坡、新西兰、智利，进行新经贸规则谈判。同年 11 月，APEC 横滨部长会议正式提出建设亚太自贸区（FTAAP）目标，并将 TPP 作为实现 FTAAP 的路径之一。美国主导的跨太平洋合作伙伴协定（TPP）谈判是一次建立更大范围自由贸易区的尝试。TPP 谈判启动引起东亚国家的警觉，2012 年东亚地区中日与东盟合作推出区域全面经济伙伴关系（RCEP）谈判，与 TPP 形成竞争格局。自此 APEC 框架内形成了以 TPP 为核心的美国路线图和以 RCEP 为核心的亚洲路

---

①吴润生,曲凤杰,关秀丽等.跨太平洋伙伴关系协定(TPP):趋势、影响及战略对策[J].国际经济评论, 2014(01):65-76+5-6.

②Office of US Trade Representative: “Overview of the Trans Pacific Partnership” [EB/OL], <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP>, 2023-07-03.

线图。

APEC 还拓展了合作新领域：2013 年印尼 APEC 会议通过《APEC 互联互通框架》及基础设施投资计划。2014 年 APEC 北京会议通过《APEC 互联互通北京路线图》和《亚太自由贸易区北京路线图》，将 TPP 和 RCEP 作为 FTAAP 的两条路径。该动向是基于两个背景：其一是亚太区域经济重要性提升，参与 TPP 的亚太国家经济占全球经济的接近 40%，强化亚太区域合作符合美国经济利益。其二是亚洲新兴市场经济体（EME）在全球经济中重要性提升，要求改革国际经济金融机构的呼吁和提升区域经济合作的自主性，东亚共同体与 RCEP 设想应运而生。因此，美国计划建立范围更大、涉及领域更广、自由化措施更加激进的区域合作框架，以确保其在全球经济金融领域的主导权。美国在提出 TPP 的同时也推进跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP），上述动向标志着美国区域合作战略进入新阶段。

但是，TPP 在亚太地区和美国内部均遭遇一定阻力。在相关谈判中，美方在劳工、国有企业、知识产权等领域的高标准主张遭到其他成员国反对，被迫就部分条款进行妥协。例如美国要求 TPP 将药物专利保护期设置为 12 年，但在新西兰等国反对下缩减至 8 年。而在美国内部，TPP 引发制造业劳工组织的激烈反对，也面临民主、共和两党内部多个亲劳工议员集团的阻挠。因此，2016 年 2 月奥巴马政府签署 TPP 后，该条约迟迟未能在国会获批。加之 TTIP 等同期谈判缺乏实质性进展，奥巴马时期美国的区域合作战略未能取得预期效果。而 RCEP 除印度在 2019 年退出外，其余 15 国在 2020 年 11 月达成协议，该协议表明东亚地区合作的自主性增强。

### （三）“印太战略”与美国区域合作新动向

特朗普政府放弃了以 TPP 为抓手打造新一代贸易投资自由化样板的目标，奉行美国优先的对外贸易政策。2017 年初特朗普政府退出 TPP，认为美国对贸易伙伴做出太多让步，导致美国贸易逆差长期高企，用发起贸易战的大棒施压贸易伙伴做出让步，以对等开放和公平贸易为原则，重新谈判过去签署的贸易协定。如对 NAFTA 和美韩 FTA 进行重新谈判：美墨两国 2018 年 8 月达成自贸协议，9 月底美加两国达成一致，三国签署《美墨加协定》。2018 年版的 USMCA 在正文长度上达到 900 多页，是 NAFTA 的三倍，总体上是将 TPP 的高标准条款引入 NAFTA 框架，并在此基础上进行基于美国自身利益的调整。修订后的 USMCA 则重点对三个领域做出调整，其一是强化原产地规则和劳工、环境等领域的标准；其二是完善

劳工和知识产权等章节的程序性规则、填补漏洞；其三是对药物知识产权保护增加部分限制。USMCA 体现出后 TPP 时代美国区域合作战略的几个特点：其一是继续推进在生产和知识产权保护等领域的高标准；其二是以扩充实体性规则为基础完善高标准，即在制定详细行为规范的基础上制定监督程序；其三是通过收紧原产地规则推动全球产业链、价值链重塑；其四是强化美国在贸易争端中的霸权地位，进一步架空 WTO 规则。同时加强对所谓“非市场经济体”的限制，尤其是限制“非市场经济体”控制的在北美企业使用投资者与国家间争端解决机制（ISDS）解决对美纠纷；其五是限制加、墨两国对外开展经济合作，协定第 32 章第 10 条规定，一旦 USMCA 成员与“非市场经济体”开展自贸区谈判，其他成员有知情、审阅条款和终止 USMCA 的权力。由于“非市场经济体”可由成员国自行认定，上述条款极大增强了美国对其他国家进行针对性限制的能力。

特朗普政府还将美国亚太合作战略转变为“印太合作战略”。2017 年 10 月开始，时任美国总统特朗普、国务卿蒂勒森多次提出以“印太”取代亚太，作为美国亚洲区域合作的新战略。2017 年 12 月，美国出台的《国家安全战略报告》正式提出“印太”战略并将其作为美国安全战略的首要重点区域。2018 年起，特朗普政府进行更多实际部署，例如将太平洋司令部改名为印度洋-太平洋司令部，并在美日等双边对话场合提出“印太”合作具体内容。相比以往战略，“印太战略”一方面明确中国对美“安全威胁”，另一方面着重强调加强美国及其盟友对印度的合作；2017 年 11 月，美、日、印、澳官员在参加东盟系列会议期间举行首次会晤，启动和建设“四边机制”（QUAD）。拜登政府的“印太战略”在目标和大方向上是特朗普政策的延续，但同时设法弥补特朗普时代美国与区域内盟伴关系过度偏重安全的问题，将区域合作的内容更多地扩展到经济治理领域。于 2022 年正式发布《印太战略报告》，提出区域自由开放、区域内外连通性、繁荣、安全和经济韧性等五大议题。除继续拓展 QUAD 等既有合作机制的功能外，拜登政府还建立包括印太经济框架（IPEF）在内的新合作框架，全面深入地参与“印太”经济和治理。2022 年 5 月 23 日，拜登在访问日本时宣布启动印太经济框架谈判，计划用 1 年或 2 年的时间完成谈判。因此，2022 年被称为“印太合作”元年。印太经济框架作为美国印太战略的新抓手，旨在弥补亚太地区合作机制没有美国的缺憾。IPEF 将谈判重点内容放在提高产业链供应链的安全性与韧性，推动高标准基础设施建设、脱碳和绿色技术发展，在数字贸易、劳工权利和环境等

方面制定高标准及有约束力的规则，协调税收和反腐败等四大重要领域。

## 二、美国“印太战略”的国际反应

美国从 2017 年开始提出“印太战略”，代替原来的亚太战略后，除中国外，“印太”地区多数国家持欢迎态度。但对于带有“排华”、“遏华”色彩的部分合作项目，区域内国家和地区出现明显的分化。“印太”国家和地区回应美国“印太合作战略”的主要举措列举如下。

### 1. 日本参与美国“印太战略”的互动举措

日本是美国的传统盟国，在美国“印太战略”中地位关键。此外，日本也是较早提出“印太”概念的国家，安倍晋三在 2006 年、2012 年两次就任首相后均强调“两洋交汇”，提出和推广“自由与繁荣之弧”等概念，并于 2016 年非洲开发会议上提出“自由开放的印太战略”。日本一方面在安全和经济政策上向美接近、深入参与 QUAD 等合作机制，另一方面通过推广“自由开放的印太”“高标准基础设施建设”等理念支持美国区域合作理念。

日美合作在特朗普和拜登政府时期呈加速趋势。如 2017-2019 年间，美国与日本加强导弹防御合作，于 2019 年向日本出售价值 22 亿美元的导弹防御系统，双方还承诺推进在技术研发和情报共享领域的合作。<sup>①</sup>2022 年，岸田文雄政府与拜登政府互动密切，在“2+2”会议期间出台一系列加强军事一体化措施，并确认《美日安保条约》第 5 条对宇宙空间的适用性，推动两国在太空领域的合作<sup>②</sup>。

与此同时，日本主动开展在“印太”区域的多领域合作。在安倍提出“自由开放的印太战略”后，日本于 2016-2017 年间对印度、澳大利亚、菲律宾、越南等国展开密集高层访问，推广“自由开放”概念。岸田文雄政府于 2021-2022 年展开对东盟国家的密集外交，强调日本“印太构想”和东盟“印太展望”的对接。2023 年，岸田文雄在访印期间提议与印度、孟加拉国推进孟加拉湾和印度东北部的产业价值链构想，并推进日、印对太平洋岛国的共同开发。<sup>③</sup>在安全领域，日本与包括澳大利亚在内的多个“印太”国家签署《防卫装备品和技术转移协定》《情报保护协定》《物资劳务相互提供协定》等，于 2021 年 11 月首次对澳军舰实施“武器等防护”行动，于 2021 年 12 月表露加入东盟防务热线机制的意愿。

---

①Arms Control Association: “U.S. Approves Missile Defense Sale to Japan”[N], <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/news-briefs/us-approves-missile-defense-sale-japan>, 2023-07-28

② 卢昊.岸田政权“印太战略”新一轮强化态势[J].世界知识,2022(04):23-25.

③ [https://japan.kantei.go.jp/101\\_kishida/statement/202303/\\_00013.html](https://japan.kantei.go.jp/101_kishida/statement/202303/_00013.html)

日本在 2020 年 12 月的日本-东盟防长会议上推出“万象愿景 2.0”，计划全面加强加强与东盟的防务合作。

## 2. 澳大利亚参与美国“印太战略”的合作举措

澳大利亚和美国的同盟关系由来已久，同时也是美国在南太平洋部署军事力量的重要支点。特朗普提出“印太战略”的同时，澳大利亚也积极推广基于自身战略理念的“印太”概念，其 2017 年《外交白皮书》提出“推动建立开放、包容、繁荣，以及其中所有国家的权利得到尊重的印太地区”。<sup>①</sup>但在具体政策上，澳大利亚区域合作政策受到特朗普“安全优先”外交倾向影响，以军事合作为主。例如，在 2017-2019 年间，美驻澳军事人员从 1700 人上升至 2500 人，增加部署包括 MC-130 运输机、F/A-18 战斗机等现役主力军机及 B-52H 战略轰炸机。美澳还计划开展后勤补给基地、综合性海军基地和核潜艇基地建设。与此同时，澳大利亚与日本加快推动《访问部队地位协定》谈判，于 2019 年邀请日本参与美澳“护身军刀”军演。澳大利亚与印度也在 2014 年《安全合作框架》的基础上持续深化安全合作。<sup>②</sup>澳大利亚在“印太”区域合作中的主要举措是支持美日等国的“自由开放”原则，包括支持“南海仲裁”、支持“南海自由航行”、炒作中国-太平洋岛国合作等，激化了区域内的大国地缘政治竞争。

随着澳大利亚国内的“中国威胁论”呈激化态势，澳大利亚也更深入地参与美国主导的经济治理合作。2019 年，澳大利亚与美、日共同提出“蓝点网络”计划，制定基础设施投资的“高质量、可信任”标准，并意图打造“公开且包容”的经济框架。2022 年，澳大利亚与美国建立矿产安全伙伴关系。该框架内还有日本、韩国、英国和欧盟等美国盟伴，除确保供应链安全外也包括气候变化等治理目标。在经济合作的同时，美澳安全合作进一步加深。2021 年 9 月，美英澳宣布建立三边安全伙伴关系（AUKUS），并宣布了向澳大利亚提供核潜艇技术的联合开发计划。2022 年，澳大利亚受邀参加北约峰会，强化与北约的跨区域合作。2023 年美澳“2+2”会议后，澳防长表示计划在两年内建立导弹制造产业，并融入美国相关供应链。上述合作在一定程度上导致“印太”区域的地缘竞争激化，也导致中澳双边关系面临极大不确定性；尽管阿尔巴尼斯政府就任后意图改善中澳关系，当前澳大利亚参与的带有“排华”“遏华”色彩的区域合作仍对中澳交

---

① Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade: “2017 Foreign Policy White Paper”[R], <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper>, 2023-07-16.

② 肖欢. “印太”视角下澳大利亚军事战略的调整与变化[J]. 区域与全球发展, 2019, 3(06): 20-28+154.

流形成显著阻碍。

### 3. 印度对美国“印太战略”的积极回应

印度是世界不结盟运动的主要倡议者，过去与苏联/俄罗斯有较为密切的安全合作。但在美日等国拉拢下，印度逐渐转向美日，通过美印双边合作，美日印澳多边合作和“印太”区域合作配合美国战略，但同时试图维持战略自主性。

2016 年，奥巴马政府给予印度主要防务合作伙伴地位；2018 年，特朗普政府提出印太战略后，印度参加美日印澳四边机制。印度与美建立外长防长“2+2”机制，成为日本以外第二个对美建立“2+2”机制的亚洲国家。美印两国先后签署 2016 年的《后勤交流备忘录协定》、2018 年的《通讯兼容和安全协议》、2020 年的《地理空间基本交流与合作协议》等具体协议。印度先后加入“澳大利亚集团”《导弹及其技术控制制度》《瓦森纳协定》等美国主导的出口管制组织，这为美国向印出口高端技术装备提供便利。2023 年 1 月，美印启动“美印关键和新兴技术倡议”；同年 6 月，美印达成包括发动机本土化生产在内的军事合作，并计划半导体、航空航天、数字经济等领域加强合作。需要指出，美国加速与印度的安全合作，在一定程度上是为了分化印度与俄罗斯关系；由于印度在美、俄之间表态相对谨慎，美印安全合作可能面临一定变数。

印度通过双边“2+2”会议、美日印三边对话、QUAD 等机制与美、日、澳进行“小多边”合作。印度对于 QUAD 的集体安全等部分原则，以及“南海自由航行”等集体行动相对不积极，但在整体战略上向其他三国接近。继美印建立“2+2”机制后，印度与日、澳先后建立类似外长防长对话，将印澳与印日关系提升为全面战略伙伴关系，与日本签订《物资劳务相互提供协定》。2021 年，印日澳三国发起所谓“供应链弹性倡议”。此外，QUAD 在“印太”多个领域扩大影响力。例如，2019 年，四国在外长会晤期间将 QUAD 提升至部长级。2020 年，印度邀请澳大利亚参与“马拉巴尔”海上联合演习，将该演习扩大为四方联合军演。2021 年以来，QUAD 举行多次领导人线上、线下会晤，扩大 QUAD 在公共卫生、高科技、数字安全等非传统安全领域的合作内容。在 2022 年 QUAD 峰会的共同声明中，美印等国强调“确保这一地区的技术发展受到我们共同的民主价值观引导”，推广高标准基础设施合作，并共同提倡债务的可持续性和透明性。<sup>①</sup>此外，印度也与

---

<sup>①</sup>The White House: “Quad Joint Leaders’ Statement”[EB/OL], 2022-05-24, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>, 2023-07-02.

日本等国共同推广所谓“高标准”投资，例如日印两国在非洲共同强调投资的透明化、劳工、环境等标准。<sup>①</sup>上述趋势与美国“印太战略”形成合力，对中国海外投资形成日益显著的竞争态势。

#### 4. 韩国参与美国“印太战略”的互动举措

韩国对“印太”区域合作政策同样呈现出一定阶段性。在特朗普政府时期，韩国因2016年“萨德”部署风波而重提“降低对华依赖”，但同时无意在大国地缘竞争中明确站队，因而提出通过“中等强国外交”维护区域稳定和促进经济合作的“新南方战略”。文在寅政府强调提升与东盟、印度的“特殊战略伙伴关系”，并建立以人员交流、繁荣、和平为支柱的“3P共同体”，推出包括促进人文交流、参与基建和扩大投资基金、国防与安全合作在内的一系列措施。在东盟各国中，韩国重点发展与越南、印尼等支点国家的关系，具体措施包括投资印尼雅加达、越南河内和胡志明市的轨道交通项目，建立旨在促进贸易投资的“韩国+与越南+”窗口单位，提议建立韩-印尼“2+2”机制和共同研发战斗机等。此外，该战略还强调推动东盟和印度的数字化转型。<sup>②</sup>美国支持两国区域合作对接，于2019年发布《携手推进印太战略与新南方政策合作》文件，提出能源、基建、数字经济、致力于公民社会、安全五大合作领域，并强调应利用美韩高级经济对话、美韩公共-私人联合经济论坛、美韩商业对话、美韩能源安全对话等机制进行协调。<sup>③</sup>2019年10月，两国签署基建融资和市场建设合作备忘录。2021年美韩峰会上，双方重申在“印太”发展议题的合作承诺。

2022年尹锡悦就任总统后，韩国在外交和经济政策上加快向美、日靠拢，但也无法完全忽视中韩经济相互依赖。尹锡悦胜选后即明确提出参与IPEF，此外还通过参与2022年4月北约外长会议、参与“北约合作网络防御卓越中心”等方式增强与美国及其盟伴的集体安全合作。2022年5月拜登访韩期间，美韩将双边关系提升至“全球全面战略同盟”，并计划加强军事安全、经济安全两大领域合作，设立“经济安全对话渠道”，积极参与印太经济框架谈判。<sup>④</sup>尹锡悦政府还积极改善与日本的关系，与日本和解，宣称日本已经从对手变为合作伙伴，

---

① 冯立冰.印日基建合作：进展与挑战[J].国际问题研究,2019(04):21-33.

② 詹德斌.韩国外交新布局中的“新南方政策”评析[J].东北亚论坛,2018,27(03):59-73+128.

③ The White House: “Joint Fact Sheet by the United States and the Republic of Korea on Cooperation between the New Southern Policy and the Indo-Pacific Strategy”[EB/OL], <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-by-the-united-states-and-the-republic-of-korea-on-cooperation-between-the-new-southern-policy-and-the-indo-pacific-strategy/index.html>, 2023-08-01.

④ 王付东.韩国尹锡悦政府外交政策探析[J].和平与发展,2022(03):79-95+138.



淡化历史恩怨和遗留问题。参加美国主导的美日韩三边合作机制，在台海问题上向美日政策靠拢。但尹锡悦政府于 2022 年底发布正式的印太战略采取了相对谨慎的措辞，指出中国是“印太”和平与繁荣的关键因素，将中国定位为主要合作国家。此外，该文件还强调中日韩三边合作的重要性，提出恢复三边峰会和增强中日韩合作秘书处。<sup>①</sup>可见，尹锡悦政府仍然希望在对华区域合作政策上与美国保持一定差异。

## 5. 东盟与美国“印太战略”的互动举措

特朗普政府的“印太战略”片面突出军事合作，加之特朗普对东盟不够重视，导致东盟担忧其在区域合作中地位下降。2019 年东盟推出“东盟印太展望”（以下简称“展望”），与其他各方竞争话语权，并维护东盟内部团结和“印太”区域内的战略重要性。“展望”将“印太”定义为“亚洲、太平洋和印度洋地区”，而东盟处于区域关键位置。“展望”强调基于《联合国宪章》《联合国海洋法公约》《东盟宪章》等文件的国际规则，同时强调尊重国家主权；在此基础上，“展望”提出“舒适性原则”，并提出东盟中心、对话、合作、不对抗四项核心要素。该文件进而提出包括海上、互联互通、联合国 2030 可持续发展目标、经济及其它领域合作在内的四个优先领域。

拜登政府更加重视发展与东盟的关系，美国积极参与美国-东盟外长会议、美国-东盟峰会、湄公河-美国伙伴关系等机制，加速展开对东盟的外交游说；东盟对与美国开展经济与治理合作态度积极，但在政治方面坚持中立站位。2022 年 11 月，东盟宣布与美国建立“有意义、实质性和互惠互利的全面战略伙伴关系”，拜登宣布将于 2023 年向东盟提供 8.25 亿美元援助。多个东盟国家是 IPEF 的创始成员国，积极参与围绕四大支柱的各级别谈判。但与此同时，2022 年 5 月的美国-东盟峰会上，东盟方面拒绝在联合声明中加入对俄乌冲突的评论。2023 年 7 月的东盟外长峰会上，东盟成员在联合公报中明确不结盟原则，东道国印尼的外长马尔苏迪称“东盟永远不会成为大国竞争的代理人”。<sup>②</sup>

## 6. 新西兰与太平洋岛国参与美国“印太战略”的举措

新西兰与美国及其他盟伴共同强调“印太”区域的“自由开放”，但在地缘政治议题上采取与东盟类似的谨慎态度。2021 年 7 月，新西兰总理阿德恩在新

<sup>①</sup> Republic of Korea Ministry of Foreign Affairs, “Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region”[R], [https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_5676/view.do?seq=322133](https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322133), 2023-07-22.

<sup>②</sup> “面对美国挑唆、东盟明确说不”，《人民日报》海外版 2023-07-22 连接：人民网 2023-07-22。

西兰国际事务研究所年会上阐释其“印太战略”，提出了尊重规则、开放、包容性、尊重和维护主权、外交政策透明度五个原则，在“开放”原则部分又强调“印太”区域的贸易投资、人员流动和供应链应保持自由开放。<sup>①</sup>在区域合作中，新西兰对于经济议题的积极性较高；它是 CPTPP 的成员，也是 IPEF 的创始成员之一，此外在南太平洋开发合作议题上与美国及其他盟伴关系密切。在安全合作方面，新西兰积极加强与美、日、印、澳防务合作，参加与北约的跨区域合作，但相比日本等国更加谨慎。例如，2023 年美国国务卿布林肯访新期间邀新加入 AUKUS 同盟，但新方仅愿意在军事技术相关议题上进行有限合作，并重申不会放弃无核化立场与美进行核开发合作。尽管新西兰在近年官方文件，例如 2023 年 8 月发布的《国家安全战略》中炒作所谓“中国对区域安全威胁”，但同时也强调中新合作，其立场与美国有一定差别。<sup>②</sup>

太平洋岛国近年来与中国合作加深，也成为美国“印太战略”意图争取的区域。拜登政府在多个太平洋岛国设立大使馆和派遣驻外使团，意图加强对该区域的外交工作。2022 年 6 月，美国与英国、日本、澳大利亚和新西兰建立“蓝色太平洋伙伴”（PBP）非正式合作机制，列举了气候危机、互联互通和交通运输、海上安全和保护、健康、繁荣和教育等合作领域，并计划 2023 年在美国举行部长级会议。<sup>③</sup>同年 9 月，美国于华盛顿召开首届美国-太平洋岛国峰会，发布《太平洋岛国伙伴关系战略》《21 世纪美国-太平洋岛国伙伴关系路线图》《美国-太平洋岛国伙伴关系宣言》等文件。美国计划将美国驻太平洋地区的外交使团从六个扩大到九个，续签与帕劳、马绍尔群岛等国的《自由联系条约》，任命美国驻太平洋诸岛论坛特使，并在气候和疫情等领域向太平洋岛国投入 8.1 亿美元赠款和融资。与此同时，对于中国在南太平洋开展的区域合作，美国则联合区域内盟伴向相关国家施压。例如，2023 年 4 月，美国、澳大利亚、新西兰、日本四国共同声明对中国与所罗门群岛合作表示“关注”。<sup>④</sup>总体而言，太平洋岛国对于经

---

① New Zealand Government: “Prime Minister's Speech to NZIIA Annual Conference”[EB/OL], <https://www.beehive.govt.nz/release/prime-ministers-speech-nziia-annual-conference>, 2023-07-24

② New Zealand Government: “Aotearoa's National Security Strategy: Secure Together Tō Tātou Korowai Manaaki”[R], <https://www.dPMC.govt.nz/publications/aotearoas-national-security-strategy-secure-together-tatou-korowai-manaaki>, 2023-08-04

③ Australian Embassy to China: “Joint Statement on the Blue Pacific Partnership”[EB/OL], <https://china.embassy.gov.au/bjngchinese/jointstatementannouncementpartnersbluepacificinitiative.html>, 2023-08-02

④ “U.S., Japan, Australia and New Zealand concerned by Solomon Island-China Pact”[N], Reuters, 2022-04-20, <https://www.reuters.com/world/us-japan-australia-new-zealand-concerned-by-solomon-islands-china-pact-2022-04-20/>, 2023-08-01

济治理议题，尤其是关乎部分国家领土和生存的气候变化问题关注度较高，对于大国地缘竞争的关注度相对较低，与美国区域合作战略存在一定分歧。

### 三、美国调整亚太区域合作政策的利益定位

美国的区域合作战略是其全球战略的重要组成部分，其根本目的是维护美国的国家安全和国际领导权。美国在亚太地区的政策就是维护美国在亚太地区的经济利益和霸权利益。冷战时期，美国为对抗苏联及其影响力的扩张，在 20 世纪 50-70 年代，美国在东亚地区的冷战发展成朝鲜热战和越南战争。但 1970 年代，美国因过度扩张消耗国力，开始战略收缩，1972 年美国改变对华政策，开始从越南和印度支那半岛撤军。1978 年中国开始改革开放，改变以意识形态画线的外交路线，奉行实用主义对外政策。1979 年中美关系实现正常化。1986 年中国提出恢复关贸总协定地位的申请，开始融入全球化进程。这与美国 1980 年代的自由主义改革相吻合，因而得到美国的支持。与此同时，苏联从戈尔巴乔夫开始市场化转轨与政治民主化改革。美国的亚太政策转向以合作推动经济自由化与政治民主化为导向，对中国及转轨国家实行全面接触政策。

APEC 是美国落实对华“接触”战略的重要平台，为中美关系改善和发展提供了重要机会。1991 年中国加入 APEC 时，正值苏联东欧剧变，苏联解体，华约集团解散。1992 年中共十二大确立社会主义市场经济改革目标。1993 年中方到西雅图参加 APEC 领导人会议实现中美关系的“第二次重建”。2001 年，中方主办 APEC 领导人会议，美国刚刚经历“911”事件，中方在会议期间明确支持美国的反恐行动。美国积极推动中国市场化改革和加入世界贸易组织。中国加入 WTO 促进国内市场化改革进程，改善国际经济环境，迅速实现经济腾飞。中国的腾飞延续了东亚发展模式，东亚地区越来越形成以中国为中心的国际经济网络。中国开始推进以中国-东盟自贸区（CAFTA）为核心的东亚自由贸易区建设，在亚太地区合作中发挥引领作用。过去美国与日本和亚洲“四小龙”之间的经济贸易失衡转移到中美之间的经济贸易失衡。美国从 2010 年开始指责中国 2008 年以后市场化改革停止，反而加强了国家资本主义措施，中美经济摩擦演变为制度性摩擦。

随着中国在亚太地区的影响力日益增强，与美国竞争和博弈的逐渐展开，美国开始改变亚太合作政策，即从过去普遍合作政策转变为排除中国的选择性合作政策，与中国展开地缘政治经济竞争。2009 年美国宣布“重返亚太”战略，强化亚太地区盟友体系和军事部署及推动 TPP 等高标准贸易集团，针对中国的意图十

分明显。特朗普政府选择退出 TPP，奉行单边主义的美国优先政策，对贸易伙伴祭起关税大棒，以对等开放和公平贸易为由迫使其开放市场。而中国则将对外开放与合作的战略重心转向“一带一路”共建国家和地区。2018 年 3 月 23 日，特朗普签署对华贸易备忘录，对中国进口的商品大规模征收关税，中美贸易战打响。美国还与欧盟、日本等发达国家协调立场，施压 WTO，要求 WTO 制定针对中国等“非市场经济国家”的条款。2018 年特朗普政府提出“印太战略”，联合日本、澳大利亚、印度等大国组成四边机制，美国的亚太政策从促进合作向排斥特定国家的选边站队转变，美国对华政策从奥巴马政府的以围促变转变为特朗普拜登时代的围堵脱钩。随着中美竞争与博弈的激烈化，APEC 框架下的区域合作面临重重困境；例如，APEC2018 年会因为中美在 WTO 改革问题和区域合作分歧严重，APEC 领导人会议没有发表部长会议声明和领导人会议宣言，为近 30 年来的首次。上述因素导致 APEC 面临日益被边缘化的风险。

美国亚太政策从全面自由化合作政策向有选择地印太合作转变，根源在于美国对中国的崛起、对俄罗斯的防范及对美国自身霸权衰落的恐惧。自 20 世纪 90 年代以来，美国学术界如塞缪尔·亨廷顿等人就开始研究中国崛起对世界格局及美国霸权的影响。美国政界从 2010 年开始开始讨论中国崛起的冲击问题。2014 年乌克兰克里米亚并入俄罗斯后，美国与俄罗斯关系恶化。此后美国政界开始对华政策进行激烈辩论，辩论的结果是美国政界开始重新定位中国的角色和中美关系。美国战略界认为，后冷战时代美国自由主义世界秩序已经结束，世界进入多极化的大国竞争时代；美国对华接触政策已经失败，应该改变对华战略，进行全面遏制与脱钩。2017 年底，美国发布的《国家安全战略报告》将中国和俄罗斯定位为“修正主义国家”和美国“战略竞争对手”。2020 年拜登政府颁布的《国家国防安全报告》将中国定位为首要竞争对手和地缘政治竞争者，认为中国是世界上唯一有能力和意愿改变国际现存秩序的国家，认为未来 10 年是中美竞争的关键时期。

自美国视中国为全面竞争对手以来，迫切需要改变中国在亚太地区合作中日益发挥的引领作用。“推倒亚太，建立印太”成为美国地缘政治经济战略的新选择。印太战略没有明确的区域范围，但其实质是“亚太+印度-中国”。与重返亚太战略相比，“印太战略”构想的新特征在于：将经济合作、区域治理与安全相结合；突出宣传“中国威胁论”及强化域内国家对中国的“抵抗力”；强调盟

伴国家承担的治理责任和协助能力建设；以议题为导向，嵌入式小多边的灵活合作体系；强调美国对贸易与技术规则的主导权，与中国“一带一路”进行规则竞争。IPEF 与 TPP 一样，是美国对华战略竞争的地缘政治和地缘经济的双重工具，二者在促进贸易、保护劳动、环境治理、设立标准等方面具有相似的目标，都是与中国进行战略竞争的制度工具<sup>①</sup>。美国公开宣称：“印太战略”的目标不是改变中国，而是塑造中国的战略环境，在全球建立起一种影响力平衡，以最大限度利于美国及其盟伴的共同利益和价值观<sup>②</sup>。美国的印太战略与 IPEF 能否改变中国周边的战略环境，对中国造成多大程度的伤害，取决于未来双方博弈的具体策略。

---

①赵菩：《从 TPP 到 IPEF：美国亚太经济战略的制度创新》，《现代国际关系》2023（03）：46-61。

②沈雅梅：《美国“印太战略”的谎言与真相》，载《光明日报》2023 年 8 月 6 日第 8 版。

### 叁、美国与东亚贸易摩擦对亚太区域合作的影响

美国是全球最重要的战略力量，也是印太地区最重要的域外因素。20 世纪 60 年代以来，在贸易往来、经济失衡和国家利益的指引下，美国的亚太政策不断发展演进，针对东亚发起的贸易摩擦也在东亚国家间不断转移并升级，此种态势必然会对东亚区域合作进程产生深刻影响。<sup>①</sup>近年来，伴随着中国对美国贸易顺差的持续扩大，美国针对中国的贸易摩擦不断升级，中美关系已然成为印太地区国家制定亚太政策的主要依据，进而成为影响亚太区域合作发展的重要因素。

#### 一、美国与东亚贸易摩擦的演进过程

美国与东亚间的经济失衡及摩擦经历了 20 世纪 70-80 年代的美日经济失衡与贸易战，20 世纪 80-90 年代的美国与亚洲四小龙的经济失衡与贸易摩擦，以及 21 世纪以来的中美经济失衡与贸易摩擦三个阶段。

##### （一）20 世纪 70-80 年代的美日贸易摩擦

美国与东亚的经济失衡与摩擦最早发生于美日之间。从绝对数据分析，在 1946-1970 年间，美国对外贸易处于顺差状态。1971 年美国首次出现 61 亿美元逆差，1984 年美国贸易逆差增加到 1687 亿美元，此后美国对外贸易失衡日益严重。早期美国贸易逆差中以日本贡献最多。日本对美贸易收支在 1965 年首次转为顺差 4.4 亿美元。此后不断扩大，到 1972 年，日本与美国贸易顺差增至 31.14 亿美元，占美国贸易逆差来源的 48.5%。1978 年日本对美国贸易顺差突破 100 亿美元大关。1987 年，美对日贸易逆差达到创纪录的 521 亿美元。1994 年美国对日贸易逆差比重最高达 54%。随着美日贸易失衡的产生与加剧，美国大量的国内市场被日本企业所占据，从而引起美国制造商的极端不满，美日贸易摩擦也日益加剧。

20 世纪 50 年代末至 60 年代初，日本棉纺制品对美国大量出口，损害了美国纺织行业的利益，对此，美国开始对日本纺织品发动“自愿出口限制”谈判，并持续对日本实行短期和长期的纺织品贸易安排、“多边纤维安排”等出口限制措施，自此拉开美日贸易摩擦序幕。随着日本产业结构从劳动密集型向资本技术密集型的转换升级，日本钢铁对美国的出口强劲增长，如 1968 年日本在美国的钢铁出口比重占到 50%以上，对此，美国开始与日本进行钢铁“自愿出口限制”

---

① 纽则静：《从美国东亚政策的演变看中美关系》[J].《中国党政干部论坛》2019（3）：93-96.

的谈判，并从 1969 年到 1974 年对日本的钢铁进口实施限制。20 世纪 70 年代，日本得益于先进的电视机技术与灵活的经营策略，彩色电视机大量进入美国市场，1977 年美国与日本就彩色电视机接收机进行了“有序市场安排”的谈判，并对日本彩电出口数量进行限制。

## （二）20 世纪 80-90 年代美日及亚洲“四小龙”贸易摩擦

20 世纪 80 年代，伴随着日本产业升级，劳动密集产业转移到亚洲“四小龙”，亚洲“四小龙”开始推行出口导向战略，重点发展劳动密集型的加工产业，美国对亚洲“四小龙”的贸易逆差随之增加，1977 年至 1989 年，亚洲“四小龙”对美国的出口从 107 亿美元增加到 628 亿美元；同期美国对亚洲“四小龙”的出口则从 68 亿美元增加到 384 亿美元，美国对“亚洲四小龙”的贸易逆差从 39 亿美元增加到 244 亿美元，增长了 6 倍多。1987 年，日本与亚洲“四小龙”共占美国贸易逆差的比重达到 54.9%，其中日本占 32.7%，亚洲“四小龙”占 22.2%，亚洲“四小龙”与日本共同成为东亚与美国贸易失衡的中心，贸易摩擦也相应地集中在美国与日本和亚洲“四小龙”之间。

这一阶段美日及亚洲“四小龙”贸易摩擦相较于前期的美日贸易摩擦更为复杂。一是贸易保护手段或措施相对严厉。针对与东亚间的贸易失衡，美国将原因指向它在国际贸易中受到不公平的待遇，认为日本和亚洲“四小龙”所从事的不公平贸易活动应对美国的贸易逆差负责，遂对日本和亚洲“四小龙”实施严厉的保护措施。1982 年美国对韩国出口到美国的 45.9% 的商品设置了关税和非关税壁垒，征税额达 28 亿美元。1982 年到 1986 年韩美间共发生 87 起贸易争端。<sup>①</sup>1986 年，针对日本半导体产业的崛起，美国对日本采取了比以往更为严厉的贸易保护措施，如对日本芯片厂商实施倾销调查、发动对半导体产业的“301 调查”等，迫使日本与美国在 1986 年 9 月和 1991 年 6 月两次签署

《美日半导体协定》，使日本半导体产业失去国际竞争力。1987 年 3 月，美国决定对日出口美国的电脑、彩电等产品征收 100% 关税，征税额达 3 亿美元，这是战后 40 多年来，美国对日本实行的最为严厉的一次经济制裁，使得长期存在的日美贸易摩擦达到高潮。二是贸易摩擦的范围扩大化，从单纯的具体行业摩擦扩大到针对经济制度的综合性摩擦。1989 年 1 月 1 日，美国正式取消了对亚洲“四小龙”发展中国家（地区）的“普惠制”待遇，亚洲“四小龙”出口

---

① 刘银萍.20 世纪 80 年代韩美贸易摩擦与韩国人的反美主义[J]. 《历史教学》，2009（18）：62-67。

商向美国支付的关税大幅增加，在美国市场上的竞争力大幅降低。同时施压日本和亚洲“四小龙”进行结构性改革，要求日本和韩国等放松管制和开放市场。比如实行国企私有化、贸易自由化与金融自由化改革。三是汇率摩擦成为东亚与美国经济摩擦的新焦点。为调节贸易失衡，美国要求日本和亚洲“四小龙”货币升值。1985年9月，美、日、德、法、英五国财政部长和央行行长在纽约签署了《广场协议》，促进日元对美元升值。从1985年到1987年日元对美元升值超过50%。1986年以后，韩元、新台币和新加坡元也都被迫对美元升值。1986年12月至1988年3月，新台币对美元升值19.4%，韩国元升值11.9%，新加坡元升值7.4%。<sup>①</sup>东亚货币兑美元升值改变了双方出口竞争力，有利于缓解贸易失衡。

### （三）21 世纪以来中美经济失衡与贸易摩擦

20 世纪 80 年代，随着中国的改革开放逐渐展开，日本和亚洲“四小龙”将边际产业向中国沿海及内地转移，中国逐步取代日本和亚洲“四小龙”成为东亚的供应链中心。日本和亚洲“四小龙”向中国出口中间产品，中国向美国和欧洲出口最终产品的三角贸易形成世界贸易新格局。中美贸易失衡开始取代美日与亚洲四小龙贸易失衡，并呈现出逐年扩大的趋势，东亚与美国的经济失衡也逐步由日本和亚洲“四小龙”转移到中国。<sup>②</sup>1993 年，中国对美贸易首次出现顺差，此后逐年扩大，到 2001 年中国对美贸易顺差首次超过日本成为美国最大的贸易顺差国。<sup>③</sup>2009 年，中美贸易顺差达到 1433.42 亿美元，占美国贸易逆差比重达到最高值 49%，高于日本 26%的比重。2010 年到 2022 年，中国对美国贸易顺差从 1811.88 亿美元增加到 3829 亿美元，贸易顺差总额为 35582.66 亿美元。其中，2010 年到 2022 年，美国 40%以上的逆差均来自中国。

21 世纪以来，伴随着中美经济失衡取代日美经济失衡，东亚与美国贸易摩擦的焦点也转移到中美之间。从 1993 年开始中国已经连续多年成为遭遇美国反倾销调查次数最多的国家。据 WTO 统计数据，从 1995 年到 2020 年 6 月底，美国对华发起的反倾销调查共 225 件，对华发起的反倾销调查数占美国对外反倾销调查总数的 39.83%，并有 182 件全部做出了反倾销的肯定性裁决。<sup>④</sup>人民币汇率问

① 魏兴耘，试论亚洲“四小龙”与美、日的贸易关系[J]，《东南亚研究》1993（3）：1-4

② 彭波，从贸易战对东亚供应链的影响看中美博弈走向[J]，《清华金融评论》2021（4）：47-50。

③ 刘磊，国际垂直专业分工下的“中国—美国—东亚”贸易体系[J]，《当代经济研究》2014（1）：58-63。

④ 程月：美国反倾销调查对中国产品出口的影响研究，商务部国际贸易经济合作研究院，2022 年 1 月。



题也取代日元汇率成为中美经贸摩擦的热点问题。从 2004 年开始,美国就将对中国的贸易逆差归因于人民币低估,不断施压要求人民币升值。<sup>①</sup>2005 年 7 月,中国进行了人民币汇率制度改革,开始实行以市场供求为基础、参考一篮子货币进行调节、有管理的浮动汇率制度。2006 年至 2018 年,美国对华企业发起反补贴案件共有 82 起,成为对中国使用反补贴救济手段最多的国家。与此同时,美国还运用国内贸易法规“特别 301 条款”和“特别 337 条款”以中国没有对知识产权提供充分有效的保护为由不断采取贸易报复和制裁。<sup>②</sup>以“301”调查为例,1991 年 4 月到 2010 年,美国对中国共发起五次“301”调查,主要针对中国的知识产权保护领域以及扩大开放和取消补贴等。

从 2010 年 5 月美国开始指责中国自 2008 年以来就有转向“更为限制的贸易体制”的趋势,反映了中国“从中央计划经济向基于法治的市场经济的历史转变尚未完成”。<sup>③</sup>2012 年 6 月 WTO 的中国第四次贸易政策审议会上,美国再次批评中国强化政策干预的“国家资本主义体制”。<sup>④</sup>2017 年特朗普政府执政时,中美体制冲突达到白热化。特朗普政府向 WTO 总理事会提交题为《中国的贸易扰乱型经济模式》的文件,全面挑战中国的经济体制和发展模式,要求就此制定相关规则。2018 年 3 月 23 日,美国宣布了对中国加征 25%关税的 1300 余种产品的建议清单,美国对华掀起贸易战。此后,中美贸易战不断升级。与日美贸易摩擦相似,中美贸易摩擦也从行业摩擦,向综合性摩擦和制度性摩擦过渡。

## 二、美国与东亚贸易摩擦对区域发展的影响

东亚与美国经济失衡与贸易摩擦对东亚区域发展与合作产生巨大影响。东亚与美国经济失衡与贸易摩擦对东亚区域发展与合作产生巨大影响。一是对摩擦当事国贸易造成严重困扰,告别经济高速增长阶段,甚至出现经济衰退。二是贸易摩擦推动东亚新兴工业化国家和地区市场化改革与市场开放。三是促进东亚地区产业转移与工业化浪潮,创造并持续东亚经济奇迹。

### (一) 造成摩擦对象的贸易困扰与经济衰退。

美国既是东亚经济奇迹的外部因素,也是东亚经济衰退的根源。东亚新兴经济体奉行

---

① 屠新泉,中美贸易摩擦与 WTO 改革:分进合击的美国对华贸易策略[J],《求索》2019(11): 46-54。

② 全毅、方颖,美国与东亚之间的经济失衡及其成因探析[J],《国际关系学院学报》2011(4): 75-83。

③ Statement by Ambassador Michael Punke, U.S. Permanent Representative to the WTO, at the WTO's Trade Policy Review of China, 31 May 2010:

<https://geneva.usmission.gov/2010/05/31/tpr-china/>

④ Statement by Deputy USTR Michael Punke at the WTO's Trade Policy Review of China, 12 June 2012:

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches/transcripts/2012/june/punke-statement-tpr-china>。

的出口导向发展战略是典型的重商主义政策。其成功的前提是必须有外部市场吸纳其生产的产品。美国长期承担了东亚产品消费者的角色和为东亚经济提供美元作为国际贸易计算货币。这是东亚经济体高速发展的国际环境。但是，这也造成严重经济失衡和贸易摩擦。在美国无法忍受东亚经济的崛起冲击带来的失业和经济困难时，就祭起贸易保护主义，迫使东亚经济体进行经济调整，给相关经济体带来严重困扰，甚至经济衰退。以美日贸易摩擦为例。为了削减日本的贸易顺差，美国拉拢英、德等发达国家，以求扭转“美元升值日元贬值”的汇率变动趋势。1985年9月，五个发达国家的领导人在纽约著名的广场酒店举行五国集团会议，同意将汇率从230日元兑1美元提高到190日元兑1美元。强势日元政策严重影响日本出口竞争力。金融自由化改革导致严重经济泡沫。1991年日本泡沫经济破灭。泡沫经济崩溃导致日本经济陷入长期萧条，被称为继二战战败之后日本的“第二次战败”。在泡沫经济崩溃前后，美国继续对日本施加各种要求，日本在“忠实地”满足美帝国要求的同时，作为同盟国继续按照美国式的新自由主义路线进行“国家重塑”，最终导致其走向衰退。

再如美国对华发动贸易战，中国对外贸易出现严重困难。2019年中美货物贸易额5413.8亿美元，同比下降14.5%。其中，中国自美国进口1227.1亿美元，同比下降20.9%；对美国出口4186.7亿美元，同比下降12.5%。中国对美货物贸易顺差2959.6亿美元，同比下降8.5%。此后中美贸易总量虽然继续增长，但中国占美贸易总额的比重由2017年的16.3%降至2022年的12.9%。中国不再是美国最大的贸易伙伴国，2021、2022年连续两年位列欧盟、加拿大、墨西哥之后。从美国进口单看，中国份额下降也较为明显，由2017年的21.4%降至2022年的16.4%。与此同时，加拿大、墨西哥及越南等国家在美国进口端的份额在稳步提升。其中，越南的份额从2017年的2%上涨至2022年的3.9%，几乎增长一倍。中国经济增长也告别了高速增长时期，进入高质量中低速增长阶段。2018-2022年我国GDP加权平均增长率为5.2%。

## （二）推动东亚新兴经济体市场化改革与市场开放

东亚新兴工业化国家和地区奉行的出口导向型发展模式。政府对出口产业采取各种扶持政策，形成政府主导型市场经济体制，提高其国际竞争力。这种贸易立国政策最先在日本成功实施，很快为亚洲四小龙和中国所仿效。这些国家和地区很好地利用了WTO对发展中国家的优惠待遇，通过对发达国家出口带动经济的腾飞，创造了东亚经济奇迹，但也在一定程度上存在引发国际贸易失衡和摩擦的问题。在这一背景影响下，美国常倾向于通过贸易谈判，施压东亚国家进行市场

化改革和开放市场，降低对己不利的贸易失衡影响。

美国与东亚国家和地区除通过管理贸易（自愿出口限制和开放市场份额）消除贸易失衡外，还要求东亚国家和地区进行放松管制的市场化改革，促进其向东亚国家的出口。美国最早要求日本进行结构性改革，最初提出的诉求清单包括240余项内容。美国特别关注日本市场自身的封闭性和不透明性。美国认为，日本应该改变政府规制、储蓄投资模式、土地政策、流通问题、知识产权、排他性的商业行为、企业法人相互持股制度及价格机制。<sup>①</sup>在美国压力下，日本政府在1985年和1987年先后出台两个“前川报告”，宣布日本进行结构性改革的两个目标：一是将日本经济转变为国内需求主导型经济，从质量方面提升国民生活水平；二是对外构建对外协调性体制，纠正对外不平衡，使日本经济结构与世界经济相协调。<sup>②</sup>1988年日本制定《与世界共生的日本——经济运行5年计划》决定：

（1）改革行政、财政、金融体制。缓和规制，全面引入市场竞争，推动金融自由化。（2）推动经济结构由资本密集型向技术密集型转变。（3）促进经济增长方式由出口主导型向内需主导型转型。（4）促进产业结构向信息化、服务化和轻薄短小化转移。日本金融过度自由化造成严重的泡沫经济与金融败战，导致日本30年经济萧条。

1980年代中期以后亚洲“四小龙”也效法日本，在经济上顺应经济自由化与国际化趋势，开始调整经济结构，进行经济体制改革。部分经济体开启政治民主化转型。韩国从1982年开始对经济发展战略进行大调整，强调“稳定、效率与平衡”，经济体制由政府主导型向市场主导型转变。其中最值得注意的改革是商业银行的私有化和利率市场化。实行贸易自由化改革，放松进口限制和开放市场的措施，使制成品进口自由化率达到99%，农产品进口自由化率达到84.7%；1988年取消外汇管制，1990年3月实现市场平均汇率制度。中国台湾地区在1984年进行自由化宣示，解除贸易管制、降低关税，实现贸易自由化；1988年开放资本市场，启动资本市场主体培育和体系建立，为1990年出台《产业升级条例》培育高科技产业奠定体制基础；1989年修订“银行法”，实现金融自由化和利率市场化。1995年发布“电信三法”，改组电信机构，实现各类市场主体的完全竞争。亚洲“四小龙”1980年代的经济自由化改革使其经济完全融入世界资本主义体

① 东艳：制度摩擦、协调与制度型开放[J]，《华南师范大学学报》（社会科学版）2019（2）：79-86。

② 全毅：《亚太地区发展模式与路径选择——基于东亚与拉美发展道路的比较》，[M]时事出版社2010年版，第126页。

系，为跨越“中等收入陷阱”，跻身高收入经济体奠定了制度基础。

中国和东盟国家自 1980 年代以来则重点推进投资贸易自由化和便利化的改革，以承接亚太地区的产业转移，发展外向型经济。中国社会主义市场经济改革目标的确立及市场化改革，为加入 WTO 扫除了障碍。因 WTO 规制主要涉及边境措施，对边境内的国内体制涉及不深，加上思想理论上对准入前国民待遇与竞争中原则认识不到位，我国自 2005 年之后在市场经济体制改革上一些重大的改革计划进展缓慢，特别是对外资企业行政审批制度构成事实上的市场准入障碍，奖出限入的外向型经济发展模式并没有得到根本扭转，双轨制仍然存在于我国经济社会的方方面面，更公平公正竞争的市场环境还有待形成。这成为中美结构性磋商的重要内容。2009 年，中美成立“中美战略与经济对话”机制，至 2016 年共举行八次对话，对涉及宏观政策协调、金融体系发展、贸易投资促进、国际合作等方面，在 2012 年第四次战略对话后，中美启动双边投资协定谈判。随着中美经贸摩擦的持续发展，双方的制度协调逐步深入。2019 年 1 月中美双方进入全面磋商阶段，并于 2020 年 1 月 15 日双方达成的《中华人民共和国政府与美利坚合众国政府经济贸易协议》。中国从 2013 年 9 月部署自由贸易试验区制度性开放改革实验，到 2018 年正式提出要推进制度型开放，构建高水平开放型经济新体制，打造市场化、法治化、国际化营商环境。但中国应坚持自主发展战略，避免为迎合美国要求而牺牲本国发展权成为第二个日本。

### （三）促进东亚地区产业转移与工业化浪潮，创造并持续东亚经济奇迹

美国与东亚国家发生贸易摩擦，虽然在一定时期制约了摩擦当事国如日本和中国的经济发展，但客观上却对东亚整体经济的发展有着明显的促进作用。为了缓解与美国之间发生的贸易摩擦，日本开始进行产业结构升级并向外转移产业，鉴于东亚国家廉价的劳动力资源优势，日本把自己许多劳动密集型产业向东亚国家和地区转移。日本的生产技术、资本与东亚国家和地区的劳动力资源相结合，使得东亚很多国家和地区的比较优势得以发挥，助推了东亚地区出口导向型产业的快速发展，东亚国家和地区的经济水平也大幅度提升。特别是中国香港地区与台湾地区、韩国和新加坡经济发展成就十分突出，被誉为亚洲“四小龙”<sup>①</sup>。

然则，由于美国顾忌到本国贸易失衡与自身经济利益，对日本与亚洲“四小

---

<sup>①</sup> 武小欣，《东亚经济社会发展的经验教训与启示》，国家信息中心综合管理部，2014(09).网络链接 [www.sic.gov.cn/News/456/3365.htm](http://www.sic.gov.cn/News/456/3365.htm)

龙”等国采取了更为激烈的贸易干预手段，关税和汇率等干预措施的使用使得日本与亚洲“四小龙”的经济发展受阻，东亚内部的产业转移再次发生。伴随着中国改革开放的顺利推进，中国开始承接日本与亚洲“四小龙”的产业转型并快速融入东亚生产网络，在出口导向型发展模式的带动下，中国经济得以快速发展。

2018 年以来，中美贸易战也会使东亚区域内产业转移效应重演。鉴于中美贸易摩擦的不断深化，中国开始加强制造业转型升级，传统产业开始向“一带一路”共建国家转移。东南亚国家与印度加快推进对外开放，通过承接中国劳动密集型产业转移，经济也得以快速发展。由此可见，在美国对东亚频繁发起贸易摩擦的进程中，东亚经济得益于区域内的产业转移和结构调整，整体呈现阶段性波浪式继起现象，促进形成东亚地区三次工业化浪潮，使之成为世界三大国际生产网络之一，整个区域发展充满了活力。

### 三、东亚与美国经济失衡对亚太制度化合作的影响

#### （一）促进亚太地区生产网络形成与功能性一体化

跨越太平洋两岸经贸往来密切化，以及亚太地区生产网络的形成，促进了太平洋经济合作构想。从 1960 年代起，日本、澳大利亚和美国的学术界就开始探讨加强太平洋两岸经贸合作的各种构想。智库的研究与呼吁得到政界的相应，终于在 1989 年促成亚洲太平洋经济合作组织的诞生。APEC 奉行开放的地区主义，符合美国主导亚太地区经济秩序的战略目标。但是，美国与东亚地区贸易摩擦及其霸凌做法，也促成东亚地区主义的诞生。日本学术界提出边际产业扩张理论和雁行发展模式，指导日本的东亚投资贸易政策。1980 年代，日本学术界提出东亚经济圈构想，推动东亚地区区域合作的学术探索。从 20 世纪 60 年代开始，在日本头雁的带领下，亚洲“四小龙”和中国沿海、东盟国家依次实现经济腾飞。雁行发展模式下的东亚国际生产网络与贸易模式是一种功能性一体化。围绕地缘经济合作的各种构想不断涌现。1990 年和 1995 年马来西亚总理马哈蒂尔先后提出建立东亚经济集团和东亚经济核心论坛的倡议，为东亚东盟+中日韩合作机制诞生做好了舆论准备。

1997 年亚洲金融危机后，美国及其控制的国际货币基金组织（IMF）袖手旁观与 APEC 的束手无策，催生出东亚地区主义。金融危机使东亚地区领导人认识到东亚的经济联系的紧密性，只有加强合作能够共同抵御美国国际投机资本的冲击。1997 年 9 月货币危机爆发后，日本政府提出创建亚洲货币基金（AMF）的建

议，因遭到美国反对和中国冷遇而失败。1997年12月东盟邀请中日韩领导人参加东盟领导人峰会，共商应对危机策略和区域合作大计。从此诞生了东盟+3合作机制。1998年第二次东亚领导人会议上，韩国总统金大中提出包括政治、经济、安全多领域合作的东亚共同体构想，该构想得到中国和东盟的响应，会议责成由东亚地区26位专家组成的“东亚展望小组”就东亚共同体建设展开研究。1999年11月马尼拉东亚领导人会议通过《东亚合作联合声明》，声明加强金融货币和财政政策的对华、协调与合作。2000年5月，东盟+中日韩财政部长在泰国清迈聚会，缔结东亚扩大货币互换协议的《清迈倡议》（CMI），清迈倡议是东亚首个区域金融货币合作机制。2001年东亚领导人会议上，会议通过“东亚展望小组”提交的建设东亚共同体的报告，将建设东亚自由贸易区作为长期目标。中国总理朱镕基会议期间向东盟提出与东盟在2010年建成CAFTA的建议。随着东盟+3合作进程及中国影响的增强，日本改变了2002年提出的以日韩+东盟构建东亚自由贸易区的初衷。2004年东亚领导人会议期间，日本突然提出在东盟+3的基础上，邀请澳大利亚、新西兰和印度三国，建立东亚紧密经济伙伴关系的设想。在日本的要求下，2005年召开的东亚峰会上出现两个版本的东亚共同体：即中韩主张的东盟+3为主渠道建设东亚自由贸易区和日本主张的东盟+6为基础的扩展版的东亚紧密经济伙伴关系。以此为基础发展出5个以东盟为中心的东盟+1自由贸易协定。这给亚太区域合作造出许多悬念，由此出现各种竞争性的区域合作构想和方案，掀起一波亚太区域FTA浪潮，到2010年亚太地区生效的小范围FTA达到33个，还有与域外达成的10个FTA。尽管这些FTA与APEC在贸易投资自由化目标一致，但过多的FTA形成的“意大利面碗”效应，造成区域内贸易扭曲。因此，亚太地区的FTA需要整合成更大范围的FTA。

## （二）对东亚区域制度型一体化产生复杂影响

东亚与美国贸易摩擦对东亚市场型一体化产生积极推动作用，但东亚对美国市场和美元体制存在双重依赖。美国作为东亚地区最重要的域外因素，对东亚区域制度化合作则产生较为复杂的影响。东亚地区各经济体在发展程度、经济体制、宗教文化等方面的异质性与残存的历史与领土纠葛，以及东亚地区中日两强及东盟三角权力结构的竞争与博弈关系，导致其内部凝聚力不强，而美国作为东亚最重要的域外力量不能不说是影响东亚地区制度化合作的一个关键因素。<sup>①</sup>

---

① 全毅、方颖：美国与东亚经济失衡及东亚区域合作构想，《和平与发展》2011（4）：48-54+68.

亚太区域合作各种竞争性构想与方案隐含着亚太地区各种政治力量的主导权博弈及地缘政治经济竞争（如表 1 所示）。这些区域合作构想反映了太平洋两岸主要大国以及区域集团（主要是美国、中国、日本、东盟等政治力量）对主导权的竞争，有些取得成功、有些则进展缓慢、有些可能难以取得成功。<sup>①</sup>

表 3-1：亚太地区主导权博弈及其影响

| 区域合作倡议                            | 主导国家                  | 主要参与国家                    | 前景影响                |
|-----------------------------------|-----------------------|---------------------------|---------------------|
| 雁形发展模式（1962）                      | 日本倡议                  | 日本、亚洲四小龙、东盟、中国            | 成功，促进东亚区域生产网络形成     |
| 太平洋经济合作理事会（PECC，1980.9）           | 日本、澳大利亚主导             | 美国、日本、加拿大、澳大利亚、新西兰        | 成功推动 APEC 成立        |
| 亚太经济合作组织（APEC，1989）               | 美国主导                  | 日本、澳大利亚等 21 国             | 茂物目标部分实现            |
| 东亚自由贸易区（2001 年）                   | 中韩主导                  | 东盟国家与中日韩等 13 国            | 困难！                 |
| 东盟+6（EPA）（2002-2008）              | 东盟主导                  | 东盟分别与中、印、日、韩和澳新达成 5 个贸易协定 | 成功！                 |
| 中日韩自贸区（2010 年 5 月 29 日提出）         | 中国主导                  | 中国、日本、韩国 3 国              | 2012 年 12 月启动谈判。困难！ |
| 亚太自由贸易区（FTAAP）                    | 2006 年美国首倡、2014 年中国力推 | APEC 全体成员 21 个国家和地区       | 困难！                 |
| 亚太共同体（2008 年 6 月 4 日提出）           | 澳大利亚                  | 美日中印、东盟国家、澳新及本地区其他国家      | 困难！                 |
| 跨太平洋伙伴关系（TPP，2010-2016）           | 美国主导                  | 日本、澳大利亚、智利、越南等 12 国       | 失败，美国退出             |
| 全面与进步跨太平洋伙伴关系（CPTPP，2018.3）       | 日本主导                  | 澳大利亚、智利、秘鲁、越南等 11 国       | 成功。协定生效             |
| 区域全面经济伙伴关系（RCEP. 2012.12-2020.11） | 东盟主导                  | 中国、日本、韩国等 15 国            | 成功！签署协议             |
| 丝绸之路经济带与 21 世                     | 中国倡议                  | 亚欧非传统丝绸之路沿线 66            | 逐渐成为对外合             |

① 全毅：后茂物时代亚太地区大国博弈与区域合作前景，《国际贸易》2021（10）：13-20。

|                               |      |                             |               |
|-------------------------------|------|-----------------------------|---------------|
| 纪海上丝绸之路倡议<br>(2013.9-10)      |      | 个国家为主，与中国签署共建“一带一路”的协议国家    | 作新平台          |
| 亚洲基础设施投资银行<br>(AIIB, 2014.10) | 中国主导 | “一带一路”国家与国际金融机构             | 成功。100 多个国家参与 |
| 印太经济框架<br>(IPEF, 2022.5)      | 美国主导 | 日本、韩国、印度、澳新、东盟 7 国、斐济等 14 国 | 正在谈判          |

注：作者根据自己观察整理

日本国内一直存在太平洋主义与东亚主义两种区域合作思想与主张，即与美国共进退的太平洋主义和重返亚洲的东亚区域主义。在 20 世纪 80 年代，日美贸易摩擦与竞争激烈展开时，日本国内学者提出东亚经济共同体与雁形发展模式理论。进入 1990 年代中期，随着日本泡沫经济破灭，中国随着经济的快速发展逐渐取代日本成为西太平洋地区的经济中心。日本学者认为东亚雁型模式已经结束，形成多国竞争时代。中国开始积极整合东亚地区，推动将中日韩+东盟 10 国的东亚经济合作机制作为亚太地区合作的主渠道。但中国的主张遭到日本的掣肘与反对。日本担心在中日韩与东盟的 10+3 合作渠道内，日本不敌中国的影响力。在与中国争夺亚太区域合作话语权时，日本极力将澳新与印度拉入东亚区域合作组织，以平衡中国在东亚地区的影响力。中日为避免竞争遂将东盟推向东亚经济合作中心地位，支持东盟在东亚区域合作中发挥主导作用。中日与东盟力量博弈的结果使得东盟成为亚太区域合作的主导力量，形成亚太地区“小马拉大车”的独特格局。

美国对亚洲一直奉行离岸平衡战略，反对东亚出现一个居主导地位的国家以及成立排斥美国的东亚区域合作组织。美国力主构建亚太自由贸易区（FTAAP）和跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、压制和反对日本与中国试图主导东亚自由贸易区和东亚经济共同体的根本原因是为保持亚太霸权地位。中日美三国对东亚地区国际经贸规则主导权的争夺导致东亚自由贸易区与东亚经济共同体难产。2005 年，美国倡导 FTAAP 遭遇东亚发展中国家反对难以推进，于是在 2009 年高调宣布加入跨太平洋战略经济伙伴关系协定（TPSEP），并将其更名为跨太平洋伙伴关系（TPP）。美国加入并主导 TPP 谈判本质上仍是与东亚国家争夺国际规则制定主导权。2015 年，奥巴马总统就公开表示：绝对不能让中国制定国际贸易规则。此外，美国当初也有以围促变的意图，先率领其他 11 国建好一个涵盖世界约 40%的经济规模的 21 世纪自由贸易秩序，让中国看到如果不做出实质性改变



就会失去什么。<sup>①</sup>

美国的这种操作引起东盟国家以及中国对东亚区域合作主导权的担忧，东盟担心其亚太区域合作中心地位的丧失，开始更加积极推动亚太区域合作。2011年8月，中日两国放弃了10+3（EAFTA）与10+6（CEPEA）的多年争议，共同提出《关于加快实现EAFTA和CEPEA构想的倡议》，积极支持东盟整合10+6的区域经济全面伙伴关系的谈判。2012年11月20日，东亚领导人峰会期间，10+6领导人峰会宣布启动《区域全面经济伙伴关系》（RCEP）谈判。同日，中日韩领导人也宣布启动中日韩自由贸易区谈判。这被认为是对美国主导跨太平洋伙伴关系谈判的直接回应。与此同时，中国在2013年9-10月间，在中亚和东盟倡议共建丝绸之路经济带与21世纪海上丝绸之路，将对外开放与合作方向转向“一带一路”，并倡议成立亚洲基础设施投资银行。尽管美国和日本都进行反对和掣肘，但亚投行还是得到许多国家和国际组织的支持，在2014年10月如期成立。TPP12国在美国主导下经过46轮谈判，在2016年2月达成一个21世纪高标准的贸易与投资协议。但2017年特朗普政府放弃了以TPP为抓手打造新一代贸易投资自由化样板的目标，奉行“美国优先”的对外贸易政策。特朗普执政伊始就宣布退出TPP，这一政策调整促成了CPTPP和RCEP的诞生。

美国退出TPP后，日本承担起TPP的善后工作，2017年日本等11个TPP成员继续谈判，并于2018年3月8日在智利达成协议，新协定更名为《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）。新协定保留了TPP宗旨、基本框架和主要内容30个章节，但搁置了TPP具有争议的22个条款，且加入门槛有所降低。这些被搁置的条款主要涵盖投资、海关监管和贸易便利化、服务贸易、金融服务、电信、政府采购、知识产权、环境、反倾销等议题的条款，其中涉及投资和知识产权议题的较多，主要是美国提出的深度一体化和横向一体化议题。可以说CPTPP是一个瘦身的TPP，但依然是目前全球最高开放水平与最高规则标准的贸易协定。由于美国的退出，使得CPTPP经济规模与影响力大幅下降，TPP12国经济规模占全球GDP总量的37.36%，而CPTPP则只占12.79%。贸易规模则从全球的26.12%降低至15.17%。这使得多数成员大失所望，特别是越南等东盟国家成员。他们开始寻求新的补偿，加快了RCEP谈判进程。本来RCEP谈判一直不很顺利，特别是印度害怕中国产业的竞争，于2019年初宣布退出RCEP。然而，这

---

<sup>①</sup>（美）高柏：对等开放——中国迈向发达国家的必由之路[J]，《文化纵横》2021（1）：65-82.

一退出却为其余 15 国达成协议扫清了障碍。

2019 年 11 月 20 日，经过长达 8 年 28 轮艰苦谈判，除印度外其余 15 国就协议文本达成共识。2020 年 11 月 15 日，东盟 10 国与中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰等 15 国签署协定。相对 CPTPP 的全面性和高标准，RCEP 主要内容以传统货物贸易为主，且规则标准较低。虽然涉及政府采购、知识产权、竞争政策等深度一体化议题，但缺乏新一代 FTA 的劳工、环境、监管一致性等横向一体化新议题。RCEP 更多的照顾发展中国家利益，对东盟欠发达国家给予差别和优惠待遇。RCEP 是亚太区域经济一体化发展的里程碑。它整合了东盟与中日韩澳新分别达成的自由贸易区，有效克服这些国家之间的“面条碗”效应，必然促进区域经济一体化深入发展，进一步释放本地区的经济增长潜力以及世界经济重心向亚洲的转移，从而为中国与东盟经贸合作注入新动能。中日韩与东盟国家首次形成真正的区域自由贸易安排，为形成东亚、北美与欧盟三足鼎立的世界经济格局奠定了坚实的基础。由于 CPTPP 和 RCEP 均是美国盟友或东盟主导的区域合作组织，美国难以公开掣肘和反对，因此能够取得进展。

## 结 语

CPTPP 与 RCEP 开启了西太平洋地区区域合作走向自主化时期，即非美国化的制度型合作进程，表明东亚国家和地区组织对本地区事务的战略自主性在增强。但是，美国不甘心被排除在亚太区域合作进程之外，更不甘心失去对亚太国际规则与秩序的主导权。美国拜登政府在重返 TPP 或加入 CPTPP 遭遇国内党派政治掣肘时，另辟蹊径，提出印太经济框架设想。因其不涉及市场开放和经过国会立法程序的制度设计，避开了国内政治因素的干扰。如此跛脚战略（赵菩，2023）仍然得到亚太地区多数国家的积极响应。这是东亚地区对美国市场依赖和美元体制双重依赖的逻辑结果。

东亚国家和地区多数实行出口导向型发展战略，对外部市场特别是美国市场和美元体制严重依赖，强化与美国的政治经济合作是多数东亚国家的政策选择。这是东亚国家对美国各种倡议积极响应的内在动因。需要指出的是，东亚国家和地区与美国的这种依赖关系既是东亚经济发展的外因，也是东亚经济危机的根源。正如进藤荣一指出，“日美同盟既是日本崛起的外因，也是日本衰退的根源”。

<sup>①</sup>同时东亚地区主要经济体（中、日、东盟）之间相互猜疑与博弈，不仅导致东

---

① （日）进藤荣一：日美同盟体系下日本衰退与世界大变局[J]，《日本研究》2023（1）：1-12。

亚权力结构难以整合，造成东亚地区制度性一体化“中心坍塌”问题突出，还让域外势力美国乘虚而入，主导亚太-印太地区区域合作进程，破坏东亚地区制度化合作与经济整合进程。唯有联合自强是亚洲国家走向复兴的正道。

## 肆、印太经济框架对亚太地区合作机制的影响

作为美国“印太战略”在经济贸易领域的抓手，“印太经济框架”（IPEF）自美国总统拜登 2021 年 10 月在东亚峰会上正式提出以来，其进程一直在快速发展。印太经济框架的出现是中美战略竞争加剧的产物，IPEF 的出现是划时代的大事，必将根本性地改变二十世纪六十年代兴起的亚太合作进程和九十年代兴起的东亚合作进程，对以亚太经济合作组织（APEC）为主渠道的亚太合作、10+3/东亚峰会为代表的东亚合作产生不利影响。

### 一、IPEF 与军事安全是美国“印太战略”的两大核心支柱

经济贸易与军事安全是美国“印太战略”两大核心支柱。2022 年 5 月，IPEF 在东京正式启动，标志着 2022 年作为“印太元年”而载入史册。美国推出“印太战略”的核心目的，是全面否定过去 40 多年的对华政策，打造今后一代美国对华政策的总战略。

2019 年 6 月 1 日，特朗普政府提出美国第一份《印太战略报告》（Indo-Pacific Strategy Report）。这份洋洋洒洒 64 页的报告，强调“预备、伙伴关系及推动地区网络”。<sup>①</sup>由于当时中美贸易战正酣，特朗普政府又实施“美国优先”政策导致地区不满情绪弥漫，再加上缺乏实施细则，该报告在亚太地区并没有太大影响。

2022 年 2 月 12 日，拜登政府提出美国第二份《印太战略报告》，阐述了美国“印太战略”的五大支柱—自由开放、集体能力、共享繁荣、增进安全和建立韧性。<sup>②</sup>该报告提出了未来 12 至 24 个月“印太战略”的行动方案，包括：1）向印太地区投入更多资源，如强化在东南亚和太平洋岛国的外交存在，以及增强该地区的海上执法力量等；2）在 2022 年上半年发起“印太经济框架”；3）强化军事威慑，包括尽快落实美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）；4）支持东盟中心地位；5）支持印度的地区领导地位，突出印度作为地区安全提供者的新角色；6）推动美日印澳“四边对话”机制（QUAD），将其打造成印太地区的首要集团；7）拓展美日韩三国合作；8）与盟友一道共同推进太平洋岛国开发；9）支持印太地区良治与问责；10）在印太地区构建可信、安全的数字基础设施网络等。

---

① <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>，2022 年 6 月 12 日查询。

② <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>，2022 年 6 月 12 日查询。

一年多来，美国政府在印太地区的行动基本上是按照这份报告的规划所做。跟特朗普政府的《印太战略报告》相比，拜登政府的这份报告在目标、手段、路径等方面更具体、更有操作性。<sup>①</sup>共和党特朗普政府继承了民主党奥巴马政府后期的对华政策调整，而民主党拜登政府又继承和发展了特朗普政府的“印太战略”，并在战略、安全、经济三个领域日益具体化。两党对华政策的延续表明“印太战略”不会随着政府人事更替而变化。

作为军事安全的“印太战略”事实上存在多层结构。这些结构有些是原有机制的继续，有些是近几年新建立的机制。拜登总统上台后，为实现战略重心转移到印太地区，精心组织各种同盟，落实“印太战略”在军事安全领域的各项措施。

首先是美国与印太国家的双边军事协议。美国与日本、韩国和菲律宾是盟国，与新加坡、澳大利亚和新西兰是事实上的盟国。另外，越南、马来西亚、泰国和印度尼西亚等国，在特殊情况下几乎可以立即成为美国的新盟国。其次是美国这几年在印太地区打造的新同盟，包括“四方安全对话”(QUAD)和美英澳联盟(AUKUS)等。QUAD 包括美国、日本、印度和澳大利亚四国，AUKUS 包括美国、英国和澳大利亚。这些国家都是经济实力、军事实力在世界上位居前列的国家。第三，将欧洲大国拉进印太地区事务，从而联通大西洋与太平洋。这是近年来美国在印太地区军事安全方面的新举措。第四是北约的印太化趋势。这是北约全球化趋势的一部分，是俄乌战争的直接后果。作为世界上最成熟的军事联盟，北约已经成立了几十年，各种机制都是现成的和健全的。第五是印太地区日趋活跃的军事演习及军备竞赛。印太地区军事安全方面的讨论越来越多，印太安全合作组织、全球性的军事安全组织完全有可能在未来一段时间成真。

## 二、IPEF 进程在提档加速

2021 年 10 月，拜登总统视频出席东亚峰会时，首次提出“印太经济框架”概念。拜登总统称，美国对印太地区的愿景是一个开放的、联通的、繁荣的、有韧性的和安全的地区；该框架将围绕贸易便利化、数字经济和技术标准、供应链弹性、脱碳和清洁能源、基础设施、劳工及其他共同感兴趣的领域制定标准。<sup>②</sup>美国贸易代表戴琦琪(Katherine Tai)明确指出，IPEF 是独立于中国的安排。

---

① 陈积敏，拜登政府“印太战略”报告评析，<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20220314/42553.html>，2022 年 4 月 22 日查询。

② <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>，2023 年 4 月 30 日查询。

美国副贸易代表莎拉·比安奇(Sarah Bianchi)表示,美国能够实现大规模的、有实效性的经济框架。<sup>①</sup>

2022年5月22日,拜登总统在东京正式启动了“印太经济框架”,创始成员包括美国、印度、日本、韩国、文莱、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南、澳大利亚、新西兰、斐济等14国。领导人发布的共同声明称,IPEF由贸易、供应链、清洁能源脱碳和基础设施、税收和反腐败四部分构成,将在各领域签订政府间协定。IPEF成员占世界经济总量的40%,在未来可能会吸收更多的印太国家。<sup>②</sup>但印度出于自身原因宣布,将不参与IPEF在贸易支柱的谈判。

2022年7月13日至14日,IPEF在新加坡举行了首次高级官员和专家会议。各国就框架设想的实质性内容进行了讨论,并决定在未来几个月继续保持密切接触。7月26日,美国政府主办了IPEF部长级视频会议,由美国贸易代表戴琪和商务部长雷蒙多主持,讨论的议题包括贸易、供应链、清洁能源、基础设施、税收和反腐败等。

2022年9月,IPEF在美国洛杉矶举行第一次部长级会议,并就四个支柱谈判的框架达成一致。2022年12月,IPEF在澳大利亚布里斯班举行了第一轮正式谈判。2023年2月,IPEF在印度新德里举行了第二至第四支柱的特别谈判。3月,IPEF在印尼巴厘岛举行了第二轮谈判。5月8-15日,IPEF在新加坡举行了第三轮谈判。5月27日,IPEF在美国底特律再一次举行了部长级会议,宣布在供应链支柱的谈判已经基本结束,在一、三、四支柱的谈判取得重大进展。<sup>③</sup>6月29日,美国商务部长雷蒙多主办了IPEF部长视频会议,重点讨论第三和第四支柱的谈判。7月9-15日和9月10-16日,IPEF在韩国釜山和泰国曼谷,分别举行第四轮和第五轮谈判,继续推动一、三、四支柱的谈判。

2023年4月18日,美国贸易代表戴琪表示,IPEF谈判在2023年会加速进行,各项谈判进展迅速,最快2023年会完成谈判。<sup>④</sup>美国的目标是在2023年11月APEC领导人非正式会议前,基本完成IPEF的谈判。

---

① 风山太成,“美国主导对抗中国的框架最早5月启动”,<https://cn.nikkei.com/politics/economy/economic-policy/48186-2022-04-08-10-12-25.html>,2023年4月30日查询。

② <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/may/statement-indo-pacific-economic-framework-prosperity>,2023年4月30日查询。

③ <https://www.mti.gov.sg/Newsroom/Press-Releases/2023/05/Minister-Gan-Kim-Yong-attends-the-Indo-Pacific-Economic-Framework-for-Prosperity-Ministerial-Meeting>,2023年5月30日查询。

④ “USTR's Tai: Indo-Pacific trade talks could see results this year”,<https://www.reuters.com/markets/ustrs-tai-indo-pacific-trade-talks-could-see-results-this-year-2023-04-20/>,2023年4月30日查询。

在正式谈判加紧推进的同时，IPEF 的扩员行动也在进行。据媒体报道，加拿大很可能在 2023 年正式加入 IPEF，成为 IPEF 启动后的第一个新成员。

跟 1989 年 9 月开始的 APEC 进程、2010 年 3 月扩员后的 TPP 进程和 2013 年 5 月开始的 RCEP 进程相比，IPEF 进程明显快得多。可以看出，IPEF 进程没有一般国际机制、国际协议谈判的“预热、加速、冲刺”等逐步升温过程，而是从一开始就是“冲刺”。美国对 IPEF 急于求成之心溢于言表。

那么，IPEF 有可能在 2023 年 11 月 APEC 领导人会议前完成谈判吗？这样的可能性不能排除。因为 IPEF 是个原则性、战略性、约束力“并非致命”的协定，成员之间无需经过锱铢必较的谈判。

**表 4-1：印太经济框架进程**

|           |   |                                      |
|-----------|---|--------------------------------------|
| 参与国家      | 美国、印度、日本、韩国、文莱、印尼、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南、澳大利亚、新西兰、斐济； |                                      |
| 目的        | 提高印太经济体的韧性、可持续性、包容性、经济增长、公平和竞争力；促进印太地区的合作、稳定和繁荣；  |                                      |
| 协议内容：四大支柱 | 联通的经济；韧性的经济；<br>清洁的经济；公平的经济；                      |                                      |
| 进程        | 2021 年 10 月                                       | 拜登总统在东亚峰会上提出概念；                      |
|           | 2022 年 5 月  | 拜登总统在东京正式启动；                         |
|           | 2022 年 9 月  | 在美国洛杉矶召开第一次部长会议；                     |
|           | 2022 年 12 月                                       | 在澳大利亚布里斯班举行第一轮谈判；                    |
|           | 2023 年 2 月  | 在印度新德里举行第二-第四支柱的特别谈判；                |
|           | 2023 年 3 月  | 在印尼巴厘岛举行第二轮谈判；                       |
|           | 2023 年 5 月  | 在新加坡举行第三轮谈判；                         |
|           | 2023 年 5 月  | 在底特律召开第二次部长级会议；<br>完成第二支柱——供应链支柱的谈判； |
|           | 2023 年 6 月  | IPEF 部长视频会议；                         |
|           | 2023 年 7 月  | 在韩国釜山举行第四轮谈判；                        |
|           | 2023 年 9 月  | 在泰国曼谷举行第五轮谈判；                        |
|           | 2023 年 11 月                                       | 在旧金山 APEC 领导人非正式会议前完成谈判。（目标）         |

2023 年 3 月，IPEF 第二轮谈判结束后，CSIS 评论说，IPEF 谈判取得了进步，朝着既定目标迈出了关键步伐。<sup>①</sup>5 月的 IPEF 第三轮谈判和部长级会议，更

① <https://www.csis.org/analysis/progress-continues-ipef-negotiations-bali>，2023 年 4 月 30 日查询。

是宣布 IPEF 供应链支柱的核心谈判已经结束、其他支柱的谈判进展顺利，表明 IPEF 的谈判进程，远比外界所了解的顺利。

三、IPEF 谈判与地区合作的新一代议题

正如全毅所云，<sup>①</sup>全球贸易规则的发展经历了三大阶段：20 世纪 50 年代至 70 年代削减关税与非关税壁垒阶段（SPS、TBT、反倾销与反补贴），20 世纪 80 年代至 90 年代协调知识产权、投资政策、环境保护、竞争政策、劳动标准等国内政策阶段，以及 21 世纪多哈回合将农业、非农产品市场准入、服务业、国内规则、贸易便利化等 20 多个纵向与横向议题纳入多边谈判阶段。由于多哈回合谈判陷入僵局，美国和欧盟等发达国家开始以双边或区域 FTA 为平台酝酿更高市场开放度和规范性更强的贸易投资规则。《美墨加协定》（USMCA）、《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）/《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《跨大西洋贸易与投资协定》（TTIP）等正是美国谋求重构国际经贸规则主导权的代表性动作。<sup>②</sup>相对来说，RCEP（区域全面经济伙伴关系协定）更传统一些，自贸水平较低，也缺乏前瞻性。

经过 GATT/WTO 的多轮谈判，特别是冷战结束后 30 多年全球化与区域化的快速发展，当前全球平均关税水平较低，非关税壁垒、制度性障碍等深度议题成为阻碍国际贸易和投资的主要难题。那么，美国发动的 IPEF 谈判及未来签署的 IPEF 协议，会不会真的超越 TPP、USMCA、TTIP 等当前自贸水平最高的协定，从而开创新一代的经济贸易协定呢？

借鉴全毅的分类法，从传统议题、深度议题、横向议题和制度议题四个类型来分析 IPEF、TPP、RCEP 和 APEC 的议题，列表如下：

表 4-2：IPEF 议题与 TPP、RCEP、APEC 议题比较<sup>③</sup>

| 分类           | IPEF 贸易<br>支柱议题 | TPP 议题                      | TPP 独有、<br>RCEP 没有的议<br>题 | RCEP 议题                     | APEC 议题<br>(近二年)      |
|--------------|-----------------|-----------------------------|---------------------------|-----------------------------|-----------------------|
| 传统<br>议<br>题 | 贸易便利化           | 货物贸易、原产地规则、海关程序与贸易便利化、卫生和植物 | 纺织服装、金融服务、电信服务            | 货物贸易、原产地规则、海关程序与贸易便利化、卫生和植物 | 亚太自由贸易区、完善 APEC 商务旅行卡 |

① 全毅，“CPTPP 与 RCEP 框架与规则比较”，参见：<http://www.ccg.org.cn/archives/69558>，2023 年 4 月 1 日查询。盛斌，“迎接国际贸易与投资规则的新挑战”[J]，参见：《国际贸易》，2014 年第 2 期。  
② 全毅，同上引。  
③ 作者根据相关资料制表。TPP、RCEP 议题分类参考了全毅“CPTPP 与 RCEP 框架与规则比较”一文。



|      |                          |                                   |                                      |                                   |  |
|------|--------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--|
|      |                          | 卫生措施、技术性贸易壁垒、贸易救济、服务贸易、自然人临时移动    |                                      | 卫生措施、技术性贸易壁垒、贸易救济，服务贸易、商务人员临时入境   |  |
| 深度议题 | 劳工、环境、数字贸易和技术援助、包容性，等等   | 投资、电子商务、政府采购、竞争政策与知识产权保护          | 劳工、环境                                | 投资、电子商务、政府采购、竞争政策与知识产权保护          | 相互关联、创新和包容性、数字化、数字贸易、气候变化和环境可持续性，等等                |
| 横向议题 | 农业、服务业国内规制、透明度和良好规制实践，等等 | 合作与能力建设、中小企业                      | 国有企业与指定垄断、竞争力与商务便利化、发展、监管一致性、透明度与反腐败 | 合作与能力建设、中小企业                      | 供应链韧性、互联互通、中小企业机会、粮食安全、健康、反腐败、妇女经济赋权、支持弱势社区、反腐败，等等 |
| 制度议题 | 谈判结束时会有                  | 争端解决机制、初始条款和总定义、机构条款、例外与一般条款、最终条款 |                                      | 争端解决机制、初始条款和总定义、机构条款、例外与一般条款、最终条款 | 无  |

将 IPEF 贸易议题的谈判内容与 TPP、RCEP 的章节进行对比的话，可以很明显地看出三者之间的巨大差距：IPEF 贸易议题的谈判，基本上不包括传统议题（浅度一体化议题），重点是深度议题和横向议题；RCEP 虽然也涉及深度议题和横向议题，但重点还是传统议题；TPP 议题则要平衡得多，在传统议题上水平更高，在深度议题和横向议题上则内容全面，代表了“21 世纪的、高水平的 FTA”。

在传统的贸易投资自由化领域，IPEF 将谈判贸易便利化子议题；在数字经济与电子商务等深度议题领域，IPEF 讨论的内容一定会超过 TPP 所能达到的水平；在横向议题领域，IPEF 讨论的是各成员国内规制的协调与一致问题。因此，IPEF 贸易议题不是讨论降低关税等传统议题，而是直奔 TPP 涉及的深度议题和横向议题，及 TPP 尚未涉及的新一代议题。

在约束力方面，IPEF 应该是“虚实结合”，有些内容有约束力、有些内容又比较松散。2023 年 5 月 27 日 IPEF 部长级会议关于《IPEF 供应链协定》的声明，

充分证明了 IPEF 的前瞻性和革命性。部长们表示，IPEF 供应链协定已经完成实质性谈判，将尽快完成文本工作；IPEF 成员将成立三大机制——IPEF 供应链理事会、IPEF 供应链危机应对网络、IPEF 劳工权利咨询委员会——来确保供应链的安全，开展供应链领域的合作。<sup>①</sup>可以看出，IPEF 在供应链领域的工作，性质类似于 OECD，而不是 WTO。

IPEF 的目标是建设新型的贸易自由化与便利化规则。虽然 IPEF 不涉及降税，但标准、程序、规制的一致化，势必提升贸易便利化程度，既会导致贸易转移，也会导致贸易创造，从而最终推动贸易增长。如果再加上第二至第四支柱议题的谈判，可以发现 IPEF 开创了国际经贸谈判的新领域，是超越 TPP、USMCA、TTIP 的新一代经济贸易协议。

#### 四、IPEF 与亚太地区合作环境变化

美国推行“印太战略”与“印太经济框架”得到本地区主要国家的支持，包括美洲主要国家，东北亚的日本、韩国，南太平洋的澳大利亚、新西兰，东南亚的新加坡、越南、菲律宾、马来西亚，南亚的印度等。可以看出，当年推动亚太合作和东亚合作的主要国家，现在都投向了印太合作。虽然部分国家对 IPEF 看似尚在犹豫之中，但这种犹豫只是“阶段性的犹豫”。随着美国推进“印太战略”进程逐步加速，及中美博弈的日趋剧烈，包括印尼、文莱、蒙古等国将逐渐选边站队。当前来看，比较难以随美国“印太战略”起舞的只有朝鲜、柬埔寨、老挝、缅甸和巴基斯坦等少数几个国家。

美国推行“印太战略”与“印太经济框架”的最大受益者毫无疑问是印度——这个世界人口第一大国及世界第五大经济体。在亚太合作时代，印度是地区合作的旁观者。在印太合作时代，印度是地区合作的中心。IPEF 为印度提供了最佳机会，使其在 2019 年退出 RCEP 贸易协定后能够成为地区价值链的重要一环，解决了印度对中国参与 RCEP 的担忧。当前的时机对印度非常有利。印度经济正在起飞，“印太战略”将为印度的高速发展插上翅膀，为印度在 2030 年代成为世界前三的经济体打下基础。对美国来说，印度是南亚-印度洋地区的核心国家，美国必须将其纳入“印太战略”框架才能使这一战略名副其实。近年来，美国积极改善与印度关系，将印度作为准盟友对待，标志是建立 QUAD 和美印外交国防

---

<sup>①</sup> <https://static.pib.gov.in/WriteReadData/specificdocs/documents/2023/may/doc2023528205801.pdf>, 2023 年 5 月 30 日查询。

“2+2”会谈机制化。拜登总统通过向印度提供超盟友级“友谊”，促使莫迪政府脱离莫斯科的轨道，一心一意加入“印太战略”的体系和机制中，成为美国的主要伙伴。随着美印进一步加强经济关系，双边贸易增长趋势仍会持续。在“印太战略”的背景下，印度崛起成为地区产业链的重要一环应是指日可待。

IPEF 将通过供应链的调整，重建本地区的产业链，在价值链上更向美国及其盟友倾斜。IPEF 会如何与自由贸易、市场开放联系起来，从而增加吸引力和约束力呢？很多人对此有过探讨。比如，新加坡总理李显龙建议 IPEF 应该包括数字经济贸易的内容。数字经济与贸易规则在 IPEF 贸易支柱中的地位会越来越突出。2022 年 12 月 IPEF 第一轮谈判前，彼特森国际经济研究所 (PIIE) 的高级研究员布朗 (Chad Bown) 采访了前美国副贸易代表、TPP 美方首席谈判官芭芭拉·维索 (Barbara Wiesel)，谈到了 IPEF 与美国市场开放问题。维索认为，IPEF 贸易支柱会有很多议题重复 TPP 的议题，环境议题应该会有突破，但劳工议题不太容易定义。维索特别提到了 IPEF 与美国市场开放联系起来的途径，比如，使用“轴心-辐条模式” (Hub-and-Spoke Approach)，推动 IPEF 成员间的产业链分工，使产业链条上的产品优先进入美国；还有就是授权 IPEF 成员通过《降低通胀法》、《购买美国货法》等美国国内法律进入美国市场，变相扩大市场开放，等等。当然，这又涉及到政府采购、原产地规则的调整等自贸协定中的传统议题。

①

虽然 IPEF 的谈判尚未完成，美国也有退出 TPP、中途放弃美洲自由贸易区 (FTAA) 协议的先例，但美国对 IPEF 不会重蹈 FTAA 和 TPP 的覆辙——前者是因为过于理想而失败，后者是因为美国国内政治而失败。而 IPEF 明显地规避了这些问题，在机制建设、内容、成员等方面有新的突破。考虑到地区合作局势的剧变，美国政府的决心或者 IPEF 的长期效果无需怀疑。可以肯定，IPEF 的兴起必将破坏亚太地区的合作环境，从合作意识、合作需要、产业分工等方面起到“釜底抽薪”的作用。

## 五、IPEF 对亚太地区合作机制的冲击

IPEF 对亚太-印太地区的经济合作影响巨大，根本性地改变 20 世纪 60 年代兴起的亚太合作进程和 1990 年代兴起的东亚合作进程，将从以下几个层次冲击、

---

① <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/what-indo-pacific-economic-framework-and-will-it-work>，2023 年 4 月 30 日查询。

影响和重构亚太-印太地区的合作。

首先是冲击 APEC 为代表的亚太合作和以 10+3、东亚峰会为代表的东亚合作进程，让 APEC 和 10+3 等机制名存实亡。作为亚太地区历史最悠久、机制最健全、成果最丰富的经济合作组织，APEC 是 20 世纪 60 年代兴起的“亚太合作”的最重要成果与最高级别平台，在亚太合作中的中心地位是毋庸置疑的。20 世纪 90 年代开始兴起的、以 10+3 和东亚峰会为代表的东亚合作机制也承载了一代人的梦想。但不管亚太合作与东亚合作曾经有过怎样的分歧，印太合作兴起后，APEC 和 10+3 等合作机制将一起虚化。IPEF 的“横空出世”打乱了 APEC “布城愿景”所设定的“2040 亚太共同体”建设目标，更让“奥特亚罗瓦行动计划”无法“行动”。因为新冠肺炎疫情、中美贸易战等主客观因素的影响，APEC 过去三年的东道主泰国、马来西亚和新西兰无法积极推动 APEC 进程，使 APEC 讨论的议题日益空洞和单调。

其次是逐步削弱 CPTPP 和 RCEP 为代表的地区贸易协定的效果，让两大协定的效力递减，在地区经济合作中日益边缘化，并最终对成员国失去吸引力。TPP 曾经是全球经贸规则标准最高的协定。在美国退出 TPP 后，其很多内容未能生效，使奥巴马总统声称的“高标准的、面向 21 世纪的自贸协定”大打折扣。中国已于 2021 年 11 月申请加入 CPTPP，但当前的地区局势降低了中国加入的可能性，可能会出现 CPTPP 部分成员国用技术手段实质性地阻止中国加入的情况。RCEP 则是全球最大的区域性贸易协定，但 RCEP 的低标准让其经济效果有限，当前的地区局势又让 RCEP 的升级变得困难，其边际效益随时间延伸而递减。

第三是 IPEF 将日益具体化，重建印太地区的产业链、价值链和供应链。IPEF 强调的供应链韧性，其实是亚太地区产业链的“去中国化”，是要改变过去三十年形成的地区产业分工，重建价值链与供应链。IPEF 强调的数字经济，专注的是数字经济贸易规则，有可能催生新一代经济贸易协议，比如美国与多个国家讨论过的《跨太平洋数字贸易协定》。IPEF 强调的气候变化，则是当前国际社会关注的全球性热点问题。IPEF 将气候变化作为地区合作方案的抓手，站在了道德制高点和合作的热点，增加了地区合作中的号召力。IPEF 强调的税收和反腐工作，是 APEC 传统的规制合作领域的重点，是地区合作中规制合作的继续和替代。

当前 IPEF 不是以降税、自由贸易为核心，而是以能力建设为核心，重构亚太地区的产业链价值链，起到事实上的“脱钩”作用。但 IPEF 最终会否进入到

市场开放和自由贸易协定阶段？这种可能性也不能排除。美国有很多办法将 IPEF 与自由贸易挂钩，比如在 IPEF 框架下重启 TPP，或签署《跨太平洋数字贸易协定》，或发起《印太自由贸易协定》等等。因为 IPEF 成员都是美国选择的国家，这些国家又可以选择性地参与不同的领域，IPEF 谈判与达成自贸协定相对容易。正如拜登总统所说：“我们正在为二十一世纪的经济制定新规则，这些规则将帮助我们所有国家的经济更快、更公平地增长。”<sup>①</sup>美国商务部长吉娜·雷蒙多则说的更直接：“IPEF 的启动标志着美国在该区域恢复经济领导地位的重要转折点，为印太国家提供了面对‘关键问题’时，与‘中国模式’的不同的方法(an alternative to China’s approach to these critical issues)。”<sup>②</sup>

第四是 IPEF 将使印太地区与中国的“脱钩”具体化和机制化。美国与中国“脱钩”是第一步，美国的最终目的是让整个印太地区在高科技领域与中国“脱钩”。在数字经济领域，中美两国渐行渐远，美国和中国的网络环境也逐渐变成了两个截然不同的数字世界。比如，大多数美国互联网企业在中国大陆市场没有太多业务。同样，中国数字领域的巨头在美国或其他大国也少有成功，仅存的 TikTok 还不断遭到美国政府的打压。<sup>③</sup>

第五是“印太战略”将波及到本地区的所有国家，最终让每个国家都自愿地或被迫地在地区合作中作出选择，本地区的合作环境会变得越来越困难。作为美国“印太战略”的重要一环，美国提出“印太经济框架”的原因即是与中国脱钩，IPEF 只是“落实印太战略在经济贸易领域的手段”，而不是目的。这是中美贸易战与两国博弈的必然后果。只要践行“印太战略”这个大方向不变，美国推动 IPEF 的行动就不会停止。

### 结语：地区合作进入从亚太合作到印太合作的过渡期

美国“印太战略”及 IPEF 的出台对亚太-印太地区的经济合作影响巨大，根本性地改变当前的亚太合作进程和东亚合作进程。亚太-印太地区的合作进入过渡期，以 APEC 为代表的亚太合作将逐步过渡到以 IPEF 为代表的印太合作。从亚

---

① “拜登亚洲行黯淡收场，美媒：“涉台失言”让盟友处境尴尬”[N]，《环球时报》2022 年 5 月 26 日，<http://www.taihainet.com/news/twnews/twrw/2022-05-26/2622646.html>，2022 年 6 月 5 日查询。

② “Indo-Pacific Framework to Begin with 13 Nations Including India”，<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Indo-Pacific-framework-to-begin-with-13-nations-including-India>，2022 年 6 月 5 日查询。

③ “分裂与交汇：美国与中国的平行数字世界”，<https://zhuanlan.zhihu.com/p/521480563>，2022 年 6 月 5 日查询。

太合作走向印太合作不可逆转。这是百年地区合作的“第三次浪潮”，是一战结束后出现的太平洋合作、六七十年代兴起的亚太合作进程的大转折。

地区合作机制进入大动荡、大分化、大改组阶段。IPEF 进程将是颠覆性的，破坏当前的地区合作框架，冲击 APEC 为代表的亚太合作和以 10+3、东亚峰会为代表的东亚合作进程，让 APEC、10+3 等机制日益虚化，并让 TPP、RCEP 效果递减，对成员逐步失去吸引力。

IPEF 进程是前瞻性的，在议题设置上将超越 TPP、USMCA、TTIP，重点解决经贸中的深度议题和横向议题，并通过贸易和投资重建印太地区的产业链、供应链和价值链，重新布局高科技产业。在全球关税已大幅降低、国内规制成为国际贸易投资主要障碍的情况下，IPEF 不管将来对这些议题解决的程度如何，也必将开创众多国际经贸谈判的新领域，完全有可能成为新一代经济贸易框架的模板。

IPEF 进程将是革命性的，将重建本地区的经济合作机制。这个进程或快或慢，是一个逐步递进的过程，可能会持续一代人时间，现在尚处于早期阶段。但因为“脱钩”这个目标明确，IPEF 即使有挫折也只会是暂时的。

总体来看，“印太战略”是二战结束以来美国实施的第二个大地区战略，唯一能与之相比的是 1947 年至 1990 年实行的“遏制战略”（Containment）。“印太战略”是美国针对中国的总战略，是美国对华战略的颠覆性调整。美国对华政策从“不接触”到“接触”、从“挂钩”到“脱钩”，50 年走了一个循环，现在又回到了起点。而 IPEF 作为美国“印太战略”在经济贸易领域的抓手，必将重构地区经济合作框架，在地区合作中起到“大破大立”的作用。

## 伍、亚太地区数字贸易规则博弈与合作

亚太地区是全球数字经济最为活跃的区域之一，近年来区域贸易协定下的数字贸易规则不断增加，亚太经合组织（APEC）大力推动数字经济合作，在规则合作等领域取得显著成效。但是，亚太地区数字经贸规则的大国竞争与博弈更加激烈，美国以其数字经济领域的实力推动规则构建，并希望以此重新获得亚太地区经贸规则的主导权。美式数字贸易规则的高标准客观上提高了区域数字治理的标准，但是其鼓动阵营对抗，搞排他性的“小圈子”等做法严重干扰了亚太数字规则合作的进一步推进，造成亚太地区数字经济治理碎片化严重。中国在规则治理中应该做出什么样的战略选择是值得思考和研究的问题。

### 一、亚太数字经济、数字贸易规则合作的机遇与挑战

亚太地区数字经济、数字贸易规则合作持续取得进展，对于提升地区以及全球数字治理水平，促进数字经济发展起到重要作用。

#### （一）亚太数字经济、数字贸易规则合作的机遇

##### 1. 数字基础设施互联互通持续推进

数字化时代的到来为亚太互联互通注入新的动力，亚太地区对互联网和数字经济等议题的关注和讨论逐渐深入。新冠肺炎疫情使货物服务和人员往来受到阻碍，也使数字技术在推动亚太互联互通方面的作用越发凸显，促使数字互联互通向更加深入的方向发展。近年来，各经济体加大了对高速宽带网络、数据中心、云计算等数字基础设施的建设投入。区域内互联网的接入和使用能力快速提升，移动通讯迅速普及。数字技术也对促进偏远地区和贫困人口实现互联互通起到重要作用，促进了包容性发展。这些基础设施的建设为数字规则合作提供了必要的硬件支持。

##### 2. 数字经济规模显著，数字企业成长迅速

亚太地区数字经济规模不断扩大。以云计算为例，根据 2023 年 4 月互联网数据中心（IDC）数据，亚太（不包括日本）公共云服务市场规模将在 2026 年达到 1536 亿美元。IDC 预计，到 2026 年，基础设施即服务（IaaS）的市场规模将达到 656 亿美元，占亚太地区公共云服务市场的 42.7%。并且，亚太地区是全球最主要的信息通信技术（ICT）产品进出口和服务进出口地区。

作为全球数字经济企业最活跃的地区，亚太许多国家和地区都在积极创建科技创业生态系统。亚太地区已经出现以美国、中国、日本三国为主导的数字经济

企业群体。其中，美国的数字经济企业发展最为成熟，在广播和有线电视、商业及个人服务、消费者金融服务等互联网传输的数字服务贸易和电信、电器/电气设备、半导体等 ICT 产品具有绝对的领先优势。

**3. 亚太地区经贸协定中数字经贸规则不断增多**

近年来，亚太地区数字经贸协定频繁达成，并在地区产生深远的影响，数字贸易规则不断增加，成为规则合作的基础。2018 年 12 月正式生效的《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）设有电子商务专章，包含了电子传输关税、数字产品和服务的非歧视待遇、国内电子交易框架、电子签名和电子认证、跨境数据流动、个人信息保护、互联网接入等 18 个条款。2020 年 1 月生效的《美日数字贸易协定》（USJDTA）作为数字贸易规则的专门协定，包含了数字产品的征税和关税问题、跨境数据传输的自由流动、数据本地化存储、隐私保护、源代码保护和加密技术及密钥算法的保护等内容。2021 年 11 月生效的《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）包含了商业和贸易便利化、数字身份、新兴趋势和技术等 16 个模块。2022 年 1 月生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）在电子商务专章纳入了无纸化贸易、电子认证和电子签名、保护电子商务用户个人信息等 17 个条款。

**4. APEC “探路者方式” 为数字经济合作提供灵活空间**

为了适应亚太各经济体在经济发展、社会制度、文化环境、成员利益诉求、立场观点的差异，APEC 创新性地采用了“探路者方式”（Pathfinder Approach）开展合作，允许和鼓励部分成员依据自身情况，率先制定单边行动计划，推动前沿议题的合作，在经验积累足够或条件成熟后，再将合作逐步推广至全体成员。截至目前，APEC 发起的“探路者行动”中有关数字经济合作的“探路者行动”超过半数，这为亚太数字经济合作提供了更灵活的空间。

表 5-1、亚太数字经济贸易协定比较

| 协定名称                | 签署/生效日期                             | 跨境数据流动限制    | 数据本地化要求     | 源代码和算法               | 个人信息保护                |
|---------------------|-------------------------------------|-------------|-------------|----------------------|-----------------------|
| 区域全面经济伙伴关系协定 (RCEP) | 2020 年 11 月 15 日签署，2022 年 1 月 1 日生效 | 原则禁止，但有广泛例外 | 原则禁止，但有广泛例外 | 不禁止强制转移源代码和算法，承诺加强对话 | 需要保护个人信息的法律框架，但有广泛的例外 |
| 新加坡-澳大利亚数字          | 2020 年 8 月 6 日签                     | 禁止，只有极少数    | 禁止，只有极少数    | 禁止强制传输源代             | 需要保护个人信息的法律框架，采用      |



|  |   |                     |   |                                   |   |
|--|---|---------------------|---|-----------------------------------|---|
| 经济协定<br>(SADEA)                            | 署, 2020<br>年 12 月 8<br>日生效                      | 例外                  | 例外 (财<br>物数据也<br>不例外)                                   | 码和加密<br>方式                        | APEC 的 CBPR 和<br>OECD 的指导原则                       |
| 新加坡-新<br>西兰-智利<br>数字经济伙<br>伴关系协定<br>(DEPA) | 2020 年 6<br>月 12 签<br>署, 2021<br>年 1 月 7<br>日生效 | 禁止, 只<br>有极少数<br>例外 | 禁止, 只<br>有极少数<br>例外 (财<br>物数据也<br>不例外)                  | 禁止强制<br>传输源代<br>码、算法<br>和加密方<br>式 | 需要保护个人信息的<br>法律框架                                 |
| 美国-日本<br>数字贸易协<br>定<br>(USJDTA)            | 2020 年 1<br>月 1 日生<br>效                         | 禁止, 只<br>有极少数<br>例外 | 禁止, 无<br>例外   | 禁止强制<br>传输源代<br>码、算法<br>和加密方<br>式 | 跨境数据处理方法<br>包括个人信息, 需<br>要保护个人信息的<br>法律框架         |
| 美国-墨西<br>哥-加拿大<br>协定<br>(USMCA)            | 2020 年 7<br>月 1 日生<br>效                         | 禁止, 只<br>有极少数<br>例外 | 禁止, 无<br>例外   | 禁止强制<br>传输源代<br>码和算法              | 允许包含非歧视性<br>数据传输限制的隐<br>私法律, 承认<br>APEC 的 CBPR 系统 |
| 日欧经济伙<br>伴关系协定<br>(JEUEPA)                 | 2019 年 2<br>月 1 日生<br>效                         | 三年内重<br>新评估         | 未包括,<br>可能在三<br>年内重新<br>评估                              | 禁止强制<br>转移源代<br>码                 | 欧盟个人数据的传<br>输受限制                                  |
| 全面与进步<br>跨太平洋伙<br>伴关系协定<br>(CPTPP)         | 2018 年 12<br>月 30 日开<br>始生效                     | 禁止, 只<br>有极少数<br>例外 | 禁止, 但<br>有少数例<br>外 (财物<br>数据除<br>外; 越南<br>有 5 年宽<br>限期) | 禁止强制<br>转移源代<br>码                 | 需要保护个人信息的<br>法律框架                                 |

资料来源: 杨泽瑞根据相关资料制表。

## (二) 亚太数字经济、数字贸易规则合作的挑战

1. 贸易保护主义使合作面临更多不确定性。近年来, 逆全球化、单边主义和保护主义持续蔓延, 给多边贸易体制带来严重冲击。大国博弈加剧, 政治因素对亚太地区国际经济合作的影响越发严重, 成员利益分化导致合作的不确定性显著增加。比如 2018 年, 美国拒绝将“反对贸易保护主义”写入领导人宣言, 导致 APEC 莫尔斯比港会议未能发布领导人共同宣言, 这在 APEC 近三十年历史中尚属首次。保护主义的盛行削弱了亚太经济体合作的动力和信心, 对数字经济领域规则合作带来诸多不确定性。

2. 亚太经济体数字贸易规则制定和合作立场存在分歧。由于亚太经济体在数字经济的发展阶段、制度理念、监管水平等方面的在较大差异, 各经济体对数

字贸易规则的诉求存在较大分歧，对合作优先领域、具体方式、能力建设重点等持不同立场，增加了区域数字贸易规则合作的难度。总的来讲，亚太发达经济体数字贸易规则自由化诉求较高，更多倾向将数据隐私、标准和规则制定、网络安全等作为开展亚太数字经济合作的优先领域；发展中经济体并不追求深度的数字贸易自由化规则合作，更侧重信息基础设施建设、跨境电子商务便利化、数字化转型等领域的合作。

3. **数字鸿沟问题依然严峻。**虽然亚太区域互联网的接入和使用总体呈上升趋势，但部分亚太发展中经济体数字基础设施依然薄弱，目前仍有规模超过 10 亿的人口无法接入互联网，并且互联网使用比例在发达经济体和发展中经济体之间还存在显著差异，在互联网、大数据、云计算、人工智能等新技术创新方面存在明显的“数字鸿沟”。《APEC 互联网和数字经济路线图》、《APEC 数字经济行动计划》所涉及的更高层次领域的合作，如数据和隐私保护、网络安全、数字经济制度标准等进展缓慢。

4. **美国对华数字战略破坏亚太数字经济合作。**近年来，美国在数字产业领域不断强化对华战略竞争。美国通过数字产业全产业链压制，加大国内数字基础设施投入并提升数字基础设施建设的国际影响力，以及主导跨境数据流动规则、人工智能技术标准与伦理准则等数字规则维护其领导地位。美国在亚太-印太地区（IPEF）推动构建美式数字经济规则体系，与中国形成全面竞争。2021 年拜登政府刚上任时就与亚太地区多国探讨签署《跨太平洋数字贸易协定》的可能性。2022 年 5 月启动的 IPEF 包含了数字贸易议题。2023 年，美国趁举办 APEC 会议之际，又“适时”地提出了“数字太平洋议程”，明确指出该议程的目的就是“打造管理数字经济的规则、规范 and 标准”。美国还通过国内立法加强对中国的战略遏制。比如美国 2021 年 6 月通过了有明显针对中国导向性的《2021 年美国创新与竞争法案》，法案中有 67 节涉及对华数字经济竞争，重点聚焦数字技术、数字安全、数字规则等关键领域，标志着美国在数字领域从法律层面开始全方位、系统性地遏制中国。美国对华数字经济战略不仅破坏两国科技产业合作，也恶化了全球数字产业生态，并对亚太地区数字经济合作造成严重的负面影响。

## 二、美国推动亚太数字贸易规则构建

2016 年达成的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）协定增加了一系列有关数字贸易规则的开创性的承诺，包括禁止设定数字关税；支持跨境数据流通，同时

最小化本地化强制存储要求；禁止以强制性技术转让作为进入其市场的条件；保护商业产品中的源代码不被国家当局强行披露；鼓励使用创新的加密产品，以加强隐私和安全；维护市场化标准和全球互操作性原则等。2019 年，美国和日本达成了《美日数字贸易协定》，该协定以 TPP 条款为基础，并纳入了《美墨加协定》（USMCA）中增加的关键要素。这些区域贸易协定集中体现了美国推动构建的数字贸易规则。同时，美国也在 APEC 框架下大力推动亚太数字经济规则议程。美国主导构建的亚太数字经济、数字贸易规则主要包括以下方面：

1. **跨境数据流动规则。**美国凭借其在数字经济领域的强大优势，主张数据跨境自由流动，推动全球数字市场开放，构建数字贸易自由化规则体系。美国对个人数据跨境流动的保护主要采取以行业自律为主、政府监管为辅的模式。美国制定了包括《隐私保护框架》、《隐私体系框架》、《隐私能力保护评估模型》、《隐私影响评估》、《个人可识别信息保护指南》等 ISO/IEC 29100 系列隐私政策标准，还对特定行业领域数据保护立法，如《电子通信隐私法》《录像隐私保护法》等。但是，美国对涉及国防和国家安全的重要数据仍然严格管控，如《外国投资风险评估现代化法案》、《出口管制条例》等法案通过外商投资安全审查、出口管制等手段对关键领域数据采取相关的跨境限制措施。美国政府还颁布了《澄清境外合法使用数据法》，确保政府调取其境内服务商储存在域外服务器数据的合法性，加强对全球数据的控制权。

近年来，美国重点通过自由贸易协定推动跨境数据自由流动规则标准制定，推广关于跨境数据流动的“美国模式”。2012 年《美国韩自由贸易协定》首次在双边协定中写入跨境数据流动条款。《美墨加协定》规定“各缔约方认为亚太经合组织跨境隐私规则体系是便利跨境信息传输和保护个人信息的有效机制”。2020 年 1 月生效的《美日数字贸易协定》（USJDTA）作为数字贸易规则的专门协定，内容包含数字产品的征税和关税问题、跨境数据传输的自由流动、数据本地化存储、隐私保护、源代码保护和加密技术及密钥算法的保护等领域规则。

2. **数字知识产权规则。**数字知识产权保护成为经贸协定谈判的重要内容，主要包括数字内容版权保护、源代码非强制本地化、计算机中的商业秘密保护、电子商标系统以及互联网服务提供者 (ISPs) 责任等议题。

美国数字技术在全球处于领先地位，数字产业包含了大量数字知识产权密集型产品，其数字知识产权专利数量在世界上有明显优势。美国实施严格的数字知

识产权保护，特别是在“源代码或算法保护”方面雄心水平很高。美国在自由贸易协定中不断提高数字知识产权保护水平。USMCA 有关数字知识产权规则，以 TPP、CPTPP 为起点并做出更高承诺，如删除了 TPP、CPTPP 中公共基础设施例外条款，将“源代码非强制本地化”约束范围扩大至适用于除大众市场软件之外的基础设施软件，并将“算法”、“密钥”和“商业秘密”也纳入到“开放禁令”列表；强化“互联网服务提供商(ISPs)”在知识产权侵权中的责任和知识产权保护中的义务。USJDTA 中的关于“源代码条款”的条款直接承袭了 USMCA 中的“源代码保护”规定。此外，在 USJDTA 中第 21 条“使用密码的信息通信技术产品”中明确规定缔约方不得要求企业公开或转让密钥、算法，同时也为保障政府执法做出了例外规定。美国认为要求强制转让或提供密钥、算法或加密技术，将对企业带来知识产权泄露风险。

**3. 数字产品非歧视性待遇。**目前，国际社会普遍认可的数字产品主要指的是计算机程序、文本、视频、图像、录音或其他经数字编码、用于商业销售或分销并可以通过电子方式传输的产品。美国在区域贸易协定中要求给予缔约方数字产品非歧视性待遇，但是在例外条款上有不同的规定。USJDTA 规定了给予数字产品非歧视性待遇，其例外条款包括了“知识产权例外”、“广播例外”和“补贴和赠款例外”等三项。这与美国退出的 TPP 中包含的例外条款一致，而 USJDTA 对“广播例外”的规定较 TPP 更加具体详细，从非歧视性待遇“不适用于广播”的表述到规定缔约方有权“采取或维持限制外资参与提供广播的企业的措施”，将“广播例外”的适用范围仅限于外资参与提供广播服务的范围，实际上是提高了数字产品和服务非歧视性待遇的雄心水平。USMCA 对数字产品非歧视性待遇的例外条款只保留了“补贴和赠款例外”，是美国自贸协定中数字产品非歧视性待遇标准水平最高的。

**4. 电子传输关税和国内数字税规则。**在电子传输关税方面，美国主张建立永久免征电子传输关税的贸易规则，在对外签订的经贸协定中也主张电子传输永久免征关税。USJDTA 同样体现了美国主张，明确规定缔约方不允许对电子传输（包括电子内容传输）征收关税。

美国拥有众多跨国数字巨头，产业优势明显，利益巨大，一直以来与欧盟为代表的经济体在数字服务税上存在矛盾冲突。目前，G20/OECD 发布的《关于应对经济数字化税收挑战“双支柱”方案的声明》已经就这一问题达成共识。关于数

字国内税问题，USJDTA 的规定相对于 TPP 和 USMCA 更加充实和细化，特别是首次将非歧视原则引入国内数字税条款，规定了“针对与特定数字产品的购买和消费相关的收入、资本利得、公司应纳税资本等实施的征税措施”应当是非歧视性的。同时也规定了非歧视性待遇不适用的情形，包括“最惠国待遇例外”“缔约方现行税收措施不符合规定或其修正后仍不符合规定的情况”等。美国希望基于非歧视原则征收数字税，确保谷歌、苹果、脸书等互联网巨头的利益。

**5. 跨境隐私保护规则。**2011 年 APEC 跨境隐私规则（CBPR）获得 APEC 领导人的表决通过，是由政府背书，自愿、可执行和基于责任制的，为规范成员经济体企业个人数据跨境传输活动的隐私保护认证机制。APEC 跨境隐私规则旨在促进亚太经济体之间尊重隐私的数据流动，也是将美国的规则扩大到 APEC 成员，并有利于个人信息流向美国。新的数字经济贸易立法，应更多地以国际标准为基础。比如，信息存储或流动、国家安全与个人隐私等核心内容，应该明确其适用范围和条件，增加透明度。我国需要对照这些国际法规则，探索对个人信息、重大数据进行分类管理，对健康、职业、个性等敏感数据实行跨境传输评估许可，对非敏感数据允许其自由流动及非本地化存储。

美国一直以来力推 APEC 跨境隐私规则，除了推动盟友加入“跨境隐私规则”体系，还推动该体系“从 APEC 框架中独立出来”。2022 年 4 月，美国、加拿大、日本、韩国、菲律宾、新加坡、中国台湾共同发布全球跨境隐私规则声明(Global Cross-Border Privacy Rules Declaration)，宣布全球跨境隐私规则论坛正式成立，将 APEC 框架下的 CBPR 体系转变成一个全球所有国家都可以加入的体系。美国商务部部长发表声明称全球 CBPR 论坛将在共同的数据隐私价值观基础上，承认国内保护数据隐私方法的差异。相对于 USJDTA 等高标准规则，全球 CBPR 论坛仅是原则性的宣言，加入更加灵活。该论坛宣称包容性开放性，但依然是美国试图构建排华小圈子的表现，导致全球跨境数据流动规则进一步分裂。

### 三、亚太数字经济、数字贸易规则合作的可能方式

目前，亚太区域数字经济、数字贸易规则不断增加，从这些规则标准的内容和自由化程度等方面来看，区域内数字规则逐渐形成不同特征的模式，为区域数字规则合作提供了可能的方式选择。

**一是美式模板的高度自由化方式。**美国基于自身在数字技术方面的巨大优势，支持开放、安全、可互操作和可靠的互联网，主张数据的自由流动，更偏向

于构建自由化程度高的数字贸易规则。

美国对亚太地区数字贸易规则合作的影响最为显著，其中 USJDTA 能够体现近期美国构建亚太数字贸易规则的主张，也可以视为美国未来一个时期在亚太地区进行数字贸易规则谈判模板。USJDTA 在要求“跨境数据自由流动”和“数据存储非强制本地化”基础上，取消金融服务的例外，且新增了政府数据公开、交互式计算机服务方面的条款。在知识产权保护方面加入对算法的保护，不再设例外条款，新增对使用密码技术的信息和通信技术商品的保护条款，并首次提出关于数字产品非歧视待遇的国内税条款。此外，USMCA 和 UJDTA 大幅减少了以往自贸协定里常规出现的“应努力”“认识到”“同意促进”等软性条款，大幅度提升了规则执行的约束性。

**二是体现发展中国家诉求的包容性方式。**以 RCEP 为代表的亚太区域贸易协定更多体现了发展中国家对数字贸易规则的诉求，重点关注数字贸易便利化规则、跨境电子商务相关规则等，体现了对发展议题的重视，而对数据和数字服务承诺开放程度相对美国等发达国家较低。

在电子商务章节，协定承诺必要限度的数据流动，不得阻止公共政策目标之外的商业行为目的的数据跨境流动，不得将设施的本地化作为市场准入条件，同时要求公共政策目标措施不得构成歧视或变相贸易限制。协定承诺对缔约方国内监管要求给予尊重，针对部分监管水平有限的成员，采取过渡期、保留性脚注、兼容性表述等方式，体现了对各国监管体系的包容性和产业发展诉求的关注。在电信章节中，协定通过加强互联互通、降低电信运营商市场准入门槛、并为新兴业务模式发展提供保障。通过监管、竞争保障、技术选择等条款保障促进市场竞争，并纳入加强电信市场监管的规则条款。这些自由化程度相对较低，更加注重发展议题，更加具有包容性的数字贸易规则体现了亚太地区发展中经济体的诉求和规则合作的选择。

**三是更加灵活的方式。**近年来，亚太地区也出现了更加灵活的数字贸易协定模式，作为一个全面且具有前瞻性的协定，DEPA 由十六个主题模块构成，包括商业和贸易便利化、处理数字产品及相关问题、数据问题、更广阔的信任环境、商业和消费者信任、数字身份、新兴趋势和技术、创新和数字经济、中小企业合作、数字包容、透明度和争端解决等内容。它包含了“美式模板”的常见条款，但是 DEPA 没有对电子认证和电子签名、交互式计算机服务、源代码转让做出进一步

承诺，也没有包含内数字税和金融服务计算设施等承诺。与 USJDTA 相比，DEPA 的特点在于其“模块化”带来的开放性。这给未来的参与者选择参与模块的灵活性，为区域数字经济数字贸易规则合作提供新的路径。

#### **四、中国的数字贸易战略与对策**

当前，数字化时代的到来使得 5G、大数据、云计算、工业互联网、人工智能、区块链等新兴技术不断取得突破，并加快向经济社会各个领域渗透融合。毫无疑问，数字经济蓬勃发展将深刻改变人类的生产生活方式，对各国经济社会发展、全球治理体系、人类文明进程都将产生深远影响。这给世界经济注入新动能，也给我国的发展提供新机遇。面对亚太区域数字经济、数字贸易规则合作的碎片化，大国博弈的激化，中国需要积极推进数字经济发展和数字化转型，在国内制度建设和区域规则合作方面明确战略选择和对策。

**1. 制定国内数字经济战略和数字贸易规则。**要高度重视国际数字经济与数字贸易的规则问题，将其作为我国未来发展的核心战略。亚太地区数字经济贸易规则不仅是对经济贸易发展的争夺，也是对地缘政治和战略的争夺，对于我国未来的发展是至关重要的。我国相继制定了《“十四五”数字经济发展规划》、《“十四五”国家信息化规划》及《数字中国建设整体布局规划》，应继续制定完善数字经济贸易发展战略和目标，为在国际数字贸易规则制定和谈判提供宏观指导。为参与数字经济贸易标准规则制定，需要首先完善国内法律法规，如完善《个人信息保护法》《数据安全法》《数据出境安全评估办法》等实施细则和加强执行力度。积极推进数字经济前沿议题的规则标准研究，对标高标准数字贸易规则，积极开展制度创新，并同时维护数字主权和网络安全，保障国家关键信息基础设施和关键数据资源的安全，加强个人信息保护，加强数据确权、交易、跨境流动等规则标准的研究和制定。

**2. 坚持维护多边主义，促进包容性合作。**坚持发挥多边主义的核心作用，在机制建设和规则谈判中践行真正的多边主义，维护数字经济领域公正合理的国际秩序，推动亚太地区数字规则合作更加开放公平。结合 APEC 的亚太共同体建设，推动 APEC 数字互联互通与亚太数字共同市场方面的工作，促进亚太数字经济贸易的一体化进程，从而起到对冲美国发起的跨太平洋数字贸易协定的作用。APEC 数字经济工作的意义在于推动建立亚太数字经济贸易规则，避免亚太地区进入“数字丛林”时代，这是经济活动和人群流动所无法接受的。充分整合资源，

调动各方积极性，优先推进分歧较小、各方利益比较一致、有利于产业发展的数字贸易便利化、数字营商环境、数字能力建设等规则合作；对于高标准规则，鼓励分享最佳实践进而推进规则讨论。积极推动数字经济领域包容性发展议题讨论，同发展中国家就其关切的如电子商务规则的国际标准、国家数据安全、隐私保护等规则领域开展务实合作，提高规则的公平性，提升发展中国家数字治理国际话语权和规则制定权。

**3. 积极参与数字经贸谈判，对标国际高标准规则。**当前，中美博弈局面仍在持续和加剧。美国拉拢盟友共同制定数字经济贸易规则表明，拜登政府希望再次引领国际政治经济治理规则，确立自身在这个领域的决定性影响力，围堵潜在的竞争对手。积极参与全球、地区与双边数字经济贸易规则的讨论和制定，关注和研究数字经济贸易协定的内容及其反映的趋势性变化，反对全球性和地区性数字经济贸易的分裂，避免形成美国领头数字经济贸易联盟、我国被孤立的局面。积极推进加入 CPTPP、DEPA 相关工作，明确中方主要立场、倡议和方案。推动谈判工作取得突破性进展，使中国在区域以及全球数字贸易规则中获得更大的主动权。在未来进行亚太区域数字贸易协定谈判时，需根据区域各经济体差异化的利益诉求，采取有针对性的谈判策略。同时，积极参与亚太地区数字货币、数字税收、人工智能等前沿数字领域的规则标准协商，推动亚太区域数字规则合作不断深化。

**4. 积极推动数字经济能力建设和经验分享。**我们不仅要强调国内的数字经济建设，也要将数字经济贸易的互联互通作为援外的重要内容，扩大数字经济贸易的“朋友圈”。面对数字经济发展机遇，中国应通过探索新技术、新业态、新模式，与世界各国共同探寻新的增长动能和发展路径，将中国领先全球的云计算、AI 平台、移动互联网应用市场分享给更多国家，通过“数字基建援外”帮助发展中国家建立数字经济基础设施，让所有友好的数字经济共同体成员接受中国的数字经济贸易规则。与周边和“一带一路”沿线发展中国家分享我国数字经济发展经验，在跨境电商、数字物流、移动支付等领域为数字经济发展水平相对较低的国家提供有针对性的人员、技术和资金等方面的帮助和能力建设支持，推动亚太数字互联互通，帮助其加快数字化进程。在 APEC 框架下，以《互联网和数字经济路线图》为指导，推动落后成员数字基础建设和弥合数字技术差距，缩小数字鸿沟，使 APEC 成员共享数字经济发展红利，实现亚太地区数字规则合作向更加



公平和非歧视的方向发展。同时，加强经验分享和最佳实践的交流，为区域中小企业创造良好发展环境。

5. **提出数字贸易规则的中国模版，增强地区影响力。**鉴于中国在数字贸易领域的优势和巨大市场，可立足优势领域，在数字贸易规则主要领域完善自身立场，充分吸收欧盟数字经济规则和《亚太数字经济伙伴关系》（DEPA）规则，探索并逐步形成符合自身经济利益和发展要求的数字贸易规则“中国模版”，提出双多边层面数字贸易协定的倡议和构想，并推动开展经贸协定谈判，推动亚太地区的数字贸易规则合作。例如，利用在电子商务领域优势，制定符合中国利益诉求的条款内容，并在对外谈判中推出中国模板，引领亚太区域数字贸易标准制定。

**结 语**

随着数字经济的蓬勃发展，亚太数字经济贸易协定不断签署，这需要我们高度重视数字经济贸易的规则问题，积极参与规则的制定并避免成为“信息孤岛”是当务之急。长期来讲，我国的数字经济贸易战略取决于改革开放的深入，取决于参与全球化与地区一体化的程度及中美关系的走向。这需要在国家战略层面来通盘考虑。

新冠疫情加速了全球的数字化转型，突出了数字技术对公众、商业和公共服务的重要性。在走出疫情、恢复经济的过程中，数字经济将成为提升地区经济增长的重要途径。积极参与讨论、制定亚太数字经济贸易规则，将不仅为地区的数字经济贸易建章立制，更是为我国经济下一步发展开拓更广阔的空间。正如习近平主席在 2021 年 APEC 领导人非正式会议上所说，要坚持创新驱动大方向，点燃数字经济新引擎，让数字技术的成果惠及更多亚太地区人民。

## 陆、亚太地区气候变化及可持续发展合作机遇

气候变化与可持续发展是当前全球面临的最严峻挑战之一。自 1972 年联合国人类环境会议开启全球环境治理以来,气候变化与可持续发展就成为国际社会高度关注的全球性问题。1990 年联合国框架下启动国际气候谈判进程,1992 年达成《联合国气候变化框架公约》(UFCCC),1997 年达成《京都气候议定书》,2015 年全球气候大会达成《巴黎气候协定》,强调根据本国国情制定减排目标和发展可再生能源技术的国际合作,为气候变化与可持续发展奠定了国际法基础<sup>①</sup>。毫无疑问,气候变化与可持续发展成为新兴经济体持续崛起的外部生态硬约束,也亚太地区各国高度关注及开展合作的重要领域。包括美国在内的亚太国家,由于经济发展、政治制度以及能源结构等存在巨大差异,各国气候政策不尽相同,但推动应对气候变化及可持续发展合作成为能够取得共识的少数关键领域。

### 一、美国的气候与可持续发展政策演变

随着《联合国气候变化公约》的达成,美国开始系统性制定国内气候政策参与全球气候治理。但美国的气候政策呈现出明显的政党轮替规律,民主党籍总统对气候问题及政策均持积极态度,共和党籍总统则完全相反。因此,随着不同党籍总统的交接轮替,美国气候政策往往进退反复,呈现出明显的周期性和易变性的特点(见表 6-1)。此外,无论共和党籍或民主党籍总统及其政府对气候变化的立场与政策愈发激进,可以预见未来两党对气候问题及相关政策的矛盾、辩论以及斗争将愈发激烈。

表 6-1 美国不同政府时期的气候政策演进及主要内容

| 总统                     | 党派  | 立场 | 执行政策   |
|------------------------|-----|----|--|
| 布什<br>(1989.1-1993.1)  | 共和党 | 消极 | 对气候问题的真实性有所保留<br>表示将不会承担减少温室气体排放的义务<br>批准《联合国气候变化框架公约》<br>推出《国家能源政策法案》 |
| 克林顿<br>(1993.1-2001.1) | 民主党 | 积极 | 1993 提出《美国气候行动方案》<br>1996 年促成《日内瓦部长宣言》<br>1998 年签署《京都议定书》。             |

<sup>①</sup> 《巴黎气候协定》缔约方达成全球性共识,要把 21 世纪末全球平均气温较工业化前水平升高控制在 2℃以内,并努力控制在 1.5℃以内。这意味着全世界要迅速、全方位地实现能源与发展大转型,包括但不限于 2030 年前全球煤炭消费减少 2/3 以上,2050 年前停止使用煤炭发电,同时可再生能源供电比例提高到 85%。

|                        |     |    |  |
|------------------------|-----|----|--|
| 小布什<br>(2001.1-2009.1) | 共和党 | 消极 | 曾宣布要退出《京都议定书》<br>在盟友施压下同意“巴厘岛路线图”<br>推出《晴朗天空和全球气候变化行动》<br>推出《全球气候变化行动》             |
| 奥巴马<br>(2009.1-2017.1) | 民主党 | 积极 | 可再生能源和能源效率伙伴关系 (REEEP)<br>亚太清洁发展和气候新伙伴计划 (APP)<br>推出《美国清洁能源与安全法》<br>推出《美国国家气候评估方案》 |
| 特朗普<br>(2017.1-2021.1) | 共和党 | 消极 | 重新审查《清洁电力计划》<br>2018 年退出“巴黎气候协定”<br>重启基石 (Keystone XL) 输油管道的建设                     |
| 拜登<br>(2021.1-2025.1)  | 民主党 | 积极 | 2020 年重返“巴黎气候协定”<br>“清洁经济”作为“印太经济框架”支柱<br>推出《2022 年降低通胀法案》                         |

美国各州政府在气候问题也有不同立场，在政策执行上有较大的自主性，因此地方州政府之间以及与联邦政府之间在应对气候变化的积极性以及具体行动存在较大差异。拜登就任美国总统后，发布的《保护公众健康和环境并恢复以科学应对气候危机》行政令，就遭到了密苏里州、阿肯色州、亚利桑那州等 12 个州政府的联合上诉，这些州政府认为这项行政命令有可能通过扩大联邦监管权力在全国范围内产生严重的经济影响。此后，又有 21 个州政府联手起诉拜登撤销美加输油管道许可证的决定。2022 年 6 月 30 日，美国最高法院以 6 比 3 的投票结果做出对该案的裁决，裁定美国环境保护署无权监管发电厂碳排放，即“西弗吉尼亚州诉美国环境保护署 (EPA)”案。该项裁决实际上剥夺了美国环境保护署在减少二氧化碳排放方面的权力。

美国气候政策的历史演进及其特点表明：利益集团与决策集团之间的博弈对气候政策的延续性或变化性走向有巨大影响，并通过“党派属性”和“州际差异”得以体现。支持共和党的利益集团涉及美国石油、天然气和汽车等传统重化工业，所以倾向于牺牲环保利益来保全工业集团的经济利益；支持民主党的利益集团涉及新能源等高新技术产业的发展，所以在发展经济的同时也关注生态环境的保护。因此，美国气候政策最重要的内部动力来源是国内传统产业与新兴产业的博弈较量。当前拜登政府积极推出国内气候政策和开展全球气候外交，以重振美国的国家声誉和公信力。美国气候政策的最主要的外部动力来源是重塑美国全球领导地位，尤其是同中国在全球重大议题上的竞争。

## 二、美国在亚太地区的气候外交与合作动向

拜登政府迅速扭转特朗普政府时期对气候问题的消极态度，推出积极的全球气候外交战略，不仅高调地宣布重回《巴黎协定》，还任命前国务卿约翰·克里（John Kerry）为美国总统气候问题特使。亚太地区是美国推动其全球气候外交的重点地带，从全球、区域及双多变等层面开展气候合作与布局。

### （一）全球层面气候外交

2021年3月，美国国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）在其任内首次外交政策演讲中将应对气候变化作为未来美国外交的“八大优先事项”之一。亚太地区是作为美国推动其全球气候外交的重点关注对象。2021年4月22日至23日，美国发起并组织并召开“领导人气候峰会”（Leaders' Summit on Climate），成为拜登总统上任第一个规模大级别高的气候外交行动。此次“领导人气候峰会”一共邀请40位国家和国际组织领导人参会，其中包括中国、日本、韩国、新加坡、越南、印度尼西亚、澳大利亚、新西兰和马绍尔群岛等亚太国家。<sup>①</sup>

为了重塑美国全球气候治理的国家信誉和领导力，拜登高调宣布到2030年美国的温室气体排放量将比2005年的水平减少50%-52%；此外，拜登还在峰会上表示向《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）提交一份新的国家自主贡献（Nationally Determined Contribution）。<sup>②</sup>据气候行动追踪机构（Climate Action Tracker）称，这是“美国政府有史以来在气候问题上迈出的最大一步”<sup>③</sup>。参与峰会的亚太国家也相继表态，其中日本承诺到2030年将温室气体排放量比2013年的水平减少46%，并努力实现50%的减排目标；韩国表示将终止为海外煤炭项目提供融资，以符合其2050年零排放目标；中国重申在2030年达到碳达峰，到2060年实现碳中和，同意在气候变化问题上与美国合作。<sup>④</sup>美国其主办的峰会上提出本国应对气候变化的新倡议和新承诺，并联合亚太各国推进温室气体减排行动，一定程度上达到了提升美国在亚太地区的气候外交的领导力、号召

---

① The White House. President Biden Invites 40 World Leaders to Leaders Summit on Climate. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/26/president-biden-invites-40-world-leaders-to-leaders-summit-on-climate/>

② The White House. Leaders Summit on Climate Summary of Proceedings. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/leaders-summit-on-climate-summary-of-proceedings/>

③ Climate Action Tracker. New momentum reduces emissions gap, but huge gap remains – analysis. <https://climateactiontracker.org/press/new-momentum-reduces-emissions-gap-but-huge-gap-remains-analysis/>

④ The White House. Leaders Summit on Climate Summary of Proceedings. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/leaders-summit-on-climate-summary-of-proceedings/>

力和影响力。

拜登政府全球气候外交战略的另一个重大行动是重启特朗普政府时期搁置的“主要经济体能源与气候论坛”（Major Economies Forum on Energy and Climate Change, MEF）。2022年6月，有26个经济体参与“主要经济体能源与气候论坛”（MEF），其中亚太国家包括：中国、日本、韩国、越南、印度尼西亚、澳大利亚等。一些亚太国家在会上提出2030年的国家自主贡献，如澳大利亚承诺到2030年将温室气体排放量比2005年的水平下降43%；印度尼西亚和越南也宣布将更新国家自主贡献，制订更高的目标。<sup>①</sup>

## （二）区域层面的气候外交

美国的亚太气候外交主要是在“印太战略”框架下展开的。拜登政府不仅继承特朗普政府的“印太战略”，还将“印太战略”的内容进行升级和延展，目的是通过联合其盟友和伙伴形成一个在政治、经济、文化等各方面处处针对中国的“印太”地区大联盟。美国的“印太战略”中就有气候合作的专项内容，提出要与区内盟友和伙伴一起应对全球气候危机，共同制订2030和2050年目标、战略和政策，并加大对脱碳和清洁能源的投资力度。<sup>②</sup>

应对全球气候变化问题必定涉及到能源转型。因此，美国亚太气候外交的重要抓手之一就是“印太”地区能源经济领域的布局。2022年5月23日，美国总统拜登在日本宣布启动“印太经济框架”，他表示“气候危机是一个能造成数万亿经济损失的生存威胁，但同时存在着极大的机会与潜力，即通过面向清洁能源经济转型来解决危机并创造良好的就业机会”。<sup>③</sup>根据“印太经济框架”内容及谈判议程，清洁经济、脱碳和基础设施（Clean Energy, Decarbonization, and Infrastructure）是所谓“四大支柱”之一，计划加快清洁能源技术的开发和部署，促进美国的经济转型升级，以使经济脱碳，并建立应对气候影响的能力。<sup>④</sup>

2022年9月举行的“印太经济框架”部长级会议上，成员国发布关于第三

---

① The White House. Chair's Summary of the Major Economies Forum on Energy and Climate Held by President Joe Biden. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/18/chairs-summary-of-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate-held-by-president-joe-biden/>

② The White House. FACT SHEET: Indo-Pacific Strategy of the United States. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/02/11/fact-sheet-indo-pacific-strategy-of-the-united-states/>

③ The White House. Remarks by President Biden at Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity Launch Event. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/23/remarks-by-president-biden-at-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity-launch-event/>

④ The White House. Statement on Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/statement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>

支柱（清洁经济）的声明，表示将在能源安全和转型、优先部门温室气体减排、减排技术、可持续土地、水和海洋、促进 清洁经济转型的激励措施等领域加强合作，促进“印太”地区经济创新增长，并实现“印太”地区净零经济。<sup>①</sup>2023 年 2 月，在新德里举行的特别谈判会议上，美国商务部提交第三支柱（清洁经济）的谈判文本，并于同年 5 月在美国底特律举行的部长级会议上取得重大进展，如推出一项区域氢能倡议，鼓励在该地区广泛部署低碳可再生氢及其衍生物。<sup>②</sup>

### （三）双多边层面气候外交

美国加紧同亚太地区国家和盟友在双多边层面开展气候及能源合作，试图推行美国的气候变化与能源战略，在亚太地区编织起密集稳固的“气候外交联盟”、“清洁能源联盟”以及“绿色经济联盟”。

#### 1. 美国与中国的气候合作

中美两国均是世界温室气体排序排放大国，双方气候合作的顺利与否对全球气候治理至关重要。2000 年 5 月，中美两国签署的《中美环境与发展合作联合声明》（US-China Joint Statement on Environment and Development Cooperation）中，明确提出能源是双方气候合作的领域；2008 12 月，中美两国建立了“绿色合作伙伴计划”（中美能源环境十年合作框架下的绿色合作伙伴计划框架），以加强能源技术开发与合作；2009 年 9 月，在两国领导人的支持下中美能源合作项目（US-China Energy Cooperation Program , ECP）正式成立，推动可再生能源领域的商业开发与市场合作。

奥巴马政府时期，中美两国的气候合作相对热络顺利。2013 年 4 月，时任美国国务卿约翰·克里访华，并签署《中美气候变化联合声明》，将气候变化合作事务作为中美两国合作的优先事项，并成立了专门的气候变化工作组，以推进双方气候各项领域开展合作；2014 年 11 月，时任美国总统奥巴马访华期间，与中国共同发表了《中美气候变化联合声明》，强调双方将继续加强气候变化合作，尤其是在碳捕捉和封存、可再生能源等方面的合作，并且美国还历史性地首次公布了减排目标，而此前美国从不承诺任何减排指标；2015 年 9 月，国家主席习近平与时任美国总统奥巴马再次发表《中美元首气候变化联合声明》，肯定双方

---

① U.S. Department of Commerce. Ministerial Statement for Pillar III of the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity. <https://www.commerce.gov/sites/default/files/2022-09/Pillar-III-Ministerial-Statement.pdf>

② U.S. Department of Commerce. Press Statement for the Trade Pillar, Clean Economy Pillar, and Fair Economy Pillar. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/05/press-statement-trade-pillar-clean-economy-pillar-and-fair-economy>

过去的气候合作工作，并表示将争取共同签署加入《巴黎气候协定》。

特朗普政府时期，中美两国气候合作遭遇重大挫折。特朗普政府的采取消极的气候政策，执意退出《巴黎气候协定》，破坏两国气候合作的氛围，合作陷入停顿。拜登政府任上重启两国气候合作。2021 年 4 月，中国气候变化事务特使解振华与美国总统气候问题特使约翰·克里在上海举行会谈，发表《中美应对气候危机联合声明》，回顾两国气候合作的成果，坚定支持巴黎协定的实施，计划在第 26 届联合国气候变化大会之前，制定各自“碳中和”或“净零排放”的长期战略，以及工业和电力领域脱碳、可再生能源、绿色低碳交通、绿色和气候适应性农业等具体行动。同年 11 月，第 26 届联合国气候变化大会在英国格拉斯哥举行，在会议期间中美两国共同发布《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》，表示将加强《巴黎协定》实施的承诺，加快向全球净零经济转型，在减少温室气体排放相关法规框架与环境标准、清洁能源转型、终端用户行业脱碳和电气化、循环经济、碳捕集、利用、封存和直接空气捕集等方面开展合作。但是拜登政府在能源领域是否继续同中国保持合作则有所保留，拜登政府推出针对中国的印太经济框架支柱中就包括脱碳与清洁能源，还以新疆人权问题为借口，制裁中国的光伏企业，甚至直接在海关扣留相关产品。<sup>①</sup>

## 2. 美国与日韩两国的双边合作。

日本与韩国由于领土面积狭小，地理位置欠佳，经济发展过程中长期面临自然资源的约束，在节能减排与环境保护方面的技术开发具有明显优势，特别是在能源效率和可再生能源发展领域。保证能源安全，减少传统化石燃料的依赖，加快能源结构转型是日韩两国气候政策最初的动力来源。随着日韩两国新能源产业的蓬勃发展，日韩两国气候政策开始积极配合美国战略布局，注重以新能源技术合作为主要导向的气候外交，气候政策动力也从保证能源安全调整为保持新能源技术优势。

日本是美国在亚太地区最主要的盟友，美国与日本双边气候战略合作主要包括：建立“日美清洁能源和能源安全倡议”（CEESI），通过供应液化天然气等加强能源安全，加速可再生能源、氢和燃料氨、碳捕获等清洁能源技术创新和市场化，推动海上风能、地热能和核电合作以实现能源安全；<sup>②</sup>建立“美日气候

---

① 联合早报. 中国又有光伏企业被美国海关扣留产品[EBE/OL].

<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20211104-1210168>

② The White House. Japan-U.S. Joint Leaders' Statement: Strengthening the Free and Open International

伙伴关系”，旨在促进能源创新和先进技术部署方面的合作，并在此基础上加快在第三国的合作进程，包括以“日美清洁能源伙伴关系”（JUCEP）来推动在印太地区可再生能源和脱碳技术领域的合作。“日美湄公河电力伙伴关系”（JUMPP）来支持湄公河流域能源安全，推动湄公河区域电力贸易、可再生能源整合和电力市场的发展。<sup>①</sup>

此外，日本还在“四方安全对话（QUAD）”、“七国集团（G7）”等多边平台配合美国在亚太地区的气候战略。<sup>②</sup>2021年3月，“QUAD”首次领导人峰会将气候挑战确立为“印太”地区的优先事项，并成立气候工作组，协调并加强在减缓、适应、复原力、技术、能力建设和气候融资等方面的气候行动。同年9月，“QUAD”领导人峰会声明将开展系列气候行动，包括推进“绿色航运网络”，到2030年建立2-3个低排放或零排放航运走廊；建立“清洁氢合作伙伴关系”以加速印太地区清洁氢贸易，以及加强气候适应和韧性；成立面向太平洋岛屿国家的“抗灾基础设施联盟”，为“小岛屿发展中国家”提供技术援助，兴建基础设施等；2022年5月24日，“QUAD”领导人峰会推出“气候变化适应与减缓四方一揽子计划”（Q - CHAMP），将在甲烷减排、清洁能源供应链、气候信息服务等方面加强合作；2022年6月，G7峰会决定成立全球“气候俱乐部”，以减少温室气体排放为目标，同时助力传统工业向气候友好型工业转型，还决定启动“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII）倡议，对气候变化等领域进行全球基建投资。

韩国与美国于1953年10月签署了《韩美共同防御条约》，正式确立双方的军事同盟关系，是美国的主要非北约盟友之一。随着韩国经济崛起以及全球影响力提升，美韩联盟关系更加活跃，气候变化问题成为重要议题。<sup>③</sup>韩国文在寅政府时期推出“新南方政策”，积极同美国的“印太战略”对接，气候战略合作也是重要议题之一，包括：在太平洋岛国开展第三方气候变化合作，韩国资助斐济、所罗门群岛、图瓦卢和基里巴斯的应对气候变化和卫生保健能力建设项目，

---

Order.<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/japan-u-s-joint-leaders-statement-strengthening-the-free-and-open-international-order/>.

① The White House. FACT SHEET: U.S.- Japan Climate Partnership. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/u-s-japan-climate-partnership-fact-sheet/>

② “四方安全对话”是美国、日本、印度和澳大利亚之间的非正式战略对话；“七国集团”是由世界七大发达国家经济体组成的政府间政治论坛，正式成员国为美国、德国、英国、法国、日本、意大利、加拿大，1998年，俄罗斯曾正式加入并形成八国集团（G8），

③ United States Department of State. U.S. Relations With the Republic of Korea. <https://www.state.gov/u-s-relations-with-the-republic-of-korea/>



美国国际开发署的太平洋岛国适应气候变化机构（ISACC）与太平洋岛屿国家的政府及区域组织合作，提高了政府制定和实施气候相关政策的能力，并向太平洋岛国从各种国际基金中筹集了 5400 万美元；继续开展美韩能源安全对话，加强物质实体和网络空间领域的能源安全，通过能源资源治理倡议来进一步深化能源安全合作。<sup>①</sup>

### 3. 美国与东盟国家的双边合作。

东盟国家的主体是海洋国家，对气候问题具有高度敏感性。1977 年起，东盟就将环境保护和可持续发展作为重要议题，大力推动成员国之间的环境合作。1981 年，东盟环境部长级会议（AMME）正式成立，成为东盟各成员国开展环境合作的主要渠道和核心平台。2009 年，东盟成员国设立东盟应对气候变化工作小组（AWGCC），制定了《东盟应对气候变化行动计划》。但东盟国家气候政策表现出明显的“东盟模式”和“东盟中心性”特点，并将低碳发展与能源转型视为推动经济结构转型升级的潜力，甚至摆脱“中等收入陷阱”的机遇。

“东盟模式”是东盟国家气候政策制订和协调的重要原则，根据本国实际情况来制订节能减排目标和规划。例如，新加坡和马来西亚采用碳排放强度减排，强调在发展过程中减缓温室气体的排放，注重提高能源的利用效率而不是排放总量；文莱、印度尼西亚、越南、柬埔寨、泰国和菲律宾采用常规发展情景作为减排基准，实施减排的基准可以随着时间而变化，可以为未来发展所需要的排放增加留有余地；文莱、柬埔寨和老挝凭借温室气体排放量小、森林覆盖率高的优势，还提出“森林碳汇”作为补充，通过维护现有森林完好性及种植新的树木来吸收大气中的温室气体也可以达到减缓气候变化的效果。“东盟中心性”是东盟国家参与对外气候合作长期秉持和维护的原则，即通过积极促进和参与国际事务，尽可能保持中立的前提下成为大国调解缓和的平台或“中间人”，并在合适时机或场合寻求成为地区事务与机制的“主导权”。2021 年 11 月举行的英国格拉斯哥气候大会上，东盟发表了《东盟气候变化联合声明》，重申了对《联合国气候变化框架公约》和《巴黎协定》的承诺，呼吁各国加快气候行动计划，并表明东盟愿意与其他国家和地区展开各项气候合作，同时还发布了《东盟能源合作行动

---

<sup>①</sup> United States Department of State. The United States of America and The Republic of Korea on Working Together to Promote Cooperation between the Indo-Pacific Strategy and the New Southern Policy. <https://www.state.gov/the-united-states-of-america-and-the-republic-of-korea-on-working-together-to-promote-cooperation-between-the-indo-pacific-strategy-and-the-new-southern-policy/>

计划（APAEC）》（2021-2025），提出到 2025 年将能源强度降低 32%，并计划在 2025 年可再生资源占能源供应总量的 23%。

拜登政府上任后立刻改变特朗普政府时期“漠视”东南亚地区的外交风格，多次强调美国与东盟的战略伙伴关系，表示东盟是美国“印太战略”的重要区域，而气候变化及能源转型则是优先合作议题。2021 年 10 月，美国总统拜登宣布将向东盟援助 1.02 亿美元以提升加强美国—东盟的战略伙伴关系，并为项新的美国—东盟气候合作倡议提供 2050 万美元的资金支持，内容包括：启动美国—东盟气候行动计划、美国国际开发署清洁空气催化剂项目（USAID Clean Air Catalyst program）合作、美国宇航局遥感技术和开放数据开展的“湄公河服务”倡议服务、东南亚智能电力与智能交通计划、设立智慧城市商业创新基金等。

<sup>①</sup>2022 年 11 月，美国和东盟将双边关系升级为全面战略伙伴关系，将继续在气候和能源领域扩大合作，包括发起美国—东盟电动汽车倡议、支持东盟气候变化中心建设等。<sup>②</sup>

除与东盟的双边合作外，美国也致力于强化同东盟国家的多边合作。印度尼西亚是全球十大温室气体排放国之一，也成为美国推动发展中国家能源转型的重点合作对象。2022 年 11 月，美国同欧盟、日本等联合印度尼西亚启动了“国际公正能源转型伙伴关系”，计划在未来 3 到 5 年内筹集 200 亿美元，帮助印度尼西亚实现电力部门转型，该伙伴关系预计将帮助印度尼西亚的电力部门提前 7 年达到碳排放峰值日期。

2019 年 8 月，泰国总理巴育首次提出“生物经济—循环经济—绿色经济”（BCG）经济发展模式。2021 年，BCG 经济发展模式被确立为“泰国 4.0”之后的另一项国家重大发展战略。泰国积极向外推广和宣传“BCG”经济发展理念，得到美国的相应和支持。2021 年，泰国副总理兼商业部长朱林·拉萨那威西会见，探讨泰美双方共同支持 BCG 经济发展模式，表示泰国非常重视推进混合经济，尤其是根据 BCG 经济发展理念来驱动经济发展，将在 2022 年由泰国主办的 APEC 会议上向各国推介 BCG 经济发展模式。美国驻泰临时代办希思对 BCG 经济发展

---

<sup>①</sup> The White House. Fact Sheet: New Initiatives to Expand the U.S.-ASEAN Strategic Partnership. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/26/fact-sheet-new-initiatives-to-expand-the-u-s-asean-strategic-partnership/>

<sup>②</sup> The White House. FACT SHEET: President Biden and ASEAN Leaders Launch the U.S.-ASEAN Comprehensive Strategic Partnership. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/12/fact-sheet-president-biden-and-asean-leaders-launch-the-u-s-asean-comprehensive-strategic-partnership/>

模式表示肯定，支持泰国在 2022 年 APEC 会议期间的推介。2022 年 11 月，亚太经济合作组织（APEC）第二十九次领导人非正式会议在泰国曼谷举行。会议的重要议程之一是对东道国泰国提出的“BCG 经济曼谷目标”进行讨论成共识，并在联合宣言中一致获得赞同。

美国还和日本、泰国加强合作，通过“印太经济框架”和“日美湄公河电力伙伴关系”（Japan-U.S.-Mekong Power Partnership，简称 JUMPP），帮助湄公河地区应对气候危机、加速清洁能源转型，向国会申请高达 2000 万美元的额外资金给 JUMPP，以支持湄公河次区域追求能源安全，同时鼓励更大的区域电力流动，清洁能源整合，脱碳和复原力。<sup>①</sup>

#### 4. 美国与太平洋岛屿国家的双多边合作。

澳大利亚与新西兰美国的在大洋洲最重要的盟友，同为英语国家而与美、英、加共同组建“五眼联盟”（Five Eyes Alliance, FVEY）。2022 年 6 月，美国联合日本、英国与澳大利亚和新西兰启动“蓝色太平洋伙伴”倡议（the Partners in the Blue Pacific, PBP），根据《2050 年蓝色太平洋大陆战略》，同太平洋岛国加强气候变化、海上安全及公共卫生等领域的合作，加强太平洋地区主义，扩大太平洋与世界之间的合作机会。<sup>②</sup>拜登政府将气候合作作为推进“蓝色太平洋伙伴”倡议的重要内容之一，同年 9 月“蓝太平洋伙伴”成员和观察员的部长和代表以及太平洋部长们举行会议，讨论六个预期工作领域和初步项目，其中第一项就是气候变化灾害的抵御力和适应力。<sup>③</sup>

美国还通过与“太平洋岛屿论坛”开展对话，加强与太平洋岛屿国家在气候变化方面的直接合作。太平洋岛不仅国土狭小，人口较少，地势低平，位置孤立，气候变化带来的自然灾害，尤其是不断上升的海平面与愈发频繁的热带风暴都严重威胁其生存与发展。太平洋岛屿国家气候政策的动力来源是最完备的，直接关系到国家的“生死存亡”。太平洋岛国首次将气候变化问题上升为地区政治性议题，可以追溯到 1988 年的第 19 届南太平洋论坛（现太平洋岛国论坛）年度

---

① U.S. Embassy in Thailand. FACT SHEET: Vice President Harris Announces New U.S. Support for Clean Energy in the Mekong Region. <https://th.usembassy.gov/fact-sheet-vice-president-harris-announces-new-u-s-support-for-clean-energy-in-the-mekong-region/>

② The White House. Statement by Australia, Japan, New Zealand, the United Kingdom, and the United States on the Establishment of the Partners in the Blue Pacific (PBP). <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/24/statement-by-australia-japan-new-zealand-the-united-kingdom-and-the-united-states-on-the-establishment-of-the-partners-in-the-blue-pacific-pbp/>

③ U.S. Department of State. Joint Statement on Partners in the Blue Pacific Foreign Ministers Meeting. <https://www.state.gov/joint-statement-on-partners-in-the-blue-pacific-foreign-ministers-meeting/>

领导人会议（Leaders Meeting）。在此次会议结束后的会议公报中，“气候变化”（Climate Change）一词首次出现在了公报里。自此以后，气候变化问题成为历届论坛年会的重要议题之一，并且出现在了此后的每一次论坛公报中。2022 年，拜登总统公布其首个太平洋伙伴关系战略，将太平洋岛屿地区定位为“印太地区”的一个重要次区域，将与太平洋岛屿更广泛和更深入的接触提升为其外交政策的优先事项，致力于保持美国在应对气候危机方面的全球领导地位，并与太平洋岛国合作应对气候危机并建立气候适应能力。<sup>①</sup>2023 年 5 月，美国—太平洋岛屿论坛领导人对话在巴布亚新几内亚莫尔兹比港举行，美国表示致力于支持太平洋区域主义，将应对气候危机、促进包容性经济增长等作为共同的优先事项。<sup>②</sup>美国在论坛表示，帮助太平洋岛国从国际组织中获得超过五亿美元，支持太平洋岛屿论坛建立帮助建立太平洋韧性设施（Pacific Resilience Facility），启动新的交通伙伴关系和战略性基础设施倡议，为清洁能源互联互通和数字基础设施提供超过 4.5 亿美元的融资。<sup>③</sup>

### 三、美国亚太气候战略及其制约因素

气候外交是美国维持全球影响力的重要组成部分，未来美国将继续在碳关税、绿色产业技术和制度标准等方面发力，以维护其霸权地位。但其实施过程受制于国内外因素，除国内党派制约，还面临亚太地区国家的诸多挑战。

（一）中美关系冲突博弈加剧。中国在巴黎气候大会上承诺“二氧化碳排放力争在 2030 年达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和”的宏伟目标。尽管中美两国均表示加强在气候问题上的合作，但在美国极力遏制围堵中国的大前提下，气候问题不可避免地“政治化”和“工具化”。拜登政府上台后，将美国自己定位为全球应对气候行动的领导者。在这样所谓“全球领导者”的定位下，美国一方面积极争取国际社会的支持合作打造负责任的大国形象，另一方面是在相关国际规则的制定权和话语的主导权具有排他性，尤其是针对中国。在亚太地区，美国在其盟友与战略伙伴之间建立类似“印太气候联盟”，与中国在亚太地区日益

---

① The White House. FACT SHEET: President Biden Unveils First-Ever Pacific Partnership Strategy. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/29/fact-sheet-president-biden-unveils-first-ever-pacific-partnership-strategy/>

② The White House. U.S.-Pacific Islands Forum Leaders Dialogue in Port Moresby, Papua New Guinea. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/22/u-s-pacific-islands-forum-leaders-dialogue-in-port-moresby-papua-new-guinea/>

③ U.S. Department of State. Secretary Antony J. Blinken At the U.S.-Pacific Islands Forum Dialogue. <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-at-the-u-s-pacific-islands-forum-dialogue/>

增长的影响力相抗衡的意味明显。

美国将气候问题作为遏制中国经济发展以及亚太经济影响力的重要“工具”。美国政府及其非政府组织（NGO）经常批评中国温室气体排放记录，却刻意回避美国自身温室气体排放历史与人均排放数据，将中国描绘成世界主要温室气体的主要贡献者，在国际舆论环境中施加对中国在节能减排等方面的压力。此外，美国与中国在清洁能源领域展开激烈竞争，多次指责中国“一带一路”倡议下与相关各国在基础设施与产能合作如发电项目、重化工业项目等，是向发展中国家转移和扩散温室气体排放，鼓动亚太各国实现能源来源多元化，减少对中国的依赖，进而削弱中国的能源影响力，遏制中国在亚太地区的经济政治影响力。美国主导的“印太经济框架”中涉及气候相关的第三支柱谈判正在进行。可以预见，随着美国“印太战略”布局的推进，气候问题被用于遏制中国的趋势将愈加明显，包括利用碳关税、清洁能源、关键矿产等议题。

（二）发展中国家的不公正待遇。尽管当前发展中国家碳排放总量上升较为明显，但在历史排放量还是人均排放量均远不及发达国家的情况下却同样被要求节能减排，而对发达国家过去长期大量排放的历史既往不咎，这对发展中国家极不公平。根测算，亚太主要国家由燃料燃烧产生温室气体（二氧化碳）排放总量存在鸿沟。如表 3 所示。

表 6-2 亚太主要国家燃料燃烧产生的二氧化碳排放量

单位：百万吨

|      | 2000  | 2005   | 2010   | 2015   | 2020   |
|------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 美国   | 565.5 | 455.8  | 457.4  | 397.4  | 384.9  |
| 日本   | 232.8 | 228.8  | 207.2  | 195.8  | 165.7  |
| 韩国   | 94.3  | 72.0   | 75.7   | 73.4   | 61.6   |
| 新加坡  | 3.3   | 5.2    | 9.8    | 12.8   | 12.1   |
| 马来西亚 | 25.9  | 35.1   | 30.4   | 28.8   | 32.8   |
| 泰国   | 30.3  | 45.1   | 49.4   | 56.9   | 54.8   |
| 印尼   | 54.2  | 75.9   | 122.5  | 95.1   | 129.6  |
| 菲律宾  | 9.2   | 9.9    | 11.8   | 12.7   | 9.7    |
| 越南   | 14.4  | 24.1   | 41.6   | 30.4   | 88.0   |
| 中国   | 897.9 | 1882.0 | 2762.6 | 2914.1 | 2826.6 |

资料来源：International Energy Agency (IEA) database

20 世纪 80、90 年代，东盟国家相继实行出口导向战略，积极参与全球价值链分工体系，泰国、马来西亚等成为典型的新兴工业化国家。美日等发达国家将高附加值、低能耗、少污染的产业及工序留在国内，而将低附加值、高能耗、重污染的产业及工序外迁至东盟等发展中国家，因此美日与东盟国家制造业部门的温室气体（二氧化碳）也同样差别巨大，见表 4。随着美欧继续推动碳关税落地实施，必然打击东盟国家产品的出口竞争力，再次将气候变化治理的成本转嫁给东盟国家，势必对其工业化和现代化形成难以跨越的障碍，引发东盟各国的不满。

表 6-3 亚太主要国家每单位制造业增加值产生的二氧化碳排放量

单位：公斤/美元

|      | 2000  | 2005  | 2010  | 2015  | 2020  |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 美国   | 0.324 | 0.232 | 0.227 | 0.186 | 0.174 |
| 日本   | 0.298 | 0.271 | 0.236 | 0.215 | 0.186 |
| 韩国   | 0.514 | 0.286 | 0.224 | 0.188 | 0.144 |
| 新加坡  | 0.109 | 0.141 | 0.187 | 0.229 | 0.167 |
| 马来西亚 | 0.697 | 0.753 | 0.574 | 0.429 | 0.416 |
| 泰国   | 0.497 | 0.540 | 0.473 | 0.518 | 0.489 |
| 印尼   | 0.592 | 0.650 | 0.867 | 0.527 | 0.628 |
| 菲律宾  | 0.275 | 0.241 | 0.251 | 0.209 | 0.140 |
| 越南   | 1.425 | 1.368 | 1.253 | 0.606 | 1.098 |
| 中国   | 1.901 | 1.638 | 1.330 | 0.91  | 0.691 |

资料来源：International Energy Agency (IEA) database

根据《东南亚绿色经济 2023 年报告》，东南亚若要实现 2030 年减排目标，需要在绿色领域投资约 1.5 万亿美元，但是东南亚国家的绿色投资额呈现下降趋势，2022 年投资额仅为 52 亿美元，较 2021 年减少 7% 左右。<sup>①</sup>绿色投资方面存在巨大缺口，因此东盟各国愈发强调国际社会对其气候政策及能源转型的支持援助，将国际社会支助的水平与应对气候变化措施的实施强度联系起来，制订附加条件的减排目标。

① Bain & Company. Southeast Asia's Green Economy 2023 Report-Taking action today can pave the way for a green future in Southeast Asia. [EB/OL]. <https://www.bain.com/insights/southeast-asias-green-economy-2023/>

美国为首的发达国家在气候合作及减排承诺上时常“口惠而实不至”。2022年11月，在埃及沙姆沙伊赫举行的第27届联合国气候变化大会上各国达成协议同意设立“损失和损害”基金来协助发展中国家应对气候变化引发的灾难，美国虽然支持该项协议，但是联合其他发达国家在推动协议过程中添加一个脚注，以排除对负有历史排放责任的富裕国家对受灾国家进行赔偿。2023年7月，总统气候特使约翰克里在国务院的气候议程听证会作证时，被问及美国会不会向这个联合国基金提供资金，他回答：“不会，无论是什么情况。”<sup>①</sup>在全球气候变化治理下，东盟等亚太发展中国家无论是在减排任务还是在规则制订方面均处于不利的地位，美国在兑现承诺时“缺乏诚意”必然引起亚太各国怀疑与反感。

（三）美国盟友及伙伴的配合程度。美国亚太地区气候战略的顺利实施与否，很大程度上取决于盟友及其伙伴的配合程度。拜登入主白宫后宣布重返“巴黎协定”，获得盟友及其伙伴的一致欢迎，但随着拜登政府推出的一系列气候及能源转型政策，美国的盟友与伙伴之间对这些政策产生分歧。

以美国《2022年降低通胀法案》为例，美国盟友及伙伴中欧盟的反对声音最为激烈。2022年11月，有27名欧盟财政部长联合对美国《2022年降低通胀法案》中有关财政激励措施内容表示“严重关切”，列出了至少九项可能违反世界贸易组织的规则，威胁到欧洲工业及其原材料供应。<sup>②</sup>尤其是在新能源汽车领域，欧盟反对美国政府为消费者购买北美组装的电动汽车提供补贴，认为这些补贴是对欧洲汽车制造商的歧视。2023年2月，欧盟委员会宣布将针对美国《2022年降低通胀法案》提出与其相类似的《净零工业法案》(Net Zero Industrial Act)，并作为反制。<sup>③</sup>

除了欧盟之外，韩国也对美国《2022年降低通胀法案》表达担忧，认为美国《2022年降低通胀法案》仅向美国制造的电动汽车提供政府补贴，并要求一定比例的电池零部件和材料从美国或与华盛顿签署自由贸易协定的国家供应，这些都可能限制现代汽车和其他韩国汽车制造商在美国的业务。随着欧盟也推出《净零工业法案》，与美国开展新能源汽车在内的清洁技术补贴竞赛，韩国相关产业

---

① 联合早报（新加坡）。克里：美国不会向气候变化受灾国家作出赔偿[EB/OL]. <https://www.zaobao.com/realtime/world/story20230714-1413678>

② Silvia Amaro. Europe shows a united front against Biden's Inflation Reduction Act, says it threatens industry. Consumer News and Business Channel(CNBC). <https://www.cnbc.com/2022/11/09/europe-shows-a-united-front-against-bidens-inflation-reduction-act.html>

③ European Parliament Think Tank. Net-zero industry act. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2023\)747903](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747903)

将承受来自美国和欧盟的双重压力。<sup>①</sup>

#### 四、亚太地区气候变化与可持续发展重点合作领域

如前所述，尽管亚太各国气候政策存在差异，但应对气候变化，推动可持续发展仍然是各国共同的目标。因此，气候变化与可持续发展合作是亚太地区能够合作的重要领域，也是中美进入战略竞争阶段少数能够合作的领域之一。

（一）加强区域性政策合作与对话。APEC 自成立以来，就明确了其对可持续发展和环境保护的承诺，其在气候和可持续性方面的倡议不仅仅局限于提高能效。实际上，APEC 的合作项目广泛涵盖了清洁能源技术、绿色建筑、可持续城市发展、海洋保护和生物多样性保护等多个领域。在能效领域，APEC 不仅为成员制定了合作方案，更进一步设立了目标。例如，APEC 于 2011 年提出了“到 2035 年在该地区降低能源强度 20%”的目标。这一目标鼓励成员经济体采用高效的能源解决方案，减少能源浪费，从而实现更加绿色和可持续的经济增长。2022 年亚太经合组织领导人宣言，通过《生物循环绿色经济曼谷目标》，推动亚太地区实现长期、强劲、创新、包容经济增长和可持续发展。除此之外，APEC 还加强了在可再生能源、碳捕获和储存、以及低碳技术创新等领域的合作。如亚太经合组织（APEC）和亚洲开发银行（ADB），成员国积极推动可再生能源的政策对话、资金支持和技术合作。此外，区域内的公私合作也日益增多，多家企业已经建立了跨国合作关系，推动技术创新和市场扩张。

（二）加强海洋生态环境保护与合作。保护海洋环境是亚太地区社会经济发展和区域合作的核心议题。目前，台风、海啸、溢油、危险化学品泄露、非法捕鱼等自然灾害与海洋生态破坏事件频发。任何一个国家和地区都不能独善其身，需要我们携手合作，共同确保海洋和人类社会的可持续发展。例如，西太平洋珊瑚三角地区，包括印度尼西亚、马来西亚、巴布亚新几内亚、菲律宾、所罗门群岛和东帝汶，该地区拥有世界上最丰富的珊瑚礁生态系统，其生物多样性和渔业资源对全球都有重要意义。然而，过度捕捞、珊瑚白化、海洋污染和气候变化等因素对这片珍贵的海域构成了严重威胁。为了应对这些挑战，亚太国家在珊瑚三角地区展开了多层次、多方位的合作。其目标不仅是保护海洋生态系统和渔业资源，更进一步提出了建立海洋保护区、加强渔业管理、促进生态旅游和增强社区

---

<sup>①</sup> Kan Hyeong-woo. Korean auto, battery sectors brace for EU-first act.  
<https://www.theinvestor.co.kr/view.php?ud=20230312000025>



参与等策略。此外，各国还加强了科研合作和数据共享，以更好地理解 and 解决该地区所面临的挑战。这种区域合作模式为全球提供了一个宝贵的经验，说明如何在经济发展与生态保护之间找到平衡，实现可持续发展目标。中国已经与近 50 个国家在蓝色经济、海洋环保、防灾减灾、应对气候变化等方面开展交流与合作，签署了 30 余项双多边合作协议。同亚太地区大多数国家建立了海洋领域双边合作和磋商机制，开展了一系列务实合作项目。深入参与涉海国际组织工作，承建了 8 个国际组织在华机构和平台，设立中国政府海洋奖学金和开展各类培训，每年为发展中国家培养海洋领域人才数千人。

（三）湄公河次区域合作计划与跨境森林治理。湄公河次区域合作计划是涉及柬埔寨、老挝、缅甸、泰国、越南等东南亚国家的一个重要合作框架。其中，跨境森林治理与恢复工作被视为该合作计划的重要组成部分。过去因非法伐木、过度开发和人为干预，湄公河流域的森林资源遭受了严重损失，不仅导致生物多样性的减少，还对当地居民的生计和整个生态系统产生长远影响。因此，保护和恢复湄公河流域的森林资源成为各成员国共同的目标。为实现该目标，各成员国加强在森林管理、非法伐木打击和森林恢复等领域的合作。例如，通过共享情报和卫星数据，各国加大了对非法伐木活动的监测和打击力度。同时，各国还推动了社区参与和民间组织的合作，以确保森林治理和恢复工作的可持续性和有效性。此外，湄公河次区域合作计划还与国际组织和多边机构建立了伙伴关系，共同推动森林治理和恢复工作，确保湄公河流域的森林资源得到有效保护和合理利用。

（四）食品安全与农业可持续性发展合作。为应对食品安全与农业可持续发展问题，亚太经济合作组织（APEC）及其他相关机构已经投入大量资源，启动多个项目，旨在推广农业最佳实践和提高农业生产效率。这些项目的核心目标是：确保食品供应的稳定、提高农作物的产量和质量、并在此过程中减少对环境的负面影响。其中一些项目专注于介绍和推广节水灌溉技术、高效肥料使用方法和有机农业实践，旨在增加农作物的产量，同时减少对土地和水资源的过度开发和污染。此外，还有项目关注于农业技术的研究和开发，如病虫害防治、种子改良等，以应对气候变化带来的新挑战。通过这些项目的实施，亚太地区的各国不仅得以分享和学习先进的农业技术和管理经验，还加强了彼此之间的合作和交流，为实现食品安全和农业可持续发展打下了坚实的基础。

中国是一个农业大国，农业在国民经济发展中占据着基础地位，中国参与的

APEC 农业领域合作具体的行动包括：与意大利斥资 171 万欧元共同资助，旨在加强中国农业可持续发展能力的合作项目；中日可持续发展项目主要开展作物基因资源生产力和适应性的评估，开发了作物多样性的快速选择技术；中国农业部、美国 IMC 公司及加拿大 CIDA 共同投资 140 万美元资助新技术示范联合项目，选取新技术（如新作物多样性技术）应用示范基地，根据应用情况进行技术推广等。目前，中国正在努力寻求与区域各成员体开展全方位、多领域、深层次合作的途径和方式，促进 APEC 农业可持续发展。

## 结 语

气候变化给亚太地区各国的社会经济可持续发展提出了巨大挑战，中国和美国在气候问题上既有合作也有竞争。为加强我国与亚太各国开展合作共应对气候变化和实现低碳发展，同时化解美国在亚太地区气候外交布局的不利影响，我国需要采取这些行动：

（一）加快发展我国绿色技术和产业。在中美激烈竞争的大背景下，我国绿色技术和产业的优势，节能减排目标的完成，能源结构的顺利转型，是与美国在亚太地区展开气候合作与斗争的最大“底气”。一方面，加强绿色技术在工业部门的研发和应用，以降低工业、制造业单位生产耗能为目标导向，应对未来美欧等发达国家借由“碳关税”恶化我国外贸环境，打压我国制造业，进而实现其“脱钩”构想。另一方面，我国绿色技术和产业积极“出海”，可将东盟作为重点地区，同相关国家的产业转型规划和绿色发展战略对接，在实现双边气候合作的同时，进一步增强我国绿色经济相关战略性新兴产业的核心竞争力和优势地位。

（二）构建有利于我国的合作机制与平台。我国与亚太相关国家在应对气候变化的诸多领域开展了深入合作，而且成果丰硕。包括维护“东盟中心性”，与东盟应对气候变化工作组（AWGCC）建立工作联系机制；《中国—东盟环境合作战略》、《中国—东盟环境合作行动计划》以及“中国—东盟环境合作论坛”中将应对气候变化作为优先事项，机制化常态化地推动一系列合作交流项目。深化与太平洋岛国论坛（PIF）的工作联系机制，强化与太平洋岛国论坛的对话伙伴关系，争取其观察员身份，进一步开展气候合作。进一步构建和完善相关合作机制与平台时机成熟，还能对美国亚太气候外交联盟予以平衡。

（三）协调和维护发展中国家的立场。与包括东盟国家、太平洋岛屿国家在内的广大发展中国家加强气候变化南南合作顶层设计和战略规划，尤其是相互协

调,统一立场,维护发展中国家的整体利益,面对美日欧等发达国家在减排义务、碳关税、历史责任等不合理不公正要求,要抱团据理力争,维护发展中国家争取发展权。同时,将东盟国家的绿色经济转型战略、太平洋海岛国家的气候变化纳迪湾宣言等与中国生态文明建设、“一带一路”建设、构建人类命运共同体相互对接,筹建气候变化南南合作基金,在合作过程中讲好中国故事,分享绿色低碳发展的有益经验,提振全球气候治理的话语权。

(四)与亚太地区分享海洋可持续发展经验。2016年9月,中国政府率先发布了《落实联合国2030年可持续发展议程国别方案,树立创新、绿色、协调、开放、共享的发展理念,加快推进可持续发展议程落实工作。围绕“议程”保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展目标。中国政府采取了系列措施,积累了丰富的丰富经验:一是高度重视保护海洋生态环境,严格实施海洋生态红线保护制度,选划各类海洋保护区250多处,总面积约12万平方公里,开展了海湾、河口、岛礁、暗滩和海岸生态修复工程230余顷。二是大力提升海洋防灾减灾能力,建立了海洋立体观测网和全天候高精度的海洋预报业务系统,全面推进海洋灾害风险评估和减灾能力调查,最大限度减轻海洋灾害风险、损失和人员伤亡。三是努力推动海洋科学技术普及与创新,在全国100多所高校开设海洋专业,实现450多项国家科技计划和公益年专项科研成果转化,建立了多个国家科技性海洋产业示范基地和国家海洋高技术产业基地。

## 柒、中国亚太区域合作战略与政策建议

美国从 2010 年开始调整亚太地区合作政策，奥巴马政府的亚太再平衡战略宣布要将 60% 的美国军队部署到亚太地区，经济政策改变 APEC 大家庭精神，高调宣布加入并主导跨太平洋经济伙伴关系谈判（TPP），其防范中国的意图十分明显。从特朗普政府 2017 年底发布的《国家安全战略报告》开始，将中国定位为战略竞争对手。同时开始制定印太战略，对华政策进行大幅度调整，从接触+改变转变为脱钩+遏制，掀起对华贸易战、科技战和舆论战，美国在亚太地区的政策越来越具有对抗性。拜登政府对华采取“小院高墙”和联盟脱钩的政策，围堵和遏制政策变本加厉。印太经济框架成为美国印太战略的新抓手，力图改变中国周边的战略环境，即要求中国周边盟友选边站队，挑拨中国与周边国家和地区的关系，对华地缘政治经济竞争更加激烈。美国对 APEC 的投入减少，将资源转向印太国家，推出美英澳三国联盟、印太四国安全机制和印太经济框架。美国的政策转向对亚太地区经济合作产生强烈冲击。

### 一、美国亚太政策转变对区域合作及中国的挑战

有学者称，“印太经济框架”破坏多边贸易规则、扰乱亚太地区秩序、威胁亚太区域价值链和供应链体系稳定、加大亚太区域经济合作碎片化的风险、对 APEC 合作产生离心力。<sup>①</sup>这些评论无疑都是正确的——IPEF 出台的目就是为了排除中国、就是为了打碎既有的地区合作框架、就是为了重建排他性的地区合作机制。

一是亚太经济合作组织面临阵营化和分裂的风险。印太战略及 IPEF 对亚太-印太地区的经济合作影响巨大，根本性地改变 20 世纪 60 年代以来兴起的亚太合作进程与 90 年代兴起的东亚合作进程。在破坏亚太地区现有合作机制的同时，导致亚太地区不是美国所担心的沿着太平洋中间线分裂成东西两个经济集团，而是沿印太地区第一岛链分裂成两个平行的供应链集团。太平洋东岸的加拿大和墨西哥因美国主导的美墨加三国贸易协定的约束，它们难以同中国签署自由贸易协定。西太平洋的日本虽然是 RCEP 的成员，完全配合美国的亚太-印太战略。其实，日本是印太战略的始作俑者，2007 年日本政府就倡导自由与开放印太地区。随着中国经济总量超越日本，日本推动美国搞美日印澳四国安全

---

<sup>①</sup>刘晨阳，“亚太经济框架破坏多边贸易规则”，[http://m.ce.cn/bwzg/202302/27/t20230227\\_38414172.shtml](http://m.ce.cn/bwzg/202302/27/t20230227_38414172.shtml)，2023 年 4 月 13 日查询。

机制，并积极寻求加入五眼联盟，在地缘经济方面寻求加入美国主导的 TPP 和 IPEF。韩国从尹锡悦新政府开始转变中立立场，奉行美日韩联盟路线。增加美国在朝鲜半岛驻军，改善与日本的关系，在台海问题上与美日保持一致。菲律宾是美国的传统盟友，杜特尔特时期菲律宾在大国竞争中奉行比较中立的政策。但马科斯接任后转变政策，扩大美国驻军基地。在南海与中国展开岛礁争夺。美国在中国周边，特别是西太平洋的军事部署更加逼近中国。从政治军事方面看，亚太地区阵营化已经日益清晰。在地缘经济方面，参与 IPEF 的亚太成员（RCEP）超过了 TPP 或 CPTPP。除日本、韩国和澳大利亚、新西兰、新加坡等美国盟友外，越南、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、文莱、泰国等都悉数加入，可能架空 RCEP 等区域合作机制。IPEF 破坏了地区合作环境，既让 APEC、10+3 等地区合作机制日趋虚化，也让 TPP、RCEP 等地区贸易安排效果递减，对成员逐步失去吸引力。IPEF 创建的排除中国的合作框架，限制了中国参与区域合作的渠道。

二是推动亚太产业链供应链重组和去中国化风险。历史上，“东亚奇迹”得以发生的一个重要背景和原因是，东亚经济体实施了市场开放政策和发展战略。而东亚区域经济合作，从根本上说，就是政府推动构建的区域开放制度规范和法律保障机制，或者说是区域综合发展环境。东亚地区各国采取出口导向发展战略，发展本国具有比较优势的产业与生产环节，跨境投资与产业转移使得东亚地区对零部件的贸易依存度比北美和欧洲更高。东亚各经济体间高度依赖的国际生产网络形成的贸易机制是平滑的，但却被 TPP/CPTPP、IPEF 所破坏，特别是原产地规则（ROOs）和不同规则标准等形成的“产业链供应链转移效应”，最终可能破坏东亚各经济体间的生产网络的正常运行。RCEP 则对关税减让与贸易便利化、原产地规则、投资准入、知识产权、电子商务、竞争政策等议题进行了较高水平的规范，对克服亚太地区意大利面碗效应产生积极效应。美国印太经济框架的战略目的就是以供供应链韧性为名促进亚太地区供应链重组与产业转移，将中国的供应链转移至友邦国家（IPEF 成员）。IPEF 在经济发展方面，“四大支柱”的协定必将加深成员间的产业链、供应链的重新布局，通过贸易转移和贸易创造，让本地区的高科技产业、高附加值领域与中国脱钩，从而阻碍中国的进一步发展。因此，挤压中国发展的国际空间与崛起速度。结果是破坏亚太地区多年形成的贸易模式与经济发展势头，推迟亚洲经济

时代的到来。

三是对中国在亚太地区地缘政治和经济战略形成挑战。随着中国供应链的崛起，东亚地区正在形成以中国为中心的区域一体化。目前，中国是亚太地区主要国家的最大出口市场。为巩固以中国为中心的经济纽带，本世纪初以来，中国相继推出 10+3 东亚自由贸易区，中日韩自由贸易区等倡议。美国先是推出跨太平洋自由贸易区（FTAAP）设想（2005 年），伯恩斯坦声称是因为美国担心以太平洋中间线为界形成东西两大经济集团。但 FTAAP 设想没有得到东亚发展中国家的支持。美国便加入跨太平洋经济战略伙伴关系协定，并主导谈判在 2016 年达成跨太平洋伙伴关系协定（TPP）。但特朗普政府 2017 年初选择退出。与此同时，东盟与中日韩澳新于 2020 年 11 月达成全面区域经济伙伴关系协定（RCEP）。亚太地区自由贸易区建设出现“去美国化”的自主性发展趋势。为扭转美国没有参与和主导亚太区域自由贸易区规则的缺憾，在无法重返 TPP 时，美国另起炉灶于 2022 年 5 月推出印太经济框架（IPEF）。考虑到亚太地区中美竞争长期化趋势，亚太地区国家开始以此为前提制定对外政策。IPEF 在战略层面，将“做实”美国力推的“印太战略”，使中美博弈机制化，让中美双边博弈变成了中国一家与地区其他主要国家的集体博弈，根本性地破坏了中国战略与安全环境。IPEF 在双边关系上，机制性地拉拢日本、韩国、印度、澳大利亚、新西兰、菲律宾等地区主要国家脱离中国影响下的经济体系，从而事实上挑拨中国与这些国家的关系，让中国与亚太地区大部分国家的双边关系更难处理。美国将亚太合作转向印太合作将对中国力推中日韩自由贸易区谈判，东亚自由贸易区谈判以及“一带一路”倡议形成强烈冲击。不仅如此，还对中国已经参与的 RCEP 等区域合作机制产生强烈侵蚀效应。

四是美国加快人工智能领域、数字领域和新能源等高新技术领域技术标准和贸易规则的制定将对我国产生强烈的遏制作用。美国拜登政府采取“小院高墙”的产业政策，与欧盟构建贸易与技术委员会（TTC），共同制定互联网等高新技术和贸易标准，名为保护本国高技术企业，事实上是通过贸易保护方式遏制中国在高科技领域的发展。2019 年美日签署《美日数字贸易协定》，以强化在数字经济领域的协调与合作。2022 年 5 月，美国启动的印太经济框架以数字经济、清洁经济与基础设施等新兴技术领域为合作重点，将“小院高墙”政策延伸到印太地区。在半导体领域，美国牵头组建美日韩台芯片联盟，限制对中国

的高端芯片出口与投资。在数字经济领域，美国强调“数字经济中的高标准规则，包括跨境数据流通和数据本地化标准”，将数字标准领域的国际制度竞争复杂化，对中国发展数字经济、推进制度型开放形成诸多挑战。在新能源领域，美国通过《通货膨胀削减法》在锂电池领域对中国形成了实质性限制，中国商务部提出该法案“严重扰乱国际贸易投资，破坏全球产业链供应链稳定”。

## 二、中国亚太区域合作政策与应对策略

亚太地区占世界人口三分之一，占世界经济总量逾六成、贸易总量近一半，是全球经济最具活力的地区，也是世界经济增长的重要引擎。过去几十年，亚太区域经济合作蓬勃发展，创造了举世瞩目的“亚太奇迹”，展现了亚太区域经济合作强大的生命力。2022年11月18日，国家主席习近平在APEC工商领导人峰会上发表题为《坚守初心 共促发展 开启亚太合作新篇章》书面演讲，强调中国将坚定不移推动构建亚太命运共同体，为亚太稳定繁荣作出更多贡献。亚太命运共同体是构建人类命运共同体理念的重要组成部分，中国在地区合作方面坚持共同发展、互利共赢的原则，反对排他性的“小圈子”合作，积极推动与周边国家的多领域合作，与东盟等伙伴建立全面战略伙伴关系，共同致力于区域的和平、繁荣、安全与可持续发展，共同推动亚太一体化进程。

随着中美竞争加剧，美国不断推动战略东移，亚太地区地缘政治稳定及自由贸易面临潜在威胁。美国的区域合作战略在一定程度上促进区域一体化进程和填补治理赤字，但却加剧大国竞争，破坏区域合作的协商对话基础，甚至增加大国直接冲突的风险，不仅危及中国外部环境，而且不符合区域内国家对发展与稳定的共同追求。对于域内国家来说，不在中美之间选边站，而是聚焦发展合作，与各方保持良好经贸往来符合绝大多数亚太国家特别是中小国家发展利益，也是诸多亚太国家的热切期待。目前来看，中美竞争加剧下亚太局势复杂化似乎难以避免，在周边、地区及国际上争取更多盟友也将成为中美博弈的重要方面。因此，面对来自外部的挑战和竞争，为避免地区国家分化或矛盾升级甚至发生类似俄乌冲突事件，中国要保持战略定力，提振“亚太大家庭”精神，增进域内国家团结合作及向心力、凝聚力，并以RCEP、CPTPP等为框架建立更加包容的地区合作架构，推进亚太一体化，增进地区自由贸易和多边合作，争取更多周边及地区国家的信任与支持，避免地区国家选边站队建立对立阵营。

21 世纪是亚洲世纪，这一观点已得到广泛认同。亚洲国家在新一轮全球化中发挥领导力需要进一步推动亚洲区域经济一体化来增强亚洲国家的凝聚力和国际影响力，这离不开区域大国发挥主导作用。中国作为世界经济发展“火车头”，其推动亚洲甚至亚太经济一体化的能力正在增强，可以作为地区优势国家寻求发挥主导作用推动区域国家增进协调及互信合作。

中国在策略层面需要重视 APEC、CPTPP、RCEP、DEPA、10+3、CAFTA 等区域合作机制平台的作用，深入推进与东盟、太平洋岛国等伙伴区域合作战略的对接，努力使亚太合作机制保持开放、活力与有效、创新，不断增强域内国家互知互信及凝聚力，扩大反对排他性合作、反对单边霸权的国际基础。中国应坚持推进制度型开放，以切实行动强化与伙伴国家和地区的信合作与相互依赖，实现共同繁荣与和平发展，推动解决区域内国家和地区普遍关注的重点议题。美国区域战略的不断调整和美国对“印太”的战略关注既是挑战也是机遇，中国应主动塑造有利于国家发展的区域环境，有效践行和推广中国的区域合作理念，增强中国及亚太合作机制对域内国家的感召力。同时，中国要积极开展公共外交，完善优化相关政策支持，为民间力量发挥作用提供更多平台和政策支持，全面提升我国官方及民间参与国际事务及对外交往能力，不断增强国际传播效能，寻求突破西方信息舆论封锁，提升国际话语权和影响力。此外，可推动 APEC、RCEP、CPTPP 等亚太合作机制进一步提升开放性、包容性、创新性，如面向欧洲、非洲、印度、拉美等国家和地区寻求建立多形式、多领域、多层面的多边合作，从而不断为亚太合作注入新的生机与动力。

1. 要创新战略思维与区域合作理念，制定积极的亚太地区合作战略。尽管中国对亚太区域秩序的影响力和塑造力在不断增强，但必须明白，美国实力的超强地位和中国作为崛起的一般大国，给中国的东亚地区合作政策带来了不可忽视的结构性限制。此外，东亚地区中国、日本、东盟等战略力量之间的博弈，使得中国的主导战略难以成功。中国在推进双边合作方面有些建树，但在主导多边合作方面除亚投行外其余表现欠佳，这与美国的亚太政策密切相关，也与多边合作经验不足有关，且亚投行是一种功能性合作。亚太区域合作的制度创新是这些战略力量博弈的结果。中国的亚太地区合作政策必须奉行积极主动的共治战略与融入战略，借鉴美国的融入——改造策略，只有积极参与区域合作谈判才能拥有话语权与维护自身利益。中国要倡导“共商”“共治”或



“共享”区域治理新理念，积极主动融入日本、东盟等倡导的区域合作机制，将共商共建共享原则纳入各种区域合作机制的谈判与建设。深化东亚区域经济合作可为东亚经济提供最终消费市场，推动东亚最终形成更为平衡的区域分工模式。中国试图主导东亚 10+3 FTA 谈判屡屡受挫，但中国融入东盟主导的 RCEP，依旧能够达成自己的政策目标。为此，中国可以考虑差别化的制度安排。例如，探索与本地区欠发达经济体达成非互惠的贸易安排，推动这些经济体融入区域分工体系。探讨以早期收获让利，推动中国-东盟自贸区 3.0 版升级谈判，提高货物贸易自由化水平，实质性扩大服务贸易开发，填补数字贸易规则等。探讨以清迈倡议的东亚外汇储备基金（2400 亿美元，其中中日比重 32%，韩国 16%，东盟 20%）及其设立的 10+3 宏观经济研究所为基础，将其提升为多边国际组织，成立“东亚国家财经合作组织”，把东亚经济共同体做深做实。此外，新加坡尽管是东盟面积最小的国家，但在推进东盟一体化中发挥着重要作用，也是东盟最发达的国家。随着中美竞争加剧及亚洲在世界经济与政治事务中重要性上升，中国或可与新加坡及东盟在亚洲和国际事务上增进交流合作，使新加坡作为中西文化交汇中心更好发挥增进中西交流沟通重要作用，促进亚太经济一体化及亚太开放包容发展，不断提升亚洲文化软实力。

2. 要重视 APEC 平台作用，推动 FTAAP 路线图走深走实。2023 年 APEC 第十三次领导人非正式会议将于 11 月在美国旧金山举办，届时中美高层领导人或有望会晤。亚太经合组织是亚太地区层级最高、领域最广、最具影响力的经济合作机制，充分发挥 APEC 积极作用，通过 APEC 会议促成亚太国家合作而非流于空谈或挑起对抗应是 APEC 国家的一个目标。首先，中美应增加 APEC 内的合作面，避免 2018 年巴新会议因为中美争斗而无法通过领导人会议声明之类情况。同时，同意 APEC 扩大讨论内容到安全等领域。其次，实现 APEC 扩员，邀请印度、巴拿马及东盟成员柬埔寨、老挝、缅甸等国家参加，以尽量维持和强化 APEC 这个合作平台，延长其寿命。毕竟其运行 30 多年，各种机制比较成熟。再次，增强 APEC 经贸规则制定功能，推动其启动 FTAAP 谈判进程。FTAAP 是 APEC 成立的初衷，2006 年美国最先提出 FTAAP 谈判目标，2010 年 APEC 横滨宣言中计划通过当时的 ASEAN+6（其后是 RCEP）和 TPP 两条路径来实现 FTAAP 目标。2014 年北京 APEC 年会期间，推出 FTAAP 北京路线图。当前，可以推动中美同时加入 CPTPP 参与 FTAAP 谈判。在中美没有加入 CPTPP 的情况下，一是

支持 APEC 工商理事会发起推动 FTAAP 谈判，从局部突破，从共识最多的合作领域起步，逐步扩大谈判议题。可传统贸易议题+新议题，如亚太数字贸易协定、亚太清洁能源协定等。二是推动东盟发挥推进 FTAAP 谈判的主导作用。尽管美国印太经济框架表示尊重东盟国家中心地位，但 IPEF 的地缘政治张力可能动摇东盟在印太地区的核心作用。这样东盟为强化自身中心地位，将会承担起推动深化 APEC 合作的作用。

3. 尽快启动和完成加入 CPTPP 和 DEPA 的谈判。坚持将融入 CPTPP 和 DEPA 作为中国推动 FTAAP 的主要路径之一。加入 CPTPP 和 DEPA 具有重要意义，可促进中国市场化改革进程，解除被误解为国家资本主义制度的社会主义市场经济制度和有效对冲 IPEF 的负面效应以及美国的战略围堵。数字经济时代最重要的资源是数据资源，各国都围绕数据资源的规则展开博弈。目前已经形成美日、欧盟等数字经济联盟，中国需要尽快与国际数字规则接轨，增加国际数字经济规则的话语权。DEPA 是由新加坡、新西兰和智利三国发起成立的数字经济伙伴关系协定。中国在 2019 年宣布加入 DEPA，中国已经组建 DEPA 谈判工作组，应以 DEPA 为基础推动达成涵盖更多 APEC 成员的亚太数字经济协议。建议尽快组建 CPTPP 谈判工作组。中国加入 CPTPP 难度较大，一方面，需要中国继续加强同高标准经贸规则的对接。在国内营造加入 CPTPP 的浓厚氛围。我国高度重视加入 CPTPP 工作，已经组织多个智库对加入 CPTPP 进行研究，并对照 2000 多个法规提出改革方案。在自贸实验区和海南自由港率先践行 CPTPP 高标准经贸规则，实现更高水平对外开放的压力测试。另一方面，加快协调其他参与博弈者的利益，排除美国因素对于谈判的影响。建议将东盟和拉美 CPTPP 成员作为加入 CPTPP 的谈判重点对象。还可考虑以新西兰为中介，创建中方与 CPTPP 成员国的若干对话机制，与 CPTPP 各成员国进行深入对话和交流，使其充分了解中国加入 CPTPP 可能给该机制带来的红利，亦可使其充分认识到我方通过申请加入 CPTPP 展示出来的进一步对外开放的决心。日本是美国的重要盟国，美国会利用《美墨加协定》的“毒丸条款”的牵制加拿大与墨西哥与中国谈判，对中国加入 CPTPP 产生强烈掣肘。中国可利用墨西哥加入金砖国家机制的愿望，与墨西哥达成贸易投资自由化协定。

4. 深化 RCEP 合作机制建设，对冲 IPEF 挑战和负面影响。区域合作层面，适度推进中日韩、CAFTA、湄公河等次区域合作，更加重视 RCEP 平台作用，推动升

级 RCEP, 力争做出更大成绩, 以此“对冲” IPEF 带来的负面影响。美日印太经济框架主要针对中国, RCEP15 国有 11 国加入 IPEF。美国推动其供应链向这些国家转移的条件就是它们必须接受“出口管制、投资安全审查和限制技术转让”。因此, IPEF 会削弱甚至虚化 RCEP 机制的作用。为此建议: (1) 我国应与其他 RCEP 成员加强沟通, 推动尽快设立 RCEP 秘书处, 为 RCEP 联合委员会提供技术支撑。与 CPTPP 相比, RCEP 不仅规则标准低, 而且治理结构松散。没有象 CPTPP 设立严格的争端解决机制, 也没有设立执行各条款的监督委员会。为巩固 RCEP 合作机制及区域供应链, 必须强化 RCEP 的执行监督机制和效率, 要尽快设立 RCEP 秘书处作为执行机构, 对 RCEP 成员国履行 RCEP 规则义务进行监督牵制, 反制 IPEF 的芯片联盟 (chip4) 和战略矿产资源联盟架空 RCEP 协定。(2) 推动秘书处开展供应链合作研究, 建立信息共享机制, 探索供应链稳定措施, 形成供应链合作标准, 打造开放的供应链合作。加速开展与 RCEP 国家“经认证的经营者”互认合作、原产地电子联网、动植物检疫措施等效性认可、原产地区域累积规则等, 以单边行动带动集体行动。(3) 推动 APEC 扩员和新贸易议题谈判。RCEP 作为 FTAAP 实现路径之一, 应推动吸收太平洋东岸的智利、秘鲁、墨西哥, 以及太平洋岛国巴新和斐济加入 RCEP。适时联合域内经贸伙伴推动 RCEP 加速实施或升级谈判, 特别是进一步深化数字贸易、知识产权、服务贸易、劳工标准、绿色能源等领域的经贸规则, 保证 RCEP 的持久生命力。

5.改善与日本、韩国关系, 保持中日韩三方合作机制畅通, 加快推进中日韩自贸区谈判。中日韩同为世界重要经济体, 人口总和占全球五分之一, GDP 之和超过全球总量四分之一, 在世界上具有相当大的经济影响力。《中日韩自贸协定》谈判 2012 年 11 月启动以来已进行 16 轮, 2020 年 11 月 RCEP 成功签署本有望加速谈判进程, 但近年来日本、韩国和中国之间的关系明显紧张为中日韩自贸区谈判蒙上阴影。RCEP 作为首个中日韩共同参与的自贸协定, 为中日韩经贸合作提供了一体化的制度框架。而且, 中国已正式申请加入 CPTPP, 韩国也已启动加入 CPTPP 的程序, 这将为中日韩开展 RCEP 基础上的高水平经贸合作提供重要条件。2022 年 1 月 1 日 RCEP 正式生效为深化中日韩经贸合作创造了新的条件, 2023 年来日韩关系改善及中日韩时隔近四年于 10 月 26 日在韩国重启高官会谈也意味着中日韩三边对话合作机制有望重启。中日韩保持双边关系稳定并加强三方对话合作, 对于维护地区和平稳定与推进亚太区域经济一体化进程具有重要意义。

未来,可早日重启中日韩三方合作机制,推进从高官层面事务性磋商到部长级会谈乃至首脑会晤。以《中日韩合作未来十年展望》为指导,在 RCEP 谈判成果的基础上,加快中日韩自贸协定谈判,力争达成全面、高质量、互惠且具有自身价值的自贸协定。积极探讨三方对外合作倡议,即中国的“一带一路”倡议、日本的“高质量基础设施伙伴关系计划”和韩国的“新南方政策”对接合作。不断推进“中日韩+X”合作,探讨在产能、减贫、卫生、灾害管理等领域开展联合项目,使三国合作惠及其他国家和地区。

6. 中国对 IPEF 持开放态度,推动其向自由与开放的方向发展。印太地区是美国全球战略的重要部分,但却是中国安身立命的根基。中国在印太地区具有重要的战略利益。太平洋和印度洋是中国最重要的海上商道,是 21 世纪海上丝绸之路的核心枢纽。中国能源进口的 85%,矿石进口的 60%要经过印度洋-太平洋航线。中南半岛经济走廊、泛亚铁路建设项目,印度洋沿岸港口互联互通项目是中国对外互联互通的重点工程。因此,一个没有中国参与的印太地区新秩序是难以建立的。美日印太战略针对中国在印太地区日益增长的影响力十分明显。排斥中国参与的印太经济框架与安全机制就是要削弱中国的影响力,严重侵蚀中国在印太地区的战略利益,理所当然遭到中国的强烈反对。中美博弈的焦点是团结与分化能力的较量。中国主张开放包容、合作共赢,反对搞封闭性和排他性的区域政治经济集团。据此,中国强烈反对没有中国参与的印太地区政治与经济集团。虽然美国当前不可能同意中国加入,但中国作为姿势的表态,必将站到道义的制高点。为防止印太地区分裂成两个平行的供应链,中国应支持以《东盟印太展望》为合作框架,尽早表态有意参与印太经济框架的建构与谈判进程。一方面表明中国构建开放型世界经济,反对搞排他性政治经济集团的决心,即使作为一种姿态也具有重要意义。二是可以对美日的印太战略进行反制,如果美国坚决排斥中国参与,至少可以揭露美日宣示的建设自由且开放的印太地区目标的虚伪性。

7. 中国需要不断优化运用经济手段促成外交目标的手法。经济外交是各国利用经济手段达成政治目标的重要途径。美国擅长将本国价值观和对外战略贯穿于对外政策和各种双边、区域或多边协定中。如果美国感到在多边机制推行有难度,就寻求志同道合的国家先行制定规则,再吸收其他国家加入,最后变成国际规则。美日印太经济框架就是将美国的价值观与战略目标推广到印太地区,为印太地区制定经贸规则 and 标准。中国需要不断优化运用经济手段达成外交目标的手段:一

是将共商共建共享的全球或区域治理理念和对外战略在双边或区域经济合作伙伴协定中加以落实，将其贯穿于投资协议条款和经济技术合作条款中。特别是基础设施建设等投资大、回报慢、风险高的项目，国际上多采取建设—经营—转让，或股份合作模式。二是利用发展援助和开放市场增强对东盟和太平洋岛国的吸引力。针对亚太地区欠发达国家，中国应采取扶贫策略，设立中国东盟扶贫合作基金和太平洋岛国气候合作基金，支持面向中国出口的产业发展。对南海争端可以在以我为主的前提下，采取搁置争议、共同开发的政策，对争议地区的两国共同开发前提条件就是共同努力排斥域外势力（第三方势力）的介入。三是合理利用经济制裁手段。针对损害我国主权和利益的行为必须采取强力反制措施，包括贸易制裁和投资审查。针对美国的“小院高墙”及围堵联盟，中国可以针对性地使用贸易限制加以反制。

8. 寻求与美国共同感兴趣的领域推动双边或多边合作，例如，加强中欧对话合作，寻求建立中美欧常态化协调 G3 机制或提出中美欧加南方国家 G4 机制，以此构建多边利益关系，寻求达成平衡。中美是世界头号大国，许多全球性问题没有中美合作难以解决。因此，无论是特朗普，还是拜登政府都强调中美存在竞争、对抗与合作三个领域。在双边层面，稳妥改善中美关系，降低博弈的强度和“脱钩”的烈度，灵活地使用“斗争与合作”两手；同时，改善与日本、韩国、印度、澳新等区域国家的关系。围绕中美关系，建议一是保持和加强高层交流，准确传达与理解对方的战略意图。战略互疑与信任赤字是中美两国面临的深层问题。面对美国认为中国颠覆现有国际秩序及对外扩张的判断，必须加强沟通，避免战略误判，管控分歧进行和平竞争。中国参与全球治理是促进现有国际机制与规则的改革，使其更加公正公平和具有包容性。中国奉行积极防御战略，不会需要别国的一寸土地。二是维护与促进社会人文交流，努力构建双方民间的正面认知。民意基础是两国关系良性发展的重要保障。美国单方面中止中美交流项目，不利于两国社会文化交流和加深理解。美国政府和媒体对中国妖魔化对美国社会对华认知产生严重负面影响。中国需要加强两国青年人及社会民众的交往，减少彼此因缺乏了解而产生的敌意。三是发掘共同利益领域并加强合作，避免使竞争走向冲突。中美竞争可以为各国提供更多选择，但要避免无谓牺牲。两国可以在应对气候变化及可持续发展、保护海洋环境、流行疾病和健康医疗、反对恐怖主义、防止核扩散方面加强合

作。中国当前仍处于国际产业价值链中低端，产品单位能耗是世界平均水平的 1.5 倍，外部生态约束无疑会加大中国转型发展的难度与压力。中美在脱碳技术和清洁能源技术领域可以展开实质性合作，共同研发与制定技术标准，为亚太地区欠发达国家提供技术标准和支持。在应对诸如新冠病毒、艾滋病毒、癌症等人类疾病方面展开合作，合作开发和共享疫苗、药品及医疗器械制造技术，共同造福人类。同时在海洋环境保护与垃圾污水排放方面合作，如限制日本核污水排放。此外，在中美欧大三角关系中，在中美竞争加剧背景下，具有一定中立色彩和话语权的欧洲是我国重点争取目标。可加强中欧高层次常态化交流，就增进经贸合作、全球治理、气候变化、卫生健康、绿色能源、数字经济合作等保持交流合作。可倡议推出中美欧 G3 机制，增进中美欧三方常态化高层次交流，更好发挥欧盟在中美之间的协调平衡作用。同时，在全球南方国家崛起背景下也可提出 G4 概念，即中美欧三方加上南方国家，南方国家代表可由金砖国家轮值主席国担任。

9. 充分利用我国超大规模市场，构建开放型世界经济，吸引更多国际人才来华发展。面对美国的围堵，中国最有效的应对策略就是向全球开放，构建开放型世界经济，与美国以外的国家建立更紧密的经贸关系，迫使美国改变对华政策。与美国搞“小院高墙”“脱钩断链”的分裂世界相反，中国要高举对外开放，自由贸易、互利共赢的大旗。在构建双循环发展新格局方面，利用超大市场规模，以国内大循环吸引全球资源要素，增强国内国际两个市场两种资源的联动效应，构建开放型的世界经济。深化改革，稳步扩大规则、规制、管理与标准等制度型开放，构建高水平开放型经济新体制。坚持以制度型开放促进深层次市场化改革，加快建设高水平社会主义市场经济体制。中国超大市场规模是吸引跨国企业的战略资源，跨国企业应对世界市场不确定因素的对策基本上是产地销和销地产两种模式，这两种模式在中国都可以达到充分施展。因此，构建国内统一大市场是稳定全球供应链的战略举措，可以有效破解美国脱钩断链的“去中国化”策略。此外，面对疫情之下国际人才流失、来华留学及旅游骤减、美西方对华舆论恶化等问题，后疫情时代我国要大力发展来华留学及旅游事业，不断提升我国国际影响力及吸引力，加快建设世界重要人才中心和创新高地。人才是 21 世纪重要的战略资源，在全球人才竞争加剧背景下，我国要“聚天下英才而用之”，推进优化相关政策法规及配套设施，吸引更多高层次国际人才来华发展，为我国打造开放

型世界经济提供人才支撑。

10. 大力开展公共外交，发挥人文交流桥梁纽带与平台窗口作用，增进亚太国家互信友谊与团结合作。人文交流是国际关系的重要基石和润滑剂，在国际局势紧张情况下可发挥更为重要的作用，正在成为世界和平与稳定新的压舱石。习近平总书记多次强调，政治互信、经贸合作和人文交流共同构成中国对外关系发展的三大支柱。人文交流可以使不同文明文化中的人增进相互理解与友谊，从而架起不同文明之间互信合作的桥梁与纽带。百年变局之下，亚太国家面临许多共同的课题与相似的挑战，可大力开展公共外交，鼓励学界、商界、智库、行业协会、非政府组织等与亚太国家驻华使团、国际组织、国际商会、跨国企业等增进沟通交流及互惠合作，积极“走出去”与“迎进来”，增进亚太国家间人文往来与互信合作。建议：一是支持智库间合作交流，为智库合作提供更大程度的自由便利，发挥智库在促进区域合作中的平台纽带、智力支持、舆论引导等作用，鼓励智库等主动走出去参加国际会议并创建国际交流平台，提升国际话语权及议程设置能力；二是支持国际学校“走出去”，在亚太国家建设海外华文学校，充分发挥华人华侨资源优势，增进中外文明交流互鉴，培养知华友华国际化人才；三是发展出国留学与来华留学，支持中国留学生“走出去”也吸引更多亚太国家留学生来华留学；四是大力发展入境旅游，推出更多广受亚太国家入境游客欢迎的旅游产品和服务，加强海外市场宣传推广和精准营销。

## 捌、参考文献

### 一、中文参考文献:

1. 张蕴岭. 区域合作新趋势与政治战略博弈[J]. 当代世界, 2022(11):32-36.
2. 吴润生, 曲凤杰, 关秀丽等. 跨太平洋伙伴关系协定(TPP):趋势、影响及战略对策[J]. 国际经济评论, 2014(01):65-76.
3. 廖凡. 投资者——国家争端解决机制的新发展[J]. 江西社会科学, 2017, 37(10):200-208.
4. 张亚庆, 刘子奎. 论特朗普政府的“印太战略”[J]. 当代美国评论, 2018, 2(02):97-116+125.
5. 朱翠萍. 特朗普政府“印太”战略及其对中国安全的影响[J]. 南亚研究, 2018, No. 126(04):1-17.
6. 肖欢. “印太”视角下澳大利亚军事战略的调整与变化[J]. 区域与全球发展, 2019, 3(06):20-28..
7. 詹德斌. 韩国外交新布局中的“新南方政策”评析[J]. 东北亚论坛, 2018, 27(03):59-73.
8. 王付东. 韩国尹锡悦政府外交政策探析[J]. 和平与发展, 2022(03):79-95.
9. 纽则静: 《从美国东亚政策的演变看中美关系》[J]. 《中国党政干部论坛》2019 年第 3 期.
10. 魏兴耘, 《试论亚洲“四小龙”与美、日的贸易关系》[J], 《东南亚研究》1993 年第 3 期。
11. 彭波, 《从贸易战对东亚供应链的影响看中美博弈走向》[J], 《清华金融评论》2021 年第 4 期。
12. 刘磊, 国际垂直专业分工下的“中国—美国—东亚”贸易体系[J], 《当代经济研究》2014 年第 1 期。
13. 屠新泉, 中美贸易摩擦与 WTO 改革:分进合击的美国对华贸易策略[J], 《求索》2019 年第 11 期。
12. 全毅、方颖, 美国与东亚之间的经济失衡及其成因探析[J], 国际关系学院学报, 2011 年第 4 期。
13. 陈云: 亚太地区自由贸易体制建设及其挑战[J], 《国家治理》2023(9):33-42.



14. 赵菩：从 TPP 到 IPEF：美国亚太经济战略的制度创新[J]，《现代国际关系》2023（3）：46-61.
15. 兰德公司报告：印太地区应对中美竞争的区域对策，大国策智库 2021 年 5 月 22 日。
16. 潘晓明：印太经济框架展望及其对亚太经济融合的影响[J]，《国际问题研究》2022（6）：119-134.
17. 郭延军：从亚太到印太-《东盟印太展望》的地区意蕴[J]，《德州学院学报》2022（2）：
18. 刘琳：东盟“印太展望”及其对美日等国“印太战略”的消解[J]，《东南亚研究》2019（4）：72-90.
19. 刘阿明：东盟对美国印太战略的认知与反应[J]，《南洋问题研究》2020（2）：15-27.
20. 邢瑞利：东盟国家对“印太经济框架”的认知与反应——基于经济预期与威胁认知的解读[J]，《东南亚研究》2023（1）：42-61.
21. 全毅主编：《十字路口的东亚区域合作——东亚经济合作新思路》，经济科学出版社 2011 年版
22. 暹罗智库报告：印太战略地缘政治张力对东南亚地区秩序的影响，2021-09-28.
23. 王卓：介于 TPP 和 CPTPP 之间的印太经济框架[J]，《东北亚经济论坛》2022（5）：103-120.
24. 王晓红：加入 CPTPP：战略意义、现实差距与政策建议[J]，《开放导报》2022（1）：7-21.
25. 李大伟、陈大鹏：RCEP 对全球机制的创新及我国的推进策略[J]，《开放导报》2022（1）：22-30.
26. 全毅：TPP 对东亚区域经济合作的影响及中国的对策[J]，《亚太经济》2012（5）：2-12.
27. 黄奇帆：中国构建统一大市场是稳定全球供应链的战略举措[J]，《全球化》2022（4）：5-10.
28. 王宏禹：当前中国推动制度型开放面临的主要形势[J]，《国家治理》2023（5）：22-26.

29. 陈积敏, “拜登政府‘印太战略’报告评析”,  
<http://cn.chinausfocus.com/foreign-policy/20220314/42553.html>
30. 刘晨阳, “亚太经济框架破坏多边贸易规则”, 《经济日报》, 2023 年 2 月 27 日, [http://m.ce.cn/bwzg/202302/27/t20230227\\_38414172.shtml](http://m.ce.cn/bwzg/202302/27/t20230227_38414172.shtml)
31. 全毅, “CPTPP 与 RCEP 框架与规则比较” [J], 《福建论坛》2022 年第 4 期  
<http://www.ccg.org.cn/archives/69558>.
32. 史佳颖. APEC 数字经济合作评估及中国的参与策略[J]. 亚太经济, 2021 (02).
33. 夏融冰, 尹政平. 中国参与全球数字贸易治理——基于亚太地区规则合作的机遇与挑战[J]. 国际经济合作, 2023 (01).
34. 中国信息通信研究院. 全球数字经贸规则年度观察报告 (2022 年) [R]. 2022 (07).
35. 中国信息通信研究院. 全球数字治理白皮书 (2022 年) [R]. 2023 (01).
36. 周念利, 吴希贤. 美式数字贸易规则的发展演进研究——基于《美日数字贸易协定》的视角[J]. 亚太经济, 2020 (02).
37. 张莉. 美国气候变化政策演变特征和奥巴马政府气候变化政策走向[J]. 《国际展望》, 2011 (01): 75-94.
38. 于宏源. 特朗普政府气候政策的调整及影响[J]. 《太平洋学报》, 2018 (01): 25-33.
39. 韦红, 赖昶. 印度尼西亚佐科政府气候政策与中、印尼气候合作[J]. 区域与全球发展, 2022 (05): 95-118.
40. 刘卿. 论利益集团对美国气候政策制定的影响[J]. 国际问题研究, 2010 (03): 58-64.
41. 奚旺, 袁钰. 东盟国家应对气候变化政策机制分析及合作建议[J]. 环境保护, 2020, 48 (05): 18-23.
42. 董亮. 日本对东盟的环境外交[J]. 东南亚研究, 2017 (02): 73-87.
43. 佟新华; 陈武. 全球气候变化与东北亚地区低碳发展战略[M]. 经济科学出版社, 2020.
43. 唐新华. 美国印太气候战略与绿色联盟构建——地区绿色发展、绿色规则与气候安全新变局[J]. 和平与发展, 2022 (05): 45-67.
44. 全毅、金泓汎等著: 《亚太地区发展模式与路径选择——基于东亚与拉美发

- 展道路的比较》[M]，时事出版社 2010 年出版
45. 马凯硕. 亚洲的 21 世纪[M]. 中信出版社, 2023.
46. 王辉耀. 21 世纪的中国与全球化[M]. 中信出版社, 2022.
47. 王辉耀. 全球化：站在新的十字路口[M]. 生活·读书·新知三联书店, 2021
48. 全球化智库（CCG）. 拜登时代的中国与美国：趋势与应对.（2021 年）  
[R]. 2021(01).
49. 全球化智库（CCG）. 知识产权与 CPTPP.（2020 年）[R]. 2020(09).
50. 全球化智库（CCG）. CPTPP，中国未来自由贸易发展的新机遇（2019 年）  
[R]. 2019(01).

## 二、外文文献：

1. Emily Wu, Sovereignty and Data Localization. Harvard Kennedy School Belfer and International Affairs. Report July 2021.
2. Scott W. Harold, Regional Responses to U.S.-China Competition in the Indo-Pacific. Japan. Published by the RAND Corporation, Santa Monica, Calif. Copyright 2020 RAND Corporation. 兰德公司文件链接 [www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute).
3. Robert D. Blackwill and Thomas Wright, The End of World Order and American Foreign Policy. Council on Foreign Relations, Council Special Report No. 86 May 2020.
4. CSIS (Centre for Strategic & International Studies): U.S. Competition with China and Russia: the Crisis-Driven Need to Change U.S. Strategy. By Anthony H. Cordesman with the assistance of Grace Hwang. Major Revision: Working Draft: August 11, 2020.
5. CSIS: The Indo-Pacific Framework & Digital Trade in Southeast Asia. By Andreyka Natalegawa and Gregory B. Poling. May 2022.
6. National Strategy for Critical and Emerging Technologies. October 2020. SEAL of the President of the UNITED STATES.
7. Timothy R. Heath, Derek Grossman, Asha Clark: China's Quest for Global Primacy. An Analysis of Chinese International and Defence Strategies to Outcompete the United States. 链接

[www.rand.org/giving/contribute](http://www.rand.org/giving/contribute)

8. The United States and Europe, A concrete Agenda for Transatlantic Cooperation on China. The United States Senate Committee on Foreign Relations Majority Report, November 2020.
9. Kishore Mahbubani: Asia's Third Way How ASEAN Survives—and Thrives—amid Great-Power Competition. March/April 2023 Published on February 28, 2023
10. APEC, “APEC Senior Officials Address Economic Challenges Ahead of Trade Ministers’ Meeting” , <https://www.apec.org/press/news-releases/2023/apec-senior-officials-address-economic-challenges-ahead-of-trade-ministers-meeting>
11. USTR, “IPEF 文件集” , USTR, “The U.S. 2023 APEC Host Year Digital Pacific Agenda” , 2023 APEC 第二次高官会文件. <https://ustr.gov/ipef>.
12. USTR. FACT SHEET on U.S. –Japan Digital Trade Agreement. [EB/OL]. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/october/fact-sheet-us-japan-digital-trade-agreement>.
13. Mauro Guillén, “NAFTA’ s Impact on the U.S. Economy: What Are the Facts?” [EB/OL], Wharton School of the University of Pennsylvania, 2016-09-06, <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/naftas-impact-u-s-economy-facts/>, 2023-07-20.
14. Office of US Trade Representative: “Overview of the Trans Pacific Partnership” [EB/OL], <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-TPP>, 2023-07-03.
15. Sean Miner and Gary Clyde Hufbauer, “State-Owned Enterprises and Competition Policy: The US Perspective” [R] In “Toward a US-China Investment Treaty” [R], Peterson Institute for International Economics, Feb 2015, <https://www.piie.com/sites/default/files/publications/briefings/piieb15-1.pdf>, 2023-07-10.
16. Robert E. Scott, “Heading South: U.S. –Mexico trade and job

- displacement after NAFTA” [EB/OL], Economic Policy Institute, 2011-05-03, [https://www.epi.org/publication/heading\\_south\\_u-s-mexico\\_trade\\_and\\_job\\_displacement\\_after\\_nafta1/](https://www.epi.org/publication/heading_south_u-s-mexico_trade_and_job_displacement_after_nafta1/), 2023-07-10.
17. John J. Audley, Demetrios G. Papademetriou, Sandra Polaski, Scott Vaughan, “NAFTA’ s Promise and Reality” [EB/OL], Carnegie Endowment for International Peace, 2004, <https://carnegieendowment.org/files/nafta1.pdf>, 2023-07-10.
18. Tomohiko Satake & Ryo Sahashi (2021) The Rise of China and Japan’ s ‘Vision’ for Free and Open Indo-Pacific, Journal of Contemporary China, 30:127, 18-35, DOI: 10.1080/10670564.2020.1766907.
19. Trump White House Archive, “U.S. Strategic Framework for the Indo Pacific” [R], <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>, 2023-06-21.
20. White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States” [R], <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 2023-07-15.
21. Trump White House Archive, “National Security Strategy of the United States of America” [R], <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2022-08-30.
22. White House, “National Security Strategy” [R], <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>, 2023-07-14.
23. White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States” [R], <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 2023-07-15.
24. Trump White House Archive, “U.S. Strategic Framework for the Indo Pacific” [R], <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>, 2023-06-21.

25. The White House: “Quad Joint Leaders’ Statement” [EB/OL], 2022-05-24, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/24/quad-joint-leaders-statement/>, 2023-07-02.
26. Arms Control Association: “U.S. Approves Missile Defense Sale to Japan” [N], <https://www.armscontrol.org/act/2019-03/news-briefs/us-approves-missile-defense-sale-japan>, 2023-07-28
27. Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade: “2017 Foreign Policy White Paper” [R], <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper>, 2023-07-16.
28. The White House: “Joint Fact Sheet by the United States and the Republic of Korea on Cooperation between the New Southern Policy and the Indo-Pacific Strategy” [EB/OL], <https://2017-2021.state.gov/joint-statement-by-the-united-states-and-the-republic-of-korea-on-cooperation-between-the-new-southern-policy-and-the-indo-pacific-strategy/index.html>, 2023-08-01.
29. Republic of Korea Ministry of Foreign Affairs, “Strategy for a Free, Peaceful, and Prosperous Indo-Pacific Region” [R], [https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m\\_5676/view.do?seq=322133](https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=322133), 2023-07-22.
30. New Zealand Government: “Prime Minister’s Speech to NZIIA Annual Conference” [EB/OL], <https://www.beehive.govt.nz/release/prime-ministers-speech-nziia-annual-conference>, 2023-07-24
31. New Zealand Government: “Aotearoa’s National Security Strategy: Secure Together Tō Tātou Korowai Manaaki” [R], <https://www.dPMC.govt.nz/publications/aotearoas-national-security-strategy-secure-together-tatou-korowai-manaaki>, 2023-08-04
32. Australian Embassy to China: “关于宣布‘蓝色太平洋伙伴倡议’的联合声明” [EB/OL], <https://china.embassy.gov.au/bjngchinese/jointstatementannouncementpartnersbluepacificinitiative.html>, 2023-08-02

33. “U.S, Japan, Australia and New Zealand concerned by Solomon Island-China Pact” [N], Reuters, 2022-04-20,  
<https://www.reuters.com/world/us-japan-australia-new-zealand-concerned-by-solomon-islands-china-pact-2022-04-20/>, 2023-08-01.
34. Department of Energy, National Energy Strategy: Executive Summary. First edition, 1991/1992 [EB/OL].  
<https://www.osti.gov/biblio/145179>.
35. President-Elect Biden Announces Key Members of Foreign Policy and National Security Team[EB/OL].  
<https://web.archive.org/web/20201129194930/https://buildbackbetter.gov/press-releases/president-elect-biden-announces-key-members-of-foreign-policy-and-national-security-team/>
36. Cable News Network. Clean energy package would be biggest legislative climate investment in US history[EB/OL].  
<https://edition.cnn.com/2022/07/28/politics/climate-deal-joe-manchin/index.htm>.
37. Congressional Budget Office (CBO). CBO Scores IRA with \$238 Billion of Deficit Reduction[EB/OL]. <https://www.crbf.org/blogs/cbo-scores-ira-238-billion-deficit-reduction>.
38. The Tax Foundation. Repealing Inflation Reduction Act’ s Energy Credits Would Raise \$663 Billion, JCT Projects[EB/OL].  
<https://taxfoundation.org/blog/inflation-reduction-act-green-energy-tax-credits-analysis/>.
39. Pacific Island Forum (PIF) . Nadi Bay Declaration on the Climate Change Crisis in the Pacific[EB/OL]. <https://www.forumsec.org/>.
40. The White House. President Biden Invites 40 World Leaders to Leaders Summit on Climate[EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/26/president-biden-invites-40-world-leaders-to-leaders-summit-on-climate/>
41. The White House. Leaders Summit on Climate Summary of Proceedings[EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements->

releases/2021/04/23/leaders-summit-on-climate-summary-of-proceedings/

42. Climate Action Tracker. New momentum reduces emissions gap, but huge gap remains – analysis[EB/OL].

<https://climateactiontracker.org/press/new-momentum-reduces-emissions-gap-but-huge-gap-remains-analysis/>

43. The White House. Leaders Summit on Climate Summary of Proceedings[EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/23/leaders-summit-on-climate-summary-of-proceedings/>

44. Huiyao, Wang & Lu Miao(2022), Editors of China and Globalization Book Series: The Ebb and Flow of Globalization: Chinese Perspectives on China's Development and Role in the World, Springer Nature Publishing Group.

45. Huiyao, Wang & Lu Miao(2022), Editors of China and Globalization Book Series: Transition and Opportunity – Strategies from Business.

46. Huiyao, Wang & Lu Miao(2022), Editors of *China and Globalization* Book Series: *The Asian 21st Century* by Kishore Mahbubani, Springer Nature Publishing Group