

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2022年6月 第12期 总第131期

与中国竞争：拜登政府的印太经济外交

李巍



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记张东刚教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

李巍，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、国际关系学院教授、博士生导师、美国研究中心执行主任，担任《外交评论》《国际政治科学》和《国际展望》期刊编委。主要研究领域：国际政治经济学、美国研究、经济外交。曾先后在美国亚太安全研究中心、康奈尔大学和日本亚洲经济研究所等机构担任访问学者。著有《制度之战：战略竞争时代的中美关系》（2017年）、《制衡美元：政治领导与货币崛起》（2015年）、《制度变迁与美国国际经济政策》（2010年）等，在《中国社会科学》、*Chinese Journal of International Politics*等国内外主要学术期刊上发表论文多篇。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

从特朗普政府开始，美国将中国确立为最主要的战略竞争对手，其中“印太战略”是美国同中国展开竞争以护持其全球霸权最为重要的战略工具。拜登政府上台之后，为了更加有效地与中国展开竞争，全盘继承并大幅升级了这一新型国际战略，其中最核心的升级就体现在其以经济外交为抓手，在产业链、高端技术、基建和数字贸易等方面为“印太战略”注入经济合作动能，并最终于2022年5月正式启动了“印太经济框架”。美国试图通过夯实“印太战略”的经济基础，构建排他性区域经济联盟，以实现其在地缘经济和地缘政治两个方面制衡中国的目标。拜登政府在以上四个方面的经济外交努力，将有可能对中国的地缘经济环境形成更为严峻的战略压力，我国需要深入研究并审慎应对之。

乔·拜登（Joe Biden）就任美国总统后，明确提出了美国正在与中国进行激烈的竞争（stiff competition），美国的对华认知也从“紧迫的挑战”（pacing challenge）上升为“紧迫的威胁”（pacing threats）。为此，拜登政府在过去一年多的时间里，大力展开经济外交，试图在印太地区构筑针对中国经济的统一战线，夯实“印太战略”的经济基础，进而将其打造为同中国进行全面、持久竞争的利器，以在地缘经济方面加大同中国竞争的力度。具体而言，美国正积极通过经济外交在供应链安全、尖端技术、基础设施建设、数字贸易四个方面构建排除中国的经济联盟，与中国竞争印太地区的经济领导权，而所谓的“印太经济框架”（IPEF）就是美国政府印太经济外交的集大成者。

一、产业外交：构建供应链联盟

产业外交是美国印太经济外交最为核心的内容。美国产业外交的目的不仅是助力产业回流，保障本国产业安全，解决在新冠疫情中暴露出的产业链脆弱性问题，更为重要的是要构建排除中国的供应链联盟，削弱中国的全产业优势，锁定中国的产业升级空间和水平，让中国无力挑战美国经济霸权。在产业外交中，美国以“安全”与“民主”为抓手，分三步部署实施。

首先，美国将供应链同经济安全相挂钩。2021年2月24日，拜登签署了第14017号行政令，要求全面评估关键产品和行业的供应链风险，并在6月8日发布了《美国供应链百日审查报告》。该报告认为，供应链的首要风险在于中国利用低廉成本进行“不正当竞争”、采取“扭曲市场”的产业政策鼓励生产从而获得较高的市场份额。此外，美国众议院军事委员会发布《国防关键供应链工作组报告》，建

议国防部将供应链安全视作美国国防安全战略的优先方向，削弱对中国资源以及制造能力的依赖。通过以上措施，美国将中国界定为威胁其供应链安全的核心风险来源，为接下来通过外交手段构建以美国为核心、但排除中国的全球供应链联盟奠定了基础。

其次，拜登政府以民主价值观为意识形态武器，联合印太重要产业国构建所谓的“民主供应链联盟”。拜登政府的《临时国家安全战略指南》明确提出了美国要与民主盟友及合作伙伴一起重塑供应链以确保其安全，进而帮助美国获取对华战略与竞争优势。为此，拜登联合关键印太国家与“民主伙伴”等在罗马召开了首次“全球供应链韧性峰会”，提出为了保障供应链安全，应该建立“透明”“可持续”的供应链，将中国产业打上“非民主”“非市场”等标签。美国通过意识形态将双方的产业竞争转化为一场“正义”与“非正义”的较量，以掩盖其维护美国经济霸权与私利的本质。

最后，多位美国内阁高官在过去一年多的时间里，通过频繁访问印度、日本、韩国、新加坡、印度尼西亚等印太关键国家，寻求这些国家对美国重塑全球供应链的支持，并同该国供应链中的关键企业建立密切联系，最大限度掌控供应链布局。美国一方面用价值观划定“小圈子”，说服目标国和目标企业在供应链安全问题上支持美国的立场并辅之以利益诱导；另一方面利用其既有的权力优势实施威胁恐吓，逼迫目标国和目标企业必须倒向美国，形成更强的对美依附关系，从而巩固产业联盟。

美国通过界定风险、建立联盟、锁定“小圈子”三个步骤，积极打造其“经济印太”中的产业联盟，并以共同的意识形态和对美依附关系为联盟提供双重保障，全力提升对华的产业优势。

二、技术外交：构建半导体联盟

同特朗普时期主要以对华“技术管制”为主的策略不同，拜登采取了对华“技术管制”和建立“技术联盟”双管齐下的策略。《美国供应链百日审查报告》认为，美国半导体制造业占全球的比重已经从37%下降至12%，当下美国在全球半导体产业中日渐衰颓的地位威胁着美国的长远经济竞争力，政府需采取防御性措施保护美国的技术优势。因此，美国国会参众两院先后提出了《2021年美国创新与竞争法案》和《2022年美国竞争法案》，以立法的形式加大对半导体的生产、创新、研发投资和技术保护投入。此外，美国也与特定国家或行为体组建了“半导体联盟”，同中国争夺技术“堡垒”或制定技术标准的话语权。半导体作为信息与数字经济的基石，已经成为中美战略竞争的主战场，拜登政府分三个阶段进行半导体技术联盟的部署。

第一阶段，美国将技术问题安全化，以国防为由构筑安全与军事同盟。2021年3月中旬，美国国务卿安东尼·布林肯（Antony Blinken）和国防部部长劳埃德·奥斯汀（Lloyd Austin）先后赴东京和首尔，与日、韩展开“2+2”会谈，在外交和军事两方面为构建半导体联盟提供安全信任基础。4月初，美国国家安全顾问杰克·沙利文（Jake Sullivan）、日本国家安全保障局局长北村滋和韩国国家安保室室长徐熏在马里兰州的美国海军学院举行了会谈，三方确认了保证半导体供应链安全的重要性，讨论了中国构成的安全威胁，认为三国掌握着未

来半导体制造技术的大部分关键因素，具备建立脱离中国半导体供应链的能力。

第二阶段，拜登政府在企业层面开始实施，限制相关企业与中国在半导体领域的合作。2021年4月12日，美国在白宫邀请了三星、台积电等多家关键半导体企业的首席执行官参加由拜登主持的半导体视频会议，不仅就保障半导体供应链的安全事宜进行商讨，甚至对具体企业发出明确命令。例如：拜登政府特别要求三星将半导体生产基地由中国迁至美国。2021年5月11日，美、欧、日、韩与中国台湾等地的64家企业成立美国半导体联盟（SIAC），成员企业几乎实现了对半导体供应链的全覆盖，但是无一家中国大陆企业参与其中。

第三阶段，美国以首脑承诺巩固技术外交成果，拜登与日韩最高领导人达成半导体技术合作共识。2021年4月16日时任日本首相的菅义伟访美，双方进一步明确了共同构建包括半导体在内的重要零部件供应链的合作意愿，尤其强调建立“分散型供应网络”的重要性，意在减少对中国大陆和台湾半导体的依赖。2021年5月21日，时任韩国总统文在寅访美，双方首脑承诺在半导体相关材料、零部件和设备的供应环节加强相互投资，以提高关键产品的生产能力，并在尖端技术的出口管制方面开展合作。美日韩以首脑共识对以上成果予以政治上的确立。2022年5月20日傍晚，拜登抵达韩国，他仅与韩国新任总统尹锡悦会谈了90分钟，便和尹锡悦直奔三星电子半导体工厂进行参观，其释放的信息不言而喻。

美国通过采取国内立法保护技术、建立联盟垄断技术的方式，对中国的技术发展和国际技术合作形成全面围堵，并利用国防建立信任、

企业采取行动、首脑提供背书三个步骤，不断联合盟友强化对华技术竞争态势，试图将技术联盟打造为“经济印太”中的关键支柱。

三、基建外交：“重建更美好世界”

基建已经成为大国战略竞争的重要战场，美国为了对抗中国日益拓展的“一带一路”倡议，开始重视在基础设施建设领域中的投资。虽然特朗普政府于2019年就提出了“蓝点网络”（Blue Dot Network）计划，意图团结盟友构建由美国主导的基建网络，但最终不了了之。拜登就任后进一步加大了对印太地区的基建投入，宣布启动“重建更美好世界”（B3W）倡议，并且注重综合利用美国在伙伴关系、规则和技术领域的优势，将基建外交作为美国构建印太经济秩序的关键内容。

首先，拜登将“气候变化”和“民主国家”作为双重价值武器塑造基建规则。在2021年6月G7峰会上，拜登和六国领导人启动B3W伙伴关系，展开与“一带一路”倡议针锋相对的基建行动。美国通过展示自己的基建计划，将中国的“一带一路”倡议打上“不透明”“不民主”“低标准”的标签，而将自己尚未实施的计划构建为“由主要民主国家领导的、以共同价值观为导向的、高标准和透明的”基础设施合作伙伴关系。同时，美国大力炒作中国在推进“一带一路”倡议过程中带来的相关国家的债务危机，以打压和迟滞中国“一带一路”倡议的推进。

在第四次美日印澳四国首脑峰会上，四国也提出未来五年要向“印太地区”提供约500亿美元的基础设施援助和投资。在此之前，尽管美国一直宣称非常重视海外基建，但是其资金投入相对有限。此

次“四方安全对话”意味着美日印澳四国在基础设施建设上迈出了关键一步。对中国而言，海外基础设施建设是“一带一路”倡议的战略优势领域。此次美国联合日本、印度和澳大利亚加大了海外基础设施建设力度，并将基建作为随后推出的“印太经济框架”的重要部分，在多个面、多条线同步推进，通过为印太新兴经济体配备高标准的基础设施，进而加速缩小印太基础设施的差距。

其次，拜登利用其规则和技术优势着力打造“绿色基建”与“数字基建”，以此构建中美在全球基建领域竞争能源变革和产业转型的重要发力点。美国现已通过 1.2 万亿美元的国内基建法案，其中不乏对新能源充电桩等“低碳”基建或网络、基站等数字基础设施的投入。这不仅可以在发展模式上对传统劳动密集型产业构成降维打击，还可以在未来新兴产业的赛道上争夺高地。加之未来全球基础设施领域极为广阔，“绿色基建”或“数字基建”将成为又一个经济增长点，为其国内经济注入经济动力。

最后，拜登的基建外交还注重在印太和欧洲—大西洋之间架起桥梁，以更小成本、在更大范围构建排除中国的基建联盟。在第 26 届联合国气候变化大会（COP26）会议期间，拜登与欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）、英国首相约翰逊一同参与了一场“B3W”的全球基建倡议会议，旨在协商整合欧盟提出的“全球门户”（Global Gateway）和英国提出的“清洁绿色倡议”（Clean Green Initiatives），这意味着由美、欧、英共同构成的“B3W”全球倡议正在为中美基建竞争拉开大幕，成为美国构建“经济印太”的又一关键举措。

四、贸易外交：构建数字贸易领导权

中国加入 WTO 的 20 余年来，已于 2013 年超过美国成为世界货物贸易第一大国，并不断拉大与美差距。当前，中国是世界上 128 个国家和地区的最大贸易伙伴，而以美国为最大贸易伙伴的国家或地区只有 30 个，印太地区作为中国最大的贸易市场在中国总贸易额的占比超过 60%。传统的货物贸易已经成为中国在世界经济，特别是印太区域经济中的最大优势，美国的优势被不断削弱。但目前全球贸易已经从传统商品贸易逐步进入到数字贸易的新阶段，美国是全球数字贸易的大国和强国，也是数字贸易的治理者和引领者，因此美国尤其注重利用其数字经济优势以重获其在国际贸易体系中的优势地位。而在新兴数字贸易蓬勃发展之时，中国也在迎头赶上。2020 年，东盟 10 国和中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰共 15 个亚太国家签署《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），2021 年，中国提交加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）的申请。这些都被美国视为中国在印太争夺数字经济规则、制定话语权的关键行动。

美国是第一大数字经济大国，奉行数据自由流动的理念。为了捍卫在新兴数字经济领域的优势，美国首先利用当下数字标准与信息流动等国际规则尚未成型的契机，通过贸易外交不断推动数字贸易中“美式模板”的构建，进而确立美国主导下的全球数字贸易规则。2021 年 7 月，美国考虑起草一项涵盖印太地区主要经济体的数字贸易协议，但将中国排除在外。美国这一行动的关键在于将数据主权与经济安全相连，利用盟友确立其在区域数字治理中的领导权。计划参与这

一协定的行为体均为美国盟友或战略伙伴，能更大程度配合美国的倡议，甚至带动其他国家加入。因此，拜登政府在起草该协议之时也辅之以对这些国家的外交拉拢，不断就网络安全与数字经济议题进行磋商，并积极借助《美日数字贸易协定》《美墨加协定》等现有规则的外溢作用，力求确立美国在区域数字治理中的主导地位。

同时，美国将贸易问题与技术问题相结合以削弱中国数字贸易优势。一方面，美国联合欧洲盟友成立美国—欧盟贸易和技术委员会（TTC），寻求在数字贸易领域的多项技术垄断权；另一方面，美国大力帮助其他印太国家发展数字经济，让这些国家形成对美国数字经济技术的依赖，建立美国主导下的区域数字经济框架。数字经济合作是美国印太经济外交具有实质意义的重要方面之一，通过联合盟友、建立新规、压制中国的数字贸易外交等方式，美国不断塑造由其主导的数字贸易规则体系，提升其在印太区域数字经济治理中的地位，压制中国的数字贸易发展空间。

五、美国印太经济外交的限度

总体而言，美国正在通过积极的经济外交试图削弱中国在基建、产业等领域中的优势地位，进而彰显美国在技术、数字贸易等领域的优势地位。上述四个方面的经济外交成果最终集中体现在美国推出的“印太经济框架”（IPEF）之中。为了弥补特朗普退出《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）导致的战略缺失，2021年，拜登在东亚峰会上提出将着手建立新的“印太经济框架”，随后商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）在新加坡举办的彭博创新经济论坛上称，将在2022年启动这一新经济框架，并明确表示不会重返《跨太平洋伙伴关系协

定》(TPP) 或加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。

“印太经济框架”在今年5月23日拜登访问日本时正式宣布启动，主要聚焦于数字经济、供应链、清洁能源、税收等领域。这是继奥巴马和特朗普之后美国对华经济竞争战略的3.0版本，其本质就是利用多边联盟力量，重塑美国主导下的区域制度体系以“竞赢中国”。

虽然拜登政府正在通过“印太经济框架”加速升级印太战略，看似夺人眼球，但这一框架同时也承担着来自美国国内与国际社会的双重压力，并且在具体领域的实施中也面临诸多障碍。在国内层面，拜登执政的核心目标之一在于回应中产阶级的利益关切，而作为美国支柱的中产阶级是否会持续支持拜登政府大幅投资于雄心勃勃的“印太经济框架”，目前看来尚难预料。

在国际层面，俄乌冲突对美国 and 西方领导下的世界秩序带来了巨大冲击，而当下美国又处于国际领导地位相对下降的阶段，美国是否有能力同时应对欧洲与亚洲的双重挑战尚未可知。而印太地区的多元性、美国盟友与伙伴国之间的利益分歧等因素，也对美国的国际协调能力提出了更高要求。美国盟友和伙伴不仅会因为选择追随美国遏制中国的代价过于高昂而未必对美国言听计从，并且在俄乌冲突中印太国家的不同行动与立场，更是放大了区域多元性和差异性，加大了美国弥合伙伴间分歧进而形成合力的成本。

此外，就具体领域而言，美国要想通过经济外交建立排除中国的“小集团”也存在诸多障碍。首先，其供应链韧性战略存在让企业服从国家战略的困难，因为供应链的主体是企业而不是政府，未必完全

遵照政府指挥，拜登会采取什么样的实质性措施让这些企业服务于美国的供应链韧性战略，需要继续观察。

其次，在基建方面，美国的能力也比较有限。美国不可能像中国一样在海外大力投资基建，而且其基建能力和效率与中国存在一定差距。不过，这些国家联合起来给“一带一路”沿线国家提供了一种替代性选择，从而增加了这些国家同中国的议价权，进而抬高我建设成本，还是能够对“一带一路”倡议形成比较大的压力。

最后，从外交角度来看，“印太经济框架”更多的是比较松散的合作倡议，没有约束力。虽然美国贸易代表和商务部长接下来会在部级层次上推动落实，但目前尚未具备具体的路线图。如果美国不能给成员国提供实质性的好处，仅是让印太国家充当与中国竞争的“炮灰”，恐怕美国难以得偿所愿。

对于中国而言，我们需要高度重视并全面深入研究美国的印太经济外交，同时发挥我们在人才、基建、市场、产业等多个方面的优势地位，积极构建最广泛的经济伙伴关系网络，以化解美国施加的战略竞争压力。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>