

美国“印太经济框架”对中国—东盟关系的影响及应对^[1]

邢瑞利

【内容提要】东盟在美国“印太经济框架”中占据重要地位，是美国开展对华战略竞争重点争取和拉拢的对象之一。东盟国家对“印太经济框架”总体上持积极认知，并采用了“借力”与“平衡”的双重应对策略，东盟与美国在该框架下围绕数字经济、供应链韧性、清洁能源等核心议题领域的合作呈明显升温态势。美国“印太经济框架”对中国—东盟关系的影响具有两面性，形成了分化双方关系的压力，但由于该框架与东盟主导的区域合作机制在本质上存在竞争，因此也为中国—东盟关系的发展提供了契机。鉴于此，中国应理性看待东盟国家与美国的经济合作，通过加强战略对接和提升制度合作来深化中国与东盟的关系，尽可能降低“印太经济框架”对中国—东盟关系的负面影响。

【关键词】印太经济框架 中国—东盟关系 拜登政府 东盟国家

【作者简介】邢瑞利，南京航空航天大学马克思主义学院助理教授，江苏高校国际战略与安全研究中心研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241 (2023) 06-0105-29

[1] 本文系2023年度国家社科基金青年项目“‘印太经济框架’下东南亚国家的战略选择及中国应对研究”(项目编号:23CGJ040)的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见,文中错漏概由本人负责。

拜登政府推出的“印太经济框架”（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）是其试图削弱中国的经济影响力，并由美国主导重塑区域合作框架的最新尝试。2022年5月23日，美国总统拜登（Joseph Biden）在日本东京正式宣布启动“印太经济框架”，该合作框架共有13个初始成员国，分别是美国、澳大利亚、新西兰、日本、韩国、印度、印尼、马来西亚、泰国、菲律宾、新加坡、文莱和越南。^[1]5月26日，美国白宫网站宣布斐济成为“印太经济框架”第14个初始成员国，同时也是首个加入该合作框架的太平洋岛国。^[2]“印太经济框架”的合作领域包括互联互通的经济（贸易）、有韧性的经济（供应链）、清洁的经济（清洁能源）和公平的经济（反腐败）四大支柱，旨在通过这些领域的合作加强成员国的一体化。^[3]该框架自启动以来就持续开展密集谈判，致力于围绕上述四大支柱与成员国达成实质性协议。^[4]2023年5月27日，“印太经济框架”14个成员国完成了提高供应链韧性与安全的谈判，并达成了供应链协议，这是该框架谈判的首个实质性

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

[2] The White House, “Statement by National Security Advisor Jake Sullivan on Fiji Joining the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” May 26, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/26/statement-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-fiji-joining-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>.

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

[4] 在此之前，“印太经济框架”已经开展了7轮谈判和1次特别谈判。2022年12月10—15日第一轮谈判在澳大利亚布里斯班举行，美国代表团与合作伙伴进行了对话和接触；2023年2月8—11日，在印度新德里举行了关于供应链、清洁经济、公平经济的特别谈判；3月13—19日第二轮谈判在印尼巴厘岛举行，对劳工、数字化、环境和技术议题进行了讨论；5月8—15日第三轮谈判在新加坡举行，主要讨论加强关键矿物和半导体供应链问题；7月9—15日第四轮谈判在韩国釜山举行，谈判的重点是公平经济支柱下的税收管理和信息共享；9—11月，接连在泰国曼谷、马来西亚吉隆坡、美国旧金山举行了三轮谈判，其重点都是贸易、清洁经济和公平经济等三大支柱。

成果。^[1]同年11月16日,14个成员国发布联合声明,宣布各国完成了关于清洁经济、公平经济的谈判,并签署了清洁经济协议和公平经济协议。^[2]这意味着目前除了贸易支柱外,“印太经济框架”其余三大支柱的谈判均取得了实质性进展。

东盟在美国“印太经济框架”中占据重要地位,其14个创始成员国中东盟国家占了一半。从目前东盟的官方表态来看,各国对“印太经济框架”的反应总体比较积极,它们普遍对其中的数字经济、供应链韧性、清洁能源、气候变化等议题颇感兴趣,认为这与本国及东南亚地区经济发展的诉求高度契合。此外,东盟对美国加强与东南亚地区经济接触的举措也表示欢迎,强调美国的参与对维持地区力量平衡至关重要。^[3]事实上,东盟对“印太经济框架”并非没有顾虑,但仍有7个国家加入其中,这在某种程度上表明部分东盟国家对美国的拉拢也采取了积极回应的姿态。东盟一半国家集体性加入“印太经济框架”值得警惕,这意味着传统的亚太二元格局可能出现变化,一些东盟国家除了传统地在安全上依靠美国外,同时在经济上也开始更多地向美国借力。东盟国家在合作对象上虽然有选择的自由,但这无疑也会给中国—东盟关系以及中国周边环境带来新的影响与变数。基于此,深入研究美国“印太经济框架”对东盟的战略定位,以及东盟对“印太经济框架”的认知、立场及动机,双方在该框架下的合作进展、对中国—东盟关系的影响及中国的应对之策,具有重要的现实意义和政策参考价值。

[1] David Lawder, “U.S.-led Indo-Pacific talks produce deal on supply chain early warnings,” Reuters, May 28, 2023, <https://www.reuters.com/markets/asia/us-led-indo-pacific-talks-produce-deal-supply-chain-early-warnings-2023-05-27/>.

[2] U.S. Department of Commerce, “Joint Statement From Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity Partner Nations,” November 16, 2023, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/11/joint-statement-indo-pacific-economic-framework-prosperity-partner>.

[3] Shailaja Neelakantan, “Analysts: US Notches Win in Wooing ASEAN Countries to Join Economic Deal,” Benar News, May 31, 2022, <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian/analysts-say-us-notches-win-in-wooing-asean-countries-to-join-ipf-05312022132745.html>.

一、“印太经济框架”及其对东盟的战略定位

作为美国重磅推出并大力实施的“印太战略”的经济支柱^[1]，“印太经济框架”本质上服务于美国的对华战略，是拜登政府开展对华战略竞争的最新工具。东盟国家作为中国的重要邻国及美国长期的经贸合作对象，美国在“印太经济框架”中对东盟的战略定位体现出明显的工具性特征，试图将东盟国家更深入地纳入美国的对华战略竞争轨道，以在东南亚“竞赢”中国，并实现遏制中国崛起的最终目标。

（一）“印太经济框架”的战略意涵

拜登政府推进“印太经济框架”具体围绕两个相互强化的目标展开：一是补足“印太战略”的经济短板，重建美国与印太国家的联盟、伙伴关系和多边接触，重塑以美国为主导的“印太经济秩序”。自2017年特朗普政府宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”（TPP）后，美国在东南亚地区的经济影响力大幅下降，在“印太”地区合作标准及规则制定方面的主导地位也明显弱化。与之形成鲜明对比的是，从共建“一带一路”倡议在东盟国家落地生根到“区域全面经济伙伴关系协定”（RCEP）正式生效，中国与东盟关系逐步成为亚太区域合作中的成功典范，中国的经济影响力得以显著提升。中国还积极申请加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）和“数字经济伙伴关系协定”（DEPA），主动对接国际高标准经贸规则以推进高水平的制度型开放。这在美国智库及战略界看来，中国在“印太”地区的领导地位正不断加强，而美国却因为在该地区缺乏经济支柱而面临“靠边站”的不利境地。^[2]基于这一现实，拜登政府另起炉灶打造“印

[1] 陈积敏：《美国“印太战略”的实施效果与前景评估》，载《和平与发展》2023年第5期，第37页。

[2] 邢瑞利：《拜登政府推出“印太经济框架”的动因及前景分析》，载《国际经济合作》2022年第4期，第47页。

太经济框架”，以实现美国与该地区的经济接轨。美国依托“印太经济框架”向该地区国家推广美式标准及规则的战略目标非常明确，2022年5月23日，美国总统拜登在“印太经济框架”启动仪式上表示，“‘印太经济框架’将为21世纪的经济制定新规则，助力各国实现更快更公平的经济增长”。^[1]美国商务部长雷蒙多（Gina M. Raimondo）和贸易代表戴琪（Katherine Tai）也宣称，“‘印太经济框架’是一个重要的里程碑，形成了一种可以让世界其他国家‘追随’的新模式”。^[2]由此可见，“印太经济框架”实际上是拜登政府扩大亚太经济合作范围，试图在更加广阔的“印太”地区建立多边经济合作网络的重要工具，目的是推动更多国家接受、支持和遵守由美国主导建立的贸易、数字经济等领域的规则和标准，塑造一种美式标准的“印太经济秩序”。

二是将“印太经济框架”作为美国“印太战略”下构建区域架构的核心组成部分，试图以经济合作之名吸引地区国家推进对华“去风险”乃至“去中国化”进程，从而达到塑造中国周边战略环境的目的。近年来，在美国不断推进对华战略竞争的背景下，中美经济关系已经高度“安全化”和“政治化”，主要表现为美国以国家安全受到威胁为由将贸易、投资、产业链供应链、关键技术等一系列经济活动“泛政治化”，用政治安全思维指导或干预美国的对外经济活动。^[3]受这一既定战略思维的影响，拜登政府推进实施“印太经济框架”实际上具有强烈的“经济安全化”动机，强调“经济安全就是国家安全”。在拜登政府发布的新版《美国国家安全战略》中就大肆

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

[2] U.S. Department of Commerce, “United States and Indo-Pacific Economic Framework Partners Announce Negotiation Objectives,” September 9, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/09/united-states-and-indo-pacific-economic-framework-partners-announce>.

[3] 任琳、孙振民：《经济安全化与霸权的网络性权力》，载《世界经济与政治》2021年第6期，第85页。

渲染中国的“威胁”和“挑战”，并将推进实施“印太经济框架”列为开展对华战略竞争的优先事项。^[1]同时，拜登政府的多名高级官员实际上也将其视为美国“有效反制中国不断增长的地区影响力”的重要抓手。例如，美国国务卿布林肯（Antony Blinken）声称：“‘印太经济框架’旨在塑造中国周边的战略环境，以推进美国开放包容的国际体系愿景。”^[2]美国贸易代表戴琪公开表示，“‘印太经济框架’是独立于中国的安排”。^[3]美国国务院亚太事务助理国务卿康达（Daniel Kritenbrink）也宣称，美国无意就“印太经济框架”与中国接触，该框架仅向对印太地区“对自由与开放怀有共同愿景的伙伴”开放。^[4]由此可见，拜登政府打造“印太经济框架”背后的“经济安全化”动机以及政治色彩非常浓厚，具有显著的排他性、封闭性特征，目的是联合“印太”地区国家打造遏华“经济包围圈”，从而维护美国在该地区的霸权优势。

（二）东盟在美国“印太经济框架”中的定位

鉴于“印太经济框架”在本质上是美国开展对华战略竞争的最新工具，因此拜登政府在其推进实施过程中对东盟的战略定位也非常明确，即将东盟国家视为美国对华战略竞争重点拉拢和争取的对象。

为了最大程度吸引东盟国家加入“印太经济框架”，打消它们不愿在中美竞争中选边站队的顾虑，拜登政府一方面有意淡化和回避中美战略竞争，

[1] The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

[2] U.S. Department of State, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

[3] Wang Wan, “U.S. Politics at Work in Indo-Pacific,” China-US Focus, June 10, 2022, <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/us-politics-at-work-in-indo-pacific>.

[4] Ben Blanchard, “U.S. has ‘no intention’ to engage with China on Indo-Pacific Economic Framework,” Reuters, February 17, 2022, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-has-no-intention-engage-with-china-indo-pacific-economic-framework-2022-02-17/>.

声称美国增强与印太地区的经济接触并不针对任何一个国家，更不是为了迫使相关国家在中美之间做出选择。从拜登政府对相关国家发出的公开信息来看，其将“印太经济框架”定义成所谓的“积极参与倡议”。例如，美国贸易代表戴琪在2023年4月16—18日出访东南亚时表示，“美国推进‘印太经济框架’的目标是加强与地区主要合作伙伴的关系，并非为了同中国脱钩”。^[1]又如同年11月2日，美国财政部长耶伦（Janet Yellen）在华盛顿发表政策讲话时也公开表示，印太地区经济体之间的联系程度和全球供应链非常复杂，与中国“脱钩”是“不现实的”；美国不寻求与中国“脱钩”，而是寻求与中国建立“健康的、共赢的经济关系”。^[2]显然，拜登政府也在照顾东盟国家政治敏感性，同时重塑美国“负责任的”大国形象。^[3]

另一方面，拜登政府寻求从数字经济、供应链韧性、清洁能源等与东南亚地区经济发展诉求高度契合的领域为切入点，提升东盟国家对与美国开展经济合作的积极性，以持续强化美国的地区经济存在。以供应链韧性议题为例，美国商务部长雷蒙多向东南亚国家传递的信号就是“‘印太经济框架’为该地区国家供应链安全提供了一种替代方案”。^[4]美国白宫的声明也宣称希望在东南亚建立一个“可信赖的合作伙伴”网络。^[5]可以看出，

[1] Mari Yamaguchi, “Trade envoy Tai says US not seeking to ‘decouple’ from China,” The Associated Press, April 20, 2023, <https://apnews.com/article/ustr-japan-china-trade-tai-1b7e6ff983df64f6e0cef0e04dd16344>.

[2] U.S. Department of The Treasury, “Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the Biden Administration’s Economic Approach Toward the Indo-Pacific,” November 2, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1872>.

[3] 杨悦：《美国对东南亚国家的诱拉与地区回应》，载《国际问题研究》2023年第3期，第76页。

[4] Su-Lin Tan, “The Indo-Pacific Economic Framework: What it is and why it matters,” CNBC, May 25, 2022, <https://www.cnbc.com/2022/05/26/ipef-what-is-the-indo-pacific-framework-whos-in-it-why-it-matters.html>.

[5] Abigail Dahlman and Mary E. Lovely, “US-led effort to diversify Indo-Pacific supply chains away from China runs counter to trends,” The Peterson Institute for International Economics, September 6, 2023, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/us-led-effort-diversify-indo-pacific-supply-chains-away-china-runs-counter>.

与特朗普政府专注于硬实力投射甚至屡次迫使东盟在中美之间选边站队的强硬做法相比，拜登政府似乎更加关注东南亚国家的实际诉求，有意将重点放在供应链韧性、数字经济、清洁能源等更容易取得实质性突破的议题和领域。事实证明，这些议题很大程度上契合了东南亚国家的实际发展诉求且吸引力强，东盟7个国家集体性加入“印太经济框架”就是突出例证。值得警惕的是，“印太经济框架”尽管表面上淡化和回避中美战略竞争、标榜“去风险”和“多元化”，但其背后围堵遏制中国的战略图谋非常明显，拜登政府的最终目标仍然是“去中国化”^[1]，即拉拢包括东盟在内的印太地区国家构建一个排斥中国的“遏华经济包围圈”。

二、东盟对“印太经济框架”的回应及策略性合作

面对美国推出的“印太经济框架”，尽管东盟也心存疑虑，但总体上表现出积极欢迎的态度立场，并在应对过程中普遍使用了“借力”与“平衡”双重策略。基于东盟一贯实施的“大国平衡”战略，东盟国家一方面将“印太经济框架”视为战略机遇，期望通过向美国借力来推动国内产业转型升级，以减少对中国的经济依赖和平衡中国的地区影响力；另一方面，东盟国家参与“印太经济框架”合作是有底线的，即仍然注重在中美之间寻求平衡，通过继续与中国发展经济联系和呼吁中美缓和紧张关系来防止自身陷入选边站队的被动局面。总体来看，尽管东盟在应对美国“印太经济框架”时仍然注重维持中美平衡，但在美国试图争取东盟以及东盟也有意向美国借力的情形下，双方围绕数字经济、供应链韧性、清洁能源等核心议题和领域的合作表现出明显升温态势。

（一）数字经济：美国与东盟在数字贸易与技术方面的合作有所强化

“贸易”是美国“印太经济框架”的第一大支柱，而“数字经济”是

[1] 钟飞腾：《如何理解美西方对华“去风险”》，载《世界知识》2023年第13期，第30页。

贸易支柱的重要组成部分。在中美战略竞争博弈已经逐渐从传统的地缘政治经济领域全面扩张到数字经济领域的背景下，数字经济、数字技术及其治理规则也就构成了“印太经济框架”的核心关切和战略要旨。^[1] 东南亚作为全球数字经济发展迅速且潜力巨大的地区之一，无疑是美国推进实施“印太经济框架”并与中国开展数字竞争的核心区域。^[2] 尽管与美国相比，东盟的数字经济发展整体上尚处于起步阶段，但东盟与美国在数字经济发展格局中的差序地位和开展国际合作的意愿为双方提供了较大的合作空间。具体而言，在数字贸易和数字技术层面，美国与东盟的合作均有所强化。在数字贸易层面，美国与东盟在数字贸易、投资、绿色基建及智慧城市等方面的合作有序推进，就加强数字经济规则及标准的制定也初步达成一定共识。2021年8月，美国副总统哈里斯（Kamala Harris）在访问新加坡时正式启动了“美国—新加坡增长和创新伙伴关系”计划，双方一致同意深化在数字经济、绿色建筑标准、智慧城市等方面的合作。^[3] 2023年9月10—11日，拜登对越南进行“历史性”国事访问，推动两国在数字经济领域的科技创新合作是一项重要议程，也被普遍视为美越“全面战略伙伴关系”的新突破。^[4] 此外，美国与东盟还通过双边多边机制平台就加强数字经济规则及标准制定进行沟通和磋商。2022年5月12日，拜登在出席美国—东

[1] 刘国柱、尹楠楠：《印太经济框架下美国与东南亚的战略互动：以数字经济场域为聚焦》，载《东南亚研究》2023年第1期，第81页。

[2] 马天月、翟崑：《制度嵌入与“印太经济框架”对东盟数字经济治理的影响》，载《当代亚太》2023年第1期，第101页。

[3] The White House, “Remarks by Vice President Harris and Prime Minister Lee of Singapore in Joint Press Conference | Singapore, Singapore,” August 23, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/08/23/remarks-by-vice-president-harris-and-prime-minister-lee-of-singapore-in-joint-press-conference-singapore-singapore/>.

[4] The White House, “FACT SHEET: President Joseph R. Biden and General Secretary Nguyen Phu Trong Announce the U.S.-Vietnam Comprehensive Strategic Partnership,” September 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/10/fact-sheet-president-joseph-r-biden-and-general-secretary-nguyen-phu-trong-announce-the-u-s-vietnam-comprehensive-strategic-partnership/>.

盟特别峰会时宣布将通过一项价值 600 万美元的新区域倡议来推动东南亚数字经济的发展，旨在于“东盟数字一体化框架行动计划”下加强数字经济规则的制定并支持在人工智能领域内采用全球标准。^[1]2023 年 7 月 11—14 日，美国国务卿布林肯在出席第 56 届东盟外长会议及系列会议时也积极向东盟各国力推美国所关切的数字经济议程，表示美国国务院网络空间和数字政策局（CDP）将会通过“东盟数字部长会议和高级数字官员会议”确定双方的一系列合作领域并将其纳入《东盟—美国数字工作计划（2023—2025）》，在数字包容性、数据流动、5G 和开放式无线接入网、防止在线诈骗和人工智能等方面开展工作。^[2]

在数字技术层面，美国提供的数字技术援助、帮助促进数字技术创新和能力建设对东盟具有较大的吸引力。但需要指出的是，美国此举意在推动东盟减少对中国的数字技术依赖。以云计算技术为例，作为数字经济的关键引擎，美国有意推动东盟与中国展开云计算技术竞争，重塑东南亚政治和商业格局。^[3]尽管美国云计算巨头在东南亚云服务市场仍占据主导地位，但近年来伴随着阿里巴巴、华为和腾讯等中国科技巨头向东南亚投资数亿美元建设数据中心并不断增加云计算服务，美国愈发警惕中国在东南亚日益增长的云计算技术影响力。针对这一现实，拜登政府正在加紧探讨是否可以针对阿里巴巴和华为等中国科技巨头发起攻势，以及研究如何减轻对中国云计算公司的安全担忧。^[4]2023 年 4 月 25 日，9 名美国国会共和党参

[1] The White House, “FACT SHEET: U.S.-ASEAN Special Summit in Washington, DC,” May 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

[2] The White House, “The United States-ASEAN Relationship,” July 12, 2023, <https://www.state.gov/the-united-states-asean-relationship-2/>.

[3] James Andrew Lewis, “Cloud Computing in Southeast Asia and Digital Competition with China,” Center for Strategic and International Studies, August 7, 2023, <https://www.csis.org/analysis/cloud-computing-southeast-asia-and-digital-competition-china>.

[4] David McCabe, “China’s Cloud Computing Firms Raise Concern for U.S.,” *The New York Times*, June 21, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/06/21/technology/china-cloud-computing-concern.html>.

议员以“担忧国家安全”为由发起联名信，希望拜登政府对华为云、阿里云、腾讯云等中国云服务提供商实施制裁并将其列入美国出口管制实体清单。^[1]7月4日《华尔街日报》报道透露，拜登政府计划限制阿里巴巴和华为等中国公司使用美国云计算服务，一旦美国商务部正式公布这一行动，将意味着亚马逊、微软等美国云服务巨头在向中国客户提供使用先进制程人工智能芯片的云计算服务之前，必须先获得美国商务部许可，中国公司的数字化转型和创新发展也将因此受到限制。^[2]此外，拜登政府也在努力推动亚马逊、谷歌、微软等美国云计算巨头加大对东盟的投资力度、抢占更多市场份额，从而保持美国在东南亚的云计算技术竞争优势。亚马逊在2021年12月、2022年10月和2023年3月先后宣布，计划未来15年内分别在印尼和泰国各投资50亿美元，在马来西亚投资60亿美元，设立云计算服务基础设施区域并为终端用户提供服务。^[3]2022年8月9日，谷歌宣布计划在马来西亚和泰国开通两个新的云区域，以满足当地企业在数字主权领域日益增长的需求。^[4]2023年9月11日，美国数据中心提供商Edge ConneX宣布将在马来西亚建设多个高功率数据中心，为客户提供高度定制化的配置设

[1] David Shepardson, “Biden should sanction Huawei Cloud, other Chinese firms –senators,” Reuters, April 26, 2023, <https://www.reuters.com/world/us/republican-senators-urge-biden-sanction-chinese-cloud-companies-2023-04-25/>.

[2] Yuka Hayashi and John D. McKinnon, “U.S. Looks to Restrict China’s Access to Cloud Computing to Protect Advanced Technology,” *The Wall Street Journal*, July 4, 2023, <https://www.wsj.com/articles/u-s-looks-to-restrict-chinas-access-to-cloud-computing-to-protect-advanced-technology-f771613>.

[3] Leon Spencer, “AWS launches Indonesia cloud region, pledges \$5B investment,” Channel Asia, December 14, 2021, <https://www.channelasia.tech/article/693899/aws-launches-indonesia-cloud-region-pledges-5b-investment/>; “Amazon to boost Thailand cloud infrastructure with \$5 billion investment,” Reuters, October 18, 2022, <https://www.reuters.com/article/amazon-com-thailand-cloud-idCAKBN2RD09T>; Julia Talevski, “AWS commits \$6B to Malaysia in infrastructure region launch,” Channel Asia, March 2, 2023, <https://www.channelasia.tech/article/706036/aws-commits-6b-malaysia-infrastructure-launch/>.

[4] Karan Bajwa, “New Google Cloud regions are coming to Asia Pacific,” Google Cloud, August 9, 2022, <https://cloud.google.com/blog/products/infrastructure/announcing-new-google-cloud-regions-in-asia-pacific>.

计以满足其任何要求^[1]；随后在9月13日，EdgeConneX又宣布为其在印尼的数据中心获得了4.038亿美元可持续发展挂钩贷款，此举也将加速公司对印尼数据中心的扩张计划。^[2]显然，拜登政府的上述种种举措表明美国已经把云计算视为中美数字经济竞争的又一焦点领域，美国在东南亚的对华云计算技术打压也将更趋强化。

（二）供应链：美国与东盟围绕半导体和关键矿物的合作取得显著进展

“供应链”是美国“印太经济框架”四大支柱中完成度最高且首个结束实质性谈判的领域。近年来，受新冠疫情、美国对华战略竞争加剧以及俄乌冲突等多重因素叠加的影响，全球供应链的稳定性和可靠性受到前所未有的严峻挑战，提升产业链供应链韧性与安全水平逐渐成为包括东盟国家在内的世界各国关注的焦点问题。因此，“印太经济框架”的供应链支柱对东盟而言具有相当大的吸引力，东盟国家更多地将美国重组亚太供应链视为战略机遇，期望向美国借力来承接中国供应链转移和推动国内产业转型升级，从而深度参与全球产业链供应链和提升本国在其中的地位。具体而言，半导体产业是美国与东盟开展供应链合作的重点领域，其中，美国与新加坡、马来西亚、越南等国的供应链合作明显深化。新加坡的半导体产业在东盟各国中处于领先地位，半导体制造业占新加坡电子制造业产出的80%以上，占其国内生产总值（GDP）的7%。^[3]2021年8月哈里斯访问新加坡的一项重要议题就

[1] “EdgeConneX Enters the Malaysia Market with Plans for Several Data Centers in Three Markets Offering Nearly 300 MWs of Capacity,” EdgeConneX, September 11, 2023, <https://www.edgeconnex.com/company/news-and-pr/edgeconnex-enters-the-malaysia-market-with-plans-for-several-data-centers-in-three-markets-offering-nearly-300-mws-of-capacity/>.

[2] Abigail Opiah, “EdgeConneX shakes hands on \$403.8M deal to support expansion in Asia,” Edge Industry Review, September 17, 2023, <https://www.edgeir.com/edgeconnex-shakes-hands-on-403-8m-deal-to-support-expansion-in-asia-20230914>.

[3] Ministry of Trade and Industry of Singapore, “Speech by MOS Alvin Tan at the SSIA Semiconductor Business Connect 2022,” May 19, 2022, <https://www.mti.gov.sg/Newsroom/Speeches/2022/05/Speech-by-MOS-Alvin-Tan-at-the-SSIA-Semiconductor-Business-Connect-2022>.

是拉拢东南亚大型跨国企业共同应对芯片短缺问题。^[1]马来西亚是全球重要的半导体生产及出口国，半导体产业占其全球贸易总额的7%，在封测领域则达到13%，被誉为全球领先的“芯片封测重镇”。^[2]2022年5月10日，美国商务部长雷蒙多与时任马来西亚贸工部长阿兹敏·阿里（Mohamed Azmin Ali）举行会晤并签署了关于半导体供应链弹性的合作备忘录，旨在为美马两国合作增强半导体供应链弹性工作提供指导原则、提高透明度和信任度并促进对半导体供应链的投资。^[3]作为美国第三大芯片进口国，越南的半导体产业优势主要集中在封装和测试环节，数据显示，越南半导体市场有快速增长的潜力，其规模将在2020—2024年间增加61.6亿美元。^[4]2023年9月拜登访越期间两国正式签署关于半导体供应链的合作协议。^[5]总的来说，在美国积极推动以及东盟有意向美国借力的情形下，英特尔、安森美（ON Semiconductor）、美满科技（Marvell）、安靠（Amkor）、新思科技（Synopsys）等一大批美国顶级半导体及科技公司已经深入到新加坡、马来西亚、越南

[1] Nandita Bose, “U.S. VP Harris meets company execs in Singapore to discuss supply shortages,” Reuters, August 24, 2021, <https://www.reuters.com/business/us-vp-harris-meets-company-exec-singapore-discuss-supply-shortages-2021-08-24/>.

[2] “Malaysia’s help needed to ease global chip shortage, Taiwan says,” Reuters, October 1, 2021, <https://www.reuters.com/technology/taiwan-says-resolving-chip-shortages-needs-malysias-help-2021-10-01/>.

[3] U.S. Department of Commerce, “Joint Press Release: U.S. Department of Commerce and Malaysian Ministry of International Trade and Industry Sign Memorandum of Cooperation to Strengthen Semiconductor Supply Chain Resiliency and Promote Sustainable Growth,” May 11, 2022, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/05/joint-press-release-us-department-commerce-and-malaysian-ministry>.

[4] “Vietnam’s semiconductor market to grow by \$6.16 billion,” Vietnam Investment Review, August 3, 2021, <https://vir.com.vn/vietnams-semiconductor-market-to-grow-by-616-billion-86316.html>.

[5] The White House, “FACT SHEET: President Joseph R. Biden and General Secretary Nguyen Phu Trong Announce the U.S.–Vietnam Comprehensive Strategic Partnership,” September 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/10/fact-sheet-president-joseph-r-biden-and-general-secretary-nguyen-phu-trong-announce-the-u-s-vietnam-comprehensive-strategic-partnership/>.

等东盟国家投资建厂或设立分支机构（见表1），这标志着美国与东盟的供应链合作已获得初步成效。

表1 2021年以来美国半导体及科技公司赴东南亚投资建厂概况

进驻国家	美国公司名称	时间	投资领域	投资规模
新加坡	格芯 Global Foundries	2021年6月	芯片制造	格芯于2010年收购了新加坡特许半导体公司，并接管了其晶圆厂。2021年6月，格芯宣布与新加坡经济发展局合作，在其现有的新加坡园区建设一座新的晶圆厂。2023年9月，格芯宣布投资40亿美元，在新加坡扩建晶圆代工厂
	美国应用材料公司 AMAT	2022年12月	芯片制造	投资6亿美元，在淡滨尼工业区建立新工厂，拓展芯片制造与研发业务
	Silicon Box	2023年7月	芯片制造	投资20亿美元，在淡滨尼工业区设立半导体制造晶圆代工厂
马来西亚	英特尔	2021年12月	芯片封装、测试	投资71亿美元，在檳城和居林建立新的芯片封装和测试工厂
	德州仪器 Texas Instruments	2023年6月	芯片封装、测试	投资27亿美元，在吉隆坡和马六甲新建两座半导体组装和测试工厂，预计最早2025年投入生产
越南	安靠 Amkor	2021年11月	芯片封装、测试	投资16亿美元，在北宁省建设一座最先进的大型半导体封装和测试工厂，该工厂预计于2023年10月开始运营
	新思科技 Synopsys	2022年8月	芯片设计	计划与胡志明市的西贡高科技园区合作启动半导体设计和孵化中心

续表 1

进驻国家	美国公司名称	时间	投资领域	投资规模
	英特尔	2023 年 2 月	芯片封装、测试	在胡志明市拥有一座价值 15 亿美元的半导体工厂，用于组装、封装和测试芯片，这是其全球网络中最大的工厂之一。2023 年 2 月，英特尔宣布计划再投资约 10 亿美元，对该封测厂进行进一步的扩建
	美满科技 Marvell	2023 年 5 月	芯片设计	在胡志明市建立一座“世界级”半导体设计中心

资料来源：笔者自制。

关键矿产是美国与东盟开展供应链合作的又一重点领域。关键矿产堪称产业发展的“维生素”，主要是指对新材料、新能源、新一代信息技术、人工智能、生物技术、高端装备制造、国防军工等战略性新兴产业具有不可替代作用的金属元素及矿床，是支撑国家能源转型、技术进步和产业升级的关键物质基础。东盟国家蕴藏丰富的镍、锂、稀土等关键矿产资源，如印尼是世界最大的镍矿生产国和出口国、世界第二大钴矿生产国、世界第二大锡精矿和精炼锡生产国、世界第六大铝土矿生产国；菲律宾是世界第二大镍矿生产国；越南拥有世界第二大稀土储量、世界第二大铝土矿储量，等等。近年来，关键矿产和电动汽车产业日益成为全球主要大国战略博弈的新战场，美国已经把关键矿产安全提升至战略高度，主导组建“关键矿产供应链联盟”是美国强化自身供应链安全的关键环节，也是其开展对华战略竞争的重要抓手。^[1]在美国高度重视关键矿产安全并加速推进“印太经济框架”战略布局的背景下，东盟国家认为实现产业追赶的“机会窗口”

[1] 于宏源、关成龙、马哲：《拜登政府的关键矿产战略》，载《现代国际关系》2021 年第 11 期，第 3 页。

已经出现，试图凭借本国的资源优势和市场潜力谋求成为全球关键矿产以及电动汽车、电池制造领域的重要参与者。菲律宾、越南、印尼等国在与美国开展关键矿产合作方面表现得尤为积极。2023年5月1日，拜登与菲律宾总统费迪南德·马科斯（Ferdinand Romualdez Marcos）在白宫举行会晤并发表联合声明，指出美国将加强对菲律宾关键矿产、创新经济等领域的投资，美国国际开发署将投资500万美元帮助菲律宾提高关键矿产产能并扩大下游矿产行业，包括电动汽车零部件生产等。^[1]美国与越南的稀土合作也在推进之中，2023年9月拜登访越的一项重要议题就是希望推动两国在稀土供应方面的合作；期间拜登在出席美越半导体、科技和航空领域的企业高管商务会议时重申“越南对美国的关键矿产供应至关重要”。^[2]此外，美国与印尼在镍矿等关键矿产领域的合作潜力也不容忽视，为了推动本国供应链产业链向下游延伸创造良好的外部环境，印尼对与美国开展关键矿产领域的合作表现出浓厚的兴趣。2023年4月，印尼已释放出希望与美国在关键矿产方面达成一份有限自贸协议的信号。^[3]9月7日，印尼总统佐科在出席东盟会议期间会见哈里斯时也主动提议，“印尼希望与美国就金属镍达成贸易协议，以使印尼的镍出口获得美国《通胀削减法案》补贴”。^[4]在印尼的积极推动下，未来不排除美国与印尼就关键矿产签署一份自贸协议的可能。

[1] United States Agency for International Development, “United States Announces \$135 Million to Advance a Prosperous, Inclusive, and Resilient Philippines,” May 1, 2023, <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/may-01-2023-united-states-announces-135-million-advance-prosperous-inclusive-and-resilient-philippines>.

[2] Phuong Nguyen and Francesco Guarascio, “US, Vietnam firms talk business during Biden visit; AI and Boeing deals unveiled,” Reuters, September 11, 2023, <https://www.reuters.com/markets/us-vietnam-firms-hold-business-summit-during-biden-visit-ai-deals-unveiled-2023-09-11/>.

[3] “Indonesia to propose limited free trade deal with US on critical minerals,” *The Jakarta Post*, April 11, 2023, <https://www.thejakartapost.com/amp/business/2023/04/11/indonesia-to-propose-limited-free-trade-deal-with-us-on-critical-minerals.html>.

[4] “Indonesia proposes critical minerals trade deal with US,” Reuters, September 7, 2023, <https://www.reuters.com/business/indonesia-proposes-critical-minerals-trade-deal-with-us-2023-09-07/>.

（三）清洁能源：美国与东盟重点推进在气候变化和电动汽车领域的合作

“清洁能源”是美国“印太经济框架”的第三大支柱，该支柱主要瞄准的是中国在新能源领域的优势地位，试图通过与印太地区国家在可再生能源、碳排放、能源效率标准等方面深化合作，以形成对华绿色遏制，进而达到重塑美国绿色发展主导权的目的。^[1]进入21世纪以来，在全球清洁能源转型加速和光伏发电、风力发电、电动汽车等新能源产业蓬勃发展的背景下，推动能源技术创新正成为包括东盟在内的世界各国刺激经济增长和实现绿色低碳转型的重要着力点。^[2]作为世界上最具有经济活力的地区之一，东盟面临着能源需求旺盛但高碳结构突出、用电水平落后、清洁技术创新能力不高、绿色融资缺口大等诸多难题，加速推动能源转型是东盟各国当前迫切需要解决的难题。^[3]在此情形下，“印太经济框架”的清洁能源支柱显然在很大程度上迎合了东盟的能源转型诉求，而且也容易获得东盟各国的积极回应与支持。具体而言，应对气候变化和电动汽车产业是美国与东盟清洁能源合作的两项重点内容。

在应对气候变化领域，拜登政府依托美国—东盟全面战略伙伴关系框架启动了“美国—东盟气候未来计划”“美国—东盟森林未来倡议”“美国—东盟气候解决方案中心”“东盟自然金融创新圆桌会议”“东南亚智能电力计划”（SPP）等一系列气候倡议及规划，寻求以可持续方式推动东盟清洁能源转型。东盟也积极配合美国提议开展双边清洁能源合作，以换取美国提供的资金支持与技术援助。一方面，东盟积极与美国建立清洁能源伙伴关系，并搭建了一系列关于气候合作的机制平台。如美泰于2020年10月

[1] 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全新变局》，载《和平与发展》2022年第5期，第50页。

[2] 孙海泳：《拜登政府对华新能源产业竞争的导向、路径与前景》，载《国际关系研究》2023年第1期，第133页。

[3] 张锐、王晓飞：《东盟能源转型：困局与展望》，载《东南亚研究》2021年第4期，第1页。

启动了“能源政策对话”，目的是深化双方在发展能源市场、开发可再生能源以及在东盟框架下扩大美国—湄公河区域电力合作等；^[1]2021年10月26日，拜登在美国—东盟峰会上宣布为双方“新的气候未来倡议”提供2050万美元用以应对气候危机和全球变暖问题。^[2]2022年11—12月，美国与印尼、越南先后启动“公正能源转型伙伴关系”（JETP），该计划由国际伙伴集团（IPG）牵头筹集公共和私人资金，旨在帮助印尼和越南摆脱燃煤发电、加快实现能源转型，从中两国分别获得200亿美元和155亿美元的资金支持。^[3]另一方面，东盟通过积极与美国开展应对气候变化合作，也得到了急需的资金支持和技术援助。2022年5月12日，拜登在美国—东盟特别峰会上又宣布将投资4000万美元，并为东南亚的清洁能源基础设施筹集20亿美元的混合融资，推动地区实现脱碳、加强电力系统和加快部署清洁能源技术。^[4]2023年5月9日，美国驻越南胡志明市总领事苏珊·伯恩斯（Susan Burns）在美越能源安全对话上宣布美国霍尼韦尔公司（Honeywell）将与越南AMI AC Renewables公司合作启动一个试点项目，美国驻胡志明市总领

[1] U.S. Embassy & Consulate in Thailand, “Inaugural United States–Thailand Energy Policy Dialogue Joint Press Statement,” October 28, 2020, <https://th.usembassy.gov/inaugural-united-states-thailand-energy-policy-dialogue/>.

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

[3] The White House, “Indonesia and International Partners Secure Groundbreaking Climate Targets and Associated Financing,” November 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/11/15/indonesia-and-international-partners-secure-groundbreaking-climate-targets-and-associated-financing/>; U.S. Embassy & Consulate in Vietnam, “International Agreement to Support Vietnam’s Ambitious Climate and Energy Goals,” December 15, 2022, <https://vn.usembassy.gov/international-agreement-to-support-vietnams-ambitious-climate-and-energy-goals/>.

[4] The White House, “FACT SHEET: U.S.–ASEAN Special Summit in Washington, DC,” May 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/12/fact-sheet-u-s-asean-special-summit-in-washington-dc/>.

事馆将为该项目提供 300 万美元的赠款用以开发越南首个电池储能系统。^[1]6 月 22 日，美国国际开发署（USAID）向东盟能源中心（ACE）提供 300 万美元赠款，旨在向东盟提供技术援助，以确保到 2025 年将地区可再生能源份额和可再生能源装机容量分别提高至 23%~35%。^[2]

在电动汽车产业领域，东盟围绕市场消费端和生产制造端两个方向与美国开展合作。从市场消费端来看，东盟国家普遍欢迎特斯拉、福特等美国电动汽车制造商进军东南亚市场。2022 年 8 月 8 日，特斯拉与印尼签署了价值约 50 亿美元的合约，将在未来 5 年内从印尼的镍加工公司购买电动车电池材料。^[3]11 月 12 日，拜登在柬埔寨出席美国—东盟峰会时宣布将在 2023 年向东盟提供 8.25 亿美元的援助并提出“美国—东盟电动汽车倡议”，该倡议旨在帮助东盟建立综合性的电动汽车生态系统，同时促进美国与东盟的电动汽车贸易，建立更安全的电动汽车供应链。^[4]2023 年 7 月 11—14 日，美国国务卿布林肯在出席第 56 届东盟外长会议及系列会议时指出，“随着美国与东盟的合作日益紧密，更多的电动汽车、电动公交车将出现在东南亚地区”。^[5]布林肯此番表态也透露出拜登政府对抢占东南亚电动汽车市场的浓厚兴趣。美国交通部和贸易发展署已举办了数场电动汽车研讨会，

[1] Thanh Van, “AMI AC Renewables and Honeywell to pilot battery energy storage scheme,” Vietnam Investment Review, May 13, 2023, <https://vir.com.vn/ami-ac-renewables-and-honeywell-to-pilot-battery-energy-storage-scheme-101742.html>.

[2] The White House, “FACT SHEET: U.S.—ASEAN Comprehensive Strategic Partnership, One Year On,” September 5, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/09/05/fact-sheet-u-s-asean-comprehensive-strategic-partnership-one-year-on/>.

[3] “Indonesia says Tesla strikes \$5 billion deal to buy nickel products,” Reuters, August 8, 2022, <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/indonesia-says-tesla-strikes-5-blb-deal-buy-nickel-products-media-2022-08-08/>.

[4] Xirui Li, “The Rationale Behind the US—ASEAN Electric Vehicle Initiative,” *The Diplomat*, November 24, 2022, <https://thediplomat.com/2022/11/the-rationale-behind-the-us-asean-electric-vehicle-initiative/>.

[5] U.S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken Before ASEAN Post Ministerial Conference with the United States,” July 14, 2023, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-before-asean-post-ministerial-conference-with-the-united-states/>.

并启动了对东盟电动汽车基础设施市场的分析研究。^[1]7月23日,美国电动汽车制造商特斯拉与马来西亚政府达成协议,将在雪兰莪州设立总部、服务中心和体验中心。^[2]从生产制造端来看,东盟国家也渴望加强与美国在电动汽车电池、充电桩等方面的合作,从而为建立本土化的电动汽车供应链奠定基础,提升自身在全球电动汽车产业链供应链中的地位。总之可以发现,东盟国家积极与美国深化电动汽车合作具有很强的实用主义色彩,本质上是为了借力美国来谋求实现产业追赶和推动本国经济转型升级。

三、“印太经济框架”对中国—东盟关系的影响

鉴于美国“印太经济框架”加速推进以及东盟对此总体持欢迎态度并有意向美国“借力”,其对中国—东盟关系造成的消极影响值得警惕。但由于“印太经济框架”与东盟主导的区域合作框架本质上存在竞争,东盟在向美国“借力”的同时也注重运用“平衡”策略,这在一定程度上也为中国—东盟关系的发展提供了契机。

(一) 给中国—东盟关系带来一定挑战

首先,“印太经济框架”一定程度上可能损害中国—东盟政治互信,部分东盟国家在美国的拉拢下也有意向美国借力,其对华关系可能产生一定的战略摇摆。长期以来,东南亚是中美战略竞争的首要区域,其态势的阶段性变化塑造着东盟国家的战略选择。^[3]冷战结束以来,美国长期是东南亚的主要投资国和重要贸易伙伴,但随着中国经济影响力扩大并与东盟建立

[1] The White House, “The United States-ASEAN Relationship,” July 12, 2023, <https://www.state.gov/the-united-states-asean-relationship-2/>.

[2] Norman Goh, “Tesla becomes latest EV company to see promise in Malaysia,” Nikkei Asia, July 20, 2023, <https://asia.nikkei.com/Business/Automobiles/Tesla-becomes-latest-EV-company-to-see-promise-in-Malaysia>.

[3] 陈奕平、王琛:《中美关系周期变化与东南亚国家的外交选择》,载《东南亚研究》2019年第1期,第48—59页。

自贸区、美国主导 TPP 谈判及其退出 TPP 的地缘格局变化，东盟国家经历了从“对美国经济高度依赖”，到“搭乘中国经济快车”，再到“在中美之间寻求外交平衡”的战略演变轨迹。当前，拜登政府推出“印太经济框架”，标志着中美在东南亚地区的经济竞争进入新阶段，东盟为对其适应不得不在对外战略选择上作出新调整。传统上，学界认为东盟国家在中美之间奉行不倒向任何一边的“两边下注”外交战略，因此“经济上靠中国，安全上靠美国”的平衡外交政策在东南亚地区尤为盛行。^[1]然而值得注意的是，拜登政府正尝试利用“印太经济框架”在中国—东盟关系中打入“楔子”，试图消解其中的“经济压舱石”作用，促使东南亚国家在经济和安全上均对美国产生较大依赖，从而达到削弱中国经济影响力以维护美国地区经济主导权的目的。目前，东盟已有 7 个国家加入“印太经济框架”，且东盟也在与美国进行协商，希望推动老挝、缅甸和柬埔寨加入该框架，这似乎印证了拜登政府推进实施“印太经济框架”已取得初步进展。例如，印尼经济统筹部副部长兼“印太经济框架”首席谈判代表埃迪·普里奥·帕姆布迪（Edi Prio Pambudi）就表示，“东盟是印太地区的核心，我们从未停止与美国对话磋商，东盟主要成员国也希望邀请包含老挝、缅甸和柬埔寨等所

[1] 主要参见：Denny Roy, “Southeast Asia and China: balancing or bandwagoning?” *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol.27, No.2, 2005, pp.305-322; Evelyn Goh, *Meeting the China challenge: The US in Southeast Asian regional security strategies*, Washington D.C.: East West Center, 2005; Cheng-Chwee Kuik, “How do weaker states hedge? Unpacking ASEAN states’ alignment behavior towards China,” *Journal of Contemporary China*, Vol.25, No.100, 2016, pp.500-514; G. John. Ikenberry, “Between the eagle and the dragon: America, China, and middle state strategies in East Asia,” *Political Science Quarterly*, Vol.131, No.1, 2016, pp.9-43; 周方银：《中国崛起、东亚格局变迁与东亚秩序的发展方向》，载《当代亚太》2012年第5期，第4—32页；孙学峰、刘若楠、欧阳筱萌：《等级视角下的美国单极体系走向》，载《外交评论》2015年第2期，第80—103页；史田一：《地区风险与东盟国家对冲战略》，载《世界经济与政治》2016年第5期，第74—102页；温尧：《东南亚国家的对华对冲：一项理论探讨》，载《当代亚太》2016年第6期，第4—33页；王栋：《国际关系中的对冲行为研究——以亚太国家为例》，载《世界经济与政治》2018年第1期，第21—49页。

有成员国加入‘印太经济框架’”。^[1]东盟国家对“印太经济框架”总体持欢迎态度并有意向美国“借力”，表明传统的“经济上靠中国，安全上靠美国”的亚太二元格局正在遭到解构，一些东盟国家除了安全上依靠美国，在经济上也日益倒向美国，这无疑形成了分化了中国—东盟关系的压力，给中国周边战略环境增添新的风险及不确定性。

其次，多数东盟国家选择加入美国“印太经济框架”，也可能影响到其参与中国“一带一路”合作的动力。自2013年中国提出“一带一路”倡议以来，东盟国家积极响应，共建“一带一路”在东南亚不断落地生根、开花结果，成为构建更为紧密的中国—东盟命运共同体的实践平台，双方共享“一带一路”建设的发展红利。拜登政府的“印太经济框架”显然是针对并阻遏“一带一路”建设的替代方案，这有可能导致东盟国家参与“一带一路”建设的积极性降低、与中国合作的步伐受阻。以数字经济为例，近年来，伴随数字经济和数字技术的高速发展，“数字丝绸之路”赋予“一带一路”崭新内涵，成为中国—东盟高质量共建“一带一路”的重要引擎，而推动美国与东盟的数字经济合作恰恰也是拜登政府推进实施“印太经济框架”的核心议题之一。拜登政府诬称中国的“数字丝绸之路”是“数字威权主义”^[2]，并为东盟提供资金及技术援助、促进数字技术创新和能力建设、培养包容性数字经济生态系统等，这在相当程度上弱化了东盟国家参与“一带一路”建设的需求。美国“印太经济框架”与“一带一路”倡议存在直接竞争关系，其对中国—东盟数字经济合作带来的挑战可能是双重的：美国一方面利用

[1] Hariz Baharudin, “Asean nations in IPEF pushing for all members to join trade pact: Indonesia’s chief negotiator,” *The Straits Times*, April 6, 2023, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/asean-nations-in-ipef-pushing-for-all-members-to-join-trade-pact-indonesia-s-chief-negotiator>.

[2] Joshua Fitt, “Stemming the Flow: The United States Needs a Strategy to Address China’s Strategic Exportation of Digital Authoritarianism,” *Georgetown Journal of International Affairs*, February 25, 2021, <https://gjia.georgetown.edu/2021/02/25/stemming-the-flow-the-united-states-needs-a-strategy-to-address-chinas-strategic-exportation-of-digital-authoritarianism/>.

自身的数字技术和产业优势，为东盟提供替代性选择，从外部破坏中国—东盟数字经济合作的顶层设计；另一方面利用自身的话语霸权优势助推东盟本土的数据主权意识和数据民族主义思潮，从内部侵蚀中国—东盟数字经济合作的互信基础。^[1]此外，值得警惕的是，拜登政府在未来很可能推动“印太经济框架”与美国发起的“重建更美好世界”倡议（B3W）、“全球基础设施和投资伙伴关系”倡议（PGII）以及美日澳“蓝点网络”计划（BDN）形成联动，形成“IPEF+B3W+PGII+BDN”互嵌的小多边主义模式，通过设定绿色基建、数字基建、清洁能源等相关标准及规则对中国施压，促使东盟国家在与中国开展“一带一路”合作时变得更加小心谨慎，从而达到从中拆台和破坏的目的。

再次，“印太经济框架”破坏中国—东盟产业链供应链合作，多数东盟国家有意向美国借力，以减少对华依赖和推动国内产业转型升级，其与中国的产业链供应链联系面临割裂风险。总体上，中国和东盟分别处于全球产业链供应链体系的中上游和中下游，双方在经贸和地区产业链、供应链合作层面实际上具有较强的互补性。近年来，依托“一带一路”倡议和RCEP，中国与东盟国家以解决基础设施瓶颈为先导，将国内与东南亚地区产业链供应链相结合，形成了一种分工明确、功能互补的新兴产业链供应链关系。然而，随着东盟各国本土制造业加速转型升级，特别是在制造业、廉价工业产业等一些细分领域与中国存在竞争的一面日益凸显，部分东盟国家试图取代中国而成为全球产业链供应链转移和替代目的地的意愿也愈发强烈。例如，越南就不止一次高调表态称“越南必须要抓住机遇成为‘世界工厂’，为国内所有经济主体营造良好的投资环境以推动生产和促进增长”^[2]；印尼总统佐科也提出“要将印尼打造成‘全球电动汽车生产中心’，

[1] 蔡翠红、于大皓：《美国“印太战略”背景下的中国与东盟数字经济合作及其挑战》，载《同济大学学报（社会科学版）》2023年第2期，第36页。

[2] “Vietnam must be factory of the world: Prime Minister Nguyen Xuan Phuc,” VietnamPlus, March 18, 2019, <https://en.vietnamplus.vn/vietnam-must-be-factory-of-the-world-prime-minister-nguyen-xuan-phuc/153798.vnp>.

成为全球电动汽车市场的顶级参与者”。^[1]此外，2018年中美贸易战的爆发以及2020年新冠疫情的冲击，充分暴露出东盟在原材料、汽车零部件、电子产品组件等多个领域高度依赖中国产业链供应链的短板，这也引发了东盟各国政府和战略界新一轮的担忧及反思。拜登政府推出的“印太经济框架”将东南亚视为重塑全球产业链供应链体系的重点区域，似乎正是利用了东盟期望通过增强对美经济联系来缓解对华产业链供应链过分依赖的焦虑心理。目前，拜登政府致力于以产业链供应链多元化为导向、以产业链供应链监测系统为手段，推动东盟与中国在产业链供应链领域形成替代关系，试图从根本上动摇中国在东南亚产业链供应链中的既有地位，从而在该地区形成孤立中国的态势。考虑到这一现实，如若拜登政府的“印太经济框架”能够持续推进落实，东盟国家极有可能在部分依赖美国市场的产业链供应链中规避与中国相应的合作，最终在东南亚形成各自服务于中美市场的两大平行产业链供应链体系。^[2]这无疑会加剧中国在东南亚的产业链供应链体系被替代的风险，也意味着东盟国家在该问题上主动谋求对华部分脱钩的风险将大大上升。

最后，“印太经济框架”阻碍中国—东盟推进区域经济一体化进程，以RCEP为重要载体的中国—东盟自贸区建设可能面临一定掣肘。冷战结束以来，亚太地区在推进自贸协定签署和自贸区建设方面表现出前所未有的生机与活力，区域经济一体化进程明显加快。随着CPTPP和RCEP两大自贸协定在2018年底和2022年初相继生效实施，亚太地区大多数国家对深化区域经济一体化合作的意愿进一步提升，希望以这两大协定为基础加快推进构建亚太自贸区，为区域经济一体化打造完整的高水平制度框架。然而反观美国的做法可以发现，其近年对参与亚太区域经济一体化合作持消极

[1] Claire Jiao and Annie Lee, “Indonesia’s EV Mission Will Be Trickier Than Just Mining Nickel,” Bloomberg, July 31, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-31/indonesia-s-ev-mission-will-be-trickier-than-just-mining-nickel>.

[2] Li Xiangyang, “Launch of the Indo-Pacific Economic Framework May Lead to Two Parallel Sets of Regional Supply Chains,” *China Watch*, Vol.2, No.45, 2022, pp.2-9.

态度，先是在 2017 年退出 TPP 谈判，而后又持续采取贸易保护主义政策使得亚太区域经济一体化进程面临前所未有的冲击。出于重夺美国的亚太经济一体化主导权的考虑，拜登政府试图借助“印太经济框架”来裹挟和绑架地区国家，将亚太区域经济一体化进程置于地缘政治博弈之中，不仅给该地区带来新的机制和合作架构竞争，而且对地区经济一体化进程造成了严重干扰和损害。^[1]从机构成员构成来看，“印太经济框架”创始成员国与加入 CPTPP、RCEP 的成员国高度重叠，加入“印太经济框架”的 7 个东盟国家同时也是上述合作机制的成员。这意味着“印太经济框架”实际上同 CPTPP、RCEP 存在竞争关系，这种制度机制和合作架构竞争在大国博弈日趋激烈的背景下将使地区局势变得更加复杂，最终可能加剧东南亚地区业已存在的“意大利面条碗”效应，并对地区秩序和安全格局造成负面影响。^[2]实际上，“印太经济框架”同 CPTPP、RCEP 代表着三种不同的亚太区域经济一体化规则路径，随着美国重新干扰亚太区域经济一体化的走向，围绕三种不同区域制度整合方向的争议将迫使东盟重新思考和作出抉择。这不仅会对中国与东盟共同推动 RCEP 的实施形成掣肘，也会给中国—东盟自贸区建设的前景蒙上阴影，从而可能迟滞亚太区域经济一体化进程。

（二）给中国—东盟关系提供发展契机

尽管面临上述诸多经济合作机制竞争的挑战，但需要指出的是，由于“印太经济框架”与东盟主导的区域合作框架本质上存在竞争，东盟在向美国“借力”的同时也注重运用“平衡”策略，这也在一定程度上为中国—东盟关系的发展提供了契机。“印太经济框架”与东盟主导的区域合作框架的存在的竞争主要体现在以下三个方面：

[1] 潘晓明：《“印太经济框架”展望及其对亚太经济融合的影响》，载《国际问题研究》2022 年第 6 期，第 126—134 页。

[2] Matthew P. Goodman and William Alan Reinsch, “Filling In the Indo-Pacific Economic Framework,” Center for Strategic and International Studies, January 26, 2022, <https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework>.

一是“印太经济框架”与东盟“中心地位”之间存在明显张力，这将直接制约东盟国家参与“印太经济框架”的限度。鉴于东盟在维护地区和平稳定方面发挥的作用至关重要，维护和确保东盟在地区事务的“中心地位”受到了本地区及域外大国的认可及重视。然而，近年来伴随着中美战略竞争加剧，东盟国家担心被迫选边站队而身陷困境以及东盟被分裂和其“中心地位”遭到挑战。^[1]拜登政府推出的“印太经济框架”只邀请东盟相对发达的国家和新兴经济体加入其中，而将柬埔寨、缅甸和老挝等欠发达国家排斥在外，这种分裂东盟的做法显然使其“中心地位”受到冲击和挑战。^[2]不仅如此，“印太经济框架”实际上架空了东盟主导的RCEP这一重要区域经济合作框架，也将直接冲击东盟地区论坛、“10+3”、东亚峰会等由东盟主导的区域合作机制。因此，尽管大多数东盟国家已加入了“印太经济框架”，但对其却仍保持谨慎。^[3]这表明大多数东盟国家仍将维护东盟“中心地位”和内部团结，防止因地区局势失控而被迫在中美之间做选择作为底线原则。事实上，为了应对日益激烈的中美战略竞争以及美国的战略拉拢，东盟致力于走“第三条道路”^[4]，即设法在与中美都保持良好关系的同时寻求加强与中美之外国家的经济联系，为东盟及其成员国争取更加广阔的战略空间。^[5]

二是“印太经济框架”难以真正满足东盟的经济需求，这也将降低东

[1] Jonathan Stromseth, *Don't make us choose: Southeast Asia in the throes of US-China rivalry*, Washington, DC: Brookings Institution, 2019, pp.1-34.

[2] Lili Yan Ing and Yessi Vadila, "Can ASEAN be an Epicentrum of Growth?" *Jakarta Globe*, April 15, 2023, <https://jakartaglobe.id/opinion/can-asean-be-an-epicentrum-of-growth>.

[3] Aidan Arasasingham, "The US' Regional Economic Pillar: The Current State of IPEF," in Filippo Fasulo ed., *The EU Indo-Pacific Bid: Sailing Through Economic and Security Competition*, Milan: Ledizioni LediPublishing, 2023, p.65.

[4] Kishore Mahbubani, "Asia's Third Way: How ASEAN Survives and Thrives Amid Great-Power Competition," *Foreign Affairs*, February 28, 2023, <https://www.foreignaffairs.com/southeast-asia/asias-third-way-asean-amid-great-power-competition>.

[5] 曹云华：《论东盟的“新中间地带”战略》，载《南洋问题研究》2023年第1期，第22页。

盟国家加入的热情。通常而言，关税削减、市场准入等激励措施对东盟国家具有较大的吸引力，这些正是它们期望从拜登政府那里获得的重要回报之一。^[1]然而目前，拜登政府似乎并不打算提供关税削减以及市场准入等好处，“印太经济框架”对于东盟而言也缺乏具有包容性、开放性地区经济合作愿景的相关内容。同时，东盟国家的经济发展水平处于不同的阶段且异质化程度高，“印太经济框架”在数字经济、清洁能源、劳动力、市场监管、环境保护和反腐败等领域的标准远远高于许多东盟国家的国内法以及相关国际公约的标准，这也给一些东盟国家加入其中制造了很大障碍。多数东盟国家在数字经济治理模式、劳工标准、反腐败等诸多方面的标准本身与美国呈现出较大的理念差异及政策分歧，这也决定了它们将很难放弃自身遵循的标准而从属于美国主导设立的标准。此外，多数东盟国家的“去风险”或实现经济关系多元化的考虑与拜登政府推行的对华“去风险”战略在本质上仍不相同。正如新加坡副总理兼财政部长黄循财（Lawrence Wong）所言：“东盟不希望在原材料、关键零部件或技术方面过度依赖单一供应商，但‘去风险’要以不影响更广泛的经济互动为前提。如果去风险化走得太远，就会引发反应和意外的后果，一个碎片化的全球经济将把世界分裂为相互竞争的区域集团。”^[2]这就表明，拜登政府试图以对华“去风险”之名拉拢东盟加入“印太经济框架”的效果注定是有限度的。

三是“印太经济框架”的未来实施面临诸多掣肘和不确定性因素，这也可能导致东盟的参与积极性下降。“印太经济框架”是拜登政府为补足美国“印太战略”经济短板而提出的一种新方案，但下一步能否持续推进落实取决于多种因素综合作用的结果。美国国内政治掣肘以及有限的资源投

[1] Cary Springfield, “Can the Indo-Pacific Economic Framework Expand US Economic Influence in the Region,” *International Banker*, June 9, 2022, <https://internationalbanker.com/finance/can-the-indo-pacific-economic-framework-expand-us-economic-influence-in-the-region/>.

[2] Prime Minister’s Office Singapore, “DPM Lawrence Wong at the Nikkei Forum 28th Future Of Asia,” May 25, 2023, <https://www.pmo.gov.sg/Newsroom/DPM-Lawrence-Wong-at-the-Nikkei-Forum-28th-Future-Of-Asia>.

人将会对“印太经济框架”的推进落实造成阻碍。^[1]美国共和党的极力反对、民主党内部激进派势力的掣肘、民众及利益集团的利益诉求多元化等一系列因素都将可能制约拜登政府推进落实“印太经济框架”的成效。2022年11月的国会中期选举结果显示，共和党以微弱优势控制众议院，打破了此前民主党同时掌控国会参众两院的状态，这将会对拜登政府推进实施“印太经济框架”形成掣肘。针对这一点，美国贸易代表戴琪就直言承认，“当年 TPP 遇到的最大问题就是在国内缺乏足够的支持导致它不能被国会顺利通过，这是一个非常惨烈的教训。这对美国如今的贸易政策仍具有指导意义”。^[2]显然，美国此前退出 TPP 其中一个重要的原因就是因缺乏国内支持而难逃流产的命运，随着美国 2024 大选的临近，一旦特朗普赢得总统大选，“印太经济框架”恐难逃类似的命运。正是意识到上述困难，拜登政府从一开始就试图绕开国会党派政治的掣肘，致力于将“印太经济框架”打造成一项不需要经过美国国会批准的行政协议。然而，尽管避开了共和党在国会形成的掣肘，但拜登政府又陷入另外一个困境，即“印太经济框架”因缺乏法力约束力而引起成员国质疑其可持续性及其承诺的难题^[3]，这正是当前一些东盟国家尽管加入该框架但仍保持谨慎态度的重要原因之一。

四、结论及中国应对

当前，拜登政府推出“印太经济框架”标志着中美在东南亚地区的经济竞争进入新阶段，东盟也不得不在适应这一新阶段的同时而在对外战略

[1] 金君达：《美国落实“印太经济框架”的国内政治制约》，载《东北亚论坛》2023年第5期，第115—126页。

[2] Peter Baker and Zolan Kanno-Youngs, “Biden to Begin New Asia-Pacific Economic Bloc With a Dozen Allies,” *The New York Times*, May 23, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/05/23/world/asia/biden-asian-pacific-bloc.html>.

[3] Matthew P. Goodman and William Alan Reinsch, “Filling In the Indo-Pacific Economic Framework,” Center for Strategic and International Studies, January 26, 2022, <https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework>.

选择上做出新调整。东盟国家在积极向美国借力的同时，维持中美之间的平衡以避免被迫选边站队仍然是其重要考虑，“借力”与“平衡”是东盟国家在应对美国“印太经济框架”的过程中普遍使用的双重策略。不过，鉴于美国与东盟国家在“印太经济框架”下开展的一系列合作仍具有强劲的发展势头，且对中国的消极影响已经初步显现，因此中国须及时采取应对之策。具体来说：第一，保持战略定力，理性看待大多数东盟国家加入“印太经济框架”的决定，既要看到中美战略竞争对东盟战略选择的影响，也要看到东盟国家仍具有战略自主性的一面。第二，加强战略对接，通过提升议题设置能力、塑造基建规范标准等方式来尽可能降低“印太经济框架”对中国—东盟共建“一带一路”的干扰。同时，中国也应推动“一带一路”向高质量转型，使其真正契合东盟国家的现实需要和发展诉求，促进中国—东盟共建“一带一路”持续走深走实。第三，立足两个大局，增强国内大循环的内生动力和可靠性，并提升国际循环的质量和水平，通过妥善处理国内发展和对开放的关系，加快构建新发展格局来尽可能降低“印太经济框架”对中国—东盟产业链供应链合作的影响。第四，深化制度合作，以 RCEP 的升级和申请加入 CPTPP 为契机，借助“10+1”“10+3”、澜湄合作等现有区域合作机制，推动一系列有利于中国—东盟关系持续深化的合作议程，以此来化解“印太经济框架”对中国—东盟自贸区建设以及亚太区域经济一体化进程的冲击。

【收稿日期：2023-09-05】

【修回日期：2023-12-05】

（责任编辑：马燕冰）