

“印太战略”下美国与印太国家的经济接触^①

仇朝兵

〔内容提要〕与印太国家的经济接触是特朗普政府“印太战略”的重要支柱,也是特朗普政府实施“印太战略”的过程中重点关注的领域。特朗普治下美国与印太国家的经济接触主要有四个特点:“全政府”思维贯穿其中;重视发挥私营部门的作用;注重与盟国和伙伴的合作;重视规则的塑造。美国与印太国家的经济接触体现了美国在塑造地区秩序和贸易规则方面的努力,同时对中国构成了挑战。

关键词:美国军事与外交“印太战略” 经济接触 特朗普政府 印太国家 中美关系

印太地区是世界上人口最多和经济最有活力的地区,^②美国在该地区拥有广泛的利益。2017年11月,特朗普总统在亚太经济合作组织(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)工商领导人峰会上发表演讲,提出了美国推动塑造“自由和开放的印太地区”的愿景。2017年12月,特朗普政府发布其任内第一份《美国国家安全战略》报告,首次在国家安全战略报告中“印太”的概念,并详细阐述了其“印太战略”。这份报告明确地把中国界定为“修正主义国家”和“经济侵略者”。特朗普政府“印太战略”的实施可能会对中国的安全环境以及中国在该地区更广泛的利益产生

① 衷心感谢《美国研究》匿名审稿专家的修改建议,错谬之处概由笔者负责。

② The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p.45, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 2020.9.3.

严重影响。

美国与印太国家间的经济接触是特朗普政府“印太战略”的重要支柱,也是其推动该战略时重点关注的领域。本文旨在通过全面梳理特朗普治下美国与印太国家的经济接触,分析其特点,并对特朗普政府“印太战略”之实施对中国的影响做出初步评估。

一 经济接触在特朗普政府“印太战略”中的重要地位

经济繁荣是美国对外战略的支柱。“经济安全就是国家安全”,这是特朗普政府提出的战略政策组织原则。^① 特朗普政府与印太国家的经济接触,是服从于和服务于其整体国家安全战略和“促进美国繁荣”之目标的。在2017年《美国国家安全战略》报告中,“印太战略”被置于各地区战略之首。印太地区对于美国经济发展与繁荣具有重要意义,因此,推动与印太国家的经济接触很自然地成为特朗普治下美国与印太国家关系的重要内容。

(一) 特朗普政府“印太战略”的经济目标

“促进美国的繁荣”是2017年《美国国家安全战略》的核心组成部分。这份报告提出,美国将采取一项使国内经济更有活力、使美国工人获益、重振美国制造业基础、创造中产阶级就业、鼓励创新、保持技术优势、保护环境和实现能源主导的经济战略。^② 国内的政策环境和国际上的竞争环境对于美国之繁荣影响至关重要。塑造世界贸易规则,为美国企业创造所谓“公平的”竞争环境,一直是历届美国政府对外贸易政策的重要目标。关于对外贸易,2017年《美国国家安全战略》报告认为,几十年来,美国让不公平贸易行为日益加剧,其他国家利用倾销、歧视性非关税壁垒、强制性技术转移、非经济能力、产业补贴以及其他来自政府和国有企业的支持,获得了经济优势。因此,该报告强调,美国将解决持续不断的贸易不平衡问题,打破贸易壁垒,为美国人提供新机会,增加出口;扩大更公平的贸易,以使美国工人和各行业能够拥有更多机会进行商业竞争;反对封闭的重商主义贸易壁垒;通过强化国际贸易制度并促进其他国家采取对市场友好的政策,来促进美国的繁荣;区分与坚持公平和自由市场原则的国家之间的竞争和与无视这些原则的国家之间的竞争,与志同道合的国家在经济领域进行健康的竞争,对违背规则以获得不公平优势的国家则采取强制行动。

① Peter Navarro, “Why Economic Security Is National Security,” December 9, 2018, available at: https://www.realclearpolitics.com/articles/2018/12/09/why_economic_security_is_national_security_138875.html, 2020.5.27.

② The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, pp. 17-18, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2020.9.3.

报告称,美国将接触工业化的民主国家和其他志同道合的国家,防御威胁其共同繁荣和安全的经济侵略。^①

为实现“促进美国繁荣”之目标,2017年《美国国家安全战略》报告列举了美国在经贸关系领域将优先采取的行动:(1)寻求与致力于公平和对等贸易的国家达成双边贸易和投资协定,并使既有协定现代化,以确保其与这些原则一致,并且这些协定必须符合知识产权、数字贸易、农业、劳工以及环境领域的高标准;(2)反对一切利用从对话到强制工具等可能手段扭曲市场的不公平贸易行为;(3)与志同道合的伙伴合作,维护公平和对等的经济秩序规则并使之现代化,在必要时与这些国家一道强调公平贸易执法行动,采取多国行动,确保贸易和投资项目内部透明和遵守国际标准;(4)促进新的市场机会,与伙伴国合作,发展美国的出口市场,促进自由市场竞争,促进私营部门增长,扩大美国的贸易和投资机会,提升美国商品和服务的市场基础。^②

加强与印太国家之间更广泛和更深入的经济接触,是特朗普政府推动其“印太战略”之实施的关键举措。2017年《美国国家安全战略》报告列举了特朗普政府“印太战略”在经济层面将优先采取的行动:鼓励地区合作,以维持自由和开放的海上航线、透明的基础设施融资实践和不受限制的商业,以和平的方式解决争端;寻求在公平和对等基础上达成双边贸易协定;为美国出口寻求公平和可靠的准入;与伙伴国家合作,建立致力于自由市场的国家网络,保护它们免受将颠覆其主权的力量的影响;加强与盟国在高质量基础设施方面的合作;与澳大利亚和新西兰合作,支持太平洋岛国地区脆弱的伙伴国,以降低经济波动和自然灾害给其带来的损失。^③

(二) 印太地区在经济上对美国的重要性

印太地区不仅仅在安全和地缘战略上对美国来说非常重要,在经济方面对美国的繁荣也至关重要。印太地区是全球经济的主要引擎,同时被视为“美国经济和安全利益的核心”。^④在特朗普政府的国家安全战略中,经济安全本身就是国家安全的重要组成部分。2018年6月,美国国务院助理国务卿玛利萨·辛格(Manisha Singh)在香格里拉安全会议发表演讲时强调,经济伙伴关系是美国与该地区更多接触的强

① The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, pp.19~20, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 2020.9.3.

② The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, pp.19~20, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 2020.9.3.

③ The White House, “National Security Strategy of the United States,” December 2017, p.47, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 2020.9.3.

④ Key Topics “Bureau of East Asian and Pacific Affairs” available at: <https://www.state.gov/key-topics-bureau-of-east-asian-and-pacific-affairs/> 2020.4.16.

大基础,经济安全就是国家安全,国家安全和经济安全交织在一起,经济措施在促进安全方面发挥着直接作用。^①在2018年7月美国商会主办的“印太商业论坛”(Indo-Pacific Business Forum)上,美国国务卿迈克·蓬佩奥(Mike Pompeo)说,特朗普政府致力于扩大美国在印太地区的经济接触,“美国的商业接触是我们推动和平、稳定和繁荣之使命的重要内容。”^②

美国国防部2019年6月发布的《印太战略报告》认为,“印太地区是对美国的未来唯一最重要的地区。”^③在2019年11月的“印太商业论坛”上,美国商务部部长威尔伯·罗斯(Wilbur L. Ross)也表示,印太地区是对美国的未来唯一最重要的地区。特朗普总统把美国与印太地区35个国家的接触放在美国政府最优先考虑的位置上。^④在2019年11月美国国务院公布的题为《自由和开放的印太:推动一种共同愿景》的报告中,蓬佩奥指出,特朗普总统已经把美国与印太地区的接触作为其政府的“首要考虑”。^⑤

由于印太地区的经济增长潜力巨大,与该地区的经济接触将对美国的繁荣产生重要影响。在2018年7月的“印太商业论坛”上,美国商会主席托马斯·J.多诺霍(Thomas J. Donohue)致辞说,到下一个十年,印太地区的中产阶级将会占到全世界中产阶级的66%,59%的商品和服务将会由印太地区的中产阶级消费者购买。未来12年,该地区发展中国家发展基础设施每年需要大约1.5万亿美元投资。这些国家的政府无法单独提供资金,需要私人资本,这为美国公司提供了机会。这意味着,与该地区的贸易和对该地区的投资不仅是一个历史性机遇,也是期望在世界经济中竞争并发挥领导作用的任何国家都必须要做的事情。^⑥2018年8月,蓬佩奥在美国-东盟

① Manisha Singh, “Managing Competition in Regional Security Cooperation,” The International Institute for Strategic Studies’ Shangri-La Dialogue, Singapore, Singapore, June 2, 2018, available at: <https://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2018/283266.htm> 2019.5.18

② Michael R. Pompeo, “America’s Indo-Pacific Economic Vision,” U.S. Chamber of Commerce, Washington, D.C., Indo-Pacific Business Forum, July 30, 2018, available at: <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/> 2020.8.20.

③ The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, p.1., available at: <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>, 2020.9.14.

④ “Remarks by Commerce Secretary Wilbur L. Ross at the Indo-Pacific Business Development Mission,” November 4, 2019, available at: <https://www.commerce.gov/news/speeches/2019/11/remarks-commerce-secretary-wilbur-l-ross-indo-pacific-business-development> 2020.6.16.

⑤ U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” Bureau of East Asian and Pacific Affairs, November 3, 2019, available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf?mc_cid=1059cf856b&mc_eid=124d3bee83 2020.8.21.

⑥ “Thomas J. Donohue Remarks at the Indo-Pacific Business Forum,” July 30, 2018, available at: <https://www.us-chamber.com/speech/thomas-j-donohue-remarks-the-indo-pacific-business-forum> 2020.5.8.

部长级会议上表示,美国的经济接触已为双方创造了数百万个就业岗位。东盟是美国对亚洲投资的首要目的地,东盟国家对美投资从2004年到2016年增加了1300%。^①2018年11月,美国副总统迈克·彭斯(Mike Pence)在《华盛顿邮报》撰文指出,美国的“印太战略”依赖三个支柱,第一个就是“繁荣”。全球贸易的三分之二是通过印太地区的海路、空中、陆路和铁路运输的。美国与印太地区的贸易总额每年都超过1.8万亿美元,支持了美国超过330万个就业岗位。美国在该地区的投资总额接近1万亿美元,比中、日、韩三国在该地区投资额之和还要多。到2020年,印太地区将拥有全世界40%的中产阶级,为美国工人、农场主和就业创造者向这些市场出口其产品释放了巨大潜力。^②美国国防部2019年6月发布的《美国印太战略报告》也强调了印太地区对于世界和美国经济的重要地位,指出印太地区生产总值占全球地区生产总值的60%,即全球地区生产总值的增长有三分之二是印太地区贡献的。全球最繁忙的海港,十个当中有九个在该地区,全球海上贸易的60%是通过亚洲转运的,大约三分之一的商船要通过南中国海。五个太平洋国家和太平洋领地处在国际日期变更线两侧。^③总之,美国是印太地区的经济超级大国。为保持这种地位,美国必须鼓励资本、商品、服务和思想在该地区的自由流动。^④

二 特朗普治下美国与印太国家的经济接触

为实现其“印太战略”的经济目标,特朗普治下的美国在与印太国家进行经济接触时,针对不同国家采取了不同做法。

(一) 与韩国、日本更新或达成新的双边贸易协定

在2016年竞选总统期间,特朗普把退出“跨太平洋伙伴关系协定”(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)作为其政见之一。入主白宫后不久,特朗普政府就宣布

① “U.S. Secretary of State Mike Pompeo’s Remarks at the U.S.-ASEAN Ministerial Meeting,” Singapore, August 3, 2018, available at: <https://la.usembassy.gov/u-s-secretary-of-state-mike-pompeos-remarks-at-the-u-s-asean-ministerial-meeting/>, 2020.9.14.

② Mike Pence, “The United States Seeks Collaboration, Not Control, in the Indo-Pacific,” *The Washington Post*, November 10, 2018, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/mike-pence-the-united-states-seeks-collaboration-not-control-in-the-indo-pacific/2018/11/09/1a0c330a-e45a-11e8-b759-3d88a5ce9e19_story.html, 2020.6.16.

③ The Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, p.2.

④ Anthony B. Kim, “Why the Indo-Pacific Is a Critical Region for US Engagement,” *The Daily Signal*, October 19, 2018, available at: <https://www.dailysignal.com/2018/10/19/why-the-indo-pacific-is-a-critical-region-for-us-engagement/>, 2020.8.18.

美国退出该协定,并提出与韩国重新谈判修订《美韩自由贸易协定》(U.S.-Korea Free Trade Agreement)与日本谈判《美日贸易协定》(U.S.-Japan Trade Agreement)和《美日数字贸易协定》(U.S.-Japan Digital Trade Agreement)。

1. 修改《美韩自由贸易协定》

2017年4月,美国副总统彭斯在韩国演讲时指出,尽管美韩经济关系非常强大,但两国必须诚实地面对贸易关系中的不足。《美韩自由贸易协定》生效后,美国与韩国的贸易赤字增加了一倍多,美国企业继续面临许多准入壁垒。他明确表示,美国希望与韩国合作,两国之间的贸易是自由和公平的,希望修改《美韩自由贸易协定》。^①

2017年7月,根据特朗普总统的指示,美国贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)开始与韩国方面讨论修订《美韩自由贸易协定》,并在2017年和2018年与韩国举行多轮谈判。据美国贸易代表办公室评估,从2012年生效到2017年,美国与韩国之间的贸易赤字从63亿美元增加到了98亿美元。美国希望通过修订《美韩自由贸易协定》争取公平竞争的环境,保护美国汽车工业的就业并增加美国对韩国的出口;减少韩国对美国出口的限制;保护美国钢铁业;解决不公平的汇率问题。^②韩国同意解决阻碍美国出口的烦琐清关手续,改变其药物报销政策,以使美国出口商在2017年年底之前得到公平对待。2017年11月,特朗普访问韩国,两国领导人声明将致力于迅速重新谈判《美韩自由贸易协定》,降低美国对韩国的贸易赤字,实现平衡和对等的贸易。

2018年3月,莱特希泽和韩国贸易部部长金铉宗(Hyun Chong Kim)发表联合声明,称两国已就《美韩自由贸易协定》之修订的一般条款达成原则性共识。^③2018年9月,特朗普总统与到访的文在寅总统举行会谈,双方签署新的《美韩自由贸易协定》,并发表联合声明。文在寅表示,《美韩自由贸易协定》的修改很重要,因为这意味着美韩同盟正在扩展到经济领域。修改后的协定变得更加自由、公平,也更加互

① “Remarks by the Vice President to the US/ROK Business Community,” April 16, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-us-rok-business-community/> 2020.7.17.

② “President Donald J. Trump Is Fulfilling His Promise on the United States – Korea Free Trade Agreement and on National Security,” September 24, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-fulfilling-promise-united-states-korea-free-trade-agreement-national-security/> 2019.2.28.

③ “Joint Statement by the United States Trade Representative Robert E. Lighthizer and Republic of Korea Minister for Trade Hyun Chong Kim,” March 28, 2018, available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/march/joint-statement-united-states-trade#> 2019.7.21.

利。^① 在举行新的《美韩自由贸易协定》签字仪式之前,特朗普总统表示,新的《美韩自由贸易协定》包含了重要改进,有助于减少美国的贸易赤字,扩大美国产品对韩国的出口。^② 2019年6月,特朗普总统访问韩国。在与特朗普举行的联合记者会上,文在寅又表示,韩国和美国已建立起关于《美韩自由贸易协定》修正案的制度性框架,双方同意进一步扩大贸易和投资,把美韩同盟扩大为一个相互对等的经济联盟。^③

新的《美韩自由贸易协定》签署后,美韩经济关系和经济合作进一步深入发展。2019年11月,美韩举行第四次高级经济对话。双方探讨了进一步促进美韩合作的途径,特别协调了韩国的“新南方政策”(New Southern Policy)和美国的“印太战略”,目的是加强双边经济关系,提升双方在地区和全球事务上的合作。双方承诺,将致力于塑造更广泛的战略经济伙伴关系,包括在发展、基础设施、科技、数字互联互通、能源和智慧城市等方面开展合作。^④

2. 协调美日经济并达成《美日贸易协定》《美日数字贸易协定》

美日之间的贸易不平衡也很严重。从2006年到2016年,美国对日本货物的贸易逆差除2009年是大约447亿美元外,其他年份都在600亿美元以上(见下表)。平衡美日贸易也是特朗普政府的一个目标。2017年2月,日本首相安倍晋三访问美国并与特朗普总统举行会谈,双方同意建立美日经济对话机制。2017年4月,美国副总统彭斯访问日本并与日本财政大臣麻生太郎(Taro Aso)举行首轮高层经济对话。彭斯表示,希望与日本启动自由贸易协定谈判。2017年10月,美日举行第二轮经济对话,双方重申加强双边经济、贸易和投资关系。2017年11月,美国总统特朗普访问日本期间明确表示,日本需要平衡贸易,并在市场准入方面做出更大承诺。日本承诺改善机动车和生命科学创新等领域的贸易平衡。

① “Remarks by President Trump and President Moon of the Republic of Korea Before Bilateral Meeting,” September 24, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-moon-republic-korea-bilateral-meeting-3/> 2019.2.27.

② “Remarks by President Trump and President Moon of the Republic of Korea at U.S.-Korea Free Trade Agreement Signing Ceremony,” September 24, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-moon-republic-korea-u-s-korea-free-trade-agreement-signing-ceremony/>, 2019.2.28.

③ “Remarks by President Trump and President Moon of the Republic of Korea in Joint Press Conference,” June 30, 2019, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-moon-republic-korea-joint-press-conference/> 2020.7.18.

④ “Joint Statement on the 4th Republic of Korea-United States Senior Economic Dialogue,” November 6, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-4th-republic-of-korea-united-states-senior-economic-dialogue/> 2020.5.14.

表 2006~2016 年美国对日货物贸易逆差

(单位: 亿美元)

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
金额	897.218	843.038	741.204	446.695	600.803	631.282	764.559	733.379	676.127	690.577	687.534

资料来源: United States Census Bureau, “Trade in Goods with Japan,” available at: <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5880.html>。

2018年9月,美国总统特朗普和日本首相安倍晋三举行会谈,双方同意开始谈判美日贸易协定,进一步以互利方式扩大两国间的贸易和投资,实现自由、开放和基于公平规则的印太地区的经济发展。^①双方在联合声明中强调,两国将加强合作,以更好地保护两国公司和工人免受第三方国家非市场导向政策和做法的影响;将通过美日或美日欧合作,推动讨论世界贸易组织(World Trade Organization, WTO)改革和电子商务问题,应对不公平贸易行为。^②

2019年10月,莱特希泽与日本驻美国大使杉山真介(Shinsuke J. Sugiyama)签署了《美日贸易协定》和《美日数字贸易协定》。《美日贸易协定》付诸实施后,90%以上的美国出口到日本的粮食和农产品将会免税或得到特惠关税准入。比如,冷冻生鲜牛肉和猪肉等产品的关税将大幅降低;小麦和小米制品将得到特定国家配额;自美国进口的小麦和大麦的加价将会降低;杏仁、胡桃、蓝莓、小红莓、甜玉米、高粱、绿花菜等的关税将被立刻取消;将对干酪、加工猪肉、禽肉、牛杂、乙醇、葡萄酒、冷冻马铃薯制品、橙子、新鲜樱桃、蛋制品、番茄酱等产品提供阶段性关税减免。该协定同意日本对从美国进口的大量牛肉、猪肉、乳清、橙子以及赛马等采取有限的保护措施,且这些措施将会逐步取消。日本实施该协定时,美国农牧场主的产品进入日本市场将和“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP)签署国的产品享有同等待遇。美国则将为2018年价值4000万美元的某些宿根植物和切花类花卉、柿子、绿茶、口香糖以及酱油等日本农产品提供关税减免,降低或取消对某些来自日本的工业品(如某些机床、扣件、蒸汽轮机、自行车、自行车配件以及乐器等)的关税。^③

《美日数字贸易协定》对数字贸易的重点领域做出了一系列高标准和全面的规

① “Japan-U.S. Summit Meeting,” September 26, 2018, available at: <https://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page3e-000938.html> 2019.5.25.

② “Joint Statement of the United States and Japan,” September 26, 2018, available at: <https://www.mofa.go.jp/files/000405449.pdf> 2019.5.25.

③ “Fact Sheet on Agriculture: Related Provisions of the U.S.-Japan Trade Agreement,” available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-agriculture%E2%80%99s-related> 2020.7.18.

定,包括:禁止对录像、音乐、电子书、软件和游戏等通过数字传输的数字产品征收关税;确保以非歧视性态度对待数字产品;确保所有部门实现无障碍跨境数据转移;禁止数据本土化的要求;禁止随意存取计算机源代码和算法;确保公司在其产品中使用创新性加密技术的灵活性等。^①

美日之间的经济协调,也表现在美、日、欧在贸易问题的协调上。2018年6月,在加拿大举行的七国集团峰会上,特朗普总统提出了一项关于七国之间贸易的新愿景,建议在七国之间建立一个“零关税”“零壁垒”“零补贴”的自由贸易区,在世界上最大的七个发达经济体之间取消任何形式的不公平贸易行为。2018年9月,在第73次联合国大会上,美国进一步加强了与日本和欧盟的合作。三方认为以市场为导向的环境对于公平和互利的全球贸易体系至关重要,并讨论了实现这一目标应采取的行动,包括:应对国有企业扭曲市场的行为;反对有害的产业补贴行为;停止有害的强制性技术转移;推动世界贸易组织的改革。三方还重申了针对某种形式的贸易和外国投资带来的国家安全风险进行合作的重要性。^②

美国在较短时间内与韩国完成《美韩自由贸易协定》的修改,并与日本达成《美日贸易协定》和《美日数字贸易协定》,在一定程度上为美国农产品和工业品进一步打开了日本和韩国的市场,扩大了韩国和日本对美国商品的市场准入,有助于缓解美韩、美日之间的贸易不平衡,体现了美国与日本、韩国之间关系的深化。更重要的是,这体现了特朗普政府在塑造贸易规则方面取得的进展。

(二) 与盟国及伙伴在能源、基础设施、数字经济等领域密切合作

美国与印太地区的经济接触中最突出的部分,是与日本、印度、澳大利亚、新西兰、新加坡、韩国、印度尼西亚、越南等国在能源安全与能源合作、基础设施与开发性金融、数字经济与网络安全等方面进行的深入合作。这些都是对印太国家的发展与繁荣至关重要的领域。

1. 能源安全与能源合作

能源攸关美国及世界经济的稳定、繁荣和安全。印太地区蕴含着巨大的能源需求。到2040年,在全球能源需求增长中,印太地区的需求增长将会占到三分之二。

① “Agreement between the United States of America and Japan Concerning Digital Trade,” available at: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Agreement_between_the_United_States_and_Japan_concerning_Digital_Trade.pdf 2020.8.26.

② “President Donald J. Trump Is Securing Fair and Balanced Trade for the American People,” September 28, 2018, (available at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-is-securing-fair-and-balanced-trade-for-the-american-people/> 2019.2.28.

(c) 1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

为满足这一需求,该地区需要数万亿美元投资。^① 2018年7月,美国发起了“通过能源促进亚洲增长与发展”(Asia EDGE - Enhancing Development and Growth through Energy)倡议。该倡议集中关注四个战略目标:第一,强化盟国和伙伴的能源安全,实现能源来源、路线和供应多样化,限制单一主导性买家、卖家或投资者的影响,反对利用能源作为施压手段的国家;第二,创造开放、高效、基于规则和透明的能源市场,为公司和投资者创造公平竞争环境,并最终为能源进口者和消费者带来最大价值;第三,改善自由、公正和对等的能源贸易关系,提升能源安全、可获得性、多样化和准入,并通过贸易和市场发展推动地区一体化;第四,扩大价格可以承受的可靠能源的获得,减少贫困,支持经济增长,推动印太国家的繁荣。^②

特朗普政府与日本、澳大利亚和印度等国都进行了深入的能源合作,包括美国与这些国家双边的能源对话和能源合作,以及与这些国家在第三国开展的能源合作。合作形式包括建立对话机制,合作研究与开发,提供技术支持和培训,合作在第三国开展能源项目等。

美国与日本的能源合作范围最广,程度最深。2017年11月,在美国总统特朗普访日期间,美日两国领导人表示将在“美日经济对话”(Japan-U.S. Economic Dialogues)框架下推动美日战略能源伙伴关系,加强美日能源合作,支持东南亚、南亚和撒哈拉以南的非洲地区普遍获得价格实惠和可靠的能源。同时,美国贸易发展署(U.S. Trade and Development Agency, USTDA)与日本自然资源和能源厅(Agency for Natural Resources and Energy)签署合作备忘录,支持在第三国发展能源基础设施和建立采购基础设施制度,并交换相关信息。2018年3月,美日举行第三轮能源战略对话,双方就能源市场、多边能源合作等议题进行了讨论。2018年10月,美日举行第二次战略能源伙伴关系会议,双方承诺推动塑造开放和竞争性的能源市场,支持企业间的联系,并通过在印太地区和非洲开展的具体行动,实现地区能源部门一体化。2018年11月,美日发布《关于通过能源、基础设施和数字互联互通合作推动塑造自由和开放的印太地区的联合声明》,决定在美日战略能源伙伴关系框架内加强合作,促进高标准项目投资,以提供液化天然气或建立液化天然气基础设施。2019年2月,美日举行第三次战略能源伙伴关系会议。两国强调将致力于加强能源安全,促进印太地区和撒哈拉以南非洲地区能源的获得。2019年8月,美日举行美日战略能源

① Francis R. Fannon, “U.S. Energy Abundance: A New Era of Partnerships,” Abu Dhabi International Petroleum Exhibition & Conference (ADIPEC), Abu Dhabi, U.A.E., November 12, 2019, available at: <https://www.state.gov/u-s-energy-abundance-a-new-era-of-partnerships/>, 2020.4.21.

② “Asia EDGE - Enhancing Development and Growth through Energy,” available at: <https://www.state.gov/asia-edge/>, 2020.4.29.

伙伴关系第五次会议 来自美国、日本和第三国的产业界代表第一次在其中发挥重要作用。^① 在 2019 年 8 月第七次非洲发展东京国际会议期间 ,美国和日本签署合作备忘录 ,将扩大在撒哈拉以南非洲的能源合作。2020 年 1 月 ,美日举行“美日战略能源伙伴关系”会议 ,重申将共同致力于建设安全、开放和竞争性的能源市场 ,强化印太地区的能源安全。^②

除能源对话和政策协调外 ,美国和日本还在印太地区的其他国家开展了能源项目合作 ,为有关国家提供了融资支持和技术援助 ,合作推动了一些能源基础设施项目。2018 年 9 月 ,美国海外私人投资公司(Overseas Private Investment Corporation , OPIC) 和日本国际合作署(Japan International Cooperation Agency ,JICA) 签署合作备忘录 ,为私人资本对发展中国家的投资提供一种共同融资选择的框架。2018 年 11 月 ,日本国际协力银行(Japan Bank for International Cooperation ,JBIC) 、美国海外私人投资公司、澳大利亚外交与贸易部(Department of Foreign Affairs and Trade ,DFAT) 及出口金融和保险公司(Export Finance and Insurance Corporation ,EFIC) 签署谅解备忘录 ,旨在促进印太投资项目。

美国商务部国际贸易管理局(International Trade Administration ,ITA) 与日本经济产业省合作 ,组织了多场活动 ,把美国和日本的私营部门聚集在一起 ,让它们知悉两国政府共同提供的工具 ,并帮助推动两国企业在第三方市场上合作开展地区能源项目。比如 ,2018 年 12 月 ,两国在胡志明市举行美日能源基础设施开发合作研讨会; 2019 年 3 月 ,在雅加达举行印度尼西亚—美国—日本液化天然气研讨会; 2019 年 8 月 ,在泰国曼谷举行美日战略能源伙伴关系会议 ,讨论泰国的能源政策、地区互联互通以及项目融资等问题。

为促进在提供液化天然气或建设液化天然气基础设施项目中高标准的投资 ,美国和日本进行了合作。2019 年 9 月 ,日本宣布为日美战略能源伙伴关系活动另外增加 100 亿美元公共和私人融资 ,用于提升能力建设培训 ,通过在印太地区促进对提供液化天然气或建设液化天然气基础设施项目的融资 ,进一步推动美日合作。

在美日战略能源伙伴关系框架下 ,美国和日本还为深化印太地区特别是湄公河地区和非洲电力部门和输电网的发展进行了合作 ,为这些地区的国家提供技术援助 ,支持电力资源可持续发展 ,以确保能源市场安全 ,促进能源多样化和贸易 ,扩大这些

① “2019 Japan-U.S. Strategic Energy Partnership Statement: Recent Major Developments ,” November 4 , 2019 , available at: <https://www.state.gov/2019-japan-u-s-strategic-energy-partnership-statement-recent-major-developments/> 2020.8.22.

② (“Joint Statement on Japan-United States Strategic Energy Partnership Meeting ,” January 25 , 2020 , available at: <https://www.enecho.meti.go.jp/en/category/others/jusep/pr20200318.html> 2020.8.22.

地区的能源获得。2018年11月,美国、澳大利亚、日本、新西兰和巴布亚新几内亚签署并发布联合声明,宣布建立五国伙伴关系,共同加入“巴布亚新几内亚电气化伙伴关系”(Papua New Guinea Electrification Partnership)倡议,支持巴布亚新几内亚扩展电力供应。^①2019年8月,蓬佩奥在“湄公河下游国家倡议”(Lower Mekong Initiative)部长级会议上宣布了“日美湄公河电力伙伴关系”(Japan-U.S. Mekong Power Partnership)倡议,该倡议旨在支持地区电网发展,通过培育自由、开放、稳定和基于规则的地区电力市场,促进湄公河国家的经济增长,提升其电力联通,满足其电力需求,促进地区电力交易及其一体化。2019年8月,美国和日本发布《关于日美湄公河电力伙伴关系的联合声明》,承诺与湄公河国家合作,维持和推动更具可持续性的能源部门和高质量的能源基础设施发展。^②

美国与澳大利亚在该地区的能源合作也非常密切。2018年2月,美国总统特朗普与澳大利亚总理马尔科姆·特恩布尔(Malcolm Turnbull)宣布建立“美澳在印太地区的战略能源伙伴关系”,以促进印太地区基础设施建设和能源合作。2018年7月,美澳举行年度“2+2”部长级磋商,两国把能源安全列为美澳能源战略伙伴关系关注的内容。2018年10月,美国国务院主办第一次年度美国-澳大利亚能源安全对话。2019年8月,美澳举行年度“2+2”部长级磋商,双方同意在印太地区支持安全、可靠和可承受的能源供应。^③

美国与印度的能源合作与近年来两国关系的突破性发展是一致的。2017年6月,美国总统特朗普和印度总理莫迪宣布建立美印战略能源伙伴关系。2018年4月,美国和印度举行第一次美印战略能源伙伴关系会议。两国合作寻求提升能源安全,促进能源部门增进产业与利益攸关者的接触。^④作为发挥美印战略能源伙伴关系之潜力的第一步,美国和印度建立了天然气特别工作组。2018年7月,美国贸易发展署与印度基础设施租赁和金融服务有限公司(Infrastructure Leasing & Financial Services Limited, IL&FS)签署协议,为后者提供技术援助。2019年10月,美国和印度在美印清洁能源金融工作组(U.S.-India Clean Energy Finance Task Force)之下发起

① “The Papua New Guinea Electrification Partnership,” November 17, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/papua-new-guinea-electrification-partnership/>, 2019.7.19.

② “Joint Statement on the Japan-United States Mekong Power Partnership (JUMPP),” Media Note, Office of the Spokesperson, August 2, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-japan-united-states-mekong-power-partnership-jumpp/>, 2020.4.19.

③ “Australia and the United States: An Alliance for the Future,” Office of the Spokesperson, August 5, 2019, available at: <https://www.state.gov/australia-and-the-united-states-an-alliance-for-the-future/>, 2020.4.30.

④ (“India-US Strategy Energy Partnership Joint Statement,” April 17, 2018, available at: <http://pub.nic.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1529335>, 2019.8.10.

了“灵活资源倡议”(Flexible Resources Initiative, FRI),以制定有效战略,确保印度电力系统在未来十年具有整合可再生能源所需要的弹性,同时充分满足其日益高涨的电力需求。^① 2019年12月,美国与印度举行年度“2+2”部长级对话。双方强调了建立美印战略能源伙伴关系的重要性,即支持印度实现电网现代化;使更广泛的现代能源资源并入印度电力系统;增加对能源效率和空气污染的关注。^② 2020年7月,美国与印度举行第二次美印战略能源伙伴关系会议。两国签署谅解备忘录,在战略石油储备方面展开合作。美国国务院与印度电力部签署意向书,力图通过“灵活资源倡议”提升印度电网的弹性和稳定性,支持印度的能源转移,动员私营部门投资。美国商务部在“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议下发起成立了印度能源工业工作组(Energy Industry Working Group for India),以促进私营部门间的联系和美印能源合作。在美印天然气特别工作组之下,美国联邦能源管理委员会(Federal Energy Regulatory Commission, FERC)和印度石油和天然气管理委员会(Petroleum and Natural Gas Regulatory Board, PNGRB)签署了关于石油和天然气监管框架内信息交换的备忘录。

从2013年起,美国和韩国每年都举行“能源安全对话”。在美韩“能源安全对话”框架下,双方一致同意提升能源伙伴关系,以强化盟国和伙伴的能源安全,加强能源投资和贸易需要的制度基础,推动能源技术和解决方法的创新。2018年6月,美国和韩国举行第五次“能源安全对话”。双方讨论了国家能源政策、双边能源合作、地区能源议题以及两国在多边能源论坛的合作等议题。^③ 2019年6月,美韩举行第六次“能源安全对话”,双方同意继续合作,提升能源安全,以互利方式发展能源产业。^④ 通过“高级经济对话”“韩美联合公私经济论坛”(ROK-U.S. Joint Public-Private Economic Forum)以及“韩美商业对话”等双边机制,美韩两国为支持印太地区能源部门发展进行了多项合作。

在能源合作和能源安全领域,美国与东盟及其成员国也进行了密切合作。美国-东盟能源合作工作计划(U.S.-ASEAN Energy Cooperation Work Plan)开展了一些促进东盟地区电力和天然气市场发展、使用先进清洁能源技术和提升能源效率的活

① “United States and India Launch Flexible Resources Initiative: Growth through Clean Energy,” Media Note, Office of the Spokesperson, October 4, 2019, available at: <https://www.state.gov/united-states-and-india-launch-flexible-resources-initiative-growth-through-clean-energy/> 2020.4.20.

② “Joint Statement on the Second U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue,” December 19, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-second-u-s-india-22-ministerial-dialogue/> 2020.5.14.

③ “U.S.-Republic of Korea Energy Security Dialogue,” Media Note, Office of the Spokesperson, June 8, 2018, available at: <https://www.state.gov/u-s-republic-of-korea-energy-security-dialogue/> 2020.9.6.

④ “Outcomes of 6th ROK-US Energy Security Dialogue and Track 1.5 Roundtable on ROK-US Energy Cooperation,” (C)1974-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net> June 3, 2019, available at: http://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=320535 2020.8.16.

动。通过“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议,美国为东盟石油理事会(ASEAN Council on Petroleum)提供支持,提升跨境管道管理和天然气质量标准化方面的最佳做法。^①2019年9月,国务院助理国务卿弗朗西斯·R.范宁(Francis R. Fannon)率领美国代表团参加了东盟能源部长会议(ASEAN Ministers on Energy Meeting, AMEM)、东亚峰会能源部长会议(East Asia Summit Energy Ministers Meeting)和东盟能源商业论坛(ASEAN Energy Business Forum, AEBF),目的是强化美国在印太地区的能源伙伴关系,支持东盟国家的能源安全。

在所有东盟成员国中,美国与越南的能源合作进展比较突出。2018年3月,美国和越南举行第一次“美越能源安全对话”,两国政府代表和技术专家就加强越南能源安全和可持续经济增长面临的挑战与机遇等议题交换了看法。2019年4月,美国和越南举行第二次“美越能源安全对话”,双方承诺进一步深化能源安全合作。美国国务院能源局为越南电力监管局(Electricity Regulatory Authority of Vietnam, ERAV)提供了技术援助。美国国际开发署还在电力部门改革方面与越南工业与贸易部进行了合作。2019年9月,美国国务院助理国务卿范宁和越南工业和贸易部副部长邓黄安(Dang Hoang An)签署了一项谅解备忘录,宣告建立美越全面能源伙伴关系。通过这一伙伴关系,美国与越南政策和技术层面的能源官员进行了更加频繁和直接的交流,提升了两国间的能源合作。^②

美国与东盟各国公司在能源方面的合作已取得许多具体进展。泰国印多拉玛合资公司(Indorama Ventures)从亨茨曼公司(Huntsman Corporation)购买了价值20亿美元的石油化学资产。通用电气在孟加拉国达卡附近投资3.9亿美元建设了一个发电厂,并投资3.5亿美元建立了一个600兆瓦的天然气发电厂。美国一些公司还投资了孟加拉国和越南的液化天然气终端、液化天然气发电项目。

2. 基础设施与开发性金融

亚洲开发银行2017年度的报告认为,要想维持亚洲的增长势头,消除贫困并对气候变化做出反应,从2016年到2030年,需要投资26万亿美元,相当于每年投入1.7万亿美元。^③这意味着,亚洲国家的基础设施发展蕴含着巨大利益,任何谋求在该地区发挥重要影响的国家都不可能忽视这种利益。2018年1月,美国国务院负责南

① “The United States and ASEAN: An Enduring Partnership,” August 2, 2019, available at: <https://vn.usembassy.gov/the-united-states-and-asean-an-enduring-partnership/>, 2019.10.2.

② “United States and Vietnam Institutionalize Energy Partnership,” September 30, 2019, available at: <https://www.state.gov/united-states-and-vietnam-institutionalize-energy-partnership/>, 2020.8.23.

③ Asian Development Bank, “Meeting Asia’s Infrastructure Needs,” 2017, available at: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure-highlights.pdf>, 2020.7.21.

亚和中亚事务的副助理国务卿丹尼尔·罗森布鲁姆(Daniel Rosenblum)在孟加拉国国际战略研究院(Bangladesh Institute of International and Strategic Studies)发表演讲时说,扩大经济上的互联互通是美国“印太战略”的一个主要目标。由于基础设施薄弱给互联互通带来了严重困扰,^①因此,基础设施建设成为美国在印太地区的一个优先关注。2018年7月,蓬佩奥宣布设立“基础设施交易与援助网络”(Infrastructure Transaction and Assistance Network)项目,目的是充分利用美国的开发性金融和援助手段,促进私营部门的投资。为充分发挥该倡议的核心职能,美国设立了一些新项目,并扩大对其伙伴既有的援助,以高效规划并满足它们的基础设施需要;设立了“交易咨询基金”(Transaction Advisory Fund),提供交易咨询服务;设立了“全球基础设施协调委员会”(Global Infrastructure Coordinating Committee, GICC),协调国务院、商务部、财政部、能源部和交通部,以及美国国际开发署、美国贸易发展署、海外私人投资公司(现为美国国际开发金融公司(US International Development Finance Corporation, DFC)、美国进出口银行及其他部门,共同促进私营部门在全世界的投资,以及美国政府技术援助和开发金融工具的运用。

在印太地区基础设施开发方面,美国与日本、澳大利亚、韩国及其他印太国家之间也进行了密切合作,包括政策协调、融资支持和具体项目合作等。

2017年11月,特朗普总统访问日本,并在与安倍晋三首相会谈时表示,印太地区的基础设施项目应符合市场竞争和透明负责任的融资安排、开放和公平的市场准入以及高标准的良好治理等原则。^②同时,美国贸易发展署与日本经济产业省签署合作备忘录,合作为印太地区提供高品质能源基础设施解决方案,为印太地区第三国建设高质量的能源基础设施提供支持;美国海外私人投资公司与日本国际协力银行及日本出口与投资保险公司(Nippon Export and Investment Insurance, NEXI)签署谅解备忘录,以在印太地区提供高品质的美日基础设施投资替代方案。^③2018年4月,美国国务院与日本外务省主办了第二次公共-私营部门关于两国在第三国开展基础设施合作的圆桌讨论会,150多位政府官员和私营部门代表参会。讨论会期间,美国和日

① Daniel Rosenblum, “The United States and the Indo-Pacific Region,” January 30, 2018, available at: <https://bd.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/70/Remarks-by-Deputy-Assistant-Secretary-of-State-Dan-Rosenblum-on-the-United-State-and-the-Indo-Pacific-Region-English-January-30-2018.pdf>, 2020.9.14.

② “President Donald J. Trump’s Summit Meeting with Prime Minister Shinzo Abe of Japan,” November 6, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/11/06/president-donald-j-trumps-summit-meeting-prime-minister-shinzo-abe-japan>, 2017.11.8.

③ “President Donald J. Trump’s Visit to Japan Strengthens the United States-Japan Alliance and Economic Partnership,” November 6, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-visit-japan-strengthens-united-states-japan-alliance-economic-partnership/>, 2017.7.5.

本众多政府部门和公司确定了扩大合作的途径,以及在商业合作、共同融资、风险缓解、政策倡议、能力建设等领域开展的具体活动。2018年9月,日本国际合作署和美国海外私人投资公司签署合作备忘录,目的是合作满足发展中国家特别是印太国家的开发资本需求,资助私营部门的项目。2018年11月,美国和日本组建经济和结构政策工作组,推动植根于透明和开放、基于市场融资和债务可持续性原则的基础设施投资。美日两国还在“七国集团”“20国集团”和亚太经济合作组织等国际舞台上为推动高品质基础设施发展和投资的国际标准进行了合作。2018年11月,美国、日本、越南和巴布亚新几内亚共同倡议的“亚太经济合作组织高质量基础设施开发与投资手册”(APEC Guidebook on Quality of Infrastructure Development and Investment)经过修改后,得到亚太经济合作组织所有经济体的认可。

美国和日本的私营公司在印太国家一些具体项目上的合作已取得不少进展,比如在孟加拉国、印度尼西亚和阿拉伯联合酋长国等国开展液化天然气发电项目和燃气发电商业项目;开展日本-关岛-澳大利亚海底光纤电缆项目;为孟加拉国提供援助,帮助其建设和改善跨境公路网,提高内陆港口的效率。此外,美国贸易发展署与日本经济产业省合作提供培训和其他能力建设援助,以改善越南和菲律宾的采购实践,并合作进行东南亚液化天然气基础设施项目可行性研究,提供技术援助支持。

美日两国政府部门还合作组织各种形式的活动,推动两国企业在印太地区及全球市场上合作,比如在休斯敦举行液化天然气圆桌会议;在华盛顿举办“扩大全球天然气基础设施——能源出口周”;在河内举办高质量的基础设施培训项目;在东京举行“亚太经合组织关于高质量基础设施的东京会议”。

在印太地区基础设施开发和融资方面,美国与澳大利亚、韩国也进行了深度合作。2018年2月,美国海外私人投资公司与澳大利亚签署了一份谅解备忘录,目的是推动两国支持印太地区高品质的基础设施投资,鼓励改革,改善监管、透明度和当地资本市场。在2018年7月举行的美国和澳大利亚年度“2+2”部长级磋商中,双方都表示两国将与伙伴国合作,支持该地区基于原则、可持续的基础设施发展,以促进增长和稳定。^①2019年8月,美国和澳大利亚举行第29次“2+2”部长级磋商,双方重申坚持20国领导人大阪峰会提出的关于高质量基础设施投资的原则,并承诺通过美、日、澳三边基础设施伙伴关系、新的澳大利亚太平洋基础设施融资机制以及美国

① “U.S., Australia Hold Consultations on Indo-Pacific Defense, Economic Development,” July 24, 2018, DOD News, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/1583080/us-australia-hold-consultations-en-in-do-pacific-defense-economic-development/> 2020.8.17.

开发金融公司,把这些原则应用于该地区的项目之中。^①

2019年10月,美国财政部与韩国经济和财政部(Ministry of Economy and Finance, MOEF)签署了《加强基础设施融资和市场建设合作备忘录》(Memorandum of Understanding to Strengthen Infrastructure Finance and Market Building Cooperation),以进一步推动双边基础设施领域的金融合作,通过市场导向的私营部门投资支持印太地区的基础设施发展。^②美韩还深化了两国开发金融机构的联系,韩国海外基础设施与城市发展公司(Korea Overseas Infrastructure & Urban Development Corporation, KIND)与美国海外私人投资公司承诺进一步在印太地区加强合作,并通过签署谅解备忘录使合作正式化,促进投资和增长。^③

2018年11月,在第六次美国-东盟峰会会议期间,美国副总统彭斯和新加坡总理李显龙举行会谈,双方探讨了美国国际开发金融公司与新加坡“基础设施亚洲”(Infrastructure Asia)公司在印太地区合作推动可持续的基础设施发展的方式。2019年3月,美国海外私人投资公司执行总裁和首席执行官戴维·薄希金(David Bohigian)与新加坡贸易与工业部副部长卢克·吴(Luke Goh)签署谅解备忘录,以加强美国海外私人投资公司与新加坡“基础设施亚洲”公司的合作,推动基础设施贸易与投资。^④2019年10月,美国财政部副部长贾斯汀·穆奇尼奇(Justin Muzinich)与新加坡金融和教育部第二部长英兰妮(Indranee Rajah)签署“加强基础设施金融和市场建设合作框架协议”(Framework to Strengthen Infrastructure Finance and Market Building Cooperation),以实现美国和新加坡通过市场导向的私营部门投资满足印太地区重要基础设施需求的共同目标。^⑤

2018年2月,美、日、印三国在华盛顿举行“三边基础设施工作组”(Trilateral Infrastructure Working Group)会议。2018年5月,美国商会的美印商业委员会(US-India Business Council)和美日商业委员会(US-Japan Business Council)发起了“印太基

① “Joint Statement: Australia-US Ministerial Consultations (AUSMIN) 2019,” available at: <https://au.usembassy.gov/joint-statement-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2019/>, 2020.5.26.

② “United States and Republic of Korea Sign Framework to Strengthen Infrastructure Finance and Market Building Cooperation,” October 17, 2019, available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm795> 2020.8.23.

③ “Joint Statement on the 4th Republic of Korea-United States Senior Economic Dialogue,” November 6, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-4th-republic-of-korea-united-states-senior-economic-dialogue/> 2020.8.23.

④ “Memorandum of Understanding between Singapore and the United States to Deepen Cooperation on Infrastructure Development,” March 21, 2019, available at: https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2019/03/Press-release-on-OPIC-MTI-IA-Infrastructure-MOU-Signing_2.pdf 2020.8.23.

⑤ “United States and Singapore Sign Infrastructure Finance and Market Building Cooperation Framework,” October 16, 2019, available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm793> 2020.8.23.

基础设施三边论坛”(Indo-Pacific Infrastructure Trilateral Forum) ,作为私营部门的平台,撬动美、日、印三国私营部门的力量,与某些政府倡议合作,满足印太地区基础设施和互联互通方面的巨大需求。^①

美、日、澳之间的三边合作更为突出。2018年7月,美国海外私人投资公司在新加坡召集了第一次三边会议,讨论了开展基础设施投资合作、建立正式三边伙伴关系等问题。同月,美国海外私人投资公司与澳大利亚外交与贸易部和出口金融和保险公司、日本国际协力银行在华盛顿宣布,建立“印太地区基础设施投资三边伙伴关系”(Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific),以投资印太地区的基础设施项目,解决发展面临的关键性挑战,增加互联互通,促进经济增长。^②2018年8月,美日澳举行三边战略对话第八次部长级会议。三方强调了通过可持续的基础设施的发展,以开放、透明、非排他以及财政上负责任的方式按照国际标准提升互联互通的重要性。^③

2018年11月,美国海外私人投资公司、日本国际协力银行、澳大利亚外交与贸易部及出口金融和保险公司签署三方谅解备忘录,开始在印太地区实施“基础设施投资三边伙伴关系”。^④此后,三边伙伴在美、日、澳举行多次会议,确定在印太地区开展的联合项目。2019年4月,三方向巴布亚新几内亚派出联合代表团,确定若干可能的项目。2019年8月,三方高级代表赴印度尼西亚,考察合作支持印尼及整个印太地区基础设施发展的机会。

从建立这种伙伴关系起,美日澳三方还一直持续建立和提升各自的基础设施融资能力。美国建立了美国国际开发金融公司,把海外私人投资公司转变成现代开发金融机构。澳大利亚扩大了出口金融和保险公司的授权和融资能力,并提出新的印太基础设施倡议。日本国际协力银行建立了三边基础设施伙伴关系工作组。

2019年6月,美日澳三方在东京举行会议,评估“三边基础设施伙伴关系”实施

① “Indo-Pacific Infrastructure Forum Launched to Tap Private Sector in India, US, Japan,” May 15, 2018, available at: <https://www.financialexpress.com/infrastructure/indio-pacific-infrastructure-forum-launched-to-tap-private-sector-in-india-us-japan/1168164/> 2020.8.23.

② “US-Japan-Australia Announce Trilateral Partnership for Indo-Pacific Infrastructure Investment,” July 30, 2018, available at: <https://www.dfc.gov/media/opic-press-releases/us-japan-australia-announce-trilateral-partnership-indo-pacific> 2020.8.23.

③ “Australia-Japan-United States Trilateral Strategic Dialogue Joint Ministerial Statement,” August 5, 2018, available at: <https://www.state.gov/australia-japan-united-states-trilateral-strategic-dialogue-joint-ministerial-statement/> 2020.4.30.

④ “Joint Statement of the Governments of Australia, Japan, and the United States of America on the Trilateral Partnership for Infrastructure Investment in the Indo-Pacific,” 17 Nov. 2018, available at: <https://www.pmc.gov.au/media/joint-statement-governments-australia-japan-and-united-states> 2020.6.4.

情况。三方发表联合声明,重申致力于继续推动其目标,动员和支持私营部门资本,开展新的重要基础设施项目,提升数字互联互通和能源基础设施,并在印太地区达致其他共同优先发展关注。^① 2019年11月,美国海外私人投资公司、澳大利亚外交和贸易部与日本国际协力银行联合发布了“蓝点网络”(Blue Dot Network)倡议,目的是让政府、私营部门以及公民社会在开放和包容的框架下共同推动高质量的基础设施开发标准,在印太地区和整个世界推动市场驱动的、透明的、财政上可持续的基础设施发展。

3. 数字经济与网络安全

近些年来,数字经济和网络安全问题在世界经济和贸易中的地位越来越重要。美国商务部经济分析局(Bureau of Economic Analysis, BEA)的评估显示,2006~2016年,美国数字经济平均每年增长5.6%,已成为美国经济的亮点,在2016年占国内生产总值(以当年美元计算)的6.5%。^② 数字经济和网络安全问题也成为特朗普政府在“印太战略”框架下与印太国家之经济接触的重要关注点。

为改善伙伴国的数字互联互通和扩大美国技术出口的机会,蓬佩奥在2018年7月宣布了“数字互联互通与网络安全伙伴关系”(Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership)倡议。除建立公私伙伴关系、支持数字基础设施发展外,该倡议还提供技术援助,以改善伙伴国的数字监管政策,增强其网络安全能力,应对共同威胁。美国国际开发署在实施该倡议方面发挥着领导作用。美国贸易发展署与美国私营部门及海外项目赞助商合作,投资关键互联互通和网络安全项目,以支持印太地区开放、可靠和安全的通讯的发展。

特朗普治下美国与日本在数字贸易和网络安全方面的合作,基本延续了之前奥巴马政府的做法。美国与日本在数字贸易和网络安全领域的两个对话机制——美日网络对话和美日互联网经济政策合作对话——都保持着有效运作。2017年7月,美国和日本举行第五次美日网络对话,双方就情境感知、国内政策和国际舞台合作以及能力建设等广泛的网络议题交换了看法。2018年7月,美日举行第六次美日网络对话,双方就两国的网络战略、管理网络风险、政府和产业界信息共享最佳实践等进行了讨论。2019年11月,美日举行第七次美日网络对话,两国承诺确保网络空间的开放、兼容、可靠和安全,以应对日益兴起的网络挑战。

① “US, Japan, Australia Reaffirm Commitment to Indo-Pacific Infrastructure Development,” 25 June 2019, available at: <https://www.dfat.gov.au/news/media/Pages/us-japan-australia-reaffirm-commitment-to-indo-pacific-infrastructure-development> 2020.6.4.

② (Kevin Barefoot et al., “Defining and Measuring the Digital Economy,” Working Paper, March 15, 2018, available at: <https://www.bea.gov/system/files/papers/WP2018-4.pdf> 2020.8.23.

2017年9月,美国和日本举行第八次互联网经济政策合作对话。双方都强调了包容、开放和透明的互联网治理制度的重要性,决定继续合作在“七国集团”“20国集团”、经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)、亚太经济合作组织、自由在线联盟(Freedom Online Coalition, FOC)、国际电信联盟(International Telecommunication Union, ITU)、信息社会世界峰会(World Summit of Information Society, WSIS)、互联网名称与数字地址分配机构(Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN)、互联网治理论坛(Internet Governance Forum)等国际舞台上讨论全球互联网政策。^①2018年7月,美日举行第九次互联网经济政策合作对话,双方代表与美日两国私营部门代表就5G移动技术和未来互联网安全问题进行了讨论,并强调继续致力于合作改善全球的数字经济政策环境。^②2019年10月,美日举行第十次互联网经济政策合作对话。两国强调,继续致力于推动开放、兼容、可靠和完全的互联网,重申致力于建立包容、开放、透明、以多方共同管理方式为基础的互联网治理体系,合作扩大对亚太经济合作组织跨境隐私规则体系(Cross-Border Privacy Rules, CBPR)的参与。双方还承诺参与国际政策讨论,充分发挥数据和数字经济的全部潜能;继续与国际伙伴合作,推动支持国际数据流动的规则;在智慧城市、网络基础设施及网络安全等领域继续合作,支持塑造自由和开放的印太地区。^③在美日互联网经济政策合作对话框架下,美国和日本成立了“美日战略数字经济伙伴关系工作组”(Working Group on the Japan-U.S. Strategic Digital Economy Partnership)。

美日在数字经济和网络安全领域开展了一些具体合作,包括:合作开展日本-关岛-澳大利亚海底光纤电缆项目;美国国土安全部和日本经济产业省针对东盟成员国和其他印太伙伴联合开展了工业控制系统的培训;合作举行数字和网络安全领域的各种国际研讨会及类似活动,推动印太地区国家网络安全能力建设;合作推动印太地区智慧城市发展;合作举行研讨会和活动,推动亚太经济合作组织跨境隐私规则制度;支持卓越中心(Centers of Excellence),分享网络安全最佳实践等。

除日本外,美国在数字经济与网络安全方面与澳大利亚、东盟、菲律宾、新加坡、

① “Joint Press Statement for the 8th U.S.-Japan Policy Cooperation Dialogue on the Internet Economy,” September 25, 2017, available at: https://www.soumu.go.jp/main_content/000509172.pdf 2020.7.27.

② “Joint Statement on the 9th U.S.-Japan Policy Cooperation Dialogue on the Internet Economy,” Media Note, Office of the Spokesperson, July 27, 2018, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-9th-u-s-japan-policy-cooperation-dialogue-on-the-internet-economy/> 2019.7.21.

③ “Joint Statement on the 10th U.S.-Japan Policy Cooperation Dialogue on the Internet Economy,” October 11, 2019, available at: <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-10th-u-s-japan-policy-cooperation-dialogue-on-the-internet-economy/> 2020.7.25.

韩国等国家和地区都加强了合作,特别是与新加坡、韩国合作,为印太国家智慧城市建设、网络安全以及与数字经济相关的能力建设等提供支持。

2018年2月,美国和澳大利亚同意加强合作,支持两国间数字贸易的增长,确保互联网的开放、自由和安全,并支持全球数字贸易自由化和便利化。^①目前,美国也在探讨与澳大利亚谈判签订数字经济贸易协定。

东盟的数字经济是地区经济增长的主要驱动力,但该地区仍然面临着互联互通和网络安全方面的挑战。2018年11月,在第六次美国-东盟峰会期间,美国与东盟发布了《美国-东盟领导人关于网络安全合作的声明》(ASEAN-United States Leaders' Statement on Cybersecurity Cooperation),承诺致力于扩大和深化合作,推动形成开放、兼容、可靠和安全的信息与通信技术环境,促进效率、创新、通信和经济繁荣;进一步加强网络安全方面的合作;通过在数字经济领域增进信任和信心的政策,促进经济增长;缩小东盟内部的数字鸿沟(digital divide)和信息与通信技术发展方面的差距,推动数字基础设施领域的高效投资;支持东盟加强其能力,反对把信息和通信技术用于恐怖主义目的。^②美国副总统彭斯在演讲中宣布了一个新的“美国-东盟智慧城市伙伴关系”(U.S.-ASEAN Smart Cities Partnership)倡议,以支持东南亚数字和城市基础设施发展,促进美国在该地区数字基础设施方面的投资,增加美国-东盟在数字经济领域的商业联系,提升美国与东盟的网络安全合作,促进东南亚的安全与繁荣。^③2019年7月,“美国-东盟智慧城市伙伴关系”启动仪式在华盛顿举行。2019年10月,美国和东盟举行第一次“美国-东盟网络政策对话”(ASEAN-U.S. Cyber Policy Dialogue),双方交换了对国际网络环境、国家网络优先关注、国际舞台上的合作以及各自在该地区的网络能力建设优先关注的看法。^④

2019年2月,美国贸易发展署为菲律宾信息与通信技术部(Department of Information and Communications Technology, DICT)提供资金和技术援助,支持菲律宾实施国家宽带网络计划,以促进菲律宾高品质信息和通信基础设施的发展,帮助菲律宾信

① “President Donald J. Trump's Meeting with Australian Prime Minister Malcolm Turnbull Strengthens the United States-Australia Alliance and Close Economic Partnership,” February 23, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-meeting-australian-prime-minister-malcolm-turnbull-strengthens-united-states-australia-alliance-close-economic-partnership/> 2019.5.25.

② “ASEAN-United States Leaders' Statement on Cybersecurity Cooperation,” available at: <https://asean.usmission.gov/asean-united-states-leaders-statement-on-cybersecurity-cooperation/> 2020.7.30.

③ “Remarks by Vice President Pence at the 6th U.S.-ASEAN Summit,” November 14, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-6th-u-s-asean-summit/> 2020.7.30.

④ “Co-Chairs' Statement on the Inaugural ASEAN-U.S. Cyber Policy Dialogue,” Media Note, Office of Spokesperson, October 3, 2019, available at: <https://www.state.gov/co-chairs-statement-on-the-inaugural-asean-u-s-cyber-policy-dialogue/> 2020.5.6.

息与通信技术部为服务水平低下的市场提供更好的宽带服务,同时也为美国公司在菲律宾扩大市场提供机会。

2019年5月,韩国外交部、美国国务院与私营部门合作,为东盟成员国及其他印太伙伴提供了关于支持5G部署所必需的政策框架的联合培训。美国和韩国还与其他志同道合的伙伴合作加强网络能力建设。韩国与“东盟智慧城市网络”和“美国-东盟智慧城市伙伴关系”相协调,参与了该地区的智慧城市建设。2019年6月,特朗普总统访问韩国,双方都强调致力于促进形成一种开放和创造性的环境,推动地区数字经济的繁荣。

2018年8月,美国国务院和新加坡外交部、网络安全局合作组织了“第三国培训项目”研讨班,来自东盟十国及东帝汶和墨西哥的26位政府官员讨论了各种地区和全球层面的网络实践。2018年10月,美国国务院、司法部和国土安全部与新加坡知识产权办公室、新加坡海关以及新加坡警察部队合作开展“第三国培训项目”,举办了关于地区网络犯罪和知识产权执法的研讨班,为东盟国家官员提供关于保护知识产权之最佳实践的培训。2018年11月,在第六次美国-东盟峰会期间,彭斯副总统和新加坡总理李显龙宣布两国签署谅解备忘录,强调加强两国在诸如基础设施、能源、金融技术、电子商务等关键领域的联合行动,并通过提升商业合作平台推动智慧城市建设。彭斯副总统和李显龙总理还宣布了一项新的美国-新加坡网络安全技术援助项目,利用美国私营部门的专门技术提升东盟成员国的网络安全。

(三) 对中国发起“贸易战”

从经济层面看,特朗普政府对中国发起“贸易战”也是它进一步打开中国市场、扩展美国经济利益的尝试。在2016年总统竞选期间,特朗普就宣称中美贸易存在巨大不平衡,中国“不公平的贸易行为”扭曲了全球市场并损害了美国企业,中国占了美国的便宜。入主白宫之后,特朗普政府在贸易问题上对中国的指责变本加厉,这些指责包括:中国长期采取产业政策和不公平贸易行为支持中国公司,使许多美国公司无法进行公平竞争;中国的产业政策损害了美国及全世界的公司;中国对美国出口产品征收更高的关税;中国倾销和不公平地补贴大量出口美国的产品,损害了美国国内产业;美国与中国的货物贸易多年来保持逆差;中国盗窃知识产权,每年给美国创新者造成数十亿美元的损失,损害了美国的创新和就业等。^①2017年8月,美国商务部部长罗斯在《华尔街日报》撰文表示,世界上很多政府采取的政策把美国工人和企业

① “President Donald J. Trump Is Confronting China’s Unfair Trade Policies,” May 29, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trump-confronting-chinas-unfair-trade-policies/>.
©1994-2026 China Academic Journal Electronic Publishing House. All Rights Reserved. <http://www.cnki.net>
2020.8.10.

置于不利地位。它们表达了对自由市场的承诺,同时批评美国的做法是贸易保护主义。而实际上,恰恰是这些国家采取了不公平的贸易行为,为美国出口设置了壁垒,维持着对美国的大量贸易盈余。除关税外,中国和欧洲还对进口的商品施加了大量非关税贸易壁垒,并通过补贴、低息贷款、能源补贴、增值税专项退税、低于市场价格的房地产出售和租赁等资助其出口。^①由于中美在经贸问题上存在严重分歧,最终导致两国陷入“贸易战”。

2017年3月,特朗普总统签署行政命令,指示美国商务部部长罗斯对美国的贸易赤字以及违反贸易规则、损害美国及美国工人的行为进行全面评估。2017年4月,习近平主席访问美国并与特朗普总统举行会谈。特朗普总统在会谈中强调了“中国政府干预经济造成的挑战”,“对中国工业、农业、技术和网络政策对美国就业和出口之影响表达了严重关切”,并要求中国采取具体措施为美国工人创造公平的竞争环境,实现对等的市场准入。^②

2017年8月,美国贸易代表根据《1974年贸易法》(Trade Act of 1974)第301条款发起对中国贸易行为的调查。美国贸易代表办公室的调查认为“第一,中国利用外国股权限制……及其他投资限制,要求或施压美国公司对在中国实体进行技术转移。中国还利用行政审查和许可程序要求或强制技术转移,这会破坏美国投资和技术价值,并削弱美国公司的全球竞争力。第二,中国对美国公司的投资和活动施加了实质性的限制和干预,包括限制技术许可的条件。这些限制剥夺了美国技术所有者的议价能力和根据市场确定技术转移条件的能力。因而,寻求许可技术(license technologies)的美国公司必须以有利于中国接受者利益的不公平条件进行技术转移。第三,中国指挥和推动中国公司对美国公司和资产的系统性投资和获取,以获得先进技术和知识产权,并因中国政府的产业计划而在重要产业导致大规模技术转移。第四,中国支持未经许可侵入美国公司的电脑网络,并进行盗窃活动。这些行为给中国政府提供了未经许可获得的知识产权、商业秘密或机密商业信息,……支持了中国的战略发展目标,包括其科技进步、军事现代化和经济发展目标等。”^③2017年11月,特朗普在访问中国期间强调了平衡双边贸易关系的重要性,并敦促中国降低贸易赤字,通过清除贸易壁垒,确保公平和对等地对待美国公司和美国对华出口的商品,实施市场

① Wilbur Ross, “Free-Trade Is a Two-Way Street,” *The Wall Street Journal*, August 1, 2017, available at: <https://www.wsj.com/articles/free-trade-is-a-two-way-street-1501542569>, 2020.9.4.

② “Statement from the Press Secretary on the United States-China Visit,” April 7, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-united-states-china-visit/>, 2020.8.10.

③ “Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation,” March 22, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/>, 2020.8.10.

导向的改革,清除强制知识产权转移和盗窃的行为。^①

进入2018年,美国对中国发起“贸易战”。2018年1月,特朗普政府指责中国钢铁生产过剩,称其对全球市场的影响损害了美国的国家安全。3月8日,特朗普政府正式批准对从中国进口的钢、铝分别征收25%和10%的关税。3月22日,特朗普总统签署备忘录,指示贸易代表办公室和财政部采取一切恰当行动,解决中国“不合理或歧视性的以及阻碍或限制美国商业的行为、政策和做法”,^②并发布指令,对从中国进口的约600亿美元商品征收25%的关税,同时限制中国企业对美投资。3月23日,中国商务部宣布拟对从美国进口的部分产品加征15%的关税。4月3日,美国贸易代表办公室发布了加征关税的商品清单,建议对来自中国的价值500亿美元主要涉及信息和通信技术、航天航空、机器人、医药、机械等行业的商品,加征25%的关税。4月4日,中国国务院关税委员会决定对原产美国的大豆、汽车、化工品等14类106项价值500亿美元的商品加征25%的关税。4月5日,特朗普总统要求美国贸易代表办公室依据“301”调查,对从中国进口的另外1000亿美元商品加征关税。6月15日,美国政府发表声明,对1102种价值500亿美元的中国商品征收25%的关税,第一批340亿美元商品关税于7月6日开始征收。作为回应,中国国务院关税委员会决定对原产美国的659项价值约500亿美元的进口商品加征25%的关税。7月6日,中国也对同等规模的美国产品加征25%的关税。7月11日,美国政府宣布了对从中国进口的约2000亿美元商品加征10%关税的措施。8月2日,美国贸易代表表示,拟将对从中国进口的2000亿美元商品加征的税率由10%提高到25%。作为回应,8月3日,中国国务院关税税则委员会决定对原产美国的5207个税目、价值约600亿美元的商品,加征25%、20%、10%、5%不等的关税。8月23日,美国针对价值160亿美元的中国产品征收25%的关税生效,中国进行了对等反击。9月18日,美国政府宣布实施对从中国进口的约2000亿美元商品加征关税的措施,自9月24日起加征关税税率为10%,自2019年1月1日起加征关税税率提高到25%。9月24日,美国对大约2000亿美元的中国进口商品征收额外10%的关税,中国进行了反击,对约600亿美元的美国进口商品额外加征5%~10%的关税。

在陷入“贸易战”的同时,中美两国也为解决问题进行了磋商。2018年12月,中美两国元首在布宜诺斯艾利斯20国峰会期间达成共识,暂停加征新关税,为后续贸

① “Fact Sheet on President Trump’s Visit to China,” 15 November, 2017, available at: <https://china.usembassy-china.org.cn/fact-sheet-president-trumps-visit-china/> 2020.8.10.

② “Presidential Memorandum on the Actions by the United States Related to the Section 301 Investigation,” March 22, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-actions-united-states-related-section-301-investigation/> 2020.8.10.

易磋商营造良好氛围。但是,特朗普政府在 2019 年 5 月 10 日又把中国出口美国的价值 2000 亿美元商品关税提高到 25%;9 月 1 日,又正式对中国价值 3000 亿美元的输美产品中的第一批加征 15% 关税。从 2018 年 5 月到 2020 年 1 月,经过 13 轮、20 余次谈判,中美双方最终在华盛顿签署《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》,即中美第一阶段经贸协议。该协议涵盖了知识产权、技术转让、食品和农产品贸易、金融服务、宏观经济政策、汇率问题和透明度、扩大贸易、双边评估和争端解决等内容,这些都是中美经贸争端中的核心议题。中国在谈判中做出了一定让步,但这与中国深化改革、扩大开放的方向是一致的。国务院副总理刘鹤在协议签署仪式上表示,中美达成第一阶段经贸协议,有利于中美两国,有利于世界。这是一份互利共赢的协议,能够稳定全球经济发展,促进世界和平与繁荣,符合两国生产者、消费者和投资者的利益。^①

综上所述,特朗普治下美国与印太国家的经济接触,针对不同国家采取了不同的方式:通过谈判更新了《美韩自由贸易协定》,与日本达成《美日贸易协定》和《美日数字贸易协定》;与盟国和伙伴国合作,推动东南亚和南亚地区的能源安全和能源发展、基础设施发展与融资,以及数字经济和网络安全等领域的发展;试图通过“贸易战”迫使中国让步。虽然接触方式不同,但它们与特朗普政府“印太战略”的原则和目标都是一致的。

三 美国与印太国家经济接触的特点

特朗普治下美国与印太国家的经济接触虽然与前任政府的政策和做法有所不同,但在很多方面保持了延续性。之前美国政府与相关印太国家建立的许多对话机制、经济领域的具体倡议、项目等都得以延续,并继续发挥着重要作用。综观特朗普治下美国与各印太国家的经济接触,可以看到以下四个非常明显的特点。

(一) 以“全政府方式”推动与印太国家的经济接触

“全政府方式”是美国推进其战略实施的一种指导思想,它非常明显地体现在其“印太战略”推进的具体实践当中。美国国务院在 2019 年 11 月发布的报告明确指出,“美国正在实施一种全政府战略,捍卫已经对印太地区发挥重要作用的价值观,包括:尊重所有国家的主权和独立;和平解决争端;推动自由、公平、对等和基于开放

① 《中美签署第一阶段经贸协议》,新华社,2020 年 1 月 16 日,参见网页:http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-01/16/content_5469696.htm 2020.8.1.

的投资,透明的协定以及互联互通的贸易;遵守国际法的航行自由和飞越自由规定。”^①

作为战略实施的指导思想,“全政府方式”在美国与印太国家的经济接触中体现得特别突出。美国政府多个部门,包括国务院、美国国际开发署、商务部、财政部、能源部、贸易与发展署等,都参与到与印太国家的经济接触活动中。除这些政府部门外,海外私人投资公司和进出口银行等也在其中发挥着重要作用。美国国会在2018年制订并通过了《更好地利用投资引导开发法案》(Better Utilization of Investment Leading to Development Act),通过立法为推动美国与印太及其他地区的经济接触提供了保障。根据该法案,美国在2019年10月前合并美国海外私人投资公司、美国国际开发署的发展信贷管理局(Development Credit Authority)、各企业基金(Enterprise Funds)以及私人资本和微小企业(Private Capital and Microenterprise)办公室,成立了新的美国国际开发金融公司,提升了美国的开发性金融能力并使之现代化,以更好地刺激私营部门投资,扩大美国在基础设施领域的投资。^②

“全政府方式”在美国商会举办的活动以及美国政府部门(如国务院、美国国际开发署等)提出和实施的一些倡议中,体现得非常突出。2018年7月,美国商会主办首届“印太商业论坛”,国务卿蓬佩奥、商务部部长罗斯、能源部部长里克·佩里(Rick Perry)、美国国际开发署署长马克·格林(Mark Green)、海外私人投资公司总裁和首席执行官雷·W.沃什伯恩(Ray W. Washburne)以及美国进出口银行主席杰弗里·格瑞什(Jeffrey Gerrish),都出席并发表了演讲。2019年11月,美国和泰国政府、美国商会、美国-东盟商业理事会(U.S.-ASEAN Business Council)及泰国商会在曼谷举办“印太商业论坛”,美国商务部部长罗斯、美国进出口银行主席金伯莉·里德(Kimberly Reed)、美国贸易发展署代理署长托马斯·哈迪(Thomas Hardy)、海外私人投资公司执行副总裁戴维·薄希金、美国国际开发署副署长邦妮·格利克(Bonnie Glick),以及国务院负责经济增长、能源和环境问题的副国务卿基斯·克拉齐(Keith Krach)等美国高级官员,都参加了论坛。

美国实施的“通过能源促进亚洲增长与发展”倡议,是由国务院能源资源局(Bureau of Energy Resources)领导、在印太地区发展可持续和安全的能源市场的“全政

① U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, 2020.8.16.

② “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APECCEO Summit, Port Moresby, Papua New Guinea,” November 16, 2018, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>, 2019.5.25.

府”倡议,美国财政部、商务部、美国进出口银行、美国国际开发署、美国贸易发展署、海外私人投资公司、能源部及农业部等机构都为其提供了支持。

美国与日本在“战略能源伙伴关系”之下进行的合作和美国与印度推进“灵活资源倡议”的做法,也都体现了“全政府方式”的思想。在美日“战略能源伙伴关系”之下,美国国际开发金融公司、美国进出口银行提供了公共融资选择,美国进出口银行和日本出口与投资保险公司签署了再保证和共同融资协议,以提升美国和日本联合融资和合作的机会。美国和日本的各种机构采取了多项行动,开展了众多项目。在美国和印度发起的“灵活资源倡议”的实施过程中,印度电力部与新能源和可再生能源部(Ministry of New and Renewable Energy, MNRE)、中央电力监管委员会(Central Electricity Regulatory Commission, CERC)和石油天然气管理委员会(Petroleum and Natural Gas Regulatory Board, PNGRB)合作在其中发挥了领导作用。美国国务院和联邦能源管理委员会(Federal Energy Regulatory Commission, FERC)共同领导着美国的参与,美国能源部和美国国际开发署等机构也参与其中。

(二) 重视发挥私营部门的作用

特朗普治下美国与印太国家的经济接触,从根本上讲是服务于美国私营部门和私营资本之利益的。这是由美国经济制度的基本特点决定的。美国几乎没有国有企业,美国私营部门和私营资本的利益就是美国国家利益之所在。美国与印太地区经济联系的拓展也主要依赖于私营部门和私营资本。从根本上说,通过私营部门间的接触,美国在印太地区的经济实力和竞争优势才能得到最好的展示。^①

2018年10月通过的《更好地利用投资引导开发法案》强调,美国的政策是促进欠发达国家以市场为基础的私营部门的发展和经济增长。^②根据该法案建立的美国国际开发金融公司的目标是:动员和促进私营部门资本和技术参与欠发达国家的经济发展,以及转型国家从非市场经济向市场经济的发展,以与发展援助目标互为补充,并促进美国的外交政策利益。^③

2019年8月,美国国务院副国务卿约翰·J. 苏利文(John J. Sullivan)在印度-美国论坛(India-U.S. Forum)发表演讲时说,美国关键的外交政策是创造条件,促进该地区私营部门更好地发挥领导作用,这是唯一被证明有助于长期的、可持续和包容性

① Anthony B. Kim, “Why the Indo-Pacific Is a Critical Region for US Engagement,” *The Daily Signal*, October 19, 2018, available at: <https://www.dailysignal.com/2018/10/19/why-the-indo-pacific-is-a-critical-region-for-us-engagement/>, 2020.8.18.

② Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018, SEC. 101. Statement of Policy.

③ (Better Utilization of Investments Leading to Development Act of 2018) SEC. 102. United States International Development Finance Corporation (b). <http://www.dailysignal.com/2018/10/19/why-the-indo-pacific-is-a-critical-region-for-us-engagement/>

增长的道路。^① 2020年1月,美国国务院助理国务卿帮办沃尔特·道格拉斯(Walter Douglas)在“美国关于印太地区的愿景”说明会上说,“从经济方面看,‘印太战略’的关键在于推动私营部门在该地区的发展。美国之所以这么做是因为美国本身也是这么做的。美国非常相信私营部门领导的倡议,……‘印太战略’的目标是帮助其他国家更具竞争力,并吸引更多私营部门的投资。”^②

无论是美国提出的倡议,还是美国与日本、澳大利亚及其他印太国家之间的合作,都特别注重推动发挥私营部门的作用。2018年7月,美国商会主办了“印太商业论坛”,目的是探讨政府工具和政策如何才能促进与私营部门的伙伴关系,使印太地区释放出全部潜力。蓬佩奥在会上宣布了“数字互联互通与网络安全伙伴关系”“通过能源促进亚洲增长与发展”“基础设施交易与援助网络”等倡议,旨在促进美国私营部门在该地区的投入,支持更多的美国出口机会。蓬佩奥在演讲中强调了美国私营部门在确保印太地区的一种可持续的、财政上负责任的经济未来方面发挥的至关重要的作用,并表示美国的战略是“寻求促进美国商界发挥其最大潜能”。^③ 美国国际开发署署长马克·格林在演讲中阐述美国国际开发署在印太地区的使命时说,美国国际开发署可以作为一个起催化作用的行为体,激励和引导私人投资,把私营企业加入进来,解决发展面临的挑战。他表示,这既符合企业利益,也符合美国国际开发署的利益。^④ 2019年11月,“印太商业论坛”在曼谷举行,来自美国和印太地区的1000多位商界和政府领导人参加,其中包括近200位美国商界管理人员和来自其他印太国家的商界管理者600多人。美国商务部部长罗斯率领由爱依斯电力公司(AES Corporation)等近20家美国公司组成的商业代表团参加了论坛。

在与日本、印度、澳大利亚、新西兰、新加坡、韩国、印度尼西亚、越南、蒙古国等国在能源安全与能源合作、基础设施与开发性金融以及数字经济与网络安全等领域开展合作的过程中,美国也重视发挥私营部门的作用,通过多种方式推动私营部门的参与,合作开展了一些双边或多边项目。美国商务部国际贸易管理局与日本经济产业

① “Deputy Secretary John J. Sullivan at India-U.S Forum,” New Delhi, India, August 16, 2019, available at: <https://translations.state.gov/2019/08/16/deputy-secretary-john-j-sullivan-at-india-u-s-forum/>, 2020.8.16.

② “The U.S. Vision for the Indo-Pacific Region,” January 30, 2020, available at: <https://www.state.gov/the-u-s-vision-for-the-indo-pacific-region-2/>, 2020.5.20.

③ Michael R. Pompeo, “America’s Indo-Pacific Economic Vision,” Indo-Pacific Business Forum, U.S. Chamber of Commerce, Washington, D.C., July 30, 2018, available at: <https://www.state.gov/remarks-on-americas-indo-pacific-economic-vision/>, 2019.7.5.

④ “U.S. Agency for International Development Administrator Mark Green’s Remarks at the Indo-Pacific Business Forum,” U.S. Chamber of Commerce, Washington, D.C., July 30, 2018, available at: <https://www.usaid.gov/news-information/press-releases/jul-30-2018-administrator-mark-green-remarks-indo-pacific-business-forum>, 2019.1.13.

省合作在越南、印度尼西亚、泰国、新加坡等国组织了多场活动,把美国和日本的私营部门聚集起来,使它们了解政府联合提供的工具,并帮助促进开展地区能源项目的美国和日本的公司之间的伙伴关系。

重视私营部门在美国与印太国家的经济接触中发挥的作用,也是美国的力量和优势之所在。但是,要扩大私营部门在美国与该地区的经济接触中的作用,还需要创造必要的条件。由于许多印太国家的政治和法治环境尚不完善,美国在与印太国家的接触中特别重视推动它们改善治理水平,反对腐败,创造开放和透明的市场,塑造基于规则的秩序。

(三) 注重与盟国和伙伴的合作

对于特朗普政府“印太战略”的推进来说,美国与盟国和伙伴的合作至关重要。在2019年11月美国国务院发布的报告中,蓬佩奥指出,“美国、我们的盟国和伙伴处于维护自由和开放的地区秩序的最前沿。所有国家都有一个共同的责任:支持、支撑自由和开放的印太地区的规则和价值。我们正在提升与盟国、伙伴以及东盟等地区组织、湄公河国家、太平洋岛国以及我们的战略伙伴印度合作的速度和范围,以应对共同的挑战,促进共同的愿景。”^①

美国与印太国家之间具体的经济接触活动,明显地体现了特朗普政府对与盟国和伙伴之合作的重视。这既体现在美国与日本、韩国等盟国在贸易政策的协调和贸易规则的重塑方面,也体现在它与日本、澳大利亚等国为推动印太地区基础设施与融资、能源合作与能源安全以及数字经济与网络安全等领域的发展而进行的深入和具体的合作中。这些合作既包括政策协调,也包括融资合作和具体项目的开展;既包括技术援助,也包括能力建设与培训;既包括与传统盟国的合作,也包括对新兴伙伴的支持。经济领域的这些深入、具体、广泛的合作,不仅有助于推动美国及其盟国和伙伴的经济利益,并强化其共同的印太愿景,而且有助于巩固它们共同的地缘战略利益。对美国来说,这有助于加强它在印太地区的存在,并大幅提升其影响力。

国家间往往存在着各种竞争,但经济领域的竞争不同于其他领域的竞争,往往不是零和竞争。在正常的国家间关系中,经济和贸易领域的合作往往更加重要。特朗普治下的美国与印太国家的经济接触是其塑造所谓“自由和开放的印太地区”这一愿景的重要组成部分。从经贸关系角度理解,美国的作为主要是为美国私营部门创造一种“公平竞争”的环境。这样的环境只能通过各国之间的合作才可能达成。当

^① U.S. Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>, 2020.8.16.

然,美国与盟国和伙伴在经贸领域的合作的影响,不会仅仅局限于经贸领域,还会涉及美国与印太国家接触的其他领域,进而使美国获得更大的战略利益。

(四) 着眼于规则的塑造

虽然美国总统特朗普入主白宫后很快就宣布退出“跨太平洋伙伴关系协定”,但这并不意味着美国从印太地区撤退。美国试图用不同于以往的方式“实现公平竞争”,“让美国的增长最大化”。^①在特朗普政府看来,“跨太平洋伙伴关系协定”不是非常好的交易,对美国可能没有好处。^②2017年11月,特朗普在亚太经济合作组织工商领导人峰会上传递出清晰、公开的信息:美国寻求植根于公平和对等原则的强健的贸易关系,愿意以此为基础与该地区任何国家达成双边贸易协定。^③

特朗普政府积极推动塑造自由和开放的印太地区。在经济层面上,其目标是重塑地区贸易规则,促进遵守高标准和尊重当地主权的、自主的经济和商业接触,实现自由、公平和对等的贸易,为美国企业创造公平竞争的舞台。2018年4月,美国国务院负责东亚和太平洋事务的助理国务卿帮办黄之瀚(Alex N. Wong)在关于“印太战略”的说明会上说,在讨论自由、公平和对等的贸易时,需要注意两个部分:第一,确定贸易协定的自由贸易路径规则,即如何在双边基础上降低贸易壁垒,并通过亚太经济与合作组织等国际组织致力于改革该地区的经济,以使其对贸易和投资更加开放;第二,必须遵守自由贸易规则,确保各国不能滥用规则,不能强迫技术转移,不能过度重视其大型国企,不能盗窃知识产权。如果不遵守自由贸易规则,随着时间的推移,自由、公平和对等的贸易机制终将被削弱。这不仅对美国的繁荣有害,而且对该地区和整个世界的繁荣有害。^④

虽然特朗普政府与不同印太国家的经济接触方式有所不同,但在很大程度上都是其为塑造世界贸易规则而进行的努力。其中,美国和日本达成《美日数字贸易协定》标志着双方迈出了建立高标准的、开放的互联网规则的重要一步。^⑤特朗普政府

① “Background Press Call on the Vice President’s Travel to South Korea, Japan, Indonesia, and Australia,” April 14, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/background-press-call-vice-presidents-travel-south-korea-japan-indonesia-australia/> (2019-05-01)。

② “Telephonic Press Briefing with Secretary of Commerce, Wilbur Ross,” November 5, 2019, available at: <https://www.state.gov/telephonic-press-briefing-with-secretary-of-commerce-wilbur-ross/>, 2020.5.20。

③ “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” Ariyana Da Nang Exhibition Center, Da Nang, Vietnam, November 10, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>, 2019.1.14。

④ “Briefing on The Indo-Pacific Strategy, Special Briefing,” April 2, 2018, available at: <https://www.state.gov/briefing-on-the-indo-pacific-strategy/>, 2020.5.1。

⑤ Daniel Russel, “The U.S.-Japan Alliance and America First: Coping with Change in the Indo-Pacific,” at Johns Hopkins SAIS 2019 Reischauer Lecture, November 19th, 2019, available at: <https://asiasociety.org/policy-institute/us-japan-alliance-and-america-first-coping-change-indo-pacific>, 2020.9.14。

的做法虽然与奥巴马政府的做法有很大的不同,但在塑造更高标准的、符合美国利益的世界贸易规则这一点上,它们是一致的。

美国对塑造规则的重视,并非仅仅体现在强调所谓的“开放”“公平”“对等”“自由”的概念上,还体现在其推进具体规则之形成的努力之中。在2019年5月亚洲开发银行年度会议上,美国与澳大利亚、印度、印度尼西亚和马绍尔群岛一起讨论了高质量基础设施投资融资倡议和指导原则。在2019年6月召开的20国大阪峰会上,美国与其他国家共同确立了“20国集团高质量基础设施投资原则”(G20 Principles for Quality Infrastructure Investment)。美国海外私人投资公司、澳大利亚外交和贸易部以及日本国际协力银行联合发布的“蓝点网络”倡议,也旨在把政府、私营部门及其他组织召集在一起,制定高品质的全球基础设施开发标准。

四 美国与印太国家的经济接触对中国的影响

美国在印太地区有广泛的利益和深刻的影响。它与印太国家的经济接触本无可厚非,但随着中美关系日趋紧张,全面竞争态势日益明显,人们在理解美国与印太国家的经济接触时很难不赋予它更多意涵。从以上对美国与印太国家具体经济接触活动的梳理及对这种接触之特点的分析,可以大致看出它可能会对中国产生的影响。下面主要从秩序竞争、规则塑造以及中国自身应对方式的选择三个方面,对这种影响进行初步分析。

(一) 美国与印太国家的经济接触具有强烈的秩序之争意涵

美国关于印太地区的愿景是,塑造一个由独立、强大和繁荣的国家组成的自由和开放的地区。^①在特朗普政府的战略思维中,经济接触与国家安全是一体的,与印太国家的经济接触是被置于美国国家安全框架之内来考量的。正因为如此,加之近年来中美关系的竞争性、对抗性加剧,所以美国与印太国家的经济接触被赋予与中国进行秩序之争的内涵。2017年的《美国国家安全战略》报告明确指出,“印太地区正在发生着自由主义的和压制性的两种世界秩序愿景之间的地缘政治竞争……尽管美国寻求继续与中国合作,但中国正在利用经济诱惑和惩罚、影响力行动和隐含的军事威胁,说服其他国家听从其政治和安全议程。中国的基础设施投资和贸易战略强化了其地缘政治诉求。”^②

① “Key Topics: Bureau of East Asian and Pacific Affairs,” available at: <https://www.state.gov/key-topics-bureau-of-east-asian-and-pacific-affairs/> 2020.4.16.

② (The White House, “National Security Strategy of the United States, December 2017,” pp.45-46, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 2020.9.3.

美国政府一些官员的言论非常明显地体现了美国与印太国家的经济接触所包含的秩序之争意涵。2018年7月,蓬佩奥在越南首都河内演讲时表示,自由和开放的印太地区是美国真正的首要关注,美国致力于塑造国家间相互尊重主权、支持法治、促进负责任的商业活动的印太地区,寻求在该地区建立基于尊重、公平和法治等价值的伙伴关系。^①2019年4月,蓬佩奥在国会作证时称,特朗普政府上台之时,美国面临着系列威胁,“美国面对的是这样的中国,它妄图扩展其经济腐败模式,提升军事实力,完善其对人民的奥威尔式的控制。”^②

2019年8月,美国国务院副国务卿约翰·苏利文(John J. Sullivan)在印度-美国论坛(India-U.S. Forum)发表演讲时说,“从南太平洋到印度洋,中国的发展模式正在颠覆已经在该地区促进和平和繁荣的合作的取向。……我们追求的是中国在基于规则的秩序下进行公平竞争,但我们不可能单独完成这个任务,而需要志同道合的伙伴。这就是美印伙伴关系的活力成为决定中国最终能否成功塑造亚洲、实现其目标的重要因素的原因之所在。”^③2019年9月,国务院助理国务卿史达伟(David R. Stilwell)在参议院对外关系委员会作证时说,尽管美国在加强和推动印太地区自由和开放的秩序方面已取得重大进展,也越来越关注某些正积极寻求挑战这种秩序的国家,致力于与任何遵守规则的国家合作,但美国也将反对任何采用掠夺性行动削弱这些规则的国家。……在经济上,中国政府正使用与自由和公平的贸易不符的政策武器,……以其竞争者为代价,建立北京的制造业基础。^④

2019年11月,美国国防部负责印太安全事务的助理国防部长兰德尔·薛瑞福(Randall Shriver)在《防务一号》(Defense One)主办的会议上说,中国的经济和军事抱负与美国及印太地区各国的抱负不同,“中国人希望建立一个更加适应其独裁主义模式的体系,使他们能够在该地区施加更大的经济和军事影响。而美国和印太地区其他国家希望塑造一个自由和开放的印太地区。”^⑤2020年2月,美国印太司令部司令菲尔·戴维森(Phil Davidson)在澳大利亚罗伊研究所(Lowy Institute)演讲时说,

① “Secretary of State Michael R. Pompeo at a Business Community Reception,” July 8, 2018, available at: <https://www.state.gov/secretary-of-state-michael-r-pompeo-at-a-business-community-reception/> 2020.4.21.

② Department of State FY 2020 Budget Request, Testimony, Michael R. Pompeo, Secretary of State, April 9, 2019, available at: <https://www.state.gov/department-of-state-fy-2020-budget-request/> 2020.4.16.

③ John J. Sullivan, “Remarks at India-U.S. Forum,” August 16, 2019, available at: <https://www.state.gov/remarks-at-india-u-s-forum/> 2020.5.18.

④ “Testimony Before the Senate Foreign Relations Committee,” September 18, 2019, available at: <https://www.state.gov/testimony-before-the-senate-foreign-relations-committee/> 2020.5.20.

⑤ David Vergun, “Competition Grows Between U.S. Military and Chinese,” DOD Official Says, November 8, 2019, available at: <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2012792/competition-grows-between-us-military-and-chinese-dod-official-says/> 2020.5.7.

“印太地区所有国家在该地区内部都处于一种战略竞争之中。这是以北京为中心的秩序与自由和开放的印太秩序之间的竞争。共产党中国正在积极寻求取代业已建立的基于规则的国际秩序,以在该地区确立新的国际规范和行为,以及新的关系。北京采取的方式是恶性的,……中国正在寻求改变世界秩序,建立一种使中国国家权力比国际法更加重要的秩序。”^①

2012年以来,中国提出并积极推行“一带一路”倡议,国内不少学者将其视为中国的战略进行论述,甚至有学者把“一带一路”倡议和亚洲基础设施投资银行视为中国对抗美国主导的“跨太平洋伙伴关系协定”的战略举措。美国战略界也有人认为,中国的“一带一路”倡议是对第二次世界大战后美国塑造的世界秩序的挑战。因此,美国与印太国家的经济接触,很难不被赋予秩序之争的意涵。

(二) 与印太国家的经济接触反映了美国重塑世界贸易规则的意图

奥巴马政府时期,美国曾积极主导“跨太平洋伙伴关系协定”的谈判,试图塑造一种面向21世纪的、高标准的世界贸易规则。虽然特朗普总统宣布美国退出“跨太平洋伙伴关系协定”,但这并不意味着美国放弃了塑造世界贸易规则的努力。美国只是换了一种方式来塑造更符合美国利益的贸易规则。理解特朗普治下美国与印太国家的经济接触,不能把它与之前美国与印太地区诸国的经济接触截然分开。实际上,特朗普治下美国与印太国家的经济接触,无论是内容还是形式,都保持着很大的延续性,同样体现了美国塑造世界贸易规则的本质,只是形式、内容和侧重点与之前有所不同而已。

修改《美韩自由贸易协定》,与日本达成《美日贸易协定》和《美日数字贸易协定》,明显地体现了美国的这种意图。美国在与其盟国及伙伴合作推动印太地区能源、基础设施及数字经济之发展方面提出并实施的一些倡议,也体现了美国塑造具体规则的努力。

蓬佩奥的高级政策顾问布赖恩·胡克(Brian Hook)说,美国推行的经济接触模式对于印太地区的国家是最健康的;是高质量的、透明的,而且财政上是可持续的。^②美日澳三国提出的“蓝点网络”倡议,也体现了美国在标准制定方面的努力。“蓝点网络”确立的标准是以“对透明度与责任担当、财富和资源的主权、当地劳工和人权、

① Phil Davidson, “The United States’ Interest in the Indo-Pacific,” Feb. 14, 2020, available at: <https://www.pacom.mil/Media/Speeches-Testimony/Article/2085461/the-united-states-interests-in-the-indo-pacific/>, 2020.7.17.

② “Pompeo to Announce U.S. Economic Initiatives in ‘Indo-Pacific’,” July 30, 2018, Reuters, available at: <https://www.yonissafaki.com/en/economy/pompeo-to-announce-us-economic-initiatives-in-indo-pacific-3437580>, 2020.5.20.

法治、环境以及采购和融资过程中政府良好实践的尊重”为基础的。^①

对中国发起“贸易战”,在一定程度上也体现了特朗普政府塑造有利于美国的贸易规则的努力。2019年9月26日,特朗普总统在谈到贸易政策时表示,美国将会对抗中国扭曲市场的技术转让要求和知识产权侵权行为,以及其他危害美国在关键领域之创新的不公平做法。如果中国进行必要的改革,改变其扭曲贸易政策的做法,不采取新的有害政策阻碍贸易,进一步扭曲世界市场,那么世界经济包括中国国内经济都会受益。美国希望达成一个对两国都有利的协议,不能接受对美国人民不好的协议。^②

特朗普政府发起“贸易战”的做法,对中国的贸易政策及中国与世界的经贸关系构成了挑战。中国不仅需要关注“贸易战”对中国的影响,还需要关注特朗普政府推动塑造或与其他国家达成的贸易规则对中国的潜在影响。特朗普政府与印太国家进行经济接触的所有努力,都会对未来美国与印太国家乃至整个世界的经贸关系产生某种影响。

(三) 中国对美国与印太国家间经济接触的认知及应对方式的选择

美国与印太国家的经济接触的影响,势必外溢到经贸领域之外。特朗普政府把经贸议题“安全化”,会导致对这些议题的理解变得复杂化,使解决经贸议题上的分歧变得更加困难。这反过来也会影响中国对美国与印太国家之经济接触的看法,赋予其更多战略意涵,从而在整体上影响中国的战略判断和应对方式的选择。理解美国与印太国家的经济接触对中国的影响,除了考虑它在地区秩序和贸易规则方面对中国构成的挑战外,还应充分考虑中国自身对这种接触的认知及应对方式的选择可能带来的影响。

对于特朗普治下的美国与其盟国和伙伴合作推动印太地区能源合作、基础设施和数字经济之发展的做法及其对中国发起的“贸易战”,可以从两个角度来理解:第一,视之为特朗普政府塑造地区秩序和世界贸易规则之努力的一部分;第二,视之为特朗普政府挑战、打压和遏制中国发展的战略举措。从这两个不同角度来理解,可能会产生两种截然不同的应对思路。如果以第一种判断为基础,中美之间或许还有许多可以对话、谈判和合作的空间;如果以第二种判断为基础,两国关系的竞争性和对抗性无疑会进一步加剧,两国合作的空间会被大大压缩。遗憾的是,近年来中美关系

① “U.S. Offers Business Engagement Plan to Indo-Pacific Partners,” November 23, 2019, available at: <https://ip-defenseforum.com/u-s-offers-business-engagement-plan-to-indo-pacific-partners/> 2020.7.12.

② “Senior State Department Official On Indo-Pacific Issues at the 74th Session of the United Nations General Assembly,” September 26, 2019, available at: <https://www.state.gov/senior-state-department-official-on-indo-pacific-issues-at-the-74th-session-of-the-united-nations-general-assembly/> 2020.5.18.

日益恶化,美国对中国的负面认知日益定型。特朗普政府对华政策的一个重要方面是,试图把“中国”“中国人民”与“中国共产党”区分开来。这实际上意味着中美两国已经走上了“意识形态”对抗的道路。这无疑会影响到中国对美国与印太国家经济接触之战略意涵的认知。

但无论如何,我们需要对美国的战略意图有明确的理解,更要对美国的能力做出准确判断。在做出政策选择时,我们应始终把最大限度地维护自身国家利益作为核心目标,更多地把对美国能力的判断而非对其战略意图的理解作为政策选择的依据。在美国对华对抗态势加剧的情况下,中国需要有更积极的作为,做出更积极的应对。在处理中美关系时,在需要合作、能够合作以及合作更符合中国利益的领域,应该大力推动合作,不能让某些领域的矛盾、分歧甚至对抗影响到两国在能够合作、应该合作的领域的合作。中国在处理与印太地区其他国家的关系时,应更理性地认知美国与这些国家的经济接触,更积极地与区域内国家进行合作,共同推动贸易、投资等领域的规则塑造。我们需要理性地认识美国与其他国家之间在经贸问题上的矛盾和分歧,避免过度放大对这些矛盾和分歧的认识,更多地关注它们化解矛盾和分歧的方式和结果及其可能产生的影响,并从中汲取经验。

总之,认识特朗普治下美国与印太国家的经济接触及其对中国的影响,关键要把握住这些接触的特点,充分认识这些接触对印太地区秩序和世界贸易规则塑造的影响,并在此基础上理性地认识美国在印太地区的存在,以及美国与印太国家的经济接触对中国的影响。

仇朝兵:中国社会科学院美国研究所副研究员

(本文责任编辑:罗伟清)

U.S. Diplomacy and Sino-American Relations

The U.S. Economic Engagement in the Indo-Pacific and Its Implications for China

Qiu Chaobing (87)

Economic engagement in the Indo-Pacific is a critical pillar of the U. S. Indo-Pacific strategy and one of the most important concerns of the Trump administration in its promotion of this strategy. Four characteristics can be seen through the U.S. economic engagement: the whole-of-government as a critical way of thinking has been embodied in most of its engagement efforts; the private sector plays a fundamental role in the engagement; cooperation with allies and partners is critical for the engagement; and rule-making for international trade is also an important part of the engagement. The U.S. effort in regional-order shaping and trade rules-making embodied in its economic engagement in the Indo-Pacific has posed a great challenge for China.

The China-U.S. Science and Technology Exchanges from 1971 to 1978: The Origin , Practice , and Narration

Zhang Jing (122)

The resumption of China-U.S. Science and Technology (S&T) exchanges in the 1970s was based on the close relationship between the scientific communities of the two countries since the early 20th century. On the Chinese side , the resumption of S&T exchanges with the U.S. represented not only a continuation of China's S&T exchanges with other western countries since the mid-1950s , which were interrupted during the Culture Revolution , but also the resumption and expansion of China-Western S&T exchanges in the 1970s. On the American side , the resumption of S&T exchanges with China was not only the outcome of American scientific community's effort to actively promote exchanges with China since the late 1950s , but also another important practice of American Cold War science diplomacy. In the historical process of China-U.S. rapprochement , the S&T exchanges directly served both countries' diplomatic objectives. Although the original intentions of the two governments to promote the normalization of diplomatic relations through non-governmental S&T exchanges were con-