

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2024.06.001

美国的新贸易政策范式及对我国的启示 ——基于美欧 TTC 和 IPEF 框架内容的比较研究^{*}

刘 慧 陈 波

(上海 WTO 事务咨询中心, 上海 200336)

摘 要: 在经历了特朗普主义对全球贸易体系的冲击之后, 拜登政府进一步从底层逻辑上重塑了美国的对外贸易政策, 重塑后的美国对外贸易政策由追求“成本效率优先”转变为追求“安全优先”。美欧 TTC 和 IPEF 是美国贸易政策范式新思维的典型表现, 二者战略目标不同, 在美国对外贸易政策转变中的地位亦有所不同。内容上, 美欧 TTC 和 IPEF 在数字经济、供应链和清洁经济议题上存在高度重叠, 显示出拜登政府的新贸易政策倡议旨在新兴技术、供应链韧性以及环境标准的规则制定方面, 与成员方取得共识与合作。相关谈判也将对中国在全球供应链中的地位和参与区域经贸规则治理产生影响, 为此要积极应对。

关键词: 美欧 TTC; 印太经济框架; 贸易政策范式新思维; 供应链韧性

中图分类号: F741/F75

文献标识码: A

文章编号: 2095—8072(2024)06—0005—13

21 世纪以来, 全球价值链分工的快速演进推动了经济全球化高速扩张, 全球经济由此实现了持续几十年的繁荣发展, 但与此同时国际政治经济格局加速演变, 全球发展深层次矛盾日益突出(戴翔和张雨, 2021)。西方世界内部区域民族国家的政治利益与资本全球化的经济利益之间的冲突引发的矛盾, 发达经济体与发展中经济体之间因经济全球化不均衡发展导致各国在利益分配上的矛盾, 以及不同所有制性质的市场主体之间竞争引起的矛盾, 均日益尖锐, 从而导致全球范围内的贸易保护主义抬头(上海 WTO 事务咨询中心, 2022)。特朗普上任后, 一直以“美国优先”为核心理念, 在多个领域实行保护主义政策。在经历了特朗普主义对全球贸易体系的冲击之后, 美国两党开始重新思考美国对外贸易政策, 拜登政府上台之后, 进一步从底层逻辑上重塑了其对外贸易政策的新思路(陈靓, 2022)。

美国对外贸易政策演变的背后逻辑是什么? 具体表现在哪些方面? 给中国的经贸发展带来怎样的挑战? 这是当前理论界和实际部门均需要回答的重大问题。为此, 本文通过对美国对外贸易政策演变的底层逻辑进行梳理, 介绍美国对外贸易政策转变的载体——美国与欧盟贸易技术委员会(U.S.-EU Trade and Technology Council, 下称美欧 TTC)和印度—太平洋经济繁荣框架(下称 IPEF)的谈判目标和所涉及的议题内

^{*}基金项目: 本文受教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“全球价值链、国际贸易政策体系‘双重构’的影响与应对研究”(项目编号: 22JZD041)和教育部人文社会科学研究一般项目“复杂网络视角下中国全球产业链网络节点地位测度与提升对策研究”(项目编号: 22YJA790080)的资助。

容,重点分析美欧TTC和IPEF在内容上涉及的共同议题和特点,理清美国对外贸易政策转变中的利益诉求。从美国的利益诉求出发,判断我国未来在全球贸易和全球供应链中可能面临的挑战,并提出相关的应对建议。

一、美国对外贸易政策思维演变

(一) 美国对外贸易政策演变的背后逻辑

近年来,跨国公司通过供应链网络和服务外包等多样化渠道来推进全球化生产,从而优化全球资源配置,实现产业的全球布局。在此背景下,跨国公司在全球范围内追求效率优先和成本最低化的配置推动了上一轮经济全球化和全球价值链的深入发展。然而,以跨国公司效率优先和成本最低化的全球价值链分工体系导致全球生产和供应链布局的失衡不断加剧,区域民族国家与跨国资本之间的利益冲突日益尖锐。拜登政府上台之后,从美国国家利益的角度重新梳理了其面临的基本挑战。

美国国家安全顾问沙利文明确指出,当前美国面临四个方面的问题与挑战,即美国的工业基础被掏空、美国在地缘政治与安全竞争上面临新的国际形势、日益加剧的气候危机与对清洁能源转型的需求,以及“不平等及其对民主的破坏”。^①拜登政府认为,产生这些挑战的一个重要因素是过去几十年美国信奉自由贸易和放任经济自由的经贸政策,因为该经贸政策假设市场总是能有效地分配资本,但事实上正是以跨国公司为代表的资本在全球范围内追求效率优先和成本最低化将制造业转移出美国,带来了这一系列问题。这些问题对美国造成了严重的经济风险和国家安全脆弱性,美国政府深刻认识到“将经济问题与包括国家安全在内的更广泛的国家利益分开考虑,将越来越困难”,美国的目标应该是“实现自由但安全的贸易”(Olson, 2022a)。因此,其对外贸易政策在底层逻辑上放弃了二战以来推动的自由贸易政策,要求贸易政策必须服务于所谓的国家安全,由“安全优先”替代“成本效率优先”。

(二) 美国对外贸易政策演变的表现

为推动安全优先并提升美国国内制造业竞争力,美国总统拜登自上任以来,在聚焦“以工人为中心”的基础之上,充分吸收了特朗普经贸政策的经营理念(以美国单边力量为基础)与贸易政策遗产(维持对华301关税、阻挠WTO争端解决机制恢复正常)(Olson, 2022b),将美国经济转型、重振美国制造业视为重要任务,采取了一系列的经济政策。美国的经济政策分为对内的产业支持政策和对外的经济联盟外交政策(李巍和王丽, 2022)。在产业政策方面,美国通过了包括《基础设施投资与就业法案》《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》在内的一系列法案,有意将“关键产业”迁回美国(Goger & Pan, 2023)。

^① Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution, April 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

在对外的经济联盟方面，美国的“协调单边主义”议程和行动框架逐步形成，“协调单边主义”是以其国内单边政策为基础，开展与共同价值观的贸易伙伴或盟友之间的协调，统一各方对产业技术标准和未来国际经贸规则重构立场的战略与做法（上海WTO事务咨询中心，2022）。其中最具代表性的“协调单边”行动是美欧TTC和IPEF。作为美国贸易政策新思维在协调单边领域的战略映射，美欧TTC和IPEF，与传统的贸易协定不同，不是“自由贸易协定(FTA)”，而是“框架”性质的协议（Bown & Malmström, 2021）。在内容上，它们忽略了传统贸易协定中通过关税谈判获得市场准入或执行协定的机制，包含了供应链韧性等传统贸易协定中不存在的条款（Willems & Graham, 2022）。

（三）美国贸易政策所涉议题及未来经贸治理体系

为了构建安全的对外贸易体系，美国政府通过美欧TTC和IPEF在多个议题上与传统盟友和第三方合作伙伴展开协调。在具体议题上，美欧TTC协调的范围广泛，涵盖了产业政策与避免补贴竞赛，以价值观规制新兴产业技术，加强在投资安全审查、出口管制、人工智能、半导体供应链、数字基础设施和数字贸易方面的合作等议题。^① IPEF广泛囊括供应链安全与韧性、数字监管、与贸易有关的环境与气候、公平贸易与补贴等领域。内容上，美欧TTC和IPEF所涉及的议题存在一定的重叠，与特朗普政府一样，拜登政府的对外贸易政策也显示出强烈的保护主义色彩，如重组以美国为中心的全球供应链等（Gu, 2022）。

美国将供应链韧性视作所谓的国家安全问题（史沛然，2022），并利用各国对地缘政治不确定性的担忧，促成美国与盟友间达成重构供应链的共识。这必然会导致中国在全球供应链中的重要地位面临挑战，对中国将产生多重影响。此外，从2008年奥巴马政府加入TPP谈判，到2021年拜登政府开始启动美欧TTC和提出IPEF这一概念的13年中，以美国为首，联合各主要发达经济体的“协调单边主义”全球经贸治理体系逐步形成。中国作为最大的发展中国家和世界第二大经济体，在全球经贸治理体系变革的进程中，将扮演怎样的角色，面临什么样的问题值得关注（卢静，2019）。

二、美国新贸易政策范式特征及其表现

（一）美国新贸易政策范式的特征

随着全球化和技术进步，全球发展深层次矛盾日益突出，基于比较优势形成的国际分工格局和国际贸易秩序被打破，美国作为国际贸易秩序的领导者，其对外贸易政策出现重大调整。以“华盛顿共识”为主导的自由主义和开放主义，逐渐让位于以“新华盛顿共识”为主导的现实主义和保护主义（宋国友，2024）。与特朗普政府时期

^① U.S.-EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement, September 29, 2021. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/september/us-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement>.

推行的贸易保护主义一样，拜登政府的对外贸易政策也具有强烈的保护色彩。此轮美国的对外贸易政策范式呈现出一些新特征。

一是追求“安全优先”的保护主义贸易。美国的对外贸易政策由二战以来追求“成本效率优先”的自由贸易，转变为追求“安全优先”的保护主义贸易。“安全优先”成为其对外贸易战略的出发点，不同国家(地区)和行业的经济利益分配格局随之出现调整。美国追求“安全优先”的贸易政策表现在多个方面，包括美国以维护“国家安全”为托辞，不断增加“实体清单”和“未经核实清单”的长度，在“关键技术和新型技术”领域对中国实行出口管制。联合盟友通过美欧TTC在出口管制、投资审查和供应链韧性等领域协调美欧政策，特别是在关键矿物、半导体和电池生产等领域限制其他国家获取某些技术和材料。

二是谋求重构“去中国化”的国际贸易格局。不管是特朗普政府，还是拜登政府，在其发布的《国家安全战略》报告中均将中国视为“战略竞争对手”。对于每一届美国政府来说，《国家安全战略》都是基本的指导原则。基于这一指导原则，美国试图削弱与中国的联系以推动“去中国化”，将其供应链由全球布局向区域布局调整。美国先是依托“美墨加协定”，以严苛的原产地规则构筑区域产业保护壁垒，逐步将布局在海外尤其是中国的中低端制造业转移至临近的加拿大和墨西哥，以实现制造业的“近岸外包”(李玉梅，2024)。随后，拜登政府又进一步将“近岸外包”升级为“友岸外包”，通过IPEF将供应链转移至“值得信赖的合作伙伴”，这一举措将边缘化中国深度参与的地区贸易体系。

三是加强对国内的产业扶持政策。近年来，美国出台了一系列以创新为核心的产业政策，以加速产业变革，提升所谓的美国竞争力。这些政策包括《基础设施投资与就业法》《芯片和科学法》和《通胀削减法》等，为国内新能源汽车、芯片、清洁能源等行业提供巨额资金投入和补贴，以推动高新技术制造产业“回流”美国本土。不仅如此，美国还利用外交政策工具在国外推进国内产业政策，通过战略性部署，使其他国家服务美国的产业战略目标。其主要推动方式是一些机构和非传统的贸易协议，如美欧TTC、矿产安全伙伴关系(MSP)、IPEF等。通过这一方式实现国际间的产业政策协调，避免补贴竞争，从而推动美国国内产业政策的有效实施。

四是实行“协调单边主义”的对外经济联盟策略。美国以国内单边产业政策为基础，与具有所谓“共同价值观”的贸易伙伴之间展开协调，以统一盟友间对产业技术标准 and 未来国际经贸规则重构立场的战略与做法。在对外经济联盟方面，美国逐渐以“协调单边主义”的方式扩大与盟友的合作领域，而非在全球层面进行贸易磋商。其最具代表性的“协调单边”行动体现在跨大西洋地区和印太地区，主要表现在两个方面：一是与传统盟友欧盟就技术问题进行合作，以应对所谓的中国挑战，表现为美欧TTC；二是与印太地区的第三方合作伙伴展开协调，使全球供应链和产业链去中国化，表现为IPEF。可以说，美欧TTC和IPEF是美国贸易政策新思维在协调单边领域的战略映射。

(二) 美国新贸易政策范式的表现

美欧TTC和IPEF的设计与出台是美国贸易政策范式新思维转变的典型表现。自启动以来,美国和欧盟及IPEF合作伙伴,均举行了一系列利益相关方的会议,不难看出美国推动TTC和IPEF的决心和推进势头,参与各方都致力于推动谈判中所达成的共识。

1. 美欧 TTC 的目标和主要进展

就核心目标而言,为了构建安全的对外贸易体系,与传统盟友欧盟在贸易和技术方面进行合作和协调,拜登政府启动了美欧TTC,它被视为接替TTIP、协调跨大西洋经贸关系的重要机制。美欧TTC自成立时就明确其目标,如同其联合声明所表示的:其一,深化跨大西洋贸易和经济关系,并将政策建立在共同的民主价值观之上。为了刺激贸易和投资,美欧同意在全球范围内设定高标准,这些标准的制定需建立在共同的民主价值观之上,包括尊重普遍人权、鼓励兼容的标准和法规。其二,协调处理关键的全球技术、经济和贸易问题的方法。美欧希望在建立有弹性的供应链以及关键和新兴技术方面展开合作,通过制定一个共同的政策来解决供应链问题和技术滥用的问题,以加强各自的供应链安全。

就主要内容和进展而言,美欧TTC每次会议谈判的内容都是在首届部长级会议设立的10个工作组下进行,这10个工作组根据议题内容可分为两类,一类针对美欧之间急需解决的贸易和技术分歧,如技术标准、气候和清洁技术、供应链安全、信息与通信技术、数据治理、中小企业获取和使用数字技术工作组;另一类则是美欧为应对所谓中国挑战而设,如出口管制、投资审查、防止滥用技术威胁安全和人权以及全球贸易挑战工作组。截至2023年12月,美欧TTC已举行四次会议谈判,就谈判成果看,美欧TTC已在以下几个议题上取得了一些实质性的进展:建立标准化信息机制、建立早期供应链风险预警机制、美欧发布首个人工智能路线图以及美欧启动清洁能源激励措施对话等。

2. IPEF 的目标和主要进展

就核心目标而言,自特朗普政府宣布退出TPP以来,美国一直在努力构建面向亚太地区的经济贸易新秩序。特别是2022年拜登访问日韩期间正式提出了《印太经济繁荣框架》(IPEF),并得到了包括越南、马来西亚和新加坡等东盟成员在内的其他13个印太地区经济体的积极响应,这必将从地缘政治格局、国际经贸规则重构和全球供应链调整等多个层面影响亚太地区的经贸环境。IPEF的战略目标可以概括为:其一,构建面向亚太地区的经济贸易新秩序,恢复美国在印太地区的“经济领导地位”。“印太战略”最初以安全议程为重心,拜登政府上台后,在深化安全议题合作的基础上补充经贸层面的短板,印太经济框架正是这一动机的产物,美国将利用该框架逐步把政治安全与经济议题进行捆绑和渗透,从而达到构建面向亚太地区的经济贸易新秩序,恢复美国在印太地区的“经济领导地位”的目的。其二,推动全球供应链去中国化,提高供应链的安全与韧性。新冠疫情反复冲击之下,美国将经济安全问题政治化,提

出依靠“值得信赖的合作伙伴”，建设“更为可靠和有弹性的供应链”。^①在印太经济框架下，美国欲利用自身在市场、投资和技术上的优势，和其盟友打造排除中国的产业链和供应链布局。

就主要内容和进展而言，IPEF内容上主要包括以下四个支柱：贸易、供应链、清洁经济和公平经济。截至2023年11月，围绕四大支柱的谈判目标，IPEF成员国共进行了三轮正式谈判，并在上述四大关键支柱的细节方面均取得了一定的进展，其中以供应链支柱方面取得的进展最为突出。IPEF成员国在供应链支柱领域已达成实质性协议，^②这份由美国主导的拟议协议是拜登政府提出IPEF一年来讨论达成的首个实际成果，旨在建立排华供应链。内容上，该协议将在监测关键物项的供应链、改善危机期间的协调和应对方式、加强供应链物流等方面，提供一个可持久合作的框架。此外，为了执行该供应链协议，成员国已考虑建立三个新的IPEF供应链机构，即供应链理事会、供应链危机应对网络和劳工权利咨询委员会。

三、美欧 TTC 和 IPEF 内容的比较分析

（一）目标比较

近年来，美国对外经贸谈判的工作重点主要是围绕供应链安全与弹性、劳工与人权、气候议程与可持续发展等与其国内优先事项相关的议程，并将美欧TTC和IPEF作为其主要推动路径。但美国在跨大西洋关系中的目标不同于其在亚太地区的目标，目前美国尚未将有约束力的规则摆在美欧TTC的谈判桌上，其目的是在美欧可以协调的技术、经济和贸易问题上取得进展，促进在应对第三国技术挑战方面的合作。而美国在印太地区推动所谓的“经济安全”概念，其目标是削弱区域国家与中国的经济合作纽带，塑造新的国际经贸秩序。因此，美欧TTC和IPEF的战略目标不同，在美国对外贸易政策转变中的地位亦有所不同。

（二）涉及行业比较

美国和欧盟致力于深化在技术问题上的合作，以及协商如何解决双边贸易纠纷和应对来自中国的挑战等问题。从涉及行业来看（见图1），美欧TTC已举行了四次部长级会议，其谈判内容所涉及的行业主要包括半导体、人工智能、信息和通信技术行业、量子科技、增材制造(3D打印)、电动汽车充电、数字贸易、关键矿产、清洁能源等技术行业。IPEF作为针对印太地区的区域框架协议，涉及的行业较为宽泛，既包括亚太地区的关键制造业，如半导体、电子、传统汽车、电动汽车电池等，还包括农业、服务业、数字经济相关产业、关键矿物和清洁能源等。相比而言，二者均涉及半导体、电动汽车、关键矿产、清洁能源和数字经济相关产业，但具体细则和侧重点会

^① Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews Under Executive Order 14017, June 8, 2021. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

^② Press Statement on the Substantial Conclusion of IPEF Supply Chain Agreement Negotiations, May 27, 2023. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/05/press-statement-substantial-conclusion-ipef-supply-chain-agreement>.

有所不同。这表明美国在跨大西洋地区侧重于新兴技术等高端制造业的合作，而在印太地区侧重于中低端制造业。

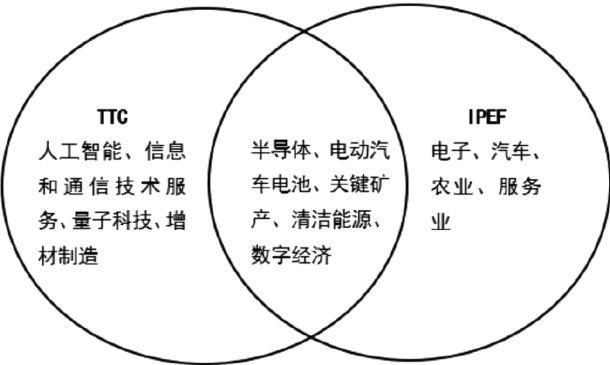


图 1 美欧 TTC 和 IPEF 涉及的行业

资料来源：根据美欧TTC四次会议成果和IPEF三次会议成果整理

(三) 具体议题的内容比较

根据美国贸易代表办公室公布的美欧TTC和IPEF协议内容所涉及的领域，可将其分为有交叉部分和无交叉部分，从表1可以看出，在数字经济、供应链和清洁技术领域，二者在具体议题的内容上存在明显的交叉重叠，而在其他领域则基本无交叉。这表明内容上两者都希望在新兴技术、供应链韧性以及环境标准的规则制定方面，与成员方取得共识与合作。

表 1 美欧 TTC 和 IPEF 内容的比较

共同领域	美欧TTC	IPEF
数字经济	第一工作组-技术标准	贸易支柱-数字经济议题
	第四工作组-信息通信技术安全和竞争力	
	第五工作组-数据治理和技术平台	
	第九工作组-促进中小企业获得和使用数字技术	
供应链	第三工作组-供应链安全	供应链支柱
气候与清洁技术	第二工作组-气候与清洁技术	清洁经济支柱
无	无	公平经济支柱
无	第六工作组-滥用技术威胁安全和人权	无
无	第七工作组-出口管制	无
无	第八工作组-投资审查	无
无	第十工作组-全球贸易挑战	无

资料来源：根据美欧TTC第四次会议成果和IPEF第三次会议成果整理

1. 数字经济

在数字经济方面，美欧TTC中涉及新兴技术议题的四个工作组与IPEF贸易支柱下的数字经济议题相呼应（表2）。具体内容上主要体现在四个方面：一是目前美欧TTC和IPEF的谈判目标中均已提出要在数字问题和新兴技术标准制定上进行协调。美欧TTC第一工作组技术标准寻求就包括人工智能在内的关键和新兴技术的标准制定进

行协调，其目标是确定美欧双方在这一领域的合作，并在关键和新兴技术的国际标准活动中捍卫美欧共同利益。IPEF则进一步细化为可信和安全的跨境数据流动，数字技术标准和国际规则的制定是跨境数据可信流通的轨道。美欧TTC和IPEF关于标准制定的谈判目标一旦达成，将为国际标准机构提供信息，推进国际通行方法制定，对未来数字经济和新兴技术的国际贸易规则和技术标准产生深远影响。

表 2 数字经济议题的相关内容

共同领域	美欧TTC	IPEF
数字经济	第一工作组-技术标准：就人工智能等关键和新兴技术的标准制定进行协调； 第四工作组-信息通信技术安全和竞争力：确保整个信息与通信技术供应链的安全性、多样性，尤其是在5G和云基础设施等敏感领域； 第五工作组-数据治理和技术平台：就数据治理和技术平台进行信息交流，在尊重美欧监管主权的同时有效解决两者共同关心的问题； 第九工作组-促进中小企业获得和使用数字技术：为美欧政策制定者提供政策建议，以帮助中小企业有效获取或加速获取数字工具和技术	贸易支柱-数字经济议题 (1)可信和安全的跨境数据流动； (2)数字经济的包容性和可持续增长； (3)负责任地开发和使用新兴技术； (4)在商业促进、标准以及中小微企业等问题上进行合作

资料来源：根据美欧TTC首次会议成果和IPEF谈判目标整理

二是美欧TTC和IPEF都强调数字基础设施建设。美欧TTC第四工作组信息通信技术和安全竞争力提出要确保整个信息与通信技术供应链安全性、多样性与互通性，尤其是在5G、海底电缆、数据中心和云基础设施等敏感领域。IPEF也提出数字经济的包容性和可持续增长，使数字基础设施作为可持续的、具有经济影响的数字服务基础。

三是美欧TTC和IPEF均重视数据治理问题。美欧TTC第五工作组数据治理和技术平台明确表示美欧将就数据治理和技术平台治理进行信息交流，在尊重双方监管自主权的同时，有效解决二者共同关心的问题。而IPEF进一步细化了规范，提出负责任地开发和使用新兴技术，不同数字资产的技术架构对隐私、国家安全、行使人权的能力以及其他国家目标具有重大影响，需做好技术与伦理的平衡。

四是美欧TTC和IPEF均强调中小企业在国际标准化组织中的参与度以及数字技术的可获得性。美欧TTC第九工作组促进中小企业获得和使用数字技术，要求为美欧政策制定者提供建议，以帮助中小企业有效获取或加速获取数字工具和技术。IPEF也提出在商业促进、标准以及中小企业等问题上进行美印合作，以确保中小企业能够从印太地区快速增长的电子商务部门中受益。

2. 供应链

近年来，供应链中断事件频发(如个人防护用品和汽车行业传统芯片短缺等)，各国政府不得不迅速动员起来应对危机，但没有一个国家能够单独预防或应对此类事件发生，集体性处理方法可以大大提高供应链的韧性和安全性，特别是在志同道合的国家之间采用此种方法效果更佳。考虑到供应链问题的紧迫性，需要一种更及时的方法，美欧TTC和IPEF应运而生。相较于IPEF下供应链议题所涉行业的宽泛性，美欧

TTC框架下对供应链议题的讨论更侧重于在半导体领域的合作。美国已经及正在讨论采取的加强半导体供应链安全的行动，既包括了刺激和鼓励扩大美国本土产能，也包括加强协调盟友之间的分工合作，从而实现半导体供应链的多样化和韧性。

就具体内容而言，在供应链领域，美欧TTC供应链安全工作组与IPEF供应链支柱的内容高度一致，美欧TTC下供应链议题所涉内容在IPEF中均有提及，但也有部分议题仅在IPEF下讨论，相比而言，IPEF供应链支柱探讨的内容更加全面和详实。这里我们仅对二者内容上高度重叠的部分进行比较与分析（表3），供应链议题下主要表现为三个方面：一是美欧TTC和IPEF均重视在关键货物的供应上开展合作。美欧TTC供应链安全工作组指出对于关键矿物、金属和材料，美国和欧盟都严重依赖进口，且来源国较为单一，这种依赖使美欧关键矿产的供应链很容易受到地缘政治的冲击和自然灾害的干扰。因此，美欧希望通过TTC供应链安全工作组的谈判，就共同关心的关键矿物、金属和材料投入的供应链进行合作。而IPEF供应链支柱下针对关键部门和货物，进一步细化为在成员国之间建立统一的定义标准，以及加强在关键部门和货物的贸易和投资。当一个或多个IPEF成员发生重大供应链中断时，共同制定的关键部门和货物的标准将有助于IPEF成员之间确保在关键货物供应上的合作，并可帮助政府做好紧急有效应对供应链中断的准备。

表 3 供应链议题的相关内容

共同领域	美欧TTC	IPEF
供应链	第三工作组-供应链安全： (1)就关键矿物、金属和材料投入的供应链进行合作； (2)建立半导体供应链中断预警机制，提高半导体供应链的韧性； (3)保护劳工权利，促进可持续和负责任的供应链。	供应链支柱： (1)制定关键部门和货物的标准； (2)支持对提高关键部门和货物供应链韧性的投资； (3)建立信息共享和供应链中断的危机应对机制； (4)促进劳工权利，确保工人共享提高供应链韧性的好处； (5)加强供应链物流； (6)提高供应链透明度。

资料来源：根据美欧TTC第四次会议成果和IPEF第三次会议成果整理

二是美欧TTC和IPEF均强调建立信息共享和供应链中断的危机应对机制，以提高供应链的多样化和韧性。但侧重点有所不同，美欧TTC突出在半导体供应链领域的合作，而IPEF未指出具体针对某个行业的供应链，对于印太地区的关键制造业如半导体、电子和汽车等行业都适用。半导体行业作为引领科技创新的核心力量，美欧双方都非常重视建立有弹性的半导体供应链。在美欧TTC的第四次部长级会议上，双方同意通过信息共享的方式，建立一个针对半导体供应链中断的联合预警机制，以提高供应链的韧性。对于预警机制，美欧不仅概述了在未来发生中断时应采取的具体措施，还分享了他们对半导体供应链现状的评估。IPEF也非常重视供应链中断的应对机制，IPEF成员方同意建立一个紧急通信渠道，以便在供应链中断期间寻求支持，并在危机期间促进IPEF国家之间的信息共享和合作，从而能够做出更快、更有效的反应，最大限度地减少供应链中断对其经济的负面影响。

三是美欧TTC和IPEF均提出尊重和促进劳工权利，承认工人在实现更大的供应链复原力中的重要作用。美欧TTC中，双方同意继续促进可持续和负责任的供应链，并对劳工权利提供强有力的保护。在TTC第四次部长级会议中，美欧双方就贸易和劳工问题专门进行了对话，讨论在全球供应链中消除强迫劳动的问题。IPEF供应链议题也很重视对劳动权利的保护，在拟议协议中，IPEF成员方同意新建一个劳工权利咨询委员会，由政府、工人和雇主代表组成，以支持IPEF国家在其供应链中保护劳工权利，促进可持续贸易和投资，并增加对尊重劳工权利的企业的投资机会。

3. 气候与清洁技术

气候治理作为美国发挥其在全球气候方面领导地位的重要举措，美欧TTC气候与清洁技术工作组明确提出双方应在绿色技术方面进行合作，支持气候中性技术的跨大西洋贸易和投资。为了增加大西洋两岸的投资以建立清洁能源经济和工业基地，美欧双方已启动清洁能源激励措施对话，通过协调的方式进行合作，以确保各自的激励方案是相互加强的，这无疑会增强跨大西洋绿色联盟协调的常态化。而IPEF成员中由于有较多发展中国家且彼此清洁技术差异较大，因此提出了相对灵活的要求，强调成员方在清洁能源和重点部门的脱碳技术上开展合作。比较而言，美欧TTC和IPEF谈判目标均涉及气候与清洁技术议题，随着谈判的推进，“跨大西洋绿色联盟”和“印太战略绿色联盟”两大板块

逐渐成型，美国将主导全球气候治理规则体系（表4）。

表 4 气候议题的相关内容

共同领域	美欧TTC	IPEF
气候与清洁技术	第3工作组-气候与清洁技术： (1)技术合作； (2)气候中性技术方面的贸易和投资	清洁经济支柱： (1)能源安全和转型； (2)重点部门的温室气体减排； (3)可持续的土地、水和海洋解决方案； (4)温室气体清除的创新技术； (5)促进清洁经济转型的激励措施

资料来源：根据美欧TTC第四次会议成果和IPEF谈判目标内容整理

四、美国新贸易政策范式下中国的挑战与应对

美欧TTC和IPEF框架是美国贸易政策范式新思维的重要抓手，二者战略目标不同，在美国对外政策转变中的地位亦有所不同。但二者的形成与推进，始终绕不开一个重大问题，即与中国之间的经济关系问题。中美经贸关系是美国贸易政策的重要考量因素，同时美国贸易政策也承担着美国对华经贸关系的战略定位，美国贸易政策可以概括为“战略性贸易政策”。

长远看，如果美欧TTC和IPEF各具体议题得以通过与实施，那么美国以安全优先、去中国化、加强产业政策和协调单边主义为特征的新贸易政策范式不仅会推动全球贸易投资生产布局的本土化、近岸化和友岸化，甚至还会重塑参与全球经贸的新规则。我国作为上一轮全球价值链分工体系下生产制造端的主要集中地，在此过程中必然承受更大的调整压力，在全球供应链中的重要地位也将面临挑战，这必然会对我国经贸发展产生长远影响。对此，积极应对。

（一）美国新贸易政策范式下中国面临的挑战

第一，重构“排除中国”的多边经济贸易规则体系。随着中国在国际上的话语权和影响力不断加深，美国深感霸主地位受到威胁，开始联合盟友制定新的经济贸易规则体系，并试图把中国排除在外。拜登政府正是延续了奥巴马政府时期的重返亚太战略，通过美欧TTC和IPEF拉拢欧洲、日韩等所谓的盟友，建立更加紧密的经贸伙伴关系，将中国排除在美国主导的国际经贸规则体系之外。这无疑会削弱中国在经贸规则制定中的影响力，在区域经贸整合上边缘化中国，不利于中国维护自身利益。不仅如此，这一举措还会导致贸易环境的恶化，中国可能面临更严格的贸易壁垒和市场准入限制，导致出口受阻，贸易成本增加。

第二，影响中国在全球产业链供应链中的地位。美国对外贸易政策的变化，将逐步调整全球供应链结构，降低从中国采购的风险。近年来，中美之间已出现贸易脱钩迹象，牛津经济研究院(Oxford Economics)的报告显示，中国在美国中间产品进口中的份额从2018年的18.5%下降到2022年的14.1%，2023年上半年这一比例进一步下降至11.4%。^①中国作为中间产品出口国，其重要性在美国有所下降。此外，IPEF成员中的越南和印度尼西亚2018~2022年期间的中间产品出口分别实现了12.8%和10.4%的年均增长，远高于中国在此期间中间产品出口4.7%的年均增长率。虽然中国仍是“亚洲工厂”的中心，但亚太地区的中间产品贸易正在发生剧烈变化，越南和印尼等亚洲经济体正在成为贸易增长的“热点”，全球供应链格局正在发生调整。

第三，对中国出口导向型产业和高新技术产业造成冲击。美国对外贸易政策的调整会对中国出口导向型产业和高新技术产业造成冲击。一方面美国政府采取的加征关税、进口限制等措施，都会影响到中国的出口市场。这将导致我国出口规模缩减、出口结构发生变化和出口市场压力增大等。另一方面，在高科技领域，美国采取的出口管制措施以及联合盟友组建“芯片四方联盟”不仅将中国排除在全球半导体供应链之外，还通过美欧TTC，在数字经济领域设定限制中国发展的经贸规则。美国一系列针对中国的贸易保护和歧视性贸易行为，其目的在于谋求重构“去中国化”的全球供应链体系，把中国长期压制在全球价值链的中低端。

（二）美国新贸易政策范式下中国的应对措施

第一，顺应全球经贸治理体系变革，稳步扩大制度型开放。当今世界正面临百年未有之大变局，全球经贸格局的不确定性和复杂性，加速了新一轮经贸规则的重构与大国之间的利益博弈。作为全球最重要的经济体之一，中国要顺应全球经贸治理体系变革的趋势，积极应对国际经贸规则重构。党的二十届三中全会强调，“完善高水平对外开放体制机制，稳步扩大制度型开放”，把建设高水平开放型经济体作为加快构建新发展格局，推动高质量发展的重要内容。当前，高标准的国际经贸规则以“边境内”措施规则融合为特征，这要求中国的对外开放由过去的强调市场准入，转变为

^① The Deglobalization Myth: How Asia's supply chains are changing. published 09 January 2024. <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/trade-and-geopolitics/how-asia-supply-chains-are-changing/>.

重视国内制度改革创新的制度型开放上(盛斌和黎峰, 2022)。

第二, 充分发挥国内自贸区试验田作用, 助力国内规则与国际规则的对接。自贸试验区在国内层面侧重于制度创新、服务实体经济, 克服国家在经济发展中的结构性障碍, 在国际层面承担着对外开放压力测试的任务, 为区域自贸协定谈判提供制度性保障。加快自贸区建设不仅是我国全面深化改革开放的内在要求, 也是应对全球经济贸易环境更趋复杂严峻的必然选择, 更是我国参与全球经贸规则重构、提升制度性话语权的重要路径(岳文和韩剑, 2021)。中国可以通过自贸试验区的制度型开放实现国内制度与国际规则的对接, 同时还可以通过自身发展, 依据国内的成功经验, 推广形成国际制度, 借助自贸协定谈判中成员国就规则和标准的谈判互认实现制度的外溢。充分发挥国内自贸区试验田作用, 是助力国内规则与国际规则融合的有效选择。

第三, 关注美欧TTC和IPEF下供应链议题的进展, 建立我国供应链安全评估与监测机制。根据目前美欧TTC和IPEF谈判的内容和进展看, 拜登政府在美欧TTC和IPEF供应链议题下计划在成员国政府之间建立关于供应链韧性和中断的协调机制以及供应链监控预警机制和信息共享机制等。虽然这些倡议具体将如何推进尚不明朗, 但这种供应链监控和信息共享机制必会对中国参与全球供应链的商业环境构成制约, 而且美欧TTC和IPEF关于供应链议题的内容高度一致, 美国企图通过制定严格的贸易规则、鼓励多元化的供应来源以减少对中国供应链依赖的目的越来越明显。因此, 有必要对这些涉及供应链的问题保持敏感性, 积极跟踪相关进展, 为未来我国依托印太地区供应链服务国内市场以及依托国内要素服务印太地区奠定基础。同时, 为了提升我国产业链供应链韧性和安全水平, 应借鉴发达国家经验, 尽快创建全国性的产业链和供应链安全评估体系, 建立产业链供应链安全评估与监测机制, 科学评估供应链的安全性和韧性, 以构建供应链风险预警的常态化机制(周维富和陈文静, 2023)。

第四, 加快推进内外贸一体化, 鼓励中国企业走向更大市场。当前, 由于贸易保护主义抬头、地缘政治风险上升、外部市场不确定性加强, 使得全球经济复苏面临巨大挑战和压力, 中国迫切需要通过内外贸一体化, 使广大企业更加自如地在国内、国际两个市场中提升竞争力、拓展销售渠道。为此, 我国应构建国内外标准和认证体系, 解决外贸企业转内销时, 国内外产品标准存在明显差异的问题。另外, 还应积极培养专业人才, 内外贸一体化推进需要熟悉国内外法律、规则和市场环境的人才, 目前, 相关专业化人才仍相对不足。熟练运作外贸全流程的人员, 不一定能适应内贸销售运营过程。同样, 内销针对不同的市场主体和商品品种, 也有非常详细具体的要求, 与外贸截然不同。随着内外贸一体化发展, 势必需要从业人员同时熟悉两个市场的工作模式和方法, 需积极培养这类专业人才。

参考文献

- [1] 陈靓. 美国贸易政策新思维映射下的“印太经济框架”[J]. 国际展望, 2022(6): 91-107.
- [2] 戴翔, 张雨. 全球价值链重构趋势下中国面临的挑战、机遇及对策[J]. China Economist, 2021(5): 132-158.
- [3] 李巍, 王丽. 拜登政府“供应链韧性”战略探析[J]. 当代美国评论, 2022(2): 1-24.

- [4] 卢静.全球经济治理体系变革与中国的角色[J].当代世界, 2019(4):12-17.
- [5] 李玉梅,陈筱瑜.美国重构国际贸易的图谋与招数[J].瞭望,2024(5).
- [6] 上海WTO事务咨询中心.2022年全球贸易投资与产业运行监控报告[R].上海人民出版社,2022.
- [7] 史沛然.“韧性供应链”战略与中国在全球价值链中的角色再定位[J].太平洋学报,2022(9):62-75.
- [8] 宋国友.美国对外贸易战略调整及其影响[J].当代世界,2024(6):52-57.
- [9] 盛斌,黎峰.以制度型开放为核心推进高水平对外开放[J].开放导报, 2022(4):15-20.
- [10] 岳文,韩剑.我国高标准自由贸易区建设: 动因、现状及路径[J].经济学家,2021(7):92-100.
- [11] 周维富,陈文静.发达国家维护产业链供应链安全的主要做法与启示[J].中国经济报告,2023(2):34-40.
- [12] Bown, C. P., and C. Malmström, What Is the US-EU Trade and Technology Council? Five Things You Need to Know, Peterson Institute, September 24, 2021. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/what-us-eu-trade-and-technology-council-five-things-you>.
- [13] Goger, A., and B. O. Pan, “The CHIPS and Science Act Won’t Build Inclusive Innovation Ecosystems on Its Own”, Brookings Institution, May 3, 2023.
- [14] Gu Sang Kang, “Analysis of U.S. International Economic Policies and Its Implications”, World Economy Brief, 2022, 22(18):22-34.
- [15] Willems, C. and N. Graham, *TTC, IPEF, and the Road to an Indo-Pacific Trade Deal*, Atlantic Council Publishing, 2022.
- [16] Olson, S., Yellen, Lagarde, and the Death of the Global Trade System, Hinrich Foundation, May 04, 2022a. <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/trade-and-geopolitics/yellen-lagarde-global-trade-system/>.
- [17] Olson, S., It’s Time to Start Listening to Katherine Tai, Hinrich Foundation, September 20, 2022b. <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/sustainable/listen-to-us-trade-representative-katherine-tai/>.

【作者简介】刘 慧（通信作者）：上海 WTO 事务咨询中心二级咨询师。研究方向：国际贸易与产业经济。

陈 波：上海 WTO 事务咨询中心副总裁，经济学博士。研究方向：国际贸易与产业经济。

The New Trade Policy Paradigm of the United States and Implications for China: A Comparative Study Based on the Content of the US-EU TTC and IPEF

LIU Hui & CHEN Bo

(Shanghai WTO Affairs Consultation Center; Shanghai 200336, China)

Abstract: After experiencing the impact of Trumpism on the global trade system, the Biden administration further reshaped the US foreign trade policy from the fundamental logic, changing the purpose from “cost efficiency priority” to “security priority”. The U.S.-EU Trade and Technology Council (TTC) and the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) are typical manifestations of the new trade policy paradigm in the United States. They have different strategic goals and positions in the new US foreign trade policy. The high degree of overlap between the TTC and IPEF on digital economy, supply chain, and clean economy issues shows that the Biden administration’s new trade policy initiative aims to build consensus and cooperation with partners on rule-making of emerging technologies, supply chain resilience, and environmental standards. The relevant negotiations will also have an impact on China’s position in the global supply chain and its participation in the governance of regional economic and trade rules. To this end, it is necessary for China to take measures to actively respond.

Keywords: U.S.-EU Trade and Technology Council; the Indo-Pacific Economic Framework; the new thinking of trade policy; supply chain resilience

（责任编辑：山草、任思雨）