

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

**R**unwaysys

2022年09月19日 星期一

**政策观察**

*Policy to observe*

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

网址：<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail：[runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)

欢迎关注

兰瑞智库

官方微信平台

(RUNWAYSYS888)



## 目 录

<b>【我国中小企业特色产业集群发展的对策研究】</b> .....	2
一、推动中小企业集群成长与发展的因素	
二、产业集群发展的特征研究	
三、对我国中小企业特色产业集群发展能力提升建议	
四、地方政府发展特色产业集群的建议	
<b>【印度有条件拒绝 IPEF 中国如何应对？】</b> .....	14
一、美国推进“印太经济框架”战略意图	
二、“印太经济框架”四大支柱	
三、“印太经济框架”趋势特点	
四、印度为何有条件地拒绝印 IPEF?	
五、中国如何应对“印太经济框架”？	

## 【我国中小企业特色产业集群发展的对策研究】

### 目录

- 一、推动中小企业集群成长与发展的因素
- 二、产业集群发展的特征研究
- 三、对我国中小企业特色产业集群发展能力提升建议
- 四、地方政府发展特色产业集群的建议

### 正文

9月13日，工信部印发的《促进中小企业特色产业集群发展暂行办法》。中小企业特色产业集群（以下简称集群）是定位在县级区划范围内，以新发展理念为引领，以中小企业为主体，主导产业聚焦、优势特色突出、资源要素汇聚、协作网络高效、治理服务完善，具有较强核心竞争力的中小企业产业集群。《暂行办法》指出，集群促进工作以增强中小企业核心竞争力、激发县域经济活力、提升产业链供应链韧性和关键环节配套能力为目标。工业和信息化部建立集群动态管理和跟踪监测机制。“十四五”期间，在全国范围内认定200个左右集群，引导和支持地方培育一批省级集群。

中小企业集群是当前经济发展计划的一种趋势,中小企业集群反映了以单个企业导向为中心的传统经济发展计划的转变,其基础是对企业之间及产业之间存

在直接和间接相互联系的认识。作为具有创新意义的经济发展战略,中小企业集群在当前经济形式下日益受到关注。

### 一、推动中小企业集群成长与发展的因素

通过相互间的配套合作能获得绩效优势的众多中小企业在地理上的集中就是中小企业集群。它可以分为垂直企业集群与水平企业集群。垂直的企业集群是通过买卖关系来联结的众多企业所形成的企业集群,水平的企业集群是由包括共享终端产品市场、使用共同技术、技巧及相似的自然资源的企业所组成的集群。

从关联度、地理与社会关系角度我们也可以描述成这样的定义:中小企业集群是由相似的、相关联的或互补的众多中小企业在一定地理范围内的聚集,有着通畅的销售渠道,积极的交流及对话,共享社会关系网络、劳动力市场和服务、共享市场机会及分担风险。

特别需强调的是,在移动互联发展下,社群经济发展迅猛,为中小企业集群的发展带来了历史机遇,优化完善、建立强大的集群运营平台,真正发挥出中小企业集群应有的经济作用,促进经济发展,就成为当前经济转型时期下考虑的重点。

企业总是选址于对它有最大经济价值的地方,如接近产品销售市场、劳动力密集地或所需的自然资源所在地。上述要素是企业集群形成的基本要素,也是集群形成的最初动因。企业集群形成之后,推动集群不断发展的关键因素主要有以下几个方面:

### 1、竞争因素

中小企业集群形成过程是一种有生命力的过程,随着具有竞争力企业的成长,它对相关联的企业及产业也有相应的要求。随着集群的发展,集群成为企业间及产业间利益共享的一种自增强系统。

集群内有竞争关系的企业间的竞争推动了集群的发展,因为竞争迫使企业进行革新和提升技术水平。新企业从原有企业中不断分立出来,也激励了 R&D 的投入以及新技术和服务的传播。由于集群内的许多企业雇用相同或类似的工人,工人可以从一个企业自由流动到其他相关企业,这样就把知识传递到新企业,不断使竞争加剧,也使集群不断地成长。集群成长时可以发展为垂直联结型的集群或水平联结型的集群。当劳动分工越来越专业化,新企业能够填补新的市场空隙时,垂直型的集群就会产生。而当新技术及劳动技巧被相关产业的不同部门所应用时,水平型的集群就会产生。

### 2、集聚经济利益

众多企业定位于空间接近的地方有利于降低运输成本和交易成本,也易于获得熟练工人。积聚经济也加剧了竞争,因为集聚增进了相关企业之间的信息、知识及技术传递。同时,这种知识和技术在企业间的传递促进了新产业的成长,进而有助于推动整个集群的成长。

### 3、面对面的相互影响

当终端需求和技术产生变化时,这种面对面的相互影响对那些能灵活填补市场缝隙的中小企业非常有利。生产过程中的各种企业如供应商、机器制造商、装配商、分销商和终端顾客等在地理位置上的接近有利于相互合作的企业迅速采用

新技术进行创新,这样就提高了生产过程的整体效率。完善的社会关系网络有助于技术和知识的方便传递,提高了集群的竞争力和促进未来的发展。

## 二、产业集群发展的特征研究

### 1、欧洲产业集群发展模式

欧洲产业集群地区的生产率明显高于集群外地区,增长潜力也不受当地市场规模的限制。另有研究表明,在产业集中度高的地区,新的商业模式更多,新成立的公司也更容易取得成功。

统计数据显示,目前,中小企业产业集群创造了欧洲国家 39%的就业岗位和 55%的工资总额,比非产业集群企业的平均工资水平高 11%。2008 年至 2014 年,产业集群企业每年新增工作岗位 0.2% (集群外是-1.7%),申请的专利占欧洲国家所有专利总量的 87%。

#### 德国：专业化、国际化、跨行业、技术驱动

中小企业约占德国企业总量的 99%,拉动了 62%左右的就业,是德国工业和服务业的中坚力量。德国的中小企业不仅在德国贡献大,而且在全球市场也处于领先地位。统计显示,在 2764 家中型全球领导企业中,德国占 47%。

德国中小企业集群发展的一大特点就是专业化。德国各具特色的产业集群有几十个,这些产业集群通常由属于同一产业的企业组建而成,通过把世界上最有竞争力的技术聚集在一起,激发出最佳效能,如索林根的刀具、施韦因富特的轴

承、费尔贝特的门锁和纽伦堡的铅笔等，以及近来兴起的德国北部的风能产业群。

除了特色产业集群外，德国还有另一种企业集群类型，即由多个“隐形冠军”组成的集群。与产业集群不同的是，这些集群中的企业联系纽带不是行业，而是为发展创新提供灵感的社交网络和交流成功经验的平台。与此同时，这些“隐形冠军”往往投入全部资源以确保自己在狭窄的缝隙市场中取得霸主地位。

虽然德国很多中小企业规模不大，但是他们在其所在领域具有很强的技术竞争力。德国企业采取的是“技术驱动、品质占领市场”战略。这与德国以高品质的制造业著称的风格一致，即使是中小企业也遵循这一路线。

### 意大利：“一区一品”创造中小企业王国

意大利被誉为“中小企业王国”，全国98%以上的企业是中小企业，其出口主力是以制造传统产品为主的中小企业，民间资本在市场中相当活跃。

虽然意大利的中小企业数量众多、普遍较小、各自经营，但它们并非孤军奋战，而是通过正式或非正式协议，企业之间组建网络，形成集群式发展、创新式发展、专业化经营、国际化经营等鲜明的特色。

意大利中小企业集群发展的一个显著特点是“一区一品”，即区域内中小企业大都从事同一行业的生产活动，形成了“一区一业”的产业集群。这有利于技术扩散、商业服务和形成规模效应，使区域成为中小企业发展的“摇篮”，既保持了中小企业的灵敏性和主动性，又实现了专业化作业，并取得一定的规模经济效益。

意大利中小企业虽然大都处在传统产业，但持续利用高新技术引入生产过程，通过集群式创新发展，将意大利独有的历史、文化、艺术、时尚等元素和精湛的

手工工艺，创新性地融入企业的产品之中，致力于把企业做专、做精、做特、做新、做深，成功打造了一批世界级的产品品牌，形成了意大利中小企业强大的整体竞争力。

### 法国：着力打造“竞争力集群”

法国促进中小企业产业集群发展的主要措施是实施“竞争力集群”计划。2004年9月，法国领土整治和发展部际委员会（CIADT）正式发起“竞争力集群”计划，采取“企业+实验室”创新模式，通过特定产业相关的大企业、研究所/实验室与中小企业联合研发，以共同市场或科研领域为基础，突破中小企业在人才、资金、技术、信息等方面的局限，快速提升中小企业创新能力，同时加速行业内科技成果转化和资源共享，推动行业技术创新和进步，以提高产业集群的竞争力，最终提高法国工业的国际竞争力。

截至目前，法国共创建71个竞争力集群，2011年平均每个集群有187个成员。具有集中在特定区域内、突出当地产业优势、整合产学研机构、重视发展创新项目、以中小企业为主体等显著特征。

如今，法国“竞争力集群”计划经过1.0阶段至3.0阶段的发展，从趋势上看，现有的产业集群数量将不会增加太多，但其模式的复制在法国各地区持续发生。有些地区通过与已有的竞争力集群建立合作伙伴关系，推进本地区科研发展和拉动经济与就业的增长。

此外，竞争力集群政策取向越来越要求将科研成果转化为经济效益，以实现拉动法国经济增长，提高法国产品和服务在国际市场上的竞争力的目标。

## 2、国内产业集群发展模式

中国产业集群的出现历史比较久远,从最早的江西景德镇陶瓷产业为代表的产业集群发展开始,距今已经有 1400 多年的历史。改革开放后,以广东、浙江等地区的专业品镇为代表,产业集群得到长足发展。

### 广东省

利用在吸引外资方面的先发优势,放大特殊的区位优势,广东的产业集群呈现出两种不同的形式,一种是外资拉动型;一种是内源驱动型。外资拉动型发展势头迅猛,经济效益十分明显,但核心技术集中于外商手中,外商无法与本地的企业员工形成真正意义上的融合,集群创新优势不够明显;内源驱动型大多是劳动密集型企业,门类齐全,但大多企业进行的是简单的重复性生产,市场竞争力不够。

### 浙江省

浙江产业集群浙江省产业集群以中小企业和传统产业为主,主要经营模式是“专业市场工厂”,组织形式主要是特色工业园区。其明显特点是民营企业占绝大多数,劳动密集型企业较多,技术含量不高,产品附加值不高,研发能力相对较低,产业集群可持续发展的动力不足。

### 北京市

从第一家高新技术企业诞生开始,中关村出现了一大批高新科技民营产业群。至去年底,中关村科技园区规划面积 488 平方公里,包括核心区、开发区和辐射区三个功能区,形成以企业为主体、以市场为导向、产业、大学、科研相结合的

高新技术产业集群示范区。形成了科技、教育、经济相结合的媒介产业集群格局。

不管是国外的产业集群，还是国内的产业集群，其发展过程中体现的作用还是显而易见的：一方面，充分发挥外部经济效应，产业集群可以将中小企业的生产成本和贸易成本大大降低，有效提高企业的生产率。同时，产业集群将一个地区的所有相关企业聚集在一起，通过分包、战略联盟和服务合同等方式将生产过程划分为不同的企业。通过灵活的专业化和对原材料的集中采购，有效地降低了原材料的采购成本和产品的运输成本。此外，专业化分工也间接增加了中小企业的生产规模，大大降低了能源和原材料的消耗和困难，降低了生产成本；

另一方面，个体的中小企业在新技术研发、资金流、人才等方面先天优势十分不足，这些都导致了中小企业承受了大企业没有的多重限制。利用集群发展，企业资源得到优势互补，专业化分工让各家企业实现了资源共享，核心竞争力得到一定增强，综合竞争能力得到显著提高。由一盘散沙凝结成一股绳索，中小企业通过产业集群形成了一个紧密的团队，通过初期的基本融合到后期深度融合，所有企业都能够感受到要素集聚和良性竞争的好处，相互学习，相互模仿，共同进步，进而形成一个良性循环，有效提升企业核心竞争力，充分发挥出团队效应。

### 三、对我国中小企业特色产业集群发展能力提升建议

#### 1、制定相关政策，加强对产业集群发展工作的指导和支持

目前，全国各地产业集群发展水平、工作形式及重点不同，在经济转型升级的新形势下，都在探索提升产业集群发展能力的有效途径。建议加强调查研究，总结和吸纳各地经验，在国家层面研究制定推动中小企业产业集群发展能力提升的有关政策，把培育优势产业集群作为推动中小企业集聚发展和产业升级的发展方向，通过规划引领，从产业、空间、组织等层面明确优势产业集群发展的方向和要求。

## 2、培育和创建国家中小企业特色产业集群，提升集群的发展能力和国际竞争能力

围绕创新能力、产业集聚度、成长性、产业链、公共服务、经济效益和社会效益、建设管理规范等方面，制定国家重点产业集群培育和创建标准，在各地区、各行业已经开展的产业集群培育和认定工作的基础上，着力培育和创建国家重点产业集群，提升集群的发展能力。制定集群绩效考核指标体系，定期组织第三方评估机构对集群发展绩效进行考核，建立动态管理机制，优胜劣汰。

## 3、建立中小企业特色产业集群发展专项资金，引导集群创新发展

以重点产业集群为载体，整合中小企业有关创新、融资、公共服务平台建设等工作，创新财政资金使用方式，支持产业集群通过中小企业与大企业、科研机构、高等院校等合作创新，形成中小企业创新与大企业需求相配套、中小企业产

业化与研究机构/高等院校科研创新相衔接、大企业带动中小企业创新发展的创新体系，提升集群竞争能力和发展能力。

#### 4、鼓励和支持合作创新，助推集群持续成长

把推动中小企业创新能力提升和转型升级作为提升产业集群发展能力的中心任务，以合作创新为核心，着重加强产业链上大中小企业合作、产学研合作，推动大企业向中小企业提供创新、市场合作机会及经验分享。鼓励和支持在产业集群内设立联合研发中心、成果转化中心、科技孵化器、博士后流动站等，引导创新资源向产业集群集聚，深化产学研合作，加快科技成果产业化，推动企业专精特新发展，将产业集群打造成为技术创新的核心区、品牌集中地、人才聚集地和技术高地，为产业集群竞争力的提升和可持续发展奠定坚实基础。

#### 5、完善公共服务平台，支撑集群创新发展

将各类公共服务平台特别是特色产业集群公共技术平台作为实现集群创新、提升集群发展能力的重要抓手和支撑，积聚服务资源，规范服务标准，建立服务评价制度。加大对产业集群中小企业公共服务平台建设的支持力度，完善相关服务功能，为中小企业创业创新、集群产业链的延伸和完善提供支撑服务，为集群内的中小企业提供科研软硬件资源共享、专业培训、信息咨询、知识产权保护、技术转让、法律援助等服务。

#### 四、地方政府发展特色产业集群的建议

##### 1、重点建设以企业为主导的创新体系

当前，有必要针对集群产业发展的瓶颈制约，以产业和产品需求为导向，以龙头企业为主导，加快新型创新载体的建设。在构建新的企业创新载体时，有必要对集群产业链的关键环节和薄弱环节进行梳理。特别是要充分发挥地方“服务型企业科技公司”的作用，以集群创新为导向，积极联系国内外知名高校、科研院所等机构，深化产、学、研合作创新，解决关键问题。特别是要建立多层次的自主创新服务体系。

##### 2、大力推进企业技术改造和升级

要以信息化、智能化、网络化、绿色为主要方向，引导集群企业广泛应用新技术、新设备、新工艺、新材料，加快改造升级，促进工业互联网、大数据、云计算、人工智能等新技术的深入集成，促进产业转型升级。尤其要实施集群骨干企业智能化改造行动计划，鼓励企业应用“大智移云”等新一代信息技术，改造基础制造设备，提高现有设备的加工效率、生产精度和控制水平。

##### 3、重点培育行业龙头骨干企业

地方经济的发展，既要有高原，更要有“高峰”。特色产业集群特别需要“高峰”的存在，地方要聚焦工业大企业培育工程，建立“高峰”企业培育库，坚持专精特新导向，加大政策配套奖励力度，打造一支以民营经济 500 强、工信部制造业单项冠军为核心，省隐形冠军、专精特新、科技小巨人企业为骨干的“高峰”企业队伍，促进集群中的行业龙头骨干企业的形成。

#### 4、促进“制造服务”的融合和发展

随着制造业和服务业深度集成的趋势，要促进制造业服务的转型，促进面向服务的制造模式，并加强对现代物流、工业设计、金融服务等生产商服务的支持。将群集推送到价值链的高端。目前，应指导集群制造企业提供研发设计、故障诊断和检测，重点拓展产品功能，提高交易效率，增强集成能力，满足深度需求，为服务产品的整个生命周期服务。维护和其他产业链扩展服务，从提供产品到提供“产品服务”整体解决方案，以实现增加的制造价值。在政府层面，要引导建立面向集群的工业设计公共服务平台，支持制造企业建设高水平的工业设计中心，支持专业化、开放知名的工业设计企业集群化。

## 【印度有条件拒绝 IPEF 中国如何应对？】

### 目录

- 一、美国推进“印太经济框架”战略意图
- 二、“印太经济框架”四大支柱
- 三、“印太经济框架”趋势特点
- 四、印度为何有条件地拒绝印 IPEF?
- 五、中国如何应对“印太经济框架”？

### 正文

2022年5月23日，美国总统拜登在日本东京访问期间，宣布启动“印太经济繁荣框架”（IPEF）。该框架也被称为“印太经济框架”，创始成员国包括美国、日本、澳大利亚、印度、新西兰、韩国、文莱、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、越南等13个国家。就在IPEF宣布启动的第三天，太平洋岛国——斐济也宣布加入，成为该框架的第14个创始成员国。6月11日，利用在日内瓦参加世界贸易组织（WTO）第12届贸易部长会议的机会，美国和其他13个IPEF成员国代表在巴黎举行非正式会议，初步讨论IPEF的愿景和内容。7月13~14日，IPEF成员国在新加坡举行首次高级官员和专家会议。7月26~27日，IPEF成员国举行了经贸部长级视频会议。9月8~9日，“印太经济框架”各成员国部

长级会议在美国召开。该会议将就贸易，供应链，清洁能源、脱碳和基础设施，税收和反腐“四大支柱”展开讨论，目标是就正式进入部长级谈判达成一致。这是拜登5月在日本正式推出 IPEF 框架以来的首次面对面部长级会谈，但印度以“目前看不到益处”为由，宣布暂时退出“贸易”领域的谈判。IPEF 框架，本质上是美国主导的印太战略的经济工具。印度的退出，让 IPEF 刚迈出第一步就趑趄了一下。

## 一、“印太经济框架”战略意图

1、美国推进 IPEF 意在打造新“两洋”经济战略，是对华战略围堵的重要新“抓手”。

IPEF 虽然标榜“包容性”，但却将印太地区最具经济活力和影响力的中国排除在外，框架设计并非单纯从经济视角和地区合作初衷考虑问题，具有对华战略竞争、遏制围堵中国发展的战略图谋，是美国印太战略重要支撑。

早在奥巴马时期，美国就强调亚太存在，加速推动“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”(TTIP)和“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)谈判，针对中国的“两洋”经济战略意图已经显现。但因为贸易协定谈判涉及诸多关税减让和市场准入等实际利益问题，不仅导致谈判进展缓慢，而且引发美国国内相关利益集团和国会议员的强力反对，即使在有“贸易促进授权”(TPA)的情况下，奥巴马政府也没有取得实质性突破。特朗普执政后，虽然美国彻底退出“两洋”协议谈判，

开始对华打经济“乱战”，但却强调“自由开放印太”重要性，将“亚太存在”升级为“自由印太”，战略目标从未离开中国。

当前，美国已经成功和欧盟组建“贸易和技术委员会”（TTC），聚集新兴和关键技术“小院高墙”、重要产业链安全性、高标准经贸规则等，超越传统贸易协定谈判，以更聪明的方式组建永久性跨大西洋“交流平台”，试图在经贸技术领域拉住欧洲、共同进退。在美国认定中国是战略竞争对手，北约认定中国是系统性挑战背景下，TTC显然会更加针对中国。

在此基础上，美国再推 IPEF，吸取奥巴马政府时期“两洋”协定谈判教训，以经济框架而不是贸易协议方式，聚焦涉华经贸主要问题，力图以最低经济成本实现遏华的最大经济战略目标。这是美国前两届政府对华战略的延续，只是手段翻新和升级。美国新“两洋”经济战略基本初具雏形。此外，加之特朗普时期的“美墨加协定”仍有效运转，美国基本也实现以北美为“一体”、以大西洋和印太地区为“两翼”区域经贸总体布局。这将使拜登政府有更多经济外交资源对华围堵。

## 2、美国欲构筑产业链排华的国际分工合作新格局。

IPEF 四大支柱各有侧重，成员国需求也不尽相同，推进程度必将有快有慢。而美国战略目标也有“虚”有“实”、有缓有急。从贸易支柱看，美国能够做出巨大让利、提升 IPEF 整体吸引力的空间有限，更多在贸易便利化和数字经济规则等方面制造些“小甜点”；从清洁能源支柱看，美国能够联合主要发达国家提

供资金规模有限，加之美国国会掣肘和政策转向风险高，在绿色经济的道路上能走多远充满不确定；从税收和反腐败支柱看，东南亚部分国家始终保持着较高警惕，有多大意愿加入该支柱还存在疑问。

但供应链支柱却不同，是美国推动 IPEF 的落脚点和对华“实招”，即使未来政党轮替和白官易主，但该战略支柱可能被继承并不断拓展。一方面，美国有意愿。美国商务部长雷蒙多表示，美国推进 IPEF 就是让地区国家有“选择中国”之外替代选项。将产业链迁出中国的美国企业，首选投资建厂目标是 IPEF 成员国。另一方面，IPEF 成员国有需求。在中美战略竞争背景下，IPEF 成员对自身产业链安全需求上升，部分国家甚至希望抓住机遇，承接美国强行调整出中国的产业链，促进自身经济竞争力。因此，美国正有意把产业链“转迁”作为能够吸引他国“大蛋糕”，达到既吸引他国，又可实现产业排华双重目的。

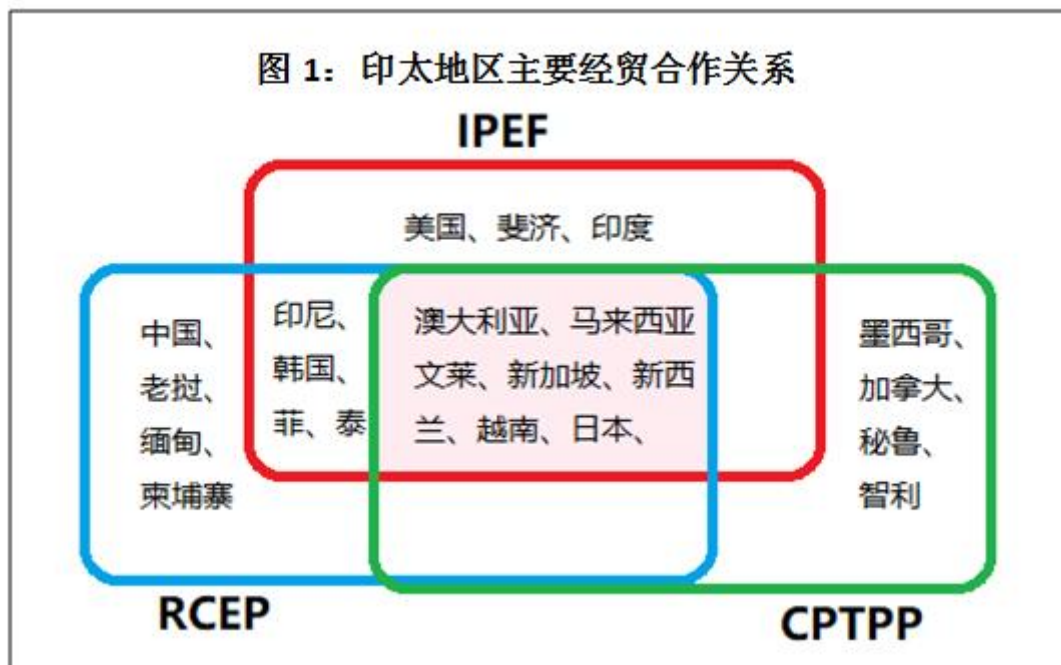
### 3、美国需要重新“拉群”、保持在印太地区的经济影响力。

二战以后，美国经济一枝独秀，经济曾占全球产出的一半，有足够的经济实力为全球和地区国家做出关税削减、市场开放等让利。同时，也通过制定贸易规则和救济措施，规范参与者贸易行为。“胡萝卜加大棒”的方式成为维系美国经济主导力有力工具。但当前美国占世界经济比重降至约 24%。绝对经济实力下降，导致美国不能再以传统“胡萝卜和大棒”方式保持印太地区影响力，重回 CPTPP 更不现实。因此，美国必须从“协议”转向“框架”，以一种更松散方式重新拉群，保持印太地区经济存在。2 月，包括美国“商业圆桌会议”在内的 12 个行

业协会组织致信雷蒙多和戴琪。针对中国推进 RECP、寻求加入 CPTPP，他们敦促美国政府采取全面举措，以 IPEF 确保“美国在经济上重返印太地区”。

#### 4、美国需要扩大巩固经济盟友圈，编织由其主导的印太经济新网络。

从 IPEF 成员经济关系看，美国与澳、韩、新加坡签署了 FTA，与日本达成初步贸易协议，与东盟、印尼、泰国等 8 个贸易伙伴签署了贸易和投资框架协议。通过 IPEF，美国可以推进各种贸易安排的联通，形成美国主导的印太经济网络。从地区贸易安排看，如图 1，澳大利亚、文莱、马来西亚、新加坡、新西兰、越南、日本既是 CPTPP 成员、也是 RCEP 成员，美国抓住关键成员并将其纳入 IPEF，可以在很大程度上对冲中日地区影响力，加强美国自身经济影响。



## 二、“印太经济框架”四大支柱

IPEF 目前公布的内容分为四大支柱，不排除其内容今后还要发生变化。

第一大支柱是贸易议题，由美国贸易谈判代表办公室负责。这一部分内容首当其冲的是数字经济规则，不仅包括数字自由流动和计算设施非本地化要求等内容，也包括人工智能领域的规则。美国曾经也有讨论将数字经济单独列为一个支柱，但目前是与其他贸易议题合在一起的。另外，环境标准、劳工标准、新兴技术、贸易便利化、透明度与良好规制实践等都在贸易议题支柱范围内。

第二大支柱是弹性供应链。这一支柱与第三和第四两大支柱都是由美国商务部负责。美国计划推动建立一个供应链预警系统，针对关键原材料、半导体、关键矿物和清洁能源技术确保其可持续获得，提高关键领域的可溯源性，推动“多元化”方面的协调。对于美方所说的可溯源性，我们理解指的是采用类似欧美已有的或正在建立的国内法的做法，确保货物的中间投入品在生产中符合相关的环境、劳工等标准。而多元化指的是中国多元化，或者说就是去中国化。这一支柱的推动方式是最有可能突破传统贸易协定模式的。是否会采用非市场手段，直接安排骨干企业进行供应链对接，是否会使用补贴手段直接扭曲供应链，这都是值得进一步观察的。

第三大支柱是清洁能源、脱碳及基础设施。在可再生能源、脱碳、能源效率标准协调、限制甲烷气体排放的新措施等领域开展合作。与此同时，推动可持续发展的基础设施建设。通过这些方式，美国可能会通过与日本等发达国家的合作，共同推动区域内基础设施建设合作，并与其“重建更美好世界”的计划对接。

第四大支柱是税收与反腐败。通过提倡制定和实施有效和稳健的税收体系，防止各国税收方面的逐底竞争，并在反洗钱反腐败方面开展合作。

总的来说，四大支柱涉及的议题内容较多，情况比较复杂。有部分内容反映了高标准经贸规则的要求，有合理性。但是，这些内容大多与美国的利益诉求密切相关。印度等发展中国家在何种程度上能够脱离其经济发展阶段接受美国提出的高标准环境、劳工、数字经济等要求，值得怀疑。四大支柱中还有一些内容，以安全因素为理由刻意扭曲供应链，在提高自身供应链弹性的同时可能破坏其他国家的供应链安全。

### 三、“印太经济框架”趋势特点

#### ■ 紧密经济

美国很难对其他 IPEF 成员国做出关税减让和市场准入承诺，有绕开国会政治需要，更有经贸现实掣肘。虽然美国是平均关税较低国家，但在农业、纺织、服装等领域有着精准的严密保护，涉及美国国内相关行业实质性利益。一旦触碰他们“奶酪”，将引发具有强大政治影响力的相关利益集团政治反弹。

美国扩大先进产业市场准入也会很困难。美国信息技术和创新基金会 (ITIF) “汉密尔顿指数”显示，2018 年先进产业占美国经济份额仅为 7.86%，比全球 8.34% 的平均水平还低。美国在制药、航空航天，信息技术和软件及互联网方面世界最强；但在电气设备、机械和工具、汽车产业持续下降。因此，USTR 作为

贸易支柱的主责部门，并没有太大的空间扩大先进产品的市场准入，来为其他 IPEF 成员提供胡萝卜。

在数字贸易和贸易便利化方面，IPEF 或可取得部分成果。预计 USTR 将以成功谈判的《美墨加协定》数字贸易章节、美日数字贸易协定、CPTPP 相关内容作为推动 IPEF 数字贸易的指南，包括禁止对数字产品征收关税、限制数据本地化、禁止限制跨境数据传输规则等核心内容。日、韩、澳、新西兰、新加坡符合美方高标准可能性大，但鉴于其他东南亚国家数字经济发展水平各异，或难以达标。在数字贸易整体推进并不容易的背景下，美国或另辟蹊径在数字基础设施、能力建设、投资激励和网络安全培训等非核心数字贸易合作方面提供更多便利，力争达成一些象征性早期收获。

从贸易便利化方面看，美国战略与国际问题研究中心（CSIS）《填充印太经济框架》报告称，WTO 成员签署《贸易便利化措施后》每年降低成本 14%，国际贸易增长超过 1 万亿美元。印太地区中小企业吸纳就业占全部就业比重约为 60-70%，但中小企业出口占全部企业出口比重仅为 35%，增长空间巨大。在简化和改进海关边境程序、为中小企业提供更多技术和信息等服务，各方或有一定共识，能够取得较积极的成果。

## ■ 坚韧经济

拜登政府高度重视“供应链弹性”，2021 年 2 月就推出《供应链行政令》，国防部等行政部门 1 年后完成针对国防、公共卫生、信息和通信技术、能源、交通

以及农业六大领域关键供应链评估报告，而且在 G7、QUAD、TTC 等多边和地区合作平台，美国已经将安全、人权等问题与供应链重塑紧密结合，试图以共同的“价值观”“安全观”“利益观”绑定盟友，拉开架势对华竞争。在此背景下，美国必将高度重视推进 IPEF 供应链支柱，它不仅可以在很大程度上落实美国供应链战略，拓宽多边合作平台，拉拢更多经济盟友伙伴，而且将对华产业“紧箍咒”从“全球”向“周边”收紧，产业排华意图明显。

一是“控链”。一方面，美国通过 IPEF 合作可掌控地区产业链信息。另一方面，半导体产业对保持美国经济竞争优势和全球科技主导地位至关重要，也是对华“卡脖子”的主要领域。而半导体产业链设计生产主要参与国家和地区，除美国外几乎均在亚洲。为此，美国必然在 IPEF 供应链支柱将加深与日韩合作列为重点，在中国台湾地区谈判的额外协议中纳入半导体合作内容，进而形成对半导体的全供应链掌控。

二是“转链”。在很难提供贸易蛋糕的情况下，美国推行“友岸”政策，将在美国国内短期很难提高产能、又不愿意靠中国生产的供应链调整至 IPEF 成员国，作为给地区国家提供的“大蛋糕”。

三是“阻链”。2021 年 10 月，拜登初步宣布 IPEF 构想时，就将劳工标准作为六大主要重要问题之一。虽然“强有力”的环境和劳工标准最终被纳入贸易支柱，但后续美国可能将其复制于供应链支柱，作为阻碍中国劳动密集型产业布局借口，强行重塑地区分工。

四是“强链”。为增强自身产业链弹性和安全，美强调要提升在关键原材料、半导体、关键矿物和清洁能源领域地区合作。为此，供应链支柱中或有关于加强

IPEF 各方在关键行业的紧密合作、美国等发达国家帮助其他地区国家培育关键产能等内容。同时，其他地区国家也有参与全球产业分工的强烈安全需求，希望得到美方强力保证，积极预防自身产业免受疫情、政治博弈、地缘冲突等意外事件的影响。因此，各方在建立联合库存、筹划紧急储备、提高透明性、增加预警性、引导重点领域投资、确保不对成员关键产品采取贸易限制措施等方面，有望达成一定共识。

### ■ 清洁经济

全球应对气候变化目标已很具“雄心”，IPEF 难以再有新突破。地区发展中成员国第一要务仍是发展，对绿色目标兴趣不高、短期实现能源转型更不现实，能走多远关键要看美国和主要发达国家能进行多少资金投入和技术援助。美国要通过主导 IPEF 成员合作，取得应对气候变化的“新突破”并不容易。一方面，美国能动用的“真金白银”有限。另一方面，美国政府国内推动“绿色新政”困难重重，增加绿色外交政策的不确定性。

### ■ 公平经济

IPEF 四个支柱中，该支柱目前细节披露甚少，发展趋势最不明朗。美国税收问题和反腐问题国际合作，本应由财政部和国务院分别负主责，但在该支柱中却由商务部扮演主要角色。后续很可能与产业链、绿色基础设施等第二、三支柱

内容紧密联系。

从税收问题看，美国与马来西亚、越南等主要新兴经济体均没有签署双边税收协定。如果 IPEF 的税收支柱涵盖高标准、更透明税收规则，减轻对企业双重征税、共同反避税、有序促进国际投资、保护企业竞争力，或可吸引更多 IPEF 成员国加入该支柱。

从反腐败问题看，美国不仅要将其与经济公平竞争联系，而且或作为后续经济排华的重要新抓手，可能针对中国的内容更要关注和警惕。但 IPEF 成员发展水平不同、体制模式各异，究竟有多少个国家、有多大愿意绑定美国对华经济战车，还需要根据事态进展进一步冷静评估。

#### 四、印度为何有条件地拒绝印 IPEF?

印度本次在贸易领域的缺席凸显了美印两国间立场和利益的分歧，以及 IPEF 机制上的部分缺陷。

首先，印度认为在框架下的贸易谈判“无利可图”。媒体资料显示，由于忌惮美国内保护主义情绪等因素，该框架在启动之初就没有提供美国市场准入优惠条款，在关税减免方面也未做出任何承诺。

其次，美国在制定 IPEF 计划时有意识地加入了改革数字贸易、放开互联网等要求，并将环境、劳工等条款与贸易相挂钩，从而为美国未来干预印度发展埋下伏笔，这引发印度当局不满。印度商业和工业部长戈亚尔因此也表示，希望重新审视 IPEF 相关细则，并避免任何可能损害印度贸易利益的条款。

最后，印度长期坚持的“印度式骄傲”态度也对此有所影响。2014年印度人民党执政以来，印度虽在很大程度上走向了根据不同议题上的不同利益和立场决定合作与否的“多面结盟”政策，但印度成为“有声有色的大国”、拒不当“国际关系二流角色”的雄心壮志从未改变。其当局因此也不会选择效仿日韩等国，走上对美国低头的道路。

不过，另一方面，印度当局也非常微妙地没有彻底堵死 IPEF。显然，在这种长周期的大型计划谈判中，美国会让渡部分利益拉拢印度。自 2017 年以来，美国就已为此大量采购印度商品并投资印度经济，为其奉上许多好处。因此，考虑到短期内美国难以找到印度替代者，印度当前选择“有条件地”拒绝 IPEF，不但能够保住主权完整，还能待价而沽，迫使美国做出更多让步，从而最大化本国利益。

## 五、中国如何应对“印太经济框架”？

### 1、尽快恢复生产。

要畅通国内国际大循环，特别是推动全国统一大市场的形成，通过持续的供给测结构性改革，打通国内大循环阻点，巩固大市场优势，扩大对外开放，提高中国市场对周边国家的粘性。

### 2、积极推动 RCEP 全面落实和升级。

积极推动加入 CPTPP 和 DEPA 的工作，尽快启动中国东盟自贸区 3.0 的建设，进一步提高中国东盟自贸区零关税比例。推动早日恢复和完成中日韩自贸区谈判。加强与太平洋岛国的经贸联系。持续推动“一带一路”建设。完善、巩固和扩大金砖国家合作机制。密切中国与中东欧国家和拉美国家的经贸合作关系。坚定致力于实现包括所有 APEC 成员在内的全面、高水平的亚太自贸区。

3、对数字经济、补贴、国有企业、劳工、环境等议题进一步加强研究，积极与世界各国展开对话和谈判。

支持符合世界贸易组织规则的各种经贸合作机制。反对违反世贸组织非歧视原则和自贸区相关规则的歧视性贸易安排。弘扬并且践行和平、发展、民主、自由、尊重人权等全人类共同的价值观，加强与世界各国特别是发展中国家在价值观领域的交流、合作与对话。以“一带一路”建设和全球发展倡议为抓手，推动人类命运共同体建设。

## 重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——  
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心  
网址：<http://www.runwaysys.com/>  
e-mail: [runwaysys@163.com](mailto:runwaysys@163.com)  
全国客服热线：4001182162