

美国落实“印太经济框架”的 国内政治制约

金君达

[摘要]“印太经济框架”(IPEF)是拜登政府“印太战略”的重要环节,对于中国周边环境具有重大影响,但同时受到国际、美国国内因素制约。本文认为,尽管IPEF进行了规避国内政治障碍的制度设计,一旦美国政府试图将当前倡议的经济标准扩展和制度化,即“落实”IPEF,很可能受到美国选举政治、政党集团政治的制约。本文在既有国内政治—政策决策传导理论,包括社会运动理论、政党理论和决策博弈模型的基础上提出国内政治影响美国外交政策的两条路径,并通过该框架考察奥巴马政府推动“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)的案例。研究发现,美国国内持保护主义观点的选民、组织通过提升TPP争议在国内中的地位影响政客在相关政策上的立场,导致围绕TPP的争论在竞选中占据重要地位。同时,反对开放市场的政治集团在国会阻挠立法,与国会的政党恶性竞争形成反自由贸易的合力。尽管当前国际环境有助于美国发展海外经济合作,带有保护主义色彩的美国选举和政党集团斗争都将加剧落实IPEF的难度;即使IPEF最终落实,其方案可能带有较强的保护主义色彩,因而失去部分经济吸引力。

[关键词] 印太经济框架;美国政治;外交政策决策;印太战略;跨太平洋伙伴关系协定

[中图分类号] D815

[文献标识码] A

DOI: 10.13654/j.cnki.naf.2023.05.008

[文章编号] 1003-7411(2023)05-0115-(12)

[收稿日期] 2023-05-08

[基金项目] 中国社会科学院专项课题(中国与周边国家关系研究)

[作者简介] 金君达,中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员。(北京 100732)

一、引言和研究背景

2021年10月,美国总统拜登参加第16届东亚首脑会议期间提出“印太经济框架”(以下简称IPEF)。该框架于2022年5月拜登访日期间启动,目前有包括美国、日本、韩国、澳大利亚、印度等“印太”盟友,部分东南亚国家与太平洋岛国斐济在内的14个成员国。作为拜登“印太战略”的重要部分,它可能对中国周边政治经济环境带来深刻影响,因而受到国内外广泛关

注。许多学者注意到国内政治可能对 IPEF 产生一定掣肘,^{[1][2][3]}但该框架对于规避国内政治阻力也进行有针对性的设计,围绕着 IPEF 的国内博弈存在较大不确定性。现有研究对美国国内政制约 IPEF 的机制缺乏详细分析,因此对 IPEF 在国内反对意见影响下的发展前景缺乏有效预测。本研究国内政治对诸如 IPEF 的外交政策的影响机制进行详细讨论,进而讨论 IPEF 的前景及我国应对。

从历史角度看,IPEF 是美国战略重心调整和盟伴合作模式调整的产物。冷战后美国对亚太区域更加重视,小布什和奥巴马政府意图参与和主导“跨太平洋伙伴关系协定”(TPP)。特朗普政府首先用“印太”代替传统的亚太区域概念,提出“四方安全对话”等机制,通过引入印度、调动日本等传统盟友来强化美国的区域影响力。^[4]但受限于美国国内的保护主义思潮,以及美国与盟伴在贸易规则领域的分歧,TPP 相关条约直到 2017 年奥巴马卸任都未获国内批准,而特朗普上任即宣布退出 TPP。拜登政府上台后,由于大国竞争激化和全球性风险上升,部分“印太”盟伴积极向美国靠拢;针对供应链安全等盟伴关心的问题,拜登政府积极搭建新的“印太”小多边主义合作框架,在参与多边治理的同时推广美式经济规则,抗衡中国经济影响力。

为减轻国内阻力,IPEF 被设计为议题导向、以协商而非强制为原则的松散结构。^[5]IPEF 包括互联经济(数字和实体贸易)、坚韧经济(供应链)、清洁经济(清洁能源和碳减排)、公平经济(税收和反腐败)四个支柱,^[6]成员国可选择性参加;IPEF 对贸易和投资领域的市场准入没有具体规定,依据总统行政令即可实施,相关官员在前期声明中称“任何框架的谈判目标或结果都不会提交给国会批准”。^[7]在日本等盟伴国加强对美合作的大背景下,上述制度设计为 IPEF 支柱协议的签署提供了有利条件。但为了达到拜登政府“中产阶级外交”的战略目的,美国需要以支柱协议为基础“落实”IPEF 设立的高标准,即扩大范围、进行市场谈判、制定配套国内法律。拜登“中产阶级外交”的逻辑是将对外经济政策和国内选民利益相结合,通过 IPEF 等经济合作推广在透明度、劳工和能源等领域的“高标准”,确保美国的规则制定权和美国企业的长期竞争力。虽然有学者指出 IPEF 的目标并非统一的自由贸易市场,^[8]IPEF 仍然是具有强烈针对性和意识形态导向性的、以确保美国规则主导权为目的的小多边主义合作框架。^[9]美国最终需要使 IPEF 的“高标准”以某种形式固化到硬性贸易框架中,这就意味着 IPEF 最终需要配套国内立法,无法彻底绕开反对集团。此外,当前 IPEF 谈判“不会涉及国会”很大程度上是因为其涉及领域有限,尤其是不涉及市场相互开放的问题;为深化与盟伴经济整合,调动盟伴参与 IPEF 的积极性,美国未来很可能需要扩大美式标准的管辖范围,很可能需要国内配套立法。最后,即使拜登政府设法让 IPEF 绕开国会,也需要说服国内选民,确保自身连任和民主党长期执政,以维护外交政策连续性。

二、美国国内政治制约“印太经济框架”的路径和机制

既有外交政策决策理论认为诸如 IPEF 的外交政策在设计、批准和执行中受到多重因素影响。一些理论指出国际环境和国内宏观政治经济指标影响外交政策决策。但就 IPEF 等具体政策而言,最为显著的决定和制约因素仍然来自美国国内政治。在美国等西方民主制国家,

国内政治主要包括选举政治、政党集团政治、官僚和部门政治等三个过程,分别为社会利益集团、政党、官僚和部门提供影响政策的途径;包括经济波动、社会运动和文化思潮在内的国内因素都需要通过上述过程转变为实际政策。在选举政治中,持贸易保护主义立场的美国摇摆州劳工选民传统上对于自由贸易政策形成显著阻碍,很可能继续反对 IPEF 中要求美国开放市场的相关政策;即使领导人有意推动与部分国家的经济合作,由美国主导的经济合作条约也必然带有保护主义、“美国优先”的色彩。在政党集团政治中,美国两党的矛盾激化、跨政党游说的难度上升,进一步加剧美国对外经济政策中的民粹主义、保护主义和霸权主义倾向,很可能成为 IPEF 后续谈判的主要阻碍。在推动落实 IPEF 的过程中,即使拥有有利的外部环境,拜登政府仍可能受到国内选举政治和政党集团政治的制约。

(一)美国落实“印太经济框架”的选举政治制约

美国选举是社会集团、政党和政客个人组成联盟竞争执政权的政治活动,它直观地影响政党和个人的执政前景,进而影响外交政策连续性,典型案例就是特朗普退出奥巴马推动参与的 TPP 框架。IPEF 和拜登政府也受到选举政治制约。美国政治生态的两个趋势导致选举对外交政策的影响趋强:其一是外交决策人员从军政精英向官僚转变,部分决策人员未来参与选举政治的意愿增强,因此在政策设计中迎合选民;其二是信息普及化带来的决策透明度增加,公众反馈外交政策、表达诉求的能力加强,不再是政治演说的被动接受者。

从理论层面看,选民可通过多种路径影响外交政策:1. 社会运动,即通过吸引社会关注和一定程度上的阻挠施政向社会、政府施加压力;为满足选民诉求,执政党和反对党均需提出一套解决方案并相互竞争,导致最终政策向选民诉求倾斜。它的典型案例包括“经济大萧条”期间的劳工抗议和社会自救运动,劳工对共和党自由放任政策、对劳工联合会(AFL)的不满都促成了小罗斯福(Franklin D. Roosevelt)上台并推行“罗斯福新政”。2. 围绕竞选产生的政党-选民同盟,竞选期间的政党为获得选民支持需要将选民诉求纳入政策纲领,执政期间的政党为持续巩固选民支持需要兑现政纲承诺,典型案例如拜登提出并逐渐落实“中产阶级外交”。3. 对政策的日常监督,即使没有有效组织起社会运动,选民也可通过对社会热点作出强烈反应对执政党施压。因此在部分模型,例如政策决策博弈模型中,选民事实成为政策的“批准方”之一,与反对党共同制约政策“设计方”。

从实践层面看,“劳工阶层”(working class)^①在美国选举政治中地位重要,对外交政策决策产生重要影响。美国劳工自 19 世纪后半叶以来逐步形成带有排外色彩的劳工组织,要求通过贸易和移民政策保护工会成员的岗位和待遇;经过两次世界大战期间的劳资斗争和政府对于左翼工会的打压,劳工组织逐渐形成用政治效忠换取工会成员岗位和福利的模式。冷战中后期,美国制造业在外国竞争下难以同时维持福利和增长,传统工业区因资本撤离而衰落,工会和制造业劳工因而面临危机;新自由主义全球化和信息技术革命进一步加剧制造业劳工群体与新兴产业从业者的收入差距。尽管劳工集体行动能力因工会衰落而减弱,劳工群体内部利益一致性却有所增强,对贸易保护政策的需求与日俱增,成为反对自由贸易、反对全球化的主要

① 在美国社会统计中,通常将劳工阶层定义为教育水平在大学文凭以下,收入中位线以下的人群。

政治力量。劳工选民通过不同路径与两党工会组织互动,并影响围绕选举的竞争:1.民主党自“罗斯福新政”以来与工会组织关系密切。美国在游说投入规模上远小于资本集团,还受到针对性立法限制,但仍能影响民主党议员提案和部分行政令。当代工会会员占美国劳工人口比例仅有约11%,但其对资谈判却能惠及非会员,因此在整个劳工群体中受到相对广泛的支持。^{[11][12]}2.共和党缺乏类似联系,但自尼克松(Richard Nixon)执政以来通过保守主义意识形态迎合劳工选民的排外、反全球化诉求;保守主义运动以“劳工维权”为名义通过社会运动争取社会关注和同情,通过诉诸美国中产阶级普遍存在的经济焦虑扩大政治支持。盖洛普2022年的民调显示,低收入者、中下层和中层中产者普遍对“劳工阶层”存在身份和诉求认同。^[13]3.一个与美国选举实践相关的因素——人口分布也放大了制造业劳工选民对两党的政治影响:劳工阶层的人口在美国中西部、东北部、西部、南部四个区域均维持在30%以上;^[14]在一些两党反复争夺的“关键州”,尤其是传统制造业占比较大、面临制造业萎缩困境的“锈带州”,^①劳工选民的比例普遍较大。在近期两党竞选活动中,针对这些区域劳工选民的动员活动占比较高,例如2022年中期选举期间,奥巴马、特朗普、拜登等多位前任和现任总统将宾夕法尼亚州视作游说重点。

随着工会组织衰落和劳工经济困境加深,意识形态宣传对碎片化劳工选民的动员能力日益超过劳工组织游说,由少数投机政客发起、劳工参加的保守主义民粹运动日益成为劳工选民影响选举和具体政策的重要方式。以次贷危机后的“茶党”(Tea Party)运动为例,70%~75%的茶党成员年龄在40岁以上,较早参与工作并深受里根时代“正统”保守主义价值观影响;许多茶党成员自称为“勤劳的蓝领工人阶级”,认为美国的主要矛盾是纳税人和“寄生虫”(freeloader)的对立,反对民主党的再分配和救济政策。^[15]^②该运动自2010年中期选举以来占据一定众议院席位,也加入到阻挠TPP的政治合力中来;尽管因滥用否决权逐步失去社会支持,一些共和党政客仍主张通过民粹主义和保护主义政策重点争取劳工,例如保守派议员卢比奥(Marco Rubio)声称共和党应成为“劳工的政党”。与此同时,民主党内也出现激进化趋势,所谓进步左翼(progressive left)、社会民主主义势力强调重振工会和保护劳工利益,在2016年总统选举初选中,挂靠民主党的独立政客桑德斯(Bernie Sanders)凭借亲劳工政策纲领对民主党“建制派”竞选人希拉里·克林顿(Hillary Clinton)形成一定挑战。从根本上来看,在美国经济脱实向虚的背景下,相互掣肘的两大政党均难以实质性解决劳工的结构性经济困境。两党轮流提出政策争取劳工选民支持,但无法形成与劳工选民的稳定同盟,因此难以进行长期改革,只能通过贸易保护主义等短期政策确保在选举中的竞争力。

(二)美国落实“印太经济框架”的政党集团政治制约

另一个对IPEF等外交政策造成显著制约的因素是政党和集团间的政治博弈,包括跨党派

① 锈带州是一个约定俗成的美国政治概念,指从纽约州起延伸至五大湖和中西部的传统工业州,具体包括伊利诺伊、印第安纳、密苏里、密歇根、纽约、俄亥俄、宾夕法尼亚、西弗吉尼亚和威斯康星州。

② 值得注意的是,当时约32%的茶党成员当时属于失业状态,而他们指认的“寄生虫”则往往包括有固定职业的移民,以及从事灰色职业的非移民,斯考齐波因此认为茶党运动的实质是排外保守运动而非经济求助。

集团在单一议题上的对峙,以及两党间权力竞争。在具体议题上,美国执政、立法两部门的政客可能结成跨政党同盟,两个集团围绕立法和行政令的博弈过程与两党博弈类似,这里不再单独论述,本文将支持总统主张的一方统称为“支持集团”,另一方称为“反对集团”。

政党集团博弈通过多种路径影响外交政策。在竞选层面上,政党是整合选民诉求、制定政策纲领的主动方。但除周期性选举活动外,政党集团间博弈在日常的立法、行政过程中也对政策形成阻碍。尽管行政权力由执政党政客与专业官僚掌握,反对集团仍能通过国会政治,即政党集团围绕院内博弈、两院协调、府院否决权博弈等立法流程阻挠配套立法,进而为涉外政策在美国国内的落实制造阻力。就 IPEF 而言,它具有规避国会反对集团阻挠的制度安排,主要通过行政令推动;但深度涉及国内经济运行的行政令,尤其是中长期政策往往需要配套立法加以维护并提供司法保障。如果拜登政府意图将 IPEF 的“高标准”落实和扩大化,将自愿性倡议升级为条约,就难以规避国会政党集团政治,尤其是共和党和保护主义集团的制约。国会议员可通过游说协商,在某些议题上形成跨党派同盟,并围绕立法流程进行博弈。就常规国会立法而言,国会立法在两院都包括议员提案、委员会研究、大会讨论修改、大会表决等流程,外交政策的配套法案往往需要遵守类似流程。就参议院而言,由于通过冗长发言(filibuster)阻挠讨论表决的行为比较常见。在两院均通过法案后,还有两个环节涉及政党博弈:一是参众两院就各自通过的法案版本进行协商与整合,而两院可能由不同党派集团主导;二是总统与参众两院的否决权之争,总统通知两院不会签署议案后,国会需要两院同时三分之二赞成才能推翻总统否决。此外,国会在美国政治中承担多重功能,从多个程序上对拜登政府外交政策形成制约。众议院的反对集团能够通过预算谈判限制总统在部分外交议题的投入。参议院则拥有重大人事任命和批准涉外条约的权力,反对集团能够直接阻碍外交政策的实施,例如 1919 年的共和党参议院领袖洛奇(Henry Cabot Lodge)、强硬派议员博拉(William Borah)等人阻止批准民主党威尔逊政府参与国联。此外,一些情况下的总统涉外谈判也需要国会两院立法授权。

在少数情况下,国会议员按照党派分为支持和反对集团,即政党投票(party voting),相比单一议题的集团博弈,政党投票具有更强的权力竞争意味。传统上政党投票行为并不占国会表决的主流,但多个美国政治趋势导致政党投票现象日益频繁,^[16]并放大其对美国政府的阻碍作用。第一是政党集体行动能力强化。美国的两大政党属于“赢家通吃”式的松散政党,政党组织程度和党员忠诚度较低,党纲和意识形态相对模糊,彼此游说空间较大。但近年来,两大政党对党内纪律管理的不断改革加强了党员在投票中的忠诚度,进而导致立法僵局现象的增加。^[17]第二是议会的议事制度,尤其是关乎政党博弈的非成文制度不断“去底线化”。里根执政以来,以纽特·金里奇(Newt Gingrich)为代表的右翼议员一方面利用电视宣传加强议会政治的公众曝光度,另一方面发表激进言论和人身攻击抨击政敌,这在一定程度上限制了两党议员私下协商的空间,加剧政党之间、政党成员间的政治极化。^{[18][19]}第三是政党在国会两院的政治力量长期平衡。美国立法的一些流程需要相对明显的优势才能顺利推进,例如,当前参议院要求 60 票才能阻止冗长发言阻挠投票(filibuster)的行为并通过提案,而推翻总统对法案的否决则需要两院的三分之二多数支持。而纵观里根以来的两党力量对比,执政党很难同

时掌握执政权、众议院多数和参议院 60 席,^①进而顺利通过政府需要的法案;而尽管反对党在部分时期同时掌握两院,却无法达到足以推翻总统否决权、强行通过己方立法的绝对优势。在上述三大趋势作用下,两大政党在立法部门的集体行动能力较强、推进立法能力较弱、阻挠立法能力较强,甚至以阻挠对方施政为目的进行政治站队,形成“否决政治”(vetocracy)。“否决政治”现象在冷战后更加频繁,奥巴马时代的多项内政外交政策,包括 TPP 均受其阻挠。

总统无法直接参与国会政治,但在政党集团政治中占据重要地位:1. 美国政治学通常认为,总统作为国内政治中最具关注度的公众人物,可通过塑造议题、引导选民向反对集团施压。2. 美国社会在重大危机时可能形成“聚旗效应”(Rally-round-the-flag Effect),总统可能暂时获得美国社会高度支持,典型例子如小布什政府在“9·11”袭击后支持率激增。3. 就外交政策而言,它通常被认为由专业官僚负责,且与军队存在关联,美国社会对军队、专业官僚的信任高于对议员、国内媒体的信任,^{②[20]}便于总统动员民意施压反对党。但随着美国社会政治极化加深和政治信息普及化,政策的支持和反对集团难以沟通,且经常按照党派站队,总统通过塑造“外来威胁”施压影响集团博弈的能力有所减弱。

2023 年的众议院议长选举僵局则展示了一种新的政策制约模式。在两党政治力量接近的大前提下,少数极端派议员虽无法推动立法,却能够阻挠提案通过,制约包括外交在内的各领域立法。2023 年 1 月,由众议院共和党保守派集团“自由党团”(Freedom Caucus)为核心的激进右翼议员在众议长选举中拒绝支持共和党领袖麦卡锡,由于共和党在众议院的席位优势较小,而民主党议员集体拒绝支持麦卡锡,议长选举一度出现僵局,并以麦卡锡向激进议员进行一系列政策让步、允许部分激进议员加入重要立法委员会、允许少数议员弹劾议长的方式平息。麦卡锡承诺在预算谈判中主张削减拜登政府的高支出,对包括 IPEF 在内的拜登政府对外政策也产生影响。此外,麦卡锡在谈判中还降低少数议员阻挠议案、通过议长弹劾提案扰乱议事秩序的门槛,这些变化可能加大 IPEF 相关立法的难度。

三、历史案例分析:《跨太平洋伙伴关系协定》遭遇的国内政治制约

本研究以 2015~2016 年间奥巴马政府推行 TPP 的国内政治博弈为例,说明国内选举、政党集团政治对美国外交政策的制约和塑造。智利、新加坡与新西兰提出于 2002 年提出跨太平洋战略经济伙伴(TPSEP)框架,并于 2005 年签署初步协议。自 2008 年起,美国小布什(George W. Bush)、奥巴马政府意图通过参与 TPSEP/TPP 深化美国对亚太的政治经济影响力。时任国

① 奥巴马在 2009~2010 年间的执政被视作民主党占据执政权和两院多数,通过拉拢共和党边缘参议员一度占据参议院的绝对多数(60 票),但由于肯尼迪(Ted Kennedy)、弗兰肯(Al Franken)等参议员缺席表决,民主党在参议院经常因为优势不大而遭遇冗长发言阻挠,真正能够无阻碍通过立法的时间较短。这段优势时期随着民主党在 2010 年中期选举失去众议院多数而结束。拜登在 2021~2022 年的执政也被视作民主党占据执政权和两院多数,但民主党在参议院的“多数”席位实际上是加上跟随民主党参加选举的独立议员、以曼钦(Joe Manchin)为代表的保守议员总共达到 50 席,然后通过副总统哈里斯(Kamala Harris)在参议院平票僵局时的表决权达到多数,其“优势”比奥巴马时期更弱。这个时期民主党对参议院的控制事实上并不牢固,甚至难以保证 50 席在重大法案上一致投票,典型例证是曼钦对于“重建更好未来”(Build Back Better Act)的阻挠。

② 盖洛普公司、皮尤公司对美国社会对公共机构信任度进行长期追踪研究,结论总体而言相似,被调查者对军队信任度相对高,对议会信任度相对低。

务卿克林顿在2011年11月夏威夷演讲中指出,由于“从印度次大陆到美国西海岸”的亚太区域将成为全球战略经济重心,美国必须对该区域进行“根本性”投资。^[21]2015年美国参与TPP谈判期间,时任防长卡特(Ashton Carter)也称“通过TPP的重要性相当于另一艘航空母舰。”^[22]

但由于TPP属于降低贸易壁垒的自由贸易区协议(FTA),甚至激进地设计了涵盖大多数行业和部门的开放贸易模式,该框架遭到本土劳工选民的反对。与此同时,民主党自2011年来失去众议院多数,奥巴马政府在府院政治中遭遇共和党的阻碍。2015~2016年间,奥巴马通过分化共和党、游说共和党资本集团取得贸易促进授权(Trade Promotion Authority,简称TPA)或“快轨授权”,在谈判中规避国会对TPP相关谈判的阻挠,并参与TPP贸易协定的谈判。针对劳工选民的不满,奥巴马政府意图通过美国自1962年设立的贸易调整补助(Trade Adjustment Assistance,简称TAA)计划减轻开放贸易对工人的冲击。但后来的研究指出,TAA有着范围过小、资金不足、再就业培训与现实岗位脱节三个问题,无法补偿大多数劳工因FTA产生的损失。^{[23][24]}国内劳工反对、党团阻挠均影响TPP在美国国内的批准,导致相关立法在2016年选举背景下建树甚微,继任的特朗普政府也迅速作出了退出TPP的决定。

在2015~2016年间,由于美国参与TPP谈判并达成贸易协定,TPP受到社会广泛关注,也引起多方反对。在国会加紧讨论TPA的2015年5月,一篇发表在《华尔街日报》的文章声称美国制造业贸易逆差将增加558亿美元。^[25]以劳联—产联(AFL-CIO)^①为代表的美国劳工利益集团对TPP表示强烈反对,也反对奥巴马获得TPA授权。时任劳联—产联主席特鲁姆卡(Richard Trumka)在接受美国公共电视网采访时称TPP协议是“沉迷于过去”的NAFTA^②式贸易协议,并称“我们要的是他‘奥巴马’承诺过的,能够保卫美国工作岗位,促进增长,并使得所有人而非华尔街受益的新型协议。”^[26]劳联—产联发布报告对TPP提出如下批评:1.在环境、劳工待遇、国有企业、原产地规则等方面未能达到劳联要求的标准;2.对外国企业和投资的准入过于宽容且包含超国民待遇;3.工会始终希望美国以“汇率操纵”惩罚贸易伙伴,但TPP却只包含了一份不含执法和制裁措施的“指导意见”。与此同时,美国环境组织也加入对TPP的声讨,加剧民主党本身围绕TPP的分裂,此外还放大了美国社会对食品安全、公众卫生等方面的焦虑。2016年5月23日,约1500个美国组织向国会提交联名信,基本延承工会和环境组织的观点,要求国会拒绝批准TPP。^[27]

由于美国的TPP谈判和国内立法争论临近2016年总统选举,选举政治在塑造社会反TPP氛围、施压国会停止立法方面起到较大作用。两党初选中均出现围绕TPP的分裂,但最终的保护劳工为名反对TPP的论调占据上风,尤其是加剧民主党内部分裂。在民主党方面,前国务卿希拉里·克林顿最初表达了对TPP的支持,她在任时曾协助奥巴马推动TPP;而部分参与

① 美国劳工联盟(American Federation of Labor)是19世纪末建立,带有传统工匠工会性质的劳工团体,在20世纪的劳工斗争中相对保守和排外。随着美国工人运动发展和工人处境恶化,以产业为组织的工会开始兴起,产业工人委员会(Committee for Industrial Organization)于1935年成立,后来改称产业工人联合会(Congress of Industrial Organizations)。两大机构一度竞争对全国劳工的代表权,但在冷战爆发后合并为劳联—产联。

② 指北美自由贸易协定(North America Free Trade Agreement),该协定被视为以降低成员间壁垒为目标的典型自由贸易区。

民主党初选的政客,例如参议员桑德斯和沃伦(Elizabeth Warren)则表示反对。但随着初选辩论中候选人展开对劳工的争夺,在桑德斯持续逼问下,希拉里也被迫表示“不支持现形态的 TPP”,^[28]并批评 TPP 未能创造新岗位或提升工人待遇。^[29]在共和党方面,主打右翼民粹主义的特朗普和另一位不支持 TPP 的竞选人、被视作极端保守派的得克萨斯州参议员克鲁兹(Ted Cruz)在初选活动中领先对 TPP 态度温和的共和党人。随着特朗普赢得初选并开始全国竞选活动,右翼民粹主义运动对 TPP 的攻击也进一步增强,特朗普通过高频率攻击 TPP 吸引劳工选民,特朗普称该框架为“对美国的持续施暴”,^[30]并在竞选活动中许诺退出框架。在 2017 年 1 月,上任伊始的特朗普作出美国退出 TPP 的决定。

政党集团政治也对 TPP 的国内立法产生制约。两党均围绕 TPP 出现一定分化,民主党的 TPP 支持者争取到参议院共和党领袖麦康奈尔,以及共和党前众议长博纳(John Boehner)等人协力。与此同时,亲劳工的桑德斯、沃伦和参议院民主党领袖雷德(Henry Reid)等人、主张贸易谈判透明化的民主党议员与共和党内的“茶党”议员结盟形成反对集团。2015 年上半年,支持 TPP 的集团相对占据上风。在 5 月 12 日的《2015 两党预算法案》表决中,参议院以共和党为主的反对集团以 52 对 45 票阻挠进程,但支持集团以其他立法上的妥协换得反对集团让步。6 月,旨在直接授予总统 TPA 和 TAA 权力的《2015 贸易法案》在众议院表决,包含众多民主党众议员的反对集团以 302 对 126 的多数将其否决;通过拆分两项权力,支持集团首先争取反对集团中的亲劳工民主党支持 TAA,随即将 TPA 条款作为一项劳工权益法案《保护公共安全雇员退休法案》的修正案进行表决,以微弱优势通过了两项法案。6 月 29 日,奥巴马签署 TPA 和 TAA 相关法律,取得初步成果。但在 2015 年 10 月 TPP 谈判结束后,竞选压力导致党争加剧,共和党议员对 TPP 的支持产生动摇。部分共和党称 TPP 不够开放,例如参议院财政委员会主席哈奇(Orrin Hatch)称“TPP 是一生一次的机会,美国不应满足于不能在未来亚太确立高标准的平庸协议”;^[31]以众议院议长莱恩(Paul Ryan)为代表的共和党“赤字鹰派”支持 TPP,但提出对相关改革成本的疑虑;麦康奈尔则受到与肯塔基州利益相关的 TPP 烟草条款,以及其他部分细节条款的影响,无法全力支持奥巴马政府。^{①[32]}2016 年 3 月,受到选举政治影响,更多议员和地方团体表达对 TPP 的反对,莱恩领导的众议院共和党分裂严重,而哈奇警告称部分美国产业对 TPP 的支持正在衰退。^[33]8 月,奥巴马政府按照 TPA 相关规定通知国会,将提交实施 TPP 的法案,但尽管奥巴马和贸易谈判办公室反复施压,批准 TPP 的议事进程在国会受到麦康奈尔等人的拖延。到了 2016 年 11 月特朗普胜选后,麦康奈尔声称无法在特朗普就职前批准 TPP,^[34]该协议相关立法就此宣告搁浅。

四、当前国际背景对美国国内决策的影响

相比 TPP 谈判时期,当前一些新因素对美国外交政策决策产生影响:1. 经历了特朗普带有孤立主义色彩的四年施政后,部分国家急需修复和强化对美关系,这为拜登政府推行盟伴外

① 麦康奈尔希望将其背后的肯塔基州烟草集团纳入 TPP 仲裁机制范围,但该州被 TPP 相关条款排除,因此麦康奈尔对批准 TPP 持有异议。此外,麦康奈尔对其他一些条款也存在异议,但并未向外公开细节。具体报道见参考文献。

交、建立小多边主义贸易与技术同盟提供便利。2. 在特朗普时期,包括日、韩、印在内的“印太”国家纷纷提出自己的区域经济合作计划,例如韩国的“新南方政策”、日印合作的“亚非经济增长走廊”等,上述国家对华海外竞争性加强,在对外经济政策领域向美国的排华技术同盟靠近。3. 当前大国关系风险,尤其是俄乌冲突和中美竞争激化对各国外交政策决策产生影响,一方面放大所谓“供应链风险”,另一方面助长部分美西方政客的“意识形态阵营对立”叙事;受俄乌冲突影响,日本、部分欧洲国家在经济与安全领域加速向美靠拢。上述因素在外部强化盟伴推动 IPEF 的积极性,对内有助于拜登对反对党施压,有利于推进 IPEF 等经济政策。

但仅以国际环境而言,IPEF 面临环境与 TPP 谈判时没有本质区别:美国“印太”盟伴对于新经济合作框架态度积极,但在知识产权等内部规则博弈中与美存在分歧,^[9]迫使拜登政府采用分领域倡议模式。外部有利因素难以触及美国国内政治僵局,因此无法加速拜登政府将 IPEF 进一步扩大和制度化。同时,美国国内政治资源争夺继续限制拜登政府在对外经济领域进行投入和国内配套立法的能力。尽管盟伴的配合有助于 IPEF 支柱协议的签署,美国国内政治仍将对拜登政府落实 IPEF 形成明显制约。

俄乌冲突在短期内形成聚旗效应提升了国内两党政治团结、缓解了国内政治斗争烈度,但在社会政治分化明显的背景下时效较短。共和党选民在冲突爆发后展现出对政府援乌政策(军事援助、经济援助、制裁俄罗斯、接收难民)的较强支持,^[35]但随着以特朗普为代表的共和党政治人物公开批评拜登援乌政策,到了 2022 年底,共和党选民对军事、经济援助的支持下降速度显著高于民主党选民。^[36]选民意见变化导致右翼民粹议员,例如格林(Majorie Taylor Green)和班克斯(Jim Banks)积极发声反对拜登援乌政策,而致力于党内、党派间调和的众议院共和党领袖麦卡锡(Kevin McCarthy)也多次批评“无条件的”援助。在 2023 年国会,俄乌冲突是政党集团中反对者攻击拜登的议题之一。俄乌冲突对 IPEF 带来的另一个不确定性是加剧欧洲、“印太”外交资源竞争。一个直观案例是,2022 年的美国—东盟峰会原计划于 3 月底举行,后被拖延至 5 月,在活动规模上也有所缩减。^[37]尽管部分欧洲国家 2022 年加大军事投入,在一定程度上分担了美国的集体安全责任,但美国在欧洲军事、数字、供应链安全方面的投入同样上升。^[38]此外,俄乌冲突的全球性衍生风险也亟须拜登政府解决,涌现的政治经济问题不可避免地海外经济合作争夺议题优先度。

从根本上看,美国政党集团竞争的主要场合、议题都在国内政治,国际环境既无法弥合基于保护主义的政治分裂,也无法实质性团结两党的 IPEF 支持者。近年来,两党试图以“中美竞争”为名义协调行动,取得了一定跨党派成果,例如《2021 年战略竞争法案》和 2021 两党基建法案。为争取国会反对党支持提案,拜登政府在部分重大内外政策的国内游说中也会强调“中美竞争”,拜登政府的部分“印太”外交政策,如对日、对印经济军事合作都得到两党议员支持。但随着“中美竞争”被泛化使用,大方向的共识难掩两党矛盾,例如麦康奈尔等人对拜登政府“过宽且不应由税收支付的”^[39]基础设施计划进行了大量限制,导致拜登政府的 2021 年基础设施投资法案在成形之前就被大幅削减,很可能难以达到预期成效。当前,IPEF 包含大量有利于民主党关联产业的内容,尤其是清洁能源、气候变化等。即使与拜登政府达成“遏制中国经济影响力”的共识,共和党仍可能在细节项目上继续对拜登政府形成制约,进一步限制原本涵

盖面受限的经济框架。另外,国会鹰派议员的所谓“中国共识”事实上也存在政策主张层面的资源竞争,例如在2023年国会中,两党在加大涉华军事开支上存在共识,但在对外贸易让步上存在较大分歧,^[40]可能导致更多资源投入军事而非经济领域。

五、政策建议

无论是IPEF还是昔日的TPP,政党集团政治和选举政治共同决定其“落实”,包括制度化、国内批准、内化为国内法律的进程。美国社会对海外经济合作的反对意见主要来自反全球化思潮,自2016年的特朗普右翼民粹运动以来,保护主义选民在美国政治中维持较强影响力。^[41]一方面,美国政党集团政治日益激化,政党对立加剧;^[42]尽管拜登政府试图利用两党对华战略焦虑塑造共识,两党在具体议题上仍然存在比较激烈的竞争。两党政治力量接近且容易受到极端议员影响,加剧拜登推广其经济框架的难度。

在TPP的国内博弈中,两个事件凸显了国内政治对美国政府的制约:第一,希拉里·克林顿作为美国加入TPP的操盘手之一,在选举政治驱动下转而批评现阶段协议;主要总统竞选人形成反对TPP的共识,对正在讨论批准TPP的国会形成压力。第二,麦康奈尔在保护主义民粹浪潮高涨、TPP前景不确定的背景下没有动机帮助敌对政党加速通过重大立法,其个人也因为TPP损害其票仓(烟草集团)利益而对TPP抱有疑虑。在围绕IPEF的选举和国会政治博弈中,上述案例可能重演。在2024年总统选举的压力下,拜登的党内、党外竞争对手可能为迎合保护主义选民反对IPEF的进一步落实;共和党也可能出于阻挠拜登政府取得政绩的目的,反对拜登政府的对外经济合作。即使IPEF谈判各方顺利签署支柱协议,该协议也可能长期局限在部分领域、自愿参与的松散阶段,难以进一步落实。

尽管相关文件中避免直接点名中国,IPEF带有与中国竞争区域影响力、推广美式经济标准、打造排除中国的供应链体系的意味。^[43]该框架一旦落实,可能对我国亚太经济合作,甚至“一带一路”等全球经济合作形成竞争,而且可能进一步扩大美西方在二十国集团(G20)等多边场合协同推广所谓“高标准”的话语权。但在美国国内政治制约下,IPEF的落实可能尚需时间,为安抚国内反对派,美国仍可能在谈判中多要求、少付出,力图建立带有美国中心色彩的合作倡议。

对于中国而言,平等互利的经济合作是抗衡美国经济倡议的重要手段。面对IPEF的竞争,中国需持续探索平等的区域经济模式,就区域内各国乃至世界各国普遍关注的问题给出具有中国特色的答案:第一是如何发挥大国在发展和治理领域的支柱作用。美国通过IPEF就当前部分重要全球性问题,例如环境、政治腐败、供应链动荡提出解决方案,原则上我国应欢迎美国深度参与区域和全球治理,对IPEF等倡议持开放态度。但是,全球治理往往需要大国承担责任,而当前美国在IPEF协议中并未作出足够承诺,从2022年的美国—东盟等互动来看,拜登政府加大海外经济发展投入的积极性有限,而且不愿意在国内市场上做出妥协。因此在舆论层面,我国应敦促美国作出实际承诺,并且给出有中国参与的区域、全球治理路线图。第二是如何处理跨国经济合作与国家主权的内在张力。相比TPP,IPEF对成员国主权的挑战相对较小;但IPEF所谓“高标准”本质上还是为美国资本开道,仍然可能对成员国的国家、个人利

益造成损害。一些美西方提出的环境、社会等标准可能不符合其他国家现发展阶段的需求。中国应以《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)等区域合作框架为基础,继续探索基于平等协商、尊重各国经济主权和外交自主性的经济伙伴关系,与区域内经济伙伴,尤其是东盟国家探索基于共识和贸易国发展需求的经济规则。第三是如何在大国竞争背景下超越小多边主义的合作模式,切实解决区域、全球性的发展和治理问题。中美是“印太”和全球经济体系的重要利益相关方,美国无法排除中国解决气候变化、供应链安全等全球性问题,事实上,部分全球性经济问题正是美国近两任政府所谓“中美脱钩”“去风险”策略引发。在IPEF涵盖的治理和发展议题上,中国应继续维护多边对话机制,反对通过小多边主义私立规则和划分阵营。

目前阶段的IPEF与中国海外经济合作并未形成零和博弈,许多IPEF成员国与中国维持着比较密切的经济联系,当前“印太”的经济发展和治理领域均存在较大赤字,中美经济倡议拥有共存空间。中国需要坚持开放共赢的经济合作,才能在与美国及其盟友的经济标准之争中维护较有利的海外经济环境。

参考文献

- [1] 欧定余,侯思瑶.美国“印太经济框架”的本质、影响及中国的应对策略[J].东北亚论坛,2023(2):36-48.
- [2] 钱宇明.拜登政府的东南亚政策发展轨迹、影响及趋势[J].东南亚纵横,2023(1):87-101.
- [3] 蒋芳菲.拜登政府“印太经济框架”及其影响[J].美国问题研究,2022(2):33-49.
- [4] 刘胜湘,辛田.均势制衡与特朗普政府“印太”战略论析[J].当代亚太,2018(3):53-89.
- [5] Australian Government Department of Foreign Affairs and Trade. Indo-Pacific Economic Framework [EB/OL]. <https://www.dfat.gov.au/trade/organisations/wto-g20-oecd-apec/indo-pacific-economic-framework>, 2023-07-01.
- [6] The White House. FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity [EB/OL]. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>, 2023-07-11.
- [7] Matthew P. Goodman, William Reinsch. Filling in the Indo-Pacific Economic Framework [R]. CSIS, <https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework>, 2022-01-28.
- [8] 赵菩.从TPP到IPEF:美国亚太经济战略的制度创新[J].现代国际关系,2023(3):46-61.
- [9] 李鸿阶.“印太经济框架”的意涵、影响及其前景剖析[J].亚太经济,2023(1):3-5.
- [10] U.S. Federal Reserve Bank of St. Louis. The White Working Class: National Trends, Then and Now [EB/OL]. <https://www.stlouisfed.org/on-the-economy/2019/september/white-working-class-national-trends-then-now>, 2019-09-24.
- [11] Unionization increased by 200,000 in 2022 [N]. Economic Policy Institute, 2023-01-19.
- [12] U.S. Approval of Labor Unions at Highest Point Since 1965 [N]. Gallup, 2022-08-30.
- [13] Middle-Class Identification Steady in U.S. [N]. Gallup, 2022-05-19.
- [14] Current Population Survey Annual Social and Economic Supplement [EB/OL]. US Census Bureau, <https://www.census.gov/programs-surveys/cps/data-detail.html>, 2023-06-20.
- [15] Venessa Williamson, Theda Skocpol, John Coggin. The Tea Party and the Remaking of Republican Conservatism

- [J]. Perspectives on Politics, 2011(1): 25-45.
- [16] Patterson, Samuel C., Gregory A. Caldeira. Party Voting in the United States Congress [J]. British Journal of Political Science, 1988(1): 111-131.
- [17] Kathryn Pearson. Party Discipline in the U.S. House of Representatives [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2015: 29.
- [18] Michael Oreskes. Political Memo; For G.O.P. Arsenal, 133 Words to Fire [N]. The New York Times, 1990-09-09.
- [19] Newt's Debate Prep: Years of C-SPAN [N]. Politico, 2011-12-10.
- [20] Gallup Inc. Confidence in Institutions - Gallup Historical Trends [EB/OL]. <https://news.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx>, 2023-01-22.
- [21] U.S. Department of State. America's Pacific Century [EB/OL]. <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013/clinton/rm/2011/11/176999.htm>, 2011-11-21.
- [22] TPP as Important as Another Aircraft Carrier; US Defense Secretary [N]. The Diplomat, 2015-04-08.
- [23] Trade Adjustment Assistance Returns, Part I [R]. Center for Strategic and International Studies, 2019-11-12.
- [24] Andreas Oeschger. How to Recalibrate Trade Adjustment Assistance to Help Workers Hurt by Trade Liberalization [R]. International Institute for Sustainable Development (IISD), 2022-09-26.
- [25] Pacific Trade Deal Likely to Have Narrow Reach [N]. Wall Street Journal, 2015-03-15.
- [26] Why Labor Unions Oppose the Trans-Pacific Partnership [N]. Public Boardcast Service, 2015-05-12.
- [27] Labor, Environmental Groups Call on Congress to Oppose TPP [N]. The Hill, 2016-05-23.
- [28] US Presidential Election Campaign Dims Prospects for TPP [N]. The Diplomat, 2016-05-18.
- [29] The CNN Democratic debate transcript, annotated [N]. The Washington Post, 2015-10-12.
- [30] Trump Calls Trade Deal "A Rape of Our Country" [N]. Politico, 2016-01-28.
- [31] Obama Faces TPP Deal Balancing Act as Congress Considers Approval [N]. The Guardian, 2015-10-05.
- [32] U.S. Senate Leader McConnell Cites "Troubling Parts" to TPP [N]. Reuters, 2015-10-07.
- [33] Manufacturers Form Coalition Against China "Market Economy" Status [N]. Politico, 2016-05-16.
- [34] Obama Administration Suspends Pacific Trade Deal Vote Effort [N]. Reuters, 2016-11-12.
- [35] Republicans, Once Harsh Ukraine Critics, Pivot to Strong Support [N]. New York Times, 2022-03-09.
- [36] Ukraine Report CMS [R]. Chicago Council on Global Affairs, Dec 2022.
- [37] Asia's Geopolitics after Russia's War in Ukraine [N]. Economist Intelligence Unit, 2022-03-18.
- [38] The Long-term Implications of The War in Ukraine [R]. United Bank of Switzerland, 2022-05-30.
- [39] McConnell's Home State Bridge Symbol of Infrastructure Standoff with Biden [N]. ABC News, 2021-04-09.
- [40] Divided government Threatens to Clip Wings of Congress' China Hawks [N]. Politico, 2023-02-25.
- [41] Shaun Narine. US Domestic Politics and America's Withdrawal from the Trans-Pacific Partnership: Implications for Southeast Asia [J]. Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs, 2018(1): 50-76.
- [42] Party Unity Vote Studies Underscore Polarized State of the Union [N]. CQ Roll Call (FiscalNote Inc.), 2022-03-01.
- [43] Biden Administration Announces Indo-Pacific Deal, Clashing with Industry Groups [N]. New York Times, 2023-05-27.

[责任编辑 许佳]

South Korea relations, it is of great theoretical and practical significance to explore the reasons for South Korea's conservatism. This paper is based on the analysis framework of neoclassical realism, and argues that the conservative trend of South Korea's foreign policy is the result of the combined effects of factors at the international system level and South Korea's domestic level, mainly including the influence of international system pressure and domestic threat perception, interest balance and ideology. The systemic stimulus formed by Sino-US strategic competition, the North Korean factor, and the Russia-Ukraine conflict will exacerbate South Korea's dual dilemma, thereby creating the pressure of "pro-U.S. and alienating China", and will also deepen the demand for an alliance among South Korea, the United States, and Japan, thereby forming the pressure of "distancing North Korea and approaching Japan". In the context of Sino-US strategic competition, the expectation that the utility of Bandwagoning strategy based on the comprehensive benefit-cost analysis of South Korea's national interests is higher than hedging strategy, making a conservative foreign policy a rational choice. The conservative shift in Korean social concepts, the progressives tending to relative conservatism, and the conservatives ruling and further conservatism frame South Korea's conservative diplomatic preferences, among which the ruling of conservatives is the main reason and decisive factor for South Korea's diplomatic conservatism. The conservative trend of South Korea's foreign policy will have a profound impact on Northeast Asia, the Indo-Pacific, and China-South Korea relationship.

Key Words: South Korea Diplomacy; the Conservative; the Progressive; Hedging Strategy; Bandwagoning

Political Logic of the U.S. Selective Investment Restriction Policy and China's Response

WANG Guan-nan XIANG Wei-xing · 84 ·

Abstract: The evolution of the U.S. government's policy of selective investment restrictions on China did not happen overnight. The U.S. international economic policy is gradually moving towards protectionism. There are political logics underneath. Firstly, it is the competition between the U.S. and other major powers, that is, after China became the world's second largest economy, the US regards the rising China as its number one strategic competition. Secondly, it is the game among the U.S. government, Congress, and interest groups, that is, the partisan politics behind the game caused by the different positions of the government and Congress on international investment policies. In recent years, this foreign investment review system, with selective investment restriction policies as the main content, mainly targeting Chinese companies, has seriously affected the development of Sino-U.S. bilateral direct investment relations. Political factors have surpassed economic factors and have become the main obstacle affecting Chinese companies' direct investment in the United States. In response to the U.S. government's selective investment restriction policy, Chinese companies should actively explore investment entry methods, timing selection, and geographical distribution, and strengthen the tracking and forecasting of international political risks. In the long run, it is the only rational choice for the United States to build a safe and stable bilateral investment relationship by resuming the stagnant China-U.S. bilateral investment treaty negotiations and the Sino-U.S. strategic and economic dialogue.

Key Words: United States; Foreign Investment Review System; Selective Investment Restriction Policies; Sino-U.S. Competition; Political Logic; Chinese Enterprises

The Logic and Effect of U.S. Building "the New Network Influence" with the "Indo-Pacific Economic Framework"

WANG Xiao-song LI Tong CHEN Yan · 99 ·

Abstract: The Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) expands the political implications of the Indo-Pacific region and showcases new characteristics that differ from previous economic and trade agreements, incorporating issues such as digital trade and supply chain resilience through a "menu-style" approach to negotiations. The emergence of IPEF has had an impact on the economic and political landscape of the Indo-Pacific region. Understanding the logic and influence of the United States, which leads the IPEF, is crucial to comprehending its strategic positioning in the region. This article starts with an analysis of the factual features established by the IPEF and uses a narrative analysis approach to compare and analyze the old and new influence networks of the United States, pointing out that the United States aims to enhance its influence in trade rules and supply chain security, thereby forming a "new influence network." This offers a new perspective on studying the patterns and goals of the IPEF. The research reveals that the United States aims to construct its "new influence network" by leading the IPEF, dominating trade rules in emerging trade areas, establishing influence in the Indo-Pacific region through novel alliance structures, guiding the implementation of plurilateralism under the loose framework of agreements and shared values, and restricting the development of China's economic and trade relationship with neighboring countries. China, located in the Asia-Pacific region, will be impacted by the IPEF and the United States' "new influence network" in terms of trade interactions, supply chain security, and structural power competition. Therefore, China should take early measures to respond to these developments.

Key Words: Indo-Pacific Economic Framework; U.S. Influence Network; Sino-U.S. Relations; Regional Economic Cooperation; Values Alliance; Trade Policy; Biden Administration

U.S. Domestic Political Constraints of Implementing Indo-Pacific Economic Framework

JIN Jun-da · 115 ·

Abstract: As an important part of the Biden administration's "Indo-Pacific Strategy", the Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) has a significant impact on China's surrounding environment. However, it is constrained by several international and domestic factors. This study argues that, although IPEF has specifically designed its institutions to circumvent domestic political obstacles, once the U.S. government tries to "implement" IPEF, meaning to expand and institutionalize the economic standards currently advocated, the process is likely to be constrained by electoral politics and party-bloc politics of the U.S. Based on the existing dynamic models between domestic politics and policy decision making, including social movement theory, party-based theories, and decision-making game model, this study proposes two paths for domestic politics to influence US foreign policy, and examines the case of the Obama administration in promoting the Trans-Pacific Partnership (TPP) through this framework. The study found that protectionist voters and organizations in the United States influence politicians' foreign policy positions by influencing domestic elections, causing the TPP debate to occupy an important position during the election campaign. Meanwhile, political blocs opposing open markets blocked legislation in Congress; along with vicious competition between parties in Congress, this led to a joint bipartisan anti-free-trade effort. While the current international environment facilitates U.S. economic cooperation abroad, protectionism in election campaigns and party-bloc struggles will hinder the implementation the IPEF. Even if the framework is eventually implemented, its proposal may be more protectionist and thus lose some of its economic appeal.

Key Words: American Politics; Foreign Policy Decision Making; Indo-Pacific Strategy; Indo-Pacific Economic Framework; Trans-Pacific Partnership