

拜登政府“21世纪美国产业战略”： 逻辑、框架与前景

刘飞涛

【内容提要】拜登政府是美国过去30年间公开倡导产业政策和产业战略的首任政府，标志着“里根经济学”的落潮和“拜登经济学”的兴起。产业政策作为“拜登经济学”的主要支柱成为时下政策界和学术界讨论的热点，其包含直面贫富分化、制造业衰落等问题的经济学逻辑，亦有应对中国崛起维护美国国际优势地位的政治学逻辑，它们为拜登现代“美国产业战略”的推进提供动力并确立主要方向，同时也决定了美国走产业振兴之路并非一时的权宜之计，而是一种中长期战略。但从其框架设计及内容构成看，美国的产业振兴之路将受到党派分歧、过度保护主义等因素制约，其进程可能出现反复，成效也可能要打较大折扣。

【关键词】美国 拜登政府 21世纪产业战略 产业政策

【作者简介】刘飞涛，中国国际问题研究院世界经济与发展研究所所长，研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2022)05-0001-25

2021年6月23日，美国国家经济委员会主任布赖恩·迪斯（Brian Deese）在美国智库大西洋理事会发表演说，题为“拜登对21世纪美国产业战略的愿景”^[1]，首次正式提出了拜登政府的产业振兴构想，这也使拜登（Joe Biden）成为过去30多年来美国历史上首位公开倡导产业政策（industry policy）的在任总统。自20世纪80年代供给经济学以及自由放任思潮流行以来，“产业政策一直是美国政客和经济学家的禁忌话题”^[2]。在此背景下，拜登政府推出“美国现代产业战略”背后的支撑逻辑及要素构成等问题正成为美国学界和政策研究界的热门课题。目前，国内学界对拜登经济政策的研究主要专注于个别法案或特定政策倡议，对美国经济发展战略转型的关注度明显不足，这也是笔者写作的初衷所在。本文依据美国经济学界有关美国产业政策的历史撰述、当前学界讨论的主要议题、拜登政府的产业政策文件及主要官员的政策阐释进行研究，目的是通过回顾美国产业政策传统并分析“21世纪美国产业战略”的逻辑支撑和内容框架，以揭示该产业战略的发展前景。

一、美国的产业政策传统

借用伦敦政治经济学院教授罗伯特·韦德（Robert Hunter Wade）的说法，“美国产业政策最大的成功之处是让外部世界相信美国并不制定产业政策”。^[3]事

[1] Atlantic Council, “Brian Deese on Biden’s vision for ‘a twenty-first-century American industrial strategy’,” June 23, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/brian-deese-on-bidens-vision-for-a-twenty-first-century-american-industrial-strategy/>.

[2] Arthur Herman, “America Needs an Industrial Policy,” in *American Affairs Volume III*, Number 4 (Winter 2019): 3–28, <https://americanaffairsjournal.org/2019/11/america-needs-an-industrial-policy/>.

[3] Robert H. Wade, “The Role of Industrial Policy in Developing Countries,” in *Rethinking Development Strategies After the Financial Crisis*, United Nations, 2015, https://unctad.org/system/files/official-document/gdsmdp20151_en.pdf.

实的确如此，美国的产业政策可追溯至其建国初期，并以不同形态贯穿于美国各个历史时期，总体上可分为二战前的“美国体系”时代和战后的“战略科技扶持”时代以及金融危机以来的再工业化阶段。

（一）“美国体系”时代

“美国体系”(American System)是代表美国第一任财政部长亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)遗产的经济政策体系。^[1]作为美国经济民族主义的先行者，汉密尔顿认为美国只有在所有必要的经济产品上自给自足，才能实现完全独立。他于1791年向国会提交《制造业主题报告》，主张通过政府直接补贴、保护性关税、政府采购合同、制造业投资免税以及支持改善基础设施等政策推动美国制造业发展，目标是赶超英国并为美国建立强大的军事力量奠定物质基础。^[2]

参议员亨利·克莱(Henry Clay)继承汉密尔顿的衣钵，成为19世纪“美国体系”最著名的倡导者。1812—1815年美英战争后，美国民族主义情绪高涨，英国的海上封锁政策刺激了美国纺织工业的兴起，并促使美国辉格党形成更加全面综合的产业政策主张，即亨利·克莱所主张的“美国体系”。^[3]该“体系”由三个相互支撑的部分组成：实行保护和促进美国产业的关税制度；成立国家银行促进商业发展；为公路、运河和其他基础设施改善提供联邦补贴，以发展有利可图的农业市场。克莱认为，通过建立一个相互依赖和强有力的区域经济体系，可以使美国不再屈从于英国所主导的“自由贸易体系”(System of Free Trade)。^[4]其后至林肯(Abraham Lincoln)总统时期，“美

[1] Andrew Spannaus, “Alexander Hamilton: a guide to US economic rebirth?” July 18, 2019, <https://aspeniaonline.it/alexander-hamilton-a-guide-to-us-economic-rebirth/>.

[2] Alexander Hamilton, “Alexander Hamilton’s Final Version of the Report on the Subject of Manufactures,” December 5, 1791, <https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0007>.

[3] Wells King, “Rediscovering a Genuine American System,” May 4, 2020, <https://americancompass.org/essays/rediscovering-a-genuine-american-system/>.

[4] Henry Clay, “In Defense of the American System,” February 2, 3 and 6, 1832, https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/generic/Speeches_ClayAmericanSystem.htm.

国体系”被广泛用于促进经济增长，包括对战略性产业实施关税保护、通过政府采购保护国内市场、补贴基础设施建设等，其中横贯美洲大陆的铁路建设可能是当时世界上最大的土木工程。^[1]这种以高关税为特征的“美国体系”自19世纪30年代确立一直延续至二战以前，美国也因此成为这一时期世界上保护主义色彩最浓厚的国家之一。

（二）“战略科技扶持”时代

二战期间美国充当“民主国家武器库”，至今仍被视为美国产业政策取得成功的范例。^[2]当时，为推动战争科技的快速发展和应用，富兰克林·罗斯福（Franklin Roosevelt）总统的科技顾问范内瓦尔·布什（Vannevar Bush）领导设计了一套政府、高校、产业、军方紧密结合的产业政策体系，成为今天军工复合体制度的雏形。^[3]随着冷战的爆发，美国又开始充当“自由世界的武器库”，美国国防部为此恢复并建立了一个集基础研究、开发设计、产品测试、销售市场于一体的系统性网络，并成为战后美国战略科技扶持的主要方式。美国航空、太空、核能、电子、计算机、互联网等产业都是依靠这一模式取得了突飞猛进的发展。其中，最为人熟知的例子就是因苏联发射人类第一颗人造卫星的“斯普尼克冲击”而设立的美国国防部高级研究计划局（DARPA）^[4]，互联网（Internet）和全球定位系统（GPS）的发明以及硅谷的崛起都与该机构直接或间接相关。此外，艾森豪威尔（Dwight

[1] Christian Stensrud, “Industrial policy in the United States,” October 2016, <http://civitas.org.uk/content/files/IndustrialpolicyintheUnitedStates.pdf>.

[2] Mike Kubic, “How American Industry Won World War II,” 2016, <https://www.commonlit.org/en/texts/how–american–industry–won–world–war–ii>.

[3] Vannevar Bush, “Science : the Endless Frontier,” July 25, 1945, <https://www.nsf.gov/about/history/vbush1945.htm>. Gary Anthes, “Timeline: Sputnik and Three Decades of DARPA Hegemony,” September 24, 2007, <https://www.computerworld.com/article/2540982/timeline–sputnik–and–three–decades–of–darpa–hegemony.html>.

[4] Richard F. Weingroff, “Federal–Aid Highway Act of 1956: Creating The Interstate System,” Public Roads, Vol. 60 No. 1, Summer 1996,<https://highways.dot.gov/public–roads/summer–1996/federal–aid–highway–act–1956–creating–interstate–system>.

David Eisenhower)总统时期推动的美国“州际公路系统”和约翰逊(Lyndon Baines Johnson)总统倡导推行的“伟大社会”^[1]都是在美国产业政策思路下的大规模基建和社会进步工程。

(三) 推动再工业化/制造业重振阶段

2008年国际金融危机在暴露虚拟经济脆弱性的同时，也让美国政府对制造业的衰落有了更加清醒的认识。作为民主党总统候选人的奥巴马(Barack Obama)提出，“为制造业的未来而战就是为美国的未来而战”。^[2]奥巴马政府执政后推出一系列相关政策措施：2009年推出《美国制造业振兴框架》，对美国“再工业化”战略进行了规划，强调“虽然企业家、创新者和劳动者的才能和努力将驱动生物科技、纳米技术、新一代汽车等新产业的发展，但健全的政府政策同样至关重要”^[3]；2010年签署《制造业促进法案》，旨在通过削减原材料进口关税降低制造业生产成本，以加快制造业复苏^[4]；2012年发布《先进制造业国家战略计划》并成立先进制造伙伴关系指导委员会，以推进“促进就业”与“发展先进制造业”双重产业政策目标。^[5]

2017年特朗普(Donald Trump)政府执政后，继承奥巴马政府重振美国制造业的目标，在美国优先原则下提出了“买美国货，雇美国人”的产业

[1] Lyndon B. Johnson, “‘Great Society’ Speech,” May 22, 1964, <https://teachingamericanhistory.org/document/great-society-speech/>.

[2] Louis Uchitelle, “Obama’s Strategy to Reverse Manufacturing’s Fall,” July 21, 2009, <https://www.dispatch.com/story/news/2009/07/21/obama-x2019-s-strategy-to/30353822007/>.

[3] Executive Office of the President of the United States, “A Framework for Revitalizing American Manufacturing,” December 2009, <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/20091216-maunfacturing-framework.pdf>.

[4] 111th Congress (2009–2010), “United States Manufacturing Enhancement Act of 2010,” August 11, 2010, <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4380/actions>.

[5] The White House, “President Obama Launches Advanced Manufacturing Partnership,” June 24, 2011, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/24/president-obama-launches-advanced-manufacturing-partnership>.

保护主义口号，推行极具经济民族主义色彩的产业贸易政策。2018年，特朗普政府发布《美国先进制造业领导战略》，提出发展和推广新的制造技术、进行劳动力培训和扩大国内制造业供应链能力三大任务，明确提出“先进制造业领导地位需要有保护和促进美国产业的贸易政策”^[1]，为特朗普政府随后普遍加征钢铝关税并发动对华关税战做好了政策铺垫。这也说明特朗普的产业政策振兴目标已经从奥巴马时期聚焦先进制造业转向先进制造业和传统制造业并重。

由此可见，产业政策或重或轻、或明或暗地贯穿了美国建国以来的全部历史，尤其是特朗普重启关税保护的做法似乎也昭示了“美国体系”的部分回归和美国经济民族主义的重新崛起。

二、“21世纪美国产业战略”的逻辑支撑

在政治极化深度撕裂美国社会的背景下，执政者若想推行转折性政策议程，回归历史传统固然是减少政治障碍的便宜之路，但政策的合法性和必要性主要还是来自于对美国经济现实的政治经济学解读，并为拜登“21世纪美国产业战略”提供逻辑支撑。

（一）经济学逻辑：“拜登经济学”的提出

2021年4月，拜登在国会发表演说时宣称，“‘涓滴经济学’从来没有奏效过，美国是时候自下而上、由内而外地推动经济增长了”。^[2]拜登此

[1] Subcommittee on Advanced Manufacturing Committee on Technology of the National Science & Technology Council, “Strategy for American Leadership in Advanced Manufacturing,” October 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/10/Advanced-Manufacturing-Strategic-Plan-2018.pdf>.

[2] The White House, “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress,” April 28, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

次演讲象征性地宣告了信奉新自由主义原则的“里根经济学”时代落幕以及回归凯恩斯主义的“拜登经济学”的兴起，为拜登政府倡导产业政策理念并出台“现代美国产业战略”提供了理论逻辑。

1. “里根经济学”失势

从20世纪30年代到70年代，美国的经济政策深受英国经济学家约翰·凯恩斯(John Keynes)的影响，凯恩斯主义成为从罗斯福新政到尼克松时期美国民主、共和两党的执政共识，但20世纪70年代的滞胀被认为是凯恩斯主义政策失效所致，这为上世纪80年代“里根经济学”崛起扫清了障碍。“里根经济学”奉行的“新自由主义”经济思想的核心是：自由市场本质上是有效的、自我调节的、自我优化的，而政府以税收、监管和公共投资的形式进行干预，则会扭曲市场，降低社会福利；政府干预或能解决市场失灵问题，达到维护社会公正的目标，但会降低市场效率。因此，新自由主义者认为，发展经济最好的办法是“政府让位”，使市场效率最大化，以做大经济蛋糕，而经济快速增长的好处最终会“涓滴”到普通美国人身上。^[1]

然而，与新自由主义会使经济增长并让所有人受益的预期相反，新自由主义盛行的时期恰恰见证了美国贫富差距的拉大。皮尤研究中心(Pew Research Center)的数据显示，上世纪80年代正是美国民众收入不平等持续加剧的肇始；^[2]1980—2016年，美国民众收入不平等程度增加了约20%；1989—2016年，美国最富有和最贫穷家庭之间的贫富差距增加了

[1] Nick Hanauer, Eric Beinhocker, “Is ‘Middle-Out’ Biden’s New Deal?” March 8, 2022, <https://democracyjournal.org/arguments/is-middle-out-bidens-new-deal/>.

[2] Juliana Menasce Horowitz, Ruth Igielnik and Rakesh Kochhar, “Most Americans Say There Is Too Much Economic Inequality in the U.S., but Fewer Than Half Call It a Top Priority,” January 9, 2020, <https://www.pewresearch.org/social-trends/2020/01/09/most-americans-say-there-is-too-much-economic-inequality-in-the-u-s-but-fewer-than-half-call-it-a-top-priority/>.

一倍以上，^[1]其收入差距居七国集团之首。

不仅如此，在“里根经济学”盛行的几十年里，美国中产阶级承担了更重的税收负担。美国官方数据显示，劳工阶层纳税占联邦税收的比例从1950年的50%跃升至目前的80%以上，而企业税收占国内生产总值(GDP)的比例从30%下降到不足10%。其直接后果是使得美国富人变得更加富有，而劳工阶层变得贫穷和绝望。同时，由于政府缺乏资金，研发投入占比从20世纪60年代GDP的2%下降到目前的0.7%，美国成为少数几个在过去25年里公共投资实际下降的发达国家之一。^[2]

而“里根经济学”占据主流的时代也是美国制造业就业加速萎缩的时期。由于里根政府在放松金融监管的同时施行强势美元政策，美国经济在向金融服务业转型的同时，恶化了美国制造业商品出口的大环境，制造业规模和就业由此开启了持续下降的过程。数据显示，1979—1989年，美国制造业减少了140万个工作岗位，占该行业基础就业岗位的7.4%；1989—2000年，又进一步减少70万个岗位，占比4%；2000—2016年，加速递减近500万个岗位，占比28%。^[3]尤其需要强调的是，就业岗位的减少主要集中在中低端制造业领域，比如计算机、电子产品以及服装纺织等。^[4]传统制造业的空心化以及随之而来的中低端制造业就业岗位的流失使得美国底层民众失去了上升为中产阶级的主要渠道，这也构成了特朗普时期民粹

[1] Katherine Schaeffer, “6 facts about economic inequality in the U.S.,” February 7, 2020, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/02/07/6-facts-about-economic-inequality-in-the-u-s/>.

[2] Michael Hirsh, “The Bidenomics revolution,” June 9, 2021, <https://www.tbsnews.net/analysis/bidenomics-revolution-258925>.

[3] Susan N. Houseman, “Understanding the Decline of U.S. Manufacturing Employment,” January 2018, https://research.upjohn.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1305&context=up_workingpapers.

[4] Katelynn Harris, “Forty years of falling manufacturing employment,” November 2020, [https://www.bls.gov/opub\(btn/volume-9/forty-years-of-falling-manufacturing-employment.htm](https://www.bls.gov/opub(btn/volume-9/forty-years-of-falling-manufacturing-employment.htm).

主义和反精英主义高涨的主要背景。

对“里根经济学”认识的转折性变化发生在2008年国际金融危机时期。由于奥巴马政府出台了大规模经济复兴措施，使“里根经济学”把政府干预视为“问题”的假设难以维继。与此同时，各国央行为对抗金融危机，纷纷将短期利率降至零并实施量化宽松政策，但也无力刺激企业扩大生产、实现充分就业。这让大多数经济学家认识到传统货币政策的局限性。2019年新冠肺炎疫情暴发以来，政府在拯救经济、疫苗研发上的关键作用再度彰显，“里根经济学”加速失势。因此拜登宣布，美国“正在创建一种奖励工作的范式——奖励这个国家的劳动人民，而不仅仅是那些顶层的人”。^[1]这也意味着一种以复兴陷入困境的下层阶级为宗旨、以政府与市场关系再平衡为路径的经济指导思想呼之欲出，其中政府主导的产业政策自然是应有之义。

2.“拜登经济学”兴起

2021年9月，为推动国会通过《基础设施投资与就业法案》和《重建更美好世界法案》，拜登再次发表经济政策专题演说。他开宗明义地提出美国正处于国家发展的转折点，面临着根本选择：“是继续保持让大公司和富人享有压倒性利益的经济模式，还是走上一条新道路，让包括工薪阶层和中产阶级的所有人受益”^[2]。拜登的“新道路”标志着美国几十年来对经济发展的传统看法，也就是对“华盛顿共识”和新自由主义观念的态度发生了重大转变。这种转变集中体现在两个层面：一是从更加关注供给而非需求的新自由主义重返凯恩斯主义，强调需求不足是现代经济的持续拖

[1] The White House, “Remarks by President Biden on the Economy,” May 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/27/remarks-by-president-biden-on-the-economy-2/>.

[2] The White House, “Remarks by President Biden on the Economy,” September 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/09/16/remarks-by-president-biden-on-the-economy-4/>.

累，需要大规模的政府干预来拉动需求增长；二是新自由主义模式担忧经济过热运行并引发通货膨胀螺旋上升，而“拜登经济学”则认为增加政府支出是提高经济增长率、降低失业率和提高工资的关键工具，对通货膨胀的容忍度高。^[1]尽管“这种转变与其说是一种经济思想流派，还不如说是一种政治运动”^[2]，但拜登政府的经济政策正沿着上述方向持续推进。

（二）政治学逻辑：经济民族主义与大国竞争

拜登曾在竞选阶段抨击特朗普的“对华关税战已经把美国农民击垮”^[3]，但出任总统经年有余、且面对美国历史上40年来最大通胀压力，在是否取消对华关税问题上仍然犹豫不决；与此同时，尽管拜登政府高调回归世界卫生组织（WHO）、《巴黎协定》（The Paris Agreement）等多边机制，但并没有重返《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）。对此，合理的解释是发达国家乃至全球正迎来经济民族主义的回潮，受此影响，“对国家认同的诉求越来越胜过对个人经济私利的诉求”^[4]。

1. 内源性动力。拜登的经济民族主义思想首先来源于他对经济安全与国家安全关系的认识，并构成其经济民族主义思想的内源性动力。可以说，新冠肺炎疫情大流行强化了他经济安全即国家安全的理念。2021年6月，拜登政府发布的“供应链弹性报告”认为，“几十年来的投资不足和公共

[1] Greg Ip, “How Bidenomics Seeks to Remake the Economic Consensus,” April 7, 2021, <https://www.wsj.com/articles/how-bidenomics-seeks-to-remake-the-economic-consensus-11617796981>.

[2] Ibid.

[3] The Editorial Board, “Biden Takes On ‘Trump’s Tariffs’,” June 12, 2019, <https://www.wsj.com/articles/biden-takes-on-trumps-tariffs-11560379888>.

[4] Henry Thomson and Michael Hechter, “The Rise of Economic Nationalism Ushers in an Era of Uncertainty,” February 2, 2022, <https://www.discoursemagazine.com/politics/2022/02/02/the-rise-of-economic-nationalism-ushers-in-an-era-of-uncertainty/>.

政策选择导致一系列部门和产品的供应链脆弱，而公共卫生和经济危机又加剧了这一问题。作为竞争对手的国家和美国私营部门间的不公平贸易行为以及私营部门专注于短期回报而不是长期投资的价值取向，掏空了美国的工业基础，并抑制了工资和生产率的增长”。^[1] 报告因此强调，将效率和低成本置于安全、可持续性和弹性之上的指导方针已不适用，美国应当转向“一种新的生产指导方针”（a new approach）^[2]，也就是重视安全和弹性而不是效率，重视高薪劳动力而非低薪劳动力，重视环境保护而非自然资源开发，重视国内供应链而非全球供应链。

2. 外源性动力。拜登的经济民族主义思想还来源于他对美国经济竞争力和全球领导地位的认识，并构成其经济民族主义思想的外源性动力。拜登认为美国在全球的领导地位完全取决于其经济上的领导地位，但这种优势地位正面临来自新兴大国尤其是中国的挑战。在拜登的话语体系里，来自中国的挑战突出体现在三大领域：一是科技创新竞争，“30年前中国的研发投入在世界排名第八位，而今已经上升至世界第二位”^[3]；二是基础设施投资竞争，“美国的基础设施曾被评为世界最好，但根据世界经济论坛的数据，该项质量排名已降至世界第十三位”^[4]；

[1] The White House, “Fact Sheet: Biden–Harris Administration Announces Supply Chain Disruptions Task Force to Address Short-Term Supply Chain Discontinuities,” June 8, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/06/08/fact-sheet-biden-harris-administration-announces-supply-chain-disruptions-task-force-to-address-short-term-supply-chain-discontinuities/>.

[2] The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth,” June 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

[3] The White House, “Remarks By President Biden on the Bipartisan Innovation Act,” May 6, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/06/remarks-by-president-biden-on-the-bipartisan-innovation-act/>.

[4] The White House, “Remarks by President Biden on the Bipartisan Infrastructure Bill and Build Back Better Agenda,” October 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/10/20/remarks-by-president-biden-on-the-bipartisan-infrastructure-bill-and-build-back-better-agenda-2/>.

三是制造业竞争，拜登在谈及电动汽车生产时称，中国的制造业规模比其他所有国家都大，“中国人认为他们正在赢得这场比赛”，但他誓言“不会让此事发生”^[1]。此外，拜登的经济政策顾问迪斯同样认为，是否制定统一的产业战略事关美国企业能否拥有参与国际竞争的“公平”地位。^[2] 总之，在拜登的民族主义思想中，美国正在参与一场争夺21世纪的竞赛，而经济实力是外交政策的基础，美国“要在21世纪引领世界，就必须成为世界第一”。^[3]

3. 经济民族主义新共识。拜登的经济民族主义思想不仅吸纳了民主党左翼的政策主张，与共和党右翼的民族主义主张也有交集。一方面，拜登明显受到民主党左翼代表人物伊丽莎白·沃伦（Elizabeth Warren）的影响。沃伦作为2020年美国大选的民主党候选人曾提出“经济爱国主义”（economic patriotism）^[4] 理念。她认为美国公司缺乏对国家的忠诚，“它们唯一忠诚的是公司股东的短期利益，它们会为了节省一分钱而关闭工厂并把工作岗位转移到海外，它们抛弃忠诚的美国工人而让美国城市陷于空心化”。^[5] 沃伦强调，“如果美国想要更快的增长、更强大的工业和更多的好工作，那么美国政府就应该积极地采取行动，而不是迎合那些不忠诚于美国的公司的利益”。^[6] 为此，她呼吁对美国工业进行积极投资，扭转企业全球主义的

[1] The White House, “Remarks by President Biden on the Bipartisan Infrastructure Deal,” June 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/24/remarks-by-president-biden-on-the-bipartisan-infrastructure-deal/>.

[2] The Atlantic Council, “Brian Deese on Biden’s vision for ‘a twenty-first-century American industrial strategy’,” June 23, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/brian-deese-on-bidens-vision-for-a-twenty-first-century-american-industrial-strategy/>.

[3] The White House, “Remarks by President Biden on the Economy,” May 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/27/remarks-by-president-biden-on-the-economy-2/>.

[4] Robert Kuttner, “Warren’s Astonishing Plan for Economic Patriotism,” June 4, 2019, <https://prospect.org/power/warren-s-astonishing-plan-economic-patriotism/>.

[5] Ibid.

[6] Ibid.

贸易政策，利用政府采购来贯彻“买美国货”的规定，并打击其他国家的“掠夺性贸易政策”。其“企业忠诚”的概念显然是把国家利益置于企业利益之上的民族主义理念。

另一方面，拜登的经济民族主义思想还与共和党右翼的民族主义思想不谋而合，尤其是与保守派参议员卢比奥（Marco Rubio）的“公益资本主义”（Common-Good Capitalism）产生了交集。卢比奥从所谓“天主教伦理”出发，认为经济学的真正目的是提供有尊严的工作机会，但如今的公司更关注利润率、股价和股东关系，这导致美国目前存在一种不考虑公共利益的资本主义形式，其直接后果是制造业就业减少、家庭生育和抚养孩子的时间减少、美国农村和中等城市人口减少等一系列社会问题的产生。^[1]因此，卢比奥呼吁推行“公益资本主义”，即建立一种自由企业制度，让工人们履行工作义务并享受工作带来的好处，同时让企业享受盈利和再投资的权利，为美国人创造有尊严的工作。其目的不仅在于建立充满活力和不断增长的自由市场，还在于引导这种增长符合国家、人民和整个社会的利益。^[2]

卢比奥认为“公益资本主义”是应对中国崛起的有效途径。作为共和党右翼保守派代表人物，卢比奥对中国的政治制度和发展道路充满了偏见和敌意。他认为中国正努力以符合自身利益的方式重构国际秩序，并在两方面对美国构成根本挑战：一是中国模式挑战，中国试图证明“即使不尊重人的尊严、自由和上帝，也可以拥有繁荣的社会和满足的国民，并成为世界大国”^[3]；二是经济竞争挑战，“中国打算主导的行业正是美国人保持

[1] Marco Rubio, “What Economics Is For,” August 26, 2019, <https://www.firstthings.com/web-exclusives/2019/08/what-economics-is-for>.

[2] Marco Rubio, “Catholic Social Doctrine and the Dignity of Work,” November 5, 2019, https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/6d09ae19-8df3-4755-b301-795154a68c59/C58480B07D02452574C5DB8D603803EF.final---cua-speech-11.5.19.pdf.

[3] Marco Rubio, “American Industrial Policy and the Rise of China,” December 10, 2019, <https://americanmind.org/memo/american-industrial-policy-and-the-rise-of-china/>.

强大国家所需的能够提供有尊严和有成效工作的行业”^[1]。这就是中美间异质化的制度竞争和同质化的利益竞争。因此，他主张美国要抛弃追求效率最大化的“市场原教旨主义”，因为市场总是会达到最有效的经济结果，但却未必与公共利益和国家利益一致。在他看来，正是“市场原教旨主义”导致了美国制造业的衰落并留下巨大的国家安全漏洞，^[2]所以美国需要制定“21世纪亲美产业政策”，以重振制造业以及医药、高科技等关键产业。

至此，拜登具有经济民族主义色彩的产业政策既有民主党左翼的拥趸，也与共和党右翼的主张重合，因此可以说走产业政策之路已经在很大程度上成为美国精英阶层的主流共识。

三、“21世纪美国产业战略”的目标框架、组织原则及路径选择

关于产业政策，美国著名经济史学家埃利斯·霍利（Ellis W. Hawley）给出的定义是：“产业政策是指为实现国家经济目标而发展或紧缩某些产业的国家政策，这种政策与旨在使宏观经济环境更有利于一般工业发展的政策不同，也与针对特定工业的总体微观经济干预相区别；一个国家要有产业政策，不仅要有微观层面的干预，而且要有规划和协调机制，使干预与国家目标合理关联，确定微观目标的总体格局，制定和实施特定的产业方案。”^[3]由此可见，决定产业政策的关键因素不在于宏观或微观干预手段，而在于有没

[1] Marco Rubio, “American Industrial Policy and the Rise of China,” December 10, 2019, <https://americanmind.org/memo/american-industrial-policy-and-the-rise-of-china/>.

[2] The U.S. Senate, “Rubio Argues for American Industrial Policy in Legislative Efforts to Combat China,” May 18, 2021, <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2021/5/rubio-argues-for-american-industrial-policy-in-legislative-efforts-to-combat-china>.

[3] Adam Thierer, “On Defining ‘Industrial Policy’,” September 3, 2020, <https://techliberation.com/2020/09/03/on-defining-industrial-policy/>.

有制定规划以通过政府干预实现国家的利益和目标。

（一）目标体系

拜登政府的产业战略正是从目标规划的思路出发的。拜登经济政策顾问迪斯在大西洋理事会演说中提出，“21世纪美国产业战略”的五大核心支柱是供应链韧性、有针对性的公共投资、公共采购、气候韧性和公平性。迪斯还就此分别强调：韧性供应链是美国21世纪经济和产业战略的核心；一次性资本投入是美国独特、强烈、迫切的需要，因为它关系到将制造商、研究人员、工人和小企业连接在一起的公共系统的强化；联邦政府是世界上最大的买家，应利用公共采购战略性地塑造市场；需要建立能够应对气候变化威胁的工业基础，这涉及到以低碳转型为核心的生产方式和经济动力方式的根本性转变；公平必须贯穿于以上各个政策环节。^[1]一句话，“21世纪美国产业战略”就是以供应链韧性为心目目标，借助公共投资和政府采购从供给侧和需求侧两端发力，实现制造业重振和基础设施重建，推动经济增长完成低碳转型，并实现社会公平目标。

（二）组织原则

2022年4月20日，迪斯在纽约经济俱乐部发表演说，强调“政府有责任支持建立有利于企业抵抗地缘政治、供应链脆弱等风险的‘生态系统’”，并基于此提出组织实施现代美国产业战略的两大核心原则：一是战略性公共投资必须成为强大工业基础的支柱，即通过大规模政府投资确保美国在半导体、人工智能、3D打印、电信和生物技术等产业和技术方面保持领先地位；二是识别关系美国核心经济、国家安全利益但私营企业

[1] Atlantic Council, “Brian Deese on Biden’s vision for ‘a twenty-first-century American industrial strategy’,” June 23, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/commentary/transcript/brian-deese-on-bidens-vision-for-a-twenty-first-century-american-industrial-strategy/>.

并未被动员起来的领域，以为投资奠定基础。^[1]

迪斯还提出，为现代美国产业战略提供“再保险”必须致力于实现三个方面的再平衡并一体统筹。第一是实现经济韧性长远建设与抑制短期通胀目标之间的再平衡，在推进经济韧性建设的同时致力于平抑物价，强调对经济韧性进行远期投资的重要性。第二是实现国内经济建设与国际经济参与之间的再平衡，强调国内优先前提下的国际经济参与，扩大国际经济参与不以牺牲美国中产阶级和劳工利益为代价，把政治制度和价值观作为衡量全球合作伙伴的重要标尺。第三是实现效率与公平目标之间的再平衡，通过联邦统筹和政策激励推动更加有效、更加公平的建设。第四是强调上述三个平衡目标是相互叠加的，只有一体推进才能实现美国现代产业战略的综合目标。^[2]

（三）路径选择

新冠肺炎疫情大流行及俄乌冲突导致或加剧的产业链中断和供应链危机，让拜登政府认识到建立供应链长远韧性需要优先重振美国国内制造业能力、保持研发领先优势并能够提供优质工作岗位。

1. 开展产业链、供应链安全全面评估，识别关键产业链及主要风险。

2021年2月，拜登政府发布《美国供应链行政命令》^[3]，要求商务部、能源部、国防部和卫生与公共服务部在百日内提交供应链风险审查报告，同时要求上述四个部门以及交通部、农业部在一年内完成对本行业的产业链安全评

[1] The White House, “Remarks on a Modern American Industrial Strategy by NEC Director Brian Deese,” April 20, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/04/20/remarks-on-a-modern-american-industrial-strategy-by-nec-director-brian-deese/>.

[2] Ibid.

[3] The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains,” February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

估。2021年6月，《建立弹性供应链，振兴美国制造业，促进基础广泛增长：第14017号行政命令下的百日审查》报告发布，建议重点强化对美国经济至关重要的四种关键产品供应链：半导体和先进封装；关键矿物和材料；汽车和电网存储大容量电池；活性药物成分。^[1]

2022年2月，在百日风险审查报告和六大行业评估报告基础上，白宫发布《美国供应链行政命令：年度行动及进展》，完成了对美国产业链和供应链的全面综合评估。这些评估认为美国供应链普遍存在五方面弱点/制约：制造能力不足；私人市场的不当激励和短期主义行为；盟国、伙伴国和竞争国家采取的产业政策；全球采购的地理集中度过高；供应链安全领域的国际协调十分有限。^[2]报告据此建议美国实现供应链多元化，以提高抵御全球危机的能力；呼吁美国投资基础设施，扩大国内制造能力；主张与外国伙伴合作，建立全球标准，防止供应链脆弱性；强调在培训和教育美国工人方面进行重大投资，以从根本上保证供应链的安全。^[3]由此，以打造供应链韧性为主要目标、推进美国现代产业战略的路线图更加清晰化、具体化。

2. 以科技创新为引领、以基础设施重建为抓手，加大战略性投资，推动美国制造业重振。《基础设施投资与就业法案》（Infrastructure Investment and Jobs Act）、《芯片与科学法案》（CHIPS and Science Act）和《降低通胀法案》（Inflation Reduction Act）代表着拜登政府计划进行战

[1] The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” June 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

[2] Taite R. McDonald, Kevin L. Turner, Hannah M. Coulter, Reese Goldsmith, Kelsey M. Hayes, “White House Outlines Strategy to Revitalize and Fortify U.S. Manufacturing, Supply Chains,” <https://www.hklaw.com/en/insights/publications/2022/03/white-house-outlines-strategy>.

[3] Ibid.

略性公共投资的三大战略领域。

《基础设施投资与就业法案》规划投资总额 1.2 万亿美元，主要投资项目含：拨款 1100 亿美元用于修复道路和桥梁，支持重大工程项目；在交通安全上投资 110 亿美元，一个总额为 50 亿美元的“全民安全街道”项目包含其中；为公共交通提供 899 亿美元，填补美国铁路公司维护资金缺口并推进铁路现代化改造；出资 550 亿美元，为全美家庭、企业、学校和儿童保育中心提供清洁饮用水；耗资 650 亿美元以改造宽带基础设施；向港口基础设施投资 170 亿美元，向机场投资 250 亿美元；投资 75 亿美元，在美国建立一个全国性的电动汽车充电器网络；投入 650 多亿美元升级电力基础设施，建设数千英里的新弹性输电线路；拨款 210 亿美元用于环境修复，为解决美国历史上损害社区公共健康的遗留污染做出了最大的投资。^[1]由于法案对美国基础设施全面现代化改造提供支持，拜登在签署该法案时宣称，50 年后历史学家在回顾这一时刻时会说“从那一刻起，美国开始赢得 21 世纪的竞争。”^[2]

《芯片与科学法案》集中体现了拜登政府在创新和高科技产业扶持领域的战略性投入，其包含生产激励和科研创新激励两个部分。用于激励芯片生产研发的拨款总额为 527 亿美元，包括拨款 390 亿美元用于资助国内半导体制造、组装、测试、先进封装或研发设施和设备的建设、扩大或现代化改造；为商业研发和劳动力发展计划拨款 110 亿美元；为“芯片国防基金”拨款 20 亿美元用于研发、测试、人力发展以及满足情报机构的特殊

[1] The White House, “Updated Fact Sheet: Bipartisan Infrastructure Investment and Jobs Act,” August 2, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/02/updated-fact-sheet-bipartisan-infrastructure-investment-and-jobs-act/>.

[2] The White House, “Remarks by President Biden at Signing of H.R. 3684, The Infrastructure Investment and Jobs Act,” November 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/11/15/remarks-by-president-biden-at-signing-of-h-r-3684-the-infrastructure-investment-and-jobs-act/>.

要求；为“芯片劳动力和教育基金”“芯片国际技术安全与创新基金”分别拨款2亿美元、5亿美元；为半导体制造业生产提供25%的投资税收抵免。^[1]在基础及应用科学领域，计划5年内投入1699亿美元，其中为美国国家科学基金会拨款810亿美元，用于人工智能、量子计算等前端技术和基础科学研究；为商务部拨款110亿美元，用于区域技术中心建设及先进芯片设计、封装等技术研发；为美国国际技术与标准研究院拨款100亿美元，用于推动尖端技术标准化发展；向能源部科学及创新项目拨款679亿美元，用于能源基础科学及应用技术创新研究。^[2]拜登在该法案签署仪式上称，该立法将使“美国的研发投入提高到接近GDP的1%，是70年来研发投入增长最快的一年”。^[3]

3. 以政府采购为抓手进行战略性市场塑造。为利用美国政府强大的采购力为美国制造业重振拓展国内市场，拜登上任第一周便签署《14005号行政命令》，确立了“美国未来由所有美国工人在美国创造”^[4]的原则，启动对“购买美国货”政策的评估，并在管理和预算办公室设立了第一个“美国制造”办公室。

首先是提升“美国制造”的标准要求。2021年7月，拜登政府发布“购买美国货”规则，提出“国内含量测试”新标准——到2022年10月，要求“美国制造”的标准从以往零部件价值的55%提高到60%，2024年提高

[1] The House Committee on Science, Space and Technology, “The Chips and Science Act,” July 27, 2022, <https://science.house.gov/the-chips-and-science-act>.

[2] Ibid.

[3] The White House, “Remarks by President Biden at Signing of H.R. 4346, the CHIPS and Science Act of 2022,” August 9, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/08/09/remarks-by-president-biden-at-signing-of-h-r-4346-the-chips-and-science-act-of-2022/>.

[4] Ibid.

到 65%，2029 年提高到 75%。^[1] 此举旨在促进美国本土企业通过调整供应链，增加使用美国制造的零部件。

其次，也是更关键的，新规则允许政府对“关键项目”清单或包含“关键组件”的国内终端产品给予更高的价格优惠——对提供国内终端产品的大型企业和小型企业分别给予 20% 和 30% 的价格优惠，以示鼓励。也就是说政府在采购美国企业生产的符合“美国制造”标准的关键产品时，政府将被要求在最低非国内报价的基础上溢价 25%。^[2]

第三，“购买美国货”规则在《基础设施投资与就业法案》中也有体现，其“建设美国，购买国货”(BABA)条款要求基础设施材料主要应从美国国内采购。按此规定，除非基础设施项目中使用的钢铁和相关建筑材料都是美国生产的，否则禁止提供联邦资助。此外，还将“购买美国货”的要求扩展到了制造过程中使用的有色建筑材料。^[3]

4. 推行以“工人为中心”的贸易政策，进行市场和就业保护。所谓“以工人为中心”的贸易政策，即贸易必须保护工人并向工人赋权，能够推动工资增长，并为所有美国人带来更好的经济效益。^[4] 这首先意味着工人将参与贸易政策的制定以促进公平的经济增长，包括在贸易协定中加入强有力

[1] The White House, “Fact Sheet: Biden–Harris Administration Issues Proposed Buy American Rule, Advancing the President’s Commitment to Ensuring the Future of America is Made in America by All of America’s Workers,” July 28, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/28/fact-sheet-biden-harris-administration-issues-proposed-buy-american-rule-advancing-the-presidents-commitment-to-ensuring-the-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas/>.

[2] Sourabh Gupta, “The Biden Administration’s Emerging Approach on ‘Strategic Industrial Policy’ and Proposed Lines of Effort,” January 24, 2022, <https://chinaus-icas.org/research/the-biden-administrations-emerging-approach-on-strategic-industrial-policy-and-proposed-lines-of-effort/>.

[3] Ibid.

[4] Office of the United States Trade Representative, “Fact Sheet: 2021 President’s Trade Agenda and 2020 Annual Report,” March 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2021/march/fact-sheet-2021-trade-agenda-and-2020-annual-report>.

的、可执行的劳工标准以保护工人权利并增强经济安全。该政策还意味着解决因贸易伙伴不允许工人行使国际公认的劳工权利而给美国工人和产业造成的损害，具体而言就是支持集体谈判权，反对强迫劳动尤其是强迫童工。^[1]

“以工人为中心”的贸易理念还体现在美国对进一步开放市场的排斥政策上。2022年5月，拜登借东京美日印澳“四边机制”对话之机，抛出“印太经济框架”（IPEF）^[2]，在贸易领域准备谈判的内容包括劳工、环境、数字经济和新兴技术、贸易便利化、农业、竞争政策、透明度和良好的监管做法等方面，但唯独缺少亚太发展中国家最为关注的市场准入问题。拜登政府打的算盘，是在不提供市场准入的情况下推动13个磋商伙伴国，接受美国设置的劳工和环保高标准，以拉平国内外竞争条件的方式，对美国产业、就业及市场进行战略性保护。

5. 政府引领，让低碳转型渗透到基础建设、制造业重振的各个环节，推动美国经济实现“透析式”绿色转型。2021年12月，拜登签署《通过联邦可持续发展促进美国清洁能源经济的行政命令》，出台了主要依靠政府采购推动清洁能源发展的总体路线图，确立低碳转型总目标和阶段性目标：到2030年实现100%无碳污染电力(CFE)，其中至少一半将由当地供应清洁能源；将美国政府车队替换为零排放汽车(ZEV)，到2035年完成采购任务；不迟于2050年的联邦采购的净零排放，包括“购买清洁”政策，以促进使用低排放建筑材料，到2032年实现减排50%，2045年实现建筑组合净零排放；联邦政府的整体运作到2030年减排65%，到2050年

[1] Katherine Tai, “Remarks of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden–Harris Administration’s ‘Worker–Centered Trade Policy’,” June 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/june/remarks-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-worker-centered-trade-policy>.

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

实现净零排放。^[1]

该行政命令强调政府的引领作用主要通过示范和政府采购实现。通过联邦政府建设、采购以及资产管理和运营的转变，扶持美国清洁能源和清洁技术产业的发展，加快美国在2035年前实现无碳污染电力供应的进程。为推动上述目标的实现，拜登政府还制定了《联邦可持续发展计划：通过联邦可持续发展促进美国清洁能源产业和创造就业机会》^[2]对推进路线图进行具体规划。该行政命令强调，上述规划是拜登总统重振美国制造业并创造工人就业计划的组成部分，并体现在《基础设施法投资与就业法》、2022财年预算和《降低通胀法案》^[3]之中。这也说明，拜登政府的清洁能源计划既有相对的独立性，同时又是完全渗透到基建、制造业振兴等更广泛的经济活动之中，通过这种“透析式”的能源替代，推动美国经济的绿色转型进程。

四、前景展望

受“里根经济学”思潮的影响，美国社会对政府主导的大规模公共投资计划总是半信半疑。美国彼得森国际经济研究所对1970—2020年50年间美国的产业政策进行评估，认为其成效可概括为成败参半，有得有失。^[4]

[1] The White House, “Fact Sheet: President Biden Signs Executive Order Catalyzing America’s Clean Energy Economy through Federal Sustainability,” December 8, 2021,<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/12/08/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-catalyzing-americas-clean-energy-economy-through-federal-sustainability/>.

[2] The White House, “Federal Sustainability Plan: Catalyzing America’s Clean Energy Industries and Jobs,” December 12, 2021, <https://www.sustainability.gov/pdfs/federal-sustainability-plan.pdf>.

[3] The U.S. Senate, “H. R. 5376—The Inflation Reduction Act of 2022,” August 7, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/actions>.

[4] Gary Clyde Hufbauer, Euijin Jung, “Scoring 50 years of US industrial policy, 1970–2020,” November 2021, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/piieb21-5.pdf>.

这一结论也为考察拜登政府现代产业战略的前景提供了颇具历史价值的参考。

美国的产业振兴之路有望成为美国民主、共和两党的一致选择，不会因政府更迭和政党轮替而发生转折性变化，但精英共识与民众认知存在落差，拜登的产业振兴战略势必考验美国社会对经济转型代价的承受能力。从支撑拜登《21世纪美国产业战略》的政治经济学逻辑看，“拜登经济学”诞生的现实使命是为美国政治极化、社会贫富分化、制造业空心化、基础设施老化等一系列积重难返的问题寻找出路，致力于解决这些问题使美国摆脱“衰落宿命”^[1]的长期需要。民主党和共和党在产业政策上的共识也为美国长期坚持产业政策议程提供了必要的政治土壤，正是由于以卢比奥为代表的共和党中生代的加持，使得产业政策成为美国精英届的主流共识。回顾“里根经济学”取代凯恩斯主义成为美国主流政治经济学思潮的历史可以看出，一股经济学主流思潮的兴衰周期大致为30—40年，因而保守估计，未来10—20年内，“拜登经济学”及其主张的产业振兴之路将以这种或那种并不完全一致的形态存在并发挥重要影响。

经济民族主义短期内不会退潮，大国竞争成为两派折中调和的主要“公地”，将为美国战略科技产业发展持续提供必要的资源和动力。考察拜登的经济民族主义、沃伦的“经济爱国主义”和卢比奥的“公益资本主义”可以发现，尽管它们的哲学出发点可能完全不同，但却有一个共同的特点，那就是把中国视为美国最主要的挑战和最大竞争对手。拜登视中国为“最为严峻的竞争对手”^[2]，称中国的总体目标是成为“世界领先国家，世界上最富有的国家，世界上最强大的国家”。^[3] 沃伦视中国为正在崛起的“潜

[1] “The Cycle of Collapse : Fate Of Empires by Sir John Glubb,” <https://www.hiddendomination.com/the-cycle-of-collapse-fate-of-empires-by-sir-john-glubb/>.

[2] The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 04, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

[3] John Haltiwanger, “Biden says China wants to become the most wealthy, powerful country but it’s not gonna happen on my watch,” March 26, 2021, <https://www.businessinsider.in/politics/world/news/biden-says-china-wants-to-become-the-most-wealthy-powerful-country-but-its-not-gonna-happen-on-my-watch/articleshow/81695527.cms>.

在劲敌”（would-be rival），“正利用其经济强权强势地登上世界舞台，并提供了一种使压迫合法化的经济增长模式”。^[1]卢比奥视中美关系为本世纪具有决定性意义的地缘政治关系，认为中国有一个超越美国成为世界经济、技术、地缘政治、外交、军事强国的计划。^[2]在美国政治图谱中，上述三人分别代表民主党温和派、民主党左翼和共和党右翼，他们对中国认知的高度重合，意味着美国国内对华战略竞争的政治氛围短期内难以改变。2022年1月，拜登在谈及半导体供应链安全时强调：“中美两国不需要对抗，但两国间存在激烈的经济与科技竞争。”^[3]就此而言，如果美国对华军事竞争仍处于排兵布阵阶段，那么美国在经济和战略科技领域的攻势已经展开。

未来，保护主义可能愈演愈烈，美国市场的封闭性还将持续强化，美国将遭遇全球化背景下与世界脱钩的两难困境。“建设美国、购买国货”^[4]（BABA）已经写入《基础设施投资和就业法案》，而《芯片与科学法案》则明确规定获得联邦资助的实体不得在中国或任何其他关切国进行先进芯片的实质性扩产投资，^[5]再加上拜登政府对取消“特朗普关

[1] Nik DeCosta-Klipa, “Read the transcript of Elizabeth Warren’s big foreign policy speech,” November 29, 2018, <https://www.boston.com/news/politics/2018/11/29/elizabeth-warren-foreign-policy-speech-american-university/>.

[2] The U.S. Senate, “Rubio Argues for American Industrial Policy in Legislative Efforts to Combat China,” May 18, 2021, <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/2021/5/rubio-argues-for-american-industrial-policy-in-legislative-efforts-to-combat-china>.

[3] The White House, “Remarks by President Biden On Increasing the Supply of Semiconductors And Rebuilding Our Supply Chains,” January 21, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/01/21/remarks-by-president-biden-on-increasing-the-supply-of-semiconductors-and-rebuilding-our-supply-chains/>.

[4] The White House, “How Build America, Buy America Guidance Strengthens Made In America Requirements,” April 20, 2022, <https://www.whitehouse.gov/omb/briefing-room/2022/04/20/how-build-america-buy-america-guidance-strengthens-made-in-america-requirements/>.

[5] The U.S. Senate, “CHIPS and Science Act of 2022: Division A Summary – CHIPS and ORAN Investment,” July 27, 2022, <https://www.commerce.senate.gov/services/files/2699CE4B-51A5-4082-9CED-4B6CD912BBC8>.

税”^[1]延宕不决，美国在贸易、投资保护主义道路上正越走越远。令人担忧的是，美国正试图把这种保护主义合法化并急于向国际贸易多边体制渗透。美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）称，世贸组织改革“应超越自由化和保护主义、发达国家与发展中国家这种简单的二分法，制定增加经济安全的共同解决方案，通过共同努力和差异性参与，使世贸组织成为向工人赋权、保护环境、促进公平发展的机构”。^[2]

美国渗透型经济转型对现代美国产业战略的依赖性大、依附性强，也就是说它自身的成功有赖于基建、制造业振兴等其他重要环节的成功，因而变数很大。这种变数主要由民主共和两党在应对气候变化问题上的分歧所致，正是由于这一原因，美国众议院和参议院有关《美国创新与竞争法案》与《美国竞争法案》协调文本的工作迟迟未有进展，最终两个法案分别大幅瘦身为《芯片与科学法案》和《降低通胀法案》后，才获得通过。其中包含气候变化内容的《降低通胀法案》遭到共和党参议员的一致反对，民主党仅凭副总统哈里斯（Kamala Harris）的关键一票才使法案在参议院得以侥幸通过。这也说明民主、共和两党在气候变化、能源转型的理念和议程方面仍然存在巨大差异，并给未来美国经济绿色转型的进程、方式和结果带来变数。

【收稿日期：2022-07-11】

【修回日期：2022-08-30】

（责任编辑：邢嫣）

[1] David J. Bulman, “The longer Trump’s China tariffs are in place, the greater the harm to America,” February 17, 2022, <https://thehill.com/opinion/international/594767-the-longer-trumps-china-tariffs-are-in-place-the-greater-the-harm-to/>.

[2] USTR, “Ambassador Katherine Tai’s Remarks as Prepared for Delivery on the World Trade Organization,” October 14, 2021, <https://eaccny.com/news/chapternews/ustr-ambassador-katherine-tais-remarks-as-prepared-for-delivery-on-the-world-trade-organization/>.