

美国对华经贸政策与 中美经贸关系新趋势

□ 宋国友

〔提 要〕在国际形势变乱交织的背景下，中美经贸关系发展更为复杂。美国谋求在对华战略竞争中塑造对华经贸关系，政策制定的经济逻辑有所弱化，非经济因素的塑造作用日益上升。通过提供高额产业补贴、继续征收高关税、强化高科技打压、构建遏华经济盟友体系等措施，美国谋求增加对华竞争优势。作为回应，中国推动降低对美依赖水平，对美国对华经济制裁进行反制裁，积极构建对己友好的经贸合作关系，取得积极效果。从双边贸易、金融、投资以及宏观经济政策协调等指标考察，中美经贸关系总体上仍在发展，但也出现下滑脱钩的趋势。当前中美经贸关系既面临美对华高关税后续发展、“脱钩断链”效果评估、经贸合作动力衰减等重大问题，也受到乌克兰危机的冲击。面对美国对华经贸政策的不确定性，中国要始终聚焦国内高质量增长，提升和强化经济逻辑在美国对华经贸政策制定中的作用，牢牢掌握中美经贸关系变化的主动权和塑造力。

〔关键词〕中美经贸关系、美国对华经贸政策、中美关系

〔作者简介〕宋国友，复旦大学美国研究中心教授、副主任

〔中图分类号〕F125.571.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 2 期 0058-15

中美经贸关系是全球最重要的国家间双边经贸关系。拜登政府执政后，对华经贸政策出现新发展，经济因素的作用有所弱化，非经济因素的影响持

续凸显，中美经贸关系的发展逻辑面临调整。分析美国对华经贸政策内容，识别中美经贸关系的发展趋势，研判中美经贸关系中的重大问题，对于更好开展对美外交、制定有效应对策略、维护国家经济安全以及构建新发展格局具有重要意义。

一、美国对华经贸政策特点

经历特朗普和拜登两任政府，美国对华经贸政策已基本成型，可概括为“四高”，即以高额补贴的产业政策为基础，以对华征收高关税为前提，以对华高科技打压为核心，以高质量盟友协调为重点。“四高”政策糅合了两任政府的对华经济策略，服务于美国对华竞争，总体上获得国内战略界支持，成为当下美国对华经济政策的主线。^[1]

一是以高额补贴的产业政策为基础。在对华经济竞争中，美国大力推行其曾反对的产业政策，积极实施现代产业战略。在 2023 年度国情咨文中，拜登明确表示为了同中国竞争，美国要加大投资使自身更为强大，重点投资于美国的创新，投资于着眼未来的行业，投资于中国意图主导的行业。^[2]事实上，此前拜登政府就推行过产业政策。2021 年通过的《美国救助计划》（American Rescue Plan）和《两党基础设施法案》（Bipartisan Infrastructure Law）包含了大量公共补贴的产业政策内容。2022 年通过的《芯片与科学法案》（CHIPS and Science Act）和《通胀削减法案》（Inflation Reduction Act）更是为美国所认定的关键产业提供了巨额补贴。《芯片与科学法案》通过在五年内提供总额高达 760 亿美元的补贴，旨在鼓励半导体企业在美国投资，扩大美国国内芯片生产，扼制中国芯片产业升级发展。该法案还通过设

[1] Ro Khanna, “The New Industrial Age: America Should Once Again Become a Manufacturing Superpower,” *Foreign Affairs*, January/February 2023, pp.141-154.

[2] The White House, “President Biden’s State of the Union Address,” February 7, 2023, <https://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2023/>.

置护栏和贸易倡议，强化对华竞争，明确规定接受美国政府补贴的公司 10 年内禁止在中国扩大或升级先进芯片产能。^[1] 这属于典型的定向产业补贴，公开歧视和排除中国，迫使相关企业在中国和美国之间作出选择。《通胀削减法案》计划提供 3690 亿美元用于投资补贴清洁能源与气候变化产业，为购买电动车的美国消费者提供税收抵免，借此提升美国国内电池和电动汽车供应链和制造能力，减少从中国进口电池和电动车。^[2] 该法案打击中国的要害在于，为了获得税收抵免，消费者所购买的车辆最终组装必须在美国本土或在与美国签署自由贸易协定的国家进行，且电池中至少有 40% 的金属原料和矿物要在美国或与美国签署自由贸易协定的国家开采、提炼。

二是以对华征收高关税为前提。拜登政府把特朗普政府制定的高关税作为对华经贸关系开展的前提条件，不愿主动放弃这一手段。在 2021 和 2022 年国内严重通货膨胀的背景下，拜登政府内部曾数次讨论是否降低中国输美产品关税以减轻通胀压力，但最终仍维持了对华高关税政策。美国贸易代表戴琪作为主张继续征收高关税的官员，强调要从战略高度看待高关税的重要性，而不能仅仅将其作为解决通胀的手段。^[3] 美国国家安全顾问沙利文也持类似立场。由于内部意见分歧，拜登政府搁置了借减免对华关税缓解国内通胀压力的方案，只是排除了对部分中国产品的惩罚性关税。拜登政府延续特朗普政府对华高关税，还有借中美“第一阶段经贸协议”继续对华施压的考虑。美方主张中国未完全履行该协议，在后续对华经贸磋商中，可以此为抓手，继续施加谈判压力。此外，拜登政府的对华经贸政策具有高度的国内政治效应，大幅减免甚至取消对华高关税将会引发制造业等相关利益集团剧烈反弹，不利于其国内政治议程。

[1] US Congress, “H.R.4346: Chips and Science Act,” August 9, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4346/text>.

[2] US Congress, “H.R.5376: Inflation Reduction Act of 2022,” August 16, 2022, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>.

[3] David Lawder, “USTR Tai Says Fighting Inflation More Complex than Cutting China Tariffs,” Reuters, June 7, 2022, <https://www.reuters.com/markets/us/ustr-tai-says-fighting-inflation-more-complicated-than-cutting-china-tariffs-2022-06-06/>.

三是以对华高科技打压为核心。在对华技术限制领域，美国明确了从保持相对竞争优势到保持绝对领先优势的理念转变，采取一系列措施打压中国高科技发展。^[1] 出口管制是美国限制中国技术进步的核心政策。为提升对华出口管制效果，美国商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security，简称 BIS）持续推出新政策，扩大管制名单，收紧对华技术限制。一些新内容包括：（1）增加对中国半导体产业发展的技术管制条目。在 2022 年 8 月的修订中，BIS 把氧化镓、金刚石、特定的计算机辅助软件以及压力增益燃烧技术列入管制目录。（2）突破原有以物项为对象的管控模式。在 2022 年 10 月的修订中，BIS 直接限制“美国人”从事支持中国集成电路开发和半导体制造的活动。“美国人”定义宽泛，任何美国公民、持有美国绿卡的外国人、位于美国的外国人以及在美国设立公司的法人都在管控范围。（3）在 2023 年 1 月的修订中，BIS 宣布对中国澳门实施与中国内地和香港相同的管制政策。美国紧锣密鼓地推出新的对华技术管制措施，意图加大对中国半导体和人工智能等技术的控制，增加对华竞争的技术优势。

四是以高质量盟友协调为重点。美国通过所谓“民主对抗威权”的叙事包装，渲染中国对国际经济体系和全球供应链的“威胁”，刻意突出价值观作用，加快推行“友岸外包”（friend-shoring），借此协调盟友打造针对中国的“盟友经济圈”，不惜撕裂全球正常的生产和贸易体系。在印太地区，美国加快构建印太经济框架。在 2022 年 5 月拜登政府宣布启动“印太经济框架”（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity）后，美国及其他成员国进行了多轮线上或线下部长级会晤，推进贸易、供应链、清洁经济和公平经济四大支柱谈判。在跨大西洋方向，美国继续借助美欧贸易和技术委员

[1] 美国国家安全顾问沙利文称，当前的战略环境已经改变，考虑到先进逻辑和存储芯片等基础技术的性质与特点，美国必须放弃之前与竞争对手保持“相对优势”的做法，转而寻求尽可能保持“领先优势”。参见 The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” September 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

会(Trade and Technology Council, 简称TTC)推动双边协调。2022年美欧TTC举行了两次会晤,讨论劳工权利、供应链韧性、新兴技术、半导体产业链、反对“经济胁迫”以及所谓中国“非市场经济政策与实践”等议题。半导体产业链是拜登打造对华技术同盟体系的重点。为强化对华半导体技术控制,美国积极推动与韩国、日本和中国台湾地区组成所谓“芯片四方联盟”(Chip 4)的构想,谋求在瓦森纳协定(Wassenaar Arrangement)下不断收紧对华多边半导体出口管制协议。此外,美国还对荷兰和日本不断施加压力,胁迫两国同意牺牲本国经济利益,限制对华出口先进制程芯片制造技术和设备。

二、中国对美经贸政策的回应

进入新发展阶段,中国加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,希望以平等尊重为前提,保持中美经贸关系稳定,同美方开展合作。^[1]对美方基于其对华战略制定的竞争性、限制性经贸政策,中方进行了有针对性的反击。在此过程中,中国努力把握自身利益和世界经济利益的平衡,积极维护全球产业链供应链稳定。

一是推动降低对美依赖水平,制衡美国单方面不顾后果地滥用其在双边相互依赖中的权力。中美经济相互依赖是全球化的产物。中美本可以在这个双赢结构中各取所需,共同发展,但美国把相互依赖关系权力化和武器化,借助其在中美经贸关系中的市场优势和科技优势,干扰和压制中国发展。为防止美国利用相互依赖关系攻击中国,让中国陷入被动,中国不断提升发展的自主性和安全性,减少对美依赖。为此,中国进一步推动出口市场多元化,提升产业链供应链韧性和安全水平,加快科技自主创新,增强抵御经济风险的综合能力。在降低对美市场依赖方面,美国在中国对外贸易中的比重近几年稳中有降。2022年,美国在中国对外货物总出口中的比重为16.2%,与拜

[1] 王毅:《中美新时代正确相处之道》,《国际问题研究》2022年第6期,第7页。

登就任总统前的 2020 年相比下降了 1.2 个百分点，与特朗普就任总统前的 2016 年相比下降了 2.2 个百分点。^[1] 在减少对美科技依赖、推动科技自立自强方面，2022 年中国研发经费投入达 30870 亿元，首次突破 3 万亿元大关，比上年增长 10.4%；中国的研发经费投入强度（即研发经费与 GDP 之比）达到 2.55%，比上年提高 0.12 个百分点，继续缩小与美国差距。^[2]

二是反对美国的经济胁迫，对美国对华经济制裁进行反制裁。美国对华制裁属单边行为，缺乏合法性和正当性，中国坚决反制。在具体政策实践中，中国进一步完善出口管制和反经济制裁措施，提升对美反制裁的力度和震慑力。在出口管制方面，2022 年 4 月，商务部为实施《出口管制法》，公布《两用物项出口管制条例》征求意见稿，完善出口管制执法协调机制。2022 年底，商务部发布《中国禁止出口限制出口技术目录》修订草案，新列入光伏硅片制备技术、激光雷达系统等中国具有相对优势的技术，限制其出口。^[3] 在反制美国单边制裁方面，中国有两大突破：一是 2022 年底，针对美国以所谓“西藏人权”问题为借口对中方官员进行非法制裁的行为，中国首次以外交部令形式作出反制裁决定，对美方相关人员采取反制措施，依据《中华人民共和国反外国制裁法》的第四、五、六条规定列出反制裁措施的内容、生效日期，并以附件形式列出反制裁清单。^[4] 二是 2023 年 2 月，中国依据《对外贸易法》《国家安全法》等有关法律，根据《不可靠实体清单规定》第二条等规定，将美国洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司列入不可靠实体清单并对其处以罚款。^[5] 中国依据反制裁相关法律采取的具体措施，使中国对美反制

[1] 《商务数据中心：货物贸易》，商务部网站，<http://data.mofcom.gov.cn/hwmy/imexyear.shtml>。

[2] 《2022 年我国研发经费投入突破 3 万亿元》，《人民日报》2023 年 1 月 23 日，第 1 版。

[3] 《关于〈中国禁止出口限制出口技术目录〉修订 公开征求意见的通知》，商务部网站，2022 年 12 月 30 日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zqyj/zqjy/202212/20221203376695.shtml>。

[4] 《中方决定对余茂春、托德·斯坦恩采取反制裁措施》，《人民日报》2022 年 12 月 24 日，第 2 版。

[5] 《我国将洛克希德·马丁公司、雷神导弹与防务公司列入不可靠实体清单》，《新华每日电讯》2023 年 2 月 17 日，第 2 版。

裁更加规范化、常态化，也更具威慑力和操作性。

三是破解美国组建的对华经贸盟友封锁圈，积极构建对己友好的经贸合作关系，维护国际经济合作格局稳定。中国坚持经济全球化正确方向，推进双边、区域和多边合作，促进国际宏观经济政策协调，共同营造有利于发展的国际环境。^[1] 首先，保持中欧双边关系总体稳定，推动中欧经贸合作跃上新台阶。2022年，欧盟27国对华贸易额为8563亿欧元，同比增长22.8%。中国为欧盟第二大贸易伙伴、第一大进口来源地、第三大出口市场，占比分别为15.4%、20.8%和9.0%。^[2] 同年，中国对欧盟出口同比增长8.6%，远高于对美出口1.2%的增幅。^[3] 中国还支持欧盟反对美国《通胀削减法案》的立场，谴责该法案为典型的贸易保护主义做法，涉嫌违反世贸组织的非歧视等原则。其次，在亚太地区积极参与和引领区域经济一体化，提供更多公共产品，深入推动“一带一路”建设，提升与包括美国盟友在内广大地区国家的经贸合作水平。2022年1月正式生效的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）进一步密切了中国与区域内其他成员国的机制化经贸联系。中国继续积极推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）和《数字经济伙伴关系协定》（DEPA）。最后，推进高水平对外开放，依托本国超大规模市场优势，继续扩大市场准入，降低外商准入门槛，压缩外资负面清单，全面优化营商环境，有针对性地做好外资企业服务工作。^[4] 中国坚持用自身对多边主义的追求、经济发展的增量和全球发展倡议的愿景，调动美国盟友的战略独立性和自主性。在中国积极作为下，不少美国盟友强调合作，反对拜登政府肆意

[1] 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月26日，第5版。

[2] 《2022年欧中贸易增长22.8%》，商务部网站，2023年2月17日，<http://eu.mofcom.gov.cn/article/zxhz/tzwl/202302/20230203391446.shtml>。

[3] 《2022年12月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，海关总署网站，2023年1月18日，<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4807727/index.html>。

[4] 习近平：《当前经济工作的几个重大问题》，《求是》2023年第4期，第7-8页。

对华搞经济封锁和对抗，损害全球价值链和供应链，成为平衡中美经贸关系的重要力量。

三、中美经贸关系发展新趋势

市场力量在当前中美经贸关系中仍然发挥重要作用，有力推动其向前发展。但在美国服务于对华战略竞争的限制性经贸政策下，国家安全等干扰因素明显增多，中美经贸关系持续稳定发展的动力不足，部分指标已呈见顶下滑趋势。

在双边贸易方面，根据中国海关总署统计，2022 年中美两国货物贸易总额为 7594 亿美元，其中中国对美出口 5818 亿美元，自美进口 1776 亿美元。^[1] 根据美方统计，两国货物贸易总额为 6906 亿美元，美国对华出口 1538 亿美元，自华进口 5368 亿美元。^[2] 无论中方还是美方的数据都显示，中美货物贸易额创下历史新高，但从占两国相应指标总额的比重看，中美在彼此对外贸易中的重要性却在相对降低。从中国对外贸易相关指标看，2022 年中美货物贸易额、对美出口额和自美进口额的比重分别为 12.0%、16.2% 和 6.5%，均低于上一年度比值。美国数据变化大致类似，2022 年中美货物贸易额、对华出口额和自华进口额占美国相应指标总额的比重分别为 12.9%、7.4% 和 16.4%，也均低于上一年度。因此，中美双边贸易额虽仍在攀升，但从占各自外贸总量的比重看，已出现缓慢下降趋势。

在金融方面，中国持有美国国债金额大幅下降，从 2021 年底的 10403 亿美元降至 2022 年底的 8671 亿美元，降幅为 1732 亿美元。^[3] 从历史维度

[1] 《2022 年 12 月进出口商品国别（地区）总值表（美元值）》，海关总署网站，2023 年 1 月 18 日。

[2] US Bureau of Economic Analysis, “U.S. International Trade in Goods and Services, December and Annual 2022,” February 7, 2023, <https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-december-and-annual-2022>.

[3] US Department of the Treasury, “Major Foreign Holders of Treasury Securities,” February 15, 2023, <https://ticdata.treasury.gov/resource-center/data-chart-center/tic/Documents/mfh.txt>.

看，2022 年中国持有美债变动情况有三点值得特别关注。一是 2022 年的降幅是中国加入世界贸易组织以来最大的降幅之一，仅次于 2016 年的降幅。二是 2022 年末中国持有美国国债金额，是自 2010 年稳定超过 1 万亿美元以来，首次跌至万亿美元以内。不仅如此，2022 年中国持有美债的规模直接冲破 9000 亿至 10000 亿美元区间，快速回落至 8000 亿至 9000 亿美元区间。三是 2022 年中国持有美债占外国政府持有美债的比重为 11.9%，是 2004 年以来最低。需要注意的是，中国持有美债大幅减少，并非中国外汇储备减少导致。2022 年中国外汇储备规模仍稳定保持在 3.2 万亿美元左右。

中国企业赴美上市融资急剧减少。据统计，2022 年全年共有 12 家中企赴美上市，募集资金 4.03 亿美元，同比分别下降 71% 和 97%。导致中企赴美融资急剧下降的重要原因是美国证监会执行国会通过的《外国企业问责法》及其实施细则，要求在美国上市的外国企业遵守美国公众公司会计监督委员会（Public Company Accounting Oversight Board, 简称 PCAOB）的审计标准，否则将予以强迫退市。虽然 2022 年 8 月中国财政部、证监会与 PCAOB 经过磋商达成了审计监管合作协议，^[1] 后者因此获得了检查和调查中国在美上市企业的全部权限，进而消除了中国企业的退市风险，但《外国企业问责法》仍给在美上市中企带来巨大变数，产生重大不确定性，大大降低了中国企业在美上市的热情。美国资本市场对中国企业的吸引力大幅下降，中国国有企业已全部退出美国股市。

中美双边直接投资严重受限，双向流量缓慢下降，近几年持续低位徘徊，存量投资也大致维持之前水平，未有显著增长。虽然 2022 年中国利用美国外资的规模出现同比增长，但份额下降到 1.6%，而 2017 年的份额是 1.9%。与此同时，美国对华投资政策更加严厉。一方面，美国继续收紧外国对美投资审查。2022 年 9 月，拜登发布总统行政令，扩展了外国投资审查委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, 简称

[1] 《中国证监会、财政部与美国监管机构签署审计监管合作协议》，国新办网站，2023 年 8 月 26 日，<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/jjxwfyf/wz/Document/1729346/1729346.htm>。

CFIUS) 在审查国家安全风险交易时考虑的现有因素清单, 并明确要求 CFIUS 评估其审查的交易时必须对新增国家安全因素做出界定,^[1] 这是 CFIUS 自 1975 年成立以来的首次。白宫发布的关于该行政令的事实清单专门提到来自“竞争对手或敌对国家”的外国投资者带来的风险, 并列举了未来将加强审查的领域, 包括半导体、人工智能、生物技术、量子计算和先进清洁能源等技术领域, 针对中国意图明显。^[2] 另一方面, 美国还计划进一步限制本国公司对中国的科技企业直接投资。在之前禁止投资与“中国国防或监控技术部门”有关联实体的行政令基础上, 拜登政府还试图进一步限制美国企业对中国投资, 要求对美国在中国等“竞争对手国家”的投资进行审查, 以避免所谓美国资本和技术“资助”中国发展。美国对中国高科技企业投资, 或将是重点审查对象。

中美双边经贸沟通尚未恢复到正常水平, 宏观经济政策相向性弱化。中美商贸联委会等曾有的重要磋商机制在特朗普上台后未能继续, 在拜登就任总统后也没有恢复。中美两国经贸团队其他交流也大幅减少。2022 年末, 得益于中美两国元首巴厘岛会晤, 双方经贸团队交流大幅增加。中国政府副总理、中国人民银行行长、商务部长等官员在不同场合和美方相应高级官员进行了面对面会晤。但 2023 年伊始, 受到“无人飞艇事件”冲击, 中美经贸团队沟通再次遭遇困难。此外, 双方宏观经济政策差异显著, 如在货币政策方面, 中国 2022 年多次降低利率, 而美国则多次大幅提高利率, 政策背离度增加。

[1] The White House, “Executive Order on Ensuring Robust Consideration of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” September 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/15/executive-order-on-ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states>.

[2] The White House, “FACT SHEET: President Biden Signs Executive Order to Ensure Robust Reviews of Evolving National Security Risks by the Committee on Foreign Investment in the United States,” September 15, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/15/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-ensure-robust-reviews-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states>.

四、当前中美经贸关系的重大问题

在国际形势日趋复杂的背景下，传统因素和突发事件交织，经济因素和非经济因素共塑，导致中美经贸关系存在若干重大问题，对两国经贸关系乃至世界经济产生影响。

第一，美国对华征收高关税的持续问题。特朗普政府以本国“301条款”为理由发起的对华高关税已实施逾5年，至今未有明确的结束迹象，这不仅深刻影响了中美关系，而且产生了更为广泛的消极后果。首先，5年多的美国对华高关税并未实现美国所宣称的预期目标，即大幅改善美国对华贸易逆差。与高关税实施前的2017年相比，2022年美国对华贸易逆差反而有所扩大。美方数据显示，2017年美国对华货物贸易逆差为3743亿美元，2022年扩大到3829亿美元。如果排除中国根据双方第一阶段经贸协议自美额外增加的进口，美国对华货物贸易逆差将会更大。美国制造业也并未因为对华保持高关税而大幅回流，2022年美国制造业占其GDP比重仍低于11%，尚未回到2018年11%以上的水平。中国制造业也未因此出现大规模外流的情况。中国第二产业占GDP比重从2020年的37.8%上升到2022年的39.9%。^[1]其次，美国持续对华高关税造成了双输局面。美国消费者付出巨大代价，中国出口也面临额外成本。数据显示，截至2023年1月，美国已对中国商品征收了价值超过1688亿美元的关税，其中包括特朗普时期的约770亿美元和拜登执政以来的830亿美元。^[2]这些关税主要由美国消费者和中国生产商一起承担。再次，其他经济体遭遇美国对华高关税冲击。例如，东亚作为全球生产链中心，不得不为美国对华高关税及中美经济对抗付出更多代价，面临潜在的生产链和价值链分裂。最后，全球经济遭受重大损害，不但原先中美经贸分工所带来

[1] 国家统计局：《中华人民共和国2022年国民经济和社会发展统计公报》，中国政府网，2023年2月28日，http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/28/content_5743623.htm。

[2] US Customs and Border Protections, “Trade Statistics,” February 9, 2023, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade>.

的自由化福利效应急剧缩减，而且需要应对中美高关税所导致的脱钩风险。根据国际货币基金组织（IMF）数据，中美若分裂为对立的阵营，世界经济将萎缩 1.5%，损失超过 1.4 万亿美元。^[1] 如此大规模、高昂和异常的关税若长期存在，将是中美经贸关系发展的重大变量，也是全球经济发展的消极因素。

第二，美国在乌克兰危机中使用极端经贸政策的问题。乌克兰危机作为冷战结束以来最大的地缘政治事件，不仅在短期内给中美经贸关系带来扰动，更为重要的是，美国在冲突爆发后所采取的极端经济措施深刻塑造了中美经贸未来发展的可能路径。在很大程度上，美国大规模、广领域和超限度的经济手段使用可能成为极端情况下未来中美经贸关系发展的“预演”。在乌克兰危机爆发后，美国把国家安全扩大化，把经济要素武器化，把国际结算体系等国际公共产品私有化，把经济关系阵营化，极力通过各种极限经济手段消耗俄罗斯经济实力，挤压俄罗斯的国际经济活动空间。国际贸易、金融、能源以及技术合作遭遇严重的美国制裁后遗症，并波及中美经贸关系。一方面，中国对美国把经济关系武器化表达强烈担忧，认为这极大扰乱国际经贸秩序，影响包括中国在内的各国经济正常发展。事实上，2022 年全球能源价格和粮食价格高涨，与美国对俄实施制裁高度关联。另一方面，美在对俄制裁时压迫中国，要求中国在贸易、金融和能源等议题上遵守制裁条款，不向俄罗斯提供物质支持或协助其系统性规避制裁，威胁对中国实施“长臂管辖”。^[2] 这种经济霸权行为损害了中国的经济主权，干扰了中国对外经贸关系。更为重大的影响是，美国在乌克兰危机中对各种经济手段的使用，大大突破了以往的政策底线，刺激了其经济冒险。而美国大肆借乌克兰危机暗喻台海关系，促使中国更清醒地认识到美国对华经济制裁的可能性和严峻性，加速推出确保经济主权和安全的防范措施。这客观上强化了中美经贸脱钩的心理，加速

[1] “Trade Divide Could Cost Global Economy \$1.4 Trillion, Says IMF Chief Kristalina Georgieva,” Bloomberg, November 19, 2022, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-11-19/imf-s-georgieva-says-world-trade-divide-could-cost-global-economy-1-4-trillion>.

[2] Daniel Flatley and Christopher Condon, “US Treasury Warns Chinese Companies on Tech Supplies to Russia,” Bloomberg, February 21, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-02-21/us-treasury-warns-chinese-companies-on-tech-supplies-to-russia>.

了中美经贸脱钩的实际进程。

第三，美国对华“脱钩断链”的实际影响问题。美国不断加大高科技和产业链领域的对华脱钩力度，试图以“脱钩断链”打击中国技术和经济发展，确保自身经济优势和经济安全。美国对华脱钩历经数年，对中国确实构成一定挑战，但对中国科技和经济发展未能产生重大的实质性影响。在高科技方面，美国不断扩张其对华出口控制工具箱，把更多中国企业和机构列入各种清单。在美国打压下，中国科技进步困难增多，如光刻机等先进半导体设备进展缓慢。但与此同时，中国在新能源、卫星导航、量子信息等部分战略性新兴产业取得长足进步，载人航天、探月探火、深海深地探测、核电技术等关键核心技术取得重大突破。当前，美国在对华脱钩问题上面临战略上的两难选择。一方面，已有的脱钩措施未能取得实质效果。2023年2月，美国司法部和商务部宣布牵头设立“颠覆性技术打击小组”（Disruptive Technology Strike Force），加大调查和起诉违反出口法的犯罪行为，加强出口管制行政执法。新机构的设立固然说明美国对华出口脱钩更为严厉，但也说明此前对华出口控制未取得预期效果，只能诉诸更为严格的措施。另一方面，美国越是推进对华脱钩，其未来对中国经济和科技发展的重要性就越低，中国发展的独立性和自主性就会越强。即使美国进一步增加对华出口管制力度，新措施的边际效用仍将有限。在产业链方面，尽管美国在部分产品上的“友岸外包”和“近岸外包”（nearshoring）对中国输美产品有所替代，但从中国与世界产业链的关系看，中国占全球贸易比重更高，影响力更大，在全球产业链中的地位逐年上升。以出口为例，2017—2021年，中国货物出口占全球出口比重分别为12.8%、12.8%、13.2%、14.7%和15.1%。^[1]在对美出口比例下降的情况下，中国占全球出口比重稳步提升，表明中国整体产业链具有强大竞争力和韧性，经受住了美国对华产业链脱钩，并与美国之外的其他经济体形成更为紧密的联系。中国目前已是全球140余个国家的首要贸易伙伴，而反观美国，其在

[1] WTO, *World Trade Statistical Review 2022*, p.58, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wtsr_2022_e.pdf.

全球贸易中的比重反而有所下降。

第四，美国对华经贸合作的动力衰减及其维系问题。随着对华战略竞争焦虑感增加，部分美国精英开始从相对收益角度考虑中美经贸合作，认为对华少合作或者不合作更有利于美国利益。此外，由于美国国内对全球化的反思和反对在增加，对华经济合作的国内阻力也在加大。^[1] 美国对华经贸合作的冷感增强，经贸合作动力有所衰减。然而，虽然美国对华鹰派试图用安全和政治因素干扰和抑制中美经贸合作，但两国经贸关系发展并不会因此立即陷入停滞，目前仍有其强大的经济逻辑。一是中国经济持续快速增长，能够为美国商界继续提供极具吸引力的市场利益。改革开放以来，中国历年经济增速都要高于美国。即便是遭受各种超预期因素挑战的2022年，中国GDP增速为3%，仍高于美国的2.1%。根据IMF预测，2023年中国GDP增速将达到5.2%，远高于美国的1.4%。^[2] 随着中国不断推出市场导向的改革举措，优化营商环境，中国超大规模市场的吸引力在增强而非在削弱。美国企业如不能正常对华开展经贸合作，将遭受巨大利益损失，美国企业界有意愿也有途径平衡非经济因素对中美经贸关系的干扰。二是为应对本国经济的现实挑战，美国政府有必要保持中美经贸关系的相对稳定。当前及未来一段时间，美国经济增长面临较大挑战，通货膨胀高位运行，联邦债务规模不断突破历史新高，债务上限问题不定期爆发，衰退可能性不能排除。在这样的国内经济状况下，美国政府需要和中国保持必要合作，防止中美经贸关系失控破裂使美国经济出现严重危机。此外，对美国政府而言，对华贸易还有重要就业创造效应。根据美中贸易全国委员会（US-China Business Council）的数据，对华出口带来的工作岗位规模在2021年首次超过了100万。^[3] 三是全球经济网络作为一种

[1] Rana Foroohar, "After Neoliberalism: All Economics Is Local," *Foreign Affairs*, November/December 2022, pp.134-145.

[2] IMF, *World Economy Outlook Update: Inflation Peaking amid Low Growth*, January 2023, p.6, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/01/31/world-economic-outlook-update-january-2023>.

[3] US-China Business Council, "Export Report 2022: Services and Jobs Update," <https://www.uschina.org/reports/export-report-2022-services-and-jobs-update>.

客观的结构性存在对美国形成制约，要求其与中国保持经贸合作。中国已融入全球经济体系，和该体系形成有机联结。美国作为全球经济网络的一部分，短期内既难以打破各种国际经济规则交融形成的制度网络，也难以突破市场主体分工协作形成的交易网络。身处全球经贸网络当中，美国大部分盟友更不愿意坚决跟随美国对华采取系统性的竞争策略。

五、结语

美国对华经贸政策已进入新的历史阶段，其逻辑出现重大调整，经贸因素的自身塑造作用相对弱化，而国家安全考虑、地缘政治冲击等因素的影响在加大。中美经贸关系发展正处于十字路口，是在合作中解决问题还是在对抗中制造麻烦，是在良性竞争中向前发展还是在恶性竞争中下坠沉沦，是依靠多边化全球路径还是诉诸孤立式民族主义，不同道路选择将引向不同的前途命运。中国选择前者，但结果不完全取决于中国。美国如果沉迷于霸权心理，陷入零和博弈，认定中国是美国问题的源头，继续实施对华“脱钩断链”，对美国自身、对世界经济的成本极高，危害极大。中国要掌握中美经贸关系的主动权，加强对中美经贸关系的塑造力，不能任由美国强行主导其发展方向。从底线思维出发，中国不能排除美国选择极端经贸政策的可能性，必须予以认真应对。这要求中国始终聚焦国内高质量增长，用自身经济发展的确定性应对美国对华经贸政策的不确定性，提升和强化经济逻辑在美国对华经贸政策制定中的作用。这是稳住中美经贸关系的根本，也是赢得中美经贸竞争的关键。

【完稿日期：2023-3-2】

【责任编辑：吴劲杰】