

美国对华经贸的“脱钩”与“再挂钩”：思想渊源与现实逻辑^{*}

余 振 王净宇

【内容摘要】 从中美竞合的经济逻辑来看，美国国内、中美双方、全球多边三个维度均呈现离心力和向心力共存的整体态势，特朗普政府对华“脱钩”的政策行为难以使中美经贸离心力和向心力共存的经济基础在短期内发生质变。因此，拜登政府提出的“再挂钩”表述更多是对于特朗普政府一边倒的“脱钩”政策的阶段性和局部性回调，而非美国对华经贸政策的根本性、整体性逆转。美国政府的对华经贸政策将在贸易、产业链、科技等领域保持较长时间的“脱钩”和“挂钩”并存局面。中国应做好短期与长期两手准备，既要在短期内积极维护和拓展双方的共同利益，重点防范产业链和科技领域的“精准脱钩”，又要着眼于中美大国竞合的长期规律，以自身经济发展的确定性对冲中美经贸关系存在的不确定性。

【关键词】 中美经贸关系 拜登政府 对华经贸政策 脱钩 再挂钩

【作者简介】 余振，武汉大学国际法治研究院团队首席专家、武汉大学美国加拿大经济研究所所长、教授（武汉，邮编：430072）；王净宇，武汉大学中国边界与海洋研究院博士研究生（武汉，邮编：430072）

【中图分类号】 D815

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2022)03-0097-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202203006

^{*} 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中美经贸合作重大问题研究”（18JZD034）的阶段性成果。

中美两国是世界前两大经济体，美国的对华经贸政策不仅关乎双方的经济利益和经贸关系，也是影响世界经济的重要因素之一。2021 年 10 月，美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）针对拜登政府的对华贸易政策愿景发表演讲，首次提出了“再挂钩”（recoupling）表述。从“脱钩”到“再挂钩”，拜登政府将如何调整前任政府对华经贸政策，是当前中美两国乃至全世界普遍关注的重要问题。由于拜登政府的“再挂钩”是在其前任政府“脱钩论”基础上的调整，因此要理解拜登政府的政策选择，就必须对 2018 年中美贸易摩擦以来美国的对华“脱钩论”进行回顾与辨析。其中包括对“脱钩论”的思想渊源进行归纳与分析，以及对两任政府“脱钩”与“挂钩”表述变化背后的经济逻辑进行梳理与剖析。特朗普政府的所谓对华“脱钩论”作为一种主动为之的政策行为，深受美国传统思想的影响。在中美经贸关系“离心力”与“向心力”相互作用的背景之下，拜登政府“再挂钩”的表述更多只是一种对特朗普极端政策的阶段性和局部性回调，“脱钩”与“挂钩”并存将是拜登政府对华经贸政策的重要特征。

一、美国对华经贸“脱钩”的主要表现

经济学意义上的“脱钩”概念并不新颖，但自 2018 年中美经贸摩擦爆发以来，中美关系中“脱钩”概念的内涵和外延得到了极大拓展，其含义已远超经济周期同步性和敏感性范畴。就美国对华经贸“脱钩”的主要表现来看，“脱钩”作为一种主动为之的政策行为，是特朗普政府对华施压的重要手段，虽然短期效果有限，但仍呈常态化发展态势，并具有长期影响。

（一）“脱钩”是美国主动为之的政策实践

以 2018 年中美经贸摩擦为分界线，中美经贸关系中“脱钩”的表现已经由学术语言描述的一种客观经济状态转变为美国政府主动的政策行为。

第一，2018 年之前，“挂钩”和“脱钩”作为一种学术表述，通常被用来描述不同经济体之间经济周期同步性和敏感性增强或减弱的客观现象与发展趋势。托马斯·赫尔布林（Thomas Helbling）和皮特·贝雷辛（Peter

Berezin) 最早在国际货币基金组织《世界经济展望》中使用“脱钩”(decoupling)一词,用来形容发达经济体和新兴经济体之间经济增速呈现的相反趋势。^① 2008 年国际金融危机后,国内学者对于中美两国经济协同性的关注程度不断上升,逐渐开始在中美经贸关系领域使用“挂钩”和“脱钩”的概念。例如,陈继勇通过 GDP、各产业产值、城镇就业人口等 7 组数据,对改革开放至国际金融危机前中美两国经济周期的协动性进行了全面分析,认为虽然中美两国经济周期的协动性整体偏弱,但在金融危机前一直显示出逐渐“挂钩”的趋势。^② 李晓则进一步通过经济周期同步性、贸易密度和金融联系等多个维度,构建了度量中美经济脱钩程度的指标体系,认为国际金融危机后中美两国的经济联系呈现出平缓“脱钩”的新趋势。^③ 以上研究基本上将“脱钩”作为一种客观状态进行评估和测度。

第二,在 2018 年中美经贸摩擦开始后,随着博弈的不断升级,降低相互依赖程度、减少双方交流与联系开始成为美国政府主动为之的政策选择。

“脱钩”概念由此逐渐演变成为一种政策实践,涉及内容也由经济领域向政治、社会、文化等其他领域延伸。例如,美国前总统特朗普多次提出完全脱钩、切断关系、结束依赖等概念,将降低对华经济依赖作为其重要的经济政策方针。王悠、周琪、刁大明等学者把发起和推动对华“脱钩”视为特朗普时期美国对华政策的重要特征;^④ 夏立平、倪峰、王国明等则认为,在中美竞争加剧背景下,美国将会继续推动科技、国际制度、人文交流等领域的对华“脱钩”。^⑤ 由此可见,当前中美经贸关系中的“脱钩”已经表现为美国

① Thomas Helbling et al. “Decoupling the Train? Spillovers and Cycles in the Global Economy,” *World Economic Outlook*, 2007, pp. 121-160.

② 彭斯达、陈继勇:《中美经济周期的协动性研究:基于多宏观经济指标的综合考察》,《世界经济》2009 年第 2 期,第 37—45 页。

③ 李晓、裴祥宇:《中美经济脱钩演进及其测度研究——兼论中美经济联系的新变化及其对中国经济的影响》,《世界经济研究》2015 年第 11 期,第 3—11 页。

④ 王悠、陈定定:《中美经济与战略“脱钩”的趋势及影响》,《现代国际关系》2018 年第 7 期,第 24—31 页;周琪:《论特朗普的对华政策及其决策环境》,《世界经济与政治》2019 年第 3 期,第 57—78 页;刁大明、王丽:《中美关系中的“脱钩”:概念、影响与前景》,《太平洋学报》2020 年第 7 期,第 12—27 页。

⑤ 夏立平、董珊珊:《论新时期中美关系的重构与前途》,《国际展望》2019 年第 3 期,第 98—117 页;倪峰:《2019 年中美关系回顾》,《现代国际关系》2020 年第 1 期,第 11—13 页;王明国:《从制度竞争到制度脱钩——中美国际制度互动的演进逻辑》,《世界经

政府主动语态下的政策行为。

（二）“脱钩”是美国对华施压以实现战略目标的重要政策手段

对于一般国家来说，在外部不确定性增强的情况下，通过一定程度对外“脱钩”，减少对国际市场的过度依赖，本来是一种规避风险的理性经济选择。^① 张宇燕就曾判断，由于新冠肺炎疫情（以下简称“疫情”）造成世界产业链“客观”断裂，原本决心以更大规模和更高水平向世界开放的经济体，出于最小化产业链断裂风险的考虑而采取的防范措施，在一定条件下也可能使产业链进一步走向“脱钩”。^②

但是，美国作为一个霸权国家，在中美博弈竞争的过程中更注重中美之间的相对利益而非绝对利益。美国对华“脱钩”的政策意图远不止于自我保护，而是更多地将其作为一种改变竞争格局、对华施加压力的战略考量。具体来说，苏庆义就把中美脱钩解释为美国破解“萨缪尔森陷阱”的政策手段，认为美国采取的贸易保护、投资限制和科技封锁等“脱钩”政策本质上是为限制和打压中国技术发展，帮助美国在高端产业领域赢得竞争优势。^③ 同时，对华“脱钩”政策也是美国在中美经贸谈判中争取筹码的重要手段。因此，相较于数据上相互依赖程度的下降，对华“脱钩”作为杠杆和工具，会对中美两国的政治、经济和社会带来更大的实际影响。

（三）美国对华经贸“脱钩”具有长期性

从短期视角来看，美国对华“脱钩”的直接影响有限，“脱钩”仍是一个过程而非结果。由于中美已经互相成为最重要的贸易伙伴和投资对象国，产业链、供应链和价值链深度连接，两个经济规模如此庞大、相互依存如此深厚的国家，要在短时间内“脱钩”，既不合理，也不现实。^④ 2018 年以

济与政治》2020 年第 10 期，第 72—101 页。

① 例如，在新冠肺炎疫情的影响下，商品和生产要素的跨国流动受到严重影响，各国出于保障自身产业链和供应链稳定的需要，往往会尽可能缩短产业链和供应链，实施一定的对外“脱钩”。

② 张宇燕：《新冠疫情与世界格局》，《世界经济与政治》2020 年第 4 期，第 4—7 页。

③ 苏庆义：《中美“脱钩”论与“萨缪尔森陷阱”》，《世界知识》2019 年第 15 期，第 52—53 页。

④ 王毅：《登高望远，不惑前行：在美国四团体晚餐会上发表演讲》，外交部网站，2019 年 9 月 25 日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbzhd/t1701445.shtml>。

来，相对于“脱钩论”，中美两国在经贸领域相互依赖的实际下降程度较为有限。以经贸摩擦中双方博弈最为激烈的贸易领域为例，虽然受 2018 年两国相互加征关税等措施的影响，2019 年中美双边货物贸易总额相较 2017 年下降了近 8%，两国对彼此的贸易依存度也分别由 14.2% 和 14.8% 下降至 11.9% 和 12.9%，^① 但这一数字在 2020 年迅速反弹至 12.7% 和 15.3%，中美两国作为彼此重要贸易伙伴的身份并未因“脱钩”政策得到改变。

从长期视角来看，“脱钩”目前虽然并未能改变中美经贸依旧联系紧密的总体特征，但将其工具化、常态化所产生的长期影响却不容小觑。在世界政治、经济格局深刻演变、全球不确定性持续上升的背景下，美国政府无论是出于大国博弈的考虑，还是出于降低自身产业链、供应链风险的需要，都不会轻易放弃遏制中国发展、降低对华经贸依赖的目标。因此，虽然当前和今后美国政府会根据自身选民基础和中美竞合的现实情况调整对华经贸“脱钩”的范围和力度，但“脱钩”作为一种政策工具势必会得到长期保留。

二、美国对华经贸“脱钩”的思想溯源

虽然“对华脱钩论”的相关表述在 2018 年后才呈现明显的爆发式增长，但对外“脱钩”的思想在美国历史上并非首次出现。从思想溯源的角度来说，其受到美国经济、政治、宗教和文化等领域中“美国学派”“孤立主义”“美国例外”等经典思想的深刻影响。在中美关系中的竞争性因素不断上升的背景下，这些传统思想的回潮构成了推动美国对华“脱钩”的理论基础、思想根源和文化背景。

（一）美国学派的经济思想：“脱钩”的理论基础

在美国政府采取的对华“脱钩”政策中，始终可以看到美国学派^② 经济思想的影子。美国学派强调生产率优势、重视国内市场、鼓励贸易保护的

① 相关数据由作者根据 Uncomtrade 进出口数据计算整理，数据来源：<https://comtrade.un.org/data/>。

② “美国学派”（American School）是指从 18 世纪末期到 20 世纪在美国经济思想史上占据主导地位的经济流派。其代表人物包括亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）、马修·凯里（Mathew Carey）、弗里德里希·李斯特（Friedrich List）等。

经济思想为美国近两届政府对华“脱钩”政策提供了重要的理论基础。

第一，美国“对华脱钩”的核心目标是通过限制和打压中国的技术发展维持美国自身的竞争优势，这种对于技术优势甚至技术霸权的追求，基本继承了美国学派强调生产率优势的核心观点。事实上，美国学派不但把生产率看作国民财富增进的主要源泉和国家间贫富差距的根源，而且也把发展科学技术和加大资本投入视为提高生产率的重要方式。资本和技术早已替代劳动力甚至替代土地成为影响生产效率的决定性因素，但只有美国学派在 19 世纪早期突出地强调了这种替代对国家竞争力的深刻影响。^① 受到这种“生产率立国”思想的影响，美国非常重视科技创新和资本积累，不但从第二次产业革命的国际竞争中脱颖而出，而且还在第三次产业革命的过程中保持了自身优势。因此，在新产业革命的背景之下选择在科技、市场等领域对华“脱钩”，通过牺牲绝对收益追求科技领域的相对优势，可以视为美国为保持生产率优势作出的主动调整。

第二，“脱钩论”的基础在于美国对其国内市场的自满，这与美国学派强调国内市场和内向型工业化的观点相呼应。在 19 世纪英国通过殖民体系主导世界市场的背景之下，美国学派认为美国国内市场的巨大潜力足以满足专业化分工的需要，对外贸易对于美国来说不仅是没有必要的，也是不受欢迎的。^② 受此思想的影响，美国在第一次全球化浪潮中选择了着眼于国内市场而非海外市场的内向型工业化的经济思想。^③ 到了 19 世纪末至 20 世纪初期，美国国内贸易规模达到了对外贸易规模的 20 倍左右，一度超过了世界各国的对外贸易总和。^④ 巨大的国内市场容量大大刺激了美国的大规模生产，为科技创新和成果转化提供了足够的空间，成为美国在第二次产业革命中脱颖而出的重要依托。利用国内市场完成对英国反超的历史经验也在一定

① 贾根良：《美国学派：推进美国经济崛起的国民经济学说》，《中国社会科学》2011 年第 4 期，第 111—125 页。

② Rodney J. Morrison, “Henry C. Carey and American Economic Development,” *Transactions of the American Philosophical Society*, Vol. 76, No. 3, 1986, pp. i-91, <https://doi.org/10.2307/1006463>.

③ 贾根良：《美国学派与美国的工业化：经验教训与启示》，《经济社会体制比较》2010 年第 2 期，第 44—49 页。

④ 徐玮：《略论美国第二次工业革命》，《世界历史》1989 年第 6 期，第 20—29 页。

程度上为当前美国政府的对华“脱钩”政策提供了依据。

第三，美国当前对华“脱钩”的典型表现之一就是对中国采取以惩罚性关税为代表的贸易保护政策，这与美国学派保护主义的政策主张一脉相承。早在形成之初，美国学派就认为美国的萌芽产业在自由贸易的条件下面对英国发达的制造业的竞争难以生存，因此只有通过高关税保护，使自身经济与英国经济“脱钩”，美国才有可能摆脱经济依附，实现国民经济的独立自主和快速发展。^①在美国学派贸易保护思想的影响下，美国贸易政策在1860—1934年间进入“第二阶段”，通过限制进口保护特定产业免受外国竞争成了美国贸易政策的主要目标。^②这一时期，关税壁垒成为美国最重要的政策工具。^③在当前制造业生产优势消失的背景之下，美国通过关税壁垒等贸易保护政策与中国脱钩的做法与其曾经的政策选择如出一辙。

（二）孤立主义的政治思想：“脱钩”的思想根源

美国政府的“对华脱钩”不仅是单纯的经济行为，其背后也有美国孤立主义的政治思想根源。事实上，作为美国对外政策最重要的传统之一，每当内外部环境发生重大变化时，其国内的孤立主义思潮就会再次兴起，并对美国的对外政策产生重要影响。当前的“脱钩论”正是中美大国博弈背景下美国孤立主义传统政治思想的最新体现。

第一，作为一个幅员辽阔、资源丰富的“新大陆国家”，美国极易受到孤立主义的诱惑。20世纪之前，孤立主义一直在美国的对外政策中处于主导地位。^④两次世界大战中，孤立主义思想则通过战争初期的中立态度使美国保存了自身实力，最终帮助美国以较小的代价换取了较大的国家利益；二战后，随着美国超级大国地位的确立，全球主义取代孤立主义成为美国对外政策的核心思想，但只要对外政策出现失误，这种“通过拒绝对其他国家和

① 贾根良：《政治经济学的美国学派与大国崛起的经济学逻辑》，《政治经济学评论》2010年第1期，第101—113页。

② 道格拉斯·欧文：《贸易的冲突：美国贸易政策200年》，余江、刁琳琳等译，中信集团出版社2019年版，第11页。

③ 徐玮：《略论美国第二次工业革命》，《世界历史》1989年第6期，第20—29页。

④ 其核心思想是在美国不卷入欧洲的政治纷争的同时，欧洲也不要干涉美洲的事务，通过明确划分势力范围换取自身在美洲的独立自主和支配地位。王晓德：《美国对外关系的文化探源》，《历史研究》1997年第3期，第135—147页。

国际事务承担义务，以保持自身行动自由不受妨碍”的孤立主义思潮总会以新的形式出现回潮。

第二，美国的孤立主义不是消极和被动的防御性政策，并不追求与外界的绝对隔绝，美国政治思想中主流的孤立主义从来就不是闭关锁国式的全面封闭。尤其是随着美国国家实力的增强，孤立主义的思想内涵也在不断拓展。美国孤立主义思想中被视为“内部”和“底线”的核心利益范围一直都在随着国家实力和国际格局的变化而变化。因此，无论是特朗普政府单边主义的“脱钩”，还是拜登政府联合盟友建立“民主同盟”的对华围堵，都可以被视为不同范围孤立主义思想的体现。

第三，现阶段美国对华“脱钩论”正是本轮美国孤立主义回潮的表现之一。具体来说，受到美国相对实力下降、国内矛盾增多、对外政策受挫等多重因素的影响，2008 年国际金融危机后，美国的孤立主义思潮已经开始呈现逐渐加强的趋势，新孤立主义思潮中的民粹主义特征不断显现。美国政府的策略选择也由“在政治和军事问题收缩、在经贸问题上积极进取”的部分孤立转向经贸等各领域的全面收缩。^①当然，在美国国家利益全球化的背景下，这种孤立和收缩并非美国追求的政策目标，更多的是美国逃避国际责任、迫使其他国家让利的一种政策手段。美国以经济领域为核心的对华“脱钩”政策可以被视为其新孤立主义思想发展的产物。

（三）“美国例外”的宗教文化传统：“脱钩”的文化背景

在“美国例外”的宗教和文化思维框架下，美国拥有很强的民族优越意识，既肩负所谓特殊的使命和义务又需要不断寻找“他者”，这些因素共同构成了对华“脱钩论”重要的宗教和文化背景。

第一，受宗教和历史因素影响，认为美国优于世界其他国家的“美国例外论”一直活跃于美国的主流文化中。^②随着美国国家实力的增强，与其他国家不同的政治制度和价值观被视为美国取得巨大成功的重要原因，源

① 韩召颖、岳峰：《金融危机后美国的新孤立主义思潮探析》，《美国研究》2017 年第 5 期，第 9—31 页。

② 自美国建国之初起，自诩“上帝选民”的早期新教徒移民就把美国视为“寻求自由者的希望之乡”，认为美国作为“一座照亮世界的山巅之城”与腐朽、堕落的“旧世界”截然不同。

于信仰的宗教例外论很快转化成涵盖范围更广泛的美国例外论。^①这种植根于美国宗教和文化的“例外”思想本身有着很强的排斥异类文化的民族优越感，因此在中国快速崛起和美国自身相对实力下降的现实面前，这种优越感带来的“认知失调”为美国强硬的对华态度提供了“肥沃的”文化土壤。

第二，“美国例外论”不仅带来优越感，还赋予美国改造世界的所谓使命感。这种源自宗教和文化的使命感不但使美国在实力虚弱或处境不利时便奉行孤立主义以求洁身自好或独立自保，更使美国在实力强大时热衷于打着全球主义或国际主义的旗号对外输出政治制度和价值观念。^②在美国对中国“自由化”“市场化”改造未见成效的背景下，中美在经贸领域的博弈不仅是市场之争和技术之争，更是不同经济发展模式的制度之争和观念之争。

第三，“美国例外论”的宗教和文化基因还要求美国在发展的过程中不断寻找“他者”以完善自身国家身份和国家认同的构建。^③这在强化美国例外思想的同时，也让美国形成了寻找“他者”的路径依赖。尤其是随着经济发展水平和国际地位的提高，中国作为社会制度和意识形态领域与美国存在巨大差异的世界第二大经济体，正在填补塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）所说的由苏联解体后出现的“他者丧失”空缺。在此背景下，美国对华采取的对立、“脱钩”的态度基本符合美国寻找新的威胁性“他者”的需要。

总的来说，美国学派的经济思想为近两届美国政府的对华“脱钩”提供了理论基础和政策工具，孤立主义的政治思想和“美国例外”的宗教文化传统则为“脱钩”提供了思想根源和文化背景。在这些传统思想影响下，强调对华竞争、尝试通过政策手段减少对华依赖并非某一任美国政府的短期政策实践，而会是美国两党中长期的基本共识。因此，拜登政府“再挂钩”的表

① 王晓德：《“美国例外论”与美国文化全球扩张的根源》，《世界经济与政治》2006年第7期，第46—52页。

② 周琪：《“美国例外论”与美国外交政策传统》，《中国社会科学》2000年第6期，第83—94页。

③ 作为移民国家，美国缺乏多数国家所拥有的共享的历史记忆和共同的血缘，因此国家共同体的形成比其他国家更依赖对“他者”的想象和比较。王立新：《在龙的映衬下：对中国的想象与美国国家身份的建构》，《中国社会科学》2008年第3期，第156—173页。

述更多是一种对于一边倒的“脱钩论”的阶段性和局部性回调，而非美国对华经贸政策的根本性、整体性逆转。

三、美国对华经贸从“脱钩”到“再挂钩”的现实逻辑

拜登政府虽并未真正扭转特朗普政府的一系列对华“脱钩”政策，但还是在表述和姿态上却作出了“再挂钩”的回调。从“脱钩”到“再挂钩”的转变反映出美国政府的对华经贸政策不仅受到其传统思想的影响，更会受制于现实的经济和政治基础。从中美竞合的现实逻辑看，中美经贸关系在美国国内、中美双方、全球多边三个层面离心力和向心力并未发生质变，两种力量彼此牵制和长期并存，最终促使美国对“全面脱钩”作出了调整。

（一）美国国内：产业地理和选举逻辑

从双层博弈的视角来看，美国的对华经贸政策是其国内各方博弈的最终产物。鉴于美国特殊的政治制度和产业地理高度聚集的经济特征，中观区域作为经济利益和政治选择频繁交互的场所，是衔接宏观政策和微观经济利益的重要渠道。具体来说，美国不同地区从中美经贸关系中获得的非均质收益导致各地形成了不同的经贸政策偏好。在美国现行的选举制度下，出于获得更多选票的需要，总统和国会都会更多地参考地区的整体性偏好，最终导致地区性整体偏好成为反映民众对华经贸政策诉求的主要渠道。这些地区性的“脱钩”和“挂钩”偏好，共同组成了塑造美国对华经贸政策的重要力量。

第一，就离心力而言，“铁锈带”地区的摇摆州是“脱钩论”的重要支持者。具体来说，“铁锈带”地区的密歇根、俄亥俄、艾奥瓦、宾夕法尼亚和威斯康星这 5 个摇摆州在产业地理上是美国钢铁、汽车等传统制造业的聚集地，其制造业的国内生产总值和就业占比分别高出全美平均水平 43.6% 和 56.8%，^① 地区经济对于传统制造业的依赖程度较高。由于制造业是美国国

① 制造业国内生产总值和就业占比数据均来源于美国经济分析局网站，参见 U.S. Bureau of Economic Analysis, “SAGDP Tables: Annual GDP by State: CAEMP25N: Total Full-Time and Part-Time Employment by NAICS Industry,” <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=70>。

内受中美贸易冲击最严重的部门，“铁锈带”地区的摇摆州相应成为美国受中美贸易冲击最严重的地区。数据显示，美国铁锈带地区5个摇摆州内的制造业就业人数已经由2001年的347.51万下降至特朗普参选的2016年的263.75万，降幅超过24%。^①此外，来自中国等国家和地区的进口商品不仅会对以制造业为代表的贸易部门产生直接影响，大量制造业劳动力的流出还加剧了地区性非贸易部门中的劳动力竞争，进一步加剧了“铁锈带”摇摆州对于制造业回流的政策诉求。^②由于摇摆州的选择在美国总统选举中具有决定性的关键作用，因此相关地区政策诉求往往存在放大效应，无论是特朗普政府还是拜登政府都无法忽视这股来自摇摆州的离心力。

第二，就向心力而言，无论是作为共和党票仓的“农业州”和“能源州”还是作为民主党票仓的“金融州”，都有着对华加强经贸合作的诉求。首先，对于集中于美国的中部和南部地区的“农业州”和“能源州”来说，虽然这些地区普遍支持特朗普政府采取通过“脱钩”手段迫使贸易伙伴在农产品和传统能源市场做出让步的经贸政策，但他们的利益诉求实际上加大了对华出口，在实质上反而是中美“挂钩”的推动者。其次，对于民主党东、西海岸沿线的票仓州来说，相关地区是美国高科技产业和金融产业的主要聚集区，相关产业是中美经贸关系中的主要受益者，其政策主张也不支持中美之间广泛的“脱钩”，而是倾向于通过更精准的限制维持自身在对华经贸关系中的既有优势。因此，无论是出于安抚民主党票仓还是回应支持者诉求的考虑，拜登政府都会对特朗普政府时期完全“脱钩”的政策目标进行调整。

（二）中美双边：大国竞合逻辑

从中美大国竞合的视角来看，两国之间既存在大国博弈的一面，也具备双边合作的良好基础。尤其是在经贸领域，中美两国在贸易、投资、科技等议题上的利益既存在冲突性与对抗性，又具有互补性与合作性，“脱钩”与“挂钩”的离心力和向心力同时并存。

① 各州制造业就业数据来源于美国经济分析局网站，参见 U.S. Bureau of Economic Analysis, CAEMP25N: Total Full-Time and Part-Time Employment by NAICS Industry, <https://www.bea.gov/data/employment>。

② 余振、王净宇：《拜登会改变特朗普的贸易政策吗？——基于产业地理视角的分析》，《美国研究》2021年第3期，第28—45页。

第一，就离心力而言，中国作为新兴经济体，在崛起过程中必然会对世界经济格局和美国主导的国际政治经济秩序带来冲击，在贸易、投资、经贸规则等领域难免会与美国产生竞争。首先，在贸易领域，中国已经成为世界第一制造业大国和最大的货物贸易国，尤其是随着中国产业升级加快，中国制造业在全球价值链中的地位攀升，中美产品的相似度和重合度也随之上升。在市场资源稀缺前提下，双方不可避免会面临更多的竞争。其次，在投资领域，中国不但 2020 年超越美国成为全球最大的外资流入国，同时也是重要的对外投资国，双方在吸引外资和对外投资过程中都将产生更多竞争性因素。再次，美国非常强调自身在科技创新领域的全球领先地位，在这种“零和博弈”的思维之下，美国很难接受中国在科学技术上的发展与赶超。最后，对于大国来说，经贸规则的博弈是发展利益、发展模式和发展主导权之争。美国对于中国的竞争已经延伸到意识形态、国家制度和文化、文明领域，两国经贸规则博弈的实质已经上升到不同的体制与制度之争。^① 由于国际规则的制定权和主导权上往往具有很强的排他性，因此中美两国在全球多边、区域多边、双边协商等多个维度的经贸规则问题上都会展开更为激烈的竞争。

第二，就向心力而言，中美仍存在协调分工、优势互补的合作基础，合作仍有利于双方绝对收益的提高。首先，在贸易领域，由于资源禀赋和发展阶段的不同，中美两国仍具有不同的比较优势，双方在产业结构方面依然存在高度互补性。在基于比较优势的经贸合作中，中国的对美出口增加了美国消费者的选择，显著提高了美国民众特别是中低收入群体的实际购买力。中国经济的快速增长也为美国带来了巨大的外部市场，创造了大量的商机、利润和就业机会。事实证明，对华关税争端导致美国出口结构背离了其比较优势，损害了美国自身乃至全球的整体福利水平。^② 其次，在投资领域，中国通过承接美国企业的生产环节，使得美国能够将资本等生产要素更多投入创新和管理环节，集中力量发展高端制造业和现代服务业，带动产业向更高附

① 竺彩华、刘让群：《中美博弈对国际经贸规则体系重构的影响》，《太平洋学报》2021 年第 4 期，第 1—14 页。

② 鞠建东、王晓燕、李昕、侯江槐：《关税争端对中美贸易差额、贸易条件与贸易结构的影响》，《国际经济评论》2021 年第 2 期，第 71—92 页。

加值、高技术领域升级，降低了美国国内能源、资源消耗和环境保护的压力，促进了产业升级，提升了产业整体竞争力。^①由此可见，在中美经贸合作双赢的整体关系没有改变的背景下，美国对华“脱钩”的政策选择在经济上反而是一种会导致绝对收益下降的低效行为。因此，拜登政府才会更多考虑中美之间的合作性因素，对上届政府过于强调竞争性因素的政策进行调整。

（三）全球多边：新产业革命和世界经济格局的演变逻辑

从全球多边的视角来看，中美经贸关系无法摆脱外部环境调整和变化的影响。在新一轮科技革命和产业变革孕育兴起、世界经济格局深刻演变的背景下，中美在经贸领域的竞争与合作会出现新的离心力与向心力。

第一，就新的离心力而言，新一轮科技革命和产业变革带来的生产方式和生产关系变革增强了美国再工业化的诉求，促使美国倾向于改造现有的国际分工体系。首先，新产业革命中人工智能、智能制造等领域的多点突破，使生产环节对劳动力要素的依赖程度不断下降，对资本和技术等要素的依赖程度不断上升，越来越多劳动密集型的传统产业被改造成为资本和技术密集型产业，美国国内生产在劳动力方面的劣势得到极大缓解。其次，随着大规模、工厂化生产向定制化生产、社会化生产的转变，市场需求的主导作用不断凸显，更靠近市场的“销售地生产”正成为新产业革命背景下的最优选择。新产业革命导致的不同生产要素和市场地位的变化改变了现有全球价值链上各环节的分配格局，也为美国改变当前的国际分工体系提供了动机。

第二，就新的向心力而言，当今世界正处在大发展大变革大调整时期，国家间相互依存更加紧密，各国前途命运紧密相连，中美合作有助于世界的安全与发展。首先，从安全的角度来看，疫情和气候变化等问题是中美亟待着手应对的共同挑战。相较于传统的安全问题，此类非传统安全问题具有很强的突发性、不确定性和外部性，没有一个国家可以独善其身，中美两国只有通过合作才有可能解决这些人类社会面临的共同威胁。其次，从发展的视角看，在多极化趋势下，美国只有与中国合作才能共同维护世界经济的稳定与繁荣。随着世界进入动荡变革期，世界经济不稳定性、不确定性显著上升，

^① 国务院新闻办公室，《关于中美经贸磋商的中方立场》白皮书，2019年6月。

中美两国作为世界前两位的经济体，必须共同承担国际责任，在国际社会中发挥各自优势，才能造福两国、惠及世界。出于美国自身的安全与发展需要，拜登政府不会完全排斥与中国的合作，而是会选择在应对非传统安全、全球经济治理等问题上与中国“再挂钩”。

四、“脱钩”与“挂钩”并存：美国对华经贸政策调整的展望

综合“脱钩”的传统思想和中美经贸关系的现实经济基础来看，美国不会停止强调对华竞争和降低对华依赖的政策行为，但也很难在短时间内实现对华全面“脱钩”。拜登政府“再挂钩”的表态背后，美国在贸易、产业链、科技等领域的对华经贸政策将呈现“脱钩”与“挂钩”并存的趋势。

（一）贸易领域保留“关税工具”

贸易是对外经济关系中最传统、最基本、最重要的形式，惩罚性关税这种直接提高贸易成本的手段则可以被视为贸易领域最为典型的“脱钩”政策工具。在短期内，拜登政府大概率会继续把关税工具作为对华博弈的筹码，但这一工具对于中美贸易的影响较为有限。

第一，从现有的政策表现来看，拜登至今仍未完全撤销对于中国商品征收惩罚性关税的“脱钩”政策。2018—2020 年，经过中美双方 5 轮关税博弈，截至《中美第一阶段经贸协议》签订前，中美互征的惩罚性关税已经覆盖了约 66.7% 的中国对美出口商品和 58.3% 的美国对华出口商品。美国对华平均关税和中国对美平均关税也由争端前的 3.1% 和 8.4% 大幅提升至 20% 以上。^① 拜登政府于 2022 年 3 月对 352 项中国进口商品的惩罚性关税予以豁免，^② 但由于豁免商品有限，并未改变美国对华关税高企的整体态势。尤其是戴琪 2021 年 10 月强调“将充分利用现有的所有政策工具以保护美国的经

① Chad P. Bown, “The US–China Trade War and Phase One Agreement,” Peterson Institute for International Economics Working Paper 21-2, February 2021, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp21-2.pdf>.

② USTR, “Issues Determination of Reinstatement of Certain Exclusions from China Section 301 Tariffs,” March 23, 2022, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/march/ustr-issues-determination-reinstatement-certain-exclusions-china-section-301-tariffs>

济利益不受伤害”^①，反映了拜登政府不会轻易放弃关税工具的基本态度。

第二，从政策展望上看，在支持率持续走低的背景下，出于在中期选举和中美新一轮贸易谈判中展现强硬姿态的需要，拜登政府会在短期内继续保留大部分关税工具。但与此同时，惩罚性关税对于中美贸易往来的实际影响已经变得较为有限。具体来说，疫情凸显了中国供应链体系完备的优势，中美贸易总额在疫情爆发后的2020年和2021年反而分别出现了8.3%和28.7%的增长。^② 由于美国对华加征关税大部分由美国消费者和企业承担，在国内通胀的压力下，拜登政府对于关税工具的使用空间和使用效果都在缩小。因此，在惩罚性关税保留的同时，中美贸易当前仍将保持增长势头，中美之间经贸结构互补及互相依存态势很难逆转。

（二）产业链领域“精准脱钩”

随着经济全球化的深度发展，基于价值链的国际分工体系已经取代传统的最终品贸易成为国际分工的主要形式，中美两国经贸关系的基础不仅是贸易联系的“挂钩”，更是产业链和价值链的“挂钩”。面对中国在全球价值链上的攀升和赶超，拜登政府不会满足于中美产业链分工的现状，可能继续采取更加精准和聚焦的政策加快重构以美国为中心的产业链。

第一，从现有的政策表现来看，执政一年多来，拜登政府一直试图围绕“美国制造”重构以美国为中心的产业链。尤其是在疫情对全球价值链造成严重冲击的背景之下，拜登政府在产业链领域对华“脱钩”的政策表现甚至更激进。就职次日，拜登就在《可持续公共卫生供应链行政令》（Executive Order on a Sustainable Public Health Supply Chain）^③中提出了“供应链恢复战略”，要求美国国防部、卫生部、国土安全部等多个部门共同制定加强美国供应链韧性的完整计划，全面降低美国对海外供应链的依赖程度。随后，拜

^① USTR, “Fact Sheet: The Biden-Harris Administration’s New Approach to the U.S. – China Trade Relationship,” October 4, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/fact-sheet-biden-harris-administrations-new-approach-us-china-trade-relationship>.

^② 国家统计局：《中国统计年鉴》2019、2020、2021年版，表11-5，《我国同各国（地区）海关货物进出口总额》，中国统计出版社出版。

^③ The White House, “Executive Order on a Sustainable Public Health Supply Chain,” January 21, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/21/executive-order-a-sustainable-public-health-supply-chain/>.

登政府继续利用总统的行政职能密集签署了多项行政令，^① 对“美国制造”进行了更为严格的限定，要求重点审查原料药、关键矿物、电池、半导体 4 个关键领域的“供应链风险”，并对国防、公共卫生、信息技术、能源、交通和农业 6 大领域相关产品的产业链情况进行全面审查。拜登政府于 2021 年 6 月签署了《应对为中国特定公司提供资金的证券投资所带来的威胁行政令》，^② 继续把中国视为美国产业链“安全”的最大威胁。^③

第二，从政策展望上看，由于“制造业回流”“确保未来美国制造”等内容既是拜登竞选时反复提及的重要承诺，也是美国两党的共识，拜登政府势必继续推动产业链领域的对华“脱钩”。但鉴于美国国内劳动力成本高、产业链配套不足等现状，制造业大规模回流面临较高的成本和较大难度，美国很难在短时间内大幅减少对华产业链合作。因此，拜登政府大概率将继续围绕医药、半导体、材料、新能源等关键产业链“韧性”和“安全”，进行更加精准和聚焦的对华“脱钩”。

（三）科技领域“封锁围堵”

新一轮科技革命和产业变革深刻影响并改变着全球创新版图和经济格局。技术作为组合及调配各生产要素的核心资源，在经济发展中的重要性达到了空前的高度。随着中美在科技领域的战略竞争越来越成为两国博弈的焦点，拜登政府将重点推进科技领域的对华“脱钩”。

第一，从现有的政策表现看，拜登在继承前任政府“脱钩”政策的基础上，正积极利用“民主”等议题组织盟友对华进行科技领域的“围堵”。除了在新颁布的《保护美国敏感数据免受外国攻击的行政令》（Executive Order

① 例如《确保美国产品由美国工人制造行政令》《美国供应链行政令》等。The White House, “Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America’s Workers,” January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/>.

② The White House, “Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People’s Republic of China,” June 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/03/executive-order-on-addressing-the-threat-from-securities-investments-that-finance-certain-companies-of-the-peoples-republic-of-china/>.

③ 其不但将特朗普政府中资企业投资禁令清单中的企业数量增加至 59 家，还表示“将继续酌情更新被制裁企业名单”，进一步加大了中美在产业链领域的“脱钩”潜在风险。

on Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries) 中撤销了对支付宝、微信等中国软件的交易禁令之外,^① 拜登政府几乎延续了惩罚性关税、投资限制、出口管制、人员交流限制等针对中国高科技产品和服务的全部“脱钩”政策,并于2021年4月和7月在实体清单中新增了30家中国企业。此外,拜登政府还在2021年12月的首届“民主峰会”上将“推进民主技术”作为五大“重要议题”之一,号召与会国共同限制数字、通信等相关技术向有关国家扩散,试图通过加强盟友体系对华进行科技领域的封锁和围堵。

第二,从政策展望上看,拜登政府会继续加大对华科技“脱钩”的力度,而利用意识形态和盟友体系孤立中国则是拜登政府重要的政策手段。具体来说,在新一轮科技革命中,科技创新多点突破、产业变革交叉融合,单一国家很难完成所有先进技术的自主创新,国际科技合作的重要性不断上升。在此背景下,拜登政府大概率会继续利用“民主价值”和盟友体系限制技术扩散,巩固美国的科技优势。而结合拜登政府的表现和中美科技竞争的现状来看,人工智能、量子信息、物联网、区块链等数字经济领域的新一代信息技术仍会是下一阶段拜登政府利用联盟体系对华科技“脱钩”的关注重点。

结 束 语

特朗普政府的全面“脱钩”固然难以持续,但拜登政府的“再挂钩”也只是一种阶段性、局部性的回调。面对中美之间“脱钩”与“挂钩”并存的总体趋势,中国应有充分预判,做好短期和长期两方面准备,妥善应对大国竞争背景下美国对华经贸政策的调整。

第一,积极维护和拓展双方的共同利益,尽量保持中美经贸关系总体“挂钩”的基本面。拜登政府“再挂钩”的表述充分反映了中美经贸关系在短期内难以全面“脱钩”的事实,维持双方在经贸领域的这种相互依赖关系,对于中美拓展合作、管控分歧有着重要意义。首先,中国应力争将中美经贸合作维持在低政治领域,不轻易将经贸领域的“脱钩”和“挂钩”作为惩罚或

^① The White House, “Executive Order on Addressing the Threat from Securities Investments that Finance Certain Companies of the People's Republic of China.”

奖励的政策工具，避免中美经贸合作“武器化”。其次，可以围绕气候变化、全球经济治理等中美共同关注的议题，通过新能源、节能减排、大健康等新兴领域的合作推动中美经贸关系进入“边脱钩，边挂钩”的新模式。再次，可以赋予地方政府更大的自主权，积极引导中美在省州、地市等地方层面的经贸交流活动，推进中美多层次“挂钩”。

第二，谨慎应对拜登政府的政策调整，重点防范产业链和科技领域的“精准脱钩”和“封锁围堵”风险。拜登政府的对华贸易政策更重视对于关键产业链和供应链的保护，短期内会给中国带来更大的局部压力。首先，面对关键产业链的“精准脱钩”，中国可以依照行业产值、产业上下游布局、对美依赖程度等情况，梳理关于原材料和关键零部件的“风险清单”，根据风险等级推动不同产业通过加快转型升级、进口渠道多元化等方式补链、强链。其次，面对科技领域的“封锁围堵”，中国除了秉持不要求相关国家“选边站队”的原则积极争取更多合作伙伴之外，还可以重点围绕“买不来”的先进技术采取“换道超车”思维抢先布局，超前开辟科技研发新赛道，发挥新型举国体制的制度优势。

第三，着眼于中美大国竞合的内在逻辑和长期规律，围绕构建新发展格局，按部就班做好自己的事情。虽然美国的对华经贸政策在短期内存在局部调整的空间，但从中长期来看，强调对华竞争、减少对华依赖已经成为美国主流政治势力的共识，对华“脱钩”政策行为必然会以各种形式长期存在。对此，中国一是可以通过国内大市场建设加快培育内需体系，充分释放内需潜力，通过创新驱动发展战略加快建设科技强国，逐步减少中国经济对于美国市场、资本和技术的依赖，缩小“脱钩”的经济影响。二是可以稳步推进制度型开放，有序推动政府采购、劳工标准与国际规则接轨，加快建设统一开放、竞争有序的现代市场体系，通过打通国内、国际两个市场，深化中国与世界经济的“挂钩”。三是可以更加积极主动地参与全球和区域经济治理，通过“一带一路”向国际社会提供公共产品、参与制定国际经贸规则等方式选择性地填补美国“孤立”和收缩造成的治理赤字。

[责任编辑：樊文光]