

美国拜登政府对外经济政策目标、 路径及制约因素

柯 静

【摘 要】拜登执政以来,试图制定一种富有战略和远见、更加全面的对外经济政策,通过加强美国持久竞争力、以价值观为抓手来构建制衡中国的“反华同盟”、积极回归“多边主义”以主导国际经贸规则制定权等路径,来重振美国中产阶级、巩固美国全球主导地位、维护西方民主模式相对于中国模式的优越性。虽然拜登政府在推进国内经济复苏计划、修复盟友关系方面有所进展,但因在国内经济和政治、协调盟友利益以及制定有效的对华经贸政策等方面存在诸多制约,距离其实现切实提升美国持久竞争力、形成符合其战略认知的制度性“反华同盟”以赢得中美战略竞争等目标仍有不少差距。

【关键词】对外经济政策;战略竞争;制约因素;拜登政府

【作者简介】柯静(1984-),女,安徽合肥人,上海社会科学院国际问题研究所副研究员,法学博士,主要研究方向:中美经贸关系、国际经济法(上海 200020)。

【原文出处】《太平洋学报》(京),2021.10.15~26

【基金项目】本文系上海市哲学社会科学规划青年课题“逆全球化对美国地缘经济战略的影响研究”(2019EGJ004)的阶段性研究成果。

在经历以“美国优先”为首要原则、贸易保护主义色彩浓厚的特朗普时期之后,拜登政府的对外经济政策备受瞩目。一方面,多方期待因特朗普政府发动贸易战而变得混乱不堪的全球秩序能够早日回归正轨。另一方面,世界格局正在发生的深刻变化以及特朗普政府强大的政策遗留效应使得本届政府的执政空间在客观上受到多重制约。在此背景下,美国拜登政府对外经济政策能在多大程度上不同于特朗普时期,又会如何区别于奥巴马—拜登时期,成为拜登执政以来各方关注的焦点问题。虽然接下来拜登政府的对外经济政策仍部分取决于对特朗普时期政策的评估结果,但从拜登团队的政策理念、执政后所推进的措施来看,其对外经济政策已有迹可循。鉴于拜登政府延续了中国是美国战略竞争对手的定位并视中国为美国最大的地缘政治考验,中国

被置于其对外经济政策的核心。本文将从目标、路径和制约因素三个方面,分析拜登政府的对外经济政策。

一、拜登政府对外经济政策主要目标

自1986年美国国会通过《戈德华特—尼科尔斯国防部改组法》,规定美国总统应当每年向国会提交一份《国家安全战略报告》以来,该报告作为体现美国国家安全与外交战略的重点文件,对政府制定政策有重要指引作用。尽管提法不同,但总体目标是维护美国全球地位,确保美国的安全、繁荣和价值观。然而,因不同时期优先事项不同,且政府对核心利益的理解未必一致,在设计目标时仍会存在差异。即便是看似相同的目标,内涵也有所差别。从拜登政府的举措来看,其对外经济政策目标主要有以下方面。

1.1 促进民众就业和经济复苏,重振美国中产阶级主体地位

民众就业和经济繁荣是每一届美国政府经济政策的当然目标,但对本届政府具有非同寻常的必要性和紧迫性。拜登上任之际,美国正深陷新冠肺炎疫情之中,失业率从疫情发生前的3.5%升至6.7%。^①同时,2020年美国国内生产总值更是萎缩了3.5%,是自1946年以来的最大跌幅。^②由此,建设更有活力、更强大的经济并为工人家庭创造数百万个高薪岗位,是拜登竞选计划的关键内容,也是其执政首日发布的《政府近期优先事项》之一。为确保该目标的优先性,特别是要让民众相信对外经济政策不会削弱对国内优先事项的关注,拜登政府力图从三个方面阐释该目标。

一是对外经济政策与国内经济政策之间并不存在明确界限。2020年6月,时任拜登竞选团队顾问的沙利文提出,美国必须打破内外政策的壁垒。^③拜登政府执政后也多次强调,内外政策不再有明显界限,美国在海外的任何行动都须以工人家庭为出发点,迫切关注国内经济复苏,美国贸易政策应与国内政策协调一致,不能以牺牲国内工人家庭为代价。^④

二是对外经济政策应聚焦于服务美国中产阶级和国内就业。与特朗普一样,拜登政府也将未加以管理的自由贸易政策和外国政府的“不公平贸易”做法视为美国中产阶级衰落的重要原因,使美国高薪制造业岗位不断流失海外和劳动力议价能力显著下降。但不同之处在于,拜登政府认为特朗普推动美国金融机构在中国开展业务与提高国内工人工资和就业并无多大关系,并指出贸易政策不应过于关注如何帮助跨国公司对外投资,也不应仅着眼于消费者利益,而是应该更好地促进国内中产阶级的稳定性,降低他们在全球化时代中所面临的风险和冲击。基于此,拜登政府特别强调要通过加大国内公共投资,提高美国工人和中小企业在全球经济中的竞争力,为中产阶级带来新的就业岗位和工资增长机遇。^⑤拜登政府意图以此表明,即便同被称为“以工人中心”的贸易政策,它与特朗普时期仍有本质区别。

三是对外经济政策应该能够在国内公平地分配

全球化带来的收益。不同于前任政府过多关注白人蓝领阶层,拜登政府强调中产阶级并非是唯一群体。同时,不同于20世纪90年代以来民主党执政时期“全球主义”的贸易政策,拜登政府指出。倡导经济增长将会使所有人受益的涓滴经济学从未奏效,贸易和投资流量的增长并不一定会为中产阶级带来总体利益。一方面,它并未真正促进美国工人阶层实际工资增长,无法有效缓解中产阶级家庭因医疗、住房、教育和育儿成本上升而承受的巨大压力。另一方面,它也未大力推动公共和私人投资,无法普遍提高美国的生产力,反而使高收入者和跨国公司不成比例地受益,从而加剧了国内经济不平等。在此基础上,拜登政府提出,贸易和国际经济政策应致力于让广泛而多样化的中产阶级实现经济和社会正义,解决日益增长的分配挑战。

1.2 巩固并加强美国的持久优势,维护美国在国际秩序中的主导地位

2021年2月,拜登在上任后的首次外交政策演讲中称中国是美国最严峻的竞争对手。随后的慕尼黑安全会议上,拜登表示与中国的竞争是一场艰难的长期战略竞争。与特朗普不同的是,拜登政府注重从战略层面来看待中美竞争关系并突出竞争的长期性,将加强美国的持久优势作为赢得战略竞争的关键,在对外经济政策如何帮助美国维持全球地位的认知方面与其前任存在明显差异。

一是不再将削减贸易逆差等短期目标作为贸易政策的优先事项。拜登并不认为贸易逆差是导致美国全球地位下滑的关键,并直言特朗普以平衡贸易关系为由对他国发起贸易战的做法是鲁莽的,其经济决策是短视的。^⑥虽然拜登政府迄今并未取消对华关税措施,但多次强调中国尚未解决的结构性问题更加重要。在美国贸易代表办公室发布的《2021年贸易政策议程》中,削减贸易逆差、平衡贸易关系已经不再被列入优先事项。

二是并未急于出台各项具体对华经贸政策,而是注重制定全面对华战略。除基本延续特朗普时期的对华强硬措施之外,拜登执政后聚焦于对贸易政策进行全面审查,在行动方面显得较为慎重。例如,

在国会举办的提名听证会上,美国贸易代表戴琪和商务部长雷蒙多均未就如何与中国打交道提供具体细节;美国商务部在多方催促之下,截至2021年9月底仍未出台新兴和基础技术审查清单。面对各方质疑,白宫屡次重申美国并不急于一时,将采取极具战略性的方式来应对中美关系。美国贸易代表办公室则表示,不会延续过去零敲碎打的方式,将会通过全面的战略和系统的方法来应对中国挑战。^⑦

三是不再采取损害盟友关系的举措,致力于“回归”而非破坏国际秩序。拜登政府将盟友和伙伴关系视为美国独特的实力来源,是赢得与对手之间战略竞争的关键。同时,认为“以规则为基础”的国际体系有利于美国人民的利益和价值观。在这种截然不同于前任政府的认知下,本届政府将恢复盟友之间的互信关系、回归并维护“以规则为基础”的国际秩序视为当务之急,并已体现在搁置以及协商解决前任政府与盟友间诸多争端的具体行动中。

1.3 逐步降低对华经济依赖,为进一步“脱钩”和孤立中国奠定基础

自2017年底美国将中国列为战略竞争对手以来,中美关系已发生实质性转向,^⑧中国庞大的经济规模和不同于西方的政治体制被认为可能会危及美国等“民主国家”的生存。在美国自知无力改变中国、也无法接受现状的情绪推动下,“脱钩”逐渐成为中美关系的关键词。相比特朗普政府不时抛出中美“脱钩”的观点,拜登政府对此相对谨慎。2020年9月22日,时任拜登竞选团队高级外交政策顾问的布林肯指出,试图与中国完全“脱钩”是不现实的,最终会适得其反。^⑨然而,这并不意味着拜登政府会逆转当前中美在科技、投资等领域的“脱钩”态势。事实上,从其上任后所采取的措施来看,本届政府正在将降低对华依赖作为其战略“脱钩”和孤立中国的基础和前提。

一是大力推进美国关键产品供应链不再受制于中国。2021年2月,拜登签署行政令,宣布对半导体芯片、电动车电池、稀土及药物展开百日全球供应链审查,同时对国防、公共卫生、信息技术、交通运输、能源和食品生产这六大领域进行为期一年的审查。

对此,拜登明确表示,“美国不应被迫依赖于外国,特别是没有共同利益或价值观的国家。”该表态被外界广泛解读为拜登政府正在试图厘清美国供应链的对华依赖程度,为其下一步精准“脱钩”做好准备。而根据国会提出的《2021年战略竞争法案》草案,美国计划授权2022-2027财年每年拨款1500万美元,来帮助美国企业退出中国市场,促使供应链向中国以外地区发展。

二是延续特朗普时期削弱中美经贸联系的强硬措施。自2018年3月特朗普发起对华贸易战以来,美国对华货物出口和进口占比分别从2017年时8.6%和21.6%的峰值急速下降。^⑩同时,2020年中美双向直接投资也已跌至159亿美元,是2009年以来的最低水平。^⑪拜登执政后并未撤销前任政府对华关税政策等诸多强硬措施,足以表明本届政府打算继续削弱而非深化中美两国经贸联系的意图。

三是将降低对华依赖纳入美国多项对外合作议程。例如,拜登执政后,“四国机制”已举行了多次会议,协商打造能够绕开中国的备用医疗供应链及稀土采购链;美国与欧盟已成立贸易和技术委员会,将在关键技术标准、5G、重要基础设施等广泛领域深化合作,试图以此来削弱中国经济的影响力;美国计划通过“多边通信安全基金”与“五眼联盟”国家合作开发通信设备,构建不依赖于中国的半导体供应链。

1.4 削弱中国经济模式的影响力,维护西方民主制度的优越性

2008年,起始于美国的全球金融危机使西方新自由主义模式的道德权威遭遇严重挑战。同时,中国经济的迅速崛起使中国发展模式的吸引力骤然提升。但在别有用心“中国威胁论”语境之下,中国模式被妖魔化为西方制度的挑战,并被置于民主和自由的对立面。拜登在上任后的首次新闻发布会上表示,中美竞争是21世纪民主政体与专制政体的有效性之争。美国必须证明在日益复杂的世界中,民主制度及其资本主义模式依然有效并具有优越性。以价值观为抓手并将此纳入美国对外经济政策目标,对内可呼唤两党共识、府会合作,对外可团结西方盟友,有助于拜登政府在打压中国模式的过程中

收获最小的政治阻力。

一是将世界划分为两大阵营并将民主制度置于更优越地位。拜登声称,当前正处于验证专制还是民主体制才是解决时代挑战最佳方式的关键时刻,民主国家必须在全球范围内遏制专制主义不断推进带来的挑战。在此基础上,拜登呼吁应由民主国家来制定规则,确保创新技术的应用与发展是由民主的价值观而非由专制者的利益所支配。^②2021年6月12日,白宫在新闻发布会上明确表示,七国集团峰会合作旨在宣传民主模式并证明其吸引力。

二是组建“民主国家联盟”以共同遏制中国经济模式的影响力。中国发展模式被拜登政府指责为“滥用经济”,会给民主国家的繁荣、安全和价值观带来重大挑战。以此为由,拜登政府号召重建“民主国家联盟”,共同制定21世纪的贸易与科技规则,反击中国对知识产权、全球治理等领域的攻击。例如,拜登政府正在将半导体、人工智能等领域置于美国亚洲战略的核心,召集“科技民主国家”共同对抗中国等“技术专制国家”。^③

三是呼吁“民主体制国家”提高效率以与中国经济模式相竞争。拜登上任后在多个场合发出警示,称中国认为民主国家无法与专制国家竞争,而原因正在于前者获取共识需要耗费太多时间。拜登指出,在美国等民主国家犹豫不决之际,中国正在大力推进数字基础设施、研发等方面的投资,借此来激发民主体制簇拥者的危机感,尽快推进有利于加强自身竞争力的各项进程,以与高效的中国模式相竞争。

二、拜登政府对外经济政策推进路径

在反思特朗普政府缺乏战略和远见的做法给世界秩序制造无数混乱、给盟友关系造成巨大破坏、给自身信誉带来显著伤害之后,拜登政府试图打造一种富有战略和远见、对盟友和伙伴具有可靠性、对竞争对手具有威慑性的对外经济政策,注重提升政策的稳定性和可预期性,以期在减少激烈冲突的同时,通过加强“竞争”和“制衡”来实现政策目标。

2.1 在国内层面,为加强美国持久竞争力奠定认知、人力和财政基础

一是战略认知上,将自身实力定位为美国应对

战略竞争的基础和关键。白宫指出,拜登政府主要从实力角度出发来处理美国与竞争对手的关系。重点是竞争而非冲突,取胜关键是强化自身的持久优势。在此基础上,拜登政府将美国的价值观、盟友和伙伴关系、创新和充满活力的经济视为美国独特的实力来源。一方面,这为逆转特朗普时期具有破坏性的政策奠定了基础;另一方面,则旨在为拜登任内大幅增加联邦财政支出、加大国内投资的计划寻找理由。

二是人力资源上,为应对中国挑战配备了庞大的“明星团队”。不同于特朗普时期大量任命政坛素人的做法,拜登内阁多为奥巴马时期的阁僚和知名智库的专家,深谙政府运作与战略设计,多数成员长期从事中国问题研究,对亚洲和中国事务甚为熟悉。例如,国家安全委员会印太协调员坎贝尔曾是奥巴马时期“重返亚洲”战略的主要设计者,中国事务高级主任杜如松是布鲁金斯学会中国战略研究部主任,国防部印太安全事务助理部长拉特纳是“新美国安全中心”智库的中国问题专家,执掌对外贸易关系权力的戴琪则是华裔美国人,曾负责对中国贸易执法的相关工作。

三是财政资源上,为加强美国自身竞争力投入巨额财政支出。除执政初期为促进美国经济尽快复苏所通过的高达1.9万亿美元“美国救援计划”之外,拜登政府正在推动国会通过1万亿美元的基础设施法案与3.5万亿美元的预算决议,主要用于升级道路、宽带互联网、先进制造业等基础设施并加大清洁能源、教育、护理和医疗保健等领域投资。^④同时,拜登还指示内阁审查各机构开支,确保各项采购严格遵循“购买美国货”的行政令原则,以提振对美国产品和服务的需求。^⑤拜登在向国会推销该计划时再三强调,这是为提高美国持久竞争力、赢得战略竞争的必要开支。而戴琪则进一步指出,以上预算将帮助夯实美国实力基础,有助于制定并实施全面的贸易政策。^⑥

2.2 在全球层面,回归“多边主义”以主导新一代国际经贸规则

拜登政府认为,特朗普退出多边体系非但无助

于推动变革,反而导致美国领导力的真空并容易被专制国家所利用。若要确保美国利益和价值观得到有效代表,就必须提高美国在全球事务中的参与度,充分发挥领导作用。^①

一是重返特朗普时期退出的多边机构。布林肯指出,正是这些多边机构负责制定规则和规范,一旦美国退出,中国就会试图填补空缺并让美国处于弱势地位。^②拜登执政后已接连宣布重返《巴黎协议》、停止退出世界卫生组织的进程、重返联合国人权理事会和经合组织有关国际税改的讨论,并支持曾被特朗普政府阻挠的尼日利亚籍世贸组织新任总干事人选,以此展示美国正在回归“多边主义”,将此作为恢复美国全球影响力的第一步。

二是在国际机制内部推进规则现代化。拜登政府指出,仅捍卫现有的秩序并不足够,还应改进秩序以确保它能解决诸如新技术带来的新问题,以及因不公平贸易行为而产生的不满情绪。^③在支持世贸组织新任总干事人选之际,拜登表示他将推进世贸组织落实必要的改革,对工业补贴、国有企业不公平行为以及其他扭曲贸易和市场的行为采取更有效的规制,并将此纳入美国与欧盟、日本等外交活动的重点议题。^④此外,拜登政府还推动七国集团、二十国集团和经合组织就全球税收协议基础框架达成一致,将实施15%的全球最低企业税税率,以帮助提升美国作为投资东道国的吸引力。

三是联合盟友主导新兴技术标准等制定权。沙利文明确提出,美国需要为新兴技术制定国际规则,不应将制定权拱手相让给专制国家。为此,美国在国务院设立机构间办公室,协调并深化美国和所谓其他民主国家的合作关系,促进制定新兴技术标准。^⑤2021年6月,美欧峰会同意成立贸易和技术委员会,将加强在5G、半导体、出口管制、技术规则和标准等方面的协调。同期召开的七国集团峰会同样将制定技术标准作为重点议题,试图就基础设施领域的透明度、价值观、高标准形成共识。

四是伺机启动新贸易谈判以主导新一代国际经贸规则。在特朗普政策的遗留效应下,美国民众对大型自由贸易协定的怀疑很难在短期内彻底清除,

但这并不意味着拜登会放弃在其任内签署自由贸易协定的计划,而只是将“投资于美国人民并使他们能够在全球经济中获取成功”作为谈判新协定的前提,并承诺在谈判中更多体现劳工和环保人士的意见。拜登曾指出,错误的做法是美国将头埋进沙子里,不再签订贸易协议;不管有无美国参与,其他国家都将进行贸易;领导这一体系的应该是美国,而非中国。^⑥2021年6月底,美台高层贸易与投资框架协议会议已重启。在42位参议员敦促美国应与台湾地区签署贸易协定的呼声中,拜登政府启动新贸易谈判的契机正在显现。

2.3 对待中国方面,注重提升政策的精准度、系统性和战略性

拜登执政后并未撤销其前任政府各项对华“极限施压”政策,并继续执行中美第一阶段贸易协议。这充分反映出在当前对华强硬的共识之下,拜登在其执政初期很难重置中美关系,而需要在特朗普搭建的对华政策框架内寻求改变和突破。

一是精准度。例如,2021年6月,拜登签署行政令,再次修正特朗普时期禁止投资中国军方关联企业的行政令。在前一次(2021年1月27日)澄清该禁令适用范围以避免执行过程产生歧义的基础上,此次新行政令对涉军企业的名称、认定标准、认定主体和“实体清单”进行了调整。新的认定标准突出国防和监控技术领域,更加聚焦于对长期经济和军事力量至关重要的技术公司,新“实体清单”也据此进行增删并继续加大制裁力度。

二是系统性。布林肯在接受采访时指出,特朗普对中国强硬的立场虽然正确,但却未能采取有效行动。中国在多个领域对美国构成制度性挑战,必须采取全面而系统的方式来应对挑战。拜登政府在延续从贸易、科技、金融领域打压中国做法的同时,将人权、劳工等问题作为大力施压中国的新抓手,不断拓展强迫劳动产品范围,^⑦甚至以中国公司开发的监控技术帮助侵犯人权为由,对相关公司实施投资禁令。

三是战略性。拜登政府多次强调中美关系的复杂性,指出美国需要制定战略性的、连贯的计划以使

中国“遵守贸易承诺”，与中国国家主导的经济模式相竞争。^④这种战略性突出体现在加强政策的制衡效果并注重提高自身的竞争力。一方面，拜登政府改变了其前任与中国单独打交道的方式，主张与盟友协同行动才能更有效地改变中国的贸易做法，并将抵制所谓的“强迫劳动产品”、构建绕开中国的关键产品供应链、主导制定新一代贸易与技术标准等置于多项外交活动的议程上。另一方面，在系统性地使用政策工具打压中国的同时，侧重于全面评估美国供应链的脆弱性并开始有步骤地降低对华依赖性，将此作为更广泛的对华战略的组成部分。为切实提升美国自身的吸引力，拜登政府正计划投入巨额资金以与中国展开激烈竞争。除前述计划授权2022-2027财年每年拨款1500万美元以帮助美国公司退出中国市场之外，还计划斥资数十亿美元，用于替代华为、中兴等中国企业生产的设备。^⑤

2.4 在盟友和伙伴关系上，致力于打造制衡中国的“反华同盟”

拜登曾表示，美国占世界经济的比重为四分之一，当与其他“民主国家”联合时，美国实力可增长一倍以上，便能拥有足以塑造环境、劳工、贸易、技术和透明度等一切规则的影响力。^⑥与此同时，拜登还指责特朗普对盟友加征关税的做法导致无法充分利用合作伙伴的经济影响力，削弱了美国应对真正威胁的能力。为逆转不利影响，充分发挥盟友制衡中国的作用，拜登政府采取了以下行动。

一是立即搁置与盟友之间的争端，为建立“反华同盟”奠定基础。拜登在执政首周便将“恢复美国的世界地位”确立为优先事项，密集开展修复盟友关系的外交工作并着手处理美国和盟友的争端。迄今，拜登政府已接连决定暂停美英因航空补贴争端而互征关税、暂停对奥地利等六国因实施数字服务税而加征其关税的计划，并通过协商结束了美欧长达16年的航空补贴争端。此外，拜登政府还主导促成经合组织通过了全球税改协议，废除导致美国近期与他国频繁发生摩擦的单边数字服务税措施。

二是将所谓“共同价值观”作为抓手，施压盟友采取打压中国的行动。拜登政府刻意强调人权等所

谓普世价值观的重要性，大肆渲染专制体制的重大威胁，声称捍卫民主制度和价值观是民主国家的共同职责。力图以此为抓手，协调民主国家对专制国家采取一致行动。而被划入“专制体制”的中国及其发展模式，则成为民主国家的打压对象，始终被列入拜登政府与盟友外交活动议程之中，并成为美国施压欧盟重新考虑《中欧全面投资协定》、敦促盟友制裁中国的重要理由。

三是根据盟友的特征和优势，策划盟友在制衡策略中的角色。例如，美国与欧洲等发达盟友侧重于在共同价值观和科技领域开展合作，重点围绕人权、强迫劳动、阻止中国获取敏感技术等方面采取行动。美国与印太地区的盟友则侧重于建立可绕开中国的全球供应链，加强在药品、稀土、半导体、电动汽车电池等领域的合作，充分发挥该地区的劳动力和供应链优势。

四是号召盟友投入资源，提供可削弱中国影响力的替代方案。2021年6月，在美国的推动下，七国集团峰会宣布将为中低收入国家提供10亿剂新冠疫苗，同时承诺帮助发展中国家满足其庞大的基础设施需求，并将提供20亿美元支持其发展燃煤发电转型。这些做法的意图十分清晰，即旨在联合盟友在全球范围内共同对抗中国不断增长的影响力，并试图分化中国与发展中国家之间的关系。

三、拜登政府对外经济政策制约因素

虽然拜登政府在推进国内经济复苏计划、修复盟友关系方面有所进展，但距离其实现提升美国持久竞争力、形成符合其战略认知的制度性“反华同盟”以赢得战略竞争的最终目标仍有不少差距，面临着美国国内经济和政治障碍、盟友利益协调困境和难以制定有效的对华经贸政策等多重制约。

3.1 国内经济层面，美国经济复苏的可持续性将在很大程度上决定美国重新领导世界的向心力

世界银行6月发布的《全球经济展望》将2021年美国经济增长预期从3.4%提升至6.8%。^⑦同时，8月份美国失业率已降至5.2%，是疫情暴发以来的最低水平。^⑧从数据来看，美国经济似乎复苏良好，但其可持续性却令人怀疑。

一是存在持续性通货膨胀的可能性。2021年7月,美国消费者价格指数继续维持在5.4%的高位,为2008年以来的最大升幅,远超美联储所设定的2%的平均通胀目标。而核心个人消费支出价格指数同比增长3.6%,是自1991年以来的最高水平。此前,美联储政策制定者声称该数据受到疫情后美国经济大范围停滞的影响,存在扭曲效应的可能性,然而不断攀升的新数据已足以引发市场对持续通货膨胀的高度担忧。

二是联邦财政赤字高居不下的风险。美国财政部报告显示,2021财年上半年^⑨联邦财政赤字已升至1.7万亿美元,为历史同期新高。而拜登政府正在推进的两党基础设施法案和“重建更美好未来”议程可能会在未来10年为美国增加高达4.2万亿美元的联邦财政赤字,并使得债务与国内生产总值的比重在2026年时达至创纪录的108%,到2031年时还将进一步提升至119%。^⑩对此,拜登团队表示,美国经济尚处于疫情下的复苏阶段,仍需倚重宽松货币政策和举债刺激手段。

三是国内庞大投资计划的资金困境。在拜登的经济方案中,长期投资能够帮助提高美国经济的创造力,继而可提升美国相对于对手的竞争力。而庞大的投资计划,则是建立在未来15年的增税计划之上。然而,这只是拜登的完美设想。他所提议的将企业所得税税率升至28%的方案,因遭到国会共和党人甚至部分民主党温和派的抵制,未能如愿纳入基础设施法案的框架中。在两党政治的干扰因素之下,最终所能得到的必然是一个折中的妥协方案。

四是实体经济发展仍存在多重障碍。一方面,美国正面临着因新冠疫情冲击和人口结构老龄化所带来的劳动力匮乏和公共支出推升的严峻挑战,而持续升温的内向化保守思潮又使得抵制全球化的现象难以在短期内逆转,加重了劳动力的供给危机。另一方面,当前过于宽松的货币和财政政策会鼓励资金继续大规模地流入非实体经济,以获取高额短期利润回报,而非进行长期的、有风险的投资。这不仅无助于提高国内工人就业、恢复美国中产阶级的主体地位,还会进一步催生资产泡沫,加大系统性

金融风险。缺乏实体经济的有效支撑,意味着无法提高企业生产率和劳动参与率,美国的经济复苏注定只能是表面繁荣。而若通货膨胀率未能如期下降,或将迫使美联储提前采取相对紧缩的货币政策,导致美国利率上扬,借贷成本提升,进而可能终结此轮经济复苏,甚至引发市场剧烈动荡。

更关键的是,美国对外经济政策是否奏效,与其经济能否持续复苏息息相关。一方面,若复苏未能持续,则打造美国持久竞争力的计划将难以为继,而这是拜登政府所设定的美国赢得与外国战略竞争的重要条件。另一方面,“反华同盟”关系网络稳固与否,也与美国经济走向密切相关。若经济持续向好,可助长美国借以号召盟友的美好愿景的说服力,提升美国向心力。反之,则会削弱美国吸引力,进而影响到其意图制衡中国的“反华同盟”的效果。

3.2 国内政治层面,严重的政治极化与社会撕裂会极大地消耗拜登政府的政治资源和时间成本

经历了特朗普(共和党人)执政的四年,拜登(民主党人)政府面临的美国已有很大不同。新冠肺炎疫情尚未平息,种族主义、部落主义和严重的贫富差距所引发的内部纷乱仍在持续。种种乱象显示,美国实质性的重建工作会受到诸多制约。对此,美国对外关系委员会主席哈斯曾形象地指出,“拜登将置于一个既给予他极大自由,又奇怪地束缚他的境地。”^⑪任何新的改变,都需迈过特朗普时期留下的深刻烙印,在严重的政治极化和社会撕裂中艰难平衡。

一是国内民众贸易政策偏好的转变。在特朗普多次抨击全球主义贸易政策是导致工人失业和美国全球地位下降的根源后,美国民众对贸易自由化的立场已明显转向。2020年美国大选中,在疫情管控不力和弗洛伊德事件的双重冲击下,7400万张支持特朗普的选票表明其政策影响远未消散。拜登政府同样冠之为“以工人中心”的贸易政策及其“购买美国货”计划,都折射出如今的美国已在贸易保护主义的道路上渐行渐远。而拜登声称的维护“以规则为基础”、自由和开放的贸易秩序,如何与其庞大的产业政策相调和,又如何解决诸如“购买美国货”计划与世贸组织《政府采购协议》规则的潜在冲突,都

是其亟须面对的问题。

二是民主党进步派人士的压力。2020年拜登的当选,与关键时刻桑德斯等进步派人士助力密不可分。在拜登考虑部门人选之际,民主党进步派人士努力推动任命与工会有密切联系的人选,同时反对那些与企业游说者、贸易协会关系密切的人选。拜登所任命的美国贸易代表办公室成员中,有不少都与民主党进步派关系紧密。拜登迄今为止未就美国是否重返《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)轻易表态,并承诺让工会和环保人士在制定贸易规则时发挥更大作用,且他所挑选的副总统哈里斯是参院少数几位以未包含气候变化条款为由反对美墨加三方协议的议员,这些细节均表明,拜登任内无法忽视进步派人士的要求,须小心翼翼地周旋在温和派与进步派之间。

三是国会共和党人的掣肘。参议院民主党和共和党各占50席的格局意味着拜登政府推进任何方案都会面临无法通过的风险。“美国救援计划”最终依靠预算和解程序,以50票对49票惊险通过,但共和党人无一支持的局面充分预演了本届政府的尴尬境地。“美国就业计划”在两党撕扯三个月后被迫放弃纳入共和党人坚决抵制的增税方案,且因在基础设施范围和投资规模上分歧严重,不得不将支出规模由原本的2.3万亿美元缩减至1万亿美元。^②即便该计划最终获得通过,早已与拜登政府的最初愿景相去甚远。民主党在国会的微弱优势使得本届政府需要耗费大量的政治资源和时间成本,拜登所呼吁的提高民主体制的效率的美好愿景,注定会是一厢情愿。

3.3 同盟关系层面,中国经济的强大影响力会严重制约拜登政府构建“反华同盟”的实际成效

2020年底,兰德公司在深入分析印太地区的9个国家后得出结论:美国的确比中国拥有更大的外交和军事影响力,但中国却拥有更强的经济影响力。这些国家并不愿意在中美之间做出选择,美国的伙伴和同盟关系可能是脆弱和不完整的。^③虽然拜登执政后在一定程度上改善了盟友关系,但这与形成符合其战略认知的制度性“反华同盟”仍然相差甚远。

一是拜登政府推行的内向化经济政策会削弱盟友对抗中国的动力。拜登所谓的加大对美国创新、科技、清洁能源的投资,是一种直白的产业政策。而“购买美国货”计划更是明确了要对政府采购实施更加严格的规制,将原本55%的本土含量要求提升至60%,再分阶段提升至75%,并支持在美国本土制造所谓的对“美国国家和经济安全”至关重要的产品。但若不能保障外国企业进入美国政府采购程序,该计划不仅会违反世贸组织的现有规则,更会因其“美国优先”的实质内涵,严重削弱盟友的合作动力。

二是美国国内政治阻碍新贸易战略的现状会削弱盟友的合作信心。若要对抗中国的经济影响力,美国必须为合作伙伴提供能够带来实际效益的替代方案。但当前的美国无法就全球化是否不利于美国利益形成共识,使拜登政府难以在短期内达成足够具有吸引力的贸易协议。虽然不少国会议员乃至美国贸易代表戴琪都认同《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》的战略价值,但政治上的困难仍将阻碍美国立即重返该协定。若拜登政府继续将经济民族主义视为拯救美国工业的关键,必将显著提升与盟友的合作难度,影响打造“反华同盟”的成效。皮尤研究中心最新调查显示,拜登执政后对美国持正面看法的被调查者从2020年的34%升至62%,但与此同时,却有高达67%的被调查者表示美国很少考虑他国利益。^④该调研结果表明,拜登政府距离构建牢固的同盟关系网络仍相距甚远。

三是盟友核心诉求不同及高度依赖中国的结构性现实加大了同盟协调难度。例如,虽然拜登试图修复日韩关系以提升共同制衡中国的效果,并借由高官出访日韩之际从中协调,但历史和领土纠纷被日韩视为核心关切,并非美国能够轻易化解。又如,美国盟友虽然增加了与中国的意识形态摩擦,但却并未减少和中国扩大经济合作的积极性。慕尼黑安全会议上,德国总理默克尔与拜登在中国问题上的看法存在明显分歧:七国集团峰会上,意大利总理德拉吉和默克尔均提及与中国的合作性质,否认成立中国工作组是一种反华努力;^⑤北约峰会上,欧洲各国纷纷表示不希望被拖入中美对抗之中。可见,在

盟友高度依赖中国市场且需要中国在全球治理中承担更大责任的现实面前,如何说服盟友们切实采取对华统一行动而非仅停留在形式上的政策协调,仍是拜登政府亟须克服的难题。

3.4 对华政策层面,中国经济深度融入世界经济现状加大了拜登政府制定有效政策的难度

基于中国庞大的市场、完备的供应链体系和高度互融的中美经贸关系,即便是敦促拜登政府部署更强硬中国战略的全美制造商协会也略带无奈地表示,任何新战略都必须承认中国是后疫情世界中的“必要伙伴”。^⑧

一是任何旨在推动“脱钩”的政策都可能给美国经济带来反噬效应。特朗普政府发动对华贸易战以来,美国居民已承担超过680亿美元关税,损失约25万个就业岗位。^⑨若继续推动与中国“脱钩”的政策,美国经济可能损失超过一万亿美金的国内产值和长期的全球竞争力。以半导体行业为例,放弃中国市场可能会危及10万多个就业岗位。^⑩仅华为每年在美国的总支出就高达120亿美元,贡献约4万个就业机会。^⑪而向华为出售芯片的收入,本可使美国企业更好地支持自身研发投入,提升美国竞争力。限制或禁止向中国公司出售部分美国技术,对美国企业同样造成严重伤害。^⑫

二是要实现美国关键产品供应链完全不依赖中国的可能性并不太大。例如,虽然拜登政府试图削弱中国在稀土行业的主导地位,但目前中国的稀土开采量占全球比重超过70%,稀土磁铁产量占全球比重高达90%,^⑬且西方国家因受制于更高的开采和生产成本、更严苛的环境保护规则,很难与中国开展正面竞争。又如,全球太阳能产业45%的原材料供应均来自中国新疆,35%来自中国的其他地区,仅20%来自其他国家的生产商。^⑭在拜登政府大力推广太阳能等可再生能源之际,联合盟友共同抵制新疆的太阳能产品不仅可能导致无法满足该行业不断上升的需求,还会影响其推进全球应对气候变化的愿景。

三是拜登的对华政策可能会因部分美国企业抵制而导致无法奏效。虽然拜登政府正在推动美国企

业退出中国市场,但若缺乏企业层面的支持,很难实现理想效果。根据中国美国商会发布的《2021年中国营商环境调查报告》,83%的在华美国企业表示将在2021年维持现有生产和采购水平,仅2%的美国企业考虑将生产或经营活动移回美国。此外,约75%的美国企业对未来两年在中国的业务前景持乐观态度,其中有三分之二的美国企业计划今年扩大对华投资。^⑮可见,中美经贸关系紧张并未过多影响在华美国企业对中国市场的信心。只要中国深入融入世界市场与经济全球化的决心不变,拜登政府便很难说服美国企业完全依照其战略部署制定投资运营计划。

结语

如今距离拜登总统上任已过去了大半年,对于世界来说,本届美国政府不再积极“退群”、不再动辄对他国施加关税威胁固然是一个好消息,但其对外经济政策迄今并未给全球紧张的贸易局势带来真正的稳定预期。与此相反,拜登政府人为地将世界划分为民主国家和专制国家两大阵营,并不遗余力地鼓动彼此之间的对立和对抗,使整个国际市场充斥着动荡不安的情绪,给仍处于疫情下艰难复苏的世界经济蒙上更多阴影。与此同时,因缺乏对其盟友和伙伴的不同利益、优先事项和威胁观念的准确认知和最基本的同理心,拜登政府所期待的政策发挥“制衡”中国的作用难以得到充分体现,而其试图营造民主体制和专制体制的激烈“竞争”氛围,也并不是以克服美国国内政治严重极化和社会撕裂的现实困境,更不足以彻底改变资本的逐利天性,从而使其对外经济政策的目标和手段之间存在着难以消解的矛盾和彼此牵制。根据中国国新办7月13日公布的最新数据,2021年上半年中美双边进出口贸易额同比增长34.6%,充分表明了全球化背景下的利益交融格局并非政策可轻易打破;而中国与东盟、中欧之间同样大幅增长的贸易数据进一步说明,拜登政府明显带有割裂世界经济企图的对外经济政策不可能实现目标。若美国拜登政府仍一意孤行,将会对全世界的繁荣与和平形成威胁,并使亟需协调与合作的全球治理体系面临崩溃的边缘。

注释:

①如若将在疫情期间因育儿责任而导致400万人退出劳动力市场的因素计入,真实失业率接近10%,参见David Lawder, "Yellen Says to Judge Biden Stimulus on Speed of Return to Pre-pandemic Unemployment," Reuters, February 22, 2021.

②Martin Crutsinger, "US Economy Shrank 3.5% in 2020 after Growing 4% Last Quarter," AP News, January 28, 2021.

③Jake Sullivan etc., "Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class," Carnegie Endowment for International Peace, 2020, p.3.

④ USTR, "Remarks from Ambassador Katherine Tai at the 2021 Committee of 100 Virtual Event," May 12, 2021.

⑤NPR, "Why Biden's National Security Adviser Plans to Focus on the U.S. Middle Class," December 30, 2020; Bob Davis, "Biden Team Promises New Look in Trade Policy," WSJ, January 24, 2021.

⑥Jacob Pramuk, "Biden Slams Trump's Trade War Even as He Calls to 'Get Tough' on China," CNBC, July 11, 2019.

⑦ USTR, "2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report," March 2021, p.4.

⑧滕建群:“特朗普‘美国第一’安全战略与中美博弈”,《太平洋学报》,2018年第1期,第18-24页。

⑨ Andrea Shalal, "Biden Adviser Says Unrealistic to 'Fully Decouple' from China," Reuters, September 22, 2020.

⑩The U.S.-China Business Council, "The U.S.-China Economic Relationship," January 2021, p.5.

⑪Rhodium Group, "Two-Way Street: 2021 Update: US-China Investment Trends," May 2021, p.9.

⑫Joe Biden, "Joe Biden: My Trip to Europe is about America Rallying the World's Democracies," The Washington Post, June 5, 2021.

⑬Nick Wadhams, "Biden Putting Tech, Not Troops, at Core of U.S.-China Policy," Bloomberg, March 1, 2021.

⑭ Tony Romm, "Democrats Release \$3.5 Trillion Budget Blueprint as Senate Prepares to Finish Infrastructure Debate," The Washington Post, August 9, 2021.

⑮拜登1月25日即签署“购买美国货”行政令,计划收紧政府采购规则,加大联邦机构购买进口产品的难度,修订对美国制造产品的定义,提高对本土产品占比的要求,并在白宫设立高阶职位,负责监督相关流程。

⑯ USTR, "Statement by Ambassador Katherine Tai on the President's Fiscal Year 2022 Budget," May 28, 2021.

⑰ U.S. Department of State, "U.S. Decision To Reengage with the UN Human Rights Council," February 8, 2021.

⑱ U.S. Department of State, "Secretary Blinken's Virtual Roundtable with Foreign Media ahead of World Press Freedom Day," April 29, 2021.

⑲ U.S. Department of State, "Secretary Blinken Virtual Remarks at the UN Security Council Open Debate on Multilateralism," May 11, 2021.

⑳ Bryce Baschuk & Alberto Nardelli, "Biden Lines Up EU Help to Toughen Terms of Trade for China," Bloomberg, June 9, 2021.

㉑ Maggie Miller, "Senators Introduce Bill Creating Technology Partnerships to Compete with China," The Hill, March 4, 2021.

㉒ Joseph R. Biden, "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," Foreign Affairs, January 23, 2020.

㉓ 2021年5月28日,美国以中国大连远洋渔业公司使用强迫劳动来捕捞海鲜为由,禁止进口该公司的海产品。2021年6月,在美国主导之下,七国集团峰会公报明确指出中国太阳能、服装和农业使用强迫劳动。2021年7月14日,美国参议院通过《防止维吾尔人强迫劳动法》,将禁止进口所有来自中国新疆的产品,除非进口商能证明该产品不存在强迫劳动。

㉔ Katherine Tai, "Opening Statement of Ambassador-designate Katherine Tai Before the Senate Finance Committee," USTR, February 24, 2021.

㉕ Lauren Feiner, "FCC Finalizes Program to Rip and Replace Huawei, ZTE Telecom Equipment in the U.S.," CNBC, July 13, 2021.

㉖ Joseph R. Biden, "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump," Foreign Affairs, January 23, 2020.

㉗ World Bank Group, "Global Economic Prospects," WB, June 2021, p.4.

㉘ U.S. Department of Labor Statistics, "The Employment Situation-August 2021," September 3, 2021.

㉙ 2021财年上半年为2020年10月至2021年3月。

㉚ Committee for a Responsible Federal Budget, "The Budgetary Implications of the Senate Budget Resolution," August 12, 2021.

③① David E. Sanger, "The End of 'America First': How Biden Says He Will Re-engage with the World," *The New York Times*, November 9, 2020.

③② David Morgan & Susan Cornwell, "U.S. Senate Advances Roughly \$1 Trillion Bipartisan Infrastructure Bill," *Reuters*, July 28, 2021.

③③ 九个国家分别是新加坡、菲律宾、印尼、马来西亚、泰国、越南、日本、澳大利亚和印度。Rand Corporation, "U.S. Versus Chinese Powers of Persuasion—Does the United States or China Have More Influence in the Indo-Pacific Region?" *Rand*, November 12, 2020.

③④ Pew Research Center, "America's Image Abroad Rebounds with Transition from Trump to Biden," June 10, 2021.

③⑤ Josh Wingrove, etc., "G-7 Haggles Over Strong U.S. Push to Counter China's Clout," *Bloomberg*, June 12, 2021.

③⑥ David Wainer, "U.S. Manufacturers Urge Biden to Deploy Tougher China Strategy," *Bloomberg*, March 17, 2021.

③⑦ Bill Gerhard, "Biden Can Save Americans Billions of Dollars by Ending Trump's Trade War with China Now," *Insider*, February 7, 2021.

③⑧ U.S. Chamber of Commerce, "Understanding U.S.—China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts," February 17, 2021.

③⑨ Andy Purdy, "Supply-chain Restrictions on China Actually Hurt American Companies," *Fortune*, May 9, 2021.

④⑩ 宋国友: "中美贸易战: 动因、形式及影响因素", 《太平洋学报》, 2019年第6期, 第64—72页。

④⑪ Alistair MacDonald, "U.S. Faces Uphill Climb to Rival China's Rare-Earth Magnet Industry," *WSJ*, April 11, 2021.

④⑫ Joe McDonald, "Biden's Solar Ambitions Collide with China Labor Complaints," *AP News*, May 24, 2021.

④⑬ Orange Wang, "US—China Relations: Investment Environment Improving for American Firms, AmCham Survey Shows," *South China Morning Post*, March 9, 2021.

Biden Administration's Foreign Economic Policy: Goals, Paths and Constraints

Ke Jing

Abstract: Since Joe Biden took office, he has attempted to develop a strategic and far-sighted, more comprehensive foreign economic policy by strengthening America's enduring competitiveness, building a united front of "anti-China alliance" to counterbalance China with a values-based approach, and actively returning to "multilateralism" to dominate the making of international economic rules, by which ways to reinvigorate the American middle class, consolidate America's global dominance, and preserve the superiority of the Western democratic model over the Chinese model. While the Biden administration has made some progress in promoting domestic economic recovery plans and repairing alliance relations, there are many constraints on its domestic economics and politics, coordinating the interests of allies, and formulating effective economic and trade policies toward China, thus making it still a long way to go before it can effectively enhance its enduring competitiveness and form an institutional anti-China alliance in line with its strategic cognition to win the strategic competition.

Key words: foreign economic policy; strategic competition; restrictive factors; Biden administration