

# “新华盛顿共识”与 美国经济战略的转型\*

□ 李 巍

〔提 要〕自由主义一直被认为是美国经济思想的根基和内核。2008年金融危机之后，基于各种内外环境的变化，美国国内对于自由主义的反叛力量一直在孕育，但受制于既有思想的强大惯性，这种反叛力量并没有形成系统的行动指南和最终的政策方案。直到拜登政府上台，美国社会内部累积的巨大变革力量才开始凝聚成强大的执政共识，并转化为现实的操作方案，美国的决策精英将这种共识概括为“新华盛顿共识”。新共识的核心内容是，美国要大力动用国家权力工具，从内政（产业政策）和外交（经济外交）两个方向入手，全面复兴美国的产业生态系统和技术创新能力，以服务大国战略竞争的目的。这是美国经济战略思想自20世纪70年代以来最大力度的转型，即从信奉市场至上、推动自由经济转向强化政府干预、护卫国家安全。美国重新调整国家与市场的关系，既打破了关于美国自由主义立国的传统神话，也给中国的经济发展和国家安全乃至全球政治经济秩序的演进都带来重大影响。

〔关键词〕国家主义、新华盛顿共识、产业政策、经济外交、经济战略

〔作者简介〕李巍，中国人民大学国际关系学院教授、美国研究中心主任

〔中图分类号〕F171.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 5 期 0048-23

\* 本文的研究得到中国人民大学2023—2025年度明德研究品牌计划“中国经济外交的理论与实践”（项目编号：14XNJ006）的资助。感谢我的博士生邹玥对本文研究的贡献。

2023年4月27日，美国国家安全事务顾问杰克·沙利文（Jake Sullivan）在布鲁金斯学会发表题为《重振美国经济领导力》的重要演讲，全面阐述拜登政府的国际经济政策议程，并且首次提出“新华盛顿共识”（New Washington Consensus），为美国未来的经济战略规划提供了思想基础。<sup>[1]</sup>由负责国家安全事务的高官来对外宣示美国的国际经济政策，本就释放出不同寻常的信号。不仅如此，美国商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）、财政部长珍妮特·耶伦（Janet L. Yellen）以及拜登总统本人也先后就美国的经济战略发表了多次重要演讲。这些演讲所呈现的一些基本思想，代表了美国战略精英界基于美国国内利益结构和社会思潮嬗变所形成的一些重大执政共识。它不仅勾勒出美国未来宏观经济战略的基本走向，也展现了美国正在经历20世纪70年代以来最大力度的经济理念和战略实践转型。这种转型不仅深刻影响未来国际经济秩序的演进，也会对中国的经济发展和经济安全产生重大影响。

### 一、美国经济思想的两大传统

长期以来，美国一直被认为是以杰斐逊自由主义思想为根基而立国。<sup>[2]</sup>自由主义思想在经济领域主要体现为信奉自由市场、反对国家干预，主张“小政府大市场”。<sup>[3]</sup>经济自由主义在20世纪90年代达到前所未有的巅峰，它

---

[1] “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution,” April 27, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>.

[2] 埃里克·方纳：《美国自由的故事》，王希译，商务印书馆2002年版；阿历克西·德·托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，商务印书馆2017年版；Louis Hartz, *The Liberal Tradition in America: An Introduction of American Political Thought since the Revolution*, New York: Harcourt Brace, 1955.

[3] 当代经济自由主义最主要的阐述者是芝加哥大学的经济学教授米尔顿·弗里德曼，他被认为是以宣扬经济自由主义而闻名的“芝加哥学派”的“掌门人”。参见米尔顿·弗里德曼、罗丝·弗里德曼：《自由选择》，张琦译，机械工业出版社2008年版；米尔顿·弗里德曼：《资本主义与自由》，张瑞玉译，商务印书馆2004年版。

的两大思想竞争对手——经济国家主义和经济社会主义都陷入了相对低潮，再加上冷战结束之后“美国无敌”的超强实力地位，两者共同促成了一个以经济全球化为主要特征的自由主义国际秩序的到来，整个世界几乎都洋溢在经济自由主义大获全胜的“欢乐海洋”之中。<sup>[1]</sup>

但是，如果我们放宽历史的视野，对美国经济发展的思想历程进行抽丝剥茧，会发现美国经济思想的光谱上实际上存在“一明一暗”两条并行的线索，分别为“杰斐逊主义”与“汉密尔顿主义”。根据这两条思想线索在19世纪下半叶之后的发展演进和所受到的外在影响，它们又可被称之为“不列颠传统”（Britain Tradition）与“德意志传统”（German Tradition）。<sup>[2]</sup>英国作为人类历史上第一个实现工业化的先发国家，在19世纪最早拥抱了经济自由主义，诞生了像亚当·斯密和大卫·李嘉图这样的古典自由主义经济学家。而德国作为19世纪末期崛起的一个后发工业化国家，在险恶的地缘政治环境中更多地强调国家干预，其工业化进程更多受到国家主义学派的政治经济学家弗里德里希·李斯特的影响。<sup>[3]</sup>英国和德国作为欧洲两个最重要的国家，在19世纪分别孕育了西方世界两种截然不同的经济发展理念，它们直接影响了作为思想“晚熟儿”的美国经济实践，也成为美国在20世纪经济思想演变的两个关键的源头。

通常而言，杰斐逊主义或者说不列颠传统在美国更引人注目，而汉密尔顿主义或者说德意志传统在美国的影响却常被低估甚至忽视。这与自由主义思想更便于进行理论提炼和叙事传播而国家主义更长于操作实践有很大关系。

---

[1] Francis Fukuyama, “The End of History?,” *National Interest*, No.16, 1989, pp.3-18; G. John Ikenberry, “The Liberal Sources of American Unipolarity,” in Ikenberry, Mastanduno, and Wohlforth, eds., *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity*, New York: Cambridge University Press, 2011, pp.216-251.

[2] 汉密尔顿的经济思想更多是受到来自英国的古典重商主义的影响，以李斯特为代表的德意志经济思想更多是在19世纪下半叶及之后对美国产生影响。对于汉密尔顿思想的来源，可以参见罗恩·彻诺：《汉密尔顿传》，张向玲、高翔、何皓瑜译，浙江大学出版社2018年版。

[3] 对于李斯特的经济国家主义思想，参见弗里德里希·李斯特：《政治经济学的国民体系》，陈万煦译，商务印书馆1977年版。

美国被打上了自由主义国家的标签，自由主义被认为是美国成功的唯一思想武器，这导致了我们对美国经济思想内核的误读。

在美国的经济思想史中，杰斐逊的放任自由主义传统作为“明线”确实一直处于主导地位。在这一思想的影响下，政府不过多地干涉经济活动与社会生活，而是实行最低限度的政治控制，从而形成了一种“小政府大市场”的宏观经济制度结构，美国因此还被认为是比较政治经济学（CPE）意义上的“弱国家”（weak state）类型。<sup>[1]</sup> 在19世纪的美国，除了财政部，美国基本上没有太多管制经济的联邦政府机构。<sup>[2]</sup> 作为首任财政部长的汉密尔顿主张建立更为强大和集权的联邦政府，由这个政府来推动国民经济发展。<sup>[3]</sup> 1791年，汉密尔顿向国会提交了《关于制造业的报告》，提出国家应以保护性关税、财政补贴等措施鼓励制造业发展，强调联邦政府应在产业发展中发挥重要作用。<sup>[4]</sup> 但是在杰斐逊主义的强大影响下，该报告最终被国会否决。不仅如此，汉密尔顿一手推动创立的美国国家银行在第二次到期之后也没有得到国会的续约批准。总之，汉密尔顿的经济理念没有成为美国的主导思想，在与杰斐逊的思想竞争中败下阵来，美国在19世纪总体上进入了一个杰斐逊所主张的放任自由的经济时代。

尽管如此，作为“暗线”的汉密尔顿主义在美国经济生活中并非销声匿迹。在19世纪中期的洲际铁路计划中，俄亥俄州、马里兰州等地方政府通过提供资金支持和土地出让在推动铁路建设和沿线产业发展上发挥着关键作用，从而成为美国最早成功实践的产业政策，只不过这种政策实践的推动者

---

[1] Stephen D. Krasner, "US Commercial and Monetary Policy: Unravelling the Paradox of External Strength and Internal Weakness," *International Organization*, Vol.31, No.4, 1977, pp.635-671.

[2] 1789年，美国首届联邦政府正式运行，当时只有三个行政部门，分别是外交事务部、财政部和战争部，分管外交、经济和军事事务，后来外交事务部改名为国务院，监管国家档案和联邦各州的通讯文件等事务。参见王希：《原则与妥协》，北京大学出版社2000年版，第98页。

[3] Richard Morris, *Alexander Hamilton and the Founding of the Nation*, New York: The Dial Press, 1957.

[4] Alexander Hamilton, "Report on Manufactures," December 5, 1791, [https://constitution.org/2-Authors/ah/rpt\\_manufactures.pdf](https://constitution.org/2-Authors/ah/rpt_manufactures.pdf).

主要是州政府而非联邦政府。<sup>[1]</sup>20世纪初,随着工业化的完成和城市化的推进带来社会公共事务的复杂化,同时随着美国成长为世界第一大经济体,需要在处理与外部世界关系时走出孤立主义,积极扮演国际领导角色,以杰斐逊思想为基础建立起来的虚弱的“国会政府”已然力不从心,无法应对美国当时所面临的诸多内外挑战。<sup>[2]</sup>在此背景下,进步主义运动(progressive movement)兴起,要求增强和扩张联邦政府的行政能力,提高技术专家而非特殊利益集团在国家公共事务中的作用。<sup>[3]</sup>在这一时期,劳工部、商务部特别是美国联邦储备委员会等一系列政府经济机构先后建立起来,美国在经济领域进行了自立宪运动以来最重要的一轮国家建设(state building)。<sup>[4]</sup>

20世纪30年代,大危机对美国自由放任的经济思想和经济制度再次构成严重挑战。富兰克林·罗斯福上任后,通过“新政”急剧扩大了联邦政府的职能,行政部门首次大规模介入了美国的国内经济活动,美国进入到一个“大政府”的时代。<sup>[5]</sup>可以说,从19世纪末20世纪初的进步主义运动,到后来的新政运动,美国完成了经济理念的第一次重大转型,汉密尔顿的思想重新复活,它在经济学教科书上被概括为凯恩斯主义。

思想竞争的钟摆永远不会在某一个端点长期静止。20世纪70年代,在滞胀危机的压力下,美国保守主义(经典自由主义)重新崛起。1981年,里根在就职典礼的演讲中说到:“政府不是解决问题的办法,而是问题所在。”<sup>[6]</sup>

---

[1] 弗兰克·道宾:《打造产业政策:铁路时代的美国、英国和法国》,张网成、张海东译,上海人民出版社2008年版。

[2] Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, 1999.

[3] Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*, Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

[4] 李巍:《制度变迁与美国国际经济政策》,上海人民出版社2010年版,第132页;刘露馨:《重塑“利维坦”——大国竞争与美国式发展型国家的构建》,《世界经济与政治》2022年第10期,第80-81页。

[5] Harold G. Vatter and John F. Walker, *The Rise of Big Government in the United States*, New York: Routledge, 1997.

[6] 这句话的英文原文为“Government is not the solution to our problem, government is the problem,”参见 <https://www.reaganfoundation.org/ronald-reagan/reagan-quotes-speeches/inaugural-address-2/>。

这句话后来成为美国自由主义的信条。经过“里根经济学”（Reaganomics）的政策革命，凯恩斯主义在美国声名狼藉，以倡导解除管制、自由市场、削弱福利体系为核心理念的新自由主义大获全胜，成为美国压倒性的经济理念，它不仅成为学术界和政策界的主导思想，而且还成功改造了世界银行和国际货币基金组织的主流经济意识形态，最后被智库经济学者提炼为十条金科玉律作为政策操作的药方，这就是后来闻名世界的“华盛顿共识”，这一“共识”借助美国的全球领导地位和模范效应向全球快速推广。<sup>[1]</sup>

随后，20世纪90年代苏联模式的崩溃以及东亚模式的困境进一步抬升了美国自由主义经济理念的吸引力；而由华尔街的金融力量和硅谷的技术力量所联合主导的经济全球化，在关贸总协定（GATT）框架下的乌拉圭回合谈判结束之后进入了新的高潮，这也提升了自由主义的魅力。<sup>[2]</sup>美国主流经济学家极力进行自由市场的叙事，这让世人遗忘了美国的汉密尔顿主义，强化了美国作为自由主义国家的一面。<sup>[3]</sup>

2008年金融危机爆发之后，基于各种内外环境的变化，美国国内社会对于自由主义的反叛力量开始大规模孕育。这种环境的变化主要源自两方面，一是对内方面，美国国内面临日益严峻的经济不平等，广大的中下阶层包括大量的中产阶级在经济全球化中并没有获得充分的福利；相反，美国的金融集团和技术精英攫取了经济全球化中的绝大部分收益，这加剧了美国国内社会的分裂和政党政治的极化。<sup>[4]</sup>二是对外方面，美国面临日益严峻的来自中国的经济竞争压力，越来越多的人士认为，美国以自由主义思想为基础所制

---

[1] John Williamson, ed., *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990; Charles Gore, “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries,” *World Development*, Vol.28, No.5, 2000, pp.789-804.

[2] Michael Mandelbaum, *The Ideas that Conquered the World: Peace, Democracy, and Free Markets in the Twenty-First Century*, New York: Public Affairs, 2002.

[3] 约翰·伊肯伯里：《自由主义利维坦：美利坚世界秩序的起源、危机和转型》，赵明昊译，上海人民出版社2013年版。

[4] 马丁·吉伦斯：《财富与影响力：美国的经济不平等与政治权力》，孟天广、郭凤林译，上海人民出版社2021年版；伯尼·桑德斯：《我们的革命：西方的体制困境和美国的社会危机》，钟舒婷、周紫君译，江苏凤凰文艺出版社2018年版。

定的对华接触战略（engagement strategy），将中国纳入到经济全球化的进程中，不仅没有改变中国，反而给美国培育了一个强劲的综合竞争对手。<sup>[1]</sup>这导致美国领导的自由主义国际秩序正在遭遇越来越多的困扰。<sup>[2]</sup>这两方面的变化和挑战在美国国内激起了长达十年之久的学术反思和政策辩论，本质上是200多年前杰斐逊和汉密尔顿辩论的再现。<sup>[3]</sup>

受制于自由主义的强大惯性和路径依赖，以及美国连续两任总统政治领导能力的匮乏，在21世纪的第二个十年里，这种对自由主义的反叛力量并没有形成系统的行动指南和最终的政策方案。直到拜登政府上台，美国社会内部累积的巨大变革力量才开始凝聚成强大的执政共识，并转化为现实的操作方案，美国的决策者将其概括为“新华盛顿共识”。这是美国经济战略思想和实践自20世纪70年代以来最大力度的转型，即从信奉市场至上、推动自由经济转向强化政府干预、护卫国家安全。美国正在快速“找回”被遗忘了40多年的汉密尔顿主义。

## 二、“新华盛顿共识”的形成

沙利文在布鲁金斯学会发表的演讲，是这股“找回”汉密尔顿主义思想浪潮的重要体现。<sup>[4]</sup>这篇演讲分别阐述了美国面临的四大严峻挑战，以及拜登政府正在为之采取的五大行动步骤。沙利文指出，二战后美国领导建立的国际经济秩序正在破裂，美国应联同盟伴达成“新华盛顿共识”，并在此基

---

[1] “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge,” November 30, 2022, <https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china>.

[2] Gideon Rose, “The Fourth Founding: The United States and the Liberal Order,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.1, 2019, pp.10-21; Michael J. Boyle, “The Coming Illiberal Era,” *Survival*, Vol.58, No.2, 2016, pp.35-66; John J. Mearsheimer, *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven: Yale University Press, 2018.

[3] 2016年，笔者和唐世平教授观察到美国国内的这场辩论，并进行了初步分析，参见李巍、唐世平：《美国在反思，中国须谨慎》，《世界知识》2016年第12期，第42-43页。

[4] “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution.”

础上重建一个“服务于我们的工薪阶层、产业发展、气候变化、国家安全以及世界最贫穷和脆弱国家的国际经济新秩序”。无独有偶，在沙利文发表演讲一周前的4月20日，财政部长耶伦在约翰斯·霍普金斯大学保罗·尼采高级国际研究学院专门就中美经济关系的发表了演讲。<sup>[1]</sup>而此前的2022年11月，美国商务部长雷蒙多也就美国的竞争力与中国挑战发表了演讲。<sup>[2]</sup>2023年6月28日，拜登在芝加哥首次就“拜登经济学”(Bidenomics)进行了系统阐述。<sup>[3]</sup>这四份演讲是理解美国新经济战略的关键文献，它们所表达的核心思想高度一致，这表明美国执政精英在调整美国内外经济战略方面确实已经形成了比较坚定的“共识”。

“新共识”突出强调了美国所面临的四大挑战，从而导致美国难以继续坚守传统的以支持经济全球化和自由市场经济为核心的“旧共识”。第一，美国的产业基础正在被掏空。沙利文认为，“旧共识”有两个重要的假定(assumption)都是错误的，它们分别是“市场总是有效地分配资源”以及“任何经济增长不分产业类型都是好的”。而沙利文所呼吁的“新共识”认为，经济全球化导致美国制造业大量外流，以及美国产业结构的过度金融化，重创了美国的产业生态系统和科技创新能力，2008年的金融危机和2020年的新冠疫情则暴露了美国在产业结构和供应链上的巨大缺陷。

第二，地缘政治和安全竞争正在对经济发展产生日益巨大的影响。“新共识”聚焦于中国所带来的地缘挑战，并以此批评“旧共识”的另外一个假定，即认为经济一体化能够促进各国更加负责任和开放，全球秩序将变得更加和平和具有合作性。正是在自由主义思想的指引下，美国支持中国加入世界贸易组织(WTO)，宣称中国的加入将使美国人变得富有，并能帮助中国走向更

---

[1] “Treasury Janet L. Yellen on the U.S. - China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies,” April 20, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425>.

[2] “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge.”

[3] “Remarks by President Biden on Bidenomics,” June 28, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/06/28/remarks-by-president-biden-on-bidenomics-chicago-il/>.

加开放和自由。<sup>[1]</sup>然而，随着中国在全球经济体系中的作用和地位快速提升，中国已经逐渐由伙伴与合作者转变为美国领导地位的重大威胁与竞争者。雷蒙多在之前的演讲中也表达了同样的观点，即对华经济接触并没有推动中国成为自由主义国际秩序的支柱。<sup>[2]</sup>

第三，气候变化危机加剧清洁能源转型的压力。“新共识”强调应对气候变化的重要性，但并没有将气候变化问题简单当做一个生态环境问题来处理，而是认为应该将经济发展战略和应对气候变化融合一起，美国需要通过精心设计的投资战略来推动技术创新，进而同时实现气候目标和就业目标。

第四，美国国内经济不平等加剧，威胁民主制度的稳定运行。“旧共识”在经济发展的收益分配上有一个重要的理论信仰，那就是“涓滴经济学”（trickle-down economics），即认为市场驱动财富创造最终会在社会各阶层得到广泛分享，而建立在高税收基础上的政府公共投资会挤占私人投资，不利于财富创造。但冷战结束以来的历史表明，建立在“旧共识”基础上的经济政策特别是对富人和大公司的减税政策不仅没有惠及工薪阶层，反而摧毁了美国的中产阶级，财富通过市场机制由上向下“涓滴”的现象并没有发生，这恶化了美国国内的社会结构，助长了以特朗普为代表的民粹主义运动的兴起，进而将美国的民主制度置于一种危险的境地。<sup>[3]</sup>

可以说，“新共识”系统批判了“旧共识”的相关经济理念和政策主张，尤为强调产业发展与科技创新的重要性，称其为美国国家安全和经济活力的重要源泉；强调美国及其盟伴要合力应对地缘政治特别是中国崛起所带来的挑战，将国家安全和中产阶级福祉置于优先地位，不能因为经济效率而忽略

---

[1] 对于克林顿政府对华接触政策背后的假设和期望的分析，参见 Alastair Iain Johnston, “The Failures of the ‘Failure of Engagement’ with China,” *Washington Quarterly*, Vol.42, No.2, Summer 2019, pp.99-114.

[2] “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge.”

[3] 拜登在2023年6月28日的演讲中，对“涓滴经济学”的理论和政策进行了系统的批评，认为其带来了“美国的失败”，带来了“中产阶级的失败”，剥夺了美国人民的“体面、骄傲和希望”。拜登强调，“拜登经济学”的核心理念就是通过增加政府投资自下而上的重建更有活力的美国中产阶级。参见“Remarks by President Biden on Bidenomics”。

经济安全和社会稳定。“新共识”也展现出美国战略精英对经济全球化和自由主义国际秩序的悲观态度，称经济一体化并未带来全球和平与合作，反而危及了美国在全球秩序中的领导地位。

为应对“新共识”所呈现的四大挑战，沙利文阐述了拜登政府将或正在采取五个行动步骤。第一，利用“现代美国产业战略”培育国内产业生态进而奠定新的产业基础。“新共识”认为，仅靠私人投资无法充分服务于美国的国家抱负，因此需要通过政府增加有目标的公共投资来动员私营部门投资，以支持有战略性意义的关键产业的发展，这些产业将成为美国未来几十年经济增长的长期支柱。第二，加强与盟伴的合作，与其共同努力，建立一个强大的、有韧性的、先进的和有包容性的技术工业基础，美国的经济战略议程高度需要盟友和伙伴的支持，美国不能自行其是特立独行。第三，超越传统的自由贸易协定，建立着眼于时代核心挑战的新的国际经济伙伴关系。“新共识”认为，当今需要解决的全球经济问题不仅限于降低关税，还在于供应链韧性、可持续增长、增加就业、打击腐败等多个方面，因此需要与盟伴建立起“超越传统自由贸易的新型国际经济伙伴关系”。第四，向新兴经济体调动数万亿美元的投资，以革新这些国家的基础设施，同时致力于解决“脆弱国家”面临的债务困扰。第五，采用“小院高墙”策略保护美国的基础技术，以确保未来的技术服务于所谓“民主国家”和美国的安全，这一策略将通过技术限制、投资审查、出口管制等手段加以实现。

沙利文与雷蒙多、耶伦以及拜登本人的一系列演讲所描绘的“新华盛顿共识”，是对美国过去一直推崇的自由市场经济政策的深刻反思和调整，它将经济政策与安全议程相结合，标志着美国治国理政的重大理念调整和行动转变，必然也会中美关系产生深刻影响。具体而言，“新共识”就中美关系的未来发展释放了三点重要信号。第一，中美是战略竞争关系而不再是之前的合作伙伴关系，美国将在经济上与中国展开全面竞争，“新共识”标志着美国对华经济接触战略的全面终结。但值得注意的是，耶伦、沙利文和雷蒙多三位拜登政府的最主要成员在讲话中均强调，美国并不寻求与中国进行

全面的经济脱钩，并期望在气候变化、粮食安全、健康安全、债务纾解等全球挑战上进行合作。第二，中美战略竞争的关键在于产业和科技。沙利文在其演讲中指出，中国对清洁能源、数字基础设施等关键行业的支持正在“侵蚀美国的产业基础和科技竞争力”。“新共识”呼吁美国对关键产业领域增强政府投资，应对中国挑战。第三，为在产业与科技方面“竞赢”中国，美国需要同时动用国内与国际力量。一方面通过增加国内公共投资提升自身在产业和创新方面的实力基础，另一方面通过与国际盟友和伙伴的技术和产业协作，构建新型国际经济合作网络，同时联合盟伴采取措施限制中国获取先进技术，阻止中国的技术赶超。

总之，“新华盛顿共识”的核心是，美国要摒弃“旧共识”对自由市场的过度迷信和美好期许，而是决心动用国家机器的力量，从国内产业政策和国际经济联盟两个方面，全面复兴美国国内的产业生态系统和科技创新能力，以达到在国际上“竞赢”战略对手、在国内重建强大中产阶级的战略目标。它既是对美国未来内外经济政策所提供的宏观指南，也是对过去两年多来，拜登政府既有实践的一个总结。

### 三、拜登政府的行动方案：国内产业政策

经过长时间的矛盾堆积和特朗普的一系列“庸医乱治”，2020年的美国可谓内外交困、乱象丛生，呈现出浓重的大国衰败症状。拜登正是在这种背景下当选美国总统，为了“治愈美国”，他组建了一个强大的领导国家安全和经济发展的内阁团队。基于这个团队所形成的“新共识”，经济全球化所导致的制造业衰退对美国国内社会稳定性和国际经济竞争力造成了最为严重的负面影响。制造业被大量离岸外包不仅破坏了美国本土的产业生态系统，危及技术创新能力，削弱军工基础，而且导致中产阶级的大规模溃败，国内社会结构严重分化，进而动摇了美国民主制度的根基。<sup>[1]</sup>因此，复兴美国的

---

[1] 加里·皮萨诺、威利·史：《制造繁荣：美国为什么需要制造业复兴》，机械工业出版社2014年版。

制造业，重建美国的中产阶级，就成为拜登政府的头号使命。

长期以来，受“旧共识”的影响，美国国内学术界和政策界一直存在对产业政策的敌视，<sup>[1]</sup>认为它违背了公平市场的原则，其对《中国制造2025》的尖锐批评就是明证。<sup>[2]</sup>其实，奥巴马政府和特朗普政府都已经意识到美国制造业衰落所带来的各种政治经济后果，并为此做出了一些努力。<sup>[3]</sup>但由于“旧共识”所形成的观念束缚，两任政府都没有公然采取具有实质性意义的产业政策来扶植本土制造业的发展；<sup>[4]</sup>在对外经济关系方面，奥巴马政府的经济外交还在致力于推动以“3T”（TPP、TTIP、TiSA）为代表的所谓高水平自由贸易谈判，而特朗普政府的经济外交在用关税手段粗暴打击竞争对手的同时，却和大部分盟伴交恶。这两任政府并没有形成一个系统性的产业复兴方略。

为了对抗自由主义的强大惯性，实现产业战略目标，拜登政府从多个方面进行了政治动员。具体而言，拜登政府以国家安全为由，鼓吹需要集中国内资源推动特定战略性产业的发展以更加有效地展开对华产业竞争；以环境保护为由，鼓吹需要通过发展清洁能源产业来应对气候变化；以国内发展为由，鼓吹需要通过制造业回流复兴美国中产阶级；以增强创新为由，鼓吹通

---

[1] 对于产业政策成效的最新研究综述，参见 Réka Juhász, Nathan Lane and Dani Rodrik, “The New Economics of Industrial Policy,” August 2023, [https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the\\_new\\_economics\\_of\\_ip.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/sites/scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/the_new_economics_of_ip.pdf)。彼得森国际经济研究所专门发布了一份研究报告，对美国过去五十年的产业政策成效进行了分析，参见 Gary Clyde Hufbauer and Euijin Jung, “Scoring 50 years of US industrial policy, 1970–2020,” November 2021, <https://www.piie.com/publications/piie-briefings/scoring-50-years-us-industrial-policy-1970-2020>。

[2] 2021年11月，戴琪在美国战略与国际问题研究中心专门就中美经济关系发表演讲，继续尖锐批评中国的“2025计划”，认为其带来了世界经济的零和竞争。参见“Remarks As Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining 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/speeches-and-remarks/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>。

[3] 2012年，奥巴马政府发布了《先进制造战略》；2018年，特朗普政府发布《美国先进制造业领导力战略》。“A National Strategy Plan for Advanced Manufacturing,” February, 2012, [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/iam\\_advancedmanufacturing\\_strategicplan\\_2012.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/iam_advancedmanufacturing_strategicplan_2012.pdf); “Strategy for American Leadership in Advanced Manufacturing,” October, 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/10/Advanced-Manufacturing-Strategic-Plan-2018.pdf>。

[4] 李巍、张玉环：《美国自贸区战略的逻辑——一种现实制度主义的解释》，《世界经济与政治》2015年第8期，第127–154页。

过增加政府投资来维持美国的技术引领地位。经过艰难的国内政治博弈，拜登政府最终以“在岸生产”（onshoring）为目标的国内产业政策，配合以“友岸外包”（friendshoring）和“近岸外包”（nearshoring）为核心的产业外交，推动实现了近四十年来美国经济战略实践的最重大转型。<sup>[1]</sup>

为推行新产业战略，拜登政府在国内发起了“投资美国议程”（Investing in America Agenda），大兴产业政策立法以推动产业复兴，旨在扭转过去数十年来的离岸外包的趋势，鼓励制造业回流美国，以创造更多新的高薪工作机会。<sup>[2]</sup>2020年8月，尚未入阁的戴琪（Katherine Tai）在美国进步中心的一个讨论发言中指出，特朗普采取的对华关税战旨在削弱竞争对手的实力，这是一种“防御性”的措施；但面临来自中国的挑战，美国需要更具“进攻性”的策略，即让美国自身的产业和工人“更具有竞争力”，并建议利用补贴等激励措施帮助美国的产业发展，以减少对中国的过度依赖。<sup>[3]</sup>拜登政府利用2022年中期选举之前民主党在国会两院处于优势的有利局面，以雷霆之势先后通过了《基础设施投资与就业法案》（简称基建法案）、《芯片和科学法案》（简称芯片法案）和《通胀削减法案》这三大关键法案，旨在推动美国国内的基建建设，改善投资的硬件环境，同时半导体和新能源两大关键产业与中国展开全面竞争。

最先在国会通过的是基建法案。基础设施的薄弱和老化是美国广受诟病的短板，这抬高了美国制造业的成本。特朗普在2017年11月访问中国之后，经过两相对比，他高呼修复美国基建刻不容缓，并将基建发展与国家安全相挂钩，但是致力于大幅减税的特朗普政府根本无力对基建展开任何有效的公共投资。<sup>[4]</sup>特朗普找准了问题，却开不出药方。拜登政府则首先以基建为突

---

[1] 李巍：《友岸外包：拜登政府产业外交新思想》，《文化纵横》2022年第5期，第8-11页。

[2] “Invest in America,” [https://www.whitehouse.gov/invest/?utm\\_source=invest.gov](https://www.whitehouse.gov/invest/?utm_source=invest.gov).

[3] Yuka Hayashi and Andrew Restuccia, “Biden to Name Katherine Tai U.S. Trade Representative,” December 9, 2020, <https://www.wsj.com/articles/biden-to-name-katherine-tai-u-s-trade-representative-11607552856>.

[4] “Remarks by President Trump on the Administration’s National Security Strategy,” December 18, 2017, <https://gw.usmission.gov/remarks-president-trump-administrations-national-security-strategy/>.

破口，开启了美国加大国内公共投资的序幕。

根据基建法案，美国将在未来 8 年内投入 1.2 万亿美元，包括在五年内新增 5500 亿美元基础设施投资，通过兴建基础设施创造就业岗位，改善能源结构，并拉动经济增长。法案涉及的主要投资包括以下三大领域：一是在传统基建领域，投资约 2600 亿美元用于维修和升级公路、桥梁、铁路、机场和港口航道等交通运输系统；二是在基础民生领域，帮助低收入家庭接入互联网，并确保供水、供电和互联网服务的稳定性；三是在新能源领域，投资超过 650 亿美元建立一个全国性的电动汽车充电器网络。<sup>[1]</sup>

基础设施建设属于经济发展的公共产品，它是改善产业生态环境的基础性条件，完成基建的投资立法只是拜登“投资美国议程”的第一步。随后，拜登政府紧锣密鼓地开始对其认定的战略性产业提供实际支持。商务部长雷蒙多是产业政策制定、实施和执行的主导者。她在专门针对中国经济挑战的演讲中指出，未来十年，有三大产业和技术家族对于美国至关重要：一是与计算和数字相关的技术，包括微电子、量子计算和人工智能，其中核心是芯片；二是生物技术和生物制造；三是清洁能源技术，核心是电动汽车。<sup>[2]</sup>为此，美国的产业政策需要采取切实行动保卫美国在这三个领域的技术领导地位。

在生物技术领域，美国总体上具有比较明显的优势，不过拜登政府在 2022 年 9 月仍然发起了“国家生物技术和生物制造倡议”，以期通过增加投资、加强生物科学教育和技术培训等多种方式，确保美国在生物经济这一占全球制造业 1/3 产值的巨大产业领域的技术领导地位。<sup>[3]</sup>相比之下，在另外两大遭遇中国挑战更为严重的产业，拜登政府选择通过更加正式的国会立法来推动其产业发展。雷蒙多和沙利文的演讲均重点强调美国本土半导体制造能力

---

[1] “Infrastructure Investment and Jobs Act,” November 15, 2012, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3684/text>.

[2] “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge.”

[3] “FACT SHEET: President Biden to Launch a National Biotechnology and Biomanufacturing Initiative,” September 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/09/12/fact-sheet-president-biden-to-launch-a-national-biotechnology-and-biomanufacturing-initiative/>.

在过去数十年里的迅速衰退，其中雷蒙多指出，“美国在1990年的芯片制造份额占世界的37%，而今天下降到12%”。<sup>[1]</sup>而拜登在演讲中则公开表达了对美国丧失电动汽车领导权的忧虑，称“中国在这场竞赛中领先”，美国必须加快发展电动汽车行业，“我们不能让他们赢”。<sup>[2]</sup>半导体和新能源成为中美产业竞争的“主战场”。<sup>[3]</sup>

芯片法案是美国历史上最具有产业政策性质的立法。该法案投资2800亿美元用于提高美国的芯片制造、基础科学和技术转化能力，其中527亿美元专门用于支持半导体产业。该法案要求设立五大基金，用于资助芯片制造、相关的人才培养和技术研发。法案还设置了“护栏条款”，即在中国或其他不友好国家开展先进制程半导体制造业务的企业将无法获得法案补贴。<sup>[4]</sup>

《通胀削减法案》则计划在未来十年内，筹集约7370亿美元的资金，用以刺激美国国内经济发展并降低赤字和通货膨胀水平。事实上，该法案主要聚焦于对气候变化和清洁能源转型的投资，其意义远大于缓解短期的通胀问题。根据法案细则，其所募集的资金中约有3690亿美元将用于加强能源安全和应对气候变化，其最具有产业支持性质的内容就是在生产端和消费端两个方面大力支持清洁能源产业特别是电动汽车的发展。具体而言，在消费端，法案计划通过个人税收减免、消费补贴等途径，鼓励消费者购买电动汽车、节能设备、屋顶太阳能装置等清洁能源产品；同时，法案还大力支持政府通过公共采购促进零排放车辆的使用，并支持清洁能源技术的开发与推广。在

---

[1] “Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo: The CHIPS Act and a long-term Vision for America’s Technological Leadership,” February 23, 2023, <https://www.commerce.gov/news/speeches/2023/02/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-chips-act-and-long-term-vision>.

[2] “Remarks by President Biden on a Future Made in America,” May 18, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/05/18/remarks-by-president-biden-on-a-future-made-in-america/>.

[3] 关于电动汽车和半导体全球竞争的最新研究，参见李巍、邹玥、竺彩华：《电动汽车革命：大国产业竞争“新赛道”》，《国际经济评论》2023年第4期，第93-117页；李巍、李琦译：《解析美国的半导体产业霸权：产业权力的政治经济学分析》，《外交评论》2022年第1期，第22-58页。

[4] “Commerce Department Outlines Proposed National Security Guardrails for CHIPS for America Incentives Program,” March 21, 2023, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/03/commerce-department-outlines-proposed-national-security-guardrails>.

生产端，法案计划提供超过 600 亿美元，通过生产税抵免、投资税收抵免、提供贷款等方式，支持太阳能电池板、风力涡轮机、电池和关键矿物的生产、改造和研发。此外，法案还对电动汽车税收抵免政策附加了限制，以确保电动汽车所使用的关键矿产和电池组件来自美国的盟伴国家，并促使电动汽车组装环节回流北美。<sup>[1]</sup>

这三个法案是拜登政府在经济立法上的重大胜利，也构成了美国产业战略在国内政策层面的核心内容，其目的是通过加强政府投资改善国内生产环境，推动所谓在岸生产、复兴本土制造业，以加强其国际经济竞争力，因此也被耶伦称为“美国有史以来最重要的经济投资”。<sup>[2]</sup>为了配合上述三大立法的落实，拜登政府还发起了“投资美国之旅”（Investing in America Tour）活动。2023 年 4 月和 7 月，拜登和哈里斯及相关内阁成员发起了两轮投资美国之旅的行程，足迹遍布亚利桑那、密歇根、宾夕法尼亚等超过 20 个州，旨在加速动员各州公私部门的投资，在全国范围内强化美国制造能力。<sup>[3]</sup>

在这一系列政策措施的鼓励和刺激之下，美国出现了比较明显的产业回流态势。特别在半导体和电动汽车等关键产业领域，以台积电（TSMC）、英特尔、三星为代表的跨国公司纷纷增加在美国的投资。2022 年 12 月，台积电在亚利桑那州凤凰城的晶圆厂举行了盛大的移机典礼，拜登亲自出席并发表演讲，称美国对半导体产业的投资正在帮助其建立和加强该领域供应链，并高调宣称“美国制造业又回来了”。<sup>[4]</sup>该工厂也是美国史上最大规模的外来投资项目，

---

[1] “Summary of the Energy Security and Climate Change Investments in the Inflation Reduction Act of 2022,” October 12, 2022, [https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/summary\\_of\\_the\\_energy\\_security\\_and\\_climate\\_change\\_investments\\_in\\_the\\_inflation\\_reduction\\_act\\_of\\_2022.pdf](https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/summary_of_the_energy_security_and_climate_change_investments_in_the_inflation_reduction_act_of_2022.pdf).

[2] “Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at the Securities Industry and Financial Markets Association’s Annual Meeting,” October 24, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1045>.

[3] “President Biden to Lead Investing in America Blitz Highlighting Investments, Jobs, and Manufacturing Boom Driven by Biden Economic Agenda,” June 21, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/21/president-biden-to-lead-investing-in-america-blitz-highlighting-investments-jobs-and-manufacturing-boom-driven-by-biden-economic-agenda/>.

[4] “Remarks by President Biden on American Manufacturing and Creating Good-Paying Jobs,” December 6, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/12/06/remarks-by-president-biden-on-american-manufacturing-and-creating-good-paying-jobs/>.

总投资高达400亿美元。2023年4月，美国科尔尼咨询公司发布了研究报告，对该公司十年来追踪研究美国制造业回流情况进行了总结，报告称，美国的制造业回流趋势已经发生很大变化，从十年前的愿景，发展到目前非常成熟的现实。<sup>[1]</sup>

尽管如此，断言拜登政府的制造业回流政策已经取得成功仍然为时尚早。自工业革命以来的200余年间，对于“去工业化”的地区和国家实现“再工业化”，成功案例屈指可数。制造业回流特别是本土产业生态的重新培植，需要长期的努力，它不是短期内就可以一蹴而就的。而美国的选举政治和政党对立天然决定了美国难以执行一以贯之的长期战略。不仅如此，美国国内的“工匠文化”已经遭遇了系统性破坏，工程师队伍相当匮乏，而且财政悬崖更是如“堰塞湖”般始终悬挂在美国执政当局的上空，这些因素都会给拜登政府的产业复兴抱负投下巨大的阴影。但不可否认的是，拜登的产业回流政策已经开始产生全球影响。受其激励，欧洲、日本等多国都先后出台了各自的产业政策尤其是半导体和新能源产业政策，这必然会加剧国际产业竞争的零和性。

#### 四、拜登政府的行动方案：国际经济外交

美国是世界上独一无二的霸权国家，这意味着它在推行经济战略的时候，除了国内政策工具之外，还有着他国所难以比拟的外交资源。“新共识”的重要思想内核之一就是联合美国的盟伴构建一个有“韧性”的国际经济新秩序。因此，与具有浓厚单边主义和孤立主义特质的特朗普政府不同，拜登政府上任伊始就高度重视经济外交对于推进产业战略议程的重要作用，其本质就是利用政府外交力量干预和塑造国际市场，形成对美国有利的市场环境。<sup>[2]</sup>

---

[1] Patrick Van den Bossche et al., “America is Ready for Reshoring. Are You?,” <https://info.kearney.com/5/7484/uploads/america-is-ready-for-reshoring-are-you.pdf>.

[2] 美国政府的官方话语通常不使用“经济外交”这一概念，认为这一概念具有国家干预色彩，不符合美国经济自由主义国家的身份定位，它在欧洲和日本更受欢迎。但通观拜登政府的外交活动，围绕经济事务展开的外交或者说外交活动中的经济内容占很大比重。对于拜登政府经济外交的专门讨论参见李巍：《拜登政府的经济外交战略及其前景》，《当代世界》2022年第12期，第43-47页。

在全球层面，美国的经济外交主要围绕供应链韧性、基础设施建设、矿产资源安全和技术出口管制四个方面展开。在供应链外交方面，美国先后主持召开了两次与供应链相关的全球会议，即2021年11月拜登亲自召集的全球供应链韧性峰会，以及2022年7月国务卿布林肯和商务部长雷蒙多共同主持的供应链部长级论坛。两次会议都是美国为构建供应链联盟所进行的外交努力，体现出美国领导全球供应链重塑的雄心。<sup>[1]</sup>

在基建外交方面，美国推动七国集团（G7）在2022年的峰会上，正式宣布启动所谓“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII）计划。PGII的前身是拜登政府在2021年提出的“重建更美好世界”（B3W），表面标榜助力发达国家投资全球基础设施建设，实则是为制衡中国提出的“一带一路”倡议。拜登宣布美国未来五年内将为PGII筹集2000亿美元，并争取与G7其他国家共同筹集6000亿美元用于全球基建投资。<sup>[2]</sup>

在矿产资源外交方面，近年来美国通过多边平台大力联合盟友及矿产资源丰裕的国家塑造所谓“可控的”矿产供应链。在向清洁能源转型的过程中，关键矿产的重要性就凸显出来，矿产逐渐替代石油等传统能源成为大国资源竞争的焦点。<sup>[3]</sup>2022年6月，美国在加拿大牵头建立了矿产领域的“金属北约”，即“矿产安全伙伴关系”（MSP）。该组织由美国联合其盟友建立，并在成立之初邀请阿根廷、巴西、刚果（金）等关键矿产丰裕的国家参与，意在借此

---

[1] 全球供应链韧性峰会由包括美国在内的16个经济体参加，成员均是全球供应链的关键节点国家；部长级论坛有18个经济体参加，新增了巴西与法国。相比之下，部长级论坛进一步推进了供应链的实质性合作，各方在会后发表联合声明，承诺将通过落实透明、多样、安全和可持续的四项原则，维护供应链的长期弹性与稳定。相关研究，参见李巍、王丽：《拜登政府“供应链韧性”战略探析》，《当代美国评论》2022年第2期，第1-24页。

[2] “FACT SHEET: President Biden and G7 Leaders Formally Launch the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” June 26, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/26/fact-sheet-president-biden-and-g7-leaders-formally-launch-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>.

[3] Sophia Kalantzakos, “The Race for Critical Minerals in An Era of Geopolitical Realignments,” *The International Spectator*, Vol.55, No.3, 2020, pp.1-16.

建立更加符合其利益的供应链体系以与中国竞争。<sup>[1]</sup>2023年3月,美欧就组建“关键矿产买家俱乐部”(Buyers' Club for Materials)启动第一步谈判,并计划之后将更多国家囊括其中,以助其与盟友合作采购用于清洁能源的关键矿产,减少对中国的依赖。<sup>[2]</sup>

在技术外交方面,美国积极构筑对华技术出口特别是半导体产业领域中的统一管制战线。最初,拜登政府试图构建“芯片四方联盟”(Chip 4),这一特殊联盟覆盖设计、制造等半导体产业链各环节,旨在拉拢韩国、日本和中国台湾等具有半导体先进制造能力的经济体,并通过构建“小院高墙”将中国排除于全球半导体供应链之外。虽然日本对加入该联盟的态度较为积极,但韩国等由于对中国半导体市场依存度较高,心存较大顾虑,该联盟未能完全建立起来。在此背景下,美国以半导体制造设备为突破口,联合荷兰和日本建立了出口管制联盟。2023年1月,在沙利文的主导下,美日荷三方就限制向中国出口一些先进的芯片制造设备达成协议,该协议旨将把美国于2022年10月单边采取的一些出口管制措施扩大到荷兰和日本的企业,包括荷兰半导体设备制造商阿斯麦、日本大型光学仪器制造商尼康和半导体制造设备巨头东京电子等,以全面阻止中国建立自己的芯片生产能力。<sup>[3]</sup>

在区域层面,拜登政府的经济外交在印太地区、大西洋地区、美洲地区和太平洋岛国多管齐下、全面布局,构建起一系列由美国主导的区域经济合作机制。在印太方向,“印太经济框架”(IPEF)是拜登政府推出的最主要的对华经济竞争的制度工具。2022年5月,美国联合11个印太地区国家在东京宣布启动该框架,并确定其四个关键支柱为互联经济、韧性经济、清洁

---

[1] MSP 成立后,加拿大率先响应,在2022年11月初以“国家安全”为由要求三家中国企业退出对加拿大关键矿产公司的投资。对于美国的矿产外交,参见 Bentley Allan, “Friendshoring Critical Minerals: What Could the U.S. and Its Partners Produce?,” May 3, 2023, <https://carnegieendowment.org/2023/05/03/friendshoring-critical-minerals-what-could-u.s.-and-its-partners-produce-pub-89659>.

[2] Andrew Duchren, “U.S., EU to Start Trade Negotiations on Minerals,” March 8, 2023, <https://www.wsj.com/articles/u-s-eu-to-start-trade-negotiations-on-minerals-f5f58d7a>.

[3] Alex W. Palmer, “‘An Act of War’: Inside America’s Silicon Blockade Against China,” The New York Times, July 12, 2023, <https://www.nytimes.com/2023/07/12/magazine/semiconductor-chips-us-china.html>.

经济和公平经济。随后太平洋岛国斐济加入，IPEF 已有 14 个成员国。IPEF 旨在联合该地区的盟友和伙伴减少对中国的经济依赖，它填补了美国印太战略中经济合作机制缺失这一空白，表明美国希望通过“制度性回归”重塑区域经济秩序和复兴区域经济领导力的意向。<sup>[1]</sup>

在欧洲方向，2021 年 6 月，拜登与欧盟委员会主席冯德莱恩在布鲁塞尔美欧峰会上正式宣布成立美欧贸易与技术委员会（TTC）。在某种程度上，TTC 以一种新的形式“复活”了此前因美欧分歧而不了了之的“跨大西洋贸易及投资伙伴协议”（TTIP），但突出了技术合作的内容。首次部长级会议就推进投资审查、多边出口管制、人工智能技术的研发和应用规则、半导体供应链韧性、应对“非市场经济体”带来的挑战等五个方面达成合作共识。截至 2023 年 6 月，TTC 已共计召开四次部长级会议，成为美欧产业和技术合作的主要制度平台。

在美洲方向，2022 年 6 月，在洛杉矶举办的第九届美洲峰会上，拜登宣布启动“美洲经济繁荣伙伴关系”（APEP）倡议，涵盖投资、清洁能源、供应链和贸易等领域的合作内容。

在太平洋岛国方向，美国在 2022 年 6 月与英国、澳大利亚、新西兰、日本等国联手启动“蓝色太平洋伙伴”倡议（PBP），全面加强五国在太平洋岛国地区的外交和经济存在。<sup>[2]</sup> 此举是以美国为首的海洋国家针对中国在太平洋岛国地区不断上升的影响力所发起的制衡措施。

在双边层面，美国加快打造日本、韩国、印度和英国这四大经济外交战略支点国家，构建起牢固的双边经济、产业与技术联盟网络。美日方面，

---

[1] 相关研究参见李巍、赵善：《“印太经济框架”：过程、内容与应对》，《东亚评论》2022 年第 2 期，第 19-40 页；赵善：《从 TPP 到 IPEF：美国亚太经济战略的制度创新》，《现代国际关系》2023 年第 3 期，第 46-61 页。

[2] “Statement by Australia, Japan, New Zealand, the United Kingdom, and the United States on the Establishment of the Partners in the Blue Pacific (PBP),” June 24, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/24/statement-by-australia-japan-new-zealand-the-united-kingdom-and-the-united-states-on-the-establishment-of-the-partners-in-the-blue-pacific-pbp/>.

2022年7月,首届美日经济政策协商委员会(EPCC)在华盛顿举行第一次会议,标志着美日经济版的“2+2”机制正式建立,两国政府间经济合作关系全面升级。日本经济产业大臣透露,美日双方已同意建立一个新的半导体研发机构,以保障重要部件的安全供应。2023年3月,美国与日本达成关键矿产协议,意在使其满足《通胀削减法案》补贴条款对关键矿产来源地的要求,以吸引日本新能源汽车企业赴美投资。

美韩方面,两国发起了一个由国家安全顾问牵头的“下一代关键和新兴技术对话”,全面加强双方在经济安全及产业链、供应链等领域的协作。<sup>[1]</sup>2021年和2022年两国总统实现了互访,推动韩国跨国公司成为这轮投资美国本土的主力军,美国与韩国以半导体和新能源为核心的供应链合作已初具雏形。<sup>[2]</sup>2023年5月,韩国总统尹锡悦再次访美进一步巩固美韩经济合作。随着美韩同盟不断加固,美国或将在科技领域进一步强化与韩国的政策协调,借东亚盟友之力加强对华技术竞争。

美英方面,2023年6月,在英国首相苏纳克访美之际,两国签署了《大西洋宣言:21世纪美英经济伙伴关系框架》,该宣言及其行动计划构成了美英各领域新型创新伙伴关系的基础,并将在两国间建立起一个新的经济安全框架。<sup>[3]</sup>根据其内容,美英将就“关键和新兴技术”“经济安全、技术保护与供应链”“包容与负责任的数字化转型”“清洁能源经济”“国防、卫生和太空”五大支柱展开合作。此前的2022年10月,美国与英国双方宣布启动美英技术和数据全面对话,围绕数据、关键和新兴技术、安全且有弹性的

---

[1] “FACT SHEET: Republic of Korea State Visit to the United States,” April 26, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/26/fact-sheet-republic-of-korea-state-visit-to-the-united-states/>.

[2] 2021年5月,韩国时任总统文在寅访美,此行直接促成韩国企业宣布计划在美增加超过300亿美元的半导体和电动汽车投资。2022年5月,拜登回访韩国。此行期间,现代汽车再次确认了至少110亿美元的赴美投资计划;此后不久,三星也宣布了高达2000亿美元的赴美投资计划。

[3] “The Atlantic Declaration: A Framework for a Twenty-First Century U.S.-UK Economic Partnership,” June 8, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/08/the-atlantic-declaration-a-framework-for-a-twenty-first-century-u-s-uk-economic-partnership/>.

数字基础设施进行交流。通过这一机制，美英得以利用双方技术加强两国之间的经济安全合作。

美印方面，两国经济合作不断升温，印度正在成为美国实施“友岸外包”战略的重要目的国。2023年1月，沙利文与印度总理国家安全顾问多瓦尔在华盛顿特区举行美印“关键和新兴技术倡议”（iCET）首次会议，共商美印在创新生态系统、国防工业与技术等六大领域的合作。同年6月下旬，印度总理莫迪访美，两国在先进技术、国防、清洁能源转型、航天航空等方面达成多项合作成果。<sup>[1]</sup>

综上所述，与历届美国政府相比，经济外交是拜登政府推行其产业战略的重要新内容，其在全球、区域和双边多个层面都推出了诸多新的产业与科技合作倡议，构建了一个异常严密的经济联盟网络。这个网络除了服务于美国和盟伴之间的经济合作之外，其主要意图就是削弱中国的全球经济影响力。拜登政府的经济联盟外交助长经济要素日益成为地缘政治竞争的武器，逼迫多国在中美之间选边站队，严重干扰了全球市场的正常运行，与美国一贯标榜的所谓自由主义国际秩序的基本精神背道而驰，这必将加剧全球经济治理体系的混乱，引发国际规则竞争与冲突，从而与真正的经济全球化渐行渐远。

但另一方面，尽管拜登政府的经济外交看似紧锣密鼓、声势浩大，但有多少政策举措能够最终实质性落地，还存在诸多变数。回顾历史，美国的不少外交倡议都是“雷声大、雨点小”，最后草草收场不了了之。美国的经济外交旨在联合盟伴共同遏制中国，但对于世界上绝大部分国家而言，遏制中国不仅不是他们的利益所在，而且会使他们付出非常高昂的代价，因此不会完全唯美国马首是瞻。不少国家难以心甘情愿搭上美国的“战车”，只是在美国的胁迫和利诱之下“逢场作戏”。在美国国际领导地位相对下降的新阶段，挑战来源的多元性、美国与盟伴之间的利益分歧等因素，都将进一步抬高美

---

[1] 这是莫迪2014年就任总理以来第6次访问美国，也是除法国总统马克龙和韩国总统尹锡悦外，拜登任内第3位享受国事访问礼遇的外国领袖。“Joint Statement from the United States and India,” June 22, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/22/joint-statement-from-the-united-states-and-india/>.

国弥合盟伴分歧的成本，从而使美国再次陷入霸权“过度扩张”的陷阱。

## 五、结语

基于华盛顿执政精英所形成的“新共识”，拜登政府正在通过三大产业政策法案增加公共投资，鼓励制造业回流，努力修复美国产业生态系统，提升美国技术创新能力，培育更有竞争力的中产阶级；同时大力展开经济外交，加强与盟友和伙伴的产业和科技合作，以削弱中国在全球经济网络中的地位，进而打击中国的“世界工厂”地位，重建以美国为中心的全球经济新秩序。这些内政外交举措都是对“华盛顿共识”所倡导的自由市场理念的摒弃，是利用国家力量来干预市场，以实现“竞赢”中国的战略目标。因此，从本质上讲，“新华盛顿共识”代表着经济国家主义思想在美国的大规模回归。

美国战略精英提出和践行的“新华盛顿共识”所带来的美国经济战略大转型确实给中国带来了严重挑战，无论是经济发展还是经济安全，中国都将面临更为险峻的外部环境。但也应看到，拜登政府企图通过国内产业政策和国际经济外交来强行改变市场格局犹如逆水行舟，毕竟市场的主体是企业而不是政府，企业以追求利润为宗旨，未必会完全遵照政府指挥而违背市场规律。同时，改革开放40多年来，中国在基础设施、市场规模、人才储备和产业集群等方面积累了巨大的优势。这些优势对于全球商业力量而言，已然形成一种强大的“磁场效应”，会对拜登政府经济竞争战略构成强大的对冲之势。中国需要通过对内进一步深化改革，对外加强构建最广泛的经济伙伴关系网络，来化解美国施加的经济竞争压力。

【责任编辑：宁团辉】

than 5,000 years of the Chinese civilization, but also combines the Chinese path to modernization to open up the prospects of a new model for human advancement. It demonstrates the Chinese leaders' feelings of embracing different civilizations and their ambition to strive for the common good, while embodying their mission of leading the trend of human advancement. With the core ideas of "joint advocacy" in four aspects, the Initiative reveals the inherent attributes of human civilizations, recognizes the prominent obstacles in inter-civilization exchanges and mutual learning, and locates the momentum and underpinning for the development of human civilizations. The Global Civilization Initiative is far from empty talk, but must be implemented in all aspects including politics, economy, and people-to-people exchanges. China's close connections with the rest of the world as well as the wisdom, solutions and strength it contributes has provided and will continue to provide a powerful impetus to translate the Initiative into real practice.

### **The New Washington Consensus and the Transition of US Economic Strategy**

LI Wei

Liberalism has long been considered the foundation and core of US economic thought. While changes in domestic and external environments following the 2008 financial crisis gave rise to rebellious forces against liberalism in the US, these forces did not develop into a systematic guide to action or an ultimate policy option because of the strong inertia of existing ideas. It was not until the Biden administration came to power that the tremendous forces for change accumulated within the American society began to coalesce into a strong governing consensus and be transformed into realistic operational plans. The new consensus is summarized by the American decision-making

elite as the New Washington Consensus, and at its core calls for the US government to vigorously wield state power and comprehensively revive America's industrial ecosystem and technological innovation capabilities with domestic (industrial policy) and diplomatic (economic diplomacy) actions, in order to serve US interests in the strategic competition of major powers. This is the most significant transition of US economic strategy since the 1970s, from believing in market supremacy and promoting a free economy to strengthening government intervention and ensuring national security. The US readjustment of state-market relationship has not only dispelled the traditional myth about the country's liberal foundation, but also had a major impact on China's economic development, national security, and even the evolution of the entire global political and economic order.

## **US Chip Containment against China from a Geo-Technological Perspective**

ZHAO Minghao

Technology has played an increasingly important role in the competition between the US-led West and China, and the geo-technological perspective, which focuses on the interaction between technology and geopolitics as well as major-power competition, has come to the forefront. Chips lay the foundation for the development of multiple emerging and critical technologies. With the advent of a digital era of major-power competition, chip security has become a key underpinning of national economic, technological, and military security. The US has been advancing its chip containment against China with domestic and external balancing acts. It pays attention to the linkage of domestic and external policies and combines short-term measures with long-term strategies, in order to widen the technological gap between China and the US in