

國際戰略研究 簡報

2024年6月24日

第161期

北京大学国际战略研究院

Institute of International and Strategic Studies, Peking University

中美经贸关系发展：回顾、现状与趋势（2018—2024）

北京大学国际关系学院副教授、国际战略研究院特约研究员

雷少华

2024年4月4日至9日，美国财政部部长耶伦再次访华。中美两国都强调致力于防范脱钩、应对金融风险等共同利益。耶伦表达了对中国在新兴领域“产能过剩”的关切。自2018年12月14日美国正式掀起对华贸易战以来，中美经贸关系在艰难中度过了近六年时间。回顾这几年的发展情况，可以总结出美国对华经贸关系有三大战略目标，历经了三个重要阶段。中美经贸关系不仅影响着中美两国，更对全球贸易和产业结构产生重大影响。“产能过剩论”与“债务陷阱论”未来将成为西方国家压制中国产业与对华经贸发展的两大舆论武器。

一、美国对华经贸关系的三个战略目标

中美贸易战表面上是因贸易不平衡引发，本质则是出于美国对中国在全球产业结构中快速攀升的焦虑、对中国主导部分全球供应链的担忧。从特朗普政府开始，美国试图将中国排除出全球关键领域供应链，阻止中国向技术密集型产业结构攀升。美国政府对中国劳动密集型产业实施“脱钩断链”和“去风险”战略，旨在应用商业与技术逻辑达到“釜底抽薪”的目的。因为劳动密集型产业转移必然会导致税收与利润流失，从而使中国政府和企业无法向仍处于成长期的技术密集型产业持续投入。特朗普政府和拜登政府针对不同产业相继采取了以下手段以达到其目标：

1. 劳动密集型产业：高关税与污名化

在劳动密集型产业领域，特朗普政府对高达两千亿美元的中国商品征

收高关税，并以“存在强迫劳动”等污名化手段，迫使很多跨国企业无法使用原产于中国的零部件和终端产品。拜登政府延续了特朗普政府的关税和“人权”政策，并加速构建“离岸外包”“友岸外包”，实施多重手段迫使包括部分中国企业在内的外贸型跨国企业将产业链移出中国。

2. 资本密集型产业：“去风险”与禁准入

在资本密集型产业领域，这两届美国政府都采取“泛安全化”方式，以“去风险”为由，胁迫欧洲国家，禁止中国资本密集型产品进入美国和欧洲市场，以限制中国企业的全球市场空间。中国的5G通讯设备及数字产业基础设施、新能源汽车都被“泛安全化”。如日前美国联邦通讯委员会（FCC）提出新提案，旨在永久禁止华为、中兴等中国无线通讯企业产品参与FCC无线设备认证，从而彻底阻止中国通讯企业的产品进入美国市场。

3. 技术密集型产业：技术封锁与限制投资

在技术密集型产业领域，尤其是半导体和人工智能领域，针对中国相关产业还处于成长阶段的特点，拜登政府联合其他拥有相关技术的国家，组建技术联盟，对华进行技术封锁；同时限制美国风险投资和私募基金向部分中国高科技企业进行投融资。拜登政府企图从资金、技术和市场三个维度，阻止中国高科技产业向全球产业结构顶端的快速攀升。

二、2018年以来中美经贸关系的三个阶段

自2018年12月特朗普政府正式掀起对华贸易战至今，美国对华实施的经贸政策历经了三个发展阶段：（1）“脱钩断链”促产业回流；（2）“小院高墙”防中国产业升级；（3）严防死守保美国制造业。

1. 第一阶段：“脱钩断链”与高关税促产业回流

特朗普上台后，为了兑现“雇美国人、买美国货”的竞选承诺，对包括中国在内的许多国家和地区施用了关税武器，以达到平衡贸易逆差、促进制造业尤其是劳动密集型产业回流美国的目标。依据对美贸易结构、规模和地域，特朗普政府计算出美国“吃了多少亏”，对不同对象国施加不同程度的关税。由于中美贸易逆差最大，中国必然成为特朗普政府施用关税武器出手最重的国家。特朗普政府不仅全面恶化了中美关系，也在经贸领域恶化了与加拿大、墨西哥及欧洲许多传统盟国之间的关系。

虽然特朗普政府对中国高科技企业进行打压，但这一时期其核心目标还是以关税为武器、以脱钩断链为手段，迫使劳动密集型制造业回流美国。中国政府沉着应对，除了对等反制美国关税大棒外，依托全球大市场，加速推进“一带一路”倡议。突如其来的新冠疫情令世界各国对各类医疗物资与生活物品的需求剧增，中国以其他国家无法替代的强大的制造业能力，

化解了特朗普政府制造的贸易冲突，打破了美国脱钩断链以及促产业回流的企图。

2. 第二阶段：“小院高墙”与组建全球技术联盟遏制中国产业升级

拜登上台后，面对美国高通胀的现状，同时也意识到劳动密集型产业回流美国很难在短期内实现，加上俄乌冲突致使欧洲能源体系紊乱引发全球制造业重组，及时调整对华经贸政策，即不再以产业回流美国为重点，而将核心目标定位在防止中国向全球技术密集型产业结构快速攀升，主要包括半导体、人工智能以及生物制药等先进技术领域。

拜登政府迅速制定新的美国国家安全战略，形成了“俄罗斯为短期安全威胁、中国为长期竞争者”的基本判断。拜登政府修复了特朗普政府因经贸冲突造成的与盟国关系的裂痕，组建了遏制中国产业升级的技术联盟（例如“CHIP4”），禁止台积电为华为代工芯片，禁止荷兰和日本等企业向中国出口制造先进制程芯片的光刻机、光刻胶等设备和材料。拜登政府批准了《芯片与科学法案》，补贴美国半导体企业，胁迫台积电和三星在美国兴建芯片代工工厂；同时继续执行特朗普政府的对华关税政策，并加速推动“离岸外包”“友岸外包”，以达到“即使劳动密集型产业无法回流美国也要迁出中国”的目标。

面对新形势，中国政府也迅速调整产业发展战略，进一步强化“自主可控”与“自主创新”体系，加大对新技术研发投入，加速建设新基础设施（例如 5G、“东数西算”、智能电网），加强新产业集群构建（例如新能源汽车、大飞机、生物制药）。华为 Mate 60 PRO 等一系列新手机的成功推出，标志着华为基本打破了美国在先进制程芯片方面的技术封锁。依托中国超大规模的国内市场，华为手机再次超越苹果重回中国市场第一。据《南华早报》报道，2024 年第一季度，中国在成熟芯片方面提升了 40% 产能并主导了中国国内芯片市场，用事实证明了拜登政府“小院高墙”战略无法阻碍中国向技术密集型产业攀升的趋势。

3. 第三阶段：“产能过剩论”与严防死守保美国制造业

特朗普政府的“脱钩断链”与拜登政府的“小院高墙”并未达到促成产业从中国回流美国以及阻止中国产业升级的预期目标。目前中美两国在人工智能领域也进入了激烈竞争阶段。虽然美国在人工智能领域（包括算力、算法和数据）保持绝对研发优势，但是暂时还未转化为明显的产业优势。随着中国的新兴产业（如新能源汽车、光伏和动力电池，即“新三样”）在全球市场逐渐占据主导地位，以及中国在人工智能领域呈加速追赶之势，美国的焦虑与不安不断加剧。以美国商务部部长雷蒙多“高技术打压论”和财政部长耶伦“产能过剩论”为代表，美国一方面进一步阻止中国在人

工智能领域的追赶；另一方面严防死守中国“新三样”进入美国市场，防止冲击美国本土的汽车工业。2024年5月3日，美国政府发布《通胀削减法案》有关清洁能源汽车条款的最终规则，规定美国公民若购买含有中企制造或组装的电池组件，将被限制甚至取消税收抵免资格。

这一阶段才刚刚开始，“防止以新能源汽车为代表的中国新兴产业带来的冲击，保护美国国内制造业”，将成为拜登政府本届任期内对华经贸关系最重要的目标。汽车工业是西方制造业体系的核心领域，美国必将联合西方汽车工业国共同限制中国新能源汽车在全球市场的快速增长，中国新兴产业领域将会迎来更加艰难的发展时期。可以预见，近期西方媒体、学界以及各类政府声明，将开足马力论证中国“产能过剩”并“全球倾销”，对西方国家输出“过剩产能”，对发展中国家制造“债务陷阱”。“产能过剩”与“债务陷阱”成为西方国家联合他国抵制中国产业升级和“一带一路”倡议的两大主要舆论武器。

三、总结

自2018年至今，中美经贸关系历经了六年的艰难发展。美国两届政府设定的目标并未实现，但这不代表美国将放弃既定战略，也不代表中国处于优势地位。中美两国在经贸关系、产业发展、高科技竞争方面进入了前所未有的僵持阶段。中美两国需要在公平开放的竞争基础上，寻找新的合作领域，防范共同风险，防止全球科技、产业与市场走向分裂。2024年4月，美中贸易全国委员会（US-China Business Council）发布了《美国对华出口报告》。该报告显示，尽管美国在半导体领域对华出口大幅度下降，但是中国仍然是美国第三大商品出口市场，尤其是在农产品和服务贸易方面，中国市场支撑了美国庞大的就业岗位。中美两国在新兴产业领域有更广阔的合作空间和潜力，特斯拉在中国的发展是中美经贸合作的成功范例，中美两国在新能源汽车领域的密切合作，已经深刻改变了全球制造业尤其是汽车产业的格局。两国关系在农业、服务业以及新能源汽车等领域的发展现状表明，只有在自信与互信基础上进行开放与合作，中美才能构建共同的未来。

编辑：崔志楠 审核：于铁军
网址：www.iiss.pku.edu.cn
邮件地址：iiss@pku.edu.cn

地址：北京 北京大学北阁
电话：+86-10-62756376

邮编：100871
传真：+86-10-62753063