

拜登经济民族主义：形态、根源及影响

□ 刘飞涛

〔提 要〕拜登政府执政以来，其经贸政策在淡化特朗普民粹主义色彩的同时，继承特朗普经济民族主义内核，通过制度性强化和战略性推进，使贸易保护主义、产业保护主义、技术保护主义和投资保护主义四种形态的经济民族主义政策得到了全面和系统扩张。拜登政府推行经济民族主义的根源是美国社会持续涌动的反全球化思潮、对新自由主义的失望以及对美国制度衰落的担忧，同时美国全力推进大国战略竞争也需要凝聚新共识。拜登经济民族主义政策归根结底是为维护美国霸权地位服务的，但由于相关政策的狭隘性，其必将加剧大国竞争对峙，冲击美国与盟伴缔结同盟的利益基础，并最终损害美国霸权地位。

〔关键词〕拜登政府、经济民族主义、保护主义、新华盛顿共识

〔作者简介〕刘飞涛，中国国际问题研究院世界经济与发展研究所所长、
研究员

〔中图分类号〕F171.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2023) 4 期 0082-23

拜登政府自 2021 年上任以来，对内出台“21 世纪美国产业战略”，对外提出“以工人为中心的贸易政策”，并以“拜登经济学”（Bidenomics）、

“新华盛顿共识” (New Washington Consensus)^[1] 理念为上述政策提供理论支撑。这些理念和政策涉及对全球化利弊、政府与市场关系、增长与公平等基本经济学命题的回答，反映出美国主流经济思潮正在经历从经济自由主义向经济民族主义/保护主义的大幅度转型。该转变由特朗普政府发起，拜登政府对其进行了系统化和战略化推进。美国经贸政策因而跨越党际和政府更迭保持了极大的继承性和延续性，意味着“特朗普和拜登都把自己定位为经济民族主义者，自觉地放弃了旧秩序的戒律”^[2]。当然，拜登经济民族主义和特朗普经济民族主义并非同一版本，但以保护主义为主要形态的经济民族主义无疑为认识和解读拜登政府内政外交政策尤其是经贸政策提供了一个更加宏观的视角和更具解释力的底层逻辑。

一、经济民族主义的内涵及界定

在西方学界，经济民族主义一词最早出现于第一次世界大战前后，其经典定义通常有政策取向和动机取向两种视角，前者强调国家经济与外部世界的疏密关系，而后者强调国家经济政策的民族主义动机。就政策取向而言，经济民族主义是指旨在减少一国境内经济活动与境外经济活动之间有机联系的一系列经济政策的总和。^[3] 因此，经济民族主义概念通常与特定的政策联系起来，要么是那些专注于限制全球一体化和外国影响的政策，要么是那些旨在增强本国公司竞争力的贸易政策、补贴政策或投资限制等措施。^[4] 在这

[1] The White House, “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] Franklin Foer, “The New Washington Consensus,” May 9, 2023, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2023/05/biden-economics-industrial-policy-trump-nationalism/673988/>.

[3] Michael A. Heilperin, *Studies in Economic Nationalism*, Librairie E. Droz & Librairie Minard, 1960, p.27.

[4] Monica de Bolle and Jeromin Zettelmeyer, “Measuring the Rise of Economic Nationalism,” August 2019, <https://www.piie.com/publications/working-papers/measuring-rise-economic-nationalism>.

一范畴意义上，经济民族主义虽与国际经济自由主义在涵义上相互对立，但它既不排除国内经济自由主义政策也能容纳国家中心主义，因而成为经济民族主义的广义定义。

就动机取向的狭义定义而言，经济民族主义则强调国家的权力和利益优先，“政策制定者不是单纯地追求增加资本的机会，而是以团结和加强民族国家为目的做出经济决策”^[1]。罗伯特·吉尔平 (Robert Gilpin) 认为，经济民族主义与国家中心主义一致，其核心理念是经济活动应当从属于国家建设目标，为国家利益服务。^[2] 经济民族主义纯粹或主要指向保护主义和重商主义政策，强调尽管随着全球化的深度发展，国家日益接纳通过经济一体化实现财富增长的方式，但奉行经济民族主义的国家比较注重自身自主权的维护，不愿参与会增加对外依赖的合作，尤其是对战略物资或具有重要战略意义的国家的依赖。

在西方，狭义范畴的经济民族主义通常被视为是与经济自由主义相对立的一组概念，二者围绕全球化与主权国家的博弈形成兴衰流变的互动关系。经济民族主义追求国家权力与财富的动机是恒定的，且总是把与某种时代背景的全球化相抗争为使命。欧洲古典重商主义的兴起意味着封建王权对中世纪普世主义的反动，美国以亚历山大·汉密尔顿 (Alexander Hamilton) 为代表的新重商主义旨在对抗英国殖民主义，后来亨利·克莱 (Henry Clay) 主张的“美国体系”成为对抗英国主导的经济全球化的主要形式，该对抗一直持续到一战、二战时期。二战以后，美国取代英国成为经济全球化的主要推手，尤其是 20 世纪 90 年代到 21 世纪初，以世界贸易组织为载体的新一轮全球化获得高速发展。2008 年全球金融危机爆发后，美国反全球化思潮涌动，经济民族主义逐渐回潮，并进一步导致了以特朗普为代表的美国民粹主义的强势崛起。拜登政府延续并强化前任特朗普经贸政策的做法，无疑印证了美

[1] Rawi Abdelal, “Nationalism and International Political Economy in Eurasia,” in Eric Helleiner and Andreas Pickel, eds, *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005, <https://www.hbs.edu/faculty/Pages/item.aspx?num=13532>.

[2] *Ibid.*

国经济民族主义政策的延续和发展。

就概念范畴而言，国内学界一般不太认可西方将经济民族主义与经济自由主义相对立的做法，而是依照重商主义与自由主义的对立和结合来定义经济民族主义，如重商主义的民族主义、自由主义的经济民族主义、重商主义和自由主义相结合的经济民族主义。^[1]另有学者主张将经济民族主义分为发达国家和发展中国家两种类型，前者借“自由贸易”和“公平竞争”为名推行贸易保护主义，后者则是强调控制本国自然资源和经济命运的发展主义。^[2]

但基于对经济民族主义经典含义的理解，尤其是从突出经济民族主义与全球化的互动关系考察，本文倾向于从狭义上定义拜登经济民族主义，用以特指政府干预主导的以维护美国经济利益和霸权地位为目的的去全球化的一系列行动，在政策上直接体现为“以牺牲外国经济利益为代价促进国内经济利益（国内生产者、消费者和工人利益）的政策”^[3]，包括贸易、产业、技术、投资等四种形态的保护主义政策。

二、拜登经济民族主义的形态表现

特朗普由于高调推行“美国优先”原则而成为当美国粹主义的典型代表。拜登是打着“反特朗普主义”的旗号赢得选举的，然而拜登政府任期已过大半，外界期待的“去特朗普化”的经贸政策并没有出现，相反，拜登经贸政策更多体现了对特朗普保护主义政策的继承、强化和发展，主要表现为以下四种形态。

（一）贸易保护主义：持久化的关税战

拜登政府承袭特朗普政府经济安全就是国家安全的原则，继承并延续关

[1] 王春风：《经济民族主义研究述评》，《广西民族研究》2012年第3期，第174-181页。

[2] 同上。

[3] Monica de Bolle and Jeromin Zettelmeyer, “Measuring the Rise of Economic Nationalism,” August 2019, <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp19-15.pdf>.

税战。2018年特朗普援引《1962年贸易扩张法案》第232条款，以国家安全为由，宣布对所有贸易伙伴征收25%的钢铁和10%的铝关税。^[1]但事实上《1962年贸易扩张法案》并未对国家安全进行明确定义，特朗普政府仅依据国内钢铝产业受到进口冲击的模糊表述即挑起贸易争端，将行业和产业安全泛化成了普遍的国家安全。拜登政府上台后，全盘接受特朗普的钢铝关税政策，并重申特朗普政府一再强调的“经济安全就是国家安全”这一极具经济民族主义色彩的国家安全原则。2021年3月，拜登政府发布《临时国家安全战略指南》称：“在当今世界，经济安全就是国家安全。”^[2]

拜登政府的选择明显背离了拜登的选举立场。在2020年总统选举期间，拜登曾明确声称“特朗普对中国商品加征进口关税将弄巧成拙，因为美国人将为此付出高昂代价”^[3]。然而，拜登政府就任伊始，其经贸政策立场便发生了急剧转变。戴琪（Katherine Tai）作为美国贸易代表提名人在参议院任命听证会上被问及是否应当把消除关税和非关税壁垒列为签订双边贸易协定的目标，她明确作出了否定回答。^[4]2021年10月，戴琪在全面评估中美经贸关系基础上公开表示，美国将启动对华定向关税排除程序，并保证确保现有执法架构最符合美国经济利益。^[5]这实际上确认了拜登政府将会保留特朗普对华关税政策，打消了企业界和学术界对拜登政府取消对华关税的期待。

拜登政府还把关税视为撬动对华经贸磋商的杠杆。2022年，由于乌克兰危机爆发以及新冠疫情对全球供应链的干扰，美国通胀水平创下四十年历史新高，拜登政府内部主张通过削减对华关税抑制通胀的呼声高涨，财政部长

[1] Jeremy Diamond, “Trump Says US Will Impose Steel and Aluminum Tariffs,” March 1, 2018, <https://www.cnn.com/2018/03/01/politics/steel-aluminum-trade-trump-chaos/index.html>.

[2] The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

[3] James Bacchus, “Biden and Trade at Year One: the Reign of Polite Protectionism,” April 26, 2022, <https://www.cato.org/policy-analysis/biden-trade-year-one#polite-protectionism>.

[4] *Ibid.*

[5] Katherine Tai, “New Approach to the U.S.-China Trade Relationship,” October 4, 2021, <https://china.usembassy-china.org.cn/ambassador-katherine-tai-outlining-the-biden-harris-administrations-new-approach-to-the-u-s-china-trade-relationship/>.

珍妮特·耶伦（Janet Yellen）公开主张取消对中国商品征收的一些“不太具有战略意义”进口关税^[1]。但耶伦的主张遭到戴琪的公开抵制：“对华关税是一个重要杠杆，而贸易谈判代表永远不会放弃杠杆。”^[2]戴琪尤其强调，美国“现在所做的事情不能削弱其提高自身竞争力的需要，不能削弱其在全球体系中捍卫自身经济利益的需要”^[3]。言下之意，对华关税不仅是寻求所谓“公平贸易”的杠杆，更重要的是撬动制造业回流和保护国内就业的杠杆。就此而言，特朗普挑起的贸易战，事实上已经演变成美国产业战略的配套措施，也就是说，特朗普以古典重商主义借口（贸易赤字）挑起的贸易战，被拜登政府以新重商主义（产业保护）的理由保留并延续下来，高关税已经成为拜登政府对华贸易关系的常态化元素。

（二）产业保护主义：战略产业的扶持和保护

自20世纪80年代以来，以里根经济学为代表的经济自由主义始终占据美国经济学思潮的主流地位，克林顿政府和奥巴马政府虽然保持着民主党“大政府”的理念和施政传统，尤其是后者还曾提出“美国永续发展的蓝图”^[4]，希望通过税收优惠和扩大基础设施投资等措施鼓励制造业回流和实现美国的再工业化。至特朗普执政时期，在民粹主义和反全球化思潮影响下，特朗普政府曾发布“买美国货雇美国人”^[5]行政命令，但未出台约束性细则和激励性政策，其促进制造业回流和复兴的政策多处于零散状态。比较而言，拜登政府不仅明确提出了现代美国产业战略概念，还升级、更新“买美国货”规

[1] David Lawder, “Yellen Confirms She Is Pressing Biden for Some China Tariff Reductions,” May 18, 2022, <https://money.usnews.com/investing/news/articles/2022-05-18/yellen-confirms-she-is-pressing-biden-for-some-china-tariff-reductions>.

[2] Bradley Laas, “Tai Calls Tariffs a ‘Significant Piece of Leverage’,” June 22, 2022, <https://www.americanmanufacturing.org/blog/u-s-trade-representative-katherine-tai-calls-tariffs-a-significant-piece-of-leverage/>.

[3] *Ibid.*

[4] Matt Compton, “The Blueprint for an America Built to Last,” January 24, 2012, <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2012/01/24/blueprint-america-built-last>.

[5] Donald J. Trump, “Remarks on Signing an Executive Order on ‘Buy American and Hire American’ in Kenosha, Wisconsin,” April 18, 2017, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-signing-executive-order-buy-american-and-hire-american-kenosha-wisconsin>.

则并将其写入相关法案，体现了拜登政府“大政府”和产业保护主义理念的全面扩张。

一是为大规模基础设施投资提供强制性市场保护，推动国内制造业及基础设施建设复兴。2021年11月，《基础设施与就业法案》签署生效，授权联邦政府在未来十年内投入1.2万亿美元资金用于基础设施建设、改造或更新，其中未来五年新增5500亿美元支出，用于改善地面交通网络（2840亿美元）和社会核心基础设施（2660亿美元）。^[1]保护主义色彩浓厚的《建设美国购买国货法案》（BABA）作为上述法案的组成部分同时生效。根据BABA，由联邦财政资助的基础设施项目中使用的所有钢铁、制成品和建筑材料必须在美国生产；判定美国生产的门槛标准依据终端产品的价值实行梯次升级，自2021年1月起，把1954年以来一直沿用的50%的标准提高至55%，从2022年10月25日起提高到60%，其后将在2024年提高到65%，在2029年增加到75%。^[2]《建设美国购买国货法案》还在国际市场价格基础上，大幅提高国产建筑材料的采购价格，其中针对大企业优惠20%，针对中小企业优惠30%。^[3]此举意味着，外国产品如果不能提供低于美国产品20%-30%的价格，将难以进入美国市场。通过上述市场管制和价格干预，拜登政府围绕万亿规模的基础设施投资，形成了一个近乎封闭的国内市场。

二是以战略性产业为导向推动高端制造业回流和经济发展的绿色转型。拜登政府“供应链韧性评估报告”^[4]罗列了四类关键产业：半导体制造和先进封装；大容量电池，如电动汽车用电池；关键矿物和材料；药品和活性药

[1] Justin Badlam, Tony D’Emidio, Adi Kumar, Sara O’Rourke and Rob Dunn, “The US Bipartisan Infrastructure Law: Breaking It Down,” November 12, 2021, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-us-bipartisan-infrastructure-law-breaking-it-down>.

[2] Amy Conant Hoang, Stacy J. Ettinger and Erica L. Bakies, “Final Rule Changes Buy American Requirements for Federal Contractors,” March 7, 2022, <https://www.natlawreview.com/article/final-rule-changes-buy-american-requirements-federal-contractors>.

[3] *Ibid.*

[4] The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth,” June 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

物成分。其中半导体封装和大容量电池涉及保持战略科技产业优势和实现低碳经济转型的关键环节，因而也成为拜登推动产业政策立法的重要发力方向。

《芯片与科学法案》是美国公开挑起规模性补贴战的标志性法案，该法案于 2022 年 8 月生效，授权政府未来十年投入 2800 亿美元用于科研和芯片生产，其中约 2000 亿美元用于科学研发和商业化，约 527 亿美元用于半导体制造、研发和劳动力培训，另有 240 亿美元的税收抵免用于芯片生产。^[1] 该法案以国家安全为由，要求接受政府补贴的企业或其附属公司不得参与涉及外国半导体制造能力实质性扩张的任何重大交易。^[2] 美国商务部长吉娜·雷蒙多 (Gina Raimondo) 在进行细则解释时表示：“受资助企业在获得资金后的 10 年内，必须限制它们在受关切国扩大半导体制造产能”，且“不得在知情情况下与受关切国实体进行涉及敏感技术或产品的任何联合研究或技术许可工作”^[3]。该毒丸条款在打压竞争对手的同时，也绑架了赴美投资的外国企业，实质上是变本加厉的“美国优先”原则。

三是打着减碳旗号推行绿色壁垒。拜登政府倾向于将《通胀削减法案》标榜为应对气候变化的支柱性法案，该法案拨款 3690 亿美元用于能源安全和气候投资，包括 430 亿美元用于税收抵免以刺激电动汽车、节能电器等低碳消费，计划到 2030 年实现碳排放减少 40% 目标，十年内削减预算开支 3000 亿美元。^[4] 法案规定从 2023 年开始，符合条件的电动汽车将分别获得最高 7500 美元和 4000 美元的新车和二手车税收抵免；符合低碳要求的家庭装修将获总成本 30% 的税收抵免，上限为每年 1200 美元；对于热泵，每年的抵免

[1] Justin Badlam, Stephen Clark, Suhrid Gajendragadkar, Adi Kumar, Sara O'Rourke and Dale Swartz, "The CHIPS and Science Act: Here's What's in It," October 4, 2022, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-chips-and-science-act-heres-whats-in-it>.

[2] The National Institute of Standards and Technology, "Preventing the Improper Use of CHIPS Act Funding," March 23, 2023, <https://www.federalregister.gov/documents/2023/03/23/2023-05869/preventing-the-improper-use-of-chips-act-funding>.

[3] Anton Shilov, "U.S. Govt Outlines Requirements for CHIPS Act Subsidies," March 1, 2023, <https://www.tomshardware.com/news/us-govt-outlines-requirements-for-chips-act-subsidies>.

[4] Arturo Conde, "Biden Signs \$740 Billion Inflation Reduction Act. Here's What You Could Get," August 18, 2022, <https://smartasset.com/financial-advisor/inflation-reduction-act>.

额上限为 2000 美元。但获得上述补贴必须满足法案规定的工资和用工标准并全面适用 BABA 法案要求，比如，为了获得电动汽车消费信贷，电池中一定比例的关键矿物必须在北美回收利用，或者在与美国有自贸协定的国家提取或加工，电池也必须在北美制造或组装。^[1] 由于严格的限制条件，包括法国、德国和韩国在内的许多美国贸易伙伴因没有与美国签订自贸协定或不符合组装地要求而被排除在税收优惠的范围之外。因此，如果说《芯片与科学法案》的主要目的还在于吸引高端制造业回流美国本土，那么，《通胀削减法案》显然是从原材料、零部件、组装、销售的整个链条着眼，试图推动全产业链的“在岸回流”、“近岸外包”或“友岸外包”。

（三）技术保护主义：从保持相对优势到追求绝对优势

技术保护主义是一种新的重商主义思维，它将技术创新能力直接与国家安全、经济繁荣和社会稳定联系起来，因此，国家必须通过干预对奉行敌对立场的国家和非国家行为体加以防范，同时为利益相关者获取本地和全球竞争优势，借以谋取地缘政治利益。^[2] 对比拜登政府和特朗普政府的科技保护政策可以发现，拜登政府在推行技术保护主义方面比特朗普政府走得更远、更甚。

其一，拜登政府全面提升科技在国家安全战略中的地位，视其为事关 21 世纪地缘政治竞争的关键。2022 年《美国国家安全战略报告》称，“技术是当今地缘政治竞争的核心，也是影响国家安全、经济和民主未来的核心因素”，“在未来十年，关键和新兴技术将重构经济，变革军事，重塑世界”。^[3] 美国国家安全事务助理杰克·沙利文 (Jake Sullivan) 直言科学技术的进步将决定 21 世纪的地缘政治格局，在出口管制方面，过去美国只要求保持几代人

[1] Justin Badlam, Jared Cox, Adi Kumar, Nehal Mehta, Sara O'Rourke and Julia Silvis, "The Inflation Reduction Act: Here's What's in It," October 24, 2022, <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/the-inflation-reduction-act-heres-whats-in-it>.

[2] Alex Capri, "Techno-Nationalism: What Is It and How Will It Change Global Commerce?," December 20, 2019, <https://www.forbes.com/sites/alexcapri/2019/12/20/techno-nationalism-what-is-it-and-how-will-it-change-global-commerce/?sh=17f1f094710f>.

[3] The White House, "National Security Strategy," October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/11/8-November-Combined-PDF-for-Upload.pdf>.

的领先，但面对今天所处的战略环境，美国“必须尽可能扩大领先优势”^[1]。事实上，沙利文此言意味着，美国的科技竞争战略已从过去保持相对领先，转向追求绝对领先，从追求相对优势转向追求绝对优势。

其二，出口管制领域持续扩大，制裁清单不断加长。冷战结束以来，美国出口管制体系曾长期以防扩散和反恐为目标，但自特朗普政府重新挑起大国战略竞争以来，美国出口管制体系再度成为服务地缘战略竞争的主要工具。美国《2018年出口管制改革法》要求总统设置跨部门机制，以确定“对美国国家安全至关重要的新兴技术和基础技术，以及《外国投资风险评估现代化法案》(FIRMA)中‘关键技术’定义未涵盖的技术”。^[2]《出口管制改革法》未对“新兴技术”和“基础技术”进行明确区分，但提及“基础技术”适用更加严格的管制措施，实际上指向的是最终军事用途或军事用户。在特朗普政府时期，美国商务部工业安全局(BIS)还曾试图据此制定“新兴技术”和“基础技术”两份清单，但拜登政府蓄意利用这一法律灰色地带，模糊军民两用技术的界限，明确不再作“新兴技术”与“基础技术”的区分，而是采用“1758条款相关技术”^[3]这种笼统说法，从而大幅度扩大了需要严格管制的“新兴技术”的范围，包括将某些先进和高性能计算芯片和计算机商品添加到商业控制清单中。^[4]

其三，出口管制手段日趋严厉，升高技术管制门槛，并向人员和服务

[1] 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/>.

[2] Paul K. Kerr and Christopher A. Casey, “The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018,” June 7, 2021, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46814>.

[3] Nicholas Weigel and Maryrose McLaughlin, “Commerce Department Plan to Nix ‘Emerging’ and ‘Foundational’ Technologies Distinction in Export Controls,” January 24, 2022, <https://www.mofo.com/resources/insights/220624-emerging-and-foundational-technologies-distinction>.

[4] Bureau of Industry and Security, “Commerce Implements New Export Controls on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC),” October 7, 2022, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file>.

领域延伸。在提高技术管制门槛方面，要求非平面晶体管结构 16/14 纳米或以下的逻辑芯片、半间距为 18 纳米或更小的 DRAM 存储芯片、具有 128 层或更多的 NAND 闪存芯片对中资企业执行“推定拒绝” (Presumption of denial)，跨国公司则须执行一案一审，事实上造成了高端芯片的对华禁运。在人员和服务管制方面，《2018 年出口管制改革法》授权商务部工业安全局监管美国人支持外国“军事、安全或情报活动”时的服务和其他活动，^[1] 拜登政府将此扩大至高科技领域并推动落实实施。2022 年 10 月，商务部工业安全局首次利用这一流程，通知相关美国公司和个人，他们直接或间接支持在中国研发或生产先进节点半导体的活动需要申请许可证。该要求直接导致美资关闭在华设立的研发中心，美籍研发人员被迫撤离中国。

（四）投资保护主义：“泛安全化”“泛政治化”倾向日趋严重

美国投资审查制度的变化往往是投资保护主义走势的重要风向标。20 世纪 90 年代至 21 世纪初，随着冷战结束、世界贸易组织协定生效以及中国加入世贸组织，以开放型世界经济为特征的经济全球化掀起新一轮高潮。在此背景下，2007 年美国《外国投资与国家安全法》 (The Foreign Investment & National Security Act of 2007, FINSAs) 生效，其立法意图是让投资审查“只关注真正的国家安全问题，也就是由于兼并、收购和接管等商业行为可能导致外国控制美国企业而造成的安全关切”^[2]。2008 年国际金融危机之后，美国投资保护主义情绪持续升温。2012 年，三一重工并购俄勒冈风电项目被奥巴马总统否决，美国国会则以“国家安全”为由开始重点关注华为、中兴在美投资。与此同时，反自由贸易和反全球化的民粹主义思潮涌动，并

[1] Kevin J. Wolf, Shiva Aminian and Anne E. Borkovic, “BIS Has New Authorities to Impose Controls over Activities of US Persons in Support of Foreign Military, Security, or Intelligence Services,” January 5, 2023, <https://www.akingump.com/en/insights/alerts/bis-has-new-authorities-to-impose-controls-over-activities-of-us-persons-in-support-of-foreign-military-security-or-intelligence-services>.

[2] The Department of Treasury, “CFIUS Reform: The Foreign Investment & National Security Act of 2007 (FINSAs),” November 14, 2008, <https://home.treasury.gov/system/files/206/Summary-FINSA.pdf>.

以2016年特朗普当选美国总统为标志进入高潮。

2018年生效的《外国投资风险评估现代化法案》展现了与《外国投资与国家安全法》显著不同的投资保护主义倾向。一是“泛安全化”倾向。审查范围由过去针对控股性外国投资进行审查，向非控股性投资审查扩展，涉及关键技术、关键基础设施和敏感信息三大领域；把房地产交易纳入重点审查项目，主要是靠近涉及国家安全敏感性的军事设施、美国政府设施或财产。^[1]二是“泛政治化”倾向。《外国投资风险评估现代化法案》首次将“特别关注国”概念纳入投资审查制度，用以特指以获取关键技术和基础设施为战略目标进而可能危及美国国家安全的国家，法案不要求制定“特别关注国”清单，但要求针对中国发布专门评估报告，矛头的指向性非常明显。三是降低强制审查门槛，把外国政府拥有“实质性权益”作为启动强制性审查的标准。所谓“实质性权益”是指外国政府投资者在美国关键技术、关键基础设施或涉敏感信息的企业中获得25%或以上有表决权的股份，或者是外国投资者有超过49%的表决性股权由单一外国政府或地方政府持有。^[2]借此规定，美国投资审查的重点进一步向主权性投资聚焦。

如果说特朗普政府通过立法为美国推动投资保护主义大开绿灯，那么拜登政府则让投资保护主义政策全面落地。2022年9月，拜登政府发布《关于确保美国外国投资委员会对不断变化的国家安全风险进行充分考虑的行政命令》，对美国外国投资委员会（CFIUS）开展外国投资风险评估提供细则指导，在从严把握尺度的同时，进一步拓展的风险审查的范围和内容。一是明确将供应链安全列为审查重点。《行政命令》要求委员会应酌情考虑所涉交易对国防工业基础内外供应链弹性和安全的影响，包括对国家安全至关重要的制造

[1] Cathleen D. Cimino-Isaacs, “CFIUS Reform Under FIRRMA,” February 21, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10952>.

[2] Cathleen D. Cimino-Isaacs, “CFIUS: New Foreign Investment Review Regulations,” May 28, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11334#:~:text=On%20January%2013%2C%202020%2C%20the%20Department%20of%20the,in%20the%20United%20States%20%28CFIUS%29%20%28under%20P.L.%20110-49%29>.

能力、服务、关键矿产资源或技术，尤其强调需要关注“商业价值不大但对供应链有实质性影响的因素”^[1]。二是扩大“技术领先地位”适用的行业范围，事实上确认美国在任何行业的“技术领先地位”都可以被视为国家安全问题。三是增加对行业投资趋势可能影响国家安全的审查，强调威胁评估要从个案审查转向行业和系统审查。^[2]四是制订了涉及网络安全的审查细则，重点指向以干涉美国选举为目的的投资、关键基础设施的运行或通信的保密性、完整性或可用性、或涉及获取美国人或亚群体敏感信息等。^[3]另外，在对外技术投资方面，拜登政府业已迈出关键性一步，由共和党联邦参议员约翰·科宁（John Cornyn）和民主党联邦参议员鲍勃·凯西（Bob Casey）提出的《对外投资透明法》以修正案的方式塞入2024年《国防授权法》并于2023年7月在参议院获得通过，要求美国实体对“受关切国”敏感技术领域投资须向财政部报备，并由财政部和商务部联合处置。^[4]2023年8月9日，拜登签署《关于解决美国在受关注国家的某些国家安全技术和产品投资的行政命令》，^[5]严格限制美国人从事对华半导体与微电子、量子信息和人工智能三大领域的直接和间接投资，包括并购、私募股权、私募资本以及合资企业和融资安排等形式，极力防范资本转移带来技术转移。

[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] *Ibid.*

[3] *Ibid.*

[4] John Cornyn (R-TX) and Bob Casey (D-PA), “Cornyn, Casey Outbound Investment Amendment Passes Senate,” July 25, 2023, <https://www.cornyn.senate.gov/news/cornyn-casey-outbound-investment-amendment-passes-senate/>.

[5] The White House, “Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” August 9, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

三、拜登经济民族主义的认知根源

拜登政府步特朗普政府后尘续推经济民族主义有其深刻的社会认知根源，主要体现为美国主流社会对经济全球化的负面看法顽固难移，对新自由主义经济政策的失望情绪仍在蔓延，对制度衰退的深层焦虑挥之不去。同时，美国长期聚力于大国战略竞争也需要进一步凝聚新共识。

（一）对经济全球化的负面认知日趋成为主流

拜登政府决策层承袭民粹主义反全球化倾向，无视美国从经济全球化进程中的巨大获益。美国学界研究结果显示，国际经济相互依存为 2018 年美国 GDP 增加了 2.2 万亿至 4.0 万亿美元，占 2018 年 20.5 万亿美元 GDP 的 11% 至 19%；全球供应链使美国生产商能够专注于生产率最高的任务，使美国长期垄断全球供应链高端优势；全球化还为美国提供巨大创新动力和优势，全球 25 家最有价值的上市公司中有 65% 是科技公司，这些公司总市值的 82% 由美国科技公司拥有。此外，55% 的美国“独角兽”是由移民企业家创立的，其中 80% 以上的公司也由移民担任关键管理人员。^[1] 上述事实表明，美国从经济全球化进程中的绝对获益超过世界其他国家。

但经济全球化的负面效应却被美国主流社会蓄意放大，尤其是夸大经济全球化对制造业转移和就业流失的作用。戴琪称，在推动构建全球自由市场的理论下，当效率和低成本成为唯一激励因素时，生产就会转移到国外。^[2] 戴琪所说的产业转移或许具有一定的客观性，但这不是导致美国制造业岗位减少的主因。美国一项研究显示，从 2000 年到 2010 年，美国制造业总就业

[1] Peter A. Petri and Meenal Banga, “The Economic Consequences of Globalisation in the United States,” January 2020, <https://www.eria.org/uploads/media/discussion-papers/The-Economic-Consequences-of-Globalisation-in-the-United-States.pdf>.

[2] Katherine Tai, “Remarks at the National Press Club on Supply Chain Resilience,” June 15, 2023, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/june/ambassador-katherine-tais-remarks-national-press-club-supply-chain-resilience>.

人数减少了 564.77 万人，净进口增加占这一变化因素的 13.4%，而生产率提高占 87.8%。^[1] 另一个被有意忽视的事实是美国用更少的工人却创造了更大的产出，2015 年美国工厂产出是 1984 年的两倍，但工人却减少了三分之一。^[2] 也就是说，技术进步是导致美国制造业就业减少的最大原因，但在美国的主流政治话语中，这一因素也被掩盖。美国主流叙事的选择性失明造成公众无法了解事实全貌。皮尤研究所的调查显示，有 81% 的美国人知道美国制造业就业在过去 30 年里总数有所减少，但只有 35% 的人知道美国制造业的产出在同一时期有所增长，更有 47% 的人认为产出下降了。^[3]

民众的认知一旦被扭曲性事实塑造，就为政客转移国内矛盾提供了空间。就此而言，“制造业空心化”一说从经济意义上讲本身就是“空心化的”，但作为政治口号，却正好迎合了“铁锈地带”选民的心理和需求，也合乎逻辑地再次把国内问题的矛头指向经济全球化。2022 年 11 月，拜登在密歇根州州长赢得连任的庆祝仪式上称，“由于海外劳动力便宜，美国公司选择把工作而不是产品转移到海外，致使作为美国经济支柱的制造业被掏空。”^[4] 戴琪在 2023 年达沃斯世界经济论坛上表示，由于造成收入不平等，当前的全球化“呈现出一定的局限性”，世界需要转向一个旨在促进包容性、弹性和可持续性的新贸易体系。^[5] 归根结底，在美国主流社会看来，美国制造业流失、贫富差距拉大等社会经济问题很大程度上都要归于经济全球化和自由贸易的“原罪”。

[1] Katherine Tai, “Remarks at the National Press Club on Supply Chain Resilience.”

[2] Rex Nutting, “Think Nothing Is Made in America?,” March 28, 2016, <https://www.marketwatch.com/story/us-manufacturing-dead-output-has-doubled-in-three-decades-2016-03-28>.

[3] Drew Desilver, “Most Americans Unaware That As U.S. Manufacturing Lobs Have Disappeared, Output Has Grown,” July 25, 2017, <https://finchannel.com/most-americans-unaware-that-as-u-s-manufacturing-jobs-have-disappeared-output-has-grown/66822/jobs/2017/07/>.

[4] Bradford Betz, “Sending Manufacturing Jobs to China,” November 29, 2022, <https://www.foxbusiness.com/politics/biden-accuses-us-getting-lazy-sending-manufacturing-jobs-china>.

[5] Yuka Hayashi, “U.S. Trade Chief Says Globalization Is Running into Limitations,” January 20, 2023, <https://www.wsj.com/livecoverage/davos2023/card/u-s-trade-chief-says-globalization-is-running-into-limitations-tBbMH6HDNtAnJ6He30Yu>.

（二）对新自由主义的失望情绪持续扩散

美国民主、共和两党对新自由主义的质疑趋于一致，反映了美国主流社会对新自由主义经济政策的普遍失望。拜登政府执政以来，提出了服务“中产阶级的外交”“21世纪美国产业战略”“以工人为中心的贸易政策”等一系列政策概念并被媒体和学界冠以“拜登经济学”之名，其核心理念是自里根政府以降民主、共和两党政府一致遵奉的新自由主义涓滴经济学理论(trickling-down economics)已经过时，该理论支持为富人和大公司减税，减少政府公共投资，支持自由贸易。^[1]拜登政府宣称，美国已经进入一个“自下而上、由内向外建设经济(middle-out economics)的时代”，中产阶级将取代企业和资本成为国家经济建设的中心，其三大支柱政策是：“明智的公共投资；促进中产阶级发展；促进竞争，帮助创业家和小企业蓬勃发展”^[2]。

“拜登经济学”实质是主张政府主导的产业发展战略及其与之配套的保护主义政策，美国经济学家保罗·克鲁格曼(Paul Krugman)将其称为“拜登式的经济民族主义”^[3]。

然而，正是在经济民族主义这点上，共和党右翼与拜登民主党政府找到了共同话语。共和党联邦参议员马克·卢比奥(Marco Rubio)早在2019年就公开呼吁施行“21世纪亲美产业政策”，强调市场并不知道什么样的结果更符合国家和公共利益，但决策者的“核心责任是国家利益，而不是经济增长”^[4]。2022年7月，美国众议院表决《芯片与科学法案》，由于获得了24名共和党议员支持，该法案最后以243票对187票的显著优势获得通过。

[1] The White House, “Bidenomics Is Working: The President’s Plan Grows the Economy from the Middle Out and Bottom Up—Not the Top Down,” June 28, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/06/28/bidenomics-is-working-the-presidents-plan-grows-the-economy-from-the-middle-out-and-bottom-up-not-the-top-down/>.

[2] *Ibid.*

[3] Paul R. Krugman, “Wonking Out: Economic Nationalism, Biden-Style,” June 11, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/06/11/opinion/economic-nationalism-biden-trump-trade.html>.

[4] Marco Rubio, “American Industrial Policy and the Rise of China,” December 9, 2019, https://www.rubio.senate.gov/public/_cache/files/5922cc54-2966-48a1-8e88-f7b51bbeaca06/D0E7312935012E45F20C67A3450DDAFD.ndu-china-industrial-policy.pdf.

2023年6月,美国保守派智库“美国指南针”发布由美国前贸易代表罗伯特·莱特希泽(Robert Lighthizer)、前司法部长塞申斯(Jeff Sessions)等领衔编写的《重建美国资本主义:保守派决策者手册》,马克·卢比奥、汤姆·科顿(Tom Cotton)、J.D.万斯(J.D. Vance)、托德·扬(Todd Young)等共和党参议员纷纷为报告背书。该手册的主导思想是“高薪制造业工作”外包是导致“铁锈地带”中产阶级衰落的根源,美国需要制定强有力的国家经济政策,通过产业和基础设施大规模投入、加大政府补贴、征收关税、保护国内市场以及加强工会等措施把就业机会带回美国。^[1]显然,共和党保守派的政策议程与拜登政府高度雷同,这让拜登政府庆幸已经抢占推行经济民族主义、特别是产业政策议程的先机,同时也感受到了来自共和党的话语权竞争。考虑到失业率和通胀率等显性经济指标好于预期,“拜登经济学”似乎有理由感到“自治”,所以拜登在启动连任竞选后高调宣称,他很乐意将其经济计划称为“拜登经济学”,因为“拜登经济学正在带来实实在在的好处”^[2]。

(三) 制度衰落的焦虑挥之不去

国际政治经济学学者的研究发现,自亚当·斯密(Adam Smith)贸易自由主义学说流行以后,“重商主义思想通常在两种情况下重新出现:崛起和发展中的大国将其作为加速政治和经济发展的途径偶尔接受这一信条;被认为正在衰落的大国将其作为扭转衰落的可能手段也乐于接受这种想法”。^[3]事实上,“美国衰落”是当前美国社会的政治敏感话题,但不可否认的是,从2011年占领华尔街运动到2021年国会山骚乱,美国社会对美国民主制的信心一再遭受冲击。拜登公开警告“绝大多数美国人认为美国民主正处于危险之中,美国民主正受到威胁”^[4]。沙利文称美国面临着不平等及其对民主

[1] American Compass, “Rebuilding American Capitalism: A Handbook for Conservative Policymakers,” June 14, 2023, <https://americancompass.org/rebuilding-american-capitalism-provides-the-agenda-for-conservative-economics/>.

[2] The White House, “Remarks by President Biden on Bidenomics.”

[3] Daniel W. Drezner, “Mercantilist and Realist Perspectives on the Global Political Economy,” December 22, 2017, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.260>.

[4] The White House, “Remarks by President Biden on Standing up for Democracy,” November 3, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/11/03/remarks-by-president-biden-on-standing-up-for-democracy/>.

构成的挑战，造成不平等的原因复杂，但主要还是诸如递进减税、大幅削减公共投资、不受限制的企业集中、以及削弱劳工运动等政策导致。^[1]这种危机意识在民间则体现为对国家发展方向的迷茫，美国“真清晰政治”网站2012年至2022年间的民意跟踪调查显示，认为美国发展方向错误的民众始终超过50%以上，最高达到76%。^[2]这说明无论过去奥巴马政府、特朗普政府还是当前的拜登政府，都没有有效提振美国民众对于美国发展前途的信心。与此相对应，2023年6月的一项民调显示，72.5%的美国大选潜在选民认为美国正处于衰退状态，按党派计算则有50.7%的民主党人、91.7%的共和党人和71.5%的独立人士认为美国正在衰落。^[3]美国社会的这种衰落焦虑通常会被政客用来煽动民众的民族主义情绪，为一系列面临党争障碍的政策议程清除障碍。特朗普“让美国再次伟大”和拜登“重建更美好世界”等政治标语都是这一逻辑的产物。

（四）为推行大国战略竞争打造新共识

拜登政府抛出“新华盛顿共识”概念，意图为全面推进地缘政治和地缘经济竞争凝聚国内和国际共识。“华盛顿共识”一词是1989年由美国彼得森国际经济研究所（PIIE）经济学家约翰·威廉姆森（John Williamson）杜撰，指的是国际货币基金组织、世界银行以及美国、欧洲经济学家为应对拉美债务危机而提出的一套新自由主义市场经济理念，主张自由贸易、浮动汇率、自由市场和宏观经济稳定。^[4]20世纪90年代，伴随冷战结束，“华盛顿共识”

[1] The White House, “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] Realclear Politics, “Direction of Country,” July 23, 2023, https://www.realclearpolitics.com/epolls/other/direction_of_country-902.html.

[3] Hannah Nightingale, “73% of Voters Say United States Is in Economic and Cultural Decline: Poll,” January 29, 2023, <https://thepostmillennial.com/73-of-voters-say-united-states-is-in-economic-and-cultural-decline-poll>.

[4] Douglas A. Irwin (PIIE) and Oliver Ward (PIIE), “What Is the ‘Washington Consensus’?,” September 8, 2021, <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/what-washington-consensus>.

成为私有化和放松政府监管的代名词，实质上也是里根经济学的国际版。^[1]对比沙利文在布鲁金斯学会有关美国国际经济政策的演说，“新华盛顿共识”具有显著不同的理念和政策内涵。

一是如同“拜登经济学”宣告了“里根经济学”的终结，“新华盛顿共识”则宣告了“华盛顿共识”的终结，这也意味着新自由主义经济理念在国内、国际层面的没落。沙利文在演说中明确诟病“正统”经济学的三个假设：一是“市场总是高效配置资本”；二是“深度贸易自由化将帮助美国出口商品，而不是就业和产能”；三是“所有增长都是好的增长”^[2]。上述假设衍生的政策正是市场化、贸易自由化和减少政府干预等“华盛顿共识”的核心主张，然而在沙利文看来，正是上述“正统”经济政策主张导致了美国产业基础的空心化、制造业及就业外流、经济脱实就虚、供应链脆弱、贫富差距拉大等一系列问题，就此而言，沙利文抛出“新华盛顿共识”实际上宣告了“华盛顿共识”的终结。

二是大量注入零和竞争和地缘政治元素，使“新华盛顿共识”成为经济学掩盖的地缘政治陷阱。沙利文认为，过往美国国际经济政策是以经济一体化将使各国更加负责任和开放、全球秩序将更加和平与合作等假设为前提的，但美国目前面临的现实是“一个庞大的非市场经济已经以一种构成相当大挑战的方式融入了国际经济秩序”^[3]。沙利文将矛头直指中国，称中国对传统产业和未来关键产业的大规模补贴政策，不仅冲击美国的制造业，也蚕食了美国在关键技术领域的竞争力。沙利文还称“经济全球化并没有阻止中国的地区军事扩张野心，也没有阻止俄罗斯入侵邻国”，在这种条件下，“相互依赖关系有可能被用作经济和地缘政治杠杆”，美国必须适应“以地缘政治

[1] 吴易风：《西方经济学中的新自由主义》，《红旗文稿》2014年第5期，第10-14页。

[2] The White House, “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/>.

[3] *Ibid.*

和安全竞争为特征的新环境”。^[1]

三是实施以“中产阶级外交”为总体框架的对外战略。“中产阶级外交”战略包含五个政策支柱：制定并实施现代美国产业战略，通过大规模公共投入，重振美国制造业和战略性产业；联合盟友伙伴共建关键商品、技术和矿物供应链，确保美国供应链、产业链安全；绕过传统自贸协定，推动构建“印太经济框架”等所谓高标准经贸伙伴关系框架；扩大对发展中经济体投资，继续与中国“一带一路”倡议进行投资竞争；构筑“小院高墙”，通过强化出口管制，牢牢掌握尖端技术和战略科技优势。

四是致力构建以重振美国霸权为目标的“新经济秩序”。沙利文称“世界需要一个服务于美国工薪阶层、服务于美国产业、服务于应对气候变化、服务于美国国家安全和服世界上最贫穷和最脆弱国家的国际经济体系”，其关键是要“回归80年前美国首次倡导的核心信念：美国应该处于一个充满活力的国际金融体系的核心，使世界各地的合作伙伴能够减少贫困，促进共同繁荣”。^[2]沙利文此言赤裸裸地流露了维护美国经济霸权的图谋。

概言之，“新华盛顿共识”不是单纯的经济学概念，而是以维护美国霸权为内核的地缘政治陷阱，其强烈保护主义色彩的产业政策受到包括美国盟友在内的国际社会的质疑和批评，因此，它并非是美国与国际社会的发展共识，充其量也只能是美国民族主义分子的霸权共识。

四、影响分析

拜登政府的经贸政策在淡化特朗普民粹主义色彩的同时继承其经济民族主义内核，通过制度性强化和战略性推进，把以保护主义为主要形态的经济民族主义政策推向了新的高度。同时，从认知根源看，拜登推行经济民主义

[1] The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution.”

[2] *Ibid.*

的目标是重振美国实体经济，重建美国的民族自信，服务于选举政治并助力美国开展大国战略竞争。总之，维护美国霸权地位是拜登推行经济民族主义的应有之义，但经济民族主义有其固有的狭隘性，其持久推行必将加剧大国竞争对峙，冲击美西方缔结同盟的利益基础，并最终损害美国的霸权地位。

（一）蚕食美国经济霸权根基，削弱美国作为全球经济体系中心的地位

战后美国全球经济霸权地位是由以关贸总协定（GATT）、世界贸易组织（WTO）为先后框架的国际贸易体系和以美元为中心的国际金融体系双轮驱动的，它们的功能和运转机理都是新自由主义经济理念的产物。但无论“拜登经济学”还是“新华盛顿共识”都是从否定新自由主义经济假设为起点的，所以由“拜登经济学”和“新华盛顿共识”所规定的贸易、产业、科技、投资保护主义政策必将冲击美国主导建立的国际贸易和国际金融体系。从贸易层次上讲，拜登延续特朗普关税战并持续瘫痪世贸组织争端上诉机制的做法事实上是打着改革的旗号对世贸组织去功能化，使美国日趋严重的经贸保护主义行为不受世贸组织规则的约束，是美国例外主义在国际经贸领域的最新体现，势必损害美国的国际信誉和规则议定权。从国际金融层次上讲，美元体系已经形成相对独立生态系统，美元作为储备货币客观上造成国际市场美元相对稀缺，而国际市场对美元的需求推高了美元的价值，这使得美国出口产品更加昂贵，并减少了海外对它们的需求，从而导致制造业和就业流失。拜登政府推行经贸保护主义政策推动制造业回流，美元流向国际市场的渠道将会收窄，美元为国际市场提供流动性的职能将会受到削弱，同时由于科技保护主义及投资保护主义日益严重，美元回流美国阻力同样加大。若美元国际循环双向受阻，美元作为国际流通手段和国际储备货币的作用将会持续削弱，最终损害美元霸权地位。质言之，拜登续推经济民族主义政策实质上意味着美国在国际贸易、国际金融领域提供国际公共产品的意愿或能力仍呈下降趋势，但美国维护其全球经济霸权地位和利益的野心未减。

（二）改变同盟关系原则，削弱美国构建同盟体系的利益基础

拜登经济民族主义政策仍然奉行“美国优先”原则，其《建设美国购买

国货法案》原则对来自美国盟友和非盟友国家的商品同样具有排斥性，其铝关税的加征对象包括盟友和非盟友在内的所有国家，其产业补贴因执行严格的本土化标准而主要流向美国企业或美国本土生产企业。拜登经济民族主义还奉行国家安全至上、经济安全就是国家安全的“泛安全化”原则。正如美国财政部长耶伦所言，“国家安全在美国对外关系上具有至高无上的重要性”，“美国愿为安全关切牺牲必要的经济利益”，^[1]但问题在于美国将该原则套用到盟友身上就成了“国家安全至关重要，需要盟友作出必要的经济牺牲”，使“泛化国家安全”成为西方跨国毒瘤。事实上，美国胁迫盟友禁用华为设备正是这一逻辑的体现。此外，拜登经济民族主义是以反全球化为时代主题的，认为以降低关税为标志贸易自由化时代已经结束，一荣俱荣的增长逻辑转变为“我赢你输”的零和博弈，所以拜登政府完全搁置以效率和增长为宗旨的自贸协定期程，转向以“安全”和“公平”为导向的产业链供应链协作和规则制定。总之，在美国经济民族主义政策的主导下，美国对盟友的索取日趋增多，同盟关系的不平衡性仍将持续累加。

（三）分裂全球经济体系，加剧全球治理碎片化趋势

当前，在美国将中国定义为“最主要竞争对手”和“最重大地缘政治挑战”的政策框架下，经济民族主义无疑会加大美国对华竞争的强度和烈度。从美国的社会认知看，中国发展奇迹尤其是中国现代化道路的成功是刺激美国经济民族主义情绪高涨的主要外源性因素，在美国经济民族主义者看来，“中国威胁论”是具象化的，中国不仅是象征意义的“最主要竞争对手”和“最重大地缘政治挑战”，更是与美国制造业外流、就业机会流失、贫富差距拉大等一系列问题关联的根源，中国也因此成为美国经济民族主义情绪向外投射的主要目标。随着美国社会对华非理性氛围日益聚积，理性发声和理性决策的空间受到严重挤压。在此氛围之下，美国对华贸易保护、产业竞争、科技

[1] The U.S. Department of Treasury, “Remarks by Secretary of the 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>.

竞争、投资限制愈演愈烈，对华竞争打压不断突破底线。近来，随着美国新一届总统选举揭幕，以前总统特朗普为代表的共和党候选人甚至抛出了中断与中国一切经贸往来的极端言论，两党争相对华示强的局面或将愈演愈烈。受此影响，美国对华脱钩断链和科技打压或将继续升级，全球经济体系面临分割的风险，全球治理碎片化亦将更加严重。

五、结语

当前，经济全球化遭遇挫折，逆全球化潮流和反全球化思潮短期内仍难退去，但世界发展历程中的经济全球化本身就是一个起伏兴衰的进程，经济全球化在波折中递进发展的大趋势没有改变。拜登经济民族主义既是对逆全球化潮流的呼应同时也以全面的保护主义政策对逆全球化潮流予以加持，其本质上是反全球化的，因而也是没有历史前途的。拜登经济民族主义还蕴含对美国国运并连带美国霸权衰落的担忧，这也是民主、共和两党一致拥抱经济民族主义政策的共同心理。未来无论民主党政府继续执政还是共和党上台，经济民族主义政策都将以某种形式继续存在，在挫折失望叠加、政治极化进一步加剧的情况下，不排除美国经济民族主义走向更加极端化的可能。

【责任编辑：姜志达】