美国制造业回流政策：实施效果与制约因素

□宫小飞　袁　征

〔提　　要〕自 2008 年国际金融危机以来，美国政府逐渐意识到制造业的重要性，通过推行产业立法、收紧“买美国货”条款、优化创新生态、实施保护主义政策等措施推动制造业回流。美国制造业回流政策旨在解决制造业空心化等经济问题，创造就业以缓解国内政治和社会分裂，提升美国经济竞争力以应对大国竞争，增强供应链韧性维护国家安全。相关政策取得了初步成效，加速了制造业回流进程，改善了美国国内就业状况，增加了美国供应链韧性。但受民主、共和两党在回流路径上的分歧、劳动力短缺、本土生产成本高以及产业配套不完善等因素制约，美国制造业回流政策未达预期。

〔关 键 词〕美国产业政策、制造业回流、美国经济、大国竞争

〔作者简介〕宫小飞，中国社会科学院美国研究所助理研究员
袁　征，中国社会科学院美国研究所副所长、研究员

〔中图分类号〕F471.2
〔文献标识码〕A
〔文章编号〕0452 8832（2023）6 期 0051-20

近几届美国政府均把制造业回流作为经济政策的重要内容。从奥巴马政府的“再工业化”，到特朗普政府的“把制造业带回美国”，再到拜登政府的“重振制造业政策”，尽管在形式和手段上有所区别，但核心目标均是激励制造业回流。目前，学界围绕美国制造业回流政策进行了深入分析，但仍有进一

步深化的空间：在内容上，现有研究分析政策路径和影响较多，进行效果评估的研究较少；在视角上，基于产业政策、贸易政策等经济学视角的研究居多，从国内政治、国际关系出发的分析较少；在时段上，聚焦某一时期的研究居多，长时段考察的成果较少。[1] 从国内政治和外交政策互动的视角出发，探究美国制造业回流政策的实施动因，分析其实施效果和制约因素，对于理解美国经济和外交政策的互动关系，研判二者发展走向具有一定参考意义。

一、美国激励制造业回流的路径

2008 年国际金融危机爆发后，美国政治精英开始反思制造业外包的弊端，逐渐意识到制造业对国家经济增长和就业的重要性，自奥巴马政府以来，均将制造业回流作为施政重点，多管齐下推动制造业回流美国。

（一）推行产业立法

为重振本土制造业，近几届美国政府积极推动产业立法，通过歧视性补贴、税收抵免及减税等方式吸引制造业回流。从法案内容可以看出，民主党

[1] 蒋瑛、谢勇、常群：《美国制造业回流对中国供应链安全的影响研究》，《亚太经济》2023 年第 2 期，第 75-86 页；桑百川、王绍逾：《美国制造业回流政策对竞争力的影响——基于显示性比较优势指数的分析》，《社会科学研究》2022 年第 5 期，第 71-82 页；杨水清、孔颖：《美国制造业再回流，提升美国竞争力了吗》，《世界知识》2022 年第 23 期，第 57-59 页；高敬峰、王彬、宋玉洁：《美国制造业回流对中国国内价值链质量的影响研究》，《世界经济研究》2020 年第 10 期，第 121-134 页；王昌林、盛朝迅、苑生龙：《特朗普“制造业回流”政策对我国产业政策的影响及应对》，《全球化》2017 年第 8 期，第 62-68 页；胡峰、王芳：《美国制造业回流的原因、影响及对策》，《科技进步与对策》2014 年第 9 期，第 75-79 页；宗永建、阎恬冬：《美国制造业回流的影响因素分析》，《国际经济合作》2014 年第 1 期，第 53-55 页；Spencer Fraseur and Abdul Rasheed, “From Offshoring to Reshoring: The Pendulum Swings,” *Rutgers Business Review*, Vol.8, No.1, 2023, pp.39-56; Nurullah Gur and Serif Dilek, “US–China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.16, No.1, 2023, pp.61–83; Pan Hui and Zhu Di, “The ‘Manufacturing Reshoring’ Strategy in the United States and Its Implications to China,” *Eurasian Journal of Economics and Finance*, Vol.7, No.3, 2019, pp.1-14。

与共和党在制造业回流的具体路径上存在差异。

奥巴马政府和拜登政府通过大规模公共投资为本土制造业提供补贴或税收抵免，刺激制造业企业在美国投资。2009 年 2 月，奥巴马总统签署《美国复兴和再投资法》，其中拨款 23 亿美元为清洁能源技术相关制造业设施投资提供税收抵免，刺激该领域的私人投资。[1] 拜登执政后，加大了补贴和公共投资力度，先后签署《基础设施投资和就业法》《芯片与科学法》《通胀削减法》等法案，为基础设施、半导体、清洁能源等关键产业提供大量补贴，限制接受补贴的企业在美国之外新增投资，要求享受补贴的产品必须达到美国制造含量的要求，以吸引关键制造业回流美国。比如，《芯片与科学法》拨款 390 亿美元设立“制造激励计划”，为在美国建造、扩建或升级半导体生产设施的企业提供补贴，同时限制接受补贴的企业在美国之外的特定国家投资，吸引先进半导体制造业回归美国本土。[2]《通胀削减法》对美国消费者购买新能源汽车提供最高 7500 美元的补贴，但要求所购车辆的最终组装必须在美国本土或与美国签订自由贸易协定的国家完成。[3]

与民主党政府偏爱补贴和公共投资不同，特朗普政府通过大幅度减税推动制造业回流，降低国内制造业的生产成本，削弱企业离岸生产的意愿。2017 年 12 月，特朗普签署《减税和就业法》，将企业所得税税率从 35% 降至 21%，对美国企业留存海外的利润一次性征税，其中现金利润的汇回税率从 35% 降至 15.5%，再投资的汇回税率从 35% 降至 8%，对跨国公司推行“属地制”征税原则，即美国企业的海外利润将只需在利润产生的国家缴税，将

---

[1] The White House, “Fact Sheet: $2.3 Billion in New Clean Energy Manufacturing Tax Credits,” January 8, 2010, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/fact-sheet-23-billion-new-clean-energy-manufacturing-tax-credits.

[2] U.S. Senate Committee on Commerce, Science & Transportation, “The CHIPS Act of 2022,” p.1, https://www.commerce.senate.gov/services/files/592E23A5-B56F-48AE-B4C1-493822686BCB.

[3] “Inflation Reduction Act 2022: Sec. 13401 Clean Vehicle Credit,” May 25, 2023, https://www.iea.org/policies/16277-inflation-reduction-act-2022-sec-13401-clean-vehicle-credit.

利润转回美国无需缴税。[1] 特朗普的减税政策旨在鼓励投资和海外利润回流美国，刺激本土制造业的发展。

（二）收紧“买美国货”条款

“买美国货”条款发端于 1933 年大萧条时期美国国会通过的《购买美国货法》。该法案要求联邦政府在采购中优先购买“美国货”，以扶持本土制造业，增加美国工人就业机会。

为激励制造业回流美国，近三届政府通过收紧“买美国货”条款，要求联邦机构增强采购“美国货”力度，不断提高政府采购商品中美国制造含量的要求，倒逼企业在美国本土设置生产线。2009 年，奥巴马政府在《美国复兴和再投资法》中加入“买美国货”条款，要求该法案资助的所有公共建设项目必须使用美国国内生产的钢、铁和其他制成品。[2]2017 年，特朗普政府签署“买美国货、雇美国人”行政令，要求联邦机构严格遵守和执行“买美国货”条款，最大限度采购美国国内生产的制成品及钢、铁、水泥等建筑材料；要求相关部门系统性评估与“买美国货”法律相关的执行漏洞和给予贸易伙伴的例外情形，防止外国产品通过制度漏洞在美国政府采购市场获得“不公平竞争优势”；制定更为严格的技术移民签证规则，防止企业通过滥用技术移民签证规则低薪雇佣外国工人，以增加美国工人就业机会。[3] 拜登执政后，进一步收紧“买美国货”政策。2021 年 1 月 25 日，拜登上任仅 5 天便签署“确保未来由美国工人在美国制造”的行政令，要求联邦机构加大对美国制造的采购力度，计划在未来 4 年内以 4000 亿美元的预算购买美国产品和服务；同

---

[1] “Preliminary Details and Analysis of the Tax Cuts and Jobs Act,” December 18, 2017, https://taxfoundation.org/research/all/federal/final-tax-cuts-and-jobs-act-details-analysis/.

[2] “American Recovery and Reinvestment Act of 2009,” February 17, 2009, p.303, https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-111publ5/pdf/PLAW-111publ5.pdf.

[3] The White House, “Presidential Executive Order on Buy American and Hire American,” April 18, 2017, https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-buy-american-hire-american/.

时加强监管力度、修补政策漏洞，让离岸生产的企业无法进入联邦政府采购名单。[1]2022 年 3 月，拜登政府宣布将分阶段逐步提高联邦政府采购中美国制造零部件的比重，计划当年从 55% 提高至 60%，到 2024 年、2029 年分别提高至 65% 和 75%。[2] 拜登政府称此举是《购买美国货法》出台以来的最大变化，鼓励企业在美国本土投资和制造。[3]

（三）优化创新生态

先进制造业是美国制造业回流政策的重点对象。为吸引先进制造业回流，美国政府通过推动政府部门、大学、研发机构、企业等公私部门之间的合作来打造跨界创新生态系统，解决基础研究和商业化之间的“死亡之谷”问题，加强制造业创新研发和成果转化，增强美国对先进制造业的吸引力。

奥巴马政府制定了以创新驱动先进制造业回流的基本路径。2012 年 3 月，奥巴马政府宣布由联邦政府与产业界共同出资 10 亿美元，设立“国家制造业创新网络”（NNMI），计划在全国范围内创建由 15 家制造业创新研究院组成的网络，每个研究院都由企业、大学、研发机构等公私部门联合组成，并对应一个特定的先进制造技术，促进从创新开发到商业化前这一阶段的研发支持。[4]2016 年，这一计划更名为“制造业美国”（Manufacturing USA）。

---

[1] The White House, “President Biden to Sign Executive Order Strengthening Buy American Provisions, Ensuring Future of America is Made in America by All of America’s Workers,” January 25, 2021, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/25/president-biden-to-sign-executive-order-strengthening-buy-american-provisions-ensuring-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas-workers/.

[2] The White House, “FACT SHEET: Biden-Harris Administration Delivers on Made in America Commitments,” March 4, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/04/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-on-made-in-america-commitments/.

[3] The White House, “Remarks by President Biden on Delivering on Made in America Commitments,” March 4, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/04/remarks-by-president-biden-on-delivering-on-made-in-america-commitments/.

[4] The White House, “President Obama to Announce New Efforts to Support Manufacturing Innovation, Encourage Insourcing,” March 9, 2012, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/03/09/president-obama-announce-new-efforts-support-manufacturing-innovation-en.

截至 2023 年 5 月，美国已建立 17 个制造业创新研究院，涵盖生物制药、智能制造、清洁能源、网络安全等先进制造业领域。

特朗普政府同样鼓励公私部门合作驱动技术创新路径。2018 年 10 月，特朗普政府发布《美国先进制造业领导力战略》，提出建立制造业创新生态系统，鼓励研发机构、大学、企业、政府部门等公私部门之间合作，充分发挥多方力量，通过跨界协同推进技术从实验室到市场的转化能力。[1] 此外，特朗普政府继续为“制造业美国”提供支持，其任内成立了网络安全制造业创新研究院和生物工业制造和设计生态系统创新研究院。

拜登政府通过塑造新的国家创新主体来优化创新生态，鼓励先进制造业回流美国。在半导体领域，拜登政府组建国家半导体技术中心，该中心是由产业界、大学、政府部门和国家科学基金会联合组成的公私联盟，通过产学研协同创新提高芯片研发和商业转化的效率，确保美国在关键制造技术领域的领先地位。[2] 在清洁能源领域，拜登政府建立由公私部门合作的国家能源创新生态系统，推动清洁能源领域的技术创新和市场转化。在该系统中，美国能源部及其 17 个国家实验室负责提供专业知识；《通胀削减法》提供资金支持；私营企业负责推广清洁能源新技术并扩大其应用范围；高等院校负责创造新知识，培养清洁能源转型所需的技术工人。[3]

（四）实施保护主义政策

近年来，美国经济政策中的保护主义色彩日趋浓厚。美国政府通过设置贸易壁垒、收紧原产地规则、实施投资限制等保护主义政策，增加企业离岸

---

［1］ The White House, “Strategy for American Leadership in Advanced Manufacturing,” October 2018, pp.26-28, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/10/Advanced-Manufacturing-Strategic-Plan-2018.pdf.

［2］ U.S. Department of Commerce, “Chips for America: A Strategy for the CHIPS for America Fund,” September 6, 2022, pp.11-12, https://www.nist.gov/system/files/documents/2022/09/13/CHIPS-for-America-Strategy%20%28Sept%206%2C%202022%29.pdf.

［3］ The White House, “National Innovation Pathway of the United States,” April 2023, p.22, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/04/US-National-Innovation-Pathway.pdf.

生产的成本，推动制造业回流美国。

奥巴马执政期间，美国贸易政策的保护主义色彩越来越浓厚，美国通过贸易壁垒提升外国商品进入美国成本。比如，奥巴马政府频繁向中国征收反倾销税，企图借此削弱中国制造的成本优势，保护美国本土制造业免受中国廉价商品冲击，推动制造业从中国回流美国。

特朗普政府通过增加关税、收紧原产地规则等方式抬升企业离岸生产成本。在增加关税方面，特朗普政府以“不公平贸易”为由对包括中国在内的多个国家发起“贸易战”，通过大幅提高进口关税增加企业离岸生产成本。在收紧原产地规则方面，在特朗普的威逼利诱下，墨西哥和加拿大被迫接受美国提出的重启《北美自由贸易协定》（NAFTA）谈判要求。2018 年 9 月，三国宣布达成协议，NAFTA 正式更名为《美国—墨西哥—加拿大协定》，协定包含十分严格的汽车原产地规则[1]条款，要求享受关税减免优惠的汽车必须满足北美制造的最低门槛，此举旨在保护和发展美国国内汽车制造业，推动汽车制造业向美国本土或北美地区转移。

拜登政府综合使用关税、投资限制等保护性政策增加企业离岸生产成本和难度，推动制造业回流美国。在关税方面，拜登政府延续了特朗普政府时期对华商品加征的关税，以保护本土制造业免受“中国制造”冲击；在投资限制方面，拜登限制企业在半导体和微电子、人工智能、量子信息技术等领域对华投资，迫使高技术领域的先进制造业从中国回流美国。此外，拜登政府还推出“美国制造税收计划”，试图通过取消对离岸投资的激励措施、推动设定全球最低企业税率等方式降低企业离岸投资与生产的动机，减少美国跨国企业向海外的利润转移。[2]

---

[1] 协定收紧了汽车制造行业的原产地规则，规定当每辆汽车 75%（高于原规定的 62.5%）的零部件、70% 以上的钢铝材料原产于协定的成员国时，才能享受关税减免待遇。此协定可防止其他国家产品经由墨西哥和加拿大简单加工后间接出口到美国，吸引制造业向美国、墨西哥或加拿大回流。

[2] U.S. Department of the Treasure, “The Made in America Tax Plan,” April 2021, https://home.treasury.gov/system/files/136/MadeInAmericaTaxPlan_Report.pdf.

二、美国制造业回流政策的实施动因

在地缘政治回归、美国国内贫富差距扩大、政治极化现象严重的背景下，美国推进制造业回流政策有着经济、政治、战略和安全多重考量。

（一）解决制造业空心化引发的经济问题

在经济全球化和金融化的双重影响下，美国企业为追求利润最大化，将附加值低的制造环节向生产要素低、优惠政策力度大的国家或地区转移，美国本土制造业逐渐衰落，美国经济“脱实向虚”现象严重，带来制造业空心化、制造业就业人数减少和贸易逆差持续扩大等一系列经济问题。据美国经济分析局统计，从 1980 年到 2009 年，美国制造业增加值占 GDP 比重从 20% 降至 11.8%，此后一直维持在 12% 以下的低位水平，而美国金融业增加值占 GDP 比重从 16% 增加至 19.8%，此后维持在 19% 以上的高位。美国制造业的衰落导致其吸纳就业能力逐步下降和失业率增加。从 1980 年到 2009 年，美国制造业就业人数从 1900 万人减少到 1160 万人，仅 2000—2009 年的九年间，美国制造业就业人数便减少了约 500 万人；[1] 在金融危机后的三年间，美国失业率维持在 7.7%~10% 的高位区间。同时，由于制造业转移到海外，美国国内所需商品大量依赖进口，而制造业产品的出口下降，美国出现巨额贸易逆差问题。从 2000 年到 2008 年，美国货物贸易逆差从 4467 亿美元攀升至 8324 亿美元。[2] 因此，美国制造业回流的直接目的在于缓解制造业空心化、高失业率、巨额贸易逆差等经济问题。

---

［1］ Katelynn Harris, “Forty Years of Falling Manufacturing Employment,” November 2020, https://www.bls.gov/opub/btn/volume-9/forty-years-of-falling-manufacturing-employment.htm.

［2］ Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, “U.S. Trade in Goods and Services, 1960-Present,” https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-september-2023.

（二）创造就业以重建中产阶级，维护美国政治和社会稳定

制造业的衰败不仅给美国带来经济问题，也冲击了美国中产阶级，加剧了国内政治和社会分裂。中产阶级在美国政治和社会发展中扮演着至关重要的角色，被视为“民主政治的坚强柱石”“社会稳定的稳压器”，以及美国生活方式和价值观的集中体现。[1] 伴随美国本土制造业的衰落和制造业就业人数大幅缩减，依赖制造业的中产阶级规模日渐萎缩、收入份额持续降低。据统计，生活在中等收入家庭的美国成年人口占比从 1971 年的 61% 降至 2011 年的 51%；中等收入家庭在美国总收入中所占的份额从 1970 年的 62% 降至 2011 年的 45%；从 2000 年到 2010 年，中等收入阶层的净资产中位数下降了 28%，从 129582 美元降至 93150 美元。[2] 中产阶级的衰落侵蚀了美国政治和社会稳定的基础，诱发了民粹主义崛起和美国政治和社会的分裂。2009 年“茶党运动”、2011 年“占领华尔街”运动和 2016 年特朗普的上台均是民粹主义崛起的体现，是因制造业衰败而利益受损的群体通过政治抗议和手中选票发泄不满的结果。

美国制造业回流政策的目的是创造就业机会，重建中产阶级这一社会中坚力量，维护政治和社会的稳定。奥巴马总统在 2013 年国情咨文中表示，中产阶级是美国繁荣的基础和美国力量的源泉，强调要通过振兴制造业为中产阶级创造就业机会，为所有愿意进入中产阶级的人建立新的机会阶梯。[3] 特朗普任内多次批判自由贸易和离岸外包，认为这些政策导致了美国制造业岗位流失和巨额贸易逆差，让少数人以牺牲中产阶级为代价而变得富有，强调

---

[1] 韦宗友、张歆伟：《拜登政府“中产阶级外交政策”与中美关系》，《美国研究》2021 年第 4 期，第 94 页。

[2] “The Lost Decade of the Middle Class,” Pew Research Center, August 22, 2012, https://www.pewresearch.org/social-trends/2012/08/22/the-lost-decade-of-the-middle-class/#fn-14586-2.

[3] The White House, “Remarks by the President in the State of the Union Address,” February 12, 2013, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/02/12/remarks-president-state-union-address.

通过公平贸易来吸引制造业回流，将工厂和工作机会带回美国。[1] 拜登政府更是声称自己是“为重建中产阶级而竞选总统”，承诺通过制造业回流来创造就业机会，使中产阶级在全球经济竞争中取得胜利。[2]

（三）提升美国经济竞争力，应对大国竞争挑战

国际金融危机以后，国际格局多极化趋势日渐明朗，美国的权力优势遭到削弱，美国政治精英更多从竞争视角看待中美关系和国际秩序的主题。奥巴马政府时期，美国推出“亚太再平衡”战略，通过增加在中国周边的军事存在来围堵中国，将中国视为主要经济竞争对手，试图通过商签“跨太平洋伙伴关系协定”限制中国经济影响力。特朗普执政后，美国国家安全战略重心进一步转移至印太地区，在经贸、科技、地缘政治等领域打压中国，正式拉开了大国竞争的序幕。拜登政府明确以大国竞争界定国际秩序，更加聚焦“中国挑战”，将中国作为主要战略竞争对手，提出“竞赢”中国的战略目标。

在美国政府看来，制造业回流不仅能够增强美国经济竞争力，还能削弱中国等竞争对手实力，从而维持美国的竞争优势，确保美国在大国竞争中最终获胜。2023 年 4 月 27 日，美国国家安全顾问沙利文在布鲁金斯学会发表演讲，强调美国长期奉行的自由贸易、“涓滴经济学”、经济金融化政策掏空了美国的工业基础，加剧了不平等并损害了美国的民主制度，损害了美国的经济竞争力，而中国正是承接了美国的制造业转移，才实现经济快速发展。[3] 推动制造业（尤其是先进制造业）从中国回流美国本土，可增强美国的经济

---

［1］ The White House, “Remarks by President Trump at the World Economic Forum,” January 21, 2020, https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-world-economic-forum-davos-switzerland/.

［2］ “The Biden Plan to Invest in Middle Class Competitiveness,” November 14, 2019, https://www.politico.com/f/?id=0000016e-69e5-daa0-a3ee-79ef04130000.

［3］ 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/.

竞争力，同时削弱中国的经济实力和发展动力，确保美国对华竞争优势。里根研究所研究报告强调，制造业关乎美国经济竞争力，美国需要振兴制造业来巩固经济领先优势，更好地与中国进行竞争。[1]

（四）增强供应链韧性，维护美国国家安全

在美国政治精英看来，制造业不仅仅是一个经济议题，也是关乎美国生存与独立的国家安全议题。1791 年 12 月，美国首任财政部长亚历山大·汉密尔顿在《关于制造业的报告》中指出，制造业的繁荣不仅关乎一国财富，而且与国家的独立和安全休戚相关，每一个有着宏大目标的国家都应努力在国内建立保障其必需品供应的能力。[2] 近年来，受金融危机、新冠疫情、乌克兰危机等重大地缘事件或突发事件影响，美国政府更多从经济安全和国家安全视角审视制造业议题。尤其是近两届美国政府认为，美国本土制造业的衰落，导致在关乎国家安全的关键制造业供应链上高度依赖其他国家，一旦发生军事冲突或其他突发事件，将威胁美国的供应链稳定和国家安全。

与汉密尔顿主张在国内建立完整制造业体系的建议类似，当前美国政府试图通过制造业回流来补齐国内供应链中制造环节的短板，降低对竞争对手的依赖，增强关键制造业的供应链韧性，维护经济安全和国家安全。在奥巴马政府期间，美国便开始关注制造业衰落带来的供应链韧性问题，2012 年发布《全球供应链安全国家战略》，提出“促进商品高效与安全流动”和“培养有韧性的供应链”两大战略目标，在强调供应链效率的同时，将供应链安全上升为国家战略。[3] 特朗普政府将供应链韧性同国家安全挂钩，认为美国

---

［1］ “A Manufacturing Renaissance: Bolstering U.S. Production for National Security and Economic Prosperity,” Ronald Reagan Institute, November 2021, p.7, https://www.reaganfoundation.org/media/358068/task_force_report_2021_manufacturing_renaissance.pdf.

［2］ “Alexander Hamilton’s Final Version of the Report on the Subject of Manufactures,” https://founders.archives.gov/documents/Hamilton/01-10-02-0001-0007#ARHN-01-10-02-0001-0007-fn-0123.

［3］ “National Strategy for Global Supply Chain Security,” January 2012, p.1, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/national_strategy_for_global_supply_chain_security.pdf.

制造业的衰落增加了供应链脆弱性，导致国内制造商无法生产满足国防工业发展需要的产品，试图通过制造业回流巩固国防工业基础。[1] 拜登政府更是将增强供应链韧性作为重振美国制造业的行动指南，将对供应链的审查从国防工业领域扩大到半导体、大容量电池、关键矿物和医疗用品等民用或军民两用领域。2021 年 6 月，拜登政府发布的《百日供应链评估报告》明确指出，美国在关键制造业领域严重依赖特定国家或地区，主张通过振兴美国的工业基础，减少在制造业原材料及市场方面对竞争对手的依赖，增强供应链韧性。[2]

三、美国制造业回流政策的效果评估

经过十余年的持续推进，美国制造业回流政策取得一定进展，但远不及预期。

（一）制造业回流速度加快，但空心化等问题依旧严重

近年来，美国制造业持续衰退的趋势有所扭转，制造业回流取得初步成效，这在拜登任内表现得更为明显。第一，美国制造业领域投资显著增加。据统计，2009 年美国制造业外国直接投资额为 6982 亿美元，占美国外国直接投资总额的 33%；2022 年达到 2.23 万亿美元，占外国直接投资的比重上升至 42%。[3] 在拜登政府高强度产业政策刺激下，美国先进制造业投资增速尤为明显。据统计，《芯片与科学法》《通胀削减法》实施一年多来，全球企业宣布的在美国半导体和清洁技术领域的投资已超过 2240 亿美元。[4] 第二，

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp.29-30.

[2] The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, And Fostering Broad-Based Growth,” June 8, 2021, pp.10-12, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf.

[3] Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, “Foreign Direct Investment in the U.S Country by Industry Detail (Cross-Classified by Selected Country and Selected Industry),” https://www.bea.gov/international/di1fdibal.

[4] “Inside the $220bn American Cleantech Project Boom,” August 16, 2023, https://www.ft.com/content/3b19c51d-462b-43fa-9e0e-3445640aabb5.

美国制造业增加值对 GDP 的贡献有所提升。从 2009 年到 2022 年，美国制造业增加值从 1.7 万亿美元增加至 2.79 万亿美元。其中，从 2009 年到 2020 年，美国制造业增加值从 1.7 万亿美元增长至 2.24 万亿美元，平均年增长率 2.6%。2021—2022 年，制造业增加值从 2.24 万亿美元增长到 2.79 万亿美元，平均年增长率为 12%。[1] 这说明拜登政府制造业回流的政策效果较前两任政府更加显著。第三，制造业建设支出显著增加。制造业建设支出是衡量制造业增长水平的领先指标。从 2009 年 1 月至 2021 年 1 月，美国制造业建设支出低速增长，从 430 亿美元增长至 767 亿美元。在拜登执政的两年多时间里，美国制造业建设支出增长了 2.61 倍，从 2021 年 1 月的 767 亿美元增加至 2023 年 5 月的 2002 亿美元。[2]

尽管相关政策刺激了美国本土制造业发展，但制造业空心化并未得到有效缓解，贸易逆差不降反升，制造业劳动生产率呈现持续下降态势。自 2009 年实施制造业回流政策以来，美国制造业增加值占 GDP 比重整体上仍呈下降趋势，目前处于金融危机以来的历史低位。2023 年第 1 季度，美国制造业增加值占 GDP 比重为 10.9%，甚至低于 2009 年金融危机最严重时期 11.6% 的最低值。[3] 相比之下，从 2009 年第 1 季度到 2023 年第 1 季度，美国金融业增加值占 GDP 比重从 19.7% 增长到 20.1%，专业和商业服务业增加值占 GDP 比重从 11.8% 增长至 13.2%，艺术娱乐业增加值占 GDP 比重从 3.7% 增长至 4.4%。[4] 这表明美国经济“虚拟化”问题依旧存在，美国制造业的发展速度落后于其

---

[1] “Value Added to the Gross Domestic Product by the Manufacturing Industry in the United States From 2000 to 2022,” https://www.statista.com/statistics/1262893/value-added-us-manufacturing/.

[2] “Total Construction Spending: Manufacturing in the United States,” https://fred.stlouisfed.org/series/TLMFGCONS.

[3] “Value Added by Industry: Manu-facturing as a Percentage of GDP,” https://fredstlouisfed.org/series/VAPGDPMA.

[4] “Value Added by Industry as a Percentage of Gross Domestic Product,” https://fred.stlouisfed.org/release/tables?rid=331&eid=211&od=2009-01-01#.

他经济部门。同时，美国的货物贸易逆差不降反升，从 2008 年的 8325 亿美元增至 2022 年的 11830 亿美元。[1] 此外，自制造业回流政策实施以来，美国制造业劳动生产率不升反降。以 2017 年为基准，从 2000 年至 2010 年，美国制造业劳动生产率增加了 33%，自 2011 年至 2023 年第 3 季度，美国制造业劳动生产率下降了 6.8%。[2]

（二）就业状况有所改善，但重建中产阶级效果不佳

实施制造业回流政策以来，美国国内就业状况得到较大改善。一是制造业就业人数显著增加。据美国劳工统计局数据，美国制造业就业人数从 2009 年 9 月的 1159 万人增至 2019 年 12 月的 1280 万人，在经历新冠疫情冲击而跌至 2020 年 4 月的 1140 万人后，制造业就业人数在疫情后迅速攀升至 2023 年 9 月的 1299 万人，达到金融危机以来的历史新高。拜登政府推行的产业政策使其任内的制造业就业人数在 2021 年和 2022 年分别增加 38 万人和 35 万人，增速远高于前两任政府。[3] 二是失业率明显降低。美国失业率从 2009 年 10 月的 10% 降至 2020 年 1 月的 3.5%，虽受新冠疫情冲击一度激增至 2020 年 4 月的 14.7%，但在疫情缓解后迅速回落，自 2022 年 1 月以来维持在 3.4%~3.9% 区间，为 2009 年以来的低位水平。[4] 三是制造业工人的工资水平有所提高。从 2009 年 1 月至 2023 年 9 月，美国制造业工人的平均时薪从 23 美元增至 33 美元，拜登任内制造业工人的工资增速略快于前两任政府，呈现显著上升态势。[5]

---

[1] Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, “U.S. Trade in Goods and Services, 1960-Present,” https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-september-2023.

[2] U.S. Bureau of Labor Statistics, “Productivity,” https://www.bls.gov/productivity/tables/.

[3] U.S. Bureau of Labor Statistics, “Employment by Industry,” https://www.bls.gov/charts/employment-situation/employment-levels-by-industry.htm.

[4] U.S. Bureau of Labor Statistics, “Civilian Unemployment Rate, Seasonally Adjusted,” https://www.bls.gov/charts/employment-situation/civilian-unemployment-rate.htm#.

[5] U.S. Bureau of Labor Statistics, “Average Hourly Earnings of All Employees, Manufacturing, Retrieved from FRED,” October 15, 2023, https://fred.stlouisfed.org/series/CES3000000003.

尽管制造业回流政策改善了美国就业状况，但在重建中产阶级方面效果不佳。从 2011 年至今，美国中产阶级规模总体保持稳定，其人数占总人口比重维持在 50% 左右，但中等收入家庭的收入份额持续下降，从 2011 年的 45% 降至 2020 年的 42%，而同期美国高收入家庭的收入份额从 46% 增至 50%，低收入家庭的收入份额从 9% 降至 8%，高收入群体与中等收入群体的收入差距持续扩大。[1] 这表明制造业回流产生的利润多被高收入群体占有，相关政策对稳定中产阶级规模起到一定作用，但对提升中产阶级收入份额效果不佳。

（三）供应链韧性有所增强，但对华依赖仍较高

美国制造业回流的目的之一是增加供应链韧性，减少对竞争对手的供应链依赖。目前，美国供应链韧性战略初见成效。一是美国制造业出货量增加，制造业产品的进口量下降。2023 年 9 月，美国制造业出货量为 5881 亿美元，[2] 为 1992 年以来的历史新高，而美国制造业产品的进口额从 2022 年 10 月的 2450 亿美元降至 2023 年 9 月的 2275 亿美元。[3] 这说明美国制造业回流增强了国内制造业产能，逐渐弥补国内供求间的缺口。二是美国货物进口来源地更加多元化。一方面，美国从中国的货物进口额呈下降趋势，从 2022 年第 2 季度的 1380 亿美元降至 2023 年第 2 季度的 1074 亿美元；另一方面，美国从墨西哥、加拿大、越南等国的货物进口额显著增加。从 2021 年到 2022 年，美国从墨西哥货物进口额从 3890 亿美元增至 4632 亿美元，增幅达 19%；从加拿大货物进口额从 3647 亿美元增至 4460 亿美元，增幅达 22%；从越南货

---

[1] “How the American Middle Class has Changed in the Past Five Decades,” Pew Research Center, April 20, 2022, https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/04/20/how-the-american-middle-class-has-changed-in-the-past-five-decades/.

[2] United States Census Bureau, “Monthly Full Report on Manufacturers’ Shipments, Inventories, & Orders,” November 2, 2023, https://www.census.gov/manufacturing/m3/current/index.html.

[3] “United States Imports of Manufactured Goods,” https://tradingeconomics.com/united-states/imports-of-manufactured-goods.

物进口额从 1019 亿美元增至 1275 亿美元，增幅达 25%。[1]2023 年上半年，墨西哥、加拿大分别成为美国第一、第二大货物进口来源国，中国位列第三。

尽管美国的供应链韧性有所增强，但对中国依赖仍然较高。一是美国从中国货物进口额仍较大，部分关键制造业依赖对华进口。2023 年上半年，美国从中国进口较上一年同期下降，但仍高达 2190 亿美元，与疫情之前的 2019 年同期情况相比变化不大。就特定行业而言，尽管拜登政府的产业补贴政策刺激了美国国内新能源汽车领域投资，但锂电池高度依赖对华进口。2023 年第 1 季度，美国从中国进口锂电池数量占其进口总额的 87.9%，较上一年同期增长 10.4%。[2] 二是中美之间的间接联系增强。尽管美国从墨西哥和越南等国的进口份额增加，但这些国家从中国的货物进口也在大幅增加。从 2020 年至 2022 年，墨西哥从中国货物进口额从 735 亿美元增至 1187 亿美元，[3] 越南从中国货物进口额从 842 亿美元增至 1176 亿美元。[4] 同时，中国对墨西哥等国的投资呈现激增态势。2022 年，中国对墨西哥投资额为 25 亿美元，是 2018 年的两倍多，并呈快速增长态势。[5] 有评论称，为规避美国对华加征关税，一些中国企业把墨西哥等国作为中转站，借道墨西哥把部分或大部分仍在中国制造的商品销往美国。[6] 这表明，美国的制造业回流政策可

---

［1］ Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, “U.S. Trade in Goods and Services by Selected Countries and Areas, 1999-Present,” https://www.bea.gov/news/2023/us-international-trade-goods-and-services-september-2023.

［2］ “Lithium-Ion Wars: US Battery Imports Soar by 66%, Setting New Record as Domestic Production Ramps Up,” May 31, 2023, https://carboncredits.com/lithium-ion-wars-us-battery-imports-soar-by-66-setting-new-record-as-domestic-production-ramps-up/.

［3］ “Imports and Exports of Mexico With China from 2015 to 2022,” https://www.statista.com/statistics/1105881/mexico-trade-value-china/.

［4］ “Value of Goods Exported from China to Vietnam from 2007 to 2022,” https://www.statista.com/statistics/525352/china-export-of-goods-to-vietnam/.

［5］ “Why Chinese Companies Are Flocking to Mexico,” November 23, 2023, https://www.economist.com/business/2023/11/23/why-chinese-companies-are-flocking-to-mexico.

［6］ 《“脱钩”不易：研究发现美国供应链仍高度依赖中国》，纽约时报中文网，2023 年 8 月 31 日，https://cn.nytimes.com/business/20230831/china-us-trade-supply-chain/。

能会小幅改变本国对华贸易和投资状况，但无法彻底摆脱供应链的对华依赖。

四、美国制造业回流政策的制约因素

美国制造业回流政策效果不及预期，主要由于以下因素的制约。

（一）两党在制造业回流路径上存在分歧

尽管民主、共和两党在制造业回流的政策目标上达成共识，但在制造业回流的具体路径上存在严重分歧。民主党偏爱大政府理念，主张加大政府干预，通过公共性投资和政府补贴等方式刺激本土制造业发展。共和党秉持小政府理念，反对增加政府支出，认为这会导致通货膨胀、增加财政赤字，主张通过减税、贸易保护等方式降低本土生产成本，吸引制造业回流。

美国严重的政党极化及两党经济治理观念的分歧将破坏制造业回流政策连续性，影响制造业回流效果。当前，拜登政府的制造业回流政策已初见成效，这主要得益于其推行的高强度产业政策。然而，拜登政府能够推动相关立法的前提是民主党在第117届国会两院同时占据优势，从这些法案的投票情况可以看出两党之间存在的分歧。比如，2022年8月，《通胀削减法》在参议院以51∶50的微弱优势通过，共和党全体50名议员均投了反对票，法案最终依靠美国副总统、参议院议长哈里斯的关键1票勉强获得通过。在众议院，法案以220∶207表决通过，共和党全体207名众议员均投了反对票。在2022年11月举行的美国中期选举中，民主党丢失了众议院多数席位，在参议院也仅占微弱优势。拜登总统在余下任期不可避免地面临一个“分裂”的国会，其增加联邦开支以补贴制造业的举措必将受到共和党保守派的阻挠。2023年10月，共和党籍众议长麦卡锡被弹劾下台，其中一个重要原因是麦卡锡在大幅削减联邦开支方面与民主党进行妥协，引发共和党保守派议员的强烈不满。在拜登余下任期内，共和党极不可能就联邦开支问题同民主党达成妥协，这意味着拜登政府补贴制造业的做法可能面临资金短缺问题。2024年美国大选

的结果同样将影响“以补贴吸引制造业回流”政策的连续性。共和党总统候选人特朗普明确表示，他上任的第一天将废除《通胀削减法》中补贴电动汽车的税收抵免条款，[1]这无疑将影响美国电动汽车制造业的发展。

（二）劳动力短缺的掣肘

美国制造业长期受劳动力短缺问题困扰。据美国劳工统计局数据，截至 2023 年 9 月，美国私营部门的劳动力缺口为 857 万人，其中制造业劳动力缺口为 62.7 万人，建筑行业劳动力缺口为 43.1 万人。[2] 导致劳动力短缺加剧的原因主要有以下几点。第一，在拜登政府高强度产业政策刺激下，国内制造业劳动力需求激增。就具体行业而言，《通胀削减法》实施一年来，企业宣布的在美大规模清洁能源项目创造约 40.3 万个工作岗位。在《芯片与科学法》刺激下，美国半导体晶圆厂建设掀起高潮，大约需要 9 万名技术工人和 10 万名建筑工人来完成这些建设。[3] 第二，技能差距加剧了制造业工人短缺问题。随着美国高技术制造业向外转移，美国相应的技术工人数量大幅减少。而美国政府重点支持的半导体、清洁能源、人工智能、先进医疗、下一代通信等行业均需要拥有相似学历或技能背景的熟练工人，这些行业正在激烈争夺原本就人数有限的熟练工人。据估计，到 2030 年，美国将新增 385 万个需要熟练技术的工作岗位，有 140 万个岗位面临空缺风险。[4] 熟练工人的短缺影响了企业在美投资进度。比如，台积电在亚利桑那州的新工厂因缺乏熟练的安装工人和技术工人，被迫将其新工厂量产 4 纳米芯片的时间从 2024 年延

---

［1］ Alexander Rifaa, “I’ll Scrap IRA Tax Credits on Day 1, Trump Says,” September 29, 2023, https://www.taxnotes.com/featured-news/ill-scrap-ira-tax-credits-day-1-trump-says/2023/09/28/7hdjq.

［2］ “Job Openings Levels and Rates by Industry and Region, Seasonally Adjusted,” November 1, 2023, https://www.bls.gov/news.release/jolts.t01.htm.

［3］ Gina Raimondo, “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.

［4］ Semiconductor Industry Association, “Chipping Away: Assessing and Addressing the Labor Market Gap Facing the U.S. Semiconductor Industry,” July 2023, p.5, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/07/SIA_July2023_ChippingAway_website.pdf.

至 2025 年。第三，美国人对制造业的负面认知加剧了制造业劳动力短缺问题。大多数美国人认为，制造业是一个衰落的行业，且缺乏技术含量，工作环境恶劣，工作不稳定。调查显示，52% 的美国青少年对制造业职业缺乏兴趣，仅有十分之三的父母考虑让孩子从事制造业。[1] 对制造业的负面认知影响了美国制造业工人的供给，难以为制造业回流美国提供充足的劳动力支持。

（三）本土生产成本高，产业配套不完善

尽管美国政府试图通过财政补贴、税收优惠、税制改革等措施弥补本土生产成本劣势，但美国制造业回流进程仍将面临生产成本高的制约。在 2022 年制造业成本最低国家排行中，印度占据首位，中国位居第二，墨西哥排名第 15 位，美国在 87 个国家中处于第 78 位。[2] 以劳动力成本为例，尽管美国采取行政手段限制企业在华投资，可能迫使部分企业从中国迁出，但这并不必然导致制造业回流美国，制造业企业仍将向生产要素低的国家或地区转移。数据显示，在美国从中国进口制成品占其制成品进口总额比重下降的同时，美国国内制造业出货量增速仍低于从墨西哥和从亚洲 14 个低成本国家进口制成品的增速。其中一个重要原因可能是，相当一部分美国制造业企业从中国迁出后并没有回流到美国本土，而是迁至亚洲低成本国家或墨西哥。这说明，基于成本等因素考量，美国制造业企业更倾向于选择近岸外包、友岸外包而非回流本土的方式来调整其生产组织方式。

除了生产成本高以外，产业配套不完善也掣肘美国制造业回流进程。制造业的发展需要完善的产业配套，特别是良好的基础设施、稳定的原材料和零部件供应、紧密的上下游供应商网络。科尔尼咨询公司发布的 2023 年《美国制造业回流指数》显示，配套体系不完善问题及其引发的产品质量问题是制造业企业回流美国的首要顾虑，多数企业管理层担心企业回流美国后，当

---

［1］ “Reimagining Manufacturing: A Culture Makeover,” July 29, 2019, https://www.grantthornton.com/insights/articles/manufacturing/2019/reimagining-manufacturing-culture-makeover.

［2］ “These Countries Have the Cheapest Manufacturing Costs,” https://www.usnews.com/news/best-countries/rankings/cheap-manufacturing-costs.

地缺乏相应的产业配套体系，使其难以产出符合质量标准的产品。[1]

五、结语

冷战结束后，美国经济一枝独秀，为扩大美国优势产品的国际市场，美国政府推行经济自由化政策，鼓励自由贸易和跨国投资，推动美国制造业向生产要素低的国家或地区转移。近年来，伴随国际格局的变迁，美国的相对实力优势减弱，美国调整先前的经济自由化政策，加大对贸易和投资的限制，通过出台高强度产业政策激励制造业回流，以期达到增强自身实力和削弱竞争对手的双重目标。

鉴于美国在全球供应链中的分工地位，美国制造业回流政策不仅关乎自身，也将产生全球性影响。对美国而言，制造业回流政策短期内缓解了国内就业压力、部分扭转了制造业衰败颓势，但该政策以牺牲经济效率的方式来强化国家安全，长远看不具有可持续性，最终将损害美国的经济竞争力。对全球化进程而言，受美国制造业回流政策影响，世界主要经济体纷纷出台产业政策，鼓励制造业企业在本土投资，这无疑将加剧主要经济体之间的竞争关系，推动供应链合作网络从全球化走向碎片化，降低制造业生产效率。

美国制造业回流政策的根本目的在于维护美国的竞争优势和霸权地位，其深层思想根源是经济民族主义，不利于经济全球化的发展。对此，中国应坚持经济全球化正确方向，对内深化改革，进一步优化营商环境，依托完整的制造业体系和完善的基础设施，增加中国市场对外资的吸引力；对外深度参与全球产业分工与合作，维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系，化解美国制造业回流政策带来的负面影响，降低供应链断裂的风险。

【责任编辑：李静】

[1] Kearney, “America is Ready for Reshoring, Are You?,” p.7, https://info.kearney.com/5/7484/uploads/america-is-ready-for-reshoring-are-you.pdf.