

美国对华经济制裁：趋势与影响*

□ 蔡翠红 尹佳晖

〔摘要〕美国为维护其全球霸权地位，不断强化对华竞争力度，其中经济制裁是其遏制打压战略最为突出的表现之一。对华经济制裁在美国对华战略竞争的诸多手段中扮演着长期性、系统性、全局性角色，充分展现其在产业、科技、军事领域限制中国的目标。近年来美国对华经济制裁呈现绝对数量激增、目标转向科技、覆盖领域扩张、国际协同增强的趋势特征。美国对华经济制裁将对中国产业升级、中美双边关系、全球产业链供应链造成消极影响，但其效果也必将受到诸多限制。

〔关键词〕对华经济制裁、制裁清单、中美关系、实体清单

〔作者简介〕蔡翠红，复旦大学美国研究中心教授、博士生导师

尹佳晖，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生

〔中图分类号〕F125.571.2

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2024) 6 期 0032-21

随着百年未有之大变局加速演进，美国从其霸权主义与强权政治立场出发，保护主义倾向抬头，泛政治化、泛安全化思潮蔓延，“小院高墙”“脱

* 本文系国家社会科学基金重点项目“总体国家安全观视域下的数字主权研究”（项目编号：23AZZ002）的阶段性成果。

钩断链”“去风险”等论调层出不穷。^[1]受上述错误认知影响，美国加紧推行全方位对华遏制打压战略，将经济制裁作为对华遏压战略的着力点，并将其中最具强制性、最具主体歧视性的清单制裁作为核心。^[2]党的二十大报告提出要反对保护主义，反对“筑墙设垒”“脱钩断链”，反对单边制裁和极限施压。^[3]通过研究美国对华制裁清单可深入认识美国对华经济制裁特征，对妥善应对美国在经济领域的遏华图谋具有重要现实意义。

一、美国对华经济制裁的历史与现实

冷战结束后，大国之间爆发直接武装冲突的可能性进一步降低。经济制裁作为成本相对低廉的强制手段，逐渐成为大国推行自身意志、强迫对方屈服的重要手段。^[4]美国作为冷战结束后单极体系中的霸权国，是最具备将自身经济资源转化为经济制裁手段的国家，也是最有意愿凭借经济制裁手段推行其霸权主义和强权政治的国家。为强化制裁烈度、提升制裁精准度，美国不断调试其制裁制度、完善其制裁体系，推动其经济制裁逐渐从覆盖范围广、打击力度大的全面制裁转向以清单制裁为核心的“聪明制裁”。^[5]

[1] 王毅：《自信自立、开放包容、公道正义、合作共赢》，《国际问题研究》2024年第1期，第1-11页。

[2] 美国国务院的经济制裁政策与实施办公室（The Office of Economic Sanctions Policy and Implementation）依据其对外经济制裁实践，将强制程度最高、歧视色彩最鲜明的出口管制与资产冻结作为美国对外经济制裁的核心手段，清单制裁是代表出口管制和资产冻结的表现形式。参见美国国务院网站：<https://www.state.gov/economic-sanctions-policy-and-implementation/>。

[3] 《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，中国政府网，2022年10月16日，https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm。

[4] 柳剑平、刘威：《美国对外经济制裁与军事打击的成本比较分析》，《国际问题研究》2003年第3期，第31-36页。

[5] 聪明制裁（Smart Sanctions）指有选择性地确定制裁目标、制裁手段、制裁策略，以确保制裁能够实现预期结果，同时最大限度地减少对美国其他利益的附带损害。参见奥巴马政府第一任期美国国务院助理国务卿何塞·费尔南德斯（Jose Fernandez）于2012年7月在旧金山参加世界事务理事会（World Affairs Council）会议时的讲话记录。Jose W. Fernandez, “Smart Sanctions: Confronting Security Threats with Economic Statecraft,” July 25, 2012, <https://2009-2017.state.gov/e/eb/rls/rm/2012/196875.htm>。

美国对华经济制裁始自20世纪50年代初，并始终伴随中美关系的变化而变化：从冷战初期的全面禁运，到冷战后期的部分解禁，再到近年由于贸易和技术竞争加剧的制裁升级。美国对华经济制裁的发展脉络、阶段趋势、历史走向在中美关系中具有重要的象征意义。自朝鲜战争爆发以来，美国即对中国实施严厉的经济制裁。20世纪70年代初，随着国际局势和中美关系的变化，美国对华经济制裁有所松动，双边经贸往来逐渐增加。进入90年代后随着两极格局的瓦解，中国再度成为美国经济制裁的目标，但上述经济制裁并未深度影响两国贸易、投资往来，也未成为两国技术、人才交流的主要障碍。

然而，由于特朗普政府将中国视为战略竞争对手，并强力推动对华战略竞争，中美关系呈现显著下行趋势。在这一下行趋势当中，最突出的表现之一是美国对华经济制裁的恶性回潮。在美国国会、商务部、财政部、国土安全部、国务院、国防部等多个主体的共同支持和参与下，特朗普和拜登政府先后大幅扩充各领域制裁清单内中国相关实体的数量。在美国政府看来，对华经济制裁既是新形势下美国遏制打压中国崛起的重要手段，也是中美两国技术竞争中的核心战场。^[1]受上述错误认知影响，美国对华经济制裁表现出长期性、系统性、全局性特征。

（一）新形势下美国对华经济制裁具有长期性

随着特朗普和拜登两届政府均将中国认定为“唯一一个既有意愿也有能力重塑国际秩序的竞争者”，^[2]巩固对华强硬立场已成为美国两党为数不多的共识，双方均积极鼓吹将对华经济制裁视为推动对华战略竞争的优先手段，并支持对华经济制裁常态化、长期化，以遏制中国的技术崛起、产业竞争与“安全威胁”。

[1] US-China Economic and Security Review Commission, “2024 Report to Congress of the US-China Economic and Security Review Commission,” November 20, 2024, https://www.uscc.gov/sites/default/files/2024-11/2024_Annual_Report_to_Congress.pdf.

[2] Department of State, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

具体而言，美国国内推动对华经济制裁长期化的因素有三：第一，国家安全与技术焦虑。两党都认为中国的崛起对美国的国家安全构成了严重威胁，尤其是中国在5G网络、人工智能、量子计算等领域的进步，不仅直接挑战了美国的全球科技主导地位，还对美国网络安全等造成巨大冲击。对美国政界而言，延缓中国科技进步这枚硬币的另一面即是保障美国自身安全。第二，意识形态偏见与冷战思维。在美国看来，中国所取得的成就不仅仅在经济领域对美构成竞争压力，更是对西方意识形态的挑战。中国以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，走出一条迥异于西方国家的发展道路，为广大“全球南方”国家展示了现代化理念与道路的多样性。美国两党一致认为，必须采取措施防止中国威胁其主导的自由主义国际秩序。第三，选民和企业的政治压力。随着中国经济的崛起，美国部分产业受到来自中国企业竞争的现实压力不断增强，尤其是科技行业、先进制造业等领域的利益受到影响。两党政治精英都感受到来自选民、企业和劳工组织的压力，要求政府采取更加强硬的对华政策，以保护美国的就业、科技优势和经济利益。

此外，除国内因素外，国际因素也决定美国必将推动对华经济制裁长期化。随着百年未有之大变局加速演进，以中国为代表的“全球南方”国家在国际舞台上的影响力日益增强，话语权不断提升。经济制裁被美国各界视为推进对华战略竞争的首要选择，加强制裁的趋势不仅在短期内不会改变，反而会随着全球政治经济格局的深刻变革持续强化。在这一进程中，美国为维护其霸权地位，必然会长期运用经济制裁手段试图遏制中国在产业、科技和军事领域的持续发展，以此减缓中国崛起的速度，强化其以遏制为底色的多维度大国竞争政策导向，并占据大国博弈主动权，同时应对经济、安全和意识形态挑战，在时代变局中护持其霸权地位。^[1]2023年4月，美国右翼智库传统基金会发布《领导使命：保守派承诺之2025计划》（Mandate for Leadership: The Conservative Promise 2025），其中第21章涉及美国

[1] 王浩：《拜登主义与美国外交政策的转型》，《国际问题研究》2024年第1期，第53-73页。

商务部的内容由特朗普第一任期商务部首席财务官托马斯·吉尔曼(Thomas Gilman)撰写,他提出美国应继续通过各类制裁清单严格限制对华高科技产品和军民两用产品出口,防范中国企业参与关键供应链、新兴技术和重要原材料的开发应用,限制两国间学术合作、科学交流与技术转让。^[1]上述情况表明,两党已在对华经济制裁上实现接力,意在通过强化政策的延续性保障制裁的有效性。

(二) 新形势下美国对华经济制裁具有系统性

美国对华经济制裁的系统性体现在其主体间协作性、层次性、制度化三方面。对华经济制裁不仅是短期内强化对华竞争的应急措施,更是着眼于构筑长期结构化的制度安排,具有深远影响。

第一,主体间协作性。美国在长期的对华经济制裁实践中逐渐形成居于决策层面的国会与联邦政府二元主体,以及居于执行层面的由商务部、国土安全部、财政部等制裁清单主管部门会同国务院、国防部等相关部门共同构成的多元主体。国会是美国对华经济制裁清单的重要决策发起主体及相关法律法规的制定者。国会方面通过的经济制裁法律依据包括一般性法律、针对特定目标的专项法律和其他相关法律规定。^[2]一般性法律依据包括《国家紧急状态法》和《国际紧急经济权力法》,这两项法律赋予总统宣告国家紧急状态并实施金融管制类经济制裁的权力。专项制裁法律依据包括为出口管制类制裁清单提供法律依据的《2018年出口管制改革法》、为进口管制类制裁清单提供法律依据的《1930年关税法》及所谓“维吾尔强迫劳动预防法”等。这些法律确保了制裁措施的长效性和灵活性,使美国能够在不同的国际环境下调整制裁对象和强度。联邦政府方面,随着总统在实施对外制裁方面的行政权力不断延展,总统通过一般性法律依据制定涉及对外经济制裁清单的总

[1] The Heritage Foundation, “Project 2025 Publishes Comprehensive Policy Guide, ‘Mandate for Leadership: The Conservative Promise’,” April 21, 2023, <https://www.heritage.org/press/project-2025-publishes-comprehensive-policy-guide-mandate-leadership-the-conservative-promise>.

[2] 郑联盛:《美国金融制裁:框架、清单、模式与影响》,《国际经济评论》2020年第3期,第123-143页。

统行政令的频率不断提升,进而使其日渐成为同国会比肩的决策发起主体。通过上述决策方式,联邦政府在划定制裁范围、指定制裁目标等方面的权能不断增强,日益成为美国在贸易领域实施保护主义和在技术领域实施“小院高墙”战略的始作俑者。

第二,制裁的层次性。受冷战思维影响,美国无论是联邦政府、各州政府等行政部门还是国会、州议会等立法部门,均广泛存在进一步强化对华经济制裁的声浪。在联邦层面,联邦政府作为行政部门频繁出台各种经济制裁措施,国会则积极配合,制定相关法案为制裁措施提供法律依据。尽管美国各州在政策制定上有自主性,但许多州在对华制裁上与联邦政府保持高度一致。这些州的议会通过了独立的立法措施,进一步限制中国的投资与合作,特别是在高科技、金融及基础设施建设等敏感领域。2024年2月,堪萨斯州众议院养老金、银行和州投资委员会的主席尼克·霍黑塞尔(Nick Hoheisel)提出法案,要求堪萨斯州政府从与所列国家有关系的公司撤资。^[1]这种多层次的合作形成一股强大的制裁推动力量,表明美国对华经济制裁政策并不仅仅是联邦政府的“政策命令”,而是跨越多个层级的政治共识。

第三,制裁的制度化。通过前述国会和联邦政府之间在法律框架、总统行政令等方面的互动,美国对华经济制裁形成了一个系统的、动态的实施体系。在这种体系下,制裁不仅能应对中国在某一时段的挑战,还能随着国际局势的变化而灵活调整。2018年,特朗普政府发动对华贸易战,通过加征关税、实施出口管制等措施,施压中国改变贸易政策。这一制裁措施起初是针对所谓的贸易不平衡问题,然而,随着对华贸易战迅速扩张为全方位对华遏制打压,美国铺开制裁措施的逻辑就彻底由点对点的精准狙击变成全方位制度化的遏压。拜登政府延续了这一政策,并在一些领域加大对中国的制裁力度,特别是在贸易和金融领域。这表明,美国对华经济制裁已从短期应急响应转变为

[1] HB 2739, “Enacting the Countries of Concern Divestment and Procurement Protection Act, Requiring State-managed Funds to Divest from Investments with Countries of Concern with Exceptions, Prohibiting Investments,” Kansas 2023-2024 Legislative Session, https://www.kslegislature.gov/li/b2023_24/measures/hb2739/#.

长期战略部署，且具有跨政府和跨党派的连续性，通过商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）、财政部外国资产控制办公室等行政机构打造坚实制度基础，确保经济制裁得以制度化运转，并维持其破坏力和威慑性。^[1]由此可见，美国对华经济制裁的系统性不仅体现在其战略性布局上，还体现在法律、行政和外交等层面的精细化操作。制裁措施不是仅对中国单一领域的打击，而是涵盖从技术到贸易、从企业到个人的多维度制裁，形成一个兼具系统性和针对性的制裁体系。

（三）新形势下美国对华经济制裁具有全局性

美国推动全方位对华战略竞争的进程当中，经济制裁扮演着关键角色。在各类制裁形式中，制裁清单被认为是美国对华经济制裁的核心和最具针对性的工具。制裁清单具有高度的灵活性和可调整性，能够根据政策或国际形势的变化，随时增加或删除制裁对象。这种精准的打击方式相比全面的贸易禁运或关税措施，更具策略性与效果。此外，由于许多跨国企业和金融机构在遵守美国制裁的同时，也减少了与中国的业务往来，制裁清单的“长臂管辖”效应进一步增强，成为美国在全球范围内施加压力和影响力的重要工具。美国通过打造出口管制类、进口管制类、金融管制类三种制裁清单，将经济制裁的影响渗透到中美关系中的各个领域。

在出口管制方面，美国通过将众多中国科技企业列入商务部工业与安全局主管的各类制裁清单，严格限制中国企业获取美国的先进技术、零部件以及科研资源，试图阻碍中国科技产业的创新与发展，进而影响中国在全球科技竞争中的地位。BIS在其部门介绍当中宣称，该部门的任务是“通过确保有效的出口管制和条约合规体系以及促进美国继续保持战略技术领先地位来推进美国的国家安全、外交政策和经济目标”。目前BIS负责制定和维护四个主要清单：实体清单、未经核实清单、军事最终用户清单、被拒绝人清单。^[2]

[1] 穆睿彤：《霸权的“獠牙”：美国经济制裁制度的生成与进化》，《外交评论》2024年第5期，第85-125页。

[2] 美国商务部及其下属的工业与安全局是出口管制类清单的执行主体。参见美商务部网站：<https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern>。

在进口管制方面，美国不断通过国土安全部移民与海关执法局（Immigration and Customs Enforcement, ICE）主管的“涉疆法案实体清单”等制裁清单阻挠中美两国企业之间的进出口活动，严重扰乱中美正常的贸易秩序，影响两国企业正常经营以及全球产业链供应链的稳定。国土安全部设立强迫劳动执法工作组，负责维护“涉疆法案实体清单”，并由ICE具体执行，目的是“防止将全部或部分在中国境内通过强迫劳动开采、生产或制造的商品进口到美国”。^[1]

在金融管制方面，美国利用财政部外国资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）主管的特别指定国民清单等制裁清单，严格限制中国企业在美融资和金融交易，干扰中国企业的海外资金运作，对中国金融稳定产生一定冲击。目前OFAC负责制定和维护两类主要清单：特别指定国民（SDN）清单、非特别指定国民综合制裁清单。前者作为财政部管理的最大单一综合清单，包括被指定的个人、实体和团体，以及被封锁的船舶和飞行器等物项。后者则包括中国军工复合体企业清单等重点清单。^[2]

随着美国持续强化遏制打压中国的态势，维护其全球霸权体系，对华经济制裁的全局性影响必将进一步凸显。一方面，美国对华经济制裁将影响两国经济领域往来的全局，进一步冲击和颠覆经贸关系作为中美关系压舱石的地位；另一方面，美国对华经济制裁的影响还将超越经济领域，对两国在军事安全、全球治理等其他领域的关系造成恶劣影响。

二、美国对华经济制裁的多重考量

美国国务院在其针对特别指定国民清单的制裁除名指南当中提出，美国

[1] 美国国土安全部及其下属的移民与海关执法局是进口管制类清单的执行主体，参见美国国土安全部网站：<https://www.dhs.gov/uflpa-strategy>。

[2] 美国财政部及其下属的外国资产控制办公室是金融管制类清单的执行主体。参见美财政部网站：<https://sanctionslist.ofac.treas.gov/Home/ConsolidatedList>。

实施制裁的最终目的不是惩罚，而是带来制裁客体行为的积极变化。^[1] 与这一逻辑一脉相承，美国推行完整而系统的经济制裁政策的目标不仅是对中国采取所谓的“违背美国意愿、损害美国利益、威胁美国霸权”的具体行为进行“惩罚”，更是企图通过削弱中国在产业、科技、军事领域长期同美国开展战略竞争的能力，从而实现“竞赢”（Outcompete）中国的目的。

（一）限制中国产业升级

为维护美国在关键产业的主导地位，限制中国在特定产业领域的发展，美国对华实施经济制裁的对象以中国在特定产业领域具有国际竞争力的企业为主。第一，通过金融管制削弱中国相关企业进入美国金融市场并获取融资的能力。根据美财政部对特别指定国民清单的说明，美国公民被禁止与该清单上的任何个人或实体进行交易，且任何出现在该清单上的个人或实体在美国的资产都将被冻结，^[2] 这也就意味着中国企业在美获取融资的能力将受到严格限制。第二，通过贸易管制类清单切断中国企业同美欧等重点市场的正常往来。美商务部通过出口管制，系统性削弱中国相关实体融入全球产业链、价值链、创新链的动能，降低其提升全球市场份额和维持增长潜力的能力，从而实现限制中国相关产业发展升级的目标。

除了限制中国，美国推动对华经济制裁也旨在强化自身相关产业发展能力。随着大国地缘政治竞争重回美国政府视野的核心，对企业投资的争夺已不仅仅局限于对税源、就业的争夺，更在于对以企业为载体的技术、人才的争夺。美国通过出口管制限制中国企业获取关键零件和技术，给中国企业带来巨大的挑战。中国企业为了维持生产，不得不寻求其他替代供应商，但往往面临成本增加、质量不稳定等问题。尤其是中国部分先进制造业企业在生产过程中依赖美国的某些关键零部件，受制裁影响这些企业不得不花费更高

[1] US Department of State, “Delisting Guidance for Those Designated for Sanctions by the Department of State,” <https://www.state.gov/sanctions-delisting/>.

[2] OFAC, “Sanctions List Search,” October 11, 2024, <https://sanctionslist.ofac.treas.gov/Home/SdnList>.

的成本从其他渠道采购，或者自行投入大量资源进行研发，这不仅增加生产成本，还分散企业用于核心技术研发和产业升级的精力。

（二）延缓中国科技进步

在科技竞争占据大国竞争核心地位的背景下，美国为维系其日渐式微的技术霸权，竭力削弱中国在高科技领域的发展能力与潜力，实施经济制裁清单就成为其达成上述技术竞争目标的核心手段。美国精心选取中国处于领先地位的高科技企业，并将其列入实体清单等经济制裁清单，从根源上切断中国企业与美国技术供应商之间业已构建的合作纽带。被列入制裁清单意味着企业将被迫寻求其他途径，或在全球范围内艰难寻觅替代供应商，或投入巨额资源自行开展研发工作。但不论何种选择，均极大增加技术发展的难度与成本，削弱技术创新的能力与潜力。当前美国将中国具有较强发展潜力的半导体、人工智能等产业作为制裁重点，未来还意图将中国具有比较优势的新能源汽车、光伏发电等领域的企业纳入制裁清单当中。

美国政府官员毫不讳言利用对华经济制裁作为延缓中国科技进步的手段。例如，美国商务部负责出口执法的助理部长马修·阿克塞尔罗德（Matthew Axelrod）表示，如果中国阻碍商务部工业与安全局针对最终用途的核查，被调查实体可能会被直接列入未经核实清单或实体清单。^[1] 上述威胁言论对中美两国企业构成的“寒蝉效应”，给中国企业的正常运营带来极大的不确定性。美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文（Jake Sullivan）在布鲁金斯学会发表演讲时强调，美国“已对关键技术实施精心制定的出口限制，并特别关注先进的半导体制造设备”。^[2]

[1] 《美国商务部对中华人民共和国实施先进计算和半导体制造的出口管制新规》，美国驻华大使馆和领事馆网站，2022年10月11日，<https://china.usembassy-china.org.cn/zh/commerce-implements-new-export-controls-on-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items-to-the-peoples-republic-of-china-prc/>。

[2] The White House, “Remarks and Q&A by National Security Advisor Jake Sullivan on the Future of US-China Relations,” January 30, 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2024/01/30/remarks-and-qa-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-future-of-u-s-china-relations/>.

除上述官员表态外，美国相关政策文件同样表明延缓中国科技进步、维护自身技术霸权是推动对华经济制裁的动因。例如，2018年版《出口管制改革法案》表示，美国修订该法的重要目标是通过实施以制裁清单为核心的出口管制措施，强化美国工业基础，并保持美国在科学、技术、工程和制造业领域的领导地位。美国商务部工业与安全局于2022年10月和2023年11月先后发布两项《关于对中国实施先进计算和半导体制造产品出口管制的公开信息》，进一步明确其延缓中国科技进步的目标。^[1]美国上述政策文件为其对华经济制裁行径提供了所谓“依据”，使其得以有计划、有步骤地对中国高科技企业实施打压，延缓中国科技进步。

（三）遏制中国军事发展

二战以来，美国实施各类对外经济制裁的核心目标是维护国家安全。然而其国家安全的内涵并非一成不变，而是随美国所面临的战略环境变迁、竞争压力来源而不断演变。在美国对华经济制裁的语境下，其所谓的“国家安全”类别目标涵盖多个层次，其中最为突出的是在军事上保持对华绝对领先优势，以此实现绝对安全。美国推动对华经济制裁的一个重要出发点就是扩大中美两国在军事领域方面的差距，以遏制中国军事发展，维护自身军事霸权。

2018年版《出口管制改革法案》明确提出，对该法案进行修订的首要目标就是严格限制相关实体进口美国相关物项，从而消除对美国国家安全可能产生的各种潜在威胁。这一法案为美国后续实施一系列对华出口管制措施提供了重要的法律依据和政策导向。^[2]拜登政府在2023年8月出台的对华投资限制行政令中着重强调，中国在敏感技术和产品方面取得的进步，对于发展军事、情报、监视或网络能力起着至关重要的作用，已经对美国国家安全构

[1] US Bureau of Industry and Security, “Public Information on Export Controls Imposed on Advanced Computing and Semiconductor Manufacturing Items to the People’s Republic of China (PRC),” November 6, 2023, <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-items-controls-to-prc>.

[2] US Congress, “H.R.5040 - Export Control Reform Act of 2018,” February 15, 2018, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5040/text>.

成极为严重的威胁。^[1]美国商务部负责工业与安全事务的副部长艾伦·埃斯特维兹（Alan Estevez）在2024年5月宣布将37个中国实体纳入实体清单后表示：“今天的行动是应对中国及其军事现代化带来的挑战的又一决定性步骤。我们必须保持警惕，防止这些实体获取可能用于危害我们国家安全的美国技术。”^[2]

美国通过实施对华经济制裁，从侧面限制中国持续性地获取关键技术和资源，对中国军事发展形成遏制之势。航空航天是冷战后美国最早对华实施出口管制的领域。美国通过将中国企业、研究机构列入实体清单，限制它们获取先进的航空发动机技术和高性能航空材料，试图延缓中国航空航天事业的发展进程。在新兴技术领域方面，美国对华经济制裁同样不遗余力。在对军事通信、加密、探测等具有重要应用价值的量子技术领域，拜登政府对中国高校、科研机构频繁实施制裁措施，以期阻止中国在这一前沿科技领域取得突破，遏制中国军事发展。

三、美国对华经济制裁的特点

无论是特朗普政府还是拜登政府，都将强化对华经济制裁作为与中国开展战略竞争的核心手段。随着美国加大经济遏华力度，以清单为例的对华经济制裁呈现出以下几个显著特点。

（一）绝对数量持续激增

从绝对数量来看，美国对华经济制裁清单所涉实体数量经历了从基本平

[1] 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/>.

[2] US Bureau of Industry and Security, “Commerce Adds 37 PRC Entities to Entity List for Enabling PRC Quantum and Aerospace Programs, Aiding Russian Aggression in Ukraine,” May 9, 2024, <https://www.bis.gov/press-release/commerce-adds-37-prc-entities-entity-list-enabling-prc-quantum-and-aerospace-programs>.

稳到加速激增的过程。以实体清单为例，自1997年2月该清单建立到2017年1月特朗普上台之间的20年，该清单仅累计纳入95个中国实体。在这一时期，被纳入实体清单的实体高度集中于航空航天等与安全密切相关的领域，波及范围较小。但自特朗普政府发动对华贸易战以来，美国政府大幅度扩充实体清单，2018年至2020年新增中国实体数分别为48个、95个和136个，远超前特朗普时代，在其第一任期最后一年，被纳入实体的数量更超过此前几届政府的总和。

拜登政府在制裁中国的力度上更是胜过前任。仍以实体清单为例，2021年至2023年该清单新增中国实体数分别为71个、55个和153个。^[1] 彭博社报道称，2024年2月，拜登在上台仅3周年之际即超越特朗普第一任期，成为将中国实体纳入实体清单最多的一届政府。^[2] 此外，拜登政府不仅加速将更多中国实体列入到各类制裁清单中，还炮制新的制裁清单，扩展既有制裁清单矩阵。进口管制类制裁清单是美国对华经济制裁的各类清单当中最新的一类，是对美国长期以来以出口管制为核心的贸易类制裁的创新举措。2022年6月，“涉疆法案实体清单”正式生效。截至2023年底，该清单已纳入41家中国实体，较初设清单时增幅达32.26%。受制裁实体绝对数量的激增，是美国对华经济制裁演变的首要趋势。

（二）重点目标转向科技

从重点目标上来看，美国对华经济制裁的关注点经历了从军事安全到科学技术的转移。在特朗普之前的历届美国政府中，中国相关实体被纳入经济制裁清单的主要原因是军事现代化，美国主要关注的是防止中国通过获取美国的军事或两用技术和设备来增强其军事能力。在特朗普第一任期内，美国

[1] US Code of Federal Regulations, “Supplement No. 4 to Part 744—Entity List,” October 2, 2024, <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%204%20to%20Part%20744>.

[2] Bloomberg, “Biden Surpasses Trump’s Record for Blacklisting Chinese Entities,” April 12, 2024, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-04-12/biden-surpasses-trump-s-record-for-blacklisting-chinese-entities>.

不断强化经济领域遏压中国的力度，单方面挑起对华战略竞争。特朗普政府一方面继续维持对涉军实体制裁的关注度，另一方面对科技企业的制裁关注度陡增。

拜登政府执政后，美国对中美科技竞争的关注明显压倒其他一切因素，制裁的重点也从传统的军事领域转向包括技术转移、网络安全和经济竞争在内的更广泛领域。以实体清单为例，2021年及此前被列入实体清单的中国实体共388个，其中被纳入原因为“支持中国军事现代化”的实体179个，占46.13%。^[1] 2024年6月众议院国土安全委员会主席马克·格林（Mark Green）与众议院中国问题特别委员会主席约翰·穆莱纳尔（John Moolenaar）及其他三名参众两院议员联名向国土安全部致信，以国轩高科、宁德时代两家全球领先的汽车电池企业供应链中包含原产地为新疆的原料为由，要求立即将两家企业纳入“涉疆法案实体清单”，阻止其向美国出口。^[2] 上述方向变化表明，美国制裁的重点正在转向遏制中国在全球科技和经济领域的崛起，试图通过限制中国获取关键技术和市场资源来保持其在全球科技竞争中的领先地位。

（三）覆盖领域范围扩张

从覆盖领域上来看，美国对华经济制裁经历了从单领域到多领域的过程。在冷战后初期，美国制裁中国实体时所开列的原因较为单一，一般以安全、人权等为由。但随着美对华战略竞争的全方位展开，不同部门、不同领域的制裁开始产生耦合效应，军事和安全领域的制裁逐渐与科技、贸易、人权等其他议题合流，形成对华经济制裁的聚合之势，制裁覆盖领域也越来越广泛。例如，特朗普政府时期美国多次以“科技监控”和“侵犯人权”为理由，将中国人工智能和半导体领域的企业纳入实体清单，同时不忘向盟友施压，以

[1] 陶士贵、仇欣雨：《中国实体受美国经济制裁的影响及其应对策略》，《福建论坛（人文社会科学版）》2023年第10期，第95-109页。

[2] 参见美众议院国土安全委员会网站：<https://homeland.house.gov/2024/06/06/house-homeland-republicans-join-chairman-moolenaar-in-uncovering-shocking-new-evidence-of-slave-labor-links-at-chinese-battery-companies-gotian-catl-demand-immediate-blacklist/>。

达到全面减少或彻底停止使用中国企业相关产品与技术的目的。

拜登政府上台后，在特朗普政府制裁领域扩张的基础上进一步细化、深化制裁覆盖的领域。自2022年6月至2024年5月，美国海关与边境保护局（Customs and Border Protection, CBP）依据“涉疆法案实体清单”对7566票进口货物展开审查，案值28.7亿美元，其中拒绝通关3096例。尽管该清单重点关注服装、棉花、硅制品和番茄四个高优先级行业，但在实际运行当中受到审查影响最大的产品种类为电子产品，被审查数达3703例。^[1]这就表明，该清单名义上以“人权”和“宗教自由”为借口，实质上是打击中国企业持续参与电子和半导体领域产业链条的能力，在科技和产业链的关键环节上对中国形成遏制打压，从而实现制裁领域的全方位覆盖。

（四）与盟伴互动协同增强

从国际互动上来看，美国对华经济制裁经历了从单打独斗到协同制裁的过程。特朗普第一任期内，美国在对华制裁方面更多依靠单边行动，较少与其他国家进行协调。特别是特朗普使美国处于二战后国际信誉低谷，很难调动盟国参与对华经济制裁。

相比之下，拜登政府则试图通过“俱乐部式”制裁手段限制中国高精尖技术的发展，并尤其注重同欧盟之间的制裁协作，意在遏制中国产业升级与科技崛起。^[2]2021年，美国与欧盟共同成立美欧贸易和技术委员会（US-EU Trade and Technology Council），其重要任务是协调对中国科技企业的制裁和出口管制。美欧在2023年6月发表的联合声明中称：“美欧在制裁和出口管制方面的深度协调表明，双方持续加强合作以应对非市场政策、做法和经济胁迫。”^[3]2024年3月，商务部副部长埃斯特维兹在BIS出口管制和政

[1] US Department of Homeland Security, “Uyghur Forced Labor Prevention Act Statistics,” June 21, 2024, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/trade/uyghur-forced-labor-prevention-act-statistics>.

[2] 刘建伟：《美欧经济制裁协作的特点、限度及其走向》，《国际问题研究》2019年第5期，第48-64页。

[3] US Mission to the European Union, “US-EU Trade and Technology Council Deepens Transatlantic Ties,” June 1, 2023, <https://useu.usmission.gov/u-s-eu-trade-and-technology-council-deepens-transatlantic-ties/>.

策更新年度会议上发表讲话，指出美国正以加强出口管制为目的，强化同盟国之间沟通协调。他还提出，美国将在打造共同威胁认知、更新管制协调方案、强化针对新兴技术等方面继续更新其推动联合制裁的政策工具箱。^[1]拜登政府通过强化在七国集团（G7）、美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS）、美日印澳“四边机制”（QUAD）内部的领导力，打造更为广泛而有效的对华制裁网络。多边制裁策略强化了美国在相关产业中的既有地位，便于其利用不对称相互依赖开展对华经济制裁。

四、美国对华经济制裁的影响

美国对华经济制裁从多个维度恶化中国相关产业和技术的升级环境，冲击中美政治与经贸关系，挑战世界产供应链条的稳定。

（一）导致中美战略博弈加剧

第一，从政治角度来看，制裁降低了中美战略互信水平。经由特朗普和拜登两届美国政府的政策实践，对华经济制裁业已成为美国联邦政府和国会所倚赖的常规对华遏压战略手段。美国实施对华制裁往往将中国在科技发展、知识产权、军民融合等领域的相关政策作为其出台制裁措施的理由，明确表现出遏制中国的战略意图。美国以自己的霸权历史、霸权思维镜像中国，不断强化“竞赢”中国的动机，通过制裁行为和政治话语单方面激化中美矛盾，导致中美双边关系难以持续稳定发展。美国对华经济制裁已超越其作为短期的经济遏压手段的原本属性，成为长期的、政治经济复合型的战略武器。美国每推动新一轮次的对华经济制裁措施，特别是涉及中国科技、安全、金融等领域的制裁，都会引发双边关系显著波动，致使中美关系处于周期性紧张状态。

[1] 参见美商务部网站：<https://www.bis.gov/speeches/under-secretary-commerce-industry-and-security-alan-f-estevez-keynote-remarks>。

第二，从经济角度来看，制裁削弱了中美经济互动水平。美国对华经济制裁直接干扰两国企业在贸易、金融和技术等领域的正常往来，阻碍中国企业在技术和融资等领域对美合作，也影响美国企业在产能和市场等领域对华合作。美国对华经济制裁并未使双边经济关系中的竞争性因素减少，反而导致互补性因素受到冲击。美国此举单方面破坏了双边既有的经济合作基础与动能，动摇了经贸关系作为中美关系压舱石的地位。

第三，从外溢影响来看，制裁破坏了中美其他领域合作。尽管美国通过对华经济制裁直接作用于经济与技术领域，但其影响不可避免地外溢到中美之间的各个议题领域。制裁行为突出美国对华战略中的非理性一面，强化美国对华战略中的极端性因素，也由此限制了美国自身在其他关键领域，特别是外交、军事等高政治领域对华合作的选项。

（二）恶化中国产业升级环境

第一，制裁将切断中国企业的对美交流。美国企图通过限制对华出口高科技产品和技术，干预中国高科技产业的正常发展。大量遭到美国经济制裁的中国相关实体因处于各类清单之中，无法正常自美进口相应产品与服务，对企业生产、技术更新、竞争能力造成潜在冲击，进而影响中国在半导体制造、5G、人工智能等前沿领域的技术进步。

第二，制裁将挤压中国企业的市场范围。美国对华经济制裁恶化了中美科技类产品与服务的贸易环境，叠加美国对华贸易战的影响，使中美贸易额占中美各自对外贸易额的比重出现下跌。^[1]此外，美国还拉拢欧盟、日本等在美国关注的产业领域共同实施对华制裁，迫使部分欧盟国家弃用中国相关实体生产的高科技产品，导致中国企业市场份额加速流失。尽管上述实体通过加强同“全球南方”国家的贸易、加强对国内市场的开发力度，得以部分弥补美欧市场份额，但仍不能完全解决市场范围缩小的问题。

[1] “Mexico Unseats China as Top Exporter to US,” VOA News, January 12, 2024, <https://www.voanews.com/a/mexico-unseats-china-as-top-importer-to-us/7438109.html>.

第三，制裁将削弱中国企业的融资能力。美国对华经济制裁特别是金融制裁严格限制中国相关实体在国际金融市场上的活动，尤其是迫使部分中国企业从美国资本市场退市，影响其通过股、债市场融资的能力。上述制裁一方面限制相关实体通过融资扩大研发、销售支出从而做大做强，另一方面也引发国际资本对中国市场与相关实体发展可持续性的担忧，不利于外资持续流入和金融市场形成稳定预期。

第四，制裁将强化同中国企业的人才竞争。美国通过经济制裁清单尤其是特别指定国民清单迫使中美两国相关产业的高端人才二选一，抑制中国产业升级的后发动力。一方面，现有人才在美国制裁政策下被迫放弃在中国企业的高薪工作而回流至美国或其盟国的有关企业，造成人才的直接流失。另一方面，通过制裁的“指挥棒”效应和美国对相关产业人才教育补贴的加码，处于培养和储备阶段的人才将不得不考虑发展路径受限的问题，造成潜在的人才流失。

（三）破坏全球产供应链条稳定

第一，制裁加剧供应链的不稳定性。美国对华制裁实体多集中于美西方国家占据资本和技术优势的高科技领域，美国制裁行动势必影响盟友行为，推动相关产业出现“半球化”趋势，从而引致全球供应链面临断裂的风险。以半导体产业为例，美国对中国半导体企业的制裁不仅影响中国与美国相关实体，也对依赖中国制造的全球半导体产供应链条构成连锁反应。各国政府受美国制裁的“寒蝉效应”影响，纷纷改变其半导体产业链条的发展战略，强行扭曲过去几十年间以比较优势为基础的半导体供应链布局，使供应链不稳定性达到后冷战时期的最高峰。

第二，制裁加速供应链的重整进度。美国对华相关实体的制裁压力将快速传导到全球相关产业的产供应链条，从而迫使企业重组、重构、重塑自身的与上下游企业之间业已形成的稳固链条，尤其是注重减少对中国产供应链条的依赖，并在美国相关产业政策的鼓励下推行友岸外包、近岸外包，从而威胁既有投资与生产的稳定性预期。

第三，制裁加剧供应链的碎片化程度。美国不断加码对华经济制裁只会增加双边经贸摩擦，且拜登政府任内大力推动构建多边协调下的对华制裁体系，^[1]使得欧盟、日本、韩国等美国盟友也部分加入到遏华产业联盟当中，采取或可能采取类似美方的措施。这种风险扩散不仅加剧全球产供应链条的不稳定性，也对全球贸易、世界经济的复苏构成巨大威胁，从而导致风险持续外溢，累及各方。

第四，制裁打击供应链的创新协同。美国对华经济制裁的持续加码，削弱了跨国技术交流、资源整合、市场协同，从而直接冲击供应链上下游的协作创新能力。此外，从间接角度而言，美国出口管制和技术封锁措施影响中美两国在人工智能、5G通信、新能源等新兴技术标准方面的协调，导致技术交流受阻和市场准入受限，不仅减缓相关技术的全球推广速度，也阻碍全球创新生态的完善，使得新兴技术领域规范与治理出现“巴尔干化”，从而损害全球产业链的整体竞争力。

五、美国对华经济制裁面临的制约

在实践中，美国实施对华经济制裁也面临诸多挑战。上述制裁清单受美国国内、中美双边、全球多边等三个层次诸多制约因素的影响与限制，其制裁效力必将大打折扣，难以实现预期效果。

首先，美国对华经济制裁受到其国内产业界、消费者等利益集团的质疑与挑战。第一，美国科技企业在华拥有其不愿放弃的庞大市场份额，这就使其一边以游说等方式影响联邦政府制裁决策，一边采取规避措施维持在华业务，以此减轻美国对华经济制裁的破坏性影响。第二，美国消费者同样受惠于中国相关企业对美出口，使得普通民众对于可能提高生活成本的经济制裁

持反对态度。第三，美国能源、农业等传统出口部门将中国视为重要的出口市场，但中国的反制措施使得这些部门利益受损，因而他们对美国政府的对华制裁措施尤为反对。由此可见，中美之间广泛、密切的双边贸易、投资、金融联系，为美国企业创造财富、为美国社会创造就业、为美国消费者降低生活成本。受上述三方面因素影响，美国企图通过实施对华经济制裁完全切断中美之间客观存在的经济联系不仅不现实，且必将严重影响美国国内的经济运行秩序，进一步推动其本已严峻的诸多经济、社会议题持续发酵。

其次，美国对华经济制裁与其在应对全球性挑战时有求于中国相悖。美国当前面临地缘冲突、气候变化、公共卫生、跨国犯罪、毒品管控等复杂的全球议题，远远超出其单个国家的治理能力范围。一方面，其长期推行的霸权主义和强权政治手段在解决上述问题时显得力不从心，引发众多“全球南方”国家乃至其盟国的反感；另一方面，中国在诸多全球性问题上发挥着越来越重要的作用，美国不得不强化与中国沟通协调，以满足其在相关议题领域的利益关切。美国对华实施经济制裁轻则会动摇双方在上述领域的合作基础，重则导致当前既有各项对话措施中止。中美双边互动领域的广度和深度决定了美国在实施经济制裁时，不得不考虑其对中美整体关系的深远影响，这在一定程度上限制了美国对华经济制裁的激进性、破坏性、野蛮性，使其在推出制裁措施时不得不有所顾忌。

最后，其他西方国家并非对美国对华经济制裁亦步亦趋，“全球南方”国家更是与美国上述举措保持距离。拜登政府一改特朗普政府的单边对华经济制裁策略，尝试拉拢盟友形成多边联合制裁的局面。然而，各国在对华政策上存在广泛的利益分歧和各自的战略考虑，并非无条件完全配合美国的制裁措施。一方面，欧盟、日本、韩国等美国重点拉拢的盟友在华拥有庞大经济利益，在对华经济制裁领域有自己的考量，并不愿事事配合美国。另一方面，绝大多数“全球南方”国家秉持独立自主的外交政策，不愿在中美之间选边站。这些国家对中国的投资、技术、贸易有着强烈的需求，中国在发展援助等领域的支持使其更倾向于维持与中国的良好关系。这就导致美国更加难以打造

[1] US Department of Treasury, "The Treasury 2021 Sanctions Review," October 2021, <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf>.

全面、统一的对华制裁阵营。即使美国能够在某些具体的制裁领域通过压服、利诱等手段争取到部分盟友的支持，但要建构一个长期稳定、全面一致的对华制裁联盟仍面临巨大挑战。

六、结语

美国对华经济制裁已成为其强化对华战略竞争的重要手段之一，出口管制、进口管制、金融管制三类清单则是经济制裁中的核心手段。美国对华经济制裁系统性地表现出美国在产业、科技、军事等领域遏制打压中国发展的祸心。面对美国对华经济制裁持续加强这一趋势，中国政府要加强对外反制裁法律体系和能力建设，持续推动科技创新能力建设，采取有效措施提升企业、科研机构、高校等科创主体积极性，维护产业链供应链的稳定性。受经济制裁影响的中国实体要未雨绸缪，一是要加大自主研发投入，推进自主知识产权与供应体系建设，从根本上提升抗制裁风险能力；二是要建立和完善合规体系建设，密切关注美国对华制裁相关主体的潜在制裁动向，强化内部涉制裁风险管控；三是要积极运用向制裁清单主管部门行政申诉的权利或向美国相关法律机构申请司法救济的权利，完善自身法务能力建设，以便应对相关制裁措施。

【责任编辑：姜志达】