

美国产业政策新动向及其影响^{*}

□ 李帅宇

〔提 要〕特朗普再度执政后对拜登政府着力打造的产业政策体系进行了全面调整，将资源配置逻辑从依赖财政支出的大规模补贴转向扶持对象的精准设定与预算外资源的拓展。在政策动向上，特朗普政府重构补贴发放规则，大范围取消清洁能源激励措施，优先扶持与国防需求密切相关的关键矿产领域与造船业。上述变化的根本动因在于延续共和党减税政策与实施产业政策之间的结构性矛盾，而压缩产业补贴有助于为减税腾挪财政空间。与此同时，特朗普对关税工具的热衷，则在财政约束下提供了兼顾其个人政策偏好与保留产业政策手段的破局路径。上述调整在美国国内引发政策预期不稳的担忧，对制造业回流进程与能源转型产生多重影响；在国际层面不仅对美国的同盟关系造成冲击，也会加剧中美产业竞争，并对WTO规则体系构成进一步挑战。资金可持续性不足、劳动力缺口扩大与政企关系的张力，则是当前美国产业政策实践面临的主要制约。

〔关键词〕特朗普政府、产业政策、关税、国家安全、新自由主义

〔作者简介〕李帅宇，北京外国语大学国际关系学院讲师

〔中图分类号〕F171.20

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 4 期 0064-22

特朗普 2.0 时期开启后，拜登政府标志性的产业政策立法成果——《芯

^{*} 本研究获得中央高校基本科研业务费专项资金资助（项目批准号：2025ZZ019）。

片与科学法案》和《通胀削减法案》，立即成为新政府大刀阔斧进行调整的对象。通过一系列行政手段与立法程序，特朗普政府不仅暂停向在美建厂的半导体企业发放补贴，面向清洁能源产业的政策激励也遭到大范围废除。在中美科技与产业竞争日趋激烈的背景下，不断宣称要振兴制造业的特朗普政府却主动缩减产业补贴规模，并且拒绝扶持美国已处落后的清洁能源产业，引发外界的普遍困惑。显然，所谓“新华盛顿共识”并未充分反映共和党的产业政策偏好。^[1] 以上种种变化凸显从宏观维度考察美国产业政策新变局尤为必要。既有研究多针对特定产业进行政策梳理，而较少以联邦政府资源配置的权衡取舍为切入点进行整合分析。对此，本文不局限于单一产业的描述性分析，而是系统揭示政党轮替背景下美国产业政策的连续性与断裂性。特朗普政府对产业政策的调整，实质上是在财政约束与大国竞争的双重压力下，对政策资源配置逻辑的系统性重构：一方面延续共和党的新自由主义政策，通过压缩补贴规模为大幅减税让出财政空间；另一方面则将有限资源集中于国家安全相关的产业领域，实现战略目标与政策工具的再平衡。

一、特朗普 2.0 时期美国产业政策的新变局

产业政策是指政府有选择性地为特定行业或技术领域的企业提供可以等同于补贴的各类政策资源（包括现金补助、信贷优惠、税收减免、采购合同和市场保护等措施），从而影响本国的产业结构以寻求推动经济增长，保障国家安全或创造就业等关键目标。^[2] 上述产业政策的经典定义为观察特朗普

[1] 关于“新华盛顿共识”与民主党产业政策方案的讨论，参见李巍：《“新华盛顿共识”与美国经济战略的转型》，《国际问题研究》2023年第5期，第58-64页。

[2] 本文从狭义的产业政策定义出发，以分析美国的垂直型产业政策（Vertical Industrial Policy）为主，水平型产业政策（Horizontal Industrial Policy）不是讨论重点。水平型产业政策不针对特定行业，其政策措施表现为普惠性强而歧视性弱，能够被众多行业中的企业所共享。拜登政府时期生效的《基础设施投资与就业法案》（Infrastructure Investment and Jobs Act）因核心内容是扩大基础设施投资，是一项典型的水平型产业政策。水平型产业政策因其对市场造成的扭曲程度低，而较少面临争议。不论是在美国还是其他国家，有关产业政策的政治与经济争论，主要都是围绕着垂直型产业政策展开。关于两种类型产业政策辨析，参见 Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990, pp.12-13.

2.0时期美国产业政策的发展方向提供重要引导。产业政策的实施全程包含政府配置政策资源和企业运用政策资源两个阶段，其中前者对应的政治过程是政府在资源受到约束的条件下如何决定资源分配的方向与倾斜力度。特朗普再度成为总统后，从资源获取方式和分配逻辑出发，对美国的产业政策进行大规模调整。在此过程中，特朗普政府的关键举措分别是：重构拜登政府留下的产业政策法案以掌控资源分配，为产业政策实践开辟联邦预算外的资金来源，以国防需求为导向明确优先扶持的产业。

（一）重构补贴规则以掌控政策资源分配权

特朗普2.0时期美国产业政策的新变局始于新政府着手重构上届政府遗留的两大产业政策法案，并借此取得既有政策资源的分配权。以《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》为核心的项目构成了拜登政府“现代工业战略”的主体框架，且集中汇集大量政策资源。^[1]两项法案均以补贴作为核心政策工具，改变美国产业政策重视研发而轻视生产的传统范式，实现了产业政策的重大升级。然而，补贴历来是产业政策实践中极具争议的手段：一方面其政策成本高昂且对市场扭曲较大，但另一方面又是促进企业快速提高产能不可或缺的政策激励。^[2]在资金规模上，《芯片与科学法案》为半导体企业在美国投资建厂提供390亿美元生产补贴，另有130亿美元专项用于半导体研发。^[3]

[1] 拜登政府的国家经济委员会主任迪斯在演讲中对“现代工业战略”的详细阐释，参见 Brian Deese, “Remarks by NEC Director Brian Deese at the Economic Club of New York on a Modern American Industrial Strategy,” The American Presidency Project, April 20, 2022, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-nec-director-brian-deese-the-economic-club-new-york-modern-american-industrial>.

[2] 彼得森国际经济研究所和美国企业研究所分别对《芯片与科学法案》进行的绩效评估，都肯定了法案对于推动美国本土半导体产业投资的促进作用，同时也指出了补贴效率与可持续性的问题，参见 Gary Clyde Hufbauer and Megan Hogan, “Industrial Policy through the CHIPS and Science Act: A Preliminary Report,” PIIE Briefing 25-1, January 2025, pp.82-83, <https://www.piie.com/sites/default/files/2025-01/piieb25-1.pdf>; Derek Scissors, “Does the CHIPS and Science Act Argue for Industrial Policy?,” American Enterprise Institute, August 2025, pp.3-5, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2025/08/Does-the-CHIPS-and-Science-Act-Argue-for-Industrial-Policy.pdf?x97961>.

[3] 涉及《芯片与科学法案》的内容，主要参考参议院商务、科学与交通委员会发布的法案各部分详细总结，参见 US Senate Committee on Commerce, Science, and Transportation, “CHIPS and Science Act of 2022 Section-by-Section Summary,” July 25, 2022, <https://www.commerce.senate.gov/services/files/1201E1CA-73CB-44BB-ADEB-E69634DA9BB9>.

《通胀削减法案》则以税收抵免为手段，为清洁能源装备的生产与购置提供全面激励。该法案的补贴规模按国会预算办公室的初步估算约为 3690 亿美元，^[1]但多家智库的后续评估认为实际规模远不止于此，可以达到上万亿的水平。^[2]

特朗普政府拒绝在产业政策实践上按部就班，就必须从调整这两项已付诸实践的法案入手才能树立新的政策思路与发展方向。通过改变补贴发放规则和重新界定受益群体，特朗普政府事实上废止了上届政府为配合《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》执行而制定的实施细则，从而实现对既有政策资源的重新掌控。在新的补贴规则下，特朗普政府明确拒绝无条件拨款，转而要求受益企业以股权、认股权证或利润分享等方式，确保联邦政府能够从中获得实质性回报。^[3]商务部随即冻结了半导体生产补贴中尚未发放的全部资金，并要求所有受益企业重启谈判，以确保达成对美国政府更为有利的条款。在股权换补贴的谈判条件下，英特尔率先响应，同意政府以 89 亿美元未发放补贴换取该公司 10% 的股权，其余半导体企业的补贴谈判也在同一框架下重启。^[4]在研发补贴方面，商务部长卢特尼克宣布收回国家半导体技术促进中心（Natcast）74 亿美元研发资金的分配权及国家半导体技术中心（NSTC）的运营权，转归商务部下属机构管理，新招标计划同样要求所有申

[1] Congressional Budget Office, “Estimated Budgetary Effects of H.R. 5376, the Inflation Reduction Act of 2022,” August 5, 2023, https://www.cbo.gov/system/files/2022-08/hr5376_IR_Act_8-3-22.pdf.

[2] Travis Fisher and Joshua Loucks, “The Budgetary Cost of the Inflation Reduction Act’s Energy Subsidies: IRA Energy Tax Credits Could Cost \$4.7 Trillion by 2050,” Cato Policy Analysis, March 11, 2025, <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/2025-03/Policy-Analysis-992-Update-2.pdf>.

[3] The White House, “Establishing the United States Investment Accelerator,” March 31, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/establishing-the-united-states-investment-accelerator/>.

[4] 在股权换补贴协议之前，英特尔已从《芯片与科学法案》中获得 22 亿美元补助。相比之下，在美国建厂进展较快的台积电只获得了阶段性的 15 亿美元补助，而韩国的三星和海力士等企业，还未获得此前协议中的任何阶段性拨款。参见 Intel, “Intel and Trump Administration Reach Historic Agreement to Accelerate American Technology and Manufacturing Leadership,” August 22, 2025, <https://www.intc.com/news-events/press-releases/detail/1748/intel-and-trump-administration-reach-historic-agreement-to>.

请者提出明确的政府回报机制。^[1]

相较于《芯片与科学法案》经历的规则重塑，《通胀削减法案》构建的绿色产业政策体系则遭遇了彻底解体。特朗普上任首日即签署行政命令，要求所有联邦机构立即中止该法案涉及现金拨付的补助与贷款。与此同时，共和党国会议员依据《国会审查法案》引入多项废除清洁能源补贴实施细则的决议。^[2]《大而美法案》生效后，从法律层面彻底废止了《通胀削减法案》中的绝大部分清洁能源补贴，为联邦政府节省数千亿美元财政支出。至此，特朗普政府废除了清洁能源领域所有需求侧政策激励，不再鼓励消费者和生产商使用清洁能源以加速绿色低碳转型。同时，虽然产业补贴总规模遭到大幅压缩，但面向清洁能源装备制造商的税收抵免却得到保留，使得有限的政策资源集中于本土制造能力的提升。^[3]

（二）以关税为杠杆撬动产业政策资源

在财政压力的制约之下，寻求联邦预算之外的资金以充实政策资源，是特朗普 2.0 时期美国产业政策实践的一大特点。与拜登政府依靠立法途径向国会申请政策资源不同，特朗普政府在国内先通过行政手段掌控既有资源的分配，在国际层面则转向关税施压与外交谈判来撬动外部资源，以求更灵活高效地实施产业政策。为振兴美国本土产能严重不足的战略产业，获取外部资金和技术的帮助已是前提条件。对此，拜登政府的做法是提供高额补贴

[1] U.S. Department of Commerce, “Department of Commerce Takes Action against the Biden Administration’s Unlawfully Established Operator of the National Semiconductor Technology Center, ‘Natcast’,” August 25, 2025, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2025/08/departments-commerce-takes-action-against-biden-administrations>.

[2] 国会据此法案能够废除行政机构在本届国会开始前 60 个立法日内发布的重要规则，由此形成的《国会审查法案决议》可以直接进入两院全体投票环节进行表决，通过门槛只需简单多数。参见 Rachel Frazin, “38 Republicans Call for ‘Full Repeal’ of Democrats’ Energy Tax Credits,” The Hill, May 1, 2025, <https://thehill.com/policy/energy-environment/5278304-38-republicans-call-for-full-repeal-of-democrats-energy-tax-credits/>.

[3] 保留下的政策激励主要面向制造太阳能电池板、风力涡轮机和电池的企业，参见 Alex Muresianu, “How the One Big Beautiful Bill Changes Green Energy Tax Credits,” Tax Foundation, July 31, 2025, <https://taxfoundation.org/blog/big-beautiful-bill-green-energy-tax-credit-changes/>.

定向吸引外国企业赴美投资，但此种与“美国优先”明显相悖的做法，显然不会获得特朗普的青睐。特朗普政府既没有延续补贴政策，又摒弃依靠意识形态和小多边机制进行动员，而是直接以加征高额关税作为威胁手段，然后在与选定的贸易伙伴进行双边谈判时要求对方作出对美战略投资承诺以换取降低关税。特朗普政府借此强制开启跨国产业政策合作，首先将合作对象指向盟友中的欧盟、日本和韩国。根据协议要求，欧日韩三方需分别在美国本土完成总金额为 6000 亿美元、5500 亿美元和 3500 亿美元的投资，否则美国将会重新加征高额关税。^[1]

进入 2026 年后，日本在落实对美战略投资承诺上加快步伐，韩国紧随其后完成了国内磋商并率先在造船业履约，但欧盟仅完成了内部审议而缺乏具体行动。美日协议提出的重点投资领域包括半导体、制药、冶金、关键矿产、造船、能源、人工智能、量子计算等。目前已敲定的日方投资项目主要集中在能源领域，涵盖天然气发电站、小型模块化反应堆及原油出口基础设施建设。2026 年 3 月，韩国国会自去年 11 月开始审议美韩贸易协议后正式立法批准韩国政府执行协议中对美国投资 3500 亿美元的计划。^[2]美韩在协议中划定的投资领域与美日协议基本一致。其中，协议专门提及韩国将在造船业投资 1500 亿美元，以此来支持特朗普政府振兴美国造船业的愿景。造船业是特朗普第二任期尤为关注的制造业领域，但美国国会至今并未完成配套的产业

[1] 美欧、美日和美韩间三份贸易协议的内容参见 The White House, “Fact Sheet: The United States and European Union Reach Massive Trade Deal,” July 28, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-the-united-states-and-european-union-reach-massive-trade-deal/>; The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Implements a Historic U.S.-Japan Framework Agreement,” September 5, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/09/fact-sheet-president-donald-j-trump-implements-a-historic-u-s-japan-framework-agreement/>; The White House, “Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump’s Meeting with President Lee Jae Myung,” November 13, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/joint-fact-sheet-on-president-donald-j-trumps-meeting-with-president-lee-jae-myung/>.

[2] Kim Tong-Hyung, “South Korean Lawmakers Pass Law to Manage Seoul’s Pledge of \$350 Billion in US Investments,” Associated Press, March 12, 2026, <https://apnews.com/article/south-korea-us-investments-tariffs-3bf0f709d9066d62b1b8f6e36e48638e>.

政策立法来加以扶持。^[1]因此,外部资源的及时注入对美国造船业而言不可或缺。目前,韩国三大造船巨头韩华、现代和三星已相继在美布局,业务重点涵盖船厂投资、航运基础设施建设及海军舰船维修养护。

从美国分别与日本和韩国就投资计划达成的谅解备忘录来看,特朗普政府要求的执行机制是由美国总统在行政机构协助下优先选择具体行业 and 项目,再由外国政府为本国企业在美方限定的领域投资提供资金支持。^[2]事实上,这一安排意味着美国政府在产业政策实践中只需定位意图重点支持的战略性新兴产业即可,而无需在国内面对筹措政策资源的立法阻碍和预算限制。不仅如此,美国政府无需为项目推进提供任何资金,却能在项目盈利的情况下参与利润分享。以此模式开展的跨国产业政策合作,让“美国优先”的政策理念体现得淋漓尽致。由此,一种以较低成本推动制造业振兴,同时强化国家安全与拓展战略影响的路径,伴随美国的产业政策实践开始呈现。特朗普政府只需针对特定贸易伙伴进行关税威胁,便有机会将撬动海外资源融入本土产业政策的模式不断拓展,而那些在相关战略性产业中具有优势的经济体,都可能遭遇施压并加入合作体系。

(三) 以国防需求为导向调整产业政策扶持对象

特朗普政府在重新整合国内外产业政策资源的同时,一并推进了产业政策扶持对象的系统调整。特朗普政府拒绝以大规模补贴作为产业政策的主要工具,并采取多重措施降低联邦政府在产业政策中的直接支出。在此背景下,为了配合政策工具转变与产业补贴规模下降,缩小产业扶持对象的范围成为应有之义。为此,优先满足国防需求、在高度关联国家安全与经济安全的产

[1] 美国国会为振兴造船业所主推的《美国船舶法案》(SHIPS Act)截至2026年3月底仍然停留在委员会讨论阶段。

[2] 两份备忘录具体内容参见“Memorandum of Understanding Between the Government of Japan and the Government of the United States of America with Respect to Strategic Investments,” September 4, 2025, https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/tariff_measures/houmon/pdf/250905oboegaki.pdf; “Memorandum of Understanding Between the Republic of Korea and the Government of the United States of America with Respect to Strategic Investments,” November 14, 2025, <https://www.motir.go.kr/attach/down/095a2dda9c864e1d90d751f7668a1117/f6603c070021c7f86001fdd38b1f-d7a6/778bdbf5db9ced7c8fd52756c00bf0cd>。

业领域进行政策干预，成为特朗普 2.0 时期美国产业政策实践的指导方针。这一方针对筛选扶持对象的引导体现在以下三个方面：一是摒弃追求能源转型与应对气候变化的绿色产业政策；二是产业政策要配合新版《国家安全战略》中巩固国防工业基础与供应链韧性的战略目标；三是产业政策的资源配置要重点向处于中美科技与产业竞争前沿的领域倾斜。^[1]造船业与关键矿产领域正是在上述逻辑之下，在特朗普 2.0 时期跃升为美国政府重点扶持对象的代表。^[2]

强化产业政策实践与满足国防需求之间的政策联动，让特朗普政府能够利用现成的政策工具快速展开行动。美国国防部下辖专门机构和资金平台负责保障国防工业基础，可通过贷款、股权投资和采购合同等手段支持相关产业，必要时更可援引《国防生产法案》强力干预私营部门的生产决策。^[3]这套保障国防工业基础的制度安排，在特朗普政府推动美国稀土产业供应链垂直整合的过程中发挥了关键作用。2025 年 7 月，联邦政府对美国最大稀土企业芒廷山口材料公司（MP Materials）进行 4 亿美元的股权投资，凭借 15% 的股份成为其最大单一股东。^[4]在此基础上，联邦政府还为其提供重稀土分离能力建设的专项贷款，并以国防部十年期最低价格收购承诺作为需求侧保障。这一股权换投资的模式随即得到推广。

2026 年 1 月，商务部芯片项目办公室响应特朗普的指示，使用《芯片与科学法案》中的部分资金与美国稀土公司（USA Rare Earth）达成总金额可

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, pp.11-14, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[2] Donald J. Trump, “Restoring America’s Maritime Dominance (Executive Order),” The White House, April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance/>; Donald J. Trump, “Immediate Measures to Increase American Mineral Production (Executive Order),” The White House, March 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/immediate-measures-to-increase-american-mineral-production/>.

[3] Alexandra G. Neenan, “Defense Primer: U.S. Defense Industrial Base,” Congressional Research Service, December 15, 2025, <https://www.congress.gov/crs-product/IF10548>.

[4] MP Materials, “MP Materials Announces Transformational Public-Private Partnership with the Department of Defense to Accelerate U.S. Rare Earth Magnet Independence,” July 10, 2025, <https://mpmaterials.com/news/mp-materials-announces-transformational-public-private-partnership-with-the-department-of-defense-to-accelerate-u-s-rare-earth-magnet-independence/>.

达16亿美元的股权交易和贷款担保的合作协议。^[1]此外,计划在美国本土扩大关键矿产产能和建立战略储备的公司,均可通过特朗普政府推出的“金库计划”(Project Vault),向美国进出口银行申请贷款支持。^[2]

特朗普政府对产业扶持对象的重新限定是以国防需求为导向完成对政策资源的再分配,而国防部作为产业政策领航部门的角色也随之再次确立。美国联邦政府的制度安排,让产业治理的职能分散在多个机构之中,但国防部曾长期占据主导地位。^[3]在拜登政府推动产业政策升级的过程中,商务部肩负起更加重要的职责,表现出与国防部并驾齐驱的态势。^[4]然而,商务部此前依靠特定法案拨款实施的大规模补贴,成本高昂且缺乏可持续性。与之相比,国防部主导的产业政策模式,不论是在政府干预的正当性,还是依据年度《国防授权法案》引导资源分配的权威性,以及高额国防预算带来的资金支持等层面,都具有显著优势。^[5]借助国防需求驱动产业政策实践所带来的制度与资源优势,特朗普政府的政策措施呈现出鲜明的“国家资本主义”色彩。政府以股权投资为工具直接介入企业经营决策,这反映出特朗普2.0时期的产

[1] National Institute of Standards and Technology, “The Department of Commerce’s CHIPS Program Announces a Letter of Intent with USA Rare Earth to Accelerate Its Domestic and Vertically Integrated ‘Mine-to-Magnet’ Strategy,” January 26, 2026, <https://www.nist.gov/news-events/news/2026/01/departement-commerces-chips-program-announces-letter-intent-usa-rare-earth>.

[2] “金库计划”是特朗普政府在2026年2月推出的公私合作项目,计划由美国进出口银行提供100亿美元专项贷款,鼓励企业参与在美国本土建立关键矿产的战略储备。参见The Export-Import Bank, “EXIM Approves Project Vault Loan to Launch America’s Strategic Critical Minerals Reserve and Support Manufacturing Jobs,” February 2, 2026, <https://exim.gov/news/project-vault>.

[3] 在联邦政府支持民用高科技发展的重大项目中,如筹组半导体研发联盟SEMATECH应对日本竞争,以及奥巴马政府启动“先进制造业国家战略”,国防部都曾充当先锋为项目管理和资金筹集提供助力。参见Douglas A. Irwin and Peter J. Klenow, “Sematech: Purpose and Performance,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol.93, No.23, 1996, pp.12739-12742; 威廉姆·邦维利安、彼得·辛格:《先进制造:美国的新创新政策》,沈开艳等译,上海社会科学院出版社2019年版,第154-188页。

[4] 刘露馨:《重塑“利维坦”——大国竞争与美国式发展型国家的建构》,《世界经济与政治》2022年第10期,第92-100页。

[5] 参见特朗普任命的经济顾问委员会主席斯蒂芬·米兰(Stephen Miran)进行的详细讨论,Stephen Miran, *Brittle Versus Robust Reindustrialization*, New York: The Manhattan Institute, 2024, pp.17-22.

业政策实践，对政府控制力和项目执行效率的强烈追求。

二、特朗普政府重塑美国产业政策的动因与逻辑

特朗普政府对美国产业政策的全面调整，主要动因在于延续共和党减税政策与实施产业政策之间的结构性矛盾。以大规模减税为核心的新自由主义政策在财政空间上天然与需要大量政府资金的产业补贴相互挤压。在此约束下，压缩产业补贴规模是为减税腾挪财政空间的现实选择，也是体现共和党在气候与能源领域政策偏好的有力措施。然而，推动对华科技与产业竞争和促进制造业回流的需要，使得特朗普政府无法直接放弃产业政策手段。竞争对手在关键技术与产业领域的潜在赶超态势，会持续驱动联邦政府的产业政策实践。因此，特朗普政府既希望降低实施产业政策的财政负担，又希望维持资源投入以增强美国在战略性产业与技术领域的竞争优势。在财政约束的条件下，关税成为特朗普得以兼顾个人政策偏好与产业政策资源需求的可行工具。如此一来，以关税施压盟友换取对美战略投资承诺，成为特朗普政府在不增加财政支出的前提下，为产业政策开辟预算外资源的关键举措。

（一）压缩产业补贴以缓解减税政策的财政负担

新自由主义政策范式自 20 世纪 80 年代起即被共和党奉为圭臬，其内容包括大规模减税、放松管制以及削减社会保障支出，其理念则主张减少政府干预市场以激发经济活力。^[1] 减税对政府财政的影响是在短期内迅速推高预算赤字。^[2] 在新自由主义政策的逻辑中，预算赤字和公共债务攀升并非单纯的负面后果。其倡导者期待财政压力迫使政府削减开支，从而在治理职能收缩之后减少对市场的干预。因此，以大规模减税为核心的新自由主义政策，与需要依靠政府财政资金的产业政策之间存在明显张力。两者不仅在财政空

[1] Monica Prasad, *The Politics of Free Markets: The Rise of Neoliberal Economic Policies in Britain, France, Germany, and the United States*, Chicago: The University of Chicago Press, 2006, pp.43-45.

[2] Benjamin M. Friedman, "Learning from the Reagan Deficits," *The American Economic Review*, Vol.82, No.2, 1992, pp.299-304.

间上相互竞争，在塑造政府与市场关系的取向上也相互抵触。

这一张力并非特朗普时期独有，而是贯穿于美国产业政策争论的历史脉络之中，里根政府时期出现的产业政策大辩论正是新自由主义政策与产业政策在美国政治经济中的第一次碰撞。“里根经济学”的支持者认为实施产业政策等同于向计划经济靠拢，而政府需要退出市场才能重振美国经济的活力。^[1]产业政策的支持者则希望引入新的政策方案，应对日本对美国制造业领先地位的冲击，同时缓解国内基础工业在转型中面临的困境。自此开始，数次政策交锋均以新自由主义政策占据上风而告终。^[2]在老布什和克林顿相继执政期间，产业政策议题曾持续掀起波澜。^[3]克林顿在任内迫于削减预算赤字的压力，放弃了竞选时承诺的大规模高科技投资计划。^[4]联邦政府产业政策空间极度受限的状况一直延续至拜登执政，随着大规模补贴被用于支持企业提高产能，产业政策的实施成本也随之大幅激增。

特朗普两次就任总统后，优先开展的关键立法都围绕实施减税展开，与里根和小布什担任总统后的举措如出一辙。2017年12月，特朗普签署《减税与就业法案》，将企业所得税税率从35%下调至21%，对个人所得税的各档税率也一并下调。2025年7月，特朗普力推的《大而美法案》在其执政不满半年时就完成立法，使得《减税与就业法案》中的减税措施永久保留。^[5]在联邦政府预算赤字和债务规模不断攀升的背景下，特朗普政府强推重磅减

[1] Otis L. Graham, *Losing Time: The Industrial Policy Debate*, Cambridge: Harvard University Press, 1992, pp.26-58.

[2] Fred Block, "Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States," *Politics & Society*, Vol.36, No.2, 2008, pp.169-206.

[3] Michael Mastanduno, "Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial Policy," *International Security*, Vol.16, No.1, 1991, pp.73-113.

[4] James Shoch, "Bringing Public Opinion and Electoral Politics Back In: Explaining the Fate of 'Clintonomics' and Its Contemporary Relevance," *Politics & Society*, Vol.36, No.1, 2008, pp.89-130.

[5] 刁大明、陈心童：《浅析“大而美”法案：政策议程、政治生态与内外影响》，《当代美国评论》2025年第3期，第2-3页；宫小飞：《特朗普2.0的施政逻辑与对华政策》，《国际问题研究》2025年第5期，第105-106页。

税计划，势必需要以削减其他支出来缓和外界对财政失衡的担忧。^[1] 因此，在缩减联邦机构数量与大量裁员的同时，拜登政府留下的《通胀削减法案》也成为给减税计划让路的牺牲品。《大而美法案》正式取消《通胀削减法案》的多项清洁能源补贴措施能为联邦政府节省至少数千亿美元的财政支出。两相对比，特朗普政府扶持关键矿产领域的直接资金投入尚不足百亿美元。^[2] 这一悬殊的规模落差，清晰揭示出本届政府在产业政策上的权衡取舍。因此，停止支持绿色低碳转型，让产业政策聚焦于与国防需求密切相关的领域，既减轻了产业补贴对联邦预算的挤占，也保留了对战略性产业的扶持。

（二）凸显关税的战略地位以支持产业政策实践

补贴规模压缩之后，维持产业政策投入所需的资源须另寻来源，而关税成为本届政府填补这一缺口的政策工具。从第一个任期开始，关税已经成为特朗普最为倚重并且最具其个人色彩的经济政策工具。^[3] 特朗普执政期间对保护主义的全面贯彻，自《1934 年互惠贸易协定法案》生效以来，在美国历任总统中实属罕见。^[4] 对于关税的强烈政策偏好，让特朗普在任内不断挖掘这项工具的政策价值，同时拓展其应用范围。关税对特朗普政府而言已不限于临时性的贸易救济手段，而是实现多重战略目标的关键措施。^[5] 因此，在特朗普 2.0 的产业政策规划中，关税自然需要占有一席之地。特朗普在当选

[1] 根据国会预算办公室 (CBO) 对《大而美法案》财政影响进行的测算，从 2025 财年开始的 10 年窗口期中将会带来 3.4 万亿美元预算赤字，而大范围取消清洁能源补贴是法案中主要降低赤字的措施，大约能节省 4000 亿美元，参见 Phillip L. Swagel, "Information Concerning the Budgetary Effects of H.R. 1, as Passed by the Senate on July 1, 2025," Congressional Budget Office, July 1, 2025, <https://www.cbo.gov/system/files/2025-07/61537-hr1-Senate-passed-additional-info7-1-25.pdf>.

[2] 此处数据系作者根据公开资料整理估算，主要涉及《大而美法案》中与关键矿产相关的直接财政拨款总计约 85 亿美元，联邦政府在该领域提供的贷款和贷款担保不包含在内。Gracelin Baskaran and Meredith Schwartz, "Impacts of the One Big Beautiful Bill Act on the Mining Sector," CSIS, July 9, 2025, <https://www.csis.org/analysis/impacts-one-big-beautiful-act-mining-sector>.

[3] Tom Wraight, "From Reagan to Trump: The Origins of US Neoliberal Protectionism," *The Political Quarterly*, Vol.90, No.4, 2019, pp.735-742.

[4] 道格拉斯·欧文：《贸易的冲突：美国贸易政策 200 年》，余江等译，中信出版集团 2019 年版，第 688-690 页。

[5] Jeffrey Frieden and David A. Lake, "The New Political Economy of U.S. Trade," January 2026, <https://blogs.cuit.columbia.edu/jaf81/files/2026/01/Frieden-Lake-Trump-Trade-2026.pdf>.

总统之后的候任期间便对拜登政府通过补贴促进本土半导体产业发展的做法提出尖锐批评，并反复强调关税才是更优越的政策工具。^[1]

在特朗普的政策逻辑中，关税不仅是比补贴更高效的产业政策工具，更是能够同时实现多重战略目标的政策杠杆。在执行效率上，补贴涉及联邦财政支出，需要开展相应的立法活动才能获得授权。即使法案顺利通过复杂的立法流程，补贴发放仍会经历涵盖申请与审批在内的烦琐行政程序。关税则可以由总统直接援引既有贸易法案中的授权进行调整，在政策响应速度上有明显优势。在政策效益上，补贴是政府单方向输出财政资源，而关税可以发挥政策杠杆作用，通过议题联系策略推进多重目标。在政策传播上，关税对于普通民众而言是比补贴具有更高能见度的政策措施，也易于特朗普政府在经济议题中构建直观的胜利叙事。关税的上述优势亦伴随着相应的代价。加征关税的成本主要由本国进口商和消费者承担，且易招致贸易伙伴反制，政策净收益存在不确定性。特朗普政府对关税的倚重，表明政策工具选择并非单纯取决于效率比较。

在财政约束迫使产业补贴大幅压缩的背景下，关税则提供了一条无需动用联邦预算便能维持产业政策资源投入的替代路径。考虑到实施大规模减税带来的预算赤字压力，特朗普政府在压缩产业补贴规模后，转而运用关税来填补政策缺口。与此同时，特朗普还热衷于宣扬自己的关税政策为美国带来“数千亿美元收入”，以求在政策叙事中强化加征关税的正当性。^[2]在启动“对等关税”之后，关税成为特朗普政府通过经济外交活动，为产业政策获得预算外资金的关键议价筹码。面对美国主要盟友请求降低关税的诉求，特朗普政府要求对方承诺在美国开展大规模投资，并以此作为降低关税的前提条件。由此，关税在财政约束下实现了从单一贸易工具向产业政策融资机制的功能

[1] Tripp Mickle and Ana Swanson, “Trump’s Call to Scrap ‘Horrible’ Chip Program Spreads Panic,” The New York Times, March 10, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/03/10/technology/trump-chips-act.html>.

[2] U.S. Customs and Border Protection, “Thanks To President Trump, CBP Announces Record-breaking \$200 Billion in Tariff Revenue,” December 16, 2025, <https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/thanks-president-trump-cbp-announces-record-breaking-200-billion>.

延伸，成为特朗普政府维持产业政策实践的关键支柱。

三、美国产业政策新变局的国内外影响

特朗普 2.0 时期美国产业政策呈现的新动态，对美国产业治理与对外关系有一系列重要影响。在国内层面，产业政策调整的影响主要作用于三方面，分别是制造业回流的政策环境与预期、美国能源转型的进程以及人工智能领域的产业基础。在国际层面，美国的主要盟友以及中国都会受到其产业政策调整的冲击，而此过程也反映出国际经贸规则的有效性与权威性进一步遭到削弱。

（一）美国产业政策调整的国内影响

第一，政策预期多变阻碍制造业回流。从奥巴马政府开始，推动制造业回流已经成为多届政府的共同目标，但每届政府青睐的政策措施大相径庭。政府干预手段缺乏连贯性导致市场被动消化政策冲击，从而干扰私营部门的经营决策。特朗普政府对产业政策的大范围调整迫使相关领域的大量企业重新适应政策环境，而原先在拜登政府补贴方案激励下作出的投资扩产计划也可能随之延期或终止。在半导体领域，由于吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）任职商务部部长期间与各大半导体公司达成的补贴方案被搁置，所有参与其中的半导体公司的生产设施建设进度几乎都出现了落后于原定计划的情况。^[1]更为严重的是清洁能源领域，特朗普政府大范围废除《通胀削减法案》补贴措施的做法彻底颠覆了该领域企业对政策的预期，结果自然是这些企业纷纷缩小投资规模或者取消投资计划。^[2]虽然特朗普政府希望以国防需求带动产业政策实践，并且通过关税施压盟友与伙伴国家加大对美战略投资，但在颠

[1] Kim Jaewon and Cheng Ting-Fang, "Samsung Delaying Completion of US Chip Plant Due to Lack of Customers," Nikkei Asia, July 3, 2025, <https://asia.nikkei.com/business/technology/samsung-delaying-completion-of-us-chip-plant-due-to-lack-of-customers>.

[2] Donald J. Trump, "Ending Market Distorting Subsidies for Unreliable, Foreign Controlled Energy Sources (Executive Order)," The White House, July 7, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/07/ending-market-distorting-subsidies-for-unreliable-foreign%E2%80%-91controlled-energy-sources/>.

覆拜登政府为美国制造业发展构建的政策体系后，短期内修复私营部门预期的挑战显而易见。

第二，能源转型进程发生倒退。特朗普政府以《通胀削减法案》为攻击标靶，瓦解了拜登政府留下的绿色产业政策体系。这样一来，特朗普政府不仅在气候变化议题上彰显共和党的一贯立场，而且对美国能源战略进行重新定位，为化石能源产业全面解除限制。^[1] 进入 21 世纪后，美国的能源战略与气候政策因政党轮替经历过多轮摇摆，使得国内绿色低碳转型的道路充满波折。^[2] 特朗普政府将保持能源独立视作能源战略的核心目标，以此为大力发展化石能源产业正名。^[3] 从主要经济体绿色低碳转型经验来看，在缺乏政府层面政策激励的条件下，清洁能源受制于成本问题难以在市场竞争中得到普及。特朗普政府虽然在名义上为清洁能源与化石能源创造公平的竞争环境，但实际上为化石能源产业输送利益的目的非常明显。^[4] 因此，美国能源转型进程再度放缓已成定局。考虑到美国在与清洁能源装备相关的制造业领域本身就落后于中国与欧盟，政府优惠政策的取消无疑将进一步削弱美国在该领域的竞争力。

第三，人工智能基础设施得到夯实。人工智能是当前大国技术竞争最为关键的前沿领域，美国私营部门所展示的旺盛投资热情让联邦政府无需以

[1] The White House, “American Energy Dominance Is Back Under President Trump,” February 24, 2026, <https://www.whitehouse.gov/articles/2026/02/american-energy-dominance-is-back-under-president-trump/>.

[2] John Byrne, Job Taminiau and Joseph Nyangon, “American Policy Conflict in the Hot-house: Exploring the Politics of Climate Inaction and Polycentric Rebellion,” *Energy Research & Social Science*, Vol.89, 2022, pp.1-12.

[3] 张锐、岳锋利：《特朗普“以能源主导世界”的执念与限度》，《东北亚论坛》2026 年第 1 期，第 94-98 页。

[4] 史泽华：《“美国优先 2.0”外交的思想基础、政策内涵及影响前瞻》，《和平与发展》2025 年第 2 期，第 31-32 页。

大规模直接补贴的方式为该领域注入资金。^[1] 因此，特朗普政府推动美国人工智能发展的着力点在于塑造有利的监管环境和夯实的产业基础。近年来，人工智能技术的迅猛发展离不开半导体产业不断推出的先进制程芯片所提供的算力支撑，同时也高度依赖能源行业为其数据中心提供稳定的电力保障。2025年7月，特朗普政府发布的《美国AI行动计划》将建设人工智能基础设施作为三大支柱之一，重点包括半导体制造回流、数据中心建设、能源电力供应。^[2] 特朗普2.0时期的产业政策调整通过加速先进半导体产能回流和大规模建设天然气发电站及小型模块化核反应堆，客观上为人工智能基础设施的扩张奠定了关键硬件与能源基础。美国不仅从日本企业获得了兴建能源基础设施的资金与技术支持，还积极施压台积电加码在美投资并生产最先进制程芯片。^[3] 特朗普政府以经济外交为产业政策拓展资源的做法也让美国人工智能行业成为直接受惠者。

（二）美国产业政策调整的国际影响

第一，关税施压对同盟关系造成冲击。特朗普政府在为产业政策实践募集预算外资金的过程中不惜以关税作为经济胁迫手段施压盟友，让美国的同盟关系经历考验。特朗普政府全面贯彻“美国优先”的执政理念，让美国不再标榜“善意的霸权”，而是加速向“掠夺性霸权”演变。^[4] 虽然美国的主要盟友面对关税压力，对特朗普政府提出的包括投资协议在内的谈判条件给予积极回应，但此种经济胁迫行为对同盟关系带来的负面效应不言而喻。首先，

[1] Scott Wallsten, “AI Doesn’t Need the Subsidies the Government Is Handing Out,” *The Hill*, October 31, 2025, <https://thehill.com/opinion/technology/5581314-ai-investment-government-restraint/>.

[2] The White House, “Winning the Race: America’s AI Action Plan,” July 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf>.

[3] U.S. Department of Commerce, “Fact Sheet: Restoring American Semiconductor Manufacturing Leadership Through an Agreement on Trade & Investment with Taiwan,” January 15, 2026, <https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2026/01/fact-sheet-restoring-american-semiconductor-manufacturing-leadership>.

[4] 左希迎：《特朗普政府与美国掠夺性霸权的形成》，《世界经济与政治》2025年第12期，第104-132页；Stephen M. Walt, “The Predatory Hegemon: How Trump Wields American Power,” *Foreign Affairs*, Vol.105, No.2, 2026, pp.8-23.

对美战略投资协议中庞大的资金规模引发欧盟、日本和韩国政商界的强烈担忧，这点从三方政府的内部评估以及议会发起的质询都可见一斑。^[1]有关美国进行“经济勒索”与索取“保护费”的说法在这些国家的朝野都有广泛共鸣。其次，虽然美国的主要盟友在经贸谈判上展示出逢迎特朗普政府的姿态，但面对美国愈发具有攻击性的经贸政策，这些国家也会强化寻求风险对冲的动机，以减少产业链与美国深度绑定面临的潜在不利因素。^[2]最后，特朗普政府以有损美国在同盟体系中战略信誉的手段强制换取短期回报的做法，同样会侵蚀盟友之间的战略互信与同盟凝聚力。

第二，加剧对华科技与产业竞争的烈度。美国政府的产业政策实践历来致力于融合提升经济竞争力和维护国家安全的双重目标。美国持续推进战略竞争导致大国竞争烈度的再次上升，产业政策成为美国政府意图构建竞争优势的重要“经济方略”。^[3]在中美科技与产业竞争中，双方借助各自具有优势的技术能力与产业竞争力展开博弈，而产业政策则成为巩固优势与弥补短板不可或缺的政策措施。美国政府不断运用议题联系策略，将产业政策制定融入对华战略竞争的议程之中，从而在国内与国际层面汇聚利益攸关方的支持。在特朗普 2.0 时期，关键矿产领域和造船业的战略地位迅速提升，正是美国政府结合中美竞争态势挑选扶持对象的结果。^[4]作为经济方略的产业政

[1] Gregorio Sorigi, “EU Admits It Can’t Guarantee \$600B Promise to Trump,” Politico, July 28, 2025, <https://www.politico.eu/article/eus-600bn-us-investment-will-come-exclusively-from-private-sector/>; River Akira Davis, “U.S. and Japan at Odds Over Terms of \$550 Billion Investment,” The New York Times, August 26, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/08/26/business/us-japan-tariff-investment-deal.html>; Lee Bon-young, “Seoul Boasts of Fail-safes, But US Retains Final Say over \$350 Billion in Investments,” Hankyoreh, November 17, 2025, https://www.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/1229708.html.

[2] David Pierson and Berry Wang, “U.S. Allies Are Drawing Closer to China, but on Beijing’s Terms,” The New York Times, January 31, 2026, <https://www.nytimes.com/2026/01/31/world/asia/trump-xi-starmer-carney.html>.

[3] Vinod K. Aggarwal and Andrew W. Reddie, “New Economic Statecraft: Industrial Policy in an Era of Strategic Competition,” *Issues & Studies*, Vol.56, No.2, 2020, pp.1-22.

[4] 姚寰宇：《大国竞争背景下美国造舰能力的现状与未来》，《当代美国评论》2025年第2期，第110-114页；张文静：《大国战略竞争背景下美国的稀土政策》，《当代美国评论》2025年第3期，第107-109页。

策，不仅着力支持本土产业的发展，同时意在遏制竞争对手的相应产业。当新的产业领域被纳入扶持名单，美国政府必然出台极具歧视性与排他性的政策措施，对中国企业在该领域的贸易与投资进行行政干预。^[1] 因此，美国政府结合对华科技与产业竞争动态，不断调整和拓展产业政策扶持对象的举措也是在中美关系中刻意制造新的交锋热点，为两国关系带来系统性的风险与挑战。

第三，侵蚀国际经贸规则的权威性。过去十年，美国政府以维护国家安全和经济安全为名出台的一系列贸易政策和产业政策，几乎无一例外地与世界贸易组织（WTO）的核心原则与细分规则相悖。到了特朗普 2.0 时期，在美国政府相关政策措施的轮番冲击下，国际经贸规则的有效性与权威性频繁遭遇挑战，WTO 在全球经济治理中深陷边缘化的困境之中。美国政府在为特定产业设置提供补贴或下调关税的条件时通常会加入产品“本地含量”（local content）的要求，从而触及《补贴与反补贴措施协议》（SCM）和《与贸易有关的投资措施协议》（TRIMs）所监管的可能引起不公平竞争的行为。更为严重的是，特朗普政府为撬动实施产业政策的资金与技术资源，以加征关税的方式来要挟盟友就范，直接挑战多边贸易体制得以维系的非歧视性、可预见性、公平竞争等核心原则。以往，美国政府总是以违反 WTO 规则为由来打压其他国家的产业政策，如今为了自身战略需要转而频繁在产业政策实践中挑战 WTO 规则。^[2] 近年来，以美国为首的发达经济体密集出台产业政策方案，新一波产业政策浪潮由此兴起；与此同时，WTO 在贸易治理中的中心地位持续受到挑战，其规则约束力与争端解决功能不断弱化。两相叠加，主要经济体之间产业政策摩擦的烈度与频率显著上升。

[1] 造船业和稀土产业是特朗普政府近期重点扶持的产业，由此打压中国的相关领域成为政策方案中的关键一环。参见崔磊：《美国重振造船业的国家安全逻辑与现实阻力》，《国际问题研究》2025 年第 6 期，第 70-71 页；赵建伟：《特朗普第二任期的稀土政策及其影响》，《现代国际关系》2025 年第 12 期，第 77-79 页。

[2] Chad P. Bown, “Modern Industrial Policy and the World Trade Organization,” *Annual Review of Economics*, Vol.16, 2024, pp.243-270.

四、美国产业政策实践面临的制约

随着特朗普政府对美国产业政策的调整逐步落实，当前政策实践所面临的多重制约与挑战已经开始浮现。这一部分以资金的可持续性、技术工人的短缺以及政企关系的维护为重点，对影响美国产业政策绩效的关键因素展开分析。

（一）资金可持续性制约产业政策的连贯性

与产业政策目标相匹配的资源投入对于达成预期的政策绩效至关重要。不论产业政策项目如何设计，核心措施都是向企业提供能够转化或等同于补贴的政策资源。特朗普政府为了追求施政效率，以行政手段和外交谈判来调动产业政策资源的策略虽然在短时间内取得了显著成果，但相比于更加稳健但耗时的立法路径也存在难以忽视的弊端。首先，如果说已生效的产业政策法规尚且会因为政党轮替的发生而存在难以为继的风险，那么仅凭行政命令和谅解备忘录确立的政策方案无疑在实施时更加具有不确定性。其次，特朗普政府为产业政策调动的预算外资金需要盟友积极落实对美战略投资协议才能兑现。然而，即使协议中言明无法按期履约会面临的美方关税惩罚，欧日韩各方仍可在对美战略投资中享有较大的自主性。通过调节协议金额落实节奏、控制动员本国企业的力度、把握具体投资领域的磋商进度，与美方达成投资协议的各方一方面可以尽力规避惩罚性关税，另一方面也能根据美国政局的变化适时作出调整。简而言之，在各方都对特朗普第二任期完成规模巨大的投资目标缺乏信心时，这些国家都有强烈的动机对落实投资协议虚与委蛇，以等待特朗普离开白宫后让这项强制性合作不了了之。

（二）人力资源缺口导致关键产业项目落地延迟

高水平的工程师和技术工人队伍是支持制造业繁荣发展的关键，而美国现有人力资源储备难以充分匹配产业政策项目需求，这是推动制造业回流难

以克服的痼疾。^[1] 在拜登政府时期，公共资金开始带动民间资本大规模投向半导体和清洁能源装备等制造业领域，然而，因合格劳动力供给存在缺口，厂房建设与工厂开工延迟的现象频频发生。2023年2月，美国商务部长雷蒙多在乔治城大学进行的关于芯片法案与美国科技主导地位的讲座中直言不讳地表示，美国为了在半导体制造领域重现繁荣，一项急迫的任务就是应对劳动力短缺带来的挑战。^[2] 根据美国半导体行业协会初步估计，如果没有与生产设备投资相配套的人力资源投资，到2030年美国半导体行业在科学家、工程师和技术工人上面临总计6.7万个岗位缺口。^[3] 以台积电为例，其在亚利桑那州建设的首家工厂原定于2024年投产，由于建设进度不及预期，并且需要更多来自中国台湾地区的技术人员为美国工人提供培训，该厂只能多次将投产时间延迟。^[4] 在造船业和关键矿产领域，人力资源储备的状况更加捉襟见肘，而特朗普政府新出台的政策激励与干预措施又并未对此痛点着力应对。美国产业政策实践在劳动力配套上面临的困境源于其政策传统曾长期忽视这一群体的重要性。以往支持研发活动的政策措施，其最大的受益者集中于科研人员和企业，而劳工群体则要面对企业生产转移和外包带来的失业风险。^[5] 因此，当美国产业政策的核心目标，从支持科技创新拓展至提高本土生产能力，合格劳动力储备不足的困境便立即凸显。

（三）政府干预力度增强为政企关系埋下隐患

对于成功的产业政策而言，政府配置政策资源与企业运用政策资源相辅

[1] Elizabeth J. Altman and Eli Schrag, “Workforce Development Policy in the US: Context and Landscape,” Brookings, April 2025, pp.10-12, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2025/04/20250403_CRM_AltmanSchrag_Workforcedev5.pdf.

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

[3] Semiconductor Industry Association and Oxford Economics, “Chipping Away: Assessing and Addressing the Labor Market Gap Facing the U.S. Semiconductor Industry,” SIA, July 2023, pp.15-16, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/07/SIA_July2023_ChippingAway_web-site.pdf.

[4] “Chipping in: America Is Building Factories, But Will the Workers Come?” *The Economist*, Vol.448, No.9358, 2023, pp.27-28.

[5] 苏珊娜·伯杰：《重塑制造业》，廖丽华译，浙江教育出版社2018年版，第1-26页。

相成、不可或缺。如果没有企业的有效配合，再精妙的政策设计也难免沦为——一纸空文。不难想象，维护良好的政企关系是实现产业政策目标的重要前提，然而潜在的张力与摩擦也会时时存在。相较于拜登政府，特朗普政府在推进产业政策时对私营部门的干预力度大幅增强，甚至在一些具体措施上表现出明显的“国家资本主义”色彩，因而为维护政企关系带来挑战。^[1] 特朗普作为总统常常直接干预具体企业的经营管理，并且寻求获得企业股权或黄金股（golden share），为其个人的行政指导提供正当性与常设机制。^[2] 强力的行政干预可以让企业在短期内沿着政府框定的路线行事，但如果产业政策提供的政策资源难以完全补偿企业因政府干预带来的损失，政企关系的嫌隙难免出现。特朗普政府通过与主要盟国达成对美战略投资协议让来自盟国的企业在战略性产业中与美国加强绑定的做法，给这些企业带来了损失中国市场份额等现实风险。对此，拜登政府以补贴作为补偿来调和强化国家安全与保障商业利益之间的矛盾，而特朗普政府选择以关税威胁取代政策诱导。同时，特朗普政府在向盟国政府兜售在美投资的优势时，多次强调政府倡导的投资领域具有巨大的盈利空间，并且要求建立双方的利润分享机制。尽管如此，在市场经济的环境下，投资风险最终仍会由私营部门承担，政企关系摩擦的隐患将伴随特朗普政府的产业政策议程。

五、结语

本文通过追踪特朗普 2.0 时期美国产业政策实践的新动向，对其背后的驱动因素与政策影响进行了详细剖析。尽管经历数次政党轮替，但产业政策

[1] 美国知名地缘政治风险咨询机构欧亚集团在 2026 年年度政治风险报告中直接将特朗普的“国家资本主义”政策措施对市场经济的扰乱列为第六大风险，参见 Ian Bremmer and Cliff Kupchan, “Risk 6: State Capitalism with American Characteristics,” Eurasia Group, January 5, 2026, <https://www.eurasiagroup.net/live-post/risk-6-state-capitalism-with-american-characteristics>.

[2] Spencer Kimball, “The Trump Administration Equity Portfolio is Growing. These Are the Investments So Far,” CNBC, February 7, 2026, <https://www.cnbc.com/2026/02/07/trump-administration-equity-portfolio-grows-these-are-investments-so-far.html>.

在联邦政府议程中的地位持续上升已成为美国政治经济中值得重点关注的结构性变化。以特朗普 2.0 时期的美国产业政策实践为线索，可以为观察特朗普政府在一系列内政外交议题上的动态提供重要的政策视角。在国内经济政策上，新自由主义政策的延续并没有在意识形态上束缚特朗普政府的行动。为了推进制造业回流和扶持战略性产业，特朗普政府以带有鲜明“国家资本主义”色彩的方式对私营部门实施强有力的干预，可见市场原教旨主义在共和党内的影响力已然大幅下降。^[1] 在对外关系上，特朗普政府要求盟友分担责任的领域已经延伸到制造业，并以关税大棒施压盟友落实对美战略投资计划，为美国产业政策实践带来额外的资金与技术。尽管如此，这种依赖跨国合作的模式并非建立在国内立法所提供的稳定政策框架之上，必然面临更高的协调成本、更大的政策不确定性以及长期可持续性的挑战。特朗普 2.0 时期的产业政策在短期内展现出较强的资源动员与执行效率，但若不能在党派轮替与政治极化背景下构建更具连贯性与包容性的政策体系，产业政策空间的拓展并不会从根本上改善美国的经济与产业治理模式。在财政约束与大国竞争的双重压力下，美国产业政策的演变轨迹表明，国家介入市场的边界正在被系统性重塑，而这一重塑能否形成可持续的制度框架，将是今后观察美国政治经济走向的重要议题。

【责任编辑：宁国辉】

[1] 刘国柱：《新保守派与特朗普政府第二任期的产业政策》，《美国研究》2025 年第 6 期，第 24-32 页。