

“新华盛顿共识”能否取代“华盛顿共识”

文 / 钟飞腾

2023年4月27日，美国总统国家安全事务助理沙利文在美国智库布鲁金斯学会发表了一场题为《重振美国经济领导地位》的演讲，在演讲中沙利文正式宣告“华盛顿共识”死了，提出了一套“新华盛顿共识”的政策主张。这是一项具有转折性意义的重大宣言，其历史地位可能堪比1947年美国国务卿马歇尔提出的马歇尔计划，或者1971年尼克松宣布的新经济政策。这也是美国官方首次承认流行几十年的自由市场经济理念是错误的。

“华盛顿共识”是英国经济学家约翰·威廉姆森1989年在彼得森国际经济研究所工作时构造的术语，概括了国际货币基金组织、世界银行和美国财政部主导推动的十项经济政策——核心是放松管制、贸易自由化、私有化以及实行小政府，用于推动发展中国家的经济增长。上世纪90年代以后，“华盛顿共识”风靡全世界，广泛深刻地影响了全球的面貌，当然也波及美国自身的政治经济体系以及中美关系的发展。

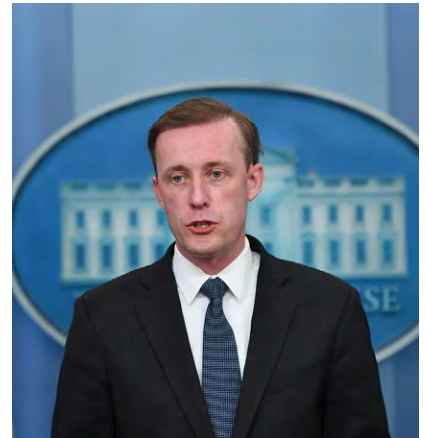
沙利文眼中美国面临的几大挑战

在演讲中，沙利文概括了美国面临的四项根本性挑战。

第一项是美国制造业的衰

落。这并不是一个新的话题，但沙利文在演讲中却将美国制造业遭遇的问题与流行数十年的经济理念，即所谓的“华盛顿共识”，联系在一起。沙利文强调，以“华盛顿共识”为核心的这套政策主张有两个错误的假设：一是错误认为市场总是能够高效且多产地分配资源，但实际上在市场效率的引导下，美国战略商品的行业和就业机会都被转移到了海外；二是错误认为所有的增长都是好的增长，其结果是不区分实体经济和虚拟经济的增长，致使半导体和基础设施等重要部门萎缩，金融部门享有特权。正是在其错误的引导下，美国的工业能力遭受重创。

第二项挑战指向中国。沙利文认为，美国过去相信将中国纳入自由主义国际秩序，通过更深层次的经济一体化建设，会让中国接受美国所谓的“自由”“民主”等价值理念，并变成像美国那样的市场经济体，遵循美国制定的规则。没想到，中国的发展走出了一条独特的道路，美国对此失去了控制力。不仅如此，经过几十年的贸易自由化，美国突然发现，在很多产品领域，美国事实上更依赖中国。在美国看来，这种依赖关系对美国的经济地位和地缘政治不利，美国正进



2023年4月27日，美国总统国家安全事务助理沙利文在布鲁金斯学会发表演讲，宣告“华盛顿共识”死了，提出了一套“新华盛顿共识”的政策主张。图为沙利文。

入一个越来越不受其主导的新环境，其突出特征是经济和安全的互动前所未有地深入。

第三项挑战是气候危机日益加剧，公正高效的能源转型迫在眉睫。美国民主党政府重视气候变化问题，不仅仅是出于“全球正义”的想法，也是将气候变化视作一项新兴产业，是美国抵御新兴市场国家弯道超车的必争领域。

第四项挑战则是贫富差距以及由此引发的对美国民主制度的破坏。在这里，沙利文再度批评了“华盛顿共识”的假设，认为贸易成果事实上并没有惠及美国的大量劳动人口。“华盛顿共识”所赖以存在的“涓滴经济学”（通过减税和减少政府干预来激励生产、创新和投资）政策，反而进一

步削弱了美国的中产阶级。同时，沙利文不忘再一次抹黑中国，认为对华贸易不利于美国，并承认对中国崛起的效应估计不足。

沙利文眼中美国面临的四大挑战在一定程度上恰好证明了中国发展道路的正确性。如果中国政府在上世纪90年代听信“华盛顿共识”，恐怕难以取得今天的经济增长和社会稳定两大奇迹；如果没有中国经济的巨大成功作为对照，今天美国政府也不会反思自己，更不会否定美国30多年来走过的道路。

“新华盛顿共识”新在何处

沙利文主张的“新华盛顿共识”也包括四项主张。

第一，要求美国政府介入产业发展，实施新型产业政策。过去两年，拜登政府已有多位高官呼吁，美国政府要大幅度介入经济发展。拜登政府上台以后，先后通过了《芯片及科学法案》《降低通胀法案》《两党基础设施法案》等，标志着美国新型产业政策已经取得了初步成果。

第二，与所谓志同道合的伙伴合作，构建强大、有韧性和领先的技术工业基础。沙利文提及的伙伴包括欧盟、加拿大、日本、韩国和印度。目前，美国已经和一些伙伴签署了深化关键矿产供应链合作协议，并商定协调半导体激励措施等。此外，沙利文还提及，美国要打破此前只将

发达经济体视作美国最重要伙伴关系的见解，视领域的需要拓展合作伙伴，可将安哥拉、印尼和巴西等国纳入美国的合作伙伴。

第三，更新国际多边经济制度，核心是将中国排除在“印太经济框架”之外。

第四，用“小院高墙”保护美国的基础性技术，目的同样是将中国排除在外。

沙利文提出的前两项主张有一定的理论色彩：一是重新定义政府与市场的关系，与“华盛顿共识”削减政府作用不同，“新华盛顿共识”的首要特征是扩大政府在经济发展中的作用；二是重新定义经济与安全的关系，即通过由美国财长耶伦提出的“友岸外包”等做法，减少与中国的经济联系，迟滞中国的经济增长。而后两项主张实际上是美国

“新华盛顿共识”战略更为具体的操作手法。

支撑“新华盛顿共识”这一政治战略的经济学是耶伦建构的。在2022年1月举行的达沃斯世界经济论坛上，耶伦将拜登政府的经济增长战略命名为“现代供给侧经济学”，其特征是优先考虑劳动力供给、人力资本、公共基础设施、研发和投资。耶伦于今年3月在斯坦福经济政策研究所发表的一次讲话中，强调“现代供给侧经济学”可突破劳动力供应增长的限制，最终有助于减轻美国种族和经济的平等。

耶伦还强调，“现代供给侧经济学”不同于20世纪80年代里根政府推行的“供给侧经济学”，后者通过积极的放松管制和减税来促进私人资本投资。在耶伦看来，对资本大幅减税并没



2022年9月9日，美国总统拜登出席英特尔公司在俄亥俄州新半导体工厂的奠基仪式。

有实现承诺的收益，放松管制也不利于环境保护，因而旧的供给侧经济学在促进增长方面是一个失败的策略。由此说明，耶伦否定了“华盛顿共识”的经济理论基础。

作为一名主要负责国家安全问题的官员，沙利文选择在布鲁金斯学会陈述拜登政府的经济政策，显示出与前政府不同的策略。在特朗普政府执政时期，美国负责国家安全或者国际经济事务的官员选择阐述政策的场所，通常都是共和党内对华不太友好的机构。而民主党执政后选择发表政策的场所，传统上与中国的关系还不错，拜登政府高官选择这些与中国关系不错的机构发表演讲，仿佛是有意改善同中国的关系，但实际所释放的信息仍是在新的政经框架内调整美国经济政策以打压中国，只不过更具欺骗性。

能否重塑中国的外部环境

也有一种论调称，使用“新华盛顿共识”一词表明，美国政府并不愿意完全放弃自由市场的经济模式，加大政府介入并不改变自由市场这一基础，因而美国政府仍存在低估市场破坏力的可能。佛罗里达州共和党参议员马可·卢比奥最近撰文指出，虽然冷战后的共识已经死了，但是谁能取代它还不确定；沙利文提出“新华盛顿共识”，并不意味着

民主党人吸取了教训。而且，美国的盟友和伙伴，也并非全盘接受“新华盛顿共识”。例如，欧洲就担心美国设计的新全球经济架构更有利于美国企业和工人。

“新华盛顿共识”标志着美国国内和国际经济政策的系统性调整，中国将面临与改革开放时期不同的外部环境。自美国提出和遵循“华盛顿共识”的30多年来，中国走出了一条新路，取得非凡的成功。“新华盛顿共识”所包含的一些内容，反而增强了中国式现代化的影响力。

中国的崛起是惊人的。世界银行的数据显示，按2015年不变价美元计算，1990年前后，也即威廉姆森提出“华盛顿共识”时，中国经济总量占美国的比重约7%，而目前已超过70%，膨胀了10倍。2021年，美国经济总量占世界的比重约为24%，比1990年下降了约4个百分点。而同一时期，中国经济总量占世界的比重上升了15个百分点，2022年为18%。

再以货物进口为例，在形成“华盛顿共识”的上世纪80年代，美国货物进口占世界的比重平均为17%，2000年前后达到20%，但此后占比下降，2022年为13%，已低于上世纪80年代初的水平。中国货物进口占世界比重曾长期低于2%，加入世贸组织后才开始起飞，2022年就几乎和美国齐平。加入世贸组织被普遍认为是推动中国经济增长、特别是

货物贸易飞速增长的重要原因。联合国贸易与发展会议的数据显示，2002~2008年，中国货物出口额年均增速为27.3%。这在世界贸易史上是“前无古人、后无来者”的爆炸式增长。

在被沙利文视作第一大挑战的制造业上，中国的表现更惊人。世界银行数据显示，以2015年不变价美元计算，2021年美国制造业增加值为2.4万亿美元，是2001年的1.4倍。从横向来看，美国的增速好于主要的发达国家，如日本、德国，低于新兴经济体，如韩国、印度和越南。2001年以来，越南制造业增加值增长4倍以上，印度约为3.5倍，韩国约为2.3倍。但所有这些新兴经济体的表现均不如中国，在制造业增加值方面，中国已是庞然大物。以现价美元衡量，2021年，中国制造业增加值高达4.9万亿美元，是美国的2倍、德国的6倍、韩国的10倍、印度的11倍以及越南的50多倍。

提出“新华盛顿共识”的目的之一是重塑中国的外部环境。但是，鉴于中国经济的规模、发展势头和政策取向，这一进程并不容易。中国深嵌全球体系之中，与各方利益关联紧密。中美经贸关系已不像30多年前更多由美方驱动，未来发展将受到整个全球秩序转型的影响。■

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员、中国社科院地区安全研究中心主任）