

# 美国国家逻辑变化对 国际经贸规则体系重构的影响<sup>\*</sup>

竺彩华

**内容提要：**在国际经贸规则体系的传统研究中，学者往往基于国际政治和经济的视角，很少关注国家安全方面。为弥补这一不足，文章通过构建一个集政治、经济和安全为一体的三维分析框架，对美国重构国际经贸规则体系的底层逻辑进行深入分析，发现与传统研究结论相比该逻辑有三大变化：一是保持美国国家竞争优势，尤其在与中国战略竞争中胜出，成为美国重构国际经贸规则体系的首要目标；二是美国制度性权力的源泉，从过去的“国内市场准入+科技优势+国家主权”的模式，转向“安全提供能力+科技优势+国家主权”的模式，即用“国际安全提供能力”替代“国内市场准入”，作为吸引（甚至逼迫）规则合作伙伴的重要筹码；三是保护主义成为美国对外政策的主基调，单边主义和小多边主义成为对外政策的主要依托框架。受上述变化的影响，全球化将回到“有限全球化”，以多边规则为基础的全球化体系被严重破坏，新规则领域或形成两个平行的国际经贸规则体系。

**关键词：**国际经贸规则 美国国家逻辑 中美博弈 IPEF 平行体系

**作者简介：**竺彩华，对外经济贸易大学国际经济研究院教授

## 一、问题的提出

二战结束后，世界经济体系被分隔成以美国为主导的资本主义体系和以

---

<sup>\*</sup> 本文系国家社会科学基金重点项目“国际经贸规则重构方向研究”（项目批准号：20AJL008）的研究成果。感谢《当代亚太》匿名审稿人的意见，文中疏漏由笔者负责。

---

《当代亚太》2022年第4期，第4~37页。

Journal of Contemporary Asia-Pacific Studies (Bimonthly)

## 美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

苏联为主导的社会主义体系。随着苏联的解体，其对国际经贸规则体系的发展并未留下任何制度性遗产，现有体系几乎全部承袭了美国主导的国际秩序，包括以关税及贸易总协定/世界贸易组织（GATT/WTO）为核心的国际经贸规则体系。但到后来，在美国独霸全球背景下，国际经贸规则体系的发展却越来越脱离多边体系，越来越趋向于区域化、双边化甚至单边化。尤其自2008年全球金融危机爆发以来，从奥巴马政府到特朗普政府再到拜登政府，美国主导国际经贸规则的态度和方式发生了明显的变化。在奥巴马时代，虽仍推崇多边主义，但也极力推进跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易投资协定（TTIP）以及服务贸易协定（TISA）等谈判。到了特朗普时代，一边是美国各种“退群”（包括退出 TPP，多次威胁退出 WTO），盛行单边主义，另一边又主导谈成“美墨加协定”（USMCA）替代北美自由贸易协定（NAFTA），其中，对数字贸易规则又在 TPP 的基础上进行了升级，并塞进了针对中国的“毒丸”条款。进入拜登时代，一方面，美国未如各方预期的那样重回 TPP/全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP），也没有取消特朗普时期对中国加征的关税，甚至在通货膨胀高启的压力之下仍未取消；另一方面，美国虽然回到了多边，但仍通过一己之力使 WTO 上诉机构陷入瘫痪，同时又力推与已有自由贸易协定差别颇大且针对中国意味颇强的“印太经济框架”（IPEF）和“美洲经济繁荣伙伴关系”（APEP），并与欧洲启动了美欧“跨大西洋贸易和技术理事会”（TTC），试图通过制定广泛使用的技术和行业标准，阻止中国可能在高附加值行业建立经济主导地位。

显然，美国主导国际经贸规则体系构建的底层逻辑已经发生了两个根本性变化。第一，美国已经放弃作为自由主义和多边主义的缔造者和主导者的身份，转而寻求更多的保护主义、干预主义和单边主义。第二，在国际经贸规则体系的构建过程中，美国把国家安全利益置于国际经贸利益之上，因此，其经贸政策正在转向服务于其整体国家安全战略。美国怎么了？为什么会发生如此巨大的变化？上述变化将给未来国际经贸规则体系的发展带来什么影响？对上述问题的分析研究，有助于我们更清晰、客观地了解美国的政策动向和未来国际经贸规则体系的发展趋向，也有助于我们以更客观、冷静的态度应对未来可能出现的国际环境变化，在保持战略定力的基础上做好应对之策。因此，本文试图从市场逻辑和国家逻辑的双重视角，建立一个基础性的理论分析框架，并对美国国家逻辑变化如何影响国际经贸规则体系进行

□ 当代亚太

实证分析，以对上述问题做出回应。

## 二、文献综述

目前，国内外学术界对国际经贸规则重构相关问题的研究，主要集中于三个视角。

第一，从经济学视角，研究规则（协定）的形成动机、实施、变化等问题。如肯尼斯·约瑟夫·阿罗（Kenneth J. Arrow）认为，在市场失灵的状态下，问题不在于行为者自身的弱点或缺陷，而在于整个体系的结构和制度；为了纠正这些缺陷，有意识的制度创新是必要的。<sup>①</sup> 经济学家们通常运用一般均衡模型研究贸易协定的动机，主要有三种方法：传统经济学方法和政治—经济方法都认为，贸易协定能够纠正在没有贸易协定时所存在的非效率现象；<sup>②</sup> 承诺方法则把政府间博弈变成了政府与私人部门之间的博弈，认为贸易协定可以提供一种增强政策信誉的途径。<sup>③</sup> 关于规则实施问题，学者们主要运用重复博弈的理论来进行规范分析。<sup>④</sup> 关于贸易规则的变化，盛斌等认为，全球价值链的迅速发展塑造了新的国际竞争优势，要求传统的国际经贸规则进行相应转变调整；<sup>⑤</sup> 张茉楠等认为，数字贸易正成为国际新一轮规则竞争的前沿；<sup>⑥</sup> 竺彩华则从市场逻辑的角度，认为科技革命推动的生产力变革使国际经贸规则的边界不断从一国边境向国内纵深领域拓展，且呈现明显的迭代变化，第一代国际经贸规则以“关税和边境上的问题”为主，第

---

① Kenneth J. Arrow, *Essays in the Theory of Risk-Bearing*, New York: North-Holland/American Elsevier, 1974.

② Harry G. Johnson, “Optimum Tariffs and Retaliation”, *Review of Economic Studies*, Oxford University Press, Vol. 21, No. 2, 1953, pp. 142-153; Bagwell Kyle and Robert W. Staiger, “An Economic Theory of GATT”, NBER Working Paper, May 1997, [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w6049/w6049.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w6049/w6049.pdf).

③ Gene M. Grossman and Giovanni Maggi, *Free Trade vs. Strategic Trade: A Peek into Pandora's Box, Global Competition and Integration*, Dordrecht: Kluwer Academic, 1998.

④ Dixit Avinash, “Strategic Aspects of Trade Policy”, in Truman F. Bewley ed., *Advances in Economic Theory: Fifth World Congress*, New York: Cambridge University Press, 1987.

⑤ 盛斌、陈帅：《全球价值链如何改变了贸易政策：对产业升级的影响和启示》，载《国际经济评论》2015年第1期，第85~97页。

⑥ 张茉楠、周念利：《中美数字贸易博弈及我国对策》，载《宏观经济管理》2019年第7期，第13~19页。

二代国际经贸规则的重心转向影响全球价值链运行的“边境后措施”，第三代国际经贸规则则以数字贸易规则为核心。<sup>①</sup>

第二，从国际关系视角，分析规则产生和变化的动因。现实主义学者认为，国际机制反映了国家实力在世界的分配，它建立在主导国对霸权的追求上。<sup>②</sup> 新自由制度主义学者则认为，国际制度的建立与发展，不仅仅是霸权国为维护国际体系而作出的单方面供给行为，而同样重要的是国际社会成员需求的结果。<sup>③</sup> 罗伯特·基欧汉（Robert O. Keohane）和约瑟夫·奈（Joseph S. Nye）创建了复合相互依赖理论，认为当相互依赖程度达到很高水平时，国家通常会建立国际制度来处理共同的问题。<sup>④</sup> 约翰·杰克逊（John H. Jackson）认为，贸易协定的协商方式有两种：一种是以权力为基础的方式，政府之间的权力不对称性至关重要；另一种是以规则为基础的方式，权力的不对称性无足轻重。<sup>⑤</sup> 建构主义学者亚历山大·温特（Alexander Wendt）认为，国际政治中权力分配的意义在很大程度上是由利益分配建构，利益的内容在很大程度上又是由观念建构的，如果国家之间正向认同，则有利于合作。<sup>⑥</sup> 张宇燕和李向阳认为，制度“非中性”使许多全球规则或机制成为维护和扩大少数既得利益国家或集团利益的工具，获益较少一方则有推动国际经贸规则重构的动力，如崛起的新兴经济体。<sup>⑦</sup>

第三，从政治经济学视角，讨论规则形成机制及其对经济社会的影响。托马斯·奥特利（Thomas Oatley）从国家（产业）利益和国内政治两个视角分析了一国参与经贸规则构建的考量因素。<sup>⑧</sup> 罗伯特·帕特南（Robert

① 竺彩华：《市场、国家和国际经贸规则体系重构》，载《外交评论》2019年第5期，第1~33页。

② 肯尼思·华尔兹：《国际政治理论》，信强译，上海人民出版社2003年版，第132页。

③ Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge UP, 1981; Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power*, Princeton: Princeton UP, 1986, pp. 101-131.

④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little-Brown, 1977.

⑤ John H. Jackson, *The World Trading System (2nd ed)*, Cambridge: MIT Press, 1997.

⑥ 亚历山大·温特：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海世纪出版集团2008年版，第51、67页。

⑦ 张宇燕：《全球治理的中国视角》，载《世界经济与政治》2016年第9期，第4~9页；李向阳：《国际经济规则的形成机制》，载《世界经济与政治》2006年第9期，第67~76页。

⑧ Thomas Oatley, *International Political Economy (4th Edition)*, Hong Kong: Pearson, 2010, pp. 71-112.

□ 当代亚太

D. Putnam) 提出双层博弈论, 强调国际谈判中国内政治与国际政治的互动。<sup>①</sup> 丹尼·罗德里克 (Dani Rodrik) 提出了“世界经济中的政治困境”, 即不可能三角理论: 一个国家不可能在世界经济中同时实现超级全球化、国家主权和民主政治。罗德里克还强调, 由于规则的非中性, 经贸规则的任何变化, 都会对国内不同利益群体带来收入分配效应, 而公民权利必然会给政治家施加压力, 要求其对选民负责。<sup>②</sup> 杰弗里·弗兰克尔 (Jeffrey Frankel) 和魏尚进认为, 政府在参与规则谈判的过程中, 每做出一个让步, 都需要确保从中受益的人口比重足以克服来自国内政治的反对力量。<sup>③</sup> 约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph E. Stiglitz) 认为, 全球化和技术进步会带来劳动力市场的两极分化, 从而造成美国社会不平等的后果。<sup>④</sup> 蔡昉则认为, 一些工业化国家的国内经济社会政策跟不上全球化高速发展的步伐, 成为全球化发展的“输家”。<sup>⑤</sup> 马涛等也认为, 全球化带来了全球收入分配差距拉大的结果。<sup>⑥</sup> 阎学通则从反建制主义思潮的角度, 对现有国际经贸规则的合法性提出了质疑。<sup>⑦</sup>

以上讨论为我们了解国际经贸规则体系的形成、变化及其影响提供了丰富视角, 具有重要的参考价值。但仍存在三个不足: 第一, 在新技术、新冠肺炎疫情和气候变化的冲击下, 安全因素在国际关系中越来越显性化, 国际经贸规则体系重构中的安全考量也越来越突出。而现有研究更多地还是侧重于经济与政治因素, 对安全因素即便偶有涉猎, 也多局限于规则中的国家安全例外条款, 缺少从“边数”(合作对象) 选择的角度进行系统讨论。第二, 大多数研究仍是就规则论规则, 缺乏从体系变化的视角, 即缺乏从包括国内与国际、历史与现实、政治与经济、安全与发展等视角出发来对国际经贸规

① Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988.

② Dani Rodrik, “How Far Will International Economic Integration Go?”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1, Winter 2000, pp. 177-186.

③ Jeffrey A. Frankel and Shang-Jin Wei, “Regionalization of World Trade and Currencies: Economics and Politics”, <http://www.nber.org/chapters/c7824>.

④ 约瑟夫·斯蒂格利茨:《不平等的代价》, 机械工业出版社2016年版, 第250页。

⑤ 蔡昉:《全球化的政治经济学及中国策略》, 载《世界经济与政治》2016年第11期, 第4~24页。

⑥ 马涛、盛斌:《亚太互联经济格局重构的国际政治经济分析——基于全球价值链的视角》, 载《当代亚太》2018年第4期, 第86~112页。

⑦ 阎学通:《反建制主义与国际秩序》, 载《国际政治科学》2017年第2期, 第3~6页。

则的演变进行全方位的研究。第三，对美国作为霸权国家，其国家逻辑的变化对全球经贸规则体系的影响，也缺乏必要的理论研究。基于此，本文拟建立一个包含市场逻辑和国家逻辑的理论分析框架，并从国家逻辑的三维（经济利益、安全利益和政治利益）视角，对作为霸权国家美国的国家逻辑变化对国际经贸规则体系的重构进行案例分析，以期发挥抛砖引玉之用。

### 三、理论分析框架构建

国际经贸规则体系的形成和变化，本质上是两种逻辑——市场逻辑和国家逻辑（“看不见的手”和“看得见的手”）相互作用的结果。

#### （一）市场逻辑推动国际经贸规则边界迭代式发展

追求效率优先和资本利益最大化的市场逻辑的基本诉求是超越国家边界，去除妨碍全球市场形成的各种障碍，以实现商品、服务以及资本、数据等要素的跨国自由流动。因此，市场逻辑是推动国际经贸规则发展的内生动力，反映了其经济性特点。理查德·鲍德温（Richard Baldwin）认为，全球化的过程就是人类将生产和消费活动不断在全球范围内分离的过程。<sup>①</sup>如表1所示，科技革命推动的生产力变革不断使这种分离变为现实且不断深入，从而推动国际分工不断深化，世界市场规模不断扩大，全球化发展呈现明显的历史阶段性特征，国际经贸规则的边界也随之不断从一国的边境向国内纵深领域拓展，且具有区别明显的迭代式变化。

表1 国际经贸规则演变进程

时期 角度	传统贸易时代	价值链贸易时代	数字贸易时代
生产力变革	第一、二次工业革命克服了实体货物运输成本的制约，使大量货物贸易成为可能	第三次工业革命，尤其是1990年前后的信息通信技术（ICT）革命，克服了思想流动成本的制约，使监督控制价值链的过程可以分散化	第四次工业革命，尤其是5G、人工智能、大数据等数字科技，使人员流动成本大幅下降，服务贸易中的很多非贸易品变成贸易品

<sup>①</sup> Richard Baldwin, *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*, Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 2016, p. 4.

□ 当代亚太

国际分工	商品生产和消费的分 离	商品生产环节的分拆 (服务也作为生产工序被 离岸外包)	服务生产和服务消费的分 离
全球化特点	货物(最终产品)贸易 扩张为主:“一国 生产、全球消费”	中间品贸易扩张和制造业 外国直接投资(FDI)扩 张为主:“全球生产、全 球消费”	服务贸易(如数字贸易)和服务 业(如研发)FDI扩张为主:利 用数字化手段推动传统贸易和价 值链贸易,带来贸易增长效应; “数字传输+本地生产”带来新 业态的新模式,具有一定的创造 性破坏效应
国际 经贸规则	第一代:市场准入型 边境措施	第二代:市场准入型边境 措施;规制融合型边境后 措施	第三代:市场准入型边境措施; 规制融合型边境后措施;与数据 流动相关的新议题

资料来源:作者自制

由科技变革推动的国际经贸规则的迭代变化,导致其边界越来越触及国家安全。传统经贸规则主要涉及物质性市场准入和待遇(如关税和非关税壁垒),因此更多可能对一国的产业安全、公共安全(如健康)带来威胁。而数字技术的发展,导致军民两用技术的界限处于前所未有的模糊状态,新规则更多涉及标准和应用适应性等非边境、非物质的市场准入,国家安全风险也从传统领域不断拓展到非传统领域(如网络安全、数据安全等),经贸规则与国家安全之间的冲突风险被进一步强化。2020年,美国根据《国际紧急经济权力法》对抖音(TikTok)及其母公司字节跳动(ByteDance)实施制裁;2021年,中国依据《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国网络安全法》对滴滴出行在美国上市实施网络安全审查;2022年,俄乌冲突爆发后,苹果宣布暂停在俄罗斯销售所有苹果产品,关闭俄罗斯用户的通讯服务,包括删除“今日俄罗斯”和“卫星通讯社”的应用程序,相当于一国境内的外企直接参与了舆论战。因此,由于数字技术越来越倾向于军民两用技术,安全因素在新规则的构建中越来越显性化,甚至高过一切。

(二) 国家逻辑重塑国际经贸规则体系的动力机制

国家逻辑重塑国际经贸规则体系的动力源于国家利益,即一国能从国际贸易中得到的好处或收益。一国重塑国际经贸规则体系的能力,即为该国的制度性权力,具有结构性权力和认同性权力的属性,而国家逻辑重塑国际经贸规则体系的动力机制,也得益于这两种属性,前者给主导国提供了能力和动力,后者给参与国提供了合作动力。

美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

根据苏珊·斯特兰奇 (Susan Strange) 提出的结构性权力理论, 权力是通过对安全、生产、信贷及知识、信仰和思想的控制对特定关系产生影响的, 权力拥有者能够扩大或缩小其他人面临的选择范围。结构性权力决定全球政治、经济结构, 其中包含对国际制度的规则和惯例的设定。<sup>①</sup> 根据新自由制度主义的相互依存理论, 主导国制定规则的国际权力 (制度性权力) 来自于国际经济的不对称相互依赖, 依赖较少的一方 (优势方) 经常把这种依赖关系作为在某些问题上讨价还价的权力来源。<sup>②</sup> 因此, 关于制度性权力的基础或来源, 结构性权力论和相互依存论有异曲同工之妙, 即都强调物质性权力对制度性权力 (软权力) 的重要性。所不同的是, 相互依存论更强调优势国与劣势国之间在经济上的不对称依赖, 即更强调经济性或市场性权力; 而结构性权力论除了强调经济性权力 (生产、信贷及知识可被认为经济性权力), 还强调了安全性权力。斯特兰奇认为, 在世界经济的权力结构中, 安全提供者可以获得某种权力, “使他们得以决定, 也许还能限制其他人面临的选择范围”。<sup>③</sup> 事实上, 新自由制度主义代表人物基欧汉和奈也认为, “由于武力威慑能力可以对盟友起到间接保护作用, 其也被超级大国用来作为与盟友在其他问题上讨价还价的工具”。<sup>④</sup> 因此, 除了市场性权力, 安全提供者能力 (安全性权力) 也是主导国制度性权力的重要源泉, 尤其在一个不稳定的国际秩序中。市场性权力和安全性权力都属于物质性权力, 是给主导国和参与国提供收益的源泉。

制度性权力同时也是一种认同性权力, 即主导国通过使其他行为体认同其主导国身份而具有的权力。通过研究美国战后构建联盟体系的历史, 龚铁鹰总结出美国令其他国家能够心甘情愿接受其领导的三条经验: 意识形态输出、安全保障和利益输送。<sup>⑤</sup> 当然, 在不同的时代背景下, 这三者运用的方式

① 苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》, 杨宇光等译, 上海人民出版社 2019 年版, 第 20~28 页。

② 阿德里安娜·阿姆斯特朗于 20 世纪 80 年代提出了“经济依赖是国际权力的基础”的观点, 参见 Adrienne Armstrong, “The Political Consequence of Economic Dependence”, *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 25, No. 3, 1981; 罗伯特·基欧汉和约瑟夫·奈则进一步提出了“复合相互依赖”学说, 认为国际关系中起决定作用的已经不是国家所拥有的武力, 而是国家间经济、科技乃至文化的相互影响和依赖, 而且这种依赖正在成为国际权力的源泉, 参见 Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence (3rd Edition)*, 北京大学出版社 2004 年, 第 9 页。

③ 苏珊·斯特兰奇:《国家与市场》, 第 47 页。

④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence, 3rd Edition*, 第 24 页。

⑤ 龚铁鹰:《论软权力的维度》, 载《世界经济与政治》2007 年第 9 期, 第 16~22 页。

□ 当代亚太

和程度都会有所变化。在冷战结束、全球化高歌猛进的时代，制度构建的过程更多地体现了经济利益的博弈；而在大国竞争加剧、全球化倒退的时代，意识形态输出和安全保障的作用机制将在制度构建过程中得到更多的体现。

### （三）基于市场和国家双重逻辑的理论分析框架

基于以上分析，本文试图构建一个基础性的理论分析框架，用来从主导国的角度分析其国家逻辑变化对国际经贸规则体系的影响。如图 1 所示，国际经贸规则体系的形成和演变，主要来自两方面动力（或阻力）：市场逻辑是推动国际经贸规则边界不断拓展、形成全球市场（或超级全球化）的原动力；但真正塑造或重构国际经贸规则体系的力量却来自国家逻辑的——经济利益、安全利益和政治利益——三方面共同发挥作用。

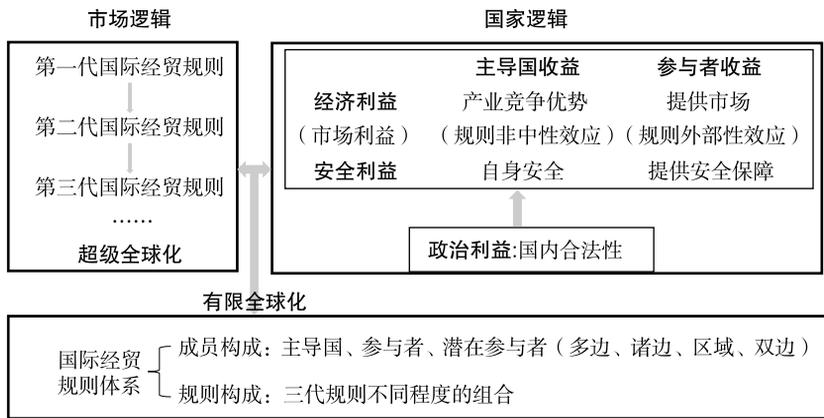


图 1 主导国重塑国际经贸规则体系的动力机制

资料来源：作者自制

从经济利益的维度来看，主导国的市场性权力主要由市场规模优势和反映科技创新能力的产业竞争力两大基石构成。前者从需求侧反映了主导国对世界经济的影响力，解决了主导国给合作者提供收益的问题（规则的外部性效应），即谁能给世界提供持续、稳定的大市场，谁就越有可能成为规则的制定者，同时也强化了主导国制裁（惩罚）他国的能力；后者从供给侧反映了主导国在国际分工体系中的优势地位及其对世界经济的引领力，领先的科技优势和产业竞争力可以使主导国在国际竞争中立于不败之地，并由此获得主导规则制定所带来的额外经济收益（规则的非中性效应）。因此，具有市

美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

场性权力的国家（通常是大国）往往通过开放自己的市场，来吸引其他国家接受其国内规则，从而对其优势产业开放市场，进而主导国际经贸规则的构建进程，实现国内规则国际化；而不具备市场性权力的国家，则根据本国在国际分工体系中的地位和优势，对各种可能形成的国际规则做出选择，因而往往是合作者（或“搭便车者”）。如此，主导者与合作者基于国家利益，通过让渡原来完全属于一国拥有的权力（国家主权），使之成为共同拥有的权力（国际规则）。

从安全利益的维度来看，主导国在国际经贸规则体系中的首要诉求是保障自身的安全，尤其是经济安全，同时通过强化安全概念并许诺给盟友及伙伴提供安全保障，与盟友及伙伴形成封闭式、排他性的“小圈子”来保障共同安全。吴心伯在研究美国对其盟友在对华经贸关系中施加压力的影响因素时，认为与经济利益、国内政治和对华双边关系相比，安全因素是最关键的。对美国盟友来说，与美国的同盟主要是安全同盟。在这种同盟关系中，安全是美国的强项，也是盟国的弱项，美国能够利用安全杠杆最大限度地对盟国发挥影响。一旦涉及安全问题，盟国往往只能选择与美国保持一致。<sup>①</sup>因此，一旦主导国在构建国际经贸规则的过程中更多强调国家安全时，则会对原有的规则体系带来较大的破坏性，尤其对多边主义体制构成较大的威胁。

从政治利益的维度来看，前述两种国家逻辑的变化都需要得到合法性保障，尤其国际协定只有在国内得到足够的政治力量支持，才能获得合法性，并产生效力。

基于上述框架，本文提出一个基本命题：国际经贸规则体系不会一味朝着市场逻辑推动的超级全球化方向发展，国家逻辑的存在必然使其出现内在的不平衡和不稳定，因此，有限全球化才是常态。不平衡是指不同代际的经贸规则在全球推广的难度是不同的。第一代规则由于仅涉及以关税为主的边境上措施，主导国通过降低关税开放本国市场，就可以换来其他国家的对等开放，因此，也就有了美国在二战后通过对等开放和重复博弈，主导形成了以 GATT/WTO 为核心的多边贸易体制。但是，随着第二、第三代规则越来越向制度融合发展，各国的开放度越来越不对等，正如联合国贸发会所指

<sup>①</sup> 吴心伯：《美国压力与盟国的对华经贸政策》，载《世界经济与政治》2022年第1期，第76～102页。

## □ 当代亚太

出的，在数字贸易时代，很多国家很多人只能作为数据平台的用户和消费者来提供数据信息，却难以作为生产者、出口商和创新者来利用和创造数据价值，同时却要承担数据泄露带来的国家安全和个人隐私风险。<sup>①</sup> 况且在关税已经降到较低水平的情况下，废除贸易壁垒的经济效益也变得越来越小。在这种情况下，接受对方规则即意味着不对等开放，因此，越到制度性开放层面，多边贸易体制就越难有作为，各种自由贸易协定（FTAs）的兴起，就是各国寻找制度的志同道合者的替代方案。不稳定是指由于规则发展的不平衡性越来越突出，导致全球市场的开放结构越来越不符合主导国的国内产业利益结构。当主导国（尤其霸权国）难以在现有国际体系中维持其国家（霸权）利益时，国家的安全维度就会处于显性状态，现有规则体系将出于不稳定的状态。正如罗伯特·吉尔平（Robert Gilpin）所言，当现有的国际规则无法满足不断变化中的国家主体的利益时，不同国家对国际体系的挑战，往往会从改变既有国际体系的规则开始。<sup>②</sup> 上述不平衡和不稳定将从美国国家逻辑的变化中得到验证。

### 四、美国国家逻辑变化的三维分析

美国参与国际经贸规则构建的底层逻辑，已发生了根本性的变化。从经济利益角度，美国的产业结构与现有国际市场的开放结构（国际制度结构）相背离，因而美国认为需要重构市场性权力以维护其霸权利益；从国家安全角度，美国把中国作为战略竞争对手，意图构建遏制中国的市场和规则体系；从国内政治角度，美国从“自由贸易”彻底转向“公平贸易”，且对华强硬已成为美国社会各界的战略共识，这也为其前述两大逻辑变化提供了国内合法性。

#### （一）经济利益维度：以重构市场性权力维护霸权利益为目标

国家主导规则构建的直接动力，是最大限度地获取制度收益，而制度收

---

<sup>①</sup> *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*, UNCTAD, 2019, p. xviii, p. 35, <https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2019>.

<sup>②</sup> Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

益的大小，又直接取决于市场性权力的大小。自新自由主义全球化以来，以美国为主导形成的全球性市场开放结构（体现美国的制度性权力），越来越不符合其国内产业利益结构，因此，美国亟需重构市场性权力。

一方面，美国作为全球市场的相对优势在不断下降。二战结束以来，美国对世界经济体系的贡献，就在于其为世界提供了一个开放性的大市场，并以此为中心，整合外围世界的人力、物力和智力，形成全球性的分工协作机制，在进一步巩固和提升其科技创新能力的同时，也形成了美国主导的规则体系。因此，美国国内大市场成为美国外交力量的首要政策杠杆。<sup>①</sup> 王缉思认为，近十年来，美国的国际地位总体稳定，唯有在与中国相比时才显示出衰落态势。<sup>②</sup> 这一点无论是从经济规模还是作为全球进口市场两方面都是成立的。

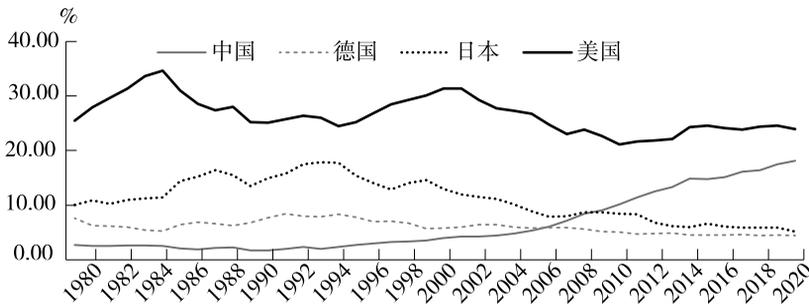


图 2 中美日德全球 GDP 占比变化 (1980~2021) (按美元汇率)

数据来源：国际货币基金组织 (IMF)《世界经济展望》数据库，2022 年 4 月 19 日，<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>

从经济规模看，如图 2 所示，1980 年美国国内生产总值 (GDP) 在全球占比为 25.43%，在 1985 年达到 34.65% 的高点（历史巅峰为 1960 年的 39.67%）后持续下降到 1995 年的 24.5%，之后又在克林顿执政的后半期重拾上升态势，到 2001 年达到 31.32%，之后又处于持续下降趋势，到 2011 年达到 21.15% 的低位，之后虽又有所回升，但基本上都低于 1980 年的水平，2021 年为 23.88%。反观中国，1980 年中国 GDP 在全球占比只有

① 翟东升：《平行与竞争：双循环时代的中国治理》，东方出版社 2021 年版，第 14 页。

② 王缉思：《美国内政外交演变的表现与动因》，载《当代美国评论》2022 年第 1 期，第 1~16 页。

□ 当代亚太

2.7%，与美国相差 22.73 个百分点，1985 年与美国的差距一度还扩大到 32.17 个百分点。2008 年以后，中国占比快速提升，到 2021 年达到了 18.13%，与美国差距缩小到 5.75 个百分点。再看前四强中的日本和德国，日本 GDP 全球占比在 1980 年为 10.04%，与美国相差 15.39 个百分点，到 1994 年达到 17.86% 的历史高点，与美国相差 8.18 个百分点，之后日本占比一路走低，到 2021 年只有 5.13%，与美国差距扩大到 18.75 个百分点。德国 GDP 在 1980 年的全球占比为 7.6%，与美国相差 17.83 个百分点；2021 年再降至 4.39%，与美国差距扩大到 19.49 个百分点。<sup>①</sup> 从过去四十多年的国际经济格局变化来看，美国对日本和德国的经济优势实际上是扩大了，只是对中国的经济优势在不断缩小。

从作为全球市场的潜力看，由于中国经济扩张速度更快，人口更多，收入增长潜力更大，未来消费潜力也更大，中国必然成为全球最大的消费市场，因此时间站在中国这边。2021 年，中国消费品零售总额已相当于美国的 92.12%，<sup>②</sup> 若非美国大水漫灌式政策刺激了消费需求，中国很可能当年就超过了美国。过去，美国是绝大多数国家最大的贸易伙伴，而现在这一地位越来越被中国所取代。目前，中国已成为世界第二大货物贸易进口国和服务贸易进口国，中国进口市场对全球的重要性不断提升。如图 3 所示，自 1980 年以来，美国一直是全球最大的进口国，为全球商品提供了重要的消费市场。2000 年，美国进口占全球比重达到 18.92% 的历史最高点。但之后就一路下滑至 2013 年的 12.28%（相当于 1980 年的水平），随后虽有攀升，但基本上在 13%~14% 之间波动，2021 年为 13.04%。反观中国，进口占全球比重则一路上升，到 2021 年，中国的货物进口占全球比重达到了 11.93%，与美国仅差 1.11 个百分点，双方作为世界市场的地位已非常接近。再看日本和德国，从长期趋势看也是趋于下降，但美国市场相对于日本和德国，优势反而扩大到 9.63 和 6.74 个百分点（1980 年的差距分别为 5.53 和 2.39 个百分点）。<sup>③</sup> 中国市场规模相对于美国等发达国家的持续扩大，使得中国越来越

① 参见 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>。

② 数据来自国家统计局数据库和美国经济分析局数据库，按 2021 年人民币对美元平均汇率中间价 6.4515 换算，参见 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>；<https://www.bea.gov/>。

③ 参见 <https://unctadstat.unctad.org/EN/>。

美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

具备依托国内大市场自主推进科技创新的底气，因为只有市场才是孕育科技创新的最重要元素，其他要素（如资金和人才）在很大程度上也可以依靠市场机制加以解决。

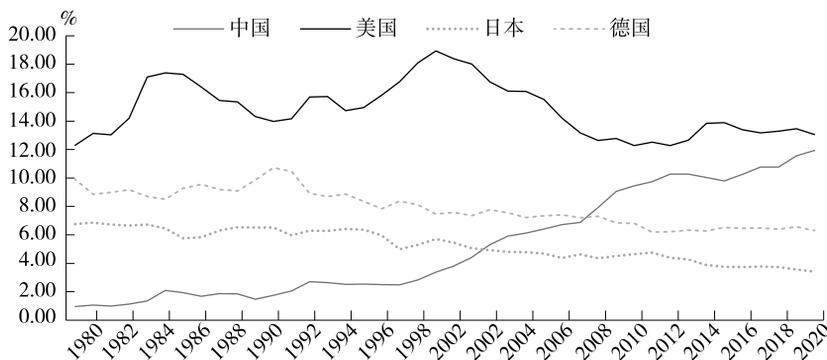


图3 中美日德全球进口占比变化 (1980~2021)

说明：德国数据在1990年前为东德和西德的加总

资料来源：联合国贸发会数据库（UNCTADstat），参见 <https://unctadstat.unctad.org/EN/>

另一方面，从以科技创新为核心的产业国际竞争力来看，美国虽遥遥领先，但中国正在迎头赶上。以数字科技创新为先导和核心驱动的第四次工业革命，正在重塑全球科技和产业格局，也是各国和企业竞争的战略制高点。在缺席了前三次工业革命的历史背景下，中国紧紧抓住了第四次工业革命的机会，目前正在和西方发达国家处于同一起跑线上。由世界知识产权组织、康奈尔大学、欧洲工商管理学院共同创立的全球创新指数2021年报告显示，美国排名第3，中国排名升至第12（2011年为第29），位居中等收入经济体之首。<sup>①</sup> 在2021年《财富》世界500强企业排行榜中，中国（不含台湾地区）上榜企业数量达到了前所未有的135家，超过美国的122家，成为世界第一，且中国企业无论是营收还是利润，都高于世界平均水平。<sup>②</sup> 当然，从企业规模（尤其超大企业的数量）和竞争力来看，中美还存在较大的差距。

① GII 2021 Results, [https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII-2021/GII\\_2021\\_results.pdf](https://www.globalinnovationindex.org/userfiles/file/reportpdf/GII-2021/GII_2021_results.pdf).

② Fortunes, <https://fortune.com/fortune500/2021/>.

## □ 当代亚太

在前 10 家企业中，美国企业独占 5 家，且大型数字科技企业如亚马逊、苹果均位居前列，而中国虽有 3 家，但基本上都是传统行业中的央企。据世界经济论坛披露，截至 2022 年 3 月 30 日，全球已获认证的“灯塔工厂”（Lighthouse Factory）<sup>①</sup> 数量达到 103 家，中国有 37 家（包括外资在中国大陆开设的工厂），占比超过 1/3。<sup>②</sup> 在当前数字经济发展中，中美应属第一梯队，虽然中国与美国在基础研究和教育领域仍存在很大差距，但两国在科技领域的差距在逐步缩小已是不争的事实，甚至中国在个别领域还取得了领先优势（如高铁、5G、特高压、国际空间站等）。而欧洲和日本之所以未能进入第一梯队，原因在于其未能建立起自己的数字平台网络，缺失了创新和价值链变革的主要驱动力。据联合国贸发会《2021 年数字经济报告》统计，从 2016 年 1 月至 2021 年 1 月，在人工智能（AI）领域，全球共有 308 起并购交易，并购数量最多的前 5 家企业分别为美国的苹果、谷歌、微软、脸书和亚马逊，中国的百度和腾讯排名分别为第 6 和第 8，前 10 中的另外 3 家也是美国企业。到 2021 年 1 月，全球共有 4714 个共享数据中心，其中美国有 1796 个，中国有 154 个，而欧盟和英国分别有 1105 和 273 个，但该报告认为欧盟和英国并不能从这些大数据中获得像美国和中国同样的好处，原因即在于其缺乏大型的平台型企业。<sup>③</sup>

与此同时，美国主导推动形成的全球性市场仍以货物贸易为主，这一结构并不符合美国国内产业利益的需要，即美国在向全球提供货物贸易市场的同时，并没有将自身的市场性权力转化为制度性权力。在新冠肺炎疫情之前的 2019 年，全球货物贸易总额达到了 19 万亿美元，而服务贸易总额为 6.2 万亿美元，不及货物贸易的 1/3。但反观各国的产业结构，目前服务业已经成为全球的主导产业。据联合国贸发会统计，2020 年全球服务业增加值占

---

① “灯塔工厂”项目由世界经济论坛与麦肯锡合作推出，旨在遴选出在第四次工业革命尖端技术应用整合工作方面卓有成效、堪为全球表率之领先企业，被誉为第四次工业革命的指路明灯。

② “The Global Lighthouse Network Playbook for Responsible Industry Transformation”，WEF White Paper, March 2022, pp. 6-8, [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Lighthouse\\_Network\\_Playbook\\_for\\_Responsible\\_Industry\\_Transformation\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Lighthouse_Network_Playbook_for_Responsible_Industry_Transformation_2022.pdf).

③ *Digital Economy Report 2021: Cross-border data flows and development: For whom the data flow*, UNCTAD, 2021, pp. 29-30, p. 39, <https://unctad.org/webflyer/digital-economy-report-2021>.

美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

GDP 的平均比重达到了 68.2%，绝大多数发达国家都高于这一整体水平，其中美国和英国分别高达 81% 和 80.5%，日本和德国约为 70%，中国约为 54%，低于世界平均水平。<sup>①</sup> 从国际市场对各国国内产业的支持力度来看，目前全球市场开放结构更有利于制造业发达国家，不利于服务业发达国家。如表 2 显示，美国虽是全球服务业最发达的国家，但 2019 年服务出口额仅占其国内服务业增加值的 5.1%，还不及德国的 14.3%，中国和日本也分别达到了 3.7% 和 5.8%；而从制造业出口来看，德国、中国和日本制造业出口占国内制造业增加值的比重分别为 171.7%、60.8% 和 58.4%，都远高于美国的 42.3%。<sup>②</sup> 德国占比超高，是因为德国是欧洲区域价值链的核心枢纽，其出口中的很大部分附加值是欧盟其他国家贡献的。此外，数字贸易已经成为服务贸易的主要形式。2020 年，全球可数字化交付的服务贸易（即狭义的数字贸易）出口额达到了 3.17 万亿美元，占全球服务贸易的 63.55%（2005 年占比为 44.73%），其中，美国占全球数字贸易出口总额的 16.83%，德国、中国和日本分别占 6.43%、4.87% 和 3.62%，美国和日本数字贸易占本国服务贸易比重已分别高达 75.6% 和 71.6%，德国和中国则分别为 65.6% 和 55%。<sup>③</sup> 显然，美国在数字贸易领域的优势遥遥领先，这也构成了其力促“美式”数字贸易规则的基本逻辑。

表 2 全球市场对中美日德四国国内产业的支持力度比较

（单位：万亿美元）

指标		国家			
		美国	中国	日本	德国
GDP (2019)		21.48	14.28	5.15	3.89
服务业 (2019)	增加值	17.30	7.68	3.57	2.42
	占 GDP 比重	80.54%	53.77%	69.96%	69.55%
制造业 (2019)	增加值	2.420	3.823	1.046	0.738
	占 GDP 比重	11.27%	26.77%	20.50%	21.22%

① 参见 <https://unctadstat.unctad.org/EN/>。

② 参见 <https://data.worldbank.org/>；<https://unctadstat.unctad.org/EN/>。

③ 参见 <https://unctadstat.unctad.org/EN/>。

□ 当代亚太

服务业出口 (2019)	出口额	0.8763	0.2832	0.2074	0.3467
	占全球比重	14.07%	4.55%	3.33%	5.57%
	占本国服务业增加值比重	5.07%	3.69%	5.81%	14.33%
制造业出口 (2019)	出口额	1.0233	2.3232	0.6107	1.2671
	占全球比重	7.91%	17.95%	4.72%	9.79%
	占本国制造业增加值比重	42.29%	60.77%	58.38%	171.69%
可数字化 交付的 服务贸易 (2020)	出口额	0.5331	0.1544	0.1147	0.2037
	占全球比重	16.83%	4.87%	3.62%	6.43%
	占本国服务出口比重	75.55%	55.01%	71.58%	65.56%

资料来源：作者根据世界银行数据库和联合国贸发会数据库相关数据自制，参见 <https://data.worldbank.org/>；<https://unctadstat.unctad.org/EN/>

由于全球市场开放的不对称性（各国规则博弈的结果），如资本能够自由流动而劳动力不能，货物贸易高度自由化而服务贸易自由化程度较低，导致美国一方面为全球提供了最终货物的消费大市场，另一方面其制造业资本不断向外转移，导致国内产业空心化严重，而服务业虽具有绝对竞争优势，但由于全球服务贸易的开放程度远不及货物贸易，因此，美国服务贸易顺差远不能弥补其货物贸易逆差。如图 4 所示，美国从 1971 年首次出现 13 亿美元的对外贸易逆差（其中货物贸易逆差为 22.6 亿美元），之后逆差连年扩大，到 2021 年，贸易赤字创下 8614 亿美元的历史新高，其中货物贸易逆差首次突破 1 万亿美元，达到 1.09 万亿美元。<sup>①</sup> 同时，在美元霸权的加持下，美国还可以通过印钞和举债来解决其贸易和财政的“双赤字”问题。截至 2022 年 4 月月末，美国政府债务余额已达 30.4 万亿美元，债务率高达 132%。<sup>②</sup> 而美元的过度泛滥又必然反过来严重影响美元信用，削弱美元霸权。美国今天的问题，实际上也是过度消费美元霸权的结果，在其贪婪享受美元霸权的同时，忽视了过度消费的经济结构和过度软化的产业结构，这必然与全球市场的不对称开放相悖而导致结构性矛盾。而这一矛盾绝不是仅仅通过霸权就可以解决的，因为在规则谈判桌上，美国面对的是全球近 200 个主权国家。因此，从维护霸权利益的维度，基于其市场性权力难以转化为新

① 参见 <https://www.bea.gov/>。

② 参见 <https://fiscaldata.treasury.gov/datasets/debt-to-the-penny/debt-to-the-penny>。

美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

的制度性权力（即形成符合美国国内产业利益结构的国际经贸规则体系）的现实，美国的理性选择必然是利用其在军事、科技、人才、市场、经济等方面的全方位优势，动用一切手段重构国内产业链、供应链，推动美国经济脱虚向实，力图实现在全球重构其市场性权力的目标。

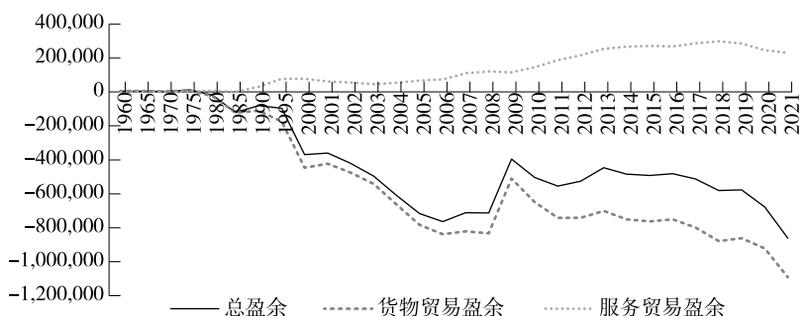


图 4 美国货物与服务贸易收支 (1960~2021) (单位: 百万美元)

资料来源: 美国经济分析局, 参见 <https://www.bea.gov/>

因此, 从经济利益角度, 未来美国主导国际经贸规则体系重构的逻辑是: 一方面, 继续推动塑造有利于美国的数字贸易规则体系, 为其优势产业尤其是数字经济打开国际市场; 另一方面, 打破现有国际经贸规则体系对其重振制造业的制约, 保护美国国内市场以完成其经济和产业结构调整。2008 年全球金融危机爆发以后, 奥巴马就提出了“再工业化”战略, 但当时美国虽然推动了 TPP 谈判, 却也没有放弃全球化和多边贸易体系。但 TPP 除了有利于美国数字经济发展, 对其国内产业结构的调整不仅不起任何作用, 反而还会固化其在现有国际体系下已经十分不利的产业结构。据美国国际贸易委员会报告, TPP 实施以后, 预计到 2032 年, 美国农业和食品产出将比基线估计高出 0.5 个百分点, 服务业将比基线估计高出 0.1 个百分点, 而制造业、自然资源和能源行业 (即第二产业) 则将比基线估计低 0.1 个百分点。<sup>①</sup> 另据《华尔街日报》测算, TPP 若实施将会导致美国在 2025 年前每年丧失

<sup>①</sup> *Trans-Pacific Partnership Agreement: Likely Impact on the U. S. Economy and on Specific Industry Sectors*, United States International Trade Commission, May 2016, Publication Number: 4607, p. 24.

## □ 当代亚太

32.3万个制造业工作机会。<sup>①</sup>因此，美国后来退出TPP也是必然。拜登政府上台后，为了促进美国制造业发展、增强国内供应链，宣布在联邦政府采购的“美国货”中，将美国制造的零部件占比从之前的55%提高至75%。目前拜登政府已经开始分步骤实施这一新规，2022年年底将提升至60%，2024年年底将提升至65%，2029年将提升至75%。<sup>②</sup>2021年2月，拜登签发第14017号行政令，要求对美国的供应链进行审查，提出“韧性供应链”战略。<sup>③</sup>同年6月，美国发布四个关键供应链——半导体制造和先进封装、大容量电池、关键矿物与材料和先进药物成分的百日审查报告，强调需要从税收、劳工保护、环境标准等多方面采取措施，纠正目前美国生产方式的偏差，挽救本国的就业机会和本土工业。<sup>④</sup>拜登政府力推的IPEF，也没有为相关国家提供“市场准入”方面的现实利益，其原因就是美国劳工团体以及两党中的很多人士反对关税减让等措施，认为这将削弱美国的就业和制造业。2022年5月，美国智库新美国安全中心（CNAS）发布了题为《重启：美国新产业政策框架》报告，该报告建议美国从长期性和战略性角度，改变美国工业与美国政府之间的关系，重构本国产业政策，以更简单、明确、具体的国家安全、经济发展目标为导向，巩固美国在全球工业和科技发展中的主导地位，提升美国竞争力，并与中国进行竞争。<sup>⑤</sup>因此，美国实际上已经放弃经济自由主义，以保护国内经济和就业安全、提升美国竞争力为名，转向保护主义和国家干预主义。

## （二）安全利益维度：构建起遏制中国发展的市场和规则体系

贸易偏好被认为源自国际政治的宏观结构。斯蒂芬·克拉斯纳

---

<sup>①</sup> David Moberg, “8 Terrible Things About the Trans-Pacific Partnership”, <https://inthesetimes.com/article/tpp-free-trade-globalization-obama>.

<sup>②</sup> *Fact Sheet: Biden-Harris Administration Delivers on Made in America Commitments*, The White House, March 4, 2022, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-made-america-commitments>.

<sup>③</sup> *Executive Order 14017—America’s Supply Chains*, The White House, February 24, 2021, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14017-americas-supply-chains>.

<sup>④</sup> *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth: 100-day Review under Executive Order 14017*, The White House, June 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

<sup>⑤</sup> Martijn Rasser, Megan Lamberth, Hannah Kelley and Ryan Johnson, *Reboot: Framework for a New American Industrial Policy*, May 24, 2022, CNAS, <https://www.cnas.org/publications/reports/reboot>.

(Stephen D. Krasner) 用“国家—权力”理论，从四种国家利益——国民总收入、社会稳定、政治权力和经济增长——解释了国际贸易结构变化与霸权国的国家利益和政策之间的关系，认为开放“极有可能出现在霸权式国家处于顶峰的时期……是权力和国家的政策创造了一种秩序，要是没有它们世界将会混乱不堪”。<sup>①</sup> 大卫·莱克 (David A. Lake) 将贸易政策与各国在全球体系中的地位直接挂钩，特别强调实力对比程度以及国际体系中权力的集中程度。<sup>②</sup> 面对以中国为首的发展中国家整体崛起和西方霸权利益 (垄断利润) 的流失，美国重新审视开放思维，转用安全思维来主导其重塑国际经贸规则体系的底层逻辑。

这一变化从美国国家安全战略的重大调整中可见一斑。2017 年特朗普政府发布的《国家安全战略报告》，首次在冷战结束后将大国竞争列为国家安全的首要威胁，被认为是对美国安全战略的重大调整。<sup>③</sup> 该报告宣称，中俄意图塑造一个“与美国价值观与利益相对立的世界”，“试图改变国际秩序使之对其有利”。同时，报告还将经济安全视为国家安全，并提升了网络安全和数据安全对国家安全的重要性。<sup>④</sup> 拜登政府上台后，基本上继承了其前任对中国的战略竞争对手定位，并在其首次外交政策讲话中称中国为“最严峻的竞争对手”，美国将与中国展开“极为激烈的竞争”。<sup>⑤</sup> 同时，拜登政府再次明确，经济安全就是国家安全，“应当打破传统上国内外政策以及国家安全、经济安全、卫生安全、环境安全之间的界线来应对当前新形势”。<sup>⑥</sup> 美国

① Stephen D. Krasner, “State Power and the Structure of International Trade”, *World Politics*, Vol. 28, No. 3, 1976, pp. 317-347.

② David A. Lake, “Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?”, *International Studies Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 1993, pp. 459-489.

③ 邢悦、陆晨：《对冷战后〈美国国家安全战略报告〉的文本分析》，载《国际论坛》2019 年第 5 期，第 3~23 页。

④ *National Security Strategy of the United States of America*, The White House, December 2017, pp. 12-13, 17, 25, 35, <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2017.pdf>.

⑤ *Remarks by President Biden on America’s Place in the World*, The White House, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

⑥ *Interim National Security Strategic Guidance*, The White House, March 2021, p. 21, [https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021\\_Interim.pdf](https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2021/03/2021_Interim.pdf).

## □ 当代亚太

务卿布林肯则用“该竞争时竞争，能合作时合作，必须敌对时敌对”，<sup>①</sup>来描述拜登政府的对华政策。自1972年中美关系“破冰”以来，随着国际环境和中美实力对比关系的变化，中国在美国国家安全中的角色大致经历了两格局下的“前苏联制衡者”、冷战结束后的“被塑造者”和特朗普上台后的“战略经济对手”的变化过程。<sup>②</sup>

美国国家安全战略的演进，为其制定对外经贸政策定下了基调，也决定了美国对中美经贸关系的再定位——从双边关系的压舱石，演变成美国国家安全的“直接威胁”。<sup>③</sup>由此，美国重构国际经贸规则体系的战略选择，也必然以对华战略竞争为主线：即为了保障自身安全，美国欲通过打压中国高科技，拉开中美实力差距，巩固并扩大自身在国际体系中的相对优势地位；为了重振全球领导力，美国一改特朗普时期忽视盟友的做法，利用军事和科技组合霸权，通过强化“共同安全”拉拢盟友，欲将国际安全提供能力（安全性权力）转化为新的制度性权力，建立基于尖端技术和供应链合作的各类经济安全同盟，构建起遏制中国发展的市场和规则体系。

一方面，通过“反向安全”模式，精准打压中国高科技，拉开中美科技创新的实力差距。所谓反向安全，即让中国不安全来保证自己的安全。为此，拜登政府在国内加大科研投入，提升美国科技“正向”竞争力，<sup>④</sup>同时通过实施“小院高墙”策略<sup>⑤</sup>推动中美科技“脱钩”，厘清与国家安全直接相关的特定技术领域（“小院”），对这些关键技术领域采取更加精准有效的

① Antony J. Blinken, “A Foreign Policy for the American People”, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

② 达巍、蔡泓：《美国国家安全战略视阈下的中美关系50年》，载《国际安全研究》2022年第2期，第3~46页。

③ 朱锋、倪桂桦：《拜登政府对华战略竞争的态势与困境》，载《亚太安全与海洋研究》2022年第1期，第1~18页。

④ 赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新常态论析》，载《太平洋学报》2021年第9期，第1~16页。

⑤ “小院高墙”策略最早由罗兰德·拉斯凯（Lorand Laskai）等提出，参见Lorand Laskai and Samm Sacks, “The Right Way to Protect America’s Innovation Advantage”, *Foreign Affairs*, October 23, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-10-23/right-wayprotect-americas-innovation-advantage>. 2020年11月，美国众议院中美科技关系工作小组发表《如何应对中国的挑战：美国的技术竞争新战略》（*Meeting the China Challenge: A New American Strategy for Technology Competition*）报告，“小院高墙”策略正式被采纳，参见<http://www.innovation4.cn/library/r50453>。

打压态势（“高墙”），以达到孤立甚至恶化中国科技发展环境、拉大中美科技实力差距的目的。总的来说，拜登政府主要从高度敏感和军民两用技术等重要领域，包括在具备引领、突破和颠覆性的领域，以及重要且特殊的领域，实现与中国“脱钩”。<sup>①</sup>其中，人工智能、5G、量子计算、生物科技等属于“必争必赢”技术。为此，美国开启了“全政府”和“全社会”的打压模式。

### 1. 美国“全政府”打压中国高科技

从政府行政部门到国会，从国务院到商务部、财政部再到国防部和中央情报局，美国形成了“府会协同”的政策体系，将打压中国高科技长期化、制度化。美国商务部主导的出口管制“实体清单”、国家安全进口审查（“232 国家安全调查”）工具和“双反”调查，美国贸易代表办公室的“301 调查”、美国国际贸易委员会的“337 调查”“201 调查”等手段，以及财政部牵头的外国投资委员会（CFIUS）及其“国家安全审查小组”，对中国高新技术企业频频发起各种审查和制裁，打压更加精准且力度空前。其中，出口管制是最具系统性杀伤力的杀手锏。据美国商务部工业与安全局发布的公告，自 2018 年以来，美国已经把包括华为在内的 600 多家中国公司、机构及个人纳入出口管制“实体清单”。最近一次是在 2022 年 8 月 23 日，美国以所谓的“国家安全”以及外交政策问题为由，将与航空航天有关的 7 家中国相关实体列入清单。<sup>②</sup>显然，这些被制裁的中国企业要么是高科技和新兴技术企业，特别是与人工智能、5G、量子技术和半导体技术相关的数字技术和数字基础设施建设企业，要么是被美国怀疑有军方背景或军民两用技术企业，或者是涉疆企业。这些被制裁企业的产品被禁止进入美国市场，企业高管和技术人员被禁止进入美国，美国高校和科研机构被禁止与其进行学术交流，美国资本被禁止对其投资，在未获得美国商务部出口许可的情况下，美国企业或使用了美国技术的企业被禁止向其提供零配件。美国商务部部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）最近表态，美国还要进一步加强出口管制国

<sup>①</sup> 赵刚、谢祥：《拜登政府科技政策及其对华科技竞争》，载《当代美国评论》2021 年第 3 期，第 58~75 页。

<sup>②</sup> *Commerce Adds 7 Chinese Entities to Entity List for Supporting China's Military Modernization Efforts*, BIS, U. S. Department of Commerce, <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3121-2022-08-23-press-release-seven-entity-list-additions/file>.

□ 当代亚太

际合作，尤其在 TTC 和 IPEF 框架下。<sup>①</sup> 2022 年 8 月，拜登正式签署《芯片和科学法案》，在对美国本土芯片产业提供巨额补贴的同时，明确规定获得美方补助的企业十年内不得在中国或任何其他“对美国构成国家安全威胁的特定国家”扩大先进制程芯片产能。足见，美国为了维护科技霸权地位，对中国高科技企业的创新链、产业链和供应链实施了全面封杀，其手段可谓是无所不用其极。

## 2. 美国“全社会”对中国进行技术封堵

通过对全社会广泛动员和舆论宣传，美国恶意把中国塑造成“偷窃”他国技术、不遵守国际规则的国家，并采取了一系列措施收紧和限制其大学、科研机构、企业、科学家个人与中国进行科技交流与合作。例如，拜登政府要求美国科技企业在与中国打交道时，进一步将“国家安全”作为重要的考虑因素。硅谷部分企业已经在采取相关措施落实美国政府的要求，如限制华裔技术人员参与敏感项目等。同时，美国还加强了“全社会”模式的反情报和反间谍行动，围绕如何推动美国企业、高校和科研院所加强针对中国的技术封堵，美国战略界、科技界人士提出的建议包括：构建美国政府和企业应对中美技术竞争的协调机制；推动联邦调查局与相关美国高校和研究机构成立“高等教育顾问委员会”，加大针对中国的所谓“反间谍”行动；加大对企业和高校中相关人员的审查力度，完善和保护敏感技术的安全和操作规程，等等。<sup>②</sup>

另一方面，强化“民主国家同盟”，重振美国领导力，构建围堵中国的同盟体系。拜登的竞选口号是“让美国再次领导”，“美国要坐到谈判桌的首席位置，和西方盟友结成统一战线来对抗中国”，<sup>③</sup> 要“确保重建美国信誉，重振美国富有远见的全球领导力，保证美国而非中国设定国际议程，由美国领导其他国家一起塑造符合美国利益、反映美国价值观的全球规范和协定”。<sup>④</sup> 因此，拜登非常重视盟友体系在遏制中国方面的战略意义，指出加拿

<sup>①</sup> *Remarks by U. S. Secretary of Commerce Gina Raimondo at the Bureau of Industry and Security (BIS) Update Conference*, BIS, <https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/06/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-bureau-industry-and-security-bis>.

<sup>②</sup> 赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新常态论析》。

<sup>③</sup> Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again? Rescuing U. S. Foreign Policy after Trump”, *Foreign Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2020, pp. 64-76.

<sup>④</sup> *Interim National Security Strategic Guidance*, The White House, March 2021, p. 20.

大、墨西哥、英国、德国、法国、北约、日本、韩国和澳大利亚等盟友，是“美国最重要的资产”。<sup>①</sup> 美国一手挑起的俄乌冲突，导致欧盟进一步增强对美国 and 北约的军事依赖，欧洲将经济、社会领域议题“安全化”提升到了罕见高度。<sup>②</sup> 为了彻底阻断中国与其他发达国家组建新的全球创新链合作网络体系和新的全球产业链供应链体系，美国打着以“民主”“人权”为幌子的“共同价值观”旗号，在意识形态上大做文章，构建针对中国的所谓“民主国家同盟”的同时，借助自身在全球产业链、创新链的主导地位，将经济和技术问题“安全化”“地缘政治化”，竭力在关键技术和供应链上形成针对中国的“小多边主义”，<sup>③</sup> 运用巧实力重点打击中国痛点，意图在全球形成排除中国的市场和规则体系。

#### 1. 利用现有国际制度框架中的制度性权力，加强针对中国的政策协调

现有国际制度框架由国际组织、国际机制和国际惯例等制度性要素构成，美国充分利用其在这些组织或机制中的主导地位，通过设置议事议程和选择议题等制度性手段，展开联合遏华行动。例如，在 WTO 框架下，早在特朗普政府时期，美国就大肆渲染中国的所谓“非市场”经济行为，并在 WTO 改革建议中的第一条就提出“WTO 必须解决非市场经济的挑战”。<sup>④</sup> 特朗普政府推动建立了规制“非市场导向政策和行为”的美欧日三方联盟。拜登执政以来，继续就“市场导向”问题联合盟友向中国施压，并推动重启了 WTO 框架下的美日欧三边工作机制，声称“要通过美欧日三边合作，采取有效的行动解决扭曲贸易的非市场政策和做法”。<sup>⑤</sup> 2022 年 2 月，美国贸易代表办公室发布《2021 年中国 WTO 合规报告》，再次声称“由于对华贸易有可能导致严重风险，市场经济体之间应当加强贸易关系，通过相互合作实现国际供应商的多样化，减少供货地域（尤其是中国）过于集中的风险，并

① *Remarks by President Biden on America's Place in the World*, The White House, February 4, 2021.

② 赵晨：《欧美关系被安全议题重新“绑定”》，载《世界知识》2022 年第 10 期，第 15~17 页。

③ 沈伟、徐驰：《逆全球化背景下美式“小多边主义”的端倪和成型——理解〈中美经贸协议〉（第一阶段）的变局背景》，载《海峡法学》2020 年第 3 期，第 38~52 页。

④ *2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report*, USTR, p. 101, March 4, 2019, [https://ustr.gov/sites/default/files/2019TradePolicyAgendaand\\_2018\\_Annual\\_Report.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/2019TradePolicyAgendaand_2018_Annual_Report.pdf).

⑤ *U. S. -EU Joint Statement of the Trade and Technology Council*, USTR, May 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/05/TTC-US-text-Final-May-14.pdf>.

□ 当代亚太

解决可能引发的关键货物短缺问题，以便有效应对侵蚀关键货物供应链的不公平、非市场和扭曲的政策和做法”。<sup>①</sup> 同时，美国还通过强化其在国际标准化组织、国际电工委员会、国际电信联盟、世界知识产权组织等国际组织中的主导地位，推动修改相关国际组织的议事规则和工作程序，对冲中国在国际规则和标准制定方面的努力。<sup>②</sup> 在国际机制方面，美国利用 1996 年成立的、现有 42 个成员的瓦森纳安排机制，使之成为美国联友抗华的国际出口管控工具，尤其在 2019 年，瓦森纳安排管控清单的修订受美国影响较大，明显体现出针对中国的意图。<sup>③</sup> 另外，美国还推动其主导的安全机制，如美日印澳“四方对话机制”（QUAD）、美英澳“三边安全伙伴关系”（AUKUS）机制，突破“安全合作”的内涵，不断向经贸和科技等领域拓展。<sup>④</sup>

2. 推动构建新机制、新联盟、新框架等新的国际制度，重构制度性权力，形成排除中国的市场和规则体系

TTC 就是美国联合欧盟以限制中国数字技术发展为主要目的而建立的新机制。2021 年 9 月，TTC 召开首次会议，确定了在外国投资审查、出口管制、人工智能和半导体供应链安全等诸多领域，要针对中国采取更多的一致性行动。<sup>⑤</sup> 同时，美国在关键技术和关键产品供应链领域推动建立了各种新联盟，包括 5G 联盟（布拉格 5G 安全大会）、人工智能联盟、国际空间联盟、半导体联盟等。美国还试图在 QUAD 的基础上成立“稀土联盟”。此外，由谷歌前首席执行官埃里克·施密特（Eric Schmidt）领导的智库“中国战略小组”（CSG），在向白宫提交的《非对称竞争：应对中国科技竞争的

<sup>①</sup> USTR Releases Annual Report on China's WTO Compliance, USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/february/ustr-releases-annual-report-chinas-wto-compliance>.

<sup>②</sup> 赵明昊：《统合性压制：美国对华科技竞争新常态论析》；张琳琳、彭志艺：《我国亟需提升数据安全国际规则影响力》，载《信息安全与通信保密》，2022 年第 3 期，第 27~32 页。

<sup>③</sup> 刘志鹏、程燕林：《瓦森纳安排的运行机制及启示》，载《科技中国》2021 年第 7 期，第 25~29 页。

<sup>④</sup> 王鹏、颜婕：《美国推动构建“三边安全伙伴关系”的地缘战略逻辑》，载《当代美国评论》2022 年第 1 期，第 79~100 页。

<sup>⑤</sup> U. S. -EU Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement, USTR, September 29, 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/september/us-eu-trade-and-technology-council-inaugural-joint-statement>.

战略》报告中，提出建立以 ICT 产业为核心的美国—T12 联盟，<sup>①</sup> 并建议推动供应链去中国化，促进制造业回归美国的势力范围。为了吸引盟友加入，CSG 还建议美国政府推出科技研发互信区，使处于该机制下的国家，可以自由交换和共享知识产权，但前提是必须承诺抵制以华为为首的中国 5G 技术和设备。当前，美国正积极推动构建排斥中国的新框架——IPEF。目前，13 个国家（包括澳大利亚、印度、日本、韩国、新西兰、斐济以及除了柬埔寨、老挝和缅甸之外的东盟 7 国）已受邀成为 IPEF 创始成员国，将与美国在数字贸易、供应链韧性、清洁能源和基础设施、税收和反腐败四大领域进行谈判。<sup>②</sup> 美国推出 IPEF 的目的，就是确立先进技术的使用标准和伦理规则，协调在敏感和关键技术领域的出口管制政策，最终建立向美国制度看齐的数字时代的“印太”统一大市场。IPEF 并不是开放、多边、平等、互惠的自由贸易协定，而是美国通过将经济框架与地缘政治议题进行捆绑，建立由其整合并主导、针对中国的“价值观同盟”，因此是其鼓动“印太”经济体与中国市场“脱钩”的工具。<sup>③</sup>

### （三）政治利益维度：保护主义和对华贸易政策的合法性问题

特朗普是反全球化的先锋，在其执政期间，不仅推动各种“退群”，而且对多个国家举起了关税大棒，尤其发起了史无前例的对华贸易战。但他也并非没有自由主义梦想，其提出的“零关税、零壁垒、零补贴”政策，实际上是极度符合美国利益的自由贸易模式，有利于纠正前述全球市场开放的不对称性给美国带来的不利局面。只不过，这个方案无论对其他发达国家还是发展中国家来说，都难以接受，<sup>④</sup> 因此，理想注定败给现实。拜登上任后，一改特朗普政府排斥国际制度和多边主义的做法，又开始把制度性议题（包

① 该报告建议由美国牵头，成立一个包括日本、德国、加拿大、荷兰、法国、英国、韩国、芬兰、瑞典、印度、以色列和澳大利亚等国组成的 T-12 论坛。参见“*Asymmetric Competition: A strategy for China & Technology*”，China Strategy Group, Fall, 2020, <https://s3.documentcloud.org/documents/20463382/final-memo-china-strategy-group-axios-1.pdf>。

② *On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework*, The White House, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework>。

③ 李嘉宝：《美国“印太经济框架”是什么货色？》，载《人民日报（海外版）》2022年3月19日，第6版。

④ 王跃生：《世界经济或将进入多趋势并存的时代：表征、成因与未来——兼论特朗普的“三零贸易秩序”》，载《国际经济评论》2018年第6期，第129~142页。

□ 当代亚太

括规则、价值观及亚太地区秩序领导权等) 视为对外政策的重点, 似乎再次体现出与奥巴马政府相似的自由主义特征, 即“美国回来了”。拜登上任后在第一时间重返《巴黎协定》等一系列国际组织和机制; 调整与盟友伙伴的关系; 重新拉近与欧洲国家及其他西方国家的关系, 组建 AUKUS, 升级 QUAD; 拉紧“五眼联盟”, 推出新版《印太战略》。<sup>①</sup> 但与此同时, 拜登上台后, 既未复活 TPP, 也没有在其竭力推动的 IPEF 中包含传统经贸领域的自由化, 更别说使陷入瘫痪的 WTO 多边机制恢复活力, 同时, 拜登还全盘接受了特朗普时期的对华贸易政策, 甚至更加变本加厉。这一切现象背后的重要逻辑就是美国的国内政治逻辑。

1. 新自由主义全球化带来美国社会高度分化的严重后果

美国主导的新自由主义全球化, 给其国内带来了越来越难以调和的矛盾: 作为流动性最强的要素, 资本无论以何种形式存在, 其所有者都是全球化最大的获益者, 但由于税收制度设计保证了“资本收益率大大超过经济增长率”,<sup>②</sup> 导致政府没有能力通过税收和其他杠杆, 实现社会的二次分配, 政府也未能节制资本、扶助弱势群体, 把贫富差距控制在一定范围内。2019年6月, 包括乔治·索罗斯 (George Soros) 在内的 19 名美国亿万富翁联名向两党总统参选人发出公开信, 呼吁向最富有的 0.1% 的美国富豪适度征收“富人税”。信中还援引经济研究人员的估计, 称 (按当前税率) 美国前 0.1% 的富豪缴纳的税仅占其财富的 3.2%, 但对收入最低的 99% 的美国民众这一比率却高达 7.2%。<sup>③</sup> 出现这种怪象的原因之一, 就是资本自由流动导致全球范围的税收竞底效应。这也是拜登政府力推全球最低企业税, 并在 2023 年联邦预算提议中要征收不低于 20% 的“亿万富翁税”的原因所在。<sup>④</sup> 郑永年认为, 全球化必然导致经济和社会的脱嵌问题: 在带来经济和财富巨量增长的同时, 收入和财富却越来越向极少数富人集中, 中产阶层越来越

① 达巍、蔡泓:《美国国家安全战略视阈下的中美关系 50 年》。

② 托马斯·皮凯蒂:《21 世纪资本论》, 巴曙松等译, 中信出版社 2017 年版, 第 510 页。

③ Edward Helmore, “US Billionaires Call for Tax on Extreme Wealth”, The Irish Times, June 25, 2019, <https://www.irishtimes.com/business/companies/us-billionaires-call-for-tax-on-extreme-wealth-1.3936852>.

④ Joseph R. Biden, “Remarks on the Fiscal Year 2023 Budget and an Exchange with Reporters”, <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-fiscal-year-2023-budget-and-exchange-with-reporters>

小，社会越来越分化，国家失去就业和税收。<sup>①</sup> 在“一人一票”的所谓“西方民主”社会，政治权力来自社会，政府必须解决经济和社会的脱嵌问题。但是在全球化状态下，政府没有经济主权，因此也就没有任何有效的方法来限制资本、技术和人才在全球的流动。在没有全球性政府来统一全球制度的背景下，唯一的选项就是改变全球化的方式，重新思考现有国际经贸规则的合法性问题，即一个国家是不是越开放就越好？面对新冠肺炎疫情带来的医疗物资短缺，当政策制定者在考虑是否实施开放政策时，进一步加速了其更多地从传统的成本—收益和产业分工的角度，转向从价值观取向和产业链安全的角度来权衡利弊。在美国，这种转变有着深刻且广泛的社会和政治基础，因此，“公平贸易”政策大行其道，“自由贸易”时代宣告结束。

## 2. 美国贸易政策从“自由贸易”转向“公平贸易”

建国伊始，美国在贸易政策上倾向保护主义，第一任财政部部长亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）于1791年提出了幼稚产业保护理论。直到1934年，以罗斯福政府颁布《互惠贸易协定法》为标志，美国贸易政策正式由保护主义转向自由贸易。尤其到二战结束后，由于推动了多边贸易体制——GATT/WTO的诞生，美国更是以自由贸易秩序的捍卫者自居。在很长的一段时期，美国对外贸易蓬勃发展，国内对“公平贸易”内涵的理解趋近于多边主义的原意，表现为正向的积极规范，保护主义的那一面得到抑制。20世纪60年代，由于出口贸易受到来自西欧和日本的挑战，美国开始重新审视贸易的公平属性。在1968年的总统大选中，自由贸易与“公平贸易”首度出现分野。共和党宣称“由于歧视待遇和不公平贸易行为，数千个工作岗位已经流失到了外国生产商那里。国务院在与出口国磋商协议时应当打起十二分精神，确保实现公平竞争……必须采取具体的应对措施，直到重新建立公平竞争为止”，<sup>②</sup> 这种强硬的贸易政策取向为当时尼克松当选总统获得了选票优势。随着美国进口不断增加，贸易逆差不断扩大，政客们机敏地察觉到，相比于自由贸易政策，“公平贸易”的措辞更有利于巩固选票基础。由此，无论民主党还是共和党，政客们开启了把国内矛盾向国外转嫁的话语模式：强调他国“不公平贸易行为”是对美国利益/自由贸易的“侵害”，美

<sup>①</sup> 郑永年：《有限全球化：世界新秩序的诞生》，东方出版社2021年版，第77～78页。

<sup>②</sup> 道格拉斯·欧文：《贸易的冲突：美国贸易政策200年》，余江等译，中信出版社2019年，第620页。

□ 当代亚太

国可以遵循自由贸易原则，但自由贸易同时也必须是公平贸易。<sup>①</sup>事实上，“公平贸易”已经超越党争而成为美国贸易政治的共识。在2020年大选中，拜登与特朗普在对“公平贸易”政策的理解与选择上基本步调一致。<sup>②</sup>从拜登政府的政策取向来看，美国对外贸易政策已经完全褪去了自由贸易的底色，在其“公平贸易”的外衣之下，行的是保护主义和单边主义之实。由于WTO争端解决机制为各成员提供了依据多边规则的公力救济措施，这使美国基于国内贸易法的私力救济成了违法，因而对其单边主义的霸权做法越来越形成制约。这就是特朗普和拜登两任总统要持续阻挠上诉机构大法官遴选，使WTO争端解决机制陷于瘫痪的真正原因。在各国对其保护主义和单边主义做法投诉无门的背景下，多边贸易体制陷于瘫痪，美国的“公平贸易”政策已无一丝“公平”的底色。“新自由主义的终结”逐渐成为西方学者的共识。<sup>③</sup>

3. 对华强硬成为美国两党、商界和社会的战略共识

从两党来看，拜登上台后，不仅将特朗普时期对抗性的贸易政策照单全收，还强调要“直面”所谓“不公平的、非法的、强制性的经济和贸易行为”，<sup>④</sup>同时还对中国高科技企业调整了打击精度，加大了打击力度。可见，无论是共和党还是民主党上台，对华强硬政策的基调不会改变。从商界来看，美国商界已经形成日益紧密的反华联盟。根据美国记者黛博拉·韦内齐亚尔（Deborah Venezia）写的一篇专栏文章，美国国内商界，尤其科技精英、金融服务业和零售消费业，都有着强烈的反华冲动，这种冲动，既来自于长远的利益考虑，也有意识形态因素。如在过去两年，围绕新冠肺炎疫情

① 杨子涵：《美国“公平贸易”政策分析》，载《国际研究参考》2021年第9期，第1~7页。

② 拜登所推崇的“公平贸易”政策也强调，通过加强立足国内法的贸易执法来反制外国的“不公平贸易行为”，这与特朗普激进的贸易制裁手段相似。参见 [https://www.ontheissues.org/2020/Joe\\_Biden\\_Free\\_Trade.htm](https://www.ontheissues.org/2020/Joe_Biden_Free_Trade.htm)。

③ 参见 Martin Jacques, “The Death of Neoliberalism and The Crisis in Western Politics”, Aug. 21, 2016, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/aug/21/death-of-neoliberalism-crisis-in-western-politics>; Joseph Stiglitz, “The End of Neoliberalism and The Rebirth of History”, November 26, 2019, <https://socialeurope.eu/the-end-of-neoliberalism-and-the-rebirth-of-history>; Alfredo Saad-Filho, “Coronavirus, Crisis, and The End of Neo-liberalism”, April 15, 2020, <https://www.ppsydney.net/coronavirus-crisis-and-the-end-of-neoliberalism/>; 中谷岩：《资本市场为什么会自我崩溃？——新自由主义者的忏悔》，郑萍译，社会科学文献出版社2010年出版；热拉尔·迪梅尼尔、多米尼克·莱维：《大分化：正在走向终结的新自由主义》，陈杰译，商务印书馆2015年版。

④ *Interim National Security Strategic Guidance*, The White House, p. 20.

情、中国香港和新疆事务的“舆论战”，推特和脸书扮演了压制客观报道事实的声音，积极参与“妖魔化”中国。作者认为这背后的原因，就是由于美国今日的亿万富翁们将自己的投资分散于各个产业，并通过非营利基金会资助智库和政策研讨团体，这使他们比以前那些专注单一产业的百万富翁们更能跳出短期经济利益的局限，并能够站在长期战略视角来看待外交政策，即期望在颠覆中国政权后，完全放开的中国市场潜力将给他们带来长期超额收益，从而使他们更有动力承受遏制中国带来的部分行业的短期损失。<sup>①</sup>从民意基础来看，美国民众对中国的敌意不断上升。皮尤中心民调显示，2022年，2/3的美国民众将中国视为美国最主要的竞争对手，对中国持负面看法的受访人数达到82%（比2021年增加了6个百分点）。<sup>②</sup>美国民众普遍对中国抱有敌意，这与其主流媒体和互联网平台不断强化“中国是自由世界的邪恶敌人，是美国最大的竞争对手”高度相关，同时也与美国利用互联网实现对华舆论的“信息孤岛”高度相关，美国民众接收的涉华信息基本上都是负面的。<sup>③</sup>在美国，对中国态度软弱已经成为绝对的“政治不正确”。可以说，目前美国国内已经形成了对华战略竞争的统一战线，经贸就是其中非常重要的竞技场，美国为此不惜牺牲短期的经济利益。

## 五、结论：国际经贸规则体系更趋碎片化

通过对经济利益、安全利益和政治利益的三维分析（见表3），可以清晰地看到，美国重构国际经贸规则体系的底层逻辑已发生了深刻变化。第一，保持美国国家竞争优势，尤其在与中国战略竞争中胜出已成为其重构国际经贸规则体系的首要目标，由此在政策导向上从自由主义转向保护主义和国家干预主义；第二，基于第一个逻辑变化，美国制度性权力的源泉，从过去的“国内市场准入+科技优势+国家主权”模式，<sup>④</sup>转向“安全提供能力+

① 黛博拉·韦内齐亚尔：《谁在领导美国走向反华战争？》，观察者网，2022年5月19日，[https://www.guancha.cn/DeborahVeneziale/2022\\_05\\_19\\_640409\\_1.shtml](https://www.guancha.cn/DeborahVeneziale/2022_05_19_640409_1.shtml)。

② Christine Huang, Laura Silver and Laura Clancy, *China's Partnership with Russia Seen as Serious Problem for the U. S.*, <https://www.pewresearch.org/global/2022/04/28/chinas-partnership-with-russia-seen-as-serious-problem-for-the-us/>。

③ 黛博拉·韦内齐亚尔：《谁在领导美国走向反华战争？》。

④ 竺彩华：《市场、国家和国际经贸规则体系重构》。

□ 当代亚太

科技优势+国家主权”模式，即用“国际安全提供能力”替代“国内市场准入”，作为吸引（甚至逼迫）规则合作伙伴的重要筹码（当然其有效性还有待观察）；第三，基于前两个逻辑的变化，单边主义和小多边主义成为美国对外政策依托的主框架。上述三个变化，使市场逻辑推动的全球化越来越受到国家逻辑的制约，国际经贸规则体系的不平衡和不稳定日益突出，碎片化和“有限全球化”成为常态。

表 3 美国国家逻辑变化对重构国际经贸规则体系的影响

内容 维度	主要变化	对国际经贸规则体系的影响
经济利益	美国主导形成的全球性市场开放结构不符合其国内产业利益结构，即市场性权力难以转化为制度性收益，美国选择：继续引领数字经济和数字贸易发展；同时重振制造业、推动经济脱虚向实；在全球重构其市场性权力	一方面，积极推动数字经贸规则制定；另一方面，放弃过去以国内市场作为筹码吸引规则合作伙伴的做法，强化保护主义，放弃自由主义
国家安全	将中国视为长期战略竞争的对手，利用军事和科技组合霸权确保其战略优势，美国选择：通过“反向安全”模式，系统性精准打压中国高科技，拉开中美科技实力差距；通过强化“共同安全”拉拢盟友重振美国领导力，建立基于尖端技术和供应链合作的经济安全同盟	通过提供安全这一国际公共产品，弥补不能以国内市场作为筹码拉拢盟友的不足；加强与盟友合作，逼迫更多国家选边站队，建立将中国排除在外的市场和规则体系
国内政治	新自由主义全球化持续撕裂美国社会，各界重新思考以“自由贸易”为核心的国际经贸规则的合法性问题；“公平贸易”超越党争成为贸易政治共识，“自由贸易”时代宣告结束；对华强硬成为政治正确	多边贸易体制的权威性受损，各国无法对其保护主义和单边主义霸权行径形成有效制约；在美国主导的新规则体系中排斥与中国合作

资料来源：作者自制

### （一）以多边规则为基础的全球化体系陷于崩溃

霸权稳定论将贸易政策与各国在全球体系中的地位直接挂钩。“贸易政策是（存在一个处于主导地位但最终走向衰弱的霸权国家的）现实国际体制的内在函数。从这一角度出发，美国实力的下降就必然导致其贸易保护举措的激增”。<sup>①</sup>珍妮·高娃（Joanne Gowa）提出了安全外部性概念，认为多边

<sup>①</sup> Jeffrey A. Frieden and David A. Lake, *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth (Third Edition)*, Routledge, 1995, p. 6.

## 美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

贸易自由化只在安全威胁低的情况下才会存在，而在更加对立的环境中，政府最倾向于采取单边的保护主义或者与盟国缔结特惠贸易协定，以援助盟友并御敌于外。<sup>①</sup> 爱德华·曼斯菲尔德（Edward D. Mansfield）通过研究历史数据发现，在权力集中度与贸易之间存在一种 U 形关系：在两者高度集中的体系中——实际上就是霸权体系，政策是最开放的；在权力不对等程度较低的体系中，贸易政策也是最开放的，但主要还取决于各自的政治稳定程度。相反，保护主义或地区主义更容易出现在权力集中的中间层面，因为这时候安全程度最低。<sup>②</sup> 从美国霸权优势变化的角度看，目前应该就处于这种“中间层面”。中国正努力通过经济升级和多元化来突破中等收入陷阱，而美国则竭力阻挠，这就会加剧双方在技术领域的动荡风险，也导致双方在多边机制的工作中缺乏信任和信心。<sup>③</sup> 可以说，美国极端的单边主义和保护主义行径，已经把多边贸易体制的精神和原则侵蚀殆尽，以多边规则为基础的全球化自由市场体系已经彻底崩溃。

在与中国的战略竞争中胜出，成为美国重构国际经贸规则体系的首要目标，在此前提下，“多边”只是其与中国竞技的战场，而非合作的平台。拜登上任后，虽然高调宣布重返 WTO，看似强调多边，实则延续了特朗普政府的一系列政策，甚至变本加厉。例如，不解决上诉机构停摆问题；继续维持违反 WTO 原则的“特朗普关税”；对华实施单边技术封锁，扩充涉华实体名单；利用“价值观”和“人权”做文章，拉拢盟友，建立规制“非市场导向政策和行为”的联盟，共谋针对中国的“新规则”，打造排除中国的供应链和贸易圈。因此，美国已经不再具有真正的多边主义精神，而是歧视性、选择性、排他性的伪“多边主义”，充其量也只是基于意识形态和所谓“自由、民主”价值观的“小多边主义”。在 WTO 框架下，只要美国不改变联合他国遏华制华这一目标，只要中美不合作，WTO 无论在推进自身改革，还是达成实质性谈判方面都很难有所作为，因为缺乏真正能推动多边主义发展的领导力。2022 年 6 月召开的 WTO 第 12 届部长级会议，虽然宣布在新

① Joanne Gowa, *Allies, Adversaries, and International Trade*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1994.

② Edward D. Mansfield, *Power, Trade and War*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

③ *Trade and Development Report 2019*, UNCTAD, p. 8, [https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2019\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2019_en.pdf).

## □ 当代亚太

新冠肺炎疫情应对、防疫相关知识产权豁免、粮食安全、人道主义粮食采购、渔业补贴、电子传输暂免关税等议题上取得成果，但在笔者看来，这些成果仍属于浅层次的议题，在涉及发达国家利益的农业补贴谈判以及世贸组织改革路线图等更深层次的问题上，WTO 仍难有建树。2022 年 8 月 29 日，在 WTO 争端解决机制例会上，美国第 57 次否决了重启上诉机构甄选程序的相关提案。<sup>①</sup> 美国故意阻碍多边争端解决机制运转的行为，无疑对以规则为导向的多边贸易体制的有效运转构成了巨大挑战。

俄乌冲突爆发后，又让世界看到了一个几乎可以任意践踏国际规则的美国，如取消俄罗斯的最惠国待遇、冻结俄罗斯的美元外汇储备、将部分俄罗斯银行踢出“环球银行金融电信协会”（SWIFT）系统等制裁措施等，均是对多边规则的肆意破坏，甚至是将多边规则“武器化”，这对以多边规则为基础的全球治理体系的权威性和公信力都构成了严峻的挑战。当美国带领西方世界，把自己鼓吹的所谓“自由民主”和“私有财产神圣不可侵犯”等最后的遮羞布揭下来的时候，就标志着冷战结束后以多边贸易体制为核心的全球化体系已经彻底崩溃。正如郑永年所言，如果现存国际组织被弱化，“一个世界”必然被虚化，两个体系、两个市场便是实体。<sup>②</sup>

## （二）新领域或形成两个平行的市场和规则体系

由于中美经济已高度融合，因此全面的市场脱钩并不现实。2021 年双边贸易额达到 7556 亿美元，比上年增长 28.7%。<sup>③</sup> 新的国际经贸规则博弈，必然围绕数字技术领域的伦理、标准及新技术催生的新业态、新模式等新领域的规则制定而展开。而数字技术带来的规则边界的拓展，也带来了更大的国家安全和个人隐私风险。2013 年“棱镜门”事件曝光，证实了数据跨境流动关乎国家利益、产业利益与风险控制三者之间的动态平衡，缺乏战略互信的国家之间难以实现真正的制度性融合。从美国国家战略的角度来看，中美在先进技术和关键供应链领域的脱钩已经不可避免，过去以美国为最终市场、中国为最大生产国的全球高科技产业链，从美国方面已经宣告终结，但真正脱钩尤其产业链的重构还需要时间，世界或在新领域形成服务中美两个巨型消费市场的两条相对独立的创新链和产业链体系，以及相应的新规则体系。

① 郭言：《破坏多边贸易体制损人不利己》，载《经济日报》2022 年 9 月 21 日，第 3 版。

② 郑永年：《有限全球化：世界新秩序的诞生》，东方出版社 2021 年版，第 85 页。

③ 中国海关总署统计快讯，参见 <http://www.customs.gov.cn/>。

## 美国国家逻辑变化对国际经贸规则体系重构的影响 □

以美国为中心的市场和规则体系主要依托美国的军事（安全提供能力）和科技优势，以构建第二代（重构产业链供应链）和第三代经贸规则（数字贸易规则）为主，如 IPEF 就缺乏传统贸易领域的开放，这对其他国家来说，基本上就是非对等开放、单边开放，因此，对很多国家尤其发展中国家来说，并不具有很强的吸引力，目前已知愿意加入的国家中绝大多数都是美国的盟友或伙伴。根据美国贸易代表办公室网站，自 2012 年美韩 FTA 生效以来，除了特朗普上台后用 USMCA 替代 NAFTA，美国再未与其他国家签署过传统意义上的 FTA。<sup>①</sup> 即便 2019 年在与日本签署的《美日数字贸易协定》（UJDTA）中，美国实现了其对电子传输（包括电子内容传输）免征关税、加强数字知识产权保护等主张，这些主张显然对美国数字企业极其有利，但美国并未通过开放国内其他市场来换取新规则的利益，显然，日本重视的是与美国的安全同盟关系，目的是为了在数字贸易规则上共同牵制中国。

以中国为中心的市场和规则体系则主要依托国内市场开放和中国的科技优势，以自身的高水平全面开放推动贸易自由化便利化，同时兼顾发展与安全之间的平衡，因此也更具包容性、平衡性，不仅对发展中国家有利，而且对很多发达国家也有较大吸引力，这也从 RCEP 的成员构成中可见一斑。在美国极力推动“去中国化”的背景下，RCEP 于 2020 年 11 月 15 日签署，2022 年 1 月 1 日正式生效，其中美国的铁杆盟友日本和澳大利亚这次也没有跟着美国走，最主要原因之一就是中国巨大市场对其的吸引力。根据联合国 Comtrade 数据库，2021 年澳大利亚和日本对华出口占各自总出口的比重分别为 34.2% 和 21.6%，中国是他们最大的出口市场，两国对美出口分别占其总出口的 3.2% 和 18%。<sup>②</sup> 目前，中国共与 26 个国家和地区签署了 19 个自贸协定，并在积极申请加入代表更高标准的 CPTPP 和数字经济伙伴关系协定（DEPA），同时也在积极参与 WTO 框架下的电子商务谈判等诸边协定谈判。

① 参见 <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements>。

② 参见 <https://comtrade.un.org/>。

## Abstracts

### **The Impacts of Changes in American State Logic on the Re-construction of International Trade and Economic Rules System**

Zhu Caihua

**Abstract:** Traditionally, research on international trade and economic rules system tends to adopt lens of international politics and economics, rarely considering national security. With an eye towards filling this gap in the literature, this article builds a three dimensional framework, which integrates political, economic and security factors. It applies this model to analyze the logic underlying America's moves to reconstruct international trade and economic rules system. Three major changes are identified: (1) the primary objective of America's efforts to reconstruct international trade and economic rules system has shifted to maintaining America's competitive advantage, especially with respect to strategic competition with China; (2) The source of American institutional power has shifted from a model of "domestic market access+technological advantage+state sovereignty" to one characterized by "capacity to provide international security+technological advantage+state sovereignty". In other words, the U. S. has replaced "domestic market access" with "capacity to provide international security" as the primary tool it uses to attract (or even pressure) others into rule partnerships; (3) Protectionism has become the key theme of American foreign policy, with unilateralism and minilateralism becoming the primary policy frameworks. Affected by the above changes, globalization is now returning to an increasingly limited state as the multilateral rules on which the global system is based are seriously damaged, and it is possible that two parallel international economic and trade rules systems emerge in terms of new rules.

**Key Words:** International Trade and Economic Rules; American State Logic; Sino-U. S. Competition; IPEF; Parallel Systems

**About the Author:** Zhu Caihua is a Professor in the Institute of International Economy at the University of International Business and Economics

### **The Domestic Political Logic of the Distribution of Value Chains: The Cases of the Automotive Industries in Malaysia, Thailand and the Philippines**

Qin Beichen and Shi Youwei

**Abstract:** One of the key requirements for countries in East Asia to realize sustained development in the era of globalisation is the capacity to participate deeply in global and regional value chains. The position that any