

美国推动对华“去风险”：路径、逻辑与困境

关照宇¹ 欧歌²

(1. 中央团校, 北京 100000; 2. 北京外国语大学, 北京 100000)

摘要: 美国对华“脱钩”政策是特朗普第一任期施行的对华经贸方针, 事实证明, “脱钩”不仅没有达到政策预期, 反而给美国经济与社会带来了一系列负面影响。拜登政府上台以后, 美国对华经贸政策与叙事从“脱钩”调整为“去风险”。在“去风险”的框架下, 拜登政府提出了“美国制造”“友岸外包”“近岸外包”“构建弹性供应链”等一系列新的概念, 旨在进一步收紧对华出口管制、限制中美双向投资、组建产业联盟、推行“小院高墙”式的对华经贸遏压政策。以上政策既反映了美国对华政策的阶段性特点, 也是拜登政府重振中产阶级、巩固选民基础的政治策略。与对华“脱钩”政策一样, 由于盟友间分歧难弥、与产业发展逻辑相背、国内相关利益集团掣肘等因素的影响, 美国对华“去风险”政策同样陷入困境。2025年特朗普再度执政后, 为了与拜登政府保持距离, 美国很可能放弃“去风险”叙事, 但是背后的“经贸遏华”战略没有改变, “去风险”的逻辑依然成立。中国要坚持底线思维和极限思维, 着力防范和化解“去风险”带来的各种挑战。

关键词: “去风险”; 供应链安全; 拜登政府; 中美关系

中图分类号: F125

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2025) 03-0013-13

对华“去风险”最早由欧盟委员会主席冯德莱恩 (Von der Leyen) 在2023年1月的达沃斯世界经济论坛 (WEF) 年会上提出。2023年4月27日, 美国国家安全事务助理杰克·沙利文 (Jake Sullivan) 在布鲁金斯学会发表题为“重振美国经济领导地位”的演讲, 他在谈及中国时呼应了冯德莱恩的观点, 强调美国追求对华“去风险”而非“脱钩”。虽然欧盟最早提出对华“去风险”, 但美国的“跟进”和“力推”使其更具战略色彩和现实意义。既有研究更多侧重分析整个西方对华“去风险” (常思纯和李清如, 2023), 或者关注美欧对华“去风险”的协同与分歧及其影响 (柯静, 2023), 缺乏单独关于美国对华“去风险”的综合视角分析。鉴于此, 本文拟梳理和分析美国对华“去风险”的实施路径、背后逻辑及政策困境, 最后提出中国应对策略。

一、美国对华“去风险”政策的实施路径

“去风险”是对拜登执政以来美国对华经贸政策的概括。从拜登上台后的政策

作者简介: 关照宇, 中央团校 (中国青年政治学院) 讲师, 研究方向: 国家安全战略、亚太国际关系、区域国别学; 欧歌, 北京外国语大学国际关系学院博士研究生, 研究方向: 美国政治与外交、中美关系。

基金项目: 国家留学基金委“2024年国家建设高水平大学公派研究生项目” (项目编号: 202406530275)。

实践来看,美国对华“去风险”主要有两大支柱:一是构建弹性供应链;二是推行“小院高墙”式的对华科技遏压政策。

(一) 构建弹性供应链

构建弹性供应链是美国对华“去风险”政策的核心内容。沙利文在布鲁金斯学会的演讲中对“去风险”作出解释:“从根本上讲,‘去风险’意味着拥有有弹性、有效的供应链,并确保我们不会受到任何其他国家的胁迫。”^①实际上,奥巴马政府就开始关注供应链对华“过度依赖”的问题。时任国防部长阿什顿·卡特(Ashton Carter)曾推动美国国防工业供应链审查,要求评估国防工业供应链对华依赖的严重性。新冠肺炎疫情进一步加深了美国对供应链安全的担忧,且随着中美关系的持续紧张,这种担忧从国防工业进一步蔓延到医疗等其他产业。拜登执政后将美国“供应链弹性”视作国家安全问题(马雪,2022)。2021年2月25日,拜登总统签署第14017号行政命令,要求联邦政府对半导体芯片、电动汽车大容量电池、关键矿物和材料以及药品4种产品的供应链进行为期一百天的安全审查。同年6月8日,白宫发布《建立弹性供应链、重振美国制造业、促进广泛增长》的“百日审查”报告。报告开篇指出:“更具韧性和更为安全的供应链对美国国家安全、经济安全及科技领先地位至关重要……要通过供应链重构提振美国制造业并在与中国的竞争中取得优势。”^②为此,拜登政府主要从两方面入手。

一方面,提出“美国制造”的口号,提升供应链本土化率。在美国产业金融化和制造业空心化的大背景下,促进制造业回流本土已成为民主党与共和党的共识。特朗普第一任期曾试图通过对外加征关税和国内税收补贴吸引制造业回流美国,但效果不佳。拜登政府供应链“百日审查”报告认为,国内公共投资不足和经济全球化推动制造业外迁掏空了美国的制造业,导致产业链愈发脆弱。制造业衰落成为美国中产阶级萎缩的重要因素,拜登提出“中产阶级外交”,支持加大对制造业的公共和私人投资(图1),以重振“美国制造”。

沙利文认为美国过去过分依靠市场,忽略了国家的作用,而美国竞争对手充分运用“国家力量”控制了关键产业供应链的关键环节,对美国国家安全构成挑战。沙利文呼吁打造“现代美国工业战略”,以“新华盛顿共识”为指引,有效发挥“产业政策”的作用,迅速改变对美国不利的状况。概言之,拜登政府决心摒弃“涓滴经济学”(Trickle-down Economics),而要打造一种“从内到外”“自下而上”

① Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution[EB/OL].2023.The White House.<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-renewing-american-economic-leadership-at-the-brookings-institution/>. [2023-04-27](2023-12-09).

② Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, And Fostering Broad-Based Growth[EB/OL].2023.The White House.<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>. [2021-06-08] (2023-12-09).

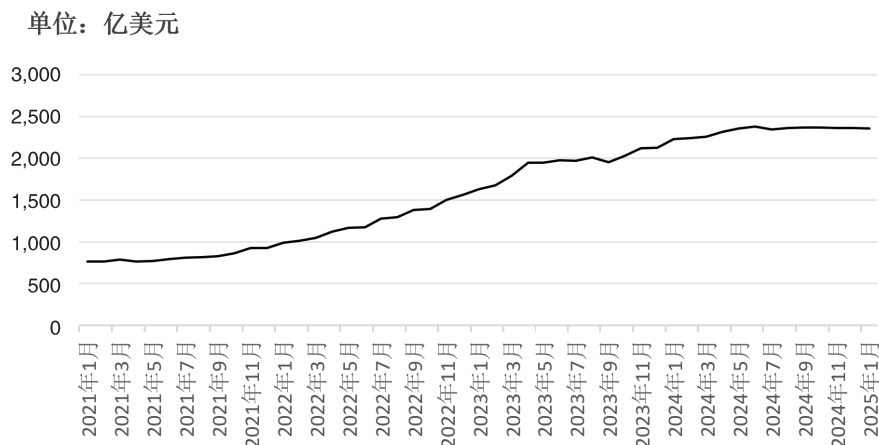


图1 美国制造业支出月度变化 (2021年1月~2025年1月)

数据来源：U.S. Census Bureau。

的经济模式，并冠之以“拜登经济学”（Bidenomics）。具体而言，以“拜登经济学”为总纲领，拜登提出“雇美国人”“买美国货”“供应美国”等一系列倡议。同时，美国国会通过了《两党基础设施法案》《通胀削减法案》和《芯片与科学法案》，对美国国内基础设施、人力资本、科研创新进行重大投资。《两党基础设施法案》把重建美国基础设施、加强制造业、创造高薪就业机会、发展经济等并列为投资优先事项，计划总投资额达1.2万亿美元，堪称美国近半个世纪以来最大规模的基础设施投资建设法案。《通胀削减法案》重点关注清洁能源产业发展，提出为购买含一定本土制造部件电动车的美国消费者提供3,690亿美元税收抵免。《芯片和科学法案》聚焦美国半导体产业发展，计划投入520多亿美元，用于支持芯片制造研发以及相关的人才培养项目；法案同时拨款约2,000亿美元，重点支持人工智能、量子计算等前沿技术研发。

另一方面，拜登政府意识到“在国内生产所有必要的美国商品既不可能也不可取”，积极倡导“近岸外包”（Near-shoring）和“友岸外包”（Friend-shoring）。“近岸外包”是指出于降低成本和降低由空间距离衍生的风险的考虑，美国更多将供应链转向加拿大和以墨西哥为代表的拉美国家（图2）。“近岸外包”是近年来全球化遇挫、区域化加强的产物，拜登执政后继续推进这一政策。美国和墨西哥在2021年“美墨高级别经济对话”期间建立了供应链工作组，以审查半导体和信息通信技术（ICT）等关键产业的供应链安全。2022年6月，拜登在第九届美洲峰会上宣布建立旨在推动西半球经济复苏和增长的“美洲经济繁荣伙伴关系”（Americas Partnership for Economic Prosperity），与美洲国家共同打造更具弹性的供应链，并优先在清洁能源、半导体和医疗用品的供应链上展开合作。此外，美国国会众议院也于2022年4月推出《西半球近岸外包法案》，支持将更多供应链转移至拉美地区。

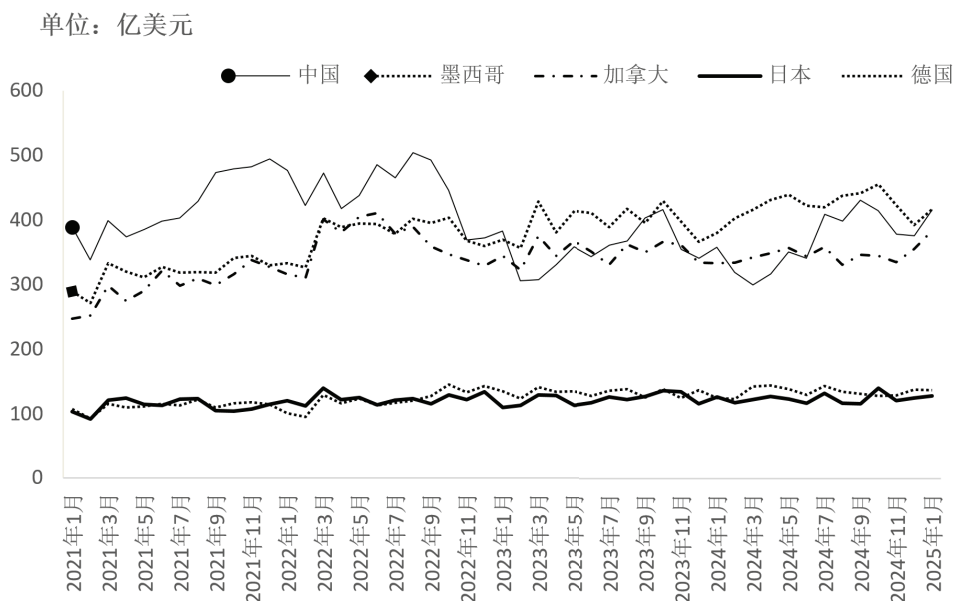


图2 美国从主要国家货物进口额月度变化（2021年1月～2025年1月）

数据来源：MacroMicro。

相较于“近岸外包”，“友岸外包”的安全色彩更加浓厚。美国财政部长珍妮特·耶伦（Janet Yellen）于2022年4月在大西洋理事会的一次演讲中首次提出“友岸外包”。该战略的核心是为了降低地缘政治风险，拜登政府将供应链网络限制在盟国和友好国家，以保证供应链的稳定和安全，增强经济韧性。^①为此，拜登政府以意识形态划线，积极打造关键产业的供应“友链”，尤其是在芯片、半导体、关键矿产等对国家安全至关重要的行业，寻求把供应链的关键节点置于“友好”国家。拜登政府先后召开“全球供应链弹性峰会”（Global Summit on Supply Chain Resilience）和“供应链部长级论坛”（Supply Chain Ministerial Forum），寻求与“志同道合国家”共同打造多样化的供应链生态系统。此外，拜登政府推出的“印太经济框架协议”（IPEF）的重要支柱之一就是在关键产品供应链方面加强合作。例如，由于中国在关键矿产精炼、加工制造方面能力突出，美国担忧关键矿产供应链被中国“武器化”，便与加拿大等主要伙伴先后建立“矿产安全伙伴关系”（MSP）和“可持续关键矿产联盟”（SCMA），以确保关键矿产的供应安全和稳定。

不管是“近岸外包”还是“友岸外包”都意味着美国加强对特定产业的政府干预，标志着美国经贸政策由“成本效率”主导的市场经济逻辑转为“安全稳定”优先的

① Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the Next Steps for Russia Sanctions and “Friend-shoring” Supply Chains [EB/OL].2022,The Atlantic Council.<https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>. [2022-04-13] [2023-12-09].

地缘政治逻辑，亦即沙利文所谓“新华盛顿共识”，本质是通过国家权力干预市场，将安全逻辑、政治逻辑置于经济逻辑之上。这一转变的背后是美国冷战思维的重燃和大国竞争叙事的回归，是美国运用经贸手段“规锁”中国的战略谋划。

（二）推行“小院高墙”式的对华科技遏压政策

拜登政府执政后逐步扬弃特朗普政府时期对华“脱钩”模式（黄日涵和高恩泽，2022），对华科技打压更加精细化，推出“小院高墙”（small-yard, high-fence）战略，在半导体、高端芯片等高科技领域和关键产业（圈起小院）对中国进行封锁和打压（筑起高墙）。

收紧对华关键技术出口管制。自特朗普第一任期起，对华高科技打压就成为美国对华战略竞争的核心。美国政府不断泛化国家安全概念，罗织各种罪状，对美国对华出口进行严格管制，全力阻断中国对关键技术、核心设备材料的获取。拜登政府放大特朗普政府的这一策略。2022年10月7日，拜登政府出台了“一揽子”对华出口管制新规，以“可能被用于军事用途”为由，禁止美企向中国出口涉及先进计算机和半导体的有关技术产品。相关规定不仅试图阻止中国获得相关技术产品，而且对中国自行发展相关技术设置重重障碍，堪称“1990年以来美国对华出口管制的最大转变”。2023年10月17日，美国商务部再次更新对华出口管制规定，更新后的规定将出口限制覆盖范围扩大到“中国公司”在21个国家和地区的海外子公司，阻止相关产品通过第三国输往中国。美国商务部长吉娜·雷蒙多（Gina Raimondo）还表示，出口管制规定将根据技术发展和变化及时进行更新，这表明美国对华技术出口管制正走向体系化、机制化和常态化。

限制中美特定领域双向投资。美国指责中国利用在双边投资中的“不正当手段”获取美国技术。2023年8月10日，美国国家情报总监办公室（ODNI）发布报告，声称“中国利用美国的技术和资金开发其先进的微芯片、武器系统和其他国防工业”。^①事实上，早在2018年，特朗普就签署《外国投资风险审查现代化法》（FIRRMA），授权美国外国投资委员会（CFIUS）对中国赴美投资进行严格审查，限制中国企业赴美的技术投资活动。拜登延续了这一做法，并将其进一步细化和完善。2022年9月，拜登政府签署行政令，指示CFIUS进一步加强对中国对美投资的安全审查，审查范围从特朗普时代较为宽泛的技术、基础设施和数据领域进一步细分到芯片、生物技术、粮食和能源安全等热点领域，以阻止中国利用在美投资获得敏感技术和盗取美国公民私人数据。此外，为防止中国利用美国资金发展相关高科技，2023年8月9日，拜登发布行政令，限制美国风险投资和私募股权公司对中国半导体和微电子、量子

^① 2023 National Intelligence Strategy[EB/OL].2023,Office of the Director of National Intelligence.https://www.odni.gov/files/ODNI/documents/National_Intelligence_Strategy_2023.pdf. [2023-08-10] [2023-12-10].

信息技术、人工智能领域进行投资。

精准制裁中国高科技企业。除了对出口和投资进行宏观把控之外，美国还对一些在半导体、人工智能、航空航天、军工等高科技领域的特定中国实体进行点名制裁。相较于特朗普政府时期，拜登政府更强调制裁的精准性，突出小范围、强杀伤。美国商务部于2023年8月和12月分两批次将26家“非至关重要”的中国实体移出“未经验证清单”（Unverified List）。但对涉及关键技术的企业，拜登政府则毫不手软，制裁力度较特朗普政府有过之而无不及。为打压中国5G通信技术发展，2021年3月，美国联邦通信委员会（FCC）将中国华为、中兴、海康威视、海能达和大华等公司列入所谓“对国家安全构成威胁的设备和清单”，禁止这些公司的设备进入美国的电信网络和监控系统。同年5月，拜登宣布延长前总统特朗普的行政命令，继续禁止美国企业使用华为生产的电信设备。同年6月，拜登再次签署行政令，以所谓“民主”和“人权”的考虑，将中国电信、中国移动、华为、海康威视和中芯国际等59家中国企业列入禁止美国个人与机构投资的“黑名单”。同年11月，拜登总统又签署《2021设备安全法案》（Secure Equipment Act of 2021），要求FCC不得再对已被列入“威胁国家安全”名单的公司颁发新的设备牌照，彻底封堵了华为、中兴等中国公司的通信设备和服务进入美国电信网络的“通道”。

组建针对中国的产业联盟。特朗普政府推动的对华“脱钩”政策简单粗暴，单边主义色彩浓厚，拜登政府的对华“去风险”政策更注重联合盟友，特别重视在特定产业供应链重组、技术创新、规则标准制定方面与盟友协调配合，组建排除中国的产业联盟。在2021年6月举行的美欧峰会上，美国与欧盟宣布成立美欧贸易与技术委员会（TTC），下设10个工作组，聚焦技术标准、气候和绿色技术、安全供应链等方面的合作。此外，美国分别与加拿大、日本、韩国、澳大利亚、英国等也都建立了类似的双边经济安全政策协调机制，就半导体、清洁能源等关键产业进行合作，以共同应对所谓经济安全挑战。拜登政府在中外层面也动作频频，有意与众多盟友在高科技产业链各个环节对华形成“联合禁运”之势（韩召颖和刘锦，2023）。2021年5月11日，拜登政府推动主要来自美国、欧洲、日本、韩国和中国台湾地区从事芯片设计、制造和提供相关技术和服务的64家企业共同成立了“美国半导体联盟”（SIAC）。2022年4月，美国与韩国、日本以及中国台湾地区组成“芯片四方联盟”（CHIP4），企图进一步将中国大陆排除在高端芯片与半导体材料市场之外。

二、美国推动对华“去风险”的多重逻辑

推动对华“去风险”是拜登政府对特朗普政府对华“脱钩”作出的修正和调整，背后暗含经济、外交、选举等三重逻辑：对中美经贸关系重新评估后的务实选择；塑造美国对华竞争新态势的现实需要；巩固和扩大选民基础的选举策略。

（一）经济贸易逻辑：“脱钩”难以为继

中美贸易具有高度互补性，两国经贸关系的本质是互利共赢。然而，特朗普第一任期在错误的对华认知下，以及在时任白宫贸易主任彼得·纳瓦罗（Peter Navarro）、白宫首席战略顾问斯蒂芬·班农（Stephen Bannon）等对华鹰派的鼓动下，特朗普政府对中国输美产品加征高额关税，对中国企业滥施制裁，加之新冠肺炎疫情影响，中美经贸“脱钩”论甚嚣尘上。但在强大的市场逻辑驱动和中国的有力回击下，美国对华“脱钩”政策变得越来越不可持续。

首先，特朗普政府上台伊始对中国商品加征关税并没有真正解决美国对华货物贸易逆差问题。特朗普政府于2018年3月23日正式发起对华贸易战，同年美国对华货物贸易逆差不降反升至4,182亿美元，较2017年（3,752亿美元）增加了约430亿美元，2019年降至约3,426亿美元，2020年受新冠肺炎疫情影响继续降至3,080亿美元，但2021年和2022年再次攀升至约3,529亿美元和3,823亿美元，直到2023年回落至2,794亿美元（图3），表明特朗普发起的对华贸易战始终未能从根本上解决美国对华贸易逆差这一“重要问题”。

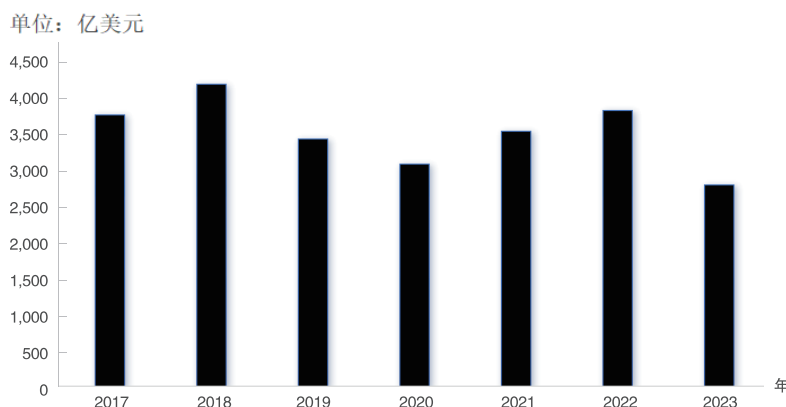


图3 美国对华货物贸易逆差（2017~2023年）

数据来源：U.S. Census Bureau。

其次，对华“脱钩”使美国消费者和企业付出了沉重的代价。据纽约联邦储备银行的估算，特朗普政府的对华关税使美国家庭平均每年损失约830美元，并导致企业由于投资放缓而损失了惊人的1.7万亿美元市值。^①穆迪分析公司认为特朗普发动的对华贸易战已经导致美国约30万个工作岗位的流失。如果中美贸易战升级和“脱钩”继续，美国未来5年的实际GDP将减少1.6万亿美元，到2025年将减少32万个工作岗位。预计到2025年底，平均每个美国家庭的实际收入将损失约6,400美元。^②

① New China Tariffs Increase Costs to U.S. Households[EB/OL].2019,New York Federal Reserve.<https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2019/05/new-china-tariffs-increase-costs-to-us-households/>.(2019-05-23)(2023-12-10).

② Trade War Chicken: The Tariffs and the Damage Done[EB/OL].2019,Moodys Corporation. <https://www.moodyanalytics.com/-/media/article/2019/Trade-War-Chicken.pdf>.(2023-12-10).

最后，“去风险”是拜登政府对中美经贸关系重新评估后的政策选择。美国对华“脱钩”并未改变中国经济长期稳中向好的基本面，反而倒逼中国加快技术突破和经济改革，提升了中国经济发展的韧性。拜登政府意识到对华“脱钩”不仅实现不了战略意图，且代价高昂，而“去风险”恰是出于中美经贸关系“大而无法割舍”考量的“次优选择”（孙天昊，2023）。

（二）对华政策逻辑：塑造美国对华竞争新态势

从对华“去风险”的实施路径来看，该政策与拜登政府“投资、结盟、竞争”的对华战略竞争逻辑相一致。换言之，对华“去风险”服务于拜登政府的总体对华政策，反映了美国对华战略的阶段性的特点。

通过“去风险”确保美国对华技术优势。高科技竞争被视为中美战略竞争未来“决定性十年”的决定性因素。“去风险”的核心就是确保美国在关键技术上的优势。拜登总统在2023年七国集团（G7）峰会上表示，“去风险”旨在保护一小部分“对美国国家安全至关重要的先进技术”和“可能改变军事平衡的技术”。^①因此，“去风险”实际上是美国对华“科技战”的继续和升级，目的是尽可能延缓中国在高科技领域的赶超步伐，最大限度地护持技术霸权，是美国对华战略竞争的重要一环。

借“去风险”发起对华舆论攻势。特朗普政府“美国优先”的经济民族主义口号让美国在对华战略竞争中缺乏道义的力量。拜登政府则在对华战略竞争中强调价值外交，注重对华舆论攻势。它为中国贴上“非市场经济体”“强迫技术转让”等标签，把中国裁定为“市场经济国家”的对立面（李莉文和金玉璨，2023），炒作中国“经济胁迫”。美国通过“去风险”的概念推广和政策实践，把中国塑造成全球经济风险的“制造者”，把自己打造成全球经济风险的“抵御者”，营造“去风险”即反对中国“经济胁迫”的伪叙事，占据道义制高点，为遏压中国寻找借口。

“去风险”也是拜登政府“管理”中美关系的需要。与特朗普政府对华极限施压不同，拜登政府一方面宣称要与中国进行“激烈竞争”，另一方面也强调要与中国进行“有管理的竞争”，确保竞争不滑向冲突，同时寻求在气候变化、公共卫生、打击毒品、粮食安全、全球宏观经济等领域与中国合作。“脱钩”作为特朗普政府时期极端对华政策的代表，显然不利于上述目标的实现。“去风险”相较于“脱钩”在话语上的软化，有利于拜登政府展现对华接触的姿态，有助于推动中美之间的沟通与对话。换言之，“去风险”是一种更优的政策话术，实质是对华“战略欺骗”，希望以此稳住中国，防止中国采取对抗策略。从“脱钩”到“去风险”，美国前后两届政府密集采取一系列对华“脱钩断链”式的政策，真实目的都是要把中国“挤

^① Remarks by President Biden in a Press Conference[EB/OL].2023,The White House.<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/05/21/remarks-by-president-biden-in-a-press-conference/>. [2023-05-21](2023-12-14).

出”现有国际经济体系，打断中国经济持续发展，阻止中国成为与其抗衡的“强国”，迫使中国“停滞不前”。

（三）选举政治逻辑：巩固和扩大选民基础

拜登执政后，新冠肺炎疫情持续冲击供应链稳定、全球经济复苏乏力、俄乌冲突延宕推升能源价格，美国国内通胀高企，债务持续攀升，美国经济面临多重压力，这构成拜登和民主党在2022年中期选举和2024年大选的不利因素。对华“去风险”成为拜登及民主党试图改善经济、提振选情的重要抓手。

一是有效改善经济，提振选民信心。经济议题历来都是美国选举中的决定性议题。然而物价居高不下、房子住不起、储蓄减少，选民的获得感、幸福感和安全感没有得到有效提高，始终对拜登和民主党选情形成拖累。对华“去风险”一定程度上可以改善选民对经济状况的“体感”。因为“去风险”总体上仍寻求与中国保持经贸联系，一方面可以与中国进行宏观经济政策协调，推动全球经济稳步增长；另一方面也能通过与中国的双边贸易和投资，增加经济活力，缓解国内通胀压力。

二是兑现竞选承诺，争夺关键选民群体。2016年大选特朗普凭借在威斯康星州、宾夕法尼亚州和密歇根州“翻红”意外入主白宫，2020年大选拜登胜选的关键是在这3个州重建了“蓝墙”（Blue Wall）。传统“锈带”（Rust Belt）成为两党选举“必争之地”。拜登政府打着“去风险”的旗号提出“美国制造”，正是对这些关键州选民的政策回馈，兑现其制造业回流、创造更多就业岗位의竞选承诺，夯实选民基础。

三是创新政策话语，打击政治对手。相较于“脱钩”，“去风险”在政策话语上具有一定的进步性：“脱钩”一词是结果导向，不符合经济理性；而“去风险”一词则体现某种经济权衡，似乎更具经济理性。拜登及民主党采用对抗程度明显降低和带有理性色彩的“去风险”措辞，向国内选民传递理性、务实的政策立场的同时，也能凸显特朗普的极端对华立场，以打击政治对手。

三、美国推动对华“去风险”面临的困境

与特朗普政府的对华“脱钩”一样，拜登政府推动的对华“去风险”本质上依然是泛化国家安全概念，把经贸问题安全化、政治化。这一政策违背经济发展规律，挑动意识形态对立，其实施必然受到种种限制。

（一）美国与盟友在对华“去风险”问题上的分歧影响政策实施效果

不论是实施供应链“友岸外包”还是构建产业联盟，盟友的配合关乎美国对华“去风险”政策成效。在美国推动下，2023年5月20日，在日本广岛举行的七国集团（G7）峰会发表的《领导人公报》中，首次提出G7成员追求对华“去风险”，强调经济韧性需要降低风险和多元化，减少关键供应链对中国的过度依赖。“去风险”正式写入G7峰会《领导人公报》，体现了拜登政府在核心盟友之间凝聚对华“去风险”共

识的努力，但一纸宣言并不能消弭美国与盟友在对华“去风险”认知和行动上的差异。

欧盟委员会主席冯德莱恩提出对华“去风险”的本意是要与美国的“脱钩”区分。她在达沃斯世界经济论坛的演讲中指出：“中国在电动汽车或太阳能电池板等行业的全球生产中占据主导地位，这些行业对全球能源转型至关重要。我们仍然需要与中国合作和贸易，尤其是在这一过渡期。因此，我们需要专注于‘去风险’，而不是‘脱钩’。”^①欧盟认为其与中国之间的双边贸易和投资在很大程度上是良性的，而非“战略性”的，仍愿意与中国保持相当程度的经贸合作。但拜登政府鼓吹对华“去风险”更多是话术上的转变，并未跳脱对华遏压的政策框架。易言之，欧盟的对华“去风险”较美国的对华“去风险”要更加“真诚”。

此外，在实际行动上，美国与其盟友在电动车、半导体等产业发展上也存在竞争关系，这将影响拜登政府的制造业回流政策效果。美国推出的《通货膨胀削减法案》，计划为购买电动车的美国消费者提供 3,690 亿美元的税收抵免，但前提是消费者所购车辆一定比例的电池原料开采、最终组装必须在美国本土或在与美国签署自由贸易协定的国家进行。欧盟对此极为不满，认为美国有借《通货膨胀削减法案》掏空欧洲电动车产业之嫌。另外，多数美国盟伴不愿支持本国半导体制造业向美国转移。他们同样出台各自版本的“产业政策”，通过补贴减税等手段鼓励半导体企业在本土投资建厂。2022 年 7 月，韩国发布《半导体超级强国战略》，计划通过对芯片研发和设施投资的税收抵免政策，引导全球半导体企业未来 5 年在韩投资 340 万亿韩元。日本近年来也加大对半导体产业发展支持力度，通过对全球半导体相关企业提供巨额补贴吸引他们在日本投资设厂，交换条件是企业必须在日本持续生产 10 年，而且在产品短缺时期须优先供货日本。

（二）对华“去风险”违背产业发展逻辑，供应链重组计划困难重重

长期以来，中美在全球供应链中形成了互惠互利的深度联系。拜登打造所谓弹性供应链，追求供应链“绝对安全”既不科学也不现实。

一是供应链“去中国化”难以实现。美国国家情报委员会 2021 年发布的《国家情报评估》指出，中国拥有许多关键矿物全球一半以上的产能，包括用于风力涡轮机和电动汽车发动机的稀土；用于太阳能电池板的多晶硅，以及用于电动汽车电池的钴、锂、锰和石墨。^②拜登政府建立“矿产安全伙伴关系”和“关键矿产联盟”意在摆脱对中国的供应链依赖，削弱中国在全球供应链中的地位，但关键矿产的开发和加工能力需要长期的技术积累和产业培育，绝非一朝一夕之功。

^① Special Address by President von der Leyen at the World Economic Forum[EB/OL].2023,European Commission.https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_232. [2023-01-17] (2023-12-15).

^② Climate Change and International Responses Increasing Challenges to US National Security Through 2040[EB/OL].2021, National Intelligence Council. https://www.dni.gov/files/ODNI/documents/assessments/NIE_Climate_Change_and_National_Security.pdf. [2021-10-21] (2023-12-14).

二是拜登政府力推的“美国制造”也面临诸多不确定性。拜登政府提出“雇美国人”和“买美国货”的倡议面临“无人可雇”和“无货可买”的尴尬局面。例如，由于美国缺乏充足的半导体产业劳动力以及相关替代成本高昂，拜登政府积极推动的台积电赴美投资建厂计划受阻。2023年7月20日，台积电宣布，由于缺乏熟练劳动力以及相关成本过高等原因，其在亚利桑那州凤凰城的第一家美国工厂的投产时间将从原计划的2024年底推迟至2025年。

（三）美国国内相关利益集团是拜登政府推动对华“去风险”的重要限制性力量

美国对华经贸政策从“脱钩”到“去风险”的调整，反映了美国对华决策考量从安全利益到经济利益的有限回摆，但并未改变自特朗普政府以来美国对华经贸政策的安全化趋向。沙利文在正式进入拜登政府之前曾于2020年2月在《外交政策》上发表题为《美国需要一种新的经济哲学，外交政策专家可以起到帮助》的文章，敦促国家安全专家参与国家经济政策制定（Sullivan, 2020）。这意味着至少在拜登任内，美国对华经贸政策的安全化趋向不会变。这引起了美国国内以跨国高科技企业和华尔街金融资本为代表的相关利益集团的不满。他们虽乐见拜登政府不再寻求对华“脱钩”，但也对模糊不清的对华“去风险”政策忧心忡忡。例如，根据拜登政府2023年8月出台的对华出口管制更新规定，美国芯片制造商英伟达的两款产品A800和H800对华出口都受到限制。这两款芯片正是英伟达为绕开此前禁令，针对中国市场推出的“定制产品”。中国市场约占英伟达年收入的20%~25%，拜登政府不断升级对华出口管制措施，极大压缩了以英伟达为代表的美国跨国企业的在华业务。

出于维护自身经济利益的考虑，这些跨国企业纷纷行动起来，试图影响美国对华“去风险”政策的实施。以拜登政府2023年8月出台的对华投资限制令为例，从相关讨论进入政府政策议程伊始，闻讯的高科技企业、风险投资和私募股权公司就积极开展游说，他们担忧相关技术性质界定不清，影响其在华投资利益，要求拜登政府进一步明确限制范围。在他们的积极游说下，行政令颁布时间一再推迟，最终限制令的限制范围也得到了一定控制。由此可见，这些美国跨国企业和华尔街金融资本是美国对华“去风险”政策实施的重要限制性力量。

四、影响及对策建议

“去风险”是对“脱钩”的扬弃，其对华遏压目标更具体、力度更强大、手段更灵活，意图以最小代价“竞赢”中国，是美国对华战略竞争的重要组成部分。从目前的政策实践来看，美国对华“去风险”的关键是以国家安全为借口，寻求构建多元、稳定的供应链，并在关键产业的供应链上实现“去中国化”。特朗普赢得2024年大选给中美经贸关系带来了更多不确定。需要明确的是，特朗普再度执政后，美国对华“去风险”

的逻辑依然成立。原因在于，相较于第一任期，第二任期的特朗普已不再是政治素人，他对中美经贸关系有了更多的认识，即其第一任期鼓吹的对华“脱钩”是不可能完成的任务。特朗普提名前联邦参议员戴维·珀杜（David Perdue）出任美国驻华大使。珀杜拥有丰富的国际商业经验，并在新加坡和中国香港长期生活，对亚洲事务尤为熟悉。特朗普声称“珀杜将帮助维护该地区和平，并在与中国建立富有成效的工作关系方面发挥重要作用”。不难看出，特朗普希望借助珀杜在国会和商业领域的经验，更好地处理与中国复杂的经济和安全关系，表明第二任期对华经贸政策将趋于务实，而“去风险”依然是目前最现实的选择。

美国推动对华“去风险”已经并将继续对中国及中美关系造成多重负面影响。美国协调盟伴推动对华“去风险”，其目的是要打造将中国排除在外的、覆盖全球的供应链体系（高丹和王栋，2023），降低中国与全球经济的链接度，削弱中国的全球经济影响力。对华“去风险”是美国对华舆论战的重要组成部分，把中国贴上“风险”的标签，旨在贬损中国的国际形象，破坏中国的国际声誉。经贸关系是中美关系的“压舱石”，对华“去风险”难免对中美经贸关系产生冲击，不利于中美关系的总体稳定。美国推动对华“去风险”的关键在于对华高科技封锁，通过“卡脖子”阻碍中国产业升级和技术进步。对此，我们要有清醒的认识、充分的准备。

首先，应充分认识到美国与盟伴之间的不同利益诉求，以产业韧性和市场优势撬动国际经贸合作，打破美国构建的对华“去风险”统一战线。身处全球经贸网络当中，美国大部分盟友并不愿意坚决跟随美国对华采取系统性的竞争策略（宋国友，2023）。尽管欧盟最早提出推动对华“去风险”，但与美国的对华“去风险”有明显区别，中欧经贸合作的空间始终存在，动能依旧强劲，我们要继续加强与欧盟之间的经贸合作，确保与德国、法国等欧洲主要大国之间的经贸关系稳定。同时稳步推进《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）的落实，持续巩固、深化与东盟、日韩之间的经贸合作，削弱美国推动对华“去风险”的国际协同效应。

其次，在一些重要场合和关键平台上回应美国借“去风险”发起的对华舆论战，揭示美国对华“去风险”的话语陷阱。在全球经济增长面临众多不确定性因素背景下，国际社会特别是众多“全球南方”国家普遍担忧美国对华“去风险”导致全球经济的碎片化和阵营化，进一步削弱全球经济增长的动能。中国连续多年对全球经济增长的贡献率超过30%，是推动全球经济增长的重要“引擎”，应借此推动在国际上形成反对美国对华“去风险”的普遍共识，对美国形成舆论上的压制。

再次，加强与美国商界的合作联系，特别是主张与中国保持积极经贸合作的跨国企业，借力影响美国对华“去风险”政策的后续实施。利益集团政治是美国政治的本质，不同的利益集团通过发动成员投票、竞选捐赠、游说等方式影响美国的政治进程和决策过程，以维护和拓展本集团的利益（张文宗，2019）。我们要持续优化营商环境，进一步提升中国市场对美国企业的吸引力，壮大美国国内支持稳

定中美经贸关系的力量。

最后,坚持底线思维,提升自身抗风险能力,进一步扩大高质量对外开放,继续加大对关键产业和关键技术的攻关支持力度,有效提升产业链、供应链的韧性和安全。需要警惕的是,在特朗普赢得2024年大选重回白宫的背景下,美国对华“去风险”速度可能加快,力度可能增强。我们应密切关注美国对华经贸政策的相关动向,政府和企业积极做好预案,确保相关产业发展的总体安全与稳定。

参考文献:

- [1] 常思纯,李清如.试析美欧日对华“去风险”政策[J].当代美国评论,2023,(3).
- [2] 高丹,王栋.美国对华经贸政策新趋势与中国应对——以“友岸外包供应链”为视角[J].国际贸易,2023,(3).
- [3] 韩召颖,刘锦.拜登政府对华高技术出口管制政策[J].国际展望,2023,(6).
- [4] 黄日涵,高恩泽.“小院高墙”:拜登政府的科技竞争战略[J].外交评论,2022,(2).
- [5] 柯静.美欧对华“去风险”战略及其对中国的影响[J].太平洋学报,2023,(8).
- [6] 李莉文,金玉璨.试析美国的中国“非市场导向”政策[J].现代国际关系,2023,(5).
- [7] 马雪.美国减少对华供应链依赖的路径及困境[J].现代国际关系,2022,(10).
- [8] 宋国友.美国对华经贸政策与中美经贸关系新趋势[J].国际问题研究,2023,(2).
- [9] 孙天昊.拜登政府对华经济安全战略论析[J].当代美国评论,2023,(3).
- [10] 张文宗.美国涉华经济利益集团与中美贸易摩擦[J].美国研究,2019,(6).
- [11] Sullivan,J.America Needs a New Economic Philosophy. Experts Can Help[J].Foreign Policy,2020,(2).

The United States' Push to “De-risking” Towards China: Path, Logic and Dilemma

GUAN Zhaoyu OU Ge

Abstract: The “decoupling” of trade and economy from China promoted by the Trump administration has not worked well, and it has been adjusted to “de-risking” after Biden taking office. To this end, the Biden administration advocates “made in America”, “near-shoring” and “friend-shoring” to build a flexible supply chain. It has tightened export controls on China, restricted two-way investment, formed industrial alliances, and implemented a “small-yard, high-fence” policy to stifle the development of China’s science and technology. “De-risking” is an economic tradeoff after the failure of “decoupling” from China, reflects the phased characteristics of the US policy towards China, and it is also a political strategy for Biden to revive the middle class and consolidate the voter base. However, the implementation of the United States’ “de-risking” policy towards China faces restrictions such as difficulties in eliminating differences between Allies, going against to the logic of industrial development, and the constraints of relevant domestic interest groups. After Trump backing to the White House, the logic of “de-risking” to China is still valid. China should adhere to the bottom-line thinking and limit thinking, and strives to prevent and resolve various risks and challenges brought about by “de-risking”.

Keywords: “de-risking”; supply chain security; Biden administration; Sino-US relations

(责任编辑: 张建华)