

## 拜登政府的供应链重塑战略： 路径与前景<sup>①</sup>

孙成昊 申青青

[内容提要]由于全球新冠肺炎疫情延宕反复、乌克兰危机久拖未决、大国博弈日益激烈,全球供应链面临的风险因素持续叠加,美国供应链的脆弱性亦遭暴露。拜登执政后推动重塑供应链韧性和安全的战略,实施路径包括以产业链回迁重振制造业,推动关键产业“在岸外包”;打造一体化的北美供应链,推动关键行业“近岸”生产;加强与“志同道合”国家的合作,推动关键领域“友岸化”,构建“去中国化”的国际“友链”。拜登政府的供应链战略呈现本土化、区域化和阵营化趋势,核心目标是通过重塑全球供应链以减少对中国的供应链依赖,重建美国产业优势以应对国内供应链脆弱性并在战略竞争中“竞赢”中国。重塑全球供应链是长期过程,拜登政府将面临利益博弈、依存冲突和内部分化的牵制。供应链重塑战略与经济全球化背道而驰,不仅将加剧世界经济不平衡发展,还将促使全球经济碎片化、集团化和安全化,推升“印太地区”竞争性对抗,导致地缘政治风险快速上升。对此,中国应多方施策以管控风险。

关键词:美国经济 供应链战略 拜登政府 印太战略 中美关系

全球供应链是编织经济全球化的纤维,但由于近年来受经济民族主义、新冠肺炎疫情和乌克兰危机等多重因素影响,供应链危机屡屡出现。以美欧为首的发达国

<sup>①</sup> 本文是2020年北京市社会科学基金青年项目“大国战略竞争与东亚未来秩序的建构”(项目编号:20ZGC013)的阶段性成果。感谢《美国研究》匿名评审专家的修改意见,笔者文责自负。

家纷纷通过调整政策和措施提升供应链韧性,希望重塑更加安全和可持续的供应链。早在2008年金融危机之后,美国政府就将供应链安全纳入国家战略。特朗普执政后,供应链的经济属性被不断安全化和政治化,但尚未形成明确的供应链战略。拜登执政后推动“美国中心”视角下的供应链“绝对安全”政策,通过内外政策重塑供应链布局,包括对内整合资源,鼓励海外产业链回迁,促进制造业回流,将供应链整合打造为提振经济发展的重要抓手;对外以提升“供应链韧性”为契机,与盟友、伙伴建立起双边和小多边联盟,将产业链转移到“近岸”生产或“友岸外包”,取代“离岸外包”对中国的依赖,企图在全球供应链布局中实现“去中国化”的目的。供应链安全已成为美国地缘政治竞争战略的重要一环。

因此,研究拜登政府的供应链重塑战略,对于把握美国的全球供应链布局和经济战略趋势有重要意义,有助于帮助中国更好应对全球供应链变化的外部挑战,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。那么,拜登政府实施供应链重塑战略的动因是什么,这一战略有何新特征,将面临怎样的挑战,又将产生何种影响?本文试图通过回答上述问题,对当前美国供应链重塑战略的路径与前景进行评析。

## 一 动因:国内政治、经济安全与大国竞争

从特朗普政府开始,美国供应链这一经济议题逐渐走向安全化和政治化。新冠肺炎疫情放大了美国制造业外流导致的国内困境,拜登执政后开始系统性推动“美国中心”视角下的供应链“绝对安全”政策,其实施背景主要包括三方面。一是满足国内政治需求。拜登在竞选时提出服务于“中产阶级的外交政策”,力图赢得广大产业工人支持,重振美国制造业成为其国内政治议程的重要部分。二是满足产业“安全”需求。美国供应链脆弱性日益突出,重建更安全和更具韧性的供应链刻不容缓。三是满足“竞赢”中国的需求。拜登政府试图打造“去中国化”的全球供应链体系,以此提升竞争力并重塑全球领导地位。

### (一)国内政治:服务于“中产阶级外交”政策承诺

拜登政府的供应链战略首先服务于自身国内政治的强大需求。过去几十年,美国基本采取鼓励离岸外包的贸易政策,加之未能充分投资自身基础设施和制造业,不

平等现象日益加剧,中产阶级日渐萎缩。<sup>①</sup> 面对国内经济发展挑战,奥巴马政府 2015 年首次在《美国国家安全战略》报告中提及中产阶级,承诺通过“开放市场并为海外的美国工人和企业提供公平的竞争环境”以“加强中产阶级”。<sup>②</sup> 特朗普政府也采取类似表述,在 2017 年《美国国家安全战略》报告中承诺将通过“重建国内经济实力和维持公平互惠的国际经济体系”来“创造中产阶级就业机会”。<sup>③</sup> 拜登政府延续前任思路,承诺将执行“针对中产阶级的外交政策”,<sup>④</sup>在其《国家安全战略》报告中表示,如果美国要在国外取得成功,就必须投资于创新和工业实力,并在国内增强韧性,为促进国内共同繁荣,就必须按照美国的利益和价值观积极主动塑造国际秩序。<sup>⑤</sup>

“中产阶级外交”政策实质上是“外交始于内政”的另一种表述,体现了拜登执政以来将国际经济议程与国内经济政策相结合的思路,投资国内供应链、重塑供应链领域的同盟关系、推进共同的经济安全利益、重构全球供应链布局由此具备内外两层含义。拜登承诺利用政府力量以对抗经济全球化和生产自动化对美国制造业的冲击,通过贸易政策重振国内中产阶级,以新的供应链政策修复经济全球化对美国社会的破坏。<sup>⑥</sup> 因此,这一原则要求创造一种更有利于工人的产业政策推动国内经济发展和提升供应链韧性,并开展基于优势的对外竞争。

从国内层面看,为了使美国经济能够更好应对风险和挑战,拜登政府紧紧围绕重振中产阶级的目标,针对供应链韧性开展战略审视,旨在发现自身短板和薄弱环节。同时,拜登政府力图通过促使制造业工作岗位回流国内的方式,以“在岸”生产推进“中产阶级优先”的国内政策事项,包括签署总额约 1.2 万亿美元的《基础设施投资和就业法案》、推行新的“购买美国货”条款等。从国际层面看,拜登政府并未实施真正的经济全球化政策,其试图管理全球化而不是通过全球化帮助中产阶级,践行“以

① Rakesh Kochhar and Stella Sechopoulos, “How the American Middle Class Has Changed in the Past Five Decades,” Pew Research Center, April 20, 2022, available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2022/04/20/how-the-american-middle-class-has-changed-in-the-past-five-decades/>, 2022.7.20.

② The White House, “National Security Strategy,” February 2015, p.15, available at: [https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015\\_national\\_security\\_strategy\\_2.pdf](https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf), 2022.7.20.

③ The White House, “National Security Strategy,” December 2017, p.18, available at: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2022.7.25.

④ Joseph R. Biden, Jr., “Memorandum on Revitalizing America’s Foreign Policy and National Security Workforce, Institutions, and Partnerships,” White House, *National Security Memorandum*, February 4, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/04/memorandum-revitalizing-americas-foreign-policy-and-national-security-workforce-institutions-and-partnerships/>, 2022.7.25.

⑤ The White House, *National Security Strategy*, October 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2023.1.2.

⑥ Joseph R. Biden Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2 (2020), p.68.

工人为中心的贸易政策”,包括重点审查过去贸易协定对工人的负面影响。<sup>①</sup> 拜登政府不仅继承前任政府对华加征的关税,还致力于通过一系列双边和多边协调有选择地建立或发起新同盟倡议,如供应链问题双边小组、“芯片四方联盟”(CHIP 4)等,并激活如“四方安全对话”(QUAD)等旧联盟以重塑供应链“小圈子”,这些举措也都符合拜登政府服务中产阶级的议程。

## (二)经济安全:应对美国供应链脆弱性

确保供应链韧性和经济安全是拜登任内需要解决的迫切问题。长期以来,全球供应链的高度离散和差异化分工,使其在实现效率最大化的同时也伴生着“牵一发而动全身”的脆弱性。但美国将这种供应链脆弱性与安全挂钩,使其成为一种单向化“不安全”的政治结果,并将其视作实现所谓经济安全“未雨绸缪”的手段。拜登政府一直强调经济安全就是国家安全,而更安全、更有韧性的供应链对美国国家安全、经济安全和技术领先地位至关重要。拜登政府2021年6月发布的“供应链百日评估报告”(100-Day Supply Chain Review Report)明确提出,美国的经济安全,即稳定就业和关键行业的平稳运行,需要安全和有韧性的供应链。

美国面临的“弱链”风险主要来自内外两方面。从内部看,美国制造业困境加剧了国内供应链脆弱性。一是制造业大量外迁,制造业岗位不断减少。过去40年,在经济全球化的驱动下,美国制造业加速外包,国内就业机会减少。由于转移到海外的多为中低端产业链,导致熟练产业工人劳动力下降且无技能培养途径,这相当于切断美国人进入中产阶级的重要途径。二是制造业基础设施减少,伤及创新能力。当产能走向海外时,研发和更广泛的工业供应链往往也会随之走向海外,导致很多产品无法在美国国内进行全链生产,损害美国制造业产业链生态。三是制造业创新和产品的市场成功之间存在鸿沟。美国未能有效将基础研究领域的投资转化为经济和商业价值,随之带来美国在高技术高附加值工业产品上不断增长的贸易逆差。尤其是早期的技术研发成果无法实现高效的规模化、推广化和商业化进程,而这个过程需要复杂的制造工艺研发才能同步跟上。因此,美国先进技术产品的贸易逆差自2002年以来一直在增长。<sup>②</sup>

从外部看,新冠肺炎疫情和地缘政治风险加剧全球供应链脆弱性。一方面,新冠肺炎疫情证明即时采购策略的风险以及许多供应链中缺乏替代或双重来源的风险。

<sup>①</sup> United States Trade Representative, “2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report,” March 2021, pp.1~5, available at: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>, 2022.8.26.

<sup>②</sup> Ruth Strachan and Sebastian Shehadi, “Who Killed US Manufacturing?” *Investment Monitor*, May 12, 2021, available at: <https://www.investmentmonitor.ai/manufacturing/who-killed-us-manufacturing>, 2022.8.28.

新冠肺炎疫情也导致航线中断、劳动力和材料短缺以及需求波动,全球供应链“牛鞭效应”<sup>①</sup>显现。全球市场面临诸多变数,引发大规模产业链回迁。另一方面,地缘政治风险日益成为供应链决策的关键驱动因素。一是美国与中国的地缘政治博弈加剧了其“脱钩断链”的政策倾向。从贸易战到所谓“涉疆人权”问题,美国不断将经济相互依赖武器化,以意识形态为线构筑新型对华贸易壁垒,包括打造排华“俱乐部”,对中国企业和产品搞不正当竞争和遏压,扰乱供应链正常运转。二是乌克兰危机升级引发的西方制裁破坏了天然气、石油和粮食供应链。以美欧为首的西方国家利用经济制裁和出口管制等手段制裁俄罗斯,导致新一轮供应链危机,欧洲国家不得不以更高的成本向美国、亚洲和中东寻求能源的替代供应。对俄制裁表明部分国家政府已有将国家安全问题置于经济和供应链中断问题之上的意愿,这也迫使不少跨国公司重新评估和调整现有供应链。

### (三) 大国竞争:东西线并举推进全球供应链战略

在全球层面推进供应链重塑战略是拜登政府试图获得“大国竞争”优势的重要途径。为钳制中国发展,赢得与中国的战略竞争,拜登政府力图补齐“印太战略”的经济短板,在东线“印太”方向启动“印太经济框架”(IPEF),在西线大西洋方向续推美国-欧盟贸易和技术委员会(TTC),并在西半球构建“美洲经济繁荣伙伴关系”(APEP),双线并举、三点发力,努力打造供应链在全球三大板块的联动格局。拜登政府此举旨在从供应链等低政治领域率先入手,积极争取欧洲和亚太地区的盟友和伙伴,通过制定新的规范和准则,构建排除中国的全球供应链、产业链和价值链体系。

第一,在“印太”方向,拜登执政后一直谋划推出更为灵活的“印太经济框架”,吸引地区国家加入美国的经济倡议,加快联合盟伴构筑对华“包围圈”。拜登2022年5月访问日本时正式启动该框架,意在通过“民主国家”之间的经济合作推回中国在地区日益增长的影响力。框架在供应链方面强调要通过建立预警系统、了解关键矿产供应链、改善关键部门的可追溯性以及协调多元化努力来提高供应链韧性。经过多次非正式会议,2022年9月各国在洛杉矶举行了首次部长级会议,达成启动正式谈判的协议。除印度之外的13国都加入了框架中的四大核心支柱,即互联经济(贸易)、韧性经济(供应链)、绿色经济(清洁能源和脱碳)和公平经济(税收和反腐败)。印度选择退出贸易支柱的谈判,理由是担心环境和劳工条款对其造成约束性。供应链是“印太经济框架”中备受关注的的问题,各国都在寻求建立信息共享机制,减少供应链中断和摩擦。12月10日至15日,“印太经济框架”第一轮正式谈判在澳大利亚

<sup>①</sup> “牛鞭效应”(bullwhip effect)是指当供应链从零售端向上移动到制造端时,供应链零售端需求的微小变化被放大的场景。



举行,美国鼓励盟友从两个方面重新思考其供应链:一是以安全为由将产供应链远离中国;二是建立稳定的矿物供应,以促进绿色转型。此外,会议对加拿大寻求加入该框架的意愿表达支持,但尚未确认何时将其正式纳入框架。<sup>①</sup>从长远看,“印太经济框架”试图加强关键部门产业竞争力,支持改善基础设施和物流的投资,促进技术合作和能力建设,使供应商多样化,以克服地区供应链脆弱性。尽管部长级声明并未就供应链或贸易支柱中的贸易自由化做出任何承诺,如削减关税、降低准入门槛等,但是供应链支柱仍强调促进和支持区域投资的重要性,如果这导致美国对东盟和印度等成员国的投资扩大,那么其带来的长期经济收益可能会超过关税削减带来的收益。

第二,在大西洋方向,拜登政府着力推动与欧洲联手打造供应链“小集团”。一是加强在美欧贸易和技术委员会(TTC)机制下的合作。该委员会旨在解决长期存在的双边问题,并在出口管制、投资审查和供应链韧性等领域协调美欧政策,包括应对在关键矿物、半导体和电池生产等领域的共同脆弱性。<sup>②</sup>美欧尤其强调中国在稀土开采和生产方面的主导地位以及半导体供应链方面的潜在威胁。鉴于对半导体的控制正成为21世纪新的国家安全战略支点,<sup>③</sup>美欧计划建立一个预测和提前布局半导体供应链中断的早期预警系统,避免在芯片供给特别是晶圆代工领域陷入被动,意图将中国从中剥离。<sup>④</sup>在2022年12月5日第三次美欧贸易和技术委员会部长级会议上,贸易和供应链成为会议焦点议题。为打消欧洲盟友疑虑、提升美欧战略一致性,美国强调“非市场经济脱钩”,将“产业端”与“市场端”进行区分,意在保持在华企业市场利润的同时,又遏制中国和技术领域的发展。但鉴于“产业端”与“市场端”的紧密联系,以这种方式推进对华技术脱钩也可能抬高与中国商业脱钩的风险。二是拉拢欧盟打造“美欧+”的供应链“小圈子”。2021年10月,拜登政府主办关于全球供应链韧性的峰会,包括加拿大、刚果民主共和国、印度、日本和韩国等其他14个国家和欧盟领导人与会,以推进在供应链关键领域与中国的“精准脱钩”。

第三,在西半球方向,拜登政府提出“美洲经济繁荣伙伴关系”(APEP)以实现“排华护院”目标。“美洲经济繁荣伙伴关系”的五大支柱内容之一就是打造更具韧性的供应链。倡议提出要增强能源和食品供应链的韧性,并在严格的劳工和环境标

① Aidan Arasasingham, Emily Benson, Matthew P. Goodman, William Alan Reinsch, “IPEF Advances at Negotiations in Brisbane,” *Center for Strategic and International Studies*, December 16, 2022, Available at: <https://www.csis.org/analysis/ipef-advances-negotiations-brisbane>, 2023.1.1.

② Vivian Zhu, San Jones, “The U.S.-EU Trade and Technology Council,” *APCO Worldwide*, June 8, 2022, available at: <https://apcoworldwide.com/blog/the-u-s-eu-trade-and-technology-council/>, 2022.8.1.

③ 李恒阳:《拜登政府对华科技竞争战略探析》,载《美国研究》,2021年第5期,第90页。

④ 刘云:《全球供应链安全问题的理论及现实研究》,载《亚太安全与海洋研究》,2022年第4期,第44页。

准等方面加强合作,确保其他重要供应链更能抵御意外冲击。<sup>①</sup>一旦“美洲经济繁荣伙伴关系”正式谈判启动,鉴于拜登政府的气候政策目标对于关键矿产的需求,以及拉美丰富的矿产储量和较低的产量水平,美国可能将着重在拉美建立完整的“从矿山到市场”的关键矿产供应链合作,并利用现有框架制定联合行动计划。例如,美国和加拿大就已在“美加更新伙伴关系”路线图下制订了“关键矿产联合行动计划”。按照拜登政府供应链整合的图谱,未来可能会强化“美洲经济繁荣伙伴关系”与“矿产安全伙伴关系”(MSP)之间的联系,为其关键矿产开采和加工扩张制定投资激励措施。

总之,无论是“印太经济框架”、“美欧贸易和技术委员会”还是“美洲经济繁荣伙伴关系”,这些倡议和机制都与拜登政府要求投资自身以及联合盟友对华竞争的大方向一致,即与盟伴建立更密切的关系,通过包括但不限于贸易领域的合作加强联系,在此过程中激励各方采取互利政策。拜登政府充分意识到各国对“大国竞争”在地缘政治领域可能造成的风险心怀警惕,因此以供应链合作这一低政治领域为抓手,试图打造分门别类的对华同盟,构建“去中国化”的全球供应链,减少在关键供应链上的对华依赖,以此塑造中国的战略环境,增强美国的对华竞争能力。

## 二 特征:从本土化、区域化到阵营化

拜登政府力图通过内外政策重构全球供应链布局,其供应链战略呈现从本土化、区域化到阵营化的三大特征:第一,在国内推动制造业复兴,通过一系列政策鼓励海外高端产业链回国投资建厂,打造本土化供应链;第二,在国外推动中低端产业转移到“近岸生产”,打造中国制造的区域化替代方案;第三,提出加强与友好国家的合作,将关键供应链“友岸化”,打造“去中国化”的供应链阵营。

### (一)本土化:在岸外包振兴工业

“在岸外包”(onshoring)是指将生产链重新配置在国内,促进制造业“回岸”(reshoring),重振美国工业。这一过程可以帮助平衡贸易和预算赤字,通过创造高薪制造业工作减少失业,并培养成熟劳动力。拜登在竞选时就提出要将关键产业供应链从海外转移回国内以摆脱关键产品对国外供应商的依赖。拜登执政以来受到“中产阶级外交政策”承诺的驱动,利用政府力量以对抗经济全球化和生产自动化对美国

<sup>①</sup> The White House, “Fact Sheet: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity,” June 8, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>, 2022.8.1.

制造业的冲击,力图构建本土化的供应链,将外包工作引回国内。

第一,通过行政命令推动供应链本土化。一方面,审视供应链漏洞和薄弱环节,对症下药。拜登执政伊始就下令审查关键供应链,包括半导体制造和先进封装、大容量电池、关键矿物和其他已确定的战略材料(包括稀土元素)、药品和活性药物成分(API)。<sup>①</sup>拜登政府发布的“百日报告”对以上领域供应链的脆弱性进行评估,提出增加联邦采购和加强国内生产的要求。报告建议成立“供应链中断特别工作组”,“提供全政府响应,以应对经济复苏带来的短期供应链挑战”,并缓解瓶颈和供应限制。<sup>②</sup>2022年2月,白宫公布《振兴美国制造业和确保供应链安全计划》,并在能源、交通、农产品与食品生态、公共卫生、信息与通信技术、国防6个领域发布供应链报告,<sup>③</sup>对供应链脆弱性“一年的行动和承诺”进行概述。报告认为,持久的供应链经济和国家安全风险仍然存在,需要继续加强国内建设。<sup>④</sup>另一方面,推动“购买美国货”,鼓励“美国制造”。作为拜登政府供应链战略本土化的重要配套措施,2021年1月,拜登签署行政命令,旨在根据联邦政府资助的采购合同和财政援助鼓励最大限度购买“美国制造”的供应品。此后拜登政府提出新的联邦基础设施项目中所有钢铁都必须在美国采购,并不断提高“购买美国货”的国内含量。2022年10月25日修订版《购买美国货法案》(Buy American Act)正式生效,有色金属制成品和建筑材料的国内成分含量从55%提高到60%,并要求在2024年和2029年将其分别提高到65%和75%。<sup>⑤</sup>对拜登政府而言,“购买美国货”是加强美国制造含量要求和支持国内采购偏好,以减少对关键零部件的外国来源依赖,并通过支持国内制造业促进经济和国家安全,确保未来全美工人利益的重要举措。但从长期看,“购买美国货”的规定似乎是另一种形式的保护主义,将成为外国(包括“友岸”国家)商品进入美国市场

- 
- ① The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains,” February 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>, 2022.8.1.
  - ② The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth,” June 24, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>, 2022.8.1.
  - ③ The White House, “The Biden-Harris Plan to Revitalize American Manufacturing and Secure Critical Supply Chains in 2022,” February 24, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/02/24/the-biden-harris-plan-to-revitalize-american-manufacturing-and-secure-critical-supply-chains-in-2022/>, 2022.8.1.
  - ④ The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains: A Year of Action and Progress,” February 24, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>, 2022.8.2.
  - ⑤ U.S. Department of Energy, “PF 2023-08 Amendments to the FAR Buy American Act Requirements,” November 3, 2022, available at: <https://www.energy.gov/management/pf-2023-08-amendments-far-buy-american-act-requirements>, 2023.1.1.



的阻碍,并以与关税相同的方式提高美国国内产品价格。<sup>①</sup>

第二,通过国会立法,在法律层面为供应链本土化保驾护航。2022年8月,拜登签署两项重大法案。一是《芯片与科学法案》(CHIPS and Science Act),该法案融合了经济和国家安全政策,将为在美国制造芯片的公司提供520亿美元补贴和额外的税收抵免,为科学研究增加2000亿美元经费支持,特别是在人工智能、机器人技术、量子计算等前沿科技方面。<sup>②</sup>从长远看,该法案还寻求创造更多研发和制造工作岗位,将遭到离岸外包所挖空的工业中心通过在岸外包得以重振。该法案对美国本土芯片产业提供巨额补贴,是典型的差异化产业扶持政策,它将限制企业在中国投资建厂,是美国动用政府力量强行改变半导体领域国际分工格局的措施。随着法案生效实施,芯片巨头纷纷加大对美投资。12月,台积电不仅在亚利桑那州建设第二家半导体工厂,还将在美国的投资从120亿美元增加到400亿美元。从规模上看,台积电两家工厂建成后可以满足美国对美产芯片的全部需求。<sup>③</sup>二是《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act),该法案增加了大型企业的税收,进行药品定价改革,并向气候和清洁能源领域投资约3700亿美元,意在未来10年内削减约3000亿美元联邦赤字并创造约7400亿美元财政收入。<sup>④</sup>该法案对美国国内制造业和清洁能源及药品定价改革的投资,基本堵住了两大关键供应链漏洞,即电动汽车大容量电池和药品供应链。从《芯片与科学法案》到《通胀削减法案》,拜登政府在半导体、大容量电池和药品供应链上已取得重大成果,下一步的立法方向可能将着重强调关键矿物。

第三,保留特朗普政府的“关税遗产”,以便为美国国内制造业活动创造有利市场。拜登政府认为,关税不仅是和中国进行贸易谈判的筹码,也是美国制造业基地的关键缓冲。尽管美国商务部长吉娜·雷蒙多(Gina Raimondo)多次表示,政府因通货膨胀压力正在寻求削减小部分关税,但是拒绝对钢铁行业关税做出让步,理由是要保护美国工人,并称“这是一个国家安全问题”<sup>⑤</sup>。迄今为止,美国利用关税政策促进回

① James Bacchus, “Biden and Trade at Year One: The Reign of Polite Protectionism,” *CATO Policy Analysis*, No. 926, April 26, 2022, p.8.

② “H. R. 4346 The CHIPS and Science Act of 2022,” July 29, 2022, available at: <https://www.commerce.senate.gov/2022/8/view-the-chips-legislation>, 2022.8.15.

③ Emmakinery (2022), “TSMC to UP Arizona Investment to \$40 Billion with Second Semiconductor Chip Plant,” *CNBC*, Available at: <https://www.cnbc.com/2022/12/06/tsmc-to-up-arizona-investment-to-40-billion-with-second-semiconductor-chip-plant.html>, 2022.12.30.

④ 117th Congress (2021-2022), “H.R.5376 - Inflation Reduction Act of 2022,” available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376>, 2022.8.15.

⑤ Jon Miltimore, “Biden Administration Refuses to Budge on Trump’s Steel Tariffs, Despite 40-Year High Inflation,” *FEE Stories*, June 6, 2022, available at: <https://fee.org/articles/biden-administration-refuses-to-budge-on-trump-s-steel-tariffs-despite-40-year-high-inflation/>, 2022.8.3.

流取得的成效有限,关税上调也给企业和消费者增加经济成本。如果要对企业投资决策产生影响,从而诱导企业回流,这种措施必须维持相当长的一段时间。因此,拜登提议增加对美国制造 10% 的税收抵免和 10% 的离岸外包附加税,以此支持和促进在岸外包。此外,拜登政府正寻求和欧盟对中国钢铁和铝征收新关税,以应对碳排放和全球产能过剩问题,并希望在 2023 年底与欧盟达成协议,确定征收关税门槛的细节。<sup>①</sup> 2018 年,特朗普政府依据《贸易扩张法》第 232 条,以维护国家安全为由对进口钢铁和铝产品分别加征 25% 和 10% 的关税。潜在的新关税可能将现有调查转变为针对碳排放和产能过剩的调查,这将为拜登政府提供法律掩护,使其可以在不必等待现有调查结束的情况下推进新调查。

## (二) 区域化:近岸外包减距降险

在“回岸”概念的推动下,将生产活动转移到附近国家的“近岸外包”(nearshoring)也有所增加。拜登政府着手推动一体化的北美供应链,为中国制造业提供另一个可行的替代方案,并允许一些关键行业将生产转移到离本土更近的地方。拜登政府认为,近岸外包将制造业从中国转移到拉丁美洲,除了将导致更少的人向北迁移到美国的南部边境,美国也能借此机会重获其作为拉美核心贸易伙伴的地位。<sup>②</sup> 为降低供应链中断风险,重建美国在西半球的领导力,拜登政府通过政策立法、加大投资和贸易协定等手段,试图建立区域倡议,以支持包括医疗设备在内的供应链近岸供应。

在国内层面,在制度和立法上推动近岸外包的长期性与合法性。拜登政府认为,在新冠肺炎疫情暴发初期,由于美国供应链过度依赖中国,美国采购个人防护设备和其他关键材料的能力遭受损害。而供应链跨太平洋的航运成本、通货膨胀以及中国在西半球的影响力日益提升等问题也亟待解决。为此,拜登政府和美国国会开始陆续推进相关立法,推动供应链近岸外包。2021 年 5 月,美国国会通过《美洲制造法案》,旨在加强西半球供应链整合,从而减少对中国的依赖。这一举措带动了拉丁美洲和加勒比地区潜在的产业回流、近岸外包和区域一体化机会。2021 年 10 月,拉丁美洲美国商会联合会(AACCLA)举办了 2021 年拉丁美洲和加勒比地区线上会议,讨论内容包括通过近岸外包帮助拉丁美洲和加勒比地区经济从疫情中复苏、如何创建

<sup>①</sup> Jenny Leonard, Alberto Nardelli, and Jorge Valero, "US, EU Weigh Climate-Based Tariffs on Chinese Steel and Aluminum," *Bloomberg*, December 6, 2022, available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-12-05/us-eu-mull-climate-based-tariffs-aimed-at-china-steel-aluminum? sref=qzusa8bC>, 2022.12.31.

<sup>②</sup> Rep. Mark Green, "Rep. Mark Green: To Solve Biden's Border Crisis Address This Is What We Need to Do in Latin America," *Fox News*, March 19, 2021, available at: <https://www.foxnews.com/opinion/biden-border-crisis-latin-america-rep-mark-green>, 2022.8.3.

有韧性和可持续的全球供应链等。<sup>①</sup>

美国国会部分议员也将近岸外包视为推动与中国开展“大国竞争”、争夺拉美影响力的重要路径。2022年4月,众议员马克·格林(Mark Green)提出《西半球近岸外包法案》,这是一项旨在通过近岸外包加速拉美经济发展的法案。法案旨在实现“三赢”,包括减少美国对中国制造业的依赖、向拉美提供更多就业机会和经济增长、减少移民向美国南部边境的迁移。<sup>②</sup> 这项法案体现出美国希望通过激励生产商迁往拉丁美洲和加勒比地区,以此降低供应链中断风险,在创造经济机会的同时遏制中国的影响力,并推动解决移民问题和边境危机。6月,美国国会议员再次发起《美洲机会法案》和《美洲能源安全法案》,希望扩大美洲关键供应链和整个西半球的经济机会,并在西半球建立主权贷款计划,谋求在能源价格和气候变化对该地区稳定构成直接威胁的关键时刻为地区提供支持。这两项法案是对《加勒比盆地安全倡议授权法案》的补充,该法案2022年4月27日在众议院通过,重申了美国对加勒比地区安全与繁荣的承诺。<sup>③</sup>

在国际层面,在既有自由贸易协定所建立的基础上,推动新倡议的实施,自下而上地建设近岸地区经济。一是加大对基础设施的投资,促进近岸现代化。2021年七国集团(G7)峰会期间,拜登政府牵头一项“重建更好世界”(Build Back Better World,简称B3W)的倡议,拟为中美洲提供40亿美元的一揽子援助计划。但一年过去,该倡议进展寥寥,被迫搁置。随后,拜登政府和七国集团在2022年峰会上宣布启动新的基建计划“全球基础设施与投资伙伴关系协议”(PGII),承诺将在未来5年内为这一伙伴关系筹集2000亿美元公共和私人资金,最终目标是到2027年从七国共同筹集近6000亿美元资金,<sup>④</sup>以此推动美洲基础设施投资,通过更快的连接和更低的物流成本,使北美制造商可以生产更具全球竞争力的产品,加强北美区域一体化。同时,推动边境基础设施现代化也使货物进入市场的过程更加顺畅,是实现供应链近岸

① “Insights on Supply Chains and Foreign Policy in Latin America,” *U.S. Chamber of Commerce*, October 21, 2021, available at: <https://www.uschamber.com/on-demand/government-policy/insights-on-supply-chains-and-foreign-policy-in-latin-america>, 2022.8.3.

② Mark Green, “Reps Green and Sires Address China’s Malign Influence, Illegal Immigration with Nearshoring Bill,” April 28, 2022, available at: <https://markgreen.house.gov/press-releases?id=4DA4158B-EFC1-4D11-BC0E-99E8114A159E>, 2022.8.3.

③ Congress (2021-2022), “Caribbean Basin Security Initiative Authorization Act,” available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/4133/text?q=%7B%22search%22%3A%22Caribbean+Basin+Security+Initiative+Authorization+Act%22%7D>, 2022.8.4.

④ The White House, “Remarks by President Biden at Launch of the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” June 26, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/06/26/remarks-by-president-biden-at-launch-of-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>, 2022.8.4.

外包的关键一步。二是通过特定议题提高供应链的“可见性”,最大限度减少供应链中断风险。拜登政府曾明确表示,美国人没有在全球经济中取得成功之前不会签署新的贸易协定,<sup>①</sup>因此推出的经济计划主要是针对特定议题的框架协议。拜登政府2022年6月公布的“美洲经济繁荣伙伴关系”五大议题之一是打造更具韧性的供应链。<sup>②</sup>在供应链方面的举措还表现为以现有贸易协议架构为基础,如《美墨加协定》(USMCA),在促进贸易时加强地区优势产业合作,进一步强化近岸供应链。拜登政府通过提高供应链韧性,增强美国在这些近岸国家的影响力,并减少对中国的依赖,逐步推回中国在地区的影响力。2021年9月,拜登政府重启“美墨高级别经济对话”(HLED),将重建供应链视作首要支柱内容,并成立了美国-墨西哥供应链工作组,评估供应链需求,以吸引投资并减少半导体和信息与通信技术(ICT)等关键行业因中断而产生的脆弱性。2022年,“美墨高级别经济对话”召开2次会议,强化美墨在电动汽车、数字经济、劳动力发展和制药等行业供应链韧性方面的合作。<sup>③</sup>《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》颁布之后,双方计划从拜登政府对半导体生产的大规模投资中推动北美供应链整合,进一步升级电动汽车生产,并促进对半导体和信息与通信技术行业的投资。此外,美国还将打造供应链“近岸外包”的目标与遏制移民的努力相结合,希望将产能转移出去的同时,带动地区国家就业,解决边境移民危机。

### (三) 阵营化:友岸外包协调盟友

“友岸外包”(ally and friend-shoring)概念在官方首次出现于拜登政府发布的“百日报告”,该报告认为,友岸外包、战略储备以及投资于可持续的国内生产和加工,这些手段都是增强韧性所必需的。<sup>④</sup>美国财政部长珍妮特·耶伦(Janet Yellen)此后也在不同场合多次提及,呼吁“把供应链转移到众多可信赖国家、打造友岸外包,使我们能够继续安全地扩大市场准入,这将会降低美国经济以及可信赖的贸易伙伴面临

---

① Joseph R. Biden Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy after Trump,” *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 2, 2020, p.68.

② The White House, “FACT SHEET: President Biden Announces the Americas Partnership for Economic Prosperity,” June 8, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/08/fact-sheet-president-biden-announces-the-americas-partnership-for-economic-prosperity/>, 2022.8.4.

③ Andrew Reamer, “2022 U.S.-Mexico High-Level Economic Dialogue (HLED) – Joint Statement,” *American Economic Association*, September 12, 2022, available at: <https://www.aeaweb.org/forum/3039/2022-mexico-high-level-economic-dialogue-hled-joint-statement>, 2023.1.1.

④ “100-Day Supply Chain Review Report,” available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>, 2022.8.4.

的风险”。<sup>①</sup> 耶伦将“友岸外包”概念吹捧为减少过去两年严重紧张的供应系统脆弱性的方式,并可以作为一种降低美国和其他地方通胀的机制。<sup>②</sup>

友岸外包与拜登政府对华政策的三个关键词“投资、联盟、竞争”(invest, align, compete)相吻合。“友岸外包”的“友”既是“盟”(ally)也是“朋”(friend),美国企图以“意识形态”和“价值观念”打造集团化、阵营化的“友链”,加强与“志同道合”及“可信赖”国家之间在关键技术和供应链上的合作,尝试在这一领域构建立场趋同、紧密协作的“民主国家联合体”,<sup>③</sup>同时减少对非友国家的发展支持,提高“友链”国家竞争优势。但是,全球供应链在结构上具有高度复杂性,强行以“意识形态”划分供应链的上下游,违背市场规律,也破坏供应链的全球公共产品属性。“友岸外包”将增加生产成本,影响企业利润,由于“友链”国家从疫情中复链的需求和地缘政治冲突带来的新一轮供应紧张,友岸外包具有一定的市场驱动性,因而拜登政府在这一方面举措频频,推动与盟友的供应链合作。

操作方式上,拜登政府不同于其前任推行的“蛮脱钩”(rude decoupling),即不仅推动与中国全面脱钩,还打压盟友伙伴,或者以胁迫手段施压盟友对华脱钩。拜登执政后迅速努力修复与盟伴的合作关系,联合盟友对中国实施“巧脱钩”(smart decoupling),推动关键领域“友岸化”,在“友链”国家之间建立起一道“链墙”,将关键成果囿于盟友阵营,通过与盟伴的双边和小多边合作以及选择性的全球布局提高供应链韧性。随着美国战略重心东移和塑造中国周边环境的需要,拜登政府聚焦在“印太”地区与盟友的协调。

第一,拜登政府一直积极与“印太”主要盟友和合作伙伴发起双边倡议。例如,供应链被纳入2021年4月建立的美日竞争力和弹性(CoRe)伙伴关系,两国建立美日商业和工业伙伴关系(JUCIP),其活动将包括促进半导体、5G和其他行业的供应链弹性。2022年5月,美韩启动供应链和商业对话(SCCD),旨在促进双方在提升供应链韧性、出口管制、医疗保健技术和数字经济方面更密切合作。美国还将通过新的技术贸易和投资合作(TTIC)框架与中国台湾地区在关键供应链上合作,并与新加坡

---

① “Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the Next Steps for Russia Sanctions and ‘Friend-shoring’ Supply Chains,” *Atlantic Council*, April 13, 2022, available at: <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains/>, 2022.8.4.

② Christopher Condon, Heejin Kim, and Sam Kim, “Yellen Touts ‘Friend-Shoring’ as Global Supply Chain Fix,” *Bloomberg*, July 18, 2022, available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-07-18/yellen-touts-friend-shoring-as-fix-for-global-supply-chains>, 2022.7.5.

③ 张锐、洪涛:《清洁能源供应链与拜登政府的重塑战略:基于地缘政治视角》,载《和平与发展》,2022年第1期,第30页。



启动了高级别供应链对话。<sup>①</sup> 2022年12月,美澳在年度部长级磋商会议上发表联合声明,双方强调共同致力于支持整个信息与通信技术生态系统的安全,这是扩大互联互通和弥合数字鸿沟的重要基础。确定了更多合作领域和融资机会,以支持可信赖的信息与通信技术基础设施建设,包括促进供应商多元化和创新,在“印太”地区和全球范围内建立更具韧性的供应链。双方还商讨在开放式的无线接入网(5G Open RAN)标准和供应链等议题上加强公私部门伙伴关系,以支持“四方安全对话”在关键和新兴技术领域的合作。<sup>②</sup>

第二,美国寻求供应链方面的小多边区域合作主要集中在关键技术领域。一是以安全联盟整合国防、工业供应链,赢得与中国的技术竞争。2021年9月,美、英、澳宣布成立三边安全伙伴关系(AUKUS),推动三方在“印太”地区的外交、安全和国防合作,包括在网络能力、人工智能、量子技术和“额外的海底能力”方面的联合工作。<sup>③</sup> 美英澳三边安全伙伴关系旨在帮助澳大利亚配备核动力潜艇技术能力,这将显著增强三边国家在该地区发挥更大作用,同时重塑印太地区的地缘政治。二是提出建立半导体联盟,重塑全球半导体产业格局。为实现在友好国家或地区之间构建完整的生产到分销的芯片供应链,应对中国在全球供应链中日益增长的影响力,美国2022年3月提出与韩国、日本和中国台湾地区组建“芯片四方联盟”(CHIP 4),企图实现半导体芯片的全产业链控制。尽管该联盟仍在推进谈判,但美国方面已出现将“芯片四方联盟”扩大为“芯片X方联盟”(CHIP X)的论调,认为将“四方”扩容到欧洲和“印太”盟友有利于更好协调半导体行业的出口管制和投资,打造新型半导体产业的“小院高墙”生态。<sup>④</sup> 美日印澳四方领导人也通过绘制全球半导体供应链的集体能力和脆弱性的“图谱”,发起《关键技术供应链共同原则声明》以及名为“国际标准合作网络”(ISCN)的新机构,<sup>⑤</sup> 试图在区域和全球范围内确保基于价值观的韧性供应链。

① Kristi Govella, “Seeking Resilience and Revitalization: U.S. Supply Chain Strategy in the Indo-Pacific,” *Istituto per gli Studi di Politica Internazionale*, March 17, 2022, available at: <https://www.ispionline.it/en/publicazione/seeking-resilience-and-revitalization-us-supply-chain-strategy-indo-pacific-34181>, 2022.8.6.

② U.S. Department of Defense, “Joint Statement on Australia-U.S. Ministerial Consultations (AUSMIN) 2022,” December 6, 2022, available at: <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3238028/joint-statement-on-australia-us-ministerial-consultations-ausmin-2022/>, 2023.1.1.

③ Arzan Tarapore, “AUKUS Is Deeper Than Just Submarines,” *Stanford University*, September 29, 2021, available at: <https://fsi.stanford.edu/news/aucus-deeper-just-submarines>, 2022.8.6.

④ Sarah Kreps, Paul Timmers, “Bringing Economics Back into EU and U.S. Chips Policy,” *Brookings*, December 20, 2022, available at: <https://www.brookings.edu/techstream/bringing-economics-back-into-the-politics-of-the-eu-and-u-s-chips-acts-china-semiconductor-competition/>, 2023.1.1.

⑤ The White House, “FACT SHEET: Quad Leaders’ Tokyo Summit 2022,” May 23, 2022, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-quad-leaders-tokyo-summit-2022/>, 2022.8.6.

2022年10月以来,拜登政府不断收紧对华出口管制,限制向中国出口芯片、芯片制造工具以及用美国设备在海外生产的芯片,此后便一直敦促荷兰、日本和韩国限制其对中国芯片出口。拜登政府希望通过两方面的出口管制计划维持中国对先进芯片的进口依赖,实现“规锁”中国科技发展的目的。一方面,美国敦促荷兰和日本对生产先进芯片所需的制造设备,包括EUV光刻机实施更加严格的出口管制。另一方面,美国敦促中国台湾和韩国对生产的先进芯片实施更加严格的出口管制,其目标是切断中国与先进半导体制造工艺技术的联系。芯片联盟构想、半导体供应链的联盟内合作以及对华芯片出口管制与拜登政府颁布的《芯片与科学法案》遥相呼应,都旨在破坏中国的半导体产业生态,强化美国半导体产业链地位,重塑全球半导体产业格局。三是成立供应链审查小组,打击“不法竞争”行为。“五眼联盟”在2022年2月成立工作组,开始发起全球供应链审查,通过共享全球情报网络,调查并可能起诉全球供应链中涉嫌的“反竞争行为和串通行为”。<sup>①</sup>这给予美国在供应链上以调查为由打击中国企业的更多操作空间。此外,拜登政府的“印太战略”将供应链作为美国推动“印太”地区繁荣目标的一部分。供应链业已成为“印太经济框架”的支柱之一,这种小型区域协议为政府间供应链合作创建了一个平台,加之与“印太”之外的美欧技术与贸易委员会(TTC)相结合,推动了友岸外包的进一步落实。

第三,出于对关键领域的具体需求,美国开始进行选择性的全球供应链布局。2022年6月14日,美国宣布与澳大利亚、加拿大、芬兰、法国、德国、日本、韩国、瑞典、英国和欧盟等盟友建立“矿产安全伙伴关系”(MSP),旨在“建立强大、负责任的关键矿产供应链,以支持经济繁荣和气候目标”。<sup>②</sup>7月20日,美国主持召开2022年供应链部长级论坛,美国、欧盟、加拿大、澳大利亚、刚果民主共和国、巴西、印尼等17个经济体发表共同声明,提出“为建立集体的、长期的、有韧性的供应链”,所有伙伴国家应当遵循全球供应链合作原则,包括“透明度、多元化、安全性和可持续性”。拜登政府拉拢亚非拉等非传统盟友与伙伴,旨在以承诺换取更多在关键矿产资源领域的合作。<sup>③</sup>例如,刚果民主共和国曾出现在2021年10月的全球供应链韧性峰会,主要源自其是世界最重要的“钴”来源国,而钴是向绿色能源过渡的“金属钥匙”。

① Nick Blenkey, “‘Five Eyes’ Antitrust Agencies Turn Their Attention to the Supply Chain,” *Marinelog*, February 22, 2022, available at: <https://www.marinelog.com/legal-safety/shipping/five-eyes-antitrust-agencies-turn-their-attention-to-the-supply-chain/>, 2022.8.7.

② U.S. Department of State, “Minerals Security Partnership,” June 14, 2022, available at: <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>, 2022.8.7.

③ Andrew Reamer, “Supply Chain Ministerial Forum hosted by U.S. Depts. State & Commerce – Statements/Remarks (7.19–20.22),” *American Economic Association*, July 21, 2022, available at: <https://www.aeaweb.org/forum/2821/supply-chain-ministerial-hosted-commerce-statements-remarks>, 2022.8.8.

综上所述,拜登政府希望推动供应链重塑战略,通过管理全球供应链中的离岸外包,将供应链重新配置到在岸、近岸和友岸,同时加大私人投资,改变过去在岸与离岸的两线联结,力图构建交织重叠的供应链布局(见下图)。

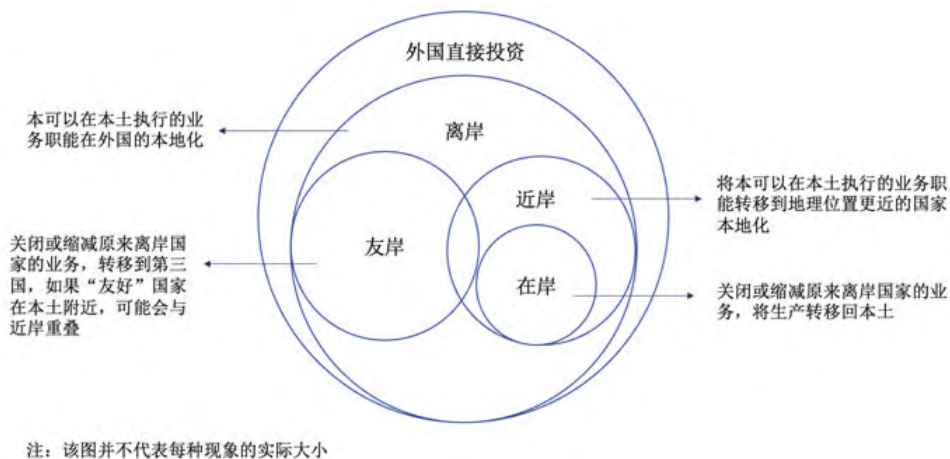


图 美国供应链重塑战略的布局图(笔者自制)<sup>①</sup>

### 三 挑战:利益博弈、依存冲突与内部分化

基于上述分析,可以发现拜登政府供应链重塑战略涵盖了振兴中产阶级、确保经济安全和竞赢“大国竞争”等多重目标,这也决定了这一战略实施的多元路径。在护持霸权的共同焦虑之下,两党在供应链政治化及运用霸权力量重塑全球供应链的意图上达成一定共识,但是由于不同主体之间存在一定的利益分歧,该战略在落实过程中仍将受到国内国际多重力量的制约。

#### (一) 战略利益与市场力量的博弈

从国家与企业对待供应链的不同态度来看,二者对于维护供应链韧性的目标并不一致,这种目标偏差将导致双方在供应链政策上出现战略利益和市场力量的博弈。以国家为主体的供应链战略所定义的风险和采取的应对措施本质并不在于控制风险,而是排除和遏制特定竞争者,<sup>②</sup>着眼于谋求国家层面更为宏大的战略利益。企业

<sup>①</sup> 参考 OECD/UNCTAD/ECLAC (2020), “Production Transformation Policy Review of the Dominican Republic: Preserving Growth, Achieving Resilience, OECD Development Pathways,” *OECD Publishing*, Paris, Vol.4, p. 105。

<sup>②</sup> 王中美:《欧美供应链韧性战略的悖论与中国应对》,载《太平洋学报》,2022年第1期,第46页。

作为增加供应链韧性过程中的主要角色,所追求的恰恰是控制供应链中断的风险,将效率与利润最大化,这意味着拜登政府的供应链战略利益在具体实践过程中与企业利益未必一致。例如,企业寻求将生产成本降至最低,并可能转向成本较低的国外装配厂,而国家则寻求为其公民提供充分就业;企业寻求持续改进其产品技术和质量,并可能转向国外的零部件制造商,而国家则寻求在国内产生技术变革;企业寻求通过结合使用国内和进口产品来实现利润最大化并满足消费者需求,而国家则寻求平衡其国际贸易账户并在国内实现经济增长。这导致美国限制全球供应链市场规律和全球供应链自身需要深化发展的矛盾,美国借助自我界定的国家安全,为了追求所谓的战略利益而罔顾国际贸易的发展。<sup>①</sup>

拜登政府试图通过其供应链战略,将企业效率和盈利能力转化为整个国家的效率和经济福祉,以更高的工资和创造更多就业机会的形式惠及整个社会。但是大规模的经济干预并不利于市场机制的高效运转,推动供应链范式逻辑从“效率”转向“安全”,以“政治驱动”扭曲企业的自然选择,势必大幅增加生产和经营成本。尤其在促进制造业回流的问题上,成本和劳动力可用性的障碍更加明显。过去几十年来,美国企业将生产外包给中国、越南等亚洲国家,主要原因在于这些国家的劳动力和运营成本远低于美国本土,离岸外包能够有效降低成本。美国制造业占国内生产总值(GDP)的比重不断萎缩,从1997年的16%下降到2020年的10.8%。<sup>②</sup>随着美国制造业逐步向海外转移,美国劳动力结构也逐渐定型,进入技术学校的人越来越少,制造业的工作岗位开始减少。自1997年以来,美国净损失了超过9.1万个制造工厂和近500万个制造业工作岗位。在2016年至2018年间,美国有近1800个工厂消失。<sup>③</sup>

此外,如果生产的最终产品需要出口回亚洲,那么在岸和近岸制造只会耗费巨大迁移成本,再通过提高产品价格转嫁到消费者身上,这不仅会加速美国国内通货膨胀,还有失去市场份额的风险。因此,目前美国的制造业回流仍然有限,新制造设施从建设到投产还需要一定时间,进口增长仍然快于国内制造业产出。<sup>④</sup>2021年,美国商品和服务的总体贸易逆差创下年度纪录,增长了27%,商品进口额相比2020年增

---

① 李淑俊、王小明:《美国全球供应链调整的国家安全逻辑及实现路径》,载《国际安全研究》,2022年第1期,第113页。

② The World Bank, “Manufacturing, Value Added (% of GDP) - United States,” available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?end=2020&locations=US&start=1997>, 2022.8.9.

③ Robert E. Scott, “We Can Reshore Manufacturing Jobs, But Trump Hasn’t Done It,” *Economic Policy Institute*, August 10, 2020, available at: <https://www.epi.org/publication/reshoring-manufacturing-jobs/>, 2022.7.9.

④ “Are U.S. Companies Actually Reshoring Their Supply Chains?” *Goldman Sachs*, March 30, 2022, available at: <https://www.goldmansachs.com/insights/pages/are-us-companies-actually-reshoring-their-supply-chains.html>, 2022.8.10.

加了 5018 亿美元,进口远远超过出口。<sup>①</sup>可见,拜登政府的政策胁迫无法完全掌控自上而下的投资行为,企业会在利益驱动之下与政府的战略诉求进行对抗。<sup>②</sup>

## (二)“去中国化”与国际经济相互依存的矛盾

中国实施改革开放以来,已经深度融入国际经济秩序,中国受益于国际经济的增长,也持续成为全球经济发展的引擎,“去中国化”与国际经济相互依存的现状不符。目前,中国已成为全球卓越的制造业中心,中国货物进出口总额占国内生产总值的比重已经超过三分之一,现在进口对工业的综合影响度超过 70%,连续 10 年稳居全球第二大进口市场,而且连续 5 年成为全球货物贸易的第一大国。<sup>③</sup>2021 年,中国进出口额居全球首位,出口约 3.364 万亿美元,占全球份额 15.07%,年增长率达到 29.9%。<sup>④</sup>作为世界第二大经济体,中国货物进出口额由 2002 年的 6208 亿美元增至 2021 年的 6.0438 万亿美元,<sup>⑤</sup>增长近 10 倍,覆盖 200 多个国家,是 140 多个国家和地区的主要贸易伙伴,货物贸易总额居世界第一,<sup>⑥</sup>制造业的任何中断都会对全球供应链产生巨大影响。

一方面,美国自身与中国经济相互依存度高,“去中国化”的“脱钩断链”代价高昂。尽管有疫情和中美贸易摩擦的影响,双方的贸易和投资仍然很重要,2022 年的前 11 个月,中美贸易额同比增长 2.4%,达到 6976.94 亿美元;<sup>⑦</sup>2022 年的前 6 个月,美国实际对华投资增长 26.1%。<sup>⑧</sup>中美两国经济总量超过世界三分之一,对世界经济增长贡献率超过 50%。双边贸易额较建交之初增长了 250 多倍,达世界五分之一,<sup>⑨</sup>构建出相互依存的国际经济合作体系。

① United States Census Bureau, “U.S. International Trade in Goods and Services (FT900),” *Foreign Trade*, available at: [https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current\\_press\\_release/index.html](https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/index.html), 2022.8.10.

② 李巍、王丽:《拜登政府“供应链韧性”战略探析》,载《当代美国评论》,2022 年第 6 期,第 23 页。

③ 《李克强总理出席记者会并回答中外记者提问》,中华人民共和国海关总署,2022 年 3 月 15 日,<http://www.customs.gov.cn//customs/ztl86/302414/302415/4209230/4209231/4226426/index.html>, 2023.1.3。

④ 《联合国贸发会议最新数据显示,2021 年全球国内生产总值、国际贸易、外国直接投资强劲反弹》,中国国际贸易促进委员会,2022 年 12 月 16 日,<https://www.cepit.org/belgium/a/20221216/20221216mekj.html>, 2023.1.3。

⑤ 《进出口商品总值表(美元值)A:年度表》,中华人民共和国海关总署,2022 年 12 月 18 日,<http://www.customs.gov.cn//customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4747565/index.html>, 2023.1.3。

⑥ 《我国成为 140 多个国家和地区的主要贸易伙伴:国际经济合作和竞争新优势不断增强》,中华人民共和国中央人民政府,2022 年 11 月 23 日,[http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/23/content\\_5728355.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/23/content_5728355.htm), 2023.1.9。

⑦ 《2022 年 11 月进出口商品国别(地区)总值表(美元值)》,中华人民共和国海关总署,2022 年 12 月 18 日,<http://www.customs.gov.cn//customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4747658/index.html>, 2023.1.3。

⑧ 《2022 年 1-6 月全国吸收外资 7233.1 亿元人民币,同比增长 17.4%》,中华人民共和国商务部,2022 年 7 月 29 日,[http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/29/content\\_5703371.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-07/29/content_5703371.htm), 2023.1.3。

⑨ 《王毅就当前中美关系接受新华社专访》,中华人民共和国外交部,2020 年 8 月 5 日,<https://www.mfa.gov.cn/ce/cemr/chn/szzyhd/t1804312.htm>, 2022.8.12。



另一方面,美国盟伴与中国经济相互依存紧密,这些国家在参与对华“大国竞争”时将面临两难处境。拜登政府通过加强与“志同道合”国家的合作,在欧洲、“印太”打造供应链联盟,企图“统一战线”将中国排除在全球供应链体系之外。但是,拜登政府也面临美国盟友与中国有着密切经济联系的现实。在欧洲方向,2022年的前11个月欧盟是中国的第二大贸易伙伴,双方贸易额不断增长。在亚洲方向,中国处于亚洲价值链和经济相互依存的核心,不仅与东盟互为最大贸易伙伴,也是日本和韩国的主要市场,日韩从中国进口的很大一部分来自其外资企业。全球供应链是国际经济相互依存的高度展现,拜登政府利用人为手段强制重构供应链布局,鼓动盟伴与中国“脱钩断链”,势必伤及美国盟伴经济利益。

### (三)美国政治与社会分化的牵制

在过去十年间,越来越多的美国人将政府功能失调作为国家的首要问题,日益极化的两党分歧正加速美国社会撕裂。<sup>①</sup> 政治极化、社会撕裂以及特朗普时期的政策都对美国政治产生了巨大冲击,拜登执政后推行“服务于中产阶级的外交”政策,制定对外政策的过程中始终顾及国内观感和影响。<sup>②</sup> 拜登政府供应链战略中促进制造业的本土化回流是内政与外交的高度捆绑,希望以利于美国中产阶级的方式填补供应链中的国家安全漏洞,通过创建一种更亲工人的产业政策对内提振经济复兴和竞争力,对外基于美国自身优势开展“大国竞争”。

然而,拜登政府的供应链战略并未以完整的正式法律所确定,诸多政策都是通过总统行政命令的方式推进,这决定了拜登供应链政策有随着政府更迭而“人走政息”的风险。尤其在美国政治越发极化的情况之下,一旦共和党重返白宫,拜登任内的部分行政举措将岌岌可危。美国国会在推进相关法案时同样受到两党斗争的影响,2021年推出的旨在加强供应链和基础设施以应对危机的“重建更好世界”(B3W)法案在国会停滞不前。由于两党极化日益显著,民主党在2022年中期选举中丢失众议院多数席位,共和党表示将扎紧“钱袋子”。在府会弱分立的格局下,拜登后续的政策推进或将面临资金不足的局面,民主党推行与之相关的任何协议都将遭遇更大挑战。

拜登政府频繁推出经济框架和相关倡议而非建立或加入经济贸易协定,并将供应链作为框架和倡议的重要一环,也是出于上述国内政治的考量。拜登政府延续了特朗普政府时期的经济理念,认为贸易协定会将更多的美国制造业迁往海外,剥夺美

① Michael Dimock, Richard Wike, “America Is Exceptional in the Nature of Its Political Divide,” Pew Research Center, November 13, 2020, available at: <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/13/america-is-exceptional-in-the-nature-of-its-political-divide/>, 2022.8.12.

② 李莉:《美国的印太数字经济外交:推进与前景》,载《印度洋经济体研究》,2022年第2期,第15页。

国工人的就业机会,增加美国的贸易赤字,且给某些国家进行货币操纵的空间,因此拜登政府并未寻求加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)。背后更深层次的原因在于,许多美国中产阶级将经济困境归咎于全球化,美国这种逆全球化思潮以及经济下行压力是拜登政府关注国内议程的重要原因。为实现对中产阶级的承诺,拜登政府重点推动半导体企业在岸投资建厂,希望从源头上解决半导体供应短缺的问题,努力打造“近岸”和“友岸”的“区域性全球化”,试图为盟友、伙伴和国内中产阶级都带来益处。但拜登政府精心设计的“友链”后续效率有多高、盟伴的信任度有多大,仍然取决于目前的两党共识能走多远。

综上所述,多重因素的矛盾和博弈对拜登政府的供应链布局构成挑战,拜登迄今尚未交出令美国人满意的成绩单。首先,贸易和投资数据与回流说法相矛盾。即使在新冠肺炎疫情期间,中国对美国出口仍持续上升,据中国海关统计,2022年的前11个月,中国对美国商品出口3.55万亿元,同比增长5.8%。<sup>①</sup>其次,近岸外包并无明显增长迹象。2018年,墨西哥制成品占美国进口总量的13.8%,加拿大制成品占9.8%;2021年,墨西哥制成品的占比保持在13.9%,而加拿大制成品则降至9.4%。<sup>②</sup>这表明,美国制造商采取的更多是“中国+1”的多元化战略,而不是近岸外包战略。最后,友岸外包也面临“友岸”内部的“小集团化”。2021年4月,日、印、澳三国发表有关“供应链韧性倡议”(Supply Chain Resilience Initiative, SCRI)的联合声明,称将联合打造“印太”地区供应链“小循环”,三国将美国排除在外的原因是无法与之在涉华产品问题上激进的立场达成一致。<sup>③</sup>

此外,拜登政府的供应链战略自身还存在至少三点悖论:一是这一战略在消除其认定的不能自控的风险时,也可能增加生产能力无效和过剩的风险;二是这一战略在加强战略合作伙伴结盟时,又可能因集中和固化而增加无法灵活变更和受制下游的风险;<sup>④</sup>三是这一战略过度追求多元化时,可能会“培育”出一个大规模制造业集聚地与中国竞争从而阻碍美国在岸和近岸外包的风险。

① 《2022年11月进出口商品国别(地区)总值表(人民币)》,中国海关总署,2022年12月18日, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4747574/index.htm>, 2023.1.1。

② David Dodwell, “Why US Talk of ‘Friend-shoring’ Supply Chains Makes No Economic Sense,” *South China Morning Post*, July 9, 2022, available at: <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3184490/why-us-talk-friend-shoring-supply-chains-makes-no-economic-sense>, 2022.8.15.

③ 李巍、王丽:《拜登政府“供应链韧性”战略探析》,载《当代美国评论》,2022年第4期,第22页。

④ 王中美:《欧美供应链韧性战略的悖论与中国应对》,载《太平洋学报》,2022年第1期,第46页。

## 四 影 响

全球供应链的形成是国际贸易高度融合的展现,全球供应链生态系统催生的国际分工符合市场规律,对各方有益。拜登政府强行扭曲供应链安全的经济属性,不断将其政治化和意识形态化,不仅加剧世界经济不平衡发展,推动全球经济的碎片化、集团化和安全化,还会伴随美国战略东移和“大国竞争”的脚步,推升“印太”地区的地缘经济和政治竞争烈度。

### (一) 鼓励回流重组,加剧世界经济不平衡发展

拜登政府鼓励供应链回流重组,呼吁实现更大程度的经济自给自足,实际上是经济民族主义和保护主义的一种表现形式,将抬升供应链保护主义思潮,扰乱全球供应链分工合作的发展逻辑与秩序。供应链回流重点关注对国家安全和产业升级有重大影响的关键领域,尤其是工业 4.0 时代的智能制造,将造成关键资源的垄断,加剧南半球部分地区的极端贫困,进一步加深南北发展鸿沟,激化南北矛盾,导致世界经济发展更加不平衡。

第一,加强部分国家垄断资源的能力,尤其加剧全球以芯片为代表的技术差距。一方面,欧美企业本就几乎垄断整个芯片产业链,特朗普政府时期就已开始着手推动与中国的科技脱钩,强化对华技术管制,压制中国芯片企业发展。拜登政府不仅不断收紧对华芯片出口管制,还进一步利用现有同盟机制和渠道,加强与盟友伙伴的合作,组建新的供应链联盟和关键技术协调机制保护技术垄断性,打破原本产业格局中各链条的有序运转。另一方面,全球供应链具有一定的公共产品属性,发展中国家借助产业转移机会嵌入国际生产分工体系是促进供应链全球扩张的重要动力,发展中国家能够通过跨国投资的技术外溢效应逐步实现资本和技术积累,从而增强经济发展能力。<sup>①</sup> 因此,一旦关键技术供应链回流重组,将剥夺广大发展中国家通过参与国际分工提升技术进步的机会,进而加剧发达国家的技术垄断。随着工业 4.0 时代的来临,疫情持续蔓延和美欧国家对技术的垄断将使全球芯片产能增长面临极大考验,未来发展中国家的“芯片荒”恐将更加严重。

第二,加剧极端贫困,扩大世界贫富分化。深度参与地区和全球价值链,利用贸易创造就业机会是许多国家摆脱贫困的重要途径。然而,供应链回流重组不仅是产业迁移的过程,还将本在全球范围内生产的商品和服务带回本土,切断中低收入国家

<sup>①</sup> 管传靖:《安全化操作与美国全球供应链政策的战略性调适》,载《国际安全研究》,2022 年第 1 期,第 96-97 页。

进入全球价值链的机会,促使本就因疫情导致供应链中断而陷入困境的发展中国家面临更大挑战。如果各国将生产转移到国内,可能会逆转全球减贫成果。全球价值链面临的“不利”环境,加上高收入国家产业回流趋势,到2030年可能会使5200万人额外陷入极端贫困,相当于全球极端贫困人口比例增加0.6%。撒哈拉以南非洲是回流政策下受影响最大的地区,约占新增贫困人口的比例的80%,其次是南亚、中东和北非地区。<sup>①</sup> 这些处于全球经济“边缘地带”的国家在疫情中遭受更大创伤,如果美国进一步助推生产回流,还可能引发国际效仿,未来贸易可能将由少数几个强大的区域性集团主导。一旦发生这种情况,长达数十年的全球减贫进展将面临脱轨风险。在这种情境下,世界将变得更贫穷,非洲将因与全球价值链“脱链”而受到最严重打击。<sup>②</sup>

第三,扩大南北发展鸿沟,激化南北矛盾。面对疫情,发展中国家显然比发达国家遭受更大打击,许多发展中国家的人均国内生产总值在未来几年都难以全面恢复。持续的经济低迷不仅加剧贫困,还将阻碍实现可持续发展和应对气候变化进程。随着各国从疫情冲击中逐步恢复,发展中经济体因通货膨胀与利率上升带来的金融市场压力和经济发展压力,将增加其经济硬着陆的可能性,并拉开与发达经济体的差距。而美国回流政策不仅恶化当下发展中国家遭受疫情冲击的经济现状,带走工作机会,还将进一步加剧因为疫苗已经导致的南北不平等。这种不平等将扩大南北发展鸿沟,激化南北矛盾。

## (二) 构建供应链同盟,加剧全球经济的碎片化、集团化和安全化

拜登政府推行的“友链”既包括“友岸”国家,也包含部分“近岸”国家,是美国加强与“志同道合”国家经济合作的方式之一,意在遏制中国在全球范围内政治和经济影响力。<sup>③</sup> 这意味着拜登政府企图打造供应链“小圈子”,形成所谓民主国家“俱乐部专有产品”,这将加剧全球供应链的碎片化、集团化和安全化。

第一,美国推动的“友链”与自由贸易原则背道而驰,世界贸易体系可能变得更加碎片化。从国际分工角度看,处在不同发展阶段的国家发挥各自比较优势进行生产、参与国际贸易是最有效率的方式。而“友链”意味着与具有相似价值观和制度的

① Maksym Chepeliev, Maryla Maliszewska, “Globalisation, Not Localisation, Is the Key to Post-pandemic Prosperity,” *VOXEU*, May 30, 2022, available at: <https://voxeu.org/article/globalisation-not-localisation-key-post-pandemic-prosperity>, 2022.8.15.

② Jonathan Munemo, “Countries Take Manufacturing Back Home,” *The Conversation*, April 25, 2022, available at: <https://theconversation.com/africa-faces-hard-knocks-as-rich-countries-take-manufacturing-back-home-181490>, 2022.8.15.

③ Elaine Dezenski, John C. Austin, “Rebuilding America’s Economy and Foreign Policy with ‘Ally-shoring’,” *Brookings*, June 8, 2021, available at: <https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2021/06/08/rebuilding-americas-economy-and-foreign-policy-with-ally-shoring/>, 2022.8.15.

国家开展贸易,这些国家大部分处于相似的发展阶段,具有相似的高劳工标准,短期内消费者将不得不为那些更高标准、价格更高的产品买单。加之美国推行的保护国内制造业的回流政策,将导致消费者成本增加,加剧通货膨胀。<sup>①</sup>从中长期看,这还可能引发“马太效应”,强化资源垄断,遏制经济活力。

第二,美国的政策将迫使供应链政治化、泛安全化和意识形态化,地缘政治、经济安全和意识形态三者将在供应链问题上实现挂钩。供应链领域一旦走向集团化趋势,很多公共产品将被波及,还会出现两种可能的前景:一是本身较为依赖美国及其“友链”的国家将不得不“选边站队”,被迫成为供应链乃至全球经济割裂的推动者和受害者;二是美国的所作所为将造成负面“示范效应”,各国对于经济全球化的信任和信心下降,“反全球化”意识上升,谋求自身发展的绝对安全可能将取代追求共同发展的美好愿景。在这种情况下,无论是应对当前疫情和俄乌危机带来的冲击,还是携手创造更为稳定和可持续的全球发展机遇,都会面临更加艰巨的挑战。<sup>②</sup>

第三,友岸外包对全球增长和通货膨胀的影响取决于如何定义朋友和敌人,而美国对友好国家的定义十分主观,可以肆意将“不友好”国家排除在外,推动供应链问题的武器化。由于违背国际贸易基础的比较优势规则,“友岸”涉及的国家太少且具有针对性,这一举措只会进一步加剧供应链危机,并通过提高进口商品的价格加速已经高涨的通货膨胀。友岸外包实际上仍是美国控制生产资料、廉价采购原材料并将制造业带回美国的一种方式。它以供应链安全为由,与“友好”国家进行贸易,将产品带回美国制造,并利用政策手段逼迫盟友在亲美来源与其认证的“友好”国家购买原材料和产品,或胁迫其他国家在供应链问题上让步。归根结底,重塑阵营化的“友链”只会惠及一小部分发达国家,全球80%的国家都将被冻结在这个“富人俱乐部”之外。<sup>③</sup>

### (三)推动竞争性的“印太战略”,加剧地缘经济和政治对抗

随着美国全球战略重心东移,“印太”地区将成为拜登政府全球供应链布局中的重要一环。因此,拜登政府在“印太”地区推动结盟组阵,加强与“印太”国家的合作,但美国从大国竞争视角看待与“印太”国家更广泛的地区合作,赋予其地缘经济和地

① Richard (Rick) Mills, “‘Friend-shoring’ Threatens Western Metal Supplies,” *Ahead of the Herd*, July 6, 2022, available at: <https://aheadoftheherd.com/friend-shoring-threatens-western-metal-supplies/>, 2022.8.16.

② 孙成昊、申青青:《美国“小圈子”破坏供应链公共属性》,环球网,2022年7月22日,<https://opinion.huanqiu.com/article/48vBgvZuLd9>, 2022.7.24.

③ Richard (Rick) Mills, “‘Friend-shoring’ Threatens Western Metal Supplies,” *Ahead of the Herd*, July 6, 2022, available at: <https://aheadoftheherd.com/friend-shoring-threatens-western-metal-supplies/>, 2022.7.17.



缘政治竞争的意涵,<sup>①</sup>将加剧地区的对抗态势。

一方面,区域经济一体化将遭受冲击。亚太地区已经具备较为成型的地区经济合作机制,拜登政府在“印太”地区推动供应链的解构重组,与现有地区盟友及伙伴的合作从传统安全议题不断扩散至地缘经济领域,包括疫苗配送、技术开发和供应链韧性,将破坏地区供应链整合和区域经济一体化的发展成果。例如,覆盖 15 个国家的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)是世界上最大的自由贸易协定,通过建立广泛的原产地规则促进成员国家之间的贸易,并随着时间的推移将完善地区供应链系统,给区域产业链供应链带来集成效应。而拜登政府以回流和联盟整合的方式重新配置地区供应链,这种行为将打破地区良性的供应链生态。尤其在美国设置更高投资壁垒的情况下,地区国家更难向其出售产品、获得技术和积累财富,进而削弱地区整体生产力。

另一方面,对区域经济一体化的冲击也极易外溢至地缘政治层面,带动地区在更广泛领域的脱钩和阵营化趋势。拜登政府构建“印太”供应链的最终目的仍是服务于护霸,但是通过强硬的政策胁迫手段逼迫地区国家在中美之间选边站队可能适得其反,因此美国希望先与地区国家加强在供应链等低政治敏感度领域的合作,企图在加强提升供应链韧性的过程中逐步在政治与安全层面诱拉地区国家。例如,其一,拜登政府将“印太经济框架”打造为“印太”地区重要的经济参与渠道,再鼓励美国公司在供应链中减少对中国的依赖,将产业从中国转移到南亚、东南亚国家,创造合作机遇。地区国家为增强国内制造能力,增加就业机会,解决疫情引发的医疗保健、制药和其他基本产品的供应链瓶颈,即便不愿选边站队,也将出于非地缘政治考虑而选择与美国合作。其二,拜登政府将“印太经济框架”与“友链”相结合,提升供应链合作“安全性”。“印太经济框架”不仅将印度纳入其中,还与美国在该地区的 5 个安全条约盟友澳大利亚、日本、菲律宾、韩国和泰国达成合作。美国与“印太”国家的供应链合作因而具有强烈的安全色彩,将导致供应链的“安全化”。其三,“印太经济框架”与“四方安全对话”之间也有类似重叠,美国希望更广泛地利用其区域网络和供应链等低政治领域,重振在该地区的势力和主导地位,实现在地区“竞赢”中国的目标。因此,“印太经济框架”未来可能演变为一个在“印太”地区兼具地缘经济和政治甚至安全意义的集团,<sup>②</sup>拜登政府利用供应链带动其他领域对华脱钩的趋势也将越发明

① 仇朝兵:《美国“印太战略”下的基础设施合作及其对中国的意涵》,载《国际经济合作》,2022年第2期,第26页。

② Robert Ward, “The Political Significance of the New Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity,” *IJSS*, May 31, 2022, available at: <https://www.ijss.org/blogs/analysis/2022/05/the-political-significance-of-the-new-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity>, 2022.7.18.

显。

总之,“拜登主义”之下的全球供应链重塑,在一定程度上赋予传统地缘政治新的安全内涵。拜登政府推动供应链在岸、近岸和友岸的多元组合,将导致供应链各个环节的模块化重新配置,掀起供应链保护主义潮流,将世界进一步划分为“北-北”和“南-南”供应链,冲击世界地缘经济和政治秩序。

## 结 语

拜登政府试图通过推动供应链“本土化”“区域化”和“阵营化”来减少各方对中国的依赖,但中国已经从低成本的组装中心发展成专业的制造中心,中国作为区域和全球价值链、供应链的重要一环,与世界多数国家有着密不可分的联系。其他国家和地区很难复制与中国相同水平的供应链整合能力,加之巨大的供应链迁移成本以及中国广阔的消费市场,美国打造“去中国化”的供应链将面临重重阻碍。

然而,美国重塑全球供应链的进程已经开始,“去中国化”已从口号转化为行动。尽管短期内美国重塑供应链的战略难以撼动中国的优势地位,但从长期看,中国仍面临以下风险。其一,拜登政府为落实“印太战略”而将高端产业链回迁至美国,大部分中低端制造业则更有可能转移到东南亚国家,以加强与该地区的合作,并破坏中国的产业生态。其二,阻碍跨国企业尤其是高新技术企业对华投资,既能抑制中国产业升级,又可推动拜登政府对华科技领域“巧脱钩”的进程。其三,通过阵营化“友链”损害中国的供应链安全,尤其是对半导体产业链的同盟布局。为应对以上风险,中国应当未雨绸缪、多方施策,继续深化同“一带一路”国家的合作,争取广大发展中国家的支持,增强全球和国内供应链的互补性。

**孙成昊:**清华大学战略与安全研究中心助理研究员

**申青青:**清华大学战略与安全研究中心美欧研究项目青年研究员

(本文责任编辑:仇朝兵)

## **Focal Topic: The Biden Administration's National Supply Chains Strategy Study**

### **Integrating the Dual Logic of Domestic Politics and Geopolitics: the Biden Administration's National Supply Chains Security Strategy in the Context of Sino-U.S. Strategic Competition**

Wang Hao and Song Tianyang ..... (82)

Supply chain security has become a strategic issue for U.S. domestic and foreign affairs. The shock of the Covid-19 pandemic on global supply chains and its subsequent risks for the U.S. supply chains seem to be a trigger; the hegemonic concern aroused by Sino-U.S. industrial and technological competition is at the root. Correspondingly, the Biden Administration's national supply chain security strategy is a new exploration aimed at maintaining the U.S. hegemony. Beginning with previous scholarship in supply chain security and the interactive logic of the U.S. domestic and foreign policies, this paper establishes a theoretical framework of analytic eclecticism integrating the dual logic of domestic and foreign affairs to discuss the national supply chain security strategy. The features of this strategy include state capitalism, populism, pseudo-multilateralism, and the securitization and ideologicalization of supply chains. The national supply chain security strategy not only impacts global supply chain system, but also accelerates the process of anti-globalization and intensifies Sino-U.S. competition. It is worth noting that several structural contradictions, such as domestic economic strains, political polarization, tensions within coalitions and the distribution of industry-technology-related skills, still prohibit the implementation of the U.S. supply chain security strategy. It remains unclear whether this strategy works fairly in rivaling China in the future.

### **The Biden Administration's Strategy of Reshaping Supply Chain: Path and Prospect**

Sun Chenghao and Shen Qingqing ..... (113)

The COVID-19 pandemic, the ongoing Ukraine crisis and the growing rivalry between key powers at the moment have highlighted the vulnerability of the U.S. supply chain as well as the risk confronting the global supply chain. President Biden advocated the strategy to rebuild supply chain security and resilience when he was elected to office. His strategy included promoting the redesign of local and foreign policies, reviving the U.S. manufacturing sector by moving the industrial supply chain, and encouraging "onshore outsourcing" of important sectors. Additionally, the U.S. is developing an integrated North American supply chain to support "friend-

shoring” manufacturing in critical industries, strengthen collaboration with like-minded nations, and establish an international “friend-shoring” supply chain that is “de-sinicizing”. The supply chain strategy of the Biden administration demonstrates the localization, regionalization, and camp trends. The main objective is to lessen reliance on China’s supply chain by restructuring the global supply chain, strengthening U.S. industrial advantages to counteract China’s domestic supply network’s fragility, and engaging China in strategic rivalry. It takes time to reshape global supply networks, and the Biden administration is impeded by conflicting interests, interdependence issues and internal strife. The Biden administration’s plan to reshape the supply chain is in opposition to the globalization of economy. Not only will it exacerbate the uneven growth of the global economy, but it will also encourage its fragmentation, collectivism and securitization, exacerbate the fierce rivalry in the Indo-Pacific region, and cause a sharp increase in geopolitical concerns. China should respond by taking various steps to control these risks.

## Sino-U.S. Relations History

### “Friend or Enemy” : The War of Media between the U.S. and the PRC in Post-colonialism Perspective (1949–1951)

Zhai Tao ..... (138)

At the beginning of the foundation of the PRC, the U.S. information policy towards China was based on the White Paper, which included two points: one was publicizing the Sino-American Friendship, and the other one was making rifts between the PRC and the Soviet Union. The U.S. information institutions waged a great psychological offensive towards Chinese people mainly through the official magazine America Today, informing the Chinese people that America was not imperialist and it is only America (not the USSR and the CCP) that had a desire to help China to modernize. The offensive provoked the PRC’s antagonism and counterattacks, and the anti-American information campaign. Chairman Mao strongly criticized the White Paper and emphasized that America was imperialist, not a friend but rather an enemy to China. In a post-colonial perspective, the Sino-American psychological warfare was a conflict between American paternalism and China’s revolutionary nationalism, a confrontation between U.S. colonialism and PRC’s ideas of decolonization. The Sino-American war of media exercised a profound influence on reality.