拜登经济学与中美未来经济竞争*

赵菩

[内容提要] 拜登经济学已经具备较为完整的理论支撑、理念构想和行动方式,其影响不仅局限于美国国内,更是塑造了国际经济秩序,并将重塑中美经济竞争关系。拜登经济学的核心构想,即三大支柱—重建美国、重塑盟伴、重构制度均指向中国,着眼于中美未来经济竞争。实力是美国操纵盟伴的基础,盟伴是美国践行制度的支撑,而制度则是美国确立秩序的工具。这三方面预示着中美将在经济实力、经济魅力与经济潜力三个维度展开更为激烈的竞争。

[关键词] 拜登经济学 产业政策 产业外交 战略框架 [作者介绍] 赵菩,中国人民大学国际关系学院博士研究生,主要研究美国的亚太战略及国际政治经济学。

2023年6月,美国总统拜登发表讲话,正式将"拜登经济学"用作阐述 其经济理念、宣扬其经济主张、彰显其经济成就的一种表述。当下,拜登经 济学已经具备较为完整的理论支撑、理念构想和行动方式,是美国经济理 念的一次重大转向。^①美国是世界上最大的经济体和唯一的霸权国家,其 经济理念与政策早已超出国内范围,影响着全球经济秩序。拜登经济学的 提出意味着中美关系将进入一个新的博弈情境,美国将以新方式和新的战 略框架同中国进行更为激烈的地缘经济竞争。

^{*} 本文系中国人民大学 2023—2025 年度明德研究品牌计划 "中国经济外交的理论与实践" (项目批准号: 14XNJ006) 和国家社会科学基金青年项目 (2023) "美国塑造国际组织的逻辑及中国的对策研究" (项目批准号: 23CGJ031) 的阶段性成果。

① 付随鑫:《拜登经济学与美国新经济范式》,《现代国际关系》,2023年第9期,第76—96页。

三大支柱: 拜登经济学的核心构想

拜登经济学让美国盛行"自由主义"近40年的经济理念产生了巨大转向,以更为强势的国家机器参与经济建设并与中国竞争。这一转向的发生依赖于不同阶段的现实土壤,是多项国内外挑战驱动的结果,最终形成从国内建设到国际竞争的完整行动战略。

自拜登就任至今,美国经济面临国内分化加剧、供应链瓶颈、通胀高企、金融风险上行及复苏乏力等问题,这些市场难以应对的挑战使政府动用更多政治力量,"大政府"角色日益凸显。这一利用政治手段参与经济竞争以实现经济目标的过程,被拜登政府冠之以"新华盛顿共识"或者"现代供应经济学"等名称,这些理念又被统称为"拜登经济学"。总体而言,自拜登就任以来,美国国内经济发展进程可以分为四个阶段(见图1)。为了应对不同阶段的经济挑战,拜登经济学逐渐形成目标明确、方式清晰与特点突出的新经济范式。

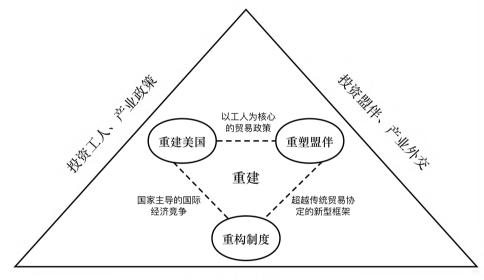


图1 美国国内经济的重大挑战以及不同阶段

资料来源:作者自制。

2021年3月31日,拜登较为全面地阐释了其经济议程的基本构想,强调目标是"重建美国的脊梁",并追求能够让民主国家获胜的"新共识"。2023年4月27日,美国国家安全顾问杰克·沙利文(Jake Sullivan)正式将这一"新

共识"命名为"新华盛顿共识",并对拜登经济学进行了系统明确的阐释,成为拜登经济学实施的战略框架,该框架强调"建设"是核心,国内产能建设为起点,联合盟伴是方式,超越传统贸易协定的创新型关系是工具。①沙利文的解读也对应了他对战略三要素的理解,即以投资增强实力、以联盟扩大影响和以制度确立秩序。②因此,以"重建"为核心的拜登经济学构想可以概括为三大支柱,即重建美国、重塑盟伴与重构制度(见图2)。制度是美国确立秩序的工具,盟伴是其践行制度的支撑,而实力则是其操纵盟伴的基础。



重建领导、回归多边

图2 拜登经济学的构想

资料来源:作者自制。

① "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution," White House, April 27, 2023, 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/.

^{@ &}quot;Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on the Biden-Harris Administration's National Security Strategy," White House,October 12, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/10/13/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-on-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/.

- (一) 重建美国:振兴产业与壮大中产。2021年2月,拜登发表关于美国世界地位的演讲,表明国内经济复兴是外交政策的基础。因此,建设美国是拜登经济学的起点,促进国内经济复苏、弥合国内分裂是其核心事项。2021年3月,拜登宣称美国传统上自由主义主张的"涓滴经济学"(trickle-down economics)是失败的理论,他将奉行"自内而外、自下而上"(the middle out and bottom up)的公平经济理念。①本文将这一理念称为"筑基经济学"(bottom-up economics),以强调拜登将中产阶级作为社会基础和将实体产业作为经济基础的主张。美国财政部长珍妮特·耶伦(Janet Yellen)进一步用"现代供给侧经济学"来解释拜登政府通过增加工人劳动力供给来壮大中产阶级、促进经济增长的战略。2022年9月,白宫正式发布《拜登一哈里斯经济蓝图》,其核心内容在于强调产业战略,指出"联邦政府的作用就是对公共部门进行投资,弥补私人投资不足的同时应对国外竞争"。②这一文件明确标志着拜登政府将通过"现代供给侧经济学"以及政府推动的"现代产业战略"来增强美国经济实力,也明确揭示美国已将产业竞争视为大国博弈的核心领域。
- (二) 重塑盟伴: 经济安全与友岸外包。拜登经济学的第二个方面是通过投资盟友以重塑盟伴关系, 这是拜登经济学对外经济最鲜明的特征。沙利文曾表示, "如果说有什么是拜登对待世界的真正标志, 那就是美国对盟友的投资"。³对拜登而言, 投资盟伴主要可以获得两方面收益。
- 一方面,美国投资"志同道合"的盟友能够让其顺利联结外交和内政 并让外交服务于内政。2022年2月,白宫表示将与能够在制定经济规则方面

① 有一些人也将拜登的这种主张称为"bubble-up"(冒泡效应),本文认为这一描述容易与金融领域的"金融泡沫"概念混淆,因此将其称为"bottom-up",即"筑基效应",来描述拜登主动利用政府力量为底层民众提供机会、增加收入进而壮大中产阶级这一社会基础群体,并推动实体产业作为经济基础的构想。

② The Biden-Harris Economic Blueprint, White House, September 9, 2022, p.18.

③ "National Security Strategy Aims to Address New Challenges," U.S. Department of Defense, October 13, 2022, https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3187907/national-security-strategy-aims-to-address-new-challenges/.

"发挥主导作用的区域经济伙伴"并肩作战,为美国阵营各方创造共同的经济增长机会。^①拜登在发起"印太经济框架"(IPEF)时也表示,这一框架就是为21世纪的经济制定新规则,以帮助美国及其盟伴实现更快、更公平的经济增长。^②2023年7月,白宫发布《投资美国的经济学》,这一行动议程更明确地表达了对"经济盟友"(economic allies)的重视,国际经济活动被赋予更多安全和政治含义,经济合作也带上更多政治联盟的对抗性与排他性色彩。通过投资盟友形成新的国际规则,才能有效进行国际经济扩张,从而更好服务于美国国内目标政策。

另一方面,以"友岸外包"或"经济安全"等名义联合盟友形成特定的经济联盟,能够助力其重塑全球供应链,在排斥中国的同时重建美国优势与领导力。2022年4月,耶伦首次提出以"友岸外包"(friend-shoring)增强供应链韧性的想法,认为为了强化供应链韧性、保障经济安全,应该与那些能够被信任的贸易伙伴建立经济联系,也就是投资盟伴。³⁰2023年4月耶伦发表评论,表示保护国家安全是美国对华关系的首要任务,而关键供应链的弹性是拜登政府的优先考虑。⁴⁰此外,商务部长吉娜·雷蒙多(Gina Raimondo)与耶伦同样关注经济安全,耶伦从供应链角度出发,而雷蒙多更侧重于对核心领域的掌控,主张美国应该在半导体等关键领域掌握规则主导权,认为这代表着积极的"现代产业战略"。⁵⁰通过投资盟伴形成共同

¹⁾ The Indo-Pacific Strategy of the United States, White House, February 11, 2022, p.12.

^{2 &}quot;Remarks by President Biden at Indo-Pacific Economic Framework For Prosperity Launch Event," White House, May 23, 2022, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/23/remarks-by-president-biden-at-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity-launch-event/.

③ "Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on Way Forward for the Global Economy," U.S. Departments of The Treasury, April 13, 2022, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0714.

④ "Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on the U.S. - China Economic Relationship at Johns Hopkins School of Advanced International Studies," U.S. Departments of The Treasury, April 20, 2023, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1425.

⑤ "Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge," U.S. Department of Commerce, November 30, 2022, https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china.

的安全和战略利益,才能推动供应链从中国转移出去,服务于美国产业回流和发展国内供应链的需求。

(三)重构制度:服务美国与重新领导。拜登经济学的第三大支柱是重构制度,利用创新型的制度回归国际多边舞台,重新确立有利于美国的国际秩序。美国政府深知国际制度安排的重要性,在2022年发布的《国家安全战略》中直言,只有遵循美国制定的规则,美国工人和美国公司才能赢得竞争。①沙利文宣称,游戏规则已经改变,多边贸易体系需要改革。②2021年5月,美国贸易代表戴琪(Katherine Tai)提出为实现"筑基效应"所创新的贸易方式,即"以工人为中心的贸易政策"。③6月,她进一步详述了这一政策的行动方式,即与美国公司合作将带有"美国制造"标志的产品销往世界,并投资于美国工人和社区,贸易战略的核心是与盟伴合作、创造公平和开放的市场。④《美墨加协定》(USMCA)的落地成为美国贸易制度创新的尝试。在美国多项制度倡议发布后,2022年11月,雷蒙多再次强调了在全球倡导美式经贸规则的重要性,认为如果按照同样的规则比赛,没有国家能在竞争中胜过美国。⑤为赢得经济主导地位,拜登推行国家主导的国际经济竞争,并以国际制度的形式确立对美国有利的竞争规则。

总体而言,美国作为霸权国家,拜登经济学不仅重塑国内经济行动,也

① National Security Strategy, White House, October 12, 2022, p.32, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf.

② "Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution," White House, April 27, 2023, 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/.

③ "Remarks from Ambassador Katherine Tai at the 2021 Committee of 100 Virtual Event," Office of the United States Trade Representative, May 12, 2021, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/may/remarks-ambassador-katherine-tai-2021-committee-100-virtual-event.

^{4 &}quot;Remarks of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration's 'Worker-Centered Trade Policy'," Office of the United States Trade Representative, June 10, 2021, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022.

⑤ "Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge," U.S. Department of Commerce, November 30, 2022, https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china.

推动了其对外经济战略的转型,标志着美国战略界和思想界的一次重大变革,这一变革是拜登政府在面对美国经济难题及国际竞争压力等现实重大挑战时的政治回应,即赋予政府这只"有形之手"更大的力量,让其在国内经济复苏和国际经济竞争中发挥引领或主导作用。这种调整也是美国对全球经济格局变化的回应,意味着美国将长期以更为自利和强势的姿态参与全球经济事务,并以更具引导性的方式进行国际经济合作,这将重塑中美两国的经济关系和整体战略互动。

三条路径: 拜登经济学中的对华经济竞争

美国作为世界霸权,其行动不仅仅局限于国内,更是意在协调国际经济行动与重塑国际经济秩序。因而拜登经济学的目标也可以从国内和国际两个层次概括界定,即加速国内的经济复苏与稳固国际上的竞争优势。建设美国是拜登经济学的起点,如何联合盟伴与利用国际力量实现建设是其外延。拜登经济学的三大支柱对应的是美国对华经济竞争的三条路径。

- (一) 重建美国以降低对华经济依赖。在重大现实挑战驱动下, 拜登政府能够以更为强势的地位和力量介入美国国内经济, 重新引导经济要素的流动方向, 切断或削弱业已形成的对华经济纽带。
- 第一,拜登推动"购买美国"以降低对华商品依赖。2021年3月,拜登批准约1.9万亿美元的《美国救济计划》,这一美国史上规模最大的纾困法案在供需两端同时发力。一方面,通过补贴个人拉动消费,并从需求端刺激生产扩张,另一方面,对小企业和创业的支持与援助有助于小企业稳定生产。11月,拜登签署《基础设施投资和就业法》,改善美国本土基础设施、支持商业和制造业的发展、吸引投资和创造商业机会。2022年3月,联邦采购监管委员会(FAR)以70年来的最大力度更新实施《购买美国货法》,加速"购

买美国货"成为现实。总体而言,拜登经济学希望以更大规模的经济立法和行政调控行动从供需两端出发来降低对华贸易依赖,改变对华经贸结构。

第二,美国通过产业立法采取更为自利的技术保护,打击中国对美国的技术依赖以遏制中国产业升级。《投资美国的经济学》这一行动议程明确并强化了拜登政府的投资方向,即聚焦于基础设施、清洁能源、电动汽车、半导体和技术创新。美国认为,其芯片制造已经过度依赖东亚,造成经济和国家安全漏洞。自1990年至今,美国芯片生产占比从40%降低至12%,而中国却从2%上升到16%。②2022年8月,拜登签署《芯片与科学法》,目标就是把半导体制造业带回美国,并用一个强大的研发生态系统把半导体制造业留在美国,在未来几十年内保护美国的技术领先地位。商务部长雷蒙多在其2022年11月中美竞争的讲话中表示半导体是"现代产业战略"的核心,美国将推动几乎所有新兴技术的创新并支持关键的国家安全应用。②美国围绕核心科技的立法或将改变全球半导体产业链的格局,让中国的科技企业面临更大压力。

第三,大力补贴国内清洁能源产业,降低对中国新能源依赖。美国贸易代表戴琪对中国新能源优势表示出极大担忧,尤其是中国光伏太阳能电池占全球产量的80%,而太阳能供应链的大部分甚至在美国都不存在。^③世界正进入清洁技术制造新时代,新的全球能源经济正在迅速兴起,这将成为各国经济战略成败的关键和支柱。《通胀削减法》是美国聚焦于新兴产业,投资未来产业的立法。该法将投资7830亿美元用于与能源安全和气候

① The Biden-Harris Economic Blueprint, White House, September 9, 2022, p.25.

② "Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge," U.S. Department of Commerce, November 30, 2022, https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china.

③ "Remarks As Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration's 'New Approach to the U.S.-China Trade Relationship'," Office of the United States Trade Representative, October 4, 2021, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new.

变化有关的行动,是美国历史上应对气候变化的最大投资。能源转型将推动工业和就业进一步快速增长,国际能源署发布报告称,到2030年清洁能源技术的全球市场将是今天的三倍,达到约6500亿美元,清洁能源制造业工作岗位也将从目前的600万个增加一倍以上,达到近1400万个。^①雷蒙多表示《通胀削减法》将在风能、太阳能和电动汽车制造领域创造高薪工作岗位,并预估该项投资将在未来10年内催生额外1.7万亿美元的公共和私人投资。^②因此,拜登多次演讲都将气候与就业相联系,并常将二者等同起来。

拜登经济学的本质诉求就是利用政府主导的产业政策来刺激并引导资本"重建美国",以此壮大中产阶级并振兴国内产业。拜登任内推出的四大法案是其关键举措。《美国救济计划》通过大规模纾困计划让美国人有能力购买美国货;《基础设施投资和就业法》旨在使用美国制造的基础设施项目来增加就业机会并获得长期竞争力;《芯片与科学法》重点在于保住关键的产业并占据垄断优势;《通胀削减法》目标在于激励未来的产业并将其留在国内。拜登政府通过历史性的立法推行产业战略。加快经济建设进程,逐步强化政府在经济建设中的主导作用,主要目的在于扭转国家经济颓势、护持核心竞争优势、打造未来增长趋势,加速国内经济发展、降低对华经济依赖和削弱中国经济优势。

(二) 重塑盟伴以打造对华竞争阵营。尽管拜登所宣称的"投资美国"是一种经济民族主义,但这是另外一种美国优先,就如耶伦所说,美国优先绝不意味着美国单独存在,没有一个国家能够单独为其人民提供强大且可持续的经济发展。³³因此,拜登改变了特朗普时期"美国优先"的单边主

① Energy Technology Perspectives 2023, International Energy Agency, January 12, 2023, p.20.

② "Remarks by U.S. Secretary of Commerce Gina Raimondo on the U.S. Competitiveness and the China Challenge," U.S. Department of Commerce, November 30, 2022, https://www.commerce.gov/news/speeches/2022/11/remarks-us-secretary-commerce-gina-raimondo-us-competitiveness-and-china.

③ "Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen on International Priorities to The Chicago Council on Global Affairs," U.S. Departments of The Treasury, April 5, 2021, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0101.

义,转而"投资盟友"并"重塑盟伴",在国际层面利用产业外交辅助于其国内政策,借助地缘经济支点打造针对中国的竞争阵营。

首先,美国以经济安全的名义,利用产业外交在全球寻找投资机会和合作伙伴,意在形成一个能够服务于美国但排除中国的新市场。一是调整与盟伴的国际贸易政策,为美国企业开拓国际市场,促进出口、降低贸易赤字并刺激国内产业扩张。2022年10月,戴琪阐述了如何与盟伴合作推进美国的产业政策,以经济安全为由提出利用产业政策来调整并平衡国际贸易,同时让"以工人为核心的贸易政策"服务于美国投资国内的产业政策。^①二是以安全名义寻求技术垄断,保持其在国际市场中的核心经济优势。"现代产业和创新战略"是拜登政府国家安全战略的核心要义,即通过对不同国家的私营公司进行区别投资来保护美国的核心技术。三是推行国家主导的国际经济竞争。2023年6月,美国发布《2023年国家出口战略》,概述了美国如何通过调动联邦政府的全部力量来帮助美国企业和工人在与其他国家竞争中获胜,并且首次将小企业也纳入其中。美国以产业外交对国际市场的塑造,进一步抬高了中国企业出海的壁垒,恶化了中国企业拓展国际业务的环境。

其次,美国以经济安全和民主价值观为由,通过产业外交拉拢关键国家,打造地缘经济支点,在同中国的经济竞争中争夺领导权。财政部长耶伦在访问韩国LG工厂时表示,即使美国扩大国内投资,也必须通过"友岸外包"等方式与值得信赖的盟伴国家合作以使供应链多样化,在加强经济韧性降低经济风险的同时保持经济一体化带来的活力和生产力增长。^②美国

① "Remarks by Ambassador Katherine Tai at the Roosevelt Institute's Progressive Industrial Policy Conference," Office of the United States Trade Representative, October 7, 2022, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2022/october/remarks-ambassador-katherine-tai-roosevelt-institutes-progressive-industrial-policy-conference.

② "Remarks by Secretary of the Treasury Janet L. Yellen at LG Sciencepark," U.S. Departments of the Treasury, July 19, 2022, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0880.

已明确提出"经济盟友"的概念,将经济安全与国家安全相等同。基于一致的经济安全目标,日本、韩国等国已经成为美国在亚太地区的关键经济支点国,美日韩在2023年2月启动了三边经济安全对话。将经济议题安全化已经成为拜登重塑全球产业链的关键抓手,而美国大肆渲染中国威胁,意在离间他国与中国合作的政治条件与互信基础,并鼓动其盟伴国家与中国进行阵营对抗。

最后,美国投资盟伴构建排除中国的多个经济联盟,并寻求对供应链关键节点的操纵,增加中国与他国合作的难度。国务卿安东尼·布林肯(Antony Blinken)表示,对于每个问题美国都在组建一个适合目的的联盟。^①如为了打击中国的新能源产业,美国捏造新疆"强迫劳动",以"人权"为由拉拢欧盟、加拿大等盟伴对华施压。新疆不仅仅是重要的棉花产地,更是太阳能电池板等新能源材料的重要产地,美国进一步以"人权"为由来禁用新疆硅料,意在精准打击中国新能源上游产业。在半导体领域,美国竭力拉拢日韩建立"小院"利用采取技术出口管制加固"高墙"来遏制中国的科技进步。无论以供应链韧性还是经济安全为由,其本质都是美国在国际经济竞争中追求优势与主导,进而护持其全球霸权。

(三)重构秩序以巩固对华竞争优势。第一,创新国际制度,以更灵活的制度设计蚕食中国经济优势。美国认为传统的制度模式已经难以让其应对今天的挑战,为超越经济与政治的约束,美国放弃了传统的贸易协定,在亚太、欧洲和美洲发起三大区域经济战略,即"印太经济框架"、美欧贸易和技术理事会(TTC)和美洲经济繁荣伙伴关系(APEP)。IPEF则是美国在亚太地区与中国展开竞争的首要制度工具,不同于以往的区域贸易协定,

① "Secretary Antony J. Blinken Remarks to the Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS) 'The Power and Purpose of American Diplomacy in a New Era'," U.S. Department of State, September 13, 2023, https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-remarks-to-the-johns-hopkins-school-of-advanced-international-studies-sais-the-power-and-purpose-of-american-diplomacy-in-a-new-era/.

IPEF是一个美国有的放矢削弱中国经济优势的制度武器,美国意图拉拢关键盟伴国家针对具体议题建立"相互嵌套的小多边",削弱中国在数字贸易、新能源和基建等关键领域的经济优势。

第二,寻求对国际关键机构的掌控,削弱中国的国际话语权和影响力。 国际关键机构是协调国家间合作的重要多边平台,是国际秩序运行的重要 支柱。布林肯认为,美国需聚焦于对国家安全至关重要的领域,强化对关 键国际机构的掌控,是实现"美国外交现代化"的必然选择。为此,美国在 国际组织局内新设一个办公室,其单一任务就是确保美国及其盟伴能够赢 得关键机构的选举或担任关键职位。国际机构是国际社会中被广泛认可的 制度安排,具有较强的合法性,若关键国际机构能够以更符合美国利益诉 求的方式运行,将大大降低美国控制他国的成本,是美国维护其领导地位 的关键一环。因此,美国将竭尽全力阻挠中国代表出任重要国际机构的关 键职位,以此打击中国的国际影响力,中美将围绕关键的国际机构展开制 度竞争。

第三,美国利用国际制度配合国内产业政策,获取与中国竞争的产业优势。国际制度是美国推行国内产业政策的重要平台,如美国为了与中国争夺新能源赛道优势,回归《巴黎协定》并发起矿产安全伙伴关系(MSP),利用国际制度配合国内《通胀削减法》的落地。一方面,美国为履行减排承诺,能够引导更多国外和国内资本投入到美国新能源产业,并刺激对新能源的市场需求,削弱中国在新能源方面的市场优势;并且利用MSP保障新能源产业的原材料供应,以降低中国在新能源产业链的重要地位。更重要的是,《巴黎协定》等国际制度安排不仅仅只是规定了减排目标,也是新能源领域重要的国际对话平台,能够为国内企业提供技术分享、资金支持与相互合作等机会。此外,美国为了打造自身的基建优势,联合盟伴发起全球基础设施和投资伙伴关系(PGII),一方面力图动员盟伴投入更多资本进行国际基础设施建设

与中国竞争,另一方面也支持其国内《基础设施投资和就业法》的实施。

拜登经济学的目标不限于国内经济事务, 更是关注如何获得国际经济竞争的领导优势。产业振兴与产业竞争已经成为拜登经济的新蓝图与大国博弈的新边疆。虽然白宫并未说明拜登总统有何种"独特的方法在美国进行明智投资", 但根据拜登政府的行动能够推断出, 这一方法就是拉拢盟伴来蚕食中国经济份额, 利用国际制度重构经济秩序, 以实现其"复兴国内"与"竞赢中国"的双重目的。

三个维度: 中美未来经济竞争的战略框架

美国多份战略文件都不断重复"中国是唯一兼具意愿与实力改变现有秩序的国家"这一论断,与中国竞争渗透在美国内外经济政策的方方面面,拜登经济学的设计、形成与执行,均离不开与中国竞争的主题。拜登在《国家安全战略》中对美国自身所处的环境进行了明确定位,即处于塑造未来国际秩序的战略竞争中。①在这个阶段,如何在相互依存时代进行大国竞争是美国的最大挑战,因而必须破除国内政策和外交政策之间的障碍,将重大公共投资视作外交政策的重要组成部分。②拜登经济学是美国传统经济理念的一次巨大转向,或将深刻改变现有国际经济秩序并塑造中美未来经济竞争的战略框架。中国被美国视为唯一兼具实力与意愿挑战其霸权的对手,拜登经济学所包含的重建美国、重塑盟伴与重构制度这三个方面的构想也是美国与中国竞争的着力点,对应着中美未来的经济实力、经济魅力与经济潜力之争(见表1)。

① National Security Strategy, White House, October 12, 2022, p.2.

² Jake Sullivan, "The Sources of American Power," Foreign Affairs, Vol. 102, No. 6, 2023, pp. 8-29.

表1 中美未来经济竞争的战略框架

拜登经济学 的构想	拜登经济学的理念	中美未来的 经济竞争	竞争要点与内容
重建美国	现代产业战略	经济实力	产业政策
	"自中而外、自下而上" 的"筑基效应"		产业基础
	现代供给侧经济学		产业优势
重塑盟伴	友岸外包	经济魅力	经济增长速度 的说服力
	打造"经济盟友"		经济发展模式 的吸引力
	美国外交的现代化		经济合作理念 的感染力
重构制度	以工人为核心的贸易政策	经济潜力	围绕特定议题 的制度
	超越传统的经济协定		围绕特定国家 的制度
	美式国际规则(或 "基于规则的国际秩序")		围绕特定阵营 的制度

资料来源:作者自制。

(一)产业与经济实力之争。中美未来经济实力之争的主要战场在于产业,围绕这一战场,双方将在产业政策、产业基础和产业优势三个方面展开实力比拼。高效的产业政策是提升全要素生产率 (TFP) 的重要方式,可以引导资源优化配置、激发竞争提高效率、提供支持促进创新、以及发展教育培育人才等。尽管美国的核心关切在于中国大力推进以国家为中心的产业政策,但美国在指责中国"扭曲市场"的同时却加大力度采取更加扭曲的行动,并从经济向军事升级,国防部在2024年初发布美国第一份《国防产业战略》,以产业战略来加速巩固军备优势。①与此同时,产业竞争也是围绕产业基础的竞争。基础设施不仅有助于提高效率吸引投资和创造商业

① "DOD Releases First-Ever National Defense Industrial Strategy," U.S. Department of Defense, January 11, 2024, https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3643326/dod-releases-first-ever-national-defense-industrial-strategy/.

机会,贸易和物流也受益于现代化基础设施,关键港口等基础设施作为战略要塞也事关地缘政治。产业基础是长期竞争的源泉和动力,包括对基础设施投资规模、投资结构和技术创新的竞争。中美产业竞争也是新兴产业与关键产业的优势竞争,拜登亦强调新能源意味着就业,半导体意味着安全。究其本质,都是为了与中国在重要产业赛道上争夺高地。

- (二)合作与经济魅力之争。重塑盟伴是中美双方的经济魅力之争,是两国吸引国际合作者、开拓国际市场能力的较量。经济魅力由三方面决定,即经济增长速度的说服力、经济发展模式的吸引力、经济合作理念的感染力。其目标在于如何吸引更多的国际合作者,这决定双方是否有能力在合作中为他国提供更多的收益,能否让他国获得可持续与可靠的收益。因此,快速增长的绿色发展模式将是未来经济魅力的角逐点。塑造经济魅力的方式主要在于双方如何利用产业外交达成合作共识。产业外交包括促进与他国进行共同的项目和投资、共同的研发和生产、共同的教育和人才培养、技术和知识的分享等多个方面。此外,基础设施建设对于国际合作也至关重要,国际合作伙伴更愿意与具有强大基础设施的国家开展业务。通过基建产业或科技产业等产业外交方式来投资盟友与伙伴国家,能够增强合作成员的共同经济实力、维护国家安全,同时也巩固了双边和多边合作关系,共同应对全球挑战,并推动全球经济的可持续发展。
- (三)制度与经济潜力之争。建设制度事关双方的未来经济潜力之争。 规则有其适应性也有其局限性,会因时因地产生不同的结果,因此制度竞争是发展方式、发展路径、发展模式之争,是夯实未来国家实力的经济潜力之争,也是如何分配发展成果的经济收益之争。为了让本国优势得到巩固,中美将主要围绕三个特定方面展开制度竞争,即围绕特定议题、特定国家与特定阵营的国际制度建设。围绕特定议题的国际制度具有较强功能属性,能够提高专业领域的合作效率;围绕特定国家的国际制度建设具有良

好的政治互信基础,具有开拓和带头行动的能力;塑造特定阵营的国际制度成为美国区分朋友与对手的工具,不仅会重新组建孤立中国的制度,也会在现有的国际机构压制中国的影响。对于美国而言,国际制度能够降低其霸权运行的成本、强化霸权治理的威望、打击挑战霸权的对手,成为美国进行国际竞争的重要武器。当下,美国已然拉下与中国竞争的"制度铁幕",意图重构国际制度,以建立一个更加符合美国经济诉求、适应美国经济趋势和激活美国经济潜力的全球经济新秩序。

结语

拜登政府为应对国内经济挑战与国际经济竞争的行动,逐步勾勒出一个"大政府"的形成路线,描绘出一幅"大政府"的行动蓝图,最终形成拜登经济学的整体面貌,促成美国经济理念发生重大转向。这是市场面对重大经济挑战失灵时对政府的召唤,也是政府在面对国际压力与竞争时的高调亮相和自身权力的扩张。拜登政府的行动主要体现在规模庞大的投资立法,以及对美国盛行多年自由主义理念的颠覆,国内挑战与国际竞争为其推进议程提供了动能和条件。

无论是"自下而上、自中而外"的"筑基经济学"理念、"现代供给侧经济学"、"以工人为核心的贸易政策",还是"供应链韧性""现代产业战略""新华盛顿共识",都是拜登经济学的一个侧面,目标意在复兴美国经济并赢得国际经济竞争。拜登经济学的重建美国、重塑盟伴与重构秩序这三大支柱将改变既有国际经济秩序,塑造未来中美经济竞争的战略框架,主要围绕经济实力、经济魅力与经济潜力三个维度展开竞争。为了应对拜登经济学以国家力量谋求国际经济竞争胜利的强势行动,中国也应认识其局限并做出积极应对,护持世界工厂、创新伙伴关系和拆解其制度霸权。中美

经济竞争还考验着双方的经济活力、经济耐力和经济毅力,即是否存在激励创新的制度设计和社会文化、是否具备承受长期压力的基础、以及是否具有能够将政策贯彻到底的条件。

拜登经济学的未来并不会一帆风顺,还面临四大压力,即债务上限、强势美元、高利率以及政治撕裂。拜登经济学最鲜明的特征就是公共支出,这种扩张性财政政策的首要限制就是债务上限,拜登能否继续采取扩张性的财政政策是其实现经济抱负的首要障碍。拜登政府的支出计划也需要宽松的货币政策予以配合,但美联储为遏制通胀采取了激进的紧缩性货币政策,截至2023年7月共上调了11次联邦基准利率,达到22年来的最高水平5.25%—5.5%。高利率为企业增加投资与扩张产能增加了成本,成为限制拜登行动的第二重压力。紧缩性的货币政策让强势美元对美国大型跨国公司构成压力,让企业蒙受汇兑损失。此外,美国国内政治极化和撕裂是拜登产业战略的最大困难。两党分歧加剧与斗争严重会增加立法难度,让任何具有广泛支持意义的产业政策立法都变得困难,其执行效果会受到限制。

无论未来谁接任下一届美国总统,美国都面对着相同的国内经济挑战和实现产业复兴的紧迫需求,这一现实环境和客观条件不会轻易改变。与此同时,与中国竞争以重获优势与巩固领导也仍然是其主要基调。当下,拜登已经开启美国大政府运行的阶段,政府在多项议题中提供了强有力的干预和重大投入,这一特征或将继续发酵。当政策效果随时间逐步显现,下一届政府从务实角度出发可能将进一步强化政治手段在经济活动中的作用,在这一过程中,拜登经济学的理念构想和政策要素或将在较长时段内持续发挥影响,为美国经济的演进和其在国际经济中的行动提供基本框架。■

(责任编辑: 王锦)

Cognitive Differences among RCEP Member States and Their Impact

Zhang Li and Li Yazhou

Abstract:

The comprehensive activation of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) in 2023 has significantly energized regional economic integration in an age characterized by resistance to globalization. Nevertheless, a spectrum of cognitive perceptions regarding RCEP exists among the member nations, and the reconciliation or amplification of these key cognitive variances is crucial in shaping RCEP's future. A generally positive recognition of RCEP prevails among the member countries. However, there are noticeable divergences in opinions regarding RCEP's impacts on various fronts, such as ASEAN's central role, the role of market liberalization in enhancing competitiveness, the development trajectories of particular industrial sectors, and the security and stability of supply chains. These differences in perception among the member states arise from a blend of factors, including national interests and group identities, fear-based appeals in open market conditions, exclusionary reactions stemming from cultural disparities, and cognitive dissonance between historical experiences and future expectations. The cognitive differences among member states will influence the quality enhancement, functional realization, and developmental trajectory of RCEP in the future. As the largest member of RCEP, China plays a key role. China should actively participate in safeguarding the common interests of the agreement, appropriately deal with cognitive differences, and contribute to the wisdom of Chinese modernization for the close relationship between Asia-Pacific economic and trade cooperation, the search for strong and long-term development of cooperation, and the promotion of regional prosperity.

Keywords:

RCEP, Asia-Pacific regional cooperation, world economy

Bidenomics and the Strategic Framework of China-US Economic Competition

Zhao Pu

Abstract:

Bidenomics has gradually taken shape and now has a relatively complete theoretical foundation and actions. Its influence is not limited to the US, but also shapes the international economic order and will reshape the economic competition between China and the US. Its goals are accelerating economic recovery and winning economic competition. Its core idea can be summarized into three aspects: it stimulates investment by industrial policies; uses industrial diplomacy to win over allies and partners; and reconstructs the international order by remodeling international institutions. National strength is the foundation for the US to manipulate its allies and partners, these countries are the support for its international institutions, and the institutional system is the tool for establishing world order. These three aspects indicate that China and the US will compete more fiercely in the terms of economic strength, charm and potential.

Keywords:

Bidenomics, industrial policy, industrial diplomacy, strategic framework