

经济预测分析

第 45 期

国家信息中心

2022年10月25日

拜登施政“棋至中盘”，遏华布局逐步清晰

内容摘要：拜登就任总统以来，以重塑美国产业竞争力为目标，强化产业发展的国家干预，出台了一些列政策组合拳。对华开展战略竞争是拜登政府推进产业政策的重要政策背景和驱动因素。与特朗普时期对华竞争的“乱拳出击”相比，拜登政府更加讲求“精准打击”“直击要害”，未来随着拜登国内政策逐步落地，很可能将启动对我重点产业和关键领域更为精准和更大力度的打压，对此我应提前做好准备，未雨绸缪。

随着美国中期选举临近，总统拜登任期已然近半。自执政以来，拜登政府以应对中国竞争为借口，扩大政府开支，强化产业政策，围绕重建美国全球竞争力和领导力持续布局落子，尤其是近一年来，拜登政府在基建、芯片、新能源、医药等领域动作频频并取得一定进展，产业政策落地推进步伐明显加快。

一、七大举措重构美国产业竞争力

相比特朗普，拜登政府的经济产业政策更具针对性和系统性，通过推进国会立法、签署行政令、召开行业会议以及与盟友建立产业技术联盟等多种形式，祭出一系列组合拳推进产业政策落地。

一是扩支出——使产业政策落地资金有保障。拜登就任总统以来，签署了 1.9 万亿美元的“美国救援计划”（American Rescue Plan），并先后提出了 2.25 万亿美元的“美国就业计划”（American Jobs Plan）和 1.8 万亿美元的“美国家庭计划”（American Family Plan）。尽管后两项计划因党派博弈未能如愿，但经过分拆和重新整合，拜登政府仍推动国会先后通过了 1.2 万亿美元的《两党基建投资和就业法案》、2800 亿美元的《芯片和科学法案》以及 7500 亿美元的《通胀削减法案》，三项法案总规模达到了 2.23 万亿美元。在立法保障下，拜登政府的各项产业政策将得到有效的财力支持。

二是重基建——使公共基础设施短板得弥补。美国基础设施老化和年久失修问题突出，美国土木工程师协会对美国基础设施曾经连续 20 年评为 D 级。开展大规模基建投资是美国两党的共识，也是拜登政府施政的重头戏，有助于重建美国基础设施并创造就业。2021 年 11 月通过的《两党基建投资和就业法案》侧重于传统交通基建和公用事业相关基建的投资，其中新增部分为 5500 亿美元，包括投入 1100 亿改善路桥、660 亿用于客运和货运铁路系统、550 亿用于清洁饮用水项目、730 亿投资清洁能源输送等，这成为美国自上世纪 50

年代开始修建州际高速公路以来最大手笔的公共投资。

三是本土化——使需求扩张与产业复兴可接续。本土化是拜登政府重振美国制造业的重要手段。上任伊始拜登便签署了《关于确保未来由美国工人在美国制造的行政令》，要求政府部门严格执行法律中现有的各种买美国货条款，并修改“美国制造”产品定义，提高对产品本地成分的要求，使联邦机构更难购买进口产品。在基建政府采购领域，根据行政令的要求，基建工程在实施过程中应优先采购美国生产的钢铁、水泥、工程零部件、工程机械等产品，而这些恰是美国制造业空心化比较严重的产业。在高科技制造业领域，拜登政府在《芯片和科学法案》中要求接受补贴的公司须在美国本土制造芯片，在《通胀削减法案》中对新能源汽车以及电池组件的本土化程度提出了要求，在9月启动的“国家生物技术和生物制造倡议”中提出加强活性药物成分、抗生素和应对疫情所需的关键原材料等方面的本土制造。

四是设目标——使行业内主导企业全覆盖。半导体和新能源是拜登上任后着力发展的两大行业。针对“缺芯”问题，2021年拜登政府三次召开包括苹果、微软、美光、三星、台积电、英特尔等主要半导体供应链厂商和汽车厂商在内的芯片供应链会议。在当年9月的会议上，白宫要求所有的供应链参与者在45天内共享有关库存、需求和交付动态等信息，从而方便美国政府掌控半导体产业链供需情况。同时，白宫还与通用、福特和菲亚特母公司 Stellantis 等美国主要车企联合设定新能源汽车发展目标，根据拜登2021年8月签署的《关于加强美国在清洁汽车和卡车领域领导地位的行政令》，2030年美国销售的所有新乘用车和轻型卡车中将有50%为零排放车辆。而这一目标也体现在今年8月通过的《通胀削减法案》有关新能源汽车制造和销售的条款中。

五是严审查——使关键产品供应链可掌控。为加强美国供应链弹性及安全性，重建国内制造能力，拜登就任伊始便签署《美国的供

应链行政令》，要求对半导体、高性能电池、关键矿产和原材料、药品开展供应链百日审查。根据 2021 年 6 月发布的评估报告，白宫成立了防供应链中断特别工作组，并针对四大关键领域供应链，提出向先进半导体制造领域至少投资 500 亿美元；运用“国防生产法”，立即加速在美国国内制造 50 到 100 种关键的药品；提供 170 亿美元用于支持先进电池的生产和循环利用；提供 30 亿美元用于探索开采和循环利用稀土资源等措施。除此之外，拜登曾还要求对国防、公共卫生、通信技术、能源、运输和食品生产六个经济领域的供应链进行为期一年的单独审查。未来随着审查结果的出炉，相关支持政策将延伸至更广泛的产业领域。

六是强研发——使美国产业科技竞争力保优势。拜登将科技作为保持美国竞争力的关键，上台后积极推动加大政府在关键技术领域的教育和研发投入，以扭转此前美国公共研发投入强度不断下滑的趋势。2021 年 3 月，拜登提出了总额 1800 亿美元的研发和未来技术投资计划。5 月，美国参议院通过了《2021 年美国创新和竞争法案》，这标志着冷战之后美国关键科技产业的创新和发展开始重新回到了以政府力量主导的战略框架下。此后，参众两院在 2022 年又分别推出不同版本的《2022 年美国竞争法案》，最终整合为 2800 亿美元规模的《芯片和科学法案》于今年 7 月在国会通过。其中不仅包含向半导体行业提供约 527 亿美元的资金支持和 240 亿美元的投资税抵免，还包括提供约 2000 亿美元的科研经费重点支持人工智能、机器人技术、量子计算等前沿科技发展。

七是建联盟——使产业政策效力得强化。拜登政府强调通过盟友合作加强美国制造和供应链弹性。在供应链评估行政令中就提出，对于目前主要由竞争对手提供的产品，需要形成替代供应链并与盟友加强合作。拜登执政后频繁与日韩互动，并要求三星、台积电等东亚半导体制造商在美国建厂，召集日韩和我国台湾组建“芯片四方联盟”

(Chip4)，以提升美国本土的半导体产能和供应链弹性。同时，拜登重视美日印澳四国机制（QUAD）的作用，合作重点议题之一即为打造药品和稀土等关键矿产的替代供应链。美国防部正持续资助澳大利亚莱纳斯稀土有限公司，提高其稀土元素开采和加工能力。2022年5月，拜登政府正式启动“印太经济框架”（IPEF），并将提升供应链的韧性作为四大支柱之一。

二、拜登政府产业政策遏华布局逐步清晰

对华开展战略竞争，是拜登政府推进产业政策的重要政策背景，甚至是美国多项政策和立法的主要驱动因素。在其2021年3月公布的《重塑美国优势——国家安全战略临时指南》中，拜登政府将中国视为未来最大战略竞争对手，称“中国是唯一可能将其经济、外交、军事和技术力量相结合，对稳定和开放的国际体系提出持续挑战的竞争对手”。就任以来，拜登政府在延续特朗普时期对华经贸政策的同时，也在摸索形成具有拜登特色的对华政策。总体来看，与特朗普时期对华竞争的“乱拳出击”相比，拜登政府更加讲求“精准出击”“直击要害”，未来随着拜登国内政策逐步落地，将开启对中国重点产业和关键领域更为精准和更大力度的打压。

一是以投资限制和出口管制强化对华技术打压。为维护美国高科技绝对领先优势，拜登政府执政以来，继续以国家安全风险为由，限制中国企业对美方“敏感领域”领域的投资并购活动。2021年以来，为遏制所谓“中企渗透”美国敏感科技构成的国安威胁，隶属于美国海外投资委员会（CFIUS）的国家安全执法部门持续审查中资过往对美国初创科技企业的投资状况。拜登政府还不定期将中国高科技企业或科研机构加入出口管制“实体清单”，封锁我国外源性技术来源。今年10月进一步扩展出口管制范围，规定除非获得美国政府的许可，美国企业和个人不能再向中国芯片制造商提供可以生产先进芯

片的设备和服务，并将 31 家中国实体列入所谓“未经核实的名单”。此外，拜登政府在《芯片和科学法案》中规定，获得补贴的半导体企业未来 10 年内不能在中国新建或扩建先进的半导体工厂。

二是将中国供应商和产品从美关键供应链中剔除。特朗普时期开始，美国就已着手从关键供应链中剔除中国供应商。《2019 年国防授权法》规定，任何美国政府部门、政府采购承包商、接受政府资助的企业和机构，都不得在系统关键环节购买或使用华为、海康威视等 5 家中国企业的设备和服务。拜登政府对待华为等中国企业的政策与特朗普政府一脉相承。美国商务部长雷蒙多和白宫新闻发言人普萨基在不同场合均将华为称为“不受信任的供应商”，并表示政府将确保美国的电信网络不会使用不受信任供应商的设备。而且，根据关键领域供应链百日评估报告，中国在稀土等全球关键矿物、大容量电池、原料药等领域控制着很大一部分的供应链，这将导致美国关键行业领域的脆弱性。对此，拜登政府在《通胀削减法案》中提出，能够获得补贴的新能源汽车必须在北美制造，电池材料和重要矿物必须来自美国或与美国有自贸协定的国家，而目前这些原材料严重依赖中国。

三是借人权和意识形态打击我国特定产业链条。拜登政府以意识形态为由污名化“中国制造”，借“民主”和“人权”的幌子扩大对中企的制裁，以此打击我国产业链。2021 年以来，美国继宣布禁止进口来自新疆地区的棉花和番茄产品后，6 月以“涉嫌侵犯人权”为由将中国新疆光伏产业的 5 家企业列入“实体清单”，并威胁对产自新疆的太阳能电池板关键原材料多晶硅实施进口禁令。今年 6 月生效的《维吾尔强迫劳动预防法案》基于“有罪推定”，将新疆地区生产的全部产品均认定为所谓“强迫劳动”产品予以全面禁止进口。“强迫劳动”有可能会成为除“337 调查”、保障措施、反倾销和反补贴调查外，美国对华贸易壁垒中一种新的常规手段，这不仅可以把相关产品完全排除在美国大门之外，而且还可能会牵扯到该产品的下游产

品以及其他国家转运或者使用该产品加工后的货物。因此，未来拜登政府很可能以“人权”或“安全”为名，干涉我国涉疆、涉藏、涉港、涉台问题，并对相关企业乃至整个产业链进行打压和制裁。

四是以产业补贴为突破口进行新的经贸制裁。在关键领域供应链百日评估报告中，美国指责中国的产业政策“削弱了美国的供应链”，为解决这些问题，美国将成立由美国贸易代表办公室领导的“供应链贸易行动小组”，找出那些造成美国供应链“空心化”的具体贸易违规行为，然后通过关税或其他贸易补救措施解决。对此，拜登不仅在特朗普政府对华加征关税到期后继续维持征税，而且正考虑依据美国贸易法第 301 条对中国的补贴进行新一轮调查。

五是组建排华“小圈子”加速与中国产业链脱钩。拜登政府上台后，在对外关系上弱化了特朗普的“美国优先”政策，重回多边主义，意图组建“反华联盟”。为此，美国多次借七国集团（G7）会议，就涉疆、涉藏、香港和南海等问题联合盟友对我一起发难，并牵头西方阵营，提出打造所谓民主版“一带一路”倡议，即“重建更美好世界”（B3W）全球基建计划，以对抗中国系统性的基建输出能力。同时，拜登政府在印太地区展开攻势，无论是重启美日印澳四方安全对话，还是启动“印太经济框架”，组建“芯片四方联盟”（Chip4），其最终意图都是构建排除中国的供应链联盟，削弱中国的全产业优势，锁定中国的产业升级空间和水平。

三、政策建议

一是加快构建新发展格局使应对美国挑衅有底气。一是统筹发展和安全，坚持扩大内需战略基点，健全新型举国体制，加快实现科技自立自强，加快建设现代化经济体系，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。二是补齐产业链供应链短板弱项，加强基础研究、应用研究和科技成果转化，依托科技创新

提升产业核心竞争力，着力破解关键核心技术“卡脖子”问题，塑造中国制造业竞争新优势。

二是根据通行规则调整补贴项目避免贻人口实。一是大力推动“放管服”改革、投资体制改革、财税体制改革、金融体制改革、国企国资改革等，大力打造市场化、法制化、国际化的营商环境，应参考美国产业补贴做法、WTO规则，逐步取消干扰市场公平竞争、不符合供给侧结构性改革方向的地方政府补贴，充分激发市场主体活力，推动高质量发展。二是加大资助基础技术和共性研究，减少生产环节的直接补贴，充分利用有效的补贴形式优化产业结构、改善区域经济不平衡、升级消费结构、加强基础科技研究和推动绿色发展。

三是有策略地开展沟通对话和舆论斗争给美国对华交往设底线。一是保持交流沟通，畅通中美多层次经贸对话交流渠道和机制，聚焦合作，管控分歧，推动中美经贸关系回归良性发展轨道。二是坚决回击涉华谣言。针对美国炮制的涉港、涉疆、涉台等谣言，应予以坚决驳斥，必要时应进行针对性回击，展示实力和态度，遏制其反华冲动。

四是扩大国际合作使我国获得更广泛国际支持。一是欧盟近年来尽管受美国影响对华战略有所转向，但也强调战略自主的一面，要通过加强与欧盟的经贸合作，避免美欧合流。同时利用经贸合作纽带，巩固与东盟国家的关系，减轻美国在亚太地区对我的围堵压力；二是加强诸边和多边机制国际合作，继续推进“一带一路”和自贸区网络建设，拓展我国国际合作空间，针对美国经贸打压，充分利用WTO争端解决机制维护我正当利益，获得更多国际支持。

（执笔：赵硕刚）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部
联系电话：68557142, 68557122
电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045
传真：68558210