

# 美国对华胁迫性“经济国策”运用探析<sup>\*</sup>

陈佳骏

**[内容摘要]** 自冷战结束以来,胁迫性“经济国策”在美外交政策工具箱中的重要性显著提升。这一趋势可能会持续,因为近年来特朗普和拜登两届政府、国会两党议员扩大了对胁迫性“经济国策”工具的运用以实现美国的外交政策目标。与此同时,在科技和金融两大领域,美国开始使用七大胁迫性“经济国策”工具与其“最重要战略竞争对手”的中国展开竞争,但也面临美国商界阻挠、欧洲盟友警惕、金融风险增大以及对华经济影响力降低等多方面的挑战。对于中国而言,要进一步运用法治手段开展对美斗争,并提升自身的金融能力和技术研发能力,以从根本上抵御美国对华胁迫性“经济国策”的长期影响,把握中美关系的主动权。

**[关键词]** 经济国策 金融制裁 投资限制 出口管制 反制裁

**[作者简介]** 陈佳骏,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生、上海市美国问题研究所助理研究员

## 一、引言

二战后美国成为主导世界经济和军事的霸权国。当美国欲强迫一个国外行为停止或者改变一项所谓“违背美国国家安全利益”的行为时,除了采用军事行动或进行公开的武力威慑,也越来越多地采取某种形式的经济胁迫。特别是

\* 本文系复旦发展研究院中美友好互信合作计划项目“美国2022中期选举展望”(项目编号:FDZMHX2102)的阶段性研究成果。本文的部分观点曾在2022年7月23日上海社科院国际问题研究所举办的“第十三届全球问题研究青年论坛”进行陈述,感谢在场专家的批评指正,也感谢《国际关系研究》编辑部和匿名审稿专家的修改建议,文责自负。

进入21世纪以后，美国被拖入阿富汗和伊拉克两场战争后，其对战争的疲态推动了新一轮的外交政策变革，运用经济手段达到非经济的外交目标成了其对外政策的首要取向。这种运用经济影响力设法改变目标国行为体政治行为的对外政策实践，被称为“经济国策”。<sup>①</sup>

从历史上看，美国的“经济国策”主要有三类。一是以影响力扩张为目标的经济援助，如二战后美国对欧洲推行的“马歇尔计划”和对不发达国家推行的“第四点计划”。二是以经济上的允诺或奖赏来改变目标国行为的经济劝诱，如1989年之后美国国会每年对华最惠国待遇的审议，将之与人权挂钩，以经济好处为诱饵，试图使中国的内部行为方式朝美国所期待的方向发展。三是以经济威胁或惩罚来影响目标国行为的经济胁迫，如俄罗斯对乌克兰发起“特别军事行动”后，美国对俄罗斯实施了史无前例的全方位经济制裁。近年来，美国还扩大了经济胁迫的使用范围，包括限制目标国（如中国）的经济发展，削弱其经济和军事潜力等。

在上述三类“经济国策”中，胁迫性“经济国策”是当前美国最频繁使用的一类，其中最突出的工具是制裁。<sup>②</sup> 制裁已成为美国决策者影响国际事务的首选工具。据统计，1990～2010年20年间比1950～1985年35年间的制裁使用量翻了一番，2010年之后，制裁使用量再度翻番。<sup>③</sup> 不过，美国胁迫性“经济国策”的工具不仅只有制裁，还包括出口管制、入境投资审查等非制裁工具。

自美国特朗普政府以来，美国也开始频繁对中国全方位地运用胁迫性“经济国策”。其中最显著的措施是对约三分之二中国出口至美国的商品征收关税，不过本文认为，在中美战略竞争的大背景下，关税的影响力逐渐减弱，其他一系列更为复杂的非关税经济胁迫不仅在增加，其危害性也在加大，这些措施更加需要关注：如以人权为由对中国个人及实体实施金融制裁；在与中国的技术和经济竞争中，以知识产权盗窃为由收紧中国对美投资的限制，并使用出口管制、限制对

① David A. Baldwin, *Economic Statecraft (New Edition)*, Princeton: Princeton University Press, 2020, p. 28.

② Daniel W. Drezner, “The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions>.

③ Nicholas Mulder, “How America Learned to Love (Ineffective) Sanctions,” <https://foreignpolicy.com/2022/01/30/us-sanctions-reliance-results/>.

在美上市中国企业投资等其他胁迫性工具遏制中国科技公司的全球影响力,防范中国对美国的技术及军事能力超越。本文在评析美国对胁迫性“经济国策”认知的基础上,着重分析美国胁迫性“经济国策”的动因和发展特点,系统性梳理美国近年来对华胁迫性“经济国策”的工具箱,并探析美国对华胁迫性“经济国策”的挑战与影响。

## 二、关于美国“经济国策”的研究回顾

“经济国策”是国际政治经济学“结构性权力”理论的一种政策实践,具体表现在两方面:其一,“经济国策”的逻辑起点是经济与国家安全的融合。阿尔伯特·赫希曼在其1945年出版的《国力与对外贸易结构》一书中探讨了对外贸易和国家安全之间的相互效应。他认为,应将经济安全与国家安全相结合,并纳入“配额、外汇管制、资本投资和其他经济战工具”。<sup>①</sup>二战结束后,美国获得了对国际机构和创新领域的领导地位。作为霸权国,美国对全球经济的“结构性权力”使其愈加多地运用“经济国策”来实现国家安全。

其二,“经济国策”是以实现外交和安全目标为基础。根据大卫·鲍德温的解释,“国策”是指利用政策工具来实现民族国家在国际体系中的核心目标。“国策”涉及多种手段的应用和相互作用(包括军事、经济、外交和信息),以此实现国家的多重目标(包括国家安全、经济繁荣、政治声望和影响力)。在此基础上,“经济国策”是指发起国运用其经济影响力设法影响目标国的政治行为,政策工具必须达到某些外交目标才可称为“经济国策”。<sup>②</sup>

在既往围绕“经济国策”的研究中,学者主要关注与经济制裁相关的政策。这方面的研究成果可谓车载斗量,早期的讨论主要围绕为什么国家会实施经济

---

<sup>①</sup> Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, LA: University of California Press, 1945, p. xv.

<sup>②</sup> David A. Baldwin, *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press, 1985. pp. 32 ~ 33.

制裁<sup>①</sup>和经济制裁是否奏效<sup>②</sup>两方面。近年来,也有越来越多的研究开始寻求如何使经济制裁更有效,<sup>③</sup>以及不同制裁案例所造成的后果。<sup>④</sup>总体上看,这一类研究主要是将“经济国策”中的制裁作为军事手段的一种补充,研究对象仅是“经济国策”施与方和接受方的简单维度。这类研究的局限性在于,它们没能看到在安全、技术和创新高度相互依存的全球化经济中,“经济国策”的实施实际会带来很强的溢出效应,<sup>⑤</sup>而非经济制裁的“施与方—接受方”简单维度。

为了弥补这种局限,需要考虑将“经济国策”的概念延伸到以技术快速发展为特征的相互关联的经济所产生的安全溢出效应。特别是在当前大国战略竞争时代,研究“经济国策”中关于对关键新兴技术投资的安全溢出效应显得尤为重要。例如,在中美战略竞争过程中,双方在半导体、量子计算、3D打印、人工智能、基因编辑和网络安全等具有高度变革性的新兴技术方面竞争日益激烈。由于这些技术都具备军民两用的潜力,因而美国及其盟友十分担忧中国对这些技术的获取会对它们的中长期安全构成威胁。对此不难看到,美国一方面在本国市场进行与关键新兴技术相关战略投资,另一方面正越来越多地使用影响跨境投资、并购、产业政策和立法等非制裁“经济国策”工具。

基于既有研究的贡献与不足,本文将着重从安全溢出效应的角度分析美国对华胁迫性“经济国策”的运用,不仅是在技术领域,还考察在金融领域美国如何

① Fredrik Hoffmann, “The Functions of Economic Sanctions: A Comparative Analysis,” *Journal of Peace Research*, Vol. 4, No. 2, 1967, pp. 140 ~ 160; Peter Wallensteen, “Characteristics of Economic Sanctions,” *Journal of Peace Research*, Vol. 5, No 3, 1968, pp. 248 ~ 267.

② Johan Galtung, “On the Effects of International Economic Sanctions: With Examples from the Case of Rhodesia,” *World Politics*, Vol. 19, No. 3, 1967, pp. 378 ~ 416; Miroslav Nincic and Peter Wallensteen, *Dilemmas of Economic Coercion: Sanctions in World Politics*, New York: Praeger, 1983.

③ Jon Hovi, Robert Huseby and Detlef F. Sprinz, “When Do (Imposed) Economic Sanctions Work?” *World Politics*, Vol. 57, No. 4, 2005, pp. 479 ~ 499; Dursun Peksen, “When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature,” *Defence and Peace Economics*, Vol. 30, No. 6, 2019, pp. 635 ~ 647.

④ Susan Hannah Allen, David J. Lektzian, “Economic Sanctions: A Blunt Instrument?” *Journal of Peace Research*, Volume 50, Issue 1, 2013, pp. 121 ~ 135; Özgür Özdamar, Evgeniia Shahin, “Consequences of Economic Sanctions: The State of the Art and Paths Forward,” *International Studies Review*, Volume 23, Issue 4, 2021, pp. 1646 ~ 1671.

⑤ Henry Farrell, Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 42 ~ 79.

运用胁迫性手段遏制中国的技术进步。在分析前，需先评析冷战后美国胁迫性“经济国策”的总体发展态势。

### 三、冷战后美国采取胁迫性“经济国策”的动因与特点

历史上，美国曾多次在对外政策中运用胁迫性“经济国策”。<sup>①</sup> 冷战结束后，特别是“9·11事件”以来，小布什及之后的三位美国总统加大了对胁迫性“经济国策”中制裁工具的使用力度，向全球的竞争对手施压，如扩大对伊朗的制裁，加大对俄罗斯的新型金融限制，并且瞄准越来越多的跨国威胁（如恐怖主义、毒品走私、网络犯罪等）。在特朗普及当前拜登政府期间，美国不仅继续扩大制裁的使用范围，还开始使用更多非制裁的胁迫性工具。总的来看，美国的胁迫性“经济国策”一直在发展，也取得了一定的效果，但仍在美国霸权衰落的进程中面临各种挑战。

#### （一）冷战后美国采取胁迫性“经济国策”的动因

第一，在外交手段不足，又不能贸然使用武力的情况下，胁迫被认为是促进美国国家利益的一种常见方式。作为美国胁迫外交理论先驱的托马斯·谢林就把胁迫分为“威逼”和“威慑”两类，前者指的是迫使对手做某事或停止做某事，后者意在阻止对手做某事。<sup>②</sup> 这种思想在冷战时期发展起来，成为美国领导人在寻求保护美国和防止核战争时考虑升级管理、使用武力和国际影响力框架。近20年来，随着全球竞争和美国对安全目标的追求呈现出强烈的经济特征之后，被纳入“经济国策”的经济胁迫手段成为展现美国实力和推进其国家安全优先事项的首选工具。

第二，美国拥有在全球经济网络中不对称相互依存的结构性权力。在全球化的世界中，金融、信息和实物的跨境流动既给各国带来新的风险，也给各国提

<sup>①</sup> 如：1807年“拿破仑战争”期间，美国国会通过了美国历史上第一份经济制裁法——《禁运法》；1917年第一次世界大战期间，国会又通过了一份标志性立法《与敌国贸易法》，要求对“轴心国”实施禁运，该法至今都有显著的效力；冷战期间，作为美国遏制共产主义战略的一部分，美国实施了贸易管控等经济制裁措施，其中包括建立第一个正式的美国出口管制计划，限制与苏联的贸易，并在1959年古巴革命之后对古巴实行禁运。

<sup>②</sup> Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1980, p. 195.

供了新的工具,它们可以利用一些工具来减轻这些风险。正如托马斯·赖特指出,全球化的结果是一个前所未有的相互依赖与持续的权力争夺相结合的世界,因此不愿参与直接冲突的国家仍可能采取除战争以外的一切措施。<sup>①</sup>亨利·法瑞尔和亚伯拉罕·纽曼指出,经济政策和国家安全的融合“将全球网络化的经济变成一个战略行动、反击、威胁、瞄准、反瞄准和脱钩的空间”。<sup>②</sup>他们提出“武器化的相互依存”,这种相互依存关系是不对称的。<sup>③</sup>全球化的经济网络增加了中心枢纽的力量,而美国处于大多数中心。<sup>④</sup>例如,参与世界经济需要访问美元清算系统或者环球同业银行金融电讯协会(SWIFT)金融网络,而这些网络节点的控制权牢牢掌握在美国手中,美国可以凭借这种不对称的依赖将企业甚至一个国家从这些全球网络中剔除,从而产生深远的经济后果。

总体上看,为美国在经济和金融领域提供结构性权力的主要支柱包括六个方面:一是美元在跨境金融交易中的霸权地位,因为大多数以美元计价的支付和其他跨境金融交易最终都要在美国,或者是遵守美国制裁禁令的离岸美元清算中心进行清算;二是美国金融机构在全球金融体系中居于主导,因为大多数非美国银行依赖美元作为货币并且依赖于与美国银行的业务关系,银行不希望冒险失去进入美国金融体系的机会;三是美国市场规模吸引力大,因为大多数受制裁的都是小规模经济体,他们与美国经济规模的差异使得限制进入美国市场的威胁成为美国有效的威慑工具;四是美国公司在全球供应链中对关键技术的控制能力,绝大部分非美国公司需要依靠获得美国的技术和知识许可来开发和制造自己的产品,这也为美国限制非美国公司获取高科技产品的能力提供巨大影响力;五是美国跨国公司投资的全球足迹,这为美国政府“指导”美国企业境外运营带来优势,因为美国政府可以要求这些美国公司的海外子公司遵守美国的限制

---

① Thomas J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 2017, pp. 32~33.

② Henry Farrell, Abraham L. Newman, “Introducing a New Paper on ‘Weaponized Interdependence’,” <https://www.lawfareblog.com/introducing-new-paper-weaponized-interdependence>.

③ Henry Farrell, Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion,” *International Security*, Vol. 44, Issue 1, 2019, pp. 42~79.

④ Daniel W. Drezner, “The United States of Sanctions: The Use and Abuse of Economic Coercion,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-08-24/united-states-sanctions>.

性禁令；六是美国金融体系的透明度要求，美国政府可以要求在美国开展业务的外国公司在美国及美国之外运营中实施财务透明度要求，外国公司为了避免损失美国市场而被迫遵守。

第三，胁迫性“经济国策”是美国在其霸权衰落背景下经济可行的策略。虽然美国在国际经济和金融领域的中心节点地位赋予其使用胁迫性“经济国策”以巨大影响力，但美国对外国行为体频繁使用胁迫性“经济国策”，也在本质上说明美国的霸权衰落与力量投射的局限性。美国长达一代人的反恐战争使其政策制定者和公众都对大规模军事行动产生了疲倦。2021年7月的一项美国盖洛普民调发现，47%的美国人认为战争是一个错误，这个数字是自2001年11月美国军队被首次派往阿富汗以来的最高水平（除了2014年2月的49%）。<sup>①</sup> 即使是使用小规模军事力量，如使用无人机有针对性的轰炸，在决策精英层看来也变得不那么合乎道德。<sup>②</sup> 除了美国“大棒”失灵外，“胡萝卜”也在其国内民粹主义盛行的背景下变得不受欢迎。特朗普的“美国优先”和拜登的“中产阶级外交”口号都让对外援助和自由贸易举步维艰。于是，期望能够改变目标国行为的可行手段只剩下胁迫性“经济国策”，特别是美国从未有过像当前情况下如此容易实施制裁：一方面美国授权制裁的一系列法律在不断扩大，另一方面，政治极化的美国国会却在胁迫性“经济国策”方面找到了共同点，因为胁迫性“经济国策”被视为比宣战成本更低、风险更小，但比象征性的口头指责更为强硬。政客们可以据此告诉其选民，他们正在做一些事情来解决国家安全问题。

总之，在所有可用的法律工具支持下，经济实力的运用可以充分发挥美国作为全球经济主导力量的优势，并保证了其持续获取利益的可能。正如美国前财长雅各布·卢所说的那样，“经济杠杆能让美国在世界上发挥领导作用——无论是经济上还是道德上”。<sup>③</sup> 以经济实力作为国家安全的引擎，将成为美国当下及

---

① Frank Newport, “American Public Opinion and the Afghanistan Situation,” <https://news.gallup.com/opinion/polling-matters/354182/american-public-opinion-afghanistan-situation.aspx>.

② Jeremy Scahill, “The Mysterious Case of Joe Biden and The Future of Drone Wars,” <https://theintercept.com/2021/12/15/drone-strikes-joe-biden-pentagon-kabul/>.

③ Jacob J. Lew, “The Present State of American Economic Statecraft,” *Horizons: Journal of International Relations and Sustainable Development*, No. 15, 2020, p. 129.

未来领导人在一系列领域推进外交政策目标的杠杆基础。

## (二) 冷战后美国胁迫性“经济国策”的发展特点

第一,金融制裁在美国的胁迫性“经济国策”中作用愈发突出。这类制裁主要是对相关人员和组织在美司法管辖区内的资产冻结、禁止他们入境美国并禁止美国金融机构和他们有商业往来。美国财政部海外资产控制办公室(OFAC)是负责美国金融制裁的主要机构,OFAC 目前共管理着 38 个制裁计划,<sup>①</sup>相比 2004 年 OFAC 建立制裁、恐怖主义融资和金融情报管理结构之初的 17 个制裁计划大幅增加。此外,至少在近 10 年里,美国金融制裁的目标也从国家扩大到个人和实体,例如,列入 OFAC 制裁名单的个人、机构和飞机船只数量基本上每年呈正向净增趋势,尤其是拜登执政后第一年呈爆发式增长(见表 1)。

表 1 OFAC 近 10 年(2013~2022)制裁个人、机构和飞机船只数量变化表

年份	制裁新增	制裁移除	净增
2013	566	246	320
2014	520	429	91
2015	356	382	-26
2016	767	1602	-835
2017	492	382	110
2018	876	401	475
2019	666	144	522
2020	0	0	0
2021	2697	558	2139
2022	596	0	596

数据来源:笔者根据美国智库先进国防研究中心(C4ADS)数据库整理,网址:<https://sanctionsexplorer.org/analytics>。数据截至 2022 年 8 月 12 日。

由于外界对美国金融制裁对其本国制造商、金融机构和国际盟友带来的连带损害批评声很大,美国也尝试在金融制裁领域确立波及面更小的制裁方式。

<sup>①</sup> 参见美国财政部网站:<https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information>。

例如 2014 年,美国对俄罗斯确定“行业制裁识别清单”,这一制裁方式只禁止与受制裁公司展开某些类型的金融活动,而不是对所有业务实施全面限制。

第二,更多地实施单边制裁和二级制裁。在过去的十多年里,美国普遍采取的是多边制裁行动,要么实施获得联合国安理会支持的制裁,如 2016 年和 2017 年对朝鲜的制裁;要么与盟友国家协作实施多边制裁,如 2014 年和 2022 年美国和欧盟对俄罗斯联合制裁。<sup>①</sup> 单边制裁在此期间通常被美国视为最后的选择。特朗普上台以后,在“美国优先”和单边主义的引导下,美国表现出强烈的单边制裁意愿。另外,过去几年最值得注意的变化是,美国的单边制裁还越来越多地针对与受美国制裁的实体进行正常商业贸易的第三国公司和个人,这也被称为“二级制裁”。2010 年 7 月,美国通过了《伊朗全面制裁、问责和撤资法》,首次对伊朗进行了大规模的二级制裁。自那以后,美国行政当局和国会表现出越来越强烈的实施二级制裁的冲动,其二级制裁目标也扩大到其他国家。根据新国家安全中心的数据统计,OFAC 所列的与伊朗相关的“特别指定国民”名单占二级制裁总数的 68%,与朝鲜相关的占 22%,与俄罗斯相关占 5%,与真主党相关占 3%,与中国相关占 2%。<sup>②</sup> 由于二级制裁具有域外司法管辖的性质,其全球广度和负面影响在美国以外通常被批评为“长臂管辖”。

第三,美国国会制定制裁性立法不力但监督制裁作用增强。美国国会在制裁立法中表现一直都相当积极,之所以如此,是因为制裁立法是国会为数不多的可以发挥参与国际事务作用的手段。但国会与行政当局围绕制裁问题通常会充满分歧。由于美国宪法将制定外交政策的权力分散在国会和行政当局之间,两者在制裁问题上的长期紧张关系也是必然的。国会希望通过一系列制裁法案,限制总统的自由裁量权。事实上,一项对 1983 年至 2014 年间国会提出的 104 项制裁法案的研究发现,行政当局对其中至少 76 项表达了反对意见。<sup>③</sup> 观察近 10

---

① 刘建伟:《美欧经济制裁协作的特点、限度及其走向》,《国际问题研究》2019 年第 5 期,第 48~64 页。

② Jason Bartlett and Megan Ophel, “Sanctions by the Numbers: U. S. Secondary Sanctions,” <https://www.enas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions>.

③ Jordan Tama, “So Congress is Challenging the President about Sanctions? That Has a Long History,” <https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/06/16/so-congress-is-challenging-the-president-about-sanctions-that-has-a-long-history/>.

年的国会立法数据，国会与总统围绕制裁“分道扬镳”的趋势更加明显。自2011年以来，每届国会提出的制裁法案数基本逐届提升，但最终总统签署的法案数占比却基本呈逐届递减的态势（见表2）。

表2 近十年国会提出的制裁法案数与总统签署的制裁法案数对比

国会届数	提出制裁法案总数	总统签署法案数	占比
116届(2019~2021)	188	5	2.7%
115届(2017~2019)	163	10	6.1%
114届(2015~2017)	123	10	8.1%
113届(2013~2015)	101	6	5.9%
112届(2011~2013)	112	10	8.9%

数据来源：笔者根据“政府追踪”网站的数据整理，网址：<https://www.govtrack.us/congress/bills/subjects/sanctions/6232>。

不过，国会在监督行政当局执行制裁的方式上施加了更多约束。近年来相关案例有很多，例如，2011年，由于对奥巴马政府对伊朗的施压行动感到不满，国会寻求通过制裁处理与伊朗央行石油交易的外国银行来限制伊朗石油出口。政府官员公开游说反对这一提议，担心这会扰乱他们的外交努力，并且导致油价飙升使伊朗受益。但国会态度坚决，最后奥巴马软化了态度，制裁措施被写入《2012财年国防授权法》的第1245条款。<sup>①</sup>2016年国会通过《全球马格尼茨基人权问责法》，该法实质上允许了国会委员会提名向特定的个人和公司执行制裁。另外在2017年国会通过的《以制裁反击美国敌人法》中，要求总统向国会提交美国对俄罗斯制裁的所有大幅削减事项，包括从对俄制裁名单中剔除的个人或公司；在政府实施提议的行动之前，需要国会审查。国会监督制裁能力的增加也引发美国政策界的担忧，认为国会对制裁的严厉监督会严重削弱美国通过制裁激励（如减少或取消制裁）改变目标国行为的能力。<sup>②</sup>

① Benjamin Alter, “Sanctions Are Congress’s Path Back to Foreign Policy Relevance,” <https://www.lawfare-blog.com/sanctions-are-congress-path-back-foreign-policy-relevance>.

② Howard Berman et al., “Maintaining America’s Coercive Economic Strength: Five Trends to Watch in U.S. Sanctions,” [https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Maintaining\\_Strength-min.pdf](https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/Maintaining_Strength-min.pdf).

第四,美国国会持续强化非制裁法律工具。美国国会近年来在出口管制和外国对美投资限制方面也在通过修改法律法规来强化美国的“经济国策”。出口管制方面,国会 2018 年将《出口管制改革法》作为《2019 财年国防授权法》的一部分正式确立为法律,指导美国商务部对有可能改变美国军事和民用经济的新技术和基础性基础增加新的出口管制。根据这项法律,国会责成商务部工业和安全局革新美国对“对美国国家安全至关重要”的“新兴和基础技术”的出口管制措施。在颁布《出口管制改革法》的同时,特朗普政府时期美国还大幅度扩展了商务部“实体清单”的适用范围,禁止美国公司在没有许可证的情况下向特定公司出口。

外国对美投资限制方面,国会同样于 2018 年通过了《外国投资风险评估现代化法》,进一步扩大了美国外国投资审查委员会(CFIUS)的审查权限。该法案扩大了“可管辖交易”的界定范围,同时还简化了 CFIUS 的审查流程,其中包括允许 CFIUS 快速审查交易的试点项目。CFIUS 能够限制外国投资者参与“关键技术的使用、开发、收购或发布”,并施加限制条件以减轻风险。该法案还要求美国与其他西方国家发展伙伴关系和信息共享机制,以配合美国的外国投资审查。

#### 四、美国对华胁迫性“经济国策”的运用

中美战略竞争时代美国的对华政策中也大量使用胁迫性经济国策。这主要是出于两方面考虑:第一,美国国内经济和社会问题愈发突出,且竞争加剧,在提不出更好的解决国内问题手段的情况下,责怪一个有意识形态差异的国家可以在很大程度上“缓解”国内压力。对于美国政客而言,不断鼓噪“中国恐惧症”,出台对华胁迫性“经济国策”手段能够起到安抚选民的作用。第二,中美两国经济深度交融、两国人民交往密切,同时两国共同担负着维护全球稳定的责任,因而美国更不可能贸然使用武力手段或恐吓使用武力来遏制中国的发展。但美国依然在多方面享有对中国的结构性优势,特别是在金融和科技等领域,于是美国有更大的动力在这两方面对华采取非武力的胁迫手段。

美国对华胁迫性经济国策呈现几方面特点:首先,美国对华胁迫性“经济国

策”最突出的是在技术领域扩大运用非制裁工具,如出口管制和投资限制。值得一提的是,美国之所以将技术领域纳入到对华胁迫性“经济国策”框架中,是因为在其看来,技术是一种比贸易更具破坏性的经济力量,<sup>①</sup>且中国对美国而言是一个既拥有巨大市场且技术能力又在不断增长的竞争对手。其次,美国国会在美国整体对华战略中的作用和地位正在提升,如以一系列竞争法案为代表,国会在制定对华胁迫性“经济国策”过程中作用日益凸显。最后,美国也在利用金融方面的结构性权力,不仅在对华实体实施惯用的制裁手段,如以“人权侵犯”为借口对华官员直接进行金融制裁的频度显著增加,也不断限制中国科技企业在美国资本市场的活动,显现出金融外衣下有关技术安全的外溢效应。总体上看,美国对华胁迫性“经济国策”除了贸易关税外,已经形成“两大领域、七大手段”的全面图景,且每种手段背后都有依据的法律和具体的实施机构,其对华“全政府式”施行胁迫性“经济国策”的态势日趋激烈。

### (一) 对华胁迫性“经济国策”中的技术限制

第一,进一步升级对华出口管制体系。近年来,美国商务部工业和安全局在实施对华出口管制过程中,不断扩大现有监管法规,具体包括三份“名单”:

一是“实体清单”,限制向特定中国公司出口产品。特朗普政府时期大幅扩展了商务部“实体清单”的使用范围,禁止美国公司在没有商务部工业和安全局许可证的情况下向特定公司出口。其大部分理由是所谓“违背美国国家安全和外交政策利益”,具体则涉及到监听监控、强迫劳动、南海问题等。拜登政府在添加“实体清单”方面也没有停下脚步。据笔者梳理统计,自2018年8月特朗普政府首次将中国实体添加“实体清单”至2021年12月31日这近三年半时间,共有439家中国实体及其关联企业、分属机构或海外分支机构被列入美国商务部工业和安全局“实体清单”。

二是“军事终端用户名单”,即如果中国的终端用户是中国人民解放军或者与安全部门有关的接受者(按照接受者与中国政府或军方的关系,以及该技术的

---

<sup>①</sup> Matthew P. Goodman, “Toward a Smarter Economic Statecraft,” <https://www.csis.org/analysis/toward-smarter-economic-statecraft>.

直接军事用途来确定敏感度层级),那么美方将对该技术采取出口管制。目前,共有 59 家中国企业(机构)被列入“军事终端用户名单”清单。

三是“未经核实名单”,被列入该名单的实体是因为它们超出了美国政府的控制导致商务部工业和安全局无法完成对它们的“最终用户核实”,从而无法核实它们的善意。<sup>①</sup>与“实体清单”和“军事终端用户名单”不同的是,列入这一名单的实体并不意味着它构成具体和明确的国家安全威胁或外交政策关注,但是美国公司与纳入名单的实体进行交易必须进行额外的尽职调查,包括提交更多的文件。<sup>②</sup>与“军事终端用户名单”类似,美国政府采取该措施同样出于担心商用的产品到了中国后会被挪作军用。

第二,限制中国(电信)设备和业务。近年来,美国标榜保护国家安全,以所谓中国经济间谍、监视、获取美国创新技术和窃取美国公民敏感数据等为由,无限放大中国公司参与美国经济的“威胁”。在此背景下,美国联邦通信委员会对在美运营的中国电信企业采取了一系列胁迫性措施。

一是剥离中国电信基础设施。2019 年 5 月,特朗普援用《国际紧急经济权力法》签署了名为《保障信息与通讯技术及服务供应链安全》的行政命令,禁止美国企业使用对国家安全构成风险的企业所生产的电信设备,这被广泛认为是威胁要在美国全面禁止华为和中兴的服务做准备。国会也在为电信基础设施“去中国化”通过相应立法。2020 年 3 月,国会通过了《安全可信通信网络法》,禁止使用美国联邦政府资金购买包括华为在内对美国国家安全构成威胁的通信产品和设备。2021 年 11 月 11 日,拜登签署《2021 年安全设备法》,法案规定联邦通信委员会不得继续审批那些对美国国家安全构成威胁的设备的采购申请。其目的是防止被认定对美国国家安全构成威胁的中国公司获得美国政府颁发的新的设备采购许可证,彻底阻断这些企业的设备进入美国通信网络的渠道。

---

<sup>①</sup> “Revisions to the Unverified List ( UVL ),” <https://www.federalregister.gov/documents/2019/04/11/2019-07211/revisions-to-the-unverified-list-uvl>.

<sup>②</sup> 根据《出口管制条例》的规定,美国出口商若想向被列入名单的中国实体发货,必须获得许可证。反过来,这些实体若希望继续接受美国货物,也必须出具“未经核实清单声明”(UVL statement),证明自己是合法的,而且愿意遵守美国的法规。

二是以“通信网络免受外国国家安全威胁”为由禁止中国电信运营商在美业务。目前,包括中国电信(美洲)公司、中国移动有限公司、中国联通香港有限公司、中国联通美洲公司、中国控股的太平洋网络公司及其子公司信通等主要中资电信企业在美运营的“214 牌照”<sup>①</sup>均已被联邦通信委员会吊销。

第三,增加对中国对美投资的限制。出于对中国收购美国高科技公司以及获取美国公民敏感数据的担忧,CFIUS 近年来重点围绕消费者数据安全加大对中资资金的审查力度,例如 2018 年,CFIUS 否决了中国金融科技巨头蚂蚁集团以 12 亿美元收购美国转账公司速汇金;2019 年,CFIUS 迫使中国公司从之前收购的至少两家美国公司撤资,包括约会应用程序 Grindr 和健康门户应用程序 Patients-LikeMe。同年,CFIUS 开启对 TikTok 收购短视频分享应用 Musical.ly 的审查,直至 2020 年 8 月 14 日,时任总统特朗普根据 CFIUS 的建议发出剥离 TikTok 的行政命令。拜登上台之后并没有停止或者延缓上述趋势,甚至加大对 CFIUS 的授权,同盟友共享信息。例如 2021 年 6 月,CFIUS 以对美国构成“国家安全风险”为由下令暂停中国私募股权基金智路资本对韩国芯片制造商美格纳的收购计划。<sup>②</sup>

第四,以保护知识产权为由加大对美境内科研人员与中国关联的执法力度。因担忧中国在技术领域的“弯道超车”,自奥巴马政府以来,美国专注于控告中国“窃取”美知识产权行为。特朗普时期美国执法部门扩展了对中国的关注。特别是 2018 年 11 月,美国司法部宣布启动“中国行动计划”,加大对相关的“窃取”贸易机密案件和其他中国相关的“盗窃”知识产权案件的起诉力度。该计划还包括确定应对供应链风险的手段,打击未根据《外国代理人登记法》登记的中国代理人的游说和公共影响力活动,并根据《反海外腐败法》对涉及与美国公司进行国际竞争的中国公司的案件重点提起公诉。

---

<sup>①</sup> “214 牌照”是指根据《美国通信法》(1934 年版及 1996 年修订版)第 214 条规定,取得联邦通信委员会颁发的国际电信业务授权——在美国与外国之间提供国际公共运营商通信服务,同时基于一揽子授权在美国提供国内跨州公共运营商通信服务。

<sup>②</sup> Alex Leary and Katy Stech Ferek, “Biden Builds on Trump’s Use of Investment Review Panel to Take on China,” <https://www.wsj.com/articles/investment-review-panel-gets-wider-role-under-biden-in-rivalry-with-china-11625650200>.

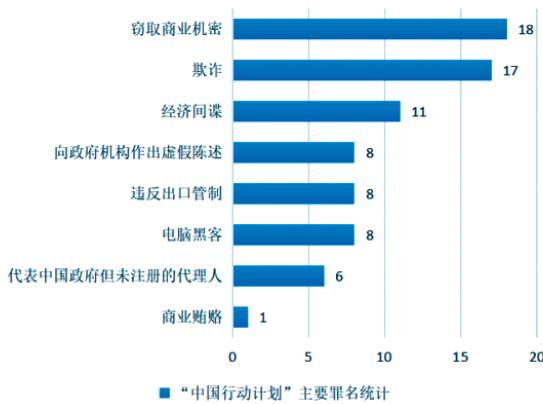


图1 58件典型案例中的主要罪名的频次统计

(截至2021年11月19日)

图表来源:笔者根据美国司法部网站整理,<https://www.justice.gov/archives/nsd/information-about-department-justice-s-china-initiative-and-compilation-china-related>。

美国司法部公示的58件“中国行动计划”项下的典型案例(最后更新于2021年11月19日)显示,主要罪名有欺诈、窃取商业机密、虚假陈述、经济间谍等(见图1)。从主要罪名出现频次统计上看,“中国行动计划”项下起诉的最主要的犯罪行为仍然是与知识产权问题相关的“窃取商业秘密”和“经济间谍”。关于“欺诈”和“虚假陈述”罪名成为追诉频率比较高的两个,主要原因是在追诉的主要犯罪行为的基础上被一并追诉。

随着更多美国华裔教授和科学家被司法部起诉,关于“中国行动计划”是否存在族裔偏见的质疑声越来越多。<sup>①</sup>迫于这些舆论压力,在2021年10月参议院

<sup>①</sup> 如美国公民自由联盟认为,该计划是“以危险的、过于宽泛的措辞设计的……鼓励种族定性和歧视”,见:“Civil Rights Organizations Appeal FBI’s Refusal to Disclose Government Records on the ‘China Initiative’,” <https://www.aclu.org/press-releases/civil-rights-organizations-appeal-fbis-refusal-disclose-government-records-china>; 亚裔美国人促进正义组织称该计划使亚裔美国人和移民成为“替罪羊和目标”,见:“Letter to President Joseph Biden,” [https://advancingjustice-aajc.org/sites/default/files/2021-04/Petition%20to%20Stop%20the%20Racial%20Profiling%20of%20Asian%20American%20%26%20Asian%20Immigrants\\_Advancing%20Justice%20-%20AAJC.pdf](https://advancingjustice-aajc.org/sites/default/files/2021-04/Petition%20to%20Stop%20the%20Racial%20Profiling%20of%20Asian%20American%20%26%20Asian%20Immigrants_Advancing%20Justice%20-%20AAJC.pdf); 亚裔美国人团结联盟宣称该计划是“排外的,明显存在种族偏见,”见:“Letter to Attorney General Merrick Garland,” <https://drive.google.com/file/d/173cv-wRddXikDYl-GCTz70d9Em8xAv0M/view>。

确认任命负责国家安全事务的助理司法部长马修·奥尔森后不久，司法部开始审查“中国行动计划”。经过为期三个月的内部审查后，2022 年 2 月 23 日，奥尔森宣布美国司法部将终止该计划。

除了“中国行动计划”外，国会和拜登政府还在计划完善执法的法律条件。仅第 117 届国会第一会期（2021 年 1 月～12 月），据笔者不完全统计，参众两院已有超过 20 份有关“中国窃取知识产权威胁论”的法案在审议当中，这其中绝大部分都由共和党人提出，反映出共和党对知识产权盗窃议题的关注，也反映出他们在这个方面将会给民主党和拜登政府施加更大的压力。<sup>①</sup>

## （二）对华胁迫性“经济国策”中的金融制裁

第一，直接针对中国实体和个人实施金融制裁。2020 年以前，美国很少直接针对中国个人和实体进行金融制裁，OFAC 主要对涉及与伊朗和朝鲜贸易的中国公司实施金融制裁，但随着中美关系在 2020 年急剧下滑，OFAC 扩大了对中国个人和公司制裁的范围，特别是直接指定，包括点名与香港、新疆问题等关联的中国官员。制裁措施主要包括签证制裁、冻结被制裁对象在美国的资产，禁止在美国进行交易或利用美国掌控的金融工具进行交易等。这些制裁措施都是基于美国国会近年来通过的相关法律，包括：

一是 2020 和 2021 财年《国务院对外行动和相关计划拨款法》第 7031(c)。根据该条款，美国国务卿可将直接或间接涉及重大腐败，包括与自然资源开采有关的腐败，或严重侵犯人权的外国政府官员及其直系亲属列入制裁名单，禁止其进入美国。比如 2020 年 12 月 10 日对厦门市公安局梧村派出所警察黄元雄，以及 2021 年 5 月 12 日对成都市“预防和处理邪教领导小组”前办公室主任余辉的制裁依据的都是上述条款。

二是《香港人权与民主法》和《香港自治法》。2020 年 7 月 14 日，时任美国总统

---

<sup>①</sup> 值得一提的是，虽然“中国行动计划”已终止，但共和党人对此仍不罢休，提出“保护美国的创新和经济安全不受中共影响法案”，要求恢复“中国行动计划”，“调查和防止中国共产党对美国知识产权和学术机构的间谍活动，并反击对美国国家安全的威胁”。此举被视为是共和党人的一种竞选策略，目的是在美国公众对中国对美国的经济、安全和军事威胁的担忧加剧之际，将拜登政府描绘成对华软弱。见：Phelim Kine，“GOP Smells Blood in China Initiative Shutdown，”<https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2022/04/07/gop-smells-blood-in-china-initiative-shutdown-00023645>。

特朗普根据上述两部法律,签署《香港正常化总统行政命令》(又称《第 13936 号行政命令》),该行政令要求对参与制定《香港国安法》的人员进行制裁。截至 2022 年 3 月,根据第 13936 号行政令,共有 42 名陆港官员被列入特别指定国民名单。<sup>①</sup>

三是《全球马格尼茨基人权问责法》。在该法律的基础上,时任美国总统特朗普于 2017 年 12 月 20 日签署《冻结涉及严重侵害人权及腐败的人员财产》,该行政令会冻结被制裁者在美国的资产,同时禁止被制裁的个人入境美国。目前美方主要将该行政令用于制裁新疆维吾尔自治区官员或实体。截至 2022 年 3 月,根据第 13818 号行政令,共有 10 名中国现任和前任官员和 2 家中国实体因新疆问题被列入特别指定国民名单。<sup>②</sup>

第二,动用“涉军企业清单”限制美对华证券投资。特朗普执政后期,与美国商务部“军事终端用户名单”清单并行的还有一份美国国防部“中共涉军企业清单”。美国《1999 财年国防授权法》要求制定这份“共产主义中国军事公司”清单,该清单于 2020 年 6 月首次披露,显示 20 家在美国运营的中国公司被美国政府认定为由中国人民解放军支持或控制。<sup>③</sup> 此后,特朗普和拜登分别于 2020 年 8 月、12 月、2021 年 1 月和 6 月继续添加名单,目前共有 59 家中国企业被列入该名单。

被列入清单的中国企业本身不会直接因此受到惩罚,但根据《1999 财年国防授权法》,美国总统有权对这些公司在美国的业务动用《国际紧急经济权力法》。2020 年 11 月 12 日,时任总统特朗普签发了《应对为涉军企业融资的证券投资而产生的威胁的行政命令》(第 13959 号行政令),禁止美国投资者对“涉军企业”进行投资,这意味着,美国投资人必须要剥离这些企业的证券。拜登于 2021 年 11 月 9 日宣布把第 13959 号行政令中宣布的国家紧急状态延续一年的时间。

第三,利用美国金融体系透明度要求摘牌中国在美上市公司。2020 年 12 月 18 日,时任总统特朗普签署了《外国公司问责法》,该法案要求在美国上市的公司必须使用符合美国上市公司会计监管委员会标准的会计事务所进行审计,连续

---

① 参见 OFAC 官网:“Program HK-EO13936,”<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>。

② 参见 OFAC 官网:“Program GLOMAG,”<https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>。

③ 《独家:美国已决定将华为等 20 家中国顶尖企业列为受中国军方支持》,<https://www.reuters.com/article/us-china-huawei-military-support-0625-idCNKBS23W035>。

三年不符合规定的公司可能从美国交易所摘牌。此外,该法案还要求美国证券交易委员会必须在该法案签署成法的 90 天内开始推出规定。为此,2021 年 3 月 24 日,美国证券交易委员会推出将中国公司摘牌的临时规定,公布了一项临时最终修正措施,执行《外国公司问责法》要求在美国上市的公司需证明不受外国政府实体控制或拥有的规定。<sup>①</sup>2022 年 3 月,证券交易委员会又根据《外国公司问责法》将一系列在美上市的中国公司列入“预摘牌名单”,这些公司可在 15 个工作日内提供证据进行申辩,如逾期且未合规将进入“确定摘牌名单”。<sup>②</sup>连续 3 年进入“确定摘牌名单”的公司将被禁止在任何美国交易所或场外市场进行交易,被实施禁止交易的时间最早为 2024 年。2022 年 8 月 26 日,中国证监会、财政部同美国上市公司会计监管委员会签署了审计监管合作协议,标志着双方监管机构为解决审计监管合作这一共同关切问题迈出了重要一步。但在增加确定性的同时仍有不确定性,这一不确定性依然来自美国国会。例如,《外国公司问责法》的提出者路易斯安那州国会共和党参议员约翰·肯尼迪以及民主党众议员布拉德·舍曼于 2021 年分别先后在两院提出所谓“《外国公司问责法》加速法案”,要求把“连续 3 年”缩短为“连续 2 年”。如果国会最终通过,那么将给两国的审计监管合作带来更大的压力。

---

<sup>①</sup> 根据该规定,已有 17 家中国公司从美国三大证券交易所摘牌,见:“Chinese Companies Listed on Major U. S. Stock Exchanges,” [https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-05/Chinese\\_Companies\\_on\\_US\\_Stock\\_Exchanges\\_5-2021.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/2021-05/Chinese_Companies_on_US_Stock_Exchanges_5-2021.pdf)。其中包括四家根据《第 13959 号行政令》所针对的公司,分别是:中国联通、中国移动、中国电信和中海油。受禁令影响,中芯国际也被撤出美国场外交易市场,箩筐科技则因 2021 年 5 月 7 日纳斯达克撤销禁令而未被摘牌。

<sup>②</sup> 截至 2022 年 8 月 7 日,已有 162 家中国公司被列入“确定摘牌名单”,见:“Holding Foreign Companies Accountable Act (HFCAA),” <https://www.sec.gov/hfcaa>。

表 3 美国对华胁迫性“经济国策”的“两大领域,七大手段”

类别	工具	实施机构	机制	依据法律法规
技术	出口管制	商务部工业和安全局	· 实体清单 · 军事终端用户 · 未经核实名单	· 《出口管制改革法》
	限制中国(电信)设备和业务	联邦通信委员会 公共安全与国土 安全局	· “威胁国家安全名单” · “214 牌照”	· 《美国通信法》(1934 年版及 1996 年修订版)第 214 条 · 《安全可信通信网络法》 · 《2021 年安全设备法》 · 潜在:《保障信息与通讯技术及服务供应链安全总统行政令》(第 13873 号行政令)
	限制中国对美投资	外国投资审查委员会		· 《外国投资风险评估现代化法》
	对美境内科研人员执法	司法部	中国行动计划 (已取消)	· 《外国代理人登记法》 · 《反海外腐败法》 · 潜在:中国“竞争”法案
金融	金融制裁	财政部海外资产控制办公室	特别指定国民名单	· 2020 年和 2021 年《国务院对外行动和相关计划拨款法》第 7031(C) 节 · 《香港人权与民主法》、《香港自治法》、《香港正常化总统行政令》(第 13936 号行政令) · 《全球马格尼茨基人权问责法》、《冻结涉及严重侵害人权及腐败的人员财产总统行政令》(第 13818 号行政令)
	限制美对华证券投资	国防部	“中共涉军企业清单”	· 1999 财年《国防授权法》 · 《应对为涉军企业融资的证券投资而产生的威胁的行政命令》(第 13959 号行政令)
	强制摘牌中国在美上市公司	证券交易委员会	美国上市公司会计监管委员会审计标准	· 《外国公司问责法》

资料来源:笔者自制

## 五 美国对华胁迫性“经济国策”面临的挑战

从上述分析可见,美国的对华胁迫性“经济国策”已经从根本上重塑了中美经济关系。美国已把对华政策扩展到电信、半导体、数据安全和金融服务等技术领域,又在进出口、直接投资和金融证券等经济领域提出一系列新的限制措施。然而,美国在制定和实施对华胁迫性“经济国策”的过程中,还是会面临诸多挑战。

第一,美国商界对美政府不断收紧对华贸易和金融规则极度忧虑并积极游说阻止。近两年来,包括美国商会、美中贸易全国委员会和全美零售联合会在内的游说团体一直游走于府会之间,希望消减美国国会和拜登政府的反华情绪,因为他们担心这种反华情绪所带来的贸易和金融规则收紧,将会损害他们与中国做生意。<sup>①</sup> 由于在美国国会山弥漫着强烈的所谓“反华共识”,商界团体进而与进步派倡议团体“结盟”,努力游说国会中的进步派议员。<sup>②</sup> 例如,美中贸易全国委员会联系了佛蒙特州联邦参议员伯尼·桑德斯,后者遂于 2021 年 6 月在《外交事务》网站上刊文,批评“华盛顿正在迅速形成一种将中美关系视为零和经济和军事斗争的共识”。<sup>③</sup> 这篇文章在美国商界高层中被广泛流传。对于国会参众两院提出的对华竞争一揽子法案中关于对外投资供应链审查的“凯西—科宁条款”,<sup>④</sup> 美商界也在积极阻止。美国商会和其他商业团体认为,“凯西—科宁条款”过于宽泛,会扼杀大多数在中国的美国企业。正如荣鼎集团 2022 年 1 月的一份报告估计,该条款将涵盖 43% 的美国投资。<sup>⑤</sup> 正是在美商界努力游说的情况下,参议院银行委员会共和党领袖帕特·图米将该条款排除在参议院“创新与竞争法案”之外。<sup>⑥</sup>

第二,欧盟对美国的对华出口管制保持警惕。在欧盟看来,出口管制一直是经济战的工具,有赖于对敌人的清晰界定。但欧盟视中国为“系统性对手”而非敌人,这就使得欧洲各国对美国使用出口管制等胁迫性经济工具对抗中国做法持保留态度。首先,在供应链深度一体化的世界里,出口管制被欧洲国家和企

① Thomas Kaplan, Alan Rappeport, “Businesses Push Biden to Develop China Trade Policy,” <https://www.nytimes.com/2021/09/01/business/economy/biden-china-trade-policy.html>.

② Gavin Bade, “Corporate America fights uphill battle against anti-China push,” <https://www.politico.com/news/2021/09/01/business-us-china-trade-508239>.

③ Bernie Sanders, “Washington’s Dangerous New Consensus on China,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-06-17/washingtons-dangerous-new-consensus-china>.

④ 即宾夕法尼亚州联邦参议员鲍勃·凯西和得克萨斯州联邦参议员约翰·科宁共同发起的“国家关键能力防御法案”(NCCDA)。

⑤ Thilo Hanemann et al., “Two Way Street – An Outbound Investment Screening Regime for the United States?” [https://rhg.com/wp-content/uploads/2022/01/RHG\\_TWS\\_2022\\_US-Outbound-Investment.pdf](https://rhg.com/wp-content/uploads/2022/01/RHG_TWS_2022_US-Outbound-Investment.pdf).

⑥ Gavin Bade, “‘We’re in an Economic War,’ White House, Congress Weigh New Oversight of U.S. Investments in China,” <https://www.politico.com/news/2022/02/19/china-investments-economy-us-congress-00008745>.

业视为遏制技术转让的过时工具,因为它将抑制创新,扰乱价值链,对其本土公司和行业造成损害。典型的例子是,欧洲空客公司近年来不断深化与中国的合作,<sup>①</sup>与美国想要限制中国军民两用技术以及进行行业竞争的初衷不一致。其次,部分欧洲国家担心,美国的对华行为并非出于担忧西方先进技术可能被中国用于军事目的,而是出于在更大程度上遏制中国技术崛起的愿望。这不是欧洲国家支持的目标,他们不认为自己处于与中国的零和竞争中,因而不愿采取此类措施对付中国。以对华出口光刻机为例,美国施压荷兰政府,要求全球最大的光刻机企业阿斯麦公司扩大对中国的禁售范围,<sup>②</sup>但荷兰首相吕特却反对切断与中国联系,鼓励制定“自己的对华政策”。<sup>③</sup>再次,欧洲产业界担心美国的目的是以牺牲外国竞争对手为代价,强化其本国的产业政策。以芯片产业为例,欧盟委员会已于2022年4月提出“欧盟芯片法案”,旨在提高欧洲在一系列关键技术上的战略自主权,作为对美国意欲强化其本土芯片制造的回应。随着拜登2022年8月签署寻求在广泛领域刺激美国芯片生产和高科研发的《芯片与科学法》,无疑将进一步刺激欧洲加快布局关键技术的战略自主。

第三,美对华加大金融制裁将带来巨大金融危害和风险。美国两党在支持对中国公司和个人实施新的金融制裁方面的压力正在增大。美国彼得森国际经济研究所的研究发现,中国近年来还没有成为美国金融制裁的主要目标,<sup>④</sup>原因或许是担忧对华金融制裁将造成系统性风险。目前被美国列入“特别指定国民名单”的目标主要来自伊朗、叙利亚、乌克兰、朝鲜、俄罗斯和中国,但中国在国际市场上的作用要远大于其他目标国家。对中国主要金融机构实施制裁可能会损害美国的贸易和投资利益,同时对美元和国际金融市场产生广泛的影响。俄乌冲突爆发后,美西方把俄罗斯主要银行排除在SWIFT支付系统之外,已经引发了

① 空客公司同中国科研机构联合启动了至少10个研发项目和6个实验室,涵盖从先进材料、数字解决方案、图像识别到3D打印、5G和北斗卫星系统等领域。2022年6月27日,空客宣布建立苏州创新中心。

② 《美施压荷兰打击中国芯片产业,外交部:搞“胁迫外交”又一例证!》,<https://world.huanqiu.com/article/48it1izPBpk>。

③ 《荷兰首相对抗切断与中国联系,美媒:有助于欧洲重新评估与中国关系》,<https://world.huanqiu.com/article/48aaFLkRy5I>。

④ Jeffrey J. Schott, “US Sanctions Have Not Yet Heavily Targeted China’s Financial Institutions,” <https://www.piie.com/research/piie-charts/us-sanctions-have-not-yet-heavily-targeted-chinas-financial-institutions>.

美国内对美元武器化可能造成美元地位受到打击的批评。相较而言，中国的主要银行中有四个是“全球系统重要性银行”，承担着全球金融稳定的职责，同时四个银行都在美国有业务往来。如果美国对其中任意一家“下手”，即使是将其添加到“特别指定国民名单”上，都会给全球带来大规模的贸易和金融动荡。同时，美元地位也将受到挑战，因为即使中国不使用美元储备作为报复工具，在中美关系恶化时，中国有可能进一步加快外汇储备多样化的步伐。

第四，对抗中国本身就是美国胁迫性“经济国策”有效性的长期重大挑战。以往美国的胁迫性“经济国策”主要针对规模较小的经济体，这些经济体由于无法建立一个不受美国影响或者吸引外国公司的网络，往往扛不住美国胁迫性“经济国策”的压力。但中国对于美国而言，是一个有能力承受美国胁迫性“经济国策”压力影响的超大规模经济体。首先，中国是世界上一些大银行和重要跨国公司总部所在地，也是美国公司的重要供应国和销售市场，因此对中国采取胁迫性“经济国策”对美国自身而言其附带成本很大。其次，在新冠疫情期间，中国作为全球主要供应商的重要性进一步显著，对美国的盟友及伙伴而言，中国甚至更为重要。再次，相较于美国胁迫性“经济国策”的其他目标国，中国更有能力减少对美国关键杠杆（如半导体）和国际金融体系的依赖。此外，美国运用胁迫性“经济国策”针对中国还面临着一对矛盾，即一方面希望限制中美之间的某些经济联系，比如限制中国对美国高科技公司的投资，以此来维持美国的技术优势，另一方面又不想大幅“脱钩”，因为这样会降低美国对中国政府和企业的影响力。

尽管存在诸多挑战，但从中短期看，美国仍不会放弃对华继续运用胁迫性“经济国策”，原因有两方面：一是从大背景看，中美战略竞争本质的长期性不会变。胁迫性“经济国策”对美国而言是一种防御性政策，其工具都是旨在挫败或遏制中国经济和技术威胁的限制性措施。进攻性政策是投资美国国内创新竞争力，但这些进攻性投资需要很长时间才能获得回报，因此胁迫性“经济国策”是美国用来争取时间的工具，即在短期内阻滞中国的发展势头，为美国保留在关键技术领域竞争优势提供机会。

二是从政治环境看，对华运用胁迫性“经济国策”是美国行政当局对国内各

派势力妥协的产物。以共和党对华鹰派和许多国家安全官员为主的一派主张双边经济和科技关系的大幅“脱钩”；以工商界和民主党进步派则担心美国对华“脱钩”反应过度，夸大了对中国威胁的认知。相较而言，主流智库专家和一些美国州和地方官员则更倾向于“中间路线”，即在采取胁迫性“经济国策”的同时，加大对国内关键技术投资。这种“中间路线”更有可能被拜登政府采纳，因为它既能通过有针对性的胁迫性“经济国策”避免硬“脱钩”可能给美国带来的混乱，又能使其在国内政治斗争中不落入“对华软弱”的境地。

## 六 结语

世界已进入新的动荡变革期，在美国确定对华战略竞争的背景下，大国博弈也将进入关键阶段。美国为了维护其霸权地位，必将在很长一段时间里全力遏制中国发展，在技术和金融领域持续对华实施胁迫性“经济国策”的态势将会日益凸显。未来，已有迹象显示美国可能还会把目光扩大到一些新的领域，例如对中国云服务供应商进行审查，如2021年11月美中经济与安全评估委员会向国会提交的年度报告已经提出了与云服务供应商和国际竞争力相关的国家安全问题。<sup>①</sup>又如数字人民币，它被美国视为美国实施金融制裁有效性的挑战，因为如果中国成功地推广使用数字人民币，就能进一步脱离美国主导的国际金融体系，降低美国金融制裁工具的威慑力。美国除了关注胁迫性“经济国策”之外，还将其与更具进攻性的议程相结合。例如，投资半导体制造及重组国家科学基金会来提高美国创新竞争力都被添加到今年8月通过的《芯片与科学法》当中。

鉴于美国对华胁迫性“经济国策”的现实挑战和长远影响，以及美国加大其国内产业政策激化两国产业链竞争，需要中国进一步转变并调整自身的政治分析和战略规划，以此适应这些新兴的国际竞争领域。政治分析层面，要看到美国

---

<sup>①</sup> “2021 Annual Report to Congress, Chapter 2 Section 2 – CCP’s Economic & Technological Ambitions: Synthetic Bio, New Mobility, Cloud Computing & Digital Currency,” <https://www.uscc.gov/annual-report/2021-annual-report-congress>.

国内政治正在发生深刻变化，国内政治对其对华政策的影响正在进一步显现。<sup>①</sup>一方面，民主党为了弥补越来越自由的左翼造成的温和派选民“出逃”，会更加强调国内经济政策的动员能力；另一方面，共和党的经济民粹化和意识形态保守化将进一步驱动共和党选民的“工人阶级”化，为了动员这些选民，本土主义的产业政策将会被摆到共和党的最高经济议程中。上述两方面的结合恰好使两党在强化国内产业政策以激化对华竞争的过程中找到了利益趋同点。对此，中国需要清醒地认识到，不能被美国的选举动员话语“带偏”到“生死存亡竞争”的“死胡同”，而应从战略角度看到双方即使存在激烈复杂的博弈，但也存在着构建新型大国关系的新契机。这就要求中国在“迎战”美国一轮轮胁迫性“经济国策”工具施压的同时要保持定力与弹性。例如，中美能够在如此激烈的竞争环境中还能在审计监管合作方面达成协议，就说明双方有能力有效管控冲突、控制竞争成本。

战略规划层面，中国也要进一步运用法治手段开展对美斗争，并提升自身的金融能力和技术研发能力，从根本上抵御美国对华胁迫性“经济国策”的长期影响，占据中美关系的主动权。一是要加快细化《反外国制裁法》的实施手段与办法的步伐，当务之急是进一步完善反制裁、反干涉、反制“长臂管辖”法律法规，<sup>②</sup>有效应对美国不断加强的出口管制与金融制裁手段。二是从金融技术角度入手防范金融制裁风险。要把握当今与未来金融技术的发展趋势，以发展的眼光予以部署与规划，逐步抵消美元霸权在美国对华“经济国策”中的决定性作用。三是坚定不移对外开放，打造更加坚实的“全球伙伴关系网络”，跳出中美关系，扩展运筹空间，建立“新中间地带”。<sup>③</sup>例如利用好“一带一路”、金砖国家、上海合作组织等机制，在国际合作中努力推进“卡脖子”技术的攻关，同时也要在气候变化、全球卫生治理、全球发展等一些软议题中与美国及其盟国、伙伴开展合作，寻找动荡变革期中的周旋点，这也是中国维护国家安全和发展利益的应有之义。

---

① 吴心伯：《美国内政治生态变化如何重塑对华政策》，《美国研究》2022年第4期，第2~17页。

② 《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》，[http://www.qstheory.cn/dukan/qz/2022-02/15/c\\_1128367893.htm](http://www.qstheory.cn/dukan/qz/2022-02/15/c_1128367893.htm)。

③ 赵明昊：《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》，《世界经济与政治》2022年第6期，第55页。