



关税博弈中的国际秩序 嬗变、趋向与因应

在当今世界政治经济格局下，关税不只是单纯的国际贸易调控手段，还是牵一发而动全身的战略杠杆，深刻影响着国际秩序的未来。2025年4月，美国总统特朗普签署关于所谓“对等关税”的行政令，宣布美国对贸易伙伴加征10%的“最低基准关税”，并对一些贸易伙伴加征更高关税，一度引发全球股市、债市深幅震荡。这意味着美国从对少数国家加征“单边关税”扩大到对全球经济体全面加征“系统性关税”，严重冲击着全球多边贸易体制和国际合作框架。对此，本刊特邀相关领域专家学者组织圆桌研讨，探讨关税博弈中国际秩序的嬗变与趋向，探索美国关税政策的逻辑与本质，探寻国际秩序重塑的可行路径与中国经济改革的可为空间，力促世界的和平、稳定与发展。

袁志刚教授认为，美国经济存在长期结构性问题和短期波动困境，决定其严格实施对等关税政策的空间有限，但未来世界将从“理想主义全球化”转向“现实主义全球化”。对此，世界主要大国需要坚持全球化道路，推动更多“零和博弈”转向“正和博弈”。宋泓研究员认为，美国对等关税政策使得本来已陷入困境的多边贸易体制雪上加霜。第二次世界大战后美国主导建立的“超级全球化”时代将告一段落，在“两超多强”新格局下，中国应积极联合非美国国家促进非美国国际贸易秩序的形成，维护和推动多边贸易体制发展。伍山林教授认为，特朗普政府加征对等关税的历史逻辑表现为美国重商主义向传统回归，现实逻辑是借此促进制造业回流、获取财政收入、重构世界贸易体系。站在世界历史的时空维度远观未来，其将加剧美国阶层分化，反噬美国经济自身，需要全球合力改变。黄建忠教授在分析美国政府关税政策的主线叙事、经验逻辑、未来演绎与多维效应的基础上，提出中国应对关税博弈的长短期改革方略。他认为，“和平竞争”是中美最大的利益公约数，也应成为更多大国博弈超越“修昔底德陷阱”和“大国赶超陷阱”理性选择的第三条道路。潘英丽教授分析了美国政府关税政策组合的目标、软肋和中国短期应对策略，强调推动中国经济实现内部平衡的可持续高质量发展，是长期更有力的根本性反制；在此基础上提出畅通内循环的结构化改革政策建议，以及财政货币协同的消费倍增与反通缩计划。瞿商教授建议，在美国一再挑起关税战，国际环境更为复杂、外部风险不断加剧的背景下，应充分总结我国建设战略大后方尤其是三线建设的历史经验，加快建设国家战略腹地 and 关键产业备份，优化重大生产力区域布局，提升产业链供应链韧性和安全水平，构筑新时代新的战略大后方。

——主持人 李梅高原

现实主义全球化： 关税博弈下的全球化走向

袁志刚，复旦大学经济学院教授

再次执掌白宫的特朗普执意实行他一贯主张的贸易保护主义政策，对全球贸易伙伴发起高额对等关税，引发全球主要经济体的强烈反应，短期危及美国金融市场稳定，长期危及全球产业链和贸易的可持续性，并改变着全球化趋势。面对美国贸易政策的突变以及全球贸易未来不可预知的困境，我们有必要理清几个基本问题：第一，美国经济的结构性问题是什么？中美之间的竞争是零和博弈还是正和博弈？第二，美国经济的短期困境何在？贸易保护主义政策能解决美国经济的结构性问题吗？第三，对等关税政策是逆全球化开启的标志，还是全球化进程仍旧不可逆？如果是后者，未来我们将面临何种全球化，以及如何应对对等关税政策带来的冲击？

特朗普政府关税政策出台的背景

2016年，首次当选总统的特朗普从根本上改变了美国的对外经济政策，突出表现为从“全面开放”向“保护主义”、从“多边主义”向“单边主义”的急剧转向。美国一方面通过减税和移民限制等政策，试图让资本和工作机会“回流”美国，让制造业从“外包”转为“在岸”；另一方面将美国的高失业率、高财政赤字和巨额贸易逆差归咎于中国，通过发动贸易战、实施出口限制和投资审查，甚至以限制研发合作和人员往来等方式，对我国制造业和高科技企业持续施压。特朗普政府于2018年7月到2019年9月分四次对我国价值约3600亿美元的商品加征15%~25%的关税。拜登政府一方面继承了特朗普时期的各项保护主义政策，宣布维持对华关税，甚至在2024年5月开始对我国电动汽车等商品加征25%~100%的高额关税，试图压制我国的经济增长和技术进步；另一方面从地缘政治角度出发，转向“有限多边主义”，推动供应链向“友岸”

和“近岸”转移。

那么，中美之间是否出现了“贸易脱钩”呢？最新研究发现，全球供应链出现了“重新分配”，即美国减少了从中国的进口，增加了从墨西哥、越南以及欧洲等“近岸”和“友岸”国家和地区的进口。^①同时，



对美国出口上升的国家，也增加了从中国的进口。^②很多在越南和墨西哥的企业，从中国进口中间产品和零配件，再通过加工或组装后向美国出口。这说明，中美之间的产业链并没有根本断裂，只是通过“迂回生产”变得更长、更复杂了。

2025年4月2日，特朗普签署“对等关税”的行政令，宣布美国对贸易伙伴加征10%的最低基准关税，并对某些贸易伙伴加征更高关税，中国第一时间对此作出反制。后续中美关税博弈显示，美国不仅难以占据上风，而且自身面临更多产业链脱钩的风险。2025年5月中美两国终于在瑞士日内瓦开启对话，随后于6月在英国伦敦达成框架协议。

美国经济的长期结构性问题

第二次世界大战结束至今已经有80年，当时百废待兴的西方各国在美国主导下开始加强相互合作。美国是彼时全球化的倡

^① Laura Alfaro and Davin Chor, “Global Supply Chains: The Looming ‘Great Reallocation’,” *NBER Working Paper 31661*; Pablo Fajgelbaum, et al., “The US-China Trade War and Global Reallocations,” *American Economic Review: Insights*, vol. 6, no.2, 2024.

^② Caroline Freund, et al., “Is US Trade Policy Reshaping Global Supply Chains?” *Journal of International Economics*, vol. 152, 2024.



微信公众号

导者和推动者，与西方各国共同制定了国际贸易和金融体系的规则，形成了新的世界经济秩序。战后欧洲出现工业产出增长跟不上需求增长的情况，美国推出的“马歇尔计划”帮助欧洲重建。在对经济大萧条及二战进行深刻反思后，各国形成了以布雷顿森林体系为代表的金融货币规则和以关贸总协定为代表的国际贸易规则体系。1944年召开的布雷顿森林会议确立了以美元为中心的国际货币体系，该体系规定美元与黄金挂钩，西方各主要国家的货币与美元实行固定汇率。二战后美国的经济总量占全球总量的56%，制造业占全球制造业的半壁江山，拥有全球60%的黄金储备，^①不仅主导世界全球化进程，也从全球化中获得巨大利益。

与此同时，国际货币体系的内在危机开始潜伏，这就是所谓的“特里芬悖论”。美国在为西方世界提供安全保障、为应对美苏冷战而进行军备竞赛的同时，其财政支出不断上升，加上国内社会福利支出的增加，国库日益枯竭。1971年8月15日，时任美国总统尼克松发表电视讲话，宣布美元与黄金脱钩，美元成为信用货币。美国为西方世界提供军事安全保障，却未向其他国家收取税收，必然引发财政赤字，只能通过发行货币弥补；而美元未来贬值、购买力下降的代价，则由全球美元和美债持有者承担。

换言之，美元国际货币体系蕴含着使美国衰落的内在因子。美国占据国际金融中心地位，金融体系在配置经济资源的同时，难免伴随投机活动的泛滥，虚拟经济的过度发展导致资产泡沫，影响实体经济及其资源流动方向。华尔街的贪婪常常绑架美国的政策走向，使金融监管难以有效实施。虚拟经济与实体经济的关系非常微妙，若虚拟经济规模过大、制造业规模过小，

该国将面临实体经济风险。于是很多国家开始超越效率考量，布局本国最基本的制造业体系，以确保一定程度的“自给自足”。

中美关系无疑是21世纪最为重要的国际关系，并且左右着未来全球化的走向。美国斯坦福大学胡佛研究院的尼尔·弗格森在2007年就提出“中美利坚(Chimerica)”的概念，认为在这一轮全球化过程中，美国具有资本和技术优势，跨国公司可将产业转移到具有劳动力比较优势的中国，中国逐渐成长为全球制造业中心，将产品出口到美国换取美元。在整个金融大循环中，美国人消费，中国人生产，中国人收入快速增长并进行高额储蓄，形成贸易顺差，再转换为外汇储备流入美国，或购买美国国债以解决美国政府的财政赤字，或购买各类金融产品以支持美国企业投资和居民低息购房。在这个制造业产品和金融流量的大循环中，中美两国都获得了各自的利益。^②

事实上，自20世纪80年代以来，在超级全球化推动下形成的全球产业链，并非一朝一夕就能“脱钩”。特别是美国制造业在全球制造业中占比仅为15%，中国制造业占比为30%，^③且中国制造业目前在全球有着很强的比较优势，其内部上下游之间的配套较为完善，具有一定的“韧性”。因此，特朗普政府一边挥舞关税大棒，一边寻求与中国谈判，同时又对中国生产的某些关键零部件实行免税，这些动作反映出共处全球产业链之中的中美经济关系的复杂性。2008年全球金融危机已经表明，实体经济的非均衡状态难以长期维系，美国的制造业空心化不仅导致其国内诸多区域发展不平衡、工人大规模失业，还使收入差距迅速拉大，这些社会现象反过来成为美国民粹主义兴起的温床。半冷战、半脱钩、半全球化此起彼伏……

认识到美国未来经济发展所面临的种种困境，借助美国民粹主义思潮再次上台的特朗普，祭出史上最严对等关税。中美关系不同于冷战时期的美苏关系，美苏之间几乎没有经贸往来，更没有产业链合作。而中美两国的经济联系已经是“你中有我、我中有你”，产业链深度互嵌。因此，如果美国继续坚持“脱钩”，必将给中美两国及全球经济带来巨大伤害。

① 袁志刚：《当前全球化的深层矛盾和基本走势》，《探索与争鸣》2020年第7期。

② Niall Ferguson and Xiang Xu, “Trump and the ‘Chimerica’ Crises,” *The Wall Street Journal*, May 6, 2018.

③ 参考联合国工业发展组织：《2024年国际工业统计年鉴》。

美国宏观经济运行的短期波动困境

从短期来看，特朗普的对等关税政策是高度非理性的，也是美国经济自身难以承受的。

美国经济长期“一枝独秀”背后的逻辑是什么？美国等西方发达国家经济自20世纪90年代开始步入“三低一高”，即低增长、低通胀、低利率与高杠杆并行的停滞增长状态。长期的低利率及由此带来的低利息成本，成为美国不断加大财政赤字以刺激经济增长的关键。近年来，美国通货膨胀再次抬头，美联储被迫加息，美国经济从“三低一高”逐渐演化为“三高一低”，即高通胀、高利率、高杠杆与低增长并存。之后，通胀持续存在，美联储降息预期多次落空，成为美国宏观经济政策难以应对的顽疾。

通货膨胀的起落主要由两大因素驱动：一是史无前例的强货币刺激引发需求拉动；二是全球产业链扰动带来供给瓶颈。美联储在2022年3月开始“追赶型”的快速升息，在一年多时间内将联邦基金利率由0.25%提升至5.5%，随后虽有过降息，但2025年6月19日美联储宣布将联邦基金利率区间维持在4.25%~4.5%不变。^①一般而言，高利率通过抑制总需求、减速经济增长来推动通货膨胀下行。但美国此轮升息周期迟迟未出现经济“降温”，核心原因主要有三点：

从供给面看，逐渐恢复秩序的全球产业链与迅速“退烧”的能源价格，快速推动了商品价格下行，美国由此获益。但美国服务业由于劳动力市场供给不足，价格仍处于上升状态，形成“商品价格下行”与“服务价格上行”并存的状态。从需求面看，在政府支出上，拜登政府在美国联储升息的同时维持较高的政府支出水平，这种非典型的扩张性财政与紧缩性货币政策组合，在升息的同时保持了对总需求的较强刺激。在企业投资上，政府转移支付使得企业在升息周期中拥有充足的资金储备，企业投资需求得以对高利率“脱敏”，再加上拜登政府巨额的产业补贴政策对企业投资的刺激，美国企业投资的“韧性”得以持续。在家庭消费上，强劲的劳动力市场、大量的政府转移支付与家庭的过量储蓄，都极大改善了美国家庭特别是低

收入家庭的现金流状况，支撑起旺盛的家庭消费需求。从金融面看，美国升息周期、地缘政治动荡与人工智能热潮等因素相互叠加，推动全球资金流入美国，导致因升息而短暂下跌的资产价格重新逆“高利率”上涨。美国圣路易斯联储数据库资料显示，美国家庭净财富由2019年第四季度的110万亿美元升至2024年底的约169万亿，五年间增幅高达54%，远超GDP增速。快速膨胀的资产价格，也是家庭与企业总需求强劲的核心原因之一。

美国当前经济的基本面是“强在需求、弱在供给、危在金融”。从需求面看，投资与GDP增长基本处于相同趋势，消费远强于GDP增长，而净出口则远弱于GDP增长，经济整体呈现出明显的“强内需”特征。从供给面看，较低的失业率体现出劳动力市场的紧平衡，相对于旺盛的总需求，美国总供给能力无法匹配其高涨的内需。从金融面看，当前美国金融体系的隐忧集中在美股和美债。此前，升息周期、地缘政治紧张与人工智能热潮等因素导致全球资本流入美国，推高美国资产价格。美国过高的全球股市市值占比，主要由难以持续的高估值所驱动，对等关税政策使得全球资本流向发生变动，加之人工智能热潮降温等因素，都可能导致美国资产价格出现较大幅度调整，甚至可能出现危及金融体系稳定性的剧烈调整。当今美国金融面最大的“灰犀牛”，是两党政府财政纪律缺失导致的公共债务无序膨胀。在美国内部政治极化的当下，美国公共财政的不可持续性将极大威胁未来美联储的货币政策独立性，进而威胁美债与美元的信用根基。由于美国的经济之基并非供需两旺的实体经济，而是建立在持续的财政扩张与不断膨胀的资产价格之上，对等关税将可能从根本上逆转美国经济“一枝独秀”的局面。

^① 参考美联储官网：<https://www.federalreserve.gov/newsevents/pressreleases/monetary20250730a.htm>。

首先，美国国内需求将出现下滑。特朗普关税 2.0 政策对消费者信心造成负面冲击，超额储蓄消耗殆尽，政府转移支付难以再度扩张，美国资产价格下行风险增加，对家庭产生负面财富效应，这些因素叠加将导致美国家庭消费需求降温。

其次，“弱在供给”的状况将雪上加霜。从中长期看，美国制造业回流面临两大软肋：一是缺乏具有与发展中国家制造业工人相竞争的产业工人；二是美国制造业劳动生产率持续下滑。不论是拜登政府产业补贴式的“利诱”，还是特朗普政府关税 2.0 政策的“威逼”，实际上都无法解决这两大供给面问题，制造业回流极可能是“镜花水月”。从短期看，特朗普关税 2.0 政策将进一步导致供应链紊乱：一方面体现为零售端的供给短缺，另一方面体现为对美国企业中间产品需求的冲击。

再次，从金融面看，特朗普关税 2.0 政策不仅打破了美股神话，还提前引爆了全球投资者对美元与美债的担忧。特朗普再次上台后，支撑美股高位运行的人工智能热潮等因素的影响力出现一定衰减，关税 2.0 政策直接动摇了投资者对美股的信心。美债与美元在全球经济动荡中的走势是反常态的，全球投资者纷纷回避，这也是前所未有的。美国资本市场首次对美元霸权投出“怀疑票”。一言以蔽之，关税 2.0 政策原本想依靠美元霸权，用关税武器“收割”世界，缓解国内矛盾。然而，事与愿违，美元、美债与美股将成为制约其“如意算盘”的最大掣肘。

最后，特朗普政治乱象不能简单归咎于非理性的民粹主义倾向，更深层次的原因是不同利益群体在经济政策上的内在冲突。例如，民粹派坚定的反移民立场与硅谷科技新贵支持高技能移民倾向之间的矛盾；民粹派对产业回流的执念与华尔街对

资产价格的坚守之间的矛盾；财政当局力求降息减负与美联储坚守货币政策独立性之间的矛盾；等等。这些冲突不仅将击碎美国经济“一枝独秀”的神话，还打开了利益集团间政策博弈的潘多拉魔盒。

如何判断和应对对等关税政策的冲击

通过对美国经济长期结构性问题和短期波动困境的分析可以发现，特朗普要严格实施对等关税政策的短期与长期环境并不存在。特朗普关税大棒目前更多起到的是威慑作用，以期在后续谈判中让其他国家多让利，从而使美国利益最大化。

对此，世界主要大国需要坚持全球化道路，对逆行逆施的贸易保护主义进行积极反制。民粹主义泛滥、英国脱欧、特朗普二次当选后的逆全球化行动等一系列事件，应引起我们高度警觉：过去 40 余年的这一轮超级全球化告一段落，原本大家设想的理想主义全球化，即地球是平的，国家主权不断退化，全球生产要素按照市场经济的效率原则通过中性的跨国公司进行优化配置，获得最高要素报酬，各国经济由此实现高速增长，这样的全球化时代正在落幕。

但这是否意味着，随着民粹主义的兴起，美国政治会回到历史上曾经流行的孤立主义？美国举起贸易保护主义大旗，人类是否就此开启了逆全球化时代？事实上，经过 40 余年的全球化进程和全球产业链的锻造，全盘逆全球化是绝对不可能的。二战以后美国采取的全球主义战略是成功的，也就是说，美国在全球化进程中获益巨大，就美国目前在全球产业链中的比重及其复杂位置而言，短期闭关锁国并不现实。因此，全球化一定不会终结！

如果全球化不会终结，那么什么样的全球化将会继续下去？按照美国目前的“如意算盘”，他们希望重启美苏冷战时代的“有限全球化”，即通过各类关税和抑制他国发展的政策，逐步与中国等国断链，进而在其所谓的盟国之间重新建立小范围的全球化。因此，中美两国的长期竞争也将是必然的。但是，结合美国经济长期结构性问题和短期波动困境，再考虑到中国经济在全球产业链中的位置，美苏冷战时期的“有

限全球化”也是不可能的。一个基本的学术判断是：未来走向“现实主义全球化”的可能性最大。

在国际政治经济层面，丹尼·罗德里克提出了“全球化”的不可能定理，认为全球民主政治、国家主权与经济一体化三者无法同时实现。^①也有学者对此进行了深入分析，提出全球化的三种模式：一是理想主义全球化，即国家主权不断退化，全球生产要素配置以跨国公司为主要载体、以资本盈利为主要驱动力、以追求市场效率为主要目标。例如，欧洲一体化进程中，各主权国家放弃货币主权、开放边境、鼓励人员自由流动等，都是朝着理想主义全球化迈进的表现。二是逆全球化，即强化国家主权，充分顾及国内不同阶层的利益诉求，顺应国内民主或者民粹主义思潮，如英国通过全民公投脱离欧盟、特朗普两次当选后的逆全球化政策。三是强调国家主权平等，承认全球自由贸易建立在正和博弈之上，重视经济一体化利益，继续推进全球化，对于不同国家的贸易争端，主张通过谈判和利益互换实现共赢；对于国内不同阶层在全球化进程中的利益得失，通过政府的转移支付和公共产品建设来平衡。这样的全球化即为“现实主义全球化”。^②

显然，2008年之前的美国处于“理想主义全球化”之巅，以“单极”世界的政治领袖和经济霸主身份自居。金融危机后，虽然经过经济调整，但美国始终未能解决增长乏力、分配不公和内外失衡等经济问题，进而导致社会撕裂和政治极化。特朗普看似意料之外、实则情理之中的当选，极可能将美国拉下“世界盟主”的神坛，美国对外政策开始在“孤立主义”和“世界主义”之间剧烈摇摆。从“三元悖论”的视角来看，近年来不管是哪任政府，美国对华政策的思想基础都是国家主权至上的“现实主义”，将中美关系视为全面竞争的“零和博弈”，这与之前主张中美通过竞争合作达成“正和博弈”的“理想主义”思想背道而驰。美国对外经济政策从“全面开放”向“保护主义”的转向，以及对他的种种施压，都是其国际政治思想从“理想主义”向“现实主义”转向的外在表现。这些政治思潮和意识形态的转向，将使中美之间的经济竞争和政策博弈长期、复杂而曲折。

“现实主义全球化”承认世界是由多元文化、多极政治构成的，文明之间存在冲突。每个国家在处理全球性事务时，对外应淡化意识形态；对内应压制民粹主义，通过政府转移支付等手段，平衡全球化进程中出现的区域分化和阶层分化。每个国家都应正视全球化进程中各国之间的“正和博弈”收益大于“零和博弈”这一事实，通过谈判和利益交换，尽可能将“零和博弈”转化为“正和博弈”。

基于“世界走向现实主义全球化”将是一个大概率走势的判断，对于美国的对等关税冲击，我们要做好两手准备：一方面，第一时间以对等关税坚决反制，在世界上树立大国榜样，承担大国责任。同时，团结同样受到美国对等关税威胁的国家，结成尽可能广泛的统一战线，与美国的倒行逆施进行“斗争”。另一方面，如果美国对等关税政策难以为继，与中国脱钩断链并不现实，我们可以坐下来进一步谈判，充分维护自身正当权益。

更为重要的是，通过这一事件，我们应充分认识到，依赖外需推动中国经济增长的红利时期已经基本结束。与美国经济相反，我国经济存在的结构性问题是“强在供给、弱在需求、金融亟待转型”。因此，当务之急是考虑择机出台力度较大的一揽子需求刺激措施，对冲外部贸易冲击的负面影响，力促房地产市场回稳，扩大国内有效需求，推动经济回归理性扩张型增长轨道；同时，大力推进金融市场转型，以超大市场规模、长期向好的增长趋势和金融市场配置效率的提升持续吸引全球资本流入，提振资本市场，从而增强世界对中国经济的信心。

[本文系国家自然科学基金重点项目“中国宏观经济调控政策研究”(71933001)阶段性成果。]

① 参见丹尼·罗德里克个人主页：https://rodrickttypepad.com/dani_rodricks_weblog/2007/06/the-inescapable.html。

② 葛劲峰、袁志刚、樊潇彦：《理解全球化：基于“经济—社会—政治”体系共生演化视角的分析》，《学术月刊》2021年第8期。

美国对多边贸易规则的破坏，令现有的国际贸易秩序陷入风雨飘摇之中。尤其是特朗普政府对等关税政策，使得本来已陷入困境的多边贸易体制和世界贸易组织雪上加霜。在“美国优先”单边主义的阴霾下，未来相当长一段时间内，



多边贸易体制将可能陷入半瘫痪状态，国际贸易格局呈现碎片化，国际贸易秩序也将处于半失序的调整和重建之中。

二战后国际贸易秩序的形成和发展

二战后，美国主导建立了布雷顿森林体系，形成了以其为核心的国际经济秩序。在贸易领域，建立起以最初的关贸总协定和随后的世界贸易组织为基础的多边贸易体制。

经过多轮多边贸易谈判，到“乌拉圭回合”结束时，在美西方主导的世界中形成了两个层次的自由化：一是发达国家基本实现了投资和贸易自由化，平均关税水平降至4%~5%，相互之间的贸易接近于既利用规模优势、又发挥各自比较优势的最优贸易状态。二是发展中国家实现了一定程度的贸易自由化，但关税仍保持较高水平。不过，越来越多的发展中国家和地区积极参与到多边贸易体制中来，愿意约束

关税冲击下的国际贸易秩序演进

宋泓，中国社会科学院经济研究所副所长、研究员

自身的贸易保护措施并逐步降低关税。这是因为以非歧视、透明、互惠、持续推进自由化、协商解决贸易争端等原则为基础的多边贸易体制，使得国际贸易规则更加透明、稳定、开放且可预期。

20世纪80年代是一个大变革的年代。首先，美西方世界放弃了战后长期奉行的凯恩斯主义，转而拥抱自由主义，大力推进自由化。对内放松政府管制、推进私有化；对外推进产业转移和外包，向“后工业化社会”转型。其次，少数推行出口导向政策的发展中国家和地区开始积极接纳美西方转移的产业，与其形成日益紧密的跨国生产供应网络，彻底改变了向发达国家出口初级产品（农产品和矿产品）的传统贸易模式，转而将制成品乃至高技术制成品出口至发达国家。这是一种新型的贸易安排，其前提是发达国家与发展中国家之间实现贸易自由化，关税基本接近于零；并且，双方政府均采取支持和鼓励自由贸易的政策，而不是设置非关税壁垒。因为这类跨国生产需要中间品、零部件等在相关国家之间多次进出，将贸易保护政策的影响放大数倍，因此只有自觉自愿实行开放政策的发展中国家才能参与其中，与发达国家开展接近于零关税的自由贸易。而其他不愿进行这种自由化贸易或虽愿意却因种种原因未能参与的发展中国家，与发达国家的贸易仍处于传统的贸易格局中。再次，随着中国的改革开放以及苏东国家的经济转型，越来越多传统的计划经济国家也加入这种多边贸易体制，甚至融入新兴的国际产业链分工之中，实现了从传统计划经济向市场经济和全球化转变。

这也是人类历史上一段颇具自由化色彩的传奇时代。从源头来看，其源自美西方国家之间的竞争以及被迫进行的产业转移和外包。而最先承接产业转移和外包的国家，将西方国家的先进技术、管理经验与发展中国家的低工资结合起来，彻底改变了本国的市场竞争格局，进而迫使其他竞争对手相继效仿；同样地，

在国际范围内，未承接这种外包和产业转移的国家，则在国际竞争中陷入被动。从接受方来看，自愿为这种特殊贸易形式作出特殊安排（比如实行零关税进出口政策）的国家，能够实现更快发展；而没有作出这种安排的国家则会被排除在外。因此，发展中国家之间也竞相展开自由化贸易的角逐，从而推动贸易保护水平大幅降低。尽管1994年“乌拉圭回合”结束后，再也没有成功的多边谈判（2001年启动的多哈回合贸易谈判仍遥遥无期），但跨国生产网络的兴起及随之而来的自发自愿的自由化贸易一直蓬勃发展，并促成了“超级全球化”时代的盛景。

特朗普政府关税政策对 国际贸易体系的冲击

贸易自由化在提高效率、增进整体福利水平的同时，也会产生强烈的收入分配效应。超级全球化带来的冲击更大，需要国家强有力的内部收入分配以及相应社保政策的配合。伴随超级全球化，信奉个人主义和市场化、实行民主政治的美国，出现了国内收入不均导致的极化现象。这种现象自2008年全球金融危机后逐步显现，在2016年特朗普首次当选总统后，逐渐演化成为一种反对贸易自由化及全球化的潮流，并很快成为美国共和党 and 民主党的共识。自2017年退出跨太平洋伙伴关系协定、2019年瘫痪世界贸易组织争端解决机制之后，2024年再次当选美国总统的特朗普更是在2025年4月祭出对等关税的大招，对贸易伙伴和全球贸易体系发起了新一轮“攻击”。

特朗普政府的对等关税政策违反了多边贸易体制的三大核心规则：一是关税应按协议承诺的税率征收，不得随意提高多边谈判形成的约束税率；二是关税应一视同仁地适用于所有成员，不得有歧视，除非在自由贸易协定下对协定内成员进行大幅度关税削减；三是贸易措施应向世界贸易组织通报，即透明度原则。

作为多边贸易体制的主导者和推动者，美国的“反叛”对这个体制的冲击是巨大的。美国加征关税导致其他国家对其出口受限，并将产生两个方面的重

要影响：其一，向美国出口企业出口受阻，商业机会减少，从而迫使这些企业在国内更加积极地推动本国政府与非美国国家开展更多的贸易自由化安排和谈判，以扩大出口，增加商业机会。这是一种积极效应。其二，原本出口到美国市场的产品转向其他国家，冲击这些国家的国内企业，迫使遭受进口产品冲击的这些国家的当地厂商，更积极地推动当地政府进行市场保护，从而提高对非美国国家进口产品的关税。这是一种消极效应。美国加征关税引发的这两种效应，都是发生在非美国国家之间的连锁反应，将会进一步放大美国关税政策调整的影响。

这两种效应的不同组合，会带来国际贸易秩序的不同前景。其中，一种极端情形是多边贸易体制的瓦解，可能重现1930年美国《斯穆特-霍利关税法》所引发的关税战、汇率动荡、贸易崩溃、全球经济大萧条及随后的世界大战局面。一种比较消极的情形是多边贸易体制被边缘化甚至名存实亡，主要国家大力推动排他性贸易集团建设，这里的贸易集团是指以某个国家为核心的贸易轴辐体系建设。地缘政治摩擦将全球贸易分割成相互竞争的经济集团。另一种比较积极的情形是，其他国家更积极地推动非美贸易自由化，形成更多区域贸易安排；并且，这类区域贸易谈判和关税贸易协定均在世界贸易组织的框架下进行。这种情况在过去几年中已经表现得非常突出。比如，加拿大除与美国、墨西哥签订大部分商品零关税协定外，还与《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）下的其他11个国家，以及欧盟、韩国等国家签订了关税减免协议。欧盟则与接近100个国家和地区签订或正在谈判自由贸易协定。中国也与其他14个亚太国家签署《区域全面经济伙伴关系

① Richard Baldwin, *The Great Trade Hack: How Trump's Trade War Fails and the World Moves on*, Paris: CEPR Press, 2025.

协定》(RCEP), 并拥有详尽的双边自由贸易协定清单。国际贸易专家理查德·鲍德温(Richard Baldwin)将这种情形称为“可控的多边贸易体系漂移”(managed multilateral drift)^①: 多边贸易体制的功能仍在发挥, 新的区域协议及符合世界贸易组织规则的措施有助于维持该体系运行, 尽管在全体成员层面的谈判和行动已难以推进。还有一种情形是上述第三种情形的延伸, 即“多边贸易体制之上的非美全球化”。这种情形只有在非美主要国家单独或联合发挥领导作用时才会出现, 基本路径包括或是由单个国家主导, 推进某种形式的贸易自由化, 再将这类自由化在多边贸易体制平台上多边化; 或是由多个非美国国家甚至所有非美国国家联合行动, 推动新兴议题上多边规则的制定。

美国“单边主义”下的 新国际贸易格局重构

特朗普政府对等关税政策出台后, 国际社会关注的焦点之一是, 会不会出现 20 世纪 30 年代国际贸易秩序崩溃的情形? 可以肯定的是, 这种情形大概率不会出现, 因为国际格局已发生巨大变化。

20 世纪 30 年代, 美国的单边主义行为之所以立即引发其他国家的反制, 是由于当时的国际格局是一个多极竞争格局, 主要国家之间的相对实力差距不大。彼时的美国虽然经济规模已跃居世界首位, 但军事实力及国际影响力远不及英国、法国等欧洲老牌强国。而作为新兴国家的德国和日本也具备与美国一较高下的实力。当时美国贸易保护主义引发的连锁反应, 更符合国际关系中均势理论的预测——在国际体系中, 当多个国家实力相对均衡时, 任何一个国家若试图通过损害他国利益增强自身实力, 都会引发其他国家的联合抵制;

任何一个国家增强自身实力的做法, 也会引发其他国家的效仿, 以维护国际体系的稳定。

当前情形与 20 世纪 30 年代相比, 有两个方面的显著差异: 其一, 世界在很大程度上正迈向“两超多强”格局, 尽管作为超级体量国家之一的美国在“多强”中仍有多个盟友; 其二, 美国正与复兴中的中国展开激烈的战略竞争以维护其传统霸权。特朗普第一任期时便将中国界定为战略竞争对手, 开展对华战略竞争, 冷战结束后形成的“一超多强”格局, 正在向西方人眼中由中美两个超级体量大国及欧盟、日本、俄罗斯等传统强国构成的“两超多强”格局转变。在特朗普政府单边主义冲击下, 国际经贸秩序以及格局的演变将取决于这三方面力量的角逐。在这一新国际格局中, 相对实力的巨大差距使美国的盟国难以挑战美国; 众多实力弱小的中小国家仍将对美国趋之若鹜; 与此同时, 相对实力愈发接近的国家如中美两国之间的竞争将更加激烈。

在新的国际格局下, 中国正在成为抵制美方单边霸凌行为的中坚力量, 美国加征对等关税无疑进一步激化了中美之间的经贸对抗。与 1930 年《斯穆特-霍利关税法》引发的关税战相比, 特朗普此次发动的关税战规模更大、更极端, 但美国的主要盟国和贸易伙伴(如欧盟、加拿大、墨西哥、日本、英国、韩国等)目前并没有表现出坚决反制的态度, 要么谋求通过谈判获取美方的关税减免, 要么仅发表声明批评美国, 个别宣称反制的国家也是“雷声大、雨点小”。美方声称, 已有 100 多个国家和地区向美国表达了谈判意愿, 甚至单方面作出关税减让承诺。在众多国家中, 目前只有中国进行了迅速、坚决、有理、有力的对等反制。因此, 美国发动的对等关税战, 一度朝着中美之间激烈对抗的方向演变。中美之间的博弈, 也从特朗普第一任期时美国对华的单边胁迫, 转变为两国相对势均力敌的“讨价还价”。

这种情形有可能使现有的多边贸易体制进一步裂变。在美对华战略竞争背景下, 欧盟、日本等国家因与中国国家实力存在一定差距, 又与中国政治经济结构不同, 往往保持一定距离; 加之美国盟国体系的存在, 即便没有美国参与, 中国也很难融入由其他美国盟国主导的贸易网络之中。因此, 未来一段时期的

国际贸易体系大概率会分为三个部分。具体来说：一部分是我行我素、游离于多边贸易体制之外的美国，继续实行单边主义和保护主义，奉行“美国优先”；一部分是身处多边贸易体制之中，自主推进市场开放和贸易网络建设的中国；还有一部分是中美之外的多边贸易体制，将在欧盟、日本等国家的推动下继续发挥作用，并形成密切的经贸联系。

而三方博弈下的未来国际贸易秩序将可能呈现如下图景：

首先，“美国优先”政策已成为其两党基本共识，这使得美国更可能成为现有国际贸易秩序的颠覆者和破坏者，大力构建以美国为核心、以双边贸易安排为主导的贸易体系。未来相当长一段时期内，美国极可能游离于多边贸易体制之外。特朗普多次声称要退出世界贸易组织和多边贸易体制，而无论美国是否正式退出，“美国优先”的单边保护主义政策都与多边贸易体制格格不入，将导致多边体制进一步分化为美国和非美国两个部分。

其次，中国与欧盟、日本等国家之间的经贸关系仍存在一定罅隙。特朗普第一任期时，一些国家曾多次联合发布针对中国的声明，指责中国的贸易政策和贸易体制。中国与这些国家能否化解分歧，将影响非美国国家经贸关系的发展前景，进而左右未来国际贸易秩序的走向。如果中国与这些国家能够达成更多共识，联合推动非美多边贸易体制正常运行，共同推进多边贸易体制改革，以及众多新议题上的多边谈判，那么多边贸易秩序不仅会得到巩固，还可能出现非美形式的“再全球化”盛景。反之，如果这些国家对华成见未能消弥，在多边贸易体制中各自为政甚至针锋相对，将导致非美多边贸易体制内部的“集团化”，即一方面，中国、欧盟以及日本等国家主导的符合世界贸易组织原则的区域贸易安排不断发展；另一方面，欧盟、日本等国家主导的区域集团依然与中国保持距离甚至加以排斥。

与这一图景相关的国际贸易格局将可能是“贸易集团化”。中美之间在战略领域的经贸联系出现一定割裂、脱钩，非战略领域的经贸联系暂时维持，同时通过第三方国家的中美间接贸易依然活跃。

促进非美国国际贸易秩序的形成和发展

在特朗普政府对等关税政策引发的中美激烈对抗局面下，中国在国际体系中可能面临两种角色的切换：一是成为美国胁迫相关国家联合遏制发展的目标之一；二是成为领导其他国家联合应对美国单边霸凌行为的榜样。

就前者而言，我们需要重点关注几种情形：第一，美方多年来对华实施遏制策略，使得中美经贸关系深受影响。在中方反制下，再次上任的特朗普政府将对华关税一度加至145%，医用注射针管等产品关税甚至高达245%。尽管2025年5—6月中美经贸磋商机制开展了两轮谈判，大幅降低了双边关税，但现有的关税水平仍然较高。第二，美方向一些中小国家施压，试图使其与中国断链脱钩。2025年4月16日，据《华尔街日报》等多家媒体披露，特朗普以对等关税减让为筹码，迫使一些国家限制中国企业在当地的投资和贸易活动。在美国与个别国家最近达成的双边协议中，增设了针对中国转口贸易的歧视性“毒丸条款”。比如，美越双边协定显示，美国对越南输美商品征收20%关税，对从越南转口至美国的中国商品则征收40%关税。第三，部分区域联盟和贸易大国可能以防止贸易转移为由对我国加征关税。例如，2024年5月拜登政府对华电动汽车、太阳能电池板和汽车电池开征7.5%~100%不等关税后，加拿大、欧盟也随即跟进；印度因在RCEP谈判后期担忧中国进口产品冲击而退出，未来也存在类似风险；墨西哥及以巴西、阿根廷为主的南锥共同体也可能出现类似举动。第四，部分国家也可能将美国对其压力转嫁给中国。对等关税博弈中的一些自然调整，如人民币对美元的

① 数据来源：中华人民共和国国家海关总署。

正常贬值，也可能成为这些国家限制我国贸易发展的借口。

就后者而言，美国发动面向全球贸易伙伴的关税战，以及由此引发的中美博弈，也给中国创造了发展机遇。激烈的关税对抗促使中国以更坚决的态度与美方对话，秉持“谈得来就合作”的原则，打破一切不切实际的幻想。美方对华认知存在不少根深蒂固的偏见和扭曲，比如中国企业较强的竞争力被污蔑为欺诈、盗窃、补贴、货币操纵等不公平行为的结果，中国企业的正常经济活动被曲解为“阴谋”。当下，要完全消除这些偏见和扭曲难以一蹴而就，但谈判对话至少有助于稳定双边关系。中国的反制行为为其他受害国家和地区树立了榜样，尽管不少国家和地区因忌惮美国而不敢直接反制，但积压着不满。中国树立起维护世界正义、建设公平的国际经济秩序的旗帜，有助于团结这些国家和地区，推动非美国国际贸易秩序的建设。换言之，在积极应对美国关税打压、推动谈判对话的同时，中国还应联合欧盟、日本、俄罗斯等非美国国家，共同推动多边贸易体制功能的发挥与拓展，促进非美国国际贸易秩序的形成与发展。

（一）抵制美国对多边贸易体制的破坏

第一，维护世界贸易组织和多边规则权威。中国应与其他主要国家和地区组建维护世界贸易组织和多边贸易体制的联盟和统一战线，一边抵制美国的单边主义行为对世界贸易组织规则的践踏，一边督促其他国家恪守多边贸易规则，共同维护世界贸易组织功能的有效发挥。任何对美国的单方面承诺，或者与美国达成的单方面协定内容，都应该遵循最惠国原则向其他世界贸易组织成员开放；任何成员都不得违反多边贸易规则，对他国采取单边行动。第二，在特朗普政府对其他贸易伙伴持续

发起关税战的情况下，可以联合世界贸易组织成员在多边框架内提起诉讼，并依法采取反制措施。第三，在美国致使世界贸易组织争端解决机制瘫痪后，积极建立非美国国家联合的临时争端解决机制，吸引更多世界贸易组织成员参与，增强其权威性与有效性。

（二）维护多边贸易体制稳定，谨防国际贸易秩序失序

第一，团结正义力量，发出正义之声。联合受美国关税政策打击的其他国家和地区，坚决抵制单边霸凌行为。第二，抵制“毒丸条款”，针对易受美国影响的中小国家和地区制定预案，防止“毒丸条款”被植入双边经贸协议中。同时，对违反世界贸易组织最惠国待遇、附加“毒丸条款”的国家，在充分磋商无果后果断采取反制措施。第三，建立贸易追踪机制，防止贸易战扩大。要与重点国家建立贸易转移追踪机制，防止这些国家转嫁关税矛盾。比如，提前对欧盟、加拿大、印度等国家可能采取的关税跟进政策制定预案。这些国家和地区占中国出口总额的约 1/4、进口总额的约 1/5，如果跟进加征关税，将对中国经济造成较大冲击。^①李强总理今年 4 月份在和欧盟委员会主席冯德莱恩通电话后，明确中国和欧盟共同推进“贸易转移追踪机制”这一创新举措，我们可以和其他主要国家逐一建立类似的机制，避免关税战在误判、误解中扩大化。

（三）重塑国际贸易秩序

第一，排除干扰，积极推动与欧盟、日本等国家和地区的经贸关系取得进一步突破，逐步化解这些国家和地区的对华成见，构建更多由非美国国家参与的巨型自贸区，对美国单边主义形成战略抵制。比如，推动与日本等成员国达成共识，争取加入 CPTPP；与欧盟等构建更大范围的欧亚区域贸易安排，争取欧盟加入 RCEP。第二，排除美国的干扰和阻挠，进一步推动多边贸易体制改革，使其跟上当下国际经贸发展的变化，进而重建并优化现有的多边贸易体制以及国际贸易秩序。

总之，未来的非美国国际贸易秩序仍应以多边贸易体制和规则为核心，以大国为中心的“贸易集团化”或者四分五裂的多边贸易体制都不是最优选择。

美国关税政策的双重逻辑与未来趋势

伍山林，上海财经大学马克思主义研究院副院长、经济学院教授

特朗普政府关税政策的双重逻辑

特朗普再次执政后，不仅对所有进口商品加征 10% 的最低基准关税，还对一些国家特别是贸易逆差来源国加征程度不一的对等关税。与特朗普首次执政时发起的关税战相比，这次关税战波及的范围广泛得多。

2017 年以来，美国政府的对外经济政策有一个明显特点，即向重商主义传统回归。无论是特朗普两次执政时期还是拜登执政时期均是如此，只是在程度、范围、方式上存在差异。这个特点在特朗普第二次执政时期表现得更加明显。

从 1789 年美国联邦政府正式成立到 1913 年第一次世界大战前夕，可视为美国经济崛起时代。彼时，美国战略家和政治人物考虑的是采用何种经济政策使美国快速崛起以超越旧欧洲。为此，他们执行了一套具有美国特色的重商主义政策体系，形成了美国重商主义传统。其中，通过关税保护政策推动各产业特别是制造业在国内自由竞争的环境下快速发展，借助关税收入保证政府财政收入，同时对国内产业特别是制造业采取少征税甚至不征税等措施，是美国重商主义传统中的两个重要方面。^①

美国政府借助一系列重商主义政策，经过百余年努力，使美国从建国时的农业国，在 19 世纪最后 10 年一跃成为工业实力超越英国的国家，农业与工业都具备绝对优势。这一历史经验成为美国的“国家记忆”。特朗普政府此次发动关税战，正是源于“让美国再次伟大”的政治诉求，在形式上表现为美国重商主义向传统回归，这是美国政府加征对等关税的历史逻辑；实质上，是借此促进制造业回流，使美国联邦政府获取财政收入，同时重构世界贸易体系，这也是美国政府加征对等关税的现实逻辑。

双重逻辑的三重体现

（一）以关税壁垒为制造业回流创造市场空间

当前，美国政府重回重商主义传统，将关税政策当作战略工具，对关税政策重



要性的强调达到了令人吃惊的程度。

为何美国政府如此看重关税工具？原因之一是美国重商主义传统强调关税保护对国内制造业发展的促进作用。美国立国时，尽管在农业上拥有绝对优势，但工业基础极其薄弱。在亚历山大·汉密尔顿看来，如果按照斯密理论专门发展农业经济，美国不可能实现超越欧洲的政治理想。他在 1791 年向国会呈交的《关于制造业的报告》，被称为“美国工业化宪章”。其中关键措施之一便是通过关税保护促进制造业发展，最终使美国不仅在农业上、而且在工业上都具有绝对优势，这也成为美国此后百余年经济战略的基本指引。经过百余年实践，在 19 世纪与 20 世纪之交，美国实现了这一战略目标，具备了称霸世界的力量。

那么，在美国崛起时代，关税保护究竟处于何种程度？具有怎样的演变特征？具体而言，受内政外交影响，美国的关税保护水平并不具有长期稳定性，但从国际

① 伍山林：《美国重商主义研究》，上海：上海财经大学出版社，2025 年，第 190—215 页。

比较来看,可以确定的是,美国关税水平一直处于保护状态。其中,1791年至1830年是关税水平快速上升(保护主义加强)的阶段,纳税进口商品关税税率在1830年达到历史最高点(60.69%)。此后,在高关税引发内政不稳的政治挑战以及英国降低关税税率的国际环境下,美国关税税率呈趋势性下降。即便如此,至南北战争爆发前,美国关税水平依然处于温和保护状态。南北战争结束后,长期高关税成为美国区别于其他主要资本主义国家的显著特征。美国纳税进口商品关税税率长期处于高位——1865年至1913年间,该关税税率几乎都高于40%,仅1873年和1874年低于40%(分别为38.12%和38.58%)。^①在对外经济关系中采用关税保护政策,在通过领土扩张和经济发展而形成的不断扩大的国内市场中实行自由竞争政策,美国借此走上了内需主导型工业化道路。^②

20世纪70年代以来,与19世纪中叶后的英国类似,美国很快也走上了“去工业化”道路。特别是苏联解体后,由于霸权逐利逻辑相对于资本逐利逻辑大大减弱,美国“去工业化”进程加速进行。2008年国际金融危机爆发后,中国经济规模的全球排位迅速上升,2010年,中国成为世界第二大经济体。自改革开放以来,中国抓住全球产业转移带来的重大战略机遇,工业发展驶入快车道。根据世界银行数据,至特朗普第一次执政的2017年,工业增加值的全球占比中国已比美国高出6个百分点(中美分别为22.5%和16.5%)。从增加值看,中国工业规模超过美国后,美国“再工业化”呼声进一步提高。此后,中国工业化和美国“去工业化”双向深化。

在此背景下,一方面,美国制造业生态和相关技术生态进一步遭到破坏;另一方面,美国怀有霸权执念的政治人物忧虑

加深。美国要想在新一轮科技革命和产业革命中实现“再工业化”,必须经过脱胎换骨的改变。这也是当下特朗普政府回归保护主义传统的主要逻辑。

在美国制造品市场上,中、日、韩三国以及东盟部分国家的产品占比很高,其中中国份额最高。在美国政府最初公布的加征对等关税名单中,中国是34%,日本是24%,韩国是25%,越南是46%,泰国是36%,马来西亚是24%,印度尼西亚是32%。^③美国政府试图通过加征对等关税以减少外国制造品进入美国市场,为制造业回流创造市场条件。

(二) 借关税增收缓解财政压力并助力资本获利

在特朗普政府看来,如果能成功征收最低基准关税和加征对等关税,每天可为政府财政带来数十亿美元收入。这一点不容小觑:在美国政府财政常年大幅赤字的背景下,这是缩小财政赤字规模的有效手段;在美国历史上,通过关税收入充实政府财政收入,也是其重商主义的典型特征。

从美国联邦政府开始运行的1789年到南北战争初期的1862年,政府财政收入接近90%来自关税收入。德国历史上也曾出现过类似情况,其他国家则鲜有此类现象。需要强调的是,由于关税收入基本能满足政府财政支出需求,美国也没有强烈需求开征国内税。因此,1862年之前,美国制造业几乎是在免税环境中发展起来的,这是美国在南北战争前就能建立一定工业基础的重要条件。1863年至1913年,关税收入占美国政府财政收入的45%左右;再加上烟税、酒税这两大国内税,共占政府财政收入的90%左右。^④即便在第二次工业革命如火如荼开展的时期,美国对烟酒之外的制造业几乎不征税。可以说,1913年之前,关税政策对美国经济发展的作用主要体现在两方面:一方面通过设置高关税税率直接保护制造业发展;另一方面通过关税充实政府财政收入,使美国制造业在轻税乃至无税环境下快速发展,后者亦可视为间接保护。

1930年,美国总统胡佛签署《斯穆特-霍利关税法》,引发全球关税战;1934年,罗斯福总统签署《互惠贸易协定法》,结束了此次关税战,确立了自由贸易的大方向。第二次世界大战结束后,美国凭借农业

① U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, 1789—1945*, Washington D. C., 1949, Series M 73, pp. 247-248.

② 贾根良等:《美国学派与美国19世纪内需主导型工业化道路研究》,北京:中国人民大学出版社,2017年,第175—204页。

③ 数据来源:<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/04/Annex-1.pdf>.

④ U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, 1789—1945*, Washington D. C., 1949, Series P 89-90, 110, 114, pp. 296-297, 302-303.

和工业的优势地位构建自由贸易体系，以此掌控全球经济格局并使自身处于世界经济中心。此后的数年里，由于关税税率的实质性提高，关税收入在美国政府财政收入中的占比再度上升；直到第二次世界大战结束后，关税收入才不再是美国政府的主要财源。

当前，特朗普政府对所有进口商品加征 10% 的最低基准关税，并针对一些国家特别是贸易逆差来源国加征程度不一的对等关税，获取财政收入正是其直接目标之一。如果说通过加征关税促进制造业回流体现了霸权逐利逻辑，那么通过加征关税取得财政收入进而减轻美国国内企业的税收负担，则体现了资本逐利逻辑。此外，由于此前美国进口关税税率较低，根据拉弗曲线，提高关税税率虽会减少进口规模，但关税收入则可能随关税税率提高而增加。

（三）以关税手段扭转“双赤字”局面并遏制竞争对手

从第一次世界大战爆发开始，直至 1976 年牙买加体系正式运行之前，美国重商主义处于从传统形态向新形态过渡的时期；此后，美国重商主义新形态逐步形成。^①2017 年以来，美国重商主义再次呈现向传统形态回归的特征。尤其是特朗普二次执政后，这一特征更趋明朗。

在美国重商主义新形态下，美国政府通过构建“国际金贸大循环”（指美元国际大循环与美国国际贸易大循环的综合体）攫取美元霸权利益。在这个循环中，美国贸易赤字与财政赤字长期并存，这就是所谓的“双赤字”。在“双赤字”中，贸易赤字对美国经济增长而言是一个负面因素。为此，需要解答两个问题：其一，美国政府为何允许这一负面因素存在数十年？其二，为何特朗普第一次执政后就着手缩小贸易赤字，第二次执政后更是广泛挑起关税战来缩减贸易差额？

回答第一个问题的关键在于，贸易逆差虽对美国经济增长产生了负面影响，但能从其他方面带来足以弥补损失的巨大利益。

在“双赤字”情形下，财政赤字指的是美国政府的税收收入不足以覆盖财政支出，必须通过发行国债填补两者之间的缺口。值得注意的是，在美国联邦政府发行的国债中，有一部分是由其他国家购买的。尤

其在美元成为国际货币体系中的主导货币，以及美国成为国际体系中的霸权国之后，美国政府更可以低成本地对外发行国债。这就形成了如下国际金贸大循环。

第一步，美国通过一系列政策产生巨额贸易逆差，美元大规模流出美国；第二步，流往国外的美元，其持有者追求收益稳定性而大量购买美国政府发行的国债，美元由此大规模、低成本地流回美国；第三步，外国购买的美债成为美国政府弥补财政赤字的重要手段，同时也使美国政府对国内企业只需征收较低的税收；第四步，由于国内税收较低，美国企业可以获得更多利润，并以此向回报率高的国家大规模投资。由此，贸易逆差与财政赤字得以并行。国际金贸大循环充分体现了美国资本的逐利逻辑，其他国家将对美贸易顺差转化为增持美债，是这个大循环得以延续的关键所在。

当然，这也成为美国政府构建的国际金贸大循环的短板。进入 21 世纪后，很长一段时间，中国和日本分别是美债第一、第二持仓大户。但 2011 年以来，尽管中国和日本依然是对美贸易顺差大国，两国却不再趋势性增持美债，两国美债持仓处于基本稳定或减持状态。^②这就使得美国通过贸易逆差流往国外的美元，难以再低成本地流回美国以支持其财政，最终也难以持续为美国国际垄断资本提供获取高额回报的机会。不过，面对美国政府构建的国际金贸大循环，并不是所有国家都能理性对待，很多拉美国家在这个大循环中已经损失了大量利益。^③

2017 年以来，按购买力平价计算，中国经济规模稳定地超过了美国；按现价美元计算，中国经济规模稳定地超过了美国的 60%，美国政府由此将中国列为战略竞争对手。由于担心中国可能使美国政府构

① 伍山林：《美国重商主义研究》，第 282—298 页。

② 李宗圆：《中美债持仓策略大调整及其战略意蕴》，《海派经济学》2022 年第 2 期。

③ 伍抱一、周瑞：《美国与拉美国家相互投资及其与中国的比较》，《海派经济学》2022 年第 4 期。

建的国际金贸大循环效力减弱，特朗普第一次执政后便将平衡对华贸易差额作为重要抓手。这也是特朗普第二次执政后以加征对等关税等名义发动大规模关税战，并一度将矛头指向中国的现实逻辑之一。特朗普政府通过加征对等关税打造谈判筹码，在与其他国家的谈判中试图各个击破，甚至塞入一些不利于中国的条款。拜登政府尽管也动用了关税手段，主要瞄准的还是中国具有全球竞争优势的产业（如锂电池、电动汽车等）；而特朗普政府对贸易差额的关注度远高于拜登政府。

从双重逻辑看美国贸易政策的未来走势

针对特朗普政府发动的新一轮关税战，解读其历史逻辑和现实逻辑，有助于我们站在世界历史的时空维度远观未来。

其一，美国对外经济政策回归重商主义传统实际上难以达成战略目的。美国重商主义传统是第一次世界大战爆发之前美国经济崛起的思想、战略与政策支撑。但时移世易，曾经卓有成效的那一套政策，在世界百年未有之大变局下显得不合时宜。当今时代无论从哪个方面看，都已不再是18世纪末至20世纪初的情形：全球化已经从交往和交易延伸到科技和生产等重要领域，给各国人民带来了巨大福利；特朗普政府现在盯住的，是一个人口数量四倍于美国、欣欣向荣、秉持人类命运共同体理念的社会主义中国。如果继续坚持霸权逐利逻辑，通过回归重商主义传统来扭转资本逐利逻辑引致的“去工业化”，只会进一步加剧混乱，将国际资本驱赶到回报率更高的国家，对美国“再工业化”的积极作用有限；通过加征关税固然能够增加一些财政收入，但由此引发的其他财政损失也将对冲这种作用。

其二，美国政府借关税战重构国际贸易体系力不能及。20世纪70年代中期以来，在国际金贸大循环下形成的“双赤字”格局，是美国政治、经济、法律等多重因素共同作用的结果。美国政府寄希望于通过征收基准关税和加征对等关税来缩小贸易差额进而缓解财政赤字，这只是美国体系性政策的局部改变而已，生成巨大贸易逆差的根本原因并没有被实质性触动。美国早已存在的大量限制出口的政策，是导致贸易逆差的关键因素，但此类政策并没有得到相应改变。很多制造品在美国本土生产已经不能为资本家提供使其满意的回报，解决这些结构性问题需要巨额财政补贴，这都不是美国财政长期所能支撑的。而贸易结构与生产结构相辅相成，生产结构的改变除了受利润回报的约束外，业已遭到破坏的产业生态和技术生态也不是靠几个短期政策所能根本改善的。

其三，特朗普政府发动的关税战必将加剧美国阶层分化。特朗普政府征收基准关税和加征对等关税的假设是，关税最终是由贸易对象国承担的，但这是一个缺乏理论和实践基础的假设。购买附加关税的进口商品的美国消费者和生产者，才是关税的直接承担者。其中，生产者会通过产品销售把关税转嫁出去，关税最终承担者仍是美国消费者。特朗普政府征收基准关税和加征对等关税，最终相当于对美国消费者征税和加税。这种征税和加税对美国富人的福利可能不会产生实质性影响，但是，对于处于社会底层的民众影响极大，二者收入和财富的极化已经有目共睹。因此，这轮关税战如果持续，必将会进一步加剧美国阶层分化，进而在美国政治、社会等领域产生难以预料的负面影响。

总之，特朗普政府发动的新一轮关税战破坏了国际贸易规则，动摇了国际经济体系，引发了新的混乱。这种霸凌行径在冲击全球经贸秩序的同时，势必将反噬其自身。此种局面需要全球合力改变。

[本文系国家社会科学基金重大项目“中华人民共和国经济战略思想史研究”(21&ZD080)、上海市教育委员会科研创新计划项目“新形势下我国构建双循环互促新发展格局研究”阶段性成果。]

第三条道路：关税政策的演绎逻辑及因应之道

黄建忠，福州外语外贸学院兼职研究员，上海对外经贸大学教授

特朗普政府 2025 年 4 月以来发起的对等关税战，引发了全球范围内供应链产业链的巨大紊乱，在招致包括美国在内的国际社会一致批评的同时，也受到一些国家不同程度的抵制。从“争取最好的结局”和“做最坏的准备”两个层面来看，前者通过务实谈判实现“止战”或签订“新一阶段协议”，可能重新回到相对稳定的经贸关系正轨；后者则可能出现全球性经贸“踩踏”，即美国普遍实施的高关税政策引致其他贸易伙伴对美加税反制、贸易伙伴国之间加税转嫁负担导致关税战扩大化，最终演化成全球性经贸秩序失控。

特朗普政府政策的主线叙事、经验逻辑、未来演绎与多维效应

（一）特朗普政府政策的主线叙事

众所周知，美国历届政府政策的哲学基础离不开“门罗主义”，其核心要义是“孤立主义”，即倡导所谓“美国第一”和“美国优先”。不论是在霸权上升期还是霸权下滑期，美国政府倡导的全球化和逆全球化，都是以霸权主义为核心的“美国利益最大化”的实现手段。从第一任期到第二任期，特朗普将其政策基点由“让美国更伟大”叠加为“让美国更安全”，既反映出美国霸权地位趋于削弱的客观事实，也巧妙地强化了选民的危机感和紧迫意识，达到了助其胜选的效果。

特朗普政府政策包括两个基本面，即对内削减所得税和对外加征关税。从长期利益出发，为了维护和巩固以经济霸权为基础的科技、金融、军事、政治全面霸权地位，特朗普政府于 2025 年 7 月 4 日签署了“大而美法案”（One Big Beautiful Bill Act）。该法案以大规模减税和财政改革为核心，旨在对内通过实

施较低的所得税和降低工薪家庭税负，削减新能源补贴等财政开支，扶持制造业发展，对外吸引“资本和制造业回流”，达到“推动经济增长的同时，带回数万亿美元”的目的。换言之，其政策目标是通过降低所得税推动新一轮的“资本和制造业



“回流”，在实现美国长期经济增长和充分就业的同时，削弱竞争对手的经济发展后劲。就短期利益而言，为了避免国内“大减税”导致财政赤字增长和 36 万亿美元国债“雪上加霜”，特朗普政府在削减政府部门与职员数量以实现“节流”的同时，对外加征关税，以达到“开源”效果。其政策目标是形成对“大减税”带来的短期财政赤字增大的对冲机制，同时打击贸易顺差国、减少自身巨额贸易逆差，维护包括农业、能源、钢铝、汽车等国内传统产业利益。

概言之，其主线叙事是“对内减税”和“对外加税”两大政策的协同。其他如移民政策、气候政策、地缘政治主张等，都是为这两大政策目标服务的辅助性手段。

（二）特朗普政府政策的经验逻辑

特朗普在其第一任期，将企业所得税从 35% 降到 21%，同步对主要贸易伙伴发动关税战，取得了一定成效。根据美国回归

倡议协会 (Reshoring Initiative) 数据库资料, 从 2008 年金融危机以来, 美国外商直接投资一直处于净流出状态, 但 2015 年开始逆转, 外商直接投资呈现净流入状态, 且资本净流入额快速上升, 美国制造业出现一定回流。近年来, 无论以公司数量还是就业岗位数量计算, 美国制造业回流企业的最大来源地都是中国, 其余来自发达国家和新兴市场国家, 美国贸易失衡状况得到一定改善。中华人民共和国海关总署数据也显示, 以 2018 年为分界点, 中国在美国外贸总额中的占比从 2017 年的 16.3% 降至 2023 年的 9.67%; 中国对美贸易顺差从 2018 年的 3233 亿美元下降为 2019 年的 2955 亿美元, 2020 年为 3162 亿美元。^① 特朗普第一任期的政策, 在一定程度上实现了对主要发达国家和新兴市场国家打击的政策意图。

特朗普政策的经验逻辑还得到国内产业结构的配合与支持。事实上, 美国政府长期鼓噪的“产业空心化”是虚幻的“伪命题”。虽然在金融资本霸权不断扩张的背景下, 美国制造业在整体经济中的占比相对弱化, 农业、钢铝和汽车等传统产业呈现衰落态势, 但美国在中间产品制造和贸易上保持了绝对优势。如图 1 所示, 1998—2020 年, 美国、德国、印度、中国是全球最重要的中间产品制造和贸易大国, 美国更是高居首位。截至 2020 年, 美国中

间产品生产和出口占其制造业的比重高达 55.1%。^② 实施大规模减税后, 流入美国的国际资本和先进制造业企业得到较充分的上、下游产业配套, 从而实现较快的投入、产出和预期的利润回报, 在为美国提供经济增长动力、提高就业率的同时形成快速扩张的税基。

(三) 特朗普政府政策的未来演绎

特朗普政府政策未来演绎的关键在于, 其国内大减税政策引致的国际资本和先进制造业回流进程能否顺畅, 形成的经济增长和就业效果乃至税基扩大重塑效应能否达到政策预期。如果大量的国际资本和先进制造业流入美国, 美国很快能在投资上得到扩张、在产能上替代进口、在就业上实现稳定、在通胀上得到对冲, 甚至在税源上获得重构, 那么美国对加征关税的依赖度就会降低, 相应的加征关税的标准、幅度、动作和节奏都可能减缓; 但如果其所得税减免政策实施不畅、效果不佳, 加征关税的过程就不会停止。

由于特朗普政府面对的贸易逆差数额巨大, 关税成为其向全球贸易伙伴发难的由头, 轻易不太可能放弃对外征收 10% 最低基准关税的立场, 因不同贸易逆差水平针对性加征关税的政策格局也不太可能根本改变。这将成为未来一个时期国际关系不时陷入紧张局势的源头, 也会对全球产业链供应链稳定造成长期干扰与破坏。

(四) 特朗普政府政策的多维效应

首先, 多边规则体系将遭受进一步破坏。从历史经验来看, 随着实力地位的变化, 国际规则的奠基者往往也是其掘墓人。当美国的经济霸权地位出现松动, 其摇身变成一整套国际规则的反对方。

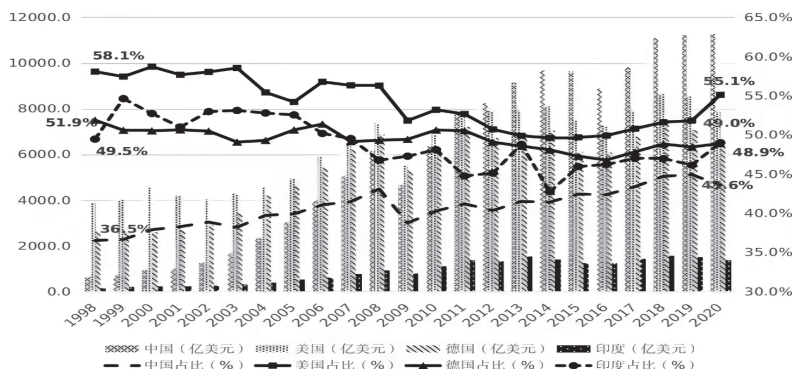


图 1 美国、德国、印度、中国的中间产品制造与贸易占比
数据来源: 联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade)、中国国家统计局

① 数据来源: 中华人民共和国海关总署、WITS-UNSD Comtrade 数据库。
② 数据来源: 联合国商品贸易统计数据库 (UN Comtrade)、中国国家统计局。

从短期来看，世界贸易组织规则将首当其冲。根据世界贸易组织和世界银行披露数据，目前发达国家的最惠国简单平均关税税率在3%~5%之间，而发展中国家的同一关税税率在8%~11%。^①特朗普政府认为，美国的最惠国简单平均关税税率为3.3%，是世界上最底的税率之一。因此，2025年4月2日，特朗普政府公布了“一揽子”关税政策，对所有国家加征10%最低基准关税，对特定国家则加征更高的对等关税，同时还对跨境电商加征高额关税。

这一做法公然违背了世界贸易组织的基本规则，严重动摇了多边贸易体制的基石，长期来看将产生破坏性作用，其对多边贸易规则的破坏可能传导到其他多边体系。例如，美国肆意长期拖欠联合国会费，造成安理会运转陷入困境；国际货币基金组织也面临关税战升级为金融战的风险；美国退出气候协定，阻碍了人类为可持续发展而努力的进程。几乎所有的多边体系都将面临重大挑战，国际关系与经贸格局也将发生复杂变化。

从长期看，关税政策对全球贸易、金融、科技的影响，加大了世界经济的不景气和不确定性，若进一步叠加产能过剩、金融危机、贸易战等传统与非传统因素、经济与非经济变量作用的交织，将演化出超长时间、超常强度世界经济的“新平庸”特征。特朗普政府基于“零和博弈”思维采取的极端政策，不断挑战世界主要经济大国的战略耐心、战略定力。还有一些国家出于个体“理性”而追求的国家安全，可能导致集体非理性的“合成谬误”，集中表现为各种“脱钩断链”“小院高墙”式的供应链重构。这种不经济、高成本、明显违背资本和市场逻辑的所谓“在岸、近岸、友岸”化的供应链重构，严重扭曲了全球资源优化配置的内在规律，并可能沿不断扩大的国际政治分裂带畸变，加速封闭对立的产业链供应链“碎片化”，进而可能造成国际经贸“新冷战”格局。

中国长短期的应对方略

对于中国而言，特朗普政府政策造成一系列挑战，中国对外贸易与科技交流、产业链供应链内外循环都

是受到影响的主要领域。在贸易领域，据国家海关总署最新数据，在特朗普政府加征高额关税的2025年4月，中国对美出口贸易额同比下降20%、环比下降18%，进口贸易额同比下降13%、环比增长1%；对美贸易顺差同比减少24%、环比下降26%。^②在科技领域，特朗普政府强化中国对美直接投资审查，禁止中国企业对美国高科技企业投资，并限制美国投资者对中国高新技术投资，甚至向全世界公开发出对中国芯片技术的“封锁令”。若这种情形长期持续，中国经济增长也将深受影响。

（一）短期方略

其一，充分揭示特朗普政府政策引发的全球灾难性后果，形成广泛的国际共识和反霸权共同行动。特朗普政府关税政策是一项彻头彻尾的单边主义政策，是国际性的经贸霸凌行为，不仅对全球产业链供应链造成巨大干扰和破坏，也会引发美国经济陷入衰退。事实上，特朗普政府采取的扩大财政赤字和加征关税等政策拉高了美国通胀预期，一度造成美国股债汇“三杀”乱局，导致美国经济下行压力增大。其关税政策本质上是一项损人不利己的政策，应引起国际社会的共同抵制。

其二，认真总结中美贸易摩擦以来的有效应对经验，采取坚决的综合反制行动。2018年中美贸易摩擦以来，我国采取了多种应对策略。事实证明，我国在稀缺性战略资源出口管制、反制性关税、不可靠实体清单规定、反制性进口限制、转口贸易、企业海外布局等方面的措施，均取得不同程度的反制效果。面对特朗普政府的施压，我国有能力、有办法进一步采取综合反制策略，维护国家和企业的合法合理权益，推进务实的经贸谈判。

其三，完善产能外迁和企业出海布局，加强贸易通道建设。针对特朗普政府封堵

① 数据来源：世界贸易组织和世界银行。

② 数据来源：中华人民共和国国家海关总署。



我国企业转口贸易通道的政策意图，结合当下国内企业产能出海、品牌出海的大潮，我国政府和行业协会、商会应进一步加强服务指导工作。一是通过政策性金融机构提供市场和业务指引，实现出海产能及其结构的合理布局；二是针对对等关税的国别分布结构，研发和建设新的贸易通道，以在地产能、电商平台、海外仓、独立站等为支点，构建线上线下立体动态的通道网络；三是加强国际贸易网络枢纽、关键节点的中介服务能力建设，针对国内中介机构为企业提供区域国别法律、税务、风控等咨询服务能力不足的现状，加强相关人才培养和服务能力建设。

其四，积极开展中美双边务实谈判，促进中美经贸关系回归正常轨道。中美贸易的现实状况是国际分工和比较优势共同作用的结果，双方经贸合作发展主要基于两国产业间、产业内的互补关系。根据我国国务院新闻办发布的《关于中美经贸关系若干问题的中方立场》白皮书，综合考虑货物贸易、服务贸易和本国企业在对方国家的投资贸易利得，中美经贸合作本质上是大致平衡的，双方属于互利共赢合作。中美拥有广泛的共同利益，双方仍然具有谈判合作的基础。中方可在能源、农产品、服务贸易、民用科技出口和投资领域的对美开放方面构建“出价清单”，而在稀缺资源出口管制、中间产品、新能源技术、无人机、民用航天航空等领域形成“要价清单”。此外，在备受国际社会关注的核安全、气候安全、主权债务、禁毒合作、地缘政治与国际事务等众多议题上，双方也可经由谈判达成一定共识。在此基础上，中美有望通过务实谈判达成新一阶段的经贸协定。

（二）长期方略

其一，立足自身实力，保持应对外部冲击的战略定力。我国已成为世界第二大

经济体，兼具贸易大国、投资大国、服务大国、数字（互联网）大国、农业大国、创新型国家等多重韧性，叠加体制优势，一定能够抵御外部风险并战胜困难。与此同时，我国需要持续提升经济实力以保持战略定力，进而更有效地应对一切外来冲击。

其二，增强科技创新，不断培育经济增长内驱力。发挥集中力量办大事的体制优势，持续推进科技体制创新，瞄准世界前沿，加快科技产出。特别是针对科研成果转化率偏低这一短板弱项，着力加强产教研衔接融合。在战略性科技领域研发更多“国之重器”，增强经济增长内驱力，增加对外谈判的有效筹码。

其三，发挥产能优势，深度参与全球产供应链重构。当下美国倡导的所谓“在岸、近岸、友岸”供应链重构，违背资本和市场逻辑，是不经济、高成本、不符合比较优势原则的“去中国化”行为。我国应发挥产能优势，充分利用物美价廉的市场逻辑和低成本高利润的资本逻辑，深度参与全球产供应链重构过程。

其四，有序扩大自主开放，持续优化涉外营商环境。针对特朗普政府的“大减税”“资本与制造业回流”政策及其可能的影响，我国应进一步优化涉外营商环境。尽快推出“跨境服务贸易负面清单2.0”，大幅简化流程，以适应近年来外资服务业投资不断增加的要求。有序开放金融和服务业外商投资领域，对外资银行、保险、证券、基金的类型、数量、股权比例、区域分布等，作出进一步开放的合理安排。尤其要结合国际金融和外汇市场的复杂变化，加强对金融衍生品数量和结构的研究，为各类国际化企业提供足够丰富的保值、避险、对冲工具。加快完善数字经济与贸易的法律法规建设，为数据确权、数字资产评估、数字交易和数据跨境流动等提供市场化、法治化、国际化的制度环境。

其五，优化供需结构，提升产业链自主可控性和供应链安全稳定性。扩大内需在我国当前经济形势下既具有长期性，又具有紧迫性，是一项极为复杂的工程。我国经济发展经历了一个较长的以外需为主导的“国内生产—国外消费”的平衡阶段，形成了“国内供给—国外需求”的平衡模式。这一平衡模式惯性极大，短期内转换成以内需为主导的“国内生产—国内

消费”的平衡模式并非易事。从经济学基本原理出发，扩大内需的关键在于增加企业的生产性消费需求，而非单一的终端性个人消费需求。前者的重点在于企业形成利润预期和投资热情，愿意购置机器设备、招募工人扩大再生产，增加生产性消费；后者的重点在于个人拥有工资性收入和财产性收入，愿意在生存型消费外增加发展型、享受型消费开支。因此，我国扩大内需的政策着力点需要从“稳保主体”转向“增强预期”，经受住企业优胜劣汰并购重组、压减产能调优结构的“阵痛”；从“提振消费”转向增加居民收入，广开投资渠道，形成多元化收入分配格局。此外，大力发展民营经济，鼓励多渠道投资，都是扩大内需的可行路径。

其六，在开放经济语境下促进“国际生产—国际消费”，是另一种理想的平衡发展模式。在稳外贸、稳外资、高质量推进“一带一路”建设、鼓励企业和品牌出海、对内设立自贸试验区与对外签订自贸协定“双自联动”等战略驱动下，逐步形成国际化生产与国际化消费平衡发展格局，都是提升产业链自主可控性和供应链安全稳定性的基础性工程。

第三条道路：大国博弈的理性选择

第二次世界大战的历史教训值得人类深刻反思，工业国实现规模经济效应的生产力发展的内在要求与全球性高关税壁垒下世界市场的碎片化碰撞带来灾难性冲突。在当今世界百年未有之大变局加速演进下，数字科技驱动的新产业革命在大国之间以“再工业化”和“制造业振兴”的方式呈现，数字经济几乎以零成本的外部性对世界市场的开放性、自由化提出了更高要求。特朗普政府若一意孤行采取逆全球化的关税政策，势必驱使世界市场滑向“小院高墙”和“碎片化”深渊，各国现代生产力发展与传统生产关系的矛盾、全球化发展与全球治理混乱不堪的矛盾将更加尖锐，终将对人类和平与发展造成巨大威胁。

在美国 2017 年出版的地缘政治关系畅销书《注定一战：中美能避免“修昔底德陷阱”吗？》中，作者格雷厄姆·艾利森为我们揭示了大国博弈的三个历史性结

论：其一，大国兴替是正常的历史现象，大国博弈在过去的 500 年间从未停止；其二，大国博弈是一个由“量变到质变”的过程，当赶超国经济总量达到守成国经济总量的 60% 时，双方关系将从合作转向对抗；其三，大国兴替大概率会通过战争方式来实现，即出现所谓“修昔底德陷阱”。^①回顾历史，我们又可见两种“大国赶超陷阱”：一是苏联在美苏争霸中走向最终崩溃；二是日本在美日竞争中陷入二三十年的“迷失”。而无论是“修昔底德陷阱”还是“大国赶超陷阱”，都绝非大国博弈的理性选择。

那么，21 世纪中美之间的博弈是否存在理性选择的第三条道路？答案是肯定的。艾利森在他的著作中提出了“通往和平的十二个办法”，强调“核平衡”“经济政治和安全制度”“政治家理性和文化共性”“紧密的经济相互依赖”“联盟”“国内的绩效表现”等的重要性。“和平竞争”是中美最大的利益公约数，应成为中美博弈的理性选择。

而国际关系中的理性选择必须依靠积极自觉的认知和行动来实现，大国之间更是如此。积极自觉的认知又始于对人类命运的主动担当和对“最坏的结果”的防范行动。我国提出“人类命运共同体”“负责任的大国”和“三大倡议”，并付诸具体行动，充分体现了自觉认知和主动担当的实践智慧。反观美国，特朗普政府的单边主义政策和民粹主义泛滥现实要重归理性合作立场，需要经历一个长期多阶段的复杂博弈过程。因此，这种博弈更需要高超的策略。一方面，不能简单地逢迎、迁就、满足于美方朝野情绪价值的实现；另一方面，需要与国际社会和美国国内有识之士结成更广泛的联盟，充分揭示关税政策引致的世界经济混乱的多维效应，通过务实深入的多轮谈判驱动中美经贸关系迈向“和平竞争”的理性轨道。

^① 格雷厄姆·艾利森：《注定一战：中美能避免修昔底德陷阱吗？》，陈定定、傅强译，上海：上海人民出版社，2019 年，第 255—267 页。

全球百年未有之大变局正从量的积聚走向质的转变。尤其是特朗普政府关税等政策组合，破坏了全球贸易秩序，对中国经济也构成冲击。积极迎面关税博弈，并以畅通内循环实现中国经济的高质量可持续发展，成为紧迫的政策议题。

迎面关税博弈与畅通内循环

潘英丽，上海交通大学现代金融研究中心主任、安泰经济与管理学院教授



① 潘英丽：《全球慢性萧条前景与中国转型的核心》，《探索与争鸣》2020年第8期。

② 据美国财政部数据、美国国会预算办公室数据、美国经济分析局数据核算。

特朗普政府政策组合的目标、软肋与中国短期应对策略

特朗普第二任期对等关税政策的目标是：消除贸易逆差，获取关税收入，用于美国国内减税；鼓励美企回流投资，重建制造业；为其政府提供谈判筹码，分类构建国别关系。

尽管特朗普政府政策组合仍存在变数，中美贸易谈判依然复杂和艰难，但其对全球经济的负面冲击是相对确定的。一是提高全球供应链成本，加大生产和销售的不稳定性，加剧美国国内的成本推进型通胀。二是通过影响投资者预期，加大全球经济下行压力。其内在逻辑是，全球贫富分化加剧，最终消费需求收缩，并沿产业链形成投资收缩趋势。^①长期以来，美国依靠美元和政府债务扩张、“寅吃卯粮”的消费需求拉动经济增长，如今政策逆转可能驱动全球经济步入慢性萧条。三是特朗普政府

政策组合的不确定性对美元霸权地位形成冲击。因为消除贸易逆差和重建制造业都需要美元贬值，这会加速全球“去美元化”，并对美国债市和股市形成双重压力。四是若滞胀引发的社会冲突和经济震荡持续加深，可能进一步引发地缘政治冲突。

此任特朗普政府还面临两个重大问题。一是国家财政与国债市场的可持续性问题。截至2025年8月，美国联邦政府债务已突破37.1万亿美元。2024年国债利息支出总额1.2万亿美元，是国防支出的1.36倍，约占GDP的4%和当年财政收入的23%。^②相应的两难困境在于，利率下降则国债无人认购，利率上升则政府无法承受高昂的利息负担。为此，美国联邦政府在各国央行减持美国国债的压力下通过了《指导与建立美国稳定币国家创新法案》，支持去中心化的、以加密技术大幅提高交易效率的支付型稳定币的发展，并要求以100%的美元流动资产作为储备。此举旨在为美元霸权打造新技术基础以弥补主权信用的衰减，同时期待用这个零收益的类货币基金吸引国际投资者增持美国短期国债，以解财政收入入不敷出和借新还旧之急，而美元稳定币能否缓解或逆转去美元趋势还有待观察。二是通货膨胀压力。特朗普政府低估关税对通胀的影响，并且倾向于利用低利率和弱美元政策，以促进贸易平衡和制造业发展。这些因素都会推动通货膨胀，加剧美国社会的不稳定性。

2025年5月至7月，中美先后在日内瓦、伦敦和瑞典举行了三轮贸易谈判，两国贸易得以重启，但国家利益的协调是个复杂而困难的过程，不能期望中美关系在短期内得到根本改善。当下应对美方施压和国际贸易环境恶化的政策准备建议如下：一是通过人民币升值、规范用工要求、提升环保标准、开征出口碳税等政策，以提高制造业整体成本的方式“反内卷”。中国制成品出口价格通常低于国外同类产品，行业内

一致对外提价的空间巨大。而提升行业整体成本，或是眼下应对外部环境恶化、促进内部平衡发展的最有效办法之一，既可提高国民收入分配中的劳动报酬，又可使非贸易服务产业发展获得更为公平的政策环境，为关税博弈赢得更多谈判筹码。二是根据贸易摩擦走势，择机对美国存在服务贸易顺差的项目开征进口关税，对美方免征进口税且需求弹性低的稀缺原材料、高科技中间产品、药品中间体等出口产品加征出口关税，相关收益可用于重点解决受关税冲击企业员工的就业问题。

畅通内循环的结构化改革

长期来看，当前中美贸易摩擦比拼的是经济韧性。摆脱我国经济对出口的过度依赖，畅通内循环，推动经济实现内部平衡的可持续高质量发展，既是对美国加征关税最有力的反制，也是从根本上实现国家长治久安与民族复兴的国策之一。

整体来看，东亚地区以出口为导向、依赖欧美市场的发展模式已经难以为继。从全球人口结构看，2023年美国与欧盟人口占全球比例分别为4.17%和5.6%，合计不到10%，仅相当于中国人口的55.57%。^①亚洲国家对欧美贸易顺差，大多转化为日益缺乏实业支撑的美元储备资产。而“一带一路”沿线国家购买力相对有限，将其作为中国对欧美的转口贸易基地，也难以改变以美元计价并积累泡沫化美元资产的结果，而且美国也对转运第三国出口产品开征关税予以围堵。因此，中国的国际循环一定要以中国内部消费市场为引擎，才可能实现更可持续的发展。

开发与开放国内大市场是未来20年国家的重大发展战略。如果说第二步是在我国市场和技术发展的基础上再建国际循环，第一步则是畅通内循环，实现本国供给体系与内部需求的相互适应。而在产出依赖外部市场、外部环境存在巨大不确定性的背景下，扩大内需的核心在于消费，因此重点在于扩大低收入群体的消费需求和提升高层次的消费服务供给。

其一，促消费与再就业。一是可考虑适时放开一线城市部分中高端住宅的限购。二是可借外部压力进

一步淘汰落后过剩产能，财政救助重心转向完善失业救济，保障失业者基本生活并提升其再就业能力。三是政府可通过发放实名电子教育券采购再就业培训服务，鼓励地方政府与行业领先企业、学校开展多方合作，推动技能培训事业与产业发展相衔接，帮助劳动者尽快适应高新技术产业和消费服务业的发展需求。四是可推广“两免三减半”的企业所得税优惠政策，鼓励和吸引更多民间资本和外国投资者参与教育、医疗康养、户外运动和旅游等消费服务业发展。

其二，进一步推出鼓励生育的政策举措。中国人口问题将进入关键时期，未来20年最重要的投资就是人口自身的再生产。因此，人口再平衡作为财政领域最重要的预期管理，对提升市场投资预期具有强烈的短期效应。一是可以考虑进一步优化直接生育补贴。比如，2026—2030年出生的新生儿，在1~3岁期间每年分别发放高于当下育儿补贴标准、但依次递减的等差序列补贴，同时设置补贴门槛，明确家庭收入、财富上限及不超过二胎的限制等。若财力允许，可在2031—2035年延续，之后逐年递减，至2040年暂停。二是非婚生子女可保障其参照享受相应社会福利，这也是保障新生儿人权和长期人力资本积累的重要一环。三是推进义务教育均等化政策，学龄儿童可随父母工作地就近入学，提高人口流入城市优质教育的规模效益。四是农民工多子女家庭可考虑优先分配廉租房，增强这些家庭在生育养育和养老方面的能力。五是加快教育体制改革，扩大优质教育资源供给，做好生源分流，因材施教，降低教育给家庭带来的焦虑与负担。

其三，加快农民工市民化与城乡融合发展。我国制造业产能的基础，主要源于20世纪50年代确立的追赶型发展模式。

^① 数据来源：世界银行世界发展指标数据库。



1953—1985年，工农业贸易统购统销和价格剪刀差政策，将农业剩余转化为工业部门利润，用于保障国家重大项目投资。1987年，“两头在外、大进大出”的国际大循环战略实施，沿海城市对外开放并给予外商直接投资税收优惠。20世纪90年代初大量农民进城务工，劳动力的低成本转化为国际竞争优势。2023年，农民工总数达2.97亿人，^①亟待提升农民工及其家属在住房、教育、医疗、养老等方面的福利待遇。促进消费和城乡融合发展，可以从提高农民基本养老金标准和推进农民工市民化入手。

① 数据来源：国家统计局。

② 数据为作者对光伏制造企业的调查所得。

具体来说，一是可以进一步分段提高农民养老金标准。比如，未来针对65~74岁老人、75~84岁老人、85岁及以上老人每月发放高于现有养老金标准、依次递增的等差序列补贴。二是可以考虑由央行无息贷款支持地方政府，通过逆向拍卖方式收储空置房地产及商务楼，改建公租房与廉租房提供给在城市就业的农民工家庭居住。三是鼓励一些进城农民工转让宅基地使用权，一定比例可用于个人养老金账户投资，由国有银行代管。四是深化农村土地制度改革，推动土地规模化经营，收益切实落到农民及未享受到城市户籍福利的农民工子女头上，吸引更多人才、资本和技术下乡，加速一二三产业融合发展。

其四，创设国际教育园区，扩大优质教育供给，提升服务消费需求。优质教育供给不仅可作为成长性产业发展，还能便利民众的人力资本投资，消解年轻家庭对子女教育的焦虑。建议发达省市的地方政府和当地优秀大中小学与中西部合作，到自然景观优越的地区建设国际教育园区。园区可由发达省市政府与国内外教育专家组成管理委员会，引进国际优质教育资源开办中外合资学历教育，也可由国内大学开设面向“一带一路”

沿线国家的国际分校，为这些国家培养与中国开展商务合作的人才。发达省市教育部门也可以与行业领先企业合作开办各类技能培训学校，政府可以通过补贴接受技能培训学生一定比例学费的方式予以支持。

其五，进一步推进政府职能转换的行政体制改革。我国传统经济管理体制属于生产扩张型，相应改革滞后的原因主要在于：一是国人深受农耕文明的影响，有着对饥荒的恐惧、防范，以及高储蓄习惯；二是“发展是硬道理”的认识未能与时俱进。“发展”被更多理解为GDP增长或产能持续扩张，财政分税制及干部晋升与考核制度给一些追求政绩的地方政府干部提供了强烈的招商引资、GDP扩张动力，也确实推动了一些地方的经济发展。与此同时，出现了一些地方政府争夺信贷资源，用于城建、工业园区建设、招商引资补贴等的现象，导致产业同构化和产能过度扩张，不仅推高了房价，也极大地消耗了城市年轻家庭的长期购买力，间接抑制了年轻人结婚生子、扩大消费的能力和意愿。不仅如此，一些过剩产能还驱使部分企业以技术替代劳动，进而造成技术迭代过快和大量沉没成本难以回收。

因此，首先，建议优化宏观政策目标与政府行为方式。宏观政策目标应进一步淡化经济增长目标，以就业目标优先，聚焦社会和谐发展目标及相关指标。宏观政策目标的制定需考虑目标实现的轻重缓急和投入产出效益。2015年前，GDP每增长1个百分点，约新增就业岗位200万个；2015年后，GDP增长及固定资产投资增长与就业增长之间出现一定负相关关系，其背景是固定资产投资中先进机器设备对劳动力的替代。研究发现，一些制造业企业中技术对劳动力的替代已完成67%，比如，某光伏制造企业在产能扩张13倍的情况下，就业人数从2万多人下降到不足1000人。^②因此，“经济增长和固定资产投资应兼顾就业创造”的发展理念，需要进一步转向以“就业创造”为主要目标。就业和家庭收入增长是内循环的核心环节，也是社会和谐发展的最重要指标，取之于民的财政资源需要更好地用于人力资本投资和就业机会创造。

其次，择机适度调整中央与地方的财税关系和部分税种。建议将生育补贴、义务教育、基本医疗与养老

保障等事权进一步上交中央，同时提高中央政府在增值税中的分成比例，使其与中央公共福利开支的增长相适应。此举有助于消除个人和家庭在社会福利方面的地区差异，彰显社会公平；也有助于削弱地方政府为追求税收最大化而在招商引资与 GDP 增长上的冲动；还有助于促进劳动力流动、提升城市规模效益和消费服务业的发展。与此同时，可适时增设由地方政府征收的消费税和财产税，用于公共设施建设和公共服务供给，推动地方政府职能从生产扩张向服务深化转型。

再次，进一步推进干部激励与考核制度改革。比如，取消省、市、县、乡各级各类总量和增量考核指标，引入“常住人口工作年龄人口（15~64岁）就业占比”“常住人口生育年龄女性生育率”“常住人口人均 GDP 与人均可支配收入增长”等人均发展指标。更多以人均指标代替总量指标作为考核标准，可避免脱离实际需要和实际条件，盲目扩张城市外延和硬件，导致资源低效使用；也有利于促进人口流动和集中居住，提升城市化效益，缩小地区间人均收入差距。人口向就业机会更多地区的流动和集聚，既能提高人口流入地市场与产业发展的规模效益，又能增加留守人口的就业机会、人均可支配资源和收入。此外，户籍管理制度尤其是城市新居民在住房、子女入学和升学等地区性社会福利上与户籍人口趋同的改革也需要进一步推进。

财政货币协同：消费倍增与反通缩计划

当下，中国出口导向型经济面临巨大的外部压力：先进制造业的快速崛起使得中美和中欧的经济关系从互补走向直接竞争；如果国内稀缺性生产资源向出口产业倾斜，非贸易服务业可能处在不利地位，发展资源相对短缺。因此，以提振国内消费需求为导向，加快“消费制成品的去化和消费服务业的发展”，应该成为我国经济战略调整的重要方向。而这种内部经济再平衡离不开宏观政策的保驾护航，建议适时实施财政货币协同的消费倍增与反通缩计划。

家庭、企业和地方政府的债务负担会导致消费与投资收缩，而化解债务负担并缓解通缩压力的最优解之一，理论上一般认为是适度可控的通胀。这也是全球

数百年来应对债务危机的一条成功经验，当名义 GDP 增长率超过贷款利率时，债务负担或宏观杠杆率即可下降。当然，其前提是，能够有效化债的通胀必须是需求拉动型，而非供给侧成本推进型，后者会带来滞胀。因此，政府需要从银行信贷扩张转向财政货币协同的民生支出扩张，因为银行贷款以还本付息为前提，具有生产性和供给侧的内在要求，容易加大产能过剩、通缩压力和债务积累；而以增量货币支持的政府福利开支，是消费需求侧的真正增量，能在实现内部再平衡和提升国民福利水平的同时达到化债效果。

此外，当名义 GDP 增长率超过赤字率时，政府负债率也会不升反降。对此，政府可以进一步转变发展观念。比如，将名义 GDP 增长率看作财政支出的收益率，从“量入为出”的顺周期操作转向“稳社会、促发展”的逆周期操作；从“政府发债增加债务负担”的观念转向“政府发债增加社会优质金融资产供给”的认知；树立“政府债务—税收良性循环”的新理念——负债支持财政支出→增加居民消费→增加企业销售收入和利润→推动家庭就业、收入、消费持续增长→促进消费服务业发展→带动 GDP 和政府税收增长。

笔者建议未来金融改革可考虑采取财政货币协同扩张政策，将资金用于民生福利开支，提振国内消费。如果 2030 年中国央行资产规模扩大至美国 2022 年水平，央行持有国债占比增至 40%，大约将释放 20 余万亿元财政购买力，可用于生育补贴、分段提高农民养老金、推进农民工市民化等，直接提升中低收入家庭的消费水平。^①在此基础上，实现消费产业发展以及就业与消费增长的良性循环，可以实现总需求倍增，达到化债、逆转通缩、实现内部再平衡转型等多项目标。

① 潘英丽、何知仁：《扩大内需的底层逻辑与中国财政货币政策协同》，《新金融》2023 第 5 期。

随着全球地缘政治博弈和大国竞争的日益激烈，美国等西方国家“逆全球化”和“断链脱钩”频繁展开，百年未有之大变局加速演进，我国面临的国际环境更为复杂、外部风险不断加剧。2023年12月，中央经济工作会议提出“优

复杂国际环境下建设国家战略腹地和关键产业备份

——历史经验、现实逻辑与主要路径

瞿商，中南财经政法大学经济学院教授

①《中央经济工作会议在北京举行》，《人民日报》2023年12月13日，第1版。

②《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，北京：人民出版社，2024年，第13页。

③钟周铭：《三线建设的开展与西部大开发》，《光明日报》2024年9月11日，第11版。

④王庭科：《三线建设在西部开发中的得与失》，《中国历史上的西部开发——2005年国际学术研讨会论文集》2005年6月。



化重大生产力布局，加强国家战略腹地建设”的战略构想。^①2024年7月，党的二十届三中全会作出“建设国家战略腹地和关键产业备份”的战略部署。^②然而，既有研究多侧重政策解读，缺乏将建设国家战略腹地与建设关键产业备份紧密联系的系统性学术研究。本文拟从历史脉络和现实逻辑出发，探索健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度的路径，以新的战略大后方构筑我国产业、经济和国家的安全保障。

建设战略后方和产业备份的历史经验

新时代建设国家战略腹地和关键产业备份，建立在20世纪三四十年代建设抗战大后方，尤其是六七十年代建设战略大后方的三线建设历史经验基础上，是新时代建设新的战略大后方的又一次历史选择。

20世纪50年代后期，中国四面环敌，

面临直接战争威胁。党中央全面评估了当时的国际局势，作出了以备战为中心、建设以国防科技产业为主的工业体系的战略大后方即三线建设的战略决策。另一个原因是，新中国建立后相当长一段时间里，工业布局呈现东重西轻、东强西弱的不均衡局面，基础工业和中心大城市几乎都分布在资源、资金、人才和技术等更具优势的东南沿海地区，三线建设也是调整工业生产力发展不均衡的区域布局的需要。在此基础上，我国形成了基于备战进行工业生产力区域布局调整的规划，并逐渐形成了集中力量建设战略大后方以应对直接战争威胁的总思路——建设一个大后方基地。这个基地既要形成一个大纵深、高强度支撑战争的工业体系，特别是军事工业体系，又要有利于安排好中国经济建设布局，总体上实现经济的良性循环发展。

三线建设由中央统筹规划，协调推进，集中全国的人力、物力、财力在三线地区进行大规模工业、能源和交通、通信等基础设施的投资建设。三线建设动员了北京、上海、哈尔滨等中心城市及东部沿海地区的大批成熟企业、高等院校、科研院所等，以迁建、新建、包建等方式转向三线地区，强调以国防工业为中心，将一、二线地区原有的国防工业及相关基础工业向三线地区迁移，共建成800多个国防单位，总投资约300亿元，其生产能力占全国国防工业的50%以上。^③同时，建设与国防产业配套的能源工业、原材料工业、机械工业、纺织工业以及铁路公路内河航运和邮电通信等基础设施。其中，投资新建了焦枝、成昆、襄渝等8000多千米的铁路线，修建了22.78万千米的公路，基本建成了通往全国各地的水陆空交通网。^④1964—1980年，三线地区共建成

全民所有制企业 2.9 万个，形成 45 个以重大产品为主的专业生产科研基地和 30 个各具特色的新兴工业城市。^①三线地区以大中城市为核心建成了八大新工业区，围绕这些新工业区，不仅兴建了一大批大中型骨干企业，还开辟了若干个特色工业基地，如以攀枝花和酒泉两大钢铁基地为重点的钢铁工业，以六盘水煤炭钢铁工业基地为重点的煤炭工业，以葛洲坝、乌江渡等水电站为重点的水利工程等一大批能源基地。

三线建设在短时间内在战略大后方初步建成了具有相当规模、门类基本齐全、科研生产教育相结合，包括核工业、航空航天、船舶等在内的独立且相对完整的以国防科技产业为主的工业体系，重构了国家战略体系和独立自主的工业、能源、交通和教育体系，拓宽了中国的战略纵深，建立了国防安全的防火墙，是对当时中国尚且脆弱的工业基础的有效备份，亦为改革开放打下了坚实的工业基础，并储备了大量技术人才。

建设国家战略腹地和关键产业备份的现实逻辑与时代特点

2020 年 4 月，习近平总书记在中央财经委员会第七次会议上指出：“力争重要产品和供应渠道都至少有一个替代来源，形成必要的产业备份系统。”^②2022 年 1 月，《国务院关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》中强调“支持布局建设关键零部件、关键材料、关键设备等产业备份基地”。^③建设关键产业备份指向的是建设自主可控、安全可靠的产业链供应链。2024 年 7 月，党的二十届三中全会将“建设关键产业备份”同“建设国家战略腹地”并列强调，现实逻辑就是统筹发展和安全，以建设关键产业备份统领国家战略腹地建设，提升中国产业链供应链韧性和安全水平，建设新的战略大后方，保障中国产业安全、经济安全和国家安全，促进更加充分、更加均衡的高质量发展。

建设国家战略腹地和关键产业备份的内涵指向也更加明确。国家战略腹地指的是，中西部地区经济、产业、能源、人口、自然资源禀赋等具有一定基础，

并能承载建设关键产业备份的重大生产力布局调整的新的战略大后方。中西部地区是我国经济发展相对落后的地区，通过在中西部内陆城市群或相应地区建设关键产业备份，促进中西部地区更加充分、更加均衡的发展，可能为我国经济新一轮发展带来新的增长极。

从某种程度上来说，建设国家战略腹地和关键产业备份与三线建设确实具有如区域地理范围大致重合、面临外部威胁的现实需求等大致相似的历史基因，但建设背景、建设重点、建设机制、实施策略已然不同。两者各具鲜明的时代特点。

在建设背景上，三线建设是在应对冷战格局直接战争威胁的背景下，作出的国民经济建设从解决“吃穿用”问题转向立足于备战的历史性决策，即在中西部三线地区开展以国防科技产业为中心的经济和军事建设。而建设国家战略腹地和关键产业备份是应对当前全球地缘政治博弈日益加剧，尤其是针对以“卡脖子”“贸易战”等方式遏制中国发展带来的产业链供应链安全风险而开展的战略大后方建设。

在建设重点上，三线建设是以备战为目的、以国防科技产业为中心的建设，其国防安全意图大于经济发展需求。三线建设在以国防科技产业为中心的建设基础上，还配套建设能源和交通、通信等其他产业。而建设国家战略腹地和关键产业备份是为应对百年未有之大变局的各种不确定性，在内陆城市布局关键产业及其配套产业备份建设，其立足点是健全提升中国产业链供应链韧性和安全水平，本质是增强产业发展的稳定性、可靠性和经济发展的战略主动性，要旨是在国家战略腹地备份关键产业。

在建设机制上，三线建设是在社会主义计划经济体制下在战略大后方开展的备战建设，由计划部门将资金、技术、人才、机

① 董辅初主编：《中华人民共和国经济史》，北京：经济科学出版社，1999 年，第 551 页。

② 习近平：《国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》，《求是》2020 年第 21 期。

③ 《国务院关于支持贵州在新时代西部大开发上闯新路的意见》（国发〔2022〕2 号），https://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5674301.htm，2022 年 1 月 18 日。



器设备和原材料等进行统一调配，自上而下下达生产任务，产品也由国家统一分配。国家以行政命令的方式将成熟工厂的关键设备、技术人才等先进生产力以“一分为二”“整体搬迁”“新建”等形式转向中西部的战略大后方。后续配套建设主要是在已有基础（相对成熟的迁移厂）上进行填平补齐和技术改造，旨在建立第二套工业生产体系，确保国家在面临战争或灾难时能够继续进行生产。由于三线建设主要是重工业建设，并未解决中国轻重工业比例失调的问题，也未能较好地实现产业链上下游的纵深改进。而建设国家战略腹地和关键产业备份则是在社会主义市场经济体制下开展的，以健全提升产业链供应链韧性和安全水平为目的，既需要政府自上而下的统筹调控，也要求遵循市场经济规律，资源配置和利用要兼顾目标和效率，以实现资源的优质高效利用，进而实现建设国家战略腹地和关键产业备份与高质量发展同频共振。

在实施策略上，三线建设的选址原则是“分散、隐蔽、靠山、必要时进洞”。虽然可以避免“一锅端”，但也带来交通运输不便、信息不畅、运输和协作成本大大增加等问题，不利于发挥产业集聚效应，其生产技术辐射的产业相对有限，对地方经济发展的带动作用并不明显，属于一种嵌入式的建设。而新的战略后方的产业建设和经济建设要求从交通、区位、经济发展水平、人口、产业基础等多维度进行综合考虑。首先，有效承载建设国家战略腹地和关键产业备份的区域，应是自然资源禀赋优越、交通区位优势、基础设施较为完善、经济发展水平较高、工业基础较好、工业门类较为齐全、创新要素集聚，并拥有规模优势的大中型城市。其次，这些区域要注重备份并发展有利于国家战略竞争

的高科技产业和关乎民生安全的关键性基础产业，为保障产业链供应链韧性和安全提供充分的战略迂回空间。最后，备份的关键产业与三线建设的国防产业相比，范围更加广泛，技术设备更加先进，要引领新一轮科技革命和产业革命的发展。

建设国家战略腹地和关键产业备份的主要路径

美国自2017年后一方面力图通过美元加息等货币政策和产业补贴等财政政策引导制造业回流，另一方面胁迫欧盟、日本、韩国等限制和禁止向我国出口高端芯片及制造高端芯片的设备，加码制裁我国具有自主知识产权的高科技企业和从事高科技研究开发的高等院校与科研院所。与此同时，一些国家也借机推动所谓对华贸易“去风险化”。尤其是特朗普第二次当选美国总统后，以“美国优先”为旗号，对包括我国在内的全球大多数国家再次挥舞“关税”大棒，极大扰乱和破坏了国际经济贸易秩序。

这对我国产业链供应链体系造成较大冲击，尤其是关键产业的产业链供应链安全面临较大风险。我国的关键产业目前大多集中在中东部。在“贸易摩擦成为常态”的新形势下，我们必须时刻保持忧患意识，未雨绸缪，加快推进优化重大生产力区域布局，在中西部地区加快建设国家战略腹地，备份关键产业，健全提升产业链供应链韧性和安全水平制度，构筑新时代新的战略大后方。

建设关键产业备份的主要路径可以围绕以下四个方面展开。

其一，充分发挥自上而下的组织动员、资源调配和统筹调控作用。建设国家战略腹地和关键产业备份，可以作为中西部地区地方政府的重要政治责任和经济发展任务，纳入业绩考核和晋升机制，形成从中央到地方积极推进落实的统一战略认识。建议中央层面制定建设国家战略腹地和关键产业备份的实施规划，以“产业核心思维”紧抓落实，出台备份关键产业和基础性产业发展补贴等优惠政策，进一步优化重大生产力区域布局，激发地方政府投身建设国家战略腹地和关键产业备份的主动性和积极性；同时，充分发挥社

社会主义市场经济体制下市场在资源配置中的决定性作用，利用市场经济的价格信号机制、竞争机制，增强要素自由流动的畅通性、企业决策的自主性和政府在市场失灵情况下的有效干预性，引导资源流向，将保障国家安全与提高经济效率有机结合起来。统筹安全与发展，即资源配置和利用不仅能满足战时重要战略战备资源的需要，也能满足平时总体经济运行的市场需求，使建设关键产业备份始终在良性循环轨道上运行。

其二，制定精准的关键产业备份清单，以关键产业备份建设引领重点产业和关键技术在国家战略腹地落地，加快培育形成具有区域产业比较优势和重大战略意义的新质生产力，是建设国家战略腹地和关键产业备份的当务之急。建议组织专门力量，广聚智慧，对全球地缘政治博弈态势和国际产业发展趋势进行系统研判，精准制定关键产业备份清单。比如，美国不仅扰乱我国的产业链供应链体系，动辄还打着维护航行自由的旗号，与一些所谓“盟友”在东海、南海等海空领域进行军事挑衅，使我国面临的外部军事压力加大，战争风险升高。因此，关键产业备份清单不应涵盖满足“平时”产业发展需要、“急时”产能转换需要的主导产业、支柱产业、战略性新兴产业等关键产业，还应涵盖满足“战时”物资保障所需的军事高技术产业、关键矿产相关产业等。此外，关键产业备份清单还应包括在传统产业门类中起核心作用、能以稳定资源供应与基础产业保障支撑非战时期经济运行，应对重大突发事件引发的“一锅端”“全局瘫”等系统性产业风险和经济风险的关键基础性产业。

其三，兼顾备份与发展。发挥产业集群的集聚效应，大力建设具有地方产业比较优势的关键产业集群，形成以关键产业备份建设为主导，以基础产业为支撑的现代化产业体系。按照党的二十届三中全会“抓紧打造自主可控的产业链供应链”的要求，备份建设军事物资生产、后勤保障服务、通信设备与技术服务、战略资源开采与加工、物流与运输、医疗卫生等战时关键产业集群。根据区域资源禀赋和产业基础，聚焦新一代信息技术、高端装备、新能源、新材料等重点领域，科学划分关键产业备份的空间布局，形成“平

战结合”的新一代电子信息、绿色石化、智能家电、先进材料、现代轻工纺织、生物医药与健康、现代农业与食品等关键产业集群。鼓励关键产业和基础性产业与新能源、新材料、人工智能等战略性新兴产业协同配合，增强产业链供应链韧性。坚持开放，鼓励创新，构建我国独立自主可控的产业链供应链技术生态。此外，应进一步完善关键产业和重大基础性产业的产业链供应链“链长制”，赋予链长一定权限，使其对产业链供应链承担起根据轻重缓急进行排序、沟通和协调的责任和义务，对产业链供应链安全风险进行有效预警和防控。

其四，建设关键产业备份还要注重与传统制造业，尤其是传统制造业中的关键基础性产业梯度转移的协同配合。一方面，承载传统制造业梯度转移的中西部地区为建设关键产业备份提供强大的工业基础；另一方面，备份的关键产业为传统制造业转型升级提供前沿的技术引导，进而为我国从“制造大国”走向“制造强国”“智造强国”创造条件。在新时代培育和发展新质生产力的要求下，率先发展的东部发达地区要充分利用我国西电东送、大科学装置等多元化基础设施在保障精密制造、支持绿色转型过程中的基石和引擎作用，系统性引导人才、技术、资本、数据等核心要素进一步集聚，降低研发成本，培育创新主体，连接全球智力，专注深耕前沿科技研发，催生颠覆性技术，发展高端产业。这些地区大力发展的前沿技术的扩散效应，将会促进向中西部梯度转移的传统制造业，尤其是关键基础性产业加快转型升级，使新的战略大后方的传统制造业与备份的关键产业形成技术上的无缝耦合，进而更好发挥产业集聚和辐射效应。