

美国全球供应链调整的国家安全 逻辑及实现路径*

李淑俊 王小明

【内容提要】 自奥巴马政府以来,特别是新冠肺炎疫情暴发后,国家安全在美国全球供应链调整中的影响日益彰显。在国家安全的视域下,美国政府调整全球供应链的逻辑依据为“国防论”与“选择性贸易保护主义”。美国的国家安全侧重国家利益与价值,全球供应链调整则诉求产品(或服务)的可替换性,二者交互作用,贸易保护主义性质的“国防论”与“选择性贸易保护主义”就成为分析美国全球供应链调整的理论分析框架。“国防论”侧重诠释具有国防意义产品(或服务)的进出口,而“选择性贸易保护主义”则分析了普通贸易实践对美国整体福利乃至国家安全的损害。美国在国家安全视域下调整全球供应链的路径依赖于软硬两种手段。一是无弹性的硬手段,表现为官僚体制、决策机制、相关法律制度与管理规范,美国全球供应链上的企业必须遵守,其具有吓阻功能。二是具有弹性的软手段,体现为国家战略以及政策说明等,其不具有强制性。基于此,这一研究有助于进一步厘清时下美国政府变动不居的对华经贸政策,构建合作与开放的中美经贸关系。

【关键词】 中美经贸;全球供应链;国家安全;国防论;选择性贸易保护主义

【作者简介】 李淑俊,山东财经大学国际经贸学院教授(济南 邮编:250014);王小明,上海财经大学财经研究所副教授(上海 邮编:200433)。

【DOI】 10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.01.005

【中图分类号】 D815.5;F274 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-574X
(2022) 01-0100-30

* 本文系笔者于2021年7月9日参加由郑州大学、国际关系学院和上海国际问题研究院共同主办的第九届国际安全研究论坛暨“动荡变革期国际安全与世界政治秩序构建”学术研讨会提交会议论文的修改稿,亦是教育部规划基金项目“美国国家安全视域中的全球供应链调整与中美贸易摩擦研究”(项目批准号:21YJAGJW003)的阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》匿名审稿专家的评审意见,文责自负。

2007 年以来,中国一直是美国最大的货物进口来源地和第三大出口市场。^①中美两国贸易相互依赖格局业已形成。2020 年,中国制成品贸易占全球货物贸易总量的 24%,中国成为全球供应链的中心之一。^②然而,美国认为中国的全球供应链布局已“威胁”美国国家安全,其全球供应链调整刻不容缓。事实上,自 2009 年奥巴马政府上台伊始,美国就将全球供应链安全列为国家战略,并提出“制造业回归”;特朗普任职后更是鼓吹“美国优先”,对中国挑起贸易争端;拜登政府亦在 2021 年 2 月签署了“美国供应链的行政命令”,并于同年 3 月公布了《临时国家安全战略纲要》(Interim National Security Strategic Guidance),经贸议题已被排除在中美合作领域之外。

美国不顾市场作用与贸易规律,强行调整全球供应链,成为中国经济发展外部不确定因素中最为重要的一环。美国政府缘何以国家安全的名义调整其全球供应链?其调整路径又是如何?自新冠肺炎疫情暴发以来,学界对于美国调整全球供应链的研究已经有较多成果。在国际关系领域,已有研究大多基于现实主义权力政治或者建构主义理论,分析美国政府推动全球供应链调整的原因,并提出中国的应对措施。但是,这些研究往往忽视美国政府对国家安全因素的考量。本文在已有研究的基础上,试图以美国国家安全为切入点,分析美国全球供应链调整的逻辑依据与实现路径。本文认为,美国国家安全理念与国际贸易保护理论相结合的“国防论”和“选择性贸易保护主义”是美国全球供应链调整的逻辑动因;其实现国家安全的途径有二:一是无弹性的硬手段,表现为官僚体制、决策机制、法律制度和规范管理;二是具有弹性的软手段,包括国家战略以及政策说明等。这一研究有助于厘清国家安全在美国对外经贸战略中的地位以及美国全球供应链调整的路径,也为我们分析或预测美国未来的对华经贸政策提供参考。

一 已有研究文献与评述

有关全球供应链的学术研究可以追溯到 20 世纪 90 年代对于全球化的研究,但偏重于全球供应链政策的研究则始于 21 世纪第一个十年,特别是 2008 年全球金融

① “Top Trading Partners,” United States Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/index.html>.

② “Official Source US Export and Import Statistics - Foreign Trade- US Census Bureau,” United States Census Bureau, June 10, 2021, <https://www.census.gov/foreign-trade/index.html>.

危机之后。^① 鉴于美国在世界贸易格局中的地位，多数研究都基于美国政府的全球供应链调整展开。

整体上看，已有研究大致分为两类：一类研究专注于市场对全球供应链调整的“效率”作用，认为市场配置优于政府主导，反对美国政府以各种理由干预全球供应链。^② 由于全球供应链是全球化的典型标志，多数经济学者和全球化主义者秉承这一理念。^③ 此类研究尤为关注构成国际市场的各个微观要素（例如劳动力）之于全球供应链的作用，因此，从中国角度进行研究的成果较多。^④ 此类研究认为，即使遇到全球供应链安全问题，市场也提供了相应的各种商业保险救济和调节。^⑤ 另一类研究专注于作为国家行为体的政府对于全球供应链的调整作用，支持美国政府干预全球供应链。虽然较之前者，这一类型的研究相对数量较少，但从研究现状来看，大有后来居上之势。根据已有文献，赞同美国政府调整全球供应链的研究者视角不一，相对复杂。本文以时间序为主轴，借助相关事件节点阐释国内外学者对此议题的研究。

（一）中国学者关于美国政府调整全球供应链的研究

在 2017 年特朗普执政之前，中国学界有关美国调整全球供应链的研究相对较少。张存禄等人以九一一事件为切入点，分析了国家安全突发事件对全球供应链的

① Pascal Lamy, “Forward,” in Deborah K. Elms and Patrick Low, eds., *Global Value Chains in a Changing World*, Geneva, Switzerland: WTO Publications, 2013, p. xv.

② 参见 Gene M. Grossman and Esteban Rossi-Hansberg, “Trading Tasks: A Simple Theory of offshoring,” *American Economic Review*, Vol. 98, No. 5, 2008; Iain Osgood, “Globalizing the Supply Chain: Firm and Industrial Support for US Trade Agreements,” *International Organization*, Vol. 72, No. 2, 2018; “Trading for Development in the Age of Global Value Chains,” *World Development Report 2020*, World Bank Group, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>; Deborah K. Elms and Patrick Low, eds., *Global Value Chains in a Changing World*, Geneva, Switzerland: WTO Publications, 2013.

③ 反对美国政府干预全球供应链的研究主要有：Jagdish N. Bhagwati, *In Defense of Globalization: With a New Afterword*, New York: Oxford University Press, 2007; Richard Baldwin and E. Tomiura, “Thinking Ahead About the Trade Impact of COVID-19,” in Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, eds., *Economics in the Time of COVID-19*, London: Centre for Economic Policy Research, 2020, pp. 59-71, <https://cepr.org/sites/default/files/news/COVID-19.pdf>; “Global Supply Chains are Still a Source of Strength, Not Weakness,” *Economist*, March 31, 2021, <https://www.economist.com/leaders/2021/03/31/global-supply-chains-are-still-a-source-of-strength-not-weakness>.

④ David Autor, David Dorn and Gordon Hanson, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review*, Vol. 103, No. 6, 2013.

⑤ “Supply Chain Risk Insight 2020,” British Standards Institution, <https://www.bsigroup.com/globalassets/supplychain/localfiles/us/reports/bsi-screen-supply-chain-risk-insights-2020.pdf>.

影响,并且涉及美国政府对此的回应。^①丁俊发分析了美国政府2012年将全球供应链安全列为国家战略的缘由,认为部分原因是为了防范中国崛起。^②特朗普执政后,中美贸易摩擦频仍,关于美国政府干预贸易并进行全球供应链调整的研究开始增多,且视角各异。例如,管传靖以“资本—劳动要素竞争”为框架,分析了资本要素拥有者在美国全球供应链调整中的作用。陈定定等采用经典的国内—国际二层分析法,探究了美国政府调整对华经贸政策的原因。陈子烨等依据传统依附理论分析中美经贸关系,认为美国挑起贸易争端的主要动因是为了阻止中国在全球生产链从中低端角色上升为中高端角色。^③

新冠肺炎疫情暴发后,中国学界掀起了对美国政府调整全球供应链议题的研究高潮,集中分析美国调整供应链的主要动因以及中国的应对策略。

第一,美国政府调整全球供应链的动因。王正毅提出价值观念而非物质利益决定了各行为体应对新冠肺炎疫情的措施。宋国友从地缘政治经济视角分析了特朗普政府挑起的中美贸易争端以及供应链部分对华“脱钩”政策等。张杰以新冠肺炎疫情为切入点,认为美国基于对华战略认知的变化而调整其全球供应链。李巍等以美国制裁华为公司为案例,分析了跨国科技领域供应链的政治经济学,认为美国调整全球高科技产品供应链的政策威胁了业已存在的自由国际经济秩序。苏庆义则基于供应链本身安全与效率互动的关系,分析了中美两国政府调整供应链的后果,认为美国调整供应链难以兼顾安全与效率。^④

第二,中国政府应对美国全球供应链调整的策略。林梦等分析了发达国家(包括美国)政府为确保供应链安全所采取的国家战略;葛琛等从防范外来风险的视角,

① 张存禄、黄培清:《“9·11”事件对全球供应链的影响》,《国际商务研究》2002年第1期。

② 丁俊发:《美国全球供应链安全国家战略与中国对策》,《中国流通经济》2016年第9期。

③ 管传靖:《全球价值链与美国贸易政策的调适逻辑》,《世界经济与政治》2018年第11期;陈定定、康晓蒙、夏雨:《“压舱石”到“导火索”:中美经贸关系分析》,《国际政治科学》2019年第4期;陈子烨、李滨:《中国摆脱依附式发展与中美贸易冲突根源》,《世界经济与政治》2020年第3期。

④ 王正毅:《物质利益与价值观念:全球疫情下的国际冲突与合作》,《国际政治研究》2020年第6期;宋国友:《中美经贸关系:再融合、强竞争、弱脱钩》,《复旦学报(社会科学版)》2020年第4期;张杰:《新冠疫情对中美经贸关系的影响与应对措施》,《亚太经济》2020年第4期;李巍、李琦译:《解析美国对华为的“战争”——跨国供应链的政治经济学》,《当代亚太》2021年第1期;苏庆义:《全球供应链安全与效率关系分析》,《国际政治科学》2021年第2期。

讨论了美国政府应对全球供应链外来风险的丰富经验。“中国金融四十人曲江报告”分析在中美贸易冲突的背景下，中国政府应对美国调整全球供应链的政策选择。^①

（二）西方学者关于美国政府调整全球供应链的研究

尽管美国的贸易赤字长期存在，然而西方学者鲜少将政治（或国家安全）与美国全球供应链调整之间的联系列为研究议题，但是特定的重大事件也会引导研究者的思路。例如，九一一事件发生之后，有学者研究了恐怖主义与全球供应链之间的关系。尤西·谢菲（Yossi Sheffi）认为，恐怖主义导致全球供应链发生部分中断，美国汽车制造商面临窘境，多种车型被迫停产。^② 随着中国加入世界贸易组织，中美贸易快速发展，两国经济相互依赖程度加深。2004年，保罗·萨缪尔森（Paul A. Samuelson）以中美贸易为例，认为技术进步有利于后发国家整体福利的提升，而美国却相应地受损，从而提出了“选择性贸易保护主义”（the selective protectionism）的观点。^③ 这实际上就是建议美国政府调整全球供应链。

2008年全球金融危机爆发后，中国经济在应对危机中的优异表现使得西方学界开始关注政治与全球供应链调整之间的关系。^④ 面对美国市场琳琅满目的“中国制造”商品，有学者分析了美国制造业工人、社会以及政府面临的影响，建议政府干预企业外包，倡导美国制造业回归。戴维·奥特尔（David Autor）等人认为，自

① 林梦、李睿哲、路红艳：《实施供应链安全国家战略：发达经济体样本解析》，《国际经济合作》2020年第4期；葛琛、葛顺奇、陈江滢：《疫情事件：从跨国公司全球价值链效率转向国家供应链安全》，《国际经济评论》2020年第4期；“全球产业链重构与中国选择”课题组：《中国产业链重构与中国选择》，中国金融四十人曲江论坛曲江报告，2021年5月29日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1703251238220612512&wfr=spider&for=pc>。

② Yossi Sheffi, “Supply Chain Management Under the Threat of International Terrorism,” *The International Journal of Logistics Management*, Vol. 12, No. 1, 2001.

③ 萨缪尔森认为，他并没有建议“民主国家”追逐“选择性贸易保护主义”（the selective protectionism），而是谨慎地进行自由贸易。这实际上就是“选择性贸易保护主义”。关于这篇论文的核心论证在本文第二部分将详细展开。中国学界关于萨缪尔森这篇论文的观点并没有统一命名。李坤望等质疑了“萨缪尔森的质疑”（即萨缪尔森对自由贸易的质疑），原倩则称之为“萨缪尔森之忧”，在具体行文中，又称之为“‘有条件贸易’理论”。笔者依据萨缪尔森在原文中提出的观点，在此将其主要论证观点命名为“选择性贸易保护主义”。详细参见李坤望、赵兴军：《自由贸易损害了美国吗？——对萨缪尔森的质疑》，《经济社会体制比较》2006年第1期；原倩：《萨缪尔森之忧、金德尔伯格陷阱与美国贸易保护主义》，《经济学动态》2018年第10期；Paul A. Samuelson, “Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 3, 2004.

④ Stephan M. Wagner and Christoph Bode, “An Empirical Examination of Supply Chain Performance along Several Dimensions of Risk,” *Journal of Business Logistics*, Vol. 29, No. 1, 2008.

1999 年之后，中国就成为美国整体就业率不断下滑的最大推动因素；失业也激化了美国社会的内部矛盾，增加了政府安置、再就业与培训的相关费用。^①

特朗普政府的贸易政策进一步推动了相关研究。托马斯·康威(Thomas Conway)提出，美国政府要通过干预钢铁产业的供给以减少来自中国的进口。^② 罗纳德·桑德斯(Ronald Sanders)认为，美国政府应引导事关国家安全的产业生产。^③ 彼得·纳瓦罗(Peter Navarro)提出，美国必须调整全球供应链，因为调整本身赋予了美国新的权力。^④ 迈克尔·吉洛特(Michael Guillot)通过分析 2017 年《美国国家安全战略》，倡导政府支持制造业回归。^⑤ 伊恩·奥斯古德(Iain Osgood)则专注于从市场视角分析全球供应链，他自 2018 年起开始研究美国政府在供应链调整方面的作用，认为政府对待全球供应链的态度直接取决于它对国际贸易的相关认知。^⑥ 简言之，在这些研究者的视域下，特朗普治下的美国问题都可以从中美贸易中找到答案，显然这些观点偏离了事实并有失偏颇。

新冠肺炎疫情暴发后，突发公共卫生事件对国家安全的影响以及“全球供应链”调整等问题进一步引起学者广泛关注。罗绍文(Shaowen Luo)等利用经济模型，指出武汉“封城”影响到全球 40% 的产出。^⑦ 戴维·拉米雷斯(David Ramirez)则预测新冠肺炎疫情后战略性产品制造会有本地化(localization)和区域化(regionalization)的趋势。他同时指出，在有关抗击新冠肺炎疫情的用品上，美国几乎是净进口国，且这些产品多数产自中国，美国政府需要调整这些产品的全球供

① David Autor, David Dorn and Gordon Hanson, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *American Economic Review*, Vol. 103, No. 6, 2013.

② Thomas Conway, “America Rebounding: Steel in 2017 and Beyond,” United Steelworkers, March 29, 2017, <https://www.usw.org/news/media-center/articles/2017/keeping-up-the-fight-for-fair-trade-good-jobs-conway-testifies-in-d-c>.

③ Ronald Sanders, “Leading the National Security Enterprise,” *Journal of Strategic Security*, Vol. 10, No. 4, 2017.

④ Peter Navarro, “Why Economic Security Is National Security,” December 9, 2018, https://www.realclearpolitics.com/articles/2018/12/09/why_economic_security_is_national_security_138875.html.

⑤ W. Michael Guillot, “2017 National Security Strategy Perspective,” *Strategic Studies Quarterly*, Vol. 12, No. 1, 2018, pp. 22-23.

⑥ Iain Osgood, “Globalizing the Supply Chain: Firm and Industrial Support for US Trade Agreements,” *International Organization*, Vol. 72, No. 2, 2018.

⑦ Shaowen Luo and Kwok Ping Tsang, “China and World Output Impact of the Hubei Lockdown During the Coronavirus Outbreak,” *Contemporary Economic Policy*, Vol. 38, No. 4, 2020.

供应链，以使之去中国化。^① 雅各布·施莱辛格（Jacob M. Schlesinger）认为，新冠肺炎疫情的暴发表明全球化的程度太深，这已危害了美国国家安全；他进一步列举了事关美国国家安全的产业。^② 《美国总统经济报告》（2021）认为，美国对中国产品的依赖危害了美国的经济安全。^③

通过对已有研究的梳理，我们可以总结出美国全球供应链调整的思路。西方学界已开始对事关国家安全的各个关键产业供应链进行专门研究，美国政府相关研究机构亦从国家安全视角关注美国全球供应链的变革。^④ 一些专注于经贸关系的学者如道格拉斯·欧文（Douglas A. Irwin）等，也开始审视地缘政治之于国际贸易的意义。^⑤ 总之，美国国家安全视域下的全球供应链调整已成为当前学术界的研究重点。

在中国，学界亦开始关注国家安全在美国全球供应链调整中的地位及其影响，但一般依附于供应链安全研究，或者是基于中美战略冲突分析。^⑥ 实际上，国家安全是一国调整全球供应链的底线，应在研究中始终占有重要地位。由于“国家安全”与“全球供应链”属于两门不同的学科，跨专业系统分析的难度较大，因此我们不

① David Ramirez, “COVID-19: Global Trade and Supply Chains after the Pandemic,” Research Papers of the International Institute for Strategic Studies, August 27, 2020, <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2020/08/covid-19-trade-and-supply-chains>.

② Jacob M. Schlesinger, “How the Coronavirus Will Reshape World Trade,” The Wall Street Journal, June 19, 2020, <https://www.wsj.com/articles/how-the-coronavirus-will-reshape-world-trade-11592592995>.

③ “Economic Report of the President,” Council of Economic Advisers, January 2021, <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp/2021>.

④ 例如，隶属美国国会的国会研究处（Congressional Research Service）于2020年11月10日撰写了“人工智能与国家安全”、2021年1月15日出笼了“美国出口管制改革与中国：国会面临的问题”、2021年3月撰写了“美国铝制造业：国家安全与关税”等研究报告，参见美国国会研究处网站：“Artificial Intelligence and National Security,” <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45178.pdf>; “U.S. Export Control Reforms and China: Issues for Congress,” <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11627.pdf>; “U.S. Aluminum Manufacturing: National Security and Tariffs,” <https://fas.org/sgp/crs/natsec/IF11787.pdf>; 隶属美国总统行政办公室的经济顾问委员会（Council of Economic Advisers）撰写的2021年《美国总统经济报告》开历史之先河，在其第9章“国际贸易”中，有一节专门论述全球供应链调整，认为这与美国国家安全休戚相关。参见“Economic Report of the President,” Council of Economic Advisers, January 2021, <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp/2021>。

⑤ Douglas A. Irwin, “Memo to the Director of the National Trade Council/Office of Trade and Manufacturing Policy: Rethinking Industrial Policy,” October 2020, <https://www.piic.com/sites/default/files/documents/irwin-2020-10-rtge-memo.pdf>.

⑥ 朱晓乐、黄汉权：《全球供应链的演变及其对中国产业发展的影响》，《改革》2021年第4期。

揣简陋，在依托已有研究成果的基础上，借助国际关系学与经济学的交叉理论构建理论框架，采用国际关系中的官僚政治研究法，分析国家安全视域下的美国全球供应链调整的逻辑与路径。

二 美国全球供应链调整的国家安全逻辑

在展开分析之前，我们首先给出相关概念的界定以及二者互动的图谱，然后提出国家安全视域下美国全球供应链调整的逻辑依据。

（一）国家安全左右美国全球供应链的图谱

美国国家安全体系由安全理念、领导体制与决策机制、法律制度与管理规范等三部分组成。全球供应链是全球化的标志，美国调整全球供应链的实质就是实施新的贸易保护主义。传统的“国防论”和较新的“选择性贸易保护主义”成为美国借国家安全之名调整全球供应链的逻辑依据，其调整路径有“硬手段”与“软手段”两种：美国官僚领导体制、决策机制、相应的法律制度和管理规范构成硬手段，国家战略以及政策说明等为软手段。

1. 国家安全主导下的美国调整全球供应链的理念与路径

对于“安全”与“国家安全”，在相关学术研究中并没有普遍认同的确切含义，只有相对宽泛的内涵。如安全与风险相对；安全的两个重要目标是生存和稳定。^①“国家安全”是指一个国家处于没有危险的状态，它是国家追求的最高目标。^②有学者提出当前国家安全存在泛化的情况。巴里·布赞（Barry Buzan）认为，在国际社会或者国内政治中，“安全成了一面飘起的旗帜，一个被使用的标签，而不是一个有用的概念”。^③上述内涵说明了国家安全是动态的，而非静止的。尽管美国政府格外重视国家安全，但它没有以法律形式界定其国家安全的确切含义，而是直接使用这一词语。美国制定了世界上第一部专门关注国家安全问题的法律，即 1947 年《国家安全法》，但该法律并没有对“国家安全”概念进行解释。^④

① 倪世雄等：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社 2006 年版，第 434 页。

② 周琪、付随鑫：《中美国家安全观的分析与比较》，《当代世界与社会主义》2014 年第 6 期，第 16 页。

③ Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Study in the Post Cold War Era* (2nd edition), Loughborough: Harvester Wheatsheaf, 1991, p. 111.

④ “Text of the Original 1947 National Security Act,” <https://global.oup.com/us/companion.websites/9780195385168/resources/chapter10/nsa/nsa.pdf>.

美国作为全球性帝国，其他国家所普遍关注的国家生存问题已不能构成美国的安全风险，其国家安全更具有特殊性。关于美国国家安全的界定，本文采用石斌教授的观点，即美国的安全是一种主客观的感受认知。从客观上看，它是指国家的安全利益或价值处于没有危险和不受威胁的状态；从主观上看，即作为行为体的国家不会担忧或恐慌于其安全价值受到损害。^① 这一界定的核心词语为“安全价值”，说明美国政府重点关注无法细化的价值观或意识形态问题。2017年版的《美国国家安全战略》报告即是最好的佐证，通篇充斥着“利益”和“价值观”。^② 以美国对华政策为例，其决策者往往根据主观认知而非客观事实认定中国对美国的国家安全构成“威胁”，声称美国的安全利益处于危险之中，进而对华采取遏制行动。^③

在上述国家安全认知与国家法律的共同支撑下，美国形成了明确的国家安全体系。这一体系主要包括三部分：安全理念、领导体制与决策机制、法律制度与管理规范。^④ 其中，安全理念是指导美国国家安全的思想与观念，主导理念就是上述国家安全概念，侧重安全利益或价值。安全理念是国家安全的主导，可谓“灵魂”或“指挥棒”，美国政府围绕它提出了相应的国家安全治理内容与措施，这些措施成为法律制度与管理规范。在这三者中，安全理念属于理论，领导体制、决策机制以及法律制度与规范管理则构成了美国全球供应链调整路径中的“硬手段”（参见图1）。

全球供应链（Global Supply Chain）是指世界范围内的一个系统或者网络，其功能是制造产品或提供服务。^⑤ 全球供应链涵盖了包括原材料采购、外包和转化等

① 石斌：《思想·制度·工具——美国国家安全体系的一种分析框架》，《国际安全研究》2021年第2期，第9页。

② “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

③ Andrew Stephen Campion, “From CNOOC to HUAWEI: Securitization, the China Threat, and Critical Infrastructure,” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, 2020.

④ 石斌：《思想·制度·工具——美国国家安全体系的一种分析框架》，《国际安全研究》2021年第2期，第9页。

⑤ 这一界定参考了如下两份材料：Pierre David、Richard Stewart：《国际物流——国际贸易中的运作管理》（第2版），王爱虎、乐泓译，清华大学出版社2011年版，第23页；“Global Supply Chains,” The Chartered Institute of Procurement & Supply (CIPS), <https://www.cips.org/knowledge/procurement-topics-and-skills/supply-chain-management/global-supply-chains>.

过程的全部计划与所有物流活动，涉及供应商、中间商、第三方服务提供商和顾客等国内或国外渠道伙伴之间的协调与合作（参见图 2）。^①

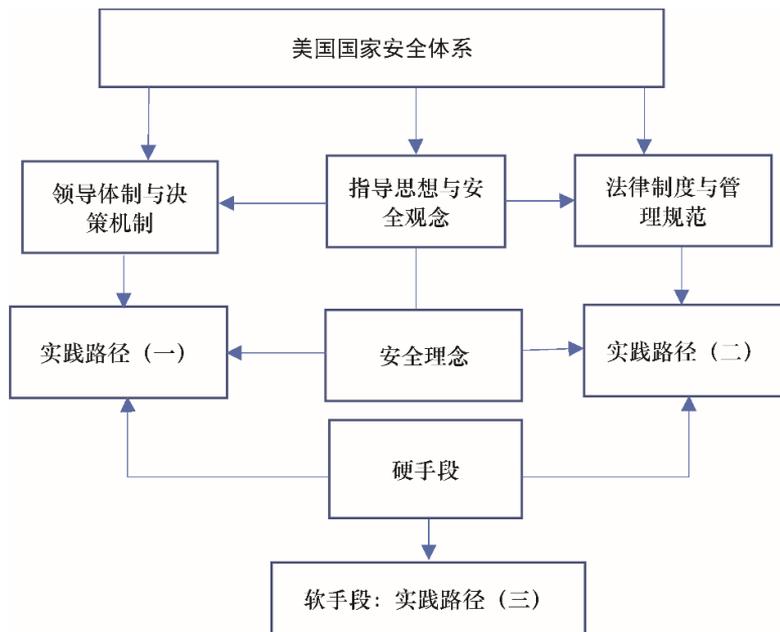


图 1 美国国家安全理念与实现路径图

资料来源：作者自制。

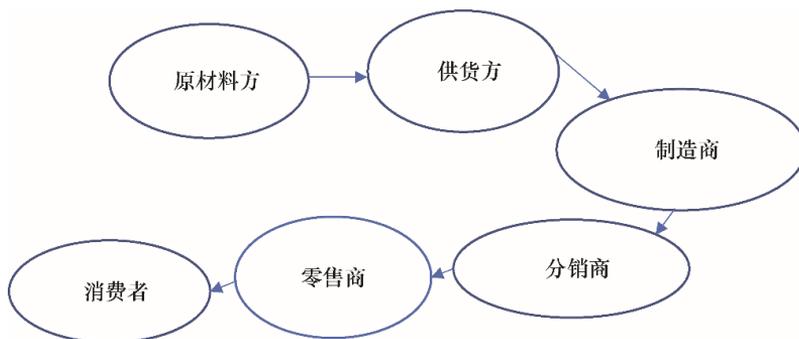


图 2 全球供应链流程图

资料来源：作者自制。

^① Pierre David、Richard Stewart：《国际物流——国际贸易中的运作管理》（第 2 版），王爱虎、乐泓译，清华大学出版社 2011 年版，第 23 页。

除“全球供应链”外，我们也常常看到“全球价值链”和“全球生产链”的说法，尽管三者之间有着细微差别，但学术界基本视三者为同一概念，本文沿用了这一观点。^① 全球供应链最为显著的特点是因“供”“应（需）”“链”三者环环相扣而导致的“供应链传染”（supply chain contagion），即一旦一链出现问题，其他各链就被迫停工停产。例如，美国尚未全面暴发新冠肺炎疫情前，美国的一些汽车组装厂实际已经停产，因为亚洲的一些工厂是这些汽车部件的供应商。从这个意义上看，全球供应链又具有内生脆弱性，来自外界的风险易使之“断链”。因此无论对于企业还是国家，安全且有韧性的全球供应链对于经济收益和国家发展都至关重要。新冠肺炎疫情全球大流行后，美国政府在其一系列文件中表达了上述观点。^②

美国国家安全理念与其全球供应链发生互动则主要是基于美国国家安全理念以及全球供应链调整的本质。美国国家安全理念主要包括内涵与外延两部分。它的内涵是稳定的，或曰静态的，维持着美国自建国特别是二战结束以来一贯的安全价值。^③ 其典型特点是：其一，追求绝对安全，争当国际关系中的“全能冠军”；其二，捍卫它所认同的美国式自由民主理念。在这一静态理念的指导下，美国国家安全在国家之间的经济交往上强调三种价值观。首先，关注安全价值，维护其所代表的西方国家经济运行模式，维护“以美国为主导的自由贸易秩序”。^④ 如果外部势力对二者构成威胁，美国的国家安全则处于风险之中，美国将采取各种类型的经济胁迫或者制裁措施。其次，关注国际贸易的相对收益，一定程度上表现为零和博

① 概言之，这三者细微的不同如下：全球价值链侧重最终产品的“价值”部分，容易量化。全球供应链侧重最终产品的整个产生过程，即“供应流程”，特别关注“链”中物流部分。全球产业链则是二者的融合，既包含“价值创造”，也包含“供应流程”。上述内容可从相关经典学术论文或著作中找到。理查德·鲍德温（Richard Baldwin）则认为三者等同，参见Richard Baldwin, “Changing Features of Global Value Chains,” in Deborah K. Elms and Patrick Low, eds., *Global Value Chains in A Changing World*, Geneva: WTO Publications, 2013, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/aid4tradeglobalvalue13_e.pdf.

② “Economic Report of the President,” Council of Economic Advisers, January 2021, <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp/2021>; “Executive Order on America’s Supply Chains,” The White House, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains>; “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” The White House, June 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

③ 石斌：《美国国家安全战略的思想根源》，《国际政治研究》2021年第1期。

④ Adam Breuer and Alastair Iain Johnston, “Memes, Narratives and the Emergent US-China Security Dilemma,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 32, No. 4, 2019, p. 430.

弈的安全观。最后，在“全能冠军”理念下，关注硬实力特别是军事实力。因为技术是美国军事优势的关键，高技术就成为美国国家安全的重点关注议题。

相对于安全理念内涵的静态，美国国家安全理念的外延则是动态的，随着国际体系结构的变动而变化，表现为国家安全范围的不断拓展。例如九一一事件发生后，美国国会认为国家关键基础设施就是美国的国家安全利益之一，遂于 2002 年成立国土安全部以重新界定关键基础设施与国家安全的关系。随着中国加入世界贸易组织，“中国制造”成为美国全球供应链中重要的一链，“经济安全就是国家安全”更是成为特朗普政府上台后的热门话题。新冠肺炎疫情暴发后，美国政府认为全球供应链布局已危及其国家安全，全球供应链调整要考虑到美国国家安全的因素。《美国总统经济报告》（2021）明确指出，在贸易与全球供应链的二者关系中，美国国家安全包含了国家间的竞争以及因突发事件导致的供应链意外中断。^①

与此同时，美国认为，全球供应链的深化发展也与美国的国家安全紧密相连，二者的关联体现为企业与政府的互动认知与行动。普通贸易状态下，国家安全不在跨国公司的考量范围之内，美国政府也可以坐视不管。^② 全球化供应链的形成得益于企业对于效率与风险的评估，但此时的风险往往是来自企业追求效率的商业领域。2017 年以来的地缘政治竞争与 2019 年底 2020 年初以来的新冠肺炎疫情，都促使跨国公司认真思考国家安全在全球供应链中的位置。例如，许多跨国公司在中美贸易争端中重新调整供应链中间产品的产地，使之更具有多样化，主要选择美国政府没有施加超常关税的地区或者所谓与美国有相同价值观的国家。^③ 这样的做法可以同时兼顾效率与安全，实际数据也支持了这一观点。2019 年度美国制成品进口比率较 2018 年度数值下降了 1.0%，在一下降幅度中，来自中国的占比为 17%，而亚洲其他低劳动力成本的国家则在出口美国制成品的占比迅速提高。^④

从美国政府视角看，全球供应链除上述风险外，还有来自于对“链”上其他经济体的依赖所造成的供应链脆弱，包括过度依赖、供应链断供和经济胁迫，均可危

① “Economic Report of the President,” Council of Economic Advisers, January 2021, p. 273, <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp/2021>.

② “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” The White House, June 2021, p. 7, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

③ “Supply Chains Are Shifting: How Much and Where?” UBS Evidence Lab, 2020, <https://www.ubs.com/global/en/investment-bank/in-focus/covid-19/2020/supply-chains-are-shifting.html>.

④ “Economic Report of the President,” Council of Economic Advisers, January 2021, p. 279, <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp/2021>.

美国全球供应链调整的国家安全逻辑及实现路径

及国家安全。在上述方面，市场是失灵的，政府需要介入以保证美国全球供应链的安全与韧性。新冠肺炎疫情以及随后出现的大量相关用品的短缺，凸显了美国全球供应链的安全问题，供应链上的国家安全议题曝之于公众、企业与政府面前。

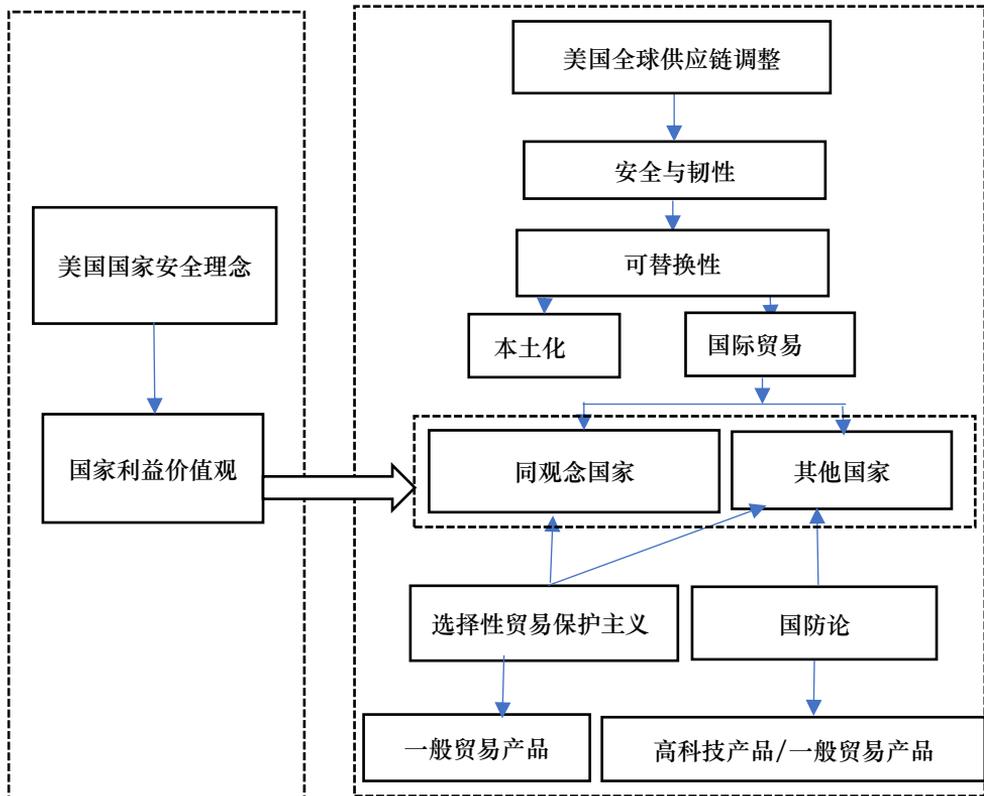


图3 美国国家安全理念指导下调整全球供应链的逻辑依据

资料来源：作者自制。

在上述背景下，国家安全因此成为政府和企业均需考量的全球供应链调整的影响因素。

2. 美国政府调整全球供应链的理念

美国政府试图在国家安全的的名义下进行全球供应链的调整，主要通过国家安全理念制定指导思想，借助美国官僚机制及法律与管理规范，通过硬、软两种手段实现国家安全（参见图1）。

美国时下调整全球供应链的根本目标在于确保其全球供应链的安全和韧性。这里的“安全”是指原材料、供货、制造、分销与零售等链接各个环节（参见图2）

面临损害或破坏等风险时所表现出来的有效替换能力。而“韧性”（resilience）则是指在经历了一段困难时期或一件困难事情后，某一事物重新变得强大、愉悦或成功的能力。^① “一个有弹性的供应链是可以从突然爆发的意外事件中迅速复原的类型”。^②

那么，如何在确保供应链安全和韧性的目标下调整全球供应链呢？依据市场原理，供应链可以简单归结为供给与需求两条曲线，美国设想全球供应链上的供给比现存场景更有弹性，从而确保供应链安全。影响供给的主要因素为价格、替代性产品（或服务）、互补品和收入等，其中对于需求方来说，它可以控制调整的只有替代性产品这一项。^③ 因此，在全球供应链调整中，美国政府的可用选项只有用替代性产品（或服务）来保障其全球供应链的安全与韧性。从国家安全的视角看，美国在确定全球供应链的可替换性产品（或服务）上有两个选择，最优选择是本土化即自给自足，其次才是继续从国外购买，即国际贸易。但在全球化的今天，实现所有链节的完全本土化几乎是不可能的，只能实现部分本土化。^④ 因此，如何在国家安全目标下塑造全球供应链调整后的国际贸易至关重要。

依据国家利益价值观，美国将全球供应链上的国家分为两类：一类是同观念国家（like-minded countries），即同美国享有共同价值观或利益的同盟或伙伴；另一类是其他国家，即非同观念国家。然而，美国对国家的分类充满歧视性，其国家安全就成为无形贸易壁垒，左右着美国全球供应链的调整。全球供应链的健康发展依赖于国际贸易的深化程度。^⑤ 这就造成了一种对立关系，一方面是美国人为限制全球供应链按市场规律发展，另一方面是全球供应链自身需要深化发展。因此，美国的政策就是实施贸易保护，借助自我界定的国家安全阻止国际贸易的发展。

① *Longman Dictionary of Contemporary English*, Essex: Pearson Education Limited, 2003, p. 1399.

② “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” The White House, June 2021, p. 7, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

③ N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics* (9th edition), Singapore: Cengage Learning Asia Pte Ltd, 2021, pp. 62-82.

④ “Fact Sheet: 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/press-releases/2021/october/fact-sheet-biden-harris-administrations-new-approach-us-china-trade-relationship>.

⑤ “Economic Report of the President,” Council of Economic Advisers, January 2021, p. 271, <https://www.govinfo.gov/app/collection/erp/2021>.

在贸易保护主义理论中，“国防论”（National Defense）与“选择性贸易保护主义”就成为美国政府借国家安全之名调整全球供应链的逻辑理念。首先，在绝对安全和美式自由民主的理念下，中国等非同观念国家是美国政府的防范对象。传统贸易保护的“国防论”在此发挥作用，主要针对高科技产品和具有国防意义的一般商品的贸易。其次，在技术理性思维下，“选择性贸易保护主义”为“国防论”提供了理论支撑与补充。传统“国防论”主要侧重军事高科技，而“选择性贸易保护主义”则论述了一般产品贸易中比较劣势方的科技进步所造成的美国福利的永久流失，从而导致美国利益受损。由于几乎所有贸易产品都在随着技术进步而发展，这一理论既可以限制非同观念国家，也可以限制同观念贸易伙伴。由于美国与同观念国家间的贸易摩擦易在“价值观”的名义下得以化解，因此，“选择性贸易保护主义”主要针对的依然是非同观念国家。

（二）“国防论”与美国全球供应链调整

在所有限制国际贸易的理论中，“国防论”可谓借国家安全干预自由贸易的典范理论。“国防论”从现实主义出发，认为国际体系是无序的霍布斯状态，每个国家为了生存而处于竞争状态。为求自助，各国政策优先考量国家安全。因此，将该理论应用到国际贸易领域，政府必须保证具有国防意义产品的生产与销售，针对关键产品设置必要的贸易壁垒。从这一观点出发，事关军事的高科技产品极为关键，但普通产业也有意义，因为作战人员需要吃穿住行。^①

传统“国防论”分为限制进口和限制出口两种观点。限制进口针对的是国际危机或者战时对国防有战略意义的普通商品。这一普通商品常常属于本国较之世界其他国家生产效率较低的行业，按照经典自由贸易理论属于可以从他国进口的产品，即所谓的“夕阳产业”或传统制造业，在美国主要指“铁锈地带的制造业”。“国防论”认为，不能单纯用经济学理论诠释美国某种产品没有比较优势就不再生产，因为这种产品具有国防意义。与此同时，这些产业的垄断资本家也在国防论的支撑下，展现出超强的政治动员力，以减少或者杜绝美国进口此类产品。例如，他们会凭借手中的选票推动国会议员与总统采取行动，支持其诉求，减少或者杜绝竞争性产品的进口，其经典案例是美国钢铁产业等制造业。2017年，特朗普上任伊始就提

^① Cletus C. Coughlin, K. Alec Chrystal and Geoffrey E. Wood, “Protectionist Trade Policies: A Survey of Theory, Evidence, and Rationale,” in Jeffrey A. Frieden and David A. Lake, eds., *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, Beijing: Peking University Press, 2003, p. 315; 李淑俊：《美国贸易保护主义的政治经济学分析》，时事出版社 2016 年版，第 10-11 页。

出“美国制造业”回归的口号，呼吁购买美国货，雇佣美国人。此时，钢铁产业对特朗普施加压力，指出面对来自中国等国的“竞争”，如果不能对中国产品实施贸易保护措施，则在战时无法提供美国军队所需钢铁、国防需要的钢材以及供给军队的钢管。^① 特朗普就此启动“国家安全”调查，并在2018年3月以此加征中国相关产品的关税。^② 纳瓦罗对此撰文解释，“钢铁与铝关税”以及严格“购买美国货”是美国国防工业的两大支柱。^③

传统“国防论”亦限制出口，主要针对两类商品：一类是特殊时期（如战时、突发自然灾害或公共卫生危机发生时）的普通产品，例如上述“夕阳产业”产品。经典案例是新冠肺炎疫情导致的普通医疗产品短缺，2020年年初美国政府曾以国家安全为由限制3M公司出口口罩。另一类属于军事高科技产品。传统“国防论”限制高技术产品贸易最能反映美国的国家安全理念。它源于冷战时期，美国和西方盟国担忧苏联等东方国家获得西方国家先进的武器装备等，进而获得技术进步而“威胁”其国家安全，美国出口管制制度据此出笼。冷战结束后，美国并没有取消这一制度，反而将其提升到一个新高度。例如自1990年起，美国开始实施限制对中国在《国际武器贸易条例》（International Traffic in Arms Regulations）项下的国防产品和服务的出口。

特朗普政府时期，“国防论”被赋予了新的现实内涵与意义。面对新技术的迅猛发展，美国的国家安全外延随之更新。“国防论”在限制进口与出口方面进行了相应调整。首先，限制进口。2020年8月，美国时任国务卿迈克·蓬佩奥（Mike Pompeo）提出“清洁供应链”（The Clean Network）计划，包括五部分内容：清洁运营商（Clean Carrier）、清洁应用商店（Clean Store）、清洁移动应用（Clean Apps）、清洁云（Clean Cloud）以及清洁电缆（Clean Cable）。^④ 该“清洁供应链”试图从技术产品（或服务）产业链上限制美国和同观念国家进口来自非同观念国家的相关

① 《特朗普限制钢铁进口可能变成“核选项”》，《金融时报》（中文网络版），2017年6月14日，<https://www.ftchinese.com/story/001072986?archive>。

② Thomas Conway, “America Rebounding: Steel in 2017 and Beyond,” United Steelworkers, March 29, 2017, <https://www.usw.org/news/media-center/articles/2017/keeping-up-the-fight-for-fair-trade-good-jobs-conway-testifies-in-d-c>。

③ Peter Navarro, “Why Economic Security Is National Security,” December 9, 2018, https://www.realclearpolitics.com/articles/2018/12/09/why_economic_security_is_national_security_138875.html。

④ “The Clean Network,” U.S. Department of State, <https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>。

产品或服务，以扼杀地缘政治竞争对手出口的高于美国水平的产品或服务，例如美国针对华为公司产品的全球“追杀”。美国一方面诉求本土或者盟国制造，另一方面也冀望与美国同观念国家之间进行贸易。其次，扩大美国高端技术出口的限制范围。主要目的在于防止尖端高科技产品落入竞争国家，阻止竞争国家的经济和国防水平的提高，例如美国政府限制美国公司对华为公司出口高端芯片。

（三）“选择性贸易保护主义”与美国全球供应链调整

“国防论”主要限制美国军事或军民两用高科技产品的出口，简单的托辞即高科技产品出口威胁了美国国家安全，但对于“为什么威胁”并没有给出令人信服的理由。2004年，萨缪尔森分析中美贸易的文章成为美国政策研究界和政策制定者的部分理论依据，实际上也为“国防论”提供了貌似客观的学理解释。

萨缪尔森在批判自由贸易理论的基础上，给出了“选择性贸易保护主义”的理由。其经验分析的起点为案例研究即中美贸易，双边贸易因中国在贸易产品上发生技术变化而导致两国贸易收益发生变化。在他描述的“客观”场景预设中，中美存在如下贸易场面：双边无贸易（封闭状态，我们在此称之为“场景A”）、无技术进步的双边自由贸易（我们在此称之为“场景B”）以及中国贸易产品发生技术变化的双边自由贸易（我们在此称之为“场景C”）。

他的研究表明，尽管自由贸易可以给落后国家带来技术进步与经济增长，但技术进步带来的贸易收益，有可能被落后一方（如中国）单方面占有，而另外一方即技术密集型国家（如美国）却永久性受损。因此，“在自由贸易世界，不断变化的比较优势可以真实地伤害一个民主经济体”。^①他的具体论证可以表述为：中国是劳动密集型国家，在货物1（劳动密集型产品，简称“G1”）有比较优势，美国是技术密集型国家，在货物2（技术密集型产品，简称“G2”）具有比较优势，但美国在G1与G2上均占绝对优势。如果只有一种生产要素（劳动）投入，在如下四种贸易场景中则会产生不同的结果：

场景A即封闭状态下，中美之间没有贸易发生，G1和G2没有进行交换。较之中国，美国在G1和G2两种产品的劳动生产率都有绝对优势，国民福利状态优于中国。

场景B即自由贸易状态下，中美互相贸易，但G1和G2均没发生技术变化，两国劳动生产率因之没有变化。中美双方以及世界整体都从这种贸易状态受益，但中美

^① Paul A. Samuelson, “Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 3, 2004, p. 145.

贸易得利不同。在同一货币单位下，美国相对收益更大。从中美两国看，属于双赢贸易场景。

场景C1即双边自由贸易状态下，中国在G1上取得技术进步。较之场景B，中国劳动生产率提高，美国没有发生变化。此时，中美双边实际国民收入均有提升，属于双赢的贸易结果，但美国依然相对收益更大。

场景 C2 即双边自由贸易状态下，中国在 G2 取得技术进步。萨缪尔森认为，由于 G2 属于美国占绝对优势领域产品，中国的技术进步将会导致美国永久性的人均国民收入减少，甚至回到封闭状态时的福利水平。与之相对比，中国却是人均国民收入比封闭状态提升了近十倍，较之场景 B 提升了四倍，较之场景 C1 提升了两倍。^① 因此，尽管世界整体福利提高，但只要这种技术还存在有效性，美国来自于中美双边贸易的损失就一直存在。从美国视角看，这是零和贸易场景。

虽然萨缪尔森并没有提出相应的政策建议，但他的研究却广受贸易保护主义者的推崇。在学术界，贸易保护主义者长期处于守势，90%以上的学者支持自由贸易，^② 萨缪尔森的分析犹如雪中送炭。在文章中，萨缪尔森声称其研究目的是为了检验“一项发明或技术进步对贸易双方全职且高收入工人工资的影响”。^③ 但实际上，他得出的结论涉及政策研究者与制定者基于国家视角关心的主要问题：国际贸易、技术进步与国家整体福利之间的关系。贸易保护主义者从萨缪尔森的四场景中得出了如下结论：自由贸易本身可能促进两国的福利水平提高，但如果中国出现快速的技术进步则可能降低美国的福利水平。因此，最优的选择是不让中国在美国具有相对优势的高科技产业追赶美国，而为实现这种目标需要约束对中国的贸易，特别是高科技产品的进步。这就是所谓“选择性贸易保护主义”。

萨缪尔森坚称，其结论并不是提倡贸易保护，而是探究中美贸易可能发生的结果。但如果结合他的研究思想，他的确为美国政府以国家安全之名调整全球供应链提供了貌似客观的理论支撑。萨缪尔森的经济哲学思想主要体现在两个方面：一是他维护自由世界的经济运行模式，反对计划经济和生产资料公有制，这契合了美国

① 数据来源于萨缪尔森原文，意在直观说明这种贸易场景下贸易收益变化情况。参见 Paul A. Samuelson, “Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 3, 2004.

② N. Gregory Mankiw, *Principles of Economics* (9th edition), Singapore: Cengage Learning Asia Pte Ltd, 2021, p. 31.

③ Paul A. Samuelson, “Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 18, No. 3, 2004, p. 136.

国家安全的价值观；二是作为凯恩斯主义的信徒，他支持混合经济，倡导政府干预，对自由放任政策持悲观态度。^①此外，他对技术进步的分析也更加印证了技术对于国家经济发展的作用。“贸易对经济增长和发展大有裨益，因为它可以引进多种多样的技术”。^②而技术对于一国争夺国际经济主导权具有乘数作用，与维护美国军事领先地位和全球领导地位密切相关。^③

三 美国调整全球供应链的路径：以中美经贸关系为例

在明晰了美国决策者借国家安全之名调整全球供应链的逻辑依据后，我们需要进一步研究决策者如何调整其全球供应链。在这一部分中，我们从历史的视角分析美国国家安全认知中的中美经贸关系，并对美国全球供应链调整的两条路径加以考察。

（一）二战后美国国家安全认知中的中美经贸关系

时下，美国对华政策正在日益全方位的安全化，地缘政治与经济之间的界限趋于模糊。如果观察美国每日政治生活议题，不难发现，“中国威胁了美国国家安全”或类似问题已经成了主要议题。^④但是中美经贸关系并非一直如此。美国对中国在其国家安全中的地位以及双边经贸关系的认知，经历了从中美建交后的友好时期到时的竞争对手甚至“脱钩”的演化历程。

冷战时期，美苏两个超级大国争霸，双方在政治、意识形态和军事上展开全面竞争，国际体系主要特点是两极对立，美苏之间的平衡手段是核威慑，而技术在其中发挥了决定性作用。

1949年，以美国为首的西方国家成立了巴黎统筹委员会（简称“巴统”），限制对苏联等社会主义国家的高科技出口，国家安全主导了各自集团的供应链，互相独立。此外，由于两极对立，美国亦担忧可能突然爆发的战争会导致美国日用品以

① Paul A. Samuelson, “My Life Philosophy,” *The American Economist*, Vol. 61, No. 1, 2016.

② Jeffrey Frankel and David Romer, “Does Trade cause Growth,” *American Economic Review*, Vol. 89, No. 3, 1999.

③ 冷战后，新国际关系理论之一的地缘经济学认为，用来衡量一个国家实力的克莱因公式应该是：国家实力=（领土+工农业+军事+政府质量）×人的素质×科技水平。参见倪世雄等：《当代西方国际关系理论》，复旦大学出版社2006年版，第398-409页。

④ Andrew Stephen Champion, “From CNOOC to HUAWEI: Securitization, the China Threat, and Critical Infrastructure,” *Asian Journal of Political Science*, Vol. 28, No. 1, 2020, p. 47.

及战时品的稀缺，因此倡导制造业至少部分可以自给自足，限制进口。美国的理论基础就是我们上文所阐述的“国防论”。但美国学界对这一部分供应链调整持批评态度，认为美国战时可以从盟国或者友好国家进口。^①

在这样的国际体系结构下，中美未建交之前的美国对华政策基本与对苏政策相仿，经济制裁与遏制为其政策核心，美国阻止中国获取与工业和军事相关的技术与产品，以限制中国相关产业的发展特别是中国的军事现代化进程。

中国改革开放以及 1979 年中美正式建交后，中美之间有了共同的国家安全利益，美国乐见中国经济发展，也冀望帮助中国有限发展军事力量，同时保持对中国的绝对军事优势。在这种背景下，美国市场对中国产品开放，中国成为美国一般贸易供应链中的一部分，并且美国向中国提供了一些军事技术援助。在军事高科技出口控制方面，美国认为中国属于低风险国家。

冷战结束后，中美经贸关系经历了三个阶段：

第一阶段，1991 年至 2001 年九一一事件，美国单极独霸时期。美苏两极争霸历史终结，美国进入单极独秀的时期，主要国家之间没有明显的政治、意识形态和军事冲突。在此时段，巴黎统筹委员会于 1994 年宣布解散，但出于国家安全考虑，美国于 1996 年主导签署了《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳安排》（The Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and Technologies，简称《瓦森纳协定》），防止军民两用技术落入恐怖主义和有核武器扩散威胁的国家。

在上述国际体系下，克林顿政府将中国界定为“战略伙伴”。小布什政府初期，中国则被视为美国的“战略竞争者”，美国的安全政策主要集中防范来自中国等新兴国家对其地位和力量的“挑战”。^② 在此阶段，美国对华军事处于绝对优势，美国对其信奉的经济模式也充满信心。虽然来自中国的商品影响了美国部分工人的就业，但绝大多数政界、商界和公众人士赞同中美之间建立更紧密的经济相互依赖关系，冀望美国模式最终引导中国实现“政治和经济自由化”。

在这个阶段，全球供应链业已形成，中美贸易依然分为两部分：军事高科技领域和一般贸易领域。在军事高科技领域，中国从巴黎统筹委员会的低风险国家被列

① Cletus C. Coughlin, K. Alec Chrystal and Geoffrey E. Wood, “Protectionist Trade Policies: A Survey of Theory, Evidence, and Rationale,” in Jeffrey A. Frieden and David A Lake, eds., *International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, Beijing: Peking University Press, 2003, p. 316.

② 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 105-106 页。

美国全球供应链调整的国家安全逻辑及实现路径

入《瓦森纳协定》的较高风险国家。^① 1999年，美国国会通过法案，要求总统在出口“特定空间技术”前，需向国会解释此行为是否威胁美国安全，这进一步限制了中美高技术贸易的发展。

在一般贸易领域，中国在美国全球供应链中的地位提升，中美贸易不平衡性不断升高（参见图4），中美贸易摩擦开始出现，“在政治领域，一直存在着这种旧式思维习惯，分清贸易供应链中的‘他们’与‘我们’”。^②

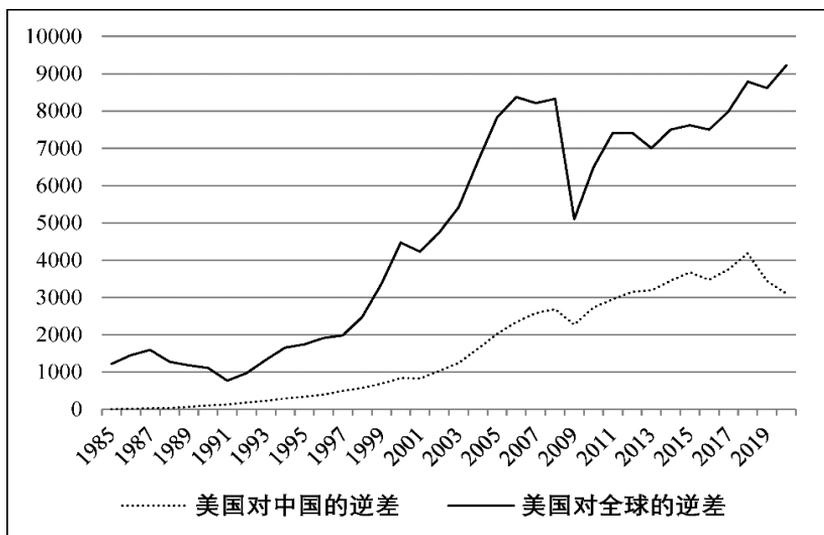


图4 1985—2020年美国对中国及全球货物贸易逆差图（单位：亿美元）

资料来源：作者根据美国人口普查局相关数据整理，<https://www.census.gov/foreign-trade/data/index.html>。

第二阶段，2001年九一一事件至2008年全球金融危机时期。美国在此阶段最为重要的国家安全任务是打击制造九一一恐怖袭击的恐怖分子，美国的国家安全外延不断扩大。中国支持美国全球反恐，小布什政府也调整了对华认知，淡化了两国之间的竞争因素。概言之，此阶段美国对中国的政策具有两面性：既合作也提防。合作是为了反恐，提防则是阻止中国军事力量的快速上升。2006年，小布什政府《四年防务评估报

^① 巴黎统筹委员会以及《瓦森纳协定》有关国家风险类别的划分，参见林桂军、Tatiana Prazeres：《国家安全问题对国际贸易政策的影响及改革方向》，《国际贸易问题》2021年第1期，第5-7页。

^② Pascal Lamy, “Forward,” in Deborah K. Elms and Patrick Low, eds., *Global Value Chains in a Changing World*, Geneva: WTO Publications, 2013, p. xvii.

告》认为，中国军事技术的发展将挫败美国传统的军事优势。^①

2001 年，中国正式成为世界贸易组织成员。中国是美国全球供应链中一般商品贸易中重要的一环，中美贸易不平衡在此阶段不断攀高（参见图 4）。与此同时，国家安全开始成为美国干预中美经贸关系的借口。典型案例是，中国海洋石油集团有限公司 2005 年在竞购美国优尼科公司（Unocal Corporation）时被美国政府以国家安全为由展开调查，最终投资失败。“国防论”继续约束着美国对中国高科技出口。2005 年 6 月，中国被列入美国的制裁名单之中，一旦美国出口产品含有的美国成分价值总和超过 25%，需经美国政府额外批准才能出口中国。^②

第三阶段，2008 年全球金融危机至今。此时段国家之间的竞争取代反恐，成为美国主要的国家安全问题，并被美国界定为“新的大国竞争”（Renewed Great Power Competition）。^③ 美国认为，国际环境发生了根本性改变，其领导的国际秩序面临自二战结束以来最为严峻的挑战，大国竞争新局面出现。这里的大国主要指美国、俄罗斯和中国，竞争形式主要为军事、准军事、信息和网络活动（cyber operations），并且“所有的竞争都是科技驱动的，国家安全必须关注高科技领域”。^④

中国逐渐成为美国国家安全的首要关注对象。首先，美国学界与决策者不断反思过去 20 年的对华接触政策，其主导结论认为美国对华政策是失败的。^⑤ 在他们看来，中国是“修正主义国家”和竞争对手；中国与俄罗斯试图塑造一个与美国价值和利益相抗衡的世界；中国正在执行将美国“踢出”印太地区的政策；中国正在全球推广它的国家驱动的经济模式，这使得世界经济更加“不自由”和“不公平”；中国借助其经济成果发展军事，控制信息和数据；中国也利用经济交往制衡贸易伙伴，“反对”美国倡导的战后秩序等。这些观点的核心认为中国“威胁”了美国的

① 吴心伯：《论中美战略竞争》，《世界经济与政治》2020 年第 5 期，第 107 页。

② 林桂军、Tatiana Prazeres：《国家安全问题对国际贸易政策的影响及改革方向》，《国际贸易问题》2021 年第 1 期，第 6 页。

③ Ronald O'Rourke, "Renewed Great Power Competition: Implications for Defense - Issues for Congress," CRS Report 43838, August 3, 2021.

④ 拜登 2021 年 2 月 19 日在慕尼黑安全会议上的讲话所言。参见“Remarks by President Biden at the 2021 Virtual Munich Security Conference,” The White House, February 19, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/19/remarks-by-president-biden-at-the-2021-virtual-munich-security-conference/>。

⑤ Ronald O'Rourke, "Renewed Great Power Competition: Implications for Defense - Issues for Congress," CRS Report 43838, August 3, 2021; Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe--How America Can Both Challenge and Coexist With China," Foreign Affairs, September/October 2019.

国家安全。在这些观点的影响下，中美经贸领域不再是两国合作的领域和“压舱石”。

奥巴马政府重点从国家安全视角审视中美经贸关系，关注贸易领域特别是在制造业领域的竞争性零和博弈。^① 自任期开始，奥巴马政府就一直倡导制造业“回归”，并试图调整其全球供应链，构建以美国为主导的区域供应链，典型案例即打造《跨太平洋伙伴关系协议》（Trans-Pacific Partnership Agreement，简称 TPP）。2012年，奥巴马政府出台了《全球供应链安全国家战略》（National Strategy for Global Supply Chain Security）。2015年版的《国家安全战略》报告则提出，国家安全就是新的大国竞争，并将全球供应链安全列为美国的国家安全战略之一。

特朗普政府奉行“美国优先”，在经济安全就是国家安全的名义下，特朗普政府对华挑起全方位贸易摩擦，试图重新布局美国全球供应链。在2017年的《国家安全战略》报告中，美国将大国竞争视为国家安全政策的中心，认为中国是其大国竞争的目标与战略竞争者，并明确提出“经济安全”就是“国家安全”。^② 在《2018年贸易政策议程和2017年年度报告》中，国家安全被列为贸易政策的首位。^③ 在科技产品贸易领域，美国全球科技供应链调整频仍并努力与中国“脱钩”。新冠肺炎疫情使得美国意识到全球供应链存在的风险及与国家安全的密切关系。全球供应链安全问题遂成为美国国家安全的核心，而中国处于核心中的焦点，因为在事关疫情防控的相关用品上，美国几乎是净进口国，其中90%左右的相关产品依赖进口，且多数来自于中国。^④

拜登政府则延续了奥巴马政府与特朗普政府的对华政策主线，其《临时国家安全战略纲要》正式将中国定义为体系性“竞争者”，是美国国家安全的最大“挑战”。2021年2月，拜登签署行政命令审查美国全球供应链，特别是关系

① 罗斯玛丽·富特、艾米·金：《评估中美关系的恶化：美国政府对经济——安全关联的看法》，载北京大学国际战略研究院：《中国国际战略评论》2019（下），第35页，<http://www.iiss.pku.edu.cn/research/discuss/201902/3879.html>。

② Ronald O'Rourke, "Renewed Great Power Competition: Implications for Defense — Issues for Congress," CRS Report 43838, August 3, 2021.

③ "2018 Trade Policy Agenda and 2017 Annual Report," Office of the United States Trade Representative, March 2018, pp. 1-2, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018/AR/2018%20Annual%20Report%20FINAL.PDF>.

④ David Ramirez, "COVID-19: Global Trade and Supply Chains after the Pandemic," Research Papers of The International Institute for Strategic Studies, August 27, 2020, p. 3, <https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2020/08/covid-19-trade-and-supply-chains>.

国家安全的四大关键供应链。^① 拜登认为，“未来取决于谁实际上能拥有未来科技，这涉及技术、量子计算以及医学等一系列领域”。^② 这预示着美国将继续调整科技产品全球供应链。

（二）美国调整全球供应链实现国家安全的途径

如何合理地设计和组织官僚机构和决策程序以达到预定目的，是现代国家治理的重要议题之一。作为世界性强国，美国有成熟的国家安全领导体制和决策机制以实现其国家安全理念下的经济运作。此外，这一领导体制和决策机制也导出相应的法律制度与管理规范。上述二者提供了“国家安全”约束“美国全球供应链调整”的国内路径。从全球供应链的每一“链”即每个企业的视角看，这两个路径及其输出的“产品”是相关企业必须接受的，即缺乏弹性的（inflexible）“硬手段”。在硬手段治下，美国政府也输出有弹性的（flexible）、引导性的和不具有法律强制性的手段，企业可以灵活接受的“软手段”。从实施结果的强度上看，硬手段高于软手段。

1. “硬手段”下的府会合作

美国政治制度的基石为三权分立和权力制衡。国家安全领导体制与决策也主要依此构建，实施主体主要是以白宫为首的行政部门（美国政府）、国会以及立法机构。根据涉及议题的不同，不同行为体也会加入其中（例如产业联盟等利益集团，或者州和地方政府机构以及它们的分支机构），但主要是府会之间的运作和决策。

美国宪法赋予了总统首席外交官的角色，因之他主导着美国对外政策，并且也得到了最高法院屡次判决的支持。有鉴于此，在外交与安全问题上，总统及行政部门更容易占据主导地位。美国宪法第一条赋予国会唯一拥有“监管对外贸易”的权力，授权国会“制定和征收……关税”，因此从法理上看，贸易权属于国会。但国会吸取历史教训，通过立法授权，在一定的时限内，赋予总统全

^① 这四大供应链是半导体芯片制造和先进封装（Semiconductor manufacturing and advanced packaging）、大容量电池、关键矿产与原料、药品与活性药品成分（Pharmaceuticals and active pharmaceutical ingredients）。2021年6月，根据这一行政命令出笼的100天研究报告已经提交给拜登政府。参见“Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017,” The White House, June 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>。

^② Joseph R. Biden, Jr., “Interim National Security Strategic Guidance,” The White House, March 2021, p. 15, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>。

部的贸易权。通过上述二者的结合，在国家安全背景下，美国调整全球供应链，以总统为首的内阁拥有很大的行政权力。此外，在安全与贸易议题特别是涉华议题上，府会更容易达成协议，总统作出的安全与贸易的立法议案或者是行政决定，国会往往会给予支持。

国会最重要的功能是立法和控制“钱袋子”。国会议员提出议案并在两院通过后，总统签字就成为法律，约束美国境内的所有行为体。例如，在国家安全的名义下，2018年12月19日，众议院提出了议案（H.R.7327）限制美国政府网络中的外国软件产品使用。^①次日，参议院也支持了此提案，12月21日，特朗普签署该议案，使之正式成为美国法律。这一提案从提出到成为法律仅仅3天时间，反映了府会合作全力对抗中国，也意味着中国科技公司的软件被排除在美国政府供应链外，理由是要维护美国的国家安全。^②

此外，国会也会借助其财政权力帮助总统推进国家安全下的全球供应链调整，为其增设机构或者组建团队。2018年12月，国会通过《2018年联邦采购供应链安全法》（The Federal Acquisition Supply Chain Security Act of 2018），授权设立专门机构“联邦收购安全委员会”，由管理与预算办公室（the Office of Management and Budget）主管，监管外国产品在联邦政府采购中的使用。

2. “硬手段”下的法律制度和管理规范

法律制度和管理规范的实施主体主要是以白宫为首的行政部门，表现在两个方面：总统行为和其他行政部门的行为。

第一，有关国家安全的法律文本为美国政府调整全球供应链提供了路径。法律制定的初衷之一就是维护国家安全，事关经济行为的法律也不例外。^③美国宪法第二条第三款规定总统“应负责使法律切实执行”。在特朗普政府时期，美国以国家安全之名调整全球供应链，主要使用了如下法律：（1）《1950年国防工业生产法》（The Defense Production Act of 1950）。该法主要赋予总统在国内外以国家安全的名义采取行动的权力。它规定在紧急状态时，准许联邦政府直接指挥工业生产，以

^① “The Strengthening and Enhancing Cyber-capabilities by Utilizing Risk Exposure (SECURE) Technology Act, H.R.7327 - 115th Congress (2017-2018): Strengthening and Enhancing Cyber-capabilities by Utilizing Risk Exposure Technology Act | Congress.gov | Library of Congress,” <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/7327?>

^② 参见 <https://www.govinfo.gov/app/details/BILLS-115hr7327enr/>。

^③ 沈伟：《中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法》，《比较法研究》2021年第1期，第180页。

储备战时物资。新冠肺炎疫情暴发之后，特朗普就援引该法禁止 3M 公司出口 N95 级别的防护口罩。^①（2）《1962 年贸易扩展法》（The Trade Expansion Act of 1962）第 232 节国家安全章节。例如，2018 年，特朗普对进口铝与铁施加的关税就是引用了此法律。（3）1976 年颁布的《国家紧急状态法》（The National Emergencies Act）和 1977 年颁布的《国际紧急经济权力法》（The International Emergency Economic Powers Act），主要授予美国总统在国家紧急状态期间管理各种经济交易的广泛权力。这两个法律经常联合使用。例如，特朗普总统先后于 2019 年 5 月 15 日签署的行政命令《确保美国信息和通讯技术和服务供应链》以及 2020 年 8 月 6 日发布的延期上述行政命令，禁止来自中国的 TikTok（即抖音）短视频软件在美国使用，这两个行政命令都是根据以上两部法律出台的。（4）其他联邦法律。例如，在事关空中飞行器等问题上，为了减少来自中国的产品或服务，2021 年 1 月，特朗普政府采用了《2016 年联邦航空管理局扩展、安全和安保法案》（FAA Extension, Safety, and Security Act of 2016）以约束美国政府的采购活动。

第二，总统的“立法权力”为美国政府调整全球供应链提供了路径。国会允许总统发布具有法律效力的行政命令和备忘录。行政命令是总统执行法律、推行国家政策的重要手段，具体来说就是总统签字、下达给联邦政府的具有法律效力的命令。行政命令的目的在于实施国会通过的法令，规定或修改行政管理机构的规章和行为。行政命令只能向联邦或州政府机关、部门主管或其他政府雇员发出，不直接针对公民个体或实体，但显然会对公民个体或实体产生间接影响。由于行政命令短平快，深受总统喜爱。例如，特朗普总统在其卸任前的最后 20 天时间签署了 14 个行政命令，其中涉及国家安全背景下调整美国对华全球供应链的就有 5 个。^②

总统也可采用备忘录模式，记录参与政策商讨的利益相关方，表明政府在相关议题上的政策态度。备忘录无需在联邦纪事（Federal Register）上公布注册，依据总统嗜好决定是否公布。备忘录与行政命令一样，与国会通过并由总统签署的立法

^① Anshu Siripurapu, “What Is the Defense Production Act?” January 26, 2021, <https://www.cfr.org/in-brief/what-defense-production-act>.

^② 数据来源于美国白宫网站。2021 年特朗普签发的 5 个事关中国的行政命令为：（1）2021 年 1 月 5 日，禁止中国 8 款手机应用程序在美国使用；（2）1 月 13 日，禁止投资中国共产党所属的军事企业；（3）1 月 14 日，购买美国货，特别是在钢铁产品等；（4）1 月 18 日，禁止美国政府采购的飞行器含有中国等“敌对国家”制造的零部件；（5）1 月 19 日，调整美国全球科技供应链，以防美国科技产品以及基础设施含有不安全因素。

具有相同效力。2021年1月15日，特朗普政府在白宫网站公布备忘录，记录特朗普召集相关部门，研究政府采购减少中国商品与服务的可行性。^①

第三，行政部门的管理规范亦为美国政府调整全球供应链提供了路径。所谓管理规范，指相关行政部门依据美国已有法律制定的操作规范或习惯做法。通常这些利益部门身处事关国家安全与供应链运作的前沿，它们的做法虽然不是法律但是具有实践意义，一旦违反，美国政府将采取惩罚性措施。

(1) 操作性规范。操作性规范出现的原因是美国已有法律的模糊性，身处一线的执行部门和各种利益行为体不知道应该如何执行这一法律，在这种情境下，美国行政部门作出了操作界定。2017年12月20日，特朗普签署13817号行政命令，即《确保关键矿产安全和可靠供应的联邦战略》（A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals），以保证美国国家安全和充足的矿产品供应链，解决关键矿产品的高进口依存度。为支持上述行政命令，2018年2月，国家科学技术委员会（the National Science and Technology Council）主导的跨部门机构撰写了《关键矿物评估：筛选方法的最新应用》（Assessment of Critical Minerals: Updated Application of Screening Methodology）政策指南，提供关键矿产品的最新操作方法。2018年5月，美国内政部撰写了《关键矿物清单草案》（Draft List of Critical Minerals）指南，明确了35种关键矿物产品的种类。^②

(2) 管理条例。管理条例也是从美国法律引申而出，最为典型的是美国商务部依据《2018年出口管制改革法》（Export Control Reform Act of 2018）修订并执行的《出口管制条例》（Export Administrative Regulation），^③ 商务部下属的工业与安全局（The Bureau of Industry and Security，缩写BIS）负责具体执行。BIS经常公布的实体清单就是以“国家安全”为主要借口，决定美国企业可以出口以及外国

^① “Memorandum on Space Policy Directive 7,” The White House, January 15, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/memorandum-space-policy-directive-7>.

^② “Presidential Executive Order on a Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals,” December 20, 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-federal-strategy-ensure-secure-reliable-supplies-critical-minerals/>; “Assessment of Critical Minerals: Updated Application of Screening Methodology,” February 2018, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2018/02/Assessment-of-Critical-Minerals-Update-2018.pdf>; “Interior Releases 2018’s Final List of 35 Minerals Deemed Critical to U.S. National Security and the Economy,” May 18, 2018, <https://www.usgs.gov/news/interior-releases-2018-s-final-list-35-minerals-deemed-critical-us-national-security-and>.

^③ 美国《出口管制条例》在《2018年出口管制改革法》之前，依据的上位法是《1979年出口管制法》（Export Control Act of 1979）和《1949年出口管制法》（Export Control Act of 1949）。

企业可以获得的美国技术类型。因此，BIS 实际运作和调整美国全球供应链。2020 年以来，BIS 不断调整《出口管制条例》内容，在其负面实体清单上增加中国企业名单。2020 年 4 月 28 日，BIS 对《出口管制条例》进行了修订，其中规定因国家安全原因受到管制的商品再次出口中国时，需特殊申请，逐项审查。2020 年 5 月 15 日，BIS 限制华为公司使用美国技术。2020 年 8 月 1 日，BIS 直接以国家安全为由，将 38 家中国实体列入实体清单。8 月 17 日，收紧对华为等科技公司上游供应链的限制。8 月 26 日，以军事原因为借口，将 24 家中国国有企业列入实体清单。12 月 18 日，继续以国家安全为由，将 60 家中国企业和个人加入实体清单。12 月 21 日，以军事安全为主要借口，将 58 家中国企业列入实体清单。^① 外国企业一旦进入美国实体清单，意味着其与美国全球供应链的彻底隔离，而脱离这个实体清单，则需付出经济与法律程序的巨大代价。

3. “软手段”治下的全球供应链调整路径

所谓“软手段”，是相对“硬手段”而言的，意指以白宫为首的美国行政部门将国家安全作为借口，诱导或迫使企业或其他利益相关方接受美国政府调整全球供应链的意图。这些软手段不具有法律后果，相对具有弹性，执行部门具有巨大的自我裁量权。“软手段”的出现依赖的是“硬手段”的吓阻，意即一旦“软手段”没有达到调整供应链的目的，则会使用“硬手段”。

“软手段”包括两方面的内容：一是前面所论述的国家安全战略或者国家贸易政策议程和战略，二是白宫或其他行政部门发表政策说明。政策说明主要体现在演讲（remark）、声明（statement）、信息（message）、信函（letter）、布告（notice）、文章或者报告等。相较其他方式，这些政策说明操作简单，对发出者和受众约束程度均较低，没有法律责任，仅仅辅助解释政府政策。第一，演讲。2020年8月7日，特朗普在俄亥俄州造访一制造业工厂时提出，美国需要的是爱国主义，而不是全球主义。^② 这说明了特朗普试图调整全球供应链，以实现美国本土制造的目的。第二，信函。在签署行政命令后，美国总统会给参众两院议长发送信函加以说明。2020年8月6日，特朗普签署行政命令，调整美国关键医疗品供应链，降低美国对外国产品的依赖。特朗普随即分别写信给参众两院议长说明行政命令情况。第三，撰写文章。在美国对

^① 以上案例系作者根据 BIS 网站资料统计而得，BIS 网址为 <https://www.commerce.gov/bureaus-and-offices/bis>。

^② “President Trump: ‘We Have Rejected Globalism and Embraced Patriotism,’” The White House, August 7, 2020, <https://www.whitehouse.gov/articles/president-trump-we-have-rejected-globalism-and-embraced-patriotism>.

华经贸政策遭到质疑的情况下，2020年10月30日，时任特朗普国家安全事务助理罗伯特·奥布莱恩（Robert C. O'Brien）在《外交事务》撰文《为什么中国威胁了美国的民主》，解读中国模式，倡导中美贸易“脱钩”。^① 第四，研究报告。2019年11月5日，美国海军发布报告，认为美国正处于危险中，因为美国涉及军事的供应链过度依赖于中俄，例如中国的电子设备、稀土原料和无人机等。^② 此外，在特朗普执政期间，其推特常常处于引导舆论和告知公众的前沿。

综上所述，“硬手段”与“软手段”是美国政府为实现全球供应链调整的国家安全逻辑的两大路径。其中，“硬手段”更多体现了美国政治体制与它所谓的法治精神，也具有吓阻功能，“软手段”则表现在政策性的说明等，重在引导，具有灵活性。总之，在这些路径下，美国企业调整供应链的步伐不断加快，美国贸易逆差不断扩大，但中美贸易逆差却在不断下调。

结语

美国是第一个以国家安全为由调整全球供应链的国家。^③ 学者们基于不同视角和不同理论，就国家安全视域下的美国全球供应链调整提出了深刻的洞见。在中美贸易争端不断加剧和新冠肺炎疫情全球蔓延的情况下，这一研究呈现爆发式增长。就此议题的理论分析而言，多数学者多采用单学科的思维模式，例如，在国际关系领域，研究成果多基于权力政治理论或单纯的依附（相互依存）理论，而经济研究者多基于国际贸易中的贸易保护理论。实际上，作为一个典型的国际政治经济学议题，它更需要国际关系与国际贸易的跨学科研究。此外，多数的研究也是将国家安全纳入一个更宽泛的研究框架中，鲜少将之视为单独视角加以分析，而这显然更符合时下美国对华调整全球供应链日益全方位安全化的现状。在这两个认知的基础上，本文借助国际关系与贸易保护的理论交叉，分析了美国政府以国家安全之名调整全

^① Robert C. O'Brien, "How China Threatens American Democracy: Beijing's Ideological Agenda Has Gone Global," *Foreign Affairs*, October 21, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-10-21/how-china-threatens-american-democracy>.

^② Ronald O'Rourke, "Renewed Great Power Competition: Implications for Defense - Issues for Congress," CRS Report 43838, August 3, 2021, p. 14.

^③ 引自山东大学张蕴岭教授在2020年11月29日中国亚太学会东北亚研究会主办、吉林大学承办的中国亚太学会东北亚研究会2020年年会暨“后疫情时代东北亚区域合作的现状及前景”研讨会上的发言。

球供应链的逻辑依据及实现路径。

在分析美国政府调整全球供应链的国家安全动因时，论文基于全球供应链发展的必要条件是全球化的深化发展，因而调整全球供应链就是贸易保护，同时结合美国国家安全理念的特殊性，认为二者交叉形成的“国防论”最能说明美国调整全球供应链的动因。此外萨缪尔森的“选择性贸易保护主义”进一步从理论上补充和支撑了“国防论”，也为美国政府调整全球一般科技产品供应链提供了逻辑依据。

在阐释美国政府调整全球供应链的路径时，我们采用了官僚政治的分析方法，认为有软硬两种手段。将领导体制与决策体制（二者体现为府会合作）以及在这一制度下相应的法律制度与管理规范视为硬手段，而背依硬手段的国家战略以及政策说明等视为软手段。硬手段无弹性，供应链上的各企业行为体必须遵循；硬手段也具有吓阻作用。软手段则具有弹性，实施主体具有较大的自我裁量权。在软硬手段的合力下，美国全球供应链布局发生了变化，尽管美国整体贸易逆差不断攀升，但自 2018 年起，中美贸易逆差却缓慢下降。

自中国改革开放以来，美国始终是中国最为重要的贸易伙伴之一，一直位居中国最为重要的市场前三名。但当国家安全与经济问题相关联，国家之间的合作将变得不太可能，^① 因之美国已成为中国发展面临的最为重要的外部不确定因素。时下美国对华政策中的国家安全考量越来越多，厘清美国以国家安全为由进行全球供应链调整的理论与实现路径，就为我们思考与应对中美贸易争端提供了有益的视角，有助于形成未来更为开放的中美经贸关系。

【来稿日期：2021-09-17】

【修回日期：2021-11-08】

【责任编辑：谢 磊】

^① 罗伯特·基欧汉：《霸权之后：世界政治经济中的合作与纷争》，苏长和等译，上海人民出版社 2006 年版，第 239 页。