

2025 年 8 月 11 日

第 33 期

总第 708 期

美国对华经济政策实施效果研究 (2017 年至 2024 年)

【译者按】今年 6 月，兰德公司发布《2017~2024 年美国对中国实施经济政策的影响》。报告认为，加征关税降低了自中国进口份额，减少了中美贸易逆差，但导致美国制造业产出、出口和就业减少，生产者和消费者价格上涨，最终成本转嫁给了美国企业和消费者，美国总体福利降低。建议对关键技术商品选择性保持高关税，对一些消费品和制造业产品选择性保持低关税。赛迪智库研究所对该报告进行了编译，期望对我国有关部门有所帮助。

【关键词】 关税 制造业 经济政策 建议

一、引言

上世纪 90 年代至本世纪初，美国批评中国出口产品取代了“美国制造”，由此对中国加征关税，并指责中国限制对华投资美国企业的活动，谴责中国窃取美国知识产权。相较于历任美国总统，特朗普总统和拜登总统在中美贸易、投资和技术转让方面采取了更严格的政策。美国将中国视为强大的经济竞争对手，通过《通胀削减法案》等立法加大研发投入，强化核心产业本土化生产能力，这些领域或已被中国主导，或面临中国后来居上的威胁。美国提高对中国商品的关税，以鼓励美国企业减少对中国供应链的依赖，推动供应链多元化来降低风险。另一些政策则着眼于遏制中国通过经济影响邻国的行为，还有一些政策试图限制中国获取增强其军事实力的关键技术。

自 2018 年 3 月以来，特朗普政府大幅提高了对中国进口商品的关税，并采取了其他限制性更强的经济政策。鉴于经贸投资对美国民生的重要性，客观评估这些政策成效具有重大现实意义。本研究着力探究以下核心问题：2017 年以来美国对华经济政策的实际成效如何？美国为这些政策付出了哪些代价？美国政府应如何调整政策以提升其有效性？

（一）背景：中美经贸关系发展历程

总体而言，2017 年以来，美国对华经济政策的对抗性显著加剧。随着中国经济实力的提升以及中美利益分歧的扩大，美国的政策重心已从合作转向竞争。特朗普和拜登政府均将中国视为竞争对手，并强调经济是竞争的关键领域。美国对华政策还包括以下几方面：强化美国及盟友在中国现有或潜在优势产业领域的竞争力；推动建立符合美国利益的国际规则与标准；迫使中国停止可能存在损害美国经济利益的行为。

（二）美国对华经济政策的目标

要系统评估 2017 年至 2024 年间美国对华经济政策实施的成效，首先应厘清这些政策旨在达成的具体目标。尽管特朗普政府与拜登政府在策略上存在差异，前者以“美国优先”为纲领，强调公平交易原则，承诺捍卫美国利益；而后者则更注重盟友协同发展，但两届政府均将“促进公平贸易”与“捍卫美国利益”确立为对华经济战略的两大目标。本报告将依据这两方面作为评估美国对华经济政策有效性的主要维度，构建评估框架（见表 1）。

表 1：美国对华经济政策目标和子目标及实施途径

目标	子目标	政策示例
促进公平贸易	• 缩小双边贸易逆差 • 重塑国际贸易规则与规范 • 强化美国本土制造业（尤其是中国占主导地位的行业） • 保障美国企业在华公平待遇 • 减少中国不公平贸易行为	• 加征关税 • 推动贸易规则与规范更趋公平的改革 • 提供投资补贴
捍卫美国利益	• 降低对中国供应链的依赖 • 管控关键技术转让	• 加征关税 • 建立投资审查机制 • 管制半导体出口 • 管控关键技术出口 • 产业扶持政策 • 实行出口许可证制度 • 实施实体清单制裁机制

资料来源：布林肯（2022 年）及耶伦（2023 年）所述信息

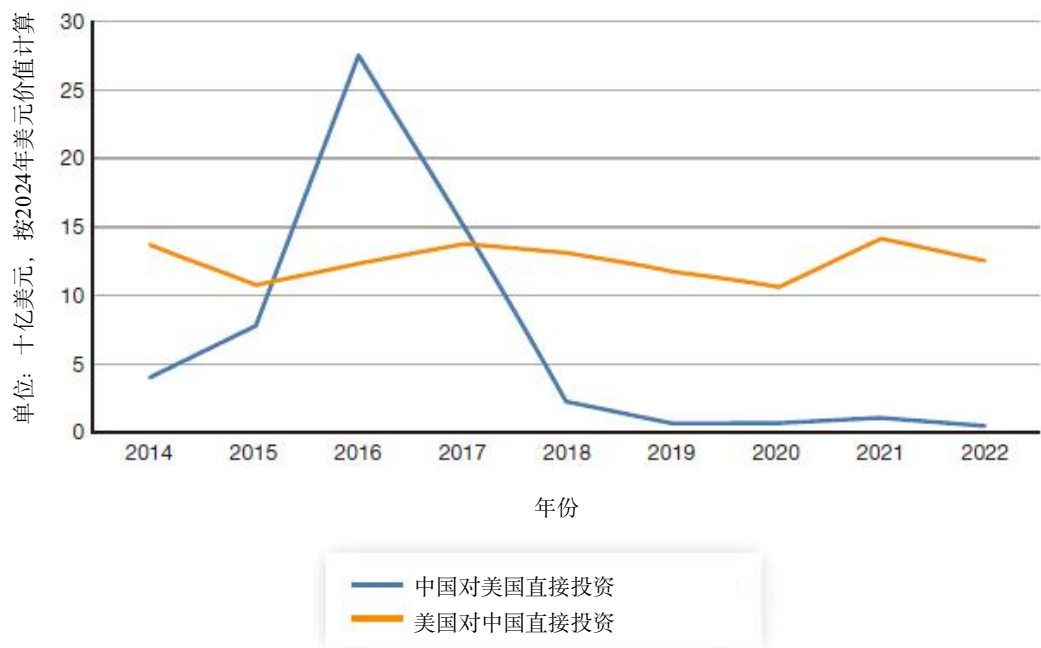
二、美国经济政策的有效性

本报告重点分析了针对可能增强中国高新技术领域竞争优势的技术出口管制措施，审视了限制中国在美国关键产业投资所产生的影响，并考量了管控美国对中国技术领域投资相关措施的成效。为深入研究，本报告选取了美国政府已实施限制贸易和投资的五个产品和材料领域进行案例研究，分别是多晶硅、锂、石墨、稀土及先进半导体。

（一）限制中国在美国直接投资

21 世纪 10 年代中期，美国国家安全决策层逐渐意识到，美国外国投资委员会现行的立法框架难以有效监管中国实体对美国科技企业的非控股投资，尽管这类投资不涉及控股权，仍可能导致美国关键技术向中国转让。这种担忧源于 2014 年，中国对美国科技企业投资的激增（见图 1）。2014 年中国对美国直接投资约 39 亿美元，至 2016 年已飙升至 274 亿美元，2017 年虽回落至 150 亿美元，较 2016 年大幅减少，仍达 2014 年投资额的近四倍。在此期间，阿里巴巴、腾讯及碧鸿投资开始积极投资美国科技初创企业。例如，截至 2017 年，腾讯已投资包括阅后即焚(Snap)和特斯拉(Tesla)等 40 余家科技公司。中国对美国直接投资的激增态势，尤其是重点投向科技企业，引发美国情报界与国会对

美国关键技术向中国转让的担忧。



数据来源：中国对美国直接投资数据源自美国商务部经济分析局《直接投资与跨国企业》数据库（2024 年 7 月 23 日更新），美国对中国直接投资数据来自中国国家统计局《中国统计年鉴》（1999-2023 年各年份）

图 1：中美双向直接投资流量趋势

(二) 五种关键产品和材料的案例研究

1、美国关于多晶硅政策措施的成效

过去十年，光伏制造产能向中国集中，这引发了美国制造商和政府官员对供应链风险的担忧。针对中国产业政策及美国企业市场份额流失，奥巴马政府于 2012 年对产自中国的太阳能电池板等光伏设备征收关税。特朗普政府在 2018 年进一步扩大征税

范围，拜登政府虽保留部分豁免条款，但仍延续了关税政策。美国针对中国在光伏供应链中的主导地位所采取的反制措施，不仅限于关税。2022年出台的《通胀削减法案》规定，对美国本土生产的光伏组件及其子部件（包括太阳能级多晶硅等关键部件）提供税收抵免。此外，根据《通胀削减法案》，美国政府还设立专项贷款担保计划，支持清洁能源零部件制造新厂建设投资。

无论是关税政策，还是其他相关立法，似乎都未对中国在多晶硅行业的主导地位产生实质性影响。然而，《通胀削减法案》通过扩大美国本土供应商规模和产能，有望削弱中国在多晶硅供应市场的份额，只是目前下定论还为时尚早。分析人士普遍认为，美国关税政策未能实现其预期目标，即通过保护本土制造商免受中国竞争对手的冲击，从而扶持本土太阳能电池及组件产业。相反，关税措施似乎推高了美国大型公用事业规模太阳能电池板的安装成本。据悉，《通胀削减法案》实施后已催生数千亿美元清洁技术投资。虽然《通胀削减法案》有效提振了半导体级多晶硅制造商的生存空间，但美国在太阳能电池及组件制造领域仍难与中国企业抗衡，这意味着光伏级多晶硅的美国市场需求增长可能会受到限制。

2、美国关于锂离子电池政策措施的成效

尽管美国政府通过补贴鼓励私营企业加大对锂矿开采、精炼

以及电池生产领域的投资，但相关政策尚未削弱中国在锂离子电池市场的主导地位。截至 2023 年，中国仍占美国电动汽车电池进口总量的 65.1%，仅较 2022 年的 66.2% 小幅下降；而在美国各类锂离子电池进口总量中，中国占比高达 70.4%，创下历史新高。

针对使用含中国产电池材料的电动汽车取消购置补贴这一政策已产生多重影响。2023 年 9 月，经国会听证并重新评估电动汽车的增长前景后，福特公司中止了在密歇根州投资 35 亿美元建设电池工厂的计划（该工厂原本计划采用宁德时代的技术）。特斯拉、通用汽车和福特公司部分车型因使用中国电池，2024 年这些车型可享受的购车补贴减半，促使这些企业转向非中国供应商，寻求供应链多元化。

美国在锂矿开采、精炼及电池组件制造领域的补贴政策获得了积极响应。2022 年，美国能源部依据《两党基础设施法案》，向 20 家锂离子电池及相关材料企业拨款 28 亿美元。2023 年 11 月 15 日，美国能源部宣布发放第二批 35 亿美元资金。考虑到新矿场和精炼厂的项目数量及投资规模，预计未来几年美国对中国锂资源及锂离子电池的依赖度将大幅下降。

3、美国关于石墨政策措施的成效

美国政府为支持本土石墨开采及生产提供补贴的计划已初见成效，进一步推动了美国石墨供应链的多元化。多家企业正积极

推进天然石墨开采和合成石墨产能投资。2018 年，美国合成石墨与天然石墨的总消费量约为 35.4 万公吨，因此美国本土企业需大幅提升产能才能满足需求。但是，美国有望通过与盟友和伙伴合作，从非中国国家增加石墨供应。巴西、马达加斯加、莫桑比克和土耳其均拥有丰富的天然石墨储量，瑞典、加拿大和澳大利亚也在推进先进石墨矿项目的开发。

4、美国关于稀土政策措施的成效

由于多数投资项目需数年才能转化为实际产能，目前很难量化评估美国本土稀土开采与加工初期投资的成效。目前美国唯一的稀土开采企业 MP 材料公司表示，其目标是“构建完整的磁体供应链”，并希望“实现所有必需材料的自主生产与循环利用，构建磁体供应链”。截至 2023 年，该公司虽然在美国开采稀土矿石，仍需运往中国进行精炼。但是，该公司即将建成一座精炼厂，2022 年 2 月已签署国防部 3500 万美元的资助合同，同时正在得克萨斯州沃斯堡建设美国首个稀土永磁体工厂。其他美国企业也正规划开采矿产，部分还可能配套建设精炼厂，这将显著扩大中国以外地区的稀土产量。

5、美国关于先进半导体政策措施的成效

对中国实施的半导体出口管制措施已产生显著效果。2023 年，美国及其盟国实施出口管制后，中国半导体进口量较 2022 年下

降 16%，其中自美国进口量降幅尤为明显，较 2021 年峰值下降 52%，中国半导体制造设备进口量也出现下滑。美国国际贸易委员会 2023 年的一份报告指出，301 条款下的关税措施使中国产半导体对美国出口减少超 70%，并推动美国半导体产值增长约 6%。但是，美国半导体行业协会表示，这些关税加剧了新冠疫情期间供应链中断引发的芯片短缺问题，导致半导体成本增加 25%。

三、总体评估

美国对华经济政策成效不一（见表 2）。这些政策在促进公平贸易方面取得了一定进展，在捍卫美国经济相关利益方面的成效更为显著。美国的关税政策成功减少了从中国进口和缩小了双边贸易逆差。美国在塑造印太地区新的国际贸易规则与规范方面也取得了一定进展，在某些领域，美国似乎正朝着降低对中国的过度依赖、实现供应链多元化迈进。产业政策已促成多项新建半导体工厂和关键矿产精炼厂的投资，这些政策在通过合法手段限制中国获取美国敏感技术方面，也取得一定成效。然而，这些经济政策在确保美国企业在中国获得更公平待遇方面收效甚微，在说服中国政府减少对出口企业的补贴及其他反竞争性国家援助方面，成效更是微乎其微。同时，这些政策并非没有代价。美国为此付出了经济增长放缓、出口减少以及制造业就业岗位减少及产出下降等代价。尽管如此，特朗普和拜登两届政府的经济政策仍成功实现了部分安全和经济目标。

表 2：美国对华经济政策的有效性

目标	子目标	评估结论
促进公平贸易	减少自中国进口	成功
	缩小双边贸易逆差	成功
	增加对中国出口	部分成功
	实现供应链多元化	部分成功
	塑造国际贸易规则与规范	部分成功
	要求中国给予美国企业公平待遇	失败
	要求中国停止不公平贸易行为	失败
捍卫美国及其	降低对中国供应商的过度依赖	部分成功
盟友利益	管控关键技术转让	成功

四、建议

1、贸易领域

美国政府应维持对中国进口商品的高关税政策，具体针对以下两类产品：中国占据主导供应地位且被美国国防部与商务部认定为关键技术的商品；可能对美国经济或国家安全核心产业造成冲击的商品。为持续推进供应链多元化战略，美国应维持对中国具有垄断性或独家供应地位的原材料及产品的高额关税。对于中国试图通过产业政策（如对电动汽车行业的高额补贴）谋求全球市场主导份额的产品，美国政府也应保持关税壁垒。

为保持美国制造业的整体竞争力并惠及美国消费者，美国贸易代表应提议磋商，降低非敏感消费品及工业原料的进口关税，以换取中国对美国商品关税的相应削减。美国制造商将能以与竞争对手同等的价格，从中国采购原材料和零部件，同时降低中国进口消费品价格，也将使美国消费者受益。

建议总统行政办公室改变现行政策，要求美国贸易代表启动加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》谈判。加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》比加入《印太经济框架》更能实现美国的经济政策目标，因为前者能大幅降低美国出口企业面临的关税壁垒，消除日本和韩国等美国贸易竞争对手凭借《全面与进

步跨太平洋伙伴关系协定》内部免税准入获得的优势。

2、技术管控领域

美国与盟友已形成共识，必须防止中国发生有损本国公民和机构知识产权的行为。为解决这些问题，美国应继续对关键技术实施出口管制。国会应增加对美国商务部工业与安全局关键技术审查部门的拨款，确保这些部门具备足够能力审查拟纳入出口管制的项目。

美国和其他国家的政府对与中国的技术交流应持谨慎态度。通过实施更严格的出口管制、终止技术交流以及将中国机构与企业列入实体清单等措施，大幅限制与中国的技术互动。美国政府应继续拒绝中美政府部门之间涉及应用技术的官方交流。

只有与美国盟友及伙伴国家采取协同一致的政策并共同实施，对中国的技术出口管制才能取得成效。若没有其他生产同类竞争产品国家的支持，美国的出口管制将形同虚设。为此，白宫应组建一个正式委员会，协调美国各政府部门的对华经济政策。

美国国务院应确保各驻外使馆（特别是驻盟友与合作伙伴国使馆）与中国事务协调办公室密切配合，在实施针对中国的新出口管制或其他经济政策时，协调盟友与合作伙伴开展行动。

限制中美学者的交流可能会阻碍科学进步。因此，美国政府应允许中美在基础研究领域继续开展学术合作与交流，并指示美

国国务院和国土安全部，确保中国学者能够便捷快速地获得美国签证，且在获得签证后可无障碍入境美国。美国还应允许中国研究生及毕业后留美工作的中国学生，根据美国政府“选择性实习培训”（OPT）签证计划在美国企业工作，并为其签发多次入境签证，以便他们在参与该计划期间能回国探亲访友。

3、经济外交领域

中国的政府间国际贸易模式旨在最大化维护本国利益。这种做法阻碍了商品与服务的公平自由流动。美国应与盟友合作，向那些正考虑与中国签署此类协议的国家阐明其潜在代价，包括：牺牲其他供应来源而给予中国进口商品的优惠待遇、项目建设中对中国企业的偏袒、项目施工使用中国工人而非东道国工人，以及不顾环境代价向中国输送自然资源的条款。

中国通过“一带一路”等倡议提供的投资与机遇，未必能使受援国真正获益。为不具备经济可行性的项目签订结构不合理的贷款协议，已使受援国背负沉重债务，部分项目还对环境造成了严重破坏。美国应与盟友合作，为那些正考虑接受中国贷款和投资的國家提供技术咨询，重点确保项目经济可行、不增加债务负担、符合环保标准、不包含偏袒中国企业的建筑合同条款，且主要雇佣当地工人而非中国工人。

4、外国投资领域

除通过《外国投资风险评估现代化法案》和美国外国投资委员会加强审查外，美国并不打算禁止中国对美国直接投资，中国也将继续允许美国企业在中国投资。为确保两国持续从这些投资中获益，美国政府应与中国政府、企业和投资者沟通，明确表示欢迎不威胁美国国家安全的中国直接投资。此外，美国应继续支持美国企业对中国直接投资，向中国施压，要求中国官员对美国企业及其他外资企业实行与中国企业同等待遇，并确保这些企业在中国法律下不受不公平起诉。最后，美国国会应增加美国外国投资委员会资金，加强对投资项目的审查能力。

5、产业领域

产业政策成效不一。政府对重要产业的投资及运营成本提供补贴，往往导致产能过剩和效率低下。依靠补贴建成的设施，由于运营成本过高，在全球市场中往往难以竞争。为避免此类结果，建议美国政府将未来的补贴集中在对国家安全至关重要且中国占主导的产业。停止对非关键产业且中国具有明显优势的企业提供补贴，如光伏产业。同时，因为替代技术能减少对新矿山和精炼厂的需求，美国国家科学基金会、能源部和国防部应增加对关键矿产替代技术、降低矿产消耗技术和回收技术的研发投入。

6、供应链多元化领域

美国商务部应设立专门机构，负责关键材料与产品的战略规

划，协调整个供应链政策，确定投资重点以减少对中国相关产品的依赖。美国国务院和商务部应通过矿产供应伙伴关系，与伙伴国协调项目，推动实现关键供应链的“友岸外包”，即将供应链部分环节转移至友好国家。

译自：*The Effectiveness of U.S. Economic Policies Regarding China*
Pursued from 2017 to 2024, June 2025 by RAND

译文作者：赛迪工业和信息化研究院 谭力
联系方式：15011253808
电子邮件：TanLi@ccidthinktank.com

咨询翘楚在这里汇聚

规划研究所

工业经济研究所

电子信息研究所

集成电路研究所

产业政策研究所

科技与标准研究所

知识产权研究所

世界工业研究所

无线电管理研究所

信息化与软件产业研究所

军民融合研究所

政策法规研究所

安全产业研究所

网络安全研究所

中小企业研究所

节能与环保研究所

材料工业研究所

消费品工业研究所

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：王 乐

联系电话：010-68200552 13701083941

传 真：010-68209616

网 址：www.ccidwise.com

电子邮件：wangle@ccidgroup.com

报：部领导

**送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门，
相关部门及研究单位，相关行业协会**

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区紫竹院路 66 号赛迪大厦 8 层国际合作处

邮政编码：100048

联系人：袁素雅

联系电话：(010) 88559543 13263204219

传 真：(010) 88558833

网 址：www.ccidgroup.com

电子邮件：yuansuya@ccidthinktank.com

