

厦会财经研报

2022年
第12期
(总第20期)



厦门国家会计学院
XIAMEN NATIONAL ACCOUNTING INSTITUTE



“一带一路”财经发展研究中心
RESEARCH CENTER FOR THE BELT & ROAD FINANCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT

2022年9月29日

美国《基础设施投资和就业法案》 对我国的影响及应对策略

摘要：美国白宫于当地时间 2022 年 4 月 18 日发布了《基础设施投资和就业法案》（以下简称《法案》）的具体实施指南《建设美国购买美国指南》（以下简称《指南》），要求确保在 5 月中旬前，涉及 1.2 万亿美元的新增基础设施建设需优先购买美国本土生产的原材料。研究报告对《法案》提出的历史与现实背景、实施范围与目的，两份文件出台对中国的影响进行了梳理，在此基础上提出应对建议：一是坚持推进构建“双循环”新发展格局；二是合理运用金融手段应对美元赤字化；三是扩大对外开放，寻求更多元化的海外市场；四是发挥“一带一路”倡议在基建合作领域的积极影响。

美国《基础设施投资和就业法案》 对我国的影响及应对策略

刘天琦¹

引言

当地时间4月18日，美国白宫管理和预算办公室公布了一份针对《基础设施投资和就业法案》（以下简称《法案》）的具体实施指南《建设美国购买美国指南》（以下简称《指南》）。《指南》是对《法案》中117-58条实施方案的补充，这份17页的政策指南要求确保在5月中旬前，涉及1.2万亿美元的新增基础设施建设需优先购买美国本土生产的原材料，该《指南》的发布再次凸显拜登政府对《法案》的重视及执行的决心。其对中美间贸易及中国参与全球化分工将产生一系列的影响，需要我们高度重视，主动应对。

一、《法案》提出的历史及现实背景

美国的基础设施大多始建于“二战”后至上世纪70年代，运行至今已出现老旧和修缮不及时的问题，近年来频繁发生的极端天气更加剧了基础设施的压力。此外，受新冠疫情持续蔓延及美国对中间产品加征关税的影响，美国交通运输成本大幅增长，国内消费者物价指数不断攀升，全球供应链持

¹ 刘天琦：厦门国家会计学院“一带一路”财经发展研究中心教师

续紧张，这些因素均在不同程度助推了《法案》的签署。该《法案》的出台，不能视作拜登政府为助推经济走出困境的“一时兴起”，而是要从历史和现实的背景中认清其出台的必然逻辑及本质内涵。

（一）“美国优先”的历史成因。美国并不是第一次出台类似《指南》的文件，在经济衰退或危机时期，无一例外选择最有利的保护性政策。早在上世纪 30 年代大萧条时期，美国国会就通过了《1933 年购买美国货法》，要求联邦政府在采购中优先购买美国货，以扶持美国产业和美国工人。近年来，经历了特朗普政府执政后的美国，贸易保护主义迅速抬头，“美国优先”的贸易政策得到了美国国内的普遍认同，这都为《法案》和《指南》的出台和实施提供了基础。

（二）高通胀和就业问题。《法案》是新冠疫情爆发以来美国通过的第四个大规模的支出计划，前三次纾困法案致使美国国内物价飞涨、通胀压力陡增。2021 年 10 月美国消费者价格指数（CPI）创下自 1990 年以来的最大涨幅，并且出现“大辞职潮”。2021 年 9 月，美国辞职人数达到创纪录的 440 万，为自 2000 年有统计数据以来的最高值；与此同时，其劳动力市场缺口却高达 1040 万。在政府经济补贴和疫情余波的叠加效应下，劳动力市场价格被不断推高，进一步加剧了供应链的长期持续紧张。目前美国面临高通胀压力，拜登政府力图通过汽车和半导体产业的政策和基础设施投资推升商品在美国的流通速度并降低其价格，减少对国外供应

链的依赖，进一步加强购买美国货的力度，从而推动“美国制造”的发展。

（三）中美博弈。中美两国正处于多领域博弈阶段，在疫情蔓延的过程中，中美博弈主要体现在确保供应链安全方面。据海关总署数据，2022年上半年中美贸易总值为2.47万亿元，增长11.7%，占我国外贸进出口总值的12.5%。其中，对美国出口1.89万亿元，增长14.8%；自美国进口5865.5亿元，增长2.6%；对美贸易顺差1.3万亿元，扩大21.5%。全球供应链出现巨大危机，美国不得不增加对中国的进口，这使美国进一步考虑建立多元化的供应链系统，以确保离岸生产不至于因某一供应环节意外断裂而受损或中断。美国需要通过加大基础设施建设和购买美国货的形式使制造业回流，缓解对中国等国家的供应链依赖，增强供应链韧性。

二、《法案》实施范围及目的

根据《法案》的内容，美国政府计划在未来8年内投入共计1.2万亿美元，用于促进美国基础设施建设和公民就业。其中，在五年内新增支出5500亿美元基础设施拨款，用于投资建设多项大型公共事业，主要包括交通运输、民生保障和能源环保三大领域。法案涉及的基建领域可以拉动相关需求，对能源结构、产业结构均会产生一定的积极影响，对总体生产效率也有一定的提升作用。

（一）道路交通等传统大型基建相关项目建设。新法案

将投资总额高达 2678 亿美元用于公路桥梁、铁路、机场和港口航道的维护。美国政府希望借此解决大批基础设施的维护积压问题，对内确保美国发达公路系统的便利和安全，对外疏解港口和机场拥堵、强化供应链，减少因商品供应不足导致的通货膨胀。

（二）基础民生相关的建设。在基础民生相关建设方面主要包括为所有美国家庭提供干净的水以及可靠的高速互联网，加强供水供电系统对自然灾害防御能力。根据白宫公布的信息，政府将借此降低互联网服务价格，帮助更多低收入家庭接入互联网，并确保社区的用水用电等安全。

（三）能源环保领域相关的建设。新法案将在能源环保领域投资超过 650 亿美元，包括建设美国历史上最大的清洁能源传输和电网，建立一个全国性的电动汽车充电器网络以及解决美国历史遗留的能源场所污染问题。

美国白宫新闻稿指出，《法案》可在未来 10 年间平均每年创造约 200 万个“收入诱人”的工作机会，而在该《指南》下达之后，联邦政府将可以统计基建资金中流向美国工厂和工人的具体数量。为了进一步加强《法案》实施对国内经济及就业的推动作用，今年 4 月 18 日，白宫在《指南》中明确，今年 5 月中旬前确保《法案》投资的项目所使用的包括钢铁在内的材料均必须是“美国制造”，无论这些项目是修建或维修道路、桥梁、水管或是宽带互联网。

表1 《法案》重点支出内容

类别	项目	金额	合计
传统大型基建	公路桥梁等	1100 亿美元	2678 亿美元
	客运和货运铁路	660 亿美元	
	机场、港口、航道	416 亿美元	
	公共交通	392 亿美元	
	道路安全	110 亿美元	
基础民生	互联网宽带升级	650 亿美元	1765 亿美元
	供水设施升级	550 亿美元	
	电力、水利设施维护	555 亿美元	
	社区建设	10 亿美元	
能源环保	升级改造电力基础设施	650 亿美元	1010 亿美元
	历史遗留污染治理 环境修复	210 亿美元	
	推广电动汽车与渡 船及其充电设备	150 亿美元	

三、《法案》及《指南》出台对中国的影响

《法案》出台增加了资金投入，有助于维持经济复苏的动能，带来全球范围内相关产业链的结构性机会，但由于《指南》限制了政府部门在采购时“只买美国货”，这就造成了对

全球产业链分工参与国的影响。作为美国最大的贸易伙伴，中国经济将在一定程度上承受压力。

（一）《指南》对我国参与全球贸易产生影响。《法案》的出台预示着美国将会增加对基建的投资规模来推动经济复苏，从而拉动我国相关的大型交通运输机械设备等对美出口。在国际贸易标准（SITC）一级分类下，机械和交通运输设备在我国出口美国货物金额中占比为51%，是我国对美出口的主要构成。而美国白宫管理和预算办公室补充发布的《指南》指导意见则要求美国经济刺激计划支持的工程项目必须使用“美国制造”，这将会对中国的出口贸易造成很大的冲击，甚至加速中美经贸关系的进一步脱钩。

（二）美财政赤字货币化将向我国输出通货膨胀。疫情以来美国政府的基础设施建设计划带来了巨大的债务压力以及财政赤字，美国采用了大水漫灌式经济刺激政策，加剧了通货膨胀。为应对经济下行压力，美联储于2020年年初开始实施“无上限”量化宽松政策，大规模增加货币供应，向市场注入大量流动性。如美国为基建项目融资，增加政府债务和美元供给，这实际上是利用美元作为国际货币的地位向全世界征收“铸币税”，以传导通货膨胀的压力，转嫁财政刺激的成本。我国作为外汇储备第一大国及对外贸易顺差大国，将受到美国赤字货币化带来的负面影响。

（三）吸引资本向美流动造成我国资本承压。《法案》对于基建的投资计划释放出积极的吸引投资的信号，促使全

球资本向美国流动，可能改变现有的资本流动格局。在《法案》的推动下，美国基础设施改善，营商环境优化，国际资本可能会流向美国。根据中国人民银行的数据计算，今年1月到2月中国债券总流出900亿人民币。境外投资者仅在今年的3月份就净卖出了价值高达500亿元人民币的中国国债，并且这些海外机构将抛售中国国债获得的资金用来购买美国国债。在新一轮全球化资产配置中，我国吸引外国直接投资难度加大，资本外流将进一步加剧。

（四）构建海外基建版图冲击我国“一带一路”倡议。

在中美全面对抗的大背景下，拜登称《法案》将帮助美国在经济领域战胜中国，其目标是反制中国的战略影响力和“一带一路”倡议。而海外基础设施建设已成大国竞争的焦点领域，《法案》通过后，拜登政府或将转向制定海外基建计划，与包括欧盟和日本在内的盟国订立新型基建标准和规范，同时联合七国集团（G7）在未来5年内筹资6000亿美元，聚焦清洁能源、卫生系统以及信息通信技术等对于可持续发展和全球稳定至关重要的领域，为发展中国家提供融资。

四、我国的应对策略

《指南》的发布再一次凸显了美国政府试图建立新的市场规则，重塑供应链体系的决心，同时也进一步冲击了WTO框架下的自由贸易体系。为此，我国宜主动响应，积极总结《法案》对我国产生的影响，提前谋划、布局并主动应对。

（一）坚持推进构建“双循环”新发展格局。“双循环”新发展格局是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署，是应对国际保护主义抬头的有效之道。首先，要立足国内循环激发内需市场活力。通过适度超前开展基础设施投资，发放专项债布局交通基础设施、能源、农林水利、生态环保等领域，保障内需体系的提质增效，畅通国内产业链供应链循环。其次，推动国际循环巩固中国在国际贸易中的地位。除了坚持扩大内需，仍然需要主动出击应对美国对本土制造业的保护，进一步扩大高水平对外开放，特别是要从商品和要素流动型开放走向制度型开放，进一步加强与世界经济的联系。最重要的是，加快形成国内国际双循环相互促进的新发展格局。通过国内国际“双循环”，推动改革与开放相互促进，以国内大市场优势促进基建行业绿色竞争，并进一步开放新基建的国际市场，在新基建领域逐步构建优势互补、相互促进的双循环机制。

（二）合理运用金融手段应对美元赤字化。《法案》可能带来的美元赤字化问题将引起人民币汇率贬值。在金融手段运用方面，要提高我国汇率政策自主性，避免汇率出现大幅波动。人民币适当贬值虽然有利于出口，但是人民币汇率急贬会造成资本外流与贬值预期，这对于我国金融市场稳定和经济平稳增长将造成显著不良影响。因此，需加快包括外汇市场在内的金融市场改革与建设，合理运用逆周期调节因子、外汇风险准备金率、跨境融资宏观审慎调节参数等手段，

防止人民币汇率大幅波动，保持经常账户差额相对稳健，防止外汇政策被动。

（三）扩大对外开放，寻求更多元化的海外市场。《法案》的提出不可避免使得中美两国在基础设施建设领域竞争大于合作，这将直接吸引部分外资流向美国，我国吸引外国直接投资的难度将进一步加大。从基础设施领域面临的基本形势来看，发达国家部分老旧基础设施亟待更新，发展中国家城市化进程不断加快，当前及未来一段时期内，全球基础设施建设需求仍然较为强劲，供需缺口较大。美洲和非洲由于对基础设施领域的资金投入较少，导致投资缺口较大，投资缺口占预计投资支出的比重高达 49%和 40%。而我国对外承包工程业务主要分布在亚洲和非洲传统市场，对欧洲、北美和拉丁美洲市场的开拓相对不足，中欧之间合作仍有较大弹性空间。我国企业应进一步扩大对外开放，在深耕传统市场的同时，积极拓展欧美等发达国家市场，从企业的主体利益为突破口，重点加强与发达国家传统基础设施数字化改造、新型基础设施建设等新兴领域的国际合作，逐步实现对外承包工程海外市场的多元化和结构优化。

（四）发挥“一带一路”倡议在基建合作领域的积极影响。美国《基础设施投资和就业法案》以及欧盟“连接欧洲设施”计划，凸显出基建领域的内部强化趋势，将会进一步压缩我国对外承包工程企业在发达国家的市场空间，并对我国在

亚洲、非洲等发展中国家的承包工程业务产生潜在的“挤出效应”。为此，我国应辩证看待国际基建领域的战略竞争并充分发挥“一带一路”倡议的积极影响。第一，要避免零和博弈。全球基建市场需求旺盛，“一带一路”倡议与欧美基建计划均有充分发展空间，“一带一路”倡议可通过借鉴欧美的筛选机制来规避低质量、高风险的基建项目，避免零和博弈。第二，挖掘基建领域新动能。新基建是未来全球基建发展的必然方向，“一带一路”倡议应以5G网络等新基建项目为突破口，通过布局新基建力争占领全球产业竞争和投资布局的战略高地，奠定增强全球竞争力的新基础。第三，要根据当前国际主流基建规则，在发展中国家中通过实践探索积极完善基建标准，建构一套更具有可行性的适合“一带一路”的基础设施规则体系，在“一带一路”的发展中更注重基建领域中的规则建构、话语建构和规范引领。