

产业链价值链专题

“华盛顿共识”转向与全球价值链重构： 国际政治经济学的视角^{*}

刘洪钟

内容提要：全球金融危机爆发以来世界经济逐渐进入去全球化阶段。受新冠病毒、乌克兰危机，特别是中美大国竞争的影响，长期依赖开放自由国际竞争而高速扩张的全球价值链，开始遭遇自形成以来前所未有的挑战。美国霸权思维作用下所谓“新华盛顿共识”的提出，标志着20世纪80年代以来代表新自由制度主义理念的“华盛顿共识”的正式破产和现实主义与经济民族主义的回归。以“去风险”和构建具有所谓安全、弹性、多样化的全球价值链为由，美国及其盟友大力重启产业政策和实施各类贸易和投资保护主义措施。本文研究表明，受上述政策转向的影响，当前的全球价值链已逐渐显露出本地化、区域化和集团化的调整趋势。面对严峻国际形势，我国需要在加强推进双循环战略的同时，努力采取有效措施不断扩大和深化对外开放，加快从商品和要素流动型开放转向制度型开放，为跨国公司营造更优营商环境；以《区域全面经济伙伴关系协定》和“一带一路”高质量发展为平台，不断提升区域合作水平，最终为我国稳定全球价值链、畅通国民经济循环提供重要支撑。

关键词：华盛顿共识 全球价值链重构 中美大国竞争
去全球化 产业政策

作者简介：刘洪钟，上海外国语大学上海全球治理与区域国别研究院教授。

中图分类号：F113 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2023) 04-0029-27

^{*} 本文是国家社科基金重大项目“新形势下全球价值链重构对国际经济权力转移的影响及中国应对策略研究”（编号：20&ZD143）的阶段性成果。

每一次重大的经济危机都会改变政治和经济政策的进程。2008 年爆发的全球金融危机也不例外，它导致全球经济崩溃，失业率飙升，债务剧增。相对于新兴发展中国家，发达国家受到的影响尤其严重，这引发它们对 20 世纪 80 年代以来高歌猛进的自由制度主义产生不满，越来越多的贸易和投资限制逐渐将自由制度主义取而代之。以全球贸易和外国直接投资占世界 GDP 比重为标志的经济全球化在 2007 年前后达到顶峰，之后就陷入停滞甚至倒退。越来越多的证据表明，我们已经进入到继两次世界大战期间之后的另一个去全球化时代。^①

推动全球化逆转的一个重要因素来自美国遏制中国崛起及其对国际经济秩序的影响。过去几十年里，美国在全球制造业中所占份额的下降与中国惊人而持续的增长表现形成了鲜明对比，由此导致两国在全球 GDP 中所占份额的相对变化，使得美国感受到了越来越大的威胁。这一背景下，为降低对中国供应链的过度依赖，增加国内就业，美国开始改变其早期倡导的新自由主义政策偏好。通过生产回流重振国内制造业，已成为美国政界和社会精英人士的首要经济目标之一^②。新冠病毒全球蔓延及乌克兰危机对全球价值链的巨大影响，进一步强化了美国与中国供应链“脱钩”的决心。20 世纪 90 年代以来已基本被遗忘的产业政策和贸易保护主义开始“死灰复燃”，在为战略性新兴产业提供资金支持的同时，美国政府还以“国家安全”和“技术盗窃”为借口，实施新保护主义措施，阻止中国资本收购美国企业。跟随美国，其他西方国家也纷纷祭出贸易保护主义的武器，试图通过建构具有所谓安全、弹性的全球价值链体系，以此保护本国的经济安全和可持续增长。

对于建立在持续全球化隐含假设之上的全球价值链，去全球化无疑标志着时代的重大转变。这种转变对于过去几十年中有关全球价值链扩张所累积的发展理念、行为范式以及知识储备会产生何种影响？假设去全球化是真实

^① Douglas A. Irwin, “Globalization Is in Retreat for the First Time since the Second World War”, October 28, 2022. <https://www.piiie.com/research/piie-charts/globalization-retreat-first-time-second-world-war>. [2023-07-29]

^② Joel Kotkin, Michael Lind, and Dave Shideler, “Reshoring America: Can the Heartland Lead the Way?”, February 2022. <https://heartlandforward.org/wp-content/uploads/2021/02/reshoring-america-can-the-heartland-lead-the-way1-1.pdf>. [2023-07-28]; Ben Harrison, “Benefits of Reshoring: How ‘Made in America’ Impacts Supply Chains”, February 2023. <https://www.kaysun.com/blog/made-in-america-impacts-supply-chains>. [2023-08-28]; Andrew Fish and Honora Spillane, “Reshoring Advanced Manufacturing Supply Chains to Generate Good Jobs”, July 23, 2020. <https://www.brookings.edu/articles/reshoring-advanced-manufacturing-supply-chains-to-generate-good-jobs/>. [2023-07-28]

和持久的，未来的全球价值链会呈现一种怎样不同的形态？与以前相比，究竟只是规模和范围的差异，还是结构、行为和运行机制方面会形成一种完全不同的范式？对于上述问题，传统以收益和效率最大化为研究目标的主流经济学无法给出答案。在去全球化的环境中，需要将政治因素纳入全球价值链重构的分析之中。

政治在全球价值链重构研究中的中心地位源于其充当了经济（去）全球化关键驱动力这一角色。虽然技术进步和运输、通信成本的下降促进了全球化的发展，但公司和个人能否利用由此提供的机会则取决于政治安排。^①事实上，第一波全球化浪潮在 20 世纪上半叶瓦解，就不是因为技术倒退，而是各国政府出于地缘政治和国内原因限制了贸易和资本流动。^②当前，我们看到第二波全球化浪潮正以与上一波浪潮惊人相似的方式走向瓦解。

然而，成因相似的同时，两次去全球化对世界经济所产生的影响却存在巨大不同。第一波全球化浪潮的主要特征是国际贸易的大幅增加，但受制于交通和通信技术等交易成本的高企，各国之间并未形成紧密的产业分工联系，因此政治逆转全球化趋势的主要表现就是通过大幅提升关税壁垒，最终导致全球贸易走向崩溃。^③与第一波全球化不同，20 世纪 90 年代以来经济全球化的一个典型特征是，经由国际贸易和国际直接投资的大幅增加，各国之间以全球价值链的持续扩张和深化为纽带，形成了紧密的相互依赖和融合关系。中间品贸易替代最终品贸易成为全球贸易的最重要组成部分。这种情况下，政治的作用方向除了影响国际贸易和国际直接投资，更重要的目标是对全球价值链的控制。因此，全球化进程一旦遭遇逆转，直接冲击贸易和投资的同时，也将对全球价值链产生重大影响。而且，与国际贸易和直接投资数量下降仅仅体现为冰冷的数字不同，全球价值链背后则更多体现的是国家间关系、观念和行为方式，这种转变一旦形成，其持久性也将会更为长远。

^① Christopher Chase-Dunn, Yukio Kawano, and Benjamin B. Brewer, “Trade Globalization since 1795: Waves of Integration in the World System”, in *American Sociological Review*, Vol. 65, No. 1, 2000, pp. 77 - 95; Kevin O’Rourke and Jeffery G. Williamson, “Introduction: The Spread of and Resistance to Global Capitalism”, 2012. https://assets.cambridge.org/97811070/19645/excerpt/9781107019645_excerpt.pdf. [2023-07-29]

^② Christopher Chase-Dunn, Yukio Kawano, and Benjamin B. Brewer, “Trade Globalization since 1795: Waves of Integration in the World System”, in *American Sociological Review*, Vol. 65, No. 1, 2000, pp. 77 - 95; Klaus E. Meyer, “International Business in an Era of Anti-Globalization”, in *Multinational Business Review*, Vol. 25, No. 2, 2017, pp. 78 - 90.

^③ 从 1929 年 1 月到 1932 年 1 月，全球贸易总额下降了约 67%。

一 “华盛顿共识”转向与全球价值链重构的缘起

全球价值链是 20 世纪 90 年代以来经济全球化力量的集中体现。在技术进步、新自由主义等因素的共同作用下，全球价值链快速扩张，将世界几乎所有国家纳入其中，形成紧密经济联合体。然而，由于非均衡的收益分配，一些国家和地区在全球化中被挤压而成为失意者。特别在美国等西方发达国家，中产阶级是这一失意群体的第一大主体，他们也因此成为反全球化和民粹主义兴起的主要力量。在此背景下，以新自由主义为基石的“华盛顿共识”逐渐遭到抛弃，一种强调现实主义和经济民族主义的所谓“新华盛顿共识”则很快浮出水面，并成为推动全球价值链重构的最重要动力。

（一）全球价值链历史演进的制度逻辑

自 20 世纪 60 年代发达国家部分跨国公司尝试通过寻找海外低成本和有能力的供应商重组供应链开始，生产的全球化就拉开了序幕。从最初的生产者驱动到 20 世纪 80 年代的买方驱动，全球价值链不断重组、扩大和深化。^① 20 世纪 90 年代后，由于信息技术的突破式进展和新自由主义的广泛渗透，全球价值链的增长速度和涵盖范围呈几何式速度扩张，此后不但制造业生产被重组，能源、食品生产以及金融、会计等各种服务业也都被纳入全球价值链之中。^② 可以毫不夸张地说，我们现在已经生活在一个“全球价值链世界”中，全球价值链已成为“世界经济的支柱和中枢神经系统”^③。根据联合国贸易和发展委员会发表的《2013 年世界投资报告》的估计，目前约 80% 的全球贸易是通过跨国公司领导的全球价值链进行的。^④ 国际劳工组织则估计，全世

^① Gary Gereffi, “Global Value Chains in a Post – Washington Consensus World”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 1 – 31.

^② John Ravenhill, “Global Value Chains and Development”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 264 – 274.

^③ Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz, “Global Value Chains in a Post – Crisis World: Resilience, Consolidation and Shifting End Markets”, in Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, and Cornelia Staritz (eds.), *Global Value Chains in a Post – Crisis World: A Development Perspective*, Washington DC: World Bank, 2010, p. 7.

^④ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, Geneva, 2013, p. x.

界 1/5 的工作与全球价值链的生产有关。^①

学术界关于全球价值链的研究非常丰富。总体而言，大部分学者都将全球价值链描述为由企业间和企业内部关系构成的复杂、动态的经济网络。直到最近，才有一些学者开始关注到全球价值链形成与演变背后的国家和国际政治基础。按照加里·杰里菲（Gary Gereffi）的观点，20 世纪 80 年代美国里根政府和英国撒切尔政府主导推行的新自由主义，以及受此影响的出口导向发展模式成为全球发展中国家的主流正统观念，是全球价值链取得高速增长的主要制度原因。^② 由于出口导向发展模式给一国提供了从规模经济中获益并从向更大贸易伙伴出口产品中学习的机会，因此受到许多发展中国家，特别是东亚及拉美等后发国家的青睐，促使它们放弃早先采用的进口替代工业化战略，转而采取开放本国市场、鼓励对外出口等外向型政策措施。与此同时，跨国公司的战略也发生了同样深刻的调整：除了运输和通信技术突破式发展导致交易成本的大幅下降，来自发达国家政府的政治和制度安排也是一个重要的激励因素。一方面，20 世纪 80 年代后美国及部分欧洲国家政府通过削减税收、削减社会福利、打压工会运动等措施大力实施新自由主义政策，在国外则极力推行所谓的“华盛顿共识”。这些政策在提升资本权力的同时，也大大鼓励了本国跨国公司将相对标准化的活动外包给新兴发展中国家，从而导致了杰里菲所说的买方驱动型商品链的形成。^③ 另一方面，1995 年，发达国家政府推动世界贸易组织，为保护知识产权提供至关重要的、具有法律效力的制度保障，这进一步激励了跨国公司在全世界配置其业务。跨国公司不再将拥有完全所有权作为控制生产过程的前提条件，而是通过签订商业合同并以世贸组织的相关制度对其业务加以保护，这就能够以非股权模式形成对生产过程及大部分增加值的控制，同时将与供应链各个环节相关的风险转移给生产商。^④

（二）全球价值链收益分配的非均衡演进及其社会后果

随着全球价值链的快速扩张，1990 年之后世界经济进入了罗德里克所说

^① International Labour Organization, *World Employment Social Outlook: The Changing Nature of Jobs*, Geneva, 2015, p. 132.

^{②③} Gary Gereffi, “Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 1, pp. 9-37.

^④ Michael Keaney, “One World, No Longer: The Past, the Present, and the Future of Global Value Chains”, in *National Accounting Review*, Vol. 3, No. 1, 2021, pp. 1-49.

的超级全球化阶段。^① 全球出口贸易和国际直接投资总额占全球 GDP 的比重分别从 1990 年的 18.9% 和 1.0% 大幅提升至 2007 年的 29.8% 和 5.4%。^② 不过，总体的繁荣并未平等地惠及世界所有国家和各国不同群体。从全球范围看，两类主体是全球价值链快速发展的主要受益者：一是分别以美国和中国为代表的少数发达国家和新兴工业化国家；二是世界各国特别是发达国家的跨国公司。

除了中国和印度等少数新兴工业化国家，发达国家及其跨国公司是全球价值链扩张的主要受益者。这些国家的跨国公司通过兼并、收购而变得越来越大，全球市场份额不断提升。比如，1992 年最大的 300 家跨国公司控制了世界 20 万亿生产性资产存量的 25%，最大 100 家跨国公司的全球销售额达到 5.5 万亿美元，几乎与美国的国民生产总值相当。1992 年全球商品和服务出口额大约是 4 万亿美元，其中 1/3 都是在跨国公司的母公司和子公司之间进行的。^③ 因为这些跨国公司的快速发展，其母国经济也得以不断增长。其中，美国是最主要的受益者，占西方七国集团 GDP 总额的比重从 1992 年的 38.2% 上升到 2007 年的 45.4% 和 2022 年的 58.2%。^④

然而，全球价值链快速扩张并未在发达国家国内实现包容性的增长。对于美国政府来说，其推行自由制度主义的初衷是希望通过跨国公司的发展，形成对本国中产阶级劳工阶层所谓的涓滴效应（trickle-down effects），使包括穷人在内的所有人都从增长中受益。但实际结果却恰恰相反。^⑤ 跨国公司往往能够利用高额利润，通过游说影响政府实施对其有利的政策。它们还以向外国转移工厂为要挟，迫使劳工接受低工资。其结果是，20 世纪 80 年代以来发达国家国内收入差距不断扩大。当那些在易受技术和贸易冲击的内向型企业工作的中产阶级收入出现停滞甚至下降的同时，跨国公司股东和员工的收入和财富却大幅增长。1978 年至 2015 年间，美国收入最低的 50% 人口的税前收入下降了 1%，而最富有 1% 人口的收入增长了 198%，最富有 10% 人口

① Dani Rodrik, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, New York: W. W. Norton & Co., 2001, pp. 200-201.

② 根据世界银行相关数据计算得出。

③ Stephen Gill, "Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neoliberalism", in *Journal of International Studies*, Vol. 24, No. 3, 1995, pp. 399-423.

④ 根据世界银行相关数据计算得出。

⑤ [英] 卡尔·波兰尼著，刘阳、冯钢译：《大转型》，杭州：浙江人民出版社，2007 年，第 1 页。

的收入增长了115%。^① 如果从财富角度（总净资产而不是年收入）进行观察，1989—2016年期间前10%的美国人在全部财富中所占份额从67%增加到77%，2016年收入最低的50%的家庭仅拥有美国总财富的1%。^②

中产阶级是一国政治稳定的基础。持续恶化的收入不平等不仅对经济增长产生负面影响，而且还会对一个国家的社会凝聚力产生负面影响^③，会导致民众社会信任和对政治机构信任的降低^④，并为政治两极分化以及反全球化民粹主义抬头铺平道路。在投机政治家和部分主流媒体的鼓噪下，失意的中产阶级往往容易把失败归因于全球化，认为自由的贸易和全球化在使新兴市场国家受益的同时，却导致发达国家失业增加、工人工资和福利下降。因此这些失意的中产阶级转而要求其支持的政党实施反全球化民粹主义政策。^⑤ 2016年特朗普胜选以及2017年英国脱欧都是民粹主义取得胜利的典型案例。高度的社会不平等还会导致严重的政治动荡。随着社会分化的日趋严重，近些年来美国逐渐变成世界政治动荡的新中心。对于2021年1月6日爆发的美国建国以来最严重的冲击国会事件，许多人将其归咎于特朗普上台及其实施的民粹主义政策，但康涅狄格大学进化人类学家彼得·特尔钦（Peter Turchin）的研究表明，导致美国政治动荡的深层次结构性原因不是特朗普，而是由于精英阶层对经济收益的垄断和社会流动通道持续变窄，进而引发日益严重的收入失衡和社会分化。^⑥

（三）“华盛顿共识”转向与国际秩序范式转换：现实主义的回归

新自由主义护航下全球价值链非均衡发展所导致的发达国家社会失序，最终倒过来开始对自由制度和全球价值链本身形成反噬。2023年4月27日，

^① Facundo Alvaredo et al., “Global Inequality Dynamics: New Findings from WID World”, in *American Economic Review*, Vol. 107, No. 5, 2017, pp. 404–409.

^② Anshu Siripurapu, “The U. S. Inequality Debate. Council on Foreign Relations”, July 15, 2020. <https://www.cfr.org/backgrounder/us-inequality-debate>. [2023-07-20]

^③ OECD, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris: OECD Publishing, 2015.

^④ Malcolm Fairbrother and Isaac W. Martin, “Does Inequality Erode Social Trust? Results from Multilevel Models of US States and Counties”, in *Social Science Research*, Vol. 42, No. 2, 2013, pp. 347–360; Yann Algan, Sergei Guriev, Elias Papaioannou, and Evgenia Passari, “The European Trust Crisis and the Rise of Populism”, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2017. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf. [2023-07-20]

^⑤ [英] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨著，李杨等译：《全球化逆潮》，北京：机械工业出版社，2019年，第31页。

^⑥ Peter Turchin and Jack Goldstone, “Welcome to the “Turbulent Twenties”, *NOEMA*, September 10, 2020. <https://www.noemamag.com/welcome-to-the-turbulent-twenties/>. [2023-07-20]

美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文在布鲁金斯学会发表“重振美国经济领导地位”的演讲，提出了他所谓的“新华盛顿共识”（New Washington Consensus）。^① 该演讲宣告了 20 世纪 80 年代以来作为美国维系全球霸权重要支撑理念的“华盛顿共识”的正式破产，也标志着美国政府治国理念出现重大调整。“华盛顿共识”以新自由主义理论为基础，倡导贸易与金融自由化、减少国家干预和私有化等政策取向，但沙利文的演讲则直白地宣称市场经济、全球化和自由贸易已经“掏空”了美国。经济一体化、相互依赖并未“使各国更加负责任和开放”，也未能“使全球秩序更加和平与合作”，原因之一是中国参与了全球资本主义，但并未公平地遵守其规则。这些因素相互叠加，削弱了民主政体赖以生存的社会经济基础。

为应对上述挑战，沙利文提出要采用以国家介入为主旨的“现代美国产业政策”，内容包括通过重振美国制造业来“建设美国的国内能力”；与美国盟友及其他经济伙伴合作，建立“一个强大、有弹性和技术领先的产业基础”；超越传统以降低关税为核心的贸易协定，转向以构建“多样化和有弹性的供应链”为国际经济政策核心关注点，进而形成“创新型国际经济伙伴关系”；通过发起全球基础设施和投资伙伴关系（PGII），采用所谓“项目透明、高标准”以及“服务于长期、包容和可持续增长”的美国模式，向新兴与发展中经济体的基础设施进行大规模投资，以此与中国的“一带一路”倡议展开竞争。最后，沙利文还强调，为保护美国的国家安全，美国将采用“小院高墙”的方式在半导体及其他关键基础技术领域对中国实施限制。

“新华盛顿共识”的提出，反映了美国精英阶层对过去几十年国家发展道路的最新反思和治国理念的深刻转变，也标志着 20 世纪 80 年代以来在全球处于主流思想的自由制度主义开始让位于现实主义和经济民族主义。从自由主义的角度来看，国家间的贸易、投资和技术合作塑造了互惠的国际关系。但在现实主义看来，一个国家应该更关心经济互动的相对收益或分配结果。^② 换句话说，各国都试图将自己的相对实力最大化。对于霸权国来说，即使其国家行动可能会导致本国收益的减少，但只要它使竞争对手（即崛起国）

^① The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution”, April 27, 2023. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/04/27>. [2023-07-29]

^② Yongtao Gui, “Moving Toward Decoupling and Collective Resilience? Assessing US and Japan’s Economic Statecraft Against China”, in *China International Strategy Review*, Vol. 4, No. 1, 2022, pp. 55-73.

处于更大的劣势从而减缓其崛起进程，这种行动就是值得的。美国当前对中国做的就是这样的事情。

从历史上看，美国既追求自由贸易的商业利益，又防范相互依存带来的安全风险。优先考虑哪方面，取决于不同时期的国际国内环境。二战结束以来，美国支持基于规则的国际体系主要是因为它对美国是有利的，作为世界霸主，美国是为了自身利益才创建并维持了一系列管理贸易和投资等方面的国际机构（或制度）。^① 在新自由主义时代，美国没有将中国视为威胁，奉行的是接触战略，其核心是通过支持中国经济自由化和融入美国主导的全球价值链，最终达到改变中国的目标。作为接触战略的一部分，许多美国政界人士对美国跨国公司将工厂迁往中国的决定表示欢迎。事实上，直到 21 世纪的第一个十年，自由主义学者们都还主张，通过国际机构和全球价值链进行战略经济接触是美国加强与中国关系的最佳选择。^② 然而，随着中国技术进步加速提升和经济实力快速增加，这种情况发生了变化。无论是在中等技能还是高技能领域，现在中国都已成为世界主要的出口国之一。为了拥有强大的现代制造业，2015 年中国还宣布了“中国制造 2025”计划，这被美国认为是对其技术和经济霸权的直接挑战。由此，零和思维代替共赢和合作思维，现实主义和民族主义代替自由制度主义，成为美国政界和社会精英人士思考对华关系和制定对华政策的共识。他们坚信，尽管对华遏制与脱钩战略措施也会损害美国自身经济，使其付出高昂的经济成本，但因为这些政策对中国经济造成的伤害要比对美国更大，因此对于美国维护霸权来说，是完全值得的。

二 美欧等发达国家重构全球价值链的行动方略

将供应链的“弹性”与经济和技术“安全”绑定在一起，已经成为当前主要发达国家推动全球价值链本地化的主要理由。“经济安全”越来越多地成为各国政府借以实施贸易和投资保护主义的“魔法词汇”。乌克兰危机引发了大众对

^① Yadong Luo and Ari Van Assche, “The Rise of Techno – Geopolitical Uncertainty: Implications of the United States CHIPS and Science Act”, in *Journal of International Business Studies*, 2023. <https://link.springer.com/article/10.1057/s41267-023-00620-3#citeas>. [2023-07-20]

^② Joseph S. Nye, “The Case for Deep Engagement”, in *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, 1995, pp. 90-102; G. John Ikenberry, “The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?”, in *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23-37.

金属、惰性气体和农产品等原材料供应的关注，新冠病毒大流行早期许多国家对基本医疗用品和疫苗的出口限制以及此后半导体芯片短缺对全球价值链带来的巨大压力，都向各国政府发出了要努力保护全球价值链安全、弹性的强烈讯息。贸易限制即使是暂时的，也会削弱信任，并使各国借以恢复国内制造能力的名义实施产业政策。在美国，这个问题甚至还与其在先进半导体等高科技领域失去全球领导地位混为一谈，并导致了对内促进国内投资、对外实施“新保护主义”的一系列重大立法。^① 欧盟、日本和其他西方发达国家也纷纷试图采取补贴、非关税壁垒、反倾销政策等措施，努力重建其在全球芯片等先进制造生产中的份额。日本首相岸田文雄任命了专门的经济安全大臣，并制定了具有里程碑意义的经济安全法案。澳大利亚政府设立了专门的供应链弹性办公室，并与印度和日本建立了区域供应链弹性倡议合作伙伴关系，以最大限度地减少可能对其经济安全产生不利影响的供应链漏洞。

（一）美国的行动方略

“新保护主义”战略在美国的实施并非像一些学者认为的那样始于特朗普，而是从全球金融危机爆发后的奥巴马任期就开始了。为逆转去工业化进程，奥巴马政府一方面支持国内生产，另一方面也针对竞争对手（尤其是中国）实施了保护主义政策。比如 2009 年，美国出台了《复苏与再投资法案》（ARRA），其中就包括旨在支持国内制造业生产的“购买美国货条款”。奥巴马政府还启动了“高端制造业合作伙伴计划”（AMP），希望通过这一新的举措，能够提高关键产业的国内制造能力，促进对新一代机器人的投资，最终实现节能创新制造工艺的升级。

奥巴马政府开启了新保护主义，特朗普当选总统加速了这一趋势。除了以国家安全和技術盜竊以及恢復美中貿易平衡為借口加緊實施保護主義政策，新冠病毒引發的供應鏈中斷進一步強化了特朗普及其他政界人士支持製造業回流的理由，正如特朗普所說：“這場大流行表明了將關鍵供應鏈留在國內的重要性。我們不能把我們的獨立性外包出去，我們不能依賴外國。”^② 拜登政

^① Veronique de Rugy, “New Protectionism: Still Protectionism and Bad Economics”, November 2019. <https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/new-protectionism-still-protectionism-and-bad-economics>. [2023-07-22]

^② Jefferey Martin, “Trump Says Coronavirus Pandemic Reaffirms Importance of Domestic Vital Supply Chains: ‘We Cannot Outsource Our Independence’”, Newsweek, April 20, 2020. <https://www.newsweek.com>. [2023-07-22]

府执政后，以构建更加安全、弹性的全球价值链为由，延续了特朗普政府的对华限制政策。拜登试图将供应链与地缘政治目标连接在一起的战略举措，清晰地体现在其上任之初就发布的审查美国供应链弹性的行政命令中。^① 该行政命令清楚地表达了美国近年来不断变化的经济优先事项，即美国需要有弹性、多样化和安全的供应链，以确保经济繁荣和国家安全。^② 为达成这一目标，负责国家安全和经济政策的杰克·沙利文和布赖恩·迪斯强调，在关键产品上必须减少对中国和其他地缘政治竞争对手的依赖，将供应链保持在盟友之间的“友岸外包”（friendly-shoring）应该成为追求的手段。^③

1. 重构基础：非对称依赖和技术霸权

非对称相互依存是一种权力资源。^④ 当一个国家拥有难以替代的巨大市场，或者拥有难以替代的产品或技术时，它就拥有了相对于其他国家的潜在力量，也就是斯特兰奇所说的结构性权力。^⑤ 它们可以通过实施关税和非关税壁垒等进口限制政策，对特定国家及特定产品实施进口管制，来惩罚对手。以往的研究主要集中在国家层面的非对称依赖，特别是贸易领域。^⑥ 哈夫纳—伯顿（Hafner-Burton）等人以及法瑞尔（Farrell）和纽曼（Newman）最新的研究提出，除了国家层面的不对称相互依存外，全球经济网络层面也存在不对称的相互依存，不同的位置会形成不同的优势。对中心节点拥有政治权

① 2021年2月，拜登发布行政命令，要求对半导体制造和先进封装、大容量电池、关键和战略性矿产，以及药物和活性药物成分四个核心领域的美国供应链进行为期100天的审查，以识别被认为对美国国家和经济安全至关重要的产品供应链中的风险。2021年6月8日，100天供应链审查报告（四份）出炉，通过广泛的供应链风险审查，确定了五大主要漏洞来源。2022年2月24日，拜登政府进一步发布顶石报告（capstone report），宣布了加强关键供应链并投资美国制造业和基础设施的具体计划。

② The White House, “Executive Order on America’s Supply Chains”, February 24, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>. [2023-07-22]

③ Jake Sullivan and Brian Deese, “Executive Order on America’s Supply Chains: A Year of Action and Progress”, 2022. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/Capstone-Report-Biden.pdf>. [2023-07-22]

④ [美] 罗伯特·基欧汉、约瑟夫·奈著，门洪华译：《权力与相互依赖》，北京：北京大学出版社，2012年，第17页。

⑤ Susan Strange, “The Persistent Myth of Lost Hegemony”, in *International Organization*, Vol. 41, No. 4, 1987, pp. 551-574.

⑥ 参见 [美] 戴尔·科普兰著，金宝译：《经济相互依赖与战争》，北京：社会科学文献出版社，2018年，第19-57页；John R. Oneal, Frances H. Oneal, Zeev Maoz, and Bruce Russett, “The Liberal Peace: Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-1985”, in *Journal of Peace Research*, Vol. 33, No. 1, 1996, pp. 11-28.

力的国家（主要是以美国为首的发达国家）处于对其他国家施加影响的特殊地位，他们可以发现并利用他人的弱点进行胁迫或威慑。^① 法瑞尔和纽曼将这种权力关系称为“武器化的相互依存”，其中包括两种机制：全景监狱效应（panopticon effect）和阻塞点效应（chokepoint effect）。例如，美国可以利用其在全球银行间金融电信协会（SWIFT）、互联网、美元清算系统和一些全球价值链中的特殊地位来监控或扼杀其他国家。^② 哈夫纳—伯顿等人认为一国网络权力的大小取决于其所处节点的程度（节点的连接数量）、紧密度（节点连接的强度）和中间性（节点的代理能力）。处于中心节点的国家可以通过允许或禁止其他节点国家访问网络资源，或者威胁要退出网络从而导致网络解体等方式获得网络的主导权力。

作为全球最大的消费市场，美国就经常以其超大的市场规模和超强的进口能力作为工具，迫使其他国家或企业采取符合美国利益的行动。美国还经常使用长臂管辖迫使其他国家企业就范，也正是因为这些企业对于美国作为最大消费场所具有的高度依赖性。美国跨国公司在供应链中所拥有的采购权力也是其行使市场权力的一种重要手段。^③ 它们可以通过巨大采购量来要求供应商遵循特定技术标准和产品协议，进而与其形成不对称的权力关系，导致供应商完全依附于主导企业。比如苹果公司作为全球利润最高的手机企业，其在长期占据高端手机市场全球最大份额的同时，往往也是其供应商的最大产品销售“市场”。然而，加入苹果公司供应商的行列却常被视作“与魔鬼的经典交易”，因为一旦将企业的未来与苹果公司绑定，很大程度上其命运就交给了苹果公司。如果能够持续成为苹果公司的供应商，那么随着苹果公司规模的不断扩大，该企业也会快速成长。但如果由于苹果公司战略改变将该企业踢出供应商的行列，那就有可能带来灾难性的后果。这种不平等的权力关系还导致了全球价值链中增加值的不公平分配。只要看看苹果手机（iPhone）中的价值分配，就可以发现在整个生产过程中，总价值中超过一半都被苹果

^① Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion”, in *International Security*, Vol. 44, No. 1, 2019, pp. 45–74; Emilie M. Hafner-Burton, Miles Kahler, and Alexander H. Montgomery, “Network Analysis for International Relations”, in *International Organization*, Vol. 63, No. 3, 2009, pp. 559–592.

^② Henry Farrell and Abraham L. Newman, “Chained to Globalization: Why it’s too Late to Decouple”, in *Foreign Affairs*, Vol. 99, No. 1, 2020, pp. 70–73.

^③ 李巍、李琦：《解析美国对华为的“战争”——跨国供应链的政治经济学》，载《当代亚太》，2021年第1期，第4–45页。

公司作为利润所获取，相比之下，流向手机生产国中国的利润则微不足道。^①

技术霸权是美国认为其有能力重构全球价值链的另一个重要支撑。技术越来越多地被学者们视为 20 世纪后国家权力重要的构成要素，科技实力的变动会影响综合国力进而影响世界政治的权力分布。^② 在当今全球价值链时代，虽然国际分工日益复杂化使得价值链上的权力结构更加分散，但总体看，处于上游的企业依靠其垄断技术，通常在价值链权力结构中处于更加有利的支配地位。作为第四次技术革命的引领者，美国在许多新兴或战略性产业都处于技术前沿，拥有其他国家难以相争的技术霸权。作为世界霸权国家，美国当然希望永久性地保持技术垄断，维持与其他国家特别是崛起国的不对称优势。具体到全球价值链的权力结构分布，美国的做法就是依赖其对技术和市场的垄断权力而将后发国家控制在低端环节，从而与其保持稳定的技术差距，并形成后发国家对其单向依赖的粘性权力。^③ 虽然全球价值链的不断延伸会导致技术的扩散并进而导致后发国家的赶超，但美国作为霸权国，对技术扩散的容忍极限决定了其是否能够维持与崛起国之间的相对权力优势，任琳和黄宇韬将这一“容忍极限”设定为“崛起国与霸权国 GDP 的比值低于 2/3”。^④

2. 重构方略

美国政府重构全球价值链的总体思路主要包括两个方面：一是在国内实施产业政策，促进制造业企业在岸生产；二是对外依托技术和市场霸权将全球价值链武器化，推进制造业企业回流、近岸外包和友岸外包。具体措施包括如下几个方面。

产业政策。为对抗中国在电动汽车、清洁能源等战略领域的全球主导地位，并从国外夺回就业机会，拜登政府在 2022 年 8 月连续通过《芯片与科学法案》和《通货膨胀削减法案》，其中，税收抵免、赠款和贷款总额超过 4000 亿美元。2022 年 8 月 9 日通过的《芯片与科学法案》中，美国计划向半

^① 2010 年苹果手机的价值分配中，苹果公司的利润占 58.5%，日本、韩国、中国台湾、欧盟以及苹果公司以外其他美国公司利润合计占 9.2%，中国的劳动投入则仅占 2%。参见 L. Kenneth Kraemer, Greg Linden, and Jason Dedrick, “Capturing Value in Global Networks: Apple’s iPad and iPhone”, July 2011. http://pcic.merage.uci.edu/papers/2011/value_ipad_iphone.pdf. [2023-07-22]

^② 黄琪轩：《国际安全、国际政治经济与科学技术》，载《科学学研究》，2011 年第 5 期，第 650-657 页。

^③ W. Brian Arthur, “Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events”, in *Economic Journal*, Vol. 99, No. 394, 1989, pp. 116-131.

^④ 任琳、黄宇韬：《技术与霸权兴衰的关系——国家与市场逻辑的博弈》，载《世界经济与政治》，2020 年第 5 期，第 131-160 页。

导体行业提供约 527 亿美元的资金支持，并为企业提供价值 240 亿美元的投资税抵免，鼓励企业在美国研发和制造芯片。“芯片法案”最值得关注的一项条款是，禁止获得联邦资金的公司在中国大幅增产先进制程芯片，期限为 10 年。2022 年 8 月 16 日公布的《通货膨胀削减法案》计划提供价值高达 3690 亿美元的税收抵免、赠款和贷款，用于清洁能源技术发展，并为支付现行工资或位于化石燃料社区的项目提供额外的抵免。此外，分别给予具备一定条件的二手电动车 4000 美元和新电动车 7500 美元的税额减免，但使用锂、镍、钴等中国产核心矿物和电池的电动汽车被排除在优惠对象之外，减免对象仅限于在北美组装、生产的电动汽车等。总的来说，美国试图通过这套强有力的、具有明确重点的激励法案，实现国家在半导体、电池、太阳能电池板等高科技或战略性产业领域的再次繁荣，并重新构建一套不包括中国在内的全球价值链体系。

出口管制。2018 年，美国国会通过了出口管制改革法案（ECRA），对新兴技术和基础技术实施额外的出口管制措施。美国总统随后通过跨部门流程确定了 14 项新兴和基础技术，该流程由美国商务部工业和安全局（BIS）管理和监管。此外，美国对外国人通过美国公司的学术研究或实验室工作获得的受控技术信息实施“视同出口”管制。针对中国，2022 年 10 月 7 日，美国商务部工业和安全局发布了一套新的半导体出口限制措施草案，包含如下两项禁令。第一项是最主要的，就是超过 100 页的《实施附加出口管制：某些先进计算和半导体制造项目、超级计算机和半导体最终用途、实体清单修改》条例。该条例补充和修改了三项共计 9 类出口管制新规，其中最先生效的是“遏制中国半导体项目的措施”（同年 10 月 12 日生效），而“遏制中国超算和人工智能的芯片项目”则于同年 10 月 21 日生效。禁令有两大新的特点：一是利用“外国直接产品规则”从定点打压到全面打压；二是不仅针对产品，而且还包括了人员禁令。第二项则是修订了出口管制未经核实名单（Unverified List），将 31 家中国实体列入其中，对这些实体从美国出口商获取产品实施新的限制，并要求与这些中国公司交易的美国公司必须相应开展额外的尽职调查。

进口限制。通过提高关税限制进口是特朗普发起贸易战以平衡美中两国非对称的经贸关系的主要手段。此外，华为、中兴、阿里巴巴和腾讯（BAT）等中国商业巨头的国际扩张被特朗普政府认为威胁到了美国企业的全球主导地位，通过一系列关税和惩罚措施阻止它们进一步发展也是特朗普政府发起贸易战的核心目标之一，该目标的实现将使美国信息和通信技术（ICT）公司

能够确保其商业利益和全球垄断地位。从 2018 年 7 月开始到 2019 年 12 月的 18 个月内，特朗普政府根据《1974 年贸易法》第 201 条和第 301 条以及《1962 年贸易法》第 232 条，对价值 2770 亿美元的中国商品征收了 7.5% 至 25% 的关税。^① 虽然两国在 2020 年 1 月 15 日签署了“第一阶段”协议，部分缓和了两国的贸易冲突，但该协议依然保留了对价值 2500 亿美元的中国产品征收关税。拜登政府上台后，受制于国内极化政治和民众反华情绪高涨的影响，一直未取消进口关税。美国的对华进口限制涵盖了一系列产品，包括电信设备、工业机械、计算机和半导体、服装、汽车零部件、家具和家用电器。其中涉及所谓国家安全的进口限制典型案例包括禁止使用华为和中兴通讯的通信设备，限制在公共交通网络中使用中国制造的轨道车辆和公共汽车，限制使用中国产大容量电源管理设备，禁止在美国军方和政府中使用中国制造的无人机等。

实体清单。美国商务部多次将中国企业列入“实体清单”并实施销售禁令。中国企业和机构名单涵盖信息通信、电子技术、航天科技、人工智能、量子技术、监控技术、超级计算机等领域。截至 2022 年 8 月，美国商务部已将大约 600 家中国实体列入实体清单，其中 110 多家是拜登政府执政后新增的。^② 对于列入实体清单的企业，美国频繁实施“长臂管辖”，并以“最低限度的联系”为由^③，不断扩大管辖范围。2020 年，美国商务部更改了直接产品规则，将使用美国技术或软件的外国制造产品包括在内，要求向华为和其他中国公司出口或再出口此类产品的许可证，推定为拒绝。同年，美国再次修改规则，全面禁止在全球范围内使用美国软件或设备的公司向华为出售芯片，以此切断华为与其他国家企业的正常贸易，从根本上破坏这些企业的供应链。

外商投资审查。美国外资委员会（CFIUS）是负责审查外国企业收购美国公司影响国家安全的最重要机构。在 2018 年特朗普签署《外国投资风险审查现代化法案》（FIRRMA）之前，外资委员会的审查仅涵盖控股收购，而且

^① US Congressional Research Service, “Trump Administration Tariff Actions: Frequently Asked Questions”, December 15, 2020. <https://fas.org/sgp/crs/row/R45529.pdf>. [2023-07-05]

^② US Department of Commerce, “Commerce Adds Seven Chinese Entities to Entity List for Supporting China’s Military Modernization Efforts”, August 23, 2022. <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases>. [2023-07-23]

^③ 比如，仅仅使用美国金融服务或使用美国邮政服务就可以被认为是构成了最低限度的联系。

提交申请是自愿的，并无强制性。但该法案扩大了外资委员会的覆盖范围，将涉及关键技术、关键基础设施和敏感个人数据的非控制性投资也包括在内。美国外资委员会在评估投资交易对国家安全的影响时会考虑广泛的因素，但不会披露具体包括哪些因素，这就使得审查范围既包括了显而易见的影响国家安全的交易（比如收购一家拥有联邦国防合同的美国企业），但也可能出现将一些事实上无害的交易纳入国家安全的范围（比如海上风电场项目投资）。随着美国外资委员会地位的持续上升，近年来美国对中国对美投资审查案件数量大幅增加，2018—2021 年四年的调查数量总和达到 201 件，远高于排名第二、第三的日本和加拿大的 142 和 113 件。^① 根据彼得森国际经济研究所发布的“审查指数”（Scrutiny index）^②，2016—2021 年间，尽管中国仅占外国在美并购交易的 4%，但面临的审查却是最多的，审查比率高达 15%，也就是说，中国的审查指数为 3.7，表明其审查份额几乎是其并购份额的 4 倍。与中国相比，法国、德国、加拿大和英国等西方盟友的审查指数平均得分不到 0.5。^③ 此外，美国总统的禁令也变得更加频繁。2012 年之前，美国总统只阻止了一笔交易，自那以后，总统利用其在美国外国投资委员会的法律权力，禁止了六项交易，而所有交易要么是直接针对中国企业，要么收购方与中国有一定联系。^④ 无疑，这项新法案的实施，势必会加大中国企业在美投资并购的难度。

限制美企向中国投资。2020 年，特朗普政府指示联邦养老基金停止投资中国股票，并要求在美上市的中国企业全面遵守美国会计和审计规则，否则将面临被美股退市。2021 年拜登执政不久就签署一项行政命令，要求美国投资者必须在同年 8 月 2 日之前停止交易包括华为和众多技术、运输和制造企业在内的 59 家中国公司发行的证券，理由是这些公司“破坏了美国及其盟友的安全或民主价值观”。

拉拢盟友。美国还试图联合盟友和伙伴通过重塑全球贸易方式，构建一

① 根据 CFIUS 历年年度报告整理得到。

② 审查指数指的是一国在美国并购价值中所占的份额与其在美国外国投资委员会所提交的申请中所占的份额之比，数值越大表示审查越严。

③ Martin Chorzempa, “US Security Scrutiny of Foreign Investment Rises, but so does Foreign Investment”, Peterson Institute for International Economics, September 1, 2022. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/us-security-scrutiny-foreign-investment-rises-so-does-foreign>. [2023-07-25]

④ 根据 CFIUS 历年年度报告整理得到。

套由美国主导的所谓基于规则的更具韧性、可持续的排他性全球产业链和价值链体系。比如2022年5月24日拜登总统在访问日本期间宣布正式启动由14个亚太经济体组成的印太经济框架（IPEF），宣称要通过贸易、供应链、清洁能源和公平经济等“四大支柱”建设加强亚太区域合作。2021年6月25日，美欧宣布成立美欧贸易和技术委员会，旨在就出口管制、投资审查和安全风险以及一系列全球贸易挑战进行协调。2023年2月28日拜登政府与日本和韩国共同启动了美日韩经济安全三边对话机制，旨在就提高关键新兴技术、半导体、电池和关键矿物的供应链韧性，协调保护敏感技术的措施等问题展开讨论并形成具体的合作方式。

（二）美国盟友的行动方略

1. 产业政策

面对来自中国企业的激烈竞争，欧盟、日本等美国盟友也纷纷采取产业政策以支持本国（地区）战略产业发展。在欧洲，虽然产业政策的变化早已有之（例如，欧洲电池联盟成立于2017年），但直到2020年新冠病毒大流行，欧盟才真正改变其产业发展重点。欧盟委员会原本于2020年3月发布了一份关于“欧洲新工业战略”的报告，但随着新冠病毒全球蔓延而导致全球价值链的受阻，欧盟越来越关注减少欧盟对呼吸机、半导体等关键商品和技术的国际依赖，强调在欧盟域内发展相关产业的必要性。作为对新冠病毒大流行的回应，欧盟委员会发布了一份关于欧盟在六个关键领域对第三方的战略依赖的研究报告，发现有137种产品存在着特别严重的供应链风险，其中，最大的依赖来自中国（约占上述产品进口额的50%）。^①基于这一情况，欧盟委员会调整了新工业战略报告，并于2021年5月发布了最新版本。欧盟委员会主席冯德莱恩在2021年的欧盟国情咨文演讲中强调称，这显示了投资对于欧洲技术主权的重要性。^②

欧盟产业政策集中体现在“下一代欧盟”（Next Generation EU）项目的实施上。这一历史性基金是第一个由欧盟共同债务提供资金的基金，筹集了超过

^① European Commission, “Strategic Dependencies and Capacities”, Commission Staff Working Document, SWD (2021) 352 final, 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0352>. [2023-07-25]

^② Alessio Terzi, Anil Singh, and Monika Sherwood, “Industrial Policy for the 21st Century Lessons from the Past, European Economy Discussion Papers 157”, January 2022. https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-02/dp157_en_industrial_policy.pdf. [2023-07-25]

7500 亿欧元的资金，将在成员国之间分配。“下一代欧盟项目”有两大资助重点。第一个资助重点是为太阳能和风能的安装提供资金，帮助提高家庭能源效率，启动欧盟首个可再生氢项目等。与美国一样，这些政策的最终目标是帮助重建欧洲工业基地，以实现数字化和绿色转型。例如，欧盟成员国正在资助对区域多数国家都是至关重要的经济部门的汽车工业，将之转为电动汽车和互联网汽车革命。此外，还资助了电池“千兆工厂”的建设，这些工厂可以为电动汽车和其他产品提供电池组这一重要的战略技术产品。第二个资助重点是半导体工业。随着数字化转型的推进，半导体生产对未来的经济和技术正变得越来越重要和具有战略意义，而欧盟在迎接这一变化方面处于弱势地位。2022 年 3 月，欧盟委员会出台了具有里程碑意义的《欧洲芯片法案》（European Chips Act），计划在现有 300 亿欧元公共投资基础上额外增加 150 亿欧元，目标是到 2030 年欧洲半导体产量翻两番，将芯片制造的全球占比从 9% 提高到 20%。^①

日本政府同样采取了有力的产业政策。2020 年 4 月，日本宣布了一揽子刺激措施，其中包括向开展项目以实现供应链多元化的公司提供财政补助。相关措施不仅针对生产回流，还包括旨在将业务转移到其他国家的资金。有 146 家公司被选中获得政府补贴，总计 2478 亿日元（约合 23.2 亿美元）。2021 年 6 月，日本政府制定了以扩大国内半导体生产能力为目标的《半导体数字产业战略》。根据这一战略，日本将加强与以美国为代表的海外合作，联合开发先进的半导体制造技术，确保本国具有充足的生产能力。同时，加大数字领域投资，强化逻辑半导体设计与开发能力，并优化国内半导体产业布局，增强产业韧性。2021 年 11 月 15 日，日本经济产业省进一步提出了有关强化日本半导体产业基础的“三步走”实施方案：第一步，加快物联网相关半导体生产基地的建设，吸引先进半导体代工厂来日建厂，抑制日本半导体制造基地的外流和空心化，更新和强化日本现有的半导体生产基地；第二步，与美国合作研发下一代半导体技术；第三步，开发可以改变“游戏规则”的领先于世界其他地区的新技术，并推动开放式创新，以及通过创新创造新优势。2022 年 5 月 11 日，日本国会通过《经济安全保障推进法案》，旨在保障半导体和医药品等“特定重要物资”的供应链稳定，赋予政府对企业供应商进行调查的权力。法案由强化重要物资供应链、对重要基础设施设备实施事

^① Alonso Campos, “New European Industrial Policy, Part II – A New Paradigm Emerges”?, November 29, 2022. <https://www.thenewfederalist.eu/new-european-industrial-policy-part-ii-a-new-paradigm-emerges?lang=en>. [2023-07-29]

先审查、尖端技术研发、专利非公开四大支柱内容构成。

2. 跟随美国实施贸易保护主义

实施产业政策之外，其他西方国家还纷纷效仿美国，通过制定或修改外贸或外资条例，加强对外国直接投资的审查。欧盟于2019年3月19日通过了针对外商直接投资的审查条例（第2019/452号条例），以此确立制度框架，使欧盟成员国之间就外商直接投资进行更多协调与交流。条例规定各成员国负有义务在某项外国投资有可能危及其他成员国国家安全或欧盟公共利益的情况下，采取适当措施，使欧盟委员会和其他成员国对拟在或正在本国进行的外国投资提出意见和建议。与该条例相对应，德国、法国等欧盟成员国还纷纷对本国外资、外贸条例进行大幅修改，确定或扩大外国投资企业申报要求和审查的范围。比如德国于2021年5月通过的《对外贸易条例》将申报要求范围从11类增至27类，其中包括了大部分新兴技术类交易。此外，此前规定只有收购德国目标公司的表决权达10%以上的投资项目才需要审查，此次修改后则明确，即使通过正式表决权以外的方式获得的控制权也可触发审查。关于国家安全的内涵，与修正案之前只有出现“真正的威胁”才能进行国家干预不同，新条例的判断标准更加宽泛，收购或投资只要可能导致“公共秩序或安全的预期损害”就会触发国家干预。除了欧盟，英国也制定了严苛的外资条例。2022年1月4日，被称为英国史上最严格的《2021年国家安全和投资法》生效。根据新法，如果投资者希望涉足英国人工智能和通信等17个敏感行业，收购一家公司的股份超过25%，就会触发强制申报条款，英国政府将进行审查并可能阻止该交易。法案生效后的三个月，英国政府就收到了222个案件的申报，其中英国政府主动介入调查了17项交易^①，相比之下，此前20年英国政府总共才调查了12项交易。^②

三 当前全球价值链重构进程与效果的初步评估

美国及其西方盟友以地缘政治和国家安全为由重构全球价值链的战略选

^① Alexandra Kamerling, “The First Year of the UK National Security and Investment Act 2021”, DLA PIPER Insight, December 15, 2022. [https://www.dlapiper.com/en - ie/insights/publications/2022/12. \[2023 - 07 - 29\]](https://www.dlapiper.com/en-ie/insights/publications/2022/12/[2023-07-29])

^② Clifford Chance, “The UK National Security and Investment Act: What Is the Impact?”, May 2021. [https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2021/05. \[2023 - 07 - 29\]](https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2021/05.[2023-07-29])

择，不可避免地会对跨国公司的经营理念和供应链布局带来深刻的影响。根据麦肯锡的研究，1990—2008 年全球化高速发展时期，跨国公司主要关注服务、质量和成本，而现在，除了上述三点之外，弹性、敏捷性和可持续性作为同等重要的优先项开始受到重视。^① 英国《金融时报》一项涉及 9000 家跨国公司的调查显示，2020 年以来每月在公司收益电话会议和投资者会议上提到近岸外包、在岸生产和回流等词语的频次出现了飙升。^② 在此背景下，许多跨国公司开始把供应链多元化、短链化和区域化作为产业布局的重要方向。^③ 这种国家政策调整与跨国公司战略重构的相互强化，正逐渐产生效应，从近些年全球价值链变动的趋势看，本地化（生产回流）、区域化（近岸外包）和集团化（友岸外包）转型已初露端倪。

（一）中美供应链逐渐脱钩，美国制造业回流态势初现

中美贸易摩擦已经持续 5 年，如果从贸易规模看，中美贸易似乎并未受到大的影响，2022 年美国从中国进口的商品和服务贸易总额甚至创了历史新高。^④ 其中商品进口比 2021 年增长了 6%，几乎恢复到 2018 年的峰值水平，达到有记录以来的第二高水平。这一结果看上去与美中贸易“脱钩”的预期背道而驰，不过，如果从美国对华不同产品的征税水平所产生的影响看，上述结果就不难理解了。

正如前文所述，尽管中美于 2020 年 1 月达成了第一阶段协议，但美国在特朗普总统 2018—2019 年贸易摩擦期间对华征收的关税至今仍然有效，覆盖了约 2/3 美国从中国进口的商品。2021 年和 2022 年美国从中国进口的大幅增长主要得益于未受贸易战波及商品进口的增加，从 2018 年的 1754 亿美元增至 2022 年的 2471 亿美元，增长了 40.9%。第二组来自中国的进口产品，即

^① Jan Henrich, Jason Li, Carolina Mazuera, and Fernando Perez, “Future - proofing the Supply Chain”, McKinsey & Company, June 14, 2022, <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/future-proofing-the-supply-chain#/>. [2023 - 07 - 29]

^② ManMohan S. Sodhi, “Where Is Globalisation Headed? A Supply Chain View”, June 6, 2022 https://www.gresham.ac.uk/sites/default/files/transcript/2022-06-06-1300_SODHI-T.pdf. [2023 - 07 - 29]

^③ 比如科尔尼公司一项针对美国制造公司首席执行官和其他高管的调查就显示，与前几年相比，美国公司现在对生产回流持有更加积极的态度。参见 Nurullah Gur and Serif Dilek, “US - China Economic Rivalry and the Reshoring of Global Supply Chains”, in *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 16, No. 1, 2023, pp. 61 - 83.

^④ 根据美国经济分析局（Bureau of Economic Analysis）的数据，2022 年美国从中国进口的商品和服务总额为 5640 亿美元，高于 2018 年的 5580 亿美元。根据美国人口普查局（United States Census Bureau）的数据，2022 年美国从中国进口的商品总额为 5370 亿美元，略低于 2018 年的 5390 亿美元。

特朗普在 2019 年秋季决定加征关税的产品（清单 4A，关税为 7.5%）受到的影响较小，2022 年进口仅比 2018 年少 4.2%。与这两类商品进口变化趋势相反，在关税清单 1、2、3 上被征收 25% 关税的商品进口从 2018 年的 2566 亿美元大幅降至 1876 亿美元，减少了 26.9%（见表 1）。同期美国从世界其他地区的进口增加了 40%。由于美国征收 25% 关税的中国产品主要集中在半导体、IT 硬件和一些消费电子产品上，这表明中美确实在这些领域出现了“脱钩”趋势。

中美贸易战同样重创了美国对中国的出口。从总量看，2022 年美国对华出口总额为 1599 亿美元，还略高于 2017 年的 1514 亿美元，但从贸易结构看，美国对华制成品出口不仅未能在贸易战后的恢复，目前还出现恶化迹象。贸易战之前，制造业占美国对华商品和服务出口总额的 44%，到 2022 年，这一比重已降至 41%。^①

表 1 美国对华进口情况（2017—2022 年）（单位：亿美元）

	关税清单 1、2、3 产品 (税率 25%)	关税清单 4A 产品 (税率 7.5%)	未受贸易战波及的产品 (不在任何关税清单上)	进口总额
2017	2346	1018	1688	5052
2018	2566	1065	1754	5385
2019	1750	994	1747	4491
2020	1563	913	1851	4327
2021	1760	960	2329	5049
2022	1876	1020	2471	5368

资料来源：Chad P. Bown, “US Imports from China Are both Decoupling and Reaching New Highs. Here’s How”, PIIE charts, March 31, 2023. <https://www.piie.com/research/piie-charts>. [2023-07-29]

美国对华贸易“脱钩”还表现为中国在美国进口总额中占比的下降。2018 年美国从中国的进口占其总进口的比重为 21.6%，2021 年为 18.5%。特别能够体现中美供应链出现“脱钩”趋势的是中间产品和资本品的进口，美国从中国进口的中间产品和资本品总额从 2018 年最高点 2715 亿美元降至 2021 年的 2210 亿美元，这两项产品在美国总进口额中的占比从 18.2% 降至 13.3%（见图 1）。

^① Chad P. Bown and Yilin Wang, “Five Years into the Trade War, China Continues its Slow Decoupling from US Exports”, PIIE, March 16, 2023. <https://www.piie.com/blogs/realtime-economics>. [2023-07-29]

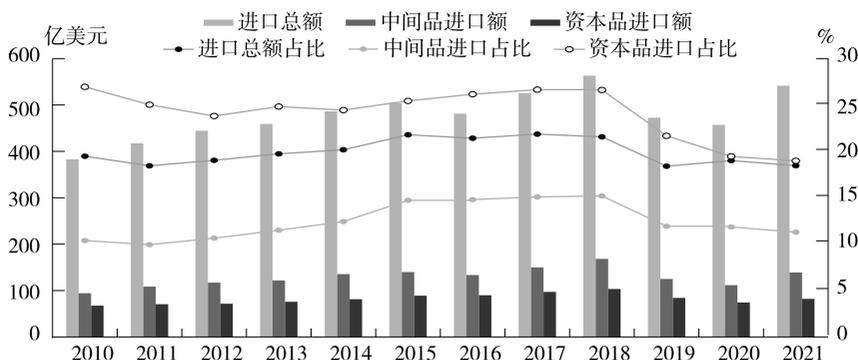


图1 美国从中国各类产品进口及其占比 (2010—2021年)

资料来源：根据 OECD - TiVA 数据库相关数据整理绘制。https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_CI.[2023-07-29]

随着中美在部分新兴和战略性产业领域的逐步脱钩，美国在这些领域的生产回流效果初现。不同于奥巴马和特朗普时期较为宽泛的政策指向，拜登政府重点关注芯片、半导体等高新技术产业的生产回流和产业发展。通过政府补贴、税收减免等产业政策以及进出口限制、投资审查等各种贸易保护措施，拜登政府积极吸引本国企业和外国资本进入这些高科技产业。根据白宫提供的数据，拜登政府在陆续推出“基建法案”“芯片法案”“通胀削减法案”之后，美国的投资情况发生明显改变。截至2023年7月，私人部门已经宣布了5030亿美元的投资额，主要集中在半导体与电子（2310亿美元）、电动车和电池（1330亿美元）、清洁能源（1030亿美元）、生物制造（190亿美元）和重工业（140亿美元）。^①作为对比，美国国家经济分析局（BEA）统计的2021年全年制造业私人固定资产投资总规模仅为6023亿美元。^②

为更好地分析美国制造业投资的变化情况，下面以美国人口调查局（U. S. Census Bureau）提供的月度高频建筑支出数据（Value of Construction Put in Place）进行考察。从图2可以看出，2021年后美国私人部门建筑投资开始加速，相比于2020年的8.0%，2021年和2022年投资增速同比分别达到14.6%和13.6%。相比之下，制造业建筑投资增速更低一些，2021年和2022

^① President Joe Biden, “Investment in America”, August 29, 2023. https://www.whitehouse.gov/invest/. [2023-07-29]

^② BEA, “Regional Data: GDP & Personal Income”. https://apps.bea.gov/iTable. [2023-07-29]

年分别为0.2%和11.7%。不过，从2022年下半年开始，制造业建筑投资逐步超越总的私人部门建筑投资速度，7—12月两者增速分别为13.7%和9.3%。2023年这一趋势进一步分化，1—5月私人部门建筑投资增速只有1.1%，而制造业建筑投资增速高达20.3%。如果将制造业进行细分，可以发现制造业建筑投资的加速主要是由计算机、电子和电气行业的建筑投资快速增长贡献的，2022年该行业建筑投资增速达到39.8%，2023年头5个月更是高达72.6%。^①这就说明，在计算机、电子和电气行业，美国的再工业化进程正在快速开启。

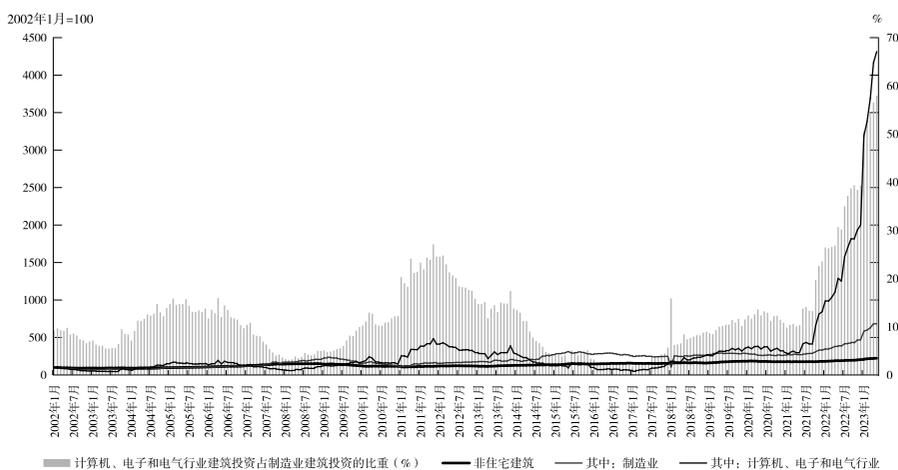


图2 美国私人部门建筑投资情况（2002—2023年）

资料来源：根据美国人口调查局相关数据计算绘制。https://www.census.gov/construction/c30/historical_data.html. [2023-07-29]

（二）全球价值链出现了区域化调整趋势

自2016年以来，亚洲开发银行（ADB）的亚洲经济一体化年度报告持续关注亚太地区全球价值链的变化情况。^②为准确衡量亚太国家内部以及亚太地区与世界的全球价值链的密切程度，报告提出了全球价值链（GVC）参与率和区域价值链（RVC）参与率两个指标，GVC参与率又可分为简单GVC参与

^① 根据美国人口调查局相关数据计算得到。https://www.census.gov/construction/c30/historical_data.html. [2023-07-29]

^② Asian Development Bank, “Asian Economic Integration Report 2022: Advancing Digital Services Trade in Asia and the Pacific”, February 2022. <https://aric.adb.org/aeir>. [2023-07-29]

率和复杂 GVC 参与率。^① 从 2023 年亚洲经济一体化报告的结果看，自 2018 年以来，由于世界许多国家贸易政策环境的不确定性增加以及世界需求低迷，世界整体的全球价值链参与率出现了收缩，从 2017 年的 74.2% 降至 2020 年的 71.8%，与此相应，亚太地区与世界的全球价值链联系也出现了下降，GVC 参与率从 68.4% 降至 66.2%。然而与上述趋势相反，这一期间亚太地区内部的 RVC 参与率却从 50.0% 上升至 52.2%，表明亚太区域供应链联系在不断加强。^② 虽然 2021 年上述各项指标有所反弹，但总体看依然呈现下降趋势。

导致亚太区域内部 RVC 参与率上升的原因，主要是由于复杂 RVC 参与率的提升，从 2018 年的 26.9% 上升至 2020 年的 27.6% 和 2021 年的 29.1%。相反，简单 RVC 出现了收缩，RVC 参与率从 2018 年的 42.0% 下降至 2020 年的 40.0% 和 2021 年的 39.9%。同期传统贸易的发展相对稳定，从 2018 年的 31.1% 升至 2020 年的 32.4%，2021 年又降至 31.0%。^③ 这就说明亚太地区内部的供应链条变长了，换句话说，相对于与全球价值链联系的松动，亚太区域内部的价值链融合表现出了日益紧密的趋势。

2022 年，菲利波·邦塔迪尼（Filippo Bontadini）等人使用经合组织 2021 年 11 月发布的涵盖 1995—2018 年间包括 66 个国家 45 个行业数据（基于 ISIC Rev. 4）的国家间投入产出（ICIO）数据集，从全球价值链中增加值来源地的视角讨论了欧盟（EU）、亚太（AP）、北美和拉丁美洲（NLA）三个地区制造业全球价值链的区域化变动情况。^④ 为此，邦塔迪尼创造了 $NFVA = \frac{RFVAS}{GFVAS}$ 这一指标，以此考察每个国家的价值链从哪里获得增加值贡献，以及这些贡献是来自该国所在地区的内部（即区域外国增加值份额，RFVAS）还是外部（即全球外国增加值份额，GFVAS）。如果 NFVA 增加，则该国为近岸外包（nearshoring），反之，为远岸外包（farsharing）。通过计算欧盟、亚太、北美

^① GVC 参与率是指至少中间产品跨境一次才能生产出来的产品的出口在总出口中所占的份额，RVC 参与率与 GVC 相同，只是它只涉及的是同一区域内的经济体。简单 GVC 是指只跨越一次国境的中间产品出口，复杂 GVC 则是至少两次跨境。

^② 根据亚洲开发银行 2023 年亚洲经济一体化报告中的相关数据整理得到。参见 ADB, “Asian Economic Integration Report 2023: Trade, Investment, and Climate Change in Asia and the Pacific”, February 2023. <https://aric.adb.org/aeir2023>. [2023-07-29]

^③ ADB, “Asian Economic Integration Report 2023: Trade, Investment, and Climate Change in Asia and the Pacific”, February 2023. <https://aric.adb.org/aeir2023>. [2023-07-29]

^④ Filippo Bontadini et al., “Nearshoring and Farsharing in Europe within the Global Economy”, in *EconPol Forum*, Vol. 23, No. 5, 2022, pp. 37-42.

和拉丁美洲三个区域的上述指标，邦塔迪尼发现，自2012年以来，欧盟和亚太地区的NFVA均呈上升趋势，这表明相对于全球性的远岸外包，这两个区域的国家都越来越多地转向近岸业务，或者说全球价值链出现了向区域化转化的趋势。相比之下，亚太地区在2012年之前就已经表现出持续稳定上升的态势（见图3）。当然，这种趋势是否会在未来持续下去还有待观察，正如亚洲开发银行的研究显示的那样，2021年价值链的全球化程度出现了一定反弹。但从新冠病毒全球流行、乌克兰危机，特别是中美贸易摩擦以来主要国家的政策反应看，至少在一些战略领域，全球价值链在地理空间上向着区域化收缩将是一种必然趋势。

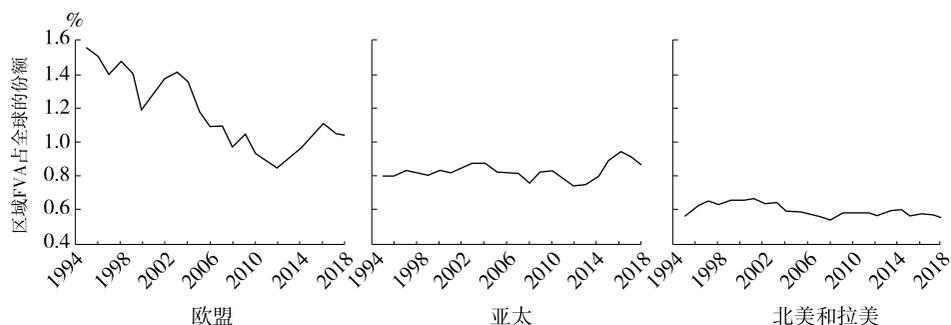


图3 欧盟、亚太和美洲地区的外国增加值（NFVA）来源比较（1994—2018年）

资料来源：Filippo Bontadini et al., “Nearshoring and Farsharing in Europe within the Global Economy”, in *EconPol Forum*, Vol. 23, No. 5, 2022, pp. 37–42.

（三）美国推动全球价值链向着集团化发展，效果逐渐显现

美国政府对华脱钩的一个重要手段是友岸外包。2021年6月拜登政府在宣布其供应链弹性战略时，强调将盟友支持视为确保美国供应链弹性和韧性的最现实、有效的途径，同时也是修复美国与其盟友关系的最佳方式。此外，与盟友一道努力重组供应链并在新兴领域共同生产高科技产品，还被拜登政府视为重建美国全球经济和政治领导地位，以及遏制中国在全球范围内扩张其经济和政治模式企图的手段。为此，美国采取与欧盟成立美欧贸易和技术委员会，与日本和韩国构建美日韩经济安全三边对话机制等措施，就出口管制、价值链安全等问题进行协调，共同应对全球贸易挑战，加强彼此贸易合作。

从最近几年美国进口贸易区域结构的变化趋势看，集团化趋势逐渐显现。2018年以来，除了2020年新冠全球流行的特殊情况，其他年份美国从中国的

进口增速均显著低于其从主要盟友及拉美国家的进口速度，而且 2021 年后差距还逐渐拉大（见表 2）。2022 年，美国从中国的进口增加了 6.4%，而从其主要盟友以及拉美国家的进口则分别增加了 17.7% 和 24.1%。2023 年头五个月，美国从中国进口 1686 亿美元，从墨西哥和加拿大的进口额则分别为 1949 亿美元和 1755 亿美元。^① 由此，中国从 2021 年前美国第一大进口国降至第三位。

表 2 美国从中国及主要盟友的进口增长率比较（2010—2022 年）（%）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
中国	22.9	9.4	6.5	3.5	6.4	3.1	-4.3	9.3	6.6	-16.6	-3.8	16.7	6.4
主要盟友	20.9	13.5	5.1	1.1	6.0	-2.8	-2.7	5.1	9.0	4.4	-13.5	21.4	17.7
拉美国家	22.0	32.1	-1.5	-7.8	-5.2	-23.4	-7.6	7.8	6.0	-10.0	-17.1	33.9	24.1

注：主要盟友包括欧盟国家、加拿大、墨西哥、英国、日本和韩国。

资料来源：根据美国国家经济分析局（BEA）的相关数据计算。<https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/international-trade-goods-and-services>。[2023-07-29]

四 结论与政策展望

当前的全球价值链正遭遇自形成以来前所未有的挑战。由于新冠病毒大流行和乌克兰危机的冲击，由庞大资源、资金、信息和人员网络构成的全球价值链陷入了巨大混乱，导致供需两端同时受到冲击，全球贸易空前收缩，地缘政治紧张进一步加剧，贸易保护和投资限制成为新的常态。然而，与新冠病毒和乌克兰危机的影响相比，全球价值链的更大挑战来自于中美大国竞争的不断加强以及由此引发的华盛顿共识的转向，它使得以往基于效率的全球价值链扩张开始遭遇越来越大的地缘政治和价值挑战。本文的研究表明，近年来以美国为首的西方国家不断泛化国家安全内涵，强调全球价值链政治属性，以此为基础，纷纷出台产业政策，强化贸易保护主义，期望最终构建一种所谓安全、弹性的全球价值链体系。由于上述因素的影响，全球价值链正呈现出两大变化方向，一是基于空间的本地化和区域化转变，二是基于价

^① 数据来自于美国人口普查局。https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/current_press_release/index.html。[2023-07-29]

价值观的集团化调整。从最近几年的变化看，上述趋势已渐露雏形。

不过，全球价值链的配置和重构是一个漫长的过程，其最终会在哪种形态上达至新的均衡以及这种重构进程有多快，将是多种因素综合作用的结果。除了政府政策，跨国公司的选择也非常重要。从前文的分析可以看出，出于对地缘政治紧张和商业环境不确定性快速升高的担忧，近年来跨国公司的经营策略开始出现多元化、短链化和区域化的调整迹象。然而，就像许多调查结果反映的那样，即使面临美国巨大的对华压力，绝大多数跨国公司也不准备离开中国。比如中国欧盟商会的调查就发现，2020年和2021年分别只有11%和9%的会员在考虑迁出中国。^①同样，美中贸易全国委员会2021年的调查也显示，87%的成员公司无意离开中国。^②对于这些公司来说，离开中国巨大的消费市场将使它们遭受难以承受的损失。因此，作为对地缘政治风险增加的回应，这些企业更多采取的是一种所谓“中国+1”的发展战略。

对外开放是中国经济发展的不竭动力。面对美国等西方国家对华“脱钩”“去风险”的战略转型，努力保持全球价值链的安全和稳定对于我国经济的可持续发展就显得至关重要。因此，在加强推进双循环战略从而保证国内大循环畅通发展的同时，中国还必须进一步扩大和深化对外开放，为跨国公司创造一个更优的营商环境，以此稳定外资企业在华投资的信心。从政策选择看，关键是要努力促进国内国际市场和标准的统一融合，加快从商品和要素流动型开放转向制度型开放。此外，以《区域全面伙伴关系协定》和“一带一路”高质量发展为平台，不断提升区域合作水平，进而推进区域供应链稳定发展，也有助于为中国稳定全球价值链形成重要支撑。考虑到当前中国经济增长方式转变以及产业结构升级可能给各国经济和区域分工带来的影响，中国就更应该积极推进区域经济合作，努力实现与各国经济的正向联动以及区域价值链的稳定发展和升级。这既是最终实现区域各国互惠共生、互利共赢包容性增长的重要基础，也是稳定中国全球价值链的根本保证。

（责任编辑 徐 睿）

^① 中国欧盟商会：《中国欧盟商会商业信心调查2021》，第11页。<https://european-chamber.com/aliyuncs.com/upload/documents>. [2023-07-29]

^② 美中全国贸易委员会：《中国商业环境调查2021》，第18页。<https://www.uschina.org/sites/default/files>. [2023-07-29]