

全球产业链重构对国际直接投资的影响： 基于拉美的视角*

郭凌威

内容提要：在以美国为代表的发达国家的积极推动下，全球产业链重新平衡效率与安全因素，形成本土化、区域化和多元化的新趋势，并表现出明显的对华竞争趋向。全球外资流向因此重新布局。在美国多重产业链供应链转移政策的推动下，伴随着美拉双边在部分领域的积极互动，拉美正在成为该新趋势的主要受益者。基于国际直接投资动因理论的分析表明，美国推动的全球产业链重构增强了全球外资对拉美的市场寻求型、资源寻求型和效率寻求型投资动机。而该地区的实际外资流入也进入加速初期，且投资热度在区域分布上由南向北递增。墨西哥外资增长迅速且明显受益于美国推动的全球产业链重构；中美洲和加勒比地区的部分国家也收获了新的投资增长点；南美洲国家在该重构趋势影响下的外资增长相对滞后，但也正在探索新的合作。美国推动全球产业链重构的影响将随时间推移愈发显现，中国利用外资和对外直接投资面临的冲击和风险正在增加。鉴于中拉经济互补性较强，且中拉投资合作中期内仍将由效率因素主导，中国应进一步加强对拉投资合作，维护中国产业链供应链安全。

关键词：产业链 供应链 外国直接投资 效率 安全

作者简介：郭凌威，中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员。

中图分类号：D81, F114 **文献标识码：**AA

文章编号：1002-6649 (2024) 06-0082-23

* 本文是国家社会科学基金青年项目“中国对拉美直接投资的国际比较与提升投资合作质量的路径研究”（编号：22CGJ049）、中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划“优势学科：拉美发展与合作”（编号：DF2023YS47）、中国社会科学院拉丁美洲研究所创新项目“拉美现代化的经验与教训研究”（编号：2023LMSB01）的阶段性成果。

全球金融危机爆发后，以美国为代表的发达国家开启了初期以制造业回流为导向的全球产业链重构。而全球地缘政治竞争的加剧，叠加新冠疫情和乌克兰危机对全球供应链的冲击，引发了各国宏观至微观层面对全球产业链供应链安全的高度重视，促使美国等发达国家更为主动地推动全球产业链重构。此轮全球产业链重构突出强调“安全因素”，扭转了此前以效率最大化为导向的全球分工格局，整体表现为全球产业链的本土化、区域化和多元化。^①全球产业链重构的过程中固然包含符合经济发展逻辑的重新分工，但不乏在以“泛安全化”为特征的外部干预下进行的产业链转移，企业的贸易和投资活动将不得不在效率和安全之间寻求新的平衡，导致中国的产业链供应链安全面临风险。对美国而言，拉美和加勒比地区（简称“拉美地区”）在地理距离、地缘政治关系和战略资源供给方面具有特殊性，美国推动的全球产业链重构对拉美地区带来深远影响，对该地区的国际直接投资（FDI，也称“外国直接投资”或“外资”）流入产生新的驱动力，对全球外资流向的影响不断增强，也给中国对外投资合作带来新的挑战。中拉经济具有较强互补性，中拉投资合作对于维护中国产业链供应链安全尤为重要。因此，有必要对美国产业链政策的变化及其对拉美的影响进行分析，进而研判中拉投资合作前景以及中国未来对拉投资合作方向。

本文第一部分对相关文献进行回顾；第二部分简要梳理全球金融危机以来，美国产业链供应链政策几次大方向的调整；第三部分从国际直接投资因变化的角度，分析美国推动的全球产业链调整，特别是近些年的政策调整对拉美地区外资流入的影响机制；第四部分基于近几年，尤其是新冠疫情后的实际数据，分区域比较拉美地区外资流入的变化，以追踪全球产业链重构对国际直接投资的影响效果；最后，对中拉投资合作的形势和前景做出整体判断，并对如何加强对拉投资合作以应对全球产业链变化新趋势提供政策建议。

一 文献综述

“产业链”和“供应链”是当前研究中广泛使用、联系紧密但尚未被清晰界定的一组概念。一般而言，供应链强调企业间产品或服务的投入产出关

^① 张二震、戴翔：《全球产业链供应链调整新趋向及其对策》，载《经济学动态》，2022年第10期，第32页。

系或上下游关系，狭义的产业链通常包括了供应链和价值链两个方面，而广义的产业链在狭义的产业链外，还包括产业间的关系。^① 本文采用的是“产业链”广义的概念。

与本文相关的文献主要集中于以下几类：第一，全球产业链重构的特征、动因和趋势；第二，全球产业链重构对国际经济活动的影响；第三，全球产业链重构对拉美的经济影响；第四，全球产业链重构对中国的影响及中国的应对对策。

现有文献普遍认同“安全”因素对全球产业链影响的持续增强，美国推动产业链供应链“去风险”的一系列政策是典型代表。产业链供应链安全问题是全球化的副产品，一般而言，国际分工越精细化、专业化，产业链体系就越敏感和脆弱，其中任何一个环节受阻都会对整条产业链造成严重冲击。^② 在经济因素和非经济因素共同作用的背景下，全球对产业链供应链安全的关注升级，除经济因素之外，国际政治关系成为影响全球产业链发展的重要因素，国际分工不得不重新平衡“安全”与“效率”的关系。^③ 随着中美竞争加剧，美国将产业链供应链安全作为其内政外交的重要战略性议题，在外交和战略上表现出伪多边主义和供应链泛安全化的特征，对全球产业链体系造成冲击，加剧了逆全球化趋势。^④

国际贸易与国际直接投资是参与国际分工的两个主要途径，国际分工在“效率”与“安全”间的再平衡将表现为全球贸易和投资布局的重构。在贸易领域，逆全球化带来的经济政策不确定性提高了区域产业链的重要性，进一步强化了区域合作的趋势。研究发现，该趋势在亚太区域已有明显表现，引发亚太产业链重构^⑤，导致亚洲国家的“贸易依赖”从美国向中国转移^⑥，并对中国及该地区国家产生差异化的经济影响^⑦。投资方面，研究发现，在全

① 易小淮等：《全球产业链新趋势：机遇与挑战》，载《国际经济评论》，2023年第6期，第9页。

② 赵可金、郎昆：《中美竞争下的供应链安全研究》，载《东北亚论坛》，2022年第2期，第19-39页。

③ 苏庆义：《全球供应链安全与效率关系分析》，载《国际政治科学》，2021年第2期，第1-32页。

④ 王浩、宋天阳：《统合内政—外交双重逻辑——中美竞争背景下拜登政府国家供应链安全战略》，载《美国研究》，2023年第1期，第82-112页。

⑤ 王茜、叶家钰：《经济政策不确定性对亚太价值链重构的影响》，载《国际商务研究》，2024年第2期，第1-15页。

⑥ 余振、吴小灵：《中美战略竞争与亚洲区域产业链“双中心”重构——基于贸易依赖的分析》，载《东北亚论坛》，2023年第6期，第80-94页。

⑦ 苏庆义、王奉龙：《东亚区域产业链重构的经济效应：基于全球多区域投入产出模型的反事实分析》，载《世界经济研究》，2024年第3期，第3-18页。

球产业链重构下，日韩对中国的直接投资展现再选择动向，投资目标行业、投资动机和投资规模均发生变化，其中美国因素不容忽视。^①但是，通过加强双向国际直接投资，有助于中国与投资合作伙伴提升在全球产业链的地位^②，尤其是通过对外直接投资可使中国企业提高重构全球价值链的能力。^③

全球产业链重构为拉美国家带来新的机遇，美拉之间逐渐形成积极互动。在美国系列政策的推动下，全球产业链本土化、区域化和多元化的变化趋势催动了美洲地区产业链的重整。拉美国家是该调整趋势的主要受益方，拉美地区短期内在地缘政治和机制建设方面具有“距离”优势，中长期内还兼具不同程度的禀赋、产业和绿色优势。近年来，拉美地区在全球产业链中地位有所提升，并将继续受益于美国推动的全球产业链重构趋势。^④因而，美国产业链调整政策对拉美国家的吸引力不断增强，拉美国家也积极回应美国推动的产业链重构，部分国家已发布明确的政策反馈。^⑤美拉之间的互动推动该地区产业链新格局的形成。

美国推动全球产业链重构下与拉美经贸合作的深入对全球经济、中国经济和中拉合作均产生影响。^⑥根源于霸权焦虑，美国推动的全球产业链重构对中国的产业链供应链安全造成威胁，危及中国供应链要素安全，提高了产业链上下游受阻断的风险^⑦，甚至倒逼出现局部产业链外迁的趋势。^⑧但同时，这也为中国采用和整合新技术，深化与拓展多元化的对外合作创造了机遇。^⑨历史经验表明，在核心技术之外，充分关注需求市场以及国际经贸规则，很

① 潘怡辰、蔡桂全、宋云潇：《供应链重构与日韩对华投资再选择》，载《国际贸易》，2023年第11期，第44-56页。

② 鄧曼琳、范祚军、王鹏宇：《投资合作对中国与东盟国家全球价值链地位的影响》，载《统计与决策》，2022年第23期，第143-147页。

③ 宋耘、汪曼、王婕：《对外直接投资与中国企业重构全球价值链——基于企业能力的视角》，载《产经评论》，2023年第3期，第51-69页。

④ 岳云霞：《全球价值链重构下的拉美调整与再定位》，载《拉丁美洲研究》，2023年第4期，第56-75页。

⑤ 章婕好：《美拉供应链“近岸外包”合作：现状、动因和前景》，载《太平洋学报》，2023年第2期，第56-67页。

⑥ 谢慧敏、李春顶、邢泽蕾：《美国对拉美经济战略的调整及其影响》，载《拉丁美洲研究》，2024年第3期，第25-50页。

⑦ 蔡宏波等：《美国“去风险”对中国产业链供应链安全的影响及应对》，载《财经问题研究》，2024年第1期，第33-43页。

⑧ 张辽等：《全球产业链重构下保障中国产业链安全的逻辑思维与战略取向》，载《经济学家》，2024年第3期，第35-44页。

⑨ 易小淮等：《全球产业链新趋势：机遇与挑战》，载《国际经济评论》，2023年第6期，第9-32页。

有可能发挥后发优势并在全球产业链重构中实现弯道超车。^①

总的来说，美国在推动全球产业链重构中发挥着关键作用，影响国际贸易和国际直接投资的布局。通过文献梳理可以发现，现有文献对全球产业链重构的特征、原因和趋势及对中国的直接影响进行了较多讨论，有关全球产业链重构对国际经济活动的影响方面，国际贸易领域基于投入产出分析的研究也较为丰富。相比之下，针对全球产业链重构对国际直接投资的影响，尤其是对美国推动的产业链重构下拉美地区外资变化的研究较为欠缺，对其影响机制和影响效果的研究存在一定不足。拉美外资在该趋势下的变化如何影响中拉合作也有待更深入的阐释。因此，本文基于国际直接投资动因理论，追踪美国和拉美市场及投资规则的变化，分析其影响机制和影响效果，以弥补现有研究的不足，并尝试回答中拉投资合作路径问题。

二 美国产业链供应链政策的调整

2008年金融危机以来，全球化遭遇逆流，发达国家对于全球产业链供应链重构表现出强烈需求，美国为主要代表。奥巴马上台后即提出制造业回流，以2009年提出的《美国制造业振兴框架》为标志，将重振美国制造业作为长期发展目标之一，先后通过了一系列法案以提高美国制造业竞争力，包括《美国制造业促进法案》《振兴美国制造业和创新法案》等。这一阶段，美国产业链供应链调整的思路主要是强调美国的“再工业化”，通过加大政府投入重塑本国制造业竞争力，进而吸引制造业回流。

特朗普时期美国强化了产业回流，同时布局具有“排他性”的产业链供应链，向区域化和安全化发展。2016年特朗普上台后，为履行其实现“再工业化”、提振美国制造业就业的竞选承诺，坚持“美国优先”原则。特朗普政府一方面通过《减税和就业法案》大幅减税以吸引国内企业增加本土投资，另一方面通过增加贸易壁垒保护国内就业和制造业。这些措施短期内产生了一定效果，2017年全球国际直接投资流量进入下滑期的原因之一就是受到美国税收政策调整的冲击^②，而2018年美国制造业新增就业也达到了21世纪以

^① 余振、崔洁：《后发经济体在全球产业链重构中的弯道超车——历史经验及对中国的启示》，载《国际展望》，2024年第4期，第21-36页。

^② UNCTAD, *World Investment Report 2019*, New York: United Nations, 2019, p. 2.

来的最高水平。不仅如此，特朗普对于区域产业链重塑和供应链安全也提出新的举措，例如，推动体现保护主义倾向的《美墨加协定》（USMCA），其原产地规则更为严格，在促进制造业回流的同时推进区域产业链供应链重构。供应链安全方面，尽管2012年奥巴马时期美国就已经提出《全球供应链安全国家战略》，但该战略强调的是保障全球供应网络：一方面确保商品安全和高效率的运输，另一方面建立有韧性的全球供应链。而特朗普则从另一个方向强调“排他性”的供应链安全。2018年开始，美国政府先后发布《评估并强化美国制造业和国防工业基础及供应链弹性》《确保关键矿物安全可靠供应的联邦战略》等报告，这些报告指出美国在多个领域面临较为严峻的供应链安全威胁，需要加强与“盟友”合作。

拜登执政后美国产业链供应链政策愈加强调“安全因素”，全面构建“在岸外包”“近岸外包”和“友岸外包”三位一体的产业链供应链体系。拜登上台后迅速发布第14017号行政令，要求全面深度评估美国供应链面临的风险。相关部门需要在100天内完成对四类关键产品供应链的风险评估，在一年内完成对六大关键行业的供应链风险评估，并提出增加供应链韧性、降低对竞争对手依赖的措施。^①同时，通过《两党基础设施法案》、《芯片与科学法案》（CHIPS）、《通胀削减法案》等系列立法，以加大政府投资、补贴和税收优惠等措施，加速清洁能源和芯片制造业等产业链的本土化、区域化和盟友化。进一步地，2022年美国提出“友岸外包”战略，欲将供应链集中到“可信赖的国家”，促进供应链的多样化，由此提升供应链安全。在新冠疫情外生冲击与美国对华战略竞争主观加强的双重影响之下，产业链供应链的泛安全化特征持续强化。

从奥巴马时期的政策伊始，不难看出美国欲实现制造业重振、产业链供应链本土化的决心。然而，从经济逻辑出发，全面的产业链供应链本土化必然无法实现。从其实际效果来看，科尔尼美国制造业回流指数也表明，2022年之前美国制造业回流效果并不明显，尽管2022年取得了较大进展，但从中长期来看，仅靠政策推动似乎也难以维系。^②因而“近岸外包”和“友岸外包”是美国确保供应链安全的重要战略。总的来说，供应链安全已成为美国国家安全战略的重要组成部分，而从地理分布的特征来看，以美国为代表的

^① 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/>. [2024-02-21]

^② Kearney, *Tenth Anniversary of Kearney’s Annual Reshoring Index*, 2023, p. 8.

全球产业链供应链的调整趋向是本土化、区域化和多元化。

三 美国推动全球产业链重构对拉美外资流入的影响机制

关于国际直接投资的理论研究大致可分为以下几类：一是研究“为何开展国际直接投资”的问题，即国际直接投资动因理论；二是研究“国际直接投资发生于何处以及为什么发生在某一个国家或地区”的问题，即国际直接投资区位选择理论；三是研究“国际直接投资如何开展”的问题，即国际直接投资模式选择理论；四是研究“国际直接投资有何影响”的问题，包括对投资母国和东道国经济增长、技术创新及社会发展等方面的影响，可以统称为国际直接投资作用理论。^① 美国产业链供应链调整推动了全球产业链重构，改变了企业“为何开展国际直接投资”的内在原因，进而通过影响国际直接投资的驱动因素引发国际直接投资流向的变化，为拉美地区的外国直接投资流入注入新的增长动力。因此，本文基于国际直接投资动因理论，深入分析美国推动的全球产业链重构对拉美地区外资流入的影响机制。

根据经典的国际直接投资动因理论，驱动国际直接投资流向调整的因素包括市场、资源、效率和战略资产。^② 寻求市场的国际直接投资通常是为了维持、保护现有市场，或者开发、促进新市场；资源寻求型国际直接投资通常旨在获得本国稀缺或比本国实际成本更低的特定资源；寻求效率的国际直接投资目的是利用不同的要素禀赋、文化、制度安排、需求模式、经济政策和市场结构等，从地理上分散的经营活动的共同治理中获益；寻求战略资产的投资通常通过收购外国公司的资产来促进其长期战略目标，特别是维持或提高其所有权优势和全球竞争力。美国推动的全球产业链重构将作用于国际直接投资的驱动因素，进而推动全球外资布局的变动。

基于国际直接投资动因理论，美国产业链供应链政策的调整增强了对拉美直接投资的市场寻求型、资源寻求型和效率寻求型动机。从投资来源看，一方面，拉美地区国际直接投资增长将直接来自于美国投资的转移和增加，另一方面，其他国家企业在多重动机的驱动下，将新增或扩大对拉美地区的

^① 张为付、李逢春：《对外直接投资决定因素的演进——FDI 决定理论研究新进展》，载《国际贸易问题》，2011年第4期，第162-174页。

^② J. H. Dunning and S. M. Lundan (eds.), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, 2nd ed., Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2008, pp. 67-74.

投资。但不可否认的是，美国制造业回流的虹吸效应^①，以及拉美自身产业结构、技术条件、基础设施、劳动力供给和政策不确定性等内生不足，将在一定程度上弱化上述三种投资动机。

（一）政策壁垒显著增强企业对拉美的市场寻求型投资动机

市场寻求型外国直接投资不仅是为了开拓东道国市场，很多情况下是以规避政策壁垒和降低交易成本为目的。^② 国际直接投资动因理论指出，驱动市场寻求型国际直接投资的一个重要原因是，从邻近设施为特定市场提供服务能够保证企业生产和交易成本低于从远处提供服务的成本，因而政府法规、进口管制或战略性贸易政策可能会促使企业迁移其生产设施。^③ 美国推动的产业链供应链重构不仅直接提高部分产品的关税，还提高了对区域价值含量的要求，并与“友好国家”建立排他性的合作，这直接或间接地提高了拉美之外其他地区国家所面临的贸易和投资壁垒，推高了交易成本，进而增强了外资对拉美地区国家的投资动力。

《美墨加协定》主要通过提高贸易壁垒提升了墨西哥对外资的吸引力。《美墨加协定》对汽车和纺织品的原产地含量都提出了更高的要求，要求汽车生产的原产地价值含量比重从《北美自由贸易协定》（NAFTA）规定的 62.5% 提高至 75%，对车用钢铁和铝以及一些核心、主要和补充零部件的原产地价值含量均做出相应规定，最低的含量要求也达到 60%；纺织品方面，与《北美自由贸易协定》相比，《美墨加协定》对原产地的要求也进一步提高，不仅收紧了对非原产材料含量的要求，还限制了关税优惠水平（TPL），墨西哥对美国出口非原产纺织品的最惠国待遇规模下降。^④ 尽管墨西哥已成为全球主要的汽车整车和零部件生产国之一，但此前的生产中仍存在大量从非北美国家进口的原材料和零部件，《美墨加协定》生效后，为了规避贸易壁垒，全球车企将不得不扩大在墨西哥本土的整车与零部件生产，从而给墨西哥带来新增外国直接投资。

美国《通胀削减法案》通过对新能源汽车的税收优惠政策间接形成贸易

^① 此处“虹吸效应”是指资本和资源流向美国而对邻近地区产生的资源和要素吸引现象，导致资本、技术和人才等经济要素从周边地区向美国集聚。

^② Chiara Franco, “Exports and FDI Motivations: Empirical Evidence from U. S. Foreign Subsidiaries”, in *International Business Review*, Vol. 22, No. 1, 2013, p. 48.

^③ J. H. Dunning and S. M. Lundan (eds.), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, 2nd ed., Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2008, pp. 67 - 74.

^④ 宋利芳、武皖：《〈美墨加协定〉对中墨经贸关系的影响及中国的对策》，载《拉丁美洲研究》，2019年第2期，第59页。

壁垒，给新能源汽车的近岸化、友岸化生产创造了经济激励，中短期内推动国际生产的转移。这为墨西哥及与美国签有自由贸易协定的拉美国家的外资增长注入动力。根据《通胀削减法案》，获得税收抵免的前提是新能源汽车必须在北美组装，在此基础之上，根据电池成分和关键矿物的原产地要求设立了两项单独的税收优惠。第一项要求电动汽车必须有“一定比重”的关键矿物来自北美地区或与美国签署自由贸易协定的伙伴，才能获得 3750 美元的抵免额度，对这一比重的规定逐年递增，从 2023 年的 40% 开始，到 2027 年达到 80%。另一项同样是 3730 美元的税收抵免，该项优惠对电池组件来自北美地区的比重提出要求，从 2023 年的 50% 逐步提高至 2029 年的 100%。^① 任何来自“受关注外国实体”（FEOC）^② 的关键矿物和电池组件都将导致车辆失去获得税收抵免的资格，这些对原材料含量的要求从 2024 年起适用于电池组件的税收优惠认证，从 2025 年起适用于关键矿物的税收优惠认证。

2022 年《芯片与科学法案》则以排他性的方式直接或间接地提高了贸易和投资壁垒，推动全球半导体产业链供应链重构，部分拉美国家将由此获得外资增长。该法案为半导体行业企业提供财政支持，但同时也为其获得激励资金的条件设置了“安全护栏”条款，限制企业不得在“受关注外国实体”新建扩建生产、不得与“受关注外国实体”开展合作研发以及授权技术许可。此外，《芯片与科学法案》还设立了“国际技术安全与创新”（ITSI）基金，该基金从 2023 财年起连续 5 年每年为美国国务院提供 1 亿美元资金，用于促进所谓“安全可靠的电信网络的开发和使用”，通过积极与美国的盟友及合作伙伴探索开展新的合作，确保美国半导体供应链的安全和多样化。^③ 2023 年以来，在该基金框架下，美国已先后与哥斯达黎加、巴拿马、越南、菲律宾、

^① Elaine Buckberg, “Clean Vehicle Tax Credit: The New Industrial Policy and its Impact”, August 2023. <https://siepr.stanford.edu/publications/policy-brief/clean-vehicle-tax-credit-new-industrial-policy-and-its-impact>. [2024-02-27]

^② 根据 2023 年 12 月 4 日美国能源部在联邦公报发布的对“受关注外国实体”的解释，由“受关注国家”（Covered Nations）政府拥有、控制或受其管辖或指挥（即如果公司 25% 或以上的股票、投票权股份或董事会席位由受关注国家的个人或企业拥有）的外国实体是“受关注外国实体”的一个子集，目前“受关注国家”包括中国、俄罗斯、朝鲜和伊朗。《通胀削减法案》和《芯片与科学法案》中均引用了“受关注外国实体”的该定义。参见 <https://www.federalregister.gov/documents/2023/12/04/2023-26479/interpretation-of-foreign-entity-of-concern>. [2024-02-27]

^③ The U. S. Department of States, “International Technology Security and Innovation Fund”. <https://www.state.gov/the-u-s-department-of-state-international-technology-security-and-innovation-fund/>. [2024-03-10]

墨西哥等国家和地区建立了“半导体供应链合作伙伴关系”。2024年3月，美国负责经济增长和环境事务的副国务卿费尔南德斯（Jose Fernandez）在访问多米尼加期间，也表达了加强双方半导体供应链合作的意愿。^①可以预计，美国在“半导体供应链合作伙伴关系”框架下的新型供应链合作将继续得到推进，合作伙伴也会不断增多，其中将不乏拉美国家。

美国推动“友岸外包”将以提高政策壁垒作为一项主要工具，加速产业链供应链调整，拉美国家将承接部分转移，这成为中长期内拉美外资增长的动力。除了在汽车、新能源和半导体等产业中已经明确政策内容，甚至已经形成初步成效的友岸化，美国正在积极推进更大范围、更大规模的产业链供应链友岸化。如拜登第14017号行政令规定要深度评估供应链安全所涉及的四大类产品——公共卫生和生物安全、信息和通信技术、能源、关键矿物和其他战略材料极有可能成为美国“友岸外包”针对的产品。根据该行政令，美国国际贸易管理局（ITA）提供了以上四大类产品所涉及的约2400种关键商品和材料清单，其中部分产品已经通过提高关税的方式推动了相关供应链的多元化。^②可以预见，美国“友岸外包”的政策将逐渐明确并细化，而贸易壁垒将成为主要的政策工具之一。在这个过程中，拉美是美国重要的意向合作伙伴，拜登在第九届美洲峰会上提出构建“美洲经济繁荣伙伴关系”，旨在与拉美国家进行“友岸外包”，截至2023年年底，拉美地区已有10个国家加入，分别是巴巴多斯、厄瓜多尔、墨西哥、智利、巴拿马、哥伦比亚、秘鲁、哥斯达黎加、乌拉圭、多米尼加。

（二）关键矿产领域双向合作驱动对拉美的资源寻求型投资

资源寻求型对外直接投资动机主要基于不同国家之间自然资源禀赋的差异，企业以获得东道国特定资源为目的。关键矿产是绿色经济、数字经济和现代军事力量的支柱，美国重点发展的新能源汽车所需的矿产投入是传统燃油汽车的6倍。预计电动汽车在全球轻型汽车保有量中所占比重将从2021年的0.7%增加到2050年的31.0%。^③国际能源署也表示，为了实现气候目

^① The U. S. Department of States, “Under Secretary Fernandez’s Meeting with President Abinader of the Dominican Republic”, March 13, 2024. <https://www.state.gov/under-secretary-fernandezs-meeting-with-president-abinader-of-the-dominican-republic/>. [2024-03-10]

^② Niels Graham and Mondrita Rashid, “Is ‘Friendshoring’ Really Working?”, Atlantic Council, July 25, 2023. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/is-friendshoring-really-working/>. [2024-03-10]

^③ EIA, “EIA Projects Global Conventional Vehicle Fleet will Peak in 2038”, October 26, 2021. <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=50096>. [2024-03-12]

标，需要大量的关键矿产投入，各方面数据不断证明关键矿产的重要性，全球对关键矿产的需求持续扩大。为了保证关键矿产供应链安全，2022年美国宣布组建“矿产安全伙伴关系”（MSP），纳入整个清洁能源价值链上的所有项目，涵盖从采矿、提取、加工、提炼到回收利用的所有环节，并重点关注与清洁能源技术最相关的矿产供应链，其中包括锂、钴、镍、锰、石墨、稀土和铜等，同时强调执行更高水平的环境、社会和公司治理（ESG）标准。^①为支持包括“矿产安全伙伴关系”在内的关键矿产战略，美国于2023年11月发起成立“重要能源安全和转型矿产投资网络”（MINVEST），其主要目标之一就是促进公共部门和私人部门对关键矿产项目的投资。^②截至2024年3月，“矿产安全伙伴关系”由美国与其他13个成员以及欧盟组成，目前暂时没有拉美国家成员，但该机制积极与矿产资源丰富的国家对接并寻求达成协议。拉美国家拥有丰富的资源、采矿专业知识和必要的贸易及投资保护机制，在低碳运营方面更是具备明显的竞争优势，该地区矿藏的储量勘探和产能提升仍具巨大潜力^③，成为“矿产安全伙伴关系”重要拉拢对象。美国公开表示，在关键矿产领域要加强与拉美合作，巴西、阿根廷、智利和秘鲁等地区国家是“非常有价值的合作伙伴”。^④阿根廷和巴西曾作为观察员出席了2022年9月召开的“矿产安全伙伴关系”会议，2023年5月阿根廷还与该机制就推进合作进行了讨论。^⑤总的来说，无论拉美国家是否加入“矿产安全伙伴关系”，该地区都将是“近岸外包”“友岸外包”下极具吸引力的关键矿产投资目的地。

（三）美拉政策互动共同提高对拉美的效率寻求型投资动机

效率寻求型对外直接投资通常包括两类：一类是为获得东道国特定要素，

① The U. S. Department of States, “Minerals Security Partnership”. <https://www.state.gov/minerals-security-partnership/>. [2024-03-12]

② The U. S. Department of States, “MINVEST: Minerals Investment Network for Vital Energy Security and Transition”. <https://www.state.gov/minvest>. [2024-03-13]

③ The Diplomat, “Latin and South America Are a Key to the United States’ Critical Mineral Puzzle”, May 5, 2023. <https://thediplomat.com/2023/05/latin-and-south-america-are-a-key-to-the-united-states-critical-minerals-puzzle/>. [2024-03-12]

④ Bloomberg, “US Says It Must Work with Latin America More on Key Minerals”, July 26, 2023. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-26/us-must-step-up-latam-work-on-critical-minerals-state-aide-says>. [2024-03-16]

⑤ The U. S. Department of States, “Advancing the Minerals Security Partnership with Argentina and the Private Sector”, May 11, 2023. <https://www.state.gov/advancing-the-minerals-security-partnership-with-argentina-and-the-private-sector/>. [2024-03-17]

利用不同国家要素禀赋的可用性和相对成本的差异；另一类是为实现规模经济或范围经济。这两类对外直接投资均是以降低企业成本、提高利润为目的。^① 这也就意味着，劳动力素质、生产能力、投资便利化和对外资补贴水平等方面的提升以及产业集群的发展，都有助于提高拉美国家对外资的吸引力。

美国在部分拉美国家培育生产能力和产业集群的布局，将在中长期提高外资对拉美的效率寻求型投资动机。美国在《芯片与科学法案》下建立的“半导体供应链合作伙伴关系”有意在个别国家布局生产能力建设，以扩大在伙伴国进行半导体芯片组装、测试和封装（ATP）的业务。“半导体供应链合作伙伴关系”机制的第一步是对合作对象半导体产业的现状、监管环境、劳动力和基础设施需求进行全面分析。哥斯达黎加是拉美地区最早与美国建立该伙伴关系的国家，对该国半导体产业第一阶段的评估分析基本进入尾声。2024年2月，美国国务院决定向亚利桑那州立大学（ASU）拨款1380万美元，用于与哥斯达黎加政府合作培养半导体人才队伍，提高劳动力素质水平以支持半导体芯片业务的扩展。^② 对已与美国建立半导体供应链合作伙伴关系的巴拿马和墨西哥，以及其他未来有意与美国建立该伙伴关系的拉美国家，很有可能沿用与哥斯达黎加相似的合作模式，根据不同国家的评估结果，定制合作方案，以扩大技术劳动力、吸引行业投资为最终目的。此外，美国这一政策动态旨在在中美洲和墨西哥打造半导体产业集群，创造规模经济。不过，目前拉美国家的劳动力素质水平整体上不具有明显的竞争优势，实现劳动力技术水平的全面提升以及培育发展产业集群尚需时日。

拉美国家陆续对美国“近岸外包”“友岸外包”做出积极的政策反馈，包括为外资企业提供税收减免和投资便利化、积极的产业政策以及改善基础设施等，这增强了外资企业在该地区的效率寻求型投资动机。2023年10月，墨西哥颁布法令，对在2023—2024年间将投资迁至本国的企业提供税收优惠，优惠适用于电池、发动机、计算机设备、半导体、医药制品和设备、电子元件等多个经济部门；对不同部门的税收减免有所差异，最低为56%，最

^① J. H. Dunning and S. M. Lundan (eds.), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, 2nd ed., Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2008, pp. 67–74.

^② U. S. Embassy in Costa Rica, “U. S. CHIPS Act Funds to Support Semiconductor Workforce Development in Costa Rica”, February 20, 2024. <https://cr.usembassy.gov/u-s-chips-act-funds-to-support-semiconductor-workforce-development-in-costa-rica/>. [2024-03-22]

高达到 89%；此外，在三年内外资企业还将享有额外 25% 的税收减免用于员工培训。^① 危地马拉政府也宣布其正在制定新法律，对将投资迁往本国的公司提供激励措施。2022 年危地马拉经济部副部长在发言中提到，该国政府的招商引资战略侧重于医药产品、医疗器械、制造业、电子设备、呼叫中心和业务流程外包等行业，该国的公共和私营部门正在致力于让外国投资者了解危地马拉的投资机会。^② 巴拿马制定了一系列监管框架和措施以吸引外国直接投资，鼓励建立农业园区、制造中心和跨国公司总部；试图建立一个医药产业集群，实现医药产品本地制造并建立地区销售网络；在半导体产业领域，巴拿马投资和出口促进机构（Propanama）筹划在半导体芯片组装、测试和封装环节拓展生产能力并吸引美国和其他国家的投资。^③ 多米尼加通过 2020 年第 640-20 号法令制定的“零官僚机构”计划提高公共管理效率，改善本国营商环境。至 2023 年年底，多米尼加已有 63 个政府机构的 315 项程序得到精简或改革，世界银行对该国“政府效率”的评分从 2019 年的 38.1% 提高至 2022 年的 50%。^④ 牙买加政府表示将进一步扩大投资市场准入，加强商业和公共基础设施投资，优化营商环境以吸引投资。^⑤ 此外，牙买加有意在“近岸外包”下发挥其经济特区制度的优势吸引投资，经济特区不仅优先发展制造业，还对本国和外国投资提供特别的财政激励措施。^⑥ 美国产业链供应链政策将驱使越来越多的拉美国家出台新的引资政策。拉美国家在投资促进方面的工作空间和回报潜力巨大，据美洲开发银行估计，拉美国家在投资促进方面每投入 1 美元，就能额外吸引高达 56 美元的外国直接投资，而每 1 万美元的

① Secretaría de Gobernación, “Decteto por el que Se Otorgan Estímulos Fiscales a Sectores Clave de la Industria Exportadora”, October 11, 2023. <https://www.dof.gob.mx>. [2024-03-23]

② Steve Colantuoni, “New Investment in Central America can Come from Asia”, August 9, 2022 <https://www.thecentralamericangroup.com/investment-in-central-america/>. [2024-03-23]

③ BNamericas, “Why Panama’s Looking to Jump on the Nearshoring Bandwagon”, September 5, 2023. <https://www.bnamericas.com/en/interviews/why-panamas-looking-to-jump-on-the-nearshoring-bandwagon>. [2024-03-25]

④ Information Technology & Innovation Foundation (ITIF), “Assessing the Dominican Republic’s Readiness to Play a Greater Role in Global Semiconductor and PCB Value Chains”, January 29, 2024. <https://itif.org/publications/2024/01/29/dr-semiconductor-readiness/>. [2024-03-25]

⑤ FDI Intelligence, “Jamaica Raises Bet on Nearshoring”, August 15, 2022. <https://www.fdiintelligence.com/content/interview/jamaica-raises-bet-on-nearshoring-81208>. [2024-03-25]

⑥ Jamaica Information Service, “Nearshoring Critical to Success of SEZs”, July 13, 2023. <https://jis.gov.jm/features/nearshoring-critical-to-success-of-sezs/>. [2024-03-31]

投资促进投入能够创造 5.5 个工作岗位。^①

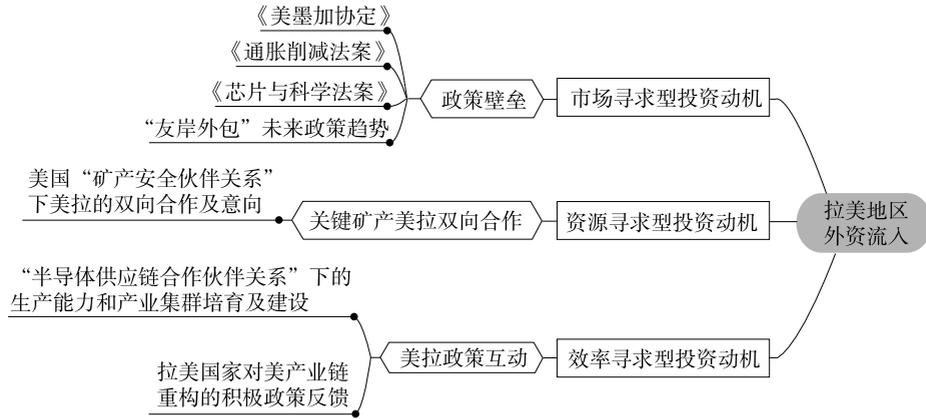


图 1 美国推动全球产业链重构对拉美外资流入的影响机制

资料来源：笔者绘制。

四 美国推动全球产业链重构下拉美外资流入的变化

考虑到投资发展的特性，结合美国产业链供应链政策变化对拉美外资流入差异化的驱动机制，美国推动全球产业链重构对拉美地区外资实际流入的影响将有一定滞后性，效果的展现需要一个周期。一方面，工业生产线的搬迁需要时间，在开始生产之前，需要开发基础设施、建造工厂、获得许可证、保留工人、注册公司，等等；另一方面，部分对拉美外资流入的驱动力需要在中长期才能发挥作用，且美国部分政策所触及的范围和深度也仍在扩展和细化的过程中。

从拉美地区整体来看，美国推动全球产业链重构带来的拉美外资增长目前处于起步加速初期，美国企业显著加快对拉投资。宏观数据显示，2022 年拉美地区外资增长 55.2%，主要是受到南美洲外资复苏的推动（同比增长 81.8%），墨西哥和加勒比分别增长了 16.3% 和 11%，而中美洲却下降了 11.9%。美国对拉直接投资显著增加，2021 年的同比增长率为 17%，其中新

^① IDB, “Investment Promotion can Help Attract Multinationals and Favor Sustainable Growth”, December 10, 2021. <https://www.iadb.org/en/news/investment-promotion-can-help-attract-multinationals-and-favor-sustainable-growth>. [2024-03-31]

宣布的绿地投资额同比增长了 186%；2022 年同比增长达到 34%。^① 2015—2019 年间，美国在拉美地区外资中的占比平均为 26%，而 2020—2022 年间这一比重提高至 39%；美国企业在拉美地区跨国并购中的份额也从 2011 年以来的平均 20% 增至 2022 年的 43%。^② 从拉美外资流入的行业来看，2022 年拉美地区绿地投资最集中的是油气、矿产和新能源，占总投资的 41%；并购方面，信息通信和采矿是最大外资流入产业，合计占比 55%，尽管这些行业投资的变化受多重因素驱动，但一定程度也反映出美国产业链供应链政策的影响。拉美国家作为投资东道国的吸引力正在提升。美国商会 2023 年 10 月发布的一项全球调查结果显示，未来五年，对于没有海外投资存量的企业而言，墨西哥和南美洲作为制造业投资选址目的地的吸引力分别提高至 14% 和 11%，已接近亚洲的水平（15%），而中美洲和加勒比为 6%。^③ 总体而言，美国推动全球产业链重构对促进拉美地区外资增长的效果将逐渐得到更明显体现，但目前暂时处于加速初期阶段。

在外资流入的东道国分布方面，根据地理邻近和货运便利程度、与美国签署自由贸易协定或建立各类合作伙伴关系的现状与动向的差异，驱动外资流动变化的因素在拉美各国之间有所区别，地区外资总体呈现出由南向北热度递增的局面。在各个次区域层面，外资的变化具体表现如下。

（一）墨西哥外资流入增长明显受益于美国推动的全球产业链重构

墨西哥集众多优势于一身，该国 80% 的工业生产将美国作为最终目的地^④，在市场寻求型投资动机和效率寻求型投资动机的驱动下，墨西哥成为拉美地区承接“近岸外包”投资的首选目的地。墨西哥央行表示，美国“近岸外包”政策对墨西哥外资增长方面的效果将在 2024 年之后逐渐得到明显体现。^⑤ 尽管如此，目前已经有多项积极的数据迹象。首先，2021—2023 年墨西哥外资保持快速增长，初步数据显示 2023 年墨西哥外资流入创历史新高，

① ECLAC, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023*, Santiago, 2023, p. 41.

② 根据联合国拉美经委会历年出版的《拉美和加勒比地区投资报告》中数据整理。

③ U. S. Chamber of Commerce, “Supply Chain Strategies and Nearshoring Opportunities in the Americas”, 2023, p. 5. <https://www.uschamber.com/assets/documents>. [2024-04-02]

④ Bloomberg, “These Are the Sectors and Countries Leading Latin America’s Nearshoring Boom”, August 28, 2023. <https://www.bloomberglia.com/english/these-are-the-sectors-leading-latin-america-nearshoring-boom/>. [2024-04-03]

⑤ White & Case, “Unlocking Opportunities: Nearshoring in Latin America for US Investors”, November 6, 2023. <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/latin-america-focus-fall-2023-unlocking-opportunities>. [2024-04-07]

达到 361 亿美元。^① 而 2024 年第一季度（截至 3 月 15 日）的投资公告也已超过 315 亿美元，这些投资将在未来 2~4 年内落地。^② 其次，新增投资和绿地投资的比重上升，2022 年流入墨西哥的外资中 46% 为新增投资，达到 2013 年以来最高水平，而绿地投资同比增长 135%，对拉美地区整体绿地投资的增幅做出最大贡献。再次，美国对墨西哥投资显著增长，2022 年美国对墨西哥直接投资同比增长 54%，占美国对拉投资的 46%^③；2023 年和 2024 年一季度（含投资公告）墨西哥外资流入中美国投资的占比分别达到 38% 和 57%。此外，墨西哥的制造业活力大大提升，2022 年墨西哥制造业同比增长 5.2%，远高于过去 10 年 2.3% 的平均水平，全国商业地产空置率降至 5% 的低水平。^④ 墨西哥制造业投资愈加受到外资青睐，2022 年该国制造业吸引外资的占比为 36%^⑤，2023 年和 2024 年一季度流入制造业的外资占比进一步提高至 50% 以上。具体到制造业的部门来看，运输设备长期以来都是墨西哥获得最多外国直接投资的制造业行业，2023 年占制造业投资的 41%；近年来墨西哥电气配件和电器、通信和计算机设备等行业对外资的吸引力也不断上升，一定程度上是受到企业加强对供应链中物流稳定因素重视的影响。最后，德勤（Deloitte）2022 年对墨西哥的一项调查结果显示，16% 的墨西哥企业感受到对其产品、服务和直接投资需求的增长^⑥，尤其是靠近美国边境地区外资增长的速度最快，2022 年毗邻美国的墨西哥主要城市每平方米的租金价格平均比上一年上涨了 21%。^⑦

① Gobierno de México, “México Registra Cifra Histórica de Inversión Extranjera Directa al Cierre de 2023, con Más de 36 mil Millones de Dólares”, February 14, 2024. <https://www.gob.mx/se/prensa>. [2024-04-07]

② Gobierno de México, “Más de 31 mil Millones de Dólares en Anuncios de Inversión de Enero al 15 de Marzo de 2024”, March 19, 2024. <https://www.gob.mx/se/prensa/>. [2024-04-07]

③ ECLAC, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023*, Santiago, 2023, pp.40-57.

④ Americas Quarterly, “A Ticking Clock for Latin America’s Nearshoring Opportunity”, June 21, 2023. <https://americasquarterly.org/article/a-ticking-clock-for-latin-americas-nearshoring-opportunity/>. [2024-04-09]

⑤ Gobierno de México, “Durante 2022 la Inversión Extranjera Directa (IED) Fue de 35 mil 292 mdd, lo Cual Incrementó 12 por Ciento en Comparación con el Año 2021”, February 8, 2023. <https://www.gob.mx/se/prensa>. [2024-04-07]

⑥ Deloitte Insights, “Nearshoring in Mexico”, July 13, 2023. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/issues-by-the-numbers/advantages-of-nearshoring-mexico.html>. [2024-04-11]

⑦ Bloomberg, “US Nearshoring Wave Grows as Mexico Export Jump Close to Record”, June 28, 2023. <https://www.bloomberg.com/news/newsletters/2023-06-28/supply-chain-latest-us-nearshoring-proof-grows-as-mexico-exports-jump>. [2024-04-11]

（二）中美洲和加勒比地区的投资增长局部出现亮点

中美洲和加勒比国家拥有天然的区位优势，与美国地理临近，区域合作紧密，具备工业基础，在个别领域甚至具有比较优势。中美洲和加勒比地区的外资主要受到市场和效率寻求型投资动机的推动：一方面，该地区受到美国多项产业链供应链调整政策的直接影响；另一方面，其承接产业链供应链转移的主观意愿较强，政策反馈尤为积极。这些因素使得该地区也成为美国推动全球产业链重构趋势下国际投资的一个理想选择。但在目前的阶段，这种产业链供应链的转移更多表现为贸易效应，投资效应仅在局部有所体现。

解构外国直接投资流量的宏观分布，中美洲和加勒比地区的绝大多数国家尚未在美国推动的全球产业链重构趋势下获得显著的投资转移和增长，多米尼加成为该次区域的亮点。2022年，受危地马拉和萨尔瓦多外资下降的冲击，中美洲地区外资减少11.9%，仅洪都拉斯和巴拿马的外资显著增加。哥斯达黎加是中美洲外资大国，但2022年其外资仅增长2.2%，且美国外资流入同比下降了12%。巴拿马是该地区第二大外资流入国，尽管2022年外资流入同比增长43%，但一方面外资流入仍低于疫情前水平，另一方面新增投资出现负增长。最近几年外资对巴拿马的新增投资主要流向了物流和仓储领域。洪都拉斯的外资流入尽管在2022年大幅提高，但制造业投资却出现负增长。从该地区外国直接投资流量变化的宏观数据来看，仅多米尼加目前在美国推动的全球产业链重构下获得较为明显的投资增长。2022年多米尼加外资流入同比上升25.5%，达到了近30年来最高水平，其中新增投资同比增长39%，占当年外资流入总量的56%，而制造业投资几乎实现翻倍。美国是多米尼加主要的外资来源，占比达到38%，同比增长8%。^①

尽管宏观数据显示当前该次区域的投资增长尚不显著，但不同国家在特定的产业已具备承接投资的相对优势和发展潜力，在美国产业链供应链调整政策下已有个别项目落地。一个典型案例是危地马拉，其在轻工业和汽车零部件领域的外资表现出增长潜力。危地马拉的外资因2021年快速增长的基数效应，在2022年出现了明显的同比下滑。但该国是中美洲工业最发达的国家，美国国际发展合作署在危地马拉开展的“创造经济机会”（CEO）项目、美国—多米尼加—中美洲自由贸易协定（DR-CAFTA）下纺织和服装业的免税政策都为该国承接“近岸外包”生产转移创造了有利条件。服装和纺织行

^① ECLAC, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023*, Santiago, 2023, p. 61.

业是危地马拉的主要出口行业，占出口总额的 14%，占国内生产总值的 8.9%。在美国庞大的服装进口需求驱动下，“近岸外包”的趋势目前不仅对危地马拉的贸易产生了积极影响，而且对该部门投资的增长也在酝酿中：一方面，该产业具备税收激励和劳动力支持；另一方面，到美国仅需 2 天时间的海运便利令企业能够使用可追溯的原材料加快上市速度，为美国零售业供应服装。^① 危地马拉的汽车零配件行业也出现新的增长。在产业基础和政策激励的双重支持下，同时作为对美国“中美洲北部行动呼吁”的响应^②，矢崎北美公司宣布在危地马拉投资建立两家新的安全带生产工厂，此前，该公司已在萨尔瓦多和危地马拉设有工厂。该公司寻求通过新的投资创建一个区域集群，以制造用于汽车电气系统的线束。据美洲开发银行估计，受益于新增投资和再投资，危地马拉的出口额可能会增加 7.8 亿美元以上。^③ 其他做出积极回应的项目包括将加强在萨尔瓦多投资的合成线制造商 UniFi 公司和美国服装批发商 SanMar 公司，后者宣布到 2025 年将把对中美洲供应商的采购额增加到 5 亿美元；服装品牌 Gap 公司也表示，在 2025 年之前将每年增加 5000 万美元对中美洲的采购。此外，英特尔公司 2022 年重启了在哥斯达黎加工厂的半导体芯片组装、测试和封装业务，并于 2023 年宣布未来两年内向哥斯达黎加的生产投资 12 亿美元。^④ 2023 年，谷歌云与萨尔瓦多政府达成一项多年期协议，重点关注数字政府、医疗保健和教育，并培育建立技术中心。

（三）南美国家投资增长滞后但正在探索新的合作机制

在美国推动的全球产业链重构政策影响下，外资对南美地区的市场、资源和效率型寻求动机均将有所增强。该地区是美国推进“友岸外包”的重要合作对象，拥有丰富的关键矿产资源，且个别国家已经出台或正在酝酿贸易及投资便利化措施。然而，截至 2022 年南美地区外资流入的宏观数据表明，相对于拉美其他次区域，美国产业链供应链重构政策对该区域的投资促进作用比较滞后。有部分新增投资受此政策驱动，例如惠而浦公司（Whirlpool）

① USAID, “Textile and Apparel Nearshoring Investment Opportunities in Guatemala”. <https://www.usaid.gov/guatemala/foreign-direct-investment-opportunities-guatemala/textile-and-apparel-nearshoring-opportunities-guatemala>. [2024-04-15]

② 该项行动倡议旨在推动美国公司在萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯投资并创造经济和就业机会。

③ Steve Colantuoni, “New Investment in Central America can Come from Asia”, August 9, 2022. <https://www.thecentralamericangroup.com/investment-in-central-america/>. [2024-04-13]

④ Business Facilities, “Intel to Invest \$1.2B in Costa Rica”, September 6, 2023. <https://businessfacilities.com/intel-to-invest-1-2b-in-costa-rica> [2024-04-16]

在阿根廷布宜诺斯艾利斯省皮拉尔地区建立了一家洗衣机工厂，该公司领导层表示，当前远距离生产面临严峻挑战，为了维持供应链稳定，其准备将在中国离岸外包的生产逐渐转移至阿根廷。在新的全球产业链趋势下，美国品牌服装制造商 Tokalon 公司依托秘鲁的纺织业基础，将其采购范围扩大到秘鲁。在关键矿产等领域，有助于促进投资增长的机制正在形成：一方面，美国正在加紧与巴西和阿根廷等南美国家构建新的供应链合作，部分美国企业在投资领域已经展开积极行动，例如美国 Livent 公司宣布投资 5.1 亿美元扩大在阿根廷的锂业务；另一方面，与美国签有自由贸易协定的智利和秘鲁等国家在美国《通胀削减法案》补贴中所涉及的关键矿物来源门槛规则下，享有税收减免和其他优惠的优势，其矿产领域投资具备进一步增长潜力。智利正在此框架下积极寻求美国公司的矿产投资。^① 南美地区矿产投资的增长是 2022 年拉美地区矿产投资增长的主要来源。

五 中国对拉投资合作前景与政策建议

美国推动的全球产业链供应链重构，无论是“在岸外包”，还是“近岸外包”和“友岸外包”，都表现出明显的对华竞争倾向。美国通过各类协定和联盟，对华施行核心技术封锁，并通过加强对需求端的控制，一方面限制对华出口和投资的需求，另一方面推进产业链供应链节点转移至盟友国家，而在高技术产业和关键矿产资源领域中美两国还面临着零和博弈的风险。这些不仅对中国的对外贸易造成直接的严重影响，也对中国的对外投资和利用外资均产生不同程度的冲击。一方面，中美双边投资合作已显著受到影响。美国外资新政对中国投资表现出较强的针对性，中资企业对美投资的数量、效率和产业范围均受到显著的冲击和限制。^② 美国企业对华投资也显著下滑，过去十年美国企业在华投资项目数量大幅下降，2022 年达到新低点，仅 74 个项目，投资额约 37 亿美元；作为对比，2006 年美国企业在华共登记投资 425 个

^① Bloomberg, “Chile Discusses IRA Benefits with US to Lure Lithium Investments”, November 20, 2023. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-11-20/chile-discusses-ira-benefits-with-us-to-lure-lithium-investments>. [2024-04-16]

^② 郭凌威：《美国外资监管新政对中国对美投资的影响研究——基于金砖国家的比较》，载《亚太经济》，2023 年第 3 期，第 51 页。

项目，投资额约 240 亿美元。^① 另一方面，有损中国利益的全球国际直接投资流向格局正在形成。国际货币基金组织（IMF）指出，近几年全球国际直接投资越来越集中在地缘政治盟友国家间流动，以免供应链受到地缘政治紧张局势的影响，尤其是战略部门的投资。在该背景下，自 2018 年中美贸易争端加剧以来，流入中国的战略性外国直接投资逐步下降，2021 年以来这一放缓趋势更为明显，特别是在半导体产业。^②

（一）中拉投资合作前景

无论是在贸易还是在外国直接投资领域，显然拉美正在成为美国推动全球产业链重构的主要受益者，但其并未对中国形成直接的替代。由于中拉经济具有较强的互补性，加强中拉合作反而有利于中国维护产业链供应链安全。就贸易层面而言，尽管随着全球产业链调整，拉美在全球价值链中的整体参与度上升，但尚未对中国形成替代冲击，且近几年中拉贸易合作持续大幅增长。^③ 外国直接投资方面，在美国对全球产业链的重塑以及拉美国家“再工业化”诉求的推动下，拉美地区对全球外资的吸引力增加，目前并不具有明显的排他性。相对于欧美国家，中国虽然是拉美地区外国直接投资的“后来者”，但中拉投资合作快速发展，中国投资对拉美的重要性也日益提升。2010 年以来，中国对拉美的绿地投资占该地区绿地投资的比重基本维持在 5% 左右；并购投资受大项目推动作用明显，投资额度的波动性较强，但 2010 年以来，中国总体成为拉美第二大并购投资来源。^④ 因而，通过加强中拉投资合作扩大中拉产业关联，对于在全球产业链重构的趋势下维护中国产业链供应链安全具有重要意义。

受全球产业链新发展趋势的影响，中国企业已经陆续开始加快对拉投资布局，中国对拉投资将由点到面逐步扩散增长，对拉投资产业结构趋势也将发生转变。中国企业对拉投资的增长在墨西哥有显著体现。墨西哥政府的数据显示，中国对墨西哥的直接投资在 2022 年达到 5.87 亿美元的单年最高值。在美国关税调整和“近岸外包”政策的驱动下，中国对墨西哥投资主要流向制造业，涉及计算机设备、建筑设备、电动汽车和家具等，代表性投资企业

^① UNCTAD, *World Investment Report 2023*, New York: United Nations, 2023.

^② IMF, *World Economic Outlook: A Rocky Recovery*, Washington, DC., 2023, p. 95.

^③ 岳云霞：《全球价值链重构下的拉美调整与再定位》，载《拉丁美洲研究》，2023 年第 4 期，第 74 页。

^④ ECLAC, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2023*, Santiago, 2023.

主要包括联想、临工重型机械、比亚迪、奇瑞和敏华家具等。从地域分布上看，中资企业对靠近美国边境的新莱昂州的投资显著增加，2023年近67%的中国投资流向该区域^①，企业争相入驻在新莱昂州首府蒙特雷的中资华富山（Hofusan）工业园；临工重机也于2023年10月宣布在新莱昂州建立一个新的工业园，投资额预计超过50亿美元。中国对拉美的投资正在转型。中国在采掘和自然资源加工之外的对拉投资增加，信息通信技术、可再生能源技术和电动汽车等领域的投资占比不断扩大。有数据显示，2022年以上几个领域的投资占当年中国对拉投资总额的58%，占对拉投资项目数量的60%以上。^②

（二）中国的应对策略

美国推动产业链供应链调整的影响将在中长期进一步显现，中国对拉投资合作应加快适应全球产业链重构的新趋势，基于中拉双方的合作诉求及利益，从制度性安排、国别和产业合作方面制定策略，维护中国产业链供应链安全。新趋势下，地缘政治摩擦的“安全因素”对中拉合作的影响固然有扩大的风险，但对拉美国家而言，促进经济的可持续、包容性增长是其中长期内的主要发展目标。国际货币基金组织指出，地缘政治集团出现造成的外国直接投资碎片化将会带来巨大的产出损失。因此，中期内效率因素仍将主导中拉投资合作。针对美国推动下全球产业链的新态势，中国对拉投资合作可考虑做出以下应对。

第一，加强中拉之间高水平相互开放，促进贸易、投资和要素跨境流动便利化，并防范政策不确定性风险。中国应进一步推动与拉美国家签署自由贸易协定、双边投资协定等，为双方高水平开放建立制度性安排和保障，降低经济问题政治化的风险。中拉之间地理上相距遥远，商品和要素的流通仍面临一些障碍，中拉应扩大双边贸易合作，提高对外投资便利化水平，促进资金和人员跨境流动机制灵活化，为发展投资合作奠定基础。此外，应重点防范美国投资壁垒的外溢。美国可能对中拉之间正常的投资合作施加政治压

^① Gobierno de México, “DataMexico”. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/en/profile/country/china-chn>. [2024-04-23]

^② The Dialogue, “‘New Infrastructure’: Emerging Trends in Chinese Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean”, January 19, 2024. <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2024/01>. [2024-04-23]

力，2024年年初已有美国议员提出应加强对中国在墨西哥投资的防范与审查。^①对此，一方面中国应通过国家层面的机制性安排最大限度地规避风险，另一方面，对外投资企业也应提前进行公司运营结构的考量和设计，以降低不确定性风险。

第二，根据拉美国家的差异化特性，针对性地扩大投资合作。拉美各国产业基础、产业发展规划、基础设施条件和劳动力素质存在差异，在美国产业链供应链调整政策的影响下，中国对拉投资不仅需要综合考虑东道国投入成本、本地生产经营的竞争优势和营商环境等因素，还需要关注最终市场的因素。墨西哥、中美洲和加勒比国家是美国推动的全球产业链重构下承接投资转移的第一梯队，该次区域国家在汽车制造、汽车零部件、家具、纺织、医药及医疗设备、半导体芯片、印刷电路板等领域已具备一定生产基础，在部分领域还具备比较优势。不仅如此，该次区域具备形成区域产业链的潜力，以汽车制造业为例，墨西哥一级零部件供应商与中美洲和加勒比国家二级和三级零部件供应商之间的联系将不断增加。此外，中美洲国家的经济特区还享有投资和贸易便利化优势。因此，对墨西哥、中美洲和加勒比国家，中国扩大对其投资合作应以稳固市场占有、加强产业关联和降低被动脱钩风险为主线。南美洲国家资源优势突出，成为美国矿产战略联盟的重要意向对象，区域内国家经济多以初级产品为支柱，工业化诉求强烈。因而对于南美国家，中拉投资合作应在扩大战略性资源投资的同时，沿产业链价值链延伸生产加工和服务型投资，提高本土增加值，同时注重采矿业培训、清洁能源技术共享以及环境保护，提高环境、社会和公司治理标准，创造更多利益契合点，深度融入东道国经济和社会发展，提升企业竞争优势和抗风险能力。

第三，深化重点领域合作，推动生产性服务业投资先行。信息和通信技术如今已经成为产业发展的关键，正如经合组织（OECD）的研究指出，国家之间的差距可以归结为信息和通信技术及相关劳动力水平的差距。拉美国家在承接全球生产转移中面临技术和劳动力水平受限等困境，在全球产业链重构趋势下，中国扩大对拉信息和通信技术投资及人员技术交流培训既符合中拉双边利益，也有助于抵抗美国半导体“小圈子”的冲击。新能源产业也应

^① “Hawley Op - Ed: Stop Chinese EVs Before They Destroy Our Auto Industry”, March 5, 2024. <https://www.hawley.senate.gov/hawley-op-ed-stop-chinese-evs-they-destroy-our-auto-industry>. [2024-04-25]

继续成为中拉投资合作的重点。拉美经委会数据显示，近几年拉美地区是全球新能源投资增长最快的地区之一。拉美绿色发展的自觉性和主动性突出，中国应利用在新能源产业的先发优势，通过扩大对拉投资，加强对产业高附加值环节的开发与控制，在与拉美国家利益共享的基础上增强中国企业在产业链中的优势和核心竞争力。全球产业链重构对生产性服务业直接投资，尤其是金融服务业投资提出了更高的要求。在新趋势下，对拉美的制造业投资尤其是绿地投资增长大幅提高了企业的外部融资需求，从而提升了对金融服务投资的需求。研究表明，东道国金融发展和融资能力受限将显著影响外国直接投资发展。^① 欧美国家在拉美地区的直接投资通常采取生产性服务业，尤其是金融服务先行的策略，为后续投资保驾护航，这一策略取得显著成效。中国对拉投资在这方面尚未形成合力，由企业点对点突破不利于应对全球产业链调整的新挑战。此外，中拉投资合作对商务、通信、运输和仓储服务业投资的需求也将随之提升。

（责任编辑 黄念）

^① 戚聿东、朱正浩：《逆全球化背景下全球生产性服务业 FDI 新趋势及动力机制分析》，载《经济管理》，2020年第7期，第66页。