

# 全球产业链重构与全球贸易治理体系变革

屠新泉

**【内容提要】**近年来,全球产业链在市场和非市场的多重因素冲击下快速重构,全球化进程显著放缓甚至出现倒退,区域化、近岸化、本土化成为各国政府和企业产业链布局的重要方向。地缘冲突加剧更使全球产业链面临碎片化和阵营化的风险。在全球产业链加速重构背景下,全球贸易治理体系也出现明显变化。多边贸易体制式微,区域贸易协定呈现分化,政府干预日渐盛行,价值观等非贸易因素成为贸易治理的重要考量。全球产业链重构和全球贸易治理体系变革之间的互动,在未来一个时期必将持续演进。

**【关键词】**全球产业链 全球贸易治理 全球化 区域化

在大变局之下,地缘政治博弈加剧使全球产业链转移和重构受到广泛关注。但从更长时期和更广范围的视角来看,全球产业链重构有其必然性和内在规律,受到包括政治因素在内的多重因素的共同作用。同时,全球产业链发展和全球贸易治理体系发展相互影响,全球贸易规则重构也对全球产业链产生重要影响。由于美国的全球经济领导地位相对衰落,其政策调整对全球价值链重构与全球贸易治理体系产生了深刻影响。未来,全球产业链重构进程将受到政治干预和市场力量之间反复博弈的影响,虽然短期看,政治因素可能表现出更强的主动性和干扰性,但长期看经济和市场的力量仍将是全球产业链格局重塑的决定性因素。

## 多重因素影响下的全球产业链重构

全球产业链的重构或变化是个动态、持续的过程。从市场的角度来看,由于各国之间要素禀赋变化或经济发展速度存在差异,全球产业链整体一直处于动态调整的过程中。

观照二战结束后世界经济的历史,美国经济一度一枝独秀,但随后西欧、日本快速恢复并于20世纪

60—70年代在全球产业链中占据重要地位。虽然美欧日之间的产业竞争没有发生明显的要素转移,但从产业链重构的角度来说,美欧日三方通过贸易竞争和商品流动的方式,使得主要制造业的布局出现显著变化,即美国在全球产业链中的份额大大下降,贸易逆差出现,产业布局收缩到技术、资本更加密集的领域;而欧日的份额快速上升,产业格局从劳动密集型制造业不断向上攀升,逐渐打造了在资本、技术密集型产业中的强大竞争力。

进入20世纪70—80年代,全球产业链重构持续发展,新的竞争者不断加入,特别是东亚地区,韩国、新加坡、中国台湾和中国香港显示出较强的竞争力。从20世纪70年代开始尤其是进入80年代之后的一个重要特征是,外国直接投资成为全球产业链重构的重要方式,产业跟随资本从输出国转移到输入国,产业竞争力也不再完全依赖于一个国家自身的要素禀赋,而越来越取决于其吸引外资的能力。日本成为对外投资的主要来源之一,1985—1989年,日本对外投资规模年均增长率达到62%,而临近的东亚四小龙成为最主要的接受者和受益者,并在东亚地区形成日本引领的“雁行模式”。同时,美国、西欧的对外投资以及相互之间的投资同样保持高速增长,加速推动全球产业链的整合和重构。



（新华社图片）

1986年7月10日，中国正式提出关于恢复在世界贸易组织前身——关税与贸易总协定（GATT）缔约方地位的申请。这是关贸总协定的成员在日本东京开会。

20世纪90年代后，中国成为全球产业链重构的主角。中国因实行改革开放政策和拥有庞大的市场体量吸引了全球产业资本，承接了东亚地区转移出来的大量劳动密集型制造业，使得自身在世界贸易中的地位飞速上升，2001年中国加入世贸组织（WTO）更成为一个加速器。通过融入全球产业链，中国成为名副其实的“世界工厂”。经过40多年积累，中国正致力于成为世界市场和世界“智造”中心，持续提升自身在全球产业链中的地位。相应的，中国的部分产业开始向外转移，并引发新一轮的全球产业链重构。

与以往不同的是，最新一轮的全球产业链重构夹杂着更多、更复杂的非经济、非市场因素。决定产业转移流向和速度的，不仅是各国间的资源、制度比较优势，还有政治、国际关系、价值观、国家安全等非市场因素。2017年以来中美关系的急剧转向和美国对华战略竞争

的显性化是最重要的变量。美国决策者错误地认为，鼓励中国参与全球化实际上是培养了一个战略竞争对手，因此必须减少与中国的经贸往来，削弱中国的国际经济影响力，打压中国经济和科技发展势头，从而维护自身全球霸权地位。美国不仅通过贸易战来削弱中美双边贸易，通过科技战遏制中国的产业升级势头，还通过构建盟友体系来孤立中国。<sup>[1]</sup>从产业链的角度来看，美国的目标是阻止外国资本将产业链继续向中国转移，阻止外国技术输出到中国，打压中国的产业链升级，倒逼以美国市场为主要目标的企业从中国转移出去，迫使其他国家加入美国主导的供应链而脱离以中国为中心的供应链。由于美国依然是世界第一大经济体和第一大市场，美国的政策“组合拳”确实对全球产业链重构产生了重大影响，一方面加速了中国产业链向东南亚、南亚、墨西哥等地区 and 国家的转移，另一方面对全球产业和金融

资本与中国的合作造成了一定程度的“寒蝉效应”。

此外，2020年暴发的新冠疫情和2022年爆发的乌克兰危机也对全球产业链重构造成巨大影响。新冠疫情对企业的供应链管理冲击很大，最有效率的即时供应在危机情况下暴露出重大风险，企业不得不付出更高的成本以降低风险，也意味着供应链要尽可能收缩以相互靠拢。从国家间的产业链分布来看，意味着从高度的全球化转向更高的本土化、近岸化和区域化。为此，各国在贸易、投资和产业政策上也必然表现为更加内向和保护，从而鼓励本国产业链更加完整并降低对外依赖程度。乌克兰危机的爆发不仅导致大批与俄罗斯和乌克兰有着密切商业往来的企业和国家重新调整其供应链和产业链，也使得新冠疫情所诱发的危机意识进一步增强，产业链布局的多元化和近岸化进一步发展。

全球产业链发展和全球贸易治理体系发展相互影响，产业和贸易产生的变化必然会对治理体系提出新的要求。同时，治理体系的变化又会引导产业和贸易发展。当前的全球贸易治理体系是为推动全球化和全球产业链合作而生，全球产业链重构必然带来全球贸易治理体系的变革，而全球贸易治理体系变革客观上也会对全球产业链产生重要影响。

## 美国贸易政策转向及其对全球贸易治理体系的影响

美国是二战结束后全球治理体系的领导者和主要塑造者，其对全球治理体系包括全球贸易治理体系具有巨大影响。在近年来全球贸易治理体系变革中，美国依然是最大变量。自2008年金融危机爆发以来，美国的全球经济领导地位相对衰落，其对全球治理体系的心态发生质变，这对全球贸易治理体系产生了深刻影响。

2009年奥巴马就任美国总统后，面对严峻的金融和经济形势，其虽未将贸易政策作为特别关注的重点，但仍然对贸易政策作出了重大调整。一个关键的转折点是2008年7月WTO日内瓦贸易部长会议对多哈回合谈判进行最后冲刺但最终失败，使得美国认为WTO的谈判进程不再受其掌控，美国对WTO的多边谈判机

制彻底丧失了信心，进而将关注点转向更易控制的区域协定谈判。20世纪90年代初，克林顿政府也曾在乌拉圭回合谈判遇阻时将重心转向《北美自由贸易协定》(NAFTA)，并以此增强《关税与贸易总协定》(GATT)缔约方的紧迫感来推动多边谈判。但不同的是，美国此次偏离多边轨道之后再未回归。实际上，小布什政府在2008年7月WTO谈判失败之后，随即于当年9月提出有意加入当时由新加坡、新西兰、文莱、智利等4个亚太经合组织(APEC)成员国发起的P4谈判，而奥巴马政府则继承了这一趋势，于2009年11月正式申请加入，并将其扩展成《跨太平洋伙伴关系协定》(TPP)，进而又发起了《国际服务贸易协定》(TISA)和《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP)谈判，形成了所谓三大巨型区域贸易安排，并将其作为美国实施全球贸易治理体系变革的主要平台。

但总体看，这三个巨型贸易协定仍然将推动贸易和投资自由化便利化作为根本方向，这也符合二战结束以来美国对外经济政策的主要导向，即通过扩大开放

1993年9月14日，墨西哥总统萨利纳斯在总统府签署北美自由贸易协定的平行协议《北美劳工合作协议》和《北美环境合作协议》。



(新华社图片)

来推动全球化的发展和获取美国对全球贸易体系的领导地位，不同之处只是在于主要的路径从多边转向了区域，而且其最终的目标仍然是多边。但是从2017年特朗普就任美国总统开始，美国对外贸易政策发生了根本性转向。长于算计的商人总统特朗普认为战后全球贸易治理体系的结果是不平衡、不公平的，削弱了美国的优势而助长了其他国家的发展，特别是2001年中国加入WTO之后的快速追赶，更令美国的“吃亏感”空前强烈。特朗普决意在短期内扭转美国贸易逆差持续扩大的局面，而无论是多边还是区域的谈判模式和贸易合作方式，显然都无法满足其需求。因此，依仗美国的经济和贸易霸权，通过单边加征关税的方式，迫使中国和其他贸易伙伴向美国作出多方面让步、扩大市场开放，成为特朗普政府的选择。相应地，TPP或WTO等传统的以贸易自由化为导向、以相互市场开放交换为手段、以规则来约束成员贸易政策的国际贸易治理体系就被抛在一边。特朗普政府时期美国贸易政策突变，既有特朗普强烈的个人色彩，也有国际金融危机之后美国对自身国际

竞争地位下降日益焦虑和对多边治理体系低效渐趋不满的系统性反应。自此，美国已经失去通过自身扩大自由化来推动全球化和全球规则制定的能力和动力。同时，美国从以贸易开放为筹码转变为以贸易保护为筹码，迫使其他国家进行开放，即以加征关税的方式，迫使对方接受自己的条件。至此，美国已经从向他国让利转变为通过追加关税来推行其贸易规则和导向。美国与包括中国在内的贸易伙伴所签署的一些新贸易协议，都不再继续扩大美国的市场开放，而只是迫使他国向美国作出单方面的开放。

如果说特朗普的政策转向较为随意和突然的话，那么拜登政府上台之后美国贸易政策的转变则更具设计性和系统性，也更能反映出美国社会对全球贸易治理体系的深层次认识。外界曾经对拜登政府回归多边体系、纠正特朗普的单边主义抱有一定期待，但其上任后的政策表明，无论是民主党还是共和党，都已经对贸易自由化和多边贸易体系失去了信心和兴趣。拜登政府贸易政策的核心有两个方面。一是所谓以工人为中心的贸易政策，

2015年10月5日，在美国亚特兰大，美国贸易代表迈克尔·弗罗曼（左三）和参加TPP谈判的各国贸易部长出席记者会。



（新华社图片）

底色仍是保护主义，从本质上说与特朗普的单边贸易保护主义政策高度一致，特别体现在对华 301 关税上。二是以维护供应链安全为目标的对外贸易战略，即重振美国制造业，同时构建具有共同意识形态的盟友之间的西方供应链，以减少对中国的依赖。更关键的是，美国对经济全球化的认识已经发生了根本性改变，美国总统国家安全事务助理沙利文发表的所谓“新华盛顿共识”的演讲表明，冷战后新自由主义价值观下的“华盛顿共识”已经走向终结，市场并不总是以高效的方式分配资本，增长也不都是好的，经济一体化并不会必然使得各国更加责任和开放，从而促进更和平与合作的国际秩序。美国精英阶层不再认为以自由贸易、自由市场、自由竞争为根本的全球化有利于美国，美国应当建立自己的内循环以及与盟友之间的局部外循环，以阻止中国这样的战略竞争对手从全球化中获益。由此可见，美国贸易政策的转向不再是少数保护主义者的偏见，而已经成为美国社会的主流共识。作为世界最强大的经济体，美国对全球化的背离无疑会深刻改变全球贸易治理体系的发展方向。<sup>[2]</sup>

## 全球贸易治理体系变革的新特点和新趋势

由于全球贸易治理体系的创建者美国的贸易政策取向发生重大转向，全球贸易治理体系难免受到严重冲击。二战结束以来形成的以规则为基础的多边体系首当其冲，但世界贸易依然需要秩序，除了继续保留多边体系中有价值的部分，包括美国在内的各国都在寻求新的路径，以继续维护稳定的贸易环境和实现更大的贸易利益。以地理和价值观相近为特征的区域协定或集团成为主要的组织形式，而以本国产业链安全和韧性为目标的政府干预性产业政策成为众多国家的政策选择。混合着经济利益和意识形态的多重政策组合，使得当前的全球贸易治理体系呈现出一种混乱和混沌的状态。这和当前全球产业链重构仍处在快速动态调整过程中也有很大的关联。

第一，多边贸易体制进一步失效，前景堪忧。高度法律化、以全体成员多边谈判制定的庞大规则体系为基



瑞士日内瓦世贸组织总部外景。

础的多边贸易体制正是美国口口声声要维护的“以规则为基础的国际体系”的最典型代表，但这一体系受到了美国的单边主义行径和“新华盛顿共识”的最大伤害。奥巴马政府抛弃了 WTO 这一多边谈判平台，特朗普政府瘫痪了 WTO 的争端解决机制，而拜登政府则摒弃了 WTO 贸易自由化的价值共识。

当前，WTO 规则依然总体有效，乌拉圭回合谈判期间达成的市场准入成果和规则大部分仍然得到尊重和实施，WTO 的日常运作也在进行中，因此还不能认为 WTO 已经失能或失效。即便是最反感 WTO 的特朗普，也没有让美国退出 WTO，可见 WTO 具有不可替代的价值。但是，WTO 确实已经伤痕累累、步履蹒跚。拜登政府虽然号称尊重多边主义，但其将国家安全凌驾于贸易规则之上的做法，更是将贸易政策带入政治化、安全化的不归路。多边贸易体制的一个隐含前提是，各成员之间不将彼此视为潜在的安全威胁或对手，因此安全共识实际上是多边贸易体制得以存在的基础。但由于美国执迷于其世界领导地位或霸权，把中国的正常发展视为最大威胁，导致两个最大经济体之间缺乏互信，这意味着全球贸易治理体系赖以生存的安全共识开始崩塌。在此背景下，任何贸易限制措施都可以在国家安全的幌

子下任意实施，而以往基于贸易创造和平、贸易实现共赢理念而形成的贸易自由化成果也难以维系。这正是当前多边贸易体制面临的重大危机。

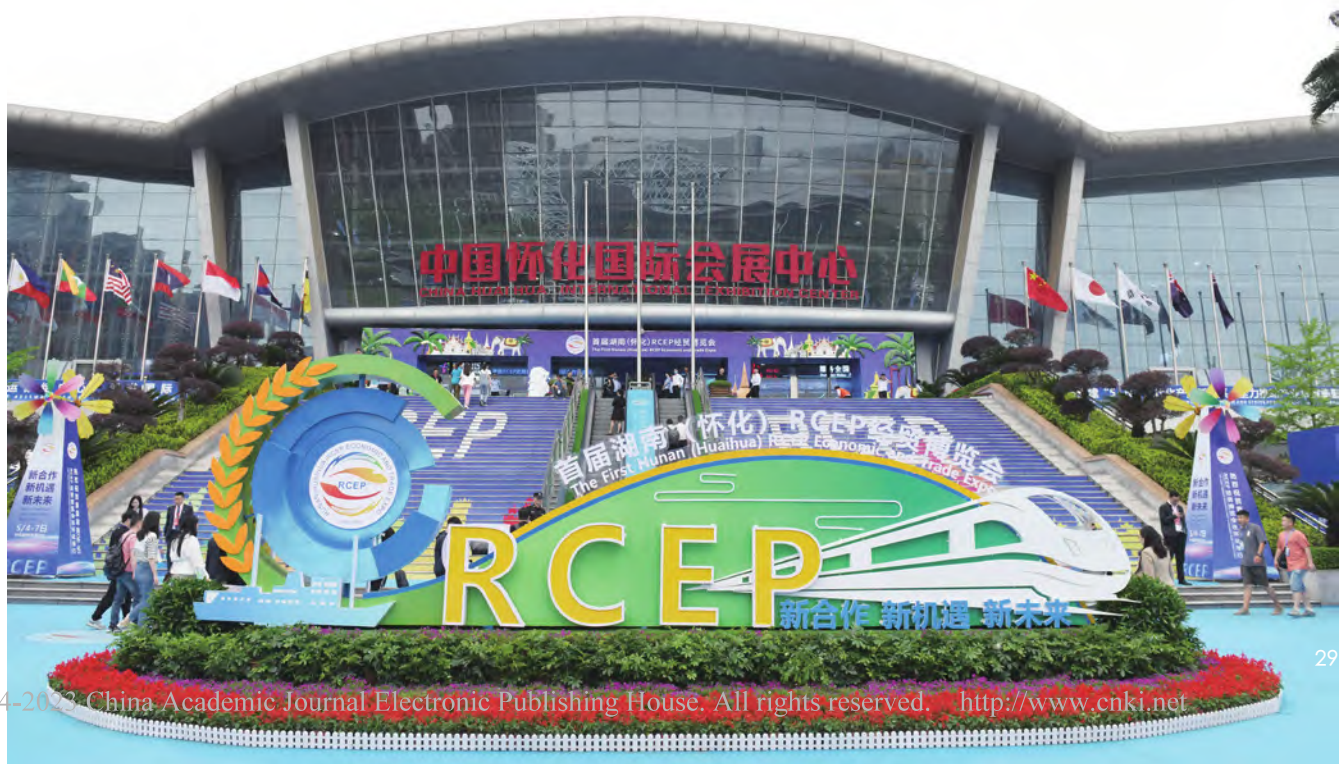
第二，区域贸易体系重要性提升，但也面临挑战。在多边体系失效的情况下，区域贸易协定受到更多关注和重视。这在二战结束以来全球贸易治理体系的变迁中并非新鲜事，区域主义和多边主义总体上呈现出相互竞争又相互促进的关系。但与以往不同的是，现在的多边体制已经陷入停顿，短时间内很难看到重振的希望，而区域主义则成为更加重要的选择。

当前，欧洲、北美和东亚地区的三个区域价值链最为关键，其各自形成内部一体化程度较高的产业链和区域合作安排。<sup>[3]</sup> 欧洲的区域经济一体化起步最早，发展水平最高，制度化程度也最高。欧盟是当前发展最完善的区域经济一体化组织，但也出现一些分化和分歧，2016年英国公投“脱欧”就是对欧洲一体化的沉重打击。北美地区由美国一家独大，在经济上形成了显著的“中心—外围”模式，加拿大和墨西哥对美国都存在高度依赖。北美经济一体化进展也较为顺利，1993年的《北美自由贸易协定》和2020年的《美墨加协定》

(USMCA) 都是以美国为核心建立的。但在北美一体化过程中并没有寻求类似欧盟的治理一体化，而是局限于贸易和投资领域。亚太地区由于缺少主导国家而形成较为复杂的局面，区域经济一体化的发展是实践先行、制度滞后。从经济价值来看，2020年年底签署、2023年全面生效的《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP) 由于中国的参与而变得更为重要。RCEP的15个成员涵盖全球GDP、人口和贸易的将近30%，构成了全球最大的自由贸易协定，且成员之间发展水平多样、产业结构互补，具有巨大的发展潜力。

区域贸易协定与多边贸易体制总体上是相容的，而且规模越大的区域协定越能促进全球化的发展。但是近年来区域一体化也出现了新的动向。一是一些区域组织呈现排他性、歧视性的趋势，特别是美国牵头发起的“印太经济框架”(IPEF) 具有明显的政治化导向。二是中国积极申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)，但日本等国强调CPTPP是所谓拥有共同基本价值观的国家所建设的一体化安排。虽然其并未明确排斥中国，但显然是在附和在美国所推动的友岸外包或贸易政治化。这些变化不利于区域经济一体化按照市场规

2023年5月5日，以“新合作、新机遇、新未来”为主题的首届湖南（怀化）RCEP经贸博览会在湖南怀化开幕。来自中国、澳大利亚、新西兰、泰国、老挝等RCEP成员国的112家企业带来了当地的咖啡、燕窝、茶叶、红酒、水果等特色产品参展。



（新华社图片）

律进一步发展。

第三，产业政策的必要性渐成共识，但对于如何规划仍存在较大分歧。贸易自由化共识和集体安全共识的丧失必然导致更多的政府干预，而产业政策在所谓供应链韧性和安全成为优先目标的情况尤显其重要性。

目前，各国政府都希望通过积极干预的产业政策来增强本国的产业薄弱环节，或是占据新兴产业的先发优势，或是补足对国家安全至关重要的产业短板。发达国家在产业政策态度上的转变尤为剧烈和显著。随着国家安全意识的上升和新冠疫情对全球供应链的冲击，发达国家集体转向采用更积极的产业政策，以提升本国产业链的完整性和产业国际竞争力。特别是美国拜登政府对制造业竞争力的快速提升和美国制造业的相对衰落倍感焦虑，自2021年后就开始密集出台一系列的产业政策，以期摆脱对中国的依赖并增强对关键产业的控制力。欧盟、日本、韩国等也都采取了相似的行动，并形成了一股国家间补贴竞争的势头。

从当前的贸易治理体系看，WTO是唯一系统性处理补贴议题的机制，但其现有规则存在一定不足，对于究竟如何判断补贴的好与坏或者是否扭曲市场竞争，缺乏可操作的标准和简便、可执行的救济措施。由于补贴具有天然的多边性质，这样的讨论只能在WTO框架下进行，但鉴于WTO当前的状态以及主要成员之间互信的缺失，产业政策将在未来一个时期处于各自为政的混乱状态。

第四，价值观贸易导致全球贸易体系的分化。全球贸易治理的宗旨在于通过推动贸易自由化、创造更大的市场、实现更高的效率来增进全球福利，但也通过相应的规则来平衡各国的利益分配。WTO体制包含了一定的针对发展中国家的特殊和差别待遇，以更好地实现利益平衡。因此，虽然各国之间也会出现贸易摩擦和争端，但往往只是数量上的差异，而非性质上的分歧。近年来，一些国家刻意将包括国家安全、人权、环保、性别等在内的价值观因素纳入贸易政策和治理体系当中，使得贸

2022年12月6日，美国总统拜登参观台积电亚利桑那州工厂，并发表讲话。



这是2022年6月15日在瑞士日内瓦拍摄的世界贸易组织第12届部长级会议现场，此次会议在渔业补贴、世贸组织改革等议题上取得成果。



易关系变得更加对立、贸易治理更加复杂。经济利益往往是大小、程度不同，而价值观的区分通常是二元对立的，这就容易导致在贸易议题上出现截然相反的两个阵营。

人权和劳工议题的基本动因是发达国家认为发展中国家的低工资和低劳工保护标准构成了不公平竞争优势，但是现行贸易规则并没有这方面的要求，因此将此问题与价值观挂钩，从而塑造发达国家在道义上的优越性。虽然不能完全否认基本劳工权利保护的合理性，但贸易谈判是否可以作为一个合适的场合、以贸易限制为要挟去推动另一个国家的人权是否正当，都存在很大的疑问。近年来，美国等西方国家编造中国的所谓“强迫劳动问题”，由此对特定地区产品实施单边贸易限制，更是突破了现有贸易治理体系的底线，这是将贸易问题彻底政治化的表现。

相比之下，环保、气候议题虽然也有明显的价值观导向，但各方的共识要更大一些。2022年WTO第十二届部长会议上通过的《渔业补贴协定》即是例证。近年来，中国等越来越多的发展中国家积极参与到WTO与环境、气候相关的各种讨论中，也反映出各国普遍意识到环境和气候问题需要通过包括贸易政策在内的一切工具来共同应对。但是，环境和贸易政策仍然有着各自的边界，防止以环境保护为名采取贸易保护政策，也是一个重要的问题。欧盟于2023年制定的碳边境调节机制（CBAM），虽然有着清晰、合理的气候政策目标，但其对国际贸易的消极影响也不容忽视。CBAM固然有其价值观上的正当性，但发展中国家在WTO框架下的

合法贸易利益同样需要尊重。而且，客观地说，一些发达国家在贸易政策中引入价值观因素的缘由在于，其在市场准入的互惠谈判中已经没有足够的筹码。当前，欧美发达国家的关税大约在3%—4%，难以同其他国家特别是同新兴市场国家进行谈判。因此，发达国家便以保护环境、保护人权、保护国家安全等为借口给自己制造筹码。随着发达国家产业竞争力下滑，环保和劳工等议题的重要性进一步凸显，以上述理由为导向的变相贸易保护会变得更加明显。■

作者系对外经济贸易大学中国世界贸易组织研究院院长、教授

[1] 赵明昊：《美国构建亚太“小多边”机制的进展、特征与影响》，载《当代世界》2023年第3期，第41-43页。

[2] 鞠建东、彭婉、余心玳：《“三足鼎立”的新全球化双层治理体系》，载《世界经济与政治》2020年第9期，第151-152页。

[3] 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》，载《改革》2021年第4期，第60-61页。