

全球产业链重塑与全球贸易规则重构

屠新泉

摘要: 全球产业链整体一直处于动态调整的适应过程中,而近期全球产业链的变化受到多重力量的冲击。金融危机是全球产业链的转折点,数字化、绿色化的技术转型对全球产业链产生较大影响,全球贸易规则重构也对全球产业链产生了重要影响。基于此,本文梳理了美国贸易政策转向的趋势,以及国际经贸规则新趋势。

关键词: 全球产业链;贸易规则;美国政策转向;CPTPP;RCEP

中图分类号: F831 **文献标识码:** A

全球产业链的重塑或变化是个动态的过程。从市场的角度分析,由于各国之间要素禀赋的变化或者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,而近期全球产业链的变化受到多重力量的冲击。

一、影响全球产业链的因素

在 2008 年之前,全球产业链的趋势总体上是加深、扩展的,2008 年之后则是萎缩的。当前,回顾 2008 年全球金融危机产生的变化对全球各个方面的影响,比当时预计的要大得多,包括对世界经济增长、

对中美关系、对中国经济发展的影响等。可以认为,全球金融危机是全球产业链甚至是全球化的转折点。

近几年,一些技术方面的变化,例如,数字化、绿色化的技术转型,也对全球产业链产生了较大影响。但更重要的还是非市场力量的变化对产业链的重塑产生了重大的冲击。其中比较明显的两个事件,一是美国贸易政策的变化,美国从 2008 年开始改变贸易政策,近几年表现得更加激进,随后产生了中美之间的贸易摩擦。中国和美国是全球价值链中非常重要的两个节点,美国的贸易政策调整和中美贸易摩擦使企业不得不调整其供应链,对链条上的几乎所有国家和企业都产生了巨大的影响。二是新冠肺炎疫情暴发,作为一个突发性因素,其对全球产业链产生长期且持续的影响。

全球贸易规则重构客观上也对全球产业链产生了重要影响。产业发展和规则发展的关系是互动的,表现为产业和贸易产生的变化必然会对规则提出新的要求,同时,规则的变化又会引导产业和贸易发展。当前的国际规则是为推动全球化和全球产业链合作而生,全球产业链重塑必然带来全球贸易规则的重构。规则的变化主要表现为以下几个特征:一是美国贸易政策的转向,美国的政策转向和中美竞争加剧是全球贸易规则重构的主导因素。二是从全球贸易

作者简介: 屠新泉,对外经济贸易大学中国 WTO 研究院院长。

① 本文是根据作者于 2021 年 9 月 18 日在横琴智慧金融论坛(2021 年第三季度)暨中国国际金融学会专题研讨会“全球产业链重塑与琴澳产业金融深度融合”上的主题发言整理而成。

治理来分析, 多边失效致使区域化变成主流, 政府干预产业政策也逐步回归。三是以价值观或民意为理由的贸易保护不断加强, 因为传统的贸易保护在合理性和合法性上存在问题和障碍; 同时, 国际投资限制在增加, 全球投资在 2008 年之后的萎缩是全球化倒退的一个关键因素。四是数字世界的脱钩, 虽然数字经济和数字贸易快速发展, 但事实上目前数字世界是分裂的。

二、美国贸易政策转向及其影响

从全球化的角度来分析, 美国毫无疑问是最大的变量。由于其是全球化最大的发动者和推动者, 美国政策转向和中美摩擦加剧会危及全球治理。

美国对全球化的态度和采取的措施从 2008 年奥巴马执政时期开始发生转变。奥巴马在任时虽对全球贸易体系、全球贸易规则有一定的不满, 但是从其选择的路径来看, 美国仍在领导和推动贸易自由化、全球化。不同之处在于全球化的路径由多边转向了区域, 从 WTO 转向了 TPP、TTIP、TISA, 这样的转变也在一定程度上反映了美国国力的相对衰弱。美国加入 TPP 的时间为 2008 年 9 月, 此时, 美国的国力相比以往变得衰弱, 导致对国际组织、对全球经济治理的控制力在下降。但因为 2008 年金融危机爆发时各界并未预料到其长远深刻的影响, 因此, 美国当时贸易自由化和全球化的路径并没有变。

2008 年后美国的经济结构、政治经济的变化有一个渐进的过程, 在特朗普之前, 无论奥巴马时期或是再往前的时期, 美国贸易政策总体的立场是通过扩大开放来换取或推动全球化的发展。这是美国自二战以来的主流政策导向。

然而, 从特朗普开始, 美国贸易政策放弃多边的、区域的谈判模式, 退出 TPP, 转变为不再开放, 反映出放弃规则、以单边行动谋取利益、压制中国的长期趋势。因为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。新的规则在谈判策略上有非常大的变化, 具体在操作上, 第一阶段美国先加关税, 迫使对方接受条件; 若是对方不接受, 美国再

追加关税。至此, 美国已经从向他国让利变为追加关税来推动其贸易规则和导向的转变, 包括美国现在同中国签署的一些新的贸易协议, 站在美国的角度, 并没有进一步的开放。

此外, 美国还以国家安全、人权、环保等理由提高贸易壁垒、限制对外投资, 但主要目的为提高关税, 这是当前美国政策的导向。目前的国际体系是在美国领导下建立的, 而美国提出来的 WTO 改革实际上是追求颠覆性的变化。对 WTO 来讲, 危机不是从特朗普上台开始, 此前已存在问题。2008 年的谈判对 WTO 是最后一次机会, 而特朗普的单边主义严重破坏 WTO 的权威性, 给世界和美国留下深刻印记。

拜登上台之后在特朗普的基础上做出一定的微调, 从当前来看, 继承比变化多。无论是对中国的外交政策还是贸易政策, 其更多地继承而非改变特朗普的政策。拜登曾提出重置中美关系的概念, 但从实际表现和结果来分析, 他并没有完全回归传统, 包括传统的多边主义。虽然他做了一些改变, 例如, 回归世界卫生组织, 在气候变化等领域有所行动等, 但在单边主义或者美国优先的特色方面, 保留的比公众预期的要多。从贸易的角度分析, 拜登政府采取的是以工人而不是跨国企业为中心的贸易谈判重心, 和以中产阶级为核心的外交政策, 虽然目前缺乏对这两个概念的系统性阐述, 但其核心是倾向于贸易保护而非促进贸易自由化。

三、国际经贸规则新趋势

在某些情况下, 美国已经不通过 WTO 来解决贸易争端, 而是采用单边主义。国际经贸规则是由各个成员经济体, 尤其是大国决定的。如果大国之间的关系发生了变化, 找不到交集, 规则就难以达成共识。通常成员不能通过主观意愿改变国际组织的规则, 而是要经过谈判或者授权来进行, 因此, WTO 的谈判功能在缺乏总体共识的情况下难以有效运转。美国执行的“美国优先”政策对国际组织伤害较大, 这种单边行为意味着国际组织进入彻底停摆的状态。美国的改革方案是一种革命, 意味着其将颠覆 WTO 现有的基本原则和运作模式。

中美之间或发达国家和中国之间关于市场经济

模式的立场有较大分歧。对方要专门制定针对国有企业的规则，而中方追求所有制中立，不能歧视国有企业，不能单独针对国有企业制定一个规则，因此产生较大分歧，找到解决路径的难度较大。而在另一些能找到共识的具体问题上，部分领域的多边谈判仍有可能取得成果，例如，贸易便利化，投资便利化，以及电子商务等。

现行国际贸易规则总体上仍然有效，因为大部分国家都没有改变国际规则所规定的关税，但在美国公然破坏规则之后，其他各国也在不停试探，规则的权威性受到挑战和侵蚀。

在多边体系失效的情况下，区域贸易协定重要性提升。在全球化受阻的情况下，相应的区域协定、区域安排的重要性在不断提升，区域一体化是产业链区域化的结果和保障。区域和多边的关系通常是多边弱则区域强。从现在看，在多边体系难以推进的情况下，区域一体化成为自然的替代选择，有着更重要的作用。但从全球价值链的角度，真正意义上的全球链是大的区域链，北美、欧洲和东亚地区的三个区域价值链是最关键的，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。新冠疫情提高了区域贸易协定的重要性。部分国家主张近岸化、区域化。CPTPP 和 RCEP 是亚太产业链合作的重要制度基础，但也受到政治因素的严重干扰。东亚 2020 年年底签署的 RCEP 是一个关键的变化，对中国而言是推进区域化的一项重大成果。RCEP 预计在 2022 年年初生效，其中最关键的内容是原产地的累积规则。原产地的累积规则会促进区域内产业链的重构，加强合作，促进贸易和投资。当前，一个新的变化是中国申请加入 CPTPP，中国表态是从 2020 年开始，把 RCEP 作为 CPTPP 的前提条件。如果中国能加入 CPTPP，对亚太地区的区域合作会产生进一步的推动，因为 CPTPP 无论是市场化还是自由化程度都比 RCEP 更高，同时，CPTPP 也包含一些拉美国家，对区域一体化会产生更大的影响。区域一体化的范围会进一步扩展，但中国加入 CPTPP 的申请又受到了很大的干扰，只能逐步推动。

产业政策已成为全球共识。中国相当一部分重心放在国内改革上，在 CPTPP 不涉及交换、不涉及互惠的部分条款，让国内先认可这些规则，不用等到完成谈判时再做出改变。拜登竞选时曾提出美国

应该要重新回归产业政策，也是在向中国学习，他也认识到产业政策在保持国内产业竞争力和产业完整度方面有重要作用。新冠肺炎疫情是很大的外部刺激因素，让各国都认识到过度依赖全球供应链的脆弱性，产业链或者供应链的韧性和安全问题息息相关，进而凸显了产业政策的价值。典型的案例是美国对半导体产业的支持，美国国会积极推动针对重点产业的政府支持，推出了 CHIPS 等法案。欧盟也推行新产业政策试图重振制造业。各国产业政策的趋同在后续可能改变规则讨论的方向。

贸易政策中引入价值观。部分发达国家在贸易政策当中引入价值观因素的原因在于，他们在市场准入的互惠谈判当中缺少筹码。当前，欧美等发达国家目前关税大约在 3% ~ 4% 的水平，难以同对方尤其是跟新兴发展中国家谈判。因此，发达国家需要给自己制造筹码，既然不能以保护当地的产业为理由，就改成保护环境、保护人权、保护国家安全等等，以上议题在 NAFTA 中已有体现。随着发达国家产业竞争力下滑，环保和劳工的重要性进一步凸显，以上述理由为导向的变相贸易保护变得明显，包括欧盟的改革倡议里所提到的强迫劳动等。

FDI 作为全球化驱动力的作用正在下降。全球 FDI 在 2008 年金融危机后出现下滑，目前而言，一些国家的外资政策重点不是限制流入，更重要的是限制流出。制造业回归和重建供应链的目标都促使发达国家对本国资本外流采取更加严格的限制，特朗普、莱特希泽等多次公开批评美国公司对外投资，USMCA 的汽车原产地规则和劳工条款旨在限制美国企业到墨西哥投资。欧盟也有类似的做法，包括通过产业政策控制资本流向等，破坏了全球资本流动。

参考文献：

- [1] 鞠建东、彭婉、余心玳，“三足鼎立”的新全球化双层治理体系 [J]. 世界经济与政治, 2020 (9): 123-154
- [2] 屠新泉、杨丹宁、李思奇，加入 WTO 20 年：中国与 WTO 互动关系的演进 [J]. 改革, 2020 (11): 23-36
- [3] 王若兰，去全球化与产业链重塑 [J]. 国际金融, 2020 (12): 15-16
- [4] 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 [J]. 改革, 2021 (4): 60-67

(责任编辑：冯天真)