

· 产业经济 ·

美国“去风险”对中国产业链供应链安全的影响及应对

蔡宏波¹, 郑涵茜¹, 余天赐²

(1. 北京师范大学 经济与工商管理学院, 北京 100875; 2. 中国银行总行, 北京 100818)

摘要: 在大国竞争加剧、突发公共卫生事件冲击和乌克兰危机持续等多重不确定性因素叠加的背景下, 全球产业链供应链正进入重要的重塑阶段。与此同时, 美国先后提出对华“脱钩”“去风险”, 以减少其对中国产业链供应链的依赖, 这严重影响了全球产业链供应链的稳定畅通。首先, 本文界定产业链供应链安全范畴主要包括主体要素安全和结构要素安全。其次, 辨析美国“脱钩”“去风险”政策意图的异同, 并就现阶段美国“去风险”对中国产业链供应链安全的主要影响和中国所面临的现实挑战进行论述。分析发现, 美国“去风险”对中国产业链供应链安全的主要影响包括: 一是美国通过控制核心技术、中间品出口和关键资源危及中国产业链供应链主体要素安全。二是通过制造业回流、“近岸外包”“友岸外包”重塑全球产业空间布局, 威胁中国产业链供应链结构要素安全。三是通过友好国家网络拉拢盟友, 增加中国产业链供应链被排除风险。最后, 本文据此提出中国如何在美国“去风险”背景下维护产业链供应链安全稳定的政策建议。

关键词: 产业链供应链安全; 主体要素安全; 结构要素安全; 近岸外包; 友岸外包

中图分类号: F274 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2024)01-0033-11

受大国竞争加剧、突发公共卫生事件冲击和乌克兰危机持续等不确定性因素的影响, 全球产业链供应链正进入重要的重塑阶段, 中国产业链供应链安全面临的挑战也愈发严峻。中国产业链供应链安全面临的不确定性因素之一源自美国, 尤其在其提出对华“脱钩”后, 不再将中国视为产业链供应链的合作伙伴, 而是将其视为战略竞争对手并实施制裁^[1]。然而, 中国和美国同为开放大国, 在经济全球化中扮演着举足轻重的角色, 共同维护着全球产业链供应链的稳定畅通。片面减少对中国产业链供应链的依赖, 不可避免地会给双方带来负面影响。在美国重构对华政策的思路中, 美国将“脱钩”调整为更为注重降低风险和不确定性因素的“去风险”战略, 强调与中国维持可控且稳定的关系, 并以此为重点降低潜在风险。值得注意的是, 美国依然把中美经济相互依存视为风险, 依然致力于减少其对中国产业链供应链的依赖, 试图降低中国在全球产业链

收稿日期: 2023-11-15

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“开放经济安全监测预警和综合评估研究”(21& ZD086); 中央高校基本科研业务费专项资金“全球贸易网络安全: 基于复杂系统的模型构建与应用”(1233300001)

作者简介: 蔡宏波(1982-), 男, 河南开封人, 教授, 博士, 博士生导师, 主要从事国际贸易、劳动经济学和环境经济学研究。E-mail: hongbocai@bnu.edu.cn

郑涵茜(通讯作者)(1996-), 女, 重庆人, 博士研究生, 主要从事国际贸易和国家经济安全研究。E-mail: hanxiz@mail.bnu.edu.cn

余天赐(1971-), 男, 安徽岳西人, 经济师, 硕士, 主要从事企业管理研究。E-mail: 13601026025@163.com

供应链的参与度。由此可见,当下美国对华政策在“去风险”外衣下依然保持了“脱钩”的本质,这无疑将严重影响中国乃至全球产业链供应链的秩序与安全。基于此,本文在界定产业链供应链安全范畴的基础上,简要回顾美国对华“脱钩”“去风险”的过程,揭示其对中国产业链供应链安全的主要影响和中国所面临的现实挑战,最后基于提升中国产业链供应链韧性和安全水平的目标提出具有理论一致性和现实可行性的政策建议。

一、美国“去风险”战略与产业链供应链安全的界定

(一)“去风险”是“脱钩”的延续

自2008年全球金融危机以来,发达国家深刻认识到产业链供应链安全的重要性。为谋取在产业链供应链上的发展优势,发达国家更趋向于将产业链供应链安全明确定义为一个综合性安全概念,包括经济、安全和环保等多元因素。相较之下,大多数发展中国家仍处于关注经济效益的阶段,导致其在产业链供应链中的竞争力较弱。中国和美国分别是经济体量最大的发展中国家和发达国家,中国在全球产业链供应链中的参与度和地位明显提升,这让美国感受到全球产业链供应链将发生结构性变化。对此,美国不仅将中国视为主要的经济竞争对手,而且将产业链供应链问题提升到国家安全层面,依托细分领域的安全情报,致力于构建系统的安全体系。针对中国产业链供应链的竞争优势,拜登在竞选期间就提出“重塑美国供应链以确保关键设备供应”的规划,并在上任后第一时间采取一系列政策措施实施制裁,不仅试图摆脱对中国产业链供应链的依赖,甚至拉拢盟友企图实现全球产业链供应链的“去中国化”。

早在2015年,“脱钩”一词就出现在美国某些大学和智库的讨论中,随后特朗普政府正式提出“脱钩”^[2],以中美贸易摩擦为开端开始实施“脱钩”,并采取了对中国输入美国商品强征高额关税、制造业产业链回迁美国、利用结构性势力主导全球产业链供应链生产结构的变化^[1]等措施,在关键产业和原材料供应方面降低或摆脱对中国的依赖,直接导致部分企业及关键供应商相继从中国撤离。对美国而言,因为采取“脱钩”的经济代价过大而遭到美国工商界及其盟友的普遍反对和抵制,随后,美国意识到与中国“脱钩”成本高、反噬作用大,便弃用“脱钩”转而宣扬“去风险”。

“去风险”这一论述最初是由欧盟委员会主席冯德莱恩提出,而后成为热词并被西方政客频繁引用,以阐述对华相关政策的立场。2023年5月,美国国务卿布林肯访华答记者问时,再次强调支持对华“去风险”,而非“脱钩”。美国看似将对华政策的阶段性新主线定为“去风险”,实则是对“脱钩”的包装。一方面,美国官方尚未正式界定“去风险”的内涵,说明其国内势力与国际势力还处在博弈阶段,并未明晰“去风险”在对华战略中的意图;另一方面,就实际措施而言,美国当前所表达的“去风险”依旧包含延续“小院高墙”式防止关键和新兴技术领域技术外流、推动重点产业供应链多元化、突出产业政策重要性、强化与盟友协作等内容,这完全是对拜登政府持续实施的联合盟友对华经济科技“精准‘脱钩’”等措施的重申和强调。可能稍有缓和的是,其表达出不愿与中国“脱钩”的态度。

总体来看,“去风险”与“脱钩”有明显差异但却传达出相同的战略意图。从文义的角度来看,“脱钩”传达出的是某种意义上美国与中国在政治或经济上完全切割的意图,表明两国相互依存关系削弱甚至中断;而“去风险”则更多地强调关注降低风险和不确定因素,表达出其在中国保持接触的过程中,采取相应措施来维持更加可控和稳定的关系,措辞的对抗性较前者明显降低^[3]。其实,这两者都是美国的战略竞争工具,与“脱钩”政策相似,“去风险”的提出依然充满经济目的和政治意图。美国以保护知识产权,维护数据隐私,确保国家安全,以及对相关产业政策的不满等为理由实施对华“去风险”,实则是在维护本国的优势地位。中国崛起与美国基于冷战思维的国家安全战略发生冲突,这是美国急于通过“去风险”打压和遏制中国在全球产业

链供应链中重要地位的根本原因^[4]。因此,美国有关减少对中国产业链供应链依赖的政策势必会长期有效,即“去风险”是“脱钩”的延续。

(二) 产业链供应链安全的界定

随着生产力的发展和全球化的推进,各经济体之间突破边界疆域的合作和往来构建了一个互联互通的供应和贸易网络,被称为产业链供应链。全球产业链供应链的融通促成了分工细化和技术进步,并逐步在空间布局上形成产业集聚,大大降低了全球生产成本,提高了生产效率。在深入研究产业链供应链时,通常需要对两者进行明确区分。这两者的差异主要表现在供应链聚焦于特定企业这一核心主体,其研究对象涵盖产品或服务的循环流转体系,着重分析企业间的分工协作关系。相对而言,产业链则以国家或地区为核心主体,其研究对象则为由生产或服务分割而成的复杂分工网络,强调在产业内或产业间形成的紧密联系^[5-6]。同时,产业链供应链之间存在密切的联系,呈现出一种类似线与面的关系,即产业链可被视为对微观层面供应链的整体呈现。综合而言,这两者难以分割又相互影响。供应链的某一环节中断并不能说明产业链的不完整,然而,若产业链中断,其相关供应链很有可能已经出现了断裂。因此,本文在探讨产业链供应链安全时,包含了对产业链安全和供应链安全的全面考量。

面对大国竞争加剧、重大突发公共卫生事件冲击和乌克兰危机持续等因素的冲击,各国产业链供应链均受到不同程度的影响。为保障本国产业链供应链安全,各国都在积极探索优化产业链供应链的新模式,突出强调产业链供应链安全稳定对一国经济安全的重大意义。面对现阶段全球经贸领域的风险因素,更为具体地界定产业链供应链安全显得尤为重要。通常意义上,产业链供应链安全是指其在受到外部冲击后能否保持各个环节畅通,并保持在前后端供给需求关联耦合、动态平衡的状态。此时,经济主体既具有抵御冲击和防范风险的能力,又具有遭受冲击后的恢复能力(即韧性)。从构成来看,产业链供应链安全包括主体要素(节点)安全和结构要素(链接方式)安全两个方面。目前,主体要素安全重在保障各节点主体有序进行生产活动,其关键在于核心技术独立可控、基础产品自给自足和资源可持续利用;而结构要素安全重在保证主体间在纵向、横向和空间上关联的可控与稳定,其核心在于产业链供应链持续延伸和互补、全球价值链深度融合及产业空间布局不断完善^[7]。基于此,本文将从主体要素和结构要素两个方面论述美国“去风险”对中国产业链供应链安全的影响。

二、美国“去风险”对中国产业链供应链安全的主要影响

当美国不再把中国视为产业链供应链合作者而是将其视为战略竞争对手和制裁对象时,中美经贸关系遭遇严重困难。中国和美国同为开放经济体,不管是从大国博弈的角度还是减少自身产业链供应链风险的角度,美国势必会基于国家战略限制中国的影响力。那么,美国采取对华“去风险”会给中国产业链供应链安全带来哪些影响?其将重点通过哪些领域损害中国产业链供应链的主体要素安全?抑或将如何改变全球产业链供应链的布局,进而威胁中国产业链供应链的结构要素安全?

(一) 美国通过控制核心技术、中间品出口和关键资源危及中国产业链供应链主体要素安全

作为产业链供应链安全的重要组成部分,主体要素安全代表了产业链供应链的基础安全水平。如果经济主体能够保证核心技术独立可控、基础产品供应不受制于他国、资源存续可用,那么当外部风险和冲击发生时,该经济体内部就应具有足够的风险防范能力。美国现有政策主要通过“断供”高科技领域技术、减少中间品贸易和阻断关键资源等方式,严重影响中国产业链供应链主体要素安全,从而导致中国产业链供应链安全水平总体下降。

1. 美国通过减少高科技产品贸易控制核心技术转移

在中国加入世界贸易组织(WTO)后,中美在科技领域的合作显著增加。美国科技公司主

导技术研发、外观设计、品牌营销和关键零部件供应^[8],将产品组装环节和低端零部件供应环节转移到中国,而后在中国生产后运回美国,再分销至全球。在这种产业链供应链运行机制下,双方各取所需、共同发展。通过嵌入全球产业链供应链,大量中国科技企业获得技术模仿、吸收和整合的机会,并利用后发优势快速在全球产业链供应链中占据较大份额。然而,相较于其他产品,高科技产品通常具有较高的附加值,并且技术研发是产业链供应链的上游命脉。在这样的发展模式下,由于中国在高科技产品的核心技术研发方面仍然存在薄弱环节,美国也因此抓住中国在该领域的技术差距,选择将高科技产业纳入对华经济“脱钩”的关键领域。一旦技术断供,中国企业在获取关键技术、芯片和软件等方面将面临更多阻力,生产过程中的供应链中断将会影响到相关产业的正常运行。

美国减少高科技产品贸易的主要目的是减少技术转移。中美高科技产品贸易在规模增速和市场份额两方面均出现不同幅度的下降。2022年,中国出口到美国的高科技产品规模同比缩减了34.4%,同时,相比2021年,中国高科技产品占美国高科技产品进口市场份额下降了8.6%;中国从美国进口的高科技产品规模同比缩减了25.7%,同时,相比2021年,美国高科技产品占中国高科技产品进口市场份额下降了2.6%^[9]。美国减少高技术产品贸易的具体措施包括:一是在高科技领域通过加征关税实施贸易保护,挤出中国科技企业在产业链供应链中的份额。美国消费技术协会(Consumer Technology Association, CTA)的相关报告指出,2018—2021年,美国进口商为从中国进口的科技产品支付关税总额超过320亿美元,其中,约50%为计算机和电子产品。该报告还指出,在特朗普执政期间,对华加征关税确实降低了美国科技行业的对华依赖度,期间被加征关税的中国科技产品出口缩减了39%。二是采取市场禁入措施,强制切断中国供应商与美国企业的连接。例如,在通信网络部门,2019年5月,白宫签署《确保信息通信技术与服务供应链安全》(Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)的行政令,明令禁止交易、使用可能对美国国家安全、外交政策和经济构成严重威胁的外国信息技术和服务,导致中国无法参与美国5G网络建设。不仅如此,美国联邦通信委员会(Federal Communications Commission, FCC)禁止美国运营商利用联邦补助资金购买对国家安全构成潜在威胁企业的产品,直接指向中国通信企业——中兴通讯股份有限公司和華為技术有限公司,这种做法直接导致中国科技产业链供应链遭受重创。

此外,中国产业链供应链的主体要素风险还体现为技术研发尚存短板。在研发设计环节所使用的操作系统和数据库管理软件中,中国自主研发的比例较低,发达国家垄断了几乎所有的基础研究工具软件技术。中国企业若面临大范围的技术断供,产业链供应链网络体系则将可能处于瘫痪状况。因此,核心技术的不可控性直接影响了中国产业链供应链的安全水平。

2. 美国通过控制中间品的出口降低中国在全球产业链供应链中的参与度

中美中间品贸易持续下降预警中美产业链供应链可能会出现“断链”风险。在美国“去风险”战略中,降低中国在全球产业链供应链中的参与度是其主要意图之一。需要注意的是,作为一国参与国际分工和全球产业链供应链的最重要方式,资本品和中间品贸易相较于消费品贸易占据更重要的地位。换言之,中间品贸易份额的减少预示着一个国家在国际分工和产业链供应链中的参与度下降,同时也在很大程度上警示该国产业链供应链面临与国际外部环境发生“断链”的可能性。

根据联合国商品贸易数据库数据,截至2021年,中国在全球中间品出口贸易份额的占比为12.9%,相较于2017年的10.5%呈显著增长态势。中间品出口贸易份额上升充分证实了中国在全球工业生产中的稳固地位。然而,根据美国国际贸易委员会(United States International Trade Commission, USITC)数据,自中美贸易摩擦和新冠疫情暴发以来,中国的资本品和中间品贸易所占份额呈现显著下降。具体而言,中国在美国资本品和中间品出口贸易份额中占比从2020年

的10.6%下降至2022年的9.3%;在美国资本品和中间品进口贸易份额中占比更是从2017年17.6%持续下降至2022年的12.1%^[9]。排除不确定性外在冲击的影响,关税政策变动可能是导致中间品贸易份额下降的主要原因。从统计数据来看,加入世界贸易组织(WTO)以来,中国中间品进口规模由2001年的794亿美元上升至2019年的4 084亿美元,中间品进口关税的加权平均数由2001年的12.66%下降至2019年的2.94%,降幅高达76.78%^[10]。中间品关税的削减反映了中间品贸易自由化的程度提升。从实证研究来看,中间品贸易自由化能够显著提高中国企业出口国内增加值率^[11],还能有效提升出口产品质量^[12]。因此,美国对中间品贸易加征关税是为了迫使中国在贸易、知识产权和技术转让等方面作出让步,并促使中国在全球产业链供应链中的参与度进一步下降,以维护美国在全球贸易中的领导地位。令人担忧的是,若全球产业链供应链因此而更多地避开中国,那么可能直接导致中国产业链供应链与外界“脱钩”,即使有较大的国内市场,也无法弥补国际贸易减少带来的损失,甚至会因为上游供应缺失和下游需求不足,影响中国产业链供应链的正常循环。

对中国出口的中间品结构的详细分析表明,在高脆弱性产品的列表中,80%以上的高脆弱性中间品属于中国产业链供应链的出口优势产品^[13],这无疑对中国产业链供应链稳韧性造成潜在威胁。一国某行业在全球供应链中竞争力越强,该行业的供应链脆弱性可能越高^[13]。通过对中国各行业供应链的比较研究发现,电子电气设备和机械设备两个行业表现出较高的脆弱性。这一现象与这两个行业内高度集成和高度分工的特征密切相关,而且其供应链链条较长是导致脆弱性较高的主要原因^[13]。相应地,技术密集型行业竞争力的提升通常伴随着其所属产业链供应链脆弱性的提升,同时其对外依赖程度也随之上升。相比之下,劳动密集型行业由于其链条较短且所需零部件相对较少,表现出较低的产业链供应链脆弱性。由此可见,美国通过对中间品贸易的掌控,有意提高中国产业链供应链遭受“断链”风险的可能性,以此降低中国在全球产业链供应链中的参与度。

3.美国通过搭建关键矿产资源“小圈子”切断中国战略资源供应

随着大国博弈加剧,各国对关键矿产资源的需求呈爆发式增长^[14],矿产资源的重要地位更加凸显。关键矿产资源既是实体经济的重要原料,又是诸多产业的命脉,堪称产业发展的“维生素”。在全球能源低碳转型的背景下,诸多产业特别是新能源相关产业的发展离不开关键矿产资源的支撑,然而,关键矿产资源具有分布不均、不可再生、稀缺和难以替代的四重属性^[15],全球经济主体都难以自给自足,因而关键矿产资源“零和”争夺态势加剧^[16]。不仅如此,中美双方对关键矿产资源的对外依存度均高于50%,且来源地重合度高,导致两国存在较大的竞争。因此,美国愈加重视关键矿产资源安全,多次调整关键矿产资源战略并展开全球布局,以保证其关键矿产资源供应的战略稳定。美国一直积极构建独立于中国的关键矿产资源供应链,试图推动形成能源与关键矿产资源国际联盟、矿产资源安全伙伴关系和可持续关键矿产资源联盟等各种“小圈子”,以强化产业链供应链伙伴关系,这具有强烈的排他性、区域化和集团化特征,将中国置于战略资源的产业链供应链断供风险之中。

一方面,美国对涉及制造业、军工业的关键矿产资源进行“脱钩式保护”。自2008年,美国先后制定了《矿产、关键矿产和美国经济》(2008年)、《关键矿产战略》(2011年)、《能源和矿产资源科学战略》(2012年)、《关键性矿产评估》(2016年)、《35种关键矿产清单》(2018年)和《50种关键矿产清单》(2022年)等相关政策文件,还连续签署了一系列行政命令,包括《评估和强化制造与国防工业基础及供应链弹性》(2017年)、《确保关键矿产安全可靠供应的联邦战略》(2017年)、《解决依赖国外矿产对国内供应链构成的威胁》(2020年)等,旨在对美国制造业、军工业关键矿产资源的产业链供应链进行保护,并在这一过程中逐步将关键矿产资源安全升级到战略层面,反映出美国政府试图将关键矿产资源产业链供应链韧性问题泛化成国际问题。另

一方面,美国通过联合行动、联盟等方式搭建“小圈子”,扩大其在全球产业链供应链的话语权。2011年,美国能源部(U. S. Department of Energy)、欧盟委员会(European Commission)和日本经济产业省宣布将每年举办关键矿产会议,标志着美欧日等主要经济体关键矿产资源合作的开始。2019年,美国联合英国、加拿大、澳大利亚和新西兰启动关键矿产资源合作联合行动计划,此计划着眼于推动关键矿床、供应链和加工技术信息的共享,合作开展关键矿物提取、加工和回收技术的研发,分享可持续和负责任采矿实践案例,以及共同制定关键矿产相关政策和监管框架,打造所谓“安全且有弹性”的关键矿产资源供应链。同年,美国还联合澳大利亚、巴西、刚果(金)、阿根廷、纳米比亚、菲律宾和赞比亚等发起《能源资源治理倡议》(Energy Resource Governance Initiative, ERGI)^[17],希望通过该倡议减轻对中国稀土等关键矿产资源的依赖。2022年,美国与加拿大、澳大利亚、法国、德国、英国、欧盟、日本和韩国等盟友建立“矿产安全伙伴关系”(Minerals Security Partnership, MSP),宣称其目的是协调盟友内部关键矿产资源产业链供应链的矛盾。2022年,在联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会期间,美国又与加拿大、澳大利亚、法国、德国、英国和日本组建“可持续关键矿产联盟”并以此作为“矿产安全伙伴关系”的补充。不仅如此,美国主导的“印太经济框架”(Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)供应链协议已明确表明,其成员国正在推动将关键矿产资源供应链谈判纳入“印太经济框架”的进程。2023年6月,美国又将印度吸纳为“矿产安全伙伴关系”的最新成员。不难预测,美国及其盟友将以“去风险”名义持续推进关键矿产资源供应链的合作机制建设,明确将地缘政治和价值观纳入风险评估,这意味着中国将会被排除在这些合作机制之外^[3]。美国此举旨在拉拢主要关键矿产资源国联合限制中国获取资源,从而严重威胁中国战略资源产业链供应链的安全稳定。

(二) 美国企图通过制造业回流、“近岸外包”“友岸外包”重塑全球产业空间布局,威胁中国产业链供应链结构要素安全

随着产业升级逐步加快,中国制造业产业链供应链中出现了大量与美国相似甚至重合的产品,有限的市场份额加剧了中美两国的产业竞争。为了在全球产业链供应链中拥有更强的竞争力,美国实行了制造业回流政策。一方面,美国推动国内新旧动能转换,培育与发展新兴产业,占据未来产业制高点,降低中国生产体系在全球产业链供应链中的重要性;另一方面,美国抢占新一轮技术革命和产业革命先机,重塑全球政治经济秩序,以维护其霸权地位。美国加速制造业回流,实行“近岸外包”“友岸外包”,使全球产业链供应链空间布局重新调整,本土化、区域化、“去中国化”等特征愈加凸显,给中国产业链供应链结构调整形成更大压力。

1. 通过需求端收缩影响中国产业链供应链上下游的畅通程度

作为出口大国,中国大量对外出口制造业产品,并长期保持贸易顺差。然而,美国在实施制造业回流政策后,大幅减少了对中国进口的需求,使中国制造业面临订单流失危机。中国拥有全球最为完整的制造业,原本应与美国相关产业的蓬勃需求相辅相成,搭建起紧密的经济合作关系。然而,由于美国强制减少对华进口需求,致使双方从原本互利共赢的伙伴关系演变成互相争夺的竞争关系,同时也破坏了中美两国外贸企业的生存环境。2008年全球金融危机后,美国针对制造业发展推出了新经济战略,反思10年间去工业化导致经济脱实向虚的教训,确定再次振兴实体经济,重视制造业发展。当然,此次制造业回流政策更明确的目的是打压“中国制造”,以获取大国竞争优势。例如,近期中国以前所未见的方式重塑了全球汽车行业。2022年,中国超越德国成为世界第二大汽车出口国,在崛起成为新兴汽车出口国的过程中,电动汽车这一新技术成为推动中国汽车出口增长的核心技术。目前,中国在新能源汽车生产方面有绝对竞争优势,特别是在电动汽车的电池生产方面。中国工业和信息化部的数据显示,2022年中国动力电池装车量达294.6吉瓦时,同比增长90.7%,占全球总销量的56.9%,正负极材料、电解液、隔膜等

关键主材全球出货量超过70%。对此,美国交通部长布蒂吉格公开提到,“中国在电动汽车供应链上掌握过多优势”“美国必须采取措施以削弱中国在电动汽车电池方面的优势”^[18]。目前美国采取的措施包括:一是通过联合其他G7国家(英国、法国、德国、日本、意大利和加拿大)和“五眼联盟”(由美国、英国、澳大利亚、新西兰和加拿大组成的情报共享联盟)整合技术,试图合力通过技术进步推动新能源汽车产业的发展,从而重获全球市场的竞争优势。二是实施《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act, IRA)并实行高额补贴,倡导电池本土生产自主化,旨在降低电动汽车产业链供应链对中国的依赖。在此框架下,对于在中国进行生产组装或采用中国制造电池的电动汽车,不再给予财政补贴。显然,美国对中国进口需求的收缩将对产业链供应链流通循环产生重大影响,破坏中国产业链供应链现有的网络体系,甚至可能产生库存积压问题,并进一步对中国产业链供应链整体链条的畅通造成负面影响,增加潜在的贸易风险。

2.通过“友岸外包”“近岸外包”设立中转站并调整全球分工,增加中国产业链供应链被替代风险

当前,美国推行“友岸外包”“近岸外包”的产业政策,目的是通过“泛安全化”的政策手段改变全球产业链供应链现状,企图实现“美国优先”的结构重塑,是美国对华战略竞争工具的一部分。拜登政府强调,在中国进行战略竞争的过程中,取胜的关键是有效应对来自中国的贸易武器。为此,其所采取的措施是通过同行竞争战略将更多国家拉入产业链供应链网络中,共同减少对中国的依赖,并将产业链供应链节点转移到盟友国家,从而在全球产业网络中将中国排除在外^[19]。显而易见,这些政策不仅对全球经贸体系的自由开放发展和生产要素的跨境流动产生了十分不利的影响,同时也侵蚀了经济全球化的基石,阻碍了全球经济的复苏进程,必然导致美国盟友的利益受损。其中,“友岸外包”“近岸外包”针对中国的意图明显,即在产业链供应链的关键部位寻找可以替代中国的国家。

其一,美国政府推行“友岸外包”政策,意图让印度和东南亚等国家和地区成为中美贸易的中转站。美国推进产业链供应链从中国分散至所谓的“友好国家”,引导低端制造业向印度和东南亚转移,旨在与中国“分割”后将产业链细化再分配,让印度和东南亚等国家和地区成为中美贸易的中转站。这一举措会重新调整全球分工格局,使原有产业链供应链的空间布局发生变化。当前,印度成为美国首选的中转站之一。2023年6月,印度总理对美国进行国事访问期间强调双方未来重点合作的领域是科技和供应链,同时微软和苹果等科技公司宣布对印度投资,并承诺交付大量的生产订单。但进一步分析可以发现,印度工厂不具备生产关键性原材料和零部件的能力,只能从中国进口才能完成产品生产。因而在产业链供应链体系重构的过程中,美国并不能轻易切断与中国产业链供应链的连接。同时,中国与印度的贸易也伴随“友岸外包”政策出现大幅增长,其中很重要的一部分来自于其对中国中间产品的全面进口,可见,中国并没有因为“友岸外包”政策而被排除在全球产业链供应链之外。

其二,美国政府推行“近岸外包”政策,意图让加拿大和墨西哥替代中国成为世界工厂。美国旨在与加拿大和墨西哥形成北美一体化联盟,为美国的产业链供应链提供关键制成品。同样,美国所选择的外包国家与中国的双边贸易额出现明显增长。2021年,中国对墨西哥的贸易额达到866亿美元,同比增长41.9%,其中,中国出口674.4亿美元,同比增长50.4%,中国进口191.6亿美元,同比增长18.1%^[20];2022年1—11月,中国对墨西哥贸易额为5783.8亿元,同比增长13.9%,其中中国出口4721.4亿元,同比增长19.7%,中国进口1062.5亿元,同比下降6.1%^[21]。这一现象很有可能是由于墨西哥成为美国的制造业基地后,需要与中国贸易获取大量的制造业设备。例如,鉴于美国发电设备的绿电标准要求,目前,只有中国能大量提供符合其标准的光伏产品,墨西哥制造业生产过程中的发电设备需要从中国进口,因而现阶段仍然依赖中国产业链供应链的参与。但如果发展到下一阶段,美国按照战略设想进行全球产业链供应链多

元化布局,中国如何维持在全球产业链供应链中的优势地位仍然值得深思。

(三) 美国通过友好国家网络拉拢盟友,增加中国产业链供应链被排除风险

美国政府宣扬对华“去风险”是以维护其国家安全和经济安全为目的,抛出“新华盛顿共识”更是主张加大国家和政府作用、强化团结盟友、聚焦产业政策并超越传统自由贸易政策等论点,传递出的重要信息是要将全球产业链供应链限定在友好国家网络内,构建排斥中国的平行产业链供应链体系。

不难发现,从特朗普政府到拜登政府,在对关键产业链供应链安全实施审查中都首要强调美国国家利益,尤其是拜登政府在外交政策中,更加强调联盟的重要作用^[19],拜登政府战略重点包含提升美国关键产业链供应链与盟友的合作水平。更有甚者,在与盟友的合作中,拜登政府突出强调排除中国。一是基于所谓共同价值圈以价值观为纽带串联构建联盟关系,划清同质场域的界限,将产业链供应链上的国家分为同观念国家(Like-Minded Countries)和其他国家两类^[22],依托民主国家联盟(Coalition of Democracies)实现明确对手和转移矛盾的目的,形成发展中国家和与发达国家之间的利益博弈,具体包括试图重塑“跨大西洋伙伴关系”“印太战略”两大联盟体系,并打压以东盟为中心签订的《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)等^[1],这均表达出拜登政府希望通过捍卫美国价值观、重振美国的联盟和伙伴关系网络的方式强化现有优势的意图。二是在核心圈层建立产业链供应链合作机制,美日印澳“四边机制”直接强调建立没有中国参与的全球产业链供应链网络,主要对5G、量子技术和人工智能等高新技术领域进行技术封锁。同时,还以美国为首签订《美墨加三国协议》(The United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA),通过具有排他性的“毒丸条款”(即《美墨加三国协议》第32章节),限制加拿大、墨西哥与美国单方认定的非市场经济国家(包含中国)签订自由贸易协定^[23]。

虽然美国使用“去风险”一词替换了“脱钩”,看似缓和论调,实则仍将与中国的依存关系视为风险因素,意欲联合其盟友降低中国在全球产业链供应链中的重要性。在这个过程中,确有很多国家尝试减少与中国的合作,特别是在全球经济下行和不确定性风险增加的大环境下,跟随美国的做法试图减弱中国在全球产业链供应链中的影响力,给中国施加“被排除”的压力。

三、中国维护产业链供应链安全的政策建议

(一) 避免经贸科技问题政治化,维护全球产业链供应链稳定

随着大国竞争加剧,中美间经贸科技领域竞争难以避免,但全球化和经贸合作的步伐不应被冷战思维的霸权主义所阻碍,特别是针对美国在经贸科技等产业链供应链核心领域设置障碍、扰乱全球产业链供应链稳定的行为,中国应更多地强调避免经贸科技问题政治化,鼓励正常的技术合作和经贸往来,确保全球产业链供应链的平稳运行。一是倡导开放合作理念。倡导各国共同致力于建设开放、包容的国际合作体系,摒弃零和博弈的思维,推动多边贸易体制的完善。通过开展对话与合作,加强国际社会的互信,使经贸科技问题在合作的框架内得到解决。二是提升国际贸易规则的透明度。提倡国际贸易规则公开透明,确保各国在经贸问题上的行为受到公众监督。尽可能减少经贸科技问题被政治化的可能性,建立更为公正合理的国际贸易环境。三是开展经济外交。通过积极的经济外交政策,加强与其他国家的经贸合作。用外交手段解决潜在的贸易分歧,减少经贸科技问题被政治化的风险,保障全球产业链供应链安全。四是加强舆论引导与信息传播。加强对公众舆论的引导,建立理性、客观的信息传播机制,避免经贸科技问题在国内外舆论中出现政治化倾向。

(二) 持续推进解决“卡脖子”技术难题,占领新一轮主导产业链供应链的先机

在全球科技竞争愈发激烈的背景下,中国迫切需要与科技发展潮流同步,通过攻克关键技术

难题,实现产业链供应链的自主可控,以占领新一轮先机。一是中国需要加大对关键技术研发的投入力度,改革完善科技创新体系。在大数据、云计算、人工智能、新能源、绿色低碳技术和生物技术等领域,通过设立专项资金、建立科研平台,鼓励高校、研究机构与企业深度合作,形成科研创新合力,推动科研成果的产业化转化,加速科技成果的商业化进程,增强创新的市场导向性。二是推动产业链供应链升级和数字化转型,增强国际市场竞争力。中国需要加速推进传统产业的数字化改造,推动企业智能制造、数字化管理。通过引入先进的信息技术提高生产效率和产品质量,实现产业链供应链的升级和优化。三是强化知识产权保护。中国要加大对知识产权的法律保护力度,加强知识产权的监管与执法力度。建立健全知识产权保护体系,保障创新成果的合法权益。四是制定更加精准的产业政策,支持关键技术问题的攻关。通过提供财政支持、税收优惠等政策,引导企业增加研发投入,推动相关产业升级。政府要积极营造良好的创新环境,降低企业创新成本。

(三) 支持中国企业在海外投资,对冲“友岸外包”“近岸外包”的“去风险”影响

支持中国制造业企业在海外投资,有效应对美国对全球产业链供应链的调整和国际贸易的变革,以减轻“去风险”战略对中国企业的负面影响。一是积极创建鼓励跨国投资的法律和政策环境。简化投资审批流程、提供税收激励和确保法律稳定性,在合理范围内降低企业在海外投资的制度性障碍,鼓励其更积极地布局全球业务。二是建立国际化的人才培训计划,为培养企业跨国运营所需的人才提供政策支持。加强与国外高校和研究机构合作,为员工提供专业培训,同时支持员工参与国际交流和合作,以确保企业能够在全球范围内获得高素质的人才。三是积极推动国际技术创新合作。通过设立国际科研合作基金、支持企业与国外科研机构建立联合研发中心等方式,促使企业在全世界范围内获取先进技术,降低技术脆弱性,增强在全世界产业链供应链中的核心竞争力。四是积极签署双边和多边贸易协定,促进国际标准的统一,为企业提供更加开放和可预测的国际贸易环境。积极倡导减少贸易壁垒,提高全球产业链供应链的稳定性,促使企业更加灵活地进行全球资源配置。

(四) 推动国内产业链供应链调整优化升级,提高风险抵御能力

在全世界不确定性提高的背景下,加强国内产业链供应链韧性并推动其进一步优化升级,通过“降成本”提高风险防范能力,这有助于中国在全世界激烈的国际竞争中平稳发展。一是优化产业结构,提升产品附加值。深入挖掘现有产业链供应链的潜力,发展高附加值、技术密集型产业,提高整个产业链供应链的盈利水平。二是拓展国内市场,降低对外依赖度。通过扩大内需,减少对外部市场的依赖,降低对全世界经济波动影响的敏感性。同时,扩大国内市场规模,提升产业链供应链上下游之间的协同效应,并提高整体产业链供应链的韧性。三是强化产业链供应链的协同管理。企业应加强与上下游合作伙伴的沟通和协调,建立稳定的产业链供应链关系。通过信息共享、风险分担等方式,提高整体产业链供应链韧性。四是加强风险管理体系建设。企业应统筹考虑市场风险、供应链风险和政策风险等各类风险可能带来的不利影响,制定相应的风险管控策略,以便及时发现潜在风险并有效应对。

(五) 主动参与全球治理体系改革,共同应对全球产业链供应链变化带来的挑战

在全世界百年未有之大变局对全球治理体系提出新挑战的背景下,中国作为全世界第二大经济体,应积极倡导并推动多边治理框架改革,为共同构筑安全稳定、畅通高效、开放包容、互利共赢的全世界产业链供应链体系贡献更多智慧和力量。一是推动区域产业链供应链治理体系建设。通过加强“一带一路”合作伙伴的多边合作机制,建立区域产业链供应链治理标准和规则,提升区域产业链供应链治理体系的有效性。二是倡导并积极共建全世界产业链供应链治理体系的合作框架。与相关合作国家达成产业链供应链合作治理共识,共同制定产业链供应链治理体系的正式文件,明确各方责任和义务,确保各国遵循一致的规则和标准。同时,与各国的专业机构合作制定

全球产业链供应链风险评估机制,及时识别并评估潜在的风险。制定相应的风险应对方案,提高全球产业链供应链韧性和安全水平。三是凝聚发展中国家力量,积极参与全球治理。倡导共商共建共享的全球治理观,支持发展中国家更多地参与到全球治理体系规则的制定过程中。同时,提供相关技术援助和发展资金,促进全球产业链供应链的互联互通,为发展中国家提供更多机会,使其参与和融入到全球产业链供应链体系中。四是建立全球产业链供应链风险防范机制。通过建立国际风险防范合作机制,实现各方产业链供应链关键风险信息的及时共享,从而协同应对潜在危机,确保产业链供应链在应对各类风险时能够保持韧性和安全水平。

参考文献:

- [1] 张其仔,许明.美国供应链霸凌对全球产业链分工与稳定的影响及应对[J].国外社会科学,2022(6):37-46.
- [2] 白波.美国推动“新冷战”是世界最大风险[N].北京日报,2023-09-25(3).
- [3] 柯静.美欧对华“去风险”战略及其对中国的影响[J].太平洋学报,2023,31(8):31-44.
- [4] 王达,李征.全球疫情冲击背景下美国对华“脱钩”战略与应对[J].东北亚论坛,2020,29(5):47-62+127.
- [5] 张其仔.产业链供应链现代化新进展、新挑战、新路径[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2022(1):131-140.
- [6] 中国社会科学院工业经济研究所课题组,曲永义.产业链链长的理论内涵及其功能实现[J].中国工业经济,2022(7):5-24.
- [7] 石建勋,卢丹宁.着力提升产业链供应链韧性和安全水平研究[J].财经问题研究,2023(2):3-13.
- [8] 李峥.美国推动中美科技“脱钩”的深层动因及长期趋势[J].现代国际关系,2020(1):33-40.
- [9] 倪淑慧,崔晓敏.中美双边经贸关系:“再创新高”背后,“脱钩”悄悄进行[EB/OL].(2023-02-24)[2023-11-01].
<https://cnapp.chinadaily.com.cn/a/202302/24/AP63fc112fa310907a35016015.html>.
- [10] 刘依凡,杨继军,于津平.中间品贸易自由化与制造业企业福利损失:基于有效市场势力的视角[J].财贸经济,2023,44(9):159-176.
- [11] 张亮,邱斌,孙少勤.中间品贸易自由化、全球价值链与出口国内增加值率[J].国际经贸探索,2022,38(6):4-26.
- [12] 樊海潮,黄文静,吴彩云.贸易自由化与企业内的产品质量调整[J].中国工业经济,2022(1):93-112.
- [13] 崔晓敏,熊婉婷,杨盼盼,等.全球供应链脆弱性测度——基于贸易网络方法的分析[J].统计研究,2022,39(8):38-52.
- [14] 宋建军,王国平.“双碳”背景下保障关键矿产供应链安全的思考[J].中国国土资源经济,2022,35(8):4-9.
- [15] 王安建,袁小晶.大国竞争背景下的中国战略性关键矿产资源安全思考[J].中国科学院院刊,2022,37(11):1550-1559.
- [16] 于宏源.关键矿产的大国竞合分化、治理困境和中国选择[J].人民论坛·学术前沿,2023(15):83-90.
- [17] 丁思齐,刘国柱.美国的关键矿物战略论析[J].当代美国评论,2023(7):43-63+127-128.
- [18] 环球网.美交通部长声称要削弱中国电动汽车电池优势,美媒:恐怕很难[EB/OL].(2023-06-19)[2023-12-12].
<https://world.huanqiu.com/article/4DN5Qads3rD>.
- [19] 高丹,王栋.美国对华经贸政策新趋势与中国应对——以“友岸外包供应链”为视角[J].国际贸易,2023(8):23-32.
- [20] 中华人民共和国商务部美洲大洋洲司.中国与墨西哥经贸关系简况[EB/OL].(2022-02-14)[2023-11-01].
<http://mds.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/200812/20081205968699.shtml>.
- [21] 中华人民共和国国家发展和改革委员会.2022年1—11月我国与拉丁美洲国家贸易情况[EB/OL].(2022-12-30)[2023-12-12].
https://www.ndrc.gov.cn/fgsj/tjsj/jjmy/dwjnjztfx/202212/t20221230_1345154.html.
- [22] 邢亚杰.拜登政府供应链安全政策的价值观基础评析[J].印度洋经济体研究,2023(4):94-110+154.
- [23] 朱启荣,孙明松,袁其刚.美墨加协定对中国经济的影响及对策研究[J].亚太经济,2020(6):53-62+147-148.

Impact of U.S. “De-Risking” on China’s Industrial Chain Security and Supply Chain Security and the Countermeasures

CAI Hong-bo¹, ZHENG Han-xi¹, YU Tian-ci²

(1. Business School, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. Bank of China Head Office, Beijing 100818, China)

Summary: Against multiple uncertainties such as intensified competition between major countries, public health emergencies and the Ukraine crisis, the global industrial chain and supply chain are entering an important stage of reshaping. Countries are actively exploring new models to optimize industrial chain and supply chain to ensure the security of domestic industrial chain and supply chain. At the same time, China’s strong growth has put American dominance of global industries and supply chains at risk, so China is listed as the main competitor and the US is trying to get rid of its industrial and supply chain dependence on China by “decoupling” and “de-risking”.

This paper defines the scope of industrial chain and supply chain security, including the main element security and structural element security, and evaluates the security and resilience of China’s industrial chain and supply chain in this framework. A review of the US policies from “decoupling” to “de-risking” shows that both are tools of strategic competition, but there are obvious differences in wording. However, the rise of China is inherently in conflict with the US national security strategy based on unipolar thinking, so the US policy of reducing dependence on China’s industrial and supply chains is bound to remain for a long time, and “de-risking” is a continuation of “decoupling”.

The main impact of the US “de-risking” on the security of China’s industrial chain and supply chain and the practical challenges faced by China are mainly as follows. Firstly, by controlling the export of core technologies, intermediate products and key resources, the US endangers the security of main elements and damages the security of China’s industrial chain and supply chain. Secondly, through the reshoring of manufacturing industry, “near-shoring” and “friend-shoring”, the US attempts to reshape the global industrial spatial layout, threatening the security of the structural elements of China’s industrial and supply chain. The US has put forward the policy of manufacturing reshoring and implemented “nearshoring” and “friend-shoring”, which has readjusted the spatial distribution of the global industrial chain and made it more localized, regional and “de-Sinicization”. This has put more pressure on the structural adjustment of China’s industrial chain and supply chain. Thirdly, through the network of “friendly countries”, the US gathers “partners” and increases the risk of “exclusion” of China’s industrial and supply chains. In the foreign policy of the Biden administration, the important role of alliances is significantly emphasized, and in the policy argument of “de-risking” toward China, the Biden administration conveys the important information of limiting the global supply chain within the network of “friendly countries”, aiming to build a parallel industrial chain and supply chain system excluding China.

Key words: industrial chain and supply chain security; main element security; structural element security; near-shoring; friend-shoring

(责任编辑: 徐雅雯)

[DOI]10.19654/j.cnki.cjwtyj.2024.01.004

[引用格式]蔡宏波,郑涵茜,余天赐. 美国“去风险”对中国产业链供应链安全的影响及应对[J]. 财经问题研究, 2024(1):33-43.