

美国“友岸外包”战略的演进、特征与发展趋势^{*}

黄烨菁 徐 昊

〔内容摘要〕 美国政府发起的“友岸外包”战略是美国推进“全球供应链重塑”计划的重要抓手,旨在强化其本土化和区域化的对外经贸战略,加强美国为主导的“封闭型”经贸关系建设,在亚太地区塑造符合美国利益的区域经贸治理平台。该战略契合美国供应链“内向化”趋势,预计将在特朗普第二任期内持续得到推进,体现了美国构建“经贸圈”的政治化干预的内在逻辑。潜在的“友岸”经济体是否能够融入美国主导的供应链体系、高昂的供应链重构成本、合作伙伴间的经贸利益冲突都是不容忽视的制约因素。中国需重视美国“友岸外包”战略带来的风险和挑战,进一步发挥国内大市场优势;做好“稳外资”工作,加强在华外资的本土根植性,夯实中国为主要中间品跨国供应链中的核心地位;同时,通过加强亚太地区周边新兴市场国家合作,稳固中国制造业在区域贸易网络内的枢纽地位。

〔关键词〕 友岸外包 供应链韧性 中美经贸 技术竞争

〔作者简介〕 黄烨菁,上海社会科学院世界经济研究所研究员;徐昊,上海社会科学院博士研究生

〔中图分类号〕F171.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2095-5715(2025)03-0070-16

近年来,全球跨国供应链受经贸关系政治化与全球新冠疫情的叠加影响呈现较大脆弱性。随着新冠疫情的结束,因公共卫生事件导致的跨国供应链物流网络中断风险逐步降低,但供应链内在纽带的紧密度萎缩和韧性不足问题并未

^{*} 本文系国家社会科学基金一般项目“应对全球高新技术产品供应链重塑的思路与路径研究”(项目编号:23BGJ008)的阶段性成果。

逆转。中国面临的国际市场挑战日趋复杂。美欧主要发达国家大型跨国公司在海外供应链布局中愈发重视供应链安全因素,已经启动供应链回流至与本土地理位置相邻经济体的进程,近年来则更侧重与“盟伴体系”中的经济体的经贸纽带建设,^①形成了美欧主要经济体布局跨国供应链“回岸化”“近岸化”“集团化”的动向。

美国现阶段对华战略竞争的工具和模式呈现政治化和武器化态势。拜登政府在对华“脱钩”战略上制订了更高的目标与更严苛的举措,借口“供应链安全”,采取了“联盟”其他经济体、“多靶点”空间布局的措施,意在将中国排除在全球供应链体系之外,谋求高技术产业经贸网络“去中国化”的格局。

一、“友岸外包”战略的溯源与内涵

冷战结束后,美国通过“接触政策”将中国纳入国际体系。2008年以后,随着美国全球控制力下降和中国崛起,美国对华政策转向战略竞争。美国政府提出“友岸外包”战略,意图拉拢“友岸”国家将中国排除在以美国为主导的国际生产和创新体系之外,以遏制中国的经济增长和科技进步。

(一) 发展过程

当前经济全球化已从快速全球化向慢速全球化转变。不同于上一阶段的多边贸易治理格局,新阶段的经贸关系政治化态势凸显,美国政界宣扬中国“威胁论”,其对华经贸政策从接触转为战略竞争。

近五年来,美国政府在对外政策上选择打造“盟伴体系”,做好应对“中国挑战”的准备。^② 美国政府意在借助“盟伴体系”打通条约盟国与“志同道合伙伴”之间的联系,在对华施压方面分担成本、分工协作,在大国竞争的力量运用中实

^① “盟伴体系”由美国总统国家安全事务助理杰克·沙利文提出,目的是通过与“志同道合伙伴”之间的联系,在对华施压方面进行分工协作,以实现大国竞争中政府层级的力量横向耦合,参见 Jake Sullivan, “2021 Lowy Lecture,” November 11, 2021, <http://www.lowyinstitute.org/publications/2021-lowy-lecture-jake-sullivan>。

^② 邵育群:《拜登政府强化“盟伴体系”的举措及影响探析》,《美国问题研究》2022年第1期,第132~148页、第227~228页。

现横向耦合的战略目标。^① 随着国际治理体系的复杂化,美国提出了“友岸外包”战略,旨在推动供应链的多元化,减少全球供应链中对中国的依赖,确保供应链的安全性并增强其内在韧性。

2018 年,特朗普政府为了降低对中国的供应链依赖,发布了官方关键产品供应链韧性建设框架下的“去中国化”经贸集团建设策略。2021 年 2 月,美国政府发布第 14017 号行政令,启动对美国供应链的全面评估。行政令要求对美国严重依赖进口的国防业、公共卫生和生物防备业、信息和通信技术业等六个行业进行为期一年的审查,并对四大类关键产品(半导体制造与先进封装、大容量电池、关键矿物材料、药品与活性药物成分)进行为期 100 天的供应链脆弱性审查;^②2021 年 6 月,根据审查结果发布的《供应链百日评估报告》首次提出“友岸外包”一词。^③ 2022 年 4 月,美国财政部前部长珍妮特·耶伦在大西洋理事会发表演讲,强调当前全球经济体系有损美国的国家安全利益,耶伦认为美国要通过其他“没有地缘政治竞争”的国家建立安全供应链,所寻求的“友岸国家”需符合其国家安全利益最大化的目标。

(二) 战略意图

“友岸外包”意在将供应链内重点产品的贸易伙伴集中至拥有相同意识形态和价值观的经济体,以降低供应纽带中断的可能性。“友岸外包”是美国政府推动对华经贸脱钩的重要抓手。该战略旨在降低全球价值链中的“中国存在”,呼应美国“重塑供应链”战略中的“去中国化”目标。^④ “友岸外包”不仅出于经济理由,还有意识形态方面的考量。美国政界将中美两国的战略竞争视为“赢得 21

① 赵明昊:《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》,《世界经济与政治》2022 年第 6 期,第 26 ~ 55 页、第 157 页。

② The White House, “Executive Order 14017 America’s Supply Chains,” March 1, 2021, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-03-01/pdf/2021-04280.pdf>.

③ The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews Under Executive Order 14017,” June 8, 2021, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-PR-PURL-gpo156599/pdf/GOVPUB-PR-PURL-gpo156599.pdf>.

④ Atlantic Council, “Transcript, US Treasury Secretary Janet Yellen on the Next Steps for Russia Sanctions and ‘Friend-shoring’ Supply Chains,” April 13, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/news/transcripts/transcript-us-treasury-secretary-janet-yellen-on-the-next-steps-for-russia-sanctions-and-friend-shoring-supply-chains>.

世纪”的制度之争,并且反复强调“世界已到了一个转折点,将决定 21 世纪是又一个民主主导的时代,还是专制统治的时代”。^① 因此,“友岸外包”战略着重于与意识形态相近的国家开展贸易合作,也是欲借此输出意识形态,从而在意识形态的竞争中压倒中国。

综上,美国采取“友岸外包”导向的经贸策略,旨在加强与符合其价值观的国家在全球事务中的合作,推动一种更有利于美国利益和意识形态的国际秩序。这是美国采取“友岸外包”战略的政治意图,通过与更符合美国价值观的国家合作,在国际舞台上推动其认同的价值观。

(三) 实施途径

1. 以“安全优先”为导向选择合作伙伴

在美国政界对华战略的全面转型与疫情冲击相叠加的背景下,美国产业政策和跨国供应链战略开启全面调整,合作伙伴战略从“效率为先”原则转变为“安全为先”原则,这一新的战略目标定位来自 2023 年《美国总统经济报告》:“应对过去两年日益突出的系统性、脆弱性,同时最大限度地维护国际经济一体化的益处,就需要美国、其盟国及其合作伙伴之间的密切合作……需要调整贸易政策以应对当前的挑战:建立更具韧性的供应链;应对国外敌对或不利的政治和经济政策;安全地推进数字贸易。”^②

2. 以“关键技术”为重点推进供应链安全

“关键技术”领域是美国推进供应链安全的重点领域,其中针对中国的“经贸阻断”是官方常规的外资审查政策,与“实体清单”等手段叠加,构成一个全方位的“去风险”框架。自《2018 外国投资风险评估现代化法案》通过后,对半导体和微电子、量子信息技术、人工智能三大领域的审查范围扩大到“外国主体获得美国企业的非排他性利益”,包括关键技术、关键设施,以及获得美国人民敏感个人

① 王健:《美国对华全面战略竞争:本质、特点与内在紧张》,《国际问题研究》2022 年第 2 期,第 51 ~ 69 页、第 155 页。

② The White House, “2023 Economic Report of the President,” March 20, 2023, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2023/03/ERP-2023.pdf>.

数据。^① 近三年,美国对华企业的实体清单已经扩大至 114 家企业,大多来自上述行业。

根据《供应链百日评估报告》对半导体制造和先进封装、大容量电池、关键矿物和其他已确定的战略材料(包括稀土元素)、药品和活性药物成分四个主要领域供应链的脆弱性评估结果,提出要在以上领域增加联邦采购和加强国内生产的要求。^②

3. 高技术供应链体系“去中国化”

美国以“友岸”为导向构建供应链的目标就是要将中国从其供应链体系中排除出去。虽然美国政府宣称其目标是“去风险”而不是针对中国,但是美国 and 西方国家口中所言的“风险”其实主要指的是中国。如拜登政府视中国为“最严峻的竞争对手”,是“唯一具有潜在力量整合其经济、外交、军事和技术对稳定与开放的国际秩序持续发起挑战的竞争者”。^③ 可见,西方已将中国视为竞争者和风险因素。因此,美国采取“友岸”导向的经贸网络转型的深层次目标是要替代中国在全球供应链上的位置以阻断中国发展,起到“战略阻断”的作用。^④

二、“友岸外包”的实施路径与重点领域:重点经济体与重点产业

“友岸外包”战略的实施对不同发展程度的经济体具有不同的侧重点,在产

① U. S. Department of the Treasury, “Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018,” August 13, 2018, https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf.

② The White House, “Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth: 100-Day Reviews Under Executive Order 14017,” June 8, 2021, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-PR-PURL-gpo156599/pdf/GOVPUB-PR-PURL-gpo156599.pdf>.

③ The White House, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 5, 2021, <https://sn.usembassy.gov/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world>; The White House, “Interim National Security Strategic Guidance,” March 3, 2021, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

④ “战略阻断”是霸权国与崛起国战略互动中的一个重要现象,如果怀有独霸心态的霸权国从战略目标上不允许他国超越本国,通常会在崛起国对其实力占比达到“忍耐极限”时动用经济、政治、军事等多种手段阻断其崛起进程。所谓“忍耐极限”一般是在崛起国对霸权国 GDP 占比的 60% 到 80% 之间,此即顶层大国关系演变两个“关键门槛”。参见李义虎:《美国对华“战略阻断”行为及其困境》,《现代国际关系》2023 年第 8 期,第 50~69 页。

业层面主要围绕电信、绿色能源、活性药物、战略性和关键矿产和芯片半导体等战略性产业采取措施以实现“友岸外包”。

(一)“友岸”合作的重点经济体

美国“友岸外包”导向的转型策略对于发达经济体和发展中经济体的侧重点不一样:针对发达经济体的主要目标是组成联盟对中国进行技术封锁,而针对发展中经济体的目标则主要是寻找“可信赖”的“友岸”国家来替代中国在其供应链上的位置。

欧盟在美国跨国技术合作的伙伴地位中不断提高。2021年6月15日,美国和欧盟在布鲁塞尔美欧峰会上正式宣布设立美欧贸易与技术委员会,主要目的是探讨美欧人工智能及其他未来技术方面的合作,减少双边贸易纠纷和应对来自中国的挑战等问题。美国以亚太地区和拉美地区为目的地,寻找合适的中国替代者。在亚太地区,美国的目标是加强对亚太地区的影响并限制中国在亚太地区的影响。为此,拜登政府启动了“印太经济框架”,四大核心支柱分别是互联经济、韧性经济、清洁经济和公平经济。在韧性经济方面的主要关切就是供应链问题。美国希望通过一系列措施确保关键部门和关键产品的安全,以实现韧性经济。^①这个举措的目标是减弱中国在亚太地区供应链的影响力,从而主导亚太地区的供应链。作为美国加速推进印太战略的经济支柱,“印太经济框架”地缘政治和意识形态色彩更为浓厚,尤其是基于“价值观同盟”的区域供应链的构建与强化,以及对“美国优先”、对中国经济“去风险化”的发展与强调,使地缘经济分裂的风险进一步加剧,亚太区域经济一体化既有的进程受损、既定的目标趋弱、可能的路径分散,亚太自由贸易区议程的推进更为不易。^②在拉美地区,美国政府提出构建“美洲经济繁荣伙伴关系”,重点之一就是要加强与拉美国家的供应链合作,与该地区亲美的国家之间进行“友岸外包”,建立有韧性的供应链。从内容上可以看作拉美版的“印太经济框架”。

^① 赵著:《从 TPP 到 IPEF:美国亚太经济战略的制度创新》,《现代国际关系》2023 年第 3 期,第 46 ~ 61 页、第 150 页。

^② 张天桂:《“印太经济框架”新进展及其对亚太区域经济一体化的影响》,《国际论坛》2024 年第 4 期,第 137 ~ 154 页、第 160 页。

美国意图通过“友岸外包”战略削弱“一带一路”倡议的影响力。这可能加剧国际合作的变数,促使地缘政治竞争再次升温,进而推动中美战略竞争的进一步升级。美国基于自身单边利益的对华战略施压,迫使部分国家在面对“一带一路”倡议以及其他涉及大国竞争的合作时选择更为保守的对冲策略。相关国家既维持与美国的盟友关系,又寻求与中国加强经济合作,这些国家在全球合作中不得不权衡与美国的安全和政治联盟,以及中国在全球经济中的地位和合作机会,谋求在经济与政治立场间找到平衡,并谨慎地分别处理与中美两国的关系。美国已经启动的多个区域经贸协定框架,相关条款均体现了对“友岸”国家给予经济扶持的意向,特别是在基础设施方面,改进“友岸”国家的生产条件,以更好地与这些国家开展贸易。2022 年 6 月 26 日,在德国巴伐利亚州举行的七国集团峰会上,拜登宣布启动“全球基础设施和投资伙伴关系”,为发展中国家提供基础设施建设资金,并表示美国将在未来五年内为这一伙伴关系筹集 2000 亿美元的公共和私人资金。^① 该伙伴关系计划到 2027 年,七国集团将共同筹集约 6000 亿美元的资金用于基础设施建设。它的目标是对标中国的“一带一路”倡议,通过在全球范围内的基础设施投资,限制“一带一路”倡议在全球的发展,同时还能宣扬其所谓的普世价值观。

(二)“友岸”合作的重点产业

“友岸外包”战略的目标之一是重构以美国为中心的战略性产业供应链,所以关注的重点产业主要是电信、绿色能源、活性药物、战略性和关键矿产和芯片半导体等当前对国家安全和经济发展至关重要的产业。

针对上述领域,美国采取的主要策略是通过关税、禁运等手段限制这些产业产品从中国进口,迫使进口商从其他“友岸”国家进口,同时限制原料供应商将核心零部件出口到受制裁的中国企业。全球半导体供应链具有独特的脆弱性,因为世界上最大的纯晶圆代工厂位于台湾省,这是全球地缘政治的关键地区。半

^① The White House, “Memorandum on the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” June 26, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/06/26/memorandum-on-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment>.

导体的优势将在很大程度上取决于美国是否能够在制造方面实现自给自足,并能够将原材料及组装、测试和封装的工作“友岸外包”,或者中国是否能在设计技术上取得突破。^① 当前全球芯片供应链主要分布在美国、韩国、日本、欧盟以及中国大陆和中国台湾等国家和地区,其中约 75% 的芯片制造能力集中在东亚和中国。^② 中国半导体产业的快速崛起冲击了美国长期以来在芯片产业的垄断地位,于是美国企图拉拢东亚地区组建芯片联盟。2022 年 3 月,美国正式邀请日本、韩国与中国台湾地区组建“芯片四方联盟”,意图利用该组织将中国大陆排除在全球半导体供应链之外,企图实现半导体芯片的全产业链控制。^③ 美国方面也已出现将“芯片四方联盟”扩大为“芯片 X 方联盟”的论调,认为将“四方”扩容到欧洲和“印太”盟友有利于更好地协调半导体行业的出口管制和投资,打造新型半导体产业的“小院高墙”生态。^④

三、“友岸外包”实施中的现实挑战与转型趋势

美国现阶段“友岸外包”战略对中国在全球关键技术与关键环节经贸格局的边缘化趋势还停留在“震慑”阶段,其真正落地尚存在较大不确定性,主要原因来自全球价值链的内在市场逻辑和中国在全球制造业价值链中的地位,这两方面因素决定了美国要真正达成“友岸外包”的战略目标面临着不小的阻力。

(一) 区域经济一体化理论框架下的“友岸外包”

区域经济一体化的贸易创造效应与贸易转移效应表明,区域贸易协定可以通过创造新的跨国贸易和将外部贸易转移至成员国之间,增加成员国间贸易活

① Rob York and Akhil Ramesh, “De-risking Semiconductor Supply Chains,” September 26, 2023, <https://www.hinrichfoundation.com/research/wp/tech/de-risking-semiconductors>.

② Alex Irwin-Hunt, “In Charts: Asia’s Manufacturing Dominance,” Financial Times, March 24, 2021, <https://www.ft.com/content/2b0c172b-2de9-4011-bf40-f4242f4673cc>.

③ “US Plans ‘Chip 4’ Meeting to Bring Semiconductor Manufacturing Back to Its Shores,” Global Times, September 26, 2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202209/1276151.shtml>.

④ Sarah Kreps and Paul Timmers, “Bringing Economics Back into EU and U. S. Chips Policy,” December 20, 2022, <https://www.brookings.edu/articles/bringing-economics-back-into-the-politics-of-the-eu-and-u-s-chips-acts-china-semiconductor-competition>.

动,减少与非成员国的贸易。然而,转移条件是成员国在产品技术和要素禀赋结构上与原非成员国贸易伙伴相似,能起到替代作用。在这一理论框架下,与中国的生产技术和要素禀赋结构相似的“友岸”国家,其贸易转移效应更加显著,这可能导致非成员国的贸易份额进一步缩减。从当前美国的“友岸”合作伙伴构成来看,大部分经济体在制造业的综合成本远高于中国。因此,美国试图将中国排除在经贸“小世界”之外,以期成员国能够自发地构建区域内的贸易联系、寻求与中国实现经济脱钩的做法与全球价值链分工规律相悖。当前全球价值链分工形态的内在逻辑取决于跨国生产网络的内在属性,一国政府尝试将“中国制造”从全球中高端产业链和价值链中剔除,显然与跨国企业全球生产决策的原则背道而驰。根据全球价值链理论,全球价值链分工以消除跨国贸易壁垒和贸易流通便利化为前提条件,本质是全球各国根据比较优势和技术水平分工合作。若使这一经贸网络人为中断或“脱钩”,必然导致贸易成本上升,最终转嫁给下游消费者,并通过产业上下游的关系扩散到该国相关的产业部门。中国在全球——特别是在亚太地区供应链中的核心地位,是长期参与全球价值链分工积累起来的竞争优势。中国在中间产品的制造、技术研发、物流等领域的“高性价比”,对于产业发展具有难以替代的重要性。

“友岸外包”战略实际上违背了全球价值链分工中要素配置优化的内在逻辑。美国采用激励举措,鼓励本国跨国公司撤离中国的离岸生产基地而转至“友岸”国家。然而,这一策略的实施意味着高昂的成本。中国是唯一一个拥有联合国产业分类中全部工业门类的国家,并且在制造业的 500 种主要工业产品中,有超过 220 种产品的产量位居世界首位。^① 中国也是唯一具备完整制造业中间品配套生产能力的国家,难以被替代。跨国公司无法在其他经济体中找到一个拥有相似的供应商网络、便捷的基础设施和原材料供应渠道且规模相当的制造中心。

2024 年,中国全年货物贸易进出口总值达到了 43.84 万亿元人民币,同比增长 5.0%,创下了历史同期的新高,首次突破 43 万亿元大关;其中,出口额为

^① 刘欣:《我国新型工业化取得一系列新进展新成效》,《法治日报》2024 年 7 月 12 日,第 7 版。

25.45 万亿元,同比增长 7.1%;而进口额为 18.39 万亿元,同比增长 2.3%。^① 尽管当前中美贸易摩擦导致跨国投资受阻,但是美国对华投资数额从 2022 年的 221.4 亿美元提高至 2023 年的 336 亿美元,创下最近二十年内新高。^②

以“印太经济框架”组织为例,其成员经济体与中国的经贸关系密切且依托“一带一路”共建的深度合作持续推进。除文莱外,中国目前是所有“印太经济框架”成员国最大的进口来源国,也是其中一半成员国最大的出口目的地。^③ 作为美国第一大贸易伙伴,2017 年至 2024 年墨西哥占中国的出口比重提高了 0.7 个百分点,中国占墨西哥的进口比重提高了 3.1%。又如美国“友岸外包”战略寻找作为中国替代者的重点国家越南,2024 年从中国的进口额为 1440 亿美元,较 2023 年增加了 333.5 亿美元,增幅达到 30.1%。中国继续成为越南最大的生产资料供应国和第一大贸易伙伴,占越南进出口总额的 26%。从跨国价值链视角来看,中国的中间产品生产已经深度融入越南及其他东南亚国家的跨国价值链。以美国市场作为最终出口目标的跨国供应链,实际上涵盖了中国企业作为供应链上游环节的间接参与,体现了中国在全球制造业供应链中的关键地位。^④

(二)“友岸”国家自身利益诉求与联盟目标的冲突

虽然美国持续采取措施以扩大其国际伙伴关系、试图联合“友岸”国家对中国进行战略排挤,但这些国家亦有自身的战略考量,并不愿意放弃与中国合作带来的经济利益。2024 年 1 月 17 日,在达沃斯世界经济论坛年会上,法国总统马克龙强调,法国需要以欧洲的身份与其他国家交流,而不是被视作美国的附庸。他表示,法国将继续同中国等国家合作,但是不能在价值链的关键领域对某些地区过于依赖。美国试图利用“友岸外包”这一渠道吸引欧洲在经贸科技领域共同对抗中国,而欧盟则更倾向于利用这一渠道解决与美国的贸易和投资争端。美

① 中华人民共和国海关总署,《2024 年 1 至 12 月进出口商品贸易方式总值表(人民币)》,2025 年 1 月 13 日, <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302275/6312613/index.html>。

② 《2024 中国统计年鉴》,国家统计局出版社, <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexch.htm>。

③ Abigail Dahlman and Mary E. Lovely, “Most IPEF Members Became More Dependent on China for Trade Over the Last Decade,” October 25, 2023, <https://www.piie.com/research/piie-charts/most-ipef-members-became-more-dependent-china-trade-over-last-decade>.

④ Laura Alfaro and Davin Chor, “Global Supply Chains: The Looming ‘Great Reallocation’,” NBER Working Paper No. 31661, September, 2023, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31661/w31661.pdf.

国试图极力显示与欧盟的团结,希望在联合声明中传达更明确针对中国的信号,但欧盟似乎有意避免完全追随美国的立场,尤其是在经济领域。许多欧盟成员国、特别是法国和意大利,明确表达了不同于美国的立场,强调需要保持与中国的经济贸易关系,认为针对中国在经贸政策上进行政治施压的措施可能不利于自身利益。^①

亚洲各国政府在决定是否加入“印太经济框架”时也显得犹豫不决,希望在参与该框架的同时避免与中国产生对抗。韩国国家安保室第一次长金泰孝表示,韩国加入“印太经济框架”无意与中国进行对抗,还有意邀请中国一起加入到该合作框架中。新加坡国务资政李显龙在谈到“印太经济框架”时重点提到中国,表示一个繁荣且参与到地区事务中的中国,远比一个被孤立的中国要强,如果中国没落了,那么整个亚太地区也不会安稳。^②

此外,美国在东亚组建“芯片四方联盟”的过程也不顺利。无论是政府还是企业,日韩两国对于加入“芯片四方联盟”都持谨慎态度,因为美国主导的这一联盟旨在遏制中国芯片技术的进步,参与该联盟可能会失去中国市场,这将导致现有合作伙伴的流失。另外,美国还要求在芯片方面加强技术共享,以巩固美国在全球芯片供应链中的核心地位,这也会在一定程度上削弱日韩芯片企业的技术优势。鉴于上述因素,“芯片四方联盟”的成立仍停留在初步阶段。该联盟经过数月磋商后终于在 2023 年 2 月 16 日举行首次正式会议,讨论集中于如何保持半导体供应链的灵活性以及未来的合作计划,但并未触及对中国大陆实施具体出口管制的议题。^③

① 冯亚仁、青木、王佳琳:《讨论“应对中国挑战”,美欧不同频》,《环球时报》2023 年 6 月 1 日,第 3 版。World Economic Forum,“Macron Advocates for a ‘Sovereign’ Europe, Stresses Defence and Clean Energy Cooperation,” January 17, 2024, <https://www.weforum.org/press/2024/01/macron-advocates-for-a-sovereign-europe-stresses-defence-and-clean-energy-cooperation>。

② Dylan Loh, “Singapore to Join Biden Indo-Pacific Pact, Back China’s CPTPP Entry: Lee Prime Minister Stresses Need to ‘Maintain a Balance’ in Exclusive Interview,” Nikkei Asia, May 23, 2022, <https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Singapore-to-join-Biden-Indo-Pacific-pact-back-China-s-CPTPP-entry-Lee>。

③ “Taiwan Says ‘Fab4’ Chip Group Held First Senior Officials Meeting,” Reuters, February 25, 2023, <https://www.reuters.com/technology/taiwan-says-fab-4-chip-group-held-first-senior-officials-meeting-2023-02-25/>。

(三) 美国推进供应链重塑战略面临挑战

“友岸外包”战略与产业全球价值链分工规则中关于要素配置优化的内在逻辑并不一致。基于这一原则构建的供应链目的地格局,将导致供应链的碎片化和集团化,进而使得潜在的福利损失加剧。美国供应链重塑战略提倡以“安全”为核心选择经贸伙伴,但实施前景充满了复杂性。跨国公司被迫转向“信得过”的“友岸”国家进口上游产品,导致生产成本上升。实际上,一批美国企业已增加了从越南和墨西哥的制造业上游投入品进口作为从中国进口的替代。但随着上游投入品的进口价格上升,欧洲央行的一项调查显示,60%的受访欧洲企业表示供应链和生产地点的变化推高了成本。^① 这表明,美国过分追求所谓的“安全”,与供应链优化方向背道而驰,反而造成了福利损失。

“友岸外包”往往伴随着高昂的成本。研究显示,尽管该策略可以为应对极端干扰提供一种保障,并且能够增强关键投入品的供应稳定性,但会导致实际国内生产总值的损失占全球国内生产总值的4.6%。^② 企业在确定生产地时,可能会将政治考量置于生产条件之上,因而舍弃更适宜的区域;在中间品采购过程中,亦可能放弃最佳选择,转而采取次优方案。这种做法将导致生产效率下降,进而提高生产成本。成本的增加导致产品价格上升,最终会转嫁给消费者,尤其是对于作为主要消费市场的美国而言,其消费者将遭遇更为严重的福利损失。在美国,全球供应链的回归预计将导致国民福利下降2.2%,^③ 脱钩带来的福利损失远远超过了加强供应链安全性带来的好处。

(四) 特朗普新政府的战略调整

与拜登政府相比,特朗普第二任期内的“友岸外包”战略将更突出单边主义色彩。特朗普通过关税武器,开启比第一任期更为激进的供应链以及对华政策,增加全球经济环境和国际安全环境的不确定性。

① Maria Grazia Attinasi et al., “Global Production and Supply Chain Risks: Insights from a Survey of Leading Companies,” July 2023, <https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/html/eb202307.en.html>.

② Javorcik et al., “Economic Costs of Friend-Shoring,” EBRD Working Paper No. 274, December 2022, <https://www.ebrd.com/publications/working-papers/economic-costs-of-friend-shoring>.

③ Peter Eppinger et al., “Decoupling Global Value Chains,” CESifo Working Paper No. 9079, May 2021, <https://www.cesifo.org/en/publications/2021/working-paper/decoupling-global-value-chains>.

对“友岸外包”战略而言,特朗普政府将更加注重美国自身的利益,而较少关注“友岸”国家的利益。在供应链方面,拜登政府是通过加强与盟伴国家在供应链方面的合作以促进供应链的多元化和韧性,特朗普政府则主张通过“回岸制造”等方式,力图将制造业迁回美国。特朗普第一任期的政策更体现“美国优先”原则,这一时期的美国政府注重减少对外国供应链的依赖,尤其是在制造业和高科技领域,其目的是降低美国经济对外国,尤其是中国的供应链依赖,防止因国际局势动荡或政治风险造成的潜在供应链中断。在对华策略上,特朗普政府的政策更为激进、对抗性更强,强调与中国减少技术、资源和产业链方面的相互依赖,尤其在半导体、人工智能、电信、稀土等战略性领域。特朗普政府还以“国家安全”为由,加强了对中美技术合作的审查与限制,实施了一系列出口管制和制裁措施,严格限制美国企业向中国出口先进技术和关键材料,防止中国在这些领域对美国造成威胁。

可以预见的是,特朗普本届任期内将进一步强调降低对中国的依赖,进一步加强对关键中间品的出口限制和技术管控,以削弱中国在全球供应链中的地位,确保美国的经济安全与技术领先地位。

四、中国对美国“友岸外包”战略的应对

美国实施的“友岸外包”战略,成为其长期对华遏制政策的一部分。虽然美国实施“友岸外包”战略面临着困难和挑战,但对此中国依然需要引起重视。更何况,中美贸易竞争这一趋势从长远来看似乎不可逆转,面对此种形势,中国应采取积极措施,减轻“友岸外包”战略带来的负面影响。

(一) 警惕“一带一路”重要合作伙伴的政治风险

中国必须高度重视“一带一路”共建框架下的外部市场风险。美国对华经贸政策的长期趋势不可逆转,“友岸”网络是美国推进“去中国化”的抓手。美国将制造业部分供应链迁往“友岸”国家的趋势不可逆转,势必影响这些国家与中国的经贸合作。这对于高质量共建“一带一路”的方式提出了更高的要求。中国必

须在与相关国家共同构建的合作纽带中,对来自美国的直接和间接干扰保持高度警觉。当前阶段应特别关注以越南和墨西哥为代表的新兴制造业集聚区。越南是中国在东盟的第一大贸易伙伴,中国是越南第一大进口来源地和第二大出口目的地;而中国是墨西哥的第二大贸易伙伴。例如,在实施“美国优先”汽车产业扶持政策的背景下,美国政府对墨西哥汽车制造商采取暗中干预措施,要求其优先采用美国本土生产的零部件,并降低从中国进口的比例。同时维持和增强中国与美国的“友岸”国家之间的贸易往来,中国可以作为最终所有者的工厂继续在美国价值链中发挥重要作用。^①

面对中美贸易紧张局势以及日本、韩国等国家企业在全球市场的竞争,中国企业正面临显著的挑战。中国应密切关注与这些国家的合作机遇,通过投资强化经济与技术交流,以应对美国供应链“去中国化”战略的挑战;应加强在“一带一路”地区涉及关键技术、关键设备的投资,这不仅关系到中国在全球产业链中的地位,也影响着其国际政治经济格局中的战略布局;还可以通过在电子信息、新能源汽车等关键技术和产业领域加强投资和生产合作,加强与这些国家的联系,以此巩固和扩大在全球供应链上的影响力。

(二) 加强供应链合作,维护全球供应链稳定

中国是世界供应链安全稳定的维护者和建设者。但全球供应链体系不应被政治地缘因素所阻碍。面对美国不断寻求将供应链集团化、短链化的行为,中国不断呼吁世界各国应该加强供应链合作。习近平总书记指出:“中国坚定不移维护产业链供应链的公共产品属性,保障本国产业链供应链安全稳定,以实际行动深化产业链供应链国际合作,让发展成果更好惠及各国人民。”^②2024年1月15日,在达沃斯举行的世界经济论坛年会上,国务院总理李强强调要加强国际产业分工协作,切实维护全球产业链供应链稳定畅通。他指出:“产业链供应链是经济发展的‘血管系统’,任何干扰破坏,都会在世界经济大循环中形成‘梗阻’、

^① Laura Alfaro and Davin Chor, “Global Supply Chains: The Looming ‘Great Reallocation’,” NBER Working Paper No. 31661, September 2023, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w31661/w31661.pdf.

^② 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗》,《人民日报》2022年10月26日,第1版。

‘断点’,既牺牲发展效率,又会诱发各种经济风险和社会问题。”^①

中国需更加重视加强外交沟通与区域合作机制的衔接。中美在“友岸”国家间的博弈已成为当前大国战略竞争的关键议题。随着全球基础设施建设和制度竞争的加剧,特别是在面对不断增长的不确定性时,通过传递可信的合作意图、发挥比较优势,减少国际社会的误解与曲解,保持中国合作倡议的高度吸引力。

(三) 构建国内国际双循环,提升国际竞争力

习近平总书记出席亚太经合组织第三十一次领导人非正式会议时说:“我们要坚持多边主义和开放型经济大方向,坚定维护以世界贸易组织为核心的多边贸易体制……维护产业链供应链稳定畅通,促进亚太和世界经济循环。”^②

中国要充分发挥超大规模市场优势和内需潜力,加快建设现代化经济体系,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。国内市场规模越大,技术的创新效率就会越高。大国市场所带来的需求规模扩张,能够鼓励企业开展研发创新活动,以获取新的比较优势。^③ 高端要素密集型产业和产品的生产环节区域梯度转移相比中低端领域的产业和产品生产环节实现在不同国家和地区间的转移更加困难。^④ 面对美国技术断供的风险,进一步推进供给侧结构性改革,发挥超大规模市场优势和内需潜力,扩大内需,通过市场叠加,推动创新发展,提高生产满足市场需求的能力,提高中国在全球供应链上的影响力,使别的国家难以在供应链生产合作中脱离中国,增强中国供应链的韧性。

(四) 培育未来产业,形成新质生产力

面对美国技术断供的风险,中国可以在国内加强投资新型产业,发展新质生产力。新质生产力是相对于传统生产力而言的,表现为构成生产力的各种要素

① 李强:《在二十国集团领导人第十八次峰会第一阶段会议上的讲话》,《中华人民共和国国务院公报》2023 年第 27 期,第 4~5 页。

② 《习近平在亚太经合组织第三十一次领导人非正式会议上的讲话(全文)》,新华网,2024 年 11 月 17 日, <https://www.xinhuanet.com/world/20241117/c67fcc173b6140f09e9e7afa566f62bb/c.html>。

③ 钱学锋、刘钊、陈清目:《多层次市场需求对制造业企业创新的影响研究》,《经济学动态》2021 年第 5 期,第 97~114 页。

④ Dai Xiang and Zhang Yu, “Global Value Chain Restructuring: Challenges, Opportunities and Strategies for China,” *China Economist*, Vol. 16, No. 5, 2021, pp. 132~158.

的质的变化,是生产力的巨大跃迁。^①发展新质生产力有助于充分抓住新一轮科技革命和产业变革的机会窗口,加快解决“卡脖子”的技术难题,加快建设现代化产业体系,构筑国家竞争新优势。

五、总结与展望

美国的“友岸外包”战略旨在增强供应链韧性并将中国排除在美国主导的供应链之外,特别是在关键产业领域。然而,短期来看,这一战略限制了美国对中间品的进口选择,加之关税的增加,导致美国企业的进口成本和生产成本双双上升。同时,这亦加重了本土企业的负担,最终这些额外成本转嫁给了消费者。长期来看,这一战略需要大量投入,难以持续。“友岸外包”违背了全球价值链的要素配置的基本规律,跨国公司长期布局的供应链网络短时间内难以从中国移出,美国的“友岸外包”战略也难以达成预期目标。

特朗普在 2025 年重新执政后,相较于其第一任期,预计将保持“友岸外包”战略的大方向不变,对实施路径和手段进行调整。中国在高技术产业链重要上游产品进口方面所面临的关税壁垒将更为严峻。^②无论“友岸外包”战略如何调整,美国试图将中国排除在其主导的全球供应链体系之外的基本方针不会改变。

因此,中国有必要采取积极的应对策略:充分发挥国内大市场优势,在近年外资引进进一步扩大的势头下,做好“稳外资”工作,提升在华外资的本土根植性;夯实中国在主要中间品跨国供应链中的核心地位,在亚太地区市场现有的区域经贸一体化制度安排下,加强区域经贸治理的话语权和影响力,增强自身在全球供应链的抗风险能力。

① 李晓华:《新质生产力的主要特征与形成机制》,《人民论坛》2023 年 21 期,第 15~17 页。

② Office of the United States Trade Representative, “Notice of Final Modifications,” September 8, 2024, [https://ustr.gov/sites/default/files/89%20FR%2076581%20\(September%2018%2C%202024\).pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/89%20FR%2076581%20(September%2018%2C%202024).pdf).