

【经济理论与实践】

# 新冠肺炎疫情下全球产业链重构趋势及中国应对<sup>\*</sup>

郭 宏 伦 蕊

**摘 要:**新冠肺炎疫情的全球蔓延,对国际生产秩序造成严重冲击。疫情严重破坏了全球产业内分工、产品内分工体系的基础,迫使企业重新考虑全球产业链布局,弱化对价值链效率的追求,更加强调供应链安全和弹性。疫情期间,西方国家加速调整贸易、投资和产业政策,国家发展战略的内向化转变日趋明显。疫情叠加经济、技术、政策多重因素的影响,驱动全球产业链重构加速。短链化、区域化、增加值高度集中、治理模式变革,成为未来全球产业链重构的重要趋势,将对我国发展的核心利益带来严峻挑战。对此,我国需要转变发展战略,对产业发展、利用外资、对外投资、国际合作等政策作出重大调整。

**关键词:**新冠肺炎疫情;全球产业链;重构趋势;政策调整

**中图分类号:**F742

**文献标识码:**A

**文章编号:**1003-0751(2021)01-0031-08

新冠肺炎疫情的全球蔓延,对国际生产造成了前所未有的冲击,动摇了20世纪90年代以来不断深化的全球产业链分工体系的基础。疫情期间,西方主要国家纷纷调整对外经济政策,更加强调国家安全、供应链弹性和关键供应自主,国家政策内向化转变日趋明显。跨国公司提高供应链弹性的动力以及各国应对疫情的长期政策反应将加速全球产业链重构的趋势。未来一段时期,受疫情叠加经济、技术、政策等多重因素的影响,全球产业链在长度、地理分布和治理模式等方面将发生剧烈变化,对我国经济发展和参与国际分工带来重大影响。应对这种大变局,需要准确认识未来全球产业链重构趋势,及时调整我国的发展战略和政策范式。

## 一、新冠肺炎疫情对全球产业链的冲击

新冠肺炎疫情对国际生产秩序造成严重冲击。20世纪90年代以来,全球产业间分工逐步转向产业内分工和产品内分工,并最终演变为不断深化的

产业链分工,极大提高了资源配置效率。新冠肺炎疫情的暴发,动摇了产品内分工体系的基础。在疫情冲击下,生产和供应链的断裂,充分暴露了这一分工体系的脆弱性。疫情期间各国产业链复工复产复销的节奏相异,破坏了整个及时交货系统,产业链龙头企业难以担负起协调不同生产工序和生产区段的任务,产业链协作机制趋于崩溃,全球范围内的最优化生产配置成为空谈。

从时间维度看,疫情对全球产业链的冲击可划分为三个阶段:第一阶段从2020年2月初到3月上旬。疫情在中国暴发,鉴于我国以中间品为主的贸易结构,这一阶段国内企业的停工和物流受阻,不仅使企业自身面临供应链“生态位”被替代的风险,还通过出口供应链影响他国,引发全球供应链的局部断链风险,使此阶段疫情对全球经济的影响远超中国自身的经济体量。第二阶段从2020年3月初至全球疫情得到基本控制。疫情的全球蔓延,使美欧日韩的一些跨国公司停摆,海外供应链出现梗阻与

收稿日期:2020-11-20

<sup>\*</sup> 基金项目:河南省科技发展计划项目“新时期我省打造利用外资新优势研究”(182400410033);河南省哲学社会科学规划项目“河南自贸试验区协同治理机制优化研究”(2020BJJ006)。

作者简介:郭宏,男,河南财经政法大学东北亚研究中心主任,教授(郑州 450046)。

伦蕊,女,河南财经政法大学工商管理学院副教授,经济学博士(郑州 450046)。

需求回落,表现为滞销与断供的双重风险,全球产业链的问题从供给端转向供需两端。目前,全球疫情蔓延不仅没有缓解迹象,而且呈现不断加重的趋势。随着疫情的持续发展,众多国家、行业受到大面积冲击,全球产业链的断链风险持续升级。第三阶段是后疫情时代。疫情平息后,跨国公司出于供应链安全考虑,避免在一国生产过度集中化的风险,将增加或替换其供应商和采购商,调整全球投资布局,从而导致供应链结构和关系的深层次变革,对全球产业链带来深远影响。

新冠疫情通过连续三个阶段的发酵,将诱发连锁性的“次生灾害”,对全球产业链协作产生多维度、全方位的影响。由于全球产业链涉及大量中间品的多次跨境流动,当前疫情既冲击全球产业链的供给侧,也涉及中间品需求,随着时间的推移,又波及终端消费和产业链投资,最终进一步制约供给侧,引发连锁震荡。在供给层面,由于疫情在工业大国迅速蔓延,疫情严重国家的产能缺口冲击全球生产体系,导致其他国家获得必需工业投入品的难度更大、成本更高,直接阻断了正常的生产活动。在需求层面,疫情带来的各国经济严重衰退,全球需求市场急剧萎缩,成为全球产业链面临的重要挑战。根据世贸组织的估算,2020 年全球贸易额将下降 13%—32%。<sup>①</sup>在全球供应链本地化导致中间品贸易大幅缩减的同时,由宏观经济衰退引发的延迟购买使最终品贸易也趋于下降。在投资层面,疫情蔓延助推避险情绪,大宗商品价格的剧烈波动增加了企业运营和财务管理的难度,也使企业搁置甚至放弃投资意向,减缓其全球产业链的布局进度。根据联合国贸发会预测,2020 年全球直接投资降幅高达 40%,首次降至万亿美元以下,2021 年将进一步下降 5%—10%。<sup>②</sup>

不同产业链在疫情中所受的冲击,与其复杂程度和上下游关系密切相关。短期内复杂产业链所受冲击比简单产业链更为严重。这是因为复杂全球价值链(GVC)涉及贸易中间品的多次跨境,在疫情中显得更加脆弱。2017 年复杂 GVC 占全球 GDP 的比重约为 5.5%,所涉及部门主要包括电子通信、交通运输设备、精密仪器等,预期这些部门所受冲击最为严重,利润降幅也最大。<sup>③</sup>

从国家层面看,各国参与全球产业链的程度和位置不同,疫情的影响机制和冲击程度各有不同。

作为全球制造中心,中国的供应链安全和产业链地位都受到严重冲击,尤其是汽车、能源、机械、化工、医药、航空、航天和劳动密集型行业受冲击较大。疫情已经导致我国纺织服装、造纸与印刷品、化学与医药、金属及其制品业的工业原料出口滞销,以及电子设备、电器设备、机械设备和交通运输设备的元部件出口滞销。汽车制造、机械设备、发动机、化工、医药和航空航天等高端制造业则面临进口元部件断供问题。疫情也导致中国部分行业面临外资撤资、供应链外迁风险,部分产业回流美欧发达国家趋势加强,部分生产环节加速向南亚、东南亚、南美等发展中国家转移。尽管大部分跨国公司不太可能将生产线全部移出中国,但留在国内的生产线可能主要供给国内和亚太市场。在这种情形下,我国将面临由世界工厂演变成成为亚太地区的区域工厂,甚至是仅仅面向中国市场的本地化工厂的风险。这势必会动摇中国的国际制造中心地位,降低中国在全球产业链中的重要性。

从长期来看,与以往自然灾害对商业模式的暂时干扰不同,此次疫情将迫使企业重新考虑其全球价值链,弱化对价值链效率的追求,更加强调自身产品供应安全,进行多元化布局以分散风险。这将导致全球产业链在长度、地理分布和治理模式等方面的剧烈变化。

## 二、西方国家的政策调整及其影响

### 1.2008 年全球金融危机以来国际政策环境的演变

2008 年金融危机以来,在全球范围内,驱动全球产业链开放的因素不断弱化,抑制全球产业链开放的因素却逐步强化。“有条件保护论”成为抑制全球产业链开放的重要理论依据。据此理论,全球化并不总是提高发达国家福利,一旦后发国家通过技术学习和赶超,以更快的速度提高生产率,全球产业链分工就会损害发达国家的福利。<sup>④</sup>发达国家必须加速新技术和新产品开发,以确保自身的生产率优势,同时还要尽可能抑制后发国家的技术赶超。

基于这种理论思潮和对全球分工体系脆弱性的认识,全球范围内国家干预主义和保护主义开始抬头,贸易争端加剧,国际合作从多边转向双边和区域。发展中国家开始担忧过早“去工业化”,发达国家则力图通过再工业化重建其制造业基础,巩固其

在先进技术领域的战略地位。国家安全、产业链安全问题在发达国家引起格外关注,疫情前美国、英国、日本等国就出现了发展国家生产能力、加强产业链自主性的思想。特朗普政府执政以来,极力推动制造业回流美国。2019年,美国国防后勤局(DLA)发布《供应链安全战略》,提出维护和保障供应链安全性,构建有弹性、有韧性的全球供应链系统。德国政府发布《国家工业战略2030》,德法两国共同发布《面向21世纪欧洲工业政策宣言》,不约而同地将供应链安全和生产本地化作为产业政策调整的重要内容。<sup>⑤</sup>在投资政策方面,欧美国家出于国家安全考虑进一步加强了对外资的限制,尤其是在战略产业和关键基础设施领域。

## 2. 疫情发生后西方国家政策调整的主要内容

新冠肺炎疫情的全球大流行,进一步改变了西方国家对经济全球化的理解,动摇了一些国家支持经济全球化的政策和政治基础。疫情使西方国家认识到全球分工体系的脆弱性和确保产业链安全的紧迫性,重新权衡产业发展的经济效率与社会效益,更加强调国家安全、供应链弹性和关键供应自主。疫情期间,西方国家采取了多种严格的贸易和运输限制措施。美、德、法、日等西方主要国家更是通过支持本国企业回迁、收紧外资安全审查、加强本国战略产业保护等政策,力图提升中间产品和最终产品,特别是战略产品和服务的国家或区域供应能力,实现对经济的自给自足和自主可控,经济政策出现了显著的内向化转变趋势。西方国家政策调整的内容主要包括以下方面:

一是应对疫情的贸易限制措施。截至2020年7月,38个国家或地区对除医疗物资外的货物贸易采取了相关措施,74个国家或地区对医疗物资贸易采取了相关措施,主要限制或禁止医疗和防疫物资的出口以及农产品、动物类制品、食品的出口。这些出口限制措施既包括临时禁止出口禁令,要求当地用品生产商只向或者至少优先向国内买家供货,对当地生产产品出口规定明确的百分比限制,也包括出口授权计划这种不太透明的出口限制措施。鉴于疫情的继续加剧,不能排除出口限制措施数量的进一步增加,以及现有临时出口禁令时间的延长。

二是以补贴、税收优惠或立法形式引导企业回迁。美国特朗普政府启动《紧急状态法案》和《国防生产法案》,要求将关键产业链全部搬回美国。为

“构建强韧的经济结构”,日本政府宣布实施一项2435亿日元的供应链改革计划,支持日本企业把产能搬回国内,或向东盟国家分散。法国总统马克龙声称,危机后法国将寻求把医疗及其他制造业回迁法国和欧洲,重建“法国主权与欧洲主权”。

三是支持本土企业扩大产能。美国运用《国防生产法案》,强制推动医疗产品的国内生产和供应。近期美联储实施的无限流动性和无限量宽松政策,以2万亿美元刺激经济复苏,将进一步提升美资企业在本土的投资意愿。根据美加墨新贸易协定(USMCA),美加墨三国意图通过税收优惠等措施,把汽车零部件在三国国内的生产比例提高到75%。

四是实施更加严格的外资审核标准。以美国为首的西方主要国家在国际投资政策上,采取更加严厉的限制和保护措施,特别是加强了基于国家安全考虑的外资并购审查,部分国家采取了针对中资企业的歧视性限制措施,其目的是预防外资对卫生服务、生物技术等与卫生危机管理直接相关行业的低价并购,以及出于国家安全和公共利益考虑,禁止外资对本国更广泛的“战略”行业资产的并购,防止关键性的技术被外国所掌控。

五是实施技术封锁。为确保本国企业在全产业链中的优势地位,一些发达国家采用了技术封锁措施。美国一方面通过《出口管制改革法案》,发布14类前沿技术封锁清单;另一方面通过“长臂管辖”,不断将特定的中国高科技企业或科研机构列入实体管制清单,切断对华技术供应链。疫情期间,美国商务部仍在部署修订更为严苛的长臂管辖原则,对华技术封锁措施进一步升级。

六是推进全球产业链的“俱乐部模式”。以美国为首的发达国家正在推动产业链和供应链由“全球模式”转变为“俱乐部模式”。近期,美国联合澳大利亚、印度、日本、新西兰、韩国和越南等国,推动建立被称为“经济繁荣网络计划”的“可信赖伙伴”联盟,涵盖贸易、投资、能源、基建、数字经济等领域,其战略目的就是改变现在的全球产业链构成,从政治、制度、意识形态上重构国际合作格局,重新建立美国主导的、将中国排除在外的国际多边政治、经济和金融新体制,促使其产业链去中国化。

这些政策举措在本质上是一种逆全球化行为,是以“国家安全”“产业链安全”为借口对贸易投资保护主义进行辩护的产物,带有浓重的国家干涉主

义和经济民族主义色彩。从目前情况看,西方国家经济政策的内向转变不单单是短期内应对供应链安全的临时性手段,更是一种基于长期安全利益的战略考量。如果这些政策被其他国家仿效,进而在全球蔓延,势必加剧保护主义和经济全球化的倒退趋势,触发全球产业链的深度调整,推进全球产业链短链化、本土化、区域化的趋势,极大压缩发展中国家参与全球产业链的空间,削减其价值获取的机会,阻断其获取先进技术的途径,发展中国家基于垂直专业化的外向型发展战略和产业升级将面临严峻挑战。

### 三、全球产业链重构的趋势

#### 1. 以全球金融危机为分水岭的国际生产发展态势

30 年来,以 2008 年全球金融危机为分水岭,国际生产呈现明显不同的发展态势:危机前的 20 年快速增长,危机后则陷入停滞。进入 20 世纪 90 年代以后,技术进步使生产过程精细划分、构建复杂跨境供应链成为可能,全球贸易投资政策自由化、出口导向型增长政策、要素成本差异和贸易成本下降,促进了跨国公司的全球扩张。1990—2010 年间,全球 FDI 存量增长了 10 倍,全球贸易额增长了 5 倍,其中绝大多数是公司内贸易和供应链内部贸易。伴随跨国公司从寻求自然资源和国际市场向利用劳动力成本和生产率的战略转变,国际生产已从相对简单的跨境结构演变成为更为复杂的国际生产网络。

2008 年全球金融危机后,尤其是 2010 年后,国际生产增长势头明显停滞。实物生产性资产的跨境投资流量停止增长,贸易增长放缓,全球价值链贸易下降。全球 FDI 的年均增长率从 1990 年代的 15.3% 和 2000 年代的 8.0%,降到 2010 年代的 0.8%。国际贸易在以超过 GDP 两倍的速度增长了数十年后,在 2010 年代明显放慢。跨国公司几十年来的全球扩张趋势在 2010 年代戛然而止。1990 年代,全球跨国公司 100 强的跨国化指数增长了 5 个百分点,2000 年代继续增长 10 个百分点,2010 年代则陷入停滞。<sup>⑥</sup>

导致近 10 年国际生产停滞的主要原因在于:一是 FDI 投资收益率逐步下降。在金融危机爆发前,FDI 投资收益率达到峰值 9.6%,此后进入下跌通道,到 2019 年已跌去三成。投资收益率的快速下降

使发展中国家对于跨国公司的吸引力趋弱。二是生产自动化降低了跨国公司在全球范围内追寻低成本劳动力优势的动力。劳动力成本套利一直是塑造现代国际生产模式和全球价值链的主要力量之一,生产自动化极大消减了劳动力成本套利的吸引力。<sup>⑦</sup>三是跨国公司海外投资的轻资产化和非股权模式。新一代产业革命和数字技术的发展,使跨国公司的海外业务越来越轻资产化,对实物资产的投资越来越少,通过数字渠道、非股权模式而非国际直接投资进入全球市场的活动日益增加。四是国家干预主义和保护主义政策的回归,导致跨境投资活动受限。

#### 2. 影响全球价值链演变的关键因素

伴随着国际生产的停滞,这一时期的全球产业链也处于深刻演变过程之中。从理论上讲,众多影响机制决定了全球产业链的演变。跨国公司对生产模块化和规模经济的寻求可能导致价值链更长,较高的贸易成本和创新强度会缩短价值链长度。劳动力成本套利机会大、产品定制程度高使得增加值地理分布更为广泛,供需集中度、贸易和运输成本高则会导致地理分布更为集中。交易成本、知识产权则对跨国公司全球价值链治理模式选择产生重要影响。详见表 1(见下页)。

近 10 年来,新工业革命、经济民族主义抬头和可持续发展的需要成为驱动全球产业链发生重大变革的三大趋势性影响因素。这些趋势有时会相互加强,有时会朝相反的方向推动全球产业链的演进,造成不同行业和地区演进形态的巨大差异。例如,机器人、物联网、3D 打印、云计算等技术的发展,通过压扁、挤压或弯曲国际生产的“微笑曲线”,对全球价值链的长度、地理分布和治理模式施加重要影响。<sup>⑧</sup>经济民族主义则缩减了国际直接投资、商品贸易、全球价值链贸易的规模。具体来看,产业政策上的国家干预主义支持全球价值链中知识和技术的集中和集聚,整合模块化价值链,抵消劳动力成本套利机会。提高贸易壁垒、加强外资审查和限制对外投资等贸易投资保护主义措施,阻碍了价值链分工细化和地理扩散。从多边向区域和双边政策框架的转变,使区域内贸易成本降低,强化了本土化和区域价值链的发展。可持续发展问题影响着跨国公司的行为和治理选择,规制政策、消费者偏好和声誉风险正在改变跨国公司的行为,推动供应链缩短和对供应链进行更严格的控制。

表1 影响全球价值链长度、地理分布和治理模式的关键因素<sup>①</sup>

决定因素	影响	关系		
		L	GD	GC
套利机会(劳动力成本、监管、税收)	劳动力成本差异是效率寻求型投资和国际生产网络布局的根源;监管、税收等套利机会也使得国际网络更加复杂	+	+	
供应、需求的集中度、专门知识与技术	价值链的上、下游及知识密集型部分的地理分布,取决于需求地点、关键供应来源、技术和人才		-	
贸易成本	贸易成本主要影响价值链的长度以及增加值的地理分布。在多次跨境产品或部件的成本中,包含关税和行政程序成本在内的贸易成本占据着较高份额	-	-	
运输成本	运输成本影响着公司的采购和选址决策,进而影响价值链的物理长度和地理分布	-	-	
交易成本	体现在传递信息、产品规格、质量控制和风险管理方面的交易成本,决定了主导企业寻求外包的程度和价值链中的步骤数量	-		+
生产过程的模块化	生产可被分解的程度是离散型任务碎片化的驱动因素和先决条件,并决定着价值链的长度	+	+	
专业化分工的收益	专业化收益是价值链分散化的关键驱动因素。专业化收益与任务层面的规模经济密切相关	+		
规模经济	价值链任务层面的规模经济带来专业化收益,并导致更大程度的分散化;整合生产过程中的规模经济则对价值链长度产生相反的效果	+/-	-	
创新和知识产权密度	高密度的知识产权会导致更严密的控制、价值链内向化、生产本土化。在产品或工艺规范易于被编码和传输的情况下,通过非股权进入模式的控制可能优于FDI	-	-	+
产品差异化或定制化的程度	定制的需要往往导致增加值的分散化,即更分散的空间地理分布	-	+	+/-

注:“关系”列显示的是各种决定因素与价值链长度(L)、地理分布(GD)、治理与控制(GC)之间的正相关或负相关关系。其中,决定因素与GC之间的关系可被解释为通过非股权进入模式或内向化(即基于所有权的治理)实现更多的控制。

### 3. 全球产业链重构趋势

2020年新冠肺炎疫情进一步成为推进全球产业链转型的催化剂。疫情的全球大流行已经严重影响了许多行业的跨国公司的生产网络和供应链。跨国公司提高供应链弹性的动力以及各国应对疫情的长期政策反应将加速全球产业链转型的趋势。疫情叠加经济、技术和政策环境的影响,使未来10年全球产业链处于转型的关键时期。尽管转型的程度和范围存在很大不确定性,但已显现出一些重要的发

展趋势。

一是短链化。疫情前,生产模块化、专业化和规模经济共同导致了价值链的多层次发展,推动着价值链长度的不断延展。疫情凸显了依靠任何一个国家提供投入或最终产品的危险,驱使全球产业链加速走向短链化。为构建自主可控的供应链,提升和保护战略产业能力,许多国家将着手推动价值链本土化。跨国公司加快供应链和生产过程重组,追求简化生产过程以及使用在岸或近岸作业,而非传统的分包和离岸外包。跨国公司通过高度集成的内部化运营在近距离生产,并将最终产品出口到国外市场。FDI从全球效率寻求型投资向区域市场寻求型投资的转变,从分散的垂直专业化投资向更广泛的工业基地和集群的投资转变,推动着产业链短链化的大发展。不同行业转向短链化的原因各不相同。在纺织、服装和食品等行业,生产工艺相对简单,生产工序容易大规模复制,导致生产短链化。在电子和汽车等高技术价值链密集型产业,受西方国家产能回迁政策的压力,跨国公司对更短、更可持续的价值链以及更多样化、更灵活的生产系统的追求,可能导致短链化。在制药行业,为了更靠近消费市场、更便于实施个性化定制,以获取重要的特定市场优势,从而采取集中协调的分布式、短链化制造模式。

二是区域化。区域化有两种形态,一种是跨国公司从全球价值链退出,转向在地区层面复制价值链;另一种是跨国公司在近岸建立业务结构,促进区域性国际生产增长。疫情前,产业链区域化在东亚和北美地区就呈现不断加剧的趋势。未来10年,在区域经济合作、区域自主性要求以及国家提升产业能力的政策环境推动下,产业链区域化现象将非常普遍,尤其在传统全球价值链密集型产业、区域加工业和初级产业表现得更为明显。汽车产业在某种程度上已经开始从全球价值链转向区域价值链。食品、饮料和化工这些与本地原材料的上游联系和区域细分市场下游联系紧密的区域加工业,出于接近采购与消费市场和本地化生产溢价的考虑,将进一步巩固其区域价值链。在能源部门和农业,为减少对区外市场的依赖性,对本地和区域市场的采购将呈现加速趋势。发展中国家对廉价消费品市场需求的增长推动着电子产品和纺织品行业的区域价值链发展。从技术上讲,包括数字技术和数字基础设施在内的数字化发展,有利于区域价值链的集中协调,

也为在区域内复制全产业链提供了可能。区域化促进了地区内部的专业化和产业多元化发展,打破了对发达市场、资本和技术的依赖,从而刺激了区域发展进程,为发展中国家结构转型和价值链升级提供了机会。因此,产业链区域化对发展中国家具有独特的意义。

三是增加值地理分布趋于集中。疫情后,不同产业的国际生产地理布局可能会发生不同方向的变化。对低技术 GVC 密集型产业,受限于经济和技术的可行性,跨国公司从劳动力成本差异中获利的动机依然强烈,可能会在一段时间内继续发展其复杂的国际分工网络。数字技术的运用,使服务业尤其是高附加值服务成为由劳动力成本套利驱动的离岸外包的新前沿。<sup>⑩</sup>因此,以上这些产业的国际生产布局可能进一步分散。对战略资源产业,出于减少对石油生产国战略依赖的考虑,跨国公司在未来将更多地投资于天然气和可再生能源,以及为电动汽车市场服务的技术和基础设施。这些投资方向对地理区位的要求降低,将导致这些产业的地理分布从高度集中趋于分散。虽然国际生产在一些产业呈现分散化趋势,但总体上,全球产业链的短链化、区域化将驱使增加值地理分布更趋集中,尤其在高技术 GVC 密集型产业最为突出。鉴于能够提供医疗设备等基础性商品,或者具有经济或技术上的战略重要性,高技术产业将遭受更多的产业回迁政策干预。自动化、机器人技术的发展,也成为产能向发达国家回迁的技术触发因素。数字技术和电子商务的普及,使得增加值在早期研发活动和后期营销活动中进一步集中。数字平台在 GVC 密集型产业和服务业的使用,也会导致增值活动在地理上更加集中,大部分的价值链增值活动将集中在少数地点的大型跨国公司之中,许多在低成本地点完成的劳动密集型任务将获得相对更少的增加值。国际生产的分散化意味着为更多的国家和供应商提供了参与产业链的机会,但增加值集中化趋势将使发展中国家和企业的价值获取更为困难。

四是价值链治理模式的演变。在微观层面,即全球价值链治理选择方面,受行业特定因素的影响,跨国公司协调和控制其国际生产网络的方式有着重大的差异,主要体现为低技术 GVC 密集型产业链的平台化治理和高技术 GVC 密集型产业链的内向化治理。在低技术 GVC 密集型行业,外包而非 FDI 的

国际生产模式将继续强化,借助数字化平台对分散的供应商进行集中协调变得十分重要。供应链治理平台化有利于减少治理和交易成本,增强集中式的协调和控制,提升国际生产网络的效率,从而成为低技术 GVC 密集型产业的价值链治理新趋势。在高技术 GVC 密集型行业,离岸外包和分包减少,在岸或近岸作业增加,价值链治理将越来越内向化,尤其是知识密集型活动的内部化倾向将更为显著。总体上,在未来时期,更多的轻资产、重关系、重知识型企业将掌控着高技术 GVC 密集型行业的链主位置,核心技术的研发活动越来越内部化,使发展中国家的企业更加难以实现基于垂直专业化的价值链地位攀升。在宏观层面,体现为从多边合作转向区域和双边合作治理模式。未来将以更多的区域经济一体化、双边合作取代多边合作机制。受贸易保护主义、美国单边政策等因素的影响,多边贸易谈判陷入僵局,世贸组织几近停摆,全球多边贸易体制遭到严重破坏。未来一段时期,一些区域性经济合作组织,如北美、欧盟、中国—东盟、美洲、非洲各类自由贸易区以及中日韩自由贸易区,将在构建区域内联系与对话机制、推动区域或双边多领域合作、建立国际政治经济新秩序方面发挥更加重要的作用。

#### 四、我国的应对措施

全球产业链重构对中国发展的影响重大。改革开放以来,通过投资和贸易,中国深度融入全球产业链,是全球产业链网络的枢纽与核心。深度参与全球产业链,促进了我国经济的高速增长和产业链升级。未来一段时期,以短链化、区域化、增加值集中化和治理模式变革为主要特征的全球产业链重构趋势,将对我国经济发展和参与国际分工带来重大影响。传统资源和低成本劳动力将丧失竞争优势,全球价值链参与、价值获取、基于垂直专业化的发展、产业链升级变得更加困难。当然,全球产业链重构也为我国参与全球价值链、实现产业链高端跃升带来一些发展机遇。要迎接挑战并抓住机遇,关键在于调整发展战略和政策范式。当前,我国亟须重新平衡对外开放战略和国家经济安全,加快从出口导向的全球产业链战略转向国内产业链和区域产业链战略。对内积极调整产业布局,着力打造内需导向的国内产业链体系;对外调整嵌入全球产业链的战略路径,培育参与国际合作和竞争的新优势。在此

过程中,以下几个方面应成为政策调整的着力点。

### 1. 打造区域产业集群

加快推进京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区等国家战略实施,着力打造一批上下游高度协同、技术上紧密联系、流程上集约高效的世界级产业集群,提升区域经济创新能力,增强产业国际合作和竞争的新优势。以产业链核心企业为龙头,优化产业配套环境和条件,加快推动产业链上下游、产供销、大中小企业协同发展。健全市场一体化发展、区域合作互助、跨区域产业集群发展协调等机制,推动形成更有效的区际协调战略。进一步加强沿海与东北、中西部地区的区际互动和经济循环,鼓励产业向中西部梯度转移,消除区际间生产、流通、分配、消费环节壁垒,畅通物流、人流、信息流、资金流等要素的循环,推动形成国内统一大市场,实现区域统筹发展,使内循环真正成为中国经济增长的内生动力。

### 2. 加快推进产业链升级

提升产业基础高级化、产业链现代化水平,尽快跨越“低端锁定”,增强产业链、供应链的国际竞争力。鼓励科技创新,形成创新链与产业链深度融合,力争尽快解决一批“卡脖子”的重大技术难题。加大对基础研究、应用研究、共性关键技术等环节的投入,瞄准产业链短板和高端环节开展研发,以创新驱动产业链升级,由中国制造升级为中国创造,不断增强产业链控制与主导能力。大力发展战略性新兴产业,构建一批各具特色、优势互补、结构合理的战略性新兴产业增长引擎。把握第四次产业革命机遇,培育新技术、新产品、新业态、新模式,大力促进产业数字化和数字产业化发展,加速人工智能、5G 等新一代信息技术的商业化应用,加快推进传统产业与高科技、高端产业融合互动,促进数字化与智能化转型,培育数字经济新产业链,形成产业竞争新优势。

### 3. 构建产业链安全防控体系

从国家战略角度建立产业链安全体系,强化工业能力,防止过早“去工业化”,构筑自主可控、安全高效的全产业链,有效提升我国产业链安全性。加强产业安全风险预警、防控机制和能力建设,实现重要产业、战略资源、重大科技等关键领域安全可控。将短期应对疫情对供应链的冲击与中长期降低产业链对外依赖程度相结合,打破西方技术封锁,提升高端制造的供给能力。明确产业链安全战略的重点领域,根据产业链竞争力程度划定重点产业监测范围。

构建国家产业链安全重点企业培育、救援机制与产业链安全防控体系,对重点产业进行产业链“体检”,梳理出“短板”基础技术和关键装备,加快实现关键核心技术自主可控。成立产业链安全风险管理部门,搭建合作机制,促进产业链上下游企业间、政府部门间,乃至企业、政府与高校、研究机构等主体之间的协同合作。加强国际产业安全合作,形成具有更强创新力、更安全可靠产业链供应链。

### 4. 调整利用外资模式

既促外资增量,也稳外资存量。坚定不移地推动开放战略,健全高水平开放型经济新体制,提升外商投资自由化与便利化水平,加快自由贸易试验区、自由贸易港等对外开放新高地建设,打造更具吸引力的营商环境,提升国际投资的吸引力,预防外资撤资和投资转移风险。调整利用外资发展模式,切实提高利用外资质量,把外资政策的重点转向“引资补链”“引资扩链”和“引资强链”上来。改变招商引资方式,从关注效率导向型投资转向区域市场寻求型投资,从关注分散的垂直价值链的投资转向更广泛的工业基础和集群的投资,从基于成本的竞争转向基于供应链灵活性和弹性的竞争,从优先考虑大型投资项目转向为小型分布式制造投资腾出更多空间。大力提升软硬数字基础设施质量,将数字化的软硬件基础设施、配套的生产性服务、良好的工业基础和超大规模市场作为招商引资的推介亮点,吸引基于平台的轻资产型投资以及数字经济领域的投资。

### 5. 实施新一轮“走出去”战略

进一步完善对外投资服务体系,把抗击疫情与新基建相结合,挖掘海外新的投资机会、合作领域和商业模式。积极推行“跟进型”对外投资,密切追踪跨国公司的战略走向,主动加强与其配套和外包关系,以资本为纽带强化全球产业链的上下游关系。鼓励有全球竞争力的行业或企业主动到海外进行投资布局,通过并购拥有核心技术的高科技项目或联合开发、共同设立海外研发中心等途径,占领海外高端市场,逐步嵌入由欧美企业主导的全球创新网络。鼓励和引导企业联合开展对外投资合作,搭建央企与民营企业合作渠道,提升“走出去”的规模 and 水平。高度关注以美国为首的发达国家针对中资企业投资的限制措施,敦促相关国家调整歧视性政策,保护我国对外投资企业的资产安全和海外利益。

## 6. 加强产业链区域合作

推进产业链生态主体间的国际合作,把加强与周边国家、南方国家合作作为国际产业合作的重中之重。推动中日韩自由贸易协定的签署,与日、韩、东盟等周边国家构建区域产业合作框架,促进区域产业集群和跨境经济合作区发展,强化区域内数字、物理和机制联通,加大联合研发设计、核心技术创新、市场营销开拓、零部件升级、高级别品牌培育,共建共享新兴消费市场,培育区域大市场。充分发挥“一带一路”产业合作国际大平台作用,提升与“一带一路”沿线国家的产业合作层次,大力发展数字丝绸之路,加大产业合作、技术交流、规则制定、人才流动等方面的合作力度。加强中非之间在钢铁、有色金属、建材、高铁、电力、化工、轻工纺织等行业的产能合作。加快推进中国与拉美的自由贸易协议升级和自贸区建设,拓展中拉产业合作的广度和深度。加强与欧洲国家合作,拓宽我国获取关键技术与高技术产品的途径。

## 7. 推动国际治理体系改革

坚持开放主义和多边主义,建设更加公正合理的全球经济治理体系。维护多边贸易体制,继续推动重启 WTO 争端解决机制,积极促进国际投资协定(IIA)改革,推动新兴领域经济治理规则制定。积极参与多双边区域投资贸易合作机制,构建面向全球的高标准自由贸易区网络。持续深化与联合国、二十国集团、上合组织、欧亚经济联盟、东盟等域内

外组织建立多种形式的联系与对话机制,搭建国家之间的价值共创机制、跨国协调机制、利益共享机制和风险分担机制,营造更加开放、自由和公正的国际经济环境,打破美国意在重新建立的由其主导的、将中国排除在外的国际多边政治、经济和金融体系,遏制单边主义和经济霸凌主义的势头。

## 注释

- ①王若兰、吴婷婷:《产业链视角下新冠疫情对全球经济的影响》,《中国财经报》2020年5月9日。②⑨United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2020: International Production Beyond the Pandemic*. United Nations Publications, 2020, p.38, 130.③盛斌:《COVID-19对全球价值链的冲击及政策启示》,《国际经济评论》2020年第3期。④Samuelson, Paul A. Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization. *Journal of Economic Perspectives*, 2004, Vol. 18, No. 3. ⑤Hongzhi Gao, Monica Ren. Overreliance on China and dynamic balancing in the shift of global value chains in response to global pandemic COVID-19: an Australian and New Zealand perspective. *Asian Business & Management*, 2020, Vol.19, No.3.⑥跨国化指数 = [(国外资产/总资产 + 国外销售额/总销售额 + 国外雇员数/总雇员数)/3] × 100%。⑦United Nations Conference on Trade and Development. *World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy*. United Nations Publications, 2017, pp.56-78.⑧André Laplume, Bent Petersen, Joshua Pearce. Global Value Chains from a 3D Printing Perspective. *Journal of International Business Studies*, 2016, Vol.47, No.5.⑩Richard Baldwin, Simon Evenett. *Why Turning inside will not Work*. CEPR Press, 2020, pp.103-110.

责任编辑:澍文

## Global Industrial Chain Reconstruction Trend Under Covid-19 and China's Response

Guo Hong Lun Rui

**Abstract:** The global spread of COVID-19 has a serious impact on international production order. The epidemic has undermined the foundation of the global intra-industry and intra-product division system, forcing enterprises to reconsider the global industrial chain layout, weaken the pursuit of value chain efficiency, and put more emphasis on supply chain security and flexibility. During the epidemic, Western countries accelerated the adjustment of trade, investment and industrial policies, and the inward transformation of national development strategies became increasingly obvious. Apart from the epidemic, the impact of multiple factors, such as economy, technology and policy, has accelerated the reconstruction of global industrial chain. Short-chain, regionalization, high concentration of added value, and changes in governance models will become important trends in the restructuring of the global industrial chain, which will bring severe challenges to the core interests of China's development. In this regard, it is necessary to change the development strategy and make major adjustments in policies such as industrial development, utilization of foreign capital, foreign investment and international cooperation.

**Key words:** COVID-19; global industry chain; reconstruction trend; policy adjustment