

美日欧产业链安全保障机制的 逻辑解构与比较分析 *

郝宇彪 明 莹

【内容摘要】 国际局势急剧变化导致全球产业链重构，以美日欧为代表的发达国家出台了一系列产业链安全保障措施，显著影响国际分工体系。以“指导思想—政策工具”为分析框架，可以相对全面而有效地解构其产业链安全保障机制的逻辑。在指导思想方面，美国旨在追求“美国优先”的绝对安全与霸权地位，日本总体继续坚持“综合安全保障”的理念，欧洲国家则主要强调“战略自主”。政策工具设计分三个层面实施：在国家层面，美日欧都强调重塑制造业生产能力，但侧重领域不同；在区域层面，美日欧更强调近岸外包与友岸外包并行，并辅之以基础设施投资合作；在全球层面，构建高标准国际经贸规则和强化国际技术标准制定权是其关键诉求。展望未来，一定时期内美日欧的产业链安全保障机制的实施将对中国产业链安全造成较大挑战，以区域合作为关键机制的多链并行或将成为重要趋势。

【关键词】 产业链安全 保障机制 指导思想 政策工具 国际比较

【作者简介】 郝宇彪，首都经济贸易大学经济学院教授（北京 邮编：100070）；明莹，首都经济贸易大学经济学院博士研究生（北京 邮编：100070）

【中图分类号】 F171.21 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2024)04-0037-20

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.202404003

* 本文系国家社科基金重点项目“国际发展共同体视域下中国产业链安全保障机制构建研究”（21AGJ008）、北京市属高等学校优秀青年人才培养计划项目（BPHR202203182）的阶段性研究成果。

近年来，国际形势急剧变化导致全球产业链重构，大国竞争与新冠疫情导致的生产中断进一步引发了各国对全球产业链布局的重新思考，^① 如何保障产业链安全已经成为各国进行国际经济活动的重要目的。美国、日本、欧盟等经济体相继出台一系列政策措施以提升产业链韧性，而这些举措将在很大程度上破坏已有的国际分工体系，进而对中国产业链安全形成挑战。党的二十大报告将“着力提升产业链供应链韧性和安全水平”列为国家战略任务，2024 年的《政府工作报告》再次强调“增强产业链供应链韧性和竞争力”。在这一背景下，如何从系统性机制的视角理解美日欧等经济体产业链安全保障政策的基本逻辑，对于中国应对产业链安全的外部冲击具有重要的现实意义。

目前，学界对产业链风险测度与评估开展了丰富和细致的实证研究，但关于产业链安全保障机制的系统性探讨还有待深入，相关研究包括中国产业链安全保障路径探索及对世界主要经济体产业链安全政策动向的梳理两个方面。前者从基础研究^②、产业能力^③、数字经济^④等视角集中探讨如何实现产业链高水平高质量发展，从而保障中国产业链安全。后者重点梳理各经济体产业链安全政策动向并评估其对中国可能造成的影响。一方面，政策研究主要集中在美国、日本、德国等单一经济体，^⑤ 且分析所采用的框架结构、侧重点各不相同。例如，在分析美国产业链安全政策时，一些学者分别从“去

① Shannon K. O'Neil, "America's Supply Chains Are Foreign Policy Now," *Foreign Policy*, February 16, 2021, <https://foreignpolicy.com/2021/02/16/biden-supply-chains-manufacturing-foreign-policy-allies-globalization/>.

② 陈晓东、刘冰冰：《基础研究、政府支持方式与产业链安全》，《经济纵横》2022 年第 5 期，第 59—72 页。

③ 黄群慧、倪红福：《基于价值链理论的产业基础能力与产业链水平提升研究》，《经济体制改革》2020 年第 5 期，第 11—21 页。

④ 裘莹、晏晨景、张利国：《数字经济时代我国产业链安全保障体系构建与对策研究》，《国际贸易》2022 年第 12 期，第 32—43 页；王岚、程志宙：《服务业数字投入、本土市场规模与国内分工深化——兼论产业链外部风险》，《经济学动态》2024 年第 4 期，第 49—69 页。

⑤ 苏杭、于芳：《全球产业链、供应链重构背景下日本供应链安全保障的新动向》，《日本学刊》2022 年第 1 期，第 90—106 页；“New Risks for the Supply Chain and the Industry Location Germany: Supply Chain Pulse Check,” Deloitte, February 2023, pp.1-28, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/energy-resources/Deloitte-Supply-Chain-Pulse-Check-Spring-2023-EN.pdf>；白玫：《欧盟产业链供应链韧性政策研究》，《价格理论与实践》2022 年第 9 期，第 71—77 页。

风险”^①、关键产业及能源保护^②、半导体产业链竞争^③、区域合作机制^④等角度列举拜登政府的供应链安全政策，但并未形成明确的分析框架，对美日欧等经济体的产业链安全保障机制的国别比较研究尚不够充分。

综上所述，在已有文献的基础上，本文拟在界定产业链安全内涵的基础上，以“指导思想—政策工具”为基础框架，尝试分析美日欧产业链安全保障机制的逻辑，比较分析美日欧产业链安全保障机制，为中国更加有效地应对产业链安全的外部冲击提供一些思路。

一、产业链安全保障机制的逻辑框架

与国内学者不同，西方学者以及官方文件鲜有使用产业链的概念，而是用供应链来代替产业链的表述，将供应链看作产业链上下游分工、依赖的完整过程。^⑤ 本部分在辨析产业链以及产业链安全概念的基础上，提出产业链安全保障机制的逻辑框架。

（一）产业链安全的界定

产业链是指在产业分工体系基础上形成的国家及企业之间的分工与投入—产出关系，属于经济学的概念。具体而言，产业链可以分为宏观和微观两个层次，宏观层次是指在国际分工深化和经济全球化的背景下，基于要素禀赋、技术条件、生产能力等因素所决定的各国的产业分工地位或角色，从而形成的国际分工关系。这种国际分工关系既要考虑一国对另一国所需产品的供应问题，也要考虑一国产业体系构建以及国际竞争力问题。因此，产业

① 曾燕萍、张亚鹏、史亚东：《拜登政府供应链安全政策、对华影响与对策建议》，《情报杂志》2024年第6期，第1—8页；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》，《财经问题研究》2024年第1期，第33—43页。

② 韩爽、田伊霖、张博：《2022年度美国供应链安全政策分析、影响与应对》，《情报杂志》2023年第11期，第41—47页。

③ 李金锋：《美国对华半导体产业链竞争：东亚地区的视角》，《外交评论》2023年第3期，第51—77页。

④ 常丽娟：《印太经济框架“供应链协议”的特征、趋势及中国应对》，《上海对外经贸大学学报》2024年第3期，第5—16页。

⑤ John T. Mentzer, et al., “Defining Supply Chain Management,” *Journal of Business Logistics*, Vol. 22, No. 2, 2001, pp. 1-25.

链的范畴比西方国家使用的供应链概念更为全面。微观层次上的产业链是指在某一类产品生产或服务的全过程中，各类企业基于自身的优势在上中下游各环节承担不同的任务所形成的协作依赖关系，这个过程包括动力提供、原材料生产、技术研发、中间品制造、终端产品制造乃至流通和消费等环节。

产业链安全是技术与创新决定的结构问题，是产业链运行的一种状态。如果一国的产业链不安全，狭义上表现为该国关键的技术或生产环节、重要零部件、关键材料以及基础的生产生活资料依赖于他国企业，面临随时断供的可能性。如果一国的产业链安全，则表现为上述产品或环节自主可控，即欧美国家所强调的“有弹性的供应链”。但需要说明的是，自主可控并非等同于国产化。在国际产业链分工日益深化的背景下，完全的国产化是违背基本经济规律的。自主可控应分为两个方面理解，一方面，是指在部分领域具备关键技术核心竞争力，可以实现国产化；另一方面，在不具备国产化条件的领域，国家可以采取技术攻关的方式尽可能弥补短板，但更重要的是能够通过区域合作、博弈制衡的策略以自身的综合优势及时获得无法突破的关键技术、零部件以及关键材料。广义上的产业链不安全不仅表现为欧美国家所强调的供应链风险，而且包括当前所拥有的一些优势产业在未来由于技术或者成本等因素失去国际市场竞争力的风险。

（二）产业链安全保障机制的逻辑框架

二战后，国际分工体系逐渐从产业间分工转向产业内分工，最终形成以产品内分工为重要形态的生产网络。在该网络中，一类产品的不同生产环节以及各类零部件分布在不同的国家或地区（节点），各经济体之间的经济相互依赖性日益增强，形成复杂交叉的生产网络。如果世界各国可以持续保持充分合作的态势，这样的国际分工体系可以持续演化发展，各国不会面临产业链安全问题。然而，任何一种制度或者市场结构体系都是“非中性”的，由于各国的比较优势与市场权力（Market Power）存在差异，各国在国际分工体系中的收益分配存在差异。收益分配差异会导致国际经济格局以及国际政治格局的变化，从而影响各国的国家利益。当某一个在国际生产网络中居于核心地位的国家认为自身国家利益受到冲击时，就会试图改变既有的国际

分工体系。当原有的国际分工体系与生产合作网络面临破坏与重构时，而新的国际分工体系尚未形成，就会产生产业链安全问题。

现有全球产业链体系实则是一种相互依赖下权力不均衡的生产网络，这种网络由“节点”（nodes）和“连线”（edges）组成。“节点”代表产业链运行的各关键生产环节，“连线”则代表“节点”之间传递资源、信息和影响力的生产性联系。^① 一国产业链安全与否取决于该国的网络性权力。网络性权力的大小取决于三个层面：一是国家层面，即节点的自主可控，属于物理基础；二是区域合作层面，即通过“连线”获取资源、信息以及对他国施加影响的能力，属于地理基础；三是全球层面，即在全球生产网络中的规则话语权，属于制度基础。在每个层次推出怎样的政策工具，取决于该经济体的指导思想。在指导思想的引领下，一国从国家、区域、全球三个层次采取相应的政策，以提升网络性权力，这构成该经济体的产业链安全保障机制（见图1）。

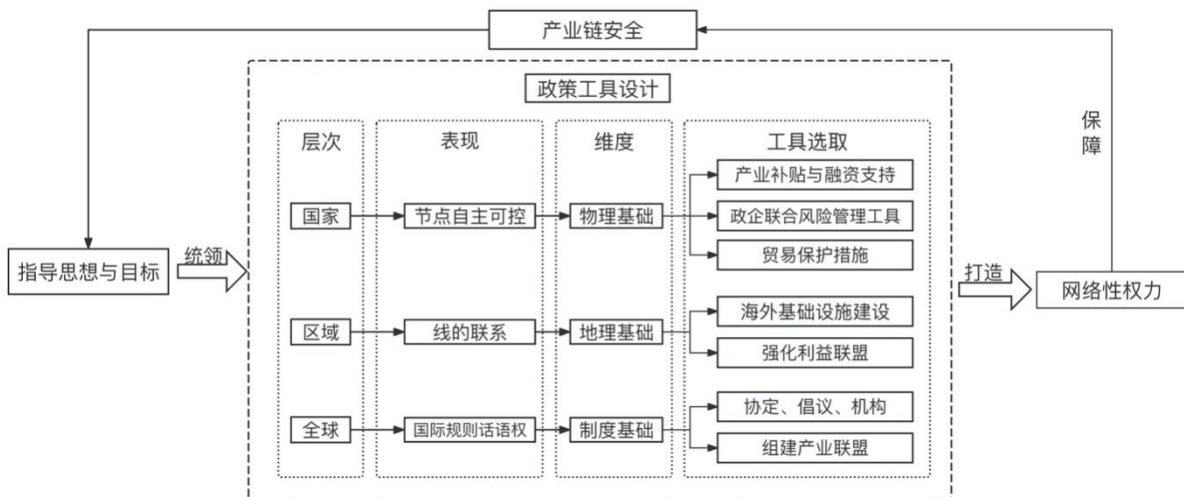


图1 产业链安全保障体系结构图

资料来源：作者自制。

^① 任琳、孙振民：《经济安全化与霸权的网络性权力》，《世界经济与政治》2021年第6期，第90页。

二、美日欧保障产业链安全的指导思想

指导思想决定政策工具的着力点，是产业链安全保障机制的基础。美日欧产业链安全保障政策工具的差异是指导思想分歧的外在表现，明确美日欧产业链安全保障的指导思想将有助于充分理解产业链安全保障的政策设计。

（一）美国保障产业链安全的指导思想

维持美国霸权与绝对安全一直是美国国家安全战略的核心特征。^① 在这一战略的指导下，美国以安全为由无限放大潜在的威胁与挑战，且不惜损害他国利益来消除这种威胁，以巩固自身绝对优势。当前的产业链安全保障指导思想正是美国传统国家安全战略在产业链竞争方面的具体体现。从特朗普政府实施的“美国优先”政策到拜登政府提出的“投资美国”与“总统民主复兴倡议”，^② 产业链地缘政治竞争态势愈发明显。根据拜登政府发布的《国家安全战略》报告，可将美国产业链安全分解为三个目标：其一，提升自身产业链实力与国际领导力，这既能维护霸权，又能利用自身地位联合其他国家共同应对危机；其二，继续深化合作伙伴关系并建立强大、广泛、牢固的国家联盟关系网络，以增强集体行动力与国际影响力，更好地重塑以美国为中心的全球产业链体系；其三，争取新兴技术、贸易、经济、投资等领域的国际规则制定权，塑造充分体现美国利益的国际政治经济秩序。^③

（二）日本保障产业链安全的指导思想

日本的产业链安全理念符合“综合安全保障”战略的要求。^④ 一方面，

① 石斌：《美国国家安全战略的思想根源》，《国际政治研究》2021 年第 1 期，第 15—16 页。

② “Fact Sheet: The Biden-Harris Administration’s Abiding Commitment to Democratic Renewal at Home and Abroad,” White House, March 29, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/29/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-abiding-commitment-to-democratic-renewal-at-home-and-abroad/>.

③ “Letter to the Speaker of the House of Representatives and the President of the Senate on the 2022 National Security Strategy,” White House, October 17, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/17/letter-to-the-speaker-of-the-house-of-representatives-and-the-president-of-the-senate-on-the-2022-national-security-strategy/>.

④ 该战略于大平正芳时期提出，其基本原则和方针为：全球经济发展使各国彼此之间的依赖程度不断增强，日本的安全保障建立在世界和平与安全的环境基础之上。经济安全保障需要强化自身能力，维持自由贸易体制，处理好南北关系，日美关系是日本对外合作的核心，

以日美同盟为核心不断巩固各类合作同盟，充分利用美国霸权秩序下的溢出效应，维系日本在与美国技术交流、贸易与供应链合作、规则协定等方面的关键角色，但又避免陷入“同盟困境”；另一方面，进一步强化“战略自律性”和“战略不可或缺性”。“战略自律性”致力于管控过度依赖他国的风险，“战略不可或缺性”意欲追求在国际秩序中的大国地位，确保长期、可持续繁荣。2020年菅义伟政府明确表示日本要“从经济安全保障角度出发”应对国际新形势，以经济安全为核心，致力于重构产业链供应链体制，以保证国家经济的稳定运行。^①岸田文雄执政后，《国家安全保障战略》正式将经济安全保障列入国家安全保障体系之中。^②2022年5月，日本国会通过《经济安全保障推进法》，明确了经济安全战略的四大目标：一是确保供应链的安全与韧性、核心基础设施的稳定与可靠，对国内重要产业链备份的同时，实现多元化布局；二是提升日本战略性领域的持续引领力与关键技术的培育发展，力求掌握攸关自身生存发展的绝对优势技术；三是维持并强化以日美同盟为核心的国际政治经济秩序；四是通过专利申请非公开制度，防止敏感性技术流失。^③

（三）欧盟保障产业链安全的指导思想

欧盟一直将构建“基于有效多边主义的国际秩序”作为其安全理念的核心。^④然而，美国霸权式微引发了国际权力变动、竞争加剧、地缘政治风险上升等，导致欧盟的安全理念从“发挥软实力的影响”拓展到“强调硬实力的支撑作用”，其“战略自主”的内涵也延伸到经济领域。“战略自主”是指欧盟在重点战略领域自主行动的能力，防务自主、能源自主、经济自主被

亚太地区是日本经济发展所依托的关键地区。参见狄尔仕：《日本的“综合安全保障战略”》，《国际问题研究》1982年第1期，第54—57页。

① 首相官邸：「首相官邸第二十三回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説」、2020年10月26日，https://www.kantei.go.jp/jp/99_suga/statement/2020/1026shoshinhyomei.html。

② 内阁官房：「国家安全保障戦略について」、2022年12月16日，https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf。

③ 内阁府：「経済施策を一体的に講ずることによる安全保障の確保の推進に関する法律（経済安全保障推進法）」、2022年5月18日，https://www.cao.go.jp/keizai_anzen_hosho/。

④ *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, European Council, December 12, 2003, <https://data.europa.eu/doi/10.2860/1402>。

列为三大优先事项。^①从欧盟 2022 年发布的《安全与防务战略指南针》及 2023 年“欧盟经济安全三支柱方针”可以看出，相较于遏制其他国家发展，欧盟更倾向于在维持稳定的国际秩序的同时，通过“硬实力”与“战略自主”打造“更加强大、更有能力的欧洲联盟”，从而确保欧盟内部及其在国际秩序中的公平竞争，保障战略产业链安全。自 2020 年初以来，欧盟委员会接连发布了 30 多份政策文件，以保障欧洲产业链的安全、稳定。《2024 年欧盟单一市场和竞争力报告》《欧洲经济安全战略》均强调产业链安全的重要意义，可概括为两大目标：首先是在欧盟内部建立一个有弹性、有竞争力、有持续创新力的欧盟工业基础与更加强大、协调一致的单一市场，在关键技术领域维护技术主权，减轻对外部战略性产业链的依赖；其次是在互惠的基础上建立密切、多元化的合作伙伴关系，巩固以国际规则为基础的经济秩序和以联合国为核心的有效多边主义，不断扩大欧盟的战略话语权以及对国际规则、标准制定的主导权。^②

三、美日欧保障产业链安全的政策工具

通过“国家—区域—全球”多层次互动结构，实现节点自主可控、连接强韧有序、规则话语权提升，是美日欧产业链安全保障政策的目标。

（一）国家层面

第一，提升国内生产能力并保障节点自主可控是美日欧的共同追求（见表 1）。全面审查所有产业链关键节点的状态是保障节点安全的第一步。美日欧深入审查和报告了产业链关键领域存在的漏洞，并辅以一种跨部门联合、政府统一领导的企业风险管理机制来保障关键节点的可持续生产。具体保障措施包括以下三点：一是加强基础设施建设，引导关乎国民经济正常运行的

^① “EU Strategic Autonomy 2013-2023: From Concept to Capacity,” European Parliament, August 7, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733589](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733589).

^② European Commission, *The 2024 Annual Single Market and Competitiveness Report*, EUR-Lex, February 14, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52024DC0077>; European Commission, *European Economic Security Strategy*, EUR-Lex, June 20, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>.

基础产品制造环节逐步本土化；二是加大产业补贴，强化先进科技领域（如半导体、量子计算、生物技术、清洁能源）的研发能力；三是充分利用进出口管制和外资安全审查等保护手段确保技术领导力。

表 1 美日欧保障产业链关键节点自主可控的政策工具

	美国	日本	欧盟
政企联合风险管理工具	2021 年早期预警系统： 提高供应链透明度	2022 年《经济安全保障推进法》：建立公私合作委员会；2023 年修订《日本国际协力银行法》：增强初创企业供应链弹性	2024 年《网络弹性法案》：加强重点产品的第三方评估；2023 年《关键实体韧性指令》：在 2026 年 7 月 17 日之前进行大规模风险评估并确定关键节点
基础设施投资与产业补贴	构建基础生产能力 《2022 年通胀削减法案》、2021 年《基础设施投资和就业法案》	《经济财政运营与改革基本方针 2021》、2022 年《经济安全保障推进法》	2021 年《2030 数字罗盘：欧洲数字十年之路》、2022 年“REPowerEU 计划”、2023 年《关键药物清单》、2024 年《关键原材料法案》
	强化高端生产能力 2021 年《基础设施投资和就业法案》：拨款 28 亿美元支持本土电池供应链； 《2022 年通胀削减法案》：推动电动汽车和绿色技术的生产和应用； 《2022 年芯片与科学法案》：为芯片	2022 年《经济安全保障推进法》：强调芯片的支柱地位与四大支柱内容； “2+2”内阁经济官员会议达成与美国推进 2 纳米芯片开发计划； “供应链弹性和基础设施升级基金”	2023 年欧洲《芯片法案》：为芯片研发提供 430 亿欧元的资金支持； 2022 年《供应链预警通知》：支持绿色技术的上游端投入； 2024 年《净零工业法案》：加强欧盟在风力涡轮机、太阳能电池板、热泵、碳捕获与封存等技术领域的竞争力

	研发与生产拨款 527 亿美元		
贸易保护措施	2018 年修订的《出口管制条例》：从根源上实现对技术的封锁，重点审查科技、银行、医疗等敏感领域的并购风险； 2023 年《关键和新兴技术国家标准战略》：明确八项战略技术标准	《2020 年外汇与外国贸易法》：严格限制核心企业的外资收购	2023 年修订的《两用物项出口、中间服务、技术援助、过境和转移的管制制度》：增添了技术标准壁垒； 2019 年《关于建立欧盟外国直接投资审查框架的条例》：外资在战略领域的准入受限

资料来源：作者根据公开资料自制。

第二，美日欧产业发展侧重领域有所差异。美国推动“再工业化”战略，不仅强化高端技术领域的竞争力，而且注重增加基础制造业生产环节。首先，新冠疫情所引发的供应链中断使美国意识到基础制造业的重要性。根据美国供应链管理协会的调查，2021 年美国制造商出现了自 1973 年石油危机和价格管制以来最严重的交货延期状况。^① 因此，美国开始引导制药和医疗、汽车零部件、食品和饮料加工、化学品和塑料等基础制造业回流，尤其关注那些需要快速满足客户需求的行业。^② 美国许多大型企业纷纷回国建厂，例如，通用汽车、通用电器、美国钢铁公司、沃尔玛等正在对新制造设施进行大量投资。^③ 其次，美国先进制造能力的提升主要围绕半导体、人工智能、生物技术、清洁能源技术、先进计算及量子技术、下一代通信技术等领域展开。截至 2024 年 6 月，美国私营企业计划在半导体、电动汽车和电池等行业投资超 8 770 亿美元。^④ 美国共有 272 个新建或扩建的清洁能源项目，其中包

① Bill Conerly, “U.S. Manufacturers Reshoring, But It will Take a Long Time,” *Forbes*, August 19, 2023, <https://www.forbes.com/sites/billconerly/2023/08/19/us-manufacturers-reshoring-but-it-will-take-a-long-time/>.

② Rosemary Coates, “Bringing Manufacturing Back to America,” *Freight Waves*, June 27, 2023, <https://www.freightwaves.com/news/bringing-manufacturing-back-to-america>.

③ “Revitalizing U.S. Manufacturing: Reshoring and Restoration Initiatives,” AMFG, February 27, 2024, <https://amfg.ai/2024/02/27/revitalizing-u-s-manufacturing-reshoring-restoration-initiatives/>.

④ *Investing In America*, White House, June 14, 2024, <http://www.whitehouse.gov/invest/>

括 91 个电池项目、65 个电动汽车项目以及 84 个风能和太阳能项目。^①

日本采取“平衡供应链”战略，^② 侧重于提升前沿技术水平与重要基础物资生产能力。^③ 从前沿技术领域看，未来几年日本将重点关注量子技术、机器人工程学、先进传感器技术、先进能源技术及海洋、空间和航空、网络空间、生物等领域；^④ 从重要物资生产能力看，日本联合多部门实施国内补贴计划以确保 13 个关键物资领域的国内稳定生产。^⑤

欧盟强调“开放的战略自主”，致力于打造绿色制造环节，培育先进制造能力，建设更加自主、强大的欧盟产业链体系。首先，欧盟致力于推动电动汽车产业、光伏太阳能产业、^⑥ 可循环纺织业^⑦ 等绿色产业以及半导体产业回流。其次，欧盟不断推进制造业绿色与数字双转型。2023 年《欧盟长期竞争力：展望 2030》报告显示，欧盟在研发创新、生产、技术使用等方面落后于世界主要技术领先国家，技术竞争力呈下滑态势，因此，欧盟委员会将清洁技术、生物技术、数字技术确定为三大关键技术领域，并通过“欧洲战略技术平台”给予定向资金支持，希望欧洲国家在 2030 年后达到世界

utmsource=invest.gov.

① Harry Moser, “Government Incentives Fuel U.S. Reshoring Recovery,” International Manufacturing Technology Show, February 14, 2024, <https://www.imts.com/read/article-details/Government-Incentives-Fuel-U-S-Reshoring-Recovery/1900/type/Read/1/tab/all-articles?page=1>.

② Todō Yasuyuki, “Japan’s Supply Chains at Risk: Preparing for a Taiwan Contingency,” Nippon Communications Foundation, June 12, 2023, <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00907/>.

③ 重要物资需满足下列四项规定：1. 对人民生活不可或缺的物质；2. 供应过度依赖外部来源的物质；3. 出口暂停可能导致供应中断的物质；4. 开展经济活动所需重要物质。参见「推進法成立を受けて本格稼働を始める経済安全保障政策」、2022 年 7 月 29 日，<https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2022/fis/kiuchi/0729>。

④ 内閣府：「経済安全保障重要技術育成プログラム 研究開発ビジョン」、2023 年 8 月 28 日，<https://www8.cao.go.jp/cstp/tougosenryaku/17kai/siryo1.pdf>。

⑤ 経済産業省：「半導体に係る安定供給確保を図るための取組方針」、2024 年 3 月 29 日，https://www.meti.go.jp/policy/economy/economic_security/semicon/torikumihousin_semicon.pdf, p. 6。

⑥ Andrew Lee, “Solar Factory ‘Reshoring’ Boost as EU Splashes \$4bn in Grants for Green Power and Hydrogen,” Recharge, July 14, 2023, <https://www.rechargenews.com/energy-transition/solar-factory-reshoring-boost-as-eu-splashes-4bn-in-grants-for-green-power-and-hydrogen/2-1-1486510>.

⑦ *EU Strategy for Sustainable and Circular Textiles*, European Commission, March 30, 2022, https://environment.ec.europa.eu/document/download/74126c90-5cbf-46d0-ab6b-60878644b395_en?filename=COM_2022_141_1_EN_ACT_part1_v8.pdf.

领先水平，实现可持续增长。^①

（二）区域层面

第一，近岸外包与友岸外包并行。所谓近岸外包（Nearshoring），是一国企业将供应链相关业务外包给在地理、时区、语言上相近的邻国或邻近地区。^② 美国最早提出近岸外包的理念，选择以墨西哥为中心并向中北美、加勒比地区扩散，力图将美国的上游技术环节和高端零部件制造环节与墨西哥等拉美国家的下游加工制造环节相串联，构建更加完整、牢固的美洲区域产业链体系。根据 2024 年科尔尼《美国制造业回流指数（KRI）》报告，自 2013 年以来，墨西哥首次超越中国成为美国最大出口国；2019—2023 年，美国对墨西哥制成品的进口额从 3 200 亿美元增长至 4 220 亿美元，增幅近 32%。^③ 日本则将合作重点聚焦东南亚、太平洋岛国及南亚，旨在强化关键零部件、医疗健康、原材料、前沿技术开发等领域的协作，^④ 构建以泰国、越南为中心的多元化生产基地，同时向东盟其他国家及印度扩散。其中，日本有望与泰国在下一代汽车、智能电子、机器人、健康和医疗保健等领域打造绿色生产基地，^⑤ 与越南就数字经济、新能源、低碳排放等绿色产业及汽车、机械电子等基础产业开展深化合作。^⑥ 欧盟着重在成员国内建立更加完整、高效、多元的产业链供应链机制。调查显示，中东欧国家（尤其是捷克、波兰和匈牙利）是欧洲新生产基地的首选，但也有约 50% 的企业会考虑德国、

① European Commission, *Long-term Competitiveness of the EU: Looking Beyond 2030*, EUR-Lex, March 16, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0168>.

② 李巍：《友岸外包：拜登政府产业外交新思想》，《文化纵横》2022 年第 5 期，第 8—9 页。

③ “Made in America: Here to Stay? 2024 Reshoring Index,” Kearney, 2024, <https://www.kenarney.com/service/operations-performance/us-reshoring-index>.

④ 日本貿易振興機構：「海外サプライチェーン多元化等支援事業公募要領」、2023 年 8 月 18 日，<https://www.jetro.go.jp/services/supplychain>。

⑤ 經濟産業省：「タイで日本企業・スタートアップのオープンイノベーションを加速するファストトラック・ピッチを開催します」、2022 年 1 月 13 日，<https://www.meti.go.jp/press/2022/03/20230306006/20230306006.html>。

⑥ 經濟産業省：「第 5 回越日産業・貿易・エネルギー協力委員会に係る共同閣僚声明」、2022 年 8 月 23 日，<https://www.meti.go.jp/press/2022/08/20220823001/20220823001.html>。

荷兰和比利时作为新生产基地。^①

所谓友岸外包是指美日欧为了巩固优势地位、保持生产率优势，在考虑产业链布局时弱化成本—收益、比较优势、规模经济、技术差异等基本因素，强化利用共同价值观原则寻求合作可能，不惜牺牲经济效率来保障其在大国竞争下的政治利益。该理念最早由美国国际开发署副署长邦尼·格利克（Bonnie Glick）在接受媒体采访时提出，在2021年6月拜登政府发布的报告《建设有弹性的供应链，振兴美国制造业，促进广泛增长：根据第14017号行政命令的百日评估》中正式得到运用。^②“印太经济框架”和“民主科技联盟”是这一策略的典型体现。

2022年2月，拜登政府发布《美国的印太战略》报告，标志着“印太经济框架”得以确立。“印太经济框架”由四大支柱组成：互联经济（贸易）、弹性经济（供应链）、清洁经济以及公平经济，强调所谓的“共同民主原则与普世价值”，即在“价值观相同”的基础上进行数字经济、供应链与产业链、清洁能源等方面的规则谈判。^③当前“印太”地区因其资源优势和战略地位，逐渐成为美日欧产业链合作布局的重要区域（见表2）。

“民主国家科技联盟”源于布林肯2021年1月在参议院听证会上提出的观点，其认为“技术民主国家”（techno democracies）和“技术专制国家”（techno autocracies）之间的对立愈发凸显，由谁来界定技术使用等规则，将会塑造未来数十年世界的走向。此后，“科技联盟战略”概念就正式出现在诸如布鲁金斯学会、新美国安全中心等美国权威智库的研究报告中。^④目前，以美日欧为代表的国家涌现出大批以半导体、能源、5G、人工智能等领

^① “Reshoring Production Back to Europe and the U.S. Is on the Rise, Particularly for Critical Parts and Final Production Processes,” BCI Global, February 17, 2022, <https://bciglobal.com/en/reshoring-production-back-to-europe-and-the-us-is-on-the-rise-particularly-for-critical-parts-and-final-production-processes#Global%20Reshoring%20&%20Footprint%20Strategy>.

^② *Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-based Growth: 100-Day Reviews under Executive Order 14017*, White House, June 2021, p.8, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>.

^③ 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》，《国际贸易》2023年第8期，第26页。

^④ 尹楠楠、刘国柱：《塑造大国竞争的工具——拜登政府科技联盟战略》，《国际政治研究》2021年第5期，第110页。

域为核心的联盟体，如“五眼联盟”“6G 同盟”“芯片四方联盟”“美国半导体联盟”“矿产安全伙伴关系”“人工智能全球合作伙伴组织”“国际量子产业协会理事会”等。

表 2 美日欧在“印太”地区的经济计划

国家/组织	政策供给	主要行为体	重点领域
美国	“印太经济框架”	日本、印度、越南等	半导体、人工智能、医药制造、基础设施建设
日本	“高质量基础设施合作伙伴关系”倡议	印度、东盟等	半导体、资源开发、基础设施建设
欧盟	《关于欧盟印度洋—太平洋合作战略的联合公报》、“全球门户”计划、“地平线欧洲”	日本、韩国、印度、东盟等	数字产业、地区互联互通、交通运输、清洁能源、半导体

资料来源：作者根据公开资料整理自制。

在推动近岸化、友岸化等区域产业合作的同时，美日欧还通过基础设施投资强化合作效果。基础设施建设不仅局限于交通、生产基地、原材料等传统领域，而且聚焦于美日欧本身具有优势的新兴基础设施领域，如数字经济、5G、清洁能源、区块链等。在传统硬件设施与新兴软件设施的共同加持下，美日欧得以强化区域产业链协同与链条韧性，降低断链风险（见表 3）。

表 3 2021—2023 年美日欧海外基础设施建设举措

国家/组织	政策供给	重要领域	内容
美国	“全球基础设施伙伴关系”	交通设施	以 2.5 亿美元资助洛比托大西洋铁路走廊，推动在农业、数字基础设施和扩大电力供应方面的产业合作；提供 1.5 亿美元的融资，推动厄瓜多尔港口现代化
		能源	对安哥拉可再生电力项目投资超 9 亿美

			元，扩大美国太阳能设备出口；使用低排放技术在坦桑尼亚开采镍和其他关键矿物，建立和扩大有弹性、透明的清洁能源技术供应链；投资超 40 亿美元在罗马尼亚建立第一个同类 SMR 工厂，加快清洁能源供应链部署
		数字	建设非洲数据中心；融资超 4.5 亿美元支持哥斯达黎加电力研究所的 5G 发展
日本	“东盟能源合作行动计划”	能源	推进“老挝—泰国—马来西亚—新加坡电力一体化项目”，通过区域互联加强 APT 能源合作
	“基础设施海外推进战略 2025”	数字、能源	设立“数字海外拓展平台”；推进“脱碳”技术基础设施建设；基础设施战略转向重视 ESG
欧盟	“全球门户”计划	数字	延长 BELLA 光纤电缆，建立安全的数字连接机制；建立欧盟—拉丁美洲和加勒比国家数字加速器；建立非盟—欧盟数字发展中心
		能源	投入 2.8 亿欧元帮助南非燃煤电站改造、可再生能源的发展与绿色基础设施建设
		交通	投入 3.48 亿欧元的资金为内毕罗打造安全、清洁、高质量和高效的运输系统

资料来源：作者根据公开资料整理自制。

第二，美日欧对华合作战略存在差异。尽管近岸外包与友岸外包成为美日欧产业链安全区域合作的重要抓手，但三者对华的合作策略并不一致。就美国而言，从特朗普政府开始，美国就明确将中国视为“竞争者”，并通过全方位的管制措施遏制中国发展。《2021 年美国创新与竞争法案》明确将与中国开展长期战略竞争，在技术、贸易、产业等领域对华实施打压并减少对中国供应链的依赖。^① 其实这与美国一直以来的对华战略是一脉相承的。

^① “United States Innovation and Competition Act of 2021,” Congress.gov, June 8, 2021, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260/text?q=%7B%22search%22%3A%22S.1260%22%7D>.

从历史上来看,美国对中国整体是采取“接触+遏制”的策略方针。“接触”是通过与中国拓展经贸合作,将中国纳入其主导的经济体系,从而改变中国的经济体制,接受美国的基本价值理念。当“接触”策略失效后,美国便转向“遏制”策略,试图通过高压手段改变中国。冷战时期,美国曾运用这种策略对付苏联。在本轮产业链竞争中,美国利用“小院高墙”友岸外包等手段改变全球生产要素配置,意图打造以美国为中心的产业链分工体系。“小院高墙”体现为在基础研究、5G 数字通信、人工智能、生物技术等方面对中国核心科技领域的围堵,^① 确保美国在前沿技术领域的竞争力,从而一定程度上遏制中国的发展。

日本对华态度深受国际权力变动及中美日三角关系的影响。从安倍政府开始,日本对华策略经历了从“战略制衡”向“战略避险”的转变。^② “安保三文件”^③ 的出台意味着日本对华战略再趋负面,中国被定位为“迄今最大的战略挑战者”。相较于遏制,日本更倾向于通过牵制中国发展的方式来维护本国利益。首先,逐步减轻对中国的依赖。数据显示,2020—2022 年累计 2 292 家日本企业退出中国市场,其中制造业企业占四成。考虑到中美博弈长期化的趋势,日本采取“中国+1”策略以应对国际经济秩序变动对本国利益的损害。其次,对华“竞争”与“合作”并行。无论是从地理上还是经济上看,日本与中国“脱钩”都是不现实的选择,日本经济团体认为有必要清晰划分与中国的“牵制”“竞争”与“协作”,并在此基础上严格管控向中国输送的技术范围,特别是尖端核心技术;而对于电动汽车、半导体等在中国极具增长潜力的产业,可以适当允许其在中国市场扎根。^④

① “Meeting the China Challenge: A New American Strategy for Technology Competition,” Asia Society, November 16, 2020, <https://asiasociety.org/center-us-china-relations/meeting-china-challenge-new-american-strategy-technology-competition>.

② 张望:《安倍治下的日本对华政策:从战略制衡到战术避险》,《国际安全研究》2021 年第 2 期,第 86—106 页。

③ “安保三文件”指 2022 年 12 月 16 日,日本岸田文雄内阁审议通过的《国家安全保障战略》《国家防卫战略》《防卫力整備计划》。帝国データバンク:「日本企業の「中国進出」動向調査(2022 年)」,2022 年 7 月 22 日, <https://www.tdb.co.jp/report/watching/press/p220705.html>。

④ 経済同友会:「転換点を迎えた「中国の今」と、その向き合い方について」、2023 年 5 月 8 日, <https://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2023/230508t.html>。

欧盟内部对华态度在“理性”与“强硬”之间摇摆。欧盟外交与安全政策高级代表博雷利将中国视为“合作伙伴、竞争对手和系统性对手”，认为需要紧盯中国动向，在竞争中寻求合作的可能。^① 而欧盟委员会主席冯德莱恩强调采取“去风险”策略。欧盟委员会于2023年6月和2024年1月先后发布的《欧洲经济安全战略》和“欧洲经济安全一揽子计划”，均强调以“去风险”为抓手，逐步减轻对中国的产业链依赖。^② 推动关键原材料的多元化供应是典型案例。2024年4月，欧盟通过了第2024/1252号条例，规定到2030年欧盟对单一第三方国家的任何战略原材料（无论是未加工的还是处于任何加工阶段的）的依存度不得超过65%。^③

（三）全球层面

正如罗伯特·吉尔平所言，在国际体系中，各联盟之间的权力分配决定了谁来统治国际体系以及该体系的功能应该有利于谁的利益。^④ 国际规则的制定权主要体现在两大方面：一方面是国际贸易与投资规则；另一方面是国际技术标准的制定，并且技术标准正成为国际规则制定权之争的重点。^⑤

第一，美日欧等发达经济体试图通过各种各样的区域贸易协定提升其在全球生产网络中的规则话语权，从而以高标准的国际经贸规则巩固、提升各自的竞争优势。规则之争在当前国际产业链竞争与博弈中延续。《美墨加协定》（USMCA）、《全面进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）、《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》（TTIP）、《欧日经济伙伴关系协定》（EU-Japan EPA）等高标准国际经贸规则是标志性成果。相比原有的以WTO

① Josep Borrell, “My View on China and EU-China Relations,” European Union External Action, April 13, 2023, https://www.eeas.europa.eu/eeas/my-view-china-and-eu-china-relations_en.

② “Press Remarks by Executive Vice-Presidents Vestager and Dombrovskis and High Representative/Vice-President Borrell on Economic Security Strategy,” European Commission, June 20, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_3388.

③ “Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020,” EUR-Lex, April 11, 2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401252.

④ [美]罗伯特·吉尔平：《世界政治中的战争与变革》，宋新宁、杜建平译，中国人民大学出版社1994年版，第28—29页。

⑤ 阎学通：《美国遏制华为反映的国际竞争趋势》，《国际政治科学》2019年第2期，第Ⅲ页。

为基本框架的国际经贸协定，这些协定意味着更高水平、更高标准的开放。在关税壁垒方面，平均最终零关税比例基本达到 99%；在非关税壁垒方面，有关原产地标准、劳工保护、环境保护、知识产权保护、动植物检疫措施、贸易便利化等的规定都更为严格。此外，前述协定在投资准入、争端解决、数字贸易规则方面也都形成了比较详细的规定。特别是数字贸易规则，由于它关乎未来以数字为基础的产业链的发展与安全问题，目前“美式模板”“欧式模板”“日式模板”都在试图扩大自身的影响范围。

第二，在国际技术标准方面，以人工智能为代表的新一代信息技术标准成为各国竞争的重点。《美国标准战略（2020 年版）》要求追踪其他国家主导的标准体系的优势，发挥多方力量的作用，不断扩大美国标准的国际影响力。^①《2021 年美国创新与竞争法案》强调，美国必须掌握国际标准化组织的领导权，掌握国际标准制定的话语权，从而制定有利于自己的国际规则和规范。^②2023 年 5 月 4 日，《美国政府关键和新兴技术国家标准战略》更是明确表示，美国将优先为对美国竞争力和国家安全至关重要的 15 个关键技术领域制定标准，包括通信和网络技术、半导体和微电子、人工智能、生物技术、数字基础设施、量子技术、关键矿产供应链等；此外，美国必须与意识形态相近的伙伴一起提升在国际标准治理和领导方面的代表性和影响力，特别是在涉及重大国家利益的特定技术领域。^③欧盟 2022 年发布的“标准化战略”同样旨在加强欧洲技术主权，提升其作为全球标准制定者的能力，以降低对外依赖、保护欧盟价值观。^④欧盟尤其重视通过联盟的方式提升自身的国际技术标准话语权，例如，欧盟现已与日本、美国等形成欧盟

① *The United States Standards Strategy*, American National Standards Institute, January 6, 2021, pp. 18-21, <https://share.ansi.org/Shared%20Documents/Standards%20Activities/NSSC/USSS-2020/USSS-2020-Edition.pdf>.

② “United States Innovation and Competition Act of 2021,” Congress.gov, June 8, 2021, <https://www.congress.gov/bills/117/congress/senate-bill/1260/text?q=%7B%22search%22%3A%22S.1260%22%7D>.

③ *United States Government National Standards Strategy for Critical and Emerging Technology*, White House, May 2023, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2023/05/US-Gov-National-Standards-Strategy-2023.pdf>.

④ “An EU Strategy on Standardisation-Setting Global Standards in Support of a Resilient, Green and Digital EU Single Market,” European Commission, February 2, 2022, <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/48598>.

—日本绿色联盟、美国—欧盟贸易和技术委员会、印度—欧盟贸易和技术委员会、欧盟—海湾合作委员会等。

结束语

综上所述，以美日欧为代表的发达经济体为保障其自身利益，设计出台了层次丰富的产业链安全保障措施。以“指导思想—政策工具”为基础框架，从国家（节点）—区域（连线）—全球（网络）三个层面进行分析，可以相对全面而有效地解构其产业链安全保障机制的逻辑。

就指导思想而言，美国追求经济霸权与绝对安全，与二战后形成的国家安全战略一致，其意图重建以美国为核心的全球产业链体系；日本保障产业链安全的指导思想符合其 20 世纪 80 年代形成的“综合安全保障”理念，即以日美同盟为核心强化同盟合作保障的同时，不断提升经济自主性；欧盟则是以构建“基于有效多边主义的国际秩序”为核心，增强欧盟区域的战略自主性，即一方面在欧盟内部建立一个有弹性、有竞争力、有持续创新力的工业基础体系，另一方面在互惠的基础上建立密切、多元化的合作伙伴关系。

就政策工具设计而言，美日欧均以建立并提升其在全球生产网络中的主导权为整体目标。在国家层面，通过加强基础设施建设、加大产业补贴、充分利用进出口管制和外资安全审查等保护手段，重建基础生产能力，巩固前沿技术产业优势，但产业侧重领域有所不同。美国旨在打造覆盖基础制造到未来产业的全产业链体系，日本侧重于提升前沿技术水平与重要基础物资生产能力，欧盟则是强化绿色制造环节、培育先进制造能力。在区域层面，三大经济体纷纷出台近岸外包与友岸外包并行的措施，并辅之以区域基础设施投资合作。在近岸外包方面，美国选择以墨西哥为中心并向中北美、加勒比地区扩散，力图将美国的上游技术环节和高端零部件制造环节与墨西哥等拉美国家的下游加工制造环节相串联，构建更加完整、牢固的美洲区域产业链体系；日本构建以泰国、越南为中心的多元化生产基地，同时向东盟其他国家及印度扩散；欧盟则是着力在成员国内建立更加完整、高效、多元的产业

链供应链机制。在友岸外包方面，美国牵头的“民主国家科技同盟”以及“印太经济框架”是两大支柱。在全球层面，三大经济体都以构建高标准的国际经贸规则与争夺国际技术标准主导权为支撑，提升其在国际体系中的制度性话语权。最后需要指出的是，三大经济体的对华合作策略存在分歧：美国旨在通过各类“小院高墙”的策略遏制中国发展；日本在逐步减少对中国产业链依赖的同时，采取“竞争”与“合作”并行的策略；欧盟则是总体以“去风险”为核心理念，逐步减轻对中国的产业链依赖。

归纳分析可以得出，美日欧的产业链安全保障机制具有以下两个显著的特点：第一，一定程度上放弃了欧美国家一直坚持的“小政府、大市场”的基本理念，产业补贴与政治干预成为重要工具；第二，破坏了二战以后的经济全球化进程，产业链分工碎片化，世界市场割裂，不利于资源的有效配置。

在一定时期内，美日欧的产业链安全保障机制的运行将对中国产业链安全造成更大的挑战，以区域合作为关键机制的多链并行模式或将成为重要趋势。然而从长期来看，美日欧这套违背经济基本规律的措施难以取得明显成效。原因有三个方面：其一，以产品内网络分工为核心的国际分工体系已经内嵌于主要经济体的生产体系，任何国家想要重建生产网络需要付出巨额的成本，资源配置与要素流动最终由市场机制决定，目前大规模的产业补贴模式难以持续；其二，跨国公司是全球生产网络体系的核心主体，只有经济全球化才能够最终满足跨国公司的利润最大化需要；其三，美日欧对国际分工体系的诉求存在差异，美国旨在通过“小院高墙”策略重塑经济霸权，日、欧从根本上并不想破坏基本的国际分工与合作的格局。而且，从历史上来看，无论是所谓的“巴黎统筹委员会”还是《瓦森纳协定》，均没有使美国达到预期的技术遏制目的，此次的策略必将同样难以奏效。对此，中国应保持战略定力，深入贯彻“逐步形成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”的总要求，^①以统一大市场建设和高水平制度型开放，应对包括产业链风险在内的各类经济冲击。

[责任编辑：杨立]

^① 王政淇、宋子节：《畅通国内国际双循环 习近平这样阐述“新发展格局”》，人民网，2020年7月22日，<http://politics.people.com.cn/n1/2020/0722/c1001-31793969.html>。