

智库圆桌(第2期·总362期)

推动产业链供应链开放合作

习近平总书记强调,在经济全球化时代,唯有坚持全球产业链供应链开放合作,才会带来共赢发展。“十五五”规划建议在对“扩大高水平对外开放,开创合作共赢新局面”的战略部署中提出,“拓展双向投资合作空间”“引导产业链供应链合理有序跨境布局”。怎样看待全球产业链供应链合作形势?作为全球产业链供应链的重要环节,我国如何以实际行动保障全球产业链供应链稳定运行?本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

全球产业链供应链加速调整重构



全球产业链供应链发展经历了怎样的历程?呈现哪些调整态势?

许召元(国务院发展研究中心产业经济研究部副部长、研究员):2018年以前,全球产业链供应链主要是受追求效率和降低成本的内在动力驱动,各国依据比较优势参与国际分工与协作,推动资金和技术等生产要素以市场化方式在全球范围内进行配置,可细分为三个阶段。18世纪60年代第一次工业革命开始至二战结束,是以产业间贸易为主的阶段。这一阶段,英国和美国先后成为“世界工厂”,全球只有少数国家是工业国,大部分是农业或资源出口国,运输和通信成本以及贸易壁垒较高,国际贸易的重点是不同产业间的商品交换,发达国家出口工业制成品,发展中国家出口棉花、羊毛、矿石等初级产品。

二战后至20世纪80年代,是以产业内贸易为主的阶段。这一阶段,日本、德国等国家经济迅速发展,逐步和美国一起成为全球产业链供应链的三大中心,发展中国家工业规模总体较小,发达国家以品牌、设计差异等水平差异化和质量、价格差异等垂直差异化为基础开展分工协作。

20世纪90年代至2018年中美经贸摩擦前

主要国家采取针对性举措应对复杂态势



面对国际产业链供应链调整态势,各国采取了哪些政策举措?

赵硕刚(国家信息中心经济预测部世界经济研究室副主任):在经济全球化浪潮推动下,产业链供应链已成为连接世界各国经济的重要纽带。近年来,受国际政治、经济、科技等因素共同推动,全球产业链供应链进入新一轮调整期,呈现本土化、数智化等发展趋势,2025年以来更是随着国际形势风云变幻加速调整。面对全球产业链供应链重构的复杂态势,主要国家从战略高度出发,采取针对性举措以增强产业韧性、保障经济安全、提升全球竞争力。

推动本土制造业发展,强化供应链安全。除传统的补贴及税收优惠外,美欧等发达经济体更加频繁地使用关税政策作为调节产业流向、保护关键领域的重要手段。美国政府不仅对主要贸易伙伴普遍加征“对等关税”,还针对钢铝、汽车、药品等关键产品加征高额关税,意图推动制造业回归本土。欧盟自2026年起正式对钢铁、水泥、铝、化肥等高碳产品征收碳关税,倒逼相关产业供应链向本土回流。许多新兴经济体抢抓全球产业链供应链调整机遇,大力承接跨国企业的产业转移。墨西哥可提供税收减免等方式吸引外资,发展本土制造业。印度推出“专项生产挂钩激励计划”,通过财政补贴提升本土电子元件生产能力。

加强区域经贸合作,构建韧性供应链网络。面对日益高筑的全球贸易投资壁垒,许多国家为应对产业链供应链碎片化风险,积极拓展市场空间,通过商谈双边或多边经贸协定等方式,加快建设供应链合作网络,进一步强化供应链合作区域化趋势。美国2025年以来宣布已与欧盟、日韩以及部分东南亚国家达成贸易协定框架。欧盟2025年通过了与南方共同市场的自由贸易协定文本以及与墨西哥的自贸协定升级版。

强化关键矿产布局,保障原材料供应。随着新能源、半导体和国防科技对关键矿产的依赖日益加深,主要国家围绕资源获取、开采加工等环节纷纷开展布局。美国与加拿大、澳大利亚、日本等国组建“关键矿产测绘倡议”“可持续关键矿产联盟”等排他性的关键矿产供应链联盟,2025年又与澳大利亚、马来西亚、泰国等国签署加强稀土等关键矿产的合作协议,并进一步扩充“关键矿产清单”。欧盟加强与非洲、拉丁美洲的矿产合作,2025年发布“欧盟资源行动计划”,加速提升锂、钴、稀土等关键原材料的开采、加工和回收能力。资源国则强化主权管控与附加值提升,博茨瓦纳、赞比亚和津巴布韦2025年先后出台新规,要求跨国矿业公司将更多经济收益让渡给当地政府和企业,越南修改矿产法,

后,是以产品内贸易为主的阶段。这一阶段,北美、欧盟和东亚产业链供应链“三足鼎立”的格局初步形成。中间品、零部件和服务越来越成为国际贸易的重要组成部分。例如,美国苹果公司负责设计和销售,从日韩等国进口智能手机零部件,组装成品后再在全球销售。我国工业迅速发展并逐步成为新的“世界工厂”。世界银行数据显示,2010年我国制造业增加值首次超过美国,成为全球制造业第一大国,自此以后连续多年稳居世界第一,2017年我国制造业增加值占世界的份额高达27.0%,成为驱动全球工业增长的重要引擎。这一阶段的全球产业链还具有“中心—外围”特征,美国、日本以及西欧等国家主要生产高附加值产品,其他发展中国家主要生产附加值较低的一般工业产品。

2018年以来,随着新一轮科技革命和产业变革深入发展,全球产业链供应链加速重构。特别是,新冠疫情暴发、全球极端气候事件频发等促使各国更加重视供应链安全,多种力量从不同角度推动全球产业链供应链持续调整,呈现新的趋势。

一是呈现多元化布局和区域化合作甚至本土化生产的趋势。国际产业链分工格局向“区域内垂直分工+区域间水平分工”方向转变。2018年美国、加拿大、墨西哥制定了具有排外性质的地区贸易和投资自由化协定后,区域内部紧密协作,甚至形成较完备产业链供应链体系的趋势更加突出。东盟国家正逐渐成为全球供应链重组的关键区域。部分国家出现资源民族主义倾向,印度尼西亚和一些非洲国家开始严控矿产出口,着力延长本国产业链。

二是呈现数字化、绿色化发展的趋势。随着数字技术的快速发展和广泛应用,特别是数据要素在生产中的作用越来越突出,全球供应链数字化趋势显著。此外,为应对气候变化等全球性挑战,全球供应链绿色化是大势所趋。一些国家和地区在生产、采购、流通等环节提高了环保标准,从而推动供应链绿色化转型。

此外,个别西方国家为维护自身霸权地位,试图逆转全球经济自由化态势。凭借技术掌控力和市场牵引力影响全球产业链供应链的稳定,设置关税壁垒、挑动“脱钩断链”,破坏国际经贸秩序,国际分工格局被迫调整。

在此情况下,我国需要因势利导主动作为,发挥国内市场潜力大、产业基础雄厚、发展空间广等优势,着力提升产业链供应链韧性和竞争力。不断提高在传统产业、新兴产业及未来产业方面的技术水平,加快建设强大国内市场。同时,积极扩大高水平对外开放,拓展国际循环,深入实施《区域全面经济伙伴关系协定》等自贸协定,深化产业链供应链合作,与世界各国共享机遇、共同发展。

从2026年起禁止稀土原矿石出口。加速产业链数智化转型,塑造未来竞争力。伴随以人工智能为代表的新一轮科技革命和产业变革加速突破,产业链供应链数字化转型已成为各国的必答题。2025年以来,主要经济体纷纷按下“加速键”,加大战略投入,培育壮大新兴产业,加快传统产业数字化、智能化升级,力争抢占先机、赢得主动。美国在人工智能领域持续加码,先后推出“星际之门”计划、“创世纪计划”等,加速人工智能技术创新及算力基础设施建设。欧盟发布《人工智能大陆行动计划》,欲投资超百亿欧元,建设泛欧AI算力网络与“AI工厂”。德国、法国等积极推进“工业5.0”试点,打造人工智能、物联网与传统制造业融合的智能制造新范式。联合国贸易和发展会议发布的《2025年世界投资报告》显示,全球跨国直接投资低迷,但数字经济领域的投资逆势增长,成为全球投资的新引擎。

全球产业链供应链重塑过程中,我国发展面临诸多挑战。在各种关税壁垒和非关税措施影响下,部分产业外迁压力加大,国内产业竞争将进一步加剧。美欧在高科技领域的封锁可能导致部分行业“脱钩断链”风险上升。同时,也要在变局中发现新机遇。

一是凸显我国超大规模市场优势,吸引全球创新要素资源集聚。个别国家保护主义持续升温,市场准入门槛不断提高,超大规模市场成为稀缺战略资源。我国不仅拥有14亿多人口形成的庞大消费群体和不断升级的消费需求,还通过优化营商环境、扩大开放领域、强化知识产权保护,不断提高对外开放水平,将对全球创新要素资源产生强大的吸引力场效应,吸引跨国企业将产业链供应链高附加值环节布局在中国市场。二是倒逼我国突破“卡脖子”领域,提升产业链供应链韧性和安全水平。当前,我国产业体系仍存在部分核心环节和关键技术受制于人的问题。来自外部的封锁打压以及科技竞争压力有助于进一步打破部分行业领域存在的对外依赖惯性,推动全社会将创新资源加速向产业链核心环节和关键技术汇集,通过补短板、强弱项,并借助数字化、智能化技术的应用,对产业链供应链进行系统性“强链补链”,形成更加安全、高效的现代化产业体系。

三是推动我国与周边国家产业合作,形成区域经济发展新格局。全球产业链供应链就近布局使得区域内产业协同和经贸联系愈加紧密。我国拥有门类齐全、配套完善的产业体系,依托《区域全面经济伙伴关系协定》、中国—东盟自贸区3.0版等经贸合作机制,与东南亚、中亚等周边国家的产能合作有望进一步深化,不仅有助于推动跨境产业链上下游协同布局、分散外部风险,也将带动区域整体发展水平提升。

西哥制定了具有排外性质的地区贸易和投资自由化协定后,区域内部紧密协作,甚至形成较完备产业链供应链体系的趋势更加突出。东盟国家正逐渐成为全球供应链重组的关键区域。部分国家出现资源民族主义倾向,印度尼西亚和一些非洲国家开始严控矿产出口,着力延长本国产业链。

二是呈现数字化、绿色化发展的趋势。随着数字技术的快速发展和广泛应用,特别是数据要素在生产中的作用越来越突出,全球供应链数字化趋势显著。此外,为应对气候变化等全球性挑战,全球供应链绿色化是大势所趋。一些国家和地区在生产、采购、流通等环节提高了环保标准,从而推动供应链绿色化转型。

此外,个别西方国家为维护自身霸权地位,试图逆转全球经济自由化态势。凭借技术掌控力和市场牵引力影响全球产业链供应链的稳定,设置关税壁垒、挑动“脱钩断链”,破坏国际经贸秩序,国际分工格局被迫调整。

在此情况下,我国需要因势利导主动作为,发挥国内市场潜力大、产业基础雄厚、发展空间广等优势,着力提升产业链供应链韧性和竞争力。不断提高在传统产业、新兴产业及未来产业方面的技术水平,加快建设强大国内市场。同时,积极扩大高水平对外开放,拓展国际循环,深入实施《区域全面经济伙伴关系协定》等自贸协定,深化产业链供应链合作,与世界各国共享机遇、共同发展。

从2026年起禁止稀土原矿石出口。加速产业链数智化转型,塑造未来竞争力。伴随以人工智能为代表的新一轮科技革命和产业变革加速突破,产业链供应链数字化转型已成为各国的必答题。2025年以来,主要经济体纷纷按下“加速键”,加大战略投入,培育壮大新兴产业,加快传统产业数字化、智能化升级,力争抢占先机、赢得主动。美国在人工智能领域持续加码,先后推出“星际之门”计划、“创世纪计划”等,加速人工智能技术创新及算力基础设施建设。欧盟发布《人工智能大陆行动计划》,欲投资超百亿欧元,建设泛欧AI算力网络与“AI工厂”。德国、法国等积极推进“工业5.0”试点,打造人工智能、物联网与传统制造业融合的智能制造新范式。联合国贸易和发展会议发布的《2025年世界投资报告》显示,全球跨国直接投资低迷,但数字经济领域的投资逆势增长,成为全球投资的新引擎。

全球产业链供应链重塑过程中,我国发展面临诸多挑战。在各种关税壁垒和非关税措施影响下,部分产业外迁压力加大,国内产业竞争将进一步加剧。美欧在高科技领域的封锁可能导致部分行业“脱钩断链”风险上升。同时,也要在变局中发现新机遇。

一是凸显我国超大规模市场优势,吸引全球创新要素资源集聚。个别国家保护主义持续升温,市场准入门槛不断提高,超大规模市场成为稀缺战略资源。我国不仅拥有14亿多人口形成的庞大消费群体和不断升级的消费需求,还通过优化营商环境、扩大开放领域、强化知识产权保护,不断提高对外开放水平,将对全球创新要素资源产生强大的吸引力场效应,吸引跨国企业将产业链供应链高附加值环节布局在中国市场。二是倒逼我国突破“卡脖子”领域,提升产业链供应链韧性和安全水平。当前,我国产业体系仍存在部分核心环节和关键技术受制于人的问题。来自外部的封锁打压以及科技竞争压力有助于进一步打破部分行业领域存在的对外依赖惯性,推动全社会将创新资源加速向产业链核心环节和关键技术汇集,通过补短板、强弱项,并借助数字化、智能化技术的应用,对产业链供应链进行系统性“强链补链”,形成更加安全、高效的现代化产业体系。

三是推动我国与周边国家产业合作,形成区域经济发展新格局。全球产业链供应链就近布局使得区域内产业协同和经贸联系愈加紧密。我国拥有门类齐全、配套完善的产业体系,依托《区域全面经济伙伴关系协定》、中国—东盟自贸区3.0版等经贸合作机制,与东南亚、中亚等周边国家的产能合作有望进一步深化,不仅有助于推动跨境产业链上下游协同布局、分散外部风险,也将带动区域整体发展水平提升。

我国在全球产业链供应链分工中占据着怎样的地位?为全球产业链供应链体系安全稳定发挥了哪些作用?

付保宗(国家发展改革委国际合作中心副主任、研究员):改革开放以来,我国依托劳动力和土地等要素资源优势,以制造业为主体,快速融入全球产业链供应链体系,形成全球规模最大、体系最全的制造及配套产业基地,是全球产业链供应链发展的重要参与者和贡献者。虽然我国部分产业仍处于全球产业链供应链分工的中低端环节,核心竞争力和产业影响力较弱,但近年来产业高端化、智能化、绿色化、融合化转型升级步伐加快,正不断重塑国际竞争新优势。我国企业在一些领域逐步成为全球产业链供应链拓展延伸的开拓者和引领者,开辟全球产业链供应链协作共赢新局面。

作为世界第一大出口国,我国为全球提供大量物美价廉的产品,满足了世界各国人民的生活需要。在中间品生产和贸易方面扮演着“供给枢纽”的角色,为保障全球产业链供应链安全稳定发挥着重要作用。截至2024年,我国已连续12年保持全球最大的中间品出口国地位,制造业中间品出口约占全球总量的20%左右,在全球中间品供给体系中居于关键位置。特别是在亚洲地区,交易量最大的22种零部件产品中,我国有20种处于领先地位,是区域中间品贸易网络的重要节点。以新能源汽车产业为例,2024年,全球动力电池装车量排行前10的企业中有6家中国企业,全球市场份额超67%。此外,我国还在电机、电控、正极材料、负极材料等环节形成完善的配套能力,成为全球新能源汽车关键零部件的供给中心。



引导产业链供应链健康发展

对外开放是我国的基本国策,既包括“引进来”积极利用外资,又包括“走出去”开展合作。随着我国技术、管理、品牌等优势增强,对外投资规模和水平进一步扩展和提

升。引导产业链供应链合理有序跨境布局的重要作用和意义,可以从以下方面进行具体分析。其一,有助于增强产业链竞争力。改革开放后的很长一个时期,我国产业竞争力建立在资源和劳动力成本优势之上。随着我国经济发展水平的提高以及工资、土地等要素成本上涨,部分产业链环节的国际竞争力正在削弱。通过产业链供应链跨境布局,可以充分利用全球资本、技术、劳动力等生产要素,高效整合材料、零部件、生产设备、算法和软件等供应链资源,生产和提供更具竞争力的产品和服务。

其二,有助于更好开拓国际市场。传统贸易方式下,产品在本国生产,能够充分利用本国生产要素优势,但与国外市场和用户距离远,信息沟通不充分,供应链反应速度较慢。对外直接投资方式不仅能把国外具有优势的生产要素整合进来,而且靠近各国市场,有助于更准确地了解当地需求,开发适销对路的产品,快速对用户需求和市场变化作出响应,及时交付产品,增强在当地市场的竞争力。

其三,有助于应对国际环境变化。近年来,世界进入变乱交织的动荡期,地缘冲突频发多发,贸易保护主义抬头,全球产业链供应链收缩,一些西方国家推动制造业回流和供应链近岸化、友岸化,并以安全为名推行产业链供应链“去中国化”,我国商品出口面临的压力加大。产业链供应链跨境布局可以使我国产业发展突破贸易保护主义藩篱,在促进企业制造的最终产品更好走向国际市场的同时,带动中间品出口与相应产业发展。

其四,有助于抓住全球市场高速增长机会。对外直接投资的收益是国民财富,体现在国民总收入中。近年来,一些发展中国家经济增长速度加快,国内投资和消费需求旺盛。通过对这些国家进行投资,不仅可以帮助其建立生产设施、加快工业化进程、改善民生福祉,而且可以使我国企业更快成长,使“中国经济”与“中国经济”良性互动,为中国式现代化开辟新空间。

当前和未来一段时期,引导产业链供应链合理有序跨境布局,需做好以下几方面重点工作。

一是有效实施对外投资管理。借鉴国际成熟经验,建立符合我国国情、与产业发展水平和“走出去”程度相适应的对外投资法律体系。完善意向报告、备案核准、信息报告、统计

商、合规审查等对外投资管理程序,完善对外投资管理体系。建立对外直接投资监测预警体系,及时发现风险并进行干预。

二是完善综合服务体系。关注主要投资国家的经济、社会、产业、法律、政策等方面信息,加强营商环境分析研判,建立境外投资风险预警机制,为企业对外投资和经营决策提供信息保障。支持国内金融机构、商业服务企业与实体经济企业一起“出海”,为企业对外投资提供投融资、法律法规、知识产权、技术标准、商业咨询等方面服务,提高企业海外合规经营能力。

三是优化海外投资环境。积极开展双多边经贸谈判,推动签订更多高标准自贸协定,深化规则标准“软联通”,建立有利于资本、数据等生产要素和商品、服务跨境流动的

制度环境。加强人工智能、绿色低碳、生物科技等新兴领域技术标准和国际治理规则的制定,推动技术标准,检测检验报告中外互认。支持东道国改善营商环境,加强对企业商标、专利的法律保护。

四是加强国际投资合作。积极推进共建“一带一路”倡议,加强与共建国家战略对接,深化产业链供应链合作,共同开展产能合作园区规划、基础设施建设和招商引资,形成产业链供应链跨境布局的重要平台。在依托境外合作园区吸引国内企业“抱团出海”的同时,促进上下游产业集聚,打造具有国际影响力的合作品牌。促进国内外产业链供应链融通,更好发挥海外投资带动国内产业发展的作用。

需要注意的是,在对外直接投资过程中,也可能会对国内产业发展产生影响。如,一些发达国家由于长期的离岸外包,国内产业出现“空心化”,不仅影响国内经济增长、产业链安全,而且由于就业结构改变和就业机会减少,产生一系列社会问题。齐全的产业门类、完整的产业链条和完善的产业配套是我国产业优势所在,特别是面对复杂多变的国际形势和加大的产业链供应链风险,必须突出先进制造业在现代产业体系中的骨干地位,将制造业比重保持在合理范围。

综合考虑各方面因素,引导产业链供应链跨境布局需把握好节奏,既支持企业“走出去”开展对外直接投资,又鼓励企业充分利用我国地区间经济发展不平衡、要素禀赋存在差异的条件,加强国内产业布局,推进重点产业梯度转移。更重要的是,要全面增强自主创新能力,推动传统产业优化提升、战略性新兴产业发展壮大以及未来产业前瞻布局,在产业“走出去”的同时,推动国内产业做大做强做优。

(作者系中国社会科学院大学应用经济学院教授)

促进全球产业链供应链稳定发展

同时,着力提升自身产业链供应链韧性和安全水平,为全球产业链供应链合作提供重要支撑。我国制造业门类齐全、体系完整的优势不断巩固。“十四五”期间,制造业增加值年均实际增长5.4%,诸多产品产量稳居全球首位。装备制造等长板优势持续增强,重点领域短板加快补齐,关键核心技术不断突破,规模以上装备制造业增加值占规模以上工业比重由2020年的33.7%升至2024年的34.6%。产业体系的安全性和韧性明显增强。通过实施系列政策举措推动制造业重点产业链高质量发展,着眼产业基础再造等重点任务,全链条推进技术创新和成果应用,新布局若干国家级制造业创新中心,突破数百项关键共性技术。集成电路产业链趋于完整,新能源、智能网联汽车等战略性新兴产业构建起全链条自主可控能力,人工智能、量子科技、载人航天、深空探测等前沿领域创造多个全球“首次”“第一”,显著提升了我国产业链供应链自主可控水平与抗风险能力。

我国以高水平对外开放积极参与全球产业链供应链合作,加强国际分工协作和维护全球经济稳定发挥重要作用。

一是大力推进全球基础设施互联互通。主动搭建与不同国家和地区间的产业链供应链网络体系,完善交通枢纽和信息平台等基础设施,推进边境经济合作区、跨境经济合作区和境外经贸合作区建设,深化与东盟以及《区域全面经济伙伴关系协定》成员国的优势互补合作,促进

资源要素在更大范围高效流动。通过共建“一带一路”倡议持续优化跨境基础设施,构建体系互联互通网络,显著提升国际供应链的连通性与韧性。2011年中欧班列开行,揭开了亚欧互联互通的新篇章。目前,中欧班列已累计开行超12万列,通达欧洲26个国家232个城市以及亚洲11个国家100多个城市,形成“多点、多线、多向”的立体化通道网络。此外,我国助力区域互联互通的系列工程,从坦赞铁路、蒙内铁路、中老铁路,再到匈塞铁路、雅万高铁,为区域乃至全球产业链供应链稳定注入强大动力。

二是助力全球产业链供应链转型升级。在数字化与智能化方面,一批具有领先优势的科技企业构建先进的数字供应链管理平

台,帮助跨国企业提升协同效率与响应速度。在绿色转型方面,我国凭借在光伏、风电和新能源汽车领域的强大制造能力,为全球提供实现碳中和目标所需的关键产品与技术,从供给侧推动全球产业链条的绿色升级。

三是引领产业链供应链国际规则制定。我国稳步扩大制度型开放,主动对接国际高标准经贸规则。在上合组织、金砖国家、亚太经合组织、二十国集团等多边机制中多次提出维护产业链供应链安全稳定的倡议和声明。同印度尼西亚等国共同发起“产业链供应链韧性

与稳定国际合作倡议”,力求在技术标准、产品标准和监管标准等方面贡献中国方案,为全球产业链供应链稳定提供制度型公共产品。