

§ 国际经济研究 §

全球化新阶段与贸易政策新挑战

张丽娟

摘要: 全球化进入发展新阶段,制造业的服务化趋势加快,数字贸易加速推进,人工智能发展带来的机遇也对就业增长形成挑战,全球价值链正在转型重构,世界经济的结构性变革已经开始。与此同时,WTO全球多边体系改革迫在眉睫,贸易制度聚焦“公平性”,各国贸易救济的制度性保护加强,数字贸易规则将成为全球贸易治理的制高点,贸易数据和统计方法滞后妨碍贸易决策,自战后全球多边贸易体系建立以来,贸易政策还是首次居于全球政治议程的中心,应对全球化新挑战需要各国的政治共识与商务外交合作。

关键词: 全球化; 发展趋势; 贸易政策; 新挑战

中图分类号: F741.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2019) 03-0073-08

伴随着科技发展的智能化、制造业的服务化和数字贸易的快速推进,全球化步入新阶段,全球贸易竞争格局也在迅速演变。如果说过去的全球化主要与贸易壁垒的减少相伴,那么新阶段的全球化则以前所未有的方式和速度影响着全球贸易格局的重构,推动着全球贸易治理体系的改革,并改变着各国贸易政策形成的内外环境。研究把握全球化新阶段的主要趋势特征,积极主动应对贸易政策面临的新挑战,是实现我国经贸战略重大转型,推动形成全面开放新格局面临的重要议题。

一、全球化新阶段的主要发展趋势

全球化从1.0到今天的4.0,每一阶段都具有不同的特点。回顾总结推动全球化的动力所在,不难发现,主要是三种力量在发挥作用:一是一项新技术的出现并被一国或多国用于提高生产力和产出;二是一国或者多国作为拉动全球增长的引擎,西欧、美国和中国分别在全球化各阶段担当此任;三是一套有效的全球治理体系,为跨境金融和以贸易促进GDP增长提供稳定的规则体系。^①过去70年,国际货币基金组织、世界银行和世界贸易组织(WTO)及其前身关贸总协定(GATT)在全球经济治理中发挥着不可替代的作用。

今天,世界经济处于百年未有之大变局,全球化呈现发展新趋势,其中,最主要的趋势体现在以下五个方面:制造业的服务化趋势、数字贸易加速推进、人工智能挑战就业增长、全球价值链正在转型重构、世界经济正在经历着结构性变革。

(一) 制造业的服务化趋势

进入21世纪以来的全球化阶段,制造业的变革正在从单纯制造向服务化(Servitization)的企业流程转型,如果说传统制造业的企业流程是由资源和技术来运作的,其主要目标是制造高质量的产品,那么,先进制造业则已经开始通过提供技能和知识向服务化的制造业增值发展,公司的经营目标也主要致力于开发增值服务和提供更多面向客户的解决方案。对传统硬件制造商IBM公司的案例研究表明,该公司在计算机行业中通过非硬件(服务软件)提供的服务活动,如咨询、融资和培训等,

作者简介:张丽娟,山东大学经济学院教授(济南 250100)

^① Arindam Bhattacharya, et al., "What You Need to Know about Globalization's Radical New Phase," *Boston Consulting Group*, July 20, 2016, <https://www.bcg.com/en-us/publications/2016/globalization-growth-what-need-know-globalization-radical-new-phase.aspx>.

已从根本上将 IBM 的业务从生产商品转移到提供一揽子商品和服务。^①

制造业的服务化是企业组织能力和流程的创新,实现了从销售产品向销售提供更多使用价值的集成产品和服务的转变。尽管服务化不是制造业的灵丹妙药,但至少为制造业提升价值链、盈利能力以及开发更高价值的业务活动提供了途径。^②

制造业的服务化趋势已对发达国家制造业带来了变革性影响。一方面,发达经济体(如美国)不得不面对传统制造业生存的巨大压力;另一方面,还要应对制造业就业减少和“经济增长但就业不增长”的两难困境。随着全球化的推进,发展中经济体(如中国)制造业的发展也将面临同样的挑战。制造业的服务化将与制造业的智能化一道,构成对传统制造业的冲击。

从趋势上看,高技术产业正在提供更多的服务,或在其核心产品中增加服务,或将服务整合在一起实现增值。跨国制造商也开始从单一生产加工向材料供应、研发设计、品牌建设、管理服务、营销推广等服务增值领域延伸,以更好地满足用户需求,提高制造业综合竞争力。在全球化新阶段,制造业赢得市场的竞争策略不应是单纯的价格或成本竞争,而是如何通过提升价值链、创新产品和创造更具技术和内容含量的制造服务链,以应对全球化对传统制造业的挑战,摆脱仅仅依靠成本竞争的局面。

(二) 数字贸易加速推进

如果说过去的全球一体化一直与贸易壁垒减少相伴,那么现在它将依赖于各国数字化虚拟化系统的联通及其相关创意和服务的流动。这是全球化 4.0 的核心。数字贸易(digital trade)居于全球化新阶段的核心,可谓方兴未艾,它不仅包括下载电影和视频游戏等终端产品,还包括提高生产力和竞争力的手段,例如制造商管理全球业务所需的信息流、通信渠道(电子邮件和互联网协议语音)、电子商务及网上银行的财务数据和交易等。今天,互联网不仅是现有国际商品与服务贸易实现的路径,更是数字化服务和数字贸易的平台,全球数据流量的增速已超过贸易或资金流量的增速。麦肯锡研究显示,跨境带宽从 2005 年到 2014 年增长了 45 倍,到 2021 年预计将增长 9 倍。^③为所有这些链接和数据流提供动力的是基础信息和通信技术。信息通信技术支出是国际经济中一个不断增长的重要组成部分,且对数字贸易和创新至关重要。例如,软件在 2016 年为美国 GDP 的贡献超过 1.14 万亿美元,比 2014 年增长 6.4%,而美国软件业在 2016 年直接提供了 290 万个就业岗位。^④

从全球数字贸易的角度来看,大约 12% 的实物商品是通过国际电子商务进行交易的。全球电子商务从 2012 年的 19.3 万亿美元增长到 2016 年的 27.7 万亿美元,其中 86% 是企业对企业(B2B)。世界经济的数字化趋势不仅体现在电子商务的迅速发展,还体现在手机商务(Mobile-commerce)的快速增长。近年来,手机的商务平台功能应用超过了通讯服务功能且增长迅速。2014—2016 年的三年间,美国零售业电子商务分别增长 10%、9% 和 8%,同期手机商务增长为 40%、29% 和 21%。^⑤随着 5G 时代的到来,手机商务还将迎来新增长。与此同时,“软件即服务”(Software as a Service,简称 SaaS)迅速兴起,不断扩展到实体经济。

跨境数据和通信流不仅是数字贸易的一部分,还促进了货物与服务贸易以及人员和资本的流动。在数字贸易为经济增长带来新机遇的同时,新的贸易壁垒也逐步形成并阻碍数字化产品和服务的跨境流动。与此同时,有关数字贸易的规制仍很缺乏,这是全球贸易治理的新议题,也是各国管理和促进数字贸易的新挑战。

(三) 人工智能挑战就业增长

在全球化新阶段,机器人、人工智能、3D 打印和无人驾驶等新技术等都在改变人类生活。在我

① Zahir Ahamed, Takehiro Inohara and Akira Kamoshida, “The Servitization of Manufacturing: An Empirical Case Study of IBM Corporation,” *International Journal of Business Administration*, Vol. 4, No. 2, 2013, p. 18.

② Tim S. Baines, et al., “The Servitization of Manufacturing: A Review of Literature and Reflection on Future Challenges,” *Journal of Manufacturing Technology Management*, Vol. 20, No. 5, 2009, pp. 547–567.

③ McKinsey Global Institute, “Digital Globalization: The New Era of Global Flows,” March 2016, p. 31.

④ Rachel F. Fefer, et al., “Digital Trade and U. S. Trade Policy,” *Congressional Research Service*, R44565, May 11, 2018, <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44565.pdf>.

⑤ *Forrester Research Mobile Commerce Forecast, 2012–2017 (US)*.

们担忧这些新技术发展之“非人性化影响”的同时,这些新兴技术正在加速影响着产业结构和就业增长。许多大型科技公司在没有大量员工的情况下实现了经营目标:优步(Uber)不拥有任何车辆,却成为世界最大的出租车运营商;爱必迎(AirBnB)没有自己的酒店地产,却成为全球数百万民宿的运营商。人工智能的快速发展已经对劳动力产生了重大影响,那些具有特殊技能的工人会迎来就业良机,但多数普通制造业工人将面临就业机会减少的压力。

制造业对就业的贡献下降已成趋势。技术进步对制造业就业的负面影响在全球化的上一个阶段已经相当明显。以美国为例的研究表明,第二次世界大战以来,美国制造业呈现出三个值得注意的趋势:首先,自20世纪70年代后期开始,制造业就业在美国非农就业总人数中的份额持续下降,从1948年的32%降至2017年的8%。其次,美国制造业就业人数减少的速度在加快,1979年和2000年的战后高峰期仅下降了12%,2000—2012年则下降了约25%。第三,尽管美国制造业就业下降,但制造业的真实增加值与同期非制造业GDP增长幅度大致相同。从长远来看,制造业的劳动生产率增长快于整体经济增长。^①

技术变革引领就业结构变化。2007年全球最大的五家公司分布在石油、银行和通讯业,雇员总数达130万人。2017年,全球最大的五家公司均为科技公司——苹果、谷歌、微软、亚马逊和脸书,雇员总数只有72万人。^②2002年,56%的工作岗位仅需要低程度的数字技术背景,只有5%的工作岗位需要高数字技术技能的雇员。到2016年,要求具备高数字技术背景的工作岗位占23%,具备中等数字技术要求的岗位达48%,而低程度数字技术技能需求的职位降至30%。^③

服务业的智能化也正在加速实现据预计,到2020年,85%的消费者服务互动将有可能实现智能化。以智慧医疗为例,智能化的医疗服务,不仅可创造医疗信息化的新模式,打造全新就医体验与个人健康管理,还可提供基于云计算的智慧医疗解决方案,由此将引发健康经济管理体的变革。

(四) 全球价值链正在转型重构

21世纪全球化与全球价值链(Global Value Chain,简称GVC)或者全球供应链(Global Supply Chain)和区块链(Blockchain)的迅速发展密不可分。全球价值链使得生产工序和过程更加细化、供应链条加长,以外包、离岸生产和对外直接投资为主要路径,每个产品的中间品均来自不同的国家,制造业的最终产品价值往往包含了不同环节和诸多国家的增值,并已成为真正意义上的“世界制造”(Made in the World)。与此同时,由于服务贸易的迅速发展,离岸、外包、产业内贸易和中间品贸易等在服务行业发展迅速,贸易模式的转变使得服务价值链对货物价值链产生了推动,形成21世纪贸易和投资的新趋势。

全球价值链正在转型重构,其主要趋势表现为:(1)商品生产价值链的贸易密集度已经降低。尽管1995—2007年几乎所有全球价值链的贸易都迅速增长,但最近几乎所有商品生产价值链的贸易密集度(即总出口与总产出的比率)都有所下降,跨境贸易占全球产出的份额已从2007年的28.1%降至2017年的22.5%。这就意味着全球化提升了中国等新兴经济体的消费水平。2007年,中国17%的产品用于出口,2017年这一比例降至9%。(2)服务在全球价值链中扮演着越来越重要的角色。2017年服务贸易总额为5.1万亿美元,与17.3万亿美元的全球货物贸易相比,这个数字并不显著,但在过去十年中,服务贸易的增长速度比商品贸易快了60%以上。(3)价值链中基于劳动力成本竞争的贸易正在下降。全球价值链在20世纪90年代的扩张,其生产选址均基于劳动力成本,特别是在生产劳动密集型商品和服务的行业。现在,只有18%的商品贸易是基于劳动力成本套利。即80%以上的全球商品贸易流向并非从低工资国家到高工资国家。(4)全球价值链正变得越来越知识密集。

① Teresa C. Fort, Justin R. Pierce and Peter K. Schott, "New Perspectives on the Decline of US Manufacturing Employment," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 32, No. 2, 2018, pp. 47-72.

② Kalin Janse, "How to Manage the Top Five Global Economic Challenges," November 1, 2017, <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/what-are-the-top-five-challenges-for-international-organizations/>.

③ Mark Muro, "Digitalization and the American Workforce," November 2017, <https://www.brookings.edu/research/digitalization-and-the-american-workforce/>.

在所有价值链中,研发和无形资产(如品牌、软件和知识产权)的资本化支出占收入的比重都在不断增加,从2000年占收入的5.4%上升到2016年的13.1%。这种趋势在全球创新价值链中最为明显。机械和设备行业将36%的收入用于研发和无形资产,而制药和医疗器械行业则将平均80%的收入用于研发和无形资产。(5) 价值链正在变得越来越区域化,越来越不全球化。自2013年以来,全球货物贸易的区域内份额增长了2.7个百分点,部分反映了新兴市场消费的增长。这在亚洲和欧盟最为明显。^①

(五) 世界经济正在发生结构性转变

随着全球化进入新阶段,世界经济的结构性调整也在悄然进行中,包括区域结构、产业结构和成本结构在内的结构性转变备受关注。

从区域结构上看,由于新兴市场国家和发展中国家加速发展,国际力量的对比发生了重大变化,新兴经济体占全球GDP增长的近三分之二,占新增消费的一半以上。发展中经济体之间的贸易总量超过了发达经济体之间的贸易总量,发展中经济体有史以来第一次参与全球货物贸易的一半以上。据麦肯锡数据,1990—2012年,新兴经济体之间的货物贸易翻了两番,全球“南—南”贸易增长速度快于“北—北”和“南—北”贸易。^② 据WTO的最新统计数据,发达经济体货物和服务出口占全球出口总额的比例高于发展中经济体,但相对份额持续下降。在货物贸易方面,2018年发达经济体货物出口占全球货物出口的比重为51.6%,比上年下降0.6%,而发展中经济体占比继续上升,达48.4%。在服务贸易方面,发达经济体份额优势突出但也呈下降趋势。2018年发达经济体服务贸易出口占全球服务贸易出口的67.4%,发展中国家占32.6%。^③

从产业结构看,技术变革打破了以传统制造业主导经济发展的范式。跨国公司的制造业选址更多地将受到智能化水平的制约,而不单是传统的劳动力比较优势。技术进步和贸易结构的变化都在影响出口导向型增长模式的可持续性。

从成本结构看,劳动力成本在贸易竞争中的重要性趋降,智能化和自动化不仅提高了劳动生产率,同时也在降低劳动力成本的重要性,基于劳动力比较成本优势的出口正在受到显著影响。一方面,机器人替代人工的步伐在加快;另一方面,劳动力价格的快速增长助推制造商转向自动化,传统制造业发展环境由此雪上加霜。

综上所述,世界正在经历着全球化新阶段带来的大变革和新趋势。这些新趋势既为全球发展带来新的机遇,同时也因各种不确定性增强为全球增长带来了新的挑战。

二、贸易政策面临的新挑战

依据传统贸易理论,自由贸易符合大部分国家的利益,总体上有利于经济发展,比较优势可带来贸易收益。在全球化新阶段,各国经济原有依存格局已经被打破,全球化新趋势带来的机遇与“创造性破坏”带来的效应一道,深刻影响着各国经济和贸易发展的未来。自战后全球贸易体系建立以来,贸易政策问题从未像今天这样居于全球政治议程的中心,面临着前所未有的挑战。

(一) WTO 多边贸易体系亟需改革

WTO 对全球多边贸易治理发挥了不可替代的作用,各国对此有共识。随着贸易政策议题的扩展,WTO 对全球贸易治理的制度安排显现滞后。首先,WTO 能否通过“协商一致”的原则达成共识受到质疑。“协商一致”体现了主权平等的原则,但存在决策效率不高的问题。特别是多哈回合谈判的失败,显现了WTO 谈判效率低下,难以在所有成员协商一致的情形下形成决策,无法通过谈判解决棘

① Susan Lund, et al., “Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains,” January 2019, <https://www.mckinsey.com/featured-insights/innovation-and-growth/globalization-in-transition-the-future-of-trade-and-value-chains>.

② “南—南贸易”指发展中国家之间的贸易 “南—北贸易”指发展中国家与发达国家之间的贸易 “北—北贸易”指发达国家之间的贸易。

③ 数据来源:根据WTO网站数据整理, <https://data.wto.org/>。

手的多边贸易议题。

其次,“发展中国家”的认定争议较大。WTO 框架下的“发展中国家”是一个具有特定贸易政策涵义的“身份”,成员方通过“自我认定”(Self-Declaration)可以适用发展中国家的“特殊与差别待遇”(Special & Differential Treatment)条款。GATT 成立之时曾有一个广泛的争议,即将经济发展水平不同的成员纳入到同一个多边框架体系之下约束管理,这本身是否公平?为解决发展中国家的关注,保障发展中国家的发展利益,GATT 规则中包含了“发展中国家的特殊与差别待遇”一章,赋予发展中成员方实现其经济发展所需要的灵活性和政策空间(Policy Space)。近年来,新兴经济体的发展引发了“后发者问题”,如何认定“发展中国家”,它们是否应该在全球贸易治理中享受特殊待遇,以及发展中国家的特殊待遇是否有损公平竞争原则等问题提到了 WTO 改革的议程。

第三,WTO 争端解决机制的存续面临挑战。争端解决机制是 WTO 的核心,自设立以来在维护全球贸易体系方面功不可没,成员方一直严重依赖 WTO 争端解决程序解决贸易争端。由于目前上诉机构仅有 3 名成员,少于法定 7 名成员,其合法性受到质疑,加之其中 2 名成员将于 2019 年 12 月任期届满,上诉机制面临存续危机。

(二) 贸易制度聚焦“公平性”

全球贸易竞争正在加剧,至少有三个贸易政策关键词高频率出现“公平贸易”“竞争中性”和“税收竞争”,它们的共同指向是公平竞争,特别是贸易制度的公平性。

“公平贸易”成为“自由贸易”的前提。如果说“自由贸易”代表着贸易发展的理想模式,那么“公平贸易”则代表着贸易竞争的公平诉求。发达国家对“公平贸易”的诉求既有贸易保护主义的成分,也昭示着贸易制度竞争的加剧。“公平”不仅成为美国贸易决策者的理念,公平贸易的支持者还呼吁将市场对等准入作为贸易谈判的筹码,要求消除不公平比较优势的根源,主张把贸易同国内政策(如环境、劳工、税收和人权等)联系起来,纳入多边、双边和区域贸易谈判之中。其中心思想就是削弱那些来自较低标准国家进口商品的竞争力,提升本国产品的市场竞争力。发达国家强调公平贸易和公平竞争的重点并非关税,而是有关贸易竞争的制度安排,既包含贸易制度,也有经济制度的成分。

“竞争中性”(Competitive Neutrality)是近来贸易谈判常常提到的一个关键词,尤指与国有企业有关的“竞争中性”制度。“竞争中性”是指政府不能凭借公共部门所有者的身份,利用立法或财政权力,获得优于其他私营部门竞争者的完全竞争优势,旨在敦促政府通过制度和法律体系保障私营部门与公营部门的公平竞争。“竞争中性”已经成为 21 世纪贸易谈判的核心议题。

税收本来是一个国内财政政策问题,全球化使得税收竞争成为贸易竞争的一部分,为公司减税成为各国经济政策的重要考量。虽然没有证据表明已经变得更开放的国家更多地降低了税率,但研究结果证实,各国在法定税率上的竞争非常激烈。公司税的下降趋势主要是税收竞争的结果。^①此外,全球公司税率降低还可部分归因于税收优惠变化和企业盈利能力下降等因素。在全球化新阶段,税率高高低低成为影响跨国公司竞争优势的内在因素,各国因此将降低税率视为全球经济一体化语境下提高本国企业国际竞争力的重要杠杆。

(三) 贸易救济的制度性贸易保护加强

开放贸易的收益相当分散,而与全球化相关产业的失业则非常集中。因此,通过设计贸易救济措施实现贸易保护是各国贸易政策设计的重点。由于贸易政策在实体层面和政治层面的两极化,贸易救济立法与制度性贸易保护主义的界限十分模糊。一方面,贸易救济和贸易补偿是贸易开放的安全阀,有助于从整体上维护一个开放的贸易体系;另一方面,政策性地保护国内厂商不受外来竞争的负面影响,也就相当于建立了限制性贸易保护机制。

贸易救济措施与全球多边体系并行不悖,是 WTO 规则允许的维护公平贸易和正常竞争秩序、保护国内产业的合法手段。在进口产品倾销、补贴和过激增长等对国内产业造成损害的情况下,各成员

^① Michael Overesch and Johannes Rincke, “What Drives Corporate Tax Rates Down? A Reassessment of Globalization, Tax Competition, and Dynamic Adjustment to Shocks,” *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 113, No. 3, 2011, pp. 579-602.

方可启动贸易救济措施,如反倾销、反补贴和特别保障措施等,以帮助国内产业抵消因不公平进口行为或过量进口带来的冲击。事实上,对贸易救济措施的滥用和对国内产业的过度保护具有越来越多的贸易保护主义色彩,这是全球化新阶段全球贸易体系面临的巨大挑战。

从历史上看,发达国家的贸易政策往往是一种纯粹的政治响应,贸易救济措施常常演变成为选举利益与贸易政治的调节阀。相比之下,发展中国家则在贸易救济措施建立方面存在明显不足。因此,在全球化新阶段如何设计和规范使用贸易救济措施,成为维护国际贸易秩序和公平贸易的关键所在。

(四) 数字贸易规则是全球贸易治理的制高点

全球化 4.0 是数字贸易的时代,21 世纪的世界贸易正在走向数据化,以移动计算、云计算、大数据和数据分析等信息技术与服务为特征的经济和贸易,正以惊人的速度持续增长。数字贸易的组成极为广泛,包括使用互联网购买商品,并通过数据商品的形式进行在线传输。数字贸易还关乎国家利益,因此,数字贸易保护主义广泛存在,除了显而易见的贸易壁垒,还表现在限制商务数据的跨境流动、对知识产权保护不利等。缺乏数字贸易规则已经严重威胁并限制了数字贸易的发展,并将对全球贸易治理构成威胁,各国对此已有共识。

虽然 WTO 于 1996 年发布的《信息技术协定》(ITA) 为全球经济带来了益处,降低了 IT 产品的关税壁垒,但随着新技术的快速发展,《信息技术协定》的内容和范畴均无法满足数字贸易迅速发展的规制需求,亟需 21 世纪的贸易规则,以覆盖广泛的数字产品贸易,为数据的跨境流动提供制度保护,并通过多边谈判就改善数字产品的市场准入达成共识。

在数字贸易新规则谈判中,消除壁垒应是主要贸易政策目标。在这方面,美国的谈判目标是,既要确保美国站在数字贸易规则制定的最前沿,也要力促这些规则能够尽早在区域贸易协定得以实现。迄今为止,“全面综合跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)、“服务贸易协定”(TiSA)、美墨加协定(USMCA)以及“跨大西洋贸易与投资伙伴协议”(TTIP)等均将数据跨境自由流动及相关贸易议题包括在内。WTO 在多边数字贸易规则谈判方面尚未取得任何成果,但在双边和区域协议中已经含有数字贸易规则的条款,数据流动规则与技术转让和知识产权保护,均构成 21 世纪贸易政策制度的制高点。全球多边贸易体系下有关数字贸易规则的制定,也是发达国家和发展中国家在全球贸易规则竞争中的关键领域。

(五) 贸易数据和统计滞后妨碍贸易决策

研究和决策都需要数据,令人遗憾的是,全球化下的统计数据的滞后和误导广泛存在。首先是各类数据的准确性大大降低了。比如,国际货物贸易的统计数据不能准确反映贸易产品的增值,这使得国际收支数据的可信度降低了。通常,官方国际经济统计数据被认为是衡量跨境贸易和资本流动既准确又有意义的标准,但依据国际货币基金组织的国际收支(BOP)统计的研究发现,其统计数据远不如通常想象的那么准确,数据本身和与之关联的理论概念也并不一致,随着跨国生产和经营的扩大,国际收支统计的有效性反而被削弱了。因此,这些统计数字在准确度上具有一定的欺骗性,它们被广泛运用于关于国际政治经济学问题的学术研究和公开辩论,这是当下非常严重的问题。^①

其次,对全球价值链下的贸易平衡数据也存在误读。跨国公司通过对价值链不同环节上的企业与要素进行整合,从而实现价值链在全球范围内的资源有效配置与利益分配。由于国际贸易统计方法的落后,有关发达国家和发展中国家在全球价值链中的收益分配常常存在误读。亚洲开发银行的研究表明,在 iPhone 全部产品成本中,中国组装增值的部分只占 3.6%,大约相当于一部价值为 179 美元手机中的 6.6 美元。美国在衡量贸易平衡时,若以传统贸易方法统计,仅 iPhone 一项,美国对华贸易逆差则高达 19 亿美元。若以增加值方法统计,美国对华贸易非但没有逆差,还产生了 4800 万美元的顺差。^②同样,OECD 和 WTO 的研究表明,2011 年美国对华贸易逆差在传统统计口径下为 2751 亿美

^① Lukas Linsi and Daniel K. Mügge, "Globalization and the Growing Defects of International Economic Statistics," *Review of International Political Economy*, 2019, <https://doi.org/10.1080/09692290.2018.1560353>.

^② Yuqing Xing and Neal Detert, "How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People's Republic of China," ADBI Working Paper 257, 2010.

元,而在增值统计口径下则下降为1787亿美元。^①这种数据误导一旦成为贸易决策的依据,其后果就相当严重了。事实上,以目前统计体系下的双边贸易平衡作为贸易决策依据,已经缺乏说服力,若据此采取贸易限制其负面效应则可以大到破坏全球经济秩序。

最后,全球价值链下如何区分服务贸易与货物贸易、如何划分其中各国的增值份额,目前在统计方法上尚难以实现。随着制造业的服务化趋势加快,划分货物贸易与服务贸易将更加困难。服务贸易不断发展的结果,使得一国在货物贸易逆差持续扩大的同时,服务增值在价值链中不断增加,由此带来的是服务贸易增长,却仍是货物贸易的组成部分。现行统计方法缺乏跟踪供应链上各环节贸易增值的能力,这使得相关统计数据不能反映贸易现实,从而导致研究和决策部门缺乏真实的数据依据,甚至形成对贸易失衡的误判。

综合来看,在全球化新阶段,各国将面临贸易数据的不充分和不可靠等问题。如何通过改进统计方法和完善统计数据库,使得贸易数据更真实反映贸易实际,从而为贸易决策提供可靠的参考依据,也是贸易政策面临的重要挑战。

(六) 贸易政策居全球政治议程中心

自战后全球贸易体系建立以来,贸易政策问题从未像今天这样成为全球政治议程的中心。一方面,贸易政策成为各国外交政策的首要组成部分,地缘政治成为贸易政策的变量,商务外交成为现实选择;另一方面,政治家对自由贸易与贸易保护的认知发生了前所未有的逆转,贸易保护成为可销售的政治产品,部分政治家甚至将贸易保护作为实实在在的政治工具了。国际市场上的外部竞争利益与国内市场的内生保护利益反复博弈不断形成新的均衡,而新的变量一旦出现,原有均衡再次被打破,如此循环往复,贸易政策的不确定性及其政治经济博弈成为全球贸易新常态。

在全球化新阶段,贸易政策问题普遍存在于意识形态、舆论舆情、国内经济政策、政治决策和外交关系的各个方面。贸易政策与一国的国内政治、经济、社会乃至文化价值观息息相关,贸易政策也构成各国外交政策的主要组成部分。传统意义上的贸易仅是经济活动的范畴,是比较优势的结果。自20世纪90年代以来,贸易的内涵和外延都扩大了,贸易不仅是经济活动,还越来越多地反映了一国经济状况、贸易伙伴国间的竞争优势及其在世界经济中的地位,甚至还波及意识形态在贸易政策调整中的不同影响。一方面,各国希望从全球化和贸易开放中受益;另一方面,各国又希望保护那些不能完全开放或不能对等开放的国内产业或部门。贸易政策利益攸关者的外延也从政府扩大到了产业部门、行业协会、非政府组织,工会和环保组织对贸易政策的影响尤为突出,这使得贸易决策过程中充斥着贸易政治的影响,因此,一国贸易政策常常在自由贸易和贸易保护之间不断摇摆,在政府与市场之间不断碰撞,在国际利益与国内利益之间不断重新选择,这是贸易的内生政治性所决定的。

毋庸置疑,各国贸易政策既取决于政治市场,也取决于经济市场,政府即使愿意推进贸易自由化,但有些贸易政策常常在政治上行得通,但经济上行不通,因此,市场开放与贸易保护的政治经济博弈趋强。当更多的新兴经济体随着经济实力的增强不断靠近世界经济舞台的中央时,全球贸易竞争格局的转变必然在发达国家那里引发新一轮的贸易政治。经常地,贸易问题常常是全球化所带来的一系列问题的表象,政治家们有时出于某种政策偏好或政治需要,宣称全球化导致失业加剧、收入不平等和经济不安全,并形成各种各样“去全球化”(deglobalization)的力量。应对由此带来的国内贸易政治,也是新全球化下贸易决策面临的挑战。

三、结论与启示

自多哈回合开始,全球贸易自由化和全球贸易治理已经在十字路口徘徊了。深度的商品、资本和人力自由流通开始失去动力,“去全球化”和贸易保护主义思潮在部分区域盛行。国际货币基金组织、世

^① Jessica Holzer, “Economists to Trump: It’s Not the Trade Deficit, Stupid,” *Foreign Policy*, February 22, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/02/22/economists-to-trump-its-not-the-trade-deficit-stupid/>.

界银行和 WTO 等多边机构对全球经济新挑战反应迟缓,全球化的未来充满不确定性。但全球化不会停止,全球贸易竞争正在加剧,各国面临的挑战则是如何通过制度的完善应对全球化的不确定性。

在数字贸易和人工智能为主导的全球化新阶段,制造业的服务化趋势显著,全球价值链正在转型重构,国别贸易竞争已然从产品层面上升到了政策和制度层面。在产品层面,商界主要关注价格竞争优势;在制度层面,国别贸易政策是否透明、竞争市场是否开放、竞争制度是否公平等成为重点贸易议题。自二战以来的七十余年,西方国家在知识和技术方面拥有近乎垄断的地位,这一绝对竞争优势使得发达国家更愿意在 GATT 框架下为“发展中国家”提供“政策空间”,容许它们更长的过渡期实现关于贸易自由化发展的制度体系建设。今天,面对新兴经济体特别是中国的崛起并成为国际市场的有力竞争者,西方国家对“政策空间”的包容度越来越低了,因此,关于是否保留“发展中国家的差别与特殊待遇”,也成为当今 WTO 改革和建立公平竞争秩序的一个重要贸易议题。

从长远看,新的全球化下如何实现贸易增长与包容性繁荣是各国需要共同面临的挑战,应对这些挑战需要各国的政治共识与商务外交合作,需要各国政府加强国内和国际贸易政策制定的协调,需要提升贸易政策制定过程和程序的质量与竞争力。对于贸易大国而言,他们对全球化新阶段的贡献,不仅体现在提升本国贸易开放的程度以及签订贸易协定的数量上,还需体现在对完善 WTO 全球贸易体系和稳定全球治理的贡献上。

在全球化新阶段,中国经济居全球经济的中心。国际机构在进行有关未来世界经济的预测与展望时,把中国经济的走向作为关键考量。同样地,中国贸易与投资制度是否健全,既是中国商品和服务扩大进入全球市场的需要,也是全球商品和服务扩大融入中国市场的需要。鉴于此,我国应主动筹划开放新时代的贸易策略,积极与世界主要经济力量一道,共同寻求应对全球化新挑战的方案。

世界经济正处于百年未有之大变局。多少个世纪以来,还是第一次,中国对世界经济的影响和世界经济对中国的影响大致相当。因此,我国应加快制定 21 世纪国家贸易发展战略,务实落实今年政府工作报告提出的“继续推动商品和要素流动型开放,更加注重规则等制度型开放,以高水平开放带动改革全面深化”,^①建设完善贸易法律和制度体系实现的全方位开放,绝非简单打开贸易窗口,而是在规则和制度层面的深层次开放,是前所未有的内涵式开放。通过主动实现制度型开放,大幅提升我国贸易制度的国际化程度,既可提升中国经济全球化的开放程度,也可为全球经济提供更加开放公平的中国市场。

New Phase of Globalization and New Challenges of Trade Policy

Zhang Lijuan

Abstract: Globalization has entered a new stage of development, mainly manifested in the service-oriented trend of manufacturing industry, the rise of digital trade, the challenge of artificial intelligence to employment growth, the transformation of global value chains, and the structural change of world economy. Meanwhile, the WTO multilateral trading system reform is imminent. The focus of trade rules is about “fairness”. Institutional trade protection of international trade remedies tends to be strengthened. Digital trade rules represent the highest point of global trade governance. However, the lagging behind in trade data and statistical methods hinders trade policy-making. It is the very first time since the end of WWII that trade policy is in the center of global politics. To deal with the new challenges brought by the new phase of globalization, countries need to build political consensus and cooperate in commercial diplomacy.

Key words: globalization, development trend, trade policies, new challenges

(责任编辑:李慧宇)

^① 参见国务院总理李克强代表国务院向十三届全国人大二次会议作政府工作报告,2019年3月5日。