

【高质量发展】

# 特朗普政府关税政策驱动的全球产业链重构： 影响、趋势与中国对策<sup>\*</sup>

顾雪芹

**摘要：**2026年3月，特朗普政府连续启动两轮“301调查”，在全球范围内施加关税压力。探究全球产业链重构规律与中国应对策略，对中国在特朗普政府关税政策引发的全球经济格局变动中把握发展主动权、筑牢产业安全屏障具有重要现实意义。本文将价值链、技术链和空间链纳入产业链研究框架，系统探讨了特朗普第二届（“特朗普2.0”）政府关税政策驱动的全球产业链重构。从产业价值链维度，高关税倒逼企业提升产品附加值、促使企业从多元市场寻求增值空间；从产业技术链维度，高关税加剧全球技术链断链风险、强化技术溢出的地理边界；从产业空间链维度，高关税扰乱美国“友岸外包”与“近岸外包”战略实施、加速全球产业链区域化与多元化进程。在特朗普政府关税政策驱动下，全球产业链分工呈现“中心-边缘”格局固化与集群化发展趋势，竞争维度转向“集群对集群”的立体博弈与“全链对全链”的控制角力，治理体系则呈现从多边体制向区域性体制转变、追求效率与安全平衡的特征。为积极应对这一重构趋势，中国需通过提升产业链现代化水平、推动产业链集群升级、深化高水平对外开放与区域合作、发挥国内超大规模市场优势，实现产业竞争力与抗风险能力的双重提升。

**关键词：**特朗普政府；关税政策；全球产业链；产业链重构

**作者简介：**顾雪芹，经济学博士，上海商学院商务经济学院讲师（上海 201400）

**基金项目：**上海市哲学社会科学规划基金项目“全球供应链战略调整对上海先进制造业价值链分工的影响及应对研究”（2024EJL005）

**DOI 编码：**10.19941/j.cnki.CN31-1957/F.2026.03.007

当前，大国竞争背景下的第四次全球产业链重构正在加速演进<sup>①</sup>。关税政策作为国际贸易调控的核心工具，对全球产业链布局、结构和运行机制具有深远影响。然而，2025年，美国特朗普第二届（“特朗普2.0”）政府以关税为手段挑起贸易争端，叠加“基准关税+对等关税+专项关税”三重关税手段，试图引导制造业回流本土、平衡贸易逆差；2026年3月，该政府依据《1974年贸易法》（*Trade Act of 1974*）连续启动两轮“301调查”，

\* 感谢南京大学长江产业发展研究院刘志彪教授对本文的指导，当然，文责自负。

① 石建勋、卢丹宁、徐玲：《第四次全球产业链重构与中国产业链升级研究》，《财经问题研究》2022年第4期，第36—46页。

重点炒作所谓“产能过剩”“强迫劳动”等议题，旨在重新向贸易伙伴施加关税压力。美国政府对进口产品滥施关税的单边行为，引发全球产业链断裂风险加剧、生产要素流动受阻等一系列连锁反应，严重威胁全球经济的稳定与发展<sup>①</sup>。习近平总书记强调，“维护全球产业链供应链韧性和稳定是推动世界经济健康发展的重要保障，符合世界各国人民共同利益”<sup>②</sup>。这一重要论述凸显出应对关税政策冲击、优化全球产业链布局的紧迫性与必要性。因此，深入剖析特朗普政府关税政策与全球产业链重构的内在关联、预判全球产业链重构趋势并提出科学合理的应对策略，不仅具有重要现实意义，也对全球产业链公共产品供给相关研究具有重要理论价值。

## 一、文献综述

从特朗普第一届（“特朗普 1.0”）政府发动中美贸易战，到拜登政府选择性脱钩的“小院高墙”战略、“回岸、近岸外包、友岸外包”战略分流，再到“特朗普 2.0”政府推行全面关税战，美国贸易政策的持续变动深刻影响全球产业链重构，学界对此进行了一系列分析。Alfaro 和 Chor 研究发现，2018 年以来，美国针对中国的关税政策导致中美双边贸易在一定程度上脱钩，美国的进口来源已从中国转移至其他国家和地区，尤其是墨西哥和越南，而与此同时，这两个国家从中国的进口量正持续增加<sup>③</sup>。Freund 等研究发现，美国与中国产业链供应链深度交织，只有融入中国产业链的国家才能在出口端取代中国<sup>④</sup>。Fajgelbaum 等通过实证研究证实，若一个国家出口的产品是中国或美国的替代（互补）品，则会成为中美贸易战中较大（较小）的受益方<sup>⑤</sup>。就微观企业层面而言，美国进口关税上调后，供应商集中度越高的产品，所受关税冲击越小，核心原因在于替代供应商稀缺，产业链调整难度较大<sup>⑥</sup>。跨国企业在兼顾经济效率的同时，将追求生产环节的安全可控性作为布局核心标准，由此导致产业链纵向分工趋于缩短、横向分工趋于区域化集聚，形成全球产业链集群化竞争态势<sup>⑦</sup>。针对特朗普政府 2025 年实施的“对等关税”政策，有研究指出，其强制推进产业链本土化、阻碍发展中国家转型升级，扭曲了全球

① 徐秀军：《美国滥施关税的动机、影响及全球应对》，《人民论坛》2025 年第 8 期，第 76—80 页。

② 《习近平向产业链供应链韧性与稳定国际论坛致贺信》，中国政府网 2022 年 9 月 19 日，[https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/19/content\\_5710632.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2022-09/19/content_5710632.htm)。

③ Alfaro L, Chor D, “Global Supply Chains: The Looming ‘Great Reallocation’”, in *NBER Working Paper*, 2023, No.31661.

④ Freund C, Mattoo A, Mulabdic A, et al., “Is US Trade Policy Reshaping Global Supply Chains?”, in *Journal of International Economics*, 2024, Vol.152, No.104011.

⑤ Fajgelbaum P, Goldberg P, Kennedy P, et al., “The US–China Trade War and Global Reallocations”, in *American Economic Review: Insights*, 2024, Vol.6, No.2, pp.295—312.

⑥ Handley K, Kamal F, Monarch R, “Supply Chain Adjustments to Tariff Shocks: Evidence from Firm Trade Linkages in the 2018—2019 US Trade War”, in *Economics Letters*, 2024, Vol.244, No.112009.

⑦ 刘志彪：《全球产业链集群战略：中国应对全球供应链重组的政策举措和行动》，《经济研究参考》2020 年第 10 期，第 5—10 页。

资源配置，进一步加剧了全球产业链运行风险<sup>①</sup>。另有研究表明，“对等关税”政策的实施，将阻碍中国转口贸易发展，加剧中美科技领域相对“脱钩”<sup>②</sup>。

综合来看，已有文献围绕关税政策对全球产业链重构的影响进行了深入且有益的探讨，但现有文献多聚焦于全球产业链整体或微观企业层面，鲜有研究从结构性维度系统探讨关税政策的影响，尤其是针对“特朗普 2.0”政府全面关税战的结构性影响研究较为匮乏。事实上，产业链涉及多个结构性维度，已有学者探究了产业价值链<sup>③</sup>、产业空间链<sup>④</sup>、产业技术链<sup>⑤</sup>的内涵与运行特征，从这些结构性维度研究关税政策的影响能够更加全面地揭示全球产业链重构的内在逻辑与运行机制。受关税政策冲击，全球产业链的分工形态、竞争格局与治理模式均发生深刻调整。就产业链分工而言，有研究表明，美国通过干预关键节点企业与核心环节的资源配置，强化其在全球产业网络中的结构性主导地位，在一定程度上增加了全球产业链断裂风险<sup>⑥</sup>；就产业链竞争而言，有学者指出，经济全球化背景下的竞争形式已经从公司间的产品竞争转向产业链层面的综合竞争<sup>⑦</sup>；就产业链治理而言，已有文献指出，资源驱动型、市场主导型和技术主导型是产业链治理的三种基本模式<sup>⑧</sup>。那么，“特朗普 2.0”政府的关税政策如何影响全球产业链的各结构性维度？全球产业链分工、竞争与治理呈现何种发展趋势？中国应该如何有效应对？这些问题亟待深入探究，也为本文研究提供了明确的拓展空间。

## 二、特朗普政府关税政策对全球产业链重构的影响

### （一）产业价值链重构

#### 1. 高关税倒逼企业提升产品附加值

高关税推高跨境交易成本，驱动企业通过提升产品附加值维持利润空间 and 市场份额。在研发设计环节，企业通过加大新技术、新工艺研发投入，优化产品性能和质量，满足

- 
- ① 刘志彪、王兵：《“对等关税”下全球产业链风险与“中国链”重构》，《国际商务研究》2025年第4期，第1—15页。
- ② 沈国兵：《特朗普政府对等关税政策对中美经贸关系的影响及应对》，《国际商务研究》2025年第3期，第1—12页。
- ③ 芮明杰、刘明宇：《产业链整合理论述评》，《产业经济研究》2006年第3期，第60—66页；赵红岩：《产业链整合的阶段差异与外延拓展》，《改革》2008年第6期，第56—60页。
- ④ Romero I, Dietzenbacher E, Hewings G J D, “Fragmentation and Complexity: Analyzing Structural Change in the Chicago Regional Economy”, in *Revista de Economía Mundial*, 2009, Vol.23, pp.263—282; 吴金明、邵昶：《产业链形成机制研究——“4+4+4”模型》，《中国工业经济》2006年第4期，第36—43页。
- ⑤ 吴菲菲、栾静静、黄鲁成等：《产业技术链视角下我国动力电池产业问题分析与对策研究》，《科技进步与对策》2017年第2期，第58—63页；项丽瑶、赵一智、俞荣建：《芯片产业技术链风险及其演化》，《科学学研究》2024年第2期，第278—288页。
- ⑥ 张其仔、许明：《美国供应链霸凌对全球产业链分工与稳定的影响及应对》，《国外社会科学》2022年第6期，第37—46+195—196页。
- ⑦ 刘志彪：《建立完善以“链主”为主导的产业链治理机制》，《学习时报》2024年4月29日，第5版。
- ⑧ 杜龙政、汪延明、李石：《产业链治理架构及其基本模式研究》，《中国工业经济》2010年第3期，第108—117页。

消费者高品质需求,即便关税导致价格上调仍可稳定获取订单。例如,中国高端音频器材龙头企业海菲曼凭借自主研发的核心声学元器件,显著提升音响设备的音质与性能<sup>①</sup>,即便关税增加、售价上调,产品仍保持畅销,有效对冲了关税成本压力。在品牌建设环节,关税战使更多企业意识到低成本、低附加值模式难以为继,品牌溢价能力成为关税环境下的核心竞争壁垒。通过塑造品牌形象、赋予产品独特文化内涵,可降低消费者价格敏感度,增强抵御关税冲击的能力。国际市场咨询机构凯度(Kantar)发布的《2024中国全球化品牌50强》报告显示,中国品牌的全球竞争力与影响力持续提升,有75%的消费者因价格以外的因素选择中国品牌<sup>②</sup>。

此外,高关税一定程度上推动生产价值链服务化转型。服务业价值创造已成为制造业重要增值来源,服务环节全面渗透到生产各个环节,推动产品向差异化、高端化、精细化发展<sup>③</sup>。第一,企业为规避关税进行服务化转型,从“销售设备”转向“提供服务”。关税主要针对跨境贸易中的实物商品,而研发设计、知识产权许可、数据分析、运维服务等无形服务通常不计入商品完税价格。部分企业将服务环节从商品价格中分离,以独立服务合同结算,降低商品报关价值和关税负担。例如,多家工业设备企业推行“维护即服务”(Maintenance-as-a-Service, MaaS)模式,将设备销售转变为包含设备使用权的长期服务合同;科技企业采用订阅模式,侧重软件许可和持续技术支持,而非单纯硬件销售<sup>④</sup>,既降低了关税成本,又提升了服务附加值。第二,关税壁垒促进跨境服务贸易发展,企业通过提供技术许可、知识产权服务等非货物贸易方式获取经济收益。例如,恒瑞医药将口服Lp(a)抑制剂授权默沙东,由后者负责非大中华区的开发与销售,以知识产权授权收益替代实物商品出口,有效规避了实物出口面临的美国关税壁垒<sup>⑤</sup>。第三,高关税推高进口原材料、设备及成品成本,迫使企业通过自动化、供应链优化、智能制造等方式降低生产与交易成本。《2024中国数字供应链发展报告》显示,在中国物流与采购联合会调研的1530个数字供应链重点项目中,70%的企业已通过数字化实现了供应链信息协同<sup>⑥</sup>,关税战将进一步加速这一趋势。

## 2. 高关税促使企业从多元市场寻求增值点

关税政策倒逼外贸企业加速从“依赖单一市场”向“多元市场布局”转型,拓宽销售环节的增值收益来源。东南亚、中东、欧洲等重点区域以及“一带一路”沿线市场成为企业重点开拓的目标市场。东南亚凭借《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)制度

① 资料来源于昆山海菲曼科技集团股份有限公司2026年公布的招股说明书。

② 数据来源于2024年1月Google x BrandZ在全球11个市场开展的调查,基于对25716名使用中国品牌消费者的调研数据的加权。

③ 沈铭辉、李天国:《全球价值链重构新趋势与中国产业链升级路径》,《新视野》2023年第2期,第70—78页。

④ Cordon C, *How to Fight High US Tariffs with Strategic Navigation*, Supply Chain Movement, 13 November 2025, <https://www.supplychainmovement.com/how-to-fight-high-us-tariffs-with-strategic-navigation/>.

⑤ 《恒瑞医药与默沙东就Lp(a)抑制剂HRS-5346签订独家许可协议》,江苏恒瑞医药股份有限公司网站2025年3月26日, <https://www.hengrui.com/media/detail-743.html>。

⑥ 《AI渗透率↑我国供应链数字化转型呈多元化趋势》,央视网2024年10月25日, <https://news.cctv.cn/2024/10/25/ARTIFDz8FLLT1odWw6qdRICH241025.shtml>。

优势，区域内部关税显著下调，贸易与投资便利化水平大幅提升。根据中国自由贸易区服务网数据，2024年RCEP区域内部贸易规模达5.8万亿美元，区域中间品贸易占比约68%<sup>①</sup>。部分中国企业将生产线转移至越南，再出口至欧盟、日本等市场，有效规避美国关税壁垒。中东各国近年来迎来历史性发展机遇，且奉行多元平衡外交战略，成为跨国企业开拓新兴市场的重要方向之一。例如，阿联酋设有40余个自由区，构建起低关税、高开放的贸易营商环境，吸引了众多零售、科技、软件服务等领域企业集聚。部分原以美国为核心市场的跨境电商企业，开始加大中东市场布局力度，依托当地免税政策与庞大消费群体培育新的业务增长点。据市场分析机构魔多情报（Mordor Intelligence）预测，2023—2027年中东电商市场规模年均复合增长率预计为11.5%<sup>②</sup>。

部分企业绕开美国市场，在新兴目标市场进行价值链本地化布局，建立研发中心与生产基地，形成“研→产→销”一体化竞争优势。以新能源汽车电池领域为例，宁德时代、亿纬锂能、比亚迪等中国动力电池龙头企业不仅在欧洲、东南亚建立生产基地，还精准对接当地车企需求，深度介入车型研发设计环节，进而在动力电池技术参数与适配标准的制定阶段抢占主导权，在产业链上游构筑技术壁垒，形成“研发绑定订单”的可持续合作模式<sup>③</sup>。

## （二）产业技术链重构

### 1. 高关税加剧全球技术链断链风险

技术民族主义在美国已呈现极端化趋势<sup>④</sup>，特朗普政府关税政策配套的技术限制措施，正在以系统性、战略性的方式加速全球科技体系、技术标准的全方位脱钩，甚至推动技术产业链向“平行体系”方向发展。

在科技体系层面，特朗普政府通过多重手段引导关键产业全产业链回流，构筑知识技术积累壁垒。在人工智能（AI）领域，特朗普2025年1月上任之初即推出“星际之门”（Stargate）计划，集聚海量资金建设美国AI基础设施；在半导体领域，美国多次宣布对半导体、手机、电脑等关键产品启动关税征收措施，还宣称将依据《1962年贸易扩展法》（*Trade Expansion Act of 1962*），对半导体的制造设备进口展开全面调查<sup>⑤</sup>，以此迫使半导体零部件及设备企业在美国设立生产基地。与此同时，科技问题意识形态化趋势显著

① 《投洽会观察：RCEP成区域经贸合作发展“压舱石”》，中国自由贸易区服务网2025年9月9日，[https://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202509/57181\\_1.html](https://fta.mofcom.gov.cn/article/fzdongtai/202509/57181_1.html)；《报告：RCEP成为推进区域经济一体化的新引擎》，中国自由贸易区服务网2025年5月26日，[https://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepfgd/202505/56738\\_1.html](https://fta.mofcom.gov.cn/article/rcep/rcepfgd/202505/56738_1.html)。

② 数据来源于Mordor Intelligence网站：《中东和非洲电子商务市场规模和份额分析——增长趋势和预测（2024—2029）》，<https://www.mordorintelligence.com/zh-CN/industry-reports/middle-east-and-africa-ecommerce-market>。

③ 《锂电产业链“出海”步伐加快》，《证券日报》2026年3月13日，第B2版。

④ 刘国柱：《特朗普政府技术民族主义论析》，《美国研究》2020年第4期，第45—67页。

⑤ 美国《联邦公报》于当地时间2025年4月14日下午公示的文件显示，美国商务部依据《1962年贸易扩展法》第232条启动了一项调查，旨在评估半导体和半导体制造设备进口对美国国家安全的影响。此次调查范围覆盖半导体基板、裸晶片、传统芯片、尖端芯片、微电子组件以及含有半导体的下游产品等，基本涵盖了此前在4月11日曾豁免的“对等关税”政策覆盖的部分产品品类。

增强。美国联合日本、荷兰等盟友，通过制裁、断供与协调封锁等手段，对中国半导体产业链实施动态精准打压，限制中国先进芯片的制造能力与技术升级。

全球技术链重构进程中更深远的影响体现在技术标准分化上，欧美国家加快推进西方标准体系，谋求技术监管领域主导权，数据规则、通信标准、人工智能治理等领域正形成相互割裂的规则体系。2024年5月，美国国务院颁布《美国国际网络空间和数字战略》（*United States International Cyberspace and Digital Policy Strategy*），提出美国技术外交五大核心领域：技术价值观、数字规则、数字团结、技术生态和技术壁垒构建，试图通过体系化布局争夺全球技术链“链主”地位、制定技术标准、塑造技术规则。值得注意的是，美国的关税政策不仅针对贸易逆差，更隐含技术脱钩战略目标。美国以关税作为谈判筹码，抬高地缘政治盟友对华合作成本，迫使相关国家在技术标准上与美国对齐。这些行为割裂了全球创新生态，若形成东西方两套独立技术标准，将显著限制技术交流、分散创新资源，导致全球科技进步放缓。

## 2. 高关税强化技术溢出的地理边界

美国关税政策迫使跨国公司加速缩短供应链，推动全球产业链向区域化重组转型，各国为保护本土产业与技术，愈发重视关键核心技术的自主可控与本土化布局，逐步形成相对独立的区域技术体系，进而催生“技术孤岛”。“技术孤岛”间的技术交流与合作受到限制，技术扩散半径因此缩短。根据内生增长理论，知识和技术的“外溢效应”使创新具有规模收益递增性，因此，开放市场与全球协作可加速知识传播，扩大创新规模。然而，“对等关税”、频繁启动“301调查”等手段，虽可在短期内缓解本国企业竞争压力，但长期将导致技术创新停滞，主要原因如下。第一，其限制了跨国企业合作交流、割裂了全球创新生态系统，导致全球产业链技术传播与共享渠道收缩，创新资源与成果的全球配置与使用受限。第二，其破坏了企业研发投入的规模经济，关税不仅缩小了企业出口市场范围，而且迫使跨国企业分散建厂，挤占创新资源，导致企业难以实现规模效应，研发投入回报率降低。美国彼得森国际经济研究所（Peterson Institute for International Economics, PIIE）指出，特朗普政府关税政策会抑制美国本土科技创新，对美国及全球创新活动构成潜在负面影响。历史数据显示，1870—1909年，美国关税水平每上升10个百分点，全要素生产率（TFP）会降低25%~35%<sup>①</sup>。第三，其固化了“中心—边缘”技术分工体系，将新兴市场国家锁定于低附加值环节。美国对从越南、柬埔寨、老挝等新兴经济体进口的劳动密集型产品征收高额关税，阻碍了国际技术扩散与产业向这些国家转移，削弱了发展中国家技术吸收与产业升级能力。

## （三）产业空间链重构

### 1. 高关税扰乱美国“友岸外包”与“近岸外包”

受中美贸易摩擦、俄乌冲突、2026年美以联合打击伊朗军事冲突等各类冲击与不确定性因素的影响，“友岸外包”（Friendshoring）和“近岸外包”（Nearshoring）成为国际产业链重构的重要形式。“友岸外包”是将产业链转向与本国政治立场、经济制度、价值体系相近且互信的“友好”国家或盟友，以降低地缘政治风险，提升关键产业链安

<sup>①</sup> 《科技动态 | 特朗普关税或抑制美国科技创新》，中国国际科技交流中心网站 2025年4月24日，[https://www.ciste.org.cn/gzdt/kjyq/art/2025/art\\_c3c732cf74954aa8a3d6bd113c3cbdb2.html](https://www.ciste.org.cn/gzdt/kjyq/art/2025/art_c3c732cf74954aa8a3d6bd113c3cbdb2.html)。

全韧性、稳定性与可靠性。例如，苹果公司近年将部分手机生产线从中国转移至印度<sup>①</sup>。

“近岸外包”是将生产环节转移至与本国地理位置相邻或贴近目标市场的国家，以降低物流成本、缩短交付周期、提高供应链响应速度。在全球供应链波动中，“近岸外包”在全球范围内快速发展。例如，欧洲很多企业将部分或全部产能转移至土耳其、摩洛哥、罗马尼亚等国<sup>②</sup>，以防范地缘冲突再度引发供应链长期中断。

拜登政府着力推动“近岸外包”和“友岸外包”，试图将难以快速回流美国本土的关键产业转移至美国近邻或外交“友好”国家。然而，“特朗普 2.0”政府以“关税大棒+政策施压”推动制造业直接回流美国，冲击了此前“近岸外包”和“友岸外包”布局。例如，2025 年 4 月，特朗普政府宣布对越南加征 46% 关税，对印度加征 26% 关税<sup>③</sup>，直接削弱了以“中国+1”（“China Plus One, C+1”）布局的制造基地的出口竞争力，导致相关国家的出口优势显著下降。此前，大量跨国企业为规避中美贸易摩擦关税成本，将产能从中国转移至越南、印度等国，但新一轮关税政策扩大了征税范围，且 2026 年 3 月启动的“301 调查”，将越南、马来西亚、泰国、印度等美国的“友岸外包”关键伙伴纳入调查范围，使这些国家同样面临高关税压力，加剧了企业供应链布局的不确定性。总之，高关税破坏了美国与友岸国家的经济联系和信任基础，导致“友岸外包”合作环境恶化。

美国“近岸外包”同样面临不确定性。尽管墨西哥、加拿大符合《美墨加协定》（*United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA*）的商品获得了“对等关税”豁免，但面对持续扩大的双边贸易逆差，特朗普政府不断推动“近岸外包”产能回流美国本土。特朗普在竞选时就多次宣称墨西哥让美国贸易受损，提出要对所有输美商品无差别征收 10% 基准关税，对墨西哥产汽车加征 200% 关税<sup>④</sup>；2026 年 3 月启动的“301 调查”，已将墨西哥纳入调查范围。政策的频繁变动加剧了贸易不确定性，使跨国企业“近岸外包”投资决策面临更高的风险。以北美汽车产业链为例，受《美墨加协定》驱动，多家中国车企和供应商选择墨西哥作为进入北美市场的支点，但美国与墨西哥已经就投资审查机制达成一致，拟通过外资审查应对“某些外国投资可能带来的国家安全风险方面的关键作用”<sup>⑤</sup>，大大增加了中国车企在墨西哥布局的风险。

值得注意的是，美国的“近岸外包”和“友岸外包”战略实施多年仍收效甚微，主

① *Apple Moving to Make Most iPhones for US in India rather than China*, India Shipping News, 26 April 2025, <https://indiashippingnews.com/apple-moving-to-make-most-iphones-for-us-in-india-rather-than-china-source-says/>.

② *Near-Shoring Gains Momentum Across EMEA*, Metro Global, 5 June 2025, <https://metro.global/2025/06/05/near-shoring-gains-momentum-across-emea/>.

③ 《“对等关税”落地，博弈仍将继续》，新浪财经 2025 年 4 月 3 日，<https://finance.sina.com.cn/money/future/fmnews/2025-04-03/doc-inervzcy8544476.shtml>。

④ 《还没上任，特朗普为何急着向中国、墨西哥和加拿大踢出关税“球”？》，东方财富网 2024 年 11 月 26 日，<https://finance.eastmoney.com/a/202411263251106488.html>。

⑤ *US and Mexico Collaborate to Strengthen Investment Security Screening*, International Trade Council, 7 December 2023, <https://tradecouncil.org/us-and-mexico-collaborate-to-strengthen-investment-security-screening/>.

要原因在于地缘政治驱动的产业链重构无法显著提升企业国际竞争力<sup>①</sup>，特别是企业出于规避制裁风险而非市场化选择进行产业链调整。美国消费者新闻与商业频道（CNBC）2025年4月中旬供应链调查显示，65%的受访企业估算，在美国建立新供应链的成本至少为当前成本的2倍；61%的受访企业认为，相较于将供应链迁回美国，转移至低关税国家更具成本效益<sup>②</sup>。在全球产业链布局中，各国依托要素禀赋嵌入特定生产环节，在专业化分工中积累技术和人力资本，形成后天竞争优势与动态升级能力，构建起环环相扣、相互依存的产业网络。然而，特朗普政府的关税政策破坏了基于比较优势和后天竞争优势的分工格局。一方面，对依赖美国市场的企业而言，关税带来需求收缩与产能闲置双重压力，企业被迫开展产业链重组，承担高额成本，同时还要面临新市场开拓的不确定性；另一方面，对美国本土企业而言，政策激励与实际要素禀赋结构严重错配，美国企业不仅难以在短期内重建完整产业链，而且进口中间品价格上涨侵蚀了企业利润，削弱了其国际竞争优势。以汽车行业为例，彼得森研究所研究显示，严格的“原产地规则”（Rules of Origin, ROO）使北美汽车供应链成本上升19%，反而削弱了产业竞争力，美国企业和消费者承担了约90%的关税成本<sup>③</sup>。因此，关税政策严重扭曲了资源配置，阻碍了生产要素流向最具效率的生产环节，降低了消费者和生产者整体福利。

## 2. 高关税加速全球产业链区域化与多元化进程

相比于2018年美国对华发起的贸易战，2025年新一轮关税战的关键特征是波及地域范围扩大，许多跨国企业在2018年之后布局的多元化生产基地均被纳入高关税覆盖范围，削弱了企业依托多元化布局规避风险的效果。面对关税战波及范围扩大、多元化生产基地风险规避效果下降的局面，跨国企业倾向于采取更为精细化、弹性和区域化的产业链战略，以应对复杂的关税环境和地缘政治风险。

第一，企业加速产业链区域内集群化布局。为避免生产工序和中间品多次跨境而被重复征收惩罚性关税，更多企业倾向于将生产环节集中在特定关税同盟或低关税区域内，形成紧密的区域产业集群。当前全球三大主要贸易协定，包括全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）、区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）和USMCA，为企业在区域内整合供应链、优化生产布局提供了制度支撑。在关税安排上，RCEP规定其零关税覆盖达到90%以上，CPTPP对约98%商品实行零关税、零补贴、零壁垒的“三零”标准，USMCA规定对满足ROO的产品减免关税。这些协定推动企业在区域内完成从原材料采购、生产制造到终端销售的全链条布局，形成区域“内循环”。

第二，企业构建多层次、可快速切换的供应链网络，提升应对关税政策变动的灵活性。随着主要经济体保护主义加剧，贸易壁垒持续升级，单纯依赖地理邻近性和区域贸易协定已难以抵御系统性风险，迫使企业将采购决策依据由“最佳到岸成本”（Best-Landed Cost）调整为“关税隔离型成本”（Tariff-Insulated Cost）核算体系，缓解关税波动与贸

① 管传靖：《高新技术产业竞争的地缘政治化分析》，《世界经济与政治》2024年9期，第3—30页。

② 《最新业内调查：特朗普的关税不会使供应链回流到美国》，中国青年网2025年4月15日，[https://news.youth.cn/gj/202504/t20250415\\_15944250.htm](https://news.youth.cn/gj/202504/t20250415_15944250.htm)。

③ 潘闻闻：《超越关税陷阱，不遗余力塑造产业的长期竞争力》，澎湃新闻2025年5月5日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_30757217](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_30757217)。

易不确定性带来的冲击。以苹果公司为例，其长期推行多供应商策略，并推动核心供应商在全球布局生产基地。在苹果供应链调整过程中，中国供应商为持续提供零部件及组装服务，逐步在越南、印度等地建立海外产能<sup>④</sup>。

### 三、特朗普政府关税政策引导下全球产业链重构趋势

#### （一）全球产业链分工

##### 1. 固化“中心-边缘”分工模式，全球南北经济差距扩大

美国采取“胡萝卜加大棒”的经济霸凌策略，将关税作为谈判筹码，迫使其他国家在知识产权保护、市场准入、汇率政策等领域作出让步，对经济基础薄弱的发展中国家，特别是最不发达国家的工业发展造成严重冲击。在此轮关税战中，发展中国家若对美国关税威胁拒不妥协，将面临高额关税壁垒，工业化发展进程受阻、产业竞争力被削弱，长期被锁定在全球价值链边缘位置<sup>⑤</sup>；若对美国关税政策“示好妥协”，不仅损害国家声誉与国际形象，还可能招致美国提出更多不合理经济要求，如开放敏感产业、限制特定产业发展等，实质上让渡了国家产业政策自主选择权。总之，美国关税政策阻碍了发展中国家产业政策实施、削弱了贸易谈判话语权、干扰了外向型经济发展战略，进而损害发展中国家参与全球价值链分工的正当权利，固化“中心-边缘”价值链分工，加剧全球南北发展失衡与经济差距。

##### 2. 从效率优先转向安全与效率再平衡，全球产业链呈现集群化发展趋势

美国试图通过关税政策缓解国内制造业空心化问题，但受限于生产成本低、要素供给不足、产业链配套不全等现实约束，以关税倒逼制造业回流扭曲了全球产业链要素配置逻辑，违背了“比较优势”与“要素禀赋”等基本经济规律。面对全球产业链断裂风险不断加剧，跨国企业不再单纯追求全球成本最低与利润最大化，转而围绕核心市场构建区域性闭环供应链，把原先分散全球的分工体系收缩到较小的区域内。为了不过度损害经济效率，跨国企业多在区域内开展专业化分工，依据自身竞争优势嵌入不同生产工序，推动全球产业链呈集群化发展态势。全球产业链集群具有向全球市场供给产品与服务的能力，采用动态开放模式运营，持续吸引全球上下游配套企业集聚，不断整合全球优质资源，保障分工收益最大化<sup>⑥</sup>。这种全球产业链集群能够充分发挥企业竞争优势，在降低交易成本的同时形成比传统全球分散布局更高的抗风险能力。

#### （二）全球产业链竞争

##### 1. 由单一成本比拼转向“集群对集群”的立体博弈

美国关税政策如同催化剂，加速了全球产业链向区域内部集聚，产品内部分工从全球范围收缩至较小的空间范围，由此形成了产业链集群化态势。在此背景下，跨国企业竞争力不再局限于成本控制或单点技术突破，而是取决于区域产业链集群的综合竞争力。

④ 李巍、许悦：《地缘政治回归与国际产业地理变迁——以苹果公司的供应链战略调整为例》，《世界经济与政治》2024年第1期，第71—107+173—174页。

⑤ 刘志彪、王兵：《“对等关税”加剧全球产业链风险》，《光明日报》2025年4月22日，第11版。

⑥ 刘志彪：《全球产业链集群战略：中国应对全球供应链重组的政策举措和行动》，《经济研究参考》2020年第10期，第5—10页。

可以预见，未来国际竞争将表现为“世界级产业链集群”之间的体系化博弈。

一些经济体已相继出台培育世界级产业集群的相关政策。欧盟委员会在2010年发布了《欧洲世界级产业集群发展白皮书》，通过一系列产业扶持政策与资金支持，推动产业集群实现规模扩张和技术提升。截至2024年，欧盟已经确立了14个关键产业生态系统，约80%的外商投资集聚于集群密集区域<sup>①</sup>。此外，美国联邦政府设立国家级科技服务机构支持硅谷创新集群发展；日本政府推行“硅岛产业集群计划”，成功培育九州半导体产业集群；德国政府通过遴选机制将慕尼黑列为生物医药集群重点区域，并给予大额资金支持。全球主要经济体均通过政策与资源投入，打造具有国际竞争力的产业链集群。与此同时，各国政府积极推动加入区域自由贸易协定，为产业链区域化布局提供制度保障。全球产业链正加速收缩为区域产业链，区域间产业集群竞争日趋激烈<sup>②</sup>。

#### 2. 由单个产业链环节竞争转向“全链对全链”的控制角力

一国或地区产业能否占据高附加值环节，通常是衡量其国际竞争力的重要依据<sup>③</sup>。然而，处于低附加值环节的国家（地区）也可凭借完善的产业配套和完整的产业体系形成竞争优势，处在高附加值环节的国家（地区）则可能因制造业“空心化”和产业配套不足弱化自身竞争优势。近年来，欧美等发达经济体已经意识到该问题，正在通过关税政策、“再工业化”等举措吸引制造业回流，力图强化对中低端制造业的掌控能力。与此同时，面对发达经济体的技术遏制，中国等发展中经济体深刻认识到关键技术和核心零部件“卡脖子”风险，持续加大研发投入，提升对关键核心技术和零部件的自主可控水平。

这就打破了过去欧美发达国家凭借技术壁垒与资本优势主导上游高附加值环节（如芯片设计、精密仪器研发、工业软件等）、中国等新兴经济体依托劳动力与规模优势承接下游制造与组装环节（如消费电子代工、机械零部件生产等）的固有平衡模式，产业竞争形态从跨国公司与上下游配套企业的单体竞争转变为产业链与产业链之间的全方位整体竞争。在这一竞争模式下，各经济体均加速构建“研发→制造→市场”闭环体系，产业链竞争已超越单纯经济范畴，成为大国综合国力博弈的核心内容。

### （三）全球产业链治理

#### 1. 多边贸易制度框架约束力下降，各国转向区域贸易协定

美国关税政策进一步瓦解世界贸易组织（WTO）多边贸易规则，全球贸易治理的碎片化和排他化趋势愈发明显，全球贸易制度性成本持续上升。一方面，WTO等既有机制改革滞后，在贸易谈判、争端解决等核心领域陷入困境，美国持续推出《美墨加协定》《印太经济框架》（*Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*, IPEF）等“俱乐部”式排他性规则，吸纳有利于维护自身霸权地位的成员参与规则制定，巩固其在核心规则领域的主导权。此次美国政府的关税政策和“301调查”，亦是其操控国际规则的谈判筹码。这种持续构建“小圈子”的行为，抬高了发展中国家参与全球化的门槛，制约了

① 数据来源于2024年5月欧洲集群协作平台（ECCP）和Prognos AG咨询公司共同发布的《2024年欧洲集群全景报告》（*European Cluster Panorama Report 2024*）。

② 顾雪芹：《“一带一路”区域价值链高质量共建的三重逻辑》，《社会科学》2024年第4期，第99—108页。

③ 邹国伟、刘艳、李文秀：《中国制造业的产业链竞争力研究——基于全球生产网络背景》，《东岳论丛》2021年第7期，第148—157+192页。

新兴经济体的发展空间。

另一方面，全球治理新秩序尚未形成，美国关税政策倒逼各国转向区域贸易协定，贸易规则呈现“阵营化”发展趋势。虽然区域贸易协定能够在双边或小范围内实现贸易自由化，却不可避免地推动全球贸易规则向高度碎片化发展，形成所谓的“意大利面碗”效应，且无法替代多边体系在提供统一规则、争端解决、包容性发展等全球公共产品方面的核心作用。因此，美国关税政策的负面效应持续外溢至全球贸易治理体系，深刻冲击了经济全球化的制度根基与多边合作基础，引发发展鸿沟扩大、全球性协调困难等更深层次的治理难题。

#### 2. 全球产业链“链主”策略调整，在效率与安全间寻找平衡

在全球产业链以往的发展历程中，跨国企业在全局范围内“纵向分拆”生产环节的“链主型治理”模式，凭借高效的资源配置与专业化分工，成为跨国企业布局全球产业体系的核心方式。然而，特朗普政府一系列关税举措导致跨国企业全球资源配置成本大幅攀升，原本基于成本优势构建的“纵向分拆”模式难以为继。为应对关税冲击，企业需重新评估产业链布局，其中一个重要趋势是回归“一体化治理”模式，即跨国企业将原本分散于全球各地的生产环节向企业集团内部集中，强化对产业链各环节的直接掌控力，提升供应链安全性。

此外，伴随着全球产业链的区域化集聚趋势，产业链“链主”的资源配置范围缩小、对本地公共资源的依赖度提升，地方政府在产业链治理中的角色权重显著提升。同时，区域集群内可能存在多家技术领先的“链主”企业，这些“链主”通过标准联盟、联合采购等方式形成共治格局，弱化单一“链主”的绝对主导地位，催生出“多链主共治”的新型产业链治理形态，进一步完善区域产业链治理体系。

### 四、应对全球产业链重构的中国对策

面对特朗普政府关税政策加速形成的全球产业价值链、技术链、空间链重构格局，以及产业链分工、竞争和治理趋势的转变，中国需采取系统性、前瞻性和主动性的战略举措，积极应对全球大变局。

#### （一）提升产业链现代化水平

（1）培育一批现代产业链“链主”企业，支持中小企业深度融入“链主”企业配套体系。一是要加快出台专项扶持政策，在财政补贴、税收优惠、金融信贷等方面向“链主”企业倾斜，助力其整合上下游资源；同时，还要鼓励“链主”企业牵头组建产业创新联合体，与高校、科研机构协同开展关键核心技术攻关，加速科技成果产业化落地。二是要搭建产业链供需精准对接平台，促进“链主”企业与中小企业信息互通共享，推动中小企业依据自身优势精准对接“链主”需求，承接配套业务；同时，还要支持“链主”企业为中小企业提供技术培训、管理咨询等服务，提升中小企业生产制造与经营管理能力，增强其在协作链条中的适配性与竞争力。三是要引导“链主”企业与中小企业在国际市场开拓中协同发力、抱团出海，共同应对各类贸易壁垒，提升我国产业链在全球市场的竞争力与抗风险能力。

（2）加速制造业服务化、智能化、绿色化转型，提升产品出口附加值。一方面，要

顺应“高关税倒逼提升产品附加值”的发展趋势，推动制造业与生产性服务业深度融合，延伸产业链价值；同时，还要鼓励企业采用绿色生产技术和工艺，开发环保型产品，构建绿色供应链，精准对接国际市场对低碳、环保产品的需求。另一方面，要积极参与国际绿色与智能化产业标准制定，提升我国制造业在全球产业规则体系中的话语权与影响力。

(3) 强化科技自主与产业链安全。一是要突破关键核心技术瓶颈，为牢牢掌握产业链关键环节，需持续加大对基础研究和关键核心技术研发的投入力度，完善科技成果转化激励机制；同时，还要鼓励企业牵头组建创新联合体，重点攻克芯片、高端装备等领域“卡脖子”技术，推动核心技术实现自主可控。二是要建立产业链安全监测预警体系，定期评估产业链关键环节、核心零部件的对外依存度，系统梳理潜在风险点，制定分级分类的应急保障预案。三是要加强战略性产业供应链备份建设，支持我国企业在国内培育多元化供应商，构建区域化、本地化的产业配套网络，有效对冲外部关税政策与地缘风险冲击，筑牢产业链安全防线。

#### (二) 推动中国产业链集群升级

(1) 持续加强制度型开放，打造市场化、法治化、国际化营商环境。在制度型开放方面，需对标 CPTPP、DEPA 等国际高标准经贸规则，在市场准入、公平竞争、知识产权保护、数据跨境流动等领域推进制度创新，构建与国际通行规则相衔接的制度体系与监管模式。在营商环境优化方面，应搭建一站式综合服务平台，整合工商、税务、海关、外汇等多部门服务资源，为跨国企业提供更加优质的专业化服务，吸引更多全球高端要素集聚并融入中国产业链集群。

(2) 推行“链长制”，培育具有国际竞争力的创新集群与全球产业链集群。未来国际竞争已演变为产业链对产业链、产业集群对产业集群、全球产业链集群对全球产业链集群的竞争<sup>①</sup>。由地方政府牵头实施的“链长制”，能够有效改变企业各自为战的分散格局，提升产业集群整体创新能力与协调效率。一是要完善顶层设计与考核机制，制定符合地方发展实际的“链长制”实施细则，将集群竞争力提升、产业链安全保障等指标纳入地方政府绩效考核体系，强化政策落地效能。二是要推动跨区域资源整合，在长三角、粤港澳大湾区、京津冀等重点区域建立跨省（区、市）“链长”联席会议制度，打破行政壁垒，培育一批具有全球影响力的产业链集群。三是要强化创新驱动与产业生态培育，采用“一链一基金”模式精准支持关键核心技术攻关和“链主”企业成长，构建以“链主+专精特新企业”为核心的产业链集群创新生态。

#### (三) 深化高水平对外开放与区域合作

(1) 拓展多元化国际市场，护航产业链集群安全有序出海。一是要深化区域经贸合作机制，支持“链主”企业牵头与“一带一路”沿线国家、RCEP 成员国等签订专项产业合作协议，推动在标准互认、通关便利化等领域建立长效协同机制；同时，还要结合新兴市场特点，举办国别化产业对接会，为产业链集群定制精准市场开拓方案，降低企业进入新市场的制度性成本。二是要优化海外市场布局体系，设立海外产业链协同发展

<sup>①</sup> 刘志彪：《全球产业链集群战略：中国应对全球供应链重组的政策举措和行动》，《经济研究参考》2020年第10期，第5—10页。

基金，鼓励“链主”企业联合上下游企业在东南亚、中东等区域建设境外经贸合作区，打造本地化生产、销售、服务一体化网络；同时，还要支持企业组建海外仓联盟，通过数据互通共享实现物流资源优化配置，提升供应链响应效率与灵活性。三是要完善风险防范与服务保障体系，构建国际市场风险预警平台，为企业提供关税政策变动、汇率波动、地缘政治风险等动态监测与预警服务；同时，还要强化涉外法律、知识产权保护等专业服务供给，为出海企业提供全方位支撑保障。

(2) 推动亚太区域价值链合作，打造协同高效、互利共赢的“亚洲区域价值链”。一方面，要加强区域发展战略对接，积极与亚太各国开展双边、多边高层对话，推动亚太区域简化海关程序、统一原产地规则、优化跨境支付体系等，营造公平透明、便捷高效的营商环境。另一方面，要构建区域合作支撑平台，依托 RCEP、“一带一路”等现有合作机制，搭建亚太产业链合作信息共享平台，在电子信息、汽车制造、新能源等重点产业领域，设立跨国联合研发中心与产业创新联盟，提升区域产业链协同创新能力与整体竞争力。

(3) 维护多边贸易体系，倡导构建开放包容、公正合理的全球产业链合作机制。一是要坚定支持开放、透明、包容、非歧视的多边贸易体制，联合新兴经济体与发展中国家共同推动世界贸易组织改革，降低全球贸易体制性成本，维护多边贸易秩序。二是要推动中国从全球治理体系的主要参与者向制度设计者和重要贡献者转变，提升在 WTO、联合国相关机构、国际商会等国际组织中的话语权和影响力，主动分享中国在电子商务、知识产权保护等领域的治理经验，提升发展中国家在全球贸易规则制定中的话语权与参与度。三是要维护产业链供应链的全球公共产品属性，以更大力度的开放合作推动全球产业链供应链体系完善，坚决抵制破坏全球产业链畅通的霸权行为，携手构建更加公正合理、包容普惠的全球治理体系。

#### (四) 发挥国内超大规模市场优势

(1) 扩大国内市场需求，增强国内大循环内生动力与发展韧性。一是要深挖消费市场潜力，短期内可通过消费补贴政策激发居民消费升级需求；长期来看，需加快收入分配改革，多措并举增加居民可支配收入，强化社会保障与公共服务供给，降低居民预防性储蓄倾向，增强消费信心与能力。二是要强化区域市场一体化协同发展，打破地方保护主义和市场壁垒，推进区域间交通、物流等基础设施互联互通；同时，还要鼓励东部发达地区与中西部地区深化产业合作，共建产业转移承接园区，实现区域间产业互补、资源共享，优化国内市场空间布局，提升国内大循环整体效能与协同水平。

(2) 推动国内价值链与国际价值链战略对接、双向融合。一是要通过激活国内超大规模内需市场潜力，虹吸全球优质资本、技术、人才等要素资源，既要推动相关产业在国内循环中持续升级，也要吸引更多高质量外资入驻，充分发挥外资联结内外循环、促进双向赋能的媒介作用<sup>①</sup>。二是要依托共建“一带一路”合作平台，重点构建“以我为主”的全球价值链，引导国内优势产能有序向外转移，强化我国对全球产业链的组织、协调与引领能力，有效对冲全球产业链重构带来的负面冲击。

<sup>①</sup> 刘鑫、顾雪芹：《外资提升双循环战略链接功能的新机制和新路径：以上海为例》，《社会科学》2022年第12期，第131—140页。