

## 第三章

# 世界开放大势与开放政策演进

近年来，经济全球化在曲折中前进，国际贸易投资格局发生深刻调整，不稳定不确定因素不断增多。各国的开放政策，既是影响全球化进程的重要变量，又是左右国际合作与共同发展的重要因素。为稳定世界开放大势、推动全球经济平稳增长，各方应主动加强开放政策的协调与互动，妥善应对全球性问题和挑战，不断提振国际社会的信心和预期。

### 一 经济全球化与世界经济复苏进程

2021年，全球贸易从新冠疫情冲击下迅速恢复，其增速远大于GDP实际增速，货物贸易同GDP的比值升至46.6%。2022年货物贸易和GDP实际增速相当，比值提升至50.5%，达到金融危机以来的峰值。2023年，全球GDP增长2.7%，但全球货物贸易出现负增长（见图3.1）。

全球经济复苏的势头取决于扩大开放的积极效应与地区冲突等消极效应之间的权衡。2023年依然是新冠疫情冲击之后的调整恢复期，受美联储加息、金融动荡、地区冲突、全球产业链供应链重构等多重因素影响，全球经贸形势较2022年有所恶化，各贸易大国均受到严重冲击。世界银行<sup>①</sup>预计，2024年和2025年全球经济增速为2.6%左右，同2023年持平，占全球80%以上人口的近60%的

---

<sup>①</sup> World Bank, *Global Economic Prospects*, June 2024, Washington, D.C., 2024, World Bank, doi:10.1596/978-1-4648-2058-8, License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO, 2024.

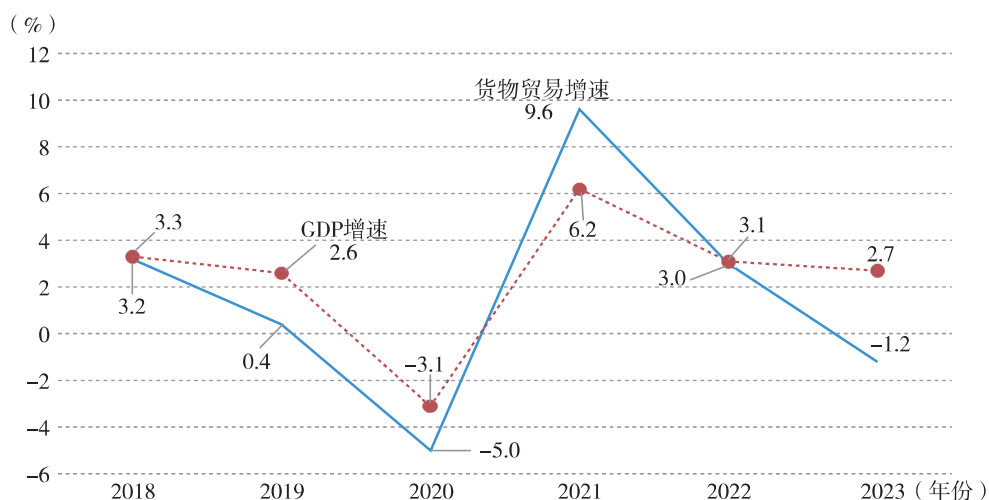


图3.1 全球货物贸易与实际GDP增速：2018—2023年

资料来源：贸易增速来自世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）《全球贸易展望与统计》（*Global Trade Outlook and Statistics*, 2024年4月）。

经济体增长率将低于2010—2019年平均水平。国际货币基金组织（International Monetary Fund, IMF）<sup>①</sup>指出，地缘经济割裂的加剧、贸易限制措施和产业政策措施的激增，削弱了全球经济中长期的增长前景，降低了全球经济的韧性。

综合新冠疫情冲击下各经济体经济和贸易增长的实际表现可以看出，开放总体上虽一定程度加大了经济风险，但对提高经济韧性的作用更大，两者权衡，开放利大于弊。

根据2023年世界开放指数的排名，我们将排名前三分之一的经济体定义为高开放度经济体，将后三分之一的经济体定义为低开放度经济体。从横截面上考察世界开放指数涵盖的129个经济体，呈现“高开放—高韧性”的态势。

提升开放度有助于抗冲击。以2019年和2020年GDP增速的变化率为例，129个经济体的开放指数变化与经济增速变化显著正相关（见图3.2），开放度降低的经济体在新冠疫情冲击下GDP增速下降得更多，开放度提升的经济体GDP增速下降得相对较少。

<sup>①</sup> International Monetary Fund, “World Economic Outlook: Steady but Slow: Resilience amid Divergence”, April 16, 2024, <https://www.imf.org/zh/Publications/WEO/Issues/2024/04/16/world-economic-outlook-april-2024>.

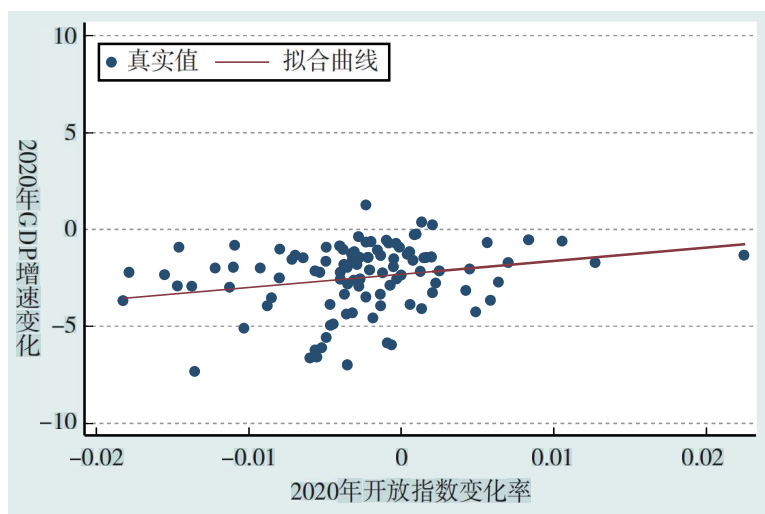


图3.2 开放指数变化与GDP增速变化关系：2020年

资料来源：GDP数据来自 World Bank，“DataBank World Development Indicators”，<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>；世界开放指数来自历年《世界开放报告》。

开放水平与恢复能力高度相关。以2017—2019年的平均增速作为基期，以2020—2021年的平均增速与基期的变化率衡量经济恢复能力，129个经济体的开放指数与经济恢复力显著正相关（见图3.3），越开放的经济体，经济恢复得越快。

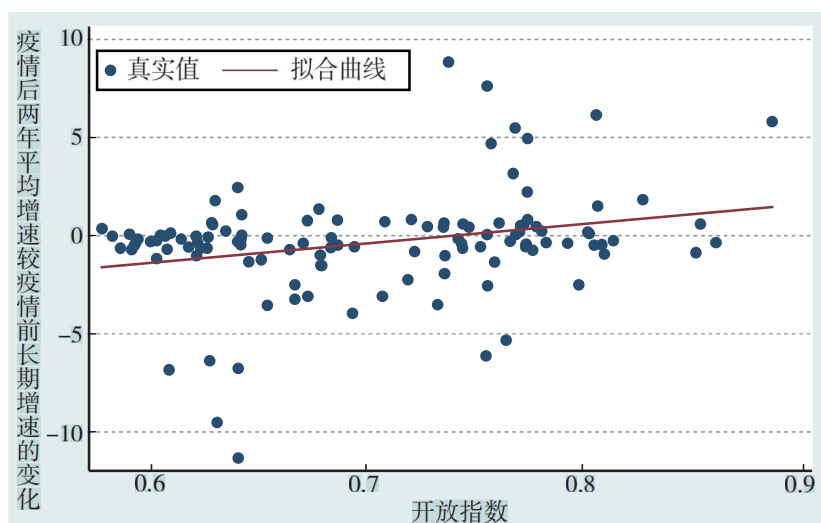


图3.3 开放指数与GDP相对变化关系

资料来源：GDP数据来自 World Bank，“DataBank World Development Indicators”，<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>；世界开放指数来自历年《世界开放报告》。

## 二 从开放政策看世界开放趋势

开放对全球经济复苏起到重要促进作用。从最新世界开放指数有关开放政策、开放绩效分项指数可以看出，全球开放政策拖累了开放绩效。

### （一）限制性措施增多

全球贸易预警数据显示，2020—2023年，全球贸易干预措施数量超过4700项，显著高于2020年之前的水平（见图3.4）。联合国贸易和发展会议（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）<sup>①</sup>数据显示，2019年全球投资领域的限制性措施为21项，2020—2023年分别为50项、40项、40项和39项，均远远超过疫情前水平（见图3.5）。

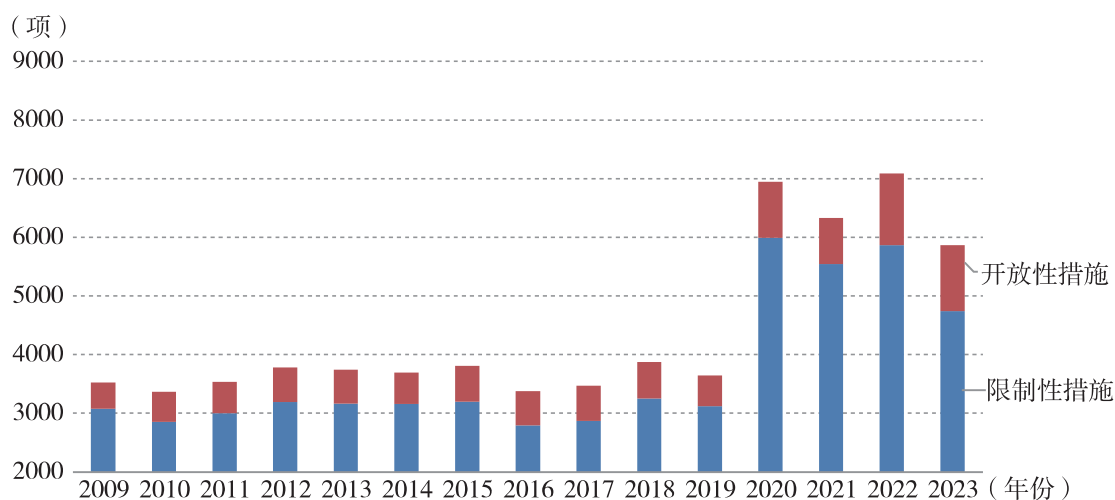


图3.4 贸易干预措施：世界，2009—2023年

资料来源：Global Trade Alert, <https://www.globaltradealert.org/>。

<sup>①</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation And Digital Government*, June 20, 2024.

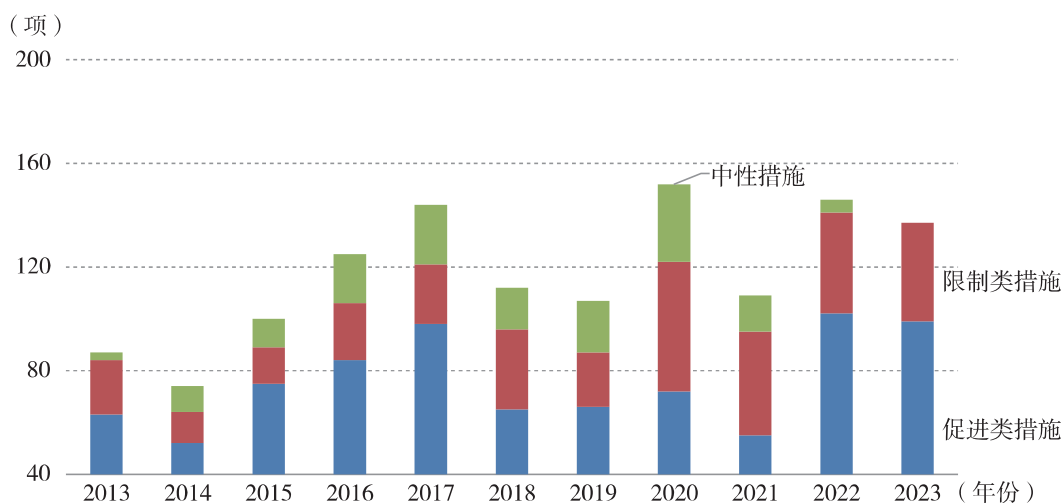


图3.5 投资干预措施：世界，2013—2023年

资料来源：UNCTAD, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government*, New York: USA, 20 June 2024。

## （二）区域经贸规则排他性凸显

部分区域经贸协定存在歧视性。近年来，以《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）为代表的新一代高标准区域经贸协定兴起，这些协定在市场准入等领域更加开放的同时，也带来了更加严格的加入条件、更加苛刻的原产地规则，对成员与区域外经济体的经贸往来造成负面影响。《美国—墨西哥—加拿大协定》（United States–Mexico–Canada Agreement, USMCA）中首次出现的“毒丸条款”，有可能会被延伸至未来的经贸协定中，从而对第三方与协定成员签订双边贸易协定带来诸多限制。

部分区域合作框架带有排他性色彩。近年来，号称“小多边”的区域合作机制开始兴起，如美日澳印“四边机制”（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD）、美英澳三边安全伙伴关系（Trilateral security partnership between Australia, the United Kingdom, and the United States, AUKUS）、印太经济框架（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）等。相较开放、普惠的多边主义，“小多边”往往带来国际秩序分裂和碎片化风险。有专家指出，“小多边”主义的一大风险是具有排他性，持续扩散可能催生大量相互冲突的协议，

使全球协调应对共同挑战（如气候变化、粮食安全和核扩散等）变得更加困难，阻碍联合国等国际组织促进和平与稳定的努力<sup>①</sup>。

### （三）全球产供应链碎片化风险上升

各类贸易投资限制性措施的出台，引起产供应链的重构，加剧了碎片化风险。IMF指出，这种产业链的重构可能会导致营商环境恶化、企业进入海外市场受阻、贸易不确定性增加、保护主义抬头和更多经贸摩擦<sup>②</sup>。联合国商品贸易数据库统计显示，作为全球前两大经济体及全球价值链网络中重要两极的美国与中国，对彼此的贸易依赖显著下降。WTO经济学家估计，如果全球经济分裂，实际收入将降低5.4%，其中，最不发达经济体的机会成本最高，其他发展中经济体次之<sup>③</sup>。同时，经贸格局的碎片化也体现在治理规则的碎片化。

### （四）“超级选举年”带来更多变数

2024年是全球的“超级选举年”，超过70个国家和地区举行重要选举，涉及全球一半以上的人口，给全球的开放带来更大不确定性。一方面，政府轮换、政策调整可能导致现有开放举措出现重大变化，从而将全球开放带入新的“十字路口”。企业为规避风险，对海外经营持观望态度。另一方面，在民粹主义、逆全球化思潮泛滥的背景下，部分政党为获取选举利益，可能会推出或承诺更为激进的贸易投资限制性措施，取悦选民。个别国家总统候选人表示，当选后将加征关税，保护本国产业和工人就业。

纵观经济全球化的发展历程，逆全球化思潮引起的开放政策收紧，更多的是国内政治考量，并不意味着全球化促进全球福祉的根本性质发生了改变。经

---

① Mladenov, N. E., “Minilateralism: A Concept that is Changing the World Order”, *Gulf News*, April 13, 2023, <https://gulfnews.com/opinion/op-eds/minilateralism-a-concept-that-is-changing-the-world-order-1.95096716>.

② International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Navigating Global Divergences*, October 10, 2023.

③ Métivier, J., Bacchetta, M., Bekkers, E., & Koopman, R., “International Trade Cooperation’s Impact on the World Economy”, *Journal of Policy Modeling*, Vol.45, No.4, 2023.

贸领域的“泛安全化”，未来可能会进一步加剧全球经济的碎片化，但全球化的大势依然不可阻挡。在此背景下，国际组织倡导“再全球化”，呼吁各方以更加开放的姿态，推进新一轮经济全球化进程（参见专栏3-1）。

### 专栏3-1 国际组织提出“再全球化”

WTO在《世界贸易报告2023》（以下简称《报告》）中提出“再全球化”（re-globalization）的概念。

《报告》评估并回答了如下问题：为了解决经济和地缘政治安全、贫困和包容性以及环境可持续性问题，应选择碎片化还是再全球化？《报告》认为，世界经济面临分裂的风险，但“去全球化”的说法被严重夸大。相比碎片化，更好的选择是再全球化：将贸易一体化扩大到更多的人、经济体和领域。《报告》指出，以WTO为核心的多边贸易体制，75年来一直秉持“促进各经济体之间的相互依存，有助于实现和平与繁荣”的理念。近年来有观点认为，全球化加剧了参与国所面临的风险。这一思潮已经影响政策制定者，单边主义贸易政策纷纷出笼，最终造成全球经济碎片化。全球贸易在数字化、绿色化和包容性方面取得进展，贸易政策也有所改进。只有进行再全球化，才能够解决安全、贫困和气候变化三大全球问题。而经过改革之后重新焕发活力的WTO，将在其中发挥核心作用。

2024年WTO公共论坛将主题定为“再全球化：更好的贸易创造更美好的世界”。同年9月10日举行分论坛“再全球化：地缘政治世界中的贸易”，美国彼得森国际经济研究所高级研究员理查德·鲍德温主持，WTO总干事恩戈齐·奥孔乔·伊维拉致辞，来自四大洲的学者展开讨论。鲍德温指出，贸易领域正经历逆全球化是懒惰的思考，全球化并未终结，而是在进化。美洲开发银行国家事务副行长Anabel González提出促进“再全球化”的三条措施：将贸易政策重新定位为促进经济增长与发展的引擎、重新平衡国家安全的考量、通过切实的承诺重建信任并升级WTO规则以适应现实。WTO前副总干事易小准指出，作为WTO“沉默大多数”的中小经济体与发展中经济



体，更加希望通过扩大开放实现经济增长，并强化基于规则的贸易体系。<sup>①</sup>

博鳌亚洲论坛2024年年会上，中国入世首席谈判代表、原外经贸部副部长龙永图在内的各国专家学者共同讨论，寻找“再全球化”新方向。<sup>②</sup>

IMF首席经济学家皮埃尔-奥利维耶·古兰沙认为，全球经济并非处于“去全球化”阶段，而是处于全球化的“平台期”（globalization plateauing）。<sup>③</sup>

欧洲外交关系委员会主任马克·伦纳德指出，越来越多的人认为，由于能源和技术的加速变革，世界正经历“再全球化”而非“去全球化”。<sup>④</sup>

普林斯顿大学经济史学家哈罗德·詹姆斯认为，人们不会停止跨境交易物品，因此世界总是处于“再全球化”中，当今世界的瓶颈与短缺，使得国家间的直接经贸联系更加紧密。<sup>⑤</sup>

英国皇家国际事务研究所高级研究员玛丽安·施耐德-派特桑热认为，贸易政策在支撑“再全球化”上能够发挥积极作用，可协调并加强供应链弹性，使得各国在绿色与数字转型中受益。<sup>⑥</sup>

WTO等倡导“再全球化”，既是对全球化历史进程的肯定，也是对全球化未来必然深化信心的宣示。

### 三 全球共同开放与国家经济安全

目前部分国家制定经贸政策，更加突出对安全的考量，具有泛化的趋势。最具代表性的是在投资领域，安全审查制度在全球扩张。2019年，共有8个经

① WTO Public Forum 2024, “Re-Globalization: Better Trade for A Better World”, 10-13 September 2024, [https://www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum24\\_e/pf24\\_session\\_fullpage\\_e.htm?session=1098#](https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum24_e/pf24_session_fullpage_e.htm?session=1098#)

② 朱彩云、任明超：《博鳌强音：寻找“再全球化”新方向》，中国青年网，2024年3月27日，[http://news.youth.cn/jsxw/202403/t20240327\\_15159824.htm](http://news.youth.cn/jsxw/202403/t20240327_15159824.htm)。

③ Gourinchas, P.-O. 2024, Transcript of January 2024 WEO Update Press Briefing, January 30, 2024.

④ Leonard, M., *The next Globalisation*, Project Syndicate, Jan 25, 2023.

⑤ Livni, E., “‘Reglobalisation’ to the Rescue?”, *New York Times*, April 08, 2024.

⑥ Schneider-Petsinger, M., “The New Era of Reglobalization”, Jan 30, 2023, <https://www.chathamhouse.org/2023/01/global-trade-2023/new-era-reglobalization>.



经济体建立安全审查制度或扩大原有安全审查制度，2020年新增安全审查制度的国家达到22个，同比增长175%，2021和2022年，新建、扩大安全审查制度的国家也高达17个和15个，远高于2019年前的水平（见图3.6）。

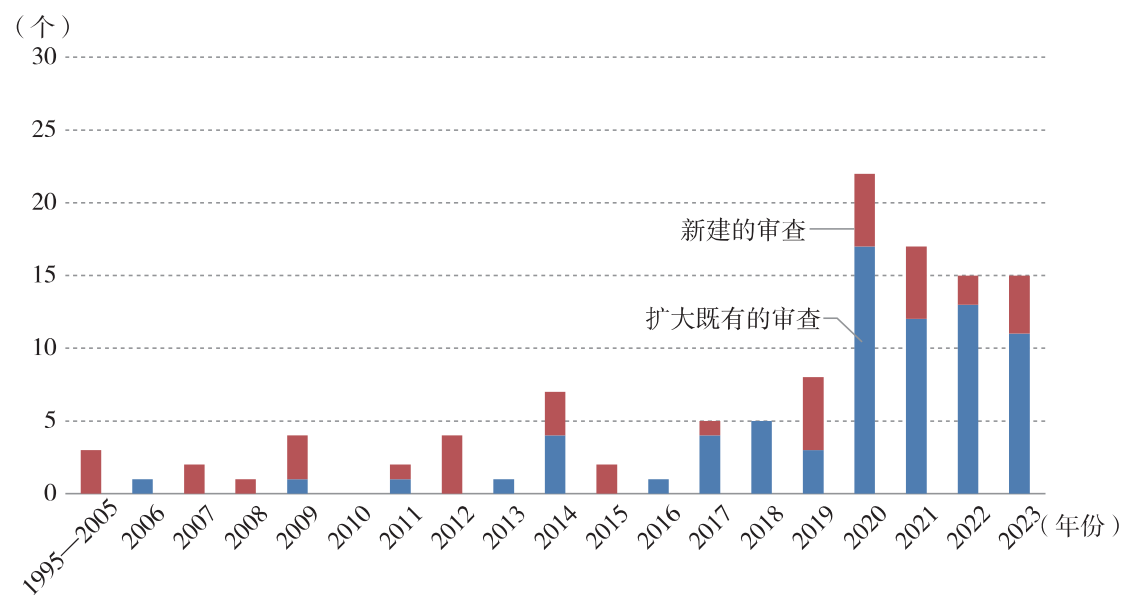


图3.6 投资安全审查：世界，1995—2023年

资料来源：UNCTAD, *World Investment Report 2024: Investment Facilitation and Digital Government*, 20 June 2024, New York: USA。

如何认识和平衡开放与安全的关系，成为各国关注的焦点。从理论上讲，开放对安全同时具有正反两方面的作用；从实践上看，开放在应对新冠疫情、地缘冲突等冲击时，更有利于经济的安全与稳定。安全的问题需要在开放与发展中解决。

### （一）理论上，开放对风险的总体影响不确定

开放同时对风险产生增加和削弱两种相反的效应，最终的结果取决于两种效应的大小。

**企业发展与安全间的权衡。**有观点认为开放加剧风险，依据是开放使企业面临更大的外部冲击，建议企业以国内合作代替国际合作。但是，企业发展面临的首要风险是能否在激烈的市场竞争中争取存活。企业通过开放，开展国际

化经营，对企业压低生产成本、赢得生存竞争具有关键意义。片面强调风险防范，将使企业偏离成本最低的全球分工配置，失去价格优势，阻碍技术升级，反而带来更大的风险。

**产业链互补与替代之间的权衡。**有观点认为，全球不稳定不确定因素增多，保持产业链韧性更为重要，担心高度开放的全球产业分工会放大外部冲击，产业链中任何一环的冲击都有可能对整个链条中断，如外部冲击作用的时间不同，将会持续影响产业链的恢复程度。上述观点暗含的前提是，不同国家在产业链中是互补的，而现实中的全球产业分工有部分是可替代的，即使产业链局部受到冲击，仍可找到替代，从而确保整个产业链条正常运转。由此，更加开放的产业分工合作有助于全球产业链的稳定。

## （二）实践上，全球开放能有效应对冲击

近年来，在地缘冲突、自然灾害等的冲击下，对外开放非但没有加剧风险，反而有利于应对冲击，维持经济的稳定。世界贸易组织以埃塞俄比亚为例，强调贸易对抵御地缘冲击扰动的作用。埃塞俄比亚小麦进口的45%来自俄罗斯与乌克兰，地缘冲突发生之后，自俄、乌进口的小麦分别下降75%、99.9%；但通过增加自其他国家的进口，成功填补了小麦进口缺口，从而消弭了粮食危机<sup>①</sup>。

## （三）效果上，各类限制性措施带来巨大经济损失

一是供应链的调整打破了原有的基于比较优势的分工结构，带来生产成本的提高和效率的损失。二是调整供应链本身也带来扰动与成本上升，尤其是现代生产通常具有“关系专用性投资”，企业重新寻找贸易伙伴会耗费大量成本。根据麦肯锡估计，平均每10年的供应链扰动就会给企业造成年利润40%以上的损失<sup>②</sup>。

---

① WTO, “One Year of War in Ukraine: Assessing the Impact on Global Trade And Development”, 2003, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/oneyukr\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/oneyukr_e.pdf).

② Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Barriball, E., Krishnan, M., Alicke, K., Birshan, M., George, K., Smit, S., Swan, D., & Hutzler, K., *Risk, Resilience, And Rebalancing in Global Value Chains*. McKinsey Global Institute, August 6, 2020.

## 四 促进国际开放政策协调

最新的世界开放政策指数虽有改善，但全球开放依然承压。面对错综复杂的国际环境，各方宜更加理性、全面、客观地看待开放、发展与安全的关系，更加积极主动地协调贸易投资政策，增强政策制定的科学性、稳定性、合作性、普惠性，真正为经济全球化注入更多正能量。

### （一）增强区域经贸规则的开放性

区域内开放应成为全球共同开放的补充，而非障碍；区域合作机制应鼓励成员扩大对外开放，而非加剧全球经贸碎片化。推动区域经贸合作，增强开放性，确保区域外国家有条件加入并分享相关机制成果，避免针对并孤立区域外国家。同时，创造条件将区域内高标准经贸规则逐步上升为多边规则，推动全球经贸规则、制度、标准等有效衔接，防止碎片化。

### （二）探索更加包容的全球合作框架

开放度下降影响经济复苏，对发展中国家消除贫困、实现产业升级产生不利影响。应巩固提升共建“一带一路”倡议、金砖国家合作机制、“全球南方”合作机制，对接多层次的发展需求，提供更多产业分工协作机会，支持发展中国家更广泛地参与国际经贸活动，融入全球价值链，共享全球化福利。

### （三）加强国际经贸政策的沟通协调

注重单一经济体的安全利益与推动全球开放并不相悖，但片面追求安全的各类限制性经贸政策，将会给全球经济带来难以估量的风险和损失。各国在制定经贸政策时，应加强与利益关联方的沟通协调，寻找更多利益交汇点，避免“关税战”等贸易摩擦和冲突升级，以更开放的胸怀，推动普惠包容的经济全球化。