



推进美洲区域一体化 重振全球经济领导地位

卡琳娜·费尔南德斯-斯塔克、佩妮·班博¹

编者按：《北美自由贸易协定》曾助力北美维持全球经济领导地位，然而整个美洲却没有出现更广泛的区域经济一体化倡议。随着亚洲和欧盟作为区域经济集团持续崛起，北美的全球经济领导地位受到挑战。本期推荐的文章对北美竞争力减弱的原因以及中南美洲的优势做了分析，并提出了推进美洲区域经济一体化的具体建议。

在当今动荡的经济环境中，对全球制造业竞争力的理解正在发生质的改变，从重视利润转向重视韧性、质量和可持续性。目前美国关于这个问题的讨论主要集中在将制造业带回北美，以减少对亚洲的依赖，但这一战略受到劳动力成本和规模、地区内能力趋同等因素的限制。覆盖整个美洲的区域一体化将把北美在高价值领域的领导地位与南美充足的原材料供应、庞大且不断增长的低成本劳动力、发展水平的多样性以及丰富的绿色能源结合在一起，为全球产业创造更持久的优势。

¹ 卡琳娜·费尔南德斯-斯塔克 (Karina Fernandez-Stark) 和佩妮·班博 (Penny Bamber) 是杜克大学国际发展研究中心高级研究员。本文英文原文登载于《威尔逊季刊》官方网站：<https://www.wilsonquarterly.com/quarterly/strategic-competition/advancing-regionalization-for-global-economic-leadership>。此为中文摘译版。

一、北美贸易集团的竞争力正在被削弱

在过去三十年里，生产的全球化是由北美（美国、加拿大、墨西哥）塑造和引领的。该地区是大型企业总部的所在地，利用其产业链开展价值最高的业务，并对几乎所有行业的国际标准制定施加影响。这一区域伙伴关系的成功源于三个国家之间的比较优势互补。美国通过提供高价值服务和先进制造业领导产业链，加拿大是自然资源的提供者和专业性强的高价值制造商，墨西哥最初的角色是大型低价值装配商。但自世纪之交开始，面对来自亚洲成本更低地区的激烈竞争，墨西哥转变为先进制造业中心。现在，汽车、航空航天、电子设备，以及医疗设备和制药，几乎占据墨西哥出口的半壁江山。作为一个地区，北美不再拥有一个低成本的供应商。

虽然《北美自由贸易协定》（NAFTA）在全球化早期为北美赢得领导地位提供了绝佳条件，但其他区域集团的持续崛起暴露了北美在维持和提升长期竞争力方面的不足。在亚洲，新实施的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）汇集了全球 30% 的人口和 30.5% 的 GDP，超过《美墨加三国协定》（USMCA）。RCEP 的 15 个成员国拥有差异化的人均 GDP 和 12 亿劳动力，这使该地区能够同时发展高价值和低价值产业。亚洲的区域内贸易占比已经高达 58%，而且还在快速增长。欧洲的区域内贸易占比更高，达到 68%。匈牙利、波兰和其他中东欧国家的加入促进了欧盟在成本和能力方面的差异化。欧盟计划进一步推进区域化，通过泛欧洲-地中海协议向欧洲其他国家、中东和北非国家提供市场准入。在欧洲和亚洲，贸易协定的地理扩张将不同发展水平的国家纳入其中，使区域供应链能够利用广泛的互补性、差异化的能力和成本套利；同时，作为集团参与贸易谈判，可以拥有更大的市场支配力。

北美越来越依赖其他地区——特别是亚洲——来完成其供应链中关键的中低端制造环节。欧盟和亚洲寻求与地理位置相近的伙伴深化和扩大贸易关系，以提高竞争力。自 2000 年代中期以来，北美反而与拉丁美洲的近邻脱钩，果断转向亚洲。2000 年至 2021 年，亚洲在美国进口中所占的比例几乎翻了两番，其中来自中国、日本、韩国的进口最多。与此同时，美国从南方邻国的进口下降了。在过去二十年里，廉价的亚洲劳动力、不断增强的生产能力和跨太平洋物流效率

的提高，为美国带来了巨大回报，成为北美竞争力的主要来源。然而，这一战略也为北美的潜在衰落埋下了伏笔。

二、北美的危险：低估拉美，拥抱亚洲

北美未能参与更全面的区域经济倡议，使得南美与亚洲之间的贸易关系得到加强。随着亚洲制造商的发展壮大，南美已成为亚洲制造业众多非能源原材料的最大区域外供应地。美国全球价值链对亚洲中低端制造业的依赖形成了某种程度上的三角关系。自然资源主要从南锥体流向亚洲，在那里被制造成产品并销往北美。北美从亚洲进口的70%是制成品。亚洲的崛起给北美和南美带来了指数式增长的机遇和丰厚的利润，这使得改变现状的动力不足。

在短短二十年内，中国已取代美国成为南美洲最大的出口目的地。贸易往来的增加促进了贸易协定的达成。在全球范围内，区域间贸易协定数量最多的是在亚洲和南美洲之间，这导致全球价值链中劳动分工的制度化。矛盾的是，北美对亚洲的依赖程度越高，亚洲与南美的关系就越深，亚洲的竞争力和实力也就越强。

三、转折点？是时候挖掘拉美的优势了

然而，过去五年的动荡使北美有机会以有利于自身的方式影响全球价值链的重新配置。不断加剧的地缘政治紧张局势、新冠疫情、俄乌冲突，以及长期存在的气候变化和劳工问题，正在从根本上重塑全球采购决策面临的形势。这些颠覆性趋势的交汇造成了持续的不确定性，迫使企业重新考虑其供应链的长远发展。

北美为高价值产业活动提供了良好的环境，例如设计和研发。南美是全球原材料供应的强者。然而，美洲地区在很大程度上缺乏中低价值的制造能力。虽然不可能完全取代亚洲制造业，但北美必须通过鼓励生产的多样化和复制来培育美洲地区在制造业价值链上缺失的中间环节。这将激励区域价值链的发展，推动区域内贸易。

拉丁美洲还有三个基本未开发的竞争优势：庞大且不断增长的低成本劳动力、

发展水平的多样性，以及丰富的绿色能源。如果达成一项美洲大陆贸易协定，北美的劳动力就可以扩大一倍，达到5亿。南美洲大部分人口处于工作年龄，有几个国家的劳动力还在继续增加。这一潜在伙伴关系将由21个人均GDP各异的国家组成，其中低收入国家比欧洲多，中等收入国家比亚洲多，这既有利于劳动力套利，也有利于获得人才。此外，拉丁美洲能够支撑生产的绿色转型。拉丁美洲可再生能源占能源消费比重为全球最高，达到了30%，是除欧洲以外世界其他地区的两倍。例如，在北美装配的电动汽车可以利用阿根廷、玻利维亚、智利和秘鲁的铜和锂，巴西的绿色铝，中美洲和墨西哥的低排放组装，以及美国的设计和开发。发展密切的区域内经贸关系不仅可以产生经济和环境可持续性收益，还将加强安全。从长远看，在中南美和北美之间建立更紧密的经济联系将带来重大的地缘政治利益。

四、通过美洲协作重获竞争优势

北美需要在以下四个关键领域做出重大政策努力：美洲多边贸易协定、区域基础设施投资、拉丁美洲的能力发展以及对可持续生产的关注。如果这些问题得不到解决，从长远看全球企业将不太可能认真考虑把采购业务转移到美洲。

第一，北美应以达成区域贸易协定为目标，但应首先商定与中美洲和南美洲多边贸易协定的累积配额。美洲地区当前的贸易协定催生了支离破碎的次集团和双边协议，这使该地区无法发挥集体优势。北美—南美贸易协定也将使中南美洲受益，为其提供进入高价值市场的机会。最近宣布的“美洲经济繁荣伙伴关系”（Americas Partnership for Economic Prosperity）是一个开始，但缺乏优惠市场准入的基本要素，使拉丁美洲国家感到失望。首先，应该将USMCA、《中美洲自由贸易协定》（CAFTA）和太平洋联盟（Pacific Alliance）联系起来。确立合乎需求的累积规则将在次区域集团之间形成富有成效的联系，并朝着更广泛的一体化迈出第一步。在第二阶段，一旦太平洋联盟和CAFTA被纳入集团，就应该邀请新的参与者，特别是南方共同市场（Mercosur）。

第二，北美应投资升级硬性和软性贸易基础设施，以更好地连接美洲。南美洲贸易基础设施糟糕的整合程度被认为是区域一体化的主要障碍之一。资金短缺

既影响港口和公路运输等有形基础设施，也影响贸易便利化，使跨境机构合作、单一窗口创建和物流信息获取存在缺陷。由于公共开支不足，该地区的基础设施投资长期存在缺口。北美与南美邻国的贸易成本高于与欧盟或亚洲的贸易成本。而供应链区域化的优势应当在于缩减贸易的时间和成本。

第三，北美应引领劳动力发展，为区域价值链创造能力。由于近几十年来一直处于全球价值链的上游，整个美洲的中游生产能力相对停滞。目前，劳动力参与率、生产率和技能匹配都存在问题。这意味着发展技能项目存在巨大潜力。旨在促进青年和妇女参与制造业全球价值链的技能项目将吸引新工人进入劳动力市场，而且不会影响劳动力成本。同时，预测技能、识别技能不匹配、将教育和培训课程与行业需求联系起来，将会提高生产率。作为全球领导者，北美完全能够将这些能力转移给南方的伙伴国家。

第四，北美应优先发展美洲地区的可持续生产链。由于遗留的工厂很少，可以按照最前沿的全球可持续发展标准建造新工厂。就能源这一制造业的主要支柱而言，包括哥斯达黎加、乌拉圭和尼加拉瓜在内的一些国家已经从根本上转向完全可再生电网，更多国家正在朝这个方向前进。作为全球价值链的主要市场，美国应该像欧盟一样为市场准入制定清洁生产要求，从而为绿色制造业提供动力。可持续产品将在未来全球市场上占据主导地位，更环保的全球价值链将提高北美的市场竞争力。

成功的区域化意味着很高的经济成本，还需要强大的经济远见和政治意愿。然而，无所作为可能危及北美在全球经济中的领导地位，并浪费其竞争优势。

（陈丹梅摘译，归泳涛校）