

自由贸易与经济安全保障的两难困境



当全球性的相互依存逐渐演变为一种“陷阱”，经济便不再只是交换与增长的工具，而是转化为国家之间博弈的战略性武器。在这一高度复杂的竞争环境中，如何走出相互依存的困境、构建稳固的经济安全保障，正成为各国必须直面的核心课题。

图片提供：Gemini

在自由贸易面临严峻挑战的当下，如何在推进经济安全保障的同时，持续维护自由贸易的理念？本文将深入解析二者之间的两难关系。

铃木一人

东京大学公共政策大学院教授 / 公益财团法人国际文化会馆地经学研究所所长

经济的“武器化”与经济安全保障的兴起

自由贸易正面临严峻危机。特朗普政府的关税政策，并非以经济效率为核心，而是试图按照“公平与均衡”的价值取向重构贸易体系。其核心逻辑在于：在美国看来，通过自由贸易不断扩大的贸易逆差本身就是一种“不公正”，因此有必要对其进行再平衡（rebalance）。为此，美国通过加征关税来减少来自他国的进口；即便继续进口，也可借由关税收入获取收益，从而“收回”过去被认为流失的财富。究竟这种做法是否真能如特朗普总统所言带来预期效果，其政策将对美国经济产生何种影响，目前仍完全无法预见。尽管如此，可以确定的是，这一关税政策无疑已将自由贸易推向了危机的边缘。

然而，自由贸易之所以走到危机边缘，并不只是特朗普政府关税政策所致。在这一关税政策背景下，中国一度被威胁将面临高达 145% 的关税，并随即采取反制措施，强化对稀土的出口管制。这一举措不仅对日本，也对全球范围内的产业和市场产生了深远影响。

中国将自身定位为“自由贸易的捍卫者”，试图以此对抗背离自由贸易的美国。然而，中国所实施的出口管制措施——包括征收出口税、限制出口数量以及限制贸易权等——被认为可能违反世界贸易组织（WTO）的相关规则，因此也很难说真正符合自由贸易的原则。截至本文截稿时，中美之间的关税谈判仍未达成最终结论。但可以确认的是，美国率先施加的关税压力，引发了中国通过强化出口管制所进行的经济性反制与威慑，并由此对全球贸易体系整体造成了连锁影响。

这种将经济作为“武器”、通过对他国施压以实现自身政策目标的做法，通常被称为“经济的武器化”，亦即经济治国术（economic statecraft）。在经济武器化不断加剧的背景下，和能够灵活运用这些工具的美中等大国相比，日本等国家则更容易受到此类经济治国术的冲击，也有必要采取措施保护本国利益。正是在这一意义上，经济安全保障作为一种防御性政策工具应运而生。

本文试图探讨的是：在自由贸易面临严峻挑战的当下，各国如何在实施经济安全保障、强化自我防护的同时，继续维护并延续自由贸易的基本理念。

自由贸易所催生的相互依存陷阱

第二次世界大战后，基于关税与贸易总协定和国际货币基金组织（GATT - IMF）体制的自由贸易体系，成为国际经济秩序的基石。自由贸易旨在通过尽量减少关税、监管等国家干预，降低跨境商业活动的制度性障碍，从而在市场机制作用下实现高效率的经济发展。这在客观上为基于比较优势的国际分工的全面展开创造了条件，并不断加以强化。结果是，特定产业逐渐向特定国家集中，在部分领域中，个别国家甚至取得了近乎垄断的地位。在追求经济合理性的逻辑下，从能够以最低成本提供最佳产品和服务的地区进行采购，成为理所当然的选择。企业因此跨越国界，构建起日益复杂而高效的全球供应链。为支撑这种高度全球化的供应链体系，自由贸易制度进一步深化。1995年世界贸易组织（WTO）成立，中国、俄罗斯等国家相继加入，全球范围内的自由贸易体系由此正式确立。

然而，这种全球化进程并非只有基于市场原理推动经济增长的光明一面。随着以比较优势为基础的国际分工不断深化，一些产业被迫退出市场，逐渐走向衰退。全球化一方面吸引大量投资流向新兴经济体，使其在全球供应链中承担特定角色；另一方面，在发达国家中，继续维持高成本生产的产业难以与新兴经济体竞争，不得不退出市场，或将资本转移至“全球南方”国家以延续生产活动。由此，全球南方国家在获得就业机会的同时实现了快速经济增长，而发达国家则出现产业空心化现象，尤其是在制造业领域，就业岗位不断流失。这种全球范围内的增长差距在国际社会引发了深刻问题。

在全球化浪潮中失去工作的发达国家民众，逐渐沦为所谓的“被遗忘的人”。他们开始对自由贸易产生强烈反弹，转而支持否定自由贸易的政党和政治人物。尽管民粹主义的兴起并非完全由经济差距所致，但不可否认的是，因全球化而遭受损失的人群成为民粹主义的重要社会基础，并由此催生了广泛的政治与社会运动。

这些民粹主义力量主张否定自由贸易，通过保护本国产业、将就业机会“带回国内”作为核心政策目标。然而，真正的难题在于所谓的“相互依存陷阱”。高度紧密交织的全球供应链并非可以轻易切断，既有的国际分工结构在现实中几乎无法重新构建。因此，民粹主义者一方面鼓吹“脱钩”（decoupling），试图将本国经济从全球网络中分离出来；但另一方面，这种做法将导致此前依赖他国的产品、零部件和原材料难以获得，反而使本国产业陷入更加严峻的困境。换言之，即便是对自由贸易心存不满的人们，也已深陷于基于自由贸易形成的相互依存之中，难以真正摆脱这一“陷阱”。

当“相互依存的陷阱”被武器化

深陷相互依存陷阱的世界，正开始切身感受到这一陷阱其负面效应开始显现。随着相互依存不断加深，以比较优势为基础的国际分工被推向极致，其结果往往是特定国家在某些领域占据近乎垄断的市场份额。在长期受自由贸易规则保护的全球经济体系中，即便面对敌对国家，直接干预经济活动也被视为违法行为，单方面强化出口管制或加征关税通常并不被允许。然而，2010年，围绕尖阁诸岛（中国称为钓鱼岛）问题，中国对日本加强了稀土出口管制，事实上形成了近乎“禁运”的状态。由于日本对中国稀土的依存度超过90%，包括汽车产业在内的多个产业一度面临稀土难以获取的困境，经济活动受到严重冲击。其结果是，日本政府被迫在一定程度上向中方诉求作出让步。彼时，世界贸易组织(WTO)的争端解决机制仍在发挥作用，中国的相关行为被认定违反了国际规则。

然而，随着2017年第一届特朗普政府上台，美国拒绝任命WTO争端解决机制中承担“法院”职能的上诉机构委员，导致该机制事实上逐渐失灵。正是在这一背景下，将“相互依存陷阱”作为工具加以运用的做法，在第二届特朗普政府上台后全面展开。所谓“特朗普关税”，对长期依赖向全球最大市场——美国——出口的诸多国家而言，构成了极其沉重的打击。表面上看，这一关税政策旨在缩小美国的贸易逆差，逆转自由贸易所推动的国际分工格局，并通过吸引对美投资促使制造业回流。然而，与此同时，美国还将关税作为施压手段，试图迫使他国在贸易以外的政策领域作出让步。

例如，美国以加征关税为手段，向加拿大、墨西哥和中国施压，要求其停止被称为芬太尼的非法药物的生产与出口；又以巴西司法机关对特朗普总统盟友、前总统博索纳罗提起诉讼为由，将对巴西的关税提高至50%，试图介入其国内事务；此外，美国还以印度购买俄罗斯原油为理由，对印度设置50%的高额关税。通过对高度依赖美国市场的国家施加惩罚性关税，美国试图迫使其改变政策方向，这正是一种将市场规模本身“武器化”的做法。

由此可见，在深陷相互依存陷阱的世界中，美中等大国正凭借其压倒性的市场份额和庞大的消费市场，将经济优势转化为施压工具，对他国实施经济威慑，介入他国内政，并试图迫使其调整政策。这种做法堪比近代历史中来自美国的“黑船”列阵浦贺水道、迫使江户幕府开国的地缘政治示威，是一种具有同等冲击力的地经学意义上的威慑行为。

以经济安全保障应对地经学威慑

当今世界正从自由贸易的时代，转向一个以地经学威慑为特征的时代。在这一背景下，像美国和中国那样拥有强大地经学力量的国家毕竟是少数，包括日本在内的许多国家并不具备同等规模的地经学筹码。那么，这些国家应当如何应对？其中一个重要答案，便是经济安全保障。

所谓经济安全保障，是指为应对他国通过经济手段施加的压力或胁迫而采取的一系列防御性措施。其中的关键概念在于“战略自主性”与“战略不可或缺性”。

战略自主性，是指为了确保战略性物资的稳定供应，避免对特定国家形成过度依赖。以稀土为例，2010年日本对中国稀土的依存度高达90%。在中国强化出口管制之后，日本逐渐认识到这种过度依赖所带来的风险，开始向澳大利亚等国家投资稀土开发，推动供应链多元化。据称，目前日本对中国稀土的依存度已降至约60%。尽管这一水平仍可被视为较高依赖，但通过提升哪怕有限程度的自主性，也能够面临外部压力时，不至于被迫屈从，而是具备从其他可信供应来源获取物资的现实选项。这正是战略自主性的核心意义。

当然，若所有产品都能实现国内生产，自主性无疑会大幅提升，但其成本极其高昂。因此，现实

中更可行的做法，是将提升战略自主性限定于对国民生活和国内产业具有关键意义的领域。2022 年通过的《经济安全保障推进法》，便将半导体、化肥、云服务 etc 指定为特定战略物资，由政府向民间企业提供财政支持，推动增加储备、开发替代采购渠道，从而促进相关供应链的多元化。

与此相对，战略不可或缺性则是指一国在全球市场中提供不可替代的产品或技术，使自身成为他国无法绕开的关键存在。例如，日本在半导体制造所必需的材料领域拥有压倒性优势，包括光刻胶（涂覆在硅晶圆上的薄膜，没有它便无法刻蚀半导体电路）以及氟化氢（用于半导体清洗和刻蚀工序）。若缺乏这些材料，无法进行半导体生产。因此，即便他国试图对日本施加经济威慑，一旦日本停止提供这些关键材料，本身就构成了有力的反制手段。

特朗普关税正是基于类似逻辑展开的：由于美国市场对许多国家而言具有不可替代的重要性，美国得以借助这一巨大市场作为杠杆，实施地经学威慑。中国则通过强化对具有战略不可或缺性的稀土出口管制加以应对，并试图借此在与美国的关税谈判中占据更有利的位置。

由此可见，拥有更多战略不可或缺性的国家，往往也就拥有更强的地经学力量，能够对他国施加压力，进而影响其政策选择。例如，荷兰的半导体制造设备企业 ASML，在最先进半导体生产所必需的 EUV 光刻机领域拥有全球 100% 的市场份额，这本身就构成了一种重要的地经学力量。

正因如此，地经学影响力并非大国的专利。即便不是大国，只要能够在关键领域确立自身的战略不可或缺性，也同样可以成为小国在地经学时代中的重要生存之道。

经济安全保障与自由贸易能否并存？

综上所述，经济安全保障这一概念的出现，源于以 WTO 规则为基础的自由贸易体系逐渐陷入功能失灵。在这一背景下，部分国家将陷入“相互依存陷阱”的状态加以“武器化”，并据此展开地经学层面的威慑行为。正因如此，自由贸易与经济安全保障往往被视为彼此对立的概念。

然而，包括日本在内的许多国家，既不具备美中那样压倒性的战略不可或缺性，又在粮食、能源以及多种工业产品领域，不可避免地依赖基于比较优势形成的国际分工。对这些国家而言，维持自由贸易体制具有生死攸关的意义。

因此，关键并不在于全面否定自由贸易，而是在仅限于对特定国家存在过度依赖的少数战略性物资领域内实施经济安全保障。美国拜登政府时期的国家安全事务助理沙利文曾将这一思路概括为“小院高墙（small yard, high fence）”：即将需要实施经济安全保障的战略物资范围尽可能限定在一个狭小的“院子”之内，而在此之外的领域，继续维持自由贸易。

事实上，拜登政府在对华半导体出口管制、将中国电动汽车的进口关税提高至 100% 等政策中，呈现出“院子”不断扩大的趋势。但对于像日本这样高度依赖自由贸易的国家而言，持续扩大“院子”，无异于自我束缚，甚至会损害自身的经济基础。

在自由贸易体制不断遭到拥有强大地经学力量的大国蚕食的现实下，日本以及其他依赖自由贸易的国家，必须在降低对美中依赖的同时，加强彼此之间的合作，以维护自由贸易体系并保护自身经济。第一次特朗普政府成立后，美国单方面退出了《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP），但日本随即发挥领导作用，将除美国以外的 11 个国家整合为《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）。

这一努力使 CPTPP 对非成员国而言变得极具吸引力，不仅英国成为第 12 个成员国，中国和台湾也相继提交了加入申请。

在地经学对立不断加剧的世界中，一方面在“小院”范围内实施经济安全保障，另一方面持续维护以规则为基础的自由贸易体制，这两者并非不可兼得。

经作者及出版社许可，转载自《Voice》2025 年 10 月号，第 130 - 137 页。

铃木一人

东京大学公共政策大学院教授 / 公益财团法人国际文化会馆地经学研究所所长

生于 1970 年。毕业于立命馆大学研究生院国际关系研究科硕士课程，后在英国萨塞克斯大学研究生院欧洲研究所完成博士课程（现代欧洲研究）。曾任北海道大学公共政策大学院教授等职，2020 年起担任东京大学公共政策大学院教授。2022 年，伴随国际文化会馆地经学研究所（IOG）的成立，出任所长。曾任联合国安理会伊朗制裁专家小组成员（2013—2015 年）。主要著作包括《宇宙开发与国际政治》（岩波书店，获三得利学艺奖）以及《什么是地经学——经济被武器化时代的战略思维》（新潮选书）等。

