

全球价值链背景下行业协会 权力扩张与角色变化^{*}

余南平

【内容提要】 全球化推动了全球产业链与全球价值链的形成,非政府组织构成中的行业协会得以透过全球经济基础底层链接更广泛地参与和介入国际事务。这种情况使得行业协会的国际角色和组织功能发生显著变化。行业协会透过全球产业链与全球价值链的网络链接获得“嵌入性”权力,在国际政治经济竞争中展现了全新角色,带来了新型国际权力拓展问题。对行业协会自身行动的实证研究表明,行业协会已经成为国际权力竞争的直接行动者,其功能角色由隐性向显性转变,其权力在政治、经济和社会多领域实质性扩张。与此同时,行业协会与私人机构的互动也在国际层面产生了政治权力、经济权力和规则制定权力的拓展。这些新增的隐性和显性国际权力对全球投资、全球供应链安全和国家安全带来了新的影响。行业协会秉持“公正性、客观性、权威性”原则,应被置于大国博弈与全球产业价值链变动重构的背景下加以全面、客观和辩证的审视。

【关键词】 非政府组织;行业协会;全球产业链与全球价值链;国际权力;国家安全

【作者简介】 余南平,上海决策咨询基地/余南平工作室首席专家,华东师范大学政治与国际关系学院教授(上海 邮编:200062)。

【中图分类号】 D815 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550(2022)09-0132-22

^{*} 本文系研究阐释党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重大项目“全球价值链与新型国际关系构建研究”(项目批准号:20DZA099)的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

全球化背景下,各类非政府组织将他国内部政治事务作为自身采取行动介入的直接理由已成为普遍现象。^① 除带有明显政治目的的非政府组织外,行业协会作为非政府组织的组成部分,其是否也透过全球产业链和全球价值链在全球企业和政府部门中进行了“嵌入式”参与和域外活动介入? 此外,它们是否通过“标准”框定主动干预他国产业和干扰他国经济产业链破坏了既有全球价值链,实现了间接削弱他国实力的政治目的,进而僭越西方理论对于非政府组织“润滑剂”的定位,跨越传统的非政府组织边界,行使了超越既有研究所认知的组织权力并广泛介入国际事务? 这些问题值得学界高度重视与关注。

鉴于非政府组织类型的多样性,美国约翰斯·霍普金斯大学非营利机构比较研究中心依据联合国国际标准产业分类体系 (ISIC) 将非政府组织划分为文化休闲、社会服务、专业协会等 12 个大类和 24 个小类。^② 行业协会作为非政府组织的子集,在许多方面与其他类型非政府组织存在共性。^③ 虽然全球各种机构与各国法律规定对行业协会概念和定义的表述不同,但从本质内涵和组织特征上看,行业协会具有民间性、行业性、自治性和非营利性集合属性。鉴于行业协会自身的经济特性与经济基础联系能力,特别是行业协会在市场经济体制下与政府特殊的协同关系,相较于其他非政府组织,行业协会在财力支撑、组织紧密度和社会成员覆盖上具有明显优势,因此其政

① 2019 年 12 月至 2020 年 7 月,中国对“美国国家民主基金会”“美国国际事务民主协会”“美国国际共和研究所”“自由之家”“人权观察”等多个非政府组织实施制裁,同时对“人权观察”中国部主任索菲·理查森在内的七人实施制裁。具体信息参见《2019 年 12 月 2 日外交部发言人华春莹主持例行记者会》, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1720844.shtml, 访问时间:2021 年 8 月 20 日;《外交部发言人就中方决定对美有关人员和实体实施制裁答记者问》, https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1894663.shtml, 访问时间:2021 年 8 月 20 日。

② Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, “The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1,” Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, the Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, No.19, November 1996.

③ 美国行业协会执行官组织将行业协会定义为单一行业内的竞争者所形成的非营利组织,其目的是为了该行业产量、销量和提供各种互助性服务。参见 William H. Gulley, *The Role of Trade Associations and Professional Business Societies in America*, University Park: The Pennsylvania State University Press, 1965, p.4。美国《国内税收法典》第 501(c)(6) 条对行业协会进行了明确的定义:行业协会是由具有某些共同商业利益的人组成的协会,其目的是促进行业内的共同利益,而不是从事以营利为目的的常规业务。参见美国国家税务局官网, <https://www.irs.gov/charities-non-profits/other-non-profits/requirements-for-exemption-business-league>, 访问时间:2021 年 10 月 9 日。

治、经济话语权和行动能力显得更为突出。

本文旨在将行业协会在全球化背景下的产业链和价值链介入式活动,包括其某些共性表现和影响视为一个独立的研究域,剖析行业协会被忽视的嵌入性权力来源,考察行业协会与私人机构互动而获得的权力强化与拓展这一国际权力来源和行使方式的新变化。目的在于探究行业协会这一特殊类型的非政府组织作为一种正式和非正式权力的客观存在与介入,如何在传统国家间围绕国际权力的博弈中发挥新型嵌入性权力功能,包括行业协会权力行使与扩张可能对主权国家的经济和政治安全造成的广泛影响和威胁。需要特别指出的是,鉴于非政府组织分类的广泛性和复杂性,为避免歧义,下文均采用行业协会指代非政府组织行业协会。

二 行业协会问题研究与讨论

作为非政府组织的一个特殊类别,行业协会尚未得到国际关系学者的足够关注。大部分有关行业协会的研究长期囿于社会学、经济学和行政学范畴。社会学的研究主要从西方学术话语体系中的“公民社会”理论和法团主义理论两方面展开:前者认为行业协会是市场经济领域自发形成的整合工具,是市场关系扩张的伴生物;^①后者则认为行业协会是处在强势政府控制下的法团主义结构组织。^②还有学者认为行业协会可能只是嵌入官僚体系的政府工具,而非真正意义上的利益中介组织。^③ 经济学研究则将行业协会视为市场经济的中介组织,关注其促进产业转型升级和企业创新等经

① Martin Whyte, "Urban China: A Civil Society in the Making?" in Arthur Rosenbaum, et al., *State and Society in China: The Consequences of Reform*, London: Routledge, 1992; Gordon White, "Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol.29, 1993, pp.63-87.

② Jonathan Unger and Anita Chan, "China, Corporatism, and the East Asian Model," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol.33, 1995, pp.29-53; Margaret M. Pearson, "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises," *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol.34, 1994, pp.25-46.

③ Ray Yep, "The Limitations of Corporatism for Understanding Reforming China: An Empirical Analysis in a Rural County," *Journal of Contemporary China*, Vol.9, No.25, 2000, pp.547-566; Kenneth W. Foster, "Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?" *Studies in Comparative International Development*, Vol.35, No.4, 2001, pp.84-109; Kenneth W. Foster, "Embedded Within State Agencies: Business Associations in Yantai," *The China Journal*, Vol.47, 2002, pp.41-65.

济服务性功能。^①其中,交易成本理论认为行业协会具有降低企业交易费用和增加非营业收入等功能。^②“政会关系”是行政学领域研究的重点。传统的“政会关系”常常被理解为形式上相对分立、职能上交互嵌入的行业治理新模式。国家通过制度嵌入、组织嵌入和利益嵌入三种机制增强了行业协会的利益聚合与治理功能。^③在嵌入性关系研究的基础上,有学者进一步提出了“共生性”关系。“共生性”关系也可以解释为一种“强关系”,行业协会与政府部门在经济资源、政策信息和权力等方面高度依赖以及人员上的相互交叉使得二者之间形成结构性强关系与策略性行动强关系。^④从现实政治结构来看,美国的“游说政治”和“旋转门”现象是“共生性”政会关系的典型产物,如行业协会可以通过政治行动委员会(PAC)为政治候选人和政党的竞选活动提供资金。^⑤有研究表明,行业协会功能正在扩大,在游说政府方面比单个公司更加有效,^⑥一些商业协会甚至超越传统的游说功能,在政策制定过程中扮演着更具融合性、参与性和复杂性的角色。^⑦也有学者提出了不同观点,如纪莺莺提出一个结合组织自主性和凝聚力的二维框架,将政府与行业协会关系分为合作型、对抗型、支配型和工具型四类。该研究修正了对于政会关系“非抗争性”的认知,认为行业协会也可能构成集体抗争的基础。^⑧

不难发现,目前对于以行业协会这类非政府组织的国际权力介入及其域外活动产

① 郁建兴、沈永东:《行业协会在产业升级中的作用:文献评论》,载《中国行政管理》,2011年第9期,第53—58页;杨进、张攀:《加入行业协会能促进企业技术创新吗?——中国民营企业的微观证据》,载《经济管理》,2020年第1期,第59—75页;Qiao Penghua, Ju Xiaofeng and Fung Hung-Gay, “Industry Association Networks, Innovations, and Firm Performance in Chinese Small and Medium-Sized Enterprises,” *China Economic Review*, Vol.29, 2014, pp.213-228。

② Marc Schneiberg and J. Rogers Hollingsworth, “Can Transaction Cost Economics Explain Trade Associations?” in Roland M. Czada and Adrienne Windhoff-Heritier, eds., *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*, London: Routledge, 2019, pp.199-232。

③ 唐兴军:《嵌入性治理:国家与社会关系视阈下的行业协会研究》,华东师范大学2016年博士学位论文。

④ 王伟进:《一种强关系:自上而下型行业协会与政府关系探析》,载《中国行政管理》,2015年第2期,第59—64页。

⑤ 参见美国联邦选举委员会(FEC)官网, <https://www.fec.gov/press/resources-journalists-political-action-committees-pacs/>, 访问时间:2021年10月11日。

⑥ Bombardini Matilde and Francesco Trebbi, “Competition and Political Organization: Together or Alone in Lobbying for Trade Policy?” *Journal of International Economics*, Vol.87, No.1, 2012, pp.18-26。

⑦ Bell Stephen, “Between the Market and the State: The Role of Australian Business Associations in Public Policy,” *Comparative Politics*, Vol.28, No.1, 1995, pp.25-53。

⑧ 纪莺莺:《当代中国的社会组织:理论视角与经验研究》,载《社会学研究》,2013年第5期,第219—241、246页。

生的影响的研究还比较匮乏,^①有关行业协会角色与功能的讨论对国际关系领域展开行业协会权力功能的研究至少具有三点启发意义。首先,在功能层次上,行业协会不仅具有经济功能,也参与社会政治、社会管理和社会共治的辅助机制。其次,在组织特征上,行业协会与政府的“共生性”关系使得行业协会的行动方向与国家治理尤其是国家对外战略方向保持高度一致。最后,在行动能力和权力使用上,行业协会本身可以透过全球产业链和全球价值链进行权力的域外扩张。因此,相较于显性存在的政治倾向和宗旨诉求极强的各类非政府组织,行业协会的活动隐蔽性更强。行业协会具有弹性的组织框架和人员安排,运作流程缺乏透明性、行动缺乏可预判性,同时其影响力和控制力还更有直接性和广泛性,常常在国家竞争中作为一张“隐形之网”而存在。

三 行业协会的新角色与权力扩张

非政府组织的界定有广义和狭义之分。从广义的视角看,英国公法将非政府组织定义为“私人组织,包括公司、专业机构、贸易组织、志愿者组织和慈善机构等,可能营利也可能不营利”。^②虽然非政府组织通常被认为是主要从事发展与人道主义相关工作的机构,但不容忽视的是,行业协会拥有较强的经济控制力和行业的广泛覆盖,这使其更容易透过全球经济联系、网络集成式产业链接和价值链纽带对全球政治、经济和社会运转产生更大的影响力。

(一) 全球产业链与全球价值链中的行业协会角色再认识

冷战结束后全球化进程的加速促使人们开始关注政府、市场和非政府组织三者间的平衡关系,非政府组织逐步作为独立的第三部门而存在。一些非政府组织完成了从国家政治边缘向政治权力中心的转化,并开始以政党形式介入国家权力。^③非政府组

① 人们所熟知的是非政府组织“美国国家民主基金会”“美国国际事务民主协会”“自由之家”等。这些组织以推动全球“民主化”为己任,打着“民主”和“人道主义”的旗号,在其他国家建立各种分支机构,引导和煽动当地民众的情绪,以非暴力宣传、鼓动、集会及媒体报道形式向政府施压,进而达到自身的政治模式和理念输出的目的。有关行业协会的政治经济介入则未引起学界足够的关注。

② Lee Bridges, George Mészáros and Maurice Sunkin, *Judicial Review in Perspective*, London: Cavendish Publishing Ltd., 1995.

③ 例如,德国绿党起源于20世纪60年代的学生抗议运动和70年代的环保运动。1993年绿党正式成立,并于1998年第一次成为联盟执政党。2020年新冠肺炎疫情暴发后,德国国内政治结构发生变化,德国绿党在德国民调和欧洲议会选举中势头良好,成为德国政坛举足轻重的政治力量。德国绿党的发展历程证明了非政府组织政治权力的可扩展性,并为非政府组织角色的可转换性提供了现实案例。

织角色的变换对强调非政府组织和政府之间存在互补关系的传统西方社会学理论提出了挑战。^①

一般来讲,非政府组织与政府是合作包容的互补关系,行业协会与企业之间建立了伙伴关系。这种伙伴关系通常会为行业协会的运营提供额外的资金以及更多关于管理和技术的专业知识,也有利于企业进入新兴市场、改善社区关系和提高声誉,^②可见行业协会扮演了政府与企业中间者角色。尽管政府、企业和行业协会三者之间存在竞争,但合作是主流,行业协会可以补充政府无法提供的公共服务,帮助企业开拓市场、赢得声誉,同时获得政府和企业的支持,形成一种合理均衡的“理论愿望型三角关系”(如图1)。

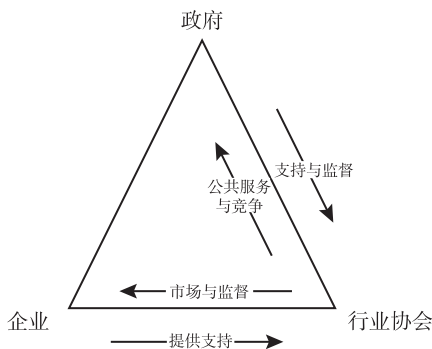


图1 传统的政府—企业—行业协会关系

资料来源:笔者自制。

就传统的政府—企业—行业协会关系而言,虽然已有学者注意到三者间存在竞争性,^③但无论是竞争还是合作关系,三者作为独立的行为体,权力的资源分配和行使依

① 在该理论看来,鉴于社会的多元化和公众要求的多样化,政府无法满足公众的所有需求,因而创建了非营利组织。参见 Burton A. Weisbrod and Nestor D. Dominguez, “Demand for Collective Goods in Private Nonprofit Markets: Can Fundraising Expenditures Help Overcome Free-Rider Behavior?” *Journal of Public Economics*, Vol. 30, No.1, 1986, pp.83-96。

② Ben Schiller, *Business-NGO Partnerships*, London: Ethical Corporation, 2005。

③ 美国学者劳伦斯·贾维克分析了非政府组织的“国家对立”因素,具体表现在对民族国家本身怀有敌意的非政府组织领导人试图通过“权力转移”,以非政府组织为工具控制民间社会,从而取代传统的国家管理机构。还有研究认为,在全球治理层面,随着政府间组织活力的丧失,非政府组织正以跨国公司全球治理非正式平台,超越非政府组织与国家之间的互动形式,成为全球政治网络的一部分。参见 Laurence Jarvik, “NGOs: A ‘New Class’ in International Relations,” *Orbis*, Vol.51, No.2, 2007, pp.217-238; William E. DeMars and Dennis Dijkzeul, eds., *The NGO Challenge for International Relations Theory (1st Edition)*, London: Routledge, 2015。

然主要集中于政府,行业协会和企业各自的组织职能相对比较分散。然而,随着全球化的深入发展,行业协会和企业的国际化互动加强,尤其是全球产业链与全球价值链的“强纽带”关系形成使行业协会的行为影响到社会经济、社会和政治生活各个层面。同时,行业协会开始通过全球性扩张涉足他国政治经济活动。有学者认为,当下全球经济关系的新特点是出现一系列复杂的相互联系和相互依赖,越来越多的行动者竞相影响这些经济关系的结果。^① 在“理论愿望型三角关系”中,除行业协会与政府之间原本存在的冲突与竞争外,由于行业协会充分嵌入全球产业链垂直结构与全球价值链拓扑网络结构,进而形成了与全球“经济基础”相对应的“上层建筑”活动的客观存在。因此,行业协会势必对本国政府、他国政府、本国企业和他国企业在政治、经济和社会维度产生广泛影响。^② 与相对较封闭的国家全产业链模式不同,行业协会的行为角色和权力行使发生了巨大变化,并产生了全球影响。

(二) 行业协会的权力来源与权力行使再认识

“嵌入性”这一概念有助于我们认识行业协会权力的新特点。卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)在《大转型》一书中首次提出“嵌入性”并将其运用于经济理论分析。^③ 美国社会学家马克·格兰诺维特(Mark Granovetter)通过研究现代工业社会中经济活动嵌入社会关系结构的程度,丰富和发展了“嵌入性”概念。^④

还原“嵌入性”概念的本质,首先可以看到其本身是一种结构性关系构造,在不同的环境背景下呈现差异性结构。既然是结构性关系构造就必然存在“主动、主导”和“被动、依附”的关系。将行业协会置于当下全球产业链与全球价值链的新背景中进行分析,可以看出当前行业协会提供了一种全新的政府—企业—行业协会嵌入性关系结构。不同于传统的非政府组织与国家的合作与互补关系,这一新型结构性关系突显出行业协会对政府与企业活动的强化,特别是其权力和行动能力的双重扩张使行业协会与政府、企业的功能出现了某些重合,并在一定程度上同时拥有了

① Raymond Saner and Lichia Yiu, “Business-Government-NGO Relations: Their Impact on Global Economic Governance,” in Andrew F. Cooper, Brian Hocking and William Maley, eds., *Global Governance and Diplomacy*, London: Palgrave Macmillan, 2008.

② 运用马克思主义政治经济学原理进行框架结构分析可以看到,全球经济基础变化引发国际权力、国际关系作为“上层建筑”的改变,而“上层建筑”同样反作用于经济基础,行业协会通过全球产业链和价值链嵌入全球经济基础,其势必拥有和可以行使与“上层建筑”相对应的国际权力。

③ 写于20世纪40年代的《大转型》是卡尔·波兰尼的代表作之一。波兰尼在书中提出的“嵌入性”和“市场社会”为分析市场与社会的关系开拓了反自由主义新视野。具体论述参见卡尔·波兰尼著,冯钢、刘阳译:《大转型:我们时代的政治与经济起源》,浙江人民出版社2007年版。

④ Mark Granovetter, “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness,” *American Journal of Sociology*, Vol.91, No.3, 1985, pp.481-510.

“企业+政府”形式的政治经济双重嵌入权力和影响力,这种嵌入性权力又恰与全球价值链自身的嵌入性特点相吻合,扩大了行业协会的活动空间并加强了其权力。另外,鉴于当下行业协会透过产业链与价值链的广泛跨国活动特征与行为,行业协会在国际政治经济领域已开始行使超越传统国家权力边界的国际权力(如图2)。

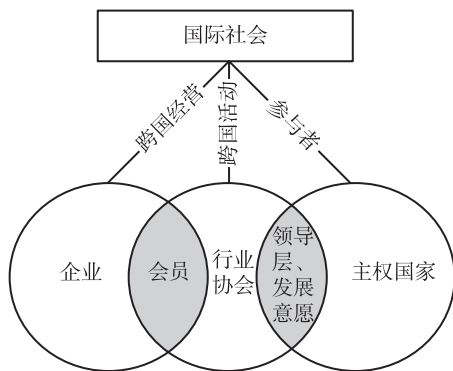


图2 新型政府—企业—行业协会关系

资料来源:笔者自制。

进一步分析行业协会的权力来源和权力行使可以看到,全球化时代企业的跨国经营不再简单地通过本国全产业链和简单跨国贸易的形式完成,而是更多地依赖全球产业链协同和全球价值链链接,形成了复杂嵌套的全球生产网络体系。因此,由于全球产业链的协同与全球价值链链接的客观存在,行业协会的活动主动或被动地嵌入全球生产网络体系,形成了国家、行业协会、跨国产业联盟和企业之间的复杂互动,行业协会的权力行使可以透过全球产业链和全球价值链进行传递和扩散。^①

值得指出的是,与全产业链时代不同,除国际行业协会的影响明显存在并有所加强外,一国的行业协会或产业联盟也可以依靠其全球产业链的嵌入能力深度影响他国的经济运行和政策调整,而全球产业链与全球价值链的组合恰好构成了行业协会新型权力变化之源,进而对国际关系、国际权力、国际治理以及他国的产业政策产生了不容

^① 全球化时代的显著变化是全球价值链的出现。全球价值链构造依赖全球跨国产业链和跨境贸易的形成,而全球价值链中又存在价值链规模与价值链控制节点的结构性特征,并产生与以往国家全产业链时代完全不同的全球价值链权力。关于全球价值链权力的讨论和研究,参见余南平、黄郑亮:《全球与区域中的国际权力变化与转移——以德国全球价值链的研究为视角》,载《欧洲研究》,2019年第2期,第45—70页。对于跨国产业联盟的影响力,除人们熟知的石油输出国组织一致行动外,近年来全球铁矿石联盟三大生产商的协同行动经常给中国等资源需求生产国的国内产业政策调整带来影响。

忽视的影响。这种新变化既是传统西方社会学、经济学、行政学和国际关系研究所忽视的,也是非政府组织研究中行业协会和产业联盟方面的盲点。

(三) 行业协会的权力扩张与权力组合

行业协会的权力扩张和行使可以从行业协会规模扩大、行业协会领导层控制和政治权力互动组合三个维度进行分析和判断。

首先,从行业协会规模化扩张来看,20 世纪全球化迅猛发展阶段要求国家参与全球经济竞争和完善国内产业链,世界各国纷纷建立产业和贸易协会,其数量一度呈现指数级增长。以美国为例,其协会组织起步虽然较欧洲晚但发展迅速。美国目前共有覆盖 400 多个行业的 7800 多个行业协会,仅能源领域的产业协会就超过 60 家。^① 在数量众多的行业协会之下有数不胜数的企业成员,每个企业成员还覆盖了国内外产业链环节上的各类供应商。因此,独特的经济属性使得行业协会的覆盖面和影响力不仅可以扩展到产业和企业层面,全球产业链与全球价值链还使得国内行业协会可以通过产业链接和价值纽带覆盖到国内外供应商节点层面,并为行业协会的国内和国际政治权力的行使和扩张提供了机会和实现途径。

其次,从领导层组成和权力掌控角度来看,许多行业协会的领导人具有国内和国际“双跨”特点。以抹黑新疆棉花的“瑞士良好棉花发展协会(BCI)”为例,它是一个国际非营利组织,其理事会主席马克·莱科维茨(Marc Lewkowitz)同时担任美国皮马棉协会(Supima)的总裁兼首席执行官。皮马棉协会代表着美国棉花产业界的广泛利益,且美国皮马棉和中国新疆棉花存在市场竞争和全球价值链博弈关系。另外,由于西方政治特有的“旋转门”现象,许多行业协会领导人曾任职于政府部门,或者通过“旋转门”在行业协会与政府官员之间进行角色互换。例如,美国太阳能行业协会(SEIA)现任总裁兼首席执行官阿比盖尔·罗斯·霍珀(Abigail Ross Hopper)曾担任美国海洋能源管理局(BOEM)局长;该协会董事会主席纳特·克雷默(Nat Kremer)曾在奥巴马政府时期积极从事政治活动,也是非政府组织“人权第一(Human Rights First)”的董事会成员。多重身份角色使得政府、行业协会和企业之间的嵌入活动异常复杂,而“旋转门”现象在 2021 年拜登政府执政时期表现得尤为典型。^②

最后,从政治互动和权力组合的结果来看,在 2021 年的美国太阳能行业协会抵制

^① 参见全球协会名录专业网站, <https://directoryofassociations.com/index.asp>, 访问时间:2021 年 9 月 2 日。

^② 2021 年执政的美国总统拜登团队的主要官员中安东尼·布林肯、杰克·沙利文、伊利·拉特纳、库尔特·坎贝尔等人,在入阁之前均服务于美国非政府组织智库。而智库、企业领导人和政府官员之间的“旋转门”是符合美国政治生态的惯常做法。

中国新疆地区供应链的事件中,美国参议员马可·卢比奥(Marco Rubio)和杰夫·默克利(Jeff Merkley)共同斡旋于企业与行业协会之间并发挥了重要作用。卢比奥是美国参议院外交关系小组委员会负责人权事务的重要成员,默克利是美国国会中国执行委员会(CECC)主席。从政治实践角度来看,美国政界人士对行业协会活动的介入以及行业协会领导层与政界人士之间的“旋转门”现象都给行业协会打上了难以抹去的“政治”烙印,其互动组合产生的“深度权力”的影响和结果也并不总是跃然纸上,行业协会行动背后的真正利益诉求难以厘清,如其行动究竟是代表企业、协会自身还是政府。^①

在全球化影响下,特别是在主权国家间的互动关系日益“制度化”的背景下,一系列覆盖不同互动领域的国际组织和多边机制已成为结构性权力的重要载体,也是结构性权力在国家之间分配的主要平台。^② 行业协会透过全球产业链与全球价值链的嵌入,构建了政府—企业—行业协会这一新型嵌入结构和国际化特征,其权力本身也作为一种结构性权力而存在。苏珊·斯特兰奇(Susan Strange)指出,结构性权力是形成和决定全球各种政治经济结构的权力,也就是决定做事方法的权力,构造国与国之间关系、国家与人民之间关系或国家与企业之间的关系框架。^③ 传统上,行业协会作为非政府组织为政府和企业的“中介部门”提供附加服务,发挥着“润滑剂”作用,而在全球化扩展现实中,行业协会在政府和企业中的嵌入性角色及其结构性权力依靠产业链和价值链的延伸而自然扩张,进而构成了行业协会对国内与国际政治和经济的双重影响力。

值得指出的是,行业协会往往在“公正性、权威性”基础上扮演“意见领袖”,^④并通过建议、号召和劝说等形式行使非正式权力。与正式权力相比,这种非正式权力更具灵活性和可操作性。在特定的时间和条件下,行业协会对某一具体问题的行动可能凭借“权威性”而产生更大的影响力,进而成为一国在国际政治权力博弈中的有力武器。

① 这里采用美国政治学术语中的“深度政府(deep state)”一词,意指政治实践中政治经济利益集团权力互动。关于“深度政府”“影子政府”的论述,参见Mike Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government*, New York: Penguin Books, 2016。

② 马荣久:《国际组织中的国家话语权》,载《国际展望》,2021年第4期,第90—111、156页。

③ Susan Strange, *State and Markets*, London: Pinter Publishers, 1988, p.36。

④ “意见领袖”是传播学中的一个概念,后被普遍应用于管理学和营销学中。企业中一般存在两种组织关系:一种是正式组织(团体),是指为有效实现企业目标而建立的组织机构;另一种是非正式组织(团体),是指员工在共同工作中通过感情沟通、需求的一致性和某种共同利益而自发形成的群体,这是一种松散的无固定组织形式的团体。“意见领袖”是指居于非正式组织中的引导位置,具有某种凝聚力、号召力和影响力的人物。

四 行业协会规则制定权的再认识

传统上有关国际经济规则制定权的竞争主要通过全球经济和贸易合作的多边和双边协商方式进行,经济规则制定权的主导方是世界大国。关于非政府组织规则制定权的既有研究大多将其作为一种影响国家和政府间组织决策的外部力量,认为非政府组织通过施压、教育、劝说等手段推动了规范和理念传播,却忽视了国际经济规则制定权的多元化,特别是行业协会主动介入制定标准的问题。然而,随着经济全球化的进一步深入,国际非政府组织、行业协会和私人机构开始主动参与国际经济规则制定权的竞争,它们通过设立“标准”和“行业规范”等方式,以一种极其隐蔽的方式重新定义了全球市场规则,进而形成一套新的市场规则体系并衍生出价值链体系。行业协会与私人机构的互动不仅影响到国际经济基础的运转,行业协会本身也已超越和脱离“外部力量”角色,成为国际经济规则的内部变革性力量。

(一) 行业协会与私人机构推动 ESG 评价体系对全球投资产生影响

ESG 评价体系包括环境(environment)、社会(society)与公司治理(governance)三个层面,主要运用于全球投资评估。ESG 不再简单地以传统的财务状况、盈利水平、运营成本和行业发展空间等标准评价上市公司,而是一套更关注企业环境、社会和治理绩效的投资理念和企业评价标准。ESG 绩效的价值建立在企业责任(CR)和可持续责任投资(SRI)二者的交叉和互动之上,^①并将环境、社会和公司治理因素整合到投资监控流程中,不断地评估投资的绩效和“道德性”。

虽然不少国际机构和组织已提出具有一定代表性的 ESG 定义,但尚未形成关于 ESG 的权威定义,^②导致 ESG 指标异质性。而在 ESG 整体框架的设计方面,国际非政府组织和行业协会扮演了重要角色,其中包括全球报告倡议组织(GRI)、^③可持续发展会计准则委员会(SASB)、国际综合报告委员会(IIRC)、碳披露项目(CDP)和气候

^① Lars G. Hassel and Natalia Semenova, “The Added Value of ESG/SRI on Company and Portfolio Levels: What Can We Learn from Research,” in Atle Midttun, ed., *CSR and Beyond: A Nordic Perspective*, Oslo: Cap-pelen Damm, 2013, pp.137-163.

^② 参见《中国上市公司 ESG 评价体系》, https://www.amac.org.cn/businessservices_2025/ywfw_esg/esgj/ygxh/202007/t20200715_9822.html, 访问时间:2021 年 9 月 20 日。

^③ 成立于 1997 年的全球报告倡议组织(GRI)是一个国际非政府组织。该组织发布的可持续发展报告标准由多方利益相关者共同制定,其提供的 ESG 指标体系为全球多数机构所采用。

披露标准委员会(CDSB)等。其中前三者为全球 ESG 提供了普遍性原则,后两者主要集中于环境领域的标准制定,并为企业报告的环境战略提供指导性框架(见表 1 和表 2)。

表 1 全球报告倡议组织的 ESG 指标内容

环境	社会	公司治理
物料	强迫与强制劳动	反腐败
能源	安保措施	不当竞争行为
水资源与水污染	雇佣	税务
生物多样性	劳资关系	
排放	职业健康与安全	
污水与废弃物	培训与教育	
环境合规	多元化与平等关系	
供应商环境评估	反歧视	
	结社自由与集体谈判	
	童工	
	当地社区	
	供应商社会评估	
	公共政策	
	原住民权利	
	人权评估	
	营销与标识	
	客户隐私	
	社会经济合规	
	客户健康与安全	

资料来源:全球报告倡议组织官网,https://www.globalreporting.org/standards/,访问时间:2021 年 9 月 20 日。

表 2 可持续发展会计准则委员会可持续发展的五个维度及内容

环境	社会资本	人力资本	商业模式与创新	领导力与治理能力
温室气体排放	人权与社区关系	劳动实践	产品设计与生命周期管理	商业伦理
空气质量	消费者隐私	员工健康与安全	商业模式弹性	竞争性行为
能源管理	数据安全	员工参与度、多样性与包容度	供应链管理	法律管理与监管环境
水资源与污水管理	可获取与可支付能力		材料采购与效率	关键事件风险管理
废物与危险物料管理	产品质量与安全		气候变化的物理影响	系统性风险管理
生态影响	消费者福利			
	销售实践与商品标签			

资料来源:可持续发展会计准则委员会官网, <https://www.sasb.org/standards/>, 访问时间:2021年9月20日。

值得注意的是,ESG 评价体系的推动不仅来自国际非政府组织和行业协会,私人机构(如交易所、评级机构)与上述机构的互动也是 ESG 得到强化的重要力量。全球最大的证券交易所纳斯达克(Nasdaq)本身是集行业协会与企业运营为一体的复合型平台,其在 2019 年发布的《ESG 报告指南 2.0》(ESG Reporting Guide 2.0)将环境、社会和公司治理细分为 33 个主题(见表 3),为其他 ESG 评级机构的标准确立提供了基本框架。^①除纳斯达克外,目前全球投资市场的主要 ESG 私人评级机构还包括摩根士丹利资本国际公司(MSCI)、汤姆森路透(Thomson Reuters)和富时罗素(FTSE Russell)等。

对比分析各类机构设计的标准可以看到,在 ESG 议题上已经构成新的嵌套型行业价值链。行业协会在其组织活动过程中按照 ESG 进行实践,私人机构也可以借助国际非政府组织和行业协会的影响力推动开展投资项目评估,三者共同影响着全球

^① 参见纳斯达克官网, <https://www.nasdaq.com/docs/2019/11/26/2019-ESG-Reporting-Guide.pdf>, 访问时间:2021 年 9 月 20 日。

表 3 纳斯达克《ESG 报告指南 2.0》的主题

环境	社会	公司治理
直接与间接温室气体排放	首席执行官薪酬比率	董事会分权
碳强度	性别工资比率	董事会透明
直接与间接能耗	员工流失率	激励性薪酬
能量强度	性别多样性	公平劳动惯例
初级能源	临时工比率	供应商行为准则
可再生能源强度	非歧视政策	行为准则
水管理	伤害率	反贿赂/反腐败
废物管理	全球健康与安全政策	税收透明度
环境政策	童工与强迫劳动政策	可持续发展报告
环境影响	人权政策	其他框架披露
	侵犯人权	外部验证与保证
	董事会多元化	

资料来源:纳斯达克《ESG 报告指南 2.0》, <https://www.nasdaq.com/docs/2019/11/26/2019-ESG-Reporting-Guide.pdf>, 访问时间:2021 年 9 月 20 日。

ESG 的形成、延伸和强化。从诸多机构共同推动 ESG 的结果来看,由于有了世界最大的标准化组织、全球最大交易所和全球主要评级机构的背书,全球主要投资机构包括中国的公募基金也在修订自身的投资准则,^①以跟进全球领先的投资理念。不可否认的是,行业协会和私人机构叠加产生的全球影响力和全球定价能力使其共同认定的 ESG 标准已经成为全球投资者在本国和跨境投资中必须要考虑

① 随着中国绿色金融的蓬勃兴起和 ESG 投资理念的快速传播,公募基金也成为 ESG 理念的积极践行者。中国证券投资基金业协会发布的《基金管理人绿色投资自评估报告(2020)》显示,样本内的公募基金合计 54 只绿色投资产品均遵循特定的绿色投资策略,采用自上而下和(或)自下而上的方法,围绕新能源、环境保护和环境治理等绿色主题,主动构建投资组合,被动指数型产品亦跟踪环境友好型指数。据统计,公募基金积极布局相关产品,其中 ESG 主题基金已超过 100 只,规模合计超过千亿元人民币大关。参见张燕北:《公募 ESG 主题基金持续扩容》,载《中国基金报》,2021 年 2 月 22 日;中国证券投资基金业协会:《基金管理人绿色投资自评估报告(2020)》, https://www.amac.org.cn/aboutassociation/gyxh_xhdt/xhdt_xhyw/202102/t20210218_11176.html, 访问时间:2021 年 9 月 15 日。

的因素。

(二) 行业协会和私人机构规则解释权与应用权

当 ESG 标准进入全球投资领域后,由于其具有非统一性和重要性,行业组织和私人机构可以对该标准进行主观解读和自由裁量,从而可能导致某种程度上的标准滥用,并对全球供应链体系和国际投资环境维护造成不良影响。

首先,行业协会对 ESG 标准存在过度解读。1998 年通过的《国际劳工组织关于工作中基本原则与权利宣言》涵盖了结社自由和集体协商权利、消除强迫性或强制性劳动、废除童工以及消除就业与职业歧视四个“核心劳工标准”,成为国际劳工组织所有成员方劳工标准的基础。但 BCI 的《良好棉花原则与标准 2.0 版》中却用大量的内容对“体面劳动”进行过度阐述,将其延伸为 8 个标准(见表 4),并对国际劳工组织的“核心劳工标准”进行了自我解释和内容扩展,增加了劳工健康与安全、工作环境和基本待遇等内容。^① BCI 对“体面劳动”标准的延伸不仅体现在扩充的书面条款上,还体现在具体行动上。2020 年 4 月,BCI 成立了“强迫劳动和体面劳动问题特别工作组”,对“体面劳动”的核心指标进行了扩大解释。该工作组于 2020 年 10 月发布了《BCI 强迫劳动和体面劳动问题特别工作组总结报告和建议》,报告中增加了新的“临时强迫劳动指标”作为重点评估程序,以强化“体面劳动”的内涵,进而用以对全球供应链施压。^②

其次,行业协会错误地应用 ESG 标准,存在滥用行业规则的问题。ESG 标准设计的初衷是督促公司向高质量的环境、社会和治理标准转变,但一些行业协会为实现自身综合利益和价值观,在 ESG 标准中加入了许多主观成分并予以随意解读和滥用。如 BCI 确定了“良好棉花原则与标准”,规定其所有会员及其供应商在棉花生产、加工和销售的整个过程中都要遵循 7 条原则下设定的标准。仔细解读这些原则可以发现,原则 1 至原则 5 主要涉及环境领域,原则 6 属于社会领域,原则 7 属于治理领域(见表 4)。2021 年春天 BCI 带头抵制新疆棉花所进行的“跨境管辖”集中在原则 6(促进“体面劳动”)上。

^① 《良好棉花原则与标准 2.0 版》, https://bettercotton.org/wp-content/uploads/2019/06/Principles-Criteria-V2.1_良好棉花原则与标准-七次审阅.pdf, 访问时间:2021 年 9 月 15 日。

^② Better Cotton Initiative, “BCI Task Force on Forced Labour and Decent Work: Final Report and Recommendations,” https://bettercotton.org/wp-content/uploads/2020/10/BCI-Task-Force-on-Forced-Labour-and-Decent-Work_Final-Report_Oct-20.pdf, 访问时间:2021 年 9 月 21 日。

表4 瑞士良好棉花发展协会“良好棉花原则与标准”

环境	原则1	良好棉花棉农应最大限度地减少作物保护措施的有害影响
	原则2	良好棉花棉农应促进水资源管护
	原则3	良好棉花棉农应关注土壤健康
	原则4	良好棉花棉农应负责任地使用土地并加强生物多样性
	原则5	良好棉花棉农应关注并保护纤维质
社会	原则6	良好棉花棉农应促进“体面劳动”:童工、强迫劳动、非歧视、健康与安全、工作环境、基本待遇、纪律措施以及合作伙伴集体协作
治理	原则7	良好棉花棉农应发展有效管理系统;持续进步计划、培训、数据管理和监督

资料来源:《良好棉花原则与标准 2.0 版》, https://bettercotton.org/wp-content/uploads/2019/06/Principles-Criteria-V2.1_良好棉花原则与标准-七次审阅.pdf, 访问时间:2021年9月15日。

从内在联系来看,BCI 主导的抵制新疆棉花与美国特朗普政府对华“脱钩”战略是并行发生的。2020年3月,BCI 突然发布声明决定2020—2021年暂停在中国新疆地区发放许可证。^①全球知名消费品公司耐克、盖璞(Gap)和H&M等企业相继表示停止使用新疆棉花。2020年10月21日,BCI 在其网站上宣布停止在中国新疆地区的所有棉花采摘和生产加工,^②并以“强迫劳动”“危害人权”为由向所属成员企业施压,要求它们停止使用新疆棉花。这表明行业协会不仅可以自由、任意地制定和滥用所谓“国际标准”,包括在国际舆论上对一国进行不实的指责。更重要的是,由于行业协会还掌握和控制了“标准权”和“解释权”,可以采用剔除供应链的形式对一国的产业链进行实质性打击。

“规则应用权”使得行业协会的权力出现了非常典型的“域外管辖”特征,并夹杂着国际政治经济权力嵌入和博弈等多重属性。以BCI为代表的行业协会对中国产业进行干预绝非偶然事件。全球化造成了行业协会对国家政治经济事务的渗透和权力行使范围的扩大,使得行业协会能够以不同方式介入他国政治经济,威胁他国国家安全。

① “Exclusive: Stories Behind BCI Ceasing Sourcing Cotton from China’s Xinjiang over Forced Labor Rumors,” <https://www.globaltimes.cn/page/202103/1219475.shtml>, 访问时间:2021年8月7日。

② Better Cotton Initiative, “Task Force on Forced Labour and Decent Work Finalises Key Findings and Recommendations,” <https://bettercotton.org/task-force-on-forced-labour-and-decent-work/>, 访问时间:2021年8月9日。

五 行业协会权力滥用与全球供应链的安全维护

在经济全球化进程中,产业供应链在全球范围内不断延伸,在提高全球生产效率的同时也面临着较高的复合性风险。新冠肺炎疫情的暴发导致全球供应链中断和混乱,使得全球供应链的安全问题成为学界关注的焦点。^①

学界对供应链的风险分类研究大多从内部和外部两方面展开,具体包括以供给风险和 demand 风险为主的内部风险(如供需协调问题引起的风险和正常活动中断引起的风险)以及以监管、法律风险、基础设施风险和自然灾害风险为主的外部风险,^②还包括恐怖主义袭击、经济形势和政局动荡等。^③这一分类方式并未涵盖由行业协会介入产业链引发的供应链风险和行为后果,它是一种全新的供应链结构性变化风险形式。由于全球产业链与全球价值链的嵌入性权力,行业协会的活动范围覆盖了全球原料、生产和销售等所有环节,因而具有很强的经济控制力和辐射力,其行为可以引发供应链调整的全球性链式反应。例如,美国半导体行业协会(SIA)是美国半导体行业的代言人,也是美国经济实力、国家安全和全球竞争力的主要推动力。美国作为半导体设计和研发的全球领导者,其芯片制造的总体布局却以亚洲为主。^④虽然全球半导体供应链的形成推动了整个行业的价值和效率的提升,但也加深了美国半导体行业对全球供应链和海外市场的依赖性。为应对“安全挑战”,美国半导体行业协会在其发布的《2020年美国半导体行业概况》报告中指出,目前的产业链格局将严重影响美国半导体行业的全球领先地位。该报告敦促美国政府加强对半导体这一关键领域的政治引导、监管和投资,并提议美国政府出台相关政策鼓励美国国内的工厂建设,使其能够与国外工厂相竞争。美国半导体行业协会的权威性和影响力(包括其强大的政治资源)显著推动了美国半导体行业本土化,拜登政府开始通过政治行动要求世界领先半导体制造公司赴美建厂。在美国政府的外交压力之下,中国台湾积体电路制造公司于

① 葛琛、葛顺奇、陈江滢:《疫情事件:从跨国公司全球价值链效率转向国家供应链安全》,载《国际经济评论》,2020年第4期,第67—83页。

② Stephan M. Wagner and Christoph Bode, “An Empirical Examination of Supply Chain Performance Along Several Dimensions of Risk,” *Journal of Business Logistics*, Vol.29, No.1, 2008, pp.307-325.

③ Paul R. Kleindorfer and Germaine H. Saad, “Managing Disruption Risks in Supply Chains,” *Production and Operations Management*, Vol.14, No.1, 2005, pp.53-68.

④ “The 2020 SIA Factbook,” Semiconductor Industry Association, April 23, 2020, p.8.

2020年5月宣布将在美国亚利桑那州建设新半导体工厂,^①韩国三星电子也考虑在美国投资170亿美元建造一个新的半导体芯片厂。^②因此,美国半导体行业协会通过发布报告提醒和游说政府部门,并以维护国家安全和美国产业领导地位为由,对美国的半导体产业链采取保护行动,这已经影响到全球半导体供应链的结构调整。

欧洲也有相似案例。2019年11月,欧洲钢铁工业协会(EUROFER)呼吁欧盟委员会再次审查钢铁保障措施,包括欧盟与美国的贸易关系以及世界贸易组织(WTO)与中国的贸易关系,以解决由全球钢铁产能过剩引起的欧盟钢铁行业竞争力下降及人员失业问题。^③中欧钢铁争端早在2015年就已初现端倪,当时由欧洲钢铁工业协会牵头,汇集了30家欧洲行业协会的商业游说联盟组织AEGIS Europe展开了面向欧盟决策机构的声势浩大的游说活动,在布鲁塞尔各大媒体和其他非政府组织的助力下塑造了“中国钢铁产品倾销欧洲市场,不公平竞争导致欧盟钢铁工人失业”的欧洲“受害者”形象,主导了欧盟民众的舆论和社会情绪,迫使欧盟相关机构采取强硬立场对华交涉,以保护欧洲钢铁行业。^④

除影响政府决策外,行业协会的活动还扩展到立法层面。2021年6月,德国联邦议院正式通过了《企业供应链尽职调查法》(简称《供应链法》),并将在2023年正式启动。该法案除了对环保问题进行明确约束外,还要求企业确保在其供应链的每一个环节都不会发生强迫劳动、童工和歧视等侵犯人权的行为,并对公司的类别和罚款机制进行了明确划分。《供应链法》的出台得到德国国内行业协会的大力推动和部分企业的支持。德国机械设备制造业联合会(VDMA)副主席伯特伦·卡夫拉特(Bertram Kawlath)公开支持《供应链法》,并声称该法案能够帮助德国与他国“建立更加公平的贸易关系”。他进一步呼吁加速通过欧盟供应链法,在欧盟范围内形成一套完善的供应链审查与监管框架。^⑤德国《供应链法》的出台在法律框架下推动了企业有权对其

① “TSMC Says Has Begun Construction at Its Arizona Chip Factory Site,” <https://www.reuters.com/technology/tsmc-says-construction-has-started-arizona-chip-factory-2021-06-01/>, 访问时间:2021年8月5日。

② “Samsung Electronics to Build EUV Foundry in Austin,” <https://english.etnews.com/20210518200001>, 访问时间:2021年8月5日。

③ European Steel Association (EUROFER), “Support EU Steel and Jobs: Reinforce the Safeguard,” <https://www.eurofer.eu/press-releases/support-eu-steel-and-jobs-reinforce-the-safeguard-says-eurofer-ahead-of-trade-ministers-meeting/>, 访问时间:2021年8月6日。

④ 冯悦、向宇、向梓静:《欧盟游说制度及建立中资企业欧盟商会的探讨》,载《国际贸易》,2018年第11期,第50—54页。

⑤ Bertram Kawlath, “How SMEs Can Contribute to a Due Diligence in Value Chains,” <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/opinion/how-smes-can-contribute-to-a-due-diligence-in-value-chains/>, 访问时间:2021年8月6日。

供应商直接进行审查和调整,使得在德国本土经营外国企业、与德国企业有合作关系的外国企业以及数量众多的外国供应商未来都面临着被动受到域外法律管辖的“供应链切割”风险。

除美国半导体行业协会和欧洲钢铁工业协会通过建议和游说等较为传统的方式介入政府部门决策并影响全球供应链布局外,还有一些行业协会则更直接地对他国的供应链进行“手术刀切割式”调整。这些行业协会的行为带有浓厚的政治色彩和跨国行动特点。以美国太阳能行业协会为例,它是一家成立于1974年的全国性非营利行业组织,汇集和代表了来自太阳能供应链中所有技术和市场领域的近1000家公司,在美国太阳能企业中的地位举足轻重。2021年年初,《纽约时报》发表了一篇关于所谓“众多太阳能企业在中国新疆地区的生产中包括少数民族强迫劳动”的文章,^①美国太阳能行业协会立即对报道做出了回应,首席执行官霍珀要求所有在新疆地区运营的太阳能公司立即转移其供应链,并敦促美国太阳能公司离开新疆地区。^②美国国会参议员卢比奥和默克利向美国太阳能行业协会致信,敦促其继续采取措施以“保持”美国太阳能电池板供应链的“安全性”和“完整性”。2021年3月30日,包括卢比奥在内的8位美国共和党参议员拟定了“禁止中国太阳能法案”,禁止使用联邦资金从中国公司购买太阳能电池板。^③

从国际能源结构调整的角度来看,自2020年以来,受新冠肺炎疫情以及能源行业低碳转型的影响,美国住宅领域和非住宅领域的太阳能市场需求大幅增长,太阳能光伏发电容量占总容量的份额进一步扩大。2020年太阳能光伏发电占全美新增发电量的43%。^④由于能源结构转换直接关乎碳达峰和碳中和的未来全球发展方向,也影响到未来大国的国际话语权和道德制高点,因此围绕新能源全球供应链的主导权、价值链的收益权和产业链的可控性,光伏供应链问题显然会被美国政府当成全局性“战略安全”问题来处理。而美国太阳能行业协会对于中国全球光伏供应链的主动切割行动,与其说是维护美国企业利益,更准确地说是在配合美国政府的战略行动。在针对中国光伏行业的行动中,美国太阳能行业协会作为美国政府和企业之外的“第三部

① “Chinese Solar Companies Tied to Use of Forced Labor,” *The New York Times*, January 28, 2021.

② Solar Energy Industries Association, “Statement on Claims of Forced Labor in the Solar Industry,” <https://www.seia.org/news/statement-claims-forced-labor-solar-industry>, 访问时间:2021年8月6日。

③ The Senate of the United States, “To Prohibit the Procurement of Solar Panels Manufactured or Assembled in the People’s Republic of China,” <https://trackbill.com/bill/us-congress-senate-bill-1062-keep-china-out-of-solar-energy-act-of-2021/2088435/>, 访问时间:2021年8月6日。

④ 笔者根据美国联邦能源监管委员会(FERC)数据整理得出, <https://www.ferc.gov/>, 访问时间:2021年9月12日。

门”,组织功能和角色已经出现变化,不再只是行业技术交流的组织者和行业发展方向的研究者,而是作为直接行动者参与全球市场供应链的重组和结构调整,这会给全球的供应链体系安全带来更多的不确定性。^①

首先,从供应链完整性的角度来看,行业协会包括许多企业会员,这些企业又包括各级供应商,覆盖了供应链的每个环节。因此,这种行业协会—企业—全球供应商的垂直结构体系使得行业协会有权力影响供应链中的任意一个环节,包括对供应链进行筛选式调整。由于供应链的复杂组合性特点,如果其中一个环节中断或改变,那么整条供应链的功能不仅会被破坏,其变更调整更会对全球经济福祉造成永久性损伤。

其次,从供应链的安全性要求角度分析,传统上供应链的安全包括经济性、产品的可靠性与供应的稳定性。但一旦加入国家博弈力量,供应链本身的重要性会下降,非经济性因素明显上升,其稳定性变得不可预测。而当政治、安全和军事等问题被纳入全球供应链体系后,^②行业协会所思考的就不单是企业与政府、企业与市场的协同,行业发展前景和边界放大等问题将使得行业协会自身的政治性和对外行动明显提升与强化。

最后,行业协会剔除供应链产生的经济损伤效果将明显高于传统贸易战中的关税加征,^③而且破坏了原有的全球产业布局而引发供应链错配。如果要实现所谓的供应链节点全部安全可控,那么未来供应链有可能向“国家全产业链”或者“联盟产业链”模式转化。这不仅可以推动当下全球最大经济体之间彼此隔离的“全产业链”形态塑造,进而形成全球经济基础“脱钩”并造成政治冲突风险,还将瓦解全球化时代已经形成的全球经济基础和产业布局,给全球化供应链体系的安全性带来不稳定、破坏性与瓦解性影响,甚至导致更为紧张的国家间对立与抗衡。

① 2021年10月4日,美国贸易代表戴琪在美国战略与国际研究中心(CSIS)对华新贸易政策的第一次公开演讲中再次提及了中国在太阳能光伏市场的“不公平竞争”与“新疆全球供应链强制劳动”,并鼓励美国公司在供应链从上至下都购买美国产品。参见 Office of the United States Trade Representative, “Remarks as Prepared for Delivery of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration’s New Approach to the U.S.-China Trade Relationship,” <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/october/remarks-prepared-delivery-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-new>, 访问时间:2021年10月6日。

② 2018年10月5日美国国防部发布的《评估和强化制造与国防工业基础及供应链弹性》报告中提出,美国国防供应链体系存在脆弱性问题,美国国防供应链建立在“本土供应链”之上,以规避政治和军事风险。该报告还指出关键材料如稀土等资源完全依赖于竞争性国家。参见 <https://media.defense.gov/2018/Oct/05/2002048904/-1/-1/1/ASSESSING-AND-STRENGTHENING-THE-MANUFACTURING-AND%20DEFENSE-INDUSTRIAL-BASE-AND-SUPPLY-CHAIN-RESILIENCY.PDF>, 访问时间:2021年10月6日。

③ 在国际贸易中加征关税固然可能损坏原有的供应链,但供应链参与企业可以通过成本降低和客户分摊等方式继续维护原有供应链结构,直接剔除则是切断供应链的非经济方法和手段。

六 结论

从结构性和嵌入性关系特别是权力扩张的影响来看,当下的行业协会已经主动介入全球政治经济领域,行使了嵌于全球产业链和全球价值链的结构性权力,包括隐性扩大公共影响力。而行业协会与私人机构在投资、产业链及价值链中的互动使得它们对政府和企业的作用也不只局限于补充和依附功能,甚至也不是传统学术研究所讨论的竞争与冲突内涵。随着行业协会在全球产业链和全球价值链中嵌入关系的转变和嵌入性权力的获得,以行业协会、产业联盟等为主的各类非政府组织已经成为国家间经济竞争和政治博弈的重要参与者,在很大程度上起到了补充、辅助和强化国家对外权力的职能。行业协会的这种角色转换、边界逾越和权力扩张恰恰是西方学界刻意掩饰或淡化处理的,也是传统国际关系领域对行业协会作为非政府组织组成的研究中所忽视的一个问题。当前行业协会的角色转变带来了其权力扩张和影响力扩大,其中有四个方面值得特别重视。

首先,非政府组织政治权力在西方“公民社会”和“多元化”的理论口号鼓噪下不断增长。非政府组织中的行业协会作为政府体系外的一支重要嵌入性力量,其与政府体系保持着复杂的领导层交叉关系,并在市场设计和价值观塑造等方面达成高度一致,进而产生行业协会职能行使“内外有别”现象。同时,行业协会还可以代替政府部门参与国内国际政治经济活动,以达到更宽泛的政治经济目的,在国家竞争中发挥重要作用。^① 这种隐蔽和渗透性的行动往往以行业标准设定和技术交流为形式,并且带有行业发展的“高尚道德”元素而不容易被识别,给“战略目标国”带来了极大的甄别困难。

其次,行业协会、产业联盟通常与企业 and 产品供应商联系紧密,它们通过为企业会员传播信息、设立标准等方式,间接影响更大范围的供应商。这种特有的经济属性为其进行经济活动拓展提供了隐蔽性和“合理性”。行业协会如果主动结合和配合国家战略行为,^②通过全球产业链和全球价值链充分发挥嵌入性权力,那么其对全球经济

① 有学者专门撰文以葛兰西的霸权观和考茨基的超帝国主义概念对美国利用非政府组织影响中国政策与精英进行了深入研究。参见 Shuhong Huo and Inderjeet Parmar, “A New Type of Great Power Relationship? Gramsci, Kautsky and the Role of the Ford Foundation’s Transformational Elite Knowledge Networks in China,” *Review of International Political Economy*, Vol.27, No.2, 2020, pp.234-257。

② 除美国试图与中国“脱钩”外,欧盟也在通过各种努力强化自身经济主权并对全球价值链产生了重构性影响。参见余南平:《欧洲强化经济主权与全球价值链的重构》,载《欧洲研究》,2021年第1期,第75—101页。

安全、国家安全尤其是全球供应链的安全不仅具有很大的影响力和破坏力,^①非政府组织光环下的行业协会自我标榜的“公正性、客观性、权威性”更是应该得到合理的质疑。

再次,行业协会、产业联盟在行业规则和标准的制定方面也开始产生广泛影响力,带来了实质性的国际权力增长和延伸。如目前 ESG 是国际投资的重要标准之一,其涵盖的环境、社会和公司治理三大理念已被越来越多的企业所接受,将其作为企业整体战略的一个必要部分,甚至接受行业协会基于不同的经济和政治利益对该指标进行错误解读和滥用。这种域外标准与国内法律法规可能存在的矛盾与冲突将使企业在经营决策中面临巨大的适应性难题。

最后,虽然不能笼统地认为所有行业协会均卷入了国家间政治经济博弈,但当确有相当多的行业协会包括私人机构正以全新角色参与全球政治经济竞争,并以控制全球供应链、全球价值链和全球投资导向的方式嵌入全球政治经济体系运转时,就不仅产生了波兰尼所讨论的“社会与市场嵌入”带来的国际社会新问题,同时其权力跨越边界扩张与行使也可以给当下的国际经济基础运行带来实质性影响。如何应对行业协会这类新型政治经济力量对主权国家政治、经济、社会和文化等方面带来的广泛影响并做出应对,这是世界各国需要充分认识和思考的问题。

(截稿:2021年10月 责任编辑:主父笑飞)

^① 可以看到的结果是,在美国太阳能行业协会同美国国会和政府的紧密互动下,2021年6月美国商务部发布的新出口管制实体清单中新增了5家中国企业(组织),主要是针对新疆的中国太阳能行业并禁止相关产品出口美国。参见 U.S. Department of Commerce, “Commerce Department Adds Five Chinese Entities to the Entity List for Participating in China’s Campaign of Forced Labor Against Muslims in Xinjiang,” <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/06/commerce-department-adds-five-chinese-entities-entity-list>, 访问时间:2021年8月10日。