

【经济理论与实践】

美国结构性产业政策的变革走向与中国应对^{*}

江 鸿 贺 俊

摘 要:近年来,结构性产业政策在美国产业政策体系中的地位不断提升,是当前美国提升国内关键产业竞争力、配合对华贸易战与科技战的重要手段。预期美国将改革联邦产业政策管理体系,设立管理、协调产业政策与规划的中央机构与支持机构,制定实施系统性更强、举国特色更鲜明、使命导向更清晰的结构性产业政策甚至是国家级产业规划,对抗和遏制中国产业崛起。对此,我国应明确赶超发展与全球协作兼顾的产业政策使命、完善产业链安全管理体系、赋予产业政策更多的创新政策内涵、确保政策措施与国际多边规则接轨,从而保证国家产业政策支撑我国产业发展能够有效应对复杂多变的竞争环境。

关键词:美国;产业政策;中国应对

中图分类号:F421

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)10-0032-08

面对日益激烈的中美竞争,美国政府试图通过“内外兼修”的方式,改变中美力量对比格局。对内,实施更加积极的结构性产业政策,强化本土产业竞争力,降低去工业化和对华依赖造成的产业链风险。对外,持续挑起贸易争端,推动对华科技封锁甚至是中美科技脱钩,压制中国产业升级和科技发展。内外两方面措施互为补充,是美国重构中美经贸关系和科技关系的基本逻辑。在这种情况下,要理解中美经济博弈的完整图景,思考应对中美科技和贸易争端的可行措施,就不能忽视近期美国国内正在抬头的结构性产业政策。研究者早已发现,美国从来不是奉行自由主义市场经济的典型国家。当前,结构性产业政策重返美国政策对话的热点位置,倡议制定系统性产业政策与产业规划的呼声日增。我国国内已有一些有关美国产业政策的回溯性考察,但对美国国内产业政策对话现状则关注不多,难以判断美国产业政策长期走向、在战略层面谋划应

对美国政策变化提供充足依据。本文将系统剖析目前美国国内产业政策对话的争议现状,对其焦点议题和未来动向作出判断,并提出中国的应对策略。

一、贯穿美国经济发展全程的结构性产业政策

结构性产业政策贯穿美国立国以来由经济赶超到全球领先的发展历程,即使在20世纪70年代之后的新自由主义盛行期也不例外。部分研究者将功能性政策视为当代美国产业政策的主体^①,是因为二战之后的美国产业政策以创新政策为核心,看似具有以公共科技服务体系服务所有产业的普惠性特征。然而,细究这些政策的政府干预逻辑,其选择性的本质并未改变,只是新的产业政策资源更多投向“被挑选的”产业创新网络,而不是直接投入“被挑选的”企业赢家。此外,美国尽管结构性产业政策频出,但缺少持续的国家级产业规划,使外界更易忽视其向特定产业倾斜资源的事实。

收稿日期:2020-06-26

^{*} 基金项目:国家社会科学基金重点项目“新型举国体制下促进使命导向型重大创新的政府行为模式与边界研究”(20AGL005)。

作者简介:江鸿,女,中国社会科学院工业经济研究所副研究员,硕士生导师,管理学博士(北京 100836)。

贺俊,男,中国社会科学院中小企业研究中心研究员,中国社会科学院工业经济研究所研究员,博士生导师,经济学博士(北京 100836)。

1. 汉密尔顿时代(1790—1837年):结构性产业政策的发端

美国建国之初,农业立国派和工业立国派论战激烈。首任财长汉密尔顿作为坚定的工业立国派,于1791年向国会提交了著名的《制造业报告》。这份报告显示成熟的结构性产业政策视野,论证了许多关键的政策工具,并详细分析了17个优先发展行业的发展状况、竞争情境和监管状态,明确了其各自适用的工具。该报告未获国会通过,但成为此后美国产业政策的基本框架。在拿破仑战争造成工业品进口困难后,农业立国派领袖杰斐逊也转变认识,在其总统任期内(1801—1809年)推动了新的产业政策议程,在国家协同层面充实了结构性产业政策体系,但未能制定联邦级的整体产业规划。

宪制和种族主义是当时美国联邦产业规划的主要障碍。首先,产业规划的合宪性存疑。汉密尔顿认为联邦政府天然具备产业规划权,此后多任总统则坚持应首先修宪,以确保联邦规划的可持续性。其次,种族主义引发了杰克逊主义的反攻。杰克逊担心,如果任由联邦产业规划改善所有经济参与者的境况,将侵蚀奴隶制度。他在总统任期内(1829—1837年)解散了联邦政府在行业领域内的规划团队,产业规划权力向州政府和私有部门转移。直到罗斯福新政前,联邦政府都未能重建相关能力。

2. 临时性政策时代(1838—1932年):依赖私有部门的战时产业规划

随着产业规划权下放和能力散失,美国联邦层次的产业政策和规划在一个世纪内呈现出战时复归、战后隐退的特点,战时规划也多由企业领袖管理。一战期间,日益复杂的军事技术对规划提出了更高要求,联邦政府为此引入了多种结构性新政策,如供应商生产配额、私营铁路临时国有化等。这些政策的规模和整体性超过了此前所有产业规划,但随着战争结束,联邦产业规划又重归沉寂。虽然和平时期也出现过南方重建、公平交易项目等少数产业规划案例,但受限于种族主义等因素制约,联邦政府始终难以维持产业规划的惯例。

同期,地方产业政策则被私有部门把持,由市场逻辑主导。各州在联邦权力退出的空间中争夺投资,出现了一些成功案例,也催生了信贷泡沫和发展不平衡。为提高管理效率,州政府将产业规划外包给公共事业行业的私有企业。这些企业需要政府补

贴,因而熟悉产业政策空间。区域性产业规划的有效性参差不齐,但总体来说,有效的规划多来自州政府的详细要求;私有部门代管的规划则倾向于支持有利于资本家而非公共利益的产业。

3. 产业规划的黄金时代(1933—1972年):大萧条和二战助推的产业规划

大萧条动摇了放任自由的经济信仰。经1933年《国家产业复兴法案》(NIRA)授权,小罗斯福政府广泛尝试各种结构性政策工具,启动了全面的产业规划,但仍面临着法律和种族主义的阻力。1935年,高院裁定NIRA违宪;种族隔离者则利用参议院否决权,阻止劳工保护等政策渗透黑人居多的产业。^②尽管如此,不少政策还是表现出很强的生命力。例如,农业供应管理政策延续至今,国家抵押贷款协会和进出口银行也仍在发挥作用。二战期间,全面产业规划回归。战后,为支持军工厂再改造,全国性规划又存续了一段时间。

小罗斯福政府造就了产业政策和规划高潮,也为其淡出埋下了种子。首先,国会委任行政机构为产业立法的数量不断增加。即使新法案和NIRA一样标准不明,高院也认同“政策灵活性和适应性是规划的本质”,采取宽容态度。其次,军民合作成为惯例,催生了此后创新导向的产业政策。国防预算资助的政策项目创造了互联网、GPS等技术,构成了美国数字经济的基石。最后,行政部门立法权扩大将国会隔离于产业政策游说之外,其结果是立法者对产业缺乏了解,产业政策议题退出政策对话也在所难免。

4. 新自由主义时代(1973—2008年):分散的结构性政策下隐蔽的发展型国家

20世纪70年代以来,受新自由主义影响,对产业政策的质疑开始主导美国舆论。80年代早期,这一趋势曾因日本的竞争而短暂刹车。1980年成立的内阁经济政策小组建议美国效仿日本,开展产业规划。然而,小组成员意见不一,政界又偏好以事后救助为主的短期产业政策,全面产业规划的设想最终流于纸面。此后,直至2008年,分散的、临时的结构性政策成为美国产业政策的主旋律。在地方层面,减税等临时性补贴政策高度活跃;在联邦层面,产业政策也多为事后的、被动的,金融危机中对银行的救助就是这类政策的代表。

在缺少顶层协调的情况下,分散的结构性产业

政策向建设创新网络的方向收敛,美国演变为发展型网络国家。随着硅谷崛起,DARPA 资助创新的成效广受认同。1988 年,《综合贸易与竞争法案》提出,联邦机构应承担技术推广职责,各级政府都开始重视选择性的产业研发资助,网络建设型政策频出。国家标准与技术研究院 1989 年启动的制造业拓展伙伴计划就是其中典范。值得注意的是,因其结构性干预的本质会招致新自由主义者的抨击,这类产业政策都被包装为创新政策,而不使用“产业政策”一词。

二、结构性产业政策在近期美国政策对话中逐渐抬头

2008 年全球金融危机后,奥巴马政府将结构性产业政策作为重要的反周期政策。^③由于短期成效不如预期,又出现了受助企业破产的反面案例,这些政策招致了共和党保守派的尖锐批评。特朗普上台后,保守派影响力下降,民粹派地位上升,将经济问题都归咎于中国产业政策的挤压。因此,特朗普政府在实施结构性产业政策方面与奥巴马政府保持一致,并将选择性干预的范围从新兴产业扩大到传统产业。虽然保守派和新自由主义经济学家仍在抨击产业政策,但支持结构性产业政策的人士已不再回避“产业政策”一词,开始公开、鲜明地在政策对话中表达立场。总体来看,双方交锋集中于以下重点问题:

1. 选择性政府干预是否挤出了私有部门投资

新自由主义者认为,选择性的政府干预会挤出私有部门投资,阻碍经济增长。当政府置身于市场之外,减少税收,放松监管,企业将自发地增加创新和投资。

产业政策支持者指出,美国过去半个世纪的发展事实表明,这种设想并不成立。首先,自由放任的经济政策并没有带来高速增长。在新自由主义盛行、产业政策退居后台的 40 年中,美国经济增长相对乏力。1950—1980 年,美国 GDP 年均增长 3.6%;1980 年后,美国 GDP 年均增长率仅有 2.6%。^④其次,减少政府干预并没有刺激企业的创新投资。1980 年以来,企业利润高企,加成定价超出边际成本的比例从 18% 上升到 67%,但投资却远低于理论预期。即使是高科技行业的领军企业,也出现了利润增长而再投资减少的现象。^⑤最后,静态的

成本收益分析可能得出产业政策短期挤出私人投资的结论;但在动态视角下,产业政策成效显著。以网络建设型的产业政策为例,即便其短期经济回报难以估算,但与受政策支持的合作网络相比,游离于政策之外的创新合作网络更易解体。^⑥这证明了产业政策促进(而非挤出)企业长期创新合作的价值。

2. 被捕获风险是否是取消产业政策的合理依据

反对者指出,产业政策很容易被利益集团捕获,因而无力帮助美国应对中国竞争。产业政策被捕获可分为两种情形:一是政治捕获,即政治集团将产业政策引向于己有利却无助于甚至背离国家经济结构转型目标的方向。即使政治集团并未合谋,美国现行选举制度也会使产业政策向空间集聚度高的产业倾斜^⑦,而其他产业即使在国家层面意义重大,也难获关注。二是监管捕获,即大型企业为了维持垄断地位,操纵产业政策,甚至不惜压制创新活动。地方政府将产业政策与规划管理工作外包,则进一步助长了监管捕获。

产业政策倡导者并不否认政治捕获和监管捕获可能造成产业政策偏离正当目标,但否认应就此取消产业政策。首先,上述批评适用于任何政策,而不仅仅是产业政策。如果承认其他同样面临捕获风险的经济政策(如宏观经济政策)的合理性,就不应当因为这些风险否认产业政策的合理性。其次,应对捕获风险的正确途径不是消灭产业政策(及其收益),而是树立标杆,展示成功的政策项目和方法的真实面貌与价值。美国科技政策权威智库 ITIF 的主席和创始人指出,美国有悠久的产业政策历史和 DARPA、ARPA-E、NIST 等成功的政策项目。如果新自由主义者担忧产业政策决策或实施不力,就应努力改善立法程序。

3. 政府是否具备制定有效产业政策的必要能力

政府能力不足以识别重要产业或挑选赢家,是产业政策遭受抵制的另一个重要原因。批评人士指出,政府缺少有关产业的本地化知识,只是“蹩脚的风险投资家”,其投资失败率远高于私有部门。获得奥巴马政府刺激资金的大量企业绩效不佳就是明证。

产业政策的支持者则反驳说,这些批评忽略了几项重要事实。其一,联邦政府之所以缺少产业的本地化知识,不是由于政府在知识获取上存在不可克服的缺陷,而是由于政府没有负责产业分析和产

业政策的实体部门。这恰恰是产业政策批评者阻挠的结果。其二,政府难以获取产业的本地化知识,但这并不是放弃产业政策的理由。即便取消产业政策,企业也会向政府隐瞒某些政府决策所需的专有知识,例如有助于政府识别经济泡沫的本地化知识。^④因此,无论是否制定产业政策与规划,政府都需要自行掌握这些知识。其三,政府有多种手段可以增强产业政策能力。首先,建立负责产业数据分析和产业政策的常设部门,持续追踪美国产业的动态竞争力。其次,发展嵌入式自主性,与产业建立紧密的制度化联结,获取本地化知识。例如,美国政府组建制造业技术中心等机构,协助企业建立或维持创新合作网络,避免合作企业陷入囚徒困境。这些机构内嵌于产业创新网络,掌握产业的动态信息,又保持着独立的公共利益目标,可视为嵌入式自主性的典型形式。

4. 美国能否承受产业政策的财政和环境成本

产业政策的批评方对产业政策成本表示担忧。特朗普上任后,巨额减税计划和刺激性支出导致联邦赤字三年内飙升 50%,新冠肺炎疫情和即将到来的退休潮将进一步挤压产业政策的财政空间。他们特别指出,某些产业政策的拥护者并未深思如何支付政策成本,所以才同时支持降低政府收入的减税政策和扩大政府支出的产业政策。除了财政成本外,这些拥护者还将环境成本视为实施产业政策的必要代价。

产业政策的拥护者则认为,可负担性并不是实施产业政策的障碍。第一,产业政策之所以在财政上看似入不敷出,是因为政府没有获取投资成功的相应收益。政府承担了高风险和不确定性,付出了很高的资本成本,却无偿分享知识成果。Mazzucato 指出:“为什么美国政府因对超音速运输项目投资失败而备受指责(挑选了输家),但在对苹果等公司的早期投资成功时(挑选了赢家)却无人称赞?……为什么政府不能因此获得回报?”^⑤只要建立起自我周转的政府基金,就可以弥补公共性研发投入的损失,支撑更多产业政策。第二,美国有潜力承担起环境可持续的产业政策。一方面,产业政策能够促进应税经济活动,增长的税收则用于反哺产业政策。另一方面,定向增税和政府债务也可以直接解决产业政策的资金需求问题。有研究认为,通过提高所得税、金融交易税、财产税,增加政府借款,

联邦政府可以轻易获得相当于税率不变时 GDP 年均增速 5% 情况下的财政收入增长,这足以在不削减现有政府支出的情况下,为绿色新政等产业政策提供充足预算。

三、美国结构性产业政策及其管理体系的变革走向

尽管美国两党和党内不同派别的产业政策观点存在差异,但双方共识正在增加,逐步集中到强化产业政策和规划管理的整体性、以系统的结构性产业政策与规划对抗中国的方向之上。奥巴马政府和特朗普政府对结构性产业政策一以贯之的正面立场,即使尚未统一各方意见,也已经改变了两党党内在产业政策讨论中的观点。双方对遏制中国的认识高度一致,且均有意诉诸结构性产业政策。例如,2020 年 7 月,以往政见截然不同的十几位两党议员向参议院联合提交了《美国半导体代工厂法案》,建议拨款 150 亿美元刺激本土半导体生产商。不论政治风向如何变化,美国政界都有较大可能在以下事项上取得共识。

1. 推动联邦产业政策管理体系一体化

美国各界对是否效仿中国、实施自上而下的产业政策仍然众说纷纭,但保守派阵营和进步派阵营的呼声越来越多地指向了同一方向,即改革产业政策管理体系,使其从独立部门或地方政府管理不同产业、不同地域特定政策的分散体系,向联邦层次跨部门管理产业政策的协同体系转型。据此,美国联邦政府有可能重构产业政策管理的顶层组织框架,将更多的产业政策和规划管理权力收归联邦,同时加强联邦政府的跨部门协同,形成“政府一体化”(whole-of-government)的产业政策管理新体系。

纵向来看,与地方政府相比,在面对企业和其他市场主体时,联邦政府拥有更多资源和更好的谈判地位,有希望坚持理性决策,而不是被私有部门凌驾其上,致使产业政策反复无常。民主联邦政治难以回避政治特殊主义,分散制定的产业政策被政治或监管捕获的风险更高。美国要集中力量支持关键产业,对抗中国发展,就必须制定更具协同性的产业政策,配套的产业政策管理体系改革乃至深层次政治改革(如削减代表各州利益的参议院话语权)也势在必行。

横向来看,行政机构、立法机构、司法机构的角力,是美国产业政策实践尤其是整合不同产业政策

的产业规划实践受挫的重要原因。行政机构缺乏有关产业政策的统一领导,甚至相互竞争政策权力。在立法机构中,参议院过度代表了各州利益,给符合国家利益(但不一定符合各州利益)的产业政策制定流程设置了太多的投票否决点。司法机构缺乏事前评估产业政策质量的能力,却热衷于事后批判产业政策。破除这三类机构的协同障碍,是提升美国产业政策管理效率和政策有效性的当务之急。

2. 设立产业政策与规划管理的中央机构

美国两党智库都意识到,为了探索能应对中国挑战的产业政策,需要更有力的中央机构。20 世纪 80 年代以来,东亚发展型国家的产业政策得益于顶层机构(如日本通产省、经济规划厅)的居中协调,美国的网络建设型产业政策则依赖于总统科学技术顾问委员会等顾问机构的意见。这类机构由各领域杰出专家构成,长于技术与战略,但不具备也不善于行使行政协调权力。当前,要变革联邦产业政策管理体系,集中协调政策与规划的顶层行政机构和支持机构就变得至关重要。

一是直接负责产业政策管理与整合的顶层协调机构。战略管理大师波特提出,如果两党共建规划团队,协调产业发展的优先事项,将极大提高国会制定产业政策的效率。波特的建议很有代表性。例如,共和党参议员 Rubio 建议,设立国家创新委员会,协调贸易、金融和创新政策,确保贸易和金融市场发展符合国家产业发展的优先重点。保守派智库 ITIF 则建议,美国行政管理和预算局在审查联邦法规时,应评估新法规对美国产业竞争力的影响,并将重点放在对贸易产生负面影响的现有法规上。

二是支撑顶层协调机构决策的产业分析机构。当前,美国统计机构缺少洞见,财政部和美联储专注于商业周期和金融分析,国防部的产业知识则仅限于国家安全相关产业。对此,最直接的解决方法就是设立跟踪产业发展、分析产业数据的专职机构,为产业政策的顶层协调机构提供分析支撑,提高协调机构面向特定产业和技术的政策管理能力。相关建议包括:在国家情报委员会内,设立产业情报部门;在国家标准与技术研究所内,设立负责产业数据分析与解释的部门等。

3. 制定产业规划,加强产业政策系统性

美国各界建议改革产业政策管理体系的根本目标是加强政策的系统性,甚至在国家层面开展全面

产业规划。虽然美国一直在实施产业政策,但受限于政治结构和司法抵制,系统的产业规划从未起步。然而,各方认同产业政策的必要性并不等于独立的产业政策会天然地产生协同效应。美国产业政策已经到了迫切需要从“许多互不相干的(产业政策)法案向一系列连贯政策”转型之时。

首先,不少人士认为,美国应制定全国范围的、前所未有的官方产业规划。由于美国在某些产业和技术领域(如 5G)已丧失核心能力,更接近新兴市场,因此需要借鉴新兴市场的规划实践,促进各产业良性互动,共同攀升产业价值链。产业规划的形式则不必固定。美国既可以参考法国规划委员会的非强制性指导规划形式,将其作为传递政府投资意向的半正式渠道,也可以参考东亚国家中更具约束力的强制性规划形式。

其次,吸引更多产业部门参与产业政策和规划,帮助不同产业部门(甚至是重点鼓励的部门之外)的人才理解各部门潜在的关联关系,从整体性的视角思考、支持产业政策。否则,即使各产业都认同产业政策的必要性,也很难实现跨产业协同,反而可能助长损害整体效率的独立产业政策。例如,美国在 5G 等落后领域的产业规划不仅要纳入电信公司及其供应商,而且要吸引看似在该产业之外,但效率和技术突出的企业,推动产业交流和交互发展。

最后,对产业政策和规划进行全生命周期设计。在政策和规划制定之初,政府就应当制定退出战略,明确退出的标准和方式,以及此后是否需要新政策跟进,确保产业能摆脱政策依赖,持续健康发展。在这方面,二战时期的全面规划就十分成功。1944 年,战时动员委员会面临的主要问题已经不是如何提高供给,而是如何将庞大的战争产能改造为日常产能。不少人预测美国经济将在战后陷入混乱,但精心设计的政府退出战略使得过渡异常顺利。

4. 增强产业政策与规划的国家使命导向

美国政界和学界注意到,产业政策与规划不能再限于修正市场失灵等“结构性”问题,而要致力于解决何为优先事项的“方向性”问题。研究者指出,当前美国产业政策以改善创新系统结构为目的,却忽视了正确的结构是为了实现什么目标,致使私有部门凌驾于公共目标之上。美国政府应将产业政策和规划用作重塑市场和公权的工具,赋予其更强的公共使命,将企业导向公共目标。提高国家竞争力

是美国产业政策的首要使命。对美国而言,先进制造、航空航天、生物医药、半导体和计算机等均属于不容失败的产业。20世纪80到90年代,美国企业借助软件和互联网技术,压制了日本企业的挑战,这些技术来自于政府对航空航天等国防使命的政策投入溢出。保守派批评说,现在这些关键产业中的大公司却出于自身利益,转移投资和研发,成为他国发展高科技产业的盟友。因此,要推动美国产业向前迈进,新的公共使命应被纳入所有产业政策,由公共部门来选择关键产业的变革方向。

为了复兴使命导向的产业政策,在可预见的未来,美国联邦政府应当对自身进行能力再投资。以往联邦政府出台产业政策时,虽然有时赋予其重要的国家战略使命,却很少关注被指派的负责机构是否有恰当的附属支撑机构、工作人员培训计划、机构预算、不受其他机构绩效竞争或管辖权竞争影响的自由、不受私有公司影响的自主权,以及对实时经济发展的嵌入性和自主意识。为此,公共机构应“变成创造、适应和探索的温床”。两党均有建议,为了让产业政策和规划聚焦于核心使命,应当更清晰地定义当前美国面对的最紧迫挑战。由此,对抗并遏制中国很可能成为美国未来产业政策的使命所在,其他经济、社会、生态挑战将被统一在本使命之下。例如,已有智库提出,因为女性、拉美裔、非裔在服装、纺织等传统制造业从业人员中占比很高,推动传统制造业从中国回流,将提高本土的种族与性别包容性。和“创造就业”等模糊的口号相比,针对特定威胁(中国竞争)的产业政策更能形成使命感召。鉴于美国国内民粹主义对大企业和裙带资本主义的反感日益加剧,加之新冠肺炎疫情暴露了美国对华供应链的依赖程度,美国大企业即使是出于减少公众对立情绪的意图,也会支持政府出台更加强硬的、瞄准中国的产业政策与规划。

四、应对美国结构性产业政策调整的中国策略

面对美国不断升级的技术封锁和产业打压,我国目前主要通过传统的产业规划或临时性的政策部署加以应对,整个产业政策和管理体系逐渐暴露出系统协同不足、战略调整滞后的缺陷。如果不能尽快转变这种状况,随着美国推进产业政策管理体系一体化改革,在对抗和遏制中国产业发展的使命目标下,加大结构性产业政策的制定实施力度和举国

协同水平,我国产业安全和竞争力将遭受严重的全面冲击。综合考虑对美竞争形势和国内产业发展需求,建议从以下四方面入手调整我国的产业政策和管理体系,全面提升产业政策与规划的战略性和系统性、适时性和可行性,保证国家产业政策支撑我国产业发展能够有效应对复杂多变的竞争环境。

1. 明确“赶超发展”与“全球协作”并重的政策使命

在美国推动的中美脱钩和逆全球化趋势不断加强的情况下,加快培育形成非对称竞争优势,强化非美多边合作,兼顾“赶超发展”与“全球协作”的双重战略目标,防止中国在全球产业体系和创新体系中被边缘化,应成为我国未来产业政策的重要使命。

当前,我国的产业政策和管理体系事实上仍然以“全面赶超”为导向,这并不利于我国在战略权衡和取舍的基础上更好融入全球产业链和创新链。我国工信、发改、科技等产业相关管理部门的主要定位和职责都是促进技术或产业的发展 and 赶超,而各部门以及各级政府间又存在着推动产业发展的竞争效应,使得我国几乎所有领域的产业规划和政策项目都以推进技术和产业赶超为最高目标。在过去40年全球趋势不断增强、我国与发达国家技术能力差距总体较大的背景下,这样的产业政策和管理体系在推动我国产业竞争力提升方面成效显著。但是,随着未来美国联合盟国孤立中国,加之我国技术能力不断逼近领先国家,这一旨在“全面赶超”的政策体系极易招致全球工业强国的群体性抵触。

面对全球科技竞争加剧和产业链分散化、多元化布局的挑战,我国应加强对国内产业发展和国际产业链合作的统筹部署,明确产业政策使命从“全面赶超”转向“赶超发展”与“全球协作”并重,在战略上提升产业政策与全球供应链调整和竞争环境变化的适配度。在新的使命牵引下,加强产业相关管理部门协同,在综合权衡的基础上,以“有所为、有所不为”的原则,确定优先突破的战略性产业和领域,推动中国产业与全球产业链和创新链形成“你中有我、我中有你”的国际分工合作格局,同时确保国内核心产业安全。以集成电路为例,欧洲、日本、韩国、中国台湾地区已经在光刻机、半导体材料、存储芯片、芯片制造等领域分别形成了各自的优势,在这种情况下,中国是否需要在上述所有领域内实现全面赶超,引致这些国家和地区的群体性担忧,就是

一个值得统筹考虑和部署的问题。

2. 加快构建和完善高层次的产业链安全管理体系

我国产业政策和管理体系已经部分地包含了产业链安全管理的内容和职能,但负责各类产业链安全管理问题的管理部门的行政级别较低,且分散在不同的产业相关管理部门,因而从体系完整性来看,我国的产业链安全管理实际上是缺位的。由于缺少高层次的、完整的产业链安全管理体系支撑,当前我国的产业政策工具在应对美国技术和产业打压时,暴露出一些重要缺陷:一是产业规划和政策具有公开性,不宜涉及高密级的产业链安全管理内容;二是产业规划和政策缺乏灵活性,不能适应产业链安全管理快速反应和及时调整的要求;三是临时性的政策部署常常是事后的,不能战略性、前瞻性地应对美国系统性的、密集的打压行动。在我国应对美国对华为等企业的连续施压等事项上,这些问题暴露无遗。随着美国将越来越多的产业问题和技术问题政治化,以“国家安全”理由抵制和孤立中国企业与供应链,仅靠完善现有的产业规划体系、提高既有产业管理部门的产业链安全意识已经远远不能满足全球竞争中日益复杂的产业链安全管理需要。

我国应建立全新的产业链安全管理体系和工作流程,明确产业链安全管理作为我国产业政策的前置性工作。未来,我国类似于“中国制造 2025”和重大科技专项等重大产业发展规划和项目的制定与实施,都应当在产业链安全管理的总体框架下进行统一部署和安排。在决策层,设立由副总理牵头、主要经济管理部门部长参加的国家产业链安全管理委员会,同步建立跨部门的定期对话机制和有关突发性重大事件的临时协调机制,将委员会打造为我国产业链安全管理的最高决策机构,以及应对美国科技打压的战略性决策平台。在执行层,考虑到我国部门间协调的难度较大,建议我国产业链安全审查和管理采取相对于美国更加集中的体制,成立独立的副部级国家产业链安全局(或初期在工信部下设国家产业链安全局),作为产业链安全管理和审查的专门机构,强化产业链安全管理机构的管理能力。

3. 推动传统的结构性产业政策向创新政策转变

面对美国不断升级的技术打压和未来新的多边规则约束,我国产业发展的技术创新环境正在发生根本性变化,传统的选择主导产业和新兴产业的政

策制定难度将越来越大。我国产业政策思路应当从传统的结构性产业政策思维转换到与美国类似的创新政策思维上来,即通过创新推动产业结构优化,而不是通过选择主导产业来人为构建所谓的现代产业体系。

第一,以创新政策统领产业政策体系,结构性产业政策的选择性指向应由“新产业”转向“新技术”,资源配置的支持目标也应随之从促进产业做大规模转向切实提升产业创新能力。例如,在服务业比重逐步提高、制造业比重不断下降的背景下,制造业的独特性和重要性主要体现在其相对于第一产业和第三产业的活动和产品的复杂性方面。对于制造业和三次产业结构变动的理解,应当超越二、三产业孰重孰轻之争,以推进制造业创新发展为根本目标,加快制造业企业由大到强的转变。对于优先发展的战略性新兴产业,政府应将财政补贴、税收优惠等货币性政策资源导向通用技术和共性技术的开发应用活动,而不是首先挑选企业赢家,进而将优先的政策资源直接投入被选择的少数企业。

第二,构建更加科学、灵活的产业政策和创新政策工具组合。任何政策工具都不能完全解决信息不对称问题,也根本不存在绝对占优的政策工具。例如,税收优惠可以降低政府对企业创新活动的信息要求,但税收优惠通常与企业的研发支出挂钩,所以税收优惠会激励企业更多地把资源投向可测度的研发支出方面,扭曲企业的研发投资结构。而补贴直接针对企业的创新价值而不是研发支出,可以解决税收优惠的激励扭曲问题,但被补贴的企业存在把补贴资金挪作他用的道德风险,而且补贴分配评审专家也可能出现寻租行为。相对而言,市场化程度更高的产业基金可以提高资金的使用效率,但其市场化运营意味着投资回报要求,难以有效促进投资周期长、投资风险大的通用技术和共性技术的投资和发展。由于每一项政策工具都有自身的优势和局限,因此,根据不同的结构性产业政策工具适用的具体情境,灵活地选择政策工具组合,是提高产业政策有效性的重要手段。

4. 确保产业政策措施适应新的国际多边规则

为更好地融入新的多边贸易和投资体系,我国应对照 WTO 改革要求,确保我国继续深度融入全球新一轮多边体系。在没有合法性目的的前提下,我国产业政策不应违背 WTO 协定所确立的最惠国

待遇原则、国民待遇原则和透明度原则。进一步的,在制定和实施产业政策过程中,我国政府或公共机构对企业或行业给予的补贴应避免具有专向性。唯有如此,我国产业政策特别是补贴政策才能获得国际法上的合法性。

在国际贸易投资协定所允许的范围内,我国要更多采取以下工具实施产业政策:第一,强化对产业发展的基础设施投入;第二,设置非专向性的补贴等产业政策;第三,增加对小微企业的帮扶政策供给;第四,从基础教育和技能培训层面,提升劳动力技能;第五,探索民间资本或非官方资本扶持产业政策的发展。WTO 协定并不禁止民间资本开展补贴工作。我国应进一步发挥民间资本或非官方资本的优势,为企业发展提供资金等支持。

针对我国产业补贴政策与 WTO 补贴规则存在的现实或潜在冲突,开展产业政策的合规评估工作。当前,我国部分领域出现了“不敢补贴、不愿补贴”的情形。这本身不符合经济发展的客观规律,也不利于我国发挥制度优势。因此,我国相关部门应该开展产业政策的第三方评估工作,引入专家团队,对产业政策的合规性进行评估,并积极使用符合我国国际法义务的产业政策,确保我国产业开放发展行稳致远。同时,对禁止性补贴和可诉性补贴进行全面清理和调整,针对美日在 WTO 改革中提出的“在

向本国产业发放补贴和引进可能影响贸易的制度等时,根据 WTO 协定有义务进行通知”的主张作好政策准备。

注释

- ①沈梓鑫、江飞涛:《美国产业政策的真相:历史透视、理论探讨与现实追踪》,《经济社会体制比较》2019年第6期。②Katznelson, I. *When Affirmative Action Was White: An Untold History of Racial Inequality in Twentieth-Century America*. W. W. Norton & Company, 2006, pp. 12—27.③黄阳华:《从美国学派看后全球金融危机时代的美国产业政策》,《学习与探索》2018年第10期;贾根良、楚珊珊:《产业政策视角的美国先进制造业计划》,《财经问题研究》2019年第7期。④Konczal, M. *The Failures of Neoliberalism Are Bigger Than Politics*. <https://rooseveltinstitute.org/2019/03/05/the-failures-of-neoliberalism-are-bigger-than-politics/>, 2019-03-05. ⑤Philippon, T. *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets*. Belknap, 2019, pp.160—161.⑥Human, S., Provan, K. *Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Networks: A Comparative Study of Success and Demise*. *Administrative Science Quarterly*, 2000, Vol.45, No.2.⑦Rickard, S.J. *Spending to Win: Political Institutions, Economic Geography, and Government Subsidies*. Cambridge University Press, 2018, p.200.⑧Vogel, S.K. *Marketcraft: How Governments Make Markets Work*. Oxford University Press, 2018, pp.51—53.⑨Mazzucato, M. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths in Risk and Innovation*. Anthem Press, 2013, p.88.

责任编辑:澍文

The Change Trend of Structural Industrial Policy in the United States and China's Response

Jiang Hong He Jun

Abstract: In recent years, the status of structural industrial policy in the U.S. industrial policy system has been continuously improved, which is an important means for the United States to enhance the competitiveness of domestic key industries and cope with China's trade war and science and technology war. It is expected that the United States will reform the federal industrial policy management system, set up central agencies and supporting agencies to manage and coordinate industrial policies and plans, formulate and implement structural industrial policies and even national industrial plans with stronger systematicness, more distinctive national characteristics and clearer mission orientation, so as to resist and contain the rise of China's industries. In this regard, China should make clear the industrial policy mission of both catch-up development and global cooperation, improve the safety management system of industrial chain, endow industrial policy with more innovative policy connotation, and ensure that policies and measures are in line with international multilateral rules, so as to ensure that the national industrial policy can effectively cope with the complex and changeable competitive environment.

Key words: the United States; industrial policies; China's response