

美国“隐形”产业政策

作者：马伟 来源：《环球》杂志 2020 年第 25 期 时间：2020-12-9

分析美国的制造业产业政策，主要有两个特点：一是非常重视国家安全与基础研究，二是重视前沿技术的创新和发展，以持续保持竞争优势。

马伟

不久前，美国民主党参议员马克·华纳和共和党参议员约翰·科尼提出了《为芯片生产创造有益的激励措施法案》（CHIPS），提议投资数百亿美元用于半导体研发和劳动力计划、税收优惠政策以及对制造设施的补贴，以应对日益加剧的国际竞争，并减轻对其他国家的供应链依赖。

据悉，美国国会已经开始讨论新投入 250 亿美元规模的补贴，以提升英特尔等美国大型企业的开发能力。这意味着，美国有意要通过国家产业政策支持半导体行业的发展。

“心口不一”的产业政策

产业政策是指国家通过资金支持和税收优惠等政策促进相关产业发展，世界各国都曾制定实施过或多或少的产业政策。

美国是一个市场经济高度发达的国家，主张政府应该减少对经济发展的干预，较长时期以来对产业政策嗤之以鼻。一些经济学家也对产业政策持负面态度，如诺贝尔经济学奖得主、美国经济学家加里·贝克尔就曾表示“最好的产业政策就是没有产业政策”。美国还常常对其他国家的产业政策妄加指责。

然而，二战以来美国经济的快速崛起和发展背后，其实都有着产业政策的影子。

作为农产品出口大国，美国通过农业立法最大限度地保护了美国的私有农业。从 1933 年开始使用农产品补贴工具以来，美国政府农业补贴政策不断演变，不变的是政府每年都为农业部门提供巨额补贴。2008 年国际金融危机期间，对于大型金融机构的救助，也保证了美国金融行业持续处于全球领先地位。

在半导体领域，美国半导体产业自上世纪 50 年代以来，历经行业起步、发展、全球化各个阶段，至今依旧保持着世界领先地位。初期，美国政府通过研发投入、政府采购等方式助力国内半导体行业迅速发展。1962 年之前，政府对半导体设备采购都在 40% 以上，最高时曾达 50% 左右。

政府采购提供的大量资金为半导体企业研发提供了强大动力，逐步占据了全球领先地位。但进入 20 世纪 80 年代，美国半导体行业逐渐被日本超越。

1985 年美国半导体产业协会开始向美国商务部投诉日本半导体产业“不正当”竞争，要求总统根据 301 贸易条款解决市场准入和不正当竞争的问题。

经过谈判，日本被迫妥协，同意将美国半导体在日本的市场份额提升到 20%~30%，并建立价格监督机制，终止第三国倾销等。

美国利用自身强大的军事政治影响力，以不公平的理由扼杀外部产业竞争者的方式来帮扶本国关键产业，是其产业政策的一个重要做法。

制造业是重点

分析美国的制造业产业政策，主要有两个特点：一是非常重视国家安全与基础研究，二是重视前沿技术的创新和发展，以持续保持竞争优势。

2008年国际金融危机后，美国重新认识到实体经济特别是制造业对于国家战略的重要性。奥巴马政府提出了“再工业化”战略，先后制定了《重振美国制造业框架》，通过了制造业促进法案，启动了“先进制造伙伴计划”。2012年，奥巴马政府发布《先进制造业国家战略计划》，对3D打印、智能制造、电力网络、新型金属和复合材料等十多个重点产业和技术领域投入巨资，培育和支持这些产业发展。

2018年，特朗普政府再次发布《美国先进制造业领导战略》，展示了新阶段美国引领全球先进制造业的愿景，将“技术、劳动力、供应链”三方面作为保障先进制造业领导地位的核心要素，提出通过发展和推广新的制造技术，教育、培训和匹配制造业劳动力，扩大国内制造业供应链能力等三大任务来确保美国国家安全和经济繁荣。

美国商务部工业安全局按照《出口管理条例》还发布了一个14项的新兴和基础技术名单，包括：（1）生物技术；（2）人工智能（AI）和机器学习技术；（3）定位、导航和定时技术；（4）微处理器技术；（5）先进计算技术；（6）数据分析技术；（7）量子信息和传感技术；（8）物流技术；（9）增材制造；（10）机器人；（11）脑-机接口；（12）高超音速空气动力学；（13）先进材料；（14）先进的监控技术。

“华盛顿共识”的提出者、发展经济学家威廉姆森曾表示“几乎没有成功的产业政策记录证明政府擅长‘挑选赢家’”，支持产业政策的斯蒂格利茨也坦言挑选赢家是不可能的。

所谓挑选赢家的产业政策，是指政府通过押注某个有潜力的产业甚至是某项可能成为未来战略产业的技术，提前下注，集中资金补贴进行研究突破，提前取得技术优势。但美国政府近年来的一系列举措，无疑是在“挑选赢家”，对多个前沿科技产业分别专门出台发展纲要，投入巨额资金，明晰发展目标，试图建立全球竞争优势。

手段隐蔽且多样化

在具体措施上，美国的产业政策表现出隐蔽和多样化的特点，主要采用功能性、服务性政策工具，重点支持基础技术与通用技术的研究与扩散。

一是通过美国国家科学基金会、国防部高级研究计划局、国立卫生研究院、原子能委员会、小企业创新研究计划等政府机构、基金会和国家计划所构成的高度分散且网络化的政府支撑机制，来推动基础技术发展。

二是通过授权小企业和大学可以保留政府资助项目研发成果的知识产权，授命国家实验室可以将技术成果转移给私营部门等，此类知识产权领域的改革为国家实验室的基础研究商业化提供了制度保障。

《先进制造业网络战略计划》也明确提出要加强“产业公地”建设，促进知识资产的共享，让公共部门和私人部门在基础研究和共性技术平台上的合作投资能够创造更高的市场经济效益。

三是注重创新人才的培养和对高技术人才的吸纳，对内完善高技术产业人才的培养体系，以应对高技能劳动力的需求。

通过这些隐形产业政策的介入，美国为市场主体创造了制度环境。这些措施在尊重市场机制的基础上产生了良好的技术创新与扩散效果，也不易受到世贸组织补贴与反补贴协议的约束。