

美国重振制造业战略动向及影响

张向晨

美国实施重振制造业战略存在产业、科技及金融等方面的优势；面临的主要困难和挑战是，全球化对制造业全球分工的影响不会根本逆转，低端制造业会继续向更低成本的国家和地区转移，而不可能大量回归美国。当前，对其效果全面进行评估为时尚早。

美国重振制造业战略对中国吸收美资有如下影响：一是存量美资中有少数不稳定迹象，主要局限于加工贸易订单的分流；二是大型跨国公司对华投资态度仍较积极，对美投资政策的变化相对平淡；三是不少外资高科技企业有扩大在华业务的意愿，但存在一些疑虑；四是美资在华中低端领域的整体布局已初步形成，但向高端领域的转型升级受到诸多因素的制约；五是成本上升影响外资稳定，不利于转型升级。

关键词：重振制造业战略 价值链 对美投资 对华投资

2009年4月，奥巴马在乔治敦大学演讲，提出重振美制造业战略。此后，美国逐渐形成了推行这一战略的政策路径，并在国际上引发了关于重振制造业对中国影响的讨论。

对美重振制造业战略的初步分析

美国重振制造业的战略框架大致包括以下内容：2009年12月，美公布《重振美制造业框架》。2010年3月，奥巴马政府宣布“国家出口倡议”，提出2010 -

作者张向晨系商务部政策研究室研究员。

2014年出口翻番目标。2010年8月,公布《制造业促进法案》^[1],另外,《复兴与再投资法案》^[2]、《清洁能源法案》等有大量内容涉及如何重振制造业。2011年6月,美启动“先进制造伙伴计划”,构筑官、产、研、学合作机制。同月,奥巴马颁布行政命令,发起“选择美国倡议”,提出通过鼓励在美投资创造就业、拉动经济增长。2012年2月,美宣布“建设更强大经济”计划,宣布企业税改革方案,鼓励在美国国内投资。此外,还成立了白宫制造业政策办公室,协调相关部门政策的制定和实施。美国重振制造业的重点领域包括钢铁、汽车、生物工程、航空工业、空间技术、纳米技术、智能电网、节能环保等。美国重振制造业的战略目标是调整结构、强化优势、促进就业、保持领先。美政府希望在重振制造业的过程中能够体现创造性、本地性和低成本三大特点。尽管奥巴马在讲话中强调,要发展包括中低传统产业及制造业在内的各种经济类型。但美国的战略重点显然是加速高端制造业和新兴产业发展,依托科技进步和发挥既有优势,抢占全球制高点,主导全球经济,支撑未来经济发展。

美国在目前实施重振制造业战略存在一些有利条件,包括产业、科技上的优势以及金融上的优势。美国劳动生产率水平较高,相当于中国的5倍,德国、日本的1.6倍。根据美国智库威尔逊中心(Woodrow Wilson International Center for Scholars)2012年3月发布的《全球先进制造业趋势报告》,美国研发投资量仍居世界第一,其中3/4投向制造业,在航天、医药、军工等领域竞争优势突出,在合成生物、先进材料和快速成型制造等先进制造业领域优势明显。美国有可能出现以无线网络技术全覆盖、云计算大量运用和智能制造大规模发展的新一轮技术创新浪潮。此外,由于新兴经济体的生产要素价格增长较快,相对成本的变化趋势使美制造业竞争力提升。金融危机后,全球供应链局部调整,部分产品生产基地趋向靠近设计中心和消费市场,也给美国制造业的恢复增长创造了条件。

美国重振制造业战略已经开始实施,对其效果全面进行评估为时尚早。危机之后,美国制造业的确呈现复苏迹象,制造业设备投资增加,制造业出口增速提升。这种情况是否只是危机过后的周期性反弹,是否具备结构性改进的特点和可持续性,还需进一步观察。从国际竞争的角度看,美国部分传统产业正在通过技术改造实现产业升级,同发展中国家争夺综合成本优势,引发一些回流现象。金

[1] 该法案计划为制造业提供170亿美元投资,并拟通过降低关税减轻企业负担。

[2] 该法案出台7870亿美元的经济刺激方案,投资重点包括基础设施、可再生能源和节能项目、环境保护和医疗信息化等。

融危机后，跨国公司的全球性收益状况持续改善，发达国家特别是美国的竞争优势和市场地位有强化之势。页岩气革命带来的能源价格下降以及美元走软也有利于美国实体经济的复苏和制造业的增长。

美国在推行重振制造业战略过程中面临的主要困难和挑战在于，全球化对制造业全球分工的影响不会根本逆转，低端制造业会继续向更低成本的国家 and 地区转移，而不可能大量回归美国。跨国公司的全球经营战略，会综合考虑成本、收益、市场需求和竞争环境等因素，不会完全受美国国内因素的主导。美国重振制造业战略内容庞杂但缺乏实施细节，政府的实际资金投入有限，难以形成对私人资本的长效激励机制。高端制造业在美国创造的就业机会有限，缓解不了美国政府面临的就业压力。此外，通过政府干预方式推动特定产业发展易招致批评。2012年3月，斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）在纽约发表言论，批评奥巴马的“重振制造业”口号只是为了赢得选票，而生产率提高、现代化设备的使用必然会造成雇佣工人的减少。美国在高附加值领域拼不过德国，在低附加值制造业领域又比不上中国，制造业发展必然让位于服务业。

尽管一些欧洲国家政府如法国和西班牙也在力推“再工业化”战略，但总的来说，欧洲反对“再工业化”的观点占据上风。反对派的主要论据，一是不符合发展阶段。认为去工业化是必然过程，发达国家已从工业社会发展为以服务为主的社会。而且，制造业和服务业存在融合关系，而并非相互替代。二是有悖于全球分工。非金融行业劳动生产率增长缓慢。劳动力向高附加值行业流动，从而提高全社会的生产效率和人民的生活水平，是必然趋势。如果勉强保留相当规模制造业，将阻碍经济结构调整。三是导致保护主义。强行维持制造业，会恶化贸易环境，加剧贸易摩擦，并造成资源和产能浪费。2012年3月12日，经合组织首席经济学家帕多安（Pier Carlo Padoan）在一次讲话中指出，“要防止盲目、片面推进再工业化。发达国家再工业化不应以增加工业产出为目标，而应致力于促进创新，理顺服务业和工业的关系。创新与知识是发达国家经济增长的主要源泉。”

从发达国家和发展中国家特别是新兴经济体的竞争关系看，发达国家也难以长期维持在制造业创新方面的垄断地位。很多发展中国家都处于加速工业化过程中，在全球制造业价值链中的地位和作用日益重要。为适应制造业的变革，它们也在不断增加基础研究的投入，并且会发挥生产一线创新的优势，增强自身的综合竞争力。^[1]

[1] Peter Marsh, “China Seen as Likely Leader in Tech Innovation”, *FINANCIAL TIMES*, June 27, 2012.

美国重振制造业战略对中国影响评估

美国提出重振制造业战略后，一些媒体和咨询机构评估了对中国的影响。

根据波士顿集团2011年一份报告，到2015年，美国和中国的制造业劳动力净成本将非常接近。^[1]中国劳动力成本上升将带动制造业回归美国。泰国、越南、印度尼西亚、柬埔寨等低成本国家将出现制造业发展的机遇。墨西哥将成为中国劳动力成本上升的赢家，部分供应北美市场的制造业将流向墨西哥。

英国《经济学人》2012年3月一篇文章认为，“中国廉价生产的时代已经结束”。^[2]渣打银行对200家在珠三角生产的香港企业调查显示，2012年的工资水平上涨10%，富士康2月工资提高16%~25%。在过去4年，中国的劳动力成本以20%的速度逐年递增。美国中国商会对美资在华企业的调查显示，91%的公司认为在华经营最大的挑战是生产成本的增加。艾睿铂咨询公司（Alix Partners）的调查表明，如果中国的货币和船运成本以5%的速度逐年递增，而工资水平每年增长30%，到2015年中国的生产成本将与墨西哥持平，中国制造业的优势在逐步缩小。

日前，我们针对这一战略对中国吸收美资的影响进行了调研。在北京、广州和深圳举行了3次外商投资企业座谈会，并实地走访多家企业。基本情况如下：

第一，存量美资中有少数存在不稳定迹象，主要局限于加工贸易订单的分流。广东省2011年度美资企业提前终止35家，减资14家，占全省提前终止和减资外商投资企业的3.19%和3.55%。同期美国在广东投资设立企业120家，合同外资6.18亿美元，同比增加9.09%和112.97%。

第二，大型跨国公司对华投资态度仍较积极，对美投资政策变化的反应相对平淡。如超微半导体公司（AMD）目前正在研究将北京作为其全球第二总部；通用等主要汽车企业计划近期在华（特别是中西部）扩大投资，按照通用公司的五年计划，到2015年，其在华产能将翻一番。杜邦公司表示，在华业务将继续扩大。宝洁公司认为，全球业务的扩张有助于促进本土的发展和就业，目前其在美国本土聘用的4万名员工，1/5以上服务国外市场。

第三，不少外资高科技企业有扩大在华业务的意愿，但存在一些疑虑。这些

[1] “Made in America, Again: Manufacturing Is Expected to Return to America as China’s Rising Labor Costs Erase Most Savings from Offshoring”, BCG, August, 2011.

[2] “The End of Cheap China”, *ECONOMIST*, March 10, 2012.

企业预计高端产品和服务在华有广阔市场前景，对在华开展深度研发和投入先进技术持积极态度。但对相关政策，如知识产权保护和一些具体产业政策有所疑虑，对未来发展战略表现出一定的观望心理。

第四，美资在华中低端领域的整体布局已初步形成，但向高端领域的转型升级受诸多因素制约。如劳动力供给结构不完全适应高端制造的要求，且流动性过高，难以形成稳定成熟的产业工人队伍。此外，市场虽广阔但成熟度有待提高，部分产品在中国销售不旺，有些设备在现有产业发展水平下不能得到有效利用。

第五，成本上升影响外资稳定，不利于转型升级。单纯就劳动力成本而言，现阶段的变化尚不足以对国际间的产业分工产生重大影响。但从综合成本看，中国现在劳动力成本偏高且增速快，加上工业电价、地价、物流成本高等，将影响相对于周边国家的竞争力，并制约外资高端环节向中国国内转移。

总体看，中国仍将在较长时间内具备吸引外资的优势。一是市场潜力大。在多家美资跨国公司的整体经营格局中，中国已经超过欧洲，成为仅次于美国本土的市场。AMD在华销售额已经超过全球的1/3。二是产业配套能力强。中国在产业配套和劳动力素质方面的优势，大部分受访企业感到其他经济体难以替代。艾默生公司曾将中国境内一家研发中心迁往越南，后经过绩效评估后又重新迁回。

中国应抓住美重振制造业战略带来的机遇

美国重振制造业战略对中国既是挑战也是机遇。从挑战看，主要会增加中国向价值链高端提升的难度，一部分中高端制造企业可能回流，中国世界工厂地位可能在一定程度上被削弱。而同时，如果中国能够增强忧患意识，着力发展实体经济，完善外资政策，进一步改善投资环境，大力支持企业走出去，推动中小企业转型升级，就能够在新一轮全球产业布局和竞争中打造和形成自己的新优势。

（一）开放创新和自主创新相结合，稳步向全球价值链中高端迈进

美国重振制造业战略的实施，必然加剧国际竞争，推动新一轮全球产业结构调整 and 科技革新。美国等发达国家为维持技术上的领先优势，必然继续在制造业基础研究方面增大投入，目前美国很多大企业研发支出占销售收入的15%~20%，在这个方面，中国和发展中国家暂时只能望其项背，不可能在很短的时间内赶上和超越对方。但是，正如美国佐治亚理工学院国际事务与战略管理教授布雷兹尼茨（Dan Breznitz）所说的，高科技产品和服务供应链的全球化终结了单一

国家垄断科技产业的时代，为中国分享技术进步改造了条件。根据战后中等收入国家技术发展的实践，中国应当继续采取引进技术和自主研发相结合的政策，充分利用全球化条件下科技因素在全球范围内加速流动的条件，引进、消化和应用先进技术，发挥本国制造业规模大和消费市场广阔的优势，把引进创新、集成创新、局部创新、原始创新有机结合，发挥中国企业较强的市场定位和市场销售能力，巩固和提升自身的竞争力。

（二）减轻企业负担，维持和稳定综合成本优势

针对跨国公司部分低附加值生产环节向更低成本国家转移的趋势，中国需要采取措施保障国内产业结构调整 and 转型升级的稳步实施，避免大的波动。应加快推进结构性减税，加快要素价格的市场化改革，统筹解决企业面临的工业电价、地价和物流成本高的问题。推进物流体系、环保处理设施、企业员工生活服务设施和职业培训体系的社会化、规模化、专业化建设，降低企业的相应运营成本。完善企业员工的社会保障体系，推进进城务工人员“当地融合”试点工作，稳定东部沿海地区产业工人队伍。审慎使用大幅提升工资标准措施，避免综合成本过快上升。

（三）完善外资政策，为促进转型升级创造条件

增强外资政策的系统性和导向的一致性，发挥法律制度、基础设施、产业配套、劳动力素质等综合因素对制造业投资的吸引力。推动现代服务业的进一步对外开放，加强现代服务业和先进制造业人才引进和培养。进一步加大知识产权保护工作力度，提升投资者信心。促进产业间的配套和整合，提升外资的综合效应和整体效能。给予高新技术产业和高新产业聚集园区和综改区更多先行先试权限和更有效的政策支持，营造有利于先进制造业和现代服务业投资的微观环境。

（四）顺势而为，在竞争中发掘与美合作机遇

一方面要认真应对美国在实施重振制造业战略过程中，采取保护国内市场的贸易政策而引发的贸易摩擦，依法合理保护中国产业利益；另一方面，中国企业要密切跟踪美国重新振兴制造业战略的实施进程，把握其重点产业、投融资模式和研发领域的发展动向。努力利用美重振制造业战略的资金需求，寻找与中国走出去战略的契合点，借助美吸引海外投资的优惠政策，带动中国的制造业走向国际市场，在新兴产业的制造环节和市场开拓等方面加强合作。通过扩大对美绿地投资、发展基金投资、与美国高校及科研机构建立业务关系、就地聘用科技人才等方式，发展与美国新兴产业的联系和合作。■

INTERNATIONAL ECONOMIC REVIEW

2012. 4

No Way Out for China's Economy Without Improving Its Financial Structure

Guo Shuqing

9

There exists a profound social, cultural, economic and political background for a serious imbalanced saving and investment structure in the Chinese economy. One of the main reasons is that the country's market for factors of production has failed to play its elementary role in the allocation of domestic resources. China needs to continue deepening reforms and breaking institutional barriers that have long existed in the markets of labor, land, capital and other factors to considerably improve the efficiency of its resources allocation. In particular, the country needs to make sound and improve its financial services system. Direct finance enjoys natural advantages in pushing forward the upgrading of the industrial structure. To promote scientific development of the country's capital market, some hard work still needs to be done. The country should unwaveringly deepen reforms of its stock issuance and delisting system, accelerate developing a multi-layer and multi-product capital market system, work harder to improve the structure of domestic corporate governance and cultivate institutional investors with more determination and more sophisticated services to continuously improve market efficiency and firmly hold on to the bottom line so that no regional systemic risks will emerge.

Where Are Global Imbalance, and Global Cooperation and Governance Going? — Sidelights on an ICMB Symposium

Wang Xin

17

Many experts and scholars from major countries and international organizations have conducted researches on and held discussions about the 2012 Geneva Report published by the International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB) with the theme of "international cooperation and international governance". This paper holds that there exists a fixed mindset among mainstream Western academic and financial circles on global imbalances and that they also have not paid enough attention to other major issues. There also exist some obvious differences among Asian developing countries, small developed countries as well as the United States and Western countries in their attitude and viewpoints on China-related issues. To strengthen exchanges and policy dialogue between the financial circles of China and Europe will play a big role in reducing mutual discrepancies.

The US Manufacturing Revival Strategy and Its Influences on China

Zhang Xiangchen

24

Currently, the US enjoys industrial, scientific and technological and financial advantages in the implementation of its "manufacturing revival" strategy. But it is too early to carry out an overall evaluation of its effects now. However, globalization's irreversible influences on the labor division of global manufacturing and the continuous transfer of global low-end manufacturing industry to lower-cost countries will pose two major challenges to the US in its implementation of this strategy. The US strategy is also expected to produce some influence on the flow of US investment to China.

First, signs of instability have emerged in the stock of China-based US investment, which is mainly reflected by the diversification of processing trade orders. Second, large multinational corporations continue to hold a positive attitude toward China-bound investment and make no considerable adjustments to their investment in the US. Third, quite a few foreign-funded high-tech corporations show their willingness to expand their business in China, but some concerns still exist among them. Fourth, the US' capital has initially formed its investment layout in China's low- and middle-end manufacturing area, but numerous restrictive factors still exist for their shifting and upgrading to high-end fields. Fifth, rising costs have affected the stability of China-based foreign capital, which is unfavorable to the country's industrial transformation and upgrading.

Why Should China Extend a Helping Hand to Europe?

Sun Zhenyu

30

China should lend a helping hand to the EU. As the world's biggest economy, the negative impact of the EU's economic collapse will rapidly contaminate the rest of the world, including China. The EU remains an important pole of this multi-polar world and its decline would plunge the world into more imbalances. China and the EU have established a long history of bilateral exchanges and also share many common values, which has laid a sound foundation for bilateral cooperation in global governance. China can take some active measures to aid the EU with tackling its economic ailment on the precondition that the bloc first takes self-saving measures by itself.

Japan's National Orientation and Self-Reflection on the History Issue

Li Wei

36

Japan's diplomatic and security strategy, mapped out by the ruling Democratic Party of Japan (DPJ) and featured as pursuing political and security interests, sharing world's economic dividends, implementing a multi-layer strategic pattern and building a core mechanism based on the China-US-Japan trilateral dialogue, has been mainly influenced by traditional power-to-power relations, especially by the US' Asia-Pacific strategy. The establishment of such a diplomatic and security strategy symbolizes that Japan's mainstream political circles and DJP's majority have reached consensus on Japan's diplomatic and security strategy and the prospect of its national development. However, such a strategy will not help Japan realize its "ordinary state" orientation because of Tokyo's short-sightedness and misjudgment on world's situations, especially on China-related issues. The spiritual psychology of the Japanese nation and the US' East Asian policies in the post-World War II era serve as external factors obstructing Japan's self-reflection on historical issues. Japan's pending historical self-reflection has left uncertainties to East Asian peace and its "ordinary state" orientation is also difficult to be accepted by other East Asian nations.

China, Japan and India: Shared Culture Heritage and Common Interests

Jin Zhongxia

47

China, Japan and India share a common culture heritage and common interests as well. Each of them will not become a winner if the three countries, under the manipulation of Western powers, choose to counterbalance each other. Beijing, Tokyo and New Delhi should seek cooperation in a bid to achieve a win-win outcome.