

新型产业政策能帮美国赢得胜利吗？

文 / 钟飞腾

近年来，美国两党正在努力复兴美国的产业政策，以应对21世纪中国的崛起。正是在这一背景下，美国新安全研究中心（CNAS）推出了由该中心技术和国家安全研究项目主任、前中情局官员马丁·拉瑟主持的系列报告——“美国国家产业政策战略”。今年6月初，马丁·拉瑟对外发布了最新的一期报告——《重启：美国新产业政策框架》。在该报告中，拉瑟阐述了什么是美国的新型产业政策，为什么美国需要一种新型的产业政策，以及美国应该如何制定一种应对中国挑战的新型产业政策。报告的主要创新之处在于构建了一个由六项不同但相互关联的行动组成的新产业政策框架。

需要注意的是，拉瑟是拜登竞选总统时的政策顾问，而美国新安全研究中心在奥巴马政府时期就是重要智库，因此该系列报告有可能对拜登政府产生影响。另外，拉瑟所在的智库——美国新安全研究中心，是澳大利亚政府牵头进行的“四方技术网络”的四个智库成员之一，该网络旨在促进“印太”地区相关的网络和关键技术问题的二轨对话，而拉瑟是美方的主要代表。



在许多美国人眼中，美国仍然是世界上最强大的国家。图为美国华尔街。

新产业政策框架的主要内容

第一，美国政府应该明确发出战斗号角，阐述美国经济竞争力和技术领先地位的愿景和目标。这一愿景需确保美国作为世界第一强国的地位，并且能够清晰地解释经济安全如何促进国家安全。拉瑟以肯尼迪总统载人登月工程的战略愿景为例，批评目前美国政府在解决芯片短缺和稀土供应链危机等问题上缺乏战略目标。报告认为，美国决策者需要向公众说明哪些技术领域应该优先考虑，以便制定相关政策；明确指导美国必须在哪些方面保持领先地位，在哪些方面需要追赶，哪些方面必须保护，以及应该如何参与国际事务。

第二，分析产业政策实施的成功案例。为了衡量产业政策的

成效，美国决策者需要持续监测和评估与技术战略和产业政策相关的投入和过程，包括研发支出需求、劳动力问题、教育需求、创新障碍、基础设施短缺、供应链约束和对外国的依赖等。

第三，优化政府与工业界的关系。拉瑟认为，公私伙伴关系必须成为美国新产业政策的核心特征。他举出1987年美国建立的半导体制造技术联盟——由美国政府和14家美国半导体企业组成，这一联盟击败了日本的挑战，引领了美国半导体产业的复兴。目前，美国国防部高级研究计划局和半导体研究公司正联合推进专注于6G的新项目——微电子研究中心。拉瑟认为，只要将美国政府的财政资源和目标，与工业界和美国大学及科研机构的世界级能力相结合，就能让美

国具备其他国家难以企及的战略优势。

第四，设立新机构。为了优化政府和产业关系，美国总统应任命一位负责技术竞赛的国家安全事务副助理，直接向总统国家安全事务助理、国家经济委员会主任和科学技术政策办公室主任报告。拉瑟还建议，应邀请立法部门参与，以便政府得到授权，让相关部门组成联合工作小组，制定、执行、监督和维持新的产业政策。

第五，接受并降低风险。报告建议，美国政府和国会应重新调整监管政策，以支持更灵活的产业和技术政策的实施。拉瑟称，科技进步源于高风险、高回报的研究，不可能做到一投入就立即产生回报，美国政府在更多参与工业和学术投资时，应该对失败抱有更大的容忍度。

第六，提升美国的科技外交能力。报告认为，以美国为首的“民主”国家的经济实力仍占据主导地位，只要美国能够拉拢这些盟友，加强在研发投资、标准制定、供应链弹性等领域的合作，共同制定规则，就可以提升美国及其盟友的经济竞争力和国家利益。

面临的挑战

拉瑟提出的新产业政策框架，其目标主要针对中国。拉瑟在开篇前言中即表示，中国是一


个不同于苏联的竞争对手，美国在冷战时期针对苏联的做法——将苏联与世界其他地区脱钩、因而无法从全球经济体系中获益——并不能应用于中国，因为中国是一个完全融入全球化的经济、技术和军事强国。

拉瑟在报告中对20世纪80年代的产业政策与新一代的产业政策做了严格区分。按照《重启》一文的界定，20世纪80年代美国的产业政策等同于政府对自由市场的高压干预，因而在美国政策圈名声扫地；而他所界定的新产业政策则是美国政府参与自由市场，以产生符合美国国家利益的经济结果的任何措施。拉瑟认为，新产业政策并没有试图保护衰退行业，也没有通过塑造单个公司的商业活动实现“挑选赢家或输家”（扶植某些企业），其根本目的在于通过美国领导人“高瞻远瞩”的行动，确保关键技术领域的长期竞争力，以此建立安全和有弹性的供应链，并在危机时保障社会的正常运转。

然而，正如美国信息技术与创新基金会（ITIF）的创始人罗伯特·阿特金森近期所指出的：美国是仅有的几个没有国家工业竞争力战略的发达国家之一，其主要原因是美国多数政策制定者、权威人士和专家否认美国存在竞争力问题，美国如无法克服这类“思维赤字”，就不能制定强有力的战略性产业政策。然而，今天美国学术界、金融界

仍充满胜利主义情绪。前哈佛大学校长萨默斯曾表示，今天美国对中国的担忧，与20世纪50年代苏联人造卫星上天对苏联的担忧、20世纪80年代末日本经济繁荣时期对日本的担忧如出一辙，美国的竞争力只是暂时受到了挑战，美国仍然是世界上最强大的国家，其他国家难以匹敌。

阿特金森还认为，即便美国政策界一致认为美国面临严重的竞争力挑战，但在需要什么样的政策上也难以达成一致。这不仅是因为很多人在创新和竞争力的观念上存在缺陷，还在于美国政治体系的弊端。对于美国政客的短视，拉瑟在《重启》一文中指出，美国的政治文化使得政客仅将研究成果当成获得政治加分的工具，而对于如何利用产业政策提升美国竞争力却缺乏动力。

颇为诡异的是，《重启》一文在总结其他经济体实施产业政策的成功案例时，举的例子是日本和中国台湾省，而把新加坡政府退出半导体产业作为失败的案例。而在上世纪90年代，这些经济体都是被美国所批判的，认为其经济运作违背了自由市场的经济理念。这也在一定程度上揭示了当代美国推进新型产业政策的巨大难题——被大政府控制的美国还能维持自由市场经济吗？

（作者为中国社科院亚太与全球战略研究院研究员、中国社科院地区安全研究中心主任）