

# 美国工业化、去工业化和再工业化 进程对中国双循环新发展格局的启示

王曙光,王丹莉

(北京大学 经济学院 北京 100871; 中国社会科学院 当代中国研究所 北京 100009)

**摘要:** 美国 150 余年的经济发展史经历了工业化、去工业化和再工业化等不同的工业化阶段,其贸易与产业政策也经历了由贸易保护主义到倡导自由贸易、再到贸易保护主义重新抬头的历史演变过程。美国在这一历史进程中所采取的保护本国工业制造业、促进国内市场统一;鼓励国内市场自由竞争、鼓励科技创新;高端制造业发展以及产业回流的政策,对于今天我国构建双循环新发展格局有重要借鉴意义。中国未来要高度重视要素市场化和国内统一市场构建、高度重视市场主体竞争秩序、高度重视以系统性的制度框架促进技术创新和产业升级。

**关键词:** 美国;工业化;再工业化;去工业化;产业政策;贸易保护主义

**中图分类号:** F471.2 **文献标识码:** A

## 一、工业化与产业政策:不同模式比较的方法论基础

对于产业政策的考察有两个不能忽视的因素:一个是这一国家所处的经济发展阶段,另一个是该国所特有的经济、政治乃至文化传统,两者都会对其产业政策产生重要的影响。

一国工业化和产业发展的政策体系(基层的操作性的政策结构)与制度框架(上层的权威性的法律制度结构)在长期的演变过程中,既体现出一定的稳定性、延续性和恒久性的特征,又随着工业化和产业发展的不同阶段而体现出明显的适应性、调整性和变革性。一国工业化和产业政策体系的稳定性、延续性和调整性,根源于一个国家经过长久的历史积淀而塑造的政治运行体制、意识形态、社会秩序、道德伦理体系以及文化传统。这些因素决定了大部分工业化和产业发展的政策体系和制度框架都具有路径依赖特征,它们并不会凭空产生,也不会发生急剧的突变,而是嵌入在既定的政制传统、意识形态、社会秩序、道德伦理体系和文化传统之内。因而从本质上来说,一国的“工业理性”(即决定一个国家工业化模式、工业体制和产业政策背后的理性逻辑)乃是该国长期的“历史理性”(即决定一个国家长期的政制传统、社会文化传统、道德伦理体系的历史逻辑)的产物。一个在数百年甚至数千年间不断强化、固化其集体主义社会文化传统和集中式政制传统的国家,其在工业化和产业发展的政策体系和制度框架中必然更多地强调国家、政府、集团(团体)的作用,而那些长期以来具有个人主义特征的、鼓励个体自由且保护个体权益、对集体和国家权力保持警惕性的国家,则更多地强调微观个体的作用,强调企业家和市场的作用。从长久的历史动态来看,一定政制传统和社会文化传统的国家在其工业化和产业发展的不同阶段,虽然其政策体系和制度框架会有一些调整,但其内在的恒定性、稳定性也是非常明显的,其政策体系和制度框架具有某种超越发展阶段的特征。这就是为什么在不同的工业化阶段和产业发展阶段,英、美、德、法、日等国的政策体系和制度框架各自都具有惊

人的一致性。这种“超越发展阶段的制度一致性”意味着,当我们在考察产业政策时,不仅要看到不同工业化阶段和产业发展阶段下一国政策体系和制度框架的适应性变化,还要看到这些变化背后较为恒常不变的东西,即看到那些深藏于一国历史深处的长期政制传统、意识形态、和社会文化传统。从这个意义上来说,工业化的先进国家和后发的赶超国家之间在产业政策上的差异性可能被研究者过度放大了,当我们考察一国的“工业理性”的时候,“赶超战略”虽然不失为一种观察视角,然而更应该“超越赶超视角”,从更长期的政制传统、意识形态和社会文化传统中寻找更深邃的历史理性。近年来在经济史学和经济社会学中所显现出来的历史主义和历史制度主义思潮在一定意义上就反映了这一重要的观察视角。

当然,我们也不宜以僵化和绝对化的眼光来看待这种历史主义观点。产业政策是一整套为工业化和产业发展服务的政策和制度结构,这一结构本质上是为了应对不同历史阶段的工业化的内外部挑战而进行的制度选择,当内外部挑战发生变化的时候,这一结构也必然发生适应性调整与变革。因此当我们观察一个国家在不同历史阶段的产业政策的时候,那种追寻深层“历史理性”的方法论虽然极为必要,但也应警惕滥用这种方法论,而应该用动态的眼光来审视不同工业化阶段的产业政策的变化以及决定这种变化的内外部环境。一些国家从历史上的贸易保护主义走向贸易自由主义,而有些国家则相反,要解释这种发展战略和制度框架的演变,仅仅从历史主义方法论出发显然是不够的。一个能够具备应对长期挑战的经济体,其工业化和产业发展的政策体系和制度框架必须具有极强的“适应性”和“弹性”,它既具备“常”的特征(即受其历史路径决定的恒常的、稳定性的特征,这是“历史主义”的特征),又要善于应对“变”(即要具备合理的弹性,使之具备一定的适应性功能,以应对变化的环境和外部挑战,这是“功能主义”的特征)。因此,只有把历史主义与功能主义的方法论结合起来,才能对一国工业化和产业发展的政策体系和制度框架的演变进行合理的解释。当我们考察美国和中国的经济制度和经济政策体系演变的时候,也要一以贯之地运用这一综合的方法论。

## 二、美国工业化起步阶段的贸易保护主义

从19世纪下半期至20世纪20年代,美国经历了一个较长的贸易保护主义时期,形成了基于贸易保护的美国工业化战略与产业政策。这一时期的工业化战略和产业政策,强调通过关税对本国制造业进行保护,在国内则强调国内市场竞争,强调地方自治和地方竞争。这是美国在工业化快速发展时期所采取的政策,其特征就是对外强调贸易保护,以保护美国幼稚制造业,为本国制造业的发展提供一个重要的、稳定的“窗口期”;对内则强调竞争、激活内部活力、地方自治,强调内部市场的统一性和效率。这与今天我国强调国内大循环、打通国内市场、推动国内要素市场化的基本思路相似。

18世纪末期的美国是一个农业国,但这一时期美国已不乏关于发展制造业的声音,1791年美国第一任财政部部长汉密尔顿向国会提交的《关于制造业问题的报告》就显示出了对于制造业发展的高度重视和强调。19世纪是美国工业发展的起步阶段,在这一世纪,其工业部门经历了快速地成长,在钢铁等一些领域慢慢追赶并超过了英国,成为当时重要的“新兴”工业化国家。值得关注的是,推行贸易保护是美国19世纪经济政策的一个重要特征,美国甚至因此被有的学者称为“现代贸易保护主义的堡垒和发源地”<sup>①</sup>,这与其后来奉行的贸易自由主义政策形成了鲜明的对比。

19世纪初期,美国的制造业产品并不具备竞争优势,在技术水平上明显落后于英国。而从独立战争结束后的18世纪末一直到20世纪初一个余世纪的时间里,美国与英国之间的关系并不像他们今天所表现出的那样亲密无间,很多时候两国之间处于一种相对紧张的贸易关系当中。19世纪初美国的禁运法令甚至一度导致英美之间的贸易中断,但这为美国国内制造业的发展提供了机会<sup>②</sup>,美国经济进入了一个更为依赖“内循环”的状态当中。19世纪前期,美国通过的关税法案及其多次修订都“着重于贸易保护的目”棉纺织品、羊毛制品、条形铁等进口商品从这时起即面临着很高的关税税率。<sup>③</sup>这种保护主义的政策倾向在经济

① [英]张夏准《富国陷阱:发达国家为何踢开梯子》蔡佳译,北京:社会科学文献出版社,2009年,第27页。

② [美]斯坦利·L.恩格elman、罗伯特·E.高尔曼主编《剑桥美国经济史·第二卷·漫长的19世纪》(上册),高德步、王珏总译校,北京:中国人民大学出版社,2018年,第354页。

③ [日]朝仓弘毅著《世界海关和关税史》,吕博等译,北京:中国海关出版社,2006版,第168—169页。

思想史领域同样有体现,这一时期的“美国学派”已经形成系统的政策主张,其核心之一就是在美国缺乏资本与基础设施的年代“提倡通过关税保护来推动民族工业的成长并与英国工业展开竞争”,这种思想潮流对美国当时的政策产生了重要的影响。<sup>①</sup>

在整个19世纪,美国联邦政府“税收收入的绝大部分来自关税”,关税在美国税收收入中所占的比重在一战前仍接近50%,一战后该比重才有了明显的下降。<sup>②</sup>19世纪的美国一直保持着较高的关税税率水平,并且美国关税总体上表现出半成品关税较低而最终制成品关税偏高的特征,这意味着“最终制成品的实际保护税率远远高于其名义税率”。在持续的高关税政策下,对外贸易尤其是商品进口受到抑制。美国内战结束直至19世纪末期的三四十年中美国经济快速发展,但同一时期美国的对外贸易却“几乎停滞不前”,进出口贸易规模并不高,大约相当于GDP的6%左右,同期美国的平均关税税率约在40—45%之间。<sup>③</sup>在这一时期,美国不断上调制造业进口商品的关税税率,1890年的《麦金利关税法》(Mckinley Tariff)令美国的高关税达到了一个巅峰,这部关税法不仅“寻求保护既有的工业,而且还通过阻止性关税来促进新工业的建立”<sup>④</sup>。在进出口贸易受到抑制的情况下,美国的工业化进程早期在一定程度上呈现出了“自发展”的特征,逐步统一并不断扩大的国内市场成为其工业品的主要消费市场,而外贸外资对国内经济产生的影响很小<sup>⑤</sup>。从总体来说,美国早期的工业化是一个“内向型的工业化”过程。

对进口产品征收高关税是19世纪美国共和党的一贯主张,虽然其国内并不乏反对的声音,很多美国政界人士以及学者并不认为高关税促进了美国原本并不具备技术和竞争优势的幼稚产业的发展以及美国的经济增长,甚至认为这种政策造成了一定程度的福利损失,因为高关税导致国内的消费者和产业链条中某些环节的生产者不得不支付更高的价格。但19世纪后半期,以钢铁、纺织业为代表的生产商利益集团成为当时影响国会关税决策的重要力量。在强大的利益联盟的游说和推动下,以高额关税为核心内容的贸易保护体系变得十分稳固。居高不下的关税为所有面对外来竞争的产业(不只是幼稚产业)“提供了全方位的保护”,实现了“把国内市场留给国内企业”的目标,19世纪末期国内钢轨产业、马口铁业等领域生产商数量以及生产能力的快速提升都是典型的例证。<sup>⑥</sup>

作为工业与金融精英代言人的共和党为美国工业化进程的快速推进构建了基本的政策框架,其中三项核心政策“支撑了19世纪晚期美国的工业化”:其一是推动一个庞大、统一的国内市场的形成,避免了州际贸易管制所造成的国内市场分割;其二是对国际金本位制度的坚持,从而保证了美元汇率稳定、降低投资风险;其三是严格的关税保护政策,“增强了工业部门的资本积累”<sup>⑦</sup>。也许并不是所有的产业都是保护性关税的受益者,但这一政策无疑加速了社会财富向工业部门的流动,为美国这一时期工业化的资金积累提供了原初的动力,在一定程度上减轻了对国外资本以及国内资本市场的依赖。<sup>⑧</sup>19世纪中后期至20世纪初,美国基础设施建设特别是铁路建设的快速发展带来了运输成本的大幅下降,这对其国内贸易及市场的繁荣亦发挥了重要作用。

从经济史的角度来看,“历史上几乎没有采用‘完全’自由贸易而成功工业化的例子”,美国、德国在19世纪末期、20世纪初期的惊人成长都与“高筑关税壁垒”有关。<sup>⑨</sup>在工业化起步阶段,美国政府所采取的政

① 迈克尔·赫德森著《保护主义:美国经济崛起的秘诀(1918—1914)》,贾根良等译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第288页。

② [美]理查·A·穆斯格雷夫、皮吉·B·穆斯格雷夫著《美国财政理论与实践》,邓子基、邓力平编译,北京:中国财政经济出版社,1987年,第227、229页。

③ [美]道格拉斯·欧文著《贸易的冲突:美国贸易政策200年》,余江、刁琳琳、陆殷莉,北京:中信出版集团,2019年,第240—241页。

④ [美]卡罗尔·帕金、克里斯托弗·米勒等著《美国史》(中),葛腾飞、张金兰译,上海:东方出版中心,2013年,第385页。

⑤ 钱乘旦主编《世界现代化历程·北美卷》,南京:江苏人民出版社,2015年,第88页。

⑥ [美]道格拉斯·欧文著《贸易的冲突:美国贸易政策200年》,余江、刁琳琳、陆殷莉译,北京:中信出版集团,2019年,第229、264—266页。

⑦ [美]理查德·富兰克林·本塞尔著《美国工业化的政治经济学》,吴亮等译,长春:长春出版社,2008年,第4—5页。

⑧ [美]理查德·富兰克林·本塞尔著《美国工业化的政治经济学》,吴亮等译,长春:长春出版社,2008年,第403页。

⑨ [美]彭慕兰、史蒂文·托皮克著《贸易打造的世界》,黄中宪、吴莉苇译,上海:上海人民出版社,2017年,第420页。

策看似并没有针对某一特定产业,但以高关税为核心特征的贸易保护政策为工业部门的资本积累与快速发展创造了有利条件。

### 三、从贸易保守主义到倡导自由贸易:成为工业化强国后的贸易政策变化与“去工业化”

#### (一) 贸易政策的转变与 20 世纪后半期的“去工业化”

在第一次世界大战前的半个世纪中,美国的工业取得了惊人的发展,其煤、铁、钢、铜的产量远超过其他国家,成为世界领先的工业国。<sup>①</sup>在 19 世纪末 20 世纪初,美国的出口也完成了由以农产品为主到以工业品为主的转变,1860 年美国制造品出口占其出口总额的比重为 28%,1910 年这一比重已达到 60%。<sup>②</sup>在成为工业品的净出口国之后,美国逐步告别了 19 世纪明显带有保守主义倾向的贸易政策,转而成为自由贸易的积极倡导者。20 世纪 20 年代以后,关税在美国政府财政收入中的比重已经远低于 19 世纪的。

20 世纪 20 年代末 30 年代初的全球经济大萧条是一个重要的转折点,在经济不景气的情况下,美国的高关税引起了其他国家的效仿和报复,各国纷纷设置贸易壁垒,这对美国的出口产生了极其不利的影响。为了尽快走出大萧条,1934 年美国总统罗斯福签署了国会通过的互惠贸易协定法案,该法案赋予了美国总统在确保平等互利的前提下削减美国 50% 的关税的权力。美国关税从此开启了一个不断下调的过程。1947 年关税与贸易总协定(GATT)的成立就是为了巩固由互惠贸易协定法案带来的关税削减的成果。1995 年,关税与贸易总协定又被世界贸易组织(WTO)所替代。<sup>③</sup>

消除贸易壁垒、推进自由贸易是关贸总协定以及世贸组织的宗旨。20 世纪后半期直至 21 世纪之初,自由贸易在世界范围内的迅猛发展推动了全球化进程和国际产业链的重塑,同一时期西方国家制造业的转移、外迁与世界贸易格局的改变密切相关。早在第二次世界大战后,美国企业就曾出于避税的考虑在欧洲大规模投资设厂,通过在当地生产而不是产品出口的方式获取更高的利润,这或许是美国制造业转移的开端。从 20 世纪六七十年代开始,以美国、英国等为代表的发达国家,不论是制造业产值(主要是传统制造业)在 GDP 中所占的比重,还是制造业从业者在总就业人口中所占的比重都出现了不同程度的下降,取而代之的是服务业的快速增长,这一发展趋势被很多学者称之为“去工业化”。在 20 世纪八九十年代至 21 世纪初,随着全球贸易的快速发展,发达国家“去工业化”的趋势表现得更为明显。1970 年美国的第一、二、三次产业占国内生产总值比重分别为 3%、38%、59%<sup>④</sup>;而到 2000 年,其三次产业比重分别为 1.6%、24.9%、73.5%<sup>⑤</sup>,同年制造业增加值占 GDP 增加值的比重仅为 15.1%<sup>⑥</sup>。

凭借出口贸易而带动经济快速增长的新兴工业化国家和地区,在承接西方发达国家产业链转移的过程中扮演了重要角色。和发达国家相比,后发工业化国家和地区在劳动力、环境、土地等要素方面具有更大的成本优势,技术含量与产品附加值相对较低的劳动密集型制造业被大量转移至这些国家和地区。20 世纪 70 年代以后,美国更多地倾向于进口劳动密集型产品,而出口则集中于技能、资本密集型产品。<sup>⑦</sup>

20 世纪 80 年代,美国以汽车、钢铁等产业为代表的制造业企业的衰落、外迁是多种因素造成的,这其中包括美元升值导致美国本土制造业产品在国际市场上价格竞争力下降、自动化技术的发展,劳动力成本上升等。而美国传统制造业的萎缩并不是单纯地因为产业技术的进步与劳动力等成本的提升,还与现行金融货币体系下美元特殊的国际货币地位密切相关。美国是世界上“唯一一个能以自身货币大幅举债的国家”,近半个世纪以来的美元本位制使得美元资产为世界各国所接受,这成为维系美国持续的财政赤字与低储蓄水

① [美]海斯、穆恩、韦兰著《全球通史》(下),吴文藻等译,天津:天津人民出版社 2018 年,第 453 页。

② [美]斯坦利·L·恩格尔曼、罗伯特·E·高尔曼主编《剑桥美国经济史·第二卷·漫长的 19 世纪》上册,高德步、王珏总译校,北京:中国人民大学出版社 2018 年,第 360—361 页。

③ [美]约翰·B·泰勒著《宏观经济学》,李绍荣、李淑玲译,北京:中国市场出版社 2007 年,第 299—300 页。

④ 《国际统计年鉴 1995》,北京:中国统计出版社,1996 年,第 114 页。

⑤ 《国际统计年鉴 2003》,北京:中国统计出版社 2003 年,第 65、77 页。

⑥ 《国际统计年鉴 2019》,北京:中国统计出版社 2020 年,第 57 页。

⑦ [美]道格拉斯·欧文著《贸易的冲突:美国贸易政策 200 年》,余江、刁琳琳、陆殷莉译,北京:中信出版集团 2019 年,第 16 页。

平的重要条件,而对于外部借贷的重度依赖“恶化了美国制造业部门规模的自然缩减”。<sup>①</sup>美元的大量流出和产品的大量流入是一个必然出现的、配套的过程。换言之,美国居高不下的财政赤字与贸易逆差相辅相成,互为因果。从这个意义上讲,美国“去工业化”进程中制造业的萎缩不是单纯的贸易问题,而是一个由美元国际货币地位和美国掌握全球金融霸权这一事实所导致的必然结果,是美国金融霸权“反噬”美国制造业的必然结果。这是一种因美元霸权而自动生成的“自噬机制”,即是说,正是美国在二战之后所竭力构建的以美元霸权为核心的国际货币体系“反噬”了美国的制造业优势,从而导致美国在20世纪的后半叶逐渐出现了一个长期的“去工业化”过程,这一过程在20世纪末逐渐销蚀了美国工业制造业的竞争优势。

## (二)“自由”的边界“去工业化”过程中的产业政策

在“去工业化”的过程中,以美国为代表的西方发达国家的确出现了部分传统制造业外迁、衰退的现象,但这并不意味着发达国家工业化进程的放缓,一个应当注意的现象是同一时期这些国家对于某些产业领域及产业技术的高度重视,传统产业调整的过程恰恰同时是发达国家加速推进资本、技术含量更高的高端制造业的过程。

一个典型的案例是美国的半导体产业。发明于二战后的晶体管——特别是性能优越的硅晶体管在研发初期价格昂贵,联邦政府在晶体管最初的技术改进中发挥了至关重要的作用。“美国的军用需求刺激了晶体管的成长性发展”,由于政府及军方的需要,军事用途更为广泛但成本更高的硅晶体管(而不是成本低廉适宜民用的锗晶体管)的生产受到鼓励。据统计,1955—1958年间,美国半导体产量的36%—39%由政府采购,1959—1960年政府采购的份额约为45%—48%。来自政府的采购需求给企业带来了足够的现金流,从而极大地加速了晶体的研发和生产,使得美国硅晶体的成本与价格在20世纪五六十年代大幅下降。1957年美国硅晶体的平均价值是17.81美元,而1965年仅为0.86美元。除了直接的采购,政府还会以与企业签订R&D合同的方式提供高额的研发资金支持。<sup>②</sup>

联邦政府几乎同时扮演着终端用户需求者与研发供给者的双重角色,在后来集成电路的发展中亦是如此,政府的支持推动了集成电路技术的普及以及成本的下降,以此为基础,集成电路的民用需求(如计算机)才开始大幅增长并很快超过了政府采购的需求。<sup>③</sup>作为“愿意做新技术试验而又不讲价钱的买家”,美国军方以及国家安全、航空航天部门在半导体以及集成电路技术的推进中发挥了极其重要的作用。不止半导体产业,在计算机项目的早期发展中,我们可以看到同样的成长轨迹,20世纪五六十年代,美国计算机领域“最有影响的创意无不同政府部门密切相关”。<sup>④</sup>

回顾20世纪美国高科技产业的发展历程,可以发现政府项目带动了风险资本投资高科技行业的第一次浪潮。和倾向于跟进短期项目的风险投资家不同,“美国政府投资于高风险、长周期的项目”“美国政府是硅谷最大的风险投资者,也是硅谷最有影响力的战略设计者”。<sup>⑤</sup>20世纪50年代至80年代,美国政府资助在整个研发费用中所占的比重高达47%—65%,这一比重远高于同一时期的欧洲国家和日韩等国。包括半导体、计算机、航空航天等部门在内的军事项目以及涉及医药、生物技术的卫生工程项目通常是美国政府研发经费资助的重点,这些工业部门技术的成长与领先离不开政府的扶植和支持。<sup>⑥</sup>

贸易自由不是美国这一时期贸易政策的全部特征,是否影响美国在一些高技术产业领域领先地位和市场份额的保持或许是一个标准,这一标准限定了自由竞争的边界。为了抵制日本集成电路生产商在美国市场的倾销行为,同时也为了打开美国半导体企业的日本市场,从1986年开始直至20世纪90年代,美国与日

① [美] 罗纳德·麦金农著《失宠的美元本位制》李远芳等译,北京:中国金融出版社,2013年,第73、76页。

② [美] 大卫·C·莫厄里、理查德·R·纳尔逊编著《领先之源——七个行业的分析》,北京:人民邮电出版社,2003年,第25—27页。

③ [美] 大卫·C·莫厄里、理查德·R·纳尔逊编著《领先之源——七个行业的分析》,北京:人民邮电出版社,2003年,第35—36页。

④ [美] 阿伦·拉奥、皮埃罗·斯加鲁菲著《硅谷百年史》,闫景立、侯爱华译,北京:人民邮电出版社,2004年,第109、103页。

⑤ [美] 阿伦·拉奥、皮埃罗·斯加鲁菲著《硅谷百年史》,闫景立、侯爱华译,北京:人民邮电出版社,2004年,第453页。

⑥ [英] 张夏准著《经济学的谎言》,孙建中译,北京:新华出版社,2015年,第205页。

本签订了一系列半导体贸易协议,这些双边协议规定了“两个集成电路大国间的‘有控制贸易’模式”。<sup>①</sup>美国的贸易规则并非一成不变,这一时期的日本曾因违反半导体贸易协议而受到美国的高额关税惩罚。<sup>②</sup>

#### 四、美国的“再工业化”战略与制造业回流:战略与产业政策

尽管最近几十年中,在全球贸易规模不断扩张的背景下,各个国家和地区的经济联系前所未有地增强,然而反自由贸易、反全球化的声音与浪潮同样不容忽视。对于全球化的不满不仅来自承接低端产业转移的国家,还来自发达国家内部。由“去工业化”所引发的产业空心化、失业率居高不下等社会问题对美国产生的影响是深远的,甚至在一定程度上带来了美国的“分裂”,今天包括铁锈地带在内的传统产业地区与后来居上的以金融、通信产业为核心的东西海岸地区在经济发展、人均收入等方面仍存在着明显的差距。<sup>③</sup>美国当下的政治生态与产业政策都与此不无联系。

在经历了国际金融危机的冲击之后,美国的经济政策出现了一些新的变化,其中一个突出的表现是明显提高了对制造业的重视程度,这些政策开启了一个“再工业化”的进程。仅在2009—2012年间,美国政府就相继通过了《美国制造业振兴框架》《促进美国制造业发展法案》《先进制造业伙伴计划》《美国制造》《先进制造业国家战略计划》《制造业创新国家网络》等一系列旨在“重振制造业”的发展规划,与之相配套的是各类扶持性基金以及政府财政预算支持力度的加大,而政府支持的重点是计算机软件、数字芯片、人工智能、新材料、生物医药等技术含量极高的产业领域。<sup>④</sup>

尽管美国近年来备受传统制造业衰落以及贸易巨额逆差等问题的困扰,但这并不意味着美国产业技术优势的丧失。以中美贸易为例,两国之间的贸易存在着鲜明的结构性特征,在飞机、集成电路等技术密集型成品等领域,美国一直保持着顺差。2017年,中国飞机贸易逆差总额的60%来自与美国的贸易。如果美国能够放松其在高新技术及相关产品方面对华出口的管制,中国的逆差总额会更高。<sup>⑤</sup>而在高度重视先进技术与科技制高点的同时,近年来美国还加强了对能源、汽车、电子信息等中高端制造业的扶持力度。<sup>⑥</sup>特朗普上任后不久即酝酿并启动了大规模的税改,通过不同程度地降低企业所得税和个人所得税等方式来刺激经济并吸引资本与制造业回流。2018年美国还专门出台了《关于先进制造业的国家战略规划2018》。对制造业重要性的强调成为美国、英国、德国等众多西方国家近年来表现出的共同特征。

21世纪以来尤其是2008年国际金融危机以来的十余年里,实体经济领域在一定程度上已逐步地表现出“去全球化”的倾向,这与20世纪八九十年代盛行的离岸生产的浪潮形成了鲜明的对比。在尽可能接近产品的目标市场、缩短供应链、降低运输及其他成本等各种原因的驱动下,一些发达国家的企业表现出了日益明显的回岸生产的意愿。据统计,在2012—2015年间,积极筹备回迁国内的美国企业“增加了一倍多”,在参与调查的企业中,2015年约有31%的企业决策者倾向于在美国国内扩大生产,2012年该比例为26%。<sup>⑦</sup>2017年美国制造业增加值占国内生产总值增加值的比重为11.19%<sup>⑧</sup>,虽然制造业所占比重远未恢复到以往的状态,但制造业下降的速度有所放缓。

发达国家企业生产本地化倾向的增强以及发达国家日益明确的再工业化政策意味着全球制造业格局的新一轮调整。由自由贸易所推动的“全球化”正经历着悄然的改变,21世纪以来,“发达国家的政策范式开始

① [美]安德鲁·罗斯著《世界不平坦》,张萍、王福兴译,北京:九州出版社,2008年,第198—199页。

② 资中筠主编《战后美国外交史》,北京:世界知识出版社,1994年,第1042页。

③ [日]大前研一著《低增长社会:保护主义与全球化危机的应对之道》,朱悦玮译,北京:北京时代华文书局,2019年,第69—70页。

④ 黄群慧、贺俊等著《真实的产业政策——发达国家促进工业发展的历史经验与最新实践》,北京:经济管理出版社,2015年,第45—47页。

⑤ 国务院办公厅《关于中美经贸摩擦的事实与中方立场》,http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/24/content\_5324957.htm#1。

⑥ 王昌林、盛朝迅、苑生龙《特朗普“制造业回流”政策对我国产业的影响及应对》,《全球化》2017年第8期。

⑦ [英]芬巴·利夫西著《后全球化时代:世界制造与全球化的未来》,王吉美、房博博译,北京:中信出版集团,2018年,第184—186页。

⑧ 《国际统计年鉴2019》,北京:中国统计出版社,2020年版,第57页。

由释放市场力量向保护社会回摆”，“国际上的保护主义正在迅速成为一种倾向”。<sup>①</sup> 有研究者将美国自独立以来两个多世纪的贸易政策划分为三个时代：第一个时代是从美国的联邦政府建立到南北战争，通过征收进口关税来增加联邦政府的财政收入是这一时期美国贸易政策的一个核心目标，联邦政府的财政收入一度有90%来自关税。第二个时代是从南北战争一直到20世纪20年代末30年代初期的经济大萧条，以高额关税限制进口，从而保护国内特定产业发展、使其免受国外同类产品竞争的压力是该阶段美国贸易政策的核心目标。第三个时代则是从大萧条一直到2017年，通过互惠贸易协定减少包括关税在内的各种贸易壁垒、全力推进自由贸易成为美国这一时期贸易政策所表现出的突出特征。<sup>②</sup> 而最近几年“美国优先”的旗号与贸易保护主义倾向的再度确立似乎又开启了一个新的时代。

基于长期发展视角下对于制造业地位和作用的重新认识，近年来学术界和政策制定者逐渐形成了这样的共识：制造业不仅是带动经济增长的长期的、可持续的动力源泉，也是产业技术积累与创新的重要依托和载体。发达国家由离岸生产转向近岸、回岸生产的历程反映的并不只是这些国家对于重振制造业、增加就业机会的诉求，也在一个侧面让我们看到技术创新与生产的相辅相成，两者不能是完全脱节的。

## 五、美国工业化进程与产业贸易政策对中国未来双循环新发展格局和科技进步的启示

2018年中美贸易摩擦的不断升级似乎意味美国贸易政策一个新时代的开始，尽管美国在最近两三年中所表现出的贸易保护主义倾向和此前近一个世纪的自由主义主张并不相符，然而，回溯历史可以发现，贸易保护主义曾是根植于美国的重要传统。在保护主义与自由主义政策倾向更迭的背后，我们应该关注的是这个国家在工业化不同阶段以及不同的国际环境下所表现出的利益诉求。政府对于产业采取的各种政策都不会独立于时代背景之外，这是一个应该被历史地看待的过程。

在20世纪的后半期，全球贸易总额以明显高于全球GDP的增速增长，但事实上直到20世纪末期，全球贸易占世界经济总量的比重并不算高，1996年这一比重是16.9%，这意味着约有83%的世界经济活动并没有参与全球贸易。<sup>③</sup> 而进入21世纪后，在此起彼伏的逆全球化浪潮下，一些国家日益鲜明的保护主义倾向意味着在未来的一个时期内全球贸易必将会受到一些不确定性因素的影响甚至是制约，全球化面临着一个重要的转折点。从这个基本的判断出发，那种单纯依赖外贸拉动、依赖外部需求推动经济增长的发展模式必须加以调整，“外循环”和“内循环”必须相互结合，应更加重视国内大循环体系的构建，从而形成一种新的发展格局，而这正是中国提出“双循环”的重要全球经济背景。去全球化进程的加速意味着各国经济将不得不“更多地依靠内部需求增长”与美国的贸易战会加快中国“依赖出口导向型增长转向内需驱动型增长”的步伐。<sup>④</sup>

根据国内外经济政治环境适时调整贸易政策和产业政策，这是美国150余年以来产业政策的基本特征，正如我们在引言中所指出的，美国长期的产业发展战略和产业政策之演变，不仅显示出其一以贯之的鼓励竞争的“历史主义”传统，而且显示出其根据工业化不同阶段而调整其贸易产业政策的“功能主义”倾向，从早期的贸易保护观念到20世纪30年代以来的自由贸易政策，再到特朗普时期以“美国优先”为核心的保护主义和民粹主义政策，其促进美国制造业占据全球领先地位的战略目标也是一以贯之的。中国从出口导向型国家转向内需拉动型国家的这一战略转变和“双循环”格局的形成，也是根据中国工业化进程和发展阶段演变的不同特征而不断“与时俱进”的结果。

美国在保护主义时期致力于构建统一市场的经验值得中国借鉴。美国在借助高关税保护国内市场、保护本国制造业的同时，致力于加快对国内统一市场的构建，鼓励要素的市场化。当前我国正在推进高水平现代化社会主义市场经济体之建设，其中最大的挑战来自我国要素市场化程度还很低，资本、土地、劳动力、知

① 高柏《中国经济发展模式转型与经济社会制度学派》（代总序），载[美]弗兰克·道宾著《打造产业政策》张网成、张海东译，上海：上海人民出版社2008年，第14—15页。

② [美]道格拉斯·欧文著《贸易的冲突：美国贸易政策200年》，余江、刁琳琳、陆殷莉译，北京：中信出版集团2019年，第2—8页。

③ [美]尼尔·弗雷格斯坦著《市场的结构——21世纪资本主义社会的经济社会学》甄志宏译，上海：上海人民出版社，2008年，第191页。

④ [美]约瑟夫·E. 斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz）著《全球化逆潮》李杨等译，北京：机械工业出版社2019年，第53、61页。

识产权等要素的市场化仍要大力推进,为此必须进行深刻的制度创新,消除各种阻碍要素自由合理流动的制度藩篱<sup>①</sup>。要借鉴美国经验,在保护本国产业的同时,鼓励市场竞争,防止垄断,要进一步贯彻实施《反垄断法》,推动各行业的自由竞争。美国鼓励地方竞争的经验也值得借鉴,要防止地方割据,鼓励要素跨区域流动,尽快形成高水平的国内统一市场,打通国内大循环的通道。

我国还要借鉴美国发展高科技产业的经验,通过综合性、系统性的产业政策,鼓励高科技产业的发展,鼓励科技创新。不论是最初的工业化起步阶段,还是后来的“去工业化”阶段,再到今天的“再工业化”阶段,美国在不同时期的一个共同特征在于对高附加值、高技术含量的产业部门的高度重视,产业技术的领先是美国制订产业政策和贸易政策的基点。当前尤其要注意发挥技术创新的“新型举国体制”的优势,整合政府和企业的资源,调动各种要素尤其是人力资本的积极性,补足技术短板,克服“卡脖子”问题。

通过对美国一个半世纪工业化进程和产业政策的梳理,我们还要加深对产业结构的全面深刻理解。如何理解服务业的作用?如何理解产业结构的升级?第三产业比重应该不断上升吗?应该发展什么样的第三产业?制造业应当保持在什么样的比例?历史经验表明,服务业的发展和产业结构的优化,并不意味着制造业的“退出”和“式微”相反,我们要汲取美国“去工业化”的历史教训,汲取其“再工业化”和促使制造业回流的经验,进一步发展制造业,既发展对就业有较好拉动作用的劳动密集型制造业产业,又要根据工业化的需要发展那些服务于工业制造业的服务业,这是第三产业发展的基本战略。中国的人口规模意味着中国在考虑产业升级的同时,必须对就业问题给予足够的关注,这亦是美国发展工业化进程给我们的重要启示。因此,高端制造业和劳动密集型制造业的同步发展,将是我国未来很长一个时期工业化战略和产业政策的基本出发点。

(责任编辑:樊增强 责任校对:张慧娟)

## Enlightenment of the Process of Industrialization , Deindustrialization and Reindustrialization in the United States on the New Pattern of China's Dual Cycle Development

WANG Shu-guang , WANG Dan-li

( School of Economics , Peking University , Beijing 100871 , China )

**Abstract:** The economic development history of the United States in the past 150 years has gone through different stages of industrialization , deindustrialization and reindustrialization , and its trade and industrial policies have also gone through the historical evolution from trade protectionism to advocacy of free trade , and then to the rise of trade protectionism. The policies adopted by the United States in this historical process , such as protecting the domestic industrial manufacturing industry , promoting the unification of the domestic market and encouraging the free competition of the domestic market , encouraging scientific and technological innovation and the development of high-end manufacturing industry , as well as industrial backflow , are of great significance for today's construction of a new dual cycle development pattern in China. In the future , China should attach great importance to the marketization of factors and the construction of a unified domestic market , the competition order of market players , and the promotion of technological innovation and industrial optimization with a systematic institutional framework.

**Key words:** the United States; industrialization; reindustrialization; deindustrialization; industrial policy; trade protectionism

<sup>①</sup> 王曙光、郭凯《要素配置市场化与双循环新发展格局:打破区域壁垒与行业壁垒的体制创新》,《西部论坛》2021年第1期。