



## 美国的“零和经济学”并不合理

亚当·波森<sup>1</sup>

编者按：为重振美国制造业，拜登政府着力推动《两党基础设施法案》、《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》的通过和实施，但其中的歧视性做法引发了欧洲、韩国、日本等美国盟友的不满。本期推荐的文章认为，保护美国本土制造业免受外国竞争的影响，不仅不能使产业政策获得成功，还会适得其反，损害美国自身的利益。

美国的贸易和产业政策正在促使制造业回流国内，这种政策开始于特朗普政府时期，在拜登政府治下加速推进。问题是，两届政府都在追求这一目标时无视其他国家，还抨击国际贸易和投资，指其对美国经济和国家安全有害，即便这一体系的规则是由美国制定并符合美国利益的。拜登政府与两党国会议员一道，试图以零和的方式将生产从其他国家夺走。

拜登政府重新推动对基础设施、研究和创新进行公共投资的措施是受欢迎的，尽管其对就业的直接效益被夸大了。围绕数量有限、界定明确的高科技产品，对中国、俄罗斯和其他军事对手实施有针对性的出口和投资管制，也可能是可持续的，并且值得付出经济代价。但是，保护美国本土制造业免受外国竞争的影响，不仅不是产业政策成功的必要条件，还会使产业政策有价值的目的落空。

<sup>1</sup> 亚当·波森（Adam Posen）是美国彼得森国际经济研究所（PIIE）所长。本文英文原文登载于《外交政策》2023年春季刊及官方网站：<https://foreignpolicy.com/2023/03/24/economy-trade-united-states-china-industry-manufacturing-supply-chains-biden/>。此为中文摘译版，文中小标题为编者所加。

## 一、出口和投资限制

美国试图随意对中国施加出口和投资限制，并将其延伸到其他国家，这并不能解决美国面临的威胁，还会适得其反。为了有效实施此类限制，美国必须以空前规模把自己变成一个商业警察国家。美国还必须监督和防止总部设在本国的公司将活动转移到国外。对于特定的技术转让，华盛顿已经在小范围内做到了这一点。但是，当前的计划指向更大的数量级，并不可行。

应对中国最好的途径是运用外交和国防能力。华盛顿可能对无法速胜感到沮丧，但这不是将挫败感发泄到世界其他地方的理由，更不必说发泄在恰好取得商业成功的中国私营企业身上。事实上，这样做会使美国的安全状况更糟，因为这将阻碍强化韧性所必需的技术进步，并削弱美国对第三国的影响力。

长期以来，美国作为国际经济规则的制定者和执行者，受益于在体系内约束各国的具体行为。美国甚至可以偶尔藐视这些规则，或在不过度的前提下对规则做有利于美国的调整。最重要的是，领导一个基于规则的体系可以获得最大化的经济牵引力，同时把直接冲突的必要性最小化。但是，美国当前的经济和贸易战略将这一切都抛在脑后，公开挑战个别国家，并针对感知的或实际的冒犯行为实施以牙还牙的报复。

此外，如果美国和欧洲同意采取歧视性的制造业补贴，而只有中国能够承受竞争，这就等于告诉世界其他国家：它们对于发展的渴望无关紧要，只有现在处于领先地位的国家才被允许攀登技术生产的高峰。发展中国家的单个企业凭实力获得投资的能力将被大幅削弱。这将抑制经济增长，并滋生不满情绪。

在美国的体育大联盟中，最好的工作是担任联盟总裁。无论哪支球队在哪一天赢或输，你都能赚钱，每个体育场都欢迎你，你可以对比赛规则和球队所有权归属等重大问题做最终决定。相反，如果你代表某一支球队，那么你有时会赢，有时会输，而最重要的是，其他人会因你输球而获利。你甚至可能因为作弊而屡受惩罚，而不是由你来决定谁在作弊。这一道理同样适用于供应链问题，加入一方而非监督一切的做法是短视的。

## 二、投资本土生产

“购买美国货”的理念具有广泛的民粹主义吸引力。然而，研究一再表明，旨在使国内制造业就业最大化而不是开发和采用新技术的政策不但注定要失败，

而且会排挤掉那些对创新、国家安全和去碳化最有利的政策。

最近的供应问题促使拜登政府和特朗普政府提倡投资本土生产。然而，尽管半导体短缺很可怕，但在现实中市场经济很快就能适应短缺；占主导地位的供应商几乎从不拒绝向客户销售产品。

以欧盟对俄罗斯中断供应石油和天然气的反应为例，欧元区经济体对更高和更不稳定的能源价格的适应速度远超多数人的预期。在历史上每一个能源供应中断的时刻，情况都是如此。诚然，带有恶意的关键商品供应商可以通过引起暂时的短缺制造麻烦，但有效的应对措施是增加战略储备，并转向与其他地方的贸易。

把投资与特定地方的就业绑定是错误的。这样做不会创造新的就业机会，而只是将工作从一个地方转移到另一个地方。目前，美国产业经济中的岗位空缺远大于可用工人的数量，其中生产半导体芯片及其组件的工人明显短缺。

此外，“购买美国货”的政策实际上会使就业机会减少。原因在于：第一，这会提高政府采购的成本；第二，这会使美国在外国市场的销售下降；第三，这会使出口过于昂贵，从而削弱美国商品的竞争力。那么，为绿色技术提供补贴的竞赛又如何呢？使美国在绿色技术方面取得进展固然令人向往，但是与欧盟展开补贴竞赛也是错误的。

### 三、战略性产业补贴

去碳化是一个重要的目标，但是历史表明，补贴竞赛没能推广最佳实践，也没能给国内产业带来有益的竞争压力，而是导致腐败长期存在，从而扼杀了创新。一个典型的例子是空客和波音之间的长期斗争。两个巨大的经济体对各自的冠军企业进行补贴，结果是在客机方面创新有限，在能源使用或改变运输模式方面几乎没有创新。补贴带来的激励只是使现有的生产最大化，而非促进颠覆性的创新。

更普遍的问题是，由于空客和波音被欧盟和美国认为战略意义太大而不能失败，它们受到的监督不足。同样“大而不倒”的半导体或其他受补贴的制造商又何乐而不为呢？这些行业需要庞大的前期投资成本和多年的生产规划，这使它们能够利用对政府的依赖性，阻止新的竞争者进入。

国家对战略性产业的补贴弊大于利的原因还在于：这为供应链的配置增添了政治色彩。其结果是，供应链的设计既不追求效率也不追求韧性，而是为了建立政治和安全关系。这会使供应链变得更加脆弱，因为这样的供应链缺乏冗余度，

并受制于不断变化的政治关系。此外，贸易争端的升级减缓了商业往来，也阻碍了国家间其他形式的合作。例如，围绕空客和波音的补贴战反复引发贸易和法律纠纷，直接阻碍了欧盟和美国在一系列相关问题上的合作。

对决式补贴对加快绿色能源转型尤其不利。新的能源技术要想取代旧的技术，就需要被大规模采用。去碳化技术的发展需要全球性的竞争和创新。如果把自己封闭起来，坚持本土技术和本土生产，后果将很严重。在补贴对决中，国家级冠军企业和被裹挟的政府将利用不同的标准为外国产品进入本国市场设置障碍。当包括一些碳排放大国在内的第三国被迫在欧洲和美国的技术之间做选择时，去碳化将直接受到阻碍。

#### 四、区分技术的生产与采用

为实现国家安全和应对气候变化的目标，美国能做的最好的事就是支持广泛采用能够降低供应脆弱性以及碳基能源依赖的通用技术。要做到这一点，最好的办法是对研究和基础设施进行广泛的公共投资，并鼓励全球竞争和相关产业的技术传播，包括电池、网络防御和疫苗制造。

在此，有必要将技术的生产与技术的采用区分开来。《通胀削减法案》、《芯片与科学法案》及其他即将出台的措施与任何财政扩张一样，不会加速美国经济增长或创造就业机会。这些措施不会彻底改变美国的竞争力，其实施很可能会使受保护的小部分企业富起来，而不会在减少收入不平等方面有所作为。

这样的政策项目无法加速技术的采用。能够确保国家安全和减缓气候变化的与其说是技术的生产，不如说是技术的采用。例如，美国的生产力在20世纪90年代提升迅猛，是因为美国公司广泛采用了信息技术。

生产力的飞跃并非由于美国生产计算机或芯片，而是因为美国转变了商业习惯，创造了新的产品，以充分利用新技术。与此同时，欧洲、日本和中国都没有像美国那样采用和适应新技术。尽管这些国家为信息技术生产商制定了保护主义的产业政策，但还是落后于美国。然而，拜登政府和特朗普政府却认为这些国家的政策导致了不公平的优势，美国现在应该效仿。

巴西、印度等发展中经济体也要求获得先进技术许可，只为建立自己的产业。这并不能真正缩小其与美国在人均收入或前沿技术成熟度上的差距。最重要的事实是：增长来自于整个经济对通用技术的适应而非特定产品的生产。

## 五、政策建议

成功的产业政策的核心是促进最佳技术的广泛传播和采用，即使这意味着从国外购买这些技术。创新和技术进步的加速来自于在全球范围内使用共同的标准。

美国政府最好的出路就是直接纠正最近立法中的歧视性内容。现实已经迫使拜登政府采取临时措施：为了防止欧洲和亚洲盟友的大规模反击，美国财政部为外国制造的电动汽车安插了一个法律漏洞，以使买家获得同样的税收优惠。

华盛顿应该公布一份范围有限的清单，包含不应出口给中国的和美国不应完全依赖中国生产的、具有重要军事意义的技术，而让其他技术自然发展。同样，在对高技术的公共投资方面，最好与欧盟、日本和韩国协调，而不是竞争。这将消除商业冲突，减少传播和采用最佳技术的障碍，同时仍对关键产业进行补贴。相较于当前短视的假公济私，这才是一种可行的产业政策。

（陈丹梅摘译，归泳涛校）