

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2014.02.008

# 美国制造业重振与中国的应对策略

张 强

(审计署审计科研院所,北京 100086)

**摘 要:**祸起于虚拟经济的 2008 年金融海啸给美国实体经济带来毁灭性的破坏,出于全球经济格局衍变和解决国内现实问题的需要,美国制定和实施了一系列重振制造业的政策,并且取得了较好的效果。我国应在借鉴主要发达国家应对美国重振制造业的经验的基础上,结合本国的实际情况从制造业规划制定、转变经济发展方式、人才培养、税收和融资、竞争方向、国际规则利用等方面采取措施积极应对。

**关键词:**美国;重振制造业;中国

**中图分类号:**F062.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2014)02-0048-06

大萧条后的相当长一段时间内,美国似乎已经远离了金融危机,但是 2008 年以雷曼兄弟公司破产为代表的金融海啸全面爆发,给美国实体经济带来毁灭性的破坏,美国开始反思其经济和金融制度设计的缺陷和不足,并认为金融危机的根源在于实体经济和虚拟经济的失调,于是开始加大对金融产业的整顿,更为重要的是美国就此开始着手重振制造业。美国重振制造业的政策引起全世界关注,加拿大、德国、日本和韩国等国家对于美国重振制造业政策分别采取了积极应对策略,并积累了相当的经验。中国作为世界制造业大国,必然会受到美国重振制造业的影响,因此研究美国重振制造业具有重要现实意义。

## 一、美国重振制造业的原因

(一)重振制造业是全球经济格局衍变的结果

一方面,随着中国和东南亚新兴国家的经济起飞,其土地不再便宜,劳动力不再廉价,优惠政策也逐渐取消,其生产成本也与日俱增,制造成本相对于美国本土来说并无明显的优势,这为美国制造业回迁本土提供了有利契机。另一方面,美国制造业的主要竞争对手都在重振制造业,并与美国展开了

激烈竞争,这也倒逼美国政府重振制造业。主要发达国家也在总结金融海啸的经验,并考虑扶持本国的制造业,出台了各种支持方案。例如德国首先确定优先发展领域,然后将研究人员和制造商集聚在应用型研究院联合进行研究活动,日本综合制造业战略的一个重要组成部分则是贯彻执行科学和技术规划。

(二)重振制造业是美国实现再平衡采取的战略举措

美国政府的最终目的并不是挽救金融危机,而是避免危机的再次发生并推动经济走上可持续发展的繁荣之路。而要避免再次发生危机,就必须对此次危机的根源进行反思。从目前来看,美国主流观点认为全球经济失衡是造成此次金融危机的主要原因,美国为此需采取的根本措施是实现全球再平衡。全球经济失衡主要表现为美国对中国、日本和亚洲新兴国家的巨额贸易赤字和这些国家经常账户的大量盈余并存,这造成了美国外债迅速增加,截止 2012 年底,美国欠中国外债近 1.3 万亿美元,巨额逆差增加了美国经济不稳定性,削弱了美国在国际社会的领导力和竞争力。主流经济学家认

收稿日期:2012-12-04

作者简介:张强(1983-),男,湖北云梦人,中国审计署审计科研院所助理研究员,经济学博士,主要从事宏观经济问题、宏观金融和国家审计研究。

为,美国出现货物贸易逆差的重要原因在于美国制造业的不断衰落削弱了美国出口产品的国际竞争力。为扭转贸易逆差,美国必须振兴制造业,扩大商品和货物出口。这有利于美国弥补赤字和实现全球经济平衡。

(三)重振制造业是美国解决本国经济困境的现实选择

首先,重振制造业可以增加美国的就业。在全球化的冲击下,美国制造业在经济总量中占比逐渐下降,美国经济一定程度空心化,制造业吸纳的劳动力占总劳动力的比重也迅速下降。1947年,制造业就业占美国总就业(按全职等值雇佣标准计算,即将非全职工作人员按一定标准折算为全职)的比重为32.3%,1978年为21.8%,2007年为9.7%。美国总统奥巴马甚至警告制造业吸纳就业的能力下降会导致美国数百万工程技术人员不能在其岗位上发挥应有的作用。

其次,重振制造业能为美国的高新技术发展提供基地。企业的生产业务流程一般分为研究、开发和成果利用等阶段。以前美国大多数的高新技术产业的研究和开发都在本土完成,生产环节则置于人工和原材料较低的发展中国家,这样美国本土基本上没有高新技术发展所需的基地,所以重振制造业可以为高新技术的发展提供基地。另外,随着发展中国家经济的发展,这些国家逆向工程技术水平越来越高,美国对于高新技术的保密的要求也就越来越高,所需成本也越来越大,因此如果将高新技术制造业回迁美国,则可以降低这些企业的保密成本。

再次,重振美国制造业可以烫平美国收入分配差距,壮大美国的中产阶级,有利于维护美国社会稳定。由于经济的发展,美国金融等第三产业日渐兴旺和发达,而传统的制造业利润低,日渐衰败和凋敝,这造成了美国收入分配差距的扩大。重振制造业可以改变少数人拿天价收入的状况,重塑一个强大的中产阶级。

## 二、美国重振制造业的措施

为了重振制造业,美国政府采取了一系列措施,<sup>[1]</sup>例如,2009年9月,美国政府颁布《美国创新战略:促进可持续增长和提供优良工作机会》文件;2009年12月提出了美国发展创新型经济的完整框架;2010年8月,美国公布《2010制造业促进法案》;2011年美国把发展先进制造业作为美国创新

的突破口。美国重振制造业措施的核心在于用7个方面的内容勾勒出一个重振制造业的政策框架,而奥巴马政府的5年出口倍增计划为美国重振制造业开辟了具体的实现路径。

### (一)美国重振制造业的政策框架

美国从以下7个方面设计了重振制造业的政策框架:(1)为工人提供获得高水平生产所必需技能的机会。关键点在于这些技能是和现实有关的,而且美国的教育系统必须能提供学习这些技能的机会;(2)对创新技术进行大规模投资,创造有利于技术扩散的商业环境。政府应该着重于不能立即转为商业利用的高新技术的研发,因为在这些领域一般的私人部门可能投资不足;(3)要为商业投资创造一个稳定有效的资本市场,让愿意投资制造业的企业主比较容易得到信贷支持;(4)政府应该大力支持有影响力的工人和社区进行互动,以让他们携手共同走进美好的未来。因为从传统意义上来说制造业为许多社区提供了大量的就业机会,如果没有这样就业机会,这些社区无法保持稳定;(5)投资先进的交通基础设施。美国制造的竞争力高度依赖于现代可靠和有效的基础设施,因此商品、能源、人力和信息可以低成本地流动。奥巴马数次提到中国高铁建设的成就,认为这是美国需要向中国学习的地方;(6)确保外国市场的可进入性并在国外市场有所作为;(7)改善制造业所处的税收、金融等商业环境。美国重振制造业的政策措施涉及劳动者素质提升、研发、金融、基础设施、国际贸易关系和经济体制改革等方面,是一个庞大的系统性工程。这一战略的实施必将对美国经济、社会、政治以及整个国际经济贸易格局产生重大而深远的影响。在这些措施中,有两方面需要引起特别关注,这两方面也是奥巴马政府施政的两个重要着力点:一是为推动美国技术创新而建立的政策体系;二是为推动美国出口而采取的政策措施。

美国发展创新型经济的完整框架是有关于美国创新的战略,其目的在于促进可持续增长和提供优良工作机会。奥巴马政府要振兴的并非传统意义上的制造业,而是需要大量高端技术和人才投入的先进制造业。通过发展先进制造业,美国希望可以达到双重目的:第一,改变美国的产业、经济、社会结构,解决美国目前面临的经济困境;第二,继续站在世界技术创新的制高点,继续保持美国对于其他国家

的经济和技术的优势。

### (二)奥巴马政府5年出口倍增计划

奥巴马在2010年国情咨文中明确提出未来5年美国出口翻一番的目标(我们将其简称为5年出口倍增计划)。如果这一目标实现,预计将创造200万个就业岗位。按照奥巴马提出的出口目标,美国颁布了“国家出口启动令”,设立由国务卿、财政部长、商务部长和农业部长等15人组成的“出口促进内阁”。同时美国政府各部委各司其职,分别根据授权和各自的职责来服务促进出口这一战略。例如,美国联邦政府将给予出口企业援助;美国进出口银行将给予中小企业出口更多贷款;美国财政部长将通过G20和G7等平台,从宏观上要求其他国家在全球经济平衡负起责任;美国贸易代表将与其他国家进行广泛磋商,要求其降低贸易壁垒;出口促进内阁负责协调“国家出口启动令”的执行,筹划出台促进服务出口的政策框架。

5年出口倍增计划强调了出口对美国经济的重要性,就如何促进美国出口提出了8点优先建议,具体内容为:(1)中小企业出口。确认中小企业能从事或扩大出口,为中小企业的出口做好准备,帮助中小企业挖掘和把握出口机会;(2)联邦出口援助。增加和非营利组织的协调;鼓励美国销售高增长行业公司的技术出口,增加美国公司向巴西、印度和中国的联邦出口协助等;(3)贸易代表团。为帮助企业抓住新兴市场和扩大市场的出口机遇,商务部和农业部(出口促进内阁中,对贸易代表团负有主要责任的两大机构)将在2010年及以后增加政府领导的贸易代表团的数量;(4)商业辩护。商业辩护可协调联邦政府资源及权威,使代表美国商业利益的竞争领域处于同一水平线上,通过更好地协调联邦政府资源,强化商业辩护;快速将异常的商业辩护案例提交给白宫;提供美国企业对商业辩护意义的认识;提供重要出口机遇的市场情报等;(5)增加出口信贷。通过现有信贷平台和新产品获得更多的信贷,关注借贷活动,优先拓展国际市场,精简美国制造企业特别是中小企业的贷款申请和审查程序;(6)重新平衡宏观经济。一方面政府必须谨慎地逐步退出财政刺激,使私有部门的需求获得增长势头,同时制订计划促使公共财政走长期可持续发展之路。另一方面金融系统必须得到加强和建立适当的管理架构,使这些系统能提供足够的贷款以支持

经济复苏,包括贸易融资,并降低未来风险危机;(7)减少贸易壁垒。通过降低关税、取消关税和其他政策措施为商品和服务出口创造市场机遇;(8)出口服务的推广。继续评估和着力于关键增长的首要部门和市场,更好地协调旨在服务的部门的出口促进,消除抑制美国服务出口的障碍。

奥巴马政府出口倍增计划是美国重振制造业战略的重要内容,也是对美国重振制造业政策框架的细化和补充,出口倍增计划主要强调了美国政府为未来5年出口翻一番的目标所需要努力的方向。美国政府出口倍增计划涉及到美国重振制造业政策的持续性,只有将制造业的产品消费和出口,才能为制造业的创新和发展提供源动力。

### 三、美国重振制造业的效果

#### (一)制造业产值的绝对值和相对值都有提高

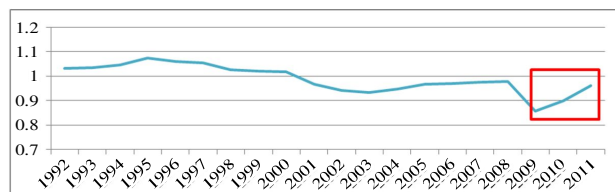


图1 美国制造业产值和国内生产总值之比

数据来源:U.S. Census Bureau,图形经作者整理而得。

从图1可以看出,1992~2009年美国制造业产值和国内生产总值的比值一直在下降,从1992年的1.03下降到2009年初的0.86,而奥巴马总统的重振美国制造业框架图和五年出口倍增计划出台之后,美国的制造业产值不论是相对值还是绝对值都有了较大程度的提高,其中相对比值从0.86上升到0.96,而绝对值则从2009年的119552.66亿美元上升到2011年的145116.83亿美元,可以说美国重振制造业的政策取得了初步的成功。

#### (二)出口量有所增加,但贸易逆差还在扩大

由图2可知,截至2011年底,美国的出口总额为21031亿美元,进口总额为26661亿美元,贸易逆差为580亿美元,这比2010年500亿美元的贸易逆差多了80亿美元。2009年商品的出口价值为1069亿美元,2010为1289亿美元,2011年上升为1498亿美元,由此可见其出口额是增加的。不过对比2010年和2011年的进口,我们发现虽然美国的出口在增加,但是出口增加幅度没有进口增加幅度大,所以还是出现了贸易赤字,这也说明美国的制造业还有广阔的市场空间。

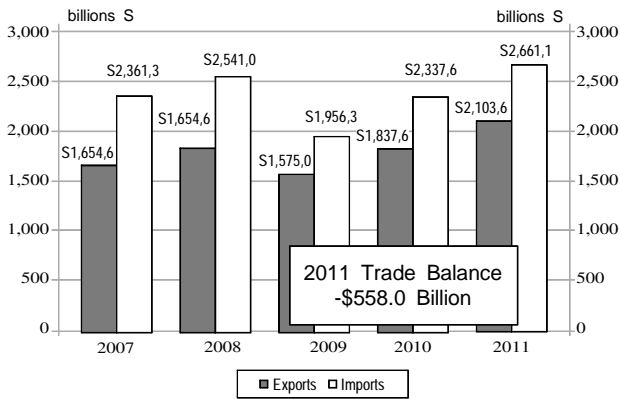


图2 美国商品和服务进出口情况

数据来源: U.S. Census Bureau, 图形经作者整理而得。

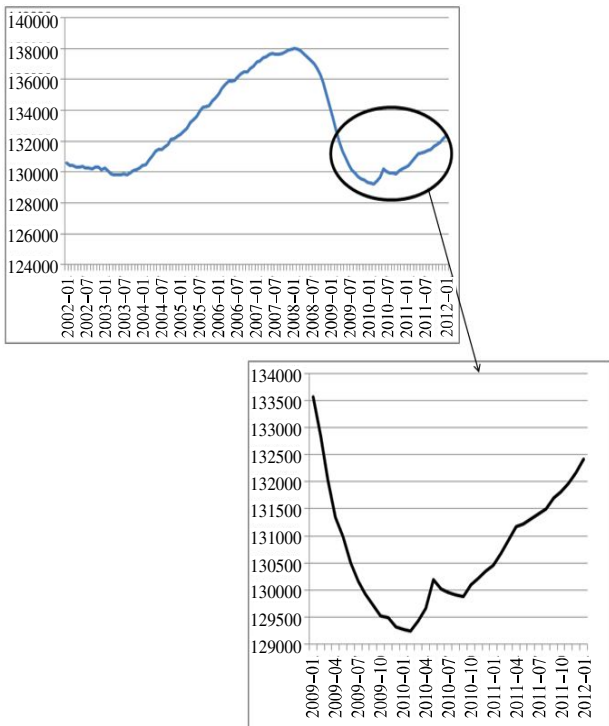


图3 美国制造业就业人数

数据来源: U.S. Bureau of Labor Statistics, 图形经作者整理而得。

(三) 就业增加

图3给出了美国非农就业人数变化的情况。我们可以从图3得出以下几点结论: (1) 次贷危机给美国就业带来极大冲击, 就业人数从次贷危机前高峰期的1.38亿降低到低谷期的1.29亿, 次贷危机致使900万人失去工作机会; (2) 次贷危机之后, 由于美国采取了一系列的救市措施和制造业重振计划, 美国就业机会增多, 截止到2012年1月已经恢复到1.32亿人的水平; (3) 随着美国制造业重振框架的完善、五年出口倍增计划的实施以及未来可能的更多其他支持政策的出台, 美国就业增长的趋势仍然

会持续。图3中被截取放大的部分就很好地反应了美国就业增长的趋势, 只要没有重大随机性事件的冲击, 这种增长趋势不会被扭转。可以说美国一系列重振制造业的政策已经初具成效。

总之, 根据美国制造业产值的变化、美国商品出口情况以及美国非农人口就业的趋势, 我们可以判断美国重振制造业的系列政策确实能增加美国的就业机会, 促进经济的增长, 从这个意义上来说, 美国重振制造业的政策效果理想, 取得预期的成功。不过美国重振制造业还面临着一些问题, 主要体现为美国国内高企的劳动力成本, 美国要弥补这个劣势, 必须保持其技术的持续创新。

四、美国重振制造业对我国的影响及我国的应对策略

作为全球第二大经济体的“世界工厂”, 我国制造业必定会受到美国重振制造业的影响。为应对美国重振制造业对我国制造业的冲击, 同时也为了化解各主要工业国家重振制造业对我国制造业形成的合力, 我们必须研究积极的应对之策。

(一) 美国重振制造业对我国的影响

首先, 我国对美部分出口产品可能遇到更强的贸易壁垒, 部分进口产品可能显著增加。美国大规模改善基础设施会带动钢铁、化工、建材等行业的发展, 我国出口到美国的重化工产品, 包括钢铁及其制品、轮胎等, 很有可能遭到美国更强的贸易保护。2010年8月底, 奥巴马宣布放松对美国高科技产品出口的管制, 加上美国本来强大的工艺水平, 美国的产品对于我国的出口将会显著增加。

其次, 美国对我国直接投资可能会减少, 部分高端产业环节甚至会回流至美国。奥巴马政府重振制造业一个非常重要的工作是将资本留在国内, 提高美国企业在本土进行投资的兴趣和信心。奥巴马政府从基础设施、税收、信贷等多方面为美国企业在本土进行投资创造便利条件, 在这样的背景下, 美国对华直接投资可能会减少, 许多美国企业会将其研发、设计、生产、管理等业务迁回美国。如果美国直接投资回流, 那么相应产业环节转移也会流回美国。<sup>[2]</sup>

最后, 美国会对人民币施压, 要求人民币升值。美国认为解决中美贸易之间系统性不平衡问题的关键在于人民币汇率。人民币币值被低估一直被美国认为是造成中国出口产品竞争优势的重要制度

安排。因此,要求人民币升值以削弱中国出口产品的竞争力,同时提高美国出口产品的竞争力,便成为奥巴马政府重振制造业战略必然采取的重要措施。

## (二)我国应对美国重振制造业的策略

首先,制定出一个具有前瞻性、系统性和科学性的制造业规划。这个规划应该考虑整合制造业流程系统的各个方面,包括支持基础设施建设以及为技术和产品的开发提供现实服务,促进制造商和研究人员进行合作。在这方面可借鉴相关国际经验,比如加拿大、德国、日本和韩国等国支持制造业规划就整合了创新、贸易和培训等方面,而且这些国家的规划更加注重商业化,以此在制造商创新和销售之间架起一座桥梁。相比之下,虽然美国对创新和研发提供支持,但其资金的取得在很大程度上主要依赖于具有商业潜力的研发项目的竞争。所以,我国政府在制定应对美国重振制造业的规划时需要具有前瞻性、系统性和科学性。

其次,转变经济发展方式、优化经济结构、大力发展高端制造业。邱斌等的研究表明,在一般贸易中,科研水平较高的制造业抵抗外部竞争力的能力更强,因此我国必须大力发展高端制造业。<sup>[1]</sup>发展高端制造业的关键在科技,而推动科技发展的核心力量是人才,因此我国政府应该培育发展高端制造业人才。一方面继续从海外引进工程方面的科学家和工程师,提高制造业的科技水平,例如可以在中组部“千人计划”中将人才指标向高端制造业领域倾斜;另一方面夯实本国高端制造业自身人才培养的基础,为我国高端制造业的发展提供源源不断的生力军。

为了促进高端制造业的发展,我国政府应该为之提供优惠的税收政策和便利的融资环境。具体而言,政府可以在高端制造业的研发阶段给予补助,在流通和销售环节设置更低的税率;在融资方面可以向美国学习,在研发阶段引入风险基金或者其他形式的股权投资,以分散风险,在生产、销售和流通环节,鼓励金融机构对其进行支持,同时增加高端制造业的出口信贷。

第三,在贸易政策制定中政府需要牵头或者主导制定有利于促进行业竞争力整体提高的规范和指南。这将能形成技术或者管理经验的外溢,同时

避免过度竞争,减少资源的浪费。<sup>[4]</sup>在这方面日本的经验值得借鉴,日本政府为了促进行业竞争力整体提高,在贸易政策中制定了规范和指南。美国政府也通过贸易政策积极地为本国企业提供各种服务,但在具体实施方面没有日本做得好。例如,美国在知识产权保护方面是公认的领导者,但美国政府在发展工业产品的技术标准方面所起的作用比日本政府要小得多。

第四,关注职业培训与国家职业技能认证标准的衔接和协同性。在这方面,德国走在了前列。德国政府将一些标准放入国家职业技能认证标准中,形成统一的标准和规范,这有助于为制造商培训技术熟练的工人。德国政府在职业培训方面和其他国家不同的关键在于德国政府在协调相关利益者时所处的角色和地位。相比之下,美国在很大程度上将职业培训下放给州和地方管理,没有一个国家系统公认的认证系统。不过最近美国制造业者和联邦政府从事制造业管理单位发起了一项努力,以为制造部门建立全国性行业认可的标准。

第五,与美国错位竞争,抢占新的创新制高点。毋庸置疑,美国制造业具有雄厚的基础,在总体上对于其他国家都具有压倒性优势。不过这不代表中国没有机会,在一些美国的非传统优势上,我国是可以与美国一较高低的。比如高铁和新能源项目,由于美国土地广袤,而人口密集度相对中国来说较低,所以美国的关注点主要集中在发展航空业上,其高速铁路相对落后,而我国最近几年大力发展高铁,具有雄厚技术基础和丰富的管理经验,并且已经成功地走向世界。因此,我国除了在一些主要的制造业领域不得不直接与美国展开贴身竞争外,其他方面需要与美国错位竞争,抢占新的创新制高点,以跻身世界制造业强国之列。

第六,充分利用国际贸易规则。我国政府应该利用国际贸易的相关规则,要求主要出口目标国降低贸易壁垒,为我国高端制造业的出口和服务创造市场机遇。同时中国也要充分利用国际贸易规则保护国内产业免受剧烈冲击。

## 参考文献:

- [1] 梁薇薇. 美重振制造业大事记[EB/OL]. <http://finance.ifeng.com/roll/20120719/6785668.shtml>, 2012-07-19.



- [2] 卫迎春,李凯.我国制造业国际市场竞争力的发展趋势及其决定因素的实证分析[J].国际贸易问题,2010,(3):99-104.
- [3] 邱斌,尹威.中国制造业出口是否存在本土市场效应[J].世界经济,2010,(7):44-63.
- [4] 张强. 回归以来香港经济竞争力的变化状况及原因分析[J].产经评论,2013,(5):91-104.

(责任编辑:许桃芳)

## Reviving of the Manufacturing Industrial of the United States and Coping Strategies of China

ZHANG Qiang

(Auditing Research Institute, Audit Bureau, Beijing 100086,China)

**Abstract:** American financial crisis of 2008 has brought devastation to the U.S. real economy, and proposed restructuring of the manufacturing sector policy framework. American revitalize the manufacturing sector due to the global economic landscape Evolution and the United States to address the needs of domestic reality, the United States has developed a series of policies to revive the manufacturing sector, and achieved good results. This paper summarizes the major developed coping strategies for the United States to revive the manufacturing sector on the basis of experience with the actual situation in China from manufacturing to develop planning, transformation of economic development, proposed personnel training, taxation and finance, competition direction, utilization of international rules coping strategies.

**Key words:** American; revive manufacturing; China