

再工业化与美国经济增长

宋国友

摘要 奥巴马 2009 年就任美国总统以来,在应对金融危机的基础上,试图制定一揽子政策以确保实现美国经济的复苏和可持续发展。其中,再工业化构成非常重要的战略支点。为推进再工业化进程,奥巴马在行政机构设置、国内政策配套以及国际战略护持等方面均做出了重要努力。经过四年的发展,尽管取得了一定的成效,但由于国内政治、巨额债务以及国际经济体系的变迁,再工业化仍面临严峻挑战。有关再工业化的真正效果及其对未来美国经济增长的作用,还必须超越奥巴马的两个任期,放在更长的时段内考察。

关键词 奥巴马政府 经济增长 再工业化 全球化

2009 年 1 月奥巴马入主白宫,恰逢美国金融危机的最艰难时刻。奥巴马总统除了立即推出刺激经济的应急性一揽子方案以挽救美国经济外,也在思考此次美国二战后最严重经济衰退的根本诱因,并制定了有针对性的经济政策以防止未来出现类似的危机,确保美国经济的长期、健康和可持续增长。作为认真思考的结果,奥巴马提出和实施了一系列经济政策以扭转美国经济恶化的态势,推动美国经济顺利实现复苏、平衡和重建。^①

金融危机之后美国政府出台的重大经济政策,大致上包括以债务扩大为基础的财政政策,以出口倍增为目标的贸易政策,以限制金融体系盲目创新为诉求的监管政策,以量化宽松为重点的货币政策以及以再工业化为体现的产业政策。这几大政策各有侧重,互相配合,彼此支撑,共同构成美国经济增长战略的重要支柱。然而,与再工业化政策相比,包括量化宽松政策在内的其他政策更侧重于应对金融危机,

* 宋国友,复旦大学美国研究中心副教授(上海 200433)。

** 本文是作者承担的上海市晨光项目(2007CG11)和浦江人才计划项目的部分研究成果。

① 关于奥巴马政府的经济战略,可参见宋国友《奥巴马政府的经济战略调整及其对中国的影响》,《复旦学报》2011 年第 3 期。

着眼于短期政策效用,且引发的争议也较多。^①再工业化锁定了美国经济发展中的深层结构问题,因此不仅仅是一种经济刺激增长的政策,也是推动美国经济增长方式转变和维系美国经济长期平衡的根本之道,在这个意义上可以说居于美国经济增长战略的核心地位。

一、处于美国经济增长战略优先地位的再工业化

通过何种方式来推动美国经济的长期稳定增长,是美国历届政府均要思考的问题。在这一问题上每位总统展现了鲜明的经济政策理念,以及不同的政策侧重点。例如,克林顿认为政府可以在国家经济发展过程中发挥更大作用,其在执政时期便将“对富人增加税收平衡预算、对市场和公司治理进行监管、大力推动信息技术所带动的“新经济”的发展以及大幅增加基础设施建设等公共支出,作为经济计划的重要内容。小布什总统的经济理念则出现了重归里根政府的自由市场经济主义的明显回摆,强调政府不应干预市场,应让市场自行调节,于是采取了放松金融监管、降低各阶层税负、刺激消费以及扩大政府赤字的政策组合。

奥巴马上任后,大体上继承了克林顿总统的经济理念,主张政府在国家经济中扮演更大角色。在奥巴马看来,美国之所以爆发金融危机,和小布什总统任由市场自行其是的经济理念高度相关,是美国经济在小布什执政期间所形成的发展模式存在根本性失衡的必然结果。具体来说,包括实体经济与虚拟经济的失衡、对外贸易中进口与出口的失衡,以及消费与储蓄的失衡。在很大程度上,这三大失衡均和美国制造业衰落有关。因此,再工业化指向了美国经济深层结构的根本症结,有助于消除美国经济发展模式中的重大弊端。

第一 解决实体经济与虚拟经济的失衡。实体经济包括农业、采矿业、建筑业和制造业四个行业,主要生产有形产品。自 20 世纪 80 年代开始,美国经济出现了由实变虚的明显变化,呈现出明显的去工业化特征。实体经济占 GDP 的比重从 1980 年的 30.2% 下降至 2008 年危机爆发时的 19%。其中,制造业的萎缩趋势最为明显,其占 GDP 比例由 1980 年的 20% 下降至 2008 年的 11.4%;而同期以服务业为主要构成的虚拟经济在美国 GDP 中的比重则连年提高,从 56% 攀升至 68%。^②在虚拟经济中,经济金融化的趋势尤为突出,奥巴马上台前的 2008 年,包含房地产业在内的广义

^① 需要指出的是,货币政策是经济政策的关键组成部分之一。但美国的货币政策制定权为独立的美国联邦储备委员会所掌握,总统或许能够通过人事任免等方式来间接影响货币政策,但无法直接制定货币政策。在这个意义上,在分析美国行政当局的经济政策时,可以把货币政策作为重要的影响因素,但不宜论断总统如何使用货币政策来实现经济增长。

^② Executive Office of the President, *Economic Report of the President 2012*, Washington: United States Government Printing Office, 2012, p. 424.

金融业占当年 GDP 的比重高达 20%。^①

更为重要的是,制造业的利润在全部行业利润中的比重呈现出更为严峻的下滑态势。在上世纪 80 年代,制造业公司的利润稳定在全部行业利润的 30% 以上,但到了 21 世纪,该比值迅速下降到 2009 年的 8.6%。^② 虚拟经济在美国 GDP 中的比重过大,获得的利润过高,损害了美国经济的全球竞争力。要提升实体经济,抑制虚拟经济,只能通过再工业化。

第二,解决进口与出口的失衡。美国对外贸易存在巨额逆差,这被广泛认为是导致其金融危机爆发的重要根源。在很长时间内美国曾是全球最大的贸易顺差国。但自 1991 年以来,美国开始连年遭遇贸易赤字。小布什总统的八年任期内,美国国际贸易收支逆差平均占美国 GDP 的 5% 左右,这一比值在 2006 年甚至高达 6.1%。^③ 对外贸易由货物贸易和服务贸易构成。美国服务贸易拥有显著顺差,但是货物贸易存在巨额逆差。而在货物贸易内部,农产品一直为美国的顺差产品,主要是制造业造成了美国的贸易逆差。^④ 考察美国贸易逆差与美国制造业占 GDP 比重之间的关系,会发现高度的相关性。与美国制造业萎缩同时出现的,是美国货物贸易逆差总体上的不断扩大。因此,要降低美国对外贸易逆差,缓解美国的贸易失衡,必须提高美国本土制造业的规模和竞争力。

第三,解决消费和投资的失衡。推动一国经济发展的动力主要有消费、投资和净出口。三者保持相对均衡,有利于国民经济的健康发展。但是在美国,消费在国民经济中占比过高,远远超过了合理的范围。而投资对于美国经济的拉动过小,无法保障一旦消费萎缩的情况下美国经济的稳定发展。消费占 GDP 比重从 1980 年的 62.9% 上升到 2008 年的 70.2%,而固定资产投资占 GDP 比重则从 1980 年的 24.5% 急剧下降至 2008 年的 14.9%。^⑤ 由此可见,美国经济结构严重失衡,过多依赖消费拉动。更为重要的是,美国的私人消费是一种借债消费和过度消费,是以国民储蓄率特别是家庭储蓄率不断下降为代价的。在金融危机爆发的 2008 年,美国国民储蓄率只有 12.6%,家庭储蓄率更是在 2% 以下。^⑥ 这一比例不仅远远低于世界平均水平,也低于发达经济体的平均水平。这种后果反映在政府层面,是国家债务的屡创纪录;反映在私人层面,是家庭负债的不断增加。一旦经济面临问题,过低的储蓄无法持续负担美国国内的消费。要抑制消费在经济中的不合理比重,维持美国经济的可持续性,就必须增强投资对于美国经济的提振作用,而其中的主要渠道即对制造业进行投资。

① Executive Office of the President, *Economic Report of the President 2012*, p. 333.

② *Ibid.*, p. 424.

③ Marc Labonte, *Is the U. S. Current Account Deficit Sustainable?* Congressional Research Service, April 2, 2010, p. 1.

④ WTO, *International Trade Statistics 2012*, p. 37.

⑤ Executive Office of the President, *Economic Report of the President 2012*, p. 316.

⑥ IMF, *World Economic Outlook*, October 2009, p. 196.

由此可见,上述三组根本上制约美国经济的结构性失衡,在很大程度上是美国经济“去工业化”和“虚拟化”的后果,是美国制造业最近数十年来不断萎缩的必然结局。^①如要有效缓解经济失衡状况,就必须扭转美国工业的颓势,重振美国制造业。如果说解决上述三组失衡过于抽象的话,那么推进再工业化也是创造就业机会的现实要求。正是基于上述分析,奥巴马政府试图以“再工业化”为突破口,通过大力推动制造业的复苏、扩张和发展,带动增加就业机会,谋求美国制造业的全球竞争优势,进而维护美国经济的世界领先地位。^②

尤其值得注意的是,再工业化不仅仅是产业政策领域的重大决策,同时还和奥巴马推进的其他经济政策高度相关,成为其他政策计划成功实施的重要条件,甚至是先决条件。例如,奥巴马提出的雄心勃勃的就业计划,必须依赖于国内制造业提供的大量新增就业岗位;^③五年出口倍增战略,必须要以有全球竞争力的制造业作为前提。如果说其他经济政策,特别是量化宽松的货币政策是应对经济危机的短期疗方,那么为了避免美国经济的进一步衰退,再工业化则是美国经济健康发展的长期保障。因此,虽然美国经济增长战略由包括财政政策、货币政策、贸易政策以及产业政策等在内的一系列政策所构成,但其中再工业化实际上处于美国经济增长战略的优先地位。^④

二、奥巴马政府推进再工业化的政策举措

再工业化作为奥巴马政府经济增长战略的重要立足点,绝不仅仅是空洞的政策倡议。在再工业化这个名词背后,是奥巴马政府的一系列政策举措。通过这些努力,奥巴马希望充实政策内涵,推动再工业化取得积极进展。

(一) 建章立法,设立相应政府机构

2009年12月,白宫公布了数十页的《重振美国制造业框架》报告。^⑤该报告开宗明义,“制造业是美国国家经济的心脏”,列举了关于美国制造业的若干事实,分析了其制造业面临的威胁和挑战,并勾勒了重振美国制造业的七大举措:(1)为美国工人提供提升工作技能的机会;(2)对技术创新和商业活动提供投资;(3)发展稳定和

^① 历史上,美国经济曾高度依赖工业。工业也是确保美国经济赶超英国经济的最大推动力。关于美国工业化的发展,可参见韩毅《美国工业现代化的历史进程(1607—1988)》,北京:经济科学出版社,2007年。

^② 有趣的是,克林顿在1992年的竞选纲领中,也提出了“再工业化”的政策主张,以维持美国本土工业竞争力。参见乔纳森·休斯·路易斯·凯恩《美国经济史》,邱晓燕等译,北京:北京大学出版社,2011年,第608页。

^③ Robert Pollin and Dean Baker, “Reindustrializing America: A Proposal for Reviving U. S. Manufacturing and Creating Millions of Good Jobs”, *New Labor Forum*, Vol. 19, No. 2, 2010, pp. 17—34.

^④ 在2012年的国情咨文中,奥巴马明确提出,美国经济的永续发展将始于美国的制造业。参见 Barack Obama, “The Blueprint for an America Built to Last”, January 2012.

^⑤ Executive Office of the President, *A Framework for Revitalizing American Manufacturing*, December 2009.

有效的资本市场; (4) 帮助社区和工人获得更好的未来; (5) 投资高效的交通基础设施; (6) 确保对他国的市场准入; (7) 改善商业氛围, 提升制造业运营环境。作为对战略细化的一部分, 2010年8月, 奥巴马正式签署了《美国制造业促进法案》, 试图通过暂时取消或削减制造业企业在进口部分原材料时所需支付的关税的方式, 帮助美国制造业降低生产成本, 加快制造业的复苏。

为了进一步推动制造业发展, 奥巴马政府还建立了相应的政府机构。第一个机构是美国商务部下属的美国标准与技术研究院于2011年12月成立的国家先进制造项目办公室(Advanced Manufacturing National Program Office, AMNPO)。AMNPO的主要职能是推动美国产业进步, 聚焦技术创新, 促进美国国内各界在制造业领域的技术合作、政策协同和信息分享。^①事实上, AMNPO也是奥巴马2011年6月倡议的先进制造伙伴计划(Advanced Manufacturing Partnership, AMP)的具体执行机构。该伙伴计划由美国总统科技顾问委员会在其政策报告《确保美国先进制造业领导地位》(Report to the President on Ensuring American Leadership in Advanced Manufacturing)中最先提出, 并得到了奥巴马的快速批准, 其主要目标是把美国的产业界、学界和联邦政府部门联系在一起, 通过共同投资新兴技术来创造高水准的美国产品, 使美国制造业赢得全球竞争优势。^②

在AMP的推动下, 2012年3月, 奥巴马宣布投入10亿美元创设国家制造创新网络(National Network for Manufacturing Innovation, NNMI)。NNMI旨在在全美范围内打造15个顶尖的研究机构, 来确保美国在若干先进制造业的领先地位。经过一番激烈的评选, 该网络架构中的首个研究机构——美国国家增材制造创新研究所(National Additive Manufacturing Innovation Institute)——在美国国防部的领导下宣告成立, 并获得了总额为4500万美元的联邦政府前期资助。在2013年的国情咨文中, 奥巴马宣布年内将新增三个新的先进制造业研究机构。^③

为推进再工业化战略, 2011年12月奥巴马还成立了更高级别的、隶属于总统经济委员会的“白宫制造业政策办公室”(White House Office of Manufacturing Policy), 由总统经济顾问和商务部长共同担任执行主任。奥巴马希望通过构建这一更为有力的机构来完善全国范围再工业化的体制机制。该办公室的主要功能是贯彻总统的再工业化战略设想, 协调各相关政府部门之间的制造业产业政策制定和执行, 整合相关的政府资源, 推动美国制造业的复苏和出口。

(二) 国内政策配套, 形成政策合力

奥巴马认识到, 仅仅设立机构和提出倡议显然是不够的, 还必须围绕再工业化这一经济战略制定一系列配套经济政策, 形成全方位的政策合力, 真正推动制造业复苏。

^① 该办公室由美国商务部、国防部、教育部和美国国家科学基金会等机构组成。

^② 关于《确保美国先进制造业领导地位》报告, 可参见 <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/ostp/pcast-advanced-manufacturing-june2011.pdf>。

^③ <http://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2013>。

1. 工业政策。奥巴马的再工业化战略并非面向所有制造行业、以面面俱到的方式推行,而是突出重点,试图对制造业产业链进行重构。在分析美国所有制造行业的竞争优势和劣势的基础上,美国选定“先进制造业”作为其产业政策的主要突破口,并实施了明显的产业倾斜,以实现高附加值环节的再造。^①“先进制造业”包括精密仪器、先进材料、新能源、运输工具以及电子产品等行业,这些行业附加值高,技术要求强,不仅是美国比较优势所在,也能为美国民众提供高报酬。^②而对纺织、服装、家具和鞋类等“生活型制造业”以及矿业、钢铁生产、造纸等“资源消耗型制造业”,美国政府并没有给予过多的政策支持,只是通过提高关税和非关税壁垒对其加以适当保护。^③

2. 税收政策。美国国内过高的公司税是促使美国制造业外流的一个重要原因。^④因此奥巴马政府主张,把公司税由目前的 35% 降至 28%,以吸引美国制造业回流。同时,对于当前美国大型跨国企业在海外投资可以减税的税制安排,奥巴马也决定加以改革,要求有海外业务的美国公司最低按照某个税率就海外利润纳税。通过上述“降低外包、鼓励内投”的双重税收调整,奥巴马期望美国跨国公司能够把制造业工作岗位重新带回美国。中小企业同样是美国制造业的重要组成部分,奥巴马通过法案,对中小型制造业企业也实行了普遍性的减税政策。此外,对于部分遭遇严重经营困难的制造业以及新能源等制造业,则给予数百亿美元税收减免。

3. 能源政策。能源行业是美国制造业的重要组成部分,也是奥巴马再工业化战略倚重的关键行业之一。在能源行业,奥巴马首先考虑的是新能源的发展。事实上,在 2008 年总统竞选期间,奥巴马就允诺推出一系列新能源计划,以促进美国经济复苏。当选后,奥巴马在《2009 年美国复苏与再投资法案》中列出了 507 亿美元的预算,用于“能源效率与可再生能源”。这也是美国历史上规模最大的新能源产业推动计划。在大力推动新能源产业发展之外,在第一任期后期,奥巴马转而重视传统化石能源对美国再工业化战略的积极影响。特别是随着页岩油气开采技术的日渐成熟,美国政府认识到页岩油气勘探开采不仅是美国未来能源独立的重要保障,而且是美国再工业化战略的新兴行业增长点。^⑤在这种考虑下,奥巴马在 2011 年公布的《能源安全未来蓝图》中提出扩大本土油气资源开发,增加美国传统能源供应。

① 唐志良、刘建江《美国再工业化对我国制造业发展的负面影响研究》,《国际商务》2012 年第 2 期,第 14 页。

② Executive Office of the President, *Report to the President on Ensuring American Leadership in Advanced Manufacturing*, June 2011.

③ 有美国学者把美国的制造业分为三类:高技术、稳定技术和低技术,认为研究和开发支出最多的高技术工业是美国的竞争优势所在。

④ John D. McKinnon and Scott Thurm, “U. S. Firms Move Abroad to Cut Taxes”, *The Wall Street Journal*, August 29, 2012, p. B1.

⑤ 赵宏图《美国“能源独立”辨析》,《现代国际关系》2012 年第 6 期,第 27 页。

4. 教育政策。奥巴马第一任期内的美国教育政策也体现了对再工业化的关切。美国制造业的衰退很大程度上是教育的衰退。要推行再工业化,就必须储备大量高素质的制造业工人和工程师。为此,联邦政府增大了对大学理工科教育的重视程度,增加更多的联邦预算来帮助学生减轻学费压力,设立理工科奖学金以缓解工程师不足的状况。此外,奥巴马政府还专门提出了“美国人毕业倡议”(American Graduation Initiative)。根据该倡议,联邦政府拟在未来10年投资120亿美元,加强社区学院建设,利用社区学院来批量培养制造业工人,目标是到2020年培养出500万社区大学毕业生,以满足美国制造业的需求。针对社区学院,奥巴马还实施了“美国未来技能”(Skill for America's Future)伙伴计划,呼吁大企业和基金同社区学院合作,培养面对劳动市场需求的人力资源,要求每州至少设立一个校企合作项目。^①

(三) 国际战略护持,拓展美国产品市场

美国的再工业化绝非仅仅通过设立国内机构和制定政策就能生效,其顺利推进必须得到国际经济体系的有力支持。为此,奥巴马也充分重视国际市场的作用,实施国际战略护持。

1. 汇率武器。美国再工业化需要一个有利的汇率环境,更为具体地说,需要一个弱势的美元。只有在弱势美元之下,美国产品才能拥有更多的成本优势,进而带动制造业的重振。由于美元是事实上的全球货币,并由美国控制发行,因此美国政府可以通过美元汇率来影响其他国家货币的汇率。总体上看,奥巴马时期连续的量化宽松政策促成美元指数整体贬值趋势,有助于扩大美国产品的全球出口。^②另外,需要特别指出的是,汇率武器不仅体现在综合性的美元指数上,更体现在国别性的汇率差异上。即便美元指数在一定时间内出现升值,只要美国能够确保美元对主要贸易逆差国货币的贬值,就能改善美国制造业的经营环境。正因为如此,奥巴马上台以来对东亚主要贸易逆差伙伴国施加了巨大压力,迫使其货币升值。作为这种政策的具体表现,人民币汇率、日元汇率以及韩元汇率总体上均呈现出升值的趋势。

2. 贸易工具。美国在对外贸易政策方面也屡有动作,以此确保增加美国产品出口。一方面,美国大力推进自由贸易协定(FTA)谈判,希望借助FTA来扩大美国产品对这些国家的出口。在双边FTA方面,奥巴马在第一任期推动国会批准了与韩国、秘鲁以及巴拿马的FTA。在多边FTA方面,美国不仅积极倡议跨太平洋伙伴关系协议(TPP)谈判,而且宣布开启跨大西洋的美欧自由贸易协定谈判。无论是跨太平洋的自由贸易谈判,还是跨大西洋的自由贸易谈判,都是奥巴马拓展美国产品市场、增加美国产品出口的重要举措。此外,美国还采取各种显性或隐性的贸易保护主义措施,希望把“美国制造”的竞争者挡在国门之外,或者降低输美产品的成本优

^① <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/08/president-obama-and-skills-americas-future-partners-announce-initiatives>.

^② 涂永红、戴稳胜《美国的量化宽松政策带来了什么》,《红旗文稿》2011年第1期,第23页。

势,以保护美国国内制造业。中国是美国最大的贸易逆差国,因此保护性的贸易政策更多地针对中国。例如,中国轮胎、光伏部件以及输油管等产品均遭遇了“双反”调查并被课以惩罚性重税。奥巴马还设立了综合贸易执法中心来限制中国产品输美,提起了比布什政府两届任期更多的对华 WTO 争端解决案件。

三、再工业化的初步效果和限制因素

(一) 再工业化的初步成效

奥巴马期望通过以上政策组合,实现战略包围,推动制造业回流美国本土,增强美国制造业的竞争力,实现制造业在美国的复兴。在一定程度上,奥巴马的再工业化战略已经取得了较为明显的成效。^①

如前所述,再工业化的根本战略指向是以制造业作为切入点,解决当前美国经济中存在的结构性问题。在奥巴马第一任期的四年中,在再工业化战略的作用之下,美国的三大经济失衡情况均有所好转。在实体经济和虚拟经济的失衡方面,制造业占美国 GDP 的比重自 2009 年以来连续增加,在 2011 年年底达到了 11.5%。^②如表-1 所示,制造业公司占美国全部公司的利润比重更是从 2009 年的 9.1%,上升至 2012 年的 16.9%。换言之,至 2012 年,美国制造业所创造的行业利润已经由原先低于其在 GDP 中的比重转为 2012 年的大大高于其在 GDP 中的比重。行业利润的增加为制造业的持续发展提供了资金基础。在进口和出口方面,贸易赤字占对外贸易总额的比重由 2008 年末的 15.9% 下降至 2012 年的 11.4%, 成效明显。对外出口从 2008 年的 18426 亿美元上升至 2012 年底的 21945 亿美元,上升了 19.1%, 出口占对外贸易的比重从 42% 上升至 46.7%, 提升了近 3 个百分点。在投资和消费的失衡方面,美国国内私人投资占 GDP 的比重从 2009 年到 2012 年分别为 11.1%、12.4%、12.7% 和 13.1%, 呈现稳步上升的态势。^③

再工业化的另一个经济目标是帮助美国创造更多的就业机会。在这方面,再工业化也取得了一定的效果。^④在奥巴马上台之初的 2009 年,美国的失业率高达 10% 以上。此后逐步降低。美国商务部的统计数据显示,2013 年 3 月美国失业率已经降为 7.6%, 为奥巴马执政以来最低。失业率下降,制造业作出了重要的贡献。自 2009 年以来,制造业总共新增 21.7 万个工作岗位,增长率为 1.9%。^⑤当前,在制造业共有

① 关于美国推动再工业化的有利条件,可参见张向晨《美国重振制造业战略动向及影响》,《国际经济评论》2012 年第 4 期,第 25 页。

② <http://www.bea.gov/newsreleases/industry/gdpindustry/gdpindnewsrelease.htm>.

③ Executive Office of the President, *Economic Report of the President 2012*, p. 323.

④ Marc Levinson, *Job Creation in the Manufacturing Revival*, Congressional Research Service, June 20, 2012.

⑤ 这里所指的制造业是狭义的制造业概念,并未包括采矿以及建筑业。数据来源: Linda Levine, *Job Growth during the Recovery*, CRS Report for Congress, October 16, 2012, p. 5.

1200 万工人。虽然目前再工业化在创造就业机会方面的进展并不显著,但从长期来看,有研究者估计从现在到 2020 年,再工业化将为美国在制造业领域创造 200 万至 500 万个新就业岗位。^①

表-1 美国部分经济指标(2008—2012)

| 指标 \ 年份 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| GDP 增长率(%) | -0.3 | -3.1 | 2.4 | 1.8 | 2.2 |
| 失业率(%) | 5.8 | 9.3 | 9.6 | 8.9 | 8.1 |
| CPI 指数(%) | 3.8 | -0.4 | 1.6 | 3.2 | 2.1 |
| 制造业占 GDP 比重(%) | 11.4 | 11.0 | 11.2 | 11.5 | — |
| 制造业利润占总利润比重(%) | 14.8 | 9.1 | 13.1 | 13.6 | 16.9 |
| 制造业就业人数(千人) | 13406 | 11847 | 11528 | 11726 | 11919 |
| 货物出口(亿美元) | 13075 | 10697 | 12889 | 14974 | 15641 |
| 贸易逆差(亿美元) | 6983 | 3792 | 4947 | 5599 | 5395 |
| 贸易逆差占贸易比重(%) | 15.9 | 10.7 | 11.8 | 11.7 | 11.4 |
| 贸易逆差占 GDP 比重(%) | 4.88 | 2.71 | 3.41 | 3.71 | 3.44 |

数据来源:美国商务部网站、美国经济分析局网站。

美国的再工业化战略不仅部分缓解了当前的经济失衡状况,增加了工作岗位,更为重要的是,它在带动若干新兴产业发展方面也取得了积极进展,为美国经济未来的可持续发展提供了某种可能性。特别是在能源行业,依靠水力压裂技术推动的页岩油气勘探开采的突破,美国发现了更多可被利用的油气能源,并因此在能源生产和能源自给方面有了引人注目的进展。在奥巴马当选美国总统时,美国近三分之二的石油依赖进口,现在已降至近二分之一以下,而且还在下滑。^② 2011 年,美国汽油、柴油和其他燃料的出口量自 1949 年以来首次超过进口量,摇身变为能源净出口国。根据国际能源署的估计,在 2020 年左右,美国将超过沙特成为全球最大的石油生产国。^③ 虽然能源行业最终能否像上世纪 90 年代的信息技术行业一样,从根本上推动美国经济的长期发展还有待观察,但是美国能源行业的发展对美国制造业降低成本、缓解贸易逆差的积极作用已经初步显现。

(二) 再工业化的制约因素

虽然再工业化取得了进展,但这种进展很难说是令人满意的,更非决定性的。奥巴马政府在推动再工业化的过程中,已经暴露出一些重大的制约因素。这些因素既有体制性的,也有结构性的,还有趋势性的,不仅使再工业化的政策努力面临严峻挑战,甚至也给美国经济战略的整体调整带来了难以克服的阻碍。

^① Harold Sirkin, Michael Zinser, and Douglas Hohner, *Made in America, Again: Why Manufacturing will Return to the U. S.*, The Boston Consulting Group, August 2011.

^② Edward Luce, "Welcome to the New World of American Energy", *Financial Times*, July 15, 2012.

^③ Benoit Faucon and Sarah Kent, "IEA Pegs U. S. as Top Oil Producer by 2020", *The Wall Street Journal*, November 12, 2012.

首先是国内政治的牵绊。在美国的政治体制之下,单靠行政当局无法推动政策、特别是经济政策的顺利实施。当前,美国国内政治处于共和党与民主党分别控制不同权力机关的政治分裂状态。对于奥巴马提出的再工业化及相关政策,控制众议院的共和党会基于政治因素加以强烈反对。美国两党斗争的存在,大大限制了奥巴马推动再工业化的政策空间,降低了再工业化原本可能取得的更多效果。例如,奥巴马支持技术创新的 AMP 计划以及投向教育的培训计划,都需要大量财政拨款,这些拨款必须得到国会的批准。然而,国会不支持奥巴马的政策建议,或者不批准相关的资金请求。再比如,奥巴马把改革税收体制,尤其是把对美国企业的海外投资征收某一最低标准的税费作为推动再工业化的重要政策,然而国会众议院却坚决反对这一政策。^① 2012 年的美国大选已经结束,美国国内政治依然陷于分裂之中,民主党控制着白宫和国会参议院,共和党主导着国会众议院。这预示着奥巴马提出的包括再工业化在内的重大政策,仍难以得到来自国会的有力支持。特别是在财政政策和税收政策这两大政策领域,奥巴马仍然会遭遇极大的阻力。

其次是巨额债务导致的财政压力长期存在,使得美国政府无法持续地为再工业化提供所需巨额资金。^② 上述产业政策、能源政策和教育政策,都需要充裕的财政支持。然而,美国政府正面临巨额的财政赤字、严重的债务威胁甚至危机。奥巴马第一任期削减政府开支的要求迫使其减少在再工业化方面的投入。此外,从美国国债的大趋势看,美国联邦政府债务已经达到 16.4 万亿美元的法定最新上限,并且开始逐渐超过美国国民生产总值,因此奥巴马在第二任期内仍然必须思考如何采取一切措施来尽量减少支出,减少政府债务,防止预算赤字的再度飙升。这说明即便没有国内政治的制约,奥巴马也要考虑财政的支持限度。推进再工业化的许多政策理论上固然可行,但在现实的债务问题面前,难以真正完全实施。

再次,在国际层面,国际经济权势正经历着历史性的变迁,非西方国家群体性崛起,使美国推行国际护持战略的难度在不断增加。美国在上世纪 70 年代和 80 年代之所以能够较为容易地通过国际经济协调来迫使德国和日本扩大从美国的进口,单方面承担美国经济问题的治理成本,重要原因在于这些国家均为需要美国提供安全保障的盟国,也就是必须放弃部分经济利益来换取美国的安全支持。而目前美国希望承担转移成本的国家主要是新兴经济体,并非美国的安全保障国,这导致美国对国际经济体系的主导力相对下降。美国在经济领域已经没有以往的能力和自信,不能强力要求其他国家配合美国的经济政策。相反,它必须通过和其他国家协商来取得支持。然而,尽管美国希望通过 G20 的多边平台或者与单个国家进行谈判的双边渠道来更好地实现自身的利益诉求,但从已有的情况看,美国通过国际合作来取得

^① FACT SHEET: President Obama's Blueprint to Support U. S. Manufacturing Jobs, Discourage Outsourcing, and Encourage Insourcing, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/25/fact-sheet-president-obama-s-blueprint-support-us-manufacturing-jobs-dis>.

^② 关于美国联邦政府债务形成和现状,可参见宋国友、唐志磊《美国联邦政府债务问题及其对中国的影响》,《美国问题研究》2012 年第 1 期,第 29—42 页。

国内经济发展的旧有模式已经遭遇挑战,越来越不能发挥功效。具体到政策层面,奥巴马政府旨在带动美国产品出口的贸易政策和汇率政策难以取得预想的效果。

当然,美国再工业化最为根本的障碍还在于其本质上违逆而非顺应全球化的时代潮流。全球化形成了全球分工,在正常的全球分工格局下,制造业势必流向劳动力成本低廉的国家。这是资本逐利属性的必然要求。显然,与人口充沛、发展水平较低的新兴国家相比,当前美国劳动力成本没有竞争优势。这才是美国制造业大规模外流和空心化的本质原因。在可预见的未来,即使新兴和发展中国家的劳动力成本上升,但相较美国仍有显著优势。跨国公司有着自身的决策评估,不会贸然回流美国本土。^①因此,在全球化的大趋势下,无论美国如何重视制造业,甚至采取各种政策来扶植本国、打击他国制造业,缺少了本国低成本劳动力的基础性支持,在这场美国政府对抗全球市场的抗争中,再工业化虽然能够在某些特定行业继续维持优势,但总体上却难以持续下去,其效果面临趋势性的障碍。

四、结 语

在后金融危机时代,美国正在以再工业化为主轴,通过调整经济发展模式来谋求可持续发展,并试图再次获得工业领域的全球竞争力。因此,美国当前正在推进的再工业化,不仅仅是奥巴马政府在金融危机的大背景下推动美国经济发展、增加美国就业所采取的短期应急政策,也是着眼于未来经济可持续增长和竞争力提升的战略布局。如果从经济周期的长时段衡量,这也说明美国试图实现经济从“去工业化”到“再工业化”的回摆,以及经济发展模式由虚拟重新转向实体的调整。

再工业化对美国的工业制造模式、经济增长方式和社会生活方式都可能产生重大影响,在一定程度上会加快美国冷战结束以来最大的国内经济结构调整进程,有助于推动美国经济实现再平衡,有益于美国经济的长期稳定发展,进而有利于美国在全球经济的竞争中保持更多的优势。如果美国能够成功借助再工业化的浪潮,在某些关键性的技术领域取得突破,进而在更多的制造业行业赢得先机,将能够在一定程度上确保未来一段时间自身在制造业价值链上的高端位置和全球控制者的地位,解决服务业的虚拟化和金融化与实体经济发展脱节的问题。然而,从全球视角看,美国再工业化的进程可能会阻碍全球化的深化。在很大程度上,全球化的推进和美国制造业的外流是同时进行的。美国对外投资的增加以及产业分工的对外转移,构成全球化的重要支撑。美国一度享有全球化的好处,但现在也越来越遭受全球化的冲击。在国内巨大的政治压力和经济压力之下,美国转而鼓励制造业回流,努力减少贸易逆差。在美国的政策转向影响下,制造业的全球分散扩张趋势可能因

^① 宾建成《欧美再工业化趋势分析及政策建议》,《国际贸易》2011年第2期,第24页。

此受到抑制。

在再工业化的进程中,是美国政府而非市场引领着再工业化的大致走向,政府在其中发挥了重要的战略推动作用。通过分析可以发现,再工业化中具体政策的制定、特定行业的选择、若干技术的创新以及对外国政府的施压,都出自奥巴马政府的精心筹划。美国政府功能的重新凸显,突破了以往对美国“小政府”的片面认知。这固然和奥巴马以及民主党所秉承的“大政府”理念相关,但同时也是全球制造业竞争的必然要求。除美国之外的主要经济体均重视工业在推动本国经济长期健康发展中的作用,并采取各种措施加以推进。在此前提下,美国的再工业化战略假使离开了政府的强力支撑,仅凭市场的作用将难以取得显著改善。在这个意义上,美国并非真正由市场主导的经济体,政府通过投入巨额研发资金以及产业政策导向等方式深深地卷入了产业结构的调整,试图重整本国制造业。

概言之,奥巴马在第一任期内积极倡行再工业化战略,将其明确列入国家经济增长的框架,为推动再工业化制定了一系列政策,投入了相当的财政资源。该战略目前已经取得了一定的效果,制造业规模的再次扩张、部分行业的技术创新以及就业人数的增多都是具体的表现。然而,奥巴马的再工业化战略能否真正取得成功,面临着相当大的不确定性以及制约因素。美国经济政策制定的制度性局限,国内经济发展过分依赖服务行业的结构性弊端,金融业在国内产业中的主导能力和全球化对于国家经济战略的挤压等等,都是束缚美国再工业化战略的重要因素。在奥巴马第二任期的三四年间,再工业化能否突破这些障碍而取得更大的成效,需要进一步的观察和检验。从现在的情况看,技术、经济、政治以及国际环境的配合缺一不可。这不仅是对奥巴马行政能力的挑战,也是对美国全球领导能力的考验。