



中国发展研究基金会 研究参考

第 5 号（总 228 号）

2019 年 4 月 19 日

产业政策与中美经贸争端

内容摘要： 2019 年 2 月 23 日，中国发展研究基金会举办了“产业政策与中美经贸争端”闭门研讨会。会议邀请了国内相关领域的知名专家，就如何妥善解决中美经贸争端，在全球化重构、高科技产业竞争日益激烈的背景下，未来产业政策的定位和调整等问题，展开了深入讨论。

本期文章为此次闭门研讨会的专家观点综述，供相关部门研究参考。

关键词： 产业政策；中美；经贸；争端

产业政策与中美经贸争端

一、中国产业政策存在的问题

中国产业政策涉及行业过于广泛。中国世贸组织研究会副会长、商务部国际贸易经济合作研究院原院长霍建国指出，中国现有的产业政策涵盖范围相当广泛，涉及众多产业政策与行业发展振兴规划。2008 年金融危机后，中国提出过十大产业振兴计划，开始是重点支持高科技产业，后来将纺织、轻工等也纳入其中。此后“中国制造 2025”还包括了机器人、无人机、人工智能、大数据、半导体等行业，除有关部委制定的产业政策外，地方政府还制定了一系列的配套支持政策，涵盖范围越来越广。这使得外国难以厘清中国的产业政策，普遍认为中国许多产业都受政府补贴，并认为大多属于不规范的竞争行为。

政策制定主体之间责任划分不明确。北京大学新结构经济学研究院副院长王勇指出，制定产业政策的各个部门之间缺乏协调，权力明确，责任模糊。中国发展研究基金会副秘书长方晋指出，中国产业政策的很多决策过程并不透明，权力和责任不对等，这使得失败的产业政策难以追责，而成功的产业政策则难以奖励有贡献者，不利于我们总结经验教训。

部门和大企业的利益妨碍了产业的合理开放。霍建国指出，中国许多产业政策受部门和大企业利益驱动。2000 年左右，国务院为推进市场化改革决定放开石油的中下游产业，但是中石油和中石化凭借与国家发展改革委、商务部的关系，以石油产业为国家战略产业为由，通过相关文件将中游的石化炼油和下游的加油站重新加以垄断。这样的大企业或部门利益阻碍了相关产业的合理开放和自由竞争，不利于产业的整体发展。

二、调整和完善产业政策的措施

遵守国际规则，获得认同，参与国际标准的制定修改。霍建国指出，目前中国的产业政策有些同世界贸易组织（World Trade

Organization, 简称 WTO) 的要求并不完全一致。WTO 要求各国产业政策要做到公开、透明、和非歧视, 而中国产业政策在公开、透明和非歧视原则上存在明显不足, 例如, 外资企业无法享受部分产业政策的支持政策, 中国产业政策实际存在可诉补贴。因此中国产业政策容易受到国际社会的批评。霍建国认为, 中国的产业政策应向国际规则靠近, 找到高水平开放的国际对标物。同时中国也应培养参与修改国际标准的技术能力, 参与和影响国际规则的制定。王勇提出应加强中国发展理论的建设, 提出与中国发展阶段相适应的理论。现行国际规范多是依据发达国家的发展阶段制定, 并不适用于中国和其它发展中国家。王勇建议, 一方面应积极开展与中国发展阶段相适应的严谨的理论探讨和学术研究, 另一方面应培养熟悉经贸谈判和国外文化、政策的人才。

在公平竞争的环境里统筹考虑产业政策。霍建国指出, 目前各国都存在国家主导的产业政策, 但当市场开放度较高、有较强的公平竞争政策保护的情况下也是可以存在的。国务院发展研究中心产业经济研究部研究员李燕提出, 营商环境比产业政策涉及的问题更为根本和迫切, 目前中国很多企业向国外转移的根本原因是在国内生存困难, 公平竞争的营商环境有利于留住国内企业, 吸引更多外国企业来华经营。霍建国建议, 设立并落实产业政策公开征求意见制度, 请行业相关人员和专家学者为政策把关, 避免闭门造车。同时, 应落实稳定执法, 避免选择性执法和集中整治, 以稳定市场信心。

规范梳理不同部门和层级制定的产业政策。霍建国建议, 应梳理不同部门、地方之间交叉重叠或相互抵消的产业政策。李燕也提出, 应加强部门之间、地方政府之间的政策协调。其次, 李燕建议未来的政策制定、部门管理应适应服务业和制造业深度融合的趋势, 协调制造业和服务业的产业政策。此外, 李燕和王勇都建议产业政策的制定应发挥行业协会的作用, 以需求为导向。这是因为一方面行业协会了解行业特点, 并受到行业规范约束, 另一方面行业协会的声音在国际舞台更易被接受。

建立产业政策的评估、监督和退出机制。李燕提出应提高产业政策的有效性, 实现产业政策的目标具体化、设计精细化, 使之与技术

标准相结合，并包含竞争性。李燕和方晋都认为应明确各项产业政策的责任归属，建立产业政策的评估和监督机制。此外，李燕还提出应建立产业政策退出机制。在发挥完导入和培育新兴产业发展的作用后，产业政策应适时退出，以避免潮涌、重复建设，和高技术产业低端化等负面影响。

贸易政策和产业政策互相补充。霍建国指出，贸易政策和产业政策存在明显的互补关系，产业发展离不开竞争政策的补充和特定的内外部市场环境的变化。霍建国提出处理好贸易和产业的关系，首先应保持产业的开放。例如，国家应放开对高端制造业的市场准入，使技术和投资得以引进，有利于加速产业的提升。李燕也认同重视传统产业技术政策，实现传统产业稳定升级。另外，霍建国认为中国目前缺乏清晰的贸易政策，现在的贸易政策不应单纯强调扩大进口，否则服务贸易的逆差将无法通过货物贸易顺差平衡，其结果将导致经常项下除向逆差，并使人民币汇率承受一定的压力，由于目前我国的资本向下还没有放开，人民币尚未实现自由流动，缺乏在国际市场中对冲的余地，为此，现阶段我保持一定的经常项下顺差是十分必要的。霍建国认为我贸易政策应定位为，在保持进出平衡的前提下，在稳定提高出口竞争力的同时，积极扩大进口，这种表述是比较完整的。

三、妥善解决中美经贸争端

借国际压力推动国内改革，积极主动调整中国产业政策。王勇指出，中美经贸摩擦的本质在于随着中国产业结构调整，中国产业与发达国家产业的关系由互补变为相互竞争。因此中国与发达国家之间的摩擦是结构性和长时期的。霍建国指出，中美经贸谈判除涉及扩大中国对美进口外，美国所提的结构性问题大多与中国产业政策相关，中国对产业发展采取的支持鼓励政策被美国视为不规范的竞争行为。王勇提议应借此机会审视中国内部的改革需求，主动调整中国产业政策，以破除遏制经济长期发展的因素。

发现和改革遏制经济长期稳定增长的因素。王勇提出，在中美贸易摩擦的背景下，中国应保持自身经济稳定增长，应梳理遏制长期经济增长的核心约束。例如，就国有企业改革而言，在九十年代中后期放开中下游产业后，目前应该研究哪些上游产业确实需要放开。王勇

指出，这是因为随着中国进入高收入阶段，制造业经历由低级向高级升级，需求结构从制造业向服务业延伸，生产消费服务业和高端制造业都对上游的生产性服务业需求较大。垄断的上游生产型服务业可能成为整个下游产业升级和结构转型的遏制性因素。同时，王勇建议可以先对国内民营企业开放作为试验。

妥善应对美国限制对华出口高技术产品。李燕指出，美国限制对华出口高科技产品为美国的科技政策。王勇建议可以通过进口产品目录发现中国目前技术落后的产业，找到中国产业升级的方向，推动这些产业升级。此外，王勇指出还可以给日本和欧盟更高的激励，分化这些国家与美国在对华出口高科技产品的立场。

积极加入双边和多边的贸易投资协定。李燕提出，贸易政策和产业政策的协调是动态过程，随国际产业分工格局的变化而调整。中国在经济起飞阶段主要发挥廉价劳动力的比较优势，采取了出口导向的战略。随着中国产业的升级，中国更多地参与到双边和多边的高水平贸易投资协定中。霍建国建议，对于日本接手后的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（**Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership**，简称 **CPTPP**），中国应予以密切关注，如果有合适的机会应该积极加入，参与此协定的好处大于坏处。因为一方面 **CPTPP** 中存在与中国尚未签订双边协议的国家，且区域全面经济伙伴关系（**Regional Comprehensive Economic Partnership**，简称 **RCEP**）中的几个国有意愿加入 **CPTPP**，中国不加入则较为被动，另一方面美国未来有可能改变态度，重新加入 **CPTPP**。

协调在 WTO 改革中的立场。霍建国指出，中国在与美国谈判和 WTO 改革中需要保持一致立场。中国对美国承诺的结构性改革措施，在未来 WTO 改革中应考虑到其政策的一致性，。目前讨论的 WTO 改革同我国相关的主要涉及两方面议题，一是发展中国家享受的差别优惠待遇，其次是补贴与反补贴规则的修订。霍建国认为，对于前者，中国应注意对外表达的措辞，一方面要在道义上坚决支持发展中国家享有的差别优惠待遇，要抵制美国及其盟友将这一议题纳入到 WTO 改革范畴。同时要强调中国作为最大的贸易国家将坚定地支持多边贸易体制，中国将根据本国的具体国情和发展实际努力为国际社会及多

边贸易体制改革多做贡献。对于后一个议题，中国首先要熟悉把握国际规则，根据中国的具体国情提出自己的论点，在此基础上，要积极参与新的标准和规则的制定、修改，改变被动的立场。霍建国认为，在当前形势下，针对中美贸易冲突我们要寻求以退求稳，在 WTO 改革问题方面我们应采取以不变应万变的策略。

（中国发展研究基金会 朱美丽 夏天 陈诚 整理）



中国发展研究基金会
China Development Research
Foundation



地 址：	北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层		
电 话：	(010) 64255855	邮 编：	100011
传 真：	(010) 84080850	网 址：	www.cdrf.org.cn
责任编辑：	任晶晶	电子邮箱：	renjj@cdrf.org.cn
