

编者按：WTO 的发展与改革面临众多挑战，如何推动 WTO 改革促进世界经济良性发展引起学术界的普遍关注。本期“WTO 改革与全球经济治理”专栏的 4 篇论文由上海对外经贸大学贸易谈判学院张磊教授组稿，为 WTO 改革与全球经济发展的研究提供了不同视角与思路。

世贸组织改革背景下的产业政策议题研究

徐清军¹ 高波²

(1. 上海 WTO 事务咨询中心, 上海 200336; 2. 布鲁奈尔大学, 英国伦敦 UB83PH)

摘要：产业政策是世贸组织改革的焦点之一。2008 年国际金融危机后世贸组织成员出台的产业政策增多，新冠肺炎疫情大流行以来又密集出台新的产业政策。这些选择性或功能性的产业政策呈现现代化和复杂化特点，发达成员和发展中成员在多边贸易体制框架下对产业政策有不同的认知和理解，美欧日力主在世贸组织改革中约束市场扭曲行为的产业政策。中国可以在世贸组织改革中主张全面的产业政策，坚持“功能论”为产业政策议题讨论提供理论基础，开展全景式产业政策讨论，在农业、工业、服务业等产业之间取得产业政策和产业补贴的利益谈判平衡点，同时坚持市场原则引导世贸组织框架下产业政策议题走向。世贸组织改革离不开为各成员提供均能接受的舒适空间，应允许成员的产业政策为新兴产业提供普适性激励，为产业政策制定试错机制和内置日落条款，将狭义上的产业补贴谈判转向广义上的产业政策讨论，推动世贸组织改革适应新工业革命要求不断更新多边贸易规则、平衡照顾成员不同发展阶段的产业政策诉求。

关键词：世贸组织改革；产业政策；新冠肺炎疫情

中图分类号：F743.1

文献标识码：A

文章编号：1006-1894 (2020) 04-0015-14

一、引言

产业政策是世贸组织（WTO）改革的焦点之一。作为 WTO 核心成员，美国围绕产业政策议题在双边、区域和多边联合发力，不仅依据其《1974 年贸易法》对中国发起“301 条款”调查，目标直接针对“中国制造 2025”及其他产业政策，自 2017 年 12 月至 2020 年 1 月还联合欧盟和日本发布了 7 份“联合声明”，在推进世贸组织改革中对产业政策问题盯住不放，制定了明确的时间表和路线图，以“扭曲市场”“非市场经济导向”等名义，试图改写《补贴与反补贴措施协定》等多边规则，

作者简介：徐清军，上海 WTO 事务咨询中心博士后，研究方向：全球价值链与多边贸易体制；高波，英国伦敦布鲁奈尔大学博士生，研究方向：国际贸易与领导力。

将澄清产业政策、制定新的产业补贴纪律作为世贸组织改革的主攻方向。2017年12月世贸组织第十一届部长级会议以来,中美两个主要成员在世贸组织总理事会及专门谈判机构上就涉及的经济体制和产业政策议题多次进行激烈辩论交锋,进一步影响世贸组织改革方向。新冠肺炎疫情暴发以来,全球与疫情相关的医疗产品和物资出现短缺甚至告急,世贸组织主要成员为此纷纷出台产业政策,以产业补贴等举措进行大规模产业和企业救助,意在实现制造业回归本土或多元化,确保境内产业链完整和供应链安全。新西兰、新加坡、欧盟等世贸组织成员在医疗产业政策和医疗产品多边贸易自由化方面提出提案或倡议,得到其他成员的响应。世贸组织成员为应对新冠肺炎疫情推出的产业政策合规性问题与世贸组织改革的产业补贴、贸易救济议题等交织叠加,增加了“后疫情时代”世贸组织改革的复杂性。美欧日等世贸组织发达成员与中国、印度、南非等世贸组织发展中成员围绕产业政策议题进行多边磋商或开展贸易谈判,有望进一步丰富世贸组织改革的内涵。

二、产业政策文献综述

产业政策是一个古老的经济学话题,可追溯至古典经济学的形成初期。关于产业政策的争议并非出现在世贸组织改革的过程中,事实上已经争议了200多年。18世纪美国经济学家和政治家汉密尔顿(Alexander Hamilton)的制造业主题报告以及德国经济学家李斯特(Friedrich List)的著作都论述了产业政策的主要内容及不同政策主张。英国、美国、德国和法国等世贸组织创始成员通过产业政策积极干预国内经济成长为世界强国,并在多边贸易体制历史上发挥了重要作用。国际上尚没有产业政策的统一定义,差别主要在于研究角度不同,其共同点在于产业政策的作用对象都是产业,包括农业、工业和服务业。建立世贸组织协定的前言列明“扩大货物和服务的生产和贸易为目的”,这事实上允许世贸组织成员可以追求不同产业政策目标,为发展中成员特别是最不发达国家预留了产业政策空间,产业政策的制定可充分考虑世贸组织成员所处的历史现实。由于成员间经济增长和社会发展水平、文化禀赋与经济制度、地缘政治和国际经济环境等情形不同,因而不同世贸组织成员的产业政策制定、实施和退出情况相差很大。就是同一个世贸组织成员,由于经济发展的阶段不同,产业政策也不相同,其对多边贸易谈判的立场和目标也会变化。

世贸组织多边贸易规则体系包括1947年《关税与贸易总协定》、1947~1993年《关税与贸易总协定》主持的八轮贸易谈判成果以及1994年以来世贸组织主持的贸易自由化谈判成果。在这些谈判成果构成的多边贸易体制框架下,产业政策性质和作用范围可分为两类。一类是广义的产业政策,是世贸组织成员管理经济的普遍行为,以不同表现形式的国内规制来规范国内市场主体行为 and 市场竞争秩序,这些国内规制对外可以表现为市场准入标准、竞争、关税、倾销、补贴、规避等国际贸易规则。美国和欧盟等发达成员对外声称没有实行产业政策,忌讳贴上产业政策标签,但“301

条款”调查及征收惩罚性关税、以国家安全名义实施的单边贸易制裁、执行严格的产品安全标准、以应对气候变化为名推行严苛的环保标准等，这些关税措施和非关税壁垒都可归属为广义的产业政策。另一类是指狭义的产业政策，带有特殊性的、针对个别产业制订的发展规划、投融资和税收等政策或指导性文件，如美国 1999 年通过《钢铁、石油和天然气担保贷款程序计划法案》向钢铁产业提供贷款担保、欧盟通过“启动援助”（Launch Aid）对“空中客车”大飞机等航空业进行产业补贴、日本 2019 年通过《清洁能源汽车投放项目补助金》明确对私人用燃料电池乘用车进行上限为 225 万日元的产业补贴。

美国哈佛大学 Dani Rodrik 教授（2004；2011；2013；2014）持续多年对产业政策和贸易政策研究后认为，制定产业政策拉动制造业以及配套的服务和基础设施，可提高本国的全要素生产率，是促进本国经济增长、就业以及缩小收入不平等差距必不可少的条件。除了个别国家通过出口导向型或自然资源密集型渠道跨越中等收入陷阱，多数国家的经济增长和居民收入提高离不开制造业的培育和成长。英国剑桥大学发展经济学家张夏准等（Ha-Joon Chang et al, 2013）认为，产业政策被分成选择性与功能性两类。选择性产业政策纵向支持产业发展，具有特定产业指向的特征，或者专门发展特定产业。世贸组织成员给予激励政策，在特定产业中优先扶持关键企业或领先企业短时间内快速成长，并通过限制其他企业市场准入的政策，以关键企业的产业链延伸来推进战略性新兴产业发展。功能性产业政策具有很强的横向性特征，它对产业内的市场主体一视同仁，没有明确的产业政策指向对象，重在改进产业运行的外部环境，为特定产业和产业内企业营造公平竞争氛围。从产业政策实施过程和事后效果评估看，选择性产业政策与功能性产业政策的界限并非很清晰，两者都有兼顾效率和公平的政策传导性。也就是说，选择性产业政策不仅针对提高特定企业的生产效率，也有推动市场公平的政策功效。功能性产业政策不仅布局于特定产业或产业组合，也在此过程中将经济资源有意或无意地配置于产业内的领先企业（Bianchi and Labory, 2006）。

经合组织产业政策专家 Primi（2009）以及 Naudé（2010）认为，选择性产业政策的奥妙在于政府有意搞错市场价格，从而打破市场失灵给产业转型带来的瓶颈。放弃政府有效干预、单纯以市场价格信号传导和以市场手段配置经济资源，该国的产业结构将局限在比较优势的陷阱。相反，政府有意通过选择性产业政策，进而创设新的市场供给，带动新的市场需求，通过积极政策干预以小范围的市场失灵来防止大范围的市场失灵，推动产业内的关键企业实现经营能力和国际竞争力提升，这是选择性产业政策的核心。无论在学术上如何界定其特征，功能性产业政策被世贸组织发达成员视为“新式产业政策”而受到重视，世贸组织发展中成员较多采用的选择性产业政策视为“旧式产业政策”，被列入世贸组织改革的对象。

欧盟是世贸组织改革的力推者，在中国诉欧盟反倾销“替代国”做法世贸争端

案(DS516)前后,已经出台多份文件提出大力拓展功能性产业政策,强化国家援助和竞争政策的执行效率(顾昕,2017)。近年来,美欧日的联合声明和国内经济实践显示,世贸组织发达成员一边指责其他成员制定产业政策造成市场扭曲和不公平竞争,一边重拾产业政策,出台包括激励措施、产业补贴、扩大先进制造业公共投资、提高内部生产能力等若干制造业回归或再工业化的产业政策,并在先进技术领域制定产业发展战略。由此看出,这在很大程度上是由于需要逆转20世纪90年代、21世纪初经济全球化迅速发展时期世贸组织发达成员国制造业衰退的趋势。

三、新冠肺炎疫情再次凸显产业政策的重要性

2008年国际金融危机期间,世贸组织成员在危机救助时出台了大量产业政策,这些产业政策并没有因危机消退而完全消失。在后危机时代,世贸组织发达成员继续实施“制造业回归”和“再工业化”等产业政策,发展中成员提出区域工业化、弥补数字鸿沟和跨境电子商务等产业政策差距(Singh,2016)。世贸组织成员的关键性产业政策反而日益多样化和复杂化,超越传统的产业发展和结构转型目标,涉及整合和升级全球价值链、发展知识经济、建立与可持续发展目标相关联的产业部门以及为新工业革命进行竞争性定位等新的主题(联合国贸发会议,2018)。这些产业政策变迁进一步增加了世贸组织多哈发展回合的农业、非农、服务业等市场准入谈判的难度,一些成员在呼吁世贸组织改革的同时,又不愿触及本国产业政策的软肋。

(一) 世贸组织成员的产业政策目标呈现现代化和复杂化特点

不同于传统产业政策目标聚焦于产业发展和结构升级,世贸组织成员近年来力争使产业政策现代化,关注提高其在新技术和新工业革命领域的制造能力和产业竞争力。产业政策现代化的第一个关键驱动因素是许多世贸组织成员制定了全球价值链引导型发展战略的产业政策。这些产业政策鼓励和支持基于国际分段式生产的任务贸易和生产环节竞争优势,在参与全球价值链中增加出口。提高全球价值链的参与度,要求有效地将商品和服务结合起来,使产品质量保持一致,提高政府监管水平,并解决私营标准在全球市场日益重要的问题。这反过来又意味着积极的产业政策可促进世贸组织成员参与全球价值链活动,通过全球价值链攀升,获得更多贸易增加值,并实现国内产业升级和多样化。这些产业政策现代化的新特征对世贸组织改革提出了新的多边贸易规则要求,农业、制造业、服务业等传统产业相互交叉,农业和制造业服务化、服务业制造化等趋势使得单一产业议题谈判更为困难,谈判出价和要价显得有心无力。投资便利化、中小微企业、妇女赋权、与贸易有关的电子商务等跨议题谈判符合世贸组织成员的产业政策现代化方向,但同时增加了多边贸易谈判难度,不可能无限扩大多边贸易规则制定的谈判边界,各方在不同产业间实现利益交换的筹码大为减弱,多哈回合或乌拉圭回合谈判模式难以实现各成员对产业政策

现代化的需求。

世贸组织成员推动产业政策现代化的第二个关键驱动因素是数字经济发展、互联网连接基础设施的改善以及企业广泛使用信息通信技术。信息通信技术为提高所有产业部门的生产力和建立新的产业部门提供了新机会，这将产业政策的范围从单一制造业重点扩展到与制造业相邻的服务业。现代产业政策的技术驱动力是数字化转型和运营技术更新，云计算、大数据、人工智能、区块链、物联网等数字化技术不仅推进产业政策现代化，还将影响世界贸易的途径和模式。越来越多的世贸组织成员关注与新工业革命相关的产业政策，这些产业政策侧重于促进新技术领域的产业能力，保障技术发展或减轻颠覆性技术的负面影响。2018年世贸组织《世界贸易报告》吸引了世贸组织成员对数字化技术与贸易关系的探讨，促进了境内产业政策数字化发展，还为2019年1月在现有多边贸易协定和框架基础上启动与贸易有关的电子商务议题谈判提供了技术性支撑。从某种意义上说，世贸组织秘书处为成员提供的这类公共产品，应是世贸组织改革中予以强化的重要内容，也是秘书处和总干事响应世贸组织改革的具体行动。

值得关注的是，2015年12月世贸组织内罗毕第十届部长级会议期间，美国贸易代表弗罗曼宣称多哈回合已死。国际社会开始转向世贸组织改革时，产业政策现代化趋势已经在原来抵制产业政策的发达成员和发展中成员间迅速扩散，其结果是产业政策的复杂性更高（表1）。选择性产业政策、功能性产业政策等传统产业政策工具逐步让位于更复杂的产业政策组合，发达成员不断尝试新的产业政策工具和新的产业政策模式，以先进技术改造制造业供应链，促进技术创新和弥合生产力差距，建立不同产业之间的产业系统和政策协调机制，促进不同产业活动的相互关联性和产业之间的横向影响（Andreoni, 2016）。产业政策复杂化对世贸组织成员和多边贸易规则谈判提出了更高要求，《关税与贸易总协定》第八轮乌拉圭贸易回合、世贸组织多哈发展回合的关税水平谈判以及产品部门谈判，均无法满足成员产业政策复杂化的新诉求。

（二）2008年国际金融危机后世贸组织成员出台的产业政策增多

与当前世贸组织改革讨论的认知不同，过去10年间，制定产业政策和发展战略的世贸组织成员数量急剧增加，世贸组织发达成员、发展中成员和最不发达国家均出台了不同层次、涵盖不同产业的产业政策，具体政策措施的落实情况处于历史最高水平（表2）。从2013年12月世贸组织巴厘岛第九届部长级会议突破性达成《贸易便利化协定》等谈判成果以来，主要成员制定新的产业发展战略的速度加快，至少有84个成员发布了产业政策声明或明确的产业发展政策框架。不同发展水平的成员制定有针对性的产业政策，不仅是为了推动经济发展，也是为了应对当前的各种挑战，比如，创造就业机会和减少社会贫困，参与新一轮技术革命，融入全球价值链，

表 1 世贸组织成员的产业政策内涵由传统向现代演进路径

	传统产业政策		现代产业政策	
	1940~1970 年	1980~1990 年	2000 年代	2008 年以来
特征	工业化；结构转型	经济稳定；自由化、自由放任	知识经济；全球价值链	新工业革命；可持续发展
目标	扩大市场；经济多样化	市场导向的产业现代化	产业专业化；提高生产率	现代产业生态发展
模式	自上而下实施；中央集权式推行；产业政策政府执行机构	政府最小干预方式；弱化或解散政府执行机构	多重方式（自上而下或自下而上）；公私合作识别优先发展产业	多重实施渠道；公私合作机构；区域或城市产业集群发展
要素	进口替代；幼稚产业保护；产业部门发展；渐进式和选择性开放竞争	政府有限参与；更多横向产业政策；对外国直接投资开放；接触竞争	针对性的开放经济战略；营造营商环境；数字发展和 ICT 传播；参与全球生产网络；吸引外资与战略产业保护相结合；支持中小企业；鼓励技术发展	技术能力开发；产品创新；学习经济；推动 SDG 产业发展；知识 / 技术开发机构（公私合作）；收购外国技术；培育企业家精神
环境	国家发展战略的高度政治合法性	干预主义发展战略的政治合法性低；通过国际承诺限制政策空间	重新获得国家发展战略的合法性；为特定产业提供适度政策空间	为新领域提供更多政策空间；更加重视包容性
理由	市场失灵；产业结构协调	政府无效；市场失灵	市场失灵；体制失灵	学习模仿失灵；市场失灵

资料来源：联合国贸发会议《世界投资报告 2018》；Andreoni（2016）。

促进高效清洁能源利用和发展绿色经济（Salazar-Xirinachs et al, 2014；联合国贸发会议，2018）。值得关注的是，近年来世贸组织成员制定的产业政策出现新模式。联合国贸发会议（2018）将产业政策模式分为建设型、追赶型和基于新工业革命驱动型，其中建设型产业政策约占产业政策总数的 40%，政策目标包括优先发展特定产业，具有很强的选择性产业政策特色；追赶型产业政策约占 36%，政策重点是提高产业总体竞争力和生产效率，目标是实现产业赶超和产业转型升级；基于新工业革命驱动型产业政策约占 24%，重点是为新工业革命进行产业定位，由于技术革命变化，产业政策目标尚未完全明晰。建设型、追赶型和基于新工业革命驱动型的产业政策适合不同发展阶段，具有承续的特征，因而在发达成员和发展中成员中均有不同的展现。这些产业政策不是相互分立的模式，建设型产业政策包含提高竞争力的横向措施，追赶型产业政策包括促进创新和采纳新技术，基于新工业革命驱动型产业政策包括采用纵向政策推动新产业发展。无论是建设型、追赶型还是新工业革命驱动型的产业政策现代化，往往包含了开放性、可持续性和包容性的特点。

（三）新冠肺炎疫情大流行以来世贸组织成员密集出台新的产业政策

2020 年 1 月 30 日，世界卫生组织（WHO）宣布新冠肺炎疫情为“国际关注的突发公共卫生事件（PHEIC）”，并于 5 月 1 日召开会议予以确认。世贸组织秘书处和各成员在新冠肺炎疫情防控 and 稳定经济贸易方面投入了很多精力。世贸组织网站专门设置“新冠肺炎疫情与世界贸易”专栏，发布世贸组织成员对抗疫医疗产品

表 2 2008 年国际金融危机以来世贸组织成员产业政策

类别	成员	产业政策
发达成员	德国	工业 4.0——面向未来的智能制造；ZIM（中央创新计划，Mittelstand）；德国新高科技战略创新；产业集群研究（IGF）；数码计划（Mittelstand）；德国制造；投资（风险投资补助金）；产业集群计划；数字战略 2025
	日本	新机器人战略；日本振兴战略；产业集群政策；提升工业竞争力法案；促进创新倡议；促进制造技术基本法；日本支持中小企业新业务活动
	美国	国家先进制造战略计划；2010 年小企业就业法案；国家出口计划（NEXT）；美国复苏与再投资法案；美国制造：美国制造业企业家精神和创新；美国竞争法案
发展中成员	巴西	国家科学技术和创新战略；ProFuturo 未来生产（巴西先进制造业 ICT 计划）；巴西数字化转型战略（电子数字）；信息技术和通信总体规划；战略信息技术计划；数字治理战略（EGD）
	印度	国家技能发展政策；国家普遍电子无障碍政策；国家制造政策；2013 年科学、技术和创新政策；2015 年国家技能发展和企业家政策；2017 年国家钢铁政策
	南非	国家产业政策框架；工业政策行动计划；汽车生产发展计划；综合国家出口战略（出口 2030）；DTI 战略计划（SP）2014~2019；南非国家先进制造技术战略；促进中小微型企业（SMMEs）综合战略
	越南	工业发展战略（2035 年愿景）；2011~2020 年科学和技术发展战略；越南汽车产业发展计划；2020 年越南服装和纺织业发展计划（2030 年愿景）；2020 年使用清洁技术战略；2020 年提高越南企业生产力和产品质量国家计划；2020 年信息技术产业发展目标计划（2025 年愿景）；2016~2020 年新农村建设科技计划
最不发达国家	孟加拉国	2016 年国家产业政策；孟加拉国 2010~2021 年展望计划；孟加拉国信息和通信技术（ICT）现状、问题和未来发展计划；数字孟加拉国战略重点；国家摩托车产业发展政策；2011 年国家科学技术政策
	卢旺达	国家产业政策；中小企业（SMEs）发展政策；数字发展战略；卢旺达私营部门发展战略；卢旺达手工业战略计划；2015~2020 年数字卢旺达总体规划（SMART Rwanda）；2020 年卢旺达愿景；经济特区政策
	乌干达	乌干达 2040 年愿景；国家纺织政策——纺织分部门转型、竞争力和繁荣框架；国家产业政策；乌干达国家信息通信技术政策；乌干达中小微企业（MSME）政策

资料来源：联合国贸发会议《世界投资报告 2018》。

和农产品进出口设限及表达贸易关注的渠道信息，授权对主要世贸组织成员政策包括产业政策进行监督。新冠肺炎疫情对世贸组织成员的影响体现在公共卫生、经济贸易、金融市场等各个领域。全球范围内的口罩、呼吸机等医疗产品出现大面积短缺，迫使世贸组织成员转向关注产业链、供应链和价值链重构问题，在危机救助措施中对产业扶持和产业政策配置了更多资源，以“经济主权优先”“产业战略自主”“产业安全”等理由，出台限制医疗产品出口、对食品和农产品进口设限、增加检验检疫程序、补助相关制造企业转产等临时性措施。与此同时，世贸组织主要成员因疫情影响要求对本国产业进行审视，制定直接或间接的产业政策大力扶持国内产业发展，如给予关键性制造企业贷款支持、对中小企业和创投企业进行牵引性支持、直接补贴各类企业实现产业回迁国内或迁移第三国等（表 3）。这些政策表面上是为了疫情过后防止大规模失业和企业破产，属于危机救助范围。货物贸易领域的《关税与贸易总协定 1994》、服务贸易领域的《服务贸易总协定》、知识产权领域的《与贸易有关的知识产权协定》等多边贸易协定为各成员提供了广泛的政策空间，允许世贸组织成员自由决定保护其公民并采取其认为适当和必需的措施，如采取被认为是保

护公共卫生和公共福利所必需的包括进出口禁令、进出口数量限制和非自动进口许可等贸易措施。但是，世贸组织规则同时规定，各成员采取与公共卫生等相关的贸易措施不应歧视其他成员或对进出口贸易进行隐性或变相限制。

表 3 世贸组织成员应对新冠肺炎疫情的产业政策工具

成员	与应对新冠肺炎疫情相关的部分产业政策
美国	2020 年 3 月 27 日通过 2.2 万亿美元救助法案（CARES Act），包括直接财政支出、地方转移支付及行业补贴等，其中 3,490 亿美元用于小企业援助贷款，小企业管理署提供 100% 担保，推迟 2020 年社保税缴纳，增强企业营业亏损抵扣及利息抵扣等，2020 年减轻家庭和企业负担 4,950 亿美元；4 月 22 日通过新一轮 4,840 亿美元救助方案，其中 3,200 亿美元为小企业薪资保护项目，600 亿美元留给小贷款机构；对航空公司及涉及国家安全的企业等给予 460 亿美元贷款支持；向财政部外汇稳定基金注资，支持美联储购买 4.54 万亿美元风险资产
欧盟	《欧盟经济重启路线图》：通过具有牵引作用的产业政策，对中小企业和创投企业进行支持，对外国投资进行有效审查来实现战略自主；在绿色和数字化转型、循环经济以及实现欧盟团结和共同农业政策等领域内大规模投资；制定跨年度财政预算，对关键项目重新安排实现其对经济修复和恢复；欧洲投资银行集团为需求方提供利率优惠的融资
日本	《新冠病毒传染病紧急经济对策》：对一个国家依赖度较高的零部件和原材料产能回迁，中小企业补贴回迁成本的 2/3，大企业补贴 1/2；口罩、酒精消毒液、医用防护服、人工呼吸器、人工肺等产业回迁，中小企业补贴 3/4，大企业补贴 2/3；国内企业扩大产能生产目前高度依赖进口的原料药，政府补助投资的 1/2；为国内生产供应的零部件和原材料，如果对一个国家依赖程度高，企业在东盟等国建立工厂实现多元化生产，中小企业补贴 2/3，大企业补贴 1/2。政府为企业供应链重组补贴 2,435 亿日元
英国	“新冠病毒商业中断贷款计划”（CBILS）：营业额少于 4,500 万英镑的企业贷款额度可达 500 万英镑，其中 80% 由财政部担保，已发放近 30 亿英镑贷款；财政部中小微企业担保贷款：政府补贴中小企业工人 85% 工资，上限为每月 2,500 英镑，连续补贴 3 个月；对中小微企业提供 100% 的贷款担保，起步贷款 2.5 万英镑；出台“新未来基金”，增加 12.5 亿英镑资金，提供 12.5 万英镑至 500 万英镑的贷款，支持英国创新企业；英国商业、能源和产业战略部通过“创新英国”机构为英国创新研发型中小企业提供 7.5 亿英镑贷款和补助；英格兰银行宣布应对新冠肺炎疫情冲击紧急方案：引入新的定期融资计划（TFSME）为中小企业提供额外资金支持、削减逆周期资本缓冲率，为企业再提供 1,900 亿英镑的银行贷款

资料来源：作者整理。

（四）世贸组织成员争相制定产业政策的背后推动力量

2008 年国际金融危机和当前的新冠肺炎疫情危机使得世贸组织成员的产业政策具有应急性、临时性特点。危机后，世贸组织成员通常将其产业政策延展而显得日益复杂，比如产业政策目标包括强化 5G 和大数据等新建基础设施、凸显金融机构危机救助功能，这些扶持性的产业政策可以培育包括资产、技术和技能的产业生产能力，推动医疗产品、抗疫物资本地化或近岸生产，增强制造业的跨产业转化能力，推进国内产业梯度发展和扩大出口市场。世贸组织成员实现这些产业政策目标需要企业、各产业、跨产业和政府层面分别采取行动，最终提升国际竞争力，其背后的推动力量具体表现在以下方面：（1）面对 2008 年国际金融危机以及当前的新冠肺炎疫情，美欧日等发达成员增强社会信心、降低失业率和刺激经济增长的压力倍增，迫切需要采取更积极和主动的产业政策行动来解决社会经济问题，同时应对经济全球化和抗疫医疗产品供求失衡的负面影响。（2）中国、印度、越南等发展中成员注重发挥产业政策的合成作用，通过吸引外资和加工贸易等渠道，使得国内制造业加工配套

能力大幅度提升,具有较强的危机处置能力和经济增长潜力,一方面给发达成员带来了压力,迫使发达成员应对贸易、投资和技术方面的激烈竞争;另一方面激励了其他发展中成员通过更多地参与全球价值链和国际抗疫合作推动国内产业发展。(3)推动先进制造业发展是处于不同发展水平世贸组织成员的首要产业政策任务。处于中高收入水平的发展中成员担心过早“去工业化”,而低收入成员和最不发达国家不想“错失时机”,这增添了他们出台产业政策支持制造业的动力。(4)全球医疗产品供需严重失衡现象再次警醒世贸组织成员日益关注包括商品和服务在内的全球价值链和国际分段式生产现象,而提高本国制造业能力特别是国内贸易增加值,延伸国内产业链条,需要制定产业政策以推动良好的政府监管框架,营造更好的营商环境。(5)实现联合国可持续发展目标(SDGs)离不开包容性增长,这进一步增加了世贸组织成员引导产业发展的动力。如2001年11月世贸组织多哈第四届部长级会议启动多边渔业补贴谈判,旨在进一步严格现有的渔业补贴纪律。联合国可持续发展目标第14项“水下生物”提出“禁止某些导致过剩产能和过度捕捞的渔业补贴”“取消助长非法、未报告和无管制捕捞活动的补贴,避免出台新的这类补贴”等,进一步强化了世贸组织成员的谈判授权。目前,各成员正为此进行密集磋商,有望成为世贸组织改革进程中的一个贸易谈判成果。

四、世贸组织成员对产业政策的不同主张

世贸组织是成员驱动、协商一致的国际经贸治理平台,以美国为代表的发达成员是多边贸易体制运转的主要设计者,也是当前世贸组织改革的主要推动者。美国是产业政策的鼻祖,尽管一再否认存有产业政策,特朗普政府仍在手法翻新地实施产业政策,但其在世贸组织多边框架下的产业政策主张具有明显的针对性,而不是如关贸总协定时代,以更大幅度的市场准入换得乌拉圭回合等多轮贸易谈判成果。中国作为世贸组织重要成员,代表发展中成员利益,是维护多边贸易体制的重要力量,也是世贸组织改革的积极参与者,制定产业政策综合考虑了中国基本国情、社会制度和经济发展阶段等因素,注重产业政策的合规性审视,以符合多边贸易规则。围绕世贸组织改革的农业、制造业、服务业等议题,欧盟、加拿大、中国等分别细化了关于产业政策和产业补贴的改革领域和路径,促使世贸组织成员探讨在贸易体制内的产业政策特别是产业补贴的未来谈判走向。

(一) 美欧日力主在世贸组织改革中约束扭曲市场经济的产业政策

2017年12月12日,美国、欧盟和日本在世贸组织布宜诺斯艾利斯第十一届部长会议期间发表第一份联合声明,三方将在世贸组织加强协作,消除成员财政资助、大额补贴等不公平的扭曲市场行为,这份声明明确指向了世贸组织成员实施的产业政策。2018年3月10日、5月31日和9月25日,2019年1月9日和5月23日,

2020年1月14日,美欧日三方陆续发布了第二份至第七份联合声明,基本建立了世贸组织改革的“市场导向”理论基础,指出设立产业补贴规则纪律的重要性,并列明了详细的反补贴规则改革草案。从这7份联合声明内容看,美欧日对世贸组织改革的关注逐渐明晰,主要是围绕以产业补贴(工业补贴)为重要内容的产业政策,制定新的多边贸易规则。

在 多 边 贸 易 层 面, 美 欧 日 关 于 产 业 政 策 的 改 革 主 张 总 体 来 说 包 括 如 下 方 面: 一 是 世 贸 组 织 改 革 应 更 新 多 边 贸 易 规 则, 使 多 边 贸 易 体 制 重 获 议 题 平 衡、实 现 公 平 竞 争, 解 决 贸 易 扭 曲 和 市 场 扰 乱 的 产 业 政 策, 为 产 业 补 贴 制 定 更 严 格 的 21 世 纪 多 边 贸 易 规 则。二 是 世 贸 组 织 改 革 应 关 注 产 业 政 策 与 产 能 过 剩。政 府 资 助 和 政 府 支 持 的 非 市 场 主 导 的 产 业 政 策 和 支 持 产 业 发 展 做 法, 加 剧 了 关 键 产 业 的 严 重 产 能 过 剩, 构 成 工 人 和 企 业 的 不 公 平 竞 争 条 件, 阻 碍 技 术 创 新、开 发 和 使 用, 破 坏 国 际 产 业 的 正 常 运 作, 并 使 得 现 有 多 边 贸 易 规 则 无 效。三 是 世 贸 组 织 改 革 应 解 决 与 国 有 企 业 相 关 的 产 业 政 策 问 题。更 新 与 制 造 业 相 关 的 产 业 政 策 规 则, 有 害 的 产 业 政 策 包 括 国 有 银 行 放 贷 基 于 隐 性 的 政 府 担 保, 并 与 企 业 资 信 不 符; 政 府 投 资 或 政 府 控 制 的 基 金 投 资、企 业 债 转 股 以 非 商 业 条 件 进 行; 以 优 惠 价 格 向 企 业 提 供 原 料; 补 贴 僵 尸 企 业、不 良 企 业 或 维 持 产 能 过 剩 行 为 等。制 定 国 有 企 业 多 边 规 则, 解 决 国 有 企 业 扭 曲 市 场 行 为。确 定 一 个 实 体 被 定 性 为 “公 共 机 构” 的 依 据, 更 好 地 约 束 “公 共 机 构” 行 为; 确 定 未 被 定 性 为 “公 共 机 构” 的 实 体 受 国 家 影 响 的 市 场 扭 曲 行 为, 以 及 “公 共 机 构” 和 国 有 企 业 的 额 外 义 务 和 规 则。四 是 世 贸 组 织 改 革 应 纠 正 产 业 政 策 中 强 制 性 的 技 术 转 让 政 策 和 做 法。任 何 世 贸 组 织 成 员 都 不 应 该 通 过 合 资 要 求、外 国 股 权 限 制、行 政 审 查 和 许 可 程 序 或 其 他 方 式, 要 求 或 迫 使 外 国 企 业 向 国 内 企 业 转 让 技 术, 非 法 获 取 敏 感 商 业 信 息 和 商 业 机 密, 并 将 这 些 信 息 用 于 商 业 目 的。应 深 入 调 查 和 分 析 各 种 具 有 危 害 性 的 技 术 转 让 政 策 和 做 法 及 其 影 响, 为 此 讨 论 关 于 执 法 和 规 则 制 定。

针 对 美 欧 日 的 针 对 性 指 责, 特 别 是 与 中 国 产 业 政 策 相 关 的 议 题, 中 国 与 美 欧 日 特 别 是 美 国 在 世 贸 组 织 的 多 边 舞 台 进 行 了 直 面 交 锋。中 方 认 为 发 达 成 员 把 自 己 的 想 法 当 作 别 人 的 立 场 甚 至 多 边 规 则, 评 价 中 国 产 业 政 策 性 质 和 影 响 具 有 主 观 臆 断 性。任 何 所 谓 的 产 业 结 构 性 问 题 归 根 到 底 都 是 国 内 问 题, 像 发 达 成 员 一 样, 发 展 中 成 员 需 要 通 过 制 定 产 业 政 策 帮 助 实 现 工 业 化。发 达 成 员 为 此 “不 能 做 过 河 拆 桥、上 房 抽 梯 的 事”。^①

(二) 中国可以在世贸组织改革中主张全面的产业政策

新一轮世贸组织改革本质上是多边危机及成员进行危机管理,有些类似于20世

^① 张向晨大使在世贸组织总理事会上反驳美国对中国经济模式的指责[EB/OL]. 中国常驻世贸组织代表团网站,2018.<http://wto.mofcom.gov.cn/article/xwfb/201807/20180702770570.shtml>.

纪 70 年代美元与黄金脱钩时期的辩论。针对发达成员集群式地对发展中成员的产业政策和产业补贴进行围堵,如果在“市场导向条件”、市场扭曲行为等议题上被反复纠缠,中国难以摆脱被动应付的局面。围绕产业政策相关议题,中国可以联合其他发展中成员,在世贸组织改革中做好相关技术支撑和贸易谈判准备。

1. 坚持“功能论”为产业政策议题讨论提供理论基础

产业政策是世贸组织协定认可的自由贸易理念,是发展中成员以贸易促进经济增长和增加就业的政策工具。世贸组织成立之初,法学家和经济学家就世贸组织改革的身份定位问题进行过讨论。总体来说,世贸组织改革基于两种路径:“体制论”和“功能论”。“体制论”认为,世贸组织是多边法律协定的集合及实施贸易协定和争端解决的机构性框架安排,同时也是提供多边贸易谈判的平台,这是发达成员的主流看法。“功能论”认为,世贸组织除了贸易谈判和争端解决之外,还包括审议监督、经济研究、能力建设和技术援助、与其他国际组织及公民社会的联络等,包括世贸组织秘书处及总干事发挥作用并维护日常运转,发展中成员更多看重“功能论”。从世贸组织改革辩论和新冠肺炎疫情应对情况看,新一轮世贸组织改革可以“功能论”为主导,产业政策的具体细节和议题的改革设计应回归多边贸易体制的核心目标,充实贸易促进经济发展的内涵。

2. 开展包括农业、工业和服务业等全景式产业政策讨论

从历史和现实看,世贸组织改革议题只有足够的代表性才能向前推进。东京回合达成的政府采购等诸多多边守则与多边发展议题的“授权条款”相平行。乌拉圭回合达成的《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS)、《与贸易有关的投资措施协定》(TRIMS)、农业议题等规则赤字需要多哈回合的“发展”主题相匹配。新一轮世贸组织改革中的产业政策讨论和产业补贴纪律不仅是发达成员力推的“工业补贴”,还应包括发达成员回避的“农业补贴”和“服务业补贴”,将农业、工业和服务业 3 类补贴共同纳入世贸组织改革内容,才具有成员间的“最大公约数”。农业补贴和服务业补贴是发达成员维护国际竞争力的政策工具,既保护了国内农业和农民利益,扭曲了国际农产品贸易市场,使得发展中成员和最不发达国家无法获取棉花等市场准入机会,又通过研发创新、政府救助、金融手段等服务业补贴促使本国服务业扩大出口。将农业补贴、服务业补贴与工业补贴议题置于与世贸组织改革的同等地位,全面审议各成员农业、工业和服务业部门的补贴情况,平行推进农业、工业和服务业各部门谈判,将有助于打破发达成员关于工业补贴的围堵僵局。

3. 坚持市场原则引导世贸组织框架下产业政策议题走向

中美关于产业政策的不同认知,本质上是世界上最大的发达国家和最大的发展中国家在不同经济发展阶段宏观政策调控组合的不同观察。回顾产业政策的历程,展望新工业革命对产业政策的影响,笔者认为产业政策是客观存在的,是引导经济

发展的政策工具，也是宏观经济政策的重要组成部分。发达成员和发展中成员均有意或者无意实施了不同层面的产业政策。在不同的经济发展阶段，产业政策扮演的角色各异，是政府失效和市场失灵的调和工具。美国既有推动先进制造业和现代服务业的产业政策，也有顽固补贴农场主和农产品的产业政策。中国既有政府主导的经济赶超阶段的成功产业政策，也有在新能源汽车、光伏产业等市场手段无法有效发挥作用的失效产业政策。总体来看，世贸组织成员制定产业政策与参与世贸组织改革依然可以遵循自由、开放、透明、可预期的市场经济规律和多边贸易体制的核心价值。

五、结论与政策建议

2008年国际金融危机催生了二十国集团（G20）全球经济治理平台，传统发达国家和新兴经济体具有开展公平对话的场所。2020年新冠肺炎疫情公共卫生危机凸显了世贸组织作为国际经贸治理平台的重要性。全球医疗产品物资面临的供求失衡和贸易壁垒将促使世贸组织成员对参与世贸组织改革具有更深层次的考虑。为应对新冠肺炎疫情，发达成员和发展中成员均出台了各自的产业政策，尽管具有紧急救助性质和“战时经济”特点，但可能延续至后疫情时代，在不同产业领域的救助资金可能构成不公平的产业补贴。产业政策议题可能成为世贸组织改革的重要领域，但改革方向和改革重点有可能发生转移，比如，发达成员如何摆脱危机救助导致的产业补贴，产业补贴是否构成新的产能过剩或市场扭曲行为，这将加深我们对产业政策的认知。世贸组织成员成功制定未来多边贸易规则，离不开为各成员提供均能接受的舒适空间，需要在农业、工业、服务业等产业之间取得产业政策和产业补贴的利益谈判平衡点。

1. 世贸组织未来规则应允许产业政策为新兴产业提供普适性激励

产业政策的主要目的是使经济多样化并产生新的比较优势。产业政策的激励方向应是基于新工业革命驱动型的经济活动。区块链、3D打印、人工智能、物联网等新技术可能用于改进现有产品的生产或制造未来国际贸易产品。如果世贸组织成员跳出规模经济、范围经济的传统产业政策模式，基于新技术产业活动的知识经济外溢效应，为这些新技术改造传统产业或新产业实施选择性的产业政策，这些市场化的产业政策具有普适性，具有企业营商环境的帕累托改进效应，则能推动新一轮的基于新工业革命的产业结构调整和经济增长。

2. 世贸组织未来规则应为产业政策制定试错机制

农业、工业和服务业与产业政策相伴而生，在多边贸易体制的不同历史阶段，关贸总协定缔约方和世贸组织成员对产业政策的争议从来没有停息，缔约方和成员政府也以各种途径和渠道实施产业政策。产业政策是一个必然的试验过程。大众创新、

万众创业的本质并非所有对新产业活动的投资都会得到回报,实施和推广产业政策也并非都会取得成功。发达成员和发展中成员在取得产业政策成功的同时,也为产业政策的失误付出了代价。因此,应尝试建立产业政策试错机制,并制定相应的动态观测标准,不定期进行考核和调校。与以往的产业政策不同,试错机制的产业政策考核指标不宜多但宜精。对内取决于产业的要素生产率水平,而不仅仅是关注创造的就业数量和产出值。对外取决于国际市场的表现,出口竞争力是一个重要指标。如同产业转型升级和梯次转移具有内在经济规律一样,发达成员的产业政策可以提供基本的产业基准测试,在产品模仿中学习、在技术外溢扩散中提高依然是发展中成员探讨产业政策的重要经验。

3. 世贸组织未来规则应为产业政策内置日落条款

选择性产业政策由于指向特定产业,政府调配生产要素投向优先发展的产业,结果可能适得其反,反而拖累了支持产业发展的产业政策目标。功能性产业政策则针对跨产业活动进行扶持,比如基础设施投资、风险投资、教育培训活动,为各类产业发展提供公共活动。此类跨产业政策的优势在于它们可以同时跨越多个行业,并直接针对解决市场失灵问题。无论是哪种产业政策都有一个启动和取消的过程,在适当时机,事先明确产业政策实施的时间表,将政策实施与政策绩效捆绑起来,设置产业政策取消的自动日落条款,进行淘汰或默认支持,避免出现“选择输家”(Rodrik,2004)的局面。将狭义上的产业补贴谈判转向广义上的产业政策讨论,可以推动世贸组织改革适应新工业革命要求不断更新多边贸易规则、平衡照顾成员不同发展阶段的产业政策诉求,从而更好地发挥贸易推动经济增长的作用。

参考文献:

- [1] 顾昕. 协作治理与发展主义:产业政策中的国家、市场与社会[J]. 学习与探索, 2017,(10).
- [2] Block, F. Swimming against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States[J]. Politics and Society, 2008,(2).
- [3] Chang, Ha-Joon, et al. International Industrial Policy Experiences and the Lessons for the UK [R]. Centre for Business Research, University of Cambridge Working Paper No. 450. 2013.
- [4] Markusen, A. Interaction between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries[J]. International Regional Science Review, 1996,(1/2).
- [5] Mowery, D. C., Rosenberg, N. The U.S. National Innovation System. In Nelson, R. R. National Innovation Systems: A Comparative Analysis[M]. New York: Oxford University Press, 1993.
- [6] Medeiros, C. A. The Post-war American Technological Development as a Military Enterprise[R]. Contributions to Political Economy, 2003,(22).
- [7] Pisano, G. P., Shih, W. C. Producing Prosperity: Why America Needs a Manufacturing Renaissance[A]. Boston, MA: Harvard Business Review Press. 2012.
- [8] Primi, Annalisa, Núñez, Wilson Peres. Theory and Practice of Industrial Policy: Evidence from the Latin American Experience[R]. 2009.
- [9] Rodrik, D. Industrial Policy for the Twenty-first Century[R]. KSG Working Paper No. RWP04-047, Harvard University, Cambridge, MA, 2004.

- [10] Rodrik, D. The Manufacturing Imperative[R]. Project Syndicate, 2011.
- [11] Rodrik, D. The Past, Present and Future of Economic Growth[R]. Working Paper 1, Global Citizen Foundation, New York. 2013.
- [12] Rodrik, D. Green Industrial Policy[J]. Oxford Review of Economic Policy, 2014,(3).
- [13] Salazar-Xirinachs, J. M. I., et al. Transforming Economies: Making Industrial Policy Work for Growth[R]. Jobs and Development. Geneva: ILO. 2014.
- [14] Singh, H. V. Industrial Policy and Manufacturing: Options for International Trade Policy. Policy Options Paper, E15 Expert Group on Reinvigorating Manufacturing: New Industrial Policy and the Trade System[R]. E15 Initiative, ICTSD and WEF, Geneva. 2016.
- [15] UNCTAD. World Investment Report[R]. 2018.
- [16] Wim, Naudé. Industrial Policy: Old and New Issues[R]. Working Paper, 2010,(106).

Research on Industrial Policy Issues in the Context of WTO Reform

XU Qingjun GAO Bo

Abstract: Industrial policy is one of the focal points of WTO reform. The members increased industrial policies after international financial crisis 2008 and the trends are equally important within the COVID-19 pandemic recently. These selective or functional industrial policies are characterized by modernization and complexity, but developed and developing WTO members have different perceptions and understandings of industrial policies under the framework of the multilateral trading system. The United States, Europe and Japan advocate restricting the industrial policies that distort the market economy in the process of WTO reform. This paper holds that China can advocate a comprehensive industrial policy for the future of WTO reform, adhere to the “function theory” to provide a theoretical basis for the discussion of industrial policy issues, carry out a panoramic industrial policy discussion in order to achieve a balance point of interest negotiation of industrial policies and industrial subsidies issues among agriculture, manufacturing and service industry, and stick to the principle of market economy to deal with the industrial policies under the WTO framework. The WTO reform may offer acceptable comfortable space among all WTO members on the grounds that the industrial policies should be allowed to provide universal incentives for infant industries, and formulate trial and error mechanisms and built-in sunset clauses. It is believed that the members may turn the negotiation of industrial subsidies from narrow scope into broad one for the purpose of satisfying the requirements of the new industrial revolution, constantly updating the multilateral trade rulebooks, and balancing the industrial policy demands at different stages of development within the WTO reform.

Keywords: WTO reform; industrial policy; COVID-19

(责任编辑: 张建华)