内部资料
仅供参考

ACOES Academy of China Open Economy Studies,UIBE 对外经济贸易大学国家对外开放研究院
BOERI Beijing Open Economy Research Institute,UIBE 对外经济贸易大学北京对外开放研究院

全球观察

GLOBAL WATCH

对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院主办 2022 年第 39 期 / 总第 81 期

本期聚焦

东亚论坛：大西洋产业政策的回归挑战亚洲贸易效率

更新欧洲集团：欧盟对美国《通胀削减法案》的回应：在自由和开放的经济中加强我们的战略自主性

布鲁金斯学会：详解价值 800 亿美元的地方性产业政策

目录

一、主流媒体报道 1

（一）韩国联合通讯社：美国专家称《通胀削减法案》可能不利于处于中美竞争中的美国 1

（二）东亚论坛：大西洋产业政策的回归挑战亚洲贸易效率..... 3

二、顶级组织与智库 6

（一）更新欧洲集团：欧盟对美国《通胀削减法案》的回应：在自由和开放的经济中加强我们的战略自主性..... 6

（二）布鲁金斯学会：详解价值 800 亿美元的地方性产业政策..... 7

一、主流媒体报道

（一）韩国联合通讯社：美国专家称《通胀削减法案》可能不利于处于中美竞争中的美国

12 月 15 日，一些美国专家认为，除非对美国的《通胀削减法案》（IRA）进行修改，否则在日益激烈的中美竞争中，该法案将对美国产生消极影响。其中一位专家还坚持认为，该法案可能会破坏基于规则的全球贸易秩序，而美国这么多年来一直在努力建立和捍卫这种秩序。

美国商会前高级副总裁塔米·奥弗比（Tami Overby）最近与一家韩国电池制造商负责人会面，这位负责人指出该公司现在正在考虑“解除”其在阿根廷和印度尼西亚的投资，以确保在美国销售的电动汽车电池里的关键矿物符合法案要求。奥弗比援引这位韩国制造商负责人的话说，“你认为谁会购买这些矿区？”她补充说，IRA 要求电动汽车电池必须使用美国或与美国有自由贸易协定的国家生产的矿物和部件，才有资格享受 IRA 规定的税收优惠。

奥弗比坚持认为，如果这些矿物被韩国电池制造商放弃，它们很可能被中国人购买或投资，而中国人目前“拥有最多资金”，“正试图在全世界范围内拿下每一处关键的矿区。”她补充说，“我真的不认为这是美国政府的目标。IRA 产生了很多意想不到的后果。”

拜登在 2022 年 8 月签署的 IRA，为新电动车的购买者提供高达 7500 美元的政府税收减免，但只有那些在北美组装的电动车才满足所有标准，包括电动车电池所用矿物的来源也要符合要求。

位于华盛顿的非营利性智库美国行动论坛的国际经济政策主任托利·史密斯指出，IRA“公然违反”世界贸易组织的规定，以及美韩自贸协定。她在一次线上会议上说，“这公然违反了世贸组织的一个关键条款的基础——国民待遇，即进口商品不能与国内生产的商品受到不同的待遇。它还违反了美韩自贸协定的一个核心条款”。

韩国政府已经向美国政府发出了两封正式信函，表达了对 IRA 的担忧，韩国政府认为如果按现在 IRA 实施，将大大削弱韩国汽车制造商和电池生产商在美国的竞争力。

史密斯认为，如果有必要，韩国可能会寻求法律解决方案，并有可能获胜。

她说：“如果我们没有找到令塔米所说的韩国公司满意的解决方案，那么我认为韩国根据《韩美自由贸易协定》提起诉讼并对 IRA 提出异议是完全合理的，而且韩国很有可能胜诉，因为 IRA 公然违反了相关规定。”

作者：Byun Duk-kun，2022 年 12 月 15 日

翻译：周嘉晖

（https://en.yna.co.kr/view/AEN20221216000200325）

（二）东亚论坛：大西洋产业政策的回归挑战亚洲贸易效率

全球经济的结构性裂缝越来越大，越来越危险。2022 年 10 月，美国政府加强了对出口中国的半导体芯片的限制。这项新禁令是地缘政治冲突中，美国对中国挥起的大棒，再加上美国出台了鼓励国内半导体制造的立法，这标志着具有保护主义色彩的产业政策回到了美国经济决策的舞台中心。来自欧洲国际政治经济中心的霍素克·李·牧山浩石（Hosuk Lee-Makiyama）和来自伦敦政治经济学院的罗宾·贝克指出，“通过大范围禁止美国先进芯片技术出口到中国，美国商务部工业与安全局对半导体制造和超级计算机实施了迄今为止最全面的控制”。

彼德森国际经济研究所的加里·胡夫鲍尔（Gary Hufbauer）、梅根·霍甘（Megan Hogan）指出，“半导体出口管制不可能削弱中国军队。根据 2022 年美国兰德公司（美国一家非盈利性的研究和咨询服务机构）的一份报告，中国的军事系统依靠的是中国制造的老式的、不太复杂的芯片，美国的出口管制对其没有影响。如果中国需要更先进的芯片用于人工智能驱动的武器系统，它很可能可以生产这些芯片。这意味着，美国的禁令对中国武器系统的影响较小，但会推迟芯片的民用进程，如自动驾驶汽车就可能受影响”。

美国和欧盟已经宣布，他们将试图就拜登政府的《通胀削减

法案》中提出的对欧洲公司不利的电动汽车补贴问题找到一个折中方案，对世界其他地区来说这可不是什么好消息。如果美欧通过了折中方案，那么欧洲汽车制造商很有可能会获得优惠地位。根据目前的规定，为了获得补贴，电动汽车必须在美国或其北美自由贸易区伙伴加拿大和墨西哥组装，从 2023 年开始，还要增加一系列对汽车零部件的要求。

欧洲也准备在工业政策上花大力气实施补贴。在比利时布鲁日的欧洲学院，欧盟委员会主席乌苏拉·冯德莱恩提议“简化”欧盟的国家补助规则，方便各成员国政府投资于氢气、半导体等“战略性产业”的整个价值链。如果欧盟真的与美国就电动汽车补贴达成妥协，这很可能会加深北大西洋“反华”集团与世界其他国家之间的分歧。

几十年来，国际贸易壁垒的下降、亚洲快速的工业化和低运输成本使得复杂的生产网络得以在全球范围内构建，而地缘政治和产业政策导致供应链缩小，各国供应链退回国境以内。

这种从全球市场的退缩带来了相当大的经济成本。当然，一些公司将从北大西洋的大规模产业政策的回归中受益，而且并非所有受益的公司都是美国或欧洲的。例如，澳大利亚将从《通胀削减法案》的电动汽车补贴中获益，因为受补贴汽车中用到的矿产可以从澳大利亚这样与美国有自由贸易协定的国家采购。像 Novonix 和 Talon 这样在美国本土有加工业务的澳大利亚公司将从政府补贴中受益。但澳大利亚的公司将发现，他们越来越难向中

国这个澳大利亚最大的出口市场出口。对于其他国家来说，情况则更加复杂。例如韩国，该国汽车制造商可能会受损，但电池制造商可能会受益。

国际供应链的复杂性意味着，任何试图重塑供应链以符合地缘政治利益而非经济逻辑的做法会产生混乱的局面，胜负输赢结果难料。不过，似乎可以肯定的是，经济损失将超过总体利益，对陷入困境的国家尤其如此。亚洲的崛起在很大程度上得益于全球生产网络的分散。从中长期来看，这种发展的倒退更有可能对柬埔寨和老挝等欠发达的亚洲国家而不是中国，造成附带经济损失。因为中国有巨大的国内市场。此外，与中国制造商相比，受补贴的美国和欧洲制造商生产效率很可能更低，那么对中国高科技制造业施加的阻碍将导致世界产品价格上涨。

在更高的层面上来说，美国对向中国出口半导体横加限制，加上和欧洲在电动汽车补贴上相互勾结，表明无论是美国还是欧洲，都不再愿意在维护全球贸易体系方面承担起全球领导者的角色。

但其实这也没什么好惊讶的。即使在今天，美国的对外贸易也只占 GDP 不到四分之一，而欧盟的这个比例甚至更低。中国的贸易与 GDP 之比已从 2006 年的 64% 左右下降到去年的 37%。虽然三者都不会完全退出全球贸易秩序，但似乎越来越清楚的是，没有一个大国觉得自己有义务要去拯救全球贸易秩序。但像澳大利亚、韩国和台湾地区这样依赖贸易的经济体就没什么可选的了。

摆在他们面前的，就只有两个选项：要么从大国口中争夺残羹剩饭，在新的保护主义产业政策出台时乞求大国对其制造商的豁免；要么在多边秩序的衰落变得不可逆转之前，站出来加强多边秩序。

作者：澳大利亚国立大学编辑委员会，2022 年 12 月 12 日

翻译：周嘉晖

（https://www.eastasiaforum.org/2022/12/12/the-return-of-atlantic-industrial-policy-challenges-asian-trade-efficiency/）

二、顶级组织与智库

（一）更新欧洲集团：欧盟对美国《通胀削减法案》的回应：在自由和开放的经济中加强我们的战略自主性

在今天的全体辩论中，欧洲议会中的更新欧洲集团再次强调：美国《通胀削减法案》严重威胁了欧洲公司的竞争力和欧洲单一市场的完整性。更新欧洲集团坚定地支持欧盟的市场经济机制，并支持全球公平竞争和自由贸易。《通胀削减法案》违背了世贸组织和多边主义规则。美国是欧洲历史上的盟友，跨大西洋合作是必不可少的，特别是在目前全球处在不稳定的情况之下。因此，我们不可能发动同美国的贸易战。我们理解美国为认真应对气候变化所做的努力，但这不应该以牺牲双方强大的经济联系和美欧双边关系为代价。

欧洲议会议员斯特凡妮·永·库尔坦（法国）是更新欧洲集

团经济和货币事务协调员，她表示：

“新冠疫情和乌克兰危机，再加上和中国的紧张关系，欧洲生产模式的脆弱性暴露无遗。更新欧洲集团强烈支持加强欧盟的行动能力，让欧盟成为真正的全球地缘政治的参与者。所以我们主张设立欧洲战略自主基金，即今天的欧洲主权基金，为欧盟提供必要的投资，以增强欧盟在能源基础设施、网络安全、工业竞争力、粮食安全等关键领域的战略自主性，从而减少我们对第三国的依赖。欧洲主权基金还打算通过为欧盟公司提供资金支持，来防止他们在美国的生产和服务被美国本地化。欧洲希望保持一个开放的经济体，但面对不公时，也不会保持沉默。”

作者：Alberto Cuena Vilches，2022 年 12 月 14 日

翻译：周嘉晖

(https://www.reneweuropegroup.eu/news/2022-12-14/eus-response-to-american-inflation-reduction-act-reinforcing-our-strategic-autonomy-in-a-free-and-open-economy)

（二）布鲁金斯学会：详解价值 800 亿美元的地方性产业政策

美国第 117 届国会可能即将结束，但其通过的主要法案将产生持续的影响。这些法案包括《美国救援计划法》（ARP）、《基础设施投资和就业法》（IIJA）、《芯片和科学法案》以及《通

胀削减法案》（IRA），通过的法案数量众多，引人关注，这些法案总支出约为 3.8 万亿美元。但是，除了创历史的规模值得注意之外，ARP、IIJA 以及《芯片和科学法案》尤其值得关注，因为这三项法案对地方性产业政策进行了大量投资。

我们现在处在关键时期。在多年的地区分化和各地经济发展不平衡之后，美国联邦政府终于开始尝试对不发达地区进行大规模的直接投资。这些地方性政策也是为了完成美国的国家目标，如加强美国国内供应链，促进美国国际经济竞争力，以及减轻气候变化的影响。

鉴于此，第 117 届国会通过的近 800 亿美元的地方性产业政策，值得我们好好研究。为什么在沉寂了这么久之后，地方性经济计划现在逐步恢复，这值得我们思考。以上的分析说明，美国已经到了经济政策的一个十字路口。

到底什么是“地方性产业政策”？为何这些政策如此重要？

当我们在讨论“地方性产业政策”时，我们指的是什么？

“产业政策”（或“产业战略”）是指国家或州政府通过对特定产业的干预来鼓励经济转型。此举是为了提高经济活动的生产率。

就政策本身而言，“基于地方”是指针对特定地方进行干预，往往是为了促进各方面的利益。

这些政策的关键在出发点。虽然许多计划会造成产业集中化的消极影响，但真正地方性产业政策是政府有意识进行指导的。

尽管这些计划可能不仅仅是为了促进当地经济，但这些计划的确直接促进了地方经济繁荣，满足了个人和行业的地方需求，利用了地方人才、社会网络、产业集群、机构组织和生态系统的“自下而上”的能量。

因此，地方性产业政策依赖于人才、供应商和知识的集中，在某个地方，这些人才、供应商和知识之间的互动方式是独一无二的，这促进了地方发展。为此，这些计划的设计必须考虑到工作者和社区的当地需求。

对于美国这样一个有着巨大区域差异的国家来说，地方性产业政策是一种值得关注的经济发展策略。

地方性产业政策——历史和现在

在美国，针对特定地区的政策长期以来一直是对宏观经济政策的补充。一个早期的例子是亚历山大·汉密尔顿在 1790 年代创建的“创立实用制造业协会”。汉密尔顿主张新泽西州为该协会提供公共服务支持，以打造美国的“国家工厂”。后来，该协会创建了一个名为帕特森的城市来实现汉密尔顿的愿景，该城市利用了附近大瀑布的水电资源，同时在其周围建立了一个工厂集群。后来的例子包括由这种政策“大推动”促进的美国区域性产业布局的变革，如二战期间政府资助的制造厂或太空竞赛期间的高科技支出。

正如安德鲁·加林、乔纳森·罗斯鲍姆、肖恩·坎托尔、亚历山大·沃利、丹尼尔·格罗斯和巴文·桑帕特等学者所说，这

些举措极大地促进了地方经济的发展。例如，加林和罗斯鲍姆证明，二战时期建立的工厂促进了当地高薪制造业工作的持续增长，这支撑起了当地的就业和长期向上的社会流动性，对收入较低家庭的孩子影响最大。

今天，地方性产业政策在 40 年后重新出现，过去，联邦政府在国防领域之外一直不愿意参与这些政策。这些政策重现，部分原因是我们需要采取特别措施，来解决供应链不稳定的问题，还要对抗中国不断上升的经济实力，并解决气候变化的威胁。

但此外，新的地方性产业政策反映了一个事实，即两党的利益相关者正在对美国日益加大的地区差距敲响警钟，因为美国的许多城镇和地区在经济停滞和社会衰退的重压下苦苦挣扎。因此，在地方性产业政策的新时代，我们既要建设国家的技术和工业能力，又要应对地区发展不均衡问题。

价值 800 亿美元的地方性产业政策花落谁家？

为了评估第 117 届国会通过的一系列地方性产业政策，我们回顾了 ARP、IIJA、《芯片和科学法案》以及 IRA 中的数百个单独项目。我们确定了其中既是产业政策（指的是促进产业转型的计划）又是地方性计划（指的是这些计划的干预措施有目的地与地方资产相结合，这些地方资产就包括人才、产业集群、社会网络等）的部分。

经过初步统计，我们发现，共有 19 个地方性产业政策计划，分布在四条法案中的三条（ARP、IIJA、《芯片和科学法案》）。

虽然 IRA 包含大量的产业政策支出，但其项目并没有明确的“基于地方”的定义。

19 个地方性计划有多个目标，包括扩大美国国内半导体制造、创建区域“创新中心”和“创新引擎”以推动技术发展和创造就业机会、资助地区项目以扩大新兴清洁能源技术。

到 2027 年，这 19 个项目的支出共计 774 亿美元，占三条法案总成本的 2.3%。

从这个角度来看，经济学家蒂姆·巴蒂克（Tim Bartik）指出，美国两个规模最大、历史最久的地方性项目——田纳西流域管理局和阿巴拉契亚地区委员会——在 20 世纪 50 年代和 60 年代的五年间，分别达到了 90 亿美元和 100 亿美元的最高支出水平（按 2022 年美元计算）。这表明，与战后的这两项国家重大计划相比，新一轮的地方性产业政策规模是相当大的。

这三条法案中地方性计划反映出产业政策的一些特点，包括：

1.《芯片和科学法案》很重要。超过 77% 的地方性产业政策资金来自《芯片和科学法案》。这些法案中的最大项目是《芯片和科学法案》的核心项目，即美国芯片基金。这个项目占这三条法案中地方性产业政策资金的一半以上。在其余的资金中，不到 19% 是在 IIJA 中，只有不到 4% 是在 ARP 中。

2. 五个项目占了 82% 的支出。五个最大的地方性产业政策项目——美国芯片基金、区域技术和创新中心、区域清洁氢气中心、区域创新引擎、翻译加速器（其资金合并在《芯片和科学法案》

中）——占三条法案中地方性产业政策资金总额的 82%。

作　者：Mark Muro, Robert Maxim, Joseph Parilla，Xavier de Souza Briggs，2022 年 12 月 15 日

翻译：周嘉晖

（https://www.brookings.edu/blog/the-avenue/2022/12/15/breaking-down-an-80-billion-surge-in-place-based-industri）

主编：王颖 执行主编：海尔 Pelagia Karpathiotaki 编辑：徐天鹏 黄希韦 版面：盛茜

2022 年第 39 期（总第 81 期） 内部资料 免费交流

主办单位：对外经济贸易大学国家（北京）对外开放研究院 印制时间：2022 年 12 月

地　　址：北京市朝阳区惠新东街 10 号对外经济贸易大学科研楼 602 室

网　　址：http：//acoes.uibe.edu.cn

电　　话：010-64494672

邮　　编：100029

声　　明：

1. 本报告中的信息和数据来自于公开资料，仅供内部参考，不代表本研究院立场。

2. 未经授权，不得擅自引用及传播。