

探寻政府经济角色的新定位

——试析国际金融危机爆发以来英国的产业战略*

孙彦红

内容提要:受国际金融危机的影响与触动,近年来西欧主要国家的政府经济角色都出现了相对于新自由主义政策取向的不同程度的回调,最突出的表现就是富有新内涵的产业政策的回归。尤其是在曾经最积极地践行新自由主义的英国,政界与学界的认识转变最为明显,卡梅伦政府和梅政府相继出台产业战略。本文以政府经济角色转变为主线,对国际金融危机以来英国的产业战略做了较为系统深入的剖析。分析表明,近年来英国政界与学界正在形成有关政府经济角色的新共识,认为与自由放任带来的巨大风险相比,适当的政府干预必不可少。政府要为市场经济运行构建坚实的基础,还必须具备战略眼光,积极扮演风险承担者和市场创造者的角色。在行业覆盖面上,英国确定了工业和高端服务业并重的发展路径。在政策方向上,英国的产业战略具有明确的创新导向特征,梅政府更是设定了大幅提高研发投入的目标;从卡梅伦政府到梅政府,促进创新的方式由专注于部门政策向跨部门的“使命导向型措施”转型。此外,受脱欧公投结果的影响,英国的产业战略还增加了公平导向的内容。上述战略的实施效果尚待观察,这也将很大程度上决定未来英国政府经济角色演变的走向。

关键词:国际金融危机 英国 产业战略 政府经济角色 创新

2008年爆发的国际金融危机无疑是进入21世纪以来全球最为重大的经济事件,其后续影响仍在不断显现与发酵之中。在经济理念层面,受危机的影响与触动,欧美主要发达国家开始就政府与市场的关系、实体经济与虚拟经济的关系进行深刻反思,如今这一反思仍在进行当中。究其实质,这一轮反思的关键在于重新定位政府的经济角色,重振实体经济,以适应后危机时代实现经济可持续发展和参与国际经济竞争的

* 本文是国家社科基金一般项目“新产业革命背景下欧盟工业智能化绿色化发展及其启示研究”(项目编号:15BJL046)的阶段性成果。

新需要。

在遭受危机严重冲击而又富于制度反思传统的欧洲,^①这一轮反思在政界和学界都有明确的体现,而且呈现出值得关注的新趋势。具体而言,自国际金融危机爆发以来,在西欧主要国家,政府经济角色都出现了相对于新自由主义政策取向的不同程度的回调,向更加积极主动转型,其中最突出的表现就是富有新内涵的产业政策的回归,各国纷纷制定新的产业发展战略。特别是在曾经率先“拥抱”新自由主义思潮、最积极地践行新自由主义经济政策的英国,政界与学界对政府经济角色的反思可谓西欧国家中最为深刻的,对待产业政策的态度变化也最为明显。本文尝试对国际金融危机以来英国出台的产业战略进行较为系统深入的剖析,围绕近年来该国政府经济角色发生的重要转变,考察西欧国家政府经济角色演变的新趋势,也为中国在新形势下更好地平衡政府与市场的关系以及制定产业政策提供借鉴。^②此外,作为欧洲老牌工业化强国,英国至今仍在诸多工业部门和高端服务业的国际竞争中处于领先地位,研究其产业战略,对于把握近年来该国乃至欧洲产业结构调整的大方向也具有现实意义。

回顾第二次世界大战结束以来的经济发展历程,英国对政府与市场关系的认识及相应的产业政策实践经历了泾渭分明的三个阶段:第一个阶段是二战结束后至1970年代末,受凯恩斯主义、苏联计划经济以及欧美国家政府干预盛行的影响,英国政府实行了大规模的国有化,并采取诸多措施对产业进行直接干预,甚至在1960年代实行了一段时期的经济计划(虽然不像法国战后的经济计划那样具有强制性);第二个阶段是1980年代初至2008年国际金融危机爆发前,基于对此前国家干预实践的反思,英国整体上向自由主义回归,“新自由主义”占据主导地位,产业政策也由直接干预转向以市场为中心。可以说,在这一阶段,英国是西欧最崇尚自由主义的国家之一,认为成

^① 厉以宁先生在其《工业化和制度调整》一书中专门对西欧国家围绕2008年国际金融危机的反思做出过评价,他写道:“有关金融危机引起的思考,在西欧国家比在美国更有市场,更有群众的响应。这是可以理解的,因为在资本主义制度调整方面西欧总是走在美国的前面,西欧各国的一些政党和职业政治家们所考虑得更深刻些。西欧各国一些群众团体在资本主义制度调整方面似乎也较美国一些群众团体更加激进。因此,尽管这场金融危机起始于西欧,而且除个别国家外,一般西欧国家所受到的来自美国金融危机的打击并不比美国更严重,但西欧社会对资本主义制度调整的反思却远远走在美国的前面”。参见厉以宁:《工业化和制度调整——西欧经济史研究》,商务印书馆2010年版,第615页。

^② 2016年下半年,中国经济学界掀起了一场有关产业政策的大讨论。这场讨论由著名经济学家林毅夫和张维迎发起,围绕“中国到底需不需要产业政策”展开,迅速引起国内学界、产业界和政界的广泛关注,并吸引了诸多经济学家加入,至今尚未完全落幕。虽然至今各方仍未就产业政策的基本问题达成共识,但不可否认的是,这场讨论充分体现了近几年国内经济学界对中国在新形势下如何更好地平衡政府与市场的关系、政府在促进产业升级与创新中应扮演何种角色的深度思考。

功的政府在经济上只要尽可能地为私人部门创造最优的框架条件即可,无须更多。^①在此期间,英国曾于1982年和2003年出台了两份“工业发展法案”,但主要以财政补贴支持落后产业转型和保护就业,并非着眼于长期经济发展的积极的产业战略,而且拨款额度不大;^②第三个阶段始于2008年国际金融危机爆发后,至今仍在持续。这一阶段的典型特征是经济政策向政府干预回调,正式提出产业战略,但干预方式不像第一阶段那样直接,而且具有明确的创新导向。具体而言,危机使英国政界与学界对政府经济角色有了新认识,不再相信自由放任,而是认为政府必须具备战略眼光,引导、协调和激励私人部门发展。

上述第三个阶段的认识转变始于国际金融危机的触动,同时受到英国国内外经济环境变化的影响,并且在历届政府的政策实践中不断明确。国际金融危机爆发后不久,时任工党政府商业、企业与规制改革部(BERR)部长彼得·曼德尔森(Peter Mandelson)即提出英国应重拾选择性产业政策(selective industrial policy)的想法。经过几年的酝酿,保守党与自由民主党联合组建的卡梅伦政府于2011年正式提出产业战略。2017年,保守党梅政府又发布了一份新的产业战略。总体而言,从卡梅伦政府到梅政府,英国的产业战略由较为分散的部门政策逐步发展为一套相对全面系统的综合性政策,目标也更加清晰。

值得注意的是,自国际金融危机爆发以来,欧美发达国家政界有关政府经济角色的认识转变以及相应的政策实践和经济学界对相关问题的反思几乎是同时进行的,两者相互影响,相互推动。一方面,经济政策实践的发展受到经济理念变迁的影响,另一方面,经济学界的相关研究也不断地从经济政策实践中获得启示。可以说,过去几年,在英国和其他西欧主要国家的产业政策领域,正是经济理念的变迁与经济政策实践的演变密切互动,共同塑造着政府经济角色的新定位。鉴于此,本文将政府经济角色的转变为主线,从实证研究和理论探讨两个角度对国际金融危机以来英国的产业战略

^① 仅以国际金融危机爆发前十多年间资本市场和企业并购的情况为例,足以说明英国政府崇尚自由主义(甚至接近自由放任)的态度。1995-2005年的十年间,有超过3000亿英镑的外国直接投资进入英国,同时,“富时100指数”(FTSE 100 Index)的企业中外资公司比重达三分之一。到1990年代末,一些作为公益事业的电力和水供应公司已被外国公司收购,就连最大的国防电子设备供应商瑞卡尔计算机公司(Racal)也被卖掉。参见孙彦红:《欧盟产业政策研究》,社会科学文献出版社2012年版,第162页。

^② 参见 House of Commons Library, “Industrial Policy, 2010 to 2015,” by Chris Rhodes, Economic Policy and Statistics Section, SN/EP/6857, 2 April 2014。英国1982年和2003年“工业发展法案”的全文可在英国国家档案馆网站查阅: *Industrial Development Act 1982*, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1982/52/pdfs/ukpga_19820052_en.pdf; *Industrial Development (Financial Assistance) Act 2003*, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/11/pdfs/ukpga_20030011_en.pdf, 2018年12月20日访问。

进行较为系统深入的研究。文章结构安排如下:第一节剖析卡梅伦政府的产业战略;第二节剖析梅政府的新产业战略;第三节探讨国际金融危机以来欧美经济学界有关政府经济角色的认识转变及其对英国产业战略的影响;第四节做出总结。

一 部门政策回归:卡梅伦政府的产业战略

国际金融危机爆发后,虽然曼德尔森部长提出的重拾产业政策未能真正提上日程,但是英国政府于2009年通过机构合并成立了商业、创新与技能部(BIS),为出台创新导向的产业战略做了机构上的准备。2010年,由卡梅伦出任首相的联合政府上台,新任商业、创新与技能部部长的文斯·卡布尔(Vince Cable)于2011年正式宣布英国启动产业战略,并推动政府发布了一系列部门发展战略。可以说,英国是国际金融危机爆发后率先出台产业战略的西欧大国。

(一)卡梅伦政府产业战略出台的背景

国际金融危机对英国经济造成了强烈冲击,受此触动,英国政府开始反思政府与市场的关系,反思本国的经济结构,进而酝酿并提出了产业战略。

首先,危机触动了英国对政府与市场关系的深刻反思,更加积极有为的政府角色获得认可,而制定一项中长期的产业发展战略也相应地受到重视。上述反思在卡布尔的一系列演讲中有十分明确的体现,其核心内容可归纳如下:自1980年代初至国际金融危机爆发前的近30年内,英国历届政府均奉行新自由主义的经济政策,坚信市场自身的理性和效率,其间几乎不提产业战略。然而,自由放任的结果却是诸多大企业在全球化大潮中销声匿迹,英国经济竞争力在走下坡路。此外,危机前持续多年的经济泡沫也掩盖了英国政府功能缺位的事实,造成政府长期忽视支持产业发展的必要性。相比而言,德国政府长期注重在技术、技能和出口等方面为企业提供支持并且取得了成功,尤其是德国经济在危机中表现出相当强的抗冲击力,令英国政府开始重新审视自身的功能定位。基于此,英国政府认为,虽然存在“政府失败”的风险,但与自由放任带来的更大的风险相比,适当的政府干预必不可少,其中就包括制定和实施积极的产业战略。卡布尔多次强调,英国的产业战略旨在展示一个发展愿景,确定战略性的技术领域和产业部门,这并非“择优”(picking winners),而是要通过引导、激励与合作

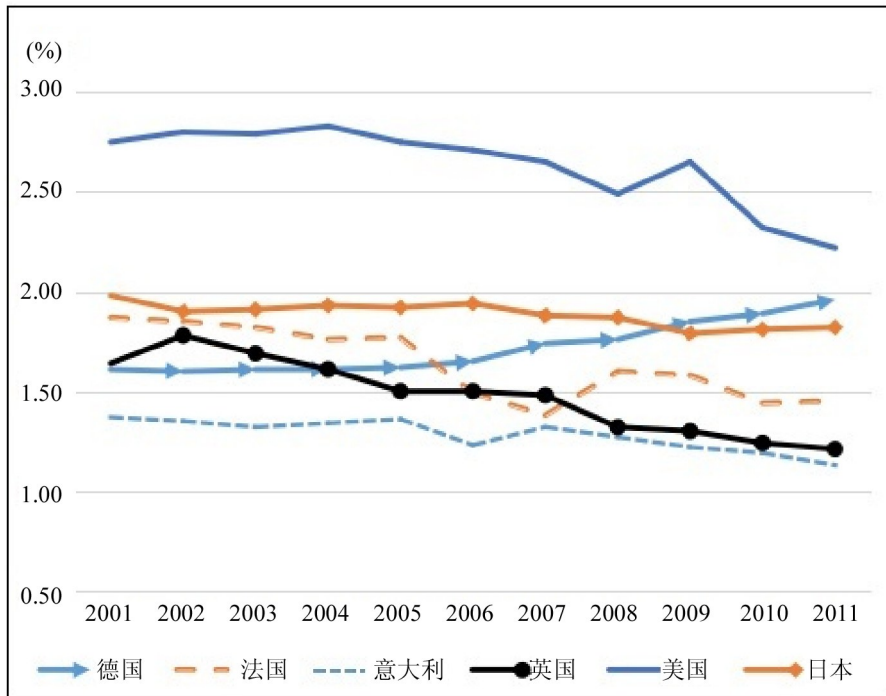
等方式“创优”(creating winners)。^①

其次,危机暴露了英国经济的结构性弱点,推动英国政府积极思考产业战略的方向和内容。国际金融危机爆发后,欧美主要发达国家均经历了严重的经济衰退。然而,直至2011年,与美国、德国和法国相比,英国经济复苏的势头明显偏弱。究其原因,英国政府认为主要在于本国经济存在两大结构性问题:一是经济过度金融化,长期忽视工业和实体经济发展;二是经济增长模式过于依赖基于债务的消费,而非投资和出口。这两大问题一方面导致英国经济泡沫化,抵御金融危机的能力较弱,另一方面也造成政府长期忽视实体经济创新,难以为经济复苏提供结构性支撑。在实体经济创新方面,近年来英国研发(R&D)投入占国内生产总值(GDP)的比重明显低于其他发达国家。1981年,英国研发总投入占GDP的比重为2.24%,与美国(2.27%)和日本(2.26%)持平,高于德国和法国。此后这一比重逐年走低,到2000年已降至1.63%,直至国际金融危机爆发的2008年,仍处于1.62%的低位,已远低于美国(2.77%)、日本(3.34%)和德国(2.6%),甚至低于欧盟28国的平均水平(1.83%)。虽然仅依据这一项指标尚不足以全面评估一国的创新能力和绩效,但考虑到研发活动主要发生在工业和实体经济部门,该指标的变化的确可以印证过去几十年英国经济过度金融化的事实。若对比各国政府预算的支出结构,英国政府在促进研发创新方面的功能缺位则更为明显。图1给出了2001年至2011年主要发达国家政府预算中公共研发支出所占比重的变化趋势,不难发现,英国政府对研发活动的支持力度明显偏弱,而且持续减弱。2001年至2011年的10年间,英国政府预算中公共研发支出所占比重的平均值为1.48%,明显低于德国(1.72%)、法国(1.64%)、美国(2.63%)和日本(1.89%),仅略高于意大利(1.28%)。^②为此,卡梅伦政府的产业战略尤为注重促进创新,强调以创新驱动实体经济的发展。

^① 有关国际金融危机后英国政府反思政府与市场关系的论述主要基于对卡布尔多次演讲内容的总结,演讲全文参见 Vince Cable, "Speech: Industrial Strategy: Next Steps-IPPR," London, 27 February 2012, <https://www.gov.uk/government/news/vince-cable-speech-industrial-strategy-next-steps-ippr-london>; Vince Cable, "Speech: Industrial Strategy: Cable Outlines Vision for Future of British Industry," 11 September 2012, <https://www.gov.uk/government/speeches/cable-outlines-vision-for-future-of-british-industry>; Vince Cable, "Speech: Industrial Strategy Conference 2013: Vince Cable Describes Progress Made on Implementing the UK's Industrial Strategy and Sets out the Challenges ahead," 11 September 2013, 2018年12月22日访问。

^② 文中各国研发投入与公共研发支出的数据均来自欧洲统计局(Eurostat)网站, <http://ec.europa.eu/eurostat>, 2018年12月25日访问。

图1 主要发达国家政府预算中用于公共研发支出的比重(2001-2011年)



注:图由作者根据欧洲统计局(Eurostat)数据自制。

值得一提的是,卡梅伦政府的产业战略并未直接指向“再工业化”。实际上,自1980年代以来,英国的“去工业化”趋势在西欧大国中最为明显,^①国际金融危机也的确令英国各界再度认识到制造业对促进创新与出口的关键作用。然而,英国政府认为,鉴于本国制造业增加值占GDP比重仅为10%左右,要全面提升经济竞争力,还须遵循工业与高端服务业并重的发展思路,因此,其产业战略既要支持特定工业和制造业部门,又要继续夯实高端服务业的优势。^②

(二) 卡梅伦政府产业战略的主要内容

值得注意的是,卡梅伦政府的产业战略并无纲领性的政策文件,其核心内容主要

^① 根据世界银行(World Bank)的数据,2011年,英国制造业增加值占GDP比重为9.99%,法国的这一比重为11.37%,意大利为15.79%,德国高达22.90%。可见,英国的“去工业化”程度的确是西欧大国中最为严重的。参见 <https://data.worldbank.org/indicator>, 2018年12月25日访问。

^② Vince Cable, “Speech: Industrial Strategy: Next Steps-IPPR.”

体现在卡布尔的一系列演讲以及政府发布的多份针对具体部门的战略文件中。^① 以下从关键部门、关键技术以及政策措施等方面对其内容做一梳理。

1. 促进 11 个关键部门的发展

卡布尔曾反复强调,英国的产业战略并非传统意义上旨在“择优”的选择性产业政策。然而,不可否认,卡梅伦政府的产业战略的确是基于部门政策制定的。2012年9月,英国政府商业、创新与技能部发布“产业战略:英国产业部门分析”的研究报告,阐明了部门政策与横向政策的关系以及英国制定部门发展战略的必要性。^② 该报告提出,对于受“市场失灵”影响较小的部门,政府可以继续实行横向政策来营造良好的商业环境,对于明显存在“市场失灵”且增长受阻的部门,政府应采取针对性措施促进其发展。^③

基于上述结论,卡梅伦政府选择了 11 个关键部门作为产业战略的重点支持领域,分别是航空航天、农业技术、汽车、建筑、信息经济、国际教育、生命科学、核工业、海上风电、石油与天然气行业、专业化和商业服务。^④ 英国政府认为,这些部门对于英国经济具有战略重要性,同时又是“致力于创新”和“可贸易”的部门,对提高生产率和出口能力尤为关键。卡梅伦政府针对这 11 个部门的共同措施是设立了高层论坛(high-level forum),为产业界高层与政府相关负责人搭建讨论平台。此外,政府还承诺支持在所有关键部门成立专门的培训机构或设立培训项目。当然,不同部门的政策重点和具体措施存在差异。例如,在被视为“经济发动机”的航空航天业,为保持英国世界第二大航空航天制造国的地位,卡梅伦政府于 2012 年发布了航空航天业发展战略,^⑤ 出台了一系列措施,主要包括:出资 20 亿英镑与产业界联合成立航空航天技术研究所(ATI);为 500 个航天工程专业硕士提供奖学金;提出制造加速项目,帮助企业将研究成果快速转化为产品。

^① 卡梅伦政府发布的部门战略文件主要包括:Department for Business, Innovation and Skills (BIS), “Reach for the Skies: A Strategic Vision for UK Aerospace,” July 2012; BIS, “UK Agricultural Technologies Strategies,” December 2013; BIS, “Information Economy Strategy,” 31 October 2013; BIS, “International Education: Global Growth and Prosperity,” July 2013; BIS, “UK Life Sciences Strategy,” December 2011; BIS, “Nuclear Industry Strategy: The UK’s Nuclear Future,” March 2013; BIS, “Offshore Wind Industry Strategy: Business and Government Action,” August 2013; BIS, “UK Oil and Gas Industrial Strategy: Business and Government Action Plan,” March 2013; BIS, “Growth Is Our Business: Professional and Business Services Strategy,” July 2013。

^② BIS, “Industrial Strategy: UK Sector Analysis,” *BIS Economic Paper*, No.18, 2012。

^③ 在产业政策领域,横向政策(horizontal policy)与部门政策(sectoral policy)的提法是相对的,横向政策通常指适用于所有或多数产业部门的政策,而部门政策指的是针对具体产业部门的政策。

^④ 其中“专业化和商业服务”包括法律和会计服务、办公室与行政支持工作、管理咨询、科技专业服务与就业服务等。

^⑤ BIS, “Reach for the Skies: a Strategic Vision for UK Aerospace.”

2. 支持八项关键技术的开发与市场化应用

卡梅伦政府的产业战略还确定了优先发展的八项关键技术,分别是大数据、卫星技术、机器人与自动系统、合成生物学、再生医学、农业科学、先进材料和能源存储。^①英国政府认为,这些要么是极具增长潜力的前沿技术,要么是能够有力带动经济转型升级的“通用技术”,越早参与其开发与应用就越有可能获得先行优势。考虑到开发与应用这些技术的风险高,而且需要大规模的资金投入,私人部门缺乏投资动力,因此需要政府发挥引导与激励作用。针对这些技术,卡梅伦政府的主要措施是为相关研发中心的筹建和运转提供资金支持,具体工作由技术战略委员会(TSB)负责推进。其中一部分资金用于建立或扩大创新“弹射中心”(catapult centres),加速将新技术转化为适销对路的产品。英国政府要求,所有被资助的研究项目都要由科学家和企业共同参与,相关的技术研发也要具备市场价值。^②

3. 为中小企业融资提供便利

英国虽然拥有相当发达的金融市场,但是中小企业的融资难度并不亚于其他国家,在获得股权融资和银行贷款方面都严重受限。^③金融危机爆发后,中小企业融资难问题更加突出。为此,英国政府一方面提出要促进金融体系转型,另一方面出台了专门的中小企业融资便利措施。这些措施适用于所有产业部门,旨在从整体上提升商业环境。具体而言,英国政府积极与银行合作,为中小企业提供更便利的贷款条件,同时适当放宽贷款担保规定。2011-2015年,英国政府商业、创新与技能部牵头设立了至少六个中小企业融资便利机制,其中资金规模较大的机制是“企业融资担保”,专门为缺少抵押品或缺少商业银行贷款业绩记录而又有创新活力的中小企业提供贷款担保。^④

此外,为促进关键部门和关键技术中确定的“绿色技术”的创新与应用,英国政府于2012年成立了绿色投资银行(Green Investment Bank,简称GIB)。GIB是世界上第一家专门从事绿色投资的国家级政策性银行,重点支持英国的可再生能源、节能与循环经济方面的基础设施建设项目,投资方式以股权投资和提供条件类似于商业银行的

^① 2013年1月,英国政府商业、创新与技能部国务秘书戴维·威利茨(David Willets)在英国“政策交流”智库(Policy Exchange)的一次演讲中正式宣布政府将重点支持八项技术的发展。参见 David Willets, “Eight Great Technologies,” *Policy Exchange*, 2013。

^② House of Commons Library, “Industrial Policy, 2010 to 2015,” p.5.

^③ Vince Cable, “Speech: Industrial Strategy Conference 2013: Vince Cable Describes Progress Made on Implementing the UK’s Industrial Strategy and Sets out the Challenges ahead.”

^④ National Audit Office, “Improving Access to Finance for Small and Medium Sized Enterprises,” 29 October 2013, p.6.

贷款为主。^①

4. 促进劳动者技能的提升

在劳动者技能方面,近年来英国与其他发达国家的差距不断拉大。2012年,英国的高技能劳动岗位增长率在经济合作与发展组织(OECD)成员国中排名第20,^②这一状况显然不利于产业结构转型升级。卡梅伦政府在产业战略框架下促进劳动者提升技能的措施兼具横向政策和部门政策的特征,主要包括两大类:第一类面向11个关键部门,提供资金促进技能提升,激励在校学生和劳动者到相关机构接受培训;第二类面向所有部门,由政府出资支持企业和培训机构培养学徒,尤其注重支持由雇主设计和执行的培训项目。

5. 通过高标准的政府采购打造本国供应链

卡梅伦政府的产业战略将政府采购视为本国经济的重要需求来源,并提出通过具有前瞻性的、高标准的政府采购引导供应商的生产方向,提升相关产品和服务的质量。考虑到欧盟竞争政策对成员国政府采购的相关规定,英国政府的相关措施仅限于支持中小企业。卡梅伦政府承诺,2011-2015年,中央政府采购订单的25%面向中小企业招标。此外,为缓解金融危机后中小企业资金链紧张的问题,英国政府规定,公共部门采购必须在交付货物的5天内完成付款结算手续,并且号召进入“富时100指数”的大企业联合签署由政府倡议的“立即付款协议”。^③

综上,可以总结出有关卡梅伦政府产业战略的三个基本认识。

第一,以部门发展战略为核心内容,且在一定程度上仍带有传统选择性产业政策的色彩。虽然横向政策仍占据重要地位,如为中小企业融资提供便利、普遍的研发支持、提升劳动者技能等,但是与过去近30年的经济政策相比,最显著的变化还是部门政策的回归。此外,虽然这一阶段的部门发展战略在实施方式上不同于以直接干预为主的“择优”,但其部分内容(如政府采购)仍有促进出口或替代进口的考虑,因而仍带有传统部门干预的色彩。

第二,以促进创新及其应用为导向。不论是重点发展的11个关键部门,还是优先

^① 需要指出的是,2017年8月,英国政府宣布将GIB正式出售给私人投资机构麦格理集团(Macquarie Group)。虽然已不再是国有银行,但是根据出售协议,GIB会继续支持低碳项目,未来三年内向绿色经济领域的投资将不少于30亿英镑。这意味着GIB将在一段时间内继续保留政策性银行的部分功能。参见孙彦红:《德国与英国政策性银行的绿色金融实践比较及其启示》,载《欧洲研究》,2018年第1期,第31页。

^② Quoted from Vince Cable, “Speech: Industrial Strategy Conference 2013: Vince Cable Describes Progress Made on Implementing the UK’s Industrial Strategy and Sets out the Challenges ahead.”

^③ Ibid.

支持的八项关键技术,卡梅伦政府的主要目标都是促进前沿技术的创新及市场化应用,以此推动实体经济发展,提升产业竞争力。

第三,尚缺乏系统性。英国在国际金融危机爆发后较早出台产业战略,比德国提出工业 4.0 战略还早了两年,但卡梅伦政府的产业战略主要是多个分散的部门发展战略的集合,不够全面系统,也缺少像德国工业 4.0 战略那样相对明确的发展愿景。

二 转向全面系统的综合性政策:梅政府的新产业战略

2015 年 5 月大选后上台的卡梅伦保守党政府大体延续了此前联合政府的产业战略。2016 年 7 月,卡梅伦因脱欧公投结果辞去首相职务,由特雷莎·梅(Theresa May)继任。梅上任后,英国政府继续将产业战略视为重振本国经济的重要依托,很快将之前的商业、创新与技能部和能源与气候变化部(DECC)合并为商业、能源与产业战略部(BEIS),并于 2017 年 1 月发布了一份产业战略绿皮书,^①酝酿出台新的产业战略。随后,产业战略成为 2017 年大选的热点议题,保守党、工党和自由民主党均提出,若当选,将出台新的产业战略以提升英国经济竞争力。^②虽然三大政党对产业战略的设计各有侧重,但产业政策无疑重获英国政界的普遍认可,产业战略已成为英国政府的优先日程。2017 年 11 月,大选后上台的梅保守党政府正式发布了一份产业战略白皮书。^③虽然其标题中并无“新产业战略”的字样,但是行文中多处使用“新产业战略”的说法。此外,在内容和实施方式上,梅政府的产业战略的确基于对卡梅伦政府产业战略的总结做了大量创新。为将两者区分,本文将梅政府的产业战略称为“新产业战略”。

(一) 梅政府出台新产业战略的原因

梅政府上任伊始即出台一套新产业战略,主要是为了适应国内外经济环境的新变化。具体而言,有以下几方面的原因。

第一,国际金融危机爆发后,英国与其他发达国家的劳动生产率差距持续拉大,引起政府与学界的担忧。自 2010 年起,世界主要经济体的劳动生产率均开始回升,英国却明显滞后。根据英格兰银行(Bank of England)的分析,以从业者每小时 GDP 衡量,

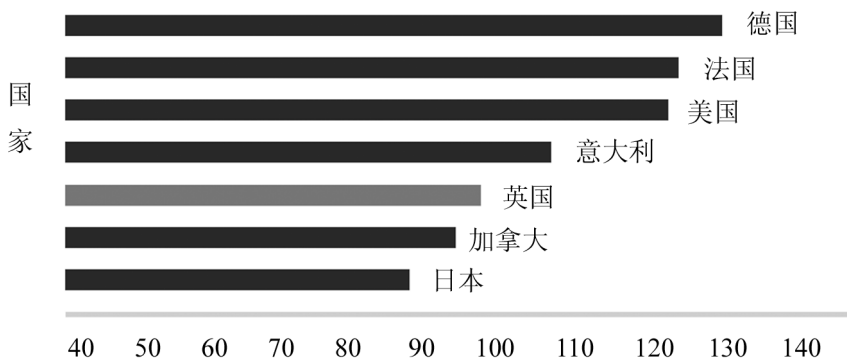
^① HM Government, “Building Our Industrial Strategy: Green Paper,” January 2017.

^② Anna Valero, “The UK’s New Industrial Strategy,” Paper EA038, Election Analysis Series, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2017, pp.10–12.

^③ HM Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” 2017.

2008年第三季度至2016年第四季度,英国的劳动生产率几乎没有增长。^①这使得危机前曾一度缩小的英国与其他发达国家劳动生产率的差距再次拉大。图2标明了2016年七国集团(G7)成员国劳动生产率的对比,不难发现,虽然英国高于加拿大和日本,但是明显低于德国、法国和美国,甚至低于意大利。对于这一“生产率之谜”,英国学界给出了危机后投资不足、技术创新及应用落后、统计口径所致等诸多解释,且大多数研究都提出相似的政策建议:若要缩小与其他发达国家的劳动生产率差距,提高国民收入水平,必须大幅增加基础设施、创新和劳动者技能等方面的投资。^②梅政府认为,为了更有效地提升劳动生产率,有必要出台更全面系统的新产业战略。

图2 2016年G7成员国劳动生产率对比(以从业者每小时GDP衡量,英国=100)



资料来源:Office for National Statistics (ONS), International Comparison of Labor Productivity, 2017。

第二,脱欧公投结果增加了英国所处国际经济环境的不确定性,同时也向其经济增长模式提出了新挑战。就外部而言,即将脱离欧盟无疑令英国未来在对外贸易、吸引外资和吸引国际人才上面临新的不确定性。就内部而言,虽然2017年梅政府上台时英国经济早已复苏,失业率也降至近40年来最低水平,但是长期存在的结构性问题并未得到解决。尤其是,脱欧公投的结果表明,与追求经济增长相比,其收益在社会阶层和地区之间合理公平分配更加重要。英国政界与学界普遍认为,面临脱欧带来的新

^① Andrew G. Haldane, “Productivity Puzzles,” Speech Given by Andrew G. Haldane at, London School of Economics, Chief Economist, Bank of England, London, March 2017.

^② Anna Valero, “The UK’s New Industrial Strategy,” pp.2-3.

挑战,英国很有必要出台一份长期、全面的产业战略,致力于更加强劲、更加包容和可持续发展的经济增长。^①正如梅在2017年产业战略白皮书的序言中所述:“不能只看到全国的经济增长而忽视地区经济发展的不平衡,任凭一些地区经济衰落。也不能仅满足于就业增长,除非就业岗位是稳定的,工资也是增长的。……我上任后的首要行动之一就是启动一份现代的产业政策,目的在于帮助产业界在全国范围内创造更多面向未来的、高质量、高收入的就业岗位。”^②

第三,回应迅速兴起的新产业革命大潮,也是英国政府调整和更新产业战略的重要考虑。虽然卡梅伦政府较早提出产业战略,但对已露端倪的新产业革命并未给予太多重视。2011年美国经济学家杰里米·里夫金的《第三次工业革命》出版,^③2012年英国《金融时报》记者彼得·马什的《新工业革命》问世。^④此后,德国于2013年发布工业4.0战略,法国于2013年提出“新工业法国”计划,意大利也于2016年提出工业4.0计划。上述一系列重大事件表明,新产业革命成为势不可挡的潮流不仅是理论界的共识,更为欧洲各国的政策实践所助推。曾经引领第一次产业革命的英国,深知技术和产业革命的“威力”,面对这一轮方向日渐清晰的新产业革命既感受到了压力,也期待借此机遇重振本国经济。基于此,梅政府开始考虑调整产业战略以应对新产业革命的挑战,同时试图依托自身优势在某些领域引领新产业革命的方向。^⑤

第四,基于对卡梅伦政府产业战略的总结,梅政府对政府经济角色的反思更加深刻,对产业战略的认识和主张也更为明确。正如梅在产业战略白皮书的序言中所述:“(产业战略)旨在提出一种政府与企业合作的新方式,以塑造更强劲、更公平的经济,其核心体现了我本人对于强有力的战略性政府应该在必要时果断干预经济的信念。此信念根植于一种认识,即成功的自由市场经济必须建立在坚实的基础之上,包括高素质的人才,高质量的基础设施,以及公平可预测的商业环境。如果不具备这些基础,就需要通过各方努力,需要政府与私人部门合作来应对存在的问题……”^⑥此外,白皮

^① Anna Valero, “The UK’s New Industrial Strategy,” p.1.

^② HM Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” Foreword from the Prime Minister, 2017, p.4.

^③ 该书英文版和中文版的信息如下:Jeremy Rifkin, *The Third Industrial Revolution: How Lateral Power is Transforming Energy, the Economy and the World*, Palgrave Macmillan, 2011; [美]杰里米·里夫金:《第三次工业革命:新经济模式如何改变世界》,张体伟、孙豫宁译,中信出版社2012年版。

^④ 该书英文版和中文版的信息如下:Peter Marsh, *The New Industrial Revolution: Consumers, Globalization and the End of Mass Production*, Yale University Press, 2012; [英]彼得·马什:《新工业革命》,赛迪研究院专家组译,中信出版社2013年版。

^⑤ HM Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” Foreword from the Secretary of State for BEIS, 2017, p.6.

^⑥ Ibid., p.4.

书还强调：“现代民族国家是集中应对风险的最有力手段。”^①“绝不允许因恐惧政府失败而让我们变得缺乏想象力或厌恶风险，政府必须敢于支持一系列面向未来的高风险的经济活动。”^②梅政府对产业战略的内容和实施方式也进行了积极探索，认为仅依靠一系列分散的部门战略或对现有政策做边边角角的修补是不够的，必须在目标上更加明确，在内容上更注重系统性，在实施上也应由部门政策转向旨在应对挑战的跨部门的综合性政策。

（二）梅政府新产业战略的实施方式与内容

梅政府新产业战略的总体目标是打造旨在提高整个英国生产率和居民收入能力的经济。为此，该战略立足于构建基础和培育领先优势两个维度，制定了一套较为全面系统的实施方案。以下基于2017年产业战略白皮书（以下简称“白皮书”）做一简要梳理。

1. 构建和夯实五大基础

梅政府的新产业战略提出，要促进英国经济转型升级，政府的首要任务是构建和夯实五大基础，并为此提出了愿景，制定了目标和具体推进措施。

第一个基础是创意（Ideas），愿景是将英国打造成为世界上最具创新力的经济体。白皮书提出，虽然英国的创新绩效优于欧盟国家平均水平，^③但要保持创新活力、提升经济竞争力，还须从四个方面努力：（1）大幅增加研发投入，提出到2027年年底，将研发投入总额占GDP比重大幅提升至2.4%（2016年为1.69%），长期将提升至3%；（2）加强大学与企业合作，支持创新“弹射中心”，促进创意向市场转化；（3）从地区层面提升全英国的创新能力；（4）加强研发活动的国际合作。从机构上看，英国创新署将在促进创新方面发挥重要的引导、协调与激励作用。^④

第二个基础是人才（People），愿景是创造面向所有人的、高质量的工作岗位。白皮书特别强调投资于技能、促进就业和增加劳动者收入，主要推进方向包括：（1）在教育体系中增加相当于技校的“T-levels”文凭，发展学徒制，打造世界一流的技术教育体系；（2）加大财政支持力度，扭转科学、技术、教育、数学（STEM）技能短缺状况；（3）

^① HM Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” p.22.

^② Ibid., p.34.

^③ 欧盟委员会发布的创新计分板显示，2016年，英国的综合创新绩效比欧盟平均水平高出约25%，且在“人力资源”“有吸引力的研究体系”和“就业影响”三个方面表现较为突出。参见 European Commission, *European Innovation Scoreboard*, 2017, p.69.

^④ 英国创新署的前身是成立于2004年的技术战略委员会（TSB），当时隶属贸易与产业部（DTI），此后于2007年布朗政府机构重组时独立成署。2014年8月起，该机构对外使用“英国创新署”这一名称，其注册名称仍为“技术战略委员会”。

启动新型再培训计划,支持人们获得新技能。

第三个基础是基础设施(Infrastructure),愿景是推动英国基础设施实现重大升级。根据计划,未来十年英国公共和私人部门在基础设施领域的投资总额将达到6000亿英镑,比此前十年翻一番。其主要措施包括:(1)将国家生产率投资基金(NPIF)增至310亿英镑,用于支持交通、住房和数字基础设施建设;(2)投资4亿英镑用于充电基础设施建设,并额外增加1亿英镑补贴电动汽车发展;(3)增加超过10亿英镑的公共投资支持数字基础设施建设,包括建设5G网络、支持企业和家庭使用全光纤网络等。

第四个基础是商业环境(Business Environment),愿景是将英国打造成为企业创业与成长的最佳基地。实际上,英国已经是全世界最适宜投资的目的地之一,2016年吸引新增外资额在欧盟国家中位列第一。梅政府力图强化这一优势,主要措施包括:(1)启动和推广部门协议(sector deals),即建立和加强政府与企业之间的合作关系,共同提高部门生产率;(2)通过政策性银行建立投资基金,带动具有发展潜力的创新型企业投资;(3)支持和推动新商业模式发展;(4)继续提升高端服务业,帮助国内外企业成长。

第五个基础是地区(Places),愿景是促进全英国的发展与繁荣。白皮书强调,要确保企业在英国的任何地区都能获得所需的技能和基础设施,以实现全英国的平衡发展。这方面的主要措施包括:(1)基于地区优势构建地区产业战略;(2)创建新的城市转型基金,完善城市间交通;(3)政府出资4200万英镑试启动“教师发展奖励项目”,为落后地区的部分教师发放奖励;(4)继续落实“北部振兴计划”(Northern Powerhouse)和“中部引擎计划”(Midlands Engine)。

2. 应对四大挑战,培育领先优势

梅政府提出,真正的战略性,意味着政府不应止步于修复和夯实基础,还必须具有前瞻性,努力培育新的市场和产业,打造英国的竞争优势。^①基于此,产业战略白皮书提出四大挑战,并且强调,英国政府将以应对这些挑战为“使命”,更好地发挥规制、激励和示范作用,充分动员私人部门的创新和投资热情,力图在新产业革命的大潮中占据领先优势。

第一个挑战是人工智能和数据驱动型经济(data-driven economy)的快速增长。人工智能和机器学习是新兴通用技术,它们正在快速成长为新产业,其应用也在促使很多部门的商业模式发生重大改变,而英国在这一领域已具备了一定的领先优势。为

^① HM Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” p.32.

使本国始终处于前沿地位,梅政府将做出如下努力:(1)利用“产业战略挑战基金”促进人工智能和数据驱动型创新项目的实施;(2)建立企业界牵头的人工智能委员会;(3)政府新设人工智能办公室;(4)政府出资支持建设数据伦理和创新中心;(5)加强相关领域劳动者技能的培训。

第二个挑战是向清洁增长转型。英国在电动汽车制造、海上风电、智能能源系统、可持续建筑、精细农业和绿色金融等领域都处于世界领先地位,未来将继续促进低碳技术的开发和应用,进一步提高能效。具体将在五个方面努力:(1)在电力、供暖、交通系统发展廉价清洁能源智能系统;(2)促进建筑技术向快速提高能效转型;(3)大幅提高能效,提升英国能源密集型行业的竞争力;(4)进一步提升英国在高能效农业领域的竞争力;(5)推动英国成为绿色金融领域的全球标准制定者。

第三个挑战是面向未来的移动性。目前,英国在人工智能和复杂车辆工程等领域的研发上具有显著优势,且在汽车、铁路、航海和航空业拥有一批有活力的企业。梅政府希望依托上述优势,使本国处于向移动性未来转型的最前沿,并确定了亟待努力的四个方向:(1)确立一个灵活的监管框架,鼓励发展新的交通运输模式和商业模式,拟在2021年之前实现全自动无人驾驶汽车上路运营;(2)推动传统能源车辆向零排放车辆转型;(3)为新的移动服务(包括交通工具共享等)做准备;(4)开发新的移动服务,使得英国交通运输系统的运转更加高效。

第四个挑战是老龄化社会。在应对老龄化方面,英国已具备一些优势,包括完善的健康数据库、世界领先的设计机构、强大的生命科学部门和金融服务业。未来英国将继续从四个方面创造和巩固相关优势:(1)支持企业为不断增长的全球老龄人口提供新产品和服务,在满足社会需求的同时挖掘英国的商业机遇;(2)支持产业部门适应老龄化的劳动力队伍;(3)依托国家医疗服务系统(NHS)的数据库改善人们的健康状况,提升英国在生命科学领域的领先地位;(4)鼓励和支持新护理模式的发展。

总结梅政府新产业战略的实施方式和内容,可以得出以下三点基本认识。

第一,更加全面系统,目标更加清晰,在实施方式上不再专注于分散的部门战略,而是尝试从构建基础和培育领先优势两个维度打造产业竞争力。

第二,创新导向进一步明确,提出将英国打造成世界上最具创新性的经济体,并设定了大幅快速提升研发总投入占GDP比重的目标,促进创新的方式则由部门政策开始转向跨部门的“使命导向型措施”(mission-oriented measures)。这一转变受到近年来创新经济学新进展的重要影响,后文将做简述。

第三,受脱欧公投结果影响,更加注重经济增长收益在社会阶层和地区之间更加合理公平的分配。在构建和夯实五大基础方面,专门设置了“人才”和“地区”两项内容,即是这一认识的明确体现。

三 理论与实践的呼应:影响英国产业战略的经济学新进展

英国是西欧现代经济思想的发源地,也是经济思想极为活跃的国度,数次开启世界经济思潮转变之先河。从18世纪下半叶亚当·斯密建立古典政治经济学理论体系,到19世纪末马歇尔开创新古典自由主义经济学并将经济学发展成为一门独立的学科,到1930年代凯恩斯建立现代宏观经济学体系、开创主张政府干预的“凯恩斯主义”经济学,再到1980年代初撒切尔政府“拥抱”新自由主义经济思想、力推私有化和自由市场导向的经济改革,英国经济学大师辈出,在实践上亦敢为人先,不仅为现代经济思想的发展和践行做出了卓越贡献,也深刻地影响了欧洲乃至整个资本主义世界的经济政策走向。时至今日,虽然英国对世界经济的影响已大不如前,但作为曾经的“日不落帝国”的历史遗产之一,该国活跃开放的思想文化市场得以保留延续,而引领世界潮流的自豪感和使命感在政界人士中仍时有体现。^①具体到近年来英国政府在西欧国家中率先提出产业战略,并且对政府的经济角色进行了深刻反思,其背后蕴含的“思想的力量”不容忽视。实际上,正是经济理念变迁和经济政策实践演变的密切互动,共同塑造着英国政府经济角色的新定位。鉴于英国思想市场的高度开放性,此处的“经济理念变迁”并不局限于英国经济学界,确切地说是欧美经济学界相关研究的新进展。本小节将聚焦于国际金融危机爆发以来欧美经济学界有关政府经济角色的反思及对产业政策的认识转变,并尝试讨论其对英国产业战略的影响;简明起见,将之归结为“反思资本主义”和“创新经济学的新发展”两个视角进行讨论。

(一)反思资本主义:呼唤产业政策回归

国际金融危机爆发后,经济现实与经济理论面临的双重窘境促使欧美经济学界开始反思当前资本主义体系面临的难题,尤其是疲弱而不稳定的经济增长、分配不平等加剧、气候变化和环境风险加大等问题。与此同时,经济学界的主流认识开始发生变化,呼唤政府回归以适应资本主义发展新需要的声音逐渐占据上风。

^① 梅本人就在为2017年产业战略白皮书所做的序言中写道:“二百年前,是英国的工业革命引领了全世界。三十年前,是英国大胆的市场化改革为其他国家树立了榜样。今天,英国仍然有信心引领潮流。”参见 HM Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” p.5。

1. 反思新自由主义的经济政策

对新自由主义经济政策的反思是近几年欧美经济学界思考资本主义的核心内容,结论之一就是认为需要强化政府在现代经济中的作用,同时呼唤产业政策的回归。在这方面,法国著名经济学家托马斯·皮凯蒂(Thomas Piketty)、诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)、美国哈佛大学知名经济学家丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)以及拥有意大利和美国双重国籍、长期在英国从事研究工作的创新经济学“新秀”玛丽安娜·马祖卡托(Mariana Mazzucato)等人的观点颇具代表性和影响力。

皮凯蒂在2013年出版的《21世纪资本论》中对第一次产业革命以来主要资本主义国家的财富分配数据进行了深入分析。结论认为,如果放任自流,资本主义发展的结果注定是财富分配不平等持续加剧,而自由市场本身无法解决这一难题。^①该书出版后引起不少争议甚至质疑,但的确是近年来发达国家经济学家深刻反思资本主义体系的一部力作,其学术价值不容忽视。虽然皮凯蒂并未直接讨论产业政策,但他主张政府应在资本主义经济中扮演更积极的角色,高度重视分配不公现象,这对于近年来有关产业政策合理性与方向的讨论产生了重要影响。

斯蒂格利茨是“新凯恩斯学派”的代表人物之一。近几年,基于对国际金融危机的反思及对世界主要经济体纷纷提出产业战略的观察,他多次撰文提出政府应在资本主义经济运行中发挥更积极的作用,同时呼吁产业政策的回归。2014年,他与林毅夫等人合作主编出版了《产业政策革命》系列两部专著,并在该书序言“产业政策的复兴”一文中指出,2008年至2009年的经济大衰退令主流经济学界开始重新思考一些“旧智慧”的现代价值,其中就包括产业政策。如今产业政策的重要性已被几乎所有主流经济学家和政治领导人认可,不论其政治意识形态归属如何。出于对“市场失灵”的危害的再认识,经济学界已不再纠结于是否需要产业政策,而是在探讨如何更好地制定与实施产业政策。^②

罗德里克长期从事公共政策研究,早在2004年就曾发表“21世纪的产业政策”一文,提出面对21世纪激烈的国际经济竞争,各国政府不得不重新思考产业政策的必要性。^③ 国际金融危机爆发以来,他发表了一系列文章质疑自由放任的政策导向,呼吁

^① [法]托马斯·皮凯蒂:《21世纪资本论》,巴曙松等译,中信出版社2014年版。

^② Joseph E. Stiglitz, Justin Yifu Lin and Célestin Monga, “Introduction: The Rejuvenation of Industrial Policy,” in Joseph E. Stiglitz and Justin Yifu Lin, eds., *The Industrial Policy Revolution I: The Role of Government beyond Ideology*, Palgrave Macmillan, 2016, pp.1-15.

^③ Dani Rodrik, “Industrial Policy for the Twenty-first Century,” Paper Prepared for UNIDO, 2004.

旨在促进经济结构调整的产业政策回归。基于大量的实证研究,罗德里克提出,过去30年世界各国经济增长表现的差异并不能简单地归因于技术水平或市场的效率,政府促进产业结构调整的努力也扮演着重要角色。在那些政府能够积极应对产业结构变革的国家,其经济增长表现也更好。^①

马祖卡托长期致力于创新政策研究,她在2013年出版的《企业家型政府》一书中指出,国际金融危机的始作俑者是私人部门,但是危机造成的损失却要通过政府救助的方式由全社会承担,这是当前资本主义体系存在的一个严重问题。要改变这种不可持续的、不公平的状况,就要调整公共部门和私人部门的角色,尤其要鼓励政府在经济生活中发挥更积极的作用。马祖卡托进而提出对“企业家型政府”的大致构想:首先,政府可以在生产和创新中扮演风险承担者和市场创造者的角色;其次,政府可以像投资人一样,通过多样化的“投资组合”进行“择优”;最后,政府承担了经济风险,就应该获得适当的收益,用以增进全社会的福利,以扭转新自由主义体制下财富分配差距不断拉大的状况。^②

2. 围绕绿色增长的讨论

近几年,欧美经济学界越来越多地从气候与环境变化角度反思资本主义体系面临的问题,进而将绿色增长视为保证资本主义长期可持续发展的重要途径,“绿色产业政策”的重要性因此得以突显。在这方面,以罗德里克和卡洛塔·佩雷斯(Carlota Perez)等人的研究最具代表性。

罗德里克在2014年发表的题为“绿色产业政策”的论文中专门讨论了绿色增长与产业政策的关系。^③他提出,绿色增长代表资本主义未来的发展方向,实现绿色增长需要绿色技术的开发与大规模应用,而后者存在明显的正外部性难以内部化的问题,需要政府给予支持。通过对比分析美国、德国和中国的绿色产业政策实践及其成效,罗德里克提出,如果将一国的绿色产业政策看作一个大项目,那么其中存在个别甚至更多失败的案例都是正常的,不能因此否定整个大项目的成效,更不能否定政府干预的合理性。唯有将绿色产业政策公开化,政府才能充分考虑相关的制度设计,尽量

^① Dani Rodrik, “Unconditional Convergence in Manufacturing,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.128, No.1, 2013, pp.165-204; Dani Rodrik, “The Past, Present and Future Economic Growth,” *Global Citizen Foundation Working Paper*, June 2013.

^② 参见 Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Public Affairs, 2015。该书于2013年在英国首次出版,2015年在美国再版,此后被译成多种语言在世界各地出版。

^③ Dani Rodrik, “Green Industrial Policy,” *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.30, No.3, 2014, pp.469-491.

规避干预带来的负面效应。

佩雷斯长期从事技术革命与“经济—社会范式转型”(techno-economic paradigm shift)研究,早在2002年出版的《技术革命与金融资本》一书中,她就对技术革命与资本主义发展的关系做过独到的分析。^①近几年,作为积极反思资本主义的重要经济学家之一,她提出,资本主义世界刚刚经历第五次技术革命——ICT革命的转折点,2008年国际金融危机的爆发标志着ICT革命导入期的结束,目前正在迎来拓展期的开端,而以ICT驱动的“绿色增长”将是这一阶段的发展方向。为了开启“绿色增长”的黄金时代,欧美各国政府应重拾产业政策,为绿色经济的发展注入初始动力,促进经济增长和就业,同时减少社会不公,打造出资本主义未来二三十年发展的新模式。^②

(二)创新经济学的新发展:主张政府更积极地促进创新

近年来,创新经济学展示出较强的“自我创新”活力,一方面主张将创新置于政府思维和行动的中心,另一方面则试图为政府制定与实施创新导向的产业战略提供指引。这方面的研究进展以马祖卡托的工作最为引人注目。除了《企业家型政府》一书,近几年她还独立或与人合作发表了一系列论著,系统地阐述了国际金融危机和新产业革命背景下“创新”的重要性,并且对政府应如何促进创新提出了颇具影响力的政策主张。

马祖卡托在《企业家型政府》一书中提出,在创新领域,政府的作用不应局限于纠正“市场失灵”,还应对资本主义的创新分工体系有全新的认识,重新认识公共部门和私人部门在生产和扩散创新方面发挥的作用。另外,她还基于对美国政府支持企业(包括苹果公司、特斯拉等)创新的大量研究指出:“市场至上”只是美国用来蒙蔽其他竞争对手的策略式宣传,实际上,美国政府在创新领域干预很多,政府而非私人部门才是美国技术创新的真正开拓者。^③此外,基于对德国复兴信贷银行(KfW)的案例研究,她提出,德国政府长期以来在本国绿色技术的开发与应用中发挥了相当重要的推动作用。^④

基于此,马祖卡托进一步提出了“使命导向型创新政策”(mission-oriented innova-

^① Carlota Perez, *Technological Revolutions and Finance Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*, Cheltenham, Edward Elgar, 2002.

^② Carlota Perez, “Capitalism, Technology and a Green Global Golden Age: The Role of History in Helping to Shape the Future,” in Michael Jacobs and Mariana Mazzucato, eds., *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, Wiley-Blackwell, 2016, pp.191-217.

^③ Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*.

^④ Mariana Mazzucato and Caetano Penna, “The Rise of Mission-Oriented State Investment Banks: The Cases of Germany’s KfW and Brazil’s BNDES,” *SPRU-Science and Technology Policy Research*, University of Sussex, 2015.

tion policy)的构想。该政策是指政府将应对特定挑战或解决特定问题作为使命,以此为导向设计创新政策,包括确定长期目标、跨产业部门合作的机制,以及公共部门、私人部门、研究机构和非政府组织合作的形式,等等。为使该构想更具可操作性,马祖卡托等人还发展了一个以“ROAR”命名的理论框架,而“ROAR”是该框架四个关键要素的英文首字母缩写:R代表“路径与方向”(route & direction),指的是政府的政策工具应为创新指明方向;O代表组织机构(organizations),指的是要建立富有探索精神、善于从失败中学习的公共机构;A代表评估(assessment),指的是要构建一套可操作的方法,以评估政府和公共部门在创造市场方面的作用;R代表风险和收益(risks & rewards),指的是应保证政府和公共部门在承担核心风险的同时也获得适当收益,用以减少社会不公。^①

(三)政策启示及其对英国产业战略的影响

综上所述,无论是对资本主义体系的深刻反思,还是创新经济学的新发展,都表明近年来欧美经济学界有关政府经济角色的主流认识正在发生值得关注的转变,都在指向“政府应更加积极主动”和“政府应具有战略思维”的政策主张,同时呼吁富有新内涵的产业政策回归。总结前文对欧美经济学界相关研究新进展的论述,可以得出较为明确的政策启示:在后危机和新产业革命时代,政府应在经济生活中扮演更加积极的角色,尤其是应重拾产业政策,将促进创新作为首要任务,以系统性的行动引导、协调和激励私人部门投资,打造以创新驱动的、绿色可持续的、包容性的经济增长。可以说,这些启示既是总结与反思各国经济政策实践的结果,也对后者产生了重要影响。对照前两节的论述不难发现,近几年英国的经济政策实践的确在很大程度上是与上述启示相呼应的,政府经济角色出现了相对于新自由主义政策取向的明显回调,其中最突出的表现就是产业战略再度进入政府工作的优先日程。由于英国拥有活跃开放的“思想市场”,政界与学界互动频繁,而上文述及的多位经济学家在英国学界和政界均有重要影响力,其著述在英国被广为传播和讨论,有的还担任政府或主要党派的经济

^① See Mariana Mazzucato and Cetano C. R. Penna, eds., *Mission-Oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment Growth*, Rowman & Littlefield, 2015; Mariana Mazzucato, “From Market Fixing to Market-Creating: a New Framework for Innovation Policy,” *Industry and Innovation*, Vol.23, No.2, 2016, pp.140-156; Mariana Mazzucato, “Mission-Oriented Innovation Policy: Challenges and Opportunities,” UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper, No.1, 2017.

顾问,因此其研究结论对英国产业战略决策的推动作用自然不容忽视。^①

值得注意的是,国际金融危机爆发以来,创新经济学对英国经济政策决策的影响力快速提升,特别是马祖卡托等人的研究成果对英国产业战略的理念、方向和实施方式都产生了重要而直接的影响。马祖卡托自2009年起在英国萨塞克斯大学科学政策研究所(SPRU)从事研究工作,此后凭借在创新政策研究领域的卓越建树受邀担任苏格兰政府的经济顾问、英国工党的经济顾问以及欧盟委员会研究与创新委员莫达斯(Carlos Moedas)的特别顾问。她的专著《企业家型政府》一经出版即在英国和欧美经济学界引起广泛讨论,她本人也因此获得一系列殊荣。^②虽然马祖卡托并未担任过卡梅伦政府和梅政府的经济顾问,但是这两任政府,尤其是梅政府的产业战略的确在很大程度上受到其政策主张的启发。首先,马祖卡托的研究揭示了美国政府和德国政府在本国技术创新中发挥的关键作用,进而提出政府必须具有战略眼光,积极培育新的市场和产业,这与卡梅伦政府和梅政府在产业战略文件中对政府经济角色的定位是相互呼应的。其次,马祖卡托等人提出,在创新领域,政府不仅要纠正“市场失灵”,还应扮演风险承担者和市场创造者的角色,而卡梅伦政府出资成立绿色投资银行和梅政府出资建立“产业战略挑战基金”等做法都是政府积极承担风险和创造市场以促进创新的具体体现。最后,在促进创新的政策设计上,梅政府提出的“应对四大挑战”正是马祖卡托主张的“使命导向型创新政策”的具体应用,而2017年产业战略白皮书也直接

^① 值得强调的是,虽然本小节述及的经济学家大多并非英国人,但是其研究对近年来英国经济学界和政府决策产生的影响不容低估。例如,在马祖卡托所著《企业家型政府》一书中,有多处对皮凯蒂分析的资本主义世界财富分配不公现象做了讨论,并基于此提出政府应从相关活动中获得收益,用以缓解分配不公。又如,前文脚注中述及的《反思资本主义》一书,由曾任布莱尔政府和布朗政府特别顾问的英国知名经济学家迈克尔·雅各布斯(Michael Jacobs)和马祖卡托联合主编,该书中有许多篇文章基于皮凯蒂的观点展开讨论,其中就包括斯蒂格利茨撰写的题为“不平等与经济增长”的文章。再如,笔者曾于2016年9月应邀参加英国萨塞克斯大学科学政策研究所(SPRU)成立50周年纪念大会暨“转型中的创新”学术研讨会,该研讨会为期两天,邀请到欧美创新经济学界以及英国创新署等部门约150名代表参会,本小节述及的罗德里克·佩雷斯、马祖卡托等人都应邀参会并做主场发言,会议的分会场主题包括“不平等与创新”“政府干预与创新”“产业政策与创新”等,而英国创新署的参会代表也在多个会场做了发言,会上学者之间以及学者与政界的互动都相当热烈。该研究所的主席乔汉·肖特(Johan Schot)在研讨会致辞中特别指出:“自成立以来,SPRU一直是科技政策和创新经济学研究的国际重镇,并且长期为英国和其他欧美国家的相关政策决策提供参考。”分别参见 Mariana Mazzucato, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*; Joseph E. Stiglitz, “Inequality and Economic Growth,” in Michael Jacobs and Mariana Mazzucato, eds., *Rethinking Capitalism: Economics and Policy for Sustainable and Inclusive Growth*, Wiley-Blackwell, 2016, pp.134-155; Johan Schot, “Framing Innovation Policy for Transformative Change,” The Speech at SPRU 50 Anniversary Conference, September 2016.

^② 2013年,该书获选英国《金融时报》和美国《福布斯》杂志年度图书;同年,因该书的出版,美国《新共和人》(*New Republic*)杂志评价马祖卡托是“创新领域最重要的三位思想家之一”;2014年,马祖卡托因该书获得“新政治家 SPERI 政治经济学奖”(New Statesman SPERI Prize in Political Economy);2015年,该书获得德国 *Wirtschaft Weiter Denken* 图书奖。

引用了马祖卡托 2017 年发表的相关论文,并且将应对这些挑战称为“使命”。^①

四 结语

本文以政府经济角色的转变为主线,从实证研究和理论探讨两个角度对国际金融危机以来英国的产业战略做了较为系统深入的剖析,以下从四个方面做出简要总结。

第一,在理念层面,国际金融危机的冲击触动了英国对政府与市场关系的深刻反思,此前践行了近 30 年的新自由主义受到质疑,更加积极有为的政府角色重获认可,并逐步发展成为政界的主流认识。这一认识的形成还受到近年来欧美经济学界相关研究新进展的重要影响。在此背景下,产业政策再度受到重视,产业战略重回英国经济政策的核心日程。总体而言,近几年英国提出的产业战略不再局限于创造良好的框架条件,也并非回归传统的“择优”,而是体现了该国政界与学界正在形成的有关政府经济角色的新共识:(1)虽然存在“政府失败”的可能性,但是与自由放任可能带来的更大的经济风险相比,适当的政府干预必不可少;(2)虽然政府的首要经济职能是维护公平的市场竞争秩序,但是不能止步于此,还必须为市场经济运行构建坚实的基础;(3)面对激烈的国际经济竞争,政府还必须具有战略眼光,制定经济与产业发展的长期规划,提出较为明确的愿景,引导私人部门的投资方向;(4)现代民族国家是集中应对风险的最有力手段,政府必须敢于支持一系列面向未来的高风险的经济活动,培育新的市场和产业,积极“创优”。

第二,从行业覆盖面上看,英国政府根据本国产业结构的特点,确定了工业和高端服务业并重的发展路径。虽然英国政府对本国的“去工业化”状况有明确认识,国际金融危机爆发后也更加重视制造业和工业,但是并未提出“再工业化”,而是基于本国制造业增加值占 GDP 比重仅为 10%且在高端服务业具备明显优势的事实,提出同时提升工业与高端服务业竞争力的思路。卡梅伦政府确定的 11 个关键部门除重要的制造业部门外,还包括国际教育、专业化服务和商业服务等高端服务业。梅政府的新产业战略也特别注重推动各类前沿技术在服务业的应用。

第三,从政策方向上看,英国的产业战略具有明确的创新导向特征。近年来英国公共和私人部门的研发投入均明显落后于其他发达国家,已严重影响到其实体经济的创新潜力和劳动生产率的提升。为扭转这一局面,借助新产业革命重获优势,英国的

^① HM Government, “Industrial Strategy: Building a Britain Fit for the Future,” p.35.

产业战略尤其重视推动研发创新,梅政府更是提出将英国打造成最具创新性的经济体,并且设定了至 2027 年将研发投入占 GDP 比重大幅提升至 2.4% 的目标。就促进创新的方式而言,从卡梅伦政府到梅政府,英国的产业战略由专注于促进部门创新(甚至略带传统部门干预色彩)向跨部门的“使命导向型措施”转型,均受到创新经济学新进展的重要影响。就促进创新的具体措施而言,卡梅伦政府和梅政府都特别注重以合作、示范等方式引导和激励私人部门投资。

第四,受到脱欧公投结果的影响,英国的产业战略增加了公平导向的内容,除了追求经济增长,还特别注重经济增长成果在社会阶层和地区之间更公平合理的分配。在梅政府新产业战略提出要构建的“五大基础”中,“人才”基础的愿景是创造面向所有人的、高质量的工作岗位,“地区”基础的愿景是促进全英国各地区的发展和繁荣,即是英国政府力推经济增长模式向更加包容和可持续转型的体现。这些政策能否达到预期效果还有待观察,但是其背后体现的理念变迁值得关注与思考。

总之,国际金融危机爆发以来,英国政界与学界对政府与市场的关系进行了深刻反思,更加积极的政府角色重获认可,最为典型的体现就是卡梅伦政府和梅政府相继出台产业战略,试图以此打造创新驱动的、绿色可持续的、包容性的经济增长,提升英国的经济竞争力。当前,上述产业战略尚在落实中,或许在英国脱欧前景明朗后还会有所调整,其实施效果及对英国经济的长期影响尚难以给出系统评估,需要跟踪观察。可以肯定的是,产业战略的实施效果将在很大程度上决定着未来英国政府经济角色调整与演变的走向。

(作者简介:孙彦红,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:莫伟)