

产业政策实践与美欧关系中的摩擦和协调*

李帅宇

内容提要:修复并提升美国与其欧洲盟友的关系,是拜登政府外交政策的重要着力点。在此过程中,产业政策成为影响美欧关系的重要议题之一。在大飞机、半导体和电动汽车三个关键的制造业领域,行业的市场结构与各自企业在产业链中的地位,塑造了美国与欧盟在产业政策摩擦与协调中的激励环境和议价能力,推动双方在不同行业形成了差异化的竞合模式。产业政策议题在美国与欧盟之间引起的外交分歧,不仅缘于争夺市场份额的经济逻辑,也缘于双方经济体制差异而导致的制度性摩擦。拜登政府强势的产业政策实践,对依赖竞争政策进行经济与产业治理的欧盟造成显著冲击。面对美国强加的竞争压力,欧盟在实施产业政策与维护单一市场之间陷入了两难境地。与此同时,美国与欧盟在经济与产业领域合作制度建设的滞后,也制约着双方化解产业政策摩擦与深化合作的能力和效率。

关键词:美欧关系 产业政策 政府补贴 经贸摩擦 竞争政策

引言

2021年2月4日,美国总统拜登在国务院发表了上任后的首次外交政策演讲,强调“同盟是美国最重要的资产,美国将会重新与盟友并肩合作”。^① 特朗普政府奉行的“美国优先”政策一度给美欧关系带来了严重冲击,而欧洲国家也成为拜登政府修复

* 本文系国家社会科学基金重点项目“推动全球经济治理体制变革研究”(项目编号:20AZD103)的阶段性成果。感谢王勇教授、张建新教授和宋磊教授对本文写作提供的帮助,以及《欧洲研究》匿名审稿人提出的修改意见。文中所有疏漏由笔者负责。

^① Joseph R. Biden, Jr., “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” The White House, 4 February 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

盟友关系的优先对象。^① 拜登政府成立初期,美国与欧盟就于 2021 年 6 月达成协议,中止了长达 17 年之久的大飞机补贴争端。美欧暂时搁置了这项长期影响跨大西洋经贸和外交关系的议题,无疑释放了双边关系提升的积极信号。然而,美欧关系随后又再次因产业政策议题出现了新的争议与摩擦。2022 年 8 月,美国总统拜登相继签署了由国会通过的《芯片与科学法案》(CHIPS and Science Act)和《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act)。在推动对华战略竞争和应对气候变化的进程中,拜登政府在国内力求摒弃新自由主义政策范式的束缚,转而依靠产业政策以支持战略性行业的发展,但又与其动员盟友与伙伴开展跨国合作以支持上述战略目标的计划产生了矛盾。《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》分别设置了财政补贴与税收优惠作为核心措施,致力于提高半导体、清洁能源装备和电动汽车等行业在美国本土的产能。欧盟担忧美国的产业补贴会引发主要经济体的“补贴竞赛”,并干扰企业投资建厂的目的地选择,从而导致欧盟在这些行业的竞争中处于不利地位。^② 为此,美国与欧盟就产业政策议题开展了一系列磋商。其结果是,美欧在半导体行业化解了《芯片与科学法案》引起的争议,并就推进双边合作取得了重要成果,而《通胀削减法案》在电动汽车等领域造成的外交摩擦则在持续,双方磋商的进展较为缓慢。美国与欧盟就产业政策引起的分歧进行协调时,为什么在不同的行业中建构了具有明显差异的竞合模式?为什么产业政策实践引发的争议与摩擦,能够从经济领域外溢到政治外交层面,对美欧关系造成直接的影响?欧盟在应对美国产业政策实践带来的冲击时,面临怎样的挑战?本文将围绕以上核心问题,通过观察美国与欧盟在产业政策议题上的摩擦与协调,从经济与产业的视角出发来讨论美欧关系的发展动态。

首先,本文认为在因产业政策议题引发美国与欧盟争端的行业中,由于双方不存在既定的争端解决机制,行业的市场结构与各自企业在产业链中的地位,塑造了美国与欧盟在摩擦与协调进程中的激励环境和议价能力,推动双方在不同行业形成差异化的竞合模式。其次,美国政府推动的产业政策实践,之所以在美欧关系中引发了争议乃至摩擦,直接原因是美方歧视性措施可能导致欧盟企业在竞争中处于不利地位,而更深层的原因在于美国当前的产业政策实践,对欧盟的经济和产业治理模式产生了

^① 在争取民主党 2020 年总统选举候选人提名的过程中,拜登曾在《外交事务》撰文,强烈批评特朗普政府对美国盟友的轻视和打压,承诺一旦当选总统后要全力修复美国的同盟体系。Joseph R. Biden, Jr., “Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No.2, 2020, pp.64-65.

^② “Protectionist Turns: America Has Fired the Starting Gun on a Global Subsidy Race,” *The Economist*, Vol. 446, No.9329, 2023, pp.63-65.

直接冲击。欧盟在建设和维护单一市场的过程中,在经济和产业治理上所倚重的是竞争政策和市场规制(Competition Policy and Market Regulation)。^①因而当美国政府转向依靠产业政策扶持战略性行业发展时,欧盟在面对外部竞争时就会处于两难的困境。一方面,国际竞争的压力在欧盟内部形成了提升产业政策重要性的期待,而这一过程需要依赖成员国政府发挥更加重要的作用;另一方面,如果欧盟将实施产业政策的权限下放给成员国,各国采取的产业补贴等措施势必与单一市场的有效运行产生摩擦。因此,欧盟的折中路径是强化欧盟委员会在产业政策上的领航和协调作用,但仍需克服资金来源和法规限制等制约因素。最后,尽管美国与欧盟主要成员国依托北约,形成了长期紧密的安全联盟关系,但美国与欧盟在经济合作上的制度建设相对滞后,使得双方的合作向经济与产业等低级政治领域延伸时,不可避免地面临因经济体制差异引起的制约。在美欧因产业政策实践引发的摩擦和双方进行的协调中,这种制约都有明显的体现。

本文结构分为四个部分:第一部分回顾关于美欧产业政策摩擦的既有研究,以辨析此类经贸摩擦的性质与影响;第二部分选取大飞机、半导体和电动汽车三个行业为案例,追踪美国与欧盟在产业政策上的摩擦与协调过程,并呈现双方在这些行业中形成的不同竞合模式;第三部分将视角从行业转向制度,重点讨论美国的产业政策实践对欧盟经济和产业治理模式造成的冲击,以及双方化解分歧面临的制度性障碍;第四部分作为结论,总结全文的主要发现与政策意涵。

一 产业政策引发经贸摩擦的性质和影响

一个国家的政府是否有权决定如何使用自己的财政资金?从主权原则的角度回应,问题的答案似乎不言而喻。对于现代国家而言,只要预算提案通过法定审议程序,

^① 根据经济合作与发展组织(OECD)开展的专题讨论,竞争政策(Competition Policy)与市场规制(Market Regulation)是政府在经济治理中两种独立但相互联系的政策工具。竞争政策注重通过法律法规维护公平的市场环境,注重防止价格操纵和垄断等行为影响市场竞争的效率。市场规制是政府针对“市场失灵”采取的管制措施,尤其是对具有负面外部性的市场行为进行限制,例如要求企业落实环保标准,否则会受到相应的处罚。竞争政策和市场规制,常常与产业政策一起作为一组对立的政策工具。前者重视市场设定规则,关注市场竞争的过程;而后者更重视直接干预市场,以影响市场竞争的结果。欧盟一般将市场规制纳入竞争政策的范畴,因此下文提及竞争政策时,也按照欧盟的惯例包含市场规制,而不再单独列出。参见 OECD, “Executive Summary of the Roundtable on Competition Enforcement and Regulatory Alternatives,” Working Party No.2 on Competition and Regulation, 7 June 2021, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M\(2021\)1/ANN2/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WP2/M(2021)1/ANN2/FINAL/en/pdf); European Commission, “What Is Competition Policy—Brief Definitions,” https://competition-policy.ec.europa.eu/about/what-competition-policy/what-competition-policy-brief-definitions_en.

政府当然可以全权决定如何分配和使用财政资金。然而,如果政府将财政资金用于产业政策实践,问题的答案又将变得模棱两可。虽然产业政策首先是一项国内经济政策,但会产生多方面的跨国影响。因此,以消除产业政策对国际贸易的扭曲,避免国家之间的无序竞争为名,对产业政策进行外部干预的行为获得了合法性的基础。^①以世界贸易组织(WTO)为核心的多边贸易体制,加上各类区域性自由贸易协定,都从自由贸易与公平贸易的角度出发,对缔约方的产业政策措施进行了不同程度的限制。尽管如此,产业政策实践并未因国际经贸规则的限制而停止,由此引起的争议与摩擦也在主要经济体之间持续发生。在第二次世界大战之后的国际经济体系中,美国与欧盟之间在产业政策上的争端与协调,不仅塑造了与产业政策相关的国际经贸规则,同时也是影响美欧关系的重要议题。

(一)商业利益视角下的美欧产业政策摩擦

从20世纪60年代开始,随着西欧完成战后经济重建,美欧之间的经贸摩擦便伴随着双方日益紧密的经贸关系而持续出现。^②既有研究主要从商业利益视角和战略利益视角两个不同维度,对美欧之间产业政策争端的性质与影响进行了讨论。从商业利益视角出发的相关研究,将产业政策、关税壁垒、进口配额、农产品补贴等政策措施,一并作为各类引发美欧经贸摩擦的贸易壁垒加以讨论。^③这些研究普遍反映了自由主义理论的观点,认为国家之间为了扩大国际贸易带来的收益,具有跨国合作的动机以限制诸如产业政策实践等造成市场扭曲的行为。^④二战之后建立的以关贸总协定(GATT)为核心的多边贸易体制就发挥了这样的功能,而在1964年开始进行的“肯尼迪回合”谈判中,以美国和西欧国家为主的谈判方首次谈及政府补贴等非关税贸易壁垒,反映了与产业政策相关的议题开始受到美欧双方的重视。^⑤自此,主要经济体的

^① William Diebold, *Industrial Policy as an International Issue*, Council on Foreign Relations, 1980, pp.1-15.

^② Horst G. Krenzler and Gunnar Wiegand, "EU-US Relations: More than Trade Disputes," *European Foreign Affairs Review*, Vol.4, No.2, 1999, pp.153-154.

^③ Nicholas Perdakis and Robert Read, "The Political Economy of Protection and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes between the EU and the United States," in Nicholas Perdakis and Robert Read, eds., *The WTO and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes between the European Union and the United States*, Edward Elgar, 2005, pp.1-7.

^④ 此处的自由主义理论主要指商业自由主义(贸易和平论)和新自由制度主义,前者认为经济相互依赖能够自发地促进国家间的共同繁荣与和平,而后者强调在无政府状态下通过建立国际制度,能够维持国家间的互惠与合作。两种自由主义理论分支的主要观点,参见 Richard Rosecrance, *Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*, Basic Books, 1987; Robert O. Keohane, "Twenty Years of Institutional Liberalism," *International Relations*, Vol.26, No.2, 2012, pp.125-138.

^⑤ 汪尧田、周汉民主编:《世界贸易组织总论》,上海远东出版社1995年版,第251页。

产业政策实践与规范和限制产业政策的国际经贸规则开启了共同演进的过程。^① 产业政策引起的摩擦也被视为国家之间针对国际经贸规则的履约与合规产生的分歧。因而美欧之间的此类摩擦首先被当成一种法律问题,而不是政治和外交问题。^②

从商业利益视角分析美欧产业政策摩擦的研究,重视以国际经贸规则为基础来识别导致摩擦的原因,同时评估化解摩擦的经过与结果。这些研究对于产业政策摩擦的外溢效应关注有限,更倾向于从国际贸易法的专业领域对相关案例进行解读。^③ 由于商业利益视角更加关注国际贸易带来的绝对收益而非国家间的相对收益,相关研究并非从跨大西洋关系的角度来评估美欧产业政策摩擦产生的影响,而是更加重视其对多边贸易体制造成的负面冲击。^④ 从历史经验看,如果具有争议的产业政策措施使规则的诠释与执行面临挑战,美欧往往会在多边贸易体制之下,通过改变和完善国际经贸规则回应此类挑战。^⑤ 从 GATT 到 WTO,多边贸易体制在争端解决机制上完成了关键的升级,不仅通过设立上诉机构(Appellate Body)进一步提升了法治水平,而且通过新的立法完善了对补贴等产业政策措施的管理。全球贸易治理的发展,让重视国际制度的研究者对于美欧应对经贸摩擦的能力持有相对乐观的预期。由于政府在经贸摩擦中需要面临国内立法机构、利益集团和外国政府的多重压力,选择 WTO 争端解决机制来处理成为一种实用的选择,可以达到回应多样化的利益诉求并且转移压力的目的。^⑥

(二) 战略利益视角下的美欧产业政策摩擦

基于战略利益的角度对美欧产业政策摩擦进行的研究,在议题定位上与商业利益视角下开展的研究有很大差异。关注战略利益的研究认为跨国经济关系中出现的摩

^① Sherzod Shadikhodjaev, *Industrial policy and the World Trade Organization*, Cambridge University Press, 2018, pp.25-44.

^② Ernst-Ulrich Petersmann, "Prevention and Settlement of Transatlantic Economic Disputes: Legal Strategies for EU/US Leadership," in Ernst-Ulrich Petersmann and Mark A. Pollack, eds., *Transatlantic Economic Disputes: The EU, the US, and the WTO*, Oxford University Press, 2003, pp.3-7.

^③ 由于产业政策并不是 WTO 规则体系中的法律概念,在相关条约文本中只有涉及补贴(Subsidy)的内容与产业政策最具关联性,因而仅参照 WTO 规则体系对产业政策引起的经贸摩擦进行分析时存在一定的局限性。关于多边贸易体制下补贴规则的演变,参见 John H. Barton et al., *The Evolution of the Trade Regime: Politics, Law, and Economics of the GATT and the WTO*, Princeton University Press, 2006, pp.115-118.

^④ WTO, IMF, OECD 和世界银行在 2022 年联合发布了关于政府补贴与国际贸易的研究报告,呼吁各国政府在实施产业政策的同时,也应注重通过国际合作来避免国际贸易受到扭曲。IMF, OECD, World Bank and WTO, *Subsidies, Trade, and International Cooperation*, IMF Publisher, 2022, pp.3-7.

^⑤ Steven McGuire, *Airbus Industrie: Conflict and Cooperation in US-EU Trade Relations*, Palgrave Macmillan, 1997, pp.1-5.

^⑥ Christina L. Davis, *Why Adjudicate? Enforcing Trade Rules in the WTO*, Princeton University Press, 2012, pp.138-157.

擦,其影响如果涉及经济竞争力变化和国家安全,往往会超出商业利益视角所能解释的范畴。^① 对于跨大西洋关系而言,有学者就明确提出不同于日常经贸往来产生的摩擦,美欧在产业政策、外资审查、技术转移和经济制裁等领域存在的政策分歧,乃是具有多重地缘政治与地缘经济意涵的战略性摩擦。^② 在国际经济学中,战略性贸易理论(Strategic trade theory)通过修正微观经济学的经典假设,引入不完全竞争、规模效应和知识外部性等概念,为政府实施产业政策扶持战略性行业的行为提供了理论支持。^③ 美国与欧盟在民用大飞机领域的产业政策实践与争端,就为詹姆斯·布兰德(James Brander)等学者开创战略性贸易理论提供了最重要的现实依据。^④ 延续战略性贸易理论的思想,劳拉·迪森(Laura Tyson)在其著作中通过深入的案例研究,描述了美国、欧洲和日本在竞逐高技术产业时存在的激烈冲突。迪森认为,高技术产业的显著特点使其成为政府进行产业政策实践的沃土,而欧洲与日本比美国更热衷于扶持本地企业,会让美国企业和商品在当地的准入上面临不利条件,由此引发美国与欧洲和日本之间持续的贸易冲突。^⑤

在经济学者对国际贸易分配效应与政府干预有效性进行研究的基础上,国际政治经济学领域的学者沿袭现实主义与经济民族主义的路径,进一步关注了国家间经济与产业竞争对于国家安全与国家自主的战略意义。^⑥ 美欧在产业政策议题上的争端正是这种竞争关系的集中体现。关注西欧在二战后经济发展的研究发现,政府通过产业政策培育企业竞争力时,具有追求自主性的强烈动机,或者更为直白地表达为拒绝成为美国的附庸。^⑦ 另一方面,美国也会以产业政策争端在内的经贸摩擦为契机,以带有强制性的方式开启双边谈判,从而发挥不对称的权力优势让对方在准入上做出

① 樊勇明等:《贸易摩擦与大国关系》,上海人民出版社2011年版,第2-3页。

② Jens van Schepenberg, "Trade is No Superglue: The Changing Political Economy of Transatlantic Relations," in Jeffery J. Anderson et al., eds., *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, Cornell University Press, 2008, pp.143-145.

③ 战略性贸易理论考虑的政策问题是运用有效措施让本国产业更具竞争力,而不是消除贸易壁垒来增进整体福利改善。因此,该理论的出发点在于关注本国在国际贸易中相对收益的增加。[美]保罗·克鲁格曼主编:《战略性贸易与国际经济》,海闻等译,中信出版社2016年版,第14-25页。

④ James A. Brander and Barbara J. Spencer, "Export Subsidies and International Market Share Rivalry," *Journal of International Economics*, Vol.18, No.1-2, 1985, pp.83-100; [加]詹姆斯·布兰德:《战略性贸易和产业政策的依据》,载[美]保罗·克鲁格曼主编:《战略性贸易与国际经济》,第37-38页。

⑤ [美]劳拉·迪森:《鹿死谁手? 高技术产业中的贸易冲突》,刘靖华等译,中国经济出版社1996年版,第4-12页。

⑥ Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, 1987, p.112.

⑦ [美]杰弗里·弗里登:《20世纪全球资本主义的兴衰》,杨宇光等译,上海人民出版社2017年版,第320-321页。

让步。^① 因此,欧盟与美国在产业政策上的摩擦与协调,必然超出基于规则的互动过程,而是融入了权力因素的政治与外交互动。罗伯特·邬达克(Robert Hudec)作为国际贸易法的权威学者,曾针对WTO争端解决机制法治化进程进行重要的反思,强调基于规则与法律的争端解决机制,并不能取代基于权力的政治与外交磋商。^②

当冷战后期美欧经济实力的差距缩小,关注跨大西洋联盟的学者认为,美国借助补偿支付机制通过经济让利来强化美欧安全合作的意愿已经大幅降低。^③ 在与产业政策密切相关的政府补贴问题上,美欧之间严重的分歧已经成为双方推动多边贸易谈判的显著障碍。^④ 冷战结束前后,一系列呼吁美国政府积极实施产业政策来直面欧洲和日本挑战的研究,对美欧关系的发展进行了相当悲观的展望。^⑤ 这些关于美日欧经济争霸的预测,在美国进入后冷战时代的单极时刻后被证明言过其实。^⑥ 从20世纪90年代开始,当“华盛顿共识”主导了主要经济体的政策范式,产业政策不再像以往受到政府的青睐。美国国会研究局(Congressional Research Service)在21世纪初对美欧经贸摩擦进行的综合评估中曾断言,随着美国与欧盟内部支持产业政策的呼声都在降低,加上欧盟单一市场的发展已经对产业政策实践构成多重限制,美欧产业政策摩擦的烈度将会显著下降。^⑦ 直到特朗普上台之后,美欧经贸关系问题再度引起各方的担忧,相关研究纷纷断言美欧经贸摩擦再起已经成为难以避免的事实。^⑧ 在拜登执政期间,美国政府推出了一系列新的产业政策项目,而如何回应欧洲盟友对此表达的强烈

① Ka Zeng, *Trade Threats, Trade Wars: Bargaining, Retaliation, and American Coercive Diplomacy*, The University of Michigan Press, 2004, pp.229-231; Marcia Don Harpaz, “US-EU Trade War: A New Page from an Old Playbook?” in Ka Zeng and Wei Liang, eds., *Research Handbook on Trade Wars*, Edward Elgar, 2022, pp.304-325.

② Robert E. Hudec, “The New WTO Dispute Settlement Procedure: An Overview of the First Three Years,” *Minnesota Journal of Global Trade*, Vol.8, No.1, 1999, pp.10-12.

③ Robert O. Keohane, “After Hegemony: Transatlantic Economic Relations in the Next Decade,” *The International Spectator*, Vol.19, No.1, 1984, pp.80-85.

④ Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Cornell University Press, 1990, pp.51-56.

⑤ 表达此类观点的美国代表性著作,参见 Lester Thurow, *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*, Warner Books, 1992, pp.27-66; Jeffrey Garten, *A Cold Peace: America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy*, Times Books, 1992, pp.3-22; Clyde Prestowitz et al., eds., *Powernomics: Economics and Strategy after the Cold War*, Madison Books, 1991, pp.51-92。

⑥ Miles Kahler, *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations*, Council on Foreign Relations, 1996, pp.50-51.

⑦ Raymond J. Ahearn, *Trade Conflict and the U.S.-European Union Economic Relationship*, Congressional Research Service, 2002, p.24.

⑧ 丁纯等:《特朗普时期的美欧经贸冲突:特征、原因与前景——基于美欧贸易失衡视角的实证分析》,载《欧洲研究》,2019年第3期,第1-37页;Marianne Schneider-Petsinger, *US-EU Trade Relations in the Trump Era: Which Way Forward?* Chatham House: The Royal Institute of International Affairs, 2019, p.2。

担忧,也被视为拜登政府需要着重应对的外交问题。^①

(三) 国际政治经济新变局与美欧产业政策摩擦

不论是基于商业利益的视角,还是基于战略利益的视角,都为理解和观察美国与欧盟之间的产业政策摩擦提供了重要的参考和启示。基于商业利益的研究视角注意到美欧应对产业政策摩擦的过程,总是呈现出竞争与合作并存的重要特点,而潜在的合作机会可能促成双方共同推动国际经贸规则的变革。美欧互动的这一特点为研判当前美欧新一轮产业政策摩擦对全球贸易治理的影响提供了重要的历史经验。然而,关注商业利益的研究视角相对受限,并未对产业政策摩擦具有的外溢效应及其对国家间政治外交关系的重要影响予以回应。首先,从贸易与投资等指标进行衡量,美欧已经长期保持紧密与稳定的经贸关系。^② 如此一来,仅仅从商业利益的视角观察美欧产业政策摩擦,这一议题的研究价值与政策意涵无疑会大幅下降。其次,考虑到 WTO 上诉机构的停摆,在基于规则的争端解决机制陷入困境的条件下,基于外交与权力的双边磋商显然会在美欧解决当前的产业政策摩擦中发挥更重要的作用。

关注战略利益的研究视角对国家间产业政策摩擦的性质与影响提供了更具深度的解读,突出此类争端在经贸摩擦中的特殊性与重要性。需要注意的是,当前国际政治经济呈现出的新变化,导致一些研究出现明显的时代局限性。首先,20 世纪 80 年代末 90 年代初,美国在高科技领域面临来自欧洲和日本的激烈竞争。当时出现的研究几乎都接纳了一个前提事实,即作为领先者的美国相对排斥产业政策,而欧洲和日本则依靠积极的产业政策实践来追赶美国。然而,在美国与欧盟当前的产业政策摩擦中,美国推出了强势的产业政策项目,而欧盟对待产业政策的态度则更加谨慎。其次,美日欧之间的经济争霸并未成为后冷战时代大国竞争的主题,取而代之的是当前美国持续推动对华战略竞争的地缘政治现实。不论是拜登政府寻求欧盟的合作共同应对中国,^③还是欧盟在经济与技术上对于战略自主的追求,^④都增加了双方在产业政策议

^① William H. Meraven et al., "Made in the Alliance: How to Shore up the Foundations of Transatlantic Solidarity," *Foreign Affairs*, 20 April 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2022-04-20/made-alliance>; Chad P. Bown, "Industrial Policy for Electric Vehicle Supply Chains and the US-EU Fight over the Inflation Reduction Act," Peterson Institute for International Economics Working Paper, May 2023, pp.14-17.

^② Shayerah I. Akhtar et al., *U.S.-EU Trade Relations*, Congressional Research Service, 3 June 2022, pp.1-4, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF10931>.

^③ 吴心伯:《美国压力与盟国的对华经贸政策》,载《世界经济与政治》,2022 年第 1 期,第 76-102 页;孙海泳:《论美国对华“科技战”中的联盟策略:以美欧对华科技施压为例》,载《国际观察》,2020 年第 5 期,第 134-156 页。

^④ 余南平、冯峻锋:《新技术革命背景下的欧洲战略重塑:基于技术主权视角的分析》,载《欧洲研究》,2022 年第 5 期,第 1-28 页;冯仲平:《战略自主关乎欧洲命运》,载《欧洲研究》,2023 年第 1 期,第 8-17 页。

题上进行协调的复杂性。由此,美欧产业政策摩擦具有的政治意涵会进一步上升,并成为反映美欧关系动态和考验联盟凝聚力的重要案例。

在既有研究的基础上,本文将对保护主义政策和产业政策两种不同起因的经贸摩擦进行区分,以突出产业政策摩擦中所呈现出的战略性互动过程。首先,从理论视角上进行区分,保护主义政策往往是一种自下而上的政策回应,而产业政策则是一种自上而下的政策决策。在贸易政策研究中,以社会为中心的路径长期占据主流,这种路径将贸易政策视为政府汇聚多元利益诉求后产生的结果。^① 在产业政策研究中,国家主义则是更加重要的视角。虽然政府的产业政策一样会受到利益集团的影响,但产业政策实践很大程度上是国家自主性的体现,在决策中突出表达了政府意志。^② 其次,保护主义政策与产业政策都可能在经济体之间引发摩擦,但因产业政策引发的摩擦往往具有更强的外溢效应,从而超越纯粹的经贸摩擦范畴,升级为高度政治化的外交摩擦。^③ 因而解决贸易摩擦通常只需针对贸易壁垒(如关税和配额)这样的边境措施(Border measures)进行调整,由争端双方管理国际贸易的政府机构即可完成。但是,解决产业政策上的纠纷需要涉及更加复杂的境内措施(Behind-the-border measures),从而面临更高的调整成本,并需要政府更大范围的参与和协调。由此,本文将延续战略利益的视角,并结合新的国际政治经济现实,对当前美欧在产业政策上的摩擦与协调展开分析。

二 美欧产业政策摩擦与差异化竞合模式

在拜登政府积极动员欧盟,以协助美国推进对华战略竞争背景下,因产业政策议题而引发的美欧争端,既是制约双方在经济与产业领域深化合作的障碍,又为达成

^① 在国际经济学和国际政治经济学等学科对于贸易政策的研究中,占据主流的理论都采取了以社会为中心的研究路径,最具代表性的就是内生性关税理论(Endogenous Tariffs Theory)。参见 Gene M. Grossman and Elhanan Helpman, "Protection for Sale," *The American Economic Review*, Vol.84, No.4, 1994, pp.833-850; James E. Alt et al., "The Political Economy of International Trade: Enduring Puzzles and an Agenda for Inquiry," *Comparative Political Studies*, Vol.29, No.6, 1996, pp.689-717。

^② 经典的代表性研究,参见 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford University Press, 1982, pp.35-82; Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, 1989, pp.11-17; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press, 1990, pp.8-33。

^③ 以美国与欧盟的香蕉贸易战和民用大飞机争端为例,可以明确展示两类经贸摩擦在性质上的差异。这两起争端是双方提交至 WTO 争端解决机制的经典案例。前者由欧盟针对进口香蕉的保护主义政策引起,而后者由美国与欧洲分别扶持波音与空中客车的产业政策引发。很显然,香蕉贸易战只牵涉双方商业利益的纠纷,而民用大飞机争端不仅涉及商业利益,还会被赋予关系国家安全与经济竞争力的意义。

新的合作提供了潜在的契机。拜登上任之后,美国与欧盟专门选取了制造业中的大飞机、半导体和电动汽车三个领域,成立了专项工作组来解决双方存在的分歧,并促进合作机制的建设。^① 大飞机、半导体和电动汽车都是能够彰显一国经济实力与科技水平的制造业领域,近年来更是引起了主要经济体之间新一轮的竞逐。本文也以这三个行业为案例,来展示美国与欧盟在产业政策议题上的摩擦与协调。美欧之间因产业政策议题在这些行业出现的争端,并非一般经贸摩擦的范畴所能涵盖,而是成为牵涉范围更广,且直接影响双边关系的外交摩擦。虽然 WTO 的规则框架提供了化解纠纷的基本参考和渠道,但 WTO 争端解决机制在实践中并不具备独立解决此类争端的能力,争端双方政府的政治介入和外交磋商往往是不可或缺的协调方式。

表 1 产业政策摩擦与美国和欧盟在关键制造业领域中的竞合模式

制造业领域	美国的政策冲击	欧盟的政策回应	摩擦与协调下的竞合模式
大飞机	暂停惩罚性关税	积极响应,开启谈判	美欧对等协商,双方中止争端
半导体	《芯片与科学法案》	欧盟《芯片法案》	欧盟政策跟随,双方深化合作
电动汽车	《通胀削减法案》	“绿色协议产业计划”	欧盟强烈抗议,双方摩擦持续

注:表由作者自制。

由于行业的市场结构与各自企业在产业链中地位的差异,美欧在应对产业政策摩擦的过程中,在不同行业形成了相异的竞合模式。在大飞机行业,美欧为了继续维持波音与空中客车在该行业的双寡头垄断,共同应对第三方的潜在竞争,实现了暂时搁置争议并建立磋商机制的初步合作。在半导体行业,虽然欧盟最初感受到美国产业政策的冲击,但随后主动选择了向美国的政策靠拢,而双方也在政策趋同的条件下深化了合作。原因是较高的行业进入壁垒和欧盟本土企业相对弱势的地位,促使欧盟希望借机推出产业政策方案,以期重振本土半导体行业。在电动汽车行业,由于技术革命导致行业结构正在发生骤变,进入壁垒的大幅下降让传统汽车企业的行业地位受到威胁。欧盟力求在汽车行业电气化转型的浪潮下,继续维持本土制造商的传统优势,对

^① 在大飞机行业,美国与欧盟于 2021 年 6 月签署的《民用大飞机合作框架谅解》中,确定了成立民用大飞机工作组保持定期磋商。同一时间,美国与欧盟成立的美欧贸易与技术委员会中,下设供应链安全工作组,其主要职能就是针对半导体行业的供应链合作展开磋商。2022 年 10 月,美欧成立了《通胀削减法案》工作组,主要是针对双方在电动汽车行业的争议与摩擦进行磋商。上述三个工作组目前都在美欧贸易与技术委员会的机制下展开活动,并且双方每半年会举行一次部长级会晤。

美国政府针对电动汽车的产业政策尤为敏感和不满,导致该行业成为双方产业政策摩擦最激烈的领域。

(一)大飞机行业:美欧对等协商,暂时中止争端

由于大飞机制造业极高的资金和技术门槛,二战之后只有美国和少数欧洲国家的企业能够在该行业中相互竞争。从20世纪90年代开始,民用大飞机市场进入波音与空中客车的双寡头垄断时代。在波音与空中客车从大飞机制造业脱颖而出的过程中,政府的产业政策对两者的发展都起到了至关重要的作用。自从空中客车在20世纪70年代推出首款A300后,因产业政策实践而在大飞机制造业引发的美欧争端便延续至今。^①与此同时,美欧大飞机争端的焦点几乎没有发生过改变,双方都指控对方政府各类构成补贴的扶持措施,以违背贸易协定的方式,导致本方企业在市场竞争中利益受损。从1979年在GATT的框架下达成《民用飞机贸易协议》(GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft)开始,美欧就一直在寻求通过双边协调和多边贸易体制来解决纠纷,但其间双方政府都没有真正停止向飞机制造商提供产业政策资源的行为。1992年美欧又签署了《美国欧共体民用大飞机贸易协议》(the EC-US Agreement on Trade in Large Civil Aircraft),为政府补贴设置了更加严格的限制。

进入21世纪后,随着空中客车持续扩大市场份额,波音面临的竞争压力与日俱增。在此背景下,美国政府于2004年10月选择退出1992年美欧签订的双边协议,转而通过WTO争端解决机制,就欧盟成员国的违规补贴问题提起诉讼。^②对此,欧盟选择针锋相对,就波音获得的政府补贴反诉美国。至此,美欧在大飞机领域新一轮的争端正式开始,WTO争端解决机制也迎来了建立之后最具挑战性的案件之一。^③波音和空中客车在美欧各自的制造业领域都具有举足轻重的地位。波音作为美国制造业的象征,长期占据着美国第一大出口商的地位。空中客车作为法德英西四国联合组建的企业,所取得的成功不仅为欧盟带来了巨大的商业利益,而且对于欧洲一体化具有

^① 关于20世纪70年代到90年代,美国与欧洲国家在大飞机行业争端与协调的历程,参见[美]劳拉·迪森:《鹿死谁手?高技术产业中的贸易冲突》,第274-297页。

^② 需要说明的是,为空中客车提供资金支持的项目,是由其四个出资方法国、英国、德国和西班牙所开展,而不是欧盟层面上的产业政策项目。欧盟作为WTO成员,在这些案件中会代表这些成员国提起诉讼或应诉。

^③ 本文关于美国与欧盟在WTO诉讼的相关信息,主要参考WTO争端解决数据库中发布的案件内容。美国诉欧盟的案件为DS316,欧盟诉美国的案件为DS353、DS487。参见WTO,“European Communities and Certain Member States—Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft,”WTO Dispute Settlement, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm; WTO,“United States—Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft—Second Complaint,”WTO Dispute Settlement, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds353_e.htm; WTO,“United States—Conditional Tax Incentives for Large Civil Aircraft”,WTO Dispute Settlement, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds487_e.htm。

重要的政治意义。^① 由于美国和欧洲国家的政治经济体制不同,双方产业政策实践的模式也各具特色。在波音和空中客车获得政府补贴的方式上,能够集中反映美国与欧洲国家在产业政策措施上的差异。针对特定行业的政府采购和研发资助,是美国政府最常见的产业政策工具。前者集中在国防工业领域,起源于美苏争霸时期,主要由国防部向军工企业提供特惠的军品采购合同来完成。^② 后者在国防和民用高科技领域普遍存在,由国防部高级研究计划局(DARPA)开创,经由其他联邦机构延伸到民用高科技领域,主要的政策措施是向企业的研发活动提供资金资助和专利转让。^③ 与之相比,欧洲国家政府为空中客车提供的补贴则更为直接,主要包括投产资助(Launch aid)、低息贷款和债务减免等措施。^④

在美国和欧盟向WTO争端解决机制提起的诉讼中,上述产业政策措施成为双方相互指控对方进行违规补贴的主要依据。根据《补贴与反补贴措施协议》(SCM),被认定为可诉补贴(Actionable subsidy)的条件主要有三项,分布是由政府提供的资金资助、补贴具有专项性,以及对第三方成员构成损害。^⑤ 美国认为空中客车在40年的时间里从政府获得了超过220亿美元的违规补贴,而欧盟提出波音从1989年到2006年获得的政府补贴达到237亿美元。由于分歧难以调和,美欧互相提起的诉讼,经历了从双边磋商、专家组报告,到上诉机构裁决的争端解决流程。2011年5月和2012年3月,上诉机构对两起诉讼相继做出了裁决。上诉机构认定法德英西四国政府为空中客车开发A350等机型,提供的资助不符合SCM的相关规则,影响了波音在部分海外市场的销售。同时,上诉机构也认定波音从政府获得的补贴中有53亿美元的金额,符合

^① 李巍、张梦琨:《空客崛起的政治基础——技术整合、市场拓展与战略性企业的成长》,载《世界经济与政治》,2021年第11期,第4-37页。

^② Gregory Hooks, "The Rise of the Pentagon and U.S. State Building: The Defense Program as Industrial Policy," *The American Journal of Sociology*, Vol.96, No.2, 1990, pp.358-404.

^③ 相比于国防军工领域,美国在民用高科技领域的产业政策实践,长期处于更加低调和隐蔽的状态。一些学者认为,以支持科技创新商业化为导向的政策措施,有利于美国政府在民用高科技行业进行产业政策实践的同时,规避市场原教旨主义者的攻击,以及免受两党政党斗争的干扰。参见Fred Block, "Swimming Against the Current: The Rise of a Hidden Developmental State in the United States," *Politics & Society*, Vol.36, No.2, 2008, pp.169-206; Robert H. Wade, "The American Paradox: Ideology of Free Markets and the Hidden Practice of Directional Thrust," *Cambridge Journal of Economics*, Vol.41, No.3, 2017, pp.859-880.

^④ 投产资助是空中客车获得政府补贴的一种重要形式,最初是英国政府向空中客车提供支持时采取的措施。投产资助作为一种优惠贷款,在空中客车开启特定机型的研发时,由政府向空中客车提供贷款。但是,这项贷款只有在该机型研发成功并获得盈利的情况下,才需要由空中客车向政府偿还贷款。参见"What Is Launch Aid?" *Aviation Strategy*, December 1999, p.3.

^⑤ WTO对于可诉补贴的界定,可以与横向产业政策与纵向产业政策的划分进行对照。可诉补贴主要指的就是纵向产业政策,即政策资源明确向政府选择的特定行业和企业投放。而并不违规的补贴形式表现在横向产业政策之中,此时政府推出的扶持措施并不针对特定行业,例如工业园区的基础设施建设和人力资源培训项目等。

SCM 所定义的专项性补贴。^① 美国和欧盟都宣称本方获得了胜诉,但显然不满这一各打五十大板的结果。于是,美欧双方继续通过 WTO 争端解决机制,开启了针对对方的新一轮诉讼。这一轮诉讼的结果是,由于双方都没有在规定期限取消上诉机构认定的补贴,美国在 2019 年 10 月由 WTO 授权向价值 75 亿美元的欧盟商品加征关税,而欧盟也在一年后获准对价值 40 亿美元的美国商品加征关税。

至此,美欧之间的大飞机争端仍然没有在 WTO 框架下得到解决。由此引发的外交摩擦也在延续和外溢,为美欧关系带来了显著的负担。当美欧双方获准实施针对补贴行为的惩罚性关税时,正值特朗普政府积极推动贸易保护主义政策。在 WTO 的授权之下,欧盟出口美国的飞机、奶酪、葡萄酒等产品成为惩罚性关税征收的对象,而欧盟则选取美国出口的哈雷摩托、波本威士忌和花生酱等产品加征关税。^② 美欧在大飞机领域经年累月的争端,无疑消耗了双方大量的人力物力,加上因此受损的其他出口行业,持续的摩擦正在变得得不偿失。因此,美欧依然保持着在 WTO 争端解决机制之外进行双边磋商的意愿。然而,特朗普政府的贸易政策让美欧双方的谈判难以取得进展。^③ 拜登成为美国总统后,解决大飞机争端成为本届政府改善美欧关系的重要突破口。为了给谈判创造有利条件,美国与欧盟在 2021 年 3 月一起暂停了与大飞机争端相关的惩罚性关税。^④

2021 年 6 月,在拜登访问布鲁塞尔出席美欧峰会之际,双方领导人共同发布了经贸领域磋商取得的关键成果,其中包括暂时中止大飞机争端的共同决定。美国与欧盟为中止本轮长达 17 年之久的大飞机争端,在《民用大飞机合作框架谅解》(Understanding On a Cooperative Framework For Large Civil Aircraft)中为推进合作达成了以下重要共识。^⑤ 首先,针对与大飞机争端相关的惩罚性关税,美欧决定将暂停征收的时间从 4 个月延长为 5 年。其次,波音和空中客车需要以更符合市场条件的方式,获得

^① WTO 争端解决机制的上诉机构并未判定美国或欧盟实施的补贴行为,构成 SCM 明令禁止的出口补贴和进口替代补贴。原因在于,为波音和空中客车提供补贴的法律法规和政策文本,并不能显示政策制定者依据企业出口或进口替代的绩效,作为它们可获取补贴金额的标准。

^② David Lawder and Philip Blenkinsop, "U.S. and Europe Spar over Next Stage of Aircraft Subsidy Dispute," Reuters, 6 May 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-eu-boeing-idUSKBN22I2B4>.

^③ Jorge Valero, "Dombrovskis: Deep and Comprehensive Trade Deal with the US 'Not Feasible'," EURACTIV, 26 November 2020, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/interview/dombrovskis-not-feasible-a-deep-and-comprehensive-trade-deal-with-the-us/>.

^④ Steven Erlanger and Michael D. Shear, "U.S. and E.U. End Aviation Trade Spat and Turn to China's Rise," The New York Times, 15 June 2021, <https://www.nytimes.com/2021/06/15/business/US-EU-Airbus-Boeing.html>.

^⑤ 详细的文本内容,参见 USTR, "USTR Announces Joint U.S.-E.U. Cooperative Framework for Large Civil Aircraft," 15 June 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/ustr-announces-joint-us-eu-cooperative-framework-large-civil-aircraft>.

政府在开发或生产相应机型上的补贴。同时,美欧都需要以更透明的方式,披露波音和空中客车获得的研发资助。附件部分的美欧合作事项则明确指向了中国。美欧以应对非市场经济体对大飞机制造业带来的挑战为名,决定从信息共享起步,共同关注该领域涉及非市场经济体的政府补贴和跨国投资活动。在此基础上,美欧将探索和协调可行的合作策略,应对大飞机制造业中不利于彼此的技术转移、就业岗位流失和不公平采购决策。

尽管短时间内波音与空中客车的双寡头垄断仍然无可撼动,但中国商飞的强势出现,让美欧放任大飞机争端延续的做法可能得不偿失,这成为促进双方休战的关键因素之一。随着中国商飞自主研发的首款大飞机 C919 投入市场,波音与空中客车将从 20 世纪 90 年代以来,第一次面临一个彼此之外的潜在竞争对手。^① 美欧以对等协商的方式中止大飞机争端,让双方政府主导的合作机制,融入波音与空中客车激烈的市场竞争。对于重视在对华战略竞争中寻求盟友支持的拜登政府而言,美欧大飞机争端的中止也有利于带来积极的示范效应,以强化盟友之间在经济与产业领域的合作。^② 凭借空中客车的行业地位,欧盟能够以对等协商的方式,与美国就暂时中止大飞机争端达成一致。此次的临时性协议事实上默认了美国和欧盟成员国,可以继续享有为波音和空中客车提供支持的政策空间。因而未来引发摩擦的因素并未被彻底消除,美国与欧盟在大飞机行业的合作能否继续深化,仍然充满变数。

(二) 半导体行业: 欧盟向美国政策靠拢, 双方开启合作

半导体行业自二战后诞生以来,在大国竞争中常常被赋予关乎国家安全与经济繁荣的战略价值。^③ 2022 年 8 月 9 日,美国总统拜登正式签署了《芯片与科学法案》。这项聚焦于为半导体生产和研发提供资金的法案,构成美国政府数十年来最具影响力的产业政策项目。^④ 《芯片与科学法案》为吸引半导体企业在美国投资建厂设置了

^① Jon Sindreu, "The End of the Boeing-Airbus Spat Begins the Aviation Battle with China," *The Wall Street Journal*, 15 June 2021, <https://www.wsj.com/articles/the-end-of-the-boeing-airbus-spat-begins-the-aviation-battle-with-china-11623761975>.

^② Jacob Funk Kirkegaard, "Settling the Boeing-Airbus Dispute Can Deliver an Early Win for Biden's Agenda," Peterson Institute for International Economics, 15 January 2021, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/settling-boeing-airbus-dispute-can-deliver-early-win-bidens>.

^③ [美] 克里斯·米勒:《芯片战争:世界最关键技术的争夺战》,蔡树军译,浙江人民出版社 2023 年版,第 1-9 页。

^④ 将《芯片与科学法案》与 SEMATECH (Semiconductor Manufacturing Technology Consortium) 获得的资助进行比较,可以看到拜登政府推动产业政策的力度之大。SEMATECH 是美国政府 1987 年出台的针对半导体行业的产业政策项目,其政策绩效获得了普遍的肯定。它由美国政府资助半导体企业组成研发联盟进行技术攻关,其在第一个为期五年的资助周期中,每年仅能从 DARPA 获得 1 亿美元的资金。关于 SEMATECH,可参见 Douglas A. Irwin and Peter J. Klenow, "Sematech: Purpose and Performance," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol.93, No.23, 1996, pp.12739-12742.

390 亿美元的财政补贴,还有 130 亿美元的财政资助用于商业与国防领域的半导体研发。《芯片与科学法案》最大的突破在于为了提高行业产能,采取直接向企业提供财政补贴的激励措施,使得这种方式不再是美国产业政策实践中的禁忌。面对美国政府在半导体行业强势的政策介入,欧盟为了扭转本土企业相对弱势的行业地位,采取了政策追随的策略,推出了欧盟《芯片法案》(The EU Chips Act)作为回应。在美欧双边层面中,美欧贸易与技术委员会(US-EU Trade and Technology Council, TTC)为双方提供了就半导体行业议题进行磋商的主要平台,而独家掌握先进半导体制造设备生产的欧盟,也在美国的持续施压下,对中国实施了严格的出口管制。

半导体行业是典型的知识和资本密集型行业,具有极高的行业进入壁垒。半导体产业链的不同环节,几乎都被少数企业所主导而呈现出集中度高的特点。^① 美国与欧盟在半导体行业面临相似的问题,即先进制程半导体的本土产能几乎为零,因此双方激励措施关键的落脚点都在于此。在过去 30 年中,美国本土的半导体产能在世界的份额从 37% 下降到 12%,欧盟当前则只有不到 10%,而东亚的比例为 75%。^② 尽管如此,从整个半导体行业的产业链和价值链来衡量,美国企业依然占据全球领导地位,而欧盟企业相对处于弱势地位。以 2022 年的销售收入为标准,总部设于美国的企业占据半导体行业全球份额的 48%,欧盟在该项指标上仅有 9%。^③ 欧盟的半导体企业中,意法半导体(STMicroelectronics)、英飞凌(Infineon)和恩智浦(NXP)能够跻身全球最大的 15 家半导体生产商行列。它们主要面向本土制造商生产用于汽车、医疗和工业设备的半导体。欧盟在半导体行业的主要优势,集中在上游的半导体生产设备。荷兰的阿斯麦(ASML)是生产尖端制程半导体光刻机的唯一供应商。此外,比利时、法国和德国都拥有世界上顶尖的半导体和微电子研究机构,分别是校际微电子研究中心(IMEC)、电子信息技术研究所(Leti)和弗劳恩霍夫协会(Fraunhofer)。

2020 年新冠疫情暴发后,汽车半导体供应短缺一度对美国、欧洲和日本等地的汽车制造业造成严重打击。半导体供应链中断带来的风险,让主要经济体纷纷开始酝酿

^① Michaela D. Platzer et al., *Semiconductors: U.S. Industry, Global Competition, and Federal Policy*, Congressional Research Service, 26 October 2020, pp.6-18.

^② 美国半导体产能份额在过去 30 年从 37% 下降到 12% 的数据,是包括总统拜登在内的美国政府官员在推动《芯片与科学法案》时最常提及的数据,以此来强调采取政策激励提高本土半导体产能的必要性。该数据来源于美国半导体行业协会(Semiconductor Industry Association),参见 Antonio Varas et al., *Government Incentives and US Competitiveness in Semiconductor*, Boston Consulting Group and Semiconductor Industry Association, September 2020, p. 1, <https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2020/09/Government-Incentives-and-US-Competitiveness-in-Semiconductor-Manufacturing-Sep-2020.pdf>.

^③ SIA, *Semiconductor Industry Association 2023 Factbook*, 5 May 2023, p.3, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/05/SIA-2023-Factbook_1.pdf.

政策激励,以提高本土的半导体产能。2020年8月,美国共和党籍联邦参议员约翰·康宁(John Cornyn)联合其他三位分属两党的参议员,共同发起了一项《芯片法案》(CHIPS)。^①其内容围绕提升美国本土的半导体产能展开,提出设立总额为228亿美元的联邦基金,为半导体企业在美国投资新的生产设施提供财政补贴。《芯片法案》随后与民主党参议员查克·舒默(Chuck Schumer)发起的《无尽前沿法案》(The Endless Frontier Act)合并,构成《美国创新与竞争法案》(United States Innovation and Competition Act)的主体部分,并在2021年6月以跨党派合作的方式通过了国会参议院投票。由于国会众议院没有直接采纳《美国创新与竞争法案》进入投票环节,而是发起了内容相似的《美国竞争法案》(America Competes Act),导致前者的立法进程迟滞。随着2022年中期选举日益临近,白宫、国防部和商务部都积极投入到两院协调之中,使得以《美国创新与竞争法案》为蓝本的《芯片与科学法案》相继通过了两院投票,并在2022年8月由总统拜登正式签署生效。^②

美国通过史无前例的政策激励在半导体制造领域发力,给欧盟带来了显著的外部压力。由于掌握先进制程半导体制造技术的企业只有台积电、三星和英特尔三家,随着它们相继响应美国的政策激励宣布新的投资计划,欧盟如果缺乏有效的政策干预,将面临在半导体行业被进一步边缘化的风险。事实上,欧盟早在2013年就为保持半导体行业竞争力,提出了一项综合政策方案,明确设定了到2020年要占据全球市场份额20%的目标。^③然而,方案规划的措施只局限于为企业的研发活动提供资助,未能激发企业在生产环节的大规模投资。相比于资助企业的研发活动,政府为扩大产能直接提供财政补贴,一直以来都是更具争议性的产业政策工具。然而,地缘政治与地缘经济变局带来的压力,使得欧盟也诉诸新的产业政策方案,加入了这场半导体行业中的“补贴竞赛”。2022年2月,欧盟委员会正式发布了欧盟《芯片法案》。^④其主要内容除了为半导体研发活动提供资金,支持行业内中小企业发展等争议性较小的措施外,在欧盟和成员国层面调拨公共资金作为补贴,吸引半导体企业在欧盟投资是主要

^① 《芯片法案》全名为《为美国生产半导体创造有益的激励法案》(Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors(CHIPS)for America Act,CHIPS)。Ana Swanson and Don Clark,“Lawmakers Push to Invest Billions in Semiconductor Industry to Counter China,”*The New York Times*, 11 June 2020, <https://www.nytimes.com/2020/06/11/business/economy/semiconductors-chips-congress-china.html>.

^② David E. Sanger,“As Congress Debated Landmark China Bill, Beijing Surged Ahead,”*The New York Times*, 28 July 2022, <https://www.nytimes.com/2022/07/28/us/politics/us-china-semiconductors.html>.

^③ European Commission,“Commission Proposes New European Industrial Strategy for Electronics—Better Targeted Support to Mobilize 100 billion Euro in New Private Investments,” 23 May 2013, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_455.

^④ 孙彦红:《欧盟全面发力强化“半导体供应链安全”》,载《世界知识》,2022年第7期,第56-57页。

的政策发力点。经过一年半的立法咨询与决策程序,欧盟《芯片法案》在 2023 年 7 月通过了欧洲议会的投票,并由欧洲理事会(The European Council)批准生效。虽然欧盟《芯片法案》计划的总投资为 430 亿欧元,但补贴半导体生产的资金尚未完全落实,需要通过欧洲投资银行(European Investment Bank)和欧盟及成员国的多个专项基金进行配套,而美国在《芯片与科学法案》中的资金则直接由政府预算支出进行拨付。^①

美国与欧盟为半导体企业提供的政策激励,与 WTO 规则之间具有潜在的矛盾,尤其是为投资设厂直接提供补贴的做法,可以纳入 SCM 相关条款所认定的可诉补贴。^②然而,美欧各自针对半导体行业的产业政策实践,并未导致大飞机制造业中的补贴争端再次上演。双方在支持半导体行业上出现政策趋同的倾向,为双方在该领域扩大合作提供了相对有利的基础。TTC 是双方磋商半导体行业议题的主要平台。2022 年 5 月,TTC 第二次部长级会议期间,美欧确定了在半导体行业进行合作的主要方向,涉及维护供应链安全、共享政府补贴信息以及出口管制合作。根据 2023 年 5 月 TTC 第四次部长级会议发布的信息,美国与欧盟已经在半导体行业构建了两项合作机制,分别是应对半导体供应链中断的早期预警机制,和针对公共部门对半导体行业扶持措施的信息分享机制。^③后者通过增加政策透明度,有助于降低产业政策实践引发经贸摩擦的风险。在出口管制领域,荷兰也在美国的持续施压下,在 2023 年 6 月宣布了涉及半导体制造设备的出口新规,从而在该领域的出口管制上与美国和日本保持一致。^④

(三) 电动汽车行业:欧盟强烈抗议,美欧外交摩擦持续

拜登在就任总统的当天就签署了行政命令,宣布美国将会启动重返《巴黎协定》的程序。对致力于在气候变化领域推动多边合作的欧盟而言,拜登政府在绿色低碳转型上的承诺,有望为跨大西洋合作带来全新的动力。然而,当拜登政府为了落实承诺,推出以《通胀削减法案》为核心的配套方案后,美欧关系却因此产生了新的摩擦。在

^① 关于欧盟《芯片法案》中规划的 430 亿欧元资金来源的介绍,参见 Kjeld van Wieringen, “Strengthening EU Chip Capabilities: How will the Chips Act Reinforce Europe’s Semiconductor Sector by 2030?” European Parliamentary Research Service, July 2022, p.3, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733585](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733585).

^② Sujai Shivakumar, “Opportunities and Pitfalls for U.S.-EU Collaboration on Semiconductor Value Chain Resilience,” CSIS (Center for Strategic & International Studies), 7 July 2022, <https://www.csis.org/analysis/opportunities-and-pitfalls-us-eu-collaboration-semiconductor-value-chain-resilience>.

^③ The White House, “U.S.-EU Joint Statement of the Trade and Technology Council,” 31 May 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/31/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council-2/>.

^④ Michael Race, “Dutch to Restrict Chip Equipment Exports amid US Pressure,” BBC News, 30 June 2023, <https://www.bbc.com/news/business-66063594#>.

《重建美好未来法案》(Build Back Better Act)因民主党参议员乔·曼钦(Joe Manchin)的强力阻击而受挫后,参议院多数党领袖查克·舒默与乔·曼钦在随后达成了一致,宣布以《重建美好未来法案》中推动能源转型的条款为主要内容,重新推出《通胀削减法案》以提交表决。《通胀削减法案》以预算协调(Budget Reconciliation)的方式进入参议院的投票流程,从而避开了冗长演讲(Filibuster)等环节的阻碍,只需要在全体投票中获得简单多数即可通过。^①《通胀削减法案》在参议院和众议院的投票结果显示清晰的党派界限,民主党凭借同时占据两院多数席次的优势,才得以确保法案顺利通过。与同为重大产业政策项目的《芯片与科学法案》相比,《通胀削减法案》在不足一个月的时间里就完成了立法程序,而前者从推出后就在备受瞩目的状态下,历时两年才最终生效。在外界缺乏足够政策预期的情况下,《通胀削减法案》的突然落地给美国的主要盟友带来了强烈的政策冲击。

《通胀削减法案》以加速推动美国的绿色低碳转型为目标,为清洁能源及设备的生产商和消费者提供了多种形式的税收优惠。拜登将《通胀削减法案》视为迄今为止美国政府为应对全球气候变化采取的最重要的行动。^②根据估算,《通胀削减法案》通过税收优惠给予生产商和消费者的补贴,总额接近 3690 亿美元。^③其中,面向美国电动汽车消费者的税收优惠,构成法案最核心的内容,也是引发美国与欧盟之间外交摩擦的起因。法案的相关条款规定,美国消费者购买北美范围内生产的电动汽车时,在满足两项基本条件的情况下,最高可以享有 7500 美元的税收优惠。第一,该型号电动汽车的电池所使用的关键矿物(锂、钴、镍),在美国或与美国有自由贸易协定(FTA)的国家获取的比例,需要达到 40%及以上;第二,组成该型号电动汽车所用电池的零部件,在北美范围内被制造或组装的比例,需要达到 50%以上。如果满足两项条件中的任意一项,即可享有 3750 美元的税收优惠。此外,使用清洁能源的电动汽车生产商,还将通过税收优惠的形式,同时获取生产补贴。《通胀削减法案》的实施细则一经

^① 预算协调是美国国会为了加快立法进程设置的一种快行道程序。法案要进入预算协调程序,需要满足的条件是其所有条款都与联邦政府的预算相关,即直接影响联邦政府收入或支出。在参议院中,预算协调法案的辩论时间最长只有 20 个小时,持反对意见的议员不能通过冗长演讲,来阻挠法案进入投票环节。而普通法案要跨越参议院冗长演讲的阻碍,需要获得最少 60 名议员赞成才能进入最终的投票环节。关于预算协调的详细介绍,参见 David Wessel, "What Is Reconciliation in Congress," Brookings, 5 February 2021, <https://www.brookings.edu/articles/what-is-reconciliation-in-congress/>。

^② Joe Biden, "Remarks by President Biden on the Passage of H.R. 5376, the Inflation Reduction Act of 2022," The White House, 13 September 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/13/remarks-by-president-biden-on-the-passage-of-h-r-5376-the-inflation-reduction-act-of-2022/>。

^③ 3690 亿美元的金额为美国国会预算办公室(Congressional Budget Office)的测算结果。参见 Congressional Budget Office, "Estimated Budgetary Effects of H.R. 5376, the Inflation Reduction Act of 2022," 5 August 2023, https://www.cbo.gov/system/files/2022-08/hr5376_IR_Act_8-3-22.pdf。

问世,对此反应最激烈就是欧盟、日本和韩国。虽然美国的盟友都乐见拜登政府让美国重新投入应对气候变化的事业,但《通胀削减法案》中带有歧视性的措施,与特朗普政府“美国优先”的政策逻辑无异,让拜登政府重视盟友的承诺变得口惠而实不至。

中国、美国、欧盟、日本和韩国的汽车企业,近年来都开始 in 电动汽车领域积极布局,以求在绿色低碳转型的浪潮下,占据汽车制造业的领先地位。^① 从生产燃油汽车到电动汽车,汽车制造业的技术革命使行业的进入壁垒大幅下降。大量新企业借助电动汽车的风口涌入行业之中,使得汽车制造业巨头长期稳固的行业地位,正面临前所未有的挑战。^② 汽车制造业是欧盟的传统优势行业,尤其在高端汽车领域,更是被欧盟的汽车企业所牢牢占据。然而,电动汽车时代的到来,正在打破汽车制造业传统的市场结构,最终“鹿死谁手”在短期内仍然难见分晓。作为一项绿色产业政策方案,《通胀削减法案》在实施细则上处处体现了“买美国货”(Buy American)的政策逻辑,从而对其他国家的产品构成明显的歧视。^③ 依照税收优惠的条件,在2023年4月18日后能够获得全部7500美元补贴的车型将主要来自美国汽车厂商,而欧盟汽车厂商的多数车型会因条件不符而被排除在税收优惠之外。^④ 这一现实也让欧盟担忧本土的汽车企业,为了享有美国提供的政策激励,将原计划在欧盟范围内的投资项目转移到北美。

在此背景下,欧盟、韩国和日本都对《通胀削减法案》与WTO规则的兼容性提出了质疑。^⑤ 从2022年8月《通胀削减法案》生效开始,其所引发的争议和摩擦,迅速成为一项影响美欧关系的焦点议题。在此期间,欧盟及其成员国的主要领导人都曾公开对《通胀削减法案》中的歧视性条款表达不满,并积极利用双边磋商的方式,要求美国

① 李巍、邹玥、竺彩华:《电动汽车革命:大国产业竞争“新赛道”》,载《国际经济评论》,2023年第4期,第93-117页。

② The Economist, “A Difficult New World: The Car Industry,” Special Report, 22 April 2023, pp.3-14.

③ “买美国货”(Buy American)的概念起源于1933年买美国货法案(Buy American Act of 1933)。大萧条期间,美国政府出台了该法案以要求相关政府采购项目,优先购买国内生产的产品或提供的服务。此后,历届美国政府也常常利用“买美国货”条款,加入涉及政府采购的法案,或总统的行政命令之中。参见 Linda Weiss and Elizabeth Thurbon, “The Business of Buying American: Public Procurement as Trade Strategy in the USA,” *Review of International Political Economy*, Vol.13, No.5, 2006, pp.701-724.

④ 由于《通胀削减法案》中设置的税收优惠条件需满足的国产化率逐年提高,在电动汽车领域能够获得税收优惠的车型也会发生变化。

⑤ 《通胀削减法案》中的补贴措施触及了SCM所认定的专项补贴,以及《与贸易有关的投资措施协议》(TRIMs)中所禁止的“本地含量措施”(Local content measures)。John Chalmers and Hyunjoo Jin, “EU, South Korea Say U.S. Plan for EV Tax Breaks May Breach WTO Rules,” Reuters, 12 August 2022, <https://www.reuters.com/business/autos-transportation/eu-says-us-plan-ev-tax-breaks-discriminatory-may-breach-wto-rules-2022-08-11/>.

政府改变法案对欧盟产品的不公平待遇。^① 欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩 (Ursula von der Leyen) 认为,《通胀削减法案》会给欧洲带来不公平竞争。欧洲议会贸易委员会 (European Parliament's Committee on International Trade) 的负责人,则直接要求就此向 WTO 争端解决机制提起诉讼。^② 2022 年 12 月,法国总统马克龙利用对美国国事访问的机会,曾尝试向拜登就《通胀削减法案》对美欧关系的不利影响晓以利害,并且直言该法案可能导致“分裂西方”的后果。^③ 面对欧盟的抗议,拜登政府首先应允与欧盟委员会建立美欧《通胀削减法案》工作组 (US-EU Task Force on the Inflation Reduction Act),并将磋商议题纳入 TTC 部长级会议的正式议程。

美国国税局 (Internal Revenue Service) 在 2022 年年底发布的税收优惠细则中,对欧盟的关切给予部分回应,将商用电动汽车享有税收优惠条件大幅放宽,使得欧盟汽车企业在北美之外生产的车辆能够符合要求。^④ 尽管如此,在欧盟更加关注的乘用车电动汽车方面,双方的磋商并未取得明显进展。让美欧关系更显尴尬的是,美国与日本、韩国分别针对《通胀削减法案》进行的磋商,已经取得明确进展。首先,当美国政府确认来自与其签订 FTA 国家的关键矿物,能够享有与美国本土来源的同等待遇后,韩国的不满得到了明显缓解 (美韩已签署 FTA)。^⑤ 随后,美国以特事特办的方式与日本签署了《美日关键矿产协议》 (Agreement between US and Japan on Critical Minerals Supply Chains),让与美国没有综合性 FTA 的日本在《通胀削减法案》中获得了与韩国的同等

① 2022 年 11 月,欧盟驻美国代表团代表欧盟,向负责制定《通胀削减法案》细则的美国国税局提交了立场文件,就法案中 9 项税收优惠条款对欧盟产品造成的歧视表达关切。参见 Delegation of the European Union to the United States of America, “Submission by the European Union on the Inflation Reduction Act,” Regulations.gov, 7 November 2022, <https://www.regulations.gov/comment/IRS-2022-0020-0774>。

② WTO 总干事恩戈齐·奥孔乔-伊韦阿拉 (Ngozi Okonjo-Iweala) 曾公开表示,希望美国与欧盟能够优先通过双边磋商解决分歧,而不是选择向 WTO 争端解决机制提起诉讼。奥孔乔-伊韦阿拉的态度,再次体现了产业政策引起经贸摩擦的复杂性。对于这种直接影响双边关系的产业政策摩擦,并非 WTO 争端解决机制所能独立解决的经贸纠纷。Bryce Baschuk, “WTO Urges Talks to Resolve Green Subsidy Dispute: Supply Lines,” Bloomberg News, 19 January 2023, <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/wto-urges-talks-to-resolve-green-subsidy-dispute-supply-lines>。

③ Leila Abboud, “Emmanuel Macron says U.S. Climate Law Risks ‘Fragmenting the West’,” *Financial Times*, 1 December 2022, <https://www.ft.com/content/a1a03af2-831a-433c-8984-b99c84018a13>。

④ European Commission, “EU Welcomes Access to US Subsidy Scheme for Commercial Vehicles,” 29 December 2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_7869。

⑤ 关于美国与韩国围绕《通胀削减法案》的摩擦与协调过程,参见 Chad P. Bown, “How the United States Solved South Korea’s Problems with Electric Vehicle Subsidies under the Inflation Reduction Act,” Peterson Institute for International Economics Working Paper, July 2023, pp.1-28。

待遇。^① 这样一来,同样与美国不存在 FTA 的欧盟也希望效法日本,与美国进行关键矿产协议的谈判。

2023 年 3 月,拜登与冯德莱恩发表了联合声明,提出美国与欧盟将会立即开启关于关键矿产协议的谈判,以进一步缓解《通胀削减法案》引发的争端。^② 不过,美欧之间的谈判速度要明显落后于美日之间。2023 年 5 月底 TTC 第四次部长级会议结束后,双方并未在联合声明中发布涉及《通胀削减法案》磋商的明确进展。2023 年 7 月,欧洲理事会才正式授权欧盟委员会与美国就关键矿物协议展开谈判,并发布了谈判的目标和指导意见,同时阐明最终协议需要由该机构确认,并获得欧洲议会的同意。^③ 截至 2023 年美欧华盛顿峰会前夕,双方仍未就关键矿产协议达成一致。除了与美国持续推进双边协商,欧盟内部也在进行相应的政策规划,以回应《通胀削减法案》带来的影响。值得关注的是,欧盟针对《通胀削减法案》的应对策略,与面对《芯片与科学法案》时在半导体行业采取的跟随策略有较大差异。欧盟并未依照《通胀削减法案》的相关条款进行政策匹配。事实上,美国贸易代表戴琪(Katherine Tai)就曾建议欧盟考虑类似美国的补贴,从而在政策趋同的条件下缓解双方的分歧。^④ 但是,欧盟本土企业在清洁能源和电动汽车领域的市场份额,都要领先于它们的美国竞争对手,因此,欧盟缺乏意愿按照美国设定的规则进行竞争。在电动汽车产量上,欧盟范围占据了全球 25% 的产量,而拥有特斯拉的美国所占比重仅为 10%。^⑤ 2023 年 2 月,欧盟委员会提出了“绿色协议产业计划”。相比于《通胀削减法案》作为重大产业政策项目的性质,“绿色协议产业计划”主要着力于调整竞争政策和放松管制,以此来加快清洁能源

^① 拜登政府将与日本的关键矿产协议作为行政协议,从而绕开了国会的审议。此举遭到了部分国会议员的质疑,认为行政部门在谈判和缔结涉及对外贸易的协议时,都需要获得国会的授权和审议。在此期间,国会中的共和党议员也曾试图利用债务上限调整带来的谈判机会,推动废除《通胀削减法案》的相关激励措施,但并未成功。Josh Siegel and Kelsey Tamborrino, “GOP’s Debt-Limit Plan Would Gut Biden’s Climate Law. White House’s Response: ‘Jobs’,” POLITICO, 20 April 2023, <https://www.politico.com/news/2023/04/20/house-gop-debt-limit-plan-inflation-reduction-act-00092891>.

^② The White House, “Joint Statement by President Biden and President von der Leyen,” 10 March 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/03/10/joint-statement-by-president-biden-and-president-von-der-leyen-2/>.

^③ European Council, “Trade with the United States: Council Authorises Negotiations on EU-US Critical Minerals Agreement,” 20 July 2023, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/20/trade-with-the-united-states-council-authorises-negotiations-on-eu-us-critical-minerals-agreement/>.

^④ Andy Bounds and Aime Williams, “Top US Trade Official Urges EU to Join Forces on Subsidies amid Green Deal Tensions,” *Financial Times*, 2 November 2022, <https://www.ft.com/content/0e52d609-5cfe-453c-9baf-b33b66e941e9>.

^⑤ International Energy Agency, *Global EV Outlook 2022: Securing Supplies for an Electric Future*, IEA, 2022, <https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2022>.

技术的创新与应用,而没有提供高额的公共资金作为政策激励。^①

三 美欧产业政策摩擦的制度根源与行为逻辑

美欧在大飞机、半导体和电动汽车三个制造业领域中的争端与协调,体现了由产业政策实践引发的摩擦,是一个高度政治化的战略互动过程。产业政策议题广泛的外溢效应,使其能够对美欧关系产生全局性的影响,因而上至美国与欧盟的最高领导层,下到行业内的企业,都作为利益攸关方嵌入塑造争端与协调进程的政策网络之中。在此基础上,本部分将分析视角从行业转向制度,以进一步探讨美欧在产业政策上的争议与摩擦,对美欧关系发展带来的挑战。基于欧盟内部制度框架进行的分析,有助于厘清美欧围绕产业政策议题产生摩擦的根源。拜登政府的产业政策实践引发欧盟担忧乃至抗议的原因,不仅限于欧盟的企业可能会因此处于不利的竞争地位,更关键的因素在于其对欧盟经济与产业治理模式带来的冲击。从维系美欧关系的制度框架进行的分析,能够体现美欧在化解产业政策摩擦时面临的障碍。当双方试图针对产业政策引起的争议与摩擦进行协调时,由于美欧在经济与产业领域合作制度建设的滞后,导致双方化解分歧与深化合作的能力与效率受到了制约。

(一) 美国的产业政策实践对欧盟经济与产业治理模式的冲击

如果仅限于关注《通胀削减法案》对欧盟企业在市场竞争中造成的负面影响,欧盟对该法案的不满与抗议未免过于强烈。根据欧洲议会研究局(European Parliament Research Service)对各家智库相关研究报告的总结,《通胀削减法案》短期内给欧盟汽车企业带来的负面效应还难有定论,而该法案对欧盟宏观经济的影响几乎可以忽略不计。^②事实上,真正引起欧盟担忧和抗议的是,拜登政府推动的产业政策实践作为外生的政策冲击,给欧盟的经济与产业治理模式带来了挑战。这种挑战延续了自新冠疫情到俄乌冲突爆发以来,欧盟在经济与产业治理上面临的困境。新冠疫情导致的供应链中断,俄乌冲突引发的能源危机,以及主要经济体之间的产业竞逐,在近年来形成显

^① Frédéric Simon, "EU Commission Announces 'Green Deal Industrial Plan', but No Fresh Money," *EURACTIV*, 18 January 2023, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-commission-announces-green-deal-industrial-plan-but-no-fresh-money/>.

^② Christian Scheinert, "EU's Response to the US Inflation Reduction Act (IRA)," European Parliament Research Service, June 2023, pp.8-9, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/740087/IPOL_IDA\(2023\)740087_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/740087/IPOL_IDA(2023)740087_EN.pdf).

著的外部压力,要求政府在中发挥更加积极的作用。^①对此,欧盟需要采取有力的行动加以回应,但又要面对事关经济体制的艰难抉择——是坚定地维护单一市场的规则与运行,还是赋予成员国在干预经济上更大的权限;是坚持以竞争政策来规范市场活动,还是通过产业政策来介入市场,以支持战略性行业的发展。

从煤钢联营到共同市场,再到欧元区,欧盟在建设统一大市场上取得的成就,不仅让其他地区的一体化进程难以望其项背,甚至足以比肩任何主权国家的国内市场。如果不考虑人员流动的指标,重点关注消除贸易壁垒和规制差异,欧盟在市场整合上的程度甚至超越了美国。^②单一市场的建立,已经成为欧盟参与国际竞争最核心的优势。竞争政策是欧盟维护单一市场有效运行最重要的政策工具。在经济与产业治理中,政府对于竞争政策和产业政策的不同偏好,代表了截然不同的治理理念。前者注重为市场活动制定规则,后者则试图影响市场竞争的结果。^③通过竞争政策对成员国的国家援助(State Aid)进行严格的监管和限制,是欧盟推进单一市场发展的应有之举。其中,限制和规范各国政府的产业政策实践就成了当务之急,否则单一市场就容易遭到扭曲。虽然有些欧盟国家,尤以法国为代表,具有倚重产业政策干预经济的传统,^④但就欧盟的经济与产业治理而言,成员国的产业政策与欧盟的单一市场,实则是对立的存在。即使是欧盟层面对产业政策进行的统一规划,也会因资金与法律的限制,而在欧盟的经济与产业治理中处于相对边缘的地位。^⑤以往在欧盟层面推出的产业政策方案,也是以横向产业政策为主,而且大都缺乏专项法案提供资金支持,内容多以关于产业发展的倡议和愿景为主。^⑥

国际竞争的压力会在民族国家之间产生政策扩散与政策趋同的效应。因此,当拜登政府突破美国政治制度与政治文化对产业政策的限制,推出以《芯片与科学法案》和《通胀削减法案》为代表的重大产业政策项目时,国际竞争的压力将欧盟推向经济

^① 孙彦红:《内部市场竞争与国际市场竞争力何以兼得?——欧盟竞争政策与产业政策关系新趋势探析》,载《德国研究》,2022年第4期,第4-27页。

^② Matthias Matthijs and Craig Parsons, "Single-Market Power: How Europe Surpassed America in the Quest for Economic Integration," *Foreign Affairs*, Vol.101, No.3, 2022, pp.165-176.

^③ 高柏:《产业政策与竞争政策:从经济社会学的角度看新结构经济学》,载《上海对外经贸大学学报》,2018年第3期,第5-14页。

^④ [法]迈克尔·罗瑞奥克斯:《法国的发展型国家:神话与道德抱负》,载[美]禹贞恩主编:《发展型国家》,曹海军译,吉林出版集团2009年版,第267-309页。

^⑤ 关于欧盟层面的产业政策规划,以及欧盟产业政策与其成员国产业政策之间关系的详细分析,参见孙彦红:《欧盟产业政策研究》,中国社会科学出版社2012年版,第122-141页。

^⑥ Frederic Gouarderes and Susanne Horl, "General Principles of EU Industrial Policy," Fact Sheets on the European Union, September 2017, pp.1-4, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050901/04A_FT\(2013\)050901_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/050901/04A_FT(2013)050901_EN.pdf).

与产业治理上的两难困境。正如欧盟内部市场专员蒂埃里·布雷顿(Thierry Breton)在谈及欧盟的半导体发展战略时坦言,欧盟层面曾长期怀疑和排斥产业政策。^① 欧盟如果推动政策范式的变革,在产业政策实践上有所作为,就要承担必不可少的调整成本。美国政府从恪守新自由主义政策范式,转向重视产业政策实践,不仅改变了欧盟面对的外部竞争环境,也给欧盟强加了推进政策调整的显著成本。为此,欧盟也积极通过双边渠道向美国施压,希望美国修正产业政策项目中对欧盟不利的措施,以降低欧盟的调整成本。美国与欧盟围绕产业政策的争议与摩擦也由此而起。同时,欧盟也开启了内部的政策调整与政策创制。

面对美国强势的产业政策实践,冯德莱恩多次强调欧盟需要给予结构性的回应。^② 欧盟委员会在协调成员国共同推进政策变革时,采取了相对折中的路径,以尽可能降低新政策对单一市场运行的负面影响。在新出台的欧盟《芯片法案》和“绿色协议产业计划”中,欧盟委员会的政策导向仍然是竞争政策为主,产业政策为辅,主要通过调整竞争政策以放松管制,从而鼓励私营部门投资技术创新与产品生产,而使用公共资金向企业直接提供的补贴则较为有限。由于自身筹措资金的能力不足,欧盟委员会为了支持“绿色协议产业计划”的推行,也向成员国提议在清洁能源领域进一步放宽国家援助限制。^③ 欧盟委员会在寻求给予国家援助更大政策空间的同时,不得不面对欧盟财政政策不统一的固有问题。考虑到各成员国在财政能力和产业政策偏好上的差异,放松国家援助也将伴随着扭曲单一市场的潜在风险。^④ 欧盟委员会对此的解决方案是,寻求强化自身在产业政策上的领航与统筹作用。^⑤ 提升资金募集能力和调拨权限,是实现这一目标的关键突破口。2022年9月,欧盟委员会借助讨论如何应对《通胀削减法案》的机会,顺势提出了设立欧盟主权基金(European Sovereignty

^① Thierry Breton, “Keynote at ITF World (IMEC Technology Forum)–Antwerp,” European Commission, 16 May 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2788.

^② Thomas Moller-Nielsen, “Von Der Leyen Issues Plan to European Leaders to Confront US Protectionism and Energy Crisis,” *The Brussels Times*, 15 December 2022, <https://www.brusselstimes.com/337209/von-der-leyen-issues-plan-to-european-leaders-to-confront-us-protectionism-and-energy-crisis>.

^③ European Commission, “State Aid: Commission Consults Member States on Proposal for a Temporary Crisis and Transition Framework,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1642.

^④ 在欧盟的主要成员国中,法国是支持成员国在国家援助上获得更大政策空间的代表。参见 Salih I. Bora, “‘A Sovereign Europe’? Strategic Use of Discourse at the Service of French Economic Interests in EU Politics (2017–2022),” *Journal of Common Market Studies*, Vol.61, No.5, 2023, pp.1281–1297.

^⑤ Matthias Matthijs and Sophie Meunier, “Europe’s Geoeconomic Revolution: How the EU Learned to Wield Its Real Power,” *Foreign Affairs*, Vol.102, No.5, 2023, pp.168–179.

Fund)的建议。^① 如果欧盟主权基金的提议能够落地,欧盟委员会在新冠疫情中获得的临时性权力扩展,就有望得到部分保留。欧盟在新冠疫情期间设立了复苏与韧性基金(Recovery and Resilience Facility)为成员国抗疫和绿色数字转型提供援助,欧盟委员会在分配援助款项时,可以在协调成员国经济与财政政策上发挥更大的作用。^② 该基金在2026年年底将会到期,届时欧盟委员会也将失去相应的权限。

欧盟委员会希望通过欧盟主权基金,让欧盟获得进行产业政策实践的可靠政策工具,同时又能够最大限度地避免单一市场遭到扭曲的风险。欧盟主权基金的运作逻辑,是通过欧盟层面针对技术创新与生产能力的集体投资,补充乃至替代放宽国家援助限制后,由成员国开展的产业政策实践。这样一来,欧盟委员会就能够发挥产业政策实践上的领航与统筹作用,并且保持更加严格的国家援助限制,以防止财政能力不足的成员国在市场竞争中处于不利地位。不过欧盟主权基金的提议遭到了包括捷克在内的七个成员国联名反对,德国也表达了反对发行新债务进行融资的意见。^③ 这些反对意见并非针对欧盟委员会希望推进的产业政策项目,而是要求优先分配和使用复苏与韧性基金中的大量资金,但是欧盟委员会如果将该基金部分挪作他用的话,也会面临合规上的限制。

虽然美国出台《通胀削减法案》后,欧盟委员会对于开展欧盟层面的产业政策实践以及放宽国家援助限制给予成员国产业政策空间,都保持开放的态度,但欧盟内部同样不乏反对产业政策、强调继续发挥单一市场优势的政策主张。与之相关的政策建议更加关注以下方面:通过欧盟内部立法和多边贸易体制完善反补贴措施;在WTO争端解决机制内就《通胀削减法案》提起诉讼,以维护WTO的权威性;在单一市场内部完善竞争政策,降低企业经营的合规负担;公共资金应以支持初创企业的技术创新和劳动力培训为主。总而言之,拜登政府的产业政策项目在欧盟内部引发的冲击,归根结底仍是关于经济意识形态和欧盟机构角色定位的争论。正因为欧盟内部围绕这些议题有较大分歧,在无法取得共识开启下一步行动的条件下,欧盟只能加大双边层

^① European Commission, "A European Sovereignty Fund for an Industry 'Made in Europe' | Blog of Commissioner Thierry Breton," 15 September 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_5543.

^② 欧盟委员会按惯例只能向欧洲理事会提出建议,由后者决定是否向成员国传达该信息。关于复苏与韧性基金的详细介绍,参见 European Commission, "The Recovery and Resilience Facility," https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility_en#rf-supported-projects-in-the-member-states.

^③ Jan Strupczewski, "Seven EU Countries Oppose New EU Funding as Response to U.S. Subsidy Plan—Letter," Reuters, 27 January 2023, <https://www.reuters.com/markets/europe/seven-eu-countries-oppose-new-eu-funding-response-us-subsidy-plan-letter-2023-01-27/>.

面与美国协商的力度,希望美国做出必要的让步,这也导致了美欧在产业政策上摩擦的延续。

(二) 经济合作制度建设滞后与美欧化解产业政策摩擦的障碍

在产业政策议题引起争议与摩擦的情况下,如何化解双方的分歧,乃至以此为契机,推动更深入的合作,对于维系美欧关系的制度基础而言是一大考验。美国与欧盟主要成员国之间在北约框架下建立的安全联盟关系,一直以来是双方在各领域推动合作所倚仗的基础。在美国推动对华战略竞争的进程中,虽然涉及的关键议题领域早已不局限于军事安全,但为了促成跨国合作以构建竞争优势,盟友仍然是美国进行战略动员的基础和起点。然而,当盟友之间的合作从军事安全,向经济、产业与科技等低级政治领域延伸时,与之相匹配的制度建设对有效的合作仍然必不可少,仅凭安全联盟的制度框架难免力有未逮。在围绕产业政策引起的摩擦进行磋商与协调时,美国与欧盟在经济合作领域制度建设的滞后,就制约了双方充分利用联盟关系化解分歧与深化合作的能力。

不论是从纵向角度还是从横向角度进行比较,美国与欧盟在经济合作上的制度化进程,在近年来都呈现出相对滞后的趋势。^① 冷战期间,美国的盟友与贸易伙伴之间高度重合,北约与 GATT 如同一枚硬币的两面,分别在安全与经济领域维系着资本主义阵营的凝聚力。^② 随着经济全球化在冷战结束后开始加速推进,安全关系与政治体制已不再是融入美国主导的国际经济体系的前提条件。后冷战时代,美国与其欧洲盟友在经济关系上已经变得毫无特殊性,联盟关系的延续并未让它们赋予对方更具优势的市场准入。美国与欧盟之间除了依据 WTO 规则获得对方的最惠国待遇,便不存在其他特惠贸易关系。在产业与科技合作上,美国与欧共体曾在 20 世纪 80 年代末,探讨建立政府层面的合作制度,以共同应对日本在高科技领域的强势崛起。尽管当时正值美日经济博弈的高潮阶段,但美国最终仍然放弃了以排他性的议题合作来针对盟友日本的计划,使得美欧错失了一次潜在的合作机遇。^③ 20 世纪 90 年代,美欧分别提出

^① Henning Meyer and Stephen Barber, "Making Transatlantic Economic Relations Work," *Global Policy*, Vol.2, No.1, 2011, pp.106-111.

^② Joanne Gowa and Edward D. Mansfield, "Alliances, Imperfect Markets, and Major-Power Trade," *International Organization*, Vol.58, No.4, 2004, pp.778-805.

^③ Michael Mastanduno, "Do Relative Gains Matter? America's Response to Japanese Industrial Policy," *International Security*, Vol.16, No.1, 1991, pp.101-108.

了一系列聚焦经济领域,希望加强双方制度化合作的倡议,但都未能取得所期待的成果。^①从横向角度进行比较,当盟友与美国之间建立 FTA 的比例不断提升,美国与欧盟寻求建立特惠贸易关系的进程却陷入停滞。奥巴马政府曾同时推进跨太平洋伙伴关系协定(TPP)与跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定(TTIP)的谈判,希望以此提升美国与其重要盟友之间的经贸关系。然而,TTIP 谈判却因美欧在规制协调等议题上的巨大分歧,遭遇了比 TPP 谈判更加艰难的僵局。^②在特朗普的第一个总统任期中,虽然奥巴马政府从国会获得的贸易促进授权(Trade Promotion Authority)尚未过期,但美国与欧盟难以就继续开展 TTIP 谈判达成一致,并且陷入了新一轮贸易摩擦。

在美国与欧盟努力化解《通胀削减法案》引发的摩擦时,双方没有 FTA 的困境便暴露无遗。韩国与日本曾经与欧盟一道,积极抗议《通胀削减法案》违反 WTO 规则。但是,在美国对部分含有国产化率要求的条款作出调整后,美韩 FTA 和美日关键矿产协议的存在,已经能够明显减少《通胀削减法案》对韩日产品的歧视。由于美国国内积聚了强大的反对 FTA 的力量,自特朗普当选为美国总统之后,联邦政府的行政机构已经失去了推动任何 FTA 谈判的动力,而拜登政府也延续了对待新 FTA 谈判的谨慎态度。^③从短期来看,重启 TTIP 对于美欧而言并不是具有可行性的选项。在此背景下,TTC 成为美欧之间具有实用性的临时替代选项。TTC 在 2021 年 6 月举行的美欧峰会上正式启动。美国与欧盟希望通过建立协商平台,以合作的方式促进共同繁荣与竞争力提升。TTC 目前已经成为美国与欧盟之间,在经济、产业与科技领域最重要的双边磋商机制。

TTC 在首次部长级会议上设立了涵盖技术标准、气候与清洁能源技术、供应链安全、通信技术、数据治理、出口管制、外资监管、全球贸易等 10 个领域的工作组。^④与此同时,美国与欧盟为了充分利用 TTC 提供的协商平台,也会根据双边合作的需要,将新的议题加入 TTC 的工作议程之中。在建立民用大飞机对话机制、推进半导体领

^① 在此期间,具有代表性的合作倡议有建立跨大西洋自由贸易区(Transatlantic Free Trade Area)和跨大西洋经济伙伴(Transatlantic Economic Partnership)等。参见 Rebecca Steffenson, *Managing EU-US Relations: Actors, Institutions and the New Transatlantic Agenda*, Manchester University Press, 2005, pp.25-47。

^② Alasdair R. Young, "Not Your Parents' Trade Politics: The Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations," *Review of International Political Economy*, Vol.23, No.3, 2016, pp.345-378。

^③ Yuka Hayashi, "U.S. on Sidelines as China and Other Asia-Pacific Nations Launch Trade Pact," *The Wall Street Journal*, 1 January 2022, https://www.wsj.com/articles/u-s-on-sidelines-as-china-and-other-asia-pacific-nations-launch-trade-pact-11641038401?mod=Searchresults_pos3&page=1。

^④ 关于 TTC 各工作组的职能与历次部长级会议的详细信息,参见 European Commission, "EU-US Trade and Technology Council," https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world/eu-us-trade-and-technology-council_en。

域的合作,以及解决《通胀削减法案》引起的摩擦等事项上,TTC 都成为美国与欧盟进行协商最主要的平台。截止到 2023 年 6 月,TTC 已经举行了四次部长级会议。根据每次会议结束后的成果清单来看,美欧通过 TTC 取得的合作进展集中在新兴技术领域的监管和标准化,例如人工智能、3D 打印和自动驾驶。除了在半导体领域建立合作机制外,TTC 在解决美欧围绕产业政策议题的争议上,取得的进展相对有限。相比于综合性的 FTA,TTC 存在的局限性非常明显。尽管 TTC 的工作事项涵盖了广泛的新兴技术领域,但这些相对前瞻性的议题在当前美欧关系中的重要性较为有限。此外,作为由行政机构发起设立的协商机制,TTC 并无任何经由立法机构审议的协议作为保障。一旦美国再次发生政党轮替,TTC 的发展前景也会陷入不确定性中。

结 论

本文以美国和欧盟在产业政策议题上的摩擦与协调为研究对象,重点追踪拜登成为美国总统后,美欧关系在经济与产业领域的发展特点。虽然美国与欧盟主要成员国之间具有长期紧密的联盟关系,但安全联盟的制度框架并不能独立塑造和限定美欧产业政策摩擦的进程和结果。与此同时,欧盟对战略自主的追求,也并不必然造成美欧之间既有争端的升级。通过大飞机、半导体和电动汽车这三个具有战略意义的制造业领域可以看到,美国与欧盟在面对产业政策实践引起的争议与摩擦时,通过政治介入与外交协调,会在不同的行业中形成差异化的竞合模式。美国与欧盟在产业政策议题上的互动过程,往往始于美国的政策变化给欧盟带来的冲击,而后欧盟进行内部调整与对美协商。拜登政府在推动美国产业政策实践上的强势姿态,与其推动对华战略竞争的目标密切相关。然而,欧盟并不必然接纳和共享美国政府对华战略竞争上的政策偏好。虽然美国也会借助彼此的联盟关系进行施压,但美欧在经济合作上的制度建设明显滞后于安全领域的现实,对双方在低级政治领域的合作构成明显的制约。当美国的产业政策实践对欧盟构成不利影响时,欧盟的政策回应仍然出于自身利益的考量,而不是以维护美欧关系为先。这也意味着中国在应对美国联合盟友,在经济、产业与科技领域开展的对华封锁与打压时,与欧盟仍然存在进行合作的必要空间。

在观察美国与欧盟围绕产业政策议题进行互动的过程中,除了关注短期的政策互动,还需要进一步从制度的视角出发,来探讨双方摩擦与协调背后的行为逻辑。事实上,美国与欧盟因产业政策议题发生的分歧,并非只受到扶持本土企业在战略性行业竞争的市场逻辑所驱动,更是缘于双方经济体制差异而导致的结构性摩擦。随着美国

政府转向更积极的产业政策实践,欧盟依靠竞争政策的经济与产业治理模式受到外部冲击。在国际竞争的巨大压力下,欧盟陷入维护单一市场与推动产业政策的两难境地。欧盟希望美国修改对其有歧视性的政策措施,美国则期待欧盟向其政策方案靠拢,以便于双方深化合作,但两者都不愿承担更高的政策调整成本,从而导致分歧与摩擦的持续。此外,由产业政策实践引起的纠纷关系到影响经济竞争力与国际安全的战略利益,因而会超出WTO规则所能覆盖的范畴,并对多边贸易体制在全球经济治理中的有效性带来挑战。在此背景下,美欧针对产业政策摩擦进行的协调,对双方在WTO改革上的政策取向与合作力度产生的影响也值得关注。

美国与欧盟近年来在经济与产业治理上,均呈现出值得关注与参考的新动向。在应对地缘政治竞争或竞逐战略性行业的过程中,美国和欧盟国家在力图延续传统比较制度优势的基础上,都在政策取向上表现出显著的适应性与灵活性。市场原教旨主义理念和反国家主义传统,历来对美国政府的产业政策实践构成了诸多限制。但是,拜登政府推动的美国产业政策升级,在对企业的扶持力度和财政补贴上,都达到了史无前例的水平。以提升关键行业本土产能为目标的政策方案,也力图克服以往政策措施只局限于支持企业研发活动和创新成果商业化。欧盟的单一市场虽然正在受到来自内部和外部的多重压力,但以欧盟委员会为代表的欧盟机构也在尝试拓展政策空间,来为成员国参与国际竞争提供有力的支持和丰富的政策选项。与此同时,单一市场的发展也体现出竞争政策不仅能够规范市场运行,有时也可以发挥像产业政策一样,为本土企业参与竞争构筑优势的功能。

(作者简介:李帅宇,复旦大学国际关系与公共事务学院博士后;责任编辑:张海洋)