

郭良平) 专栏

产能政治的兴起

美国财长耶伦在启程访华之前，就此针对的目的之一放出风来：中国产能过剩造成世界经济不平衡。此时正值中国热议“新质生产力”，并将它作为指导下阶段发展经济的纲领。全国上下都在讨论这个议题，并围绕着它制定种种规划，也引发国际上对新一轮产能过剩的担忧。耶伦在离开中国前的记者会上说，双方将透过专有机制，对相关产能的课题进行“具体而有针对性”的讨论。

耶伦的讲话标志着对华政策的一个重要转变：从关注中国的外部行为转为关注内部结构——从外贸局部到经济整体，从而开辟一个新的战线，中美博弈将再上一个台阶。耶伦特别提到中国出口的“新三样”：新能源汽车（纯电动车、混合动力车等）、锂电池和光伏产品。中国光伏组件产量连续16年位居全球首位，新能源车产销量连续九年世界第一，中国企业在全球动力电池装机量占比超过六成。这些是疲软的中国经济中的亮点。放在历史背景中来看，这场博弈才刚刚开始，波及面会很广，持续时间很长。

姗姗来迟的东亚模式转换

产能战的历史背景是全球化突然倒转，发达国家纷纷放弃冷战后的国际分工格局：它们占据高端制造和服务业，将中低端制造业大批转向发展中国家。这个格局对顶端富豪有利，却损害了蓝白领月薪大众，造成政治反弹，使这些国家不得不改弦易辙，从拥抱自由主义全球化转为经济民族主义。为了扩大国内就业，它们就必须促使制造业回迁，并发展自己的产业和供应体系。这样就须要保护本国市场。

由于这种战略重点的重置，耶伦高调宣称美国不再欢迎价廉物美的进口货。美国工薪阶层的收入从1970年代就停滞，靠不断降价和提质的中国产品维持了生活水平。现在在美国不欢迎了，是因为它认为创造就业更符合中产阶级的利益，这就须要从进口产品那儿夺回国内市场。为了本国企业有竞争力，美国政府除了加高关税外，还要从源头上解决问题——中国的产能过剩。

这个转换其实是发达国家从东亚发展模式的课本中撕去几页。二战后世界各国都在发展经济，唯有出口导向型的东亚模式成功了。东亚国家的出口有竞争力并不断升级换代，政府的产业政策被认为起了关键作用，比如台积电的启动资金就是政府出的；韩国的三星，现代等大财团至今仍是冠军企业，受到政府的恩宠。日本大财团的情况也差不多——韩国是学日本的。

在幼稚期的产业都有政府保护下的国内市场提供生存和成长、锻炼的空间。但东亚模式也有特殊的历史机遇：作为冷战前沿的日本和四小龙，不光从美军采购中积累了初始资本，还得益于美国为他们敞开的市场和慷慨的技术转让。种种有利条件，使它们能够以价廉物美产品为武器，摧垮竞争国的同行，达到市场额和产能的最佳规模。简言之，东亚崛起是靠违反自由市场规则完成的。

中国的出口导向型经济同样受益于冷战结束后，在全球化出现的产业大转移，融入资本主义世界经济和发达国家市场。作为一个超大型经济体，它的东亚模式有所不同。中国有四层地方政府，仅县以上的就有数千个。它们都以发展本地经济为己任。掌握着大量资源的政府，比起私有企业，在筹集资金、招商引资上有巨大优势，所以投资推动型增长是中国经济的特点，而产能过剩是这个模式的常态：当各地（还有国企）都追求热门产业时，重复投资很快就造成产能过剩。首先出现的是地方贸易壁垒和贸易战而不是外销——至今中央政府仍在试图建立全国统一大市场。

消灭落后产能也是中央政府一个长期的大难题。人们还记得1990年代上海全面退出纺织业时，中央派人到现场盯着销毁纺锭，以防止它们异地搬迁后重组生产。2016政府规划用三至五年时间，将煤炭产能关停5亿吨，钢铁产能压减5000万吨以上；到2020年，全国取消和推迟煤电建设项目约1.5亿千瓦，淘汰落后煤电产能2000万千瓦。中国的硅片产能利用率从2019年的78%，下降到2022年的57%；2022年锂离子电池产量达到国内电池装机量的1.9倍。2023年初，全国总的产能利用率，自2016年以来首次降至75%以下。今年“两会”的政府工作报告仍在讲：加强“重点领域投资引导，防止产能过剩、质量低下、重复发展”。

中国国内过度竞争，造成许多企业的利润微薄甚至赔本，不得不利用海外市场来弥补国内的损失。所以，与价廉物美的出口品相关的是企业的生死，而不是像西方一些人所说的那样，是侵略型的国家战略。美国两党的总统候选人都表明，不允许中国电动车销售美国；耶伦也发誓美国绝不

耶伦坦言，中国产能过剩是长期积累的结果，不会在一周或一个月内得到解决。也就是说，这个问题给美国介入中国的产业政策打开缺口，围绕着它的交锋将是长期的。美国在指责中国政府补贴的同时，自己和其他发达国家都正在拥抱产业政策，引入政府补贴。

允许“低成本的中国钢铁充斥全球市场，摧毁了世界各地和美国的工业”的情况重演。这次她盯着的是中国的“新三样”。同以往的劳动密集型，成熟或落后技术生产的出口不一样，“新三样”不光在产能上，在技术上也领先世界，而且都与环保和气候变化有关。这些决定了它们的特殊性。

福特汽车公司和特斯拉的马斯克都声称，如果没有贸易保护措施，中国新能源汽车会碾压全球。2023年，中国新能源汽车出口量超过110万辆，同比增长61.6%；锂电池出口额超过1.3万亿元人民币（约2440亿新元），同比增长70%；光伏产品出口额超过5000亿美元（约6793亿新元），同比增长50%。

新三样，新特点

同钢铁、水泥、纺织品等传统行业因产能过剩而大批出口相比，“新三样”至少有两个不同特点。

第一个特点是，它们的正外溢效益不可忽略不计。它们的快速增长和出口，不仅有助于中国经济增长，也推动了全球绿色发展和低碳转型。国际能源署站出来讲优质产能不能算过剩，对应气候变化重要，还可带动全球新能源汽车的发展。如果将全世界道路上的燃油车都换成新能源车，新三样的产能不是过剩，而是严重不足。美国的《外交政策》期刊发文道，耶伦抨击中国产能过剩很难令人信服，认为她提出的是无由头的“三体问题”。

第二个特点是，“新三样”都是第四次工业革命的产业。第四次工业革命主要由人工智能、数码化、信息化等新技术推动。相较于以往工业革命，它的产业往往呈指数或复合型增长。新技术革命催生的企业崛起要迅速得多，而且产能大规模向少数几个企业或国家集中。这使企业必须全球布局、以全球为市场，方能充分发挥产能和技术优势，美国企业在中国生产的苹果手机和特斯拉电动车都如此。这样的企业很难同“产能过剩”挂钩，比如SpaceX的历史很短，但火箭发射量很快就跻身于美、中、俄、欧等航天大国的行列，并且还在快速增长，不断创新，拉动发射成本大幅下降，但没有人指责它产能过剩。中国的一些企业，如华为和比亚迪，情况与此类似。

新三样技术领先，产品有独特优势，对企业 and 环境都有利。它们的产能外溢同以往的钢铁等技术含量低的出口不能等同看待，否则就是保护落后和阻碍进步，成了一个政治问题。

产能政治前瞻

耶伦在访华行程结束时的记者会上坦言，中国产能过剩是长期积累的结果，不会在一周或一个月内得到解决。也就是说，这个问题给美国介入中国的产业政策打开缺口，围绕着它的交锋将是长期的。美国在指责中国政府补贴的同时，自己和其他发达国家都正在拥抱产业政策，引入政府补贴。在这个后全球化时代，这样的指责会越来越显得苍白无力。

“产能过剩”是一个模糊且具有误导性的术语。它派生的“产能政治”使耶伦这位经济学大师公然罔顾经济学的基本理论：如果每个国家都只应根据自身消费能力进行生产，国际贸易将不复存在。现在轮到中国官员来念自由主义的经了：产能过剩是市场机制发挥作用的表现，供需不平衡是常态，在美国等西方国家历史上也多次出现；解决产能过剩问题，主要还要依靠市场按照价值规律进行调节，云云。

根据以上所述的第四次工业革命产业特点，我们可以假想这么一种情形：所有的比较优势都集中在一个国家，一个国家就可以为全世界供应价廉物美的商品——这在飞速发展的人工智能下完全有可能。中国工人的技能，素质，勤奋、纪律性和吃苦耐劳，中国的996职场文化，产业的集聚效应和产业链生态，还有一流的基础设施，从纯经济角度综合来看，很难想象哪个国家比中国更有比较优势。举新能源车为例，中国车企以最先进的技术、最佳规模、最好的质量以及最低生产成本来敞开供货，就能消耗更少资源，更快改善环境，给消费者提供更低的价格和更好的产品。对全人类而言，这也许也是最佳选择。

然而资本主义的“天经地义”是没工作就没饭吃。有了产业才能有工作岗位，所以耶伦实质上在说：新三样我们竞争不过你们，但我们的工人要吃饭，所以我们必须分配产能，利益均沾。这样经济问题就变为政治问题了，也揭示了资本主义生产方式的困境。她主张中国搞些需求侧改革（如给家庭消费一些支持，而不是一味搞供给侧改革）不无道理，但也是治标不治本。彻底解决方案还有待后资本主义生产方式的成长、成熟和成为主流。

作者是新加坡国立大学东亚研究所高级研究员