

特朗普政府科技创新政策走向及我国应对建议

丁明磊, 陈宝明

(中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038)

摘要: 特朗普执政增加了美国未来科技创新政策方向的不确定性。本文分析了特朗普执政后的财政、产业、移民、贸易政策走向及其对科技创新的潜在影响, 对特朗普政府科技创新政策进行了预估和判断, 分析了我国面临的机遇与挑战, 并提出相关应对建议。

关键词: 美国; 特朗普政府; 科技创新政策

中图分类号: F124.3 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2017.02.001

在全球化不断发展的今天, 特朗普执政带来的诸多变局将对世界各国产生巨大影响。特朗普当选给美国传统施政方针带来较大的变革, 预示着美国各项政策可能出现巨大变化, 增加了其执政后未来美国科技创新政策方向的不确定性。

1 特朗普执政首要重点及其对科技创新政策的影响

特朗普给美国经济开出的药方可以总结为: 对外搞贸易保护主义, 对内搞减税和放松管制的新自由主义。特朗普在大选中对创新与研发领域的态度并不明确, 在联邦研发投资、技术转移转化、初创及小企业研发资助、专利系统改革等方面均未有明确立场。特朗普执政后, 虽然对推动科技创新表示关注, 但其首要重点是实施那些在竞选期间提出的优先议题, 包括加强基础设施建设、振兴制造业以创造就业、提高关税以减少国外产品竞争等, 其中许多政策会对科技创新产生潜在的重大影响。

1.1 金融财政政策走向及可能影响

放松金融管制与大幅降低企业所得税和个人所得税的税收政策有助于刺激企业加大研发投入。特朗普在上任伊始放松金融管制, 并宣称要大幅

降低企业所得税和个人所得税, 将企业所得税由 35% 降至 15% 以下, 加快固定资产折旧, 并有可能提议加大企业研发的税收抵免力度。这将有助于促进创业, 刺激企业加大研发投入。此外, 特朗普政府也可能为美国的高技术公司提供经济上的激励条件, 以使得它们将工作岗位带回美国^[1]。

加强基础设施建设的政策可能促进科技基础设施的快速发展。特朗普政府已经把积极的基础设施建设计划作为优先政策, 称其为“加速经济增长的黄金机会”, 其中交通、互联网等基础设施可能得到更快发展, 同时也会大量增加对技术工人的需求。

1.2 产业政策走向及可能影响

特朗普所支持的制造业回归实质是制造业就业的回归。特朗普并不是第一个提出“制造业回归”口号的美国总统, 早在 2012 年, 奥巴马就提出了相关议题并实施了“国家制造业创新网络”(NNMI)计划, 在其执政期间已建成 9 家制造业创新研究院(计划到 2022 年建成 45 家)。2016 年 9 月, “国家制造业创新网络”正式更名为“制造美国”, 意味着美国制造业创新战略进入一个新阶段。有别于奥巴马政府侧重依靠创新发展高端智能制造业的

第一作者简介: 丁明磊(1976—), 男, 博士, 副研究员, 主要研究方向为科技创新战略与政策、区域与产业创新、创新创业管理。

项目来源: 科技创新战略研究专项“科技创新支撑服务国家发展战略目标和任务重大问题研究”(ZLY2015007)。

收稿日期: 2017-02-06

“再工业化”路线, 面对制造业空心化和劳工阶层大量失业的现实, 特朗普政府支持的制造业回归, 是要将“流向海外的制造业就业机会重新带回美国本土”。美国劳工部数据显示, 美国制造业的从业人口从 1979 年达到 1 900 万后逐年下降, 在 2000—2010 年间, 美国制造业岗位数从 1 730 万急速下跌, 到 2016 年约为 1 230 万人。与此同步的是制造业岗位数量占美国就业总数的比例也在逐步下降。在 20 世纪 60 年代, 制造业创造了美国 24% 的就业岗位, 到 20 世纪 80 年代下降到 19%, 2016 年全美只有 8% 的就业者还在从事制造业行业^[2]。

促进制造业回流的政策有可能影响美国制造业企业的研发投入。实际上, 美国制造业的产出并没有下降。美国国会研究室(CRS)2016 年发布的《国际视角下的美国制造业》报告显示, 2015 年美国制造业创造了 6.2 万亿美元的产值, 占美国 GDP 的 36%, 除了经济危机的年份, 美国制造业的产出还是基本维持了增长趋势。根据美国经济分析局(BEA)的数据, 按照不变价格计算, 美国制造业增加值占 GDP 的比重, 1960 年就稳定在了 12% 左右, 2015 年为 11.66%^[3]。应当看到创新因素在全球制造业迁移过程中的重要推动作用, 制造业创新的真正拉动力是市场。在美国本土布局产业链、雇用更高成本的劳动力, 可能使美国制造业企业的成本进一步提高, 在一定程度上限制美国制造业企业的研发投入与全球化布局。

1.3 移民政策走向及可能影响

广泛吸纳世界各国的高技能人才是美国创新系统能够长期保持竞争力的主要原因之一。特朗普对高技能人才的移民政策持保守态度, 尤其反对低技术移民, “限穆令”更是引来轩然大波。在总统竞选中, 特朗普曾宣称停止留学生的 OPT (Optional Practical Training, 美国移民局授予的让外籍学生在校外将所学专业知识运用于实践的一种临时工作许可), 减少发放给留学生的 H-1B 签证 (美国临时工作签证, 为具有学士学位以上的专业人士在美从事专业工作而设置) 数量, 提高签证门槛。如果特朗普将竞选中的承诺变为现实, 对于以留学生为主体的技术人才的工作生活将造成不小的阻碍。而事实上, 包括马克·扎克伯格和比尔·盖茨在内的许多科技领袖都曾经呼吁美国增加 H-1B 签证数量,

帮助高技能外国人才留在美国。

收紧移民政策可能削弱美国的人才竞争力。特朗普政府对移民政策的收紧可能会对美国科技创新能力产生负面影响, 尤其是以硅谷为代表的大量科技公司将有可能在未来失去大量优秀外国人才。美国政策国家基金会 (National Foundation for American Policy) 的一项研究显示, 在估值超过 10 亿美元的美国“独角兽”创业公司中, 有超过一半是由移民创办的, 这些企业的管理和产品开发岗位约有 70% 由移民或其后裔担任^[4]。今年 2 月初, 苹果、谷歌、微软、特斯拉等 100 多家高技术公司在一份递交给上诉法院的意见书中联名抗议特朗普的移民禁令, 便是一次集中爆发。

1.4 贸易政策走向及可能影响

特朗普政府对美国贸易架构的重塑势在必行。由于特朗普坚决反对跨太平洋关系协定 (TPP), 贸易重点可能从多边协议转向双边条约。无论这些协议的形式如何, 一些问题都将得到优先处理, 包括数字商品的关税、美国出口数字设备更快更透明的海关程序、跨境数据流、商业秘密盗窃以及通信网络行业的竞争保障^[1]。另一方面, 特朗普带有浓厚贸易保护主义的政策如付诸实施, 将对美国高技术产业发展产生实质性损害。特朗普宣称要对中国等国的进口商品征收重税, 要求美国公司将工厂搬回美国, 并将对工厂设于海外的美国企业征收高关税。虽然尚未推出实质性的威胁政策, 但新政府对美国贸易架构的重塑已经是势在必行。

贸易保护主义政策可能使美国高技术产业发展受到实质损害。特朗普宣称的贸易保护政策表面上看保护了美国工业, 但实际上是一把双刃剑。美国经济的优势之一, 就是拥有许多依靠创新、品质和营销主导市场的全球性企业, 它们依托全球供应链进行产品的设计和制造, 从而实现成本最优化, 这也是美国企业得以在许多行业成为领军者、获取利润的主要来源。强硬贸易保护主义政策不仅会破坏原有的全球产业链分工和产业生态, 大幅提升美国企业成本, 使其在海外市场竞争中处于不利地位, 而且一旦爆发贸易战, 美国的高技术产业及其他依赖出口的行业将首先遭受重创。

共和党同时控制参、众两院, 也为特朗普推动其政策提供了国内制度基础。但特朗普将面临比奥

巴马更加严峻的“财政悬崖”问题，从长期来看，庞大的财政赤字以及公共债务将制约美国投资增长和经济发展。此外，特朗普想要逆转全球化和相互依赖这个基本趋势，将面临严峻的困难。

2 对特朗普科技创新政策走向的预估和判断

2.1 特朗普制定科技创新政策面临的形势和出发点

尽管前任政府做出了一系列努力，但短期内美国仍未摆脱经济增长停滞的阴影。奥巴马执政期间（2009年1月—2017年1月），把改革重点放在促进创新和振兴实体经济上，连续发布三份国家创新战略文件，通过综合运用政治、军事、外交和金融手段形成服务于创新经济发展的组合支撑工具，使创新战略成为美国经济发展的核心战略。从加大关键领域的创新扶持力度、促进美国长期经济增长的优先领域以及引领美国第三次创新创业浪潮等方面推进以科技创新为引领的结构性改革。应该说，奥巴马围绕科技创新开展的结构性改革为美国经济复苏和向好奠定了雄厚基础，但历史没有留给其充足的时间去继续实践。在其8年任期结束时，扩大的贫富差距，复杂的企业税赋政策，弱化的教育体系、基础设施建设、医疗保健系统，以及党派政治僵局，使美国经济长期陷于增长停滞的巨大风险中。统计数据显示，2009至2016年间，美国GDP年均增速在1.4%左右，奥巴马也成为美国现代史上首位任期内没有任何一年经济增速超过3%的总统^[5]。

特朗普强烈意识到美国正面临着失去世界最强国家地位的危险，于是，他将矛头指向了全球化和中国制造。在美国大选中，特朗普提出的政策目标是年均经济增长3.5%以上；政策组合是宽财政、紧货币；政策思路是通过大幅减税、放松政府管制和振兴制造业来推动美国经济复苏。制造业空心化和劳工阶层大量失业的现实，加之国内基础设施破败，使得美国制造业及其附属服务业工作机会大量流失，劳动生产率增速滑落到20世纪80年代水平。在经济全球化过程中，广大劳工阶层的利益受损（平均小时工资和周薪甚至低于1973年）却被精英阶层忽视，同时外来移民的快速增加已威胁到了美国白人的绝对主导地位。在特朗普看来，美国之所以变得不再那么强大，主要有以下原因：一是源

于克林顿总统（任期1993年1月—2001年1月）以来历届政府的一系列错误政策，包括^[6]：（1）美国在北美自由贸易协定（NAFTA）、中国加入世贸组织等国际贸易谈判中让步太多，未能充分保护本国制造业；（2）放任大量非法移民进入美国，争夺本国人的就业机会并拉低了工资水平；（3）在全球，尤其是伊斯兰世界推广“民主”意识形态而错误地发动多次消耗巨大的战争，并为盟国承担了太多国防支出，从而导致国内基础设施和民生工程投资不足。二是中国吸走了美国的制造业资本，而把美国从第一制造业大国的地位上挤了下去。正是中国经济，尤其是制造业的发展使中美经济之间更多地呈现出竞争性。

“美国优先”是特朗普执政的基本哲学与政策核心，即以符合美国经济利益作为指导政策制定的首要标准。特朗普“美国优先”的核心原则，也是其最基本的执政哲学。虽然这被美国精英阶层和国际舆论诟病为美国“孤立主义”的回潮从而引发巨大担忧，但在“美国优先”的执政理念下，特朗普很可能会更有效地利用美国现有的超级大国地位，采取各种非常规手段改变各种游戏规则，为美国创造就业机会并促进经济增长。

2.2 对特朗普政府科技创新政策的预估

特朗普在短期内无意推翻重构美国创新战略的大框架。奥巴马执政期间，连续发布三份国家创新战略文件，推进以科技创新引领的结构性改革，对遭受金融危机重创的美国经济来说，应该是一剂综合实策的良药。特朗普对外搞贸易保护主义，对内搞减税和放松管制的新自由主义，对美国经济来说可以称得上是一剂猛药。虽然在贸易、金融、财税等方面有一些大的举措，但可以看出其无意推翻原政策方针，甚至没有脱离美国创新战略的大框架，只是更加聚焦眼前，如推进基础设施建设、促进制造业就业回流和加强公共安全等。

面对技术变革的复杂性和全球化带来的深刻影响，美国科技创新政策的重点可能发生较大调整。目前特朗普施政的重点在于解决美国贫富差距扩大、制造业空心化和劳工阶层大量失业等尖锐问题，必须做出新的制度安排来应对贫富分化与社会撕裂的现实危机，政府需要对再分配机制进行调整，发展出一种在技术变革和全球化受益集团及受损集

困之间进行利益再平衡的政策设计。因此, 未来特朗普的科技创新政策可能会相应做出较大调整。

虽然目前特朗普还未形成关于科技创新的系统路线方针, 但预期科技创新战略和政策将在其执政步入“成熟期”后获得重视。其中的重要原因是目前特朗普面临比奥巴马更为复杂的国际形势和国内严峻的财政赤字、公共债务等问题, 以及上任伊始会将主要精力放在减税、基建计划、放松金融监管等竞选承诺的优先议题上。应当看到, 特朗普已出台的各项政策在实施过程中已经受到来自国内国际各种因素的掣肘。而在科技创新上做文章不仅是各方力量制衡的最大公约数, 也是解决美国深层次结构性问题的治本之策。预期特朗普执政步入“成熟期”后, 不仅不会忽视科技创新, 而且将会给予更大重视。

特朗普“美国优先”的执政理念是影响其科技创新政策走向的关键。可以预见, “美国优先”仍然是影响特朗普政府科技创新政策走向的关键。因此, 特朗普政府未来在联邦研发投入上可能会更加注重应用开发, 加大科研基础设施以及竞争前沿领域的研发投入力度。

3 我国面临的形势及政策建议

3.1 机遇与挑战

“特朗普时代”对世界发展格局来说可能是一个最坏的时代, 又或许是一个最好的时代。毋庸置疑的是未来机遇和挑战并存, 当务之急是抓住机遇, 有效应对挑战。

中美之间的经济关系正在或者已经从之前的产业互补关系转变为产业竞争关系, 制造业将首当其冲, 而围绕产业与技术创新的一系列举措将成为竞争焦点。我国的劳动力密集产业尤其是制造业已在全球失去低成本竞争优势, 正在艰难地进行产业升级(根据波士顿咨询公司 2015 年的研究, 若将美国制造业的综合平均成本设为 100, 那么中国制造业综合平均成本指数在 2014 年已快速上升到 96, 与美国相比仅有 4 个点的优势), 特朗普的减税、放松管制和大力发展页岩气等措施无疑会进一步削弱中国制造业的成本优势, 美国的再工业化也绝不可能是发展劳动密集型产业^[6]。在资本和技术相对更密集的行业, 知

识产权保护、创新能力和工人职业素质的重要性大大上升。同时也应当看到, 成本结构的变化并不是问题核心, 全球制造业大迁移背后的真正动力是技术创新和产业升级。

中美之间围绕新型基础设施建设、全球公共创新产品创造等方面可能有合作机会。尽管特朗普上台将带来诸多挑战, 但新的机遇也在悄然出现。历史和现实证明, 中美两国“和则两利, 斗则俱伤”。中美双边投资在过去几十年中飞速发展, 产生巨大的外溢效应, 将持续促进两个国家的就业、技术进步、经济转型。而随着特朗普基础设施计划的出炉, 新型基础设施(包括应用新技术、新材料、新工艺对公路、铁路、能源、建筑等传统基础设施性质和功能的提升, 新技术应用形成的替代型基础设施, 以及在新需求下产生的全新型基础设施等)的合作有望成为中美未来合作创新的新亮点。特朗普赢得选举后, 负责美国国家安全、防务以及情报事务的高级顾问詹姆斯·伍尔西称奥巴马政府对中国主导的亚洲基础设施投资银行的反对, 是一个“战略失误”, 他希望特朗普更热情地对待中国的“一带一路”战略^[7]。而且, 中美合作将成为提供“全球公共创新产品”的新模式。

3.2 政策建议

应当看到, 特朗普经济、贸易、科技创新政策的实施还有巨大的不确定性, 把这些政策组合作为谈判筹码, 在实施过程中必然会受到来自国内国际各种因素的掣肘, 这无疑会给我国的全球战略的重新定位和调整留下空间。

(1) 特朗普各项政策还有很大的不确定性, 应密切关注其动向, 尤其是创新投入方向、重点领域以及采取的策略举措等, 加强预估, 运用各种渠道进行前瞻性预判, 前瞻性制定储备一些政策, 在特朗普试错过程中把握稍纵即逝的机会。加强我国的战略调整和应对, 争取更大的主动权。

(2) 在特朗普执政初期各项政策动荡与不确定的阶段, 争取以科技创新合作为先手棋, 把科技创新纳入中美合作的大局中, 争取对特朗普政策进行积极引导, 共谋创新与共同发展。这其中关键是自己要形成清醒的认识, 牢固树立创新是引领发展的第一动力的理念, 而不是盲目跟在其后面走。

(3) 坚定信心和决心, 加大科技创新开放的

步伐,加大全球科技创新中心建设和一批全球产业创新中心的建设力度,打造完善的基础设施、优惠的税收政策、发达而成熟的产业生态链,更好地吸收利用全球创新资源和人才。

(4)以美国为鉴,正确认识技术变革和全球化的双刃剑效应,重视社会运行管理和再分配机制调整以及政策设计,建立健全劳动力流动和就业的相关保障制度。■

参考文献:

- [1] 布鲁金斯学会专家观点.这是影响科技界的大事情:换一个视角看特朗普的科技政策[EB/OL].(2016-12-22)[2016-12-31].<http://wallstreetcn.com/node/281019>.
- [2] 周佳.16年损失500万岗位 特朗普“制造业重返美国”胜算几何[EB/OL].(2016-12-07)[2017-01-03].<http://www.yicai.com/news/5177673.html>.
- [3] 胡鞍钢,任皓.如何看待美国制造业回流?[N].参考消息,2017-03-01(11).
- [4] 新浪科技.调查显示美国过半独角兽由移民创办[EB/OL].(2016-03-18)[2016-12-20].<http://tech.sina.com.cn/it/2016-03-18/doc-ifyqnski7699451.shtml>.
- [5] 和讯网.经济学家普遍预期2017年美国GDP增速不会突破3%[EB/OL].(2017-01-13)[2017-01-20].<http://gold.hexun.com/2017-01-23/187912091.html>.
- [6] 杨其静.特朗普当选,中国面临巨大挑战[EB/OL].(2016-11-23)[2017-01-20].<http://nads.ruc.edu.cn/displaynews.php?id=4192>.
- [7] 香港文汇报.中美专家呼吁美国新政府参与“一带一路”[EB/OL].(2016-12-02)[2016-12-31].<http://paper.wenweipo.com/2016/12/02/CH1612020004.htm>.

The Trend of Science and Technology Innovation Policy of US President Donald J. Trump Government and China's Countermeasures

DING Ming-lei, CHEN Bao-ming

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

Abstract: President Donald J. Trump administration has increased the uncertainty of the future direction of US Science and Technology Innovation (STI) policy. The paper analyzes the potential impact of Trump's finance, industry, immigration and trade policies on STI, and makes some estimates and judgments on Trump's STI policies. It analyzes the opportunities and challenges which China is facing and puts forward relevant suggestions.

Key words: the United States; President Donald J. Trump Government; science and technology innovation policy