

中国国际经济交流中心 研究报告

第 60 号（总第 882 号）

2017 年 12 月 28 日

发达国家支持实体经济发展的政策比较

美国、德国、瑞典和日韩等发达国家支持实体经济有不同的经验和教训，通过对产业政策、金融服务实体经济、优势产业发展等几个方面进行分析，可以为我们支持实体经济的发展带来诸多启示。

一、以高新技术为先导产业的美国

美国作为制造业产值排在第一大国的位置虽然被中国取代，但其总体竞争力第一强国的位置依然稳固。

（一）美国政府通过研发（R&D）引领了世界新技术、新产品和新产业。美国引领世界新技术变革的发明、开发和实施离不开美国政府的支持。美国国家科学基金（NSF）和美国国立卫生研究院（NIH）代表美国政府对美处于世界最前沿科技产业给予支持，互联网、生物技术等前沿科技产业都是在政府科研项目的支持下完成的，谷歌（Google）的计算方法就是 NSF 的项目成果。

（二）通过政策手段确保实体企业的自由竞争。美国政府通过创造良好的竞争环境、投入大量科研经费和培养引入高端科技人才，提升了企业的国际竞争力。在资本市场高度重视对市场主体的增信，包括为企业提供政府担保、创办与支持在银行贷款与资本市场之间的二级市场金融机构。与此同时，处理国有与私有经济竞争关系，自里根政府起，实体经济层面的国有经济成分逐步被私有化。

（三）金融危机后“再工业化”战略促进实体经济回升。在2009年、2011年和2015年美国出台三个版本的《美国创新战略》。前两个版本美国把先进制造业、生物技术、清洁能源等作为优先发展领域，持续推进这些领域的技术突破和产业发展。2015年版本将精准医学、大脑计划和智慧城市等列入重点支持的领域。

二、支持制造业为主导产业的德国

德国经济之所以能依靠其强大的制造业而引领欧盟经济的发展，其根本原因在于有强大的以制造业为核心的实体经济。

（一）坚持以促进制造业发展为基本理念的产业政策。德国政府根据国际市场的变化不断调整产业政策，在传统的汽车制造、机械制造、化工等产业保持优势，也在自动化工程、信息科学、生物遗传和环保等技术领域居于世界领先地位。金融危机后，德国开始培育新兴制造产业，2014年通过的“创新为德国”高科技战略确定了数字经济与社会、可持续发展与能源、创新型工作环境、健康生活、智能交通、民生安全等六方面科研和创新主题。

（二）德国政府坚定不移支持中小企业，促进实体经济发展。

其立足点在于为保护企业间竞争和产业的协调发展提供相应的制度框架。2013年德国新政府组阁的党派谈判文中进一步明确了要加强产业发展和提高中小企业构成比例的稳定增长的条约。

（三）以国有银行为主的金融体系有效支持实体经济发展。德国国有银行相对私人商业银行居于主导地位，在应对金融危机、支持德国的实体经济发展方面这种银行结构发挥了巨大的作用。根据德国的银行法，国有银行不许跨区经营、只能发展存贷款业务，国有银行向本地区中小企业提供融资服务成为其承担的公共任务，其经营并不以盈利为目标。

（四）政府将房地产作为社会准公共产品来看待。德国政府认为房地产的过度发展会对实体经济和社会公平造成冲击，为抑制房地产泡沫，德国政府采取的手段有：一是补贴供给机制，长期对房地产供给的执行补贴；二是鼓励租房机制，在不妨碍住房市场供求关系前提下，租房市场有补贴、价格设定机制；三是抑制投机机制，德国购房首付比例高（40%的首付比例），且对低收入家庭执行更高首付比例要求。

三、政府主导实体产业发展的北欧

瑞典等北欧四国以高端制造业和国际价值链顶端分工体系而备受各国的推崇，其经济发展被统称为民主社会主义模式。

（一）政府主导产业发展方向，并适时调整。瑞典的传统优势产业有机械制造、汽车、化工、通讯等，高新技术产业有生物、信息通讯、航天、医药等，在政府的支持下瑞典成为这些领域的世界

高科技产业领导国之一。

（二）政府强力打造优势产业。采取政府创建科技园区推进科技与生产结合的方式，支持中小公司的创新研发，使瑞典成为全球R&D投入最大的国家之一，也有效发展了现代高新产业，促进了产业结构的优化升级。政府从采取倾斜性的产业政策改为创造良好的外部环境，实现了经济发展的新旧动能转换。如完善交通通讯等基础设施、创造良好的研发条件，而不再直接对企业财政补贴。同时，为企业创新发展提供基础性公共服务。瑞典有专门政府机构为企业进行技术创新服务，主要为企业提供经济预测、科技的发展如何对企业产生影响。

四、由出口为导向转向以创新为导向的日本和韩国

（一）日本和韩国政府在战后对经济进行强劲的干预，积极发展外向型经济。上世纪八十年代日韩实行“贸易立国”的出口主导战略，采取了出口→引进→扩大出口→扩大引进→赶上世界先进水平的发展道路。从长远看，政府对企业的支持效用在逐步递减，造成了企业集团对政府的依赖性倾向，削弱了企业竞争活力和技术创新能力，在以低成本扩张获取国际市场的同时，也扩大了产业投资的风险，同时引发了日本国内的资产泡沫。

（二）日本创新能力正逐步唤醒实体经济复苏。日本迅速刺破了资产泡沫，同时海外实体产业的利润为日本进行产业整合、重组、创新和研发等提供了资金来源，在国际价值链分工体系中的角色和地位得以强化。金融危机后也积极应对新一轮的科技和产业革命，

在汤森路透评选出的《2015 全球创新企业百强》中日本以 40 家位居第一。

五、发达国家支持实体经济发展的启示

（一）以产业政策为核心。除美国之外的上述发达国家支持实体产业的普遍经验是：制定适合本国的产业政策，在相关配套机制和法律法规的保障下，通过市场化的资源配置方式，促进资金向这些产业投资，不断培育并壮大这些产业。金融危机后这些国家明确新兴产业发展重点，推动相关领域的技术突破，加快培育新的经济增长点，促进经济复苏的同时努力抢占全球科技产业竞争制高点、培育新动能，纷纷出台国家层面的新兴产业发展战略。另外，虽然主流观点认为美国倡导自由与竞争，但美国任何一项足以引领世界新技术变革的发明、开发和实施都离不开美国政府的支持，代表了美国政府对美国引领世界最前沿科技产业的支持。

（二）实体经济做大做强是经济发展的基础。德国、瑞典是发展实体经济并保持经济健康、持续、稳健发展的代表。美国金融业是主导产业，但美国“再工业化”战略如果能通过税改政策实施顺利推进，会推动下新一轮以新技术为特征的制造业发展，有可能形成美国实体经济与虚拟经济的新的平衡关系。日本上世纪 80 年代之前存在经济过度虚拟化的现象，但由于制造业领域的创新能力，目前实体经济正在复苏。

（三）中小企业和创业企业是实体经济发展的关键。德国支持中小企业的做法备受推崇。美国在《美国创新战略》2011 和 2015

版本，都着重强调了对企业家创新提供支持，例如，对中小企业提供贷款支持和税收抵免，提供良好的资本市场，加快突破性研究从大学实验室到市场的转移。同时，为支持中小企业的发展，这些国家均设立专门服务于中小企业的金融机构。

（四）良好的营商环境是实体经济发展的的重要支撑。 一是有完善制度与法律环境。美国《美国复苏和再投资法案》和《制造业促进法案》推进了美国实体经济回归；德国《国家高技术战略 2020》推动“工业 4.0”战略落实到具体实施计划。二是完善的基础设施是实体经济发展的的重要组成部分，也是加快实体经济发展的“润滑剂”。

（五）创新驱动是实体经济发展的的重要政策。 新的发展环境正推动政府角色的转变。金融危机后，发达国家开始重视构建创新型政府和社会环境，开始运用新思维、新方法支持实体经济发展。

《美国创新战略（2015）》把创新型政府建设作为主题，通过正确的人才、创新思维和科技手段提供更好的服务。德国提出“创新德国”理想蓝图，政府要激发每一个人的创新潜能，汇聚经济、科技、社会及政治各方力量，促进持久繁荣。

（“加大支持实体经济发展力度研究”课题组

执笔：郭迎锋 梁云凤）