

# 德国产业政策转向探究

## ——技术与地缘政治的分析视角\*

余南平 张翌然

**摘要：**颠覆性技术涌现与地缘政治动荡加剧叠加，将当下国际政治经济置入不寻常的张力迸发环境中，也为德国过往追求的再工业化路径设计“敲响警钟”。产业政策虽在德国有思想理论渊源和实践的历史印记，但在战后长周期发展进程中，德国产业政策并未起到关键主导作用。如今的德国却打破习惯与传统，开始奉行更加积极的保护性产业政策，具体表现为纵向产业政策回归、政府角色作用加强、技术与地缘政治博弈嵌入等方面。一方面，由于德国制造业在全球的规模体量巨大且居于行业领导者地位，德国保护性产业政策将推动德国政企间打破固有的障壁，加强德国以自身利益为出发的全球价值链体系构建；另一方面，鉴于德国在欧盟的领导者地位和“经济发动机”角色的影响，德国产业政策的泛欧洲性影响与自主导向可能进一步推动欧洲推行更为明显的保护主义产业政策，进而强化产业政策的技术与地缘政治属性。

**关键词：**德国产业政策；颠覆性技术；技术政治；地缘政治

**作者简介：**华东师范大学 政治与国际关系学院 教授 上海 200062

华东师范大学 政治与国际关系学院 博士研究生 上海  
200062

**中图分类号：**F451.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2024)04-0004-25

---

\* 本文系国家社会科学基金重大项目“颠覆性技术发展对新型国际关系形塑研究”(项目编号: 23&ZD334)、中央高校基本科研业务费项目华东师范大学人文社科前瞻性研究项目·二十届三中全会重大专题预研究专项(Fundamental Research Funds for the Central Universities)(项目编号: 2024ECNU-QZXYJ004)的阶段性成果。感谢《德国研究》编辑部提出的宝贵建议,感谢匿名评审专家的意见和建议。本文文责自负。

## 一、问题的提出

无论是因为新自由主义全球化失败，还是由于大国的权力博弈，随着人们对“基于市场的解决方案”不足以确保经济和产业繁荣的认识加强，目前产业政策在许多国家正在被重新提上议事日程。<sup>①</sup> 世界银行最新数据显示，当下产业政策的全球性回归主要由发达经济体推动，国家补贴已经成为最常用的工具。<sup>②</sup> 德国作为发达经济体与欧洲经济的“领头羊”，过往不仅长期坚持市场竞争为主、国家适度干预兼顾效率与公平的社会市场经济体制，<sup>③</sup>而且，出于历史记忆的原因，“国家”与“社会”的混合并不为德国社会所接受。<sup>④</sup> 由此，在德国就必然出现关于国家介入经济和产业政策取向的争议。

从德国产业政策争议的两端来看，一方面，以政治力量和智库为主的声音呼吁德国产业政策重新定位。如基民盟(CDU)前任主席安妮格雷特·克兰普-卡伦鲍尔(Annegret Kramp-Karrenbauer)提出德国产业政策需要进行“真正的范式转变”。<sup>⑤</sup> 德国前任联邦经济与能源部部长彼得·阿尔特迈尔(Peter Altmaier)主导的《工业战略 2030》，现任联邦经济与气候保护部部长罗伯特·哈贝克(Robert Habeck)主导的新战略——《时代转折下的产业政策》都聚焦产业政策调整，强调要进一步增强德国工业技术主导能力和产业链稳定性。<sup>⑥</sup> 同时，德国经济研究

---

① “Industrial Policy Is Back”, Project Syndicate, 2023-09-28, <https://www.project-syndicate.org/onpoint/industrial-policy-is-back>, 访问日期:2024-04-12。

② Simon Evenett/Adam Jakubik/Fernando Martín/Michele Ruta, “The Return of Industrial Policy in Data”, IMF Working Paper No. 2024/001, 2024-01-04, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828>, 访问日期:2024-06-06。

③ 胡琨：《德国社会主义市场经济模式及战后经济政策变迁刍议》，载《欧洲研究》，2014年第2期，第34-47页，这里第40页。

④ 1919年成立的反犹太右翼政党德国工人党(Deutsche Arbeiterpartei)采用了“国家”“社会”相结合的思想。到了1920年，该党在其名称中添加了“国家社会主义”，因此成为国家社会主义德国工人党(Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei)，阿道夫·希特勒(Adolf Hitler)成为该党领导人。该党所推崇的国家社会主义意识形态是国家与社会结合的早期政治理论的产物，并在后来发展成为法西斯主义。具体参见：Jane Caplan, *Nazi Germany: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford Academic, 2019。

⑤ „Wir wollen mehr Marktwirtschaft“, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 2018-09-16, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/kramp-karrenbauer-soziale-marktwirtschaft-reformen-15789950.html>, 访问日期:2024-03-12。

⑥ Federal Ministry for Economic Affairs and Energy, “Industrial Strategy 2030: Guidelines for a German and European Industrial Policy”, November 2019, <https://www.celis.institute/wp-content/uploads/2020/08/industrial-strategy-2030.pdf>, 访问日期:2024-06-15; Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, “Minister Habeck Presents Industrial Strategy — Industrial Policy in Changed Times”, 2023-10-24, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2023/10/20231024-minister-habeck-presents-industrial-strategy.html>, 访问日期:2024-06-15。

所(IW)也认为为了确保德国工业的竞争力,国家干预产业政策的决心尤为重要。<sup>①</sup>另一方面,德国经济界也表达了对德国产业政策的不同看法。德国经济研究所(DIW Berlin)研究员托马索·杜索(Tomaso Duso)认为国家比市场更了解未来的技术、行业和市场想法是相当牵强的。<sup>②</sup>德国经济专家委员会的拉尔斯·费尔德(Lars Feld)则指责阿尔特迈尔实行了中央计划(central planning)。<sup>③</sup>另外,德国联邦经济与气候保护部官方顾问小组主要成员也发表公开信表示抗议,称苹果和谷歌等世界知名技术公司的创立和发展“完全不能归功于国家”。<sup>④</sup>

德国内部的产业政策争议显然是在全球产业政策复兴大背景下发生的。<sup>⑤</sup>根据国际货币基金组织的调查,2023年全球出台了超过2500项干预性产业政策,其中有超过一半来自美国、欧盟和中国,最活跃的行业则是军民两用技术领域,包括半导体芯片、低碳技术以及关键矿物。<sup>⑥</sup>由此可以看到,当下世界各国产业政策着力点已经脱离了广泛的行业范畴,聚焦在具有涌现性、快速迭代性的颠覆性技术领域。换言之,当下国家的产业政策与科技政策已经密不可分,并呈现逐渐趋同和相互融合的趋势。<sup>⑦</sup>所谓“颠覆性技术”,指的是一种会导致突然变化、影响已有技术或市场的技术。当下,颠覆性技术已经超越克莱顿·克里斯坦森(Clayton

---

① Michael Hüther et al., „Industriepolitik in der Zeitenwende“, IW-Policy Paper, No. 7, 2023, S. 27, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/277757/1/1860174078.pdf> #: ~; text = Der%20Begriff%20Industriepolitik%20ist%20derzeit%20in%20aller%20Munde.%20In, 访问日期:2024-03-12。

② DIW Berlin, „Germany and France Should Defend European Competition Policy, Not Attack It!“, 2019-02-20, [https://www.diw.de/en/diw\\_01.c.614466.en/germany\\_and\\_france\\_should\\_defend\\_european\\_competition\\_policy\\_not\\_attack\\_it.html](https://www.diw.de/en/diw_01.c.614466.en/germany_and_france_should_defend_european_competition_policy_not_attack_it.html), 访问日期:2024-03-12。

③ Bruegel, „The Case for Intelligent Industrial Policy“, 2019-10-07, <https://www.bruegel.org/opinion-piece/case-intelligent-industrial-policy>, 访问日期:2024-04-05。

④ BMWi, „Wissenschaftlicher Beirat beim BMWi zur Nationalen Industriestrategie“, 2019-02-08, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Wissenschaftlicher-Beirat/brief-nationale-industriestrategie.pdf?__blob=publicationFile&v=2), 访问日期:2024-03-12。

⑤ Peter Bofinger, „Industrial Policy: Is There a Paradigm Shift in Germany and What Does This Imply for Europe?“, *Social Europe*, 2019-05-17, <https://www.socialeurope.eu/industrial-policy-in-germany>, 访问日期:2024-03-16。

⑥ Simon Evenett/Adam Jakubik/Fernando Martin/Michele Ruta, „The Return of Industrial Policy in Data“, *The World Economy*, 2024-01-04, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/12/23/The-Return-of-Industrial-Policy-in-Data-542828>, 访问日期:2024-03-16。

⑦ 在传统意义上,国家产业政策与科技政策经常被视为两个不同领域的政策。但在当下市场经济活动中,在企业作为创新主体的实践中,国家产业政策聚焦科技,国家科技政策与服务产业的相互融合已经成为现实。除少数基础研究支持外,世界各国已经不存在原有认识中的“独立科技政策”,产业政策与科技政策融合都服务于国家竞争战略。

Christensen)当年基于市场出发认知的概念,<sup>①</sup>并可以被定义为能够影响全球力量平衡的技术和新技术产业应用。而在颠覆性技术涌现的背景下,美国《芯片和科学法案》、欧盟《净零工业法案》、德国《国家工业战略 2030》、韩国《K-Chips 法案》等,无不都是围绕半导体芯片、可再生能源技术等颠覆性技术展开。国家政策战略意图是将产业与科技政策协同落脚为科技成果产业化,以期在全球新一轮科技革命引发的产业变革和地缘政治竞争中赢得优势。而在这种背景下,对于拥有强劲制造业产业、位于全球价值链枢纽中心的德国而言,其在争议中如何审视“产业政策”的技术政治与地缘政治内涵?德国传统意义上的“社会主义市场经济”是否正在面临范式转变?本文围绕产业政策的技术与地缘政治属性展开,梳理德国产业政策历史源流,剖析德国产业政策转向逻辑和新特点,探讨德国产业政策转向的影响,以期深入理解德国产业政策的战略逻辑和未来走向。<sup>②</sup>

## 二、德国产业政策历史溯源和路径迁移

从广义上来说,产业政策包括政府对经济的任何干预行为,旨在改善经济运行的环境,改变经济活动的结构,以促进经济增长和提升社会福利水平。<sup>③</sup>有研究认为,国家通过产业政策可以解决自由市场无法解决或不承认的问题,从经济增长缓慢到特定行业未能达到预期规模。<sup>④</sup>还有研究认为,当下产业政策作为国家竞争战略的工具与手段,可以服务于国家战略。<sup>⑤</sup>而无论在理论层面如何辨析产业政策的意义和目的,从本质上看,产业政策本身就是国家干预的综合体现。

国家干预经济的思想在德国有着悠久的历史渊源,当 19 世纪亚当·斯密

<sup>①</sup> 1995 年,克莱顿·克里斯坦森 (Clayton Christensen) 首次提出“颠覆性技术”(Disruptive Technologies) 概念,认为颠覆性技术能够以意想不到的方式取代现有主流技术。具体参见 J. L. Bower/C. M. Christensen, “Disruptive Technologies: Catching the Wave”, *Harvard Business Review*, Vol. 73, No. 1, 1995, pp. 43–53, here p. 48。

<sup>②</sup> 影响国家产业政策的因素非常多元,如国内政治结构变化、社会运动思潮、行业集体游说等,而本文聚焦技术与地缘政治这两个视角的原因是,当下影响产业政策的最重要驱动因素是技术变革与地缘政治竞争,技术在很大程度上决定着地缘政治竞争结果,大国地缘政治竞争也围绕技术展开。

<sup>③</sup> Ken Warwick, “Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends”, *OECD Science, Technology and Industrial Policy Papers*, No. 2, 2013, p. 14, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k4869clw0xp-en.pdf?expires=1725435006&id=id&accname=guest&checksum=1485A606F7DCCF83FADBAF3745FE0F04#:~:text=This%20paper%20reviews%20the%20evidence%20on%20emerging%20thinking%20and%20new>, 访问日期:2024-03-23。

<sup>④</sup> Ted R. Bromund, “The U. S. Should Oppose the EU’s Turn Toward Industrial Policy”, 2019-09-24, <https://www.heritage.org/europe/report/the-us-should-oppose-the-eus-turn-toward-industrial-policy>, 访问日期:2024-03-23。

<sup>⑤</sup> 具体参见余南平、廖盟:《全球价值链重构中的国家产业政策——以美国产业政策变化为分析视角》,载《美国研究》,2023 年第 2 期,第 74-99 页,这里第 74 页。

(Adam Smith)的自由贸易理论因英国在全球贸易中胜出而被经济学家们普遍接受的时候,作为其对立面的德国历史学派却树起了指导德国经济发展的“保护主义”流派旗帜。<sup>①</sup>对此,德国新历史学派创始人古斯塔夫·冯·施穆勒(Gustav von Schmoller)认为:“没有一个坚强组织的国家权力并具备充分的经济功用,没有一个‘国家经济’构成其余一切经济的中心,那就很难设想有一个高度发达的国民经济。”<sup>②</sup>理论的确立通常能够指导实践,而从实践角度看,德国在不同历史阶段都对产业政策进行过不同版本的注解。

在专制主义时代,从普鲁士时期的“重商主义”到帝国时期的“新重商主义”都主导和加速了近代德国工业现代化进程,德国俾斯麦时期的经济政策本质是基于国家干预模式,即赋予国家作为管理机构的重要角色,在产业定向发展的基础上,使工业生产服务于国家利益。<sup>③</sup>德国在第一次世界大战后形成了“国家权力和国家对社会的控制”的思想。<sup>④</sup>而国家干预则在纳粹主义时期达到了顶峰。<sup>⑤</sup>纳粹德国时期实施的是一种现代私有化与自由化并行的混合经济,<sup>⑥</sup>但这种私有化是在通过监管和政治干预加强国家对整个经济控制的框架内实施。<sup>⑦</sup>因此,该模式也被一些学者描述为管制经济(dirigism),并也呈现过一度的“经济奇迹”<sup>⑧</sup>。

二战后的德国“经济奇迹”(Wirtschaftswunder)出现,归功于路德维希·艾哈德(Ludwig Erhard)为德国制定的“社会主义市场经济”模式。该模式理论源于德国弗莱堡学派,它是既非放任自由主义,也非凯恩斯主义的“第三条道路”。凭借这一经济指导思想,德国在二战后迅速恢复经济实力。1948年6月联邦德国工业生产仅为

---

① 德国在向工业强国转变时期,李斯特主张特殊时期的国家干预应当是有意识的,并在加速本国物质资本形成中发挥关键作用,从而使本国的经济发展“趋于人为的方向”。具体参见 Friedrich List, *Das nationale System der politischen Oekonomie*, New York: Legare Street Press, 2022, S. 214.

② 季陶达主编:《资产阶级庸俗政治经济学选辑》,北京:商务印书馆,1963年版,第344页。

③ Zsófia Naszádos, “The Involvement of the State in the German Economy”, in Miklós Szanyi (ed.), *Seeking the Best Master State Ownership in the Varieties of Capitalism*, Budapest: Central European University Press, 2019, pp. 79–99, here p. 79.

④ Ludwig Von Mises, *Omnipotent Government: The Rise of the Total State and Total War*, Indianapolis: Liberty Fund, 2011, p. 355.

⑤ Oliver Volckart, “Interventionism and the Structure of the Nazi State, 1933–1939”, in Peter Kurrild-Klitgaard (ed.), *The Dynamics of Intervention; Regulation and Redistribution in the Mixed Economy*, Vol. 8, Leeds: Emerald Group Publishing Limited, 2004, pp. 399–418. here p. 399.

⑥ Richard James Overy, *Why the Allies Won*, New York: WW Norton & Company, 1997, p. 252.

⑦ Germã Bel, “Against the Mainstream: Nazi Privatization in 1930s Germany”, *The Economic History Review*, Vol. 63, No. 1, 2010, pp. 34–55. here p. 52.

⑧ Stephen Gross, “The Nazi Economy”, in *A Companion to Nazi Germany*, Hoboken: Wiley-Blackwell, 2018, pp. 263–279, here p. 269.

1936年水平的一半,到年底已接近80%。<sup>①</sup>与此同时,1950—1960年,联邦德国的工业生产总值增长了两倍半,国内生产总值增长了三分之二。就业人数从1950年的1380万人增加到1960年的1980万人,失业率从10.3%下降到1.2%。<sup>②</sup>二战后德国的“经济奇迹”不仅源自社会主义市场经济模式与德国国情的结合,而且这种结合也基于政党共识得到了德国社会的持续认可并延续至今。<sup>③</sup>

20世纪80年代全球化的发展给德国带来了考验。德国加紧了产业结构的调整,以促进信息与通信技术(ICT)、微电子、生物技术和基因工程等关键技术发展。随后,德国形塑结构政策应运而生,该政策重点推动大学(科研机构)与企业间的科研合作与技术转让。包括弗劳恩霍夫协会(Fraunhofer-Gesellschaft)、马克斯·普朗克科学促进协会(MPG)等在内的一系列德国一流科研机构均在该阶段创建。

1990年德国统一和欧洲一体化进程的推进,以及经济全球化的加速,使得全球经济基础发生结构性变化。德国政府因势乘便,对产业政策进行了新的改革和调整。一方面,德国将重点放在对前东德地区的重建上,旨在将前东德地区的计划经济转型为市场经济。另一方面,在这一时期,德国的政策制定不再关注垂直产业政策,并大幅度减少对特定行业的政府补贴(从1993年的80.8%下降到2008年的67.7%)。<sup>④</sup>在该阶段,劳动力市场改革和工业创新成为德国产业政策的倾斜对象,前者包括促现代化就业重组、失业补贴和社会福利合并等,后者则包括通过120亿欧元拨款加大扶持航天航空、信息通信等17个高科技领域科研,其间对企业提供的科研融资比例从1995年的61.5%增加到2008年的68.7%。<sup>⑤</sup>事实证

<sup>①</sup> David R. Henderson, “German Economic Miracle”, *The Concise Encyclopedia of Economics*, 2008, <https://www.econlib.org/library/Enc/GermanEconomicMiracle.html>, 访问日期: 2024-05-08。

<sup>②</sup> Johannes R. B. Rittershausen, *The Postwar West German Economic Transition: From Ordoliberalism to Keynesianism*, No. 2007/1, IWP Discussion Paper, 2007, p. 30, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/57975/1/522536727.pdf>, 访问日期: 2024-05-08。

<sup>③</sup> 社会主义市场经济理念为联盟党所拥护,并被写入1949年7月15日确立的“杜塞尔多夫指导原则”(Düsseldorfer Leitsätze)中。具体参见 Kathrin Zehender, „Düsseldorfer Leitsätze über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau“, 1949-07-15, <https://www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/dokumente-zur-geschichte-der-cdu/-/content/1949-duesseldorfer-leitsaetze-cdu>, 访问日期: 2024-05-12。1959年11月15日,德国社民党也在1959年11月15日的“哥德斯堡纲领”(Godesberger Programm)中宣布接受这一理念。参见„Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands“, 1959-11, <https://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/retro-scans/fa-57721.pdf>, 访问日期: 2024-05-12。

<sup>④</sup> Deutsche Bundesbank, “Subsidy Trends in Germany Since the Start of the Nineties”, 2000-12-10, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/706050/925ab0ad3bac1c21abdf12909087f483/mL/2000-12-subsidy-trends-data.pdf>, 访问日期: 2024-03-25。

<sup>⑤</sup> Federal Ministry of Education and Research, “Industrial Research in Germany”, 2018-10, [https://www.saia.sk/\\_user/DAAD/Publikacie/RIG-Industrie\\_barrierefrei.pdf](https://www.saia.sk/_user/DAAD/Publikacie/RIG-Industrie_barrierefrei.pdf), 访问日期: 2024-03-25。

明,横向特征明显的产业政策显著缓解了德国结构性失业问题,使得德国工业制造业开始在全球化市场中重新获得竞争力,而当今德国引以为傲的“德国商业模式”就是在这一时期发展起来的。<sup>①</sup> 自此,注重社会结构的“横向方法”事实上成为德国产业政策的核心工具。<sup>②</sup>

最近二十年来,随着信息技术的快速发展和互联网的广泛应用,数字经济成为了全球经济增长的新引擎。在此期间,德国曾经运用产业政策成功地应对了2008年全球金融危机。<sup>③</sup> 而在随之而来的全球产业结构的新变革背景下,2010年德国政府发布《德国2020高技术战略》(Ideas, Innovation, Prosperity: High-Tech Strategy 2020 for Germany),把“工业4.0”纳入十大未来项目中,自此,“工业4.0”上升为德国国家级战略。通过该战略,德国不断将信息和通信技术融入其传统高科技战略中,以保持其制造业在全球市场中的领导地位。<sup>④</sup> 面对后续的国际竞争与技术变化,2019年11月,德国联邦经济与能源部又公布了《工业战略2030》,旨在进一步加速德国产业升级转型进程,保持国际竞争力。之后,随着国际秩序不断出现“掉头”与“不确定性”,<sup>⑤</sup>2023年10月24日,德国联邦经济与气候保护部发布报告《时代转折下的产业政策》,提出德国需要一项“战略性产业政策”来保护其产

---

① 科隆德国经济研究所(IW)使用约60个指标来衡量全球45个工业化国家的工业质量。1995年,德国排在中等偏下位置(约第14位),2000年排在第10位,2010年排在第5位。具体参见Karl Lichtblau/Cornelius Bähr, „Industrielle Standortqualität Bayerns im internationalen Vergleich“, Studie im Auftrag der Vereinigung der bayerischen Wirtschaft e. V. (vbw), 2022-08, München/Köln, <https://www.iwkoeln.de/studien/karl-lichtblau-cornelius-baehr-industrielle-standortqualitaet-bayerns-im-internationalen-vergleich-niveauranking.html>, 访问日期:2024-03-25。

② 国家只为企业活动和动态结构变革创造良好条件,不以偏袒任何特定部门和技术的方式纠正市场失灵。参见Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SRW), „Jahresgutachten 2019/20: Den Strukturwandel meistern“, 2019-11-06, p. 147, <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/jahresgutachten-2019.html>, 访问日期:2024-03-25。

③ 德国联邦经济与技术部在一份文件中将当时德国的产业政策概括为“推动以市场为导向的结构性变革,辅之以合理的国家干预”,并将加强德国制造业竞争力作为其产业政策的主要目标。参见Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, „Starke Industrie. Starke Wirtschaft. Handlungsfelder der Industriepolitik“, 2013-04, <https://www.ihk.de/limburg/service/marken/branchen/industrie/starke-industrie-starke-wirtschaft-2295972>, 访问日期:2024-04-02; Deutscher Bundestag, „Marktwirtschaftliche Industriepolitik für Deutschland — Integraler Bestandteil der Sozialen Marktwirtschaft“, 2012-02-07, <https://dip.bundestag.de/vorgang/marktwirtschaftliche-industriepolitik-für-deutschland-integraler-bestandteil-der-sozialen-marktwirtschaft/42184>, 访问日期:2024-04-02。

④ Federal Ministry of Education and Research, “Ideas, Innovation, Prosperity: High-Tech Strategy 2020 for Germany”, 2010, <https://www.das-alter-hat-zukunft.de/en/publications/federal-ministry-of-education-and-research-health-research-ideas-innovation-prosperity-high-tech-strategy-2020-for-germany-berlin-bonn-2010.html>, 访问日期:2024-04-03。

⑤ 阎学通教授在《国际政治科学》发表的编者寄语中从世界格局宏观视角出发,强烈地感受到“世界在向倒退期掉头”。具体参见阎学通:《世界已经掉头》,载《国际政治科学》,2023年第2期,第4-7页,这里第4页。

业基础,以应对地缘政治竞争挑战。<sup>①</sup>

通观二战后德国产业政策的发展历程,德国产业政策尽管在不同的历史背景下各有侧重,但仍呈现出一些共性特点:第一,国家是德国产业政策的关键行为者。<sup>②</sup>然而与法国、日本等不同的是,德国采用的是社会合作主义的协商干预形式,既没有国家对产业的所有权控制,也没有国家直接的实物计划,只有国家对产业投资决策的间接控制和影响。<sup>③</sup>第二,自20世纪50年代以来,德国产业政策传统上一直侧重于横向方法。<sup>④</sup>不同于战后法日等国普遍实行的针对特定行业和大公司(“国家冠军企业”)的产业政策,<sup>⑤</sup>德国主要通过对整体经济的普遍支持来发挥政府“赋能”作用。第三,德国产业政策体现出高度自由化特征。尽管德国在二战后重建时期实施过短暂的保护主义贸易政策,但自战后艾哈德担任总理开始,德国历届政府都坚持以“自由市场竞争”原则来处理产业培育和发展,并对国内外投资和贸易等事务采取自由放任的政策。德国政府的定位主要是建立和维护社会主义市场经济所需的制度基础,并稳定宏观经济环境、保障竞争的有序性。

### 三、当下德国产业政策转向的内在张力和外部推力

近年来,欧洲主要国家均不同程度地调整了经济政策,各国政府均倾向于在经济事务中扮演更加积极主动的角色,如法国的“新工业法国”计划(La Nouvelle France Industrielle, NFI)和“未来工业”计划(Industrie du Futur)、英国的部门产业战略以及意大利的“国家能源战略”(National Energy Strategy)等。<sup>⑥</sup>德国于2019年和2023年相继发布了《工业战略2030》《时代转折下的产业政策》等系列高级别战略文件。德国战略文件导向与政策行为显示,在技术优势减退、保护主义上升,特别是在地缘政治的外部推力共同影响下,德国产业政策已经开始发生明显的转向。

---

<sup>①</sup> Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, “Minister Habeck Presents Industrial Strategy — Industrial Policy in Changed Times”, 2023-10-24, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2023/10/20231024-minister-habeck-presents-industrial-strategy.html>, 访问日期:2024-04-04。

<sup>②</sup> Sigurt Vitols, “German Industrial Policy: An Overview”, *Industry and Innovation*, Vol. 4, No. 1, 1997, pp. 15-36, here p. 25.

<sup>③</sup> 孙际武:《日德产业政策比较分析》,载《南方经济》,1996年第11期,第46-48页,这里第47页。

<sup>④</sup> Hubertus Bardt, “New Tasks for Industrial Policy in Germany”, *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 19, No. 4, 2020, pp. 430-439, here p. 430.

<sup>⑤</sup> Alessio Terzi/Anil Singh/Monika Sherwood, “Industrial Policy for the 21st Century: Lessons from the Past”, European Commission Discussion Paper 157, 2022-01-19, p. 16, [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/industrial-policy-21st-century-lessons-past\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/industrial-policy-21st-century-lessons-past_en), 访问日期:2024-04-05。

<sup>⑥</sup> 孙彦红:《新产业革命与欧盟新产业战略》,北京:社会科学文献出版社,2019年版,第219-220页。



### (一) 技术优势渐失,国际角色退化

首先,虽然当下欧洲的工业能力仍在向“欧洲制造业中心”德国进一步集聚,<sup>①</sup>然而德国在国际分工中的地位却越发脆弱。德国贝塔斯曼基金会(Bertelsmann Foundation)的调查指出,在过去十年中,德国在全球高科技领域的份额急剧下降。<sup>②</sup>虽然德国依然在汽车、机械等传统领域保持着世界领先地位,但是在化学和电气等既往的优势领域,德国已经失去了其全球市场主导地位。<sup>③</sup>特别是在过去十年间飞速发展的电子通信和计算机领域,德国已经出现了明显的技术依赖问题,而这将导致德国甚至欧盟与新一代人工智能驱动的全新技术发展范式脱节,大幅影响并限制德国传统核心产业的发展。<sup>④</sup>德国既有的产业优势在新技术革命中的消退已经成为客观现实。

其次,从宏观经济表现来看,多年来德国在全球创新领域领导力水平大幅下降已经被生产率数据所证明。生产率的提高是长期实际经济增长的最重要先决条件,而“全要素生产率”(TFP)则是衡量经济体技术进步、经济效率和创新程度的典型指标,其中技术增长和效率被视为全要素生产率的两个最大组成部分。以纵向比较数据指标来看,德国TFP增长率近十年来已基本陷入停滞,徘徊在1%左右。<sup>⑤</sup>从横向比较来看,全球新兴经济体则在技术进步中表现出更高的增长率。例如中国,2011年以来TFP平均增长率接近3%,2017年甚至达到3.5%。<sup>⑥</sup>因此,全要素生产率停滞和下降已经开始影响德国的全球产业地位。

最后,从颠覆性技术的突破来看,以人工智能发展为例,需要算力、算法、数据

---

① Robert Stehrer/Roman Stöllinger, “The Central European Manufacturing Core: What is Driving Regional Production Sharing?”, FIW Research Report, 2015 - 02, [https://www.fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/02\\_Stoellinger\\_FIW-Research-Report\\_The\\_Central\\_European\\_Manufacturing\\_Core\\_What\\_is\\_Driving\\_Regional\\_Production\\_Sharing.pdf](https://www.fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/02_Stoellinger_FIW-Research-Report_The_Central_European_Manufacturing_Core_What_is_Driving_Regional_Production_Sharing.pdf), 访问日期:2024 - 05 - 05。

② Bertelsmann-Stiftung, “World Class Patents in Cutting-Edge Technologies”, 2020 - 06 - 03, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/world-class-patents-in-cutting-edge-technologies>, 访问日期:2024 - 05 - 08。

③ Julian Germann, “Global Rivalries, Corporate Interests and Germany’s ‘National Industrial Strategy 2030’”, *Review of International Political Economy*, Vol. 30, No. 5, 2023, pp. 1749 - 1775, here p. 1765.

④ European Political Strategy Centre, “EU Industrial Policy After Siemens-Alstom: Finding a New Balance Between Openness and Protection”, 2019 - 11 - 20, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/03fb102b-10e2-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>, 访问日期:2024 - 05 - 08。

⑤ Giorgio Calcagnini/Germana Giombini/Giuseppe Travaglini, “The Productivity Gap Among Major European Countries, USA and Japan”, *Italian Economic Journal*, Vol. 7, No. 1, 2021, pp. 59 - 78, here p. 66 - 67.

⑥ 参见美联储FRED (Federal Reserve Economic Data)数据库, <https://fred.stlouisfed.org/>, 访问日期:2024 - 04 - 18。

等多方面集成产出。今天德国是中级技术传统行业领导者，例如汽车、印刷机和机床，而这些部门都是 19 世纪的技术遗产。因此，在新兴技术领域，德国已经出现陷入“技术性衰退”的特征。2023 年，德国研究与创新专家委员会(EFI)在向总理奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)递交的报告中指出，在过去三年中，德国人工智能公司吸引的资金远远落后于中国和美国。在现有的人工智能语言和多模态大模型领域，美国生产份额占了一半以上，英国占 21.9%，中国占 8%，德国仅占 3.1%。<sup>①</sup>在 2022 年被引用次数最多的 100 篇人工智能科学论文中，只有 4 篇来自德国。<sup>②</sup>进一步来看，在联合国世界知识产权组织发布的年度全球创新指数排名中，德国仅名列第八，甚至未进入欧洲前三。<sup>③</sup>对此，德国联邦议院议员罗尼娅·凯默(Ronja Kemmer)呼吁：“其他国家已经在人工智能领域投资了数十亿美元，我们需要迅速采取行动，世界不会等待德国。”<sup>④</sup>颠覆性技术进步给德国产业优势维护带来了现实压力，技术政治影响外溢构成了德国产业政策转向的内在动力。

## (二) 内部集团助推，保护主义抬头

首先，德国行业协会态度转变为德国产业政策转向提供了基础。德国工业联邦联合会(BDI)作为德国 39 个行业协会和超过 10 万家公司的行业联合体，广泛代表了德国工业部门、企业、民间社会和科学界的立场。该协会作为德国产业政策转向的长期支持者和推动者，在《工业战略 2030》内容起草和出台上起到大方向上的战略性指导作用。在战略草案出台前的一个月，BDI 发布了中国作为“合作伙伴、竞争者、制度性对手”的战略文件，该文件指出“德国和欧盟不能想当然地认为，我们的自由和社会市场经济模式将带来相对于中国体制的长期宏观经济优势”。<sup>⑤</sup>虽然 BDI 对“工业和技术主权”和“封闭增值链”等激进的产业政策目标持批评态度，但其在支持具有干预性特征的产业政策的原则上则从不曾动摇。该联合会呼吁要“对国家援助和竞争法进行现代化监管”、允许“以市场为导

<sup>①</sup> Forschung, EFI-Expertenkommission, „Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands 2024“, 2024 - 02, [https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2024/EFI\\_Gutachten\\_2024\\_24124.pdf](https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2024/EFI_Gutachten_2024_24124.pdf), 访问日期:2024 - 03 - 26。

<sup>②</sup> Daniel Zhang/Nestor Maslej/Erik Brynjolfsson et al., “The AI Index 2022 Annual Report,” AI Index Steering Committee, Stanford Institute for Human-Centered AI, Stanford University, 2022 - 03 - 16, <https://aiindex.stanford.edu/ai-index-report-2022/>, 访问日期:2024 - 04 - 18。

<sup>③</sup> Soumitra Dutta/Bruno Lanvin/Lorena Rivera León/Sacha Wunsch-Vincent, “Global Innovation Index 2022: What is the Future of Innovation Driven Growth?”, World Intellectual Property Organization, 2022 - 09 - 27, [https://www.wipo.int/global\\_innovation\\_index/en/2022/](https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/), 访问日期:2024 - 03 - 26。

<sup>④</sup> Sabine Kinkartz, “Germany Lags on AI”, DW, 2019 - 12 - 29, <https://www.dw.com/en/skeptical-germany-lags-behind-on-artificial-intelligence/a-51828604>, 访问日期:2024 - 03 - 26。

<sup>⑤</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie, “China-Partner and Systemic Competitor”, 2019 - 01 - 10, <https://english.bdi.eu/publication/news/china-partner-and-systemic-competitor/>, 访问日期:2024 - 03 - 26。

向形成欧洲冠军企业”，以及广泛参与部署“欧洲共同利益重要项目”(IPCEI)。<sup>①</sup>

其次，除了BDI，德国电气工程协会(ZVEI)、信息和电信协会(bitkom)、安全与国防工业协会(BDSV)、化学工业协会(VCI)等行业协会也都对德国实施保护性产业政策表示了坚决支持。其中，ZVEI更是积极倡导“技术主权”的概念，并支持在对外投资和供应链方面对华“脱钩”。<sup>②</sup> 需要重视的是，对于德国这样的多行为体共同参与政治的国家，除行业协会外的其他社会组织，如德国工会组织、智库等在内的其他民间组织的态度转变也十分重要。虽然这些组织曾经一度坚持秩序自由主义原则，但现如今亦对国家干预和保护工业价值创造支持意见，并对诸如放宽欧盟国家援助和竞争规则、价值链回流和收紧、更严格的外国直接投资审查程序和参与机制等政策打开绿灯。<sup>③</sup> 因此，德国内部集团对于产业政策的必要性和保护性提升的认识趋同形成了德国产业政策转向的最大推力。

### (三) 地缘冲突影响外溢，集团对抗加剧

首先，全球新冠疫情和俄乌冲突等突发性外部事件叠加冲击，进一步增强德国产业政策调整的动力。全球性新冠疫情凸显出从医疗物资到半导体元件的短缺，使得欧洲人开始意识到传统的全球供应链并不可靠。<sup>④</sup> 与此同时，新冠疫情带来的跨境贸易流动萎缩、生产资料供应受阻也给德国的产业链和供应链安全带来巨大的冲击。<sup>⑤</sup> 疫情导致的供应链中断使德国汽车制造商保时捷、大众、宝马的许多工厂都被迫暂停生产。<sup>⑥</sup> 而俄乌冲突的爆发表明了德国依赖天然气等关键进口产品所带来的不可控风险。自俄乌冲突爆发以来，德国能源成本最高时上涨了约

<sup>①</sup> Bundesverband der Deutschen Industrie, “German Industrial Policy”, 2019-06-13, <https://english.bdi.eu/publication/news/german-industrial-policy/>, 访问日期:2024-03-26。

<sup>②</sup> ZVEI, “Technological Sovereignty, Industrial Resilience and European Competences”, 2020-10-26, <https://www.zvei.org/en/press-media/publications/technological-sovereignty-industrial-resilience-and-european-competences?chash=f6dc0f1618914f51a16108f439699bc6&cHash=05384c1e3a5697738b67b28e2eec5ca4>, 访问日期:2024-04-02。

<sup>③</sup> Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), „Der Industriepan der EU: Die Transformation erfordert internationale Zusammenarbeit“, 2023-03-30, <https://www.dgb.de/aktuelles/news/der-industriepan-der-eu-die-transformation-erfordert-internationale-zusammenarbeit/>, 访问日期:2024-04-02。

<sup>④</sup> Jonathan Feldman, “Transnational Social Production Networks—An Answer to the Coronavirus Security Crisis”, *Social Europe*, 2020-05-06, <https://www.socialeurope.eu/transnational-social-production-networks-an-answer-to-the-coronavirus-security-crisis>, 访问日期:2024-04-02。

<sup>⑤</sup> 忻华:《“欧洲经济主权与技术主权”的战略内涵分析》,载《欧洲研究》,2020年第4期,第1-30页,这里第8页。

<sup>⑥</sup> Rene Wagner/Nadine Schimroszik, “Ukraine conflict adds to European supply chain snags”, *Reuters*, 2022-03-09, <https://www.reuters.com/markets/europe/ukraine-conflict-adds-european-supply-chain-snags-2022-03-09/>, 访问日期:2024-03-26。

35%。<sup>①</sup> 俄乌冲突在产业领域给德国带来了现实的压力，强化了德国摆脱依赖、追求自主的紧迫性。

其次，从欧洲层面的影响看，德国产业政策转向符合欧洲自 2020 年以来推进的“欧洲经济主权与技术主权”战略布局，德国和欧盟的战略协同逐渐明晰。早在 2016 年，欧盟委员会就提出了“欧洲战略自主”并进行了相关政策讨论，而在日益加剧的中美地缘政治紧张局势的背景下，“战略自主”的论调更是甚嚣尘上。<sup>②</sup> 自 2019 年 12 月乌尔苏拉·冯德莱恩(Ursula von der Leyen)正式上任至今，欧盟已经通过了一系列决策性文件，系统阐述了实现“经济主权与技术主权”的目标、政策和规划，其中核心内容就是欧盟产业政策。欧盟委员会在 2020 年 3 月 10 日发布的《欧洲新产业战略》文件开篇即表示，欧盟产业政策“事关欧洲的主权”。<sup>③</sup> 欧盟层面产业政策的强化对德国起到重要的引领作用。必须要认识到，德国 2023 年上半年对欧盟国家进出口数量超过德国进出口总值的一半，<sup>④</sup>2022 年德国占欧盟 27 国制造业总增加值的近 30%。<sup>⑤</sup> 因此，德国与欧盟采取协同行动是基于德国经济基础底层联系决定的，这一点在任何情况下都不会发生动摇。

最后，随着美欧大西洋互动增强，“集团意识对抗”助推了德国政策的进一步转向。自拜登入主白宫以来，欧美之间围绕“修复”和“拓展”两大任务频繁展开政治与外交互动。俄乌冲突爆发更是为跨大西洋联盟提供了对话与合作的契机，使跨大西洋联盟在“抗俄援乌”上保持前所未有的团结一致，尤以能源合作为代表。<sup>⑥</sup> 值得注意的是，自德国朔尔茨政府上台以来，德国执政三党的领导人在各种场合都声称德国外交是基于价值观的外交。<sup>⑦</sup> 而在 2021 年 11 月发布的联合

① Sören Amelang/Kerstine Appunn/Carolina Kyllmann et al., “War in Ukraine: Tracking the Impacts on German Energy and Climate Policy”, CLEAN ENERGY WIRE, 2023-02-24, <https://www.cleanenergywire.org/news/ukraine-war-tracking-impacts-german-energy-and-climate-policy>, 访问日期:2024-03-26。

② Scott Lavery /Davide Schmid, “European Integration and the New Global Disorder”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Vol. 59, No. 5, 2021, pp. 1322-1338, here p. 1323.

③ European Commission, “A New Industrial Strategy for a green and digital Europe”, 2020-5-10, doc. 1. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_416](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_416), 访问日期:2024-03-26。

④ 参见德国联邦统计局:[https://www.destatis.de/EN/Press/2023/05/PE23\\_173\\_51.html](https://www.destatis.de/EN/Press/2023/05/PE23_173_51.html), 访问日期:2024-03-26。

⑤ 参见欧盟数据库:Eurostat, “Industrial Production Statistics”, 2023-07, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Industrial\\_production\\_statistics#Industrial\\_production\\_by\\_country](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Industrial_production_statistics#Industrial_production_by_country), 访问日期:2024-03-26。

⑥ 李航:《乌克兰危机与跨大西洋关系的新调整》,载《现代国际关系》,2023年第6期,第5-26页,这里第8页。

⑦ 熊炜、姜昊:《“价值观外交”:德国新政府的外交基轴?》,载《国际问题研究》,2022年第1期,第105-124页,这里第106页。

执政协议中,新政府外交政策则更清晰地阐述了德国的“价值观外交原则”。<sup>①</sup>从现实来看,德国总理朔尔茨已多次在公共场合强调,德国要寻求与有“共同民主价值观”的国家建立更密切的关系,在对华问题上要加强跨大西洋协调,包括减少对中国的“战略依赖”。<sup>②</sup>因此,地缘政治变化对德国产业政策转向起到了不可忽视的推动作用。

#### 四、德国产业政策转向的战略方向与表现特征

德国产业政策虽然依旧植根于其长期存在的开放市场自由主义原则,但目前已开始转向保护性,未来,国家干预政策将在保护德国工业价值方面发挥更大作用。鉴于德国制造业在全球的规模体量和德国的产业领导者地位,特别是其在欧盟的“经济发动机”角色,对德国的产业政策转向战略方向和表现特征进行剖析显得尤为必要。

##### (一) “纵向”特征明显,战略产业强化

首先,从产业政策转向的方向看,以鼓励竞争、支持创新、促进技术扩散为特征的“横向”产业政策(或者称“功能性”产业政策)的实施,体现了欧盟在欧洲一体化进程中对于落后的恐惧和担忧。从欧洲过往产业政策特点来看,应对竞争力下降的产业政策更多的是遵循新自由主义经济治理理念,多采用混合的“横向”措施,而非针对战略部门或技术的“纵向”措施。<sup>③</sup>2013年德国联邦经济与技术部政策文件也确认了德国产业政策并非针对某些行业的基本立场。<sup>④</sup>传统上,

---

<sup>①</sup> 文件指出:“我们的国际政治将以价值观为基础,植根于欧洲,与志同道合的伙伴密切协调,对国际规则破坏者持明确(反对)态度。欧盟的主权将得到加强,与民主伙伴的战略团结将得到扩大。我们致力于建立一个在内部和外部都保护其价值观和法治的欧盟。”SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, 2021-11-24, <https://www.spd.de/koalitionsvertrag2021>, 访问日期:2024-03-26。

<sup>②</sup> “Germany’s Scholz Visits Ally Japan, not China, on first Asian Trip”, *Reuters*, 2022-04-29, <https://www.reuters.com/world/europe/germanys-scholz-says-putin-clinging-idea-forced-peace-ukraine-2022-04-28/>, 访问日期:2024-05-19。

<sup>③</sup> Michael Blauburger, “Of ‘Good’ and ‘Bad’ Subsidies: European State Aid Control Through Soft and Hard Law”, *West European Politics*, Vol. 32, No. 4, 2019, pp. 719-737, here p. 733; Arthe Van Laer et al., “Competition Law and Industrial Policy: Conflict, Adaptation, and Complementarity”, in Kiran Klaus Patel / Heike Schweitzer (eds.), *The Historical Foundations of EU Competition Law*, New York: Oxford University Press, 2013, pp. 162-190, here p. 189; Fabio Bulfone, “Industrial Policy and Comparative Political Economy: A Literature Review and Research Agenda”, *Competition & Change*, Vol. 27, No. 1, 2023, pp. 22-43, here p. 25。

<sup>④</sup> Claus-Friedrich Laaser/Astrid Rosenschon, *Subventionen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2011/2012; der Kieler Subventionsbericht*, No. 516/517, Kieler Diskussionsbeiträge, 2013, S. 3, [https://www.econstor.eu/bitstream/10419/71300/2/739965786\\_anhang.pdf#:~:text=Suggested%20Citation:%20Laaser,%20Claus-Friedrich;%20Rosenschon](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/71300/2/739965786_anhang.pdf#:~:text=Suggested%20Citation:%20Laaser,%20Claus-Friedrich;%20Rosenschon), 访问日期:2024-03-27。

德国左翼对国家干预更为友好，但中右翼政治家阿尔特迈尔的计划则标志着德国产业政策的“纵向”转变。<sup>①</sup> 从起源看，2019年2月19日法德经济部长签署的《法德宣言》是德国产业政策转向的开始。<sup>②</sup> 而后，随着德国国内舆论“发展颠覆性技术”“培养科技巨头”的呼声持续高涨，政府开始被德国社会各界置于中心位置，以期其引领德国在新技术领域实现突破。可以认为，德国在意识到颠覆性技术发展滞后导致“落后”的背景下，开始摒弃单纯依靠企业的模式，主动或被动地选择了国家干预，产业政策不仅重新被倚重，而且也开始呈现出明显“纵向”的特征。

其次，从产业政策实施手段来看，政府补贴作为产业政策的最重要方式之一，也是政府干预市场的主要手段。<sup>③</sup> 从德国政府财政补贴与联邦预算占比来看，自2002年以来，除了2009年受到全球金融危机的影响而出现增长外，截至2020年，国家补贴在德国联邦支出中的比例一直保持在约2%的水平。然而在2021年和2022年这一占比分别上升到3.2%和4.1%。预计2023年和2024年，德国政府的财政补贴分别为4520亿欧元和4870亿欧元（占预计支出的8.8%和9.7%）。同时，在2023年和2024年，德国政府补贴占国内生产总值（GDP）的比例预计也将升至1.6%，比2002年以来稳定的补贴率提升一个百分点。<sup>④</sup> 因此，从财政补贴的数据看，德国已经开展积极的产业政策行动。

再次，从产业政策倾斜的具体产业领域来看，俄乌冲突引发的能源供应安全问题，使得能源企业成为德国国家补贴的重点资助对象。2022—2023年，德国85%的补贴只流向了两家公司：德国能源巨头尤尼珀（Uniper）和由德国政府全资拥有的欧洲安全能源公司（Securing Energy for Europe, SEFE）。<sup>⑤</sup> 预计到2030年，德

<sup>①</sup> “Germany’s Industrial Plan Signals Europe’s Protectionist Lurch”, *Politico*, 2019-02-03, <https://www.politico.eu/article/germany-industrial-plan-signals-europes-protectionist-lurch/>, 访问日期: 2024-03-27。

<sup>②</sup> Ministry for the Economy and Finance (France) and Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (Germany), “A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century”, 2019-02-19, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D2](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2), 访问日期: 2024-05-02。

<sup>③</sup> 聂辉华、李光武、李琛:《关于企业补贴的八个关键问题——兼评当下的产业政策研究》,载《学术月刊》,2022年第6期,第47-60页,这里第47页。

<sup>④</sup> „Subventionsbericht der Bundesregierung“, Monatsbericht des Bundesfinanzministeriums (BMF), 2023-11-01, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/11/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-4-29-subventionsbericht.html>, 访问日期: 2024-05-02。

<sup>⑤</sup> „Deutschland zahlt die meisten Energiehilfen in der EU“, *Handelsblatt*, 2024-01-11, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/subventionen-deutschland-zahlt-die-meisten-energiehilfen-in-der-eu/100005356.html> <https://www.ft.com/content/b4f6d51d-e023-4af0-bafc-b96650a0586d>, 访问日期: 2024-05-02。

国联邦经济与气候保护部将补贴能源密集型企业 80% 的电力成本。<sup>①</sup> 同时,为加速实现 2045 年碳中和目标,德国也进一步加大了绿色能源转型力度。2023 年 6 月,德国联邦经济与气候保护部宣布启动总额 500 亿欧元的工业脱碳补贴计划,为德国工业传统技术领域脱碳减排提供补贴支持。<sup>②</sup> 面对激烈的国际竞争,包括来自中国的新能源产品的强大竞争力和美国的《通胀削减法案》,德国政府也正在加大对新兴战略行业的投资和补贴,试图通过增加政府对市场干预的形式提升本国战略产业的竞争力。

最后,从产业政策应对技术政治风险角度看,传统的地缘政治如今正在向更广泛意义上的战略性技术政治转型。<sup>③</sup> 对此,德国联邦经济与气候保护部长哈贝克明确指出要加大对德国企业的支持力度,因为它们面临着新的地缘政治风险和向气候中和过渡的挑战。<sup>④</sup> 2023 年 10 月 24 日,德国联邦经济与气候保护部发布的《时代转折下的产业政策》提出,到 2030 年将预计花费 250 亿—300 亿欧元,以支持德国化学品、钢铁、金属和玻璃等行业的制造商,并鼓励本国减少对外依赖进行投资,例如太阳能电池板、半导体等。<sup>⑤</sup> 与此同时,德国政府正在通过补贴以更大力度吸引和利用外资,以增强本国企业的战略技术竞争力。2023 年 6 月,德国与英特尔达成了 300 亿欧元协议,其中涉及约 100 亿欧元的德国国家补贴,以“避免危险的对中国的经济依赖”。<sup>⑥</sup> 2024 年 1 月,德国宣布启动总额为 9.02 亿欧元的国家援助计划,支持瑞典 Northvolt 公司在德国建立电动车电池厂,以应对美国《通胀削减法案》对欧洲工业的挑战。<sup>⑦</sup> 因此,上述产业政策的实施针对的并不是传统

① “Germany Plans to Subsidise Power-Hungry Industries”, *Financial Times*, 2023 - 05 - 05, <https://www.ft.com/content/b4f6d51d-e023-4af0-bafc-b96650a0586d>, 访问日期:2024 - 04 - 05。

② “Berlin Launches 50 Billion ‘Climate Contracts’ for Industry”, *Euractiv*, 2023 - 06 - 05, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/berlin-launches-e50-billion-climate-contracts-for-industry/>, 访问日期:2024 - 04 - 11。

③ 有关技术对地缘政治的重塑参见文章:余南平、张翌然:《国际关系演变的技术政治解释——以美国对华技术博弈为分析视角》,载《世界经济与政治论坛》,2024 年第 1 期,第 3 - 20 页,这里第 4 页。

④ 同注①。

⑤ Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, “Summary of the Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action’s Industrial Strategy”, 2023 - 10 - 24, [https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/I/231024-bmwk-industrial-strategy-summary.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Downloads/I/231024-bmwk-industrial-strategy-summary.pdf?__blob=publicationFile&v=5), 访问日期:2024 - 04 - 11。

⑥ “Scholz Bags 30 Billion Intel Deal in Exchange for More Subsidies”, *Politico*, 2023 - 06 - 19, <https://www.politico.eu/article/olaf-scholz-wants-germany-to-become-major-chips-producer-warns-china-over-taiwan-intel-deal/>, 访问日期:2024 - 04 - 06。

⑦ “Northvolt to Build German Battery Factory After Berlin Pledges State Aid”, *Financial Times*, 2023 - 05 - 12, <https://www.ft.com/content/b27c333e-a3a8-4762-a89d-1768b127c784>, 访问日期:2024 - 04 - 11。

的地缘政治，它蕴含着更广泛的技术政治内涵。

## （二）走向保护主义，凸显“泛欧洲性”

首先，从德国保护主义思潮对欧洲的影响看，1957年德国制定的《反对限制竞争法》体现了德国社会主义市场经济的精髓——“反垄断优先”原则。<sup>①</sup>然而，现阶段德国产业政策却体现出与传统截然相反的逻辑，并充分体现在国家产业政策对特殊战略行业的补贴上。因此，有学者将德国产业政策变化喻为“李斯特学说”的再回潮。<sup>②</sup>德国的产业转变也直接映射到欧盟层面而呈现出“泛欧洲性”特征。如德国提议将德国“国家工业战略2030”上升为覆盖整个欧洲的“欧洲产业战略”。<sup>③</sup>为了推动“欧洲产业战略”实施，德国还提出在欧盟理事会框架内成立“工业部长理事会”作为新协调机制，以协调各成员国的产业政策，实现更高度的政策统一。目前，德国的产业政策实践已经明显表现在欧洲的政策话语体系的变化上，如对工业主权、技术主权、自治等保护主义思想等用语的广泛使用。<sup>④</sup>应该重视的是，就欧盟成员国的产业能力和经济基础而言，德国作为欧洲最大工业国和产业领导者具有实施产业政策的物质基础，可以产生“有产业之产业政策”效应。因此，德国政府官员的言论、态度和政策所为必然潜在地对欧盟其他成员国，甚至对整个欧洲产生“泛欧洲性”影响。

其次，从德国与欧盟的产业政策互动来看，自2019年德国发布《工业战略2030》后，欧盟于2020年10月开始实施《欧盟外资安全审查条例》。但欧盟委员会认为该条例还不足以应对欧盟当前面临的经济风险。此后，欧盟委员会一直呼吁成员国赋予其更多的权力以协调欧盟在不同领域的政策工具，以更高效地应对第三国以地缘政治目的对欧盟及其成员国采取的经济胁迫。<sup>⑤</sup>随后，欧盟的行动开始与德国同步向务实化转向，自2021年5月开始，欧盟委员会相继出台《外国补贴管制规则草案》《欧盟投资审查年度报告》《保护欧盟及其成员国免受第三方经济强制》等多项政策文件，通过对“经济强制”的灵活定义，防止域外经济力量对欧洲企

① 孙际武：《日德产业政策比较分析》，载《南方经济》，1996年第11期，第46-48页，这里第47页。

② 余南平、冯峻峰：《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，这里第9-10页。

③ “GERMANY’S INDUSTRIAL STRATEGY 2030”，NOVE，2019-02，<https://nove.eu/wp-content/uploads/2019/02/Germany-Industrial-Policy-Strategy-2030.pdf>，访问日期：2024-04-13。

④ Timo Seidl/Luuk Schmitz，“Moving on to not Fall Behind? Technological Sovereignty and the ‘Geo-Dirigiste’ Turn in EU Industrial Policy”，*Journal of European Public Policy*，Vol. 31，No. 8，2023，pp. 2147-2174，here p. 2149.

⑤ 钟艺琛：《欧盟委员会的扩权与欧盟对华政策的嬗变》，载《欧洲研究》，2023年第4期，第1-29页，这里第26页。



业构成威胁。<sup>①</sup> 欧盟委员会主席冯德莱恩在2023年3月发表的演讲中指出,积极的政策措施将使欧盟在国际体系中成为一个更具地缘政治意义的角色。<sup>②</sup> 必须认识到,在过去的三十年里,欧盟一直被视为新自由主义规则指导下的开放竞争典范。而如今的欧盟正在打破这一传统,开始推行更为明显的干涉主义产业政策和地缘政治工业战略,其政策用语的创造和变化也将持续影响德国与欧盟范围内的产业政策取向。

最后,从德国与欧盟成员国协同行动的作用与影响来看,2023年4月,法国、德国和意大利的经济和商业部长共同举行会议,欧盟国家的部长们在讨论欧洲产业政策后表示,欧盟需要制定共同战略来应对中国的“干预主义”和美国的保护主义。<sup>③</sup> 随后,2024年1月24日,欧盟委员会正式发布酝酿已久的欧洲经济安全一揽子计划(EESP),包括对外国直接投资(FDI)审查规则的修订。欧盟委员会建议进一步收紧审查范围和监管程度,并对欧盟对外投资、双边经贸、技术及研发交流等进行规范和规制。值得注意的是,目前欧盟在经济领域的立法和政策已经逐渐成为其发展对外政治关系的主要参照和核心议题。同时,目前欧盟委员会也正在欧盟产业政策领域扩大权能,这主要体现为欧盟各机构的职能边界逐渐模糊、产业政策同外交与安全政策领域加速耦合,以及投资与经贸等议题被严重“政治化”甚至“安全化”等方面。因此,德国与其他欧盟成员国的产业政策互动正在牵引着欧盟更多的产业政策出台,并呈现出欧盟与成员国共同行动、相互强化的特征。

### (三) 嵌入技术政治,着力安全领域

首先,从德国对于技术政治变化的认识来看,随着颠覆性技术迭代对政治、经济和社会产生全面嵌入性影响,技术高溢出性影响也反作用于传统地缘和主权治理架构。<sup>④</sup> 因此,不仅技术依赖性给欧洲经济的完整性和弹性带来“新风险”,而且如人工智能等具有“侵入性”的颠覆性技术也铸成了地缘政治

---

<sup>①</sup> 参见忻华:《欧盟:在大国战略竞争旋涡中艰难追求“战略自主”》,中国欧洲学会,2022-01-12, [http://caes.cssn.cn/yjdt/202201/t20220112\\_5388050.shtml](http://caes.cssn.cn/yjdt/202201/t20220112_5388050.shtml), 访问日期:2024-04-11。

<sup>②</sup> Ursula von der Leyen, “Address by the President at the Canadian Parliament”, 2023-03-07, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_23\\_1528](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_1528), 访问日期:2024-03-27。

<sup>③</sup> “France, Germany, Italy Call for Single EU Industrial Strategy”, *Science Business*, 2023-04-04, <https://sciencebusiness.net/news/industry/france-germany-italy-call-single-eu-industrial-strategy>, 访问日期:2024-04-11。

<sup>④</sup> 已经有学者围绕技术复杂性和变化对传统地缘政治产生的影响展开研究,具体参见 Laçin İdil Öztg, “Globalization and New Medievalism: A Reconsideration of the Concept of Sovereignty”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Vol. 21, 2010, pp. 125-139; Giulio Venneri, “Beyond the Sovereignty Paradox: EU ‘Hands-Up’ Statebuilding in Bosnia and Herzegovina”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 4, No. 2, 2010, pp. 153-178。

斗争的关键战场。<sup>①</sup> 在德国，技术政治最具标志性的事件是发生在 2016 年的德国库卡公司收购案，这次收购引发了德国国内和欧盟关于德国工业未来的激烈讨论。<sup>②</sup> 同时，德国公众舆论中也开始出现“以欧洲为中心”的产业政策倾向。在德国库卡收购案后，欧盟委员会发布的“欧洲晴雨表”民意调查分析报告显示，德国公众对“欧盟应采取更激进产业政策”的支持度增加了 15 个百分点。<sup>③</sup> 德国联邦经济部国务秘书马蒂亚斯·马赫尼希 (Matthias Machnig) 则在公开场合强调：“强大和明确的产业政策立场是我们欧洲应对世界其他地区孤立主义倾向的一部分。”<sup>④</sup> 因此，技术政治中产业安全性概念的作用溢出，明显塑造了德国产业政策转向的战略逻辑。

其次，从德国产业政策着力的安全性角度看，德国《工业战略 2030》首次系统地提出具有明显保护主义倾向的产业政策设想，2023 年最新出台的《时代转折下的产业政策》则隐含着技术与产业安全的逻辑。<sup>⑤</sup> 从进一步强化政策实施的角度看，德国联邦议会于 2021 年 6 月表决通过了《企业供应链尽职调查法》（简称《供应链法》），该法旨在通过多元化手段，强化国家安全的“长臂管辖”权力，维护本国的供应链安全。<sup>⑥</sup> 另据德国《商报》(Handelsblatt) 2022 年 8 月 26 日的报道，德国联邦经济与气候保护部拟出台“双限制”的对华新政策，一方面通过继续完善德国《供应链法》的相关条款，对中国企业在德国的投资加以限制；另一方面则通过大幅收紧对德国企业海外投资的担保规则，出台禁止德国企业在海

---

① Vinod K. Aggarwal/Andrew W. Reddie, “New Economic Statecraft: Industrial Policy in an Era of Strategic Competition”, in *The Strategic Options of Middle Powers in the Asia-Pacific*, London: Routledge, 2022, pp. 105 - 122, here p. 108.

② “German angst over Chinese M&A”, *Financial Times*, 2016 - 08 - 09, <https://www.ft.com/content/e0897e24-598e-11e6-8d05-4eaa66292c32>, 访问日期: 2024 - 04 - 13。

③ Suzana Anghel et al., “Key issues in the European Council. State of play in October 2019”, October 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631766/EPRS\\_STU\(2019\)631766\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631766/EPRS_STU(2019)631766_EN.pdf), 访问日期: 2024 - 04 - 13。

④ Donato Di Carlo/Luuk Schmitz, “Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the single market”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 30, No. 10, 2023, pp. 2063 - 2096, here p. 2077.

⑤ 有关德国《工业战略 2030》及其草案的讨论具体参见吴妍:《德国产业政策新动向:走向保护主义?》,载《国别和区域研究》,2020 年第 1 期,第 161 - 181 页;于雯杰:《德国产业政策的路径变迁与启示——基于〈国家工业战略 2030〉的分析》,载《财政科学》,2021 年第 7 期,第 125 - 137 页。

⑥ 具体参见《企业供应链尽职调查法》(Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten) 全文, <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze-und-Gesetzesvorhaben/gesetz-unternehmerische-sorgfaltspflichten-lieferketten.html>, 访问日期: 2024 - 05 - 08。

外投资的相关法律,进一步限制德资企业的海外活动。<sup>①</sup>至此,德国政府的角色已经从传统的技术突破推动者,开始转向以安全为考量的经济和技术主权的保护者角色,其目的在于提高外国企业在德国活动的门槛,以保护德国产业的既有优势。

## 五、德国新型产业政策的短期作用和长期影响

长期以来,制造业一直是促进德国发展与繁荣的主要经济支柱,但“产业政策”一词在德国并未享有良好的声誉。<sup>②</sup>德国在过去数十年的经济和科技相关政策文件中也一直规避直接使用“产业政策”一词。这一点在过往德国高级别的政策纲领性文件中都已得到充分反映。然而,德国最新的产业政策文件提出,国家/政府应该在确保生产和就业方面发挥更积极的作用。<sup>③</sup>同时,德国新型产业政策还界定了一些特殊的案例,对国家干预的合理性和合法性做出了解释。<sup>④</sup>因此,德国新型产业政策究竟对德国国内结构与对外溢出有何种影响?对该问题的探究十分有必要。

### (一) 打破固有障壁,促进政企联动

在艾哈德思想所引领的“社会市场经济”模式下,“人人共享繁荣”(Prosperity for All)计划成为德国对所有社会阶层、所有公民的深远政治承诺,而“政府不得干预市场选择和企业决策”这一法定规则自然成为了德国政府与企业间不可逾越的壁障。然而,德国最新的《时代转折下的产业政策》的政策取向表明,德国已经将“国家干预”彻底正当化与合法化,就此,传统意义上的德国“社会市场经济”框架壁

---

<sup>①</sup> „Bundesregierung stößt Kurswechsel in der China-Politik an“, *Handelsblatt*, 2022 - 08 - 26, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klumpenrisiko-china-bundesregierung-stoesst-kurswechsel-in-der-china-politik-an/28627364.html>, 访问日期:2024 - 04 - 13。

<sup>②</sup> 有研究坚持认为,产业政策术语通常用于表示国家对个别市场和部门的选择性干预,而非非用于建立一个旨在保证产业蓬勃发展的一般性系统监管框架。参见 Institut der deutschen Wirtschaft, „Industriepolitische Herausforderungen“, 2020 - 09 - 08, <https://www.iwkoeln.de/en/studies/hubertus-bardt-karllichtblau-industrial-policy-in-germany.html>, 访问日期:2024 - 05 - 02。

<sup>③</sup> “Germany’s Habeck Calls for ‘Zeitenwende’ on Industrial Subsidies”, *Euractiv*, 2023 - 10 - 25, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germanys-habeck-calls-for-zeitenwende-on-industrial-subsidies/>, 访问日期:2024 - 06 - 15。

<sup>④</sup> 彼得·阿尔特迈尔在文件中指出:“在非常重要的情况下,国家能在一定时间内充当公司股份的收购方;(国家应)加强审查并在必要时对现有的国家援助和竞争法进行改革;外国竞争者对德国公司进行收购必须继续受到严格的条件限制;对于新能源电池问题,国家可以组建财团提供援助;对于平台经济学、人工智能、自动驾驶等重要议题,国家的直接参与是必要和合理的。”具体参见 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi), „Nationale Industriestrategie 2030“, Berlin, Druck- und Verlagshaus Zarbock GmbH & Co. KG, 2019, S. 8。

障已被现今的政策打破。<sup>①</sup> 虽然围绕德国国家干预思想的争论依然十分激烈，<sup>②</sup>但在现实操作上，德国政府已经通过一系列经济和立法手段，在推动政企互通互融的方向上逐步走实。

首先，德国为大企业提供了更宽松的欧盟卡特规则解释。<sup>③</sup> 例如，2019年欧盟委员会在否决了西门子和阿尔斯通之间的交易后，德国政府便直接呼吁“欧盟的竞争政策不应过于僵化，以致威胁到工业的自由发展”。<sup>④</sup> 德国联邦经济与能源部还同法国、意大利和波兰一起推动了关于修改产业横向合并评估和相关市场定义的指导方针。<sup>⑤</sup> 这些举动表明，德国开始通过将大企业合并以发挥其带来的技术和产业群聚合效应，来突破传统的德国与欧盟的反垄断思维局限，进而产生短期刺激作用。

其次，德国政府正在为中小企业提供更多的保护，以免其受到全球数字经济寡头的垄断侵蚀。例如，德国《数字竞争法》的核心旨在提高对中小企业在数字经济中的保护水平，涵盖了电子商务、在线广告、媒体流、计算机软件、云计算、社交网络

---

① 在最新德国战略《时代转折下的产业政策》中出现了“积极的国家融资政策本身是合理的，利用国家资金帮助创新在市场上被接受或支持扩大生产规模可能是有意义的”此类表述。具体参见 Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action, “Industrial Policy in Changed Times: Safeguarding Our Industrial Base, Renewing Our Prosperity, Boosting Our Economic Security”, 2023-10-24, p. 28, <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Industry/industrial-policy-in-changing-times.html>, 访问日期:2024-06-17。

② 针对德国“国家干预”的反对声音大部分来自于德国经济界：德国工业联邦联合会主席迪特·坎普(Dieter Kempf)表示，“国家的责任在于提供支持，确定正确的方向”，但是，“投资决策应由经济界自行做出”。德国工商大会主席史伟哲(Eric Schweitzer)对政府越来越多地自视为企业家和投资决策者的角色持怀疑态度。他根据历史经验认为，政府并不比企业更了解未来市场、行业和技术走向，因此，他建议政府将精力集中在构建更好的区位因素上。德国经济界“五贤人”中的四位——沃尔克·维兰德(Volker Wieland)、伊莎贝尔·施纳贝尔(Isabell Schnabel)、克里斯托夫·施密特(Christoph M. Schmidt)和拉尔斯·菲尔德(Lars P. Feld)在德国《世界报》撰文认为，德国政府应放弃推行国家主导型产业政策。政府几乎不可能对未来技术发展状况和需求变化有可靠的知识 and 准确的认识，因此无法自行确证哪些是面向未来的技术、企业或产业，而是应依赖于国民经济中各个行为体分散的知识和个体的行动。参见郑春荣：《德国〈国家工业战略 2030〉及其启示》，载《人民论坛·学术前沿》，2019年第14期，第102-110页，这里第106页。

③ 欧盟关于卡特尔的法律规定见于《欧盟运行条约》第101条第(1)款，禁止企业之间的任何协议或协同行为，或企业联合会的决议，如果其目的或效果是防止、限制或扭曲竞争，并对欧盟成员国之间的贸易产生影响。这一禁令适用于27个成员国，并可能适用于发生在欧盟以外但对欧盟内部产生影响的反竞争行为(例如国际卡特尔)。具体参见 European Commission, “Competition Policy of EU Commission”, [https://competition-policy.ec.europa.eu/index\\_en](https://competition-policy.ec.europa.eu/index_en), 访问日期:2024-08-21。

④ „Berlin und Paris machen Industriepolitik“, *Die Welt*, 2019-02-19, [https://www.welt.de/print/welt\\_kompakt/print\\_wirtschaft/art-icle189079091/Berlin-und-Paris-machen-Industriepolitik.html](https://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_wirtschaft/art-icle189079091/Berlin-und-Paris-machen-Industriepolitik.html), 访问日期:2024-06-13。

⑤ “Letter to Mrs Margrethe Vestager, Executive Vice-President and Commissioner for Competition”, *Politico*, 2020-02-04, p. 1, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2020/02/Letter-to-Vestager.pdf>, 访问日期:2024-05-02。

等方面。该法为德国联邦卡特尔办公室的反垄断调查奠定了法律基础,并对滥用市场力量的行为实施严厉制裁。<sup>①</sup>对于中小企业数字经济保护水平的提升既体现了德国对于中小企业能够维护德国就业市场重要性的高度重视,又体现了德国对于自身数字产业技术弱势的防范性保护,进而形成长期示范性影响。

最后,德国开始效仿美国、中国和日本,设立国家层面的产业扶持基金,用于维护和保障德国国家安全和经济可持续性繁荣,并对具有高度创新性基础效应的创新公司提供临时补贴。特别是当德国国内涉及战略性或关乎国家安全的企业负债紧张时,政府部门可启用“国家基金”先行收购,随后对相关企业进行整顿后再进行私有化,以防止德国关键企业及其技术被外国企业所掌控。<sup>②</sup>国家基金这一新政策工具的推出将对德国产业产生深远影响,其不仅可以保障德国产业和技术的本土化延续,而且对于德国企业而言,这无疑为其在全球竞争中提供了国家“托底”保障,并可能引发其他欧洲国家的效仿。

## (二) 构建“链主”价值链体系,扩大自身影响力

21世纪以来,随着大国博弈加剧和地缘技术政治风险外溢,德国已经充分认识到国家间竞争不仅反映在传统制造业的全球价值链层面,而且反映在数字网络的安全性、可控性以及与国际金融支付基础设施相关的地缘战略问题上。<sup>③</sup>因此,面对全球价值链最新的变化,目前德国正在主动以产业政策强化自身的价值链“链主”角色。

首先,德国正着力完善传统优势产业的价值链构建,追求从生产到加工、分销、服务、研发的可控闭环。俄乌冲突爆发后,德国“豹2”系列坦克催生的军用价值链构建便是最佳例证。<sup>④</sup>由于“豹2”系列坦克平台的综合优势,乌克兰在冲突爆发后一再要求其盟友向乌克兰提供该坦克。碍于德国《战争武器控制法》《外国贸易法》等法律,德国政府一直未就坦克转让事宜做出承诺。但在北约和欧洲舆论的压力下,德国政府最终还是确认将向乌克兰提供“豹2”系列坦克,并重新授权欧洲伙伴

<sup>①</sup> „Chef der Monopolkommission: Big Tech ist ein systemisches Risiko“, *Handelsblatt*, 2021-02-12, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/juergen-kuehling-im-interview-chef-der-monopolkommission-big-tech-ist-ein-systemisches-risiko/26917166.html>, 访问日期:2024-04-11。

<sup>②</sup> 李青、韩永辉、张双钰:《德国政府经济角色转变的表现特征、动因分析和对中德关系的影响——以〈德国工业战略2030〉为线索》,载《东方论坛》,2022年第3期,第70-86页,这里第73页。

<sup>③</sup> 余南平、冯峻峰:《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》,第5页。

<sup>④</sup> “豹2”坦克是德国研发的第三代主战坦克。该坦克是由 Krauss-Maffei Wegmann 公司在 20 世纪 70 年代设计,于 1979 年投入使用,取代了早期的“豹 1”坦克,成为西德陆军的主战坦克。目前,“豹 2”坦克的各种型号仍装备于包括德国在内的 14 个欧洲国家及加拿大、智利、印度尼西亚和新加坡等非欧洲国家的武装部队。一些“豹 2”坦克的用户已经被授权使用“豹 2”的设计进行本地生产和研发。参见“*What is the Leopard 2 Tank, and Why Does Ukraine Want It?*”, *NPR*, 2023-01-25, <https://www.npr.org/2023/01/20/1150416982/leopard-2-tank-ukraine>, 访问日期:2024-04-11。

出口德国的车辆。<sup>①</sup>除此之外，德国联邦国防军还将负责乌克兰坦克乘员和技术人员的培训事宜。而战场之外，挪威、捷克等国家也先后决定采购数量不一的“豹2”系列坦克。<sup>②</sup>因此，从整个欧洲范围内看，在俄乌冲突背景下，一个以德国“豹2”系列坦克为“链主”的德国军用价值链已然形成，并形成了特殊的“战时经济”效应。

其次，德国通过产业回迁与转移构建的“候补价值链”已经出现。一方面，德国将中东欧地区作为“布局周边”的重点。传统上，德国以自身作为全球价值链核心节点纽带，以中东欧为生产基地构建面向全球市场的生产网络。<sup>③</sup>而在当下产业政策的额外力量加持下，德国将进一步构建以自身为核心的产业链集群，这对提升其全球价值链参与度大有裨益。另一方面，德国近年来对东南亚国家的投资和贸易额逐年增加，德国已成为东南亚各国在欧盟内最大的贸易伙伴。目前，德国正与马来西亚在绿色转型领域、与菲律宾在技术移民领域推动着关键供应链的多元化合作，这构成了德国基于自身战略的候补选择。德国政府重点着墨于东南亚的做法，既是对其新型产业政策中“加强多边主义，反对保护主义”口号的自我辩解，同时也是基于自身战略的候补选择之道。<sup>④</sup>

### （三）德法重拾深度互动，推动政策同频共振

当下，欧洲在内外形势压力下已经走到关键的十字路口。在此背景下，德国总理朔尔茨与法国总统埃马纽埃尔·马克龙(Emmanuel Macron)发出了“欧洲可能会死去，我们必须迎接挑战”的呼吁。<sup>⑤</sup>尽管德法在地缘战略、防务及核能等传统领域的分歧短期内尚无弥合希望，但德法两国在布局前沿产业等低政治领域的合作

<sup>①</sup> “Olaf Scholz Steers Clear of Commitment to Supply of Leopard 2 Tanks to Ukraine”, *The Guardian*, 2023-01-19, <https://www.theguardian.com/world/2023/jan/18/olaf-scholz-steers-clear-of-pledging-leopard-2-tanks-to-ukraine>, 访问日期:2024-04-11。

<sup>②</sup> “Norway Wants to Buy Dozens of New Leopard 2 Tanks”, *Defense News*, 2023-02-04, <https://www.defensenews.com/global/europe/2023/02/03/norway-wants-to-buy-dozens-of-new-leopard-2-tanks/>, 访问日期:2024-04-11; “Germany Hands Over Leopard 2 Tanks to Czechia to Support Ukraine”, *Euractiv*, 2022-12-22, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/germany-hands-over-leopard-2-tanks-to-czechia-to-support-ukraine/>, 访问日期:2024-05-25。

<sup>③</sup> 有关以德国为核心的欧洲区域价值链构建具体参见余南平、夏菁:《区域价值链视角下的中东欧国家经济转型——以波兰、匈牙利、捷克和斯洛伐克为分析对象》,载《欧洲研究》,2020年第1期,第104-131页,这里第129页。

<sup>④</sup> 德国外长安娜莱娜·贝尔伯克(Annalena Baerbock)在其东南亚之行中表示,“东南亚是经济活力的温床,德国企业再次将迎来巨大的机遇”。具体参见 Federal Foreign Office, “Southeast Asia — Region of the Future: Dangerous Tensions in the South China Sea and Opportunities in the Economic Powerhouse of the World”, 2024-01-10, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/-/2639692>, 访问日期:2024-05-26。

<sup>⑤</sup> “Macron and Scholz: We Must Strengthen European Sovereignty”, *Financial Times*, 2024-05-27, <https://www.ft.com/content/853f0ba0-c6f8-4dd4-a599-6fc5a142e879>, 访问日期:2024-06-15。

空间无疑已经打开。

一方面,从德法的产业政策共识和特殊性角度看,2019年德国经济与能源部和法国经济部曾共同发布《面向二十一世纪欧洲工业政策之法德宣言》。该宣言完全复刻了德国《工业战略2030》中的核心倡议内容,即大规模投资创新领域,包括制定融资战略、加强人工智能领域合作、建立资本市场联盟;调整欧洲的监管框架,包括推进国家控制权与国家对企业补贴、更新现有的并购控制指南;采取自我保护措施,涉及欧盟对外国投资全面审查措施、第三国进行政府采购时有效的互惠机制等。<sup>①</sup> 德法联合宣言的公开发布,说明了欧盟两大核心国已就产业政策的取向以及提高欧洲企业竞争力和凝聚力等问题达成了基本共识。德法产业政策互动的特殊性在于,其不仅可以有效协调德法双边关系从而增加欧盟自身凝聚力,而且,德法大国典范作用还可以提升产业政策本身在欧盟扩大实施的合法性,并使产业政策的“纵向”实施得以产生“泛欧洲化”的长期影响。

另一方面,从德法产业政策互动顶层设计角度看,2024年5月28日,德法两国在柏林附近的梅泽贝格城堡举行部长会议并发布联合文件,指出两国将“通过雄心勃勃的产业政策开发和推出未来的关键技术,如人工智能、量子技术、太空、第五/六代移动通信技术(5G/6G)、生物技术、净零技术、移动和化学品”。<sup>②</sup> 除以上顶层设计之外,德法的下一步举措还包含审查当下欧洲范围内竞争规则、进一步改善国家援助框架以支持私人投资和现有的产业政策补贴工具、调整当前的欧盟合并控制规则和法规以解决阻碍创新的潜在竞争对手的战略收购,等等。<sup>③</sup> 现实呈现的是,在欧盟的行动之外,德法正在通过双边磋商共同主导与推动在欧盟框架内的改革,旨在使符合自身利益的产业政策能够产生更大规模和更深层次的同频共振,以避免诸如2019年初欧盟委员会对德国西门子与法国阿尔斯通合并否决案等类似情况再次发生。由此引发的延伸性关键问题是,如果未来全球地缘政治环境进一步恶化,进而促成德国制造业基础与法国国防技术进行深度捆绑,那么其产生的深

---

① Ministry for the Economy and Finance (France) and Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (Germany), “A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century”, 2019-02-19, [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf%3F\\_\\_blob%3DpublicationFile%26v%3D2](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/F/franco-german-manifesto-for-a-european-industrial-policy.pdf%3F__blob%3DpublicationFile%26v%3D2), 访问日期:2024-05-02。

② Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, “Joint Statement by the Ministers for European Affairs of France, Germany and Poland on the Occasion of the Weimar Triangle Meeting in Paris and Yvelines Department”, 2024-05-28, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/germany/the-weimar-triangle/article/joint-statement-by-the-ministers-for-european-affairs-of-france-germany-and>, 访问日期:2024-05-29。

③ “Germany and France Push for Mega-Deals in Competition Overhaul”, *Politico*, 2024-05-28, <https://www.politico.eu/article/germany-france-mega-deals-competition-overhaul/>, 访问日期:2024-05-29。

远影响则需要完全重新评估。

## 结 语

产业政策作为经济学上一直存在争议的概念与对象，近些年在全球范围内全面重启。这使得研究者更多地尝试从自由主义全球溃退，包括从“历史印记”中寻找国家产业政策传统思想“记忆”来寻求解释。但站在政策制定者需要的务实角度看，逆全球化思潮的产生更多的并不是源于经济思想共识的消退，而是源于技术与地缘政治影响力的显现，特别是人工智能等颠覆性技术发展的不可预测性迫使国家政策必须对技术的变化做出上层建筑的回应。在此背景下，分析德国产业政策转向产生的溢出效应可以看到如下几个方面。

首先，德国产业政策正作为国家竞争战略的工具和手段而被使用，德国产业政策转向并不是对“李斯特历史传统”的简单回归，而是德国对全球技术与地缘政治现实变化的被动或主动回应。但随着德国产业政策转向，产业政策可能引发“泛欧洲化”的溢出效应，即欧洲各国都努力建立起适应自身战略需要的产业政策而引发内部政策间的割裂，而这可能会削减欧盟统一市场的内部凝聚力。如果欧洲有制造业能力的国家普遍选择有利于自身的产业政策，那么产业政策的影响将从经济层面蔓延至其他各个层面政策，进而导致欧盟既有政策与法律的有效性可能在成员国的各自行动中极大地弱化和虚化。

其次，德国作为全球制造大国，其产业政策在明显转向之后，能否依靠欧洲和外围供应链构建一个独立于美国的欧洲产业体系？这个问题的答案应该还是比较清晰的。且不谈美国作为巨大需求方对全球供应链的牵引影响，也不看产业体系供应链完整配套所需要花费的各种成本，就从核心技术的供应链来看，德国产业政策对德国的价值链“链主”地位强化，仅可能发生在在汽车、化工、制药等传统工业行业，包括使部分绿色产业产生溢出影响；而在更多的颠覆性新技术领域，德国还尚无能力协同欧洲构建新的全球产业分工体系，尤其是在技术层级更高和更为复杂的半导体、人工智能价值链领域，欧洲还不得不依赖美国的核心技术支持，而这是现代产业体系至关重要的构成要素。<sup>①</sup>

最后，国家产业政策的合理性一直是经济学持久的争辩议题，同时产业政策产生显性和隐性补贴也一直是世界贸易组织(WTO)纠纷的主要焦点问题。当下，不仅全球经济在以大国博弈和地缘政治为驱动的分歧中持续走弱，而且新技术革命

---

<sup>①</sup> 必须认识到：在构建与引领全球分工体系上，国家的产业体系除了强大的制造能力外，还需要巨大的市场需求作为支撑，并需要巨额资本与时间成本花费，特别是对核心关键技术链的全面掌控，而德国与欧洲在颠覆性新技术上明显处于产业劣势。对于欧洲新技术供应链短板分析可见余南平、冯峻峰：《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》，第26-27页。



的加速也正在撕裂旧有的经济联系,并在地缘政治力量加持下重构全球价值链。而在地缘政治与技术力量双重作用下,各种力量的综合作用限制和破坏了旧有的全球经济贸易规制,推动了新的以技术政治为主轴的经济合作模式产生。当下产业政策政治化的发展,特别是产业政策作为国家竞争战略工具的广泛使用,已经预示着一个对于旧有经济学而言未知的新时代的开启。

责任编辑:郑春荣