第 1 卷第 1 期　　政府与市场经济研究　　Vol. 1，No. 1：110-125
2025 年 12 月　　Research in Government and Economics　　December 2025

生产主义：新产业政策与全球经济治理新思维

丹尼·罗德里克*

【摘　要】当前全球经济面临多重困境：一方面，长期依赖市场自由化与全球化的旧有发展模式导致一些国家产生就业不足、产业空心化与社会不平等等结构性矛盾；另一方面，主要经济体间围绕产业政策和技术竞争的摩擦不断升级，导致多边体制陷入信任危机与治理僵局。在这一背景下，本文提出以生产主义为核心的分析框架，强调通过政府与市场的协同作用推动产业能力建设和就业扩展。与传统新自由主义不同，生产主义并不将政府视为外部干预者，而是视其为参与和塑造市场、建立制度和协调社会目标的积极行动者。本文认为，生产主义逻辑不仅可以在国家内部推动实现经济升级与社会福利改善，同时还可以通过建立透明的政策解释机制与跨国协调程序，缓解产业外溢对全球经济秩序的冲击。生产主义为各国应对当前经济困境提供了新的政策理念，也为全球经济治理的重构提供了可行的制度路径。

【关键词】生产主义；新产业政策；政府与市场；全球经济治理

近年来，全球经济面临深刻的困境。旧有依赖自由化与全球化的模式暴露出就业不足、产业空心化与社会分化等问题，而主要经济体之间围绕产业政策与技术竞争的摩擦进一步加剧治理危机。本文以生产主义（productivism）为分析框架，研究政府与市场协同推动产业能力建设和包容性就业的路径，并探讨生产主义在全球经济治理中的启示。

* 丹尼·罗德里克（Dani Rodrik），美国哈佛大学肯尼迪政府学院，E-mail：dani_rodrik@hks.harvard.edu。

中国知网　https://www.cnki.net

一、生产主义——推动社会变革的新方向

近年来,随着全球经济治理不断变革,生产主义成为了一种具有现实指导意义的新理念。生产主义不仅是一项政府主导的、以推动经济结构转型和生产率提升为核心的供给侧战略,更代表一种新的政策制定范式。其目标不仅在于改进产业部门的构成、企业活动或技术基础,还在于通过嵌入式互动机制,激发企业、私人投资者、创新者与政府之间的协同作用,实现广义上的生产体系升级(Rodrik, 2023)。

(一) 什么是生产主义?

与传统自上而下、线性推进的政策逻辑不同,生产主义强调"迭代协作"(iterative collaboration),认为政策的有效性依赖于动态反馈、容错机制与持续修正。这种治理理念与 Rodrik and Sabel(2019)所提出的"试验主义治理"(experimentalist governance)相契合,后者主张将政策视为不断试验、评估与调整的过程,强调地方知识的价值与制度的柔性适配能力(Rodrik and Sabel, 2019)。在这一过程中,政府须摆脱官僚式指令管理逻辑,转而建立一种嵌入式自治(embedded autonomy)关系,即在保持政策主动性的同时,尊重企业的实践经验与反馈机制,从而形成真正意义上的公共—私营合作。其政策工具不再局限于财政补贴或税收优惠,而是囊括了劳动力培训、技能提升、劳动力市场制度改革、监管优化以及公共风险资本投资等一整套政策组合,强调供需两端的深度协调与结构性改革(Rodrik, 2023)。这一理念体现出对技术路径依赖和就业结构转型的高度敏感性,试图通过治理机制和制度设计引导生产体系向更加包容、公平且可持续的方向演进。

此外,生产主义也代表了一种对社会政策的新理解,即强调通过生产体系本身实现包容性发展。在 Rodrik and Stantcheva(2021)的生产主义型福利国家(productivist welfare state)框架中,社会政策不应仅限于收入再分配或风险补偿,而应以增强个人和地区的生产能力为核心,包括提供终身技能培训、支持劳动参与、构建高质量就业体系等。这种政策取向主张将产业政策与福利政策有机整合,通过赋能式干预(empowerment-based intervention)实现经济效率与社会公平的双重目标。它不仅突破了

中国知网　https://www.cnki.net

新自由主义强调市场主导与政府退出的范式，也超越了传统凯恩斯主义以总需求管理为主的路径，转而强调结构转型中的制度设计与治理机制创新，体现了一种更具长期视野的战略选择（Rodrik，2023）。

（二）生产主义与新产业政策（new industrial policy）

生产主义理念也倡导改变产业政策范式。传统产业政策常被限定于制造业领域，并聚焦于通过补贴、税收激励或政府采购等方式提升特定产业的竞争力，这体现为一种自上而下的治理模式，政府通过制定税收激励、财政补贴或优先采购等规则，引导特定产业发展（Rodrik，2023）。这类政策往往假设企业对于产业发展的激励政策会做出敏感反应，但忽视了企业在投资实践中面临的多样化和具体约束，因此政策目标难以有效落地。

与此相对，新产业政策强调问题导向和互动治理，主张政府应深入识别制约企业投资和生产升级的关键障碍，并通过多样化政策工具协助其克服这些障碍。这一政策理念认为，企业在技术研发、要素获取或制度环境方面所遭遇的瓶颈多种多样，单一的财政补贴难以有效化解。例如，企业可能面临技能型劳动力不足、土地资源紧张、技术引进障碍或监管政策滞后等问题，仅提供资金支持并不足以改变其投资行为。因此，应从提供补贴转向识别与解除约束的政策逻辑，推动产业政策向协作性、结构性和能力建设导向转型（Rodrik and Sabel，2019；Rodrik，2023）。

新产业政策的理念在中国的部分实践中已具雏形，中国的产业政策实践已显现出从“激励—补贴”范式向“能力建设—问题解决”范式的过渡。这种政策理念的转型不仅体现在政策工具的多样化，更体现在治理逻辑的根本变化：政策执行不再是政府单方面设定激励参数，而是基于对企业行为机制的深入理解，通过多主体协作实现动态调节。近年来，中国在推动新能源汽车、高端制造、半导体以及绿色能源等重点领域的发展中，逐步表现出更强的问题识别能力与政策协同能力。例如，在动力电池和新能源汽车产业链培育过程中，地方政府不仅通过资金扶持推动企业集聚，更通过土地指标协调、人才培养对接、能源结构优化以及上下游企业撮合机制等多重路径，为企业提供了系统性的支持。以福建宁德为例，该地区以宁德时代为核心的产业集群发展显示出地方政府在构建“嵌入式产业政策网络”方面的积极探索。类似地，中国在推动半导体产业发展过程中也展现

中国知网 https://www.cnki.net

出从资本供给向制度供给的转变。尽管国家集成电路产业投资基金为企业提供了初期融资支持,但更具制度含义的政策包括:鼓励高校与企业共建研发平台、推动产教融合、设立知识产权交易机制、优化科研激励机制等。这些举措不再仅以资金注入为目标,而是旨在搭建长期能力建设的制度平台,体现了政策逻辑的根本转型。此外,在碳中和目标引领下,中国在绿色产业领域的政策实践亦体现出新产业政策特征。政府不仅出台一系列绿色税收和补贴政策,更在绿色信贷标准制定、碳交易市场建设、绿色技术评估与认证等方面加强制度供给,通过激励结构与市场规则的再设计,引导企业投资方向向低碳、可持续领域倾斜。

(三) 生产主义理念下的新产业政策应用于何处?

制定合理的新产业政策是推行生产主义理念的重要抓手,而新产业政策的关键议题之一在于应当将其应用于何处。长期以来,产业政策主要聚焦于制造业,尤其是在东亚模式的成功激励下,发展中国家往往将出口导向型制造业作为实现经济腾飞和就业吸纳的关键路径。然而,这一路径在当下世界已难以广泛复制。虽然越南、柬埔寨等少数国家可能仍具备一定的结构条件和外部机遇以仿效中国的赶超路径,但对多数低收入和中等收入国家而言,技术变革、全球贸易格局变化及全球价值链重构已构成结构性障碍。自动化与智能化技术替代了大量中低技能岗位,供应链分布更加区域化或再本土化,使得后发国家更难以通过传统的比较优势理论融入全球产业链。这一趋势导致工业化作为创造良好生产性就业的工具不再具有以往的广泛适用性(Rodrik, 2023)。

在这一背景下,服务业,尤其是劳动密集型服务部门,应成为新产业政策的核心关注对象。传统产业政策的设计往往以规模化、出口导向为逻辑基础,但服务业,特别是教育、医疗、社区照护、物流配送及城市基础服务等领域,虽目前多属非正规、低生产率部门,却是吸纳大量劳动力的主要渠道。若发展中国家的增长目标是为大多数劳动力提供体面的、生产性的就业机会,那么必须重塑对服务业的产业政策理解,并通过制度设计、技术应用和能力建设显著提升这些行业的劳动生产率(Rodrik and Sabel, 2019)。

与制造业不同,服务业发展面临的最大难点在于其碎片化、非标准化以及缺乏规模化经济机制,这也使得其政策回报周期更长、治理难度更大。然而,发展政策必须触及增长如何扩散到整个经济这一核心议题。即便制

中国知网　https://www.cnki.net

造业仍可为少数高技能劳动力提供高薪就业，但若不同时提升劳动密集型服务部门的生产效率与组织能力，将无法为大多数处于低技能、非正规就业状态下的劳动力群体提供有效的经济上升通道。

在政策上，这要求政府摒弃将产业政策局限于吸引外资和扶持出口的单一思路，转而构建多层次、多部门的服务业能力建设战略。这可能包括以提升街头小贩、个体劳动者、社区护理人员，甚至基层公务员的劳动效率为目标的数字赋能计划、培训机制与财政支持项目。虽然这类政策实施路径复杂、协作成本高、成效不易评估，但它所带来的收益更为广泛：其不仅具备更强的就业扩散性，也更能推动经济包容性和社会整合。比如，美国在疫情之后提出将照护经济作为重建议程的重要组成部分。拜登政府 2021 年推出的《美国家庭计划》(American Families Plan)和《美国就业计划》(American Jobs Plan)中，均设有对儿童照护、长者照护、家庭照护等劳动密集型服务业的公共投资计划，其政策逻辑从社会福利转向生产性投资。美国劳工部也在同步推动护理服务行业的职业认证、培训补贴与职业路径体系，试图将原本分散、非正规、低保障的服务岗位纳入正式劳动力市场。这一战略承认了服务业也是新一代生产性就业的关键渠道。

服务业导向型产业政策的提出，意味着对发展范式的一次重要反思与重构。它不再将出口能力视为发展的重要标准，而是将是否能够提升绝大多数劳动者的生产率作为政策设计的出发点。这种以人为本、以包容性就业为目标的新模式，虽挑战传统制度路径，但更符合当前全球发展环境与结构性就业转型的现实要求。这种发展模式的价值不仅在于经济增长本身，更在于它切实回应了“发展是为了什么”这一根本问题，即：帮助更多的人变得更具生产力，从而构建一个更具公平性和稳定性的社会。

二、生产主义政府的角色和激励

(一) 推行生产主义，政府该如何做？

在当前发展型国家探索包容性产业转型的背景下，传统以自上而下的中央计划为核心的产业政策模式面临诸多局限。现代产业政策不应仅被理解为由政府设定一系列刚性规则，然后要求私营部门机械遵循的单向过程。相反，它应当被重新构想为一种动态的、协作性的制度安排，强调政策

中国知网 https://www.cnki.net

制定者与市场主体之间的持续互动。这不仅意味着政府角色从指令发布者转变为协调者和学习者，还要求其设计出能够嵌入市场实践、容纳多方反馈的灵活治理架构。

首先，产业政策的制度执行不应拘泥于传统的监管逻辑，而应通过建立协同平台或政策试验区等机制，创造一种多元参与、灵活调整的政策环境。这种新型制度不应采取疏离型、命令式的治理逻辑，而应通过过程导向的合作机制来引导市场行为，从而实现“有纪律的实验”（disciplined experimentation）与政策自我校正。

其次，这种政策体系往往具有更强的地方性特征，其组织架构趋于分散，而非集中于中央政府的某一职能部门。有效的产业政策需要依托地方政府或区域性平台的主动性与敏感性，因为它们往往最贴近企业与市场实践。不能仅仅通过设立一个位于首都的中央机构来实施，而是必须通过在多个地方设立有授权的嵌入型机构来参与市场调节与企业对话。这在中国尤为突出，省级与市级政府在地方经济治理中的积极参与，为制度实验和政策迭代提供了重要空间（Ang，2016）。

最后，有效的产业政策需要具备实时监测与动态纠偏能力。许多政策失败并非源于选择了错误的产业，而是源于在投资失效迹象明确的情况下，政府依然继续投入资源以维持既有支持路径。这一路径依赖性失败凸显了政策反馈机制与退出机制的必要性。产业政策的成功依赖于一种能边做边学的制度能力，即在发现政策效果不佳时能够迅速调整方向，从而避免“把钱投入无底洞”（throwing good money after bad）。这也印证了近年来关于“适应性治理”（adaptive governance）在发展经济政策中的重要讨论（Sabel and Zeitlin，2012）。现代产业政策的制度设计必须跳出传统的计划逻辑，强调地方嵌入性、协作性治理、实时反馈机制与组织学习能力，从而在不确定性中寻找稳定的政策路径，并构建面向未来的生产性就业结构。

（二）如何设计政府激励以推行生产主义？

在推行生产主义的过程中，地方政府既是信息的汇聚者，也是制度实验的发起者，其激励结构的设计直接影响政策执行的效率与效果。

中国经验为理解地方政府在产业政策中的能动作用提供了丰富素材。首先，制度性分权使得地方政府在土地配置、技术监管、招商引资等方面拥

中国知网　https://www.cnki.net

有较大自主权。在财政制度设计方面，中国自 1994 年实行“分税制”改革后，地方政府被赋予了保留部分本地税收的权力，尤其是对增值税分享比例的明确划分，使得地方政府拥有较强的财政激励来推动本地经济发展（Qian and Weingast，1997）。这一制度安排在实践中显著强化了地方政府在招商引资、产业升级、基础设施建设等方面的主动性，进而在全国范围内形成了较为激烈的“促进增长型”竞争格局。在此背景下，各地政府普遍采取“开发区＋产业招商”模式，通过设立经济技术开发区、高新技术产业园区等空间载体，集中配置土地、财政、行政审批等资源，吸引产业项目落地。例如，在长三角和珠三角地区，地方政府不仅提供土地优惠和税收减免政策，还积极介入企业服务、人才引进和供应链协调，形成了具有一定“开发型国家”特征的地方治理模式（Zeng，2010；Ang，2016）。这一模式在集聚高端制造业和现代服务业方面取得了显著成效，尤其是在新能源汽车、电子信息、金融服务等领域，成为地方推动结构性转型的重要抓手。

其次，地方政府间的税收竞争不仅体现在对企业税负的初始减免，更重要的是围绕企业发展所需服务能力的竞争。地方政府通过设立产业引导基金、提供前期基础设施投入和设定绩效导向的招商考核体系，将自身利益与企业发展的长期表现紧密绑定。这种机制有助于地方政府在企业落地后的运营阶段持续提供公共服务，避免了“重引进、轻服务”的短视行为，也在一定程度上缓解了传统产业政策存在的信息不对称和激励扭曲问题（Xu，2011）。尽管税收竞争可能带来“逐底竞争”的风险，但在中国情境下，这一竞争更多表现为服务能力的提升与对产业集聚的外部性利用。

此外，中国地方政府在产业发展中通过“共担风险、共享收益”的机制强化了与企业的合作关系。一个典型例子是地方政府利用产业引导基金等公共资本工具投资新兴产业，若项目成功，政府亦可分享收益。例如，上海市政府在支持特斯拉建厂过程中，除在政策审批、用地安排等方面提供快速响应外，还与企业签订了明确的收益回报条款。根据该协议，若企业未在规定时间内缴纳足额税款，政府可收回部分土地权益。这一安排既体现了地方政府推动产业发展的积极性，也展现了公共资源投入与绩效目标相挂钩的治理逻辑。

美国也尝试过类似的机制，尤其是在绿色产业领域。比如，在 21 世纪 00 年代初期奥巴马政府推动绿色新政的背景下，美国能源部通过贷款担保计划向多家清洁能源企业提供财政支持，旨在推动绿色技术商业化。然

中国知网 https://www.cnki.net

而,这一支持模式主要基于贷款担保机制,而非股权投资或收益分享机制,导致公共部门在企业失败时承担下行风险,却未能在企业成功时分享上行收益(Mazzucato, 2013)。Solyndra 公司即为该计划中最具代表性的失败案例。该公司是一家开发新型光伏电池技术的初创企业,于 2009 年获得美国能源部超过 5 亿美元的贷款担保支持。然而,受全球光伏市场价格剧烈波动和企业自身技术路线失误的影响,该公司于 2011 年宣布破产,引发广泛质疑和政治争议,被视为绿色产业政策"政府挑选赢家"失败的象征(U. S. House of Representatives, 2011)。与之形成对比的是,同期同样接受政府支持的特斯拉在商业化进程中取得成功,但由于政府未参与收益分享,公共资金并未从中获得直接回报。这一经验凸显了当前绿色产业政策设计中存在的制度性缺陷,即政府应通过结构性改革,在承担风险的同时建立分享收益的机制,从而提升财政投入的效率与可持续性。近年来,美国在《通胀削减法案》(Inflation Reduction Act)和《芯片法案》(CHIPS and Science Act)框架下,尝试引入更为系统性的产业政策与政府参与机制。但相较于中国在绿色能源、智能制造等领域的"地方政府主导+公共投资引导+企业市场化运营"模式,仍缺乏足够的协同性与长期激励机制。

推动生产主义发展的政策效果,在很大程度上依赖于地方政府激励结构的制度安排。中国的实践表明,在财政分权与产业协作机制并行的制度框架下,地方政府有发展经济的积极性,并能通过动态调整机制提升资源配置效率。对于其他发展中国家而言,借鉴中国经验的关键不在于简单复制某一制度工具,而在于构建一个能够将公共目标与地方利益有机结合的制度性激励体系。

三、生产主义与全球经济治理

在生产主义逻辑推动下,国家通过有针对性的产业政策促进本国产业升级和结构优化,往往能够实现国家内部经济增长、就业扩大以及居民福利改善等多重目标。然而,产业政策的实施并非在封闭系统中展开,其外溢效应不可忽视。一国通过补贴、市场准入限制或技术保护措施提升本国产业竞争力的同时,往往会对其他国家相关产业造成不利影响,尤其在全球供应链高度一体化的背景下,这种政策"利己"的副作用可能引发跨国利益摩擦,削弱贸易伙伴的市场份额,进而引发反补贴、反倾销调查、投资限

中国知网　https://www.cnki.net

制等形式的贸易摩擦与政策报复(Evenett and Fritz, 2015)。在更广泛层面上,这类由产业政策外部性诱发的紧张关系,还可能激化对全球经济治理机制的怀疑与冲击,成为逆全球化趋势的重要推手。因此,如何在推动生产主义理念的同时,协调各国间的产业政策互动、避免"以邻为壑"的政策竞赛,已成为当前全球经济治理亟待解决的重要课题。

(一) 全球经济治理的元体制(meta-regime)

当前全球经济治理体系面临深刻挑战。以世界贸易组织(WTO)为核心的制度性全球化架构,在过去数十年中推动了贸易自由化和资本流动的显著扩展。然而,随着各国对全球化外部性的认知加深,以及各国内部政治对经济主权要求的强化,现行全球治理模式已难以调和国家间日益分化的政策偏好与制度路径(Rodrik, 2012; Hopewell, 2020)。当前的制度安排过于强调规则收敛与国家间趋同,未能充分容纳国家在产业政策、技术发展、气候应对等方面的差异性诉求,由此引发了制度合法性与有效性双重危机。

这一背景下,学界与政策界日益关注如何在国家政策自主性与国际协调需求之间,构建一种更加包容、弹性的全球治理框架(Farrell and Newman, 2019)。我们应反思以往制度性全球化所设想的高度纪律化的国际制度,该模式假定各国在经济治理上将逐步趋同,从而可在全球层面确立统一、严格的规则体系,以确保市场开放与政策中立。然而,经验表明,各国在制度实践中持续表现出显著的异质性。美国自特朗普政府以来,日益采取以国家安全与产业安全为导向的贸易政策,削弱了对多边主义的制度性承诺。

在此趋势下,一种可能的极端是全球经济治理的无序化与碎片化:各国竞相实施单边措施,一些政策带有显著的跨境负外部性甚至损人利己的意图。这种无序状态将破坏全球公共产品的供给基础,包括市场稳定、贸易预期、知识产权保护与环境协同等核心领域。因此,必须探索一种超越传统二元划分的新型治理架构,既非彻底放弃制度协调,也非要求过度的规则统一。

为此,我们提出一种"元体制"的构想,这是一种在各国仅具最低共识时即可运作的宽松国际治理框架,其出发点是承认未来全球秩序将长期处于多元行为体并存、大国主导的双极或弱多极格局,以及深刻的制度与理

中国知网 https://www.cnki.net

念差异之中。在此条件下,元体制的目的并非建立一套统一规则,而是提供一种基础性、过程性的机制,帮助各方沟通分歧、减少误判,并在保持国家自主性的前提下避免对他国造成不必要的伤害,同时为潜在合作创造空间。该模式在制度安排上更接近布雷顿森林体系初期的结构,其特征是不对国家内部政策加以严格约束,而是鼓励国家通过非正式对话机制,就其政策目标、动因与潜在影响进行说明与协调。

"元体制"本质上是一种多边协商机制。在高度相互依存的全球经济中,跨境政策外溢效应不可避免。然而,应当区分两类外溢行为:一类源于追求本国内部合法目标的政策安排,其附带影响虽可能对他国产生不利,但并非出于削弱他国的意图;另一类则是策略性、损人利己性质的干预。这一区分对于重建国际互信具有基础性意义。通过要求各国政府公开其政策目标与行动逻辑,并在双边或多边平台上进行阐释与沟通,可以在一定程度上缓解误解、降低摩擦风险,并为合作奠定基础(Chwieroth and Walter, 2019)。

此外,这一治理框架也强调国家内部治理质量对全球治理绩效的影响。国际透明性与问责机制的可行性,依赖于各国政府在国家内部政治体系中对选民保持开放、可解释的政策实践。只有当国家能够向其本国公众充分解释政策目标、权衡与替代选项时,才能在国际层面实现可信的政策承诺。这种内外一致性的政治沟通机制,是建立稳定国际合作关系的制度前提。

(二) 元体制如何解决国际冲突?

在当前全球经济高度相互依存的背景下,传统的基于互惠让渡逻辑的谈判机制(如《服务贸易总协定》(GATS)所体现的那种"你削减关税,我也削减关税"的对等交换模式)在部分领域依然有效,能够通过制度化谈判实现合作。然而,随着国家政策目标的多样化及其对国家安全、社会稳定和产业结构调整等核心议题的日益嵌入,全球经济治理面临的挑战愈加复杂,许多政策分歧已难以通过传统博弈逻辑下的互惠妥协来解决。

在这种背景下,"元体制"作为一种高层次的制度框架,变得尤为关键。元体制并不要求在所有问题上达成明确协议,而是为国家之间提供一个持续对话、解释动机、构建信任的机制,从而降低冲突升级的可能性。其核心功能在于调节国家间无法调和的制度差异,避免政策冲突演化为系统性摩

中国知网　https://www.cnki.net

擦或全面贸易战(Rodrik, 2024a)。例如,在中美关系中,某些政策措施,如中国的产业补贴,或美国出于国家安全实施的技术限制等,可能根本无法实现对等的交换性让渡。在缺乏元体制框架的情况下,此类行为可能被视为恶意或损人利己,继而引发报复性政策,形成螺旋式的对抗升级。

因此,元体制应当鼓励国家在行使其政策主权时,同时承担起解释义务,即在推行可能影响他国利益的政策时,主动公开政策目的、风险评估及其必要性。这种解释机制不仅服务于外部贸易伙伴的理解,也促进国家内部政策透明化和合法性建构。一旦各国能够理解彼此政策背后的动因,即使受到间接的不利影响,也更容易将其视为非蓄意、非敌意行为,而是可预期的政策溢出效应。这种制度性解释机制的长期目标,在于建立一种"有节制的自我约束"逻辑(self-restraining logic),即国家在主权决策时自动考虑其对国际伙伴的外溢影响,并在一定程度上进行自我调整。

以美国拜登政府提出的"小院高墙"(small yard, high fence)战略为例,这一战略体现了在国家安全考量下对特定技术领域实施有针对性限制的政策路径。拜登政府试图构建一个制度化、透明化且"有边界"的技术管控框架,以实现国家安全与经济全球化之间的有限协调。该政策由国家安全顾问杰克·沙利文于 2022 年明确阐述,其核心理念是:美国将界定一个相对狭窄的技术范围,即所谓"小院",专门针对那些被认为对国家安全至关重要的先进技术,如人工智能、量子计算和先进半导体,而在这一范围内,则构筑起严密的"高墙",通过出口管制、投资审查等方式阻止地缘战略竞争对手获取这些技术(Sullivan, 2022)。这一策略的优势在于,它在理论上拒绝将技术竞争全面"泛安全化",而是明确了政策的适用边界,从而既对内形成政策合法性,也向外界传递可预测的信号,降低误判和冲突风险(Farrell and Newman, 2019)。

这一政策设计虽初衷明确,但在实际执行中仍面临诸多挑战与模糊地带。一方面,美国政府在实施具体出口管制和外资审查时,常缺乏足够的公开论证与标准化阐释,这使得"小院"的界限在实践中存在不断扩张的倾向,易引发外界对于政策目标与手段之间失衡的质疑。另一方面,若缺乏跨国透明度与解释机制,相关政策也可能被视为削弱竞争对手技术能力的"零和博弈",从而加剧战略对抗,而非实现制度互信与合作(Hopewell, 2020)。

这一案例凸显了元体制对于解决当前全球治理困境的重要性。元体制的目标并非实现政策标准的趋同,而是提供一个使政策差异得以共存但

中国知网 https://www.cnki.net

不致演变为冲突的结构性保障（Howse and Nicolaïdis，2001）。各国在推进本国政策目标时，须更多地通过对内外公开阐释过程，提升政策正当性，并为全球技术治理提供制度空间与对话平台。

（三）如何进行政府机制设计以维护全球经济秩序？

在当前国际经济秩序面临不确定性加剧的背景下，政府机制设计对于维持政策连贯性与避免破坏性干预显得尤为重要。以美国为例，其近年来在贸易政策领域的急剧转向，反映出制度约束机制的弱化与权力制衡功能的退化。特朗普政府时期的贸易政策，尤其是以“国家安全”为由大规模实施关税措施的做法，明显偏离了宪政框架中对总统贸易权限的规定。根据美国法律，贸易政策的制定权应主要归属于国会，然而在这一阶段，国会由于政治极化与政党分裂，未能有效行使其贸易政策的制定职能。这一现象标志着美国政治体制中分权机制的实质性削弱（Rodrik，2024b），也反映出民主制度对抵御民粹主义干预的脆弱性。

在这种情境下，制度设计的核心在于如何构建既能保障民主合法性，又具备政策专业性与稳定性的机制架构。民主理论指出，在某些特定政策领域，将政策制定权委托给具有高度专业性与独立性的技术官僚机构，有助于规避短期政治压力所带来的干扰。例如，在货币政策领域，中央银行的独立性长期被认为是维护通胀稳定与市场信心的关键制度安排（Alesina and Summers，1993）。其合理性在于将共识性目标（如价格稳定）与技术性执行相结合。然而，在贸易政策领域，由于其高度的分配效应、涉及广泛的社会与产业利益差异，类似的独立性委托逻辑较难成立（Rodrik，2018）。因此，贸易政策更须嵌入强有力的立法监督与透明程序中，以防止政策被滥用为民粹或地缘战略工具，损害全球经济稳定。

更重要的是，这种机制设计不仅关乎国家内部政治的稳定，也直接影响全球经济治理的可预期性。当一国政府的经济政策容易因选举变动或权力滥用而发生剧烈波动时，其对外政策的连贯性也会受到破坏，进而加剧国际体系中的不信任与冲突。例如，第一届特朗普政府的贸易政策与其后的拜登政府之间虽在风格上有所差异，但在战略延续性方面仍然存在较大张力，说明制度性缓冲机制仍显不足。因此，为了避免未来类似破坏性政策的反复上演，必须重申制度设计中“合法性—专业性—可问责性”的均衡原则：在政策目标存在共识、执行过程高度技术化的领域，应给予机构以必要的

中国知网　https://www.cnki.net

操作自主性;在涉及广泛利益博弈、需要民主裁决的政策场景中,应强化透明审议与国会制衡机制,确保政策变动不致冲击全球经济秩序的核心稳定性。

四、结论

当今全球经济运行正处在一个充满不确定性的转折期。传统依赖市场自由化和全球化红利的发展模式给一些国家带来严峻挑战,包括产业空心化、就业机会不足、收入分配失衡以及社会信任削弱,这些问题均表明旧有模式难以为继。同时,主要经济体围绕产业政策、技术安全与市场准入的摩擦不断加剧,导致世界贸易组织等多边体制的有效性下降,全球经济治理面临严峻考验。在这种双重困境下,如何兼顾国家内部经济升级与全球制度稳定,成为亟待解决的关键问题。

本文提出的"生产主义"框架,试图为这一问题提供理论解释与政策启示。生产主义强调,通过政府与市场的协同作用提升产业能力和创造就业,从而为社会福利和经济增长奠定坚实基础。不同于新自由主义对市场自发调节的过度依赖,生产主义主张政府不仅是纠偏者,更是市场的参与者、塑造者与协调者。这一理念的理论根源可以追溯到发展经济学对产业政策的正当化研究,以及制度主义学派对国家能力的深入讨论。换言之,生产主义为国家在全球化时代重新界定自身角色提供了理论依据。

在政策层面,生产主义逻辑为应对当下困境提供了三个重要启示。第一,在国家内部层面,各国政府需要设计有针对性的产业政策,强化创新体系和人力资本投资,提升生产率与就业质量。尤其是在数字化、绿色转型和高端制造等关键领域,政府应当通过公共投资和制度创新,引导市场力量实现长期发展目标。第二,在国际层面,产业政策不可避免地会产生跨境外溢效应,甚至引发摩擦。为此,应建立透明的政策阐释机制,使各国能够区分"损人利己"的政策与"附带溢出"的政策,减少误判,避免陷入报复与冲突的恶性循环。第三,在全球治理层面,未来的制度框架不必是高度集中化的全球纪律,而应当是一个元体制(meta-regime):既给予各国足够的政策自主权,又通过对话、解释与相互监督,构建起基本的信任与合作。

总体而言,生产主义不仅是一种经济政策取向,更是一个制度性思路:它通过强调政府在市场塑造与社会协调中的核心作用,回应了新自由主义所忽视的结构性问题。同时,它也为全球治理的重构提供了可行的路径,

中国知网 https://www.cnki.net

即通过灵活制度安排和透明沟通,协调国家内部政策自主与国际制度稳定之间的张力。未来,若能在生产主义逻辑下重建国家内部经济制度与全球治理的互动关系,世界经济或许能够在新的基础上实现可持续与包容性发展。

参考文献

Alesina A, Summers L H. 1993. Central bank independence and macroeconomic performance: Some comparative evidence[J]. *Journal of Money, Credit and Banking*, 25(2): 151-162.

Ang Y Y. 2016. How China escaped the poverty trap[M]. Ithaca: Cornell University Press.

Chwieroth J M, Walter A. 2019. The wealth effect: How the great expectations of the middle class have changed the politics of banking crises[M]. Cambridge: Cambridge University Press.

Evenett S J, Fritz J. 2015[2025-12-05]. The tide turns? Trade, protectionism, and slowing global growth. The 18th Global Trade Alert Report[R/OL]. https://cepr.org/system/files/publication-files/60208-gta_18_the_tide_turns_trade_protectionism_and_slowing_global_growth.pdf.

Farrell H, Newman A L. 2019. Weaponized interdependence: How global economic networks shape state coercion[J]. *International Security*, 44(1): 42-79.

Hopewell K. 2020. Clash of powers: US-China rivalry in global trade governance[M]. Cambridge: Cambridge University Press.

Howse R, Nicolaïdis K. 2001. Legitimacy and global governance: Why constitutionalizing the WTO is a step too far[M]//Porter R B, et al. Efficiency, Equity, and Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium. Washington, DC: Brookings Institution Press: 227-252.

Mazzucato M. 2013. The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths[M]. London, New York and Delhi: Anthem Press.

Qian Y Y, Weingast B R. 1997. Federalism as a commitment to preserving market incentives[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83-92.

Rodrik D. 2012. The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy[M]. New York and London: W. W. Norton & Company.

Rodrik D. 2018. Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy[M].

中国知网　https://www.cnki.net

Princeton: Princeton University Press.

Rodrik D, Sabel C F. 2019[2025-12-05]. Building a good jobs economy[R/OL]. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper No. RWP20-001. https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/building_a_good_jobs_economy_april_2019_rev.pdf.

Rodrik D, Stantcheva S. 2021[2025-12-05]. A policy matrix for inclusive prosperity [R/OL]. NBER Working Paper No. 28736. https://www.nber.org/papers/w28736.

Rodrik D. 2023. Productivism and new industrial policies: Learning from the past, preparing for the future[M]//Tagliapietra S, Veugelers R. Sparking Europe's New Industrial Revolution: A Policy for Net Zero, Growth and Resilience. Brussels, Belgium: Bruegel: 42-71.

Rodrik D. 2024a. How to smooth US-China economic relations for the benefit of the global economy: A light model of global economic governance[J]. *Journal of Government and Economics*, 13: 100097.

Rodrik D. 2024b. Reimagining the global economic order[J]. *Review of Keynesian Economics*, 12(3): 396-407.

Sabel C F, Zeitlin J. 2012. Experimentalist governance[M]//Levi-Faur D. The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press: 169-184.

Sullivan J. 2022[2025-12-05]. Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit[Z/OL]. https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/.

U.S. House of Representatives. 2011[2025-12-05]. The Solyndra Failure: Views from Department of Energy Secretary Chu[Z/OL]. Washington, DC: Committee on Energy and Commerce. https://www.congress.gov/event/112th-congress/house-event/LC3440/text.

Xu C G. 2011. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076-1151.

Zeng D Z. 2010[2025-12-05]. Building engines for growth and competitiveness in China: Experience with special economic zones and industrial clusters[EB/OL]. Washington, DC: The World Bank. https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/294021468213279589.

中国知网 https://www.cnki.net

Productivism: New Industrial Policy and New Thinking in Global Economic Governance

Dani Rodrik

(Kennedy School of Government, Harvard University)

Abstract: The global economy is grappling with deep structural strains. Decades of reliance on market liberalization and globalization have left many countries with fragile employment growth, industrial hollowing-out, and widening inequality. At the same time, intensifying disputes over industrial policy and technology have eroded trust in multilateral institutions and pushed the global trading system into gridlock. This paper advances *productivism* as a framework for rethinking economic governance. Productivism underscores the joint role of states and markets in building productive capacity and expanding employment opportunities. Unlike neoliberal approaches that cast the state as a corrective actor, productivism views governments as integral market participants—designing institutions, shaping incentives, and aligning economic outcomes with broader social objectives. The analysis suggests that productivist strategies can foster domestic upgrading and social welfare while also easing international tensions. By promoting transparency in policy justification and creating mechanisms for cross-border coordination, productivism offers both a viable policy paradigm for national development and a practical foundation for rebuilding global economic governance.

Keywords: productivism; new industrial policy; government and market; global economic governance

中国知网　https://www.cnki.net