

“一带一路”战略下中外产能合作新格局研究

卓丽洪¹, 贺俊², 黄阳华²

(1. 中国社会科学院 信息情报研究院, 北京 100732; 2. 中国社会科学院 工业经济研究所, 北京 100732)

[摘要]发达国家在经济崛起过程中普遍存在着产能过剩问题,产能国际转移是发达国家化解产能过剩的共性规律。通过扩大对外投资和贸易在全球范围内转移产能、化解国内产能过剩、助推产业结构升级、改善贸易条件并藉此向他国“植入”本国技术格式、产业标准、控制产业链,是美国、日本等发达国家占据国际竞争优势地位的一条重要的成功经验。与美国、日本当年的情形相似,目前中国拥有全球最大规模的外汇储备,并且也拥有庞大的制造业过剩产能。在经济全球化深入发展以及中国“一带一路”战略推进实施的大背景下,产能国际转移既是化解中国过剩产能的有效宏观治理举措,也是为中国巨额外汇储备找到理想出路,助力“中国制造”走向世界,占据产业链制高点的可行路径。“十三五”及未来更长时期,中国应当以更加积极的、建设性的态度对待中外产能合作和向外产业转移问题,以在全球范围内构建完善的“母子工厂”体系为核心,积极推进中国与广大新兴经济体的产能合作。

[关键词]产能过剩 “一带一路”; 产能国际转移; 产能合作 “母子工厂”; 比较优势; 对外直接投资

[中图分类号]F125 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-8353(2015)10-0175-05

在发达国家以 TPP 和 TTIP 为核心推进全球贸易投资秩序重建、新兴经济体加快推进市场开放、中国经济发展逐渐由高速增长向中高速增长通道转换、产能周期性过剩和结构性过剩问题日益突出、国内要素成本快速上涨的背景下,通过中外产能合作在全球范围内进一步优化中国的产业布局、在全球产业链和经济合作网络中占据更加有利的位置,具有重大的战略意义。中国“一带一路”战略的实施,为中外产能合作及中国对外经济合作迈入新阶段指明了新方向。“十三五”及未来更长时期,中国应当以更加积极的、建设性的态度对待中外产能合作和向外产业转移问题。以在全球范围内构建完善的“母子工厂”体系为核心,积极推进中国与广大新兴经济体的产能合作。

一、产能国际转移的主要理论及模式

产能国际转移是通过国际贸易、国际投资等方式,将产能从一个国家或地区转移到另一个国家和地区的过程,从而实现生产要素在全球范围内的重新配置组合。通过产能国际转移化解产能过剩是发达国家业已形成的共性规律。发达国家在经济崛起过程中普遍存在着产能过剩问题,如 19 世纪末的德国、20 世纪 50 年代的美国以及 90 年代的日本都曾受到产能过剩问题的困扰。通过扩大对外投资和贸易在全球范围内转移产能、化解国内产能过剩、助推产业结构升级、改善贸易条件并藉此向他国“植入”本国技术格式、产业标准、控制产业链,是发达国家占据国际竞争优势地位的一条重要的成功经验。发达国家全球范围内的产能转移业已形成两种理论,并基于这两种理论形成了两种产能国际转移模式。

[作者简介]卓丽洪(1979-),女,中国社会科学院信息情报研究院副编审;贺俊(1976-),男,中国社会科学院工业经济研究所副研究员;黄阳华(1984-),男,中国社会科学院工业经济研究所助理研究员。

1. 基于产品生命周期理论形成的美国“比较优势”产业转移模式。雷蒙德·弗农的“产品生命周期理论”是美国式对外产业转移的基石。1966年,美国学者雷蒙德·弗农在《产品周期中的国际投资与国际贸易》一书中首次阐述了产品生命周期理论^①。该理论认为,国际贸易的发生由先发国家与后发国家间的技术差距和自然资源禀赋差异所决定。该理论认为,任何一种产品都会经历从诞生到成长再到成熟最后衰亡的生命周期。因此,弗农将产品发展划分成新产品、成熟产品、标准化产品三个阶段。弗农认为,引进一种新产品一般需要高度熟练的劳动力进行生产。当该产品渐趋于成熟并被普遍接受时,就可利用非熟练劳动力以及规模化生产技术进行标准化生产。在这种情况下,原先该产品生产国所具有的比较优势,就被转移至具有相对廉价劳动力的国家,同时可能伴随着发达国家对具有廉价劳动力优势国家开展直接投资。自20世纪50年代开始,美国产业转移正是基于上述理论,出现了“创新国新产品出口垄断时期→仿制国仿制该新产品时期→仿制国产品与原创国产品竞争时期→原创国开始进口时期”四个阶段的演进过程,即所谓的美国“比较优势”产业转移模式。1948年,美国国会通过了《对外援助法案》,利用其自身的过剩产能援助欧洲国家,启动了“马歇尔计划”^②。该计划把信贷援助转化成商品输出,极大地刺激了美国的工业生产和对外贸易,使美国的过剩产能得到了有效释放,对美国在二战后保持经济繁荣发展起到了积极作用。

2. 基于边际产业扩张理论形成的日本“边际产业转移”模式。小岛清的“边际产业扩张理论”是日本式对外产业转移的基石。1978年,日本学者小岛清在《对外直接投资》一书中系统阐述了边际产业扩张理论^③。该理论指出,应从本国(投资国)已处于或者趋向比较劣势的产业(又称“边际产业”)开始依次进行对外直接投资。小岛清从国际分工的比较成本这一视角出发分析对外直接投资。他认为,随着劳动力成本的提高,日本的劳动密集型产业较之发展中国家,已处在比较劣势状态,成为“边际产业”。该理论认为,在区位选择上,对外直接投资应选择在国际分工中处在更低层次的国家或地区,这样容易找到立足点并占领当地市场。该理论主张,日本的对外直接投资应该选择在发展中国家进行,同时要根据比较成本的动态变化情况,依次从差距小、易转移的技术进行,以达到占领市场的目的。

日本式产业转移主要是基于自然资源导向和低成本导向。一方面,由于日本国内资源匮乏,因此开发海外资源是日本对外投资的目的所在。另一方面,伴随着经济的高速增长,相对资本而言日本国内劳动力成本日益上升;与此同时,由于大量引进资本、知识密集型产品,传统劳动密集型产业通常被转移至海外具有劳动力成本优势的国家进行生产。小岛清认为,日本这种劳动力导向型投资的目的,不是为了实现进口替代,而是为了建立出口基地。20世纪六、七十年代,日本为缓解国内制造业的产能过剩,采用了以比较优势为基础、顺贸易偏向的战略,对发展中国家和地区进行投资,将比较劣势的产业部门渐次向外转移。20世纪80年代中期以后,日本国内传统制造业企业加快海外投资步伐,对亚洲“四小龙”、东亚等国家和地区进行投资,向海外转移过剩产能。在对外投资进程中,日本形成了本国与投资国间的垂直分工体系,带动了本国技术以及设备的出口;同时,在大规模海外投资的作用下,日本的制造业结构发生重大变化,建立了以重化工业为核心的产业结构。

与美国、日本当年的情形相似,目前中国拥有全球最大规模的外汇储备,并且也拥有庞大的制造业过剩产能。这是中国经济长期高速增长所取得的成效,同时也是困扰中国经济可持续发展的两大制约因素。在当前经济全球化不断深入发展以及中国“一带一路”战略推进实施的大背景下,产能国际转移既是化解中国过剩产能的有效宏观治理举措,也是为中国巨额外汇储备找到理想出路,同时助力“中国制造”走向世界,占据产业链制高点的可行路径。

^①Raymond Vernon. *International Investment and International Trade in the Product Cycle*. Quarterly Journal of Economics, May 1966.

^②史贞:《产能过剩治理的国际经验及对我国的启示》,《经济体制改革》,2014年第4期。

^③Kojima, K. *Direct Foreign Investment: A Japanese Model of Multinational Business Operations*. London: Croom Helm, 1978.

二、中外产能合作的战略机遇

1. “一带一路”战略为中外产能合作提供了重大战略机遇。近年来,产能过剩问题一直是困扰中国产业结构转型升级和经济运行的突出矛盾,如何有效化解产能过剩是中国经济可持续发展面临的巨大挑战。中国已经出台了多项从国内层面化解产能过剩的政策,但收效甚微。然而,通过实施“一带一路”战略向外转移产能将有效化解产能过剩问题。

中国提出“一带一路”战略的目的是,通过基础设施建设推动中东和中亚融入全球价值链、产业链的分工体系,打通欧亚大陆形成新的生产网络和消费市场,为欧亚经济乃至全球经济的发展形成新的增长空间^①。当前“一带一路”战略已进入务实合作阶段,为对外产能合作当作一项国家整体战略推进打开了广阔的空间。“一带一路”战略所覆盖的地区范围极广,涉及亚洲43国、中东欧16国、独联体4国、非洲1国共64个国家。“一带一路”沿线是全球人口聚集区,同时也是经济在增长的地区,对基础设施建设有巨大的需求。而基础设施的投资量大、工程量大,将对高铁、工程承包等中国优势产业以及建筑材料、钢铁、水泥、玻璃等中国富余产能,产生巨大的需求。因此,“一带一路”战略的实施将极大地促进中国与沿线国家的产能合作,有效化解产能过剩问题。以高铁为例,未来“丝绸之路经济带”区域需要建设的铁路总长将达1万公里左右,铁路行业钢材需求量约占钢铁需求总量的3%,而修建1公里高铁需消耗钢材3000吨,是修建普通铁路的10倍。因此,高铁出口可以在一定程度上化解中国国内钢铁行业的过剩产能。在推进国内企业“去产能”的同时,“一带一路”将有效促进中国产业结构转型升级。例如,高铁输出不仅能够带动国内轨道交通装备、光电显示制造、集成电路制造、电子信息等行业的出口,同时还能够输出中国标准和技术,从而使中国在国际经济领域拥有更大的话语权。

2. 在供给方面,大量富余优质产能是中国开展中外产能合作的产业基础。一是中国产业体系完备,有助于中国立体化推进对外产业合作^②。中国200余种工业产品产量位居世界第一,其中既有钢铁、水泥、平板玻璃、工程机械、电解铝、家用电器、纺织等传统产业产品,也有多晶硅、光伏电池、风能设备等新兴产业产品。这些不仅能够有力支持中国对外开展铁路、公路、航空、电信、电网和能源管道等领域互联互通战略的需要,在对外产能合作中还可以延长产业链和价值链,发挥产业前后向联系效应。二是中国产品颇受发展中国家的青睐。总体而言,中国产品性价比高,技术含量不断提升,更符合发展中国家的需求特征,比发达国家产品更具市场竞争优势。三是服务水平不断提升,形成了较好的国际声誉。近年来中国在交通基础设施建设、水利水电工程和市政工程等领域具备了较强的现场问题解决能力,为带动上游的钢铁、建材、工程机械等过剩产能的对外投资奠定了良好基础。四是管理经验不断丰富。中国相当数量的企业已在对外投资时机研判、生产经营、工程现场管理和法律事务处理等方面积累了一定的经验。一些企业还能够在投资地提供劳动力培训、技术服务和检验检测等公共服务,带动当地企业共同成长,逐步开创“双赢”的局面。

3. 在需求方面,由货物贸易转向产业合作势在必行。根据多家权威研究机构的评估,全球货物总需求已逼近峰值,商品贸易的增长空间受限,全球市场需求重心正在加速向发展中国家转移。一方面,全球广大欠发达地区普遍存在着基础设施升级和加速工业化的迫切需求;另一方面,发展中国家仍然普遍受到资本和外汇储备“双缺口”问题的困扰,在国际市场中难以找到廉价、有效的资金和技术供给,尤其欠缺符合其特定发展阶段的整体技术解决方案,这为中国从出口导向战略升级为多层次的产业合作创造了有利环境。

^①<http://baike.baidu.com/>.

^②吴频《中国企业“走出去”与开展国际产能合作》,《对外经贸实务》,2015年第5期。

三、中外产能合作面临的风险及挑战

1. **战略导向与经济激励之间的关系亟需理顺。**中外合作战略的落实主体是广大企业,目前中国企业对外产能合作主要有两类企业。一是国有企业,其本身具有优势产能,特别是在原材料、装备制造业和工程服务领域具有明显的产能优势,是当前落实国家对外产能合作战略的中流砥柱。但是较多国有企业以服务国家战略意志为导向,在对外产能合作中经济利益偏好较弱,盈利表现欠佳,尚未形成对外投资的长效激励机制,长期以来难以持续造福当地社会,难以改善中国国际形象。二是市场导向的民营企业,这些企业是轻工业产能对外转移的主力,但目前民营企业对外产能合作仍然具较为明显的“单打独斗”的特点,尚未深度融入中国对外产能合作的战略大局,企业逐利冲动与国家战略之间的契合度有待进一步提高。

2. **政治环境差异与中国企业的“水土不服”。**中国一些企业开展对外产能合作时没能充分注意当地的政商环境与我国存在较大差异,特别是不了解国外政府的权力“清单”和政府官员的政治周期与中国存在较大不同,中国企业惯用的“政企合作”模式极易受到投资地政治生态环境的影响,与东道国政府的合作关系极易被投资地政治反对派借题发挥。因此,中国企业在对外产能合作中必须探索新型的、符合当地制度规则的经营模式。

以我们在周边国家的调研看,周边国家普遍进入政治转型阶段,加之美国等西方势力挑唆,各国对外经济合作决策极易受到非经济因素的干扰,单纯“搞定政府”并不能保证产能合作顺利开展。例如,泰国“大米换高铁”项目就受阻多时,直到泰国国内政局变革、两国政府高层出面协调才得以解决。柬埔寨当政的洪森政权受到反对派的严峻挑战,当资源类项目和大型工程项目不符合公共利益时,现政府很可能受到反对派的抨击。因此,中国企业要充分注意东道国的政治生态变化,在高风险区域开展产能合作时必须充分评估,谨慎开展,同时提高危机应对和危机管控能力。

3. **产能合作公共服务体系建设严重滞后。**目前中国产能合作公共服务体系远不能满足政府引导和企业的需求。一是信息服务网络不完善。中国企业对外产能合作必须要掌握投资地的产能、市场、投资规则、配套产业、基础设施和政治环境等方面的信息,中国商务部门虽有相关的信息服务,但信息相对滞后,不能跟上复杂变化的市场和产业环境,信息分类粗略,不利于各国投资经营环境的比较。特别是信息统计范围集中于发达国家,对中外产能合作重点地区发展中国家和新兴市场的信息统计存在较大盲点。二是中国对企业对外产能合作的统计监测系统不健全,不能及时掌握中国企业在外的投资经营信息,不利于中国对中外产能合作进行总体部署和调整,也难以及时发布风险预警。

4. **双边投资协定有待进一步完善。**近年来,中国政府与国外政府(特别是周边和非洲的发展中国家)签订的双边投资协定数量快速增加,为中国利用两个市场和两种资源奠定了必要的制度基础。但是,中国对外的双边投资协定仍有较大的改善空间,利用国际国内两种规则的能力亟待加强。一是贸易领域内,不仅要扩大互惠贸易的范围,而且要重视对中国优势产能对外合作的支持力度,增强双边贸易和对外投资的互补性,稳定其合作信心,提高双边企业合作的积极性。二是金融领域内人民币跨境结算、进出口信贷、资本流动、产业合作基金和货币互换等方面仍需加强,以资本流动有效撬动产能合作的潜能远未发挥出来。

5. **应对投资地社会风险的水平有待提升。**受西方政府和非政府组织(NGO)长期活动和鼓动的影响,投资地政府和民众对环境保护、劳工权益保护、知识产权保护和人权保护的意识加强,再加上当地民族主义和排(反)华势力的恶意歪曲和误导,中国企业在当地的投资经营行为常常受到攻击和抵制。此外,也要看到周边国家民众收入水平上升,加之有他国(特别是日、韩)对外投资企业作参考,对外国企业的社会责任要求较高。而中国企业对外产能合作项目评估和企业并购尽职调查时往往低估这些社会风险,对中国企业事后的危机公关能力提出了严峻挑战。

6. **国际舆论出现妖魔化中国“一带一路”战略的不利倾向。**“一带一路”不仅是一项经济合作新战

略,也是一项和平发展、共同发展的政治宣言,具有非对抗性和互利共赢的特点,但却被西方社会一些人士解读为“冷战”时期美国推行的“马歇尔计划”,有意制造敌对意识,极大地增加了中国对外产能合作的交易成本。因此,如何正确引导舆论,构建有利中国开展对外产能合作的社会环境是一项重要任务。

四、中外产能合作的战略思路

1. 以“母子工厂”战略为核心,加强顶层设计。“母子工厂”概念是上世纪日本企业和政府提出的战略,日本通过“母子工厂”建设一方面解决日本的产业对外转移,另一方面加强本土生产能力的提升^①。由学术界、产业专家、企业界和政府部门共同参与制定《中国促进中外产能合作战略规划 2025》,明确未来十年中国中外产能合作的战略目标、重点领域和政策体系。加快开展重点国别和产业规划布局研究。统筹布局“一带一路”战略实施和中外产能合作,按照化解国内过剩产能与优化提升国内产业结构“双轮驱动”的基本思路,以构建完善的“母子工厂”体系为战略目标,即将中国在新兴市场国家投资的产能作为承载一般产品和技术“子工厂”,而将中国国内的工厂建设成为具有技术支援、开发试制、先进制造技术应用和满足高端市场需求功能的“母工厂”。通过“母子工厂”建设,既有序推进中国过剩产能的输出和转移,又通过提高本土的生产效率提升竞争能力、解决要素成本快速上涨的问题。

2. 加强统计监测和评估,构建对外产能转移合作的评估体系。调动统计部门、学术机构和各类商业性机构(如电子商务平台)的积极性,科学统计、监测钢铁、水泥、玻璃、工程机械、化工等重点行业的产能水平、产能利用和产能过剩情况,同时加强对俄罗斯、哈萨克斯坦、缅甸、巴基斯坦、蒙古国、泰国、柬埔寨和印度尼西亚等主要新兴市场国家的市场需求和市场结构的分析,并对主要投资东道国的工业基础设施条件和投资环境等进行综合评估,建立长效的、动态的统计监测系统,为科学、有序推进中外产能合作提供坚实的数据基础。

3. 鼓励中外合作共建园区,为中国升级对外产业合作提供示范样本。综合运用经济外交手段,充分调动各级政府、特别是地方政府的积极性,加快与新兴经济体合作共建工业基础设施和工业园区,通过“抱团出海”争取税收、土地、用工等方面的当地优惠政策,并保障园区电、水、网的供应。与此同时,重点鼓励中国对外投资企业在生产标准、用工、安全标准、技术贸易壁垒、动植物卫生检疫、竞争政策、知识产权、政府采购、争端解决、环境保护等方面及早与 TPP 的有关规定相适应。这既有利于中国企业更加充分地利用 TPP 的各项有利条件,也为未来中国全面融入以 TPP、TTIP 为核心的贸易投资框架创造条件。此外,还要重视与当地企业开展产业合作,提高本土内容,带动当地中小企业和配套产业发展,争取当地民众与社会势力的支持。

4. 加强产能合作的公共服务体系建设。建议由商务部在中国主要投资国设立专门的“中国驻外商业服务机构”,负责为中国对外投资企业和机构提供法律、市场信息、劳动签证、采购、贸易、投资、物流信息等各方面服务,及时发布投资指南供企业参考,开展企业对外合作培训。重点针对中国企业对外投资中的政治风险、知识产权纠纷、劳资冲突、安全保障等法律事务提供专业的、低成本的服务。

5. 完善配套政策,降低国内产能向外转移的政策成本。简化符合产能合作标准的对外投资审批手续,鼓励对有利于优势产能向外转移的直接投资提供商业性和政策性信贷支持,完善外汇管理和服务,拓宽企业和项目融资渠道,完善融资担保机制,发展人民币跨境投融资。

6. 充分注意政治风险,提高企业应对政治风险意识和管理能力。20 世纪 50、60 年代发达国家跨国公司在发展中国家曾遭遇充公、征收等政治风险,尽管在全球化时代出现如此极端风险的概率大为降低,但跨国产能合作与政治因素难以分离。为此,企业要注意吸收和培养国际关系、公共外交、公共政策、危机管理等方面的人才,建设一支用得上、靠得住的国际化政治风险管理队伍。

[责任编辑:王成利]

^①贺俊,刘湘丽《日本依托“母工厂”发展先进制造的实践及启示》,《中国党政干部论坛》,2013 年第 10 期。