

东盟国家产业转型的动因、特点、影响及中国的应对

何冬妮 史永丽

[内容摘要] 本文基于对东盟国家产业转型及其对中国潜在影响的观察与研究,提出中国的应对之策。首先,研究分析东盟国家产业转型的四个重要动因:一是东盟国家迫切希望抓住新一轮科技革命和产业革命的机遇以求得自身更大发展;二是中国-东盟双边经贸关系的深化给东盟国家产业转型升级带来巨大的外部需求和推动力;三是亚洲区域经济一体化给东盟产业转型升级带来更大的市场空间;四是美国及其盟友加大对东盟的战略投入助推东盟国家产业升级转型。其次,对东盟国家产业转型政策的共同点与不同点进行分析和阐释。总体而言,东盟成员国虽然发展水平和所处工业化阶段不同,但大多数成员国产业转型进程呈现出开放先导、制造业优先以及强调政府作用的特点。最后,本文从短期和长期视角分析了东盟国家产业转型对中国的潜在影响,在此基础上提出我国应辩证看待沿海地区向东盟国家的产业转移,在练好内功、努力改善营商环境的基础上加快自身产业转型升级、提升产业竞争力,并进一步深化与东盟国家产业合作等对策建议。

[关键词] 东盟 产业转型 中国-东盟关系 产业合作

[作者简介] 何冬妮,广州粤港澳大湾区研究院资深研究员;史永丽,广州粤港澳大湾区研究院副研究员

一、东盟国家产业转型的内外动因

宏观层面的产业转型通常被界定为在一个国家或地区的国民经济主要构成中,产业结构、产业规模、产业组织、产业技术装备等发生显著变动的状态或过

程,包括产业结构、组织和技术等多方面的转型。^① 本文所指的产业转型是指产业结构由低级向高级转变的过程,其内涵既包括一国整体工业化水平的提高和产业结构的高级化,也包括具体行业投入产出比、附加值、劳动生产率和产业竞争力的提高。国内已有不少研究关注东盟国家的产业转型,并对东盟国家产业转型的动因等进行了深入研究。吴崇伯、李兰兰等从国际产业转移以及投资、创新等要素驱动角度分别对马来西亚、泰国等东盟国家的产业结构转型的驱动机制进行研究。^② 王勤认为东盟国家产业转型的主要工具是实施“工业 4.0”战略,其动因主要是应对新工业革命引发的全球价值链重构,避免或延缓“去工业化”的进程,进而推进国内经济转型和摆脱“中等收入陷阱”,同时增强国际竞争力。^③ 笔者认为,东盟国家产业转型主要有以下四个动因。

第一,东盟国家迫切希望抓住新一轮科技革命和产业革命的机遇以推动经济持续发展。在“工业 4.0”的背景下,以人工智能、新一代智能制造技术等为基础的新工业革命使得全球价值链和生产网络面临重组与调整。为了把握新一轮科技革命以及新一轮全球产业分工带来的机遇,应对可能会对本国制造业带来的冲击和影响,东盟大多数成员国积极推出促进产业转型与升级的政策。同时,美国对华战略竞争、新冠疫情、俄乌冲突等加速全球大变局、助推逆全球化浪潮。在外部市场需求持续萎缩、国际竞争更趋激烈的形势下,东盟 10 个成员国中,无论是经济发达的全球知名自由港新加坡,还是人口和劳动力规模排名东盟前三的印尼、菲律宾、越南,经济处于中等收入水平的泰国和马来西亚,人口不到 50 万但富裕程度位居亚洲前列的文莱,以及经济尚处于“起飞”前夜的柬埔寨、老挝、缅甸,东盟国家产业转型的内外压力和迫切性都在上升。

第二,中国 - 东盟经贸关系的深化发展以及中国经济转型升级给东盟国家产业转型升级带来巨大的外部需求和推动力。自 2010 年中国 - 东盟自由贸易区全面启动以来,双方贸易投资规模快速增长,贸易投资总额从 2010 年 2927 亿美

① 刘勇:《新时代传统产业转型升级:动力、路径与政策》,《学习与探索》2018 年第 11 期,第 102 页。

② 吴崇伯、单苏:《马来西亚产业结构转型研究》,《广西财经学院学报》2019 年第 5 期,第 56 ~ 68 页。

③ 王勤、温师燕:《东盟国家实施“工业 4.0”战略的动因和前景》,《亚太经济》2020 年第 2 期,第 36 ~ 43 页。

元增长到2022年9753.4亿美元,增长超过3倍。从增速来看,除个别年份有所波动外,双方贸易投资增速年均10%以上。中国已连续13年成为东盟最大的贸易伙伴,东盟也在2020年取代欧盟成为中国第一大贸易伙伴。2022年,中国与东盟贸易总额占中国对外贸易总额的15.5%;其中,中国对东盟出口额5672.4亿美元,同比增长21.7%;中国对东盟进口额4081亿美元,同比增长6.8%。与此同时,随着中国土地、劳动力、环境等要素成本相对东南亚国家明显上升,中国东南沿海地区加快推进“腾笼换鸟”的产业升级进程,许多传统制造业向更具比较优势的地区加快转移,也给东盟国家通过承接产业转移加快产业转型带来历史机遇。

第三,亚洲区域经济一体化进程加快,《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)、《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)等区域贸易协定落地生效,给东盟产业转型升级带来更大的市场空间。近年来,东盟国家积极推动和参与RCEP、CPTPP、《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)等新一代经贸协定,同时东盟国家如越南等积极与印度、欧盟、日本、英国等签署双边自贸协定。实质上这是通过自由贸易的制度性安排推进本国本地区制度型开放,使得东盟国家可以通过更大范围的自由贸易获得产业转型升级的空间和动力。以越南为例,世界银行组织2022年2月发布的《RCEP经济与分配影响评估》预测:在增长速度上,越南有望成为RCEP缔约国中收入和贸易额增长最快的国家;2020年至2025年,越南平均进口税率将从0.8%降至0.2%,同时出口税率将从0.6%降至0.1%。如果越南充分利用所有RCEP协定条款及其他优势,越南实际贸易收入预计在2020年至2035年间将增长112.7%,其中出口和进口分别增长155.5%和134.8%。

第四,美国及其盟友加大对东盟的战略投入,有意引导和推动产业和资本向东盟转移,助推东盟产业转型升级。2022年10月发布的美国《国家安全战略报告》继续强调把中国作为最大的“战略竞争对手”,并视中国为美国“最重要的地缘政治挑战”,明确要通过“塑造中国的外部环境来影响中国的行为”。因此,不管东盟国家如何“选边站队”,美国的意图和行动都很明显:把东盟作为塑造中国

外部环境的重要棋子,这是新阶段中国与东盟关系发展的特殊背景。美国发起“印太经济框架”(IPEF),目前东盟成员国中有7个国家已经参与其中。虽然IPEF目前还没看到实质性进展,但实际上近年来美国及其盟友在不断加大对东盟的战略投入,例如加大对东盟国家的发展援助及其他政策性资金投入,以及运用产业政策等引导本国企业和资本加大对东盟国家的贸易投资。在2022年11月12日举行的东盟-美国峰会上,美国和东盟共同宣布将双方关系提升为全面战略伙伴关系。美国总统拜登在峰会上称,美国和东盟将通过全面战略伙伴关系,应对这个时代最大的挑战,从气候变化到卫生安全,抵御对以规则为基础的秩序和法治的威胁,并建设一个自由开放、稳定繁荣、具有韧性和安全的“印太”地区。拜登表示,东盟是美国政府“印太战略”的中心,美国会继续强化对东盟的投入,同时宣布美国将在2023年把对东盟的援助资金由1.5亿美元增加到8.5亿美元。

美国及盟友针对中国关键技术等“卡脖子”政策与新冠疫情反复,叠加俄乌战争冲击全球粮食、能源以及产业链供应链等多种因素,使跨国公司的全球供应链战略由效率优先向更多考虑安全和弹性转变,跨国公司一方面不愿意放弃中国这一超大规模市场,另一方面加紧在东盟和东亚地区实施供应链的“友岸替代”“近岸替代”策略。美欧企业加快布局东南亚生产基地,不仅加速传统制造业由中国向东南亚国家转移,也使得新兴制造业同样出现这样的趋势。

研究认为,东盟地区是全球新一轮产业转移的主要承接地,也是大国竞争下的主要受益地区之一。中国社科院世界经济与政治研究所徐奇渊团队的研究显示,近年来国际贸易投资数据也显示出特定产业链转移至东盟的趋势。2018年7月至2019年12月,中国与美国双边贸易总额减少约15%,相对之下,2018至2019年期间东盟-美国双边贸易取得较高增幅,分别增长了8.9%和11.8%,主要由美国从东盟进口所带动。^①贸易地域转移使得美国总体贸易赤字并未因与中国贸易额减少而出现显著降幅。

^① 徐奇渊等:《全球产业链重塑——中国的选择》,中国人民大学出版社2022年版。

美国及其盟友从贸易、投资、技术、基础设施、人才培养到经济、政治、司法制度改革等许多方面,都在加大对越南的战略投入和影响。^① 越南正成为国际资本的新宠,特别是新冠疫情以来,越南制造业进出口额与珠三角的差距迅速缩小。美国是越南的第一大出口市场,其次是中国,越南对美国的出口占其出口总额的比重不断上升,到 2022 年上半年已接近 30%。越南计划投资部境外投资局的报告显示,2022 年前 10 个月,境外投资者在越南新增、增资和融资入股资金超过 224.6 亿美元,环比增长 9.9%,同比下降 5.4%。境外投资者对越南国民经济 21 个产业中的 18 个产业进行投资,其中,加工制造业占比 57.5%,其次为房地产,然后是电力生产、配电行业和科技活动。区域国别中,新加坡占对越投资总额的 23.8%,日本占对越投资总额的 18.7%,韩国占对越投资总额的 17.4%。

二、东盟国家产业转型的特点

尽管东盟不同成员国产业转型的基础条件、重点发展产业、政策着力点等有所不同,但多数东盟成员国的产业转型具有开放先导、制造业优先、强调政府作用等共性特征。

第一,东盟成员国产业转型的基础条件、重点发展产业、政策着力点等有所差异。东盟 10 个成员国在人口、劳动力、经济发展水平、产业结构、对外经济等方面的差异很大。从人均 GDP 看,新加坡是缅甸的 50 倍左右,除了新加坡和文莱进入发达经济体行列外,大多数东盟成员国处于中等收入经济体行列。从产业结构和重点发展产业看,东盟成员国所处的工业化阶段不一,按农业比重低于 20%、10% 以及工业增加值在国民经济中的比重不同,新加坡、文莱已经处于后工业化时期,马来西亚、泰国、菲律宾总体上进入了工业化后期,印尼、越南位于工业化中期,老挝、柬埔寨、缅甸则处于工业化前期。从对外贸易看,尽管东盟国家对外贸易占 GDP 的比值都比较高,但国家间差异仍然明显,新加坡、越南、马来

^① 郑永年、何冬妮、严兴:《越南“全盘西化”对中国地缘政治的压力及应对之策》, <https://www.qjia.org/zh-hans/node/404>。

西亚、文莱、泰国均超过 100%，其中新加坡约为 217%，越南约为 191%；相比之下，印尼只有 36% 左右，菲律宾约为 37%。外向程度不一影响到各国产业政策的不同，例如新加坡、越南、马来西亚等大力发展出口导向型工业，印尼、菲律宾等则同时鼓励发展进口替代型工业。

从产业政策看，虽然不少东盟国家都提出了实施“工业 4.0”战略目标，但各国在推动产业转型中所选取的重点行业领域以及资金、技术驱动方式上存在着显著差异。

一是发挥产业转型主导作用的重点行业领域不同。新加坡拥有发达的制造业和数字化技术基础，产业转型以增加制造业竞争优势、提升本国制造业在全球价值链和区域生产网络中的地位为核心目标，重点发展航空航天、电子信息和半导体、人工智能等技术密集且高附加值的产业。泰国、马来西亚、印尼、越南、柬埔寨等国家具有一定的工业基础，但工业化水平低于新加坡，较低的劳动力价格以及丰富的土地、能源等低成本优势依然是其制造业发展的倚仗。因此，这些国家在跟随世界制造业“数智化”趋势发展先进制造业和拓展新技术领域的同时，也注重发展传统制造业、农业、旅游业和服务行业，以进一步吸引和承接全球劳动密集型产业转移，给本国居民创造更多的就业机会和更高的收入水平。例如，马来西亚推进制造业转型升级的同时继续扩大旅游、医疗等服务业规模，其服务业的就业比重已超过 60%；泰国在 2016 年提出的“泰国 4.0”战略中确立了十大目标产业部门，其中包括农业、未来食品加工、高端旅游业等；印尼政府 2018 年公布的“工业 4.0”路线图中，将纺织服装、食品和饮料等列入数字化建设的五大重点发展产业；越南则在推动制造业数字化转型的同时，努力推动化石能源、纺织制造、电子零配件等传统劳动力密集型行业转型升级。

二是推动产业转型的资本和技术来源不同。马来西亚、越南等一些东盟国家由于本国产业技术和经济基础较为薄弱，产业转型升级高度依赖于外国资本和技术。以马来西亚为例，由于本地研发投入能力不足，缺乏高端技术人才储备和培养能力，导致生产资本、核心技术和关键生产设备长期依赖进口。2017 年，马来西亚政府推出了《马来西亚生产力蓝图》计划和“2050 国家转型计划”，明确

提出要继续加大吸引外资的力度,并引导外资投入到服务业、采矿业和制造业领域。泰国的情况也相似,泰国政府修订《投资法》的目的之一是加大力度吸引外商投资于科技企业以弥补本国投资能力、创新能力的不足。越南的产业转型发展更是得益于国际资本和跨国制造企业的青睐,实现了加工制造业的快速增长。

根据越南计划投资部外国投资局数据,2021 年越南吸收外资约为 310 亿美元,同比增长 9%,其中加工制造业吸收外资最多,逾 181 亿美元,外资企业对越南经济增长的贡献率已高达 20%。但事实上,越南并未掌握核心生产技术,关键加工设备、零部件和原材料等仍然高度依赖进口。在全球化逆潮兴起之际,经济过度依赖外资使得越南经济具有脆弱性,制造业也容易因为长期处于“雁尾”位置而被低端锁定,从而难以真正实现产业结构的转型升级。

相比之下,新加坡在吸引全球资本方面表现同样优秀,其政府投资于科技创新和传统产业升级的力度也很大,产业转型升级的自主性较高。新加坡自 2016 年以来持续推出重点产业转型支持计划,政府对相关领域的研发投入屡创新高。在 2020 年发布的最新版科技五年规划《研究、创新与企业 2025 计划》中,新加坡政府明确将每年 GDP 的 1% 用于支持科研创新,总计约 250 亿新币(约合 1220 亿人民币)。除该计划外,新加坡政府还制定了知识产权发展优惠计划、研发业务优惠、企业研究与创新计划等,从税收减免、成本补贴等多方面鼓励和支持企业开展研发和技术创新活动。目前,新加坡在电子信息、生物医药、精密制造、海事工业等多项资本和技术密集型产业领域已经处于世界领先水平,高端技术人才集聚水平和科技研发实力均为世界一流,成为其进一步实现产业升级和创新驱动的核心优势。

第二,东盟国家产业转型普遍具有开放先导、制造业优先、强调政府作用的特点。尽管东盟成员国之间存在差异,但如若把东盟作为一个整体来观察,从产业发展的一般规律看,东盟地区整体工业化、城市化水平的提高带动了新兴市场中产阶层的扩大,预计未来十到二十年东盟整体的产业转型会有一个较长时间的提速期。从东盟国家产业转型政策看(表 1),虽然东盟成员国在产业转型政策的重点产业、规划目标等各有不同,但从中仍可观察到以下一些共性特征。

表 1 东盟国家产业转型政策概览

| 国家 | 产业转型方向 | 产业转型的主要政策 |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 印尼 | 提高国内制造业的全球竞争力;把食品及饮料、纺织及服装、汽车、电子等定为重点支持行业;以绿色工业实现可持续发展,并明确五个优先部门:可持续能源开发、综合废物管理、绿色工业发展、可持续土地恢复以及沿海和海洋生态系统的清盘和恢复;大力发展加工贸易,但限制原材料出口。 | “印尼制造 4.0”计划; 《2020~2024 年中期国家发展规划》《2030 年实现国家自主发展目标路线图》 |
| 菲律宾 | “实现持续的、产生大规模就业和贫困缓解”的“包容性”经济增长;打造三个出口产业集群:一是工业、制造和运输,包括航空航天产业,如飞机内饰、维护、修理和大修,以及汽车和半导体等;二是技术、媒体和电信,包括数字化服务、服务外包、人工智能、网络安全、超大规模和创意产业等;三是健康和生命科学,包括生物制药、医疗器械和医疗保健服务等。将信息产业和以信息产业为依托的业务流程外包作为引领经济快速发展新的增长点。 | 菲律宾劳工部十项优先战略; 《菲律宾创意产业发展法》(2021); 《21 世纪国家信息技术计划》; 《政府信息计划》; 《菲律宾 2040 愿景(2016)》; 《菲律宾 2011~2016 年发展计划》(2011) |
| 泰国 | 聚焦十大目标产业:现代汽车产业、智能电子产业、高端旅游及保健旅游、农业和生物技术、食品加工业等 5 个已具有一定实力的产业,机器人、航空与物流、生物燃料和生物化学、数字产业、全方位医疗产业等具有潜力的产业。 工业发展新形态即“新超级曲线”产业:第一波 S 形曲线产业是已有一定实力的产业,包括现代汽车产业、智能电子产业、高端旅游及保健旅游、农业和生物技术、食品加工业;新一波 S 形曲线产业是面向未来发展的产业,涵盖机器人、航空与物流、生物燃料和生物化学、数字产业、全方位医疗产业。第二波 S 形曲线产业,属于需要调整改进的产业,包括时尚产业(涵盖纺织服装、皮革、珠宝首饰)和材料产业(涵盖金属、合金、玻璃、水泥和陶瓷)。 | 泰国“4.0 战略”:采取以“核心技术、数字人才、基础设施建设、企业创新、创新转型”五大发展方向为主的创新转型投资政策;五大技术团队支撑:食品、农业和生物技术;卫生、健康和生物医学;智能装置、工业机器人;数字化、物联网、人工智能和嵌入式技术;以及创意文化和高附加值服务。 泰国 4.0 战略:智慧型产业 泰国 3.0 战略:重工业 泰国 2.0 战略:轻工业 泰国 1.0 战略:农业 |
| 越南 | 总体目标:到 2025 年底在各行业各领域形成合理有效的结构;以高新技术为基础发展更多国家级名牌产品;促进部分拳头经济产业在竞争力方面取得突破,在增长方式、生产率、质量、效率等方面取得实质性进展,提高经济体的韧性、适应性和承受力。 《2021~2025 年越南经济结构调整计划》提出,重点发展数字经济、城市经济和发挥人文因素、文化、传统和历史的价值以及越南民族自力更生和团结精神。将制度、数字化转型和创新确定为突破口,并提出完善制度、促进科技应用、数字化转型、革新的措施,进而大力推进产业结构调整、经济空间结构调整和大型企业发展,其中包括加强中小型企业与大型企业和外资企业的对接。 《关于第四次工业革命 2030 战略》提出,重点发展数字经济,重点发展网络安全、电子政务、宽带互联网、5G、智慧城市。 | 《2021~2025 年经济结构调整计划》(2021); 《关于第四次工业革命 2030 国家战略》(2021) |

(续表)

| 国家 | 产业转型方向 | 产业转型的主要政策 |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 马来西亚 | 发展特定的经济增长支柱,即12个国家关键经济领域:石油、天然气及能源、棕油、旅游、商业服务、电子电器、批发零售、教育、保健、通讯及建设、农业及大吉隆坡。 通过“工业4.0政策”,改善产业结构,从以大宗商品和自然资源为中心,转变为以高科技、高附加值、数字化为重点,引导包含制造业在内的企业进行数字化转型。 | 2010年《经济转型计划》,提出“新经济模式”;2015年马来西亚政府公布《第十一个马来西亚计划》(2016~2020),主题是“以人为本的成长”;2016年《2050国家转型计划》;《国家投资愿望》和环境、社会和治理议程的统一投资战略;2018年《马来西亚国家工业4.0政策》 |
| 柬埔寨 | 数字化转型5大目标:建设数字基础设施、建立数字系统信心、培养数字公民、推行电子政务、推动数字商业发展。 | 《2022~2035年数字政府政策》 |
| 老挝 | 继续推进“革新开放”,全面实施经济体制改革和对外开放政策。当前重点任务:改善基础设施;积极开展对外贸易,吸引外国投资;大力发展经济开发区与产业园区。 产业转型:以农业为主,向加快提升加工制造能力转型。 | “变陆锁国为陆联国”战略; 《第九个五年社会经济发展规划》(2021) |
| 新加坡 | 发展先进制造与贸易(宇航、电子、能源、物流等)、连接性(海陆空交通)、人类卫生与潜能(教育与保健)、城市系统(建筑、环境服务等)、资源与环境永续性(这是全新组合)、现代服务(金融服务、资讯通信科技及媒体等)以及生活类产业(食品服务、酒店和零售)等。 | 2016年出台“产业转型计划”; 《新加坡产业转型蓝图2025》 |
| 文莱 | 减少对油气的过度依赖,以石油和天然气下游产业、食品业、旅游业、信息技术和通信业和服务业五个领域的开发作为经济增长的引擎,推动经济多元化发展。 | 《文莱“2035宏愿”》 |
| 缅甸 | 全面推进农业、养殖业和工业建设,推动形成工农业齐头并进的经济模式。重点发展包括农业、电力、交通基础设施、金融、教育、医疗、水处理等产业。 实行市场经济政策,发展私营经济,鼓励公民自由从事经济活动。制订外商投资政策,以吸引更多的外商投资,加强知识产权和法治建设。 | 《缅甸国家经济政策》(2016); 《2018~2030可持续发展规划》; “缅甸工业4.0” |

图表来源:笔者整理。

一是开放先导。东盟成员国经济起飞和发展都高度依赖开放和外部市场。几乎所有东盟国家都把对外贸易和吸引外商投资作为推动产业转型升级的重要手段。比如,印尼总统佐科在召开国家优先和战略工程局部内阁会议时指出,印尼不同地区的资源禀赋不同,各地区应根据自身资源或地缘位置等特点推动经

济转型,要考虑加工增值出口,通过加工业发展和改善出口推动整体经济发展。^①

新加坡是典型的出口导向,采取了贸易立国的战略。2016年,新加坡推出产业转型计划,以提高企业生产力、推动创新、走向国际化为目标,为23个工商领域制定了转型蓝图。新加坡政府专门成立了未来经济委员会负责产业转型计划的制定和执行,该委员会提出推动未来经济发展的三大路径之一就是保持开放性、继续与世界接轨。^②

泰国政府为吸引更多投资,修订《投资促进法案》,尤其是投资生物科技、纳米技术、先进材料工艺学和数字化科技等核心技术的外资企业,给予税收和非税收类的优惠政策。其中税收优惠为免除13年的企业所得税,一些高附加值和高科技产业最多可获15年的企业所得税减免优惠;非税收优惠包括土地租赁、员工签证、企业股权等。^③

开放市场是越南“革新开放”的重要支柱。越南把主动全面融入世界作为基本国策。越南政府把加入双边、多边与区域自由贸易协定作为经济起飞的加速器。2019年加入CPTPP对越南的市场准入、营商环境和法律体系完善提出较高要求,越南在谈判时对涉及纺织品和服装、劳动力、环境、中小企业等内容都作出了让步。2020年8月1日越南与欧盟自由贸易协定正式生效,直接促使越南推进工会制度改革、服务业市场开放等。在与欧盟签订自由贸易协定后,越南专门修订了《贸易法》,以使国内原产地规则等与该协定对接。

二是制造业优先。东盟国家把发展制造业放在产业转型的主要位置,特别是印尼、菲律宾、越南等后起国家把提高制造业的比重及劳动生产率作为产业转型的重点。不仅是传统的出口导向型加工制造业,芯片等高端制造业也开始成为一些东盟国家产业转型的重点。马来西亚颁布了以工业物联网、云计算、工业大数据、人工智能等为支柱的“工业4.0”蓝图,其四大目标是提高制造业的劳动

① 《印尼总统促产业结构转型因地制宜发展资源深加工》, <http://www.cafta.org.cn/weiyuanhui/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=6&id=6732>。

② 《制定产业转型蓝图2025 新加坡未来经济委员会为未来五年发展规划新道路》, <http://sg.mofcom.gov.cn/article/zc/jx/xjpsczc/202105/20210503057940.shtml>。

③ 《“泰国4.0”核心是创新转型,巴育政府明确5大发展方向》, <https://www.ceweekly.cn/2017/0216/180490.shtml>。

生产率、增强制造业对经济增长的贡献率、提升制造业的创新能力,增加制造业高技能就业比重,并以财政资金进行重点扶持。^①

越南第十五届国会第二次会议通过了《2021 ~ 2025 年期间经济结构调整计划的决议》,提出 7 项主要目标和指标,第一项目标就是“年均劳动生产率增长超过 6.5%,其中加工制造业劳动生产率增速达 6.5 ~ 7%。”^②此外,越南 2009 年就启动首个集成电路开发计划,吸引了包括英特尔、Amkor 等国外半导体厂商的投资,2020 年之后又有多个国际半导体巨头加快了对越南的产业链布局。根据市场调研机构 Technavio 报告,2020 年至 2024 年越南半导体行业年复合年增长率有望达 19%。新加坡是国际金融中心,服务业占比超过七成,同时也是具有国际影响力的高端制造业中心,2021 年制造业增加值占其国内生产总值的 22%,制造业就业人数占比达八分之一。

近年来,新加坡推出电子、宇航、能源与化学、精密工程和物流等五大行业领域的产业转型计划更新版,大力推进芯片等高端制造业发展。^③新加坡晶圆产能和半导体设备占全球市场份额分别约 5% 和 19%。印尼拥有全球近四分之一的镍储量,但印尼并不想止步于电池行业。印尼总统佐科曾表示,“我们想要的是电动汽车,而不是电池。我们想要一个庞大的电动汽车生态系统。”可见印尼政府对推动其在全球电动汽车产业链和供应链中地位跃升的渴望。^④

三是强调政府作用。“东亚奇迹”常常与“强政府”模式联系在一起。虽然企业是推动产业转型的主体,但许多东盟国家政府在促进产业转型上扮演着规划者、推动者、投资者等角色。

第一,政府通过产业规划引领、优惠政策利导、配套服务支撑等措施促进重点产业发展。比如,新加坡经发局发布五个《新加坡产业转型蓝图》更新版,以创

① 王勤:《面向工业 4.0 的中国与东盟区域合作》,《创新》2019 年第 5 期,第 17 ~ 24 页。

② 《第十五届国会第二次会议通过 2021 ~ 2025 年期间经济结构调整计划的决议》, <https://link.gov.vn/jMxVbilu>。

③ 《我国为五大领域推出产业转型计划更新版》, <https://www.zaobao.com/realtime/singapore/story/20221018-1323949>。

④ 《印尼拟对镍出口征税欲吸引外资布局电动车产业链》, <http://www.21jingji.com/article/20220824/herald/f8afefce437ba4f6d4ec0abc76ff9444.html>。

新、可持续发展和人才为主题,以强大的连接性为基础,“致力于让新加坡成为更智能、更环保、更互联的先进制造中心,同时让合作伙伴和人才成为创造变革的核心”,并通过支持研发、科技创新、数字化和可持续发展来提升本地公司的竞争力。越南政府发布《2021~2025年越南经济结构调整计划》,以制度、数字化转型和创新为突破口,通过完善制度,促进科技应用、数字化转型和革新创新等措施推进产业结构调整。^① 柬埔寨政府发布的《2021~2035年数字经济和数字社会政策框架》提出,争取在2035年实现数字化转型,将数字经济占国内生产总值的比重由5%升至10%。^②

第二,一些有条件的东盟国家政府持续加大对科技创新与研发的投入。新加坡在该国第六个科技五年规划中提出,政府用于支持科研创新的250亿新币中有65亿新币将用于扩大先进制造业、生物医药科学、城市方案与可持续发展、服务与数字经济等四个具有战略意义的重点研究领域。以制造芯片的一种新兴材料——氮化镓为例,为了开发这个潜在的高增长市场领域,新加坡政府将在未来5年内投资8500万美元专门设立科研中心。泰国推进国家科技创新体系建设,将国内研究开发占GDP的比重从2017年的0.6%提升至2020年的1.5%。马来西亚政府于2020年出台国家科学、技术和创新政策,提出马来西亚要转变为一个高科技国家,以及到2030年国内研发总支出占GDP比重达3.5%的目标。以对高科技和高端制造业的激励措施为例,马来西亚工业发展局为2018~2020课税年发生的首个1000万马币合格资本支出提供加速资本减免和自动化设备减免,以鼓励制造业及其相关服务部门向工业4.0转型。

第三,一些东盟国家政府进一步扩大企业的自主权,以促进市场主体发展。比如,越南政府把“继续扩大人民和企业的经营权,提高民营部门对经济增长的贡献率”作为经济结构重组和体制改革的工作目标。消除企业经营壁垒,不仅扩大允许企业“自由经营什么”的范围,而且扩大“自由选择经营方式”的范围。^③ 马

① 《越南政府颁布2021~2025经济结构调整行动计划》, <https://link.gov.vn/cjD0mbja>。

② 《柬埔寨提出2035年实现数字化转型》, <https://www.chinanews.com.cn/gj/2022/03-01/9689191.shtml>。

③ 《实施经济结构重组、促进经济迅速且可持续发展》, <https://link.gov.vn/TOXJ6qQD>。

来西亚政府推出企业家加速器平台市场,为中小企业筹集资金、发展业务提供新途径。马来西亚政府制定了中小型企业总体计划,以促进出口和小企业的繁荣发展,中小企业可通过该计划获得软贷款和融资支持。

三、东盟产业转型政策对中国的潜在影响

东盟国家产业转型政策是这些国家在内外环境变化下为了实现自身持续发展所做出的选择,实施效果不一,许多政策还难言成功或有效。应分长短期看待东盟国家产业转型政策对中国的潜在影响,尤其是长期影响。

第一,短期内抬升中国加工制造业的竞争压力在新冠疫情阻碍我国产业转型升级的情形下,东盟国家产业结构转型和产业竞争力提升会吸引更多资本和技术,同时在国际市场上给我国企业带来现实的竞争压力。一方面,东南沿海地区一些加工制造业加快向东盟国家转移,导致出口下滑和出口加工产业产值增速下滑,给当地的经济增长、财税收入、就业等带来压力。特别是一些高度依赖出口加工的地区,出口加工产业转移过快,导致投资需求下降,引发税源减少效应,加大这些地区产业转型升级的压力。另一方面,对我国产业梯度转移造成一定压力。我国内陆地区和中西部地区承接沿海地区产业转移直接遭遇来自东盟国家的竞争。因为这些地区与东盟当中发展水平相似的国家在资源禀赋、产业结构等方面的重合度较高,也希望吸引国内外的投资和企业,因此东盟国家产业转型升级会进一步抬升这些地区的竞争压力。此外,根据万得财经数据,2021年,中国制造业月平均工资超过1000美元,是印尼制造业平均工资的3倍以上,是越南工业和建筑业平均工资的5倍以上。我国西部地区的要素成本优势与东盟国家相比也并不突出,例如,甘肃省2022年城镇私营单位就业人员月平均工资为4009元,折换成现价美元约为550美元,约为同期越南劳动力月均收入的两倍。

第二,中长期将倒逼中国企业加速产业转型升级。从中长期看,作为彼此的第一大贸易伙伴以及重要的投资来源地,东盟国家产业转型升级将通过与中国之间“你中有我、我中有你”的区域供应链和生产网络,将竞争压力传导到中国企

业和中国市场,倒逼中国企业更新设备、创新技术以提升核心竞争力进而推动产业转型升级。实际上,这些年我国广东、浙江等东南沿海地区积极推进“腾笼换鸟”战略,重要的目的就在于推动产业在全球产业链价值链上地位的跃升,通过将一些传统劳动密集型加工制造业转移到更具成本优势或市场潜力的地区,释放本地区的土地和空间来发展附加值更高的产业。

第三,提供产业链、供应链、价值链和创新链合作新机遇。尽管东盟和中国都在推进产业转型升级,但中国和东盟国家在全球产业链价值链上互补性远大于竞争性。从双方产业链供应链深度融合的角度看,中国连续多年是东盟最大的出口市场,东盟是中国第一大进口来源地,双方贸易往来充分体现了双方经济的互补性以及在产业链供应链上分工协作的紧密程度。未来,东盟国家产业转型借重 RCEP 等区域经贸协定,有利于双方推进产业链、价值链、供应链、创新链的合作。在双向开放的情境下,未来中国与东盟产业合作的需求和空间并不会因为产业转型而缩小。东盟制造业转型升级需要中国的市场、资本和技术,反过来中国也同样需要东盟。随着中国以“数智化”、绿色化为重点的产业结构转型升级,以及疫情后中国消费升级进程的重启,14 亿人单一大市场的需求持续释放,给中国与东盟国家基于各自优势开展产业分工和基于产业链价值链的国际贸易带来巨大空间。只要东盟未来继续坚定推进开放包容的区域经济一体化进程,东盟市场需求的扩大及产业繁荣就有利于亚洲区域大市场的形成,从而给中国与东盟产业合作带来更大的需求和机遇。

四、我国的应对之策

东盟是我国最大的贸易伙伴,也是我国产业、技术、经济、人文等对外合作最重要的伙伴,我国应客观研析东盟国家推进产业转型方面的政策和进展,在此基础上采取务实的应对之策:在努力推进自身产业升级、提升产业竞争力的同时,进一步强化与东盟在贸易、投资、技术、人才等多领域的往来与合作,与东盟国家间形成更合理与更加可持续的产业分工协作格局,释放区域发展的动力与潜力。

第一,辩证看待我国向东盟国家的产业转移。一方面,产业转移并不必然导致产业空心化。随着中国劳动力成本、环境成本以及土地空间约束的抬升,一些传统制造业转移是产业发展规律使然。这些传统制造业向东盟转移有利于加强双方在产业链上的互补性,这一点反映在东盟企业对中国的生产设备、中间产品等中间品需求迅速增加上。一些东盟国家虽然通过承接我国产业转移来加快产业转型进程,但其基础设施、市场规模、劳动力素质、供应链、工业体系等综合表现短期内很难超越我国。以越南为例,越南人口不到1亿,刚刚摆脱基本贫困,在转型和改革上的回旋余地和消化能力都有限,其经济仍有内生的脆弱性。正如前文所述,越南对外经济依赖度已达到190%以上,外资经济占工业总产值的55%,外资企业出口额占越南全国出口总额的70%以上,出口创汇主要靠外资企业完成。如三星集团一家就占了越南出口额的25%,三星手机销量震荡已引发过越南经济波动。一个高度依赖外部市场的发展中经济体抗外部风险能力是远远不足的。^① 越南外汇储备高峰时仅有近1100亿美元,^②2021年越南的美元外债已经超过了1300亿美元,占据本国GDP总量的一半左右。^③ 这种结构一旦面临外部冲击,市场会剧烈反应。一旦发生经济金融危机,资产被外国资本廉价收购,外债快速攀升的风险就会上升。

另一方面,应密切关注和防范在美国及其盟友的引流下产业过快转移导致的产业空心化风险。尤其要密切关注新兴产业转移情况。资本是趋利的,但资本也是避害的,尤其在不确定时期企业选择生产基地是经济利益和安全保障的综合考量。如果产业转移速度过快,国内就业结构、教育结构乃至社会结构转型和相关改革跟不上,就容易导致非自愿性失业、贫富分化、民粹滋生、社会撕裂等风险,尤其在“社会安全网”尚有许多不足的情况下,容易产生社会矛盾,甚至引发社会危机。这一点是美国的教训,我们要注意防范。

第二,改善营商环境上、加快自身产业转型升级。重点是优化营商环境,让

① Trading Economics, “Vietnam Foreign Exchange Reserves,” <https://tradingeconomics.com/vietnam/foreign-exchange-reserves>.

② 《越南外资年度报告正式出炉》, http://com.gd.gov.cn/zcqqgfwp/tzjy/content/post_4124585.html。

③ 《若2008年重现,第一个倒下的国家会是谁?》, <https://www.gelonghui.com/p/527482>。

市场主体敢于投、放心投,推动产业向“微笑曲线”的两头转型升级,在附加值更高的产业上形成新的国际竞争力。这就要求在全面深化改革开放上取得重点突破和实质性进展。

一是切实深化要素市场化改革。从实际看,我国土地、资本、劳动、技术、信息、数据、能源等资源要素配置市场化的空间仍然很大,一些部门、一些地方用行政或半行政的手段干预市场的做法依旧比较常见;在城乡二元户籍制度及基本公共服务非均等化的条件下,在社会保障没有实现全国统筹前,劳动力高水平的自由流动还有很大的释放空间;土地要素市场化配置受到城乡二元土地管理制度的限制,农村集体经营建设用地与城市建设用地的统一市场尚未形成;金融资源配置还存在形式不一的政府干预,许多服务业部门中国企业占据垄断或准垄断地位的格局并没有发生改变;技术交易市场处于抑制状态,还有很大的潜力和空间未释放;高校作为重要的科技发源地,其转让技术专利额占比仅在5%左右,高校科研成果转化仍面临各种形式的行政壁垒。

二是积极打造具有国际竞争力的开放创新生态。科技创新的主体是企业,许多企业除了切身感受到全球供应链“卡脖子”的压力外,其创新的动力还受到要素配置非市场化、市场不健全以及产权(知识产权)保护不到位等因素的抑制和干扰。政府在科技创新中扮演的角色不是球员也不应是裁判员。裁判员是市场,是消费者。政府可以是公正的赛事组织者,为球队提供公平竞技的场所以及知识产权保护等配套服务;政府可以是“啦啦队”,为企业家和科学家营造有利于创新创业的社会文化氛围;政府也可以投资培养一些有潜力的球队,但不是做直接发号施令的老板或教练。新型举国体制是为了“集中力量办大事”,攻克破解“卡脖子”的关键技术难题,但为了在集中力量的同时充分发挥市场机制的作用,就需要政府不要或尽量少用行政干预手段。

三是进一步深化对外开放。开放造就了中国今天的大市场,建设全国统一大市场需要借助开放的力量。开放是市场经济的天然属性,封闭是反市场的。在经济民族主义等逆全球化浪潮兴起的背景下,许多国家的政府对市场的干预越来越多,欧美更有加强的趋势。“半导体主权”和“工业主权”这些概念出现并

被广泛使用。“友好国家”间的产能合作倡议映射的是意识形态导向的供应链策略。中国只有通过更大的开放即制度型开放来巩固改革成果,来为国内发展营造良好的外部环境。推进制度型开放,重点是与国际规则、规制、管理、标准对接融合。二十多年前中国加入世贸组织直接促使中国与国际经贸规则的对接,今天中国高水平开放的新接口是 RCEP、CPTPP、DEPA 等新一代贸易协定。加入高标准自贸协定意味着商品、服务、资源、要素流动更高水平的自由化和便利化,这就要求政府在打造开放大市场中的主要作用是构建和维护市场化、法治化、国际化的营商环境。

四是打破地方行政分割。中西部地区承接东南沿海地区产业转移的空间还很大,关键问题在于国内行政分割、行政壁垒造成生产要素在地区间流动的制度性障碍。行政分割和地方保护主义导致的“封闭小市场、自我小循环”是形成全国统一大市场的主要障碍。打破地方政府恶性竞争,需要推进行政体制改革。考核是指挥棒,需要真正由以 GDP 为主向以公共服务为主的考核转变,形成适应高质量发展要求、更加科学的政府绩效考核机制。需要以公共服务财政支出均等化为重点理顺中央和地方财税关系,促进各级政府公共服务事权、支出责任与财力相匹配。需要加强中央的宏观调控和市场监管职能,加强不同地区间发展规划与产业政策的协调性和协作性,推动地方政府间的竞争由投资竞赛转变为营商环境竞赛。

第三,与东盟国家形成合理分工,捆牢双方在产业链、供应链、价值链、创新链上的共同利益。东盟国家和中国一样,在实现可持续发展方面仍然面临诸多挑战和矛盾。产业转型政策是推动经济持续发展的手段,并非地缘政治工具。中国与东盟国家都在利用自由贸易、市场机制等推动自身产业发展。中国和东盟国家的政治领导人以及许多社会精英都认识到,发展仍然是本地区、本国最大的任务,许多问题需要在发展中来解决,发展是安全的保障,这是双方关系保持理性和务实、以合作为主调的基石。

一是在一些加工制造业向东盟国家转移后,我国应积极与产业承接国之间形成更紧密的产业链和价值链分工体系。充分利用 RCEP 协定,鼓励粤港澳大湾区

区等有条件的地方率先用好用足 RCEP 协定,加快与东盟国家的双向市场开放。积极推动我国企业与东盟企业开展广泛的供应链合作,建立纵横交错的供应链合作伙伴关系网络。打通与东盟的交通、运输、物流堵点,全面提升通关便利化水平,尽全力畅通因新冠疫情造成的我国与东盟间的物流阻滞。

二是拓展新产业新领域的合作。虽然中国与东盟国家产业发展梯度比较明显,比较优势变化所引起的产业转移还会持续很长时间,但是科技革命和数字技术兴起正在改变国家间传统的垂直分工模式。中国与东盟的产业合作不应局限于垂直分工模式,应当在信息通信、智能制造、数字贸易、新能源、新材料等新兴领域加大合作,构建新兴产业发展的合作平台,在创新、研发、生产、服务等环节重点加强合作,实现互利共赢。

三是与东盟携手推动构建区域一体化大市场进程。坚持开放包容的区域主义,坚定支持以东盟为中心推进亚洲区域经济一体化进程,提高区内贸易投资自由化便利化水平。坚定加入 CPTPP、DEPA 等区域经贸合作协定,与东盟携手率先推进经济领域的规则、规制、管理、标准的对接与融合,与东盟一起努力整合区域碎片化、排他性的经贸规则和制度安排。加快中国 - 东盟自贸区向以数字贸易为重点的 3.0 版本升级,进一步发挥民营企业、中小企业等市场主体在加强双方经贸合作上的主体作用。