

东盟引资政策的演变: 由国别到区域合作的转向

王 伟, 王玉主

(对外经济贸易大学 国际经济研究院, 北京 100029; 中国社会科学院 亚太与全球战略研究院, 北京 100007)

摘 要: 东盟引资政策的发展始终服务于地区一体化建设的需要, 在外部经济形势和内部发展诉求的双重驱动下, 其演变过程有着两个关键特征: 一是对于外商直接投资的认识, 本地区经历了从国别到区域合作层面的跨越; 二是东盟各国大体上完成了从差别对待域内外投资者到逐渐取消引资歧视性政策的转变。基于各国在区域和国别两个层面上的 FDI 政策仍存在差异性, 东盟应以《东盟全面投资协议》为导向规范各国引资政策, 提高政策一致性, 同时强调对垂直型 FDI 的引进以应对外资流向的分化问题, 并深化本地区引资合作的机制化建设, 增加东盟作为投资目的地的吸引力。最后, 当前中国-东盟投资协议的细则还有待于完善, 考虑到中国在东盟的投资活动多是在双边框架下进行的, 区域层面投资协议的利用率还很低, 中方可以通过增加对区域性项目的投资以深化投资合作。

关键词: 引资政策; 区域合作; 东盟全面投资协议; 东盟

中图分类号: F114.43 文献标识码: A 文章编号: 1003-9856(2019)01-0088-13

DOI:10.14073/j.cnki.nywtj.2019.01.008

一、引言

作为一个从早期合作过程中就表现出很强的危机驱动性, 且合作动力不断变化的区域性组织,^[1] 东盟发展的现实动力影响着地区机制渐趋民主化, 推动东盟更多地利用外部机遇而不是结构性变革来促进自身发展。^[2] 东盟外商直接投资政策的演变正是在这种现实背景, 以及东盟长期推动本地区经济一体化的建设中逐步发展起来的。

东盟引资政策的演变有两个关键特征: 一是对于外商直接投资的认识, 本地区经历了从国别到区域合作层面的跨越。二战后相当一段时间内, 新生的东南亚政权多关注于维持国内政治和经济形势的稳定, 未形成任何有规模的跨国引资安排。在 20 世纪 90 年代初区域主义竞争性兴起, 以及“广场协议”签署后日本及亚洲新兴工业化经济体资本大量流出的背景下, 东盟加速了自贸区的建

收稿日期: 2018-03-05

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“我国海外重大基础设施投资项目风险防范机制研究”(18JZD046)

作者简介: 王伟, 男, 安徽寿县人, 对外经济贸易大学国际经济研究院博士研究生; 王玉主, 男, 山东诸城人, 中国社会科学院亚太与全球战略研究院研究员, 中国社科院 APEC 与东亚合作中心主任, 中国-东盟区域发展协同创新中心研究员, 经济学博士。

设进程,引资政策在这一时期逐渐超越国别层面上升为区域性议题。二是尽管东盟各国在具体的开放时机和方法上存在不同,^[3]但大体上东盟的区域引资政策经历了从差别对待域内外投资者到逐渐取消引资歧视性政策的过程。受国内经济民族主义和保护主义情绪的影响,东盟成立初期,大部分成员国对于外资持谨慎甚至是排斥的态度,实行严格限制外资投资活动的政策。在新加坡放宽引资限制并取得显著经济效益的催化下,东盟各国先后推行投资自由化政策,以加大本地区对外国资本的吸引力。

本文通过回顾东盟成立后各国引资政策的发展历程,分析东盟国家开展区域层面引资合作的动力,以及东盟引资政策上述两大特征形成的具体过程和原因。考虑到中国在东盟的投资将涉及到国别和区域两个层面的政策影响,对本地区引资安排的梳理有助于理解和研判未来东盟引资政策的走向,从而为加大中国和东盟在投资领域的合作,特别是中国对东盟的直接投资提供参考。

二、由国别层面向区域合作转向的 FDI 政策

东盟引资政策的发展始终服务于东盟一体化建设的需要,其演变过程具有显著的东盟经济一体化特征。根据各个时期引资合作机制化程度的不同,东盟区域层面的 FDI 政策实践经历了 4 个阶段:一,1967-1991 年引资合作萌芽阶段,这一时期区域层面的 FDI 安排还未形成规模;二,1992-1997 年 FDI 合作机制化建设起步阶段,以东盟投资区的构建为标志,东盟 FDI 政策的制定开始由国别转向区域合作层面;三,1998-2002 年,在亚洲金融危机的冲击下,各国加快了投资区的建设进程,区域层面引资合作实现了制度性安排;四,2003 年至今,引资合作机制化成熟阶段,在整合本地区以往引资政策安排的基础上,东盟 FDI 合作的机制化建设取得了一定的成效。

(一) 引资合作意愿萌生(1967-1991 年)

上个世纪 60 年代中期起,东南亚国家经历了多年的政治动乱之后,民族资产阶级已基本巩固了政权。成立初期,东盟更为关注地区政治和安全领域议题,经济合作方面鲜有建树。^①最初成员国之间的经济合作由外长会议决定,各国经济部长不直接参与本国在东盟的经济事务决策,这在很大程度上影响了东盟经济合作的开展。从成员国情况来看,经济禀赋和产品结构的雷同、各国对幼稚产业保护等因素限制了东盟发挥经济合作的潜在效益,使政府之间很难形成深化合作的政策安排。

一直到 70 年代中期,东南亚各国的 FDI 政策还局限于国别层面,涉及区域性的安排较少。这一阶段东盟各国更加关注国内工业的起步问题,普遍推行以独立自主为目标的进口替代工业化发展战略,高企的关税壁垒成为贸易政策的主要特征。受此影响,各国国内投资立法局面火热,而东盟国家之间的引资合作则建树寥寥。^②

以 1976 年 2 月召开的第一届领导人会议为起点,东盟开始加强经济领域的合作。本届峰会提出了经济合作的基本纲领,增设经济事务决策机制——东盟经济部长会议(AEM Meeting),以便有

^① 比如作为东南亚地区内部的协调机制,东盟在 1968 年参与调停了因沙巴问题而陷入僵局的菲律宾和马来西亚双边关系,后来在解决柬埔寨问题过程中作为一个外交工具也发挥了关键作用。参见祁广谋、钟智翔《东南亚概论》,昆明:云南大学出版社,2007 年,第 310-314 页。

^② 20 世纪 60 年代中期,为缓和外汇与外债的负担,东盟五国开始积极引进外来资本,陆续单独出台投资促进政策,还根据经济发展需要和国内外政治经济形势,不断地对相关条文进行调整和补充,以便更好地鼓励、引导或者管控外资。参见季立刚《论东盟六国关于促进和保护投资的协定》,《东南亚纵横》1991 年第 1 期,第 55 页。

效执行东盟政府首脑会议关于经济合作的各项决议,改变了以往外长会议负责一切决策的局面。^[4]由于当时各国产出结构较为相似,东盟还未考虑通过整合本地区商品生产或者建立一体化市场来吸引国外投资。^[5]

20世纪70年代中后期,东盟尝试在区域层面展开引资合作。^①考虑到各国市场规模较小,大型工业项目囿于有限的国内市场需求往往难以成行。东盟试图通过开展政府间联合经营的大型工业企业项目,利用区域市场来实现企业经营的规模经济,同时提高区内一些工业产品的自给程度,例如东盟工业项目(AIP,1976年)、东盟工业互补计划(AIC,1978年)和东盟工业合资计划(AIJV,1983年)。^[6]但这一时期,东盟经济合作的重点还是贸易议题,投资领域的合作方式较为单一,主要以开展工业企业项目为主,即便是上述3个计划也是为加强区域内工业品贸易而服务的,而且最终的实施效果也并不理想。

东盟对于引资合作机制化建设的探索,最早可追溯至1987年12月东盟经济部长在马尼拉签订的东盟六国《促进和保护投资协议》(ASEAN IGA)。协议包含了条款的适用范围、投资者待遇、投资争端解决机制等内容,并且还限制了歧视性征税政策,为资本和工资的自由偿还提供了便利。^[7]IGA旨在保障以东盟为生产基地的跨国公司能得到公平的竞争待遇,并侧重于对FDI权益以及已建产权方面的保护,^[8]反映了东盟国家对于加速本地区工业化进程,促进技术和资金流动,以及创造良好投资环境的诉求。但由于协议本身对于东盟成员国之间如何具体开展引资合作并未做过多涉及,因此最终实施效果非常有限。这一时期东盟引资合作级别较低,未设置专门的投资管理机构,投资事宜仅仅被纳为东盟工业、矿业和能源委员会(COIME)下属的一个商业活动。^[9]IGA更大意义上是东盟在引资机制化建设方面的初步探索,反映出东盟国家领导人开展FDI合作的意愿。

(二) 区域引资合作机制化起步阶段(1992-1997年)

20世纪80年代末至90年代初,冷战进入尾声的同时,旨在加强多边贸易体制的乌拉圭回合谈判正如火如荼地进行着,东盟的两个主要出口市场——欧洲通过建立政治联盟和经济与货币联盟加快了其一体化进程,北美自由贸易协定正处于谈判之中。东盟各国领导人逐渐意识到现有的域内经济合作模式已落后于国际形势的发展,除非形成一个统一且高效的一体化区域市场,否则成员国的出口产品和外资吸引能力将失去竞争力。另外,东盟成员国经济增长普遍放缓也加速了东盟自贸区的提出和对外资流入的需求。^②经济自贸区的构建是东盟与外部环境的防御性互动,为了建设区域内的统合市场,增加资本流入,以应对传统市场在新形势下的不确定性。^[10]

东盟关于FDI的促进和调控政策,正是在外资流入迅猛增长的背景下,随着东盟加速自贸区建设而逐渐经历了由国别向区域层面的转变。东盟自由贸易区计划自1993年正式启动以来,经过几次加速于2002年在东盟6个老成员国之间宣布建成,并继续向实现整个东盟地区零关税目标推进。^③适逢20世纪80年代后半期国际直接投资急剧上升,东盟成员国的外资流入在自贸区建设

① 需要说明的是,本文所提及的投资合作与FDI合作含义等价,均指代东盟国家在引进外资方面的合作,即通过制定跨国的引资政策以吸引其他东盟成员国或域外国家及地区的资本。

② 根据亚洲开发银行出版的各年度《亚洲发展展望报告》,上世纪80年代末,东盟5个老成员国经历了经济高速增长时期,1988年平均增长率高达9.06%,但进入到90年代后,经济增长大幅放缓,1992年平均增长率降至5.96%。

③ 东盟自贸区的目标建成时间后来被多次提前,1994年9月,第二十六届东盟经济部长会议决定将原定15年的期限缩短为10年,提前到2003年1月1日。1998年第六届东盟峰会又将东盟6个老成员国的建成日期提前了1年。参见古小松《东南亚:历史、现状、前瞻》,广州:世界图书出版广东有限公司,2013年,第37页。

的过程中也经历了一个高涨时期。伴随着东亚地区以投资为纽带的产业链的形成,FDI 逐渐被东盟视为一种有益且富有效率的工具。东盟因此积极推动工业化、资源以及基础设施方面的外资流入。^[11]

进入到 20 世纪 90 年代之后,东盟认识到增加引资合作,即促进区域内相互投资、进一步吸引外来资本的重要性。与本地区经济一体化进程相一致,1992 年第四届东盟峰会上签署的《加强东盟经济合作框架协议》提出要消除区域内部投资的关税以及非关税壁垒,强化现有安排以增加成员国之间的投资联系,督促成员国制定旨在促进内外部资本流入的投资政策。^[12]这是东盟第一次在领导人会议上将消除投资壁垒、推动投资自由化纳为其经济合作中的一个目标。^[13]虽然限于当时自贸区的建设开展不久,东盟并没有具体规划引资合作安排,但框架协议的签署为之后东盟投资领域的合作做出了愿景规划。

1995 年 12 月,在曼谷召开的第五届东盟峰会重申了实现自贸区计划的目标,首次将 FDI 等议题明确纳入到自贸区建设进程中。成员国领导人一致批准建立东盟投资区(AIA),这也是投资区这一概念首次在领导人会议上被提出来。峰会还审议通过了《促进外国直接投资和东盟内部投资行动计划》,包含加强区域内外投资调研、开展引资培训项目、召开高层次战略会议等,^[14]该行动计划也为后来东盟投资区协议的制定奠定了基础。1996 年 9 月,东盟修订了 1987 年签署的《促进和保护投资协议》,将东盟争端解决机制适用于投资纠纷事宜,提出要简化投资申请与审批程序,并提高各国投资条例的透明度。^[15]东盟投资区是在国际投资自由化的背景下酝酿而生的,也是东盟区域经济合作逐渐深化的结果。

(三) 亚洲金融危机驱动下的区域 FDI 合作(1998-2002 年)

1997 年爆发的亚洲金融危机对东盟各国的引资合作带来了巨大挑战,危机发生后东南亚国家货币大幅贬值,投资环境显著恶化,国外投资者纷纷撤资,国际直接投资流入急剧减少,各国政府不得不临时颁布税收减免等优惠政策以减缓撤资。尽管受金融危机冲击严重,东盟成员国并没有采取传统的以邻为壑的保护主义政策,而是加快了投资区的建设进程。1998 年 10 月,第三十届东盟经济部长会议在第五届东盟峰会的授权委托下正式签署了《东盟投资区(AIA)框架协议》,目的是于 2010 年将东盟建设成为一个富有吸引力的、饱含竞争力的、开放和自由的投资区。^①AIA 的构建意味着引进外资真正成为东盟经济合作的重要内容,引资合作的机制化建设也由此拉开帷幕。

投资区框架协议的签订标志着区域层面引资合作真正实现了制度性安排,其行动纲要包括了投资合作与便利化、投资意识促进以及投资自由化等内容。协议成为当时东盟引资合作主要的法律文本,东盟投资区的建设被正式列入各成员国经济活动的议程中。^[16]为进一步推动 FDI 合作的机制化进程,经济部长会议还决定成立东盟投资区理事会(AIA Council),用以协调和监管投资区的建设工作,理事会由东盟秘书长及各国负责投资事务的部长构成。根据 AIA 框架协议,理事会还计划组建投资协调委员会(CCI),由各国投资部门以及其他相关部门的高官组成,CCI 则通过经济高官会议(SEOM)向理事会汇报工作。

金融危机损害了各国经济和社会发展所取得的成就,东盟意识到以一种更有效率的方式来融入全球经济的迫切性,于是便通过建设东盟投资区来推行协调一致的引资政策,以加强东盟作为投资目的地的吸引力。东盟还制定了一系列短期措施以加速改善其投资环境,企业在 1999 年 1 月至 2000 年 12 月期间申请并获批准的制造业部门的投资项目可享受特殊政策优惠。这些激励措施包

① 新成员国中,越南建成期限为 2013 年,老挝、缅甸、柬埔寨为 2015 年。

含7个方面:至少免征3年的企业所得税,或企业收入至少30%可免税;资本货物进口免税;市场准入权利;外资持股比例可达100%;工业用地租赁期限至少为30年;获批准的投资项目可享受海关快速通关;允许雇佣国外管理和技术人员。^[17]为了各成员国能更有效地应对危机,加快经济复苏,东盟还批准各国依据自身经济发展的需要来制定相应的引资优惠政策。这些政策对于危机后各国恢复经济增长和投资信心起到了关键作用。

其后,东盟又根据国际经济形势和本地区发展的需要适时地调整引资政策,不断加快AIA的建设。2001年9月东盟经济部长第三十三届会议通过了《东盟投资区框架协议修正草案》,决定将AIA框架协议内容扩展至农业、渔业、矿业和林业,以及隶属于这些部门的制造业和服务业。东盟6个老成员国和缅甸最迟在2003年1月、其他3个新成员国可推迟至2010年之前取消在制造业投资的暂时例外清单。东盟投资区的建成时间也从2020年提前至东盟老六国在2010年之前、新四国于2015年前。^[18]与1987年《促进和保护投资协议》及其1996年修订版本侧重于保护FDI已建产权不同的是,1998年《东盟投资区框架协议》及其2001年修正草案更关注于待建产权领域,其中包括FDI自由化水平和投资经营环境等内容。

(四) 引资合作机制化建设的深化(2003年至今)

随着全球范围内区域经济合作的不断深化,东盟在本世纪初加快了经济一体化进程,2003年东盟宣布下一阶段经济合作的重点是经济共同体的建设。东盟经济共同体的提出有其特殊的东亚合作背景,东盟要保持其在东亚合作的主导性地位,于外部而言必须塑造紧密合作的国际形象,于内部则需要提升市场一体化程度和经济发展水平。^[19]东盟建立的是一个具有框架意义的经济共同体,实质就是自贸区的升级版,即在关税削减为零的基础上,形成货物、服务、资本和技术工人的一定程度的自由流动。^[20]

作为区域经济一体化的重要内容,东盟引资政策的机制化建设也在其构建经济共同体的过程中得到了强化。2002年11月的金边峰会上,东盟领导人对于当时本地区引资能力的渐弱十分关注,亚洲金融危机的爆发使得投资者开始担忧东南亚地区的经济增长前景,而持续流入的FDI则是域内国家保持经济高速增长的必要条件。中国和印度作为竞争性投资目的地的出现,加剧了对FDI的分化效应。^①于是,东南亚国家需要以一种让投资者可信的方式来不断提升东盟经济一体化水平。一体化后市场的规模和多样性将极大地吸引投资者,也能反过来促进东盟走向一体化。^[21]

2007年8月第十届东盟投资区理事会(AIA Council)决定将《东盟促进和保护投资协议》以及《东盟投资区框架协议》综合为《东盟全面投资协议》(ACIA)。后者的主要目标包括促进成员国投资机制的自由化,加强投资者权益保护,提高各国投资政策的透明度、一致性和可预测性,将东盟建设成为一体化的投资区域,以及促进东盟内部投资等。^[22]ACIA的主要特征有:包含综合的投资自由化和促进条款;与东盟经济共同体相应的明确的投资自由化时间表;给在东盟投资设厂的外商独资企业以更大的优惠;保留了东盟投资区特惠安排;旨在建立一个更加自由化、便利化、透明和竞争性的投资环境。^[23]东盟引资合作机制化建设的深化,具有明显的应对外部经济环境变化的特性,是危机驱动下的结果。

《东盟全面投资协议》于2012年3月份正式生效,由此取代了IGA和AIA框架协议成为东盟区

^① 有学者认为,推动东盟领导人决定建立经济共同体的主要动力之一是防止FDI大规模转移到迅速崛起的中国。参见P. Intal, "AEC Blueprint Implementation Performance and Challenges: Investment Liberalization", *ERIA Discussion Paper Series*, No. 32 (2015)。

域引资合作的指导条款。ACIA 包括 4 个支柱: 一, 投资自由化: 为东盟投资者提供国民待遇和最惠国待遇; 减少投资者在东盟优先一体化领域投资的限制; 取消绩效要求。二, 投资便利化: 形成更为透明、一致和可预测的投资规则、政策和程序, 简化投资申请和审批程序, 设立一站式投资服务中心或投资促进委员会。三, 投资保护: 与 AIA 不同的是, ACIA 将会加强对所有东盟投资者及其资产的保护。协议包含投资者与目标国的争端解决机制条文, 保障企业资本和利润可自由汇出。四, 投资促进: 将东盟建设成为一个一体化的投资区域和生产网络; 促进东盟内部投资和中小企业的发展; 建立有效的双边投资协议, 避免双重征税。^[24] 东盟同时还发布了 ACIA 时间表即各成员国的保留清单, 清单包括了成员国暂时不予国外投资者以国民待遇的行业。

三、从差别对待投资者到取消歧视性政策

在东盟的引资政策由国别转向区域合作同时, 还衍生出了另一个特征——从差别对待域内外投资者到逐渐取消引资歧视性政策。这些区别待遇政策限制了东盟各国对外资的吸引力, 但在当时各国强烈的民族主义情绪影响下, 取消这些政策面临的阻力较大, 东盟国家开始寻求通过区域层面的合作来倒推国内引资政策改革。而后, 在新加坡和马来西亚的带动下, 取消这些引资歧视性政策成为区域层面引资合作的重要议题。

20 世纪 70-80 年代, 发展中国家为了能以平等的身份参与到国际决策中、维护独立自主的国际经济环境, 以及减少对发达国家的依赖程度, 纷纷制定能发挥自身资源禀赋优势的经济政策, 这些目标助推了大部分东盟国家在独立之初对外资的排斥情绪。在进口替代工业化战略发展到一定阶段后, 东盟在国别和区域两个层面上开始放松对外资的歧视性政策。

国别层面上, 新加坡是最早放宽外资准入条件的东盟国家。从马来西亚联邦独立后不久, 新加坡面临着英国撤军后的经济困境, 于是颁布了一系列优惠政策以吸引外资、发展出口制造业, 这些政策带来的巨大经济效益推动了其他东盟国家陆续放开外资限制。各国在放开投资的时机和方法上存在不同, 例如马来西亚在 20 世纪 60 年代末逐渐开始调整外资政策; 菲律宾尽管修订了外资相关法律, 但在马科斯统治期间由于国内严重的官僚作风和腐败则成为亚太地区中最不受外资青睐的市场;^[25] 印尼在经济衰退的 60 年代末和 80 年代中期推动经济自由化和放松管制, 而在经济繁荣的 70 年代中期则奉行经济民族主义的保护政策。^[26]

区域合作层面上, 东盟国家自 20 世纪 80 年代以后开始的引资合作, 其关键要素涉及到东盟对于投资者地域身份的界定, 以及基于此而制定的差别待遇政策。1998 年颁布的《东盟投资区框架协议》旨在促进东盟以及非东盟国家对于本地区的投资, 但协议的第一条就对东盟投资者进行了界定: 来自东盟成员国的公民或法人在其他成员国进行投资, 且符合东道国对于最低股权的要求。^[27] 对投资者身份进行区分的意义在于推行不同的引资政策, 如规定东盟投资者在 2010 年前可享受东道国国民待遇, 拥有投资于例外清单之外所有行业的权利, 而非东盟投资者最迟在 2020 年才可享受相应的待遇和权利。

东盟之所以进行差别对待与当时外资在各国国内面临许多政策限制有直接关系。最初区域面上的 AIA 框架协议与各成员国投资政策保持一致是尤为必要的。这一时期许多东盟国家的非制造业部门对于 FDI 的限制十分普遍, 这些投资壁垒的主要形式包括产权限制、限定投资部门、土地所有权管制以及贷款限制等。^[28] 如果 AIA 框架协议在协商之初就对于投资限制做出过于宽松的要求, 那么东盟层面的引资合作会很难以推行下去。这也符合东盟一贯倡导的协商一致的决策过程,

即以各成员国都能接受的投资自由化速度来开展区域合作。^① 可以认为,东盟最初实行投资者身份差别对待的政策,是各国国内盛行的经济民族主义在区域合作层面上的表现。

20世纪末,东盟开始担心区分内外部投资者会给跨国公司带来错误的信号,即东盟推行FDI自由化的动力不足,外资企业可能会面临更多的歧视性政策等。另外,随着全球化生产的深入,许多东盟投资者也参与了外资合营企业,界定一个企业是否具有东盟身份变得越来越具有挑战性。^[29] 综合这两点考虑,对于东盟秘书处提交的关于修改AIA框架协议的报告,东盟各国在进行为期1年的研究之后,于2001年9月决定对区域内外部投资者给予相同的投资待遇。

四、东盟引资政策演变动力

20世纪80年代,东盟面临着全球性经济衰退和区域合作竞争加剧等不利的外部因素,同时也处在东亚工业经济体货币升值引致大规模的资本流出、寻求投资目的地的历史机遇中。国别层面上,各国引资受经济结构、市场规模和经济民族主义情绪的制约而面临瓶颈。东盟引资政策的两个转变——从国别转向区域层面,并逐渐取消针对域外投资者的歧视性政策是各国在外部经济形势变化和内部发展诉求双重因素的驱动下被动应对的结果。

(一) 竞争与机遇并存的外部经济环境

20世纪80年代初,第二次石油危机的冲击导致全球经济不景气,贸易保护主义活动有所加强,一些发达工业经济体甚至出现了负增长,许多国家因此采取紧缩性宏观经济政策以应对石油价格上涨所引致的通货膨胀。全球FDI流量在80年代初出现了罕见的减少,对东亚发展中经济体特别是东盟国家的外资流入造成了负面影响。跨国公司的海外投资策略从在发展中国家进行“出口生产基地型”投资转向在贸易对象国进行“回避贸易壁垒型”的直接投资。^[30] 与此同时,受国际初级产品市场价格下跌的影响,东盟国家整体经济表现欠佳,作为投资目的地的吸引力有所下降。

另外,欧盟和北美地区在80年代末开始加速的区域经济一体化进程,也对东盟的经济增长提出了挑战。研究显示,地区主义对东盟各国施加的最大影响将体现在投资转移,而非贸易转移方面。^[31] 东盟各国领导人逐渐意识到,较之于对贸易往来造成的影响,全球范围内的地区主义更大程度上加剧了国际资本竞争。^② 严峻的外部经济环境驱动着东盟深化本地区经济合作,特别是在引资领域,以提高国际竞争力。

最后,促使东盟开展区域层面引资合作的另一个重要外部驱动力是20世纪80年代中期国际直接投资的新趋势。为了改变美国与主要工业国——日本和德国之间在经常项目上的巨额逆差,五大工业经济体决定调整其货币汇率,通过联合干预外汇市场以推动美元贬值。“广场协议”签署后不久,日元相对美元迅速升值。1985年9月,日元汇率还维持在1美元兑250日元左右,协议生效后最高曾在1987年升值到1美元兑120日元,升值幅度超过50%。^[32] 在美国的干预下,其他东亚货币如韩元、台币的汇率也纷纷升值。

① 从这个角度而言,AIA框架协议的制定正是“东盟方式”在其引资合作中的体现。有关“东盟方式”的形成及特征参见张蕴岭《在理想与现实之间:我对东亚合作的研究、参与和思考》,北京:中国社会科学出版社,2015年,第61-67页。

② 东盟国家领导人高度重视世界其他地区的区域主义计划,1993年泰国总理川·立派指出:外国直接投资转移到北美自由贸易区、欧洲统一市场这些地区集团对东盟而言是一个警示,即小国也需要联合起来。参见郭宏:《全球市场、国内政治与东盟区域经济一体化》,北京:中国经济出版社,2009年,第163-165页。

东亚新兴工业经济体的中小企业出口竞争力随着本市的大幅升值而急剧下降,大量劳动密集型出口工业和部分技术密集型出口工业的生产基地开始向亚洲一些低劳动力成本国家和地区转移。Urata 和 Kawai(1998)指出日元的升值通过两种途径促进了日本企业对于东亚发展中经济体的直接投资。首先,为了保持其产品的国际市场价格优势,许多企业将工厂外迁至生产成本相对较低的东南亚经济体。另外,资产流动效应和财富效应进一步加快了日本输出 FDI。日元升值后,日本企业通过增加其贷款抵押和资产折现而拥有更多资本,相对于其国外竞争对手能以较低成本进行投资。^[33]为了和日本等东亚地区的制造商竞争,美欧等西方发达国家的跨国公司也陆续到东南亚投资设厂,一时间在亚太地区特别是东盟国家掀起了外资投资热潮。20 世纪 80 年代中后期流入到东盟的 FDI 迅速增加,同时期东盟外资流入占发展中国家的比重也在持续提升。

(二) 国别层面的引资面临瓶颈

到了 20 世纪 80 年代中后期,东盟国家对外资的利用逐渐积累了很多问题。第一,出口导向工业化政策提高了东盟成员国的经济外向度,各国对外资依赖程度普遍较高,受国际经济波动的影响更加明显。东盟需要加强内部投资,提高各国抗外部风险能力。第二,由于东盟国家经济结构和资源禀赋相似,区域内相互依赖程度低,出口工业的快速发展加剧了各国投资竞争和贸易争端,不利于东盟经济一体化的推进,因此亟需开展引资合作。第三,随着各国国内引资政策的不断发展,区域层面上缺乏协调机制,制约了大规模外来资本的流入,使得东盟在与其他地区合作组织的引资竞争中不占优势,再加上 90 年代初各成员国经济增长明显放缓,直接推动了区域层面的引资机制化进程。最后,东盟各国的市场规模相对较小,企业难以形成规模经济,对外资的吸引力相对有限,而通过引资合作、构建区域性市场则可以有效应对这些问题。

除了以上这几点外,20 世纪 70 年代东南亚地区盛行的经济民族主义思潮也迫使各成员国跨越国界寻求区域引资合作。区别对待域内外投资者的歧视性政策限制了东盟各国的引资能力:首先,这一政策促进了那些不具有竞争力的进口替代产品的生产,结果占据了那些原本可以用来生产具有较高竞争力的出口产品的资源;其次,由于缺少跨国公司的竞争,本土企业完全控制某一产品市场的供应,使得企业提高生产技术和经济资源利用率的动力不足;最后,保护主义政策催生了寻租,国内投资者为了进入被保护产业而采取一系列非竞争行为。

尽管在保护主义政策下,受到政策扶持的行业为本地企业的发展提供了契机,也促进了本国民族资本的壮大。但这一段时间对外资的过多限制和一些幼稚产业的保护使得东盟国家陷入了“李斯特陷阱”——受保护的行业缺乏自生能力,导致了腐败的滋生和经济资源的低效利用。^[34]东南亚地区这些凭借保护政策而发展起来的近现代工业部门,对于贸易和投资自由化的强烈抵制,使得东盟各国在 70 年代后期难以推行放宽外资投资的政策。^[35]长期存在的经济民族主义政策倾向,使得各国开始跨越国界,寻求区域引资合作,以倒推国内政策改革,改变 70 年代中后期外来资本流入渐缓的局面。

五、国别和区域层面引资政策对比

在东盟成员国引资政策由国别转向区域合作的过程中,两个层面上的政策出现了差异,且并未随着东盟共同体建设的深化而得到解决。东亚东盟经济研究中心(ERIA)曾对东盟经济共同体的数个优先一体化领域做过一系列评估。以各国在 ACIA 中制定的保留清单为研究对象,东盟制造业的外资投资自由化水平普遍较高,农业和采矿业对于 FDI 的限制程度则依成员国政策的不同而

差异明显,且总体自由化水平低于制造业。^①具体到国别层面,柬埔寨、老挝、缅甸和新加坡在制造业、农业和采矿业领域是最为开放的成员国,印尼和越南在制造业中未允许外资控股超过70%的行业相对较多。

系列评估还对比了东盟各国在ACIA中所制定的保留清单和国内现行的FDI政策,发现成员国在区域合作和国别层面的FDI政策不尽一致。印尼当前外资准入制度主要依据第39/2014号总统法令,对比该总统法令中的负面清单和ACIA的保留清单,相对于在ACIA中所做出的承诺,在涉及三大产业总计152个行业中,印尼对其中的78个放松了外资管制,仅有14个行业提高了准入限制。在ACIA的框架下印尼投资自由化取得了明显的成效。泰国是为数不多的在区域和国别层面保持一致的成员国,其颁布的《外国人经商法》对于外资的约束和ACIA保留清单基本一致。^[36]

马来西亚ACIA的保留清单相对冗长,当前其服务领域的投资自由化水平相对于制造业取得了更为显著的提升,同时马来西亚也频繁利用贸易保护措施来实现政府对产业发展的干预。越南的引资经验较为特殊也具有借鉴意义。事实上,越南是东盟成员国中对外资管制比较严格的国家,其制定的ACIA保留清单主要以WTO中的承诺为基准,再参考其他成员国的最低标准。^[37]但即便如此,越南在引资方面却比发展水平相近、开放水平甚至更高的柬埔寨、老挝和缅甸表现得更好,因其更为强调引资的便利化发展,包括加强对投资者权益的保护、减少外资的歧视性待遇、简化投资审批程序,这也说明了投资准入条件的放宽并不必然会引发FDI流量的迅速增长。

菲律宾制造业的FDI自由化水平较高,但在农业、渔业、林业和矿业部门有着严格的限制,法律规定了相当多的领域中外资股权占比不得超过40%。^[38]与其他成员国采取限制竞争的方式以保护本国中小企业不同的是,新加坡倾向于为中小企业提供政策支持以帮助其应对国外企业的竞争,并取得了一定的成效,新加坡电信行业的发展即是一个典型案例。^[39]

目前各成员国仍然存在许多国内引资条例未按照ACIA框架所要求的细则来执行,甚至一些领域出现了相悖的情况,突出表现在对外资准入所规定的履行要求(Performance Requirements),即东道国把外国投资者承诺履行某些义务作为其准入的前提条件,包括当地成分要求、出口绩效要求、外汇平衡要求以及当地股权要求等。ACIA一直在倡导取消任何形式的履行要求,但有关外资准入的这些要求在各国仍然普遍存在。

六、东盟引资合作展望及对中国投资东盟的启示

相对于东盟贸易发展领域而言,成员国在引资方面的合作具有明显的滞后性,起初也只是局限于政府间联合经营的大型工业企业项目。事实上,直到东盟投资区的构建,引资议题才成为东盟经济合作的重要内容之一。亚洲金融危机的爆发,作为重要的推动力,加速了东盟成员国在引资领域的进一步合作。考虑到经济共同体的建设日趋进程化,^[40]未来东盟的FDI合作也将成为一个长期的连续化进程。

(一) 未来东盟国家 FDI 合作展望

随着东盟 FDI 的机制化建设逐渐深入,合作所面临的政策性壁垒和引资不均衡问题越来越突

^① 投资自由化水平的高低以各国在 ACIA 保留清单中是否允许外资控股比例超过 70% 为衡量标准。参见 P. Intal, "AEC Blueprint Implementation Performance and Challenges: Investment Liberalization", *ERIA Discussion Paper Series*, No. 32 (2015)。

出。各国现存的政策性壁垒来源于对敏感行业的限定,主要出于以下3个方面的考量:一是保护特有的传统文化和风俗,如泰国的丝绸、马来西亚和印尼的巴迪布(batik);二是经济层面的考虑,通常限制投资的部门多分布于本土企业已完全能够满足国内市场需求,或者出于保护本土企业、限制市场竞争的目的,如零售业;第三个则涉及到一国政治和安全领域,维持一国对其工业化进程中关键领域的控制,如化工行业。

引资不均衡方面,新加坡作为东盟 FDI 的主要流向国,引资占比在大部分的年份里都超过一半,2017 年位列其后的印度尼西亚仅吸收了 17.2%左右的份额,^[41]外商直接投资流量的不平衡反映了各国巨大的发展差距。相对于促进 FDI 在成员国之间更为均衡的分布,东盟似乎更为关注引资总量的提升,仅就近些年的官方投资报告而言,东盟并没有对本地区 FDI 流向的分化做过多的关注。尽管东盟已经推行了旨在缩小内部发展差距的一体化倡议(IAI)安排,并取得了一定的成效,但 IAI 仅局限于关注新老成员国之间的发展差距,ASEAN-6 内部本身的引资分化就已十分严重。除此之外,ACIA 还缺乏一个清晰的自由化路径和具体的时间安排,各国对于 FDI 的自由化标准和关注领域也因国情的不同而有所差异,影响了 FDI 政策在区域合作层面上的推进。

加大吸引跨国公司在一体化生产体系下的垂直型 FDI,有助于促进成员在 ACIA 框架下的引资合作。东盟需要着手应对 FDI 在成员国之间的分化问题,整合各国比较优势和资源,引导企业跨国经营,构建完善的区域生产网络,以实现 FDI 在本地区的均衡分布。更为重要的是,东盟还需要加强各国在区域和国别两个层面上 FDI 政策的一致性,这一点也决定了 ACIA 是否能发挥实际效用的关键因素,冗杂的 FDI 政策无疑会抑制区域引资合作的动力,增加跨国公司在本地区的投资成本。当前全球经济增长乏力,贸易保护主义逐渐升级,而外资历来在东盟国家经济发展过程中扮演着重要作用,加强区域性 FDI 合作、完善地区层面引资的机制化建设,是东盟各国继续保持投资吸引力,深化 2025 共同体建设的关键着力点。

(二) 有关中国进一步投资东盟的讨论

东盟近些年保持着高速增长态势,各国不断推出区域性政策提升了地区竞争力。根据东盟秘书处数据,2017 年东盟 GDP 增长率为 5.3%,亚洲开发银行和经合组织预计至少未来两年内东盟经济增长率将继续超过 5%,显著领先于全球 GDP 增速。随着各成员国在促进贸易和投资便利化等领域采取了一系列措施,东盟的营商环境也得到改善。新加坡、马来西亚和泰国在世界银行《2019 年营商环境报告》中均位列前 30 名,但新成员国仍然在低位徘徊,相似的情况出现在世界经济论坛发布的《2018 年全球竞争力报告》中,东盟初始成员国的市场竞争力均实现了不同程度的提高,但 CLMV 国家排名仍位列中下游。

自上世纪 90 年代初中国和东盟开启对话进程以来,双边贸易投资合作发展迅速。早期中国对东盟的投资多集中于原材料和资源等领域,90 年代中期后,中国企业逐渐加大了对东盟制造业的投资,涉及纺织服装、家用电器、药品和卷烟等业务,目前中国在东盟的投资几乎涉及各个行业。伴随着“一带一路”倡议的持续推进,东盟作为“21 世纪海上丝绸之路”建设的重点和优先地区,势必将吸引更大规模的中国资本前来投资。截至 2017 年底,中国已经连续 9 年成为东盟第一大贸易伙伴国,双边贸易额达到 5,148.2 亿美元。中国对东盟的投资存量也达到了 890.14 亿美元,双方累计投资额超过 2000 亿美元,较之于 1991 年增加了约 400 倍。2017 年,在中国对外投资整体下降的背景下,中国对东盟的直接投资同比增加 37.4%,达到了 141.19 亿美元,其中有 55%的份额流向了制造业、批发和零售业,以及租赁和商务服务业等三大领域。^[42]

近些年中国对东盟的直接投资增长迅速,但无论是在投资实践还是政策安排领域双方都还存在完善的空间。在具体的投资实践中,目前中国在东南亚的投资比重还有待于提升。近两年中国对东盟的直接投资有较大幅度的增长,但2017年也仅占中国对亚洲地区投资总流量的12.8%。中国在东盟的投资流量常年位于欧盟、日本和美国之后,对东盟而言,双边投资合作中中国还未能表现出在贸易领域内相似的重要地位。另外,中国对东盟直接投资的国别分布较不平衡,截至2017年底,有大约一半的投资存量流向了新加坡,位居其后的印尼仅累计吸收了11.8%的投资份额,且不平衡程度相对于上一年仍在扩大。考虑到近些年中国加大了对CLMV国家的投资,国别引资的分化问题有望得到缓解,但为了避免密松水电站事件的重演,新四国的政治风险是中资企业需要重点考量的,政治风险主要来源于部分成员国不稳定的政治体制、本地区发展活跃以及背景复杂的非政府组织以及民族冲突等。

由于中国和本地区国家的投资活动多是在双边框架下进行,涉及到中国和整个东盟的投资合作还不多,这些双边投资活动对区域层面投资协议的利用率很低,且多以单个项目为导向,难以形成较大的投资规模。互联互通建设作为“一带一路”倡议的合作重点,为实现这一目标,中方企业需要增加对区域性合作项目的投资,如参与到泛亚铁路、东盟公路网等规划的建设中。最后,东盟国家均为多民族国家,各民族的宗教、文化和风俗习惯有较大差异,佛教、伊斯兰教、基督教、印度教以及道教等宗教在本地区交汇并存,并时有冲突,企业赴东盟投资时需要遵守当地的风俗习惯,避免陷入民族间的争端中。投资于部分东盟国家的外资企业可能还会面临经营风险,根据透明国际公布的“2017年全球清廉指数”,多达7个东盟成员国的公共服务领域指标落后于全球平均水平,对企业在当地的生产经营会造成不便。

政策层面上,2009年双方在中国-东盟自贸区框架下签署了中国-东盟投资协议,统一了原本中国与各成员国分别达成的10个投资保护水平各异的双边安排。协议既遵循了传统投资安排对于保护国外投资者私有财产权的强调,又通过增设税收措施、一般例外以及根本安全利益例外等条款,来实现对东道国国家主权的兼顾。然而中国-东盟投资协议目前还只是一个框架性安排,双方在谈判之初为了能尽快达成一致对一些措辞进行了模糊化处理,许多内容还有待于进一步补充完善。如协议规定缔约方给予另一方投资者以投资公平和公正待遇,但并未对此作详细解读,目前的国际实践中有关此条款还未能形成一个统一的理解。协议允许缔约方在国际收支严重不平衡等情况下实行投资限制措施,但未提及如何防止这些限制措施的滥用。另外,协议还指明了逐步实现投资体制自由化的目标,但也未涉及具体的实现路径。因此,中国-东盟投资协议效用的真正发挥还需要对相关条款做进一步细化和完善,特别是处理好与区域内现存投资协议有关最惠国待遇等内容的关系,这一结果的实现有赖于双方表现出较大的政治决心和执行力。

注释:

- [1] J. Ravenhill, “Economic Cooperation in Southeast Asia: Changing Incentives”, *Asian Survey*, Vol. 35, No. 9 (1995), pp. 850-866.
- [2] 周士新《东盟整合的议程选择》,《世界经济与政治论坛》2011年第4期,第105-114页。
- [3] [25] [新]马凯硕、孙合记《东盟奇迹》,翟崑、王丽娜等译,北京:北京大学出版社,2017年,第66、66-67页。
- [4] 祁广谋、钟智翔《东南亚概论》,昆明:云南大学出版社,2007年,第319页。
- [5] 覃主元主编《战后东南亚经济史(1945-2005)》,北京:民族出版社,2007年,第20-22页。
- [6] 彭文平《经济安全与东盟区域经济合作:以东盟自由贸易区为个案》,北京:世界知识出版社,2014年,第148-

149 页。

- [7] ASEAN Economic Ministers, *The Promotion and Protection of Investments*, Manila, December 15, 1987.
- [8] [泰] Rajenthiran Arumugam 《东盟外国直接投资初探》, 黄耀东译, 《东南亚纵横》2006 年第 3 期 第 9 页。
- [9] H. Mirza, A. Giroud, H. Jalilian, *Regionalisation, Foreign Direct Investment and Poverty Reduction: The Case of ASEAN*, University of Bradford, 2004, pp. 6-8.
- [10] 李向阳 《亚太区域经济合作发展方向与中国的选择》, 北京: 社会科学文献出版社 2015 年, 第 86-90 页。
- [11] S. Y. Chia, “Foreign Direct Investment in Southeast Asia”, in S. Y. Chia and M. Pacini (eds.), *ASEAN in the New Asia: Issues and Trends*, Singapore: ISEAS, 1997, pp. 34-66.
- [12] ASEAN Summit, *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation*, Singapore, January 28, 1992.
- [13] 李皖南 《东盟投资区的提出与发展》, 《亚太经济》2006 年第 4 期 第 19-22 页。
- [14] 卢光盛 《地区主义视野中的东盟经济合作》, 复旦大学博士学位论文, 2006 年, 第 72 页。
- [15] ASEAN Economic Ministers, *The 1996 Protocol to Amend the 1987 Agreement for the Promotion and Protection of Investments*, Jakarta, September 12, 1996.
- [16] 王宏军 《东盟投资区的法律评析》, 《河北法学》2008 年第 9 期, 第 170-171 页。
- [17] ASEAN Secretariat, *Short Term Measures to Enhance ASEAN Investment Climate*, Hanoi, December 16, 1998.
- [18] ASEAN Economic Ministers, *Joint Press Statement of the 33rd ASEAN Economic Ministers Meeting*, Ha Noi, September 15, 2001.
- [19] 王伟 《东盟经济共同体建设与发展评述》, 《亚太经济》2015 年第 5 期, 第 15 页。
- [20] 刘鸣 《2015 年东盟经济共同体: 发展进程、机遇与存在的问题》, 《世界经济研究》2012 年第 10 期, 第 81-86 页。
- [21] [菲] 鲁道夫·塞韦里诺 《东南亚共同体建设探源——来自东盟前任秘书长的洞见》, 王玉主译, 北京: 社会科学文献出版社 2012 年, 第 293 页。
- [22] ASEAN Economic Ministers, *ASEAN Comprehensive Investment Agreement*, Makati City, August 23, 2007.
- [23] AIA Council, *Joint Media Statement of the Tenth ASEAN Investment Area Council Meeting*, Makati City, August 23, 2007.
- [24] P. Gugler and J. Chaisse, *Competitiveness of the ASEAN Countries: Corporate and Regulatory Drivers*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, pp. 125-126.
- [26] C. Lee and T. Wie, “Southeast Asia: Indonesia and Malaysia”, in V. Barnett (eds.), *Routledge Handbook of the History of Global Economic Thought*, Abingdon: Routledge, 2014, pp. 306-314.
- [27] ASEAN Economic Ministers, *Framework Agreement on the ASEAN Investment Area*, Makati, October 7, 1998, ARTICLE 1.
- [28] H. E. S. Nesadurai, “Attempting Developmental Regionalism Through AFTA: the Domestic Politics-Domestic Capital Nexus”, *Third World Quarterly*, Vol. 24, No. 2 (2003), p. 11.
- [29] [31] H. E. S. Nesadurai, *Globalisation, Domestic, Politics and Regionalism: The ASEAN Free Trade Area*, London: Routledge, 2003, p. 102, pp. 88-89.
- [30] 汪慕恒 《90 年代东盟国家外资投资新趋势》, 《南洋问题研究》1997 年第 3 期 第 11 页。
- [32] 王允贵 《“广场协议”对日本经济的影响及启示》, 《国际经济评论》2004 年第 1 期 第 47 页。
- [33] S. Urata and H. Kawai, *Governance and the Flow of Japanese Foreign Direct Investment*, in a World Bank Workshop on “Governance and Private Investment in East Asia”, Hakone, Japan, 1997.
- [34] 覃成林、李超 《幼稚产业保护与“李斯特陷阱”——一个文献述评》, 《国外社会科学》2013 年第 1 期, 第 90-98 页。
- [35] [日] 小黑启一: 《东盟国家经济开发第二回合与外资》, 刘晓民译, 《南洋资料译丛》1984 年第 3 期, 第 43-45 页。

- [36] S. Rattanakhamfu, S. Ongkittikul, et al., "Thailand Country Study: ASEAN Economic Community Blueprint Mid-term Review Project", *ERIA Discussion Paper Series*, No. 46 (2015), Bangkok: Thailand Development Research Institute Foundation.
- [37] P. Intal, "AEC Blueprint Implementation Performance and Challenges: Investment Liberalization", *ERIA Discussion Paper Series*, No. 32 (2015), Jakarta: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia.
- [38] G. Llanto, R. Serafica, et al., "Furthering the Implementation of AEC Blueprint Measures", *ERIA Discussion Paper Series*, No. 35 (2015), Manila: Philippine Institute for Development Studies.
- [39] H. Lim, B. Aw and H. Y. Loke, "AEC Scorecard Phase IV: The Singapore Country Report", *ERIA Discussion Paper Series*, No. 47 (2015), Singapore: Singapore Institute of International Affairs.
- [40] 王玉主、王伟《东盟共同体建设: 进程、态势与影响》,《人民论坛·学术前沿》2016年第19期,第13页。
- [41] UNCTAD, *World Investment Report 2018*, pp. 185-186.
- [42] 中国商务部、中国国家统计局、国家外汇管理局编《2017年度中国对外直接投资统计公报》,北京: 中国统计出版社, 2018年版, 第31-33页。

[责任编辑: 木水石]

The Evolution of FDI Policy in ASEAN: From National Level to Regional Cooperation

WANG Wei WANG Yu-zhu

(Institute of International Economy, University of International Business and Economics, Beijing 100029;

National Institute of International Strategy, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007)

Abstract: The development of ASEAN FDI policy has always served the needs of regional integration construction. Driven by external economic situation and internal demands for development, its evolution is characterized by two features. First, FDI policy in ASEAN has experienced a leap from national cooperation to regional one. Second, ASEAN countries have roughly experienced a process that started with differential treatment to internal and external investors, and then changed to the elimination of investment restrictions. In view of the differences between member states' domestic FDI policies and their regional ones, ASEAN should increase the policy consistency, which means the domestic policies should act in accordance with ACIA, and promote vertical FDI in this area to deal with the division of foreign investment inflows, enhance the institutional construction of FDI to make ASEAN an attractive destination to invest. Meanwhile, China-ASEAN Investment Agreement needs to be detailed. Considering that the investment activities between China and ASEAN are mostly conducted under a bilateral framework and regional investments are seldom conducted, China can enhance investment cooperation by increasing investment in regional projects.

Key words: FDI policy, regional cooperation, ACIA, ASEAN