

# 第五次国际产业转移中的中国与东南亚： 比较优势与政策选择

岳圣淞

**[摘要]** 在多重因素影响下，近年来以制造业为主的部分在华企业逐步将产能转移至生产成本更具优势的东南亚国家，由此开启了第五次国际产业转移的序幕。对比发现，尽管当前东南亚在人力和物料成本方面较中国具有一定竞争力，但仍存在诸多短板。鉴于域内国家经济水平和承载能力有限，未来产业转移如何影响地区整体产业发展与经贸合作，在很大程度上取决于中国与各国的互动模式。可以预见，新一轮国际产业进程将在后疫情时代的亚太经济复苏中延续，并为地区乃至全球经济复苏持续发挥重要作用。对于参与其中并扮演关键角色的中国而言，应当审慎评估区域发展合作形势并精准施策，在不断完善国内营商环境的基础上，充分发挥“一带一路”平台优势，深化同东南亚国家基于优势互补的产能合作，着力构建更具风险抵抗能力、集约化和协调性更强的区域产业集群，促进产业转移良性发展并惠及各方。

**[关键词]** 产业转移；中国—东南亚国家关系；区域合作；工业化；全球价值链；“一带一路”

**[中图分类号]** F125.533      **[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-6099 (2021) 04-0124-26

**[作者简介]** 岳圣淞，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。

## 引言

21 世纪以来，随着全球化的深入发展，全球价值链不断进行动态调整以适应地缘政治经济格局的持续变化，产业转移正是这一过程的突出表现。中国始终是产业转移的重要参与者。改革开放初期，外资企业作为资金供给者、先进技术提供者 and 市场机制承载者为中国经济的高速发展作出了重要贡献。时至今日，在经济实力显著增强和国内经济由高速发展转向高质量发展的背景下，中国正不断调试自身在产业转移中的角色和定位，以更好地推动产业转移在惠及自身的同时带动区域发展水平的整体提升。然而，近年来国内外诸多不利因素为这一进程带来挑战：以美国为代表的西方发达国家制定并实施的制造业回流计划，以及特朗普政府任期内美国对华持续升级的贸易摩擦导致中美经贸合作严重受阻，并间接引发了全球产业经济格局震荡；新冠疫情全球蔓延，给跨国企业依赖的国际产业分工体系带来沉重打击。从中国国内看，传统引资模式日渐式微，通过提升国内消费潜力扩大内需，进而形成外资引力的渠道尚未打通，种种因素叠加令产业转移的对华影响变得日益复杂<sup>①</sup>。

在围绕亚洲地区开展规模产业布局的行业企业看来，尽管中国作为地区乃至全球制造业中心的地位在未来相当长时间内不会改变，但随着人口红利消退和生产成本提升，制造业特别是劳动密集型产业产品的利润将被进一步压缩<sup>②</sup>。与此同时，一些东南亚国家近年来持续推动外向型经济扩张，凭借人力、资源和政策优势不断扩大外资规模，在区域产业结构调整中获得了一定的竞争力<sup>③</sup>。在此背景下，中国国内部分行业企业开始实施对外产业转移，将部分产能从中国转向东南亚地区，以期从多元化的供应链和产业链以及更广的外部市场中持续获益<sup>④</sup>。可以预见，后疫情时代亚太地区的产业转移将始终伴随地区各国的经济复苏进程，并将在一定程度上成为地区产业结构重组和资源配置中的常态化现象。而当前以东南亚国家为主体的承接国究竟能在多大程度上承接源自中国的产业转移，这一趋势又将对中国经济发展、产业转型和对外战略带来何种影响？这是

① 鲍勤、张珣等：《新冠肺炎疫情对我国对外贸易行业和产业转移的影响分析与对策建议》，《中国科学基金》2020 年第 6 期。

② 徐卓、杨正东、李富强：《“一带一路”产业转移创新驱动研究》，《宏观经济研究》2019 年第 12 期。

③ 吴崇伯、姚云贵：《东盟的“再工业化”：政策、优势及挑战》，《东南亚研究》2019 年第 4 期。

④ 叶琪：《我国区域产业转移的态势与承接的竞争格局》，《经济地理》2014 年第 3 期。

本文所要研究的问题。

## 一 国际产业转移：研究评述

产业转移是发生在不同经济发展水平的国家或地区间的一种重要经济现象。广义的产业转移指的是，在一定时期内，国家或区域之间因比较优势的此消彼长而造成产业区位在空间上的整体重构；狭义的产业转移更强调企业在核算成本收益的基础上将部分生产功能从原产地脱离和转移的行为<sup>①</sup>。在有关第五次国际产业转移的研究中，“中国对东南亚的产业转移”是国内外学界关注的热点议题之一。以研究主题和视角进行区分，相关研究可大致分为三类。第一类研究聚焦于中国向东南亚产业转移的主客观动因。姚作林等基于对中国和中南半岛四国在区域价值链动态演进中互动行为的量化分析指出，中国向东南亚的产业转移是区域国家参与全球价值链竞争及由此引发的产业分工持续调整的必然结果。不同国家在竞争中获得了差异化优势，中国在中高级制造业领域的竞争优势得到强化，而东南亚国家则提升了其在中低级制造业部门的国际竞争力<sup>②</sup>。拉尔夫·沃贝尔（Ralph Wrobel）从地缘战略和区域秩序的角度提出，东南亚独特的区位优势使其成为区域大国影响力竞争的重要地区，在中美战略博弈持续深化的当下，中国更倾向于发挥其经济体量和产能优势，加强同东南亚国家的经济交往。尽管中国同东南亚之间的产业合作范围和水平仍有局限，且一定程度上受到来自美国和其他域外国家的干预和影响，但产业转移的趋势在可预见的将来并不会式微，而中国和东南亚均将在这一过程中获益<sup>③</sup>。

第二类研究关注中国向东南亚产业转移的门类与方式。刘友金和杨娜娜等的研究均指出，在中国向东南亚产业转移的门类中，供应链较短的低端制造业占据主导，其普遍特征为人工成本和税负成本占总成本比重较高、对自然资源依赖程度较重、对制造技术和产品精密度要求较低，主要包括烟酒制品、皮革制品、仪

① 张倩肖、李佳霖：《新时期优化产业转移路径与构建双循环新发展格局——基于共建“一带一路”背景下产业共生视角的分析》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2021年第1期。

② 姚作林、金凤君、陈卓：《全球产业转移与GVC区域竞争——基于中国与中南半岛四国的分析》，《地理研究》2021年第2期。

③ Ralph M. Wrobel, “Chinese Geopolitics in Southeast Asia: A New Pattern of Economic Power within ASEAN?”, *Asiatische Studien*, Vol. 73, No. 1, 2019, pp. 147 – 189.

器仪表制品、家具制造、印染制品、纺织服装、文娱用品制造和木材加工等行业<sup>①</sup>。但王晓萍等则认为，随着部分东南亚国家近年来经济增速持续提升、工业基础设施不断完善，加之政策环境相对宽松，部分外资和中资企业已开始逐步拓展向东南亚国家的产业转移规模，转移产业门类从低端向中端提升，转移方式也开始出现由部分产能转移向生产中心整体迁移转变的趋势<sup>②</sup>。

第三类研究探讨中国向东南亚产业转移的影响。潘志煜的研究分析了产业转移与“一带一路”务实合作产生的关联效应，指出鉴于现阶段中国同东南亚国家在“一带一路”框架下的合作以基础设施共建项目为主，旨在尽快打通陆路和水路的商贸通道，未来中国向东南亚的产业转移将凭借更加便利的硬联通优势实现提质增效，产业转移的门类也将从中低端制造业逐步拓展至高技术领域，这无疑将为东南亚国家的产业转型升级带来重大机遇<sup>③</sup>。陈勇等结合对新冠疫情发生以来东南亚产业链结构变化的观察指出，中国向东南亚的产业转移进程在新冠疫情全球蔓延的背景下受到了一定程度的冲击；在即将到来的后疫情时代，中国应继续积极推进合理有序的产业转移，进一步加强同东南亚国家的产能合作，利用中国的产能优势和东南亚国家的资源、人力与区位优势，联手打造更加完善的东南亚产业制造集群<sup>④</sup>。

总体上，尽管国内外学界对第五次国际产业转移及中国作为这一进程核心参与者的角色给予了一定关注，但在区域和国别的融合视角下探究中国在此次产业转移中的地位和作用，以及中国同东南亚国家在这一过程中的互动模式及其影响的研究依旧不足。基于此，本文在梳理既往研究的基础上，立足中国视角，将第五次产业转移同历史上历次产业转移进行对比，并选取越南、泰国、菲律宾、印度尼西亚和马来西亚作为代表性国家，评估中国与东南亚在产业转移中的比较优势与短板，进而尝试提出我国未来应对该趋势的基本对策思路。

① 刘友金、周健：《变局中开新局：新一轮国际产业转移与中国制造业的未来》，《湖南科技大学学报（社会科学版）》2021年第2期；Yang Nana, Hong Jin, Wang Hongying and Liu Qiming, “Global Value Chain, Industrial Agglomeration and Innovation Performance in Developing Countries: Insights from China’s Manufacturing Industries”, *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol. 32, No. 11, 2020, pp. 1307–1321.

② 王晓萍、胡峰：《中国代工制造业向东南亚转移的驱动机制研究》，《对外经贸》2014年第4期。

③ 潘志煜：《“一带一路”背景下中国与东南亚区域经济合作路径与策略研究》，《区域和国别研究》2019年第4期。

④ 陈勇、柏喆：《新冠疫情对中国制造业全球价值链的影响研究》，《暨南学报（哲学社会科学版）》2021年第4期。

## 二 国际产业转移：发展历程、动因与模式

### （一）国际产业转移的发展历程与第五次国际产业转移的特点

尽管目前学界对国际产业转移的发展历程具有不同认知，但多数分析认为，自第一次工业革命至今，全球范围内共完成了四次大规模的国际产业转移。第一次产业转移出现在19世纪下半叶，基本路径是从英国向欧洲大陆和北美的转移。由于国内市场容量有限，加之生产成本升高，英国自19世纪下半叶开始向以法德为代表的欧洲国家和以美国为代表的美洲国家输出产能，由此推动了欧洲和美国的工业化进程<sup>①</sup>。第二次国际产业转移发生在20世纪50年代至60年代，主要是从美国向日本和联邦德国的转移。二战以后，美国确立了全球经济和技术领先地位，并主动对国内产业结构实施重大调整。在此背景下，以钢铁、纺织、日化和普通工业机械为代表的低技术密度制造业从美国向日本和西欧国家转移，其中日本更是凭借良好的工业基础和极具竞争力的生产质效成为继英美之后的第三个“世界工厂”<sup>②</sup>。

此后的国际产业转移始终集中于亚洲区域内。日本成为第三次国际产业转移的主要推动者，韩国、新加坡、中国香港和中国台湾四个经济体成为主要承接方。自20世纪70年代起，为应对世界石油危机的冲击，日本加快了国内产业结构调整，部分劳动密集型产业率先开始转出；第二次石油危机后，钢铁、造船和化工等资本密集型行业以及汽车和电子元件等技术密集型产业也相继开始转出<sup>③</sup>。第四次产业转移发生在20世纪80年代初，产能输出地主要为日本和“亚洲四小龙”，承接地主要是中国及部分东南亚国家<sup>④</sup>。客观来说，中国是第四次产业转移的主要受惠国之一，通过大力吸引外资，中国抓住机遇极大提升了工业技术水平，也为其他产业发展创造了条件。目前，中国已经成为全球唯一拥有联合国产业分类中所列全部工业门类的国家。2010年，中国制造业增加值首次超过美国，成为世界第一制造业大国；在世界500多种主要工业产品中，中国有

① 赵宏图：《从国际产业转移视角看“一带一路”——“一带一路”倡议的经济性与国际性》，《现代国际关系》2019年第3期。

② 董小君：《通过国际转移化解过剩产能：全球五次浪潮、两种模式及中国探索》，《经济研究参考》2014年第55期。

③ 孙浩进、闫晨佳：《产业空间转移研究述评与展望》，《社会科学动态》2020年第4期。

④ 王丽莉、文一：《中国能跨越中等收入陷阱吗？——基于工业化路径的跨国比较》，《经济评论》2017年第3期。

220 多种工业产品产量位居全球第一，成为名副其实的新“世界工厂”<sup>①</sup>。

当下进行中的第五次国际产业转移在诸多方面呈现出独特性：第一，国际和地区政治经济形势更趋复杂。2008 年全球金融危机后，中国成为主要产能输出国，转移路径主要表现为劳动密集型制造业由中国向南亚东南亚国家的转移<sup>②</sup>。此前历次产业转移均由西方国家发起、主导并推动，第五次国际产业转移因有中国的深度参与而成为历史上首次不完全受西方国家主导的产业转移。同时，东盟作为区域性合作机制作用的增强，以及中国同东南亚各国双边关系发展水平的差异共同构成了影响此次国际产业转移的重要外部因素<sup>③</sup>。

第二，中国作为核心参与者的角色作用更加特殊。自第五次产业转移开始至今，中国经历了从单纯的产能承接国到具备产能承接与输出双重作用的枢纽国的身份转变。一方面，中国自身的工业化进程和产业转型尚未完成，国内不同地域间仍存在明显的发展差距，因此仍在继续承接输入产能；另一方面，随着自主研发与技术创新能力的提升，中国国内企业技术迭代速度加快、工业自动化发展推动了产能扩张，“走出去”需求明显增强，因而也具备了较强的产能输出能力<sup>④</sup>。

第三，转移路径呈现双向趋势。前四次产业转移主要是由发达工业化国家向新兴发展中国家的单向产能转移，而此次产业转移则出现了明显的“双向转移”现象。一方面，产业低端链条继续向成本更低的发展中国家转移；另一方面，受金融危机冲击，欧美国家再次认识到制造业对推动技术进步和拉动就业的重要作用，因此在产业发展战略上纷纷从“去工业化”转向“再工业化”。受此影响，越来越多的发达国家企业选择将海外生产基地搬回本土，产业高端链条开始回流<sup>⑤</sup>。

第四，产能承接国的现实情况更加多元。作为此次产业转移主要目的地，尽管东南亚绝大多数国家均属发展中国家，但发展水平存在明显差距，既包括马来西亚、印尼等具备一定工业化基础且经济水平较高的发展中国家，也包括缅甸、柬埔寨和老挝等发展程度较低的国家。此外，不同国家能够为承接产业转移提供的客观条件存在较大差异，部分条件对于某些国家而言属比较优势，但对其他国

① 金凤君、姚作林：《新全球化与中国区域发展战略优化对策》，《世界地理研究》2021 年第 1 期。

② 张友国：《区域间产业转移模式与梯度优势重构——以长江经济带为例》，《中国软科学》2020 年第 3 期。

③ Wang Changze, “China-ASEAN Free Trade Area Development Status Quo and Trade Effect Analysis”, *Modern Economy*, Vol. 40, No. 9, 2018, pp. 719 – 733.

④ 张晓涛、刘亿、杨翠：《我国劳动密集型产业向“一带一路”沿线国家转移的区位选择——基于产业承接能力与要素约束视角》，《吉林大学社会科学学报》2019 年第 1 期。

⑤ World Bank, “Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies”, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>, Feb. 19, 2021, p. 4.

家来说却是短板<sup>①</sup>。尽管发展水平的落差为特定行业实现产业转移提供了必要的“转移梯度”，但也为产能规模化输出造成了现实困难<sup>②</sup>。

## （二）国际产业转移的动因

驱动并影响产业转移进程的因素众多。主观因素方面，作为产业转移的主导力量与实践者，企业基于自身发展需求和为适应客观环境变化而做出的战略决策在很大程度上决定了产业转移在一定时期内的路径、范围、规模和方式。对于跨国公司而言，向海外转移传统产能既可以延缓衰弱产业的生命周期以获取高于原产地的收益，又能释放出沉淀生产要素用于支持新兴产业发展以推动产业结构的革新。综合来看，跨国公司参与产业转移的目的不仅限于技术和产能的迭代升级，还包括规模扩张、风险分散以及拓展市场等<sup>③</sup>。

客观因素主要是指产业发展规律及多重物质条件的限制。总体而言，国际产业转移得以实现的前提是生产要素的流动性不足以及市场竞争的不充分，而由此形成的特定行业在不同国家和地区间的成本、技术、资源和市场“落差”客观上推动了产能流动。从国家层面看，产业转移是国家行为体和特定行业基于客观条件进行“双向选择”的结果：一方面，不同国家的资源禀赋、经济结构、发展水平和政策趋向决定了对产业转移的接纳度；而另一方面，不同产业供应链的长度则决定了产业转移的难度——上游供应链越长、所需资源分布越多元分散的产业转移难度越大；而上游产业链个数较少、技术水平要求低、劳动力需求密集的行业转移更容易，速度也更快<sup>④</sup>。

此外，客观因素还包括国际和地区形势变化，以及突发性国际事件对地区发展产生的外溢性冲击。在特朗普政府任期内，美国采取的一系列贸易保护主义单边政策令全球价值链趋于动荡，这一影响在亚太地区直观地表现为西方国家在华投资外流，以及部分制造业企业出于政策避险而加速向东南亚产业转移<sup>⑤</sup>。而自2020年初开始在全球蔓延的新冠疫情则成为影响东南亚地区产业转移的又一关键因素，各国为遏制国内疫情不得不出台各种隔离和封锁措施，导致跨国物资和

① 胡莘然：《产业转移与产业空心化——从日本经验看我国的应对措施选择》，《对外经贸》2021年第2期。

② 王晓：《国际产业转移的影响分析》，《中国金融》2020年第4期。

③ 杜江、夏誉荟：《我国制造业空间集聚和产业转移的趋势与特征》，《财经理论研究》2020年第5期。

④ 张彦、刘美玲：《全球产业链视角下中国制造业的升级障碍与对策》，《对外经贸实务》2020年第12期。

⑤ 史本叶、王晓娟：《中美贸易摩擦的传导机制和扩散效应：基于全球价值链关联效应的研究》，《世界经济研究》2021年第3期。

人员往来通道很大程度趋于停摆<sup>①</sup>。相较于多数西方国家，中国以及其他秉承传统东方治理模式的域内国家普遍在短时间内实现了对疫情的有效遏制，为逐步实现复工复产和经济复苏提供了保障，也令产业转移在东南亚地区的持续推进成为可能。

### （三）国际产业转移的基本模式：美日经验与中国路径

历次国际产业转移之所以能够推动世界经济发展、促进科技进步、改善人类的生活水平，不仅在于其以资本驱动技术和产能的跨国流动，更在于其不断更新和推广模式持续影响着产业升级背后行为体的观念与行为逻辑<sup>②</sup>。美国和日本作为国际产业转移的先驱，以自身的实践经验分别塑造了“美国模式”和“日本模式”，并为正处于第五次国际产业转移核心的中国提供了重要的借鉴。

美国的产业转移经验被总结为基于“产品生命周期理论”的“优势产业转移”模式<sup>③</sup>。二战结束后，高新科技产品往往率先在美国研发成功并对外输出，美国因此成为出口垄断国。面对不断扩张的市场规模，美国在国内产能无法满足需求的情况下开始向其他发达国家输出技术以继续占领全球市场。在这一时期，虽然美国仍居于产业链顶端，但不再具有技术和市场的垄断地位<sup>④</sup>。随着越来越多的国家具备仿制能力，产能也由发达国家逐渐流入更多的发展中国家，仿制品得以凭借价格优势逐步抢占市场，直至完全取代美国原创产品。总体来看，“美国模式”下产业转移始终以技术为驱动，产能的流动遵循着美国、发达国家、新型工业化国家、发展中国家的顺序。通过技术的跨国传导，美国实现了资本积累和新技术研发推广所需的“周期优势”，而其他国家则相应获得了发展所需的技术和产能<sup>⑤</sup>。但这一产业转移模式的最明显局限性在于，美国的技术优势可能令承接国产生依赖，因而丧失创新主动性而成为“技术追随国”；而美国却因此具备了遏制他国、凭借科技创新实现更快发展的筹码——这一点在当前中美之间日趋深化的战略博弈中得到了较为明显的体现<sup>⑥</sup>。

日本主导下的国际产业转移方式被概括为“边际产业转移”模式。该模式坚持以自然资源和低成本为导向，主张将日本国内已经处于或趋于比较劣势的产

① 余南平：《新冠疫情下全球价值链结构调整特征与未来挑战》，《国际关系研究》2021年第1期。

② 许崑、魏攀：《国内外产业转移相关理论研究综述》，《金融理论与教学》2011年第4期。

③ 张会恒：《论产业生命周期理论》，《财贸研究》2004年第6期。

④ Raymond Vernon, “Big Business and National Governments: Reshaping the Compact in a Globalizing Economy”, *Journal of International Business Studies*, Vol. 32, No. 3, 2001, pp. 509–510.

⑤ Raymond Vernon, “International Trade Policy in the 1980s: Prospects and Problems”, *International Studies Quarterly*, Vol. 26, No. 4, 1982, p. 483.

⑥ 王达、李征：《全球疫情冲击背景下美国对华“脱钩”战略与应对》，《东北亚论坛》2020年第5期。

业向国际分工中处于更低阶梯的国家转移，并通过转出产业门类的不断升级推动国内产业结构调整<sup>①</sup>。日本20世纪80年代以后开始加大对东盟国家和中国制造业的投资，转出门类从消费资料产业向资本资料产业、轻纺工业向重化工工业、原材料工业向加工组装工业不断演进。相较于“美国模式”，“日本模式”的产业转移以产能而非技术为核心驱动，通过“边际产业”的海外转移，日本得以建立国内生产和海外生产的双向拉动，这一过程不仅推动了产业跨国垂直分工的形成，带动了日本技术和设备的出口，还实现了倒逼国内产业升级、催生新比较优势的目标<sup>②</sup>。

美日两国的产业转移模式为中国未来在国际产业转移中的发展战略选择提供了重要启发——相较于单纯借鉴高技术导向的“美国模式”或低技术导向的“日本模式”，中国更有能力、有条件在二者间探索出一条“中间道路”：如在扩大向东南亚地区“边际产业”转移的同时，也应探索向发达工业化国家推进“优势产业”转移的路径和方式，借助中国高技术的全球推广实现要素积累的“规模效应”与“乘数效应”，以尽快实现“弯道超车”或“借道超车”的技术跨越<sup>③</sup>。在当前形势下，深刻把握国际产业转移规律、认清其未来走向对自身可能产生的多方面影响，是中国更好地参与国际产业分工与产业转移的关键前提。首先，应充分认识到产业转移的客观性。在当下的亚洲地区，日、韩和新加坡等工业化国家主要承担着技术创新的角色，处于价值链高位；中国正经历国内产业升级的关键阶段，在价值链中的位置正由中端向高端跃升，而其他东南亚国家则处于价值链低端，当前和未来一段时间仍主要承担初级产品供应和低端制造业活动<sup>④</sup>。鉴于此，顺应产业转移趋势并加以适当引导、合理利用，不仅能使其正向推动中国产业转型升级，还能为后疫情时代的地区经济复苏、产业链和价值链重构乃至区域合作深化提供助力。

与此同时，中国也不应忽视产业转移可能带来的负面影响：第一，产业转移可能给中国实体经济带来潜在风险。理论上，产业转移应是渐进的过程，处理不当或速度过快都将对转出国造成产业空心化风险。在这一点上，西方工业国在20世纪80年代启动的“去工业化”背景下的产业转移所造成的不良后果为当下

① 王亚晨：《小岛清模式下日本跨国企业对外直接投资分析》，《现代经济信息》2016年第4期。

② Kiyoshi Kojima, “The ‘Flying Geese’ Model of Asian Economic Development; Origin, Theoretical Extensions, and Regional Policy Implication”, *Journal of Asian Economics*, Vol. 11, No. 4, 2000, pp. 375 - 401.

③ 王菲：《中国高技术产品出口的产业升级效应研究》，《财经问题研究》2016年第10期。

④ World Bank, “Trading for Development in the Age of Global Value Chains”, <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>, Feb. 8, 2021.

中国提供了前车之鉴<sup>①</sup>。尽管当前中国向东南亚的产业转移规模总体可控，但仍应警惕部分产业转出速度过快短期内将可能给局部地区，特别是外向型加工企业密集的东南沿海地区带来的产业空心化风险<sup>②</sup>。第二，产业转移给我国劳动力市场带来潜在风险。鉴于目前中国向东南亚地区转移的产业以劳动密集型为主，如产业转移规模过大、速度过快，将可能给部分对劳动密集型产业仍存在较大依赖的欠发达地区造成短期就业压力。特别是在疫情持续蔓延的当下，受制度性障碍和人员流动受限等因素影响，部分地区制造业企业对劳动力的吸纳规模和稳定性将直接影响地区经济复苏的效果<sup>③</sup>。第三，从中长期来看，持续产业转移还将对我国在全球价值链中的地位产生一定影响。随着全球价值链向区域化和多元化过渡，以及国际局势的复杂变化，我国参与全球供应链的壁垒有所增加；而以越南、印尼、菲律宾等为代表的新兴东南亚国家同西方国家间的商品和要素流通较中国更加顺畅，未来或将在中低端制造业产品的国际市场中与中国形成更强竞争。不仅如此，在高端制造业领域，尽管中国正加快提升自主研发与技术创新能力，但同日韩等亚洲国家以及美欧等西方国家仍存在较明显差距，未来如不能尽快在技术、品牌和高端产品领域形成规模效应和国际竞争力，将令中国的产业升级路径和空间遭遇来自高端和低端制造业竞争的双重压力<sup>④</sup>。

### 三 中国与东南亚国家在当前产业转移中的比较优势与短板

对于参与产业转移进程的行业企业而言，在将产能进行跨国甚至跨地区转移过程中需考虑多种因素，不仅包括产能落地国的自然条件、区位优势、工业基础、劳动力质素，还包括当地法律法规和营商环境因素，以及当地经济整体稳定性和社会氛围等<sup>⑤</sup>。不可否认，当前部分东南亚国家在劳动力、生产成本和政策制度方面较中国存在一定的比较优势，但同时技术水平、基础设施、市场规模及营商环境等方面仍存在明显短板，且短期内并无可能有效缩短与中国的差距。因此，在对东南亚国家承接中国产业转移的分析中，应将上述关键领域指标纳入

① 何自力：《去工业化、去周期化与经济停滞常态化——一个认识当代资本主义的新视角》，《华南师范大学学报（社会科学版）》2015年第4期。

② 李馥伊：《越南承接产业转移现状及对我国的影响研究》，《中国经贸导刊》2020年第10期。

③ 张杰：《新冠疫情对中美经贸关系的影响与应对措施》，《亚太经济》2020年第2期。

④ 马晴晴、张同斌：《国际价值链分割是否阻碍了中国制造业迈向中高端水平？》，《南京财经大学学报》2020年第6期。

⑤ Tomohiro Machikita and Yasushi Ueki, "Measuring and Explaining Innovative Capability: Evidence from Southeast Asia", *Asian Economic Policy Review*, Vol. 10, No. 1, 2015, pp. 152 - 154.

分析范畴，以综合评估东南亚地区的承接能力。

总体上，有能力在一定规模水平上承接主要源自中国的产业转移，并能将产能较为顺利地同本国产业对接的东南亚国家经济发展水平普遍落后于中国。在经济体量上，中国2020年的GDP总量已高达15.4万亿美元，约为东盟十国经济总量的5倍；在人均GDP方面，除新加坡、文莱和马来西亚人均GDP高于中国外，其他东盟国家均大幅低于中国。尽管如此，部分东南亚新兴经济体近年来的经济表现颇为亮眼。根据世界经济论坛发布的《2019年全球竞争力报告》，在参与全球排名的141个经济体中，东南亚7国位列全球前100位之内，其中新加坡位居全球第一，马来西亚第27，印尼第50，菲律宾第64，越南第67<sup>①</sup>；在世界银行发布的《全球投资竞争力报告（2019—2020）》中，越南、印尼、泰国、马来西亚和菲律宾凭借在工业规模与经济增速上的突出表现名列“全球制造业新兴热点国家”<sup>②</sup>；2020年上述五国GDP总量、加工贸易出口额、服务贸易出口额和对华进出口额分别占东盟总量的85%、68%、52%和76%，亦是中国对东盟投资存量和年均增量除新加坡外上升最快的五个经济体<sup>③</sup>。在东南亚近年来持续承接对外产业转移的过程中，上述五国凭借明显的区位优势 and 相对完善的工业基础逐渐成为东南亚地区的主要外资流入地，并很大程度上协同带动了地区工业和经济发展水平的整体提升<sup>④</sup>。基于此，本文以上述五国为代表，从人口及劳动力资源、工业基础设施水平及政策制度与营商环境三个方面分析东南亚国家在承接产业转移中的比较优势与短板。

### （一）人口及劳动力资源

截至2020年，东盟十国总人口达6.49亿，其中15-65岁适龄劳动力人口1.06亿<sup>⑤</sup>。国际劳工组织2020年发布的《全球劳动力与社会发展展望报告》指出，东南亚地区自21世纪初起的工业化进程和经济发展全面提速很大程度上得

① World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2019: How to End a Decade of Lost Productivity Growth”, <https://www.weforum.org/reports/how-to-end-a-decade-of-lost-productivity-growth>, Feb. 19, 2021.

② World Bank, “Global Investment Competitiveness Report 2019/2020: Rebuilding Investor Confidence in Times of Uncertainty”, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/33808>, Feb. 19, 2021.

③ 《2020年东盟对中国货物贸易进出口数据》，中国—东盟自由贸易区商务门户网站，<https://www.cn-asean.org/tjsj/hwmy/>，2021年2月7日。

④ 根据尼尔森市场研究公司2019年的统计数据，东盟十国中吸引外资最多的国家是新加坡，占东盟吸引外资总额的60%，越南、菲律宾、印尼、马来西亚和泰国共吸引外资占比达35%，参见 Nielsen Company (US), LLC., “What’s Next in Southeast Asia; Seizing Untapped Opportunities in Asia’s Next Growth Frontier”, <https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/3/2019/06/whats-next-in-southeast-asia.pdf>, Feb. 8, 2021.

⑤ “Total Population of the ASEAN Countries from 2010 to 2020 (in million inhabitants)”, <https://www.statista.com/statistics/796222/total-population-of-the-asean-countries/>, Feb. 7, 2021.

益于该地区充沛的劳动力资源供应。在过去 20 年间，东南亚各国为全球劳动力市场累计输送超过 1 亿的劳动力人口，预计到 2030 年还将新增至少 5900 万劳动力人口，届时其劳动力规模将占全球劳动力市场总量的 10%，成为仅次于中国和印度的世界第三大劳动力输出地<sup>①</sup>。

印尼、马来西亚、菲律宾、泰国和越南是东南亚地区劳动力的主要输出国，其人口和适龄劳动力人口总和分别占东盟总量的 51% 和 47%，同其他东盟国家人口相比具有明显的规模优势，且人口结构更加均衡合理。以中国人口结构的历时性变迁作为基准对比发现，越南人口的年龄结构大致相当于中国的 2001 年，马来西亚相当于中国的 2000 年，印尼相当于中国的 1994 年，菲律宾相当于中国的 1984 年，泰国同中国当前年龄结构基本相当<sup>②</sup>。如表 1 所示，从劳动力占本国人口比重看，截至 2019 年底，中国 15 - 65 岁劳动力人口占比为 70.6%，高于上述五国；但中国 65 岁以上人口占比已达 12.5%，0 - 14 岁人口占比为 16.9%，呈现出明显的老龄化加剧、儿童人口萎缩趋势，因而劳动力人口增速将在未来持续放缓<sup>③</sup>。中国与泰国的劳动力人口占比均在 2010 年左右达到峰值，并于此后逐年下滑；相比之下，印尼、马来西亚、越南和菲律宾的人口结构更为年轻化，预计上述国家的人口红利将在未来 10 年逐步释放，中产阶级和劳动力人口的持续增长将为东南亚消费市场规模的扩张和工业化进程的加速提供关键支撑<sup>④</sup>。

在劳动力效能方面，劳动力受教育程度和熟练技工获得难易度是决定相关行业在特定国家或地区能否实现可持续运营及更大发展的关键指标；而人工成本则是利润水平的决定性因素，也是东南亚国家在相关行业市场中竞争力的重要体现。如图 2 所示，从劳动力受教育年限看，截至 2019 年，中国 25 岁以上劳动力人口平均受教育年限为 7.8 年，低于马来西亚（10.5 年）、菲律宾（9.6 年）、泰国（8.3 年）和印尼（7.9 年），高于越南（7.2 年）；在熟练技工获得难易度

① International Labor Organization, "World Employment and Social Outlook", [https://www.ilo.org/glob-al/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_734454/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/glob-al/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_734454/lang-en/index.htm), Feb. 16, 2021.

② Alstair Dieppe, *Global Productivity: Trends, Drivers, and Politics*, Washington, D. C.: World Bank Group, 2020, pp. 4 - 37.

③ 按照国际通行标准，当一国总人口中 65 岁及以上人口占比超过 10% 后，该国即进入老龄化社会。该标准在 1982 年维也纳老龄化问题大会上被正式提出并写入《维也纳老龄问题国际行动计划》，此后一直作为衡量社会老龄化的国际通行标准沿用至今。参见 <https://www.un.org/chinese/esa/ageing/vienna4.htm>, Feb. 17, 2021.

④ Nielsen Company (US), LLC., "What's Next in Southeast Asia: Seizing Untapped Opportunities in Asia's Next Growth Frontier", <https://www.nielsen.com/wp-content/uploads/sites/3/2019/06/whats-next-in-southeast-asia.pdf>, Feb. 8, 2021.

方面，马来西亚、菲律宾和印尼三国较中国更易获得，泰国和越南则难于中国<sup>①</sup>；人工成本是东南亚国家最具优势的方面：当前中国大陆工人人均工资为817美元/月，高于五国（马来西亚594美元/月，泰国484美元/月，菲律宾295美元/月，越南285美元/月，印尼198美元/月）；但在劳动力效率方面，中国的周均工作时长为45小时，高于所有东南亚国家，且平均劳动绩效是东南亚国家的2.3倍<sup>②</sup>。

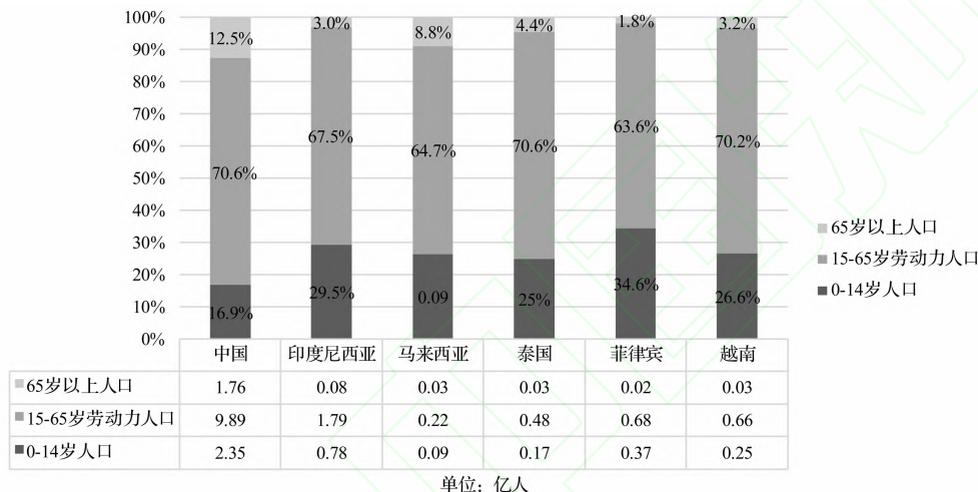


图1 中国与东南亚五国人口结构对比（截至2019年底）

数据来源：笔者根据中国国家统计局和东盟基本国情数据整理制作而成，参见“人口基本情况”，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A0301&sj=2020>，2021年2月8日；“ASEAN Statistical Leaflet 2019”，[https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2019/11/ASEAN\\_Stats\\_Leaflet\\_2019.pdf](https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2019/11/ASEAN_Stats_Leaflet_2019.pdf), Feb. 8, 2021.

① 本文采用的劳动力受教育程度和熟练技能工人获得难易程度衡量标准参考世界经济论坛《全球竞争力指数》的评量标准。具体参见 World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries Are Performing on the Road to Recovery”, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The-GlobalCompetitivenessReport2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_The-GlobalCompetitivenessReport2020.pdf), Feb. 17, 2021.

② 此处采取的劳动绩效核算标准以2019年对多行业实地调研数据为基础，主要考量包括劳动力在单位时间内的工作量，参与同中国对比的东南亚国家包括越南、印尼、马来西亚、柬埔寨、缅甸、泰国和菲律宾七国，参见 PwC (Vietnam), “The Future of ASEAN: Viet Nam Perspective”, <https://www.pwc.com/vn/en/publications/vietnam-publications/the-future-of-asean-vietnam.html>, Feb. 17, 2021.

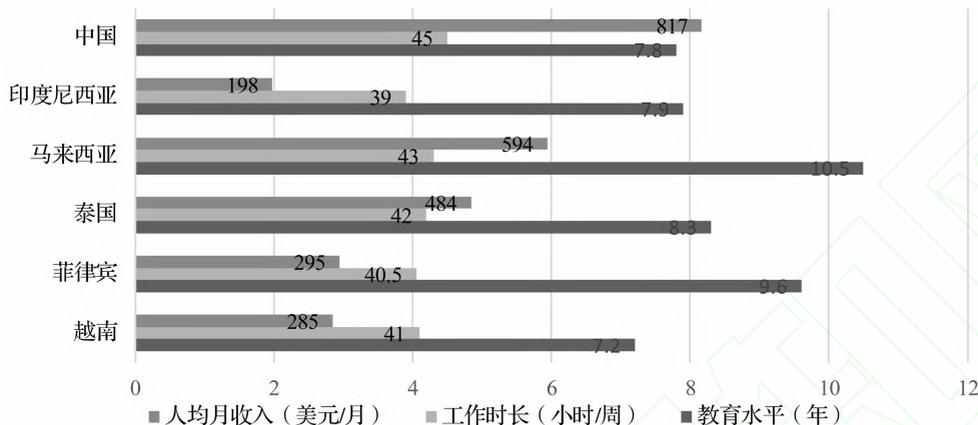


图2 中国与东南亚五国劳动力效能对比（截至2019年底）

数据来源：笔者根据相关数据信息整理制作而成，参见 World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report Special Edition 2020: How Countries are Performing on the Road to Recovery”, [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf), Feb. 17, 2021; Asian Development Bank, “Skilled Labor Mobility and Migration: Challenges and Opportunities for the ASEAN Economic Community”, <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/517601/skilled-labor-mobility-migration-asean.pdf>, Feb. 17, 2021.

概括而言，当前东南亚主要国家的劳动力资源比较优势明显，这也是驱动产业转移的重要因素。但相对低廉的成本背后同时存在的一系列潜在问题，为外来投资者的生产经营带来挑战：受社会文化和风俗习惯影响，东南亚国家劳动力普遍存在纪律性、服从性和集体意识不强等问题；外资企业在吸纳当地劳动力时除了要考虑相关法律法规的约束外，还要面临性别、种族和宗教等因素限制，因而无法实现劳动力的充分流动和最优配置。部分东南亚国家因受历史因素影响而对外来投资国存在偏见，排外情绪时而成为激化劳资双方和企业同当地社群间矛盾的导火索<sup>①</sup>。近年来，越南、马来西亚、印尼和菲律宾等国相继发生多起主要针对外企的大规模罢工，部分因工资待遇、劳动保障和生活条件等引发的争端甚至演变为暴力事件，不仅严重影响企业的正常生产活动，造成人员财产损失，也在一定程度上削弱了相关国家劳动力的声誉。此外，近年来产业转移趋势的增强也

① 杨思灵：《“一带一路”倡议下中国与沿线国家关系治理及挑战》，《南亚研究》2015年第2期。

推高了东南亚国家的工资水平，令其劳动力成本优势被进一步削弱<sup>①</sup>。

## （二）工业基础设施

除劳动力资源外，工业基础设施水平也是吸引制造业投资的重要因素，其中不仅包括土地、水和化石能源等自然资源储备及其供给条件，还包括铁路、公路、水运、航空、通信等生产运输保障性设施。对于企业来说，相对完备的工业基础设施可以有效降低企业前期基建投入、缩短投产运营时间；另一方面，较好的物流交通设施可为原材料进口和产品出口提供便捷通道，节约资金和时间成本<sup>②</sup>。

工业用地、用水和用电是企业在生产环节中最为关注的基础设施因素。印尼、马来西亚、越南、菲律宾和泰国在东南亚地区均属土地面积较大的国家，但地形条件复杂，自然因素对可利用土地的约束性较强。扣除水域、山地、高原面积外，上述五国可利用土地总面积约为135万平方公里，占东盟十国可利用土地总面积的94%，接近中国可利用土地总面积的37%<sup>③</sup>。在工业地价方面，截至2020年第四季度，中国105个主要大中型城市的工业用地均价约为135美元/平方米，但不同区域存在价差，长江三角洲、珠江三角洲和京津冀环渤海三个地区的地价明显高于其他地区<sup>④</sup>。相比之下，东南亚五国的工业地价并不具有明显优势，仅马来西亚和菲律宾部分地区的工业地价与中国处于同一水平，而越南、印尼和泰国则明显高于中国，且地区间价差更大，增速更快。以越南为例，在经济最发达、工业基础最好的河内和胡志明两市，随着近年来外资制造业的大规模涌入，其工业用地最低价格2020年已分别飙升至356美元/平方米和946美元/平方米，同2016年相比已翻一番；即使在北部工业欠发达的25个省市，其工业用地最低地价也已达121美元/平方米，接近中国平均水平且明显高于中国中西部地区<sup>⑤</sup>。

① 学界有关外资企业在东南亚国家投资面临的隐性风险的研究数量庞大，代表性研究可参见李明江、李倩如：《“一带一路”倡议在东南亚的进程与展望》，《边界与海洋研究》2019年第2期；谭立力、刘小莹：《中国企业对东南亚投资的政治风险及其调节因素——基于微观数据的实证分析》，《云南财经大学学报》2020年第6期；潘一宁：《广东企业“走进东南亚”的主要挑战与华侨华人的作用》，《华侨华人历史研究》2015年第1期；谢琳灿：《我国对东南亚投资的现状与风险防控》，《宏观经济管理》2016年第1期。

② Kong Tuan Yuen, “The Belt and Road Initiative in Southeast Asia and Responses from ASEAN Countries”, *China: An International Journal*, Vol. 17, No. 4, 2019, pp. 24 - 33.

③ 《对外投资合作国别（地区）指南：东盟（2020年版）》，中国商务部“走出去”公共服务平台，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/#>，2021年2月17日。

④ 参见《2020年第四季度全国主要城市地价监测报告》，中国地价信息服务平台，2021年1月19日，<http://www.landvalue.com.cn/News/NewsRead?id=5e4c19aaa4994f1394cea11c998ed87b>

⑤ 《对外投资合作国别（地区）指南：越南（2020年版）》，中国商务部“走出去”公共服务平台，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/#>，2021年2月17日。

在工业用水和用电方面，尽管近年来东南亚各国均推行了一系列水利和供电基础设施改善与兴建项目，以缓解能源紧张，但成效有限（具体指标见表1）。越南、印尼、菲律宾和泰国的饮用水不安全比例仍居高不下，近1/3的泰国人口和近1/4的印尼人口常年居于饮水安全无法保障地区<sup>①</sup>。菲律宾缺电现象严重，居民和工业用电价格常年居于世界前列；印尼受地理条件和供电基础设施分散的限制，电力供应稳定性较差，全国近25%的地区至今仍无法实现全天候充分供电<sup>②</sup>。受此影响，上述东南亚国家的工业水电价普遍较高且难以实现供需平衡，一定程度上影响了工业企业的生产成本与运营效能。

表1 中国同东南亚五国工业基础设施代表性指标对比

指标 国别	生产基础设施代表性指标			交通物流基础设施代表性指标					
	工业地价 (USD/M <sup>2</sup> )	工业水价 (USD/M <sup>3</sup> )	工业电价 (USD/kWh)	铁路里程 (万公里)	公路里程 (万公里)	海运： 港口 (个)	航运： 机场 (个)	互联网普 及率（户/ 百人）	移动电话 普及率 (部/百人)
中国	135	0.47	0.10	14.14	501	87	238	64.5	113.9
印度尼西亚	330-630	0.52	0.03	0.65	34	25	179	39.8	119.8
马来西亚	60-224	0.48	0.13	0.34	23.7	14	8	81.2	134.5
泰国	119-197	0.79	0.12	0.46	70.18	47	74	56.8	180.2
菲律宾	102-200	0.96	0.26	0.05	20	400	300	73.1	110.4
越南	121-946	0.81	0.19	0.32	4.72	49	22	70.4	147.2

说明：中国的数据截至2020年底，东盟的数据截至2021年3月。

数据来源：笔者根据相关资料整理制作而成，具体参见《〈中国交通的可持续发展〉白皮书》，<http://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1695297/1695297.htm>，2021年2月18日；《东盟十国投资指南》，<http://www.cn-asean.org/ywxt/tzzn/>，2021年2月18日；ASEAN Stats Data Portal，<https://data.aseanstats.org>，Feb. 18, 2021.

在交通基础设施领域，东南亚国家同中国的差距更加明显。截至2020年，

① 《对外投资合作国别（地区）指南：泰国（2020年版）》、《对外投资合作国别（地区）指南：印度尼西亚（2020年版）》，中国商务部“走出去”公共服务平台，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gb-dqzn/#>，2021年2月17日。

② 《对外投资合作国别（地区）指南：菲律宾（2020年版）》、《对外投资合作国别（地区）指南：印度尼西亚（2020年版）》，中国商务部“走出去”公共服务平台，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gb-dqzn/#>，2021年2月17日。

中国的铁路运营总里程达到 14.14 万公里，高速铁路营业里程达 3.5 万公里，而作为东南亚铁路里程最长国家的印尼的营业里程也仅为 0.65 万公里，且绝大多数东南亚国家铁路运营时速较低，尚不具备大规模开通高速铁路的条件；中国国内公路里程达 501.3 万公里，其中高速公路 15 万公里，约为东南亚五国公路总里程的 3.3 倍（泰国 70.1 万公里，印尼 34 万公里，马来西亚 23.7 万公里，菲律宾 20 万公里，越南 4.7 万公里）；中国拥有港口 87 个，其中 10 个港口年吞吐量位居世界排名前 20；拥有生产性码头泊位 2.3 万个，其中万吨级及以上泊位数量 2520 个，海运服务覆盖中国周边及“一带一路”沿线 66 个国家和地区；中国拥有民用运输机场 238 个，同 100 个国家和地区建立了常态化航空运输机制，在机场设施、航班频次、安全保障和货物吞吐量方面普遍领先于东南亚国家（参见表 1）。

随着近年来在基础设施领域的持续大规模投入，中国国内工业化水平的地域性差距不断缩小，工业基础设施水平的提升对经济增长发挥了重要的拉动作用<sup>①</sup>。相比之下，多数东南亚国家仍不同程度地面临基础设施薄弱、工业资源分布不合理的现实困境<sup>②</sup>。面对巨大的基础设施供需缺口，东南亚各国近年来相继出台了一系列基础设施发展规划，如菲律宾的“大建特建”计划、印尼的“全球海洋支点战略”（GMA）、马来西亚的《2019—2030 年国家交通发展战略》和泰国的《2015—2022 年交通基础设施战略规划》等，力图结合国内财政、国际援助和国内外私人投资等多元融资渠道全面推动公路、铁路、港口、机场、电站和水利等基础设施建设，以更好地满足国内发展和吸引外资的紧迫需求。对于现阶段仍处于工业化初期的大多数东南亚国家而言，基础设施发展将在很大程度上成为其未来能否摆脱低端制造业陷阱、实现产业升级的关键，而囿于自身经济能力和资源条件，东南亚国家乃至东盟整体尚难凭借单方力量实现体量庞大的基础设施投建目标，工业基础设施的严重缺乏已成为制约东南亚区域经济发展和工业化水平进一步提升的主要瓶颈之一<sup>③</sup>。

### （三）政策制度与营商环境

在制造业领域，东南亚主要新兴经济体近年来出台了一系列吸引外资的优惠

① 陶长琪、陈伟、郭毅：《新中国成立 70 年中国工业化进程与经济发展》，《数量经济技术经济研究》2019 年第 8 期。

② McKinsey Productivity Sciences Center, *Understanding ASEAN: The Manufacturing Opportunity*, October 2014.

③ Deloitte Southeast Asia Ltd., “Infrastructure Asia: Infrastructure Leading Southeast Asia’s Economic Recovery”, <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/sg/Documents/finance/sea-fa-infrastructure-development-to-lead-economic-recovery.pdf>, Feb. 28, 2021, pp. 3-5.

政策，如泰国投资促进委员会（BOI）出台的“七年投资促进战略（2015—2021）”、马来西亚政府提出的“投资税务补贴”（ITA）和“多媒体超级走廊计划”（MSC），以及菲律宾投资署的年度“投资优先计划”等<sup>①</sup>。各国投资优惠政策的制定以本国经济和社会发展的实际和紧迫战略需求为导向，针对不同行业发展现状和不同地区的发展水平制定了差异化的优惠举措。概括来说，优惠政策主要分为税务优惠权益和非税务优惠权益两类。其中，税务优惠权益主要包括对符合条件的外资企业给予一定期限内免缴或减免所得税、进口税和关税等特别税负待遇；非税务优惠权益主要包括相关的投资便利化举措，如在投融资、技术引进、土地使用权限、外资持股比例、外汇结算机制等方面给予特别待遇<sup>②</sup>。

此外，鉴于东南亚货物贸易出口占比较高，各国结合自身贸易需求建立的双边优惠贸易安排，以及在东盟和区域贸易协定中享有的优惠关税权益成为其制造业出口商品在国际市场上获得更大竞争力的关键。除各国自主建立的双边贸易协定外，在东盟框架下，东盟自由贸易区（AFTA）的建立为各成员国加强合作、提升东盟区域经济一体化以及内部贸易与投资水平、推动东盟地区作为单一生产单位在国际市场获得竞争优势提供了有力保障。自2010年以来，经过数次提速和规模扩容，东盟自贸区6个原始成员国99.3%的商品实现零关税，越、老、柬、缅4个新成员国也有97.7%的商品贸易实现零关税。截至2019年底，东盟内部市场进出口贸易额达7478.4亿美元，占东盟国际贸易总额的23%；其中成员国间出口3451.8亿美元，进口3023.2亿美元，分别占东盟国际贸易出口和进口总额的24.1%和21.8%<sup>③</sup>。在亚太区域层面，《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）在2020年末的签署标志着涵盖世界人口最多、经贸规模最大和最具发展潜力的自贸区正式建立。相较于东盟自贸协定，RCEP的自由化程度更高，其目标不仅在于消除区域内部贸易壁垒、完善投资环境、扩大商品及服务贸易规模，还涉及知识产权保护和竞争政策等内容<sup>④</sup>。作为该自贸协定的受惠主体，东南亚地区有望在逐步扩大优化的区域自贸环境中更快地延伸市场、拓展行业规模、逐步实现以技术而非资源为导向的发展模式转型；对外来投资者而言，其更大的吸引力则在于能够充分利用东南亚各国的产业互补优势、在更广范围内推动

① UNCTAD, “ASEAN Investment Report 2019”, <https://unctad.org/webflyer/asean-investment-report-2019>, Feb. 19, 2021.

② 吴崇伯、姚云贵：《东盟的“再工业化”：政策、优势及挑战》，《东南亚研究》2019年第4期。

③ “ASEAN Statistical Leaflet 2019”, <https://www.aseanstats.org/wp-content/uploads/2019/11/ASEAN-Stats-Leaflet-2019.pdf>, Feb. 8, 2021.

④ Seemantani Sharma, “RCEP and Trans-Pacific Intellectual Property Norms: Implications for India”, *The Journal of World Intellectual Property*, Vol. 22, No. 5-6, 2019, p. 313.

产业链和供应链的跨国跨地区优化,以进一步挖掘利润增长空间、实现资源的高效整合<sup>①</sup>。

受资源基础、产业结构和经济水平影响,东南亚国家经济普遍呈现出口导向型特征、外资依存度普遍较高,因此通过建立或参与双多边优惠贸易安排以吸引外资、为自身经济增长开辟辐射市场和发展空间已成为区域内国家的主要选择<sup>②</sup>。但不容忽视的是,由于东南亚发展中国家的治理水平普遍有限、政策法规和制度体系尚不完善,如何处理好大量不同领域、层次和规模的对外贸易政策间的关系,如何实现其同本国国内相关法律法规的有效衔接,如何调整政策优先级,将存在交叉重叠甚至对冲的政策负面影响降至最低,令投资者切实享受到政策利好,都对各国的决策和管理能力形成挑战<sup>③</sup>。以越南为例,截至2020年底,越南同有关国家签订的双边贸易优惠安排及作为东盟成员国享受的多边贸易协定已多达18个,涉及国家和地区超过30个。由于各个自贸协定和优惠贸易安排中存在部分条款和标准的重叠,且并不一致,加之政府对各项自贸协定的具体实施细则制定不够及时、宣传不到位,导致大量相关行业企业在制定生产标准、履行出口流程时出现选择性困难;随着自贸协定的不断增加,相关行业企业并未能明显感受到现实的政策利好,其对越南整体出口贸易的促进力度并不显著。据越南工业贸易部相关数据显示,在区域多边和双边自贸协定井喷式增长的2018—2019年间,越南的出口额增长率不升反降,从39%轻微下降将至37.2%<sup>④</sup>。由此看来,如未能有效避免因贸易政策泛滥引发的“意大利面碗”效应<sup>⑤</sup>,将不仅对东南亚国家的经济体系和发展模式带来冲击,导致其对外投资吸引力下降,还可能造成市场环境恶化,加剧地区合作碎片化趋势<sup>⑥</sup>。

① 沈铭辉、郭明英:《大变局下的〈区域全面经济伙伴关系协定〉:特征、影响与机遇》,《当代世界》2021年第1期。

② 潘少奇、李亚婷、高尚、苗长虹:《产业转移技术溢出效应研究进展与展望》,《地理科学进展》2015年第5期。

③ 杨勇、张彬:《浅析多边化区域主义在亚太区域经济一体化中的影响》,《世界经济研究》2011年第11期;夏苇航:《析亚太地区合作中的中国角色:以东盟为视角》,《理论与改革》2016年第4期。

④ Ministry of Industry and Trade of the Socialist Republic of Vietnam, “Ten Notable Events of Vietnam’s Industry and Trade Sector in 2019”, January 2, 2020, <https://www.moit.gov.vn/web/web-portal-ministry-of-industry-and-trade/tin-chi-tiet/-/chi-tiet/ten-notable-events-of-vietnam-s-industry-and-trade-sector-in-2019-17475-1305.html>

⑤ “意大利面碗”效应(Spaghetti Bowl Effect)由美国经济学家贾戈迪什·巴格瓦蒂(Jagdish Bhagwati)在其1995年出版的《美国贸易政策》(U.S. Trade Policy)一书中首次提出,用于描述在双边自贸协定和区域贸易协定共存条件下,不同协议中的优惠待遇和原产地规则就像碗里的意大利面条纠缠在一起;在此情况下,不同贸易协定相互制约,均无法实现预期的优惠效果。有关这一现象的定义及应用,参见Haruo H. Horaguchi, “Economic Analysis of Free Trade Agreements: Spaghetti Bowl Effect and a Paradox of Hub and Spoke Network”, *Journal of Economic Integration*, Vol. 22, No. 3, 2007, pp. 664-683.

⑥ 杨勇:《亚太区域一体化新特征与中国的策略选择》,《亚太经济》2012年第5期。

表2 东盟五国双多边贸易协定概览（截至2020年底）

类别 国别	双边贸易协定签约国	东盟框架下的多边贸易协定签约国 (地区)
印尼	印尼—日本；印尼—伊朗；印尼—欧盟；印尼—摩洛哥；印尼—土耳其；印尼—澳大利亚	1. 《全面与进步的跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)：日本、新加坡、澳大利亚、文莱、加拿大、智利、墨西哥、新西兰、秘鲁、越南、马来西亚
马来西亚	马来西亚—日本；马来西亚—印度；马来西亚—巴基斯坦；马来西亚—澳大利亚；马来西亚—土耳其；马来西亚—智利；泰国—秘鲁；泰国—印度	2. 《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)：印尼、马来西亚、菲律宾、泰国、新加坡、文莱、柬埔寨、老挝、缅甸、越南、中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰
泰国	泰国—澳大利亚；泰国—新西兰；泰国—斯里兰卡；泰国—土耳其；泰国—巴基斯坦	3. 东盟整体签订的双边贸易协定签约国家和地区：东盟—中国；东盟—日本；东盟—印度；东盟—韩国；东盟—欧盟；东盟—中国香港；东盟—澳大利亚、新西兰
菲律宾	菲律宾—欧盟；菲律宾—日本；菲律宾—哈萨克斯坦	4. 《东盟自贸协定》(内部市场FTA)：印尼、马来西亚、菲律宾、泰国、新加坡、文莱、柬埔寨、老挝、缅甸、越南
越南	越南—日本；越南—智利；越南—以色列；越南—韩国；越南—欧盟；越南—欧亚经济联盟（俄罗斯、白俄罗斯、亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦）；越南—欧洲自由贸易联盟（瑞士、挪威、冰岛、列支敦士登）	

数据来源：笔者根据相关资料整理制作而成，参见《东盟十国投资指南》，<http://www.cn-asean.org/ywxt/tzzn/>；中国国际贸易促进委员会网站，[http://www.ccpit.org/Contents/Channel\\_4114/2019/0118/1114323/content\\_1114323.htm](http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4114/2019/0118/1114323/content_1114323.htm)；菲律宾贸易和工业部（DTI）网站，<https://www.dti.gov.ph/trabaho/dbfta/>；马来西亚国际贸易与工业部（MITI）网站，<https://www.miti.gov.my/index.php>；越南工业贸易部网站，<https://moit.gov.vn/web/web-portal-ministry-of-industry-and-trade/legal-documents1>；泰国商务部网站，<https://www.moc.go.th/index.php/trade-information/2015-11-16-12-08-59.html>；印尼贸易部网站，<https://www.kemendag.go.id/en>，2021年2月18日。

此外，对于准备长期深耕东南亚市场的迁出企业而言，除了政策制度外，还应将项目落地国的政治风险、治安水平、人文环境等因素纳入营商环境的考量范

畴。部分东南亚国家与中国在政治制度、治理模式和社会氛围上存在明显差别，且近年来部分东南亚国家因国内政治和政府轮替等因素的影响，在对外投资和贸易领域出现政策脱节，一定程度上引发了海外投资者对资产安全的担忧。同时，产业转移的过程不仅包含物质生产要素的转移，更包含企业管理和生产模式在不同国家社会环境中的调试与转换，在这一过程中可能产生的“沉没成本”损耗也是相关企业必须重视和妥善应对的严峻挑战<sup>①</sup>。

## 四 后疫情时代的国际产业转移与中国的政策选择

自第五次国际产业转移开始以来，中国作为这一进程的核心参与者与攸关方的政策趋向始终为外界所关注。随着美国特朗普政府采取的一系列单边主义贸易政策导致中美贸易摩擦持续升级，以及新冠疫情自2020年初开始全球蔓延并持续至今，全球产业链和供应链发生剧烈震动。在东亚，客观因素对地区经济和产业发展的冲击则更直观地体现为区域产业转移进程的明显加速<sup>②</sup>。急剧变化的外部冲击令国内外相关行业、政策界和学界的担忧情绪普遍上升，甚至借机鼓吹“中国崩溃”，“唱衰”中国经济之声亦不绝于耳。然而中国凭借卓有成效的防控机制短时间内遏制住国内疫情，率先实现复工复产，并在2020年成为唯一实现正增长的全球主要经济体，展现出中国经济的强大韧性，有力提振了国际社会对全球经济复苏的信心。

尽管当前中国向东南亚产业转移的趋势有所增强，但并不意味着东南亚将在可预见的未来取代中国在亚太乃至全球的制造业枢纽地位<sup>③</sup>。在全球产业链和供应链加速重组的后疫情时代，中国和东南亚国家间的产业协同与合作不仅是可能的，而且是必要的；双方未来在这一进程中的互动模式将对区域整体产业和经济发展前景产生重要影响。如东南亚能够同中国在新一轮的区域产业分工中形成基于优势互补的良性互动，则有望建立起具有明显规模优势的亚太制造产业集群，其动能与潜力不仅可满足各国差异化的发展需求，还将形成覆盖供给、生产、运输、销售的全环节、全要素、全链条产业循环，大大降低区域内相关产业因过度

① 谭畅：《“一带一路”战略下中国企业海外投资风险及对策》，《中国流通经济》2015年第7期。

② 司文、陈璐、郑仪：《新冠疫情对全球产业格局调整的影响》，《国际研究参考》2020年第11期。

③ 赵宏图：《从国际产业转移视角看“一带一路”——“一带一路”倡议的经济性与国际性》，《现代国际关系》2019年第3期。

对外依赖而导致的确定性风险<sup>①</sup>。相反，如东南亚国家为追求短期利益而选择同中国展开恶性竞争，将令其丧失重要的产业转型升级机遇，长期陷入“低端制造业陷阱”而无法自拔<sup>②</sup>。本文认为，为在区域产业转移进程中继续发挥积极建设性作用，引导区域产业有序、适度、合理地转移，中国应从以下三个方面入手，加快完善国内产业政策并制定有针对性的对外战略。

### （一）理性评估，精准施策，审慎应对产业转移影响

可以预见，后疫情时代的产业转移对中国的影响将更加复杂，因而更需理性客观地区分长短期、主客观等不同因素引发的产业转移并精准施策，尽力降低其负面影响。首先应对产业转移所涉行业进行甄别，系统评估不同行业在中国产业结构中的定位，确定不同行业转移的必要性、优先级、可能的转移方式、可承受规模及其转出后的影响，引导过剩产能合理有序流动，建立产业转移全流程追溯体系。鉴于当前中国已进入产业转型升级关键期，部分附加值低、污染严重、能源资源消耗过大的低端制造业已对中国产业结构形成拖累，因此这一部分过剩产能的转出将为承接国内外技术水平和附加值更高的产业提供发展空间，但须把握转移规模和速度，避免因转移过快而导致局部地区“产业空心化”现象<sup>③</sup>。

同时，应对产业转移流向加以适当疏导，以更好促进产业合理布局 and 区域均衡发展。在中国着力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局和推动经济发展绿色转型的大背景下，中国国内不同地区、不同行业间的发展差距、供需缺口和资源配置矛盾得以进一步凸显<sup>④</sup>。以长三角、珠三角为代表的东南沿海经济发达地区已总体步入工业化后期后半段，经济发展和产业门类更趋于集约型、高技术和高附加值方向，传统低端制造业在经济规模中的占比逐年下降；相比之下，中国中西部仍有大面积地区处于欠发达状态，工业基础相对薄弱，但资源、人工和区位方面仍有较大优势，即使同东南亚国家相比也具备较强竞争力，有能力也有必要通过继续承接部分低端制造业产能以增强发展动能<sup>⑤</sup>。鉴于此，应考虑以满足国内发展需求为首要前提，探索区域间产业协同新模式，增强产业间粘连性和产业链在国内不同地域间延伸的惯性；支持不同地区

① 申传磊、恭思思、杨珊、何国英：《劳动密集型产业向东南亚转移的问题及对策分析》，《环渤海经济瞭望》2019年第9期。

② 张理娟、张晓青、姜涵、刘畅：《中国与“一带一路”沿线国家的产业转移研究》，《世界经济研究》2016年第6期。

③ 李馥伊：《越南承接产业转移现状及对我国的影响研究》，《中国经贸导刊》2020年第10期。

④ 杨亚平、周泳宏：《成本上升、产业转移与结构升级——基于全国大中城市的实证研究》，《中国工业经济》2013年第7期。

⑤ 张新芝、孔繁斌：《东中西部区域产业转移发展态势及对策建议》，《南昌大学学报（人文社会科学版）》2015年第6期。

开展政策对接、结合自身实际采取差异化扶持政策,引导欠发达地区挖掘特色核心产业优势,为承接国内产业转移做好物质和制度准备。在此基础上,适度借助政策工具对产业转移路径进行“先内后外”的疏导,同等条件下鼓励东南沿海地区过剩产能有选择、有针对性地优先向内陆地区转移。

## (二) 完善产业政策,优化营商环境,建立产业转移信息预警和舆情处置机制

总体来看,多数制造业企业,特别是劳动密集型企业实施产业转移的核心考量仍是成本控制问题,也有部分企业是受规避政策风险、扩大市场或实现供应链多元化等主观因素驱动,且产业转移的形式与规模不尽相同,对此相关政策应给予区分<sup>①</sup>。针对因客观原因迁出的,可考虑通过减税降费、就业稳岗、降低要素成本和强化金融支持等措施从根源上减缓产业转移的速度和规模;对于因主观原因迁出的,尤其是国家重点扶持的战略新兴产业和重点项目,应通过放宽新领域市场准入、给予项目规划用地、投资便利化等政策措施持续优化营商环境,促使其在产业转移决策中更多地考量在华投资经营的沉没成本,稳定主体投资信心、改善其对发展前景的积极预期,确保对不同行业既能“留得住”,也能“转得稳”。

另一方面,鉴于此次产业转移过程的长期性,考虑到外部不确定因素对这一过程可能造成的复杂影响,中国应考虑尽早建立起符合国际惯例的应对产业转移和外迁的信息监测预警体系,实时监控关键行业的外资流向并及时评估其可能对上下游行业产生的连锁影响<sup>②</sup>。在此基础上,通过产业政策和外商投资政策,从战略高度和长期视角对可能形成大规模产业转移趋势的行业加以适当调控;借助国有企业和集体企业的公有制优势,从短期视角对产业转移实践及其导致的产能缺位及时加以填补,以保障国内产业量和供应链稳定<sup>③</sup>。此外,还应重视舆情因素对产业转移和中国对外经济合作的影响。客观地说,在当前西方主导的国际社会话语场域和舆情环境中,中国尚处于不利地位,国际话语权和在国际舆论的引导能力依旧有限,与中国经济实力并不匹配。在此背景下,面对西方持续不断的负面话语攻势,中国在维护自身合法权益和构建积极正面的国际形象方面正经受前所未有的压力<sup>④</sup>。在涉及有关中国的产业转移议题中,受西方主导话语影

① 刘立峰:《国际制造业产业链转移的应对措施》,《中国经贸导刊》2020年第10期。

② 史恩义、王娜:《金融发展、产业转移与中西部产业升级》,《南开经济研究》2018年第6期。

③ 洪俊杰、杨志浩、聿斐斐:《外资流动趋向及其对中国产业链外移的影响》,《亚太经济》2020年第6期。

④ 周鑫宇:《中国的“抗疫外交”:成效与启示》,《国际问题研究》2020年第5期。

响，即便是符合产业发展规律和客观因素导致的正常行为、事件或现象都会在一定程度上遭到扭曲报道，进而成为负面舆情产生的重要根源。而境外投资者在信息不对称的条件下，往往会以舆情信息作为评估在华投资风险的重要依据，因此舆情的影响不容小觑<sup>①</sup>。有关部门应尽快组织建立经贸领域的国际舆情监控机制，提升涉华经贸舆情引导和风险防范力度，并建立配套的政策宣传和信息公开制度，主动出击对冲和驳斥涉华不实言论，协同驻外政府机构、非政府组织和国际国内媒体共同构筑舆论安全保护屏障<sup>②</sup>。

### （三）以“一带一路”为平台，以产业转移促进优势互补的产能合作

对于中国现阶段经济发展而言，产业转移不是目的，重要的是通过何种方式实施产业转移，以及这种方式背后的驱动力量和协调机制如何对产业升级和发展战略发挥积极引领作用<sup>③</sup>。尽管作为主要行为体的企业在产业转移中拥有主动权，但并不意味着产业转移可以在完全脱离国家政策引导和国家间合作制度的情况下自发实现资源最优配置；相反，制度缺位将不可避免地造成产业转移的过度市场化，不但无法保证参与这一进程中的各方利益，还将恶化区域的整体竞争环境。

当前中国正处于新一轮国际产业转移的输出中心，输出产能规模之大、涉及产业门类之多前所未有。正因如此，中国的对外产业转移更需要机制化引导，以实现有序转移、降低对外投资风险。“一带一路”倡议恰为这一需求提供了有力的制度保障，也为中国未来的对外产业转移提供了清晰的路径规划和远景目标。中国目前在基础设施建设和装备制造等领域具有优势产能，同时拥有充足的资金和外汇储备，但发展过程中面临巨大的资源和原材料限制与约束，且生产要素成本不断提升。相比之下，多数东南亚国家发展程度较低，但劳动力和自然资源丰富，与中国既在地理上接近，也存在产业转移所必需的发展落差及成本差异，且绝大多数国家都有通过优先发展基础设施、承接产业转移和技术输入实现工业化的主观愿望。不仅如此，不同东南亚国家国情和发展阶段存在的较大差异也恰为中国不同门类和规模的产业转移提供了丰富的选择空间<sup>④</sup>。

基于此，在未来向东南亚国家的产业转移中，中国应重点考虑充分借助“一带一路”的制度平台优势，以实现政策沟通、基础设施互联互通和贸易投资便利

① 林晓虹：《中国企业海外投资形象和舆论风险防控》，《中国外资》2019年第1期。

② 曾向红、李琳琳：《西方对华舆论的演变与中国的应对策略》，《教学与研究》2020年第10期。

③ 张少军、刘志彪：《全球价值链模式的产业转移——动力、影响与对中国产业升级和区域协调发展的启示》，《中国工业经济》2009年第11期。

④ 张梅：《对外产能合作：进展与挑战》，《国际问题研究》2016年第1期。

化三个关键目标为着力点，在国际产业转移中发挥正向引领作用。

第一，国家间的政策对接是产业转移实现互利共赢的前提。对外产能输出不仅要考虑中国产业升级的需要，还应顾及承接国的现实发展需求和意愿<sup>①</sup>。近年来，东盟国家相继提出促进产业与经济发 展的战略规划，如越南的“两廊一圈”战略、泰国的“东部经济走廊计划”、印尼的“全球海洋支点”战略、马来西亚的“工业4.0”战略等。未来“一带一路”框架下的国际产能合作可积极寻求同上述国家的发展战略进行对接，一方面建立政府间的政策沟通与协调机制，另一方面构建民间经贸联络平台，激活境外行业商协会、企业联盟及华商网络等组织机构的参与积极性与活力，促进产能合作最大程度惠及彼此<sup>②</sup>。

第二，基础设施建设投资先行。硬件互联互通是吸引外商直接投资的重要前提，东南亚国家普遍面临基础设施发展滞后问题，成为制约外资增长和工业化水平提升的瓶颈。当前“一带一路”背景下中国企业“走出去”很大程度上就是通过互联互通、基础设施建设来带动中国的产业转移。自2018年以来，东南亚多国先后同中国就共建“一带一路”签署合作文件，基础设施成为中国同有关国家合作的重要领域之一<sup>③</sup>。根据《“一带一路”国家基础设施发展指数报告(2020)》，得益于旺盛的基建需求、良好的发展环境、较高的投资热度和基建成本优势，东南亚地区发展指数在2020年“一带一路”七个重点基础设施发展区域中排名第一，印尼、菲律宾、马来西亚和越南等主要国家指数排名均较靠前，“一带一路”框架下的双边基建合作发展势头良好，取得了显著成果<sup>④</sup>。基础设施领域的产能合作将有力改善东南亚地区整体的工业发展环境，亦有利于中国基建企业开拓海外市场，扩大中国优势产能特别是成套设备出口，同时为其他产业的转移奠定基础<sup>⑤</sup>。

第三，着力提升贸易投资便利化水平，不断优化产业转移软环境，使“一带一路”框架下的产业转移发挥示范效应，推动“中国—东南亚产能合作”模式成为国际经贸合作的公共产品。如利用亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发

① 夏先良：《构筑“一带一路”国际产能合作体制机制与政策体系》，《国际贸易》2015年第11期。

② 刘瑞、高峰：《“一带一路”战略的区位路径选择与化解传统产业产能过剩》，《社会科学研究》2016年第1期。

③ 截至目前，东南亚地区的柬埔寨、越南、老挝、文莱、泰国、菲律宾、马来西亚、印尼、新加坡等国均同中国就政府间共建“一带一路”签署了合作文件，参见《已同中国签订共建“一带一路”合作文件的国家一览》，中国亚太经济合作中心，<http://www.zgyl.org/index.php?c=article&id=8792>，2021年2月28日。

④ 中国对外承包工程商会、中国出口信用保险公司：《“一带一路”国家基础设施发展指数报告(2020)》，2020年12月，第2-10页。

⑤ 张荣楠：《基于全球价值链的“一带一路”推进战略》，《宏观经济管理》2016年第9期。

银行等投融资机制，鼓励基础设施、能源资源开发、装备制造业等优势产能领域的中国企业优先走向投资便利化水平亟待改善的东南亚地区，以促进中国从投资规则的被动承受和执行者逐步转型为规则制定的引领者，提升中国在区域经济治理领域的话语权，通过高质量产业转移逐步塑造中国积极正面的对外投资大国形象<sup>①</sup>。

## 结 语

经济水平和国际影响力的显著提升推动了中国国际地位与身份的根本性转变，令中国从一个区域新兴经济体逐渐转变为有能力在诸多领域和更高层次上影响世界经济格局和发展趋势的全球性大国。产业转移在中国对外开放和经济跨越式发展历程中始终发挥着关键作用，而中国自身在这一进程中的角色也在不断调整——从产能承接方到产能输出方，从受益者到贡献者，中国始终试图在兼顾自身发展和区域共同繁荣目标的基础上促进产业转移发挥其应有的积极作用与影响。随着中国综合国力的提升，国际社会普遍期待中国能够在后疫情时代的区域和全球经济治理中做出更大贡献。基于此，妥善应对长期持续的区域产业转移将成为中国未来推进对外战略的重要抓手，因而应在深度把握行业发展规律和国际局势的前提下，统筹国内国际两个大局，从战略高度应对产业转移。

【责任编辑：吴宏娟】

<sup>①</sup> 张亚斌：《“一带一路”投资便利化与中国对外直接投资选择》，《国际贸易问题》2016年第9期。