

价值链分工的国内政治逻辑： 以马来西亚、泰国、菲律宾汽车 产业为例^{*}

秦北辰 石有为

内容提要：能否深度参与全球与区域价值链，是全球化时代东亚国家实现经济持续发展的关键之一。价值链上一国所占据的位置受众多国际因素影响，却也与国内政策选择紧密相关。各国的政策选择在是否具备出口绩效要求和是否培育本土生产能力上差异巨大，很大程度上影响了其在价值链上的位置。文章试图解析这种政策差异背后的政治动因，从统治者的激励与约束出发，建立了一个将选择人理论拓展到产业层面政策制定的框架，进而选取马来西亚、泰国和菲律宾三国的汽车产业，设计了一个“最相似”的比较案例分析。结果显示，统治者面临的政治生存激励，决定其政策目标是将一个产业作为“寻租工具”还是“创收工具”；实现特定政策目标所需的成本则决定了具体的政策选择，即是否将出口绩效要求和（或）本土生产能力作为提供政策支持的条件。文章一定程度上弥补了有关价值链分工的研究中对国内政治讨论的不足，也显示出投资风险评估与产业政策辩论中考虑政治条件的重要性。

关键词：产业发展 全球价值链 比较政治经济学 选择人理论 汽车产业

作者简介：秦北辰，清华大学国际与地区研究院 2021 级博士研究生；
石有为，北京大学区域与国别研究院 2021 级博士研究生

^{*} 本文是 2020 年国家社科重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”（项目编号：20&ZD145）与北京宸星教育基金会“南部理论”研究项目（项目编号：2019-03-004）的阶段性成果。本文初稿曾在第二届“区域和平与发展”博士研究生学术论坛上报告并获第一名，感谢与会老师的指导。感谢《当代亚太》约请的匿名评审专家的宝贵意见及建议，文责自负。

一、引言

能否提升参与全球和区域价值链的规模与层次，是发展中国家实现生产率持续提升与经济发展的关键。然而，现实中各国在国际分工中的角色及其演变差异巨大。^①以“四小龙”为代表的国家和地区从劳动密集型生产活动开始，在较短的时间内逐步升级到资本与技术密集型的生产活动，实现了生产与出口结构的多元化。随着生产率的持续提升，它们也成功成为高收入经济体。相反，“四小虎”等国家的生产与出口结构长期固化，在价值链上的位置被局限在劳动密集型产业与资本密集型产业的加工制造环节，其生产率提升受阻，经济发展停滞，甚至陷入“中等收入陷阱”。

各国在价值链上所处的位置，固然与一系列外生因素有关，但也与自身的政策选择密切相关。^②一国参与价值链的规模和层次的提升并非自动发生，需要坚实的政策基础：产业层面的政策选择对生产能力的提升，进而对分工格局发挥重要的影响。如何解释国家间产业层面的政策差异，对理解各国在价值链分工上的位置及其演变至关重要。现有研究在解释政策差异上还存在两点不足：第一，虽然已指出政策选择是决定分工地位的重要变量，却并未从如何影响分工的角度对政策选择进行明晰分类。第二，尽管从不同侧面提供了解释政策差异的洞见，但并没有将统治者及其制定产业层面政策时的激励与约束考虑在内。产业政策涉及政府对利益的分配，从而不可避免地是政治性的。^③是何种政治考虑促使统治者对不同产业采取了不同政策？这一问题需要深入研究。

鉴于上述不足，本文致力于发展一个系统的框架，旨在理解国内政治因素是如何通过政策选择对国际分工格局造成影响的。首先，本文提出，是否

① 罗仪馥：《东亚价值链变迁与跨越“中等收入陷阱”——以泰国的经济发展为例》，载《东南亚研究》2021年第1期，第153～154页；Deepak Nayyar ed., *Asian Transformations: An Inquiry into the Development of Nations*, Oxford: Oxford University Press, 2019。下文“四小龙”指韩国、新加坡、中国香港、中国台湾，“四小虎”指泰国、马来西亚、菲律宾、印度尼西亚。

② 罗仪馥：《对外经济政策、产业扩张模式与经济发展——基于韩国与泰国的比较分析》，载《当代亚太》2020年第4期，第95～123页。

③ Lindsay Whitfield and Lars Buur, “The Politics of Industrial Policy: Ruling Elites and Their Alliances”, *Third World Quarterly*, Vol. 32, No. 1, 2014, pp. 126-144.

□ 当代亚太

具备对企业出口绩效的要求、是否包括培育本土生产能力的努力，是描绘产业层面政策差异的两个重要维度。由此可以将产业层面的政策选择分为四类：中立式、依附式、保护式和自主式。进而，本文将选择人理论（Selectorate Theory）拓展到产业层面的政策制定，借以解释上述政策差异：第一，统治者在产业层面的政治生存激励，决定了其政策目标是将该产业作为“寻租工具”还是“创收工具”；第二，实现特定政策目标所需要的成本，决定了统治者在政策制定中是否将出口绩效要求和（或）本土生产能力作为提供政策支持的条件。

本文以泰国、马来西亚和菲律宾三国的汽车产业的政策制定与发展历程作为案例进行比较分析。之所以选择三国汽车产业，除了考虑到汽车产业对后发国家的重要性外，还因为三国的汽车产业可以构成一个“最相似”（most similar）的研究设计。在 20 世纪 70 年代中后期，三国汽车产业具备近似的工业基础、面临相似的发展机遇，却在随后出现了截然不同的政策选择和分工角色。这便于我们控制有关变量，观察国内政治因素带来的影响。分析显示，虽然三国在数十年间的宏观政治经济环境多有变化，由于我们所关注的两个核心变量“联盟成员占比”与“目标实现成本”并未发生根本性变化，三国汽车政策的基本方向符合理论预期且总体而言并未发生改变。

现有对价值链分工的研究高度集中于国际政治与经济层面，对国内政治的关注似嫌不足，特别是对发展中国家间的产业层面政策差异及其背后的政治逻辑还缺乏系统的分析。本文则试图在此方向上做出贡献，其余内容安排如下：首先，回顾现有研究对政策影响分工的讨论以及对政策选择差异的解释，并指出其在政策分类与政治解释上的不足。其次，提出了定义产业层面政策选择的两个维度，进而在此基础上建立了将选择人理论拓展到产业层面的框架，并设计了一个“最相似”的比较案例研究。再次，通过对泰国、马来西亚和菲律宾三国汽车政策的比较验证上述逻辑。最后，讨论本文结论对政策实践与发展理论可能带来的启示。

二、文献综述：理解全球分工时代的政策差异

（一）影响分工格局的内外因素：仍需进一步明晰的政策分类

20 世纪 70 年代中后期以来，全球政治经济格局发生了巨大变化，为发

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

展中国家带来了机遇与挑战。由于世界贸易组织（WTO）的发展和区域贸易协定的兴盛，全球贸易和投资规则的自由化程度大大提升；^① 此外，随着全球价值链的兴起，跨国公司的实力不断扩大，生产过程也愈发碎片化，形成了跨国公司主导、分散在不同国家的依附加值大小而划分的若干生产任务与分工角色（见图 1）。一方面，如果发展中国家能够不断提高参与国际分工的规模和层次，则有机会依靠价值链实现生产率的提升与经济增长。另一方面，价值链上不同生产活动的附加值差异巨大，不能发展出高附加值生产能力的国家有可能被“锁定”在中低端生产活动中。^②

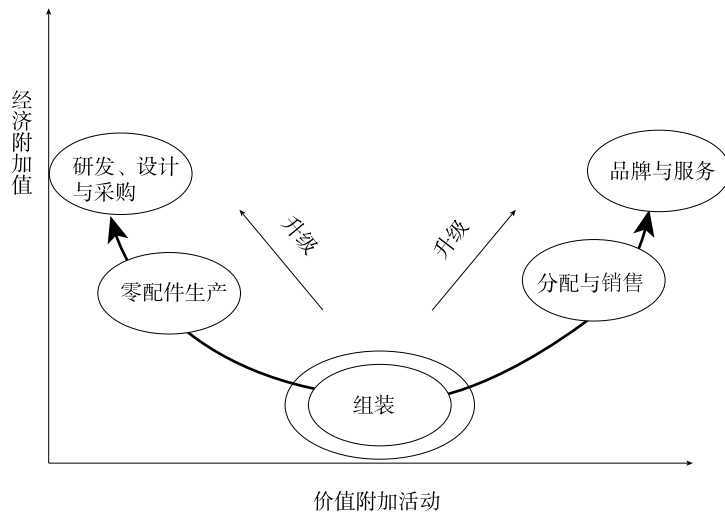


图 1 价值链分工与升级示意图

资料来源：作者改编自 Stefano Ponte, Gary Gereffi and Gale Raj-Reichert eds. *Handbook on Global Value Chains*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019, p. 64

遵循传统视角的国际政治经济学研究，多强调决定一国所处分工地位的外生因素（即该国政府与企业自身难以影响的因素），例如，通信与生产技

^① Sarah Babb, “The Washington Consensus as Transnational Policy Paradigm: Its Origins, Trajectory and Likely Successor”, *Review of International Political Economy*, Vol. 20, No. 2, 2013, pp. 268-297.

^② Daria Taglioni and Deborah Winkler, *Making Global Value Chains Work for Development*, Washington, D. C.: World Bank, 2016.

□ 当代亚太

术的进步模式、国际投资者的成本—收益考虑、国际组织施加的压力等。^①一些研究尤其关注跨国企业，认为国家在价值链时代处于相对次要的地位，而跨国企业作为全球购买者（global buyer），具备通过投资与运营决策塑造价值链分工格局的能力。近年来，跨国的第一层级供应商（first-tier suppliers）也在价值链上开始具备一定权力，成为有关研究的另一个重点。^②

然而，不断有研究侧重国家（及其政策选择）对价值链分工格局的重要影响。^③发展中国家能否持续受益于全球价值链的关键在于能否实现价值链升级（upgrading），即能否拓展到高附加值的生产活动。^④而生产能力（productive capacity）的提升是发展中国家实现价值链升级的一个核心因素。所谓生产能力，是指本国技术水平、资源禀赋、生产网络、基础设施等所决定的创造附加值的能力。能否通过政策选择培植出承担更高附加值生产活动的生产能力，进而动态地建立起在国际生产中的比较优势，是发展中国家实现价值链上规模扩大与产业升级的关键。^⑤事实上，有研究者在系统梳理发展中国家案例的基础上发现，对价值链升级来说，政府政策是比全球购买者

① 马涛、盛斌：《亚太互联经济格局重构的国际政治经济分析——基于全球价值链的视角》，载《当代亚太》2018年第4期，第86~112页；刘中伟：《东亚生产网络、全球价值链整合与东亚区域合作的新走向》，载《当代亚太》2014年第4期，第126~156页；Dani Rodrik, “Prospects for Global Economic Convergence Under New Technologies”, in Zia Qureshi, David Autor, Kaushik Basu and Dani Rodrik, *An Inclusive Future? Technology, New Dynamics, and Policy Challenges*, Washington: Brookings Institution of the United States, 2021; Richard Baldwin, “The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization”, *Panoeconomicus*, Vol. 64, No. 5, 2017, pp. 645-655.

② Gary Gereffi, “Global Value Chains in a Post-Washington Consensus World: Shifting Governance Structures, Trade Patterns and Development Prospects”, *Review of International Political Economy*, Vol. 21, No. 1, 2013, pp. 9-37.

③ Rory Horner, “Beyond Facilitator? State Roles in Global Value Chains and Global Production Networks”, *Geography Compass*, Vol. 11, 2017, pp. 1-13; 张彦、刘德学：《从“流散”到“重塑”：主导国权力嬗变与全球价值链重构》，载《当代亚太》2022年第1期，第4~39页。

④ Olivier Cattaneo, Gary Gereffi, Sébastien Miroudot, and Daria Taglioni, “Joining, Upgrading and Being Competitive in Global Value Chains: A Strategic Framework”, *World Bank Policy Research Working Paper* 6406, 2013.

⑤ 限于本文篇幅与主旨，我们对政策重要性的讨论并未完全展开。参见 Sanjaya Lall, “Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness”, *Annals of Economics and Finance*, Vol. 14, No. 2, 2013, pp. 785-829; Robert H. Wade, “The Developmental State: Dead or Alive?”, *Development and Change*, Vol. 49, No. 2, 2018, pp. 518-546.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

远为重要的因素。^①

由于政策选择是决定分工地位的重要变量，我们需要对不同国家产业层面的政策选择加以分类，以便更好地理解价值链分工格局。现有的理论研究认为，采取选择性（selective）的产业政策是培育上述生产能力的重要举措。这类政策是指政府针对特定行业或企业的、旨在促进生产率增长的选择性支持，具体措施包括关税和贸易法规、补贴、技术进口法规和国家直接投资等。^② 然而，“是否具备选择性”的标准，并不能完全解释发展中国家间的政策差异及其对分工格局造成的影响：一些选择性政策有效地将政府支持用于助推企业生产率的提高与价值链分工地位的攀升，而另一些只是利益输送的工具，甚至演变为“穿着马甲的计划经济”，带来了低效率的生产，阻滞了有关国家深度参与国际分工的进程。^③ 因此，要理解各国在价值链上的分工角色差异，似有必要对选择性政策进一步分类。

（二）解释政策差异的四种途径：尚缺从国内政治出发的框架

如何解释不同国家在产业层面的政策差异？现有文献中有四类较为有影响力的途径。第一种途径涉及国际体系压力，指出全球贸易体制和产业格局的变化使发展中国家的政策空间（policy space）缩小。也就是说，由于国际法律法规和非正式压力，发展中国家的政府支持本土产业发展的政策选择已经受到限制。有关文献捕捉到了政策空间的巨大变化与发展中国家“被迫开放”的现实。然而，在国际压力相当的国家之间，产业层面的政策选择仍然存在显著差异。^④ 在此意义上，探究各国政府政策选择背后的原因尤为重要。

第二种途径涉及国家的制度能力（institutional capacity）。如果政府根本无法保障某些政策的实施，则可能就不会推行这些政策或在推行受阻后放

^① Seth Pipkin and Alberto Fuentes, “Spurred to Upgrade: A Review of Triggers and Consequences of Industrial Upgrading in the Global Value Chain Literature”, *World Development*, Vol. 98, 2017, pp. 536-554.

^② Robert H. Wade, “Industrial Policy in Response to the Middle-income Trap and the Third Wave of the Digital Revolution”, *Global Policy*, Vol. 7, No. 4, 2016, pp. 465-585; Sanjaya Lall, “Technological Capabilities and Industrialization”, *World Development*, Vol. 20, No. 2, 1992, pp. 165-186.

^③ 张维迎、王勇：《企业家精神与中国经济》，中信出版社，2019年，第154~216页。

^④ Ken Shadlen, “Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements”, *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 5, 2005, pp. 750-775.

□ 当代亚太

弃。许多基于对日本与“四小龙”等东亚经济体产业政策的研究表明，政府必须有能够通过约束政策受益者来实现发展目标。^① 这种能力往往需要韦伯式的理性技术官僚，且这些官僚机构与企业需要保持一定的距离。相反，“四小虎”等经济体不具备这样的强制度能力，难以复制上述经济体的政策。然而，在普遍薄弱的制度环境中可能仍然存在“效率空间”（efficiency pocket），即投入大量资源在特定产业，创造相对有效、廉洁的管理机制，制定对制度能力要求更强的政策。^② 因此，这种不具备强制度能力的国家的产业层面政策差异仍然需要解释。

第三种途径使用恩庇—侍从关系（patron-client relationship）来描绘制度能力薄弱背景下，政治腐败怎样扭曲政策设计与执行。有关文献详细描绘了庇护主义如何破坏国家的贸易自由化进程，以及旨在提升产业竞争力的政策如何变为单纯的利益输送工具。^③ 这一方法恰当地记录了制度能力低下的发展中国家的政治经济生态。尽管如此，某一国家存在庇护主义现象本身，并不必然意味着该国在所有产业采取相同的保护式政策：庇护主义产生的租金也可被用于提高生产率，即采用自主式政策（定义详见下文）。例如，一些东亚经济体“在存在明显庇护主义特征的情况下取得了非凡的经济进步”。^④ 因此，庇护主义的存在本身难以解释产业层面的政策差异，我们必须考虑以政治腐败为特征的国家之间的政策差异。

第四种途径涉及统治者的发展理念。统治者对“市场—政府”分野等的理念在很大程度上影响了其推动的政策。^⑤ 换言之，统治者认为哪种类型的政策有效很重要（例如，缅甸领导人在很长一段时间对自给自足发展的笃

① Hillel David Soifer, “The Development of State Capacity”, in Orfeo Fioretos, Tulia Falletti, and Adam Sheingate eds., *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*, Oxford: Oxford University Press, 2016, pp. 181-194.

② Darius B. Mehri, “Pockets of Efficiency and the Rise of Iran Auto: Implications for Theories of the Developmental State”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 50, 2015, pp. 408-432.

③ Thandika Mkandawire, “Neopatrimonialism and the Political Economy of Economic Performance in Africa: Critical Reflections”, *World Politics*, Vol. 67, No. 3, 2015, pp. 563-612.

④ 引文参见 Tilman Altenburg, *Can Industrial Policy Work under Neopatrimonial Rule?*, Oxford: UN Wider Working Paper, 2011; 这方面的著名比较研究参见 David C. Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

⑤ 张维迎：《理念的力量：什么决定中国的未来》，西北大学出版社 2010 年版，第 183~196 页。

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

信，一定程度上带来了其独特的政策选择)。然而，对发展的解释不应完全取决于“政治意愿的黑箱”。^①事实上，统治者的能动性 (agency) 必然受制于结构性因素 (structure)，他们的决定必然受到诸多现实因素的左右：第一，与发展理念无关的政治原因会为统治者的行动提供激励 (incentives)；第二，现实中统治者所能动用的资源也会对其行动施加约束 (restraints)，进而影响他们中意的发展战略的实施。

表 1 东南亚国家汽车政策对既有解释的挑战

	马来西亚	泰国	菲律宾
政策选择	保护式政策	依附式政策	中立式政策
绩效要求	无	有	无
本土能力	有	无	无
途径 1: 国际压力	WTO 协议与东盟自由贸易区	WTO 协议与东盟自由贸易区	WTO 协议与东盟自由贸易区
途径 2: 制度能力	中间国家	中间国家	中间国家 (相对较弱)
政治解释: 系统性威胁	无	无	无
途径 3: 庇护主义	存在	存在	存在
途径 4: 发展理念	通过选择性政策措施来培育具有国际竞争力的本土企业	通过选择性政策措施来培育具有国际竞争力的本土企业	通过选择性政策措施来培育具有国际竞争力的本土企业

说明：1. 政策选择分类采取本文理论框架的定义，中间国家 (intermediate state) 采用彼得·埃文斯 (Peter Evans) 的定义，详见后文

2. “政治解释”指理查德·多纳 (Richard Doner) 及其合作者有关强制度能力政治起源的系列研究

资料来源：作者自制

总体而言，在相似的国际环境、不具备强制度能力、腐败水平相似的情况下，要理解统治者制定特定的产业层面政策的具体动机，仍需要发展理念外的结构性解释框架 (见表 1)。寻找这一框架需要研究者从国内政治的角度出发，理解统治者在制定产业层面政策时所面临的激励与约束。

^① Anne Mette Kjaer, “Political Settlements and Productive Sector Policies: Understanding Sector Differences in Uganda”, *World Development*, Vol. 68, 2015, pp. 230.

□ 当代亚太

现有的政治学研究只为强制度能力的出现提供了基于类似角度的解释：理查德·多纳（Richard Doner）及其合作者探究了众多东亚经济体不能出现“四小龙”式的强制度能力的原因，认为系统性威胁（systemic vulnerability）是统治者致力于投入资源建设强制度能力的前提条件。所谓系统性威胁，是指统治者面临国内转移支付压力与国际安全威胁、又缺乏自然禀赋等带来的廉价资源的状况。面临这样的威胁，统治者只能选择加强制度能力，以便通过采取“发展型国家”式的政策促进产业升级来保证持续获取资源，借以应对内外威胁。^①然而，多纳的关注点是决定各国整体制度能力差异的政治因素，也只能解释“发展型国家”的出现。

正如多纳所承认的，“发展型国家”的强制度能力与特定的政策选择在发展中国较为罕见。绝大多数发展中国家缺乏系统性威胁、也不具备强制度能力，且很多国家政体为竞争性的，与上述东亚国家或地区的政权在产业高速发展时期的非竞争性特征也并不相同。而这些发展中国家在产业层面的政策选择仍有很大不同。要解释这样的政策选择差异，需要一个新的、从一般意义上的发展中国家国内政治特征出发的理论框架，特别是要将一些发展中国家相对更具竞争性的政体纳入考虑。

三、理论框架：政治生存、资源约束与政策选择

（一）通过选择标准来定义产业层面政策差异

为了进一步阐明政策选择对分工格局的影响，本文首先通过两个选择标准（即提供选择性支持所需的前提条件）对选择性政策进行分类。一是“绩效要求”（performance standards），^②即是否存在以出口绩效提升为条件的选择性支持，这样的业绩要求往往与出口商品的数量与复杂度直接相关。如果政府不为提供的补贴等支持设置提升企业绩效（即在全球竞争中的表现）

^① Richard F. Doner, Bryan K. Ritchie and Dan Slater, “Systemic Vulnerability and the Origins of Developmental States: Northeast and Southeast Asia in Comparative Perspective”, *International Organization*, Vol. 59, No. 2, 2005, pp. 327-361; Richard F. Doner, Gregory W. Noble and John Ravenhill, *The Political Economy of Automotive Industrialisation in East Asia*, New York, NY: Oxford University Press, 2021, pp. 77-84.

^② Dani Rodrik, “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, *Harvard CEPR Discussion Paper*, 2004.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

的前提条件，则很容易演变为纯粹的利益输送。二是“本土能力”（indigenous capacity），^① 即是否存在对特定本土企业创造附加值能力扩张的选择性支持。跨国企业通常拒绝将价值链上中高端的生产活动转移到发展中国家。与外国投资者相比，本土企业倾向于在当地建立较为完整的生产体系，也更为积极地推动产业升级，使该产业在价值链上占据更重要的地位。因此，本土企业的产生和发展也是发展中国家生产能力持续提升的前提条件。

两个维度刻画出的政策差异（见表2）对各国特定产业生产能力的培育、进而对其参与价值链的规模和层次具有深远影响。需要注意的是，这里定义的政策差异是就选择性支持的关注点而言的，而不同类政策采取的具体政策工具未必互斥。^②

一是中立式政策。^③ 这里指两方面的选择性支持都不存在，政府并不采用选择性政策，而是在不同产业与企业间保持中立，并未提供特别的、持续的政策支持。^④ 在对分工的影响上，全球价值链的兴起使全球的生产活动高度集中在少数国家，发展中国家需要积极解决跨国企业面临的瓶颈问题，才能留住投资者、吸引附加值更高的生产活动。^⑤ 但是，由于中立式政策并不对这些瓶颈问题加以特别关注，跨国企业并无意愿进一步加强当地的生产能力。因此，相关产业持续扩大规模，并发展出高附加值生产活动的前景并不乐观，而更可能停留在中低端的生产活动且规模相对有限。

① Raphael Kaplinsky and Mike Morris, “Thinning and Thickening: Productive Sector Policies in the Era of Global Value Chains”, *European Journal of Development Studies*, Vol. 28, 2018, pp. 625-645.

② 例如，如下详述，依附式、保护式、自主式政策都有可能采取一些贸易保护主义的政策工具，但其出发点与侧重点都不相同。

③ 这里四种政策的命名为作者原创。尽管我们已经尽量使名称与我们定义的政策类别相符，但仍有可能引起歧义。如有疑问，请读者以我们对四种政策的详细定义（而非标签名称）为准，即是否存在以出口绩效要求和（或）培育本土生产能力为标准的选择性支持。另外，“依附式”与“自主式”的提法与灵感来自罗仪馥的文章，虽然这里的定义与她提到的略有不同。参见罗仪馥：《融入与游离：泰国在全球价值链中的地位困境》，载《南洋问题研究》2022年第1期，第126~142页。

④ 这种政策也被称为功能性（functional）的产业政策。参见 Ken Warwick, “Beyond Industrial Policy: Emerging Issues and New Trends”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Paper* No. 2, 2013.

⑤ Frederick W. Mayer and Nicola Phillips, “Outsourcing Governance: States and the Politics of a ‘Global Value Chain World’”, *New Political Economy*, Vol. 22, No. 2, 2017, pp. 134-152.

□ 当代亚太

表 2 描绘产业层面政策差异的两个维度

选择性支持		绩效要求	
		无	有
本土能力	无	中立式政策	依附式政策
	有	保护式政策	自主式政策

资料来源：作者自制

二是依附式政策，即政府只以能否提升出口绩效为标准提供支持，而忽略受支持的企业是否为本土企业，政策导向为依附于外国投资者实现产业发展。因为支持本土企业的成本要远高于吸引外商投资，政府通常只致力于通过对特定中间产品的贸易自由化、产业园区建设与特殊优惠政策等措施吸引外资，以便迅速提升出口。有时政府也会采取一些限制措施（如本地化生产要求、^① 制成品进口限制等），但其目标是进一步提高外资企业的生产规模。一些学者所批评的外资飞地（enclaves）政策即属此类。^② 这类政策通常可以帮助发展中国家迅速建立起劳动密集型制造业，也能在外国投资者的主导下实现一定程度的产业升级。但是，由于外国投资者没有全面提升当地生产能力的强烈意愿，该国在全面提高价值链分工的层次、持续实现附加值提升乃至向价值链高端攀升的过程中通常会遇到较大阻碍。

三是保护式政策，即只无条件地对特定本土企业进行补贴、而并不关心企业本身的出口绩效。政府致力于通过各种明暗补贴渠道、宏微观监管措施、进出口政策工具，来保护特定本土企业在本国市场的垄断地位与租金攫取。值得注意的是，该政策不同于贸易保护主义政策，如果一些开放行为能帮助本土企业更便利地赚取国内租金，则政策制定者可能也会采用。^③ 非洲

^① 本地化生产（localisation）不同于本土能力。本地化生产是指更多附加值在国内创造（而非将已制造完成的零部件进口进行组装），并未对进行本地化生产的企业是否为本土企业做出要求。通常，本地化生产政策可以依托本国国内市场，吸引外商转移较低附加值的生产活动，而在吸引高附加值生产活动上效果不佳。

^② 即外国投资者的生产活动难以带动产业园区外的生产率增长，溢出效应（spillover effect）有限。参见 Kenichi Ohno, *The Middle Income Trap: Implications for Industrialization Strategies in East Asia and Africa*, Tokyo: National Graduate Institute for Policy Studies, 2009。

^③ 采取保护式政策的政府可能会采取贸易上的非保护主义的手段，帮助本土企业更便利地赚取国内的租金，如开放外商入股本土企业以获得特定技术与资金、开放贸易以获取特定中间产品保障本土企业生产等。

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

国家曾普遍出现的庇护政策可属此类，且在资源行业更为常见。^① 就对分工的影响而言，受支持的企业具备预算软约束，通常效率较低且没有提高生产能力的激励，只能依托国内市场，保持规模不大的价值链份额。因此，这类政策虽然偶尔能通过大量无效率的资源投入创造特定中高附加值产品的生产能力，总体来讲对发展中国家参与国际分工的规模扩大与产业升级存在抑制效应。

四是自主式政策，即政府的支持同时以是否为本土企业与是否提升绩效为标准，政策导向为助推本土企业实现自主发展（而非依附外商持续的投资或依靠政府持续的保护）。该政策选择性地支持本国特定企业，但前提是受支持的企业需要提升出口绩效。当然，自主式政策不意味着完全拒绝外国投资者，出于提升本土企业绩效的考虑，政府对外国投资者也持开放态度，并通过多种政策措施使外商企业与本土企业建立产业关联。^② 该类政策类似于东亚“发展型国家”的政策选择。^③ 就对分工的影响来说，理论上，面对境外投资者的成本技术优势与价值链权力，本土企业很难不依靠政府支持独立地持续提高生产能力；实践上，很难找到有国家不采取类似政策而占据价值链高附加值部分的例子。^④ 因此，采取自主式政策是培育生产能力的重要前提，也是能否实现价值链升级的核心因素。

（二）拓展选择人理论以解释产业层面政策差异

解释上述政策差异需要一个从发展中国家国内政治特征出发的框架。一般而言，发展中国家的国家建构（nation building）进程可能并未完全完成、国家认同（national identity）未必完全稳固，境内合法或非法的挑战执政群体的组织活跃。^⑤

^① Thandika Mkandawire, “Thinking about Developmental States in Africa”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 25, No. 3, 2001, pp. 289-313.

^② 相关措施包括通过政府补贴、合资政策、技术支持、信息共享等方式加强本土生产者与外国投资者间的技术合作，进而鼓励尽可能多的附加值在本土企业中创造。参见 Jostein Hauge, “Industrial Policy in the Era of Global Value Chains: Towards a Developmentalist Framework Drawing on the Industrialisation Experiences of South Korea and Taiwan”, *The World Economy*, Vol. 43, No. 8, 2020, pp. 2070-2092.

^③ 本文所定义的自主式政策是该政策的重要组成部分。当然，“发展型国家”的政策还包括其他很多重要方面。但应无异议的是，自主式政策所描绘的对本土企业有条件的支持是“发展型国家”的核心特征。参见 Stephan Haggard, *Developmental States*, Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

^④ Robert H. Wade, “The American Paradox: Ideology of Free Markets and the Hidden Practice of Directional Thrust”, *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 41, No. 3, 2017, pp. 859-880.

^⑤ Mushtaq H. Khan, “Political Settlements and the Analysis of Institutions”, *African Affairs*, Vol. 117, No. 469, 2018, pp. 636-655.

□ 当代亚太

因此，框架的构建需要考虑到如下特点：第一，相关国家的政治局面可能不稳定，很多是高度竞争性的。对统治者而言，保证其个人统治存续往往是政策制定的核心考虑。第二，正式制度安排只能体现部分政治现实，而宗族势力、宗教群体、地方集团等社会团体发挥着更大的作用。第三，发展中国家政府的政策能力、财政能力往往有限，难以保证很多政策同时得到严谨的贯彻执行。

基于以上考虑，由布鲁斯·布尔诺·德·梅斯奎塔（Bruce Bueno de Mesquita）等提出的选择人理论^①是合适的理论框架出发点：该理论从统治者所面临的“政治生存”（political survival）激励出发，重点考察其如何在资源约束下团结部分社会群体和个人来存续统治。具体而言，该理论将政体中的个人分为四个互相嵌套的类别（见图 2）：全体民众，在决定领导人的过程有话语权的选择人（selectorate），选择人群中能对统治者地位存续有重要影响的致胜联盟（winning coalition），以及在位的统治者（incumbent leader）。统治者首先希望维系其致胜联盟，具体需要通过提供公共物品满足选择人团体的需要、提供私人物品满足致胜联盟成员的需要，进而抵抗致胜联盟内部和外部各类社会团体试图组建新联盟、对其统治地位的挑战。但同时，在位者希望最大化地保持他可自由支配（discretionary control）的政府资源，即排除有关公共物品与私人物品的支出后余下的部分。

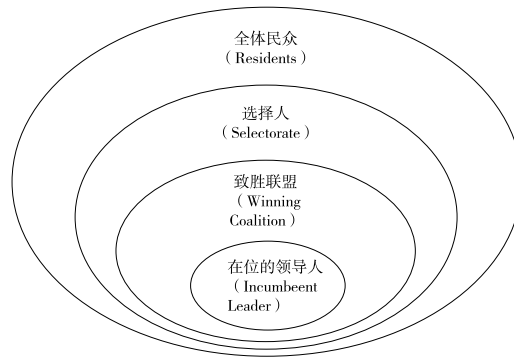


图 2 选择人理论示意图

资料来源：作者自制

^① Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph M. Siverson and James D. Morrow, *The Logic of Political Survival*, Durham: Duke University Press, 2005.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

选择人理论提供了描绘统治者所面临的激励与约束的框架，被广泛运用于解释国家间宏观层面的政策差异（如是否提供公共物品、是否倾向于发动战争等）。^① 但是，该理论难以直接被运用到产业层面的政策分析：该理论的模型没有产业差别、只有抽象的公共物品和私人物品，因而难以确定特定产业对统治者政治生存激励的影响，也难以描绘统治者在不同产业的政策制定上面临的有所差异的资源约束。因此，要用选择人理论解释产业层面的政策差异，需要考虑统治者政策制定时在产业层面所面临的激励与约束。

本文将选择人理论的框架拓展到产业层面的政策制定上，认为产业政策的差异与两个关键的解释变量有关：一是与产业有关的居民中致胜联盟成员的占比，二是实现特定政策目标所需要的成本。前者代表了统治者面临的政治生存激励，决定其政策目标是“寻租工具”还是“创收工具”。后者代表了统治者面临的推行政策的资源约束，决定其最终在表 2 中的政策选择（见图 3）。

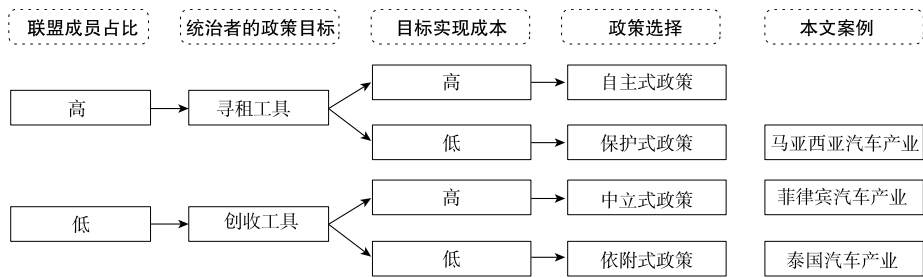


图 3 解释变量和预期结果

资料来源：作者自制

（三）解释变量：联盟成员占比与目标实现成本

第一个解释变量是致胜联盟成员占比。统治者首先需要满足选择人团体、特别是致胜联盟的需要，以保障其政治地位的存续。因此，与特定产业

^① Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, “Leader Survival, Revolutions, and the Nature of Government Finance”, *American Journal of Political Science*, Vol. 54, No. 4, 2010, pp. 936-950; Bruce Bueno de Mesquita and Alastair Smith, “Political Survival and Endogenous Institutional Change”, *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 2, 2016, pp. 167-197; Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow, Randolph M. Siverson and Alastair Smith, “Testing Novel Implications from the Selectorate Theory of War”, *World Politics*, Vol. 56, No. 3, 2004, pp. 363-388.

□ 当代亚太

有关的居民中致胜联盟成员的比例，对统治者制定产业层面政策有着极大影响。这里与产业有关的居民包含三类：^①一是政治精英，即维护现有政治制度运行的精英群体；他们可能作为产业中特定企业的庇护者，或者通过各种方式直接在企业中持股并获取利益。二是经济精英，即掌握生产资料、相关技术和运营才能的精英群体。他们可能作为企业的管理者或股东。三是普通民众，即前两类精英之外的居民。他们可能是企业中的工人、技术人员和中层领导等，或者持有相关企业的股票。

与产业有关的居民中的致胜联盟成员比例越高，统治者越倾向于将政策目标确定为“寻租工具”，即以租金的形式为联盟成员提供私人物品，以确保统治者在致胜联盟中获得支持。^②这本质上是一种通过扭曲的资源配置安排实现的国民财富再分配，实现条件在于政府通过各种方式提高进入壁垒，从而实现特定企业对行业的垄断。反之，与产业有关的居民中的致胜联盟成员比例越低，统治者越倾向于将政策目标定为“创收工具”。这类工具作用有二：一是直接拉动就业，相当于给选择人团体提供“增长的宏观经济”与“稳定的社会环境”两种公共物品。二是有助于增加政府税收收入，统治者可用以扩大私人及公共物品供给，进而维持政治生存，统治者自由支配的资源也能因而增加。

第二个解释变量是目标实现成本。统治者希望在保持执政地位的前提下最大化可自由支配的政府收入。因此，在产业发展带来的收益尚不明确时，统治者倾向于最小化其实现政策目标的成本，即在不持续消耗可支配资源的前提下将产业打造为“寻租工具”或“创收工具”。这一成本决定了统治者实践中的政策选择。这里的成本是指实现政策目标所需投入的政治或经济资源，既包括财政、金融等方面的直接支持，也包括协调、动员各级政府以及官僚体系所需的成本（见表3）。实现政策目标的成本高低，决定了统治者最终的政策选择。

^① 这里将全体民众分为三组重要行为体：普通民众、经济精英和政治精英。他们都可能在选择人团体与致胜联盟中占据重要位置。这一分类方法参见 Daron Acemoglu and James Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, New York: Cambridge University Press, 2006; 周强、陈兆源：《经济危机、政治重组与西方民粹主义——基于国内政治联盟的形式模型与经验检验》，载《世界经济与政治》2019年第11期，第78~104页。

^② 例如，在乌干达，统治者可能会制定选择性政策以支持那些“对统治精英建立和维持致胜联盟很重要”的部门。参见 Anne Mette Kjaer, “Political Settlements and Productive Sector Policies: Understanding Sector Differences in Uganda”, *World Development*, Vol. 68, 2015, pp. 230-241.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

表 3 实现政策目标的成本

政策目标	目标实现成本（实现政策目标所需投入的政治或经济资源）
寻租工具	<ul style="list-style-type: none"> • 阻碍国内、国际潜在竞争者进入该产业的成本 • 国内市场规模（国内市场获取单位租金所需要的成本）
创收工具	<ul style="list-style-type: none"> • 提升产业国际竞争力的绝对成本 • 提升产业国际竞争力的机会成本（不支持该产业外其他“寻租工具”与“创收工具”的代价）

资料来源：作者自制

对“寻租工具”来说，统治者倾向于在不持续消耗可支配资源的情况下，保障特定产业中致胜联盟成员所获得的租金。具体来讲，其成本考虑有二：一是阻碍国内、国际潜在竞争者进入该产业的成本。创造租金的前提是以行政保障垄断，而这需要以直接补贴确立被保护企业的成本优势、动员地方政府与官僚体系维持对试图进入者的惩罚，以及在该产业外的政策领域所做的让步（以应对国际组织或跨国公司的压力）。二是国内市场规模。其他条件相同时，国内市场规模越大，则同样的保护式政策可以带来更大的租金收益，即单位租金所需要的成本越小。

维持“寻租工具”功能所需的成本越小，则统治者越倾向于直接无条件给予特定国内企业政策支持，即制定关注本土能力、忽略绩效要求的保护式政策。相反，维持“寻租工具”功能所需的成本越大，则意味着统治者无法通过不持续减少可支配资源的方式维护特定致胜联盟成员所获得的租金。为了减少其可支配资源的损失，统治者的最优选择为主动推动产业竞争力的提高，依靠出口市场获取的收益来满足产业中致胜联盟成员的利益诉求。在这种情况下，统治者会选择走上政府与企业合作、以“裙带资本主义”积极推进出口导向发展的道路，提供既关注本土能力、又关注绩效要求的自主式政策支持。值得注意的是，在成本可控的情况下，统治者并不倾向于选择这种政策，因为出口绩效要求会对产业中的致胜联盟成员造成压力，使其获取利益的不确定性更高。前述多纳及合作者的系列经典理论与实证研究详细论证了统治者选择自主式政策的类似逻辑，本文不再详述。^①

^① 多纳的理论已在很大程度上解释了为何一些东北亚经济体出现强制度能力和自主式政策。本文重点则放置在解释导致表 2 中其余三种政策出现的政治原因（如上所述，它们也是绝大多数发展中国家在产业层面的政策选择）。

□ 当代亚太

对“创收工具”来说，统治者倾向于以短期可支配资源的减少换来其长久的增加，即希望以较小的投入快速、持续地创造稳定的收入来源。决定成本的因素有二：一是提升产业国际竞争力的绝对成本，有关措施可能涉及协调投资以建设生产网络，帮助企业获得资金、先进技术与信息，提升基础设施与制度环境以降低交易成本等。^①二是提升产业国际竞争力的机会成本，即不支持该产业外的其他“寻租工具”与“创收工具”的代价。^②具体而言，在给定的资源约束下，统治者倾向于首先将资源投入对维持致胜联盟有重要影响的政策领域，对“创收工具”的支持则处于次要地位。在“创收工具”之间，单位收益所需成本更小的产业更容易获得支持。

实现“创收工具”功能需要的成本越低，则统治者对该产业提供支持的可能性就越高。由于支持产业发展需要投入的资源不会危及用来维护致胜联盟的资源，又能带来长期的预期收益上涨，统治者更倾向强调绩效要求。同时，因为培育本国生产能力的投入要求、时间周期与潜在风险远大于直接引进成熟的境外投资者，以成本最小化为激励的统治者倾向于忽略本土能力，即采取依附式政策。相反，实现“创收工具”功能需要成本越高，则统治者对该产业提供持续支持的可能性就越低。由于该产业对统治者的政治生存影响有限，支持该产业又会极大地损失可支配资源，统治者更倾向于不对该产业提供任何选择性支持，是一种既不强调绩效要求、也不强调本土能力的中立式政策。值得注意的是，对“创收工具”来说，无论在哪种情况下，统治者都不会重视建设本土生产能力。

图3总结了本文的理论框架。需要指出的是，这里的论述认为联盟成员占比与目标实现成本是特定政策选择的“前置条件”（antecedent condition），即如图3所示，变量赋值会极大影响后者出现的概率。^③换言之，本文不认为其余因素一定不会影响上述机制，也不排除其他因素可以导致特定的政策选择。此外，如上文所述，政策选择虽然是决定分工角色的重要变量，但后

^① 王勇、朱雨辰：《论开发区经济的平台性和政府的作用边界——基于双边市场理论的视角》，载《经济学动态》2013年第11期，第12~19页。

^② 这里讨论机会成本的原因在于，“寻租工具”涉及统治者的政治生存，故统治者支持相关产业的决定不会受到其他产业的影响。而对“创收工具”的支持与否并不直接威胁政治生存，故而往往统治者会在不同产业间进行权衡。

^③ 有关前置条件的讨论，参见 Charles C. Ragin, *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*, Chicago: University of Chicago Press, 2008, pp. 109-123。

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

者仍会受到其他因素的影响。诚然，如下节的案例研究中所述，本文所提出的机制已经能够在很大程度上解释东南亚各国汽车产业的政策选择与分工角色差异。

四、案例研究：马来西亚、泰国、菲律宾汽车政策的比较分析

（一）案例选择与背景信息

为了探究统治者的激励与约束是否及如何对政策选择、进而对分工角色造成影响，本文采用了比较案例研究的方法，这种方法能通过选择具有相似初始条件、但结果不同的案例来探索因果机制。^① 本文比较了 20 世纪 70 年代中后期马来西亚、泰国、菲律宾三国的汽车产业发展。之所以选择汽车产业，首先是因为其本身的重要性：汽车是工业化的重要驱动力，对一国的工业发展有强大的乘数效应。此外，更重要的是，三国案例接近“最相似”的研究设计，可以尽量减少需要考虑的可能影响结果的变量数量。

三国具备相似的发展汽车产业的初始条件。^② 三国汽车产业都起步于 20 世纪 60 年代初期，以整车维修业务和进口散件组装为主。70 年代中后期开始，区域汽车生产商（主要来自日本）开始寻求将一些加工制造环节转移至东南亚地区，借以降低生产成本与开拓新市场。这为三国依靠既有产业基础发展整车制造、通过参与汽车价值链进行产业扩张与产业升级带来了机会。为了由维修与组装转向制造，三国都曾计划使用选择性政策来培育具有国际竞争力的本土企业，早期的政策议程也都同时包括出口绩效要求和本土能力建设。在这个阶段，三国汽车产业发展水平大致相当（菲律宾相对略高），他们的劳动力工资和工业生产水平相似，对日本汽车制造商来说一定程度上是可相互替代的投资目的地。

然而，三国却出现了截然不同的政策选择与分工结果。从 70 年代中后期开始，三国在具体政策制定与执行上逐渐呈现显著不同，在汽车出口量、本地化生产程度、技术水平、本土生产能力等指标上存在很大的差距。目

^① 有关比较案例研究的方法介绍，参见 Charles C. Ragin, *The Comparative Method*, Berkeley: University of California Press, 1987。

^② Richard F. Doner, *Driving a Bargain: Automotive Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press, 1991, pp. 23-63.

□ 当代亚太

前，就价值链分工而言，在规模上，泰国为区域汽车制造枢纽，生产规模最大，菲律宾则次之，而马来西亚的汽车产业出口乏力，更多地服务国内市场（见图 4、图 5、表 4）。在层次上，三国都没有如韩国一样发展出本土的具备国际竞争力的品牌汽车制造商：泰国是跨国汽车制造商的生产基地与区域枢纽，马来西亚在生产规模与技术上处于中等水平，菲律宾则技术水平较低、专注于全散件组装与某些零部件的生产（见图 6）。

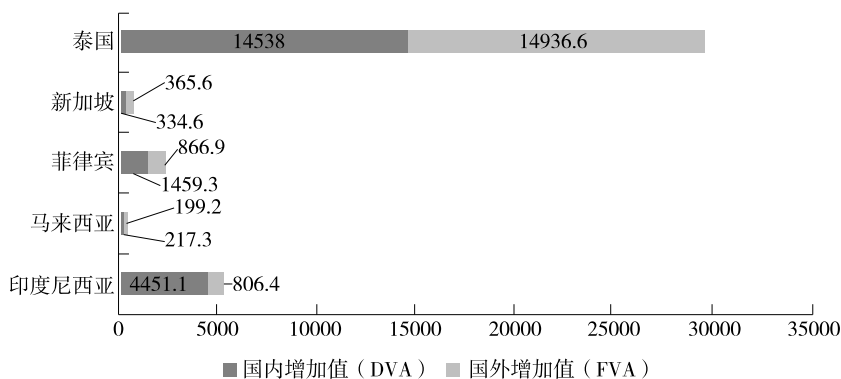


图 4 东南亚主要生产国汽车产业出口增加值 (2018 年) (单位: 百万美元)

说明: 文莱、柬埔寨、缅甸等国出口规模过小, 故未列入

资料来源: 作者基于 OECD TIVA 数据库自制, <https://www.oecd.org/sti/ind/measuring-trade-in-value-added.htm>

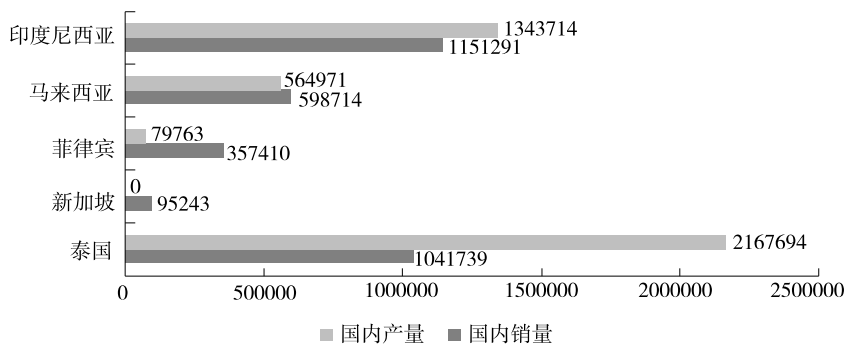


图 5 东南亚主要生产国汽车产量与国内销售量 (2018 年) (单位: 千辆)

说明: 文莱、柬埔寨、缅甸等国出口规模过小, 故未列入

资料来源: 作者基于 ASEAN Automotive Federation 数据自制, <https://www.asean-autofed.com/statistics.html>

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

表 4 三国汽车企业与劳动力概况 (2018 年)

	组装企业数量	零件供应商数量	装配和零件产业的雇佣情况
马来西亚	11	640	250000
菲律宾	11	272	348000
泰国	18	2390	525000

资料来源：作者基于 ASEAN-Japan Center 数据自制，https://www.asean.or.jp/ja/wp-content/uploads/sites/2/GVC_Automobiles_Paper-12_January-24-2020-web-_edited.pdf

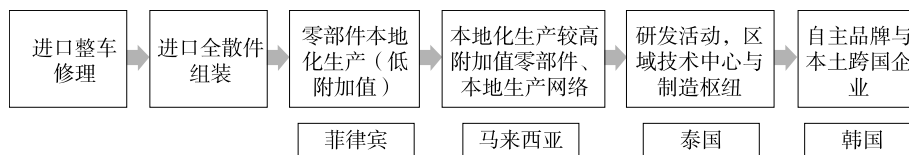


图 6 汽车价值链上的产业升级路径

说明：国家名称位置代表其汽车产业在产业链分工的大致位置

资料来源：作者基于相关资料自制，参见 Petr Pavlínek, “Global Production Networks, Foreign Direct Investment, and Supplier Linkages in the Integrated Peripheries of the Automotive Industry”, *Economic Geography*, Vol. 94, No. 2, 2018, pp. 141-165

既有文献中的四种途径难以解释这种不同（见表 1）。第一，就国际因素来讲，WTO 协议与东盟自由贸易区等对三国造成了类似的政策空间限制，亚洲金融危机等国际冲击也造成了类似的出口市场萎缩。第二，三者都没有强大的制度能力，也都不面临系统性威胁。它们是彼得·埃文斯（Peter Evans）定义的“中间国家”（intermediate state），即虽然在实现特定目标方面具有一定程度的制度能力，但它们的经济政策制定和实施却缺乏连贯性。^①第三，三者都在部分产业出现了“恩庇—侍从关系”，在另一些产业则无。^②第四，三国政府早期对汽车产业的政策愿景较为类似，四十年间也经历了统治者的数次更迭，我们难以用统治者理念来解释三国汽车政策的不同。

① 有关中间国家的讨论参见 Peter B. Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995。相对来讲，菲律宾的制度能力要更弱一些。然而，该国同时期也出现了高效的灌溉管理系统，证明其政府有能力提升特定部门的制度能力。此外，菲律宾的产业基础较好，似可在一定程度上中和制度能力较弱带来的“不可比”风险。

② Richard F. Doner, *The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, pp. 1-24.

□ 当代亚太

表 5 总结了案例中本文所关注变量的取值。在下文的案例研究中，我们首先重点关注三国开始发展整车制造时的联盟成员占比与目标实现成本，因为初期的决定往往带来了政策惯性与路径依赖。进而我们关注两个变量的演变，并探究这样的演变怎样影响了三国的汽车政策走向。

表 5 联盟成员占比、目标实现成本与汽车政策选择

	马来西亚汽车产业	泰国汽车产业	菲律宾汽车产业
联盟成员占比	高	低	低
	汽车产业的马来族裔工人与商业精英	汽车产业有关居民并非“与建制相关”	汽车产业并非联盟中寡头势力关注的重点
政策目标	寻租工具	创收工具	创收工具
目标实现成本	低	低	高
	确立垄断阻力较小	相对独立的技术官僚、规模经济	官僚效率低、基础设施差
	较大规模国内市场	无其他产业明显具备更高回报	可选择支持劳动力出国务工及其他低端服务业
政策选择	保护式政策	依附式政策	中立式政策
	支持本土“领军企业”	不关注自主品牌	不持续支持本土企业
	不以出口绩效为条件	补贴出口绩效佳的外商	不持续支持出口导向

资料来源：作者自制

（二）马来西亚汽车产业：保护式政策

在马来西亚当局决定发展整车制造时，马来西亚统治者的致胜联盟正由马来族群所主导，统治者也致力于建立马来人的经济特权地位。在马来政坛享有主导地位的马来民族统一机构（“巫统”）代表着约占人口三分之二的马来土著（Bumiputera，意为“大地之子”）的利益。^① 马哈蒂尔·穆罕默德（Mahathir Mohamad）于 1981 年成为马来西亚总理。尽管他声称要从韩国等成功经济体的发展经验中学习，但他广泛地推行了庇护主义式的政策以巩

^① Noriyuki Segawa, “Ethnic Politics in Malaysia: Prospects for National Integration”, *Nationalism and Ethnic Politics*, Vol. 19, No. 2, 2013, pp. 210-232.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

固自己的地位，^① 其目的是通过确保马来人从政府直接支持的集团企业中获益，借以巩固马来人社区对其个人统治的支持。此前，巫统已经推出了新经济政策（New Economic Policy），宗旨是通过国家干预将资源贸易等行业创造的财富重新分配给马来人。马哈蒂尔在此基础上发起了第二阶段的新经济政策，将其延伸到资本密集型行业。^②

此时，汽车产业的马来人参与者是致胜联盟的一部分，这也使马哈蒂尔有将政策目标确立为“寻租工具”的激励。具体而言，该行业可以通过两种方式为联盟的存续服务。第一，从事汽车制造或零部件生产的马来人中小企业家和工人的成功可以“象征马来人的繁荣”。^③ 这有助于统治者在选举中获得马来普通民众的支持，并在经济上将作为潜在反对力量的华裔边缘化。第二，更重要的是，由马来人主导的公司往往成为马来人经济精英从国家攫取租金的主要渠道；一些公司还与巫统政客有广泛和密切的联系，统治者需要确保这些公司可以从政府持续地获得利益，以维持有关政治精英的支持。^④

保护本国汽车生产企业垄断利益所需要的成本也较为可控。第一，确立垄断地位所面临的阻碍较少。马来西亚自然资源丰富，国有企业可轻松依赖种植业、采矿业等初级产品出口渠道获得资金，这确保了国际贸易和工业部等机构可以持续地投入资源扶持马来人主导的企业（见图7）。第二，马来人主导企业垄断的确立，确实会伤及既有的华人主导的从事零配件生产与组装的企业的利益。但是，分散的格局与较小的规模令华人群体很难实现有组织的反对，政治上的边缘化与污名化也加大了华人群体反抗的难度。由于既有投资规模有限，日本汽车生产商倾向于直接寻找周边的替代投资地（特别是

① Edmund Terence Gomez, “Resisting the Fall: The Single Dominant Party, Policies and Elections in Malaysia”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 46, No. 4, 2016, pp. 570-590.

② James J. Jesuadson, “The Syncretic State and the Structuring of Oppositional Politics in Malaysia”, in Garry Rodan ed., *Political Oppositions in Industrialising Asia*, London: Routledge, 1996, pp. 128-160.

③ Kunal Sen and Matthew Tyce, “The Elusive Quest for High Income Status-Malaysia and Thailand in the Post-crisis Years”, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 48, No. 1, 2019, pp. 117-135.

④ Edmund Terence Gomez, Jomo Kwame Sundaram and Terence Gomez, *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, pp. 117-165.

□ 当代亚太

泰国)，而非向马来西亚政府提出异议。^① 第三，马来西亚具备东南亚国家中较大的国内市场，人均收入与消费支出相对较高。^② 在施加有效进入壁垒的前提下，可以维持本土受保护企业的运作。综合来讲，马来西亚较为可控的目标实现成本，与韩国开始发展汽车产业时的所面临的资源紧张格局形成了鲜明对比。^③

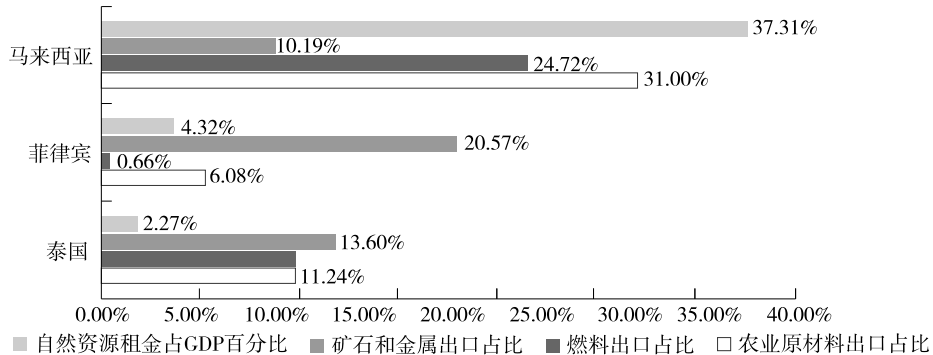


图7 三国初级产品出口和自然资源情况（1980年）

资料来源：作者基于世界银行数据自制，<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/>

由于建立“寻租工具”的成本较为可控，马哈蒂尔直接给予国内特定企业巨额支持以扩大本土生产能力。在他主导下，马来西亚于1981年出台了“国家汽车计划”，其目的是在汽车制造领域创造由马来人完全控制的“民族领军企业”（national champions）；从80年代后期开始，当局又出台了“供应商发展计划”，旨在培育由马来人控制的、专门从事零部件生产的本土中小企业。^④ 两个计划的政策措施包括提高关税、增加本地生产要求、免税、

① Richard F. Doner, *Driving a Bargain: Automotive Industrialization and Japanese Firms in Southeast Asia*, Berkeley: University of California Press, 1991, pp. 96-125.

② 根据世界银行的数据，1980年马来西亚人均最终消费支出为1635.58美元，是泰国的1.78倍。

③ Richard F. Doner, Gregory W. Noble and John Ravenhill, *The Political Economy of Automotive Industrialisation in East Asia*, New York, NY: Oxford University Press, 2021, pp. 155-196.

④ Mohamad Rosli and Fatimah Kari, “Malaysia’s National Automotive Policy and the Performance of Proton’s Foreign and Local Vendors”, *Asia Pacific Business Review*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 103-118.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

政府补贴、政府采购和鼓励消费等。^① 两个计划均得到了顺利实施。1982年，第一个重点支持的领军企业宝腾（Proton）成立，由马来西亚重工业公司控股、并受到日本三菱公司的支持，很快成为马来西亚最大的汽车生产商，截至80年代后期，它占据了大约50%的市场份额。^② 另一个领军企业小型汽车生产商第二国产车（Perodua）成立于1993年。由于政府强力支持，本土供应商的数量从1985年的17家急剧增加到1994年的134家（绝大多数由马来人控制）。宝腾的本地生产比例从1985年的18%上升到1992年的80%。^③

同时，统治者并无施加出口绩效要求的激励。严格的出口绩效要求将使统治者难以向（往往效率低下的）特定联盟成员直接分配租金。对汽车领军企业的马来人股东来说，这些领军企业“只不过是提供恩庇的工具”；^④ 他们明确表示反对出口绩效要求，因为强加这些要求意味着限制他们从政府“轻松赚钱”的能力。^⑤ 因此，出口绩效要求并未成为产业政策的一部分。政府支持资源的分配完全取决于这些公司是否由马来人所控制。此外，政策执行部门缺乏技术专家，使得在缺乏出口绩效标准的情况下，评估企业生产率的提升与否并不容易。^⑥ 对汽车制造商的优惠政策和保护主义措施（诸如50%的消费税折扣等）与公司业绩完全无关。^⑦ 尽管宝腾于1996年并购了高端汽车制造品牌莲花（Lotus），但政府几乎没有采取任何专项措施与激励安排来

① 总结参见 Wan-Ping Tai and Samuel Ku, “State and Industrial Policy: Comparative Political Economic Analysis of Automotive Industrial Policies in Malaysia and Thailand”, *Journal of ASEAN Studies*, Vol. 1, No. 1, 2013, pp. 55-82.

② Kaoru Natsuda, Noriyuki Segawa and John Thoburn, “Liberalization, Industrial Nationalism, and the Malaysian Automotive Industry”, *Global Economic Review*, Vol. 42, No. 2, 2013, p. 120.

③ Mohamad Rosli and Fatimah Kari, “Malaysia’s National Automotive Policy and the Performance of Proton’s Foreign and Local Vendors”, *Asia Pacific Business Review*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 103-118.

④ Kunal Sen and Matthew Tyce, “The Elusive Quest for High Income Status-Malaysia and Thailand in the Post-crisis Years”, pp. 124-126.

⑤ Jomo Kwame Sundaram, “The Proton Sage: Malaysian Car, Mitsubishi Gain”, in Jomo Kwame Sundaram ed., *Japan and Malaysian Development: In the Shadow of the Rising Sun*, London: Routledge, 1994, pp. 263-290.

⑥ Noriyuki Segawa, Kaoru Natsuda and John Thoburn, “Affirmative Action and Economic Liberalization: The Dilemmas of the Malaysian Automotive Industry”, *Asian Studies Review*, Vol. 38, No. 3, 2014, pp. 422-441.

⑦ Shahid Yusuf and Kaoru Nabeshima, *Tiger Economies Under Threat*, Washington, D. C.: World Bank, 2009, pp. 109-113.

□ 当代亚太

确保宝腾通过并购提升自身技术水平。在“供应商发展计划”中，超过90%的计划资金用于两项专供马来人供应商的子计划。^① 由于严格的本土企业支持没有以出口销售等公司业绩条件作为补充，本土生产商的汽车零部件价格高且质量低。因此，本土供应商在出口市场上从来没有竞争力，并成为汽车制造领军企业提高生产率的负担。

此后，马哈蒂尔及后继的统治者面临着变动愈加频繁的致胜联盟。从20世纪80年代中期开始，因为精英矛盾、公民社会力量的崛起等因素，代表马来族群的政治集团走向分裂，联盟面临的外部威胁日益加大，内部不稳定因素也急剧增大。马哈蒂尔2003年下台后，他的继任者巴达维和纳吉布面临着各自联盟团结在一起的越来越大的压力。^② 2018年，马哈蒂尔在反对党联盟希望联盟的支持下再次就任总理，此后马来政坛又经历了总理更替。这样的动荡虽没有改变马来族群主导的政治格局，但无疑让致胜联盟更加脆弱。^③

为了维系脆弱的联盟，统治者拉拢与汽车产业有关联盟成员的需求也愈加迫切，而成本也依然在很长一段时间内可控。马来人主导的汽车生产商与零部件供应商在政府的保护下规模不断扩大，已经发展成为重要的经济势力。在20世纪90年代，巫统越来越受到对立政治团体的威胁，马哈蒂尔更加依赖于庇护主义式的政策制定以维持其地位，而宝腾是实施这一战略的主要渠道。2003年马哈蒂尔卸任后仍留在公司的顾问委员会，巴达维与纳吉布也只得维持既有分租格局来安抚其派系，也同时谋求建立自己的荫庇网络。^④ 1997年的亚洲金融危机以及2008年的全球经济危机严重影响了马来西亚的就业，对统治者来说，支持汽车产业民族领军企业对维持马来人就业、确保巫统票源很重要。^⑤ 与此同时，实现“寻租工具”政策目标的成本仍然在统

① Mohamad Rosli and Fatimah Kari, “Malaysia’s National Automotive Policy and the Performance of Proton’s Foreign and Local Vendors”, *Asia Pacific Business Review*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 107-108.

② 陈戎轩、傅聪聪：《马来西亚社会转型与马来族群政党分裂——基于社会分裂结构理论视角》，载《东南亚研究》2021年第3期，第2~30页。

③ 傅聪聪：《马哈蒂尔：92岁“卷土重来”？》，载《世界知识》2018年第3期，第34~35页；傅聪聪：《马哈蒂尔辞职，马来西亚政权再更迭》，载《世界知识》2020年第6期，第26~27页。

④ Kaoru Natsuda, Noriyuki Segawa and John Thoburn, “Liberalization, Industrial Nationalism, and the Malaysian Automotive Industry”, *Global Economic Review*, Vol. 42, No. 2, 2013, pp. 113-134.

⑤ Richard F. Doner, Gregory W. Noble and John Ravenhill, *The Political Economy of Automotive Industrialisation in East Asia*, New York, NY: Oxford University Press, 2021, pp. 199-201.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

治者的接受范围内。除了前述早期降低成本的因素仍在发挥作用外，统治者继续推行保护式政策所遇到的政治阻力显著减小：因为长期的歧视政策，华人主导的汽车零件供应商已日渐式微，华商群体逐渐接受汽车产业为马来人受保护领域的现实。

虽然具体措施有所调整，马来西亚历任统治者也并未改变保护式政策的取向。出于亚洲金融危机后吸引资本与技术、解决领军企业低效与亏损问题的考虑，也受到国际与区域贸易协定的影响，马来西亚政府对国外投资者逐渐采取更加开放的态度。尽管如此，马哈蒂尔压制了将宝腾“国际化”的呼声，并在亚洲金融危机后迅速控股宝腾；在 21 世纪初 WTO 规则生效后，政府也迅速出台了一系列保护领军企业免受影响的措施。^① 2006 年，马来政府开始推出“民族汽车政策”，致力于全面增强对领军企业的扶持。在 2008 年全球金融危机之后，政府依然坚持马来族裔对宝腾和第二国产车等汽车企业的控制。^② 此后的三版“民族汽车政策”（2009，2014，2020）重申了对这一路线的支持，并致力于将吸引外资与发展民族企业相结合，发展区域汽车制造中心泰国相对忽略的高端车与电动车等。回归的马哈蒂尔甚至主导了第三家民族领军企业的建立。^③ 但是，既有的国内市场规模难以支持领军企业的进一步扩张，带来了相关企业的生产效率停滞，这使支持有关企业的经济成本开始上升。统治者开始着手以国内垄断地位吸引境外投资者入股，甚至最终因较大的亏损规模使中国公司吉利收购了宝腾。值得注意的是，由于马来人精英与民众仍通过持股或受雇等方式直接从宝腾获取利益，汽车产业“寻租工具”的作用与保护式政策取向并未发生根本改变。^④

综上所述，汽车产业中较高的致胜联盟成员占比（马来精英与选民）使统治者一直将该产业作为“寻租工具”，借以通过利益输送稳定相关联盟成

① Rajah Rasiah, “Trade-related Investment Liberalization under the WTO: The Malaysia Experience”, *Global Economic Review*, Vol. 34, No. 4, 2005, pp. 453-471.

② Richard F. Doner and Peter Wad, “Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 44, No. 4, 2014, pp. 664-687.

③ “Putrajaya Appoints DreamEDGE to Produce Malaysia’s Third National Car”, *Malay Mail*, August 9, 2019.

④ 值得注意的是，这里的开放外资收购并不等同于依附式政策：领军企业仍然受到政府保护且不以出口绩效为标准，马来人精英与民众仍通过领军企业获取租金收益。从便利马来人精英与民众获取垄断租金的意义上来说，外资入股后的宝腾至少仍部分属于“本土企业”。当然，宝腾被收购后的发展还有待继续观察。

□ 当代亚太

员的支持。与此同时，潜在反对者难以形成政治阻力的现实与较大规模的国内市场，也令目标实现成本不至于过高。因此，统治者一直采取保护式政策，选择性地支持本土生产能力建设，而忽视对出口绩效的要求。因为持续的政策支持，马来西亚汽车产业在本土生产能力上有所进步，但在出口规模增长、技术水平进步、吸引尖端技术上进步迟缓，对价值链的参与也长期得不到进一步的扩大与深化。^①

（三）泰国汽车产业：依附式政策

在开始发展整车制造时，泰国统治者正通过多种手段艰难地维持着致胜联盟的稳定。从1979年到1988年，炳·廷素拉暖（Prem Tinsulanonda）担任该国总理，他的联盟成员包括“未经选举的精英阶层”（王室—保皇派与军队）和代表商业团体利益的社会行动党。为了让脆弱的联盟存续，炳将许多利润丰厚行业（如石油化工等）的利益输送给了他的盟友。同时，他也无法阻止各个政治派别和商业集团在其他行业的激烈竞争。为了促进经济增长，炳也积极启动出口导向型的工业化战略。^② 1988年炳退休后，政治派别竞争加剧：绝大多数联盟在出现的一年内就因军方政变或不信任投票而瓦解。^③ 统治者越来越依赖金钱政治来维持他们的联盟，并倚靠外国投资者来维持经济增长。

与泰国汽车产业有关的精英与民众从来都不是致胜联盟的重要成员，实现政策目标所需成本也较低。汽车企业并非“与建制相关”：碎片化的产业结构和微薄的利润率不能激发王室的兴趣，皇室资产管理局并没有积极参与和汽车产业有关的生产与经营活动。^④ 而统治者试图通过吸引外国汽车制造商来实现出口导向型增长，以促进就业、增加政府收入和外汇，从而确保其自身的统治。就绝对成本而言，由于未受殖民统治以及拉玛五世的行政改革

^① Tham Siew Yean, “Global Trends and Malaysia’s Automotive Sector”, *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 38, No. 2, 2021, pp. 187-206.

^② Peter G. Warr, *The Thai Economy in Transition*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

^③ Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thailand: Economy and Politics*, Oxford and Bangkok: Oxford University Press and Asia Books, 1997.

^④ 参见 Mushtaq H. Khan, “Political Settlements and the Governance of Growth enhancing Institutions”, *SOAS Working Paper*, 2010, pp. 84-88.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

等因素，泰国不仅形成了地位较为稳固、经济管理能力较强的官僚群体，^①也拥有相较于菲律宾等其他东南亚国家更完善的制度安排和更强的制度能力，进而使汽车政策可以较迅速与完整地得到推行。^②因此，面对经济导向的、效率较高的官僚系统，汽车产业的国际投资者能以相对更低的成本在泰国解决基础设施与制度环境等问题。就机会成本而言，炳通过在石化等行业的利益输送措施保障了重要联盟成员的利益，支持汽车产业并不额外造成严重的政府资源负担；此外，政府并无回报更为丰厚的潜在创收机会：纺织等已较为成熟的产业发展乏力且附加值提升空间有限，重工业等其他附加值更高的产业又已经被联盟成员占据作为获取租金的渠道，或需要大额初始投资才可以实现发展。^③

因此，从最初鼓励整车制造时开始，泰国政府就将汽车政策的重点放在激励外资企业提升出口绩效上。统治者希望在政府投资有限的情况下，最大限度地提高该产业对宏观稳定、政府收入和贸易平衡的贡献。具体措施包括政府采购、税收优惠和本地化生产要求^④等。在决定补贴分配时，政府选择出口市场上表现最好的企业给予支持，设定了有时限的出口绩效目标并严格遵守。统治者吸引外商投资、促进出口的目标，与日本跨国公司（如三菱）让泰国成为区域汽车生产基地的意愿相吻合。其结果是日本投资激增，曼谷附近的汽车集群迅速出现，80年代中期汽车本地生产比率也迅速增加（至50%）。然而，汽车政策很少关注本土能力的建设。与外资企业相比，生产规模较小的本土企业更难以实现本地化生产要求，但泰国政府并没有出台针对本土企业的扶持政策来克服相关困难。^⑤虽然部分技术官僚曾计划花费

① 克里斯·贝克：《90年代泰国的政权转变》，载《南洋资料译丛》2002年第1期，第1~15页。

② Prasert Yamklingfung, *From Bureaucratic Polity to Unstable Democracy: Politics and Government-Business Relations in Thailand*, Okayama: Kibi International University, 1994.

③ Kunal Sen and Matthew Tyce, "The politics of Structural (de) Transformation: The Unravelling of Malaysia and Thailand's Dualistic Deals Strategies", in Lant Pritchett, Kunal Sen, and Eric Werker ed., *Deals and Development: The Political Dynamics of Growth Episodes*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 285-338.

④ 如前所述，本地化生产不等同于本土能力。事实上，如下文所述，泰国政府的本地化生产要求，主要着眼点是激励跨国企业加大投资，而非鼓励本土企业增强生产能力。

⑤ Richard F. Doner, *The Politics of Uneven Development: Thailand's Economic Growth in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press, 2009, pp. 228-274.

□ 当代亚太

1500 万美元为本土企业提供技术培训,^① 但由于财政短绌与缺乏统治者的支持, 他们很快就放弃了这一提议。

在 80 年代中期取得初步成功后, 泰国政府寻求进一步推出政策措施鼓励出口。政府增加了以出口业绩为条件的税收激励措施, 并减少了关税保护以吸引外资。在实施这些政策时, 工业部和投资委员会明确关注规模经济和出口绩效, 他们的支持成功吸引了大量外资组装厂商和零部件生产商。技术官僚与技术专家们曾密集表达对缺乏本土能力的担忧, 泰国政府相关部门也就促进本土汽车生产能力进行了认真的讨论, 产生了众多旨在鼓励本土生产的“总体规划”提案。^② 然而, 由于统治者的协调与资源投入有限、本土生产者边缘化以及外资企业的抵制等原因, 这些“总体规划”未能得到重视与实施, 很少能成为真正的汽车政策。总体来讲, 本土零部件生产企业在技术和劳动力培训改进方面获得的支持远不充分。

21 世纪初, 他信·西那瓦 (Thaksin Shinawatra) 的胜选打乱了原有的致胜联盟格局, 更加剧了政治竞争。2001 年, 他信领导的泰爱泰党以显著多数赢得议会全国大选。他信背靠因新兴产业发展而壮大起来的新资本集团, 也积极向农村精英和小企业寻求支持。他的经济政策鼓励进一步提高出口竞争力, 也向农村地区的贫困家庭和中小企业提供大量政府补贴。^③ 2006 年, 他信因政变下台。然而, 他的派系仍然掌握着重要的权力与号召力, 并在随后的几次选举中获胜, 又多次被抗议者推翻。2014 年以来, 反他信势力对他信派系进行着持续打压。^④ 这样的争端体现出泰国统治者统合一个致胜联盟的困难: 王室—保皇派与军队、城市中产阶级、曼谷政商集团与他信派系 (新兴资本集团以及农民) 之间巨大的分歧愈加成为纷争的主线。^⑤

^① “GM Receives a Standard Package of Incentives in Thailand”, *New York Times*, May 31, 1996.

^② Sakkarin Niyomsilpa, “Industry Globalized: The Automotive Sector”, in Pasuk Phongpaichit and Chris Baker eds., *Thai Capital after the 1997 Crisis*, Bangkok: Silkworm Books, 2008.

^③ 周方治:《全球化进程中泰国的发展道路选择——“充足经济”哲学的理论、实践与借鉴》, 载《东南亚研究》2008 年第 6 期, 第 36~45 页。

^④ 周方治:《泰国后普密蓬时代的政局走势与对华关系》, 载《当代世界》2016 年第 11 期, 第 30~33 页。

^⑤ 周方治:《泰国政治权力结构调整的动力、路径与困境》, 载《东南亚研究》2011 年第 2 期, 第 68~76 页。

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

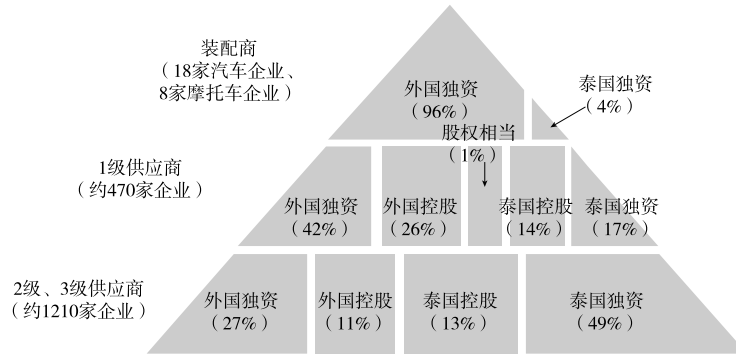


图8 泰国汽车产业供应链结构 (2018年)

说明：股权相当，是指泰国股东和外国股东所持股权相等（各占50%）的情况

资料来源：“Report on Policy Recommendations for New Thai Automotive Industry”，Thailand Automotive Institute, July 25, 2019, http://www.thaiauto.or.th/2012/backoffice/file_upload/research/2812563848231.pdf

尽管政局混乱，泰国历届统治者面对的激励与约束格局并未发生根本更动。第一，由于一直以来大部分的政府补贴都给予了外资企业、缺乏对本国企业的扶持，外国投资者在激烈的竞争中占据了绝对主导。例如，亚洲金融危机之后，几乎所有的230家外资一级供应商都继续营业，而600多家泰国小型供应商被外资企业收购或宣布破产。^①由于泰国政府取消了外国持股49%的上限要求，外资进一步大举进入汽车产业。外商主导的格局使得泰国政治与经济精英的利益进一步远离汽车产业，导致该产业中致胜联盟成员比例有限。第二，在政治竞争中不断扩大的政府支出限制了统治者的可支配收入，导致统治者更加依赖外国资本和技术来快速获取收益，进而维持经济增长、创造政府收入和维持就业水平（例如，2004年，大约8%的泰国劳动力与汽车行业相关^②），这让专门支持外资企业的政策几乎没有阻力。第三，泰国逐渐在外资的主导下建立起生产网络，并成为区域生产枢纽，汽车产业

^① Richard F. Doner and Peter Wad, “Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 44, No. 4, 2014, pp. 675.

^② “Auto report 2006/07”, International Metalworkers’ Federation, 2007, <https://www.yumpu.com/en/document/read/26287085/imf-auto-report-2006-07-international-metalworkers-federation>.

□ 当代亚太

具备的规模效应也令其进一步支持扩大出口的成本降低。^①

因此，面对 90 年代后期开始的外部变化以及他信下台后的内部动荡，泰国统治者一直选择进一步补贴外资企业的出口活动；与之相对，由于汽车产业仍处于各派系利益之外，政府对本土汽车生产企业的支持很少。^② 例如，2002 年的“新汽车投资政策”将几乎所有可用资金都提供给了外资企业。^③ 而到 2007 年，泰国已成为区域最大的汽车出口商，但五家跨国公司仍控制着泰国 98% 的汽车生产。^④ 在全球金融危机后，“国内投资者的声音基本上消失了”（见图 8）。^⑤ 在此期间，泰国政府虽然对金融危机做出了相当积极的反应，推出了新的投资激励措施，提高了基础设施投资水平，并制定了明确的扶持战略，但是基本所有措施都以深化和扩大对外资企业的帮扶为主，忽视了对本土供应商的支持。^⑥ 这导致占据主导地位的跨国汽车企业和本土供应商之间的联系大大减弱。^⑦ 此后，泰国在自动化制造与电动汽车上有所进步，但本土企业仍然缺位。

综上所述，由于泰国主要政治派系对在汽车产业寻租缺乏浓厚的兴趣，该产业中致胜联盟成员的占比一直较低，统治者倾向于将汽车产业作为维持宏观经济稳定和政府收入的“创收工具”。与此同时，相对较为独立的技术官僚与规模经济使实现政策目标的成本保持在较低的水平，因此，统治者一直选择依附式政策，即以出口业绩为条件支持外资企业。这种方法损害了建

① Richard F. Doner, Gregory W. Noble and John Ravenhill, *The Political Economy of Automotive Industrialisation in East Asia*, New York, NY: Oxford University Press, 2021, pp. 93-125.

② 尽管在他信第二任期内，联盟中的少数中小企业从事零部件生产，但与其他联盟成员相比，该组织几乎没有影响力。参见 Pasuk Phongpaichit and Chris Baker, *Thaksin*, 2nd ed, Chiang Mai: Silkworm Books, 2009.

③ Sakkarin Niyomsilpa, “Industry Globalized: The Automotive Sector”, in Pasuk Phongpaichit and Chris Baker eds., *Thai Capital after the 1997 Crisis*, Bangkok: Silkworm Books, 2008.

④ 数据来自泰国汽车业协会 (Thai Automotive Industry Association), <https://www.taia.or.th/Statistics/>.

⑤ Nobuya Haragushi, *Impact of the Global Economic Crisis on the Thai Automotive Industry: From the Perspective of the Interplay between Shocks and the Industrial Structure*, Vienna: UNIDO Research and Statistics Branch Working Paper 07/2009, 2009, p. 26.

⑥ Richard F. Doner and Peter Wad, “Financial Crises and Automotive Industry Development in Southeast Asia”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 44, No. 4, 2014, pp. 673-676.

⑦ Patarapong Intarakumnerd, “Technological Upgrading and Challenges in the Thai Automotive Industry”, *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 38, No. 2, 2021, pp. 207-222.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

设本土企业生产能力的目标，虽然有关自主品牌、本土企业的倡议一度出现，但在政策制定和实施中却很少受到关注。泰国汽车产业在出口绩效上是成功的，“但技术的所有权和利润是外国的”，该国进一步升级在价值链上位置的前景并不明朗。

（四）菲律宾汽车产业：中立式政策

在 20 世纪 70 年代菲律宾开始发展整车制造时，时任总统费迪南德·马科斯（Ferdinand Marcos）正致力于巩固致胜联盟以维持其威权体制。菲律宾的致胜联盟中，寡头势力一直占据着重要的角色，160 个左右大大小小的家族以土地、工商、甚至私人军队为基础，在地方施加影响。^① 这一时期，马科斯尝试利用中下层民众对寡头垄断的不满，同时加强与城市中产阶级与技术精英合作，建立自己的致胜联盟。他致力于清剿私人武装、压制地主与家族，也急于通过“新社会运动”与出口导向政策来实现社会稳定与经济增长，赢得民众支持。^② 然而，马科斯统治中后期开始寻求在私人关系网络的基础上建立集权，使他走向了中产阶级、中下层民众、寡头家族等“几乎所有人的反面”。^③

汽车产业并非寡头势力关注的重点。菲律宾寡头并非进行行业垄断，而是以地区垄断、跨行业经营为特点。寡头势力的兴趣也不在制造业，如长期以来，半数以上的议员（通常被认为是寡头势力代理人）的经济利益与农业及其相关产业有关。^④ 寡头势力并不特别关注汽车制造与出口所能带来的利益，原因可能有二：第一，汽车生产需要实现规模经济，分散的家族寡头结构意味着对任何寡头集团来讲达成规模经济较为困难。第二，更重要的是，相比于承接产业转移，寡头集团有利润更高的投资方向。依托于裙带政治进行的不动产与金融投机，或者依靠于土地与政治庇护所取得的垄断利润（如

① 林丹阳：《民主制度之“踵”：家族式恩庇侍从关系与菲律宾政治》，载《东南亚研究》2018 年第 5 期，第 19~36 页。

② 汪慕恒、蒋细定：《战后菲律宾的经济发展战略》，载《南洋研究》1984 年第 2 期，第 11~21 页。

③ 本尼迪克特·安德森：《比较的幽灵：民族主义、东南亚与世界》，甘会斌译，译林出版社 2012 年版，第 247~292 页。

④ 龙异：《菲律宾政治家族的经济基础分析》，载《东南亚纵横》2014 年第 7 期，第 12~15 页。

□ 当代亚太

租金体量尤为突出的电力部门)，其回报都要远高于制造业投资。^①

马科斯确实看到了汽车产业作为“创收工具”的机会。借助民众改变经济效率低、不平等固化局面的愿望而获得支持的马科斯，在建立威权统治后不久加大了对出口导向型工业的支持，希望借以改善中下层民众的就业与收入、为中产阶级与技术人才提供工作机会。1973年，菲律宾政府出台了第一个系统性的汽车产业政策“进步汽车制造计划”。其政策目标与同时期泰国的政策类似，着眼于吸引外商投资、提升本地生产份额、促进汽车零件出口、禁止整车进口。经济官僚也提出了制造“本地民族车”（sakbayan，即不依赖关键零部件进口的汽车）的倡议。此后，马科斯政府又陆续推出了配套的卡车、内燃机制造政策。

然而，实现政策目标的成本让马科斯难以承受：第一，行政阻力较大。历史原因使得本土技术官僚阶层难以出现，进而导致经济管理的行政效率低下。马科斯虽曾试图推动官僚机构严格执行其汽车政策，但是这样的尝试遇到极大的阻力。^② 第二，财政资源不足。一方面，为了应对寡头带来的挑战，统治者忙于使用国家资源来扶持忠于自己的精英群体，这种扶持策略加剧了财政资源紧张，难以保证对汽车产业发展的持续投入，同期对汽车产业的资源投入远不及泰国。^③ 另一方面，菲律宾发展汽车产业所需投入相对较高，造成了资源紧张。这是因为菲律宾的群岛地理性质明显增加了基础设施的修建难度，为外商直接投资带来了物流运输与市场联通等方面的阻碍。^④ 因此，面对行政阻力与资源紧张，对马科斯来说，相对于推动出口导向发展，依靠美国等提供的外来援助与其他支持的成本似为更低。^⑤

政府并未持续投入资源对“创收工具”进行支持。例如，马科斯主导的

① 森泽惠子：《现代菲律宾经济结构分析》，刘晓民译，载《南洋资料译丛》1995年第Z1期，第44~50页。

② Antoinette R. Raquiza, *State Structure, Policy Formation, and Economic Development in Southeast Asia: The Political Economy of Thailand and the Philippines*, New York: Routledge, 2013, pp. 87-108.

③ Richard F. Doner, Gregory W. Noble and John Ravenhill, *The Political Economy of Automotive Industrialisation in East Asia*, New York, NY: Oxford University Press, 2021, pp. 126-153.

④ Philip Arnold Tuano and Jerik Cruz Source, “Structural Inequality in the Philippines”, *Journal of Southeast Asian Economies*, Vol. 36, No. 3, 2019, pp. 304-328.

⑤ Meneleo Litonjua, “The State in Development Theory: The Philippines under Marcos”, *Philippine Studies*, Vol. 49, No. 3, 2001, pp. 368-398.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

出口导向工业化以国际借贷为基础，这一系列政策对外汇平衡（进口所用外汇需由企业自筹）有着严格要求。此外，政府对相关配套产业的支持不足，不能保证钢铁与塑料等上游材料的生产。^①寡头集团的阻挠也令政府在筹集资源与执行命令上面临阻力。虽然这一时期的发展为菲律宾的汽车零部件制造能力打下了基础，但总体来讲，该国汽车产业的发展进程并不乐观。“进步汽车制造计划”中对三年内本地生产份额从10%提升为60%的规划远远没有实现（实际上，该指标在21世纪10年代也未完成）。^②

1986年发生了推翻马科斯的“人民力量”运动，但并未改变菲律宾以寡头为主的致胜联盟格局。事实上，寡头竞争的民主政治格局得到“复辟”与加强。政党组织松散、政党成员不稳定，各个政党更像是不同家族的利益代表。^③国会也多由家族代理人占据多数席位，地方选举也仅为当地实力家族之间的竞争。在这样的背景下，在马尼拉的统治者及其致胜联盟一般为不同家族之间博弈、妥协之下的产物，也大多靠权钱交易、恩庇—侍从关系来维持。^④这样的联盟往往较为脆弱，横向上难以整合具备影响力的不同社会团体，纵向上很难对地方政策制定与执行产生约束性影响。^⑤致胜联盟本身的波动性也较大，其突出特点是因选举周期而产生的不同势力轮流坐庄的“摇摆政治”。此外，选举期间经常伴随着政治动荡，也带来经济与社会的不稳定。^⑥

马科斯下台后，继任者们都曾表示过希望振兴汽车产业的愿望。例如，1987年，时任总统阿基诺夫人推出了“汽车发展计划”。这一政策计划吸引

① Aldaba Rafaelita, “Micro Studies: Philippine Car Assembly Sector”, Philippine Institute for Development Studies Discussion Paper Series No. 97-21, 1997, pp. 33-37.

② Kaoru Natsuda and John Thoburn, “Industrial policy and the development of the automotive industry in the Philippines”, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 39, No. 3, 2014, pp. 371-391.

③ 林丹阳,《菲律宾政党政治生态:家族式庇护主义对碎片化政党体系的塑造》,载《当代世界与社会主义》2022年第3期,第133~140页。

④ Mark R. Thompson, “The Politics Philippine Presidents Make”, *Critical Asian Studies*, Vol. 46, No. 3, 2014, pp. 433-460.

⑤ 例如,阿基诺夫人的政府中至少有四种不同政治势力,联盟基础并不牢靠,其在执政的6年间经历过由反对派发起的7次军事政变。

⑥ 秦北辰:《共享发展之难:菲律宾不平等的政治经济逻辑》,载《区域观察》2021年第4期,第16~21页;秦北辰、朱珈熠:《经济怀旧之误:“黄金时代”叙事与菲律宾结构转型》,载《区域观察》2022年第3期,第12~19页。

□ 当代亚太

跨国汽车企业来菲设厂，重点发展排量在 2.8 升以下的私家车，也只允许三家企业进行整车组装，希望借此能提升企业出口绩效。然而，菲律宾政府并未积极践行其既定政策。1997 年亚洲金融危机之后，菲律宾政府也未对汽车产业采取任何积极的应对措施。2003 年推出了“汽车出口计划”，意在进一步吸引国际投资者，对出口整车进行补助，然而行业响应冷淡。^① 2008 年全球金融危机之后，菲律宾政府也只是采取了一些有限的汽车产业支持措施。2003~2015 年，菲律宾没有出台新的汽车产业政策。2015 年，当局又推出了“全面汽车振兴战略”，得到的外商响应也不及预期。

造成这种局面的原因是较高的目标实现成本。就绝对成本而言，第一，菲律宾的官僚系统改革受阻。通过选举上台的领导人往往将追随者来安排进官僚机构，导致近一半的公务员职位由此类临时任命者填补。由此引发了经济管理部门中技术官僚的缺乏（例如，菲律宾贸易与产业部与经济区管理署长期缺乏懂得汽车产业的专业人才），极大地影响了汽车政策执行的效率。而人事的频繁变动也使政策的延续性受到挑战。^② 第二，该国基础设施缺口仍然较大。在运输基础设施方面，菲律宾仍然远远落后于其他东南亚国家，成为汽车生产网络发展的重要障碍，而解决该问题需要对相关建设的大量资源投入（见表 6）。统治者往往忙于维系脆弱的致胜联盟，并没有资源与精力施行前后一致的产业政策，也缺乏阻止各利益集团通过违背有关政策来攫取利益的能力。就机会成本而言，支持外出务工与国际呼叫中心是更为廉价的创收渠道。^③ 由于存在大量具备英语交流能力的廉价劳工，这两个渠道所需政府投入更少：外出务工仅涉及政府开展低端服务业工作培训与同有关国家签订跨国移民协定，国际呼叫仅涉及简单的电力供应与网络架设，其所需要的基础设施条件、官僚系统配合程度要远低于发展汽车生产网络。

① 只有福特一家整车组装制造商响应该计划。福特也在 2012 年关闭了其在菲律宾的工厂，转向泰国。

② Malcolm B. Parsons, “Performance Budgeting in the Philippines”, *Public Administration Review*, Vol. 17, No. 3, 1957, pp. 173-179.

③ Rhacel S. Parreñas, “Discipline and Empower: The State Governance of Migrant Domestic Workers”, *American Sociological Review*, Vol. 86, No. 6, 2021, pp. 1043-1065; Jana M. Kleibert, *Expanding Global Production Networks: The Emergence, Evolution and the Developmental Impact of the Offshore Service Sector in the Philippines*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, 2015.

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

表 6 部分东南亚国家基础设施水平 (2018 年)

	基础设施水平得分	基础设施水平排名
印度尼西亚	66.8	71/140
马来西亚	77.9	32/140
菲律宾	59.4	92/140
新加坡	95.7	1/140
泰国	69.7	60/140

资料来源：作者基于 World Economic Forum 数据自制，<https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018/>

较高的目标实现成本导致菲政府并未持续投入资源完善配套政策。第一，一直以来，税收刺激被局限于生产端，而并未涉及消费端。税收政策并不配合汽车产业政策，相应的税负安排也并不合理。例如，为了服务当地的中低收入群体的买车需求，政府在中低端私家车市场征收 2% 的最低消费税率，^① 但该市场主要由泰国生产的车辆占据。而本地化生产程度最高的多用途行动轿车 (AUV) 的消费税水平则要高得多。第二，政府并未持续投入资源服务外国投资者。除去一些对各产业外来投资都有的补贴外，菲律宾政府并未特别对汽车产业的跨国公司给予优待。境外投资者的研发活动与人才培养，也并未受到财政等方面的特别支持。第三，脆弱的致胜联盟无力打击走私问题。2002 年，阿罗约总统曾签发 156 号行政命令禁止二手车进口。然而，这项政策并未被严格执行，从日本、韩国走私二手车的活动一直存在。自由贸易区 (如苏比克湾自由港区、卡加延经济特区和自由港等地) 成为走私活动的重要窗口。地方寡头推动法院命令与相关规章的出台，将各个自由贸易区豁免于行政禁令之外。^② 这些走私活动因位于自由港，往往税率极低甚至不交税，将只是略有使用的新车当作二手车进口的现象也绝不鲜见。有工业部门官员估计，菲律宾国内的汽车中，走私而来的占到了 20% 以上。^③

① Rene E. Ofreno, "Arrested Development: Multinationals, TRIMs and the Philippines' Automotive Industry", *Asia Pacific Business Review*, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 65-84.

② Joint Foreign Chambers of the Philippines, *Arangkada Philippines 2010: A Business Perspective*, Makati: Joint Foreign Chambers, 2010.

③ Rene E. Ofreno, "Auto and Car Parts Production: Can the Philippines Catch up with Asia?", *Asia Pacific Business Review*, Vol. 22, No. 1, 2016, pp. 48-64.

□ 当代亚太

这样的走私规模严重冲击了菲律宾汽车产业的发展。

综上所述，作为菲律宾历届致胜联盟的主要成员，各寡头势力更关注依靠裙带政治从金融与地产等行业获取更高回报，对汽车产业兴趣不彰。汽车产业中较低的致胜联盟成员比例，使历任统治者将政策目标确立为“创收工具”。但是，较低的官僚效率与较差的基础设施，使支持该产业的绝对成本更高；因国民的英语能力等因素，政府又存在鼓励低端服务业与外出务工等成本更低的替代选项。因此，统治者并未持续地鼓励汽车企业出口绩效的提升，表现为中立式政策。菲律宾汽车产业虽因对外资的开放态度而确立了一定的规模，却难以离开中低端零部件生产的分工位置：目前只能专注于电线、电子元件、铝元件和底盘系统等生产。

五、结论与反思

本文重点探讨了为什么东亚国家对特定产业的政策制定采取了不同态度，进而在很大程度上影响了其在该产业价值链分工中的位置。现有对价值链分工的研究多集中于技术进步、国际关系、贸易协定等外生决定因素，对（特别是发展中国家的）国内政治因素的讨论尚嫌不足。虽然并非只有政策选择对价值链分工格局发挥影响，前者无疑是决定后者的重要变量，而政策选择背后的政治逻辑似被现有研究忽略。本文构建了将选择人理论拓展到产业层面的框架，强调了在制定产业层面的政策时，统治者对建立和维持致胜联盟的激励，以及统治者所面临的实现特定政策目标的资源约束，会在很大程度上决定他们的选择。

对马来西亚、泰国和菲律宾汽车政策的比较分析验证了上述逻辑。虽然政经格局几经变换，我们关注的核心变量未发生根本改变，三国的汽车政策选择也并未有决定性的变动。从 20 世纪 70 年代中后期开始，三国都面临汽车产业的发展机遇，希望通过发展整车制造来提升参与汽车价值链的规模与层次。然而，此后三国的道路完全不同。马来西亚的汽车产业中致胜联盟成员占比较高，统治者因而将该产业视作“寻租工具”，确立特定企业垄断地位的成本又在很长一段时期内可以承受，统治者因而长期倾向于选择保护政策。相比之下，泰国和菲律宾的统治者不需要在致胜联盟成员占比较低的汽车产业进行利益输送，因此将该产业视为“创收工具”。然而，目标

价值链分工的国内政治逻辑：以马来西亚、泰国、菲律宾汽车产业为例 □

实现成本的差别决定了政策选择的分野：在泰国，较为独立的官僚系统与规模经济带来了较低的目标实现成本，因此统治者一直选择依附式政策；在菲律宾，效率较低的官僚系统与较差的基础设施环境，叠加外出务工与国际呼叫等成本更低的选项，使统治者并未施加持续的政策努力，因而选择了中立式政策。

本文可以带来两点启示：在政策实践层面，当评估中国在发展中国家的投资风险时，不能仅停留在对“整体政治经济环境”的研究，而需要同时关注统治者在产业层面所面临的激励与约束。由于转向高质量发展的客观需要，以及增强东亚内部市场韧性的现实考虑，中国目前需要积极推进向周边发展中国家进行产业转移，加强产业协同与合作。^① 在此背景下，中国政府与企业需审慎评估在与相关国家进行产业合作过程中所面临的风险，而现有研究多集中在从整体上讨论一国是否欢迎中国投资、政治是否稳定等因素。相关因素对政策制定者辨析国别差异、投资者规避经济风险十分重要。^② 然而，本文的讨论显示，整体政治经济环境本身无法完全解释国家间产业层面的政策差异，影响产业层面政策差异的不是致胜联盟本身的特征，而是该产业与致胜联盟的关系。这也是政策制定者应纳入考虑的因素。

在理论研究层面，学界对产业政策能否推动产业升级与经济发展多有争论，这不仅是一个经济学问题，更是一个政治学问题。产业政策能否发挥作用，并不仅仅取决于学者基于理论研究的设计，还取决于现实中的政策制定与执行。^③ 在特定的政治条件下，经济学家所设计的理想产业政策可能很难成为现实。因此，对产业政策是政府“有为”还是“乱为”的理论辩论，恐怕难以忽略政治条件的维度而仅单纯进行经济理论的讨论。

① 岳圣淞：《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》，载《东南亚研究》2021年第4期，第124~149页。

② 孟令轲：《“一带一路”重大规划及项目投资的风险分析及预防》，载柴瑜、王晓泉主编：《“一带一路”建设发展报告（2020）》，社会科学文献出版社2020年版，第238~248页。

③ James A. Robinson, “Industrial Policy and Development: A Political Economy Perspective”, *Revue d'économie du développement*, Vol. 18, Issue 4, 2010, pp. 21-45.

Abstracts

The Impacts of Changes in American State Logic on the Re-construction of International Trade and Economic Rules System

Zhu Caihua

Abstract: Traditionally, research on international trade and economic rules system tends to adopt lens of international politics and economics, rarely considering national security. With an eye towards filling this gap in the literature, this article builds a three dimensional framework, which integrates political, economic and security factors. It applies this model to analyze the logic underlying America's moves to reconstruct international trade and economic rules system. Three major changes are identified: (1) the primary objective of America's efforts to reconstruct international trade and economic rules system has shifted to maintaining America's competitive advantage, especially with respect to strategic competition with China; (2) The source of American institutional power has shifted from a model of "domestic market access+technological advantage+state sovereignty" to one characterized by "capacity to provide international security+technological advantage+state sovereignty". In other words, the U. S. has replaced "domestic market access" with "capacity to provide international security" as the primary tool it uses to attract (or even pressure) others into rule partnerships; (3) Protectionism has become the key theme of American foreign policy, with unilateralism and minilateralism becoming the primary policy frameworks. Affected by the above changes, globalization is now returning to an increasingly limited state as the multilateral rules on which the global system is based are seriously damaged, and it is possible that two parallel international economic and trade rules systems emerge in terms of new rules.

Key Words: International Trade and Economic Rules; American State Logic; Sino-U. S. Competition; IPEF; Parallel Systems

About the Author: Zhu Caihua is a Professor in the Institute of International Economy at the University of International Business and Economics

The Domestic Political Logic of the Distribution of Value Chains: The Cases of the Automotive Industries in Malaysia, Thailand and the Philippines

Qin Beichen and Shi Youwei

Abstract: One of the key requirements for countries in East Asia to realize sustained development in the era of globalisation is the capacity to participate deeply in global and regional value chains. The position that any

country occupies on the value chain is impacted by many different international factors, and is also closely related to domestic policy choice. Policy choices available to states vary widely depending on whether they impose export requirements and promote indigenous productive capacities. Largely, these factors determine a state's place on the value chain. This article attempts to explain the political factors behind these policy differences. Considering the incentives and constraints faced by rulers, this paper establishes a framework for extending selectorate theory to industry-level policy making. It conducts a “most similar” comparative case analysis selecting the automobile industries of Malaysia, Thailand, and the Philippines. The study finds that incentives for political survival determine whether policy goals are oriented towards “rent-seeking” or “income-generation”. The costs associated with achievement of a specific policy goal determines policy choice; that is, whether to provide policy support with respect to meeting export requirements and (or) developing indigenous productive capacity. This paper helps to fill in gaps in the research on value chains by considering the domestic political factors not normally taken into consideration. This illustrates the importance of considering political factors when assessing investment risk and engaging in industrial policy debates.

Key Words: Industrial Development; Global Value Chains; Comparative Political Economy; Selectorate Theory; Automotive Industry

About the Authors: Qin Beichen is a 2021 PhD Student at the Tsinghua University Institute for International and Area Studies; Shi Youwei is a 2021 PhD Student at the Peking University Institute of Area Studies

Media Framing Effects on Public Views of State Security: An Experiment of Economic Security Issue

Hou Weigang

Abstract: This article selects the case of trade frictions between the United States and China as an entry point for understanding how the contemporary media environment—characterized by booming information—shapes public attitudes and responses with respect to a critical state security concern. Using an experimental methodology, this article explores how different types of media affect the views and responses of the Chinese public vis-à-vis economic security. By deploying a panel study, the article further assesses the durability of framing effects. This article looks particularly the extent to which media frames are pro-Chinese or pro-American, and designs four hypothetical media frames: a pro-China frame, a pro-U. S. frame, a frame of competition, and a frame of open discussion. The study finds that pro-China, competitive or open discussion frames impact views of economic