

对 FDI 产业集聚本土化问题的思考

盖骁敏

(山东大学 经济学院, 山东 济南 250100)

摘要: 当前部分沿海地区发生的外资撤离现象提醒我们, 通过吸引 FDI 引起产业集聚、带动当地经济发展, 必须关注 FDI 的本土化问题。如果外商直接投资仅仅是为了利用当地的廉价资源, 在当地的植根性不强, 本地企业不能与外资企业很好地融合, 那么可能无法产生应有的集聚经济效应。而且在这种情况下, 当外在条件发生变化时, 外资企业可能就会迁出。为加强与 FDI 企业的前后向联系, 充分发挥集聚经济的作用, 政府应采取多种措施鼓励本地企业为外资企业配套加工, 以发展东道国自己的供应商。同时应注重本地优势企业的培育, 防止因为外资的突然撤离而给本地经济带来严重的负面影响。

关键词: FDI 产业集聚; 外资撤离; 本土化

中图分类号: F062.9 **中图分类号:** A

一、问题的提出

纵观世界经济发展史, 我们很容易发现人类的经济活动具有聚集的特征, 产业的发展往往聚集于特定的区域。作为产业优化配置的一种表现, 产业空间集聚早已成为一种世界性的经济现象。早在 20 世纪 20 年代, 韦伯 (A.Weber) 和马歇尔 (A.Marshall) 等人就对产业集聚¹问题给予了高度关注, 由此开辟了一个新的研究领域。此后产业集聚逐渐成为经济地理学、产业经济学等领域研究的一个热点问题。特别是 20 世纪 90 年代以来, 以美国经济学家克鲁格曼 (Paul Krugman) 为代表的新经济地理学理论的兴起, 使产业集聚理论的研究进入了一个新的时期, 引起了国内外学术界和政府部门的极大关注。以王缉慈等 (2001)、梁琦 (2003)、范剑勇 (2004) 等为代表的中国学者对产业集聚问题的研究也于近几年迅速展开。已有研究发现: 目前我国绝大部分制造业行业已经或正在转移进入东部沿海地区, 中西部地区产业出现相对萎缩甚至是绝对萎缩。毫无疑问, 产业集聚大量发生在东部沿海地区, 是与我国的对外开放密切相关的, 其中外资的流入起到了很大影响。在很多沿海地区的发展经验中, 最初的 FDI 进入带来了后续的外资企业的进驻, 并吸引了更多的生产要素流入该地区, 从而带来了产业在该地的集聚和地方经济的繁荣。同一产业或相关产业的外商投资企业在空间上集中的现象被学者们称为“FDI 产业集聚”, 这与中国本土地方性的“原发型产业集聚”相对应。

鉴于 FDI 产业集聚在我国经济发展中的重要作用, 理论界对其研究也迅速展开。但是, 在对 FDI 产业集聚的理论研究以及地方政府以吸引 FDI 为目的的招商引资过程中, 有一个特别值得关注的问题却往往容易被忽视, 这就是 FDI 产业集聚的根植性或本土化问题。FDI 本土化水平越高表示其在东道国的生产经营越稳固, 这不但可以在一定程度上降低其撤资的风险, 更重要的是带动东道国自身企业的成长和发展。只有实现 FDI 的本土化, 使 FDI 快速融入当地经济, 与本土企业建立起前后向关联, 才能更好地发挥 FDI 的溢出效应, 带动产业集聚的形成和地方经济的发展。如果本土企业没有适时参与进来, 或者即使参与也只是处于集聚网络的外围和边缘, 则会导致这种 FDI 产业集聚的根植性不强, 与当地经济的融合程度不深, 甚至不能形成带动当地经济发展的产业集群。此时如果国际环境发生改变, 其稳定性就会受到影响, 甚至会发生撤资现象。外资撤离现象的原因, 往往是跨国公司出于调整其全球经营战略的考虑, 或者是境外母公司出现经营困难, 抽身回国自保。而大规模外资

撤离一旦发生,将导致其目前所在地的雇佣员工解散,包装、物流、产品配套企业难以为继,原有厂房和出租屋闲置,酒店餐饮业萧条,银行不良资产比例上升等问题,其影响将远远超出企业本身,给当地经济的正常发展和转型带来的冲击可想而知。所以在 FDI 产业集聚形成的研究中,我们必须对其本土化问题加以关注。以下我们先通过分析墨西哥消费电子产业失败的案例,来看一下 FDI 本土化问题的重要性,然后对我国产业集聚中的 FDI 本土化问题进行考察,并针对当前面临的 FDI 撤资问题提出几点对策建议。

二、案例研究:墨西哥消费电子产业失败的原因²

Lowe 和 Kenney(1999)通过对比墨西哥和台湾电子产业吸引外资的不同历程,分析了墨西哥消费电子产业吸引外国投资而导致失败的原因。早在 1940 年墨西哥的消费电子产业就已经开始发展了,当时主要生产组装真空管收音机。从 1950 年起,墨西哥企业开始生产晶体管收音机和黑白电视机。到 1968 年,墨西哥境内已经拥有大量的本土和外资电子企业,其中绝大多数是消费电子生产和组装企业。这些企业大多分布于墨西哥城附近,产量则主要用于满足不断增长的国内市场消费需求。墨西哥境内的 FDI 主要来自美国。从 1950 年代中期开始,美国的家电产业遇到了来自日本家电业的有力竞争,最初是美国的家电生产商开始大量使用价格更低的日本元件以替代美国生产的元件,到 50 年代末来自日本的家电制成品,比如晶体管收音机等开始大量进入美国市场,黑白电视机等也随之而来。来自日本的大量进口使得众多的美国企业不得不退出收音机市场和黑白电视机市场,转向了彩色电视的生产。但是到 60 年代中期,彩电市场也同样遇到了日本企业强有力的竞争,于是许多美国企业开始寻求将产业链中的劳动密集型部分转移到劳动力成本低廉的发展中国家和地区。墨西哥和台湾都是当时很有竞争力的投资选择地。墨西哥的优势在于其边境地区良好的基础设施以及与美国地理位置的邻近。而台湾的优势则在于劳动力成本更为低廉,而且早期日本家电业在台湾投资的成功也证明了台湾在这方面的实力,对后来的美国投资者起到了示范作用。

1965 年,为了吸引美国企业向境外的产业转移,墨西哥出台了边境工业化方案(Border Industrialization Program),规定符合下列条件的外资企业(称为 maquiladoras)将获得免交进口税的待遇:(1)企业必须位于美墨边境线 10 英里以内;(2)其生产的全部产品重新出口到美国。受到这一政策的鼓励,墨西哥边境城市纷纷建立自由贸易区和工业园区以吸引美国投资,美国投资者也大量进入墨西哥境内投资。到 1971 年墨西哥已经拥有 293 家大的美资加工组装企业,到 1978 年这一数量达到了 540 家,其中 32%属于家用电子行业。70 年代早期墨西哥的家电产业比起亚洲的韩国、日本仍然具有优势,在 1970 年,墨西哥拥有 16 家电视生产商,30 家收音机和录音机生产商以及 120 家元件供应商,这些企业大部分是墨资企业。但是从 70 年代中期开始,墨西哥的家电产业逐渐走向衰落,韩国和台湾等亚洲新兴国家和地区获得了家电产业的优势地位,并因此带动整个经济走向了快速发展之路。

对于墨西哥家电产业失败的原因有很多解释。从政府的产业政策方面来说,在美国投资者进入墨西哥电子产业的过程中,墨西哥政府没有能够根据产业发展需要,对本地电子产业和外国投资者进行整合,本地厂商和外国厂商之间也没有建立起紧密联系以及形成产业的前后向关联。具体来说表现在以下几个方面。首先,从投资目的来看,美国投资者的主要目的是利用墨西哥廉价的劳动力资源,他们对墨西哥日益增长的国内市场普遍缺乏兴趣,所生产的产品也主要返销美国,以便跟日本的电子产业在美国境内相互竞争。与此不同,在 1965-1975 年台湾电子产业接受来自日本的投资而快速发展的过程中,日本投资者很看重台湾的本地市场。为了进入高度保护的台湾本地市场,则必须满足台湾政府的产品本地化率的要求,所以日本投资者不得不与台湾本土企业建立合资企业进行生产,这样就促进了台湾本土企业的成长。在 1960 年代,发展中国家或地区的政府对外资的这些限制是很普遍的,不仅台湾,墨西哥也是如此。但是由于美国投资者在墨西哥建立的电子企业生产的产品主要销往了美国,所以这些企业也就不必遵守墨西哥政府所要求的本地化率,不必从墨西哥本土企业购买

零部件。

第二，从外资的地理分布来看，美国投资的电子产业主要集中于墨西哥北部美墨边境分布，而墨西哥自己的电子产业则主要集中于首都墨西哥城附近，由于相距遥远，阻碍了企业之间的信息交流和合作。这种外资区位分布现象的一个很重要的原因是最初墨西哥政府规定外资组装工厂只能定位于美墨边境。而对于美国投资者来说也乐于定位于跟美国接壤的边境地区，以便更加接近于美国供应商、公司总部和美国消费市场。墨西哥政府这一规定的目的之一是为了促进墨西哥北部经济的发展，另一方面也是为了保护其国内企业减少外国的竞争。虽然从70年代初开始墨西哥政府已经取消了这一外资区位限制，但是后续的投资这还是选择了跟先行者相同的区位——继续聚集于墨西哥北部的美墨边境。与此不同，台湾的自由贸易区则将本土企业和日本投资企业在地理上紧密联系在一起，极大地方便和促进了企业之间的交流和合作。再加上大量的合资企业的存在，使本土企业可以有更好的机会观察和学习新技术、新工艺，参与到不断变化的国际电子产业发中中来。不仅如此，台湾电子产业还通过建立共同的行业协会的形式，进一步加强了作为协会成员的外资企业和本土企业之间的信息交流和学习。

第三，从产业的前后向联系来看，墨西哥本地企业和美国投资企业之间始终未能建立起紧密的联系和产业的前后向关联。对于分布于美墨边境地区的美国投资者来说，他们在美国境内拥有自己的供应商，因而始终缺乏足够的激励购买墨西哥本地所生产的零部件。而对聚集于中部墨西哥城附近的墨西哥本土企业来说，与北部边境地区之间遥远的距离使他们不敢冒险投资，去寻求与高度不稳定的外资企业之间建立关联。由于墨西哥中部地区与边境地区之间的运输条件等基础设施相对落后以及投资的不确定性等因素共同作用，墨西哥的本土元件供应商始终缺乏足够的激励定位于北部的美墨边境。

结论：墨西哥的外国投资框架以及由此而导致的本地企业与外资企业之间弱的关联，是其曾经兴盛的电子产业走向衰落的重要原因。因此提示我们，在利用外资的过程中，加强本地企业与外资企业的联系是很重要的，FDI的本土化是引资战略成功的重要因素。如果FDI在当地的植根性不强，不能跟本地企业很好地融合，那么对当地经济的带动作用是有限的。

三、我国FDI产业集聚的本土化状况

FDI发挥溢出效应，进而扩散技能、知识和技术的一个重要渠道是它们与当地企业之间形成的前后向关联，通过这种关联效应能够促进国内企业的成长，而国内企业是一国经济发展的基石，所以建立FDI与国内企业的前后向关联对发展中国家特别重要。那么，外资企业与中国企业是否建立了有效关联呢？已有的FDI产业集聚在我国的根植型如何？根据现有的情况来判断，可以说外资产业集聚在我国的根植性仍然是很脆弱的。在很多地方，外资企业虽然已经在投资区聚集并初步形成网络，但并未真正嵌入或根植于当地，外资产业集聚的全部效应还没有完全发挥出来。这主要体现在以下两点：一是外商制造业采购非本地化，主要零部件和重要原材料还是依靠进口，外资企业与当地相关产业前向、后向关联效应差。外资企业到我国投资后，仍然与海外的原材料、机器供应商等上游企业以及其他支撑体系保持着相当紧密的网络联系。从外商投资企业在中国进出口比重日益上升的趋势来看，外资企业在很大程度上是偏向进出口的，这就意味着外资企业与国内企业的关联不够紧密。尽管在某些产业有着当地采购的硬性规定，但效果却很有限。例如，中国的“国产化”政策规定，汽车工业中的外国子公司必须在当地采购40%~50%的零部件等投入品。一些外国子公司为达到这一目标，其中有很多是通过引导外国供应商在中国投资实现的。这也意味着诸如“当地采购”、“当地含量”等政策规定并不一定能使外资企业与国内企业建立有效关联，至少从目前来看，外资企业与国内企业的产业关联是很有限的。

外资产业集聚的根植性脆弱的第二个表现从其产生方式上也可以看出来，FDI在我国的

投资模式经常是复制群居链式的，即一些有着产业联系的上下游外资企业相继前来投资办厂，以维持原来的生产联系。由于这种产业链的复制使 FDI 企业与当地企业的经济联系大为弱化，因为他们可以不必依赖当地的供应商网络。进入我国的大部分跨国企业都带来了相应的供应商，尤其是一些大型的跨国公司以及日本、韩国和东南亚地区的跨国企业，通常拥有自己较为固定的供应网络，他们的进入使大批专业化的跨国供应商企业也跟随而至。以苏州产业园区为例，根据南京大学长江三角洲经济社会发展研究中心对苏、锡、常等地的本土企业与外资企业的配套情况展开的调查，发现 60% 的外资企业在当地都有两家以上的配套企业，而本土配套企业数约占配套企业总数的 40%。这种现象从积极的方面来看，有助于完善地方产业链，有助于地方产业集群的形成。因为当外资流入发展中国家和地区时，很多情况下当地的产业链并不完善，或者缺乏上游的材料和零部件供应商，或者缺乏下游的服务和营销供应商。而来自发达国家的跨国公司正好可以弥补这一个缺口，跨国公司的进入带来了与有产业联系的上下游供应商企业相继进入，以维持其原有的生产体系。这样可以促进园区内产业链网络的完善，为集群内的企业提供了面对面的交流机会，有效地促进了知识与技术的流动、累积和创新，提高了集群的国际竞争力。但另一方面，这种现象也意味着跨国企业与本土企业之间联系的削弱，本土企业更加难以进入整个产业链条，无法与外资企业形成有效的产业关联，特别是后向关联(向东道国企业购买产品)。如果本土企业与外资企业之间难以建立有效的产业关联，那就更不用说获得知识和核心技术，以及实现产业结构升级等目标了，在这种情况下，东道国也无法成为真正的制造业集聚中心。

不仅如此，由于这种外资“群居链”是可以复制和流动的，从而使其根植性更加减弱，不稳定性也更高，这在台资企业中表现得尤为明显，台资 IT 产业集群从珠三角到长三角的移动和复制是一个很好的例子。珠三角东莞等地的 IT 企业集群的形成与发展，得益于台湾 IT 产业资本的群体迁入所产生的聚集效应。但也正是由于东莞台资 IT 企业集群的这种特点，使得当东莞的区位优势发生变化时，台资 IT 企业可能会移至他地，甚至可能导致东莞台资 IT 企业集群走向衰落。长江三角洲的台湾 IT 企业集群的形成过程证实了台湾 IT 企业向大陆的迁移具有“组群式”整体移动的特点，也说明了东莞模式是具有可迁移性和可复制性的，其在当地的根植性是很脆弱的。

已有资料表明，欧美国家的在华外资企业的本土化水平相对较高一些，在中国购买原材料和零部件的比例比较高，生产的产品也相对比较注重在中国市场销售，从人力资源使用来看，不仅员工的当地雇佣比例高，而且企业的管理人员甚至总经理也多是由中国员工担任。与此相比，韩国、台湾等地的企业相当部分的原材料和零部件是从其母国或其他国家进口，生产的产品出口到第三方国家的比重也很高，对中国国内市场的流通和销售渠道扩充方面不太重视。以在山东投资的韩国企业为例，许多企业投资的主要目的就是利用中国的廉价劳动力资源和优惠投资政策，生产中所需要的原料大量依靠进口，产品也主要销往海外，企业中几乎所有的管理人员甚至后勤部门的负责人都是韩国人，可见这类企业并不致力于在中国的本土化经营，只注重暂时的投资效益。这种投资行为带来了产业集群的不稳定性，一旦国际环境发生变化，很容易导致撤资现象的出现，而且由于与当地企业之间缺乏关联效应，其对当地经济的带动作用也是有限的。

四、提高 FDI 产业集聚本土化水平的对策

从本质上说国际资本是追逐利润的私人资本，其目的是追求高利润率，所以要提高其本土化水平也必须从这个角度出发寻求对策。实际上外资企业本土化水平低的一个重要原因是本地企业生产的产品不具备竞争优势。因此，提高本土企业参与率的重要方法之一就是提高产品质量。以在山东的韩资制鞋企业为例，由于订货商对产品质量要求很高，所以厂家生产所需要的橡胶制品以及纺织布料大量依赖从国外采购，虽然山东本身是纺织面料生产大省，但由于产品质量与国外同类产品相比处于劣势，所以无法与进口产品竞争。再比如虽然齐鲁

石化也生产聚乙烯产品,但山东的韩资企业还是每年从韩国进口大量的聚乙烯原料,其中很重要的一个原因是相对国际市场而言,我们自己的产品价格比较高,质量也有差距。这些现象都说明要想提高本土企业与 FDI 企业的关联度,就必须提高本土企业的产品质量以及产品的竞争力。第二,在加强本地企业融合的过程中,政府或其他公共机构如行业协会可以起到一定的推动作用,比如在招商引资时,有关部门可以根据本地的产业特点有选择地吸引那些具备产业带动优势和有产业关联效应和配套协作功能的外资项目,然后积极创造条件,为外资企业与本地企业牵线搭桥,加强本地的相关企业与跨国企业的联系,推动跨国公司产业链与本地企业的融合,促使本地企业参与到跨国公司全球生产体系中去,成为跨国公司产业链中的重要一环。第三,在垂直专业化生产已经成为跨国公司全球化运作的新趋势下,外资的进入使我国企业有了向跨国公司学习与合作的机会,我国企业应该抓住这个机会来为跨国公司进行产业配套生产,从零部件制造、组装装配等一些简单的配套中间产品逐步向系统化、深加工、高技术含量的方向转变,使我国企业的技术水平得到提高,促使我国产业结构升级。各级政府要注重本地企业和本地企业家的成长,为国内企业创造与外资企业平等的竞争环境,鼓励企业逐步提高技术吸收和技术创新能力,培育自己的核心企业和产业网络,逐步减少对集群中外资的依赖。

除了采取上述对策提高 FDI 产业集聚的本土化水平以外,针对当前国际金融危机情况下的外资撤离,政府还应该区别情况加以合理引导。对于污染大、能耗高、附加值低的产业,撤离可能是产业升级趋势所必然要求的。尤其是一些传统的出口加工集中区域,产业转移和产业升级已经是大势所趋。对于这些地区来说,应该积极为产业升级换代创造条件,争取在传统产业迁出的同时,及时引入新的产业,实现产业升级换代。这些条件包括充足的资金、雄厚的技术研发力量以及灵活的政策等等。以珠三角为例,如何在劳动密集型企业撤出的同时引进来高科技、高产值的企业,实现地区产业结构升级优化,使地方经济继续保持竞争力,是必须面对的紧迫问题。可行的措施包括鼓励加工贸易企业把生产制造环节从成本高的城市向周边地区或者中西部地区转移;鼓励现有企业向附加值高的产业如高端制造业和现代服务业转移;鼓励企业优化整合等。尤其是服务业的发展应该值得重视,发展服务业是产业结构优化升级的主要方向,也是转变经济发展方式的重要标志,要想推动工业尤其是制造业集约化、高端化发展,取决于科技、信息、金融、商务、物流等生产型服务业的支持和配套水平,所以大力发展服务业,促进服务业和制造业有机融合、互动发展,才能走好新型工业化道路。

另外,我们必须认识到,虽然这些迁出的劳动力密集型的加工工业存在产业链过低、拓展国际市场能力不足等诸多缺陷,但在现阶段对于解决我国劳动力就业和加快区域平衡发展仍有积极意义。所以对于符合我国产业发展指导目录的一些劳动密集型企业,应鼓励其转移到周边劳动力成本低廉的地区或者我国中西部地区,这对于利用当地劳动力优势,带动地方经济发展是很有帮助的。但是由于几个方面的原因,这种迁移可能并不容易,首先是集聚租金的存在使得 FDI 和制造业可能不愿意向内地转移。其原因正如 Henderson (1985) 在研究城市工业区位决定时所指出的,当原来的区位对企业而言变得缺乏效率、而新的更有效率的区位出现时,原聚集地的企业很可能不愿意迁移,原因之一是迁移会失去原来的集聚经济所带来的诸如前后向联系等好处,原因之二则是由于对新地点的环境、文化等不熟悉而不愿意单独行动。此时需要政府产业政策的引导和支持,比如补偿企业由于失去原来的外部经济效益所遭受的损失等。除了上述原因外,对于我国沿海地区大量存在的出口导向型的企业,尤其是像加工贸易行业等,要定位在内地还存在其它劣势,比如要支付更高的运输成本等,所以其内迁是困难很大的。这就需要相关部门制定切实可行的政策加以鼓励和引导,比如内地保税区的建设等。尽管如此,可以推断那些运输成本很高的出口导向型 FDI 企业内迁的可能性依然不会太大,但是运输成本不高的出口导向型 FDI 企业在适宜政策的引导下,是有可能内迁的。另外还应该增加对内地的投资,扩大内地的市场规

模，以增强内地对市场寻求型 FDI 的吸收能力。同时，中西部地区还应该加强自身投资软、硬环境建设，因为外商投资企业与国内投资者相比，相对缺乏对东道国社会、经济和文化环境的足够了解，可能会产生比较高的信息成本，所以除了关注传统的生产成本和运输成本以外，信息成本和交易成本也对其区位选择产生重要影响。为了提高中西部地区对外来企业的吸引力，在中央政府给予更多优惠政策的同时，中西部地区应该加强和完善当地基础设施建设，为产业集聚提供良好的基础条件；要加强投资软环境的建设和完善，着力发展金融、通讯、法律等城市服务体系，以及教育、休闲娱乐以及居住社区建设，这些对吸引 FDI 也起着不可忽视的作用；还要根据本地的资源禀赋特点，大力发展本地区的优势产业，并制定针对性的产业政策、完善配套措施，以形成某一行业的成熟的企业群，从而吸引相关联的外资进入。

参考文献

- [1] G. William (1994), "Generating and sustaining backward linkages between maquiladoras and local suppliers in Northern Mexico" [J], *World Development*, 22 (12): 1933-1945.
- [2] Henderson, J. Vernon (1985), *Economic Theory and the Cities* [M], Orlando: Academic Press.
- [3] Nichola Lowe, Martin Kenney (1999), "Foreign Investment and the global Geography of production: Why the Mexican Consumer Electronics Industry Failed" [J], *World Development*, 27 (8): 1427-1443.
- [4] 杨建梅、冯广森，东莞台资 IT 企业集群产业结构剖析 [J]，中国工业经济，2002 年第 8 期。
- [5] 曹晓蕾，跨国公司撤资问题探讨——以在华韩资企业为例 [J]，世界经济与政治论坛，2006 年第 5 期。

¹ 关于产业集群和产业集聚，有很多涵义接近又略有不同的学术概念。在本文中我们没有刻意对这些概念进行区分，都是指产业活动高度集中于一定区域的现象。而且如果不加特别说明，本文所指的都是制造业产业集聚。

² 此处的内容主要参考了 Nichola Lowe, Martin Kenney (1999)，以及 Brannon, Jeffrey, Dilmus, James and Lucker, G. William (1994)。