

• 经济研究 •

价值链视角下的中国对外直接投资： 环境变化与应对

张二震 孙利娟

(南京大学 长三角经济社会发展研究中心, 南京 210093)

摘要: 作为新兴的发展中大国,中国探索出独特的对外直接投资道路。在全球价值链分工背景下,中国对外直接投资呈现出由单一主体向多元化主体、由单一中心向价值链布局优化型多区域中心演进、从低端制造向研发等价值链高端环节投资演进的特征。面对全球化新形势,适应全球价值链重组新趋势,各国投资政策也在做出调整,国际投资规则区块化特征明显,投资争端与贸易摩擦增多。中国应关注国际投资环境和国际投资规则的变化,以“一带一路”为契机,重组国内价值链,构建区域价值链,更好融入全球价值链。

关键词: 全球价值链; 中国对外直接投资; 环境变化; 应对策略

中图分类号: F74 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-8860(2020)03-0044-07

一、引言

改革开放以来,特别是实施“走出去”战略之后,中国对外直接投资规模迅速扩张。2018年,对外直接投资流量达1298亿美元,较2017年增长4.2%。作为全球第三大投资流出国,中国已经成为名副其实的“投资大国”。纵观中国对外直接投资发展历程,作为新兴的发展中大国,中国逐渐探索出一条独特的对外直接投资道路。在当前价值链分工成为国家之间主要分工方式的背景下,中国对外直接投资的特征究竟有哪些变化?在逆全球化思潮泛滥的背

景下,中国对外直接投资所面临的投资环境出现哪些变化?中国如何应对?这些都是学术界和实际部门所关注的重要问题。

二、价值链视角下中国对外直接投资的演进特征

在价值链分工中,国家间从产业间分工和产品间分工,逐步演变为同一产品内不同生产环节,以及同一生产环节中不同生产工序或研发工序的分工。在全球价值链分工深度演进的背景下,中国对外直接投资也呈现出一些新特征:价值链参与主体由单一主体发展为齐头并

收稿日期:2020-02-19

作者简介:张二震(1953—)男,江苏丹阳人,南京大学长三角经济社会发展研究中心教授、博士生导师,南通大学特聘教授,主要研究方向为开放型经济理论与实践、国际贸易理论与政策;孙利娟(通讯作者),安徽财经大学国际经济贸易学院讲师。

基金项目:本文系国家社科基金一般项目“‘逆全球化’下中国战略资产寻求型对外直接投资的抗压机制和回馈效应研究”(19BJL119)的阶段性成果。

进的多元化格局,投资地区分布由“单极”向“多极”发展,研发等价值链高端环节对外直接投资增长迅速。

(一) 价值链参与主体:由单一主体发展为齐头并进多元化格局

在价值链参与主体上,由早期的中央企业和国有企业为主体,逐渐转向中央企业和地方企业、国有企业、民营企业、外资企业等多元化主体并存的局面。究其原因,在改革开放初期,中国主要通过加工装配等价值链低端环节被动融入价值链,中国对外直接投资的主要动机在于绕开贸易壁垒,或开辟新的市场。当时从事对外直接投资的企业较少,从企业性质上来说主要是中央企业和国有企业,这一方面是由于这部分企业实力雄厚,民营企业(当时称为个体经济)和外资企业等其他类型企业相对薄弱^①;另一方面也是受当时的宏观经济政策影响^②。

随着经济环境的不断变化,尤其是价值链分工的演进,各种类型的中国企业甚至中小企业逐渐参与实施对外直接投资,对外直接投资不再是国有大型企业的独角戏,多元化投资主体格局得以形成。主要原因有三:第一,价值链分工改变了投资方向。在以市场为核心驱动力的价值链分工中,跨国公司在生产链条、生产工序上不断扩展,各种类型的中小型企业凭借特殊的原料供应、上下游渠道、某一工艺上的持续改进,甚至营销方式、品牌、销售渠道上的独特组合等种种优势,也能够价值链上谋得一席之地。第二,贸易便利化水平的提升促进了民营中小企业参与全球价值链。贸易便利化旨在“加速货物移动、放行和清关”,降低贸易成本,提高贸易效率,有助于中小企业参与全球价值链,这在客观上为民营企业等中小企业参与价值链提供了可能性。第三,国内产业政策与投资政策鼓励与引导各种类型企业“走出去”积极融入全球价值链。在改革开放中实力壮大的

民营企业、外资企业等各种类型的企业在对外直接投资市场大显身手,对外开放程度较高地区如深圳、上海、浙江等地企业的对外直接投资活动逐渐超过了中央企业,2017年,中央企业在对外直接投资总流量中所占比例由2003年的72.3%下降为33.7%,地方企业所占流量比重则由2003年的27.7%上升为66.3%^③。

表1列出了2003—2017年中国对外直接投资境内投资者的各登记注册类型在总数量中所占比例。国有企业所占比例呈下降趋势,非国有企业所占比例呈上升趋势。当然,这部分国有企业虽然数量相对较少,但实力雄厚,在中国对外直接投资中仍占据重要位置,如2017年,由国有经济控股的对外直接投资流量占总流量的51.3%,非公有经济控股的占48.7%。此外,民营企业进行对外直接投资的数量越来越多,2016年和2017年都占据了1/4以上的比重。

(二) 投资地区:由单一中心发展为价值链布局优化型多区域中心^{[1][2]}

早期的中国对外直接投资大多为贸易导向型、资源导向型,投资中心多为贸易伙伴国、自然资源丰富的国家或地区。20世纪70年代末,中国开始对外贸易体制改革,进出口贸易尤其是加工贸易蓬勃发展,不可避免地遭遇到各种贸易限制措施。为绕开这些关税与非关税贸易壁垒并降低成本,一些实力雄厚的贸易企业选择到境外设立对外直接投资企业,在投资区域上主要集中在贸易伙伴国或贸易管制较宽松的第三国。

随着价值链分工的发展,以及对外直接投资实践经验的不断积累,中国开始有意识地对国内价值链进行布局,不断调整对外直接投资流向,同时广泛开展与东道国在建设高科技园区、工业园区、自由贸易区以及基础设施等方面的投资合作,在地理位置上由早期较为单一的区域分布向价值链布局优化型多区域中心转化,

^①据《中国统计年鉴》(1999)记载,1994年,占企业个数10%的国有及国有控股企业创造37%的工业总产值,占企业个数80%的个体经济的工业总产值仅占10%,外资企业在企业个数上约占0.2%,在工业总产值上占比约9%,由此可见各类型企业的规模与实力。

^②1992年,十四大提出要进行社会主义市场经济体制改革,1994年各项改革方案陆续推出,民营中小企业在这之后逐渐得以发展,陆续开始尝试对外直接投资。受1998年东南亚金融危机影响,1999年国家鼓励“有条件的”和“有比较优势”的国有企业进行稳妥的对外直接投资。

^③数据来源:历年对外直接投资统计公报。

表 1 2003—2017 年境内投资者登记注册类型

单位: %

	国有企业	股份有限公司	有限责任公司	私营企业	股份合作企业	外商投资企业	港澳台投资企业	集体企业	其他企业	合计
2003	43.0	11.0	22.0	10.0	4.0	5.0	2.0	2.0	1.0	100
2004	35.0	10.0	30.0	12.0	3.0	5.0	2.0	2.0	1.0	100
2005	29.0	12.0	32.0	13.0	4.0	5.0	2.0	2.0	1.0	100
2006	26.0	11.0	33.0	12.0	9.0	4.0	2.0	2.0	1.0	100
2007	19.7	10.2	43.3	11.0	7.8	3.7	1.8	1.8	0.7	100
2008	16.1	8.8	50.2	9.4	6.5	3.5	1.8	1.5	2.2	100
2009	13.4	7.2	57.7	7.5	4.9	3.1	1.8	1.2	3.2	100
2010	10.2	7.0	57.1	8.2	4.6	3.2	2.0	1.1	6.6	100
2011	11.1	7.7	60.4	8.3	4.0	3.6	2.4	1.0	1.5	100
2012	9.1	7.4	62.5	8.3	3.4	3.4	2.2	0.8	2.9	100
2013	8.0	7.1	66.1	8.4	3.1	3.0	2.0	0.6	1.7	100
2014	6.7	6.7	67.2	8.2	2.5	2.6	1.8	0.5	3.8	100
2015	5.8	7.7	67.4	9.3	2.3	2.8	1.9	0.4	2.4	100
2016	5.2	10.1	43.2	26.2	2.0	4.8	3.2	0.5	4.8	100
2017	5.6	10.9	41.4	25.7	1.8	5.0	3.4	0.4	5.8	100

数据来源:历年对外直接投资统计公报。

多类型、多动因的投资中心出现且并存。“十五”计划指出,对外直接投资要弥补国内稀缺资源,并在境外设立研究开发机构从而利用其智力资源。这一时期的对外直接投资逐渐呈现多中心化特征,在与中国签订有贸易或投资协定的国家进行的对外直接投资旨在促进加工贸易,在重要战略资源国如沙特、俄罗斯等进行的投资旨在获取原材料或石油等自然资源,在美国、加拿大等国设立研发机构以获取先进技术及管理经验。CEPA 协议实施之后,对香港的直接投资迅速增加。金融危机之后,受全球经济复苏缓慢影响,国际直接投资市场式微,但中国对外直接投资仍然逆势上扬。随着共建“一带一路”不断取得进展,部分国内产业逐渐转移,“一带一路”沿线国家如东盟国家成为对外直接投资的又一中心。中国制造升级与德国“工业 4.0”的对接,催生了对德国高科技产业的投资。此外,传统避税港如中国香港、开曼群岛、英属维尔京群岛,仍然吸引着大部分对外直接投资企业。

纵观中国对外直接投资的发展历程,中国对外直接投资已由单一中心发展为价值链布局优化型多区域中心,投资流量分布地区的

变化亦为此提供了有力佐证。2003—2007年,中国香港、开曼群岛、英属维尔京群岛一直在当年度的对外直接投资流量中居于前三的位置,发达国家也是中国对外直接投资的重要吸收地。2008年以后,伴随着中国企业对外直接投资经验的不断积累和出于优化价值链布局的考虑,中国对外直接投资流入地区日益多元化,除传统避税港和发达国家以外,发展中国家的重要性日益凸显。共建“海上丝绸之路”也使得中国香港、新加坡、韩国、中国澳门、哈萨克斯坦、印度尼西亚、缅甸、马来西亚等地成为中国对外直接投资的重要区域。除亚洲外,拉丁美洲和欧洲也是中国对外直接投资的重点布局区域。

(三) 侧重研发等价值链高端环节对外直接投资

在起步阶段,国有贸易企业及省市经济技术合作公司最先开展对外直接投资,主要流入工业品生产、农业、工贸结合业、餐饮旅游业等领域。20世纪末,中国对外直接投资主要流入加工制造业、进出口贸易、交通运输业、餐饮旅游业等行业。21世纪初,中国对外直接投资集中在纺织、机械、能源等行业,注

重开发境外原材料及重要资源供给,借以减轻原料供应及价格波动所带来的产业链冲击。在“一带一路”倡议引导下,国内部分夕阳产业逐渐转移到沿线国家,既能够促进东道国经济发展,也有利于国内产业结构调整与转移。流向沿线国家的对外直接投资主要集中在建筑业、采矿业、制造业、批发和零售业、租赁和商业服务业、金融业等领域。近年来,中国在制造业、信息技术产业、科技服务业、教育等领域的投资流量不断增加,对外直接投资产业结构不断优化,逐渐步入价值链高端环节,向对外直接投资强国转变。

截至2017年底,中国对信息传输/软件和信息技术服务业的直接投资存量规模已达2189亿美元,占总存量的比重为12.1%,仅次于租赁和商业服务业(占比34.1%)、批发和零售业(占比12.5%)。进入制造业的投资存量也达到1403亿美元,占比7.8%,主要分布在汽车制造、计算机/通信及其他电子设备制造、化学原料及化学制品制造、专用设备制造等高科技领域。科学研究和技术服务业对外直接投资存量规模为216.8%,占比1.2%,主要投资于专业技术服务业、研究实验和发展等。教育产业对外直接投资存量累计为32.9亿美元,占比0.2%。值得注意的是,近年来制造业对外直接投资主要流入化学原料和化学制品制造、汽车制造、计算机/通信及其他电子设备制造、医药制造、铁路/船舶/航空航天和其他运输设备制造、非金属矿物制品、专用设备制造等产业(共37.4%进入装备制造业),高科技产业的对外直接投资显著增加,显示在“中国制造2025”行动纲领的指引下,中国正逐渐转向制造强国。

以研发投资为例,在中国对外直接投资不断发展的过程中,一部分企业将接近先进技术、获取逆向技术外溢效应作为投资动机,通过在发达国家技术密集型产业的直接投资,得到先进研发要素,提升全要素生产率,提升价值链地位。

三、中国对外直接投资环境的新变化

金融危机之后,经济复苏缓慢,保护主义抬头,部分国家出现逆全球化趋势,全球价值链式微,区域价值链崛起,各国纷纷调整产业和投资政策,对价值链进行整合和重新布局,调整过程中的价值链话语权之争导致投资和贸易争端加剧,中国对外直接投资所面临的环境发生了前所未有的变化。

(一) 价值链区域化特征显著

在逆全球化思潮影响下,全球性、国际性经济组织的影响力逐渐削弱,全球价值链增长乏力。UNCTAD数据显示,2000—2010年发达国家和发展中国家参与全球价值链的平均增长率分别为11%和13%,而在2010—2017年,平均增长率下降为1%和3%。2017年共签订国际投资协定18项,是自1983年以来历史最低水平,共终止国际投资协定22项,终止的国际协定数量超过了新签数量。2017年底,累计的国际投资协定由3324项降为2638项。

与此同时,围绕价值链条上中下游企业而形成的区域化特征越来越明显,如图1所示,区域价值链几经变迁,2015年前后逐渐形成了以美国为核心的北美价值链、以德国为核心的欧洲价值链和以中国为核心的东亚价值链三个价值链模块和网络^{[3][4]}。各国(地区)出于可持续性发展及自身话语权的考量,更倾向于参与区域性投资规则,构建区域价值链,区域性投资协定数量不断增加。UNCTAD数据显示,2017年10月至2018年10月,新成立与投资相关的区域协定共25个^①,截至2018年3月,G20成员共参加与投资相关的区域协定1872个,其中德国、中国、美国参与个数分别为201、150、114,占近四分之一比重^②。

①包括国际投资协定,也包括其他与投资相关的国际协定:自由贸易协定、区域贸易和投资协定(RTIAs)、全面经济伙伴关系协定(CEPAs)、合作协定、协会协定、经济互补协定、更紧密经济伙伴关系安排、自由贸易区协定、贸易和投资框架协议(TIFAs)。

②数据来源:UNCTAD。

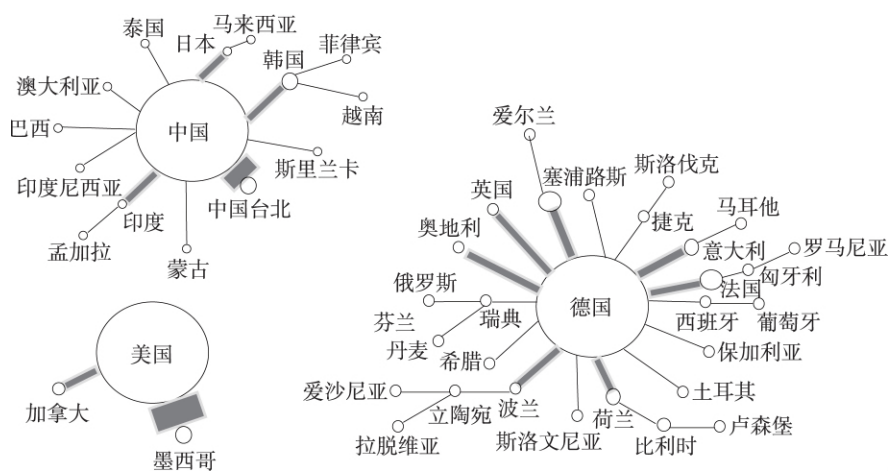


图1 区域价值链全球分布图

图表来源: World Bank 2017, “Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development(English)”, Washington, D. C. : World Bank Group.

(二) 市场低迷中各国价值链重新布局与政策调整

金融危机之后,世界经济增长放缓,国际投资市场持续低迷,受经济形势、投资风险、政策不确定性、贸易紧张局势、投资收益率下降等影响,投资市场信心受挫,投资者态度越来越谨慎,很多跨国公司通过重组、撤资、迁移、召回等方式,对海外投资进行整合,对自身价值链进行收缩或调整,谋求价值链在更大范围的重新和优化布局。2019年4月,亚马逊发表声明,宣布对亚马逊中国的战略布局进行调整,将集中资源推动海外购和“全球开店”等跨境电商业务,并停止对网站上的第三方卖家提供服务。作为全球第三大智能手机厂商,华为近年来着眼于在全球布局5G网络,截至2019年2月,华为已与各国运营商签订5G合同35份,预计建成超过40000个5G基站。但不管是在5G网络还是智能手机销售上,华为进入美国市场屡受阻,2018年被迫终止与AT&T和Verizon的合作计划,Best Buy也停止销售华为手机。新冠疫情在全球肆虐,各国先后采取的停航、停运、封闭关境等措施,给要素分工和中间品贸易带来巨大冲击,严重影响了全球价值链体系的运转。

为优化调整价值链分工地位,各国纷纷调整国内投资政策,调整国内资源配置,为价值链高端环节预留更大发展空间。很多国家利用产业政策,加强对国际投资的监督和审查,收紧对

国际投资的监管,提高国际兼并收购的准入标准,限制外资对战略性行业的进入。2016年,58个经济体通过或修订了124项投资政策措施,其中约20%为投资限制措施^[3]。2017—2018年20国集团(G20)中有多个国家修改了外国直接投资政策,部分修改放松了某些行业的外商投资限制,另一部分修改则引入了新的投资限制,主要涉及外国人购买农业用地、金融服务业的外资所有权及对外直接投资等领域^[3]。虽然各国有权维护其基本安全利益,但这种政策的设计或实施存在潜在风险,其目的超越了真正的国家安全关切^[5]。

(三) 价值链收缩与扩张下的投资与贸易争端

面对全球经济格局的变动和经济结构的深刻调整,各国政府都在加强国内的工业政策调整,力争过渡到或者保持在附加值及生产率更高的经济活动中,形成以本国为中心的价值链分工体系,掌握和控制价值链高端环节。大国之间抢占价值链话语权的博弈和争夺从未停止,发达国家在价值链上的收缩和以中国为代表的新兴国家在价值链上的扩张之间的冲击加剧,投资争端和贸易摩擦时有发生。

在投资争端上,目前记录国际投资争端案件的机构有世界银行设立的国际投资争端解决中心(ICSID)、国际仲裁法院(PCA)、国际商会(ICC)、斯德哥尔摩商会仲裁院(SCC)、OECD设立的投资争端解决导航(ISDS)等。其中IS-

DS 收录的案件资料最为丰富、相关性最强,记录了 1987 年至今投资者基于现有投资协定对各国政府提起的国际仲裁案件,该类仲裁也被称为基于条约的投资者与国家争端解决案件 (ISDS 案件)。2000 年以来,提交仲裁的案件显著增加。自 2011 年起,每年新增的 ISDS 案件数量都在五十起以上,截至 2017 年底,累计案件数量达 855 起;裁决数量也基本呈现逐年上升的趋势,如图 2 所示,其中约 60% 案件的裁决结果对投资者有利。在 2017 年新提起的 65 起 ISDS 案件中,涉及 48 个被申诉国,其中发达国家 10 个 16 起,转型经济体 11 个国家 13 起,发展中国家 27 个 37 起;涉及 12 个经济门类,其中制造业、金融和保险业最多,其次为建筑业。

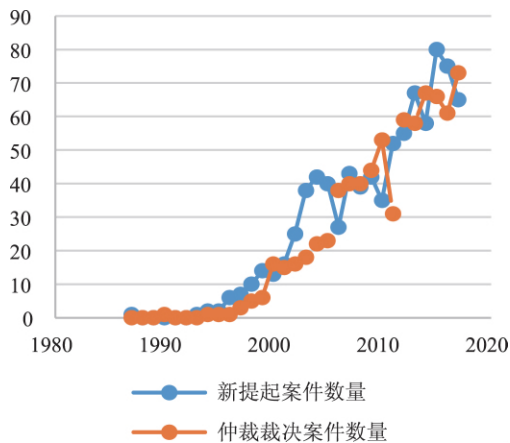


图 2 1987—2017 年 ISDS 案件数量

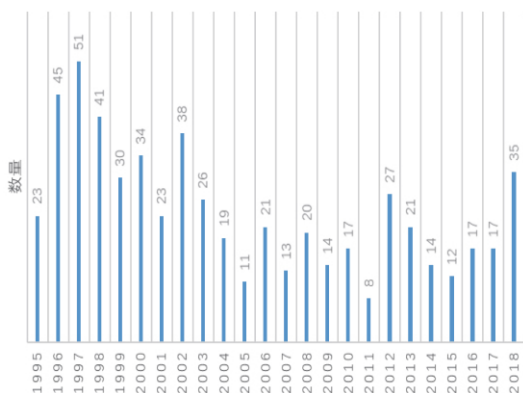


图 3 WTO 成员方提起贸易争端解决案件数量

在贸易摩擦上,从 WTO 成员方向 WTO 提起贸易争端解决的案件数来看,2018 年案件数量显著上升,如图 3 所示(2018 年的数据截止到 10 月 30 日)。在 2018 年新提起的案件中有

26 起与美国相关,占总案件数量的 74%,其中美国主动提起申诉 8 起,应诉 18 起,远远高于同期水平,这与特朗普政府所采取的强硬的贸易政策息息相关。2018 年以来,中美贸易摩擦频频发生。2018 年 4 月,美国宣布禁止向中兴通讯销售零部件、软件和技术,在付出 10 亿美元罚款等巨大代价之后中兴通讯最终与美国商务部达成和解。2018 年 9 月,美国对原产于中国的 2000 亿商品加征 10% 的惩罚性关税。2019 年 10 月中美进行第十三轮经贸谈判,并就实质性问题达成共识,阶段性协议或可期待。

四、价值链视角下中国对外直接投资的对策

第一,面对价值链区块化变化特征,中国应利用共建“一带一路”契机整合国内价值链,构建以中国为主导的开放性区域价值链,并参与重构全球价值链。倡议中的能源基础设施互联互通、交通基础设施通达通畅、通信干线网络建设等设施联通工程,能够帮助沿线国家尽早完成现代经济发展必备信息和交通等基础设施建设,融入全球价值链。未来中国对外直接投资的发展,应该遵循更加开放的原则,积极参与价值链分工,继续推进“一带一路”倡议,在互利合作的基础上构建以中国为主导的区域价值链,并重构和复兴全球价值链。

第二,针对各国调整、重组价值链的举动,应及时关注国际投资规则总体趋势和各国投资政策走向,整合国内国外投资规则并对接国际通行规则,审慎对待外资审查制度和知识产权保护规则。发达国家的外资审查制度发展时间较长,立法基础比较坚实,执法手段较为完善,机构设置比较合理,审查程序严格,运行机制较为顺畅,为发达国家外资进入提供了有效的、关键的安全保障,实现了开放与安全之间的良好平衡^[6]。发达国家对知识产权的保护水平较高,保护机制较为健全,侵权处罚程度较为严厉,处理程序迅速有效。在中国对外直接投资过程中,一方面要关注东道国有关市场准入和知识产权保护等投资政策的最新变化,另一方面也要注意对自身经济安全乃至国家安全的保护,对敏感领域、新兴战略性新兴产业及萌芽产业保

有限制措施并预留发展空间。以《外商投资法》发布及实施为契机,出台相应细则,逐步清除现有规范与国际承诺及国际标准不一致的方面,对接国际规则。对目前采用的产业分类标准进行完善,建立国内标准与国际标准的对接关系,方便投资者解读^[7]。

第三,在面对与以美国为代表的大国之间由于价值链之争而产生的摩擦和矛盾时,要坚持“以和为贵”,以谈判和和平的手段解决问题。应坚持对外开放,建设开放型经济新体制,坚持构建“全面开放新格局”。中国的成长需要时间,也需要和平稳定的内部和外部环境,正如习总书记强调的一样,“合作是唯一正确的选择”。针对中美贸易摩擦,应继续进行贸易磋商和协议文本的谈判,在更多实质性问题上取得一致性立场。针对“中国威胁论”,以及美国等国家对中国的技术封锁等行为,要主动宣传中国对世界和其他国家在经济发展、商品贸易、服务贸易、国际投资、技术发展、劳动力就业、人道主义援助等方面的贡献和帮助,强调中国的发展对世界、对其他国家的互利共存的积极作用,化解国际舆论中对于中国经济发展的

不利言论和隐忧,为中国的对外直接投资乃至经济发展树立正面形象。

参考文献:

- [1]郭凌威,卢进勇,郭思文. 改革开放四十年中国对外直接投资回顾与展望[J]. 亚太经济, 2018, (4): 111-121.
- [2]黄梅波,李泽政. 中国对外直接投资40年:动因及模式[J]. 东南学术, 2018, (4): 80-92.
- [3]World Bank 2017, “Measuring and analyzing the impact of GVCs on economic development(English)”, Washington, D. C.: World Bank Group.
- [4]赵伟. 中国对外贸易40年:政策回顾与展望[J]. 世界经济研究, 2019, (2): 29-36.
- [5]OECD and UNCTAD, 2018, “Nineteenth Report on G20 Investment Measures”, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/unctad_oecd2018d19_en.pdf.
- [6]贾英姿,胡振虎,于晓. 美国近十年外资安全审查重点和趋势简析[J]. 财政科学, 2016, (9): 80-92.
- [7]戴林莉,康婷. 论我国自贸区外商投资准入负面清单的价值与功能[J]. 经济体制改革, 2018, (2): 57-62.

责任编辑 王辉龙

China's Foreign Direct Investment from the Perspective of Value Chain: Environmental Changes and Responding Strategies

ZHANG Er-zhen & SUN Li-juan

(Research Center for Yangtze River Delta Economic and Social Development, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

Abstract: As an emerging and developing major power, China has explored a unique path for foreign direct investment (FDI). Against the background of division of labor in the global value chain, China's FDI efforts have shown features of shifting from single entity to diversified entities, from single center to multi-regional centers with optimized value chain layout, and from lower-end manufacturing to higher-end R&D elements in the value chain. In the face of the new globalization situation, in order to adapt to the new trend of global value chain restructuring, investment policies from various countries are also being adjusted, with more pronounced features of block characteristics in international investment rules and rising number of investment disputes and trade frictions. China should pay attention to these changes in the international investment environment and international investment rules, take the “Belt and Road Initiative” as an opportunity to restructure domestic value chain, build regional value chains, and improve its integration into the global value chain.

Key Words: global value chain; China's FDI efforts; environmental changes; responding strategies