

全球化、工业化 与经济追赶*

郑宇

【内容提要】 在早期发达国家的现代化过程中,工业化是实现经济追赶的必经之路。20世纪90年代以来,许多发展中国家出现了过早的去工业化现象,工业在创造就业和推动经济增长方面的作用都呈现下降趋势。国际经济结构变化和技术进步使传统的工业化道路在全球化时代变得更困难,但也给发展中国家带来了新的机会,特别是中国的快速发展对发展中国家的工业化过程和模式都产生了重要影响。中非贸易与非洲工业发展之间的关系表明,中国的“世界工厂”地位并没有造成非洲国家的去工业化。中非贸易的迅速增长总体上助推了非洲工业化,但也突出了非洲国家发展道路的差异性。发展出口导向的制造业不再是非洲工业化道路的必然选择,实施多元化的产业政策才是非洲持续发展的重要保障,也是建立稳定国际秩序的基础。

【关键词】 全球化;工业化;经济发展;产业政策;中非关系

【作者简介】 郑宇,复旦大学国际关系与公共事务学院教授。(上海 邮编:200433)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2019)11-0105-24

* 感谢《世界经济与政治》匿名审稿人的意见和建议,文中疏漏由笔者负责。

一 引言

在全球化背景下,国家间经济发展会出现大分流(great divergence)还是大趋同(great convergence)是一个重要议题,而工业化是这个议题的核心变量。在早期发达国家的现代化过程中,工业化扮演了举足轻重的角色。第一次工业革命开启了西方国家的工业化道路,也拉开了西方国家同世界其他国家的发展差距。1820—1950年,拉美国家的人均国内生产总值(GDP)从相当于西方国家的 $\frac{3}{5}$ 下降到 $\frac{2}{5}$,非洲国家从相当于西方国家的 $\frac{1}{3}$ 下降到 $\frac{1}{7}$,亚洲国家的下降幅度最大,从相当于西方国家的一半下降到 $\frac{1}{10}$ 。^①

自20世纪50年代开始,发展中国家纷纷制定工业化战略,开启了经济追赶之路。少数通过工业化兴起的新兴经济体缩小了同发达国家的差距,改变了大分流的历史趋势,成为20世纪后半期全球经济中最重要的变化之一。^②进入21世纪以后,大部分发展中国家经济增长加快了,但“去工业化”现象却更加明显,表现为工业部门在国民经济中的比例下降和对就业的拉动作用减弱。与此同时,发达国家经历了严重的金融危机,经济复苏缓慢,同发展中国家之间的差距进一步缩小。然而,如果发展中国家的经济增长缺少工业化引擎,大趋同的势头是否还能够延续呢?

在大部分发展中国家出现去工业化的同时,中国的工业化程度大幅度提升,贡献了全球近 $\frac{1}{4}$ 的工业附加值,因此被冠以“世界工厂”的称号。中国的工业化发展对发展中国家带来了什么样的影响?在新自由主义式微、全球价值链扩展、中国快速发展的大背景下,后发国家的工业化道路有什么选择?

本文将就这三个问题展开分析。本文发现,自1950年以来,发展中国家的经济发展经历了三个阶段:(1)1950—1980年是大推动(big push)工业化阶段,发展中国家整体上略微缩小了同领先发达国家的差距。(2)20世纪最后20年是新自由主义全球化阶段,发展中国家出现了分化,少数新兴经济体经济追赶速度加快,但大多数发展中国家的经济增长陷入了困境。(3)21世纪初开启了可持续发展全球化阶段,发展中国家再次缩小同发达国家的差距,但可持续发展问题仍然严峻。

在全球化背景下,传统的工业化道路变得更困难。创造就业和技术创新是经济发

^① Deepak Nayyar, *Catch Up: Developing Countries in the World Economy*, New York: Oxford University Press, 2015, p.20.

^② Alice Amsden, *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

展过程中的两难问题。对发达国家来说,技术创新是导致制造业就业减少的主要原因。对发展中国家来说,全球化放大了劳动密集型制造业的优势效应,但却让技术升级变得更困难。工业化本身已经难以实现创造就业和提高生产率双重目标。这对发展中国家的经济追赶造成了更多的挑战和变数。全球化不仅对发展中国家的工业化进程产生了差异性影响,也推动了工业化模式的多样性。发展劳动力密集型的制造业不再是后发国家的必然选择。基于资源性产品的工业化和基于制造业的服务业可能会成为许多国家工业化道路的不同选择。

中国的经济发展对其他发展中国家的工业化也呈现出多样化影响。中国迅速增长的制造业出口对部分国家造成了竞争压力,但与此同时,中国的产业升级可能带动全球价值链向更多的发展中国家扩展。中国的经济结构从“世界工厂”向全球市场转型也将为发展中国家尤其是中低收入的非洲国家带来更大的机会。

二 后发国家的经济追赶趋势

新古典经济学理论认为:随着技术和资本从先进国家向后进国家扩散,后进国家的劳动生产率和产出的增长速度都会高于先进国家,从而缩小国家间发展差距,最终出现发展趋同。基于对发达国家经济增长过程的总结,尼古拉斯·卡尔多(Nicholas Kaldor)提出了三条“卡尔多增长定律”:一是制造业产出同经济增长的相关性,二是制造业产出和制造业劳动生产率的相关性,三是制造业产出和总体经济生产率的相关性。^①因此,工业增长对整体经济增长有明显的带动作用。对于后发国家来说,工业生产率的提升对于实现经济追赶尤为重要。数据显示,1950—2006年,发展中国家劳动生产率的提升一半来自工业部门的贡献。^②

然而,自工业革命以来,全球范围内的发展趋同不是常态,而是例外。经济追赶只发生在少数人力资源条件较好的后发国家中,并没有在全球范围内出现。^③一方面,成功实现追赶的后发国家的增长速度加快了。19世纪后发国家(美、日、德、俄)的人均GDP增长为1.4%—1.9%,比领先的英国高出近1倍。20世纪50年代后,新兴经济

① Nicholas Kaldor, *Strategic Factors in Economic Development*, Ithaca: Cornell University Press, 1967.

② Margarida Duarte and Diego Restuccia, “The Role of the Structural Transformation in Aggregate Productivity,” *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.125, No.1, 2010, pp.129-173.

③ Robert Barro, “Economic Growth in a Cross Section of Countries,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol.106, No.2, 1991, pp.407-443; William Baumol, “Productivity Growth, Convergence and Welfare: What the Long Run Data Show?” *The American Economic Review*, Vol.76, No.5, 1986, pp.1072-1085.

体的人均 GDP 增长在 5%—9% 之间,比领先的美国高出 2 倍左右。^① 另一方面,20 世纪 50 年代以来,只有不到 10% 的国家和经济体从中低收入水平成功进入高收入水平。^② 2008 年世界银行发布的《增长报告》发现,1950—2005 年,仅有 13 个国家连续 25 年经济平均增长在 5% 以上,其中除了拉美的巴西、非洲的博茨瓦纳、欧洲的马耳他、中东的阿曼外,其他全是创造了增长奇迹的东亚经济体。^③

本文对 1950 年以来发展中国家的经济发展轨迹进行重点考察。利用安格斯·麦迪逊(Angus Maddison)的历史比较数据,我们可以把近 70 年的经济发展分成三个阶段:第一阶段是 1950—1980 年政府主导并直接介入的大推动工业化时期。发展中国家在全球经济中的份额从 27% 上升到 32%,其人口则从占全球人口的 67% 上升到 74%。尽管发展中国家的追赶幅度不大,但同之前的 130 年(1820—1950 年)相比,发达国家同发展中国家间差距不再持续拉大。大部分发展中国家同发达国家的收入差距有所缩小,非洲、东亚、东欧、拉美地区的人均 GDP 相对于美国的比例都上升了。但是,中国在这一阶段的表现逊色于大部分发展中国家,人均 GDP 从相当于美国的 5.8% 下降到 5.3%。

第二阶段是 1980 年到 20 世纪末政府作用弱化的新自由主义全球化时期。发展中国家和转型国家经历了迥异的发展态势:亚洲新兴经济体的人均 GDP 增长超过了发达国家,缩小了同发达国家的差距。非洲和拉美的增长速度却落后于发达国家,拉大了同发达国家的差距。东欧国家在经历了转型后,经济发展水平断崖式下降,人均 GDP 从接近美国的一半下降到 20%。中国的经济增长在改革开放后迅速起步,但因起点低,人均 GDP 到 20 世纪末仅为美国的 8.4%,略高于非洲的水平。

第三阶段是 2000 年至今的可持续发展全球化时期。随着联合国千年发展目标(MDGs)和可持续发展目标(SDGs)的相继推出,发展成为全球化的基本主题。发展中国家的整体经济增长加速。与此同时,2008 年国际金融危机后,发达国家的经济增长显著放慢,发展中国家的人均 GDP 同美国的差距明显缩小。中国的追赶最为突出,人均 GDP 到 2016 年已超过美国的 20%。

尽管亚非拉发展中国家都缩小了同领先发达国家的差距,但它们的生长态势和质

① Adam Szirmai, "Industrialization as an Engine of Growth in Developing Countries, 1950-2005," *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol.23, No.4, 2012, pp.406-420.

② Justin Yifu Lin and David Rosenblatt, "Shifting Patterns of Economic Growth and Rethinking Development," *Journal of Economic Policy Reform*, Vol.15, No.3, 2012, pp.171-194.

③ The Commission on Growth and Development, *The Growth Report: Strategies for Accelerating and Sustaining High Growth*, Washington, D.C.: World Bank Publications, 2008.

量是不同的。拉美和非洲的经济增长主要依靠结构转型,即劳动力从农业部门转到非农业部门,而不是非农业部门内部劳动生产率的提升。尤其在非洲,工业部门的劳动生产率甚至出现了下降,引起了人们对经济增长是否可持续发展的担心。中国和其他亚洲经济体的经济增长则不仅体现在从农业向非农业部门的转型,也反映在非农业部门劳动生产率的提高上。^①换言之,亚洲的经济增长主要靠制造业扩张和效率提升双轮驱动,而非洲和拉美的经济增长则主要靠外部需求单轮驱动。

表1 发展中国家人均GDP相当于美国的比例(1950—2016年)

(单位:%)

阶段	时期	中国	非洲	东亚	拉美	东欧
大推动工业化	1950—1954年	5.8	10.1	9.2	19.2	30.3
	1955—1959年	6.1	10.3	9.4	19.9	35.3
	1960—1964年	4.8	10.4	9.9	20.2	39.8
	1965—1969年	5.0	10.1	9.4	19.6	41.9
	1970—1974年	5.3	12.5	10.7	22.5	46.9
	1975—1979年	5.3	13.2	11.2	24.3	49.1
新自由主义全球化	1980—1984年	6.1	12.3	11.0	24.0	48.9
	1985—1989年	7.1	9.6	10.3	20.1	47.1
	1990—1994年	7.4	8.0	12.2	19.8	36.6
	1995—1999年	8.4	6.9	12.4	20.5	20.8
可持续发展全球化	2000—2004年	10.2	6.4	11.8	18.6	20.8
	2005—2009年	14.8	7.5	13.4	21.9	29.1
	2010—2016年	21.6	9.0	16.5	27.1	36.2

资料来源:根据麦迪逊项目的2018年数据计算,参见Jutta Bolt, et al., “Rebasing ‘Maddison’: New Income Comparisons and the Shape of Long-Run Economic Development,” Maddison Project Database (Version 2018), 2018。

注:非洲包括52个国家,东亚包括除中国外的21个国家和地区,东欧包括8个国家,拉美包括26个国家。

三 产业政策的演变

历史上,几乎所有国家都是通过工业化实现经济发展和追赶,在工业化过程中都

^① Xinshen Diao, Margaret Mcmillan and Dani Rodrik, “The Recent Growth Boom in Developing Economies: A Structural Change Perspective,” NBER Working Paper 23132, 2017.

使用产业政策。早在 19 世纪的工业革命时期,西方国家就开始利用产业政策保护本国的幼稚产业并扶持战略产业。从 20 世纪 50 年代开始,西方主流的结构主义理论基于发达国家的发展经历,给发展中国家开出了大力发展工业、实现经济结构转型的药方。在《经济增长的阶段论》一书中,沃尔特·罗斯托(W. W. Rostow)认为,国家的经济增长都要经历同样的五个阶段,且增长动力也是相似的。^① 后进国家通过复制和模仿先进国家的发展模式就能逐渐缩小发展差距,最终进入现代化。其他发展经济学理论,如保罗·罗森斯坦—罗丹(Paul Rosentain-Rodan)的大推动理论、阿瑟·刘易斯(Arthur Lewis)的二元结构理论、霍利斯·钱纳里(Hollis Chenery)的结构变化理论也有一个基本共识:现代化道路只有一条,不同的国家只是处于这条道路的不同阶段而已,而工业化正是实现现代化的必由之路。

这种平衡推进的现代化理论不断遭到质疑。在《经济落后的历史透视》一书中,亚历山大·格申克隆(Alexander Gerschenkron)指出:先发国家和后发国家在工业化道路方面的显著差别不仅体现在工业增长速度上,也体现在生产和组织结构上。这些差别在一定程度上是不同的制度工具所导致的。^② 经济发展并非后发国家模仿先发国家阶段性发展的历史,而是后发国家逐渐与先发国家模式相偏离的历史。阿尔伯特·赫希曼(Albert Hirschman)强调欠发达国家只有改变现有经济结构的平衡,通过政府干预把不同资源要素连接起来,利用“不平衡增长”来实现对发达国家的追赶。^③ 有学者则认为,基于比较优势的国际贸易结构不利于欠发达国家,反而会加剧它们对发达国家的依附关系。^④ 因此,只有通过严格保护国内市场,限制工业制成品进口,发展中国家才可能实现工业化目标。无论采用哪种模式,后发国家都需要更多的政府干预来调配资源。一个国家的现代化起步越晚,其工业化进程就越需要在更强的组织手段下完成。产业政策因此成为发展中国家推动工业化发展的核心政策。

从 20 世纪 50 年代开始,新独立的发展中国家普遍采取了进口替代的工业化政策,通过高关税、高汇率和高补贴等手段来推动本国工业化发展。“把价格搞对(get the price right)”是进口替代产业政策的主要特点。后发国家通过政府干预强化已有的比较优势,依靠比较优势带来的价格差异扩大传统商品的出口,同先发国家竞争。

① W. W. Rostow, *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*, New York: Cambridge University Press, 1960.

② 亚历山大·格申克隆著,张凤林译:《经济落后的历史透视》,北京:商务印书馆 2009 年版,第 79—80 页。

③ Albert Hirschman, *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press, 1958.

④ Raul Prebisch, “The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems,” *Economic Bulletin for Latin America*, Vol.7, No.1, 1962, pp.1-59; Hans Singer, “The Distribution of Gains Between Investing and Borrowing Countries,” *American Economic Review*, Vol.40, No.2, 1950, pp.473-485.

但这一政策在理论和实践中都受到了挑战。过度保护导致国内产业效率低下,也让政府背上了沉重的债务包袱。在石油危机的冲击下,拉美和非洲国家纷纷陷入债务危机,工业化道路遭受挫折。

东亚发展中国家的工业化道路则体现了另一种思路:后发国家可以通过政府干预来“把价格搞错(get the price wrong)”,利用补贴等手段出口原本不具有比较优势的产品来创造出竞争优势,从而实现经济增长。^①从20世纪60年代开始,日本和其他东亚新兴经济体就转向了出口导向的工业化战略。政府依然对国内产业进行保护,但调整了扶持和补贴政策,基于企业的业绩表现来进行选择性补贴。企业业绩表现越好,得到的政府补贴就越多。在这样的激励机制下,发展出口导向的制造业成为东亚经济高速增长的主要动力之一。^②发展型政府在东亚经济奇迹中扮演了重要角色。^③

发展型政府的一个突出特征是“嵌入式自治(embedded autonomy)”,即政府既嵌入市场以获取准确信息用于产业政策制定,同时又同市场保持距离以确保决策不受利益集团操纵。^④艾利斯·阿姆斯登(Alice Amsden)认为,有效的产业政策不仅体现为政府强力干预市场,而是需要建立政府根据企业的市场表现进行政策扶持的反馈机制。^⑤

20世纪70年代末,随着英美两国右翼政府上台,发达国家对市场失灵的担心变成了对政府失灵的警惕。在全球化的助推下,新自由主义成为西方国家经济发展的主导理论,其影响也通过世界银行和国际货币基金组织(IMF)贷款等渠道向发展中国家迅速扩散。政府主导的产业政策被批评,而削弱政府的“结构调整”则受鼓励。在“华盛顿共识”的经济改革影响下,拉美、非洲和东欧转型国家放弃了政府主导工业化模式,转而大幅减少对国内产业的保护和扶持,迅速开放贸易和金融市场,希望通过全面

① Alice Amsden, “Diffusion of Development: The Late-Industrializing Model and Greater East Asia,” *American Economic Review*, Vol.81, No.2, 1991, pp.282-286.

② The World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, New York: Oxford University Press, 1993.

③ 关于发展型政府在东亚经济发展中的作用,从20世纪80年代以来有大量文献讨论,最有影响力的包括:Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford: Stanford University Press, 1982; Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, 1989; Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990; Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca: Cornell University Press, 1990.最新的文献总结参见 Stephan Haggard, *Developmental States*, New York: Cambridge University Press, 2018.

④ Peter Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

⑤ Alice Amsden, *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, 2001.

融入全球化来推动经济发展。与此同时,亚洲新兴经济体的政府仍然积极干预经济活动,在逐渐开放国内市场的同时,继续实施出口导向的工业化战略,并加大对高科技产业的扶持以推动产业升级。

进入 21 世纪以后,随着新兴经济体国家的影响力扩大,新自由主义式微,产业政策逐渐成为被广泛关注的主流经济政策。争论的焦点不再是产业政策该不该用,而是如何更好地使用产业政策。^① 这两方面原因:一方面,发展中国家实施传统产业政策的空间越来越小。张夏准认为,产业政策是后发国家实现经济赶超的“梯子”。先发国家担心被赶超,就利用国际规则来“踢掉梯子”,限制发展中国家使用产业政策。^② 另一方面,无论是政府主导还是市场主导的发展模式在 20 世纪都没有取得广泛成功。丹尼·罗德里克(Dani Rodrik)认为,政府失灵和市场失灵是发展中国家工业化过程中都可能出现的问题。因此,产业政策的目标应该是通过公私部门之间的战略合作来发现国家的比较优势,既解决政府失灵,又解决市场失灵的问题。^③ 林毅夫提出的新结构经济学理论则认为,经济结构差异并不只是存在于发展中国家和发达国家之间。事实上,由于禀赋结构不同,处于不同发展水平的国家相应地会有不同的经济结构,因此它们的发展策略会随产业阶梯拾级而上。^④ 尽管这些研究关注的重点不同,但它们普遍认为发展中国家面临更多元的产业政策选择,工业化道路也不止一条。

四 全球化与去工业化

20 世纪 50 年代以来,发达国家和发展中国家之间的大分流没有进一步扩大,少数新兴经济体甚至缩小了同发达国家的差距,但是并没有出现全球范围内的大趋同和共同繁荣。对大多数国家来说,工业化没有成为助推经济发展和追赶的动力,去工业化反而变成了共同面临的问题,尽管其形成原因和影响都差异很大。

(一) 发达国家的去工业化

发达国家的经济发展轨迹大致相似,都是伴随着从农业到工业再到服务业的结构转型过程。去工业化则是经济发展进入成熟期的自然产物。去工业化有两个主要指

^① Joseph Stiglitz and Justin Yifu Lin, *The Industrial Policy Revolution I: The Role of the Government Beyond Ideology*, London: Palgrave MacMillan, 2013.

^② Ha-Joon Chang, *Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, London: Anthem Press, 2002.

^③ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes*, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp.99-152.

^④ 林毅夫:《新结构经济学》,北京:北京大学出版社 2012 年版。

标:一是制造业的就业人口比例,二是制造业附加值占经济总产值的比例。1970—2007年,欧盟15国的制造业就业人口占总就业人数的比例从28.2%下降到15.6%,制造业附加值占GDP的比例从26.6%下降到18.1%。美国的制造业就业人数比例从22.4%下降到8.9%,附加值从23.5%下降到13.1%。^①1950年,发达国家的制造业产值占经济总量的比例(31%)为发展中国家的3倍(11%),而到了2005年,发展中国家经济中的制造业比例已经超过了发达国家。^②

通常认为,劳动生产率提高、消费需求变化和经济全球化是发达国家去工业化的主要原因。一方面,技术进步提高了劳动生产率,导致制造业劳动力需求下降,并逐渐被机器取代;另一方面,生活水平的提升使消费者对工业必需品的消费需求下降,而对高端制造业和服务业产品的需求上升。在这种情况下,去工业化可能只体现为制造业劳动力比例的下降,而制造业附加值的比例仍然保持不变。的确,研究显示,消费需求变化和劳动生产率提高是导致发达国家制造业就业比例下降的主要因素。^③这种去工业化反而是制造业更加知识化的表现,也是后工业化时代的标志。

经济全球化也是影响去工业化的重要因素,但其影响的不确定性很大。一方面,全球化本身的进展程度会影响技术进步和需求变化的速度。制造业生产的外包导致本国制造业就业减少,出现“制造业空心化”现象。另一方面,一个国家在全球分工中所处的位置会影响其工业结构:发达国家集中于资本和技术密集型生产,发展中国家则集中于劳动密集型生产。如果发达国家大量进口劳动密集型产品,就会冲击到本国的制造业生产,从而导致去工业化。

尽管去工业化是发达国家发展的必然阶段,但就业机会减少引发的社会经济问题却难以解决,尤其是处于收入平均水平以下的中下阶层受到的冲击最大,成为全球化黄金时代(1988—2008年)的最大输家。^④在社会福利制度难以维持的情况下,发达国

① Leif van Neuss, “Globalization and Deindustrialization in Advanced Countries,” *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol.45, 2018, pp.49-63.

② Adam Szirmai, “Industrialization as an Engine of Growth in Developing Countries, 1950-2005,” pp.406-420.

③ Robert Rowthorn and Raomana Ramaswamy, “Growth, Trade, and Deindustrialization,” *IMF Staff Papers*, Vol.46, No.1, 1999, pp.18-41; Christopher Kollmeyer, “Explaining Deindustrialization: How Affluence, Productivity Growth, and Globalization Diminish Manufacturing Employment,” *American Journal of Sociology*, Vol.114, No.6, 2009, pp.1644-1674.

④ Branko Milanovic, *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge: Harvard University Press, 2016.

家的贸易保护主义和民粹主义情绪普遍上升,成为全球化发展的重要阻力。^①

(二)发展中国家的去工业化

如果说去工业化的出现对发达国家而言是意料之中,对发展中国家来说则是不期而至。自20世纪90年代开始,大多数发展中国家还在寻求提升工业化水平,而这一过程中却出现了去工业化趋势:制造业附加值在全民经济中的比例和制造业就业人数比例都呈现下降趋势,而且这两个比例的峰值都明显低于发达国家曾经达到的水平。在最早实现工业化的英国和德国,其制造业就业人口比例最高时达到30%以上才开始下降。在20世纪80年代,发展中国家的制造业产值平均达到GDP的20%后开始下降。进入21世纪后,去工业化趋势变得更明显,制造业产值在达到GDP的14%后就开始下降。^②去工业化趋势不仅发生在中等收入的拉美国家,在低收入的非洲国家中也显露了迹象。

为什么发展中国家尚未进入工业化成熟期就出现了“过早的去工业化”?丹尼·罗德里克认为经济全球化带来的技术进步、需求变化和竞争加剧是主要原因。^③技术进步冲击最大的是低技能行业。不仅许多工作机会消失,工资水平也在下降,尤其是那些最容易被数字技术替代的行业。^④需求变化则让消费者服务业产品的需求取代了对制造业产品的需求。工业化通常伴随着城市化,而发展中国家过早的去工业化也经常伴随着“过早的城市化”。非洲国家城市化率达到50%时的人均收入水平可能只有同时期拉美国家的一半、东亚国家的1/3。^⑤这是因为从农业转出来的剩余劳动力并没有进入高生产率的制造业,而是进入了生产率依旧低下的城市服务业。^⑥

过早去工业化的另一个表现是过早的专业化分工。在传统的经济发展阶段中,国家的经济结构和经济增长通常呈现倒U形曲线关系。在经济起飞之前,国家的经济结构单一,集中于农业生产。在经济起飞开始后,劳动力开始从农业部门转移到工业部门,经济结构开始向多元化发展。经济发展进入成熟期后,工业生产更多地向具有

① 郑宇:《开放还是保护——国家如何应对经济危机》,载《世界经济与政治》,2018年第12期,第134—155页。

② Richard Newfarmer, John Page and Finn Tarp, *Industries Without Smokestacks: Industrialization in Africa Reconsidered*, Oxford: Oxford University Press, 2018, p.8.

③ Dani Rodrik, “Premature Deindustrialization,” *Journal of Economic Growth*, Vol.21, No.1, 2016, pp.1-33.

④ David Kunst, “Premature Deindustrialization Through the Lens of Occupations: Which Jobs, Why, and Where?” Tinbergen Institute Discussion Paper TI 2019-033/V, 2019.

⑤ Richard Newfarmer, John Page and Finn Tarp, *Industries Without Smokestacks: Industrialization in Africa Reconsidered*, p.4.

⑥ Dani Rodrik, “An African Growth Miracle?” *Journal of African Economies*, Vol.27, No.1, 2018, pp.10-27.

比较优势的行业中,国家经济结构的多元化程度会再次降低。在全球化时代,发展中国家更容易融入国际市场,在发展水平较低的情况下就参与全球价值链的分工,生产活动容易向单一产品聚集,从而导致多元化水平降低。

政策选择也是发展中国家去工业化的重要原因。霍华德·斯坦(Howard Stein)认为,新自由主义的结构调整是非洲国家产生去工业化的重要推手。为了尽快从20世纪70年代末的债务危机中摆脱出来,非洲国家在1980—1990年接受了31笔世界银行的结构调整贷款(SAL),占世界银行总贷款的一半。为获得这些贷款,非洲国家必须满足开放市场、减少政府对工业发展的投资和政策指导等条件。^①结果却是原有的政府主导工业化模式被抛弃,而市场主导的发展模式又没有建立。

进入21世纪以后,大部分非洲国家重新制定产业政策,开始了工业化的再次尝试,工业就业人口比例开始上升。经济结构转型提高了劳动生产率,但工业部门本身的劳动生产率却没有显著提高。非洲经济增长得益于出口的大幅增长。1995—2008年,非洲的出口总额增长了近6倍。其中,初级产品和能源出口占总出口的比重从88%进一步提升到93%,制造业出口的比重则从12%下降到7%。^②由此可见,非洲国家经济增长加速的主要推动力来自国际油价和大宗商品的需求旺盛,而不是由制造业的兴起推动的。这也引起了人们对非洲经济增长能否持续的担心,重新落入“资源诅咒”的陷阱。^③

拉美国家的情况也类似。21世纪初国际石油和农产品价格上涨同样助推了拉美经济增长。2000—2015年,拉美国家的年均经济增长为3%,尽管仍低于亚洲和非洲的水平,但已经远高于20世纪末期的水平(1980—2000年拉美经济年均增长仅为0.4%)。同非洲国家相似,拉美国家的经济增长也严重依赖能源和农作物出口。尤其是21世纪以来,初级产品出口在拉美国家出口的比例持续上升,引起了拉美出口将回归到“初级化”的担心。

在大多数发展中国家出现去工业化趋势的同时,中国的工业化却在加速发展。1990—2018年,中国的工业附加值增加了18倍,占全球制造业总附加值的份额从4%上升到21%。^④与此同时,中国同发达国家的发展差距迅速缩小。人均GDP从1980

^① Howard Stein, “Deindustrialization, Adjustment, the World Bank and IMF in Africa,” *World Development*, Vol.20, No.1, 1992, pp.83-92.

^② Howard Stein, “Africa and the Great Recession: The Dynamics of Growth Sustainability,” in Philip Arestis and Malcolm Sawyer, eds., *Emerging Economies During and After the Great Recession*, London: Palgrave MacMillan, 2016, p.101.

^③ 关于资源诅咒的原因解释和实证分析,参见 Jeffrey Sachs and A. M. Warner, “The Curse of Natural Resources,” *European Economic Review*, Vol.45, Issue 4-5, 2001, pp.827-838.

^④ 根据世界银行的“世界发展指数(WDI)”数据库计算。

年相当于美国的 5.7% 猛增到 2016 年的 23.2%。工业化在中国的经济追赶中发挥了关键作用。

同时,中国工业发展也促进了全球制造业生产率的提升。1970—1990 年,全球制造业劳动生产率增长低于全球总体劳动生产率,而 1990—2010 年,全球制造业劳动生产率的增速显著提高,不仅比前一阶段增速快 2 倍以上,而且比同期的总体劳动生产率增速高 12 个百分点。而这一时期也正是中国的制造业大幅增长的时期。^①

图 1 显示,1970—2015 年,发达国家的制造业劳动力占总劳动力的比例从 24.6% 下降到 12.4%,其中劳动密集型的制造业下降最为明显。发展中国家制造业就业比例在 20 世纪 80 年代达到 13.4% 的顶峰后缓慢下降到 11.6%。与此同时,中国的制造业就业比例则显著上升,从 1970 年的 10.3% 上升到 2015 年的 20.8%。由此可见,中国的工业发展改变了制造业的全球格局,抵消了其他国家去工业化的影响,使制造业在全球经济中的份额得以维持。

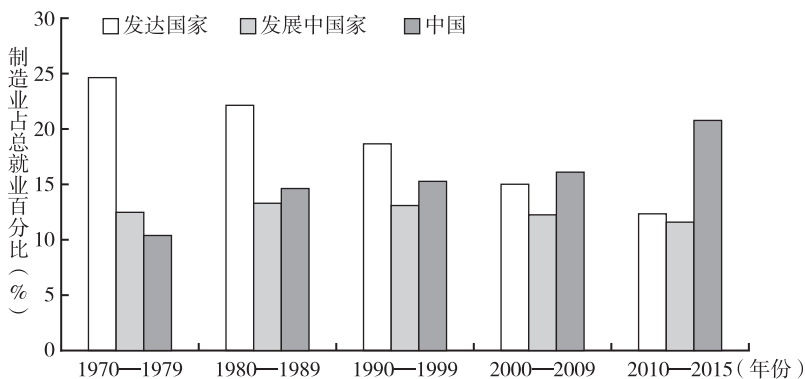


图 1 1970—2015 年全球制造业劳动力占总就业人口比例

资料来源:IMF, “World Economic Outlook: Cyclical Upswing, Structural Change,” April 2018, p.130。

五 中国因素对非洲工业化的影响

中国的迅速工业化同其他发展中国家的去工业化形成了巨大反差。这两个迥异

^① Jesus Felipe and Aashish Mehta, “Deindustrialization? A Global Perspective,” *Economics Letters*, Vol.149, 2016, pp.148-151.

的发展轨迹之间有什么关联吗?无可否认,中国的工业化得益于其丰富且廉价的劳动力资源,但具备同样要素禀赋的国家并没有都在工业发展上取得成功。印度就是典型的例子。^①

从全球范围来看,中国成为世界工厂是全球制造业结构重组的体现。全球价值链的扩展改变了传统的制造业流程和结构。制造业结构重组后,占据价值链高端和低端的国家都可能出现去工业化,而价值链中端的国家则将扩大工业化规模。具体来说,发达国家的去工业化表现为向价值链高端集中,即工业知识化;非洲和拉美发展中国家的去工业化表现为向原料和初级产品集中,即工业初级化;价值链的中间部分则向中国和其他亚洲新兴经济体的劳动密集型生产集中,即工业规模化。换言之,全球化强化了中国在劳动密集型产业上的规模优势、发达国家在高端服务业上的知识优势和其他发展中国家在初级产品生产上的资源优势。^②

中国的工业发展给发达国家带来了什么影响?一些学者认为中国的制造业出口对进口国的制造业产生挤出效应,削弱了它们的竞争优势,导致就业减少,由此影响其国内政治格局。“中国冲击”在发达国家中表现更加明显。有美国学者指出,中国竞争造成了美国制造业就业人数减少和工资水平下降。^③因此,中国进口增长较快的州更可能出现政治极化的迹象。^④在欧洲,在受到中国进口竞争影响较大的地区,支持民族主义和右翼政党的选民明显较多。^⑤但是,也有学者发现,中国进口对发达国家造成的冲击被夸大了,因为从中国进口的中间产品价格较低,降低了下游行业的投入成本,从而间接促进下游的非制造业就业增加。^⑥

中国的工业发展对于发展中国家的影响则更难以判断,因为中国和发展中国家可能同时存在竞争和互补关系。一方面,中国作为世界上最大的制造业生产和出口国家,对进口国可能造成了竞争压力,削弱了它们在发展劳动密集型产业方面的竞争优

① 郑宇:《从“世界工厂”到“全球办公室”——中印制度与经济发展模式比较》,载《世界经济与政治》,2015年第7期,第24—39页。

② Adrian Wood and Jorg Mayer, “Has China De-Industrialized Other Developing Countries?” *Review of World Economics*, Vol.147, No.2, 2011, pp.325-350.

③ David Autor, David Dorn and Gordon Hanson, “The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States,” *The American Economic Review*, Vol.103, No.6, 2013, pp.2121-2168.

④ David Autor, David Dorn and Gordon Hanson, “The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade,” *Annual Review of Economics*, Vol.8, No.1, 2016, pp.205-240.

⑤ Italo Colantone and Piero Stanig, “The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe,” *American Journal of Political Science*, Vol.62, No.4, 2018, pp.936-953.

⑥ Zhi Wang, et al., “Reexamining the Effects of Trading with China on Local Labor Markets: A Supply Chain Perspective,” NBER Working Paper 24886, 2018.

势。尤其是同中国发展水平和经济结构相似的国家,其受到的冲击会更大。^① 另一方面,中国的产业转型和升级可能会带动全球价值链向更多的发展中国家扩展。同时,中国不断扩大的消费能力将强化其在全球价值链中的核心地位,可能会对价值链的上下游国家都产生正向的传导效应。究竟是竞争关系还是互补关系更显著,可能取决于贸易国的经济发展水平和经济结构。

本文的考察对象集中在同中国发展水平差异较大的非洲国家。表 2 列出了中国对非洲国家工业发展可能产生影响的四种情况。如果中非产业之间主要是竞争关系,中国对非洲的出口将会对非洲国家内向型企业产生挤出效应,导致它们的国内市场份额缩小。同时,非洲国家的外向型企业在国际市场上的份额也可能被中国产品所挤占,工业产品出口将可能下降。这两种情况都会引起进口国的工业化程度下降。如果中非产业之间主要是互补关系,中非贸易可能会推动非洲国家的产业能力提升,增加对中国的工业制成品出口。同时,非洲企业参与全球价值链的程度也会提升,对其他国家的工业制成品和中间产品出口都可能会有较大幅度增加。这两种情况都将会推动非洲国家的工业化程度。

表 2 中国对发展中国家工业化的可能影响

	竞争关系	互补关系
国内	国内产业发展空间缩小	承接中国转移产能,国内产业能力提升
国际	国际市场份额被挤占	融入全球价值链,国际市场份额扩大

资料来源:笔者自制。

欧美发达国家历来是非洲国家最主要的贸易伙伴,但进入 21 世纪以来,中国同非洲的贸易迅速增长,已连续 10 年成为非洲第一大贸易伙伴国,而欧美发达国家在非洲贸易总额中的份额从 62% 下降到 44%。^②

从中非贸易结构来看,初级产品是非洲对中国最主要的出口商品,占总出口的 77%,从中国的进口中制造业产品占 92%。尽管非洲对中国的贸易赤字近年来有所上升,但从走势上看,非洲对中国的出口年均增长 15.4%,超过了非洲国家之间的出口增长水平(8.5%),更是远超过欧美发达国家的出口增长水平。因此,2000—2017 年,

^① Adrian Wood and Jorg Mayer, “Has China De-Industrialized Other Developing Countries?” pp.325-350.

^② UNCTAD, “Key Statistics and Trends in Regional Trade in Africa,” 2019, p.17, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab2019d3_en.pdf, 访问时间:2019 年 10 月 21 日。

中国在非洲总出口的比例从2%上升到8.7%，而欧洲从36%降到30%，美国更是从21%降到7%。无论是制造业、中间产品还是原材料，非洲对中国的出口增长都远高于对其他主要贸易伙伴。在对发达国家的出口方面，由于美国对非洲原材料和初级产品需求的下降，非洲对美国的出口总体下降，而对欧洲的出口年均增长近5%（见表3）。

非洲的中间产品出口是增长最快的领域，达到年均8.9%，是原材料出口增长的2倍多，而且对所有主要贸易伙伴的中间产品出口都高于工业制成品和原材料出口的增长速度。这意味着非洲国家融入全球价值链的程度迅速提升，也从一个方面说明了中非工业发展有较明显的互补关系。尽管非洲对中国的制造业出口比例仍然较低，但增长速度远高于对其他主要贸易伙伴的出口。

表3 2000—2017年非洲对主要贸易伙伴的出口构成及变化趋势

（单位：%）

贸易伙伴	总出口 年均增长	制造业出口 年均增长	中间产品出 口年均增长	原材料出口 年均增长	占总出口 份额 2000年	占总出口 份额 2017年
世界	5.7	6.0	8.9	4.2	100	100
中国	15.4	13.2	19.3	19.2	2.0	8.7
非洲	8.5	9.7	8.6	7.5	35.9	30.2
欧洲和中亚	4.7	2.6	7.0	3.0	16.0	22.1
美国	-0.8	3.0	6.9	-4.0	20.9	7.0

资料来源：世界银行“世界整合贸易解决方案(WITS)”数据库，<https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>，访问时间：2019年9月21日。

图2展示了21世纪以来非洲国家制造业发展同中非贸易的关系。图中的横坐标分别为非洲对中国出口和从中国进口的平均值（自然对数）。纵坐标分别为非洲制造业就业和附加值在总体经济中的比例。无论是制造业就业还是附加值比例都同中国贸易存在正相关性。更重要的是，这两个指标同从中国进口的正相关性比向中国出口都更明显。该发现说明，从中国进口非但没有导致非洲的去工业化，反而对非洲的工业发展有显著的积极影响。当然，中国进口在何种程度上影响非洲工业发展还有待进一步实证分析。

由此可见，自21世纪以来，中国和非洲工业发展总体上呈现出更强的互补关系。中国的进口需求扩大了非洲的生产出口能力，而中国的产业升级带来的商品和资本输出则提升了非洲国家的工业生产能力，帮助其进一步融入全球价值链。大部分非洲国

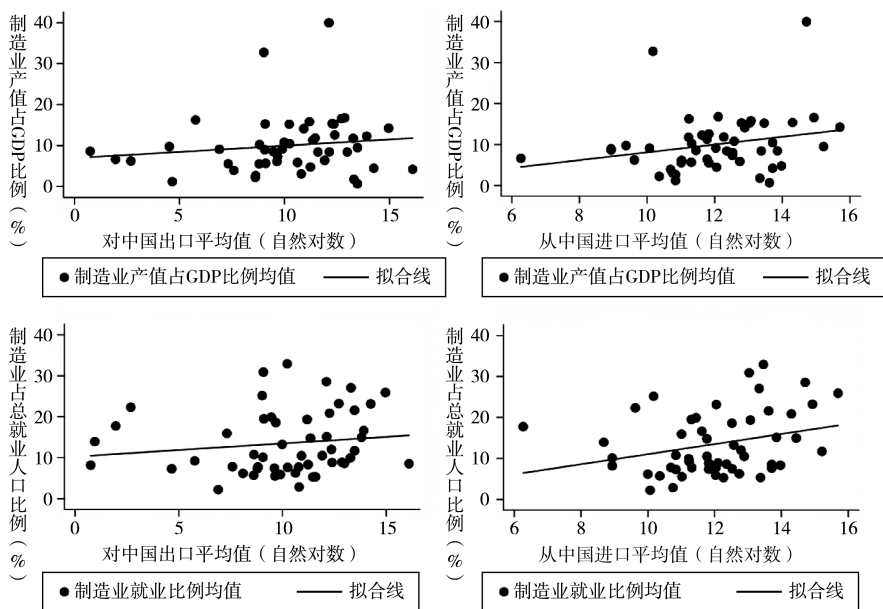


图2 2000—2018年非洲国家制造业发展与中国贸易的关系

资料来源:世界银行“世界发展指数(WDI)”数据库和“世界整合贸易解决方案(WITS)”数据库, <https://wits.worldbank.org/Default.aspx?lang=en>, 访问时间:2019年9月21日。

家同中国在产业结构和发展阶段上存在较大差异,更可能获得产能合作的红利。林毅夫等认为,随着中国的产业结构从劳动密集型转向资本和技术密集型,将给低收入的发展中国家带来工业化的机会。他们估计,如果中国的产业升级减少10%的制造业就业,就会有850万个就业机会转移到低收入的发展中国家。如果非洲承接了这些转出的产能和就业机会,就能启动非洲的工业化道路,制造业就业也会翻倍。^①

当然,由于非洲国家之间存在禀赋和发展水平差异,中国同非洲国家之间的竞争互补关系也呈现出较大差异。经济发展水平较低的埃塞俄比亚是21世纪以来同中国经贸合作增长最快的非洲国家。埃塞俄比亚通过承接部分中国转出的产能,大力发展出口导向的劳动力密集型制造业,成为增长最快的发展中国家之一。^② 而经济发展水

① Vandana Chandra, Justin Yifu Lin and Yan Wang, “Leading Dragon Phenomenon: New Opportunities for Catch-Up in Low Income Countries,” *Asian Development Review*, Vol.30, No.1, 2013, pp.52-84.

② African Development Bank, *Industrialize Africa: Strategies, Policies, Institutions, and Financing*, 2017, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/industrialize_africa_report-strategies_policies_institutions_and_financing.pdf, 访问时间:2019年10月21日。

平相对较高的南非,尽管从中国进口增长的幅度远不如埃塞俄比亚,但其国内产业结构同中国相近,面临的竞争压力更大,去工业化的表现较为明显。^①

六 发展中国家的多元工业化战略

在20世纪后期,发展中国家通常以发展资本密集型制造业为工业化的主要目标,交替使用进口替代和出口导向战略,有选择地保护并扶持特定行业。但是,21世纪以来,发展中国家的经济发展面临三个主要的外部环境变化。在这些变化的相互影响下,发展中国家的工业化战略和目标开始变得更多元。

(一) 发展中国家工业化的外部环境变化

首先,新自由主义的影响力下降,尤其是2008年国际金融危机彰显了监管失败和市场失灵的灾难性后果,使产业政策在全球范围都重新受到了重视。^② 产业政策承载了减少政府失灵和市场失灵双重任务,其目标范围和干预方式因此扩大,体现在三个相互关联的方面。

一是从保护性产业政策发展到开放性产业政策。传统的进口替代政策通过关税和贸易壁垒等手段来保护国内市场和幼稚产业,限制外来竞争,垄断国内市场。开放性产业政策则是以建立本国企业之间以及同国际市场之间的联系,通过加强基础设施投资、补贴出口等手段来激励本国企业融入全球市场,增加出口,占领国际市场。^③ 二是从垂直型产业政策转向水平型产业政策。传统的垂直型产业政策通常先由政府根据计划选定重点照顾的行业和企业,然后对这些行业和企业进行补贴和保护,以期重点培养具有国际竞争力的“国家队”。水平型产业政策则是通过设定研发、生产效率、出口等业绩目标来对达标的企业进行奖励,鼓励不同规模的企业百花齐放。三是从主动式产业政策变为被动式产业政策。传统的主动式产业政策强调政府积极干预,通过政府补贴等手段来改变企业行为,鼓励企业出口、产业升级和技术创新;被动式产业政策则是以改革政策流程为手段来提高政府效率,降低商业成本,同时也通过政府采购

^① Lawrence Edwards and Rhys Jenkins, "The Impact of Chinese Import Penetration on the South African Manufacturing Sector," *Journal of Development Studies*, Vol.51, No.4, 2015, pp.447-463.

^② Robert Wade, "Return of Industrial Policy?" *International Review of Applied Economics*, Vol.26, No.2, 2011, pp.223-239.

^③ Andrew Schrank and Marcus Kurtz, "Credit Where Credit Is Due: Open Economy Industrial Policy and Export Diversification in Latin America and the Caribbean," *Politics and Society*, Vol.33, No.4, 2005, pp.671-702.

的方式来培育和扶持优先发展的产业。^①

其次,全球价值链扩展改变了传统的产业类别和格局。从全球范围来看,制造业对经济发展的推动作用仍然重要,但是由于制造业产出在经济总量中的比例下降,许多发展中国家利用制造业发展经济的机会减少了。^②与此同时,服务业的重要性持续上升。1970—2014年,服务贸易在国际贸易中的份额从3%增加到23%,服务业出口在GDP中的份额从1%上升到6%,尤以信息和金融服务业增长最为迅速。^③更重要的变化是,制造业和服务业的联系日益紧密,界限越来越模糊。

全球化价值链对发展中国家的工业化发展产生了双刃剑效果。一方面,参与全球价值链的门槛变得更低。由于工业生产过程的分拆,发展中国家可以在没有建立整套工业体系的情况下生产并出口零部件,从而进入全球市场。非洲开发银行认为,对于缺乏工业基础和大型企业的非洲国家来说,全球价值链的扩展会带来更多发展机会。^④另一方面,全球价值链将增强价值链高端企业和国家的定价权和谈判能力,压缩价值链低端国家的生产附加值。同时,低收入国家对高收入国家的劳动密集型产品的出口份额一直在下滑,2017年仅占全球商品贸易的18%。^⑤出口对经济增长的带动作用也在下降。^⑥这意味着发展中国家廉价劳动力的比较优势逐渐减少。由于技术进步带来的生产率的提高,制造业就业比例几乎在所有国家都呈现出下降趋势,即使是工业化最成功的亚洲新兴经济体也不例外。而自动化和人工智能技术的发展可能会加剧这一趋势,将传统的劳动密集型生产变为技术密集型生产。这会进一步削弱发展中国家通过发展劳动密集型产业来实现经济持续增长的能力。

最后,全球经济重心转移,中国取代欧美发达国家成为发展中国家的主要贸易伙伴和资金来源。深化同中国的经贸关系增加了发展中国家工业化的道路选择。中国

① UNCTAD, “The Catch-Up Challenge: Industrialization and Structural Change,” *Trade and Development Report 2016*, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/trdr2016_en.pdf, 访问时间:2019年10月20日。

② Nobuya Haraguchi, Charles Fang Chin Cheng and Eveline Smeets, “The Importance of Manufacturing in Economic Development,” *World Development*, Vol.93, 2017, pp.293-315.

③ Prakash Loungani, et al., “World Trade in Services: Evidence from a New Dataset,” *IMF Working Papers*, Vol.17, No.77, 2017, p.1.

④ African Development Bank, *African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialization*, <https://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/pubs/2014afrecooutlook-afdb.pdf>, 访问时间:2019年10月20日。

⑤ McKinsey Global Institute, “Globalization in Transition: The Future of Trade and Value Chains,” January 2019, <https://www.mckinsey.com/~/media/McKinsey/Featured%20Insights/Innovation/Globalization%20in%20transition%20The%20future%20of%20trade%20and%20value%20chains/MGI-Globalization%20in%20transition-The-future-of-trade-and-value-chains-Full-report.ashx>, 访问时间:2019年10月20日。

⑥ Dani Rodrik, “New Technologies, Global Value Chains, and Developing Economies,” NBER Working Paper 25164, 2018.

对初级产品和资源性产品的强大需求拉动了非洲和拉美的出口增长,从而助推了经济增长。中国的产业升级也给发展中国家承接产能转移、发展劳动力密集型产业提供了机会。此外,中国的发展经验为发展中国家制定产业政策提供了新的参考。尤其是中国在吸引外资、基础设施建设和产业集聚等方面的做法都对非洲国家的经济发展战略产生了重要影响。非洲晴雨表的调查显示,中国的发展模式在非洲国家中已有很高的认同度,^①尤其是“工业化是经济发展的核心”这一理念已成为非洲各国的共识。

近年来,非洲国家及非盟先后出台《加速非洲工业化发展行动计划》《非洲基础设施发展规划宣言》《2063年愿景》等重要发展战略,希望通过工业化、经济融合和一体化推动经济发展。2016年,非洲发展银行制定了为期10年的“非洲工业化战略2016—2025”,决定投入350亿美元以支持六大产业计划。^②在2006年中非合作论坛北京峰会上,中非双方确定了“推动非洲工业发展、加强非洲生产和出口能力”的目标。7个产业园入选中国商务部境外经贸合作区项目,推动中非经贸合作进入新阶段。在2015年中非合作论坛上,中国领导人宣布的“十大行动计划”也将中非工业化合作放在首要位置。2018年中非合作论坛北京峰会后,中非产业园区合作进入规模化快速发展阶段。这些产业园区是中国产能转移的主要承接地,也是非洲工业化发展的重要平台。

(二)工业化的多元目标选择

在这些外部环境变化的影响下,非洲国家很难再模仿东亚的出口导向劳动力密集型的工业化模式,而是需要根据本国情况制定更多元、非常规的产业政策。那么非洲有哪些产业政策目标选择呢?

第一种选择是通过建立工业园区来形成产业集群和区域生产链。在产业、企业和市场规模都很小的情况下,非洲国家可以通过设计特殊的地域产业政策以创建企业和产业分布相对集中的产业群。这种模式有利于大规模吸引外资。中国的经济特区开发区经验在非洲产生了重要影响,许多非洲国家已经将工业园区建设作为产业政策的重要部分。工业园区合作也是中非经贸合作的重要内容。截止到2019年,中国已在非洲建立了25个境外合作区,带动4万人以上就业,推动中国对非产业链整合投资加

^① Afrobarometer, “China’s Growing Presence in Africa Wins Largely Positive Popular Reviews,” October 24, 2016, http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno122_perceptions_of_china_in_africa1.pdf, 访问时间:2019年10月26日。

^② African Development Bank, “Board Approves AfDB Group’s Industrialization Strategy for Africa 2016–2025: A Road Map for Scaling up Africa’s Economic Transformation,” July 25, 2016, <https://www.afdb.org/en/news-and-events/board-approves-afdb-groups-industrialisation-strategy-for-africa-2016-2025-a-road-map-for-scaling-up-africas-economic-transformation-15981>, 访问时间:2019年10月26日。

快增长,产业集聚效应逐步显现。^① 非洲大陆内部的地区整合也将对建立区域生产链产生重要影响。IMF 的研究发现,地区一体化将可能大幅推动以农业为基础的非洲国家的经济增长。^② 非洲区域内贸易占贸易总额的比重从 1990 年的约 5% 升高到 2017 年的约 12%,而且存在进一步增长的空间。

但是,非洲国家的工业园区发展受到许多限制。尽管非洲国家拥有大量廉价劳动力,但大部分非洲国家经济结构仍是农业主导型,工业基础薄弱。基础设施缺乏、教育水平过低、市场碎片化都是限制非洲国家发展大规模制造业的障碍。^③ 同时,园区内产业过于单一,纺织品和服装是许多工业园区的唯一产业。这些产业属于原材料和市场两头在外,上下游价值链短,对国内工业化的带动作用有限。另外,非洲国家之间的贸易壁垒高,区域融合程度低,市场规模难以扩大。

第二种选择是基于资源性产品的工业化。通常认为,发展中国家的经济结构只有从依靠初级产品和资源出口的单一经济结构转变到复杂多样的工业经济结构,才可能实现经济持续发展。但是,阿尔伯特·赫希曼曾经指出,资源出口可能通过三种联系渠道对经济活动产生积极的扩散效应,从而推动经济结构多元化。一是财政联系。资源出口的收入可以使国家增加对其他非资源部门的投入。二是消费联系。资源出口积累的财富提升了国内市场的消费能力,从而增加了对制造业产品的需求。三是生产联系。资源出口可以带动有关的上下游产业,尤其是与资源相关的服务业。^④ 如果发展中国家可以有效地建立这些联系渠道,就可能避免“资源诅咒”的发生。

然而,这些联系渠道一直未能在非洲经济发展中建立起来。20 世纪 70 年代,石油和农产品价格上升给非洲国家带来了暂时的繁荣,也增加了它们对资源的依赖。资源出口的收入被用于补贴进口替代的工业部门,而没有用于改变出口结构。随着大宗商品价格下跌,非洲国家经济陷入了困境。“资源红利”变成了“资源诅咒”。

21 世纪初的石油和大宗商品价格上升是否会让非洲国家重蹈覆辙?事实上,两次大宗商品价格上升发生在不同的国际经济环境中。由于全球价值链的扩展,资源性

① 《商务部:将对非洲现有的 25 个境外经贸合作区进行升级改造》, <https://www.yicai.com/news/100211893.html>, 访问时间:2019 年 10 月 26 日。

② International Monetary Fund, “Regional Economic Outlook: Sub-Saharan Africa Recovery Amid Elevated Uncertainty,” April 2019, p.45, <https://www.imf.org/en/Publications/REO/SSA/Issues/2019/04/01/sreo0419>, 访问时间:2019 年 10 月 20 日。

③ 李智彪:《非洲工业化战略与中非工业化合作战略思考》,载《西亚非洲》,2016 年第 5 期,第 107—137 页。

④ Albert Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, New York: Cambridge University Press, 1981.

产品的附加值也在增加。就全球范围来看,加工和半加工的农产品已经占到农业总出口的3/4,而在非洲,这个比例仅为35%,发展潜力较大。跨国企业也改变了传统的资源开采飞地模式,将资源的初加工生产靠近资源产地。^① 这些变化为非洲国家发展出口导向的资源加工产业提供了机会。例如,埃塞俄比亚的咖啡和肯尼亚的茶叶分别是两国最大的出口商品。近年来,两国的农产品出口都从低附加值的原料向高附加值的半成品和成品提升,不仅增加了外汇收入,还创造了更多就业。^②

第三种选择是基于制造业的服务业,也就是“没有烟囱的工业化”。^③ 全球价值链对生产过程进行了第二次大分拆,形成了附加值的“微笑曲线”。^④ 生产过程中的前端(研发和设计)和后端(营销和售后服务)环节都可以归入服务业领域,具有较高的附加值,而从原材料到加工生产的中段环节才是标准的制造业,也是附加值相对较低的环节。全球价值链模糊了制造业和服务业的界限,也造成了制造业和服务业在附加值和劳动密集程度上的此消彼长。尽管服务贸易只占全球贸易总额的20%,却贡献了近50%的全球贸易附加值。^⑤ 因此,全球范围的去工业化并不意味着经济发展动力减弱了,高附加值和劳动密集型的服务业兴起可能填补制造业下降留出的空间,成为经济发展的重要推动力。

对大多数非洲国家来说,发展出口导向型制造业的门槛很高,而发展与制造业相关的服务业的基础则较容易达到。尽管非洲在全球服务贸易中的份额很小,但增长潜力巨大。2008年国际金融危机后,服务业成为大多数非洲国家经济发展的主要动力,对经济增长的贡献超过了50%,缓解了国际市场能源和农产品价格下降对非洲经济的冲击。^⑥ 信息技术服务和金融服务的发展空间尤其突出。根据国际电信联盟(ITU)

① Mike Morris and Judith Fessehaie, “The Industrialisation Challenge for Africa: Towards a Commodities Based Industrialisation Path,” *Journal of African Trade*, Vol.1, No.1, 2014, pp.25-36.

② United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), “Making the Most of Africa’s Commodities: Industrializing for Growth, Jobs and Economic Transformation,” *Economic Report on Africa 2013*, https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/unera_report_eng_final_web.pdf, 访问时间:2019年10月25日。

③ Richard Newfarmer, John Page and Finn Tarp, *Industries Without Smokestacks: Industrialization in Africa Reconsidered*, 2018.

④ Richard Baldwin, “Trade and Industrialization After Globalization’s 2nd Unbundling: How Building and Joining a Supply Chain Are Different and Why It Matters,” NBER Working Paper 17716, 2011.

⑤ WTO, *World Trade Report 2019: The Future of Services Trade*, 2019, p.45, https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/00_wtr19_e.pdf, 访问时间:2019年10月25日。

⑥ UNCTAD, *Economic Development in Africa Report 2015: Unlocking the Potential of Africa’s Services Trade for Growth and Development*, 2015, p.17, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/aldcafrica2015_en.pdf, 访问时间:2019年10月25日。

的统计,非洲的互联网用户增加迅速,2005 年仅占总人口的 2.1%,2018 年已达到 24.4%。^①2000—2012 年,非洲的信息技术和金融服务业出口分别以年均 20% 和 12% 的速度增长,远超过世界平均水平。^② 因此,发展基于制造业的服务业可能成为一些非洲国家工业化战略的优先选择。

(三) 产业政策中的多元政府角色

无论产业政策如何制定,其实施效果都会受制度环境和政府能力的影响。经济发展是一个持续和动态的过程。对处于不同发展阶段的国家,政府与市场之间的“嵌入式自治”关系并非一成不变。政府对产业发展的干预也应该随制度环境和发展阶段的变化而调整。实施产业政策需要与之相适应的制度环境。产业政策应该是发展中国家的自我发现过程。政府和民间应该协力发现国家经济发展的短板,找到最适合的发展路径。一个国家是否能够成功最终取决于国家和社会的持续学习能力,包括新技术、新商业模式、管理经济的新方式以及处理与其他国家关系的新政策。^③

对于低收入国家来说,政府能力和资源都有限,产业政策干预的范围和力度都需要更有选择性。阿尔卡贝·奥克贝(Arkebe Oqubay)在《非洲制造:埃塞俄比亚的产业政策》一书中强调,低收入国家不应简单遵循传统的比较优势理论所倡导的产业发展路径,而应制定和实施积极的产业政策,特别应注重顶层设计,制定不同阶段的产业发展规划,必要时甚至直接介入资源调动和分配。^④ 埃塞俄比亚政府推行了一系列具体举措,包括深化国内体制改革,择定优先发展产业(皮革、纺织、花卉和农产品加工),推动多种类型工业园的发展等。^⑤ 政府还计划在未来 10 年中,每年投资 10 亿美元用于支持工业园区建设,以期带动出口,把埃塞俄比亚打造成非洲大陆的制造中心。而对于已经具有一定工业发展水平的发展中国家,产业政策还需要肩负推动产业升级和技术创新的任务。政府干预市场的方式应逐渐向间接干预过渡,更多采用被动式的

① IT Web, “Africa See Strong Internet Growth,” <https://www.itweb.co.za/content/VgZeyvJA3V6qdjX9>, 访问时间:2019 年 11 月 1 日。

② United Nations Economic Commission for Africa (UNECA), *Industrializing Through Trade*, Economic Report on Africa 2015, https://www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/era2015_eng_fin.pdf, 访问时间:2019 年 10 月 25 日。

③ Akbar Norman and Joseph E. Stiglitz, *Efficiency, Finance, and Varieties of Industrial Policy: Guiding Resources, Learning, and Technology for Sustained Growth*, New York: Columbia University Press, 2017.

④ 阿尔卡贝·奥克贝著,潘良、蔡莺译,《非洲制造:埃塞俄比亚的产业政策》,北京:社会科学文献出版社 2016 年版。

⑤ Mulu Gebreeyesus, “Industrial Policy and Development in Ethiopia: Evolution and Present Experimentation,” in Carol Newman, et al., eds., *Manufacturing Transformation: Comparative Studies of Industrial Development in African and Emerging Asia*, Oxford: Oxford University Press, 2016.

水平型产业政策,以政府采购等手段来引导目标产业发展。

产业政策的有效实施不仅需要合理的顶层设计,也需要地方政府和利益相关方的积极推动,尤其在当国家达到中等收入发展水平之后,劳动力成本不再便宜,引进技术不再容易、利润不再丰厚,经济增长的后发优势逐渐消失,如何突破“中等收入陷阱”就成了关键问题。但是,突破“中等收入陷阱”需要改变经济结构、重新找到经济增长动力,更重要的是,改革创新和产业升级会触动既得利益群体的奶酪,因此需要强大的产业联盟的支持。^①

地方政府和产业联盟的参与不仅可以提高产业政策实施的效果,而且可以留出试错和纠错空间来应对经济结构调整带来的复杂挑战,避免出现系统性危机。利用分权改革来推动政策试验是中国经济发展中最突出的特点之一。^②在财政分权的体制框架下,地方政府全面负责本辖区的经营活动。中央政府以任用和晋升为手段,激励地方政府执行中央的政策方针,维护有利于投资的政策环境。地方性的创新,如试验性的条例法规、经济特区、政策实践等,首先是在少数地方作为试点项目实施。只有经过实践证明产生了预期成果,才能扩散到更多地区,最终成为国家政策。改革试验方法并不是为了寻找“最佳政策实践”,而是帮助中央政府在避免政策僵局的同时,充分利用当地优势、调动地方官员的积极性。

七 结论

中国的经济发展和21世纪以来非洲崛起的事实表明:传统的经济发展理论无法反映当今世界经济格局的深刻变革,对后发国家的战略选择缺乏指导意义。20世纪中期以来,只有少数国家能通过工业化实现经济追赶,这足以说明工业化本身并非后发国家实现经济追赶的灵丹妙药,如何实施合适的工业化战略才是关键。在全球化时代,南北国家发展差距缩小了,发展中国家之间的差异性却在拉大。这种差异性不仅表现在经济增长速度上,也表现在发展模式上。已有的成功发展经验,无论是来自早期西方发达国家还是近期新兴国家,都不会是对后发国家广泛适用的标准模式。因此,发展中国家应根据不同的国内禀赋和国际环境来制定适合本国的产业政策,释放经济持续增长的动力。

^① Richard Doner and Ben Ross Schneider, "The Middle-Income Trap: More Politics than Economics," *World Politics*, Vol.68, No.4, 2016, pp.608-644.

^② Sebastian Heilmann, "Policy Experimentation in China's Economic Rise," *Studies in Comparative International Development*, Vol.43, No.1, 2008, pp.1-26.

20世纪90年代以来,中国的迅速工业化同其他发展中国家的去工业化形成了巨大反差。尽管有研究认为中国的世界工厂地位限制了其他发展中国家的工业化,但本文发现,中国的经济发展并不是导致发展中国家出现去工业化的重要原因。中国的制造业出口对一些进口国家造成了竞争压力,但中国从制造业大国向全球市场转型为发展中国家带来了承接产能、扩大出口的机会。中国制造自身形成的国际产业链也会向上下游产业产生传导效应,提升发展中国家参与全球价值链的程度,尤其是在发展水平和经济结构同中国差别较大的非洲,其工业化发展总体上受益于中非贸易关系的提升。

全球化不仅对发展中国家的工业化进程产生差异性影响,也推动了工业化模式的多样性。这种多样性不仅表现在经济发展水平不同的发展中国家之间,而且表现在同一地区内部。随着制造业在创造就业和提高劳动生产率方面的作用下降,传统的劳动密集型和出口导向制造业也不再是后发国家工业化战略的唯一选择。在非洲,一些国家在通过设立工业园区等措施改善本国的投资环境,提升基础设施质量,利用比较优势融入全球价值链,大量承接中国转出的工业产能,工业化发展取得了显著进展。与此同时,发展基于制造业的服务业和基于资源性产品的制造业也将成为一些非洲国家的工业化目标。

本文的发现为中国同其他发展中国家构建可持续的经贸关系提供了新启示。在大国竞争加剧的背景下,维护好同发展中国家的关系变得更加重要。中国同其他发展中国家在国际市场上存在竞争互补的关系。在发展水平和经济结构同中国接近的国家,竞争关系可能体现得更明显。双方的贸易不平衡也可能引起更多的保护主义措施,甚至激发民族主义情绪。扩大国内市场开放,选择性地进行国际产能合作将是调节竞争互补关系的重要手段。

中非之间的经济水平差异为双方发展可持续的经贸关系提供了有利条件。从产业结构来看,中非关系处于双转型的关键时期:中国的制造业升级需要产业转型,非洲的工业化发展需要承接中国的剩余产能。中非产能合作具有极大潜力,但两个转型过程能否合拍,需要从全局的高度进行把握,以避免中国资本输出和产品出口冲击当地经济发展。因此,中国作为非洲最重要的贸易伙伴,可以通过制造业价值链的海外扩展成为推动非洲区域一体化的主要外部力量,而非洲区域一体化也将为深化中非经贸合作提供更宽广的平台。推动工业化多元发展是实现非洲国家可持续发展的重要保障,也是建立稳定国际秩序的基础。

(截稿:2019年9月 责任编辑:主父笑飞)