

“一带一路”倡议下中国境外经贸 合作区可持续发展研究

薄文广,陈璐琳,胡驿

(南开大学 经济学院,天津 300071)

摘要:“一带一路”倡议提出至今已经取得了一系列令人瞩目的成就,境外经贸合作区可以有效规避企业向“一带一路”国家“走出去”过程中遇到的问题,如宏观的中外关系不稳定、中观的商业环境不确定以及微观的工程项目管理及实施规则不熟悉等风险。为了更好地助力“一带一路”倡议,深入研究境外经贸合作区的发展现状、主要特征,并提出促进其可持续深入发展的对策,运用文献调查和比较研究的分析方法,通过已有新闻、报刊、文献等资料的查阅与整理,对截至2016年9月通过商务部、财政部考核的20家境外经贸合作区的现状进行分析,对其基本特征进行归纳。研究发现,当前境外经贸合作区多以中方企业主导投资建设,产业结构以中低端产业为主,主要分布于亚非发展中国家,入驻行业类型有集群发展趋势,在合作机制、产业定位、盈利模式、配套体系等方面面临困境。研究表明,在促进境外经贸合作区可持续发展上,应健全中外双方顶层设计和基层协调,奠定制度保障、积极吸引外方参与建设和运营,强化中外优势互补、完善相关的配套和支撑服务,便利合作区专注发展、创新合作区转型发展,提升合作区自身竞争力。

关键词:“一带一路”倡议;境外经贸合作区;商业环境;产业结构;专业化集群

中图分类号:F125

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2018)04-0064-11

Sustainable development of the Chinese overseas economic and trade cooperation zone under “The Belt and Road” initiative

BO Wen-guang, CHEN Lu-lin, HU Yi

(School of Economics, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: “The Belt and Road” initiative has made a series of remarkable achievements since first rolled out and the overseas economic and trade cooperation zone plays an important role in the process of

收稿日期:2018-01-19

作者简介:薄文广(1978-),男,天津市人,副教授,经济学博士。

this initiative. It can effectively avoid risks of unstable foreign relations on a macro level, uncertain commercial environments on an intermediate level, project management and lack of acquaintance with local regulations on a micro level, when companies “go abroad” to countries who are part of “The Belt and Road” initiative. In order to better promote the construction of the initiative, research on the development status, main features and policy for sustainable development of overseas economic and trade cooperation zones is particularly valuable. Through the methods of literature investigation and comparative study, this paper analyses the present situation of 20 overseas economic and trade cooperation zones that have been approved and promoted by the Ministry of Commerce and the Ministry of Finance. The basic characteristics are also summarized. It is found that the construction of current zones are mainly led by Chinese enterprises with the industrial structures mainly in middle and low-end industries and located in Asian and African developing countries. In addition, the type of industry shows a cluster development trend. At the same time, they are faced with the challenges of cooperation mechanisms, industry positioning, profit model and supporting system. The analysis results show that in order to promote the sustainable development of the zone, it should promote the key design and coordination of the two sides, lay the system guarantee, actively attract the foreign parties to participate in the construction and operation, strengthen the complementary advantages of China and foreign countries, improve the related support and supporting services, and facilitate the enhancement of the competitiveness of the cooperation zones.

Key words: “The Belt and Road” initiative; overseas economic and trade cooperation zone; commercial environment; industrial structure; professionalized cluster

2013 年 9 月 7 日和 10 月 3 日,习近平主席在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学和印尼国会发表演讲时分别提出共建“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”的重要合作倡议。至此,中国的“一带一路”倡议正式提出,并日益成为世界关注的重点。在过去 3 年中,中国的“一带一路”建设取得了巨大成就。中国现已与 40 多个沿线国家和国际组织签署合作协议,与 30 多个沿线国家开展机制化产能合作,与 21 个沿线国家签署标准化合作协议;中国对“一带一路”沿线国家投资超 500 亿美元,为东道国创造近 18 万个就业岗位;中国发起成立了亚洲基础设施投资银行,丝路基金等国际组织。2017 年 5 月 14 ~ 15 日在北京举办的“一带一路”国际合作高峰论坛上,共计有 29 国领导人出席了领导人圆桌会议,并签署了一系列合作协议,达成了多项共识。

不容忽视的是,在“一带一路”倡议推进的过程

中,中国企业“走出去”仍然面临着诸多的困难和挑战。全球高风险国家主要分布在“一带一路”沿线,大国博弈对沿线国家和地区参与“一带一路”的制约是“一带一路”中最明显的特征^[1]。周方银从国际、国内两个维度对“一带一路”建设过程中的相关风险进行初步分析,国际上存在启动风险、顺利启动但中途出现局部逆转的风险以及投入后回报不匹配、不明显的风险,国内存在战略定位与努力方向方面的问题和风险、资源的碎片化、零散化使用,不能发挥系统性的效果以及“一带一路”建设动力的可持续性问题^[2]。王义桅等从国家信誉、企业信用和个人信任 3 个层面重点分析了“一带一路”中的道德风险,在应对这些潜在风险的对策中,境外经贸合作区被认为可以起到有效降低风险的作用^[3]。作为中国“走出去”重要载体之一,境外经贸合作区有效地推动了国际产能和装备制造合作、推动产业链向外延伸等方面,并且建立了合作共赢开

发利用境外能源资源的有利方式,成为中国投资名片^[4]。在研究境外经贸合作区类型及特征方面,刘佳将其分为了自主品牌创建型、商贸物流型、资源开发型、优势产能输出型以及合作学习型^[5]。乔慧娟以功能分类把合作区分成工业园区(市场寻求型)、出口加工区、科技园区、境外资源开发合作区、自由贸易区等。她分析出境外经贸合作区呈5个特点:一是政府扶持下的企业投资,二是多处于南亚、非洲、东欧等国家,三是主要投资于能源、农业、轻工、冶炼等领域,四是主导企业大多实力雄厚,五是模式不固定^[6]。

但是,不可否认,合作区的总体建设进展缓慢,路红艳指出只有赞比亚中国经贸合作区、埃及苏伊士经贸合作区和泰中罗勇工业园等少数境外经贸合作区发展较好^[7]。大部分学者都认为融资难、国家服务体系不健全、人才匮乏等是当前境外经贸合作区的主要问题。除此之外,刘英奎等认为规划布局不合理、产业特色不突出也是制约合作区发展的重要因素^[8]。经贸合作区内的中资企业占绝对优势、与当地社会的联系较弱也会成为境外经贸合作区的发展障碍^[9]。

本文在此基础上以中国企业向“一带一路”沿线国家“走出去”面临的风险为切入点,提出企业所面临的宏观、中观、微观3个方面的风险,从而引出境外经贸合作区。本文重点研究合作区的特征和可持续发展的困境,并提出相应对策建议。当前境外经贸合作区多以中方企业主导投资建设,且多为实力强的民营企业,产业结构以中低端产业为主,主要分布于亚非发展中国家,入驻行业类型有集群发展趋势。尤其是专业化、集群化发展在之后的新建合作区得到了明显的体现。同时,合作区目前也存在合作机制不健全、产业定位不明确、盈利模式不清晰、配套体系不完善等困境,阻碍境外经贸合作区的可持续发展。只有做到健全顶层设计和协调机制,充分吸引外方参与建设和运营,提升相应服务配套体系,努力提升合作区自身竞争力才能更好更持久地促进合作区发展。

一、中国企业向“一带一路”沿线国家“走出去”面临的风险

“一带一路”倡议在中国主导、各方参与的情况下取得了长足的进展。但作为一项中国政府主动提出的重构世界政治秩序以及世界产业分工合作的战略设想,“一带一路”倡议的推进必定会面临众多挑战,从国内企业向“一带一路”沿线国家“走出去”的视角来看,将会面临着许多企业家自身不可控的风险^①,而恰恰是这些企业家不可控的风险在很大程度上影响了中国企业向“一带一路”沿线国家“走出去”的节奏和步伐。

(一)宏观的中外关系不稳定风险

当前国际政治形势存在高度不稳定性,“一带一路”沿线国家主要为发展水平较低甚至许多发展水平不如中国的发展中国家。此外,这些国家由于经济发展水平以及宗教文化冲突等问题也更容易受外部几个国际性大国的影响。根据统计数据,“一带一路”沿线国家中近10年至少出现过一次大规模政治冲突或者动乱的多达22个。对于向“一带一路”沿线国家“走出去”的中国企业来说,同时面临东道国和背后隐藏的主要大国与中国之间关系不稳定的双重影响。

一些“一带一路”沿线国家希望搭乘中国经济崛起的发展快车以实现自身经济和社会的发展,菲律宾、越南等国家积极参与亚投行建设,体现了共建“一带一路”内在互利共赢的性质^[2]。此外,一些国家比如缅甸等仍然对中国的崛起心存戒备,他们常常会为了自身的利益,摇摆于中国与几个大国之间的利益博弈^[1]。

实际上,上述许多国家背后都隐藏了一些大国的利益,这些国家与中国之间的关系会受到中国与

① 需要特别指出的是,我们这里所说的风险不包括企业在自身业务领域内面临的同行市场竞争等行业内风险,因为在某种程度上,“走出去”的相关企业家在自身从事行业内都是专家,对相关知识有着清晰的理解和判断,文章所属的各种风险主要均为企业家所无不擅长处理或是即使能够处理,在资金投入产出比上也会得不偿失的各种风险。

其他大国之间关系的重要影响,而在大国关系的处理上,中国的“一带一路”倡议推进与美、俄、日、印等国的利益并不完全一致^[10]。对世界头号强国美国来说,中国近些年的经济发展对美国的世界领导地位形成了日益严峻的挑战,作为现有国际秩序的主要主导国和收益国显然更多会以“竞争”的视角来看待中国倡导的共建“一带一路”举措,美国目前仍未申请加入亚投行。而与俄罗斯方面,中俄之间虽然能源贸易总额增长迅猛,但中国与俄罗斯全面协作战略关系在“一带一路”倡议推进上仍然存在着特殊敏感性与微妙性。而在中日关系上,中日之间政冷经热的局面已经持续了较长时间,日本看待“一带一路”倡议的态度更加消极。印度方面则对中国在“一带一路”倡议特别是南亚相关国家的推进感到竞争和威胁^[11]。

“一带一路”建设与上述大国及沿线国家之间的利益存在着重叠、共赢、替代、竞争、互补等多重可能性,而这些并不仅仅取决于中国,更是两国或多国互动博弈的结果,宏观的中外关系不稳定风险显然会对中国企业向“一带一路”国家“走出去”带来严重影响。

(二)中观的商业环境不确定风险

全球腐败指数(Corruption Perception Index, CPI)是国际社会衡量一个国家腐败程度采用的普遍标准,以“百分制”计算,得分越低,国家越腐败,尽管这一标准有明显的不足之处,但能够在一定程度上反映一个国家的大致状况。从“透明国际”2016年发布的“全球腐败指数”来看,2016年“极端腐败”国家数量为24个,其中属于“一带一路”沿线国家的有7个,占比高达28%;“严重腐败”国家数量为97个,其中属于“一带一路”沿线国家的有36个,占比高达37%。而在“一带一路”沿线国家为“极端”或“严重”腐败的比例高达65%。除此之外,这些国家大多经济发展水平相对落后,司法及行政能力和行政效率低下,政府信用和透明度较差。中国企业面临着高度不确定的商业环境风险。

此外,中国目前还面临着尚未建立中外产业和项目合作对接机制与平台的风险。中央政府及相关业务部门应做好顶层设计,积极构建中国与“一带一路”沿线国家产业和项目供需等中介平台和相关机制,如构建“一带一路”沿线国家和重点城市希望引资发展的产业、经济领域和项目;希望引入的投资额及投资环境和发展前景等信息平台,并以合适方式向国内相关企业和相关部门进行发布^[12]。另外,应该强化国内大学及科研院所等相关研究机构对“一带一路”沿线国家相关信息的收集、整理、分析以及为相关企业向“一带一路”沿线国家“走出去”提供决策参考的软支撑能力,比如对“一带一路”沿线国家进行系统的调研,提供东道国的政治局势、商业环境等,以供中方投资者参考,确保中方投资决策安全。

(三)微观的工程项目管理和实施规则不熟悉风险

向“一带一路”沿线国家“走出去”的中资企业在具体工程项目实施和管理等微观层面,会面临着诸多与中国国内迥异的经济社会发展环境,因此中资企业也会面临很多实际困难与风险。

第一,中国企业走出去可能在质量控制、员工管理、工会组织、环境保护等方面遇到新困难,如果简单采用国内行之有效的方法可能会发生“水土不服”现象,甚至会成为投资失败的重要导火索^[13]。

第二,在“一带一路”沿线国家,中国企业“走出去”过程中,由于人员专业技能以及企业管理便利性等原因,中方企业较少雇佣太多本地人,而这又给国外相关竞争对手带来了中方企业进入东道国给当地提供收益较少的指责。同时,在中方企业解聘或处理外方员工时也会遇到国外工会等组织和相关法律制度的限制,甚至是陷入长期诉讼流程而得不偿失。

第三,环境保护也常常成为中国企业走出去时重视不够却影响巨大的因素。中国企业在“一带一路”沿线国家在建的项目均为大型基础设施

建设和工业投资项目,这必然会引发对当地自然环境和生态系统的负面影响,虽然保护环境、重视生态文明建设是共建“一带一路”的基本方针之一,且2013年商务部联合环境保护部发布《对外投资合作环境保护指南》以指导中国企业进一步规范对外投资合作中的环境保护行为,但是受到环境标准不一、成本负担以及国内习惯做法等方面的影响,环境保护以及社会责任等常常使得国内企业陷入困境,也对中国企业“走出去”提出更高的要求^[3]。

综上所述,各种风险对于想“走出去”的中国企业尤其是民营企业而言,都是陌生的,也不是企业家擅长处理的。因此如何使自身不可控的风险最小化就成为国内企业投资“一带一路”沿线国家的重要影响因素。为尽可能减小“走出去”的中国企业受到上述风险的影响,以国家相关部委批准设立并推进的“境外经贸合作区”可以在很大程度上降低或规避企业向“一带一路”沿线国家“走出去”过程中可能遇到的各种微观、中观及宏观风险,可以更多用“集体”优势来化解和消除单个企业面临的风险。因此,境外经贸合作区是中国实施“走出去”战略的一条重要途径,也是落实“一带一路”倡议的重要抓手,应该得到中央政府及相关部门更多的重视和支持^[14]。

二、当前中国境外经贸合作区的主要特征

2006年11月26日,首个中国境外挂牌经济贸易合作区——“海尔-鲁巴经济区”在巴基斯坦正式建立,开启了中国境外经济合作区建设、海外投资的新阶段。2006年至2007年间,中国商务部批准了19家合作区,这19家合作区成为中国最早一批海外产业投资的“探路者”。随后,在“一带一路”倡议的推动下,中国境外经贸合作区加快海外建设的步伐。目前中国境外合作区形成了一批具有完善的合作区制度、健康的产业发展,如埃及苏伊士经贸合作区、埃塞俄比亚东方工业园等,合作区的

集聚效应得到充分体现^[15]。截至2016年9月,通过商务部、财政部考核的中国境外经贸合作区达到20个^①。这些中外经贸合作区的中外合作方等情况分析具体如表1所示。当前,中国境外合作区的发展呈现出以下主要特征。

(一)以中方企业主导投资建设,且以实力民营企业主导

当前,中国境外经贸合作区的前期建设和后期运营一般都是以中方企业为主导,仅有少部分合作区有外方政府或者企业的共同出资,大部分企业都是由中方企业全盘建设运营^[16]。

从表1中可以看出,在经过商务部和财政部考核的20个境外合作区中,仅有8个合作区有外方的直接参与。在共同经营的合作区中,中方企业都是占较大股权,如在埃及苏伊士经贸合作区中中非泰达占股75%,尼日利亚莱基自由贸易区中中非莱基投资有限公司占股60%,中国印尼综合产业园区青山园区中上海鼎信投资集团占股66.25%。显然,在合作区的建设和发展中,中方企业占主导地位。

另外,由于境外经贸合作区的建设尚在探索阶段,所以敢于“走出去”建园的企业大多都是实力强大的企业,而在企业类型上又主要以自负盈亏的民营企业组成;在全部20家的合作区中,14家是大型或在某个产业突出的民营企业主导建成,3家是由央企主导投资建设的,3家是由地方政府扶持下的国企投资建设。这些“走出去”的中国企业本身具备相当的实力,为合作区今后的发展奠定扎实的基础。

(二)产业结构以中低端产业为主,处于产业价值链低端

中国境外经贸合作区的投资产业主要集中于服装纺织、农业、自然资源开发、零配件生产等具有中国传统优势的加工制造业^[17]。在通过商务部和财政部考核的20家境外经贸合作区中,涉及到各类

① 相对而言,这20个境外合作经贸区都是发展和运营较为规范、发展较有潜力、发展成效较好的合作区,因此本文主要以这20个产业合作区作为研究重点。

表 1 20 个中国境外经贸合作区的中外合作方情况分析

经贸合作区	中方企业	企业类型	外方投资者	主要产业
泰国泰中罗勇工业园	华立集团	民企	安美德集团	汽配、机械、家电等
柬埔寨西哈努克港经济特区	红豆集团为主导	民企	柬埔寨国际投资开发集团有限公司	轻纺服装、机械电子、高新技术、物流等配套服务业
巴基斯坦海尔-鲁巴经济区	青岛海尔集团电器产业有限公司	民企	巴基斯坦 RUBA 集团	家电企业集群区,包括大家电、小家电、配套产业、成品物流等
赞比亚中国经济贸易合作区	中国有色集团	央企		以铜钴开采为基础,以铜钴冶炼为核心,形成有色金属冶炼产业集群
俄罗斯乌苏里斯克经济贸易合作区	康吉国际投资有限公司	民企		合作区以鞋业、服装、五金、建材、汽配、灯具、家电制造等为主要投资领域
越南龙江工业园	浙江前江投资管理有限责任公司	民企		轻工、电子、建材、化工、服装等
尼日利亚莱基自由贸易区	中非莱基投资有限公司	央企	莱基自贸区开发公司	制造、生产、销售、进出口贸易、休闲旅游等现代产业集聚区
埃及苏伊士经贸合作区	中非泰达投资股份公司	地方国企	苏伊士国际合作公司	石油装备、纺织服装、运输工具、机械电子和新型材料
埃塞俄比亚东方工业园	江苏永元投资有限公司	民企		冶金、建材、机械
中俄-托木斯克木材工贸合作区	中航林业有限公司	央企		以木材深加工为产业支柱,森林资源开发、采伐、加工、运输、销售等
中国印尼经贸合作区	广西农垦集团有限责任公司	地方国企	印尼布米巴拉巴汽车装配公司	家用电器、精细化工、生物制药、农产品精深加工、机械制造及新材料相关产业
中国印尼综合产业园区青山园区	上海鼎信投资(集团)公司	民企	印尼八星集团公司	“镍铁+不锈钢”一体化为主体的镍、铬、铁矿资源综合开发利用
中国印度尼西亚聚龙农业产业合作区	天津聚龙嘉华投资集团有限公司	民企		油棕种植开发、棕榈油加工、品牌油包装生产、油脂化工等
匈牙利中欧商贸物流合作园区	山东帝豪国际投资有限公司	民企		物流服务业
乌兹别克斯坦鹏盛工业园	金盛贸易有限公司	民企		制造加工业
万象赛色塔综合开发区	云南省海外投资有限公司	地方国企	老挝万象市政府	农副产品加工、纺织服装、五金建材、物流商贸等以及支持科技创新和中小企业创业
中匈宝思德经贸合作区	万华实业集团有限公司	民企		化工为主导产业、配套机械加工、节能环保产业等绿色产业
吉尔吉斯斯坦亚洲之星农业产业合作区	亚洲之星股份有限公司(河南)	民企		种植、畜禽养殖、农机配等其他配套产业
中俄现代农业产业合作区	东宁华信经济贸易有限责任公司	民企		农业产业
俄罗斯龙跃林业经贸合作区	牡丹江市龙跃经贸有限公司	民企		林木采伐、精深加工、物流运输等

注:资料来源于商务部及各个境外经贸合作区网站。

加工制造业的合作区有 13 家,占 65 %,剩下的 4 家合作区是对自然资源开发利用,3 家合作区是农产品加工,只有一家合作区以物流服务业为主,高新

技术产业、金融业等具有高附加值的产业没有涉及。这些产业大都具有劳动密集型、技术含量低、附加值较低的特征,这些特征导致企业的盈利水平

有限,使得合作区在全球价值链中处于较低的位置,不利于与欧美等发达国家的竞争,拓展国际市场。

(三)主要分布于亚非发展中国家,发达国家较少

已获准商务部、财政部确认考核的20家境外合作区主要分布于“一带一路”沿线亚非发展中国家,20家境外合作区中,有14家在亚洲,4家在非洲,2家在东欧,尚未进入经济水平较高、科技较发达的西欧、北美等发达地区。一方面,中方企业进入到“一带一路”沿线国家时会面临着一些宏观、中观和微观的不可控的风险。相对而言,发达国家和地区由于相关法律制度、政策规定以及市场竞争等较为公开、透明和可预期,因此相关国内企业不需要借助“集体”或“组织”等外部力量“走出去”。另一方面,“一带一路”沿线国家通常具有较低的劳动力成本、富足的自然资源和对中国产品的潜在巨大需求^[18]。第一,这些国家大都愿意借助中国投资以拉动当地的经济的发展,而中方企业主导建设的境外经贸合作区也便于后续企业的投资、建设、运营,降低了单个企业“走出去”面临的巨大不可控风险。第二,东道国较低的劳动力成本、富足的自然资源、合作区偏低产业结构,也便于发挥中国企业优势和东道国当地优势。

从长远来看,这些国家和地区经济大都是基础设施落后、工业化程度较低,产业合作区未来向高附加值产业转型将面临着较多困难。

(四)入驻行业类型初始分散,呈现专业化集群发展

第一批境外经贸合作区中的入驻产业类型比较分散,除自然资源开发为主体的合作区外,大多数都涵盖了多种行业类型,缺乏区域整体竞争力。据统计,第一批批准且通过商务部、财政部考核的11家境外经贸合作区中,8家是分散化的产业合作区,产业发展不集中,呈现多元化。多元化产业使得合作区定位不明显,缺乏自身的特色和产业优势^[19]。之后批准设立的合作区大多形成了

以某种产业为主、上下游协同集群化发展趋势,据统计,陆续批准并通过商务部、财政部考核的9家合作区中,7家呈现出专业化集群发展趋势,比如吉尔吉斯斯坦亚洲之星农业产业合作区发展了从上游农业种植、畜禽养殖,到中游饲料加工、屠宰加工、速冻食品等加工制造,到最后下游物流仓储、农业自贸保税区、国际贸易等整条产业链,专注于一条产业链的合作发展大大强化了合作区的总体竞争力。

三、中国境外经贸合作区面临的困境

(一)中外双方合作机制不健全

许多境外经贸合作区初期都是中外两国政府合作,并达成了各项优惠政策和相关服务协议。但在项目后续的审批管理、项目实施等阶段都需要和具体项目所在地地方政府及相关部门进行沟通和协调。由于中外双方合作机制不健全,在合作协议签署后,合作区本身跟项目所在地地方政府的合作沟通机制显得非常匮乏。合作区是中资企业主导的企业化运营,需要通过当地政府的相关部门进行层层沟通,而中外政企间交流不顺畅容易导致在重要问题上难以有效交流和快速解决,影响合作区正常运转。更重要的是,在关键优惠政策等商定好的条件中,由于理解不同造成偏差,容易导致优惠政策难以贯彻和具体实施,使产业园发展陷入“沼泽地”中。

此外,部分境外经贸合作区的建设和运营未签署政府间合作协议的现象仍然存在^[20]。由于没有法律文件,投资主体难以在东道国获得应有的法律地位,很多优惠政策难以落实,政策的稳定性很差,合作区发展存在较多挑战。

(二)产业发展定位不明确

根据境外经贸合作区近几年发展特征分析,由于缺乏长远的战略布局规划,部分合作区在产业定位方面陷入困局。原因在于境外经贸合作

区中方经营者的认识和判断等在项目的实际操作中出现偏差,进而导致其进展较为迟缓^[21]。此外,合作区一次性建设投入大,资本回流慢,建设初期为较快吸引企业入区,会在一定程度上忽略建设初期制定的主导产业规划,使得入区企业的来源地和性质多元化。这样导致在招商过程中容易发展成为民营企业不擅长处理的集制造业、商贸物流、农业等多功能多产业为一体的合作区。同时合作区缺乏自身特色和行业优势。由于产业范围广、不精不专,在某种程度上会忽视东道国的经济发展需要,与东道国发展需要出现不匹配,降低了合作区对东道国及其他国家企业的吸引力,使得这些合作区成为一个孤岛,不利于合作区融入当地社会,也进而影响到合作区在东道国长远发展。

(三) 合作区盈利模式不清晰

目前,境外经贸合作区在建设过程中由于土地开发和基础配套设施配套等硬件建设需要大量资金投入,比如,埃及苏伊士经贸合作区,前3年的年均利润为41.8万美元,而总投资高达8000万美元,投资利润率仅为0.52%^[22]。而在收入上只能以出租开发土地、厂房,物业管理收入、公用设施开发收入、区内企业服务型收入为主^[6],回收渠道较窄,回收周期长。没有成熟和清晰的盈利模式成为制约境外经贸合作区快速发展的决定性问题。

(四) 人才等配套支撑体系不完善

“一带一路”沿线国家多为发展中国家,在沿线国家设立境外经贸合作区,面临不同国家法律、社会经济制度、宗教文化等各种因素的影响。对于中国企业来说,面对这样错综复杂的营商环境,必须要培养一支兼具市场分析、营销策略、法律知识、项目管理等能力且了解沿线国家语言文化,甚至是宗教历史的综合管理人才队伍^[5]。目前,中国能胜任海外投资和经营管理的综合性人才还十分短缺。此外,由于中国已经设立的境外经贸合作区均分布在东南亚、非洲及拉丁美洲等欠发达地区,这些地区自然条件恶劣、经济发展

水平滞后,且大多数合作区由于尚处于起步阶段,配套基础设施尚不完善,对于一些高端人才吸引力不足,难以通过市场化手段引进大量优秀的国际化人才。

除此之外,在具体投资管理方面,国家的外汇部门对资金汇出有严格的管理规定,相关人才特别是国企高端人才的出入境时间、地点等规定都非常严格,人才和相关配套政策的滞后也在很大程度上影响了境外经贸合作区的发展。

四、促进中国境外经贸合作区的对策建议

(一) 健全中外双方顶层设计和基层协调,奠定制度保障

不同于通常是以单个中外企业之间利益关系的出口贸易和海外加工贸易,境外经贸合作区更多是中国企业利用自身优势单独或是与相关国外合作者在国外建立的以大量吸引相关国内企业和国外企业入驻经营的产业合作区,而且一些合作区的占地面积也较大,有些甚至达到几十平方公里,因此它的建设、规划、施工和运营不可避免地需要和东道国地方政府及相关监管部门等发生业务联系,这些联系的处理一定程度上超出了企业个体的能力范围。因而中国在境外建立的经贸合作区,在某种程度上是中外两国政府之间的合作项目,因此中外双方在开始筹谋阶段就应该建立和健全双方合作的顶层设计机制^[23]。

在顶层设计上,应该建立针对境外合作区的政府间磋商机构,形成政府间协调长效机制。以中国商务部为牵头部门与国外相关商务部门建立合作协同机制,宏观上指导包括双边投资协定^①、避免双重征税协定、双边区域合作协定等,为合作区的发展奠定坚实有力的基础;并把经贸合作区建设与对

① 据统计,当前中国与国外签订的双边投资协定超过了100个,但有超过70个协定都是比较陈旧的,很难适应新时期双方投资争议解决的需要,因此迫切需要更新相关协定内容,以更好地支持中国企业“走出去”。

项目所在国的对外援助等统筹考虑,积极鼓励经贸合作区与东道国相关部门一同建立“一站式”行政服务窗口,为合作区企业提供注册、咨询、审批等各种便利化,提高效率。

另外,还需构建与完善与经贸合作区所在国的基层协调机制,可以由相应驻东道国使馆在合作区内设立服务站,派遣精通当地语言、熟知当地法律法规、商业环境的专业人员入住合作区,并且服务站能够及时反馈合作区在地方建设发展中遇到的问题,方便对合作区发展有关信息的收集,使得中高层间的交流更为具体和有效。一方面可以加强对当地文化、商业环境、法律法规等商业情况的指导,另一方面也可以在出现问题时,协助合作区企业与当地政府磋商,避免因语言、制度等差异导致问题不能及时处理的情况。

(二) 积极吸引外方参与建设和运营,强化中外优势互补

中国境外合作区外资所占的比重偏低,这样不仅加大了国内企业的负担和承担的风险,也不利于中国企业在境外的可持续发展,所以必须加大吸引外方在合作区的投资比例。与当地企业或政府合作更易于发挥中外双方各自的优势,获得当地政府支持和有效规避风险,更能争取到相应的优惠政策。如果经贸合作区中当地政府或东道国相关企业参与的力度小、分配的利益较少,这会降低东道国对合作区的好感和信任。所以中资企业应让出部分股权以吸引或激励东道国相关企业参与其中,形成合作共赢、风险共担的发展格局。

对于合作区来说,也应积极加快使用本地资源,加快本地化建设的步伐。比如,加大普通员工在当地招聘以及当地高端人才的培养。本土人才更加了解当地的情况,既方便指导合作区在当地的投资,也便于和本土单位及个人沟通,增加开发效率。本土人才更加熟悉当地政府处理事务的各个环节,保障合作区的顺利运营。同时也应充分利用境外经贸合作区的契机,加强中国本土跨国经营人才的培养。

境外经贸合作区作为“一带一路”倡议的重要推手,其本身职能不仅是帮助国内相关企业更好利用国外资源走出去发展,也要向沿路国家输送资本、技术等,更好地帮助它们自主发展,要做到从对“一带一路”沿线国家的“输血”到“造血”的转变。积极推动本地化,强化与当地资本和政府的合作,加强技术交流,把境外经贸区的发展和当地的发展紧密地联系起来^[9]。只有这样才能让当地人民体会到合作区互利共赢的本质,才能更好地加强与当地政府的关系,从而保障经贸区未来的可持续发展。

(三) 完善相关的配套和支撑服务,便利合作区发展

如今,大多数产业合作区都在探索适合自身的发展道路,缺乏一个统一有效的合作区建设和运营方案,中央政府及相关部门应总结各合作区遇到的共同困境以及境外经贸合作区建设的经验教训,尽快出台和完善相关的政策支撑和配套服务。

第一,加强对境外经贸合作区的财政补贴和支持。国内产业园区公共基础设施建设一般是由政府投入,而境外经贸合作区则完全依靠企业先期投入^[4]。境外经贸合作区建设和运营的一个最大难点就是资金。中国境外经贸合作区尚处在摸索的初级阶段,相应的盈利模式还处在不断完善中,短时间内难以收回成本,保证合作区持续经营以及未来的发展投入需要大量资金。所以在坚持合作区市场化运行的前提下,国家也必须提供财政上的支持,进一步加大对境外经贸合作区的支持,在资金上缓解相关运营企业的巨大财政压力^[8]。

第二,要完善境外经贸合作区的融资渠道。其一,国家或地方政府可以建立有关的扶持基金,利用政府的资源和信用融资为境外合作区提供建园资金,打消企业“走出去”的资金顾虑;其二,鼓励国内银行、政策性银行等金融机构在合作区开设分支机构,为入驻企业提供本地化金融服务,共同推动合作区的发展^[24];其三,加强东道国对合作区的投资,国家应该与东道国政府共同建立对境外经贸合作区的融资平台,保证外方参与合作区建设和运营

的力度,更好地推动合作区本地化发展。

第三,要利用好相关优势,建立完备的产业指导、风险应对和保护机制等相关配套服务。对于有志于“走出去”建园的企业,中央政府应该有一个宏观性的指导建议,引导企业去合适的国家发展适合自身的产业,避免企业做出错误决策,统筹和协调境外经贸合作区的区域布局和相关的产业布局,充分利用驻外使馆的平台优势,建立东道国的信息反馈机制,确保企业能够及时得到信息并做出反馈;在风险保护方面,政府也应建立相应的风险规避机制和预警机制,制定境外经贸合作区突发事件应急预案,以应对合作区建设过程中的投资风险、信用风险和劳工风险,做到风险发生后及时保护企业利益,并及时与东道国政府交流协商,把风险最小化,损失最小化^[7]。

(四)创新合作区转型发展,提升合作区自身竞争力

第一,境外经贸合作区应逐渐从低端制造业向附加值高的产业发展。当前中国产业合作区以中低端产业为主,这种产业结构不利于合作区的可持续发展,也不利于中国在国际市场上竞争力的提升。今后,境外经贸合作区的建设可以适当地向高端制造业、高新技术产业等价值链高端产业发展^[25]。其一,在区位选择上应鼓励在欧美等发达国家建立技术寻觅和技术创新型产业合作区。其二,在现有境外经贸合作区中,应不断提升高附加值产业的比重,促进上下游配套产业集群发展。其三,在现有基础上结合长远发展战略规划对合作区企业进行优胜劣汰,并结合东道国区域经济社会发展实际,进行产业精准定位,实现和东道国相关企业及所在地政府的共赢。

第二,应适时逐步转向专业化集群发展。对于境外经贸合作区早期发展来说,产业种类单一化既便于合作区配套设施建设,也有利于合作区的运营管理。如以农业种植和畜牧业为主的合作区,可以提前规划好处处于该产业链不同位置企业建厂的区域,使得合作区可以从上游生产到中游加工再到

下游物流运输的有序运转;也可以提前部署农场灌溉的线路,节约各项人力物力资本。此外,由于不同产业之间可能存在不同的管理标准,如废水排放等,单一产业则少去了多元产业监管的复杂性,直接减低了合作区的运营管理成本。但长期来看,应逐渐实行专项专业集群发展,形成上下游联动,相关产业链得到充分整合,有效地提升合作区的竞争力。在此基础上,可逐步扩大合作区规模,吸引临近产业入驻,打造成为地区性乃至国际性大型综合性产业合作区。

五、结语

在“一带一路”倡议获得国内外广泛认可的同时,越来越多的国内企业融入“一带一路”倡议,但与此同时,国内企业“走”向“一带一路”过程中存在着诸多企业自身难以把握的风险或即使可以把握,但投入产出也得不偿失,境外经贸合作区可以成为“一带一路”倡议推进的重要抓手,沿线国家深入合作的重要平台。伴随着“一带一路”建设的持续深入推进,境外经贸合作从“质”和“量”上也不断获得提升,也同时也面临着诸多挑战。本文在对境外经贸合作区的发展现状和基本特征进行深入分析基础上,深刻剖析合作区在发展中面临的困境,并提出健全顶层设计和基层协调、积极吸引外方参与建设和运营、完善相关配套和支撑服务、创新合作区发展提升竞争力等有力举措,对于中国境外经贸合作区的下一步可持续发展以及推进“一带一路”倡议具有重要的启示意义。

参考文献:

- [1] 于津平,顾威.“一带一路”建设的利益、风险与策略[J].南开学报:哲学社会科学版,2016(1):65-70.
- [2] 周方银.“一带一路”面临的挑战及其应对[J].国际观察,2015(4):61-72.
- [3] 王义桅,郑栋.“一带一路”战略的道德风险与应对措施[J].东北亚论坛,2015,24(4):39-47,127.
- [4] 邹昊飞,杜贞利,段京新.“一带一路”战略下境外经

- 贸合作区发展研究[J]. 国际经济合作,2016(10):41-45.
- [5] 刘佳. 建设境外经贸合作区 加速融入“一带一路”[J]. 宏观经济管理,2016(8):58-61.
- [6] 乔慧娟. 论我国境外经贸合作区的风险防范问题——以赞比亚中国经贸合作区为视角商业时代[J]. 2014(15):19-21.
- [7] 路红艳. 中国境外经贸合作区发展的经验启示[J]. 对外经贸,2013(10):7-10.
- [8] 刘英奎,敦志刚. 中国境外经贸合作区的发展特点、问题与对策[J]. 区域经济评论,2017(3):96-101.
- [9] 沈陈. 中非经贸合作区的十年建设:成就与反思[J]. 海外投资与出口信贷,2017(1):45-48.
- [10] 王卫星. 全球视野下的“一带一路”:风险与挑战[J]. 人民论坛·学术前沿,2015(9):6-18.
- [11] 魏琪嘉. “一带一路”风险分析及应对建议[J]. 国际金融,2015(12):37-40.
- [12] 胡江云. 支持境外经贸合作区发展 服务“一带一路”建设[J]. 发展研究,2017(10):8-11.
- [13] 卢锋,李昕,李双双,等. 为什么是中国?“一带一路”的经济逻辑[J]. 国际经济评论,2015(3):9-34.
- [14] 陶攀,洪俊杰,刘志强. 中国对外直接投资政策体系的形成及完善建议[J]. 国际贸易,2013(9):42-46.
- [15] 李春顶. 境外经贸合作区建设与我国企业“走出去”[J]. 国际经济合作,2008(7):25-28.
- [16] 洪联英,张云. 我国境外经贸合作区建设与企业“走出去”战略[J]. 国际经贸探索,2011,27(3):48-54.
- [17] 沈铭辉,张中元. 中国境外经贸合作区:“一带一路”上的产能合作平台[J]. 新视野,2016(3):110-115.
- [18] 李志鹏. 境外经贸合作区的发展实践探索[J]. 国际工程与劳务,2016(9):30-33.
- [19] 关利欣. 中新境外工业园区比较及启示[J]. 国际经济合作,2012(1):57-62.
- [20] 沈铭辉,张中元. 中国境外经贸合作区:“一带一路”上的产能合作平台[J]. 新视野,2016(3):110-115.
- [21] 胡江云,赵书博,王秀哲. “一带一路”构想下的境外经贸合作区研究[J]. 发展研究,2017(1):8-12.
- [22] 李嘉楠,龙小宁,张相伟. 中国经贸合作新方式——境外经贸合作区[J]. 中国经济问题,2016(6):64-81.
- [23] 朱妮娜,范丹. 中国境外经贸合作区研究[J]. 北方经贸,2017(11):11-17.
- [24] 张广荣. 中国境外经贸合作区发展政策探析[J]. 国际经济合作,2013(2):40-42.
- [25] 关利欣,张蕙,洪俊杰. 新加坡海外工业园区建设经验对我国的启示[J]. 国际贸易,2012(10):40-44.