



中国特色社会主义经济建设协同创新中心

《 成果要报 》

2018 年第 11 期

（ 总第 133 期 ）

中国特色社会主义经济建设协同创新中心 编

2018 年 03 月 05 日

“一带一路”下推进 我国境外经贸合作区可持续发展的思考

薄文广

【内容简介】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和实施规则不熟悉等风险，是推进我国“一带一路”倡议的重要抓手。当前，境外经贸合作区发展面临着中外双方合作机制不健全、产业发展定位不明确、园区盈利模式不清晰、人才等配套支撑体系不完善等困境。在促进境外经贸区可持续发展上，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，便利园区专注发展、创新园区转型发展，提升园区自身竞争力。

2013年9月7日和10月3日，习近平主席分别提出共建“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。

但不容忽视的是，在“一带一路”倡议推进过程中，中国企业“走出去”仍然面临着诸多困难和挑战。据统计，2016年中国对外直接投资总额同比增长40%，但对“一带一路”沿线国家投资同比减少了2%。目前，参与到“一带一路”沿线国家投资的国内企业以国企、央企为主，民营企业相对较少。

“一带一路”倡议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，必定会面临众多挑战，将会面临着许多企业家自身不可控的风险，而恰恰是这些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”节奏和步伐。

一、境外经贸合作区面临的风险

（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影响。在大国关系的处理上，中国的“一带一路”推进与美、俄、日、印等国的利益并不完全一致。“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，宏观的中外关系不稳定风险显然会对我国企业向“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。从“透明国际”2016年发布数据看，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%。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。

（三）微观的工程项目管理和实施规则不熟悉风险

首先，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，如若简单采用国内行之有效的方法可能会发生“水土不服”的现象，甚至会成为投资失败的重要导火索。

其次，由于人员专业技能以及企业管理便利性等原因，中方企业不愿意雇佣太多本地人，而这又给国外相关竞争对手企业带来了中方企业进入东道国收益较少的指责。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。

上述各种风险对于想“走出去”的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”国家的重要因素。

经过国家相关部委批准设立并推进的“境外经贸合作区”可以在很大程度上多用“集体”优势来化解和消除单个企业面临的上述风险。境外经贸合作区是中国实施“走出去”战略的一条重

要途径，也是推进“一带一路”建设的重要抓手。

二、当前中国境外经贸合作区面临的困境

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，开启了我国境外经济合作区建设、海外投资的新阶段。截止到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。

（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签订相关的协议，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所在地当地政府及相关部门进行沟通和协调。由于中外双方执行层合作机制不健全，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”。

此外，有一些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。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，合作区发展存在更多挑战。

（二）产业发展定位不明确

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，。此外，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，在招商过程中容易发展成为一个混杂的产业园区，同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，降低了园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，不利于园区融入当地社会，也进而影响到园区在东道国长远发展。

（三）园区盈利模式不清晰

传统上我国国内开发区的运营和发展大多采用金融支持下土地开发和招商引资协同且渐进式开发的资金大循环模式，但是这些经验难以直接复制和应用到国外。目前，境外经贸合作区在建设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，前三年的年均利润为41.8万美元，而总投资高达8000万美元，投资利润率仅为0.52%。而在收入上只能以出租开发土地、厂房，物业管理收入、公用设施开发收入为主，回收渠道较窄，回收周期长。没有成熟和清晰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”沿线国家多为欠发达地区，对于中国走出去的企业，必须要培养一支综合管理人才队伍。目前，我国能胜任海外投资和经营管理的综合性人才十分短缺。此外，这些境外经贸合作区均分布在欠发达地区，对于一些高端人才吸引力不足，难以通过市场化手段引进国际化外部人才。

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等规定都非常严格，人才和相关配套政策的滞后很大程度上影响了境外经贸合作区的发展。

三、促进我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

在顶层设计上，应该建立针对境外合作区的政府间的磋商机构，形成政府间的协调长效机制。应以中国商务部为牵头部门并与国外相关商务部门建立合作协同机制，并把经贸合作区建设与对项目所在国的对外援助等统筹考虑，其次应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、审批等各种便利化手续、提高效率。

另外，需构建与完善与经贸合作区所在地的基层的协调机制。可以由相应驻东道国使馆在合作区内设立服务站，一方面可以加强对当地商业情况的指导，另一方面也可以协助合作区企业与当地政府磋商。

（二）积极吸引外方参与建设和运营，强化中外优势互补

加大吸引外方在园区的投资比例，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，中资企业应让出部门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。

另一方面，中方企业也应积极加快本地化建设的步伐。加大普通员工的当地招聘以及当地高端人才的培养，同时加强中国本土跨国经营人才的培养。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。

（三）完善相关的配套和支撑服务，便利园区专注发展

首先，加强对国家对境外经贸合作区的财政补贴和支持。在坚持合作区市场化运行的前提下，国家应进一步加大对境外经贸合作区的支持。

其次要完善境外经贸合作区的融资渠道。第一，国家或地方政府建立扶持基金，利用政府资源和信用融资为境外合作区提供

资金扶持；第二，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；第三，加强东道国对合作区的投资，提升外方参与合作区建设和运营的力度，更好地推动园区本地化发展。

另外，充分利用驻外使馆的平台优势，建立东道国的信息及时反馈机制，并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，以应对合作区建设和运营过程中的风险

（四）创新园区转型发展，提升园区自身竞争力

当前我国产业合作园区以中低端产业为主，今后，我国国外经贸合作区的建设可以适当价值链条高端产业发展。首先，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园区。其次，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。第三，在现有基础上结合长远发展战略规划对园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，打造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而言，产业种类单一化既便利园区配套设施建设，同时也有利于园区的运营管理。但长期来看，应逐渐专项专业集群发展，形成上下游联动，相关产业链得到充分整合，有效地提升合作园区的竞争力。在此基础上，可逐步扩大园区规模，吸引临近产业入驻，打造成为地区性乃至国际上大型综合性产业园区。

【作者简介】

薄文广，南开大学经济研究所副教授，中国特色社会主义经济建设协同创新中心研究员，主要研究方向：区域经济和产业经济

胡驿，南开大学经济学院研究生，主要研究方向：区域经济

肖月明，南开大学经济学院研究生，主要研究方向：区域经济