

中国境外经贸合作区： “一带一路”上的产能合作平台

文 / 沈铭辉 张中元

摘要：国际产能合作是推进“一带一路”建设的优先领域，是新条件下共建“一带一路”的重要支撑；而境外经贸合作区作为实施我国企业“走出去”战略的一项重要载体和平台，能够大幅降低“走出去”企业境外投资经营的风险和筹建成本，推进企业的国际化发展。随着“一带一路”国家战略从顶层设计和规划走向落地实施，为扩展境外经贸合作区建设带来了更多机遇，但目前我国境外经贸合作区建设还处于起步探索阶段，还没有可以照搬的成熟建设模式，为了便于我国企业更加直接地参与国际竞争，进而在国际价值链分工体系中占据更加主动的地位，我国必须促进境外经贸合作区融入“一带一路”战略，为我国企业“走出去”保驾护航。

关键词：境外经贸合作区；一带一路；产能合作

中图分类号：F114.4 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2016)03-0110-06

110

2016.3

按照中国商务部给出的境外经济贸易合作区业务定义，合作区是指在中华人民共和国境内（不含香港、澳门和台湾地区）注册、具有独立法人资格的中资控股企业，通过在境外设立的中资控股的独立法人机构，投资建设的基础设施完备、主导产业明确、公共服务功能健全、具有集聚和辐射效应的产业园区。商务部在2006年公布了《境外中国经济贸易合作区的基本要求和申办程序》，宣布建立50个“国家级境外经贸合作区”，鼓励企业在境外建设或参与建设各类经济贸易合作区，如开发区、工业园区、物流园区、自由贸易区、自由港、工业新城以及经济特区等，为中国企业对外投资搭建平台，提供经济可靠的海外发展场所，形成贴近市场的产业链和产业集群，降低企业投资成本和经营风险。

一 中国境外经贸合作区发展概况

2006-2007年经过商务部两批招标投标建，最终获得商务部批准建设的国家级境外经济贸易合作区19个，分布在赞比亚、泰国、柬埔寨、俄罗斯、韩国、马来西亚等东南亚、非洲及欧美等地，主要以发展中国家为主。^[1]经过10年多的稳步推进，这些境外经贸合作区均取得了阶段性进展，但总体

作者简介：沈铭辉，中国社会科学院亚太与全球战略研究院副研究员，经济学博士，北京市，100007；张中元，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员，经济学博士，北京市，100007。

上看,由于受所在国政治、经济、文化以及法律等因素影响,我国境外经贸合作区建设进展缓慢,只有少数境外经贸合作区建设取得了实质性进展,其他多数境外经贸合作区建设还处于拆迁、平整土地或建设厂房等阶段。^[2]

国内企业在国家统筹指导下建设境外经贸合作区,中国政府为参与园区建设的投资企业提供政策性贷款,但园区必须通过每年一度的考核,如果连续三次未能通过,则跌出名单,

需要经过下一次申请考核、通过后才能重新被列入。到2012年中国企业已在13个国家开工建设了16个合作区,其中9家园区通过中国商务部和财政部确认考核。从2014年开始,商务部开始执行新的管理办法,不再通过中标确定园区,建区企业可据此自查申报,通过年度考核,即可被确认为“国家级境外经贸合作区”。到2015年年底,共有13家园区通过考核进入国家级境外经贸合作区名单(见表1)。

表1 通过考核的国家级境外经贸合作区

园区名称	主导产业	园区成果
柬埔寨西哈努克港经济特区	纺织服装、五金机械、轻工家电	截至2014年5月实际投资1.51亿美元;目前入区企业85家。
泰国罗勇工业区	汽配、机械、建材、家电和电子等	计划投资2亿美元,截至2014年5月实际投资1.96亿美元;入区企业51家。
越南龙江工业园	电子、机械、轻工、建材、生物制药、农林产品加工、橡胶、新材料、人造纤维等。	计划投资1亿美元,截至2014年5月实际投资4169万美元;入区企业17家。
巴基斯坦海尔-鲁巴经济区	家电、汽车、纺织、建材、化工等。	计划投资1.29亿美元,截至2014年5月吸引11项中国项目。
赞比亚中国经济贸易合作区	金属冶炼、现代物流、商贸服务业、加工制造业、房地产业。	到2015年,经贸合作区基础设施投资累计超过1.4亿美元,已有28家企业入驻,吸引投资近14亿美元,实际完成投资超过12亿美元。
埃及苏伊士经贸合作区	纺织服装、石油装备、高低压电器、新型建材、精细化工等。	计划投资4.6亿美元,截至2014年5月累计投资9066万美元;入区企业51家。
尼日利亚莱基自由贸易区	高端制造业、产业装配业、现代物流业、城市服务业、房地产业。	截至2015年10月43家企业正式签署投资协议,投产运营,实际完成投资1.37亿美元,此外有63家企业办理了营业执照或签署了投资意向书,协议投资总额约6亿美元。
俄罗斯乌苏里斯克经贸合作区	轻工、机电(家电、电子)、木业等产业;以及制鞋、服装、皮具、家电、电子、家居、建材、食品、汽配等产品。	合作区计划引进60家企业,项目总投资20亿人民币,目前基础设施建设完成投资10亿元人民币,合作区已入驻国内企业30户。
俄罗斯中俄托木斯克木材工贸合作区	加工符合国际标准的板材、胶合板、密度板等各类木制品。	项目规划年采伐木材450万立方米,以满足国内外市场需求。
埃塞俄比亚东方工业园	适合埃塞及非洲市场需求的纺织、皮革、农产品加工、冶金、建材、机电产业。	工业园已全面正式对外招商,计划在3年内引进80家企业,目前已入园20多家企业。
中俄(滨海边疆区)农业产业合作区	建立境外粮食战略储备基地,带动国内农机出口和劳务输出。	已入驻企业6家,带动9家国有农场进入合作区从事农业种植。
俄罗斯龙跃林业经贸合作区	合作开发俄罗斯林木资源,近期以林木采伐、粗加工、运回国内深加工为主,远期向内外互动的跨国林业产业集群发展。	已吸引国内14家企业入驻,2014年年产值超过20亿元人民币,创造税收2亿多人民币。
匈牙利中欧商贸物流园	商品展示、运输、仓储、集散、配送、信息处理、流通加工等功能。	园区总投资2.64亿美元,目前已经引入包括商贸、物流行业在内的134家企业入驻并生产运营,区内从业人数约650人。

资料来源:作者根据商务部网站及各境外经贸合作区网站整理。

随着中国国内制造业的综合成本上升,以及企业开拓国际市场的需求,中国制造业“走出去”成为了必然趋势。经贸合作区为国内企业提供了一个体验国际市场的环境和培养国际经营经验的机会,我国企业借助境外经贸合作区以“抱团”的方式集体“走出去”能够抵御和排除风险,提升了企业对外直接投资的竞争力,增强了企业境外投资成功的概率,从单兵作战到以工业园区的形式在海外集体办厂,中国企业经历了“走出去”的战略升级。以浙江省企业为例,据统计,浙江省企业主导参与建设的6个海外园区中有5个位于中国“一带一路”沿线国家,2014年6个海外工业园区建设投资累计达6.18亿美元,吸引入园浙江企业投资达15.2亿美元,年带动出口额达11.07亿美元;以并购形式实现境外投资项目70个,并购额达11.14亿美元。截至2014年年底,商务部重点统计的16家规模相对较大的园区已经完成投资总额超过100亿人民币,入驻企业超过400家,为当地创造就业岗位超过4万人。

中国高层领导人也非常重视工业园区的建设,出访期间参观重要园区几乎成为了惯例。随着“一带一路”国家战略从顶层设计和规划走向落地实施,集体“走出去”正成为中国企业海外发展的一种模式,中国企业“走出去”建立园区也迎将来一个新高峰。以辽宁省为例,2015年沿“一带”方向推进俄罗斯巴什科尔托斯坦石化工业园、中俄尼古拉商贸物流保税园区、哈萨克斯坦远大建材产业园等5个海外工业园区建设;沿“一路”方向重点推进印尼辽宁镍铁工业园、印度特变电综合产业园、纳米比亚黄海汽车组装物流园3个境外工业园区建设。境外开发区建设从最初只是国内个别“走出去”企业的市场自发行为,到了2006年这一“出海”趋势升格为国家级行动,中国海外工业园建设步伐日益加快,发展的速度和幅度都超出了人们的想象。

二 中国境外经贸合作区为“走出去”企业产能合作带来的优势

国际产能合作是推进“一带一路”建设的优先领域,推进国际产能合作,加快装备制造

业“走出去”,是新条件下共建“一带一路”的重要支撑,有助于推动资源自由流动和市场贯通融合,与全球经济深度融合,实现优势互补、合作共赢,是应对当前世界经济发展和资源配置不平衡现状的有效途径。国际产能合作内容丰富、形式多样,目前境外产业园区建设是首选,中国境外经贸合作区的建设能够大幅降低“走出去”企业境外投资经营的风险和筹建成本,推进企业的国际化发展。境外经贸合作区的开发企业与国外政府达成协议后,东道国政府通常会出台相应的优惠政策,重点会在税收、土地、金融、基础设施配套、出入境等方面提供便利,企业审批手续简单,使商务投资环境呈良性化发展。

首先,有助于降低从事“一带一路”产能合作的企业经营成本。表2列示了几家有代表性的境外经贸合作区为“走出去”企业提供的优惠政策或服务,园区企业入驻园区除了能享受税收优惠外,园区还能为企业提供全方位投资配套设施及服务,绝大多数境外经贸合作区还建立了一站式服务中心,这对于办事效率极低的发展中国家来说是一个真正的“特区”。如柬埔寨西哈努克港经济特区从2014年起特别设有“一站式”服务中心,柬埔寨海关、劳动、税收等部门官员入驻其中,为入区企业办理各种手续。罗勇工业园从考察人员落地接机到企业注册、工业用地许可证、地契、厂房建筑许可证、验收许可证、开工证等都由工业园负责,后期企业遇到其他问题,园区要出面协调。单个企业在海外建厂显然很难享受到这样的待遇,优惠的税收政策和优质的配套服务大大降低了企业的运营成本。

其次,国内企业可以通过境外经济贸易合作区,以较小的代价进入到国际市场,有效地规避国际贸易壁垒,减少贸易摩擦。目前,我国制造业中有相当一部分行业的生产能力已严重过剩,国内市场严重饱和,通过境外经济贸易合作区,把国内的企业通过招商引资到海外,国内的部分产能过剩且具有一定比较优势的产业可以转移到有需求的国家,不仅可以充分地利用当地廉价的劳动力成本、土地成本等有利条件,还可以改变产品的原产地,绕过一些贸

表2 入驻国家级境外经贸合作区的优势

	优惠税收政策	配套服务
柬埔寨西哈努克港经济特区	用于生产的机械设备、建筑材料、零配件、原材料等的进口免税；企业可获6~9年的所得税免税期，免税期过后所得税税率为20%；生产设备、建筑材料等增值税率为0%；服务于出口市场的原材料产业增值税率为0%，服务于内销市场的原材料产业增值税率为10%	“一站式”行政服务窗口正式入驻，为入区企业提供投资申请、登记注册、报关、商检、核发原产地证明等服务；以优惠的价格租赁或出售土地及标准厂房。
泰国罗勇工业区	自投资之日起8年内免缴企业所得税；继免税期过后另予5年期限减半缴付企业所得税；自投资之日起8年免缴进口机器关税；自投资之日起5年内为外销目的，进口原材料免缴关税。	园区与泰国工业区管理局（IEAT）签约合作，园区客户可享受泰国工业区管理局提供的园内“一站式”服务，以及园区提供的包括BOI证书、法律政策咨询、员工培训等服务；企业在入驻以及后期运营过程中将享受园区提供的全中文服务。
赞比亚中国经济贸易合作区	企业自开始经营之日起五年内免征企业所得税；第六到第八年，企业所得税按应纳税额的50%征收；第九年和第十年，企业所得税按应纳税额的75%征收；自企业首次宣布红利之日起，五年内免缴红利部分的所得税；对于入区企业的原材料、资本性货物、机器设备，5年内免征进口关税；对多功能经济区的开发者或投资者进口的资本性货物、机器设备免征增值税。	经贸合作区在赞比亚和中国设立了多个投资服务机构，为投资者提供“一站式”全方位服务，如受托或协助办理企业注册阶段的各种手续，如公司登记、银行开户、税务登记、环境影响评估、规划设计审批、进口设备清关；受托或协助办理生产经营过程中需要的各种执照和许可证的申请事宜；协助投资者融资贷款等。

资料来源：作者根据各境外经贸合作区网站整理。

易壁垒进入发达国家市场，规避了贸易摩擦。如一些被欧美进行反倾销调查的产品（如汽配、小家电等）从中国传统途径出口有障碍，而泰国是受欧美等国家认可的、具有完全市场经济地位的国家，可以成为中国企业出口的避风港，据介绍，有一半以上的中国企业受以上动机的激励进入泰中罗勇工业区。柬埔寨也是尚未遭遇发达国家“双反”等贸易壁垒阻碍的国家，且可享受欧美等发达国家给予的特殊贸易优惠政策及额外的关税减免优惠，欧盟新的普惠制也向柬埔寨放宽了条件，其中欧盟不限制布料的来源，柬埔寨使用任何国家产制的布料生产成衣产品都可享受免关税优惠进入欧盟市场。

最后，境外经济贸易合作区能够充分利用地理上的集中性。变企业低效分散式的投资为高效集群式入驻方式，园区通过集聚效应促进区域内主导企业及相关配套企业的合作，形成一个完整的产业链条，有利于形成产业集群，发挥规模效应。柬埔寨工业化水平较低，为加快推进工业化发展进程，柬政府出台了《2015—2025 工业发展战略》，其中重要的内容是吸引

外资企业投资西哈努克省的轻、重工业，将其开发成为未来全国最重要的工业区。建设西哈努克港经济特区契合了柬埔寨的工业发展战略，是一个两国产能合作、产业互补的良好平台，西哈努克港经济特区地理位置优越，贸易环境宽松，加上柬埔寨劳动力成本低廉（最低工资标准为每月140美元），使其基本上具备了承接产能合作的有利条件。

三 促进境外经贸合作区融入“一带一路”发展战略

随着“一带一路”国家战略从顶层设计和规划走向落地实施，为扩展境外经贸合作区建设带来了更多机遇，作为中国“一带一路”战略的一部分，境外经贸合作区正成为我国企业参与“一带一路”建设的重要平台，重塑国际间产业发展的合作模式。但目前我国境外经贸合作区建设还处于起步探索阶段，还没有可以照搬的成熟建设模式，各合作区所在国家不同，面临的具体情况也都不同，因而需要解决不同的难题，其发展模式是否行得通还需要时间来

检验。但为了便于我国企业更加直接地参与国际竞争,进而在国际价值链分工体系中占据更加主动的地位,我国必须促进境外经贸合作区融入“一带一路”战略,为我国企业“走出去”保驾护航。

第一,利用“一带一路”建设中的政策沟通,建立健全政府间合作沟通机制,全方位、多层次争取尽可能多的政策优惠。境外经贸合作区建设需要中国政府和东道国政府之间的协作,加强与东道国政府沟通才能推动当地政府尽快完善合作区内金融、货运代理与清关代理等公共服务条件,进一步明确对入区企业优惠政策实施细则,积极争取更优惠的经济特区政策。如2015年中巴成立投资和工业合作联合工作组,专司在中巴经济走廊项下设立工业园区和特殊经济区,并制定了12条设立规则,确保园区生产活力,根据巴基斯坦特殊经济区法,经济区建设方和入区企业将享受进口设备免税和10年期所得税免除政策。2011年9月中国、白俄罗斯两国签署了合作建设中白工业园的协定,成为中白间最大的经济技术合作项目,2012年6月白俄罗斯签署总统令,以最高立法的形式规定了入园企业在税收、土地等多方面所享有的优惠政策,为入园企业减轻成本压力提供了有力的保证。其中最受关注的是“十免十减半”政策,即对入园企业采取十年免征所得税、不动产税及土地税,之后十年减半征税。入园企业进口设备及配件时,可以享受免除进口关税和进口环节增值税的待遇,股东利润也可自由汇出。2015年5月中旬习近平主席访问白俄罗斯期间提出要把中白工业园建设作为合作重点,发挥政府间协调机制作用,谋划好园区未来发展,将园区项目打造成丝绸之路经济带上的明珠和双方互利合作的典范。

第二,中国政府要执行好服务和扶持的职能,帮助园区建设企业了解和熟悉东道国的有关情况和环境,为企业的投资决策提供指导和必要的建议。境外经贸合作区所在东道国大都为欠发达国家,其经济环境、基础设施环境、制度环境、信用环境等都存在一些缺陷,这些问题都会在一定程度上给投资增加风险。境外经贸合作区的开发主体是企业,面临的挑战和

风险要远远大于中国的经济开发区,虽然当地政府给予了不少优惠政策,对东道国当地经济社会发展以及对中国和东道国之间的经贸合作具有非常大的促进作用,但有些国家还没有像中国那样把经济特区提高为国家发展战略,经济特区缺少法律地位以及各相关部门的认同。如2007年2月赞比亚批准中国经贸合作区成为当地第一个多功能经济区,在多功能经济区内的获批项目可以享受税收、进出口等方面的优惠,但赞比亚实行多党制,这些优惠政策持续的时间存在不确定性,优惠政策或法律法规存在一定的变动风险,在实践中新任政府很可能出于政治需求否认前任政府给予外国投资者的各种优惠。^[3]因此一旦投资企业的合法权益在东道国被侵害,就应该发挥政府强大的作用,通过各种方式维护企业的正当权益。

第三,发挥我国对外援助能,加强对合作区所在地区的援助,完善合作区内基础设施系统建设。许多发展中国家基础设施不完善,极大影响了合作区的发展,如受到中国领导人特别关注的埃塞俄比亚东方工业园,距最近的吉布提港800多公里,运输条件差、运输成本高,而中国援建的铁路和高速公路尚未最后完成,该园区原本计划招收80家企业,最后缩减到十几家。此外,园区内各种配套基础设施建设也给企业入驻带来很大影响,如入驻罗勇工业园的一些企业就因园区公共交通不便,导致物资采购困难;尼日利亚莱基工业园因水、电、气配套问题而阻碍了一些企业的入区,最终自己投资兴建电厂、拓展道路、疏通河道。据商务部驻越经商参处介绍,2014年越南全国各工业园区的平均入住比率仅为60%,具有较为完善基础设施系统的越南一新加坡工业园区、升龙工业园区、阿马塔(Amata)工业园区等园区的入住比率较高;而基础设施差的工业园入住率仅为30%左右。外国投资商投资兴建的工业园区入住率高于越南投资兴建的工业园区,其原因在于越南投资的工业园区和经济区在规划方面存在连接性不强、不能发挥当地特有优势等不足。我国对外援助中很大一部分是援建受援国的基础设施,如道路、电信等,因此要积极发挥我国对外援助能,加强对合作区所在地区

的交通、水电、通讯等经济基础设施进行援助，便利我国企业的对外投资。

第四，拓展双边金融合作，提高合作区融资能力。我国对外贸易正在由商品输出转向资本输出转型与升级的阶段，而合作区是资本输出的新模式，合作区的发展壮大，会加快人民币国际化步伐，通过完善双边金融合作机制，拓展跨境贸易人民币结算业务，降低贸易和投资的汇率风险和结算成本，为园区建设提供融资平台。2013年12月商务部、国家开发银行联合印发《商务部国家开发银行关于支持境外经济贸易合作区建设发展有关问题的通知》，支持境外经贸合作区建设，国家开发银行明确了合作区优先融资的基本条件，针对合作区的特点和需求，对合作区提供融资服务，更好地发挥金融支持国内企业“走出去”的作用，积极、有序地推动合作区建设。2014年4月商务部举办境外经贸合作区实施企业与部分国内金融机构对接会，探讨以“外保外贷”形式解决合作区实施企业在合作区建设中的融资瓶颈问题。2015年中国银行（泰国）与泰中罗勇工业园开发有限公司签署了《战略合作备忘录》，推出双方专门为入园企业共同新创、量身定制的金融产品“产融通”：即入园企业在购置土地阶段时，只需支付土地款的30%~55%，罗勇工业园随后向银行出具回购协议，银行贷款支付土地款尾款的45%~70%部分，企业入园各种手续会同步办理，不影响入园企业的正常经营活动。“产融通”在开始阶段就可以为入园“走出来”中资企业提供信贷支持，为“走出去”中资企业带来实实在在的金融支持，为入园企业解决融资难题。

第五，重视软实力的作用，促进合作区建设、经营的本土化。法律、政策、文化、民俗等这些环境差异是海外中国园区所面对的共同问题，在“一带一路”加强国别文化、教育、卫生、宗教等方面的交流和合作的影响下，境外经贸合作区首先要对运营管理思路进行因地制宜的调整，规范入园企业经营，注重环境保护和可持续发展，维护劳工合法权益；加强对入园企业的系统培训，使其充分了解东道国的风俗习惯、法律制度等。如柬埔寨西哈努克港

经济特区就开展协助企业招工，推荐具有语言特长的管理人才及员工；开办西港特区培训中心，为入园企业员工提供语言及技能培训。其次，国外生产和经营必须得到本地的支持和帮助才能成功运行，所以做好本土化工作也至关重要。要促进境外经贸合作区可持续发展，必须加强当地人才培养和开发，加大对合作区所在地的人力资源援助，一方面可以化解受援国当地居民对合作区的误解，改善当地不利的社会环境，另一方面还可以增加本地可用人才。

四 结 语

从宏观角度看，国际产能合作是推进“一带一路”建设的优先领域；从微观层面看，“走出去”企业对外投资构成了建设“一带一路”的重要支撑。事实上，无论是国际产能合作还是企业“走出去”，都离不开企业在“一带一路”沿线国家的投资生产行为，而在此过程中境外经贸合作区能够发挥极为重要的载体和平台作用，不仅可以大幅降低“走出去”企业境外投资经营的风险和筹建成本，推进企业的国际化发展，而且可以为“一带一路”合作倡议探索经验，逐步构建更为成熟的合作模式。更重要的是，一旦“一带一路”沿线上的境外经贸合作区顺利发展起来，将会为沿线新市场带来源源不断的投资和贸易，进而将在“一带一路”沿线上以点带面式地带动国际产能合作，在微观层面为政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通提供经济基础与动力，这将赋予“一带一路”倡议取之不尽用之不竭的政策活力。

注释：

[1] 洪联英，张云：《我国境外经贸合作区建设与企业“走出去”战略》，《国际经贸探索》2011年第3期。

[2] 路红艳：《中国境外经贸合作区发展的经验启示》，《对外经贸》2013年第10期。

[3] 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》2014年第15期。

责任编辑 俞景华