

中国境外合作区建设与东道国 经济发展:非洲的实践*

刘 晨 葛顺奇

近年来,中国在非洲的境外合作区迅速发展,既成为中国企业走出去的重要平台,也对东道国经济增长具有积极作用。理论方面,合作区对东道国经济的影响包括:第一,短期可促进东道国投资、就业和政府收入增加;第二,中期将提升中国与东道国企业的关联效应,促进产业集聚;第三,长期有利于东道国进行政策试验,推动市场制度建设和长期发展。现实方面,在非洲的中国境外合作区总产值达到188.9亿美元,带动就业4万人以上,形成了皮革、纺织等行业的产业链,促进了部分国家利用合作区推动工业化的探索。同时,这些合作区仍存在问题,包括基础设施和优惠政策不足、产业关联效应较弱、对工业化的带动作用不明显等,出现这些问题的原因在于开发企业的融资困境、东道国政府产业政策不完善,以及非洲国家缺乏长期发展的能力。借鉴中国的经验,开发企业可探索市场化的融资模式,将优惠政策与基础设施建设相结合,东道国地方政府可完善合理的产业政策,增进中国企业与当地企业的互动,同时东道国积极扶持工商业发展,提升长期发展能力,这些将是合作区促进东道国经济转型的关键任务。

关键词:境外合作区 非洲 经济增长 产业集聚 市场制度

1960年代以来,特殊经济区(Special Economic Zones, SEZ)成为促进贸易便利化、提升工业化水平、推动经济转型的有力政策工具;^[1]尤其在韩国、马来

刘晨系复旦大学国际关系与公共事务学院博士后;葛顺奇系南开大学国际经济研究所所长。

* 本文为教育部“十三五”社科基地重大项目“全球价值链与中国对外直接投资升级”的阶段性成果。作者感谢匿名审稿专家的宝贵建议,当然文责自负。

[1] 根据相关定义,特殊经济区为包括自由贸易区、出口加工区等多种类型的经济监管区域的总称,其特征包括地理界限、特殊监管、程序简化、优惠政策等。对中国而言,符合定义的包括经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区、海关特殊监管区、国家综合配套改革实验区等类型,但由于本文主要讨论特殊经济区与扩大出口、引进外国投资等方面的关系,所以,本文主要指中国的经济特区、经济技术开发区。Douglas Zhuhua Zeng, “Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa”, World Bank Policy Research Working Paper 7240, 2015.

西亚和中国台湾等地，特殊经济区在吸引外国投资、转移剩余劳动力、促进经济增长等方面取得了巨大成就，被视为东亚国家工业化的“催化剂”。^[1]东亚经济的成功也带动了这一模式的扩展。据研究，1975年拥有特殊经济区的国家为25个、经济区数量为79个，1997年已有93个国家经营了845个相关园区；截至2015年，有超过130个国家和地区采取了这一模式，园区数量也超过4500个。由此可见，通过特殊经济区扩大开放、融入全球价值链，已经成为后发国家实现工业化的重要路径。^[2]

在此背景下，非洲国家也开始了建立特殊经济区的进程。相对亚洲国家而言，非洲的园区项目呈现出设立时间较晚、商业环境较弱和发展成就较小等特点。例如，虽然毛里求斯、塞内加尔等国家在1970年左右已经开始了相关项目计划，但直到1990年后才开始运行；园区不仅在基础设施、激励政策和服务职能等方面尚未完善，而且缺乏统一的发展规划，这直接降低了园区对经济发展的带动作用，使得非洲经济区的发展前景面临挑战。^[3]

大量研究认为，中国是通过特殊经济区推动工业化最成功的国家之一。经济特区、经济技术开发区等各种形式的园区建设，不仅促进了贸易和投资的增长，而且提升了国内企业的技术水平和管理能力，同时作为政策创新的试验场地，为全国的渐进式改革提供了丰富的制度经验。^[4]因此，如何将中国特殊经济区的成功模式推广至非洲国家、改善非洲的基础设施和政策环境、促进东道国的工业化，既是中国企业“走出去”、构建全球价值链的必然要求，也是落实“一带一路”倡议、实现中非互利共赢的重要任务。

因此，根据现有文献，本文全面讨论了中国在非洲的境外合作区的建立背景、发展历程、经济成就、问题与挑战等方面，并通过与中国国内开发区的对

[1] Claude Baissac, “Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates”, in Thomas Farole, ed., *Special Economic Zones in Africa*, World Bank, 2011.

[2] Jean-Pierre Singa Boyenge, “ILO Database on Export Processing Zones”, ILO Working Paper, No. 251, 2007; Douglas Zhihua Zeng, “Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa”, World Bank Policy Research Working Paper 7240, 2015.

[3] Douglas Zhihua Zeng, “Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa”, World Bank Policy Research Working Paper 7240, 2015.

[4] Douglas Zhihua Zeng, *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones & Industrial Clusters*, World Bank, 2010; Jin Wang, “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 101: 133–147, 2013.

比，分析其可以借鉴的政策经验。在此基础上，我们尝试为非洲合作区的实践提供一个较为完整的分析框架。本文的结构如下：首先为理论和现实背景，其次为中国在非洲境外合作区的发展历程，再次为在非洲境外合作区的成就与问题，之后为案例对比与经验借鉴，最后为政策建议。

中国对非境外合作区的建设背景

中国在非洲的境外合作区建设，既符合发挥合作区对经济发展带动作用的需要，也是推动中非全面经济合作的要求，因此建设背景包括理论和现实背景两个方面。

（一）理论背景

世界特殊经济区发展大致经历了三个阶段：19世纪的特殊经济区主要位于沿海港口，其目的是降低交易成本、促进自由贸易；至20世纪初，欧洲国家开始将特殊经济区与工业生产和集聚相联系，建立了出口加工区；20世纪中后期，东亚国家利用出口加工区大力发展劳动密集型产业、增加出口，以外向型经济推动工业化，促进了国家的经济转型。^[1]因此，特殊经济区的建设也与交易成本、工业集聚和制度变迁等方面有密切关系。

就园区本身而言，特殊经济区的主要理论依据是，在国内存在较多市场障碍的情况下，国家可以实施一系列政策（基础设施、信贷激励、税收优惠等），降低园区内企业的交易成本，从而增加出口、外汇和政府收入。^[2]关于中国的研究也发现，特殊经济区可以通过实施贸易和投资方面的优惠政策，创造显著的经济增加值，产生良好的静态效应。据估计，中国的经济开发区可以使城市贸易和外国投资增长率提升约6.9~9.1个百分点，同时提升了劳动力的就业和工资水平。^[3]

就园区与国内经济的联系而言，特殊经济区的作用在于园区内与园区外的互动机制，即通过增强外国企业与本国企业的联系，促进工业集聚、推动产业链的

[1] Claude Baissac, “Brief History of SEZs and Overview of Policy Debates”, in Thomas Farole, ed., *Special Economic Zones in Africa*, World Bank, 2011.

[2] FIAS, *Special Economic Zones: Performance, Lessons, Learned, and Implications for Zone Development*, World Bank, 2008.

[3] Jin Wang, “The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities”, *Journal of Development Economics*, 101: 133-147, 2013.

发展。这依赖于外国企业对本国企业的关联和溢出效应，包括通过前向和后向互动机制，本国企业可以为跨国公司提供原材料和中间品，同时提升生产技术，而且通过企业间的竞争和模仿行为，国内企业可以改进管理水平、提升市场竞争力。^[1]研究发现，企业集聚可以产生分享、匹配和学习效应，提高企业生产率，这在中低收入国家尤其显著；^[2]在中国的开发区中，民营中小企业在集聚效应中获得了更大收益。^[3]

就园区对长期发展的作用而言，特殊经济区作为政策创新的试验区，可以实行更全面和深入的经济改革措施，是经济制度变迁和实现长期发展的先驱。^[4]例如，韩国通过马山加工区探索出口加工的产业模式，并在全国范围推广了马山加工区经验，先后建立了7家产业型自贸区；在中国，从最初的4个经济特区的试验，到14个沿海开放城市、35个经济技术开发区等，逐步确立了全面开放的战略格局。^[5]这种通过特殊经济区模式进行渐进式改革的方式，有效降低了制度变迁成本、提升了政策的一致性和可预见性，成为东亚经济成功转型的关键因素。

因此，特殊经济区的设立，首先可以通过优惠政策降低交易成本、改善企业的经营环境，从而增加出口、外汇、就业和政府收入；其次可以通过企业间的关联和溢出效应，提升本地企业的技术和管理，促进其融入产业链、形成产业层面的规模经济；更重要的是，在长期效果上，将通过经济区的政策试验，探索经济改革的方向、促进国家层面的制度变迁和经济发展。在这方面，中国的开发区已

[1] Thomas Farole and Deborah Winkler, *Making Foreign Direct Investment Work for Sub-Saharan Africa: Local Spillovers and Competitiveness in Global Value Chains*, World Bank, 2014.

[2] Roberto Gonzalez Duarte et al., "FDI Inflows, Transfer of Knowledge, and Absorptive Capacity: The Case of Mozambique", *African Journal of Business Management*, 8(1): 14-24, 2014.

[3] 王永进、张国峰：“开发区生产率优势的来源：集聚效应还是选择效应？”，《经济研究》，2016年第7期，第58~71页。

[4] Paul Romer, "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas", *The World Bank Economic Review*, 6(1): 63-91, 1992; Andrew Schrank, "Export Processing Zones: Free Market Islands or Bridges to Structural Transformation?", *Development Policy Review*, 19(2): 223-242, 2001.

[5] 1979年，中国政府宣布开放深圳、珠海、汕头和厦门为经济特区；1984年进一步确定了14个沿海开放城市（设立14个开发区）；1985年将长江三角洲、珠江三角洲和闽南三角区划为沿海经济开放区；1988年海南省宣布建立第5个经济特区、辽东和山东半岛全部对外开放，至此经济开放扩展到整个沿海地区（1989年和2006年，上海浦东新区和天津滨海新区成为国家级经济区）；1992年后，中国政府增加了35个内陆开放城市，并陆续批准了18个国家级开发区；1999年，中央批准中西部地区所有省会（首府）设立国家级开发区，使国家级开发区增至54个；截至2015年，共设立国家级开发区219个。

经成为经济发展和工业转型的重要推动力。^[1]在“走出去”战略和“一带一路”倡议的大背景下，促进开发区模式“走出去”、通过合作区建设提升非洲国家的工业化水平和长期发展潜力，是中国企业履行社会责任、实现中非互利共赢的重要任务。

（二）现实背景

现实背景方面，境外合作区在非洲的发展也是中非经贸合作的必然要求。近年来，中非贸易发展迅速，截至2017年底，中国已连续九年成为非洲第一大贸易伙伴国，中非贸易额从2000年的106亿美元增至2014年的2220亿美元；^[2]中国与18个非洲国家签署了双边投资协定，更加紧密的经贸往来为合作区的建设奠定了基础。^[3]更为重要的是，由于中非发展阶段有机衔接、经济优势互补明显，合作区建设可以促进中非在产能、信贷、基础设施等领域的合作，更好地服务于双方经济和社会发展进程。

中国方面，经济增长和市场变化增加了企业对非洲投资的需求。这既包括国内市场对非洲能源和矿物的需求迅速增加，也包括生产要素价格上涨、产能过剩等促使部分企业寻求降低生产成本、扩大市场的渠道；更为重要的是，随着国内企业尤其是民营企业在技术、管理方面的成熟，在全球范围内构建价值链、增强在国际市场的竞争力成为中国企业发展的必然要求。^[4]目前，中国的石油、汽车、家电、制鞋等多个领域的企业在非洲建立了生产线，例如北汽集团在南非投资8亿美元，建立了完整的采购、组装和销售网络，预计2019年整车产量将达到5万辆；^[5]纺织企业浙江越美集团在尼日利亚投资5000万美元，构建了纺织业上

[1] 应认识到，中国的开发区建设仍然存在问题，包括政策激励效应递减、部分开发区创新能力较低、产业结构和空间布局亟待调整、城市服务功能较弱等方面。我们认为，虽然存在不足之处，但中国开发区在发展初期的政策对非洲国家具有一定的借鉴意义。韩亚欣、吴非、李华民：“中国经济技术开发区转型升级之约束与突破——基于调研结果与现有理论的分析”，《经济社会体制比较》，2015年第9期，第150~163页。

[2] 王东：“中非合作论坛：引领中非经贸合作蓬勃发展的动力源”，《国际商报》，2019年2月11日，第6版。

[3] 商务部网站：“我国对外签订双边投资协定一览表”，2016年12月12日，<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/Noategory/201111/20111107819474.shtml>[2019-02-28]。

[4] 洪俊杰、商辉：“中国开放型经济发展四十年回顾与展望”，《管理世界》，2018年第10期，第33~42页。

[5] 人民网：“北汽南非工厂首款车成功下线”，2018年7月25日，<http://world.people.com.cn/n1/2018/0725/c1002-30169585.html>[2019-02-20]。

下游产业链，而且建立了越美—尼日利亚纺织工业园区，以期充分利用东道国的优惠政策，增加对欧美市场的出口。^[1]

非洲方面，通过增加出口和引进外资促进制造业发展，是非洲国家自独立以来的重要目标。2001—2010年，撒哈拉以南非洲年均经济增长率为5.28%，成为世界上增长最快的地区之一，创造了非洲“增长奇迹”。^[2]但是，非洲经济增长的主要驱动因素在需求层面，即大宗商品价格上涨、融资条件改善等因素，工业尤其是制造业在经济中的比重仍然较低。1995年，撒哈拉以南非洲制造业占GDP比重为10%，2015年降至9%，其中加纳和赞比亚甚至降至7%左右。近年来，非洲国家制造业的多样性和成熟度也出现了下降，“去工业化”成为非洲经济的突出问题。^[3]因此，通过合作区的建设，吸引外国投资、促进制造业发展，这一模式为多数非洲国家所采用。^[4]

同时，非洲国家的比较优势在于廉价的劳动力和广阔的市场。目前，埃塞俄比亚等国技能型劳动力工资仅为中国的25%、越南的50%；非技能型劳动力工资分别为中越两国的18%和45%。^[5]近年来，非洲经济持续增长导致了快速的城镇化，预计到2026年左右，将有1.87亿人移居到城市，2015—2045年城市人口年均增加2400万人（中国和印度分别为900万和1100万）。^[6]城镇人口增长尤其是中产阶层的扩大提高了消费能力，非洲的消费支出有望从2008年的6800亿美元

[1] Nan Yu, “Cottoning on to Textile Trade: Africa Now an Attractive Market for Chinese Investors in the Fabric and Clothing Industry”, *China Africa*, 4: 30–31, 2012.

[2] UNECA, *Urbanization and Industrialization for Africa’s Transformation: Economic Report on Africa 2017*, Addis Ababa, 2017.

[3] 根据UNCTAD Database 相关数据计算。

[4] 1980年代，设立开发区的非洲国家仅有5个，1990年代增至21个，2015年增至33个；其中肯尼亚有43个出口加工区和11个工业园区，埃及有10个自由贸易区、42个工业园区和1个经济特区，莱索托、津巴布韦和南非的园区数量均为6个以上（2007年）；尼日利亚则有9个正在运营的自由贸易区，建设中的园区有12个，设计中的园区3个（2011年）。参见Douglas Zhihua Zeng, “Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa”, World Bank Policy Research Working Paper 7240, 2015; Jean-Pierre Singa Boyenge, “ILO Database on Export Processing Zones”, ILO Working Paper, No. 251, 2007; World Bank, *Chinese Investments in Special Economic Zones in Africa: Progress, Challenges and Lessons Learned*, World Bank, 2011.

[5] Hinh T. Dinh et al., *Light Manufacturing in Africa: Targeted Policies to Enhance Private Investment and Create Jobs*, World Bank, 2012.

[6] McKinsey Global Institute, *Lions on the Move II: Realizing the Potential of Africa’s Economies*, McKinsey & Company, 2016.

增至2030年的2.2万亿美元，这为中国企业提供了广阔的市场机遇。^[1]

不可忽视的是，目前部分非洲国家存在较高的经营风险，而合作区模式是企业规避风险、获得东道国政府支持、提升长期经营收益的重要平台。首先，在基本公共服务方面，非洲国家基础设施落后、行政效率低于其他国家。调查发现，2010年非洲人口中的电力普及率只有43%，而世界其他地区已达到95%以上；道路、互联网、卫生服务等也远低于世界平均水平。^[2]而且，东道国缺乏高效的行政服务体系，例如埃塞俄比亚出口/进口清关时间为15.8/25.1天、世界平均水平仅为7.2/11.4天，且有70%的中国企业认为税收管理和政策修订的不一致增加了企业的经营障碍。^[3]其次，产业政策方面，截至2017年，至少有26个非洲国家提出了新的工业化战略，包括发展劳动密集型制造业、提升现有产业的关联效应、增加出口和提高技术能力等方面，但部分国家对产业关联、劳动者技能等方面缺乏具体的激励机制。第三，整体而言，由于国家能力较弱，部分东道国未能建立有效的法律和制度，缺乏对企业经营有利的商业环境。调查显示，埃塞俄比亚的中国企业有65%认为东道国的法律体系缺乏公正性、透明性，甚至企业要把1/4的时间用于维持与政府的关系；肯尼亚的中国企业中，有68%认为腐败和寻租活动构成了企业投资的最大制约因素之一。^[4]在这样的背景下，合作区模式可以促进东道国改善基础设施和行政效率，增强产业政策的有效性，约束政府行为，完善市场秩序，从而不仅为中国企业创造良好的营商环境，也有利于东道国经济增长、提升发展潜力。

因此，中非双方在资金、技术、市场等方面各有优势，而中国在非洲的境外合作区作为企业对非投资的重要平台，能够实现优势互补、促进共同发展；同时由于部分东道国的国家能力仍然较弱，这一模式也成为降低中国企业风险、提升长期经营收益，从而促进东道国经济发展的有效途径。

[1] AfDB, *African Economic Outlook 2017: Entrepreneurship and Industrialization*, African Development Bank Group, 2017.

[2] AfDB, *African Development Report 2015: Growth, Poverty, and Inequality Nexus: Overcoming Barriers to Sustainable Development*, African Development Group, 2015.

[3] Michael Geiger and Wenxia Tang, "Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey", *World Bank Other Operational Studies*, No. 74384, 2012.

[4] Apurva Sanghi and Dylan Johnson, "Deal or Not Deal: Strictly Business for China in Kenya?", World Bank, Policy Research Working Paper, WPS 7614, 2016.

中国对非境外合作区的发展现状

近年来，中国在非洲的境外合作区发展迅速，目前已有 25 家园区投入运营，建设投资超过 18.5 亿美元。非洲的合作区建设不仅在融资优惠、风险防范等方面得到了中国政府的大力支持，而且形成了完整的制度框架。

（一）中国政府的鼓励政策

由于开发区模式在中国获得了巨大成功，开发区模式“走出去”、促进东道国经济增长也成为部分非洲国家的现实要求。1994 年，埃及政府邀请中国企业在苏伊士地区建立经济开发区；1999 年，中国与埃及政府签署协定，建立苏伊士经济园区，这是中国在非洲建立的第一家经济开发区。随后，中国有色集团于 2003 年在赞比亚的谦比希铜矿附近建立了矿产开采加工区，河南国基集团也于 2005 年在塞拉利昂建立了建筑业工贸产业园，分别拓展了采矿产业和建筑市场，成为中国企业在非洲开展经济合作的先驱。

“走出去”战略实施以来，中国政府采取了多种措施，加快中国企业的国际化步伐。2006 年，商务部提出建立 50 个境外合作区的目标，“十一五”期间将至少建立 10 个海外园区、为 600 家公司提供支持。^[1]2006 年 11 月，中国政府在中非合作论坛北京峰会上承诺，将在三年内建立三至五个经济合作区，作为推动中非经济合作的八项承诺之一。2007 年，中国启动了中非发展基金（CADF），由国家开发银行提供初期资金 10 亿美元，用于向开拓非洲市场的中国企业提供股权融资。近年来，中国为海外园区的发展建立了较为完整的政策体系，涉及合作区的融资优惠、风险防范、考核办法、服务质量等方面，对合作区的建设和运营发挥了积极作用。

对于合作区的建设企业，中国政府借鉴国内经验，确立了以企业为主导、政府通过绩效考核提供补贴和支持的模式。首先由企业与合作区的选址、投资、规模、东道国政策等方面进行可行性研究；然后由商务部公开招标，竞标成功的企业可获得 2 亿~3 亿元的资金支持以及 20 亿元的长期贷款，相关补贴可能达到建设成本的 30%（包括园区的建设前开发和实际实施）等。商务部于 2006 年和

[1] Deborah Brautigam, Thomas Farole and Xiaoyang Tang, “China’s Investment in African Special Zones: Prospects, Challenges and Opportunities”, *The World Bank Economic Premise*, No. 53682, 2010.

2007年进行了两次招标，最终分别选出8家和11家合作区作为支持方案，位于非洲的园区有7家，其中有4家通过了商务部和财政部于2011年进行的考核。^[1]与此同时，地方政府也为企业提出了激励政策。在苏伊士园区，天津市政府承诺提供占实际投资额5%的资金补贴，以支持园区的公共服务，并提供三年全额外资保险、人身意外保险以及一年食品补贴等。^[2]

对于进入园区经营的企业，中国政府也实施了多项优惠政策。税收方面，入区企业可以获得建筑材料的出口和所得税退税或免税，以及搬迁费用和外汇的优惠政策。例如，嵌入园区的可申请补贴50%的搬迁费用，并退还中国银行的部分贷款利息。融资方面，符合条件的企业可以申请商务部经济技术合作特别基金，此项基金的贷款利息优惠最高可达100%。而在园区注册的中小企业，则有资格从中国非洲中小企业基金申请贷款，额度为300万~3000万美元。^[3]此外，政策性银行和中非合作基金也对企业提供了低成本融资支持，例如国家开发银行与赞比亚中国经贸合作区先后两次签约，提供总计5900万美元的贷款，用于支持园区的基础设施建设。^[4]

（二）对非境外合作区的制度框架

对于在非洲的境外合作区的制度设计和运行方式，中国政府总体上采取了不干涉的原则，不向非洲国家施加条件以换取其优惠政策。中国企业与东道国政府就园区的建设和运行机制、政策措施等进行协商，采取了多样化的组织形式。

股权结构方面，合作区一般为中国企业所有或采取与东道国政府合资的形式，非洲私营部门并未参与。其中，埃塞俄比亚东方工业园、毛里求斯晋非经济合作区均为中方100%股权，莱基自由贸易区、尼日利亚广东经贸合作区、赞比亚中国经贸合作区中方的股权比重均超过60%，苏伊士经贸合作区中方股权约为25%。同时，中非发展基金（CADF）也参与了部分园区的投资，例如中非发展基金是莱基自由贸易区和晋非经贸合作区的第二大股权所有者。中国企业方面，

[1] 其中阿尔及利亚—中国江铃自由贸易区项目未实施。

[2] Deborah Brautigam and Tang Xiaoyang, "China's Investment in Special Economic Zones in Africa", in Thomas Farole and Gokhan Akinci eds., *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, World Bank, 2011.

[3] Deborah Brautigam and Xiaoyang Tang, "Going Global in Groups: Structural Transformation and China's Special Economic Zones Overseas", *World Development*, 63: 78-91, 2014.

[4] 新华网：“国开行携手赞中经贸合作区，促进中非共同发展”，2015年6月16日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-06/16/c_127922042.htm[2019-03-04]。

中方所有权一般由多家企业共同所有，例如埃塞俄比亚东方工业园的开发企业江苏永元投资有限公司，其股东为江苏其元集团等三家企业。

开发建设方面，一般由中国企业承担园区内的开发，提供园区的发展战略和总体规划，东道国政府负责园区外的基础设施建设（埃塞俄比亚东方工业园区由中国企业同时负责区外基础设施，东道国政府提供相应补贴）。例如，在毛里求斯，天利集团出资300万美元建设园区内基础设施，毛里求斯政府出资1600万美元用于扩展区外的水库和水运管线，560万美元用于修建道路、电力和通讯设施等。在莱基自由贸易区，开发企业负责区内的发电、用水和通讯设施，拉各斯州政府负责建设区外道路。

运营管理方面，通常由东道国和中国公司成立合作机构，实施运营和管理职能。例如，在苏伊士园区，管理结构的最高层为中国—埃及苏伊士园区工作组，具体执行部门为埃及苏伊士运河经济区管理总局（直接向总理负责），行使园区日常开发职能的是特许合资公司——中非泰达投资股份有限公司。在埃塞俄比亚东方工业园，园区管理最高层包括中国与埃塞俄比亚政府的双边合作委员会，埃塞俄比亚管理机构负责管理，中国江苏永元投资有限公司负责投资和运营。这样的管理结构既有市场激励机制、又与政府相联系，可以有效地协调市场需求与东道国各部门管理的关系。^[1]

（三）主要合作区的建设历程

在商务部于2006年和2007年的两轮招标中，非洲有6家合作区获得政府支持并进行建设，分别为赞比亚中国经贸合作区、尼日利亚莱基自由贸易区、尼日利亚—广东自由贸易区、埃塞俄比亚东方工业园区、毛里求斯晋非经贸合作区和中埃·泰达苏伊士经贸合作区。这些园区的主要特征为：首先，地理位置方面，园区多位于各国经济中心附近，有较好的基础设施，例如尼日利亚的拉各斯机场、埃塞俄比亚通向吉布提港口的高速公路；其次，开发企业方面，多数开发公司为国有公司，且已在东道国进行了长期投资，例如中国有色集团在赞比亚、泰达集团在埃及的投资活动，而江苏其元集团为首家在非洲设立合作区的民营企业。

[1] 非洲合作区的管理机构、运营方式等方面，参见 Deborah Brautigam and Tang Xiaoyang, “China’s Investment in Special Economic Zones in Africa”, in Thomas Farole and Gokhan Akinci, eds., *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, World Bank, 2011.

业；第三，园区建设方面，园区建设的初期开发面积约为1~2平方公里（尼日利亚—广东自由贸易区为2.5平方公里），随后逐渐扩大；第四，产业类型方面，除赞比亚中国经贸合作区为资源利用型之外，其他园区均为加工制造型，其主要目标为促进中非制造业的合作与价值链构建。

2011年以来，中国企业在非洲建立的合作区发展更加迅速、特征也更加多样化。截至2018年6月，中国企业已在13个非洲国家新建了18家境外合作区。与获得商务部支持的合作区不同，这些园区有如下特点。首先，国家分布更加广泛，其中乌干达3家、坦桑尼亚和赞比亚2家，毛里塔尼亚、科特迪瓦、乍得和苏丹等国家也已建立了合作区。其次，建设企业中民营企业占了相当大的比例，在这18家境外合作区中，有11家建设企业为民营企业，如东莞华宝鞋业有限公司在埃塞俄比亚建立的轻工业城、广东越美集团在尼日利亚建立的纺织工业园等。第三，开发区面积较小，多数面积为1平方公里以下。第四，产业分布更加全面，其业务范围涵盖资源利用、农业产业、加工制造、商贸物流等多个领域，这也反映出中国企业对非洲经济活动的参与更加市场化、更具广泛性。^[1]

1. 莱基自由贸易区

莱基自由贸易区位于尼日利亚拉各斯以东约50千米，临近建设中的深水港阿帕帕港，是莱基半岛城市总体开发计划的一部分。该项目由中国土木工程建设公司（CCECC）于2003年发起倡议，2006年成立莱基自由贸易区开发公司，负责园区的日常经营和管理。莱基自由贸易区的股权由中非莱基投资公司（60%）、拉各斯州政府（20%）及其投资实体——莱基全球开发有限公司（20%）拥有，^[2]其发展目标是“建立具有工商业、贸易等多功能的国际城市，吸引外资、创造就业机会，促进经济增长”。^[3]

莱基自由贸易区由拉各斯州政府移交给中国公司30平方公里土地，并给予50年特许经营权。第一阶段于2007年开始建设，总投资3.69亿美元。园区由深

[1] 根据商务部相关资料整理。

[2] 中非莱基投资公司的股权包括中国铁建（57.3%）、中非发展基金（22.9%）、中国土木工程集团有限公司（17.2%）、南京江宁开发区（2.6%）。参见中非莱基投资有限公司网站，<http://www.calekki.com/gwym/i=23&comContentId=23.html>[2019-03-04]。

[3] AFTFP, “An Overview of Six Economic Zones in Nigeria: Challenges and Opportunities”, World Bank Policy Note 103442, World Bank, 2012.

圳规划研究院进行总体设计，分为交通运输装备、纺织和轻工业、家电和通讯设备、仓储、出口加工和商业生活六个区域，将主要为中国公司提供基础设施和相关服务。截至2018年，园区累计完成基础设施投资2.25亿美元，在道路、电力、服务设施等方面的功能均已完备，投资环境有了很大改善。同时，行政服务中心、海关清关中心等均已建成，配套设施也投入运营，作为两国企业的合作平台已初具规模。

园区经营方面，莱基自由贸易区将享受税收、外汇、市场准入等方面的优惠政策，尤其产品缴纳关税后可向东道国全国销售、并向欧美出口（无配额限制）。截至2018年12月，园区注册企业已达到114家，其中71家企业投入运营，总产值超过2.45亿美元，进出口额4.25亿美元，上缴利税达到115亿奈拉。^[1]

2. 中埃·泰达苏伊士经贸合作区

中埃·泰达苏伊士经贸合作区位于苏伊士运河西北部第3经济区，临近深水港索赫纳港，距离开罗120公里。苏伊士经贸合作区的中方股东单位为天津泰达投资控股集团和中非发展基金，这也是中非发展基金投资的首个海外经贸合作区项目。

苏伊士经贸合作区的特点是建设最早、发展完善。该项目于1994年由埃及政府提出，1998年由天津泰达集团承建，参与苏伊士湾西北经济区的开发。泰达集团于2000年进行初期建设，2007年成功获得商务部竞标后，泰达集团全面启动苏伊士经贸合作区1.34平方公里的开发任务。近年来，埃及政府在企业服务、基础设施、园区环境等方面积极履行承诺，2011年政局动荡后也保证了园区的平稳运行。2016年初，合作区正式启动6平方公里的扩展项目，习近平主席和埃及总统塞西亲自为扩展项目揭牌。扩展项目的一期2平方公里已经于当年完成，并且有多家企业入驻。

目前，苏伊士园区形成了纺织和服装、石油装备、新型建材、电力设备和机械制造五个产业集群，有力促进了埃及制造业的发展。^[2]自合作区2012年引入巨石（埃及）玻璃纤维公司以来，已建成年产20万吨生产线，累计实现产值2亿美

[1] 中非莱基投资有限公司网站：“自贸区简介”，<http://www.calekki.com/ljzmq.html>[2019-03-04]。

[2] 商务部网站：“中国·埃及苏伊士经贸合作区情况”，2017年1月10日，<http://eg.mofcom.gov.cn/article/zzjg/201701/20170102499006.shtml>[2019-02-23]。

元，使埃及成为世界第三大玻璃纤维生产国。^[1]2018年中非合作论坛北京峰会期间，三家中资企业与泰达控股签署投资协议，协议总额超过10亿美元，投产后将创造超过1万个就业岗位、年销售额将达到7亿美元。^[2]

3. 埃塞俄比亚东方工业园

埃塞俄比亚东方工业园位于首都亚的斯亚贝巴附近的杜卡姆市，规划面积5平方公里。该园区股权为100%中国所有，园区的目标是发展建筑材料、纺织服装、食品、鞋类和电子装配等产业集群。

东方工业园区由民营企业开发建设，遇到了较为明显的融资约束。该园区最初由江苏永钢集团和其元集团合作开发（均为江苏省民营钢铁企业）。其元集团首先提出了投资构想，并由永钢集团参与以保证投资规模。园区在2007年商务部竞标中获胜。但是，由于金融危机导致的财政困难，永钢集团于2009年放弃了该项目，其元集团成为最大股东，并通过江苏永元投资有限公司进行管理。由于金融危机影响，园区面临较大融资压力，初期投资从10亿人民币降至6.9亿人民币，开发面积为2.33平方千米。为缓解融资问题，江苏省和苏州市给予东方工业园超过1亿人民币的资金支持。^[3]

目前，东方工业园已成为中国在非洲投资企业最多、就业规模最大的合作区，是埃塞俄比亚工业的重大示范项目。截至2018年9月，园区签约企业83家，其中56家已经投产，累计投资额超过3.9亿美元，经营范围涵盖制鞋、汽车组装、纺织服装、水泥生产等多个行业，给埃塞俄比亚直接提供就业岗位达到1.5万个。尤为重要的是，园区内两家制鞋公司年产皮鞋达500万双，2017年外汇收入3108万美元，为埃塞俄比亚的出口创汇做出了巨大贡献。^[4]

[1] 祁欣、杨超：“境外经贸合作区建设若干问题探讨与建议”，《国际贸易》，2018年第6期，第30~33页。

[2] 泰达合作区网站：“三家投资企业签署10亿美元对埃及投资协议”，<http://www.setc-zone.com/system/2018/09/04/020001417.shtml>[2019-03-01]。

[3] Deborah Brautigam and Tang Xiaoyang, “China’s Investment in Special Economic Zones in Africa”, in Thomas Farole and Gokhan Akinci eds., *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*, Washington D. C.: World Bank, 2011.

[4] “中企在非洲：走进埃塞东方工业园里的中国企业”，凤凰网财经，http://finance.ifeng.com/a/20180901/16483641_0.shtml[2019-03-03]。

表1 中国在非洲的部分经济合作区概况

合作区名称	开发企业	所在国家	所在城市	设立时间	产业类型	总面积(平方千米)	开发企业投资(亿美元)
通过考核的合作区							
赞比亚中国经贸合作区	中国有色矿业集团有限公司	赞比亚	谦比希卢萨卡	2006	资源利用型	17.19	1.90
莱基自由贸易区	中非莱基投资有限公司	尼日利亚	拉各斯州	2007	加工制造型	30.0	2.13
中埃·泰达苏伊士经贸合作区	中非泰达投资股份有限公司	埃及	苏伊士经济区	2007	加工制造型	3.41	1.56
埃塞俄比亚东方工业园	江苏永元投资有限公司	埃塞俄比亚	杜卡姆	2007	加工制造型	4.0	1.07
其他合作区							
越美(尼日利亚)纺织工业园	越美集团有限公司	尼日利亚	卡拉巴尔	2016	加工制造型	0.5	0.60
华坚埃塞俄比亚轻工业城	东莞华宝鞋业有限公司	埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	2013	加工制造型	1.38	0.32
中毛(宏东)海洋经济合作园	宏东渔业股份有限公司	毛里塔尼亚	努瓦克肖特	2012	资源利用型	0.06	0.65
海信南非开普敦斯特兰蒂斯工业园	青岛海信中非控股有限公司	南非	开普敦	2013	加工制造型	0.1	1.36
江苏-新阳嘎农工贸现代产业园	江苏海企技术工程股份有限公司	坦桑尼亚	新阳嘎省	2013	农业产业型	0.45	0.3
中国(广州)—乌干达国际产能合作园	广州中电物业投资有限公司	乌干达	托罗罗	2018	资源利用型	1.08	0.3

资料来源：根据商务部统计及网站相关资料整理。

中国对非境外合作区的经济影响及问题

中国在非洲的经济合作区对东道国经济产生了积极影响，既增加了投资、就业和政府收入，也促进了东道国产业集聚和产业链的形成，同时也推动了埃塞俄比亚等国的政策变革。应当认识到，经济合作区仍然面临诸多问题，例如基础设施和公共服务尚未完善、与部分东道国的产业关联较低、促进东道国工业转型方

面作用较弱等。

（一）合作区对东道国经济的作用

1. 短期影响：直接经济贡献

就短期而言，经济合作区的作用在于增加东道国投资和就业、提升政府的税收收入，这在中非经济合作区的运营中得到了体现。投资额方面，中国在非洲的合作区已成为对非投资的重要载体。截至2018年6月，中国在非洲的合作区投资总额为60.4亿美元，占中国全部境外合作区投资总额的17.3%；其中通过商务部考核的四家园区投资39.9亿美元，占中国对非洲合作区投资的2/3以上；投资额超过10亿美元的园区为赞比亚—中国经贸合作区和泰达苏伊士经贸合作区，分别为20.3亿美元和10.5亿美元。2009年后新设立的合作区规模普遍较小，投资超过1亿美元的有7家，其中莫桑比克贝拉经贸合作区投资达到2.3亿美元，中国（广州）—乌干达国际产能合作工业园和中国建材赞比亚工业园的投资规模均在1.5亿美元以上。

基础设施投资方面，赞比亚—中国经贸合作区达到1.8亿美元，莱基自由贸易区、泰达苏伊士经贸合作区和埃塞俄比亚东方工业园区的基础设施投资都在1亿美元以上，这四家合作区发展较早、设施完善，在进驻企业数量、投资金额等方面均远高于其他园区。

区内企业方面，企业数量与园区成立时间有显著正向关系。目前园区内企业数量超过50家的合作区有4家，均在2007年或2007年之前成立，新设立园区内企业数量较少。其中，埃塞俄比亚东方工业园内企业达到83家，尼日利亚莱基自由贸易区和尼日利亚广东经贸合作区内企业数量均为56家。入驻企业投资呈现较强的行业特征，赞比亚—中国经贸合作区主要为资本密集型企业，其投资额达到18.4亿美元，泰达苏伊士经贸合作区（石油装备、建材生产等）和埃塞俄比亚东方工业园（制鞋、纺织等）内企业投资分别为9.0亿和4.0亿美元；而农业、旅游、商贸等相关园区内企业投资较少。

合作区企业的入驻对东道国经济产值、税费和就业均有显著贡献，且不同合作区呈现较大差异。产值方面，截至2018年6月，中国在非洲合作区的总产值为188.9亿美元，其中赞比亚中国经贸合作区达到142.2亿美元，占中国对非境外合作区总产值比例约75%；海信南非开普敦工业园为12.3亿美元，埃塞俄比亚东方工业园和泰达苏伊士经贸合作区也达到8亿美元以上，成为对东道国经济产值贡献最大的三家合作区。

税收方面，中国在非洲的合作区上缴税费总额为8.9亿美元，其中赞比亚中国经贸合作区、海信南非开普敦工业园上缴税费分别为4.8亿美元和1.4亿美元，埃塞俄比亚东方工业园、苏伊士经贸合作区也达到7500万美元和6300万美元，四家合作区税费总额占中国在非洲的合作区税费总额的86.3%。

就业方面，中国在非洲的合作区就业总人数达到4.6万人以上，以纺织、服装和制鞋为主导产业的园区就业贡献最大。其中，埃塞俄比亚东方工业园和赞比亚中国经贸合作区就业分别为1.6万和9100人，华坚轻工业城、尼日利亚广东经贸合作区的就业人数均达到4000人以上，越美纺织工业园也达到1300人；海信集团在开普建立的工业园主要从事家电生产，建设较晚、技术水平较高，东道国就业人数也达到500人。

2. 中期影响：对东道国产业链形成的作用

经济合作区的中期影响在于投资企业能够促进产业集聚、形成较为完整的产业链，通过关联和溢出效应，提升东道国企业技术水平。在这方面，中国对非境外合作区也为东道国带来了积极影响。由于非洲国家存在明显的劳动力成本优势，近年来中国劳动密集型制造业出现了向非洲转移的趋势，这不仅为东道国带来了资金和设备，而且带动了产业链的发展。例如，中国大型鞋类制造公司华坚集团在埃塞俄比亚东方工业园建立了两条生产线，并于2012年投入生产，日产鞋量超过2000双。截至2016年，华坚集团已扩展至六条生产线，年出口鞋类达到200万双。目前，华坚集团正在投资22亿美元建立华坚产业园区，计划将制鞋、服装等行业的上下游生产引入园区，形成完整的埃塞俄比亚皮革产业链。^[1]此外，浙江纺织公司一越美集团为降低成本和规避东道国的限制政策，于2007年投资5000万美元建立了尼日利亚一越美纺织工业园区。这是中国第一个海外纺织工业园，具备完整的生产线，吸引了15家上下游企业入驻，包括棉纺、印染、服装等各个生产环节；^[2]截至2015年，上下游企业达到20家，形成了完整的产业链。^[3]在赞比亚，中国经贸合作区位于东道国的工业中心区，预期将形成一

[1] 凤凰资讯：“华坚集团在埃塞俄比亚‘授人以渔’”，2016年4月27日，http://news.ifeng.com/a/20160427/48600636_0.shtml[2019-02-24]。

[2] 余勇：“越美集团的远征——一个纺企的国际化之路”，《中国纤检》，2010年1月（下），第19~21页。

[3] Xiaofeng Shen, “Private Chinese Investment in Africa: Myths and Realities”, World Bank Policy Research Working Paper, WPS 6311, 2013.

个完整的铜矿开采和加工产业集群。

表2 部分合作区的产值与就业状况（单位：亿美元）

合作区名称	总量		入区企业		东道国就业人数
	总投资额	总产值	数量	投资额	
中国对非合作区总计	60.4	188.9	405	41.9	41000
商务部审核通过的园区					
总计	39.9	161.8	227	33.2	26174
赞比亚中国经贸合作区	20.3	142.2	55	18.4	7693
埃塞俄比亚东方工业园	5.0	9.0	83	3.9	14623
泰达苏伊士经贸合作区	10.5	8.7	33	8.9	3150
莱基自由贸易区	4.0	1.8	56	1.8	708
其他园区					
总计	20.5	27.1	178	8.7	14826
尼日利亚广东经贸合作区	2.4	3.3	56	2.2	4422
毛里求斯普非经贸合作区	0.7	0.2	26	0.04	143
华坚埃塞俄比亚轻工业城	0.4	0.6	5	0.07	4250
越美纺织工业园	1.3	1.1	9	0.7	1263
海信南非开普敦工业园区	1.4	12.3	0	0	505

数据来源：根据商务部内部统计数据计算。

更为重要的是，中国企业对东道国劳动者进行了系统的技术培训，提升了劳动者技术水平。在对埃塞俄比亚的调查中，69家中国公司中有48家提供了劳动者职业技能训练，受益人数达到11314人，占总雇佣人数的61.6%。^[1]尤其在华坚集团，公司每年派出100名以上员工到中国学习，其中2012年培训300余人，内容包括专业技术、管理技能等各方面。截至2017年，华坚集团已培训埃塞俄比亚员工千余人；在华坚埃塞俄比亚轻工业城，企业的本地管理人员有望达到3000人。^[2]在泰达苏伊士经贸合作区，巨石（埃及）公司为本地员工提供了系统

[1] Michael Geiger and Chorching Goh, “Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey”, World Bank Other Operational Studies, No. 74384, 2012.

[2] 新华非洲：“中资企业为埃塞俄比亚创造就业岗位见闻”，2017年5月24日，https://www.sohu.com/a/143392398_201960[2019-02-24]。

的教育培训和进修，目前管理岗位本地化率已超过70%。^[1]在赞比亚中国经贸合作区，中国有色集团开展了海外员工培训计划，着力提升赞比亚员工的业务能力。^[2]

3. 长期影响：对东道国工业化模式的作用

经济合作区的建设不仅可以增加企业投资、形成产业集聚，而且可以长期作为整个国家经济改革的试验区，探索符合东道国现实的制度变革路径。在这方面，埃塞俄比亚的园区项目在在一定程度上为整个国家的经济增长提供了可复制的模式，形成了较为全面的开发区建设经验。

为了学习中国开发区的经验，埃塞俄比亚官员先后于2008年和2010年访问了北京、上海等地的产业园区，中方建议其采取更加开放的态度，向企业提供更加全面的优惠政策。埃塞俄比亚时任总理梅莱斯表示，埃塞俄比亚会将东方工业园作为一个平台，来研究和推广中国开发区模式的成功经验。^[3]通过东方工业园作为工业发展重大项目的探索，埃塞俄比亚形成了通过产业园区带动经济发展的初步构想。埃塞俄比亚第二个五年计划（2015—2019）准备建设14个工业园区。截至2016年，已经设计和正在建设的国家级工业园区11个，包括6家中国投资的合作区项目。^[4]其中，阿瓦萨工业园是非洲最大的纺织工业园，也是埃塞俄比亚首个国家工业园，其建设和运营由中国昆山开发区提供全面协助，将为东道国创造6万个就业岗位、每年出口创汇10亿美元，有望使埃塞俄比亚成为东非轻工业中心以及东非工业园区的样板。阿瓦萨工业园区的建设得到了埃塞俄比亚总理海尔马利亚姆的积极支持，这一模式也将在埃塞俄比亚全国推广，形成工业园区建设的“埃塞模式”。^[5]

[1] 中国“一带一路”网：“中埃·泰达苏伊士经贸合作区成共赢典范”，2018年8月6日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/hwxw/62054.htm>[2019-03-04]。

[2] 赞比亚中国经贸合作区网站：“中国有色集团首批海外员工培训圆满结束”，2018年1月8日，http://zccz.cnmc.com.cn/detailitem.jsp?column_no=070402&article_millseconds=1515400641734[2019-03-04]。

[3] Deborah Brautigam and Xiaoyang Tang, “Going Global in Groups: Structural Transformation and China’s Special Economic Zones Overseas”, *World Development*, 63: 78–91, 2014.

[4] 搜狐网：“埃塞俄比亚六大中国工业园详解”，2019年1月16日，http://www.sohu.com/a/289302237_498526[2019-03-05]。

[5] 搜狐财经：“再造昆山？埃塞首个国家工业园正式运营”，2017年6月21日，http://www.sohu.com/a/150807302_731021[2019-03-03]。

（二）合作区存在的问题

虽然中国在非洲的合作区建设取得了重要成就，但在多个方面仍存在问题，这不仅不利于中国企业的经营活动，而且对园区的长期发展构成了挑战。

1. 基础设施和优惠政策

就短期而言，中国对非境外合作区的首要问题是基础设施和公共服务仍然薄弱。基础设施方面，虽然非洲园区内的基础设施较园区外有了较大改善，但相对于世界其他地区的开发区而言，这些进步仍然有限，而且非洲经济合作区尚不具备同亚洲园区竞争的潜力。由于东道国政府效率较低、资金缺乏等因素，基础设施存在质量不足、建设速度较慢等问题。据研究，非洲经济园区由于电力缺乏而导致的停工时间为每月44小时，亚洲国家的园区小于4小时；^[1]在毛里求斯非经贸合作区，毛里求斯政府承诺投资数百万美元，用于改善交通、水源和通讯等方面，但直至2012年相关建设仍然进展缓慢；^[2]在尼日利亚莱基自由贸易区，拉各斯州政府于2008年承诺更新莱集半岛的交通设施，但建设新机场和港口的承诺至今仍未完成。^[3]

公共服务方面，由于管理能力较低、专业人员不足等原因，园区的关税出清、行政服务存在较多问题，提高了入驻企业的经营成本。研究发现，非洲园区的关税出清时间为其他国家园区的两倍。尤其在坦桑尼亚，只有20%的企业能在园区内实现关税出清，区内企业进口关税出清时间为19天，甚至高于国家整体水平的14天。^[4]此外，对华坚集团的调研发现，埃塞俄比亚园区生产的订单交付客户的时间超过100天（在中国仅为45~60天），这显著降低了东道国园区的竞争力，甚至有可能导致企业失去出口市场。^[5]

此外，在园区的优惠政策方面，虽然各园区均在税收减免、市场准入、行政服务等方面实行了优惠政策，但部分合作区优惠政策较弱、缺乏稳定性。例如，

[1] Carol Newman et al., "Can Africa Industrialize?", in Carol Newman et al., eds., *Manufacturing Transformation: Comparative Studies of Industrial Development in Africa and Emerging Asia*, New York: Oxford University Press, 2016.

[2] Deborah Brautigam and Xiaoyang Tang, "Going Global in Groups: Structural Transformation and China's Special Economic Zones Overseas", *World Development*, 63: 78-91, 2014.

[3] 布克拉·奥冈西纳：“莱基自贸区：通向2022年”，《中国投资》，2018年第3期，第46-47页。

[4] Carol Newman and John Page, "Industrial Clusters: The Case for Special Economic Zones in Africa", WIDER Working Paper 2017/15, 2017.

[5] Michael Geiger and Chorching Goh, "Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey", *World Bank Other Operational Studies*, No. 74384, 2012.

在埃塞俄比亚，政府对私营园区的支持力度明显小于国家建设的园区，东方工业园作为中国企业的私营工业园区，虽然享有两年的免除增值税和进口关税政策，但这些政策对园区引进企业的作用不明显。^[1]在赞比亚中国自由贸易区，对于中国企业的相关优惠政策变动频繁。园区企业的优惠税率自2013年起开始收紧，且激励政策多次变化，甚至2018年园区“五减五免”优惠政策被取消，这对合作区的招商引资产生了不利影响。^[2]

2. 园区内外的产业关联效应

中期来看，多数中国对非境外合作区的园区内企业并未与园区外建立密切联系，这限制了产业集聚和价值链形成的潜力。据研究，部分国家为了限制园区外企业利用优惠政策逃避税收的行为，对合作区建设采取了“封闭”的态度，尤其对外国和本国企业的联系设置了较为严格的管制政策。这不仅限制了生产要素在园区内外的流动，而且降低了合作区的溢出和关联效应，进而使合作区成为国内经济的“飞地”。^[3]

目前，虽然多家中国纺织鞋类企业在非洲建立了生产线，但由于质量、成本等原因，大部分原材料和中间品仍需从其他国家进口。例如，在肯尼亚的中国企业有59%的原材料和中间品需要从中国进口，仅有7%为当地供应，原因在于后者在质量、价格等方面并无显著优势。^[4]而在埃塞俄比亚，2011年有91.5%的中国企业需要进口原材料和中间品，其中61%的企业所有投入品均需要进口。造成这一现象的主要原因在于东道国不发达的供应链体系，使得本地产品不仅成本高于进口产品，而且标准化程度低、难以适应外国企业需求。^[5]

更为重要的是，部分合作区并未形成明确的产业方向和发展规划，没有为产业集聚创造有利的外部环境。例如，在尼日利亚，地方政府在园区产业方面激励不足，不能提供企业入驻、商业联系和中小企业信贷等方面的优惠政策，导

[1] Michael Geiger and Chorching Goh, “Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey”, *World Bank Other Operational Studies*, No. 74384, 2012.

[2] 商务部网站：“中赞经贸合作区双边协调委员会年度会议在卢萨卡召开”，2018年8月13日，<http://zm.mofcom.gov.cn/article/e/201808/20180802775487.shtml>[2019-02-23]。

[3] Carol Newman and John Page, “Industrial Clusters: The Case for Special Economic Zones in Africa”, WIDER Working Paper 2017/15.

[4] Apurva Sanghi and Dylan Johnson, “Deal or Not Deal: Strictly Business for China in Kenya?”, World Bank Policy Research Working Paper, WPS 7614, 2016.

[5] 同[1]。

致尼日利亚莱基自由贸易区的东道国企业多为石油行业，其他行业较少，赞比亚政府对本国企业的最低投资要求也限制了企业入驻，降低了园区与本地经济的关联程度，毛里求斯的晋非经济合作区也存在这些问题。^[1]此外，非洲国家对不同园区的产业定位、发展方向缺乏明确的规划，同质化竞争可能损害园区的发展潜力。例如，赞比亚近年来建立了卢萨卡南部多功能经济区等6家新型工业园区，卢萨卡南部多功能经济区与赞比亚中国经贸合作区在功能定位、优惠政策、产业优势等方面有很强的竞争性，而且由于受到政府的全面支持，可能对后者的发展造成较大影响。^[2]

3. 合作区建设与工业转型

长期来看，中国在非洲的境外合作区并未形成试验效应，未能完成激励国内市场的制度建设和工业转型。尤其在合作区建立较早的国家如尼日利亚、赞比亚等国，合作区的政策并未向全国扩展，国内制造业比重仍然较低，结构性变革趋势尚未出现，甚至制造业比重有下降趋势。在经济合作区影响最大的制造业出口领域，尼日利亚出口增长中的制造业贡献仅为1%左右。^[3]

有研究指出，在工业化的初始阶段，国家的发展能力和意愿是促进工业转型的重要因素，但由于历史遗产和国际背景等原因，很多非洲国家的领导者既缺乏发展的意愿、又缺乏发展的能力，其资源攫取行为甚至阻碍了经济增长。^[4]例如，尼日利亚独立后，国家经济政策一直为社会精英支配，国家缺乏集中化的社会权力，因此既没能培育本地商人阶层，也没有形成有生产力的工人阶级，更没有支持中小企业，而是将大量资源浪费在毫无意义的公共工程上，导致了制造业的长期停滞。^[5]尼日利亚于1990年代开始自由贸易区的试验，但由于国家缺乏提供有利市场环境的能力，园区在企业入驻、产业关联等方面均进展较慢，也没有

[1] Deborah Brautigam and Xiaoyang Tang, "Going Global in Groups: Structural Transformation and China's Special Economic Zones Overseas", *World Development*, 63: 78-91, 2014.

[2] 王志芳、杨莹等：“中国境外经贸合作区的发展与挑战”，《国际经济合作》，2018年第10期，第83-87页。

[3] McKinsey Global Institute, *Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies*, McKinsey & Company, 2010.

[4] Tong Vu, "State Formation and the Origins of Developmental States in South Korea and Indonesia", *Studies in Comparative International Development*, 41(4): 27-56, 2007; Laura Routley, "Developmental States in Africa? A Review of Ongoing Debates and Buzzwords", *Development Policy Review*, 32(2): 159-177, 2014.

[5] Atul Kohli, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

进行有效的制度试验。在埃塞俄比亚，国家虽然将合作区模式作为促进经济增长的载体，但由于政党控制的大型商业集团拥有较强的经济地位，国家推进市场化改革进程的意愿较弱，园区的制度变革仍不完善，尚未带动全国性的市场制度建设，私营经济发展受到抑制。因此，就长期而言，如何促进现代国家的构建、形成有利于国内企业发展的市场环境，将是中国在非洲的境外合作区促进东道国工业化的关键挑战。

案例比较与借鉴

由于中国对非境外合作区在许多方面存在问题，因此全面分析原因，将在非洲的合作区案例与中国国内的开发区进行对比，探索借鉴中国开发区的成功经验，可以促进中国对非境外合作区的持续发展。

（一）基础设施问题

基础设施滞后是非洲经济合作区的重要瓶颈，而基础设施建设的关键在于融资。尤其在莱基自由贸易区，开发企业发展资金压力较大、融资困难的现象较为突出。据研究，莱基自由贸易区一期（11.76平方公里）建设预算为7.9亿美元，大部分来源于项目自身滚动发展和外部融资渠道。目前，由于海外园区的风险较大、政策性银行的限制较强，莱基园区迫切需要解决基础设施的融资问题。不仅在尼日利亚，合作区建设企业在毛里求斯、埃塞俄比亚等国均出现了较为明显的融资限制。这需要中国政府及相关基金的贷款支持，更需要整合园区的比较优势、优惠政策等，扩大企业入驻规模，改善建设资金的紧张局面，促进园区持续发展。^[1]

在基础设施资金的可持续性方面，中国昆山经济技术开发区可作为开发机构依托自筹资金提升园区建设水平的经典案例。第一，江苏昆山市于1980年代初选择了依靠外国投资推动出口增长的战略，即利用劳动力价格优势，发展劳动密集型产业。第二，由于资金短缺、经验不足，昆山市政府通过“富规划、穷开发”的方式，开发与建设同时进行、分阶段实施，尤其对工业设施进行企业化融资，以节省建设资金。第三，为了弥补基础设施的困难，昆山市通过多项优惠政

[1] 赖四清：“尼日利亚莱基自贸区的成效、挑战及对策”，《非洲发展报告2016—2017》，张宏明主编，社会科学文献出版社，2017年版。

策引进企业、提升招商引资力度，例如税收减免、提高人员待遇、简化审批程序等方面，同时扩大招商机构、建立明确的考核机制，提供高质量服务，全面降低企业入驻成本。第四，引进大型企业，发展关联行业，逐渐带动各类企业发展，在企业建设中完善基础设施和公共服务。^[1]

昆山市的实践取得了显著成就。1980年代，昆山开发区每平方米的基础设施成本从1亿元降至1000万元左右，开发建设3.17平方公里的成本仅为1200万元，且完全由昆山市自筹经费，成为建设成本最低的开发区，也是中国第一家实行土地有偿出让的开发区和第一家县级出口加工区。^[2]昆山出口加工区的建设，将基础设施与优惠政策结合起来，成为解决融资问题的经典案例。

（二）产业集聚效应

目前，中国在非洲的境外合作区的产业集聚效应仍然较弱，限制了园区对区外经济的影响。例如，赞比亚中国经贸合作区的目的在于建立完整的铜矿开采、冶炼和加工的产业链，从而增强赞比亚的工业基础、带动其他产业发展。但是，合作区在产业关联方面仍不完善。首先，对于东道国企业，合作区管理机构并未形成明确的产业政策，没有采取积极行动吸引铜矿冶炼企业，导致初始阶段园区发展较慢。据商务部统计，截至2013年，谦比希园区内的26家公司多数为中国企业，卢萨卡园区内2家公司均为中国企业。^[3]其次，赞比亚政府也没有在国内形成统一和持续的产业政策，导致缺乏工业化的外部环境。1990—2005年，赞比亚农业就业比例增加了5个百分点，尤其进口自由化政策导致大量制造业劳动力返回农业部门，损害了制造业企业的发展能力。^[4]

在产业集聚和关联效应方面，中国重庆西永微电子产业园充分体现了地方政府在延伸园区产业链、促进产业集聚方面的关键作用。“十一五”期间，重庆市将电子产业作为促进经济转型的主要行业，在大力引进外国投资的同时，完善地

[1] Jianming Wang and Ming Hu, “From County-Level to State-Level Special Economic Zone: The Case of KETD”, in Douglas Zhihua Zeng ed., *Building Engines for Growth and Competitiveness in China*, World Bank, 2010.

[2] 吴克铨：“我所经历的‘昆山之路’”，群众网，2018年11月1日，http://www.qunzh.com/qkzx/gwqk/dzxt/2018/201805/201811/t20181101_41899.html[2019-03-04]。

[3] 商务部网站：“赞比亚中国经济贸易合作区入区企业名单”，http://www.mofcom.gov.cn/article/zt_jwjmyhzq/subjects/201312/20131200446737.shtml[2019-03-04]。

[4] Margaret Mcmillan, Dani Rodrik, and Inigo Verduzco-Gallo, “Globalization, Structural Change, and Productivity Growth, with an Update on Africa”, *World Development*, 63: 11-32, 2014.

方产业链，形成本地优势。首先，根据地区产业布局，重庆将引进大型企业作为园区发展的主要目标。重庆市通过改善运输、结算、服务等环节，于2008年成功引进了以惠普公司为代表的大型电子制造企业，建立了年产千万台笔记本电脑的生产基地，仅惠普公司的年产量就达400万台以上。^[1]其次，垂直整合国内产业链，将原材料、零部件生产实现本地化。重庆市在引进大型电子设备生产企业的同时，着力引进包括英业达在内的零部件企业860家，将计算机所需80%的原材料本地化，大大降低了生产成本，改变了加工贸易“两头在外”的模式，使电子设备产值的70%以上留在重庆。^[2]最后，注重集群的发展，形成规模经济。重庆着力培育了原材料—零部件—整机集群、整机厂商集群、物流结算服务三大集群，不仅实现了企业间的优势互补和良性互动，而且增强了发展的稳定性和可持续性。2014年，重庆笔记本电脑产量达到6300万台，占世界总量的1/3，重庆也成为世界级电子产业基地。^[3]

（三）合作区试验与工业转型

近年来，埃塞俄比亚是世界上增长最快的国家之一，本国政府也尝试复制东亚模式，即通过建立相关经济园区进行政策试验、推动工业化进程。目前，埃塞俄比亚一方面建立了16个工业园区，积极改善园区内基础设施和公共服务，提供优惠政策，吸引企业入驻；^[4]另一方面，在皮革、花卉等行业实施了积极的产业政策，提升原材料的本地化程度，促进相关产业链发展。2017年5月，埃塞俄比亚总理亲自到中国参加投资促进活动，大力引进劳动密集型企业。

同时应该认识到，由于历史和国际环境等因素，埃塞俄比亚未能推动全国的市场制度改革，而合作区试验的关键任务是探索、推广构建现代市场制度的有效途径。首先，园区尚未形成全面和系统性的政策体系，例如埃塞俄比亚园区对企业的激励措施较弱，且在农业、服务业等领域存在诸多限制，政府对私营工业园

[1] 搜狐财经：“激荡二十年：重庆的崛起与未来”，2017年12月27日，http://www.sohu.com/a/213021161_353364[2019-03-04]。

[2] 和讯新闻：“全球笔记本电脑基地：重庆7年缔造的传奇”，2015年10月19日，<http://news.hexun.com/2015-10-19/179922950.html>[2019-03-04]。

[3] 网易财经：“重庆市长黄奇帆讲述重庆的五个故事”，2015年6月15日，<http://money.163.com/15/0615/10/AS56QDP500253BOH.html>[2019-03-04]。

[4] Carol Newman and John Page, “Industrial Clusters: The Case for Special Economic Zones in Africa”, WIDER Working Paper 2017/15.

区的政策优惠较少，提高了企业的经营成本。^[1]其次，在园区建设的同时，埃塞俄比亚大型商业集团拥有较强的社会势力，政府未能进行系统的市场化改革，这些集团由中央或地方政党代理人控制，在税收、财政、土地、外汇等方面获得大量资源，甚至成为部分官员寻租的工具，这进一步限制了市场的竞争性、降低了私营经济的活力。^[2]最后，这一模式的结果是，埃塞俄比亚经济增长的驱动因素是大型基础设施建设，公共投资占GDP比重从1990年代初期的5%上升至2011年的18.6%，居世界第三位，公共投资占用了大量金融资源、降低了私人投资率。^[3]因此，埃塞俄比亚经济虽然实现了迅速增长，但公共部门的融资需求导致了较为严重的债务问题，进而成为持续发展的阻碍。

中国深圳特区的经验显示，园区政策试验促进国家工业转型的条件，不仅包括园区的开放政策，更重要的是国家推行系统的制度变革、促进市场经济发展，这是开发区发展经验能够向全国推广的主要因素。首先，深圳特区的经济改革从价格管理体系、劳动合同制度等方面的突破开始，到土地权利、国有企业、行政管理体制、知识产权、金融证券市场等领域的全面变革，为民营经济发展提供了空间，并构建了现代市场制度的初步框架。^[4]其次，中央政府对深圳的改革试验给予了强有力支持，不仅赋予深圳多项自主权，而且积极推动全国范围的市场化转型，逐渐确立了建立市场经济体制的目标，先后建立了14个沿海开放城市、35个经济技术开发区等，在多个领域推广深圳的发展经验。最后，尤为重要是，中国政府进行了全面的国有企业改革，为民营经济提供了良好制度环境。例如，深圳市率先加快国有经济退出、缩小国有经济增量投入范围、解除民营经济进入市场的限制，同时为民营企业融资、创新等提供良好平台，使民营企业成为经济发展的重要支柱。^[5]由于市场化改革的推进，深圳市经济增长迅速，尤其是

[1] McKinsey Global Institute, *Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies*, McKinsey & Company, 2010; Xiaofeng Shen, "Private Chinese Investment in Africa: Myths and Realities", World Bank Policy Research Working Paper, WPS 6311, 2013.

[2] Aaron Tesfaye, *States and Economic Development in Africa: The Case of Ethiopia*, Palgrave Macmillan, 2017.

[3] World Bank, *Ethiopia's Great Run: The Growth Acceleration and How to Pace It*, World Bank Group Report, No. 99399-ET, 2015.

[4] Yiming Yuan et al., "China's First Special Economic Zone: The Case of Shenzhen", in Douglas Zhihua Zeng, ed., *Building Engines for Growth and Competitiveness in China*, World Bank, 2010.

[5] 贾和亭：“深圳市国有企业战略性退出和民营企业的机遇”，《改革与战略》，2003年第5期，第26~29页。

民营经济成为深圳经济发展的推动力，培育了华为、中兴等一大批领军企业，2007年深圳在中国城市竞争力中排名第一。更为重要的是，深圳的试验使市场制度逐渐在全国推广，有效地推动了经济改革和长期发展。

（四）合作区模式与东道国经济增长的一般框架

通过对中国在非洲的境外合作区的案例分析，我们发现合作区经济增长效应的实现，需要开发企业、地方政府和东道国政府的密切合作，需要改善基础设施、优化产业政策，同时推动制度变革，才能在增加投资与就业的同时，促进产业结构升级和国家的工业转型。

首先，短期方面，合作区管理机构的主要任务有两个方面，一是提供便捷的基础设施和高效的公共服务；二是提供优惠政策，促进企业进驻。一般而言，基础设施和公共服务是合作区建设的基本内容，优惠政策是吸引企业入驻的关键。目前，改善园区基础设施的主要瓶颈在于融资压力，也是开发企业持续发展的最大障碍。优惠政策的主要问题在于对企业激励的作用较弱、政策波动较大。园区经营机构一方面可以通过市场化融资等方式，合理布局、有序开发，确保建设任务与企业入驻规模相协调，同时争取中国和东道国政策性金融机构的支持、缓解融资压力。另一方面应加强对潜在企业的政策优惠，形成较为系统性的政策优惠体系，完善对招商机构的激励机制，同时在行政效率、管理程序等方面降低入驻企业的成本，提升优惠力度和服务质量。昆山开发区的经验充分体现了基础设施和优惠政策相结合对开发区发展的重要作用。

其次，中期方面，合作区对东道国的影响主要通过园区外企业的互动，形成关联和溢出效应，促进相关产业的发展。因此，当地政府的产业政策是促进园区经济增长效应的关键。在非洲国家，园区内外的互动具体表现为利用当地低成本劳动力优势、促进本地企业为外国企业提供原材料和中间品，从而整合进跨国公司的全球生产网络。在这方面，当地政府需要在建立合资企业、降低市场准入、加强对中小企业的支持等方面完善相关政策，尤其重要的是提高劳动力技术水平、改善企业标准化程度、扩大供应链体系等，以降低成本、提升质量、增强本地企业的供给能力。与此同时，应注重改善对中小企业在进出口方面的服务，推动贸易便利化，促进企业参与全球价值链体系。例如，埃塞俄比亚关税改革使其进出口增加了200%，也便利了中小企业进入世界市场。^[1]

[1] AfDB, *African Economic Outlook 2014: Global Value Chains and Africa's Industrialization*, African Development Bank Group, 2014.

最后，长期方面，以合作区模式作为政策试验、推动全国范围的工业转型，既需要合作区的开放政策，也需要系统性的改革措施，更需要国家层面的积极支持，而这三方面因素的根源为国家推动经济发展的意愿和能力，这在东亚国家工业化的进程中得到了充分体现。由于非洲缺乏现代国家的构建过程，因此国家推动工业转型的权力基础较弱，这既包括尼日利亚的部族社会精英削弱了国家的发展能力，也包括埃塞俄比亚政党控制的大型商业集团削弱了国家的发展意愿，这些均制约了现代市场制度的构建，因此对长期发展构成了巨大挑战。面对这一问题，非洲国家一方面需要降低利益集团的影响，提升国家权力的集中性和促进发展的能力；另一方面需要培育新兴工商业阶层，增强国家行为的约束性和发展的意愿，从而逐步推动现代市场制度的建立，为合作区的政策试验提供良好的制度环境，提升合作区对工业转型和长期发展的作用。

表3 合作区增长效应的任务与问题

阶段	行为体	主要任务	存在的问题	可行的路径
短期	园区经营管理机构	园区内基础设施公共服务和优惠政策	资金约束	创新优惠政策,探索市场化融资渠道
中期	地方政府	园区外增强的产业关联效应	产业政策不完善	形成合理、全面的产业政策和措施,注重产业链发展
长期	国家	全国范围促进市场制度变迁	国家的发展意愿和能力较弱	加强国家制度建设,推动建立现代市场制度

资料来源：作者自制。

政策建议

中国在非洲的境外合作区既是企业“走出去”的重要平台，也是东道国参与全球价值链、实现工业化的政策工具。近年来，中国在非洲的境外合作区建设取得了显著成就，截至2018年6月，合作区投资总额达到60.4亿美元、总产值188.9亿美元，直接带动东道国就业4.1万人；尤其在埃塞俄比亚等国，制鞋、纺织企业在当地构建了产业链，提升了经济的关联效应。同时，合作区在不同层面面临一系列问题与挑战。这既包括园区经营管理机构的融资约束，也包括园区内外产业的关联效应较弱，以及由于缺乏现代国家构建而导致的发展能力和意愿不

足等问题。这需要开发企业、东道国政府和中国政府在多方面的合作，逐步提升合作区对东道国经济的增长效应。

对园区开发企业而言，可以在融资约束和产业政策方面发挥积极作用。首先，园区开发企业需要加强引进企业力度、注重引进大型企业，将优惠政策与基础设施建设结合起来，引进企业与基础设施完善同步进行，探索市场化的融资方式，稳步推进园区建设；同时利用中非合作的优惠政策申请相关基金项目，尤其是政策性银行和中非合作基金等机构的贷款是缓解资金压力的有效方式。

其次，开发企业可以与东道国地方政府共同完善与园区优势相协调的产业政策。第一，开发企业与地方政府需要统一规划园区内外的优惠政策，降低东道国企业的经营成本，尤其在原材料、中间品提供方面的成本，促进园区内外生产要素流动的便利化，为产业链形成提供多种支持；第二，开发企业应关注东道国中央政府的产业政策和发展战略，定位园区的招商方向，利用东道国政府对特定产业的扶持，完善园区的优惠政策，促进相关产业发展。

对中国政府而言，中国始终坚持合作区建设和运行的市场化模式，不向东道国政府施加条件、换取其优惠政策。在此前提下，可以在三个方面提升合作区的作用。首先，发展战略层面，可以将境外合作区建设作为推动“一带一路”倡议与非洲国家发展议程对接的有效平台，以及中国“走出去”战略的重要支撑，提升合作区建设在中非经济合作中的地位，扩大境外合作区的影响力。其次，优惠政策层面，进一步对合作区的开发企业提供支持，包括在融资优惠、风险防范等方面出台系统性的政策措施，切实缓解开发企业的融资约束和经营风险，同时与东道国就双边和区域贸易协定、双边投资协定等展开谈判，降低中国企业在非洲的贸易和投资成本。最后，非洲国家发展的长期问题在于未能完成现代国家的构建，中国应与国际社会一道，推动非洲各国改善国家治理、健全法律体系、约束政府行为，逐步健全市场经济体制、促进公民社会发展，从而为非洲实现长期增长奠定制度基础。

中国在非洲的境外合作区经济增长效应的实现，需要园区内的优惠政策、园区外的相关产业发展，以及整个东道国的市场制度变革，这对非洲国家的基础设施、产业政策和国家构建均提出了挑战。在中非全面战略伙伴关系不断深化的背景下，中国的合作区建设必将有效带动东道国贸易和投资增长、推动产业链的形成，促进其现代市场制度建设，从而推动非洲国家的工业转型和可持续发展。■

Construction of China's Overseas Cooperation Zones and Economic Development of the Host Countries: Practice in Africa

Liu Chen and Ge Shunqi

73

The rapid development of China's overseas cooperation zones in recent years has not only become an important platform for Chinese enterprises to "go out", but also played a positive role in the economic growth of the host countries. Theoretically, there are three aspects about the economic impact of cooperative zones on host countries. First, it can promote investment, employment and government revenues in the short term; second, it will enhance the linkage effect between Chinese and African enterprises and promote industrial agglomeration in the medium term; third, it will help host countries to carry out policy experiments and promote the construction of market system in the long term. The total output of the cooperation zones in Africa has reached \$18.89 billion and they have created more than 40,000 jobs and formed industrial chains in leather, textile and other industries; they have also helped some countries to push their exploration of industrialization through the cooperative zones. Meanwhile, the cooperation zones still suffer from such problems as inadequate infrastructure and preferential policies, weak industrial linkages, and ineffective use of industrialization. The root of the problems lies in the financing difficulties of enterprises, imperfect industrial policies of governments of host countries, and the lack of long-term development capacity of African countries. Drawing from China's experiences, enterprises tapping the African markets can explore market-oriented financing models and combine preferential policies with infrastructure construction; the local governments can devise industrial policies and enhance the interaction between Chinese and local enterprises; meanwhile, it will be a key task for the cooperation zones to encourage the host countries to improve local industrial and commercial development and long-term development capacity to promote the economic transformation of those countries.

Current Development, Potential and Challenges of China-US Oil & Gas Trade and Investment

Wang Yongzhong and Zhou Yimin

101

The oil and gas sector is a promising and emerging field for Sino-US collaboration in trade and investment. At present, the scale of oil and gas trade between China and the United States is