

本文共6084字，预计阅读时间15分钟。

划重点：

□ 境外经贸合作区有效降低了企业“走出去”的风险和成本，推动了“一带一路”建设和国际产能合作。但合作区的发展普遍面临所在国投资环境复杂和制度体系支撑不足等方面的问题挑战。

□ 外汇紧缺、货币贬值、政策执行效率低、法制不健全等营商环境问题是中企在非洲遭遇比较普遍的问题，而埃塞政策执行效率低，政府履约意识较差，给园区带来较大负担。

随着“一带一路”建设的深入推进和国际产能合作的不断深化，境外经济贸易合作区（以下简称“经贸合作区”或“合作区”）日益成为我国企业对外直接投资的重要平台。

截至2018年上半年，我国企业共在46个国家建设初具规模的合作区113家，其中82家位于“一带一路”沿线国家。

境外经贸合作区有效降低了企业“走出去”的风险和成本，推动了“一带一路”建设和国际产能合作，同时也普遍面临所在国投资环境复杂和制度体系支撑不足等方面的问题挑战。

中企投资建设的埃塞俄比亚东方工业园设立于我国大力推动建设境外经贸合作区初期，是境外经贸合作区中发展较为成熟的案例之一。中国国际发展知识中心国际发展合作课题组以该园区为例，研究其战略定位、发展模式、产业规划等方面经验和运营中发现的问题与挑战，形成调研报告，以供参考。

东方工业园的发展及经验

东方工业园是中非合作论坛框架下成立的六个在非合作区之一，立项于2007年，由江苏民营企业永元投资有限公司投资建设和运营。

园区入口（图片来源：园区供图）

园区位于埃塞首都亚的斯亚贝巴附近的杜卡姆市，规划面积5平方公里，规划投资共3亿美元。园区分三期建设，目前一期2.33平方公里已进入投资回收阶段，二期1.67平方公里即将开工建设。

根据永元投资有限公司提供的材料，截至2018年5月底，共有83家企业入驻园区，协议投资额近8.95亿美元，实际投资额3.95亿美元。园区总产值达8.87亿美元，上缴税收累计7310.77万美元，解决当地就业14639人。

(一) 与两国宏观政策对接，积极争取政府支持

东方工业园的投资主体

将企业自身发展

规划与我国发展政策和埃塞国家

发展战略结合起来

，以此为基础积极争取两国政府支持，为园区建设和发展创造了较为优厚的条件。

2005年底，我国加大对企业“走出去”的引导力度，先后出台多项配套政策措施，鼓励企业在境外建立经贸合作区。

根据商务部建设境外经贸合作区的政策指引，永元投资有限公司将原本在埃塞投资水泥厂的方案改为投资建设东方工业园。

2007年11月，东方工业园正式中标中国商务部境外经贸合作区，并于2015年4月通过商务部和财政部确认考核，获得1亿元人民币的基础设施补贴。

东方工业园的设立和规划，也与埃塞工业化发展战略相契合。

自20世纪90年代以来，埃塞政府先后推出“农业发展驱动型工业化战略”

劳动密集型产业和出口导向型产业

。园区重点引入纺织、建材等劳动密集型产业，以及华坚鞋业集团等以出口为主的企业，与埃塞国家战略方向基本一致。

东方工业园被埃塞政府列为国家工业发展计划优先发展项目，同时也是埃塞“可持续发展及脱贫计划”的组成部分。埃塞政府通过税收优惠、“一站式”服务、政府采购等形式为园区提供支持。

(二) 以园养园，滚动开发，缓解融资难题

以园养园、滚动开发

”的策略。园区投资主体通过厂房租售、土地分租、物业管理费等形式，在园区的经营管理中获得多种类型的收入来源。

此外，投资主体还在园内独资或合资成立水泥厂、制管公司、钢铁厂等，产品主要销往埃塞国内市场，销售收益主要用于支持园区建设。投资主体通过多元化收入来源，为园区建设提供了持续的资金支持，一定程度上解决了融资渠道狭窄、建设资金短缺的难题。

（三）根据所在国资源禀赋和市场需求，确定主导产业

埃塞总人口1.04亿，劳动力资源丰富，用工成本低，政治局势相对稳定，较为适合发展劳动密集型产业。埃塞正在大力推进工业化和基础设施建设，对钢铁、水泥、建材等产品需求较大。

因此，园区规划重点引入的产业包括纺织、皮革、冶金、建材等。

在已经入驻的83家企业中，纺织企业多达30余家，建材企业10余家，钢铁相关企业近10家，有效地与当地资源禀赋和市场需求结合起来。

面临的主要困难和挑战

中国企业在非投资，普遍面临所在国营商环境较差、我国对外投资配套体系不健全、企业自身能力不足等问题。东方工业园是我国企业在非投资的一个典型案例，也面临类似的问题和挑战。

（一）外汇紧缺、货币贬值、政策执行效率低、法制不健全等营商环境问题比较普遍

埃塞外汇短缺

是制约企业生产和发展的重要因素。一方面，外汇需求大，埃塞本国的制造业基础十分薄弱，大部分生产资料和生活用品依赖进口，需大量外汇。另一方面，外汇收入少，埃塞的出口以农牧业为主，创汇能力较差，特别是在当前国际农产品价格持续保持低位的大环境下尤为艰难。

国际货币基金组织的数据显示，2016/2017财年埃塞外汇储备为32亿美元，不足其两个月进口支出。外汇紧缺严重影响了园区企业的正常生产。据园区企业反映，园

区内部分建材企业申请购买原材料的外汇半年多未能获批，导致这些企业不得不停产；部分企业也因外汇问题不敢多接订单。

埃塞货币比尔的持续快速贬值给园区企业造成直接经济损失。2010年比尔一次性贬值20%，美元兑比尔汇率从2009年的1:12.9降到1:17.2，此后比尔持续以年均5%左右的速度贬值，2017年10月又一次性骤贬15%。

尽管比尔贬值在刺激出口方面有一定的积极作用，但货币持续大幅贬值，直接造成企业生产成本增加，利润缩水。据园区部分企业反映，近年来埃塞货币贬值速度和水平，甚至超过了其利润增速和水平。

埃塞政策执行效率低，政府履约意识较差，给园区带来较大负担。

由于埃塞政府内部协调存在较大问题，政策执行效率较低，履约意识较差，承诺向园区提供的支持往往无法兑现，或随意变更合约规定。例如，埃塞政府与永元公司签署的备忘录中规定，埃塞政府须承担园区30%的基础设施成本，但自始至终埃塞政府也未承担这部分费用。

埃塞工业部与永元公司签署的协议中规定，园内企业可比园外企业多享受两年优惠政策，但这一优惠政策也没有有效执行。2008年永元公司与埃塞政府签署的关于土地出让的合同中规定，土地租金为每平米1比尔，但在二期启动开发时，埃塞政府要求修改合同，除缴纳每平米68比尔的赔偿款外，每年还须再缴每平米18比尔的土地租金，这大大提高了二期开发建设的成本。

埃塞

法律法规不完善，规定不清晰，执法不当等问题增加了企业交易成本，在一定程度上抵消了埃塞劳动力成本低带来的优势。

园区内的厂房（图片来源：园区供图）

因缺乏与工业园相关的法律，东方工业园在建设初期和招商引资过程中遇到较大困扰。例如，因为没有法律依据，埃塞政府拒绝给入园企业颁发单独的土地证，导致东方工业园初期无法将土地分租给其他入园企业。

英国国际发展部埃塞办公室的专家认为，埃塞许多管理规定并未以书面形式呈现，缺乏规范性，当前最重要的是完善埃塞的法律制度。华坚鞋业集团董事长张华荣也提出，埃塞需要完善劳动法、海关法、税务法等法律法规，为吸引外资创造更稳定的开放环境。

此外，在法律具体执行过程中，埃塞还存在执法人员自由裁量权较大、执法不当等诸多问题，尤其是涉及到税收的执法。据扬帆汽车有限公司反映，埃塞税法规定不明确，原来未规定需缴纳消费税，但后来政府又要求缴纳消费税，还因企业之前未缴而罚款。诸如此类的税收惩罚给不少企业带来困扰。

（二）东方工业园在政策协调、可持续融资、公共服务配套等方面，缺乏体制机制保障

东方工业园与埃塞政府在政策协调方面，机制不够顺畅，一些涉及园区发展的重大问题长期得不到解决。

当前东方工业园与埃塞政府沟通的机制有三个。

一是东方工业园高层领导和埃塞总理每年两次的例行会见，解决园区发展中遇到的政策性问题；二是园区设有埃塞政府经济部门组成的“园区指导委员会”，每3个月举行一次例会，帮助解决园区及其企业发展中遇到的问题；三是通过中国商会、园区投资者协会等与埃塞相关政府部门沟通对话。

虽然东方工业园和埃塞政府之间建立了多个协调机制，也发挥了一定作用，但总体而言，机制仍然不够顺畅，沟通效率低。

东方工业园管委会有关负责人表示，现有沟通机制效果欠佳，往往流于形式，难以真正解决问题。并且，东方工业园投资主体以民企身份与埃塞政府开展谈判、争取政策时，往往处于相对劣势的地位，导致部分园区发展的重大问题难以得到解决，例如二期土地交割、免除州政府征收的高额建筑税等问题。

东方工业园基础设施建设和运营缺乏可持续的融资支持

。东方工业园投资主体在我国国内和埃塞融资均面临较大困难。一方面，利用境外资产向国内银行抵押融资仍存在较大限制；另一方面，埃塞经济发展落后，金融机构资金紧张，外资企业获得贷款的难度较大。

目前为止，园区负债率不到10%，园区建设和运营经费大部分由永元投资公司自有资金承担，我国政府提供的资金支持和优惠贷款相当有限，单靠“滚动式发展”将制约园区的可持续发展和后期扩建。

东方工业园和中国在非投资企业还面临缺乏教育、医疗等公共服务保障

的问题。工业园和园区企业的可持续发展，需要有教育、医疗等相关公共服务和社会保障体系支撑。

伴随着中国企业“走出去”的是一批中国海外工作人员，他们常年驻守在外，不可避免地面临子女教育、医疗保障等问题。

埃塞等非洲国家多为欠发达国家，当地教育和医疗水平非常落后，虽然也有少量的国际教育机构、医疗机构，但很难满足我国驻外人员的需求。而我国教育和医疗机构“走出去”规模小、速度慢，远远跟不上企业和人员“走出去”的规模和速度。

不少中方员工为了让子女接受良好教育，只能将子女送去美国在埃塞的国际学校上学，一方面费用高昂，另一方面美国国际学校教育体系无法与我国国内教育体系对接，造成中方员工子女难以返回国内继续接受同等教育的问题。

与此类似，由于埃塞的医疗体系比较落后，许多中方员工也面临就医难的问题。在这种情况下，多数驻外人员都是独自在非洲工作，面临和家人长期分离的问题，导致多数驻外人员不愿在非洲长期工作，中国企业在非发展缺乏稳定的、高素质的人力资源体系支撑。

（三）东方工业园和园区企业存在自身能力不足和人员素质欠佳等问题

园区投资主体对埃塞的营商环境缺乏足够了解，在工业园区的规划建设方面也缺乏经验。东方工业园投资主体缺乏在埃塞投资经营的经验，在投资决策前对埃塞宏观经济环境和法律制度没有足够了解，导致园区建设初期和后期都存在一定问题。

在园区建设初期，由于投资主体忽略了当地投资环境的复杂性和高风险

，汇率波动、外汇短缺等问题对园区建设造成较大负面影响。法律制度方面，投资主体前期没有认识到埃塞联邦政府和州政府采用不同的法律制度，和奥罗米亚州政府签了合同，导致现在既不能享受联邦《工业园法》规定的优惠政策和特殊待遇，又必须缴纳州政府征收的建筑税等高额税费。

此外，在工业园的规划建设方面，东方工业园的投资主体也缺乏经验，园区企业布局安排不合理，出现诸如高污染企业距离制药企业过近的问题。

园区内的污水处理厂（图片来源：园区供图）

联合国开发计划署等有关机构的调研报告也指出，东方工业园投资主体选择建立园区的地理位置并不理想。园区距埃塞首都亚的斯亚贝巴博莱国际机场30公里，距离吉布提港850公里，到机场和吉布提港分别需要2小时和3天，物流成本较高。“亚的斯亚贝巴-阿达玛”高速公路和“亚吉铁路”开通后，园区的物流交通困境才有所改善。

园区企业自身能力和人员素质亟待提高。部分园区企业缺乏国际化运作经验，也缺乏对当地政治、法律、工会、社会组织、文化习俗的了解，企业在经营和发展过程中，经常会因为不了解、不适应当地的法律法规和文化习俗而遇到困难或挑战。

例如，埃塞法律规定工人工作满45天，企业便不能随意辞退员工。而部分中资企业在雇佣当地工人时经常不签订劳动合同，也不熟悉当地法律对工人的保护性规定。当企业因工人旷工等问题解雇工人时，往往遭到起诉并败诉，最后公司不得不作出赔偿。

此外，据开普纺织有限公司、扬帆汽车有限公司等园区企业反映，部分中资企业人员素质不高，管理风格简单粗暴，甚至存在歧视打骂当地人的不当行为，对中国在非投资的企业形象造成一定的负面影响，一定程度上降低了当地社会对中国投资的接受程度，针对中资企业的打砸抢骗犯罪行为也有所增加。

推动境外经贸合作区建设的政策建议

（一）以埃塞为试点，探索建立政府间合作区磋商协调机制

以埃塞为试点，由国内相关部门牵头与埃塞政府部门建立较为固定的合作区磋商协调机制，定期就中资企业在埃塞投资建设的合作区存在的重大问题进行磋商协调，并将协调成果机制化、协调经验系统化。

一方面，改变在非投资企业与埃塞政府磋商地位不对等的局面，提升磋商机制的权威性和规范性，推动解决在埃合作区面临的重大问题，促进合作区实现更好的发展，深化中埃产能合作；另一方面，推进协调机制的规范化、协调经验的系

统化

，并利用埃塞作为“非洲的政治首都”的影响力和辐射效应，为中非产能合作积累经验，打造样板，推进中非合作深入发展。

（二）探索创新经贸合作区可持续融资模式，加强对重点合作区的资金支持

境外经贸合作区的金融支持，是一项复杂工程，建议可以在以下几个方面，进行探索创新：

第一，鼓励投资园区的企业利用国际商业贷款，境外发债、境外上市等方式进行境外融资。

第二，积极探索与所在国本币互换，拓展跨境人民币结算业务，降低外汇紧缺、当地货币贬值等带来的风险。

第三，建立综合客观的评估标准，选取重点合作区作为试点，开展“外保外贷”、“外保内贷”等业务，盘活合作区的海外资产。

（三）加大咨询、医疗、教育等“走出去”，完善海外投资配套支持体系

法律咨询、医疗保障、教育配套等系统性的支撑是保障园区可持续发展的重要条件。政策方面，加大推动咨询、医疗、教育等机构“走出去”的力度。

一是通过优惠政策、资金支持等鼓励国内相关机构走出去，在拓展海外市场的同时，也为境外国民提供支持和服务；二是通过与所在国或第三方相关机构合作，联合提供法律、教育、医疗方面的服务。

（四）加强总结交流境外合作区的经验教训，通过培训宣传提高企业能力和人员素质

第一，加强总结国内相关部门近十年来引导、管理、规范境外合作区发展的经验教训，为当前和今后一个时期的境外合作区建设提供更为科学合理的指导和管理。

第二，对相对成熟的境外合作区的发展经验，包括合作区的规划、建设、运营等方面的经验教训，进行系统的梳理和总结，为其他合作区提供借鉴参考。

第三，通过多层次、多形式的培训、宣传，提高中资企业能力和中方人员素质，帮助企业更好适应非洲的投资环境和商业规则。

来源/中国一带一路网（本文为中国国际发展知识中心“国际发展合作”课题组研究成果）

责编/刘梦 审校/王沥慷 监制/李雨思

投稿/纠错：news@yidaiyilu.gov.cn

加入我们：hr@yidaiyilu.gov.cn