

---

# **中国民营境外经贸合作区报告( 2021 )**

**全国工商联联络部**

**中国科学院地理科学与资源研究所**

**2021 年 11 月**

---

## 目 录

前 言 .....	4
第一章 民营境外经贸合作区建设概况 .....	6
第一节 发展简史 .....	6
第二节 空间分布与空间特征 .....	10
第三节 建设主体国内空间分析研究 .....	15
第四节 园区类别和建设模式 .....	20
第五节 主要结论 .....	22
第二章 泰中罗勇工业园案例研究 .....	24
第一节 园区建设概况与开发商合作伙伴 .....	24
第二节 建设历程与园区投融资渠道 .....	27
第三节 罗勇工业园的社会经济影响 .....	31
第四节 建设启示 .....	40
第三章 柬埔寨西哈努克港经济特区案例研究 .....	42
第一节 建设背景与建设现状 .....	42
第二节 建设进展与建设模式 .....	45
第三节 建设影响 .....	50
第四节 建设启示 .....	52
第四章 印度尼西亚青山工业园案例研究 .....	57
第一节 建设背景 .....	57
第二节 建设进展与发展策略 .....	63
第三节 社会经济影响 .....	68
第四节 建设启示 .....	70
第五章 俄罗斯乌苏里斯克经贸区案例研究 .....	72
第一节 建设背景与建设现状 .....	72
第二节 建设历程与发展模式 .....	74
第三节 社会经济影响 .....	83

---

第四节 建设启示.....	86
<b>第六章 格鲁吉亚华凌园区案例研究 .....</b>	<b>88</b>
第一节 建设背景.....	88
第二节 华凌园区发展历程.....	89
第三节 建设影响.....	94
第四节 建设启示.....	97
<b>第七章 主要结论和政策建议.....</b>	<b>100</b>
第一节 主要结论.....	100
第二节 新冠肺炎疫情影响.....	102
第三节 政策建议.....	103

---

## 前 言

民营企业是对外投资的生力军，是“一带一路”建设的重要力量。民营境外经贸合作区是推进“一带一路”建设和国际产能合作的重要载体，是中国企业“抱团出海”的平台。这里，民营境外经贸合作区是指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国民营资本控股企业，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。截至 2019 年末，民营境外经贸合作区共有 123 个（占有中国境外经贸合作区总数的 58.6%），分布 41 个国家，其中国家级民营企业境外经贸合作区共 14 个。民营境外经贸合作区在促进中国与相关国家经贸合作的同时，既促进了中国产业转型升级，同时也带动了当地社会经济发展。

在取得可喜成绩的同时，民营境外经贸合作区的发展也存在有一些问题。为总结民营境外经贸合作区发展模式，明确其高质量发展的思路，全国工商联联络部于 2021 年联合中国科学院地理科学与资源研究所，共同开展中国民营境外经贸合作区研究。课题组克服疫情影响，创新工作方式，采取网络调研和研讨会等形式，形成了《中国民营境外经贸合作区报告（2021）》。本研究报告主要采取定量和定性研究、和案例研究为主。定量分析部分数据资料主要来自课题组长期通过与商务部、全国工商联等机构合作及公开资料采集积累的自有知识产权数据库。数据库包括① 园区层面数据，如园区名称、园区性质、园区类别、园区投资建设时间、所在国家或地区等信息；② 投资主体层面数据，包括投资企业名称、企业性质、企业所在的省市等信息；③ 地理位置信息数据，包括通过手工查询的园区、投资主体的经纬度信息等。该数据库为定性和定量研究中国民营境外经贸合作区提供了基础。

为总结民营境外经贸合作区发展模式，本报告采取了典型案例研究方法。在综合空间分布、行业特征及建设进展，本报告选取 5 个案例：泰中罗勇工业园、柬埔寨西哈努克港经济特区、印度尼西亚青山工业园、俄罗斯乌苏里斯克经贸区和格鲁吉亚华凌国际合作园。从空间分布看，东南亚 3 个，中亚 1 个、俄罗斯远东 1 个。在每个案例研究中，在深入分析其建设背景和现状的基础上，探讨了其

---

建设模式和建设影响，并总结研究其建设启示。最后一章结合新冠肺炎疫情对民营境外经贸合作区建设的影响，疫情防控常态化阶段和后疫情时代两个角度，提出了民营境外经贸合作区发展建议。

---

## 第一章 民营境外经贸合作区建设概况

民营企业是对外投资的生力军，是“一带一路”建设的重要力量。民营境外经贸合作区为中国与“一带一路”沿线国家的经贸往来搭建起良好的合作平台，也是中国民营企业参与“一带一路”建设的重要形式。本章首先总结梳理了中国民营境外经贸合作区的发展历史，其次结合“一带一路”建设进展及国内外发展宏观环境变化，通过统计数据分析和案例分析，从投资运营模式、时空演变态势以及其他基础设施空间互动模式等方面总结研究民营境外经贸合作区的经验教训，提出我国民营境外经贸合作区建设的相关政策建议。本章主要数据主要来源为商务部、全国工商联提供境外经贸合作区数据，以及课题组通过公开资料收集的数据。

### 第一节 发展简史

据统计，截至 2019 年末，中国企业境外经贸合作区累计 210 个，其中民营企业投资建设的有 123 个，占有中国企业境外经贸合作区的 58.6%，是中国境外经贸合作区建设的重要力量，其中国家级民营境外经贸合作区共 14 个。2000 年以来，中国民营企业境外经贸合作区加快建设，大致经历了 2000 年以前、2000—2012，2013 年至今三个发展阶段。

#### 一、萌芽积蓄期（2000 年以前）

第二次世界大战后至 20 世纪 80 年代前，欧洲、东亚和东南亚处于战后经济快速恢复发展时期，但由于中国经济实力有待发展和计划经济特殊经济体制，中国企业的境外园区建设尚未起步。然而，全球发展趋势为中国境外园区建设，尤其是民营企业的境外经贸合作区建设提供了重要孕育环境和重要经验。一方面，发达经济体为首的国家群体开始探索建设境外园区，尽管不存在名义上的“境外园区”，但全球范围内的境外园区已经处于萌芽状态，而经济特区的产生也为境外园区的制度设计和实际建设提供了成功模板，事实上境外园区的早期投资国也多是经济特区的早期实践者，如日本、新加坡等东亚和东南亚国家。另一方面，外商直接投资的不断增长亟需东道国的有效载体，为国际资本的进入和运作提供合适的政策、营商、出口等制度环境，而境外园区可为跨国公司海外投资创造良好的经济环境，如容纳供应商、提高物流效率等。在此背景下，境外经贸合作区

---

的建设不断积累相关经验，而民营资本对于市场的感知、反映具有显著优势，是境外经贸合作区建设的潜在实践者。

20 世纪 80 年代至新世纪前，我国改革开放不断探索深化，一方面产业优势不断凸显，民营资本不断发展壮大；另一方面，经济特区、工业园区的建设成为中国民营资本了解全球经济的重要窗口，为民营企业“走出去”和建设境外经贸合作区积累了宝贵经验。1994 年 2 月，苏州工业园获批设立，是中国与新加坡两国政府间的重要合作项目，是“中国改革开放的重要窗口”和“国际合作的成功范例”。苏州工业园的建设和发展是中央、地方政府处理国际资本，融入全球市场的重要探索措施。同时，苏州是长三角地区的重要城市之一，工业园区建设的经验教训也为当地活跃、壮大的民营资本的“走出去”提供了重要参考。经济特区、工业园区的建设一方面为国际资本进入中国市场提供了重要的平台载体，另一方面也极大地鼓舞了政府、企业“走出去”的信心和决心。1992 年和 1993 年，中国电气进出口有限公司和中垦集团先后在越南和赞比亚建设产业园区，是中国最早的境外产业园区建设实践者，民营资本开始入园参与，为民营企业加快建设境外经贸合作区提供了重要经验参考。

## 二、探索发展期（2000—2012 年）

2001 年中国加入 WTO 和全球性、区域性合作平台的不断建立完善，为中国民营资本“走出去”提供了重要机遇。2006 年，商务部发布《境外中国经济贸易合作区的基本要求和申办程序》，规范了企业境外经贸合作区投资建设行为，民营企业境外经贸合作区投资建设进入了规范运营和密集增长的新时期。一系列支持政策不仅带来民营企业投资建设境外经贸合作区数量的增长，而且推动了园区规模和质量提升，涌现出一批程序规范、规模较大、得到双方政府支持的境外经贸合作区，为推进民营企业境外经贸合作区投资建设提供了丰富的经验和成功蓝本。

为更好激励境外园区良性发展，我国政府还根据合作区的建设进展、投资承诺、入园企业规模、环境生态保护等多个角度进行评估，并据此建立中国海外经贸合作区（COCZs）核查机制，连续三年未通过评估的园区将失去政府支持。2008 年全球经济危机发生的同时也带来前所未有的投资机遇，加上中国对民营企业投

---

建境外园区的大力支持、管理机制的建立和完善，民营企业加快在境外探索建立经贸合作区，进一步融入国际市场和发挥规模效益。与此同时，中国国内经济体量的提升、产业优势的凸显、市场化改革的推进是民营企业“走出去”的重要前提和有效保障，激烈的国内竞争和兴起的发展中国家市场是“走出去”和建设境外经贸合作区的重要动力。

2000—2012 年，中国民营企业累计开工建设境外经贸合作区共 40 个，占该时期中国企业在境外建设的经贸合作区总数的 52.6%。2003 年，河南国基实业集团有限公司积极响应国家“走出去”战略，率先走出国门，寻找海外市场，探索建设塞拉利昂国基工贸园区，是中国民营企业最早投建的境外经贸合作区之一。其后，山东、黑龙江、江苏、浙江等地的民营企业先后在柬埔寨、巴基斯坦、俄罗斯、哈萨克斯坦等国投建境外合作园区。该时期民营企业建设的境外经贸合作区主要为轻工业园区、农业产业园区和综合产业园区，分别有 11 个、9 个、8 个，三类经贸合作区占该时期总数的 70%。从投资区域来看，该时期民营企业境外经贸合作区具有明显的空间集聚特征，主要分布在欧洲和亚洲，分别为 18 个和 14 个，占该时期总数的 50% 以上。其中，民营企业在俄罗斯投资境外经贸合作区 12 个，是民营企业境外经贸合作区的主要分布国。

### 三、快速扩展期（2013 至今）

2013 年，世界经济逐步摆脱 2008 年全球经济危机的负面影响，步入新一轮复苏周期和创新周期，但该时期世界经济复苏更多是短期需求政策的结果，美欧日结构性问题仍然没有得到解决，世界经济复苏前景仍不明朗。在此背景下，中国积极地通过多边机制来参与全球化的新一轮浪潮，将发展重点由“请进来”转为“走出去”，以对外投资拉动出口，并建设性地提出“一带一路”倡议，改善了沿线国家的营商环境，开启了民营企业境外经贸合作区投资建设集中面向沿线国家的快速扩展时期。2014 年，习近平总书记再中央财经领导小组第八次会议中强调“一带一路”建设是一项长期性工程，鼓励国有企业、民营企业等各类企业共同参与沿线建设，大批民营企业响应并逐渐成长为中国企业在沿线市场境外经贸合作区投资建设的主力军。

中国改革开放的进一步深化也为中国境外经贸合作区建设，尤其是民营企业



的境外经贸合作区建设提供了新的机遇和重要基础。“一带一路”框架下，中国设立推进“一带一路”建设工作领导小组，统筹协调有关部委、金融机构以及地方政府，进一步完善了中国境外经贸合作区投资建设的管理体制，加强了境外经贸合作区建设的政策、资金支持。

2013 年“一带一路”倡议提出以来，中国民营企业加快投资建设境外经贸合作区，愈发成为中国企业“走出去”建设境外经贸合作区的重要力量。其间投资境外经贸合作区共 76 个，占该时期境外经贸合作区总数和占民营企业境外经贸合作区总数的比例均超过 60%。其中，2013 年民营企业投资建设海外境外合作区 13 个，而当年中央企业和地方企业仅分别在境外投资 3 个和 1 个。从投资地域来看，该时期民营企业主要在俄罗斯和东南亚地区投资建设境外经贸合作区，其中在俄罗斯投资 16 个，在东南亚地区投资 23 个；在北美洲和大洋洲投资较少，仅各投资建设 1 个境外经贸合作区。从级别上来看，该时期仅投资 3 个国家级境外经贸合作区（见表 1-1），绝大多数境外经贸合作区属于非国家级。从类别上来看，该时期主要投资建设农业产业园区（26 个）、综合产业园区（17 个）和重工业园区（11 个）。

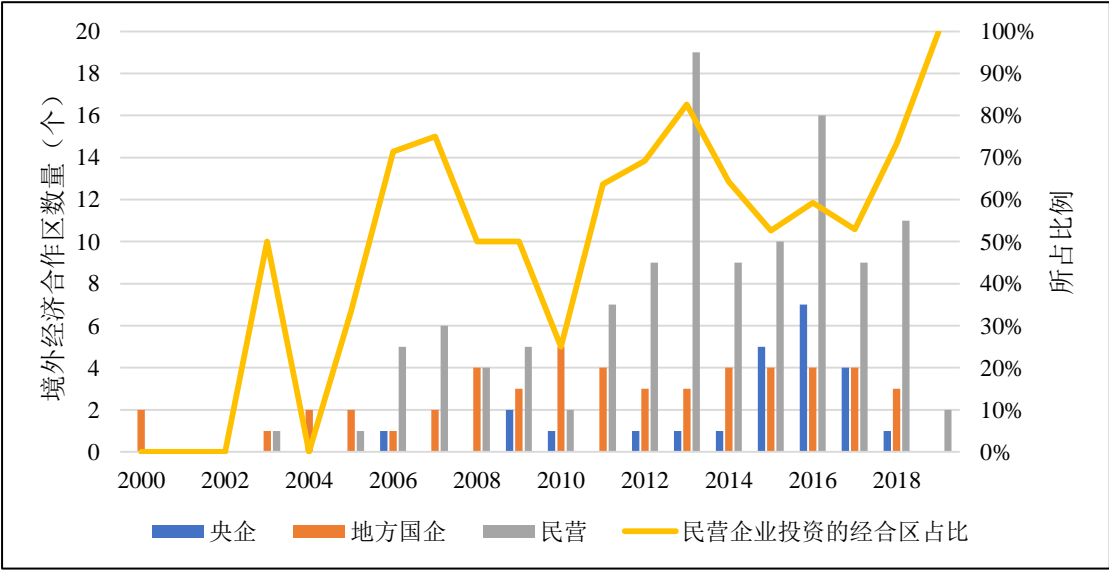


图 1-1 2000—2019 年中国境外经贸合作区投资数量及民营投建占比

表 1-1 经商务部、财政部确认的民营境外经济贸易合作区

园区名称	成立年份	地理位置	中国民营投资方	主导产业
柬埔寨西哈努克港经济特区	2006	柬埔寨西哈努克市	江苏省红豆集团	纺织服装、五金机械、轻工家电
泰国泰中罗勇工业园	2005	泰国罗勇府	浙江省华立产业集团	汽配、机械、家电
越南龙江工业园	2007	越南前江省	浙江前江投资管理有限责任公司	纺织轻工、机械电子、建材化工
俄罗斯乌苏里斯克经贸合作区	2006	俄罗斯远东滨海边疆区	浙江康吉国际投资有限公司	轻工、机电（家电、电子）、木业
埃塞俄比亚东方工业园	2008	埃塞俄比亚杜卡姆市	江苏永元投资有限公司	纺织、皮革、农产品加工、冶金、建材、机电
中俄（滨海边疆区）农业产业合作区	2004	俄滨海边疆区	黑龙江东宁华信经济贸易有限责任公司	种植、养殖、农产品加工
俄罗斯龙跃林业经贸合作区	2013	俄罗斯犹太州	黑龙江省牡丹江龙跃经贸有限公司	林木采伐、粗加工和深加工、森林培育、森林采伐、精深加工、林产品展销交易、跨境物流运输
匈牙利中欧商贸物流园	2011	匈牙利布达佩斯	山东省帝豪国际投资有限公司	商品展示、运输、仓储、集散、配送、信息处理、流通加工
吉尔吉斯斯坦亚洲之星农业产业合作区	2011	吉尔吉斯楚河州	河南省商丘贵友食品有限公司	种植、养殖、屠宰加工、食品深加工
乌兹别克斯坦“鹏盛”工业园	2009	乌兹别克锡尔河州	浙江省温州市金盛贸易有限公司	建筑材料、真皮制品、灯具和五金制品、电机电器、农用机械、轻纺及纺织品
中匈宝思德经贸合作区	2011	匈牙利包尔绍德州	山东省烟台新益投资有限公司	化工、生物化工
中国印尼综合产业园区青山园区	2013年	印尼中苏拉威西省	上海鼎信投资（集团）	镍铁、不锈钢
中国·印度尼西亚聚龙农业产业合作区	2006年	印度尼西亚加里曼丹岛	天津聚龙集团	油棕种植开发、精深加工、收购、仓储物流

## 第二节 空间分布与空间特征

### 一、空间分布

民营企业是中国境外经贸合作区建设的主力军，其不同阶段的空间拓展呈

现出明显的差异性特征，但是其与中央企业、地方国企的空间分布较为一致（图 1-2）。根据民营境外经贸合作区建设的不同阶段，对民营企业的空间拓展进行进一步的划分，分为 2007 年及以前、2008-2012、2013-2019 年三个时间段，可知，2007 年以前，民营企业的境外工业园区建设较为谨慎，主要在俄罗斯和东南亚的部分国家进行投资；2008 年开始，中国民营企业开始在欧洲地区开展经贸合作区建设，并围绕黑龙江、新疆、广西的部分边境地区加快经贸合作区建设。

2013 年以来，受“一带一路”框架下的各项倡议引导带动，中国民营境外经贸合作区的建设的空间范围进一步扩展：① 继续加强在边境地区的经贸合作区建设，数量明显增多；② 进一步完善在东南亚国家和俄罗斯等欧洲国家的空间布局，呈现出更加明显的集聚特征；③ 向非洲东海岸、中东地区以及南亚地区扩展。尽管当前中国民营境外经贸合作区的建设范围较广，但在北美洲、拉丁美洲、大洋洲以及非洲西部地区仍然布局较少，具有进一步拓展和投资的空间。

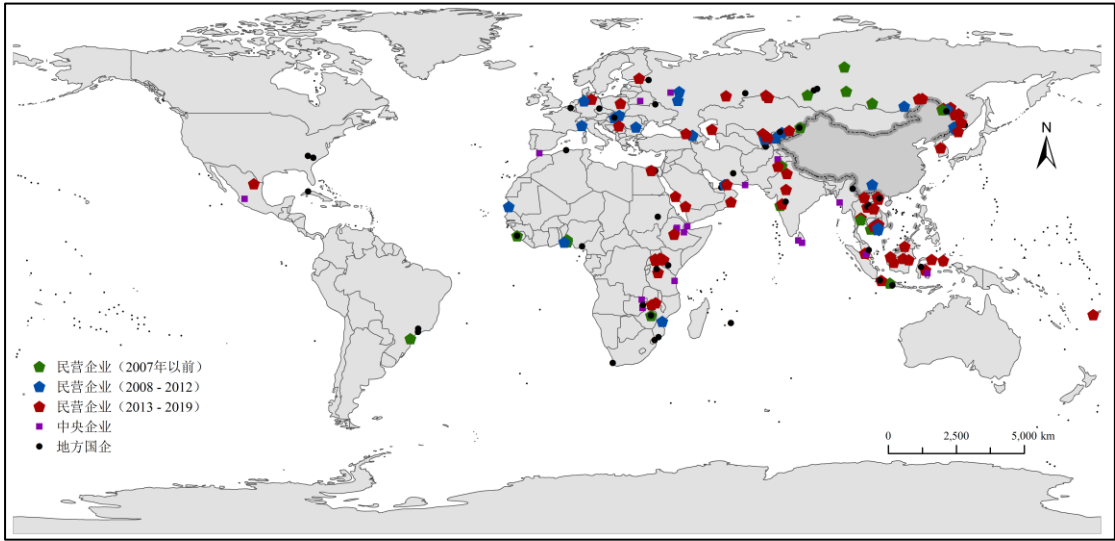


图 1-2 我国境外经贸合作区空间分布

中国民营企业境外经贸合作区在全球范围内呈现出以下特点：全球范围内分散布局，在少数国家集中布局。从投资东道国来看，中国民营企业主要在俄罗斯、柬埔寨、印度尼西亚、哈萨克斯坦、越南等国投资建设境外经贸合作区，分别为 33 个、9 个、8 个、6 个、5 个（表 1-2）。其中，中国民营企业在俄罗斯投资经贸合作区共 33 个，占总数的 26.8%，是中国境外民营经贸合作区分布最多的东道国。从单个东道国投资建设境外经贸合作区数量来看，中国民营企业在大多数国家都只投资 1-2 个境外经贸合作区。具体来说，中国民营企业在意大利等 19

国分别投资了 1 个境外经贸合作区，在德国等 10 国分别投资了 2 个境外经贸合作区，在匈牙利等 5 国分别投资了 3 个境外经贸合作区。

表 1-2 中国民营境外经贸合作区空间分布

国家	境外经贸合作区数量	总数
俄罗斯	33	33
柬埔寨	9	9
印度尼西亚	8	8
哈萨克斯坦	6	6
越南	5	5
印度、乌干达	4	8
匈牙利、乌兹别克斯坦、阿曼	3	15
埃塞俄比亚、老挝		
德国、沙特阿拉伯、尼日利亚、泰国、阿联酋、马来西亚、 巴基斯坦、坦桑尼亚、赞比亚、格鲁吉亚	2	20
意大利、韩国、墨西哥、波兰、埃及、芬兰、罗马尼亚、肯 尼亚、塞尔维亚、莫桑比克、津巴布韦、贝宁、文莱、塔吉 克斯坦、毛里塔尼亚、吉尔吉斯斯坦、斐济、塞拉利昂、委 内瑞拉	1	19

数据来源：本课题组自建中国境外产业园区数据库

## 二、分布特征

建国以来，尤其是 21 世纪以来，中国民营企业投建境外经贸合作区累计 123 个，涉及 41 个国家。东道国具有不同的政治、市场、制度环境，因此需要了解东道国的基本情况，并有效利用中国与东道国双方的政策优势。因此，本部分从双边外交关系、经济发展水平、政治稳定情况、基础设施水平四个方面探索中国民营企业境外投资的东道国基本特征，为相关政策建议提供事实依据。

从双边外交关系来看，中国民营企业主要在与中国外交关系坚实的国家投建境外经贸合作区（表 1-3）。根据相关文献和基本常识对现有的双边外交关系划分为六大等级，取值范围为[1,5]。在所有东道国中，外交关系等级为 5，即与中国外交关系为全面战略合作伙伴关系、全面战略协作伙伴关系、全天候战略合作伙伴关系的国家共计 29 个，占民营企业投资东道国总数的 71%；在这些国家投资境外合作区共 101 个，占民营企业投资总数的 82%。而在外交等级为 1-4 的国家中，仅投资共 22 个境外经贸合作区，涉及 12 个国家，还具有较大的合作空间。

表 1-3 东道国与中国的双边外交关系

外交等级	双边外交关系	国家数量	境外经贸合作区数量
0	无建交	0	0
1	建交关系	5	10
2	睦邻友好关系、建设性合作伙伴关系、战略互惠关系、新型大国关系、传统友好合作关系、友好合作伙伴关系、战略合作关系、重要合作伙伴关系、新型合作伙伴关系	1	1
3	全面合作伙伴关系、全方位合作伙伴关系、全面友好合作伙伴关系、全面伙伴关系	3	4
4	战略伙伴关系、战略合作伙伴关系	3	7
5	全方位战略伙伴关系、全面战略伙伴关系、全面战略合作伙伴关系、全面战略协作伙伴关系、全天候战略合作伙伴关系	29	101

数据来源：根据外交部官网整理计算所得

从东道国发展水平来看，中国民营企业主要在经济总量较低的国家投建境外经贸合作区（图 1-3）。除俄罗斯外，中国民营企业投资境外经贸合作区的东道国经济总量大多在 1 万亿美元以下，尤其集中在 0.5 万亿美元以下（2019 年）。其中，塞拉利昂、斐济、吉尔吉斯斯坦、毛里塔尼亚 2019 年经济总量不足 100 亿，自身发展水平不足，民营境外经贸合作区的建设和运营往往面临制度环境不完善、融资难度大等重点问题。在发达国家的投资空间还有待进一步拓展，仅在德国、意大利、韩国等进行投资，投建境外经贸合作区个数分别为 2 个、1 个、1 个，远远少于俄罗斯（33 个）和哈萨克斯坦（6 个）、越南（5 个）等发展中国家。

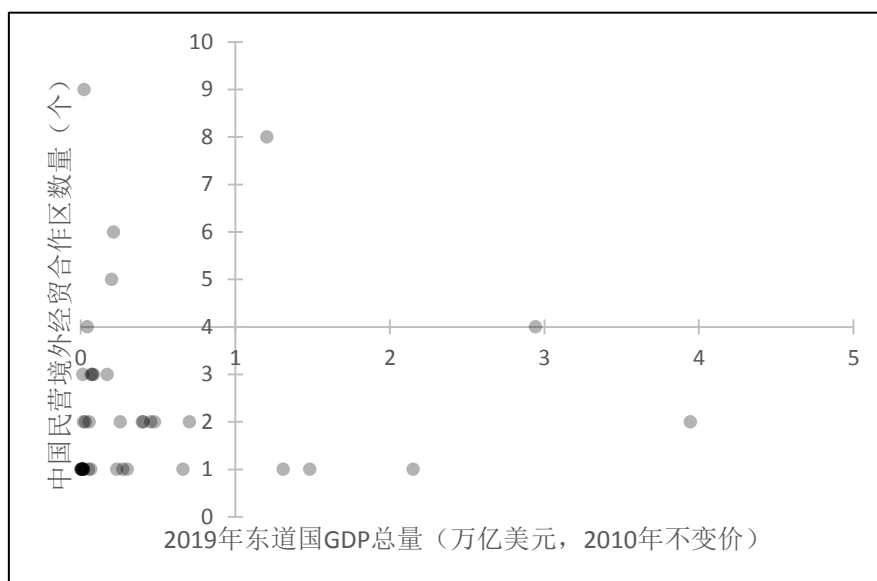
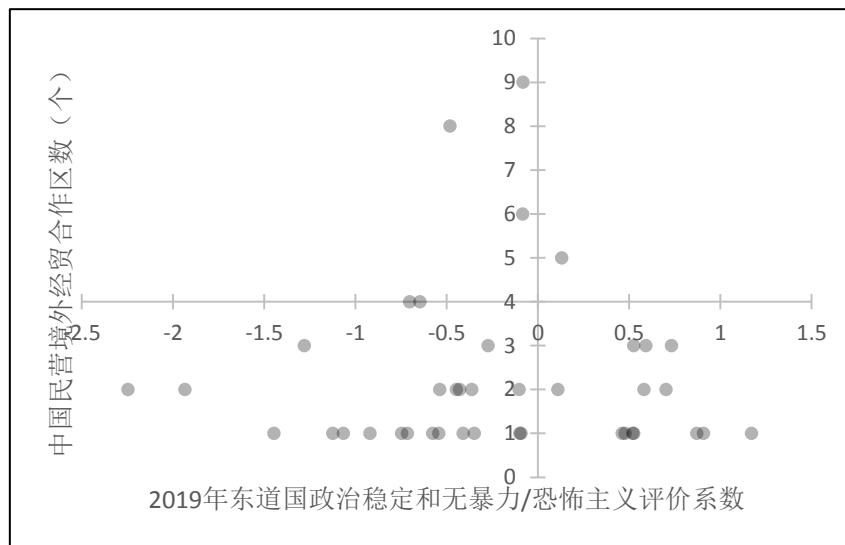


图 1-3 东道国经济发展水平

说明：1. 数据来源于世界银行发布的《世界发展指数》（2020版）；2. 俄罗斯未体现在图中（下同）

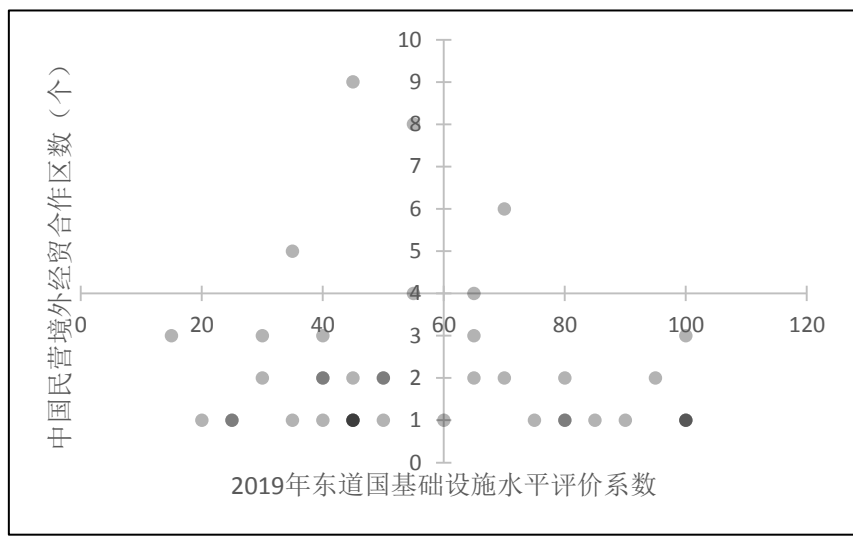
东道国政权更迭和恐怖主义活动是影响境外经贸合作区建设和运营的重要负面因素。根据世界银行发布的《全球治理指数》（2020 版）对上述东道国进行简单的评价分析，中国民营企业投资的各东道国的政治稳定性系数平均值为-0.242，略低于全球平均水平，面临一定的政治不稳定性和恐怖主义因素。由统计图可知，从已经投资的情况来看，政治稳定性对于中国民营企业在—国的境外经贸合作区数量并没有显著影响，但很大一部分民营境外经贸合作区需要面临政权更迭、恐怖主义等的风险和挑战（见 图 1-4）。



数据来源：世界银行发布的《全球治理指数》（2020版）

图 1-4 东道国政治稳定情况

从基础设施水平来看，部分民营境外合作区所处东道国基础设施不够完善，园区发展可能需要面临交通不便、电力供应不稳定等问题。以《世界发展指数》中公布的数字基础设施评价系数为基础评价上述东道国的基础设施水平，可以看到，上述东道国的基础设施情况存在较大差异。其中，肯尼亚、坦桑尼亚等 18 个国家基础设施评价系数低于 50，平均值仅为 35.8，处在这些国家的民营境外经贸合作区共 40 个，占总数的 32.5%。相关民营企业往往需要与国内外工程承包商、国际投资商等合作，共同解决基础设施相对滞后的问题，为进一步融入全球经济，带动当地和本国经济发展。（图 1-5）



数据来源：世界银行发布的《全球治理指数》（2020版）

图 1-5 东道国基础设施水平

第三节 建设主体国内空间分析研究

一、空间分布特征

改革开放以来，尤其是 2013 年“一带一路”倡议提出以来，中国民营企业作为境外工业园区的建设主体积极响应政府号召，参与境外经贸合作区建设，截至 2019 年底，累计 116 家民营企业参与了境外经贸合作区建设，其空间分布呈现出向东南沿海以及边境地区集聚的特征（图 1-6）。根据民营企业建设境外园区的不同发展阶段，进行进一步的时间段划分，可知建设境外经贸合作区的民营企业空间扩展特征。具体如下：① 2007 年及以前，国内建设主体呈零散分布特征，由长三角地区以及北京、山东、黑龙江开始逐步扩张；② 2008 年至 2012 年，安徽、河南等地的民营企业开始参与到境外经贸合作区的建设，内蒙古边境地区的部分民营企业也逐步参与其中；③ 2013 年至今，民营企业大规模建设境外经贸合作区，国内建设主题也在空间上快速扩张，除沿海和边境地区外，湖北、江西、陕西、四川、甘肃等内陆省份的民营企业也开始“走出去”建设境外经贸合作区。

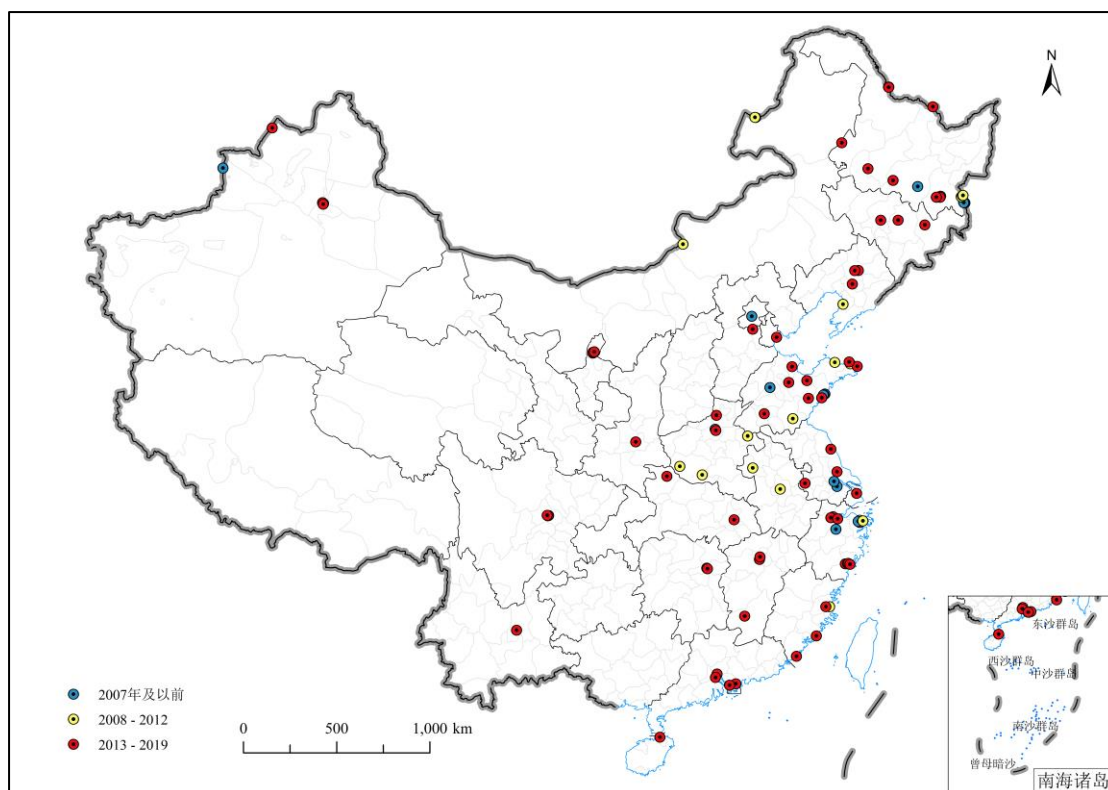
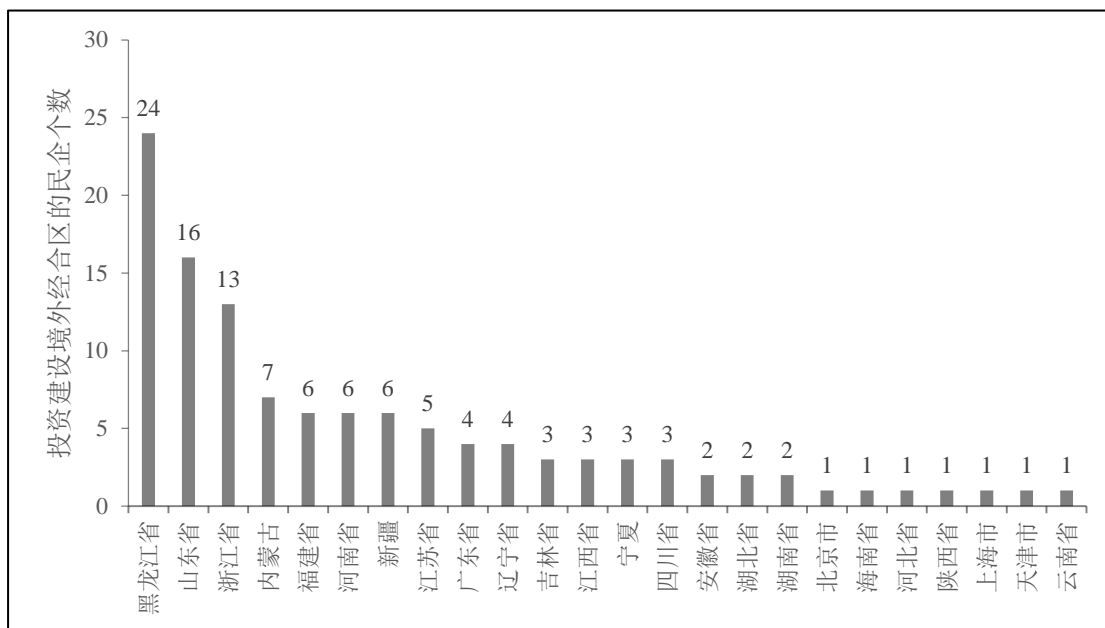


图 1-6 民营境外经贸合作区投资主体的国内分布

中国民营企业投资境外经贸合作区存在来源省份集中、投资园区数量少的特点。从省份来看，投资境外经贸合作区的中国民营企业主要来自于黑龙江省、山东省和浙江省，来自这三个省份的民营企业个数分别为 24 个、16 个和 13 个，占中国民营企业总数的 46.6%（图 1-7）。其中，仅来自黑龙江省牡丹江市的民营企业个数就有 15 个，包括东宁宏达公司、耐力木业、金跃集团、昊泽经贸等。从企业投资建设境外园区数量来看，除宁夏中阿万方投资管理有限公司、山东帝豪国际投资有限公司等五家企业外，绝大多数民营企业只投资一个境外经贸合作区，民营企业境外经贸合作区的建设有望迎来新一轮的数量增长。





数据来源：本课题组自建中国境外产业园区数据库

图 1-7 各省参与投资建设境外经贸合作区的民营企业数量

## 二、重点建设省份境外合作区

### (1) 黑龙江省民营企业境外经贸合作区建设

黑龙江省是中国对俄经贸发展的关键地区和重要枢纽，也是中国发展境外经济贸易合作区的先行者和领跑者。境外经贸合作区的投资建设是黑龙江省转变对俄贸易发展方式、优化对俄贸易结构的重要途径。基于对境外经贸合作区发展前景的积极判断，诸多有实力的黑龙江企业积极加大对俄罗斯境外经贸合作区的投资，响应了政府鼓励企业“走出去”的号召。境外经贸合作区的建设一方面构建了企业信息流通平台，有助于企业不断了解俄罗斯的市场、项目、消费情况，另一方面也有助于加强黑龙江省对俄出口商品的竞争性和适应性，有利于中国本土企业进一步开拓俄罗斯市场。

2019 年，中国与俄罗斯双边关系提升为中俄新时代全面战略协作伙伴关系，中俄关系逐渐步入历史最好时期。在此背景下，境外经贸合作区的建设是黑龙江省“引进来”和“走出去”相结合并在境外成功运作的重要模式。围绕扩大对俄沿边开放开发带建设，黑龙江省加快对俄罗斯区域经济合作步伐，率先实施境内外中俄合作园区推进战略，在实践中建立了不同的园区合作模式，重点项目包括

---

境外中俄木材工贸合作区、中俄伊曼阔叶材加工园区、黑河-俄罗斯布市跨境经贸合作区等。

2003 年起，黑龙江一些对俄经贸合作的龙头企业开始在俄罗斯远东地区和其他国家投资建设境外经贸合作区。截至 2019 年底，黑龙江省已经开工建设了 25 个境外经贸合作区，农业产业园区是境外投资工业园区主要类别，共 13 家，占比 52%，且均位于俄罗斯。其中，只有俄罗斯龙跃林业经贸合作区和俄罗斯乌苏里斯克经贸合作区两家是国家级境外经贸合作区。黑龙江省地处东北亚腹地，政策环境优良，历来就是中俄经贸合作最重要的、与俄罗斯共有边境线最长、开放口岸最多的省份，境外经贸合作区建设方面，黑龙江省在俄罗斯共投资建设 21 个经贸合作区，占比 84%。

## **（2）山东省民营企业境外经贸合作区建设**

山东省人口众多，资源丰富，社会经济发展较好，位于“一带一路”交汇的交通物流枢纽、东西双向开放的桥头堡、国家海洋经济对外合作核心区。境外园区。山东省将境外经贸合作园区作为全省参与“一带一路”经贸合作的重要支点、国际产能合作的重要平台，充分发挥省内实体经济优势，一方面促进山东企业走出去，另一方面推动国际合作和东道国的经济社会发展。海尔、万华等大企业较早深耕海外市场，发挥大企业“头雁效应”鼓励企业建设境外园区是其境外经贸合作区建设的重要路径和成功经验。山东省的境外园区建设成效较为显著，不仅能够为中国企业在海外提供场地、物业服务，更为重要的是帮助相关企业节约信息成本，帮助企业打通与市场的“最后一公里”，可以精准地为企业找到潜在客户，也为当地企业寻求与中国企业合作提供精准对接的重要平台。

新的时代背景下，山东建设海外境外经贸合作区的优势明显，动力充足，政策保障不断加强。2018 年，山东省出台《境外经贸合作区考核管理办法》，一方面进一步明确了山东省企业建设境外园区的目标和方向，在“一带一路”沿线国家、非洲等地区推动建设加工制造、资源利用等合作区，而在欧美发达国家地区推动建设科技研发型合作区，开展国际研发创新合作；另一方面，进一步规范园区管理考核办法，加快推进合作区的创新升级发展。山东省“十四五”指出，山东省将致力于建设丝绸之路高科技园区联盟，提升中欧商贸物流园、中国苏丹农

---

业合作开发区、齐鲁（柬埔寨）经济特区、岱银纺织马来西亚工业园等境外园区建设水平；发挥与日韩帝园相近、文化相通、产业相融等优势，积极打造中日韩地方经贸合作示范区。

柬埔寨曼哈顿经济特区是山东省对外假设境外经贸合作区的最早尝试，是由柬埔寨曼哈顿青岛纺织有限公司于 2005 投资兴建的轻工业园区，为山东省境外园区建设积累了重要经验。截至 2019 年底，山东省累计投资开工建设境外经贸合作区 25 家，受“一带一路”倡议的政策导向影响，投资时间主要集中在 2013 年，该年投资开工建设 6 家境外经贸合作区，集中在非洲和东南亚。在园区类别方面，主要为轻工业园区（6 家）、物流合作园区（4 家）和农业产业园区 4 家。从分布国家来看，山东省在东南亚柬埔寨的投资经贸合作区最多，达到 6 家，而在日本、韩国等国建设高科技经贸合作区的潜力还有待进一步开发。

### **（3）浙江省民营企业境外经贸合作区建设**

从浙江省投建的所有境外经贸合作区来看，初步形成了贯穿“一带一路”沿线的境外经贸合作区新格局，成为浙江省培育本土民营跨国公司的重要海外平台。2006 年，浙江开始推动境外经贸合作区建设布局，经过 14 年的发展，目前全省建有国家级境外经贸合作区 4 家、省级 11 家，类型涵盖加工制造型园区、科研研发型园区、商贸物流型园区、农业产业园区、资源利用型园区、专业型产业园区。15 家境外经贸合作区建区企业累计投资额 62.76 亿美元（其中基础设施建设投入 13.57 亿美元），平整土地面积 1.67 亿平方米；共有入园企业 611 家，累计投资额 51.98 亿美元，累计总产值 281.45 亿美元，解决当地就业 7.23 万人。其中，民营企业是浙江省境外经贸合作区建设的主力军，其投建的国家级境外经贸合作区达到 3 家，

浙江省民营企业境外投建境外经贸合作区具有良好的政策基础、产业基础。浙江省高度重视和鼓励民营企业“走出去”，较早出台了加快实施“走出去”战略的指导意见，简化了民营企业投资审批程序，设立了扶持民营企业“走出去”专项基金。产业基础方面，民营经济一直是浙江省的重要特色，2020 年，浙江省民营企业占中国民营企业 500 强当中 96 席，连续 22 年居全国各省首位。“十四五”期间，浙江省将加快打造“一带一路”重要枢纽，构建国际产业合作园区

链式体系，建设境外经贸合作区和系列站，高质量推进宁波“17+1”经贸合作示范区，加强与中东欧 17 国的投资贸易合作，其中境外合作园区的建设将是重要的抓手。

温州是浙江省境外经贸合作区建设的重要先行区，其境外经贸合作区建设投资占全省“一带一路”投资额的 65%。从 2006 年国家开始启动境外经贸合作区建设至今，温州境外经贸合作区建设稳步发展，截至 2020 年底，已经拥有国家级境外经贸合作区 3 个，省级境外经贸合作区 5 个，国家级园区数量居全国地级市之首。在园区业态方面，涵盖了加工制造、资源开发、农业生产、商贸物流等多种形态。俄罗斯乌苏里斯克经贸合作区等六个境外经贸合作区在生产经营方面均已初具规模，总投资 3.89 亿美元，规模总面积 14.89 平方公里，入驻企业总结 233 家，2018-2020 年年均带动进出口额近 10 亿美元，在帮助企业“降成本、拓市场”方面做出了重要贡献，为所在地区创造了 17000 多个就业岗位，有力地带动了当地经济发展。

## 第四节 园区类别和建设模式

### 一、园区类别及其分布

中国境外经贸合作区大致可分为高新技术园区、农业产业园区、轻工业园区、物流合作园区、重工业园区和综合产业园区六类，民营企业主要投资农业产业园区（33%）、综合产业园区（20%）和轻工业园区（16%），而中央企业主要投资综合产业园区（58%），地方国有企业的投资则以综合产业园区（35%）和农业产业园区（31%）为主（表 1-4）。相对而言，中国民营企业投资的境外经贸合作区呈现出数量足、类别多的特点，但仍然呈现出以农业产业园区投资为主的投资特点，在其他类别的园区投资，尤其是高新技术园区的投资方面明显不足。

表 1-4 我国民营境外经贸合作区行业分类

园区类别	民营企业		中央企业		地方国有企业	
	数量	占比	数量	占比	数量	占比
高新技术园区	8	7%	0	0%	2	4%
农业产业园区	41	33%	1	4%	16	31%
轻工业园区	20	16%	6	23%	6	12%
物流合作园区	13	11%	1	4%	1	2%

重工业园区	16	13%	3	12%	8	16%
综合产业园区	25	20%	15	58%	18	35%

数据来源：本课题组自建中国境外产业园区数据库

不同类型民营境外经贸合作区呈现出不同的空间分布特征。具体来说，农业产业园区主要分布在中俄边境地区、俄罗斯、东南亚地区以及非洲东南部地区；物流合作园区则主要集中在西欧地区，在其他地区只是零星分布；综合产业园区、轻工业境外经贸合作区、重工业园区并未因类型差别呈现出明显的空间分异特征；高新技术园区目前数量较少，主要分布在离中国较近的地区，如东南亚地区、中亚、俄罗斯、韩国等（图 1-8）。

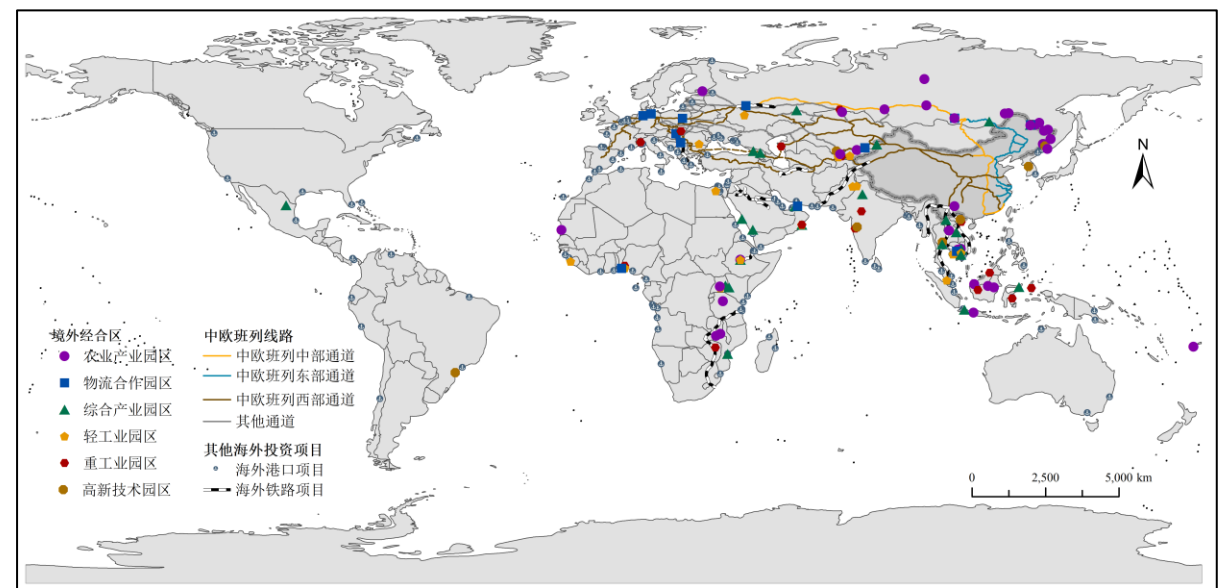


图 1-8 我国境外重大基础设施和民营企业境外经贸合作区空间分布

## 二、开发运营模式

民营境外经贸合作区建设过程中，适宜的开发模式是园区建设成功的关键。民营企业主导的建设模式是中国境外经贸合作区开发的重要模式之一。该模式在园区营运模式、管理机制等方面具有明显优势。

2006 年，中国商务部提出打造境外经贸合作区，各省市为进一步落实“走出去”战略，鼓励当地的民营企业“走出去”打造境外经贸合作区。为拓展国外市场，部分实力强大的民营企业在政策保障和资本支持下积极响应号召，通过大量的调研研究选取境外经贸合作区的建设地点，并将确定的建设计划上报给中国

---

商务部。获批后，境外经贸合作区的开发建设主体往往由多家中方民营企业共同发起，与当地的企业合资共同开发。在此过程中，相关企业通过股权调整等方式不断明晰各方权益，在投资国和东道国多层次的合作保障机制下不断推进项目，引进相关企业，形成经贸合作区的主导优势产业。

运营模式上，往往具有管理体制精细化、盈利模式多元化等特征。管理体制方面，由于开发建设主体往往由多方共同构成，存在运营效率低下，合作摩擦多等问题。在合作探索过程中，往往会逐渐形成一个全权负责经贸合作区日常经营管理的行为体，一般为开发建设主体中的最大出资方。由于出资规模较大，管理经验较为丰富，中国民营企业往往会承担这一角色，在董事会的领导下设置人力资源管理、规划涉及、工程施工、物业等各精细化的部门，将中国先进有效的管理经验带到当地，并通过网络电话、视频会议等现代通信手段密切中国与园区现场人员之间的联系。

盈利模式上，民营境外经贸合作区的盈利往往来源于土地增值、服务收入、园区升级等方面。第一，在经贸合作区建设初期，往往土地成本很低，伴随着资金投入，经贸合作区的基础设施不断完善，土地价格不断上涨，逐渐实现盈亏平衡。第二，入驻企业不断增多，开发运营公司从提供公共服务渠道获得的现金流逐渐增加，逐步实现园区建设初期基础设施密集投资到中期获利实现盈亏平衡的转变，其中，物业管理费、电费、水费和厂房租金增幅一般将显著增加。第三，随着经贸合作区的服务升级和功能多元化发展，园区开始实现长期持续盈利。一方面，经贸合作区不断简化服务流程，向“一站式”服务转型发展，实现对服务项目的完善和升级，成为中国为首的外国企业到东道国投资的“投资花园”，从而提高经贸合作区的公共服务收入。其次，在经贸合作区转型升级过程中，投融资模式不断创新，投融资渠道不断拓宽，企业营业收入和经贸合作区公共服务收入不断上升。

## 第五节 主要结论

中国民营企业境外经贸合作区大致经历了萌芽积蓄期（2000 年以前）、探索发展期（2000—2012 年）、快速扩展期（2013 至今）三大阶段，“走出去”战略和“一带一路”建设是中国民营企业建设境外经贸合作区的重要背景和重要驱动

---

力,国内经济社会发展和产能扩大是中国民营企业建设境外经贸合作区在海外发挥集聚效应和带动当地发展的重要支撑。

从空间分布上来看,中国民营企业境外经贸合作区呈现出总体分散,局部集中的态势,但呈现出向其他地区扩散的态势。中国边境地区、东南亚、非洲东海岸、欧洲中西部地区是中国民营境外经贸合作区的主要集聚区,俄罗斯、柬埔寨、印度尼西亚、哈萨克斯坦等国家是中国民营企业投资建设境外经贸合作区的主要国家。

从东道国特征来看,中国民营企业境外经贸合作区重要投资于与中国双边政治关系良好、经济发展较为落后、政治稳定性相对不足的国家 and 地区,中国民营企业高质量发展受到一定程度的限制,需要有力、有效的双边合作机制保障其进一步发展。

从国内投资主体的空间分布来看,主要集中于沿海发达地区和沿边地区,黑龙江、浙江和山东是中国建设境外经贸合作区的主要省份,其建设民营境外经贸合作区或依托于其优势区位条件,或依托于省内民营企业的产业优势,在主要投资国家、投资园区等方面具有一定的差异性特征。

从园区类别来看,中国民营企业主要在境外投资农业类、综合类和轻工业类经贸合作区,其中农业产业园区主要分布在中俄边境地区、俄罗斯、东南亚地区以及非洲东南部地区,物流合作园区则主要集中在西欧地区,而高新技术园区目前数量较少,主要分布在东南亚等离中国较近的地区。

从园区开发运营模式来看,中国民营企业往往倾向于“抱团出海”,并与当地资本合资建设以规避风险,在运营模式上具有管理体制精细化、盈利模式多元化等特征。

从空间互动模式来看,为争取相关政策支持,并充分发挥与其他中国海外投资项目合作的优势,民营企业投资往往会向其他中国海外项目集聚以加强在海外的互动与合作,中匈“双区联动”机制是中国民营企业以配套服务为核心的中国海外基础设施空间互动的典型模式。

---

## 第二章 泰中罗勇工业园案例研究

泰中罗勇工业园位于泰国东部海岸、靠近泰国首都曼谷和廉差邦深水港，由中国华立集团在泰国主导开发。泰中罗勇工业园目前已在泰国形成具有一定知名度和影响力的中国境外经贸合作区，成为了中国传统优势产业在泰国乃至东盟最大的产业集群中心和制造出口基地。本章分析泰中罗勇工业园的制度背景、主体合作伙伴，甄别出国家、地方政府、主导企业等关键角色的合作伙伴关系及其在税收、土地、人才等要素政策移动性过程中的机制，以为中国民营企业海外园区建设提供经验启示。

### 第一节 园区建设概况与开发商合作伙伴

#### 一、园区概况

泰中罗勇工业园是由中国华立集团与泰国安美德集团在泰国合作开发的面向中国投资者的现代化工业区。园区位于泰国东部海岸、靠近泰国首都曼谷和廉差邦深水港，园区距曼谷市区 114 公里，距芭堤雅市 36 公里；距廉差邦深水港 27 公里，距素万那普国际机场 99 公里（图 2-1）。泰中罗勇工业园自 2005 年启动开发，已被确定为“首批国家级境外经贸合作区”，现已在泰国形成具有一定知名度和影响力的“中国境外经贸合作区”。

园区总体规划面积 12 平方公里，其中一期规划占地 1.5 平方公里，二期规划占地 2.5 平方公里，三期占地 8 平方公里。园区的建设规划由泰中罗勇工业园开发有限公司进行整体设计，总体规划有一般工业区、保税区、会展中心、物流基地以及配套的商业生活设施。泰中罗勇工业园从 2005 年开始筹划，2006 年开始开发，2007 年开始招商。园区招商重点是面向中国企业，特别是江苏和浙江的企业。园区的总体产业定位为汽配、机械、建材、家电和电子等具有比较优势的产业。

入园企业的中资企业享受企业所得税最高八年全免、免缴进口机器关税八年、以外销为目的的进口原材料免缴关税五年、可携入外籍技工或专家及其配偶、外籍人士可拥有土地所有权等。目前园区基础设施建设进展顺利，水、电、天然气、



道路等配套完善。园区以“为中资企业搭建平台，鼓励中资企业抱团出海”为出发点，率先设置了一般工业区和保税区，以满足不同中资企业的发展需求。



图 2-1 泰中罗勇工业园区位

截至 2020 年 7 月，泰中罗勇工业园入驻的中国企业已达 150 家，部分入园企业如表 8-1，带动中国企业对泰投资 39 亿美元，累计总产值 160 亿美元，园区有泰籍员工 32000 人，中国员工 2000 余人。目前，园区的主导产业有建材、摩托车组装、汽车零部件制造等，高技术行业正在有序进入 [2]。2018 年，在入园企业的产业类型中，钢铁/金属/塑料行业占比最高，为 32%；其次是汽车及配件行业，占比 23%；消费品与卫生保健产业占 17%；化学工业占 11%；电子电器行业占 5%；其他类别则占 12%。一大批实力雄厚、国内 500 强企业落户泰中罗勇工业园区，包括中策橡胶、天合光能、深圳中集、力帆、宗申摩托、昆山震雄铜业、保定立中车轮、宝力钢管等。泰中罗勇工业园以投资规模和投资强度，入园企业质量和数量、产业定位高端及其配套产业链的形成等而被列为开发建设最好的境外经济贸易合作区之一。

表 2-1 部分入园企业产业类型

序号	入园企业	产业类型	序号	入园企业	产业类型
1	浙江皮尔轴承	汽车轴承	28	武汉万邦	金刚石机械
2	江苏震雄铜业	IT 产业用铜线	29	宁波万基特高化纤	化纤
3	浙江巨泰汽配	汽车传动系统	30	河北博深工具	机械
4	河南欧华金属	氧化铝	31	浙江健力股份	无缝钢管
5	浙江盾安环境	空调配件	32	安徽永平	塑料制品
6	深圳中集集团	集装箱挂车	33	浙江宇立塑胶	灯箱布
7	江苏常红塑胶	注塑产品	34	湖北黑旋风	金刚石机械
8	江苏兰花蜂蜜	蜂蜜香料	35	北京恒信未来科技	石油管道
9	山东亿利达	园林机械	36	浙江今飞集团	汽车轮毂
10	江苏贝尔装饰	强化地板	37	杭州中策	橡胶制品
11	上海健嘉五金	紧固件	38	无锡权华物资	钢管配件
12	四川	电子线缆	39	浙江中捷厨卫	陶瓷卫浴
13	辽宁恒通蜡烛	工艺蜡烛	40	浙江金固车轮	汽配
14	美国菲利普	海洋食品	41	广东中山联昌	喷雾泵
15	韩国 Monami	文具	42	河北英利能源	光伏
16	重庆力帆摩托	摩托车	43	北京安泰	金刚石工具
17	重庆宗申摩托	摩托车	44	特立尼达 Flexplas	塑料制品
18	无锡西姆莱斯钢管	无缝钢管	45	深圳新琪安	食品添加剂
19	浙江富通集团	通信电缆	46	江西虔东稀土	稀土
20	北京安泰钢研	工具机械	47	深圳锴诚模具	模具
21	河北立中车轮	汽配	48	浙江永兴	塑料制品
22	江苏泰鑫达	食品添加剂	49	新疆三宝生物	生物制品
23	宁波永宏	紧固件	50	江苏富润太阳能	光伏产品
24	北京同正	工具机械	51	浙江品辉	办公设备配件
25	无锡和晶	智能家电控制系	52	江苏南通企鹅家纺	棉被
26	苏州欣盛	化纤	53	上海延锋江森	汽车头枕
27	四川威玻	玻纤			

资料来源：根据公开资料整理

## 二、开发商合作伙伴

罗勇工业园是由中国华立集团与泰国安美德集团在泰国合作开发的面向中国投资者的现代化工业区。泰中罗勇工业园被中国政府认定为首批“境外经济贸

易合作区”，已成为中国传统优势产业在泰国的产业集聚中心与制造出口基地。2006 年中国华立集团和泰国安美德集团合资 1.96 亿美元成立泰中罗勇工业园，其中华立集团占股 70%，安美德集团占股 30%，实际由华立集团全权经营。

中国华立集团：华立集团创立于 1970 年，是以华立集团股份有限公司为母体、多个产业集团公司组成的多元化投资发展的民营企业集团，专注于实业经营、产业投资与整合。其业务涉及医药、智能电网、生物质资源、新材料、新能源汽车、国际工程及贸易等。连续多年蝉联中国民营企业 500 强，全球员工逾万人，成员企业中昆药集团和健民集团、华媒控股、开创国际国内 A 股上市。在美国、法国、俄罗斯、阿根廷、印度、泰国设有制造基地、分支机构，非洲十余国设立业务机构。华立集团销售的产品遍及五大洲 120 多个国家和地区，在全球有 10 大生产制造基地，目前正在建设“三大三小”境外工业园，助力中国制造业走出去。

泰国安美德集团：安美德（AMATA）集团成立于 1989 年，1997 年在泰国证券交易所上市，是泰国最大的工业地产开发商。目前安美德在泰国东海岸开发的主要工业区有春武里安美德工业城和罗勇安美德工业城。入驻安美德工业区的企业包括了宝马汽车、普林斯通轮胎、丰田集团、三菱商社等众多跨国公司，投资总额超过了 3500 亿泰铢（约合 700 亿人民币）。上述两个园区的年产值约占泰国工业总产值的 8% 左右。

## 第二节 建设历程与园区投融资渠道

### 一、建设历程

泰中罗勇工业园建成于 2006 年，是中国首批境外经济贸易合作区之一，其发展历程大概经历了三大阶段。

#### 1. 筹备阶段——政府主导

中国与泰国之间的政治经济联系密切。1971 年两国正式建交，此后，两国朝着方友好合作的方向稳步前进。1985 年双方签订了《促进和保护投资协定》；1986 年，签订《避免双重征税及防止偷漏税协定》；1992 年签订《中华人民共和国

---

国和泰国关于二十一世纪合作计划的联合声明》；1997 年签订《贸易经济和技术合作谅解备忘录》；2009 年签订《扩大和深化双边经贸合作的协议》。一系列的政治经济协定是中泰之间友好合作的重要成果，也为后续的深化合作提供了保障。中泰之间深厚的外交友谊和成熟的政治经济合作框架，给中国企业在泰国投资加注了信心。

2000 年代起始，华立集团践行新世纪企业国际化战略，在曼谷的郊区开始筹建华立集团电气（泰国）有限公司，经历了数年的发展后，工厂迁移到安美德（AMATA）春武里工业园，成为 AMATA 工业城第一家来自中国内地投资的企业。2005 年 5 月份华立电气（泰国）新工厂动土典礼，AMATA 集团董事长邱威功和华立集团董事长汪力成见面洽谈甚欢，具有国际化视野的两位著名企业家一拍即合，遂决定强强联合在 AMATA CITY 工业园内建设面向中国投资者的现代化园区，推进了泰中罗勇工业园的建立。

2006 年，我国政府提出建设境外经贸合作区的构想，泰国政府积极响应，与在泰国已有投资基础的华立集团就建设泰中罗勇工业园区进行多次磋商。商务部对泰国政府给予的政策优惠做出极大努力，在税收、用地、外汇等方面为合作区企业争取最大力度的优惠。此外，在外籍员工携带家属、购置土地所有权上给予国民待遇，园区内企业拥有自由汇出外汇的权利等等。与此同时，泰国政府在园区的用地规划上列入的当地工业发展整体规划之中，为园区的建设提供高标准的配套基础设施。

在境外经贸合作区的概念提出之前，中泰双方政府就有意促成双方企业进行联合建设工业园。中泰双方政府的牵引下，我国的华力集团与泰国开发商安美德集团于决定共建泰国工业园。2006 年国家提出在境外建立经贸合作区的构想，华立向国家投标申请了合作区投资建设资格。商务部派出调研小组，对华立集团及在泰国的投资进行系统的考察，当年 8 月，华立集团通过商务部的审核，获得建设境外经贸合作区的资质。

## **2. 建设阶段——企业掌控**

华立集团是罗勇工业园区的背后股东，直接参与实施的是其控股企业—华方医药科技有限公司。而负责园区建设的企业是泰中罗勇工业园开发有限公司，该

---

公司是由由华方医药与安美德城有限合资组建。2014 年，已有几十家企业入驻，大部分工厂的员工数量在 50~200 人，最多的一家工厂雇员 380 人；当时的土地价格约 122 万元/每亩，土地开发已完成七通一平。至 2016 年 8 月，园区已累计开发 5 平方公里以上，吸引 80 家中国企业入驻，总投资额超过 20 亿美元，集聚 2000 余名中国员工及 2 万余名泰国员工。2018 年 8 月入园企业已超 100 家，总投资额超 29 亿美金，超过 30% 的企业多次扩大再投资，再投资金额超 4 亿美金；为泰国当地提供了 3 万余个就业岗位，累计工业总产值超过 100 亿美金。

在园区的建设过程中，招商主要针对三类企业：第一类是以国是商品原产地为目的的企业。该种企业为了规避欧美国家贸易壁垒和贸易摩擦，生产泰国“原产地”的产品，来参与国际竞争。第二类把合作区当为中继站的企业。一些国内企业到泰国投资主要是借助合作区的平台，来进入东南亚市场，有些甚至由此进军国际市场。第三类是寻求优势资源的企业。该类企业主要是利用泰国具有优势的资源，以降低国内相关资源短缺性或成本压力。初具规模阶段，工业园倾向于招引国内企业进入泰国具有特定优势的产业，主要集中在泰国农业、橡胶加工业、汽摩配加工等。例如，泰国是世界上最大的橡胶产地，有着成熟的汽车工业。因此，园区里集聚了新泰车轮、中策橡胶等大型轮胎类企业入驻。

### 3. 运营阶段——市场决定

园区整体面积 12 平方公里。截至 2020 年，园区的一、二期共 4 平方公里已经开发完毕，建设厂房也全部得到企业的认领入住。三期工程正在动工，该期工程的建筑面积超过前两期，约占园区面积的百分之五十，重点引进中高端的制造业。泰国虽然经历了政权变动，但泰国市场经济平稳，实行对外开放政策，注重对外贸易和招商引资，因此，泰中罗勇工业园的外部市场环境较为平稳。经过十余年的实践，泰中罗勇工业园区在规模上不断扩建，引进的企业数量稳步增加，最为关键的是，园区内的产业布局基于泰国市场特点、资源优势和入园企业等因素由最初设想发生更合理的转变，已经形成较为完善的运作机制和成熟的盈利模式。目前，园区的主导产业有建材、摩托车组装、汽车零部件制造等，主导产业稳固发展，高技术行业正在有序进入，国内一批在家电、电子、电气具有优势的企业有意入园，招商洽谈工作正在进行当中。

## 二、投融资渠道

### 1. 进驻方式

泰中罗勇工业园提供 3 种入园模式供客户选择，如图 2-2：（1）客户购买土地，自行建设厂房；（2）客户租用工业园现成的厂房；（3）工业园帮助建厂房，建好后将厂房连土地一起卖给客户。

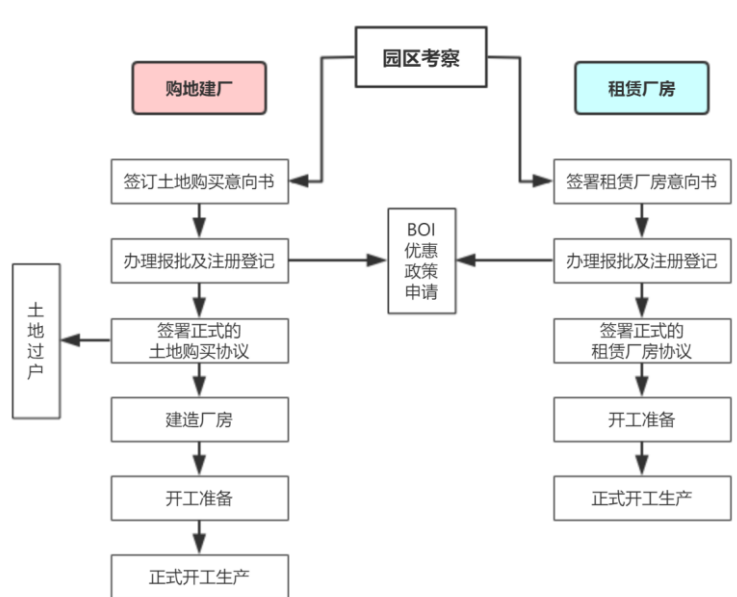


图 2-2 园区进驻方式

### 2. 投融资服务

泰中罗勇工业园管理委员会可向企业提供如下的投融资服务：**BOI 证书申请：**园区可代客户向泰国投资促进委员会（BOI）进行投资政策的咨询以及申请投资办厂的优惠政策。企业注册服务：园区可向客户提供在泰企业注册登记的相关咨询以及办理具体手续。企业厂房建造服务：在入园企业建造厂房时，园区可协助客户安排设计、施工招投标、申请厂房建筑许可证、厂房验收执照及开工许可证等。人力资源服务：向企业提供招工咨询、员工培训、办理劳工证等人力资源方面的服务。租赁服务：向企业提供标准厂房、写字楼、仓库、展示厅、堆场等设施的服务。商务服务：向企业提供临时办公场所、对外投资保险，经贸会展，企业对接等商务服务。政策咨询服务：向企业提供报关、报税、财务、法律政策咨询等服务。生活配套服务：向企业提供员工宿舍、高级公寓、中式餐饮等生活配套设施服务。

---

在金融服务方面，泰中罗勇工业园与各大银行机构对接，资金融通助力中国企业入驻工业园。例如，2011 年，泰中罗勇工业园入园企业 WSP（无锡西姆莱斯石油专用管道制造有限公司）与泰国最大的泰资银行盘古银行进行金融合作。盘古银行总计向 WSP 泰国公司提供 17 亿泰铢（约 5500 万美元）的金融支持。2012 年 5 月，泰中罗勇工业园与泰国开泰银行（原泰华农民银行）进行金融合作。开泰银行为其提供了总额为 7.5 亿泰铢的贷款，主要用于厂房建设的长期贷款和开展进出口贸易的流动资金。同年，在泰中罗勇工业园投资设厂的 41 家中国企业中，近一半成为开泰银行的客户。

2015 年 5 月泰中罗勇工业园与中国银行（泰国）股份有限公司签署《战略合作备忘录》，备忘录旨在通过双方创新战略联手推动入园企业“产融通”的全方位金融服务，即入园企业在购买工业园土地时仅需支付 30%-55% 土地款，就可由泰中罗勇工业园向银行出具回购协议，通过银行贷款形式支付土地款尾款 45%-70%，入园各项手续同时办理，大大剔除了企业获取地契才可融资的硬性做法，为企业提供便捷有效的融资方案。

### 第三节 罗勇工业园的社会经济影响

#### 一、经济影响

自 2017 年起，中泰双方研究团队对泰中罗勇工业园的管理部门、入园企业及泰国华人、泰国员工、当地居民和决策者进行了系统的访谈与问卷调查。统计数据及问卷分析表明，泰中罗勇工业园的建设有力的带动了当地经济的发展。

#### 1. 罗勇工业园的建设有助于振兴泰国经济

截至 2020 年 7 月，泰中罗勇工业园带动中国企业对泰投资 39 亿美元，累计总产值 160 亿美元，已在泰形成具有一定知名度和影响力的“中国境外经贸合作区”。根据 2020 年 5 月在泰中罗勇工业园对 147 名泰国华人的问卷访谈结果分析，绝大多数（84）人认为园区的建设有助于振兴泰国经济（见图 2-3）。在 147 名泰国雇员受访者中，有 120 人认为园区的建设有助于振兴泰国经济。在 147 名中国企业家受访者中，有 100 人认为园区的建设有助于振兴泰国经济。在 508 名当地居民受访者中，有 400 人认为园区的建设有助于振兴泰国经济。在 51 名决策者

受访者中，有 19 人认为园区的建设有助于振兴泰国经济。

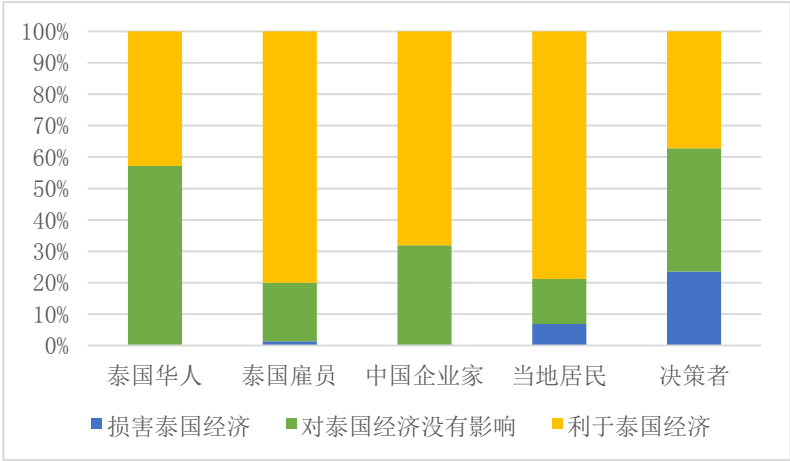


图 2-3 园区建设对泰国经济的影响

2. 罗勇工业园对泰国经济的具体积极影响

在工业园对泰国经济的积极影响方面，147 名中国企业家中有 30.6% 的受访者认为工业园区的建设对泰国提高技术水平有较高影响（见图 2-4）；55.1%、38.8% 的受访者认为工业园区的建设对泰国提高生产效率、扩大经济规模有较高影响；而在扩大泰国市场规模、提升国际贸易方面的影响则不显著。

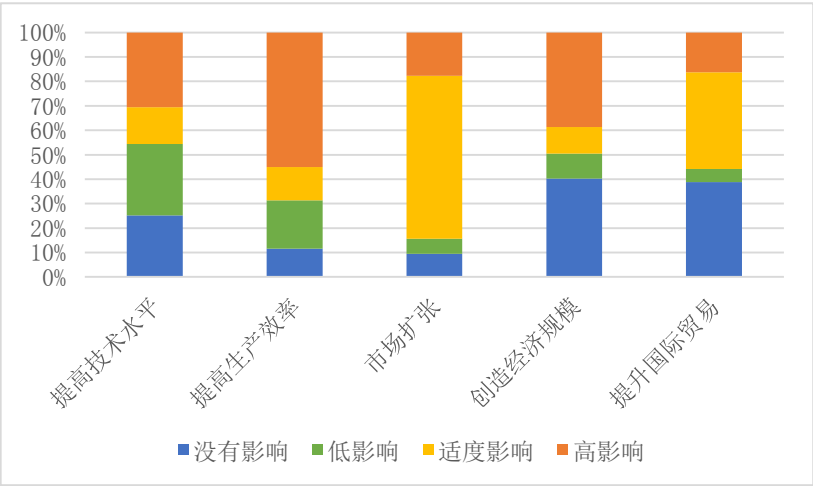


图 2-4 工业园建设对泰国经济的正面影响（中国企业家）

508 名当地居民中，有 39.8% 的受访者认为工业园区的建设对泰国提高技术水平有较高影响（见图 2-5）；分别有 49.2%、60%、58.7%、20.47% 的受访者认为工业园区的建设对泰国提高生产效率、市场扩张、创造经济规模、国际贸易有较高影响。



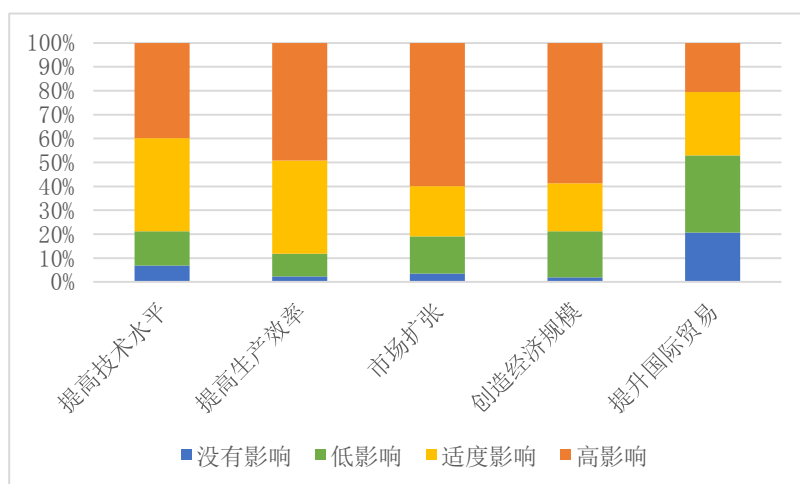


图 2-5 工业园建设对泰国经济的正面影响（当地居民）

51 名决策者中有 25.49%、33.33% 的受访者认为工业园区的建设对泰国提高技术水平和提高生产效率有较高影响(见图 2-6); 分别有 17.69%、13.73%、11.76% 的受访者认为工业园区的建设对泰国市场扩张、创造经济规模和发展国际贸易有较高影响。

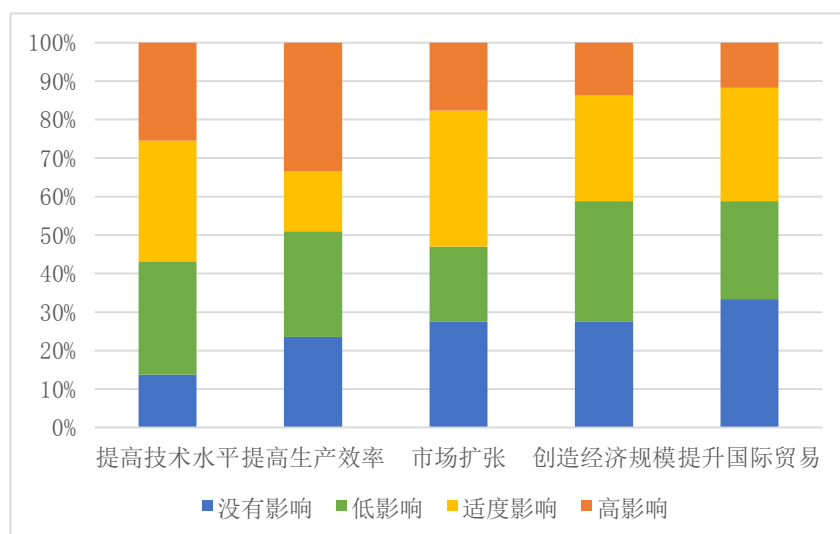


图 2-6 工业园建设对泰国经济的正面影响（决策者）

### 3. 对当地经济可忽略的冲击影响

在工业园对泰国经济的不利影响方面,147 名中国企业家中仅有 6.1%、10.9%、16.3%、25.2%、11.6% 的受访者认为工业园区的建设对占领当地市场、降低本地产品的竞争力、本地人才流失、威胁国家安全和增加内部经济不平等有较高影响(见图 2-7)。

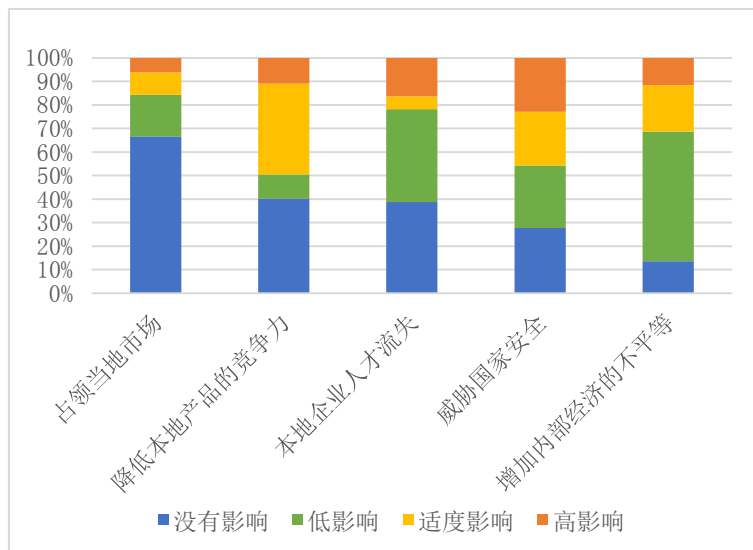


图 2-7 工业园建设对泰国经济的不利影响（中国企业家）

508 名当地居民中仅有 6.9%、2.4%、3.5%、20.5%、2%的受访者认为工业园区的建设对占领当地市场、降低本地产品的竞争力、本地人才流失、威胁国家安全和增加内部经济不平等有较高影响（见图 2-8）。

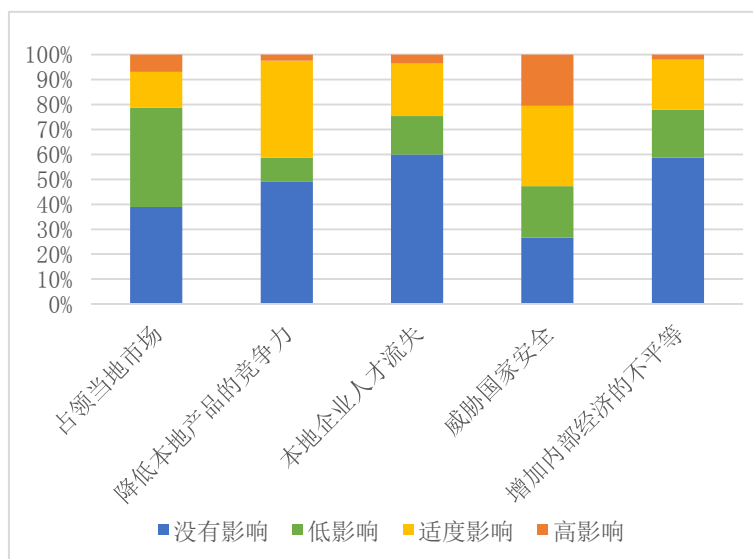


图 2-8 工业园建设对泰国经济的不利影响（当地居民）

51 名决策者中分别有 13.7%、27.5%、11.8%、23.5%、13.7%的受访者认为工业园区的建设对占领当地市场、降低本地产品的竞争力、本地人才流失、威胁国家安全和增加内部经济不平有较高影响（见图 2-9）。

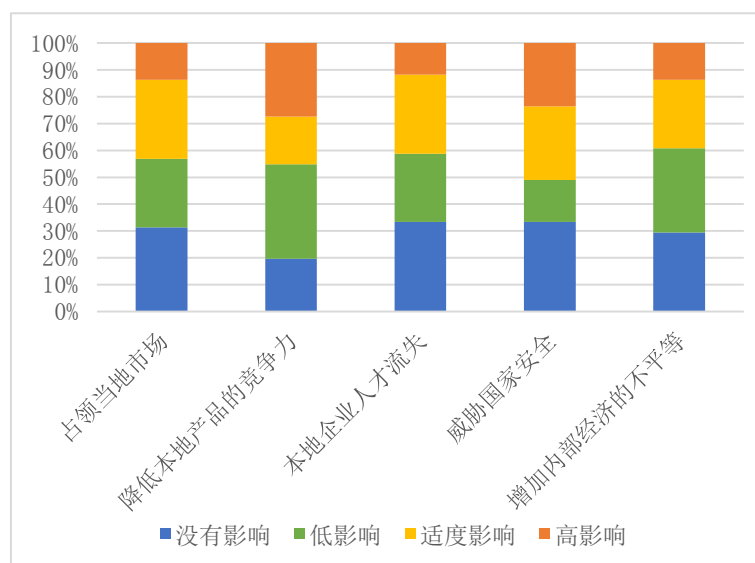


图 2-9 工业园建设对泰国经济的不利影响（决策者）

总的来说，通过对泰国华人、泰国员工、中国企业家、当地居民和决策者的问卷调查，大部分人都认为园区建设对泰国经济有着积极的促进作用；在对泰国经济的正面影响中，当地居民的反馈最为积极，认为工业园的建设对提高技术水平、提高生产效率、市场扩张、创造经济规模和提升国际贸易方面都有着较大的积极作用；而在负面影响中，绝大多数受访者都认为园区建设对于占领当地市场、降低本地产品的竞争力、本地企业人才流失、威胁国家安全以及增加内部经济的不平等方面影响不大。

## 二、社会影响

截至 2020 年 7 月，泰中罗勇工业园中带动 32000 名泰籍员工就业。基于泰国华人、泰国员工、中国企业家、当地居民和决策者的问卷调查分析，泰中罗勇工业园的建设对当地社会产生了积极的影响。

### 1. 园区贡献了大量的社区公共服务

在工业园对社区的贡献方面，147 名泰国华人中分别有 66.7%、40.4%、39.5%、19.3% 的受访者认为工业园区的建设对增加医疗设施、体育设施、卫生设施和教育设施有较大贡献（见图 2-10）。147 名中国企业家中分别有 66.7%、38.1%、40.4% 和 40.4% 的受访者认为工业园区的建设对增加当地教育设施、医疗设施、体育设施和卫生设施有较大贡献（见图 2-11）。

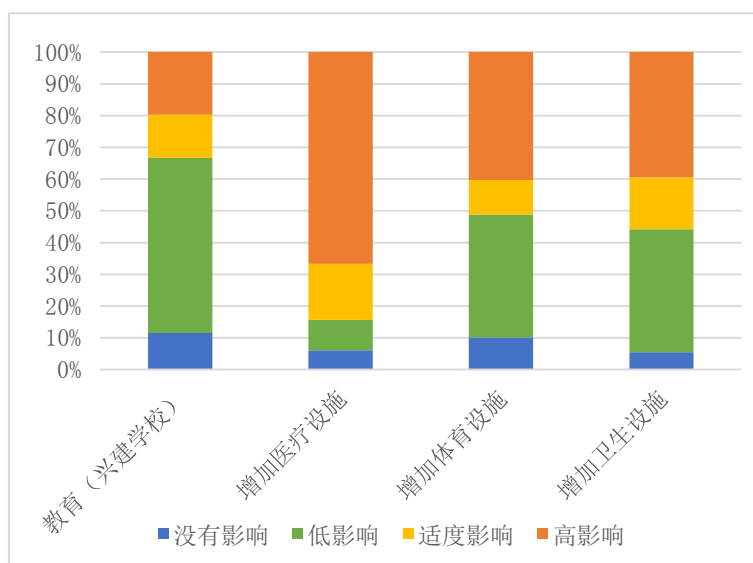


图 2-10 工业园区对当地社区的贡献（泰国华人）

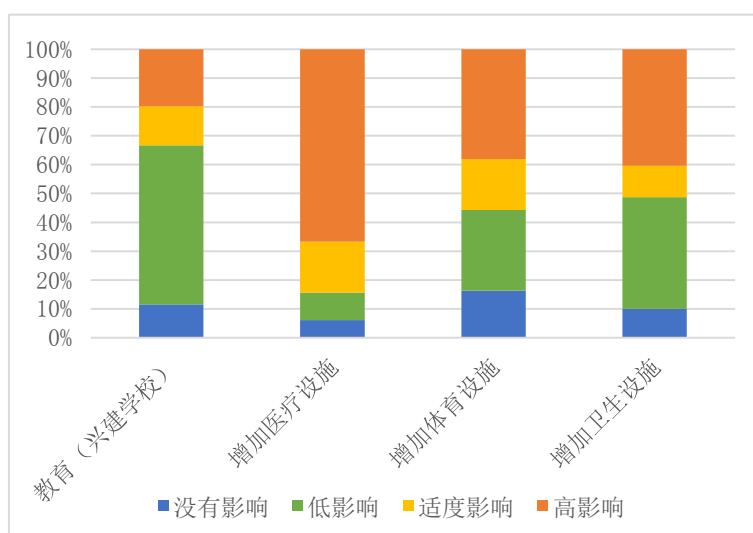


图 2-11 工业园区对当地社区的贡献（中国企业家）

147 名泰国雇员中分别有 25.2%、11.6%、6.1%、10.9%的受访者认为工业园区的建设对当地教育、医疗设施、体育设施和卫生设施有较大贡献(见图 2-12)。

508 名当地居民中分别有 39%、3.5%、32.3%、15.5%的受访者认为工业园区的建设对当地教育设施、医疗设施、体育设施和卫生设施有较大贡献（见图 2-13）。

51 名决策者中分别有 13.73%、17.69%、11.76%、33.33%的受访者认为工业园区的建设对当地教育、医疗设施、体育设施和卫生设施有较大贡献（见图 2-14）。

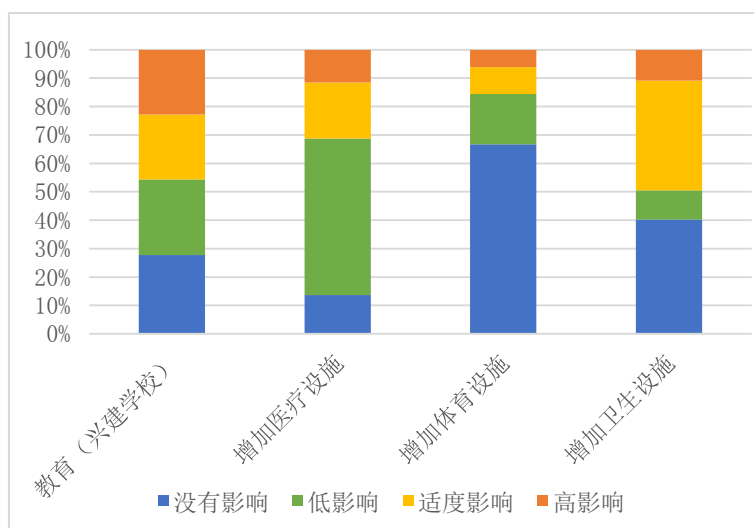


图 2-12 工业园区对当地社区的贡献（泰国雇员）

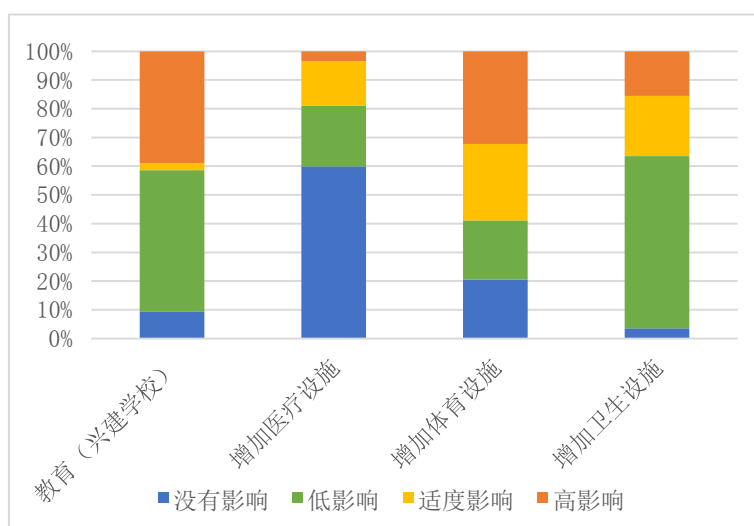


图 2-13 工业园区对当地社区的贡献（当地居民）

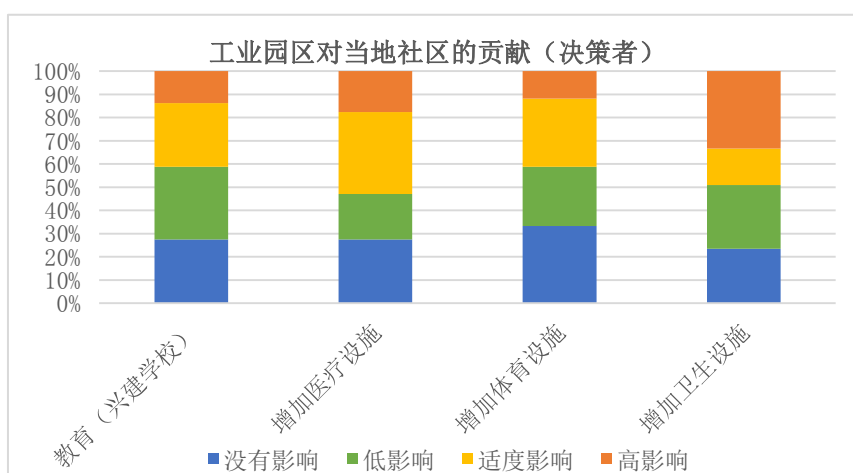


图 2-14 工业园区对当地社区的贡献（决策者）

## 2. 园区改善了当地居民的生活质量

在工业园对当地居民的影响方面，147 名泰国华人中分别有 66.7%、38.1%、40.4%、39.5% 的受访者认为工业园区的建设对增加收入、提高劳动技能、降低价格水平和增加购物选择有较大影响（见图 2-15）。147 名中国企业家中分别有 29.3%、19.7%、66.7% 和 38.1% 的受访者认为工业园区的建设对增加收入、提高劳动技能、降低价格水平和增加购物选择有较大影响（见图 2-16）。

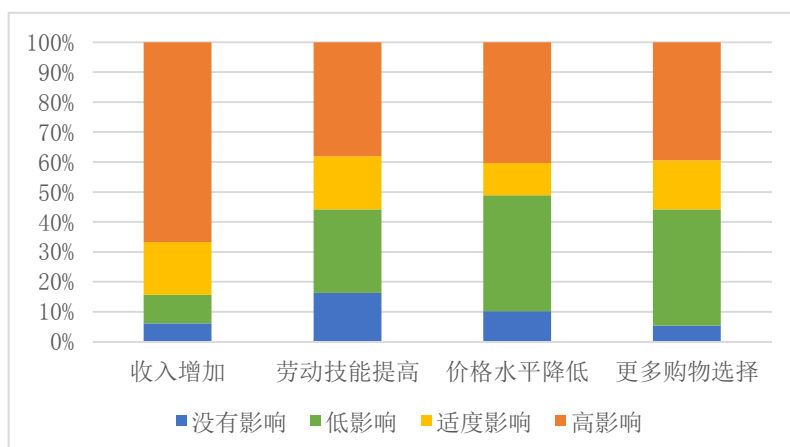


图 2-15 工业园建设对当地居民的影响（泰国华人）

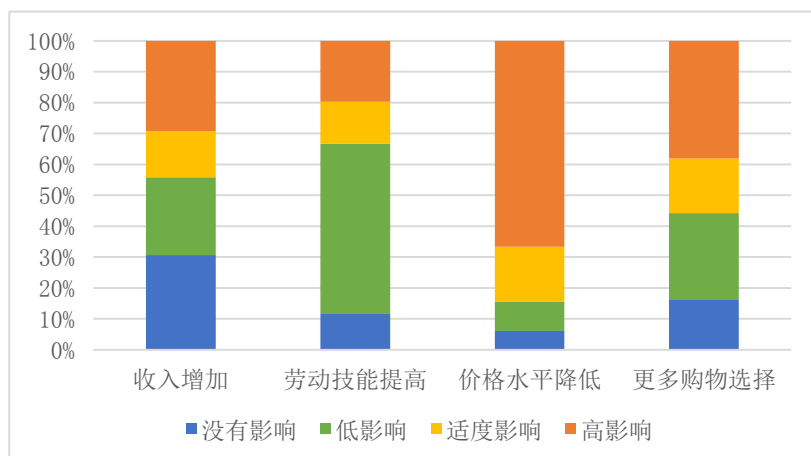


图 2-16 工业园建设对当地居民的影响（中国企业家）

147 名泰国雇员中分别有 30.6%、55.1%、17.7%、38.8% 的受访者认为工业园区的建设对增加收入、提高劳动技能、降低价格水平和增加购物选择有较大贡献（见图 2-17）。508 名当地居民中分别有 39%、39%、3.5% 和 20.7% 的受访者认为工业园区的建设对增加收入、提高劳动技能、降低价格水平和增加购物选择有较大贡献（见图 2-18）。51 名决策者中分别有 17.7%、33.3%、25.5% 和 11.8% 的受访者认为工业园区的建设对增加收入、提高劳动技能、降低价格水平和增加

购物选择有较大贡献（见图 2-19）。

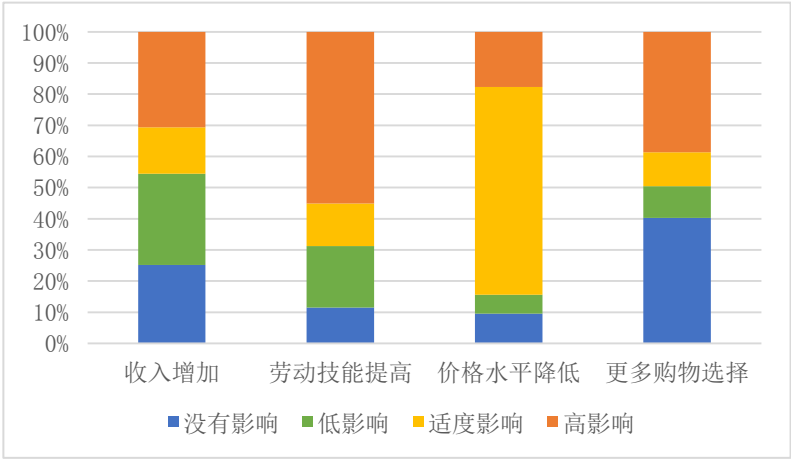


图 2-17 工业园建设对当地居民的影响（泰国雇员）

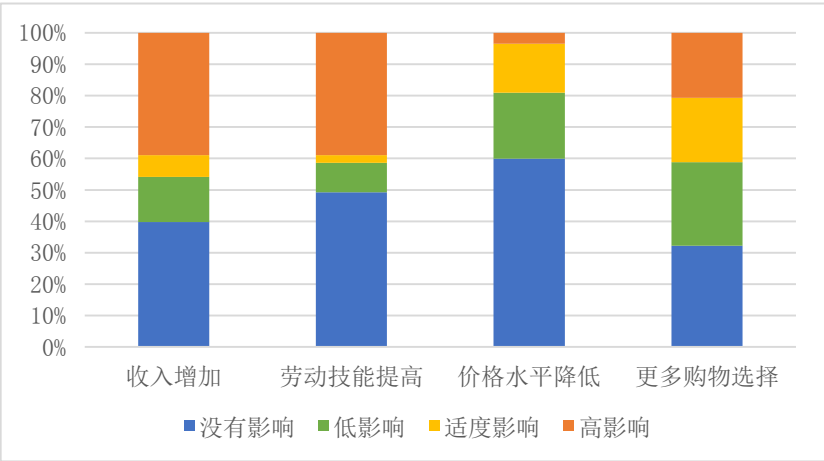


图 2-18 工业园建设对当地居民的影响（当地居民）

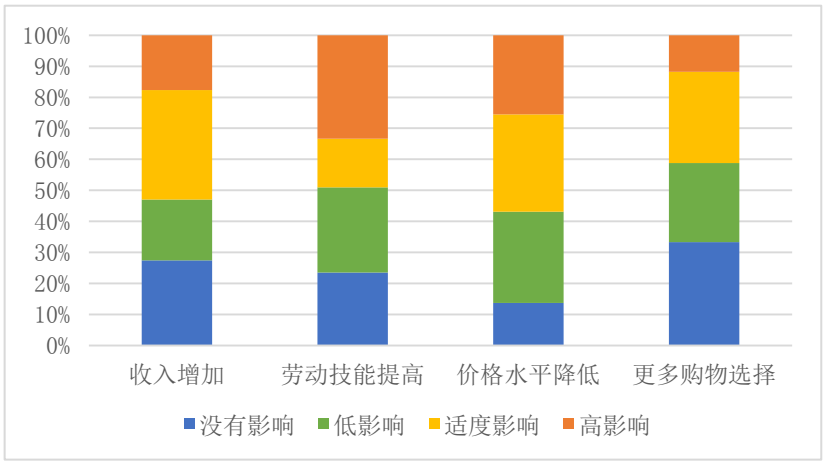


图 2-19 工业园建设对当地居民的影响（决策者）

总体上，泰中罗勇工业园较好地实现了境外经贸合作区的企业社会责任（CSR），与当地较好地融合。其中，泰中合作方在园区建设运营方面良好的分

---

工以及对企业社会责任的充分实施,帮助中资企业规避了初入异国的制度差异风险,体现了政策移动性在泰国罗勇当地的嵌入性。根据笔者 2018 年 11 月的当地访谈结果,泰中罗勇工业园建园之初,为尊重当地原住民的意愿,园区部分土地绕路开发。基于泰国佛教为主的文化环境,园区建立了一些小型佛像,以示对当地宗教文化的尊重。园区还在当地的传统节日里开展捐资助学等慈善活动。同时,这种嵌入性还体现在泰方员工的充分融入。因此,跨国战略伙伴关系的确立与实施,是海外项目践行政策移动性的关键。泰中罗勇工业园的案例表明,选择具有一定实力、良好形象、社会责任感的合作伙伴,有利于企业快速融入当地社会,实现优势互补、合作共赢。

## 第四节 建设启示

境外经贸合作区是“一带一路”建设的重要空间载体,中泰国家层面及地方政府的全面战略合作伙伴,华立集团和泰国安美德集团两家合作伙伴通过合资公司的制度性载体实现了政策移动性。泰中罗勇工业园逐渐升级为“国家级境外经贸合作区”、“浙江省推进‘一带一路’建设成果清单示范园区”等多层级示范园区。在这一提升尺度的过程中,各级政府及社会各界的资源汇入泰中罗勇工业园。同时,泰中罗勇工业园的政策移动性在“一带一路”框架下全面推广,华立集团力图在缅甸、墨西哥等国家建立“三大三小”的境外经贸合作区体系。通过泰中罗勇工业园的案例研究表明,国家政府、龙头企业及合作企业、地方政府等关键参与者的合作伙伴关系起到了关键催化剂作用,注重当地关键角色合作伙伴关系的培养与嵌入到本地发展对于政策移动性具有重要作用。

为促进“一带一路”中国民营境外经贸合作区的顺利建设,我们认为:首先,务实推动“共商共建共享”的合作理念,引导境外经贸合作区建设各行为主体的多层级合作伙伴关系,鼓励专业工业园区开发商根据投资目的地的资源禀赋和经济情况,因地制宜的投资、建设、运营园区,同时积极探索与海外的成熟园区开发运营商建立合作伙伴关系;其次,国家层面加强针对境外经贸合作区的部门协调机制,统筹规划,分级分类指导。借鉴欧美国家普遍采用的对外援助、投资、贸易三位一体的国际开发合作战略,通过国际合作专属机构,统筹境外经贸合作区建设、投资与贸易;再次,拓展国际投资与保险合作网络。支持国内大型银行、



---

保险业等机构加强海外合作伙伴网络体系建构,形成有利于海外安全投资的平台网络体系;此外,发挥海外华侨、华人民间力量,通过当地民众、非政府组织等关键角色促进中国的境外经贸合作区建设;最后,抓住海上丝绸之路建设、中国—东盟自由贸易区升级等带来的新机遇,积极发挥中国境外经贸合作区在贸易、投资、人文合作等方面的积极作用。

---

## 第三章 柬埔寨西哈努克港经济特区案例研究

柬埔寨西哈努克港经济特区（简称“西港特区”）由中国江苏红豆集团为开发主体，联合中柬企业在柬埔寨西哈努克市（省）打造的国家级境外经贸合作区，是我国商务部首批确认的境外经贸合作区，也是首个达成双边政府协定、建立双边调节机制的境外合作区。本章基于境外经贸合作区建设及“一带一路”倡议的背景，以柬埔寨西哈努克港经济特区为案例，通过分析西港特区建设背景、过程和运营现状，对社会经济和生态环境的影响进行评价，剖析西港特区的运行机制和建设模式，对西港特区建设成功经验进行总结。

### 第一节 建设背景与建设现状

#### 一、建设背景

柬埔寨位于东南亚中南半岛南部，面积约 18.1 万  $\text{km}^2$ ，人口超过 1600 万，人口结构非常年轻。柬埔寨奉行永久中立和不结盟政策，政局稳定，实行开放的自由市场经济政策，允许外汇资金自由出入。同时，柬埔寨还拥有丰富的劳动力资源，享受欧美等发达国家特殊的贸易优惠政策和额外关税减免优惠，在柬埔寨投资可有效降低劳动力成本、规避贸易壁垒。此外，柬埔寨政府视外国直接投资为拉动经济发展的主要动力，外商投资与内资基本享受同等待遇。

2013 年中国提出“一带一路”倡议，与柬埔寨“四角战略”以及《2015—2025 工业发展计划》高度契合，柬埔寨政府及社会各界对积极参与“一带一路”倡议具有高度共识。2016 年 10 月，中国与柬埔寨政府签署共建“一带一路”谅解备忘录、避免双重征税协定。目前，中国是柬埔寨第一大投资来源国。截至 2018 年底，中国对柬埔寨直接投资存量达 59.74 亿美元，主要分布在水电站、电网、通讯、服务业、纺织业等行业。

西港特区地处柬埔寨西哈努克省波雷诺县，距离西哈努克市 17 km，是由中国和柬埔寨两国公司共同开发建设的国家级境外经贸合作区。近年来，西港特区在经历了由初期探索、寻找建设主体、正式开工建设、早期开发运营等不同发展阶段之后，已进入中柬共建“一带一路”背景下的加速发展时期。

---

2006 年 6 月，中国商务部正式启动实施有关建立境外经济贸易合作区的计划，鼓励企业“抱团走出去”。在无锡市政府的鼓励下，光明集团、华泰投资置业和益多投资发展集团三家公司联合赴柬埔寨考察建设合作区的可行性。同年 11 月，柬埔寨西港特区成为中国商务部首批批准的境外经贸合作区之一，由三家公司联合成立的江苏太湖柬埔寨国际经济合作投资有限公司与柬埔寨国际投资发展集团有限公司合作开发，中方和柬方公司分别持股 70% 和 30%。

但这三家公司难以形成合力，导致项目进展缓慢。在江苏省政府的推动下，2007 年西港特区由红豆集团接管。红豆集团联合上述三家公司共持股 85%，柬埔寨公司持股 15%。作为江苏省重点民营企业，红豆集团实力雄厚，主要发展纺织服装业，长期以来发展海外业务的需求大。由此，西港特区的建设进入较快发展阶段。随后，红豆集团确定了西港特区的选址，规划设计了西港特区，确定了西港特区将成为国际综合工业园区。2008 年，西港特区获柬埔寨总理批准，正式开工建设。为解决西港特区基础设施严重缺乏问题，2008—2010 年间，红豆集团共投资 7000 万美元建设供水、供电、道路等基础设施。2010 年 12 月，中柬两国政府签署了《中华人民共和国政府与柬埔寨政府关于设立经济特区的协议》，并在协议框架下成立了西港特区副部级协调委员会。

作为中柬两国重点合作项目，西港特区总体规划面积 11.13 km<sup>2</sup>，第一期开发面积为 5.28 km<sup>2</sup>。全部建成后，可容纳超过 300 家企业入驻，提供约 10 万人左右的就业岗位，其目标是打造成为国际性综合工业园区。西港特区坐落于柬埔寨南部的西哈努克省，距西港国际机场 3 km，距西哈努克国际深水港及火车站 12 km，紧邻柬埔寨 4 号国道，离首都金边 212 km，海陆空交通便利、地理位置优越，如图 3-1 所示。目前，西港特区已经引入来自中国、欧美、东南亚等国家及地区的企业 153 家，涉及行业主要包括纺织服装、箱包皮具、五金机械、木业制品等，其中，工业企业共 139 家，占西哈努克省全省工业企业总数的 80% 以上，为本地提供了近 3 万个就业岗位，工业产值占西哈努克省的一半多。西港特区的快速发展，不仅为中国企业在柬埔寨的发展搭建了发展平台，也在一定程度上加速了柬埔寨的工业化进程，成为了中柬友好合作的样本园区。

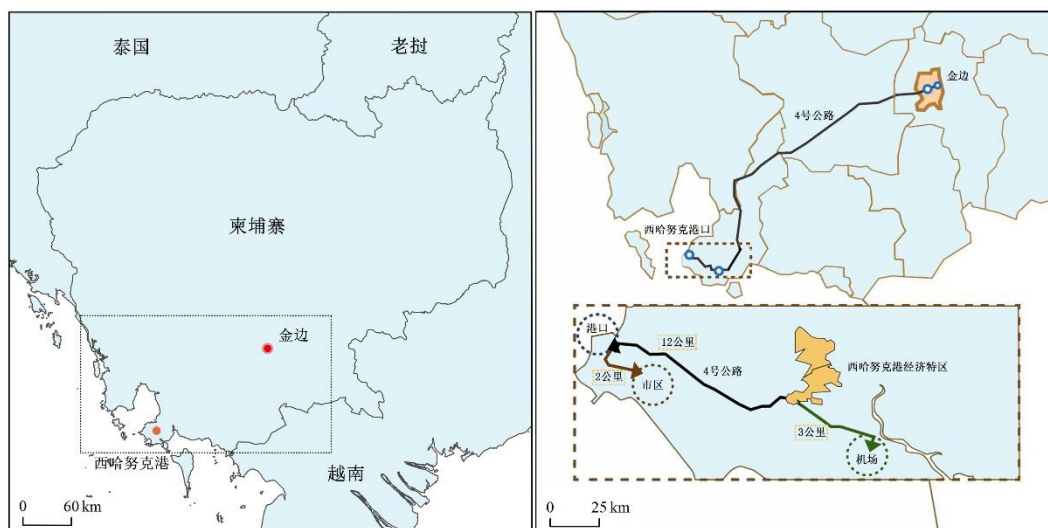


图 3-1 西哈努克港经济特区区位

## 二、建设现状

2019 年底，园区建有厂房 185 栋，西港特区已引入来自中国、欧美、东南亚等国家及地区的企业（机构）165 家，其中包括 146 家中资企业，10 家第三国企业，8 家柬埔寨企业，1 家合资企业。西哈努克港经济特区近几年总产值不断提高，从 2017 年的 3.72 亿美元提升到 2019 年 6.54 亿美元，增幅高达 75.81%；西哈努克港经济特区进出口总额也逐年提高，2017 年进出口总额约 5.52 亿美元，其中进口 2.44 亿美元、出口 3.08 亿美元，2018 年进出口总额约 7.91 亿美元，其中进口 3.68 亿美元、出口 4.23 亿美元，2019 年进出口总额约 12.40 亿美元，其中进口 5.80 亿美元、出口 6.60 亿美元（表 3-1）。

表 3-1 2017-2019 年西港特区总产值及贸易进出口额

分类	2017 年	2018 年	2019 年
总产值（亿美元）	3.72	2.07	6.54
总贸易（亿美元）	5.52	7.91	12.40
出口（亿美元）	3.08	4.23	6.60
进口（亿美元）	2.44	3.68	5.80

数据来源：江苏无锡红豆集团调研整理。

---

## 第二节 建设进展与建设模式

### 一、建设进展

西港特区是由红豆集团为主导，联合中柬企业在柬埔寨共同开发建设的国家级境外经贸合作区。因此，西港特区属于典型的民营企业主导建设模式。通过良好经营和发展，园区逐步成为两国政府合作的典范，其建设经历五个阶段：

#### 1. 2005-2006 年：探索阶段

2006 年，商务部提出打造境外经贸合作区，江苏省、无锡市为了进一步落实走出去战略，鼓励无锡的三家企业（益多投资发展集团有限公司、光明集团有限公司、华泰投资置业咨询有限公司）等企业走出去打造海外园区。当时三家企业将目标选定于东南亚地区（劳动力资源丰富），在经过数次调研后确认在柬埔寨建设园区。确立了西港特区建设计划，并于 2006 年获得商务部批准。西港特区的开发建设主体为西港特区公司，注册资本为 1000 万美元，由江苏太湖柬埔寨国际经贸合作区投资有限公司与柬埔寨国际投资开发集团有限公司分别出资 800 万美元和 200 万美元构成，江苏太湖柬埔寨公司是由无锡市益多投资发展集团有限公司、无锡市光明集团有限公司、华泰投资置业咨询有限公司共同发起，成立于 2006 年 10 月，注册资本 8000 万元。

#### 2. 2007 年：调整阶段

探索阶段形成的合资运营模式遇到了许多问题：三家中资企业占有同样的股份，无法形成合力，或者说在决策过程中缺乏效率和执行力。为此，江苏省政府高度重视并决定选择一家具有强大实力的企业去接盘该项目。经过多方沟通和选择后，由江苏省重点企业红豆集团作为主要负责企业参与园区建设。红豆集团作为纺织企业，2000 年后一直寻求走出去，希望在全球尺度上布局其资源和生产链。2007 年 4 月，红豆集团以收购 70% 股份成为江苏太湖柬埔寨国际经贸合作区投资有限公司最大股东，原 3 个股东股份缩减为各 10%；2009 年红豆集团再注资 8000 万元，使总股本增至 1.6 亿元，其占股比例上升为 85%（图 3-2）。为提高运营效率，西港特区公司由中方控股股东——红豆集团全权负责各项事务。

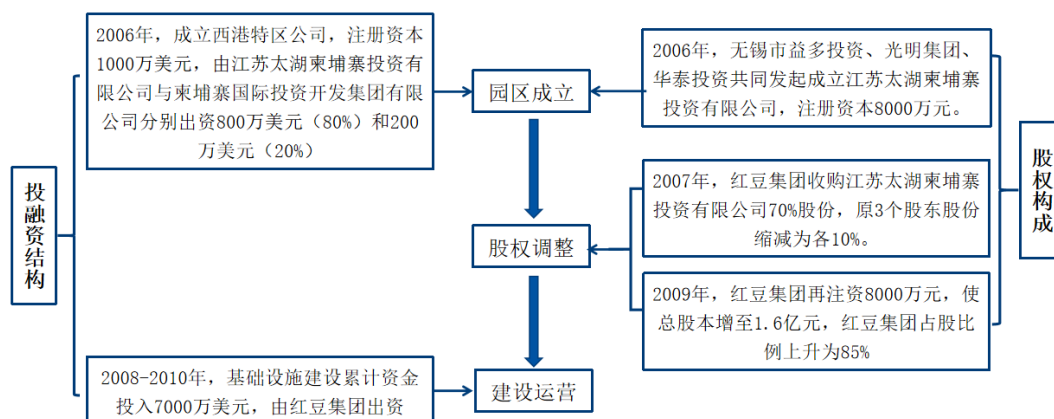


图 3-2 西港特区建设过程中的投融资结构和股权调整

### 3. 2008-2009 年：启动建设阶段

2008 年 2 月，柬埔寨总理参与了西港特区建成仪式，并批准西港特区成立，成为柬埔寨国家级工业园区，从此西港特区正式进入建设期。西港特区所在区域是无路、无水、无电、无网、最大落差 70 米的未开发之地。在建设初期，西港特区公司需要大量资金投入来完善园区的基础设施建设，而这些资金投入均由红豆集团负担。2008-2010 年，红豆集团累计投资 7000 万美元用于园区的基础设施建设。

### 4. 2010-2013 年：初见成效阶段

为进一步推进园区建设，红豆集团一直努力加强与柬埔寨政府的沟通与合作。因为在西港特区建设的初期，无论是柬埔寨政府还是西港政府，缺乏工业园区建设、管理方面的经验，尤其不能适应中国建设园区、管理园区的节奏。为此，红豆集团借助江苏省、无锡市政府的力量，为当地政府官员开展培训活动。例如，宣传和传授中国建设开发区的经验，多次组建国际培训班，邀请柬埔寨政府官员赴中国江苏培训，以及开展一系列经验交流活动。在此基础上，2010 年中国和柬埔寨两国签订了共同推进西港特区建设的协议。至此，西港特区正式成为两国政府层面共同推进建设的合作项目。2012 年，第一次西港特区协调会议在无锡召开，两国共同协商解决园区建设中面临的问题。

### 5. 2013 年以后：“一带一路”建设阶段

“一带一路”倡议提出以来，西港特区建设速度进一步加快。两国多层次的

---

合作机制为园区进一步发展奠定了基础，在两国领导人高度重视、各级政府的大力推动下，园区的规模不断扩大。截止 2019 年底，已经有 165 家企业入驻园区，主要来自中国、美国、东南亚等国家和地区，逐渐成为柬埔寨当地配套环境完善的国际化工业园区。目前，园区产业主要集中于纺织与服装、箱包、家具以及建材，其中 60% 企业为服装类企业。西港特区对当地经济的贡献极为显著，西哈努克省一半以上经济贡献由西港特区支撑。目前，西港特区已经成为两国合作、“一带一路”建设的标志性项目。

## 二、建设模式

在国家推动境外经贸合作区建设和“一带一路”倡议背景下，红豆集团根据自身发展需要和优势，特别是结合柬埔寨的资源禀赋、市场需求，主导了西港特区建设，探索出了较为成功的发展模式。成功的关键是利用国外的平台来合理安排生产，来达到降低生产成本、缓解资源环境压力、减小国际贸易壁垒的目标。

西港特区公司是西哈努克港经济特区的开发建设主体，由江苏太湖柬埔寨国际经贸合作区投资有限公司（占注册资本的 80%）与柬埔寨国际投资开发集团有限公司（占注册资本的 20%）共同组建；柬埔寨国际经贸合作区投资有限公司的股权构成中，红豆集团占股比例为 85%，为提高运营效率，加强协作、减少摩擦，红豆集团全权负责西哈努克港经济特区的日常经营管理。西港特区公司实行董事会领导下的总经理负责制，下设总经办、人力资源部、招商部、工程部、规划设计部、企管部、物业部、安保部、财务部、品牌文化部、社会责任部等部门科室，各司其职、相互联系，在总经理领导下开展园区运营的各项工作（见图 3-3）。同时，为克服地域带来的不便，西港特区公司通过网络电话、视频会议等现代通信手段密切中国与园区现场人员之间的联系。

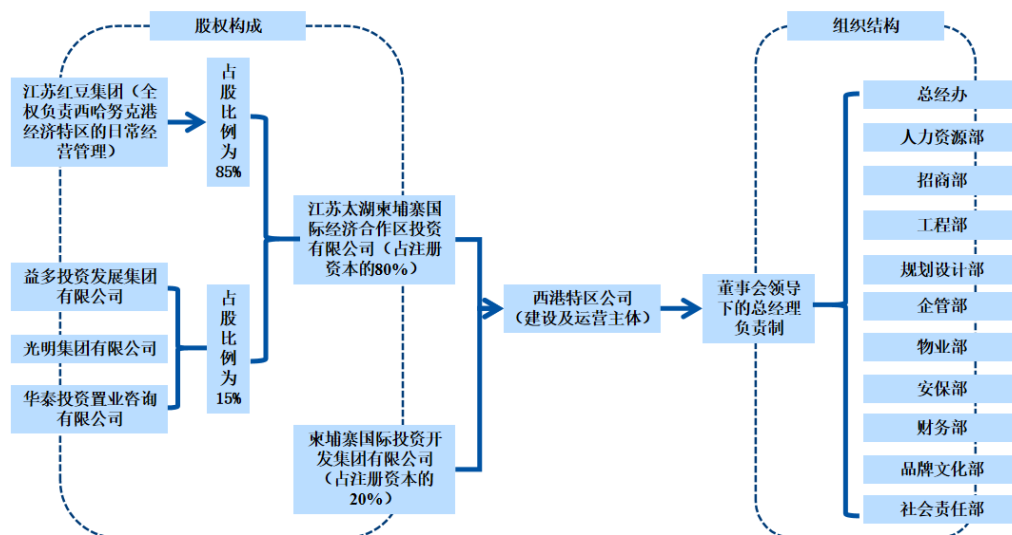


图 3-3 西港特区管理体制

目前，西港特区已经基本实现盈亏平衡。通过十几年的园区建设，西港特区总结出短期密集投资、中期盈亏平衡、长期持续盈利的发展模式。西港特区的盈利途径主要包括以下几个方面：

**土地增值。**2006 年，在西港特区建设的前期，土地成本很低（仅为 50 美元/平方米），虽然在西港特区基础设施建设中投入大量资金，但随着西港特区土地价格的不断上涨，已经基本实现了盈亏平衡。2019 年，西港特区的土地估值将近 3 亿美元，且随着园区的升级和发展，土地价格将会进一步提高。

**服务收入增加。**随着入驻西港特区企业数量的不断增加，西港特区公司从提供公共服务渠道获得的现金流逐渐增加。实现了园区建设初期基础设施密集投资到中期获利实现盈亏平衡的转变。其中，物业管理费、电费、水费和厂房租金增幅显著。例如，2019 年西港公司投入大量资金建设热电厂，并于 2020 年正式投入使用；热电厂建设为园区自主供电提供了保障，但其建设是在园区快速发展、入住企业数量不断增加的基础之上，园区有自主供电能力和需求后开展实施的；热电厂建设提高了园区供电的自主性，增加了园区的公共服务的收入，也进一步推动了园区服务功能的完善和升级。

**园区升级。**随着西港特区服务升级和功能多元化发展，园区长期持续盈利的目标得以实现。首先，在园区现有提供的“一站式”服务的基础上对服务项目进行完善和升级，打造外国企业来柬投资的“投资花园”，从而提高园区的公共服



务收入；其次，推动西港特区由“园区 1.0”向“园区 2.0”的升级，在升级中逐步实现多元化发展，创新投融资模式，拓宽投融资渠道和营业收入。

西港特区的建设由中国政府提供指导和政策支持、无锡市政府积极推动、红豆集团承担建设、柬埔寨政府联合参与的合作项目。作为中柬两国经贸合作的重点项目，西港特区自创建以来便得到了中柬两国领导人和各级政府部门的高度重视。尤其是“一带一路”倡议提出以来，两国多层次的合作机制为园区的快速发展奠定了基础，使得西港特区建设速度进一步加快（表 3-2）。江苏省及无锡市政府对西港特区的支持主要体现政策沟通和民心相通方面。

表 3-2 两国多层次的合作事件表

时间	事件
2007 年 04 月	在江苏省政府和无锡市政府的共同推动下，红豆集团正式接管了西港特区的建设和运营，此后西港特区进入了快速建设期。
2009 年	无锡市跟西哈努克市缔结友好城市关系
2010 年 12 月	柬埔寨王国首相洪森访华期间，中柬两国正式签订了《中华人民共和国政府和柬埔寨王国政府关于西哈努克港经济特区的协定》。在该协议框架下成立了西港特区副部级协调委员会，建立了常态化协调机制，以及时协调解决发展中遇到的问题。
2014 年 07 月	西哈努克省与江苏省签署了友好合作备忘录
2016 年 10 月	国家主席习近平访柬期间，将两国战略合作关系推上新高度，两国签订了 31 个合作文件，深化产能合作机制，打造“一带一路”合作亮点，并将“继续实施好西哈努克港经济特区等合作项目”写入《中柬关于双边合作框架的联合声明》
2017 年 04 月	在中柬两国地方政府的支持下，无锡市到西哈努克港开通了直航，大大改善了两地的通商环境
2018 年	江苏省跟西哈努克省缔结友好城市关系
2019 年 01 月	洪森首相访问中国，两国就加快推进“一带一路”倡议建设和“四角战略”对接达成协议
2019 年 04 月	中柬两国正式签署构建命运共同体行动
2020 年 07 月	中国—柬埔寨自由贸易协定完成谈判，标志着两国经贸合作关系迈入新阶层

数据来源：通过新闻稿整理获得。

在政策沟通方面，江苏省、无锡市政府及红豆集团在西港特区建设中一起联动的形式，成为政府支持海外园区发展的重要特色，包括在西港特区建立江苏省的境外贸易代表处，在园区建设、经营中遇到的问题可以通过代表处进行反映；其次，各级政府领导都非常关心西港特区的建设，并将西港特区建设规划写进了政府发展报告中，在园区建设中遇到紧急事件时可以向省长、发改委主任、商务

---

厅厅长等领导申请约见，加大了问题解决的力度；最后，省政府根据商务部境外经贸合作区建设的配套政策，也出台了西港特区建设的配套政策，包括江苏省的商务部门帮助西港特区进行招商，还包括增加两国地方政府间的互访，省领导亲自出面邀请柬埔寨的发改委主任、劳工部长来江苏参观学习。

在民心相通方面，无锡市与西哈努克市、江苏省与西哈努克省分别缔结友好关系；两地政府以西港特区为平台，在医疗卫生、教育培训等领域展开合作；向当地灾民及贫困百姓捐水、捐米，向品学兼优学生捐赠学习用品，发动员工开展“一对一”帮扶贫困学生；江苏省政府自 2015 年起已先后六次派出援外医疗队在西哈努克省开展免费医疗巡诊活动，使约 8300 名西哈努克省当地患者得到了诊治；在西港特区内建设两所学校，打造工业人才培养基地，为柬埔寨培养应用技术型人才；2020 年新冠肺炎疫情期间，根据柬埔寨当地对防疫物资的需求，先后向江苏—西哈努克默德朗友好学校、默德朗乡政府、西哈努克省红十字会等部门捐赠防疫物资，并配合红豆集团向柬埔寨红十字会捐赠了百万只口罩。同时，作为重点推动的经济特区，柬埔寨政府给予经济特区内的企业较大幅度的减免和较长年限的优惠期。西港特区正是通过构建了多层级协调机制，获取了柬埔寨最优惠的税收减免政策和其他政策性优惠条件，为入驻的中国企业尤其是中小企业提供了优越的政策和制度空间，这是单个企业赴柬投资不可复制也无法具备的发展优势。

### 第三节 建设影响

#### 一、促进了当地经济发展，加快了工业化进程

西港特区运营以来，园区基础设施逐步完善，提供的“一站式”服务不断改善和升级，吸引了大量来自中国、欧美、东南亚等国家及地区的企业投资办厂，园区总产值和进出口总额不断提高。2019 年，西港特区总产值同比提高 2 倍之多，进出口总额同比增加 56.76%，拉动西哈努克省人均收入超过 3000 美元/年，使得人均收入水平跃居全国前列。西港特区发展对西哈努克省经济增长的拉动作用显著，其工业产值对西哈努克省的经济贡献率超过 50%。柬埔寨是传统的农业国家，西哈努克省的基础设施差、工业化水平落后，而西港特区的开发和运营显

---

著提高了西哈努克省的基础设施和工业化水平。目前，西港特区计划实施“产城一体化”发展战略，推动“产业园 1.0 版”向“产业园 2.0 版”升级。西港特区的产城融合发展，将形成一个新的经济中心和城市中心，与西哈努克省的发展要求相呼应，并带动周围省市的发展，最终形成更大范围的融合，从而带动柬埔寨整体经济水平的提高。

## 二、拉动了当地劳工就业，提高了劳工技术水平

作为中柬合作及“一带一路”建设的重点项目，西港特区的建设和运营创造了大量的就业岗位。2019 年，西哈努克省人口达到 30.29 万人，西港特区为当地创造就业岗位近 3 万个，大力拉动了西哈努克省的劳工就业，缓解了西哈努克省内就业压力。西港特区开发建设之前，当地居民以农牧业为生，普通家庭的年收入仅为 300 美元左右；园区建成后，当地居民到园区工作获得的收入大幅度提高，2018 年人均劳工收入约为 280 美元/月，相当于园区建设前一个家庭一年的收入，并显著高于同时期柬埔寨全国人均月收入水平（约 130 美元）。柬埔寨整体劳工的教育水平低、专业基础差，在西港特区的建设初期，西港特区公司在当地无法找到相关的施工建筑工人，只能从国内雇用建筑队来西港建设厂房。西港特区建设和运营期间，西港特区公司联合江苏无锡商业职业技术学院，前后对当地老百姓进行了 14 期的专业技术培训，接受培训的总人数超过 4 万，显著提高了西哈努克省劳工的专项技术水平。同时，园区内设有两所学校（西哈努克省中柬友谊理工学院、西哈努克港工商学院），通过政校企合作建学模式，打造柬埔寨工业人才培养基地，切实提高劳工的技术水平和营销管理经验，为园区培养应用型人才。

## 三、增进了两国人文交流，促进了民心相通

西港特区的建设初期，柬埔寨各级政府对园区发展的认识不到位，不知该如何去支持海外园区的建设和发展，更没有配套相关的扶持政策。为此，商务部牵头组织援外培训，并主动邀请柬埔寨相关官员到江苏的工业园区进行参观和学习，把建设海外工业园区的经验传授给柬埔寨。基于两国的友好关系，在西港特区建设的两国政府沟通方面，柬方政府的态度要远好于其他“一带一路”沿线国家。

---

通过多次沟通，西港特区的建设得到了两国政府的鼎力支持，尤其是柬方的经商处、司法处大力配合园区的建设工作。随着西港特区建成和运营，该项目得到了中柬两国领导人的关注，各级地方政府积极配合，两座城市的交流逐渐加深，两国友好关系不断升温。2009 年，无锡市跟西哈努克市缔结友好城市关系；2018 年，江苏省跟西哈努克省缔结友好城市关系。作为“一带一路”沿线国家的重点建设项目，西港特区起到了沟通桥梁的作用，将中柬双方紧密联系在一起，其本质是搭建了一个平台，在更深层面上推动两国社会经济发展和友好往来。

#### 四、促进了区域融合发展

红豆集团主导西港特区建设及运营十多年来，坚持“八方共赢”的发展理念，希望园区发展的成果能够回馈社会、惠及当地老百姓。因此，西港特区公司注重履行社会责任，夯实民意基础，大力推动区域融合发展。2008 年，捐资为当地社区修建学校；每年都向柬埔寨红十字会捐款，向当地灾民及贫困百姓捐赠物资，向品学兼优学生捐资助学，并发动员工开展“一对一”帮扶贫困学生；配合中方控股股东红豆集团为西哈努克省捐建市民公园和太阳能路灯；成立柬中友谊公益志愿者联盟，发动更多的人开展扶弱帮贫活动。江苏省政府自 2015 年起已先后六次派出援外医疗队在西哈努克省开展免费医疗巡诊活动，使约 8300 名西哈努克省当地患者得到了诊治。西港特区内有西哈努克省中柬友谊理工学院、西哈努克港工商学院两所学校，打造工业人才培养基地，为柬埔寨培养应用技术型人才。在 2020 年新冠肺炎疫情期间，根据柬埔寨当地对防疫物资的需求，西港特区公司先后向江苏—西哈努克默德朗友好学校、默德朗乡政府、西哈努克省红十字会等部门捐赠防疫物资，并配合红豆集团向柬埔寨红十字会捐赠了百万只口罩，得到了洪森首相夫人、柬埔寨红十字会主席文拉妮亲王的高度赞赏。

#### 第四节 建设启示

西港特区是中柬两国政府顶层设计、政府部门战略对接、企业扎实推进的产物，既借鉴了中国国内园区的成功发展经验，也创造了适应柬埔寨实际发展需求的开发模式。我们将从构建多层次协调机制、打造优良投资环境、促进信息与资源共享、释放集聚经济效应、推动产城融合发展等五个方面加以深入剖析西港特

---

区建设模式。

## 1. 构建多层次协调机制

作为中柬两国经贸合作的重点项目，西港特区自创建以来便得到了中柬两国领导人和各级政府部门的高度重视，尤其是“一带一路”倡议提出以来，两国多层次的合作机制为园区的快速发展奠定了基础，使得西港特区建设速度进一步加快。柬埔寨政府给予了该园区建设极大的支持，中国政府也将西港特区作为中柬共建“一带一路”的标志性项目。两国政府高层的支持，奠定了西港特区的制度优势，使其拥有了便利的协调机制和大量的优惠政策。

2006 年中国商务部正式启动实施境外经贸合作区支持计划，在江苏省政府和无锡市政府的共同推动下，红豆集团于 2007 年正式接管了西港特区的建设和运营，此后西港特区进入了快速建设期。2010 年 12 月柬埔寨王国首相洪森访华期间，中柬两国正式签订了《中华人民共和国政府和柬埔寨王国政府关于西哈努克港经济特区的协定》，在该协议框架下成立了西港特区副部级协调委员会，建立了常态化协调机制，以及时协调解决发展中遇到的问题。2013 年“一带一路”倡议提出后，双方政治互访愈加密切，两国友好关系进一步提升。2014 年 7 月西哈努克省与江苏省签署了友好合作备忘录。2016 年 10 月，国家主席习近平访柬期间，将两国战略合作关系推上新高度，两国签订了 31 个合作文件，深化产能合作机制，打造“一带一路”合作亮点，并将“继续实施好西哈努克港经济特区等合作项目”写入《中柬关于双边合作框架的联合声明》。

2017 年 4 月，在中柬两国地方政府的支持下，开通了无锡市和西哈努克港间的直航，大大增进了两地的往来。2019 年 1 月，洪森首相访问中国，两国就加快推进“一带一路”倡议建设和“四角战略”对接达成协议；2019 年 4 月，中柬两国正式签署构建命运共同体行动；2020 年 7 月，中国—柬埔寨自由贸易协定完成谈判，标志着两国经贸合作关系迈入新阶层。

正是由于中柬两国政府高度重视、各级政府部门积极配合，西港特区构建了多层的政策协调机制，成为第一个签订双边政府协定并确定法律地位、建立双边副部级协调委员会促进机制的境外经贸合作区。作为重点推动的经济特区，柬埔寨政府给予经济特区内的企业较大幅度的减免和较长年限的优惠期。可以发现，

---

西港特区正是通过构建了多层级协调机制,获取了柬埔寨最优惠的税收减免政策和其他政策性优惠条件,为入驻的中国企业尤其是中小企业提供了优越的政策和制度空间,才成为了各类企业纷纷入驻的“投资花园”。这是单个企业赴柬投资不可复制也不具备的发展优势。

## 2. 打造优良的投资环境

相对中国而言,柬埔寨硬件基础设施较为落后。同时,与中国存在较大的政治体制、法律法规、文化习俗、宗教语言等差异。这不利于吸引中国企业进行投资活动。为此,西港特区借鉴国内外园区发展经验,从硬环境和软环境两方面,加强园区建设,为中国企业提供优良的投资环境,帮助企业克服因制度和 cultural 差异性所导致的“水土不服”。

在硬环境方面,西港特区建设了完善的基础设施及相关配套设施。截至 2017 年底,西港特区首期 5km<sup>2</sup> 已全部实现“五通一平”,成为柬埔寨当地配套环境完善的国际化工业园区。针对柬埔寨的供水、供电等基础设施不稳定状况,园区自建水厂、电厂,并与市政电网并网,确保了水电供应西港特区污水处理厂正式建成启用,采用目前柬埔寨最先进的污水处理技术。同时,西港特区还配套建设了综合服务中心大楼、柬籍员工宿舍、商贸市场、生活服务区、社区卫生服务中心等设施,为园区内员工安居乐业创造较好的条件。此外,西港特区还引入餐馆、日用店、五金配件店、诊所、柬埔寨小额贷款公司等生产、生活配套服务机构。通过基础设施及配套设施建设,园区基础设施条件日趋完成,不断吸引企业入园。

在软环境方面,西港特区提出了“平台+”的发展思路,为入园企业提供了必需运营平台。具体而言,通过引入柬埔寨发展理事会、海关、商检、商业部、劳工局和西哈努克省政府等入驻,西港特区打造了“一站式”行政服务窗口,为入园企业提供从投资申请、登记注册、到报关、商检和核发原产地证明等在内的“一站式”行政审批服务,保证区内企业不出园区便可办理相关手续。为了解决企业用工紧张,园区积极与当地大专院校对接,在园区内建立了劳动力市场,定期举办人力资源劳工招聘会。同时,还联合无锡商业职业技术学院共同创办西港特区培训中心,为区内企业培养和储备人才库。除了人才,园区还积极引进了柬埔寨加华银行等金融机构,联合江苏漫修律师事务所共同推动建立江苏驻柬埔寨

---

“一带一路”法律服务中心，为区内企业提供金融和法律服务。通过建设以上服务体系，西港特区努力为入园企业提供高效便捷的园区服务，使得企业在“投资花园”中健康、可持续发展。

### **3. 促进信息与资源共享**

不同于单个企业直接投资“单打独斗”，西港特区通过园区搭建的信息与资源共享平台，加快了企业成长步伐。西港特区协调中心的成立、定期的座谈交流会和茶话会的举办，以及联合当地政府部门及相关机构等不定期举办的法律咨询会、税收政策解读会、劳工法咨询会等，都为企业搭建了经验交流和信息分享平台。西港特区搭建的信息与资源共享平台帮助入园企业取长补短，引导企业遵守法律法规，提升经营管理水平，促进了企业更快融入当地生产经营环境，提高企业投资效率。在运营理念上，西港特区将入园企业和西港特区公司视为命运共同体，努力营造“引得进、留得住、发展好”的运营环境，为入驻园区企业解决实际问题 and 后顾之忧，使得入园企业可以集中精力抓生产和市场。

例如，较早入驻西港特区的江苏企业苏州云鹰纺织品有限公司和园区内其他江苏企业保持着密切联系，苏州云鹰纺织品有限公司负责人就曾表示：“西哈努克港经济特区内有很多江苏企业，我们彼此之间虽然没有业务上的联系，但是大家的往来相当紧密，了解到的新政策和消息大家都会毫不吝啬地一起交流，实现信息共享，私下生活彼此也会相互关心。”可以看出，西港特区利用自身优势，为入驻企业提供优质的信息和资源共享平台，避免了企业“孤军奋战”，使得园区具备了帮助企业快速成长的发育土壤，从而成为越来越多企业青睐的“投资花园”。

### **4. 释放集聚经济效应**

相较于企业“单枪匹马”式的直接投资，企业在园区内集聚所形成的“抱团出海”，有助于形成企业集聚经济效应，能够更好地应对复杂多变的外部环境。正是这种集聚经济效应，使得西港特区吸引力不断增大、成为越来越多的国内企业入柬投资的“花园”。西港特区一期项目中，多以纺织服装、箱包皮具、五金机械、木业制品等轻工为主导产业，大部分产品都是出口导向型。而当前正在建设的二期将重点引进五金机械、建材家居、精细化工等产业，推动特区内的产业

---

体量进一步壮大和产业链条不断延伸。

近年来，西港特区内的木地板行业发展迅猛。森林木业作为较早入园的企业之一，是园区内第一家木地板厂，见证了园区的逐步发展、壮大历程。经过多年发展，当前森林木业不仅租用了园区两栋标准厂房，同时还租赁了 2 万多平方的土地自建工厂，拥有员工 700 多名。在森林木业的带动示范下，园区内木地板厂不断增多，目前已吸引 8 家木地板厂入驻，木地板产业聚集区初步形成。而入驻的木地板企业间关系融洽、互帮互助，不断完善本地木地板厂的配套，提高了整个园区的声誉。此外，近年来部分国内的刀具加工厂、活性炭项目也紧跟木地板厂入驻西港特区，试图联合木地板行业延长产业的上下链条。

## 5. 推动产城融合发展

西港特区建设和运营的前十几年中，主要任务是园区基础设施建设、外资企业招商和园区运营等方面；当前工作重点是对园区进行升级，向“产城一体化”发展。现阶段，西港特区的基础设施建设已基本完成，但园区所处地区缺乏相匹配的城镇化发展。当园区发展进入后工业化时期后，缺乏必要的城镇化发展对于留住技术工人和科技人才十分困难。因此，西港特区公司一方面将加强工业发展与减少城市污染相结合，实现“两条腿走路”的发展战略；另一方面，改善园区的公寓环境，建立酒店、学校、餐馆、诊所、购物中心、培训中心、活动中心、小额贷款公司等生活配套服务机构，推动西港特区从工业园区 1.0 版走向“产城融合”的 2.0 版。通过“产城融合”发展，在未来建成 300 家企业入驻、10 万人在此工作和生活的工业化小城镇，吸引技术工人和科技人才在此安家落户，打造“引得进、留得住、发展好”的运营环境，逐步形成新的经济中心和城市中心，进一步带动周边城市的经济发展，更好地呼应整个西哈努克省的发展规划，实现更大范围的区域融合。随着西港特区“产城一体化”发展战略的实施，两国关系不断加强，2018 年，江苏省跟西哈努克省缔结友好城市关系。西港特区不仅是中国在“一带一路”沿线国家的典型明星项目，还在两国关系发展中起到了“桥梁”作用，在更深层面上推动两国经济发展和友好往来。在未来，西港特区公司希望将“产城一体化”发展模式进行复制，将自身园区建设的理念和经验提供给“一带一路”沿线国家其他的园区项目进行参考和仿照。



## 第四章 印度尼西亚青山工业园案例研究

青山工业园是 2013 年 10 月中国与印尼两国元首见证签约的项目之一，是 21 世纪海上丝绸之路重要的旗舰项目，得到了两国政府的高度关注和大力支持。目前，青山工业园已经形成了从不锈钢上游原材料镍矿开采，镍铁、不锈钢冶炼，到下游热轧板、冷轧板等不锈钢产品加工制造以及码头运输等各项园区基础配套设施、国际贸易等涉及到生产、流通和销售环节完整的产业链。在对青山实业调研基础上，本章首先将介绍青山工业园建设背景，然后探讨其建设进展与发展策略，并采取定量定性的方法，分析青山工业园的社会经济影响，最后并进行经验总结。

### 第一节 建设背景

#### 1. 印尼是中国主要的镍矿供应市场

印度尼西亚镍矿资源总量丰富，且资源禀赋上佳，是全球镍矿资源的优势国家。世界镍矿总储量 8900 万吨，其中印尼储量为 2100 万吨，占全球镍矿总储量的 11.8%。2019 年，全球镍矿总产量 270 万吨，其中印尼产量为 80 万吨，占全球镍矿总产量的 29.8%，多年蝉联全球镍矿产量第一（见表 4-1）。印尼丰富的镍矿资源一直以来都是中国镍业发展的重要海外来源。与此同时，印尼政局相对稳定，制度相对完善，投资环境较为宽松，成为中国企业海外投资的较好选择。在全球镍业产业链不断延伸和中国企业“走出去”的背景下，中国对于印尼镍矿产业的投资规模庞大、覆盖范围广泛（表 4-2）。

表 4-1 2018~2019 年全球主要国家镍矿产量及储量统计（单位：吨）

国家	产量		储量
	2018 年	2019 年	
美国	17600	14000	110000
澳大利亚	170000	180000	20000000
巴西	74400	67000	11000000
加拿大	176000	180000	2600000
中国	110000	110000	2800000
古巴	51000	51000	5500000
印尼	606000	800000	21000000
法属新喀里多尼亚	216000	220000	—

菲律宾	345000	420000	4800000
俄罗斯	272000	270000	6900000
其他国家	366000	370000	14000000
全球	2400000	2700000	89000000

数据来源：《Mineral Commodity Summaries 2020》

表 4-2 中国企业在印尼投资的重大镍矿项目

园区/项目	地区	签约时间	公司	性质	计划年产能 (万吨镍 铁)	预计投资 额 (亿美元)
中国印尼综合 产业园区青山 园区	中苏拉威 西	2013 年 10 月	青山集团 <sup>1</sup>	民营企业	250	95
新华联矿业印 尼班塔恩县镍 铁冶炼项目	中苏拉威 西	2012 年 6 月	新华联 <sup>2</sup>	民营企业	30	4.5
印尼德龙 工业园	东南苏拉 威西	2014 年 8 月	中国一重集团、厦 门象屿、江苏德龙 <sup>3</sup>	民营企业， 国企参股	430	31.27
印尼红土镍矿 项目	东南苏拉 威西	2009 年 11 月	罕王集团	香港民营 企业	6	18
印尼华迪工业 园	南苏拉威 西	/	华迪实业 <sup>4</sup>	民营企业	70	3
印尼 OBI 镍铁项目	北马鲁古	2015 年 4 月	中冶集团、上海宝 冶	央企、国企	90	/
印尼第一太平 洋镍业工业园	北马鲁古	2015 年 4 月	上海泛太平洋集团 有限公司	民营企业， 国企参股	90	20
新兴铸管印尼 镍铁项目	北马鲁古	2015 年 5 月	新兴铸管 <sup>5</sup>	央企	76	8.4
印尼金川 WP&RKA 红 土镍矿项目	北马鲁古	2016 年	金川集团 <sup>6</sup>	国企	30	/
印尼 Weda Bay 镍矿项目	北马鲁古	2017 年 6 月	青山集团	民营企业	3	/
印尼雅石项目	马鲁古	2010 年	振石集团、青山集 团、浙江华骏 <sup>7</sup>	民营企业	30	/

<sup>1</sup> [http://www.sh-beltandroad.net/article/shiwunew/dwjmhznw/201904/1472522\\_1.html](http://www.sh-beltandroad.net/article/shiwunew/dwjmhznw/201904/1472522_1.html)

<sup>2</sup> <https://news.smm.cn/news/3754883>

<sup>3</sup> <https://hr.bjx.com.cn/vip/jsnie/>

<sup>4</sup> <http://huadi.co.id/>

<sup>5</sup> <http://www.xinxing-pipes.com/rlzy/shzp/2018-05-31/3989.html>

<https://xueqiu.com/5167371830/117644798>

<sup>6</sup> [http://www.gansu.gov.cn/art/2019/11/2/art\\_35\\_430228.html](http://www.gansu.gov.cn/art/2019/11/2/art_35_430228.html)

<sup>7</sup> <http://www.chinamining.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=140&id=20958>

<https://iwip.co.id/zh/%E9%9B%85%E7%9F%B3%E5%8D%B0%E5%B0%BC%E6%8A%95%E8%B5%84%E6%9C%89%E9%9>

## 2. 青山实业发展历程

青山实业是一家诞生于浙江温州的不锈钢企业。其前身温州市瓯海汽车门窗有限公司于 1988 年成立，2003 年 6 月青山控股集团有限公司注册成立。多年来，青山实业始终致力于探索不锈钢和新能源行业未来。中国城市化和工业化的快速推进带动不锈钢行业发展，中国成为全球最大的不锈钢投资、生产和消费市场。强劲的市场需求为青山实业的发展提供了市场机遇。为扩大产能，青山实业分别在 2004 年、2010 年和 2011 年建立浙江青田不锈钢冶炼和不锈钢棒、线材制造基地、福建青拓镍铁冶炼、不锈钢冶炼、板材热轧和冷轧及棒、线材生产基地以及广东阳江镍铁冶炼、不锈钢冶炼、板材热轧和冷轧生产基地。

受 2008 年国际金融危机影响，国际镍价出现大幅波动。镍作为国际大宗原料的金融属性越来越显现，大量热钱不断涌入。2009 年国际镍价从 2008 年的 9050 美元/吨迅速上涨至 20000 美元/吨。为了掌握更多的资源主动权，从 2009 年开始，青山实业探索在印尼、津巴布韦、印度和美国等地建立不锈钢原材料和生产基地（见图 4-1）。其中，青山工业园依托印尼中苏拉威西省丰富的镍资源，建设成为了全球最长、最全的集采矿—镍铁冶炼—不锈钢冶炼连铸—热轧—热退洗—冷轧—冷退洗的产业链和配套最齐的不锈钢生产基地；位于津巴布韦的中非冶炼生产基地主要从事高碳铬铁生产冶炼；青山规划在印度古吉拉特邦工业园建设年产 300 万吨的集冶炼、热轧和冷轧为一体化的不锈钢联合工厂，年产 70 万吨冷轧卷的首期项目已于 2019 年 6 月建成投产；美国匹兹堡生产基地用青山印尼工厂热轧来料为美国市场生产不锈钢冷轧制品。

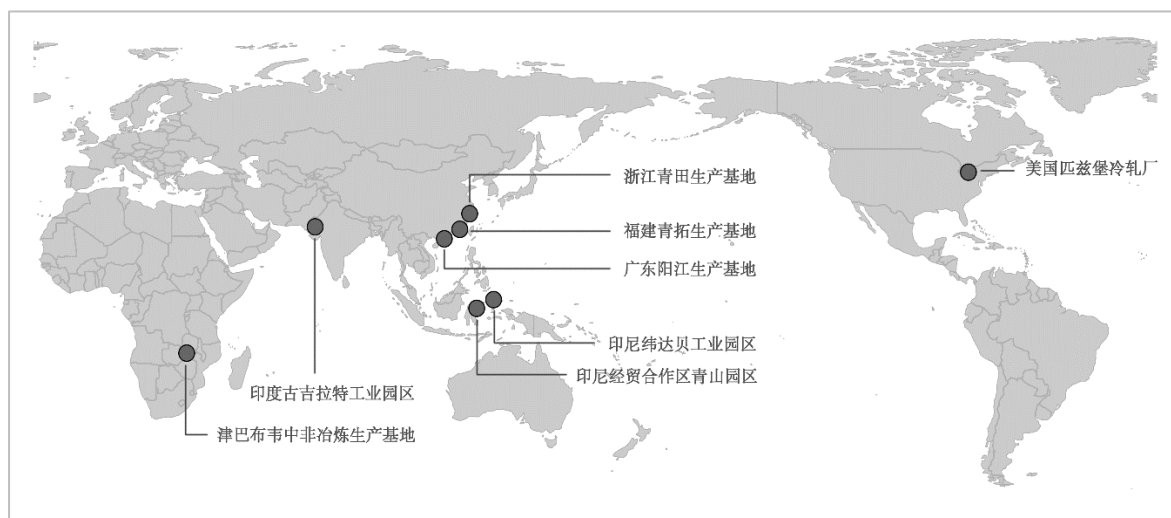


图 4-1 青山实业不锈钢生产基地全球布局

经过 30 年多的发展，青山实业已成为全球不锈钢领域知名企业。2016 年，青山控股集团成为温州首家营业额超 1000 亿元的民营企业。2020 年，青山控股列世界 500 强第 329 位，中国企业 500 强第 84 位，中国制造业企业 500 强第 24 位。公司首创的“RKEF+AOD”不锈钢生产工艺，开创了世界不锈钢冶炼的新工艺，节约成本 20% 以上。

### 3. 青山工业园简介

青山工业园位于印尼苏拉威西岛的中苏拉威西省摩洛哇丽县（Morowali）。苏拉威西岛横穿赤道，拥有印尼 50% 的镍储量，可开采镍储量占印尼镍矿总储量的 72%。印尼共有 34 个省份，苏拉威西岛有六个省份（南苏拉威西省、西苏拉威西省、中苏拉威西省、东南苏拉威西、北苏拉威西和哥伦打洛）。中苏拉威西省属于印度尼西亚的东部地区，总体经济发展水平和基础设施水平均落后于印尼西部地区。（图 4-2）



图 4-2 印度尼西亚青山工业园区区位示意图

青山工业园是 2013 年 10 月习近平主席访问印尼时两国元首见证签约的项目之一，得到了两国政府的高度关注和大力支持。2015 年 12 月，青山工业园被印尼工业部评为唯一的私人企业“工业园区新秀奖”。2016 年 8 月，被中国商务部、财政部确立为国家级境外经贸合作区。2018 年 10 月，青山工业园被印尼政府批准为保税区（相当于中国的出口加工区）。青山工业园是以镍加工为核心的资源综合开发利用型产业园区，是全球规模最大的镍和不锈钢一体化生产基地。园区总规划面积逾 3000 公顷。截至 2020 年 10 月，园区及入园项目实际完成投资额合计约 68.85 亿美元，共有 25 家企业，雇佣员工 4.4 万人，其中印尼籍员工 3.6 万人。

青山工业园由中印两国企业共同投资成立的印尼经贸合作区青山园区开发有限公司（PT.Indonesia Morowali Industrial Park）具体实施开发建设。其中，上海鼎信投资（集团）有限公司（以下简称“上海鼎信”）控股持股 66.25%，印尼八星投资有限公司（以下简称“印尼八星公司”）持股 33.75%。青山工业园建设和发展在中印两国政府高度关注下，依照印尼国家法律，对园区的开发建设公司及入区企业的经营活动进行规范；园区的管理体制采用公司管理，建立市场机制

为主的园区管理和运行模式；园区企业进行的投资和经营行为，按市场经济规律运作；印尼经贸合作区青山园区开发有限公司对园区企业提供政府对接、基础设施保障等公共服务。

青山工业园所在地摩洛哇丽县巴哈多比镇原有基础设施条件非常落后，为确保入园项目能顺利生产，园区公司投入大量资金进行基础设施建设。在中国开发性金融的支持下，青山实业自 2009 年并购印尼苏拉威西红土镍矿项目后，已累计已投入超过 10 亿美元在园区基础设施建设上。目前，青山工业园已发展成为拥有海、陆、空立体运输通道、生产和生活配套设施完备的现代化大型工业园区，园区内的建设、生产、工作和生活条件已达到与国内相似的水平，具体如表 4-3 所示。

表 4-3 青山工业园基础设施及配套服务

类型	具体内容
电力供应	根据企业及入园项目的需求匹配建设供电设施。园区的电力主要提供给镍铁、铬铁和硅铁加工厂的冶炼电炉。其他用电设施还包括干燥窑电机、压缩机、起重机、照明灯等厂区的配套设施，以及办公室、宿舍、餐厅等园区内的生活用电等。
水源供应	用水包括淡水和海水，用途包括：生产用水、设备冷却水、施工用水、生活用水和清洁用水。园区目前主要依靠从 Bahodopi 河通过 6 公里取水工程往园区输送淡水。
机场建设	园区公司 2017 年开始了机场建设活动，机场在园区内的占地面积为 110 公顷，位于园区内靠近生活设施和接待所的位置，从而为往返节省交通时间。
码头建设	目前码头的功能是承载建设项目的各种设备、材料和物资运输，以及投产项目的镍矿等生产原辅材料运输，装载出口的货物包括镍生铁、不锈钢板卷等。
交通设施	开通了园区巴士，定班运送员工往返于园区外的车站和园区内的工厂区域，也为使用自己的交通工具例如摩托车的部分员工提供足够和安全的停放场所。
住宅建设	住宅设施包括招待所、员工公寓和廉租房三种类型。并配有齐全的公共配套设施，例如食堂、运动场所和简单的购物场所，基本能满足员工在园区内工作期间的工作和休息。
职业教育设施	与印尼工业部合作设立了摩洛哇丽金属工业理工学院，为园区内员工提供职业培育。
其他设施	建设有 3 座清真寺及遍布园区的 30 多个祈祷室。

---

## 第二节 建设进展与发展策略

### 一、建设进展

为加快海外发展，青山实业特意于 2008 年成立上海鼎信，专门负责海外项目公司设立、股权架构搭建、初期证照审批和制定园区建设规划等事务。考虑到企业“走出去”的经验不足，对印尼当地国情不熟悉，青山实业采取了与当地大型企业合作的方式共同开发印尼镍矿资源。2009 年 5 月，上海鼎信和印尼八星公司进行了第一次沟通，在同年的 5~7 月进行了两次实地考察后，双方于 7 月 30 日签订了合作协议，购买印尼苏拉威西红土镍矿项目，为后期镍铁-不锈钢冶炼和镍业工业园等项目抢占了重要先机。矿区面积 4.7 万公顷，是中国企业在国外收购面积和储量最大的红土镍矿。2010 年 2 月，在印尼矿区的第一船镍矿顺利装船运回中国。

随着印尼经济的发展，印尼政府已经不再满足于仅仅成为“全球最大的镍矿石出口国”，而是希望提高矿产资源附加值。2013 年为积极响应印尼政府鼓励推进本国冶炼工业发展的政策号召，上海鼎信与印尼八星公司合资设立了印尼经贸合作区青山园区开发有限公司，并投资建设了集镍矿开采、镍铁冶炼、不锈钢冶炼和不锈钢热轧和冷轧生产的综合性工业园。2014 年，印尼开始实施原矿出口限制令，全面禁止镍矿出口。由于决策速度快、准备充分，青山工业园成为印尼出台禁矿令后资金到位最快、建设速度最快、成就最丰硕的外资矿业项目。

青山工业园入园企业来自中国大陆、香港、台湾、日本、澳大利亚、新加坡等地。2015 年 1 月，园区内的第一个镍铁生产企业苏拉威西矿业投资有限公司（SMI）的镍加工厂和发电厂竣工投入试生产。同年 5 月，印尼总统佐科·维多多率印尼政府官员亲临园区，并宣布 SMI 项目正式投产。自此，多家镍矿加工企业不断入园建设 RKEF 镍铁生产线，并同步建设电厂等配套设施。2016 年 12 月 11 日，第三个入园项目——印尼青山不锈钢镍铁项目（PT. ITSS）矿热炉开始通电试生产，意味着印尼已经形成一个“原矿—镍铁—不锈钢”集成生产的一体化工厂。打破印尼国内不锈钢产业的“零记录”。截至 2020 年 10 月，入园企业已达 25 家，协议投资总额逾 95 亿美元，园区内已建成了全球最长、最全的年产 300

万吨集冶炼、热轧和冷轧为一体的不锈钢热轧卷板产业链。2017 年开始，看准新能源汽车产业的发展机遇和高能量密度的镍钴锰三元锂电池的发展趋势，青山实业积极布局新能源产业，运用全新高压酸浸出工艺提取低品位红土镍矿中的镍、钴、锰，生产用于制造新能源汽车电池和智慧储能电力系统电池的原材料。低品位红土镍矿的利用和开发，在大幅度提高园区红土镍矿的综合利用率的同时，为青山实业从全产业链进军新能源产业提供了源头上的保障。（表 4-4）

表 4-4 青山工业园主要入园企业

入园企业	主要股东来源	具体项目
苏拉威西矿业投资有限公司（SMI）	中国大陆、印尼	年产 30 万吨镍铁冶炼及配套 2x65MW 火力发电项目
印尼广青镍业有限公司（GCNS）	中国大陆、印尼、中国香港、日本	年产 60 万吨镍铁冶炼及配套 2x150MW 火力发电项目
印尼青山不锈钢有限公司（ITSS）	中国大陆、印尼、日本	年产 100 万吨不锈钢连铸坯及配套 2x350MW 火力发电项目
印尼瑞浦镍铬合金有限公司（IRNC）	中国大陆、印尼	年产 60 万吨铬铁（配套热回收焦化）及 70 万吨不锈钢冷轧项目
印尼青山港口有限公司（BDT）	中国大陆、印尼	9.25 万吨散货船专用码头项目
印尼青山钢铁有限公司（TSI）	中国大陆、印尼	年产 50 万吨镍铁项目
德信钢铁有限公司（DXSI）	中国大陆、印尼、新加坡	年产 350 万吨钢铁项目

数据来源：根据公开资料和中国印尼综合产业园区青山园区内部资料整理

作为一个世界级的镍矿和镍铁、不锈钢生产工业园区，园区开发公司按照最高的国家和国际标准来管理和运行园区。在矿区环境管理方面，取得了印尼环境和林业部的蓝色认可。苏拉威西矿业投资有限公司于 2017 年 6 月就镍加工厂和发电厂的管理获得了国际质量管理体系 ISO 9001 认证，于 2017 年 11 月获得了 OHSAS 18001 职业健康与安全认证。（表 4-5）

表 4-5 青山工业园建设的里程碑

时间	主要事件
2009 年 7 月	上海鼎信与“印尼八星公司”签订合作协议，并购印尼苏拉威西红土镍矿项目
2013 年 10 月	中印两国元首共同见证上海鼎信和印尼八星公司签署青山工业园的合作开发协议
2015 年 5 月	印尼总统佐科 维多多亲赴青山工业园现场，宣布苏拉威西矿业投资有限公司项目正式投产



2013 年 7 月	苏拉威西矿业投资有限公司年产 30 万吨镍铁冶炼及配套 2*65MW 火力发电项目开工建设
2014 年 5 月	印尼广青镍业有限公司年产 60 万吨镍铁冶炼及配套 2*150MW 火力发电项目开工建设
2015 年 1 月	苏拉威西矿业投资有限公司年产 30 万吨镍铁冶炼及配套 2*65MW 火力发电项目竣工试生产
2015 年 7 月	印尼青山不锈钢有限公司年产 100 万吨不锈钢连铸坯及配套 2*350MW 火力发电项目开工建设
2016 年 4 月	印尼广青镍业有限公司年产 60 万吨镍铁冶炼及配套 2*150MW 火力发电项目投产
2016 年 5 月	印尼瑞浦镍铬合金有限公司年产 60 万吨铬铁（配套热回收焦化）及 70 万吨不锈钢冷轧项目开工建设
2016 年 6 月	印尼广青镍业有限公司不锈钢冶炼厂和热轧厂竣工试生产
2017 年 1 月	印尼青山不锈钢有限公司镍铁冶炼厂开始部分试运行
2017 年 7 月	印尼瑞浦镍铬合金有限公司铬铁冶炼厂部分投产
2017 年 12 月	印尼青山不锈钢有限公司不锈钢冶炼厂投产
2019 年 1 月	新能源材料项目奠基
2019 年 5 月	印尼青山不锈钢有限公司硅铁炉投产

数据来源：根据公开资料和中国印尼综合产业园区青山园区内部资料整理

## 二、发展策略

### 1. 掌握核心资源和技术，确保资源和成本优势

青山工业园拥有近 4.7 万公顷镍矿矿区的矿业权，资源储量及开发潜力大，这为青山工业园掌握镍矿资源主动权提供了保障。镍被广泛地用于钢铁领域，镍基合金，电镀和电池等领域。镍矿的开发利用以硫化镍矿和红土镍矿为主。近年来，随着世界经济的发展，全球不锈钢的需求保持稳步的增长。随着不锈钢产量的上升，带来的直接影响便是炼钢厂对镍的需求大量增加。由于硫化镍原料供应趋紧，全球镍行业开始瞄准储量丰富的红土镍矿。印尼红土镍矿储量仅次于新喀里多尼亚，位居第二。

红土镍矿占据了全球镍资源的 70% 左右，却由于技术所限，一直难以开发利用。红土镍矿根据分布地层以及镍含量差异，区分为褐铁矿（低至中等镍品位）与腐泥土（较高镍品位）。镍含量较高的腐泥土层，通常采用火法冶金工艺进行处理，冶炼成镍铁合金产品。褐铁矿的加工方法主要包括湿法冶金工艺（浸出法）和火法冶金工艺（通过高炉冶炼）。火法工艺由于冶炼过程中能耗高、成本高等

---

原因，主要用于处理高品位的红土镍矿。湿法工艺工艺复杂、流程长、对设备要求高但具有能耗低、金属回收率高等优势。

青山工业园内大部分的镍冶炼厂采用的是回转窑—矿热电炉工艺（RKEF），进行镍铁铁水生产，后续将镍铁铁水热装热送直接到 AOD 炉冶炼不锈钢（“RKEF+AOD 一体化工艺”）。虽然镍铁的冶炼技术并非中国发明，但利用低品位的红土镍矿冶炼镍生铁则是中国的首创。不同于发达国家不锈钢行业的短流程冶炼工艺（如欧洲不锈钢生产主要以废钢为原料，采用电炉生产工艺，重新熔炼后浇筑形成新的不锈钢产品），中国镍矿资源主要来自硫化镍矿和红土镍矿。但随着硫化镍矿矿山开采深度不断加深，矿山开采难度增大。我国于 2005 年开始研发利用低品位的红土镍矿生产镍生铁工艺并取得了一系列的自主创新成果。青山工业园依托国内研发的红土镍矿冶炼技术，进一步创造性地将镍铁冶炼与不锈钢冶炼通过镍铁水热装热送直接连接，创造了不锈钢生产的新工艺，加上在矿区直接建厂和工厂的规模效应，为青山工业园发展镍铁冶炼与不锈钢产业提供了强大的综合竞争力。

## 2. 采取灵活的组织方式，降低了投资风险

与大型国有企业主导的园区开发不同，考虑到投资风险，青山工业园采取了稳打稳扎、不断补链的发展模式。也就是说，尽管青山工业园借鉴国内外相关资源型产业园区规划经验进行了园区的总体规划，但没急于求成全面铺开建设，而是将所有产业链的重要环节进行分解，在实践中逐步采取“补链”式发展。如图 4-3 所示，青山工业园区内镍铁及不锈钢冶炼主要包括：镍矿通过第一步加工在镍冶炼厂被冶炼成镍生铁，然后再与其他原辅材料一起热装热送到不锈钢厂，通过第二步冶炼生产出不锈钢连铸坯，并之后将不锈钢连铸坯进一步通过热轧和冷轧工序加工成不锈钢卷带产品。其中，第一步镍铁冶炼是园区的核心生产部门，也是上海鼎信及其商业合作伙伴主要投资的环节。如苏拉威西矿业投资有限公司（SMI）的年产 30 万吨镍铁冶炼项目、印尼广青镍业有限公司（GCNS）的年产 60 万吨镍铁冶炼厂、印尼青山不锈钢有限公司的 60 万吨镍铁和年产 100 万吨不锈钢连铸坯项目，以及印尼瑞浦镍铬合金有限公司的年产 60 万吨高碳铬铁与年产 60 万吨不锈钢冷轧项目。随着市场需求的不断增长，园区又引进了不锈钢冷轧等下游生产企业。“补链”式的发展模式增强了园区的可塑造和灵活性。目前，青

山工业园已成为全球产业链最长、配套设施最完善的世界级不锈钢生产基地。

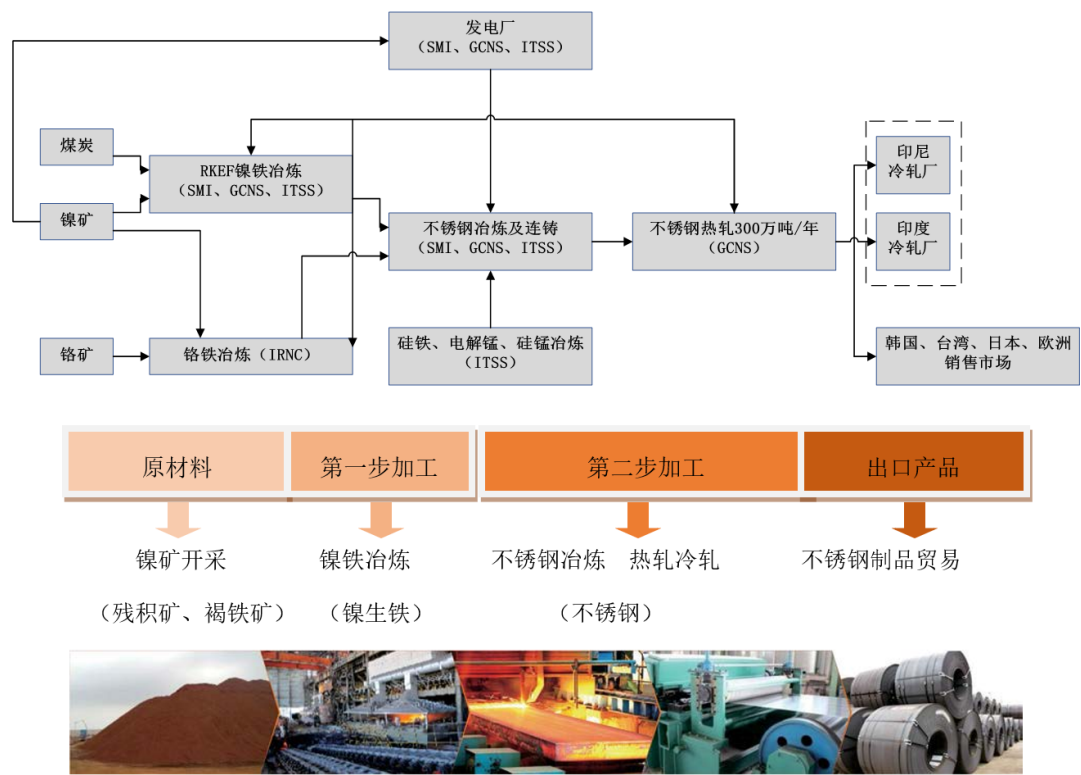


图 4-3 青山工业园镍铁及不锈钢产业链

在具体的生产组织中，青山工业园以具体的项目为组织单元。园区内每个项目公司均具有独立的法人资格。但从整体看，青山工业园又形成了一个“一荣俱荣、一损俱损”的投资网络。在这个投资网络中，主体是“青山系”企业，包括上海鼎信、青山控股集团、瑞浦科技集团等。其中，印尼经贸合作区青山园区开发有限公司，作为诸多园区内项目公司之间的共同股东，成为园区多个项目公司的“链接剂”。除了青山系企业外，青山实业长期合作的境内外商业伙伴，如广新集团和德隆钢铁以及日本的阪和兴业株式会社等，也参与园区多个项目。这种长期合作中形成的商业网络和信任关系确保了合作的成功率，减低了交易成本和经营风险。

### 3. 与国内生产基地联动发展，减低了市场风险

印尼青山工业园与青山实业中国国内主要生产基地采用相同的生产工艺。这为实现国内外生产基地的联动发展创造了条件。在中国国内，青山实业分别建立了浙江青田不锈钢冶炼和棒、线材制造基地、福建青拓镍合金冶炼、不锈钢冶炼和制造基地以及广东阳江镍合金冶炼和不锈钢生产基地，形成了从不锈钢上游到

---

下游完整的产业链。从青山实业的国内外生产基地的分工看，印尼青山工业园主要是依托当地丰富的镍矿资源建成了基于创新的 RKEF 工艺的镍铁冶炼和不锈钢生产的一体化全流程生产工厂。国内主要工厂也基于进口红土矿采用 RKEF 工艺大规模生产不锈钢板材和棒、线材产品。由于国内外主要工厂的生产工艺流程基本相同，生产设施也基本一致，这样就为生产技术交流和相互支持提供了十分便利的条件，产品的品种、规格同时具有良好的互通性，为需要时的内外调剂奠定了基础。

印尼青山工业园与国内生产基地联动发展，既稳定了工业园的生产，又为国内基地的生产提供了支持。近年来，随着国际局势和市场环境日趋复杂，青山工业园根据市场变化有计划地全盘考虑和灵活调整中国与海外工厂的品种结构和市场区域。尤其是 2020 年上半年新冠疫情爆发以来，海外市场受到了很大的冲击，印尼工厂的不锈钢产量有比较大幅的下降，原本平衡的镍铁供应和不锈钢生产被打乱，造成印尼工厂的镍铁生产有大量的富余；同期中国镍生铁的国内生产和进口贸易也受到了比较严重影响，青山国内工厂的镍铁供应不足。这时印尼工厂的富余镍铁正好可以大量运回到国内工厂，在关键时期，既大力支持了国内工厂的生产，又确保了印尼核心产线和业务不减产，在新冠疫情的艰难时期实现了良性联动和支持。

### 第三节 社会经济影响

#### 一、对印尼社会经济的影响

印尼是世界上红土镍矿资源最丰富的国家之一。但由于基础设施建设薄弱、工艺落后、人才不足等原因，印尼在镍铁冶炼方面十分落后，镍矿资源长期以来并未得到很好的开发。随着青山工业园建设的不断推进，将印尼镍资源优势有效地转化成经济优势，带动了当地社会经济发展。在青山工业园入驻前，摩洛哇丽县工业化程度较低，总体经济发展水平落后，支柱产业为农业、加工业及初级服务业。经过 10 年的建设，以前偏僻的小渔村变成了全球重要的镍矿开采冶炼和不锈钢产业基地，成为了一座 10 万人左右的欣欣向荣的工业城市。

印尼青山工业园的发展不但对全球不锈钢产业格局影响深远，也为印尼提供

---

巨大经济利益。在 2014 年印尼实施原矿出口限制令之前，印尼红土镍矿出口量居世界第一，占全球总供应量的五分之一。但镍原矿价格仅为 30 美元/吨，而生产成镍铁价格为 1300 美元/吨，炼成不锈钢价格为 2300 美元/吨。目前，青山工业园协议投资总额超过 95 亿美元，已建成了镍铁年产能 250 万吨、不锈钢冶炼、热轧年产能 300 万吨的生产线，使得印尼实现不锈钢产量从零跃居全球第二，推动了当地工业化。镍资源的开发与利用为印尼提供大量税收。2019 年青山工业园实现销售收入近 98.68 亿美元，为当地贡献税收 2.3 亿美元。

除了提供大量的税收外，青山工业园创造了大量的就业机会。截至 2020 年 7 月，园区共雇佣员工 4.3 万人。其中，印尼本地员工用工率达到 80%~90%，间接带动几万人从事商业、服务业、房地产业。在园区内普通工人工资达到大约是 450 万~650 万印尼卢比（相当于人民币 2000~3000 元/月），技术工人、部门经理等工资可达 1000 万~1300 万印尼卢比（相当于人民币 5000~6000 元/月），远高于当地平均水平。

同时，青山工业园的入驻为当地经济发展注入新的动力。青山工业园还通过赠物、送电、捐资、助学、助医等多种方式回馈当地社区。自备电厂同时为周边村民供电，援建医院、学校和其他基础设施并提供纺织、养殖培训；退采还林、矿区复垦、环保投入为保护当地生态献力。随着园区工人数量的增加以及基础设施建设的发展，如礼拜场所、食堂和厨房、园区公司办公楼的绿化景观等，均为当地带来更多的商业机会。园区公司和印尼工业部密切合作，为当地居民提供缝纫培训，并提供缝纫机等物质援助，改善小企业主的经济条件。

## 二、对中国国内的影响

青山工业园不仅促进了当地经济社会的发展，园区建设与发展也为中国国内的发展带来了积极效益。随着世界工业化和城市化进程的加快，资源性产品在全球范围内配置的趋势越来越明显，资源安全对国家经济社会发展的保障作用越来越突出。中国镍矿资源贫乏，且以硫化镍矿为主。硫化铜镍矿约占中国总量的 90%，并且共伴生矿产多、综合利用价值高；红土镍矿约占总量的 10%。国内镍矿资源的匮乏难以满足大量的镍需求，镍矿对外依存度常年在 80%左右高居不下。2017 年中国进口镍矿 41.08 万金属吨，对外依存度为 81.27%，其中进口

---

菲律宾镍矿 32.06 万吨，进口印尼镍矿 6.31 万吨。因此，菲律宾和印尼的镍矿供给变化对中国影响十分显著。2017 年印尼放宽原矿出口以来，中国自印尼进口量不断提升。青山实业通过购买采矿权，建立境外资源基地，缓解了我国镍资源短缺矛盾。

青山工业园的建设还带动国内其他产品和技术的出口，开辟新市场。我国经过 40 年的改革开放，国内企业产品的生产能力和生产规模不断扩大，国内某些产品的产能过剩，必须寻找新的市场。青山实业在开辟国际资源市场的过程中，通过矿产资源勘查、开发、资本、技术、劳务等要素的重组与配置，培养一批既懂业务、又熟悉国际经营的队伍，提升我国跨国资源型企业的国际竞争力。青山工业园持续多年的大型冶金项目建设带动了许多国内设计、施工和装备企业“走出去”。截至 2019 年 7 月份，给青山海外项目配套供货的中国供货商共有超过 3000 家，从建材，到装备，再到备品备件应有尽有。青山工业园全部机电设备、钢构厂房和施工设备均来自中国，已累计带动中国 400 多万吨的物资和装备出口，从中国的进口设备金额达 45.78 亿美元。仅 2017~2019 不到三年间，从中国进口的建设物资和生产物资总重量就超过 200 万吨，总采购金额超过 140 亿人民币（不包括给中国公司工程承包的费用）。仅自备电厂从中国几大电站供应商采购的设备就超过 40 亿元人民币。另外，项目建设和安装单位也主要为中国企业。

## 第四节 建设启示

**统筹“两种资源、两个市场”，实现海外园区与国内生产基地间互动发展。**

长期以来，无论是学术研究还是政策制定，对我国在海外合作建设的园区，多集中对东道国的社会经济影响，而对如何促进与国内产业升级、资源保障和市场开拓等欠思考。在当前国际形势日趋复杂的背景下，实现海外园区与国内生产基地互动发展的重要性凸显。党的十九届五中全会对构建以国内大循环为主体、国际国内双循环相互促进的新发展格局做出重要战略部署，为推动高质量发展、实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标指明主攻方向。构建新发展格局为“十四五”期间乃至今后相当长一段时间内我国经济行稳致远、实现高质量发展提供了根本遵循。青山工业园是青山实业国际化战略的重要组成部分。青山实业通过海外园区的建设打通了不锈钢原材料供应、生产与流通之间的“堵点”，实现了更

---

大范围的资源整合，更好地联通国际国内两个市场、两种资源，保障了产业链和供应链的安全。

**控制核心资源、不断技术革新与灵活的组织方式是海外园区生存与发展的法宝。**随着中国工业化持续 40 年的快速发展，实施资源型企业“走出去”战略，寻求和建立海外稳定的矿产资源供应基地，成为维护我国经济安全、保障中国社会可持续发展目标的必然选择。但是如何实现海外资源型园区健康可持续发展依然是一个重大挑战。青山工业园的经验表明，控制核心资源，不断实现技术革新是海外园区可持续发展的重要前提。印尼拥有丰富的镍红土矿资源。青山实业提前布局，投资印尼镍矿，为企业赢得成本控制自主权，打破中国不锈钢生产企业受制于国际镍矿价格波动的困局奠定了基础。技术革新是推动青山工业园成功的重要法宝。青山工业园围绕原料供应、生产效率提升、生产成本压缩进行了一系列的技术创新，创造性地应用了回转窑—电炉法(RKEF)工艺，为在激烈的市场竞争中赢得了成本优势。青山工业园的镍铁成本低至 7000~8500 美元/吨，远低于全球镍生铁成本价格（10000 美元/吨）。另外，以具体项目公司为主体的抱团发展模式，增强了园区灵活性、减低了园区投资风险。

**强大的合作伙伴和属地化管理是海外园区可持续发展体系的基础。**“一带一路”沿线国家与中国的政治体制、法律法规、文化习俗、宗教语言等存在较大差异，中国企业在海外投资的过程中难免会“水土不服”，民营企业在“走出去”过程中这一问题尤其突出。因此，与当地企业或第三方合作已成为现实选择。青山工业园是上海鼎信与印尼本地知名的八星投资有限公司合资组建的园区开发公司负责开发。青山实业利用自身技术优势，负责镍矿资源的开采和生产，而八星公司则负责征地和与印尼政府和社区沟通协调。另外，青山工业园很好地利用了青山实业在国内外长期积累的生产网络和贸易网络，通过具体项目让这些商业合作伙伴参与园区建设。这不仅有效地提高了园区建设速度，还汇聚了更多的投资力量，分散了项目建设的风险，并促进了园区企业间的信息交流。青山工业园主动采取属地化管理，积极吸纳印尼员工进入管理层，积极履行社会责任，主动融入当地社区，这都助推了园区良性发展。

---

## 第五章 俄罗斯乌苏里斯克经贸区案例研究

乌苏里斯克经贸区位于俄罗斯乌苏里斯克市，距离中国边境东宁口岸仅 60 公里、距俄罗斯远东符拉迪沃斯托克港口 100 公里。该园区是中国在俄罗斯投资建设最早、发展规模最大、民营企业为主导的国家级境外经贸合作园区，也是一带一路沿线地区运营时间较长、经历了曲折发展的国家级境外经贸合作园区。本章首先分析乌苏里斯克境外经贸合作园的建设背景、与建设现状，然后探讨其建设历程与发展，并从对中国和俄罗斯两个角度，定性与定量方法相结合而分析了其社会经济影响，最后总结了其建设启示。

### 第一节 建设背景与建设现状

#### 一、建设背景

乌苏里斯克经贸区投资建设有两大主要的背景：一是中国实施国家“走出去”战略，促进中俄两国间产业优势互补、企业间友好协作互利共赢。二是俄罗斯对中国轻工产品需求旺盛、依赖较高，希望发展本国的相关加工制造产业，导致“灰色清关”“禁商令”“高关税”等中俄贸易不利因素影响凸显，中国地方对俄出口企业损失惨重。

2000 年 3 月的全国人大九届三次会议期间，中国“走出去”战略被正式提出。同年 10 月的党的十五届五中全会上通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》，把“走出去”战略上升为国家发展的四大战略之一。同时，《建议》还列举了未来五年我国对外投资的主要类型，即境外加工贸易、资源开发和对外承包工程等。为了推动境外加工贸易的发展，商务部 2006 年推出境外经济贸易合作区建设工程，并提出了“政府引导、企业决策、市场化运作”的建设原则。

与此同时，浙江省一批从事中俄贸易的企业因为俄罗斯加大对“灰色清关”的查抄力度而面临巨大损失，转而寻找在俄罗斯当地投资以绕开关税的投资地点和投资渠道。但这些企业对俄罗斯当地投资相关的法律、政策和程序不够熟悉，具有较高的市场进入壁垒。而黑龙江省因邻近俄罗斯，有不少从事跨境经贸活动



的企业，积累了一定在俄投资和对俄贸易的信息、渠道和市场经验。两省的企业通过中国商务部的组织沟通找到了共同的投资机会，在商务部 2006 年首次推出中国境外经济贸易合作区建设工程时，浙江省的中国康奈集团和黑龙江省的吉信工贸集团达成在俄罗斯远东滨海边疆区的乌苏里斯克市共同投资建设境外经贸合作区的合作协议。

## 二、建设现状

乌苏里斯克经贸区位于俄罗斯远东滨海边疆区乌苏里斯克市的西部麦莱奥区（原苏联时期的西部工业区），如图 5-1 所示。乌苏里斯克是滨海边疆区第二大城市，也是俄远东地区最大的铁路编组站、工业发展基地之一，是连接远东第一大城市哈巴洛夫斯克和远东出海口符拉迪沃斯托克自由港这两大战略要地的枢纽城市。且该市与中国黑龙江省接壤，距离最近的中俄边境口岸东宁口岸仅 60 公里，到符拉迪沃斯托克出海港 100 公里，交通便捷，是中国和俄罗斯远东地区重要的商品集散地。

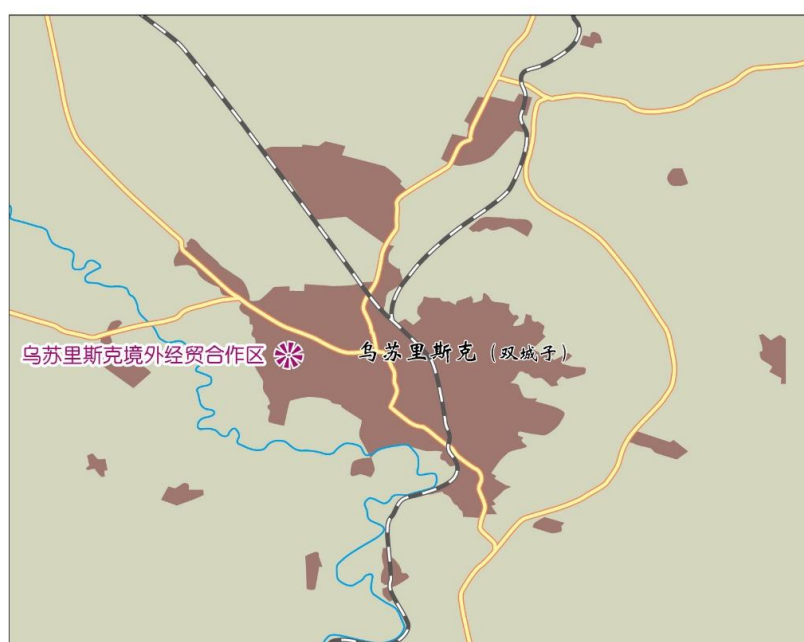


图 5-1 乌苏里斯克境外经贸合作区区位

乌苏里斯克经贸区于 2006 年正式成为中国第一批国家级境外经济贸易合作区，并通过后续的各类年度审核。该园区由康吉国际投资有限公司在俄罗斯乌苏里斯克市注册的“康吉国际工贸有限公司”实施建设、完全持有并运营维护。康吉

国际投资有限公司由四家企业出资成立，投资结构如下表 5-1 所示。四大股东分别为黑龙江和浙江温州的企业，前者具有俄罗斯境内的投资经验和资产累积，后者具有专业的产品生产优势和对俄出口需求。乌苏里斯克境外经贸合作园区规划面积 228 万平方米，计划总投资 20 亿元人民币。基础设施及配套设施投资 7 亿元人民币，其中自筹资金 2 亿元，融资 3 亿元，国家和地方政府补贴 2 亿元，另引进企业投资 13 亿元人民币。

表 5-1 康吉国际投资有限公司投资结构

投资方	认缴金额	比重
东宁吉信工贸有限责任公司	5800 万元	57.5%
温州康奈投资开发有限公司	3350 万元	33.2%
温州市华润物资供应公司	850 万元	8.43%
黑龙江大正赛富投资管理有限公司	80.523 万元	0.8%

截至 2019 年底，乌苏里斯克经贸区已完成开发面积 53.8 万平方米，累计投资已超 1.7 亿美元，累计实现近 1.4 亿美元产值，带动国内出口累计近 8.5 亿美元，上缴俄罗斯各类税费累计 9.9 亿美元。园区设有生产加工区、物流仓储区、商务区和生活服务区，建有标准厂房 14 栋，共计 12 万平方米，仓储库房 3 万平方米，综合办公楼 1.18 万平方米，员工宿舍 2.1 万平方米，并配有 2.2 万/千瓦变电站机组和铁路专用线。园区为入驻企业提供了全面的软硬件配套设施，并提供从场地租赁到物业管理、从企业注册到生产落实全部相关手续办理等在内的“一站式”服务。园区已吸引了鞋类、服装、木业加工制作、轻工、建材等中国及中俄合资企业累计 40 家，生产的产品主要面向俄罗斯国内市场以及欧美市场。

## 第二节 建设历程与发展模式

### 一、建设历程

乌苏里斯克经贸区建设大概经历了四个发展阶段。

#### 1. 从民营企业联合到政府对接的筹备建设（2005～2008 年）

2005～2008 年是园区的早期发展阶段，园区的投资主体首先完成了以下三方面重要的准备工作：

---

**一是投资主体战略合作、申请政策支持和认证。**园区投资主体康吉国际投资有限公司的主要股东东宁吉信工贸集团具有俄罗斯境内的投资贸易经验累积，在 2006 年前已在俄罗斯远东地区租赁厂房，并且布局将自身涉及的木材加工生产线进一步扩大引入乌苏里斯克。园区的另一大股东康奈集团以及浙江省商贸业联合会一些相关企业具有专业的产品生产优势和对俄出口需求，并于 2005 年对俄罗斯进行了实地考察，确定了在俄罗斯远东与中国邻近的边境地区的投资意向。经过协商，2006 年 2 月 22 日，温州康奈集团有限公司与东宁吉信工贸（集团）有限责任公司签定《关于共同开发俄罗斯乌苏里斯克远东合作区的协议书》。在向国家商务部上报关于申请建设合作区的报告后，2006 年 5 月得到中国商务部发出的国家级境外经贸合作区投标邀请函。在提交了投标函、投标说明，并完成了《俄罗斯乌苏里斯克经济贸易合作区可行性论证及实施方案》的评估后，2006 年 8 月 24 日，商务部下发《关于发布第一批境外经济贸易合作区中标单位名单的函》（商合函[2006]54 号），标志着乌苏里斯克经济贸易合作区最终在 26 个省市 61 家企业投标中胜出，获得国家级境外经贸合作区身份。

**二是从上到下获得中俄双方政策支持。**园区相关企业自发联合起来，从中、俄地方政府的沟通开始，从下到上获取政府口头的或文字的实际支持。2006 年 3 月 9 日，东宁县政府与乌苏里斯克市政府就签定了关于支持远东合作区建设的协议书。2006 年 6 月，中国驻俄罗斯哈巴总领事馆符拉迪沃斯托克办公室也公开支持乌苏里斯克境外经贸合作园区建设，并积极对接滨海边疆区州政府、乌苏里斯克市政府。在同年 6 月的哈尔滨国际经济贸易洽谈会上，东宁县政府、乌苏里斯克市政府、康奈集团、吉信集团四家联合签署了建设乌苏里斯克境外经贸合作园区的合同文本。2006 年 9 月的中俄总理定期会晤委员会经贸合作分委会第 9 次会议上，中国商务部、黑龙江省和浙江省商务厅和商贸协会等相关人员和主要企业向俄方提出了建设乌苏里斯克经济贸易合作区的提议；2007 年中俄总理定期会晤委员会经贸合作分委会第 10 次会议上，中俄双方政府达成共同支持乌苏里斯克境外经贸合作园区建设的共识。在园区相关企业和中俄地方政府的积极沟通下，乌苏里斯克市政府在园区早期租赁的 54 公顷土地的基础上，承诺以市场最低价再租赁给园区 174 公顷地。此外，为加强乌苏里斯克境外经贸合作园区与当地市政府的联系并及时解决开发建设中的问题，乌苏里斯克市政府指派杜马主

---

席为总协调人，施行星期一在合作区现场办公例会制度，专门组织市相关部门就相关问题进行研究讨论并有效给予解决。

**三是完成多方融资、获得相关法定资质。**通过协商，园区分别从黑龙江省和浙江省的四个企业获得了共计 1 亿多的注册资金。这四家企业共同组建了康吉国际投资有限公司作为乌苏里斯克境外经贸合作园区的开发主体。之后，康吉国际投资有限公司同时在俄罗斯独资注册成立“康吉国际工贸有限公司”实施境外园区具体的建设、运营和管理的工作，并在境内注册成立“康吉经济贸易有限公司”，负责合作区工程建设物资采购、为入区企业和人员办理出入境各种物资通关、签证、申报劳务大卡等方面服务，以及园区在中国境内的招商引资等工作。

经过 3 年的开发，园区在收购的土地和旧厂房基础上，完成了道路、排水供水、电力供热等基础设施和附属设施建设，完成了旧厂房的改造，并重新建设 3 栋共计 13300 平方米的标准轻钢厂房、三栋共计近 9000 平方米的砖混厂房和一栋 2740 平方米的砖混办公楼。2007 年园区已有 1 家黑龙江的木材企业、1 家浙江的制鞋企业、1 家辽宁的家具企业入驻，租用园区 27500 平方米厂房进行生产，实现总销售收入 5800 万美元、上缴税金 1200 万美元。木材加工、家具企业主要利用俄罗斯丰富的森林资源，对原材料进行简单加工后出口到日本、韩国、欧美等国家，形成了园区内早期的本地原材料加工、出口半成品型生产模式。

## **2. 政策驱动下的快速发展（2009～2014 年）**

2008 年下半年，俄罗斯自 2005 年来再次大规模查抄“灰色通关”商品，直接扣押没收了价值近 10 亿美元的中国鞋和服装等。在这一事件刺激下，2009 年园区新增了 6 家制鞋企业。2012 年园区又新增了 9 家制鞋企业以及服装、塑胶、光伏发电 3 家企业。2009 年到 2012 年间每年都有新的制鞋企业入驻园区。到 2013 年底，从入驻企业数量上看，制鞋业占 64%，从租赁的厂房面积上，制鞋业占 49%，园区已经基本形成以鞋业集群为主的产业格局。这些企业多来自中国国内制鞋业和服装制造业最为发达的浙江温州地区，主要生产模式是“境外带料加工装配”，即将国内生产的标准化鞋帮和鞋底、以半成品的形式出口运至乌苏里斯克园区进行最后的粘合加工工序，再将成品鞋通过莫斯科、新西伯利亚、叶卡捷琳堡的批发市场销往整个俄罗斯及其他独联体国家和欧洲市场。

---

这种生产模式主要建立在关税和运输 2 方面的优势上。一方面，对园区内制鞋厂来说，半成品鞋平均每双交 0.7 美元关税，成品则平均每双要交 2.7 美元关税，从半成品加工成成品平均费用为每双 1 美元，每双鞋能节省关税成本约 1 美元。并且通过在园区投资注册俄罗斯企业和商标，完全避开了灰色清关，避免了被查抄的风险。另一方面，半成品包装成本低，清关运输比成品鞋更加简单。而且，成品鞋在国内生产从东南沿海出关、走海路入关抵达俄罗斯市场需要将近 2 个月时间，但在园区内建厂加工，走陆路通关运输，全部的运输时间只有 22 天左右，不仅可以让企业加快资金回笼速度降低资本成本，也方便企业更加快速应对市场变化。在这样的模式下，仅 2010 年园区内的制鞋企业就生产了 2500 万双鞋，到 2013 年该园区的成品鞋已占俄罗斯成品鞋市场的近 10%。

此外，在俄罗斯对中国彩涂板成功发起 5 年反倾销税征收的背景下，2014 年上海一家进出口公司在园区投资建设了彩涂板生产线。该企业从中国进口镀锌板，在园区内上涂料、烘烤、冷却成彩涂板，主要供应俄罗斯当地的建筑业。

2009~2014 年间，入驻园区的中国企业快速升至 28 家，园区进入快速发展期，形成了以制鞋业为主的产业格局，和以进口半成品加工装配为特点的成品贸易替代型投资生产模式。随着入驻企业的快速增加，2011 年，园区总体销售收入就超过了 2.7 亿美元，实现进出口总值 2 亿多美元，派出中国国内劳务人员 1500 人，拉动中国国内近 2 万人就业。之后连续 3 年，园区都成为乌苏里斯克市的第一纳税大户，每年给俄罗斯当地上缴 2000 多万美元税金。

### 3. 市场波动冲击下的危机衰退（2015~2018 年）

2014 年，国际油价大跌，俄罗斯由于乌克兰危机遭受美欧经济封锁，导致卢布汇率短期内暴跌，下跌幅度远超 2008 年金融危机时期。俄罗斯爆发严重的金融危机，资本外流十分严重。俄罗斯经济因此停滞并在 2015 年陷入危机，到 2016 年也尚未恢复。在此背景下，园区企业的市场利润迅速下降、库存增加，大部分企业出现连续亏损。与此同时，中国经济面临增速下降、投资回报率下降、产业结构调整等问题，企业对外投资更加谨慎。中俄双边因素叠加使得这一阶段不仅没有新企业入驻园区，已入驻企业也陆续离开园区，如图 5-2 所示。

园区制鞋企业在这一时期几乎全部离开园区。其中，有 3 家经营损失较大转

回国内，14 家向西迁移靠近俄罗斯主要消费市场。其中 6 家迁至西伯利亚地区、7 家迁往莫斯科地区，节省了一部分运输和仓储成本并直接对接当地的大型集散市场和超市。还有 1 家迁至纳霍德卡以利用其良好的港口条件和自由港优惠政策发展外贸业务。此外，园区内的服装、窗帘、光伏发电、家具等企业也因利润空间的丧失而迁回国内。到 2018 年，园区内仅剩 6 家企业，大量厂房被空置。园区不仅面临着现金流紧张的困境，还面临着债务纠纷和恶意收购等危机问题。

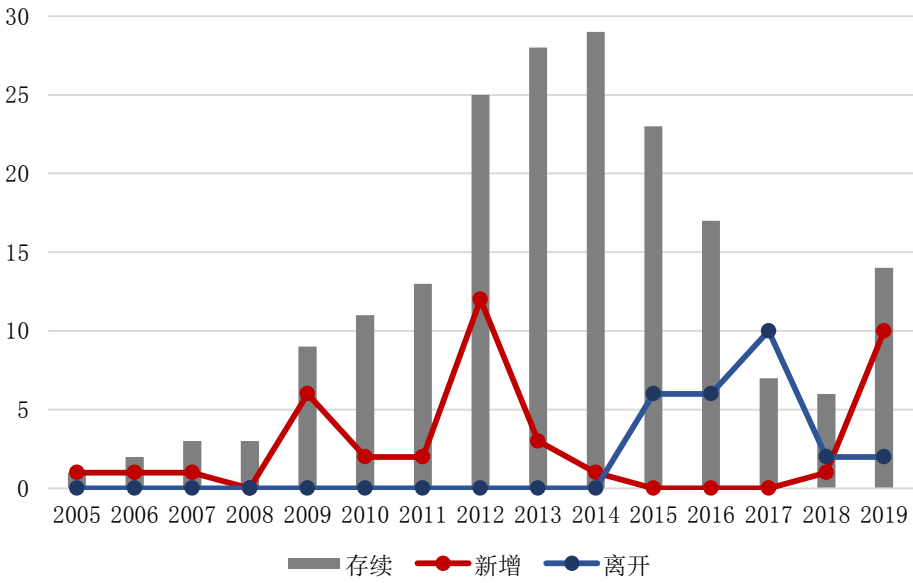


图 5-2 乌苏里斯克境外经贸合作园区企业入驻和离开情况

4. 基于地方资源、政策的转型（2019 年至今）

经过一系列的对外和对内的战略调整，俄罗斯经济已经有所恢复，对远东的新一轮开发优惠政策逐步落实，贸易政策进一步调整，使得园区逐渐吸引了一批新企业，推动了乌苏里斯克园区的转型发展。一方面，园区积极利用自由港政策进行招商，同时争取国内政策的支持、加强与国内产业的联系。自由港政策覆盖整个园区，符合条件的企业都可申请相关税收减免等优惠政策，目前园区内已有 1 家企业享受优惠。另一方面，园区积极吸引利用俄罗斯的资源优势、市场特征和中俄的最新贸易政策的新增投资，使得园区的生产模式更加多样化、产业结构多元化。

俄罗斯远东具有丰富的森林资源、长期积累的木材出口市场基础，以及降低原材料出口依赖、提高本地加工制造水平的发展需求。俄罗斯森林面积全球第一，原木出口量居世界第一位，但产值仅占全球木材市场贸易的 3%。为了提高当地

---

加工制造水平，2019 年俄罗斯开始进一步限制原木出口、提高原木出口关税。园区立足于此，将木材深加工、家具生产定位新的主导产业，吸引了有 4 家木材及加工企业和 1 家家具企业入驻。4 家木材加工企业主要产品类型不同，在原木旋皮、木材切削、胶合板、欧松板等产品上各有侧重；家具企业主要用原木和板材做橱柜组件，产品大部分从俄罗斯再出口回中国或者直接出口至美欧。但这些企业的生产设备和配套金属零件均来自国内，带动了国内相关机械设备及零部件的出口。在此基础上园区形成了本地原材料加工出口型的生产模式。

在中国进口限制政策下，中国一些企业将原材料进口转移至乌苏里斯克境外经贸合作园区进行加工、出口。例如，中国自 2018 年起禁止进口 4 类 24 种固体废物后，一些回收再利用企业只能转移至相关废弃物原料生产国或者允许相关废弃物原料进口的国家进行生产。在该政策背景下，园区入驻了 1 家回收橡塑边角料生产玻璃夹膜的企业和 1 家回收树脂边角料生产无纺布的企业。

2019 年俄罗斯对中国的镀锌板也发起反倾销调查，并已批准了一项征收 12.69%~23.9% 的反倾销税的草案。在此背景下，园区彩钢厂准备再扩大投资一条镀锌板生产线，从中国进口冷轧板在园区加工，一方面配套下游彩涂板生产，一方面开拓俄罗斯镀锌板市场。此外，园区还吸引了一家专门生产马口铁罐盖的中俄合资企业，利用从中国进口的马口铁原料在园区加工，供应俄罗斯全国市场。这些企业延续了之前园区制鞋业的进口半成品加工装配供本地市场消化型的生产模式。

在俄罗斯继续延长针对美欧等国粮食进口禁令、俄罗斯果蔬市场供不应求的背景下，园区内的东宁双宁经贸有限公司看准了食用菌在俄罗斯的市场潜力，在园区引进荷兰的生产技术、采用中国国内的和美国的菌种生产食用菌，产品直接对接远东地区的大型超市，形成了园区内典型的本地生产本地市场消化型的生产模式。

## 二、发展模式

乌苏里斯克经贸区作为民营企业主导下的园区，其建设模式与中国在海外建设的其他类型园区有较多不同。根据园区投资主体类型、与东道国和母国政府关

系、园区入驻企业与母国的联系程度和东道国本地化程度、项目运作方式等指标，表 5-2 总结了乌苏里斯克境外经贸合作园区的建设模式。

表 5-2 乌苏里斯克境外经贸合作区建设模式

指标	乌苏里斯克境外经贸合作园区	其他类型
发起方	母国地方企业自下而上，结合母国开放战略	东道国政府邀请或双方政府合作的自上而下
投资建设主体类型	母国私营企业	母国国有企业；东道国与母国合资企业等
资金来源	母国企业自筹为主	母国银行贷款或专项基金为主；东道国和母国企业共同市场融资等
土地及基础设施来源	早期企业市场租赁、后与东道国地方政府协议租赁	完全由企业自己市场租赁获取；东道国政府划拨给予等
母国支持类型	早期政策沟通、母国中央政府和地方政府专项补贴等	专项优惠贷款、相关原料或设备出口退税、投资权限等支持
东道国支持类型	放宽企业和劳动准入限制等政策	土地、配套设施、开发权限、税收优惠等支持
入驻企业母国联系程度	非内部化上下游中间品、设备及零件贸易联系	企业纵向或者横向的内部分支机构；股权、债券的间接联系
入驻企业东道国本地嵌入程度	本地员工雇佣；本地消费市场	形成地方上下游企业供需链或供需网络；与东道国地方资本合资
项目运作方式	独立建设改建-拥有-运营	建设/改建/转让-运营-移交；委托运营管理、工程承包建设等
园区盈利模式	租赁及市场服务	综合配套地产开发、物流服务、东道国大型企业的生产配套

在母国、东道国的资源和市场基础上，双方政府的发展战略、对外经济政策等制度环境的变化深刻影响了乌苏里斯克境外经贸合作园区的跨国生产模式。园区内企业经历了“绕过‘灰色清关’非正式贸易壁垒的、中国成品出口替代而中间品出口拉动的俄罗斯市场追寻型直接投资”向“关税壁垒倒逼的、中国原料进口替代而中间品和成品进口拉动的俄罗斯市场和资源追寻型直接投资”的扩展历程，逐渐形成了三种主要生产模式，即进口半成品加工装配本地市场消化型、原材料加工出口型和本地生产本地市场消化型。

### (1) 进口半成品加工装配本地市场消化型

主要是依赖俄罗斯市场需求和俄罗斯进口关税差异政策的轻工制造企业生产模式。企业从中国进口关税较低的半成品到园区进行成品加工或组装，将中国制造变成俄罗斯制造，以规避清关难、成品关税高等问题。园区早期的服装厂、



---

塑胶厂以及后期入驻的彩钢、罐盖等企业属于这种成品贸易替代型、中间品贸易拉动型投资。

## **（2）原材料加工出口型**

主要是依托俄罗斯资源优势，受俄罗斯出口限制政策和中国进口管制政策引导的加工制造生产模式。如园区木材加工企业对俄罗斯本地原木进行旋刨、切割等，制成人造板、锯材后出口。此外，近年中国因产业升级、降低污染而禁止部分废料、原料进口，相关企业被迫迁出。园区承接了此类迁出企业如玻璃膜加工企业和无纺布加工企业这两家企业从日韩等国进口原料提炼加工，成品出口回中国。

## **（3）本地生产本地市场消化型**

主要是依托俄罗斯当地市场需求、引进成熟设备和生产技术的本地加工生产模式。在俄罗斯推进“进口替代”的经济发展战略和对美欧等国实施粮食果蔬等进口禁运法令的背景下，中国企业立足俄罗斯市场对新鲜果蔬的需求进行本地生产加工，产品直接对接俄罗斯本地的农贸市场和大型超市。

# **三、兴衰分析**

## **1. 园区顺利建设并快速发展的原因**

乌苏里斯克经贸区的顺利建成主要得益于以下四方面原因：**首先，资源 and 市场需求上的互补为中俄间的投资贸易提供了客观基础。**从贸易结构上看，中俄在鞋、木材、机械设备、纺织服装和能源等商品上的互补性很强。2005 年前后，中国是俄罗斯第四大贸易伙伴，同时也是仅次于德国、乌克兰的俄罗斯第二大进口来源国；特别地，俄罗斯进口的鞋有 66.8% 来源中国。中国也是俄罗斯第四大出口目的地；特别地，俄罗斯出口的木材有 24% 流向中国。

**其次，中俄两国的外向经济发展战略和贸易政策为中国企业在俄罗斯投资境外园区提供了直接的动力和保障。**在贸易互补的客观基础上，俄罗斯在卢布贬值时期大力推行进口替代战略，实施严格的通关监管并提高成品进口关税；中国对俄出口企业因此成本上升，为了拉动相关企业对俄贸易，中国政府鼓励企业进

---

行跨国直接投资，建立境外经贸合作区，将加工装配环节向俄罗斯转移。

**第三，中国地方企业积极形成对俄投资的战略联合以适应俄罗斯的市场环境和制度环境。**黑龙江省的吉信工贸集团对俄罗斯投资环境、相关法律和规定了解较多，且具有长期的俄罗斯贸易和投资基础，而浙江省的康奈集团拥有成熟的制鞋技术和销售渠道。在中国商务部、浙江省和黑龙江省商务厅的帮助下，双方实现了优势互补的战略合作，提升了对俄罗斯当地市场和资源的投资利用效率，保障了园区在俄罗斯的顺利建设和快速适应当地环境。

**最后，园区投资主体积极获取中俄双方对园区项目的政策支持。**园区投资主体一方面在中国申请成为国家级境外经贸合作区，获得了每年 2 亿元的补贴等支持政策，并分别获得了黑龙江省政府和浙江省政府的相关补贴等支持。如浙江省 2007 年 8 月在俄滨海边疆区首府海参崴和乌苏里斯克市举办了“浙江活动周”“温州日”等活动，宣传乌苏里斯克经贸合作区。黑龙江省在 2008 年政府工作报告中提出要积极推进俄乌苏里斯克建经济贸易合作区项目。另一方面，园区还推动中国政府相关部门出面与俄罗斯进行沟通，从中俄国家层面、地方政府层面消除投资障碍、获取投资便利、获得政策支持。在中国政府的努力推介下，乌苏里斯克境外经贸区项目在 2006 年得到了中俄双方中央政府的认可和支持，之后在劳动大卡限制等方面得到了俄罗斯的特别支持。2007 年园区项目也被俄罗斯地方政府认可，不仅被列入当时的滨海边疆区“大海参崴”发展规划，还获得乌苏里斯克市的土地租赁优惠、基础设施建设等方面的支持。

## **2. 园区面临危机和实现转型发展的原因**

园区在 2014 年后出现发展危机主要是因为赖以发展的市场和政策基础受到冲击。一方面，俄罗斯卢布贬值导致进口成本上升，经济危机下市场消费下降，导致以俄罗斯当地市场为主的鞋、服企业利润下降、库存积压。一方面是早期赖以发展的鞋帽和纺织服装成品高关税、半成品低关税的贸易政策发生变化，导致园区内的鞋、服企业装配加工的利润空间大幅收缩。此外，中国政府在 2014 年后停止了对境外经贸合作区的国家补贴，加重了园区的危机。在 2014 年后欧美制裁俄罗斯背景下，俄罗斯资本迅速流出，园区短时间内难以吸引到新的企业入驻，因而面临了严重的衰退。

---

2019 年起园区入驻企业逐渐增加并实现转型发展的主要原因有以下几点：一是，园区及时确定了以俄罗斯丰富资源和国际市场需求为基础、以俄罗斯最新贸易政策导向为保障的木材加工业为主导产业。二是，园区进一步挖掘地方市场潜在需求，发展本地生产本地市场消化型生产模式，多元化园区产业结构和生产模式类型。三是，园区积极利用俄罗斯远东自由港优惠政策进行招商，同时也积极吸纳俄罗斯本地企业入驻，丰富园区企业类型。

### 第三节 社会经济影响

#### 一、对东道国的影响

##### 1. 提供质优价廉的生活用品

俄罗斯冷战后长期面临着国内轻工业商品短缺的状况，而俄罗斯国内经济结构相对单一、轻工产业发展不足，因而生活用品进口依赖较大。中国在鞋、服等轻工商品制造上具有相对优势，是俄罗斯轻工商品的最大进口来源国。2018 年，俄罗斯从中国进口的纺织品和鞋靴等占俄罗斯全年纺织品和鞋、靴等进口总额的 40%。随着俄罗斯通关监管的加强、进口替代战略下相关贸易政策调整，中国的鞋、服类产品出口到俄罗斯的成本上升，导致俄罗斯的市场价格有上升趋势，影响俄罗斯居民消费。因而一大批中国企业在乌苏里斯克经贸区直接投资生产鞋、服，弥补了因贸易成本增加而减少的市场供给。园区内加工生产的鞋、服类产品一度为俄罗斯市场提供了 10% 以上的供给，为俄罗斯民众提供了更多质优价廉的选择。

##### 2. 促进地方税收、就业和消费

乌苏里斯克经贸区的发展有助于当地产业结构调整，为当地创造大量的税收和就业岗位。截至 2018 年，乌苏里斯克境外经贸合作园区内的企业已经累计给俄罗斯上缴各项税费 9044 万美元。园区内长期雇佣俄罗斯本地的财会、律师和工人，俄方雇员占全园区从业人数的近 4%，不仅为当地俄罗斯人提供了较为稳定的就业机会，并为当地培养了一批加工制造业的熟练工人，对地方就业具有显著促进作用。园区的中国企业和中国雇员在当地生产、生活需要购买各种俄罗斯商品和服务，带动了当地的市场消费。

---

### **3. 优化产业结构、增加地方经济活力**

截至 2019 年底，园区吸引中国企业投资近 10 亿美元。这些企业不仅带动了地方水、电等基础设施和厂房等固定资产的投资建设和维护，也在一定程度上提高了俄罗斯本地轻工业加工水平，有利于俄罗斯地方产业结构的调整。园区企业生产的商品既涉及鞋、服、食品类，也有彩钢、罐盖、木材等，提高了地方市场商品种类的多样性，促进地方商品经济发展。而随着园区本地化程度的加深，园区内企业生产还带动了俄罗斯当地相关物流服务，促进当地形成加工制造业的集聚，有利于未来在当地形成较为完整的产业链，并通过关联和溢出效应，提升当地企业技术水平，增加地方经济活力。

### **4. 有助于俄罗斯地区发展战略的实施**

俄罗斯自 1992 年起就致力于提高远东地区经济发展水平，但远东地区发展速度缓慢。2012 年俄罗斯专门成立远东发展部推进落实涉及远东地区发展的项目，并在 2014 年开始强势推动“向东看”，颁布了一系列特殊优惠政策吸引外国资本。乌苏里斯克境外经贸区项目的投资和持续运营，为吸引中国资本投资俄远东地区提供了良好的平台，为加强俄罗斯与中国地区经济合作树立了一个范例，也为外国资本投资俄罗斯提供了一个模式样本，有助于推进俄罗斯远东大开发相关战略的实施。

## **二、对母国的影响**

### **1. 带动中国出口，拉动国内经济增长**

一方面，乌苏里斯克经贸区吸引的国内企业在园区投资生产时，所需的大部分生产设备和中间投入品来自中国，因而可以拉动中国对俄罗斯相关产品的出口。此外，以对外投资、跨国经营的方式在俄罗斯进行生产经营活动，可以以俄罗斯生产的名义再出口，不仅可以避开中俄有关商品的贸易壁垒，也可以主动地、有选择地避开中国与欧美、中亚等国家部分商品的贸易摩擦，从而减少贸易摩擦对出口的影响，稳定中国出口，推动出口企业发展升级，拉动地区经济增长。

### **2. 有利于中国国内产业结构升级、产业空间结构优化**

---

乌苏里斯克经贸区的建立和运营，在一定程度上可以带动中国生产能力较大、竞争优势较强的企业“走出去”，以缓解国内市场竞争，也可把部分产能过剩的产业转移到有需求和潜力的国家和地区，有助于促进中国国内产业结构的升级。同时，乌苏里斯克境外经贸合作园区内企业的投资有助于推动跨境产业链的形成，从而带动半成品加工制造产业向边境地区或者向对俄交通便利的节点区位如陆路口岸和港口转移，促进境内外产业集聚和联动发展，改变区域产业空间布局，优化境内外产业链的空间组织结构。

### **3. 推动“一带一路”建设**

乌苏里斯克经贸区是中国在俄罗斯具有标志意义的投资项目，不仅有助于持续吸引中国企业投资、拉动中俄双边贸易、促进中俄人员交往，还推动了中俄政府间沟通协调机制的建立，加深了中俄互信互利，有利于进一步缔结有关贸易投资秩序、通关便利化、贸易投资权益保障等合作协议，进一步深化中俄全面战略合作伙伴关系，加快中蒙俄经济走廊的建设，推动“一带一路”倡议的实现。园区已经营运了 14 年，经历了俄罗斯动荡起伏的经济环境和复杂多变的国际经济形势，对俄罗斯市场投资环境有更加深刻的理解，遇到过各式各样投资运营问题并积累了不少风险识别、危机应对等方面的经验和教训，这些都可以为一带一路其他境外投资项目提供参考和借鉴。

### **4. 平衡国际收支、推进人民币国际化**

我国国际收支呈现国际收支经常项目、资本和金融项目双顺差格局，而且顺差规模越来越大。与此相对应，中国外汇储备连续多年稳居全球首位，规模一直在 3 万亿美元以上。以乌苏里斯克境外经贸合作园区作为“一带一路”典型的境外投资项目，可以在一定程度上帮助中国企业相对高效地投资东道国，推动中国对国外资源的利用，扩大中国资本对境外资产的配置，在一定程度上缓解我国国际收支双顺差的格局，平衡国际收支。乌苏里斯克经贸区推动了中国与俄罗斯的投资和贸易，一方面提升了人民币在俄罗斯的地位，俄罗斯央行的数据显示截至 2018 年底人民币在俄罗斯外汇储备中的占比已经从 2.8% 提高到 14.4%。另一方面也使中俄双方跨国结算更加频繁，推进跨国直接结算业务发展，有助于加快人民币国际化进程。

---

## 第四节 建设启示

中国在“一带一路”沿线地区境外经贸合作区未来能否应对市场和制度环境的各种冲击实现持续发展，关键在于地区发展潜力能否提供更多的发展机会、园区能否快速适应变化后的地区发展潜力、能否形成较高的发展恢复力。要提高境外经贸合作区的持续发展能力，应加强地区发展潜力对园区发展的支撑，并提高园区的适应度和发展恢复力。结合本案例的发展经历和面临的问题，提出以下几点具体的建议：

**在提高园区的适应度方面**，境外经贸合作区的产业结构和生产模式应契合两国资源优势和市场需求，且应尽量多元化发展。在园区建设前和发展运营过程中应深入研究双方经济互补结构和市场需求，掌握具体双边经济发展战略和贸易政策，以此为基础确定境外园区的主导产业和生产模式。但同时需要尽可能多元化园区内的产业结构和生产模式，避免单一产业和生产模式受市场冲击导致园区整体衰退。

**在提升园区发展恢复力方面**，境外经贸合作区发展运营过程中应建立专门的市场和政策监测机制，研究风险应对措施。一方面，可加强对中国国内和东道国的市场形势分析，向园区内已投资企业更具有针对性的市场风险评估和预警服务，向潜在投资企业提供园区历史投资经验和市场前景分析服务。另一方面，可建立相关行业的贸易政策变化和地方政府变化监测系统，研究政策变化带来的机遇和风险，并针对典型的政策变化类型制定相应的可能应对措施。

**在增强地区发展潜力方面**，应在母国放宽境外经贸合作区的融资限制，建立有效的专门融资机制，并支持境外经贸合作园区发展内部投融资业务。境外经贸合作园区的建设和发展前期需要投入大量固定资产投资，而后期盈利空间有限，园区普遍长期面临资金压力较大、现金流紧张的问题，因而在面对市场冲击时难以快速改变投资结构，难以持续发展。在国内为境外经贸合作区建立专门的融资机制，有利于园区应对短期冲击、快速实现转型。同时，针对融资具有一定困难但是前景较好的投资项目，园区投资主体可以同项目企业建立灵活的企业间融资机制，建立适合的资产使用权入股机制，盘活园区土地、厂房等资产，以缓解单个中小企业跨国投资融资难的问题，同时可以分享园区内投资企业发展的红利，

---

增加园区发展运营的主动权，加强园区整体的抗风险能力。

---

## 第六章 格鲁吉亚华凌园区案例研究

位于格鲁吉亚的库塔伊西自由工业区和第比利斯国际经济特区由新疆华凌集团创建。新疆华凌集团自 2007 年进入格鲁吉亚以来,不断适应当地发展环境,业务范围从早期的木材资源开采加工到园区运营。经过 13 年的发展,华凌集团在格鲁吉亚投资建设的项目为当地创造了近 4000 个就业岗位。通过对华凌格鲁吉亚多个项目的实地调研和华凌集团总部的深度访谈,本章概括了华凌集团在格鲁吉亚项目发展建设背景、建设历程和基本情况,并从经济、社会、环境和当地居民的态度等方面对华凌相关项目对地方的影响展开评价,最后总结了项目建设存在的问题及经验启示,以期为中国企业特别是民营企业的海外园区发展提供借鉴和参考。

### 第一节 建设背景

新疆华凌工贸(集团)有限公司是新疆维吾尔自治区的一家民营企业,创建于 1988 年。华凌集团是一家以批发市场为主业,集地产开发、对外贸易、畜牧产业、大型物流、境外投资、金融、教育为一体的民营企业集团。截至 2019 年底,资产总额 450 亿元,国内外员工近 8000 人。2007 年以前,华凌集团一直集中精力在新疆建设大市场,发展大流通,在新疆投入运营乌鲁木齐华凌综合市场、华凌南疆综合市场、华凌建材出口基地三个大型综合类批发市场以及华凌国际珠宝玉器城、华凌二手车交易市场两个专业类市场。经过三十多年的发展,华凌集团不仅成长为新疆自治区现代化国际商贸物流龙头企业,并在周边各国,尤其是在中亚、西亚具有广泛的知名度和良好的美誉度,这也为其后在格鲁吉亚的发展奠定了扎实的基础。

2007 年华凌集团进入格鲁吉亚市场,在格鲁吉亚购买了 8.8 万立方米/年,共计 20 年的森林采伐权。2009 年开始,先后投资了森林采伐和木材加工、石材开采和石料加工项目,并在格鲁吉亚库塔依西市建设自由工业园区。华凌集团之所以愿意选择在格鲁吉亚投资主要基于两点考虑。一是格鲁吉亚是古丝绸之路的一个节点国家,交通便利;二是营商环境良好,税赋比较低,政府的廉洁度很高。根据世界银行统计,多年来格鲁吉亚“经商指数”和“廉洁指数”一直位于全球前十。



---

2012 年通过参与建设格鲁吉亚举办的第十三届欧洲青年夏季奥林匹克节，启动第比利斯华凌国际经济特区项目。目前市场区、保税区、五星级酒店、住宅区、康体中心、仓储区、展示销售区等都已经投入使用。第比利斯建设华凌国际经济特区已成为集市场、加工、旅游、销售与展示、餐饮、五星级酒店、娱乐为一体的现代化国际自由贸易区，成为了第比利斯的新城区。2012 年起，在新疆维吾尔自治区商务厅和乌鲁木齐市政府的支持下，华凌还在第比利斯华凌国际经济特区举办“格鲁吉亚中国新疆出口商品展洽会”。截至 2019 年，展洽会已经连续举办了八届，有近百家企业通过展洽会落户格鲁吉亚华凌国际经济特区，约 300 家企业在地找到了代理商和合作伙伴，有力带动我国中小企业走出国门“抱团”发展、初步形成集群效应，促进了中国和格鲁吉亚两国经贸往来。

随着中国与格鲁吉亚双边贸易与投资的日益密切，跨境结算是不少中国企业走出去急需解决的问题。2012 年 9 月，为保护中资企业的资金安全，推动双边人民币跨境结算，华凌集团收购了格鲁吉亚巴塞斯银行 90% 的股份，成为该银行的最大股东，成为第一家控股海外银行的中国民营企业。2013 年，增资至 92.98%。2014 年底完成剩余股份的交割，成为该家银行 100% 的股权持有者。

## 第二节 华凌园区发展历程

华凌集团在格鲁吉亚建设的项目主要有库塔伊西自由工业区、第比利斯国际经济特区和巴塞斯银行项目。这里我们主要分析库塔伊西自由工业区、第比利斯国际经济特区。

### 一、华凌库塔伊西自由工业区

华凌库塔伊西自由工业园区是华凌集团在格鲁吉亚创建的第一个园区项目。库塔伊西是格鲁吉亚第二大城市，距离波季港 100 公里。格鲁吉亚规划新建一条铁路将连接库塔伊西自由工业区、巴库-第比利斯-卡尔斯铁路线、以及整个格鲁吉亚铁路网。该园区位于库塔伊西市老城区以西 6 公里处，东临埃及工业园、南临城市干道汽车厂路、西临工业集团、北临铁路线，距库塔伊西国际机场 5 公里，距离波季港 90 公里。园区规划面积为 400 公顷。其中，一期项目占地 66.7 公顷。华凌库塔伊西自由工业区旨在依托格鲁吉亚丰富的自然资源和人力资源，引导国

---

内工业企业入驻，建设成为主要面向独联体、欧盟市场的国际化建材类产品深加工出口基地。

华凌库塔伊西自由工业区是在一个废弃的前苏联汽车厂的土地上建立起来的。苏联解体后，格鲁吉亚爆发了严重的危机，导致这个汽车厂倒闭，全体工人下岗，所有设备和有价值的物品被掠夺一空。在接下来的 20 年里，这家前苏联时期兴建的汽车厂慢慢成为一片废墟。2007 年华凌集团进入格鲁吉亚市场，以森林采伐为主。由于格鲁吉亚政府开始限制原木出口，需要加工成板材才能出口。同时，格鲁吉亚政府采取了兴建自由工业区的方式，力图促进外商投资，并试图重建库塔伊西工业体系，将其建设成为格鲁吉亚，乃至整个高加索地区的森林工业生产和加工基地。

随着格鲁吉亚政局的稳定，格鲁吉亚营商环境开始改善。与此同时，华凌国内建材市场中的商户普遍呼吁拓展海外市场，希望华凌集团能够在格鲁吉亚为其建厂提供场地。中国商务部也鼓励在海外建设经贸合作区。2009 年，华凌集团收购了这个旧汽车厂，并从当地政府手中购买 36 公顷的土地，建立起华凌库塔伊西自由工业区。收购后，华凌完善了园区内基础设施建设，重修了道路和电力、供水、污水管道，并自建和吸引森林采伐加工厂和家具厂入驻。华凌库塔伊西自由工业区占地面积 66.7 公顷，总投资 1.5 亿美元。

2009 年，根据格鲁吉亚经济与可持续发展部与华凌集团签署备忘录，在库塔伊西建立了自由工业区。2015 年 3 月 10 日，格鲁吉亚总理伊拉克里·加里巴加维利正式签署《有关库塔伊西华凌自由工业园成立的规定》（格鲁吉亚政府第 109 号决议），认定华凌自由工业园为该国“自由工业区”，华凌库塔伊西自由工业区获得 30 年自由工业区的正式地位。2015 年 10 月 16 日，工业园区一期正式开园运营。截止目前，该园区已经有 7 个制造企业、6 个贸易公司入驻，已经吸引了超过 3000 万美元的投资，并拥有约 500 名员工，至少 75% 的员工为格鲁吉亚人，目前在自由工业区内注册的企业主要从事的业务包括木材加工，家具生产，用于商业建筑的石材加工，金属结构，床垫生产，蒸馏装置，工程机械生产等（见表 6-1）。

表 6-1 部分入驻华凌库塔伊西自由工业区的制造业企业

企业类型	投资方	具体项目
太阳能电池板制造厂	德国	投资 800 万美元建立了太阳能模块制造超现代高科技工厂。该项目的年生产能力为 500 兆瓦，并将逐步创造 350 个就业机会。
木质门和家具工厂	加拿大	项目创造了约 300 个就业机会。
电梯工厂	中国	该项目将进一步加强格鲁吉亚与中国之间经济联系。
铁合金厂	中国	总投资 400 万美元的铁合金制造工艺厂，拟雇用 300 人。
塑料颗粒厂	乌克兰	计划投资 100 万美元，生产塑料颗粒。
顺祥木材加工厂	中国	配备了 3 条木材加工线，每年处理木材 30000 立方米。现有员工 100 多名。工厂加工松木和山毛榉，并生产镶木地板和不同类型的木板。
华顺家具厂	中国	该公司在格鲁吉亚运行了 7 年，配备了先进设备，家具由高品质的天然木材和人造木砖等制成，占地 2 万平方米，家具展厅为 2500 平方米。

园区规划了免税工业区和工业加工区。其中，免税工业区占地 36 公顷，按照功能划分，免税工业区规划新建改建海关办公房 1 栋、海关监管库房 6 栋、工业加工区厂房 30 栋，共计 37 栋，建筑面积共计 14.47 万平米。配套服务区规划新建改建了办公楼、职工宿舍及住宅公寓、商品展示中心、酒店、商业中心等，共计 33 栋，建筑面积共计 38.95 万平米，主要功能为免税工业区提供配套服务保障。园区建筑容积率 0.96，总体绿化率 29.5%。根据格鲁吉亚自由工业园区法，入住自由工业区的企业，可享受格鲁吉亚关税、增值税、财产税免税的优惠。凡在自由工业区加工的产品，出口到欧洲各国为零关税。到格鲁吉亚当地销售，只收取 4% 的海关服务费。合理避开了欧洲对中国出口产品的贸易壁垒，又大大降低了经营成本。

华凌库塔伊西自由工业区享有享受格鲁吉亚免税工业区法的优惠政策。为吸引更多企业入驻，华凌集团区为前来建厂的企业提供一站式注册服务，使企业的注册流程可以在一天之内完成，为入园企业提供清关服务、财税服务以及后勤保障。园区的土地直接租给入园企业，供入园企业自建厂房。入园企业也可以选择向园区租厂房，租期可长达 20 年，也可以短期。此外，入园企业还享有众多优惠政策，如 30 年内享受免所有税收，允许 100% 由外国控股的公司投资建厂，没有最低的投资额度限制，没有企业存续时间的最低限制；最低电费（0.05 美元/1 千瓦）、低公用事业费、免征 18% 增值税；企业不需要另外申请生产许可证；没

---

有外汇管制，出口未定限制或配额等。

华凌接手后将一个废弃多年的前苏联旧工厂转变为生机勃勃的新工业区，激发了原工业城市库塔伊西的经济活力，且在一定程度上解决了库塔伊西迫在眉睫的失业问题，为格鲁吉亚带来了经济、社会等方面实实在在的利益。同时，华凌的务实投资也得到格鲁吉亚政府的赞赏和信赖。雄厚的经济实力和务实的投资，为华凌集团后期参与格鲁吉亚青奥节建设，成立第比利斯国际经济特区奠定了良好的基础。

## 二、华凌第比利斯国际经济特区项目

华凌第比利斯国际经济特区是中国企业在格鲁吉亚最大的投资项目。该项目位于格鲁吉亚首都第比利斯市，距第比利斯机场 12 公里，距火车站 11 公里。该经济特区于 2012 年 7 月开始建设，首期投资 3 亿美元、占地面积达 466.7 公顷。目前，第比利斯国际经济特区项目已发展为集商品展示和批发市场、加工、酒店餐饮为一体的现代化国际自由贸易区，成为了第比利斯新的副中心。第比利斯国际经济特区总体规划为“一轴两翼三大片区”。其中，一轴指中央景观公园，两翼指市场区和生活、滨海娱乐区，其平面宛若展翅的蝴蝶，三大片区为市场及商业配套区。综合服务及接待公寓是 2015 年第十三届欧洲青年奥林匹克节的青奥村驻地。

近年来，格鲁吉亚政府试图通过举办国际大型体育赛事和商业和政治论坛来提高城市知名度，促进经济发展和就业增长。自 2010 年以来，第比利斯举办了一系列大型国际体育赛事，包括 2013 年欧洲摔跤锦标赛，2015 年欧洲足联超级杯，2017 年世界橄榄球青年锦标赛以及各种商业和政治论坛。2010 年 3 月，欧洲奥林匹克委员会在意大利罗马举行的年会授予了格鲁吉亚第十三届欧洲青年夏季奥林匹克节的主办权，于 2015 年在第比利斯举行。欧洲青年奥林匹克节每两年举行一次，旨在促进欧洲青年奥林匹克运动的发展。在获得主办权之后，第比利斯市政厅需要建造一座青年奥林匹克村，以容纳约 3300 名年轻国际运动员。

但是随着格鲁吉亚经济改革，公共基础设施部门开始私有化，第比利斯承接重大国际赛事的能力有限，因此，格鲁吉亚政府需要吸纳社会资本参与青年奥林

---

匹克村建设，提高承接国际赛事的能力。与此同时，华凌集团正在积极寻求在格鲁吉亚建立一个国际经济区，以推进格鲁吉亚业务多样化发展。在此背景下，格鲁吉亚政府、第比利斯市政厅与华凌集团于 2012 年 3 月，签署了土地购买和投资协议。2012 年 5 月，格鲁吉亚议会与第比利斯市政厅和格鲁吉亚政府合作，批准了《格鲁吉亚支持奥林匹克运动法》，以立法的形式明确了华凌集团为 2015 年欧洲青年夏季奥林匹克节提供基础设施后能够获得的权益。根据法律协议，在第比利斯的东北部，靠近第比利斯海、瓦兹苏巴尼和瓦基蒂利两个现有居民区之间建造奥运村。

根据《格鲁吉亚支持奥林匹克运动法》，华凌集团需要在十年内至少投资 1.5 亿美元用于这片区域的开发，负责建设青年奥林匹克村内青奥村公寓、运动员餐厅及康体中心、五星级酒店等，并在第十三届欧洲青年夏季奥林匹克节（2015 年 5 月中旬至 8 月中旬）免费提供青奥会官员、教练员和运动员居住。作为交换条件，华凌集团以每平方米 0.001 美元的价格获得第比利斯海附近 420 公顷的土地。这价格远远低于第比利斯地区土地的平均售价（每平方米土地 99 美元）。

该项目的初步设计由格鲁吉亚建筑公司 Artstudio Project 完成。施工由格鲁吉亚和中国公司共同完成。华凌集团青年奥运村共建造了 9 栋住宅楼、1 个五星级酒店，建筑面积达到 40 多万平方米。酒店除外，青年奥运村公寓、康体中心、游泳池等设施在奥林匹克节期间被免费使用。运动会结束后，青年奥运村公寓进入市场销售。

除青年奥运村项目外，华凌国际经济特区还致力于发展转口与加工贸易，将其打造成链接中亚、中欧贸易往来和民间交往的重要驿站。第比利斯海商业广场是格鲁吉亚华凌国际经济特区的主要项目。该国际商贸广场由五层 12 万平方米的主楼、2 万平方米的建材市场群、10 万平方米的保税仓，9 万平方米的周转仓组成，集零售、批发、国际贸易于一体。自 2017 年 9 月营业以来，已经吸引来自中国国内和吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦、土耳其、伊朗、土库曼斯坦、亚美尼亚等周边国家 400 余家家居、建材、服装、家具等商户入驻。目前，第比利斯海商贸广场的招商率已达 85% 以上。此外，华凌国际经济特区正在积极建设物流中心，免税贸易区和市场加工区。

---

目前，华凌国际经济特区已经成长为第比利斯市的新区，不仅改变了周边居民的生活，还改变了第比利斯的经济版图，是从中国新疆、西安始发至外高加索地区国际货运班列在格鲁吉亚的集结中心。通过新疆—格鲁吉亚国际货运班列，格鲁吉亚的红酒和特色农业产品可以直接销往中国。华凌集团计划到 2025 年前后将这个经济特区发展为整个高加索地区最重要的批发，零售贸易和分销中心。

为推进华凌经济特区顺利建设，格鲁吉亚政府给予其多项优惠政策。如：给予该项目建设方 10 年内免收一切税收的优惠政策；在华凌国际经济特区内可设立保税区，保税区内企业所需的加工设备、机械、用品及材料免征进口关税和增值税，同时在华凌国际经济特区内可建立免税工业区，享受现行格鲁吉亚免税工业区法的优惠政策；对于进入国际经济特区的商品交易仅按 3%-5% 的低增值税税率征税等；免除华凌集团及其聘用的从事项目建设和设计的施工人员的税收，免除现场建筑进口材料的增值税（VAT），免除所得税，股息税和降低财产税率。此外，这些优惠政策还扩展到第比利斯海洋新城公寓的销售以及五星级酒店的运营。

### 第三节 建设影响

#### 一、经济影响

##### 1. 促进了当地就业

独立后的格鲁吉亚受政局动荡、领土纷争、经济崩溃等因素影响，失业率居高不下，迫使数以万计的人口外流寻求工作机会。促进本国经济发展，解决失业问题是格鲁吉亚政府的优先处理事项。自 2007 年华凌集团进入格鲁吉亚市场，不断扩展业务范围，增加投资规模，迄今为止华凌两个园区已经为当地直接创造了 4000 个左右的就业岗位，且薪资待遇高于当地同等职位水平。与此同时，华凌集团带来了中国的先进技术，在项目建设与发展过程中，与当地居民一起分享中国经验，对当地员工进行技术和管理技能培训，“授之以鱼的同时授之以渔”，提升当地员工就业创业能力，间接带动了近 2 万人就业。在华凌集团工作的格鲁吉亚员工普遍认为：“中国企业很友善，中国企业带来了先进的技术和管理模式，很多格鲁吉亚人将中国企业作为就业的首选”

---

## 2. 增加了当地税收

虽然格鲁吉亚政府对于华凌大部分项目的优惠条件都是免除税赋，但是对于华凌在格鲁吉亚的部分项目，尤其是华凌国际经济特区中的第比利斯海商业广场，其为来自不同国家的商户和企业提供了一个国际商贸平台，对于华凌集团自身的运营来说不征收税赋，但是入驻的经营户或企业需要向格鲁吉亚政府纳税，而依托华凌商贸城在格发展业务的数以百计的商户或企业为格鲁吉亚带来相当可观的税收。另外，随着华凌在格鲁吉亚投资成功经验的传播以及被格鲁吉亚良好的营商环境所吸引，越来越多的企业进入格鲁吉亚发展业务，华凌在格鲁吉亚项目的示范效应也间接增加了当地税收。

## 3. 带动了城市发展

库塔伊西华凌自由工业园区原本为前苏联时期一个废弃 20 年多的汽车厂。华凌收购后，对园区进行了绿化、美化，将废弃的厂房重新改造为办公室、员工宿舍、食堂、库房、宾馆、厂房等，并吸引了多家企业从事木材加工、家具制造、石材加工、钢结构、铁合金制造、塑料生产和建材商品贸易，使一个废弃的汽车厂变成了一个欣欣向荣的免税工业区。华凌国际经济特区项目的发展为格鲁吉亚首都第比利斯创造了一座设施完备、发展潜力巨大的新城，拓展了城市发展空间，使得原本荒芜的土地上崛起了新的经济增长点，激发城市发展活力，吸引人口和产业在此集聚，带来旅游和贸易活动的繁荣，促进了区域经济发展。华凌国际经济特区建设带动了其周边的房地产业发展，附近的土地价格也大幅提升，由原来的 5 万元每亩，增至目前的 100 万元每亩，为当地政府带来可观的土地财政效益。华凌自 2012 年起在经济特区定期举办的“格鲁吉亚-中国新疆商品展洽会”不断吸引新的企业入驻，使得该地经济密度不断增加，新城发展日益繁荣。

## 二、社会影响

### 1. 民间外交促进两国关系发展

华凌在格鲁吉亚的投资从前期的资源开采、工业园区建设，后期转向城市开发和营运。2007 年以来，华凌集团在格鲁吉亚已经累计投资 5 亿多美元，成为格鲁吉亚最大的外资企业，不仅带动了当地经济发展和就业增长，还得到格鲁吉

---

亚社会各界认可。华凌在格鲁吉亚的巨大影响力也促进了两国政府间的交往。格鲁吉亚政府加强同中国合作、积极与“一带一路”倡议对接，已连续主办了三届第比利斯丝绸之路国际论坛。第比利斯丝绸之路国际论坛旨在为促进地区间贸易便利化提供一个对话与合作平台。中国-格鲁吉亚两国间的直通航班于2011年开通。华凌在格鲁吉亚的快速发展掀起了格鲁吉亚人的汉语学习热潮，孔子学院在格鲁吉亚设立。

## 2. 积极承担企业社会责任

尽管华凌集团是一家民营企业，但企业一直秉持社会责任担当。华凌在格鲁吉亚的发展彰显了中国企业的社会责任担当。华凌积极投身格鲁吉亚当地的慈善事业，与慈善机构长期保持联系，每年拿出一定额度的预算资金用于社会捐助，为孤儿院、养老院提供力所能及的经济帮扶，形成了多层级援助制度，合理确定不同层级的援助资金。2015年格鲁吉亚首都第比利斯发生洪水，冲毁了动物园，事件发生后，华凌集团积极参与捐款，助力动物园重建。2020年新冠疫情爆发后，华凌主动与当地政府对接，共同抗击疫情，累计为当地政府捐赠物资和现金100余万元。此外，华凌在格鲁吉亚的投资十分注重环境保护，包括自觉削减森林采伐量，逐步由资源开采类项目转型为园区发展，自觉抵制污染型企业进入其产业园区发展等。

## 三、环境影响

格鲁吉亚是一个森林覆盖率较高、生态环境良好的国家，享有“上帝后花园”的美誉。格鲁吉亚有意加入欧盟，现在是欧盟联系国，在生态环境治理与保护方面采取较为严格的欧盟标准。而华凌集团倡导可持续性发展，推行高质量发展理念，大力采用环保设备，最大程度减少对环境的影响，打造美好的生活环境。格鲁吉亚的环保导向与华凌的企业发展理念不谋而合，华凌在格鲁吉亚的投资十分注重对当地生态环境的影响，主动采取措施，规避生态环境风险。具体而言，华凌虽然购买了格鲁吉亚每年88000方的森林采伐权，但每年采伐量不超过30000立方米。这是因为随着格方的环保要求逐步提高，也为了保护当地的森林资源，获得民众认可，华凌与当地林业部门配合，逐步采取间伐措施，减少森林采伐量。此外，在华凌库塔伊西自由工业区招商过程中，严把环保关，强化对企业门类和



---

环境影响的甄别和筛选，坚决杜绝产能过剩，对环境污染严重的企业入园，对于进入园区的工业企业严格环保设施的监管。其中进入园区的一家锰合金厂，单环保设备的建设花费两年时间，环保设备造价比其生产设备还贵一倍多，该工厂于2019年投产运营。整体来看，华凌在格鲁吉亚的投资十分重视环境影响，从多个方面杜绝和削减环境负外部性，获得绿色、高效的经济增长。

#### 四、当地居民的态度

华凌集团是格鲁吉亚最大的外资企业，带动了格鲁吉亚经济和社会发展。格鲁吉亚从国家到居民层面都对华凌的投资持欢迎态度。华凌在格鲁吉亚的投资对于当地居民来说，不仅创造了大量的就业岗位，缓解了当地失业率过高的压力，而且华凌的薪资普遍高于当地平均水平，使得就职于华凌的格鲁吉亚员工获得较高的薪资回报。当地居民形成了以在华凌集团工作而感到骄傲的认知，都普遍将华凌作为其就业的优先选择。同时，华凌在发展过程中，通过各种技能培训，提升了格鲁吉亚员工的专业技术水平，增强了其就业能力。此外，华凌带来的中国先进的管理制度、服务理念、多元的商品等，使得当地居民成为最直接的受益者，改善了居民的生活条件。华凌投资所带来的切切实实的发展效益，使得当地居民对华凌，对中国人十分友好，对中国充满了亲切感和向往之情，访谈过程中发现，很多当地居民都表示希望有机会能够到中国旅行。

### 第四节 建设启示

**一是善用法律制度保护项目顺利推进。**中国企业在海外投资时常遭受各种政治、制度等方面的不公平待遇，包括由于东道国政权更迭导致的相关制度或协议变迁，给企业发展带来各种损失。华凌在格鲁吉亚的投资同样面临相似的问题，华凌自2007年进入格鲁吉亚投资以来，经历了格鲁吉亚遭遇的格俄战争、政权更迭等政治事件。为此，华凌在投资之初就十分注重利用法律制度保护自身的海外投资活动。2015年3月，格鲁吉亚批准《有关库塔伊西华凌自由工业园成立的规定》（格鲁吉亚政府第109号决议），认定华凌自由工业园为该国“自由工业区”。根据《格鲁吉亚自由工业区法》创办的华凌库塔伊西自由工业园，不仅使自身的投资活动受到格鲁吉亚法律保护，同时享受到相应的税收优惠。帮助格鲁

---

吉亚政府建设青奥村以换取华凌国际经济特区开发的一系列资源和优惠政策，为避免后续纷争、政权更迭或政府换届带来的潜在损害，最终促使《格鲁吉亚支持奥林匹克运动法》的出台，以立法的形式保护自身的投资活动和合法权益。事实证明，法律文件的出台确实使华凌集团免受损害。2013 年格鲁吉亚政权更迭，乔治·马尔格韦拉什维利当选总统，新一届政府上台后认为上一届政府给与华凌集团的政策太过优惠，想要寻找漏洞推翻原有协议，并且让格鲁吉亚司法部的人出面研究与华凌签署的协议以及相关法律文件，经格鲁吉亚专家研究认为相关文件和协议无懈可击，最终保住了原有的一切优惠条件。正是由于华凌善于运用法律制度维护了自身利益。

**二是务实、实干精神赢得东道国支持。**“诚信、务实、实干、自强”是华凌集团的企业精神，在现实发展中，华凌也始终践行着企业精神内涵。在格鲁吉亚，华凌先后投资森林开采、木材加工、工业园区运营等项目，不断增大的投资规模，为当地带来实实在在经济效益的同时，华凌也逐步得到格鲁吉亚政府的信任和支持。在无力承担欧洲青年奥运会建设任务时，格鲁吉亚政府主动找到华凌集团，协商合作事宜，为华凌集团在格鲁吉亚的投资战略带来了重要契机，通过修建青奥村，华凌以极低的价格获得了国际经济特区的土地资源，争取到了极其优惠的税收政策等，并且协商使得格鲁吉亚政府特事特办，专门为其投资项目立法，确保其基本权益。

**三是自主构筑金融保障体系。**最初为了满足海外商贸城商户的业务发展需要以及保障自身海外投资的资金安全，华凌集团收购了巴塞斯银行并实现了良好的运转效果，巴塞斯银行的收购，使得华凌在对外投资方面增加了金融板块，实现了人民币的跨境结算，极大程度便利了商户的资金往来服务，同时，通过巴塞斯银行与中国的国有银行进行合作，申请贷款，解决了企业发展过程中的各种资金问题。此外，不同于其他民营企业海外园区普遍存在的融资困难问题，华凌集团以开发商贸市场为业务基础，华凌国际经济特区中的第比利斯海商业广场是其重点项目之一，基于自身项目特点，华凌在海外开发过程中巧妙地借助其商户的力量，通过商户集资的形式解决了企业投资过程中资金困难问题。

**四是主动采取措施克服制度和文化差异。**虽然华凌在格鲁吉亚的投资存在因制度或文化差异导致的种种不便，但是华凌集团采取主动寻找策略，克服困难的

---

做法，实现投资活动的平稳落地。华凌雇佣的格鲁吉亚员工最开始不接受加班制度，每到固定下班时间即停掉手中工作，造成一定程度的资源浪费。为了使其适应中国企业的运行模式，提高工作效率，华凌采取基本工资加绩效的多劳多得模式计算报酬，最终为了获得更多的收入，格鲁吉亚员工逐步适应了中国企业的工作模式。另外，华凌开发的青奥村提供了格鲁吉亚社区没有的物业管理服务，因为对于此项服务收费的不理解，在最初阶段格鲁吉亚业主拒不缴纳物业费。华凌集团并未采取强制收费的做法，而是主动免费为其提供一年多的物业服务，最终得到格鲁吉亚业主的认可，接受了物业服务收费的制度。

---

## 第七章 主要结论和政策建议

### 第一节 主要结论

通过对民营企业境外经贸合作区的概况和案例研究发现,民营企业境外经贸合作区已成为我国企业走出去的重要平台,成为“一带一路”建设的主要转手,不仅促进了国内产业转型升级,还带动了当地社会经济发展;不仅推动了我国与相关国家经贸合作,也促进了民心相通。在取得不错成绩的同时,还面临着众多发展的困境,如开发资金的不足、国际化人才的欠缺,以及与国内产业互动性不强和融入当地发展有待提高。为促进民营企业境外经贸合作区高质量发展,我们将案例研究的经验总结如下:

**一是两国政府间紧密合作是民营境外经贸合作区发展的前提。**民营境外经贸合作区的建设涉及到合作国家间政治、经济、文化等多方面、深层次的合作交流,涉及范围广、协调内容多,需要由两国高层共同推动完成。两国间政府密切合作,尤其是规格由政府间合作框架和机制有助于妥善解决园区发展中的重大问题,同时能为园区提供较好的优惠条件。柬埔寨西哈努克港经济特区、泰中罗勇工业园和印度尼西亚青山工业园等成功的民营境外经贸合作区不同程度地得到中国和相关国家的大力支持。柬埔寨西哈努克港经济特区是中柬两国经贸合作的重点项目,中柬成立了西港特区副部级协调委员会,建立了常态化协调机制,以及时协调解决发展中遇到的问题。另外,中国企业在海外投资时常遭受各种政治、制度等方面的不公平待遇,需要善用法律制度保护民营境外经贸合作区顺利推进。华凌在格鲁吉亚成功的一个经验就是注重利用法律制度保护自身的海外投资活动,格鲁吉亚批准的《有关库塔伊西华凌自由工业园成立的规定》(格鲁吉亚政府第 109 号决议),使其投资活动受到格鲁吉亚法律保护。

**二是开发公司是民营境外经贸合作区可持续的关键。**从根本上讲,民营境外经贸合作区能否实现可持续发展取决于开发公司和入园企业是否能够持续盈利。其中,园区开发公司构建是否合理,是否具有强大的全球网络动员能力是民营境外经贸合作区成败的关键。一般而言,相对于大型国有企业而言,民营企业所有的政治资源和经济资源及其全球运行能力有限,因此需要采取多种方式形成战略联盟,推动民营境外经贸合作区。泰中罗勇工业园、印度尼西亚青山工业园和柬

---

柬埔寨西哈努克港经济特区的经验在于与东道国大型公司共同组建开发公司。如罗勇工业园中的泰国安美德集团是泰国最大的工业地产开发商，在泰国东海岸开发的主要工业区有春武里安美德工业城和罗勇安美德工业城。这些当地公司能很好地协调与东道国和当地各种关系，为园区发展提供良好的外部环境。

**三是基础设施互联互通是民营境外经贸合作区发展的重要保障。**在经济全球化时代，民营境外经贸合作区并非经济“孤岛”，而需要通过基础设施互联互通嵌入到全球贸易和市场网络而实现发展目标。因此，将境外经贸与主要资源供应地、重要消费市场和制造业集群连接起来是园区发展的关键。除了铁路、港口和通讯等基础设施联通外，海关、贸易和税收政策的畅通程度也深刻影响着园区的发展。从案例研究看，我国成功的民营境外经贸合作区或靠近大城市（如泰中罗勇工业园、格鲁吉亚华凌园区），或靠近重大港口（柬埔寨西哈努克港经济特区），或处于重要的铁路枢纽中心（如俄罗斯乌苏里斯克经贸区）。这些有利的区位为减低物流成本，链接全球生产和原材料供应地提供了便捷。如柬埔寨西哈努克港经济特区距西哈努克港机场 3 公里，离柬埔寨唯一的深水港 12 公里，紧邻通往港口的国道（4 号国道），海陆空交通便利，区位优势十分明显。

**四是切实履行海外社会责任是民营境外经贸合作区发展的社会基础。**在海外履行社会责任是民营境外经贸合作区安身立命的基础。中国企业走出去时间不长，海外经营经验不足，加上过度追求短期经济收益，在履行社会责任，融入当地文化，服务当地社会发展正面形象有待提高。泰中罗勇工业园、印度尼西亚青山工业园、柬埔寨西哈努克港经济特区和格鲁吉亚华凌园区案例研究表明，成功的是民营境外经贸合作区不仅需要为当地政府创造财税，提高就业机会，同时还需要注重生态环境保护。如印度尼西亚青山工业园经过 10 年多的建设，推动了印尼的工业化发展，使其成为全球重要的镍矿开采冶炼和不锈钢产业基地，并很好地融入本地，促进了当地居民收入水平的提高和生态环境的维护。同样，华凌集团在格鲁吉亚的投资园区不仅创造了大量的就业岗位，切实提高了当地经济，加上在发展中注重生态环境，赢得了当地居民的好感，为华凌集团格鲁吉亚项目稳定发展提供了良好的民心基础。

---

## 第二节 新冠肺炎疫情影响

2019 年新冠肺炎疫情爆发以来，严重影响民营境外经贸合作区建设。本节将分析新冠肺炎疫情对民营境外经贸合作区建设的影响。从园区自身受影响情况来看：

**（1）招商引资基本停滞。**国内企业是园区招商的重中之重。随着疫情的蔓延，国内外都严格实施入境管制，禁止举办各类集聚活动，国内企业无法赴境外开展商务考察，境外经贸合作区也无法回国举办招商活动，各类招商活动已经基本停滞。马拉维格兰德物贸园区反映，该园区一期工程原计划于 2020 年 4 月竣工，6 月举行开园仪式。2020 年本应是园区经营创收、盘活资金链之年，但由于园区的招商活动已全面暂停，开园时间也无法确定，目前已造成 240 多万美金的损失。乌干达辽沈工业园反映，园区招商工作至少延迟到 6 月以后才能开始逐步恢复，将导致工业园土地销售收入当期减少至少 300 万美元。

**（2）园区内基建配套建设延迟。**供电、供水等基础设施配套是境外经贸合作区向入园企业提供的基础服务之一，由于原材料和物流限制等原因，部分园区内的变电站、污水处理站等基础设施配套项目建设已暂停，提供配套服务的能力和预期下降。例如，埃塞俄比亚中国华坚国际轻工业城在建的 128 兆瓦变电站、污水处理站，尼日利亚广东经济贸易合作区内的道路等基础设施工程均延迟。

**（3）中方管理和技术人员返岗困难。**越南龙江工业园、吉尔吉斯斯坦国亚洲之星农业产业合作区、泰国伟华工业园区、马来西亚马中再生资源产业园等 10 多家境外经贸合作区均反映，由于边境管控措施，相关国家对中方人员实施严格的入境限制和 14-28 天不等的隔离观察，园区中方管理和技术人员返岗严重受阻，导致园区经营管理等工作受到影响。

**（4）园区安全面临潜在风险。**民营境外经贸合作区在东南亚、非洲等地区分布较多。这些地区的东道国政府防疫能力薄弱，社会动员和治安管控能力不足，如果发生大规模疫情，可能引发民众对政府的不满情绪。如受西方不良媒体误导，当地民众或将不满情绪发泄于中资企业，甚至发生恶性事件。越南龙江工业园等一些在该地区投资的民营境外经贸合作区已开始担心此类安全风险将严重影响生产经营秩序、设备物资安全甚至人员安全。

---

从入园企业受影响情况来看：

**（1）来自国内的上游供给端压力尚未完全缓解。**民营境外经贸合作区入园企业以中国企业为主，占比将近 70%，生产设备和原料也主要来自国内。目前，国内企业复工复产情况虽已明显好转，但产能和物流尚未完全恢复，入园企业依然缺乏生产原料和设备。柬埔寨西哈努克港经济特区反映，园内已有 5 家制造类企业面临停产，4 家企业暂时维产。泰中罗勇工业园反映，部分入园企业十分担心出现海运暂停情况，届时生产经营活动将受到严重冲击。

**（2）订单不足带来的需求端压力已经显现。**随着疫情在全球蔓延，不少园区企业接到的订单被要求撤销或者暂缓执行，后续市场开拓也将更加困难。在本次受访的入园企业中，超过 70% 企业产能利用率在 50% 以下，仅有 7% 的企业表示订单充足。乌干达辽沈工业园反映，园区企业本地销售渠道近乎停滞，产品销量严重下降，产品主要销往国内的企业销售减缓趋势也十分明显。位于意大利阿斯蒂的渐减中意工业园反映，因当地疫情严重，3 月份的订单已经无法交付，原定于 4 月 3 日复工的计划也被迫推迟，直接经济损失近 1000 万元。

**（3）外籍员工复工积极性不高。**考虑到园区所在国疫情情况，部分园区企业主动采取了推迟复工举措。但具备复工条件后，由于外籍员工仍然担心自身安全，对消毒、隔离等管理措施也有抵触情绪，复工积极性不高，并且要求提高薪水，导致大量外籍员工未能返岗。华坚集团埃塞俄比亚园区 5000 名本地员工已推迟复工，放假期间已发放员工 35 万美元薪资。

### 第三节 政策建议

#### 一、加强防疫合作与指导

民营境外经贸合作区绝大多数处于发展中国家，东道国的疫情应对能力普遍较弱。为此，建议与相关国家加强防疫领域的协调合作，指导园区和企业做好疫情应对工作，加大政策支持力度，为民营境外经贸合作区平稳发展提供支撑。

**（1）与相关国家加强防疫领域的沟通协调与合作。**外交、商务、卫生、海关等部门从政府层面加强与东道国有关部门的沟通协调，及时通报我国疫情发展

---

状况及应对措施,分享疫情防控经验,为东道国的疫情应对工作提供必要的支持,尽可能降低东道国政府和民众对中国企业和中方员工在疫情防控方面的顾虑,提升双方在疫情应对领域的共识,推动出台“健康证明互认”等措施,为我国人员入境和设备物资流通创造有利条件。泰中罗勇工业园希望政府能够协调中国公民到泰入境政策、中泰海运的正常运营,方便中企的中方员工入境泰国,保证园区企业的原材料的正常供应。

**(2) 指导园区和企业科学应对疫情、有序复工复产。**指导地方工商联联合当地商务主管部门尽快与境外园区国内总部建立联络机制,积极引导境外园区国内总部、境外园区及入园企业建立国内外一体疫情联防联控机制,根据《境外企业和项目新冠肺炎疫情防控指引》要求,按照园区所在地法律法规并参照国内经验,做好公共卫生区域消毒、疫情风险人员筛查隔离等各类防控措施,尽可能降低疫情在园区发生的风险。在确保疫情风险可控的前提下,引导境外园区按照当地防控要求,增强资源配置能力,有序复工复产。

## 二、主动服务和融入深度融入“双循环”新发展格局

在加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局中,中国民营境外经贸合作区对稳定产业链和供应链有着一定的作用。为此,促进民营境外经贸合作区主动服务和融入深度融入“双循环”新发展格局,推动民营境外经贸合作区高质量发展,我们建议如下。

**(1) 完善境外经贸合作区考核办法,加大财政支持力度。**建议财政部、商务部尽快探讨重启境外经贸合作区支持政策,对发展基础较好、产业集聚效应较强、示范带动作用明显的民营境外经贸合作区给予财政支持,帮助民营境外经贸合作区转型升级。建议将对国内产业链和供应链稳定,对国内产业转型升级带动列入考核标准。

**(2) 联合银行、保险等机构提供专业金融服务。**建议中国银行、民生银行、中国信用保险公司等国内金融、保险机构,创新金融产品,探索外保内贷,为民营境外经贸合作区提供与其产业特征相匹配的金融服务,解决园区融资难题。建议国内金融机构为“一带一路”的民营企业创新产品,在风险可控的情况下,允



---

许民营企业的海外资产在国内融资担保，并享受国家长期的优惠贷款。

**（3）加强指导和服务工作。**建相关研究机构在深入调研和访问的基础上，结合中国民营境外经贸合作区行业类型（商贸物流、加工制造业、农业），科学总结中国民营境外经贸合作区与国内经济联动发展的经验和存在问题，深入探讨中国民营境外经贸合作区与国内经济融合发展策略，引导境外园区和国内园区联动发展。

**（3）搭建平台引导境外园区创新招商模式。**为帮助境外经贸合作区做好招商工作，建议有关部门加大各类信息平台的互联互通、信息共享力度，搭建境外经贸合作区线上招商引资平台。同时，引导境外经贸合作区根据网络招商的特点，将招商材料制作成视频化的电子推介资料，通过新媒体、网络平台等多种形式进行广泛宣传推介，使国内企业能够“身临其境”的了解境外的营商环境，为后续招商工作创造良好的条件。