中非共建产业园：历程、问题与解决思路

王洪一

〔提　　要〕中非产业园区合作始于20世纪末。在两次中非合作论坛北京峰会的推动下，中非产业园区从机制化发展进入规模化快速发展阶段，双方共建的产业园几乎遍布所有与中国建交的非洲国家。同时，中非产业园区建设也面临着形式多样的挑战。这需要中非双方政府在国家经济政策的主导下，合理推进共建产业园的发展，加强产能合作对话，共同理顺发展思路，协同制定产业发展政策。园区运营企业应该努力提高服务水平，入园企业则需要坚持“正确义利观”，加强能力建设，融入非洲。

〔关 键 词〕中非经济合作、产业园、非洲工业化

〔作者简介〕王洪一，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员

〔中图分类号〕F125

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2019）1 期 0039-15

近年来，中非经济合作快速发展，合作模式发生深刻变化，其中产能合作成为中非经济合作的重点领域。为推动中非产能合作，中国与非洲共同规划、建设和运营了一批产业园。共建产业园符合中国“一带一路”倡议精神和非盟《2063年议程》的战略目标，符合中非共同利益诉求，可以更高效地利用中非发展差异形成的比较优势。

一、中非共建产业园的发展历程

2000年前后，中非共建产业园开始涌现。2006年，中非合作论坛北京

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

峰会大大促进了产业园的发展，大型企业纷纷加入非洲产业园建设的浪潮。2018 年中非合作论坛北京峰会后，产业园进入特区建设阶段。

（一）肇始阶段

中非共建产业园最初是由贸易企业创造的新合作模式。2000 年前后，随着“走出去”战略的推行，中国在非经营企业不断增加，中国贸易类企业面临激烈竞争，利润下降，只能就地建厂。同时，欧美对中国产品实行配额限制，纺织、轻工、电子产品等技术含量低、利润微薄的企业经营困难，而非洲不受西方配额限制，并享有关税减免，一些中国生产企业开始走进非洲。河南国基集团早期与西非国家开展贸易，2002 年开始在塞拉利昂建设工业园，将废弃的火车站改造为生产性和组装性的工厂，陆续吸纳中国企业入驻，生产建材、电器组件、塑料制品、涂料等。虽然该工业园由于塞拉利昂内战等原因没有进一步发展，但代表了当时中国企业投资非洲的新趋势。

第二种模式是中国企业依托贸易促进中心形成工业园。20 世纪 80—90 年代，中国商务部曾依托各省商务厅在非洲 11 个国家建立贸促中心，贸促中心逐渐成为所在省内企业投资非洲的桥梁。同省企业聚居一地，抱团合作建设工厂，逐渐形成工业园区。尼日利亚、乌干达、喀麦隆、坦桑尼亚、埃塞俄比亚等国的工业园或者加工区就带有鲜明的中国各地省市地域企业的特色。

第三种模式是由中国大型企业主导的工业园。大型企业进入非洲，最初从事资源开发。由于资源开发需要上下游产业链条的支持，而非洲相关产业缺失，因此服务大型企业的上下游企业随之进入非洲，自发形成工业园区。1998 年，中国有色集团获得赞比亚谦比希铜矿的地表土地开发权，随后开始进行矿产冶炼工作，2003 年规划建立中国第一个国外有色工业园区。除了能矿和基建行业，最早在非洲形成产业链条的行业是纺织业，如诸暨越美集团 2004 年在尼日利亚建设的纺织工业园，广东溢达 2005 年在毛里求斯投资的纺织产业园。

第四种模式是非洲政府邀请中国企业建设工业园。从 20 世纪 90 年代末开始，非洲多个国家领导人提出建设本国的深圳和苏州，得到了中国政府的

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

积极回应。例如，1994 年埃及总统穆巴拉克参观天津开发区时，提出由天津开发区与埃及共建工业园区。2003 年，天津开发区的泰达集团独资购买了 1 平方公里土地，独立建设苏伊士工业园。

（二）机制化发展阶段

2006 年，中非合作论坛北京峰会召开，推动中非经贸合作进入新的历史阶段。中非双方确定了“推动非洲工业发展、加强非洲生产和出口能力”的目标。[1] 这次峰会上通过的《中非合作论坛——北京行动计划》宣布“在 2007—2009 年支持有实力的中国企业在有条件的非洲国家建立 3—5 个境外经济贸易合作区，进一步推动扩大对非投资”。

此后，中非陆续推动签署双边促进和保护投资协定、避免双重征税协定，保护双方投资者的合法权益，为中非共建产业园制定了政策保障。同时，中非共同改善投资环境，对双方的投资企业在许可手续、物品通关、人员出入境等方面给予必要的便利，产业园区运营中的一系列问题很大程度上得到缓解。另外，中国政府成立了中非发展基金，鼓励和支持企业到非洲投资兴办促进当地经济社会可持续发展的项目。

在中非合作论坛政策的推动下，7 个已有的产业园入选中国商务部境外经贸合作区项目，有些还成为所在国的重点产业项目。例如，江苏民营企业永元集团投资建设的埃塞俄比亚东方工业园于 2007 年 11 月正式中标中国商务部境外经贸合作区，2015 年 4 月成为中国财政部和商务部确认的境外经贸合作区，埃塞俄比亚政府将工业园作为国家“持续性发展及脱贫计划”的一部分，列为工业发展计划中重要的优先项目。

中非合作论坛之后，更多中国投资者来到非洲建设产业园区。2009 年初，天唐集团在乌干达注册建设天唐工业园，10 多家企业陆续入驻。2009 年底，山东新光集团在南非建设纺织工业园，自投资金设立了 6 个工厂，生产的毛毯等产品占据了南部非洲国家市场的 30%。2010 年，中石油在乍得开工建设

[1] “中非合作论坛北京峰会通过峰会宣言和北京行动计划”，人民网，2006 年 11 月 6 日，http://world.people.com.cn/GB/8212/72927/4999813.html。（上网时间：2018 年 11 月 20 日）

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

阳光国际工业园，先后吸引 10 多家上下游企业入驻。2012 年，安徽省外经建设公司在莫桑比克的贝拉投资开发贝拉经贸合作区，绍兴景瑞服饰有限公司在多哥投资建设多哥国际商贸中心。2013 年，招商局集团与坦桑尼亚政府签署协议，规划建设巴加莫约临港产业区，青岛瑞昌棉业有限公司在赞比亚规划建设赞比亚农产品加工合作园区。2014 年初，河北钢铁等十几家企业与南非林波波省政府签约，规划建设非洲最大规模的钢铁城。[1]2014 年底，青岛恒顺众昇等企业与津巴布韦政府签署了建设铂金锂铌冶金特区和工业园的协议。2015 年初，华坚集团在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴郊区建设国际轻工业城。2015 年底，中国港湾工程有限责任公司与科特迪瓦政府正式签署协议，建设首都经济圈中的高科技工业园区。2015 年底，中地海外集团开工建设塞内加尔综合工业园区，吸引重庆、四川、广东、河南等生产企业参与投资建厂。2016 年，中国路桥公司与刚果（布）签署黑角港项目，建设物流中心、制造业中心、航空中心以及能力建设中心。[2]2017 年，北汽集团投资 8 亿美元在南非的库哈兴建工业园。

（三）建设经济特区阶段

2018 年中非论坛北京峰会宣布了中非合作的八大行动，提出实施产业促进行动，“中方将加强对非洲加工制造业、经济特区、产业园区等产业发展的支持力度，支持中国民营企业在非洲建设工业园区、开展技术转让，提升非洲国家经济多元化程度和自主发展能力。”“中方将鼓励中国企业扩大对非投资，在非洲新建和升级一批经贸合作区，推动中国企业未来 3 年对非洲投资不少于 100 亿美元。”[3]

为促进中非之间产能合作，峰会还宣布“将‘一带一路’同联合国 2030

[1] “中国人在南非造一座钢的城：南非给中企难以想象的重视”，凤凰网，2014 年 12 月 7 日，http://finance.ifeng.com/a/20141207/13335071_0.shtml。（上网时间：2018 年 11 月 20 日））

[2] “王毅与刚果共和国外长加科索举行会谈”，外交部网站，2017 年 1 月 11 日，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1429524.shtml。（上网时间：2018 年 12 月 10 日）

[3] “中非合作论坛北京峰会‘八大行动’内容解读”，商务部网站，2018 年 9 月 19 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201809/20180902788421.shtml。（上网时间：2018 年 12 月 10 日）

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

年可持续发展议程、非盟《2063 年议程》和非洲各国发展战略紧密对接”。在中非论坛北京峰会期间，28 个非洲国家加入到“一带一路”朋友圈，签署共建“一带一路”备忘录的非洲国家达到了 37 个。

同时，为解决产能合作面临的基础设施不足、贸易不够便利、公共服务不足等问题，中非双方决定实施设施联通行动、贸易便利行动、能力建设行动。为了解决中非产能合作中的金融困难，中国政府宣布“继续加强和非洲国家本币结算合作，发挥中非发展基金、中非产能基金、非洲中小企业发展专项贷款作用”。习近平在论坛主旨讲话中宣布再向非洲提供 600 亿美元的资金支持。

在各项政策利好条件的带动下，中国企业投资热情进一步高涨，中非共建产业园进入特区建设阶段。一系列工业制造园区、物流园区、临港经济园区、高技术园区等各种类型的产业园区陆续启动，丰富了中非共建产业园的类型，提升了产业园的合作规模和层级。例如，2013 年中资企业在黑角建设工业园区的规划目前升级为中刚国家级合作项目的经济特区。2018 年 7 月，中建材赞比亚工业园举行竣工投产仪式。2018 年 11 月，中车集团在南非成立联合研发中心，助力在南非建立的轨道交通制造基地发展。2018 年底，中交集团承建的埃塞俄比亚季马工业园竣工，吸引纺织、服装等企业入驻。

同时，中国民营企业建设的产业园进一步拓展到农业、旅游、医疗等领域。例如，2018 年 1 月，中国质检总局与坦桑尼亚政府签署木薯进口检验检疫协议，一家中资民营公司 TAEPZ 开始建设木薯加工区，计划投资 10 亿美元，建设十多个生产型加工厂。

二、中非共建产业园的主要类型

中非共建产业园已经投入运营的超过 30 个，正在规划和建设中的产业园有近 70 个，因为所在国家的产业规划不同，赋予产业园的功能和定位不尽相同，产业园获得的政策优惠和经营内容也存在差别，主要可以从五个维度加以分类。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

（一）**投资主体**。多数产业园由中方企业和非洲政府或企业成立联合投资公司，共同设计规划、开发建设、运营管理。虽然中国投资方在中非共建产业园中发挥主导作用，入住企业也主要是中资企业，但非洲参与方也发挥了重要作用。

从投资主体看，产业园可分为三类。第一类产业园以地方政府、中央企业和地方国企为投资主体。比如，埃及苏伊士经贸合作区是天津市政府主导建设的产业园，谦比希经贸合作区是中央企业主导建设的产业园。第二类民营企业主导的产业园包括吉布提经济特区和华坚轻工业城等。第三类产业园以商业协会等为投资主体，包括喀麦隆、乌干达等国的一些产业园。有些中非共建产业园属于同一个企业建设和运营，如赞比亚的经贸合作区由谦比希铜矿区和首都的卢萨卡工业园两部分构成，二者均由中国有色集团负责建设和运营。山东新光集团已经在南非和苏丹两国投资建成了纺织工业园，中国建筑、海信集团、中建材正在规划建设的产业园也涵盖了数个国家。中交集团正在非洲规划建设的公路和铁路沿线工业园及临港产业区涵盖了五个国家，招商港口正在规划建设中的临港经济类型的产业园涵盖了六个国家。

（二）**产权性质**。中非共建产业园可以划分为中国独资、中非合资、非洲国家全资所有三种类型。中非共建产业园以中非合资为主，多数非洲国家政府以土地和资金等形式获得部分股权，少量中非合资产业园则由当地政府以公私合营模式（PPP 模式）投资建设，由中国公司承担设计规划、建设、招商引资工作，并吸收中国企业参与运营管理，一些中非共建产业园还形成了中非共管委员会。中资独资所有的产业园以泰达苏伊士工业园为代表，其土地产权、经营权和管理权全部归中方公司所有，而达之路集团在吉布提建设的产业园甚至拥有税收、警务等行政管理权。非洲国家全资所有的产业园中，也有中非共建性质的产业园，如塞内加尔、科特迪瓦、阿尔及利亚等国家的工业园中，中资企业参与了规划、建设和招商等工作。

（三）**产业政策导向**。从产业园的政策适用性来看，中非共建的产业园分为五种类型。第一类是出口自由区。企业享有税收、费用以及银行低息贷款等优惠政策，原料和半成品可免税进口，使用当地原材料可享有补贴和优惠。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

企业最终制成品可以自由出口，但限制或者完全禁止在当地销售。多数中非共建的工业园区属于这一类型，如埃塞俄比亚的东方工业园、埃及的泰达苏伊士工业园、塞内加尔的综合工业园等。第二类产业园为自由港或者自由贸易区。生产加工企业以及仓储、贸易、物流、旅店等园区内所有企业都享受政策优惠，产品如果在当地销售，需要缴纳进口部分材料的关税。吉布提特区、巴加莫约港特区、黑角特区属于此类型。第三类是自由转口区。过境向他国转口的产品免除关税，安哥拉、莫桑比克、坦桑尼亚等国家的港口产业园多属于此类型。第四类是经贸合作区。如赞比亚中国经贸合作区、尼日利亚广东经贸合作区、毛里求斯晋非经贸合作区等。第五类是高新技术产业开发区，如南非的产业园多数属于高新技术开发区性质。其目标是结合中国的产能合作政策，从中国引进当地需要的较新技术，培育本国的工业创新能力，提升工业制造的水平。这一类型的产业园多由两国政府共同制定规划，不接受落后产能。

（四）建设规模。中非共建产业园涵盖了多数已经建交的非洲国家，有些非洲国家的中非共建产业园不止一个，如南非、埃及、埃塞俄比亚、尼日利亚、阿尔及利亚、坦桑尼亚、肯尼亚和乌干达等。这些产业园从建设规模来说可以分为三类，第一类是被列入中国商务部境外经贸合作区项目的产业园。园区资产规模较大，入驻企业较多，经济效益较好。其中埃塞俄比亚的东方工业园、赞比亚的谦比希经贸合作区、埃及的苏伊士经贸合作区等项目成为中非产能合作的标志性项目，为当地发展工业、赚取外汇、增加税收、提振就业、改善财政发挥了重要作用。第二类是中等规模的产业园。这种产业园通常由单一企业主导，如中石油在乍得建设的产业园、海山集团在安哥拉建设的产业园等。这类产业园促进了所在国的相关产业发展，完善了所在国的相关产品自给和进口替代。第三类是民企和当地华商会建设的小型产业园，如乌干达天唐工业园，为丰富当地经济类型、活跃投资和经贸产生了积极作用。

（五）产业功能定位。中非共建产业园可以分为工业园、农产品生产加工区、物流园区、临港经济服务园区、商业园区、旅游园区等专业性园区。目前中国企业在非洲建设的产业园主要是工业园。工业园又可以细分为原材

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

料加工园、来料加工出口工业园、终端商品加工园等类型。第一种工业园主要利用能源、矿产、木材等当地原材料，进行粗加工后销售到国际市场，如谦比希经贸区等。此类工业园中，能矿深加工类型的工业园尚不多见。第二种工业园的原材料和市场都在非洲大陆以外，是出口指向型的产业园，以华坚轻工业园为典型代表。第三种工业园是以非洲当地市场为销售目的地，多数民营企业投资的产业园属于这一类型，如天唐工业园、新光南非纺织工业园等。

三、中非共建产业园的发展机遇

中非共建产业园符合历史发展逻辑和经济发展规律，符合中非双方利益，代表着中非经济合作的发展趋势。目前，非洲具备了产业园建设的竞争性优势，符合中国提出的“一带一路”倡议和非盟的《2063 年议程》的战略目标，面临着历史性发展机遇。

（一）符合国际经济合作的发展大势

长期以来，非洲虽然被纳入到全球的经济链条中，但仍然扮演资源提供者角色，不是全球的主要市场。随着科技进步和全球贸易体系的完善，世界各国经济被更紧密地结合在一起，形成了一个“你中有我、我中有你”的局面。尤其是改革开放 40 年来，中国经济迅速崛起，带动了“发展中国家的群起性崛起”。非洲各国经济发展脉络与中国经济发展态势的关联度不断加强。从 2000 年以来，非洲的经济增长曲线与中国经济增长趋势呈现高度的一致性。[1]

随着国际合作和彼此关系的紧密性增强，不同的经济体会出现更加专业化的产业分工。非洲传统上的原材料生产国角色，已经不符合当前国际生产关系的需求。包括中国在内的全球工业制造大国，正推动本国产业向更高层级转型，需要非洲提供初级技术含量的工业制成品。中非共建产业园符合国

[1] “马丁·戴维斯：中国和非洲经济增长紧密关联”，新浪财经，2010 年 6 月 27 日，http://finance.sina.com.cn/hy/20100627/23208188441.shtml。（上网时间：2018 年 12 月 11 日）

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

际经济合作的历史发展逻辑。

从世界经济运行规律看，弗农、刘易斯、林毅夫等主流经济学家认为，世界经济发展的一个重要规律是“经济合理性”支配下的产业循环转移。全球化浪潮出现后，全球范围内的产业转移已经发生了四次，当今产业转移的历史性趋势仍在持续。因此，随着中国产业升级进程的加快，劳动密集型等产业必然会从中国转移到包括非洲在内的广大“一带一路”国家。就“一带一路”沿线国家来看，非洲国家有其他国家所不具备的优势，是资本和劳动两种资源匹配优化效率最高的地区。因此，在中国商务部公布的前两批境外经贸合作区名单中，非洲国家占据了 19 个项目中的 7 个。目前，中材集团建设的赞比亚建材工业园、中国海外港口控股公司建设的吉布提自贸区有望被纳入到国家级境外经贸合作区名单中。

（二）中非合作态势有利于产业园建设

自“一带一路”倡议提出以来，加强对非投资成为中国政府各部门的共识，中国对非投资存量不断提高，开始形成产业集聚效应。截至 2017 年中国对非投资已经超过了 1000 亿美元大关，较 2010 年增长了近 50 倍。[1] 中国已经连续多年成为非洲最大贸易合作伙伴和第三大投资来源地。[2] 中非投资的迅速增长，使产业园建设拥有了入园企业数量上的优势。中非基础设施合作模式由 EPC[3] 向 BOOT[4] 转变，大大改善了非洲基础设施条件，使中非共建产业园的建设环境大大提升。目前，中国企业已经为非洲建设了 5756 公里铁路、4335 公里公路、9 个港口、14 个机场、34 个电厂，还为非洲兴建了 10 多个

[1] “商务部：我国对非投资存量超 1000 亿美元”，新浪财经，2018 年 8 月 29 日，http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-08-29/doc-ihikcahe9915490.shtml。（上网时间：2018 年 12 月 20 日）

[2] “非洲 FDI 流入结构发生变化”，商务部网站，2017 年 1 月 11 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201701/20170102499833.shtml。（上网时间：2018 年 5 月 12 日）

[3] EPC（Engineering, Procurement, Construction）是指公司受业主委托，按照合同约定对工程建设项目的设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段的承包。通常公司在总价合同条件下，对其所承包工程的质量、安全、费用和进度进行负责。

[4] BOOT（Build, Own, Operate, Transfer）是私人合伙或某国际财团融资建设基础产业项目，项目建成后，在规定的期限内拥有所有权并进行经营，期满后将项目移交给政府。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

大型水电站和上千个小型水电站。“一带一路”倡议实施以来，在“中非发展基金”“中非产能合作基金”“丝路基金”等主权基金的引导和带动下，民间资本大量涌入非洲。中国企业在非融资模式由国家主权担保融资向商业融资转变，增强了中非共建产业园的融资便利性，拓展了资金来源。

（三）非洲市场环境需要产业园模式

其一，在非洲投资的最佳路径是入驻产业园。由于非洲的投资风险和机遇并存，依托产业园形成“抱团出海”的集体性优势，才能更好地应对各种不利市场环境的挑战。中非共建产业园吸引了大多数在非投资生产的企业，如中国在埃及投资企业的近 80% 都集中在中埃共建的几个产业园中。其二，非洲产业链条不够完整，上下游产业只能在空间上高度集中，才能满足企业的生产需求。同时，产业园能形成产业聚合效应，产业链条的紧密结合，能最大效力地释放和提升生产力，这在欧美和东亚的工业化发展历程中都得到了验证，是工业化进程中行之有效的模式。其三，非洲市场较为破碎和割裂，基础设施较为落后，物流、电力、行政成本较高，产业园能产生强烈的吸聚效应，便于集中开拓市场、提高劳动生产率、降低工业成本、获取政策优惠。

（四）非洲拥有产业园建设的有利因素

非洲适合发展四类产业园。其一，非洲自然资源丰富，符合原料指向型产业园的发展。其二，非洲拥有全球最年轻的大批人群，适合发展劳动密集型产业园。到 2050 年，全世界 35% 的 25 岁以下年轻人将来自非洲。[1] 其三，非洲是拥有 11 亿人口的全球最大待开发市场，适合发展市场指向型产业园，如纺织、食品、电子等日常消费品。其四，非洲获得世界发达国家和新兴经济体的免关税和免赔额待遇，适合发展出口指向型产业园。

同时，非洲具有建设工业园的初步经验。在一战前后，西方殖民者在北非、东非、南非地区创建了加工业，尽管没有发展成为现代化的产业园和经济开发区，但为非洲留下了一定的工业基础。20 世纪 70 年代，非洲各国制定了

[1] “Des Emplois pour les Jeunes en Afrique,” Groupe de la Banque Africaine de Développement, 2018, https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Brochure_Job_Africa_Fr.pdf.（上网时间：2018 年 12 月 20 日）

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

实现经济独立的政策，推动产业的工业化。埃及、利比里亚、塞内加尔、毛里求斯等国建成了一系列产业园。到20世纪90年代，非洲已有肯尼亚、埃及、毛里求斯、尼日利亚、南非、赞比亚等20多个国家兴建了出口指向型的产业园，制定了税收和劳务优惠政策。到2015年前后，非洲自己建设或者得到国际社会援助建设的产业园已经达到了200多个。

建设经济特区成为多数非洲国家的共识。在非盟、非洲开发银行、联合国非洲经济委员会的推动下，非洲国家陆续制定了《2030年可持续发展议程》、《2063年议程》、“非洲发展新伙伴计划”的落实方案，确定了各国不同的工业化发展政策和实施纲要。一些国家已经完成规划工作，如科特迪瓦建设4个开发区的规划、刚果（布）建设4个经济特区的规划、摩洛哥建设丹吉尔经济特区、加蓬成立恩科克经济特区的规划等。一些国家已经完成了立法工作，如坦桑尼亚2006年就颁布了《经济特区法》，南非2014年贸工部编制了《特殊经济区条例》。2015年，埃及在2002年和2013年特区法基础上，专门为苏伊士运河地区制定了《特区投资法》。肯尼亚在2015年正式签署了《经济特区法案2015》。2016年，津巴布韦颁布《经济特区法案》，2017年宣布《本土化和经济赋权法案》不适用于经济特区注册的投资企业，特区投资者可以拥有总投资100%的股份。

四、面临的问题

中非共建产业园面临的主要挑战是非洲自身安全问题、金融问题、投资环境问题、经济政策问题，而投资运营方也存在着同质竞争、协调发展、服务能力不足等问题，入园企业则需要解决国际化、本地化和合规问题。

（一）非洲国家存在的问题

第一，非洲国家普遍存在投资安全问题。产业园吸纳的是战略性和长期性投资，而且属于重资产投入，难以规避和防范重大风险。因此，投资安全是决定产业园发展的最根本因素，在非洲具体表现为政权更迭、部族冲突、军事冲突和恐怖袭击等风险。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

第二，非洲存在金融环境问题。产业园具有不可移动的特点，且持续占用的资金量较大，因此容易面临资产贬值和资金链断裂问题。非洲的经济特征是市场小而碎，财政薄而脆，汇率不稳定，金融秩序脆弱。非洲当地市场融资成本高昂，一些国家利率高于 15%，其中马拉维短期利率达到了 25%。[1] 同时，非洲国家的信用等级低，投资者很难以非洲资产做抵押，从国际市场融资。另外，一旦出现金融动荡，非洲国家即采取外汇管制，很容易导致投资企业资金链断裂。

第三，非洲存在投资环境问题。产业园建设需要友好型的社会公共服务，看重良好的软硬件投资环境，但非洲基础条件相对薄弱，在软硬件环境方面仍然存在较大不足。海外投资的企业最迫切解决的问题是投资环境问题，其中最关键的软环境要素包括法律和建设生产标准的适应性、贸易便利化、社会治安状况、关税减免政策的落实、劳工待遇规定是否苛刻和劳动力素质等，硬环境要素主要是电力供应、交通设施、建设材料供应、社会服务、医疗覆盖等。

第四，非洲存在政策稳定性问题。非洲国家政治不稳定，政府部门缺乏长期规划。面对长期利益和短期利益、共同利益和单方利益发生冲突时，一些非洲国家政府急功近利，政策朝令夕改，对外资企业废止协议，甚至敲诈勒索。而且，非洲国家政治和经济命脉仍然受到西方控制，内外政策自主性不足，影响产业园发展的经济政策呈现多变特征。“一带一路”的实施和中非产能合作，会在很大程度上挑战西方在非洲的主导地位。因此，来自西方的阻挠和破坏，制约了中非合作共赢的平等合作，阻碍了中非共建产业园的发展。

（二）投资运营方存在的问题

投资运营方面临的问题之一是同质竞争。中非共建的产业园多数是由企业自发兴建的，企业之间缺乏沟通协调，不掌握全局信息，因此竞相进入同一行业，恶性竞争。并且，产业园的行业性质多为工业制造，发展模式单一，

[1] “高利率毁掉马拉维的 2015”，商务部网站，2015 年 12 月 30 日，http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzzd/201512/20151201222695.shtml。（上网时间：2018 年 12 月 10 日）

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

加剧了同质竞争问题。再加上非洲国家众多，邻近国家上马相同性质的产业园，普遍面临招商引资难的问题。一个国家内部也存在地区发展竞争问题。

二是规划、建设、运营协调问题。产业园投资方往往只考虑了规划、建设、运营、服务中的部分环节，对协调工作的难度缺乏充足认识，在进入建设和招商环节后容易出现波折。其次，园区施工单位对工业制造业缺乏专业性的深入认识，因此园区内的厂区、生活区、商业区的设计往往不符合入园企业需求。另外，中非共建产业园多数是由单一企业投资，存在重建设而轻运营问题。前期规划和建设阶段缺少专业化的运营企业参与，园区建成后陷入困境。

三是对经营环境的认识问题。投资建设产业园的企业往往只关注生产环节上的要素，忽略了安全、市场环境、金融、商业、物流等工业生产链条之外的关键要素。一些园区投资方和运营方没有深入研究当地社会安全、司法公正性、金融自由度、投资和商业便利性、物流成本、劳工生产率等因素，给自己和入园企业都造成了巨大损失。

四是管理和服务能力问题。多数中非共建产业园的运营方就是建设方，园区管理经验不足。同时，境外各种产业园往往直接借用中国国内的建设经验，从设计图纸到管理规则都直接复制。另外，有些园区运营方管理意识强，服务意识差，直接照搬国内经验。但在非洲，园区管委会很难获得国内地方政府赋予的部分行政权力，有的管理条例甚至违反当地法律。

（三）入园企业的问题

入园企业面临的问题之一是国际化问题。很多中国企业缺乏符合非洲特性的国际化经验，难以解决中非经营环境差异性造成的各种问题。同时，中国企业进入非洲的时间不长，而且较多从事商贸、能矿开发、承包工程，缺乏制造业领域的经验积累。虽然“单一窗口”“一站式服务”措施能化解行政管理上遇到的大部分问题，但大量非洲特殊性问题仍然难以解决。

二是本地化问题。中国企业面临管理属地化和员工本地化的双重挑战。少数中国企业存在“急功近利”“忽视信用”“见利忘义”的不良行为，再加上不同程度存在的国企集权式、私企家族式管理问题，企业管理属地化尚存差距。而员工本地化是非洲国家政府和人民的要求。多数国家都制定了相

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

关法律，对外资企业雇佣当地员工的比例有硬性要求。但一些中国企业对本地化认识不足，甚至出现对抗所在国签证制度、违规留用中国劳工的问题，影响了中非共建产业园的信誉。

三是合规问题。一些非洲国家治理能力不足，使一些中资企业滋生了漠视法纪的问题。同时，中国政府各部门对境外中资企业的管理工作还跟不上中非合作快速发展的步伐。另外，一些中资企业只求短期效益，不珍惜企业品牌声誉，出现了偷漏税、签订虚假合同、使用劣质材料、生产假冒伪劣产品等问题。

五、解决思路

当前，中非产业园区合作已经进入规模化快速发展阶段，这既为中非经济的发展提供了前所未有的大好机遇，也带来了投资安全、同质竞争等各种问题和挑战。对此，中国政府和企业应积极谋划、妥善应对，从而推动双方产业园区合作向更深层次发展。

中国政府首先应对产业园加强规划和指导。面对园区之间在产业定位、招商运营等方面产生相互竞争、形成内耗的问题，政府相关部门应对境外产业园建设进行统一规划，使产业园布局更符合中非合作的战略需求，推动产业规划更符合非洲各国的现实条件。应该集中力量，推动重点项目的实施，按照产业园和特区发展的基本规律，提前布局重点项目，加大政策扶持力度。

其次，统一协调管理工作。对海外园区的管理工作中，各级政府和不同部门处于“政出多门，多头管理”的状态，政府应将产能合作提升到国家战略层面，由相关部门统一协调境外产业园的政策。

再次，加强与非洲国家的协调工作。非洲国家政府管理部门的理念、措施、机制方面都相对不成熟，而投资企业没有能力推动非洲政府改善和提高行政管理能力。因此，中国政府部门应主动帮助非洲国家理顺发展思路，提升管理和服务水平。

最后，帮助企业应对金融困难。相关部门应合理安排无偿援款，发挥小

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.

钱办大事的效应，重点支持园区规划、当地员工培训、改善投资环境。合理规划两优贷款项目，推动重点项目。推动金融创新，探索外保内贷的新模式。推动银行和保险等国内金融机构走进产业园。

而对于园区运营方和入园企业而言，一是合理定位产业方向。应该根据当地的资源禀赋和市场需求来确定发展的产业领域，使资源、资金、技术、劳动力有机地结合，提高劳动生产率，最终提高当地的经济发展水平。运营方在规划阶段应该慎重选择合作伙伴，在建设阶段应该认真选择专业的建设企业，在运营阶段应甄别入园企业是否符合产业方向。

二是加强能力建设。运营方应提高管理和服务水平，帮助入园企业持续改善投资、生产、销售的商业环境。入园企业应加强学习能力，熟悉当地投资环境，防范风险，与运营方一起解决在当地遇到的各种问题。两方都应该不断进行技术升级和科技发展，保持产业发展的上进态势。对产业工人进行技能培训和再培训，为企业发展做好后备储备。

三是做好与当地政府的工作对接。园区运营企业应该起到上传下达的平台作用，掌握所在国政府的政策精神，同时将企业需求顺利传达到所在国政府。入园企业应该掌握了解当地政府的产业政策，遵纪守法，配合非洲国家的发展需求。

四是认真贯彻“正确义利观”。平衡好自身利益和他人利益、短期利益和长期利益，处理好与所在国政府、当地人民、商业伙伴、雇佣人员的关系。

【完稿日期：2019-1-5】

【责任编辑：肖莹莹】

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.