

中国工程“走出去”：从坦赞 铁路到亚吉模式^{*}

谢宜泽

【内容提要】对外工程承包是货物贸易、技术贸易和服务贸易的综合载体，从战略高度认识和重视其在中国历史和当下的地位与作用具有重要意义。本文梳理了中国工程“走出去”的历史，探讨了中国援建坦赞铁路的意义；阐述了亚吉模式三个“1 + N”的多领域工程承包、多元化产业经营和多市场区域联动发展现状格局；分析了新中国成立近七十年来，中国海外承包工程从政府援助为主转向市场导向为主、从单产业链输出转向全产业链输出、从工程承建项目转向深度合作项目、从单个企业“走出去”转向抱团“走出去”等四个转向。从加强政策引导、推动中国标准、完善金融服务、规范行业秩序、创新业务模式等五个方面提出了政策建议。

【关键词】走出去；亚吉模式；对外工程承包

【作者简介】谢宜泽，博士研究生，清华大学公共管理学院（北京，10084）。

^{*} 本文受清华大学国情研究院承担的中宣部全国哲学社科规划办高端智库建设项目（20155010298）支持。感谢清华大学“Go Practice”海外实践项目以及中土集团埃塞俄比亚有限公司、中国中铁二局集团有限公司、中国中铁十六局集团有限公司、中国进出口银行等的调研支持。笔者感谢匿名审稿人的建设性意见。

引言

2013 年国家主席习近平提出的“一带一路”合作倡议，得到 100 多个国家和国际组织的高度关注和积极响应，为在“逆全球化”思潮抬头背景下实现互利共赢的“新全球化”注入了中国动力。时隔四年，2017 年 5 月，“一带一路”高峰论坛在北京召开，29 个国家的元首和领导人，以及 130 多个国家代表和 70 多个国际组织代表出席峰会，^①“一带一路”正由中国倡议变成世界共识。“一带一路”倡议涵盖“五通”合作主线，即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通，其中，实现沿线国家基础设施互联互通是“一带一路”倡议的优先领域。根据商务部统计数据，2016 年中国企业在“一带一路”沿线 61 个国家新签对外承包工程项目合同 8158 份，新签合同额为 1260.3 亿美元，占同期总额的 51.6%，完成营业额为 759.7 亿美元，占同期总额的 47.7%。2009 年亚洲开发银行曾测算，2010—2020 年仅亚洲基础设施投资需求预计将达到 8.28 万亿美元，其中，国别投资需求约为 8 万亿美元，区域投资需求约为 2870 亿美元。^②在“一带一路”倡议的引领下，作为设施联通的重要载体，中国工程建设“走出去”不仅蓬勃发展，而且尚有巨大空间可作为。

一 中国工程“走出去”的历史回顾

虽然“走出去”战略是 2000 年提出的，但“走出去”的历史却是前后延续的。改革开放之前，中国对外工程承包往往是为了配合对外援助，主动承担支援亚非反殖民主义民族独立运动的国际道

① 《习近平主席出席“一带一路”国际合作高峰论坛纪实》，《人民日报》2017 年 5 月 17 日，第 1 版。

② 亚洲开发银行研究院编《亚洲基础设施建设》，邹湘、智银风等译，社会科学文献出版社，2012，第 6 页。

义,^① 政治意义超过经济意义,援建坦赞铁路就是重要案例。虽然距离坦赞铁路正式通车已有四十余年,但是重新认识坦赞铁路的历史作用,总结坦赞铁路的经验教训,对理解和指导当今中国对外工程承包实践仍然具有现实意义。

坦赞铁路东起坦桑尼亚首都达累斯萨拉姆,西至赞比亚中北部城市卡皮里姆波希,全长 1860.5 公里,是东部非洲的一条交通大动脉。坦赞铁路由中国负责援建,1965 年 8 月,中方人员首次对沿线地区进行勘察,1967 年 9 月,中坦赞三国正式达成筑路协议,1970 年 10 月开工,1976 年 7 月竣工,历时十余年。中方向坦赞两国提供无息贷款 9.88 亿元人民币,先后共派遣工程技术人员近 5 万人次,高峰期中国现场施工的员工多达 1.6 万人,69 人为修建铁路献出了宝贵的生命。坦赞铁路至今仍是最大的援外成套项目之一,也是迄今为止非洲大陆上最大的工程之一。

坦桑尼亚与赞比亚在独立前均是英国的殖民地,两国于 1964 年实现国家独立,^② 并于当年与中国建立外交关系。赞比亚为了实现经济独立,摆脱殖民主义者和白人统治者的出海口控制,支援南部非洲的民族解放运动,联合坦桑尼亚商谈共同修建坦赞铁路并达成共识。随后,坦赞两国先后向世界银行、美国、英国、联邦德国、法国、日本和苏联寻求援助,但无一例外地遭到了拒绝,无奈之下转向中国。1965 年,坦桑尼亚总统尼雷尔首次访华,并在会谈期间委婉地表达了请求中国帮助援建坦赞铁路的愿望。出于打破美苏霸权垄断、支援非洲民族解放运动的战略考量,^③ 刘少奇、周恩来、陈毅等国家领导人当场表示初步同意。20 世纪 60 年代末期,正是中美冷战对抗最尖锐的时期,深陷越南战争的美国约

① 1967 年 6 月 24 日,毛泽东主席接见赞比亚共和国总统卡翁达时曾说道“先独立的国家有义务帮助后独立的国家。……我们独立已有十八年了,更应该帮助他们。……全世界如果不解放,中国这个国家就不可能最后解放自己,你们也不可能最后解放自己。”参见中央档案馆《关于中国政府援助修建非洲坦赞铁路的文献选载(一九六五年二月——一九七〇年七月)》,《党的文献》2012 年第 3 期,第 3-13 页。

② 坦桑尼亚联合共和国由坦噶尼喀和桑给巴尔岛组成,1961 年坦噶尼喀宣告独立,1963 年桑给巴尔宣告独立,1964 年坦噶尼喀和桑给巴尔组成联合共和国,并于同年 10 月 29 日改国名为坦桑尼亚联合共和国。

③ 薛琳《坦赞铁路的决策与建设历程研究——兼谈周恩来的历史贡献》,《非洲研究》2015 年第 2 期,第 199-214 页。

约翰逊政府，为了防止中国通过援建坦赞铁路获得政治利益，于1968年初宣布帮助东部非洲改造几乎与坦赞铁路平行的大北公路，试图说服坦赞两国放弃修建铁路的计划，削弱中国在非洲地区的影响，但最终未能成功。1965年底，南罗得西亚（今津巴布韦）的白人政权宣布独立，赞比亚的铜矿出海口线路被迫切断，中国援建的坦赞铁路更是被赋予了独立、自由、反种族主义的政治意涵。

1976年7月，坦赞铁路全线正式通车，引起国际社会强烈反响。头两年，在中国工程技术人员的帮助下，坦赞铁路一共运输货物240余万吨，搭载旅客196余万人次。坦赞铁路的建成，不仅促进了坦赞两国的经济社会发展，还有力地支援了南部非洲的民族解放事业。坦赞铁路加深了坦赞两国乃至整个非洲地区对社会主义新中国的政治认同，对框定中非关系走向至今仍具有标志性意义。^① 1964年之前，与中国建交的非洲国家只有12个，而到1975年则发展到了38个。1971年10月，赞比亚、坦桑尼亚、阿尔及利亚等23个第三世界国家，强烈要求恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利，并在第26届联合国大会上获得压倒性通过。中国恢复联合国合法席位之后，大批国家纷纷提出与中国建交，与中国建交的国家数量从1971年的64个猛增至1979年的113个，实现中国外交新突破。中国对外援助坚持尊重主权、不干涉内政、不附带任何条件，严格遵守周恩来总理提出的对外经济技术援助八项原则，^② 旨在平等互利的原则下帮助受援国实现独立发展，不仅展现了中国共产党人的伟大胸襟，更是赢得了亚非拉第三世界国家的广泛赞誉。

如欲取之，必先予之。发展对外经济合作，正确处理好“取”和“予”的关系至关重要。^③ 改革开放后，中国与世界各国尤其是非洲地区的经济合作和产能合作之所以发展如此迅速，关键在于中国政府和中国

① 张杨 《美国对中国援建坦赞铁路的阻挠》，《当代中国史研究》2012年第3期，第65-71页。

② 1964年1月，周恩来总理访问加纳，并在与加纳总统恩克鲁玛的会谈中，提出了著名的《中国政府对外经济技术援助的八项原则》，八项原则基本精神是：平等互利；尊重受援国主权，绝不附带任何条件，绝不要求任何特权；中国以无息或低息贷款方式提供援助；帮助受援国走自力更生、经济上独立发展的道路；力求投资少，收效快；提供中国最好的设备和物资；帮助受援国掌握技术；专家待遇一律平等。

③ 吴建民 《坦赞铁路的重要启示》，《光明日报》2013年3月31日，第8版。

工程人员播下了尊重主权、平等合作、质量过硬、不享受特权的种子。虽然国际局势风云变幻,但是中国至今仍然奉行互利共赢、不干涉主权、不附带条件援助的一整套原则。^① 1949—1976年,中国曾先后向55个发展中国家提供了高达37.6亿美元的经济援助。^② 在一系列对外工程建设中,中国不仅加深了与受援国之间的传统友谊,还提高了机械设备“走出去”的质量水平,培养了一批深受信赖的国际工程承包队伍,带出了一批懂语言、懂技术、懂当地社情民意的国际工程管理和施工人才。以坦赞铁路援建为例,1998年坦桑尼亚特大洪水灾害期间,原有坦国铁路包括中央铁路均被冲垮,而坦赞铁路无一处损坏,由此坦赞铁路也被誉为“钢铁之路”,对比之下更彰显了中国海外工程的建设质量。当年归口管理包括坦赞铁路在内的铁道援外项目的是铁道部援外办公室,改革开放后更名为中国土木工程集团公司(简称“中土集团”),负责坦赞铁路施工的有中铁二局、中铁三局、中铁建工等,如今,这些公司都已经成长为享誉全球的国际知名工程承包商。

二 中国工程“走出去”的发展现状

改革开放之后,尤其是2001年中国加入WTO之后,中国对外工程承包实现了跨越式发展,不仅在业务数量和合同金额上领先世界,而且技术水平首屈一指,合作模式不断创新。目前,对外工程承包已经是中国企业“走出去”和国际产能合作的最主要形式,不仅在规模上大大超过对外直接投资和对外劳务合作,而且直接有效地带动了海外投资和劳务输出。2016年中国全球工程承包新签合同额为2440.1亿美元,远超同年对外直接投资额(1701.1亿美元),前者约是后者的1.43倍。除此之外,2016年中国对外劳务合作派出各类劳务人员49.4万人,其中对外承包工程项下达到23万人,约占同期总数的46.7%。根据美国《工程新闻记录》公布的2016年全球最大250家国际承包商名单,中国内地企业共

① Julia C. Straus, “The Past in the Present: Historical and Rhetorical Lineages in China’s Relations with Africa”, *The China Quarterly*, Vol. 199, No. 1, 2009, pp. 777–795.

② Wolfgang Bartke, *The Economic Aid of the PR China to Developing and Socialist Countries*, New York: K. G. Saur Press, 1989, pp. 8–9.

有 65 家上榜，位居世界各国之首，超过欧洲数量总和（52 家），也远超排名并列第三的美国（39 家）和土耳其（39 家）。在非洲市场，中国企业的表现尤为突出，上榜的 65 家承包商占据了超过一半的承包收入，非洲市场前 10 家承包商中有 6 家来自中国内地。^① 2016 年中国企业在非洲地区实现工程承包新签合同额 820 亿美元，占同期总额的 33.6%，完成营业额 521 亿美元，占同期总量的 32.7%，非洲已成为中国企业对外承包工程的第二大市场。更难能可贵的是，中国企业不断开拓进取，因地制宜地创新了许多业务合作新模式，中土集团以承建亚吉铁路为核心开创的亚吉模式就是重要案例。

亚吉铁路西起埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴，东至吉布提，全长约 756 公里。中铁二局承建西段约 329 公里，中土集团承建东段约 427 公里，2013 年 1 月开工建设，2016 年 10 月正式通车，2018 年 1 月启动商业运营。全线采用中国二级电气化铁路标准施工，设计时速为 120 公里，总造价约为 38.8 亿美元，使得两地运输时间从原来公路运输的 3 天降至现在的 10 小时，大大节省了物流成本和交通成本。亚吉铁路连通埃塞俄比亚和吉布提两国，^② 是中国企业在海外承建的第二条跨国铁路，2013 年 5 月，国务院副总理汪洋在访问埃塞俄比亚期间，曾将其称为“新时期的坦赞铁路”。亚吉铁路是非洲历史上首条电气化铁路，是埃塞俄比亚、吉布提最重要的工程项目之一，被两国民众誉为“通向未来的生命线”，是中非“十大合作计划”的重要早期收获，也是中非“三网一化”合作和产能合作的标志性工程。因此，如果说 20 世纪 70 年代的坦赞铁路对非洲而言是一条独立之路、自由之路、友谊之路，^③ 那么 21 世纪中国修建的亚吉铁路则不仅是友谊之路，还是合作共赢之路和繁荣发展之路。

① 6 家承包商分别是 中国交建（第 1 位）、中国电建（第 2 位）、中国中铁（第 3 位）、中国建筑（第 5 位）、中土集团（第 6 位）、中国铁建（第 10 位）。

② 埃塞俄比亚是“一带一路”国际产能合作的重要节点国家，其时任总理海尔马里亚姆是 2017 年 5 月“一带一路”高峰论坛两位受邀的非洲国家元首之一，另一位是肯尼亚总统肯雅塔。

③ “我们这一代中国人，是听着非洲民族独立运动的故事、关心着坦赞铁路建设成长起来的。”参见李克强《开创中非合作更加美好的未来——在非盟会议中心的演讲》，《人民日报》2014 年 5 月 5 日，第 1 版。

同时,为了避免建运分离的后遗症,^①2016年7月,中土集团与中国中铁组成的联营体,在投标中一举击败来自法国、德国、土耳其的铁路公司,获得亚吉铁路未来6年的运营权,协助培训当地运营管理人员。至此,亚吉铁路项目利用出口买方信贷以中国进出口银行为融资方,聘用中国国际工程咨询公司及铁道第三勘察设计院组成的联合体为监理方,采用中国技术标准,机车车辆全部来自中国中车,启用中国企业以EPC总包模式承建,授予中国承建企业运营维护合同,覆盖全产业链的各个环节,成为中国海外首个集设计标准、投融资、装备材料、施工、监理和运营管理为一体的“全产业链中国化”铁路项目。近些年来,在海外市场,由工程总承包商逐步转型为投资商和运营商已是大势所趋。在非洲地区,欧美日发达国家和一些新兴经济体在公路、港口和航空等项目中通过各种尝试已经先行一步。中国工程承包企业“走出去”,绝大多数是作为施工方承建基础设施,而参与投融资、监理以及后期运营,亚吉铁路项目尚属首例。

在亚吉铁路项目中,中国企业不仅实现了“全产业链”走出去,而且积极主动创新业务模式,契合项目所在国发展规划,深度介入工程项目的衍生产业和周边市场,从单一工程迈向了产业领域多元化的新阶段,形成了以三个“1+N”为核心的亚吉模式。

第一个“1+N”,是以铁路项目为特色,形成工业园、公路、机场、港口、市政等多领域协调发展的“1+N”工程承包业务格局。亚吉铁路承建方之一中土集团,以铁路项目为核心,在铁路沿线地区,相继承揽了埃塞俄比亚阿瓦萨、孔博查、阿达玛、德雷达瓦、巴赫达尔等五个工

① 中国以前的海外工程承包多数都是EPC(Engineer-Procure-Construct)交钥匙工程,承建企业主要承担工程项目的设计、采购、施工等环节,而投融资、监理、运营等环节则交由其他企业,由此引发一系列弊端。EPC模式的弊端之一即是建设与运营脱节,铁路建成之后交给当地政府或其他国家企业运营,一旦后续的运营或维护出了问题,往往指责中国工程建造质量不行,而且还会降低当地政府建设铁路的信心和意愿。坦赞铁路的后期维护运营即是一个深刻教训,为了消除坦赞两国的疑虑,彰显社会主义中国与殖民者的区别,坦赞铁路在试运营八个月后,便移交给了坦赞两国政府管理,中国援外坦赞铁路工作组立即撤销,中方工程技术人员相继回国。坦赞铁路移交当地政府后,由于坦赞两国均缺乏铁路管理经验和运营维护能力,经过四十余年的运营,日渐衰败,2015—2016财年的货运量只有13万吨,不足其高峰期127万吨的11%,而且车辆、零配件以及一些辅助设备至今仍然依靠中国的援助才得以维持基本运营。

业园建设项目，及德雷达瓦旱港、市政桥等项目；在吉布提中标市政公路、物流基地、N1 公路修复改造等项目，并联合中建总公司承建多哈雷多功能港口。第一个“1 + N”实际上是在工程承包领域之内，实现铁路沿线的综合开发和工程承包的纵向延伸，实现多领域协调并进的发展格局。

第二个“1 + N”，是以承包工程为主业，以铁路运营、股权投资、工业园投资开发与运营、商贸物流、油气矿产资源开发、土地开发及房地产开发、酒店服务等多领域为补充的“1 + N”多元化产业格局。除了前文所述的中国中铁与中国铁建联营体签约的亚吉铁路 6 年运营维护项目外，中国企业还负责埃塞俄比亚阿瓦萨工业园建成后的运营管理项目、德雷达瓦工业园投资项目、投资促进局和铁路总公司地块开发项目等；在吉布提，则积极开展国际商贸物流项目、股权投资吉布提铁路公司、吉布提东部沿海土地开发等诸多项目。第二个“1 + N”本质上则是在工程承包领域之外，实现多元化经营，积极拓展新的产业领域，尤其是以人力资本为核心竞争力的第三产业。

第三个“1 + N”，是以项目所在地为中心，积极开拓周边国家市场，形成区域联动的海外发展格局。亚吉铁路途经埃塞俄比亚和吉布提两国，承建亚吉铁路的中国企业以两国为基地，主动拓展同在东非的索马里、南苏丹、厄立特里亚等国家市场。在索马里，中国企业签约了博萨索机场项目以及邦特兰州石油区块项目，在南苏丹签约朱巴机场航站楼等项目。此外，中土集团正在尝试进入厄立特里亚市场，注册了中土厄特公司，积极尝试以融资、投资等方式开发厄立特里亚市场。第三个“1 + N”重在以点带线、以线带面，扩展中国企业“走出去”的地理空间，以开放包容的心态推动国际产能合作。

亚吉模式三个“1 + N”形成的多领域工程承包格局、多元化产业经营格局和多市场区域联动发展格局，以一个项目带动全产业链输出，以一条铁路带动一条经济带，开拓了中国工程企业“走出去”新的业务模式、投资领域和空间范围。成功运营亚吉铁路，无疑将产生巨大的示范效应，将为中国企业在非洲承建其他铁路，比如中国铁建承建的尼日利亚沿海铁路（从拉各斯到卡拉巴尔）和西非马塞跨国铁路（从马里到塞内加尔）、中国路桥承建的肯尼亚蒙内铁路（从蒙巴萨到内罗毕）等，探索出融资、建设、运营的“中国方案”。现阶段中国在常规制造与工程建设方面的生产能力具有比较优势，“一带一路”传递出做长发展中国家经

济增长“短板”以培育全球经济新增长点的新思路。^① 亚吉模式即是充分利用中国的比较优势,全方位、多维度地补齐非洲发展中国家基础设施的“短板”,与广大发展中国家实现互利合作、携手共进。因此,推广探索亚吉模式,不仅是中国工程企业参与海外市场竞争的内在需求,还是中国标准参与非洲区域“三网一化”、布局未来前景市场的战略需求,更是全面推动第四次全球产业转移^②、深入推动包容性互利共赢新全球化的重大努力。

三 中国工程“走出去”的发展趋势

中国工程承包,尤其是水利、电力、交通、房建等领域,在世界范围内都具有较强的竞争力。无论是在中华人民共和国成立后援助第三世界国家,打破帝国主义的政治和经济孤立方面,还是在新时期贯彻党中央“走出去”战略和“一带一路”倡议方面,中国对外工程承包企业都扮演了极为重要的排头兵角色。改革开放前,中国对外工程承包单位积累的经验、培养的队伍、巩固的关系、树立的声誉,为改革开放后中国工程企业大规模“走出去”,尤其是走向广大亚非拉发展中国家,奠定了良好的基础。但是,对比改革开放前后两个时期,随着国际局势、时代要求、国家战略、企业目标的转变,中国海外承包工程的导向、规模、模式、格局等也发生了重大转变。

(一) 从政府援助为主转向市场导向为主

1950年,中华人民共和国成立的第二年,中国就开始对朝鲜和越南提供物资援助。1954年中国开始对外工程援助,帮助朝鲜和越南修复和重建一批因战争被毁坏的公路、桥梁、铁路、港口、市政大楼等基础设施。除此之外,截至改革开放前,中国还无私援助过蒙古国、柬埔寨、巴基斯坦、阿尔巴尼亚等110多个国家和地区,其中许多都附带工程建设项目,坦赞铁路即是最典型的案例。“到1973年,中国对外援助数额创

① 卢锋、李昕、李双双、姜志霄、张杰平、杨业伟《为什么是中国——“一带一路”的经济逻辑》,《国际经济评论》2015年第3期,第9-34页。

② 刘卫东《“一带一路”战略的认识误区》,《国家行政学院学报》2016年第1期,第30-34页。

下了历史最高纪录，最高时占国家财政支出的6%—7%。”^① 1978年，十一届三中全会决定把党和国家工作重心转移到经济建设上来，1992年，党的十四大确立了社会主义市场经济体制改革目标，市场在资源配置中起决定性作用这一观念深入人心。与此同时，党和政府的对外援助思路也在发生调整，基本遵循“量力而行、尽力而为”的原则。^② 中国的海外工程建设也开始寻求平等合作、互利共赢、共同发展的市场导向。

（二）从单产业链输出转向全产业链输出

由于以前海外工程项目及其配套设施^③绝大多数都是采用西方技术标准，导致中国工程企业仅能参与工程建设的单个环节，严重制约了中国企业“走出去”的步伐。近些年，随着中国科技水平的稳步提升，越来越多的国家开始认识、理解并逐步接受中国标准，为实现中国海外工程的全产业链输出创造了有利条件。中国企业承建的亚吉铁路，选择中国技术标准，充分展示了全产业链输出的极大优势。不仅防范了技术风险、加快了实施进度、降低了项目成本，还带动了一批中国装备、技术和服务的出口，将中国装备成功推向世界。2012—2016年，通过亚吉铁路项目，仅中土集团就成功地带动近4亿美元的中国机械设备、通信及四电设备、建筑施工材料走进非洲市场。亚吉铁路证明，全产业链“走出去”应当成为今后中国工程走出去的主要模式。

（三）从工程承建项目转向深度合作项目

中国过去多数对外工程承包都是以施工、土建为主的低端项目为主，业务较少、规模较小、利润较薄。改革开放前以及截至21世纪初期的工程建设项目，绝大多数在完成“交钥匙”后便撤离了项目所在国市场。值得一提的是，亚吉模式突破了传统的工程承包单一模式，而是以工程承包为核心，积极向产业链上下游延伸，全面参与当地的经济社会建设。

① 《中国援助：对第三世界兄弟有求必应》，《瞭望东方周刊》，<http://www.71.cn/2012/1110/693517.shtml>。

② 1977年9月，中共中央发布的《关于进一步做好援外工作的报告》指出“建议今后如无特殊情况，援外支出占财政支出的比例不超过4%为宜。”

③ 比如亚吉铁路的其中一国吉布提，其前身为法国殖民地，电力标准采用的是法标或欧标等西方标准，由于采用中国铁路标准修建的亚吉铁路为电气化铁路，需要引入外电作为牵引，因此就曾遇到配套设施标准不匹配的问题。

中国企业不仅介入项目前期的工程规划、勘探、设计、咨询等环节,还深度介入项目后期的维护运营、旱港建设、酒店服务等领域。更重要的是,结合项目所在国的长远发展规划,在铁路沿线承揽了港口物流基地、房地产开发建设、工业园开发运营等新领域,通过开展高端业务以进一步提升业务规模和盈利水平。亚吉模式开启的深度融合模式为“一带一路”中国企业走出去提供了新样本。

(四) 从单个企业“走出去”转向抱团“走出去”

改革开放前,中国海外工程建设主要是根据政府援助项目被动地“走出去”,改革开放初期至 21 世纪初期,中国对外工程承包也并没有主动形成集群优势,多是自发地、零散地“走出去”。亚吉模式的全产业链输出模式,不仅对中国企业集体“走出去”提出了客观要求,还创造了便利条件。亚吉铁路的建设,以中土集团为牵头单位,不仅带动了中铁二局、十一局、十六局等铁道系统内部企业,还带动了中国进出口银行、中国国际工程咨询公司、中国中车等金融类、工程咨询类、机车制造类企业的海外业务。通过亚吉模式,中土集团、中建总公司、昆山开发区等单位也实现优势互补、信息共享、集群合作。抱团出海相比于单个企业“走出去”,风险更小、胜算更大、优势更多,将推动中国企业更加全面深入地参与“一带一路”国际产能合作。

四 小结与建议

对外承包工程是货物贸易、技术贸易和服务贸易的综合载体,是中国服务贸易中具有比较优势的领域,是实施“走出去”战略和“一带一路”国际产能合作的重要形式。对外工程承包具有巨大的正外部性、外溢效应和规模效应。从坦赞铁路到亚吉模式,海外工程建设不仅圆满完成了国家交代的政治任务,在新时期顺势而为积极探索,开辟了一条互利共赢的产能合作新路,而且带动了一系列中国企业走向海外开拓市场,密切了中国与世界的政治经济联系,重新塑造了中国政府和企业形象,赢得了国际社会和当地人民的广泛赞誉。因此,重新认识和重视对外工程承包在中国历史和当下的地位与作用,从战略高度鼓励更多中国企业“走出去”拥抱国际市场,对中国实践开放发展理念、引领新一轮国际产

业转移、推动世界潮流从“逆全球化”到“新全球化”转变具有重要意义。为了进一步推动中国对外工程承包的发展，需要政府和企业群策群力形成合力，在加强政策引导、推动中国标准、完善金融服务、规范行业秩序、创新业务模式等方面作出努力。

（一）加强政策引导，鼓励企业增进对东道国的认识，树立中国企业正面形象

中国工程企业走向海外最大风险之一即是项目所在地政局与政策的变动。比如，中电投集团投资的缅甸密松水电站项目，曾在2011年9月，被缅甸总统吴登盛单方面宣布在其任期内搁置建设；中国交建主导的科伦坡港口城项目，也曾在2015年1月被斯里兰卡新上任总统西里塞纳叫停。政治风险是企业跨国投资的重大障碍，其最核心的特质是由东道国政府行为诱发^①，因而往往事前很难预料，而一旦发生，对工程建设的影响则是致命的。为此，投资国政府应当加强政策引导，加强政府间合作，主动建立境外安全风险动态预警机制，同时，鼓励“走出去”企业进行项目的前期论证和可行性分析，深入了解东道国的政治法律、历史文化、社情民意。从企业层面落实真实亲诚的对非政策理念和正确义利观，充分发挥中非政治互信和经济互补的优势^②，融入当地社会实行属地化管理，积极履行企业的社会责任，在与当地政府、媒体和社区的沟通中积极树立中国企业的正面形象。

（二）推动中国标准，完善中国工程标准体系，以亚非拉国家为切入口推动中国标准的国际化

虽然中国部分行业技术标准已经领先于世界，但是中国企业承包海外工程项目时，仍然会被要求采用西方国家标准进行建设。比如，中国铁建承建的首个高铁输出项目土耳其安伊高铁（从安卡拉至伊斯坦布尔），虽然中国高铁在技术、安全性、性价比方面极具优势，但仍然被要求采用欧洲标准，而中国配件厂商引进该标准的认证费用极其高昂。标准不同已经成为阻止中国工程企业“走出去”的隐形屏障，更是制约中

① 马斌 《“丝绸之路经济带”政治风险的识别与应对：以中亚为例》，《国际论坛》2015年第6期，第20-24页。

② 习近平 《开启中非合作共赢、共同发展的新时代——在中非合作论坛约翰内斯堡峰会开幕式上的致辞》，《人民日报》2015年12月5日，第1版。

国企业向设计、咨询、监理等产业链上游延伸的软性壁垒。由此可见，全产业链“走出去”最重要的是中国标准“走出去”。因此，完善中国工程标准体系，解决配套设施匹配问题，加快中国标准翻译工作，以亚非拉发展中国家为切入口尝试输出并引导其适应中国标准势在必行。^①

(三) 完善金融服务，提高中国企业的项目融资能力，提供海外信用保险服务

目前的海外工程项目，尤其是资金匮乏的发展中国家项目，普遍要求国际承包商具备较强的融资能力，因此，能否帮助业主融到项目资金已成为决定承包商能否中标的关键因素。以亚吉铁路为例，其建设期超过75%的资金均来自中国进出口银行的商业贷款。^② 总体而言，相较于国际大型承包商，中国工程承包商，尤其是其中的民营企业，项目融资能力与资本运营能力普遍偏弱，此软肋已经成为中国企业扩大对外工程承包业务和规模的重要制约因素之一。因此，应当在国家财政的支持下，充分利用强大的外汇储备，积极完善和发挥金融机构、产能合作基金等的资金支持、增值服务、牵线搭桥作用，^③ 进而创造有利于中国工程承包企业“走出去”的外部融资环境。除此之外，还应当考虑设立国际工程承包风险基金，加快人民币国际化进程，努力完善信用保险机构分担政局变更风险、经营失败风险、汇率波动风险等功能，缓解中国企业“走出去”的后顾之忧。

(四) 规范行业秩序，形成合理分工协作体系，扶强扶优培育一批具有国际核心竞争力的企业集团

2000年中央提出“走出去”战略之后，中国对外工程承包企业进入快速发展阶段，具备对外承包工程经营权的企业数量从2000年的约1000

① 许多亚非拉东道国并不天然地排斥中国标准，而主要是对中国标准仍然缺乏深入细致的了解。以亚吉铁路建设为例，埃塞俄比亚、吉布提两国并不拒绝使用中国铁路标准，只是由于上述两国缺乏专业的工程技术人员，所以在理解和执行中国规范及标准上经常发生偏差，因此需要中国施工方、监理方、咨询方对中国标准进行耐心细致的解释和宣传，进而引导东道国逐步适应并认可甚至欣赏中国标准。

② 项目融资方中国进出口银行行为亚吉铁路埃塞俄比亚段提供了70%的商业贷款，为吉布提段提供了85%的商业贷款。另外，中土集团还以10%的股份入股吉布提铁路。

③ 迟建新《中非发展基金助力中非产能合作》，《西亚非洲》2016年第4期，第34-48页。

家发展至 2008 年的近 2000 家。根据对外工程承包商会统计，在“一带一路”倡议的引领下，截至 2017 年上半年，具备对外承包工程经营权的企业数量已经达到 4000 余家。为了规范行业秩序、提高议价能力、减少内部竞争、维护集体利益，中国对外工程承包企业应当解决“小而散”的艰难处境，避免陷入价格中标的逐底竞争，更加重视项目质量、效益、业务模式的转型升级，形成企业间合理分工的协作体系。在目前对外工程承包格局下，应当通过市场导向和政策引导，支持企业实施差异化发展战略，促进有条件的企业往工程咨询设计和规划公司、工程管理公司、特许经营项目发起人的方向发展。^①此外，还需加强股权合作，整合优势资源，突出主业、做大规模、强强联合、延长产业链、提高产业集中度，扶强扶优培育一批具有国际核心竞争力的企业集团。

（五）创新业务模式，在 EPC 主流传统业务模式基础上，主动尝试 BOT、PPP、BOOT 等高端运作模式

改革开放初期，许多受过中国对外工程援助的国家，体会到中国政府与企业的良好信誉，纷纷提出与中国自费合作开展项目，但中国企业“走出去”也主要是承建单一工程，只负责具体施工。经过三十余年的学习借鉴和实践创新，目前，负责设计、采购、建设一体化的 EPC 工程总承包，已经成为中国对外工程承包的主流工程项目管理模式。然而，随着国际工程承包市场的激烈竞争，传统的 EPC 工程总承包模式依然存在业务领域狭窄、融资能力不足的缺陷，因此，中国对外工程企业还应当发挥中国企业特长，不断创新业务模式，积极主动尝试 BOT（建设—运营—转让）、PPP（政府和社会资本合作）、PMC（项目管理承包）、BOOT（建设—运营—拥有一转让）等高端运作模式，满足项目东道国在资金、技术、经验等方面的不足。其中，2010 年中国华电投资建设，并于 2013 年完工的柬埔寨额勒赛河下游水电站 BOT 项目即是一个典型案例。

（责任编辑：王珩）

^① 邢厚媛《实现对外工程承包转型升级的思考》，《国际经济合作》2011 年第 3 期，第 12—16 页。

China Projects “Going Out”: From Tanzam Railway to Addis Ababa-Djibouti Mode

Xie Yize / 80

Abstract: Foreign contracted project is a comprehensive carrier of trade in goods , technology and services. It is of great significance to recognize and value its status and roles from a strategic perspective in China’s history and today. This paper combs the history of China’s engineering “going out” , and discusses the significance of China’s aid to build the Tanzam railway , and expounds the three “1 + N” multi-field engineering contracting , diversified industrial management and multi-market regional linkage of the Addis Ababa-Djibouti mode. It then analyses four characteristics of Chinese overseas contracting projects during the past nearly 70 years since the founding of the People’s Republic of China , for example , from government aid to market orientation , from single industry chain output to whole industry chain output , from project construction projects to deepened cooperation projects , from only one single company to “going out” in groups. Finally , in order to further promote the development of China’s foreign project contracting , this paper puts forward some policy suggestions from five aspects , namely strengthening policy guidance , promoting Chinese standards , improving financial services , standardizing industry order , and innovating business models.

Keywords: Going Out; One Belt and One Road; Tanzam Railway; Adis Ababa-Djibouti Mode; Foreign Contracted Projects

Strategic Development Evaluation of African Chamber of Commerce with Chinese Enterprises

Wang Yonghui & Zou Hao / 94

Abstract: Since the establishment of “The Forum on China-Africa Cooperation” (FOCAC) in 2000 , a large number of Chinese enterprises have invested in Africa. For the purpose of better facilitating Chinese enterprises and enhancing the overall competitiveness of Chinese enterprises in terms of integrating the strength of Chinese enterprises in Africa , the African chambers of commerce for Chinese enterprises , officially promoted by Chinese government , have been set up one after another , and have come into the stage of standardized management. With the launch of the “Belt and Road” Initiative in China , Africa’s strategic position has been increased significantly for China , African chambers of commerce for Chinese enterprises are playing more important roles in providing policy advice to Chinese enterprises , localizing services in Africa and working with local communities and NGOs. Due to in-