

中非产能合作的园区模式研究^{*}

徐嘉勃 王兴平 许闻博 袁杰

【内容摘要】中非战略合作伙伴关系的不断升级和“三网一化”等国家战略的提出，将中非产能合作不断提上新高度，以园区为载体的产能合作在落实国家走出去战略、提升对外开放水平、促进产业集群式走出去和助力企业扩张方面发挥了重要的作用。与此同时，园区本身也在发展过程中面临着政策与舆论环境不稳定、增长阻力大、他国园区争夺资源等挑战，寻求定位提升、功能升级、路径转变和效应扩散成为园区进一步整合资源、实现可持续快速增长的可行途径。

【关键词】中非产能合作；产业园区；可持续发展

【作者简介】1. 徐嘉勃，博士研究生，东南大学建筑学院（南京，210096）；2. 王兴平，教授，博士生导师，东南大学建筑学院（南京，210096）；3. 许闻博，硕士研究生，东南大学建筑学院（南京，210096）；4. 袁杰，硕士研究生，东南大学建筑学院（南京，210096）。

中非产能合作作为我国国际产能合作的重要方向之一，不仅是保持我

^{*} “浙江省2011计划”非洲研究与中非合作协同创新中心课题“开发区驱动的中国工业化道路在非洲的应用及其影响研究”，（15FZZX02YB）。

致谢：作者在埃塞俄比亚调研走访期间自中国驻埃塞俄比亚经参处、中国及埃塞俄比亚双方工业园区、埃塞俄比亚工业部、住建部、园区运营公司 IPDC、亚的斯亚贝巴大学、华坚集团、华为集团等部门、园区、高校及企业获悉了大量具有启发性的观点和信息，文中无法一一标明，在此特别感谢。

国经济中高速增长并迈向中高端水平的重大举措，也是推动我国新一轮对外开放、增强国际竞争优势，落实“一带一路”、中非“三网一化”等重大战略的重要内容，是开展中非互利合作的重要抓手。^① 面对非洲国家基础设施普遍落后、工业基础薄弱和人才资源匮乏的现实，投资建设产业园区，在相对集中的空间范围内率先突破瓶颈成为中非产能合作的重要方式之一。截至目前，据不完全统计，中国在海外投资的各类园区至少有上百家，在中国国际产能合作领域发挥了重要的作用，^② 这些园区中有一大部分扎根于非洲，2006年商务部第一批正式招标的境外经贸合作区中就有六个在非洲（原定七个经贸合作区中阿尔及利亚园区因所在国政策改变未能顺利实施），还有如湖南·埃塞俄比亚装备制造园、尼日利亚奥贡州第一工业园等众多以企业和地方政府名义投资的园区，也都已在非洲大陆上开展了规模不等的生产、建设活动。

当前我国与非洲的产能合作主要有两大类：一类是以大企业为主，发挥我国资金、技术优势在非洲国家开展的“工程承包融资”“工程承包融资运营”的大项目模式；另一类是大企业引领、以大带小，借助境外产业集聚区、经贸合作区、工业园区、经济特区等合作园区载体引导企业抱团出海、集群式“走出去”的园区模式。本文基于对埃塞俄比亚东方工业园、当地园区的实地调研和对当地工业发展部门、园区运营公司及中国驻埃塞俄比亚经参处等部门的走访，对以下几个问题进行了探讨：（1）境外产业园区在中非产能合作领域发挥了何种作用，即园区模式的产能合作具有何种优势；（2）境外产业园区在非洲国家扎根、生长的过程中遇到了哪些困难与挑战；（3）境外产业园区如何实现可持续发展？

一 园区在产能合作方面发挥的作用

过去30年中，各种类型的产业园区在中国的经济腾飞中发挥的作用不可忽视，可以说是中国实现快速工业化的核心经验之一。随着我国经济

^① 中共中央国务院《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》。

^② 《中国近百家工业园区海外圈地，成产能输出重要载体》，载凤凰网，2015年6月28日，http://cd.house.ifeng.com/detail/2015_06_28/50449137_0.shtml。访问时间：2016-08-01。

发展步入新常态，国内的经济发展和产业结构均面临调整，开展国际产能合作已经成为国内外共识。中国当前拥有的相对过剩的劳动密集型中端产能，非常适合与工业基础薄弱又需要尽快创造就业岗位的非洲国家开展合作。中国海外建园始于中国企业海外拓展业务的实践，1999年海尔公司在美国南卡罗来纳州建立了一个占地46公顷的工业园^①，这应当是我国境外工业园区的初次实践。

园区之所以能成为产能合作领域的重要途径，一方面，从世界各国发展历程看，工业园区开发建设是实现工业化、推进城市化、优化生产力布局、促进就业和经济发展的有效手段，世界各地都有依靠工业园区建设推动工业发展和科技创新的成功案例。^②因此，欠发达国家和地区都希望能够借鉴这一建设工业园区的经验，助推本国经济的快速发展。另一方面，从中非合作的宏观层面来看，园区作为一种窗口和纽带，更容易在相对集中的空间范围内营造良好的投资环境，引进非洲国家和地方发展急需的资金、技术、人才和先进的管理经验，并在全球范围内建起了通达便捷的贸易通道和商业网络，而园区作为一个整体，其相对稳定的载体环境极大地规避了企业单打独斗的风险，保障了中非双方企业及第三方投资者的利益。

（一）国家发展层面：中非互利共赢的合作平台

产业园区“走出去”是我国政府“有形之手”助推产能合作的模式之一，在当前国内供给侧改革的大背景下，各类海外园区的建设高度契合目前的国家战略，成为推进国际产能合作及装备制造业“走出去”的重要抓手。

以江苏省为例，到2020年，计划在“一带一路”主要节点城市、海外港口以及国家明确的重点产能合作的国家重点建设5—6个园区。目前江苏省已有柬埔寨西港特区、埃塞俄比亚东方工业园两个国家级境外经贸合作区和印尼东加里曼丹岛农工贸经济合作区一个省级境外经贸合作区，以及2个“一带一路”沿线在建园区化项目，分别是江苏联发集团在柬

^① 唐晓阳 《中非经济外交及其对全球产业链的启示》，世界知识出版社2014年版。

^② 贾晓静 《中非经贸合作区：助力非洲筑巢引凤》，载《国际商报》2016年1月4日，第C02版。

埔寨的农林生态园和无锡丁蜀公司在马来西亚的商贸城。除此之外，还有东方恒信资本控股集团有限公司、江苏德龙镍业有限公司等的8个有意向建设为境外产业集聚区的园区化项目。^① 政府引导下的以企业为建设主体的园区“走出去”项目，已经成为江苏省主动融入一带一路，参与国际产能合作的典型模式之一。

对于东道国来说，外国投资的产业园区也在很大程度上助推了当地经济社会发展，能使当地在吸引投资、增加税收、创造就业等方面快速稳步推进。以埃塞俄比亚东方工业园为例，该园区建设以来，已经吸纳近8000名当地劳动力在园区就业，当地工人的月薪资也普遍在1500比尔以上，这对缓解埃塞俄比亚当地的就业压力和增加居民收入起到了一定积极作用。除此之外，园区内的企业通过员工培训等方式，增强埃方员工个人素质和基本技能，起到了直接的技术转移媒介作用。

与此同时，非洲的经济特区发展多年成效甚微，中国产业园区模式走向非洲，将中国成功的开发区经验直接呈现于非洲大陆，让所在国家重新燃起了对发展工业园区的兴趣，甚至对园区发展产生了更大的“野心”。东方工业园高标准的建设和规模宏大的生产体系，让当地政府不仅提出要依托工业园发展新城，甚至在本国工业发展的新一轮5年计划中提出了要在全中国建设11个工业园区的目标。这些园区的建成，将极大地扩充中非产能合作的载体空间，同时提升埃塞俄比亚本国的工业化水平，为更高质量的双边及多边产能合作创造了有利条件。

上述11个园区中，已有两个正式投入运营，位于埃塞俄比亚首都地区的自建产业园Bole Lemi是埃塞俄比亚政府投资的首个产业园区，占地面积约156公顷，共有20座标准厂房。在园区建成前，已基本完成招商引资。入驻企业大多来自东亚和南亚，如中国（包括中国台湾地区）、印度和韩国。园区现有工人约8000人，90%以上都是埃塞俄比亚本国工人。Bole Lemi还具有类保税区模式，所有货品都可在园区内出入海关，直达吉布提港口，其规划建设水平，还是实际招商运营状况，都呈现出国际一流园区的雏形。

^① 《国际产能合作，打破发展天花板》，载凤凰资讯，2016年3月9日，http://news.ifeng.com/a/20160309/47751864_0.shtml。访问时间：2016-08-01。

（二）产业发展层面：产业全球化布局的空间载体

我国目前的传统优势产业如钢铁、建材、化工、轻纺、工程机械等，在国内的劳动力优势、成本优势逐渐消失以及外向型经济逐步转型的背景下，已经出现了明显的发展瓶颈。境外产业园区的建设为国内优势产业的发展提供了新的可能性。

一方面园区本身就是基建行业集群式走出去的典例。我国在30年的快速工业化与城镇化过程中在园区建设与新城建设领域积累了大量的建设经验，但在近几年出现了建设领域产能过剩的问题。由中方企业主导的海外园区建设，本身就是释放国内过剩产能的过程。东方工业园的规划与建设，各项基础设施的配备，完全按照国内的标准进行建设，甚至部分工程的施工标准要高于国内的产业园区。

就园内产业来说，共建型产业园区内的产业均为国内已达到一定水平，但又相对过剩的产能。这些产能在新的政策环境下将释放出新的能量。东方工业园内现已入驻的50家企业中，多为纺织服装、钢铁、食品、印刷等产业。借助当地较为廉价的劳动力成本以及产品出口的政策优势，已有13家企业在园区内顺利投产，产品销往当地与周边国家，创造了良好的经济效益。从前文所列的埃塞俄比亚5年计划中规划的各园区主导产业类型可以看出，几乎所有园区的主导产业均为中国目前相对过剩又在逐步丧失劳动力优势的纺织服装等劳动力密集型轻工行业，这种中端产业的集群式投资模式，既输出了因成本上涨等因素在国内发展受限的过剩产能，又全面融入了园区当地区域的供应链、产业链、价值链，在新一轮的全球产业分工中找准了适合自身发展的土壤，推动我国产业链的全球布局。

（三）企业发展层面：整合多方资源的培育基地

到国外设厂建生产基地，对行业优势明显但受制于国内产能饱和的企业来说，无疑是开辟了全新的发展空间。但就目前来说，并非所有企业均能依靠重大工程项目在海外独立经营。面对不同国家和地区全新的发展环境，不少企业将会面临很严峻的现实问题，如投资目标国的政府支持与服务、当地法律法规的限制等。这也在一定程度上影响了企业走出去的积极性与信心，也增大了其经营风险，并最终影响企业在海外发展的效果。

境外园区的建设,则能在一定程度上解决了上述问题,帮助国内企业有规划地、更好更快地“走出去”。通过研究埃塞俄比亚东方工业园可以发现,目前以中非经贸合作区为代表的境外产业园区,在企业发展层面主要有三个方面的作用。

其一是引导作用,产业园区的建设为企业集中、快速走出去搭建了平台。一方面,园区建设标准参照了国内主流园区的建设标准,企业落户时在硬件设施方面无须过多地调试和更改,能够以最小的成本快速投入生产。同时,部分东道国投资环境欠佳、缺乏与当地职能部门的沟通能力、缺乏从事国际经营管理人才等问题,可通过产业园区的平台寻求对话,更加方便地解决。特别是一些民营企业或中小企业往往由于在这些方面缺乏足够的实力与经验,海外发展受到限制。园区管委会通常与当地政府联系较多,其内部也设置有贸易咨询、海关等职能,可大大减轻企业的运营负担与风险。

其二是集聚作用,园区在国际产能合作的过程中,在企业发展层面起到了明显的集聚作用。单个企业在“走出去”的过程中往往面临势单力薄的状况,难以在当地获得稳定的发展条件,其知名度、产品销售渠道均会受到影响。目前在欠发达国家或地区,软硬件条件均较好的产业园区相对较少,入驻产业园区,与同类型的企业共同发展,在获得稳定发展环境的同时,提升了自身品牌的知名度。在东方工业园的规划中,借助于产业关联与布局模式分析,将各功能区域有机组织,形成完整的系统,并根据产业关联的结论,将不同生产部门组团式地安排在服务配套设施周边。^①实现产业空间的合理布局,进一步提供了一个产业集聚与发展的优良平台。产业集聚而形成一定规模之后,又能够帮助企业降低成本。

其三是孵化作用,园区在帮助国内企业走出去的过程中还承担了孵化器的作用。由于对国外发展环境的不确定,很多企业在海外投资时采取了先进行小规模投资投石问路,条件成熟时再开始大规模投资的经营模式。现有的园区由于建设规模、运营成本等原因,并不能满足所有入驻企业的发展需求,部分企业仅将境外产业园区作为走出去的第一步,并没有计划常驻园区发展。以东方工业园为例,目前的建设面积仅有 2.33 平方公里,

^① 申翔 《现代工业园区的布局模式探讨——以埃塞俄比亚东方工业园为例》,载《中国城市规划学会·城市规划和科学发展——2009 中国城市规划年会论文集》,2009 年。

远小于国内建设的产业园区。目前入驻的企业大多只占用 1—2 间标准厂房的空间，显然不能满足扩大再生产的需求。华坚集团是第一个入驻埃塞俄比亚东方工业园区的企业，如今已成为园区内规模最大的企业，企业依托园区完成了适应本土环境的过程，与当地逐步建立了生产联系，并另选新址投资建设了埃塞俄比亚—中国—华坚国际轻工业园区，该园区总占地面积 137.8 公顷，建筑面积 160 万平方米。园区建成后可为当地带来约 3 万—5 万个就业岗位，将成为一座集居住、生产、商业商务、科教、度假等功能于一体的综合型产业新城。依托东方工业园华坚集团在短短 10 年间就完成了从海外建厂到海外建园的过程。

二 园区面临的本土竞争与制约

由于非洲国家还处于工业化、城镇化发展的政策战略探索期，很多政策的内容和执行方式还不够合理，薄弱的工业基础和落后的基础设施不仅增加了园区建设的前期成本，也制约了园区生产扩张的速度，再加上中国投资建园的非洲国家均处于城镇化与工业化快速推进的阶段，其巨大的发展潜力吸引了众多发达国家和新兴国家前来投资。这些让中非共建型园区在发挥产能合作平台重要作用的同时，也面临着众多制约与挑战。

（一）政策与制度缺陷对园区发展形成制约

以埃塞俄比亚为例，该国目前尚处于对外开放的探索期，市场开放程度极低，地方保护盛行，特别是国内服务业领域基本严禁外国投资者经营，严重制约了大量生产性服务业的配套，金融服务、贸易服务等落后严重阻碍了企业和资本的扩张，也限制了园区规模的扩大和集聚效应的发挥。另一个制约园区发展的政策因素是与园区建设相关的土地征收、设施配套等政策、管理规定不完善，导致园区在基础设施建设领域的成本投入大幅提升，发展备用地难以落实，园区发展的长远利益无法保障。东方工业园的发展成就让地方政府萌生了进一步发展工业新城的想法，但是美好的设想没有相应的土地供应制度作为保障，目前东方工业园区远期发展的备用地尚未得到落实，更不用提动辄数十平方公里的新城建设用地，建设

新城的想法至今仍停留在设想阶段。

此外，绝大部分非洲国家尚处于工业化初期，工业化政策的制定也处于探索期，一方面，政策环境变动比较剧烈，这种政策的波动为园区发展带来了许多不确定因素，前文提到的阿尔及利亚园区最终未能落实便是由于东道国投资法案的变动使得各种相关利益难以协调，最终导致园区计划流产。另一方面，制度的完善需要在实践中不断磨合、优化，目前非洲国家的许多制度设置还有诸多不合理之处，以埃塞俄比亚为例，由于外汇储备短缺，政府急于通过产品出口提高外汇储备水平，有很多面向出口型企业的优惠政策是以本地为产品市场的企业无法享受的。这种策略虽然促进了出口型企业的集聚，但也在一定程度上阻碍了共建型园区的企业与其他当地企业上下游供销关系的建立，制约了园区与地方产业体系协同发展的步伐，为园区招致一些“中国飞地”的非议，甚至有人质疑中国在非投资园区的目的并非帮助非洲国家，而是借非洲标签向欧美市场倾销产品。^①再如很多非洲国家对于外国投资建厂建园均有许多专门的税收优惠政策，但是由于制度不完善，很多制度法律的执行程序不明确，随意性也比较大，最明显的如清关时间的不确定性等，很大程度上干扰了园区的生产组织与运行。

（二）配套设施水平低增加了园区运营成本

非洲国家基础设施落后对工业化进程和整体经济发展的制约已被大量的研究和统计证实，据非盟统计，交通运输成本占非洲内陆国家总生产成本的20%—40%，远高于发达国家10%的比例。破旧不堪的基础设施每年将非洲经济体的增长速度拉低至少1个百分点。1/4的非洲人口无法用电，非洲的发电能力只有南亚的一半。非洲的道路和出口路径的运输时间比亚洲高两到三倍。^②尽管园区在很大程度上保障了企业生产的用水用电等基本需求，但是园区以外基础设施落后仍然让园区和企业付出了额外的成本。东方工业园位于埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴与吉布提港口的连接线沿线，但是沿着这段年久失修的“高速公路”从30公里外的亚的斯亚

^① 唐晓阳 《中国在非洲的经贸合作区发展浅析》，载《西亚非洲》2010年第11期，第17—22页。

^② The World Bank, “New Financiers are Narrowing Africa’s Infrastructure Deficit”, 2008.

贝巴到园区就需要近两小时车程，到 800 多公里外的吉布提港口所需的直接运输成本和时间成本可想而知。交通不便同时还会带来招工困难、通勤成本大大提升等一系列问题，对园区内的企业造成极大的困扰。

另一个不得不提的方面是在电子化办公已相当普及的今天，数字化程度低依旧在许多方面造成非洲国家生产、交易成本的上升，前文提到的清关时间长造成进出口原料、产品、设备等在海关滞留往往是由于缺乏现代化的海关系统造成的。苏州工业园区进出口的报关时间仅需要 10 分钟，这种速度在主要依赖纸质办公的很多非洲国家是难以想象的。现代化程度低导致交易风险与成本增加的另一个例子是肉类生产加工行业，埃塞俄比亚拥有非洲规模第四大的养殖业，牛羊肉类加工生产一直是当地努力提升的行业部门，由于既没有现代化、规模化的养殖过程，也没有一体化的、记录详细的屠宰、检疫的过程，造成该行业生产成本低、质量与安全缺乏保障，包括中国在内的大多数国家和相关企业为了规避其中的高风险对埃塞俄比亚的肉类生产加工行业兴趣索然。

（三）同质竞争造成的资源与市场争夺

随着非洲国家发展潜力的不断显现，许多发达国家和新兴市场国家资本涌向非洲，投资建园建厂，多家韩国、印度企业在非洲落地生根、不断扩张，如埃塞俄比亚的大量印度企业与中国企业隶属于同一产业门类，这些同质企业的集聚对埃塞俄比亚本国的产业集群培育起到了积极作用，但也一定程度上分流了中方企业的资源和市场，中方企业必然要努力提升自身的产品竞争力才能在资源要素与市场分配中占得先机。

与此同时，中非共建型园区内的企业还面临着来自不断成长的本土企业的竞争，中国企业进入非洲投资，带给非洲人民的不仅是充裕的资金、先进的技术，还有成熟的管理模式，本地企业借助地缘优势、更长的历史积累和既有的市场占有，结合中方先进的经验、技术迅速提升，这有助于本土产业水平的提升，对根植于地方优势形成的产业集群培育也起到了积极作用，这是中非双方都喜闻乐见的结果。但是，由于非洲国家产业基础薄弱，在全球产业分工中很难觅得有利的角色，对于为数不多的优势产业难免过分依赖。表 1 显示了埃塞俄比亚 2015—2019 年工业园区建设五年计划中拟建或已建成投产的 11 个园区的基本情况，不难看出，几乎所有园区的主导产业都集中于劳动密集型的纺织服装和食品加工行业，仅有个

别园区的主导产业涉及其他产业。由于缺乏科学测算我们尚不能预测这些园区会形成“过剩”的产能，但是这种高度同质化的主导产业设计必将对当前园区企业拥有的资源和市场形成冲击。

表 1 埃塞俄比亚 2015—2019 年工业园区建设计划

拟建/在建园区	区位	主导产业	规划面积 (公顷)	(拟) 运营时间
Bole Lemi I	Addis Ababa	服装	175.2	2014
Bole Lemi II	Addis Ababa	纺织、服装	186	2017
Klinto	Addis Ababa	混合型	337	2017
Hawassa	South	纺织、服装	300	2016 (6月开始运营)
Dire Dawa	East	纺织服装、汽车装配、食品加工	1500	2016
Kombolcha	North-East	纺织服装、食品加工	700	2016
Mekelle	North	纺织服装、食品加工	1000	2016
Adama	South-East	纺织服装、汽车装配、食品加工	2000	2016
Bahir Dar	North-West	纺织服装、食品加工	1000	2016/2017
Jimma	South-West	纺织服装、食品加工	500	2016/2017
Air Lines Logistics park	Addis Ababa	物流产业	200	2019

资料来源: <http://www.ipdc.gov.et/index.php/en/>。

与此同时，中方企业由于在同质竞争中对本土企业造成的冲击很容易沦为舆论批评的对象。据一篇有关埃塞俄比亚家具行业的报道，家具业本来是埃塞俄比亚的重要产业，但中国企业进入埃塞俄比亚后带来的更新颖、更国际化的设计更受国民青睐，传统家具行业因此受到冲击。埃塞俄比亚本土企业认为外来公司在设计上缺乏对埃塞俄比亚文化独特性的考虑，影响了埃塞俄比亚传统文化的传承，而中国企业则认为其进入埃塞俄比亚是对原有市场的推动，有益于传统市场的变革进步。双方的出发点与利益不一致是竞争的常态，不过这也提醒中国企业在海外投资过程中应当考虑到对本土文化的尊重。

三 园区资源整合与转型发展策略探索

中国在非产业园区的建设、发展与规划应该坚持的总体战略为“中非一体、多元合作、互惠互利；科学选址、系统规划；集群生长、开放发展”，不仅要在相关投资贸易领域进行理念、政策创新，还要结合制度环境、合作关系、资源基础、市场潜力、地理区位及城市和交通依托条件、示范辐射效应、企业集聚程度等因素合理选址合理规划，同时，由于远离本土，很难利用国内的产业链，在非产业园区的产业和企业应当尽量按照集群化的模式在园区集聚，并采取面向全球开放的态势，把园区建设成为中非合作主导、全球化运作的产业平台，为新一轮全球化发展做出贡献。^① 园区发展过程中面临的一系列挑战，既有外因也有内因，在投资环境复杂、竞争者急剧增加的发展形势下，园区应当具有一定的忧患意识，及早探索升级转型之道，从自身的定位、功能、发展路径及业务领域等方面入手，为保持园区持久的竞争力、提升园区发展水平、管理水平，扩大园区产能合作的规模效益做出应对。

（一）定位提升：由“中国园区”到国际产能合作平台

很多成功园区的典例和我国大量的海外园区实践证明，只埋头于物质基础建设，若没有相应的软环境作为保障也无法赋予园区长久的竞争力，中国的开发区曾面临与当今非洲国家极为相似的机遇，相关的规划方法、管理经验与技术标准经过中国上千家开发区的实践检验与提升，已具备相对成熟的对非输出基础。中非合作正在从传统的农业、采矿、建筑等领域逐步拓展到工业制造、金融、科学研究与技术服务等方面。“建立以企业为主体、相关方协同参与国际标准化活动的工作机制，培育、发展和推动我国优势、特色技术标准成为国际标准，服务我国企业和产业走出去。积极发挥标准化对‘一带一路’战略的服务支撑作用，促进沿线国家在政策沟通、设施联通、贸易畅通等方面的互联互通”，是新时期中国对外合

^① 王兴平等 《中国开发区在非洲：中非共建型产业园区发展与规划研究》，东南大学出版社 2015 年版。

作的战略性目标之一。

中国的海外园区建设在国际产能合作的形势与背景下，不应当是努力营建母国环境的封闭的“中国园区”，而应该是具有国际产能合作平台功能的开放载体，为此，研究中国开发区管理经验、规划方法与技术标准的国际化转移与应用，是深化多边合作、实现需求互补的重要环节。这一转移机制既是中国企业与园区走出去、留得住、谋发展的重要保障，也是适时总结、优化、推广中国开发区经验，提升中国标准国际影响力的有效途径。对非方而言，引进与其经历相似发展机遇的中国经验，有助于其突破技术、人才的瓶颈限制，提升工业化水平与质量。

（二）功能升级：由集聚过剩产能到承载技术扩散升级

随着国内经济发展进入新常态，产业结构转型和劳动力成本优势的丧失让许多企业开始转向海外进行投资，非洲国家低廉的原材料和劳动力成本，潜力巨大的市场无疑是吸引企业的重要因素，但是海外建园的目的绝非简单地输出中国过剩产能，这既不符合我国的对外合作互利互惠原则，也不符合市场规律，难以持续。

共建产业园区是中国开发区模式走出去，成功经验对非输出的过程，其区别于普通的产业园区，必然要承载技术扩散的作用，这里的技术扩散既包括企业生产技术的扩散，这一点已经在许多中非园区得以成功实践，通过短期的入职培训、日常生产中的指导交流、赴中国实地培训等方式，当地的劳动力水平得以大幅提升。另外也包括园区建设、经营管理方式的传播，这一点目前还处在探索当中，很多合作园区还处于中方垄断经营的过程中，非方人员既不参与园区的投资建设也不参与后期的经营运作。也有不少园区进行了有益的尝试，如一些中非合资投建的园区，非方经营者也积极参与到园区的日常运作中，学习中国的园区管理经验，参观中国的开发区建设，策划专门针对开发区建设管理的培训班等，合作园区将日益发挥中非双方技术交流平台的作用。

埃塞俄比亚自建园区的逐步兴起便是中国开发区经验成功转移的最好证明，不过，在此过程中如何建立起完善的技术扩散与转移机制却是一个仍需要探索的问题。华坚集团在非洲投资初期曾投入大量成本进行劳工技能培训，甚至组织了规模空前的来华培训，但是当地巨大的人才缺口使得这些受过培训的员工在高薪诱惑下大量跳槽，尽管对于埃塞俄比亚本国而

言,这样的结果无疑实现了最大程度的技术扩散,但对于投入了大量成本的中国企业而言却是不小的人才损失。如何建立相应的机制使园区成为中非产能合作过程中的中转站,既有利于实现技术与经验的顺利转移与扩散,又能保障在此过程中企业的核心利益。这是一个迫切需要去解决的问题。

(三) 路径转变: 由引导企业集中到培育产业集群

由于在非海外园区当前大多还处于起步发展阶段,对于企业入园的门槛设定还比较低,企业之间没有关联合作,与当地的上下游企业也缺乏整合。从2006年建设至今,中非经贸合作园区也因此受到许多质疑,认为园区没能和当地的产业体系建立联系,没有充分发挥带动地方经济发展的作用。对此,一方面要认识到大部分非洲国家本身产业基础薄弱,产业体系甚至无从谈起,为数不多的当地企业工业化水平低,生产制造能力也比较弱,将其纳入产业链分工客观上存在困难;另一方面,由于政策制定、本土企业保护等种种原因,园区企业和当地企业的合作也受到本土企业的主观排斥。

随着非洲国家工业化发展的不断推进,本国的优势产业将逐渐兴起,而共建园区本身也将结束初期的努力适应当地环境的过程,立足地方优势,整合本土资源,打造优势产业集群,这不仅有助于非洲国家提升工业化发展水平,建立本国工业体系,也有助于园区自身建设突破量变到质变的过程实现质的飞跃。产业链集聚带来的技术共享、成本节约等效益早已得到许多理论研究与成功实践的验证。单纯的企业集中只是园区在“孵化”阶段的短期状态,有意识地引导产业集聚,以能够充分整合本地资源的大企业为龙头打造产业集群,才是园区能够扎根本土,可持续发展的终极状态。已有园区在此方面进行了有益的尝试,赞比亚的谦比希园区,以谦比希铜矿为基础,即是有色集团为龙头打造的有色金属产业集群,目前入园的企业包括了铜钴开采、冶炼、有色金属深加工等相关行业,产业集群雏形正在逐步建立。

(四) 领域拓展: 由建设工业园区到经营产业新城

非洲国家当前正在进入城镇化快速发展的时期,存在大量的新城开发建设需求,快速膨胀的城市人口对住房建设的需求高速增长,限于工业发

展水平、建设水平、建设原料的短板，住房问题长期以来都是非洲国家未能解决的发展难题。当前很多非洲国家都开始推进商品房和保障房建设项目，以埃塞俄比亚为例，该国住建部发展规划中列出了一系列保障性住房选址项目，仅首都亚的斯亚贝巴就规划了50处住宅项目。目前已有中国企业参与埃塞俄比亚商业地产开发等项目中，如保利地产在当地开发建设的“Poli Lotus”住宅区，是埃塞俄比亚首都价格最高的住宅区之一。

国务院关于国际产能合作指导意见中明确提出，应以市场为导向开展国际产能合作。新加坡海外园区的扩张经验也表明，综合地产开发模式是园区海外扩张盈利的重要途径之一。我国当前已不再是新中国成立初期援助性质的中非合作，而是以双赢为目的的国际产能合作，因此，以企业为主体的产业园区经营方，以园区为基础，打造产业新城，参与非洲国家保障性住房和商品房的建设，既是帮助非洲国家解其燃眉之急，也是企业和园区多元化发展，顺应市场导向的选择。

园区参与非洲新城建设，一方面可以将中国长期以来围绕园区开展新城建设的成功经验传递给非洲，帮助非洲国家突破因基础设施落后而制约城市发展的瓶颈；另一方面，对园区自身而言，通过参与新城开发，不仅可以获得地产开发的经济效益，同时也通过居住、商业等服务设施的配套，解决企业员工的生活服务，实现产城融合，帮助当地居民实现就业、居住、公共服务同城化，解决当前由于道路条件差，远距离招工困难的问题，也降低了企业为远距离通勤员工配备通勤班车、提供交通补助等成本，因此，园区参与东道国的综合开发是符合市场需求、顺应市场规律，实现中非双方双赢的开发建设模式。

四 结论与展望

非洲国家日益加速的工业化与城镇化进程，正在使其成为影响世界工业化与全球化格局的重要力量，产业园区在其中发挥着不可估量的作用。以园区为重要载体的中非产能合作，必将对创新全球发展模式，引领新一轮世界工业化和贸易全球化发展发挥积极作用。当前，中国在非洲投资建设的大量园区在非洲国家经济发展、工业化水平提升、产业集聚等方面均发挥了重要的作用，不仅是直接落实国家战略的重要方式、实现中非互利

共赢的实体平台，也为创新我国境外商业运作模式，在全球范围内重构产业链布局，实现国际产能合作提供了空间载体。更重要的是无论对正试图集群化“走出去”的中国中小企业，还是对非洲当前私有化改革中大量兴起的民营企业来说，中国在非园区都发挥了重要的引导、集聚和孵化作用，这是其他产能合作方式难以替代的。

在国内日趋成熟的市场环境和日益完善的体制机制环境中从零开始建设一个成功的产业园区尚属不易，要在制度、政策尚有大量盲区，基础设施落后、工业基础薄弱的非洲国家建设产业园区难度可想而知。众多海外园区在这样软硬环境的双重制约和日益激烈的竞争中不断探索，开拓了一条中国园区的海外扩张道路，也正是在这一探索过程中，软件输出的重要性日益凸显，大量实践经验证明，良好的软环境建设会有效化解许多硬件条件的制约。这就要求园区在经过初步探索阶段后要更具国际视野，从软环境建设的角度发挥国际产能合作平台和技术扩散中心的作用。在这一方面，国内的苏州工业园区已经取得了初步成绩，除了共建、援建产业园区等多种方式外，苏州工业园区的培训管理中心每年吸引全国各地甚至海外众多政府、企业相关人员学习培训，承担了重要的园区管理运营经验及技术扩散作用。中国的海外园区如能借鉴这一经验，有意识有引导地建立经验借鉴与技术扩散路径，将对提升产能合作水平、扩大产能合作范围发挥积极的作用。

从长远发展的角度来看，园区必然要通过提升自身竞争力、迎合市场需求来实现可持续增长，为此，基于当地的资源与比较优势，园区运营方应当有意识地培育产业集群，变单纯吸纳企业快速集中的方式为引导有关联关系的企业有序集聚。同时顺应东道国新城建设领域的巨大需求，园区运营方应借鉴综合开发的模式，结合自身优势参与工业地产以外的建设经营活动，从而弥补在非洲进行产业园区建设经营投资巨大、回报周期长的劣势，同时也帮助非洲国家填补城市建设特别是住房、公共设施建设领域的巨大缺口。

(责任编辑: 王霞)

Study on the Mode of Industrial Parks in Sino-African Capacity Cooperation

Xu Jiabo , Wang Xingping , Xu Wenbo , Yuan Jie

Abstract: With the continuous upgrading of the Sino-African strategic partnership and the proposal of “the three networks and industrialization” national strategy , Sino-African Capacity Cooperation will be raised to a new level. The industrial parks as the carrier of capacity cooperation have played an important role in the process of implementing the go-global strategy , raising opening-up level , promoting industrial clusters to go abroad and assisting enterprise expansion. At the same time , the industrial parks development was challenged by the changeable policy and public opinion environment , the headwind for growth and the competition for resources with the parks from other economies. It is a feasible way of integrating resources and achieving sustainable rapid growth for the industrial parks to seek for the location improvement , the functional upgrading , the path transformation and the effect diffusion.

Keywords: Sino-African Capacity Cooperation; Industrial Parks; Sustainable Development