

“一带一路”高质量发展与 境外经贸合作区建设

——以中白工业园为例

赵会荣

【内容提要】 中白工业园是中国最大的境外经贸合作区,也是“一带一路”标志性项目之一。中白工业园的成功经验可以为其他境外经贸合作区提供借鉴。未来,中白工业园要实现高质量发展也面临着一系列挑战,应对这些挑战需要在以下八个方面作出努力:(1)观念、政策融通,推动白方给予中白工业园先行先试的特殊政策;(2)多方融资,风险共担;(3)引进龙头企业,发展支柱产业,形成产业集群,解决销售市场问题;(4)降低生产要素成本;(5)加强中白法律法规、标准的对接;(6)设定弹性门槛,精准招商;(7)加强国际园区合作与交流;(8)与高校、科研院所广泛合作,为园区发展培养人才。

【关键词】 中白工业园 境外经贸合作区 “一带一路” 高质量发展

【基金项目】 中国社会科学院创新工程项目《中白关系史研究(1992~2020)》。

【作者简介】 赵会荣,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所研究员。

中国国家主席习近平在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上发表的主旨演讲强调,要推动“一带一路”沿着高质量发展方向不断前进。一是要秉持共商共建共享原则,倡导多边主义,把大家的优势和潜能充分发挥出来;二是要坚持开放、绿色、廉洁理念,不搞封闭排他的小圈子,保护好我们赖以生存的共同家园,坚持一切合作都在阳光下运作;三是要努力实现高标准、惠民

生、可持续目标,推动企业在项目建设、运营、采购、招投标等环节按照普遍接受的国际规则进行,让共建“一带一路”成果更好地惠及全体人民,同时确保商业和财政的可持续性。

“一带一路”的重要抓手之一是境外经济贸易合作区。它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资控股企业,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^①。建设产业园区是中国经济改革的重要经验和中国发展模式的主要特征,而境外经贸合作区是中国对外开放的创新形式和重要载体。它于2008年获得国务院批复推进建设,2013年“一带一路”倡议提出以后建设明显加快。截至2018年9月,中国企业在46个国家在建初具规模的境外经贸合作区113个,累计投资366.3亿美元,入驻企业为4663家,总产值为1117.1亿美元,上缴东道国税费30.8亿美元^②。目前,与“一带一路”沿线国家共建的境外经贸合作区占全部合作区的70%以上^③。

中国商务部副部长钱克明表示,境外经贸合作区是中国与相关国家产业合作的重要平台,中国将支持升级改造一批,同时新建一批境外经贸合作区,加快当地经济和社会发展^④。但从总体上看,中国境外经贸合作区建设仍处在起步阶段,在建设和运营过程中遇到了不少问题。商务部对42家境外经贸合作区的调查反馈指出,其中12%盈利可观,33%基本盈利,19%保本运作,36%尚未盈利^⑤。而类似中国境外经贸合作区这样以A国(中国除外)企业投资为主在B国(中国除外)建设产业园区可供借鉴的国际范例似乎并不多。在这种情况下,对现有境外经贸合作区进行细致的案例研究尤显迫切和必要。

① 《境外经贸合作区》, <http://fec.mofcom.gov.cn/article/jwjmhq/article02.shtml>

② 《2018年1~9月中国对外投资合作情况》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/69033.htm>

③ 《国新办举行“共建‘一带一路’倡议:进展、贡献和展望”发布会》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/gnxw/86763.htm>

④ 《商务部:将支持升级改造一批 新建一批境外经贸合作区》, <http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2019-03-09/doc-ihrfqzkc2462083.shtml>

⑤ 中国商务部国际贸易经济合作研究院、联合国开发计划署驻华代表处:《中国“一带一路”境外经贸合作区助力可持续发展报告——基于经济、社会、环境框架的分析和实用指南》,2019年4月25日发布。

中白工业园是中白两国元首亲自倡导、两国政府大力推动、企业运作的特大型合作项目,也是目前中国企业投资的面积最大、层次最高、投资额最多(预估)的境外经贸合作区。2019年4月25日,中国国家主席习近平在会见白俄罗斯总统卢卡申科时强调,中白工业园是共建“一带一路”的样板工程之一,双方要共同推进工业园建设。

本文选取中国最大的境外经贸合作区——中白工业园作为研究对象,目的是总结其成功经验,剖析其面临的挑战,并就应对这些挑战提出建议,以供中白工业园和其他境外经贸合作区参考,从而服务于“一带一路”高质量发展。

一 中白工业园的由来和最新进展

中白工业园最早由白俄罗斯总统卢卡申科提出。2010年3月时任中国国家副主席习近平访问白俄罗斯,卢卡申科向中方提议在白境内建设中白工业园并得到中方的积极回应。同年10月,白俄罗斯经济部与中工国际工程股份有限公司(以下简称“中工国际”)签署了关于在白俄罗斯境内设立中国—白俄罗斯工业园的协议。2011年9月18日,时任人大常委会委员长吴邦国访白期间,两国签署《中华人民共和国政府和白俄罗斯共和国政府关于中白工业园的协定》,正式将该项目纳入两国政府间合作项目。2012年1月,两国各自批准该文件。

白俄罗斯向中国提出建设中白工业园主要有两方面原因:一是为了解决国内经济问题。2008年国际金融危机对白俄罗斯经济造成重创,俄白贸易争端再次爆发。白方希望通过经济多元化促进国内经济的稳定和可持续发展。卢卡申科总统在2010年4月发表的国情咨文中指出,如果俄罗斯想牵着白俄罗斯的鼻子走,那么白俄罗斯就去找中国,因为中国有意愿和能力帮助白俄罗斯发展经济^①。二是白俄罗斯希望借鉴中国建设产业园区的成功经验。时任白俄罗斯驻华大使托济克和时任经济部部长斯诺普科夫成功说服卢卡申科总统和政府其他成员,仿效中国与新加坡合作建设的苏州工业园在白俄

^① Обращение с ежегодным Посланием к белорусскому народу и Национальному собранию. 23 мая 2006 года. <http://zakonby.net/poslanie/64407> – poslanie – prezidenta – respubliki – belarus – ot – 23052006 – quotposlanie – prezidenta – respubliki – belarus – aglukashenko – belarusskomu – narodu – i – nacionalnomu – sobraniyu – respubliki – belarus – quotgosudarstvo – dlya – naroda. html

罗斯建设中白工业园^①。

白方提议刚好符合中国的“走出去”战略和支持建设境外经贸合作区政策。自1997年时任国家主席江泽民在会见全国外资会议代表时提出积极引导和组织国内有实力的企业“走出去”以后,少量的中国企业出于自身发展需要开始尝试在境外建设生产和贸易基地并吸引其他企业入驻,逐渐将其发展成经贸合作区,如海尔美国工业园、天津美国商贸工业园等。2006年中国政府开始制定扶持境外经贸合作区的政策。2008年国务院发布《关于同意推进境外经济贸易合作区建设意见的批复》,全面推进境外经济贸易合作区建设,确立了以“政府引导、企业主体、市场运作”为原则,摸索和实践境外经贸合作区建设模式。此后,一批中国企业陆续“走出去”建立了大大小小境外经贸合作区百余个。

当然,良好的中白关系、白俄罗斯的区位优势及其国内较稳定的政局和工业基础等也是促使中方同意建设中白工业园的要素。卢卡申科是原苏联地区率先且坚定主张学习中国经验的国家元首。2013年中白两国建立全面战略伙伴关系,2016年双方宣布发展全天候友谊。白方将自身与巴基斯坦并列,称是中国的铁杆朋友,即“白铁”。中白两国不仅在核心利益问题上相互支持,而且在多边层面也始终保持高水平的相互协作。在中方的支持下,白俄罗斯成为上海合作组织和“17+1合作”机制的观察员国。白俄罗斯地缘优势显著,处于欧亚运输走廊的十字路口,是连接欧洲与亚洲的桥梁,欧洲主要铁路、公路、油气管道、水运和空运都经过白俄罗斯,大部分中欧班列途经白俄罗斯城市布列斯特。中白工业园临近欧亚经济联盟和欧盟两大市场。白俄罗斯是欧亚经济联盟成员国,中白工业园入驻企业的产品有机会免关税销往欧亚经济联盟市场。因此,中白工业园能够为入驻企业进入欧亚经济联盟和欧盟市场提供良好平台。白俄罗斯政局较稳定,社会治安状况良好,基础设施较完备,工业部门较齐全,科技实力较强,劳动力素质较高,平均工资相对较低。从2012年起白俄罗斯成为多边投资担保机构(MIGA)享有充分权利的成员,2014年通过《投资法》,投资环境进一步改善。

然而,中白工业园在双方签署协定后的三年多时间内始终处于协商阶段,没有动工建设。原因是:白方内部存在不同意见,有些官员对中国不了解,部分民众对项目也有误解;而中国商务部推荐的牵头企业“中工国际”的传

^① Анатолий Афанасьевич Тозик. Белорусско – китайские отношения в воспоминаниях белорусских послов. Изд. "Звезда". 2017. С. 139.

统优势在于承包工程,面对中白工业园如此宏大的项目,资金和经验相对不足。

“一带一路”倡议提出后,双方政府加快了磋商频率。2014年1月20日,中国总理李克强会见白俄罗斯总理米亚斯尼科维奇,双方宣布合作推进实施《中白全面战略伙伴关系发展规划》,将中白工业园做大做强,发挥示范作用。2014年9月26日,中国推进“一带一路”建设工作领导小组组长、政治局常委、时任国务院副总理张高丽访问白俄罗斯。随后,在中国政府推动下,“中工国际”的母公司中国机械工业集团有限公司(简称“国机集团”)(2014年10月)和对园区建设有较丰富经验的“招商局集团”(2015年4月)参股中白工业园区开发股份有限公司。2015年5月10~12日,习近平主席访问白俄罗斯并视察园区,下达两年见成效的指示。此后,中白工业园进入实质性开发阶段。

中白工业园占地112.5平方公里,面积称得上是中国境外经贸合作区中的“巨无霸”。按照规划,园区内的国家自然保护区和居民点将保持原状,因此实际可开发面积约为50平方公里,开发周期为20~30年,分三期开发。截至2018年12月,工业园一期开发区“七通一平”^①生产经营的配套基础设施基本建成并通过验收,形成可对外租售土地515公顷,建设道路32公里,招商环境得到极大改善。其中起步区3.5平方公里“七通一平”基础设施建设于2016年年底完成。

中白工业园借鉴苏州工业园的经验,设置了三级管理架构:第一级为中白政府间协调委员会,由两国政府部门组建,统筹推进中白工业园事务。协调委员会的成员包括中白经贸合作委员会双方主席以及双方国家管理机构的代表。协调委员会下设协调工作组。协调工作组负责会同双方有关部门、企业和金融机构携手推进工业园建设和招商。第二级是园区管委会,由白俄罗斯部长会议批准成立,接受管委会主任领导。管委会主任由白俄罗斯总统任免。管委会的支出一部分由白俄罗斯国家财政拨款,另一部分由部长会议经与总统协商确定的其他来源解决。管委会负责园区的政策制定、企业服务、行政审批、招商引资等,目的是实现“一站式”的综合行政服务。第三级为中白工业园区开发股份有限公司,由“中工国际”、白俄罗斯明斯克州执委会、白俄罗斯地平线公司发起,“国机集团”、“招商局集团”、哈尔滨投资集团有

^① “七通一平”是工程开发建设中体现基础设施配套水平的标准之一,具体指道路、给水、排水、电力、热力、电信、燃气实现畅通,土地平整。常见基础设施建设标准还包括“三通一平”、“五通一平”、“九通一平”等。

限责任公司、明斯克市执委会等陆续加入,负责园区土地开发、招商引资和经营管理。公司的注册资本最初为8 750 万美元,之后有所追加。目前,中方占股68%,白方占股31.3%,德方占股0.7%。三级架构各司其职,全方位为入驻企业提供服务。

中国境外经贸合作区的类型以资源利用、加工制造、农业产业、商贸物流和综合类居多,科技研发类最少。资源利用类如中国印尼综合产业园区青山园区、俄罗斯龙跃林业经贸合作区;加工制造类如埃及苏伊士经贸合作区、越南龙江工业园、中匈宝思德经贸合作区;农业产业类如吉尔吉斯斯坦亚洲之星农业产业合作区、中国—印度尼西亚聚龙农业产业合作区;商贸物流类如匈牙利中欧商贸物流园;综合类如老挝万象赛色塔综合开发区;科技研发类如中国—比利时科技园。中白工业园按照预想将成为高科技国际化综合型园区,计划吸引超过200家高新技术企业入驻,园区内就业人口将超过12万,按照“政府引导、企业主体、市场运作、科学规划、分步实施”原则,努力建设成为环境优美、基础设施和公共服务完备、结构布局合理、产业协调发展、科技含量高、社会效益明显的现代化、国际化产业新城。在产业定位方面,园区项目主要包括六大类,分别为电子信息、精细化工、机械制造、生物医药、新材料和仓储物流等高新产业,其次是电子商务、大数据储存与处理、社会文化活动创建与发展、科研及设计试验和工艺试验等。从目前入驻企业情况来看,园区属于加工制造类或者综合类。

中白工业园自建设以来招商引资工作取得了较快进展,为白俄罗斯成功打造了引资平台。截至2019年7月4日,中白工业园的入驻企业已达56家,主要来自10个国家。其中中国企业最多,约占一半,其次是白俄罗斯企业,其余企业来自美国、德国、立陶宛、爱沙尼亚、奥地利、以色列、俄罗斯和瑞士等国。业务涵盖机械设备、电子通信、新材料、生物医药、物流等领域,协议投资额突破11亿美元。23家企业已开工建设,14家企业已投产运营,产业集聚效应已经初步显现。

中白工业园秉承共商共建共享原则,在深化国际合作的同时助力白俄罗斯经济、环境和社会可持续发展。虽然园区尚处于建设阶段,但已经成为白俄罗斯经济新的增长点。仅在基础设施和厂房修建阶段,工业园就创造了4 000万美元的税收。园区建设高峰时,工作人员和施工人员达到5 000多人,其中75%是白俄罗斯人。根据计划,到2020年中白工业园所生产的产品总价值将达到10亿美元,创造6 380个就业机会,入驻企业达到100家,对白俄罗斯国内生产总值的贡献率可达1%~5%。

园区和入驻企业积极履行社会责任,帮助当地民众解决实际困难,促进了民心相通。中白工业园的国际影响不断扩大。2018年工业园组织和参加了60多场招商引资推介会,共有380多个考察团的近2500人次到中白工业园考察,其中来自欧美的考察团近90个。

二 中白工业园的成功经验

从中白双方签署政府间协定到正式动工,再到后来的快速推进一期工程建设,园区面貌日新月异。中白工业园的建设经验值得梳理和分析,因为这是园区高质量发展的基础,也可以供其他境外经贸合作区借鉴。

(一) 依靠政府支持

园区主动与双方政府保持耐心细致的沟通,用实干取得政府信任,利用政府支持推动政府制定有利于园区建设和发展的政策和制度安排。

从政府支持力度看境外经贸合作区大体可以分为两类:一类是政府引导建立,政府支持力度较大,先建设园区,再招商引资,如埃塞俄比亚哈瓦萨工业园和埃及苏伊士经贸合作区;另一类是企业经营在先,政府支持在后,商业驱动为主,政府支持为辅,如乌兹别克斯坦鹏盛工业园。中白工业园是由两国元首倡导建立的境外经贸合作区,属于前一类。如果没有两国领导人的定夺,就没有中白工业园项目的确立以及后来的建设和发展。中白工业园是政府间合作项目,起点非常高,得到双方政府间协商机制的保障和两国金融机构的支持。在中白工业园的发展过程中,园区遇到的很多问题都通过与双方政府有效沟通得以解决。

政策方面,在中白双方推动下,白俄罗斯于2012年、2014年、2017年和2018年先后四次颁布关于园区政策的总统令,逐步优化园区经营管理体制,加大税收优惠幅度,简化行政程序,降低招商门槛,提升园区的吸引力。总统令规定,中白工业园拥有的税收优惠幅度要始终高于白俄罗斯境内其他自由经济区。

2017年出台的第166号总统令规定,在未征得园区管委会同意的情况下,不得对园区入驻企业和合资公司进行检查。这一规定相当于为园区入驻企业抵挡政府机构或官员可能的恶意盘剥筑起了一道“防火墙”。对于投资项目不符合主要产业定位且投资金额未达到标准的企业,园区管委会有权将其登记为入驻企业。在园区项目类别方面,总统令新增了电子通信、制药、电子商务、大数据存储与处理、社会文化活动等行业,相当于扩大了入驻企业的

经营范围。总统令还大幅放宽了企业投资条件,规定符合园区产业定位且投资总额不少于 500 万美元,或研发项目不少于 50 万美元,或三年内投资不少于 50 万美元的企业即可入驻,可享受工业园的税收优惠政策。税收方面,总统令规定园区入驻企业 10 年内免缴利润税、10 年后减半缴纳。此外,园区居民企业在不动产税、土地税、进口增值税、个人所得税、社保、红利税等方面也享受优惠政策。

2018 年 12 月 22 日颁布的第 490 号总统令使中白工业园成为白俄罗斯首个最大程度享受欧亚经济联盟相关海关便利政策的经济特区。中白工业园的税收优惠政策力度非常大,在全球工业园区中也不多见。同时,中白工业园在建筑标准、外汇结算、财务报账、人员入境居留和劳务许可等方面也享有较优惠的条件。目前,工业园提供“一站式”服务,新企业入驻一天内就可完成注册并开门营业。

在资金方面,中白工业园利用中国政府提供的无偿援助建设了 110 千伏变电站、科技成果转化中心大楼、公共交通设施等。中国国家开发银行于 2013 年 1 月与白俄罗斯开发银行、白俄罗斯经济部和中白工业园区开发股份有限公司分别签署了《规划合作协议》和《中国—白俄罗斯工业园区建设融资框架协议》,2018 年 10 月在明斯克设立代表处,并为招商局商贸物流园等中白工业园的项目提供贷款等金融服务。中国进出口银行为一期起步区基础设施建设提供了 1.7 亿美元优惠贷款。“招商局集团”建立了中白产业投资基金。

在签证方面,双方不断简化签证手续。2017 年 1 月 9 日,卢卡申科总统签署命令,自 2017 年 2 月起,持有效申根签证的中国公民可免签入境白俄罗斯并停留 5 天。之后,中白双方政府于 2018 年 6 月 10 日签署《关于互免普通护照人员签证的协议》。该协议规定,中国公民持普通护照可免签入境白俄罗斯并停留不超过 30 天,每年互免签证入境天数不超过 90 天。签证便利化政策对于中白工业园招商引资起到积极的促进作用。

(二) 大型国企通力合作,在园区开发建设和管理中发挥领头羊作用

中国的境外经贸合作区大多以中国企业投资和建设为主,外方参与有限。中白工业园也是如此。在境外经贸合作区规划和建设过程中,主导企业往往要担当与东道国政府谈判、争取优惠政策、签订合作协议、开发建设、招商引资等重任。在“一带一路”沿线境外经贸合作区,民营企业 and 国有企业是主要投资来源,特别是民营企业投资增长很快,占比已经超过一半。在中白工业园开发建设过程中,中国大型国有企业积极参与且相互配合,发挥了重

要的引领作用。它们既是“前锋”和“掌舵者”，也是园区的“名片”和“定海神针”。在合作过程中，它们展示了中国方案和中国速度，分享了中国的先进技术和经验，得到白方的高度认可，从这个意义上讲它们也深度参与了白俄罗斯的创新开放进程。

在中国政府推动下，“招商局集团”、“中工国际”及其母公司“国机集团”等大型国企参股中白工业园区开发股份有限公司，使园区开发进程全面提速，其中“国机集团”占股32%，“招商局集团”占股20%，“中工国际”占股13.71%。“中工国际”由于较早进入白俄罗斯且拥有承包工程经验，早期由中国商务部推荐参与中白工业园项目。2010年10月卢卡申科总统访华期间，“中工国际”与白俄罗斯经济部正式签署《在白俄罗斯共和国境内建立中国—白俄罗斯工业园区的合作协议》。中白工业园项目开发初期的选址、可行性研究和总体规划工作主要由“中工国际”负责。“中工国际”还建设了办公楼、标准厂房、输变电系统、一期起步区基础设施^①。“招商局集团”在园区综合开发方面富有经验，且在全球参与过很多“一带一路”项目。“招商局集团”加入中白工业园区开发股份有限公司后，在园区定位、政府协调、开发管理、招商引资等方面发挥了重要作用。“招商局集团”投资建设了中白商贸物流园，多次组织白俄罗斯和中白工业园代表团考察国内工业园区，建设了专门的网站介绍中白工业园，组织翻译并出版白俄罗斯有关法律，筹办了多场招商引资活动。“中工国际”、“招商局集团”等中国大型国有企业与白俄罗斯政府主管部门建立了互信基础和良好的沟通渠道，为园区开发建设健康有序发展提供了有利条件。

（三）科学选址，合理规划，渐进式开发，本土化经营

境外经贸合作区在选址时通常要考虑土地开发成本、交通运输成本、劳动力成本、能源和资源供应、融资来源和市场前景等因素。中国境外经贸合作区主要位于非洲、东南亚和东北亚，在原苏联地区还不多（按照国别，俄罗斯最多，有11个园区）。园区位置多数选择首都或主要城市等交通便捷之处。白俄罗斯属于内陆国，交通便捷程度不如沿海国家。中方经过缜密研究并与白方沟通和协商，最终选择在明斯克州的斯莫列维奇区建设中白工业园。原因是该地区地理位置较优越、交通较便利。距首都明斯克市25公里，紧邻明斯克国际机场，柏林至莫斯科的M1洲际公路从园区穿行而过。另外，当地不属于人口稠密和经济发达地区，避免了拆迁安置费用。明斯克市是白

^① 宋哲：《中白工业园建设经验浅谈》，《丝路瞭望》2017年第10期。

俄罗斯的首都,是政治、经济和文化中心,便于中白工业园与政府部门之间保持沟通、与各方开展合作和吸引专业人才。

中白工业园总体规划以 M1 洲际高速公路的沿线防护林作为绿化景观带和分轴线,将整个园区的土地划分为北部的生产制造、商业物流区,中部的科技研发、服务外包区,西部集酒店、住宅、会展、湿地公园于一体的商务住宅区,南部的未来发展预留区。为了保证工业园环境可持续发展,园区在总体规划中保留了原有的居民点和生态保护区,园区总体绿化率达到 50%。

在中白工业园区开发股份有限公司的努力下,园区在一期基础设施建设方面高质量完成了习近平主席视察园区时提出的两年见成效的指示,这为园区招商引资以及尽早进入经营和盈利阶段提供了可能。

园区建设采取渐进式开发模式,从起步区 3.5 平方公里开始,相继完成 110 千伏输变电系统、供水系统、污水处理厂、道路铺设等“七通一平”项目,然后逐渐过渡到一期 8.5 平方公里基础设施建设,目前正在着手二期工程规划和建设,未来还将展开三期工程。以此保证园区的资金链完整和经济的可持续性,使园区能够顺利地适应当地经济和社会发展,进而融入区域经济体中。

园区企业实施本土化策略,尊重白俄罗斯的法律法规和宗教习俗,在园区设计、建设、经营和管理中主要雇用白俄罗斯员工,产品零部件也以本地采购为主,这有利于促进当地就业和经济增长,也有利于园区及其企业获得当地居民的认同。

(四) 园区企业逐步拓展多元化的收入来源

对于企业来说,投资境外经贸合作区最主要的目的是盈利。利润来源单一不利于园区可持续发展。境外经贸合作区的盈利模式一般以土地和厂房租金为主。中白工业园是超大型境外经贸合作区,建设周期较长,前期投资压力大,仅靠土地和厂房租金很难保证经济可持续性。因此,园区不仅建设了标准厂房、综合办公楼、商贸物流园,还建设了物流交易展示中心、仓储设施和宾馆等,以获得多元化收入。

(五) 园区致力于环境的可持续发展

中白工业园非常重视环境保护,把建设绿色生态、节能环保园区作为目标之一。园区总体规划保留了自然保护区和居民点,按照环保标准进行分区规划。习近平主席在视察中白工业园后要求企业在开发过程中一定要注意保护环境。园区开发建设严格遵守白俄罗斯国家环境政策的要求,按照国际标准建立了完善的环境管理体系,制定了环境监督和保护措施,建设了污水处理厂,在办公楼等建筑设计上采用绿色建筑标准,降低能耗。中白工业园

和园区开发公司已经在白俄罗斯获得德国专业认证机构的环境管理体系认证(EMAS)和职业健康与安全管理体系认证(OHSAS)。这将极大促进中白工业园与欧盟标准的对接,使园区在生态环保、职业健康与安全生产管理方面形成规范性的管理制度。园区开发建设需要伐树,为了减少园区开发对环境的影响,园区拉起近3000米的生态保护红线,用航拍器监控开发过程,防止误伐,伐树带出的沃土收集后全部交给白俄罗斯政府^①。中白工业园在招商过程中严格筛选,坚决杜绝污染企业入驻,要求入驻企业在完成自身建设后及时植树,履行园区绿化责任。

(六) 园区企业主动履行社会责任

中白两国文化差异较大,园区与当地社群之间、园区内部不同国家的员工之间都需要促进跨文化理解。园区启动开发建设以来,中资企业在当地多次举办公益活动,主动履行社会责任,参与白俄罗斯社会公益事业,建立良好的社会互动关系。“招商局集团”资助白俄罗斯国立大学孔子学院扩大汉语教学,为白俄罗斯受灾的小牛村捐助10万美元,为小牛村修建了1.2公里的中白友谊路。“招商局集团”还资助斯莫列维奇区的少年足球事业,为白俄罗斯SOS国际儿童村捐赠取暖设备,为中白工业园购买用于生态恢复的果树。“中信公司”还资助白俄罗斯患病儿童赴北京就医。这些公益活动在白俄罗斯产生了积极的社会影响。园区企业严格遵守白俄罗斯的劳动法和安全标准,以聘请当地企业和雇用当地员工为主,为员工提供职业培训机会,制定奖励机制,充分保障员工权益。为了给工业园建设者创造良好的生活环境,促进不同国家员工之间的交流,园区专门建设了建设者村、综合运动场所和户外健身设施。

三 中白工业园高质量发展面临的挑战

对于中白两国来说,中白工业园无论是合作规模还是合作深度都是前所未有的国际合作项目,承载着成为“丝绸之路经济带”明珠、中白互利合作典范和“一带一路”高质量发展示范项目的使命。过去四年,园区一期建设之所以能够突飞猛进,很大程度上得益于政治优势。而园区后续的健康长远发展仅凭政治优势无法做到,必须有政治和经济双赢作为保障。园区要成为产业

^① 胡政:《为了那份重重的嘱托》, http://www.cm-cb.com/mldbels1/info_59.aspx?itemid=356

聚集、资本聚集、技术聚集和管理创新的平台,需要双方共同努力,逐步解决在观念、制度、融资、市场、生产要素、法律标准对接、招商、园区交流和人才培养等方面存在的难题。

(一) 双方的观念、制度存在差异

1. 科技园区与盈利园区的定位差异

白方把工业园定为高科技园区,为此设定了较高的入驻门槛,非高科技企业莫入。白方期待吸引全球知名企业带着自己的产品来白兴业,这些企业应该生产面向未来的高科技产品,大部分产品将用于出口,产品出口应该面向欧美市场,年出口收入达到500亿美元^①。而现实情况是,中白工业园现有条件对于全球知名企业的吸引力非常有限,已入驻企业的情况非常复杂,竞争力参差不齐。工业园首先需要考虑如何吸引和留住有造血能力的企业,剔除空壳企业和不作为企业,逐步实现盈利。

2. 用政治换经济与互利共赢的思维差异

白方一些人认为,中国是世界第二大经济体,中白关系特殊,白方在政治上给予中方坚定支持,中方有能力也应该帮助白俄罗斯实现经济领域的诉求。这不符合中方“一带一路”倡议坚持的互利共赢原则,中白工业园是经济合作项目,并非援助项目,而且持续的、没有回报的投入客观上难以持续。

3. 开放方向和开放度的差异

白俄罗斯不是世界贸易组织成员,加入亚洲基础设施投资银行也较晚,在对外经济合作中与俄罗斯及其他原苏联国家的合作相对密切,与欧美国家的经贸合作相对有限,欧美长期对白俄罗斯实施制裁,至今未完全取消。长期以来,政府部门一方面对经济干预较多,另一方面又相对保守,求稳心态较重,不愿意冒险进行改革和创新,对市场经济不熟悉,在对外合作方面比较谨慎。2018年9月卢卡申科总统拒绝了国际货币基金组织提出的作为贷款条件的限期市场化改革方案^②。他表示反对大规模私有化和向公共服务事业增税,主要是担心国有资产流失和引起社会动荡,继而动摇政权基础。白

^① 《卢卡申科访华力推工业园区》, http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_07/16/27551545_0.shtml;《卢卡申科表示将与中国合作吸引高科技公司进入中白工业园》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201307/20130700218141.shtml>

^② Беларусь отказалась от реформ, которые предлагал МВФ для получения кредита. <https://www.nv-online.info/2018/09/09/belarus-otkazalas-ot-reform-kotorye-predlagal-mvf-dlya-polucheniya-kredita.html>

俄罗斯国有经济占70%以上。国有企业和政府之间实行“旋转门”制度,很多企业负责人更看重个人仕途,而非企业利润及发展远景,对中国企业提出的建立合资企业建议反应冷淡。白俄罗斯在世界银行的营商环境排名中列第30~40位,在原苏联地区比较靠前。然而,中国在白企业的感受并非如此,主要是因为世界银行选择考量的指标有一定的局限性,无法反映全貌。而且,中国推行改革开放40年,早在2001年就加入世界贸易组织,中国经济与世界经济深度融合,美国和欧盟是中国主要贸易伙伴。中国企业如果以国内经验对照白俄罗斯自然会对国情差异感到不适应。

4. 政治对经济影响程度的差异

1994年白俄罗斯由议会制改为总统制。总统担任武装力量总司令,有权任命和解除执法机构和司法机构成员以及部分议员的职务,决定内外政策。在垂直且集中的权力体系下,反腐败高压政策使政府官员因为怕担责而不愿意作为,官僚主义、有令不行和相互推诿的现象较多。2016年卢卡申科总统因为对“中白工业园”进展不满意而撤换园区管委会主任。2018年8月18日,卢卡申科总统对政府班子大调整,撤换了总理、四位副总理和多位部长级政府官员。理由是被解职的政府官员没有很好落实总统的指示,未完成发展经济的任务以及渎职和腐败。中国政府对境外企业有引导和服务的义务,但始终坚持企业主导,遵循市场规律。

5. 发展阶段和生活理念的差异

白俄罗斯城市化水平、森林覆盖率、居民物质和文化生活水平、受教育程度等很多指标在苏联时期已高于中国,只是近30年受经济社会发展所限某些指标落后于中国。白俄罗斯是保留苏联时期福利制度最多的原苏联国家,多数居民依赖国有经济生存,习惯于高福利政策,而国有企业采用的行政命令管理模式导致劳动生产率较低,出现隐性失业问题和坐吃福利的寄生虫现象。卢卡申科总统曾尝试征收“寄生虫税”,但此举因部分民众示威游行等外部压力而不得不暂停。白俄罗斯人多数信仰东正教,有自己的宗教节日和习俗,注重着装和礼仪,公私时间界限分明,白法律规定企业要向加班职工额外支付较高薪酬。白方人员对于“中白工业园”“一站式”管理、“时间就是金钱、效率就是生命”等中国式理念和管理方式的理解和接受需要经历一个渐进的过程,而中方人员也需要适应当地较慢的工作和生活节奏。

(二) 中白工业园开发建设融资压力较大

融资是境外经贸合作区普遍遇到的问题。预计中白工业园基础设施建设总投资为50亿~60亿美元。目前,园区基础设施融资主要有以下来源:白

俄罗斯财政、中白工业园区开发股份有限公司、中国国有银行贷款、中国政府提供的经济援助、入驻企业投资。白俄罗斯属出口导向型经济,对外贸易依存度较高,受俄罗斯和国际市场影响较大。2008年国际金融危机导致白俄罗斯经济转入低速增长。乌克兰危机后俄罗斯经济陷入困境,对白俄罗斯的财政支持大幅缩减,俄白在贸易、能源等领域频繁发生纠纷。2015年白俄罗斯经济下滑3.8%,2016年下滑2.5%。2017年白俄罗斯经济开始复苏,增长2.4%。2018年GDP约为1216亿白卢布(约合561亿美元),增长3%,人均GDP为5926美元^①。当前,白俄罗斯财政困难,债务高企,对中方提供援助和投资寄予厚望。应该说,中白双方在共商方面做得不错,但尚未形成共建和风险共担的责任体。目前,中白工业园设立了中白产业投资基金(基金规模近6亿美元)和中白工业园区开发股份有限公司产业投资基金(基金规模为2000万美元),距离园区总体资金需求相差甚远。无论从投资规模还是从投资安全角度看,园区建设都需要吸引第三方和国际金融机构投资。

(三) 园区企业开拓市场不易

白俄罗斯人口不足千万,市场容量有限。白俄罗斯不希望中白工业园生产的商品在本国市场销售,对本国企业形成冲击。白俄罗斯的区位优势主要体现在临近欧盟和欧亚经济联盟,且白俄罗斯是欧亚经济联盟成员国,但这并不等于园区入驻企业的商品能顺利进入这两大市场,因为这需要企业及其产品满足欧盟和俄罗斯对两大市场各自设定的诸多条件和标准。突破贸易和非贸易壁垒也需要园区企业的产品在两大市场具有相应的竞争力。欧亚经济联盟成立以来,俄罗斯不断提高联盟成员国商品进入俄罗斯市场的门槛,目的是保护本国企业。俄罗斯习惯于从地缘政治角度看待中国与原苏联国家的经济合作,认为对俄罗斯在该地区的领导地位构成挑战。白俄罗斯与欧盟关系尚未实现正常化,二者尚未签署联系国协定和自贸区协议。中白工业园生产的商品进入欧盟市场暂不享有任何优惠政策。卢卡申科总统希望中白工业园的商品销往欧美市场,白俄罗斯驻华大使鲁德提议销往中国市场。无论进入哪个市场,都需要解决市场准入、生产成本、运输成本和市场竞争力等问题。

(四) 生产要素成本较高

中白工业园的土地、天然气、电、水等生产要素价格与其他境外经贸合作

^① Основные социально – экономические показатели по Республике Беларусь в 2018 г. <http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/makroekonomika-i-okruzhayushchaya-sreda/osnovnye-pokazateli/osnovnye-sotsialno-ekonomicheskie-pokazateli>

区相比优势不明显。此外,园区企业产业配套面临很大困难,原因是白方规定园区企业须从白俄罗斯国内或欧亚经济联盟成员国采购零部件,但实践中中白工业园的企业无从知晓市场相关信息,而且白俄罗斯国内的产业配套体系和商品经济远不如中国发达,企业在白俄罗斯市场或者找不到所需零部件,或者商品价格过高,结果都会导致企业生产成本上升。

(五) 法律法规和标准不一致

白俄罗斯法律法规信息不够透明且变更较频繁,中国企业投资前很难了解到与项目有关的全部法律法规。而受到企业欢迎的有利于投资的法律法规落地又很困难。

中白两国行业标准不同。白俄罗斯总统令规定,中白工业园及项目的规划设计文件须经白俄罗斯国家鉴定,即由白方设计,符合白俄罗斯国家关于环保、建筑、消防等领域的标准。这样一来,在白中国企业办理相关手续至少需要半年,而且,按照白方设计图纸往往难以施工。人工智能等高新技术产业在白俄罗斯尚属空白领域,面临无标准可依的问题。

(六) 招商门槛缺乏弹性

园区建设在前期需要大量输血和造血,这就需要吸引有竞争力和符合市场需求的企业进驻,以保证园区正常运转和资金健康流动。不过,由于白方设定只有高科技企业才能入驻园区,很多有实力、符合白俄罗斯及周边市场需求、造血功能较强的企业被拒之门外。

(七) 中白工业园与其他园区之间交流有限

中白工业园的规模大、定位高、投资需求大,这就要求与其他园区建立良好的交流与合作关系,借鉴其他国际园区的先进经验,充分利用自身优势,克服不同文化、多方合作带来的挑战,建立能够调动世界上不同国际组织和国家优势资源且能够吸纳资本、技术、企业、人才的开放性合作平台。尽管中白工业园意识到园区交流的重要性,与国内一些园区和境外经贸合作区开展了一些交流,但还远远不够,还没有建立定期的交流机制和平台。

(八) 专业人才不足

中白工业园能否取得成功,人才是关键。缺乏人才将直接影响中白双方的交流与合作,也阻碍到园区的健康稳定发展。白俄罗斯独立以来大批专业人才流向俄罗斯、波兰等周边国家,导致国内储备人才出现断层。白俄罗斯汉语教育发展很快,逐渐培养了一批翻译人才,但精通多门语言且懂管理、技术和业务的复合型人才较少。在中国企业中,懂英语、俄语和白俄罗斯语且熟悉白俄罗斯法律法规和业务的人才也很缺乏。另外,虽然白俄罗斯平均工

资不高,但中白工业园雇用当地员工的成本并不低,这对于园区企业来说负担不小。

四 中白工业园高质量发展的路径选择

中白工业园是关系到“一带一路”高质量发展的长期战略性工程,也关系到中白关系发展的长远前景。双方都需要对未来可能出现的各种挑战做好充分的心理准备,始终坚持共商共建共享的原则,实事求是,稳扎稳打,真正把中白工业园建设好、经营好。

(一) 加强沟通和政策对接,使中白工业园享受特殊政策

制度、文化和观念短期内很难改变。不过,双方可以通过加强沟通和交流促进发展和合作理念进一步契合。白方重视借鉴中国改革开放的经验,希望以苏州工业园建设为范例,使中白工业园成为新的经济增长点。中白工业园可以利用中国商务部、中国社会科学院等机构举办的研修班组织白俄罗斯代表团赴中国考察,深入了解中国改革开放、建设经济特区和工业园区的经验,借助中白发展分析中心等智库的力量促进白俄罗斯政府给予中白工业园特殊政策,允许园区大胆创新,先行先试,对阻碍园区发展的现有经济体制和机制进行变革。

(二) 多方融资,风险共担

除了中白两国政府要发挥引领作用,还要调动多边开发性金融机构的积极性,如世界银行、亚洲基础设施投资银行、亚洲开发银行、欧洲复兴开发银行等,以确保园区在商业和财政上的可持续性。这些多边开发性金融机构的资金不仅有引导、示范作用,更重要的是在项目治理中能够贯彻更高的标准,在降低成本、项目运作、提高效率方面经验丰富,能提振民间资金的积极性和信心。此外,商业银行也要起到配套作用。在利用资本市场力量方面,发行债券是重要的融资手段,同时还需培育上市公司,充分发挥私募股权投资机构的作用。

(三) 引进龙头企业,发展支柱产业,形成产业集群,解决销售市场问题

市场问题是困扰中白工业园发展的核心问题。要解决这个问题,需要以市场准入为目标推进制度性安排。由于发展动力不足,欧亚经济联盟成员国获得的经济利益有限且彼此间分歧较多,难以抗衡外部影响,联盟面临诸多挑战^①。作为欧亚经济联盟的主导国,俄罗斯希望利用中国解决自身面临的

^① 王志:《欧亚经济联盟:进展与挑战》,《俄罗斯研究》2018年第6期。

困难,因而与中国发布“一带一盟”对接联合声明,并与中国签署《中华人民共和国与欧亚经济联盟经贸合作协定》。俄罗斯联邦政府代表团还专门考察中白工业园^①。这表明,俄罗斯对于中白工业园的态度已经从最初的警惕和排斥向研究合作可能性的方向转变。当下,中方有必要督促欧亚经济联盟成员国尽快通过并落实与中方签署的经贸合作协定。考虑到俄罗斯在欧亚经济联盟中处于主导地位,中国需要与俄罗斯加强沟通和协调,督促双方有关部门制定具体行动计划和合作路线图,建立定期评估机制,开展人员培训,并通过谈判逐步解决市场准入条件、投资和贸易规则以及贸易便利化等问题,为中白工业园商品进入俄罗斯和欧亚经济联盟市场做好制度性铺垫。此外,中方还宜尽早开展与欧盟关于相互进入公共采购市场和贸易便利化的谈判,为中白工业园开拓欧盟市场提供有利条件。

为了拓展欧亚经济联盟和欧盟市场,需要加大力度吸引俄罗斯和欧盟国家优质企业到中白工业园投资,开展多边产能合作,面向两大市场生产有竞争力的商品。中国境外经贸合作区中运转较好的园区往往定位清晰,由龙头企业引领带动其他产业转型升级。中白工业园需要围绕机械制造、电子工业、新材料、精细化工、生物医药等重点产业招商,引进龙头企业,形成有核心竞争力的产业集群,带动配套产业发展,研发和生产两大市场稀缺的商品。中白工业园形成产业集群有利于白俄罗斯从苏联时期的“装配车间”快速转型为区域性制造大国,也有利于带动其周边国家包括俄罗斯、波兰等国的经济发展,并在中东欧和欧亚地区产生强烈的示范效应,为推进“一带一路”建设提供新的动能。

(四) 进一步降低生产要素成本,吸引优质企业进驻园区

中白双方有必要研究其他境外经贸合作区的情况,扩大中白工业园的相对优势,弥补不足之处,就进一步降低生产要素价格加强协商,确定对企业有吸引力的生产要素价格。在中白工业园建设初期适当放宽对入驻企业在原料、零部件采购和劳动力使用等方面的要求,待园区产业配套条件逐渐完善时再做调整。

(五) 加强法律法规和标准的对接

现阶段中白双方要努力践行高标准、惠民生、可持续目标,实现法律法规信息共享并推动法律法规对接,为长期合作奠定良好、扎实的基础。双方需

^① 《胡政与俄罗斯联邦政府副总理阿基莫夫举行会谈》, http://www.cmhk.com/main/a/2019/f30/a38393_39179.shtml

要在落实已签署合作协议的基础上协商统一具体行业和具体领域的标准,制定保护投资合作项目的细则,建立标准合作机制与平台,以国际标准为基础,促进标准的相互认可。特别是针对白国内尚属空白的人工智能等领域尽快制定标准。建立联合设计院,相互颁发标准认证的资质,促进标准的技术转换,为企业提供认证便利,与世界贸易组织贸易便利化协定接轨。

(六) 设定弹性门槛,精准招商

招商是中白工业园开发建设的关键环节,不同阶段需设定不同的招商重点和目标。中白双方可协商一致,在二期和三期划拨最好地块留待高科技企业入驻,而在现阶段宜实行入驻门槛的弹性化,精准招商。一方面,吸引互补性强、市场前景广的企业入驻园区,同时敦促已入驻园区的企业尽早动工和投产,以保证园区拥有造血功能。要定期清理僵尸企业,促进园区健康发展。另一方面,增加中国以外国家的企业进驻园区,通过加强双方和多方利益互锁维护投资安全,把开放、绿色、廉洁办园的理念落到实处,使园区朝着真正国际化生态产业园的方向发展。

(七) 加强交流与合作,创建知识和信息共享平台

境外经贸合作区经过多年的建设和运营,已经各自探索出一套经验、理念和模式,包括园区的融资和盈利方式、运营和管理体制、技术创新体系和科技成果孵化办法、人才引进和培养方式、环境可持续发展理念、多元文化和谐共处经验等。中国商务部有必要制定境外经贸合作区统筹发展规划,建立园区彼此合作交流平台和机制,重点扶持有前景的园区,防止重复建设和出现烂尾园区。中白工业园也可以自行与其他境外经贸合作区、国内园区建立定期的信息交流机制和经验、知识共享机制,相互学习和借鉴园区发展的理念和经验,探讨解决园区发展中的共性问题的办法,取长补短,寻求园区之间的合作机会。

(八) 为园区发展培养专业人才

随着中白工业园建设的快速推进,园区对人才的需求日益迫切,特别是既懂多门语言又懂业务的复合型人才缺口很大。中白工业园需要与中白两国高校、孔子学院、科研院所加强合作,选拔优秀学生并介入教学和定向培养,在园区设立图书馆、实习培训和调研基地,充分利用国家国际发展合作署等机构的项目邀请各领域专家对园区员工进行培训,有计划地为园区发展培养专业人才。

(责任编辑:徐向梅)