

中国参与哈萨克斯坦经济特区投资的主要障碍和合作对策

郭 辉

【内容提要】 哈萨克斯坦设立了10个功能明确的经济特区,其中中国投资较少,主要分布在曼吉斯套州的阿克套海港经济特区和阿拉木图州的霍尔果斯东大门经济特区。虽然哈萨克斯坦为经济特区发展实施了优惠政策,但总体看运营效果较差。未来,哈萨克斯坦若想吸引中国等外国投资者参与经济特区建设,很大程度上取决于哈政府在六个方面的改革:一是修改经济特区法以减少引资的限制条件;二是根据各特区资源禀赋合理设计优先产业目录,防止产业重复布局;三是加大优惠力度引进相关辅助性产业和生活配套服务部门,以完善地区产业结构;四是着力推动制度规范以改善国内营商环境;五是完善经济特区内外的基础设施以增强引资吸引力和地区间协作;六是引进和培养国内管理、技术和服务型人才。鉴于哈国内营商环境差和经济特区的限制措施等障碍,中国政府应考虑构建国内企业在哈投资安全保护机制,引导更多企业开展制造业合作,形成比较优势分工,在中亚国家形成示范效应。

【关键词】 哈萨克斯坦 经济特区 “光明之路”计划 “丝绸之路经济带”

【基金项目】 2019年度全国艺术科学规划文化和旅游研究项目《中国和哈萨克斯坦边境区域文化社会和口岸城镇优势产业融合发展研究》(项目编号:18DY25);新疆维吾尔自治区哲学社会科学项目《“丝绸之路经济带”核心区建设中新疆和哈萨克斯坦制造业产业分工和合作研究》(项目编号:17BJL020);2018年国家民委项目《中国和哈萨克斯坦边境口岸经贸合作对边民交往和社会稳定的影响》(项目编号:2018-GMC-044)。

【作者简介】 郭辉,新疆师范大学商学院、中巴经济走廊与南亚经济研究中心副教授。

经济特区一直被哈萨克斯坦视为加快地区发展、促进国内经济更快融入世界经济体系,吸引投资、发展新技术和运用现代管理经营方法,完善制造业生产体系以及解决就业等问题的重要途径。

2001年以来,哈萨克斯坦政府陆续设置了10个不同类型的经济特区,不断完善经济特区法律,借鉴国际经验,实施一系列相关的优惠政策。虽然经济特区建设取得了一定成效,但实际运营效果并不理想。究竟哪些因素阻碍了经济特区成为区域的增长极?中国在哈萨克斯坦经济特区投资很少,主要集中在曼吉斯套州的阿克套海港经济特区和阿拉木图州的霍尔果斯东大门经济特区,尤其是两国围绕中哈霍尔果斯国际边境合作中心的跨境经济开发区的经贸合作表现为“中国热、哈萨克斯坦冷”的现实局面。导致这种局面的障碍是什么?为此,本文主要梳理哈萨克斯坦现有10个经济特区的定位和现实发展情况,从哈萨克斯坦角度剖析其经济特区发展存在的主要问题,重点探讨中国参与哈经济特区运营的主要障碍因素,梳理中国在哈经济特区的投资情况,并提出未来中国参与哈经济特区的对策建议。

一 哈萨克斯坦经济特区发展历程

哈萨克斯坦发展经济特区大致经历了两个阶段。20世纪90年代至2000年,为促进国民经济发展,哈萨克斯坦开始探索建立经济特区。1990年颁布《哈萨克斯坦苏维埃社会主义共和国自由经济区法》,该法成为当时建设经济特区的基础,明确了有关经济特区经营和优惠政策的初步方案。1991年哈萨克斯坦设立首批经济特区,包括原热兹卡兹干州的扎伊列姆—阿塔苏经济特区、原塔尔迪库尔干州的阿拉库利经济特区和扎尔肯特经济特区、科斯塔奈州利萨科夫经济特区、阿拉木图市阿塔肯特自由贸易区等。由于当时经济特区运营的法律机制和组织机制不完善,特区管理当局在财务、税务和其他问题上没有充分自主权,经济特区创建前没有经过顶层规划以及管理机制不明晰、缺少监督考核机制等因素,这一阶段哈萨克斯坦经济特区发展极为缓慢,没有发挥相应的功能。1999年3月31日,哈发布《哈萨克斯坦共和国经济特区实施的若干问题》总统令,中止经济特区建设。

2000年哈萨克斯坦重启经济特区建设,陆续建立了10个经济特区。2011年7月21日哈颁布《哈萨克斯坦经济特区法》,旨在提高经济特区管理和运作效率,从法律上对经济特区的设立目的以及特区企业享有的优惠等做

了明确规定^①。2013 年年初,哈萨克斯坦对该法进行了修订。根据新法案,经济特区可以在属于公民私有财产和非国家法人财产的土地上建立。经济特区企业可以使用资金、银行担保、委托、财产抵押、保险合同等进行担保,并可使用上述一种或几种担保方式。而以前法律规定担保只能使用经常账户的现金存款,此规定减轻了经济特区内企业的负担。

截至目前,哈萨克斯坦共有 10 个经济特区,主要包括:阿斯塔纳市的阿斯塔纳—新城经济特区、曼吉斯套州的阿克套海港经济特区、阿拉木图市的创新技术园经济特区、南哈萨克斯坦州的奥恩图斯季克经济特区、阿特劳州的国家工业石化技术园经济特区、阿克莫拉州布拉拜经济特区、巴甫洛达尔州的石化工业经济特区、卡拉干达州的萨雷阿尔卡经济特区、阿拉木图州的霍尔果斯东大门经济特区和江布尔州的塔拉兹化学园经济特区。这些经济特区侧重于发展高科技产业、化学制品、仓储物流、石化工业、冶金工业、旅游业和纺织业等。

二 哈萨克斯坦经济特区发展现状

据哈萨克斯坦投资和发展部投资委员会报道,截至 2017 年年底,哈 10 个经济特区共实施了 156 个项目,总投资额达 8 000 亿坚戈,创造就业岗位 1.3 万个^②。哈国内学者认为经济特区存在实际运营企业数量少、基础设施不完善、对区域经济带动作用弱等现实问题,与经济特区的预期目标不符。从经济特区的产出看,发展较好的是阿斯塔纳—新城经济特区、阿克套海港经济特区和国家工业石化技术园经济特区,其他经济特区发展不理想,尤其是奥恩图斯季克经济特区和创新技术园经济特区的利润很低;从基础设施完善程度看,奥恩图斯季克经济特区、布拉拜经济特区、阿斯塔纳—新城经济特区和萨雷阿尔卡经济特区的基础设施建设较好,其他经济特区基础设施都不完善。显然,各经济特区的发展差异明显。

(一) 阿斯塔纳市的阿斯塔纳—新城经济特区

该特区位于阿斯塔纳市,设立于 2001 年,运营至 2026 年 12 月 31 日。特区设立的目的是吸引投资和先进建筑技术,生产高技术和具有竞争力的建材产品,建设现代基础设施,加快阿斯塔纳城市发展。特区包括新行政商业中

^① 《哈萨克斯坦经济特区现状》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/ztdy/201307/20130700185563.shtml>

^② 哈萨克斯坦国家政府网, <http://www.egov.kz>

心和工业园。特区建立以来面积扩大了6倍,目前占地面积为7 092.9公顷。2002~2017年,该经济特区政府投资219.2亿坚戈,私人投资1 526亿坚戈。总投资中40%为经济特区企业自有资金,35%为外国投资,25%为预算资金。特区上缴税收615亿坚戈,吸纳了114家建筑类企业^①,注册登记了269个项目,其中包括80个交通基础设施、65个社会日用设施、69座居民楼、32座行政楼和23个生产设施。目前,204个设施已投入使用,其余65个设施尚在建设之中。特区产业优先发展方向为建材、机器制造、木材加工、家具、化工制品、非金属矿产品、家用电器和电器设备、交通运输工具、航空航天飞行器、电子元器件、造纸、橡胶和塑料制品、制药以及新区城市基础设施建设。

(二)曼吉斯套州的阿克套海港经济特区

该经济特区位于曼吉斯套州阿克套市,2002年4月成立,运营至2028年1月1日。特区位于里海东岸,其中阿克套海港是最重要的交通枢纽和物流终端,是国内转运各种干货、原油和石油产品的唯一国际海港。凭借阿克套海港的区位优势 and 阿克套市的石油天然气工业基础,该特区计划借助国际机场、火车站和港口逐步扩大跨里海国际运输通道的运力,增加连接跨里海国际运输通道(经中国、哈萨克斯坦、阿塞拜疆、格鲁吉亚、土耳其和乌克兰到达欧洲)的港口数量,除阿克套、库雷克、巴库外,拟吸引包括萨姆松在内的土耳其港口加入,将该经济特区打造成最主要的交通物流枢纽和石化深加工基地。该经济特区从建立至2017年,政府投资78亿坚戈,私人投资946亿坚戈,共有33家企业入驻,上缴税收236亿坚戈。在经济特区注册的31个投资项目中开工的仅有5个,运营效果不理想。

(三)阿拉木图市的创新科技园经济特区

该经济特区设立于2003年,运营至2028年1月1日。设立的目的是:发展信息技术产业,开发、生产信息技术领域新产品。特区占地面积为163.02公顷。特区内企业除了一般优惠外,还享有额外的税收优惠:如符合税收立法规定的条件,全部免缴社会税;适用“超区域原则”(有效期至2015年1月1日),根据该原则,如果符合哈萨克斯坦立法规定的要求,在信息技术工业园区外注册登记的法人视为创新科技园企业;软件折旧率提至40%(一般规定仅为15%)。目前该特区有138家企业,实际开工生产的有75家。从建立至2017年,政府投资205亿坚戈,私人投资250亿坚戈,上缴税收141亿坚

^① 哈萨克斯坦国家政府网, <http://www.egov.kz>, 所有经济特区进驻企业情况都来自此网站。

戈,为3 695人提供了就业岗位。

(四) 南哈萨克斯坦州的奥恩图斯季克经济特区

该经济特区位于南哈萨克斯坦州萨依拉木县,成立于2005年,运营至2030年7月1日,占地面积为200公顷。该特区定位于发展纺织工业,拟打造成哈南部地区的棉纺织品基地,重点生产服装、丝绸面料、无纺布及其制品、地毯、挂毯、棉浆、高级纸张以及皮革制品。从特区建立至2017年,政府投资82亿坚戈,私人投资278亿坚戈,上缴税收23.6亿坚戈,有23家企业进驻,提供了1 237个就业岗位。

(五) 阿特劳州的国家工业石化技术园经济特区

该经济特区位于阿特劳州,设立于2007年,运营至2032年12月31日,占地面积为3 475.9公顷。该特区旨在利用创新科技发展石化生产、原油深加工以及生产高附加值石化产品。重点生产聚乙烯和聚丙烯、塑料薄膜、包装袋、管材、配件、技术设备、塑料瓶等。从特区建立至2017年,政府投资1 107亿坚戈,私人投资2 678亿坚戈,进驻企业13家,创造就业岗位551个。

(六) 阿克莫拉州的布拉拜经济特区

该经济特区位于阿克莫拉州秀琴斯克市,设立于2008年,运营至2033年12月1日。特区设立的目的是建设旅游基础设施,发展旅游业。特区占地面积为370公顷,目前已进驻3家企业,主要是布拉拜湖旅游酒店、主题公园和博罗沃厄里科国家俱乐部等项目。

(七) 巴甫洛达尔州的石化工业经济特区

该经济特区设立于2011年11月,运营至2036年12月1日^①,位于巴甫洛达尔市北部工业区,现有面积3 300公顷。此特区的设立是哈萨克斯坦重振化学工业计划的一部分。由于哈萨克斯坦几乎所有的化工品都依赖进口,因此该经济特区的宗旨是吸引和发展化学、石化工业,尤其是生产环保、高附加值的出口导向型产品。从成立至2017年,政府投资37亿坚戈,私人投资502亿坚戈,上缴税收20亿坚戈。目前该经济特区进驻企业26家,主要生产消毒材料、农业化学品、防冻液,加工聚乙烯和煅烧石油焦等,创造就业岗位1 195个。

(八) 卡拉干达州的萨雷阿尔卡经济特区

该经济特区位于卡拉干达州,设立于2011年,运营至2036年12月1日。

^① 《哈萨克斯坦将新建3个经济特区》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/ddgk/zwqi-hou/201108/20110807707242.shtml>

该特区设立的目的是发展冶金工业和金属加工业,尤其是吸引世界品牌生产者入驻特区,开展制成品生产。特区占地面积为534.9公顷。从成立至2017年,政府投资252亿坚戈,私人投资441亿坚戈,上缴税收21亿坚戈,吸引企业10家,提供了653个就业岗位。

(九) 阿拉木图州的霍尔果斯东大门经济特区

该经济特区成立于2011年11月,运营至2035年。位于阿拉木图州潘菲洛夫区。特区主要由霍尔果斯陆港、中哈霍尔果斯国际边境合作中心和220公顷的配套工业园区组成,总占地面积为5740公顷。该经济特区位于中国和东南亚国家前往独联体国家、欧洲、波斯湾和其他地区重要路线的交汇处,对于发展多模式物流、组织大型工业生产和贸易具有先天地理优势。该特区设立的目的是将阿拉木图州建设成跨境运输和世界级配送物流中心,保障出口贸易活动的利益和实现哈萨克斯坦转运潜能;通过招商引资引进原料加工业、制造业和化工制药并建成工业中心,以促进与周边国家的经济和文化交流。

2014年4月中哈霍尔果斯国际边境合作中心正式运营,12月25日霍尔果斯东大门经济特区陆港也正式投入使用。截至2017年年初,霍尔果斯东大门陆港过货量为13.5万个标准集装箱,2020年计划达到50万个标准集装箱。哈资本网站2017年4月10日报道,哈萨克斯坦将提升从霍尔果斯东大门经济特区到里海和阿克套港、库雷克港,之后经正在建设的巴库—第比利斯—阿哈尔卡拉基—卡尔斯(土耳其)铁路最终抵达南欧这一条跨境运输走廊的运力。这将大大提高该经济特区的跨境运输能力,使来自中国及亚太国家和地区的货物过境哈萨克斯坦运往俄罗斯、中亚和欧洲各国,也可将哈国内商品通过霍尔果斯口岸大量运至中国及亚太其他国家。2011~2017年,该经济特区政府投资368亿坚戈,私人投资370亿坚戈,共引进69家企业,上缴税收两亿坚戈。哈政府于2016年上半年批准在该经济特区建设一座可容纳10万居民的新城建筑计划。但实地调研发现,该经济特区发展缓慢,基础设施大多处于前期筹划和建设中,对哈边境区域经济发展贡献很低。

(十) 江布尔州的塔拉兹化学园经济特区

该经济特区设立于2012年,由萨姆鲁克—卡泽纳国家基金和联合化工公司共同参与建设,2013年开始启动,运营至2037年7月1日,特区内企业将享受25年的税收优惠政策。2012~2017年,政府投资361亿坚戈,私人投资147亿坚戈,上缴税收14亿坚戈,进驻企业5家,目前还未正式开工,提供了173个就业岗位。

三 哈萨克斯坦发展经济特区的现实依据

20 世纪 90 年代中期,哈萨克斯坦建立经济特区并没有取得预期的成果,但是继续发展经济特区的诉求仍然非常迫切。2001 年以来,哈萨克斯坦陆续启动了具有行业方向的 10 个经济特区,并规定了各经济特区的产业优先目录。外国企业在哈相关管理部门申报后才能享受经济特区的相关优惠政策。

哈萨克斯坦大力发展经济特区的现实依据主要有以下几个方面。

(一) 制造业滞后,完善工业体系迫在眉睫

哈经济受国际市场能源和矿产资源价格的影响较大。受 2008 年国际金融危机和 2014 年国际油价下跌影响,哈采掘业生产下降,造成经济波动(见图 1)。2008 年哈 GDP 增长率降至 3.3%,2009 年更跌至 1.2%。2010 年 GDP 增速回升至 7%,2011 年为 7.5%,2012 年为 5%,2013 年为 6%。2014 年受油价影响 GDP 增速降至 4.3%,2015 年仅为 1.2%,2016 年进一步降至 1%,2017 年油价开始回升,GDP 增速升至 4%,2018 年为 4.1%^①。造成这种现象的主要原因是哈萨克斯坦工业结构呈现采掘业一业独大、制造业滞后的现实局面(见图 2)。主要表现在:

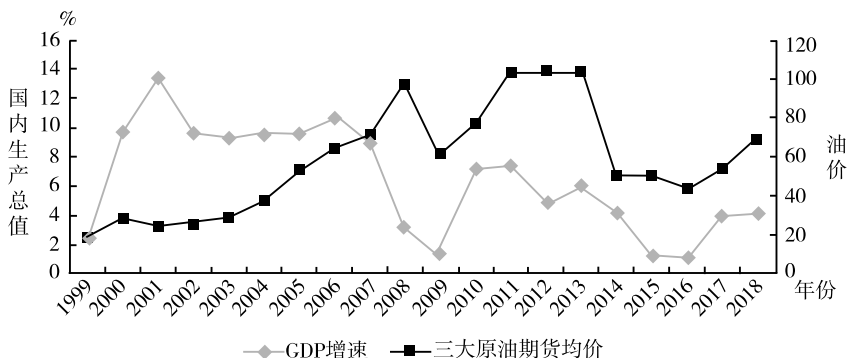


图 1 1999 ~ 2018 年哈萨克斯坦 GDP 增速与油价变化趋势(单位:美元/桶)

注:三大原油期货均价由北海布伦特原油期货年均价格、迪拜原油期货年均价格和西德克萨斯原油期货年均价格进行算术平均得到。

资料来源:哈萨克斯坦 GDP 增速来自哈统计委员会网站, <http://www.stat.gov.kz>; 油价数据来自国际能源署, <http://www.iea.org/statistics/>

① 哈萨克斯坦统计委员会网站, <http://www.stat.gov.kz>

一是哈经济对石油出口收入的依赖性持续增加。根据哈萨克斯坦统计委员会数据,2003~2013年,能源资源型产品占出口总额的比重由64.5%增至80%,2015年占71.55%,2016年占68.7%,2017年占68.56%。近年该指标虽有下降,但总体仍高于60%^①。

二是采掘业占工业总产值比重过高。根据哈统计委员会数据,2013年,哈采掘业产值约为721.8亿美元,在工业总产值中的比重高达60.3%;加工业产值占工业总产值的比重仅为21.2%。2014年,采掘业产值约为628亿美元,占工业总产值比重达60.8%;加工业产值从2001年的68亿美元增至328亿美元,占比升至31.32%。2015年,采掘业产值约为789.48亿美元,占工业总产值比重为50.47%;加工业产值约为429.72亿美元,占工业总产值比重为30.92%。2016年,采掘业产值为271.8亿美元,占工业总产值比重为49.39%;加工业产值为225.3亿美元,占工业总产值比重约为42.29%。2017年采掘业产值占工业总值的比重为51.89%,而制造业占40.41%(见图2)。显然,哈制造业发展相对缓慢。

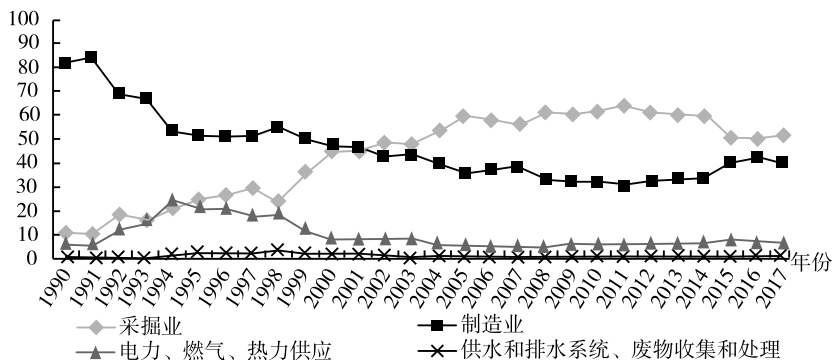


图2 1990~2017年哈萨克斯坦工业结构(%)

资料来源:哈萨克斯坦统计委员会网站, <http://www.stat.gov.kz>

三是生产要素更多地流向采掘业,对制造业形成“挤出效应”。一方面,哈吸引的直接投资大多流向采掘业以及与勘探和钻探等相关的科学技术服务业。哈开采业的固定资产投资占总投资的30%以上,而对加工业的投资仅占12%。从哈央行统计数据看,1993~2017年,流入哈萨克斯坦的直接投资共进入16个领域,投资最多的三大领域是科学技术服务业、采掘业、批发和

^① 《2017年哈萨克斯坦对外贸易情况》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/scdy/201803/20180302719036.shtml>

零售业等。从2017年上半年直接投资存量数据看,科学技术服务业的外资投入最多,占35.02%;采掘业位居第二,占总投资的27.69%;制造业位居第三,占12.67%;之后依次是批发和零售业(8.95%)、金融保险业(4.93%)、建筑业(3.41%)^①。与能源和资源勘探相关的专业技术服务业、采掘业、制造业中的冶金行业是吸引直接投资的前三大行业,因为采掘业、制造业中的冶金行业利润大于其他行业,资本逐利使得外来投资大多流向资源和能源行业。另一方面,哈采掘业平均工资高于其他行业,造成国内劳动力更倾向于流入采掘业等高薪行业。国际货币基金组织2013年9月公布的国别报告指出,哈萨克斯坦经济中已出现“荷兰病”的迹象,形成了不良的贸易条件,并存在经济运行中费用增加和腐败等问题。

与采掘业相比,制造业在产业前后向关联度、技术更新和创新、培养企业家才能和吸纳就业等方面都有促进作用,是一国经济增长的“发动机”。而哈萨克斯坦过分依赖采掘业,“挤出效应”导致制造业发展缓慢,并拖累了人力资本积累和技术进步,最终延缓经济增长的脚步。哈萨克斯坦已充分意识到其畸形经济结构的潜在危险,因此完善工业,尤其是制造业体系、实现经济结构多样化已成为政府的改革目标。哈政府在境内陆续建立10个经济特区和地区级工业技术园区,希望以此完善制造业体系,增强工业制成品生产能力,提高国家工业创新水平;期望招商引资,引进先进的原料加工业,把经济特区建成工业中心,以此带动区域经济发展;也希望从中国等国家获得有关经济特区和工业园区的发展经验,与相关国家开展产业合作带动制造业发展,促使经济结构向多元化转变。

(二) 技术创新能力和管理经验匮乏,借经济特区提升工业创新能力

在原苏联的经济分工体系中,哈萨克斯坦主要是能源、原材料产地,粮食产地和制成品销售市场,由于制造业发展滞后,哈利用本国原材料加工生产消费品和工业品的能力较弱。据哈产业发展研究院数据,哈国内轻工业消费品中仅有7.3%为本国生产,其余92.7%都需要从国外进口^②。由于哈萨克斯坦产业发展面临人才短缺、技术创新体系不完善、资源利用效率不高、工业能耗较大、技术调节体系不发达等现实问题,因此,哈政府充分意识到利用外资和创新技术提高加工业竞争力,向创新型经济转型是大规模工业化的必经之路。

根据《全球创新指数》报告,2009年哈萨克斯坦的全球创新指数在125

① 哈萨克斯坦中央银行网站, <http://www.nationalbank.kz>

② 哈萨克斯坦产业发展研究院网站, <http://kidi.gov.kz>

个国家中排名第72位,2012年在141个国家中排名第83位,2017年在127个国家中^①排名第78位(见图3)。虽然哈萨克斯坦在中亚国家排名第一位,但在全球排名中仍比较落后。这说明该国的科技创新、科研成果和创新效率等多项指标都比较落后。

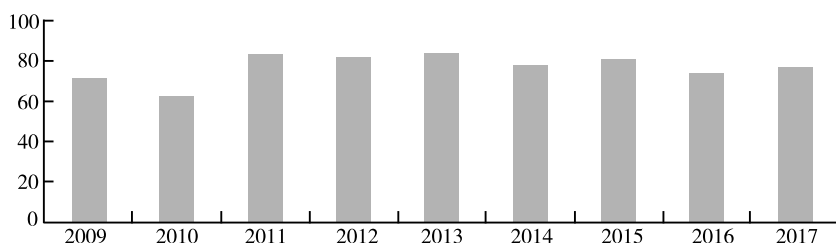


图3 2009~2017年哈萨克斯坦全球创新指数(GII)排名变化

资料来源: <http://www.wipo.int/publications>

哈萨克斯坦工业化进程中最主要的问题依然是科技投入不足、人才匮乏以及科技与生产相互脱节,造成大部分研究成果难以推向市场。2004~2016年,虽然哈在创新企业数量和从事创新活动的人数等方面都呈现增长趋势(见表1),但不容乐观的是,哈萨克斯坦的创新活动投入占GDP的比重逐年下降,2016年降至0.14%;同期创新产品和服务占GDP的比重呈现波动下降趋势,2016年降至0.95%。这与哈制造业企业创新活动不足有密切关系。哈统计委员会数据显示,2016年哈萨克斯坦共有加工企业4367家,其中创新型企业仅有460家,占加工企业总数的10.5%。

《哈萨克斯坦—2050》战略中提出的目标很宏伟,但要想在经济领域实现工业创新能力、农业现代化、跨境运输和电子商务等具体目标,必须大力提高本国技术创新能力和水平。目前,哈经济特区的管理经验匮乏、技术创新能力滞后,有意向其他国家汲取经验,例如将部分特区交给拥有丰富管理经验的阿联酋企业管理^②。哈萨克斯坦在如何建立现代化、成熟的市场经济体制方面缺乏经验,这必然在一定程度上影响经济特区吸引先进技术和管

^① <http://www.wipo.int/portal/en/index.html>,在2017年报告中,全球创新指数(GII)通过81项指标对全球127个经济体的创新能力和可衡量成果进行评估。81项指标分为制度、人力资本与研究、基础设施、市场成熟度、商业成熟度、知识与技术产出、创意产出等七大类。2017年主要考量农业领域和食品生产领域的创新能力。

^② 《哈投资发展部长:哈萨克斯坦可将工业特区交由阿联酋企业管理》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201705/20170502582910.shtml>

经验以及创新型产业发展实效的提升。因此,哈欲将 10 个经济特区建设成创新活动的载体,以增强企业创新能力,向创新型产业转型。

表 1 2004 ~ 2016 年哈萨克斯坦创新活动主要指标

年份	创新活动投入占 GDP 比重(%)	从事创新活动的人数(万人)	创新企业占全国企业的比重(%)	创新产品和服务占 GDP 比重(%)
2004	0.25	1.67	2.3	1.27
2005	0.28	1.89	3.4	1.58
2006	0.24	1.96	4.8	1.53
2007	0.21	1.78	4.8	1.19
2008	0.22	1.63	4.0	0.69
2009	0.23	1.58	4.0	0.49
2010	0.15	1.70	4.3	0.65
2011	0.15	1.80	5.7	0.84
2012	0.16	2.04	5.7	1.22
2013	0.17	2.37	8.0	1.61
2014	0.17	2.58	8.1	1.46
2015	0.17	2.47	8.1	0.92
2016	0.14	2.30	9.3	0.95

资料来源:同图 2。

(三) 欲打造中亚过境运输枢纽和跨境物流体系,但国内交通基础设施滞后

哈萨克斯坦是欧亚地区跨境运输的主要节点,致力于发展物流、金融、商务、创新技术和旅游在内的完整的国际枢纽综合体,目标是成为中亚地区最大的商业过境运输枢纽和连接欧亚的特殊桥梁。未来,哈不仅要将在本国生产的产品通过跨境运输走廊出口至周边国家、外高加索地区及欧洲,而且还要加强与中国的合作,将其产品销往亚太地区。2014 年 11 月,哈通过“光明之路”计划,旨在推进基础设施建设,推动中国—哈萨克斯坦—西亚、中国—哈萨克斯坦—俄罗斯—西欧、中国—哈萨克斯坦—南高加索—土耳其—欧洲交通走廊建设。

但哈交通基础设施仍然存在一些问题,阻碍哈实现跨境运输和经济特区发展,主要表现为:一是公路基础设施较为落后。哈国内运输主要依靠公路,

近年其国内公路密度基本维持在每平方公里31公里,2016年公路货运量占总运输量的85.29%,货物周转量为每公里1632.63亿吨。虽然哈国内南北方向的汽车运输基础设施比东西方向的相对发达,但公路基础设施整体落后,大约只有37%的国道和9%的地方公路状况良好,大多数为三级公路。二是国内铁路网密度较低。截至2016年,哈国内铁路长度为1.55298万公里,铁路网密度约为每万平方公里56.99公里,远低于中国的132.2公里,更低于美国的248.2公里、日本的530.5公里、英国的674.6公里和德国的948.2公里,而且其国内铁路大多呈南北走向,这显然不能完全满足中国、俄罗斯、欧洲等国家日益增长的运输需求。三是哈国内终端仓储物流设施不完善。目前,哈国内有19个物流终端和仓库,其中只有6个物流终端的级别为“A”级,配套设施较完善,多数集中在大型工业中心城市,其他的物流终端级别较低且相距甚远^①。考虑到哈国内交通基础设施不能满足其经济发展的现实需要,因此,哈设立经济特区的目的不仅是要将自身打造成中亚过境运输枢纽,而且要在国内各区域之间形成互联互通的交通网络,以降低区域间的生产贸易成本、扩大市场效应、增加区域间生产和消费的经济往来,为促进区域间专业分工创造积极条件。

(四) 制造业滞后不能有效吸纳就业,欲借经济特区创造就业岗位

在苏联分工体系中,哈萨克斯坦重点发展粮食种植、黑色金属和有色金属冶炼及石油开采,因此其工业结构以采掘业、冶金工业和化学工业为主。苏联分工体系瓦解后,原有的计划经济体制下存在的大量隐性失业人口进一步恶化了哈国内就业状况。独立后哈虽然采取多种措施发展经济、促进就业,但并未改善制造业体系不完善、存在大量隐性失业人口的现实问题。

哈萨克斯坦独立后前10年,人口总量呈下降之势。哈国家统计局委员会数据显示,1991~2002年哈国内人口减少170万,直至2003年人口增长才逐渐趋于稳定,人口自然增长率逐渐上升。截至2018年1月1日,哈国内总人口达1813.73万,其中城市人口为1041.32万,占总人口的57.4%;农村人口为772.41万,占总人口的42.6%。

在经济结构单一的现实情况下,人口增长无疑给哈萨克斯坦带来了就业压力。因为哈工业化程度不高,制造业体系不完善,无法吸纳新增的就业人口,大量人口沉淀在农业和服务业,形成了隐性失业。根据哈统计委员会数

^① 贾瑞卿、齐延娟:《道路畅通带动商贸物流,推动经济发展向好——哈萨克斯坦在“丝绸之路经济带”构建中的定位研究》,《中亚信息》2014年第4期。

据,2017年哈国内劳动力为901.31万人,其中第一产业吸纳劳动力137.44万人,第二产业吸纳173.93万人(工业和建筑业分别吸纳107.59万人和66.34万人),第三产业吸纳劳动力545.83万人。虽然近年哈失业率基本维持在5%左右,但由于制造业发展滞后,无法吸纳更多的劳动力,国内形成了自雇人口和移民。根据哈官方统计,在901.31万劳动人口中,有857.21万人实现就业,其中217.61万人是自雇人口,639.59万人为从业员工,44.1万为失业人口(见表2)。哈国内相关专家认为,哈自雇人口概念不清,其存在可能是为了隐瞒失业率,如果算上自雇人口,哈真实失业率可能接近30%。“哈萨克斯坦分析在线”首席分析师谢尔盖·伯利加罗夫指出,自雇人口存在的原因主要是这部分人口缺乏基本生活资料,没有稳定的收入来源,实质更像失业^①。另一方面,哈平均每年向独联体国家迁徙的移民总量约为2.6万人,这些移民迁徙的动因除了家庭因素外,大多是为了获得更多的收入或更好的发展前景。基于此,哈设立经济特区的目的是创造更多的就业岗位,以解决国内劳动力就业问题。

表2 2001~2017年哈萨克斯坦劳动力市场主要指标 (单位:万人)

主要指标	2001	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*
劳动力人口	747.91	790.17	861.07	877.46	898.19	904.14	896.20	888.76	899.88	901.31
就业人口	669.88	726.10	811.42	830.16	850.71	857.07	851.01	843.33	855.34	857.21
其中: 从业员工	386.33	464.05	540.94	558.14	581.37	594.97	610.97	629.49	634.28	639.59
自雇人口	283.55	262.04	270.48	272.02	269.34	262.10	240.04	213.84	221.05	217.61
失业人口	78.03	64.07	49.65	47.30	47.48	47.07	45.19	45.42	44.55	44.10
失业率 (%)	10.4	8.1	5.8	5.4	5.3	5.2	5.0	5.1	5.0	4.9
青年失 业率(15~ 24岁,%)	19.1	13.4	5.2	4.6	3.9	3.9	3.8	4.2	3.8	3.8

① 《哈国超200万的“影子人口”该不该纳税?》, https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIxODc1MTMxOQ==&mid=2247489598&idx=4&sn=303a21a7599e97e1999b9a533484b5d2&chksm=97e49006a0931910099ece664e46d4b39423b530d39872bd4e643ad83b9813e2f83d4c1cad8c&mpshare=1&scene=23&srcid=04078HjLCf6eNHyauxaXIDA##

青年失业率(15~28岁,%)	16.1	11.5	6.6	6.3	5.4	5.5	4.2	4.4	4.1	4.0
长期失业率(%)	7.6	4.3	2.2	2.1	2.5	2.5	2.4	2.5	2.2	2.3
平均失业期(月)	—	14.6	8.9	7.8	8.4	7.4	7.3	6.8	6.9	—
非劳动力人口	317.58	347.69	348.77	347.73	353.87	356.94	371.59	386.74	385.50	390.55

注：*为2017年第三季度数据；15~24岁青年失业率根据国际劳工组织的标准进行年龄分类；15~28岁青年失业率根据《哈萨克斯坦共和国国家青年政策法》进行年龄分类。

资料来源：同表1。

(五) 经济特区产业配套和基础设施滞后,欲引资改变这一状况

据哈中央银行各州吸引直接投资的数据,截至2017年7月1日,阿特劳州遥遥领先,吸引直接投资44.325亿美元,占哈引资总量的42.25%。主要原因是阿特劳州位于里海海域,储藏有丰富的石油、天然气及其他资源,矿盐储量也居世界前列。这里是哈采掘业的集中地,每年创造的利润是哈主要经济来源之一,所以集中了近45%的直接投资。阿拉木图市位居第二位,占哈引资总量的16.33%。主要原因是阿拉木图作为哈前首都,不仅是该国金融中心和交通枢纽,还是独联体三大金融中心之一,更是中亚地区工业、经贸、服务业中心城市之一。东哈萨克斯坦州因地下矿产资源储量(主要有铅矿、锌矿、锡矿、钨矿、铝矿、锰矿、金矿、汞矿、锑矿、褐煤、煤炭、热页岩和建筑材料等)比较丰富,吸引外资量位居第三,占哈引资总量的13.37%。阿克托别州是哈机械制造业、金属加工业中心,引资量位居第四,占哈引资总量的7.18%。工农业发展较平衡的西哈萨克斯坦州吸引了4.6%的直接投资,位临里海的曼吉斯套州因为发展海港物流和石化产业也吸引了3%的外国投资,其余各州尤其是北哈萨克斯坦州、江布尔州、阿克莫拉州和阿拉木图州的引资量非常小。综合看,外资注入较多的区域大多以能源开发、金属资源采掘和加工为主导产业,外资的地区配置、行业配置极不均衡(见表3)。

表3 2014~2017年上半年直接投资流入哈各州存量分布 (单位:亿美元)

区域	2014	2015	2016	2017
阿特劳州	91.357	68.210	85.051	44.325
阿拉木图市	49.492	27.433	46.869	17.102
东哈萨克斯坦州	26.385	17.961	24.585	14.004

阿克托别州	14. 189	3. 680	11. 830	7. 519
西哈萨克斯坦州	16. 281	13. 967	13. 568	4. 809
曼吉斯套州	16. 094	2. 273	4. 795	3. 742
阿斯塔纳市	6. 761	4. 240	2. 061	2. 306
巴甫洛达尔州	3. 469	4. 583	4. 714	1. 835
南哈萨克斯坦州	2. 343	2. 958	2. 835	2. 320
克孜勒奥尔达州	3. 590	1. 692	2. 068	1. 386
科斯塔奈州	3. 352	0. 144	3. 581	1. 235
卡拉干达州	0. 711	0. 317	3. 042	2. 069
阿拉木图州	2. 353	1. 301	1. 006	0. 990
阿克莫拉州	-0. 132	0. 156	2. 534	0. 288
江布尔州	0. 944	-0. 309	1. 496	0. 712
北哈萨克斯坦州	0. 067	-0. 135	0. 025	0. 075
存量总计	237. 255	148. 472	210. 060	104. 716

资料来源:哈萨克斯坦中央银行, <http://www.nationbank.kz>

从吸引直接投资前五位的州市可以发现,外来投资主要集中在资源开发项目。外国投资者对哈加工业的投资积极性很低,一个重要原因是哈交通物流、电力和供水等基础设施薄弱,相关产业配套严重缺乏。因此,哈欲借经济特区的优惠政策吸引大量外资企业进入,以提升经济特区内产业配套能力和完善基础设施。

(六) 利用经济特区学习经验,培养人才和提高劳动力素质

目前,哈劳动力市场有三个特点:一是国内劳动力的受教育程度主要以初等教育为主,占劳动力人口的近50%,而高等教育人口占劳动力人口的比重最少,平均不到5%。尤其缺乏高技能人才和管理型人才,包括工程技术人员、IT人才、会计、营销经理、医护人员和教师等。这就导致哈国内企业和外国公司对专业技术人员和高素质人才的需求比较旺盛,劳动力市场供需结构性矛盾非常突出。二是哈居民不愿意从事低收入的简单体力劳动,因此,每年都有从乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦等邻近国家进入哈萨克斯坦从事农业、建筑业、城市保洁等低技能工作的临时工和季节工。三是哈国内劳动力普遍存在专业技能缺乏、工作效率低下等现实问题。

引发哈劳动力结构不匹配的最主要原因是国内采掘业一业独大、制造业落后的现实局面。采掘业是哈萨克斯坦工资水平最高的行业,只有个别年份

低于专业技术领域和金融业(见表4)。由于采掘业属于资本密集型行业,吸纳的劳动力有限,哈萨克斯坦统计年鉴数据显示,其就业比重约为2%~3%。由于该行业对劳动力的技能水平要求不高,而且工资水平高,使得年轻人更多地涌入采掘业及相关产业,从而放弃对自身能力的培养。这就造成两个后果:一是劳动力和资本更多地流入采掘业,制造业部门不得不花费更大的代价来吸引劳动力,制造业劳动力成本上升削弱了制造业的产品竞争力,间接导致哈不能有效通过制造业培养产业工人和企业家,最终导致制造业进一步衰退。二是哈自然资源出口收入增加造成对制造业产品和不可贸易部门(如房地产、建筑业和服务业等)产品的需求,由于制造业滞后,无法实现有效供给,于是哈通过进口外国制成品来满足国内需求,这对哈制造业无疑又是一个灾难。对不可贸易部门的产品需求无法通过进口来满足,于是哈采掘业的迅猛发展带动了房地产、建筑业、金融业、贸易零售业等行业的蓬勃发展,使这些行业的平均工资处于较高水平(见表4)。因此,哈国内年轻人不愿意继续求学,而选择进入这些快速发展的行业工作。在资源转移效应和支出效应的共同作用下,这将减缓哈人力资本积累,影响技术创新水平,最终延缓经济增长。因此,哈设置经济特区旨在通过招商引资引进先进技术以及科学的管理方法和经验,通过跨国公司的技术溢出和学习效应优化本国人力资本存量,培养企业家,提升劳动力专业技能水平,进而提高劳动生产率。

表4 2011~2017年哈萨克斯坦各行业月均收入情况 (单位:万坚戈)

类别	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
总体平均月收入	7.76	9.00	10.13	10.91	12.10	12.60	14.29	14.80
农业、林业和渔业	3.65	4.50	5.10	5.83	6.65	7.25	8.16	10.43
工业	9.31	10.74	12.18	13.89	15.98	17.44	19.53	20.85
采矿和采石	14.81	16.97	17.82	21.04	25.17	27.56	31.26	33.05
制造业	7.88	9.01	10.35	11.39	12.75	13.74	15.36	16.45
电力、燃气、热力和空调供应	7.08	8.11	9.18	10.43	11.67	12.43	13.67	13.98
供水、污水处理、废物处理	4.87	5.30	6.20	6.93	7.84	8.52	9.39	10.16
建筑业	10.44	11.02	11.19	11.93	14.03	15.48	17.92	20.59
批发和零售业,汽车和摩托车维修	7.40	8.46	9.51	10.34	11.72	12.10	13.11	14.49
运输和存储	9.74	11.28	12.95	14.17	16.00	16.61	17.68	19.81

住宿和餐饮业	7.08	7.86	8.20	9.20	10.44	11.65	12.78	14.04
信息和通信业	11.08	12.87	14.40	15.60	17.39	18.08	20.42	21.57
金融和保险业	15.81	18.00	19.10	20.56	22.08	23.67	28.43	27.28
房地产业	6.80	7.81	8.87	10.01	10.81	10.93	12.33	15.14
科学研究和技术服务	14.03	17.18	19.95	21.16	25.08	25.52	32.37	27.11
行政管理	9.57	9.44	9.71	10.10	9.49	10.22	11.50	15.69
公共管理与社会保障	7.04	8.50	9.83	10.35	10.60	10.79	11.89	12.02
教育	4.92	5.92	6.79	6.95	7.48	7.75	9.45	9.04
卫生保健	5.47	6.78	7.80	8.10	8.88	9.19	10.60	10.74
艺术、娱乐和传媒	5.32	6.52	7.42	8.05	9.17	9.52	11.03	12.43
其他服务活动	12.53	13.62	15.05	15.16	16.04	20.28	21.89	19.32
域外组织和机构的活动	23.61	30.09	33.17	—	—	—	—	—

注:2017年为第三季度末的数据。

资料来源:同表1。

四 中国在哈萨克斯坦经济特区的投资情况

中国在哈萨克斯坦经济特区的投资项目主要集中在曼吉斯套州的阿克套海港经济特区和霍尔果斯东大门经济特区,其他经济特区暂无投资。

(一) 中国在阿克套海港经济特区的投资现状

阿克套海港经济特区包括6个子区和沿海区,总面积达2000公顷。该经济特区中的第五区块为2011年启动的中国工业园,面积为4平方公里(约合6000亩)。中国工业园到阿克套海港的直线距离仅为3公里左右。该项目由新疆三宝建设投资开发有限公司开发,2014年5月新疆三宝建设投资开发有限公司与曼吉斯套州签署合作备忘录,该项目进入实质性操作阶段。

(二) 中国在霍尔果斯东大门经济特区的投资现状

由于中哈两国经济发展水平的差异,中国对霍尔果斯经济开发区的投资建设进程明显快于哈萨克斯坦,两国围绕霍尔果斯口岸跨境开发区的建设进程并不同步,中国霍尔果斯经济开发区已全面运营,而哈萨克斯坦霍尔果斯东大门经济特区还处于规划建设阶段。截至目前,中国在霍尔果斯经济开发区投资总额已超过240亿元人民币,在中哈霍尔果斯国际边境合作中心的项

目主要包括酒店、高档写字楼和贸易市场等 18 个重点商业项目,现已建成中哈霍尔果斯国际边境合作中心游客服务中心项目、中科国际贸易中心、义乌商贸城、苏新中心、国际皮草城、中免商场等,配套区项目主要集中在农产品加工领域。而由于哈方财力不足、对外引资效果差、产业配套设施薄弱等综合原因,2011 年成立的霍尔果斯东大门经济特区的基础设施建设尚未完成,2016 年上半年才通过建设规划。

2017 年 5 月 15 日,中国远洋海运集团有限公司、连云港港口控股集团有限公司联合收购了由哈萨克斯坦国家铁路公司持有的霍尔果斯东门无水港 49% 的股权^①,这是中国“丝绸之路经济带”倡议与哈“光明之路”计划在该经济特区实现对接最重要的项目,旨在将霍尔果斯东大门经济特区打造成中欧、中亚路桥服务的国际物流基地。

五 中国企业参与哈萨克斯坦经济特区投资的主要障碍

哈经济特区发展差异明显,且整体效果与预期目标相差很远,经济特区的运营效果并不理想。哈萨克斯坦是中国推进“丝绸之路经济带”建设的重点国家,当前中国在哈经济特区的投资较少。哈经济特区发展和中国企业参与哈经济特区投资主要面临以下障碍。

(一) 经济特区优惠政策更多保障其国内利益,对外国投资形成壁垒

为了保护国家利益,哈萨克斯坦在经济特区引资方面设置了一些壁垒。主要体现在:第一,进入哈经济特区的企业必须符合各特区的产业支持目录,通过审核才能享受经济特区内所有的优惠政策。此外,经济特区倾向于资本较大的投资方案。第二,给每个经济特区设置 25 年的运营期,这意味着园区企业将享受 25 年免征企业所得税、土地税、财产税、进口关税等优惠政策,但运营期结束后将享受何种优惠政策并未作出清晰的安排。25 年的运营期限违背了制造业投资收益长周期的经济规律,令外国投资者望而却步。第三,“哈萨克斯坦含量”是外国投资进入经济特区必须遵守的条件之一。外国投资者只有达到法律规定的“哈萨克斯坦含量”标准(75%)才能享受相关优惠

^① 《中国企业受让霍尔果斯东门无水港股权》, http://jjsb.cet.com.cn/show_489799.html;《中远海运集团、连云港港口控股集团有限公司和哈萨克斯坦国家铁路公司签署哈萨克斯坦霍尔果斯东门无水港股权转让协议》, <http://cosnews.cosco.com/detail?record=1&ChannelID=4000&randno=18302&resultid=37487>, 2017-05-19

政策^①,投资条件过于苛刻。第四,哈具有十分严格的外籍劳工配额限制规定,且对外籍劳工的受教育程度、专业水平、工作时限等方面设置了较高门槛,同时,进入经济特区的外国投资企业必须雇佣当地劳动力。根据哈萨克斯坦立法,哈公民在外国投资企业的高管人员比重不得低于70%,一般人员不得低于90%。哈当地员工的素质和工作效率是困扰外国投资企业的主要问题之一,这些员工技术操作水平和实践能力较低,增加了企业的管理和培训成本。上述问题使经济特区缺乏吸引力。

(二) 资金匮乏导致经济特区缺少必要的基础设施

哈萨克斯坦经济特区法规定,建立经济特区必须具备相应的基础设施,但是该国财政并没有拨付足够的资金确保经济特区内的基础设施建设,导致大多数经济特区缺少必要的基础设施,基本的供水、电力等公共服务设施落后,成为吸引外资的瓶颈。截至2017年年底,10个经济特区基础设施建设总共投入2750亿坚戈。其中,奥恩图斯季克经济特区和布拉拜经济特区的基础设施建设已完成,萨雷阿尔卡经济特区的基础设施完善程度为90%,阿斯塔纳—新城经济特区的基础设施完善程度为80%。其他经济特区基础设施建设处于不同阶段(见表5)。

表5 2017年哈萨克斯坦各经济特区基础设施建设情况

经济特区	成立年份	基础设施建设完成情况(%)	所占面积(公顷)
国家工业石化技术园经济特区	2007	10	3 475.9
布拉拜经济特区	2008	100	370.0
石化工业经济特区	2011	5	3 300.0
阿克套海港经济特区	2002	30	2 000.0
阿斯塔纳—新城经济特区	2001	80	7 562.0
奥恩图斯季克经济特区	2005	100	200.0
塔拉兹化学园经济特区	2012	5	505.0
萨雷阿尔卡经济特区	2011	90	535.0
创新科技园经济特区	2002	15	163.0
霍尔果斯东大门经济特区	2011	10	5 740.0

资料来源:哈萨克斯坦国家投资和发展部,<http://www.mid.gov.kz>

① 哈萨克斯坦霍尔果斯东大门经济特区管委会网站,http://www.mcps-khorgos.kz/investors/investment_project_1

以霍尔果斯跨境经济区为例,目前,中国霍尔果斯经济开发区已全面运营,而哈萨克斯坦还处于规划建设阶段。哈方一侧建设进程缓慢的主要原因有:一是签约时哈没有明确规定将中哈霍尔果斯国际边境合作中心的建设费用列入国家预算,因此缺乏持续的资金注入。根据哈对霍尔果斯东大门经济特区的建设规划,投资阶段为2012~2018年,从实际情况看,2016年上半年哈方一侧才通过建设规划,这意味着该经济特区2018年能否全面运营仍需关注^①。二是霍尔果斯东大门经济特区的管理机构频繁变动,对特区建设的财政支持不到位,产业配套和基础设施不完善,考核监督机制缺乏和引资政策吸引力弱,导致该经济特区建设进程拖拉缓慢。

(三) 经济特区缺乏配套产业,产业重复布局难以形成集聚效应

任何跨国企业进入经济特区生产运营,不仅要考察区内的优惠政策和基础设施,更要考察特区的产业配套能力,即特区内是否已经形成为企业提供生产过程所需的各种原材料、辅助设施和相关服务的能力,也就是为企业生产运营提供各种中间投入品的能力水平。对企业来说,产业配套能力主要表现在上下游产业集群的发展上,即上下游行业的完善程度、企业数量多寡、质量高低以及上下游企业与本企业之间的距离远近等。实地调研发现,由于哈萨克斯坦配套产业匮乏、国内营商环境差等原因,中国多数企业更愿意选择成本较低的贸易,而不愿意拓展产业合作。

同时,哈经济特区存在产业重复布局的现象,国家工业石化科技园经济特区、阿克套海港经济特区、石化工业经济特区和萨雷阿尔卡经济特区都将石油化工生产列为优先发展产业;塔拉兹化学园经济特区、阿克套海港经济特区、石化工业经济特区、阿斯塔纳—新城经济特区和霍尔果斯东大门经济特区都将化学制品列为优先方向;阿克套海港经济特区、萨雷阿尔卡经济特区和阿斯塔纳—新城经济特区则将冶金工业列为优先发展产业。各经济特区的规划与哈总体目标不协调,一些特区主导产业不突出,同质化竞争趋势明显,这在一定程度上分散了资金、资源优势,不利于产业的集中专业化生产。特区内企业和项目关联度不高,没有形成上下游产业协作配套,产业链普遍较短,大多以初级产品和原材料为主,终端和高端产品少。

^① 哈萨克斯坦霍尔果斯东大门经济特区管委会官方网站, http://www.mcps-khorgos.kz/investors/investment_project_1;《霍尔果斯东大门经济特区新城总体规划将于2016年上半年获得批准》, <http://kz.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201512/20151201222110.shtml>

(四) 哈萨克斯坦营商环境增加了中国企业进入的隐性成本和壁垒

根据世界银行和国际金融公司发布的全球营商环境报告,哈萨克斯坦营商环境排名从2015年的第53位提升至2016年的第41位,后又升至2017年的第35位,并在保护中小投资者方面进入世界前三位。虽然近年哈政府极力改善营商环境,但国内仍存在腐败、“灰色清关”、经济特区的优惠政策实施过程中缺乏法制化监管等问题,在一定程度上弱化了政治制度的质量,提供了寻租机会,增加了外资企业的隐性成本和壁垒。这些壁垒对哈经济特区建设和发展产生了负面影响。尽管目前哈政府逐步完善投资立法工作,在打击职务犯罪方面开展了大量工作,但国内权力寻租现象屡禁不止,给外资企业投资造成了困难。据“透明国际”组织发布的“全球清廉指数”数据,2016年哈萨克斯坦在167个国家和地区中清廉指数排名第131位,仅得29分^①;2017年排名第122位,得分为31分,虽然比2016年上升39位^②,但排名依然居后,说明哈国内营商环境较差。加之哈一些经济特区管理机构频繁变动,对于那些已经参与或者正准备参与的中国企业来讲,无疑面临组织架构和制度变更的潜在风险,可能导致中国企业保持一定的戒心,最终延缓一些经贸合作的决策和实施。

(五) 经济特区的经济辐射范围和市场容量小,引资能力差

哈多数经济特区之间的交通设施并不发达,其空间辐射范围差异较大,仅有阿拉木图市、阿特劳市、阿斯塔纳市和卡拉干达市的经济辐射力均为正值,其余各州主要城市的经济辐射力为负值(见表6)。结合经济特区的地理分布看,阿斯塔纳—新城经济特区的经济辐射区域可以覆盖哈北部区域,阿拉木图市附近霍尔果斯东大门经济特区的经济辐射范围可以覆盖哈东南部,西部区域主要靠阿特劳州的国家工业石化技术园经济特区的辐射影响,中部区域主要受卡拉干达州的辐射影响,其余经济特区的发展必然因区域经济辐射小而发展缓慢。

表6 哈萨克斯坦各州主要城市的经济辐射力

所在地	经济辐射力	所在地	经济辐射力
阿拉木图市	6.759	巴甫洛达尔州巴甫洛达尔市	-0.853

① “透明国际”组织网站, <https://www.transparency.org/reportcorruption>

② 《最新全球清廉度排名:哈萨克斯坦排名上升9位》, <https://www.transparency.org/reportcorruption>

阿特劳州阿特劳市	3.164	阿拉木图州塔尔迪库尔干市	-0.911
阿斯塔纳市	1.634	西哈萨克斯坦州乌拉尔市	-0.937
卡拉干达州卡拉干达市	0.400	库斯塔奈州库斯塔奈市	-1.220
南哈萨克斯坦州奇姆肯特市	-0.120	克孜勒奥尔达州克孜勒奥尔达市	-1.310
东哈萨克斯坦州厄斯克门市	-0.282	阿克莫拉州科克舍套市	-1.668
曼吉斯套州阿克套市	-0.418	江布尔州塔拉兹市	-1.780
阿克托别州阿克托别市	-0.447	北哈萨克斯坦州彼得巴普洛夫斯克市	-2.009

资料来源:吉亚辉、王涛:《中心城市经济辐射范围研究——兼论哈萨克斯坦主要城市空间结构》,《丝绸之路》2015年第8期。

以中国为代表的外资企业进入哈经济特区进行跨境生产,不仅要考虑区域的经济辐射力,而且要考虑区域的市场容量。如果没有足够的市场容量,外资企业的获利能力将受影响。从哈萨克斯坦各州人口分布看,人口较多的州主要是南哈萨克斯坦州、东哈萨克斯坦州、阿拉木图州、阿拉木图市和卡拉干达州(见表7)。其余各州人数都低于百万,市场容量小。

表7 2003~2017年哈萨克斯坦各州人口分布情况(每年1月1日)(单位:万人)

年份	2003	2005	2010	2015	2017
总人口	1 486.68	1 507.48	1 620.30	1 741.74	1 802.78
阿克莫拉州	74.82	74.72	73.51	73.65	73.64
阿克托别州	66.84	67.86	76.36	82.27	85.12
阿拉木图州	156.03	158.98	183.61	201.57	99.93
阿特劳州	45.19	46.35	52.10	58.15	61.35
西哈萨克斯坦州	60.21	60.65	60.38	62.99	64.40
江布尔州	98.01	99.21	103.45	109.87	111.62
卡拉干达州	133.37	133.17	134.68	137.83	138.14
库斯塔奈州	91.96	90.74	88.33	88.15	87.73
克孜勒奥尔达州	60.38	61.20	68.90	75.32	77.76
曼吉斯套州	33.86	36.18	50.32	60.69	65.08
南哈萨克斯坦州	211.19	219.36	251.16	278.87	290.11
巴甫洛达尔州	74.87	74.38	74.43	75.56	75.59

北哈萨克斯坦州	68.21	66.59	59.27	57.16	56.10
东哈萨克斯坦州	146.59	144.21	139.80	139.53	138.36
阿斯塔纳市	50.20	52.93	64.91	85.30	100.11
阿拉木图市	114.96	120.95	139.07	154.84	177.44

资料来源:同表1。

(六) 经济特区缺乏产业工人和管理人才,增加了外资企业成本

由于哈制造业发展滞后,其人力资源结构调整滞后于产业结构调整,主要表现在:一是缺乏优秀的企业高层管理人员和高技能产业工人,阻碍了企业发展。二是对从周边国家,尤其是从中国引进专业人才存有疑虑和担忧,国内劳动力供需的结构性矛盾造成经济特区内严重缺乏产业技能型人才和管理人才。三是哈大多数经济特区产业链不够完善,产业工人和管理人才得不到系统培训,阻碍了人力资本积累。虽然近几年哈政府大力培养人力资源,但实际上对人力资源开发的投入还不够,高等院校培养的高素质人才占少数,严重缺乏技术型和管理类人才,难以适应经济特区入驻企业的后期发展,同时也增加了外资企业的人力资源管理和开发成本。

(七) 缺乏清晰的经济特区管理、监督和考核机制

哈全国企业家联合会主席叶吾杰尼·博格特指出,各个经济特区没有一个明确的发展规划,而且国家未设立专门机构对经济特区的发展效果进行统一考核和监督,致使国家划拨资金被州政府挪为他用。哈法律政策研究中心主任塔提亚娜·兹诺维奇认为,个别州政府不太重视吸引投资和推进经济特区的各项工作,各州政府领导对经济特区工作的消极态度是中央政府长期头痛的问题。尽管哈政府极力促使各州政府尽力做好引资工作,可是各州反应不明显。在中央政府为经济特区划拨的政府预算资金没有减少的情况下,各州政府所做的工作往往更倾向于“保持经济特区的存在”而不是“促进其发展和繁荣”。哈鄂西玛尔有限公司专家布拉提·贴米罗夫指出,经济特区运行问题主要是因为各州政府严重腐败以及管理机制分散不统一。哈国内学者研究发现,哈中央政府对经济特区运营未设定清晰的考核目标和监督机制,加之政府职能交叉,行政效率低,致使办理批复经济特区的相关手续费时费力,这在一定程度上影响了经济特区吸引外资和实施产业发展的效果。

(八) 中国企业更多选择贸易,而非制造业投资

哈萨克斯坦工业化程度低,代表经济实力的制造业比较落后,制造业仍

以能源资源加工为主,通过对外贸易和投资促进制造业产业间和产业内的分工难度较大。中国企业如果进入哈经济特区投资建厂,需要上下游相关产业和配套设施的支撑,由于哈国内各经济特区的配套产业和设施不完善,无形中增加了中国企业的成本。加之哈国内经济特区法的限制条件,尤其是25年的运营期限违背了制造业投资回报长周期规律,优惠政策设计没有对优惠期结束后作出详细安排,这对制造业投资者来说增加了未来的不确定性风险,在某种程度上延缓了中国企业投资决策的实施。相比之下,中国企业更愿意选择与其开展贸易,而非制造业投资。

六 中国在哈萨克斯坦经济特区投资的对策建议

在“丝绸之路经济带”与哈“光明之路”计划对接背景下,哈萨克斯坦有意发展经济特区,未来哈若想吸引中国等外国投资者参与其经济特区建设,很大程度上取决于哈政府的改革程度。鉴于哈国内营商环境差和经济特区的限制措施等障碍,中国应首先了解哈各经济特区的功能定位,了解其现实诉求,借助优势互补,发挥大国溢出效应。本文针对中国参与哈经济特区投资提出以下建议。

(一) 应考虑构建中国在哈投资企业的保护机制

“丝绸之路经济带”与“光明之路”计划对接效果不仅取决于双方政府间的合作意愿,更取决于两国在具体产业产能的合作效果。当前,中国与哈萨克斯坦的经贸合作已遭遇壁垒和障碍,这些壁垒必然通过投资、贸易、融资、企业进入等传导途径影响中哈产能合作效果。尤其是以哈为代表的中亚国家普遍对中国存有提防和疑虑心理,这一点从中亚国家发展旅游业,给世界近百个国家免签待遇,而对中国并未实施此待遇便可看出。因此,中哈两国政府应继续加强高层沟通机制,就两国现行经贸合作的主要障碍建立协调机制,中国要避免从自我角度去认知和判断哈国家发展意愿,应充分了解哈国内情况,切实发挥中国在哈经贸领域的影响力。考虑到哈营商环境较差,中国应构建中国企业在中亚国家的投资安全保护机制,只有当中国企业在哈投资有保障,以民营企业为主导,形成中哈两国具有比较优势的合作关系时,才能形成示范效应。

(二) 哈萨克斯坦可向中国学习经济特区的发展经验

哈萨克斯坦及其他中亚国家对中国经济特区的发展经验抱有浓厚兴趣,如哈萨克斯坦教育部下属的经济研究所对中国经济特区的发展经验非常感

兴趣,曾向中国学者咨询相关问题。哈萨克斯坦缺少发展经济特区的经验,可以考虑派出相关人员到中国学习,中国也可举办系列讲座邀请哈萨克斯坦相关机构人员来学习。

近年来,中亚五国分别设置各自的经济特区以完善本国工业体系的完整性和多样性。从各国经济特区的运营效果看,吉尔吉斯斯坦的4个自由经济区仅有比什凯克自由经济区有实质性发展,其他3个流于形式。乌兹别克斯坦共有纳沃伊自由经济区、安格连自由经济区和吉扎克自由经济区等3个自由经济区,相比较而言,该国自由经济区发展效果稍显著。因此哈也可借鉴乌自由经济区发展的一些成功经验,特别是吉扎克自由经济区的分区鹏盛工业园区的一些成功运作经验。

(三) 建议中国组织相关机构跟踪研究哈萨克斯坦经济特区的运营效果

哈萨克斯坦非常重视和支持国内经济特区发展,也设计了优惠政策及相关管理条例,但是中国对哈经济特区发展现状、经济特区法和相关投资优惠政策等并没有形成清楚全面的认知,对经济特区的发展规划、优惠政策及法律法规、产业支持政策、相关管理流程等方面了解得远远不够,中国企业获取这些信息的难度和沉淀成本增加,延缓了中国企业对哈经济特区的投资决策。因此,未来中国应组织相关机构系统全面地研究哈经济特区的相关政策法规。

(四) 中国利用比较优势继续参与哈萨克斯坦跨境交通基础设施和物流服务

由于哈萨克斯坦铁路、公路等交通基础设施以及卡车运输设备过于陈旧,现有交通运输网络已不适应区域合作及对外发展,因此,哈萨克斯坦非常重视跨境运输体系的建设。虽然近年来哈萨克斯坦实施以交通基础设施为目标的“光明之路”计划,但总体看提升跨境运输能力任重道远。未来中国应发挥比较优势,通过世界银行、“亚投行”、丝路基金融资等方式参与哈交通基础设施建设,利用中国集装箱运输能力和陆运、海运、铁路联运综合服务的优势,投资哈国内物流运输体系和配套服务体系的项目建设。

(五) 构建中国企业良好形象以消除哈萨克斯坦民众抵触心理

以往中国企业与哈萨克斯坦开展合作时,在污染治理、产品质量和合作伙伴等方面产生了一些负面影响,这主要是由于中国企业在境外构建企业良好形象意识淡薄和缺少风险管理意识,给哈国内持“中国威胁论”观点的少数人以借机炒作的机会,如2017年5月哈土地法改革掀起国内骚动,反对者将矛头指向中国,显示出哈国内少数民众仍然存有抵触中国的心

理。因此,未来中国企业在哈投资生产,不仅应做好生产过程中的污染治理工作,做好品牌推广,还应增加对当地劳动力的培训,以合法途径和哈政府构建政企关系,通过构建中国企业良好形象不断消除哈民众抵触心理,深化双方合作。

(六) 中国企业应结合哈经济特区的优势资源开展制造业产能合作

当前哈大多数经济特区为生产型经济特区,以国家工业石化技术园经济特区、布拉拜经济特区、创新技术园经济特区、霍尔果斯东大门经济特区和塔拉兹化学园经济特区为例,这些经济特区的周边区域具备能源、旅游资源、信息技术、商贸物流交通、化工产业等相关产业发展的资源条件和一些配套设施,因此,中国政府应考虑设计投资抵免税、补贴、金融支持等政策手段,鼓励中国民营企业去哈萨克斯坦一些基础条件较好的经济特区投资,中国企业应利用哈经济特区所在区域的特色资源为原材料,进行产品加工,发挥中国在生产工艺和技术、企业管理、资金支持、物流运输和营销渠道等方面的比较优势,实施产品生产、销售等后续产业链条上的商业活动,也可带动与生产相关的营销、咨询、金融、保险等相关服务的输出。

(七) 中国企业应做好前期市场调研,构建风险防范措施

首先应从多渠道了解哈政府和各州政府出台的与外国投资相关的法律法规,特别是海关、税务、投资、环保、外籍劳务和《哈萨克斯坦含量法》等方面的法律法规,客观评估投资环境,做好投资前期调研工作。

其次要对哈萨克斯坦市场供求、资源状况、合作伙伴做广泛深入的调查了解,避免重复和低水平投资;与哈萨克斯坦合作伙伴洽谈项目时应当言行一致;应遵守哈相关法律法规,做到合法经营,中国企业要严格执行哈萨克斯坦对境外投资、工程承包和劳务输出等相关规定,履行境外报到备案手续,加强中国企业对当地劳工的管理,保障劳工薪酬等方面的权益,妥善处理劳资纠纷,必要时应通过司法途径保护自己的利益。

最后,中国企业在对外交往中应关注民间交往,更多展示中国商品和中国企业的正面形象。

主要参考文献:

1. Ауезова Карлыгаш. СЭЗ Казахстана: состояние, проблемы и перспективы, декабрь 2014. <http://repository.enu.kz/bitstream/handle/123456789/6062/ekonomicheskie-zony.pdf>
2. Евгений Бергер. Что нужно изменить в управлении СЭЗ в Казахстане, июль 2015. <https://articlekz.com/article/21132>
3. Айман Турсынхан. Фактическое положение СЭЗ в Казахстане, март 2016. <http://>

www.adilet.gov.kz/ru/articles/cpravka-po-rezultatam-analiza-zakona-respubliki-kazahstan-ot-21-iyulya-2011-goda-po-469-iv

4. Булаг Темиров. Почему буксуют СЭЗ в Казахстане. 2016. <http://expertonline.kz/a13646/>
5. Татьяна Нозвич. Анализ проблем функционирования СЭЗ в Казахстане. 2016. <https://www.webkursovik.ru/kartgotrab.asp?id=111893>
6. 邢广程:《中哈两国经济合作的崭新尝试》,《俄罗斯中亚东欧市场》2006年第12期。
7. 赵华胜:《“丝绸之路经济带”的关注点及切入点》,《新疆师范学院学报》2014年第3期。
8. 赵常庆:《哈萨克斯坦农业与土地改革问题研究》,《新疆师范大学学报(哲学社会科学版)》2017年第1期。
9. 秦放鸣等:《中亚市场新视角》,中国社会科学出版社2006年版,第220~259页。
10. 顾华详:《论喀什、霍尔果斯开发区建设的路径选择》,《喀什师范学院学报》2013年第2期。
11. 张庆萍、朱晶、李红:《中国对哈萨克斯坦通关便利化建设——基于霍尔果斯、都拉塔、巴克图口岸的调查》,《俄罗斯中亚东欧市场》2013年第3期。
12. 王雅静:《对中哈霍尔果斯国际边境合作中心协调管理机制建设的思考》,《俄罗斯中亚东欧市场》2012年第4期。
13. 郭辉:《中哈跨境经济开发区发展差距及主要根源分析》,《亚太经济》2016年第6期。
14. 郭辉:《哈萨克斯坦各产业对经济增长贡献度及产业转型困境》,《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第6期。

(责任编辑:农雪梅)