

# “一带一路”产能合作现状、问题与对策

◇ 郭朝先 邓雪莹 皮思明

国际产能合作是指两个存在意愿和需要的国家或地区之间进行产能供求跨国或者跨地区配置的联合行动。产能合作可有两个渠道进行：既可以通过产品输出方式进行产能位移，也可以通过产业转移的方式进行产能位移。可见，我国提出的产能合作超越了传统的资本输出，它既是商品输出，也是资本输出。不过，流行的产能合作主要指产业转移。近年来，随着“一带一路”战略的提出，国际产能合作成为企业实施“走出去”战略的主要内容、政府工作的重点内容、社会关注的热点话题。

当前我国“一带一路”产能合作取得积极进展，但也存在不少问题和障碍，需要进一步采取相应措施，促进“一带一路”产能合作持续顺利进行。

## “一带一路”产能合作取得积极进展

### 1. 产能合作增长速度较快

自2013年习近平主席提出“一带一路”倡议以来，我国对外投资合作快速增长。据商务部统计，2015年我国境内投资者共对全球155个国家和地区的6532家境外企业进行了非金融类直接投资，累计实现对外投资7350.8亿元人民币（折1180.2亿美元），同比增长14.7%。截至2015年12月底，我国

累计对外非金融类直接投资5.4万亿元人民币（折8630.4亿美元）。其中，我国企业共对“一带一路”相关的49个国家进行了直接投资，投资额合计148.2亿美元，同比增长18.2%，占总额的12.6%，投资主要流向新加坡、哈萨克斯坦、老挝、印尼、俄罗斯和泰国等。

据统计，2015年我国对外承包工程业务新签合同额13084亿元人民币（折2100.7亿美元），同比增长9.5%，完成营业额9596亿元人民币（折1540.7亿美元），同比增长8.2%。其中，在“一带一路”相关的60个国家新签对外承包工程项目合同3987份，新签合同额926.4亿美元，占同期我国对外承包工程新签合同额的44.1%，同比增长7.4%；完成营业额692.6亿美元，占同期总额的45%，同比增长7.6%。

### 2. 产能合作方式多种多样

我国企业与“一带一路”沿线国家产能合作的方式日益多样化，比如，在基础设施领域电力产业参与方式日益多样，从最初的设备供货到目前的EP（设计-采购）、EPC（设计-采购-建设）、IPP（独立电站）、BOT（建设-运营-移交）、BOO（建设-拥有-运营）、PPP（公私合营）、并购、融资租赁等多种形式，中国电力企业“走出去”的水平不断

提高。

在对外承包工程方面，中国承包企业充分发挥资金、技术优势，积极探索开展“工程承包+融资”“工程承包+融资+运营”等方式的合作，有条件的项目更多采用了BOT、PPP等方式。

境外经贸合作区是推进“一带一路”倡议和国际产能与装备制造合作的有效平台，已成为促进中国和东道国经贸合作双赢的重要载体。据统计，截至2015年底，我国企业正在建设境外经贸合作区75个，已通过确认考核的13个。在建的75个合作区中，53个分布在“一带一路”沿线国家；已通过考核的13个合作区中，10个位于“一带一路”沿线国家。在建75个合作区中，有一半以上是产能合作密切相关的加工制造类园区，累计投资70.5亿美元，入区企业1209家，累计总产值420.9亿美元，带动了国内纺织、服装、轻工、家电等优势传统行业部分产能向境外转移；13家通过考核的合作区，主导产业涉及有色、轻纺、服装、汽配、建材、家电等优势产业。

值得指出的是，2015年广西的钦州与马来西亚彭亨州的关丹建设的“两国双园”——中马钦州产业园和马中关丹产业园已顺利开园。“两国双园”开辟了新时期国际经济和贸易合作的新模式，为中

国与“一带一路”沿线国家尤其是东盟国家推进产能合作、促进双向投资提供了有效载体。今后，“两国双园”模式还有可能扩展成“两国多园”“多国多园”模式。

### 3. 多种优势产业“走出去”

当前中国在“一带一路”沿线开展跨国产能合作的产业，既有以轻工、家电、纺织服装为主的传统优势产业，以钢铁、电解铝、水泥、平板玻璃为主的富余产能优势产业，又有以电力设备、工程机械、通信设备、高铁和轨道交通为主的装备制造优势产业。

“一带一路”产能合作还带动了中囯铁路、电力、通讯等优势行业的相关技术和标准“走出去”，有利于提升中国在全球产业链和价值链中的地位。比如，印度尼西亚雅加达至万隆高速铁路项目是中国从技术标准和装备制造，到勘察设计、工程实施和运营管理全方位整体“走出去”的第一单项目，具有标杆意义；已开工中老铁路，匈塞铁路也有力地带动了中囯铁路标准和设备“走出去”。

### 4. 国有企业、民营企业一起上

企业是产能合作的主体。截至2014年末，中国对外非金融类投资存量为7450.2亿美元，其中，国有企业占53.6%，虽然依然处于主导地位，但同前些年相比持续下降；非国有企业占46.4%，同前些年相比稳步提升，投资主体结构持续优化。

在国有企业中，中央企业是“走出去”主要力量。截至2014年底，共有107家中央企业在境外设立了8515家分支机构，分布在全球150多个国家和地区。其中，已有80多家央企在“一带一路”

沿线国家设立分支机构。比较有代表性的央企包括中国石油、中国石化、中国海油、中国移动、中国电网、南方电网、中国建材集团、中国电建等。

在“一带一路”战略引导下，众多民营企业也纷纷参与跨国产能合作。比如，青山钢铁公司在印尼建设青山工业园，华夏幸福基金有限公司在印尼合资建设产业新城，等等。事实上，当前不少境外经贸合作区实际上是由民营企业作为境内实施主体而运营的。值得一提的是，2014年8月，全国工商联发起设立中国民生投资股份有限公司，由59家民营企业组成，注册资本高达500亿元。中民投的成立为民营资本参与跨国产能合作提供了新的资源、途径和商业模式。目前，中民投已在香港、新加坡、伦敦等地开展业务。

## “一带一路”产能合作存在的问题与障碍

据统计，2014年我国对“一带一路”沿线国家直接投资流量为136.6亿美元，占中国对外非金融类直接投资比重为11.1%；2015年对“一带一路”沿线国家直接投资增长到148.2亿美元，占比略有上升，也仅为12.56%。当前，我国与“一带一路”沿线国家开展产能合作还处于起步阶段，不可避免具有规模小、问题多、风险大等特征，需要在今后实践中逐步解决。

### 1. 促进产能合作的体制机制和支持服务体系不健全

长期以来，我国对企业进行海外投资采取比较谨慎的限制体制，行政审批体制过于复杂，缺乏效率

和透明度，在投资审批、外汇管理等方面存在诸多制约。本届政府成立以来，国家发展改革委、商务部已经对境外直接投资管理体制改革，除少数敏感投资国别、投资项目必须经过审批之外，其他境外投资一律取消项目核准，实行备案管理体制，清理取消束缚对外投资的各种不合理限制和收费。但是，除了简化前置审批之外，事中事后监管体制机制却没有及时建立起来。目前促进跨国产能合作的政策分散且不成体系，政策支持力度严重不足，已有的政策执行效果也较差。特别是涉及国有企业的海外投资管理体制机制一直处于“放”与“管”的摸索之中，至今不清晰、不健全。此外，对外产能合作的信息服务网络、统计监测系统支持服务体系建设严重滞后，不利于政府对产能合作进行总体部署和调整，难以及时发布风险预警。

### 2. 与国外制度环境和技术标准不兼容

企业“走出去”要面对与国内迥异的制度环境，但我国企业在这方面应对准备不足，由于不熟悉国外商业习惯、法律环境，以及缺乏国际项目经验等，往往发生“合同泡汤”项目落地困难、企业被罚等事件。目前的“一带一路”建设具有比较明显的G2G的特点，即“政府对政府”。G2G的合作方案重点关注了政府（或者说执政党），但对各国的市场、对各国老百姓的好处有时并没有体现在明处，容易遭遇各国反对党的阻击以及社会层面的抵制。我国过去在缅甸、越南、斯里兰卡、泰国等都遭遇到类似的事件，一些重大投资项目因受到抵制而被迫停止。

有些国家尽管土建市场增长迅速,但合同条件不规范,不使用国际上通行的FIDIC条款(《土木工程施工合同条件》),东道国发包企业制定合同随意性大,增加中资企业执行合同的风险。

产能合作技术标准不对接。比如,部分中东国家,虽然自身技术能力较弱,但是推崇欧美的工业技术和标准,中资企业进入面临巨大压力。一些国家长期执行欧洲标准,特别是电力、石油炼化、交通运输及其他基础设施建设领域,已经形成固定渠道来源的欧洲技术标准体系和庞大既得利益集团。一些国家电力项目甚至明确规定不能使用中国标准,而是采用日韩或欧美标准。

### 3.企业国际化能力不足

我国汽车企业对各国市场的特征和规则尚待深入了解,在品牌形象维护、知识产权保护、外方违约责任追究、反倾销诉讼等方面自我保护能力不足,“走出去”举步维艰。我国工程机械在海外市场竞争,不但关键技术和关键部位依赖发达国家企业,售后服务亦成为明显的制约因素。而钢铁企业由于技术水平不高、国际商务谈判能力差,在国际钢铁市场饱和的情况下被迫挤在狭窄的市场内,主要集中在上游矿产资源开发环节,中游冶炼环节对外投资很少,只在东南亚、非洲零星建立了钢厂。

我国企业在跨国产能合作中遇到的问题,很大程度上与具有国际化视野的人才队伍、尤其是中高级经营管理人才和技术人才匮乏有关。跨国产能合作涉及各国法律、汇率、财会制度及各种复杂因素,而企业只有拥有完备的熟悉国际市

场分析、商务规则、法律法规、投融资管理、项目管理等人才队伍,才能在错综复杂的国际市场中做出正确的投资决策。

### 4.境外各类风险将长期存在

“一带一路”国家多数属于发展中国家,经济发展水平和工业化程度比中国还要低,多数国家主权信用状况不佳,大部分国家主权信用处于CCC-B级,且近年来部分国家存在主权级别下调的风险(采用“四等十级制”评级等级,CCC-B级属于投机级)。与此相联系,境外各类风险将长期存在。

政治风险。“一带一路”涉及全球多个高风险地带,地区局势紧张、恐怖主义、极端主义势力及跨境犯罪等问题在部分“一带一路”沿线国家较为集中。同时,许多“一带一路”沿线国家对内还面临领导人交接、民主政治转型、民族冲突等多重矛盾。

经济风险。一些国家贸易保护主义抬头,关税及非关税壁垒、零部件本地化生产政策、本地工厂生产产品享受银行特别贷款优惠利率成为阻止外来者的常用手段。

社会风险。“一带一路”沿线国家地区的多民族、多文化、多语言和多宗教信仰,对中国企业的海外项目建设和运营构成挑战。“一带一路”沿线有些国家媒体大肆渲染“中国威胁论”,有意制造敌对意识,极大地增加了中国对外产能合作的交易成本。

环境风险。尽管中国“走出去”过剩产能都是优质产能,并非淘汰的落后产能,短期内我国一些高耗能、高污染的钢铁、水泥、建材、化工等产业,转移到工业化程度较低的国家受到欢迎,但是长期

内潜藏着巨大的环境保护风险。我国重化工业跨国产能合作应警惕因侥幸心理引发环保纠纷问题。

## 对策建议

### 1.建立完善促进产能合作体制机制与支持服务体系

在新形势下,中国参与共建“一带一路”产能合作需要政府放弃过去的管理体制,深化改革,加强制度创新,尽快把对外投资体制从审批制转变为备案制为主、审批为辅且落到实处,并在此基础上构建对外投资和国际合作的促进体制。中国政府要主动出面,尽快与有关国家达成投资保护双边和多边协定。推动与有关国家已签署的共同行动计划、自贸协定、重点领域合作谅解备忘录等双边共识的尽快落实。

要制定相应的促进与支持政策措施。包括:对公司开展海外投资与合作项目可以给予所得税优惠和关税优惠鼓励;制定相应的金融、保险促进与支持政策措施;制定相应的外贸与外援促进与支持政策措施;积极动员各方力量,搭建以政府为主体的跨国产能合作的情报平台与情报网络体系;研究建立跨国产能合作重大项目库,向相关企业提供境外项目信息。

从国际经验来看,会计师事务所、律师事务所、投资银行以及证券公司、征信、评级机构等中介机构在跨国产能合作中起着十分重要的作用。我国要加大支持力度,培育相关中介机构,并推动中资会计师事务所、律师事务所、投资银行以及证券公司、征信、评级机构等中介机构“走出去”,为中国企业

“走出去”提供相关服务。

2. 积极利用外部力量，实现合作共赢

企业“走出去”，面对东道国陌生的法律法规、经营习惯、劳工素质、人文环境等问题，若中国企业和人员直接出面处理，可谓困难重重，而若善用外部力量去解决，则事半功倍。要坚持合作共赢理念，重视与当地有实力的企业、经验谙熟的国际公司、相关金融机构等合作，部分规避政治风险、法律风险、经济风险、外汇风险、治安风险等。要增强企业社会责任意识，提高本土采购力度，尽可能地雇用当地员工，带动当地中小企业和配套产业发展，争取当地民众与社会势力的支持。加强与相关国际组织合作，优先与亚洲基础设施投资银行、金砖国家银行和丝路基金等知名金融机构合作。同时，加大对海外项目安全、质量、环保等因素的投入力度，使企业声誉、信誉通过良好的安全记录和高质量的项目标准而得到提升。

3. 创新商业运行模式

建设高水平的境外经贸合作区。建议我国与相关国家进一步完善双边或多边合作框架，将税收、金融、产业、科技、人才、技术标准等方面列为政策协调的重点，争取促成一批含金量高、可操作性强的优惠政策，使高水平海外产业园区成为特殊政策的优先实施平台。总结提高中马“两国双园”建设经验，积极推进“两国双园”模式，以及“两国多园”“多国多园”模式。

创新运用PPP模式开展基础设

施投资和产能合作。中国企业要充分发挥资金、技术优势，积极探索开展“工程承包+融资”“工程承包+融资+运营”等方式的合作，有条件的项目更多采用BOT、PPP等方式。借鉴国开行在国内设立“城市建设基础设施平台公司”的成功经验，发起设立“一带一路”沿线国家基础设施投融资平台，由中资公司以美元和人民币投资、相关国家授权企业以矿产资源入股的形式，把相对高收益的资源产业开发与低收益的基础设施建设结合起来，解决基础设施项目建设周期长、回报低、融资难的问题，进而促进产能合作。

积极实施基础设施建营一体化。以往中国企业参与国际基础设施建设的主要业务是施工总承包或EPC总承包，不仅没有全面满足国际市场的需求，也使自己居于基础设施和产能合作价值链的低端，利润微薄。今后，要将“基础设施建营一体化”作为重点工作来推进。“基础设施建营一体化”，重点是加大生产性服务的投入，将以工程建设为主体的对外工程承包业务链前伸后延，提升中国企业在国际基础设施产业分工体系中的地位，进而在价值链体系中实现从“汗水建造”向“智慧创造”的转变。

4. 增强企业国际竞争力

打铁还需自身硬，企业要在跨国产能合作获得生存和发展机会，关键是要增强市场竞争力。日本跨国公司“母子工厂”体系为我国企业增强国际竞争力提供了一种可借鉴的思路。所谓“母子工厂”体系，就是将中国在新兴市场国家投资的产能作为承载一般产品和技术

的“子工厂”，而将中国国内的工厂建设成为具有技术支援、开发试制、先进制造技术应用和满足高端市场需求功能的“母工厂”，通过“母子工厂”体系建设，既有序推进中国过剩产能的输出和转移，又通过提高本土的生产效率提升竞争能力，解决要素成本快速上涨的问题。

建立多元化海外用人机制，大力实施“中高级管理人才国际化，基层管理人才及操作人员本土化”的人力资源战略。中高级人才国际化即引进一些具有国际经营能力、熟悉国际运营模式的高级人才，利用外籍雇员的语言和管理经验上的优势，推动跨国产能合作。在中高级国际化人才的开发上，要采取内部培养和外部延揽两方面相结合措施。

5. 加强研究，降低产能合作风险

为应对和降低产能合作可能存在的各种风险，要加强对“一带一路”沿线国家世情、国情、社情、民情研究。科学评估相关国家投资风险，谨慎选择合作东道国，应作为“一带一路”产能合作的前置条件。

当前我国正在加强智库建设。实施“一带一路”战略需要动员智库力量，加强对沿线国家政治、经济、文化、产业、环境等方面的分析研究，为“走出去”实施产能合作科学决策服务。

〔本文系国家社会科学基金项目“中国对外贸易中的隐含资源环境要素流动问题研究”（批准号：14BJY067）阶段性成果〕

作者单位：中国社会科学院工业经济研究所/中国社会科学院研究生院