

# “一带一路”产能合作进展与建议

◎郭朝先 皮思明 邓雪莹

**摘要：**当前我国“一带一路”产能合作规模迅速增长，参与的主体和产业呈现多元化特点，合作方式也日益多样化。但是由于我国与“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、问题多和风险大等特征，在今后“走出去”实践中，建立完善促进产能合作的体制机制和支持服务体系是当务之急。

**关键词：**一带一路；产能合作；支持服务体系

**中图分类号：**F125

**文献标识码：**A

为推动“一带一路”产能合作，我国铁路、核电、钢铁、有色和建材等优质产能正源源不断地“走出去”，境外投资、工程承包也在如火如荼地进行。随着2015年5月16日国务院《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》的印发，将带动国内装备、技术、服务、标准和品牌进一步“走出去”。

## 产能合作进展

### 1. 合作规模增长迅速，合作方式多种多样

(1) 据统计，2014年我国对“一带一路”沿线国家和地区的投资流量为136.6亿美元，年末存量达到924.6亿美元。2015年，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%；我国企业在“一带一路”相关的60个国家承揽对外承包工程项目3987个，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%。同期，我国企业向交通运输、电力和通信等产业直接投资累计约116.6亿美元，同比增长80.2%。装备制造业对外直接投资70.4亿美元，同比增长154.2%。

(2) 我国企业参与“一带一路”沿线国家产能合作的方式日益多样化。如电力行业从最初的设

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）、并购和融资租赁等多种形式，我国电力企业“走出去”的水平不断提高。在对外承包工程方面，我国企业在继续发挥传统承包优势的同时，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国际产能与装备制造合作的有效平台，已成为促进我国和东道国经贸合作双赢的重要载体。截至2015年底，我国企业正在推进的合作区共计75个，其中一半以上是与产能合作密切相关的加工制造类园区。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。值得特别指出的是，2015年，我国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，为我国与“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。

## 2. “走出去”产业既有传统优势产业，又有新兴装备制造优势产业

当前我国在“一带一路”沿线开展国际产能合作的产业，既有以轻工、家电和纺织服装为主的传统劳动密集型优势产业，以钢铁、电解铝、水泥和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。

(1) 中国铁路“走出去”项目地区不断拓展，主要市场集中在“一带一路”沿线国家。2014年，我国企业参与的境外轨道交通类项目348个，比2013年增加113个。2015年我国再次在激烈竞争中脱颖而出，中标印度尼西亚雅万（雅加达-万隆）高铁项目，充分展示了竞争优势。

(2) 电力装备行业是“走出去”步伐迈得较大的行业。目前，已涵盖巴基斯坦、印度、赞比亚、埃塞俄比亚、阿根廷、意大利和葡萄牙等近百个国家，多数分布在“一带一路”沿线国家。从发电种类看，涵盖了火电、水电、风电、太阳能、核电和生物质能等领域，其中，火电、水电是我国电力企业开拓国际市场的主要领域，新能源是我国电力企业“走出去”的新增长点。从产业链看，包括了电站的设计、咨询、融资、建设、采购和运营等全产业链。从行业配套看，既包括电站建设，也包括电网建设。

(3) 钢铁行业对外投资合作侧重于上游环节。钢铁企业“走出去”主要集中在越南、印度尼西亚和俄罗斯等22个国家，境外设立企业或分支机构约200家。多数企业集中在上游开采环节，截至2014年底，上游环节对外直接投资累计约78.2亿美元；中游冶炼环节投资相对较少，对外直接投资累计约13.8亿美元，已有云南鑫河钢铁公司在老挝设立冶炼厂、昆钢集团在越南投资设厂。

(4) 水泥等行业利用出口、承包工程和对外投资等多条腿走路方式推进国际产能合作。截至2015年底，我国水泥企业在境外投资设立的企业数量约100家，主要分布在东南亚、中亚和非洲等34个国家

(地区)。老挝、越南、缅甸和蒙古等亚洲国家基础设施建设需求旺盛，非洲国家埃塞俄比亚、莫桑比克、尼日利亚、坦桑尼亚、赞比亚、布基纳法索和南非等水泥消费量大，自身产能难以满足需求，我国企业对这些国家投资力度较大。

实施“一带一路”产能合作，带动了我国铁路、电力和通信等优势行业的相关技术和标准“走出去”，有利于提升我国在全球产业链和价值链中的地位。如印度尼西亚雅万高铁项目是我国从技术标准和装备制造，到勘察设计、工程施工和运营管理等全方位整体“走出去”的第一单项目，具有标杆意义；已开工的中老铁路、匈塞铁路也有力地带动了我国铁路标准和设备“走出去”。

## 3. 国有企业占主导地位，民营企业异军突起

(1) 在国有企业中，中央企业是“走出去”的主要力量。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、中国建材集团和中国电建等。

(2) 在“一带一路”战略引导下，众多民营企业纷纷参与国际产能合作。如浙江恒逸集团在文莱投资43.2亿美元建设800万吨炼油炼化项目，该项目是我国民营企业迄今为止最大的海外投资项目。青山钢铁在印尼建设青山工业园，总投资约40亿美元，已建设三期镍铁生产线和自备电厂项目。华夏幸福基金有限公司与印度尼西亚的PT Alam Sutera Realty Tbk公司共同设立合资公司，在印尼的万丹省唐格朗市建设产业新城。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（简称中民投），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、新加坡和伦敦等地开展业务。



■ 青霜锁道 | 陈宝林/摄

#### 4. 产能合作机制逐步形成，海外布局已显雏形

近年来，我国着力建立三方面的产能合作机制：一是与国外商谈建立双多边产能合作机制。国家发改委牵头与17个国家开展了机制化的双边产能合作；对接东盟、非盟和欧盟等区域组织，借助多边舞台推动产能合作；与法国、韩国等发达经济体建立第三方合作机制。二是建立中央地方协同联动机制。国家发改委与河北、江西等10多个省份分别签署合作协议，通过委省协同联动机制合力推进国际产能合作。三是建立央企、民企与协会协同推进机制。国家发改委分别会同国资委、全国工商联和各行业协会建立协同机制，推动央企、民企走出去，发挥行业协会桥梁纽带作用，全面推进国际产能合作。

在各方努力下，目前我国国际产能合作初步形成了“一轴两翼”合作布局：以我国周边重点国家为“主轴”，以非洲、中东和中东欧重点国家为“西翼”，以拉美重点国家为“东翼”。其中，“一带一路”产能合作主要分布在“主轴”和“西翼”上。重点国家有俄罗斯、巴基斯坦、印尼、马

来西亚、泰国、老挝和缅甸等。

#### 存在的问题与障碍

##### 1. 体制机制不健全，支持服务体系建设滞后

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，在投资审批、外汇管理等方面存在诸多制约。2013年3月新一届中央政府成立以来，国家发改委、商务部已经对境外直接投资管理体制进行了改革，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，除了前置审批之外，事中事后监管体制机制并没有及时建立起来。目前促进国际产能合作存在政策分散、不成体系，政策支持力度不足，已有政策执行效果较弱等情况。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，信息服务网络、统计监测系统支持服务体系建设滞后，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. 制度环境和技术标准迥异，企业应对准备不足

企业“走出去”要面对迥异的制度环境，但我国企业在这方面普遍应对准备不足。由于不熟悉国外商业习惯、法律环境，缺乏国际项目经验等，往往发生项目落地困难和企业被罚等事件。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，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、斯里兰卡和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。产能合作技术标准不对接。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。

### 3.企业尚未形成合力，部分领域存在同业竞争

我国企业“走出去”尚未形成有效的对外投资网络和相互需求网络，没有形成合力。如我国工程机械技术装备“走出去”面临的开拓国际市场难度大的问题，其中一个重要原因是在境外施工的我国施工企业对国外品牌比较偏好和依赖，甚至拒绝使用国内品牌。在部分领域存在同行竞争者的盲目竞争现象，损害了国家利益。如在某些国家一个电力项目有6-7家我国企业投标，出现母公司与子公司、众多子公司间相互竞争的情况。

### 4.企业国际化能力不足，缺乏国际化人才队伍

跨国产能合作涉及到各国法律、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、投融资管理和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。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。

### 5.沿线国家主权信用低，各类风险将长期存在

“一带一路”国家多为发展中国家，且大多数国家主权信用状况不佳。境外各类风险将长期存在，如政治风险、经济风险、社会风险和環境风险等。

## 建议

### 1.塑造新形势下的海外投资与国际合作促进体制

我国政府要主动出面，尽快与有关国家达成投资保护双边和多边协定，要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，并在此基础上构建对外投资和国际合作的促进体制。推动与有关国家已签署的共同行动计划、自贸协定和重点领域合作谅解备忘录等双边共识的尽快落实。

### 2.制定相应的促进与支持政策措施

包括制定相应的金融、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等；积极动员各方力量，搭建以政府为主体的国际产能合作的情报平台与情报网络体系，如建立国际产能合作重大项目库，向相关企业提供境外项目信息；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等。

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”，为我国企业“走出去”提供相关服务。

### 3.加强沿线国家世情、国情、社情和民情研究

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、产业和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。

★本文系国家社科基金项目《中国对外贸易中的隐含资源环境要素流动问题研究》（编号：14BJY067）阶段性成果。

（作者单位：郭朝先，中国社会科学院工业经济研究所；皮思明、邓雪莹，中国社会科学院研究生院）

DOI: 10.13561/j.cnki.zggqgl.2016.04.017 ■编辑：田佳奇