

中东与“一带一路”建设

中国与中东国际产能合作的理论与政策分析

魏敏

摘要: 中东是中国改革开放后对外开展国际合作较早的区域。本文基于对国际产能合作的界定以及中国与中东开展国际产能合作的演进及特征的分析,从理论上探索发展中国家之间开展国际产能合作的途径和方式,同时对中国与中东开展国际产能合作的现实基础、重点领域以及相对成熟的产业领域进行研究。本文认为,中国与中东产能合作的领域不断扩大,正日益从传统工业领域、基础设施建设向商业零售、金融、通信和旅游等生产性服务业领域拓展,而中东国家的国情况、发展阶段和特征、竞争优势等因素影响着中国和开展国际产能合作的深度和广度。未来中国与中东开展国际产能合作应顺乎世界经济体系调整大趋势,尤其要关注世界能源市场格局变动和政府作用,并从产业政策、产业布局、重点产业培育等诸多方面加大政策扶持,推进中国与中东国际产能合作的发展。

关键词: 国际产能合作;技术转移;中国;中东

作者简介: 魏敏,博士,中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员(北京 100007)。

文章编号: 1673-5161(2016)06-0003-18 **中图分类号:** D815 **文献标识码:** A

2015年5月16日,中国国务院印发的《关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》指出,推进国际产能和装备制造合作有利于促进实现中国从产品输出向产业输出的提升,有利于实施“一带一路”等重大战略。^① 2016年1月13日,中国政府发布《中国对阿拉伯国家政策文件》。一周后,中国国家主席习近平应邀对沙特、埃及和伊朗进行国事访问。访问期间,中国和上述三个中东国家共签署了52项合作文

^① 《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》,中国政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/16/content_9771.htm,登录时间:2016年1月20日。

件,涵盖经贸、能源、金融、通信、航空航天、气候变化等多个领域。习近平主席在沙特访问期间为延布大型石化炼厂投产按下启动键,在埃及访问期间为苏伊士经贸合作区二期揭牌,在伊朗访问期间见证了中伊双方关于建设高铁合作文件的签署。这些合作项目表明,产能合作正在成为继能源合作后中国与中东国家开展务实合作的新领域。

中东是中国实行改革开放后开展国际合作起步较早的区域之一。早在 20 世纪 70 年代末至 80 年代初,中国便开启了同伊拉克、科威特、也门、埃及、利比亚、阿尔及利亚等国家在建筑领域的产能合作。1979 年,中国公路桥梁工程公司中标伊拉克摩苏尔四桥项目,成为当年中国签订的最大的对外工程承包项目。20 世纪 90 年代,随着中国从石油出口国转变为石油净进口国,中国与中东国家的产能合作也由之前从国际石油公司购买其股份油逐步转向从地区国家购买原油的直接贸易方式。1996 年,中国企业在苏丹获得了油田开采权,首次进入石油工业的上游领域,标志着中国与中东国家的产能合作进入了新的发展阶段。2001 年 3 月,中国政府发布《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,明确提出“走出去”发展战略;同年 11 月,中国加入世界贸易组织(WTO)。在“走出去”战略的驱动下,中国企业国际化程度明显提升,产能合作的领域不断扩大,尤其与中东国家在石油天然气领域、矿产资源领域、基础设施建设和制造业领域的产能合作实现了较快发展。2008 年全球金融危机后,国际产业转移呈现出“双向转移”的新趋势,以往的产业转移均是由上至下的单向转移,即由经济发达国家向新兴发展中国家转移,而此轮产业转移呈现双向趋势:劳动密集型、以出口或代工为主的中小型制造企业由中国向越南、缅甸、印度、印尼等劳动力资源和土地资源更低廉的新兴发展中国家转移,或者由中国沿海地区向中西部地区转移;同时,另一部分高端制造业在美国、欧洲等发达国家“再工业化”战略的引导下回流。^①在新一轮世界产业转移的影响下,世界经济格局正在发生深刻变化,中国经济由此进入了结构调整和产业升级的新阶段。2015 年 3 月,经中国国务院授权,中国国家发展和改革委员会、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。“一带一路”倡议所倡导的“五通”,即政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通和民心相通,为中国过剩产能的输出和国际产能合作奠定了重要的政策基础。与此同时,该倡议提出的共商、共建和共享的原则,也为中国与中东国家提升产能合作层次、拓展合作领域、实现中国产能输出提供了重要保障。

^① 赵晓、陈金保:《全球第四次产业转移真的来了》,载《华夏时报》2012 年 11 月 1 日,第 17 版。

作为“一带一路”建设的重要区域,中东国家对基础设施建设、新能源开发与制造能力提升具有巨大需求。如何促进中国与中东国家的产能对接、实现优势互补并促进中东工业化进程,进而推动区域经济一体化和经济全球化,已经成为中东经济研究的重要课题。本文试图对国际产能合作进行理论界定,厘清中国与中东国家开展国际产能合作的形式和特征,明确中国与中东国家开展国际产能合作的优劣势,并在借鉴其他新兴市场在承接国际产业转移和国际产能合作经验教训的基础上,就加强中国与中东国家开展“一带一路”框架下的国际产能合作、促进中国产业结构调整和产业优化以及全面参与全球生产网络价值链重构提出相关政策建议。

一、国际产能合作的理论界定

在国际贸易理论中,产能合作并非是新概念。产业转移和产能合作与企业的国际化经营尤其是大规模对外直接投资密切相关。在国际分工理论上产生的国际产业转移是产业发展的基本规律之一。工业产品生命周期理论认为,产品发展经历了新产品阶段、成熟产品阶段和标准产品阶段,伴随产品生命周期的变化,产品会在具有比较优势的不同国家或地区进行生产,而产品生命周期的变化催生了国际产业转移。^① 经济学家将这一理论引入到区域经济学中,衍生出了区域经济发展梯度转移理论。该理论认为,由于要素禀赋的动态变化,国际分工类型和经济发展阶段存在多个梯度,各个梯度间的过渡呈现动态连续而非截然分离的特点;不同梯度具有各自的比较优势,经济发展导致梯度变迁,梯度比较优势由此发生变化,不同梯度国家间的产业转移方向是由高梯度国家依次向下一个梯度国家进行梯次移动。例如,产业可从发达国家向次发达国家,再向新兴工业化国家和地区,最后向发展中国家转移。20世纪30年代,日本学者赤松要(Akamatsu)基于对日本棉纺工业的研究,归纳出“产品进口、国内生产、产品出口”三个阶段的雁型产业转移模式;^②小岛清(Kojima)在“雁型模式”理论与产品生命周期理论的基础上,提出“边际产业扩张理论”,认为对外直接投资应按照投资国已经或即将处于比较劣势而在东道国具有比较优势的产业即边际产业依次进行。^③ 总体而言,这

^① Raymond Vernon, “International Investment and International Trade in Product Cycle,” *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 80, No. 2, 1966, pp. 197-207.

^② Kaname Akamatsu, “A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries,” *The Developing Economies*, Vol. 1, No. 1, 1962, pp. 3-25.

^③ [日]小岛清:《对外贸易论》,周宝廉译,天津:南开大学出版社1987年版,第445-449页。

些研究将国际产业转移的主要动因归结为比较优势或动态比较优势的变化。邓宁 (John Dunning) 提出的国际生产折衷理论将国际贸易理论、产业组织理论以及产业区位理论进行融合,从整体上解释了跨国公司在产业转移过程中采用的路径和方式。^① 新经济地理学理论认为,具有前后向联系的企业集聚可以节约交易成本。企业集聚所带来的交易成本节约随着集聚程度的加剧、集聚区劳动力与工资等要素价格的不断上升而呈现倒 U 字型变化。当产业集聚程度处于倒 U 字型的左边时,即使政府推出优惠政策,也难以实现促进产业大量转移的效果;当产业集聚程度处于倒 U 字型的右边时,政府通过适度的政策引导,便能够促进产业的有序转移。^② 近年来,有学者基于全球生产网络效应认为,产业转移与形成“战略集聚”的目的在于利用特定区位的独特条件,通过价值链活动、地理空间构型的重塑与转换,提升全球生产网络的整体竞争优势。^③

从世界经济的发展历程来看,自英国工业革命以来,世界经历了四次大的产业转移,总体上呈现出由经济发达地区向发展中国家转移,由最初的劳动密集型产业向资本密集、一般技术密集、技术密集型产业变化的趋势。第一次国际产业转移浪潮推动了“世界工厂”从英国向美国的第一次变迁,美国跃升成为全球最大的工业化国家;第二次产业转移的输出地是美国,输入地是日本和原联邦德国;第三次国际产业转移输出地为日本和德国,输入地是“亚洲四小龙”(香港、台湾、新加坡、韩国);到了 20 世纪 80 至 90 年代,第四次国际产业转移中的输出地不仅包括了美、日、德等发达国家,还包括新兴工业化国家和地区。^④ 当前,在推进“一带一路”建设的背景下,发挥中国产业的比较优势与沿线国家开展产能合作,是中国在经济全球化背景下遵循国际产业发展规律的必然选择。

在当今世界,经济全球化和区域经济一体化一直是热点议题,但学界往往只从宏观上考察经济全球化而忽略了其微观基础,即企业经营的国际化和产业的国际化。^⑤ 根据经典政治经济学理论,在国际分工基础上产生的产业转移和产业国际化通常超越了传统的、单一的国际分工模式(如国际贸易、国际投资和国际技术流动

^① John H. Dunning, “The Paradigm of International Production: Past, Present and Future,” *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, No. 1, 1988, pp. 1-31.

^② Philippe Martina and Gianmarco I. P. Ottaviano, “Growing Locations: Industry Location in A Model of Endogenous Growth,” *European Economic Review*, Vol. 34, No. 2, 1999, pp. 281-302.

^③ Geoffrey G. Bell, “Clusters, Networks and Firm Innovativeness,” *Strategic Management Journal*, Vol. 26, No. 2, 2005, p. 2.

^④ 赵晓、陈金保:《全球第四次产业转移来了》,载《商业周刊》2012 年第 23 期,第 28-29 页。

^⑤ 张纪康:《论世界经济全球化中的产业国际化及其不平衡发展》,载《世界经济与政治》2000 年第 5 期,第 75-80 页。

等),具有跨越国家地理边界的特点,并包含生产要素市场的跨国合作、产品生产的分工合作以及消费市场的分工合作。与此同时,合作方在管理制度和产业标准等领域的跨国合作也属于产业转移和产业国际化这一范畴。

本文认为,广义的国际产能合作是指整个产业国际化经营程度的优化和高度国际化,其实现路径包括国际贸易、对外直接投资和契约性国际生产。狭义的国际产能合作是指在某一产业的国际化过程中,产业链上、中、下游各生产环节的生产要素在两个以上国家或地区间的流动与配置,产品生产和销售已在两个或两个以上的国家或地区间实现。狭义的国际产能合作存在于特定产业链上游的研发、设计、规划和采购,生产环节的技术、工艺和生产能力以及下游领域的贸易、服务和标准化管理等环节。本文研究采用广义上的国际产能合作,其主要特征体现在以下四个方面:

第一,合作层面不断提升。国际产能合作不仅存在于企业层面、产业层面,也存在于国家层面、区域经济层面和世界经济层面。双边贸易协定、投资保护协定、区域经济组织和世界经济组织的协定为国际产能合作提供了宏观基础。

第二,合作领域不断细化。国际产能合作由大类产业层次向产业链层次转移。从现代产业国际化和企业国际化角度来看,最高形式的国际化经营主要还是以对外直接投资体现的全产业价值链的产能合作为主。国际产能合作存在于一个产业的前向联系和后向联系的产业链中,通过合作的方式来推进产业和生产能力的输出。同时,产业内主要企业的生产经营已不再以一国或少数国家为基地,而是面向全球并分布于世界各地的国际化生产体系之中。

第三,跨国公司是国际产能合作的主体。跨国公司作为国际产能合作的主体,其目的是实现跨国公司及其母国利益的最大化。

第四,国际产能合作促进经济效应的提升。首先,国际产能合作有利于在全球范围内进行资源配置,通过提高资源配置效率来提高生产效率、促进产业结构调整和优化。其次,国际产能合作有助于输出国企业在全世界范围内开展直接投资,促进企业提高投资收益率。再次,国际产能合作输入国可通过引入技术和资本来促进基础设施建设、增加就业机会和增进国民福利。最后,通过产业转移和国际产能合作,输入国可以缩短本国产业升级的时间,增强产业在国际市场上的竞争力。

二、中国与中东国家的国际产能合作及其特征

中国与中东国家的国际产能合作深受世界经济增长周期、中东国家经济发展阶

段和产业特征的影响。基于该地区的资源禀赋以及工业化发展程度,中国与中东国家开展产能合作除石油天然气工业领域外,合作形式主要以国际承包工程为主,目前已从最初的承接土建施工的分包商向工程总承包、项目融资、设计咨询、运营维护管理等高附加值领域拓展。在制造业领域,中国与埃及、土耳其和伊朗等国的产能合作已在承接技术转移、标准化运营管理等取得了重要突破。近年来,中国与中东国家产能合作的领域不断扩大,已呈现出由传统工业领域向商业零售、金融、通信和旅游等生产性服务业领域拓展的趋势。

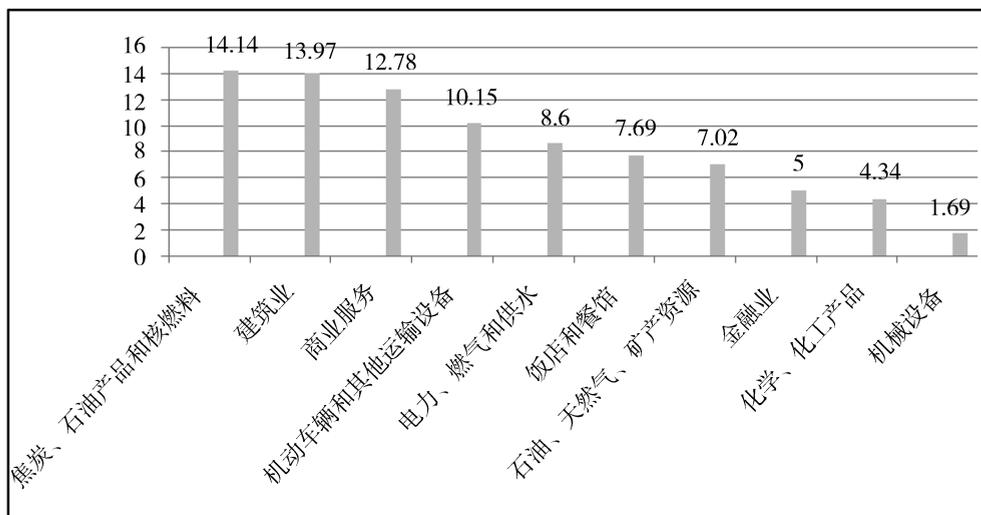


图 1 中东吸引外国直接投资主要产业领域

资料来源: UNCTAD, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*, United Nations Conference on Trade and Development, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2015_en.pdf, 登录时间: 2016 年 5 月 21 日。

外国直接投资作为国际产能合作的主要形式之一,对投资流入国的经济发展具有很大的促进作用。土耳其、阿联酋、沙特阿拉伯、黎巴嫩和埃及作为吸引外国直接投资排名前五位的中东国家,都与中国跨国公司有过密切往来。^①但从整体上看,中国对中东国家的投资仅占中国对外投资存量的 2.3%,市场份额较低。2014 年中国对上述五国的投资存量均在 14 亿美元以上,五国吸引中国投资存量合计达 91.17 亿美元,占中国对中东全部投资存量的 66.5%。^②作为全球初级产品外国直接投资流入的主要目的地和深受大规模基础设施建设投资青睐的中东地区,2014 年吸引外国直接投资流入在连

① UNCTAD, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*.

② 中华人民共和国商务部:《中国对外投资合作发展报告 2015》,中国投资指南网,http://www.fdi.gov.cn/1800000121_35_1089_0_7.html, 登录时间: 2016 年 3 月 21 日。

续五年下滑的情况下出现逆势增长,外国直接投资流入量达 633 亿美元,占全球外国直接投资总量的 5.15%,比 2013 年增长近 1 个百分点,成为继东亚和东南亚市场后全球少有的呈现正增长的地区,因此备受国际社会关注。^①从吸引投资的情况来看,焦炭、石油产品和核燃料占 14.14%,建筑业占 13.97%,商业服务业占 12.78%,三项合计占中东吸引外国直接投资流入总量的 40.89%(如图 1 所示)。

从历史发展的角度来看,中国与中东产能合作已从早期的石油工业和基础设施建设领域正在向制造业领域和服务业领域不断拓展,整体上经历了从单一的土建工程承包到技术转移共同开发生产,再到上下游产业全面合作三个阶段。

(一) 从对外承包工程的分包商到获得石油开采权益(1979 年~2000 年): 中国与中东产能合作起步阶段

中国与中东国家的产能合作起步于对外承包工程。20 世纪 70 年代至 80 年代初期,得益于国际原油价格两次大幅上涨所带来的巨额外汇收入,中东石油输出国投入巨额资金,在该地区掀起了一轮规模空前的经济开发和建设高潮。由于中东石油输出国缺乏劳动力和施工能力,众多国际承包工程公司和外籍劳务人员以工程承包和劳务输出的形式进驻中东地区。中国企业最初与中东国家的合作领域主要是房屋建筑和交通运输基础设施建设,合作方式以分包和承包施工为主。20 世纪 80 年代中后期,中东国家经济纷纷陷入滞胀阶段,国际承包市场工程量急剧收缩,导致各主要工程发包国和劳务进口国市场成交额大幅下降,一些国家还陆续出台了限制外国公司和外籍劳务进入本国市场的规定,中东国家的国际产能合作陷入低谷。冷战结束以来,经济全球化和区域经济一体化推动了新一轮企业国际化热潮,加之发展中国家对经济发展的迫切需求,中东国家大多开启了以吸引外国直接投资和国际工程承包商为主要形式的国际产能合作。

20 世纪 90 年代,基于中国国内不断增长的能源需求,中石油、中石化两大油气企业开始进入中东国家石油工业的上游领域。中国企业通过合作开发、跨国并购等形式,在利比亚、突尼斯、苏丹、埃及等国争取石油开采权益,双方合作的大型项目主要集中在油气开发领域。阿尔及利亚和苏丹作为这一时期中国主要的合作国家,成为中国境外两大主要油气产地。

(二) 产能合作初步形成,并开始进入制造业领域(2000 年~2008 年): 石油工业领域上下游产业链一体化

进入 21 世纪后,中国制定了“走出去”发展战略。2000 年,以中石油投资的喀土

^① UNCTAD, *World Investment Report 2015: Reforming International Investment Governance*.

穆炼油厂和石油化工厂开工建设为标志,中国跨国公司在中东国家不断拓展石油工业上下游领域业务,积极推行上下游产业链一体化合作方式,中国企业的跨国经营由此进入了新阶段。

首先,打破欧美石油公司垄断的格局,寻求延伸石油工业产能合作的产业链。中石油在 2004 年和 2005 年先后购买了突尼斯 NK 探区及 SLK 油田 50% 的权益,以及利比亚 17-4 区块 28.5% 的分成权益;中化集团在 2003 年收购了挪威亚特兰蒂斯 (Atlantis) 公司突尼斯油气区块的开发权益。在此基础上,中国同中东国家在石油工业领域的产能合作逐渐向产业链中下游延伸。中石油等企业在苏丹投资建设了喀土穆炼油厂和化工厂等下游项目,以及 1/2/4 区块、3/7 区块和 6 区块等近 4,000 公里的原油外输管道,实现了 500 万吨/年的原油加工能力,极大地促进了苏丹石油工业体系的建设。^①

其次,积极开展与国际石油公司的合作,不断提升国际化水平。在产业链下游领域,除投资建设项目外,中国跨国公司还为资源国石油公司及 BP、道达尔、壳牌等国际石油公司提供物探、钻井、测井、录井等油气田工程技术服务和石油工程建设服务,不断提高自身的技术水平和管理能力。2002 年,中石化在阿尔及利亚承揽 BP 公司 5.25 亿美元的原油开采提升项目;同年,中石油在利比亚承建 1,050 公里的西部输油管道工程,标志着中国企业在石油工业下游领域已具备一定的国际竞争力。

最后,产能合作层次不断提升。中国加入世界贸易组织后,中国企业的国际化水平不断提高,许多中国企业进入中东国家建立合资企业。2005 年,中石化与埃及萨瓦石油公司和埃及天然气控股公司合资成立了中萨钻井公司,注册资本达 1,800 万美元,中埃双方各投资 900 万美元,各占 50% 股份。该公司已发展成为埃及第二大油气钻井公司,拥有 16 台大型陆地钻机和修井机以及 1 座自升海上钻机平台,资产规模逾 5 亿美元,创造就业岗位 1,400 多个。目前,由中萨钻井公司投资的埃及首个海上自升式钻井平台——“海洋一号”平台已经成为世界最先进的自升式海上钻井平台之一。该平台的成功运行,标志着中萨钻井公司正式从一个陆上石油钻井公司转变成为海陆并举的石油钻井公司,并从单一钻井公司向综合性石油工程公司发展,表明中国企业在海上油气工程领域已经能够凭借技术优势参与国际市场竞争。

(三) 中国与中东国家产能合作的全面拓展阶段(2008 年至今): 从石油工业转向制造业领域和服务业领域

2008 年金融危机后,世界经济进入了新一轮调整期,国际产业转移也由先前的

^① 智宇琛:《中国中央企业走进非洲》,北京:社会科学文献出版社 2016 年版,第 253-256 页。

单向转移呈现出“双向转移”的新趋势。受此影响,中东地区出现了有史以来最好的发展局面,除石油工业以外,基础设施建设成为大量石油美元的最佳投资领域。基建项目对许多中东国家 GDP 的贡献率不断提高,其增长率普遍高于各国 GDP 增长率。2014 年,建筑业占伊朗 GDP 的比重为 9.2%,增长率为 24.9%;建筑业占阿联酋 GDP 的比重为 9%,增长率为 6.5%。^① 这一时期,中国与中东国家的国际产能合作从石油工业逐渐向交通、电力、水利、通信、住房建筑等基础设施建设领域以及制造业和服务业等多个领域拓展,汽车工业、钢铁工业、装备制造业以及建筑材料成为双方产能合作的新领域。

1. 基础设施建设领域。工程承包是中国与中东国家开展合作的传统形式。经过 30 多年的发展,中国企业在中东地区工程承包市场已具备了一定的国际竞争力,合作形式由单一的建筑承包向项目合作开发与承揽项目建设等方式拓展。工程承包及其引致的大量资金、技术、工程机械设备已成为促进中东地区经济增长的重要引擎。此外,双方的产能合作形式日趋多元,涵盖 BOT(建设—运营—转让)、BOOT(建设—拥有一经营—转让)以及项目总承包 EPC(设计—采购—施工)等多种形式。近年来,越来越多的国家政府在基础设施建设等公共服务领域采用了 PPP(Public-Private-Partnership,公共私营合作)方式或 PPI(Public-Private-Initiative,公私创新项目)融资模式,为众多中小企业进入基础设施和公共设施领域提供了市场机遇。根据中国商务部统计,2013 年中国在中东 20 多个国家均开展了工程承包合作,当年完成工程承包营业额 1,371.43 亿美元,占中国对外工程承包营业总额的 22.5%。在全球最大 250 家国际工程承包公司营业额分布中,中国公司在中东地区完成营业额 93.1 亿美元,占 10.2% 的市场份额。阿尔及利亚和海合会国家是中国在中东地区开展工程承包的最大市场,也是中国对外工程承包业务的重要增长点。2013 年,中国与阿尔及利亚新签合同额 70.1 亿美元,同比增长 39.1%;与海合会国家新签合同额达 100 亿美元,同比增长 31.5%,完成营业额 101.8 亿美元,同比增长 17%。^② 从 2013 年至 2015 年,中国国际工程承包企业在中东地区承包项目主要集中在水利电力基础设施、房屋建筑、交通基础设施等行业,这些行业占据了中国在中东工程承包领域约 75% 的市场份额。2015 年中国在中东国家承建的大型项目也大多集中在基础设施建设领域(见表 1)。

^① EMIS and Euromoney Institutional Investor PLC, <https://www.ceicdata.com/en/search/node/construction>, 登录时间:2016 年 3 月 21 日。

^② 中华人民共和国商务部:《对外投资合作国别(地区)指南(2014 版):阿尔及利亚》, <http://www.mof.com.cn/>, 登录时间:2016 年 3 月 21 日。

表 1 2015 年中国在中东国家承建的大型项目一览表

承包工程公司	项 目	合同金额
葛洲坝公司	卡塔尔默加水库及泵站项目 E 标段	40.3 亿元
中国铁建	沙特安全总部第五期工程	38.1 亿元
中国电建	与沙特阿美签署了 MGS (燃气增压站) 二期项目 EPC 合同	7.0 亿美元
中国铁建	埃及国家铁路网轨道更新项目	37.3 亿元
中国电建	与中东市场最大的电力供应商和投资商沙特电力公司 (SEC) 签订利雅得 PP14 联合循环电站合同	2.3 亿美元
中国电建	沙特达哈兰南部地区住宅和社区建设项目 P3-P4 标段	10 亿元
中国电建	沙特达哈兰南部地区小学和私立学校项目	7.6 亿元
中国电建	与沙特电力公司 (SEC) 正式签订奥莱祖变电站 EPC 总承包合同	1.05 亿美元
中冶国际	阿尔及利亚奥林匹克多功能体育场附属项目 EPC 合同	6 亿元

资料来源：中国商务部、中国国务院国资委及有关中国企业网站。

2. 制造业领域。中国在汽车、钢铁、有色金属、建材、电力、铁路、机械、电子、轻工纺织等重要制造业领域具备相当强的竞争能力。中东地区历来是中国汽车最重要的出口目的地之一，中国一汽解放汽车、福田汽车、东风汽车等载货汽车生产企业均在中东拥有自己的业务。2003 年中国第一汽车集团同伊朗第三大汽车集团萨姆汽车 (Sam Motor) 公司在伊斯法罕合资建立生产线，标志着中国汽车工业已针对中东不同的国别市场，实现了技术转移和全面产能合作。中国公司先后在伊朗、埃及、阿尔及利亚进行直接投资，采用技术转让及零部件供应等一揽子合同形式，建立合资企业，实现产能合作。目前，奇瑞、华晨、比亚迪、吉利、力帆、长安等汽车品牌均在中东国家设有合资生产和销售业务，已搭建起遍布中东的销售网络。立足中东，辐射环地中海，向非洲其他国家和欧洲市场出口汽车，已成为中国汽车工业实现产能转移的重要目标。

3. 钢铁工业领域。自 1996 年中国粗钢产量首次超过一亿吨大关并跃居世界粗钢产量第一大国以来，中国钢铁产量始终保持着全球第一的位置。钢铁工业不仅满足了中国国内快速推进的工业化和城市化对钢铁产品的巨大需求，也逐步形成了低成本国际竞争优势。2008 年，中国成为世界第一钢铁出口大国和第一净出口大国。2014 年，中冶集团投资 3.47 亿美元，在伊朗西南部建造了一座年产 100 万吨的钢铁

厂,并计划对伊朗当地7个钢铁项目投资18亿欧元(约合150亿元人民币)。^①近年来,土耳其非常重视同中国钢铁企业开展合作,已先后从中国引进了烧结机、焦炉、高炉、连续棒材轧机、连续线材轧机、带钢热连轧机等钢铁冶金设备和相关技术,正探索进一步开展产能合作的路径。

4. 装备制造领域。中国与中东国家的产能合作已经实现了由最初的项目带动装备机械设备出口,到合资建厂直接生产的转型。近年来,中东国家大力发展国内高速公路、铁路骨干网以及城市地铁建设,对装备制造领域国际产能合作的需求日益旺盛。2009年,土耳其伊兹密尔轻轨项目标志着中国高端轨道交通装备打入中东市场。2012年,中国铁建中标安卡拉至伊斯坦布尔高速铁路二期工程项目,这是中国企业在境外组织承揽实施的第一个电气化高速铁路项目。2014年,中国南车集团与土耳其MNG集团公司(MNG Holding A.S.)共同出资1.1亿美元成立土耳其合资公司,计划年产200节地铁车厢,并将打造辐射欧洲、中亚、西亚、北非市场的轨道交通车辆制造基地和售后服务中心。该合资企业已成为中国与中东国家在轨道交通装备技术领域开展产能合作的典范,成为中国装备走出去的杰出代表。在铁路基础车辆生产方面,中国车辆集团向中东出口包括电力机车、内燃机车、客车、地铁车、轻轨车、货车六大产品系列在内的多个品种。在苏丹,中国出口的内燃机车、内燃动车组、货车承担了当地80%以上的货运量和客运任务,机车可利用率高达90%以上。^②2009年,中国港湾(埃及)工程有限责任公司成立,主要从事交通基础设施建设,包括海事工程、疏浚吹填、公路桥梁、轨道交通、航空枢纽以及相关成套设备的供应与安装。

中国与中东国家在制造业领域进行产能合作的特点突出表现在以下三个方面:第一,汽车工业已经成为产业转移中少有的已经达到产能输出和投资合营水平的产业领域。奇瑞、力帆、比亚迪等中国汽车品牌的技术、质量、价格及产品售后服务与伊朗和埃及等国的汽车市场需求非常契合,在当地形成了一定的影响力和品牌效应。第二,中国与海湾国家在汽车工业领域的产能合作主要以下游产品销售为主,所占市场份额不高,尚未进入上中游产业链。2014年阿联酋自由汽车(Liberty Automobiles)公司宣布将在当地销售福田重型、中型和轻型全系卡车以及特殊用途车辆。中国北汽福田旗下卡车产品已与阿联酋当地经销商签订协议,将挺进该国汽车市

^① 《中国钢铁企业“走出去”的探索》,和讯网,<http://news.hexun.com/2012-11-19/148095963.html>, 登录时间:2015年10月23日。

^② 《中国南车内燃动车组即将出口苏丹》,第一财经网,<http://www.yicai.com/news/2693822.html>, 登录时间:2015年10月23日。

场。海马汽车选择当地经销商为其代理在迪拜和其他中东及北非国家的销售事务,进军中东市场。第三,在装备制造领域,中国与中东产能合作已经实现由输出产品到输出技术的转型升级。从产业链的上游勘探设计,到城际轨道车辆、电力机车、动车组以及高速列车等轨道车辆生产制造,再到为轨道车辆产品提供售后服务全产业链覆盖,中国在中东地区实现了对外直接投资路径下真正意义上的产能合作。

同时也应该看到,中国与中东国家在制造业领域的产能合作依然没有打破以贸易为主、以工程承包等契约性国际生产为辅的格局,尚未形成以大规模对外直接投资带动技术转移和产能合作的态势。除汽车工业和装备技术产业外,中国与中东国家在制造业领域的产能合作仍停留在承包工程项目层面,未能上升至产能输出和投资合营的水平,未来在研发、生产和营销环节上仍有较大发展空间。

三、中国与中东国家开展国际产能合作的优劣势分析

随着中东工业化水平不断提高,中国与中东国家的产能合作领域已由最初的石油采掘业转向石油化工、制造业领域和服务业。据初步统计,近年来中国与中东国家开展大型项目 72 项,其中油气和矿产资源开发类 17 项,基础设施建设类 46 项,工业制造业类 9 项,涉及油气合作开发、交通、水利、电力、房屋建筑以及大型装备制造输出等多个方面,产能合作在中国与中东国家国际经济合作中发挥着至关重要的作用。

(一) 中国与中东国家开展产能合作的优势

第一,油气贸易是中国与中东国家开展产能合作的基础。中国对油气资源的巨大需求成为双方产能合作的最大优势。为保障国家能源安全和经济安全,中国与中东主要产油国的能源合作成为双方产能合作的必然选择。根据 2014 年中国国民经济和社会发展统计公报的初步核算,中国原油消费 5.08 亿吨,进口 3.08 亿吨,对外依存度接近 61%;天然气表观消费量为 1,800 亿立方米,同比增长 7.4%,进口天然气 580 亿立方米,对外依存度达 32.2%。^① 其中,卡塔尔是中国最大的液化天然气(LNG)进口来源国。^②

第二,中国与中东国家的战略伙伴等合作机制为产能合作创造了良好环境。“一带一路”倡议提出后,中国“走出去”战略进入了新的发展阶段,中国政府对企业的扶持力度

^① 国家统计局:《2014 年国民经济和社会发展统计公报》, http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201502/t20150226_685799.html, 登录时间:2016 年 5 月 2 日。

^② 中华人民共和国商务部:《中国对外投资合作发展报告 2015》,中国投资指南网, http://www.fdi.gov.cn/1800000121_35_1089_0_7.html, 登录时间:2016 年 3 月 21 日,第 10 页。

不断加大。目前,中国已同 10 个中东国家建立了战略伙伴或战略合作关系。^① 中国依靠同中东国家建立的双边合作机制,以及中阿合作论坛、中非合作论坛、中阿博览会、中国—海合会战略对话等多边机制,为中国与中东国家开展产能合作搭建了重要平台。

第三,在基础设施建设领域,“中国建造”品牌效应在中东地区日益凸显。中国对外承包工程行业已经在中东地区产生了品牌效应,特别是在基础设施和房屋建设领域声名卓著。2016 年,美国工程记录(ENR)关于全球最大国际承包商名录中,中国大陆共有 62 家企业榜上有名,中国机械工程、中工国际、中国中铁、中国铁建、中国电建、中国交建等大型基础设施建设企业在国际市场受到普遍认可,在国际竞争中拥有较大优势。

第四,经营方式多样化,并进入设计和咨询等上游产业领域。国际工程 EPC(设计—采购—施工)总承包项目的不断增多已成为中国国际承包企业参与国际竞争的显著特征,EPC 项目数量近几年已经达到中国投标项目总数的 60% 以上。同时,越来越多的中国建筑企业开始在国际工程市场进入上游领域,为业主提供规划、勘测、设计、施工、采购等一体化的服务,并且形成了承包火电、核电、燃气、水电、风电、变电站、生物发电、光伏发电、太阳能热电、海水淡化等工程建设为主的专业化工程公司。

(二) 中国与中东国家开展产能合作的劣势

第一,中国企业国际化经验不足,经营管理水平尚待提高。2014 全球前 100 位非金融类跨国公司的平均跨国指数达 64.6%,而入围该名单的三家中国内地企业的平均跨国指数仅为 28.2%,仅浙江吉利控股集团有限公司一家企业的国际化指数超过平均水平 67.61%。2014 发展中国家和转轨型经济体前 100 位非金融类跨国公司的平均国际化指数为 54.2%,入选该榜单的 12 家中国内地企业的平均国际化指数仅为 19.9%,只有两家企业达到平均水平。^② 通过上述对比可以发现,中国跨国公司的国际化指数整体上仍然较低。实际上,对比中国远洋运输(集团)总公司和中信集团在 2013 年的数据可以发现,2014 年这两家企业的国际化指数甚至呈现出下降趋势。中国企业在中东也有失败的教训,例如由中国铁建股份有限公司承建的沙特麦加轻轨铁路,由于工程量大幅增加等原因,实际亏损超过 41 亿人民币。^③

第二,中国企业以劳动密集型项目为主的竞争优势正在丧失。中国对外工程承包起

^① 1999 年,中国同埃及建立战略合作关系。2004 年,中国同阿尔及利亚建立战略合作关系,2014 年升级为全面战略合作伙伴关系。2016 年,中国同沙特阿拉伯和伊朗分别建立了全面战略合作伙伴关系。中国先后同土耳其(2010 年)、阿联酋(2012 年)、卡塔尔(2014 年)、伊拉克(2015 年)、约旦(2015 年)和苏丹(2015 年)建立了战略合作关系。

^② 《“一带一路”背景下我国企业“走出去”面临的问题》,中国外经贸企业服务网,http://www.12335.gov.cn/article/ydy/201604/1912767_1.html, 登录时间:2016 年 4 月 6 日。

^③ 《中国铁建沙特轻轨项目亏损很可能不止于 41 亿》,凤凰网,http://finance.ifeng.com/news/pic/detail_2010_10/26/2898317_0.shtml, 登录时间:2016 年 4 月 6 日。

步于成建制输出低成本土建劳务,获得了劳动成本和管理成本上的竞争优势,促进了国际业务的快速发展。近年来,国际大型和超大型发包项目呈上升势头,很多项目已非一个公司可以独立完成。大型基础设施项目需要承包商联合体共同承担。但是,中国企业经营的重点仍在劳动密集型行业,由于多数东道国已限制外国普通劳务进入,加之中国劳动力工资成本持续上涨,致使中国公司在劳动密集型项目上的优势正在逐渐丧失。

第三,中国企业对标准规范和关键技术掌握不足,且设计能力较低。中国对外承包企业已经初步掌握了英国标准,但对欧盟标准、美国标准、法国标准了解甚少。例如,阿尔及利亚工程技术标准源自法国标准,当地很多工程直接采用法国标准,这导致中国企业在项目施工方面受到很大限制。同时,建筑承包领域的上游产业是设计咨询业务,由于中国设计咨询业发展整体滞后,中国企业在参加大型 EPC 项目的投标和设计施工中,不得不与欧洲公司合作,而欧洲公司往往会抬高设计报价或者绑定供货合同,极大地降低了中国企业的利润空间和发展空间。

(三) 中国与中东国家开展产能合作的新机遇

第一,建立国家层面的政策设计是中国对外开展产能合作的先决条件。在世界经济疲弱和国际油价低迷的情况下,中国与中东国家的产能合作进入了新阶段,中国已经成为该地区最大的外资来源国。阿拉伯国家已成为中国第一大原油进口国和第二大贸易伙伴。2016 年 1 月,中国政府发布首份《中国对阿拉伯国家政策文件》,提出构建以能源合作为主轴,以基础设施建设和贸易投资便利化为两翼,以核能、航天卫星、新能源三大高新领域为突破口的“1+2+3”合作格局,以及加强产能合作等倡议,为中国与中东各国双边领域的产能合作提供了良好的市场环境。

第二,中东国家庞大的基础设施建设,将成为该地区经济增长的主要推动力。根据世界银行估计,基础设施资产规模每提高 10%,就会给当地经济带来 1% 的增长。中东国家基础设施普遍比较薄弱,对于包括港口、航运、航空、铁路、公路、电力、海水淡化、电信、公路和桥梁、民用建筑、商用建筑在内的大型基础设施需求旺盛。未来 10 年内,中东国家规划了规模宏大的石油化工、铁路、电力、新能源、房地产、供水项目投资,中东地区建筑业总规模将扩大 80%。其中,海合会国家是中东地区最具吸引力的投资目的地,阿联酋、沙特和卡塔尔三国建筑项目总额占海湾六国建筑项目总额的 89%。^① 从行业领域来看,中东地区建筑市场增速高于地区经济增速,建筑业将引领地区经济发展,这为中国钢铁、水泥、建筑材料和劳动密集型产业,以及高铁、核能、光伏产业、航天、通信、金融等产业的发展提供了广阔市场。据世界银行

^① 中国对外承包工程商会:《2014 国际承包工程市场走势及政策建议》,载《中国勘察设计》2014 年第 5 期,第 28-35 页。

统计,至2020年,中东地区的基础设施投资需求约为1,060亿美元,占该地区国内生产总值的6.9%。^①大部分投资将集中在满足民众日常需求和可长期创造持续就业的项目。土耳其轨道交通市场容量大,包括高铁列车、普通铁路机车车辆、地铁、轻轨、有轨电车等各类轨道交通装备需求强劲,计划在2023年前修建长达10万公里的高铁网,实现29个省份的联通,这些项目包括:安卡拉—伊斯坦布尔高速列车项目、安卡拉—西瓦斯高速列车项目、安卡拉—伊兹密尔—博拉提利—艾弗雍—乌萨科—伊兹密尔高速列车项目和布尔萨—比列杰克高速列车项目等。

第三,伊朗制裁解除后,地区经济的市场需求进一步扩大。伊朗是中东地区的人口大国,拥有丰富的石油、天然气资源,其石油储量占全球石油储量的9%,且工业体系完备、产业门类齐全。制裁解除后的伊朗已然成为中东地区最具吸引力的产能合作国家。首先,长达12年的制裁使伊朗经济蒙受巨大损失,伊朗迫切需要投资和技术维护,充分开发其丰富的油气资源潜力,恢复其在全球石油和天然气领域的地位。其次,除石油外,伊朗制造业和矿产业也表现出强劲的增长势头。目前,伊朗的汽车制造业每年产量仅为100万辆,拥有广阔的增长空间。再次,在金融领域,德黑兰证券交易所发展良好,已拥有总市值达1,700亿美元的340家公司,发展空间较大。最后,伊朗拥有占全国总人口一半以上的年龄在30岁以下的青年人口,这些青年均受过良好的教育并具备较强的学习能力,劳动力素质高,潜力巨大。

第四,中东国家的发展规划和目标凸显该地区庞大的市场机遇。很多中东国家面临加速工业化进程的现实需求,这为中东产能和装备制造合作提供了重要机遇。2015年3月,埃及政府举办经济发展大会,发布了包括改善财政、推动经济增长、吸引外国投资等在内的“四年发展和投资规划”。埃及国民经济发展规划的主要目标包括实现8%的经济增长率,将失业率降至5.5%,出口增幅达12%,工业增长率达9%,计划吸引外资140亿美元等目标。^②阿尔及利亚政府制定了以增加公共投资为主的2015至2019年“五年经济建设计划”,其目标是发展具有竞争力和多元化的经济,规划目标是实施总投资2,625亿美元的国家投资计划,兴建高速公路、铁路、实现铁路线路1,200公里的目标,建设港口、水坝、电站以及其他基础设施。^③

^① 中国对外承包工程商会:《2014国际承包工程市场走势及政策建议》,载《中国勘察设计》2014年第5期,第28-35页。

^② “Egypt Economic Development Conference; Important AfDB delegation reinforces Bank’s support for Egypt,” African Development Bank, <http://www.afdb.org/en/news-and-events/article/egypt-economic-development-conference-important-afdb-delegation-reinforces-banks-support-for-egypt-14049/>, 登录时间:2016年3月13日。

^③ 商务部国际贸易经济合作研究院等:《对外投资合作国别(地区)指南:阿尔及利亚(2015版)》,中国投资指南网, <http://www.fdi.gov.cn/CorpSvc/Temp/T3/Product.aspx?idInfo=10000545&idCorp=1800000121&project=25&record=446>, 登录时间2016年3月10日。

(四) 中国与中东国家开展产能合作的潜在威胁

不可否认的是,中国与中东国家开展产能合作仍面临一定的潜在威胁,主要包括:

第一,部分中东国家政局动荡,冲突不断。动荡的政治局势对双边贸易、直接投资、工程承包等都带来了巨大风险,尤其是对油田、炼油厂、油气管道、储油库和设备仓库等石油和天然气工业设施的安全造成严重威胁,这是影响中国与中东国家开展产能合作的最大障碍。

第二,中国与欧美国家在中东的竞争加剧。高铁领域是欧洲工业强国的传统市场,项目建设大多采取欧洲规范。2012年,阿尔及利亚高速公路局的招标项目因受到欧洲公司的游说,在招标文件中设置贸易壁垒,直接将中国公司排除在外。在传统土建项目领域,中国企业面临来自印度、土耳其等发展中国家企业的激烈竞争。从行业发展来看,国际工程承包市场的业务已延伸至附加值较高的上游设计咨询领域,中国企业在该领域目前仍处于发展初期,不具备与欧美公司、韩国公司同台竞技的实力。中东国家基建市场基本对全球开放,中国企业面临法国万喜、美国柏克德、日本大成建设等顶级国际承包商的竞争。

第三,政府政策变化导致机械设备出口市场紧缩以及市场准入门槛提高。长期以来,中东国家总体上工业基础薄弱,在高铁、高速公路、桥梁、机场码头、水电大坝等建设领域,挖掘机、装载机、起重机、混凝土机械及路面机械等大型机械设备一般依赖进口。但是,近年来部分中东国家制定了严格控制机械设备进口的政策,如阿尔及利亚政府只允许临时进口价值超过 675 万美元的成套设备,工期结束后,如果再有中标项目则允许继续延期,否则必须出口,不出口将予以没收并处以罚款。临时进口设备关税和一次性进口关税金额相同,并且海关批复手续繁琐、耗费时间长,这些政策严重影响着工程进度和收益。^① 2014年初,沙特投资总局重新对外资企业进行了分级,并对国际承包商在建项目进行评估,提高市场准入门槛,中国公司已无明显的价格优势。

四、对中国与中东国家开展产能合作的政策建议

就中东经济增长的动力而言,改善投资环境、吸引外资进入,继而开展国际产能合作和促进工业化仍然是中东国家加快经济社会发展的重要战略。中国政府提出,在与中东国家共建“一带一路”的过程中,应对接双方发展战略,发挥双方优势和潜

^① 商务部合作司:《承包工程市场国别报告(阿尔及利亚)》,中国服务贸易指南网, <http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/c/2009-03-23/69727.shtml>, 登录时间:2016年4月13日。

能,推进国际产能合作,扩大双方在基础设施建设、贸易投资便利化以及核能、航天卫星、新能源、农业、金融等领域的合作,实现共同进步和发展。^①但是,中国与中东开展产能合作仍面临较大挑战,这些挑战既有来自中东国家内部的风险,也有外部风险。同时,一些地区国家正处于艰难的转型中,如中东剧变后突尼斯和埃及的转型与重建,伊核问题全面协议达成后伊朗的经济发展等问题。海合会国家贸易自由化程度较高,但高关税和非关税壁垒在伊朗、摩洛哥、突尼斯等其他中东国家依然存在。整体而言,中东地区对贸易和直接投资的限制高于世界其他地区且在生产领域多采用欧盟、英国或法国的技术标准和规制,对中国技术标准和规范持一定的排斥态度。鉴于此,本着以市场为导向、以企业为主体的原则,这里谨就中国与中东国家开展产能合作提出几点建议。

第一,充分发挥国家对油气工业产能合作的主导作用,进一步完善多元化能源资源进口的战略格局。中国可充分利用自身巨大的市场优势,采取贸易平衡手段,吸引中东主要石油输出国对中国国内市场的投资,尤其要充分利用沙特等国在石油化工领域的产能优势,加强双方石化企业的合资与合作,加快石化产业的升级换代和结构转型。同时,可综合运用海外并购、权益投资、战略联盟等合作形式,加大中国对中东油气资源进口的布局,保障中国的能源供应安全。

第二,在产业政策方面,中国需重视油气投资风险,拓展基建工程,加快制造业技术转移和产业对接。首先,高度重视油气投资风险,巩固已有的油气市场,盘活中国在利比亚、苏丹、南苏丹的石油资产。其次,抓住基建工程市场机遇,大力拓展沙特、阿联酋、卡塔尔、埃及、阿尔及利亚、土耳其等国的公路、轨道交通、港口水运和房屋建设市场。中国可在基建领域开发绿色建筑、低碳建筑、智能建筑等前瞻性先进技术,以技术优势取代原有的劳动力低成本优势,进一步提升中国企业在基建工程方面的国际竞争力。最后,加快制造业技术转移和产业对接。中国与埃及、伊朗、阿尔及利亚等国在汽车工业和装备技术领域虽然已有技术转移趋势,但尚未形成大规模产业对接和完整的产业链条。

第三,在产业布局方面,中国需充分考虑中东各国的投资风险,总体平衡该地区重点国家的投资项目。中国对中东的直接投资主要集中在伊朗、沙特、阿联酋、苏丹、阿尔及利亚等能源资源富集、消费能力较强、地区影响力较大的国家。今后,中国应加强与相关国家企业的产能合作,共同建设境外产业集聚区,投资兴建境外经贸合作区、跨境经济合作区等各类产业园区,构建中国与中东产能合作的“一个基

^① 《中国对阿拉伯国家政策文件(全文)》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-01/13/c_1117766388.htm, 登录时间:2016年4月13日。

础、两个核心领域、六大区域”的合作模式,即以油气贸易为基础,以油气工业和制造业为核心,打造沙特阿拉伯、伊朗、伊拉克、土耳其、埃及、阿尔及利亚六大重点市场。经过 30 多年的发展,中国与中东国家的产能合作逐步形成了以沙特、卡塔尔为核心,辐射伊拉克、阿联酋、阿曼、也门、巴林的海湾油气资源区;以阿尔及利亚为核心,辐射次区域组织马格里布联盟国家的油气资源及制造业园区;以埃及为核心,辐射利比亚、苏丹、南苏丹、吉布提等国家的综合工业区;以伊朗为核心,辐射中亚里海南部沿岸油气资源和综合工业区;以土耳其为核心,辐射中亚和欧洲的综合工业区。

第四,充分发挥丝路基金、亚投行和国家主权财富基金的作用。中国在发挥上述基金作用的同时,还可通过对外经贸发展专项资金、优惠贷款、中长期出口信用保险等形式,重点支持对外投资合作,尤其是在工程承包领域,可对由承包商为业主提供(或垫付)资金的带资承包、交钥匙工程、BOT 项目、需要承包商提供完工保函的融资等合作项目提供融资,提升中国承包工程企业参与竞争的资金实力。

第五,加强工程承包等重点产业领域的人才培养,提升高端设计人才的引进力度,并计划地培养一批既懂专业,又能够熟练运用国际行业规范的管理骨干和技术精英。在装备技术领域,中国宜有计划地输出中国设计规范和标准,实现“产品输出—技术输出—标准输出”的突破。

第六,中国企业可广泛开展第三方合作。中国企业应灵活运用多种方式参与国际竞争,包括组建中国企业联合体、与所在国本地或国际企业组建联合体以及股权投资等方式,与行业内著名跨国公司的第三方合作,这将有利于中国企业获取国际企业先进的经营管理经验和核心技术,实现中国企业内部结构的升级和优化。同时,中国企业可充分利用当地公司熟悉本国政治、法律、制度以及经济、文化和社会环境的优势,在行业领域进行本地化经营,优化产业链分工布局,推动上下游产业链和关联产业协同发展,鼓励建立研发、生产和营销体系,构建以中国为核心的国际生产网络和全球价值链,提升中国企业在中东地区的竞争力。

(责任编辑:李 意)