

园区入口（图片来源：园区供图）

园区位于埃塞首都亚的斯亚贝巴附近的杜卡姆市，规划面积5平方公里，规划投资共3亿美元。园区分三期建设，目前一期2.33平方公里已进入投资回收阶段，二期1.67平方公里即将开工建设。

根据永元投资有限公司提供的材料，截至2018年5月底，共有83家企业入驻园区，协议投资额近8.95亿美元，实际投资额3.95亿美元。园区总产值达8.87亿美元，上缴税收累计7310.77万美元，解决当地就业14639人。

（一）与两国宏观政策对接，积极争取政府支持

东方工业园的投资主体

将企业自身发展

规划与我国发展政策和埃塞国家

发展战略结合起来

，以此为基础积极争取两国政府支持，为园区建设和发展创造了较为优厚的条件。

2005年底，我国加大对企业“走出去”的引导力度，先后出台多项配套政策措施，鼓励企业在境外建立经贸合作区。

根据商务部建设境外经贸合作区的政策指引，永元投资有限公司将原本在埃塞投资水泥厂的方案改为投资建设东方工业园。

2007年11月，东方工业园正式中标中国商务部境外经贸合作区，并于2015年4月通过商务部和财政部确认考核，获得1亿元人民币的基础设施补贴。

东方工业园的设立和规划，也与埃塞工业化发展战略相契合。

自20世纪90年代以来，埃塞政府先后推出“农业发展驱动型工业化战略”

劳动密集型产业和出口导向型产业

。园区重点引入纺织、建材等劳动密集型产业，以及华坚鞋业集团等以出口为主的企业，与埃塞国家战略方向基本一致。

东方工业园被埃塞政府列为国家工业发展计划优先发展项目，同时也是埃塞“可持续发展及脱贫计划”的组成部分。埃塞政府通过税收优惠、“一站式”服务、政府采购等形式为园区提供支持。

（二）以园养园，滚动开发，缓解融资难题

以园养园、滚动开发

”的策略。园区投资主体通过厂房租售、土地分租、物业管理费等形式，在园区的经营管理中获得多种类型的收入来源。

此外，投资主体还在园内独资或合资成立水泥厂、制管公司、钢铁厂等，产品主要销往埃塞国内市场，销售收益主要用于支持园区建设。投资主体通过多元化收入来源，为园区建设提供了持续的资金支持，一定程度上解决了融资渠道狭窄、建设资金短缺的难题。

（三）根据所在国资源禀赋和市场需求，确定主导产业

埃塞总人口1.04亿，劳动力资源丰富，用工成本低，政治局势相对稳定，较为适合发展劳动密集型产业。埃塞正在大力推进工业化和基础设施建设，对钢铁、水泥、建材等产品需求较大。

因此，园区规划重点引入的产业包括纺织、皮革、冶金、建材等。

在已经入驻的83家企业中，纺织企业多达30余家，建材企业10余家，钢铁相关企业近10家，有效地与当地资源禀赋和市场需求结合起来。

面临的主要困难和挑战

中国企业在非投资，普遍面临所在国营商环境较差、我国对外投资配套体系不健全、企业自身能力不足等问题。东方工业园是我国企业在非投资的一个典型案例，也面临类似的问题和挑战。

（一）外汇紧缺、货币贬值、政策执行效率低、法制不健全等营商环境问题比较普遍

埃塞外汇短缺

是制约企业生产和发展的重要因素。一方面，外汇需求大，埃塞本国的制造业基础十分薄弱，大部分生产资料和生活用品依赖进口，需大量外汇。另一方面，外汇收入少，埃塞的出口以农牧业为主，创汇能力较差，特别是在当前国际农产品价格持续保持低位的大环境下尤为艰难。

国际货币基金组织的数据显示，2016/2017财年埃塞外汇储备为32亿美元，不足其两个月进口支出。外汇紧缺严重影响了园区企业的正常生产。据园区企业反映，园区内部分建材企业申请购买原材料的外汇半年多未能获批，导致这些企业不得不停产；部分企业也因外汇问题不敢多接订单。

埃塞货币比尔的持续快速贬值给园区企业造成直接经济损失。2010年比尔一次性贬值20%，美元兑比尔汇率从2009年的1:12.9降到1:17.2，此后比尔持续以年均5%左右的速度贬值，2017年10月又一次性骤贬15%。

尽管比尔贬值在刺激出口方面有一定的积极作用，但货币持续大幅贬值，直接造成企业生产成本增加，利润缩水。据园区部分企业反映，近年来埃塞货币贬值速度和水平，甚至超过了其利润增速和水平。

埃塞政策执行效率低，政府履约意识较差，给园区带来较大负担。

由于埃塞政府内部协调存在较大问题，政策执行效率较低，履约意识较差，承诺向园区提供的支持往往无法兑现，或随意变更合约规定

。例如，埃塞政府与永元公司签署的备忘录中规定，埃塞政府须承担园区30%的基础设施成本，但自始至终埃塞政府也未承担这部分费用。

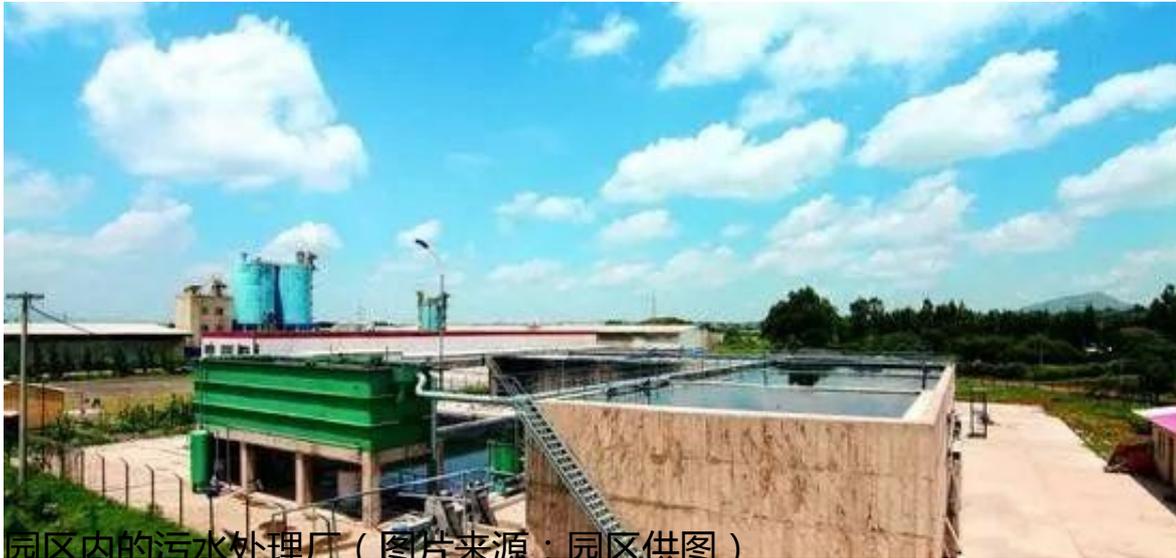
埃塞工业部与永元公司签署的协议中规定，园内企业可比园外企业多享受两年优惠政策，但这一优惠政策也没有有效执行。2008年永元公司与埃塞政府签署的关于土地出让的合同中规定，土地租金为每平方米1比尔，但在二期启动开发时，埃塞政府要求修改合同，除缴纳每平方米68比尔的赔偿款外，每年还须再缴每平方米18比尔的土

地租金，这大大提高了二期开发建设的成本。

埃塞

法律法规不完善，规定不清晰，执法不当

等问题增加了企业交易成本，在一定程度上抵消了埃塞劳动力成本低带来的优势。



园区内的污水处理厂（图片来源：园区供图）

联合国开发计划署等有关机构的调研报告也指出，东方工业园投资主体选择建立园区的地理位置并不理想。园区距埃塞首都亚的斯亚贝巴博莱国际机场30公里，距离吉布提港850公里，到机场和吉布提港分别需要2小时和3天，物流成本较高。“亚的斯亚贝巴-阿达玛”高速公路和“亚吉铁路”开通后，园区的物流交通困境才有所改善。

园区企业自身能力和人员素

质亟待提高。部分园区企业缺乏国际化运作经验

，也缺乏对当地政治、法律、工会、社会组织、文化习俗的了解，企业在经营和发展过程中，经常会因为不了解、不适应当地的法律法规和文化习俗而遇到困难或挑战。

例如，埃塞法律规定工人工作满45天，企业便不能随意辞退员工。而部分中资企业在雇佣当地工人时经常不签订劳动合同，也不熟悉当地法律对工人的保护性规定。当企业因工人旷工等问题解雇工人时，往往遭到起诉并败诉，最后公司不得不作出赔偿。

此外，据开普纺织有限公司、扬帆汽车有限公司等园区企业反映，部分中资企业人员素质不高，管理风格简单粗暴

，甚至存在歧视打骂当地人的不当行为，对中国在非投资的企业形象造成一定的负

面影响，一定程度上降低了当地社会对中国投资的接受程度，针对中资企业的打砸抢骗犯罪行为也有所增加。

推动境外经贸合作区建设的政策建议

(一) 以埃塞为试点，探索建立政府间合作区磋商协调机制

以埃塞为试点，由国内相关部门牵头与埃塞政府部门建立较为固定的合作区磋商协调机制，定期就中资企业在埃塞投资建设的合作区存在的重大问题进行磋商协调，并将协调成果机制化、协调经验系统化。

一方面，改变在非

投资企业与埃塞政府磋商地位不对等

的局面，提升磋商机制的权威性和规范性

，推动解决在埃合作区面临的重大问题，促进合作区实现更好的发展，深化中埃产能合作；另一方面，

推进协调机制的规范化、协调经验的系

统化

，并利用埃塞作为“非洲的政治首都”的影响力和辐射效应，为中非产能合作积累经验，打造样板，推进中非合作深入发展。

(二) 探索创新经贸合作区可持续融资模式，加强对重点合作区的资金支持

境外经贸合作区的金融支持，是一项复杂工程，建议可以在以下几个方面，进行探索创新：

第一，鼓励投资园区的企业利用国际商业贷款，境外发债、境外上市等方式进行境外融资。

第二，积极探索与所在国本币互换，拓展跨境人民币结算业务，降低外汇紧缺、当地货币贬值等带来的风险。

第三，建立综

合客观的评估标准，选取重

点合作区作为试点，开展“外保外贷”、“外保内贷”等业务，盘活合作区的海外资产。

（三）加大咨询、医疗、教育等“走出去”，完善海外投资配套支持体系

法律咨询、医疗保障、教育配套等系统性的支撑是保障园区可持续发展的重要条件。政策方面，加大推动咨询、医疗、教育等机构“走出去”的力度。

一是通过优惠政策、资金支持等鼓励国内相关机构走出去，在拓展海外市场的同时，也为境外国民提供支持和服务；二是通过与所在国或第三方相关机构合作，联合提供法律、教育、医疗方面的服务。

（四）加强总结交流境外合作区的经验教训，通过培训宣传提高企业能力和人员素质

第一，加强总结国内相关部门近十年来引导、管理、规范境外合作区发展的经验教训，为当前和今后一个时期的境外合作区建设提供更为科学合理的指导和管理。

第二，对相对成熟的境外合作区的发展经验，包括合作区的规划、建设、运营等方面的经验教训，进行系统的梳理和总结，为其他合作区提供借鉴参考。

第三，通过多层次、多形式的培训、宣传，提高中资企业能力和中方人员素质，帮助企业更好适应非洲的投资环境和商业规则。

