

非洲工业园区的发展现状、问题与政策思考

武芳 姜菲菲 田伊霖¹

摘要: 非洲国家自独立之日起就把工业化视为经济发展的主要目标, 进入 21 世纪后更启动了“再工业化进程”, 并视工业园区为促进工业化发展、实现经济多元化的重要举措。迄今, 非洲已涌现出上百个各种类型的工业园区。从实际效果来看, 某些园区取得了一定程度的发展, 但总体在促进出口、带动国内产业发展、改善国家投资环境等方面的作用依然有限。主要原因在于非洲整体投资环境不佳, 工业基础薄弱, 工业园区基础设施配套不完善, 缺乏资金和技术支持, 政府高层重视不足, 园区规划不合理, 区内企业与非洲当地企业联系较为松散。为提高工业园区的建设速度和质量, 未来非洲政府应将工业园区的发展置于更高层面, 加强对工业园区的整体规划, 注重园区与国内经济的联动发展。在非洲国家自身能力不足的情况下, 还应积极加强国际合作, 在园区选址、规划、建设、运营中充分利用国际资源。

关键词: 工业园区 联动发展 国际合作

The development status, obstacles and solutions of Africa

Industrial Zones

Wu Fang Jiangfeifei Tianyilin

Abstract: Since the independence of African countries, industrialization has been regarded as the main objective of economic development. Into the 21st century, the African countries start the

¹武芳, 商务部国际贸易经济合作研究院西亚非洲研究所副主任、副研究员; 姜菲菲, 商务部国际贸易经济合作研究院西亚非洲研究所副研究员; 田伊霖, 商务部国际贸易经济合作研究院西亚非洲研究所助理研究员

"re-industrialization process" and take the industrial park as an important measure to promote industrial development and economic diversification. So far, Africa has emerged hundreds of various types of industrial parks. From the actual results, some parks have achieved a certain degree of development, however, their overall role in promoting exports, driving domestic industry development and improving the state's investment environment is still limited. The main reasons are as follows: the poor investment environment in Africa, the weak industry, not-completed industrial park infrastructure, lack of financial and technical support, lack of high-level government attention, unreasonable park planning, and the loose connection between enterprises in the park and local enterprises. In order to improve the speed and quality of industrial park construction, the African government should put the development of industrial parks at a higher level in the future. Moreover, they should strengthen the overall planning of the industrial parks and focus on the linkage development between industrial parks and the domestic economic. In the case of insufficient capacity of African countries, international cooperation should be actively strengthened to make full use of international resources in the site selection, planning, construction and operation of industrial parks.

Key Words: Industrial Zone Interactive Development International Cooperation

一、非洲工业园区发展现状

（一）非洲工业化发展现状

“工业化”这个问题对非洲来说并不陌生。早在 20 世纪 60 年代，非洲各国逐步摆脱殖民统治、实现独立之后，就竞相走上了工业化的探索之路。20 世纪 90 年代至 2008 年金融危机爆发前，非洲曾一度迎来十余年快速发展期。但金融危机后的多国政治动荡及 2014 年下半年国际大宗商品价格持续暴跌给非洲国家经济发展带来巨大冲击。在此背景下，非洲各国及区域组织纷纷调整经济发展战略，积极推进工业化，希望通过加快工业化进程改变非洲对外依附性过强的经济结构。

2015 年 9 月，非洲联盟委员会公布《2063 年议程：我们想要的非洲——一框架文件》（以下简称《2063 议程》）和《2063 年议程：我们想要的非洲——第一个 10 年实施计划（2014-2023 年）》（以下简称《实施计划》）等有关推进非洲工业化方面的文件，分别提出非洲工业化的长期和中短期战略构想。在《2063 议程》中，非盟提出“制造业增加值在现有基础上至少增长 5 倍”的长期目标；在《实施计划》中，非盟提出“制造业增加值占国内生产总值的比重比 2013 年增长 50%以上”的中短期目标。但实施情况不容乐观，目前非洲制造业占国内生产总值比重仅为 11%左右，并无显著增长；工业增加值占比甚至有所下降。非洲大陆 55 个经济体中，仅有 3 个“新兴工业经济体”，20 个国家属于“发展中工业经济体”，超半数的国家仍为“工业最不

发达国家”。“非洲工业化落后突出表现在制造业产值低、制造业就业人口和中高技术制成品出口量少。²” 据统计，非洲制造业就业人口仅占非洲就业总人口的约 10%。³

就非洲不同国家的发展情况而言，部分国家工业和制造业占比有所下降，但也有发展较有起色的国家。根据联合国非洲经济委员会《非洲统计年鉴 2016》，2014 年，非洲工业增加值占非洲国内生产总值比重为 30.9%，较 2007 年下降 7.8 个百分点；2014 年制造业占比为 11.2%，较 2007 年仅提升了 1.1 个百分点。在非洲经济强国中，南非 2014 年工业产值占比为 29.5%，较 2007 年下降 0.2 个百分点；制造业占比为 13.3%，较 2007 年下降了 2.8 个百分点。而西非国家乍得，2014 年该国工业产值占比为 40.2%，虽仅较 2007 年上升 1.8 个百分点，但该国制造业占比 11.5%，较 2007 年提高了近一倍。另外，尼日利亚工业占比虽大幅下降，但制造业占比提高近 3 倍。

表 1 主要非洲国家工业及制造业占比情况

单位：%

国家	工业占比		制造业占比	
	2007 年	2014 年	2007 年	2014 年
阿尔及利亚	61.2	45.6	4.3	4.2
赞比亚	34.9	32.9	9.5	6.4
埃塞俄比亚	12.6	14.7	4.5	4.3
尼日利亚	40.7	24.9	2.5	9.8
肯尼亚	21.8	19.8	14.5	11.4
南非	29.7	29.5	16.1	13.3
安哥拉 ⁴	61.5	54.6	3.4	4.1
纳米比亚	34.8	31.8	14.7	11.6
马达加斯加	20.6	19.1	15.0	14.4

²李智彪：《非洲工业化战略与中非工业化合作战略思考》，载《西亚非洲》2016 年第 5 期，第 108 页。

³联合国工业发展组织：《工业发展报告 2016》，第 181-182，229-234 页。

⁴安哥拉 2014 年数据暂缺，该数据为 2013 年数据。

刚果（金）	31.9	46.5	18.0	16.6
-------	------	------	------	------

数据来源：联合国非洲经济委员会《非洲统计年鉴 2016》。

（二）非洲工业园区发展现状

工业园区常被作为推动工业化、吸引直接投资和促进出口的工具。大多数非洲国家推行工业园区的时间相对较晚，许多国家级的出口加工区项目都是在 20 世纪 90 年代晚期或 21 世纪初期才开始建设的。目前，非洲国家工业园区发展呈现出涉及产业范围广泛、优惠政策力度大等特点。

1. 工业园区涉及产业范围广且注重结合国情

非洲国家工业园区涵盖产业范围比较广泛，不仅涉及农业、冶炼、纺织服装等传统产业，也涉及 IT、通讯、食品加工、生物制药、仓储物流等新兴产业。

在园区内产业布局方面，非洲国家注重结合自身国情进行选择。非洲是世界重要的棉花产地，许多国家都是产棉大国。不少国家都结合自身国情在园区内重点发展纺织服装业，例如肯尼亚基裴武（Kipevu）工业园、巴拉吉（Balaji）特殊经济区等 6 个工业园区都主要发展纺织服装业。此外，大部分非洲国家第一产业占比较重，每年生产大量优质农产品，如木材、可可、干果等。在园区内产业选择时，非洲国家重点选取本国特色农产品进行加工，提高产品附加值。例如，加蓬的恩考克（Nkok）特殊经济区重点发展木材加工业，加纳的 ICT 虚拟村重点发展可可加工业，肯尼亚的出口加工区将特产夏威

夷果的加工作为重点。

2. 优惠政策力度较大且形式多样

为吸引投资，非洲国家都出台了力度较大且形式多样的入园优惠措施。优惠措施不仅集中在税费的减免上，也涉及所有权、服务便利化等多个方面。在减免税费方面，各国都提出了入园企业减免税费的优惠条件，且涵盖所得税、关税、增值税、资本利得税等多个税目。在便利化服务方面，加纳提出会为工业园的入园企业提供最简便的海关手续；科特迪瓦提出为外籍工人及家属办理长期签证和工作许可的便利。在所有权方面，吉布提、加蓬等国家都出台了允许外资全资持有的政策。此外，各国也提出了一些针对收益返还、外汇结算等方面的优惠措施。

表 2 一些正在运行的非洲国家工业园区情况表

所在国	名称（及建立年份）	主营业务	主要优惠措施
安哥拉	卢安达—本格（Luanda-Bengo）特殊经济区（2009）	工业、农业、矿业	基础设施及服务
喀麦隆	自由工业区（1990）		10 年减免税费； 第 11 年起征收企业利润 15 的统一税； 在喀麦隆所有投资和基金收益免税返还； 外汇规定方面的免税优惠
科特迪瓦	自由区（2008）	IT、生物科技	前五年免征所得税； 第六年起征收 1% 的所得税并配有一些免税优惠； 免关税及增值税； 用于工资及分红的资金自由转汇； 外籍工人及家属可获得长期签证和工作许可

刚果(金)	马拉库 (Malaku) 特殊经济区 (2012)	农业综合企业、建材、包装、金属冶炼	税费及关税激励政策
吉布提	吉布提自由区(2004) DAM 商业自由区 (2013)		允许外资全资持有； 减免全部直接税和间接税； 全部返还资本及收益； 无外汇限制； 灵活的用工法规
厄立特里亚	马萨瓦 (Massawa) 自由区 (2006)	建材、农产品加工、电池	无所得税、利润及分红税等； 免征进口关税； 无外汇限制； 无最低投资额； 允许外资全资持有； 利润及资本全部返还
加蓬	恩考克 (Nkok) 特殊经济区 (2010) 曼吉 (Mandji) 免税区 (2014)	木材业、化工、农产品加工、建材、冶金 石化	免分红及不动产税； 前 10 年免征所得税，第 10-15 年所得税率为 10%； 资金全部返还； 全额减免所得税、企业所得税及资本利得税； 允许外资全资持有
加纳	特玛 (Tema) 出口加工区 阿善提 (Ashanti) 科技园 ICT 虚拟村 瑟孔蒂 (Sekondi) 出口加工区 沙玛 (Shama) 出口加工区	纺织服装 可可加工、轻工业、重工业、仓储 物流、社会服务中心、生物科技 矿产加工 石化产业	全额免征直接、间接生产产生的关税，自由区内商品进出口免征税； 前 10 年全额减免利润所得税，10 年后征收比例不超过 8%； 全额免征自由区外投资分红的预扣税； 免征针对外国投资和外籍雇工的税费； 无进口许可要求； 最简便的海关手续； 允许投资人全额控股； 对分红或股息净利润返还、外国贷款服务费用支付、技术转让协议、自由区内投资利益转让汇款等无限制； 允许自由区投资商通过加纳银行机构进行外汇账户操作
肯尼亚	出口加工区 (共 52 个)	纺织服装、服务外包、信息技术服务、棉纺、制药、宝石加工、电脑配件、食品加工、鞣剂产品，电子产	10 年免税期 (tax holiday) 免征关税、印花税、增值税； 10 年免征预扣税； 10 年免税期后继续免征 10 年企业所得税

		品, 建筑和工业建筑的租赁、呼叫中心、援助物资、干果加工	
--	--	------------------------------	--

3. 新工业园建设同步进行

除已经运营的工业园区外, 非洲国家仍在积极规划建设其他园区。目前有包括安哥拉、刚果(布)、刚果(金)、吉布提、坦桑尼亚等 13 个国家能够查找到规划中园区的信息。但可以肯定的是, 实际的规划中园区数量会更多。尼日利亚目前有 25 个正在建设或规划阶段的工业园, 南非也有 10 个。莫桑比克正在为该国境内的赞比西河流域制定一整套特殊的税收和海关规定。赞比亚卢瓦纳(Lumwana)多功能经济区目前正在建设中, 预计 4 年内将配套 50-60 家企业, 预期投资超过 15 亿美元, 为当地创造超过 6000 个工作岗位。⁵

二、非洲工业园区发展存在的问题

虽然非洲工业园区在近些年取得了一定程度的发展, 但非洲整体投资环境不佳、基础设施配套不完善等问题抑制了工业园区在招商引资、促进非洲工业化等方面的作用, 区内企业与非洲当地企业联系也并不紧密。目前看来, 非洲工业园区并不能很好地解决国家投资环境中的不良问题, 对出口的促进作用也相当有限。从非洲国家外部环境和工业园区自身建设分析, 基础设施建设落后, 规划目标与实际脱节, 工业化主体实力不强, 缺乏资金和技术等因素都成为制约非洲国家工业化和工业园区发展的瓶颈。

⁵Carol Newman, John Page: 《Industrial Clusters: The case for Special Economic Zones in Africa》, 第 22 页。

（一）非洲国家外部环境问题

1. 基础设施落后阻碍工业化进程

大多数非洲国家基础设施条件薄弱，成为制约非洲工业化发展的主要障碍。电力装机容量有限，覆盖率低，地区发展不均衡，清洁水源难以保证，影响工业生产的正常进行。电信普及率远低于世界平均水平，通讯资费较高，网络状况不稳定，一定程度上拉高了企业经营成本，使企业营商效益受损。交通状况较差，尤其是跨国跨区域的交通网络联通有限。公路路况不佳，运力不足；不同国家铁路铁轨标准不统一，轨距多达 11 种，难以互相联通，没有形成完整的铁路网络；港口规模普遍较小，吞吐能力有限，设施落后，通关效率低下；很多相邻国家航空尚未实现直航。这些因素都影响了各国之间货物、服务、人员往来，制约了工业化的推进。此外，非洲基础设施建设成本较高，非洲各国又财力有限，基础设施建设严重依赖外部融资和外援，导致基础设施建设仍相对比较落后。

正因为很多非洲国家基础设施建设比较落后，工业园区建设也比较缓慢。需要由当地政府提供的水、电、气以及园区与外界的道路交通往往不能按计划提供，或基础设施条件无法与园区内相配套，阻碍了工业园区建设进程。部分工业园区选址在城市郊区，交通发展滞后，园区到市区没有公共交通联通，员工上下班，企业之间业务往来大多依赖步行前往，造成很多企业不愿意到工业园区内入驻。有的非洲工业园区每月有超过 40 个小时没有电力供应，不能保证正常工业生产

的进行⁶。

2. 实际推进与战略规划尚有一定差距

非洲国家日益认识到发展工业化的重要性，地区组织和非洲国家都大力倡导工业化并制定了工业发展战略与目标。非盟颁布了《非洲加速工业发展行动计划》和实施方案以及《2063 愿景》，东共体、西共体等次区域组织陆续出台区域性的工业化战略。很多非洲国家也制定了工业化发展的规划，如埃塞俄比亚政府制定了关于工业化发展的《增长与转型计划（2010-2015）》，乌干达政府颁布了《2040 愿景》，和《国家工业政策计划》等。在这些工业化战略中，非洲国家普遍把制造业增长设为中心目标，倡导实现工业结构多样化，在出口行业中提高附加值，并积极推动经济特区和工业园区发展。但实际推进过程与规划目标尚有一定差距。非洲国家工业化发展仍依赖于资源相关性制造业，资源型制造业出口占到总体制造业出口的 50%左右。尤其是当国际市场上大宗商品价格较高时，政府没有动力去推动工业多元化发展；但国际市场大宗商品价格下降时，政府又由于外汇储备下降，财力紧张，推动工业化困难较大。在近十年间非洲的制造业在国民经济中的份额一直维持在 11%左右的水平，制造业增长并不显著。具体到工业园区建设方面，相关规划滞后，对工业园区缺乏总体统一布局 and 战略定位，定位不明确，产业选择过杂。很多园区资源禀赋条件相近，产业基础相似，使得同质化竞争不可避免。有些园区之间存在争

⁶ Carol Newman, John Page: 《Industrial Clusters: The case for Special Economic Zones in Africa》，第 xvi 页

夺招商项目的问题，又加剧了园区产业结构趋同，资源配置低效更加严重，也为园区运营和管理带来困难。

3. 非洲工业企业杂而不强

非洲工业化发展离不开当地工业企业的发展壮大，但非洲国家工业企业多为中小企业，在资本积累以及生产规模上均存在较大劣势，生产效率相对较低，经营风险较大。多数企业还是集中在资源型制造业和低端劳动密集型产业上，产品附加值低，缺乏优势出口竞争力。最大的问题是缺乏上下游配套生产和服务企业，无法形成完整的产业链。制造业竞争力不仅是单要素成本的比拼，更重要的是产业链的比拼。而非洲很多国家工业化发展还远远达不到研发设计、原料供应、配件制造、物流配送完备产业链体系的要求。

对于工业园区的企业来说这个问题更为突出。与发达国家工业园区不同，入驻非洲工业园区的企业较少是行业中的龙头企业，大多处于发展初期，规模偏小，产品品种单一，资本积累有限，很多企业的生产仅限于利用当地的资源和廉价劳动力进行一些低附加值的加工工业。工业园区内的产业集聚效应和辐射作用尚未显现，企业间还没有实现资金、信息、技术等优质生产要素的集聚和共享。即使相较于越南、孟加拉国等发展中国家来说，非洲工业园区也有显著的劣势，主要体现在出口产品数量少，反映出非洲企业制成品出口能力较差⁷。

除了非洲工业企业自身素质不高之外，从外在原因分析，当地政

⁷ Carol Newman, John Page: 《Industrial Clusters : The case for Special Economic Zones in Africa》，第 5 页。

府支持工业企业发展的政策体系有限。缺乏目标明确的产业政策，针对工业企业的公共服务不足，相关法律法规不够完善，更谈不上针对企业品牌建设、产业升级、专业化发展的支持基金和专项拨款。

4. 区域经济一体化困难重重

工业化的发展需要自由开放的大市场，区域经济一体化是推动非洲工业化的有效助力。非洲国家和地区组织一直重视非洲经济一体化，并希望通过实现经济一体化来推动工业化发展。尤其是 2015 年 6 月非洲三大次区域组织南共体、东共体和东南非共同市场成立了非洲三方自由贸易区，并计划到 2017 年建成覆盖非洲 54 个国家的非洲大陆自由贸易区，这标志着非洲经济一体化取得重大突破。然而在倡导经济一体化和工业化的过程中，由于多种因素的制约，尚未达到预期目标。主要原因一是非洲各国经济发展水平不一，资源禀赋条件有差别，经济发展诉求不同，区域内经济和贸易发展不平衡，要实现同步推进经济一体化困难很大。二是虽然在形式上成立了非洲三方自由贸易区，但地区融合难度大，非盟的协调能力有限，在关键问题上各国达成共识需要更多努力。三是非洲经济一体化面临的国际环境恶化，全球经济复苏乏力，国际大宗商品市场价格波动，美元加息，非洲多国货币贬值、财政疲软，这都使非洲经济增长面临更大压力。因此，非洲经济一体化仍然面临诸多挑战，潜在的大市场优势尚未发挥出来，非洲国家区域工业一体化仍将是一个较为漫长的发展过程。

（二）工业园区自身建设问题

1. 融资困难

工业园区建设具有前期投入大、投入时间长、后续招商难的特点，资金问题是制约园区建设和发展的首要因素。非洲国家政府对工业园区的政策性投入和支持力度有限，很多工业园区自有建设资金严重不足，面临不同程度的资金压力。

此外，非洲国家金融业及金融市场发展程度较低，各类融资产品和服务欠缺，企业难以利用金融市场融资。作为非洲主要融资渠道的银行，寡头垄断严重，金融创新动力匮乏，制约了非洲金融体系各类长期融资供给。股票和债券市场比较落后，资源要素流动受阻。⁸信用体系不健全，企业难以获得金融机构的授信支持。

2. 招商缓慢

由于基础设施建设滞后，产业规划定位不明确，投资软环境较差，办事效率较低，缺乏宣传和招商经验等多重原因，非洲国家的工业园区大多招商进程缓慢。有研究表明，对非洲工业园区的外国投资相较于非工业园区较低，工业园区并没有成为吸引外国投资的有效措施。⁹有的工业园区大量重复建设标准化厂房，但承租率很低，造成很多厂房闲置。此外，有些工业园区在招商工作中集中面向投资方企业和非洲当地企业，第三国企业入区很少，限制了投资者来源。

⁸ 张小峰：“中非金融合作：进展、挑战与应对”，载《国际问题研究》，2013年第六期，第108页。

⁹ Carol Newman, John Page: 《Industrial Clusters : The case for Special Economic Zones in Africa》，第5页。

3. 对工业园区认识存在误区

有些非洲国家无论政府官员还是普通民众对在当地建设工业园区都存在一定误解。有些认为工业园区建设由当地政府提供土地后，后续招商、建设问题都应由企业自己解决，政府不再提供相关政策支持和服务；有些认为区内企业可以享有优惠政策，是不公平竞争；有些认为建设工业园区就是建“城中城”，担心其所生产的产品冲击了国内市场等等。因此当地政府未重视对工业园区提供应有的公共和商业服务，工业园区与非洲国家国内经济联系不紧密，没有充分发挥工业园区的作用。

4. 人才和管理经验缺乏

非洲国家的社会发展水平和生活水平与很多国家相比有较大差距，对国际化高端人才的吸引力有限，尤其是缺乏具有国际合作经验和专业知识的管理人才，或人员流动性大，不利于工业园区发展。另一方面，非洲国家整体教育水平不高，尤其是职业教育短缺，本土化技能人才严重不足。对于非洲国家来说，建设工业园区是一项新事物和新挑战，无论是企业还是政府部门都缺乏管理经验。由于入驻企业来源地不一，性质不一，企业之间没有属权关系，牵头企业在组织管理，调控服务方面尚需要与各个企业逐步磨合。政府部门也缺乏管理调控能力。

三、促进非洲工业园区发展的政策思考

非洲工业园区发展中面临的问题，从经济角度来看，是非洲产业基础薄弱、基础设施落后、区域经济一体化进程滞后的必然结果；而从政府管理的角度来讲，高层政府的关注和重视程度不足、园区规划不合理、未能形成差异化和特色化发展道路、与地区经济联系不紧密等，也是工业园区发展缓慢、效果不佳的关键因素。未来，除了积极开展基础设施建设、改善政府治理和营商环境、加快经济一体化步伐等举措之外，还需要从以下方面入手加以改善。

（一）加强中央政府对工业园区的领导

工业园区发展是一国政府工业发展战略的主要组成部分，因此，加强高层政府对工业园区的领导是园区发展成功的关键。当前，在非洲，高层频繁变动的政局迫使工业园区的发展计划只能由较低层级的地方政府制定和执行，而这一层次的政府又无法在各政府机构之间进行协调，从而既无法保障工业园区所需政策支持得到落实，也无法在工业园区计划和更广泛的工业化战略之间达成有机衔接。

未来，非洲国家应将工业园区的发展置于更高层面，把园区管理机构置于一个高级别的中央政权直接领导之下，并在各相关管理部门（包括许可、注册、基础设施连通、争端解决和税务等各部门之间）之间建立诸如联席会议和联委会等的正式合作机制，有助于形成跨部门之间的合作协调，解决争议、提高效率，也使得工业园区享有更高的自主发展权，避免那些可能影响经济特区计划的政治决策。事实上，

世界各国凡是高效运营的工业园区，其管理机构都具有较大的自主裁量权，并接受总统或总理办公室的直接领导，而不仅仅是在地方政府或者某一政府部门的管辖之下。与之相对比，若经济特区管委会只向某一部门（如贸工部）报告，那么其他部门就会缺乏支持园区发展的动力，从而使园区发展踟躇不前。

（二）加强对工业园区的整体规划

一是注重工业园区在非洲经济一体化当中的重要作用，在非洲跨国基础设施建设/信息网络建设和经济发展规划当中，把港口、通道、通信、机场等基础设施的开发和经营与工业园区结合起来，将交通枢纽建设与具有保税物流性质的工业园区结合起来，在为工业园区发展提供便捷运输网络的同时，为非洲运输物流业的发展提供产业基础。

二是在非洲国家层面，加强对本国工业园区的整体布局与规划。结合本国经济发展现状、市场容量、资源禀赋和区位条件，选择不同类型的园区进行布局。目前，非洲国家基本处于工业化的初期阶段，按照世界各国经济发展的一般规律，普遍遵循农业——轻工业——重工业——高端制造业和现代服务业的发展路径。结合非洲的资源禀赋特点，建议现阶段重点发展特色农产品加工园区、有较大市场需求的轻工业园区和建材（水泥、玻璃、五金）园区，以及仓储物流园区，在规划中在各有侧重，避免同质竞争。此外，由于价值链上相关企业的集聚比关联度不高的企业在地理上的集中，更有助于提升生产效率。因此，应鼓励工业园区管理机构制定相应战略，努力吸引同一价值链

的企业进驻。

三是非洲各国政府应把工业园区建设纳入本国经济总体规划，确保本国在基础设施建设、消费市场培育、优势产业引导等方面出台的政策与工业园区相互配合与协调，确保工业园区发展政策的连贯性、可预期和可落实。

（三）注重工业园区与国内经济的联动发展

作为长期产业发展的政策工具，工业园区成功的关键，主要取决于园区与国内经济之间的联系紧密程度。美国著名经济学家迈克尔·波特曾指出：“一个地区的竞争优势主要来自产业集群优势”。经济学家施兰克（Schrank，2001）也曾对韩国和多米尼加发展经济特区的模式和做法进行了对比。他指出，两国都是在人均 GDP 水平相近的情况下发展经济特区。其中，韩国通过“一个不断整合的过程”（a process of constant integration），将出口加工区逐步转变为本国制造业资本和中间产品的主要市场。而在多米尼加（与非洲类似），由于国内诸多产业的上游部门或是并不存在，或是在价格和质量方面达不到国际市场，因此其出口加工区内的出口制造商几乎不从国内采购任何原料，它们与国内其他区域的垂直整合和联系相当微弱，出口加工区对国内经济发展作用有限。

建议未来非洲国家政府在发展工业园区的过程中，在注重引入外国投资的同时，更多支持国内/区域集团内部的资本进入园区，支持园区从国内采购原材料、半成品，鼓励区内企业开展面向区外的技术

培训、建立实习和研修基地等方式，推动区内企业与区外企业增强联系，避免工业园区成为脱离国内产业价值链的飞地（enclaves）。

（四）明确政府在工业园区建设中的职责

世界各国发展工业园区的经验表明，各级政府的支持和配合是园区成功的关键因素。非洲国家政府应尽快确立共识，明确工业园区在本国实现工业化和城市化中的重要意义，厘清政府在园区建设中的职责和作用。

一是明确政府在加强园区内外基础设施建设与连通中的责任。如前所述，基础设施严重滞后、缺乏产业配套是非洲工业园区建设运营的一大瓶颈，解决这一瓶颈问题远非开发企业一己之力所能完成，需要当地政府的有力配合和支持。特别是园区与外部的道路交通、水、电、气的供应问题往往成为瓶颈问题，需要当地政府提供必要的保障。

二是明确政府应当在外资、税收、土地、金融方面给予稳定的支持政策，并切实保障优惠政策的落实，为工业园区的启动、建设提供良好的政策环境。如外资开放方面，给予区内企业在外资股比限制、业务类型限制等方面的开放政策；在税收方面，给予入区企业以关税、企业所得税、增值税等方面的优惠政策；在土地使用方面，允许低价供应或长期租赁国有土地，保证土地价格浮动不超过一定幅度，对超出部分通过无偿提供国有和公共土地来补偿。在金融方面，给予区内企业无外汇管制、自由汇出资金和利润、一定比例的外汇留成等宽松政策。

三是明确政府应为区内企业提供各种便捷服务。如规定工业园区所在地方政府有责任为入区企业提供免费咨询、资格审定、签发营业执照、营业登记等一站式服务；而中央政府及各相关部门则应通过在区内设立独立的海关、质检等办事窗口，在区内货物和人员出入境、通关等方面提供便利服务等方式，保证企业在最短时间内不出区即可办完各种与投资、经营、生活有关的手续，形成快捷、优质、配套、透明的服务体系，为企业在区内投资提供有力保障。

（五）加强工业园区规划建设的国际合作

非洲国家工业基础薄弱，产业配套能力差，要完全依靠自身力量发展工业园区是不太现实的。建议非洲国家政府积极与工业园区建设经验丰富且有意愿、有能力在本国开展园区建设的国家/地区合作，在园区选址、规划、建设、运营中充分利用国际资源。

一是建立合作区的政府协作机制。合作建立工业园区离不开非洲东道国政府和外国政府之间的协作，非洲国家应推动建立工业合作区建设的政府间合作机制。首先是两国要签署关于建设合作区的政府间框架协议，建立两国政府间的磋商机制，为合作区的整体发展提供指导；其次是要成立由两国政府相关部门参加的合作区双边工作委员会，协调解决合作区建设中遇到的诸如投资便利化等重大问题；再次是要成立合作区联合办公室，作为双边工作委员会的办事机构，协调处理合作区有关日常事务和具体问题。

二是加强对国际发展援助国有针对性的建议和要求。非洲国家是

国际发展援助的最大援助对象。根据经合组织的发展援助委员会(DAC)统计,非洲地区每年均会得到500亿美元以上的官方发展援助(净流量),占全球发展援助总额的三分之一强¹⁰。埃塞俄比亚、坦桑尼亚、刚果(金)、尼日利亚和肯尼亚每年得到的官方发展援助资金均在25亿美元以上,理应对本国经济发展发挥更大作用。建议非洲国家未来进一步加强援助资金对工业园区的倾斜力度,特别是加强工业园区的前期规划、园区内部的基础设施建设,以及相邻地区的供水、供电、港口、道路、政府办公设施、人员培训等方面的援助,以便利和保障工业园区的建设及运营,进一步发挥工业园区对地区经济的辐射和带动作用。

三是加强与其他国家在资金融通和技术引进等方面的合作。融资困难是非洲国家工业园区建设的瓶颈之一,而非洲国内资本市场发育尚不充分,需要利用国际市场的资金加以弥补;同样,引进国际先进技术也是后发国家实现赶超的重要经验之一。目前,中国等新兴大国正在积极与非洲开展“工业化合作计划”,“中非发展基金”、“中非产能合作基金”等专注于引导对非投资的各项基金也在不断成熟,中国的高铁、港口、通信、新能源等具有高性价比的适用技术也已经达到国际领先水平,建议非洲国家政府积极加强与中国等国家的联系,主动对接、深化合作,为非洲快速实现工业化和经济腾飞注入切实动力。

¹⁰ 数据来源:经合组织网站 <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development>。

Abstract: Since the independence of African countries, industrialization has been regarded as the main objective of economic development. Into the 21st century, the African countries start the "re-industrialization process" and take the industrial park as an important measure to promote industrial development and economic diversification. So far, Africa has emerged hundreds of various types of industrial parks. From the actual results, some parks have achieved a certain degree of development, however, their overall role in promoting exports, driving domestic industry development and improving the state's investment environment is still limited. The main reasons are as follows: the poor investment environment in Africa, the weak industry, not-completed industrial park infrastructure, lack of financial and technical support, lack of high-level government attention, unreasonable park planning, and the loose connection between enterprises in the park and local enterprises. In order to improve the speed and quality of industrial park construction, the African government should put the development of industrial parks at a higher level in the future. Moreover, they should strengthen the overall planning of the industrial parks and focus on the linkage development between industrial parks and the domestic economic. In the case of insufficient capacity of African countries, international cooperation should be actively strengthened to make full use of international resources in the site selection, planning, construction and operation of

industrial parks.

Keywords: Industrial zone Interactive development International
cooperation