

# 中国在中亚地区“一带一路”产能合作评析： 基于高质量发展视角

李进峰

**【内容提要】** 2013年“一带一路”倡议提出6年以来,从“大写意”到“工笔画”逐步走深走实,现已进入向高质量发展转变的新阶段。2015年颁发《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》,促进中国企业在“一带一路”框架内加快“走出去”步伐,实施产能合作已经成为推动“一带一路”行稳致远的重要举措。近年来,中国与中亚国家产能合作取得一批早期成果,中亚地区已成为“一带一路”建设的关键区、产能合作的先行区,深入分析和评价中亚地区“一带一路”产能合作进展、问题和实现路径,对于推动“一带一路”合作向高质量发展转变具有重大现实意义。

**【关键词】** “一带一路” 中亚 产能合作 高质量发展 实现路径

**【作者简介】** 李进峰,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所党委书记、副所长,中国社会科学院“一带一路”研究中心副主任。

高质量发展的概念是在中国经济发展进入新常态后,在2017年党的十九大报告中正式提出来的,表明中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段<sup>①</sup>。2018年中央经济工作会议把十九大确定的“我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段”这一重大判断进一步明确为新时代中国经济的基本特

---

<sup>①</sup> 习近平主席在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,http://www.china.com.cn/19da/2017-10/27/content\_41805113.htm,2017年10月27日。

征,进而作出推动高质量发展的重大部署<sup>①</sup>。2018年8月27日,在“一带一路”建设五周年座谈会上习近平主席发表重要讲话,首次提出“一带一路”要走深走实,实现高质量发展。2019年4月26日,习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式主旨演讲中指出,在新阶段“一带一路”合作向高质量发展转变,主要应做到以下几点:坚持共商共建共享原则,倡导多边主义;坚持开放、绿色、廉洁理念,不搞封闭排他的小圈子;坚持高标准、惠民、可持续发展的目标<sup>②</sup>。

实现高质量发展是“一带一路”建设进入新阶段的重要特征,是实现中国经济发展方式转变和产业结构优化调整的必然要求。高质量发展的出发点和落脚点是实现中国与“一带一路”沿线国家共同的经济可持续发展、社会稳定和民生改善,给当地国家和人民带来实实在在的好处,让中国与“一带一路”沿线国家的人民都有获得感和幸福感。

中亚是“一带一路”建设的关键区域,中亚国家的发展与稳定对中国新疆和西部地区安全稳定至关重要。“一带一路”倡议首先在哈萨克斯坦提出,中亚国家积极响应。中国与中亚国家分别签署了双边发展战略对接协议,中国与中亚国家产能合作已经取得一批重大成果,尤其是中哈产能合作已经成为“一带一路”建设的样板。研究中国与中亚国家产能合作问题,对“一带一路”建设从周边到区域走深走实、行稳致远至关重要,对构建中亚及周边命运共同体,乃至构建人类命运共同体意义重大。

## 一 “一带一路”国际产能合作的定位及功能

党的十八大以来,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,按照党的十九大制定的一系列重大改革发展战略部署,短期任务是通过供给侧结构性改革解决和改善供给结构和质量问题;中期任务是建立长效机制,依靠各行业创新举措推动经济可持续增长;长期任务是以科技革命推动产业升级,占据全球产业发展的制高点。党的十九大报告对进一步发展开放型经济提出了明确要求,“要推动传统产业迈向价值链中高端,以‘一带一路’建设

---

<sup>①</sup> 《习近平主席在2018年中央经济会议上发表重要讲话》, <http://news.cctv.com/special/2018zyjjgzhy/index.shtml>, 2018年12月22日。

<sup>②</sup> 《习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式主旨演讲》, [http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/26/c\\_1124420909.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-04/26/c_1124420909.htm), 2019年4月26日。

为重点,创新对外投资方式,促进国际产能合作”<sup>①</sup>。国际产能合作是推动中国经济长期持续发展的新理念,是新常态下促进中国经济转型升级的新举措<sup>②</sup>。

产能合作一般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,“一带一路”产能合作主要是指产业转移。本文研究的产能合作范围指国际产能和装备制造合作,简称国际产能合作<sup>③</sup>。无论从中国还是从“一带一路”沿线国家角度看,国际产能合作都是“一带一路”建设的重要内容,因为,一方面,国际产能合作是支撑中国经济由中高速增长转向高质量增长、实现经济发展方式转变和可持续发展的重大举措,是推动新一轮高水平对外开放、增强中国国际竞争优势的重要举措,是开展互利合作的重要领域,也是企业实施“走出去”战略的主要载体。另一方面,国际产能合作是推动“一带一路”沿线国家完善工业体系、促进经济发展方式转变、经济结构优化和转型升级的重要途径,也是“一带一路”沿线国家实现现代化、工业化、城镇化和改善民生的重要途径。

国际产能合作对中国经济发展的主要作用是促进国内经济实现可持续发展,打造新的经济增长动力。把中国富余的优质产能输送出去,降低企业成本,促进供给侧结构性改革落地。促进国内产业转型升级,拓展产业发展新空间,开创对外开放新格局。中国开展国际产能合作的主要目标是形成若干境外产能合作示范基地、推进产能合作体制机制完善、提升政策服务保障能力。国际产能合作的经济和社会效益提升,对中国经济发展和产业转型升级促进作用明显增强。

目前,中国在“一带一路”国际产能合作中主要推进 13 个行业,分别是:钢铁、有色金属、建材、铁路轨道交通、电力、化工、轻工、汽车、通信、工程机械、航空航天、船舶和海洋工程等行业。国际产能合作有多种实施方式,如基础设施建设、对外工程承包、境外经贸合作区、跨境工业园区等。国际产能合作坚持“企业主导、政府推动”原则。以“企业为主体、以市场为导向”,按照国际惯例和商业原则开展国际产能和装备制造合作,参与“一带一路”建设企

① 习近平主席在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告:《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,http://www.china.com.cn/19da/2017-10/27/content\_41805113.htm,2017年10月27日。

② 宁吉喆:《群策群力善作善成推进国际产能合作》,《中国经贸导刊》2016年第3期。

③ 《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》,http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/16/content\_9771.htm,2015年5月13日。

业应遵循“自主决策、自负盈亏、自担风险”原则。国际产能合作坚持突出重点、有序推进。主要选择贸易合作、工程承包、对外投资建厂、建设各类园区、经济开发区、经济特区等多种合作方式。

国际产能合作的主要任务是将与中国装备和产能契合度高、合作愿望强烈、合作条件和基础好的发展中国家作为重点国别,并积极开拓发达国家市场,开展“第三方合作”,以点带面,逐步扩展<sup>①</sup>。不断拓展产业合作领域,实现中国与沿线国家互利共赢,促进中国实现可持续发展,促进“一带一路”沿线国家建立较为完善的工业体系、实现工业现代化。促进中国装备优势产业“走出去”,进一步开拓国际市场和资源。寻求中国与沿线国家双边合作的基础和诉求,为双边产能合作创造更好的政策环境,为中国深化与“一带一路”沿线国家双边全面战略合作伙伴关系奠定基础,为构建中亚及周边命运共同体奠定坚实基础。

## 二 国际产能合作的理论与实践

国际产能合作是伴随着发达资本主义国家出现生产过剩而产生的。产业转移是解决生产过剩的主要途径,也是发达国家跨国公司经营的主要驱动力。自工业革命以来,全球产业经历了五次转移:第一次是英国向美国和欧洲转移;第二次是二战后,由美国向欧洲和日本转移;第三次是从欧洲和日本向亚洲“四小龙”转移;第四次是从欧、美、日、亚洲“四小龙”向发展中国家转移,尤其是中国;第五次是国际金融危机后出现的“双向转移”,即高端制造业向发达国家转移,低端产业向成本更低的国家或地区转移。

### (一) 国际产能合作理论研究综述

国际产能合作涉及国际贸易、国际直接投资、国际产业转移、产业组织、产业结构调整、国际产业分工和国际开发区建设等问题,最早进行国际产业转移的国家是英国,之后是美国和日本等发达国家,因此,对于国际产业转移深入研究的学者主要集中在欧、美、日等发达国家。美国以跨国公司为主体,推动具有比较优势的产业向海外转移,以保持美国在技术创新领域的绝对领先地位。而日本则以跨国公司和中小企业为主体,把具有比较劣势的产业向海外转移,形成贸易互补体系和产业垂直分工体系,进而形成了经济发展“双引擎”。

---

<sup>①</sup> 肖晞、宋国新:《关系治理与“一带一路”沿线的中国海外利益保护》,《探索》2019年第1期。

国际产能合作属于产业转移范畴,其理论基础包括垄断优势理论、产品生命周期理论、“雁行理论”、边际产业理论、国际生产折中理论等。关于发达国家产业转移的动因,国外学者主要从国际贸易、国际直接投资等视角开展了有益的理论探索。

海默(Hymers H.)1960年最早提出绝对优势理论,对国际直接投资作了解释。该理论认为相比外国企业,国内企业更熟悉本国的市场特征、商业文化和地方法规等,因此,外国企业要进入该国市场,必须具有特殊的优势和资产来抵消本地企业的优势,如企业规模、范围经济、市场能力、技术优势等,跨国公司倾向于以对外直接投资的方式来利用其独特的垄断优势<sup>①</sup>。

在海默理论上,英国学者邓宁(Dunning J. C.)于1981年提出了国际生产折中理论(OLI)。该理论认为,所有权优势、区位优势和市场内部化优势,这三个基本要素决定企业的国际直接投资行为<sup>②</sup>。该理论在对跨国公司对外直接投资进行分析的同时,也对国际技术转移的成因进行了分析。

在亚洲比较著名的是日本的“雁行理论”和边际产业理论。日本学者赤松要在1932年提出“雁行理论”,即日本产业发展主要经历了进口、进口替代、出口和重新进口四个阶段,并呈现周期循环态势,形如飞行的雁阵。日本学者小岛清扩展了“雁行理论”并提出了边际扩张理论。认为对外投资应该从本国处于或趋于比较劣势的产业依次进行,这一理论较好地解释了日本20世纪60~70年代国际直接投资的实践,也是一种符合发展中国家对外直接投资的理论。

产品生命周期理论是美国学者雷蒙德·弗农(Raymond Vernon)在其1966年发表的《产品周期中的国际投资与国际贸易》一文中首次提出的。弗农认为,产品生命是指市场上的营销生命,产品和人的生命一样,要经历形成、成长、成熟、衰退这样的周期。而这个周期在不同的技术水平的国家里,发生的时间和过程不同,其间存在一个较大的差距和时差,这一时差表现为不同国家在技术上的差距,它反映了同一产品在不同国家市场上竞争地位的差异,从而决定了国际贸易和国际投资的变化。

在产业转移相关理论研究基础上,进入21世纪以来,尤其是2008年国

---

① Hymers H., *The Interinational Operations of National Firms: A Study of Direct Foreign Investment*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1976.

② Dunning J. C., *International Production and The Multinational Enterprise*, London: Allen & Unwin, 1981.

际金融危机后,国外和国内学者也做了一些关于产能合作的理论和实践方面的研究。

外国学者凯特·凯利(Kate Kely)2008年撰文探讨了产能合作中全球跨国公司在进行海外投资时对投资国的区位选择、影响国际投资的各类因素、投资驱动力以及对投资国产业影响效应等问题<sup>①</sup>。英国诺丁汉大学姚书杰(Yao S.)2014年的研究认为,中国企业海外投资区位选择主要考虑地理位置相近、文化相似、对外贸易往来密切、企业比较熟悉的海外市场<sup>②</sup>。

在国际产能合作的政府与企业关系研究方面,东西方学者之间存在争议,多数西方学者认为在国际产能合作中政府不应该干预企业太多。但是,对于发展中国家或欠发达国家是否应该以国家为主导加强国际投资问题,比约瓦特和康尼里奥(Bjorvatn & Coniglio)2012年撰文对20世纪80~90年代的81个发展中国家的政府干预和人均GDP增长作了相关研究认为,减少产业政策的发展中国家并不一定能带来更快的经济增长。这个理论模型研究表明:雄心勃勃的政府支持投资的政策对于刺激工业化是需要的,这些政策在最不发达国家可能更为成功<sup>③</sup>。

在产能合作的另一种模式,境外开发区建设方面,新加坡的理论与实践探索是成功的,新加坡在20世纪90年代初提出《实施“区域化2000”计划》,以推动企业“走出去”<sup>④</sup>。新加坡先后在中国、印度尼西亚、越南、印度等国建立了10多个境外工业园区<sup>⑤</sup>。

国内学者从2015年开始关注并研究产能合作问题,主要从产能合作模式、机制和路径方面开展研究。例如,夏先良2015年就产能合作分析了优势

---

① Kate Kely, Industry Location and Welfare When Transport Costs Are Endogenous, Journal of Urban Economics, 2008(2).

② Yao S., Wang P., Has China Displaced the Outward Investments of OECD Countries? China Economic Review, 2014, 28(1): pp. 55 - 71.

③ Bjorvatn K., Coniglio N. D., Big Push or Big Failure? On the Effectiveness of Industrialization Policies for Economic Development, Journal of the Japanese International Economies, 2012. 26(1): pp. 129 - 141.

④ Shaw M. P., Yeoh C., Singapore's Oversease Industrial Parks, Regional Studies, 2000, 34(2): pp. 199 - 206.

⑤ Yeoh C., Leong A. L., Created 'Enclaves for Enterprise an Empirical Study of Singapore's Industrial Parks in Indonesia, Vietnam and China, Entrepreneurship & Regional Development, 2005, 17: pp. 470 - 499.

与劣势,提出产能合作体制机制的一些新思路<sup>①</sup>;同年,卓丽洪从产业转移角度研究了中外产能合作规律<sup>②</sup>;钟飞腾也在同年以新结构主义经济学为基础,分析了“一带一路”国家开展产能合作的经济理性以及目标国家与产业发展<sup>③</sup>;熊艾伦研究认为,应借助西部地区的独特区位优势更利于中国与“一带一路”国家的产能合作<sup>④</sup>。有学者将中国产能合作模式与日本的“雁行理论”进行了比较研究,提出构筑中国主导的区域产业分工体系,即构筑新雁行模式,而这种模式要坚持互利共赢原则,需要与“一带一路”国家企业合作,以共同开发方式进行<sup>⑤</sup>。

有些学者也开展了一些案例研究,如中国与中亚国家产能合作研究;国内有学者从基础设施建设、矿产资源分布、优势投资环境三个方面分析了中国与中亚国家的产能合作机遇,并提出对策建议<sup>⑥</sup>;新疆学者对跨境合作区进行了一些研究;还有的学者以共生理论为基础,以中哈产能合作为案例,提出建立共生利益分配机制、协调机制和环境优化机制<sup>⑦</sup>;另有学者认为,境外园区承担着产能合作重任,也赋予了绿色延伸的新使命,提出了境外合作区建设的新任务<sup>⑧</sup>。

## (二) 美国和日本产业转移实践及启示

### 1. 美国和日本产业转移的区别与特点

首先,选择的产业不同。美国式产业转移从比较优势产业开始,这种对外投资是“逆国际分工的”,虽然存在一定的风险,但是能确保本国具有持续

① 夏先良:《构筑“一带一路”国际产能合作体制机制与政策体系》,《国际贸易》2015年第11期。

② 卓丽洪:《“一带一路”战略下中外产能合作新格局研究》,《东岳论丛》2015年第10期。

③ 钟飞腾:《“一带一路”产能合作的国际政治经济学分析》,《山东社会科学》2015年第8期。

④ 熊艾伦:《“一带一路”与过剩产能转移》,《求索》2015年第12期。

⑤ 曲凤杰:《从群马模式中突围,构筑新雁群模式——通过国际产能合作建立中国主导的区域产业分工体系》,《国际贸易》2017年第2期。

⑥ 李春梅、李晓敏:《“一带一路”战略下的中国与中亚产能合作研究》,《兰州财经大学学报》2016年第3期。

⑦ 张洪:《共生理论视角下国际产能合作的模式探析与机制构建——以中哈产能合作为例》,《宏观经济研究》2015年第12期。

⑧ 董千里:《境外园区在“一带一路”产能合作中的新使命及实现机制》,《中国流通经济》2018年第10期。

创新能力,占据产业创新和技术最前沿。日本是从比较劣势产业向海外转移,建立了国内生产与海外生产的互补型经济模式,不仅形成了母国与投资国之间垂直分工,也形成了拉动制造业的“双引擎”<sup>①</sup>。其次,产业转移主体不同。美国的产业转移主体是大型跨国公司,将美国最先进的企业向海外输出,垄断企业发挥各种技术、资金、规模优势进行扩张,跨国公司是美国产业转移的主力军。日本产业转移的主体是大型跨国公司和广大中小企业。再次,对贸易影响不同。美国式产业转移是逆贸易倾向型投资,是贸易替代形式。对外投资、国际贸易、许可证安排是其三种相互替代的形式<sup>②</sup>。日本式产业转移是顺贸易倾向型投资,对外投资带来的不是替代贸易,而是互补贸易。

### 2. 美国和日本化解产能过剩的经验与教训

美国经过三次具有代表性的产业转移化解产能过剩,如马歇尔计划化解了第二次世界大战后的产能过剩;里根经济学化解了20世纪70~80年代的产能过剩;奥巴马经济刺激政策化解了2008年国际金融危机后的产能过剩。美国产业转移的主要教训是在经济发生失衡需要政府宏观调控政策调节市场秩序时,对调控的程度要加以限制,应该调控适度,尤其是以政府为主体的对外投资支出,要避免政府的过度投资推高通胀压力。例如,马歇尔计划在短期内有效缓解了第二次世界大战后的产能过剩危机,但政府的过度投资推高了美国的通货膨胀压力,这个投资计划结束后,并没有延续经济增长。日本式产业转移属于自然资源导向和低成本导向<sup>③</sup>。日本对外投资是为了开发海外资源,主张没有必要取得上游企业的所有权,采取产品分享方式或贷款买矿的“开发进口、长期合作方式”,克服了美国的弊端。把劳动密集型产业转移到劳动力成本低的国家,这种投资可以促进国际分工创新调整。

### 3. 美国和日本产业转移对中国的启示

美国式产业转移是“点对点”,通过跨国公司投资、贸易和并购为主,以

---

① 李晓玉:《“一带一路”倡议中的国际产能合作发展及深化策略》,《经济研究参考》2016年第67期。

② 当企业只有所有权优势时,就会选择许可证安排的经营方式;当企业同时具有所有权和内部化优势时,就会选择在国内生产通过贸易来获得利益;当企业同时具备所有权、内部化、区位三种优势时,企业就会选择对外直接投资。许可证安排经营是指跨国公司将其拥有的专利、专有技术等无形资产的使用权以许可证合同的方式向国外其他企业出售转让。

③ 董小君:《通过国际转移化解过剩产能:全球五次浪潮、两种模式及中国探索》,《经济研究参考》2014年第55期。

保持其产业在全球垄断的绝对优势,并不关注东道国的经济发展和民生改善。日本式产业转移是“点面结合,以点为主”,首先转移比较劣势产业,符合东道国的产业发展需求,能形成贸易互补,同时提升东道国的经济发展能力。中国式产业转移是“点面并举”,投资贸易、园区建设、工程承包等综合产业转移,以中国与“一带一路”沿线国家之间发展战略对接为前提,关注东道国的发展需求和民生需求,并以实现高质量发展为目标。

中国式产业转移与日本类似,既有比较劣势产业转移,也有比较优势产业转移,中国的产业转移是“顺贸易倾向型”。但是,中国产业转移的动力与美国比较接近,都来自产能过剩的压力。中国产能合作投资项目与美国、日本不同,中国不附加政治条件和经济条件,尤其是不附加政治条件。而美国实施马歇尔计划对欧洲国家援助时就附带有一些政治条件,如由美国监督受援国的重工业,受援国放弃工业国有化以保障美国投资安全,实施有利于美国的外汇和外贸政策,“美援”物资的50%必须由美国船只运输等附加条件<sup>①</sup>。

中国式产业转移的特点还表现在,由于中国处于世界顶级的跨国公司比较少,很难按照美国模式实施。但是,可以利用中国国有企业的优势,把高铁、核能等处于比较优势的产业向外输出转移,保持竞争优势。还可以将一些过剩优质的具有比较优势的产业输出转移,创办工业园等,以大企业带动小企业,共同发展。一方面,为国内高新技术产业腾出发展空间,另一方面,在国外进一步扩大中国在中端产业的市场占有率,并支持中国制造业产业链不断提升。中国的产业转移比美国、日本要更困难,因为当时美国和日本产业转移时期,处于不发达和发展中国家的人口更多,产业转移相对比较容易,而现在除了非洲劳动力成本较低,东南亚的劳动力成本也在提升,可以转移的国家和地区越来越少。另外,中国在产业转移时只能选择比中国还不发达的国家,如非洲、中亚、南亚等国家(见表1)。

表1 中国与美国日本产业转移特点的比较分析

序号	比较项目	美国	日本	中国
1	选择转移的产业	从比较优势产业开始转移,确保在投资国的企业垄断地位	从比较劣势产业开始转移,形成贸易互补,母国与投资国产业垂直分工	从比较劣势产业转移和比较优势产业转移同时进行

<sup>①</sup> Price H. R., Marshall Plan and Its Meaning, Cornell University Press, 1955.

(续表 1)

序号	比较项目	美国	日本	中国
2	产业转移的主体	大型跨国公司	大型跨国公司和中小型企业	大型国有企业为主, 中小型民营企业参与
3	产业转移对贸易的影响	“逆贸易倾向型”投资, 是贸易替代型投资	“顺贸易倾向型”投资, 同时, 扩大母国和投资国的双方贸易发展	投资推动贸易增加, 不是替代型投资, 产业转移方式多元化: 贸易投资、工程承包、境外合作区
4	产业转移主动或被动	发生产能过剩后被动产业转移	在产能过剩前主动产业转移	发生产能过剩后被动产业转移
5	产业转移导向	跨国公司盈利导向	自然资源和低成本导向	能力建设导向、绿色导向、廉洁导向、惠民导向和包容性导向
6	附加条件	投资和贷款有政治和经济附加条件	投资和贷款有政治和经济附加条件	投资和贷款无政治附加条件

资料来源: 作者根据相关文献综合整理而成。

### (三)“一带一路”产能合作高质量发展的主要特征

由表 1 的分析可以看到, 与美国和日本产能合作相比, 中国“一带一路”框架内的产能合作向高质量发展转变的主要特征是具有能力建设导向、绿色导向、廉洁导向、惠民导向和包容性导向, “一带一路”产能合作的原则是“国家推动、企业参与、合作广泛、合作目标多元”。产能合作以长期利益为着眼点, 内外兼顾、远近结合、不急功近利。其能力建设导向特征体现在: 通过“一带一路”基础设施建设等产能合作带动沿线国家提升自生能力建设。例如, 改善沿线国家的交通通达性就是提高其自生能力建设, 同时, 也带动中国建材、机械产品出口。因基础设施项目投资大、周期长、见效慢、风险高, 商业资本往往不愿意投资, 于是一些发展中国家就可能被长期锁定在“低水平均衡陷阱”之中。实际上, 发展中国家的基础设施建设需要的是“耐心资本”或“长期愿景资本”的支持<sup>①</sup>, 借助于国家信用担保则可以使商业资本更具有“耐心”。但是, 能力建设导向也面临一些挑战, 以基础设施建设提升沿线国家能力, 中国长期项目投入就会加大; 中国帮助“一带一路”沿线国家互联互通便利化程度提高, 其他国家不可避免会搭便车; 提高“一带一路”沿线国家

<sup>①</sup> 林毅夫、王燕:《新结构经济学:将“耐心资本”作为一种比较优势》,《开放型金融研究》2017年第1期。

的工业化能力和产业发展,有可能对中国的中端制造产业形成竞争。其包容性导向特征体现在:“一带一路”国际产能合作强调“机会平等,共同发展,共享发展成果”,关注短期与长期利益的平衡和经济的可持续发展<sup>①</sup>。包容性理念将促进实现“开放、包容、普惠”的全球化。但是,包容性也面临一些困境与风险。平等机会意味着在合作中要相互尊重、协商一致,这可能会降低市场主体的决策效率,使商业机会丧失。在中国企业投资项目背景下,提倡共同发展就意味着在一定程度上超出市场原则,企业赢利能力可能下降。

### 三 中国与中亚国家“一带一路”产能合作现状及进展

截至2019年4月,中国与40多个国家签署了产能合作协议,同世界主要经济体签署了100多个多边或双边经贸合作协议,与7个国家签署了8个针对合作区发展的政府间协定,与10个国家签署了针对合作区建设的部门间合作备忘录或协议,中亚国家率先签署了相关合作协议,有利推动了中国与中亚国家“一带一路”产能合作深入开展。产能合作成果主要体现在贸易投资、工程承包和园区建设三个方面。

#### (一) 贸易投资稳定增长,不断拓展新领域

中国“一带一路”产能合作在中亚国家的投资主体初期以国有企业为主,现在民营企业也比较活跃。2018年中国企业在“一带一路”沿线对56个国家非金融类直接投资156.4亿美元,同比增长8.9%,占同期总额的13%,主要投向中亚、东盟、非洲等区域国家。2013~2018年中国对哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦直接投资存量分别为23.0832亿美元、5.2753亿美元和7.4554亿美元。2013~2017年中国对塔吉克斯坦、土库曼斯坦直接投资存量分别为7.6626亿美元、-1.2889亿美元。2018年中国对哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦的直接投资流量分别为14.89亿美元、7176万美元和33万美元(见表2)。

表2 2013~2018年中国对中亚五国直接投资情况 (单位:亿美元)

国别	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合计
哈萨克斯坦	8.1149	-0.4007	-25.1027	4.8770	20.7047	14.8900	23.0832

<sup>①</sup> 李晓华:《能力建设导向的包容性国际产能合作》,《经济管理与研究》2019年第5期。

(续表 2)

国别	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合计
乌兹别克斯坦	0.441 7	1.805 9	1.278 9	1.788 7	-0.757 5	0.717 6	5.275 3
吉尔吉斯斯坦	2.033 9	1.078 3	1.515 5	1.587 4	1.237 0	0.003 3	7.455 4
塔吉克斯坦	0.723 3	1.072 0	2.193 1	2.724 1	0.950 1	—	7.662 6
土库曼斯坦	-0.324 3	1.951 5	-3.145 7	-0.237 6	0.467 2	—	1.288 9

资料来源:中华人民共和国商务部;《中国对外直接投资统计公报》;2018年数据来自哈萨克斯坦中央银行、乌兹别克斯坦中央银行、吉尔吉斯斯坦国家统计局。

2018年中哈双边贸易额为198.56亿美元,同比增长10.4%。中国累计对哈投资存量超过430亿美元,各类贷款超过500亿美元。中国对哈投资主要包括油气开采、采矿业、交通仓储、工业、建材、农产品加工等行业。中国对哈出口主要商品是机电产品、金属及其制品和化工产品。中国自哈进口主要商品是金属及其制品、矿产品、化工产品、面粉、植物油、肉类和蜂蜜等。

2018年中乌贸易额为62.67亿美元,同比增长48.37%。中国对乌累计投资存量超过80亿美元。中国对乌投资主要涉及能源、交通、建材、农业等领域。中国对乌出口主要商品为机械设备、电机和电气设备、化学产品及其制品等。中国自乌进口主要商品为天然气、化工产品、黑色和有色金属。

2018年中吉双边贸易额为56.01亿美元,同比增长2.8%。中国对吉投资主要涉及能源、橡胶塑料制品、非金属矿产生产、地质勘探类和矿产品开采等领域。中国对吉出口主要商品为鞋类、服装、化纤、食品等,中国自吉进口主要商品为矿石、精矿、贵金属、蜂蜜和水果等。

2018年中塔双边贸易额为15.03亿美元,同比增长9.63%。中国对塔投资主要集中在金属加工、有色金属和建筑材料等领域。中国对塔出口商品主要是机械设备、纺织品、电机电气、建筑材料、鞋类、车辆及零配件等。中国自塔进口主要商品是矿产品、棉花、生皮及皮革等。

2018年中土双边贸易额为84.36亿美元,同比增长21.5%。中国对土投资主要涉及能源、交通设施、通信、化工和纺织领域。中国对土出口商品包括钢铁、机械设备、电机电气、车辆及其零附件、医疗设备、化学用品、

建材涂料等。中国自土进口商品主要包括天然气、树胶树脂、盐、贵金属、蚕丝棉花和动物毛等(见表3)。

表3 2013~2018年中国与中亚五国贸易额统计 (单位:亿美元)

国别	2013	2014	2015	2016	2017	2018	合计
哈萨克斯坦	285.96	224.52	142.91	130.37	180.01	198.56	1162.33
乌兹别克斯坦	45.52	42.76	34.96	36.40	42.24	62.67	264.55
吉尔吉斯斯坦	51.38	52.98	43.41	57.11	54.48	56.01	315.37
塔吉克斯坦	19.58	25.16	18.47	17.41	13.71	15.03	109.36
土库曼斯坦	100.31	104.70	86.43	59.02	69.43	84.36	504.25

资料来源:国际贸易中心数据库, <http://trademap.org/>

总体来看,中国在中亚国家的“一带一路”贸易投资,促进了中国企业进一步加大“走出去”力度,企业在海外产业布局更加广泛、产业链更加完善,配合国内供给侧结构性改革,“去产能”和“产业转移”效果初步显现。同时,一批国际产能合作投资项目在中亚国家落地,填补了中亚国家多项产业空白,优化了中亚国家产业结构,促进中亚国家完善现代化工业体系,降低中亚国家进口依存度。中国与中亚国家的产能合作促进了中国企业不断推进技术创新、提升装备技术水平、产品质量和服务水平,有利于促进中国经济结构优化调整和制造业转型升级,实现中国从以往的传统贸易“以产品输出为主向产业输出转变”,有利于提升中国制造业在周边地区和全球产业链的地位。

## (二) 对外工程承包促进中亚国家互联互通

工程承包领域既包括传统的工业与民用建筑工程,也包括互联互通基础设施大型项目以及电力、水利设施、污水处理等重大民生工程等。2018年中国企业在“一带一路”沿线国家新签对外承包工程项目合同7721份,合同金额1257.8亿美元,占同期中国对外承包工程新签合同金额的52%,同比下降12.8%;完成营业额893.3亿美元,占同期总额的52.8%,同比增长4.4%。其中,2017年中国对哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦的工程承包额分别为22.38亿美元、5.03亿美元、4.79亿美元、1.9亿美元和2.53亿美元,工程承包额同比略有回落。2013年以来,一大批互联互通基础设施重点项目在中亚开工建设,带动工程承包业务扩大,一批境外合作区、产业园区成为中国企业到中亚集群式“走出去”的重要平台(见表4)。

表4 2013~2017年中国对中亚五国工程承包额统计 (单位:亿美元)

国别	2013	2014	2015	2016	2017	合计
哈萨克斯坦	29.17	23.58	23.47	27.58	22.38	126.18
乌兹别克斯坦	7.06	4.98	6.12	4.91	5.03	28.10
吉尔吉斯斯坦	7.12	5.87	5.49	5.57	4.79	28.84
塔吉克斯坦	4.45	4.09	6.44	7.08	1.90	23.96
土库曼斯坦	20.98	12.40	6.89	3.19	2.53	45.99

资料来源:中华人民共和国国家统计局, <http://www.stats.gov.cn>

### (三) 境外合作区建设促进中亚国家工业化

国际产能合作的主要实现形式是基础设施建设、贸易投资和产业合作等,其中,产业合作主要以建立境外各类经贸合作园区为主。境外合作区建设最早来自中国企业的自发行为,民营企业以市场原则选择对外投资的国别,在此背景下境外合作区集中在与中国关系友好、市场发展环境相对较好、与中国近邻的国家,主要是东南亚、非洲、东欧国家,而中亚国家境外合作区建设相对不足。从2005年境外经贸合作区纳入国家发展战略框架后,中国商务部等有关部门开始重视中国周边境外合作区的区域性总体布局,如在上合组织成员国、东盟成员国的境外合作区建设布局问题。2013年“一带一路”倡议提出后,沿线国家也开始重视中国企业在境外的合作区建设,许多国家把境外合作区建设当成本国发展战略与“一带一路”建设对接的务实合作的重要载体和平台。

中国在“一带一路”沿线国家已经有110多个境外经贸合作区,通过中国商务部批准认定的有20个国家级境外经贸合作区。其中,加工制造型合作区12个,资源利用型合作区4个,农业产业型合作区3个,商贸物流型合作区1个。20个合作区按照区域划分,非洲地区4个,中东欧地区两个,俄罗斯4个,东南亚7个,南亚地区1个,中亚地区两个。

中国商务部2006年公布了《境外中国经济贸易合作区的基本要求与申办程序》,宣布将建立50个国家级境外经贸合作区,支持中国企业在境外建设工业园、科技产业园等各类经济贸易合作区。商务部在有关文件中对境外合作区给出了明确定义,是指在中国境内注册且具有独立法人资格的中资控股企业,通过在境外建立的中资控股独立法人机构投资建设的基础设施完备、主导产业明确、公共服务功能健全、具有聚集和辐射效应的产业园区。

在“一带一路”倡议提出前,中亚国家已经有数十个经济开发区,为开展国际产能合作奠定了一些基础,但是,由于资金缺乏、市场有限等因素制约,中亚国家的各类园区发展比较缓慢。在“一带一路”建设推动下,2014年以来,中国与中亚国家分别签署发展战略对接协议,启动产能合作计划,积极推动原有的一些规模较大、发展潜力较好的经济开发区参与国际产能合作并实施转型升级,计划把一些定位比较准确、竞争力比较强、发展潜力大的开发区纳入“一带一路”建设范围。同时,近年来,在中亚国家也新建了一些境外合作区,如乌兹别克斯坦的鹏盛工业园、吉尔吉斯斯坦的亚洲之星农业产业合作区、中哈霍尔果斯—东大门经济特区(无水港)等。

截至2018年9月底,中国在沿线46个国家在建并初具规模的境外合作区共113个,累计投资366.3亿美元,入驻企业4663家,上缴东道国税费30.8亿美元。其中,通过认证的20个境外合作区累计投资201.3亿美元,入驻企业873家,上缴东道国税费21.2亿美元<sup>①</sup>。截至2018年年底,中国在24个“一带一路”沿线国家在建的82个境外经贸合作区累计投资364.8亿美元,入驻企业超过4000家,上缴东道国税费24亿美元。

从总体看,各类工业园区、农业园区等境外合作区建设稳步推进,使园区建设具有明显的产业聚集效应和政策优惠相对集中等优势,促进产生规模效益、有效降低企业成本,从整体上提高了中国企业的国际竞争力和海外运营的抗风险能力,也促进了中亚国家工业化发展。

#### 四 制约产能合作向高质量发展转变的主要问题

2013年中国“一带一路”倡议提出后,尽管中亚国家较早与中国开展产能合作,但是,总体上看,产能合作模式还处于探索阶段,与高质量发展的要求相比,中国与中亚国家产能合作在制度环境、贸易投资便利化、产能合作实现形式、组织方式、运行机制等方面还有比较大的差距。

##### (一) 投资贸易便利化水平相对较低

中亚国家属于内陆国家,交通基础设施还不完善,物流等服务能力相对较低,跨境运输和海关通关手续烦琐,这些因素提高了贸易成本,降低了贸易便利化程度。在投资领域还存在所谓的中国“经济扩张论”、中国“资源掠夺论”等负面声音,认为“一带一路”建设是对中亚国家的经济资源侵略。

<sup>①</sup> 李永全主编:《“一带一路”建设发展报告(2019)》,社科文献出版社2019年版。

### 1. 中国与中亚国家贸易互补性有待提高

中国面临与发达国家在中亚贸易竞争压力,中国与中亚国家贸易互补性有待提高。尽管多数学者研究认为,中国与中亚国家贸易互补性较高,实际上,近年来,中国与中亚国家贸易互补性在十大贸易伙伴中处于中等靠后位置,中亚国家与意大利、日本和韩国的进口互补性高于中国,中亚国家与意大利、德国、荷兰和美国的出口互补性也高于中国。因此,中国与中亚国家要在“一带一路”框架内深化产能合作,应从产业结构调整入手,增加双边商品贸易的互补性,否则,中亚国家贸易有可能向其他国家转移<sup>①</sup>。

### 2. 投资贸易便利化水平相对较低

中亚互联互通交通便利化水平相对比较低,中亚国家基础设施依然相对落后,这些短板制约国际产能合作<sup>②</sup>。例如,哈萨克斯坦缺乏横贯东西的大铁路,现有铁路老化,技术落后。根据世界银行报告,哈萨克斯坦的运输成本高,货物价格比其他工业化国家的两倍多,导致哈制造业的供应链严重低效。另外,新亚欧大陆桥存在运量不足问题,总运量占亚欧货物运量的份额不足1%,主要是因为陆地运输相对于海运费用偏高,其中,哈境内铁路的单轨状况是一个主要制约因素<sup>③</sup>。

世界经济论坛《2016全球贸易促进报告》对全球136个经济体的贸易便利化程度进行了评估。在边境管理效率和透明度指数排名中,中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦分别为第52位、第88位、第77位和第103位。表明中亚国家在海关管理上仍缺乏效率和透明度,通关程序低效烦琐、官僚作风和腐败等问题影响通关效率<sup>④</sup>。在基础设施指数排名中,中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦分别为第27位、第54位、第115位和第119位。在交通基础设施可用性及质量指数排名中,中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦分别为第12位、第67位、第132位和第89位。中亚国家的海关进出口时间相对比较长,如办理进口边境手续最长的是乌兹别克

① 许婧:《“一带一路”多边合作贸易互补性测度与贸易开拓研究——以中亚主要贸易伙伴国为例》,《上海经济研究》2019年第3期。

② 初阔林、李洁:《“一带一路”视阈下中国与中亚国家互联的意涵、困境与策略》,《理论月刊》2018年第11期。

③ 张乃丽、徐海涌:《我国西北五省区与中亚五国贸易潜力研究:基于丝绸之路经济带的视角》,《山东社会科学》2016年第4期。

④ World Economic Forum, The Global Enabling Trade Report 2016, <http://www.weforum.org/docs/WEFGETR-2016-report.pdf>

斯坦,需要 111 个小时,办理出口边境手续时间最长的是哈萨克斯坦,为 133 个小时<sup>①</sup>。中亚国家物流绩效指数相对较低,根据世界银行《2018 年世界物流绩效指数(LPI)》排名,中亚国家除了哈萨克斯坦排名处于中间位置,其他中亚国家都处于末尾位置,在全球 160 个经济体中,哈萨克斯坦物流绩效指数排名为第 71 位,乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦和塔吉克斯坦分别为第 99 位、第 108 位、第 126 位和第 134 位<sup>②</sup>。在“透明国际”《2018 年全球清廉指数》排名中,哈萨克斯坦排名第 124 位,乌兹别克斯坦为第 158 位,最靠后的中亚国家是土库曼斯坦,为第 161 位(见表 5)。

表 5 2018 年中亚国家贸易便利化程度全球排名

国别	清廉指数	营商环境指数	物流指数	基础设施指数
哈萨克斯坦	124	28	71	27
乌兹别克斯坦	158	76	99	—
吉尔吉斯斯坦	132	70	108	115
塔吉克斯坦	152	126	134	119
土库曼斯坦	161	—	126	—

注:基础设施指数为 2016 年的数据。

资料来源:清廉指数:《2018 年全球清廉指数》, <http://sputniknews.cn/politics/201901291027512166/>;营商环境指数:世界经济网站, <http://www.economyworld.net>;物流指数:世界银行《2018 年世界物流绩效指数(LPI)》, LPI Global Rankings 2018, <http://lpi.worldbank.org/international/global>;基础设施指数:世界经济论坛《2016 全球贸易促进报告》, <http://www.199it.com/archives/5460>

## (二) 投资制度环境等相对落后

### 1. 营商环境相对比较落后

2019 年 2 月,在世界银行《2018 年全球营商环境报告》排名中,哈萨克斯坦为第 28 位,吉尔吉斯斯坦为第 70 位,塔吉克斯坦为第 126 位<sup>③</sup>。在全球化推动下各国传统关税壁垒普遍下降,非关税壁垒造成的隐形贸易成本已经高于传统的关税成本,中亚国家的非关税壁垒依然比较高,对中亚国家开展国际贸易影响较大<sup>④</sup>。

① 李思奇:《“一带一路”背景下中国与中亚五国贸易便利化的经贸效应研究》,《东北亚论坛》2018 年第 4 期。

② LPI Global Rankings 2018, <http://lpi.worldbank.org/international/global>

③ 经济世界网站, <http://www.economyworld.net>

④ 同①。

## 2. 企业在中亚国家投资受限制比较多

哈萨克斯坦的《海上石油项目产品分成协议法》规定,外国投资者在哈境内开发的海上石油项目投资回收期为25年或30年<sup>①</sup>。哈对工程承包业务的外籍劳务人员配备制定了严格的限制,如2014年哈将外籍劳务人员的配额比例确定为经济自立人口的0.7%。按哈征收超额利润税的规定,如果外资企业当期会计年度净收入与可扣除支出的比重超过25%,则按照0~60%征收超额利润税。

## 3. 一些投资项目也带来了负面宣传和影响

中亚国家存在“中国污染输出论”等负面声音,认为中国在中亚国家大量投资搞项目建设,不顾环境污染等问题,指责中国一些劣质产能转移影响中亚国家环境,有些中国企业还存在重视经济利益比较多,而忽视环境保护等现象。例如,一些大型工程项目没有顾及工程建设与保护动植物生态环境平衡的关系,缺乏对动植物多样性的保护措施。中国企业在中亚贯彻ISO14000国际环保标准方面落实不到位。

在投资方面,存在所谓的中国“债务陷阱论”。例如,2008年国际金融危机以来,西方国家对吉尔吉斯斯坦贷款支持减少,近年来,吉尔吉斯斯坦从中国获得贷款支持较多,2018年年底吉尔吉斯斯坦外债总额约占其GDP的53%,其中,欠中国外债为16.8亿美元,占吉尔吉斯斯坦总外债的44.7%,在此背景下,西方媒体蓄意炒作吉外债问题,在中亚引发了所谓的中国“债务陷阱论”。

### (三) 工程承包领域管理尚不规范

中亚国家存在中国企业“项目不透明论”和“投资阴谋论”,认为在“一带一路”项目建设环节,中国企业工程承包业务存在透明度不高、不公平竞争现象,甚至个别项目存在腐败现象。

#### 1. 中亚国家依然存在中国“项目不透明论”等声音

一些中亚国家认为在工程承包过程中某些中国企业还存在暗箱操作,甚至中国企业与当地政府之间在招标环节存在商业贿赂等腐败现象。例如,2018年冬季吉尔吉斯斯坦的热电厂改造项目出现供暖问题,经查实发现中方企业与地方政府交往中,吉尔吉斯斯坦政府官员存在腐败现象,导致在2018年吉尔吉斯斯坦发生的三个案件,如伊萨科夫案、库尔马托夫案和阿尔特克

<sup>①</sup> 张栋、邵杨、董莉:《“一带一路”背景下中哈产能合作研究》,《欧亚经济》2019年第2期。

巴耶夫案都与吉尔吉斯斯坦热电厂改造项目有关联。实际上,不是中国企业在产能合作中向中亚国家输出腐败,而是中亚国家政府本身存在比较严重的腐败现象。

## 2. 工程技术标准不一致

中国企业在中亚国家开展产能合作项目,因中亚国家多采用原苏联的技术标准,在施工环节需要转换图纸标准和翻译。另外,土库曼斯坦建筑技术标准与中亚其他国家也有区别,这些不一致的技术标准增加了人力物力成本和时间。

## 3. 企业履行社会责任不足

一些中国企业在产能合作中关注经济利益较多而履行相应社会责任不足。中亚国家认为中国一些大型工业项目投入资金多,但是没有给当地老百姓就业等带来实实在在的好处,没有体现惠民的高质量发展理念。

## 4. 基础设施建设缺乏“耐心资本”

针对一些大型的基础设施工程承包项目,开发性金融在支持中亚国家产能合作项目时长期合作方面门槛相对比较高,过于追求投资回报<sup>①</sup>,在这方面还需要国家政策支持,由开发性金融形成更多的“耐心资本”,投入大型基础设施建设项目。

### (四) 境外合作区建设管理机制不完善

一些境外合作区在定位和投资发展方向上与中亚国家经济发展需求结合不足,园区产业合作配套基础设施缺乏,境外合作区建设的制度机制还不完善<sup>②</sup>。

首先,个别境外合作区建设没有充分体现中国与中亚国家共商共建共享原则。尽管“一带一路”国际产能合作与西方国家传统的全球化与资本扩张有本质的区别,美欧推动产能合作以跨国公司的资本逐利为驱动力,而“一带一路”产能合作以互利共赢为动力,是推动中国与沿线国家共同发展、互利共赢的合作模式。但是,在实施过程中,市场主体之间在落实共商共建共享原则时并不到位,中国和中亚国家的市场投资主体或使用方往往以自己的视角看待问题和作出规划或决策,在如何取得双方“最大公约数”

<sup>①</sup> 史育龙:《“一带一路”建设背景下我国对外援助和开发合作进展、问题及推进策略》,《社会科学文摘》2018年第9期。

<sup>②</sup> 张方惠:《“一带一路”背景下中国与中亚国家经贸合作:现状、机制与前景》,《现代管理科学》2018年第10期。

方面协商不足。

其次,境外合作区牵头企业常常以市场原则考核短期发展指标,难以体现可持续发展的理念。这些短视、不符合高质量发展的理念导致企业难以做到长期运营。在一些项目规划和建设中也缺乏以人民为中心的高质量发展的合作理念,没有使沿线国家人民有实实在在的获得感。

再次,大多数境外合作区运营和赢利能力不足。主要原因是中国有关部门和当地政府部门对境外合作区的支持和激励力度不够,一些政策和资金支持还不能有效支持园区的各项功能建设。同时,也与一些境外合作区发展定位不准、经营模式教条、缺乏创新、管理与服务效率缺乏有关。

最后,传统的境外合作区的发展理念和发展模式遇到融资、境外营商环境限制等困境,表明现阶段中国境外合作区在商业运作模式、发展模式等方面创新不足。

## 五 中亚地区“一带一路”产能合作高质量发展的实现路径

中亚地区是“丝绸之路经济带”建设的核心区,中亚地区产能合作能否做到率先向高质量发展转变,对于“一带一路”建设总体上能否实现向高质量发展转变具有重大意义。鉴于中亚国家经济体量、经济发展水平差异较大,在“一带一路”产能合作向高质量转变的过程中,中国与中亚国家的产能合作应把握高质量发展的大方向,遵循高质量发展的总体理念,循序渐进逐步提高。

### (一) 深化对“一带一路”产能合作的理论研究和阐释

理论上清醒才能更好指导产能合作实践成功。在借鉴美国、日本产业转移理论基础上,应深化对中国特色“一带一路”产能合作的理论框架研究。例如,如何构建中国式新“雁行理论”,使“一带一路”产能合作引领中国与中亚国家共同转型升级与发展;如何开展“第三方合作”,在产能合作中向发达国家学习,不断推动提升中国制造业在全球产业链的地位,从中端走向高端;如何发挥政府作用,处理好政府与企业的关系,构建中国式产业转移的理论框架。

### (二) 坚持“五个导向”推动高质量合作

准确宣传“一带一路”合作高质量发展的新理念。按照习近平主席在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛主旨演讲的要求,正确宣传阐释“一带一路”合作向高质量发展转变的总体思路和要求。习近平主席关于“一带一

路”合作向高质量发展转变的要求,落实在中国与中亚国家产能合作中就是要体现“五个导向”,即能力建设导向、绿色导向、廉洁导向、惠民导向和包容性导向。鉴于中亚国家对“一带一路”倡议依然存在战略上的疑虑,中亚国家还存在“中国威胁论”等负面声音,应进一步宣传“一带一路”合作向高质量发展转变的新理念、新思路。解释清楚中国在政治、经济、外交等方面的政策,如中国在“一带一路”建设中坚持的“三不原则”,即不干涉沿线国家内政,不谋求地区事务主导权,不谋求在该地区的势力范围,逐步消除中亚国家对“一带一路”建设的疑虑和误解。

### **(三) 突出企业主体,创新中亚产能合作模式**

在当前世界经济发展仍然缓慢、全球化受阻、贸易保护主义抬头背景下,只有中国有能力、也愿意提供基础设施建设等区域公共产品需要的巨额投资,以推动中国与中亚国家共同发展。产能合作要结合中亚国家发展实际需求,以共商共建共享为前提,在产能合作目标上形成双方的“最大公约数”,在市场层面要推动形成由中国与中亚国家企业共同参与的企业联盟,重点投资建设一批境外合作区,在促进中国制造业产业链从中低端向高端迈进的同时,也促进中亚地区形成比较完整的产业链,支持中国与中亚国家现代化、工业化和城镇化发展。

加大对企业参与产能合作的政策支持力度。坚持高标准和惠民导向,持续深入推进“政府主导、企业主体、市场运作”模式,以高质量发展理念规范管理产能合作项目。在贸易投资方面应鼓励金融机构开展 PPP 项目贷款业务,鼓励国内金融机构提高对境外资产或权益的处置能力,鼓励企业以国外资产和股权、矿权等权益为抵押获得贷款。建立国内国际跨国银团机制解决企业融资困难,从担保、贷款利率优惠等方面入手培育更多的“耐心资本”投入到长周期的大型产能合作项目。加强自身建设,提高企业“走出去”能力,支持民营企业参与“一带一路”中亚地区产能合作。在园区建设方面应推动创办一批高新技术园区,引领园区高质量发展。在工程承包方面应调整和创新对外合作方式,积极探索“工程承包+融资”、“工程承包+融资+运营”等多种合作模式。

### **(四) 在统筹兼顾基础上突出重点**

在中国与中亚国家产能合作实施过程中,要特别关注绿色环保的要求。结合中亚国家产业特点与实际,进一步明确重点产能合作领域。深化能源合作,重点是高新技术领域合作,以确保能源供应安全。深化非能源领域合作,如加强与中亚国家的各类园区建设,促进中亚国家工业化和现代化发展,加

强与中亚国家的纺织业产能合作和农业合作,在农业合作中要切实落实保护水土防止污染等高质量发展的新要求。

#### (五) 积极推动“第三方合作”

中国与美国、日本开始产业转移的启动节点有所不同,发达国家在占有更多产业绝对优势背景下推进产业转移,而中国则在中低端产能过剩而高端产能相对不足背景下开始产业转移,因此,与发达国家合作共同开发“第三方市场”对中国国际产能合作尤为重要。因为随着“一带一路”产能合作深入,可能会带动周边发展中国家经济快速发展,在中端产业与中国形成竞争,而在高端产业上与美欧等发达国家形成竞争,造成面临“两面竞争”挤压的局面。

现在,西班牙、瑞士等欧盟成员国已经与中国签署“一带一路”合作协议,应努力寻找中国与美、欧、日等发达国家合作的利益交汇点,在高新技术等领域积极开展“第三方合作”,支持中国国有企业和民营企业与欧美发达国家企业合作,在中亚地区共同开发“第三方市场”,促进中亚区域互联互通和中国制造业升级,推动中国与中亚产能合作向高质量发展转变。

#### (六) 发挥上合组织平台作用

在上合组织框架内推进区域贸易便利化,促进中国与中亚国家产能合作。除土库曼斯坦外,中亚其他四国都是上合组织成员国,上合组织是最早探索高质量发展理念的区域组织。在上合组织成立初期的宣言和宪章中明确把开展环保合作作为该组织的宗旨和任务之一。上合组织成员国从2005年开始启动环保合作,2014年正式成立上合组织环保中心,2018年青岛峰会期间签署了《上合组织成员国环保合作构想》。上合组织关注区域发展,倡议成员国建立高效廉洁的政府服务机制,提高成员国政府治理能力建设,促进上合组织高质量发展。例如,2014年签署的《上合组织成员国国际道路交通便利化协定》逐步生效,极大地提高了区域内贸易投资便利化程度。在上合组织框架内建立统一的区域标准,推动国际产能合作标准化,如企业贯彻国际组织 ISO9000 质量标准和 ISO14000 环境保护标准等,在物流标准、税收标准、保险标准、海关标准等方面统一区域标准,促进中亚国家之间贸易便利化和各类园区建设标准化。建议加快推进中哈之间的铁路建设,加快中吉乌铁路规划调整与建设。发挥好上合组织银联体与亚洲基础设施投资银行和丝路基金的联系和协调作用,促进形成更多的“耐心资本”投入到中亚地区产能合作项目。

(责任编辑:李丹琳)