

中国在欧亚国家拓展 第三方市场合作的前景与路径

刘华芹

【内容提要】 该文从市场需求、投资风险和欧亚国家政策三个维度阐述了中国与欧亚国家开展第三方市场合作的迫切性,全面梳理了中国企业在欧亚国家开展第三方市场合作的现状及存在的问题,在此基础上提出了未来深化合作的基本路径,即夯实合作的法律基础、建立有效合作机制、完善合作促进措施、设立第三方市场合作专项基金、提升中国企业的国际合作能力等。

【关键词】 中国 欧亚国家 第三方市场合作

【作者简介】 刘华芹,商务部国际贸易经济合作研究院研究员。

自2020年以来,新冠肺炎疫情蔓延对全球经济发展构成巨大冲击,世界经济持续下滑,全球供应链危机加重,国际经济合作受挫,迫切需要寻求更有效的合作方式助力各国加速复工复产,拉动经济增长。一些国家或地区组织相继提出了与基础设施建设相关的倡议,如美国海外私人投资公司(OPIC)宣布启动“蓝点网络”(Blue Dot Network)计划;2021年6月,G7国家准备出台“建设更美好的世界”(Build Back Better World,简称B3W)倡议;2021年7月,欧盟推出“全球联通欧洲”的全球基础设施战略计划等。这些计划或战略与“一带一路”存在一定对冲关系,但着眼于大局,本着共商共建共享原则妥善处理各方的合作关系,实现优势互补,将产生更为积极的效果,并可促进世界经济健康发展。

2021年11月,中国国家主席习近平在第三次“一带一路”建设座谈会上发表了重要讲话,强调推动共建“一带一路”高质量发展,将扩大三方或多方市场合作列为深化合作的重要方式之一。第三方市场合作指中国企业与有关国家企业共同在第三方市场开展经济合作。作为开放包容的国际合作模式,第三方市场合作有助于中国企业与各国企业优势互补,共同推动第三国产业发展、基础设施水平提升和民生改善,实现 $1+1+1>3$ 的效果。截至

2019 年 6 月,中国已同法国、日本、意大利和英国等 14 个国家签署了第三方市场合作文件并建立了第三方市场合作机制。

近 8 年来,在共建“一带一路”过程中,中国与欧亚国家经贸合作取得了显著成效。《中国与欧亚经济联盟经贸合作协定》成为“丝绸之路经济带”建设与欧亚经济联盟建设对接合作的标志性成果,也是中国与欧亚经济联盟首次达成的经贸领域重要制度性安排,旨在深化双方在贸易救济、技术法规、海关合作与贸易便利化、竞争、金融合作、农产品贸易、绿色贸易与投资、工商界交流等方面合作,为双边经贸关系深入发展创造更好的政策环境。2021 年,中国与欧亚十二国的货物贸易额合计 2 242 亿美元,比 2014 年的 1 531 亿美元增长 46.4%。截至 2020 年年底,中国对欧亚国家非金融类直接投资存量合计 264.2 亿美元,比 2013 年的 170.3 亿美元增长 55.1%,欧亚国家成为共建“一带一路”的重要合作伙伴。未来积极拓展第三方市场合作可为中国与欧亚国家深化共建“一带一路”国际经济合作提供新契机。

一 中国与欧亚国家探索投资合作新方式势在必行

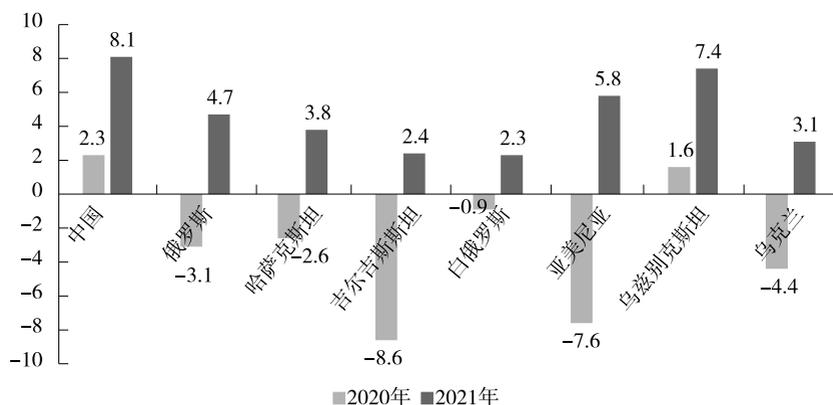


图 1 2020 ~ 2021 年中国与部分欧亚国家 GDP 增长率 (%)

资料来源: Евразийская экономическая комиссия. Об основных социально - экономических показателях Евразийского экономического союза. Январь 2021. http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Analytics/indicators2021_01.pdf

新冠肺炎疫情对中国和欧亚国家经济造成明显冲击。由疫情引发的政局不稳、营商环境恶化加剧了欧亚国家经济发展的不确定性。2020 年,在欧亚国家中仅乌兹别克斯坦经济实现 1.6% 的微弱增长,其他国家经济均出现

不同程度下降(见图1)。2021年,虽然各国经济逐渐复苏,但仍未完全恢复到疫情之前的水平。中国经济也受到疫情波及,2020年实现了2.3%的低速增长,2021年虽然增幅达到8.1%^①,但源于相对较低的基数。双方经济增速放缓对经贸合作带来负面影响,2020年中国对部分欧亚国家的直接投资有所下降。后疫情时期有效促进投资合作、加速复工复产进程是双方面临的新任务。

(一) 欧亚国家基础设施建设需求量较大

独立30年来,欧亚国家大力推进经济市场化转型,完善产业结构,提高经济发展水平,取得显著成效,但因资金短缺,基础设施相对落后的局面未能得到根本性好转,并成为制约经济发展的重要障碍。

表1 2019年部分欧亚国家在全球基础设施排名的情况

国家	交通基础设施	公路连通性	公路质量	航空基础设施	电力基础设施完整性	通信设施
亚美尼亚	74	114	91	93	71	59
阿塞拜疆	31	88	27	79	59	73
俄罗斯	49	41	99	18	62	22
吉尔吉斯斯坦	129	110	113	104	115	65
哈萨克斯坦	73	93	66	72	19	44
格鲁吉亚	83	65	81	81	36	55
摩尔多瓦	67	70	129	95	110	48
乌克兰	59	59	114	53	64	78
塔吉克斯坦	111	137	50	121	80	121

资料来源: Klaus Schwab, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2019, <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/>

表1显示,根据世界经济论坛《全球竞争力报告(2019)》的评估,在全球141个经济体交通基础设施指标排名中,排在高水平(第47位之前)的欧亚国家只有1个,6个国家位于中等水平(第48~94位),两个国家位于低水平(第95~141位)。总体来看,欧亚国家的交通基础设施状况位列全球中低水平。在公路连通性指标排名上,只有俄罗斯位于高水平,其他国家均处于中低水平,其中3个国家排第100位之后,表明公路基础设施发展比较落后。各国的公路质量指标更参差不齐,俄罗斯排在全球第99位,属于中低水平。落后的基础设施加大了物流成本,造成额外的经济损失。图2显示,2020年

^① 魏玉坤、王雨萧:《承压前行,2021年中国经济增长8.1%》, <https://m.gmw.cn/baijia/2022-01/17/1302767113.html>

物流成本占 GDP 比重的全球平均水平为 10.9%，俄罗斯计划 2024 年将这一指标降至 15.1%，仍远高于世界平均水平，更落后于美国和德国等发达经济体。中欧班列途经哈萨克斯坦和俄罗斯的铁路口岸，因基础设施老旧、换装能力不足导致货物压站，造成一定经济损失。为此，加快基础设施建设已成为欧亚国家经济发展的首要任务。近年来，各国政府相继颁布了基础设施发展规划，旨在大力推进基础设施建设，为经济发展创造良好条件。

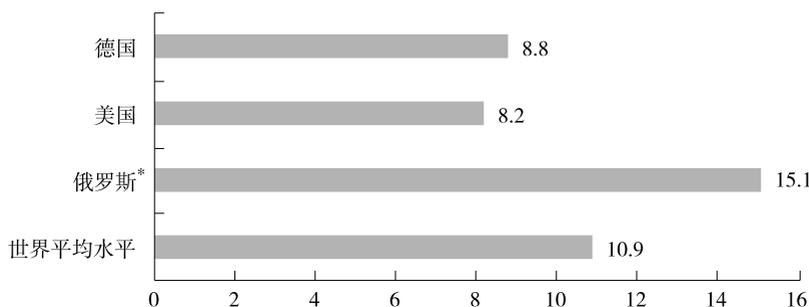


图 2 2020 年部分国家物流成本占 GDP 的比重 (%)

注：* 俄罗斯为 2024 年预测值。

资料来源：Инвест – Форсайт. Россия не выполняет Транспортную стратегию. <https://finance.rambler.ru/other/44745981-rossiya-ne-vypolnyaet-transportnuyu-strategiyu/>

1. 俄罗斯的基础设施发展规划

2019 年 2 月，俄联邦政府颁布了《2024 年前俄罗斯重大基础设施改扩建综合计划》，计划涵盖交通运输基础设施建设和能源电网基础设施建设，分别由俄联邦交通部和能源部负责，交通运输基础设施建设计划总拨款额为 6.348 1 万亿卢布（约合 1 024 亿美元）。俄罗斯预计在 5 年内投资 39 亿美元用于能源基础设施现代化改造。

2. 哈萨克斯坦的基础设施发展规划

2019 年年底，哈萨克斯坦政府批准实施《2020 ~ 2025 年“光明之路”国家规划》，计划建设、改造、维修 2.1 万公里国家级公路，路况良好率达到 100%；维修 2.7 万公里地方公路，路况良好率达到 95%；实施 112 个基础设施项目，新增 55 万个长期及临时性工作岗位；未来 5 年内计划建设 13 座新机场。

3. 乌兹别克斯坦的基础设施发展规划

2019 年，乌兹别克斯坦总统批准《2035 年前交通体系发展战略》和《2030 年前电力领域改革发展规划》，计划在 2035 年前融资 46.6 亿美元对乌兹别克斯坦现有公路、铁路进行改造，改扩建物流中心，提高陆路交通运力。2030 年前将乌兹别克斯坦电力装机容量由 1.2 万兆瓦增至 3.18 万兆瓦，年发电

量由 600 亿度增至 1 210 亿度,增长 1 倍以上。

4. 亚美尼亚的基础设施发展规划

亚美尼亚政府制定了《2019 ~ 2023 年基础设施发展规划》,在能源领域建造新核电站,建设伊朗—亚美尼亚、亚美尼亚—格鲁吉亚架空输电线项目和太阳能电站建设项目,在可再生能源和提高能源效率领域与国际组织开展密切合作。在供水领域计划建设两个新水库和灌溉系统。在交通运输领域升级改造北南公路,发展航空生态系统。

5. 塔吉克斯坦的基础设施发展规划

塔吉克斯坦政府制定了《2025 年前塔吉克斯坦共和国交通领域发展国家专项规划》,涵盖公路、铁路和航空等多个领域,制定了长、中、短期发展和投资规划,预计总投资额 99.2 亿美元。其中,公路运输领域拟投资 3.46 亿美元,铁路领域拟投资 58.92 亿美元,航空领域拟投资 2.43 亿美元,公路建设与改造领域拟投资 23.34 亿美元,交通环保领域拟投资 3 186 万美元。

6. 白俄罗斯的基础设施发展规划

白俄罗斯政府制定了《2030 年前白俄罗斯社会经济稳定发展国家战略》,计划 2030 年前将硬化路面的占比增至 90%,2025 年前建立时速为 120 公里以上的一级高速公路网;发展地方硬化路面公路网;发展铁路基础设施,提高铁路现代化程度,增加吞吐量;改造飞机场;互联网用户的占比增至 71%;手机拥有量增至每百人 130 部。

总之,通过改善基础设施带动经济增长已成为欧亚国家政府的共识。各国处于工业化进程之中,对基础设施的需求不断增长,而落实规划需要大量资金。目前,多数国家的基础设施项目融资主要依靠政府拨款,资金短缺是各国未来面临的共同问题,各国将吸引外资和私人投资作为重要来源,创新融资模式和国际合作方式已十分迫切。

(二) 欧亚国家的投资风险有所上升

2020 年以来,受新冠肺炎疫情和地缘政治等多重因素的影响,欧亚国家的营商环境更趋复杂化,一些国家的投资风险明显上升。2020 年 6 月,中国社会科学院世界经济与政治研究所发布了 2020 年度中国海外投资国家风险评级报告,从中国企业和主权财富的海外投资角度全面量化评估了 114 个国家和地区的各种风险,包括战争风险、国有化风险、政党更迭风险、缺乏政府间协议保障风险、金融风险以及东道国安全审查等主要风险。评估结果显示,7 个欧亚国家处于中等风险水平,4 个国家处于高风险水平,其中白俄罗斯和塔吉克斯坦是中国企业近年来投资较多的国家。

表 2 2020 年欧亚国家的投资风险评估结果

风险级别	国家
中风险	俄罗斯、哈萨克斯坦、亚美尼亚、阿塞拜疆、土库曼斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦
高风险	白俄罗斯、乌克兰、塔吉克斯坦、摩尔多瓦

资料来源：中国社会科学院世界经济与政治研究所：《中国海外投资国家风险评级 2020 年度报告（CROIC - IWEP 2020）》，http://iwep.ccssn.cn/xsjl/xsjl_yth/202007/t20200702_5150596.shtml

2021 年 11 月，德国评级机构“Scope Ratings GmbH”对全球 95 个国家 2021 年的经济稳定性进行了评估，构建了世界经济稳定性排行榜。评估结果表明，在欧亚国家中，俄罗斯的经济稳定性最好，但只处于中等水平，绝大多数欧亚国家经济稳定性相对较低，白俄罗斯和格鲁吉亚进入经济最不稳定国家之列，投资风险明显上升（见表 3）。

表 3 2021 年欧亚国家的经济稳定性情况

国家	排名
俄罗斯	41
哈萨克斯坦	50
吉尔吉斯斯坦	59
乌兹别克斯坦	78
白俄罗斯	90
亚美尼亚	87
格鲁吉亚	92
阿塞拜疆	67
乌克兰	80
摩尔多瓦	64

资料来源：Марэк. Рейтинг 2021: Устойчивости экономик 95 – ти стран мира. <https://smart-lab.ru/blog/739407.php>

债务风险成为主要风险之一。根据吉尔吉斯斯坦财政部数据，截至 2020 年 9 月 30 日，吉国家债务余额为 48.26 亿美元，其中外债余额为 41.71 亿美元，国内债务余额为 6.55 亿美元。吉国家债务占 GDP 的比重为 65.88%^①，

① 中国驻吉尔吉斯共和国大使馆经济商务处：《截至 2020 年 9 月 30 日吉尔吉斯斯坦外债余额为 41.71 亿美元》，<http://kg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202011/20201103017901.shtml>

超过了 60% 的国际警戒线,偿债能力下降,对吸引外资十分不利。根据塔吉克斯坦财政部数据,截至 2021 年 10 月 1 日,塔外债总额达 32.62 亿美元,占 GDP 的比重为 38.2%^①,已接近国际金融机构建议的外债占 GDP 40% 的上限。中国是塔吉克斯坦的最大债权国,进一步扩大对塔吉克斯坦投资面临新的风险。与此同时,经济形势不稳定导致政策风险、违约风险不断上升,中国企业对欧亚国家的投资需作出相应调整,力争将风险降至可控范围内。

(三) 欧亚国家制定了吸引外资的新规则

伴随欧亚国家逐渐扩大开放,在基础设施领域借鉴国外管理经验,采用公私伙伴关系(以下简称 PPP)模式已成为大趋势。这种方式既可以解决多渠道融资问题,又可以风险共担方式降低项目建设难度。

乌兹别克斯坦在基础设施建设,尤其电力领域积极推广 PPP 模式。在财政部成立了 PPP 署,由副财长兼任署长,负责协助各部委、经济实体和地方政府落实 PPP 模式,包括制定具体的项目融资方案等。根据乌兹别克斯坦政府的规划,清洁能源(光伏电站、风电站)项目将成为 PPP 模式的优先试点领域。

亚美尼亚基础设施项目的融资渠道主要是国际金融机构贷款和外商投资。亚美尼亚按照国际惯例采用 BOT^②模式和 PPP 模式开展项目合作,BOT 模式涉及电站、公路建设等,PPP 模式涉及供水和卫生设施建设领域。目前,参与亚美尼亚基础设施项目的外国公司主要来自俄罗斯、欧盟和中国等。

俄罗斯政府已明确表示未来对外国投资项目不提供政府担保,希望外资企业开展直接投资,探讨以共同经营等形式逐步收回投资。

吉尔吉斯斯坦政府也大力推进 PPP 项目,目前批准了涵盖教育、卫生、体育、文化、旅游和交通等领域共计 28 个项目,包括医疗血液透析项目、公共交通电子检票项目和儿童影剧院项目等。

哈萨克斯坦国民经济部将 PPP 模式作为拉动经济增长最有效的、先进的创新型工具,将 PPP 作为其吸引外资的重要方式加以推广。哈萨克斯坦国民经济部特设 PPP 中心,负责制定 PPP 国家立法、向投资者提供有关 PPP 法律咨询服务,评估政府用于 PPP 项目的投资效益、起草 PPP 项目合同等。截至

^① 中国驻塔吉克斯坦共和国大使馆经济商务处:《塔外债总额达 32.62 亿美元》, http://tj.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202112/20211203227232_shtml

^② BOT 是英文 Build - Operate - Transfer 的缩写,通常直译为建设—经营—转让,又翻译为基础设施特许权。

2020年1月,哈萨克斯坦共签署了717个PPP项目合同。2019年10月,在哈萨克斯坦举办了首届PPP投资论坛,吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、格鲁吉亚和哈萨克斯坦四国PPP运营管理部门签署合作备忘录,决定相互交流经验并就完善法律法规和扩充PPP工具清单开展协作。

多年来,中国在欧亚国家的合作项目大多采用带资承包方式,以BOT和EPC^①为主,低息贷款和优惠买方信贷是中国企业的主要融资方式。目前,部分欧亚国家偿债能力明显下降,且中国的优惠贷款面临来自美、欧、日的竞争,迫切需要作出调整。2021年8月,乌兹别克斯坦在建新能源发电项目9个,其中太阳能电站6个,风能电站3个,除个别项目由法国和沙特阿拉伯公司投建外,其余项目均由阿拉伯联合酋长国公司投建。尽管中国是世界第一大风机和光伏设备生产国,且构建了具有国际先进水平的完整产业链,但在欧亚国家面对激烈的国际竞争,需破解诸多难题。中国企业应寻求更有效的投资合作方式,发挥自身优势,力争取得新突破。

二 中国在欧亚国家开展第三方市场合作的现状

适者生存不仅是大自然的规律,也是中国企业拓展国际市场的基本考量。伴随欧亚国家吸引外资政策的调整,中国企业审时度势,不断进取,在第三方市场合作方面破茧而出,取得初步成效。迄今,中国企业以不同方式在俄罗斯、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、阿塞拜疆和乌克兰等欧亚国家积极开展第三方市场合作,积累了宝贵经验。纵观目前中国企业在欧亚国家开展第三方市场合作的实践,主要有三种合作形式,即投资合作型、产品服务型和工程合作型。

(一) 投资合作型

这种类型指中国企业通过并购、合资、参股等形式与外国企业共同在第三方市场开展投资,形成风险共担、利益共享的合作格局。最为成功的合作案例是中国油气企业与日本、法国等国油气企业共同投资建设俄罗斯亚马尔液化天然气项目。

受欧美国家经济制裁的影响,俄罗斯诺瓦泰克公司液化天然气项目的资金和技术来源中断,且俄罗斯国内缺少建设大型液化天然气工厂的经验、模

^① EPC是英文Engineering - Procurement - Construction的缩写,即设计 - 采购 - 建设,就是总承包,又称交钥匙模式。

块制造场地和专业技术人员,迫切需要寻求新的资金来源和技术支持。2018年,中方以30%份额入股该项目,助力总投资额300亿美元的全球性能源项目顺利实施。俄罗斯诺瓦泰克公司、法国道达尔公司、中国石油天然气集团有限公司(以下简称“中石油”)和丝路基金股比分别为50.1%、20%、20%和9.9%,法国和日本企业为项目总承包方,中国海油工程公司为核心工艺模块建造分包商,共同完成项目建设。中方的加盟使项目提前一年竣工,为俄罗斯诺瓦泰克公司赢得了25亿美元附加销售利润,提高了俄罗斯在国际液化天然气市场的占有率,并创造了超过10万个就业岗位。该项目还使法国投资方——道达尔公司占据了世界天然气市场的制高点。在项目执行过程中,中方企业承担了60亿美元的服务和制造合同,45家中方企业参与制造了该项目85%模块、20%运输船和90%液化天然气运输船,提供了百余种产品。该项目带动和促进了中国钢铁、电缆等众多产业技术创新和转型升级,使中国企业实现了由单一产品到项目承包、由低端制造到高端“智”造的跨越式发展。“中石油”首次成功进入俄罗斯上游气田勘探开发和生产领域,在与15个国家的200多家企业同台竞技中,中国企业严格按照国际标准施工,学到了世界先进油气企业的管理经验。俄罗斯亚马尔液化天然气项目成为第三方市场合作、互利共赢的范本。由于这类投资项目影响力较大、实施难度高、通常为少数大型跨国公司参与,迄今成功的案例屈指可数。

(二) 产品服务型

产品服务型,即中国企业和外国企业在设备采购、认证许可、法律商务咨询等领域开展合作,共同为第三方市场客户提供整体解决方案。2019年,中国贝肯能源乌克兰子公司中标美国哈里伯顿乌克兰公司侧钻项目。该项目合同总金额约1980万美元,中方提供3台850HP车载修井机(带顶驱)并进行侧钻服务。这是该公司首次在海外市场与国际知名油服公司合作,也是中美两国企业在乌克兰开展第三方市场合作的开端。这种类型合作需要寻找较为合适的商业机会,同时中方还需具备高标准的供货和服务能力,受诸多条件限制,目前只有个别成功案例。

(三) 工程合作型

这种类型指中国企业和外国企业通过总分包、联合竞标等方式共同在第三方市场开展项目建设,这类项目具有短期性特点,一旦项目结束,合作即可终止。这种合作形式是中方已有承包工程形式的延展,合作难度相对较低,成为中国企业在欧亚国家开展第三方市场合作较为普遍、合作成效较为突出的形式,成功案例相对较多。基于融资方式的差异,存在两种合作模式:参与

部分融资并承接项目工程建设;不参与融资而承担项目工程建设。

1. 以部分融资参与第三方市场合作

乌兹别克斯坦的合成氨和尿素生产项目。由日本三菱重工和三菱商事联合体为总承包商,中国化学工程第七建设有限公司分包承建了乌兹别克斯坦纳沃伊氮肥股份公司合成氨和尿素生产项目。该项目总投资金额为9.857亿美元,其中5.77亿美元由日本银行和金融机构提供融资,3.2亿美元由乌兹别克斯坦复兴发展基金提供,8870万美元为中国企业自筹。项目于2016年9月正式开工,设计年产60万吨合成氨和57.75万吨尿素,2020年12月竣工投产,产品除满足乌兹别克斯坦市场的需求以外,还出口至阿富汗、土耳其、乌克兰、格鲁吉亚和中亚其他国家,达到增加创汇的目标。

2. 承担项目工程建设的第三方市场合作

根据工程承包方式不同分为工程总承包(P&D+B)和施工项目承包两种形式,前者指“工厂设备与设计施工”,即设计和施工的一体化承包,是工程项目管理的一种模式,相对于一般施工项目承包,总承包需要承包方具有更高、更综合的管理能力,代表了未来中国企业参与第三方市场合作的新方向。

(1)工程总承包。阿塞拜疆钢铁生产综合体项目,中国与意大利企业联合在阿塞拜疆开展工程项目承包。阿塞拜疆铁矿石资源丰富,初步探明储量超过3亿吨。由于缺少钢铁冶炼厂,阿塞拜疆一直依靠进口钢材满足国内需求。建设钢铁生产综合体是阿塞拜疆政府发展非能源领域经济战略的重要方向,对未来国家经济发展具有重要意义。钢铁生产综合体位于阿塞拜疆的第二大城市占贾市,综合体包括一座年产125万吨直接还原铁和70万吨板材制品的综合炼钢厂,项目总投资额为11.7亿美元,合同工期为42个月。2018年12月5日,中国机械工业集团所属中工国际工程股份有限公司(以下简称“中工国际”)与阿塞拜疆综合炼钢公司在北京签署了阿塞拜疆钢铁生产综合体建设项目总承包商务合同。2019年3月,在中国和意大利两国领导人的见证下,“中工国际”与意大利达涅利集团在罗马交换了阿塞拜疆钢铁综合体项目的设备采购合同。“中工国际”作为交钥匙工程总承包商承建项目,意大利达涅利集团作为项目的指定技术合作方负责直接还原装置、热轧与炼钢装置的工艺技术和设备供货,“中工国际”负责球团装置、冷轧装置以及全厂公用工程部分项目建设。项目建成投产后不仅满足阿塞拜疆对还原铁的需求,推动当地区域经济均衡发展,还可扩大出口为其创汇,并为当地创造上万个就业岗位,为当地百姓带来实实在在的利益。从中方来看,参与项目合

作有利于“中工国际”开拓工业工程领域业务,扩大在国际市场的份额,因而该项目成为互利共赢的标杆。

近年来,中国承包工程企业实力逐渐提升,国际合作经验逐渐丰富,开始承接总承包项目。这类项目对企业执行国际合作规则的能力、总体协调和管理能力均有较高要求,由于合作难度较大,承接总承包项目的中国企业相对较少。

(2)一般工程承包项目。这类项目指由第三方提供资金支持,中国企业中标后在对象国完成项目建设。一些欧亚国家接受来自国际金融机构、国际组织以及其他国家或区域组织的援助资金或贷款用于基础设施项目建设,中国企业具有技术和经验的优势,中标后承接工程项目。由于资金来源有保障,因此这类项目比较受中国企业欢迎,以这种方式在欧亚国家开展第三方市场合作的成功率比较高,这类项目在塔吉克斯坦较为突出(见表4)。

表4 中国企业在欧亚国家开展第三方市场合作的部分工程项目一览表

国家	项目名称	投资方	项目内容
乌兹别克斯坦	燃气电站项目	由沙特阿拉伯“ACWA Power”公司投资,项目总金额约12亿美元	中国能建葛洲坝国际公司总承包建设的锡尔河州1 500MW燃气电站项目于2021年1月24日举行开工仪式,该燃气电站位于锡尔河州希林市,项目包括建设燃气联合循环电站、外送线路和变电站等,总工期36个月。
塔吉克斯坦	塔乌公路明洞建设项目	塔政府与巴基斯坦联合融资,巴基斯坦援款500万美元	该项目为在塔乌公路沿线易发生雪崩路段修建防护明洞,共建55个明洞,总长度5 665米。2019年1月14日,中国路桥公司与塔方签订实施合同,合同金额494.7万美元,工期1年。
	格拉芙纳亚水电站技改项目	亚洲开发银行赠款9 749万美元	该项目由中国水电塔吉克有限公司实施,合同工期1 500天。技改项目于2016年12月16日开工,2018年7月,首台机组成功并网发电。2019年进行厂房和大坝修复工作,尚未完工。
	杜尚别—库尔干秋别道路修复项目二期	亚洲开发银行赠款5 621万美元	该项目业主单位为塔交通部,中国水电塔吉克有限公司于2018年7月26日签署项目合同,该项目修复道路总长39.575公里,工期1 095天,原计划竣工时间为2021年10月7日。

(续表4)

国家	项目名称	投资方	项目内容
塔吉克斯坦	库里亚布—卡拉库姆公路重建项目A段	沙特阿拉伯发展基金、阿布扎比发展基金、伊斯兰发展银行、科威特基金和欧派克基金组成的多边银行提供贷款,总金额3 086.1万美元	该项目由中建集团新疆建工塔吉克分公司承建,业主单位为塔交通部,修复公路全长32.73公里,工期1 095天,项目于2019年5月23日签订实施合同,当年6月1日正式开工。
	杜尚别市立交桥M41项目	欧洲复兴开发银行与亚洲开发银行共同融资,项目金额3 915万美元	该项目为建设一座两层互通式立交桥及延伸上下挡墙、两座分离式立交桥及延伸挡墙、两座环形立交桥,同时包括相应排水管线、电信网络、路灯、绿化等内容,业主单位为塔交通部,由新疆交通建设集团塔吉克分公司承建,项目工期为730天。应塔方要求,实际工期按640天进行,项目主体部分已基本完成,正在进行附属工程建设。
	库里亚布—卡拉库姆道路重建项目F段(谢科夫—卡拉库姆)	伊斯兰发展银行等5家银行联合融资3 127万美元	中国路桥公司2019年5月14日中标该项目,5月24日签订实施合同,道路全长26公里,工期3年,项目已于2019年6月开工。

资料来源:中国商务部、中国对外承包商会:《中国对外承包工程国别(地区)市场报告(2019~2020)》,http://images.mofcom.gov.cn/fec/202012/20201201174252820.pdf

总体而言,中国企业在欧亚国家开展第三方市场合作有了良好开端,但项目数量相对比较少,以第三方融资、在当地承包工程项目为主,至于第三方市场合作的其他模式尚未出现,如产融结合型,即中外方金融机构通过银团贷款、联合融资、转贷款等多种方式在第三方市场开展合作,拓宽企业融资渠道,分散金融机构融资风险,实现企业和金融机构共生共存;战略合作型,即中国企业和外国企业通过签署战略合作协议、建立战略合作联盟等形式在第三方市场开展涉及研发、制造、工程、资本、物流、人才等全方位、多领域、多层次合作,实现资源共享和优势互补,同时为第三方市场带来更多发展机遇。这既与欧亚国家工程市场的发展水平和需求有关,也与中国企业自身的管理水平和国际化程度密不可分,因此,在欧亚国家拓展第三方市场合作仍任重道远。

三 在欧亚国家开展第三方市场合作面临的问题

第三方市场合作虽然拓展了融资渠道,扩大了资金来源,但由于合作主体多元化,合作关系变得更为复杂,各国营商环境差异较大,推进合作面临诸多亟待解决的问题。

(一) 合作的法律保障有待加强

尽管中国已逐渐推进第三方市场合作,但迄今与欧亚国家尚未签署相关合作文件,双方未能就此达成合作共识。中国已经与 14 个国家签署了《关于开展第三方市场合作的备忘录》(见表 5),阐述了双方合作的原则、重点领域及促进措施,在已签署文件的国家中未现欧亚国家,这将直接影响双方开展第三方市场合作的进程。

表 5 中国签署第三方市场合作文件情况

序号	国家	签署文件	合作平台
1	中国—澳大利亚	《关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》	中澳战略经济对话
2	中国—奥地利	《关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》	中奥第三方市场合作工作组; 中奥第三方市场合作论坛
3	中国—比利时	《关于开展第三方市场发展伙伴关系与合作的谅解备忘录》	
4	中国—法国	《关于第三方市场合作的联合声明》;《中法第三方市场合作示范项目清单》	中法第三方市场合作指导委员会;中法第三方市场合作论坛;中法第三方市场合作基金
5	中国—加拿大	《关于第三方市场合作的联合声明》	
6	中国—意大利	《关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》	中意第三方市场合作工作组; 中意第三方市场合作论坛
7	中国—日本	《关于中日企业开展第三方市场合作的谅解备忘录》	中日第三方市场合作论坛;中日第三方市场合作工作机制
8	中国—荷兰	《关于加强第三方市场合作的谅解备忘录》	
9	中国—葡萄牙	《关于加强第三方市场合作的谅解备忘录》	中葡第三方市场合作工作组

(续表 5)

序号	国家	签署文件	合作平台
10	中国—韩国	《关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》	中韩共同开拓第三方市场工作组
11	中国—新加坡	《关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》;《关于加强中新第三方市场合作实施框架的谅解备忘录》	中新第三方市场合作工作组; 中新“一带一路”投资合作论坛
12	中国—西班牙	《关于加强第三方市场合作的谅解备忘录》	中西第三方市场合作工作组
13	中国—瑞士	《关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》	中瑞第三方市场合作工作组; “一带一路”能力建设中心
14	中国—英国	《关于开展第三方市场合作的谅解备忘录》	中英第三方市场合作工作组

资料来源:国家发展和改革委员会:《第三方市场合作指南和案例》, <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201909/W020190905514523737249.pdf>

此外,第三方市场合作是投资合作的一种形式,因此,投资的法律保护也是必不可少的条件,双边投资保护协定和避免双重征税协定成为合作的法律基础。尽管中国与欧亚国家均签署了两项协定(见表 6),双边投资保护协定的签署时间大多在 2000 年之前,税收协定的签署时间也大多在 2010 年之前,基于当时中国对外投资的水平,这些协定未能充分反映中方对外投资的利益诉求,更未涵盖第三方市场合作的新形式,为此,迫切需要根据中方扩大对外投资的实践,尤其是开展第三方市场合作的需求修订相关条款,为企业开展合作提供应有的法律保护。

表 6 中国与欧亚国家签订双边投资保护协定和避免双重征税协定一览表

国家	双边投资保护协定		双边避免双重征税协定		
	签署日期	生效日期	签署日期	生效日期	执行日期
俄罗斯	2005. 11. 9	2009. 5. 1	2014. 10. 13	2016. 4. 9	2017. 1. 1
乌克兰	1992. 10. 31	1993. 5. 29	1995. 12. 4	1996. 10. 18	1997. 1. 1
摩尔多瓦	1992. 11. 6	1995. 3. 1	2000. 6. 7	2001. 5. 26	2002. 1. 1
白俄罗斯	1993. 1. 11	1995. 1. 14	1995. 1. 17	1996. 20. 3	1997. 1. 1
乌兹别克斯坦	2011. 4. 19	2011. 9. 1	1996. 7. 3	1996. 7. 3	1997. 1. 1
吉尔吉斯斯坦	1992. 5. 14	1995. 9. 8	2002. 6. 24	2003. 3. 29	2004. 1. 1
亚美尼亚	1992. 7. 4	1995. 3. 18	1996. 5. 5	1996. 11. 28	1997. 1. 1

(续表 6)

国家	双边投资保护协定		双边避免双重征税协定		
	签署日期	生效日期	签署日期	生效日期	执行日期
哈萨克斯坦	1992. 8. 10	1994. 8. 13	2001. 9. 12	2003. 7. 27	2004. 1. 1
土库曼斯坦	1992. 11. 21	1994. 6. 6	2009. 12. 13	2010. 5. 30	2011. 1. 1
塔吉克斯坦	1993. 3. 9	1994. 1. 20	2008. 8. 27	2009. 3. 28	2010. 1. 1
格鲁吉亚	1993. 6. 3	1995. 3. 1	2005. 6. 22	2005. 11. 10	2006. 1. 1
阿塞拜疆	1994. 3. 8	1995. 4. 1	2005. 3. 17	2005. 8. 17	2006. 1. 1

资料来源:中国商务部:《我国对外签订双边投资协定一览表》, <http://tfs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201111/20111107819474.shtml>;国家税务总局:《我国签订的避免双重征税协定一览表》, <http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810770/index.html>

(二) 规则协调成为合作难点

各方的投资规则差异较大。三方合作的模式一般为“中国企业 + 西方跨国公司 + 发展中国家企业”,合作三方的法律体系不同、管理机制不同,相应的海外投资规则也不尽相同。

在基础设施建设领域,针对交通基础设施、电力、电信和环保等社会管理项目,欧盟、美国、日本和韩国等国家均制定了 PPP 立法,内容包括管理机构、评价标准、采购制度和信息披露等,跨国公司按照本国的 PPP 立法开展项目融资。俄罗斯、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦等欧亚国家也采用 PPP 模式吸引外资从事基础设施建设,中国企业对各国的 PPP 立法不甚了解,迄今鲜有中国企业以 PPP 模式开展境外投资的成功案例。若中国企业与西方跨国公司联手开展基础设施项目投标,须事先了解各国 PPP 立法的相关规定,否则难以有效开展合作。

在市场准入方面,各国的政策千差万别。乌兹别克斯坦政府对参与国内项目竞标的外资企业要求提供规定期限内的业绩证明。乌政府对自身有能力完成的工程,要求全部交由当地企业承建。本国企业无能力建设的项目才通过招标方式交由外资企业承建,且在工程施工过程中有针对性地要求总承包商(甚至是强制性地要求)将项目分包给本国企业。乌方只允许同一集团公司旗下一家企业参加同一项目竞标,如多家企业参与,乌方会认为有串标嫌疑,从而取消该集团公司旗下所有企业竞标资格。此外,出于对本国公民就业等综合因素考虑,乌逐渐提高外国投资方的属地化员工比例,外国员工与当地员工的比例从 1:4 增至 1:7,实际操作中甚至要求外方员工占比仅为 10% ~ 20%。哈萨克斯坦规定了竞标企业的资质要求,即应在哈萨克斯坦本

土注册并至少运营三个月以上。此外,提高属地化员工比例,加大劳务许可的申请难度,对中国大型工程建设企业在哈萨克斯坦开展业务产生重大影响。塔吉克斯坦政府对投标企业在塔或其他国家施工业绩和资质有明确要求,自2018年起,塔要求中标企业履约保函须在当地银行转开。

在施工标准方面,俄罗斯、白俄罗斯和中亚国家沿袭了原苏联 GOST 标准,未与国际标准接轨,各国设计院认同俄罗斯标准,对中国标准认同度不高。中国企业在当地中标工程后,须进行设计标准转换。亚美尼亚政府除执行本地强制性要求外,一般执行欧洲和美国的标准。中国标准在亚美尼亚仅适用于中国的援外项目工程,或根据业主及双方合同要求确定中国援外项目工程的实施标准。

在第三方市场合作过程中,中国企业需要协调对方以及第三方的规则,进行对比分析,制定不同的实施方案,由此加大了企业投资难度。

(三) 缺少行之有效的合作机制

目前,中国为了推动第三方市场合作项目,分别与签署合作备忘录的14个国家建立了不同类型的合作机制,包括第三方市场合作工作组、第三方市场合作论坛、第三方市场合作指导委员会、第三方市场合作基金等,为双方企业开展第三方市场合作提供支持。由于中国与欧亚国家尚未就开展第三方市场合作达成共识,因此也未能建立相关机制。合作只在既有双边投资机制框架内进行,但第三方市场合作涉及至少三个主体,相关法律、规则、管理方式的协调难以通过双边合作机制解决,这也在一定程度上制约了合作进程。

(四) 企业跨国经营能力有待提升

长期以来,中国企业大多采用传统的 EPC、EPC + F 业务模式,项目融资主要依赖主权担保,而第三方市场合作要求企业由传统工程承包向产业前端的规划、设计、咨询和后端的运营、维护、管理等领域扩展,由单一项目建设转向综合经济开发。总承包商需要有较强的跨国经营能力和大量复合型管理人才支撑国际合作项目建设,为此中国企业面临较大挑战。在阿塞拜疆工程市场上中国企业难以与土耳其和欧洲企业竞争。在亚美尼亚市场上针对部分现汇项目,欧、美、俄投融资方常常在招标文件行业标准和类似工程经验方面设置壁垒,排挤中国企业。在乌克兰的公路基础设施建设领域,中国企业因不熟悉当地基建市场生态,协调公共关系和调动资源的能力有所欠缺,面临来自乌克兰本土企业和土耳其企业的激烈竞争,2019年未能中标新项目。2020年,尽管中国74家工程承包企业入围年度“全球最大250家国际承包商”,7家企业进入前10名行列,但企业常常大而不强,提升跨国经营能力仍

是中国企业面临的艰巨任务。

四 中国在欧亚国家推进第三方市场合作的路径选择

2022 年年初,国际货币基金组织发布的《世界经济展望报告》指出,奥密克戎变异毒株广泛传播迫使各国政府重新采取限制人员流动的措施,而能源价格上涨和供应链中断仍在延续,受此影响,预计 2022 年全球经济增长比 2021 年下降 0.5 个百分点,为 4.4%,2023 年全球经济增长降至 3.8%^①。发达经济体加息可能加剧金融市场动荡,致使新兴市场和发展中经济体的资本流动、货币和财政状况面临较大风险。在疫情蔓延背景下地缘政治紧张局势升级又增加了其他全球性风险。

受世界经济持续低迷的影响,全球基建市场不确定性因素增多,资本避险情绪上升,国际基建市场资金缺口加大,下行趋势明显。许多发展中国家公共债务水平上升,难以实施大规模经济刺激计划。同时,疫情还加大了部分发展中国家偿债压力,限制了其扩大基础设施建设的能力。多年来,中国企业大规模推进的境外承包工程合作面临新挑战。但着眼于长远发展,基础设施建设仍是拉动各国经济增长的重要引擎。据《全球基础设施展望》预测,全球基础设施投资需求平均年增长速度仍将保持 3.9%。欧亚国家的基础设施建设市场需求较大。伴随各国加快工业化进程,新建基础设施增长空间较大,预计未来各国政府将出台经济刺激政策,降低疫情对经济发展的不利影响,大力改善民生,优化投资和营商环境,拉动经济增长,基础设施建设将迎来新的发展机遇。

(一) 转变合作理念

面对充满机遇和挑战的新形势,中国与欧亚国家应对既往的合作路径和方向进行调整,作出新选择。

1. 欧亚国家的经济走势与政策

全球经济形势低迷对欧亚国家经济发展不可避免地产生影响,为此,欧亚开发银行预测,若油价稳步回落,2022 年欧亚开发银行的成员国(俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、白俄罗斯和亚美尼亚)平均经济增速为 3%,低于全球平均水平,各成员国经济增速存在一定差异(见图 3)。

^① 沙哈汀:《IMF 下调 2022 年全球经济增长预期至 4.4%》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1722956232927866358&wfr=spider&for=pc>

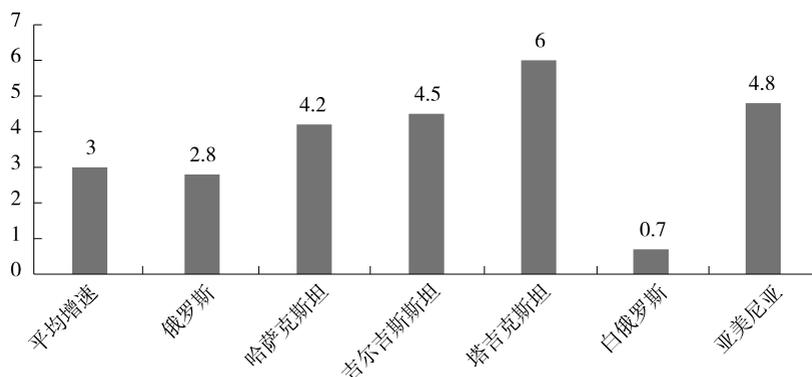


图 3 2022 年部分欧亚国家 GDP 增长预测 (%)

资料来源:KazTAG – Валентина Владимировская. Рост ВВП почти на 3% прогнозируют на 2022 год в государствах – участниках ЕАБР. <https://kaztag.kz/ru/news/rost-vvp-pochti-na-3-prognoziruyut-na-2022-god-v-gosudarstvakh-uchastnikov-eabr/>

为了拉动经济增长,各国决定加大投资力度,大力吸引国际组织、私人资本参与基础设施建设。2021 年,欧洲复兴开发银行为乌兹别克斯坦提供 8.38 亿欧元开展 11 个项目建设,同时为乌兹别克斯坦的 101 个项目提供约 26 亿美元投融资支持。德国发展银行与乌兹别克斯坦签署总额 2 980 万欧元的贷款与援款协定。2021 年 12 月,世界银行理事会为塔吉克斯坦努列克水电站二期改造项目援助 6 500 万美元。2021 年 6 月,欧洲复兴开发银行向塔吉克斯坦提供 2 500 万美元政府担保贷款、亚洲开发银行为塔吉克斯坦提供 8 500 万美元无偿援助,以提升塔吉克斯坦的国家电网公司效率。与此同时,世界银行为塔吉克斯坦提供 1.32 亿美元无偿援助,用以改善边境地区道路状况。这些项目为拓展第三方市场合作提供了发展空间。

2. 中国与欧亚国家拓展国际经贸合作的新方向

2021 年 11 月,在第三次“一带一路”建设座谈会上,习近平主席强调,要以高标准、可持续、惠民生为目标,继续推动共建“一带一路”高质量发展,抓住战略机遇,统筹发展和安全,全面强化风险防控,优质打造标志性工程,统筹谋划民生工程,继续扩大三方或多方市场合作,深化资金融通,吸引多边开发机构、发达国家金融机构参与,健全多元化投融资体系等,为深化“一带一路”国际合作指明了新方向。2021 年 5 月,王毅国务委员与中亚五国外长会晤时签署了《关于“中国 + 中亚五国”外长会晤机制建设的备忘录》,确定了重点合作领域,制定共同行动计划,为中国与中亚五国合作提供了机制保障。

2022 年伊始,习近平主席与中亚五国元首举行视频会议,提出将携手构建更

加紧密的中国—中亚命运共同体。2022年2月4日,中俄元首举行会晤,双方有关部门和企业签署了将近20份合作文件,涵盖经贸、投资、能源和体育等方面。未来涉及第三方市场合作的主要领域包括:(1)提升互联互通水平。充分发挥中国与欧亚国家地理相邻优势,保障中欧班列、中吉乌公路等畅通运行,加快探讨跨国铁路建设,推进中吉乌铁路项目,推进中国—中亚交通走廊建设,进一步完善互联互通网络,强化“硬联通”。与此同时,提升跨境物流服务,开设特殊商品过境“绿色通道”,挖掘多式联运潜力,开展“智慧海关”合作试点,提升口岸过货效能,探索构建中国—中亚数字化交通走廊,推进货物通关便利化,建立健康码信息互认机制和人员出入境快捷通道,提升“软联通”,促进中国与欧亚国家的互联互通更加安全高效。(2)深化能源领域合作。深化油气领域全方位合作,包括油气勘探、开采和加工,探索油气领域合作新模式。确保中国—中亚油气管道稳定运营,加快中国—中亚天然气管道D线建设,扩大能源全产业链合作。推动企业在能源装备等领域开展合作。促进能源可持续低碳转型,支持企业在可再生能源、氢能、储能等领域开展合作。(3)加强数字经济合作。加强人工智能、大数据和云计算等高新技术领域合作。推进传统产业绿色转型,带动合作向数字化转型,推广跨境电商、“智慧运输”、远程医疗、远程会展、无线支付等数字经济合作形式,提升网络互联互通能力,提高跨境通信业务质量。推动开发跨境电商新产品,提升跨境电商贸易处理能力,打造数字伙伴关系,让各国人民享受高科技带来的便利。(4)扩大民生领域合作。各国加强在减贫经验、新冠病毒疫苗、粮食安全、发展筹资、教育培训和跨境旅游等方面的交流与合作。未来3年中国将向中亚国家提供5亿美元无偿援助,用于各国民生项目建设。

(二) 夯实合作的法律基础

在国际合作层面,根据合作意愿及开展第三方市场合作的现状,探索与各国签署第三方市场合作文件,确定合作的基本原则、合作领域和促进措施,为推进第三方市场合作奠定法律基础。探索与各国推动重新修订双边投资保护协定,将第三方市场合作的相关法律问题,包括投资争端、投资利益保护、市场开放议题等列入其中,形成2.0版投资协定。根据该协定尽快完善中国的PPP立法,设立PPP专业化管理机构,出台PPP项目评价标准和细则,推进PPP采购制度改革,加大PPP项目信息披露。尽量协调国内外PPP立法的相关条款,缩小差异,为第三方市场PPP项目合作提供必要的法律支撑。与各国积极磋商落实避免双重征税协定,探索建立简单易行、操作性强的税收抵扣制度,充分保障境外企业的投资利益。

(三) 建立有效的协调机制

探索与欧亚国家建立第三方市场合作协调机制,包括第三方市场合作联

盟、第三方市场合作论坛和第三方市场合作基金等。这些机制重点协调第三方市场合作的相关法律问题,投资争端解决问题,各方的技术规则和标准问题,合同规范问题,投资保险规则、本土化率要求和人员往来便利化等问题。在国内应参照国际通行规则和东道国的特点,构建第三方市场合作项目的风险防范体系,推进投资项目的安全权益保障。

(四) 完善合作促进措施

建立第三方市场合作的金融支持体系,鼓励中国的金融机构参与第三方市场合作的融资活动,在境外资产价值的有效确认、降低企业担保费用等融资成本、扩大贷款用途等方面进行积极探索,解决中国企业在欧亚国家参与第三方市场合作项目融资难问题。鼓励保险机构创新第三方市场合作的对外保险品种和服务,研究推出更多币种、更便捷的汇率避险险种,在风险可控的前提下,简化投保手续。

完善第三方市场合作的公共信息服务平台建设。利用中国驻欧亚国家使领馆的信息资源,协调国内相关政府主管部门,为企业提供权威的欧亚国家第三方市场合作公共咨询和服务。鼓励地方政府根据本地企业的实际需求发布与欧亚国家第三方市场合作相关的政策法规、项目信息等。

加强在欧亚国家开展第三方市场合作项目真实性与合规性监管。建立部门间信息共享机制,指导境内企业加强对其第三方市场合作项目的监督与管理,建立健全第三方市场合作的投资决策、财务管理和违规责任追究制度,深入了解欧亚国家有关第三方市场合作的政策法规和国际惯例,遵守当地法律法规,合法合规经营。

(五) 探索设立第三方市场合作基金

将现有中国与欧亚国家合作的基金进行有效整合并调整方向,成立中国—欧亚第三方市场合作专项基金,引导金融企业创新产品和服务,拓宽第三方市场合作项目的市场化融资渠道。同时,利用可能建立的第三方市场合作机制确定示范项目清单,通过联合融资、共同投资、中方 EPC 总承包 + 第三方投资开发等灵活形式,推动各领域项目建设,实现互利共赢。

(六) 提升企业的国际合作能力

鼓励中国对外投资咨询服务机构为企业在欧亚国家开展第三方市场合作提供个性化咨询服务,包括资产评估、法律服务、会计服务、税务服务、投资顾问、设计咨询、风险评估、认证和仲裁等,提升中国企业在欧亚国家防范境外投资风险的综合能力。此外,加强复合型人才的培养,推动政府、社会和企业联合开展人才培训,着力打造一批集外语、业务、法律和管理能力为一体的高端国际化人才队伍,为在欧亚国家开展第三方市场合作提供智力支撑。

(责任编辑:高晓慧)