

波兰特别经济区的最新发展及 中国对波投资的展望

龙 静

【内容提要】 波兰于20世纪90年代设立的特别经济区在过去20多年里为波兰经济的健康稳步发展提供了强劲的动力。近年来,随着波兰国内外经济形势出现诸多新变化和新挑战,特别经济区依据相关法律也临近到期,特别经济区的升级版——波兰投资区应运而生。这一新的激励模式不仅取消了地域上的限制,还确立了税收优惠的新标准和投资企业新的资质要求,而且不再设有终止期限。中国对波投资应把握波兰投资激励政策的重大机遇,在现有基础上实现更大发展。

【关键词】 波兰 特别经济区 波兰投资区 中国投资

【基金项目】 国家社会科学基金“一带一路”战略研究专项《“一带一路”沿线国别研究报告》(批准号:17VDL002);上海社会科学院“一带一路”建设专项经费资助。

【作者简介】 龙静,上海国际问题研究院助理研究员。

波兰于20世纪90年代开启转型之后,为了引入外资助力国内经济发展,同时缓解国内严重的失业问题,决定在全国范围内推行特别经济区(SEZ)制度。1995年,首个特别经济区在波兰喀尔巴阡山省的米尔莱茨诞生,定名为欧洲园米尔莱茨特别经济区。经过20多年的发展,波兰已经设有14个特别经济区,成为波兰经济得以连续多年稳步健康发展的动力之一。

近年来,波兰国内外经济形势出现新的变化与挑战。同时,根据相关法律规定,特别经济区的到期时间——2026年年底也日趋临近。在此背景下,波兰以特别经济区为核心的投资激励政策也正酝酿着新的调整与变革。波兰投资区作为特别经济区的接力棒和升级版,成为波兰在新的世界与地区经济大环境中谋求经济增长、实现产业结构优化等目标的重要工具。波兰特别经济

区向波兰投资区的过渡也给中国企业在中欧关系、“一带一路”和“中国—中东欧国家合作”等框架与平台中加大对波投资提供了有利条件和重大机遇。

一 波兰特别经济区制度的特点及成就

1994年,波兰通过了《特别经济区法案》,决定通过提供工业用地、减免企业税收、提供政府优惠政策等方式在全国范围内建立特别经济区。经过20多年的发展,目前,波兰全国境内共成立了14个特别经济区,总面积已经超过1.9837万公顷。

(一) 波兰特别经济区的制度安排

根据相关法案,进入波兰特别经济区的企业需要具备以下条件:首先,最低投资额为10万欧元。其次,企业的自有股份至少要达到25%。最后,项目运营时间从投资结束之日起算,必须在5年以上(中小企业为3年)。新成立的工厂则需要从开始雇佣员工之日起算,连续运营5年以上(中小企业为3年)。坐落在特别经济区外的投资企业在符合条件的前提下也可以申请并入某一特别经济区,享受企业所得税减免等相应优惠政策^①。

波兰特别经济区的优惠政策主要体现在以下方面。

第一,所得税减免,包括企业所得税和个人所得税,即进入特别经济区的企业可以就自己在特别经济区内开展的商业活动获得不同额度的企业所得税减免,同时投资者个人也可以享受一定比例的个人所得税减免。根据2014年7月1日开始生效的法规,所得税的免除额度根据投资项目落地的行政区域和企业的规模来决定。从企业规模来看,可以减免的所得税为:大型企业投资成本的15%~50%;中型企业为25%~60%;小型企业为35%~70%。从投资地区来看,位于首都华沙市内的投资在2017年12月31日前可享受投资成本最高15%的所得税减免,此后缩减为10%;大华沙地区最高20%;大波兰省、西里西亚省及下西里西亚省最高25%;波兰西部省份为35%,而东部省份则为50%。对于中小企业,政府补偿可在此标准之上增加10%~20%。

第二,房地产税减免。房地产税收减免幅度通常取决于新创造的就业岗位和投资总额。2017年波兰房地产最高税率为建筑物每平方米22.66兹罗提,土地每平方米0.89兹罗提,以及建造总值的2%。由于房地产税率是由

^① Investor's Guide – Poland, How to Do Business, 2017, Polish Investment and Trade Agency, https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=31659

地方政府决定的,因此,减免不得超过上述规定的限额^①。

第三,对合理投资开支的补偿。这也是波兰从国家层面给予政策支持的形式。补偿额可根据符合资质的新投资成本或开设新厂区的成本及两年内雇佣劳动力的成本进行计算。投资者可选择更有利于自己的方式申请补偿^②。

(二) 波兰特别经济区的主要特点

由于地理位置不同,与交通基础设施的联通条件不一,以及受到所在省份的经济基础、教育水平、商业环境等因素的影响,14个特别经济区在吸引产业类别、创造就业数量、运营与收益等方面存在一定差异。但是总体来看,依然可以归纳以下特点。

首先,在过去20多年中,波兰特别经济区的发展充分借助了波兰在地理位置、自然禀赋、传统产业、人力资源和国内外市场等方面的优势。

从地理角度看,波兰处于欧洲交叉路口的优越位置,并借此发展在中东欧地区较为发达的交通运输网络,成为欧洲东西向和南北向交通动脉中的关键环节。根据2015年的统计数据,波兰境内的铁路基础设施总长为1.851万公里,其中大部分都已经实现了电气化^③。泛欧运输网络(TEN-T)的9条线路中,横贯欧盟北部大陆的北海—波罗的海走廊和连接欧洲南北两大海域的波罗的海—亚得里亚海走廊这两大主要交通走廊在波兰首都华沙汇合,使得波兰成为联通四面八方的交通枢纽。在公路系统方面,截至2016年9月,波兰拥有汽车公路1646.05公里,高速公路1832.8公里^④。在空中交通方面,波兰全国拥有14个国际机场和1个国内机场^⑤。位于首都华沙的肖邦国际机场已经成为中东欧地区客流量最大的机场,2017年共接待1575万客流量。更大的新机场也正在加紧建设中^⑥。此外,波兰北部地处波罗的海南

^① Investor's Guide - Poland, How to Do Business, 2017, Polish Investment and Trade Agency, https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=31659

^② 20 Years of Special Economic Zones in Poland - A Guide to SEZs, KPMG in Poland, https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=24349

^③ https://www.plk-sa.pl/files/public/raport_roczny/RR_za_2015_rok_-15_marca-aktualny_english.pdf

^④ 同^①。

^⑤ https://en.wikipedia.org/wiki/Transport_in_Poland

^⑥ Poland's New Airport to Become Central European Hub, <https://www.thefirstnews.com/article/polands-new-airport-to-become-central-european-hub>

岸,拥有4个主要港口,具有向北拓展物流与市场的巨大潜力。

从资源角度来看,波兰丰富的煤炭储量对波兰的工业化建设发挥了巨大的作用,但数量充沛、素质较高且相对廉价的劳动力则是波兰加入欧洲单一市场过程中最具吸引力的资源优势。在波兰3 843.7万的总人口中,60.3%居住在城市及周边地区。尽管近年来波兰社会的人口增长放缓,但根据2015年欧盟的统计数据,波兰的劳动力人口在欧洲依然相对年轻,超过2 400万的人口处于劳动适龄范围。根据欧洲统计局的数据,波兰在接受过高等教育的人数方面在整个欧盟内列第四位,仅次于英国、德国和法国。当前约有近150万人就读于高等教育机构,其中58%为女性。波兰共有370多所高等教育机构(2017年数据),其中30%为国立机构^①。同时,波兰灵活的劳动力市场和良好的劳资关系也成为吸引外资企业入驻园区的重要因素。

从营商环境和国内外市场的角度看,波兰经济长期稳健发展,既有较高的出口比率,又不完全依赖出口,对外部经济环境变化的适应性和调节能力较强。这一点充分反映在2008年国际金融危机中。在欧盟主要经济体大都遭受冲击的情况下,波兰成为2009年唯一实现经济增长1.7%的欧盟成员国。近年来,波兰经济增势不减,2016年经济增长率达到2.9%,2017年更是达到了4.8%。根据世界银行公布的预测数字,波兰经济有望在2018年增长4%,在2019年增长3.5%^②。对未来经济的乐观预期也成为诸多外资竞相瞄准波兰的一大重要原因。拥有3 843.7万人口的波兰市场是另一大优势因素。随着其每年快速增长的经济和居民收入的不断提升,波兰居民的消费支出比率也持续增长,正逐步成长为一个由国内市场需求驱动的经济体。

其次,波兰特别经济区借助各自的比较优势,逐步形成了汽车、航空、电子和食品加工这四个具有明显优势的产业集群,共同构建当前波兰较为合理、稳健的经济发展模式。例如,在地理位置上靠近德国的卡托维兹特别经济区(Katowice SEZ)和莱格尼察特别经济区(Legnica SEZ)都以汽车工业作为主导产业,也是波兰所有特别经济区中的佼佼者。立足于传统工业优势,波兰的首个特别经济区米尔莱茨特别经济区(Mielec SEZ)以航空为主导产业,由几大航空业巨头的投资作为引领,逐步发展成具有集群效应的“航空

^① Investor's Guide – Poland, How to Do Business, 2017, Polish Investment and Trade Agency, https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=31659

^② World Bank Upgrades Poland's 2018 GDP Growth Forecast, Radio Poland, 10.01.2018, <http://www.thenews.pl/1/2/Artykul/343619>, World – Bank – upgrades – Polands – 2018 – GDP – growth – forecast

谷”。家电和电子产业则集中在位于波兰西北部靠近德国和波罗的海几个港口的滨海经济特区(Pomeranian SEZ),便于电子产品向西欧及北欧市场运送。

最后,波兰特别经济区的优惠力度和产业发展重点与这些特别经济区所处的地理位置、经济基础、社会状况等密切相关,同时又与来自欧盟的规定、国家制定的发展规划等相互匹配。总体来看,位于靠近德国、捷克市场的西部省份本身经济基础较好,教育资源相对丰富,劳动力素质较高,交通基础设施发达,因此,更适合发展面向西欧发达市场的精密制造业。这些省份提供的优惠力度也相对较小。而位于东部的省份则面临劳动力相对过剩和交通基础设施不足的问题,因此,为了推动波兰境内东西部地区之间的平衡发展,吸引更多企业前往波兰东部进行投资开发,无论是国家层面还是地方层面给予的优惠政策力度都会更大。当然,这些优惠政策也必须与来自欧盟和国家层面的相关规定或法案相一致。根据欧盟规定,各国为了促进本国经济发展而采取的财政援助方案都必须上报欧盟接受审查和正式批准。2013年,欧盟委员会采纳了新的地区援助纲领,对成员国为境内商业活动提供政府援助的条件作出规定。2014年2月,欧盟批准了包括波兰在内的各个成员国递交的2014~2020年地区援助地图,为未来7年波兰境内向投资者提供公共支持设立了总体框架。2014年6月17日,根据欧盟运行条约(TFEU)中针对欧盟成员国竞争规则制定的原则性条款第107条和108条,欧盟颁布了规范欧盟成员国对内部市场提供援助的相关法规。对此,波兰做了相应的法律调整,修改了部分特别经济区能向区内企业提供国家资助比例的规定。因为根据欧盟新的地区援助地图和相关法规,这些特别经济区所在地区(约占波兰总人口的13.7%)的人均GDP已经超过了欧盟平均水平的75%,而其他地区(约占波兰总人口的86.3%)仍将继续享受25%~50%投资成本的政府资助^①。

(三) 波兰特别经济区取得的成就

截至2016年年底,获得许可在波兰特别经济区内运作的企业数达到2263家,其中1/5为中小型企业。这些企业的总投资额达到267亿欧元,共创造了33.2万个就业岗位^②。波兰特别经济区在设施保障、运营环境、公共服务、合作质量、管理水平等各方面的表现较为优秀,在投资者中获得较高评

^① European Commission Press Release: State Aid: Commission Approves 2014 - 2020 Regional Aid Map for Poland, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-180_en.htm

^② Małgorzata Grzegorzczuk, Overhaul of the Special Economic Zones in Poland, Financial Observer, EU, <https://financialobserver.eu/poland/overhaul-of-the-special-economic-zones-in-poland/>

价。其中还不乏各方面条件尤为突出的特区,不仅在波兰境内,也在中东欧地区,乃至整个欧洲获得广泛认可。根据《2017 年对外直接投资全球自由区报告》(The FDI Global Free Zones of the Year 2017),在全球排名靠前的 50 个特别经济区中,波兰多个特别经济区榜上有名,卡托维兹特区(Katowice SEZ)获得欧洲最佳称号;滨海经济特区(Pomeranian SEZ)成为欧洲最值得推荐,并且最合适造船业投资的经济特区;罗兹特区(Łódz SEZ)被视为全球最值得向中小企业推荐的经济特区;斯塔拉霍维斯特区(Starachowice SEZ)拥有最佳的产学研结合机制。此外,这份报告还指出,上述几个经济特区在投资启动期支持、设施更新、跨境合作、集群发展、金融配套等方面也都具有很强的优势^①。

正是主要基于波兰特别经济区的优秀表现,根据世界银行最新公布的《2018 年全球营商环境报告》(Doing Business 2018),波兰在全球 190 多个经济体中在易于开展商业活动方面排名第 27 位。同时,世界银行发布的《2010 ~ 2017 年营商环境报告》也将波兰评为在这些年间营商环境改善最为显著的国家^②。

二 波兰特别经济区制度的最新发展

近年来,随着波兰国内外经济形势出现新的变化与挑战,法律规定的特别经济区到期时间——2026 年年底也日趋临近,波兰以特别经济区为核心的投资激励机制也正酝酿着新的调整与变革。

(一) 波兰面临的国际经济环境新变化和国内经济形势的新挑战

近年来,世界经济形势出现了不确定性和不稳定性加剧的趋势:贸易保护主义在全球范围内抬头并迅猛发展;战后建立的多边贸易与金融体系的作用出现了被边缘化的趋势。同时,由于金融产品的过度开发和全球消费的相对萎缩,实体经济遭受巨大冲击……这些新情况都使得直接投资在全球范围内大幅缩减。根据联合国贸易和发展会议发布的最新报告显示,2017 年的全球直接投资额为 1.43 万亿美元,比 2016 年全球直接投资额 1.87 万亿美元下

^① FDI Global Free Zones of the Year 2017 – the Winners, <https://www.fdiintelligence.com/Rankings/fDi – Global – Free – Zones – of – the – Year – 2017 – the – winners>

^② Investor's Guide – Poland, How to Do Business, 2017, Polish Investment and Trade Agency, https://www.paih.gov.pl/files/?_id_plik=31659

降23%^①。波兰作为欧洲地区吸引外资较多的国家也未能幸免。2015年波兰吸引外国直接投资为152.71亿美元,2016年减至139.28亿美元,而2017年更是锐减到64.34亿美元^②。

波兰的国内经济也出现一系列新的挑战。

首先,波兰主要经济任务已经发生改变,早期设立特别经济区的部分原因已不复存在。在波兰开启转型进程之初,解决失业问题一度是国家面临的首要任务。1990年年底,波兰的失业率为6.4%,到了1993年年底飙升至16.4%^③。在此背景下,波兰政府于1994年决定设立特别经济区,主要目的是通过引入外资在波兰设厂来增加就业机会,缓解失业问题。然而,近年来,波兰的失业问题已经得到很大改善。从统计数据来看,2015年波兰的失业率回落到10%以内(9.7%),2016年为8.2%,而2017年降至转型以来的最低水平,仅为6.6%。预计2018年的失业率将进一步降至6%以下^④。因此,解决就业问题已经不再是波兰政府鼓励外资设厂的主要目的。

事实上,当前的波兰正处于“用工荒”的窘境中。根据当地招聘和人力资源服务商“Work Service SA”公布的数据显示,超过一半的波兰境内公司有职位空缺。有研究机构预计,到2050年,波兰劳动力人口数量将减至1360万,比2015年劳动力总数减少27%。造成劳动力严重短缺的原因来自诸多方面。一方面,从人口结构来看,波兰是欧盟人口出生率较低的国家之一,育龄妇女平均每人仅生育1.3个孩子,这导致波兰人口总量呈缓慢下降趋势。同时,2017年10月,按照现任总统安杰伊·杜达竞选时的承诺,波兰开始实施降低退休年龄法案,退休年龄由67岁降至女性60岁和男性65岁,导致2017年波兰的退休人口从23万激增至55万,进一步加剧了劳动力短缺的问题^⑤。另一方面,从劳动力成本来看,近年来,包括波兰劳动力在内的大批中东欧劳动力借助欧洲单一市场赋予的劳动力自由流动,纷纷前往薪资水平更高的西欧国家就业,导致本国政府和企业为了留住劳动力,不断提升员工福利和薪资待遇,使得企业运营成本不断上升,在波兰投资的劳动力成本优势不断降低。

① https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf

② UNCTAD, https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2018_en.pdf

③ <https://stat.gov.pl/en/topics/labour-market/registered-unemployment/unemployment-rate-1990-2018,3,1.html>

④ 同③。

⑤ 《波兰面临“用工荒”窘境》,《人民日报》2018年4月17日。

其次,波兰政府近年来注重本国企业的培育和发展,因此,对外资的优惠力度出现逐年递减趋势,这也大大影响了境外企业投资波兰的积极性。波兰将不少产业设定为国家战略性产业,限制了外资参与竞争。例如,执政的法律与公正党对主要由外资控制的银行业和大型零售业收取高额税收,同时,强调要通过收回外资企业来提高波兰对本国事务的掌控力^①。

此外,近年来,波兰国内的政治环境以及与欧盟之间的紧张关系也成为影响外国投资的不利因素。自2015年5月波兰右翼政党法律与公正党上台后,波兰政府启动了一系列针对媒体和司法体制的改革,被欧盟机构和其他欧盟成员国视为对西方民主法制的侵犯和对欧盟价值观的违背,甚至表示要援引《里斯本条约》第七条,对波兰启动制裁程序,或在2020年后的预算中限制波兰从欧盟获得资金。而波兰则指责欧盟过多干涉成员国内政。同时,波兰民众针对政府采取的改革也是抗议不断,首都华沙和其他城市相继爆发大规模示威游行,甚至街头冲突。政治危机反映到经济层面则表现为标准普尔下调了对波兰国债和波兰货币兹罗提的信用评级。这些情况都导致波兰近年来的投资增长率明显低于预期,与波兰连续多年优于欧盟平均水平的经济增长形成了鲜明对比。

(二) 相关法律框架的调整

根据波兰“入盟”谈判结果,波兰在1994年颁布的《特别经济区法案》明确规定,波兰特别经济区政策将维持至2015~2017年。多年来,波兰特别经济区对波兰国民经济发挥了巨大的积极作用,因此,波兰特别经济区的时效期限及存留问题引起投资者的广泛关注。

自2008年开始,波兰政府通过了一系列的修正法案不断延长特别经济区的存续时间,具体如下:2008年5月30日通过的《特别经济区修正案》,将特别经济区的存续时间延至2020年年底;2013年7月23日,波兰政府签署了14项法规,将特别经济区的存续时间延至2026年12月31日。这一修改的主要目的是为了有利于汽车工业等收益回报周期较长的项目选择在波兰投资。

除了不断延长其存续时间外,波兰政府还通过放宽企业申请条件等法案的修改来消减因为遵守欧盟相关规定而导致优惠力度下降所带来的不利影响。2014年10月7日,波兰政府对2008年的《特别经济区法案》和其他相关

^① Foreign Companies to Lose Polish Tax Privilege, FT, February 8, 2016, <https://www.ft.com/content/ed539b74-cc19-11e5-be0b-b7ece4e953a0>

法案进行了修改,并在2015年1月6日生效。新法案对在波兰特别经济区内的企业产生如下影响:特区内企业为了享受企业所得税减免而必须留存相关文件的时间限制要求有所更改;有关国家资助偿还申请方面的条款变化;无法达到特区要求获得经营许可证的企业关闭的相关规定等。新法案还放宽了对并入特别经济区土地的要求,也放宽了对增加就业和最低投资额标准的要求,这些变化对鼓励中小企业进行小规模的投资具有积极的意义^①。

(三)特别经济区 2.0 版——波兰投资区模式

很明显,已经运作20年有余的特别经济区制度难以应对上述国内外经济与非经济领域的新发展、新变化和新挑战。再加上距离这一制度到期时间——2026年年底越来越近,新的激励政策逐渐酝酿成形。

2017年,波兰投资和发展部宣布,从2018年的第一个季度开始,将采用波兰投资区(Polish Investment Zone, PSI)模式替代已经运作20年有余的特别经济区模式。

与特别经济区模式相比,波兰投资区模式具有以下不同之处。

首先,波兰投资区取消了边界限制。所得税的减免将在波兰境内得到应用,而不仅仅是目前14个特别经济区所覆盖的地区。由此,投资者将可以自由选择投资地点,不需要限定在已取得特别经济区地位的地域内,或为了享受特别经济区待遇而大费周折地申请所在地点并入某一特别经济区内。

其次,波兰投资区确立了可享受税收优惠政策的投资企业的资质新要求以及享受税收优惠的新标准。从资质角度来看,过去,要成为特别经济区内投资企业,须符合数量上的诸多规定,包括投资总额、创造就业数量、经营时间长短等。而现在,企业要享受波兰投资区优惠,则要经由专门团队依据三项标准进行评估后才可获得。

(1)投资地点。波兰政府鼓励企业选择相对落后的东部地区进行绿地投资,以推动波兰国内更趋平衡的经济发展。根据这一原则,投资企业所能享受的税收优惠根据地点的不同而各异。例如,首都华沙市内的投资企业可享受投资成本10%的税收减免;大华沙地区最高20%;大波兰省、西里西亚省及下西里西亚省最高25%;其他波兰西部省份为35%;而东部省份则为50%。对于中小企业,政府补偿可在此标准之上增加10%~20%,换句话说,中小企业最高可享受投资成本60%~70%的税收减免。对于超过5000万

^① 20 Years of Special Economic Zones in Poland – A Guide to SEZs, KPMG in Poland, https://www.paih.gov.pl/files/?id_plik=24349

欧元的大型投资,另有特定条款来决定政府的支持力度。投资成本包含获得土地的价格、收购或建造固定资产的成本,与技术转让相关的资产价值以及两年内雇佣员工的成本^①。

(2) 投资属性,即该行业是否有利于波兰经济实现结构性和可持续性发展。以下是波兰政府最为青睐的行业:共享服务业、航空业、造船业、生物科技、制药业、电子行业、机械行业、化工行业、家具制造业、食品加工业、交通设施制造业、医用设备制造业、信息产业等。而烟草和酒类企业、燃料企业、建筑业、金融与保险业以及一些与废料处理相关的服务行业则不被列入政府提供免税优惠的行列。

(3) 投资企业所创造的就业机会的质量。当前,在劳动力短缺的背景下,波兰政府更期待投资企业能够创造出更具专业技术含量的就业机会。具体而言,企业创造的就业机会需要有助于培养专业知识类人才,雇佣高收入就业人员;需要有助于波兰的科技发展,即加强与波兰境内的研发中心、高等院校之间的合作,实现集群式发展;需要有助于发展波兰的人力资源,使得受雇员工能够不断进步,在工作的同时获得额外的收益。

上述三个标准与波兰近年来推出的《负责任发展计划》(Responsible Development Strategy, RDS)设立的结构发展、科学发展、可持续性发展以及人力资源发展四大目标保持一致。

从这一制度的时间期限来看,波兰投资区不再设有终止期限。对于投资企业给予免税方面的支持将持续 10 ~ 15 年(具体长短根据所在地区作出相关规定)。等有关《特别经济区法案》于 2026 年到期后,对于地处特别经济区的企业,免税期可延长 5 年。

当前,特别经济区体制和这一新型的波兰投资区模式共同运作。但是,前者仅适用于在新模式启动前获得商业运作许可的企业。换句话说,两套体系将同时运作到 2026 年。在 2026 年前,2018 年前获得许可进入特别经济区的企业采用老办法获取优惠,而 2018 年起在波兰投资的企业则都可以享受新的投资激励模式确定的优惠^②。波兰投资和发展部预期,到 2027 年,投资激励政策的这些改革与变化将会给波兰创造 15.83 万个新的就业岗位,吸引

^① https://www.garrigues.com/pl/en_GB/new/new-act-come-force-14-june-support-new-investments-creating-polish-investment-zone-under-which

^② KPMG in Poland, Special Economic Zones 2.0, September 2017, <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2017/09/tmf-poland-sep19-2017.pdf>

279 亿欧元的投资总额,并且给国家和地方财政带来 8.8 亿欧元的收益^①。

三 中国对波兰投资的发展前景

自 2011 年中国与波兰建立战略伙伴关系,2012 年“中国—中东欧国家合作”(简称“16+1 合作”)平台诞生以来,发展与波兰在内的中东欧国家在产业园区方面的合作,鼓励中国企业投资波兰,充分利用波兰招商引资的优惠政策,一直是中国加强与波兰经济合作的重点领域之一。近年来,随着“16+1 合作”框架不断发展成熟,以及中波关系在 2016 年 6 月中国国家主席习近平访问波兰后跃升为全面战略伙伴关系,中波之间在投资领域的合作也日益密切。

(一) 中国对波兰投资的政策支持和发展现状

首先,从政策层面来看,一系列官方文件中都包含了中国对波兰特别经济区制度的重视和对中国企业参与其中的鼓励。例如,2012 年,“16+1 合作”框架正式启动时中方就在关于促进与中东欧国家友好合作的 12 项举措中提出:“根据中东欧国家的实际情况和需求,推动中国企业在未来 5 年同各国合建 1 个经济技术开发区,也愿继续鼓励和支持更多中国企业参与各国已有的经济技术开发区建设”^②。在 2015 年 11 月 24 日于中国苏州召开的第四次中国—中东欧国家领导人会晤时发布的《中国—中东欧国家合作中期规划》中也明确提出,中方“鼓励和支持中国和中东欧国家加强产业园区和自由经济区合作,深化产业链合作”;“鼓励中国和中东欧国家开展联合研究项目,促进双方科技园区企业合作”^③。同时,聚焦中波双边层面,中波之间于 1988 年签署了《双边投资保护协定》和《避免双重征税协定》,2012 年中国商务部和波兰经济部签署了《关于促进中小企业交流与合作的谅解备忘录》,2016 年两国签署了《关于共同编制中波合作规划纲要的谅解备忘录》,这些政策文件都为中国企业投资波兰营造了良好的政治氛围。

^① Małgorzata Grzegorzczuk, Overhaul of the Special Economic Zones in Poland, Financial Observer, EU, <https://financalobserver.eu/poland/overhaul-of-the-special-economic-zones-in-poland/>

^② 《中国关于促进与中东欧国家友好合作的十二项举措》, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t926854.shtml

^③ 《中国—中东欧国家合作中期规划》, https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/t1317976.shtml

除了政策上的支持和鼓励,许多多边或双边层面的机制建设也为中波之间的投资合作提供了良好的条件。例如,在多边层面,在“16+1 合作”框架内有中国—中东欧国家投资促进机构联系机制。在双边层面,根据 2016 年 6 月 21 日双方签署的《中华人民共和国和波兰共和国关于建立全面战略伙伴关系的联合声明》,中波之间建有每两年一次的中波总理定期会晤机制、中波政府间合作委员会、中波产业合作指导委员会、经济合作委员会、基础设施事务指导委员会等双边机制。此外,中波之间还有波中议会友好小组、波中友协总会、波中商务联合会等官方与非官方的常设机制,并召开中波地方与经贸合作论坛等。这些机制也为营造良好的商业与社会环境,便利双方之间的相互了解作出了积极贡献。

从近年来的投资情况看,中国对波兰的投资主要呈现以下特点。

首先,投资额逐年上升。在 2010 年前,在波兰的中国企业大多数是小型公司(员工为 9 人或以下)。2010 年后,中国公司对波兰的兴趣与日俱增,一些大型公司纷纷登陆波兰市场,包括“TCL”、“GD Poland”、“明鸿发展”、“华为科技”、“中兴通讯”、“胜利科技”和“中国五矿”等^①。根据中方统计,2003~2015 年,中国对波兰投资额增长了 7 倍。截至 2016 年年底,中国在波兰直接投资存量为 3.21 亿美元,投资领域包括机械、IT 产业、金融、电子、生物医药、商贸服务和新能源等领域,龙头企业包括“柳工”和“华为科技”等。同时诸如“平高集团”、中国水利水电集团等企业积极参与波兰工程承包市场^②。目前,在波兰的中资企业已增至近 70 家,多家银行在波设立分支机构,持续向波兰经济注资。两国首都每天都有直航航班。“中远海运”把格但斯克作为波罗的海分拨中心,每周有 1.9 万个标箱乘巨轮往返两国;20% 的中欧班列抵达或者通过波兰^③。

其次,对波兰投资的增长空间依然很大。尽管波兰的经济体量占整个中东欧地区的 1/3,在经济领域是中东欧各国的领头羊,但是中国对波兰的投资与对其他中东欧国家的投资相比,却和这样的经济规模不成正比。以 2016 年为例,波兰方面统计的中国对波兰投资额为 4.62 亿欧元,而对国土面积仅

^① 华信研究院“一带一路”项目组:《波兰投资环境及政策分析》,http://www.ydyliit.com/index.php? m = content&c = index&a = show&catid = 136&id = 3227

^② 中国商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻波兰大使馆经济商务参赞处、商务部对外投资和经济合作司:《对外投资合作国别(地区)指南——波兰(2017 年版)》。

^③ 《驻波兰大使刘光源就中波关系接受〈全球时报〉专访》,http://www.china-embassy.org/pl/chn/sghd/t1624089.htm

为波兰 1/3 的匈牙利投资高达 21 亿欧元,对罗马尼亚投资额为 7.41 亿欧元^①。截至 2015 年年底,中国对波兰的投资存量仅占波兰吸引外资总额的 0.2%。波兰政府热切期盼中国企业能够增加对波兰的投资,特别是希望中国企业能到波兰落户,增加对带动就业和经济发展效果明显的绿地投资。

最后,中国对波兰投资中成功和失败的案例并存,为中国在中东欧地区开展投资提供了丰富的经验和教训。从成功经验来看,中国在波企业为当地提供了近 1.5 万个就业岗位,波本地员工比例超过 80%。“广西柳工”、“湖北三环”分别成功并购波兰“HSW”公司工程机械业务单元、“KFLT”轴承公司,让原有波兰国有企业重新焕发活力,跻身全球行业领先地位。中国—中东欧投资合作基金在波兰投资的 4 个电厂项目,可为波兰减少 166 万吨二氧化碳排放。“同方威视”波兰公司为波海关提供各类集装箱及货物检测设备并投资建厂,为打击和威慑走私及违法活动发挥了重要作用^②。由中国水利水电集团承建、总价值为 8 863 万美元的伏罗兹瓦夫城市防洪项目即将竣工。这是中国企业在波兰第一个成功实施的公共承包工程项目。相反,中国海外工程有限责任公司修建波兰 A2 高速公路工程的失败背后原因复杂,为中国投资者提供了深刻的教训。

(二) 中国对波兰投资的未来展望

近年来,中波关系的稳步发展和“16 + 1 合作”框架的不断成熟,已经为中波之间在投资领域的快速发展奠定扎实的基础。随着“16 + 1 合作”框架从“建章立制、夯基筑台”的早期阶段进入“做大、做强、做好、做实、做深”的发展新阶段^③,中国对波兰的投资也需从政府政策支持、提供洽谈平台的政治层面转换到企业自主开发、务实对接合作的市场运作层面。总体而言,中国企业在中东欧地区起步较晚,大量企业是在“一带一路”倡议提出后才开始关注这一地区。因此,中国企业要在波兰投资成功,需要努力做到把握趋势、积极筹备、利用资源、合规运作、拓展疆域、规避风险和备好预案。

首先,把握波兰政府鼓励外资应对经济新挑战、优化产业结构的总体趋势。鉴于国内劳动力市场短缺的大势,波兰政府已经推出了一系列举措,既

^① 《为何中国的投资跳过了波兰?》, <http://sputniknews.cn/economics/201704211022430707/>

^② 《“16 + 1 合作”推动中国与中东欧国家全面合作》, http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/03/c_1123074417.htm

^③ 《李克强在第六次中国—中东欧国家领导人会晤上的讲话》, http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-11/28/content_5242751.htm

包括实行新的工作居留政策,也包括对家庭的补助计划,但是更关键的是加大了在教育和研发上的投入,试图通过提升劳动力质量,将波兰经济的驱动力从劳动密集型产业转换为技术密集型产业。同时,波兰政府也加大对高科技企业对波投资的欢迎力度,正努力将自己打造成整个中东欧地区,甚至是欧盟内在数字经济、信息产业、生物制药、创新科技等领域的新引擎。具体举措包括在新推出的波兰投资区制度中为IT、科技研发等行业提供以免税为形式的公共援助。中国企业应高度关注波兰的这一发展趋势,充分利用好波兰政府提供的优惠政策,借助波兰政府对教育及研发的投入,不再简单地将波兰定性为欧盟内部相对低廉且充沛的劳动力市场,而应视其为未来欧洲经济的新引擎,以产学研相结合的模式开启对波投资的新思路。

其次,深入了解法律法规,坚持合规运作。波兰作为欧盟成员国之一,不仅遵循包括政府采购法在内的欧盟相关规定,同时自身的法律法规也十分繁杂。中方企业可加强与波兰为吸引外来投资而专门成立的贸促机构合作,借鉴长期对波兰市场进行跟踪分析的国际知名咨询企业的评估报告,汲取包括中国、西欧在内的其他外资机构在波兰投资的经验和教训,充分做好投资的前期准备,避免走不必要的弯路。在投资中则要秉持经济与社会效应并重的企业经营理念,采用本土化模式合规运作,不断累积中国企业在波投资的良好声誉,积极主动地营造客观、公正、友善的营商环境。

同时,积极利用中波之间借助“16+1合作”的东风在人文交流领域积累的丰富资源。对彼此人文的相互了解往往能成为商业合作中的润滑剂。近年来,在中波两国涌现了大量学习彼此文化、语言、历史的高等教育院系,吸引了不少莘莘学子,为今后两国人文、科技、商业等各个领域的交流合作储备了大量的人才。以波兰为例,汉学正成为全波兰发展最快的学位课程之一,多家公立和私立大学设置了这一课程。同时,波兰还拥有5所孔子学院和两所孔子课堂,充分反映波兰民众对中国文化的浓厚兴趣。同样,在中国,北京外国语大学、北京第二外国语学院、广东外贸外语大学、上海外国语大学等重点高校也先后扩大或恢复了波兰语教学点,很大程度上缓解了中波贸易日益密切而波兰语人才严重缺乏的困境。

此外,依托中波科技研发合作浪潮,拓展合作新疆域。在习近平主席2016年访问波兰期间,中波两国签署了《关于共同资助联合研发项目的合作意向书》、《共同探索与和平利用外层空间合作的谅解备忘录》以及《土壤可持续发展合作研究》等有关科技合作的重要文件。在2018年首次举办的中国进口博览会上,参展的82家波兰企业中也不乏多家涉足航空、机械设备、

汽车制造等尖端科技的企业^①。中波在科技研发领域的投资合作不仅能够助力两国的高新技术产品在中欧两大市场中占据更大的份额,更能推动两国产业结构从劳动密集型向技术密集型加速转化。

最后,中国企业还需密切关注非经济因素可能对在波投资造成的风险,并积极备好应对预案。近年来,波兰政府经济问题政治化、泛安全化的情况不时干扰中国对波投资,甚至有愈演愈烈的趋势。例如,波兰国防部部长安东尼·马切列维奇就曾以“‘一带一路’威胁波兰国家独立”为由,否决了在波兰中部重要城市、中欧班列终点之一罗兹市建造大型火车枢纽站的计划^②。以美国为首的西方国家以国家安全为借口,对中国具有竞争优势的企业大加限制和打压。而美国的这种做法也得到了波兰等欧洲盟国的追随。波兰内政部部长就呼吁欧盟和北约应就如何应对中国“华为科技”可能带来的“安全威胁”、是否在5G建设上将“华为科技”排除在本国市场之外达成共识。波兰与北约的军事合作也日益成为中国在波投资的一大障碍。波兰是以美国为首的北约在中东欧地区最重要的军事基地之一。波兰与北约的军事关系在美国总统特朗普治下更是出现日趋密切的发展态势。美国国务卿蓬佩奥在2019年2月访问波兰时更是明确表示,如果波兰放弃与中国合作,将有利于美国在波兰部署军事基地^③。这些本属于政治与军事安全领域的非经济因素都可能使中国企业在波兰的经济活动蒙上阴影,甚至导致投资合作的中断或终止,给中方带来巨大的经济损失。今后,在中美之间竞争态势上升,美欧加强对中东欧影响力的背景下,中国企业要保持谨慎和警惕,规避高敏感和高风险的投资领域,建立企业危机公关体系,积极预判、防范和消减政治环境变化可能给对波投资带来的不利影响。

(责任编辑:高晓慧)

① 《波兰参加在上海举办的中国国际进口博览会》, https://pekin.msz.gov.pl/zh/news/pl_ci1el

② Polish Defense Minister Sees China's New Silk Road as National Threat, SPUTNIK, 19. 01. 2017, <https://sputniknews.com/world/201701191049753326-poland-china-new-silk-road/>

③ US Wants Poland to Loosen Ties with China, Iran in Exchange for Bases - Reports, SPUTNIK, 12. 02. 2019, <https://sputniknews.com/europe/201902121072346753-poland-us-security-promises/>