

江苏企业践行“走出去”战略的新样板

——柬埔寨“西港特区”的发展与启示

吴国玖 于珺建 周刚

去年博鳌亚洲论坛年会上，国家主席习近平宣布我国将大幅度放宽市场准入、创造更有吸引力的投资环境、加强知识产权保护以及主动扩大进口。之后，中央和国务院出台了《关于扩大进口促进对外贸易平衡发展意见的通知》等一系列重量级文件。开放的尺度之大、力度之大和步伐之大前所未有的。进一步扩大开放，我们必须坚持“引进来”和“走出去”并重，在当前中美贸易摩擦的大背景下，实施好“走出去”战略，意义尤为重大。

柬埔寨西哈努克港经济特区（简称“西港特区”）是我国第一批通过商务部、财政部考核确认的境外经贸园区，全国第一个签订两国政府协定、建立双边协调机制的国家级境外园区。在中柬两国政府的关心和支持下，西港特区坚持以“特”为先，将命运共同体意识落地生根，成为柬埔寨建设规模最大、发展速度最快、配套设施最完备、就业岗位最集中的特区。习近平总书记评价西哈努克港经济特区是“中柬务实合作的样板”。柬埔寨首相洪森多次表示，期待把西港特区建成“柬埔寨的深圳”。

一、西港特区建设成效明显

西港特区由无锡红豆集团、光明集团、华泰公司、益多集团 4 家民营企业与柬埔寨国投集团组建的西港特区公司联合开发。2006 年中标商务部首批境外经贸合作区，2007 年经过前期勘察，2008 年正式启动。现中方在西港特区控股 80%，柬方控股 20%。红豆集团作为最大股东，全权负责班子建设、开发规划、工程施工、招商融资和财务预决算等日常经营管理。柬埔寨方股东为柬埔寨王国参议院议员，不直接参与日常经营事务，负责为西港特区争取人脉资源和政策支持，提高运营效率。

西港特区是柬埔寨最大的经济特区，总体规划面积 11.13 平方公里，紧邻柬埔寨四号国道，距柬埔寨最大的国际深水港码头 12 公里，距西哈努克国际机场 3 公里，区位优势，交通便利。在发展定位上，西港特区坚持产业规划与当地国情深度融合，把企业“走出去”实现跨国发展的意愿与柬埔寨工业发展的阶段性需求有效对接，确保特区建设可持续发展。西港特区前期以纺织服装、五金机械、木业制品等为主要发展产业，后期将发挥临港优势，重点引入机械、装备、建材等产业，远期目标为推进传统产业的转型升级，建设在东南亚具有国际竞争优势的产业新城。建成后将形成 300 家企业（机构）入驻，8—10 万名产业工人就业的配套功能齐全的生态化样板园区，成为柬埔寨的“深圳”。

目前，首期 5 平方公里区域完成五通一平，建成大型污水处理厂和 170 栋厂房，配套建设了集办公、宾馆、餐饮和休闲娱乐等多功能于一体的综合服务中心大楼和员工公寓、集贸市场、生活服务区等设施。2007 年西哈努克省全省只有 18 家工厂企业（手工类小型企业除外），2018 年达到 160 家，其中西哈努克港经济特区内的企业占比超过 80%，工业产值对西哈努克省的经济贡献率已超过 50%。2018 年，园区员工月均收入 220 美元，远高于柬埔寨服装行业月均 100 美元的最低工资标准，懂中文的员工每月可达 600 美元。西哈努克省年人均收入 3358 美元，已跃居柬埔寨全国前列。用西哈努克省省长润明的话说，西哈努克港经济特区就是当地经济发展的“引擎”和人民的“饭碗”。



二、西港特区的发展模式

西港特区是我国民营企业在科学规避国际贸易壁垒，破解资源短缺、环境容量限制、劳动力成本上升等发展瓶颈的大背景下，加快“走出去”步伐，以市场决策推动转型升级的产物。特区公司以园区建设为主体，坚持与股东、员工、顾客、供方、合作伙伴、政府、环境、社会（社区）“八方共赢”的理念，与“一带一路”建设秉持的“共商、共建、共享”的六字原则一脉相承，形成了民营企业境外园区合作发展的“西港模式”。

注重共赢共享，积极构建融入当地的命运共同体。红豆集团在谋划发展定位时，明确要求抓住西港特区的“特”字，以“三个同步”实现在周围特区中脱颖而出。一是发展方向与当地目标同步对接。红豆集团把中国企业“走出去”发展的意愿与柬埔寨发展经济、消除贫困的中心任务相结合，统筹规划，分阶段实施。在落差达 70 米的热带雨林推进“五通一平”，与柬埔寨加强基础设施建设战略相呼应；优先引导农工商结合，统筹安置周边民众就业，与柬埔寨加快农业发展任务相对接。二是基础建设与招商引资同步推进。西港特区在短短 10 年中，建成了柬埔寨最宽的道路、各园区中最具规模的综合性大楼、最规范的标准厂房，引进纺织服装、五金机械、轻工家电等出口加工生产企业，实现了建好一个厂房、引进一家企业的目标。三是促进就业与改善民生同步提升。西港特区致力于一手抓建设，一手抓就业，全面提升核心竞争力。去年西哈努克省人均 GDP 达 2010 美元，居柬埔寨全国第一。依托特区的发展，通过产业集聚和就业安置，带动了周边农民向产业工人转变，改变了当地农民靠天吃饭的传统习惯，西港特区“特”在有效推动了园区小环境与周边大环境的深度融合，成为柬埔寨消除贫困、加快农村发展的新样板。

注重政企互动，打造特区发展良好外部环境。西港特区积极争取我国各级政府的支持，主动对接柬埔寨政府，把政府主导、企业运作、市场决策作为民营企业成功“走出去”的基本要素，以政府三大“主导”和企业三大“主体”形成了市场决策和政府支持互动、企业抱团“走出去”和政府协调解决问题互补的新机制：一是政府主导布局、企业主体实施。2012 年，商务部和柬埔寨发展理事会联合启动了支持推动西港特区发展协调机制，使西港特区在我国总体战略布局中成为一个节点。坚持把企业主体实施的经济项目同周边民众过上美好生活的愿望与当地发展前景对接起来，突出体现命运共同体意识，编织起更加紧密的共同利益网络，有效呼应了国家总体外交战略。二是政府主导支持、企业主体运营。西港特区是在政府主导支持下发展起来的境外民营园区。在迄今投资建设的资金中，我国政府和江苏省政府提供了必要的商务发展专项支持。柬埔寨首相洪森对西港特区高度赞赏，四次访问特区，亲自督查、督办建设和运营中出现的问题。三是政府主导服务、企业主体决策。江苏省政府把西港特区所在的西哈努克省纳入了海上丝绸之路建设的重点工作地区，为园区建设提供了多方位、多层次服务。通过积极搭建招商平台，推介企业入驻，

多次召开协调推进会议，形成了政府主导与企业决策互补共赢的局面，推动西港特区步入良性发展轨道。

注重多元发展，规避境外投资风险。西港特区坚持用好、用活、用足柬埔寨在欧美等发达国家享有的特殊贸易优惠政策和额外关税减免优惠。通过三个“意识”，积极规避各种风险。一是本土意识。始终注重入乡随俗，凸显柬埔寨特色，聘请当地律师作为法律顾问，严格按照柬埔寨法律法规行事。园区和管理公司充分尊重当地人的本土意识、风俗和习惯，实现了与当地社会高度融合，形成了中国企业在海外以加快本土化建设防范风险的新模式。二是保险意识。建立了突发事件应急预案，对入驻企业实行严格的安全生产保障规范。与中国出口信用保险公司合作，投保海外投资险，有效规避当地国家征收、战争、汇兑限制等政治、经济风险，做到了出情况、有对策，出问题、有保险。三是国际意识。着力打造跨国企业“投资东盟、辐射世界”的集群式投资贸易平台，以国际化视野面向世界开放，推动全球企业入驻。已引进欧盟、美国、日本等国企业及柬埔寨本土企业 17 家，非中资企业占园区企业总量的 14%，企业多元结构基本形成。

三、对我国境外园区建设的启示

西港特区是民营企业在“走出去”进程中以创业积累经验、以创新转变自我、以发展提升优化的成功范例，也是 21 世纪“海上丝绸之路”建设中民营企业成功建设海外合作园区的一个缩影。西港特区的经验和模式，对我国推进境外园区合作健康、有序、安全发展，具有重要借鉴价值。

园区发展注重顶层设计和规划。从现有的境外经贸合作区来看，园区产业定位要依据东道国资源禀赋、地理区位、贸易环境及投资主体等比较优势，结合市场条件及地方发展诉求，最终确立境外经贸合作区的发展定位和产业规划。要根据“一带一路”倡议的目标和重点，坚持“因地制宜、因时制宜”，确保境外园区的发展定位、目标建设能够对“一带一路”倡议形成支撑。规划过程中要加强与国际知名中介机构尤其是东道国中介机构的合作。知名中介机构具有国际经验和对国外市场深入认识的优势、信息优势、专业优势以及与国外知名企业双向沟通的能力，可以为境外园区提供审计、税务、管理、财务、上市渠道或金融支持等专业服务。

投资方向紧密契合东道国战略需要。境外经贸合作区在选取投资方向、制定主导产业上，需平衡各投资方的发展诉求，寻求境外经贸合作区共同的合作价值，促进园区稳定发展。我国“走出去”企业通常具有资金、技术和管理经验方面的优势，但也面临着对国外政治制度、政策法律、语言文化不熟悉等短板。应密切联系东道国政府和企业，研究 PPP 等能够实现风险共担的合作模式，加快推进园区项目建设和属地化经营。

坚持政府引导与市场决策相结合。西港特区的最大特点是融合了政府引导、企业抱团、自主决策等多方面要素。在当前我国民营企业大规模“走出去”投资的情况下，如何有效化解我国境外园区产业集聚难、兑现承诺难、服务跟进难等三大难题，西港经验值得借鉴。在推进境外园区建设过程中，要避免民营企业在海外单打独斗、盲目发展，既要重视市场要素，更要强调政府主导，以文化融合与规避风险、多元发展与政府主导促进优势互补、合作共赢，推动境外园区合作成为“一带一路”建设的新亮点。

多措并举积极防范化解各类风险。推动境外园区建设，要加强对东道国的政治、经济、法律、外汇等国别营商风险进行前瞻性研究，制定应急预案。要重视本土化取向和跨国经营中的文化融合问题，在盈利的同时积极承担社会责任，惠及当地政府和民众。合作区应遵循“利益均沾，风险共担”的原则，尽可能做到股权多元化、企业国际化、利益多元化。招商应面向多国企业，增强园区的国际性；支持民营企业入驻合作区，既可发挥民企运作灵活的优势，也可增加东道国对我国企业投资的信任。同时，要强化创新驱动

动，加强园区管理和金融支持，不断优化园区开发模式，建立科学的评估体系，推进分类考核，完善境外投资管理。通过多管齐下，最终形成“拟建园区科学规划、在建园区稳健推进、建成园区创新经营”的大好局面。