

DOI: 10.16538/j.cnki.fem.2017.07.009

## 园区出海服务“一带一路”的逻辑与对策： 以上海为例

李 鲁<sup>1</sup>，刘乃全<sup>2</sup>，刘兴华<sup>3</sup>

(1. 上海行政学院 经济学部, 上海 200233; 2. 上海财经大学 财经研究所, 上海 200433;  
3. 上海发展战略研究所, 上海 200032)

**摘 要:** 近期全球范围兴起新一轮经济园区建设浪潮,“一带一路”为中国园区的国际化合作提供了战略指引。在逻辑层面,上海以园区出海为战略抓手服务“一带一路”必要且可行,符合园区转型和产业升级的内在要求,能够为企业“走出去”提供载体支撑和提升上海全球城市的影响力,当前上海园区具备领先发展的实力、公司化运营优势及国内外合作的丰富经验。在对策层面,上海需发挥城市综合优势将园区出海列入对外合作重要事项,把握园区发展动态和政策导向、推动园区企业“走出去”、对标新加坡打造海外标志性园区项目以及拓展上海自贸区示范引领作用。上海园区出海作为一项积极响应国家政策的策略选择和实践探索,可为其他地区对接融入“一带一路”提供经验借鉴。

**关键词:** 一带一路;上海;全球城市;开发区;企业走出去

**中图分类号:** F270 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-4950(2017)07-0118-11

20世纪80年代初,中国设立了深圳、珠海、汕头、厦门四个经济特区,1984年批准14个沿海开放城市建立第一批国家级经济技术开发区,1986年邓小平考察天津开发区题词“开发区大有希望”,2013年上海自贸区成立。三十多年来,中国逐渐形成由经济特区、经济技术开发区、高新技术开发区、海关特殊监管区等不同形式园区构成的庞大经济园区体系<sup>①</sup>。与此同时,中国走出了一条依托经济园区改革试验、扩大开放、培育产业和带动经济增长的发展路径。其中,上海的园区发展形成了自身特色,积累了丰富的经验和竞争优势,总体处于全国领先水平。近期“一

**收稿日期:** 2017-03-17

**基金项目:** 上海市政府决策咨询研究项目(2015-Z-T06);北京大学新结构经济学研究中心2016年度英杰专项研究基金项目

**作者简介:** 李 鲁(1984—),男,上海行政学院经济学部讲师,经济学博士(通讯作者);

刘乃全(1969—),男,上海财经大学财经研究所研究员,博士生导师;

刘兴华(1982—),男,上海发展战略研究所助理研究员,经济学博士。

<sup>①</sup>经济园区是一个范围广泛且划分模糊的综合性概念,文献中尚无统一定义。国外统称特殊经济区(special economic zone),近年被列入空间指向政策(place-based policy)范畴。国内习惯上称为开发区,主要包括经济开发区、高新区和海关特殊监管区三类。从历史沿革和构成看,经济特区和国家级新区通常依托上述三类开发区形成。

带一路”倡议开拓了中国企业“走出去”的新前景,为中国园区海外布局提供了新契机。在此背景下,上海积极发挥城市综合优势,通过园区投资、建设、招商、运营等多方面的务实合作以及园区理念、制度、模式的开拓性交流,实现以园区出海为战略抓手,探索和引领中国园区经济转型升级的国际化进程,进而有效地服务于“一带一路”倡议的推进实施。上海园区出海必要性、可行性逻辑的探究及相应对策建议的提出,对于全国其他地区乃至“一带一路”沿线节点城市对接融入“一带一路”具有重要的借鉴意义。

## 一、园区“出海”的背景、内涵与实践

全球范围内日益兴起园区建设浪潮,中国既是直接参与者,也是较大的受益者。2015年3月,国家发展改革委、商务部和商务部联合发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。“一带一路”倡议为中国园区经济的国际化提供了战略指引,中国各地区发挥比较优势,推动园区“出海”正逢其时。

### (一)园区“出海”的时代背景

#### 1. 全球经济园区浪潮

近年来,全球范围内特别是新兴国家和后发国家正在兴起一轮建设经济园区的浪潮。在东亚和东南亚地区,印度2005年以来公告的各类经济特区数量已超过1 000个,覆盖了印度绝大多数省邦;柬埔寨已建立9个经济特区,就业规模达6.8万人;湄公河流域的越南、老挝、泰国等正利用经济特区打造“经济走廊”以推进区域一体化。在非洲,埃塞俄比亚、卢旺达为创建经济特区制定了全国性战略计划,南非2015年通过新法案拟在全国11个省建设经济特区。在欧洲,俄罗斯2006年签署《俄罗斯联邦经济特区法》修正案至今,已设立工业、旅游、贸易及科技等四类29个经济园区,并计划利用特区思路开发西伯利亚地区;波兰凭借1995年以来建设经济特区的优势拥有中东欧地区最佳的投资环境。同时,阿联酋、约旦这些经济特区的长期追随者仍在加紧园区建设。

经济园区政策也被高收入经济体采用。2014年美国179个运营中的对外贸易区总出口额达990亿美元(Foreign-Trade Zones Board, 2015),新西兰、爱尔兰园区也都拥有较高的出口份额(Boyenge, 2007)。日本、卡塔尔等国家积极建议增建各类经济园(特)区以提升竞争优势<sup>①</sup>。据统计,1970年全球25个国家拥有79个经济园区,至2015年则超过4 300个,分布在130多个国家(ADB, 2015)。

20世纪80年代以来,经济园区在中国相继涌现。随后30多年,大批经济开发区、工业园区、科技园区等不同类型的园区在全国各地陆续建立起来。2006年版《中国开发区审批公告目录》显示,中国国家级、省级开发区累计达1 568家。这些园区的设立发展通过加快实现工业化、城市化和推进中国经济市场化、国际化,支撑了中国经济转型和奇迹式增长。

#### 2. “一带一路”战略指引

“一带一路”是新时期中国对外开放的重要布局,彰显携手广大发展中国家深化合作、共谋发展以打造利益共同体和命运共同体的目标指向,也体现了通过实现发展中国家包容性增长来培育全球经济新增长点的政策思路。从经济内涵看,“一带一路”倡议是中国面临新常态和中高速增长及全球经济整体低迷的背景下提出来的,体现为经济外交、全球增长、结构调整方面的“三重定位”(卢峰, 2015)。首先,“一带一路”构成新时期的中国大国经济外交新战略;其次,有助于推动中国与沿线国家经济持续较快增长;再者,为中国与沿线国家产能合作与产业结构

<sup>①</sup>经日本首相安倍晋三提议,2014年环首都经济圈、关西经济圈、冲绳县、新潟市、兵库县养父市以及福冈市六个较大城市被批准为特定区域内放宽政府管制的国家战略特区。

调整升级提供广阔平台。

“一带一路”提出“政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”五大互联互通合作重点。一方面,以“愿景”形式给出方向性、框架性、意向性的设计、目标及初步构想,并期望与沿线国家和地区进一步协商来共同完善;另一方面,又以“行动”形式表明中国主动承担责任的大国立场,并提出了一批务实和可操作的重点领域、工程和项目(刘乃全等,2015)。其中建设经贸产业园、跨境经济合作区等各类园区被作为共同打造国际经济合作走廊的重要平台,也被作为促进产业集群发展的投资合作新模式。

### (二) 园区出海的基本内涵

园区出海是中国经济园区发挥比较优势,“走出去”进行海外布局及寻求国际合作的形象化表述,也是中国园区经济实践的进一步深化拓展以及发展经验在全球范围内扩散分享的过程。

具体而言,首先,园区出海主体多元化。园区海外合作的发起及参与主体包含政府、企业、企业联合体、园区运管机构、园区联盟、行业协会、国际组织及个人等。其次,园区海外合作内容和形式多样化。既包括中国在海外独立或合资建设园区,也包括园区设计、规划、运管、招商、融资、培训、咨询服务等多方面合作,还包括依托园区进行国际交流、政策沟通、经验分享、信息发布等。第三,园区“引进来”与“走出去”相辅相成。过去中国园区的国际化合作以“引进来”为主,今后除了强调招商选资、引资引智结合外,通过海内外园区联动来共享资源、信息和市场,促使国内园区企业接轨全球产业链及攀升全球价值链。最后,“一带一路”提供了战略指引。通过积极响应国家战略,中国园区海外布局和国际合作抓住良好的发展契机,有望取得历史性突破。从国际经验看,园区出海并非中国首创。世界上,日本、韩国和新加坡起步较早通过园区方式寻求国际合作,服务于其企业海外投资和生产布局。

### (三) 园区出海的实践动向

21世纪初,中国加入世界贸易组织,不断升温的企业“走出去”浪潮推动了中国境外经济贸易合作区政策出台。2006年,商务部发布《境外中国经济贸易合作区的基本要求和申办程序》,公开招标遴选海外合作区,最后在120个报名项目中选出19家企业及企业联合体(唐晓阳,2014)(见表1)。据初步统计,2014年中国已经在50个国家建设118个合作区。<sup>①</sup>

总结起来,中国园区出海目前呈现出以下主要特征。一是地域分布上,主要集中于非洲、亚洲地区的发展中国家。其中,海尔—鲁巴家电工业区、泰中罗勇工业园、西哈努克港经济特区、圣彼得堡波罗的海经济贸易合作区等10个合作区分布在“一带一路”沿线。特别是,2013年以来,“一带一路”沿线逐渐成为企业“走出去”和园区海外布局的“新热土”。根据商务部数据统计<sup>②</sup>,2015年,中国企业对“一带一路”相关的49个国家直接投资合计148.2亿美元,同比增长18.2%;在60个国家承揽对外承包工程项目3 987个,新签合同额926.4亿美元,占总新签合同额的44%。其中,海外园区建设方面,至2015年底,海外园区建设企业累计投资70.5亿美元,入驻园区企业1 209家,合作园区累计总产值420.9亿美元,上缴东道国税费14.2亿美元。

二是产业布局上,受中国产业结构调整升级和东道国比较优势的影响,偏重于制造业及资源开发等产业。至2015年底,中国在“一带一路”沿线正在推进的75个园区,有一半以上是与产能合作密切相关的加工制造类园区。这些海外园区带动了纺织、服装、轻工、家电等具有比较优势的传统行业部分产能逐渐向境外转移。在非洲的境外经贸合作区项目一直是联合国、世界银行、非洲开发银行等国际组织关注的焦点,其中,埃塞俄比亚东方工业园的“华坚鞋厂”现象作为产业转移的典型,在推动经济结构转型和工业化方面的表现受到国际肯定。

<sup>①</sup>中国经济网,2014年12月31日,中国境外经贸合作区已达118个“一带一路”沿线77个,[http://intl.ce.cn/sjj/qy/201412/31/20141231\\_4238062.shtml](http://intl.ce.cn/sjj/qy/201412/31/20141231_4238062.shtml)。

<sup>②</sup>商务部合作司负责人谈2015年我国对外投资合作情况,2016-01-18,<http://hqs.mofcom.gov.cn/article/aa/201601/20160101236264.shtml>。

表1 中国商务部批准的19个经贸合作区

名称	所在国	主要开发商	进展情况	是否“一带一路”
海尔—鲁巴家电工业区	巴基斯坦	海尔集团	运营中,因安全原因停滞	是
赞比亚中国经贸合作区	赞比亚	中国有色矿业集团	运营中	否
泰中罗勇工业园	泰国	华立集团	运营中	是
西哈努克港经济特区	柬埔寨	江苏红豆集团、无锡光明集团、无锡益多投资、华泰投资置业	运营中	是
广东奥贡自贸区	尼日利亚	珠海中富实业、新广集团	运营中	否
晋非(天利)经济贸易合作区	毛里求斯	太原钢铁、山西焦煤、天利实业	建设中	否
圣彼得堡波罗的海经济贸易合作区	俄罗斯	上海实业集团	商业地产不再归入	是
乌苏里斯克经济贸易合作区	俄罗斯	康奈集团、吉信工贸	运营中	是
委内瑞拉中国科技工贸区	委内瑞拉	山东浪潮集团	搁置	否
莱基自由贸易区	尼日利亚	中国铁建、中国土木工程集团、中非发展基金、南京江宁开发区	运营中	否
中国越南(深圳—海防)经贸合作区	越南	深越联合投资有限公司	建设中	是
越南龙江工业园	越南	四川乾盛矿业、浙江海亮集团、浙江协力皮革	运营中	是
墨西哥宁波吉利工业经济贸易合作区	墨西哥	吉利汽车	因企业战略变化取消	-
东方工业园	埃塞俄比亚	江苏其元集团、永钢集团	运营中	否
苏伊士经贸合作区	埃及	天津泰达、中非发展基金	运营中	是
江铃经济贸易合作区	阿尔及利亚	江铃汽车、中鼎国际	因投资政策变化取消	-
务安韩国际产业园区	韩国	东泰华安国际投资	搁置	-
中国—印度尼西亚经贸合作区	印度尼西亚	广西农垦集团	运营中	是
中俄托木斯克木材工贸合作区	俄罗斯	中国航空技术、烟台西北林业	运营中	是

注:根据唐晓阳(2014)整理。

三是从合作模式看,海外共建园区的典型即中国境外经贸合作区,是中国与东道国政府牵头合作,商务部归口管理并进行公开招标对承担企业或联合体进行一定补贴;实际实施主要以企业为主体,以商业运作为基础,以促进互利共赢为目的,主要由企业根据市场情况、东道国投资环境和引资政策等多方面因素进行决策;投资建设主体以央企和地方国企主导,部分民企也在积极参与。近年一批民营企业如中民投、华夏幸福、万达公司等主动布局海外园区和产业新城建设的积极性不断提高<sup>①</sup>。

此外,中国园区出海与引进外方共建国内园区相得益彰。2013年中俄合作共建“中俄丝绸之路高科技路产业园”,两国按照“一园两地、两地并重”的原则,实施国家层面的战略合作。中国与以色列于2012年在东莞合作建立了“中以国际科技合作产业园”,中国和新加坡于2015年底开始第三个政府间战略合作项目——中新(重庆)战略性互联互通示范项目合作。可见,无论

<sup>①</sup> 中民投拟斥资300亿元建印尼工业园区,新浪财经,2015-09-10, <http://finance.sina.com.cn/money/bank/20150910/080623208058.shtml>;华夏幸福启动首个海外产业新城建设,“经济日报”,2015-12-29, [http://paper.ce.cn/jjrb/html/2015-12/29/content\\_287791.htm](http://paper.ce.cn/jjrb/html/2015-12/29/content_287791.htm);万达海外扩张再下一城:百亿美元建印度产业新城,新华网,2016-01-23。

是与高收入经济体,还是与低收入经济体的国际合作,园区合作都成为重要的政策工具。通过与高收入经济体在国内共建园区,可不断积累园区合作经验和优势并有望进一步运用于中国建设、运营海外园区。

## 二、“一带一路”倡议下上海园区出海的现实逻辑

基于政策导向、园区转型、企业“走出去”及城市发展等多方面考量,“一带一路”倡议下,上海依托园区平台和园区载体广泛开展国际合作,是符合逻辑的合理选择。

### (一)近期国家政策指引

宏观层面,近期国家连续出台一系列政策和意见(见表2),进一步明确了中国园区出海的意义和方向,一致鼓励、引导和支持中国园区积极“走出去”,在中国对外贸易、投资及产业合作等多个领域发挥作用。

表2 中国园区出海的宏观指导性政策

政策指引	文件
推动国家级经开区“走出去”参与境外经贸合作区建设,引导有条件的区内企业“走出去”;探索建立国际合作创新园,不断深化经贸领域科技创新国际合作	《国务院办公厅关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》,2014年12月
以重点经贸产业园区为合作平台,共同打造新亚欧大陆桥、中蒙俄、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛等国际经济合作走廊;探索投资合作新模式,鼓励合作建设境外经贸合作区、跨境经济合作区等各类产业园区,促进产业集群发展	《国家发展改革委、外交部、商务部推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,2015年3月
积极参与境外产业集聚区、经贸合作区、工业园区、经济特区等合作园区建设,营造基础设施相对完善、法律政策配套的具有集聚和辐射效应的良好区域投资环境,引导国内企业抱团出海、集群式“走出去”	《国务院关于推进国际产能和装备制造合作的指导意见》,2015年5月
将沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区建成我国与周边国家合作的重要平台。稳步发展跨境经济合作区。加强与沿线国家的产业投资合作,共建一批经贸合作园区,带动沿线国家增加就业、改善民生	中共中央、国务院《关于构建开放型经济新体制的若干意见》,2015年9月
共建境外产业集聚区,推动建立当地产业体系	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,2015年10月
支持非洲国家建设经济特区、工业园区、科技园区,筑巢引凤。引导、鼓励和支持中国企业在非洲共同建设经贸合作区,作为推进中非产能合作的重要平台	《中国对非洲政策文件》,2015年12月

操作层面,国家部委、金融机构及地方政府近期也提供相应激励。例如,2014年12月商务部提出建设境外经贸合作区示范工程,2015年8月印发《境外经贸合作区服务指南范本》,同年10月会同财政部出台《境外经济贸易合作区考核办法》,逐步完善境外经贸合作区的管理和服。资金方面,2015年度财政部和商务部外经贸专项资金将境外经贸合作区列入重点支持项目,国家开发银行、中国进出口银行等金融部门明确提出支持国内产业集群“走出去”,为合作区建设提供投融资等服务<sup>①</sup>,等等。江苏、天津等省市也出台了地方配套措施。国家政策的宏观指引、部门激励措施跟进及地方政府积极推动,中国园区“出海”的进程将不断加快。

### (二)园区转型与产业升级新路径

面对外需冲击、总体绩效下降、资源环境条件约束、产能过剩、产城分离、管理体制不顺及

<sup>①</sup> 详见《商务部、国家开发银行关于支持境外经济贸易合作区建设发展有关问题的通知》(商合函〔2013〕1016号),《中华人民共和国商务部与中国进出口银行支持国家经济技术开发区转型升级创新发展战略合作协议》(商办资函〔2015〕104号)。

效率与公平冲突等现实困境,园区亟须实现功能转型与产业升级。通过分析,园区转型主要有四个路径指向:一是存量意义上提质增效,利用“二次开发”等方式,倒逼园区由要素驱动转向创新驱动。例如,2014年上海推行工业用地新政完善闲置、低效工业用地退出机制。二是区域协同共建,推动处于不同生命周期阶段、不同产业链和价值链环节的园区实现优势互补和分工协作。京津冀一体化和长江经济带建设及其他区域协调发展过程中,开发区作为产业对接、创新合作和功能转移平台在促进要素跨区域优化配置方面的作用日益突出。三是实现产城融合,结合新型城镇化要求,围绕园区形成紧凑型的新区新城,由工(产)业化功能向城市化功能转变。建立开发区是中国城镇化的七种推进模式之一(李强等,2012),中国现有新区新城也大多数以开发区为发展起点,如上海浦东新区、天津滨海新区等。不同于着眼国内的做法,园区出海作为经济园区转型的“第四条道路”,是利用国际市场和资源,服务中国产品输出和资本输出过程中进一步拓展发展空间的重要途径。

### (三)企业“走出去”的载体支撑

与“一带一路”沿线国家共建产业集聚区和产业园区,引导企业集中和产业集聚,一方面有助于东道国打造产业集群,发挥中外企业共享集聚经济带来的学习、劳动力匹配和要素分享等多种效应(Duranton和Puga,2004);另一方面,园区平台极大地降低了企业的信息搜寻成本、交易成本和单一企业所面临的不确定性风险,有利于企业抱团“走出去”及海外企业形成良好的分工与协作关系。特别是制造业企业通常具有资产专用性较强,固定投资比重大、回收期长及追求规模经济的特点,产品后端投入和生产的供应链及前端营销体系都对制度稳定性、政策连续性有较高依赖。园区提供的软硬基础设施及营商环境直接影响制造企业投资决策,作为中国制造企业“走出去”的载体支撑作用更为突出。

2014年中国成为第二大对外直接投资国,中国企业在“一带一路”沿线国家的对外投资已占20%左右,其中装备制造业及其他高端制造业是重点投资领域。《上海企业对外投资合作年度发展报告(2015)》显示,2014年不包括在国(境)外利润再投资和通过第三地的投资,上海对外直接投资规模已突破百亿美元,实现185%的同比增长,增幅居全国第一,对外投资行业也实现多元化,包括制造业、租赁和商务服务业、房地产业、批发和零售业,以及信息传输、软件和信息技术服务业等。2015年前10个月上海对“一带一路”沿线投资呈“井喷式”增长,达到92亿美元,同比增24.8倍;沿线国家和地区对上海的投资也稳步增长,投资额达到28亿美元,增幅45.2%<sup>①</sup>。同时,在未来“一带一路”沿线上海企业对外投资合作的行业分布中,制造业位居前列。这表明立足打造全球或区域供应链、价值链,上海及其他地区可以更大程度上依赖园区合作形式,加快国内富裕产能转移和企业抱团“走出去”步伐,加深中国与“一带一路”沿线国家(地区)的产能合作与产业融合。

### (四)提升上海全球影响力的抓手

上海城市发展的历史轨迹表明,上海的发展成就、城市定位及其影响力都与全球化及国家总体战略紧密联系。1843年开埠至今的上海勾勒出“首次全球化——脱离全球化——融入全球化——参与引领全球化”的历史变迁过程(刘乃全等,2015),城市功能定位相应经历了“远东经济中心——国内工商中心——全国经济中心——迈向全球城市”的动态演变(周振华和陶纪明,2014)。随着经济全球化与信息化的交互作用,城市互联融入全球网络,变为节点城市。近期,新一轮城市总体规划在谋划上海城市定位时积极响应这一新趋势,提出:2020年基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市基础上,2040年要努力建设成为具有全球资源配置

<sup>①</sup> 2016上海首要任务是改革开放 力推“一带一路”和企业“走出去”,一财网,2016-01-24。

能力、较强国际竞争力和影响力的全球城市。

其中,依托园区平台深化改革、扩大开放、创新发展以及广泛开展国际化合作,作为提升上海全球影响力和辐射力的重要抓手。实践表明,上海每一轮园区经济发力都较好地配合了城市定位和转型发展。20世纪90年代初,浦东开发开放和浦东新区的成立,重塑了上海面向全球的城市形象,引领中国步入第二轮改革开放。2013年9月设立中国(上海)自由贸易试验区,作为一项主动应对形势变化的国家试验,聚焦制度改革创新和服务业开放,进一步丰富了中国园区经济的内涵,为上海全球城市功能的重新布局提供了新的历史性机遇。2014年上海自贸区扩区,进一步涵盖张江高科、陆家嘴金融贸易区等不同类型的国家级园区,拓展了知识产权、科技创新、金融服务、财富管理等领域功能。上海通过积极融入“一带一路”提升开放性、全球影响力及辐射力,有赖于接轨国际规则打造国内开放度最高的自由贸易区。同时,需要引导上海市域、长三角及全国范围的园区与自贸区“梯度对接”,形成联动改革和开放互动的局面(李鲁和张学良,2015)。

### 三、上海园区出海服务“一带一路”的基础优势

上海园区经济具有全国相对领先的总体优势和自身发展特色,在园区国际化合作方面也积累了一定的经验,通过园区出海服务于“一带一路”倡议是现实可行的选择。

#### (一)上海园区经济实践与实力的积累

一是上海园区起步较早,园区功能多元、类型多样,积累了丰富的园区实践经验。上海经济园区的设立同步贯穿于城市发展的不同历史阶段,园区功能与城市发展紧密结合。1983年上海成立了闵行、虹桥和漕河泾三大开发区,策应上海改革开放;20世纪90年代开始的浦东新区建设升级过程中,上海又相继成立了陆家嘴金融贸易区、上海金桥进出口加工区、外高桥保税区、张江高科技园区四大国家级开发区;近期为应对国际经贸规则的新变化,2013年设立中国(上海)自由贸易试验区。目前,上海拥有市级以上园区数量上百家,已成为园区密度最高的城市,基本上涉及了所有类型的园区。部分类型园区如外高桥保税区、陆家嘴金融贸易区在全国最早设立,还有市域范围内“一区二十二园”空间布局构成的“大张江”<sup>①</sup>,这些园区的建设、运营及管理成为其他城市的标杆。

二是上海园区具备相对较高的国际化水平和国内领先优势。《2014年上海市开发区综合评价结果》表明,103家市级以上园区平均入驻世界五百强企业10家,其中:外高桥保税区、漕河泾开发区、张江高科分别达236家、146家和128家。上海园区呈现总部经济特点,较深地嵌入全球产业链和价值链,与全球生产和贸易网络建立了广泛的联系。同时,上海闵行、漕河泾、金桥、松江、虹桥、化工六大国家级经开区带领的经济开发区形成了明显的发展优势。2015年上海市出台实施意见,进一步明确国家经开区转型升级和创新发展的方向,继续提升在智能制造为主的先进制造业和研发、科技服务为主的生产性服务业,以及商贸、会展、国际仲裁等为特色的绿色、智慧商务区和石油、精细化工及化工新材料等为特色的专业开发区等多方面优势。1992年成立的上海张江高新科技开发区国内领先优势明显,已成为上海乃至中国技术创新的样板区和高科技产业的集聚高地。目前,张江园区注册企业1万余家,集中了全国40%的集成电路企业,芯片制造生产能力占到全国的70%左右,初步形成了以信息技术、生物医药、文化创意、低碳环保等主导产业。

<sup>①</sup>一区多园渐被许多大城市采用,比如2016年《天津国家自主创新示范区发展规划纲要(2015—2020年)》,也确立了类似张江的一区二十一园的发展格局。

此外,上海较早运用园区方式进行城市建设改造,有效地改善了城市硬环境和软环境。除了通过培育园区推动产城融合,加快郊区新城建设,上海还率先采用文化创意产业园区、科技园区和都市工业园区等形式置换升级原先的工业老厂房,积极探索中心城区改造和发展都市型产业。2014年上海文化创意类园区(含上海市创意产业集聚区和上海市文化产业园)已达126家。同时,上海通过三十多年来园区招商引资和园区精细化管理等一系列机制创新和实践探索,在土地、资金、人才、法律保障等各个方面形成了一系列经验举措,提升了园区在产业发展、区域创新、资源利用、投资环境建设等方面的核心竞争力和持续发展能力,促进了上海城市整体营商环境的改善和总部经济发展。

### (二)上海园区相对灵活的公司化运作模式

上海是最早采用园区公司化模式的地区。不同于中国园区普遍实行管委会和园区管理公司“双轨制”的管理方式,上海的多数园区建立之初即尝试公司化模式,形成了相对灵活的公司化开发、建设、运营和管理体制机制。

例如,漕河泾新兴技术开发区经过20多年的锤炼成为国内最具代表性的产业推动者和科技园区开发经营者,2500多家中外高科技企业入驻,产值超2500亿元,综合实力排名全国前十,单位面积的投入和产出指标多年蝉联全国开发区第一。一个重要“基因”即没有管委会、纯市场化运作,开发区发展总公司统一负责开发、建设、经营、管理和服务,并行使市政府授予的部分管理事权,包括外资项目初审权、人才引进等。“政府眼中的企业,企业眼中的政府”,这一角色让漕河泾作为一个专业的园区开发经营者开始了品牌输出,成为上海所有开发区中连锁经营最多、“走出去”最多的园区。再如,上海紫竹高新技术产业开发区是目前中国唯一以民营企业为开发主体的国家级高新区,其中:民营企业上海紫江集团和紫江企业集团各占股50.25%和4.75%、市属投资公司联合投资占股20%、闵行区和吴泾镇所属资产投资公司各占10%、上海交大所属投资公司和基金会各占2.5%<sup>①</sup>。上海紫竹将民营资本引入并按市场化方式建设和运作,是对高新区开发模式的重要创新。

### (三)上海园区国内外合作的经验准备

国内合作方面,合作共建园区已是长三角及长江经济带不同省市合作的重要内容。2010年,漕河泾新兴技术开发区与苏州工业园区等30多家园区和大型企业集团发起了“长三角园区共建联盟”,园区共建被列入长三角城市经济协调会议合作专题。至2014年,沪、苏、浙、徽四省市合作共建园区已逾200个。其中,仅上海与周边地区共建异地工业园区达30多家,园区合作模式促进了长三角一体化。2015年,上海张江高科联合重庆两江新区、武汉东湖新区、南京高新区和合肥高新区共同发起成立长江流域园区合作联盟,并首次发布长江经济带园区投资指数。通过多种方式的园区共建合作,上海的传统产业梯度转移到周边地区,新能源、电子信息等高新产业及知识创新和技术研发发挥了辐射溢出效应,一批园区积极探索投资共建、利益共享机制。

国际合作方面,顺应中国企业“走出去”及中俄经贸发展趋势,2007年,上海实业集团投资俄罗斯圣彼得堡波罗的海经济贸易合作区,合作区以房地产开发为主,建设宾馆、商贸、办公、餐饮、文化、教育和休闲等设施。其中的“波罗的海明珠”项目是目前中国在俄罗斯最大的公用投资项目,由上海实业集团联合百联集团、上海工业投资集团等多家企业共同投资建设,总规划面积约205公顷、总建筑有效面积约176万平方米,预计项目建成后居住人口约3.5万人。<sup>②</sup>

<sup>①</sup>杜德斌,等:上海紫竹高新区的发展经验与启示,“科技日报”,2013年7月10日。

<sup>②</sup>中国在俄罗斯最大的公用投资项目“波罗的海明珠”,和讯网,<http://news.hexun.com/2013-08-16/157162256.html>。

#### 四、上海园区出海服务“一带一路”对策建议

当前上海应积极将园区出海列入对外合作主要事项,发挥园区出海战略抓手作用,探索中国园区经济转型升级的国际化路径,为推进实施“一带一路”提供服务。

##### (一)把握园区经济发展动态与园区政策导向

一是追踪中国园区经济发展动态和世界范围园区发展潮流。上海应紧跟世界发达国家的园区发展最新趋势,寻找国际合作机遇;同时积极与其他兄弟省市开展园区合作进一步巩固优势。二是深入总结上海园区经济实践经验和模式。总结园区公司化运作模式、跨区域合作方式以及城市更新中的园区运作经验。列入对外合作和城市竞争力培养的重要内容,勇当重点领域改革试验区。三是积极对接国家宏观政策。上海园区出海在持续改进海外营商环境、搭建对外投资合作平台、开展工业化伙伴关系、推进国际产能合作和重大项目落地及为企业提供全方位服务等多方面发挥作用。积极争取国家各类投融资支持及优惠信贷、项目融资、出口保险等政策支持。

##### (二)积极推动上海园区与企业联合出海

一是确立服务上海及全国企业抱团“走出去”目标导向。针对企业产品输出、对外投资、营销、研发等活动的海外布局情况,打造境外园区使其成为支撑企业“走出去”的重要平台和中国海外企业安全、高效成长的载体空间。为海外企业原材料供给、产品市场开拓及投资活动“保驾护航”,同时提供境外综合服务,推动上海优势产业海外规模化、集群式发展。二是发挥上海国资国企和上海园区公司化运作优势。一方面,发挥上海国资国企海外布局较早的优势,鼓励实力雄厚的国企集团带头投资、牵头成立联合体,依托主业打造园区,带动产业链不同环节的企业“走出去”,提升上海国资国企的国际竞争力和全球资源配置能力;另一方面,发挥上海园区公司化运作的优势,灵活处理海外园区合作涉及的项目谈判、评估、规划、建设、运营及管理各环节问题,探索PPP合作方式,实现园区投资共建、风险共担、利益共享。三是纳入上海对外投资合作政策和公共服务体系建设。谋划园区与企业联合出海的“顶层设计”框架机制,健全海内外园区管理规范,统筹协调政府不同归口管理部门、园区管委会、园区开发运营公司、园区行业协会、园区联盟、园区企业、“走出去”企业联盟、商会协会等利益相关者。四是依托上海市外经贸发展专项资金或单独成立上海园区出海专项基金,给予更大资金支持。

##### (三)借鉴新加坡园区经营与海外布局方略

上海建设全球城市可对标新加坡,借鉴其产业园区化、园区城市化和国际化方略。一是以1994年以来中国与新加坡政府间战略合作及支持性园区项目为标杆(见表3),总结政府间合作项目实施的规律和个性经验;剖析“一带一路”沿线发展意愿、战略诉求及潜在机会,围绕典型国家或节点城市设计园区合作。二是发挥上海城市综合竞争优势,精心打造海外标志性园区项目。依托长三角的世界第六大全球城市区域及制造基地优势,结合东道国特点打造境外工业园区和产能合作示范基地,重点支持高新技术、先进制造业、优势行业的对外投资合作。整合提升上海建筑、咨询、设计、科技服务等行业积累的人才、成本相对优势,精心打造海外标志性园区项目。三是借鉴新加坡港口管理运营方面的良好经验。中长期内,“一带一路”的发力点为运营项目或高端服务项目,要发挥上海贸易、航运、金融、科技创新中心综合优势,全方位服务于海外园区投资、建设和运营。

##### (四)拓展发挥上海自贸区的国际化引领作用

首先,发挥上海自贸区先行先试的制度创新优势,探索以制度创新为关键的全面深化改革路径。聚焦深化服务业对外开放,放宽外商投资准入限制,积极探索投资者权益、知识产权保

表3 新加坡在中国的园区布局

名称	位置和时间	性质	目标定位
苏州工业园	苏州, 1994	政府间战略合作	改革开放试验田、国际合作示范区, 借鉴运用新加坡经济和公共管理经验
中新天津生态城	天津, 2007	政府间战略合作	以新加坡等发达国家的新城镇为样板, 建设成为一座可持续发展的城市型和谐社区
中新(重庆)战略性互联互通示范项目	重庆, 2015	政府间战略合作	现代互联互通和现代服务经济为主题, 契合“一带一路”、西部大开发和长江经济带发展战略
中新广州知识城	广州, 2012	企业主导、政府支持	建设成为中国自主创新的先行区、知识经济的高地、推动珠江三角洲产业转型的强大引擎、中国—东盟区域性创新中心和生态宜居的新城区
新川创新科技园区	成都, 2012	企业主导、政府支持	通过高新技术转化和应用, 集现代制造、现代服务业、现代生活于一体, 建设一个工业化和城镇化相结合的园区
中新吉林食品区	吉林市, 2012	企业主导、政府支持	突出“食品质量和安全”这个主题, 旨在打造国际一流的安全健康食品生产和加工基地
中新南京生态岛	南京, 2009	企业主导、政府支持	科技研发创意智慧国际化产业园区

护、竞争中立原则等,为“一带一路”沿线园区合作和自贸区建设树立标准和做好知识储备。其次,上海自贸区要建设成为全国开放程度最高的园区,一方面,形成更多适应国际规则新要求的制度体系,积极在上海及全国范围内复制推广,以制度创新拓展国际合作的新空间;另一方面,引导其他园区积极梯度对接上海自贸试验区,主动模仿上海自贸区制度创新和开放探索,做强以国家级和省级开发区为重点的产业承接、产业转移平台功能,借助各自基础和自身优势进一步强化园区基础设施建设、创新园区建设模式,共同发挥国际合作平台和载体作用。再次,上海自贸区与海内外园区广泛合作,支持搭建企业国际化和跨境并购的重要平台,对接经贸投资的国际规则与惯例,为企业“走出去”提供便利。另外,依托上海“四个中心”建设,构筑内外双向开放、内外资集聚与辐射的长江经济带产业合作平台,发挥自由贸易试验区和自主创新示范区联动效应,共同促进长江流域园区与产业合作及产业转型升级。

## 五、结 论

经济园区建设目前已引发全球广泛关注。近年被视为中国渐进式改革的重要工具和加快工业化、城市化和经济国际化进程的重要载体。“一带一路”倡议、对非洲全面合作伙伴关系、自贸区等大国方略的提出,为中国园区的海外布局提供了战略指引和发展契机,上海作为中国首要的全球城市,利用丰富的园区实践经验和城市综合优势,选择以园区出海作为战略抓手服务“一带一路”国家战略,有助于上海自身发展及全球城市影响力的提升,对于全国其他地区乃至“一带一路”沿线节点城市对接融入“一带一路”具有重要的示范借鉴意义。

经济园区兼具经济集聚和政策叠加的特点,一般承担着发展产业与改善营商环境的双重功能。中国及上海的发展实践表明,园区建设运营、发挥效应及经济后果的综合评价需要经过几十年的时间。过去三十多年中国园区发展取得了较大成绩,正被非洲地区及印度等其他后发国家所效仿,但总体上中国园区的海外布局尚处在初期阶段,海外园区建设及成效需要特别重视和统筹考虑东道国的资源禀赋、制度基础、经济发展阶段等多种因素。致力海外园区建设布局,上海等处于全国改革与发展前列的城市,拥有较好的现实基础和广阔的发展空间,有望率先形成跨境投资、产能合作、制度创新等方面的经验。较长时期内,中国园区出海的实践和研究仍将是一个开放式命题。

---

### 主要参考文献

- [1]李鲁,张学良. 上海自贸试验区制度推广的“梯度对接”战略探讨[J]. 外国经济与管理, 2015,(2): 69-80.
- [2]李强,陈宇琳,刘精明. 中国城镇化“推进模式”研究[J]. 中国社会科学, 2012,(7): 82-100.
- [3]刘乃全,李鲁,刘学华. 上海服务“一带一路”国家战略的定位和路径探析[J]. 经济与管理评论, 2015,(5): 140-146.
- [4]卢峰. “一带一路”的经济逻辑[J]. 新金融, 2015,(7): 7-11.
- [5]唐晓阳. 中非经济外交及其对全球产业链的启示[M]. 北京: 世界知识出版社, 2014: 201-210.
- [6]周振华,陶纪明. 上海战略研究: 历史传承 时代方位[M]. 上海: 格致出版社/上海人民出版社, 2014: 40-62.
- [7]Asian Development Bank. Asian economic integration report 2015: How can special economic zones catalyze economic development?[R]. 2016: 64-70.
- [8]Boyenge J P S. ILO database on export processing zones(revised)[R]. Geneva: International Labor Organization, 2007: 3-24.
- [9]Duranton G, Puga D. Micro-foundations of urban agglomeration economies[A]. Henderson J V, Thisse J F. Handbook of Regional and Urban Economics[M]. Amsterdam: Elsevier, 2004.
- [10]Foreign-Trade Zones Board. 76th annual report of the U.S. foreign-trade zones board to the congress of the United States[M]. Washington D. C., 2015: 1-5.

## The Logic and Strategy for Economic Zones' Going Abroad to Contribute to the Belt and Road Initiative: A Case of Shanghai

Li Lu<sup>1</sup>, Liu Naiquan<sup>2</sup>, Liu Xuehua<sup>3</sup>

(1. Department of Economics, Shanghai Administration Institute, Shanghai 200233, China; 2. Institute of Finance and Economics, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China; 3. Shanghai Development Strategy Institute, Shanghai 200032, China)

**Abstract:** A global new wave of constructing special economic zones is rising, meanwhile the Belt and Road Initiative provides strategic guide for international cooperation of special economic zones in China. Therefore, at logic level, to implement the Belt and Road Initiative, taking economic zones in Shanghai going abroad as a strategic starting point is feasible choice responding to the national macro-policy, and which will help zones restructuring and industrial upgrading, support enterprises going-abroad and improve urban global influence. At countermeasure level, Shanghai needs to exert comprehensive city advantages, regards economic zones' going-abroad as a major issue of foreign cooperation, grasps the development tendency and policy guidance of economic zones, promotes both zones and enterprises jointly going out, builds overseas landmark zone projects by learning from Singapore experience, and develops the leading role of Shanghai Pilot Free Trade Zone in international cooperation. As strategic choice and practice exploration of a positive response to the national policy, Shanghai economic zones' going-abroad provides reference and experience for other cities to incorporate with the Belt and Road Initiative.

**Key words:** the Belt and Road Initiative; Shanghai; global city; special economic zone; enterprise going-abroad strategy

(责任编辑: 雨 橙)