

埃及制造业发展战略与中埃产能合作^{*}

刘 冬

内容提要 以推出《2030 愿景》为标志，埃及近年来高度重视制造业发展并以竞争优势理论为基础，制定了颇具科学性、系统性的制造业发展战略。这给中国和埃及的产能合作带来了新机遇。然而，埃及制造业发展战略的推进未能在实质上改善有利于提升制造业竞争优势的要素条件，再加之中埃产业链相距较远，双方产能合作的推进并非易事。结合埃及制造业发展比较优势、竞争优势的特点，中国企业应以埃及相对成熟的工业园区为依托，以借助埃及有利的国际贸易条件为重点，以短链产业为先导，以融入当地产业链为方向，稳步有序推进同埃及制造业领域的产能合作。而在政府层面，中国应在技术上加强对埃及制造业发展战略的支持，借助技术交流发掘合作机遇，并通过为埃及企业提供适度支持，借助市场力量拉近双方产业链联系。

关键词 “一带一路” 产能合作 埃及 制造业 《2030 愿景》

作者简介 刘冬，中国社会科学院西亚非洲研究所（中国非洲研究院）经济研究室副主任、副研究员（北京 100101）。

国际发展经验表明，除少数体量较小的资源型国家外，绝大多数国家想要取得经济的高速发展、提升国民生活水平、实现经济现代化，都需要增强制造业的生产和出口能力。^① 而恰恰是认识到制造业发展之于经济增长的重大促进作用，塞西在担任埃及总统之后，高度重视制造业的发展。2016 年，埃及推出的《2030 愿景》明确设定了制造业发展目标，即到 2030 年，将埃及制

^{*} 本文系中国社会科学院“登峰战略”优势学科“当代中东研究”项目及中国社会科学院西亚非洲研究所创新项目“中东国家与中国经贸及能源关系研究”的阶段性研究成果，并获中阿博览会秘书处“对接埃及工业发展战略，拉动宁夏对埃投资贸易优化升级”课题资助。

^① See Adam Szirmai, “Industrialization as An Engine of Growth in Developing Countries, 1950 – 2005”, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 23, No. 4, 2012, pp. 406 – 420.

制造业增加值增长率由当时的 5% 提升至 10%，将制造业增加值在国内生产总值中所占比重由当时的 12.5% 提高至 18%。^① 此外，为推动《2030 愿景》所定制造业发展目标的落实，同年，埃及出台的《2016～2030 年工业与贸易发展战略》进一步细化了制造业发展的具体推进措施。在“一带一路”倡议下，支持非洲国家、阿拉伯国家的工业化进程又是中国对外经济合作的重要内容，而埃及既是非洲大国，也是阿拉伯大国，双方在制造业部门开展产能合作具有巨大的发展空间。然而，对于中国与埃及在制造业部门开展国际产能合作的问题，国外学者关注不够，国内也仅有少数研究成果论及更大范围的中国与阿拉伯国家产能合作，或在谈到中埃经济合作时有所涉及。^② 此外，还有一些专门论述中埃苏伊士经贸合作区的研究提及中埃制造业产能合作的情况。^③ 因此，为配合“一带一路”倡议在非洲、阿拉伯地区的推进，本文尝试在学理上对这一问题做出专门论述。

埃及制造业发展战略的经济理性

尽管比较优势是制造业发展的重要基础，然而，很多国家工业发展的经验表明：一国工业发展只有形成产业集群效应，才能将潜在的比较优势转换为现实竞争力，进而带动国家的工业化进程和工业制成品生产、出口能力的增强。^④ 学界由此认同国家可以通过提升生产要素水平、改善营商环境、培育产业集群、降低贸易成本等方式，助力竞争优势的形成。20 世纪 90 年代，以空间经济学为基础，逐渐兴起的竞争优势理论也就成为很多国家用于制定制造业发展战略的理论依据。受此理念影响，埃及出台了《2030 愿景》及《2016～2030 年工业和贸易发展战略》等相关政策文件，埃及政府并依此采

① See Cabinet of Ministers of Egypt, “2030 Egypt Vision”, http://www.cabinet.gov.eg/Style%20Library/Cabinet/pdf/sds2030_summary_arabic.pdf, 2019-05-25.

② 刘冬《境外工业园建设与中阿产能合作》，载《西亚非洲》2017 年第 6 期，第 114～136 页；魏敏《中国与中东国际产能合作的理论与政策分析》，载《阿拉伯世界研究》2016 年第 6 期，第 3～20 页；赵军《埃及发展战略与“一带一路”建设》，载《阿拉伯世界研究》2016 年第 3 期，第 50～55 页。

③ 马霞、宋彩岑《中国埃及苏伊士经贸合作区——“一带一路”上的新绿洲》，载《西亚非洲》2016 年第 2 期，第 109～126 页。

④ [美国] 迈克尔·波特《国家竞争优势（上）》，李明轩、邱如美译，中信出版社，2012 年版，第 133、138 页。

取了实际行动。总体来看，埃及制造业发展战略主要是以竞争优势理论为指导，致力于借助国家的投入和制度的革新，创造有利于制造业发展的“外部性”条件。

（一）大力发展制造业所需基础设施

依据竞争优势理论，与以资源禀赋形式呈现的初级生产要素相比，高级生产要素和专业化生产要素对于制造业发展与产业竞争力的提升更为重要。而有利于制造业发展的通用基础设施以及专门服务于特定产业的专业化基础设施，便是高级生产要素和专业化生产要素的重要组成部分。^① 因此，在制定制造业发展战略时，埃及高度重视基础设施的建设，而其主要表现在以下几个方面：

第一，发展交通基础设施。由物流网络改善所带来的制造企业运输成本的降低，对于提高制造企业的竞争力具有非常重要的作用。^② 而有助于降低制造企业运输成本的物流网络的改善，也离不开交通基础设施的建设。因此，埃及交通部制定的《埃及交通运输建设总体规划（2012～2027 年）》，其核心便是打造以大开罗为中心，连接地中海－红海的国际物流带，并以此带动埃及整个物流业的发展。以该计划为基础，塞西政府上台后，在交通基础设施领域推出一系列重大项目，涉及铁路、公路建设项目、港口改扩建项目，并计划新建 7 个物流中心和干散货码头。^③

第二，升级电力基础设施。制造业的发展离不开充足的电力供给，而具有国际竞争力的电力供给价格也可在一定程度上降低制造企业的经营成本。鉴于电力供给对制造业发展具有重要的支撑作用，塞西总统多次强调，埃及需提高电力供应以满足国内投资和发展需求。为提升电力供给水平，埃及政府高度重视电力部门初级能源供给的多元化，大力发展燃煤电站以及光伏、风能等新能源发电设备，并在相关领域投入巨大。此外，埃及还将建立与西亚、非洲其他国家相连的跨国电网；^④ 提高能源使用效率，特别是化肥、水泥

① [美国] 迈克尔·波特：前引书，第 70～72 页。

② See Cohen, J. and C. Morrison, “Public Infrastructure Investment, Interstate Spatial Spillovers, and Manufacturing Costs”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 83, No. 3, 2004, pp. 551–560.

③ 中国商务部《对外投资合作国别（地区）指南：埃及》（2018 年版），第 43～44 页，载中国商务部网站：<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/aiji.pdf>，2019-06-08。

④ See EIA, “Country Analysis Brief: Egypt”, https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Egypt/egypt.pdf，2019-06-08。

等高耗能制造业部门能源使用效率，作为升级国家电力基础设施的重要组成部分。^①

第三，建设工业园区及配套设施。除大力发展通用基础设施外，埃及还高度重视发展与制造业密切相关的专业化基础设施，主要体现在大力发展工业园区及其配套基础设施方面。埃及《2016～2020年工业和贸易发展战略》明确提出，要在5年内开发6000万平方米封闭式的工业投资用地，^②并会根据国内生产和出口需求，重点发展冷库、仓储、展览、交通等配套基础设施。^③

（二）以市场供求为基础提升人力资源储备

竞争优势理论认为，技术工人、专业人才、科研实力等“软性”基础设施也是制造业发展不可或缺的高级生产要素和专业化生产要素。^④为给制造业发展创造更为有利的条件，埃及主要是从以下两方面着力提升制造业发展所需的“软性”基础设施。

第一，发展职业技术教育。为解决国内产业工人技术水平低、无法满足企业用工需求的问题，埃及政府高度重视发展职业技术教育，并将其上升至基本法的高度。埃及2014年《宪法》第20条明确提出“国家要根据劳动力市场需求，依照全球标准，鼓励和发展各种形式的技术教育和职业培训。”^⑤2015年，埃及专门设立了技术培训和教育部，全面负责国家技术教育和职业培训。随后，该部与教育部合并，共同组成教育与技术教育部。

根据《2030愿景》，埃及职业技术教育的发展目标主要包括：到2030年，埃及接受职业技术教育的学生比例从当前的4%提升到20%；职业技术教育毕业生从事专业工作的比例由当前的30%提升至80%；职业教育学生中接受职业培训的学生占比由当前的4%提升到30%；与社会力量联合兴办的技术和职业培训机构占比由当前的3%提高至20%。^⑥

① See Ministry of Trade and Industry of Egypt, “Industry and Trade Development Strategy”, <http://www.mti.gov.eg>, 2019-05-25.

② See Ministry of Trade and Industry of Egypt, *op. cit.*, p. 42.

③ *Ibid.*, p. 66.

④ [美国] 迈克尔·波特：前引书，第70～72页。

⑤ “Egypt’s Constitution of 2014”, https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014.pdf, 2019-06-09.

⑥ See Cabinet of Ministers of Egypt, “2030 Egypt Vision”, http://www.cabinet.gov.eg/Style%20Library/Cabinet/pdf/sds2030_summary_arabic.pdf, 2019-05-25.

根据《2016~2020 年工业和贸易发展战略》，埃及发展职业技术教育的主要任务包括：以市场需求为导向，借助校企联动，提升职业培训教育的社会适用性；通过设定职业技术教育认证和评估体系，加强职业技术教育从业者培训等手段提升职业技术教育的教学质量；加强职业技术教育宣传力度，改变国民重学位教育、轻职业技术教育的社会心态。^①

第二，支持创新和科研活动。为实现制造业发展的可持续性、提升制造业发展的增加值率，埃及《2016~2020 年工业和贸易发展战略》强调支持创新和科研活动，它主要包括以下内容：以产业发展现实需求为基础，在教育机构、中小微企业、企业家中间培育创新精神和塑造重视科研的文化氛围；在私人部门和政府相关部门，建立有助于解决工业生产问题、提升供给链和价值链的综合创新支持系统；由政府 and 私人企业共同出资设立创新鼓励基金，用于支持实践性强的科学研究和教育活动；建立交互式电子信息交流平台，即通过为工业创新项目提供信息支持、传播成功案例，以推动工业部门的创新和研究活动；建立独立或依附于工厂的国际技术中心和研发中心，帮助企业借助培训和能力建设获取前沿创新技术。^②

（三）改善制造业发展的国内外环境

根据竞争优势理论，与政府服务相关的环境因素也是重要的生产条件，良好的营商环境更有益于竞争优势的提升。^③而在国际层面，贸易成本的降低能够进一步凸显要素禀赋的重要性，经济一体化将有助于推动产业集群的区域转移。^④据此，埃及在制定工业发展战略时，积极改善国际贸易环境，为制造业发展拓展外层空间。^⑤

第一，着力改善国内营商环境。国际投资实践表明，营商环境是跨国企

① See Ministry of Trade and Industry of Egypt, op. cit., pp. 71 – 76.

② Ibid., pp. 46 – 47.

③ See Brian Uzzi, “The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect”, *American Sociological Review*, Vol. 61, No. 4, 1996, pp. 674 – 698; David Dollar, Mary Hallward – Driemeier, and Taya Mengistae, “Investment Climate and Firm Performance in Developing Economies”, *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 54, No. 1, 2005, pp. 1 – 31.

④ See Marius Brühlhart, “Evolving Geographical Concentration of European Manufacturing Industries”, *Review of World Economics*, Vol. 37, No. 2, 2011, pp. 215 – 243; Rikard Forslid, Jan I Haaland and Karen Helene Midelfar Knarvik, “A U – shaped Europe? A Simulation Study of Industrial Location”, *Journal of International Economics*, Vol. 57, No. 2, 1999, pp. 273 – 297.

⑤ See Ministry of Trade and Industry of Egypt, op. cit., p. 67.

业选择投资目的国的重要参考因素。^① 面对阿拉伯剧变以来国内营商环境持续恶化的状况，埃及高度重视优化国内营商环境。埃及《2030 愿景》明确提出，将埃及的营商环境全球排名由当时的 131 位提升至 2020 年的第 100 位，2030 年进一步提升至第 30 位。^② 为达到这一目标，2016 年以来，埃及主要采取了以下几方面举措：禁止子公司从母公司获取发行股票，明晰产权和所有权结构，增进股东参与公司重大决策的权利和影响力，保护中小投资者权益；通过简化办事流程、建立一站式窗口服务平台，以及取消开办企业提交银行信用凭证等方式，降低开办企业的难度；对制造业企业的资本投资实施增值税退税，以降低企业的税收负担；取消获取单一类别动产非转移占有权提交抵押物具体描述的规定，授予有担保债权人破产处置绝对优先求偿权，以此降低企业获取信贷的难度；允许债务人发起债务重组程序并参与债务重组，降低企业破产处理的难度。^③

第二，创造优质的制造业发展外部环境。埃及主要是借助签署有利的贸易协议为国内商品出口提供便利。为实现这一目标，埃及主要采取了以下行动：积极推进与南方共同市场（已于 2017 年签署自由贸易协定）、欧亚经济共同体以及其他经济体的贸易谈判，借助优惠贸易协定改善埃及的贸易环境；定期确认贸易出口的关税、非关税壁垒，通过协商消除埃及货物出口的现实阻碍；向出口商介绍已生效的优惠贸易协定，帮助出口商降低产品出口的贸易成本。^④

（四）提升本土供给能力以助力形成产业集群

竞争优势理论认为，产业集群是产业发达国家的核心特征。^⑤ 而产业集群的形成又需依托国内供给能力的支持，也就是原材料和零部件、机械和服务，以及相关产业的本土供应商支持。^⑥ 而国际投资的实践表明，跨国公司境外生产基地所需的服务和商品，平均超过 50% 是从东道国境内获得，东道国本土

① World Bank, 2017/2018 Global Investment Competitiveness Report, Washington D. C., 2018, pp. 25, 27.

② See Cabinet of Ministers of Egypt, op. cit., p. 16.

③ World Bank, Doing Business 2016–2019, World Bank: Washing D. C.

④ See Ministry of Trade and Industry of Egypt, op. cit., pp. 71–76.

⑤ [美国] 迈克尔·波特：前引书，第 133 页、138 页。

⑥ 王缉慈等《创新的空间：企业集群与区域发展》，北京大学出版社，2001 年版，第 142~152 页。

供应能力也是跨国企业选择投资目的国的重要参考因素。^① 在培育产业集群方面，埃及《2016~2020 年工业和贸易发展战略》设定的目标是在 5 年内建设 22 个产业集群。^② 为此，埃及主要采取两方面举措，提升国内供给能力。

第一，整合国内工业信息。信息渠道不畅通、市场参与者无法获得相关信息是导致本土供应能力不足的重要原因。^③ 为应对和解决这一问题，埃及《2016~2020 年工业和贸易发展战略》提出了整合国内信息网络的具体策略，即建设覆盖全国 27 个省的工业投资地图，其内容涵盖各省土地、地质、矿产、交通、物流基础设施、工业园区、人力资源等与制造业发展密切相关的数据信息，以及包括各类中、小、微项目在内的各类投资项目信息；^④ 设立专门面向中、小微企业的“供给和决策支持电子交互平台”，为用户推送各类投资项目信息，以及提供申领执照、办理信贷、获取非金融服务所需的各项信息。^⑤

第二，提升本土企业实力。产业内大量本土企业的存在以及本土企业能力的提升是产业集群形成和发展的重要依托。与之前过度保护本土企业的策略不同，塞西政府鼓励企业通过参与市场竞争提升自身实力，为鼓励国内企业参与市场竞争，埃及统一了内销市场、补贴市场和出口市场的质量标准，并进一步加强了质量监督和管理体系，提出国内企业的产品生产、产品包装的技术标准和工艺流程也要与国际标准接轨。^⑥

在降低对本土企业保护的同时，埃及在主要技术和融资两方面给予本土企业，特别是本土中、小微企业适度支持。在技术支持方面，埃及制定专项行动帮助企业改进生产工艺、实现技术升级。而在资金支持方面，埃及通过施行根据企业投资生产活动和企业生命周期提供信贷支持的策略降低融资难

① World Bank, 2017/2018 *Global Investment Competitiveness Report* Washington D. C., 2018, p. 32.

② See Ministry of Trade and Industry of Egypt, op. cit., pp. 43–44.

③ Monge – González, R., and J. A. Rodríguez – Álvarez, “Impact Evaluation of Innovation and Linkage Development Programs in Costa Rica: The Cases of PROPYME and CR Provee”, *IDB Working Paper Series IDB – WP – 461*, Inter – American Development Bank, Washington, DC.

④ See Ministry of Trade and Industry of Egypt, op. cit., pp. 44–45; Map of Industrial Investment in Egypt, <http://invegypt.com/login.aspx? returnUrl = %20fe%20egypt.aspx%3f%3den&lang=en>, 2019–06–18.

⑤ See Ministry of Trade and Industry of Egypt, op. cit., pp. 54–55.

⑥ Ibid., p. 46.

度。同时，埃及还设立专项资金，用于为生产和出口陷入困难的企业提供支持。^①

从国际投资实践来看，东道国基础设施水平、教育培训能力、国内营商环境、国际贸易条件以及高水平的国内供给能力都是跨国企业选择投资目的国的重要参考因素。^② 埃及以竞争优势理论为基础制定的制造业发展战略，不但有利于提升埃制造业发展所需的“外部性”条件，也有助于提升埃及的外资吸引力，为中埃制造业产能合作的开展创造更为有利的环境。

中埃制造业产能合作的现实基础

中国和埃及政府推动落实产能合作的政治意愿、双方开展合作的政策基础，以及埃及在劳动力资源、贸易环境等方面所具备的有利于制造业发展的潜在比较优势，都为双方产能合作的开展提供了现实基础。

（一）埃及具有发展制造业的潜在比较优势

第一，埃及人口年龄结构十分年轻，在发展劳动密集型产业部门方面具有巨大的“人口红利”。根据世界银行数据，2017年，埃及人口年龄中位数介于20~24岁之间，以青壮年劳动力为主。而且，埃及14岁以下儿童在总人口中占比也较高，2018年为33.3%，远高于全球25.8%的平均水平，也略高于阿拉伯国家32.8%的平均水平。而与全球儿童占比呈现下滑趋势相比，埃及14岁以下人口占比从2010年的32.1%上升至2018年的33.3%。^③ 由此，埃及儿童在总人口中占比较高且呈现缓慢增长特点，这表明埃及具有十分充足且具有可持续性的劳动力供给，在发展劳动密集型制造业上具有十分巨大的“人口红利”。

第二，埃及通过与其他区域组织或国家签订一系列双边和多边贸易协定，为工业制成品出口创造了极为有利的贸易条件。目前，埃及已经生效的优惠贸易协定主要有：一是《埃及-欧盟合作伙伴协议》，根据该协议，埃及工业制成品进入欧盟市场可免征关税，且不受配额限制。二是《埃及-欧洲自由

① See Ministry of Trade and Industry of Egypt, op. cit., pp. 45-46, 28.

② World Bank, 2017/2018 Global Investment Competitiveness Report, Washington D. C., 2018, pp. 19-50.

③ World bank, “WDI Database”, <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=world-development-indicators>, 2019-04-24.

贸易联盟自贸协定》(EFTA), 据此, 埃及生产的工业制成品进入冰岛、列支敦士登、挪威和瑞士四国市场时可免征关税; 三是《埃及-土耳其自由贸易区协议》, 这意味着埃及工业制成品进入土耳其时可享受免征关税待遇; 四是《埃及与南方共同市场自贸区》, 在该协议下, 埃及生产工业制成品进入阿根廷、巴西、巴拉圭、乌拉圭等国免征关税; 五是《以色列合格工业区协议》, 根据该协议, 埃及合格工业区所产含有 10.5% 以色列成分的输美产品免征关税; 六是《阿加迪尔自由贸易协定》, 据此, 埃及向突尼斯、约旦、摩洛哥三国出口的工业制成品免征关税; 七是东南非共同市场, 埃及作为成员国之一, 向东南非共同市场其他 20 个成员出口工业制成品时, 可享受免税或优惠关税待遇。^①

通过签署上述双边或多边贸易协定, 埃及有效扩展了制造业发展的外层空间, 在发展建材、石化等频繁遭受贸易救济调查的制造业方面, 具有其独特优势。这就意味着中国在埃及境内投资生产的商品, 可借助上述有利的双边、多边或区域贸易安排, 有效辐射相关国际市场, 降低产品出口的关税税率, 绕过上述国家设定的非关税壁垒。

(二) 中埃制造业产能合作具有政策对接性

加强制造业领域的产能合作是“一带一路”倡议下中国与非洲国家、阿拉伯国家开展经济合作的重要内容。从中方来看, 制造业领域产能合作是中国对非经济合作的重要内容。2015 年中国政府发布的《中国对非洲政策文件》明确提出“将优先支持非洲工业化进程作为新时期中国对非合作的突破口和着力点”。^② 2018 年 9 月, 中非合作论坛北京峰会暨第七届部长级会议召开期间, 习近平主席提出对非合作的“八大行动计划”, 其中第一条便是实施产业促进行动, 而其很多内容都涉及中国与非洲国家的制造业产能合作, 包括鼓励中国企业加强对非洲制造业部门产业投资, 支持中国企业在非洲国家新建或升级经贸合作区等内容。^③ 与此同时, 在这次会议上通过的《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》和《中非合作论坛——北京行动计

① 参见中国商务部《对外投资合作国别(地区)指南: 埃及》(2018 年版), 第 45~46 页。

② 《中国对非洲政策文件》, 载中国外交部网站: <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1321556.shtml>, 2015-12-05。

③ 《中非合作论坛北京峰会“八大行动”内容解读》, 载中国商务部网站: <http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201809/20180902788421.shtml>, 2018-09-19。

划 (2019 - 2021 年)》两个重要成果文件,也都高度关注中国与非洲国家的制造业产能合作。其中,《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》明确提出要促进“双方‘一带一路’产能合作,加强双方在非洲工业化发展领域的规划合作。”^①《中非合作论坛——北京行动计划 (2019 - 2021 年)》则将包括制造业在内的“产业对接与产能合作”作为中非经济合作的重要内容。^②同时,制造业产能合作也是中国对阿拉伯国家开展经济合作的重要内容。2016 年 1 月,中国政府出台的《中国对阿拉伯国家政策文件》明确提出要“对接中国产能优势和阿拉伯国家需求,与阿拉伯国家开展先进、适用、有效、有利于就业、绿色环保的产能合作,支持阿拉伯国家工业化进程。”^③而 2018 年发布的《中国和阿拉伯国家合作共建“一带一路”行动宣言》,再次重申“产能对接”是中阿合作的四大行动计划之一。^④

从埃及方面来看,近年来埃及高度重视制造业发展,并将其看作提供充分劳动力就业、拉动国民经济发展和提高人民生活水平的重要举措。因此,对接埃及发展需求,与埃及开展制造业产能合作自然成为中埃共建“一带一路”的重要落脚点。塞西担任埃及总统之后,产能合作也得到中埃双方政府的高度重视。2015 年 9 月,塞西访华期间,中埃两国四部委正式签署了《中埃产能合作框架协议》,而协议签署表明中埃产能合作机制正式确立。在该机制下,中埃分别在 2016 年 6 月、2017 年 9 月和 2019 年 1 月,召开三次部长级会议,协商确定产能合作的重点项目清单。^⑤由此可见,双方在制造业部门开展国际产能合作具有很强的政策对接性。

(三) 中埃制造业产能合作处于起步阶段

对外直接投资是制造业产能合作的重要载体,而从以对外直接投资形

① 《关于构建更加紧密的中非命运共同体的北京宣言》,载 2018 年中非合作论坛北京峰会网站: <https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1591944.htm>, 2018 - 09 - 05。

② 《中非合作论坛——北京行动计划 (2019 - 2021 年)》,载外交部网站: <https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1592067.shtml>, 2018 - 09 - 05。

③ 《中国对阿拉伯国家政策文件 (全文)》,载外交部网站: <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1331327.shtml>, 2016 - 01 - 13。

④ 《中国和阿拉伯国家合作共建“一带一路”行动宣言》,载中非合作论坛网站: <http://www.chinaarabcf.org/chn/zagx/gjydy/t1577010.htm>, 2018 - 07 - 10。

⑤ 参见中国商务部《对外投资合作国别 (地区)指南:埃及》(2018 年版),第 52 ~ 53 页;《中埃产能合作第三次部长级会议在埃及开罗召开》,载中国国家发改委网站: http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/wzly/zhd/t201901/t20190117_925794.html, 2019 - 01 - 17。

式呈现的中国对埃及资金流动来看，中国与埃及在产能合作方面仍处于较低水平。第一，从投资规模看，中国对埃及直接投资总额较小。2017 年，中国对埃及直接投资流量为 9 276 万美元，仅为当年埃及吸引外国直接投资总量的 1.3%；至 2017 年末，中国对埃及直接投资存量为 8.3 亿美元，经调整后较 2017 年减少 5 407 万美元，仅占埃及吸引外国直接投资存量总额的 0.7%。^①

第二，从投资流向看，制造业在中国对埃及直接投资中占比偏低。根据中国商务部资料，截至 2016 年底，中国对埃及直接投资存量中，仅有 12% 流向埃及制造业部门，投资金额累计仅为 1.1 亿美元。^②

根据中国驻埃及使馆经商参处统计（在经商参处备案），在埃及正式注册的中资企业有 80 余家，包括巨石、西电电气、安琪酵母、新希望六和等国内知名度较高的制造业企业。^③然而，从对外投资规模来看，在埃及注册的中资企业生产活动极为有限，以苏伊士经贸合作区为代表的中国在埃及的境外工业园区也未能充分发挥投资孵化平台的作用，中埃两国在制造业部门开展的国际产能合作实际上处于较低水平。

中埃制造业产能合作面临的困境

尽管埃及具有发展制造业的潜在比较优势，产能合作也得到中埃双方政府的高度重视，双方政策也有一定的对接性，然而，中埃在制造业部门开展的国际产能合作仍处于较低水平，主要缘于以下因素。

（一）埃及总体营商环境欠佳

尽管塞西政府致力于提升国内营商环境，但埃及营商环境仍处于全球较低水平，2019 年，在全球 190 个经济体中，仅位列第 120 位。^④ 相对较差的营

① 中国对埃及直接投资数据源自中华人民共和国商务部、国家统计局、国家外汇管理局《2017 年度中国对外直接投资统计公报》，中国统计出版社，2018 年版，第 46 页、51 页；UNCTAD，UNCTADSTAT Database，https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en，2019-08-16。

② 中国商务部《对外投资合作国别（地区）指南：埃及》（2017 年版），载商务部网站，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/aiji.pdf>，第 56~57 页。

③ 中国商务部《对外投资合作国别（地区）指南：埃及》（2018 年版），载商务部网站，<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/upload/aiji.pdf>，第 54 页。

④ World Bank，*Doing Business 2019*，World Bank：Washing D. C.，p. 5.

商环境意味着，包括中国企业在内的外国企业在埃及投资仍有很多领域难以按照国际通用规则开展生产、经营活动，需“因地制宜”建立当地联系，而这无疑增加了中国企业在埃及经营的风险与成本。

当前，制约埃及制造业发展以及中埃产能合作开展的营商环境因素主要存在于以下几方面：第一，埃及的跨境贸易便利度有待提高。根据世界银行跨境贸易评分体系，埃及跨境贸易便利度在参加评比的 190 个国家中，位列第 170 位，属于跨境贸易便利性极差的国家。而埃及跨境贸易便利度的阻碍主要来自于货物进口方面，其中埃及货物进口单证合规时间，即从出口国和埃及获取将商品进口至埃及所需各种批文所需的时间，其耗时高达 265 个小时，是西亚北非地区的 3.5 倍，是撒哈拉以南非洲国家的 2.7 倍。而埃及货物进口的边界合规时间，也就是货物通过埃及边境所耗费的时间高达 240 小时，是西亚北非地区的 2.3 倍，是撒哈拉以南非洲国家的 1.9 倍。以上数据表明，进口货物到埃及境内是一个漫长的过程，而漫长的商品进口周期，一方面降低了企业应对市场变化做出反应的敏捷度，另一方面则占用了企业大量资金，在一定程度上提高了企业的经营风险和成本。

表 1 埃及与其他地区跨境贸易便利程度对比

	出口时间: 边界合规 (小时)	出口成本: 边界合规 (美元)	出口时间: 单证合规 (小时)	出口成本: 单证合规 (美元)	进口时间: 边界合规 (小时)	进口成本: 边界合规 (美元)	进口时间: 单证合规 (小时)	进口成本: 单证合规 (美元)
东亚和太平洋	54.7	382.2	57.6	109.4	69.2	415.8	57	109.5
欧洲和中亚	22.1	157.5	24.3	97.9	21.1	162.3	24.7	93.9
拉美和加勒比	61.9	529.8	52.5	110.4	62.6	647.2	79.1	116.3
西亚和北非	58	442.4	67.9	244.6	105.4	536	75.5	269
经合组织高收入国家	12.5	139.1	2.4	35.2	8.5	100.2	3.4	24.9
南亚	62.9	347.2	74.1	160.3	95.8	504.6	100.8	276.7

非洲 (撒哈拉以南)	97.3	605.8	72.8	168.8	126.3	684.3	97.7	283.5
埃及	48	258	88	100	240	554	265	1 000

资料来源: World Bank, *Doing Business Data*, <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/trading-across-borders>, May 2018, 2019-09-04.

第二, 埃及的合同执行^①力度有待提高。根据世界银行统计, 在参评的 190 个国家中, 埃及得分位列全球第 160 位, 属于执行合同力度最差的国家之一。在埃及, 通过法院解决商业纠纷平均耗时 1 010 天, 是西亚北非以及撒哈拉以南非洲的 1.6 倍。而在用于衡量司法系统审理商业案件公正性和便利性的司法程序质量指数方面, 埃及得分仅为 5.5, 也要低于西亚、非洲的平均水平。合同执行力度差表明, 在埃及经营企业的通过司法途径解决商业纠纷的透明度和公正性都有待提高。而且, 司法流程耗时极长, 在埃投资企业与其他企业, 特别是埃及本土企业签订的合同缺乏有效法律保护, 存在一定违约风险。

表 2 埃及与其他地区执行合同力度对比

	执行合同 得分	执行 合同排名	时间 (天数)	成本 (索赔额百分比)	司法程序 质量指数 (0~18)
东亚和太平洋	52.75	104	581.1	47.2	7.9
欧洲和中亚	65.65	51	496.3	26.3	10.3
拉美和加勒比	53.39	108	768.5	31.4	8.5
西亚和北非	55.04	105	622	24.7	6.1
经合组织高收入国家	67.65	45	582.4	21.2	11.5
南亚	43.44	145	1 101.6	29.8	7
非洲 (撒哈拉以南)	48.87	128	655.1	42.3	6.7
埃及	42.75	160	1 010	26.2	5.5

资料来源: World Bank, *Doing Business Data*, <https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/trading-across-borders>, May 2018, 2019-09-04.

第三, 埃及土地产权不够清晰。土地管理质量指数是影响营商环境的重要指标, 该项目用于评估有关土地产权和边界的信息可靠性、土地所有权信

① 主要指通过司法系统解决商业纠纷的时间、成本与质量等方面。

息透明度、土地所有权登记和地籍测绘的地理覆盖面、对土地争议实施的保护力度等方面的内容。埃及该项指标得分在全球参评的 187 个国家中, 仅位列第 131 位, 处于全球下游水平。土地管理质量指数得分不高, 意味着外国企业在埃投资很可能在获取土地和土地产权确认的问题上陷入纠纷、蒙受损失。

第四, 埃及的电力供应便利性有待提高。稳定的电力供给是制造业发展的必要保障, 而可预期的电价也有助于企业准确评估生产经营成本。世界银行采用供电稳定性和收费透明度指标来评估电力供应的便利性, 该项指标得分介于 0~8 之间, 而埃及该项目得分仅为 3, 在参评 186 个国家中, 与 14 个国家并列第 119 位, 处于全球下游水平。因此, 从电力供应角度来看, 潜在停电风险以及用电成本的不可预期性, 都不利于制造业企业在埃及开展生产与经营活动。

第五, 埃及存在较高的利润汇出及汇率波动风险。尽管埃及 1994 年第 38 号《外汇法》以及 2017 年发布的新版《投资法》明确规定, 外国公司在埃投资可以在银行设立美元账户并保留美元利润, 并且利润的汇出不受限制。^① 然而, 在实践中, 换汇环节存在诸多不便, 给外国企业带来实质性的利润汇出及汇率波动风险。由于外汇短缺, 埃及外汇管理十分严格, 埃及各商业银行对外汇存款、取款、兑换等业务仍有各自的额度限制, 额度大小取决于该银行外汇充裕情况, 并受埃及央行“窗口指导”, 对于非优先清单上的用汇需排队等待换汇额度, 完成换汇需耗费较长时间。^② 对于外国投资企业而言, 产品销往埃及国内赚取的是埃镑利润, 埃镑兑换成其他货币的不便实际上造成了企业利润汇出的困难, 而埃镑利润长期无法汇兑, 企业利润还要承受埃镑利率波动风险。因此, 如外国公司在埃及生产的产品以销往埃及国内市场为主, 换汇环节存在的不便意味着企业需承受较高的利润汇出及汇率波动风险, 因而不利于制造业企业在埃及投资。

(二) 埃及国内产业供给能力较低

高质量的国内供给对于制造业发展以及吸引外国直接投资都具有非常大

^① “Foreign Currency Law No. 38 of 1994”, *Egypt's Government Services Portal*, <https://www.egypt.gov.eg/>, 2019-08-27; 《2017 年 72 号《投资法》实施条例中文参考译本》, 载中国驻埃及大使馆经商参处网站: <http://eg.mofcom.gov.cn/article/ddfg/201904/20190402859327.shtml>, 2019-04-30。

^② 参见中国商务部《对外投资合作国别(地区)指南: 埃及》(2018 年版), 第 117~118 页。

的促进作用。然而，以联合国贸易与发展会议发布的贸易数据为基础，计算埃及货物商品的贸易竞争力指数（Trade Competitiveness, TC），就可以发现，埃及工业基础比较薄弱，国内供给能力处于较低水平。

贸易竞争力指数是用来测度特定商品国际竞争力及其相关产业发达程度的常用指标，该值介于 $-1 \sim 1$ 之间，取值愈高，则表明商品的国际竞争力越强。一般而言，该指标介于 $0.3 \sim 0.6$ 之间，表明商品具有较强的竞争优势，高于 0.6 则表明具有极强的竞争优势。2017 年，在 256 组货物商品中，埃及出口贸易额超过 1 亿美元，且贸易竞争力指数大于等于 0.6 的货物商品仅有 13 组，其中 4 组为农产品或资源类商品，而工业制成品仅有 9 组，分别是：肥料（TC = 0.78，出口额：11.0 亿美元）；未另列明的纺织制服装（TC = 0.61，出口额：6.1 亿美元）；纺织物非针织或钩编而制成的男装（TC = 0.68，出口额：4.6 亿美元）；电视接收设备（TC = 0.76，出口额：4.5 亿美元）；室内铺地用品等（TC = 0.74，出口额：3.1 亿美元）；石灰、水泥及人造建筑材料（玻璃及黏土材料除外）（TC = 0.79，出口额：2.3 亿美元）；未另列明的全部或基本上以纺织原料制成的制品（TC = 0.64，出口额：2.2 亿美元）；纺织物针织或钩编而制成的男装（TC = 0.62，出口额：1.3 亿美元）；皮革（TC = 0.95，出口额：1.1 亿美元）。^①

同年，在出口贸易额超过 1 亿美元的货物商品中，埃及还有 10 组货物展现出较强的竞争优势，其中，6 组货物是农产品或资源类商品，而工业制成品仅有 4 组，分别是：纸和纸板及其制品（TC = 0.31，出口额：3.6 亿美元）；醇、酚、酚醇及其卤化、磺化、硝化或亚硝化的衍生物（TC = 0.42，出口额：2.7 亿美元）；无机化学元素、氧化物及卤盐（TC = 0.51，出口额 = 2.3 亿美元）；奶酪和凝乳（TC = 0.36，出口额：2.0 亿美元）、玻璃（TC = 0.54，出口额：1.6 亿美元）。^②

以上数据表明，埃及具有竞争优势的工业制成品主要是以未经加工的初级产品，以及与资源禀赋联系紧密、产业链短的少数中间形态工业制成品为主。尽管埃及在纺织服装以及电视机生产上也展现出较强的国际竞争力，但在纺织纱、电子元件等上游产品的生产上存在竞争劣势，需大量依赖进口。

① UNCTAD, "UNCTADSTAT Database", https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en, 2019-07-24.

② Ibid.

这也表明埃及国内供给能力整体处于较低水平，产业链不完整会在很大程度上抵消“人口红利”带来的劳动力成本优势。

(三) 埃中产业链相距较远

中国是世界上工业制成品生产大国，也是埃及重要的贸易伙伴。2011年以来，中国始终都是埃及仅次于欧盟的第二大货物进口贸易伙伴。然而，中国对埃及出口的货物商品主要以工业制成品为主。例如，未另列明的电信设备及其零件是埃及从中国进口贸易额最大的货物商品，2017年，该组商品占到埃及从中国货物进口贸易总额的9.3%。其中，95%以上是以手机、固定电话等通信设备成品的形式进入埃及市场。^①除电信设备外，服装和机电产品也是埃及从中国进口的主要工业制成品，但也主要是以最终形态工业制成品的形式进入埃及市场。

表3 埃及主要中间形态工业制成品的贸易伙伴构成

	国家 (占比)	国家 (占比)	国家 (占比)	国家 (占比)	国家 (占比)
锭状和其他初级形状的铁或钢；铁或钢的半成品	乌克兰 (43.7%)	俄罗斯 (38.6%)	利比亚 (5.5%)	巴西 (3.8%)	阿联酋 (3.5%)
纺织纱	中国 (44.3%)	印度 (20.2%)	印度尼西亚 (9.0%)	土耳其 (7.6%)	约旦 (5.2%)
非初级形态的其他塑料	沙特阿拉伯 (33.1%)	欧盟 (24.2%)	阿联酋 (18.2%)	韩国 (5.6%)	中国 (4.6%)
未另列明的贱金属制品	欧盟 (37.3%)	中国 (19.8%)	阿联酋 (11.6%)	美国 (11.4%)	土耳其 (4.1%)
纸和纸板	欧盟 (59.3%)	中国 (7.4%)	土耳其 (7.2%)	美国 (4.1%)	俄罗斯 (3.5%)
铁或钢制的管子和中空型材及管子配件	欧盟 (37.6%)	中国 (12.6%)	阿联酋 (10.7%)	土耳其 (8.1%)	日本 (7.7%)
初级形态乙烯聚合物	沙特阿拉伯 (42.5%)	阿联酋 (30.5%)	欧盟 (8.3%)	新加坡 (4.7%)	卡塔尔 (3.2%)
未包覆、未镀或未涂其他材料的铁或非合金钢压延产品	欧盟 (57.8%)	中国 (15.7%)	美国 (6.2%)	马来西亚 (3.4%)	土耳其 (3.4%)
汽车的零件及附件	欧盟 (23.4%)	中国 (15.8%)	泰国 (12.3%)	韩国 (12.2%)	印度 (8.8%)

① UNCOMTRADE, UNCOMTRADE Database, <https://comtrade.un.org/data>, 2019-08-24.

电路装置、设备、板、盘、 台、桌、柜和其他基座	欧盟 (58.6%)	中国 (18.3%)	美国 (3.7%)	土耳其 (3.4%)	韩国 (2.9%)
----------------------------	-----------------	-----------------	----------------	-----------------	----------------

资料来源: UNCTAD, UNCTADSTAT Database, https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx?sCS_ChosenLang=en, 2019-07-24.

与最终形态工业制成品相比,中国生产中间形态工业制成品在埃及市场竞争力并不强,埃及与欧洲、西亚国家的产业链联系要更为紧密。例如,东欧国家所产粗钢,沙特、阿联酋等中东国家所产石化产品,欧盟所产精钢产品、工业元件,在埃及市场具有较强的国际竞争力。而在中国对埃及出口的中间形态工业制成品中,仅有纺织纱在埃及市场具有较强的竞争力。纺织纱在埃及建立竞争优势,主要得益于中国作为全球最大产棉国形成的资源禀赋优势,以及纺织纱自身低廉的国际运输成本。与中国相似,第二大产棉国印度所产纺织纱在埃及市场也占有较大份额。

以上信息也表明,受运费、市场因素的影响,埃及制造业发展与欧洲、西亚地区的联系更为紧密,而与中国产业链联系相距较远,而相对分离的产业链体系意味着中国企业在埃及投资需离开熟悉的产业环境,如无法根据埃及所处产业链特点整合上游供给,将很难借助埃及的“人口红利”和优越的贸易条件降低企业生产成本。

综上,中国与埃及制造业产能合作处于较低水平,其原因既有普遍性因素,也有特殊性因素。普遍性要素主要源于埃及国内存在很多不利于企业竞争力提升的制度性阻碍。实际上,无论是中国制造业企业,还是其他国家制造业企业,对埃及投资热情都不高。只是近年来,在全球制造业布局深度调整的大背景下,韩国三星等制造业巨头才开始在埃及大规模投资。而中埃产能合作推进困难的特殊性,则主要源于地理位置因素导致埃中产业链相距较远的现实。由于中国制造业企业国际化程度普遍不高,产业链相距较远决定了中国制造业企业借助埃及有利的资源条件组织生产并不容易。

中埃制造业产能合作的推进路径

中国制造业企业欲破解对埃及投资面临的现实困境,需要从政府和企业两个层面着手,找准中国对非产能合作与埃及制造业发展战略的契合点,科学规划对埃及产业转移的步伐,扬长避短,稳步推进中埃制造业产能合作。

（一）支持埃及制造业发展战略

由于中国对开拓埃及市场相对还不熟悉，在推动落实中埃产能合作方面，政府发挥的作用应当是从牵头对埃及输出大项目向深入参与埃及制造业发展战略转变。

第一，支持埃及工业园区的设计。在推动落实制造业发展方面，为在有限地理范围内创造有利于企业竞争力提升的“软”“硬”基础设施，埃及政府高度重视工业园区以及配套基础设施的建设。而中国依托工业园区在制造业部门取得的成绩有目共睹，在园区规划设计方面也已积累了很多成熟经验。因此，中国相关部门可考虑为埃及工业园区建设提供设计援助，通过与埃方合作设计工业园区，获取更多关于埃及制造业发展政策、制造业发展比较优势、竞争优势的相关信息，在与埃方合作中发现并向埃方推荐适合在相关园区落户的制造业企业。

第二，支持埃及职业教育发展。职业技术教育发展滞后，国民对接受职业技术教育热情不高是导致埃及“人口红利”难以转变成现实生产力的重要原因。^① 面对上述困境，埃及将发展职业技术教育作为促进制造业发展的重要一环。而伴随制造业的快速发展，中国在职业教育的规划和教学方面都已积累十分丰富的经验。中国相关部门应加强对埃及职业技术教育的技术支持力度，积极为埃及职业技术教育的规划设计提供援助。借助与埃及相关部门的合作，中国亦可加深对埃及劳动力和劳动力素质的了解，并根据掌握的信息，推介国内产业发展与埃及劳动力市场特点较为匹配的制造业部门作为双方合作的重点产业部门。

第三，支持埃及本土企业能力建设。本土供给能力的提升是产业发展的重要依托，为增强国内企业实力，埃及高度重视从技术和信贷两个方面支持国内企业的发展。而产业链相距较远是制约中埃产能合作实现突破的重要因素，据此，中国相关部门可通过援助埃及落实本土企业能力提升计划，借助市场力量，拉近双方产业链的联系。一方面，中国相关部门可考虑与埃及政府联合设立以埃及国内企业为服务对象的技术援助项目，在为埃及国内企业提供技术指导的过程中，通过向埃及推广中国具有优势的生产技术和生产工

^① El - AShmawi, A., "Reviewing Work -based Learning Programs for Young People: Republic of Egypt", <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Beirut/images/Education/Egypt.pdf>, Beirut: UNESCO, 2017.

艺以及帮助埃及企业熟悉中国在装备制造业取得的技术优势，引导埃及企业向中国产业供给系统靠近。另一方面，中国相关部门也可考虑与埃及金融部门合作，设立工业发展专项基金，为埃及本土企业进口中国设备和产品提供专项贷款，借助埃及本土企业对市场的把握，发掘埃及与中国产业链的联系，从中选择在埃及投资更易得到上下游支持的制造业部门作为对埃及产业投资的重点。

（二）科学规划产业布局

结合埃及工业发展基础设施、营商环境、国际贸易环境的特点，推动落实中埃制造业产能合作，在产业选择和产业推进方面，中企可采取以下策略：

第一，以成熟工业园区作为产业投资的依托。埃及制造业发展的主要瓶颈在于缺乏必要的“软”“硬”基础设施的支撑。其中，硬件基础设施短板主要存在于电力供应系统。而“软性”基础设施不足主要与政府服务水平低有关，包括货物进出口便利程度低、土地管理水平较低等问题。而鉴于埃及在制造业发展上存在的上述“软”“硬”基础设施不足问题，中国企业在埃及投资应当选择电力供给有保障、进出口手续和通关便利、土地产权清晰、综合发展相对成熟的工业园区作为对埃及投资的主要依托，借助工业园区在有限地理范围内提供的有利条件开展生产、经营活动。

在进驻园区的选择上，尽管成立于 2008 年的中埃泰达苏伊士经贸合作区已成为中国企业对埃及投资的重要孵化载体，且园区运营主体为国内企业在埃及投资提供了很多便利，但受埃及国内法律以及园区地理位置限制，苏伊士经贸合作区能够承载的制造业部门还十分有限。首先，根据管辖园区的埃及 2002 年《经济特区法》，对于经济特区内企业生产的产品，只有在经济特区管委会认为符合埃及利益的情况下，才允许销售至埃及国内，而且管委会将对产品的范围、数量比例、执行时间做出明确规定。^①其次，园区地理位置偏僻，很难享受埃及的“人口红利”。园区所在的苏伊士省 2015 年总人口仅有 62.3 万人，2014 年，该省居住区人口密度为 68.3 人/平方公里，是埃及平均人口密度的 6.2%，人口分布极为稀疏。^②地理位置和人口结构也导致苏伊

① See Suez Canal Economic Zone, “Law of Economic Zone of a Special Nature”, <https://www.sczone.eg/English/Documents/BookofLaw%2083-2002-English.pdf>, 2019-06-27.

② See Central Agency for Public Mobilization and Statistics, “Egypt in Figures 2015”, <http://www.msrrtranet.capmas.gov.eg>, 2019-02-27.

士省远离埃及现有的产业集聚区。^①也恰恰是基于上述两个原因，苏伊士经贸合作区对于入驻企业实力的要求极高，只有那些拥有较强技术实力、优质产品的中企，才能在欧洲、中东等埃及周边市场具有较强竞争力；唯有资金密集型的制造业企业，才有可能在园区投资获得成功。

鉴于企业在苏伊士经贸合作区投资存在的上述缺陷，对于那些看中埃及近1亿人口带来的巨大市场，以及希望借助埃及“人口红利”或是利用埃及纺织服装等少数部门已然形成的产业集群组织生产的企业，选择在埃及人口相对稠密、具有一定产业基础的地区进行投资更为有利。例如，韩国三星集团选择在埃贝尼苏韦夫省投资建设电视机生产项目，该省居住区人口密度为2 053.4人/平方公里，是埃及居住区平均人口密度的两倍，^②并且北部毗邻工业基础强、人口稠密的开罗省。^③同时，相对较好的腹地条件也为三星在埃及发展奠定了良好基础。而中国曼凯集团在埃及建设的中埃（曼凯）纺织产业园也选择在埃及国家级工业园——萨达特工业园进行投资，该园区依托的姆努夫省居住区人口密度为1 596.9人/平方公里，是埃及居住区平均人口密度的1.4倍，^④该省在纺织品生产方面也已初步形成产业集聚效应。^⑤

第二，以优越国际贸易条件作为产业发展的重点。获取新市场或新客户是跨境产业投资的重要目的。^⑥尽管埃及近1亿的人口规模带来了巨大市场，但埃及享受税收政策优惠、“软”“硬”基础设施相对完备的工业园区都对产品内销做出了严格限制。尽管自由区的规定较经济特区要宽松一些，但根据2017年《投资法》，公共自由区企业的产品内销比例也不能超过50%。^⑦考虑到埃及对中间产品征收的高关税税率、进口便利程度极低、土地产权不明晰、合同违约风险大等现实，企业在自由区、经济特区以外的区域进行投资存在

① Fatma Abdelaziz et al., “Clusters as Drivers of Local Industrial Development in Egypt”, *IFPRI Working Paper* 10, June 2018.

② See Central Agency for Public Mobilization and Statistics, op. cit.

③ Ibid.

④ Ibid.

⑤ Fatma Abdelaziz et al., op. cit.

⑥ See Peter Kusek and Andrea Silva, *What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries*, Washington D.C.: World Bank Policy Research Working Paper NO. WPS8386, March 2018, p. 7.

⑦ 《2017年72号〈投资法〉实施条例中文参考译本》，载中国驻埃及大使馆经商参处网站：<http://eg.mofcom.gov.cn/article/ddfg/201904/20190402859327.shtml>, 2019-04-30。

巨大困难，再加上产品内销存在较大换汇风险，国内企业在埃及投资很难将东道国作为重点开拓市场。因此，中企对埃及投资也应当以利用埃及优越贸易条件为重点，在埃及进行商品生产，最终将产品打入欧洲和中东市场作为产业发展的突破口。例如，巨石集团在埃及投资设厂取得成功，便是利用埃及相对优越的贸易条件和原材料供给优势，将产品打入对其设置较高贸易壁垒的欧盟和土耳其市场。

第三，以短链产业作为优先引进的产业部门。埃及工业基础十分薄弱，国内供给处于较低水平，中企与当地企业的商业纠纷也很难通过法律途径得到解决，加之埃及所处产业链联系又与中国相距较远。对于国内企业而言，脱离国内熟悉的供应链体系落实对埃及投资，很可能会因产业链供给成本的上升，导致企业难以借助埃及“人口红利”和优越贸易条件提升企业竞争力。而且，产业链越复杂的企业，在埃及投资的难度也就越大。也正是基于此原因，中国企业对埃及投资也应当优先选择以初级原料为主要供给，产业链短的制造业部门作为对埃及优先引进的产业部门。目前，国内在埃及取得成功的制造业投资项目，包括巨石玻璃纤维、安琪酵母、新希望饲料都具有高度依赖初级原料供给、产业链短的特点。

第四，以融入区域产业链为发展方向。除开拓新市场外，降低生产成本、整合企业价值链，也是企业实施对外投资战略的重要目的。^① 而从埃及进出口贸易结构来看，由于在地理位置上毗邻欧洲和海湾地区，埃及与上述两个地区的产业链联系十分紧密，制造业发展所需中间形态工业制成品也主要是从上述两个地区进口。因此，对于产品生产对欧洲、海湾国家上游供给依赖较高的企业，可以选择埃及作为境外生产基地，利用埃及地理位置所带来的优势，进一步整合企业生产的价值链。而在该类企业中，如企业用工需求也较大，更可借助劳动力价格优势，进一步降低企业的生产成本。

结 语

埃及人口结构十分年轻，在制造业发展上拥有十分巨大的“人口红利”

^① See Peter Kusek and Andrea Silva, *What Investors Want: Perceptions and Experiences of Multinational Corporations in Developing Countries*, Washington D.C.: World Bank Policy Research Working Paper NO. WPS8386, March 2018, p. 7.

潜力，而它与欧、亚、非、美众多国家签订的优惠贸易协定，也为其发展制造业有效拓展了外部空间。埃及由于在基础设施、政府管理、营商环境等方面存在很多制约竞争优势之阻碍，始终未能将国内制造业发展的潜在比较优势转变成为现实生产力。塞西担任埃总统后，高度重视制造业发展，将培育有利于制造业竞争优势形成的要素条件作为促进制造业发展的主要手段，并以竞争优势理论为基础，制定了高度综合性和科学性的制造业发展战略。而与非洲、阿拉伯国家开展制造业产能合作又是中国与沿线国家共建“一带一路”的重要抓手，因此，与埃及制造业发展战略对接也就成为中埃共建“一带一路”的重要内容。

然而，中埃在制造业部门推动落实产能合作的步伐与两国政府的意愿形成巨大反差。由于中国制造业企业对埃及投资规模十分有限，双方产能合作至今仍处于较低水平。中埃产能合作发展滞后，一方面与埃及缺乏将制造业发展潜在比较优势转变成为现实生产力的竞争优势要素有关，同时也与地理位置以及全球制造业产业布局导致中埃双方产业链相距较远有关。以上不利因素决定了中埃产能合作欲落到实处，需要中埃双方共同努力。就中方而言，在政府层面，与推动建设境外工业园、引导大型项目在埃及投资相比，中方应当更为深入地融入埃及制造业发展战略中，通过为埃及提供技术援助和信贷支持，更为全面地了解埃及制造业发展的资源禀赋与发展阻碍，借助市场力量发掘双方产业链交集，从中寻找双方合作的落脚点。在企业层面，中企应在客观认知埃及制造业发展现状的基础上，根据埃及资源禀赋、营商环境、产业链体系做出科学规划，以期推动中埃在制造业领域的产能合作实现突破。而尽管当前支撑埃及制造业建立竞争优势的要素条件还很薄弱，但从埃及政府颁布的制造业发展战略来看，该国已经充分认识到自身在制造业发展上存在的问题，并已从源头上对制造业发展战略做出调整。培育有利于竞争优势形成的要素条件虽需很长时间，但可以预见，在全球制造业进行深度调整的大背景下，埃及制约制造业发展的阻碍将会逐一打破，埃及也将会在全球工业制成品供应体系中扮演更重要的角色。深度参与埃及以及其他制造业欠发达国家的工业化进程，对于中国传统制造业部门继续保持活力，中高技术制造业部门实现优化升级都十分重要。在埃及以及其他发展中国家“再工业化”阶段，中国政府和企业需以双方发展战略为切入点，充分认识制造业产能合作的有利条件和不利因素，扬长避短，稳步推进对东道国的投资，实现合作共赢。

Manufacturing Industry Development Strategy of Egypt and China – Egypt Capacity Cooperation

Liu Dong

Abstract: Marked by *Vision 2030*, Egypt has attached great importance to the development of manufacturing industry in recent years, and has formulated a highly scientific and systematic strategy for manufacturing industry on the basis of theory of competitive advantage. This brings new opportunities for capacity cooperation between China and Egypt. However, the promotion of Egypt's manufacturing development strategy has not substantially elevated the elements conducive to fostering competitive advantage of the manufacturing industry yet, and the industry chains between China and Egypt are less interconnected. So, it is not easy to promote the capacity cooperation between China and Egypt in the manufacturing industry. According to the current situation of Egypt's comparative and competitive advantages, China – Egypt manufacturing capacity cooperation should rely on Egypt's relatively mature industrial parks, focus on Egypt's favorable international trade environment, take manufacturing sectors with shorter industry chains as priority, and integrate into the local industry chain as the development direction. At the government level, China should strengthen technical support to Egypt for its endeavor in promoting manufacturing development, and explore cooperation opportunities through technical exchange. China also can provide appropriate credit support for Egypt's local manufacturing enterprises in order to find connections in the industry chains between China and Egypt through market forces.

Key Words “The Belt and Road”; Capacity Cooperation; Egypt; Manufacturing Industry “Vision 2030”

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)