

## 特区之“特”：南非园区发展转型和展望

杨崇圣

非洲历来是中国最主要的投资伙伴之一，对我国具有全方位的战略作用。随着我国“一带一路”战略的推行，我国和非洲各国在多领域协同合作、共谋共建，开展了大量的优质产能合作。未来中非在绿色发展、数字经济、电子商务、基础设施建设、生产制造等领域将会有更多合作，这些合作在非洲大陆的试点，尤其是制造业，往往依托园区项目先行。

非洲园区发展基于其所在国家所体现出的差异性和独特性，包括政治制度、经济发展、历史进程、文化习俗、法律法规等，即从园区这个“缩影”窥见国别和区域的“全图”。而南非作为非洲经济的桥头堡，结合其历史特殊性，园区发展的历史、表现、挑战、机遇等，值得研究。在中非经贸往来不断增加的背景下，笔者希望这些基础性研究能对学界和商界提供更多的思考和借鉴。

在第七期《区域观察》的《特区不“特”：南非园区发展定位和挑战》一文中，笔者梳理了南非园区发展的历史和园区在南非国家经济发展层面的定位，并分析了其面临的挑战，故本文尝试对应对这些挑战做一些延伸思考。

### 一、南非园区发展转型

虽南非贸工部等部门指出，南非园区转型应该聚焦在产业升级和科技创新等领域，但笔者认为，南非园区发展面临的转型问题，应先聚焦在园区经济活动的直接参与者——政府和园区管理机构上。两者的角色和职能应随园区发展的进程不断演进。

#### (一) 政府的主要角色和职能

南非园区发展进程中，其政府的职能很明显，即充当“全能”角色：既负责园区开发初期的设计、规划和招商引资等事宜，也负责向园区提供社会服务和各种软硬件配套设施，同时也必须担当指导园区经济发展、直面竞争市场的战略指导。但是，南非园区管理体系上，政府部分并非唯一直接主导园区运营发展的机构，在大部分园区管理上，由政府成立的国有企业负责。

如表一所示，南非现有的 10 个园区中，除穆西纳—马可哈多园区、恩科马齐园区和马卢蒂园区还处于整体规划布局阶段，由南非各级政府机构直接主导园区管理外，其他七个园区都有其各自的园区管理机构。不同于中国园区发展初期采取的“两块牌子，一套班子”管理机制，这七个园区都由南非政府指定的第三方独立机构进行管理，且这些机构人员不同时在政府部门任职。若单就园区运营商的独立性而言，南非园区的管理模式为政企分离制——即有独立的园区运营商管理园区的开发和发展，政府相关机构负责管理各类行政事务。

然而，若分析上述七区的园区运营商的企业性质和背景，可以发现它们无一例外都是由国有企业，分属中央、省级和地方三级政府，由不同政府部门分摊，并实施综合管理。同时，园区由于目前还没有盈利能力，严重依赖政府资金的支持，这导致政府实际对园区运营和发展有相当强的话语权，基本主导着园区的发展方向。以库哈园区为例，库哈发展公司根据不同项目花费进行申报，贸工部再逐一审批，行政程序繁冗，审批流程缓慢。因此，政府虽然在大部分园区设立了三方机构，但由于这些机构或企业都为国

有，本质上还是受南非政府管理，属于政府的“分支机构”，获得的自主管理权限有限。

这样看来，南非园区的管理模式中，行政机构和管理机构分开的机制已经初见雏形，但在实际运营和管理机制上并未脱离传统园区管理模式的范畴。

表一 南非现有园区管理主体信息

园区名称和地理位置	园区管理企业/机构	是否为独立第三方机构	企业性质和成立背景
亚特兰蒂斯经济特区 (Atlantis SEZ) 西开普省	绿色开普 GreenCape	是	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国有企业</li> <li>· 西开普省政府和开普敦市政府联合设立</li> </ul>
库哈经济特区 (Coega SEZ) 东开普省	库哈发展公司 Coega Development Corporation (CDC)	是	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国有企业</li> <li>· 两套行政管理体系</li> <li>· 一套为东开普省政府及其下属的经济发展、环境事务和旅游部</li> <li>· 另一套为南非贸工部以及纳尔逊·曼德拉湾市政府</li> </ul>
理查兹湾经济特区 (Richards Bay SEZ) 夸祖鲁—纳塔尔省	理查兹湾工业开发区管委会 The Richards Bay Industrial Development Zone (RBIDZ)	是	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国有企业</li> <li>· 夸祖鲁—纳塔尔省所有</li> </ul>
东伦敦经济特区 (East London SEZ) 东开普省	东伦敦工业开发区管委会 East London Industrial Development Zone (ELIDZ)	是	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国有企业</li> <li>· 由东开普省政府及其下属的经济发展、环境事务和旅游部和布法罗市 (Buffalo City Metropolitan Municipality, BCMM)共同所有</li> <li>· 贸工部提供资金支持</li> </ul>
萨尔达尼亚湾经济特区 (Saldanha Bay SEZ) 西开普省	萨尔达尼亚湾工业开发区管委会 the Saldanha Bay Industrial Development Zone (SBIDZ)	是	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国有企业</li> <li>· 由西开普省政府下属经济发展和旅游部 (Department of Economic Development and Tourism, DEDT)监管</li> </ul>
杜贝贸易港经济特区 (Dube Trade Port SEZ) 夸祖鲁—纳塔尔省	杜贝贸易港公司 Dube TradePort Corporation (DTPC)	是	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国有企业</li> <li>· 夸祖鲁—纳塔尔省的经济发展、环境事务和旅游部监管</li> </ul>
奥坦博经济特区 (OR Tambo SEZ)	奥坦博经济特区管委会 OR Tambo Special Economic Zone (OR Tambo SEZ)	是	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 国有企业</li> <li>· 豪登省工业开发区公司 (Gauteng Industrial Development Zone Company, GIDZ)创立，该公司是豪登省增长与发展署(Gauteng Growth and Development Agency, GGDA)的子公司。GGDA 也为国企，是豪登省政府 下属经济发展部 (Department of Economic Development, GDED)成立的企业</li> </ul>
穆西纳—马可哈多经济特区 (Musina-Makhado SEZ) 林波波省	穆西纳—马可哈多经济特区管委会 Musina-Makhado Special Economic Zone (MMSEZ)	否	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 规划中</li> </ul>
Nkomazi (恩科马齐经济特区) 普马兰加省	恩科马齐经济特区管委会 Nkomazi SEZ	否	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 规划中</li> <li>· 由普马兰加省经济增长中心 (The Mpumalanga Economic Growth Agency, MEGA)、南非贸工部、南非工业发展公司 (IDC)、普马兰加省经济发展和旅游部 (Economic Development &amp; Tourism, Mpumalanga Province) 埃赫泽尼区市 ( Ehlanzeni District Municipality)以及恩科马齐市 (Nkomazi Municipality)共同管理</li> </ul>

续表

马卢蒂经济特区 (Maluti-A-Phofung SEZ) 自由州省	马卢蒂经济特区管委会 Maluti-A-Phofung Special Economic Zone (MAP SEZ)	否	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 规划中</li> <li>· 贸工部资金支持</li> <li>· 自由州省政府主导</li> </ul>
---	---	---	--

资料来源：作者整理

## (二) 园区运营机构承担职能

虽然南非现有各园区运营商都是独立机构,能参与招商引资、土地开发等活动,但并不具备独立管理园区和自负盈亏的能力。总体来看,南非园区的运营企业职能比较单一,并且限制较多,主要体现在如下两个方面。

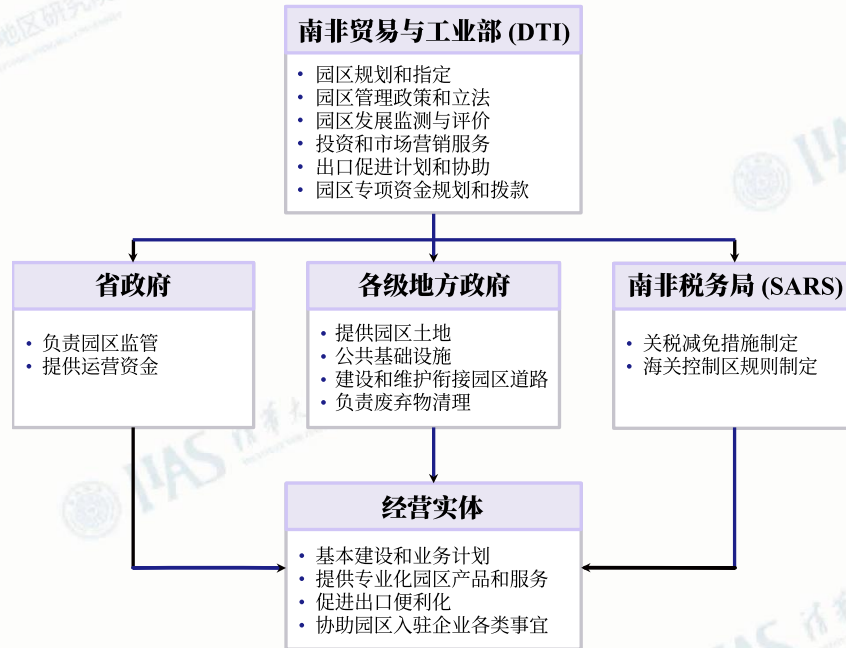
首先,园区运营企业严重依赖政府拨款,没有盈利能力,财政不能独立。因此,园区运营企业在园区发展策略上的话语权会受到一定程度制约,具体体现在每一个项目的审批,大小工程的预算,签约的任何园区企业都要经过层层审批和讨论,时间周期长且回复效率低。如果没有充足的资金支持,再好的发展策略也只是纸上谈兵。

第二,园区运营商的国企背景也限制了其有效发挥和行使企业管理职能。以中国为例,中国园区运营商的自主权较高,政府则主要侧重于提供公共服务。和中国园区的运营理念不同,南非政府并未真正下放足够权力给园区运营商,南非政府对于园区运营商的定位是行政体系的分支,而不是基于园区发展框架下平等、合作、共赢的关系。再者,南非对其园区项目期望赋能多重,希望通过园区经济的发展缓解或解决一系列问题——贫穷、就业、吸引投资、发展区域经济、扩大进出口、完善基础设施建设等。基于园区目标多样的前提,园区运营商对其发展重心难免失焦。比如库哈园区,在就业培训体系和职业技能提升这一方面取得了瞩目成绩,从创立到2019年共创造超12万个就业岗位,培训过10万人,但却依旧没有自负盈亏,创造利润的能力。

## (三) 园区参与者角色转型

通过对现有研究的梳理和作者的实地调研,都能观察到在管理园区发展方面,南非各级政府的行政效率、管理能力、审批流程和支持力度,都存在一定程度的疏忽和缺失。而现南非各园区虽然都有独立管理运营机构,但都为政府斥资成立,且资金皆有政府供给,其本质还是由政府主导和控制,这与中国早期传统园区形态下“一套班子,两块牌子”的园区管理模式并无本质上的区别。因此,南非政府和园区管理者应积极思考并推动“政企分离”的进程,尽早明晰南非政府和园区运营者各自承担的权限和发挥的功能。

图一展示了目前南非各级政府相关部门参与的园区管理体系和主要职能,可以看出,园区的经营实体即园区运营者的权限在该管理体系中最有限、管理层级最低。这表明政府和园区的关系并非“合作”,而是“管理者”和“被管理者”。笔者在南非田野走访,不论是地方官员,还是园区经营企业员工,乃至不同学者,都认为针对南非园区管理的政府机构数量过多,管理体系臃肿、行政效率过低、职责认知不明确等,这些问题对园区各项事宜的有序推进形成了极大阻碍。



图一 南非园区行政管理体系

图片来源：作者自制

就南非目前园区发展实际状况而言，园区运营者和政府都应尽早明晰其角色职能的边界。政府有责任为园区提供各类公共物品和服务，有些是初期或者短期的，比如招商引资指导、规划改造等；有些则是长期且持续的，如公共安全、消防报警系统、教育及相关设施、电网和水资源等。而园区运营者则应具备市场导向需求，而不是被动回应政府的行政管理要求，同时应对园区的产业集群发展和核心竞争力提升有明确规划。因此，园区运营者不是一味地协助政府，而是承担了更加面向市场的角色。园区运营者可定期行使一些政府职能，比如土地使用定价和对园区生产安全进行监管等，这能极大提升园区管理的灵活性和便利性。

而后的转型路径，南非可以参考“产城融合”模式，即园区成为所处城市群的一个有机组成部分。这种模式强调园区与外部环境之间的生态互动。政府的职能被削弱，园区的经营方被授权在园区内鼓励和推广相关措施，来推进园区企业履行其社会责任，其中包括积极开发各种绿色环保项目、减少排放、打造绿色生态生产体系等。简而言之，即园区的经营方应该担负起让园区“可持续发展”的角色，不断优化园区布局和土地的有效使用空间，减少环境风险。

园区基于其原始经济属性，开始有意识对其属性进行延展，来让这些新的属性更好地融入园区所属城市群落的生态体系，进而帮助园区和其他城市或区域模块产生良性的外部互动，使其产业结构与所处区域或城市的就业结构、消费结构相互呼应，促进区域经济生态的发展。因此，“产城融合”可以让园区作为整个城市或区域群落体系的一个有机模块，让园区和其他功能模块彼此渗透，遥相呼应，同时互为依存。这其实和南非园区发展的初衷是一致的，南非园区的一个重要使命是解决当地就业率偏低问题以及带动当地经济发展。如果园区和所处城市体系互动更频繁且内生成长于城市体系，则园区能实现“国际化”和“本土化”双重发展，对增强区域经济活力有极大助力。

## 二、南非园区发展的展望

除了聚焦南非政府和园区运营者在园区发展中的角色转型外，搭建良性互动的园区平台、维护园区和区域间的生态平衡，以及完善灵活的园区定价机制等或许可成为南非打造园区核心竞争力，实现其自主可持续性发展的一系列举措。

### (一) 搭建良性互动园区平台

一方面，对园区经营者而言，最核心职责是为投资者创造一个良好的且有良性互动的营商环境。营商环境的稳定和优化直接

关系到园区内的交易总量，并为潜在的入驻企业提供更多信心。平台的经营者有责任监督园区内的服务水平和监管产品质量，为园区企业之间的交易尽可能创造便利条件，从而降低交易成本，提高交易效率。此外，园区经营者本身也期待获得更高利润，而最好的策略是增加平台上的交易总量，鼓励积极的竞争，创造良性互动。良性互动的前提是园区内的经济生产活动拥有安全保障。虽然南非政府可以在初期调拨警力来维持园区的安全建设和生产，但园区经营者应当开发自己的安全系统，原因有二：一是为了缓解政府的行政资金和资源的调配压力；二是为了创造更多的就业岗位。

另一方面，**高效的服务环境也必须纳入考量范围**。如果园区服务的提供者都是政府及其下属行政单位的话，在一些腐败贿赂指数较高的发展中国家可能会被解读为“官僚主义”，事实证明在某些案例中，确实存在贪腐行为，这对园区的发展是不利的。如果雇用第三方机构或私营的专业园区运营咨询企业（可以是园区运营者本身）代替政府部门承担提供服务的职能，可以预想，园区的运营会更少受官僚主义和冗杂程序的束缚，激发更多经济活力。这里可以明晰南非政府在**创造良性营商环境中应发挥的作用**：从宏观上协助园区发展，集中力量改善社会福利，优化市场环境，以及提高行政审批效率等。

## （二）灵活制定园区定价机制

虽然南非现行园区发展实质是由政府主导，但由专业的园区运营企业对园区进行规划管理是一条可行路径。这些机构立足市场，也更能灵活运用各种经济手段来促进园区发展。南非园区经营者虽然都是第三方机构，但其国有性质和有限的管理权限使得其发挥作用有限，在严重依赖政府资金维持运营的现阶段几乎不可能快速达到自负盈亏，盈利则更难实现。尽管如此，对园区内部的定价机制研发有较大自主性，可以优先考虑。定价机制可以针对企业质量、数量、园区土地和设施等。比如合理的园区经济手段，如租赁、股份、债券、地价、地税等，能有效促进园区土地资源的优化配置，同时也能开发园区经营者的盈利能力。

园区平台上的交易量主要取决于园区企业的生产能力和经营状况。对园区企业收取土地租金，有利于刺激园区企业提高土地利用效率，进而增加经济园区内的交易量。同时，于经营者而言，这些租金可以补贴其在土地开发和基础设施建设的早期投资。园区经营者可以根据自身实际情况，向园区内企业征收各类费用：水电供应费，安全保障费，甚至住宿费等。

园区定价机制的有效度和灵活度，很大程度上是由经营者能否使用一个清晰的定价体系所决定。定价策略可能受到多种因素综合影响：对于企业，其需求价格弹性、跨园区的网络外部性、以及创利能力会影响其缴纳的费用价格；对于经营者，不同园区之间的竞争、选址、生产设施、服务体系和营销策略等也会影响价格。

## （三）维护园区和区域间生态平衡

园区经营者也应该设法维护企业和周边区域环境之间的生态平衡。这里的“生态平衡”可以分两层含义解读。“生态平衡”的第一层解读为，随着园区的发展，政府的主导职能被逐渐削弱，园区的经营方被授权在园区内鼓励和推广相关措施来推进园区企业履行其社会责任，其中就包括积极开发各种绿色环保项目、减少排放、打造绿色生态生产体系等。简而言之，即园区的经营方应该担负起让园区“可持续发展”的角色，不断优化园区布局，减少环境风险，有效且环保利用园区空间。

第二层解读指的是突出园区本身与外部环境间的生态互动。生态的形成是不同区域环境相互影响作用的结果。<sup>1</sup>“生态平衡”也可以理解为，园区基于其原始经济属性，开始有意识对其属性进行延展，来让这些新的属性更好地融入园区所属的城市群落的生态体系，进而帮助园区和其他城市或区域模块产生良性的外部互动，使其产业结构与所处区域或城市的就业结构、消费结构相互呼应，促进区域经济生态的发展。因此，“生态平衡”可以让园区作为整个城市或区域群落体系的一个有机模块，让园区和其他功能模块彼此渗透，遥相呼应，同时互为依存。

## （四）鼓励园区内轻工业发展

南非虽然是非洲最大的工业强国，但经济长期处于低增长状态，其制造业在国内生产总值中所占份额也急剧下降。基础设施和投资的外向驱动力极大程度上影响了南非经济发展。此外，极端社会不平等、高失业率、种族隔离的遗留难题以及前祖马政府猖獗的国家掠夺，使得南非经济低迷并陷入大规模结构性失业危机。这些问题存在的一个重要原因是制造业的相对衰退。其中，轻工业

的糟糕表现更令人担忧。

自1970年以来，超劳动密集型制成品的出口份额急剧下降，到2012年，这一类别仅占制成品出口的9.7%。其中下降幅度最大的是（劳动密集型）纺织品和服装部门，其在制造业产出中所占的份额从1990年的7.6%下降到2010年的1.8%。轻工业的衰退主要发生在贫困地区，包括过往的班图斯坦地区。例如，纺织、服装和皮革部门曾是东开普省最大的制造业雇主，1996年共雇用了26000名工人，相当于该省制造业劳动力的19.8%。到2012年，就业人数骤降至10700人，占制造业劳动力总数的11.8%。<sup>2</sup>

非熟练和半熟练劳动力的高失业率致使政府未能调动对轻工制造业的投资，而这种投资本可能有助于解决高失业率问题。在世界范围内，园区企业多是与轻工制造业相关的劳动密集型和装配型企业。南非则不然，其就业危机和在轻工业方面的糟糕表现令人吃惊。夸祖鲁—纳塔尔省北部纽卡斯尔 (Newcastle) 的服装业集群是1994年南非的主要工业发展区域之一，尽管没有特别的激励措施，但如今仍在运营。从历史上看，这一直是中国制造业投资在特区的最大集中地。在增长点激励措施的支持下，中国台湾于20世纪80年代早期鼓励企业搬迁至纽卡斯尔。到20世纪90年代初，纽卡斯尔有1000名中国居民，54家大型中资工厂提供了数千个就业岗位，产业主要集中在服装行业。<sup>3</sup>随后，由于激励措施取消、进口关税下降、汇率波动以及全国制衣业谈判委员会 (National Bargain Council for the Clothing Manufacturing Industry) 提高最低工资标准，服装业生存环境愈发严峻。但仍有一些公司在继续经营，并设法规避最低工资的法律义务。<sup>4</sup>

南非发展和企业中心 (Centre for Development and Enterprise, CDE) 提出的一个建议是在库哈园区内建立一个出口加工区，重点吸引劳动密集型出口企业。<sup>5</sup>有研究预计中国最终将有8500万制造业工作岗位向国外转移，且多数转移到越南、孟加拉国和印度等其他亚洲国家，但仍有部分岗位转移到埃塞俄比亚等非洲国家。南非应该努力吸引这些岗位入驻。结合南非轻工业发展状况和园区规划布局，如果南非政府能考虑在园区项目中发展制造业，且企业能够在基本保障措施的制约下自由地直接与雇员谈判工资和工作条件，那么不仅是库哈的出口加工区，其他待发展园区将成为能吸引就业岗位的有利竞争点。<sup>6</sup>

## 结语

结合以上分析，笔者认为南非园区的转型，首先应该从园区管理的“政企分离”开始，即政府应该让有成熟园区运营经验的第三方机构来管理园区，使其更加面向市场经济。政府则不再进行“提线木偶”式行政管理操作，和园区管理方的关系也应该从上下级转型为“平等合作”。另一方面，南非政府应减少对园区经济和生产活动的直接干涉，让市场规律在园区发展中发挥更大的作用。南非政府主要参与园区规划和批准土地使用，接下来则由园区运营者来建造平台。最后，南非政府应减少在园区发展中承担的多重职能，回归到为入驻企业提供相应社会服务和配套基础设施的行政职能。

从特区不“特”，到特区之“特”，于南非而言，在园区全球化大浪潮中，明确自身定位，打造核心竞争优势，凸显其主要优势，是其园区发展策略上至关重要的一环。虽然南非园区发展已经历二十年风雨，但时至今日，其园区发展策略、部署和侧重依然模糊不清，政府和园区运营者对其角色定位也模糊不明。因此，对南非而言，经济开发区的特殊之处，不仅在于其优惠措施、税收政策、一站式服务等园区固有属性，更应在更早阶段明确政府和园区运营者的职能部署，充分洞悉政府和市场的互动机制，并明确园区发展的核心目标，减少对园区的多重赋能。

杨崇圣，清华大学国际与地区研究院助理研究员，牛津大学圣安东尼学院博士后研究员，研究国家为南非。

<sup>1</sup> FELD B, *Startup Communities: Building an Entrepreneurial Ecosystem in Your City*, New Jersey: John Wiley&Sons, 2012.

<sup>2</sup> KAPLAN D, MORRIS M, MARTIN L, Identifying and developing sustainable interventions to promote non-automotive industries in the Eastern Cape, Report prepared for National Treasury, 2014.

<sup>3</sup> NATTRASS N, SEEKINGS J, “Job destruction in Newcastle: minimum wage-setting and low-wage employment in the South African clothing industry”, Transformation, 2014, 84: pp. 1-30.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Centre for Development and Enterprise, An EPZ for the Nelson Mandela Metro, Johannesburg, 2016.

<sup>6</sup> Ibid.

《区域观察》

清华大学国际与地区研究院

海淀区清华园 1 号

中国, 北京 100084

清华大学中央主楼 205 室

电话: +86-10-62787747

官方网站: <http://ias.tsinghua.edu.cn/>

协调人: 张静

本期执行编辑: 李宇晴

编委会 (按姓氏笔画排序):

丁辰熹、石靖、杨崇圣、周燕、段九州、袁梦琪、

傅聪聪、雷定坤、熊星翰

未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。