

中非经贸合作高质量发展的难点与突破

——基于企业问卷调查的分析

商务部研究院西亚与非洲研究所课题组

内容提要 中非合作论坛成立以来，中非经贸合作加速发展，中企对非洲合作深度广度不断拓展，已成为中非关系的“压舱石”和“推进器”。在百年未有之大变局背景下，加上大国博弈因素和新冠肺炎疫情的冲击，需探讨新形势下务实推进中非经贸合作的新路径。以“中国企业对非经贸合作面临的问题及障碍”为主题的线上问卷调查表明：在贸易领域，参与对非贸易的中企数量近年增速较快，但单个贸易企业对非贸易规模不大，对外承包工程出口货物是重要的对非贸易方式；在投资领域，中企对非投资起步晚但发展快，投资领域稳中有变，大多采用独资模式，以非洲本地为主要目标市场；在工程承包领域，中企在非合作历史较长，主要承建建筑类、交通设施和能源类工程，项目资金来源以东道国财政资金和国际组织资金为主，以总承包和带资承建为主要合作模式。在对非合作深入推进的同时，中企也面临政治风险、安全问题、外汇管制、资金短缺和融资困难、营商环境较差、劳工问题等诸多挑战和障碍。鉴此，中方应从加强顶层设计入手，构建起促进对非经贸合作的安全保护、金融支持、信息服务、引导规范等政策体系与服务支撑体系，以实现中非合作论坛框架下中非经贸合作的高质量、可持续发展。

关键词 中非经贸合作 中非合作论坛 贸易 投资 工程承包
高质量发展

作者简介 课题组组长为商务部研究院西亚与非洲研究所所长毛小菁研究员，成员有商务部研究院西亚与非洲研究所的刘桓副研究员、袁晓慧研究员和韩珠萍实习研究员。

经贸合作是中非关系的“压舱石”和“推进器”，而企业是促进中非经

贸合作的主体和重要力量。中非合作论坛成立 20 多年来，在论坛务实举措的引领带动下，中非经贸合作实现了跨越式发展，中国自 2009 年起连续 13 年成为非洲最大的贸易伙伴，自 2014 年起是非洲第四大投资来源国，也是非洲重要的发展融资和工程承包伙伴国之一。然而，在当前大国博弈加剧、新冠肺炎疫情严重冲击全球经济，以及非洲形势更加复杂多变的背景下，中非经贸合作面临内外诸多体系性压力。

近年来，国内学者对中非合作的关注度持续上升，相关研究不断增多，但对中非经贸合作的研究以宏观政策评论或国别项目案例分析居多，而从企业视角全面、深入地分析中非经贸合作面临的挑战，并提出有针对性建议的研究成果依然十分有限。有鉴于此，为全面了解当前中非经贸合作面临的障碍，探讨新形势下推动中非经贸合作进一步高质量发展的新路径，以第八届中非合作论坛召开为契机，商务部研究院西亚与非洲研究所在商务部西亚非洲司、中国驻非洲国家使馆经商机构、中非民间商会和中国对外工程承包商会的支持下，于 2021 年 5 月面向在非洲从事经贸合作的中国企业，开展了以“中国企业对非经贸合作面临的问题及障碍”为主题的线上问卷调查。此次调查共收到反馈问卷 1 116 份，其中有效问卷共计 1 039 份。调查覆盖范围广，样本数量较多^①，能够从微观层面比较全面地反映当前中国企业参与各层次、各领域非经贸合作的现状和面临的主要问题。值得注意的是，习近平主席在 2021 年 11 月 29 日召开的中非合作论坛第八届部长级会议开幕式主旨演讲中宣布，中国与非洲国家未来三年将共同实施“九项工程”，其中就包括“贸易促进工程”和“投资驱动工程”。^② 据此，本文对问卷调查数据进行多角度分析^③，探讨中国企业对非洲贸易、投资、工程承包合作特点，分析现存问题及其原因，并提出相应的对策建议，以期为进一步落实“九项工程”、促进中非经贸合作提质增效提供政策参考。^④

① 截至 2020 年底，中国在非洲设立各类企业超过 3 500 家。参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（白皮书），载中华人民共和国中央政府网：http://www.gov.cn/zhenqce/2021-11/26/content_5653540.htm，2022-05-02。

② 习近平：《同舟共济，继往开来，携手构建新时代中非命运共同体》，载习近平著：《习近平外交演讲集》第二卷，中央文献出版社，2022 年版，第 424 页。

③ 本文未特别标明的数据来源，以及根据数据制作的图表均源于对问卷的统计和分析数据。

④ 不可否认的是，由于搜集的问卷数量和发放渠道有限，问卷反映的情况虽有一定代表性，但未必是中非经贸合作的全貌，本文的分析结论则源于问卷调查数据，因此也可能有偏颇之处。

一 中国企业参与中非经贸合作的现状与特点

中国与非洲国家的经贸关系始于 20 世纪 50 年代，在八九十年代进入蓬勃发展阶段，2000 年中非合作论坛成立以来则步入全面快速发展的新时期，中企参与中非经贸合作的力度、深度与广度均不断增强，在对非贸易、投资、工程承包等领域开展了广泛合作。此次问卷调查进一步展现了当前中非经贸合作的格局，且从更深层次反映出制约中非经贸合作高质量发展的基本问题。

（一）对非经贸合作的中企性质及重点地区分布

第一，国有企业占据半壁江山。从参与问卷调查的企业性质看，在 1 039 家企业中，国有企业 536 家，占比超过一半，为 51.59%；民营企业 377 家，占比 36.28%；另有 54 家混合所有制企业和 72 家其他类型企业，占比分别为 5.2% 和 6.93%。在对非经贸合作中，中国国有企业起步早，经营时间长，规模大，无疑在相当历史时段发挥了先导和主力军的作用。迄今为止，国有企业在对非承包工程中依然占据主导地位，《中国对外工程承包工程发展报告 2020—2021》^① 显示，在非洲市场承包工程业务排名前 30 位的企业中，除了华为和威海国际外，其余 28 家企业均为央企或者地方国企。而在投资领域，民营企业逐渐成为对非投资的主力^②，占比超过七成^③。国际著名咨询公司麦肯锡发布的《龙狮共舞：中非经济合作现状如何，未来又将如何发展？》报告则认为在非的中资企业 90% 以上都是私企^④，其报告中包括了杂货店、商铺、旅行社等为数众多但未必进行官方注册登记的小型私人投资企业。而多数中国贸易企业业务面向不同地区，难以统计对非贸易企业数量。总体来看，目前对非经贸合作的中企数量和性质的统计由于口径、渠道和覆盖面不同，数据相差较大。

① 参见中国对外承包工程商会：《中国对外工程承包工程发展报告 2020—2021》，内部出版。

② 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（白皮书）。

③ 《国新办举行中非合作论坛第八届部长级会议经贸工作发布会》，载国务院新闻办公室网站：<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/44687/47414/wz47416/Document/1716381/1716381.htm>，2022-05-03。

④ Irene Yuan Sun, Kartik Jayaram and Omid Kassiri, “Dance of the Lions and Dragons: How are Africa and China Engaging, and How will the Partnership Evolve?”, McKinsey, 2017, p. 28.

第二，国有企业以工程承包为主营业务，而民营企业以贸易和投资为主营业务。就对非主营业务看，在1039家企业中，以工程承包为主的企业569家，占比54.76%；以直接投资为主的企业204家，占比19.63%；以贸易为主的企业266家，占比25.6%。

结合企业性质来看，以工程承包为主营业务的企业中，国有企业是绝对主体，占比75.4%，民营企业占比19.68%；而以直接投资为主营业务的企业中民营企业超过一半，国有企业超过1/3；以贸易为主营业务的企业中民营企业占比59.77%，而国有企业则相对较少。

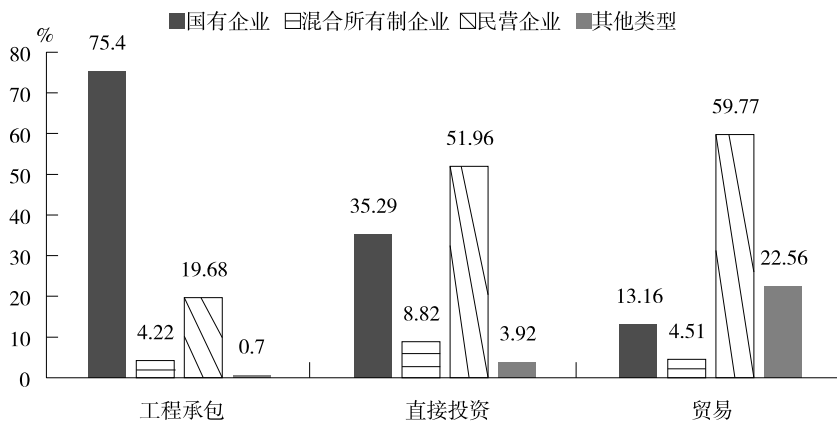


图1 不同性质企业对非经贸合作方式

说明：图中的其他类型没有特定的规定，企业根据自身情况将不属于民营企业、国有企业和混合所有制企业三种类型的均填报了其他类型。根据问卷中企业作答情况，贸易企业的其他类型主要为个体户，直接投资企业和工程承包企业则大部分对此未给予说明。本文的其他图中与企业类型相关的均适用此情况。

问卷数据表明，大部分国有企业的主营业务仍然停留在承包工程项目，主要凭借价格优势和快速交付获得资金回报；投资则集中于建筑业和采矿业，为东道国经济发展带来的知识和技术溢出效应较为有限。问卷调查也显示，民营企业参与对非经贸合作的积极性不断增强，但优势和不足都很明显。大部分民营企业对非经营瞄准的是非洲市场需求，投资于生产制造业、农林牧渔业等劳动密集型产业比重高，可以填补非洲市场空白，获得比国内市场更高的利益回报，有力促进了非洲工业化发展，为当地创造了更多就业和税收。但民营企业总体规模小，数量大，大多游离在政府管理系统之外，基本上处于自主发展状态。由此，作为中非经贸合作的承载主

体, 中企在非经营的健康、可持续发展是确保中非经贸合作高质量发展的关键之一。问卷调查反映出的国有企业和民营企业在对非合作中的上述问题应引起相关方面的重视, 需进行一定引导和规范, 以促进中非经贸合作的长久稳定发展。

第三, 西非地区吸引了较多中资企业。就运营区域来看, 参与调查的中企遍布非洲各国。但相比而言, 在西非地区开展经贸活动的企业最多, 其次是南部非洲和东部非洲地区。按照响应率^①计算, 在西非地区开展经贸活动的企业相对占比为 28.70%, 南部非洲、东部非洲、中部非洲和北部非洲地区则分别占比为 22.4%、21%、15.9% 和 11.9%。^② 就重点合作国别来看, 超过 1/4 的企业在以下非洲国家有业务: 肯尼亚 (31.67%)、尼日利亚 (29.05%)、刚果 (金) (28.49%)、埃塞俄比亚 (26.85%)、坦桑尼亚 (25.89%) 和乌干达 (25.02%)。除乌干达外, 前五国均在 2020 年中国对非贸易额、投资存量和工程承包完成额中位列前 11 位。^③ 由此来看, 中企对非经贸合作虽遍布非洲大陆, 但亦有差异性, 反映了各类企业根据非洲地区合作潜力商业化合作的特点, 是市场经济规律的使然。

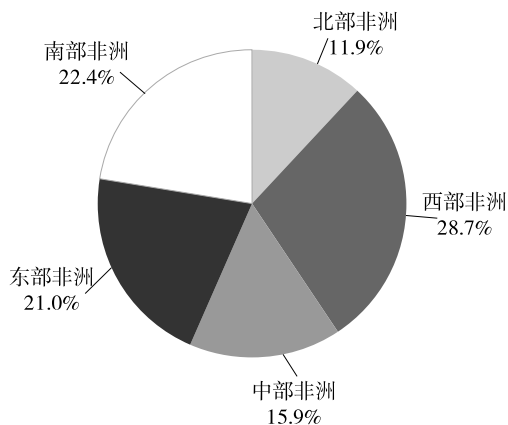


图2 不同类型企业开展业务地区分布

① 响应率是一种各选项的选择相对占比指标, 更加强调选项之间的对比, 各个比例的加和为 100%。

② 根据商务部、国家统计局和国家外汇管理局发布的《2020 年度中国对外投资统计公报》, 截至 2020 年中国在对非投资存量最多的地区为南部非洲, 其次为东非、中部非洲、西非和北非; 而根据《中国对外工程承包工程发展报告 2020—2021》, 2020 年在非承包工程业务最多的地区为西非, 其次为东非、北非、南部非洲和中部非洲。

③ 相关数据参见《中国与非洲经贸关系报告 2021》《2020 年度中国对外投资统计公报》, 以及《中国对外工程承包工程发展报告 2020—2021》。

（二） 中企对非贸易规模与特点

第一，参与对非贸易的中企数量近年增速较快。从中国企业从事对非贸易历史轨迹看，20世纪90年代以前，中非贸易规模较小，1989年仅有11.7亿美元^①。随着90年代中国对外贸易体制改革深化，以及2000年中非合作论坛的创立，开展对非贸易的中国企业不断增多，中非贸易规模迅速扩大，到2020年为1870亿美元，占非洲整体外贸总额的比重超过21%。^②此次调研数据也显示了这一发展趋势：只有13.9%的企业对非贸易历史超过20年，并以国有企业为主；此后陆续有企业，尤其是民营企业加入对非贸易队伍，并在过去5~15年间出现较快增长，对非贸易有5~15年历史的企业占比达到47.59%。22.46%的企业开展对非贸易时间在5年以下。

第二，单一中企在非贸易规模普遍较小。总的来看，单个贸易企业对非贸易规模不大，只有13.37%的企业近三年平均贸易规模超过1亿美元，6.42%的企业对非贸易规模在5000万美元至1亿美元之间，而20.86%的企业对非贸易规模不超过50万美元，其余企业贸易规模在50万美元至5000万美元之间。国有企业的贸易规模普遍高于民营企业，民营企业开展的贸易以中小规模为主。

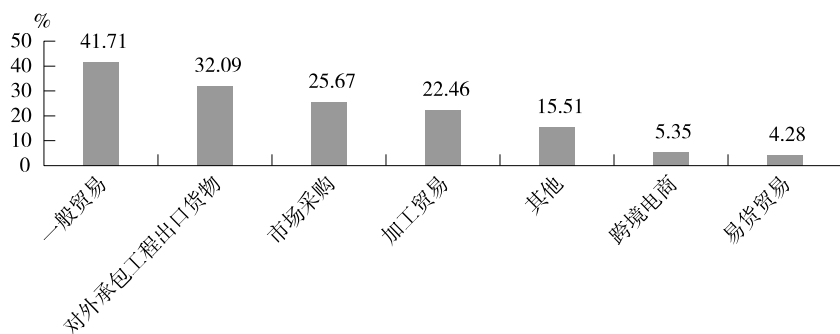


图3 中国企业对非贸易方式

说明：图中其他贸易方式主要是六种主要贸易方式之外的贸易。

第三，对外承包工程出口货物是重要的对非贸易方式。调查问卷结果显示，41.71%的中国贸易企业与非洲开展一般贸易，而32.09%的企业对非贸易

^① 于培伟：《中非贸易前途无量——中非贸易半个多世纪的发展回顾与展望》，载《经济研究参考》2006年第96期，第3页。

^② 参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中非合作》（白皮书）。

易为对外承包工程出口货物。另外，市场采购（25.67%）和加工贸易（22.46%）也是中国企业对非开展较多的两种贸易方式。

第四，对非出口业务远超自非进口业务。自 2009 年以来，中国已经连续 13 年成为非洲第一大贸易伙伴，中国与非洲的贸易结构依然比较传统，主要从非洲进口矿产品、农产品等初级产品，向非洲出口机电产品、日用生活用品等。在非从事双向贸易的中国企业中，75.72% 以对非出口为主，仅 13.91% 主要开展自非进口业务，另有 10.38% 的企业从事的进出口相对均等。企业性质对对非贸易方向选择没有影响。这从另一个侧面说明了中非贸易中中方顺差、非方逆差的局面。自 2015 年起，中国对非贸易从 2010 年以来的持续逆差转为顺差，一直持续至今。^① 2013 年至 2020 年间，中国自非洲的进口从 1 174 亿美元下降到 727 亿美元，有些年份甚至不到 600 亿美元，而中国对非出口在此期间一直在 1 000 亿美元左右徘徊。这是多种因素综合作用的结果。一方面，受国际大宗商品价格影响，中国自非进口的矿产品和农产品金额波动不稳。另一方面，非洲从中国的进口产品大部分以域内消费以及中国在非承包工程所需物资为主，其消费需求因缺乏强劲增长动力很难攀升，而承包工程市场的萎缩和贸易逆差累积带来的外汇短缺也会进一步限制非洲的进口能力。总体看来，当前形势下中非贸易规模持续增长已面临较大瓶颈，中国对非洲贸易持续顺差，在非洲外汇短缺情况下，现有贸易合作模式也难以长期持续，中非贸易结构亟待升级。

（三）中企对非投资流向与特点

第一，中企对非投资起步晚，发展快。20 世纪八九十年代是中企对非投资的起步阶段，投资主体以国有企业为主。进入 21 世纪，在“走出去”战略的指导下，以及新时期“一带一路”倡议的引领下，中国企业加快了对非投资步伐，投资主体日益多元化。问卷显示，61.85% 的中国企业在非投资超过 10 年，其中 22.37% 的企业在非投资已超过 20 年。过去 5 ~ 20 年中不断有新的中国企业加入投资非洲的队伍，但是最近 5 年开启投资非洲业务的中国企业增速在下降（见图 4）。

^① 参见中国国家统计局：《中国统计年鉴》2011 ~ 2021 度历年统计数据，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj>，2022 - 06 - 02。

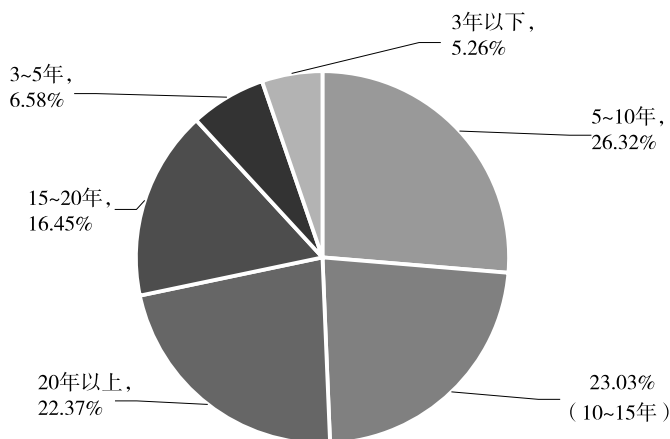


图4 中国企业对非投资时间

从企业类型来看，参与问卷调查的对非投资企业中，51.96%为民营企业，而商务部的数据显示，70%以上的对非投资企业是民营企业，民营企业已经成为中国对非投资的生力军。^①但相比国有企业，多数民营企业进入非洲市场较晚。问卷调查显示，过去5~15年之间民营企业投资非洲出现了爆发式增长，32.1%的民营企业投资非洲年限在5~10年之间，30.5%的民营企业投资非洲在10~15年之间，而30.0%的国有企业在非投资已超过20年。且多数民营企业规模较小，缺乏对当地政策法规和风俗习惯的了解，对非投资开发深度不足，当地社会影响褒贬不一。

第二，投资领域稳中有变，大多采用独资模式。从投资领域来看，中国企业在非投资前五位的行业为建筑业、采矿业、制造业、农林牧渔业和房地产业，占比分别为29.93%、25.66%、22.7%、18.09和11.51%。有别于以往的一般性统计，此次调查显示农林牧渔业逐渐成为企业对非投资的重点之一。《中国与非洲经贸关系报告2021》^②显示，截至2020年底，中国对非洲直接投资存量居前五位分别是建筑业、采矿业、制造业、金融业及租赁与商务服务业，占比分别为34.91%、20.60%、14.12%、9.54%和5.41%。

^① 参见《国新办举行中非合作论坛第八届部长级会议经贸工作发布会》。

^② 中国—非洲经贸博览会秘书处、商务部国际贸易经济合作研究院、湖南省中非经贸合作研究会：《中国与非洲经贸关系报告2021》，第24~25页，https://www.caitec.org.cn/n5/sy_gzdt_xshd/json/5954.html，2022-06-02。

值得注意的是, 问卷显示企业性质对投资行业选择有较大影响。国有企业投资集中在建筑业(40.7%)和采矿业(30.0%); 民营企业则更多选择投资于生产制造业(33.6%)、农林牧渔业(22.1%)、采矿业(20.6%)等劳动密集型产业; 混合所有制企业的投资主要流向采矿业(37.5%)、制造业(33.3%)和农林牧渔业(25.0%)。

从投资方式来看, 问卷调查显示, 62.5%的中国企业选择设立独资企业, 其中, 高达74.05%的民营企业选择设立独资企业, 亦有43.09%的企业采用合资方式, 仅有10.2%的中国企业选择以当地并购方式进行投资。^①

第三, 企业经营以非洲本地为主要目标市场。中国企业投资非洲主要面向东道国(66.12%)和其他非洲国家市场(32.57%), 另有33.22%的中国投资企业面向的是中国市场。此外, 有16.78%的企业面向其他市场^②, 14.47%面向欧洲市场, 还有4.61%的企业面向的是美国市场。另外, 企业性质对目标市场选择没有影响。由此可见, 中国企业投资非洲主要是为了开拓非洲域内市场和满足中国国内市场的需求。

(四) 中企对非工程承包模式与特点

第一, 工程承包企业队伍相对稳定。工程承包是中国企业对非经贸合作中历史最为悠久的历史形式之一。81.2%的企业在非运营10年以上, 其中36.73%的中国工程承包企业在非运营20年以上, 而最近5年加入工程承包队伍的中国企业不足6%, 表明承包工程市场已经趋于稳定和饱和。从企业性质看, 国有企业在非开展工程承包的时间超过民营企业, 41.7%的国有企业在非经营超过20年, 而只有20.5%的民营企业超过20年。

第二, 主要承建建筑类、交通设施和能源类工程。工程承包企业在非洲承建排名前三的工程类型为建筑工程(72.76%)、公路工程(54.83%)和市政公用工程(40.07%), 承建的水利和电力工程项目也比较多, 但很少承建生产性行业工程项目。企业类型对承建的工程类型影响不大, 说明各类企业的承建能力差别不明显。《中国对外承包工程发展报告2020—2021》显示, 2020年中国企业在非洲市场承包工程新签合同额排名前三的业务领域分别为一般建筑、交通运输和电力工程, 问卷调查结果与其基本一致。

^① 本题为多选题, 因为有的企业在非投资多家企业, 所以选择总和大于100%。

^② 其他地区主要是五类市场之外的其他国家市场, 如东南亚等。

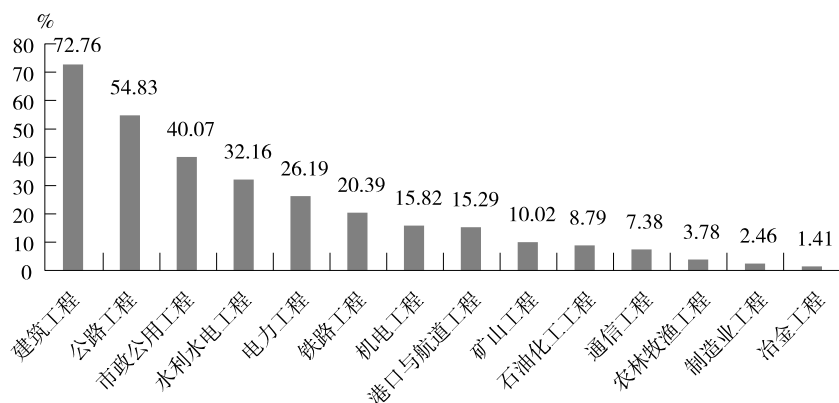


图5 工程承包企业行业分布

第三，项目资金来源以东道国财政资金和国际组织资金为主。东道国财政资金和国际组织资金是中国企业在非开展承包工程项目的重要资金来源。在承包工程项目主要出资方选项中，57.44%的企业选择了东道国财政资金，54.46%的企业选择国际组织（世界银行、非洲发展银行等），53.32%的企业选择中国援外资金，仅2.02%的企业选择了传统援助方（美欧），另有20.78%的企业选择了其他出资方。此外，企业性质对承建项目的出资方影响不大（如图6），充分驳斥了部分西方政府和媒体对中国国有企业在非进行不正当竞争的无端指责。

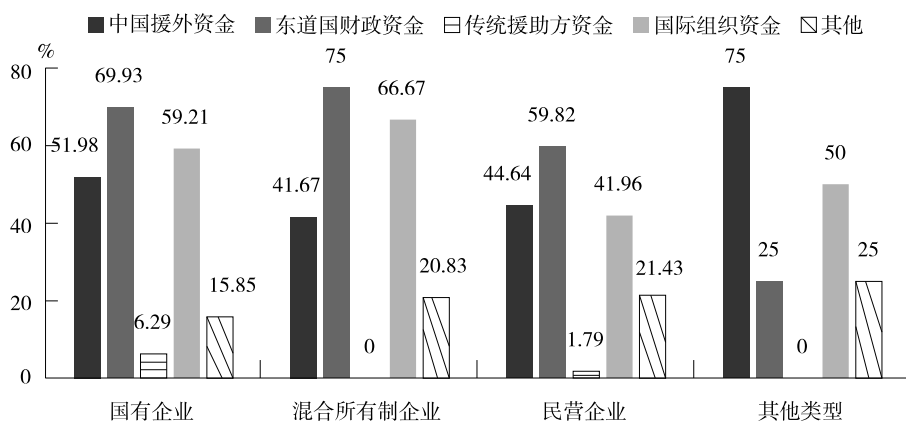


图6 承包工程项目资金来源分布

说明：本图中的资金来源类型中的其他主要是四种主要类型之外的类型，可能包括两种或两种以上资金联合支持（如中国援外资金与东道国财政联合）以及传统援助方之外国家支持的项目。

然而，我们也应该看到，东道国财政资金支持的工程承包项目中有较大一部分资金来源于东道国向中国金融机构借贷的主权贷款，当项目最终难以充分实现应有价值和预期收益时，中企特别是国有企业就很容易被西方媒体描绘成所谓“非洲债务危机”的推手，被扣上“债务陷阱论”的帽子。事实上，自 2016 年起中国企业在非洲承包工程市场完成营业额连续下降，新签合同额总体也呈现下降趋势，其中的一个重要原因就是非洲国家面临债务压力，基础设施融资减少。

第四，以总承包和带资承建为主要合作模式。问卷调查显示，中国企业大部分以总包模式（89.1%）开展承包工程项目，开展过工程设计和咨询项目的企业只有 11.07%，表明中国企业承包工程的竞争力在于综合实力，而非上游和关键环节。目前，中国企业在非洲开展承包工程的模式以带资承建为主，58.35% 的企业都开展过“设计采购施工 + 融资模式”（EPC + F）项目，另有 23.55% 的企业开展过“建设转移模式”（BT）项目，而只有 13.88% 的企业开展过“建设—运营—转移模式”（BOT）项目，10.02% 的企业开展过“公私合作模式”（PPP）项目，2.64% 的企业开展过“建设—拥有一运营模式”（BOO）项目^①，表明企业参与运营的项目依然是少数。由此，当所在非洲国家缺乏项目长期运营的技术能力、管理能力和人才储备时，中企建成后移交的项目容易面临管理不善、使用不足或者维护不当的问题。叠加前文所述非洲面临的债务问题，中企在非洲承包工程的传统优势正受到削弱，缺乏长期运营支撑的粗放模式面临挑战，亟需转型升级。

二 中国企业对非经贸合作面临的主要障碍

随着中企对非合作的深入推进，它们面临的风险和障碍也更加多元。在当前百年未有之大变局背景下，域外势力在非竞争更加激烈，加之新冠肺炎疫情带来的巨大冲击，非洲区域和部分国家的局势变得更加复杂，也给中非经贸合作带来了更多的外部影响和不确定性。为全面深入了解当前环境下中国企业对非经贸合作面临的主要障碍，本次问卷调查从政治局势、经济金融、社会环境、疫情影响等角度设计了多个问题，问卷反映的下列问题为如

^① 由于本题设置为多选题，故各项目百分比相加大于 100%。

何进一步促进中非经贸合作提供了重点着手方向。

（一）安全问题和政治风险是企业非经营面临的首要障碍

从问卷调查结果来看，工程承包企业和在非投资企业反映在非经营面临的最主要三大障碍较为相似，分别为当地的安全问题、政治风险和汇率波动，企业选择占比均超过60%。工程承包企业反映当地竞争激烈、融资问题是其面临的第四大和第五大经营障碍；在非投资企业则反映当地基础设施差和融资问题是其第四大和第五大投资障碍。

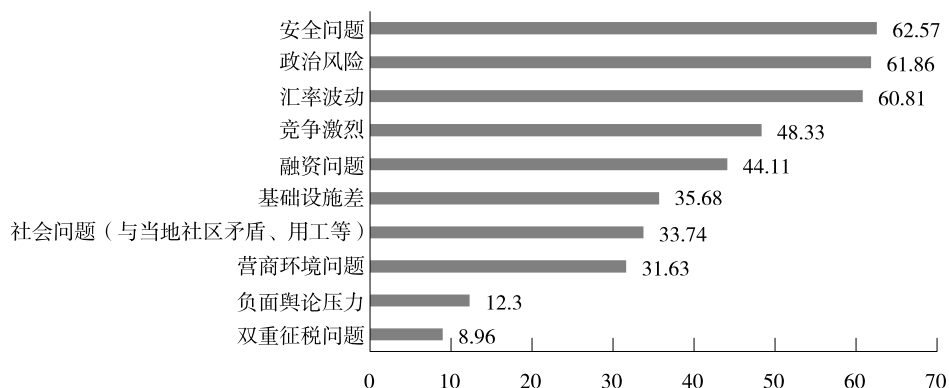


图7 工程承包企业在非面临的主要障碍 (%)

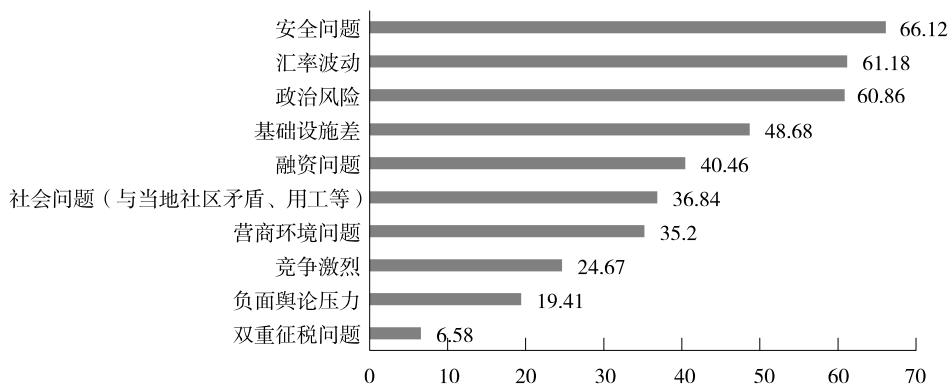


图8 在非投资企业面临的主要障碍 (%)

对于中国非投资合作企业而言，相对稳定和安全的环境是其正常经营的前提和基础。而在非洲，受历史和现实多重因素影响，不少国家政局不稳，政策变动频繁，局部冲突和恐怖主义袭击活动时有发生。尤其是当前叠加新冠肺炎疫情带来的连锁反应，非洲部分国家政局动荡风险增加，恐袭、动乱、

暴乱、刑事犯罪等各种不安全因素迅速滋长，社会治安环境局部恶化，特别是针对中企和中方商务人员的安全风险凸显。近期，尼日利亚、刚果（金）、马里、埃塞俄比亚等国均发生了中国公民在当地被绑架的恶性事件。非洲不断提升的政治安全风险将对中非经贸合作产生重大冲击。

然而，相对于非洲高企的政治安全风险，中国的相关保障与应对尚显不足。一方面，支持中国企业在非洲持续经营的政策性保障手段单一，目前仅有中国出口信用保险公司（简称“中国信保”）是提供政治风险保险的主要政策性金融机构，且对风险较高的非洲国家设有额度；另一方面，在非中企大多在安保方面投入不足，主观上仍较为依赖外交领事保护^①，而市场化安保能力建设严重滞后，难以应对日益复杂的形势和安全问题。

（二）外汇管制和双边资本流动困难是对非合作企业面临的主要经济障碍

对于贸易企业而言，汇率波动频繁的障碍度^②达到 3.25，外汇管制导致的障碍度达到 3.16，均处于较高水平。规模越大的企业对经济风险导致障碍的敏感度越高。对在非投资企业而言，东道国的外汇管制和双边资本流动困难的评分也分别达到 3.17 和 3.14。受资本流动限制，企业选择将经营利润留在当地进行扩大再生产的比重高达 71.38%，仅有不到一半的企业（48.03%）会在当地申请利润汇回额度并汇回中国，有 31.25% 的企业会利用人民币结算服务将利润汇回中国，14.14% 的企业采用其他方式处理其利润。同时，不同性质的企业在处理双边利润限制问题时略有不同，民营企业选择在当地扩大生产再投资的比重高于混合所有制企业和国有企业，而国有企业申请人民币结算将利润汇回中国的比重则高于民营企业和混合所有制企业。对工程承包企业而言，东道国财政吃紧导致支付困难（3.53）、双边资本流动困难（3.18）、东道国外汇管制（3.16）三种经济层面的障碍突出，超过了其经济风险的平均障碍值 3.11。

造成上述情况的主要原因在于：大多数非洲国家由于长期处于贸易逆差，外汇短缺，因此实行较为严格的外汇管控措施，导致汇兑困难，在非投资合作企业的利润难以汇回国内。外汇管制严重制约了中非间的投资贸易发展，而其内在症结是跨境美元结算体系占全球主导地位，而人民币国际化进程在

^① 问卷显示，85% 的企业希望政府能够提供相应的安全信息预警，以应对安全风险。

^② 问卷中，企业对面临障碍的程度评价以 5 分为最高，2.5 分为中间分值，超过 2.5 分表示面临的障碍较为突出。

非洲的推进力度非常有限。在政府层面，目前中国仅与南非、摩洛哥、埃及、尼日利亚 4 个非洲国家签署了货币互换协议，与赞比亚和南非建立了人民币清算机制，仅有南非、尼日利亚、肯尼亚、坦桑尼亚和卢旺达等 8 个非洲国家将人民币纳入外汇储备；在企业层面，在非中企普遍对人民币用于资本项下和贸易项下结算缺乏了解，问卷调查中有 52% 的被调查企业对人民币结算一无所知。

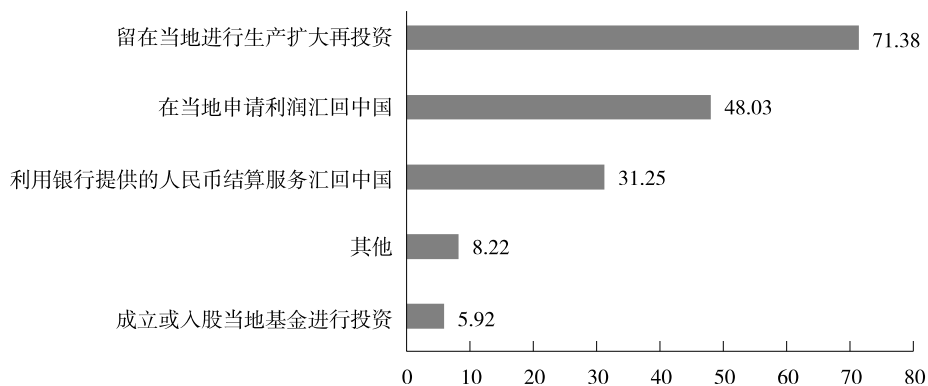


图9 在非投资企业利润处理方式 (%)

(三) 资金短缺及融资困难是对非合作企业反映突出的问题

在被调查的对非投资企业中，有 21.71% 的企业存在资金严重短缺的情况，45.39% 的企业略有短缺，资金充足的企业比重仅为 32.89%。比较而言，国有企业资金充足率较高，混合所有制企业和民营企业资金短缺情况较为严重。与此同时，企业在获得外部融资缓解资金短缺方面也面临困境。根据问卷调查，投资企业对获得国内金融机构贷款困难的总体评分达到 3.3，其中民营企业以及小企业获得国内融资及财政支持更加困难。企业反映获得国内金融机构贷款困难的主要原因在于：金融机构审批程序复杂（占比 61.18%）、金融机构设置贷款或融资种类少（42.76%）、金融机构对境外资产抵押不认可（40.79%）等。

对非贸易企业也同样面临资金短缺的问题。被调查企业中，24.06% 资金严重短缺，45.92% 略有短缺，30.03% 资金基本充足，小规模贸易企业面临的资金短缺问题也更为严重。对于贸易企业而言，获得金融贷款的主要困难在于金融机构审批程序复杂、金融机构设置贸易融资种类少、金融机构偏好大型企业等，占比分别达到 59.6%、52.54% 和 42.38%。另外，金融机构

偏好大宗商品贸易，部分国家受制裁影响信保和出口信用保险缺失，也是贸易企业反映较为突出的问题。

中企在非投资贸易经营面临的资金短缺和融资难问题，在一定程度上反映出当前国内金融机构对中非经贸合作的重视度和支持度仍然不足。一方面，国内金融机构在非洲的金融服务布局缺失严重，包括工、农、交、建及中国银行等主要商业银行和国家开发银行、中国进出口银行等主要政策性银行在内的大型金融机构，目前在非洲仅有 9 家分行（子公司）和 6 家代表处，且集中分布在南部非洲、北非和东非少数几个国家，与中企在非经营的区域集中度不尽匹配；另一方面，不论是商业银行还是政策性银行，受业绩考核和风险把控影响，普遍存在较高的资质要求和信贷门槛，实际惠及面主要为国有企业，在非经营的广大民营中小型和小微型企业难以获得融资支持。

（四）非洲软硬基础设施差等营商环境问题严重影响企业在非经营

营商环境问题对工程承包企业和在非投资企业经营均有较大影响。问卷调查显示，在非中国企业普遍认为非洲交通、电力、通信等硬件基础设施差，教育、医疗、金融等软件配套服务和本地化人才欠缺，以及腐败现象严重等问题是当地营商环境的主要障碍，且投资企业对这些问题的敏感度高于工程承包企业，主要是由于投资企业在非经营属于长周期经营，暴露在营商环境风险中的机会更多，对营商环境风险更加敏感。另外，中企在境外存在恶性竞争问题（3.22 分）和本地化人才缺乏（3.05 分）问题，也是承包企业在非经营面临的营商环境的重要方面。这主要是由于在非工程承包企业数量更多、行业集中度较高、中资企业间竞争更加激烈，且涉及工程项目额度较大，项目短期施工所需本地化工人数量较多。

与发达经济体和主要新兴经济体相比，非洲国家的营商环境总体较差。世界银行《2020 年全球营商环境报告》显示，仅毛里求斯和卢旺达两国在全球 190 个经济体营商环境排名中进入前 50 名，另有摩洛哥、肯尼亚等 8 个非洲国家排名进入前 100 名，而排名最靠后的 20 个国家中有 12 个是撒哈拉以南非洲国家。撒哈拉以南非洲营商环境平均分仅为 51.8，远低于世界平均分 63.0。^① 电力短缺、融资困难、审批程序复杂拖沓等情况是报告中反映的非洲

^① World Bank Group, *Doing Business 2020*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>, 2022 - 10 - 10.

营商环境的普遍问题。复杂而高风险的营商环境无疑对中国企业深度开拓中非经贸合作造成了较大阻碍，但客观来看，非洲的营商环境在短期内难以迅速改善，帮助中国企业应对营商环境挑战更多地需要从提升相关公务服务的角度着手。

（五）劳动合同争议、招工难及文化差异等成为企业在非面临的主要劳工问题

问卷调查显示，无论是承包企业还是投资企业，在非遇到的主要劳工问题包括劳动关系合同争议问题、双边文化差异导致的管理问题以及招工难等三方面问题，企业选择比重均达到 50% 左右（如图 10）。调查还显示，经营时间越长的中国企业遇到的劳动合同争议越多，而经营时间较短的企业遇到的文化差异、招工问题更突出；国有企业遇到的劳动合同争议问题更多，而民营企业遇到的文化差异问题更为明显。

造成这些劳工问题的一个重要原因，在于中企与非洲当地的社会融合度不够。虽然部分中企在非经营时间已经较长，但依然习惯围起院子自成一体，而新进入非洲市场的企业更是主要靠所在国中国圈子的信息了解当地情况，加上语言不通的障碍，与非洲当地民众和社区的交流沟通有限。因此，多数中国企业对非洲当地的文化习俗、劳工等相关法律法规了解不够深入，习惯于照搬国内的用工模式和管理模式，加之外部监督约束机制欠缺，自律管理机制不健全，容易诱发劳工纠纷甚至冲突。这也表明中国企业在非经营需要更好地实现由“走出去”向“走进去”转变。

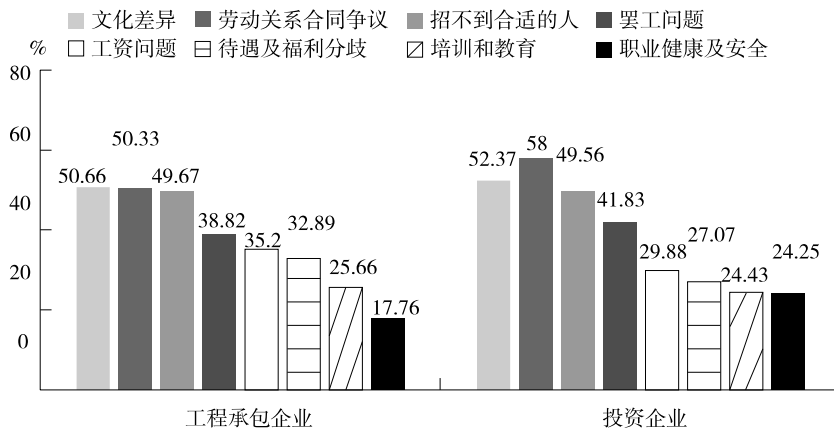


图 10 企业在非洲遇到的主要劳工方面问题

（六）新冠肺炎疫情对企对非合作产生较大冲击

新冠肺炎疫情自 2020 年 2 月开始在非洲传播，虽然疫情的扩散并未如预测的严重，但疫情管控采取的封控措施、全球产业链的冲击、大宗商品价格的下跌、旅游业几近崩溃等情况，给非洲经济社会发展带来的影响远大于疫情本身。受疫情影响，非洲国家经济下滑明显。根据非洲开发银行统计，2020 年非洲经济收缩 2.1%，2021 年估计增长 3.4%^①；叠加疫情对人员往来的阻断、非洲民众收入减少等因素，中非经贸合作总体受到较大冲击。

具体而言，疫情对中非双边贸易的影响比较大。受疫情影响，中国向非洲出口业务恢复程度 80% 以上的企业占比仅 38.41%，61.59% 的企业向非洲出口业务仅恢复 50%；自非洲进口业务恢复程度较出口业务恢复程度更低，仅 32.23% 的企业自非进口恢复程度在 80% 以上，67.77% 的企业恢复程度仅在 50%。对于投资企业来说，疫情对非洲市场需求转换的影响较为明显。32.24% 的企业反映疫情后在非项目或产品或市场需求大幅下降，23.36% 为略有下降，另有 15.79% 的企业反映在非项目或产品或市场需求略有上升，3.29% 为大幅上升，而 25.3% 的企业表示无变化或无法判断。新冠肺炎疫情对在非工程承包企业的主要影响在于新签合同额大幅下降，对进入实施阶段的工程影响程度相对较小。超过 70% 的承包工程和投资企业表示仍能施工、经营或基本不受影响，但也有约 30% 的企业受到较大冲击，项目暂停或者半停业。疫情后 50.97% 的企业新签合同额大幅下降，26.36% 的企业略有下降，而无变化和略有上升的企业比例仅不到 7%，另有近 16% 的企业表示尚无法判断。

而另一方面，投资企业和贸易企业对于扩大与非合作仍有较高期待。从对非投资企业来看，有 48.36% 的企业今后有扩大在非投资的计划，仅有 7.2% 的企业有减少投资或撤回投资的计划，另有 44.4% 的企业仍处于观望状态。贸易企业中也有 48.8% 的企业有扩大对非贸易的计划，仅 7.5% 的贸易企业有暂停贸易或减少贸易的计划，同时主要从事进口业务的贸易企业对扩大对非贸易规模的意愿更为强烈，比例高达 52.38%，高于出口企业或进出口并重企业。中国企业希望扩大对非合作，主要是看中了非洲当地广泛的投资机会和潜

^① African Development Bank, *African Economic Outlook 2021: from Debt Resolution to Growth*, March 2021, p. 38.

力巨大的消费市场。问卷调查显示，中国企业对这两种因素的选择占比分别达到 53.6% 和 52%。此外，非洲地区劳动力资源丰富及低成本优势、国家政策支持和中非友好关系也是吸引企业对非投资的重要因素（见图 11）。

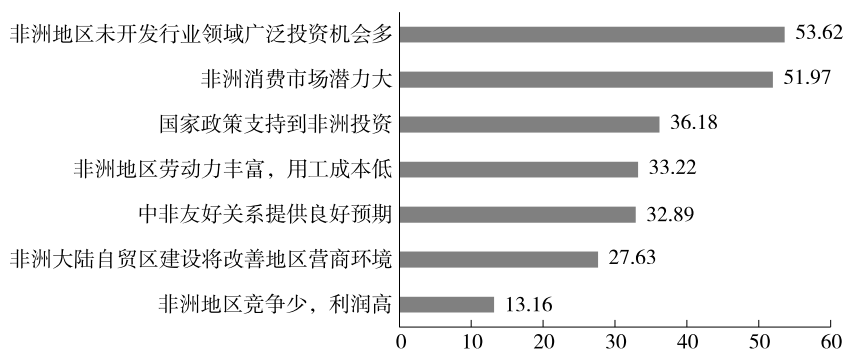


图 11 企业今后在非投资计划主要考虑因素 (%)

三 促进中非经贸合作高质量发展的政策建议

中非经贸合作在 21 世纪以来得到快速发展，在体量上中国已经成为非洲举足轻重的合作伙伴。然而，随着非洲形势的变化，中非经贸合作中一些深层次的问题和障碍尚未得到根本解决，本次问卷一定程度上反映了中非经贸合作基本面存在的问题以及企业在对非合作中面临的障碍。要促进中非经贸合作进一步优化结构、提升效益，真正实现互惠、可持续的高质量发展，中方相关政府部门和机构应在中非合作论坛总体框架下，以促进中非经贸合作提质增效为目标，多方联动，从加强顶层设计入手，构建起安全保护、金融支持、信息服务、引导规范等综合成体系的政策与服务支撑体系。

（一）完善顶层设计，明确中非经贸合作高质量发展的政策框架

中非合作论坛创立 20 多年来，中非经贸合作取得巨大成就，但当前也面临新的严峻挑战，在论坛机制下中非经贸合作欠缺全面系统性的政策规划、合作深度有待拓展的问题日益显现。为此，中国与非方联合制定有利于中非经贸合作深层次、高质量、可持续发展的政策框架显得尤为重要。在中非合作论坛第八届部长级会议上，中非双方联合发布了《中非合作 2035 年愿景》，确立了中非中长期合作的方向、目标和重点领域。中非经贸合作是愿景中的重要内容，且对中非贸易和中国对非投资都设定了具体的量化目标。然而，

在当前复杂多变的外部形势下，如何突破中非经贸合作面临的障碍，实现愿景中确定的目标，仍需要多部门加强合作与政策协调，深入调研，创新思路，提供有针对性的政策扶持和规范引导措施。

中非经贸合作应进一步强化市场导向，充分发挥企业的主体作用，进一步释放民营企业参与中非经贸合作的主动性、积极性和创造性，并积极回应非方关切，在坚持互利共赢、共同发展的原则下，促进对非合作稳步、有序、可持续发展。在工程承包领域，中方应引导中国工程承包企业以开放姿态不断磨炼海外经营能力，进一步提升基建项目“投资—建设—运营”一体化水平，实现在非洲基建项目长期经济社会效益的良性发展；在投资领域，中方应进一步引导中国对非投资的深度融合发展，探索与非洲国家联合制订投资指导目录和在非投资指南，帮助企业树立正确的投资经营理念，更好扎根当地，真正实现互利共赢；在贸易领域，应进一步破解中非贸易不平衡的结构性难题，增加非洲有一定竞争力商品的进口，加强非洲特色优质农产品和资源性产品进口的贸易便利化措施，并积极帮助非洲提升出口资源性产品和农产品的本地深加工能力和附加值水平，推进中非贸易结构良性升级。

（二）加强海外利益保护，减轻政治及安全风险影响

问卷调查中企业反映最为突出的是政治及安全风险问题，在当前非洲形势更为动荡不稳的背景下，中方可通过综合利用好政策性保障和商业保险手段，努力减轻对非合作企业的风险。一是扩大对重点非洲国别的政策性保险支持。相关政府部门应加强对非洲各国的政治风险评估，并对中企加大政策性保险宣传力度，适当考虑对中企在重点非洲国家的投资合作提供一定的信用保险补助。二是加大海外安保能力和安保体系建设力度，提升安全风险应对能力。一方面，中方应进一步加强重点国别的安全风险评估、安全预警和领事保护服务，并强化中企在海外经营的雇主安全责任，推动在非经营的中企加大必要的安保投入；另一方面，中方需采用市场化手段，积极鼓励和扶持商业性安保服务“走出去”，鼓励在非洲当地已有经营基础的民营安保公司扩大规模，与非洲当地或外资安保公司开展广泛合作，构建能够基本覆盖中非经贸合作主要区域的安保服务网络。

（三）加速对非投资贸易的人民币国际化进程，化解资金流动限制

由于许多非洲国家外汇短缺并实行外汇管制制度，中企在非洲开展贸易和投资的经营活动受到很大限制。可考虑选择适合的非洲国家优先推动建立

人民币生态系统，扩大人民币的使用，以对其他非洲国家产生较好的示范和带动作用。一是加快与非洲重点合作国家商签货币互换协议和清算安排，扩大人民币跨境清算系统在非洲的使用，为推进人民币的使用创造基础条件。二是加大力度推动对非贸易使用人民币结算，尤其是在自中国进口需求大但外汇短缺的国家。三是在投融资领域积极鼓励使用人民币进行本地结算。四是在中非企业间加大人民币业务的宣传，扩大双方企业对人民币结算的了解和接受度。

（四）积极鼓励金融机构走入非洲，提供相关金融支持服务

针对对非合作企业普遍面临的融资难问题，中方相关政府主管部门应积极引导和推动国内金融机构有针对性地提升对中非经贸合作金融支持力度。一是完善在非金融服务布局。国内金融机构应结合中国企业在非经营的区域集中特点，扩大在非洲分支机构设点。二是加强普惠性金融服务。相关国内金融机构可根据参与中非经贸合作的中小型民营企业快速增长的结构性变化，扩大有针对性的普惠金融服务比重，为更多在非经营的中国企业提供机会平等和商业可持续的金融支持。

（五）完善对非投资贸易公共服务与规范体系，助力企业在非可持续运营

营商环境差和因文化习俗差异引起的冲突是中国企业到非洲进行投资和经营面临的重大挑战。为帮助企业应对挑战，中方相关部门可从完善服务与加强规范两方面入手，支持和引导企业在非可持续运营。一是构建海外投资贸易促进和服务网络。中方可充分发挥海外中资企业商协会的作用，为中资企业提供驻在国投资贸易咨询和促进服务、维护中资企业合法权益以及加强中资企业自律管理方面的必要职责。二是丰富经贸信息服务种类。中方应发挥中间机构的力量，综合运用各种社交媒体，以案例和经验分享、搭建信息服务平台等多种方式，加大为企业提供中非经贸政策、东道国经贸合作信息、东道国语言文化信息等多方面的信息服务。三是引导企业加强自律合规管理。中方以非洲地区劳动用工、环境保护、商业贿赂、文化宗教冲突等潜在风险为重点内容，加强企业在非洲地区合规经营的政策引导，并通过当地中企商协会定期开展合规性评价，加强企业自律管理。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）