

王淑芳, 闫语欣, 孟广文. 中国境外经贸合作区的政策移动研究——以天津经济技术开发区和中埃·泰达苏伊士经贸合作区为例 [J]. 地理科学, 2022, 42(7): 1187-1195. [Wang Shufang, Yan Yuxin, Meng Guangwen. Policy mobility of China's overseas economic and trade cooperation zone: A case study of Tianjin Economic-Technological Development Area and China-Egypt TEDA Suez Economic and Trade Cooperation Zone. Scientia Geographica Sinica, 2022, 42(7): 1187-1195.] doi: 10.13249/j.cnki.sgs.2022.07.006

中国境外经贸合作区的政策移动研究 ——以天津经济技术开发区和中埃·泰达苏伊士经贸合作区为例

王淑芳^{1,2}, 闫语欣¹, 孟广文^{1,2,3}

(1. 天津师范大学地理与环境科学学院, 天津 300387; 2. 天津师范大学自由经济区研究所, 天津 300387; 3. 天津师范大学欧洲文明研究院, 天津 300387)

摘要: 中国境外经贸合作区的建设是国内特殊经济区发展经验在空间上的延展。基于东道国独特的发展条件, 需要将国内园区的建设经验进行调整, 再运用到中国境外经贸合作区以适应东道国本地化发展。构建政策移动的理论框架, 采用案例分析和比较研究法, 以天津经济技术开发区与中埃·泰达苏伊士经贸合作区为例, 将国内园区与境外经贸合作区的相关政策进行对比分析, 验证政策在不同国家“土壤环境”中的适应性。研究发现: ① 根据政策施行的影响因素和不同作用, 政策移动可以分为政策移植、政策调试和政策创新; ② 规划建设经验、运营管理经验、环保政策、人才政策等可直接进行政策移植; 发展模式和文化政策要进行政策调试; 法规政策、晋升政策和优惠政策需要进行政策创新; ③ 园区的共性体现在国内园区成熟经验的借鉴、人才的培育与储备、园区生态环境的保护以及基础设施和配套设施的完善; ④ 园区的个性体现在文化的求同尊异、园区品牌的打造、晋升制度的创新和协调机制的建立等。创新性地运用政策移动性理论将国内和国外园区进行关联研究, 揭示了境外经贸合作区的移植、调试和创新国内园区政策的过程, 深化了政策移动理论的内涵, 丰富了境外经贸合作区的理论研究成果。

关键词: “一带一路”倡议; 境外经贸合作区; 政策移动; 天津经济技术开发区; 中埃·泰达苏伊士经贸合作区

中图分类号: K092 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0690(2022)07-1187-09

当今世界正值百年未有之大变局, 国际环境的不稳定性显著增加, 海外投资的地缘环境也日渐复杂。为了实现高水平对外开放, 创造投资机遇, 营造出口贸易新形势, 境外经贸合作区成为中国对外直接投资的新方式和新载体, 不仅能加强国际产能合作, 拓展海外市场, 而且能降低生产成本, 减少企业跨国投资风险。从 2006 年国家政策的引导扶持, 特别是“一带一路”倡议提出以来, 境外经贸合作区作为中国企业“走出去”的平台, 其重要性日益凸显, 对全球产业链的重塑与国际贸易网络的重构产生了深远的影响。截至 2021 年末, 纳入商务部统计的境外经贸合作区累计投资超过 507 亿美元, 上缴东道

国税费超过 66 亿美元, 为当地创造就业岗位近 39.2 万个^[1]。虽然中国境外经贸合作区的建设已取得了一些成绩, 但仍处于探索阶段。中国与东道国在政治、经济、社会和文化等方面存在差异, 合作区在运营期间, 出现了“水土不服”现象, 亟待成熟的理论与经验为其提供指导性建议^[2,3]。中国经济改革中成功的“特区”发展经验可为境外经贸合作区的海外运营提供借鉴和参考, 使其本土化, 实现高质量、可持续发展^[4-6]。为此, 政策移动研究成为学者们关注的重要议题。

政策移动描述了政策从一个特定的地理环境移动到另一个地理空间的过程, 属于政策科学, 以

收稿日期: 2021-02-24; 修订日期: 2021-04-27

基金项目: 国家自然科学基金项目 (41971161)、国家社会科学基金重大项目 (20&ZD138)、天津师范大学跨学科交叉融合创新团队项目 (135205RH08)、天津社科规划智库项目 (TJZK17-11) 资助。[Foundation: National Natural Science Foundation of China (41971161), Major Program of National Social Science Foundation of China (20&ZD138), Interdisciplinary Research Team of Tianjin Normal University (135205RH08), Think Tank Project of Tianjin Philosophy and Social Science (TJZK17-11).]

作者简介: 王淑芳 (1979-), 女, 浙江金华人, 博士, 教授, 硕导, 主要从事全球化与地缘环境、海外园区研究。E-mail: sfwang@tjnu.edu.cn

通讯作者: 孟广文。E-mail: gwmeng2016@qq.com

实证主义、理性选择主义为基础^[7],在政治研究和公共政策分析中普遍使用,其涵盖的主题十分广泛,包括城市规划、城市交通、公共卫生与教育、环境可持续性、环境变化、创意和文化产业的政策^[8-10]。政策移动研究的重点之一便是在一个特定地方发展的政策计划与想法等如何在其他地方被借鉴^[11,12],这与地理学密切相关。地理作为政策移动性的背景是政策移动研究的关键^[10],因此有学者从地理学的视角探究了政策移动理论^[13,14]。早期的政策移动性研究大多集中在城市,而目前该理论已经突破区域与城市的地理空间,被广泛应用于开发区、商业区、产业区等政策集中的经济空间^[15]。境外经贸合作区是国家为谋求发展与其他国家共同规划出的经济空间,为此部分学者对合作区的政策移动进行了相关研究。Miao 以中新苏州工业园为例,通过建立跨国政策移动的框架,对政策移动的过程与结果进行分析与讨论^[16]。宋涛以嵌入性视角对中国位于东南亚的 7 个海外工业园的政策移动进行检验,并对中国境外经贸合作区的发展提出政策建议,之后又以泰中罗勇工业园为例,探讨了合作伙伴关系视角下合作区的政策移动,发现关键角色的合作伙伴关系对政策移动有着重要的影响^[17,18]。

综上所述,国内外学者已对合作区的政策移动开展了部分研究,并取得了一定的理论成果,然而现有研究仍存在以下几点不足:在研究内容上,已有研究侧重对某一具体合作区的政策移动检验并探讨政策移动的过程,而鲜少关注政策移动中政策的适应性;在研究视角上,多数研究将中国视为政策的接收者和学习者,而把中国作为政策提供者的研究较少;在研究方法上,现有研究局限于单个园区政策移动性的探讨,而鲜有运用对比分析方法将国内园区与境外合作区的政策进行比较分析。

为解决上述研究的不足,本文运用政策移动理论来关联国内园区与中国境外经贸合作区,将国内园区视为政策提供者,中国境外经贸合作区视为政策学习者,通过对比国内园区与境外经贸合作区的相关政策,探讨合作区建设中政策的移动过程,以此说明政策在不同国家“土壤环境”中的适应性。文章首先构建政策移动的理论框架,然后通过案例分析和比较研究法对比天津经济技术开发区(Tianjin Economic-Technological Development Area,缩写 TEDA,简称“天津泰达”)与中埃·泰达苏伊士经贸合作区(China-Egypt TEDA Suez Economic and

Trade Cooperation Zone,简称“泰达合作区”)的政策,探究将国内园区的政策移动到境外经贸合作区的过程中,政策如何改变以适应东道国特殊的政治、经济、社会和文化,最后是结论与讨论。本文运用政策移动性理论,将国内和国外园区进行关联研究,揭示了境外经贸合作区的移植、调试和创新国内园区政策的过程,深化了政策移动理论的内涵,丰富了境外经贸合作区的理论研究成果。

1 政策移动性的理论框架

1.1 政策转移与政策移动

全球化背景下区域间信息的可达性快速提高,决策者为解决全球性的城市、环境和发展等问题,往往借鉴其他国家的成功治理政策或策略,从而促使政策在全球范围内的移动。政策是在特定的社会、政治、经济和文化条件下制定出来的,有其特定的培育“土壤”,然而各国的软硬环境各不相同,这些特定的条件并不能完全复制或重现,因而无法提供一个普遍适用的政策模板。任何组织、国家和地区的政策都不是一成不变的,在借鉴的同时,需要根据不同的“土壤环境”作出适当的调整,“政策移动”的研究应运而生^[19]。政策移动(policy mobility)来源于政策转移(policy transfer)。政策转移是政治地理学跨国政策研究的经典理论,表现形式包括政策的流行、融合、扩散、模仿与学习,是一个较为宽泛的概念,因此存在概念使用边界模糊、分析视角停留在国家层面等局限性^[20]。政策移动从多个尺度对政策进行研究,强调社会空间、政治空间与治理空间的网络交叉,同时关注参与政策移动的决策者以及政策被采纳、调整 and 创新的途径^[21](表 1),为此,本文运用政策移动理论来构建理论框架。政策移动是国际政治地理学中处理全球政策与本地政策之间关系的经典理论,适用于境外经贸合作区的政策研究。因为境外经贸合作区作为一种特殊的经济区域,涉及到母国与东道国之间的政策移动,而母国与东道国之间存在着不同的治理结构,以及制度与文化的差异^[22],政策在移动时也存在制约因素,例如路径依赖、体制和结构障碍、国家意识形态的不兼容,以及东道国技术落后、经济和政治资源不足等问题^[23]。

中国境外经贸合作区是由中国与东道国的政府和企业共同推动、合作建设,通过营造良好的营商环境,以此拓展中国市场,辐射东道国周边地区,

表 1 政策转移与政策移动对比

Table 1 Comparison of policy transfer and policy mobility

类别	政策转移 (policy transfer)	政策移动 (policy mobility)
政策选择	以政策制定者为主, 根据以往实践对最佳政策进行复制, 过去的政策会被取代	与政策提供者在不断变化的社会环境中建立联系后, 运用社会学、人文学或制度分析框架等进行决策
研究尺度	国家层级	强调地方层级与微观参与者
方法论基础	实证主义方法论	后实证主义方法论
研究内容	政策的学习、趋同、扩散、效仿、经验吸取等	具有流动性的政策知识如何用于解决不同空间层面、网络、政策环境和制度背景下的政策问题
相关学科	政策科学	政策科学、地理学、社会学、人文学等多学科交叉
政策中的隐喻	转移、交易, 从政策制定的所在地A到B, 再到E, 是政策在空间上优胜劣汰的反映	流动、变异, 从政策制定的所在地A到E, 是权力领域上对社会和制度的重构
政策制定者	政策学习者	政策认知者、实践者、参与者
政策的空间转移	模仿与复制	复杂的非线性移动过程, 政策发生了改变 ^[11,12,20]

带动两国经济共同发展, 实现互利共赢。目前中国国内的各类特殊经济区正如火如荼的发展, 然而境外经贸合作区总体上处于初期的探索阶段, 面临着各种难题与挑战。为促进境外经贸合作区可持续高质量发展, 可将国内园区建设的成功经验移动到境外经贸合作区中。然而每个国家都是一个独立的政治实体, 有不同的地理区位、政治体制、文化背景和经济发展阶段, 因此在政治、经济、文化和社会背景等方面都存在较大的差异。中国的园区建设是基于稳定的政治法律环境与较成熟的市场经济环境, 政府提供配套政策^[5]。然而, 境外经贸合作区主要建立在发展中国家, 政治、法律、经济等存在复杂性与不确定性, 因此合作区发展需要双方政府的合作与支持^[24]。政策移动过程中, 两国政府尤其是东道国政府对于政策移动起着至关重要的作用。此外, 龙头企业、地方政府、公众和非政府组织也在政策的协调适应方面发挥一定的作用^[18]。Miao 将政策划分软政策和硬政策, 并明确各类政策的使用。通常把与发展模式、规范与文化等相关的政策称为软政策, 而与发展规划和特定法规等相关的政策称之为硬政策^[16]。政策移动强调政策、方案、价值、意识形态等要素在跨城市或地区移动中要进行整合、调整和创新^[14]。因此, 本文围绕软硬政策, 选择对合作区发展息息相关, 较为重要的人才政策、环保政策、文化政策、法律政策、优惠政策以及发展模式与规划等政策, 识别这些政策从母国脱嵌, 移动到境外经贸合作区重新嵌入时, 哪些政策可以直接移植, 哪些政策需要做出调试, 哪些政策需要创新(图 1)。

1.2 政策移植、调试和创新

政策移动的过程包括政策移植、政策调试和政

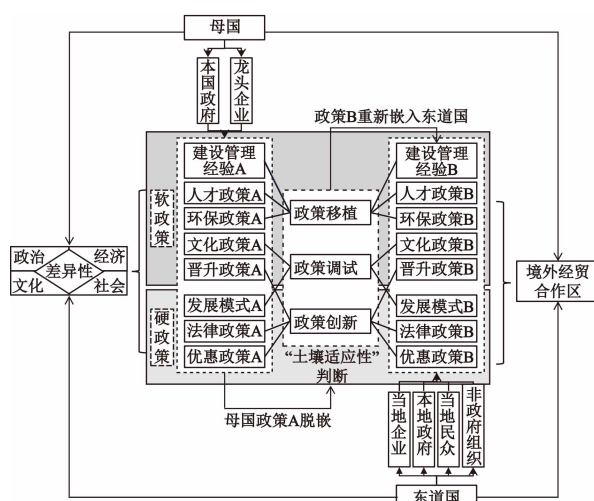


图 1 境外经贸合作区发展中的政策移动

Fig.1 Policy mobility in the development of overseas economic and trade cooperation zone

策创新。政策移植是指将某一政策从一个园区直接移植到另一个园区。合作区建设的过程中, 国内园区政策背后的理念、实践经验等, 适应性较强, 对“土壤”的要求不高, 反过来不同的“土壤”对这些政策兼容性也较强, 因此可以直接移植到境外经贸合作区中, 有助于合作区少走弯路, 促进合作区健康发展。

政策调试是指为适应新“土壤”, 在政策移植的基础上对政策进行调整, 以适应东道国的特殊环境。政策的移动是社会、政治和文化等在空间上的交叉, 受到区域本身的属性、区域上的组织以及区域之间关系等因素的影响^[22]。因此一些政策受到地区与国别影响较大, 在移动过程中要考虑到政策产生的“土壤”与政策即将生存“土壤”间的关系与差异并

做出适当调试。

政策创新是指移植过来的政策仅进行调试仍不能适应新“土壤”，因此政策的具体内容与理念内涵需要创新。由于合作区的建设在海外，与国内园区本身就存在开发建设环境、管理运营背景的差异。因此，需要根据东道国具体的政治、经济、社会和文化，对部分政策进行创新。

1.3 政策移动的过程

在进行政策移动之前，需要筛选发展较为成熟，且具有相似发展背景的园区政策进行移植。国内园区经过 40 多年的发展，在开发、建设、运营、管理等方面经验丰富，一些优秀政策可以应用到中国境外经贸合作区。政策移动过程首先是将政策从母国脱嵌，同时判断政策的“土壤适应性”，将部分政策移植到东道国。例如人才政策、环保政策、管理政策等对合作区的发展具有积极促进作用且不受地域限制，这类政策及政策背后的理念可以尝试直接移植到中国境外经贸合作区。

然而每个合作区都具自身发展的特点，一些从母国直接移植过来的政策在重新嵌入到东道国的过程中，在宏观层面上要考虑东道国的政治、经济、社会和文化，中观层面要考虑合作区的地理区位、资源禀赋，微观层面要考虑合作区内部企业的发展与员工的诉求，从多层面政策进行调试。例如发展模式的移动应先了解东道国的经济发展水平，依据合作区的地理区位与基础设施条件做出相应调整，以确定好合作区发展路径。文化政策往往包含企业的管理理念、思想与传统文化，而这并不是政策移动带来的结果，而是包含在政策的制定中^[25]，在政策移动的同时就已经存在。因此在企业文化政策移动的过程中，要结合东道国的文化背景，在尊重当地文化的基础上，考虑当地企业与居民以及非政府组织等的诉求，确保不会出现类似纪录片《美国工厂》的排斥行为。

最后，一些政策对合作区兼容性较低，即使通过政策调试后仍然不能很好地适应东道国整体环境，因此要进行更深层次的政策创新。例如合作区的法律地位不明确，法律相关的政策制定，要视不同东道国的发展阶段与法律法规进行创新，要在遵守东道国法律的基础上，保障企业的权益。每个国家优惠政策都不同，需要根据东道国具体的发展条件来制定。晋升政策需要根据合作区的发展阶段进行创新，由于合作区发展初期是由母国派出管理人员进

行引领，在发展中后期应与当地人建立良好的沟通机制，对当地管理人员进行培养，以此作为沟通媒介。

2 案例分析

20 世纪 70 年代末，中国的生产力水平、基础设施虽较为落后，但恰逢全球产业分工，为承接国际产业转移，促进经济发展，中国政府提出改革开放政策。沿海地区的城市开发成为加快改革开放，推动现代化进程，实现经济发展的重要一步。天津位于中国东部沿海地区，建立了中国首批国家级开发区——天津经济技术开发区（天津泰达）。自 20 世纪 80 年代至今，天津泰达已从一片盐碱荒滩发展成为中国经济规模大、外向型程度高、综合投资环境优良的国家级开发区之一，成为中国开发区的先行者。

中埃·泰达苏伊士经贸合作区（泰达合作区）是商务部认定的国家级境外经贸合作区，由天津泰达投资控股有限公司承建。该园区与天津泰达具有相似的区位优势，与埃及的“苏伊士运河走廊”发展计划不谋而合。与天津泰达在盐碱荒滩上建成一座现代化工业新城一样，在埃及苏伊士运河畔的荒滩上，泰达合作区依托天津泰达的开发经验建成一座现代化综合型的产业园区。然而，中国的经济技术开发区是在特定背景下，由一系列无法复制的有利因素共同促成^[26]，政策的使用并不能简单地直接移植。因此本文以天津泰达和泰达合作区为例来探讨政策移动（表 2）。

2.1 政策移植

泰达合作区是由天津泰达集团开发建设，合作区的管理人员也由天津泰达委派，因此天津泰达成熟的建设和产业规划、运营管理等经验与理念可以直接移植到泰达合作区。在建设规划方面，泰达合作区移植了天津泰达营造“仿真国际投资环境”的理念，采取“滚动开发”模式，以高起步、高水平、高品质的“三高”标准把控合作区具体的开发建设，实现从起步区到扩展区的递推发展。在产业规划方面，移植天津泰达“横向成群、纵向成链”的产业发展理念，不断提升合作区品质，完善配套服务，打造综合型的产业结构。在运营管理方面，泰达合作区同样提供企业从签证办理、项目的考察申请与审批到最后项目签约的“一站式”服务，来提高办事效率。

在具体政策设计中，泰达合作区在建设过程中移植了天津泰达的相关政策，为合作区设计了环保

表 2 政策移植、政策调适和政策创新的对比

Table 2 Comparison of policy transplantation, policy adjustment and policy innovation			
	政策移植	政策调适	政策创新
政策名称	规划和建设和运营管理经验、环保政策、人才政策	文化政策、发展模式	法律政策、晋升政策、优惠政策
政策特征	对东道国环境的要求不高, 政策兼容性较强	文化政策包含企业理念和国家传统文化; 发展模式制定要考虑合作区地理位置和区域发展现状	法律政策要以东道国的法律法规为基础进行创新; 晋升政策考虑合作区的特殊性; 具体优惠政策存在国别差异
政策移动举措	直接移植政策背后的理念	根据东道国文化背景与发展空间规划进行相应调整	依据东道国的法律法规进行创新; 运用晋升机制激励员工; 优惠政策视东道国具体发展情况而定

政策、人才政策、文化政策、发展模式、法规政策等, 其中环保政策与人才政策可以直接移植。在环保政策上, 天津泰达认识到环保的重要性, 在建立初期就将绿色环保作为合作区发展的理念, 设立“泰达绿色发展资金”, 树立“生态是最公平的福利、环境是最基本的民生”的生态文明理念, 探索以“政府引导、企业主体、公众参与、媒体推广”的泰达环保机制。2018 年天津泰达被授予“年度绿色发展最佳实践园区”的称号, 成为国家级经开区绿色发展的典范。在埃及, 泰达合作区也始终坚持“规划先行”, 建设绿色生态的产业合作区。在空间规划上, 设计东西、南北 2 条景观道路作为主轴贯穿整个泰达合作区; 在合作区建设上, 注重使用节能环保材料, 主干路安装“风能+太阳能”路灯; 在招商引资上, 坚持将防治污染作为企业入园的标准之一, 避免埃及走“先污染, 后治理”的老路。在人才政策上, 天津泰达成立初期就广募贤才, 为海外留学归国人才、高校人才、创业人才等提供人才市场, 并出台一系列鼓励高素质人才入园的政策与办法。在人才培养方面, 设立“泰达学堂”专门培养具有国际视野并能带领泰达合作区走向国际化的复合型专业人才。在人才储备方面, 与埃及苏伊士运河大学、埃及中国大学等高等院校建立合作关系, 建立应聘人才的信息数据库, 满足入园企业对管理型、技术型人才的需求。95% 泰达合作区的员工是埃及当地居民, 为此中国在合作区内援建埃及职业技术培训中心, 以此提升劳动力职业技能, 并为经济多元化发展提供支持。

2.2 政策调适

中埃存在诸多理念、习俗、信仰等文化差异, 文化政策的移动往往包含企业理念乃至国家传统文化。因此, 文化政策重新嵌入到泰达合作区的过程当中, 首先要了解埃及文化, 考虑埃及员工对非本土文化的接受性, 再做出适当的政策调适。每个企业都有

自己的企业理念与企业文化, 天津泰达以国学为基础, 建立初期确立“开放、开拓、励精图大业; 求新、求实, 众志成城”的泰达精神, 后又提出“为投资者提供方便, 让投资者赢得利润”等口号, 塑造了泰达的服务文化^[27]。然而, 这种理念产生于特定的文化与发展背景, 不能直接移植。不同的文化背景塑造不同的民族性格, 泰达合作区在发展过程中尊重埃及当地的文化习俗与宗教信仰, 做到“求同尊异”。埃及人信奉伊斯兰教, 在文化政策调适中需要寻找国学与古兰经中契合点, 从而形成“团队、激情、奉献、坚韧、包容、创新”的企业精神, 以及“助人者, 人恒助之”的企业核心文化。在充分考虑埃及员工的文化背景与生活环境的情况下, 泰达在合作区内部设立了祷告室, 修建清真寺, 重大节日中埃两国员工共同举行庆祝活动, 提拔认同感较高的员工担任管理层^[28]。

在发展模式上, 天津泰达在空间发展上注重产城融合, 通过政府与市场共同促进的方式实现区域联动发展, 提出可持续、智能化、产业集群的发展方向, 为开发区创造优质的营商环境。泰达合作区延续了天津泰达“产城融合”的发展模式。但与天津泰达不同, 泰达合作区距离苏伊士城 40 km, 需要在合作区内部进行配套设施的建设, 逐步实现产城融合。首先, 通过与各类平台合作, 完善生产生活等配套设施吸引企业入驻, 为合作区带来产业人口; 其次, 引入相关物流与贸易, 形成固定的住宅人口后, 与埃及政府协商提供班车、加油站、警局、医疗中心等合作区外围的公共设施; 再次, 以一期合作区为基础推动产城融合, 以产业与金融为动力实现合作区资源整合; 最后以文化交流促进民心相通, 致力于将泰达合作区建成为一个集生产、生活、生态与生命活力于一体(四生一体)的国际现代化综合型园区。

2.3 政策创新

天津泰达是中国首批国家级经济开发区,具有先行与示范效应,在很多方面都进行了创新与改革的大胆尝试。在法律方面,天津泰达为保证开发区的快速、健康、可持续发展,在建立伊始就颁布了《天津经济技术开发区管理条例》《天津开发区企业登记管理条例》《天津开发区劳动管理规定》和《天津开发区土地管理规定》4项法规(<https://www.fadada.com/notice/detail-6339.html>; <https://www.fadada.com/notice/detail-6339.html>; https://code.fabao365.com/law_434549.html; <http://ezone.mofcom.gov.cn/article/al/201211/20121108433326.shtml>),以法律的形式明确天津泰达土地管理、企业登记管理、劳动管理等领域的管理办法,为开发区的开发与内部企业发展提供了坚实的法律保护。埃及政府为促进经济发展、吸引外资、提高就业、改善民生,于2002年发布83号特区法作为泰达合作区的法律基础,对合作区的开发、建立、招商及运营都起到“保驾护航”作用。然而入园企业仍面临埃及法律的变更与风险,因此合作区为入园企业提供法律咨询服务,并建立形成多级磋商机制,为合作区解决了各种政策法规问题,保障了合作区与企业的权益。

在职业晋升方面,天津泰达所有的薪级、职级都在一个薪酬体系框架下,工作晋升采用竞聘方式。泰达合作区也具有统一的薪酬体系,但在晋升方面进行了创新。泰达合作区在建设初期是由中国委派的中方人员进行合作区的管理,随后对埃及本地的管理人员进行培养,并以埃方管理人员作为媒介,与埃及员工进行沟通交流。为此,合作区创新“传帮带”的晋升政策。这样的晋升机制不仅能激励埃及员工的工作积极性,而且能提高沟通协调的效率。在优惠政策方面,天津泰达主要享受税收返还政策,中央财政返还泰达新增的税收,用于园区的建设和发展,并且对外商生产型企业的所得税实行优惠。泰达合作区主要享受产品出口不受限和免税、材料与设备免进口税、投资税收优惠等政策。埃及与世界主要经济体签订双边或多边贸易协议,产品出口不受数量与季节配额限制,可免税自由进入美国、欧盟、非洲等世界级市场。园区内企业免材料与设备等进口税费,与生产或服务相关活动所用船舶免征相关税费,实行投资税收优惠政策。

2.4 中埃·泰达苏伊士经贸合作区的政策转移过程

天津泰达与泰达合作区虽然建设时间不同,但

是皆由天津泰达投资控股有限公司开发建设,2个园区的类型、优势与建设的背景环境具有相似性,因此可将天津泰达在开发、建设、管理、运营等方面的成熟经验与优秀政策移动到泰达合作区。在泰达合作区建设初期,政策框架从中国脱嵌后,需要对政策的适应性进行判断,而后才能重嵌到埃及“土壤环境”中,先期是建设管理经验、人才、环保等政策的移动。在泰达合作区发展中期,文化政策与发展模式在嵌入泰达合作区时,仅进行政策移植已不能适应埃及的政治、经济、社会和文化环境,因此在政策重嵌过程中,要尊重埃及文化、了解当地经济水平并考虑利益相关方的多样诉求,在此基础上对政策进行调试。在泰达合作区发展后期,一些兼容性较低的政策在经过政策移植与政策调试后,仍不能重新嵌入泰达合作区的整体环境,需要进行更深层次的政策创新。在移植过来的政策框架下对法律政策、晋升政策等具体内容与内涵进行推陈出新,依据埃及当地法律法规与当地员工的工作习性进行政策创新,以适应埃及的合作区发展环境。

3 政策移动下园区的共性与个性

3.1 政策移植下的园区共性特征

对比天津泰达与泰达合作区,发现2个园区存在一些共性。埃及是一个以自然资源与服务业为主要收入来源的国家,基础设施落后、现代化水平较低、农村人口比重较大。在这样的大环境中,能建成现代化、国际化的综合型产业园区——中埃·泰达苏伊士经贸合作区,除了2国政府、园区和企业多层次的推进外,还可以从政策移动视角提炼2个园区的共性特征。

1)共享泰达集团成熟经验。2个园区在规划建设、运营管理方面都运用先进的理念、成熟的开发模式、“一站式”的服务等,大大提高了办事效率,为园区提供较好的发展基础。

2)注重人才的引进与培育。2个园区都意识到了人才对合作区发展的重要性。合作区各层级的管理、决策的制定乃至后续国际化发展都离不开高素质人才,为此在合作区发展初期就广揽贤才,无论是人才的外部引进与内部培养还是进行人才储备,都体现了合作区发展过程中对人才的迫切需求,因此人才政策可直接移植。

3)重视合作区生态环境的保护。天津泰达为促进节能降耗和保护环境实施环保补贴,还借助信息

化技术平台对企业生产、排污、空气等进行实时监测,成为国家级绿色开发区的引领力量。泰达合作区也提倡建立绿色生态的产业园区,坚持将环保作为入园标准。可见合作区在追逐利益的同时也必须寻求人与自然的平衡发展,环保理念可直接移植。

4)完善基础设施和配套设施。2个园区都意识到基础设施的完善不仅可以吸引企业入驻,同时改善员工的生活条件,促进合作区高质量发展,也为园区未来在空间及行业领域上的拓宽,以及实现整体发展打下坚实基础。因此,2个园区的基础设施与生产生活配套设施都较为完善。

3.2 政策调试与政策创新下的园区个性特征

境外经贸合作区的发展要依托东道国特定的要素禀赋、经济发展基础、交通条件、国民文化程度等,因此合作区发展不可能是“一个模子”,而是呈现多样化态势。即使以天津泰达为发展模板,并非所有政策都照抄照搬,而是根据东道国本地环境进行政策调试或政策创新,从而使合作区有其独特、个性的地方。

文化政策与发展模式的移动要依照东道国实际情况做出相应调整,在不同国家建立境外经贸合作区都应充分了解、学习和尊重当地的特色文化,结合当地的经济结构与经济发展水平,融合国家比较优势确定合作区定位,制定“泰达海外模式”,倡导合作区的个性发展。合作区的个性主要源于政策的创新。与在中国建立特区不同,境外经贸合作区法律主体不明确,因此在政策移动过程中,法规政策需要进一步优化,设立完善涉外投资法律风险防范体系。中国境外经贸合作区主要集中在“一带一路”沿线,多为发展中国家,法律法规差异巨大,给合作区及入园企业带来一定风险。与国内园区不同,入驻境外经贸合作区的企业大多是为了享受东道国优惠政策而“抱团出海”,需要在遵守东道国国家的法律法规前提下给予这些企业经济安全上的保障。因此,应由政府相关部门联合形成多级磋商机制,从风险的识别、防范、规避再到补偿形成一套完整体系,确保企业享受优惠政策,降低海外经济风险。境外合作区与国内园区最大的区别就是境外合作区扎根国外,要根据东道国的不同背景环境,在原有框架下对政策进行创新,例如晋升政策。政策的调试与创新都体现了每个合作区区别于其他园区的地方,有利于园区高安全、高质量发展。这些个性的产生也体现园区在探寻适合自身的发展道路。

4 结论与讨论

本文构建了政策移动的理论框架,采用案例分析和比较研究方法,以天津经济技术开发区和中埃·泰达苏伊士经贸合作区为例,将国内园区与境外经贸合作区的相关政策进行对比分析,验证政策在不同国家的适应性,得出如下主要结论:

1)政策施行的影响因素及对合作区的作用决定了政策在移动的过程中应采取哪种方式,是直接移植、部分调试还是完全创新。

2)规划建设经验、运营管理经验、环保政策、人才政策不受地域限制,可以进行政策移植。发展模式和文化政策受国家经济环境、产业环境与文化环境影响,需要进行政策调试。法律政策、晋升政策和优惠政策需要根据东道国的实际情况进行政策创新。

3)中埃·泰达苏伊士经贸合作区在建设运营过程中充分借鉴天津泰达建设经验,采用政策移动的方式,使2个独具个性的园区在发展中也存在共性特征。

未来中国境外经贸合作区进行政策移动时应注意以下事项:①确保国内园区和境外合作区在“土壤环境”与建设背景等要素上具有相似性,这是政策移动的前提;②根据政策实施的影响因素与不同作用来确定政策移动的方式,以确保政策的适应性;③在政策移动过程中,要充分了解东道国的资源禀赋、经济发展、文化法律等情况,尊重当地文化,秉承“多方共赢”的理念,承担社会责任,确保合作区健康可持续发展。

致谢:真诚感谢中国科学院地理科学与资源研究所宋涛老师对本文案例选取、框架结构等方面提出专业而有价值的建议;感谢中非泰达投资股份有限公司管理人员徐磊接受访谈并提供相关资料。

参考文献(References):

- [1] 商务部.商务部就2021年我国对外投资合作有关情况等答问[EB/OL].中国政府网,2022-01-20. http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/20/content_5669535.htm. [Ministry of Commerce. The Ministry of Commerce answers questions about foreign investment and cooperation of China in 2021.Chinese Government Website, 2022-01-20. http://www.gov.cn/xinwen/2022-01/20/content_5669535.htm.]
- [2] 孟广文,王春智,杜明明,等.尼日利亚奥贡广东自贸区发展历程与产业聚集研究[J].地理科学,2018,38(5): 727-736. [Meng Guangwen, Wang Chunzhi, Du Mingming et al. Development process and industry aggregation of Ogun Guangdong Free Trade Zone in Nigeria. Scientia Geographica Sinica, 2018, 38(5): 727-736.]

- [3] 卢进勇, 裴秋蕊. 境外经贸合作区高质量发展问题研究[J]. 国际经济合作, 2019(4): 43-55. [Lu Jinyong, Pei Qiurui. Research on high-quality development of overseas economic and trade cooperation zones. *Journal of International Economic Cooperation*, 2019(4): 43-55.]
- [4] 李嘉楠, 龙小宁, 张相伟. 中国经贸合作新方式境外经贸合作区[J]. 中国经济问题, 2016(6): 64-81. [Li Jianan, Long Xiaoning, Zhang Xiangwei. The new way of Chinese economic and trade cooperation overseas economic and trade cooperative zones. *China Economic Studies*, 2016(6): 64-81.]
- [5] Ye C, Li S, Zhuang L et al. A comparison and case analysis between domestic and overseas industrial parks of China since the Belt and Road Initiative[J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2020, 30(8): 1266-1282.
- [6] 孟广文, 赵钊, 周俊, 等. 泰中罗勇工业园“园中园”模式与效益评价[J]. 地理科学, 2020, 40(11): 1803-1811. [Meng Guangwen, Zhao Chuan, Zhou Jun et al. ‘Sub-zone’ model and benefit evaluation of Thai-Chinese Rayong Industrial Zone. *Scientia Geographica Sinica*, 2020, 40(11): 1803-1811.]
- [7] 熊烨. 我国地方政策转移中的政策“再建构”研究——基于江苏省一个地级市河长制转移的扎根理论分析[J]. 公共管理学报, 2019, 16(3): 131-144+174-175. [Xiong Ye. Research on “policy re-construction” in regional policy transfer in China—Based on grounded theory analysis of the river-chief system transfer in a city of Jiangsu Province. *Journal of Public Management*, 2019, 16(3): 131-144+174-175.]
- [8] Prince R. Policy mobility[J]. *International Encyclopedia of Human Geography*, 2020: 185-189.
- [9] Holzinger K, Knill C. The interaction of competition, co-operation and communication: Theoretical analysis of different sources of environmental policy convergence[J]. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2008, 10(4): 403-425.
- [10] Dolowitz D P, Medearis D. Considerations of the obstacles and opportunities to formalizing cross-national policy transfer to the United States[J]. *Environment and Planning C*, 2009, 27(4): 684-697.
- [11] Peck J, Theodore N. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations[J]. *Geoforum*, 2010, 41(2): 169-174.
- [12] McCann E J. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda[J]. *Annals of the Association of American Geographers*, 2011, 101(1): 107-130.
- [13] Temenos C, McCann E J. Geographies of policy mobilities[J]. *Geography Compass*, 2013, 7(5): 344-357.
- [14] Cochrane A, Ward K. Researching the geographies of policy mobility: Confronting the methodological challenges[J]. *Environment and Planning A*, 2012, 44(1): 5-12.
- [15] Geddie K. Policy mobilities in the race for talent: Competitive state strategies in international student mobility[J]. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2015, 40: 235-248.
- [16] Miao J T. Parallelism and evolution in transnational policy transfer networks: the case of Sino-Singapore Suzhou Industrial Park (SIP)[J]. *Regional Studies*, 2018, 52(9): 1191-1200.
- [17] Song T, Liu W D, Liu Z G et al. Chinese overseas industrial parks in Southeast Asia: An examination of policy mobility from the perspective of embeddedness[J]. *Journal of Geographical Sciences*, 2018, 28(9): 1288-1306.
- [18] 宋涛, 刘卫东, 高菠阳, 等. 合作伙伴关系视角下的海外园区政策移动性研究——以泰中罗勇工业园为例[J]. 地理学报, 2020, 75(6): 1199-1209. [Song Tao, Liu Weidong, Gao Boyang et al. Policy mobility of China’s overseas industrial zones in the lens of partnership: A case study of Thai-Chinese Rayong Industrial Zone. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1199-1209.]
- [19] Fraser N. From discipline to flexibilization? Reading Foucault in the shadow of globalization[J]. *Constellations*, 2003, 10(2): 160-171.
- [20] 肖芸. 政策转移研究的流动性转向——从国家中心到比较城市[J]. 社会学研究, 2019, 34(3): 219-241+246. [Xiao Yun. Mobility turn in policy transfer research: From state-centric to comparative urban approach. *Sociological Studies*, 2019, 34(3): 219-241+246.]
- [21] McCann E, Ward K. Policy assemblages, mobilities and mutations: Toward a multidisciplinary conversation[J]. *Political Studies Review*, 2012, 10(3): 325-332.
- [22] 刘卫东, 姚秋蕙. “一带一路”建设模式研究——基于制度与文化视角[J]. 地理学报, 2020, 75(6): 1134-1146. [Liu Weidong, Yao Qiuhui. Theorizing the construction of the Belt and Road Initiative: Based on institutional and cultural perspectives. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1134-1146.]
- [23] Benson D, Jordan A. What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh revisited[J]. *Political Studies Review*, 2011, 9(3): 366-378.
- [24] 沈正平, 简晓彬, 赵洁. “一带一路”沿线中国境外合作产业园区建设模式研究[J]. 国际城市规划, 2018, 33(2): 33-40. [Shen Zhengping, Jian Xiaobin, Zhao Jie. Study on the construction modes of China’s overseas cooperation industrial parks along the Belt and Road. *China City Planning Review*, 2018, 33(2): 33-40.]
- [25] Stone D. Transfer and translation of policy[J]. *Policy Studies*, 2012, 33(6): 483-499.
- [26] Chen X M. Change and continuity in special economic zones: A reassessment and lessons from China[J]. *Transnational Corporations*, 2019, 26(2): 49-74.
- [27] 赵绘存. 天津经济技术开发区创新发展34年回顾与展望[J]. 天津经济, 2019(1): 3-13. [Zhao Huicun. Review and prospect of Tianjin Economic and Technological Development Area in the past 34 years. *Tianjin Economy*, 2019(1): 3-13.]
- [28] 陈欣烨. “一带一路”下中国境外经贸合作区的发展实践——以中埃苏伊士经贸合作区为例[J]. 改革与战略, 2019, 35(1): 70-78. [Chen Xinye. The development practice of China’s overseas economic and trade cooperation zone along the Belt and Road—Taking Suez Economic and Trade Cooperation Zone as example. *Reformation & Strategy*, 2019, 35(1): 70-78.]

Policy Mobility of China's Overseas Economic and Trade Cooperation Zone: A Case Study of Tianjin Economic-Technological Development Area and China-Egypt TEDA Suez Economic and Trade Cooperation Zone

Wang Shufang^{1,2}, Yan Yuxin¹, Meng Guangwen^{1,2,3}

(1. *School of Geographic and Environmental Sciences, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China*; 2. *Institute of Free Economic Zone, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China*; 3. *Institute of European Civilization, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China*)

Abstract: China's overseas economic and trade cooperation zones are the spatial diffusion of the development experience of China's special economic zones. Based on the unique conditions of host country, the construction experience of domestic parks should be adjusted and applied to China's overseas economic and trade cooperation zones in order to adapt to the localized development. By use of case study and comparative analysis, this paper proposes a theoretical framework of policy mobility, and takes Tianjin Economic-Technological Development Area (TEDA) and China-Egypt TEDA Suez Economic & Trade Cooperation Zone (TEDA Suez) as examples to compare the relevant policies of domestic industrial zone and overseas economic & trade cooperation zone, thus verifies the applicability of policy in different "soil environment". The research shows that: 1) According to the influencing factors of policy implementation and different functions of policy, policy mobility can be divided into policy transplantation, policy adjustment and policy innovation. 2) Planning and construction experience, operation management experience, environmental protection policy, talent training policy can be used directly as policy transplantation; the development model and cultural policy belong to policy adjustments; legal policy, promotion policy and preferential policy should be completely changed as policy innovation. 3) The common features of two parks are reflected in the use of mature experience in domestic parks, the cultivation and reserve of talents, the protection of the park's ecological environment, and the improvement of infrastructure and supporting facilities. 4) The individuality of parks is embodied in seeking for the similarities on the basis of respecting cultural differences, the building of park brand, the innovation of promotion system, the establishment of coordination mechanism. This paper applies the theory of policy mobility to studying the relationship between domestic and overseas parks, and exploring the process of policy transplantation, policy adjustment and policy innovation, which deepens the connotation of policy mobility theory and enriches the theoretical research of overseas economic and trade cooperation zone.

Key words: the Belt and Road Initiative; overseas economic and trade cooperation zone; policy mobility; Tianjin Economic-Technological Development Area; China-Egypt TEDA Suez Economic and Trade Cooperation Zone