

# 中国境外政府间合作园区多尺度耦合建设机制 ——以中白工业园为例

刘志高<sup>1,2</sup>, 王涛<sup>1,2</sup>

(1. 中国科学院地理科学与资源研究所 中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室, 北京 100101;  
2. 中国科学院大学资源与环境学院, 北京 100049)

**摘要:** “一带一路”倡议提出后, 境外合作园区已成为中国企业走出去的重要平台和促进中国与沿线国家经贸合作的重要载体, 在“一带一路”建设中发挥着重要作用。其中, 政府间合作境外园区因合作规格高、投资规模大、建设进展快、成效初现, 并肩负着“一带一路”建设示范功能, 所以备受国际社会和学术界关注。但目前有关中国境外合作园区的研究多为政策导向型, 未将政府间合作园区与企业投资所建立的境外园区区分开。为此, 本文以中国—白俄罗斯(简称中白)为例, 讨论“一带一路”背景下政府间合作园区建设过程中的多尺度耦合机制。中白工业园是中白两国元首共同发起、亲自推动的“一带一路”旗舰项目, 已成为白俄罗斯首都明斯克新的经济增长极。研究表明, 境外合作园区的发起、建设和运营是两国政府、园区开发公司和园区企业在全球经济活动中不停协调各自利益, 追求共同目标的过程, 涉及多尺度(全球、国家间、园区、企业)和多主体(政府、企业)。具体而言, 中白两国出于各自战略目标考虑发起合作园区项目, 并建立起政府间合作框架和机制。政府间合作框架和机制为协调两国战略利益, 动员两国政治和经济资源推动园区发展提供了制度基础, 但它并不完全能保证园区的成功。合理的园区开发公司股权结构及其强大的全球网络动员能力是园区成功建设的关键。因此, 只有在处理好两国战略利益的同时, 开发公司和入园企业能获取经济收益, 才能确保政府间合作园区的长久发展。本文拓展性地将多尺度耦合理论用于分析政府主导的跨国大型园区项目合作, 有助于丰富人文地理学里的耦合研究, 并可为推动中国境外政府间合作园区高质量发展提供科学依据。

**关键词:** 境外园区; 政府间合作; 多尺度耦合; 中白工业园; “一带一路”倡议

DOI: 10.11821/dlxb202006007

## 1 引言

在国家内部划出一定区域, 实施较国内其他地区更加开放和灵活的特殊政策, 即设立各种类型的特殊经济区 (Special Economic Zones), 吸引投资和促进工业发展, 成为20世纪80年代以来全球众多国家和地区采取的重要政策工具<sup>[1-2]</sup>。截至2019年, 全球已有近5400家特殊经济区, 分布在140多个国家和地区<sup>[1]</sup>。尽管这些特殊经济区的名称和所

收稿日期: 2019-10-08; 修订日期: 2020-05-15

基金项目: 国家自然科学基金项目(41530751, 41901154); 中国科学院国际合作局项目(131A11KYSB20170014); 中国科学院战略性先导科技专项(XDA19040403); 国家社会科学基金项目(17VDL008) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.41530751, No.41901154; International Cooperation Bureau of Chinese Academy of Sciences, No.131A11KYSB20170014; Strategic Priority Research Program of Chinese Academy of Sciences, No.XDA19040403; National Social Science Foundation of China, No.17VDL008]

作者简介: 刘志高(1974-), 男, 湖北江陵人, 博士, 副研究员, 硕士生导师, 研究方向为对外投资与海外园区。

E-mail: liuzhigao@igsnr.ac.cn

采取的政策工具有所差异,但他们都试图通过实施优惠的政策和灵活、特殊的管理手段,创造良好的投资环境,吸引外来投资,引进先进技术和科学管理方法,以达到促进本国经济和技术发展的目的。根据联合国贸易和发展会议出版的《2019年世界投资报告》,特殊经济区建设方式呈现出新动向:与境外伙伴合作建立的园区(Foreign Partnership Zones)日益普遍<sup>[1]</sup>。事实上,早在20世纪80年代末90年代初,新加坡就在印度尼西亚、马来西亚和越南探索建立了海外园区。近年来,日本、意大利、俄罗斯政府也分别与印度、白俄罗斯和埃及政府合作建立相关工业园区<sup>[1]</sup>。

中国大陆在20世纪70年代末实行改革开放后,先后成立了包括经济特区、经济开发区、高新区、保税区和自由贸易试验区等在内的多种特殊经济区。这些特殊经济区在促进中国经济结构转型、提高全球价值链参与程度、增强地方和国家竞争力等方面发挥了重要作用。中国大陆在建立经济特区和各类开发区的过程中,广泛地吸收了其他国家与地区,尤其是韩国、台湾、香港和新加坡园区的开发建设经验,并探索出了一条具有中国特色的特殊经济区发展模式<sup>[2]</sup>。自20世纪90年代末以来,随着中国对外直接投资规模的不断扩大,中国企业和政府开始探索建设境外合作园区。商务部先后出台了多项政策措施,鼓励支持境外合作园区发展。2013年中国政府提出“一带一路”倡议,鼓励与“一带一路”沿线国家探索投资合作新模式,鼓励合作建设境外经贸合作园区(以下简称“境外合作园区”),促进产业集群发展<sup>[3]</sup>。“一带一路”倡议实施6年多以来的经验表明,境外合作园区已成为了中国企业“走出去”的重要平台和促进中国与沿线国家经贸合作的重要载体,在“一带一路”建设中发挥着重要作用<sup>[4-6]</sup>。

相对于新加坡、日本和韩国等国的境外园区,中国在境外建立合作园区的时间相对较晚。国外研究多集中关注新加坡的境外园区。这些研究或剖析了新加坡20世纪90年代发起的“区域化战略”的背景动因与经验教训,或评估了新加坡在中国、印度尼西亚和越南的海外园区对东道国或所在地区的影响<sup>[7-14]</sup>。研究表明,建设合作园区是新加坡政府实施经济转型发展战略的主要组成部分,具有明显的政府主导性<sup>[8-12]</sup>。另外,东道国和母国的社会经济和政治结构深刻地影响着合作园区建设所需资源的配置。同时,国际政治经济环境也影响着合作园区建设的成败<sup>[12, 15]</sup>。为此,近年来越来越多的学者在政策转移理论的启示下认识到,境外园区的建设过程本质上是一个外来发展政策本地化的过程<sup>[13, 16-18]</sup>。但这些研究多是从新加坡的角度进行讨论,往往将中国等东道国视为园区制度的被动学习者<sup>[16-17]</sup>。

随着中国境外合作园区建设的不断推进,国内外学者开始讨论中国的开发区建设经验在非洲和东南亚等地的适用性,以及境外合作园区建设对东道国和中国经济发展的作用<sup>[19-22]</sup>。“一带一路”倡议提出后,有关中国境外合作园区的学术论文和研究报告的数量不断增加。根据中国知网期刊论文和硕博士论文库统计,截至2013年以“境外经贸合作区”“海外合作园”和“境外合作园”为主题的论文数量仅为143篇,到2015年论文累计数量为205篇,截至2019年增至539篇。有关中国境外合作区的中文研究多为政策导向,主要探讨了园区成立的背景与动因、发展历程与现状和园区类型<sup>[23]</sup>,或结合具体案例研究了中国境外合作区的区位选择<sup>[24-26]</sup>、投资方式<sup>[27-29]</sup>、运营模式<sup>[29]</sup>、盈利模式<sup>[28-29]</sup>、产业选择<sup>[24-25]</sup>、经济效益<sup>[24, 26]</sup>、发展机制<sup>[25]</sup>以及面临的困难与挑战<sup>[30-31]</sup>,并提出相应政策建议<sup>[23, 32]</sup>。

尽管国内外研究为理解中国境外合作园区的发展提供了重要启示,但现有研究未充分重视境外园区合作形式的差异性,即目前的研究尚未将通过政府合作框架建立起来的合作园区与由企业投资所建立的境外园区区分开。从合作形式来看,境外合作园区存在

着多种形式，既包括跨国公司直接投资的产业园，又包括跨国公司与东道国政府通过公私合营形式合作建立的园区，还包括通过政府间双边协议设立的合作园区<sup>[1]</sup>。从投资战略上看，政府间合作园区往往是两国经贸合作的重要抓手，对促进两国经贸合作与文化交流具有重要的战略意义，而私营跨国公司建设的海外园区则多服务于本公司的商业利益。另外，政府间合作园区可动用的政治和经济资源更多，投资规模往往更大，能对当地经济产生深远影响，同时还可能重塑当地乃至东道国的发展环境。因此，从设立动因、发展动力和运行机制看，政府间合作园区与一般境外合作园区均存在着重大差异。

为此，本文以中国—白俄罗斯（简称中白）工业园为例，从多尺度要素耦合的角度探讨“一带一路”背景下的中国境外政府间合作园区建设机制。中白工业园全称为“中国—白俄罗斯巨石工业园”（The China-Belarus Industrial Park Great Stone），是2010年由中国国家主席习近平和白俄罗斯总统卢卡申科共同发起并亲自推动的合作园区项目。目前，中白工业园已成为中白友好合作的标志性项目以及白俄罗斯首都明斯克新的经济增长极。中白工业园的发展表明，政府间合作园区项目的发起与建设是两国政府、园区开发公司和园区企业不停协调各自利益，追求共同目标的过程，涉及多尺度（全球、国家间、园区、企业）和多主体（政府、企业）。两国政府出于各自战略目标考虑发起合作园区项目，政府间合作框架和机制为园区发展提供了制度保障，但园区开发公司能否成功地动用各种力量吸引企业入园，能否整合全球资源为园区企业提供优质的投资环境和发展平台，是决定合作园区成败的关键。本文不仅响应了国际学术界关于多尺度耦合机制研究的呼吁<sup>[33-34]</sup>，还拓展性地将其用于跨国项目合作，有助于丰富人文地理学多尺度耦合机制研究，同时为中国境外合作园区建设高质量发展政策的制定提供科学基础。

## 2 政府间境外合作园区分析框架

自20世纪90年代末以来，中国企业开始自发探索在海外建立产业园区<sup>[20]</sup>。为推动中国企业抱团“走出去”，2005年中国商务部合作司开始牵头建立“中国境外经贸合作区投资促进工作机制”，正式启动了鼓励扶持企业建设境外合作区的工作。2013年“一带一路”倡议提出后，境外合作区成为推动中国与“一带一路”沿线经贸合作的重点抓手，中国政府积极推进与相关国家合作建立合作园区。根据商务部对外投资和经济合作司统计，截至2018年9月，中国在46个国家开发建设了113家合作园区，累计投资366.3亿美元，入园企业4663家，上缴东道国税费30.8亿美元<sup>[35]</sup>。其中，白俄罗斯的中白工业园、埃及的中埃苏伊士经贸合作区、柬埔寨的西哈努克港经济特区是由中国与相关国家政府首脑共同发起的政府间合作项目。尽管中国在境外成立的政府间合作园区的数量有限，但这些项目建设进展快且成效初现，并已经或即将对东道国发展环境和政策产生重大的影响。另外，政府间合作园区是“一带一路”建设的早期收获项目，肩负着向东道国和国际社会展示共建“一带一路”建设成效的历史使命<sup>[5, 36]</sup>。因此，这类项目备受国际社会和学术界关注。

为理解经济全球化背景下政府间合作园区建设机制，利用多尺度耦合概念提出本文的分析框架。“耦合”作为物理学的经典概念，是指两个或两个以上独立要素之间相互作用，并产生以物质为载体的能量交换过程。地理学家借用耦合概念，研究陆地表层系统演变过程中多要素之间的相互作用、多过程联系以及内在机制联动<sup>[33]</sup>。在经济全球化时代，一个地方产业既根植于本地网络，又镶嵌于全球网络中，其影响要素来自多个空间尺度，不同空间尺度要素既相互独立，又相互依赖。因此，全球生产网络学者主张，地



方产业发展是地方经济主体（企业或政府）有目的地组织、协调本地资产（如技术、生产资源、劳动力资源、制度环境），与全球生产网络主导者（一般为跨国公司）战略耦合的结果<sup>[34, 37]</sup>。这一过程也是地方政府获取经济效益（如税收）和社会效益（如就业岗位）以及跨国公司获得市场或战略性资源的过程。与国家内部地方产业发展不同的是，作为政府间合作项目的政府间合作园区更需要两国政府协作与多层级主体的共同治理（图1）。

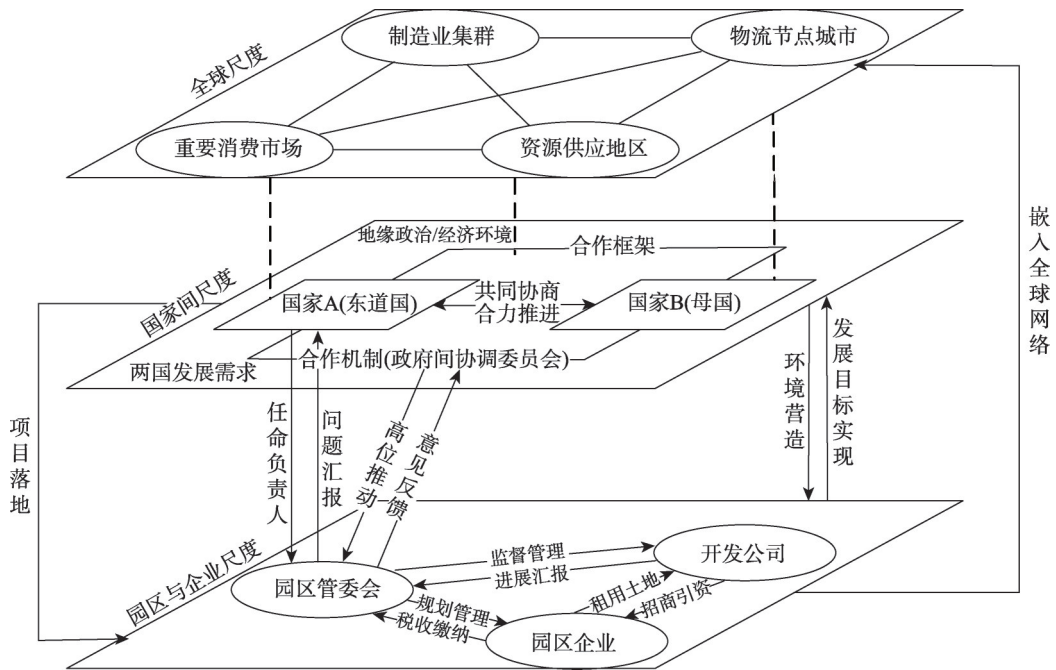


图1 政府间合作园区的多尺度耦合分析框架

Fig. 1 The analytical framework of multi-scale coupling for understanding intergovernmental cooperation parks

尽管政府间合作园区也必须考虑商业盈利，但与跨国公司建立的纯商业性质的海外工业园相比，政府间合作园区同时具有推动与东道国的经济合作、提供发展援助、以及实现某些战略计划的发展目标。这意味着一国在选择另外一国合作建立合作园区的过程中具有战略选择性，如中国政府与新加坡合作建立苏州工业园区是为了向新加坡学习高效的行政管理经验，而新加坡政府则希望通过园区合作加强与中国的经贸合作<sup>[7-9]</sup>。同样，中国与相关国家合作建立的政府间合作园区也体现了各自的战略目标。白俄罗斯、埃及和柬埔寨是中国“一带一路”建设的重要支点国家，与这些国家政府合作建立高规格合作园区，不仅有利于中国企业“抱团”走出去，更为“一带一路”建设起到了示范功能。而这些国家工业化基础薄弱，缺乏园区建设经验，试图通过学习中国开发区经验促进本国工业化和现代化。为协调两国发展战略利益，妥善解决园区发展中的重大问题，政府间合作园区往往需要建立高规格政府间合作框架和机制。例如，中国—新加坡（简称中新）苏州工业园区、中白工业园和中埃泰达苏伊士经贸合作区都建立了政府间协调委员会。尽管俄罗斯与埃及合作建立的俄罗斯工业区尚未设立专门的协调机制，但俄罗斯工业和贸易部与埃及苏伊士运河经济区发展总局被指定为主管协调机构。

如果说政府间合作框架和机制的主要作用是协调两国战略目标和战略利益，那么境外合作园区的园区管委会和园区开发公司则是两国战略目标的执行者。其中园区开发公

司构建是否合理，是否具有强大的全球网络动员能力是境外合作园区成败的关键。园区管委会往往代表东道国对园区进行行政管理，它可直接向东道国相关部门汇报，并且是园区与政府间协调委员会联系的主要桥梁。中新苏州工业园区管委会由苏州市政府和新加坡贸易与工业部组成，中埃泰达苏伊士经贸合作区管委会则由天津市政府与苏伊士特区管理总局组成，而中白工业园管委会负责人则由白俄罗斯政府委派。园区开发公司具体负责园区的开发和运营，往往是由东道国和母国的相关公司组成，有些园区也吸引了第三国机构入资园区开发公司的经营。中新苏州工业园区在1994—1999年之间发展受阻的事实表明：开发公司合理的股份结构是合作园区各方利益诉求的重要保障，是合作园区顺利推进的重要前提。苏州工业园区成立之初，由于中方财团仅占园区开发公司股份的35%，苏州市政府并不积极支持该园区的发展，转而支持本市管辖的苏州高新区，导致苏州工业园区开发公司长年亏损。2000年开发公司将中方财团的股权比例调整到65%后，园区很快就实现了盈利<sup>[6]</sup>。

尽管由于园区投资周期长、投资规模大，东道国和合作国往往会在资金投入和土地供给等方面给予支持，但土地开发和提供服务所得是园区开发公司收益的主要来源，这就意味着园区必须吸引到足够多的企业并不断提高服务质量。为了确保政府间合作园区的顺利推进，两国政府往往会通过政治动员和财税政策引导鼓励本国企业入园。随着园区基础设施的完善和集聚经济的形成，将吸引到更多的企业入园。入园企业以园区为基地，享受东道国优惠政策，获取劳动力和技术等生产资源开展生产活动，借助园区有利的区位条件，开拓本地和周边市场。在经济全球化时代，境外合作园区并非经济“孤岛”，而需要通过基础设施互联互通嵌入到全球贸易和市场网络而实现发展目标。因此，将境外合作园区与主要资源供应地、重要消费市场和制造业集群连接起来是园区发展的关键。除了铁路、港口和通讯等基础设施联通外，海关、贸易和税收政策的畅通程度也深刻影响着园区的发展。而园区能否实现更大范围的互联互通，一定程度上取决于两国政府间的合作意愿，以及作为两国战略目标的执行者——园区开发公司动员本国和国际资源的能力。

### 3 案例区概况和研究方法

#### 3.1 中白工业园概况

中白工业园由中国和白俄罗斯两国元首亲自倡导并共同推动，是中白政府间合作层次最高的项目，是“一带一路”建设的旗舰项目。中白工业园也是白俄罗斯占地面积最大、政策条件最为优越的产业园区。园区位于明斯克州斯莫列维奇区，距白俄罗斯首都明斯克市区25 km，交通便利，邻近明斯克国际机场、铁路以及柏林至莫斯科的洲际公路（E30欧洲高速公路、E28欧洲高速公路），距离立陶宛克莱佩达港和拉脱维亚的里加港350~500 km。根据白俄罗斯总统卢卡申科2012年6月签发的《关于中白工业园项目总统令》，园区将重点发展包括机械制造、电子信息、精细化工、生物医药、新材料、仓储物流等在内的高新技术产业。同时，园区计划到2020年建成容纳25~30万人的小城，到2030年建成可以容纳和带动上百万人就业生活的以高科技为主，集生态、宜居、兴业、活力、创新五位一体的明斯克的卫星城。

截至2019年底，园区共有入园企业60家，协议投资额超过11亿美元。其中，有27家中国企业，18家白俄罗斯企业。从行业分布看，园区内企业主要经营项目涉及电子和通信（21家）、机械制造（11家）、材料与化工（9家）、生物技术（7家）和大数据储存

与处理(5家)(表1)。目前有19家企业已正式投产,主要包括招商局集团(简称招商局)中白商贸物流园、华为、中电科38所、北京建谊、一拖、中新智擎科技、建谊数字城市、莱斯国际、白俄罗斯列万达公司、白俄罗斯哈斯雷伊特大数据公司和白俄罗斯医疗设备公司。

### 3.2 研究方法

本文所采取的方法主要是实地调研。其中有2次境外调研,分别于2018年6月和2019年6月完成,国内调研部分在2018年7—8月完成。正式调研均采用半结构化访谈方法,每次持续约1.5 h。2018年6月,研究团队先后在德国杜伊斯堡、白俄罗斯明斯克对德国杜伊斯堡港务集团和中白工业园进行了正式调研。在杜伊斯堡向杜伊斯堡港务集团高级管理人员了解了该集团投资中白工业园的原因及其在园区建设中的角色;在明斯克与中白工业园开发公司的总经理和3名部门主管进行了座谈,主要调查了中白工业园的发展历史和治理结构,并与4家中国企业和1家中白合资企业高管进行了访谈,以了解其在中白工业园的投资动机。2019年6月在明斯克进行了补充调研,访谈了园区开发公司3名部门经理和3家企业高级管理人员。

国内调研在北京进行,主要与“一带一路”领导小组办公室、国家发改委外资司、商务部合作司、中国开发银行、中国进出口银行和国资委的工作人员展开了访谈。这些政府部门和银行均为中国—白俄罗斯政府间协调委员会的中方成员单位。对这些单位的访谈问题主要集中在中白工业园项目在“一带一路”建设中的作用,中国为什么需要和如何与白俄罗斯发展经济和外交关系,以及中国政府部门和银行在中白工业园项目建设中的作用等方面。另外,还对2个中白工业园的开发公司股东(中工国际工程股份有限公司和招商局集团)的海外事业部进行了访谈,主要了解中白工业园的开发建设过程和治理结构的变化。此外,本文还利用了大量的二手资料,包括已出版和未出版的公司报告、白俄罗斯和中国的官方和非官方文件,以及国际货币基金组织和白俄罗斯中央银行的统计数据。

## 4 中白工业园案例分析

### 4.1 中白工业园的缘起与白俄罗斯国内外环境分析

白俄罗斯地处东欧内陆,东邻俄罗斯,南与乌克兰接壤,西部同3个北约和欧盟成员国(波兰、立陶宛和拉脱维亚)毗邻。白俄罗斯是欧亚陆路交通的必经之地,是俄罗斯联系欧洲的重要通道,战略地位非常重要。1991年白俄罗斯独立,经过短暂疾风暴雨式的“休克疗法”后,1994年卢卡申科当选总统。他主张循序渐进,强调社会公正与平衡的由国家控制的市场经济改革<sup>[38]</sup>。但在建立市场经济的过程中,白俄罗斯仍面临着不

表1 中白工业园入园企业产业类型和投资主体(家)  
Tab. 1 The industry and investment country distribution of enterprises in the China-Belarus Industrial Park

	入园	动工	投产	总数
产业类型				
电子和通信	12	2	7	21
机械制造	6	1	4	11
材料与化工	7	1	1	9
大数据储存与处理	3	0	4	7
生物技术	4	0	1	5
综合物流	0	1	1	2
其他	2	2	1	5
合计	34	7	19	60
投资主体				
中国	13	3	11	27
白俄罗斯	3	11	4	18
中白合资	2	1	1	4
其他	8	0	3	11

注:数据截至2019年11月26日。



少困难。国际收支持续失衡,“高债务”和“高赤字”等问题长期困扰着白俄罗斯。自2010年以来,白俄罗斯外债总额占国内生产总值的比重一直高于40%。由于长时间执行高度集中的计划经济体制,白俄罗斯经济结构单一且对外经济依赖度较大。白俄罗斯进出口总额长期是国内生产总值的120%以上。从贸易伙伴的地理分布来看,俄罗斯是白俄罗斯的最大贸易伙伴,对俄罗斯的出口占白俄罗斯出口总额的30%以上,从俄罗斯的进口占白俄罗斯进口总额的50%。能源生产及其制品是白俄罗斯的主要经济部门,但白俄罗斯的能源供应严重依赖俄罗斯,80%以上的能源原材料都从俄罗斯进口。近年来,白俄罗斯从中国进口商品的数额不断增加,对中国的商品贸易逆差有所扩大。从白俄罗斯贸易的商品结构看,机械及运输设备、纺织品和服装在内的其他制成品在出口中所占份额不断下降,是造成贸易逆差的主要部门。

2008年后,白俄罗斯经济相继遭受国际金融危机、外汇危机和国际油价暴跌的冲击,与俄罗斯在农产品和天然气贸易方面也不断发生纠纷<sup>[39]</sup>。在此背景下,白俄罗斯政府试图通过与俄罗斯以外的国家加强经济合作,以摆脱经济发展严重依赖俄罗斯的困境。改革开放以来,中国在经济、科技、社会等领域取得了举世瞩目的成就。白俄罗斯的政治精英非常有兴趣学习中国的发展经验。卢卡申科本人担任总统后,曾四次来华访问,2010年明确提出要“了解中国,学习中国,接近中国”,并积极加强与中国的外交关系和经贸合作。近年来,两国之间高层互动频繁,经贸往来不断深化,中国已经成为白俄罗斯在亚太地区最大的贸易伙伴和投资国。白俄罗斯领导人认识到,在传统贸易伙伴国家(俄罗斯和乌克兰)经济不景气的背景下,加快与中国经贸合作,促进贸易和投资多元化,有助于白俄罗斯经济发展。

通过创办各种类型的开发区和产业园区,从而推动地方和国家经济发展,是中国改革开放的重要经验。尽管白俄罗斯在2000年前后创办了6个自由经济区,但由于缺乏创办园区的经验,这些自由经济区的发展速度十分缓慢<sup>[40]</sup>。为此,在2010年3月时任中国国家副主席的习近平访问白俄罗斯期间,卢卡申科总统提出,希望借鉴中国开发区经验,尤其是中国和新加坡合办的苏州工业园区的成功经验,在白俄罗斯境内合作建立工业园。经过中国驻白俄罗斯大使馆推荐,中工国际工程股份有限公司(简称中工国际)作为中方合作单位承担了工业园开发和建设项目。中工国际隶属于中国机械工业集团有限公司(简称国机集团),具有丰富的国际工程总承包管理经验,且已在白俄罗斯境内承担了多个工程建设项目。2010年10月,中工国际与白俄罗斯经济部正式签署了《在白俄罗斯共和国境内建立中国—白俄罗斯工业园区的合作协议》。2011年9月18日,时任中国人大委员长吴邦国访白俄罗斯期间,两国签署了《中华人民共和国政府和白俄罗斯共和国政府关于中白工业园的协定》,该项目被正式纳入两国政府间合作项目。

#### 4.2 中白两国战略利益耦合与中白工业园的高位推行

从苏州工业园区等国际上的政府间合作园区的成功经验来看,东道国和母国的战略利益协调和两国间政府的高位推动是项目早期顺利开展的主要保障<sup>[16]</sup>。2013年7月,中白两国元首宣布建立中白全面战略伙伴关系,提出要扩大相互投资,办好合资企业和中白工业园建设。2013年中国国家主席习近平提出共建“一带一路”倡议后,白俄罗斯积极响应。白俄罗斯属于欧亚经济联盟的创始国之一,同时处于丝绸之路经济带北线“关键节点”位置,在丝绸之路经济带建设中具有重要的战略地位。“一带一路”倡议提出后,中白工业园被列为“早期收获”项目。中国政府希望通过该项目建设促进中白两国战略协作,提升双边关系,并向世界展示共建“一带一路”效应。同时,白俄罗斯政府希望中白工业园能够形成集聚效应推动白俄罗斯高新技术产业发展,能发挥“窗口效

应”，推动白俄罗斯自由经济区建设乃至整个国家的市场化改革。因此，无论是中国还是白俄罗斯政府都高度重视中白工业园建设，并动用了大量的政治和经济资源推动该合作项目落地见效。

早在2012年6月，卢卡申科总统就颁布了第一个《关于白俄罗斯和中国工业园的总统令》。除了在法律上规定了中白工业园为“区域经济特区”，该总统令还系统规划了园区的发展目标，提出了具体的招商引资计划，并规定了入园企业在土地租赁、税收和劳工等方面享有的优惠政策。同时中国国家领导人，包括习近平主席、李克强总理和张高丽副总理，曾多次亲自指导中白工业园建设。2015年5月，习近平主席访问白俄罗斯时亲临中白工业园项目视察，并明确提出，要将中白工业园打造成丝绸之路经济带上的明珠和两国互利合作的典范。卢卡申科总统高度重视中白工业园建设，视之为奠定中白友好合作的基石。

在借鉴中新苏州工业园区建设经验的基础上，中白工业园成立了三级管理体制（图2）。第一级是中白副总理级政府间协调委员会。2012年10月，由中国商务部与白俄罗斯经济部共同牵头成立中白工业园协调工作委员会，共同协商解决园区融资、市场准入、税收和运营管理等重大问题。政府间协调委员会中方成员单位包括商务部、国家发改委、国资委、国家开发银行、中工国际和中国机械工业集团，白俄罗斯成员单位包括经济部、总统办公室、外交部、工业部、农业和食品部、建设部和明斯克州政府。截至2019年底，政府间协调委员会已召开了12次会议。

第二级是代表白俄罗斯政府的园区管理委员会。园区管委会负责园区内的行政管理工作，主要负责创造硬件基础设施和制度环境以吸引外国和本国投资，包括提供从公司注册、项目准入到土地过户和报建审批在内的一站式服务、土地利用规划和管理及园内自然生态环境保护等。园区管理委员会主任由白俄罗斯总统直接任命，享受副总理级别的行政权限，工作直接向白俄罗斯内阁汇报。现任管理委员会主任亚历山大·亚罗申科（Alexander Yaroshenko）曾任白俄罗斯经济部部长。政府间协调委员会和园区管理委员会高规格的配置为落实两国元首达成的共识和协调两国资源高效推动中白工业园项目的

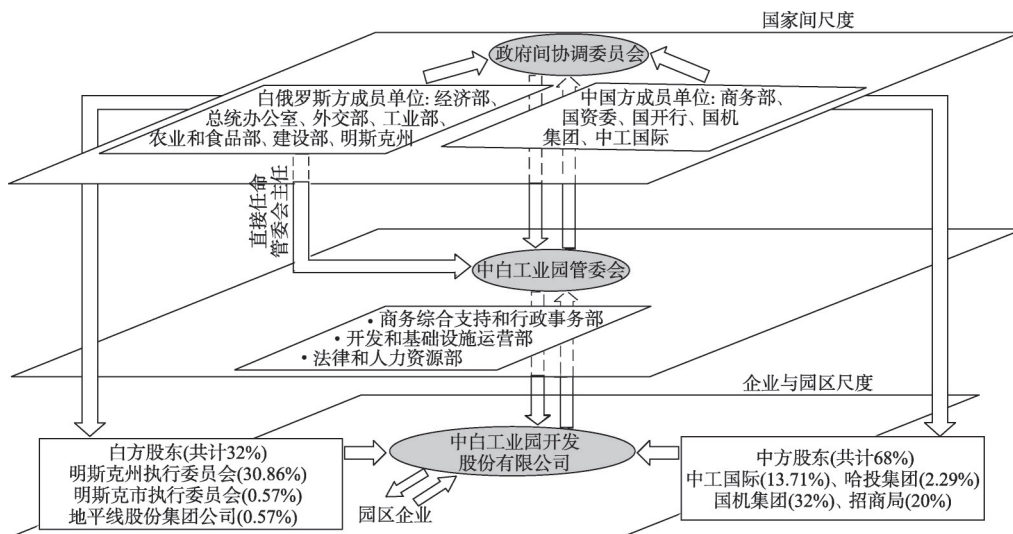


图2 中白工业园三级管理体制

Fig. 2 Three-level management system of the China-Belarus Industrial Park



顺利开展提供了一定保障。

第三级是园区开发公司。开发公司是园区开发建设、运营管理的经营实体，由中白双方股东于2012年8月出资组建。其中，国机集团、招商局、中工国际、哈尔滨投资集团等中方股东共持股68%，明斯克州政府、白俄罗斯地平线公司等白方股东共持股32%。开发公司主要负责园区的土地开发和招商引资工作（图2）。

除了高位推动下的制度性建设外，在这一期间园区主要进行基础设施建设，但招商进展缓慢。截至2015年4月招商局参与中白工业园前，仅有3家企业入园，其中两家企业（华为和中兴）已在白俄罗斯经营多年，为了享受园区优惠政策而迁至园区。这一时期中白工业园招商缓慢有着多重原因，既有国际原因，如欧盟对白俄罗斯的制裁，也有白中两国对园区发展方向的认知差异原因，如白俄罗斯政府坚持发展环境友好的高科技企业，而中国则主张降低入园企业的环境影响评价标准等。另外，园区和周边配套基础设施不完善及园区的开发建设经营经验不足也是重要的原因。中工国际的优势主要在于工程建设，而缺乏园区运营经验，尤其是缺乏全球招商的能力和 network，一定程度上导致了早期招商工作进展不顺。

#### 4.3 中白工业园的多尺度耦合策略与园区招商引资

尽管两国高层推动建立起来的合作框架和协调机制为协调两国战略利益，推进中白工业园建设提供了制度性保障，但园区开发公司和入园企业能够获取适当的经济收益才能确保园区的可持续发展，才能保障两国国家战略利益的共同实现。而上述各方利益实现的关键是园区开发公司需要具有强大的全球资源整合能力，以及两国政府间的通力协作。资源的整合过程实质上是多尺度要素相互耦合的过程。在这一利益协调和资源耦合过程中，园区开发公司需要使用多尺度耦合策略。具体而言，园区开发公司向上需要通过尺度跳跃策略，加强与园区外企业合作，完善园区内基础设施，加强与外界互联互通，并通过园区管委会向两国政府争取更优惠的政策和更大的支持，以为入驻企业提供更好地软硬件投资环境。同时，园区开发公司向下需要通过尺度下降策略，为园区企业发展搭建金融、技术创新平台和培育园区文化。

由于白俄罗斯缺乏园区运营方面的经验，因此中方合作伙伴的园区运营能力就成为了关乎中白工业园建设成败的关键。鉴于中工国际缺乏园区运营能力，经过中国政府有关部门协调，招商局集团于2015年4月30日入股中白工业园开发股份公司，占股20%，主导工业园的开发建设与运营管理。招商局是一家创立于1872年，总部设在香港的大型国有央企。招商局创办了中国大陆第一个开发区（深圳蛇口工业区），并参与建设福建漳州开发区，有着丰富的园区开发和经营经验。同时，招商局是一家在交通运输基础设施建设运营、金融投资与管理等领域具有全球竞争力的跨国公司，有着强大的全球网络资源和运营能力。深圳经济特区的经验表明：在经济全球化时代，一个成功的产业园区不能成为全球经济中的“孤岛”，而需要加强基础设施互联互通建设，与园区外的原材料供应地、销售市场和物流中心建立起高效、便捷的物流网络。经过大量的调研，招商局认识到：制约园区发展的重要瓶颈是由于白俄罗斯地处东欧平原内陆，资源匮乏，市场狭小，因此需要加强与周边国家的互联互通，解决中白工业园原材料运入和产品运出的问题。为此，招商局采取了一系列“尺度跳跃”的策略，提高中白工业园对外互联互通。中白商贸物流园的建设 and 杜伊斯堡港务集团的引入是中白工业园“尺度跳跃”重要举措。

尺度跳跃是指较低尺度的行动者通过游说和利益重塑等手段，获取较高尺度上的支持。在中国和白俄罗斯政府的支持下，2015年12月招商局集团旗下的招商局物流集团与中白工业园开发公司共同投资建立中白商贸物流园。商贸物流园规划面积1 km<sup>2</sup>。2017

年5月完成第一期工程,占地面积0.3 km<sup>2</sup>,包括仓储服务、交易展示、供应链增值服务、商贸物流园区配套四大功能区。商贸物流园的建设反映了中白工业园区建设试图由传统的生产型工业园区向主动嵌入全球生产和物流网络的综合性产业园区转型的努力。但嵌入全球网络需要更大范围的合作。为此,物流园加强了与德国杜伊斯堡港务集团的合作,联合为中白工业园引进了铁路专用线,将工业园与“一带一路”的中欧班列路线直接相连,并在园区内合作建设公共海关保税仓等。德国杜伊斯堡是中欧班列的主要欧洲目的地之一,杜伊斯堡港务集团是德国最大的内河港运营商,在欧洲大陆建立起了强大的物流网络。2018年5月杜伊斯堡港务集团成为中白工业园开发公司股东,占有0.7%股份。杜伊斯堡港务集团的加入不仅有助于提高中白工业园的国际知名度,吸引更多欧洲企业入园,同时也加强了中白工业园与中国和欧洲市场的联系。另外,招商局还正在推动加强白俄罗斯政府与立陶宛、拉脱维亚跨境货物运输和港口开发合作,以打通白俄罗斯到波罗的海的出海通道。

除了基础设施建设外,招商局还使用了尺度跳跃策略推进园区招商工作。招商引资是园区开发公司的主要工作,但中白工业园早期建设的经验表明,仅仅凭借园区开发公司的力量难以顺利完成,为此招商局主导园区开发后,中白工业园充分利用了中国体制优势和招商局的声誉,通过争取国资委和地方政府的支持,吸引了中国国有企业和深圳企业的入驻。截至2019年底,有27家中资企业和4家中白合作企业入驻园区,超过入园企业的半数;19家动工企业中,有10家中资企业和1家中白合资企业。由此可见,中国企业是中白工业园的支柱。国有企业投资项目往往规模大,开工早,投产快,对园区招商引资工作起到引领示范作用。中白工业园是中国“一带一路”建设的旗舰项目,招商局是国务院国资委直接监督管理的大型中央企业,在招商局的不断争取下,中国有关部门通过政治动员和政策激励,引导鼓励国有企业参与中白工业园重大项目建设。入驻中白工业园的国有企业有招商局、中国一拖、中联重科公司、中国电子科技集团、中信集团、山东潍柴集团、甘肃中甘国际、成都新筑丝路公司等。由于白俄罗斯曾是苏联时期重要的重型机械制造生产基地,目前在这些领域仍有着雄厚的科技能力,上述国有企业在中白工业园投产项目多为机械和电子产品。

除了国有企业外,第二大类中国企业为来自深圳的民营企业。这些企业高度认同招商局建设的蛇口开发区模式,同时又希望通过入驻园区实现抱团“走出去”,如云智科技、思凯科技、国泰安(明斯克)数据、中新智擎科技和追一科技等主要业务集中在微电子、激光和光电技术领域的深圳民营企业。白俄罗斯是苏联时期重要的电子研发和生产基地,近年来政府积极发展信息产业,每年培养近4000名信息技术领域大学毕业生。中新智擎科技的经理在接受采访时指出,白俄罗斯信息技术领域研发能力强,研发人员的工资与中国相比相对较低,占有白俄罗斯市场有利于向整个俄语区市场的扩展,加上园区提供的优惠政策,是这些深圳企业入驻中白工业园的重要原因。

近年来,随着中白工业园基础设施配套条件的不断完善和大量招商引资宣传,上海、北京等地民营企业也入驻中白工业园。这些企业多在2018年和2019年入园,入驻园区的主要原因是被园区所提供的优惠政策和白俄罗斯本地市场所吸引。正如建谊数字城市总裁指出的,白俄罗斯互联网产业正处于快速发展阶段,数字城市和工业互联网在白俄罗斯发展前景广阔,提早进入就有先发优势。除了中资企业外,白俄罗斯的独资企业最多,共计19家企业(4家投产),占入园企业总数的30%。白俄罗斯企业主要分布在材料与化工(6家)、生物技术(5家)和电子和通讯(3家)。与中资企业不同,这些企业多为新创企业。

除了使用尺度跳跃策略提高园区基础设施建设和招商引资外，招商局还使用了尺度下降策略，加强园区内金融、技术创新平台建设和园区文化培育，以吸引新企业入驻和促进园区企业发展。招商局于2017年8月成立中白产业投资基金（5.85亿美金），以支持入园企业发展。在中白产业投资基金的带动下，中国欧亚经济合作基金、白俄罗斯创新基金（隶属于白俄罗斯国家科委）、白俄罗斯对外经济银行和俄罗斯达芬奇资本管理公司等多家投资基金也加入到中白工业园项目的投资合作中。为支持白俄罗斯青年创业者创新创业，加速项目孵化和培育，中白工业园开发公司于2019年7月建立了创新孵化中心，并投资2000万美元发起“星火计划”。该计划推出后半年时间内就有9家白俄罗斯新创企业入园。同时，近年来中白工业园组织的年度国际论坛和园区内企业培训和交流等文化建设，提高了园区知名度，吸引了来自瑞士、奥地利、德国、以色列和俄罗斯的多家企业入驻。

## 5 结论与讨论

近年来，境外合作园区成为产业园区建设的新形式。“一带一路”倡议提出后，国内外工商界、政府和学术界开始关注中国在“一带一路”沿线建立的各种类型的境外合作园区。由于合作规格高、投资规模大，并能对东道国发展环境和发展政策产生重大变革性影响，政府间合作园区备受关注。但目前国际学术界有关境外园区的研究多集中在20世纪90年代的新加坡海外园区，有关中国境外园区的研究多为政策导向，鲜有文献从多尺度耦合角度探讨境外合作园区建设机制问题。为此，本文以中白工业园为例，讨论“一带一路”背景下政府间合作园区的多尺度耦合机制。

中白工业园是中白两国元首共同发起、亲自推动的“一带一路”旗舰项目。中国政府希望通过该项目建设扩大中国对白俄罗斯的经贸合作，推动中白两国全面战略伙伴关系建设，并向国际社会展示共建“一带一路”成效，而白俄罗斯政府则希望借此发展白俄罗斯高新技术产业，推动白俄罗斯自由经济区建设。在两国高层领导人共同推进下，中白工业园借鉴中国新加坡苏州工业园经验，构建了高级别的政府间协调委员会、园区管理委员会和园区开发公司三级管理体系。但在2015年前，由于白俄罗斯受欧盟制裁、两国政府对园区认知不一致，加上具体承建企业缺乏园区开发运营经验，招商进展缓慢。2015年4月具有全球运营能力的招商局参与中白工业园运营后，加快了商贸物流园的建设，引入德国杜伊斯堡港务集团，积极嵌入以中欧班列为代表的物流网络中，提高了园区与中国和欧洲的联系。

同时，中国政府还发挥了中国体制优势，引导中国企业，尤其是国有企业的不断入驻。中国企业的入驻时间早，投产快，规模大，对园区招商引资工作起到了引领示范作用。园区开发公司通过开发土地和提供服务获取经济收益，而入园企业则以中白工业园为基地，享受白俄罗斯最优惠的投资政策，利用当地便利的地理条件、劳动力和技术开展生产和销售业务。中白工业园案例表明，政府间合作园区的发展是多尺度要素耦合的结果。政府间合作框架为两国战略利益提供保障，合理的园区开发公司股权结构及其强大的全球网络运用能力是园区长久发展的关键，但园区开发公司的全球资源运用能力又离不开两国间政府的通力合作。因此，只有处理好两国战略利益，开发公司和入园企业能获得经济收益，才能保证园区的可持续发展。



## 参考文献(References)

- [1] UNCTAD. World Investment Report 2019: Special Economic Zones. Geneva: United Nations, 2019.
- [2] Chen X. Change and continuity in special economic zones: A reassessment and lessons from the Chinese experience. *Transnational Corporations*, 2019, 26(2): 49-74.
- [3] NDRC, MFA and MOC (National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs and Ministry of Commerce of the People's Republic of China with State Council authorization). Vision and actions on jointly building Silk Road Economic belt and 21st Century Maritime Silk Road. [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html), 2015-03-30. [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. [http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330\\_669367.html](http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html), 2015-03-30.]
- [4] Liu Weidong, et al. Third-Party Assessment Report on the Progress of the Belt and Road Initiative Construction (2013-2018). Beijing: The Commercial Press, 2019. [刘卫东, 等. “一带一路”建设进展第三方评估报告(2013—2018年). 北京: 商务印书馆, 2019.]
- [5] Liu Weidong, Tian Jinchun, Ou Xiaoli, et al. Research on "Belt and Road Initiative". Beijing: The Commercial Press, 2017. [刘卫东, 田锦尘, 欧晓理, 等. “一带一路”战略研究. 北京: 商务印书馆, 2017.]
- [6] Zeng Gang, Zhao Hai, Hu Hao, et al. Report on Construction and Development of China's Overseas Industrial Parks under the Belt and Road Initiative. Beijing: China Social Sciences Publishing House, 2018. [曾刚, 赵海, 胡浩, 等. “一带一路”倡议下中国海外园区建设与发展报告. 北京: 中国社会科学出版社, 2018.]
- [7] Pereira A A. The Suzhou Industrial Park experiment: The case of China-Singapore governmental collaboration. *Journal of Contemporary China*, 2004, 13(38): 173-193.
- [8] Yeoh C, How W P, Leong A L. 'Created' enclaves for enterprise: An empirical study of Singapore's industrial parks in Indonesia, Vietnam and China. *Entrepreneurship and Regional Development*, 2005, 17(6): 479-499.
- [9] Yeoh C, Lim D W, Kwan A L. On regional co-operation and low-cost investment enclaves: An empirical study on Singapore's Industrial Parks in Riau, Indonesia. *Journal of Asia-pacific Business*, 2004, 5(4): 43-65.
- [10] Yeung H W. Regulating investment abroad: The political economy of the regionalization of Singaporean firms. *Antipode*, 1999, 31(3): 245-273.
- [11] Yeung H W. State intervention and neoliberalism in the globalizing world economy: Lessons from Singapore's regionalization programme. *Pacific Review*, 2000, 13(1): 133-162.
- [12] Yeung H W. Local politics and foreign ventures in China's transitional economy: The political economy of Singaporean investments in China. *Political Geography*, 2000, 19(7): 809-840.
- [13] Inkpen A C, Pien W. An examination of collaboration and knowledge transfer: China-Singapore Suzhou Industrial Park. *Journal of Management Studies*, 2006, 43(4): 779-811.
- [14] Pereira A A. Singapore's Regionalization Strategy. *Journal of The Asia Pacific Economy*, 2005, 10(3): 380-396.
- [15] Phelps N A, Wu F. Capital's search for order: Foreign direct investment in Singapore's overseas parks in Southeast and East Asia. *Political Geography*, 2009, 28(1): 44-54.
- [16] Chien S, Zhu X, Chen T. Self-learning through teaching: Singapore's land development policy transfer experience in China. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2015, 33(6): 1639-1656.
- [17] Miao J T. Parallelism and evolution in transnational policy transfer networks: The case of Sino-Singapore Suzhou Industrial Park (SIP). *Regional Studies*, 2018, 52(9): 1191-1200.
- [18] Lim K F, Horesh N. The 'Singapore fever' in China: Policy mobility and mutation. *The China Quarterly*, 2016, 229(4): 992-1017.
- [19] Deborah B, Tang X Y. African Shenzhen: China's special economic zones in Africa. *Journal of Modern African Studies*, 2011, 49(1): 27-54.
- [20] Deborah B, Tang X Y. "Going global in groups": Structural transformation and China's special economic zones overseas. *World Development*, 2014, 63(11): 78-91.
- [21] 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. *Journal of Geographical Sciences*, 2018, 28(9): 1288-1306.
- [22] Tang Xiaoyang. A brief analysis of China's economic and trade cooperation zones in Africa. *West Asia and Africa*, 2010, 2010(11): 17-22, 79. [唐晓阳. 中国在非洲的经贸合作区发展浅析. 西亚非洲, 2010(11): 17-22, 79.]
- [23] Wuzhati Yeerken, Zhang Wei, Liu Zhigao. Development modes of China's overseas industrial parks along the Belt and Road. *Bulletin of Chinese Academy of Sciences*, 2017, 32(4): 355-362. [叶尔肯·吾扎提, 张薇, 刘志高. 中国在“一带一路”沿线海外园区建设模式研究. 中国科学院院刊, 2017, 32(4): 355-362.]

- [24] Meng Guangwen, Du Mingming, Zhao Chuan, et al. Investment benefits and enlightenments of Longjiang Industrial Park (China overseas industrial park) in Vietnam. *Economic Geography*, 2019, 39(6): 16-25. [孟广文, 杜明明, 赵钊, 等. 中国海外园区越南龙江工业园投资效益与启示. *经济地理*, 2019, 39(6): 16-25.]
- [25] 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. [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. *地理科学*, 2018, 38(5): 727-736.]
- [26] Meng Guangwen, Du Mingming, Zhao Chuan, et al. Investment benefits and enlightenments of China overseas industrial park under the background of "the Belt and Road" Initiative. *Economic Geography*, 2019, 39(6): 1-16. [孟广文, 杜明明, 赵钊, 等. "一带一路"背景下中国海外工业园投资效益与启示: 以越南龙江工业园为例. *经济地理*, 2019, 39(6): 1-16.]
- [27] Pang Chaoran, Huo Jianguo. Exploration of the theoretical framework into the development of overseas economic and trade cooperation zones and summary of China's practice. *Globalization*, 2019(4): 19-28, 134. [庞超然, 霍建国. 境外经贸合作区发展理论框架探索与中国实践总结. *全球化*, 2019(4): 19-28, 134.]
- [28] Xu Peiyuan, Wang Qian. Overseas economic and trade cooperation zone from the perspective of the "Belt and Road": Theoretical innovation and empirical test. *Economist*, 2019(7): 60-70. [许培源, 王倩. "一带一路"视角下的境外经贸合作区: 理论创新与实证检验. *经济学家*, 2019(7): 60-70.]
- [29] Zheng Liyuan. Study on construction model of overseas science and technology parks [D]. Beijing: University of International Business and Economics, 2018. [郑丽媛. 海外科技园区建设模式研究[D]. 北京: 对外经济贸易大学, 2018.]
- [30] Zhao Shengbo, Wang Xingping, Hu Xuefeng. Research on the development of China's international cooperation parks in the Belt & Road Area: Status, effect, and trend. *City Planning Review*, 2018, 42(9): 9-20, 38. [赵胜波, 王兴平, 胡雪峰. "一带一路"沿线中国国际合作园区发展研究: 现状、影响与趋势. *城市规划*, 2018, 42(9): 9-20, 38.]
- [31] Li Yongda. The study on the legal risks of China's overseas parks in the background of the Belt and Road [D]. Shijiazhuang: Hebei University of Economics and Business, 2018. [李永达. "一带一路"背景下我国海外园区的法律风险问题研究[D]. 石家庄: 河北经贸大学, 2018.]
- [32] Wang Jianhua. Strategic thinking on the construction of overseas industrial parks in the Belt and Road Region. *Technoeconomics & Management Research*, 2018(1): 122-127. [王建华. "一带一路"区域建设境外产业园区的战略思考. *技术经济与管理研究*, 2018(1): 122-127.]
- [33] Song Changqing, Cheng Changxiu, Yang Xiaofan, et al. Understanding geographic coupling and achieving geographic integration. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(1): 3-13. [宋长青, 程昌秀, 杨晓帆, 等. 理解地理"耦合"实现地理"集成". *地理学报*, 2020, 75(1): 3-13.]
- [34] Liu Yi. Theoretical thread and problems of strategic coupling. *Geographical Research*, 2018, 37(7): 1421-1434. [刘逸. 战略耦合的研究脉络与问题. *地理研究*, 2018, 37(7): 1421-1434.]
- [35] Ministry of Commerce of China. China's foreign investment and economic cooperation in January-September 2018. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201810/20181002796508.shtml>, 2018-10-17. [中国商务部. 2018年1—9月我国对外投资合作情况. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201810/20181002796508.shtml>, 2018-10-17.]
- [36] Liu Weidong, et al. Joint Construction of Green Silk Roads: Social, Economic and Environmental Context. Beijing: The Commercial Press, 2019. [刘卫东, 等. 共建绿色丝绸之路: 资源环境基础与社会经济背景. 北京: 商务印书馆, 2019]
- [37] Yeung H W. Strategic Coupling: East Asian Industrial Transformation in the New Global Economy. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
- [38] Ioffe G. Reassessing Lukashenka: Belarus in Cultural and Geopolitical Context. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- [39] Ioffe G. Understanding Belarus: Economy and political landscape. *Europe-Asia Studies*, 2004, 56(1): 85-118.
- [40] Kolkin D. Belarus: Comparative research on industrial parks and Special Economic Zones. Retrieved from London: <https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395278190290&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout>, 2018.

# The multi-scale coupling construction mechanism of China's overseas intergovernmental cooperation parks: A case study of China-Belarus Industrial Park

LIU Zhigao<sup>1,2</sup>, WANG Tao<sup>1,2</sup>

(1. Key Laboratory of Regional Sustainable Development Modeling, Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, CAS, Beijing 100101, China; 2. College of Resources and Environment, University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

**Abstract:** Since the launch of the Belt and Road Initiative (BRI) in 2013, China's overseas industrial parks have become an important platform for Chinese enterprises to "go global in groups", and also for promoting economic and trade cooperation between China and other countries involved in the BRI. The high-profile intergovernmental industrial parks are at the highest cooperation level, large in investment scale, and rapid in construction progress. Moreover, they are expected by Chinese government to play a demonstration role for the joint construction of the BRI. Against the backdrop, intergovernmental industrial parks have attracted increasing attention from policymakers and academics at home and abroad. However, existing research on overseas parks tends to be policy-oriented, and did not make distinction between the intergovernmental industrial parks from the overseas parks established by private enterprises. Few studies have been conducted so far on construction mechanism of overseas industrial parks from a perspective of multi-scale coupling. This article tries to fill this gap to examine the multi-scale coupling mechanisms of intergovernmental cooperative parks in the framework of the BRI, taking the China-Belarus Industrial Park as an example. This industrial park was launched in 2010 jointly by the presidents of the two countries as a flagship project of the BRI. Now it becomes a new growth pole of the Minsk city. The research shows that the construction of the high-profile overseas industrial parks is a dynamic process, through which the two governments, park developers and park enterprises coordinate, mediate, and arbitrage strategic interests in the global economy, and also pursue common goals. This process involves multi-actors (government, corporations) from various scales (global, intergovernmental, industrial park, corporations). Specifically, the governments of the two countries launched the projects for their respective strategic interests. The intergovernmental cooperation frameworks and mechanisms provide an institutional framework for coordinating the strategic interests of both sides, and also mobilizing the political and economic resources from the two countries and beyond to promote the high-end project. But the top-level cooperation mechanisms cannot automatically guarantee the project's success. The keys are reasonable equity structure of the park development company and its strengths of networking with the global partners. At the same time, the economic performance of the enterprises inside the industrial parks is the fundamental to parks' sustainable development. Therefore, only when the strategic interests of the two countries are properly handled and the economic benefits of the development company and the companies related with the project, the industrial park can survive and develop smoothly. Hopefully, this research can provide a scientific basis for promoting the high-quality development of China's overseas parks.

**Keywords:** overseas industrial parks; intergovernmental cooperation; multi-scale coupling; China-Belarus Industrial Park; Belt and Road Initiative