

从亚洲几个出口加工区的发展状况 看浦东出口加工区的开发

杨 一 平

一、概 况

自从本世纪六十年代以来,许多发展中国家在本国国土上建立起出口加工区(Export Processing Zones)。据联合国有关资料统计,在1970年,发展中国家中设立出口加工区的国家不足10个,但到了1986年,至少有53个发展中国家拥有出口加工区,今天,在发展中国家中有260个出口加工区,就业人员达130万人,总出口额达100亿美元。出口加工区在推动发展中国家的商品出口和本国经济发展过程中扮演着重要的角色,因而,出口加工区被一些发展经济学家们称之为发展中国家经济起飞的发动机。

发展中国家实际上把出口加工区看成是把自己本国经济和全球经济联系起来的一个桥梁。它们企图用本国丰富而价廉的劳动力和原材料,通过种种优惠措施,吸引外商来出口加工区进行投资,从而引进资金、技术、管理和人才,扩大出口,进而起到增加外汇收入,增加税收,扩展国外市场,增加就业机会等作用。

亚洲出口加工区比较典型的有印度尼西亚的雅加达出口加工区、南朝鲜的马山出口加工区、菲律宾的巴丹出口加工区和马来西亚的槟榔屿出口加工区。

二、问 题 分 析

现就上述四个亚洲出口加工区的发展状况,提几个问题加以分析。

(一)从这四个加工区的外商投资情况来看,都存在着这样一种情况,即在出口加工区设立的最初几年中,外商投资较踊跃,呈明显的增长趋势。

但是,在以后的几年中,外商投资裹足不前,甚至呈下降趋势。如南朝鲜的马山出口加工区,该区设立于1970年。1972年,区内外商投资企业有70家,1974年,增加到110家,两年中平均每年增加20家,但是,到了1982年,区内外商投资企业只剩83家了。建立于1969年的印度尼西亚的雅加达出口加工区,1977年,区内外商投资企业有4家,1980年,增加到18家,但在以后的几年中却一直停留于这一水平。槟榔屿出口加工区(设立于1971年)和巴丹出口加工区(设立于1969年)也分别从1972年的10家和1家外商投资企业增加到八十年代的50家水平后,一直徘徊于这一水平

造成这种情况固然有多种原因,但笔者认为这和发展中国家的税收优惠政策有关。许多发展中国家政府规定,在出口加工区设立的外商企业在其投资的最初若干年中,可以免征或者减征所得税,如在马山出口加工区投资的外商企业可享有5年的免税优惠,在槟榔屿出口加工区投资的外

商企业可享有 10 年的免税优惠,而下降的情况恰恰分别发生在出口加工区建立后的 5 年和 10 年之后。当外商享受免税政策期满以后,外商或通过转移价格造成企业帐面亏损的假象,或撤回投资,或换个公司名称,再投资,重新享受免税优惠待遇。

(二) 从出口加工区内企业的就业状况来看,尽管在四个出口加工区内的企业个数都普遍出现了从增长到停滞甚至下降的情况,但是就业情况却一般仍呈增长势头

以南朝鲜的马山出口加工区为例,尽管区内企业数从 1975 年的 105 家减到了 1982 年的 83 家,但就业人数却从 22 248 人增加到 26 012 人,增加了近 17%。就业的增加,对缓解发展中国家过重的失业压力起到了一定的作用。

然而,这也表明,在出口加工区投资建立的企业大都属劳动密集型企业,诸如成衣制作、电器加工之类。而发展中国家政府本来设想的产业序进战略(即最初靠发展劳动密集型产业起步,进而带动资金密集型、技术密集型产业发展)没有得到很好的实现。

(三) 从出口加工区内企业出口状况来看,经过几年发展,四个出口加工区中的企业出口能力都有所增强

在这方面,成绩尤为显著的是马来西亚的槟榔屿出口加工区。在 1972 年,整个槟榔屿出口加工区的出口额为 0.239 亿美元,平均区内每个企业的出口额为 0.0021 亿美元,到 1981 年,整个槟榔屿出口加工区的出口额为 6.644 亿美元,增长了 24 倍,平均区内每个企业的出口额为 0.14 亿美元。

(表一)

四个出口加工区的出口情况

单位: 亿美元

出口加工区	1972	1977	1981
雅 加 达	—	0.009	0.287
马 山	0.239	4.965	6.644
巴 丹	0.021	2.261	7.175
槟 榔 屿	0.004	0.397	1.340

资料来源: 联合国《观察研究》1989 年 1 月号

但是,我们应看到,出口加工区内企业的“出口交易”主要是在区内外资企业和国外企业间进行的,所以,在这种交易中获得的外汇收入对国内经济没有直接的作用和影响。区内外资企业出口所获得的外汇收入一般呈三种形式: 一是以流动资金的形式存放在企业的外汇帐户上,这部分资金或存放在国内,或存放在国外;二是用于购买进口的机器设备等生产资料;三是把外汇兑换成东道国货币,用于支付雇员工资和在东道国国内采购货物。由此可见,要让区内企业出口所取得的外汇收入对本国经济产生良好的影响,一是取决于外商是愿意把其外汇存放在国内外汇银行帐户上还是存放在国外银行帐户上,二是取决于区内外资企业是愿意较多地购买国内货物,还是愿意较多地进口国外货物。前者涉及到赤道国政策的稳定性,以及东道国在有关利润汇回方面和鼓励再投资方面的政策。后者则涉及到当地货物的品质及其丰裕程度等等,还涉及到东道国的汇率安排问题,可以想象,没有一个外商愿意按照大大高于市场汇率的官方汇率,将外汇兑换成当地货币,然后在当地进行采购。

(四) 从亚洲出口加工区的企业的当地采购状况来看并不理想

由于出口加工区被划出本国关税领域之外,因此,区内企业的当地采购,即从国内采购资本货物、原料和原材料才是该国真正意义上的出口。从这四个亚洲出口区的情况来看,当地采购并不很理想,当地采购原材料的比例还不到采购到的原材料的三分之一,有的出口加工区在当地采购方面甚至呈下降趋势。例如,巴丹出口加工区在国内采购到的原材料占其总采购到的原材料比例从1972年的30%减少到1986年的6%。雅加达出口加工区是个例外,这与区内成衣加工占重大比重有关,因为印度尼西亚本身纺织业就比较发达。雅加达出口加工区在国内采购到的原材料占其总采购到的原材料之比例从1977年的零,增加到1982年的41%;在国内采购到并使用的资本货物占其总资本货物的比例从1977年的零,增加到1982年的3.2%。

影响当地采购的因素除本国产品品质不高、贫乏而不能适应生产需要外,还和跨国企业的全球战略需要有关。有些区内企业和国外企业有传统的经贸关系。影响当地采购还和企业的投资方向有关,进行成衣加工的企业一般比生产电子加工的企业拥有较高比例的当地采购。

扩大当地采购是增加外汇收入的重要手段。据有关资料分析,目前工业型自由港区的外汇净收入均占出口额的35%左右,若采用某些国产原材料和零部件,外汇净收入可达60%左右。

从这四个出口加工区的税收状况来看,由于东道国对区内企业在税收方面采取特惠措施,故税收收入不大。税收收入最多的南朝鲜马山出口加工区,1982年的税收收入也仅为0.0217亿美元。税收优惠是吸引外商投资的一个重要因素,但如何确定税率水平是个重要问题。

(五) 从这四个设立出口加工区国家(地区)的外汇收入来源来看主要是劳务

如表二所示,马山、巴丹和槟榔屿出口加工区给东道国创造的外汇收入均主要来源于就业方面,所以在某种意义上,出口加工区成了间接劳务输出的一种形式。而雅加达出口加工区给印尼带来的外汇收入主要来源于税收与其他收益和原材料采购方面。印尼发达的纺织业是出口加工区成衣加工制造业发展的后盾,印尼还对进行当地采购的区内企业采取财政补贴政策。在税收和其他收益方面,外汇收入主要来源于租金收入和所得税收入。

(表二) 四国(地区)从出口加工区获取的外汇收入之来源 单位: 百分比

类 别	印 尼	南 朝 鲜	马来西亚	菲 律 宾
就业	13	55	68	69
当地原材料采购	16	14	15	3
当地资本设备采购	0	0	8	0
税收及其他方面收入	72	14	5	9

资料来源:《世界银行研究观察》1989年第1期83页

(六) 发展中国家设立出口加工区固然会对本国经济产生一定的积极作用,但也要花一定的代价

根据世界银行专家的分析,发展中国家在设立出口加工区方面付出的代价主要体现在水、电、煤的使用、管理成本、基础设施、国内借贷和补贴等方面。菲律宾的巴丹出口加工区在基础

设施和国内的借贷方面代价惨重。在基础设施方面，其选址在决策上发生了错误，选择了一个偏僻的渔村，故一切基础设施都得进行投资。在国内借贷方面，由于菲律宾国内金融市场没有向国外开放，加上国内利率较低，造成出口加工区内企业在国内市场上借贷过多，从而阻碍了国内投资的发展。

三、一些看法

最近，中央批准了开发浦东的宏伟计划。根据这一计划，进行出口加工将是开发浦东的重要内容。根据以上我们对亚洲四个出口加工区发展状况的分析，现就浦东发展出口加工区问题提出一些看法。

针对这四个出口加工区都普遍存存着外商投资从起先较踊跃到后来较冷淡的情况，一方面，我们必须努力改善投资环境和投资气候，加增政策的稳定性和连续性；另一方面，既然这个问题和免税期长短及税率水平高低有关，我们就要确定一个比较恰当的免税期和税率水平。我们应认识到，没有税收上的优惠，就没有外商的投资，没有外商的投资，国家就收不到任何税收。为了鼓励外商的利润再投资，对外商再投资所获得的利润应实行进一步税收优惠政策。

但是，鼓励外商来出口加工区投资，仅仅靠税收方面的优惠，其作用是有限的。美国商业部1987年4月底在中美商贸联合委员会第5次会议上向我方提出的报告中称，中国至今有5项最富有吸引力的优惠措施没有提供给外商，这5项优惠措施是：当地货币的可兑换性、外国投资者对房地产的拥有权、优惠的政府贷款、对不合理进口竞争的保护和出口补贴应从公司应纳税收入中扣除。既然中央允许浦东采取比特区更特的政策，那么，这5条优惠措施中若干条可在浦东出口加工区内试行，把浦东出口加工区看成为我国特别政策的试验区。

针对亚洲四个出口加工区普遍以劳动密集型产业为主这一问题，我们必须制定出一套适应于浦东出口加工情况的产业政策和中长期产业规划，对外商的投资方向加以有效的管理和引导。浦东出口加工区设立初期，外商投资企业一般估计大多为劳动密集型企业，但这绝不是今后浦东出口加工区的产业主体。若浦东出口加工区内企业以劳动密集型为主体，这和上海拥有较雄厚的经济与技术力量的地位不相称。在经过一段时间发展以后，浦东出口加工区内的产业主体应是资本密集型和技术密集型产业，这点正是浦东出口加工区与深圳等特区相区别的地方。

从上述四个亚洲出口加工区的情况来看，影响东道国外汇收入的一个重要因素是取决于区内企业在地采购的多少，而区内企业在地采购的多少，又取决于东道国的产业结构和发展水平。例如，印尼出口加工区内的企业为什么在地采购方面做得比较好，是因为区内成衣加工企业占了很大的比重，而印尼本国的纺织业较发达，这就加强了区内企业和东道国间的经济联系，增强了东道国的出口能力。因此，浦东出口加工区在产业结构安排上，要特别注意上海地区乃至长江三角洲地区的产业优势，要考虑区内企业是否有进行当地采购的可能性，要考虑区内企业和上海经济的联系程度是否紧密。

为了鼓励区内企业扩大当地采购，我们还必须提高国内企业的产品质量和标准化程度，完善产品的销售服务，对进行当地采购的区内企业给予适当的财政补贴；区内企业和我方进行外汇结算时，应考虑按市场汇率进行结算。

浦东开发是在我国进行治理整顿、国家财政较困难的时候提出来的，尽管浦东开发以外资为主，但是投入大量的国内资金也是不可避免的。因此，拓宽集资渠道显得十分必要，向市民发行浦东开发特种债券是条可以尝试的路子。