

从海外出口加工区的现状看浦东 出口加工区的开发

潘 建 鹏

(一)

1959年爱尔兰在香农镇(Shannon)的国际机场上设立的香农机场出口加工区是世界上最早从事出口加工活动的自由港区。但正式使用“出口加工区”名称并制订一套相应法规的,则是我国台湾地区于1966年建立的高雄出口加工区。

爱尔兰香农出口加工区的建立,为发展中国家发展工业经济树立了样板。自此,这类新型的经济特区纷纷在各国涌现。到目前为止,世界上出口加工区总数已超过623个,其中约三分之二是发展中国家和地区设立的。整个六十年代至七十年代,可以说是世界自由港发展进入一个“出口加工区热”的时代,以工业——贸

易型为特征的出口加工区,已成为世界自由港的主导。发展中国家和地区在推动世界自由港的发展方面,起着决定性的作用。同时,在过去的三十多年中,出口加工区的建立和发展对于吸引外资、促进出口、增收外汇、创造就业机会及引进先进技术和管理经验以促进经济开发等方面取得了有目共睹的成效。然而,随着现代经济和各国工业的发展,从加工区获得收益的有限性也日益显露出来,同时,加工区的发展也已呈现衰落的趋势,其原因不外以下五点:

1. 各国的加工区越办越多,彼此之间的竞争日趋激烈 大量出口加工区均生产劳动密集型产品,其品种往往多有类同,而且外销市

再强行超喂,势必绸面要产生绉印,门幅也将达不到90cm。折腾了三个多月的超喂返工,工厂费工费钱费力不说,最后仍达不到合同规定要求。这种脱离生产实际的规定,等于是自己做了“绞索”往自己颈项上套。

又如,某年某公司交苏联灯芯绒,对外签订了品质项目“色牢度”为三级的条款,上海生产厂虽不惜成本改进工艺,也只能使多数产品勉强达到2~3级,其苦衷是可想而知的。

出现以上情况后理应引起重视,及时修改合同条款,但有的外贸公司却还常常以“各种理由”企图说服商检出证放行。正确的做法应是,签订出口合同,商品品质条款不宜超越我国现行生产水平,凡质量要求高于现行实际生产水平或一般出口水平的,应事先征得生产部门的同意;对合同品质条款要求过高,而实际品质暂时还达不到的出口商品,外贸公司必须考虑对外修改合同条款或提请外商及时提供确认的书面凭据。只有这样,才能避免出口商品的贸易风险和信誉风险。

综上所述,目前不合格的合同约占三分之一,这说明在相当一部份同志中,自觉或不自觉地在着重经营轻质量、重贸易额轻风险的现象,各有关方面必须共同认真对待。建议外贸部门,特别是近几年来新取得进出口经营权的企业,进一步加强对合同的审核和管理,采取有效措施加强对业务人员、尤其是对新进人员的培训,不断提高合同的质量水平,从根本上保证合同条款的科学性、完整性和严密性。只有这样,才能减少或避免贸易风险。

场也相互交错,因此难以避免激烈的竞争。于是,各国竞相提供种种优惠条件以吸引外资,在某种意义上来说,可以把出口加工区看作是激烈的投资市场。当前,“出口加工区市场”显然是一个“买方市场”,即投资者可从众多出口加工区中予以比较、挑选。但是,发展中国家提供的优惠条件不可能是无限制的,因此出口加工区的优势逐渐消失。

2. 劳动力成本因素的优势逐渐减弱
这可从两方面来分析。首先,是发展中国家工人工资增涨,从而失去了廉价劳动力的优势。例如,1973~1979年为南朝鲜经济发展比较顺利的时期,马山(MASAN)出口加工区内一个熟练工人的月平均工资从13,461韩元增加到88,451韩元,提高了6倍多;而同期,以1975年为基期,日本每年工资上涨率仅为10%,南朝鲜则达34%。如此,发达国家与发展中国家工资水平的接近,导致对外资吸引力的下降。其次,由于以微电子技术为先导的工业自动化的进步,使人工成本在总生产成本中所占的份额大大降低。如此,劳动力成本因素的重要性就相对减弱。

3. 发达国家的贸易保护主义抬头,各国纷纷限制工业品的进口,特别是对来自新兴工业化国家和地区的产品
例如,南朝鲜、台湾等出口产品作为发展中国家(地区)的商品在美国一般原来都享有特别关税优惠,但从1989年1月1日起,有些工业品已被援引“毕业”条款取消了这种优待。此外,一些诸如服装、鞋类等劳动密集型产品,由于受到各国的配额限制;对外贸易也难以开展,出口加工区的出口创汇的目标也越来越难以达到。

4. 发展中国家和地区的出口加工区在实现技术引进方面受到多种限制
首先是跨国公司和国际资本设在加工区的企业,往往只是

总公司设在海外的分支机构,甚至只是一个生产零配件或加工装配产品的车间,换言之,几乎是使发展中国家或地区的生产活动被纳入发达国家的“互补性”的分工体系之中,根本谈不上先进技术的转让;其次是发展中国家本身工业基础差,技术力量弱,即使有先进技术也往往难以完全吸收、消化、推广。这也就限制了出口加工区内加工业的发展。

5. 出口加工区所提供的种种优惠条件,由于外国公司从中作假或外国政府不积极配合,而使其失去积极意义
例如,出口加工区对进口原料、零配件的免税优惠,其目的是为了降低出口产品的成本,开拓国际市场,同时也给外国公司提供赢利机会。但是有的跨国公司通过内部的“调拨价格”,使免税优惠的作用大大减弱。另外,如税收减免,也可能由于未同外国政府签订避免双重征税协定,没有在实际解决有关关税抵免或饶让问题,更有可能使税收减免形成投资公司母国的财政收入,而使出口加工区的优惠不成其为优惠。

综上所述,出口加工区曾被认为是“经济发展的动力”、“工业发展的激素”,但实际上其作用是有限的,它只是对处于工业发展早期的国家来说,效益比较明显。海外出口加工区目前都致力于产业结构的调整和升级,如台湾当局曾指示高雄出口加工区“努力促进区内工业升级”。南朝鲜则将实行二十多年的“输出立国”策略改向“技术立国”过渡。新加坡进入八十年代后,则积极着手“经济重组”。因此,对现有的出口加工区必须进行升级换代,才有出路。出口加工区发展的高级模式有两种选择:一是由单一型向综合型发展,向国际贸易中心、国际金融中心发展;二是向高增值工业转化,发展新兴产业,以迎接新的技术革命的挑战。当然两者往往是相互融合,不能截然加以区别的。

(二)

目前,上海浦东外高桥保税区内2.15平方公里、庆宁寺——金桥分区及周家渡——六里

分区内三个出口加工区的开发,可以说正面临着一次难得的好机会。纵观世界各国经济的发

展,大体上都经历劳动密集型→资本密集型→技术密集型→知识密集型几个阶段。每当发达国家向更高层次晋级时,从全球意义上看,必然出现部份产业真空,需要条件具备的国家或地区相应发展,完成产业分工。在五十年代后期,美国经济进行调整,将部份技术相对陈旧的产业向外转移。西德抓住时机集中投资了电子产品等新兴工业部门;日本则大力发展汽车、电子和钢铁等工业,在短短二十多年中,一跃成为当今世界第二经济大国。六十年代,发达资本主义国家又出现产业结构调整,并向发展中国家转移劳动密集型产业,“亚洲四小龙”等新兴工业化国家和地区能比较及时掌握有利时机,建立出口加工区,大力发展轻纺、塑料、钟表等面向出口的工业,从而取得了六十年代、七十年代出口贸易的迅速扩大和经济起飞的业绩。现在,新兴工业化国家和地区,如“四小龙”,由于前文已分析过的种种原因,出口加工区已呈衰落趋势,区内的劳动密集型工业已失去了国际竞争优势,因此自八十年代初起,开始了以工业升级为核心的经济转型,结果是“四小龙”也如六十年代发达国家一样,急于把劳动密集型工业转到具有劳动力费用更低、工业有一定基础、交通方便等投资环境优良的地区。当前,台湾地区对外投资剧增的情形足以表明这一趋势:1988年台湾对泰国投资总额是17亿美元,今年头五个月,台湾向马来西亚投资已达20亿美元,向印度尼西亚投资达3.77亿美元。据统计,目前大约有价值800~1,000亿美元的劳动密集型产业的产品正急待从美、日、欧及新兴工业化国家和地区退出。因此,上海必须抓住这一有利时机,总结海外兴办出口加工区的经验和教训,扬长避短,着眼于外国先进技术的引进,以提高本国的产业结构水平,并服务于实现四个现代化这一经济战略目标,切不可过份看重暂时的经济效益而忽视了长期经济发展的需要。因此,加工区的开发,必须在一定的较高层次上进行,不能因为眼前的外汇需要,而忽略海外出口加工区目前已面临的产业结构升级的解决难题,不能把办区的目标定为

单纯的“三来一补”。

浦东加工区的设立,可以说不仅是为了发展加工区内的经济,而是以此为起点,以加工区吸引外资和先进技术为契机,带动邻近地区,直至带动整个长江三角洲地区的经济起飞。因此,从某种意义上讲,浦东新区的出口加工区的目标应为“出口工业区。”

为成功开发浦东的出口加工区,应总结海外出口加工区成功的经验,吸取其衰落的教训,尽量避免重蹈覆辙,笔者认为有必要考虑以下的发展战略措施。

1. 立法先行 应先颁布《上海市浦东新区出口加工区条例》,规定加工区的最高管理机构,明确其职责范围,以法定形式规定一些优惠条件和产业政策等。因为任何政策措施一旦形成法律,就具有权威性和确定性,可明显增强投资者的投资信心。

2. 提高行政管理效率 最高管理机构必须具有政府各有关部门的职能,总揽一切区内管理大权,协调各方,实行一元化领导,提高办事效率,把一切有关投资申请、进出口申请、报关、外汇管理、商检、外籍人员入境等手续都集中在一个办公大楼一次办完。经验表明,凡是采取高效率管理体制的出口加工区,其经营成效均较显著。

以上两点,可以说是加工区建设成败的关键。下面引用一位南朝鲜出口加工区的代表在1983年讲的话(转引自《世界经济译丛》89.10. P.35):“似乎一个出口加工区与其它加工区在同一地区竞争的成败,在很大程度上取决于出口加工区的管理效率,而不是提供优惠刺激”。后来该代表和一公司的经理在雅加达出口加工区讨论这个问题,后者的看法完全证实了这一点。他解释说,从纯成本上考虑,在出口加工区以外投资有利。因为首先,印尼政府现行政策对出口加工区以外为出口进行的生产也是实行免税进口。其次,出口加工区收取的机构管理费,以及水、电附加费这些都使在加工区内制造的产品成本确比区外高。既然这样,为什么仍留在加工区内呢?他的回答有两点:第一,鉴

于该国的投资条件可能变化,在出口加工区内投资比在加工区外更为安全;第二,这个加工区提供一个服务点就能办妥和理顺与政府有关机构的关系,保证迅速开业。这个例子,笔者认为很能说明问题。

3. 明确发展方向 前文已分析过,六十年代和七十年代前期处于黄金时期的劳动密集型的出口加工业,已逐渐被正在兴起的资金、技术密集型的高增值工业所替代,因此,出口加工业必须升级换代。笔者认为,浦东新区中出口加工区的开发,必须站在一定高度的起点上,引进先进技术,发展“朝阳”工业。还要建立高级住宅区、商业贸易区以及第三产业等,形成第二、第三产业,加工业与出口贸易并驾齐驱的新型格局。同时吸取深圳在 327.5 平方公里上全面铺开,堆积人民币兴建新城,一度造成经济严重失调的教训。加工区必须由小到大,开发一块,建成一块,成效一块,再开发一块,朝着综合型出口加工区的方向发展。

4. 制订阶段性的工业发展目标,在不同时期对不同产业实行倾斜政策 例如,南朝鲜根据国际市场上的产品生命周期和变化趋势,确定技术战略和技术引进战略,并把产业技术分为三个技术群进行开发。第一个产业技术群包括水泥、纤维、石化、钢铁、家电等;第二个产业技术群包括精细化工、汽车、工业设备、重型电机、工程技术等;第三个产业技术群包括半导体、计算机、遗传工程、工业机器人等新兴技术产业。虽然浦东有“关于上海浦东新区产业导向和投资指南”的条例,但出口加工区必须实行“特中有特”的特点,如按以上分类,应以发展第一、第二个产业技术群为主,尽量避免与其它加工区产业的正面竞争,避免配额限制较严的产业,同时将第三个产业技术群的产业留给将要开发的北蔡——张江科学工业园区来发展。

5. 适当以产顶进 鉴于当前发展中国家和地区的出口加工区本身竞争激烈,引进先进技术困难,外销受到限制的现状,浦东的出口

加工区应采取较为灵活的措施,打破出口加工区生产的产品一般都销往国外市场的观念,在不影响国内民族工业发展的前提下,对于本国生产尚属空白又急需的一些产品允许一定比例的产品内销。实际上,给予这种优惠的既有发达国家,也有发展中国家。例如,美国允许对外贸易区内的产品内销比例为三分之二;斯里兰卡出口加工区通常允许在当地销售产品的百分之十。笔者认为,投资于出口加工区的外国公司,其最终目的就是打开产品的国际市场,增加利润。加工区东道国的国内市场是国际市场的一部份,特别象我国国内市场很大,因此,在海外加工区竞相提供优惠的竞争条件下,我开放部份国内市场,显然是一个较为有效的吸引外资的方法。

6. 解决技术力量问题 外国先进技术和设备的引入,需要熟练工人的操作,需要高级技术人员的研究、吸收和消化。出口加工区的最终发展,起决定因素的必定是技术的发展。上海拥有一支近 40 万人的科技队伍,50 多所高等院校和 1,000 多个研究开发机构,因此加工区必须积极创造条件,吸引大批大学生、研究生和科技人员来加工区服务,为加工区的发展奠定基础。

7. 科学安排出口加工区内的建设布局 把加工区内不同的投资意向划分为工业、商业、住宅等小区;在工业区中又根据行业特点的不同,划分出若干专业生产的片,如电子工业、机械加工工业、重化工业等等。这样做至少有四个好处:一可以明确区内的投资方向、地理位置等;二可以使区内的建设项目散而不乱;三可以大大提高一些公共设施的利用效率;四是方便管理。

“机不可失,时不再来。”有人说,八十年代是广东年代,九十年代是厦门年代,2000 年开始将是上海年代。上海必须把握住这一有利时机开发浦东,重振上海雄风,使之成为现代化、国际性、经济枢纽型的世界一流城市。