

我国出口加工区 的特点及制度创新

王国君

摘 要: 出口加工区对吸收外资、提升贸易质量等方面起着重要的作用,我国的出口加工区在政策选择、产业定位和管理方式等诸方面尚存在一些问题,需要在制度上创新,但创新应符合世贸规则。

关键词: 出口加工区;制度创新;海关监管;保税区

中图分类号:F427.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)02-0055-04

出口加工区简称 EPZ(Export Processing Zone)出现于上世纪 60 年代,兴起于 80 年代,是各国经济的主要增长点之一,也是对外经济开放的窗口。我国的出口加工区设立于 2000 年,目前共 25 家,本文就我国出口加工区的发展进行探讨。

—

出口加工区是经国家批准设立、由海关监管的特殊封闭区域。出口加工区必须设立符合海关监管要求的隔离设施和有效的监控系统;海关在加工区内设立专门的监管机构,并依照《中华人民共和国海关对出口加工区监管的暂行方法》对进、出加工区的货物及区内相关场所实行 24 小时监管制度。

从我国出口加工区与工业区两种形态的比较看,出口加工区制度安排的税收优惠主要在于增值税的减免,工业区的增值税与一般开发区一样,需要征收 17% 的增值税,而出口加工区免征增值税。除此之外,在加工贸易的管理方面,出口加工区的制度安排对企业的运行效率提高起着重要作用。主要表现为:(1) 在货物进出口管理方面,工业区内企业从事加工贸易的每一笔进出口合同,需核销,而在出口加工区实行登记制;(2) 加工贸易管理方面,工业区内设台账和保证金制度,并实行《加工贸易手册》管理,而在出口加工区内不设台账、不收保证金,不实行《加工贸易手册》;(3) 货物通关方面,在工业区内按一般正常途径通关,而在出口加工区内实行快速通关。

从我国出口加工区与保税区之间的比较看,出口加工区与保税区之间在税收优惠方面是一致的。主要的区别在于以下 3 个方面:(1) 在经营范围方面,出口加工区从事的经营范围仅限于出口加工贸易以及同出口加工企业业务相关的仓储、运输企业,而保税区除设立加工外,还可设立仓储、物流、研发中心等企业;(2) 对委托区外加工规定看,在出口加工不得不委托区外加工特殊情况下,在保证不改变原产品基本形态、数量的前提下,经海关关长批

准,缴纳等值保证金以后,方可办理出区手续。在保税区内企业在委托区外加工贸易时,只要在区内有生产场所并已正式开展加工业务,主要工序在区内,经海关批准,就可委托区外加工,不需缴纳保证金;(3)在货物的进出口管理方面,出口加工区规定更加严格。

对于我国来说,设立出口加工区的制度安排具有重大的意义,一是可以起到贸易制度变迁的示范效应,这也是许多发展中国家设立出口加工区的重要原因之一。^①与我国整个经济制度安排相比较,“出口加工区”在制度安排中贸易自由化程度高,各种法律、法规、政策和措施规范,这为我国整个经济制度变迁提供了经验,在制度变迁路径选择、技术路线等方面提供了制度移植的可能和机会;二是有利于形成我国的贸易制度竞争力。从总体上说,我国的自由贸易化程度比许多国家低很多,特别表现在贸易制度的效率方面,“出口加工区”制度安排一方面大大提高了我国的贸易自由化程度,另一方面,在我国整体上不能形成贸易制度竞争力的条件下(例如海关的通关效率、高的关税和各种非关税壁垒等)可以形成局部的贸易制度安排优势,从而同其他成员特别是同周边区域的竞争是十分重要的;三是可以成为我国经济增长的增长点,并加快加工贸易的提升,推动我国整个产业结构的升级换代。^②我国的加工贸易经过近20年的发展以后,从数量上获得了很大的发展,从1980年的16.66亿美元到2000年的2690亿美元。但从事的加工贸易主要是传统的加工贸易业务,面对我国加工贸易的现状 & 国际国内环境,实现由传统加工贸易向现代加工贸易的转变已成为我国加工贸易发展的根本出路,这必须在制度上实现创新,在出口加工区内首先实现传统加工贸易向现代加工贸易的转变,然后带动全国的加工贸易的转变。

二

我国出口加工区2000年设立,至今共有25家,主要分布在东部经济发达地区,目前正在酝酿新一轮的扩大。我国出口加工区的特点是:第一,从出口加工区的规模看,每一个出口加工区的规模一般被控制在3平方公里左右,所处的地理位置主要集中在交通比较发达的高速公路的汇集点。同保税区不同,保税区(除了张家港保税区作为唯一的内陆港口性质的保税区外)主要在沿海港口城市,而出口加工区不在沿海港口,但到港口的距离比较近,交通工具也相当便捷,例如昆山出口加工区紧邻沪宁高速公路昆山出入口处,与陆路通关点连成一体。沪宁高速公路、312国道、沪宁铁路贯穿全境,临近上海港、张家港等港口,至上海虹桥国际机场只需半小时的车程,水陆交通便捷,地理位置优越。

第二,各出口加工区招商的产业重点不明确。产业配置关系到出口加工区的生存和长远发展,若出口加工区的产业定位不准确,将影响出口加工区的长期经营业绩。从目前出口加工区产业招商重点看,主要包括以下2个方面的特点:一是有些出口加工区招商产业众多,例如烟台出口加工区大类产业的招商达到9个,而且这些产业之间的关联度不高,我们很难想象在仅仅3平方公里的出口加工区要配置如此之多的产业,将会出现产业的外部不经济;二是许多出口加工区招商产业尽管只涉及到几个大类,但没有进一步的细化,例如在各出口加工区中,许多出口加工区都提出了电子、信息产业作为产业招商的重点,但电子信息业是相当广的产业概念,在美国,产业的分类一般制定到4个层次,只有深入到某一个同项目有关的层次,那么招商重点才能明确。可见许多出口加工区在推出招商重点时,没有作招商重点的可行性研究,自然,招商的产业重点只能提出相当笼统的产业概念。同时,由于

同时推出了出口加工区,各出口加工区的产业重点招商又不明确,这样,新一轮的恶性竞争在所难免。目前昆山出口加工区与金桥出口加工区、松江出口加工区和其他类型技术开发区之间的激烈竞争正说明了这一点。

第三,出口加工区的加工程度仍然比较低。加工贸易的增值系数直观反映了由进口到出口的产品增值程度,体现了加工产品附加值的高低,现代加工贸易是科研开发、产品设计、制造、销售、运输、售前和售后服务等多个方面的系统组成,这样,可以提高加工贸易的增值系数。

我国加工贸易增值系数一直都在1.2~1.4之间,即使在出口加工区内的加工往往只体现为对零部件或原辅料件的简单加工和装配,主要借助于我国廉价的劳动力优势和地理区位优势,而现代加工贸易要求的是具备技术优势、人才优势、研究开发能力等综合知识优势以及完善的信息基础设施,在这些出口加工区尚未具备。

三

出口加工区制度安排对我国提升加工贸易,扩大对外开放无疑是重要的,但在发展中一定要避免20世纪80年代设立各类经济开发区时出现的“散”、“乱”和“差”的现象,从一开始就要规范。

出口加工区的制度规范首先要考虑国际、国内的技术变迁和制度变迁,在对国外出口加工区制度安排比较的基础上创新,同时也要遵守多边贸易体制和我国加入WTO的承诺。

第一,全球一体化市场条件下对出口加工区的市场制度需求。全球一体化市场是指企业在整个价值链的任何环节。都可以按专业化和分工的要求,依据区位优势的原则实现资源的全球优化配置。这不仅指具体的生产过程的一体化,而且还包括从研究与开发到采购、生产、分销乃至服务、融资等所有价值链和所有公司智能的全面一体化,从而实现企业内部分工和社会分工的统一。

全球一体化市场的形成主要在于企业必须形成规模经济和范围经济,以应付竞争日益激烈的市场环境。例如汽车业,20世纪60年代,国外学者对汽车工业规模经济的估计,一般最低规模要求是5万辆,最高估计也只不过30万辆。但目前要达到200万辆,其主要的原因是开发成本和市场成本的上升。

全球一体化市场的形成表明:企业在生产经营中的“国家”边界越来越模糊,无论是国外企业,还是国内企业,国内市场和国际市场都是他们的目标市场。但我们目前的出口加工区制度设计是以国际市场为条件的,要求企业的产品全部出口,其初衷是要扩大产品的出口,但实际上割裂了国内市场和国际市场,不利于企业的成长,而且企业为了获得国内市场,不得不通过香港市场转而进入国内市场。因此,出口加工区的制度设计要符合全球一体化市场形成的规律。当然在出口加工区内鼓励出口无疑是必要的,但可以根据不同的出口比例采取相应的配套政策。例如,越南的出口加工区的出口优惠政策就比较灵活,将制造业企业分成三大类,出口在80%以上的作为第一类,在50%~80%作为第二类。50%以下的作为第三类,并根据不同类型实行不同的税收优惠政策。

第二,贸易自由化推动下对出口加工区的贸易制度需求。乌拉圭回合以后,国际贸易特别是货物贸易的自由化进程加快,这种加快是通过两个方面来推进的,一是通过WTO多边

贸易的谈判,二是两个或两个以上世界贸易组织成员之间形成自由贸易区,自由贸易区创造了成员方之间新的贸易和国际分工,并在竞争的基础上实现了专业化分工。世界范围贸易自由化促进了国际直接投资的自由化,各国特别是发展中国家都在寻求更加有利于国际直接投资自由化政策(见下表)。

1991~2001 年各国投资政策变化

单位:个

项目	1991	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
投资制度发生变化的国家和地区数目	35	49	64	65	76	60	63	69	71
法规变动的数目	82	110	112	114	151	145	140	150	208
对 FDI 更有利	80	108	106	98	135	136	131	147	194
对 FDI 更不利	2	2	6	16	16	9	9	3	14

资料来源:《2002 世界投资报告,跨国公司与出口竞争力》,http://www.unctad.org.

相比之下,中国的贸易自由化程度还是比较低,但要完全开放受到的制约因素比较多,这样就要求在某些区域率先开放,一方面起到制度的示范作用,另一方面起到增强吸收外资能力的作用。因此,在设计出口加工区贸易制度时,要实施贸易更为自由化的制度安排。

第三,技术创新条件下对出口加工区的制度效率需求。随着电子商务的兴起,国际贸易的交易方式和管理方式正在发生根本性的变化,电子管理和电子交易正在替代传统的贸易管理方式和交易方式。另一方面,现代贸易对管理提出了更高的效率要求,这就要求出口加工区的管理模式一开始就建立在现代电子技术之上,实行大通关的管理方式。

但任何出口加工区的制度创新要符合中国加入 WTO 时的承诺。GATT/WTO 中没有有关特殊经济区制度的特殊制度安排,但在我国的人世承诺中规定了有关的条款。在《中华人民共和国加入议定书》第二条中首先对“特殊经济区”的外延作了规范,“特殊经济区”主要“包括边境贸易地区、民族自治地方、经济特区、沿海开放城市、经济技术开发区以及其他在关税、国内税和法规方面已建立特殊制度的地区。”对于特殊经济区,其主要受到 3 个方面的制度约束:(1) 中国应将所有与其特殊经济区有关的法律、法规及其他措施通知 WTO,列明这些地区的名称,并指明界定这些地区的地理界限。中国应迅速,且无论如何应在 60 天内,将特殊经济区的任何增加或改变通知 WTO,包括与此有关的法律、法规及其他措施。(2) 对于自特殊经济区输入中国关税领土其他部分的产品,包括物理结合的部件,中国应适用于输入中国关税领土其他部分的进口产品的所有影响进口产品的税费和措施,包括进口限制及海关税费。(3) 除本议定书另有规定外,在对此类特殊经济区内的企业优惠安排时,WTO 关于非歧视和国民待遇的规定应得到全面遵守。也就是说,WTO 对我国特殊经济区制度安排的约束主要体现在 3 个方面:一是透明度要求,对这些特殊经济区的名称、范围和有关政策、措施等都必须通知 WTO 有关机构;二是货物从特殊经济区进入到区外,应按进口产品的措施实行,因为许多自由贸易区实行了优惠的关税措施,贸易自由化程度大大高于其他地区;三是遵守 WTO 的非歧视原则和国民待遇原则。

(作者单位:上海市宝山区对外经济委员会)

注释:

① Wei Ge, The Dynamics of Export Processing Zones, http://www.unctad/OSG/DP/144.

② 世界许多国家设立的出口加工区对 GDP 的贡献不断提高,毛里塔尼亚 1972 年出口加工区对 GDP 的贡献为 2.6%,1997 年上升到 12.5%,资料来源: http://www.intent.nu/iels/epz-industry.htm.