



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.1/6
28 April 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
投资和资金流动、不引起债务的
发展资金、增加投资和资金流
动的新机制特设工作组
第二届会议
1993年6月28日,日内瓦
临时议程项目3

审议东道国和母国促进外国直接投资的
政策和措施,包括出口加工区和特别经济区

出口加工区: 外国直接投资的作用及其
对发展的影响

贸发会议秘书处的报告

目 录

	<u>段 次</u>
摘要和结论	(一) - (八)
一、背景	1 - 7
A. 出口加工区和工业化战略	1 - 2
B. 定义和目标	3 - 5
C. 历史背景和全球展望	6 - 7
二、出口加工区外国直接投资的作用	8 - 20
A. 吸引投资者	8 - 12
B. 出口加工区的跨国公司	13 - 14
1. 跨国公司的种类和来源	15 - 16
2. 出口加工区的所有权结构	17 - 18
3. 出口加工区的产业结构	19 - 20
三、出口加工区的社会和经济影响	21 - 48
A. 就业影响	25 - 29
B. 促进出口和外汇收入	30 - 32
C. 成本--利得分析	33 - 35
D. 技术和技能的转让	36 - 40
E. 与国内经济的联系	41 - 48
四、总的评价	49 - 62
A. 成功的先决条件	49 - 54
B. 出口加工区的演变和未来	55 - 62

摘要和结论

(一) 发展中国家出口加工区过去二十年的迅速发展是世界经济的一个重要动态。虽然对出口加工区的概念尚有争议,但出口加工区的大量涌现似乎表明它们满足了东道国的一些期望。建立出口加工区的主要目标之一是吸引外国直接投资。不可否认的事实是,出口加工区虽然规模还不小,但却是尤其近年来吸引外国直接投资最活跃的部门之一。外国投资者在出口加工区投资和就业中占有主要部分。可能由于规模的缘故,外国投资者在决定出口加工区的工业结构--以纺织、服装或电子工业为主--上发挥了关键作用。它们似乎还影响到出口加工区变化格局的方向。

(二) 出口加工区不仅成功地促进了制成品的出口,产生了外汇收入,还有助于创造大量的生产性就业机会--尽管就业人员主要是低技能的工人。大规模地雇用年轻妇女是一个突出的特点,可能是出口加工区对社会的最大贡献。出口加工区给以前无工作可做的妇女带来了新的机会和价值,如果没有出口加工区,她们是不可能进入领薪的工人队伍的。

(三) 出口加工区作为实现长期发展目标的工具所起的作用,主要取决于与国内经济的联系程度和促进技术转让及技能提高的程度。在这方面,出口加工区似乎辜负了人们的期望。出口加工区在结构上存在着一种内在偏向,不利于创造这些联系。进口密集型经营虽受到对进口特别优惠的鼓励,但当地供应商没有能力按国际上有竞争性的价格提供高质量的商品和服务似乎是对利用当地资源的主要障碍。出口加工区面向出口,对国内销售加以严格限制,都可抑制向前联系的发展。出口加工区的生产工序主要使用低技术和/或简单技能,这一性质也是对技术和技能转让的一大限制因素。

(四) 技术和技能转让虽然主要限于出口加工区内,特别是跨国公司和当地企业的合资项目,但也相当可观,一些出口加工区的自动化程度逐步提高,工艺愈加先进,当地的经理和技术人员越来越多,都可对国家经济起到现代化影响的“示范效应”。这一点也可看作是出口加工区对东道国的一大重要贡献。

(五) 国家政策决定出口加工区发展模式的程度很难断定。但是,显而易见的是,出口加工区的发展趋向于增加与当地经济的融合和生产活动种类的多样化。这一趋势表现在出口加工区条件延及到其他地区,对进口加工采取更宽松的态度,国内企业更多地参与以及活动扩展到服务和其他部门等方面。从现有出口加工区的不同结构中也可看出这一变化。不同的结构意味着各国为促进面向出口的工业化而计划建立出口加工区的有更多的选择。必须强调的是,出口加工区仅是一个可能的政策工具,

对它的利弊得失还要对照实现同一目标的其他办法进行权衡。

(六) 各国建立出口加工区的经验不尽相同。有许多出口加工区十分成功,它们成功的经验主要是:有利的投资环境,具有高质量的劳动队伍和积极的地方企业界,政府坚持不懈地支持出口加工区。也有失败的出口加工区,其中一些加工区失败的原因是地点不好,基础设施不完备,促进不力,开支过大和管理不善。

(七) 对几个亚洲出口加工区的成本--利益分析的结果表明,东道国为鼓励措施、补贴和基础设施的建设支出了巨大的费用。这些费用从金融和经济角度有时很难说是合理的。由于发展中国家出口加工区之间为吸引投资者进行激烈竞争,迫使它们提供越来越慷慨的鼓励措施,因而侵蚀它们的净收益。因此,如何协调这些鼓励措施是值得注意的一个问题。

(八) 出口加工区的长期增加和发展,将取决于它们是有充分准备去迎接由于国内和国际经济结构变化包括外国直接投资格局的变化和更加苛刻的要求而出现成的挑战。目前全世界产业结构调整,对投资地点的资源提出更多要求,如高技能的劳力队伍,综合性支助网络和关键的工业服务。因此,东道国不仅需要提高工人的技能和教育水平,而且需要加强出口加工区的技术基础设施。出口加工区要长期存在下去,也需要将它们的经营切实纳入国家的整个经济和产业发展战略。

一、背景

A. 出口加工区和工业化战略

1. 出口加工区的出现反映了发展中国家工业化战略的转变。1950年代和1960年代,为减少对外部世界的依赖,发展中国家实行了偏重进口替代的政策,并通过高关税壁垒、大量的补贴和外汇限制来辅助这些内向型政策。虽然建立了新的工业,产生了新的就业机会,但人们很快发现这些工业可取得的成就存在着局限性。这一问题对于因国内市场规模而使增长受到限制的小国尤其严峻。结果制成消费品的进口虽然减少了,但对支持工业化进程所需要的中间产品和资本货物的进口需求却增加了,从而对国际收支平衡造成压力。关税保护往往导致工业效率低下,产品成本提高,在国际上没有竞争力,对外汇收入贡献菲薄。

2. 自1960年代后期以来,政策逐步转向通过促进非传统产品的出口实现外向型工业化的战略。与此同时,对吸引外国直接投资采取了较为开放的态度,吸引外国直接投资不仅是为了获得十分需要的资本,而且还为了促进新技术的转让、技能的提高以及获得进入市场和销售渠道的机会。出口加工区是推动面向出口工业化的一种手段,在有些国家的发展战略中起着重要的作用。发展中国家发展方向的这种转移,与工业化国家跨国公司为减少生产成本而采取的产业调整进程同时出现,为出口加工区的迅速增长提供了有利条件。复杂的生产工序趋于分门别类,使劳力密集型经营得以转移到低成本地区。运输和电信的发展,减少了工业设置和生产控制的地理障碍,推动了这种转移。¹

B. 定义和目标

3. 与原始的概念最相符合的出口加工区定义是,出口加工区系指一明确划定界限的地理区域,享有海关优惠和其他鼓励待遇,主要活动是加工产品供出口。出口加工区是主要活动为货物储存或贸易的自由港或自由贸易区的现代演变形式。出口加工区的“飞地”性质可发挥若干重目的。它促进内部的调整进程,以便逐步引进改革,随后再推向全国其他地区。对于继续实行进口替代政策,但希望广开生产门路的国家,这种实际上分隔的作法可避免触犯现有企业的利益。必要时,可限制外资企业对社会的影响,或对某些活动规定特殊条件,对资源贫脊的国家,以先进的基础设施的形式将资源集中在一个固定的地区,则可提供明显的成本优势。

4. 出口加工区的总的目标是促进面向出口的工业化。共同的特定目标是吸引外国资本,提供新的就业机会,增加外汇收入,促进技术的转让和提高技能,发展与国内经济的联系。国家之间对这些目标的侧重点不同。有些出口加工区还为了促进区域发展²,或为了开发当地的自然资源。³印度Santa Cruz 出口加工区的创立,就是为获得电子工业的专门技术。

5. 现存形式的出口加工区已形成各种不同的结构,有些与传统的概念相差甚远。突尼斯和毛里塔尼亚的出口加工区制度允许将出口加工区的条件扩展到全国范围生产出口产品的工业产业或企业。中国的特别经济区不仅占据面积大,而且进行的活动不限于制造。还有香港和新加坡的经济既不实行关税,也不限制进口,因此被认为是出口加工国家/地区。巴西还有 Manaus 自由区,几乎只向国内市场销售产品,因此称其为进口加工区更为合适。⁴

C. 历史背景和全球展望

6. 爱尔兰于1959年创立了香农(Shannon)出口自由区,被赞誉为实施现代出口加工区概念的先驱。⁵香农试验在工发组织和其他国际组织的技术援助和项目研究的推动下,闻名海外,成绩卓著,被认为是促使出口加工区在发展中国家迅速扩散的重要因素之一。第一个建立出口加工区的发展中国家是印度,于1965年创立了 Kandla 自由贸易区。1970年发展中国家约有八个出口加工区。到1980年,增加到约55个,涉及约30个发展中国家。⁶目前,在60个发展中国家建有200多个出口加工区,还有些出口加工区处于建设或规划阶段。出口加工区总数中约有一半设在亚洲,约有80个设在拉丁美洲和加勒比,约有20多个设在非洲(见表1)。

7. 出口加工区的就业人数从1970年⁷的约50,000人迅速增加到1990年的240多万人。排除中国出口加工区的就业人数不算外,拉丁美洲和加勒比占总数的50%强,亚洲和太平洋地区占41%,非洲占不到4%。出口加工区的就业人口高度集中,12个国家和地区约占总数的84%。⁸在区域一级就业人口集中比率也很高。三个东道国(毛里求斯、突尼斯和埃及)约占非洲全部出口加工区就业人口的97%,另三个东道国(墨西哥、多米尼加共和国和巴西)约占拉丁美洲和加勒比全部出口加工区就业人口的84%。比较而言,亚洲的集中比率低得多,三个经济先进的国家(新加坡、香港和马来西亚)占区域出口加工区就业人口的54%。

表 1
1990年发展中国家和地区出口加工区的就业人口

区域/国家/地区	出口加工区数目	就业人数 (千人)	地点/地名
非洲	22	168.3	
博茨瓦纳	1	..	..
埃及	5	25.0	Cairo/Alexandria/Suez/Port Said/Ismailia
加纳	1	2.6	Teme
莱索托	1	..	..
利比里亚	1	..	..
毛里求斯	..	90.0	..
摩洛哥	1	1.5	Tanger
塞内加尔	1	1.2	Dakar
斯威士兰	1	..	..
多哥	1	..	Lome
突尼斯	9	48.0	工业区
亚洲和太平洋	94	1282.3	
巴林	2	4.6	Mina/North Sitra
孟加拉	1	7.0	Chittagong
中国 a	7	490.0	深圳/东莞/珠海/浦东/汕头/厦门/ 海南岛
斐济	1	..	..
香港	14	120.0	工业区
印度	6	30.0	Santa Cruz/Kandla/Falta/ Madras/Cochin/Noida
印度尼西亚 b	2	50.0	Batam Island/Jakarta
约旦	1	..	..
大韩民国	2	24.7	Masan/Iri
澳门	4	60.0	Ribeira do Patane/Avenida do Almirante Lacerda/Avenida do Coronel Mesquita/Areia Preta Bazan
马来西亚	10	98.9	Lepas/Prai Wharves/Prai/Pulau Jerejak/Sungei Way/Batu Berendam/Tanjong Kling/Ulu Klang/Telok Panglima/Senai
巴基斯坦	1	2.0	Karachi
菲律宾	4	35.4	Bataan/Baguio/Mactan/Cavite
新加坡	22	210.0	工业区
斯里兰卡	2	55.0	Katunayake/Biyagama
阿拉伯叙利亚共和国	5	..	Damascus/Adra/Damascus International Airport/ Aleppo/Lattaakia/Tartous Port
中国台湾省	3	70.7	高雄/楠梓/台中
泰国	1	12.0	Lat Krabang
汤加	1	..	..
土耳其	2	..	Mersin/Antalya
阿拉伯联合酋长国	1	12.0	Jebel Ali
也门	1	..	..

a. 就业人口数字仅包括深圳和东莞。

b. 就业人口数字仅包括 Batam。

表 1(续)

区域/国家/地区	出口加工区数目	就业人数 (千人)	地点/地名
拉丁美洲和加勒比	79	988.0	
安提瓜和巴布达	1	..	..
阿根廷	1	..	..
阿鲁巴	2	0.8	Barcadera/Oranjestadt Port
巴哈马	2	8.0	Freeport Grand Bahama
巴巴多斯	.	20.0	..
伯利兹	1	0.6	..
巴西	1	75.0	Manaus
智利	1	8.5	Iquique
哥伦比亚	8	7.0	Barranquilla/Buenaventura/Cucuta Cartagena/Santa Marta/ Rionegro/Palmaseca en Palmira/Uraba
哥斯达黎加	4	6.0	cartago/Coto Sur/ Alajuela/Metropolitana
多米尼加	1	..	..
多米尼加共和国	18	150.0	Bani/Barahona/Bonao/ Esperanza/Hainamoza/ Itabo/La Romana/ La Vega/Las Americas/ Moca/San Pedro de Macoris/Puerto Plata/San Isidro/New San Pedro de Macoris/Santiago/Villa Altagracia/ Villa Mella
萨尔瓦多	1	3.5	San Bartolo
格林纳达	1	..	..
危地马拉	1	40.0	Santo Tomas de Castilla
海地	1	43.0	Port-au-Prince
洪都拉斯	2	3.0	Choloma/La Ceiba
牙买加	2	18.0	Kingston/Montego Bay
墨西哥	23	600.0	工业区 (Maquiladoras)
蒙塞拉特	.	..	..
荷属安的列斯群岛	1	0.3	Curacao
尼加拉瓜	1	..	Apex La Mercedes
巴拿马	1	0.2	Colon
圣基茨和尼维斯	1	..	..
圣卢西亚	2	1.5	Grande Cul-de-Sac Bay/Vieux Fort
圣文森特和格林纳丁斯	1	0.4	..
特立尼达和多巴哥	1	0.4	Point Lisas
总 计	195	2438.6	

资料来源: Starnberg 学院。

说明: 毛里求斯、突尼斯、香港、澳门和新加坡均在全国实行出口加工区条件。出口加工区的数目指主要工业区而言。出口加工区总数中不包括毛里求斯的出口加工区,但以前的出版物表明1986年存在7个主要工业区。

二、出口加工区外国直接投资的作用

A. 吸引投资者

8. 建立出口加工区尤其是为了使其成为吸引外国直接投资以推动发展中国家工业化努力的中心点。出口加工区实行一揽子精心制订的鼓励措施，用以消除或减少制造活动从外国转移到本国的各种障碍。这些措施通常包括对加工区外国公司的税收优惠和财政优惠。

9. 出口加工区建有相当完备的基础设施以及标准化厂房，大大减少了投资者的初始投资额。投资者可立即开工，较早地从投下的资本中获益。出口加工区提供各种基础设施，通常有进入海港或机场的道路、运输和电信网络、能源和水的供应。

10. 试图在发展中国家建立业务的外国公司主要抱怨的问题之一是官僚主义限制。因此，理顺出口加工区的行政程序对它们是很具有吸引力的举措。加工区还提供对投资者活动十分重要的支助服务，其中包括有关劳力招聘和人事问题的咨询；银行、保险、包装、航运和货运等商业服务；法律和会计服务；餐厅和医疗设施等社会服务；以及专门的工程维修。

11. 海关特免当然是出口加工区的一个主要特点。海关特免意味着豁免机械和生产投入的进口税，取消进口的数量限制，允许加工区加工的产品免税出口。此外，还有其他的税收和财政鼓励，如免税期、对公用事业和租金的补贴，免除外汇管制。似乎比免税期意义更大的另一鼓励是提供贷款，有时是优惠利率的贷款。除海关特免外，这些一般性鼓励与给予加工区以外面向出口的外国公司的鼓励几近相同。如果有什么不同，也是通常更有利于出口加工区的投资者。在上述一般性鼓励之外，还有针对个别加工区实行的特别鼓励，如资本补助和免除最低工资或劳工立法要求。表2中以斯里兰卡对投资者的鼓励措施为例说明之。

12. 在制订出口加工区的一揽子鼓励措施时，东道国面对的困难是，必须在措施过于严苛难以吸引投资者和鼓励过于大方损失大量收入之间寻找适当的平衡。其他因素并不专门与出口加工区相关，而是某一国家在吸引外国直接投资时必须考虑的，其中包括有利的投资环境、劳力成本和生产率、运输成本和市场准入。⁹

表 2

斯里兰卡：对出口加工区的外国直接投资
和特许企业的鼓励和其他优惠措施 a

鼓励或优惠	期 间
免征公司收入税(免税期)	按大哥伦比亚经济委员会1978年第一号条例规定,从盈利第一年算起,最长为期15年。
优惠收入税率,按将被认定为利润的年营业额百分之二到百分之五征收	从免税期结束后算起,最长为期15年
对非居民股东领取的红利免税	在企业整个存在期间
对从免税利润中向居民股东支付的红利免收股息税	免税期间和免税期结束后一年
非居民专利使用费的收入税	免税期间全免,以后按不超过15%征收
对外国雇员薪金免征收入税	免税期间
工厂、机器、设备、原料和其他与项目有关的货物免税进口	在企业整个存在期间
成品免税出口	在企业整个存在期间
不实行进出口管制法	在企业整个存在期间
不受外汇管制限制,允许开设外汇银行单位帐户	在企业整个存在期间
对股份转让给非居民不征税	在企业整个存在期间
对股份转让引起的资本收益免征收入税	在企业整个存在期间
对用于购买现有股份以外普通股的投资款数的宽减可从购买者的应纳税收入中按规定的限度予以扣除	在企业整个存在期间

资料来源：大哥伦比亚经济委员会

a 本表适用于三个已投入运行的出口加工区(Katunayake, Biyagama 和 Koggala) 内的企业以及设在别处但符合以下条件的见有外国投资的特许企业：工业产品90%面向出口或农基产品75%面向出口；初始投资额不少于250,000美元；由外国来源投资。对外国投资达不到以上标准的其他面向出口的企业则实行另一揽子措施。

B. 出口加工区的跨国公司¹⁰

13. 虽然没有关于出口加工区外国直接投资的综合资料,但事实表明出口加工区规模尽管还很小,但却是过去十年中吸引外国直接投资最活跃的部门之一。它们在制造业上的投资占不小的部分。在出口加工区规模颇大的毛里求斯和墨西哥,出口加工区的外国直接投资分别占这两国外国直接投资的85%和70%以上。1989年中国四个最老的经济特区的外国直接投资流入额占全国外国直接投资流入总额的30%左右。”跨国公司在扩大出口加工区中的作用并不限于股本参与,还采取了与加工区的当地公司缔结分包安排的形式。

14. 就业人数可大致说明跨国公司在出口加工区中的重要。1986年,跨国公司的雇用人数约占发展中国家出口加工区就业人数的三分之二(不包括中国),相当于跨国公司在该领域就业总人数的15%。因此,跨国公司的贡献是巨大的,它们的就业人数还在快速增长。上述数字仅指直接就业。如果把间接就业也包括在内,跨国公司在东道国创造的就业机会总数就更加可观。所以说,外国投资者可能因其规模,似乎在确定产业结构和引导出口加工区变化格局上发挥了决定性作用。

1. 跨国公司的种类和来源

15. 大型闻名的跨国公司是出口加工区努力争取的主要目标。但是,出口加工区的外国投资企业似乎大部分是较缺乏经验的多国公司。除此之外,已出现的其他一般性格局是:出口加工区的大型跨国公司多半经营电子工业,而具有较多样化产业结构的大型跨国公司所占比例则较小。日本投资者在出口加工区大型跨国公司中占有主要份额。欧洲或美国大型的、较有经验的跨国公司在出口加工区的数目相对较少,主要由于它们早已在第一批出口加工区建立之前在全世界立足经营。它们在外国投资的决定似乎主要是受制于全球市场战略,而不是出于生产成本的考虑。东道国的过去殖民联系、民族关系以及毗邻母国或主要市场均都影响到投资者的来源。

16. “老牌”的全球企业有充足的资源在通常的条件下成功地经营，不需要出口加工区也能生存下来，而出口加工区提供的较无风险的环境和支助性基础设施，对处于发展阶段的跨国公司和较小公司如果不是具有完全的吸引力，也具有很大的吸引力。越来越多的投资者在发展中国家兴起是出口加工区现象另一个有趣的侧面，它们中的一些企业在出口加工区中投资，是在外国初创重要的生产业务，其中许多来自亚洲的新兴工业国家。国内生产成本的压力将劳力密集型工业的企业推向劳力成本较低的发展中国家出口加工区。它们的经济失去了普惠制地位也是向外投资增加的一个原因。这些投资者中最引人注目的是香港的企业。发展中国家投资者约占出口加工区所有外国拥有企业的20%。由于这些企业按世界标准相对较小，它们在投资和就业上所占的份额可能不大。但是不应低估这些朝气蓬勃的企业所做的贡献。除增加使外国投资来源多样化的机会外，它们还可提供使发展中国家之间经济合作更密切的渠道，尤其因为它们似乎高度倾向在加工区组织公司经营。¹²

2. 出口加工区的所有权结构

17. 发达国家的经验说明，外国拥有的子公司对东道国总的工业和技术发展的最大贡献不是初始投资和随之而发生的技术转让，而是融入国内经济的渐进过程和这些企业逐步转变为国内企业的前景。所以，所有权的结构对决定出口加工区对发展的实际和潜在影响十分重要。表3列出13个国家出口加工区的所有权格局。由于亚洲三个主要出口加工区经济未包括在内(新加坡、香港和中国台湾省)，数据应看作是对实际情况的一种说明。与预期情况相反，完全或主要由外国拥有的公司并不占据支配地位，仅占企业总数的37%。这些企业相对较大，所以它们的实际份量也较大。

表 3

13个国家出口加工区的所有权结构 a

类 型	企业数目	百分比份额
总 数	1269	100.0
外国拥有	468	36.9
国内拥有	315	24.8
合资经营	486	38.3

资料来源：国际劳工组织--联合国跨国公司中心(1988年)

a 多米尼加共和国、萨尔瓦多、加纳、印度、牙买加、大韩民国、利比里亚、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、菲律宾、斯里兰卡、特立尼达和多巴哥。

18. 国内企业大量参与，如包括合资企业的份额在内，则更为可观，其意义在于出口加工区对促进东道国经济发展的潜在贡献，贡献之大似乎超出出口加工区评论家所估计的程度。合资企业的份量很大，可能是由于政府的鼓励措施或政府采取更微妙形式的压力促使新的工业项目中吸收当地企业参加。象印度等少数国对百分之百的外国拥有权在法律上加以限制。技术转让进程效率较高是合资企业的主要优势之一。存在活跃的当地企业界往往激励外国企业对一国发展前景的信心。积极的当地伙伴对外国投资者尤其具有吸引力，因为它们为与地方当局和劳动力打交道可提供便利，而且通过它们还容易获得支助服务。它们还是一种稳定因素，可防止企业随时迁移。人们常常认为出口加工区的跨国公司具有“可移动”的性质，实际上这一说法大多是没有根据的。出口加工区的企业一旦设立，便相当稳定。外国直接投资毕竟不是一个短期行为，迁移的成本和风险相当大。¹³

3. 出口加工区的产业结构

19. 出口加工区的突出特点之一是偏向于培育一种单一的工业，或是纺织和服装业，或是电子工业。从表4关于按产品类别列出的一些国家出口加工区的就业结构的数据可以看出这一点。虽然采用这些就业数据的方法并非完全令人满意，但它们可提供生产结构的相当近似情况。如表所示，每一国家有一个主导工业：孟加拉、多米尼加共和国、埃及、牙买加、毛里求斯和斯里兰卡为纺织和服装；巴巴多斯、巴西、大韩民国、马来西亚、墨西哥和中国台湾省为电子工业。各国和各加工区之间的集中率也不一样。牙买加、毛里求斯和斯里兰卡的主要工业是纺织和服装业，约占整个就业人数的90%，而马来西亚出口加工区的电子工业集中率最高，为74%以上。

20. 这种明显的单一工业生产当然不是有意识的政策决定的结果——出口加工区的发展计划大多设想发展较多样化的活动。这似乎主要与初始的大型投资者的活动种类有关。这两类工业的性质可能说明它们为什么占主导地位。它们按世界标准也是大型产业¹⁴，包含的生产工序都是劳动密集型的，因此低劳动成本对其很有吸引力。这两类工业在1970年代和1980年代都经历了结构变化。对比而言，本可以设在出口加工区的其他工业或者太小而无关紧要，或者没有充分的创新意识，或者是高度资本密集。关于外国投资者对确定出口加工区产业结构的影响，数据似乎表明集中率和外国拥有企业的份额之间具有积极的联系。在出口加工区投资的国内企业一般较小，活动种类较宽，这种情况似乎证实了跨国公司在这方面可起重要作用这一假设。

表 4

出口加工区：按产品类别分列的就业结构情况
(百分比份额)

国 家	年 份	纺织和 服装	电子和 电力机器	运 输 设 备	鞋类和 皮革制品	其 他
孟加拉	1986	81.0	1.0	-	-	18.0
巴巴多斯	1985	36.0a	56.0	-	-	8.0
巴西	1982	6.5	40.1	8.3	-	45.1
多米尼加 共和国	1987	59.0	6.0	-	13.0	22.0
埃及	1980	54.0	-	-	-	46.0
牙买加	1985	89.0	-	-	-	11.0
大韩民国	1986	10.0	50.0	-	5.0	35.0
马来西亚	1979	14.2	74.5	-	-	11.3
毛里求斯	1991	89.5	0.5	-	1.5	8.5
墨西哥	1990	9.1	37.1	21.3	1.6	30.9
斯里兰卡	1981	89.9	2.0	-	-	8.1
中国台湾省	1983	17.0	54.0	-	4.0	25.0

资料来源：国际劳工组织--联合国跨国公司中心(1988年)，涉及巴西、埃及、马来西亚和斯里兰卡；Rhee, Katterbach & White(1990年)，涉及多米尼加共和国和大韩民国；Kreye, Heinrichs & Frobel (1987年)，涉及孟加拉、巴巴多斯、牙买加和中国台湾省；ELU Country Profile 1992-1993，涉及毛里求斯；Quintanilla (1991年)，涉及墨西哥。

a 包括鞋类和皮革制品。

三、出口加工区的经济和社会影响

21. 出口加工区对发展的影响主要是由出口加工区的规模相对于经济其他部门的规模而决定的。然而，绩效指示数则应从期待出口加工区在工业化战略中所起的作用和东道国对每项目标的重视程度这一角度来看待。实现关键目标可成为出口加工区存在的充分理由，即使这些出口加工区在整个经济中并非十分重要。

22. 出口加工区的重要性各国不一。澳门和毛里求斯的出口加工区推动了工业增长和技术发展。出口加工区在这两个经济的工业部门的显著地位是非同寻常的，这与它们的领土较小有关。墨西哥的 *Maquiladoras* 是仅次于石油赚取外汇的一大来源。多米尼加共和国的出口加工区占国民生产总值的3%，约占总出口的4%，是外汇净收入的第三大部分。¹⁵巴西的出口加工区从整个经济来看并不重要，但对区域发展则起了“催化”作用。然而，在有些发展中国家，出口加工区是无足轻重的。

23. 出口加工区的绩效和当地经济的活力之间显然存在着健康的相互联系。大多数成功的出口加工区往往都设在高速增长的新兴工业化国家就是一个证明。这些国家内部的经济活力无疑是吸引出口加工区投资者的主要因素和促进出口加工区自身增长的条件。后者反过来又有助于推动工业化进程。

24. 关于出口加工区对实现特定目标的作用，出口加工区显然对创造生产性就业机会和促进制成品出口作出了相当大的贡献。然而，与国内经济的联系和技术转让似乎没有达到人们的期望。

A. 就业影响

25. 大部分出口加工区关心的一个主要问题是创造就业机会。在这方面，出口加工区可能是最有成效的。1990年发展中国家出口加工区直接就业人数估计为240万人(表1)。如果加上尚未报告的大量数字，特别是中国的数字，就业人数可能更多。虽然出口加工区的就业人口仅占制造业总就业人口的一小部分，但出口加工区却是创造新的就业机会的最活跃部门。由于出口加工区的发展正值国际经济环境非常不利的时候，这种创造就业的效应愈加可贵。自1970年以来，出口加工区创造的就业机会在马来西亚和新加坡占制造部门新的工作职位的60%，在毛里求斯几乎占全部。¹⁶

26. 关于间接就业影响，出口加工区的飞地性质阻碍了与地方经济的经济和

社会联系，因此比加工区外的典型外国子公司遇到更多的限制。即便如此，对就业的间接影响也是不容忽视的。间接影响主要归功于出口加工区工人的工资和薪金，因为这些劳动所得大部分花在当地的商品和服务上。国际劳工组织--联合国跨国公司的报告(1988年)表明，直接和间接工作职位的总体比率是1:1.45，其中1.25的间接影响产生于出口加工区工人的工资和薪金，0.20来自后向联系。随着跨国公司更加熟悉当地的供应商和用户，这种间接影响将逐步增加。

27. 出口加工区创造的就业机会主要是非熟练和半熟练的工作，对这一现象应从第一轮国际分工的角度来看。第一轮国际分工多半是转移不需要多少技能和训练的劳动密集型产业。出口加工区的工业以纺织、服装以及电子工业为主，所以雇用大批年龄在16岁至25岁之间的妇女。女工占出口加工区劳工队伍的70-90%。年轻的妇女能干，手指灵活，比男性同伴较容易适应电子工业装配作业单调的劳动，因此被认为较适合这类低技能的劳动。此外，女工的工资水平普遍低于男工。

28. 这种就业结构并不限于出口加工区，在加工区以外甚至在工业化国家经营同样业务的工业也存在。大批雇用年轻妇女是出口加工区的主要特点，可能也是它的最突出的社会贡献。出口加工区给予以前没有工作的妇女以新的就业机会和价值，没有出口加工区，她们就不可能进入薪资工人队伍。一些批评者消极地看待这一方面，因为女工就业对解决失业影响不大，仅增加了参与率。但是，在出口加工区部门获得成功并占据重要位置的国家，吸收新的人员就业后，失业率下降了。

29. 出口加工区的工作条件引起社会的严重关心，主要的批评是工作时数长、妇女值夜班、参加工会人数比率低和工资低。多数批评显然以工业化国家的标准作为对比的基础。一般而言，出口加工区遵守当地法律和规章；没有任何明确的证据表明出口加工区的入工会率和工资水平与国家的其他地方有什么显著差别。出口加工区的设施通常优越于加工区以外的地方企业。这样说并不是否认有些东道国政府为了使加工区对投资者更具有吸引力而限制实施当地劳工法和管制工会活动，也不是否认徒工制度的违法作法和实际上强迫超时劳动等弊端不曾存在以及或许可能仍然存在。出口加工区工人的更替率很高，这可能与社会因素有关，而不是工作强度所致，因为年龄的上限正好与平均结婚年龄相一致。缺乏晋升机会可能是另一个促使工人离开加工区的因素。

B. 促进出口和外汇收入

30. 建立出口加工区的一项主要目标是促进制成品的出口。表5展示了若干国家出口加工区出口实绩与总出口和制成品出口的比较关系。从该表可以看出,出口加工区的份额在大韩民国仅占总出口的1%,而在毛里求斯则占65%,两者之间的差别十分悬殊。大韩民国和中国台湾省的出口加工区的出口所占份量较小并不意味着它们的出口加工区办得不好;相反,那里的出口加工区被认为十分成功。这两个国家已经拥有相当发达的工业结构,出口加工区仅仅是整个面向出口的工业化战略的一部分,不是很重要的一部分。

31. 然而,总出口不是衡量东道国实际外汇收益的适当尺度。出口加工区对进口生产投入的固有偏重,子公司和母公司之间有利于公司内部贸易的密切联系,这些因素大大减少了出口加工区对收支平衡的贡献。资本遣返和利润汇出进一步减少了对收支平衡的影响。净出口率(出口加工区出口减去进口除以出口加工区总出口),可作为经济利益和后向联系程度的指标。印度尼西亚、大韩民国和印度的这一比率相当高,而马来西亚和斯里兰卡的出口加工区出口额尽管很大,但该比率却较低。巴西的Manaus加工区因加工产品主要销往国内市场,净出口率实际上是负数。

32. 对净出口率的解释必须留心。在初始阶段,当资本设备和建筑材料的进口量很大时,净出口率可能很低,甚至呈负值。当作为与当地经济融合进程的一部分大量地向国内市场销售时,净出口实绩在评估较老的出口加工区时可能没有多大意义。这样计算的净出口率可能有失准确。

C. 成本--利得分析¹⁷

33. 成本--利得分析是估计出口加工区经济盈利率的有效工具。东道国获得的主要利益是出口加工区企业因使用国内资源(如劳力和生产投入)和缴纳税金所付款项而留下来的外汇。由于成本--利得分析系根据外汇的缺货价值,即根据影子汇率,将外汇转换为国内货币,所以影子汇率和官方汇率之间差额产生的任何利得也考虑在内。计算东道国获得的净利益,必须从出口加工区企业支付的资金中扣除劳动、生产投入和国内借款等社会机会成本(根据影子价格计算)。出口加工区基础设施的补贴、行政费用和资本成本,包括维修,也必须减去。那么,净现值是通过加工区预期存在期间的净利得加以贴现计算的。

表 5

若干国家出口加工区的出口绩效
(以百万美元计算,所占百分比份额)

国 家	年 份	出口加工区 出 口	在出口中所占份额	
			总出口	制成品
中 国	1989	4270	8	12
多米尼加 共 和 国	1989	692	43	51
牙 买 加	1987	100	14	66
大韩民国	1986	460	1	1
马来西亚	1982	1679	14	49
毛里求斯	1990	772	65	96
墨 西 哥	1989	12500	35	53
菲 律 宾	1990	580	7	16
斯里兰卡	1990	437	23	44
中 国 台 湾 省	1987	2400	4	5
特立尼达 和多巴哥	1983	210	9	64

资料来源: 贸发会议秘书处根据联合国统计司关于总出口和制成品出口(SITC5-8)以及各国和其他国际机构关于出口加工区出口的资料整理得出。

34. Warr对四个亚洲国家出口加工区的成本--利得分析的结果列在表6,这是这类不多的研究之一。从该表可见,利得的主要来源是就业和外汇转换,但是在印度尼西亚税收和岁入是主要利得。印度尼西亚对使用国内原料给予补贴,这项退税方案的支出为700万美元,大于使用国内原料估计净得的500万美元。¹⁸马来西亚对电力的补贴超过使用当地原料和资本设备加上所收税款合计的利得。本分析最惊人之处是菲律宾Bataan出口加工区的净现值呈负数,这主要是由于庞大的基本建设投资和对出口加工区企业进入菲律宾资本市场给予补贴的费用。¹⁹这两项成本都很大,足以超过加工区的所有利得。

35. 成本--利得分析的主要限制是这项分析所根据的长期预测就其性质而言是不确定的,而且取决于对影子价格和贴现率的大胆假设。此外,它用于评价出口加工区比用于评价传统的工业项目不适合。它可以显示出口加工区内部的盈利能力,但无法说明其外部的竞争能力。出口加工区吸引外国投资者的成功关键在于它与其他地区的出口加工区相比具有竞争力。还有决策时必须考虑的其他因素,如广告效应和其他外部效应,它们可能不是这类分析能够捕捉到的。

D. 技术和技能的转让

36. 在出口加工区进行的生产活动的性质限制了出口加工区作为获得技术和技能的渠道的作用。如前所述,出口加工区的产业活动以纺织和服装业或电子工业等劳动密集性工序为主,仅需要较低的技术水平。虽然电子工业可被认为是高技术工业,但通常只有生产过程的装配阶段在出口加工区完成。技术先进的部分,如研究开发和装配前的各阶段,都在跨国公司的总部进行。

37. 出口加工区作业所要求的技能一般是低水平的,不需要多少培训,所以出口加工区对提高劳动力的技术影响极小。而且,某些工种的专门性质使工人的技能在其他部门可能没有多少用处。中级经理和技术员接受培训,他们的数量虽在增加,但仍很有限。越来越多的工厂逐步实现自动化和采用较先进的工艺,但不一定因此而雇用有技能的操作人员,而是许多非熟练的工人将被机器所取代。由此可见,就业和技术转让目标之间有时也有冲突。最有可能转让所需要的技术的工业是生产资本货物和中间产品的工业,这些工业需要巨额投资,但提供的就业机会有限。

表 6

亚洲四个出口加工区的成本--利得分析 a

(百万美元,以1982年价格计算)

	印度尼西亚	大韩民国	马来西亚	菲律宾
就 业	4	39	111	59
外 汇 转 换	0	65	94	72
国 内 原 料	5	16	18	3
国内资本设备	0	0	10	0
税收和其他收入	23	18	10	11
用 电	-1	-13	-53	-4
行 政 费 用	-13	-17	-4	-23
基础设施费用/补贴	-3	-68	-43	-196
国 内 措 款	0	0	0	-147
净 现 值 总 额	15	40	143	-225
(国内收益率 (%))	(26)	(15)	(28)	(-3)
(影子价格与市场价格的估计比率)				
劳 力	0.75	0.91	0.83	0.64
外 汇	1.00	1.08	1.11	1.25
国 内 原 料	0.85	0.92	0.90	0.96
国内资本设备	0.85	0.98	0.91	0.96
电 力	1.05	1.33	0.93	1.30
国内金融资本 b	n.a.	n.a.	n.a.	1.58

资料来源: Warr(1992)。

a 印度尼西亚来雅加达出口加工区;大韩民国Masan自由出口区; 马来西亚Penang自由贸易区; 菲律宾 Bataan 出口加工区。为前后一致起见,假定实际贴现率为7.5%,出口加工区总存在年限为25年。

b N.a.是指不适用。

38. 技术和技能转让并不是微不足道的,虽然主要是在出口加工区内部,特别是跨国公司和当地拥有的企业之间的合资企业中进行。这种合作是获得现代管理技能和工作组织、出口销售和金融等方面的知识以及新的先进技术的最直接、最有效的方式。出口加工区的飞地性质也有利于没有联系的企业之间保持密切联系和大量交流信息及专门技术。技术人员、中级管理人员和生产工人在企业之间的流动虽然在数量上不大,但却提供了技术和技能转让的另一渠道。熟练的工人从跨国公司流动到出口加工区内外的国内企业,也有助于私营企业的发展和技术的传播。

39. 广告效应很可能是出口加工区对东道国的一项最重要的贡献。出口加工区由于在地域上自成一体,毗邻主要的经济活动中心,非常显眼,因此吸引当地社会特别是工业界的注意。它所产生的学习效应可能对经济产生现代化的影响。出口加工区雇用的工人许多没有工作经历,他们接触现代的工业环境,及其质量控制、遵守限期、组织纪律、创新和企业精神,这也是一个非常宝贵的资产。

40. 至此,引述一些具体实例,说明出口加工区是学习和技术转让的“沃土”,可能是有益的。马来西亚的电子工业经历了向一体化资本密集型高技术工厂的转变。一体化已达到非常高的水平,生产的技术组织和人员的技能需求都发生了巨大变化。技师、工长和工程师等非直接参与生产的雇员目前平均占总就业人数的28%,而在投产的最初几年占5%。重要的管理职位由马来西亚人充任,因为跨国公司意识到这样做在成本和当地工人接受方面带来了好处。²⁰多米尼加共和国和墨西哥出口加工区当地经理和技术人员的数目也有同样的增加。墨西哥maquiladoras出口加工区还采用了较先进的技术和生产工业。

E. 与国内经济的联系

41. 出口加工区作为实现东道国长期发展目标的一个工具是否卓有成效多半取决于与国内经济的融合程度。加工区内外国和当地企业及工人之间的相互作用产生的技术收益无疑是宝贵的,但与其他经济部门建立的联系也同样重要。实际上,出口加工区的联系潜力远未实现。迄今为止,主要的经济联系仅表现在面向服务的活动和出口加工区工人购买消费品的影响上。从技术传播的角度来看较有刺激作用的联系形式可能是分包式国内资源供应等形式的后向联系和在当地销售加工区产品的前向联系。出口加工区建立的固有偏向阻碍这些联系的产生,尽管东道国普遍鼓励出口加工区企业购买当地投入物。对进口的特别优惠鼓励进口密集性生产。出口加工区的后向出口和对出口加工区产品在当地销售的严格管制限制了前向联系的发展。

42. 有许多因素决定后向联系的程度。²¹最重要的是东道国的工业发展水平。发达的工业基地,能够生产在价格和质量上均具有国际竞争能力的商品,必然鼓励当地来源的使用。外国企业一般受商业考虑的驱使,在当地购买原材料显然具有运输成本优势。而且,与当地企业建立联系可导致当地经济的更多参与,开辟未来增加当地销售的前景。当然,需要花一定的时间寻找既具有竞争力又可靠的供应来源和建立商业关系。

43. 联系的程度随工业的类别,特别是生产工序、技术的复杂程度以及能够实现规模经济的程度而不同。电子工业的生产工序支离破碎,组件制造实行高度规模经济,所以可严重依赖分包安排。分包也是促进融合和传播技术的有效途径。关于使用国内来源,每一工业都有不同的联系倾向,取决于原料的供给情况。例如:食品和化学工业已知具有很大的乘数效应。

44. 后向联系的程度还取决于公司的总体战略。子公司和母公司之间联系密切,则限制与当地企业建立关系的可能性。一些重视公司内部贸易的跨国公司,实行的政策不仅确保在自己的网络内购买高质量的标准产品,而且还提供转让定价的机会。公司战略在很大程度上受外国公司原籍的影响。日本跨国公司偏重于与当地伙伴组成合资企业,它们的出口通过贸易公司经销,大部分生产投入也通过贸易公司采购。

45. 合资经营对开辟促进国内生产活动的真正前景起到了推动作用。人们注意到,合资企业比全外资企业更愿意购买本地原料。²²外资公司往往较依赖进口的投入,主要是因为供应可靠和需要维护其生产网络内的专门技术。当然,出口加工区的本地企业对国内供应来源的依赖更大。

46. 影响使用国内供应来源的另一因素是发达国家鼓励使用自己的原料和中间产品的贸易政策。墨西哥maquiladoras加工区产品的国内含量很低,一个主要因素是美国的关税税则允许产品免税再进口,但国外产生的增值除外。²³北美自由贸易协定可减少墨西哥供应商的不利处境。

47. 就发展中国家出口加工区的经历而言,大多数情况下后向联系未得到充分的发展。主要障碍是当地供应质量差而且不可靠。多米尼加共和国、马来西亚、菲律宾和斯里兰卡出口加工区国内原料所占的份额相当低。然而,国内采购和分包在大韩民国出口加工区则有了很大程度的发展。1985年,国内原材料占生产投入的30%以上,区外分包占劳力付款总额的21%。²⁴受退税方案的吸引,1982年印度尼西亚出口加工区使用的国内原料达到总数的41%。毛里求斯出口加工区在当地采购的投入对中间消费的比例按出口加工区标准衡量相当高。

48. 关于前向联系,引入竞争可起到刺激当地经济的作用,促使企业提高技术水平、加强研究和开发活动,增加创新意识。为防止与加工区以外企业的不公平竞争,通常对出口加工区出售的产品征收关税。由于产品的质量较高,价格又低于区外生产者索取的价格,所以在当地销售常常使消费者受益。此外,通常还允许销售二手货或愈期无法交货的处理品。巴西和哥伦比亚等国对这一问题采取较为宽松的作法,以便发展某些地区的工业基础。如前所述,巴西是一个极端的例子,其出口加工区的产品主要销往国内市场,大韩民国创办出口加工区时并没有想到前向联系,但在1985年则达到出口额的30%。

四、总体评价

A. 成功的先决条件

49. 有相当成功的出口加工区，也有建立后几年内都没有起飞的出口加工区。虽然有利的国际气候对出口加工区的绩效有一定影响，但在世界经济环境暗淡的时候也有颇为成功的实例。大多数成功的出口加工区都设在采取外向型工业化政策的国家，这一事实证明了有利的总体政策框架是成功的关键因素。健康的投资环境十分重要，因为它可以吸引足够数目的外国投资者，实现高的占用率，以保证出口加工区的起飞和成功。由于初始投资额相当大，加工区立即投入生产是很重要的。

50. 然而，有适当的投资环境还不够。一些出口加工区没有成功，是因为计划和设计不周，推销不够或管理有待改善。加工区管理当局和行政机构对加工区能否生存下来起着举足轻重的作用。迅速和有效的服务是保持预期和现有用户兴趣的关键因素之一。尽管建立出口加工区的目的是简化行政管理，提供“直达服务”，但一些出口加工区仍受复杂的法律、规章以及官僚主义的困扰。之所以如此，可能因为加工区管理当局与其支持对加工区的发展十分重要的各政府机构之间的体制安排存在缺陷。加工区管理人员必须满足投资者不断变化的需求，它们现在要求范围更广的服务，单是完备的基础设施和厂房已一再能满足它们。如要长期生存下去，需要灵活性，需要不断评估增长潜力、销售和促进，需要确保出口加工区的生产妥善地纳入东道国总体经济和工业发展战略。

51. 缺乏推销活动，或推销活动费用高、成效低，被认为是没能吸引到投资者的另一因素。出口加工区之间竞争加剧，使耗资推销成为必要。但是，为使费用保持在一定的限度内，必须根据评估加工区比较优势的产品研究结果确定吸引潜在投资者的目标领域。要做好推销活动，不仅需要在贸易刊物上登刊广告，还需要与大型跨国公司以及中小型企业等潜在用户直接接触。²⁵

52. 当然，无论如何推销，都克服不了加工区固有的缺陷。居失败原因之首的通常是地点不好和基础设施简陋。这些问题是规划和设计阶段的问题。一些出口加工区建在不发达地区，运输和通讯网络都很差。电信设施和电力供应不可靠造成代价颇高的瓶颈障碍。于是，也就难以吸引落后地区起飞需要的关键数目的投资者了。

53. 雄心勃勃的基础设施和豪华的建筑物，消耗了过多的开发费用，建成后

又闲置未用，从而造成财政上的失败。出口加工区制度的成功和近期菲律宾的经验²⁶都表明建设昂贵的加工区是没有必要的。一些其他国家(多米尼加共和国和墨西哥)的经验还表明，场地开发和厂房建设可由私人企业有效地经营。对于经营成本，行政机构可严加控制，避免官僚主义。

54. 发展中国家出口加工区之间为吸引投资者或为防止现有工厂迁移展开激烈的竞争，迫使大家提供越来越优惠的鼓励，因而侵蚀了它们的净收益。例如，长期的免税期开始时被认为对吸引外国直接投资并不必要，现在几乎成了一揽子鼓励措施不可缺少的特点。因此，协调鼓励措施是值得发展中国家注意的一个问题。²⁷

B. 出口加工区的演变和未来

55. 出口加工区往往都经历一个共同的生命周期，之所以如此，可能因为大多数出口加工区基于同一种模式，在一种竞争性的国际环境中经营。在该周期的开始阶段，大量的外国直接投资涌入，一种工业居于主导地位。随着岁月的流逝，加工区的占用率达到最高点，主导工业的相对重要性下降，出口扩大。待出口加工区成熟后，外国直接投资流动趋于稳定，出口增长速度放慢，边际企业被雇用受过良好技术训练的工人的大型企业所取代。女工所占比例在此阶段下降的趋势可能多少与此有关。在这一阶段参加工会的比率上升。到最后阶段，全部外国拥有的子公司相对减少，出口加工区企业在当地市场的销售额增加。接近周期结束时，对出口加工区的作用进行重新估价，结果是要么将其转变成为加工较尖端的高增值产品、劳动力的技术需求发生变化的部门，要么随着其工业结构能够独立发展而逐步地停止活动。²⁸

56. 这一生命周期对所见到的出口加工区从原始概念的演变有一定影响。出口加工区演变的主要特点是：

- 出口加工区飞地性质的变化。有两条可能的道路最终都会达到情况与新加坡或香港相似的出口加工国，即整个国家或领土取得出口加工区的地位。一种演变是从领土概念转变到法定概念。享有出口加工区特权和优惠的企业不再集中在一块专门划出的地区，而是可以建立在国家的任何地方。出口加工区制度的好处是：(a) 可以促进某些种类的活动，而无论地点如何；(b) 可与国内经济建立更密切的联系；(c) 可允许企业为其活动选择最佳地点，特别是在出于经济或技术原因毗邻供应地十分重要的情况下；(d) 可推动较贫困地区的工业化，缓解

出口加工区通常所在的主要经济中心的拥挤。另一个可能的演变是把出口加工区变成一大片地区，而不是一小块工业飞地。中国的特别经济区就是一个实例，它覆盖了大片区域，海南岛出口加工区甚至是整个省。

- 对进口加工采取较宽松的态度。致使出口加工区的产品在国内销售所受到的限制得以放松的因素有：(a) 难以管制从加工区向国内市场偷运产品；(b) 需要处理等外品或二次品；(c) 政府政策鼓励与当地经济发展联系；(d) 来自消费者和投资者的压力，消费者希望买到加工区生产的高质量产品，投资者则受新增利润来源的吸引。进入当地市场对外国投资者来说是比出口加工区一揽子鼓励措施中提供的一般优惠更有效的鼓励，特别是在具有广大国内市场的国家。巴西 Manaus 自由区是这类演变的极端形式。
- 国内企业的参与不断增加。当地企业和国内与外国企业的合资公司现在占发展中国家所有出口加工区企业的三分之二左右。这一演变在一定程度上是因为经济上有必要填补外国投资者留下的占用空间，也因为要求将给予外国人的特权和优惠同样给予当地企业的政治压力。这类企业建在加工区对创造就业机会、出口和外汇收入、提高技术水平可以作出同样的贡献——如果不是更多贡献的话。而且，它们还是加工区的稳定因素，因为可以指望这些企业比外国企业建立更坚固的根基。
- 将活动扩展到服务和其他部门。出口加工区越来越面向服务，反映了服务部门在经济活动中的日益重要性和服务可交易性的增加。现在有些出口加工区提供银行和保险等金融服务以及数据服务。这些服务还可进一步扩展到旅游、教育服务，甚至某种形式的农业企业。巴巴多斯的数据加工区企业规模相当大。泰国于1989年建立面向出口的数据服务区。中国特别经济区鼓励在各种经济活动中投资，除制造业外，包括房地产、旅游、商业、运输、金融和农业。

57. 国家政策决定出口加工区变化格局的程度很难确定。显而易见的是，出口加工区在朝着促进与当地经济更加融合、活动的种类更加多样化的方向发展。出口加工区只有作为国内经济的一部分进行经营，才能最好地服务于长期发展目标。国家的政策是否可加快融合的进程？经验表明，除非当地经济能以国际竞争价格提供高质量的产品服务，否则通过规定最低当地含量等措施是难以产生联系的。尽管如此，东道国政府还是能够通过鼓励和奖励或通过实施较集中的投资批准标准，施

加一定的影响。政府对促进出口加工区发展能够作出的最重要贡献可能是提供有利于投资的政策环境。

58. 现有出口加工区的多样化结构反映了出口加工区的演变。多样化意味着打算建立加工区的国家有更广泛的选择。建立出口加工区可以是为了适应具体的需求和目标,以及适应希望将出口加工区作为政策工具的国家的情况。必须强调的是,出口加工区不是唯一的可能措施,需要参照其他促进出口和工业化方案的利弊,对它的利弊进行权衡。此外,出口加工区可用来补充其他这类措施,组成一套完整的工业发展战略。

59. 关于出口加工区的未来,出口加工区的“弹性”将取决于它们是否按作为能适应不断变化的经济条件的能动机体设计。需要不断监测绩效,审查职能和目标,使其能够应付国内和国际经济的结构变化,包括外国投资者需求变化带来的挑战。

60. 微电子技术带来的高度工业自动化大大减少了总生产中劳力成本的比例。虽然廉价劳动力仍有一定的吸引力,但不再是诱使外国直接投资流入的充分前提。目前世界范围的产业结构调整将重心放在电力机械、机床和其他高技术工业,这提高了对出口加工区的要求。外国投资者现在要求更多的地点资产,如高度熟练的工人、综合性的工业支助网络和必要的工业服务等等。要收回这些种类的生产程序所需要的大量投资,必须实行规模经济。因此,投资者极为重视使它们既可服务出口市场同时又可开辟东道国国内市场的战略地点。这可能导致外国直接投资的流动高度集中在能够满足所有这些要求的少数国家。当然,劳力密集型项目仍适合许多出口加工区的初始阶段或较不发达国家的出口加工区。²⁹

61. 技术投入和自动化程度的增长在许多出口加工区已有所见。有些还出现了超出仅是装配的生产种类,如制造整个摩托车、引擎和照像机等较尖端产品的纵向一体化生产程序。这些动态是值得欢迎的,因为这将导致当地增值的提高和需要更多样化的职业技能。

62. 最后,新的外国直接投资趋势和格局要求出口加工区提供更广泛的职能和服务。这不仅要求提高劳动队伍的技能和教育水平,而且要求改善加工区的技术基础设施。因此,出口加工区的长期增长和发展将取决于它们是否有充分的准备迎接这一挑战。

注

¹ Basile and Germidis (1984)。

² 菲律宾 Bataan 出口加工区、印度 Kandla 自由贸易区和巴西 Manaus 自由区。

³ Point Lisas 自由贸易区(特立尼达和多巴哥)是为了提供廉价能源, Tema 工业自由区(加纳)则提供电力。

⁴ Manaus 自由区在国内的销售从1968年占总销售额的71%, 1980年增至96% (Possas, Furtado 和 Carvalho (1987年))。

⁵ 更早的实例见于巴哈马, 该国于1955年成立了自由港大巴哈马管理局, 被授予发展工业的使命(Hein, P. (1988))。

⁶ UNCTAD (1985年)。

⁷ 国际劳工组织--联合国跨国公司中心(1988年)。

⁸ 12个国家和地区是: 墨西哥、新加坡、多米尼加共和国、香港、马来西亚、毛里求斯、巴西、中国台湾省、澳门、斯里兰卡、印度尼西亚和突尼斯。

⁹ 这些因素在贸发会议讨论过(1993年)。

¹⁰ 本节主要根据国际劳工组织--联合国跨国公司中心的资料编写(1988年)。

¹¹ Grub 和 Lin (1991年)。

¹² Maex (1983年)。根据马来西亚、菲律宾和斯里兰卡出口加工区的数据, 来自发展中国家的企业仅有14%是全部外国拥有的, 而设在美国的跨国公司则为82%, 设在其他工业化国家的跨国公司为56%。

¹³ 毛里求斯的经验见 Hein, C. (1988年)。

¹⁴ 例如与机床、仪器和光学产品工业相比较。

¹⁵ 《信使》, 1992年1月至2月。

¹⁶ 国际劳工组织--联合国跨国公司中心(1988年)。

¹⁷ Warr (1992)。

¹⁸ 退税方案是通过退还所缴的关税, 抵消保护对原料进口部分成本的影响。

¹⁹ 在Bataan出口加工区投资的私人资本大部分(占91%)是在国内筹集的, 国内借款占国内筹集资金的95%。

²⁰ Liebau and Wahnschaffe (1992)。

²¹ 见工发组织(1980)和Healey and Lutkenhorst (1989)。

²² Maex根据ARTEP在马来西亚和菲律宾的调查以及关于大韩民国和印度的研究编写的报告(1983年)。

²³ 1985年, maquiladoras 在国内采购的原材料仅占1.4%。近期关于保税服装生产者的资料表明当地含量仅占1.8%。

²⁴ Healey and Lutkenhorst (1989)。

²⁵ Bolin (1989)。

²⁶ Bataan 出口加工区之后建设的三个出口加工区总共仅占累计开发成本的15%,但每个加工区均达到Bataan 出口加工区达到的经济成果(如果不是更好的话)。

²⁷ 关于外国直接投资鼓励措施的作用,见贸发会议文件(1993年)。

²⁸ 关于出口加工区的生命周期和演变,见劳工组织-跨国公司中心(1988); Basile and Germidis(1984); 和跨国公司中心(1991)。

²⁹ 见工发组织(1989)。

参考书目

Alter, Rolf, "Lessons from the Export Processing Zone in Mauritius", Finance and Development, December 1991.

Banco Nacional de Mexico, "In-bond textile industry", Review of the Economic Situation of Mexico, August 1992.

Basile, Antoine and Dimitri Germidis, "Investing in Free Export Processing Zones (Paris, OECD, 1984).

Bolin, Richard L., "Marketing an Export Processing Zone" in Report: Seminar on Promotion and Development of Export Processing Zones (UNIDO, PPD. 116 (SPEC.), 23 May 1989).

Castillo, Victor M. and Ramon de Jesus Ramirez Acosta, "La subcontratacion en la industria maquiladora de Asia y Mexico", Comercio Exterior, January 1992.

Currie, Jean, "Investment: The growing role of Export Processing Zones" (EIU, June 1979).

De Backer, Roger, "Mauritius", The Courier, September-October 1992.

Export Processing Zone Authority, "Information profile", Manila, Philippines, January 1992.

Gardner, David, "The rich pickings in America's backyard", Financial Times, 31 July 1987.

Grub, Phillip Donald and Jian Hai Lin, Foreign Direct Investment in China, (New York, Quorum Books, 1991).

Guajardo Quiroga, Ramon, "Efectos de las maquiladoras en el producto, el ingreso y el empleo en Mexico", Comercio Exterior, January 1992.

Healey, Derek and Wilfried Lütkenhorst, "Export Processing Zones: the case of the Republic of Korea", Industry and Development, No. 26, April 1989.

Hein, Catherine, "Multinational enterprises and employment in the Mauritian Export Processing Zone" (Geneva, ILO, 1988).

Hein, Philippe, "Export Processing Zones and special status for export processing activities", in Proceedings of the Regional Industrial Cooperation Meeting for the Caribbean (ACP-EEC, June 1988).

-- “一个岛国的结构转变：毛里求斯出口加工区”，贸发会议周刊，第1卷，第2期，1989年。

国际劳工组织/联合国跨国公司中心，“出口加工区多国企业的经济和社会影响”（日内瓦，国际劳工组织，1988年）。

Kreye, Otto, Jürgen Heinrichs and Folker Fröbel "Export processing zones in developing countries: Results of a new survey" (Geneva, ILO, 1987).

Lamusse, Roland, "Adjustment to structural change in manufacturing in a North-South perspective: The case of the clothing export sector in Mauritius" (Geneva, ILO, 1989).

Liebau, Eberhard and Philipp Wahnschaffe, "Management strategies of multinationals in developing countries", Intereconomics, July/August 1992.

Long, Frank, "Employment effects of multinational enterprises in export processing zones in the Caribbean" (Geneva, ILO, 1986).

Maex, Rudy, "Employment and multinationals in Asian export processing zones" (Geneva, ILO, 1983).

Quintanilla, Ernesto, "Tendencias recientes de la localizacion en la industria maquiladora" Comercio Exterior, September 1991.

Possas, Mario L., Joao E.P. Furtado and Eneas G. Carvalho, "Employment effects of exports by multinationals and of export processing zones in Brazil" (Geneva, ILO, 1987).

Rhee, Yung Whee, Katharina Katterbach and Janette White, "Free trade zones in export strategies" (Washington, World Bank, December 1990).

Tarbox, John E., "An investors' introduction to Mexico's maquiladora program", Texas International Law Journal, Vol. 22, No. 1, Winter 1987.

The Economist Intelligence Unit, "Mauritius", Country Profile 1992-93, Country Report No. 3, 1992, and earlier issues.

----- "Mexico", Country Profile 1992-93 and earlier issues.

Tucker, Michael J., "Foreign Trade Zones in Latin America: A spectrum of possible uses", Texas International Law Journal, vol. 23, No. 1, Winter 1988.

贸发会议, "发展中国家出口加工自由区: 对贸易和工业化政策的影响" (TD/B/C.2/211/Rev.1), 联合国出版物, 销售号码, E.85.II.D.17, 纽约, 1985年。

-- "撒哈拉以南非洲国家出口加工自由区", (UNCTAD/ECDC/225 (Part I)), 1992年3月17日。

-- "增强发展中国家有出口潜力部门竞争力的措施和鼓励: 来自实际经验的证据和教训" (UNCTAD/ITP/90), 1992年10月23日。

-- "外国直接投资: 全球趋势和政策问题", 日内瓦, 即将出版, 1993年。

联合国跨国公司中心, 中欧和东欧自由经济区的挑战: 国际展望, 联合国出版物, 销售号码, E.90.II.A.27, 1991年。

联合国工发组织, "发展中国家的出口加工区" (UNIDO/ICIS.176), 1980年8月18日。

—— "Export Processing Zones - Challenges and opportunities in a changing international environment", in Report: Seminar on Promotion and Development of Export Processing Zones (UNIDO, PPD.116 (SPEC.)), 23 May 1989.

Warr, Peter G., "Export promotion via industrial enclaves: the Philippines' Bataan Export Processing Zone", The Journal of Development Studies, January 1987.

-- “东亚和东南亚出口加工区及中国特别经济区”，亚洲和太平洋地区的外国投资、贸易和经济合作，（亚太经社会，曼谷，1992年。）

XX XX XX XX XX