

加入 WTO 对中国区域经济发展的影响

周叔莲 魏后凯

内容提要：中国地域辽阔，各区域自然、经济和社会发展条件差别很大，既有南方和北方的不同，更有沿海和内地之间的差别。中国加入 WTO，无疑将会对各区域的经济和社会发展产生深刻的影响。这种影响既可能是积极的，也可能是消极的。而且，由于各区域综合实力、竞争能力和调整适应能力的不同，加入 WTO 对各区域所形成的影响也将具有较大的差异。本文分析了加入 WTO 对区域产业发展、对区际经济关系的影响，提出调整我国“特殊经济区”的政策建议。

关键词：WTO 区域经济 特殊经济区

一、加入 WTO 对区域产业发展的影响

中国加入 WTO，将对不同地区产生不同的影响。总体上看，沿海地区由于现有发展基础较好，投资环境较为完善，应对 WTO 的能力较强，因而在加入 WTO 之后，能够分享和获取比中西部地区更多的经济利益。换句话说，虽然加入 WTO 对各地区经济发展都将会产生重要的积极影响，但相比较而言，对中西部地区产生的不利影响要更大一些。按照中国政府的承诺，中国在加入 WTO 后，将进一步推进经济市场化和全球化的进程。从诸多发达国家的经验来看，这种经济市场化和全球化的过程将更加有利于那些条件较好的发达地区，而不是那些尚有待开发的落后地区。

加入 WTO 对中国产业发展的影响，总体上看是利大于弊，但各产业具有较大的差异。目前，中国具有相当比较优势和国际竞争力的产业，如纺织、服装、丝绸、家电、建材和部分矿产品，大多属于劳动密集型和资源密集型产业，这些产业是主要的受益部门；而那些长期受政府保护或者竞争力较弱的产业，如农业、石化、汽车、医药、电信、金融保险等，将面临着较大的冲击。由于上述主要的受益部门大多集中在沿海地区，再加上沿海地区产业竞争力较强，是目前中国具有比较优势的出口产业的集聚地，因此，加入 WTO 对沿海地区的产业发展将更为有利，而对中西部地区的产业发展则会产生较为不利的影响。

1. 加入 WTO 对沿海产业发展的影响

从国内比较来看，沿海地区的产业优势主要集中在轻工、纺织、服装、机电、石化以及高新技术产业领域。中国加入 WTO 后，按照 WTO 协定的规定，在 2005 年之前分阶段取消纺织品配额，美国及其他发达国家限制中国纺织品出口的歧视性配额将被取消。沿海地区是中国纺织品、服装和鞋帽的主要生产和出口基地，加入 WTO 后，沿海地区的纺织服装业将获得稳定的贸易环境，从而使纺织和服装生产企业受益。据估计，到 2010 年，中国的服装产品出口在国际市场上的份额将提高 10 个百分点。沿海地区现已形成规模优势且技术相对成熟的行业，如彩电、洗衣机、电风扇、自行车、玩具、制笔、文教用品、食品和部分机电产品，也将在加入 WTO 后获得较大的好处。相反，对于那些已经具有相当规模，但竞争力还较弱的产业，如石化、医药、精密仪器设备、汽车及汽车零部件等，将产生较大的冲击。

在高新技术产业领域，中国加入 WTO 后，将实行美国所推行的技术产品零关税原则。到 2005 年，中国将对半导体及其零件、电脑及其零件、电信设备、精密仪器等技术产品实行零关税，并取消所有的关税壁垒，包括外商投资企业为获取国内市场份额而必须向中国转让技术和出口配额的做法。这样，将使美国等发达国家的公司可以从中国国内市场获得更大的销售份额。从短期来看，这将会对沿海地区的信息技术产品带来一定冲击。然而，从长期发展看，由于高新技术产业是中国成长最快的行业，预计今后 15 年内年均增长速度将达到 20% - 40%，加上沿海高新技术企

业已经具有一定的应变能力,因此,加入WTO对沿海高新技术产业将不会产生太大的影响。

2. 加入WTO对中西部产业发展的影响

中西部地区的产业优势主要集中在农业、能源、原材料、旅游以及烟草、食品、汽车、医药等行业。除能源、旅游、烟草等部分产业外,这些国内优势产业大多缺乏国际竞争能力。尤其是在农业、汽车、化工、医药、商业等领域,中西部地区在产品成本、价格及技术附加值等方面与国外同类产品有相当大的差距,中国加入WTO后,将对这些产业形成较大冲击,其中,中西部农业将首当其冲。然而,加入WTO将有利于进一步发挥中西部地区的资源优势,尤其是在能源、原材料、农产品加工、旅游等方面的优势。

按照《中美农业合作协议》,中国将撤销已实施长达30年的不允许进口美国西北部各州小麦的禁令,还将撤销对美国牛肉和柑橘的进口禁令。中国目前高达45%的农产品关税,将在2004年平均降至17%,重点农产品则要降至14.5%。加入WTO后,随着农产品市场逐步扩大开放,进口农产品特别是美国价廉物美的小麦、玉米、柑橘、肉类等,将会挤掉中西部农产品的一部分市场,由此将直接引发中西部农民收入的减少,给中西部地区经济带来消极影响。当然,这种消极影响也不会太大,因为国家可以通过农产品补贴(最高可达8.5%)对一些重要产品保留关税配额以及通过国营贸易来进行调控,以维护基本农产品的稳定。

中西部地区的汽车、木材、造纸、医药等行业,也将面临很大的压力。汽车工业是中西部许多省区如湖北、吉林、重庆、江西等的支柱产业。目前,中国汽车进口关税为80%—100%,到2005年前将降至25%,汽车零部件进口的平均关税将降到10%,并取消汽车进口配额。由于国际市场轿车价格只有国产车的1/3到1/4,即使加上25%的进口税,价格也大大低于国产车,而且在品牌、质量、款式和安全性方面具有很多优势。因此,加入WTO将对中西部汽车工业尤其是轿车工业形成很大的冲击。在木材和造纸行业,进口关税的下降以及具有资源和技术优势的外国大公司的进入,也将会对中西部现有企业形成严峻的竞争局面。在化工医药行业,外国大公司的研究开发和产品质量具有明显优势。随着医药产品进口关税的下降,进口药品会迅速增加,这对中西部医药工业会产生一些消极影响。

二、加入WTO对区际经济关系的影响

随着经济市场化进程的加快,区际要素流动也将随之加速,地区之间的贸易壁垒将逐步消除,全国统一大市场将进一步完善。目前,中国正处于工业化的中期阶段,各地区的经济发展条件和投资环境差异较大,在市场机制的作用下,各种生产要素将逐步向那些发展条件较好的优势地区集聚,由此将进一步恶化区域收入分配状况。然而,随着对外开放领域的扩大,外商直接投资将会逐步由南部沿海向北部沿海和中西部地区转移扩散。

1. 加入WTO对区际要素流动的影响

加入WTO对区际要素流动的影响,主要体现在人口和资金流动两个方面。从人口流动来看,在短期内,由于中西部农业受进口农产品的冲击较大,一些农产品产量下降,由此将导致一些农民失去工作,大量的农业剩余劳动力需要从农业转移到非农产业,由农村地区转移到城镇地区。同时,由于中西部地区产业竞争力较弱,许多产业特别是化工、医药、汽车、造纸和商业所受到的冲击较大,因此,中西部城镇地区的就业压力也将会增大。而由于当地缺乏足够的就业机会,中西部农村剩余劳动力乃至城镇失业人员,将会大量涌入发达的沿海地区和大中城市,从而对全国交通运输造成一定的压力。

从资金流动来看,随着金融体制改革的不断深化,资本追逐利润的趋势将进一步强化。在沿海地区和大中城市地区,由于投资环境和产业配套条件较好,企业竞争能力较强,投资回报率一般较高。因此,中国加入WTO以后,中西部落后地区的资金向沿海发达地区流动,以及农村地区资金向大中城市流动的趋势将会进一步得到强化。虽然这种资金流动趋势可以加快中国工业化和城镇化的进程,提高区域资源配置的效率,但也会加剧区域二元结构,造成区域经济发展的不平衡。其结果,中国一些加工制造业的生产能力将进一步向那些条件较好地区,特别是沿海地区和中西部大中城市地区转移、集中。

2. 加入WTO对外商投资区位的影响

改革开放以来,外商在华直接投资主要集中在广东、福建等东南沿海地区。自20世纪90年代中期以来,随着对外开放的不断推进,特别是上海浦东的开发开放,外商在华直接投资出现了“北上西进”的趋势,即由东南沿海地区逐步向北部沿海地区和中

西部地区转移扩散。中国加入 WTO 以后,这种趋势将会进一步加快。

然而,应该看到,外商投资向中西部地区的转移扩散只能是渐进式的,而不可能像某些人所希望的那样采取“大跨越式”的地域推进战略。在今后一段时期内,尽管中西部地区外商投资比重会有所提高,但沿海地区仍将是外商投资区位选择的主导地区。一方面,中国加入 WTO 后,随着经济全球化进程的加快,外商一般倾向于在海外寻找一个最有利的生产活动地点,并把其纳入企业的全球产业链体系之中。在这种全球产业链体系中,外商选择在中国沿海地区投资建厂,不仅有利于加强与公司总部和海外相关企业之间的联系,而且有利于各种原料、设备和产品等的进出口。另一方面,在交通基础设施、政府效率、商业文化氛围以及产业配套条件等方面,目前中西部地区

仍与沿海地区具有很大的差距,尤其是西部地区改革开放至少比沿海地区落后 10 到 15 年。中西部地区尽管劳动力资源丰富,但效率工资水平即每实现单位产出的工资水平却要高于沿海地区。西部地区工业发展的平均税负也比沿海地区高一些。

3. 加入 WTO 对区域外贸出口的影响

目前,中国外贸出口的 90% 以上集中在沿海地区,其中,广东省所占比重高达 37.5%,上海和江苏也在 10% 左右,浙江、山东、福建在 5% 以上。这 6 个省市外贸出口合计占全国的 78.2%。而且,自 90 年代以来,沿海地区外贸出口所占比重还在不断增加(见表一)。加入 WTO 后,中国将可以在平等的条件下参与国际竞争,享受多边的、永久性的最惠国待遇,从而有利于扩大外贸出口,提高资源配置效率。

然而,由于经济发展条件和产业竞争力的差异,

表一 各地区出口商品总值(按货源目的地分)所占比重 单位: %

地区	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
东部地区	86.7	87.2	88.3	89.1	90.2	91.0	90.7
中部地区	9.6	8.9	8.3	7.9	6.7	6.0	6.3
西部地区	3.7	3.9	3.4	3.0	3.1	3.0	3.0
总计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

资料来源:根据《中国统计年鉴》(1993-2001)计算。

各地区从外贸出口扩张中获得的利益将会有所不同。沿海地区现有外贸出口比重较高的省份,因产业竞争能力和适应能力较强,其外贸出口增加数额要相对大一些,所获得的经济利益也要多一些。广东省外贸出口比重最大,所获得的经济利益也将最多。中西部地区由于现有基数较低,外贸出口扩张的速度将要快一些。此外,由于国家将取消针对出口的各种补贴,而过去享受这种补贴的企业主要集中在沿海地区,因此,加入 WTO 对沿海地区外贸扩张的幅度会造成一定影响。

4. 加入 WTO 对区域收入分配的影响

中国加入 WTO 后,各地区经济结构调整的力度将会加大,市场竞争日趋激烈,必然会带来劳动力在部门间、地区间和城乡间更大规模的流动,使摩擦性失业率上升,由此将影响到居民收入分配状况。从城乡收入分配来看,由于加入 WTO 后中国农业面临着较大冲击,大量的农业剩余劳动力需要寻找出路,如果这些农业剩余劳动力长期不能顺利地转移出去,那么,城乡居民收入分配状况将会进一步恶

化,城乡收入差距将趋于扩大,并由此引发一系列的社会问题。

从地区收入分配来看,在国家积极的财政政策的支持下,目前东部与中西部地区间人均 GDP 相对差距已开始出现逐步缩小的趋势,尽管其绝对差距仍在迅速扩大。中国加入 WTO 后,由于中西部产业竞争能力较弱,调整适应能力较差,加上中央对国有企业亏损补贴的取消,其所受到的负面影响和冲击要大于沿海地区。而且,在经济全球化的驱动下,资金、人才等生产要素将逐步向那些条件较好的地区,尤其是沿海地区和大中城市地区集聚,由此将恶化地区收入分配状况,加剧地区收入差距,特别是东西部差距扩大的趋势。然而,从长远发展来看,随着国家对东部特殊优惠政策的相继取消,以及财政对西部大开发支持力度的加大,西部地区经济发展的步伐将会加快,东西部收入差距将逐步趋于缩小。

三、加入 WTO 对“特殊经济区”政策的影响

自 1979 年以来,为了扩大对外开放,吸引外商

和港澳台投资,扩大出口创汇,创造一个有利的投资小环境,中国建立了许多实行更加开放政策的“特殊经济区”。这些地区包括5个经济特区、14个沿海开放港口城市、253个沿海经济开放区(市、县)、9个沿长江开放城市、21个省会城市、13个内陆边境城市、43个经济技术开发区、53个高新技术产业开发区、15个保税区以及上海浦东新区、福建台商投资区、洋浦开发区、苏州工业园区等。这些特区在利用外资、引进外国技术和开展对外经济合作方面享有更大的灵活性,外国投资者可享受某些特殊优惠待遇。

1. 设立“特殊经济区”并不违背WTO规则

在现行WTO的各项协定和协议中,并没有明文规定不允许设立刺激外商投资的“特殊经济区”。事实上,无论是在发达国家还是在发展中国家,都设立有许多不同类型的鼓励外商投资的“特殊经济区”,如自由贸易区、出口加工区、边境自由区、保税仓库等。从某种意义上讲,中国过去设立的各种“特殊经济区”,本身并不违背WTO的基本规则,也没有违背以“提高生活水平、保证充分就业、保证实际收入和有效需求的大幅稳定增长、实现世界资源的充分利用以及扩大货物的生产和交换”为目标的关贸总协定宗旨。

当然,国家对“特殊经济区”采取的各项政策,尤其是优惠政策,必须符合WTO的基本原则,并与中国在《WTO协定》和议定书中承担的义务相一致。对外商投资给予特殊优惠待遇,这是各种“特殊经济区”采取的主要优惠政策。《关税与贸易总协定》第3条第2款规定:“任何缔约方领土的产品进口至任何其他缔约方领土时,不得对其直接或间接征收超过对同类国产品直接或间接征收的任何种类的国内税或其他国内费用”。将这一原则延伸到投资领域,就是外资企业的税负可以等于或小于内资企业。这说明,国民待遇原则并不排除一国对外资企业的税收优惠。因此,中国加入WTO后,继续对某些“特殊经济区”内外资企业实行税收优惠,并不违背WTO协定对国民待遇原则的要求,尽管这种“超国民待遇”会在内外资企业间形成不公平竞争。

2. 加入WTO对“特殊经济区”政策的影响

加入WTO将加快经济市场化和全球化的进程,使中国经济法规尽快与国际接轨,有利于“特殊经济区”按国际规范运作,拓宽招商引资的空间,提升产业发展层次,更有效地分享国内市场,提高资源配置

效率。然而,加入WTO也会对“特殊经济区”产生不利影响,如“特区不特”、政策落差缩小、对外资的吸引力下降等。总体上看,加入WTO对“特殊经济区”利大于弊,今后“特殊经济区”仍将继续存在,并得到持续稳定发展。然而,也应该看到,加入WTO将会对我国“特殊经济区”政策产生重要的影响。

首先,“特殊经济区”现行一些政策尚不符合国际规范。目前,中国各种类型的“特殊经济区”五花八门,名称混乱,信息公布不充分,许多优惠政策都是以座谈会纪要、通知、暂行规定、管理办法等形式颁布,管理职权划分不清,有些地理界线不明确,存在所谓的政策延伸区,既无法与国际接轨,也无法满足加入WTO的要求。由于职权不清,以地方管理为主,各级地方政府在招商引资优惠政策上相互攀比,由此造成国家利益的大量流失。加入WTO后,这些“特殊经济区”在管理上将面临很大冲击,相关政策法规也需要调整和规范。

其次,“特殊经济区”与其他地区之间的政策落差逐步缩小。各种“特殊经济区”所以能获得迅速发展,并成为各级地方政府积极争取的目标,主要是因为管理权限和优惠政策方面,这些“特殊经济区”与其他地区之间存在较大落差。加入WTO后,由于普遍降低关税,取消绝大多数的非关税壁垒,全面开放工业产品的贸易权及配销权,以及商贸服务业开放领域的扩大和政府行政审批制度的改革,“特殊经济区”提供的优惠条件将会减弱,经济特区、经济技术开发区等的政策优势将逐步烫平,以关税落差为其优势的保税区也将逐渐淡化。在这种情况下,“特殊经济区”对外商投资的吸引力将随之下降。

第三,一些鼓励外资企业出口的优惠政策不符合WTO规则。按照《补贴与反补贴措施协议》,禁止对进口替代和出口给予直接补贴。就是说,在“特殊经济区”中,不能对外资企业的出口补贴或优惠同鼓励出口政策相挂钩,而我国现行的一些优惠政策并非如此:如对外商投资的出口企业,在减免税期满后,如果当年出口产品产值达到当年企业产品产值的70%以上的,可以按照税法规定的税率减半征收所得税。

第四,对外资企业的限制性规定违背了WTO的非歧视原则。目前,中国各种“特殊经济区”都对外商投资提供了十分优惠的条件,使外资企业享受着“超国民待遇”。然而,在外资投向、产品销售方向、审批

管理以及本地化要求等方面,却又存在一些限制的规定,使外资在某些方面所受待遇低于国民待遇。例如,有的“特殊经济区”鼓励企业生产进口替代产品,要求外商投资企业产品全部或者大部分出口,优先购买本地原材料,提高零部件国产化比例,实现外汇平衡。显然,这些限制性规定不符合WTO关于非歧视原则和国民待遇的规定,需要进行调整或者取消。

3. 对调整我国“特殊经济区”政策的建议

首先,要明确发展目标,合理确定功能定位。加入WTO后,随着经济市场化和全球化进程的加快,国内经济环境已经发生了很大变化,过去对“特殊经济区”提出的一些方针需要及时加以调整和完善。如开发区以加工工业为主、以吸引外资为主和以出口创汇为主的“三为主”发展方针、经济特区的“四个窗口”作用等,目前都面临着很大的挑战。今后经济特区要依靠综合环境优势和制度创新,加快产业升级的步伐,在实现现代化方面走在全国前面。国家开发区的发展目标将不再单纯是吸引外资、换取外汇,应该对“三为主”方针进行创新,不断扩展利用外资的渠道和领域,大力发展先进加工制造业,使之成为全国重要的先进加工制造基地。保税区应按照“境内关外”的基本定位,加强和完善规范化管理,取消关税和其他贸易限制,逐步向自由贸易区过渡。

其次,对现行“特殊经济区”政策进行全面清理。中国政府已经承诺,对“特殊经济区”内企业提供的优惠安排,将全面遵守WTO关于非歧视和国民待遇的规定。为此,需要按照WTO的要求,对现行“特殊经济区”政策进行一次全面清理。一是继续保留高新技术产业开发区、边境经济合作区和贫困地区政策,适当调整经济特区、经济技术开发区和保税区政策,逐步取消各种开放城市和沿海经济开放区政策;二是对国家有关“特殊经济区”政策进行归类 and 清理,对于那些不符合WTO规则和市场经济原则的优惠政策,该取消的要坚决取消,该调整的要及时调整;三是对各级地方政府出台的各项政策法规和优惠措施进行清理,及时废止与WTO规则及中国义务不一致的地方性法规、地方政府规章和其他地方性措施。

第三,调整和完善外商投资企业的税收优惠政策。目前,中国对外资企业的所得税优惠过于宽泛,既有特定新办企业的减免优惠,又有再投资的退税

优惠;既有不同地区的优惠,又有出口企业和先进技术企业的减免优惠等。尤其是在“特殊经济区”,对外资企业的所得税优惠大都采取普惠制的形式,并以低税率和减免税等直接优惠为主,很少采用加速折旧、延期纳税、投资抵扣、亏损结转、特定准备金等国际通行的间接手段。这种全面涉外税收优惠,不仅减少了财政收入,刺激了避税和偷逃税,导致税收优惠效益低下;而且造成了内外资企业竞争环境的不平等,人为加剧了地区间收入差距的扩大。据调查,全国内资企业所得税的实际负担率平均为28%左右,而外资企业所得税的实际负担率平均仅为8%左右,二者竟相差20个百分点。为此,必须尽快统一内外资企业所得税,改变外资企业享受的“超国民待遇”。统一后的企业所得税应按照扩大税基、降低税率的原则,减轻内资企业的税负,取消外资企业的税收优惠。今后国家对外商投资的区域性优惠应以中西部地区为主,税收优惠形式应从主要侧重直接优惠转向侧重间接优惠。在沿海地区,要着重鼓励外商投资发展高新技术产业和先进加工制造业,促进产业结构升级。

第四,逐步把区域优惠政策的重点转移到中西部地区。WTO协议并不反对在国内实行有差别的区域优惠政策。但这种政策应以刺激不发达地区的经济发展为目标,而不能以此作为某些地区获取额外收益的手段。同时,国家实施的区域优惠政策对内外资企业应该平等,并要求采取符合WTO规则的方式进行。区域优惠政策实施的时间也不能过长,一般在实行10-15年后即应进行调整。调整的标准视区域经济发展水平而定,一般以达到或者超过全国经济发展的平均水平为标准。为建立和完善社会主义市场经济体制,支持国家西部大开发战略,今后应把区域优惠政策的重点逐步转移到中西部地区,尤其是那些需要帮助的经济落后地区。当前国家实施的西部大开发战略,不仅没有背离反而更加符合WTO的根本宗旨。在社会主义市场经济条件下,国家区域政策的目标应更多地注重公平目标,即对落后地区雪中送炭,而不是像过去那样对发达地区锦上添花。

作者:周叔莲,中国社会科学院工业经济研究所研究员;
魏后凯,中国社会科学院研究员 100836

[责任编辑:吴群]