

# 对外开放与开发内地相结合的经济特区

——巴西玛瑙斯自由区

卢 韦

## 一、玛瑙斯自由区建立和发展过程。

玛瑙斯是巴西北部亚马孙州的首府，位于亚马孙河平原的中部，距离亚马孙河出海口约一千英里。

十九世纪末到第一次世界大战前，亚马孙地区盛产橡胶，玛瑙斯市是当时的橡胶集散地。在橡胶繁荣时期，它曾经是盛极一时的世界性大城市。以后因东南亚橡胶种植业迅速发展起来，在国际市场的竞争下，该地区橡胶业逐渐衰退，玛瑙斯也变得冷落了。

直到1957年，巴西联邦众议员弗朗西斯科·佩雷拉·达席尔瓦提出要在亚马孙州首府建立进口自由贸易区，以克服该地区正在经历的严重经济危机，但是没有取得什么实际的进展。1967年2月28日，按照巴西政府二八八号法令，正式建立玛瑙斯自由贸易区。这时巴西经济正处于调整时期之末，转向高速增长的前夜。巴西选择这个时间建立玛瑙斯自由区，显然，是为经济起飞开辟一个更为迅速地引进外资和先进技术的通道。巴西人称之为“进口走廊”。

玛瑙斯自由区是由国家立法建立的。自由区在国家的管理监督下有计划有步骤地发展。为领导、管理和协调自由区的活动，巴西政府于1967年建立了玛瑙斯自由贸易区管理局，作为直属内政部的发展机构。该机构享有较大的行政自治权和财政自主权，有自己的司法当局和自己的资产。

自由区实行与国内其他地区不同的特殊政策。外国商品，凡属在自由区内消费的物资、制造加工用的原料、农牧水产用的物资，为加工再出口商品或开办企业所需用的机器设备，均毋需进口许可证，免税进口。外国商品从自由区再出口不缴纳关税。但如果运入巴西其他地区，则应缴纳关税，并受进口规章约束。巴西国产品运入自由区，免征商品流通税和工业产品税。但如再进入巴西其他地区则应缴纳上述各税。为鼓励工业生产，在自由区制造的商品不论是在区内消费或是运往巴西其他地区，都免征工业产品税，只对运往国内的产品中所含的进口原料和零件征收进口税。对区内金融机构降低金融营业税。还制定特别出口计划和以低于其他地区的价格提供拥有基础设施的工业和农牧业用地，作为附加鼓励。

巴西政府设置玛瑙斯自由区的目的，并不仅仅停留在建设一个新兴开放城市，而要带动开发整个亚马孙河地区。为此，于1968年8月15日，巴西政府又颁布法令，规定将已应用于玛瑙斯自由区的各种优惠政策，扩大用于西亚马孙地区。这个地区包括三个州（亚马孙州、阿克雷州、朗多尼亚州）和一个区（罗赖马区）。其面积为219万平方公里，差不多相当于秘鲁和委内瑞拉面积的总和，占亚马孙河流域在巴西境内面积的一半，占巴西领土总面积的四分之一。区内拥有世界上最辽阔的水网，可通航河流达2.3万公里。巴西政府为该地区建立了跨州的亚马孙地区开发管理局。各项工业计划得到政府资金资助，免征所得税。州政府还提供信贷，给予减少或免征商品流通税等优惠。

因此，巴西实行对外开放特殊政策的区域是以玛瑙斯市为中心，西亚马孙地区为腹地，

形成两个开放层次。其开放面积之大，和墨西哥共居发展中国家之冠。

由于采取一系列特殊政策，给予外资巨大的吸引力。一些举世闻名的大公司，如夏普公司、东芝公司、菲尔科公司、菲利普公司、索尼公司等，也纷至沓来，在玛瑙斯自由区设立子公司或销售处。它们不仅带来资金，还带来先进技术。吸取日本尖端技术是巴西电子工业突飞猛进的关键因素。引进英国著名的加勒德电唱机制造公司的技术，使巴西格拉迪恩特公司生产的电唱机跃入世界高级电唱机的行列。类似的例子在其他产品中也不鲜见。拉丁美洲通讯社报导说，“玛瑙斯自由贸易区的出现，对于巴西发展外来技术来说，提供了一个一本万利的大好时机，并且使巴西在几乎没花本国一分钱的情况下，就在现代化的电子工业、电子手表工业、光学仪器等工业方面迅速崛起了”。当然，实际情况并非没花一分钱。政府进行了巨额的基础设施建设投资。区内的本国企业和合资企业也包含大量的本国资金。这个报导只是说明利用外资和引进先进技术在自由区发展过程中的重要作用罢了。

玛瑙斯自由区的发展速度是惊人的。在1967年建立自由贸易区之前，这里有近30万居民，主要从事维持生计的农业。今天它已发展为拥有100多万人口的繁华兴旺的城市。商业、工业、农牧业和旅游业都得到迅速的发展。目前，商业机构已比建区初期增长五倍，现代化的金融、通讯、市内交通、街道及旅游和生活设施均已齐备。新建现代工业企业近230家。仅电子电气工业部门的投资就达1350多亿克鲁赛罗，年产二百万台便携式收音机，二百多万台音响设备，二百多万台电子计算器，一百多万台彩色电视机，一百万台电子游戏机，还生产大量的其他家用电器和电子元件。特别是彩色电视机，1972年仅生产一万台，1982年增加到137.6万台。手表产量从1977年到1982年间几乎每年翻一番，最近几年内国内使用手表将达到基本上国产化。自行车产量1977年仅产9万多辆，1982年已达近60万辆。125立方厘米的摩托车1981年产8万多辆，1982年一下增加到12万多辆。玛瑙斯自由区的产品竞争力较强，几年时间就在国内市场处于压倒优势。在农牧业方面，新实施的投资到1981年已有536项，投资额达80亿克鲁赛罗，为本地区的粮食自给作出努力。1982年以后，由于世界经济危机的影响，巴西经济出现了较为严重的困难，玛瑙斯自由区的发展也受到影响。但自由区的经济状况仍好于国内其他城市。

玛瑙斯自由区比起某些发展中国家（特别是亚太地区）的自由贸易区和出口加工区来说，其发展速度和生产水平尚逊一筹。但它却颇具特色。

## 二、玛瑙斯自由区的特点。

1. 综合型的产业结构。 玛瑙斯自由区以发展第三产业开路，创造发展工业所需的良好基础设施和内部资金积累能力。在这基础上，发展加工工业，同时发展农林牧业，形成以某几个加工工业部门为核心的多部门、多领域综合经济结构。这与某些国家的特区，以外贸为主或出口加工为主，或成为金融中心，都有所不同。玛瑙斯名为自由贸易区，实际上包括三个经济活动中心区。玛瑙斯市内为商业中心区。距市中心五公里处为工业中心区，占地664万平方米。在工业区，几个发展最为迅速的工业部门又形成相对集中的部门工业中心。例如，电气电子中心、冶金中心、钟表中心、光学仪器中心、摩托车和自行车中心、首饰玻璃和瓷器中心、纺织品和成衣中心等。在它附近，在BR-174号公路两旁，有一个占地59万公顷的比较现代化的农牧业区，进行着重要的指南性实验。而它的腹地西亚马逊地区则成了巴西的战略性食品生产中心（包括两个州的农业区和一个州的牧业区）。巴西人自己骄傲地认

为，玛瑙斯自由区是全世界自由区的楷模，认为世界上没有一个自由区象它这样拥有贸易、工业和农牧业三个都在迅速发展的部门。

2. 玛瑙斯的对外贸易是进口主导型，而不是出口主导型。这是自由区中少见的。玛瑙斯自由区长期来一直是进口额大于出口额。1981年，该自由区出口额约2亿美元，进口却近4.5亿美元。设在玛瑙斯自由区内的企业所生产的产品，大部分销往国内市场，满足国内需要。以发展最快的电子工业部门为例，彩电的90%以上，其他电子产品的85%以上，都在国内销售。同时，工业生产所需的原料、零部件大量进口。自由区进出口之间的差额及其引进外资的还本付息，很大程度上靠国家给予外汇支持。因此，进口型自由贸易区实际上主要是利用外国资金、技术，生产进口替代的产品，以保证国内需求。这种进口主导型的自由区对巴西经济曾经起过积极作用。在一定时期帮助巴西政府实现进口替代发展战略，对发展巴西民族工业起过好的作用。玛瑙斯自由区生产的彩电已占国内消费的85%，手表占一半，国内行驶的摩托车大部分来自玛瑙斯。但是，随着自由区经济活动的不断扩展，国家承担的外汇负担也日益增加。近几年，在巴西外债过重的情况下，进口主导型的自由区已难以维持。1984年夏，玛瑙斯自由区管理局已提出改变自由区的经营方针。从面向国内市场为主，改为同时兼顾出口和供应国内市场。管理局采取措施改善港口的基础设施和装备，制定新的运费政策，组建出口企业，改变现有的出口结构，使出口活动比在国内市场经营享受更多的优待，用各种办法鼓励出口。管理局要求新设企业要从第二年起使出口额达到生产投入物实际总进口额的40%，第三年则不能低于100%，第四年起出口比例应逐年增加。同时，控制进口，今后只允许进口国内不能生产的元件。

### 3. 注重生产过程中所采用的技术和零部件的国产化。

巴西政府在对自由区的工业产品提出生产指标时，同时都提出“国产化”的指标，及实现国产化的期限。所谓国产化指标，主要是指产品包含的零部件、元件来自国内生产的部分所占比例，以及生产产品所采用的工艺技术由巴西技术人员掌握的程度。对每一种产品的国产化指标随产品投产后的时间推移而逐步提高，以避免随自由区的发展而对外依赖愈陷愈深。这项努力已取得成效。现在该区的电子部门，尽管日、美大跨国公司纷纷涌来，但由于引进了国外先进技术，加上本国空间技术中心和部际零件和材料小组的帮助，已由1975年基本上依靠进口的状态，改变为1981年的国产化达77%，现在则已达80—85%。其中彩电已达100%。为了推进“国产化”进程，自由区的元件生产正在全速发展，仅电子元件工厂已有12家，形成元件生产中心，并设立质量检验室。电子部门的中间产品1980年生产1140万件，1981年就跃增到3160万件，除供应国内生产所需外，并已部分出口。手表和摩托车工业的零部件生产也在加速发展。自由区实施特殊政策的期限，按二二八法令的规定应为三十年。到期后，外资企业势必移往他处。因此，及早着手发展元件和零部件生产是巩固最终产品生产，降低生产成本，加强竞争能力和自力更生能力的可靠保证。

4. 自由区的设置与开发落后地区经济紧密结合。 玛瑙斯自由区在选址上与许多其他发展中国家的自由区不同。它不设在沿海港口，而在内陆腹地的中心。巴西经济比较发达的地区在东部和东南部沿海地区。那里是殖民主义入侵较早，工业基础较好的地区。而玛瑙斯自由区所在的巴西北部、西北部地区（亚马逊地区）则比较落后。那里有浩瀚的未经开发的原始森林，丰富的农、矿资源和充裕的廉价劳动力，可资开发利用的资源潜力极大。虽然

地处内陆，交通条件却比较好，向东沿河可出海口，向西、向北溯河可与邻国哥伦比亚、委内瑞拉、秘鲁、玻利维亚等国通商交往。边境设有若干免税过境区可资利用。开发这个地区是具备有利条件的。而亚马逊河腹地的开发，又可以改变不合理的生产布局，促进地区经济的均衡发展。例如，亚马逊有大片人迹未到的原始热带森林，而巴西的森林工业却长期集中在中南部。那里生长的主要出口木材——南方松树现已砍伐过度，国家不得不采取免税的办法，鼓励重新造林。近几年，美国的航运业巨头丹尼尔·路德维格在亚马逊地区实施一项造林和纸浆计划。该计划包括的面积将相当于荷兰领土面积。如能不断地吸引外资在这地区进行庞大的投资开发计划，将不仅有利于该地区的开发，还有助于整个国民经济的发展。

#### 5. 依靠当地集资，发展文教、卫生、社会福利事业。

玛瑙斯自由区除了依靠州、市财政支出，兴办亚马逊大学和州立亚马逊技术大学外，还在工业区建立人才训练中心，向企业职工传授专业进修和函授课程，培养专业化的当地劳动力。自由贸易区管理局还创建了工业共同基金会。由一些工业企业自愿捐助部分利润，用于当地教育、卫生和儿童福利设施。1980年仅这三方面的一些工程的投资额就达一亿克鲁赛罗。在生产发展的基础上，由当地企业自筹资金，发展社会福利事业，而不是单纯依靠国家财政拨款，是一种好办法。

#### 三、玛瑙斯自由区给我们的启示。

由于受掌握资料所限，我们现在对玛瑙斯自由区的了解仍很肤浅。但从已知的情况中，可以得到一些启示。

1. 对外开放是当今一切国家必由之路，但具体做法要因国制宜，因地制宜。世界上经济特区的模式是多样的。其多样性是由世界各国国情的多样性决定的。对于人多国土小，或资源不那么丰富的国家，其对外开放特区往往以出口加工型居多。在沿海港口及交通要冲，则以自由贸易区或转口港、过境区居多。而对于资源大国来说，仅有上述几种形式显然不够。因为在这类国家中，如何合理地利用国内和国外两种资源和两个市场的问题，就显得更为重要。对于小国不易得到发展的综合型经济特区，在资源丰富的大国却可以充分发挥其“窗口”作用。而且这类国家幅员辽阔，国内各地区自然条件、经济结构和发展水平各异，在一国内也可以有多种特区模式。巴西除了玛瑙斯自由区和西亚马逊地区外，在内陆边境还设有多处免税过境区。

2. 对外开放本身不是目的。通过对外开放，一方面要扩大对外经济贸易关系，以加速国内各生产部门的资金积累过程和扩大再生产过程。另一方面更重要的是，要通过对外开放，吸取外国之长，增强自力更生发展民族经济的能力。巴西在办特区过程中有两点做法比较突出，①不是简单地套用“出口主导”的经营方针，这是符合巴西国情的。当然，实际执行中存在过片面性。目前调整为兼顾两个面向的方针，比较可行。②在大量引进外资的同时，注重外国先进技术的吸收消化，狠抓产品的“国产化”方向，脚踏实地地建立中间产品生产基地，以减少生产过程的对外依赖性，有可取之处。

3. 对于大国来说，对外开放与开发内地相结合，以期开放一个点，带动一大片，实现多层次的开放，才能充分发挥经济特区的作用。巴西政府从建立玛瑙斯自由区之初，就注意了这一点，是很可贵的。尽管在创造“内联”和“带动”的形式、方法方面，还不甚充分，但其总的意图和指导思想值得我们予以重视。