

# 特区不“特”：南非园区发展定位和挑战

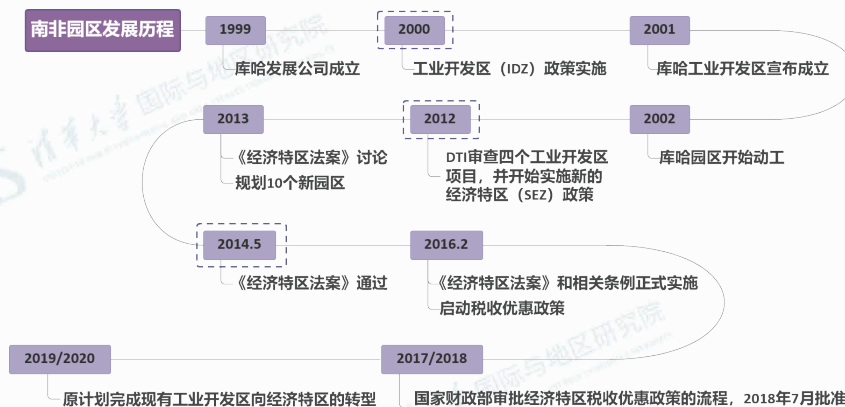
杨崇圣

## 一、南非园区发展概况

园区经济目前在世界范围内呈快速发展态势。截至 2019 年，全球各国园区数量 5383 个，其中有超 1000 个园区于过去 5 年间建立。<sup>1</sup> 目前全世界共有 140 多个经济体推行了园区发展战略，约 75% 的发展中经济体和几乎所有的转型经济体都大力开展园区项目。<sup>2</sup> 根据各国经济水平、政治制度、产业政策、发展规划等实际情况，园区也分化为不同类别，其中常见的有综合性经济特区、高新科技园区、出口加工区、自由贸易区、自由港、企业区以及生态工业园区等。

非洲大陆发展园区经济的时间较短，但是其增量和发展速度却不容忽视。截至 2019 年，非洲共有 237 个不同类别园区，其中 51 个仍在建设中。此外，非洲还有 53 个园区建设已提上议程。<sup>3</sup> 目前排名前 5 拥有园区数量最多的国家分别是肯尼亚(61 个)、喀麦隆 (38 个)、埃塞俄比亚 (18 个)、埃及 (10 个) 和尼日利亚 (9 个)。<sup>4</sup> 在园区产业侧重方面，非洲大多数园区产业发展主要目标为强化低技能和劳动密集型产业的制造和出口，如服装制造和纺织品生产等。

相较非洲其他国家，南非园区发展似乎有些黯然失色。南非第一个工业开发区库哈 (Coega) 建立于 2000 年，而后 12 年间在全国范围内陆续建立了 4 个园区。南非贸易与工业部 (Department of Trade and Industry, 简称 DTI, 下文中统称为“贸工部”) 于 2012 年对南非 4 个工业开发区 (Industrial Development Zones, IDZ) 进行整体评估，认为这些园区的发展并未达到当初设定的预期目标，甚至可以判定成“失败”。为了更有效推行园区发展项目，南非政府把所有工业开发区转型成经济特区 (Special Economic Zones, SEZ) 并于 2014 年通过《经济特区法案》(Special Economic Zone Bill)，明确了南非园区的转型和发展目标并对南非国境内各个园区规划做出框架性说明。<sup>5</sup> 南非园区发展的各个关键时间节点见图一。



图一 南非园区发展重要时间节点<sup>6</sup>

图片来源：作者自制

2020 年新冠肺炎疫情在全球范围暴发，南非的确诊人数为非洲之首，经济前景更加低迷，使得园区发展之路愈发坎坷。时至今日，南非已经着手规划的 11 个园区仍然依靠政府拨款维持运营，无一达到自负盈亏的目标，更不可能实现盈利。到 2021 年 5 月，南非政府已在其园区项目上投资约 250 亿兰特，而只有 3 个园区吸引了企业入驻并开展了商业活动。<sup>7</sup> 南非最大、

成立时间最早、相较其他园区发展更好且得到政府投入和支持最多的库哈园区从建立距今已经20年，但从园区入驻企业数量、产生的经济规模效应、带来的经济增长等几个主要衡量方面来看，该园区的表现并不尽如人意。作为撒哈拉以南非洲经济的“桥头堡”、非洲的老牌工业强国，南非在园区发展上却屡战屡败，用20年摸索出来的园区发展路径收效甚微。笔者认为，要讨论南非园区发展路径的核心在于：1. 对园区发展的定位；2. 如何凸显其园区转型后经济特区的独特性。

## 二、南非园区定位：小园区，大期望

对于发展中国家而言，发展园区经济主要具有两方面优势：首先，相较全国性推行经济发展策略，园区可以作为试点先行，不论是工业基础设施成本还是园区建设成本都在可承受范围内，也能经受得起“试错”的损失。<sup>8</sup>其次，园区可作为制度深化改革和不同经济发展手段的“实验室”，园区若发展成功，则可以把园区内发展模式灵活运用到其他区域，成为区域经济增长的主导力量，为完善园区外其他区域的基础设施建设提供相关经验，同时可以为国家经济可持续发展的实施环境提供借鉴。<sup>9</sup>

南非贸工部在2012年评估了彼时既有的四个工业开发区的整体运营表现，认定其整体表现低于预期。为加速园区转型，提升园区运作效率，南非政府于2011年起草了《经济特区法案》，规划了10个存在发展潜力的区域成为经济特区。该法案于2014年正式通过。<sup>10</sup>南非贸工部2012年发布的《经济特区发展政策》对经济特区做出如下定义：

“经济特区是一个国家为特定目标的经济活动而划定的地理区域，并且通过特别措施（可能包括法律）和扶持制度支持其发展，而这些措施和制度往往不同于该国其他地区的制度。该定义包含以下三个重要因素：(1) 指定的地区；(2) 有针对性的工业活动，能为经济带来额外效益；(3) 一个适当的支持体系，以满足所在地区、目标行业和投资以及其他关键角色的需求。”<sup>11</sup>

南非政府2014年5月通过的第16号法令——《经济特区法令》进一步对园区做出定义，指出其是“一种利用扶持措施促进国民经济增长和出口的经济发展工具，以吸引来自国内外的经济投资和技术支持。”<sup>12</sup>经济特区方案与南非贸工部2013年出台的《2013/14—2015/16产业政策行动规划》相呼应，该规划中阐述了南非的产业政策方向，包括解决空间不平等目标。到2019年为止，每一年更新的《产业行动规划》中，经济特区方案都被认为有望给南非的产业振兴带来各种机会，包括吸引国内外投资、增加出口、创造就业、发展技术、和供应商建立经济联系以及促进区域发展。<sup>13</sup>

但是，南非园区发展的特殊之处在于，其园区并不是单一的刺激区域经济发展的“政策实验室”或“测试阀门”，而是它自出生伊始，便背负了沉重的命运枷锁。这和南非长期的复杂历史和社会不公平有较强关联。

首先，种族隔离的后遗症之一是，南非大地上存在两套不同的空间安排和定居模式：一是经济增长率高、人口密度高和贫困程度高的集中地区；二是经济增长率低、人口密度高和贫困程度高的地区（特别是黑人家园区域）。<sup>14</sup>由于历史上长期的空间不平等，1994年新南非成立后，政府的政策重心聚焦于解决根深蒂固的社会、地区和经济不平等问题。南非政府认识到应该在实际推行中审查不同机制在缓解国家空间不平等中的效用。当然，南非政府也在不断摸索新的方法来加强空间干预和帮助经济转型，其中经济特区就是一个新的尝试。

上述提及，经济特区方案是南非每年发布的《产业行动规划》主要内容之一，南非政府对园区的期望是解决空间不平等、农村欠发达地区的发展滞后、区域经济增长缓慢等问题。<sup>15</sup>2021年南非共有11个规划园区，一些建立时间较长的园区，比如库哈、东伦敦、理查兹湾和奥坦博国际机场都位于或邻近沿海港口和交通枢纽城市，而2014年后建立的新园区则分散在全国各地——每个省至少有一个，基本处于欠发达的贫困地区，这些园区选址大多和南非最为贫困的区域以及以往的“黑人家园”区域重叠。

再者，通过比照如上南非经开区的分布和前黑人家园区域分布地图，笔者发现除去西开普省的亚特兰蒂斯和萨尔达尼亚湾两个园区外，其余园区都处于或邻近以往的“黑人家园”区域以及南非优先发展的23个重点地区，这进一步表明南非政府对利用园区解决区域发展不平衡问题这一策略寄予厚望。然而，在进行实践推演时，南非政府必须考虑到一些结构性缺陷问题，包括劳工的技能水平低、区域基础设施差以及经济联系和发展潜力薄弱等。例如，亚特兰蒂斯园区所属城镇是20世纪70年代由种族隔离政府在开普敦附近为有色人种建立的，虽然该城镇曾经是一个工业中心，但自20世纪80年代以来其制造业活动大幅减少。<sup>16</sup>园区的设计目的就是为了重振经济，解决高失业率问题，但如果在一个经济活力不高、以往白人政府为隔离人种建立的地区通过行政干预设立一个园区，这种做法是否可行，依然值得深究。

相较世界其他园区，南非园区背负着多重使命：缓解和消除贫困和不平等、促进经济发展、刺激就业、提升进出口效率、



完善区域基础设施建设等。南非园区承载了历史上各类“空间经济”措施的共同使命，即消除深层次且长期困扰南非发展的贫困和不平等问题；而在经济发展层面，南非园区具备着吸引国内外投资、建设更多的工业枢纽、提高战略性工业能力、增加直接投资存量、促进经济增长、增加出口附加值、创造就业机会和区域多样化等带有明显园区属性的期望标签。种种期望层层叠加，导致了现在南非经济特区面临着“一园多能”的发展窘境，且这些功能并非都和经济发展相关，相当部分是为南非社会根深蒂固的结构性问题做缓和剂。如果一个园区被“强行”赋予各类远超出其基本属性的职能，其定位边界便倾向模糊，“小园区”是否有禀赋承载“大期望”，是南非政府在进行园区规划时，必须要深思的问题。

### 三、特区不“特”：缺乏核心竞争力

南非发展和企业中心 (Centre for Development and Enterprise, CDE) 对截至 2021 年末南非园区发展状况做出了诸多讨论和评估，认为南非园区应该专注于吸引劳动密集型企业入驻，并在出口导向型经济活动中创造大量低技能就业岗位。<sup>17</sup> 但是笔者认为，南非园区发展举步维艰的诸多要素，除上诉讨论的园区承载职能过重，扮演角色过多导致发展定位重心失衡外，园区的管理者——不管是南非政府还是园区管委会，都未充分认识到如何体现经济特区的“独特性”，并借此打造园区的核心竞争力，实现园区的可持续发展。南非园区设计机制的相对优势并不明显，南非的经济特区不“特”，主要体现在三个方面。

首先，从南非各园区的选址布局来看，拟建的园区并非全都与主要交通节点相连或相近。南非第一阶段的四个园区中，库哈、理查兹湾、东伦敦都位于或毗邻南非东南沿海的港口城市，且是重要交通枢纽；坦博国际机场园区位于豪登省的坦博国际机场，该机场是非洲最大机场，基础设施齐全，每年可处理 40 万吨以上货物和 2100 万余名乘客。<sup>18</sup> 南非政府在这些区域发展园区经济的目标非常明确，即服务出口制造业、鼓励出口行业和吸引外资。

2012 年南非政府认为上述园区并未达到预期效果，在解决就业、刺激区域经济增长、吸引投资和发展出口行业等方面都未能发挥积极效用，因而调整了园区策略，开始在全国范围内推行园区项目。园区的主要目的相较以往并未大幅调整，依旧以促进产业发展、刺激经济增长、解决贫困和就业作为核心要点。但是在空间分布上，如前文所述，结合南非历史可以发现有两个主要特征。一方面，园区的规划和布局和南非的“黑人家园”以及南非 2006 年国家基础设施计划中提及的 23 个基础设施建设极为滞后而且经济发展极其缓慢的最贫困区域高度重合，远离现有南非的各个经济活动节点。这些区域远离市场，基础设施不完善并且劳动力技能水平有限。

这一问题突显了政府在推动经开区项目时面临的两难境地。园区内外的基础设施一直是影响投资者决策的关键因素。南非政府希望利用园区开发较贫困地区，但这些欠发达地区对潜在投资者不具备足够吸引力。南非园区的分布除了早期的园区选址在交通枢纽或其附件外，后续的选址更像是先侧重于缓解历史遗留问题，同时再发展区域经济。因此，南非政府需要回答一个问题——园区选址的侧重是什么：是为了让园区入驻企业在能使用周边已然成型配套的设施和服务，还是等待园区企业和政府一起开发园区配套设施，来普惠周围人民？不难看出，南非现拟发展的园区选址除了部分毗邻重要交通枢纽外，其他的并未有较为明显的区位优势，且配套设施和“五通一平”园区建设基础需求等方面，对招商引资助力甚微。

第二，在对园区入驻企业的优惠政策上，相较其他国家，南非园区的吸引力也不强。例如，在海关监管区域，企业将获得 15% 的企业所得税税率，并且能够获得“一流”的基础设施。<sup>19</sup> 如果仅仅在南非国内看，这种减税或者免税的做法很诱人；然而，大部分国家的园区为了吸引投资者和潜力企业，都会采取类似的激励政策，并且提供更优越的基础设施和配套服务。仅在非洲范围内，南非与埃及、摩洛哥、尼日利亚和埃塞俄比亚等国家的园区相比，其激励措施也并不具有相当的优势。从表一可以看出，所有的国家都有针对园区入驻企业的税收激励。南非、埃及、摩洛哥和尼日利亚都可以为投资于特定行业的企业提供各种税收优惠和政府机构的现金补贴。但是，南非、尼日利亚、博茨瓦纳和塞拉利昂是非洲拥有园区项目的 37 个国家，仅有的 4 个需要园区入驻企业提供额外的就业机会和技能培训的国家。<sup>20</sup>

如表一所示，通过对比毕马威 (KPMG) 2018 年的《非洲激励调研》报告数据分析可以发现，南非在园区激励的各项指标中，在非洲地区并非占有绝对优势，其激励政策相比世界上大部分园区也可谓大同小异。投资者如何快速判别南非园区的“独特性”，或者如何帮助投资者对园区优惠措施产生信任和兴趣，成为了南非园区需要思考的重中之重。

表一 部分非洲国家园区激励措施比较

国家	税收激励	现金补助	预先审批要求	经济特区 / 出口 自由区	企业所得税税率	减免的企业所得税税率 (经济特区 / 自由贸易区)	就业创造需求	培训激励
南非	有	有	有	有	28%	15%	有	有
埃及	有	有	无	无	22.5%	-	无	无
摩洛哥	有	有	有	有	31%	税收限免期 (Tax Holiday Period)	无	有
尼日利亚	有	有	有	有	30%	0%	有	有
埃塞俄比亚	有	无	有	有	30%	税收限免期	无	无

资料来源: KPMG, Africa Incentive Survey 2018.

第三, 南非本土为各经济特区提供的劳工质量整体不高, 使得其园区竞争力不足, 也导致南非政府一直倡导的可持续就业面临挑战。以库哈经济特区所在的东开普省为例, 南非 2016 年初中及以下学历人数占全国总人口的 55%, 而东开普省 16 年同类数据占全省人口的 66%, 且高中及以上学历的人口占比低于全国平均值。受教育程度普遍不高带来的直接影响是在就业上的选择有限, 其能力和技术满足不了雇主的招聘需求。以库哈为例, 雇主在招聘当地员工时, 除了库哈园区提供的人员外, 并未有足够的选择余地。虽然库哈致力于创造可持续性的就业岗位和提升劳工质量, 且成立了相关部门提供职业技能培训, 但其提供的就业技能培训并不能覆盖园区所有岗位的需求, 仅仅满足了部分泛化且职业门槛不高岗位的供给, 对专精职业的培训有所欠缺。<sup>21</sup> 再者, 库哈园区内入驻企业在当地雇佣的员工, 生产率较低, 其产出和企业以及库哈的投入不成正比, 间接影响并降低了园区的核心竞争力。

## 结语

回顾南非园区的发展历程, 不难看出, 在规划之始, 南非政府便对园区寄予厚望, 并期待其能承担多种职能——刺激进出口工业发展, 产生集聚效应, 缓解空间发展不平等, 刺激区域经济发展等。但这些赋能似乎成为南非园区发展中不可承受之重, 导致南非园区发展到今日重心失衡, 优势未展。而南非园区转型后的经济特区, 其“独特性”如何体现? 相较其他非洲国家有何比较优势, 核心竞争力为何? 在目前南非园区的蓝图上, 似乎还欠缺更多的讨论。

此外, 园区过度依赖政府拨款。2020 年新冠疫情影响下园区发展几乎停滞, 各级园区行政管理体系混乱, 南非劳动法倾向雇员且工会势力强大, 这些本文议题之外的问题, 也在不断挑战南非园区投资者的投资热情。

园区的发展, 不管在什么阶段, 南非政府所扮演的角色都至关重要。如果政府层面意识不到园区和国土内其他区域发展必须有所不同, 且这些差异必须要在立法、行政、配套服务、政策支持等各方面都有所体现, 那么南非园区的发展很可能是有着真正园区经济形态的“形”, 而未领其“神”。

杨崇圣, 清华大学国际与地区研究院助理研究员, 研究国家为南非。

1 UNCTAD, World Investment Report 2019: Special Economic Zones, Geneva, 2019.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Ibid.

5 “经济特区 (Special Economic Zones, 简称 SEZs)” 为集合名词, 本章使用的“经济特区”翻译来源于南非库哈工业区发表的信息手册中文版。世行的经济学家也是用同一英文表述, 但是其内涵更丰富, 包含了各种不同类型的“园”与“区”概念, 如出口加工区、保税区、经济技术开发区 (经开区)、高新区、开发区、产业园、科技园等。为了更符合中文语境中经济特区的概念表达, 本文全部使用中国学者

常用的“园区”一次对应英文的 Special Economic Zones。在本文中，南非的工业开发区和经济特区都属于“园区”，因此可以相互替换。

- 6 资料来源：根据南非贸工部和库哈发展公司资料综合整理。
- 7 The Centre for Development and Enterprise (CDE), What if South Africa had a special economic zone that was actually special?, 2021.
- 8 UNCTAD, World Investment Report 2019: Special Economic Zones, Geneva, 2019.
- 9 FIAS, Special Economic Zones: Performance, Lessons, and Implications for Zone Development, Washington D.C.: World Bank Group, 2008.
- 10 DTI, Industrial Policy Action Plan (IPAP) 2012/13-2014/15, Pretoria: Department of Trade and Industry, 2010.
- 11 DTI, Policy on the Development of Special Economic Zones in South Africa, Pretoria, The Department of Trade and Industry, 2012.
- 12 Republic of South Africa, Special Economic Zones Act 16 of 2014, (May 19, 2014), p. 9.
- 13 DTI, Industrial Policy Action Plan (IPAP) 2012/13-2014/15, Pretoria: Department of Trade and Industry, 2010.
- 14 The Presidency, National Spatial Development Perspective, Pretoria, 2006.
- 15 DTI, Industrial Policy Action Plan (IPAP) 2012/13-2014/15, Pretoria: Department of Trade and Industry, 2010.
- 16 VENABLES A J, KANBUR R., *Spatial Inequality and Development, Overview of the UNU-WIDER Project*, New York: Oxford University Press, 2005.
- 17 The Centre for Development and Enterprise (CDE), What if South Africa had a special economic zone that was actually special?, 2021.
- 18 Mail&Guardian, “South African Special Economic Zones Programme”, (2019), <https://mg.co.za/article/2019-07-26-00-south-african-special-economic-zones-programme>, January 23, 2020.
- 19 ALLIX M, “Speical Economic Zones: Proof of pudding. Financial Mail. South Africa”, Times Media (Pty), 2015, pp.16-22.
- 20 KPMG, “Africa Incentive Survey 2018”, (December 2018), [https://home.kpmg/content/dam/kpmg/za/pdf/2018/November/Africa\\_Incentive\\_Survey\\_2017\\_2018\\_2nd%20Edition.pdf](https://home.kpmg/content/dam/kpmg/za/pdf/2018/November/Africa_Incentive_Survey_2017_2018_2nd%20Edition.pdf).
- 21 Thompson, L., Alternative South-South development collaboration? The role of China in the Coega Special Economic Zone in South Africa, *Public Admin Dev.* 2019; 39: pp.193–202. <https://doi.org/10.1002/pad.1869>.

《区域观察》

《区域观察》	
清华大学国际与地区研究院  海淀区清华园1号 中国, 北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话: +86-10-62787747 官方网站: <a href="http://iias.tsinghua.edu.cn/">http://iias.tsinghua.edu.cn/</a>	协调人: 张静  本期执行编辑: 傅聪聪、郑楠  编委会 (按姓氏笔画排序): 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滇、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪
未经授权, 请勿转载, 引用请注明出处。	