

# De uitstraling van de Chinese speciale economische zones

M.G.L.M. Kuypers\*

**C**hina heeft in 1979 bij wijze van economisch experiment vier zones opgericht met economische vrijheden. Een dergelijk beleid om de economie te hervormen heeft in veel landen tot hoge kosten geleid terwijl baten gering waren. In China echter mag het experiment als succesvol beschouwd worden, omdat de uitstralingseffecten naar andere delen van het land aanzienlijk zijn.

China heeft de afgelopen vijftien jaar een opmerkelijke economische groei gerealiseerd; gemiddeld zo'n 9,5 procent op jaarbasis. Dit is te danken aan economische hervormingen, zowel op nationaal als op regionaal niveau. Op nationaal niveau was het beleid gericht op het verhogen van de produktiviteit in de landbouwsector. Op regionaal niveau werd het 'open deur'-beleid gevoerd, om de Chinese economie een grotere openheid ten opzichte van de wereld economie te geven.

Een belangrijk onderdeel van dit regionale beleid werd gevormd door de oprichting van vier 'speciale economische zones' (sez's), gebieden waar investeringen gestimuleerd werden door ondernemingen een voorkeursbehandeling te geven op het gebied van belastingen, looncontracten, invoer- en uitvoerrechten, enz. Ten eerste was het de bedoeling om op deze manier buitenlandse investeringen, technologie en managers aan te trekken, de export te vergroten en buitenlandse deviezen te genereren en werkgelegenheid te creëren, zonder daarbij gelijk de hele economie bloot te stellen aan buitenlandse concurrentie. Een tweede doelstelling van de sez's was om als een 'test case' te dienen voor hervormingen in andere delen van China. Door de baten van een markteconomie te tonen aan het volk en aan politieke en ideologische tegenstanders van meer markt, zou dit beleid beter worden geaccepteerd zodat het overgenomen kan worden in andere delen van China.

De economische theorie en empirie heeft aangetoond dat van de creatie van zulke speciale investeringsgebieden, ook wel 'export processing zones' (epz's) genoemd, nauwelijks positieve welvaartseffecten voor het land als geheel mogen worden verwacht<sup>1</sup>. Integendeel, vaak zijn de kosten hoog door omvangrijke investeringen in de infrastructuur, benodigde administratie en belastingconcessies en subsidies aan buitenlandse investeerders, terwijl de opbrengsten voor de nationale economie slechts beperkt zijn. Bovendien worden bestaande verstoringen binnen de economie vaak alleen nog maar versterkt door de creatie van speciale investeringszones.

De sez's verschillen echter van andere epz's, en hebben een belangrijke rol gespeeld bij de grote economische ontwikkeling van China in de afgelopen vijftien jaar. In dit artikel wordt nagegaan hoe dat komt, door achtereenvolgens de kosten, de directe en de indirecte opbrengsten van de sez's na te gaan.

## Kosten van de economische zones

Voor het opzetten van een speciale investeringszone zijn omvangrijke investeringen vereist, met name in de infrastructuur. In vergelijking met epz's in de andere landen zijn deze investeringen in de sez's hoog geweest. De belangrijkste reden hiervoor is dat in alle vier de sez's aanvankelijk nauwelijks enige infrastructuur aanwezig was. Daarnaast zijn alle sez's in vergelijking tot andere epz's erg groot, wat betekent dat ook op de langere termijn de kosten aan de hoge kant zijn gebleven.

Voor de gemeenschap als geheel hoeven deze hoge kosten op zich geen probleem te zijn, als het rendement op de investeringen maar voldoende is. Dit blijkt niet het geval<sup>2</sup>. Een belangrijke reden hier-

\* De auteur is onlangs afgestudeerd aan de economische faculteit van de Universiteit van Amsterdam, en werkt momenteel bij de provincie Noord-Holland. Dit artikel is gebaseerd op de doctoraalscriptie *Het 'open deur'-beleid van China: special economic zones en coastal development strategy*, april 1994.

1. Zie K. Hamada, An economic analysis of the duty-free zone, *Journal of International Economics*, jg. 4, 1974, blz. 226-241; C. Hamilton en L.E.O. Svensson, On the welfare effects of a duty-free zone, *Journal of International Economics*, jg. 13, 1982, blz. 45-64; en P.G. Warr, *Export processing zones: the economics of enclave manufacturing*, working papers in trade and development, nr. 88/5, maart 1988.

2. Zie L. Shujuan, *Improving infrastructure: a cost benefit analysis of the economic performance of the Huli industrial zone*, China Paper 91/2, Economics Division - Research School of Pacific Studies, 1991. Overigens is sinds 1987 door een herstructurering van de zones wel een verbetering van het rendement zichtbaar.

voor is dat binnen de zones kapitaal en geschoolde arbeid relatief goedkoop, en ongeschoolde arbeid relatief duur is geweest. Dit komt overeen met de prijsverhouding in de 'traditionele' Chinese economie, die de economie in de zones sterk beïnvloedt. Enerzijds zijn ook de ondernemingen in de sez's niet geheel vrij in hun loon- en arbeidsvoorwaardenbeleid, anderzijds kunnen samenwerkingsverbanden van ondernemingen vaak een beroep doen op de (goedkope) binnenlandse kapitaalmarkt. Daarbij komt dat buitenlandse technologie-intensieve bedrijven slechts weinig belasting betaalden en de import van kapitaalgoederen vrij van invoerrechten was. Hierdoor werd het gebruik van kapitaalintensieve produktietechnieken gestimuleerd, terwijl het comparatieve voordeel van China juist ligt in arbeidsintensieve activiteiten.

De kosten van de zones zouden dus lager uitvallen als kapitaal duurder en arbeid goedkoper zou zijn. Het rendement van de zones zou daarnaast ook verbeterd kunnen worden als het aantal leningen door buitenlandse ondernemingen op de binnenlandse kapitaalmarkt zou worden teruggeschroefd en de omvang van subsidies op het gebruik van openbare nutsgoederen omlaag zou worden gebracht.

Tegenover de kosten van de sez's voor de nationale economie staan natuurlijk ook baten. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds directe baten in de vorm van extra werkgelegenheid, hogere deviezenopbrengsten en de overdracht van technologie en managementkwaliteiten binnen de zones zelf en anderzijds indirecte baten in de vorm van achterwaartse en voorwaartse uitstralings-effecten en leereffecten voor de rest van de economie.

### **Directe positieve effecten**

De sez's zijn vooral succesvol geweest in het aantrekken van buitenlandse investeringen. De voorkeursbehandeling van buitenlandse investeerders, de kwaliteit van de infrastructuur en de verbeteringen in de wetgeving hebben veel buitenlandse investeringen aangetrokken. Zo waren de sez's in staat om over de periode 1979-91 een cumulatief totaal van \$ 4,5 miljard aan buitenlandse directe investeringen in de wacht te slepen (17 % van de totale buitenlandse investeringen in China), waarbij de jaarlijkse groei over de periode 1985-90 gemiddeld meer dan 25 procent bedroeg.

Hierbij moeten echter wel enkele kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste is het grootste deel van de investeringen afkomstig uit Hongkong, wat duidt op een minder grote belangstelling vanuit andere landen zoals Japan, de VS en de Europese Unie. De laatste jaren lijkt dit echter te veranderen: in Shenzhen, de grootste van de vier zones, was in 1986 nog 91,2% van de buitenlandse investeringen afkomstig uit Hongkong, en in 1990 was dit nog maar 50,1%. Vooral de opkomst van Taiwan, Zuid-Korea en Japan als investeerders is hierbij opmerkelijk.

#### *Overdracht van kennis*

De investeringen uit Hongkong waren geconcentreerd in eenvoudige arbeidsintensieve activiteiten,

zodat de technologie-overdracht aanvankelijk beperkt bleef. De laatste jaren echter verandert de produktiestructuur van Shenzhen; de zone slaagt er in meer technologisch interessante investeringen aan te trekken. Dit komt enerzijds doordat de arbeids- en overige kosten binnen de zone gestegen zijn, anderzijds doordat de kwaliteit van de arbeid, van de infrastructuur en van de wetgevende structuur sterk verbeterd is.

Vooraf het groeiende belang van zogenaamde aandelen-joint ventures – samenwerkingsverbanden waarbinnen zowel de Chinese als buitenlandse deelnemer een aandeel heeft in het eigen vermogen van de joint venture, en ze gezamenlijk het risico dragen – duidt op een groter potentieel voor de overdracht van (technologie en) managementkwaliteiten. Voor de dienstensector is met name de verschuiving van investeringen van de hotelbranche naar de banksector van belang.

#### *Werkgelegenheid*

De bijdrage van de sez's aan de nationale werkgelegenheid is, net als van epz's in andere landen, slechts marginaal. Op regionaal niveau zijn de sez's echter wel degelijk van belang. Dit geldt zeker voor Shenzhen; in 1978 telde het stadje nog 20.000 inwoners en inmiddels is dit uitgegroeid tot meer dan 1 miljoen. Het succes van de Shenzhen-sez in het creëren van extra werkgelegenheid geeft aan dat, als bepaalde onderdelen van het sez-beleid ook zouden worden ingevoerd in andere delen van het land, er dan veel extra werkgelegenheid geschapen zou kunnen worden. Binnen de sez's zelf zou de werkgelegenheid nog kunnen toenemen door een aanpassing van de prijzen voor kapitaal en arbeid.

#### *Export*

Een van de belangrijkste doelstellingen van de sez's was het vergroten van de export en het genereren van hogere deviezenopbrengsten. Met betrekking tot het eerste punt zijn de sez's, en de Shenzhen-sez in het bijzonder, zeer succesvol geweest. Zo is de export van de sez's als groep gegroeid van praktisch nihil in 1978 tot \$ 5,5 miljard in 1988 en \$ 9,4 miljard in 1991. De zich sterk uitbreidende export leverde echter nauwelijks hogere deviezen-opbrengsten op door de ook sterk stijgende import (in 1988 \$ 5,7 miljard en in 1991 \$ 9,3 miljard), wat in een aantal jaren en zeker in de periode voor 1985 zelfs voor een negatieve handelsbalans van de sez's gezorgd heeft. De deviezenopbrengsten waren overigens per saldo meestal wel positief dank zij de grote instroom aan buitenlandse investeringen.

Een belangrijk verschil met epz's in andere landen is dat zowel de import als export van de sez's een belangrijk onderdeel uitmaken van het totale handelsvolume van China. Zo was in 1991 ruim 14,5% van het Chinese importvolume en 13% van het exportvolume afkomstig uit de sez's. Ter vergelijking, de op dit gebied ook zeer succesvolle epz's uit Taiwan hebben in het fiscale jaar 1987 gezamenlijk voor \$ 2,9 miljard aan de export verdiend, wat neer komt op slechts iets meer dan 7% van de totale export.

## Indirecte effecten van de sez's

### Handel

Het feit dat de import- en export zo omvangrijk was en is, duidt er op dat aanzienlijke hoeveelheden door de sez's geïmporteerde en geëxporteerde produkten, al dan niet na verwerking, zijn doorgestroomd naar/vanuit de rest van China. Deze handelsstromen bestaan voor een deel uit smokkel tussen de sez's en het achterland, maar zijn daarnaast het gevolg van een beleidsstrategie die ook wel 'neilian' of 'uniting with the interior' wordt genoemd. De strategie is er op gericht om ook ondernemingen uit andere delen van China te laten profiteren van de economische mogelijkheden van de sez's. Deze neilian-activiteiten hebben zeker in het begin van de ontwikkeling van de zones nog gezorgd voor inefficiënte handelsstromen: binnenlandse ondernemingen gebruikten de sez's om (consumenten-)goederen goedkoop in te kopen en vervolgens tegen veel hogere prijzen op de binnenlandse markt door te verkopen, en om goedkoop op de binnenlandse markt verkregen produktie-inputs met hoge winst op de internationale markt aan te bieden. Na bijstelling van het beleid hebben de handelsstromen echter een rationeler karakter aangenomen.

Er zijn aanzienlijke 'spill over'-effecten tussen een sez en het achterland. Vooral de ontwikkeling van Guangdong – de provincie waarin drie van de vier sez's, waaronder Shenzhen, gelegen zijn – geeft het belang hiervan weer. In de eerste fase van het 'open deur'-beleid was het de Shenzhen-sez die profiteerde door een deel van de arbeidsintensieve industrie uit Hongkong (dat wou overstappen op een meer kapitaal- en kennisintensieve produktiestructuur) over te nemen. Na verloop van tijd zijn echter de arbeids- en andere kosten zodanig gestegen dat andere – aanvankelijk voornamelijk in Guangdong gelegen – locaties, die nog wel beschikten over goedkope arbeid, langzaam maar zeker de meest arbeidsintensieve industrieën van Shenzhen zijn gaan overnemen. De Shenzhen-sez moest als reactie hierop haar produktiestructuur aanpassen en stapte over op meer kapitaal- en kennisintensieve produktietechnieken en een scala aan ondersteunende dienstverlenende bedrijven. Overigens is de arbeid nog wel zo goedkoop dat bepaalde eenvoudige dienstverlenende taken nog steeds worden overgeheveld van Hongkong naar Shenzhen. Er is dus een soort domino-effect in werking gezet, waarbij idealiter uiteindelijk heel China zou kunnen profiteren van 'spill over'-effecten en de originele sez's langzaam maar zeker uitgroeien tot kapitaal- en kennisintensieve centra.

### Beleid

Om 'spill over'-effecten een kans te geven is het ook nodig dat bepaalde vormen van sez-beleid – inhoudend: minder stringente import- en exportcontroles, een hervorming en verkleining van de staatssector, minder overheidsinterventie in de micro-economische sfeer en een grotere regionale autonomie – langzaam over worden genomen door andere delen van China. Midden jaren tachtig werd hiermee een begin gemaakt voor China's kustgebieden. De 'coastal de-

velopment strategy' was bedoeld om langs de kust arbeidsintensieve produktie voor de export te concentreren. Om buitenlandse investeerders te prikkelen werden vijftien open kuststeden, talloze economische en technologische ontwikkelingszones (een soort mini-sez's), en vijf grote open economische kustzones geschapen.

De kustgebieden zijn in navolging van de sez's redelijk succesvol geweest, waarbij sommige regio's/steden het beter hebben gedaan dan andere. Vooral op het gebied van buitenlandse investeringen zijn de kustgebieden bezig met een inhaalrace, wat duidelijk maakt dat het domino-effect doorgang heeft gevonden. De coastal development strategy was een manier om de via de sez's opgedane ervaringen op grotere schaal in praktijk te brengen. Er is hier dus sprake geweest van 'beleids-spill overs', en je kan zeggen dat het succes van de kustgebieden indirect iets zegt over het succes van de sez's.

### Staatssector

Er zijn echter nog een aantal problemen die het echte succes van de kustgebieden (en China als geheel) in de weg zijn blijven staan. Vooral de staatssector zal nog verder hervormd moeten worden, waarbij de sez's als leidraad kunnen dienen. De belangrijkste problemen zijn:

- werknemers binnen de staatssector worden voor het leven aangesteld, worden niet beloond naar hun arbeidsinzet of kwaliteit van de geleverde arbeid, en krijgen een deel van hun loon uitbetaald in bepaalde vaste factoren waarvan huisvesting er één is;
- staatsondernemingen zijn vaak niet in staat hun comparatieve voordelen te ontplooiën door het bestaan van barrières tussen de verschillende departementen en provincies;
- staatsondernemingen kunnen over het algemeen tegen absurd lage rente kapitaal lenen bij het bankwezen. Hierdoor gaat voor China waardevol kapitaal gedeeltelijk verloren en ontstaat voor staatsondernemingen de neiging om te kapitaalintensief te produceren, wat ten koste gaat van de zo broodnodige arbeidsplaatsen. Dit wordt nog versterkt doordat arbeid binnen de staatsondernemingen, voornamelijk als gevolg van de rigide arbeidsovereenkomsten, te duur is; en
- staatsondernemingen maken vaak verliezen die, zonder consequenties, worden gedekt door de overheid.

Met betrekking tot deze problemen zijn de volgende experimenten aan te moedigen:

- de omvorming van staatsondernemingen in ondernemingen genoteerd op de effectenbeurs<sup>3</sup>;
- hervorming van het financiële systeem, met een sterkere (onafhankelijke) centrale bank die er voor kan zorgen dat de kosten van het lenen van kapitaal meer de werkelijke kosten daarvan weergeeft;

3. Er zijn momenteel twee effectenbeurzen in China, waarvan er een is gevestigd in de Shenzhen-sez en de ander in Shanghai.

- invoering van het arbeidscontractstelsel, waarbij werknemers, inclusief managers, technici en bestuurders, een contract met de onderneming afsluiten waarin hun rechten, plichten, lonen, bonussen en sociale zekerheidsrechten zijn opgenomen; en
- samenvoeging van staatsondernemingen binnen ondernemingsgroepen, zodat de Chinese industrie geherstructureerd kan worden en regionale en departementale barrières doorbroken worden.

### *Spanning*

Waarschijnlijk is het grootste probleem waarmee China's kustgebieden momenteel worden geconfronteerd de toevloed van miljoenen boeren. Vooral de sez's en open kuststeden van China hebben een enorme aantrekkingskracht op boeren die weten dat een baan aldaar een inkomen oplevert dat veel hoger is dan wat ze thuis kunnen verdienen. Deze groep van arbeiders heeft binnen de steden vaak een zeer lage status. Ze werken in de informele sector of hebben slechts een tijdelijk arbeidscontract (één tot vijf jaar) waarna hun verblijfsvergunning afloopt, ze moeten vaak de meest gevaarlijke, vieze en minst betaalde baantjes verrichten en ze kennen niet of nauwelijks secundaire arbeidsvoorwaarden. Er is nu een gespannen situatie ontstaan tussen deze groep tijdelijke arbeiders en de groep permanente werknemers binnen de staatsondernemingen.

Een economisch efficiënte stap zou zijn om ook in de staatssector over te gaan op een systeem van arbeidscontracten, zodat er meer concurrentie komt tussen de verschillende soorten arbeiders. In combinatie met de verplichting voor staatsondernemingen om in te staan voor hun eigen winsten en verliezen zou dit echter betekenen dat in tijden van recessie massale werkloosheid in de stad onvermijdelijk is.

Het groeiende ongenoegen bij de groep die zich achtergesteld voelt wordt nog versterkt door de vrijwel openlijke verrijking van ambtenaren door corruptie. In het kort kun je zeggen dat, hoe meer boeren en arbeiders slachtoffer worden van de economische hervormingen en hoe meer berichten bekend worden over de corrupte verhouding tussen de politieke machthebbers en de nieuwe kapitalistische ondernemersklasse, des te meer kans is er op een opleving van de democratiseringsbeweging en de daaruit volgende politieke spanning.

Om deze olopemde spanning en groeiende migratie te temperen zou het allereerst gunstiger gemaakt moeten worden om gevestigd te blijven op het platteland, via bij voorbeeld stimulering van de plattelandsindustrie, meer investeringen in de plattelandsinfrastructuur en het plattelandsonderwijs, een verhoging van de staatsaankooprijzen voor bepaalde landbouwgoederen, of verdere liberalisering van de landbouw. Daarnaast is het nodig om voor dat deel van de stedelijke bevolking dat het zwaarst geraakt wordt door de economische hervormingen een nieuw sociaal vangnet te creëren.

### **Conclusie**

De sez's zijn op zich zelf vrij succesvol geweest, maar hun belangrijkste rol was het op gang brengen

van economische ontwikkeling in het Chinese kustgebied. Daarbij zijn de provincies die het meeste hebben overgenomen en lijken op de sez's, zoals Guangdong, ook in economisch opzicht het meest succesvol geweest. Het hervormingsproces heeft echter ook belangrijke problemen met zich mee gebracht. De ontwikkeling van verschillende regio's in China is uiteen gaan lopen, er is een gigantische migratie van boeren naar de steden, en de kloof tussen arm en rijk wordt groter.

Het verdere verloop van de hervormingen zal bepaald worden door de wijze waarop de centrale en lokale overheden om weten te gaan met de hun gestelde problematiek. In feite zijn er voor de politiek maar twee mogelijkheden: voor of achteruit, verdere hervormingen of het terugdraaien van hervormingen.

Voor de sez's blijft ook in de toekomst een belangrijke rol weggelegd als experimenteel gebied voor economische hervormingen op het gebied van lonen en arbeidsvoorwaarden, de wetgeving, de staatssector, de banksector en de prijsstructuur. Daarnaast zijn er in de toekomst misschien mogelijkheden voor beperkte politieke hervormingsexperimenten, zoals plaatselijke verkiezingen binnen de sez's of een experimentele samenvoeging van de Shenzhen-sez met het aangrenzende Hongkong tot een autonome provincie.

**M.G.L.M. Kuypers**