



朝韩开城工业园区的经验与教训

王佳佳

摘要: 朝韩之间的经济合作从韩国卢泰愚政府时期开始,并随着时间的推移显示出不同的时代特征。朝韩经济合作由最开始的“政治经济紧密结合”,发展到现如今的“政治经济分离”状态。朝韩建立的开城工业园区就是两国进行经济合作的典型案例。但是,由于各方面因素的影响,特别是受朝韩两国政治氛围的影响,目前园区处于跌宕起伏的状态。朝韩经济合作若能顺利进行,对于两国的经济发展、稳定半岛局势都能起到重要的作用。
关键词: 开城工业园区; 政经分离; 跨境合作

进入2000年,和平与发展成为时代发展的主题。一直被称为“冷战活化石”的朝鲜半岛也不例外。朝鲜、韩国破除了冷战时期的相互对立,进而谋求积极的外交政策来改善彼此之间的关系。特别是2000年6月,南北双方领导人举行了世界瞩目的“首脑会谈”,将朝韩之间的合作正式提上日程。至此,以经济合作为主要手段的交流合作极大地改善了朝韩之间一直“水火不相容”的局面。对于改善朝韩关系、稳定朝鲜半岛乃至整个东北亚地区局势都起到了至关重要的作用。本文以朝韩之间经济合作的典型案例——开城工业园区为研究对象,对开城工业园区的建立、取得的成果进行阐述,并分析造成开城工业园区暂时关闭的各种因素,探索重启园区的可能条件等相关问题。

一、开城工业园区的建设过程及现况

开城,距离朝鲜首都平壤大约160公里,距离韩国首都首尔大概60公里,与朝鲜、韩国的“军事分界线”也只有8公里的距离。开城自古以来就是朝鲜半岛重要的交通和经济要道。在高丽王朝时期,开城曾是首都并在经济、贸易和交通枢纽方面起到了十分重要的作用。经历了朝鲜祖国解放战争之后,开城并入北朝鲜,成为朝鲜民主主义人民共和国重要的城市之一^①。

由于开城独特的地理位置和悠久的历史文化底蕴,2000年8月,朝鲜最高国家领导人金正日决定与大韩民国现代集团创始人郑周永合作开设开成工业园区。该园区由朝方提供土地和劳动力,韩方提供资本、技术和电力。

2002年11月,朝鲜制定《开城工业地区法》,随后陆续开始建设园区第一期工程。一期工程主要以吸引韩国的中小企业为主,生产产品种类主要集中在服装、鞋类、化妆品等。2003年朝鲜最高人民会议常任委员会发布了《开城工业园区税务规定》及《劳动规定》,随后又公布了《开城工业地区出入、逗留、居住规定》和《管理机构设置规定》、《海关规定》等

^①http://baike.baidu.com/link?url=Qwe50fXSaEbynz0K4f9YeX7dc6WDHpBKo6LR6L1VHOgb3VQFAoKiK Ea4tdOBhIUjn_iQO_d4UqSRYDXzWz001a,2013-03-10.

相关法规。2004年朝韩双方在开城签订了园区土地租赁50年合同。朝方随后又公布了《开城工业园区保险条例》，支持在园区内设立保险分公司和事务办事处^①。同年，韩国金融监督委员会也同意韩国友利银行在开城设立支行，为入驻开城工业园区的韩国企业提供外汇业务等相关金融服务。园区的基础设施和配套建设正在如火如荼地展开。

2005年开始投入运营的开城工业园区二期工程，园区主要进行电子产品、机械等相关产业的生产和研发。2008年开始建设的第三期园区项目则转变为生产高端信息通信产品。可见，朝鲜试图将开城工业园区打造成为集生产产品与高科技、尖端科学相结合的高端产业园区的决心，以此来提升整个园区的科技含量和国际影响力，使开城工业园区不再局限于扮演提供劳动力的窘困角色，而是积极地吸引先进技术，使园区成为带动整个朝鲜发展的窗口，缩小与世界先进科学技术的差距，弥补朝鲜在尖端科技上的不足。

表1 开城工业园区的阶段性开发计划

主要以鞋、包等劳动集约型产业为中心	主要以机械、电子、电器等技术集约型为中心	IT、生物技术等尖端产业领域的复合型工业园区
主要以中小企业为主，开拓中小企业的发展	产业构造调整、首都圈连带开发	吸引海外活跃企业和大企业
园区面积：3.3平方千米	园区面积：5平方千米 配套城区面积：3.3平方千米	园区面积：11.6平方千米 配套城区面积：6.6平方千米
第一阶段：2002年至2007年	第二阶段：2006年至2009年	第三阶段：2008年至2012年
构建南北经济协作基础	培育面向世界的出口基地	开发成为东北亚中心

【说明】根据韩国统一部(官网 <http://www.unikorea.go.kr>)、韩国统计厅(官网：<http://kostat.go.kr>)关于开城工业园相关数据整理得出。

开城工业园区是2000年6月15日时任韩国总统金大中与朝鲜国防委员会委员长金正日联合签署“6·15共同宣言”的产物，园区建设初衷体现了朝韩政府积极主动改善关系的意愿，象征南北和平的美好愿望，也是当时韩国总统金大中对北朝鲜“阳光政策”的体现。这一举措在缓和南北关系上起到了举足轻重的作用，成为推动朝韩关系走向美好发展的助推器。

二、开城工业园区的优势分析

朝韩建立经济合作区最重要的目的就是发展各自经济，增加贸易收入等与经济相关的产业收益。作为特殊的“合作”国家，朝鲜与韩国的固有优势得天独厚。朝韩两国人民本就属于同一民族，血浓于水的民族情怀使得韩国企业家愿意到开城去投资设厂。加之朝鲜低廉的劳动力、语言相通的优势都是开城工业园吸引韩国企业和商人投资的重要原因。此外，园区本身的内部制度优势也是其他地区无法比拟的。主要体现在如下方面：

(一) 企业所得税率

开城工业园区内的企业所得税率仅为14%，远远低于韩国国家23%—28%的企业所得税征收标准^②。开城工业园区的低征税率大大缩小了生产成本。因此，这一政策的推行吸引了众多的中小企业投资人来到开城工资设厂。低廉的企业所得税即代表着收益的增加。对于韩国的中小企业来说这一政策具有很强的吸引力。韩国中小企业可以利用开城的税收优势，作为自己事业的起点和原始资本的积累，用这些所得谋求更大的经济效益和发展空间。

(二) 劳务费

开城工业园区一般的工人工资标准为每月60.8美金，年新增幅率在5%之内。这一工资标准远远

^① 园区相关法律整理于开城工业园区管理委员会官网：<http://www.kidmac.com>，2013-04-01。

^② 资料来自：KOTRA 06.2

低于韩国国内将近 700 美元的员工薪酬^①。下图显示了开城园区、中国以及韩国的工人月收入和工作时间的大致比较。

表 2 开城、中国、韩国工业园区薪酬比较 (单位:美元,小时)

	开城	中国	韩国
最低收入(月)	50	99.28	642
周内法定工作时间	48	40	44

员工劳务费的低廉极大地压缩了生产成本。但是,开城工业园区职员的聘用都采取间接聘用方式,即:由朝方负责工人的选拔和聘用。投资人只能服从朝鲜的安排。这一举措虽然让投资人对于工人薪酬的支付方面有所收益,但部分投资人对于朝方所提供工人的年龄偏大化问题也有所不满。下图显示了开城工业园区南北朝鲜务工人员人数情况:

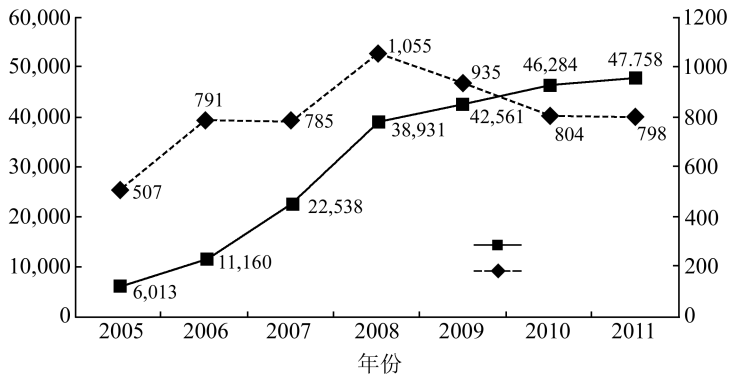


图 1 开城工业园区南北朝鲜务工人员人数对比图

【说明】实线曲线部分为在园区内的朝鲜人员数,虚线曲线为在园区内的韩国人员数,最下面的为年份。资料来自于韩国统一部。

由上面的曲线图可以看出:北朝鲜在园区的务工人员人数呈逐年递增的趋势,而韩国务工人员却呈递减情况。朝方的强制管理方式对于一直走民主化道路的韩方人员来说很难接受,双方意识形态冲突在园区工作中逐渐显现出来。

(三) 园区土地价格

开城工业园区的土地价格为 41 美金/ m^2 ,而其他国家工业园区的土地价格远远超过这个价格。此外,开城工业园区对初期入驻的企业实施减免多年的土地使用费用,这对于投资者来说无疑是巨大的优惠条件。可以说,开城工业园区对于韩国中小企业来说具有无法拒绝的“诱惑力”。这也是园区曾经一度发展壮大原因所在。土地租赁价格很大程度上影响着生产成本的多少。开城工业园区在对韩方的政策优惠方面给予了很大的支持。

(四) 物流速度和产品销路

由于开城工业园区的产品基本都销往韩国国内,加上开城优越的地理位置优势,到达韩国首都圈的时间基本在一天之内。这给产品的销售创造了方便、快捷之路。同时,也减少了产品在运输方面的成本,为打造质优价廉的园区产品提供了先天条件。据韩国一些媒体的报道,开城工业园区的产品在韩国国内的销路非常好。不论是产品质量、产品价格还是运抵速度来说都非常具有其他地区无法比拟的优势。此外,园区地理位置的优越也对园区产品销往周边国家和地区提供了便利条件。同时,开城距离韩国仁川港较近,也便于产品的出口。这对于朝韩扩大出口、增加外汇收入都是十分有利的。

^①资料来自:KOTRA 06.2

三、开城工业园区建立所产生的影响

开城工业园区的建立不仅对于当事国本身产生了重要影响,对于周边国家积极筹划经济合作也起到了间接的推动作用。主要表现在如下三方面:

(一) 经济方面:促进朝韩经济增长、增加就业机会

开城工业园区的建设极大地推动了朝韩经济的增长。据韩国统一部初步统计:2002年朝韩贸易总额达到6.142亿美元;2003年则达到7.124亿美元;到了2011年底则达到了17.1亿美元^①。可以说,朝韩两国贸易额的突飞猛增与开城工业园区的设立是有着密切联系的。开城工业园区是继罗津经济贸易区、新义州特别行政区之后,由朝韩双方共同开发的经济合作项目。贸易额的增长对于朝韩两国来说都是互惠互利、相辅相成的。经济的持续增长在维持园区的长久性、可信性等方面也有一定的促进效用。

开城工业园区从一定程度上也扩大了韩国国内的内需市场。开城工业园的设立,形成了首尔—仁川—开城“三角架式”的朝鲜半岛西海(即我国东海)经济圈模式。由于开城独特的地理位置,大大缩短了物流货运的时间和经费,进而减少了产品成本,间接地提高了园区产品的竞争力。

从朝鲜方面在开城园区的就业人数来看:2005年园区设立初期,朝方的劳务人员总数仅为6,013人;到了2006年则迅速增加至11,160人;而到2011年底则迅猛增长至49,866人^②。朝方的就业人数呈逐年递增趋势。就业人数的增加,表明经济的良好运转。因此,开城工业园区的建立对于朝鲜的国家经济发展起到了带动作用。

(二) 政治方面:良好的经济发展对于朝鲜半岛局势的稳定起了一定的缓解作用

朝韩关系的发展总是波澜起伏、捉摸不定的。一方面,朝鲜的核问题,使得两国政府处于僵持状态。随着“天安舰”事件以及“延坪岛”事件的相继出现,两国的关系甚至出现了剑拔弩张的态势,几乎处在了战争的边缘。然而,在朝鲜的开城园区投资建厂,相对于在韩国国内的投资成本要低得多。就工资水准来比较,在韩国的工人平均月薪基本维持在700美元以上,而在开城工人的工资则是维持在60.8美元。对于投资方——韩国企业和投资人来说,这具有很大的吸引力。因此,尽管两国政治局势存在一定程度的不稳定,但民间的经济活动、经济合作依旧有条不紊地进行着,甚至出现了“时局虽冷,经济活跃”的反差局面。可见,经济的持续发展,对于不稳定的时局起到了一定的牵制和缓和作用。

(三) 情感方面:同一民族决定了民族情感的血缘性

开城工业园区虽在朝鲜的土地上修建,但朝韩的同一民族性,语言、习惯的相通性,让开城工业园区不仅在地缘方面具有优势,在语言方面也几乎没有障碍。从园区的开工建设到部分企业进驻投产,仅仅用了一年半的时间。随着园区规模的不断扩大和往来人员的不断增加,同一民族的优势必定会愈发显现出来,成为其他经济合作区域无法比拟的优越条件。

四、开城工业园区存在的问题剖析

开城工业园虽然有很多其他地区或国家经济合作不具备的优势,但其自身存在的一些问题也是导致园区陷入暂时关闭窘境的原因。主要存在问题如下:

(一) 园区内政治色彩浓厚,有时偏离了“经济合作”的初衷

开城工业园区的建立是由朝方提供土地和劳务人员,韩方提供资金和技术的方式进行的。因此,工业园的实际工作都是在朝鲜的土地上完成的,这就需要韩方人员不断往返于朝韩之间。不同的国家体制和理念对于朝韩双方国民来说,必然存在想法和见解的不同。因此,围绕两国的“政治问题”就产生了分歧。进而出现了一些由于韩方员工抨击朝方的政治体制而产生的被关押、被扣留的事件。韩国人的

^①数据来自韩国统一部官网:<http://www.unikorea.go.kr>,2013-03-01。

^②根据韩国统一部官网资料统计专栏:<http://www.unikorea.go.kr/CmsWeb/viewPage.req?idx=PG0000000238>,2013-03-10。

“话语自由权”在一定程度上受到了“管制”,因此双方员工之间的分歧和意见也在逐步显现出来。比如:在园区内不能随意使用互联网、不能随意使用手提电话等一些问题的解决还正在协商中。园区内的“政治氛围”过于浓厚,这与以促进经济合作为初衷的园区创建本意相背离。

开城工业园区的产生是“6·15 共同宣言”的产物,是带着南北和平、统一的美好初衷而设立的经济合作区域。由于当时韩国总统金大中奉行的对北“阳光政策”,因此在与北朝鲜交流过程中采取了一些积极主动的外交政策来缓和南北紧张局势。从半岛局势的长久发展来看,对北奉行积极的缓和政策是十分必要的。

但是,前任韩国总统李明博对朝鲜则奉行强硬的“排斥”政策。韩国政府态度的转变势必影响到韩朝之间的关系,因此开城工业园区的发展也受到了影响。朝鲜为了应对李明博政府的强硬态度,不断采取强有力的回击措施。韩朝之间的摩擦也不断增加,甚至愈演愈烈,极大地破坏了朝韩之间维系不久的“缓和”局面,使得朝鲜半岛局势再次回到紧张状态。

朝鲜半岛作为东北亚地区具有重要地缘战略地位的区域,半岛局势的紧张也会带给周边国家不安定。政治局势的不稳定必然会对经济产生恶劣的影响。因此,在经济合作的过程中,应紧紧围绕“经济”与“合作”这两个关键点。合作双方当事国也要积极促进经济发展,提供和平、稳定的发展环境。只有这样才能保持经济合作区域的长足发展。

目前,开城工业园区的重启工作也已经逐步恢复展开。

(二) 园区内的法律、法规以及相关制度还有待完善,园区内的法律要具有稳定性和可信性

2002年11月朝鲜《开城工业区法》生效。此后陆续颁布了《开城工业区企业成立规定》、《开发规定》、《税务规定》、《劳动规定》、《海关规定》、《出入逗留居住规定》、《管理机构设立运行规定》、《外汇管理规定》、《广告规定》等相关法规^①。

根据规定,开城工业区的开发,采用投资人租借土地引进投资的方法进行。投资人可以在工业区成立企业,开办分公司、营业所、办事处等,自由进行经济活动,并在采用劳动力、利用土地、缴纳税款等方面获得优惠条件。朝鲜保护在开城工业区投资人的权利和利益,保证财产的继承权。投资人的财产不收归国有。开城工业园区的土地的租赁期限为50年,期满后根据申请可以续用租借的土地。开城工业区的土地利用权和建筑物的所有权,可以取得、转让、租借和继承。开城工业区管理机构发给的出入证件,可保证工业区的自由往来。工业区成为无关税区。

这些法律、法规的出台在一定程度上对于投资人起到了保障作用,对于投资人的合理保护也是维持园区持续发展的手段,这些都是十分必要和应坚持的。但是,在2012年8月朝鲜突然向开城工业园区管理委员会通知:要求实施《新税收规定》,即:如果发现在产品交易和会计上存在操作价格等非法行为时,将征收最高200倍的罚款。朝方还要求企业提供往来款项的明细和有关企业的销售情况详情。这一决策的宣布引起了轩然大波。部分韩国中小企业投资者对于园区的稳定性产生了质疑,认为朝方肆意修改园区法律、法规是不能容忍的,是违背当初园区建立的“野蛮行为”,甚至出现了部分韩国企业撤离园区的事件。

由此可以看出,经济合作区域的法律要起到切实有效的作用,必须维持法律之效力不容随意篡改。任何条款、规定的出台和修正都要在合作双方平等协商、反复斟酌的情况下,在双方同意后方可讨论修改。法律的内容要做到不偏不倚、公正严明。只有这样才能保证园区内的投资人、劳务人员的合理权益,维护园区的可持续发展。

(三) 明确经济合作区域产品在出口时的原产地标注问题

朝鲜开城工业园区由于其发展形式的特殊性,在产品产地标注问题上也带来了一些问题。由于大部分国家对于韩国和朝鲜的产品实施不同的进口关税。因此,开城工业园区的产品是“韩国产”还是“开城(朝鲜)产”在关税上会有很大的差别。关税的高低势必会影响产品的价格以及在国外市场的竞争力。

^①根据韩国统一部官网 <http://www.unikorea.go.kr>,2013-08-23。

目前,开城工业园区的产品基本上销往韩国国内,因其价格上的优势而备受韩国消费者的青睐。倘若今后开城工业园区重启之后,若妥善管理,势必规模扩大、产品产量大幅提高,就会涉及出口问题。开城工业园的产品对于产地标注问题的悬而未决也是限定产品销路的不利因素。

(四) 改善园区内的工作环境,进一步扩大园区开放程度

开城工业园在暂时关闭之前,虽然在土地租赁价格、企业所得税方面得到了朝鲜政府的大力支持。但是,最终仍然没有顺利进行下去,时至今日仍处于关闭状态。开城工业园由于所在厂区为朝鲜,因此工作环境和氛围相对比较闭塞。通讯手段的被限、与外界接触的受限都是园区的弊端。当今时代若要在竞争中取得一席之地,势必要了解外部环境、增强对竞争对手的知晓。然而,开城工业园区在某些管理和运营方面仍显得较为保守,若不及时调整则会在未来的竞争中处于不利地位。经济合作就要融入广大的经济环境中,才能有所作为。因此,若开城工业园重新启动,其自身存在的弊端也要随之更正和不断完善。

五、我国在建立跨境经济合作区域时应汲取的教训

前面部分针对朝韩开城工业园区的设立、现况和具有的优势进行了梳理,通过朝韩工业园区的情况,可以摸索出我国在今后进行跨境区域合作时应注意的几个方面。

(一) 良好的政治互信是建立跨境区域经济合作的基础

经济合作与国家间政治的稳定是息息相关的,只有合作国家间政治互信,才会换来经济上的持续发展。我国目前与周边多个国家都有经济合作项目的展开,这与我国合理处理与周边国家关系、坚持独立自主的和平外交政策、坚持走和平发展道路、坚持奉行互利共赢的开放战略、推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界外交政策是密不可分的。因此,不要陷入政治、经济“捆绑”建立经济合作园区的错误模式才是维持经济合作的基本条件。

(二) 制定完善的法律、法规,并切实有效地贯彻执行

法律、法规是切实保障合作经济区域的基础,是维持合作区域长久发展的必然要素。我们要在合作实践中遵循法律、法规的要求,在实践中找出法律、法规的不完善,在与合作国友好协商的前提下不断完善法律条款。此外,法律法规要具有不可随意更改的威严。法律法规的任意修改是对园区法律地位的动摇,这对园区的稳定是十分不利的。在建立经济合作区域时,双方当事人都应积极参与园区的法律制定,力求做到公平、公正。

(三) 为工业园区提供尽可能的开放环境和优惠政策,最大限度吸引外来投资

朝韩开城工业园区对企业所得税的征收率低、土地租赁费用低等都是吸引外资的主要原因。另外,园区的配套基础设施建设也是必要的,如:园区厂房条件、工人生活条件、以及相配套的一些生活设施建设都要跟进。这样才能吸引更多的投资者和劳务人员。此外,积极扩大对合作园区的宣传。朝韩开城工业园区的当事国——朝鲜的信息闭塞、开放程度不够都是阻碍园区发展的因素。只有做到扩大开放、与世界接轨才能在竞争中与合作者“取长补短”、合作共赢。

(四) 保障投资人员的财产、人身安全和合法权益,加强治安管

加强园区的安全管理,对厂区的产品实施强有力的监管,保护园区产品安全生产安全和劳务人员的人身安全。安全的园区环境既是对物资财产的保护,也是对人力资源的维护。朝韩开城工业园区屡次报道的朝韩双方劳务人员之间的不信任以及韩方人员对于其自身安全的担忧,都是造成今日园区关闭不可忽视的因素。

(五) 加强园区周边的环境保护,维护生态平衡,推进园区可持续健康发展。

园区的建设与发展都应考虑到长久受益的问题,这就要求我们在最初设立园区时多考虑其长久性和持续性,不能以破坏生态环境来换取暂时的经济效益,这是得不偿失的。任何经济的发展都不能以牺牲环境为代价。因此,我国在进行经济合作区域规划时针对各种排污设施都应考虑全面,与环境保护相关的立法也要跟进。这样才是维持经济可持续发展的明智之举。

结 语

朝韩建立的开城工业园区由最初的艰难筹划、“政经捆绑”到后来的“政经分离”又到现今的“政经交错”，经历了曲折的发展历程，至今却仍在关闭状态。朝韩建立的经济合作园区有其自身的优势，更存在不少亟待改善的劣势。我国作为朝鲜半岛的邻国，朝韩之间若尽快重启开城工业园区，使得两国再次以经济为纽带来推动政治的“互动”，不仅对于我国来说有利无弊，对于整个东北亚地区的稳定都是有益之举。由于朝韩两国深受冷战影响，加之朝鲜接二连三引发核危机、以及美韩联盟对于朝核危机的威慑，更加剧了朝韩之间的不信任和紧张局势。朝韩双方当事国只有真正拿出诚意，进行有计划、互相有所让步的谈判，才能真正化解目前存在的矛盾。开城工业园区虽是经济合作的方式展开，却在一定程度上成为反应朝韩关系的“晴雨表”。

参考文献：

- [1] 胡明远(2013). 开城工业园区:朝韩关系的风向标. 世界知识, 10.
- [2] 金英花(2009). 朝韩经济合作的现状与前景. 知网硕士论文.
- [3] 魏厚清(2005). 开城工业园区及其对朝鲜经济改革的影响. 边疆经济与文化, 10.
- [4] 안중욱(2012). 정치·경제통합 기제로서 경제특구 활성화 필요성에 관한연구: 개성공단을 중심으로. 대진대학교 대학원, 포천.
- [5] 심재권 (2012). 개성공단 발전을 위한 주요 과제들. 국회도서관, 서울.
- [6] 통일부 남북협력지구지원단(2012). 개성공업지구 법규집. 통일부개성공단사업지원단, 서울.
- [7] 지식경제부, 한국무역협회(2010). 개성공단제품 FTA 원산지제도 안내. 지식경제부, 한국무역협회, 과천, 서울.

Experiences and Lessons of the Kaesong Industrial Park

Wang Jiajia (Lecturer, Wuhan University)

Abstract: The economic cooperation between Korean and S. Korean has begun since the period of Roh Tae-woo government, and showed different characteristics of times from the “close integration of politics and economy” at the most start to the current “separation of politics and economy”. Kaesong Industrial Park is a typical case of inter-Korean economic cooperation. But due to various factors especially the inter-Korean political climate, the current Industrial Park is in the ups and downs. If the economic cooperation can proceed smoothly, it would be beneficial to develop the inter-Korean economic and to stabilize the Korean Peninsula situation.

Key words: Korea; South Korea; the Kaesong Industrial Park

■ **作者简介:** 王佳佳, 武汉大学中国边界与海洋研究院、国家领土与海洋权益协同创新中心师资博士后, 政治学博士; 湖北 武汉 430072。Email: 63652716@qq.com

■ **基金项目:** 广东省惠州市仲恺开发区管委会委托项目(无项目编号)

■ **责任编辑:** 刘金波

