



CEPA 与珠江三角洲

冯苏宝

CEPA 最近出人意料地被提上议事日程，并很快签署。公布出来的协定内容也同样出人意料。归结起来一句话，口子开得很大，走得比预想的远。7 月 1 日《纽约时报》有一篇报道以极兴奋的口吻谈论它，认为 CEPA 为跨国公司进入中国洞开了一扇不大不小但很有效率的后门。

CEPA 是当今世界方兴未艾的自由贸易区和区域性经济联盟的另一说法，只不过所适用的不同关税区，属于“一国两制”范畴，但在贸易性质方面并不十分特殊。同通常的自由贸易协定相比，CEPA 是单边让利性的，并且有强烈的准入性质，这又显得特殊异常。

在近几年世界上竞相出台的自由贸易协定中，日本同新加坡签署的“新时代经济合作协定”是最为特殊的，但它的特殊之处在于 60%以上属于世贸组织来不及规范的非传统内容，如邮政合作，交互式宽带多媒体合作，电子政

府合作，应对老龄化社会合作等。CEPA显然也是周详地考虑到了世贸组织的规范及其异议，但所采取的基本策略之一是调动跨国公司的兴奋神经：让你们也曲曲折折地跟随进入，还有什么话可说。

中国进入世贸谈了13年，一般的自由贸易协定即使紧锣密鼓进行，也要两三年，因为贸易自由化进程牵动面甚广，需要考虑国家经济安全、民族工业和敏感行业保护等，在实施步骤和细则上则需要耐心去抠商业存在、原产地规则等问题的细节，以防第三国趁机而入以及关联性弊端等。同香港签订自由贸易协定的难点，就在于它是自由港，没有对外开放的限制，因而无所期求；再就是原产地规则，特别是服务贸易原产地规则，是一个难以界定的问题，因为香港有实力的公司都是多国资本，香港的企业制度本身具有开放性，可以随时进行多元化和多国籍建构。这也是香港至今几乎没有同任何国家和地区签订自由贸易协定的原因之一。

细看之下，CEPA基本是在中国对世贸所作承诺基础上的一种技术性外推，看不出艰苦谈判的痕迹：或在开放时间上早于承诺，或在内容上多于承诺，或在准入限制上低于承诺。在原产地规则上采取的是简洁处理方式，用港人身份、商业存在时限和资金规模去进行粗略界定，这样既简便易行，又令跨国公司及其在港机构有想象和操作的空间。当然中国有充分的道理这样去做，因为在当今，中国与世界经济列强之间的关系基本处于一种守势，只须放宽准入限制，并暗含普适性，就能杜绝悠悠众口。在技术上，世贸组织的《原产地规则协议》只管辖非优惠性原产地规则，并不适用优惠性原产地规则，我国在入世工作报告书上仅仅针对非优惠性原产地规则作了承诺，所以完全可以网开一面。

最引人瞩目的是，作为世界级贸易谈判的合法化延伸，

CEPA 将香港的贸易地位被提升到一种相当的高度。特首董建华曾说，“CEPA 是全世界都梦想得到的东西”。中国难能可贵的一次大放水，只有香港径直得到了。这可视为香港回归以来，中国政府在为香港调配发展资源方面可能最卓有成效的一次举措。

如果静态地看，这份协定体现不出多少让利价值。

例如对港产品实行零关税，由于香港制造业在境内已萎缩到 5.3%，港产品对内地的出口从上个世纪 90 年代初的 800 多亿港元降至今日的不足 100 亿，所以香港总商会计算出来的年免税额仅为 7.5 亿港元。由于内地与香港两地间的经济结构是互补性而非竞争性的，而且这种互补性目前已趋于饱和状态，所以这种区域合作显现不出多大的贸易创造效应。在香港金融机构于内地设立分行方面，CEPA 所厘定的资产规模门槛为 60 亿美元，而目前香港符合条件的中小银行只有 8 家，其经营人民币业务资格的开业年限仅仅由入世承诺的 3 年降为 2 年，时限犹在。在保险业方面，CEPA 并没有放宽公司层面的进入门槛，只是允许香港的精算师及其从业人员在内地执业。在涉及 17 个服务行业的准入中，大部份属于国内尚在起步、并未进入高增值阶段的产业，其年限较入世承诺减少 1 年至 4 年不等，但仅此而已，并未附加其他的优渥内容。

但动态地看，其效应非同小可。

就拿港产品出口内地来说，由于原产地规则界定粗略，香港可以从分布在东南亚的企业向境内移回生产线和组装线，并且能够调配全球的生产资源在本港组建“螺丝刀工厂”，在空置在那里的启德机场设立工业区，或在边境地带设立跨境加工区，针对国内当前的空档，生产高档消费品和组装高技术设备，迅速充斥市场份额。CEPA 还特地规定了一项“联合原产地规则”，允许港产品一部分在内地加工，一部分在香港加工，通过价值估算，计为零关税，这实际

令位于内地的十多万家港资企业可以迅速转型为内地市场的供应商。在这一破境而入的零关税洪流中，当然无法阻止“第三方”的挟带和掺杂。其贸易放大效应可以尽其想象。

服务业中的重头戏金融机构的准入也是如此，60亿美元资金规模的基准对于香港公司简直不构成什么限制，用香港《信报》的标题说，“CEPA 有助加速本地银行并购”，其间，当然不会排除并购外籍金融公司。现在符合条件的是8家，但到明年1月1日，可能已变成了20家或50家，遂成大举进入之势。香港银行经营人民币业务的最低开业年限被提早一年，这是一种关键性的“偷步”，所占的先机胜算，不可估量，如果将它们背后的第三方计入，可以想象为我国金融开放的整个保护性准备过程缩短一年。在保险业方面，CEPA 限制公司入境而允许精算师和从业人员在内地执业，其实这项限制似有若无，因为保险公司招揽业务的锋线部分和核心竞争力恰恰集于这类人员之一身，他们行动起来即能生财，公司在境外兜金就是。

象零售、批发、分销服务、物流、运输、广告、建筑及房地产、会计、法律服务等这些行业，允许以独资形式进入，年限提前，事实上香港企业早已向内地渗透，特别是在珠江三角洲地区几乎战略性地占据了机枢位置，只不过大多罩有合资的外壳。CEPA 的作用在于，一是为企业正名，或推动它们扩大股份乃至于独占，二是加速这些行业的高增值进程，即提升行情和市价。

据《纽约时报》报道，哥伦比亚影业公司亚洲分部的总裁 Barbara Robinson 闻知 CEPA 关于视听方面的协定细节后乐不可支，“既对香港制作的华语影片进口不设限，何不来个大的跳跃（Grand jump through），漫无节制地生产大片，在中国电影市场上挤掉好莱坞”。香港资金充足，文化开放，这项承诺的潜在影响是，中国的电影制作重心可能

会移至香港，然后以一种异调别趣的大片形式源源不断再进口国内，其间，当然禁不住台湾、新加坡、美国、意大利、澳大利亚的制片商以香港的名义生产华语影片。

可见动作起来，香港便商机无限。温家宝总理赠送的12字箴言最后落在“行动”二字上，玄机大概正在于此。透过CEPA，国内事实上已对香港门户大开，但港人只有行动才能生财。

对香港放水让利，当然无可非议，只要香港能籍此挽救颓势，重拾上升轨道，保持稳定与繁荣，当是“一国两制”的好处。笔者感到困惑的仅仅是，CEPA的匆匆出台，会不会因为计算不精，防范不到位，考量欠周而为“第三方”的进入造成可乘之机，从而形成新一轮对国内各行各业产生压力的“入世效应”，以及会不会因为力挺香港而牺牲珠江三角洲的利益，或者说，会不会通过CEPA所诱发出来的市场力量，令珠江三角洲沦为香港的腹地，从而消弥这些城市群各具特色的发展，最终归化于香港。

关于第一个困惑，笔者没有看到协定细则，无从分析和议论，但想指出的是，单凭香港的财力和质素去践行CEPA，特别是关于其核心部分——服务贸易的安排，是不太可能对国内经济构成多大威胁的，香港企业可能主要在同祖同宗同言语的广东，特别是珠江三角洲地区安营扎寨，然后在广西以及湖南、江西一带寻找机会，再蓄势挥师北上，因为服务贸易的业务开拓，始终存在一个资信积累问题。但如果在CEPA条件下，香港力量迅速形成一种锐利之锋，不可抵挡之势，越过长江黄河，在国内占尽先机，那必然是一种多元化和多国籍的组合。

在这次CEPA的签署仪式上，发言者多次涉及珠江三角洲，虽然语焉不详，但深具悬念。温家宝总理有一段话特别意味深长。他说：“这个《安排》只是建立香港与内地更紧密关系的第一步，今后，我们不仅要认真执行这个《安

排》，还要根据实际情况，继续研究、充实新的政策措施，同时，进一步推动香港同珠江三角洲地区的经济合作”。CEPA 中的所有内容显然是面向全国，但为什么要单单圈点珠江三角洲地区？

我们知道，珠江三角洲地区在 20 多年前就已成为香港的腹地。正是香港制造业采取“前店后厂”形式向珠江三角洲以主要驻足地的北移，造就了香港自上个世纪 80 年代以来的长足发展。香港与内地，加上后来的台湾，在珠江三角洲地区的合作，被联合国区域经济委员会正式命名为“次区域经济增长合作模式”，将其特点概括为：松散的、民间性的、纵向一体化的和没有政府间正式协定的合作。但当联合国将这种区域合作模式向东盟南部、东部和北部的三角地区，以及图门江、湄公河地区推广时，却并没有取得预期的增长成效。殊不知香港在珠江三角洲地区成功地重组和配置生产基地，除了同祖同宗同言语这些重要因素支撑之外，更取决于内地各级政府的默默配合，在制度安排上作出暗中容让，催化及提供促进贸易与投资流动所需的基础设施。那属于“只干不说”范畴，外国人看不懂。

但珠江三角洲并没有真正成为香港的腹地。内地政府与香港企业间的默契方式除了在配置外向型生产基地方面大有作为外，一旦全面涉及到区域内外贸易、服务、基础设施的协调规划与投资时，便遭遇内内外外的限制，因为只有政府在政府间达成正式的制度性安排，才能为这些领域的准入或广泛合作开放绿灯。对于香港来说，“一国两制”是个铁限，它以一种幻象限制了哪怕是经济合作方面的非分之想，除非由时局和情势所迫，或看透迷雾才可望突破僵局，才敢作出“渗透态势”的动作。所以香港对珠江三角洲地区的占据，只能说伸入了一只腿，另一只重要的腿没有及时跟进，并没有在珠江三角洲地区立住脚跟。并且这块早年的腹地，在亚洲金融风暴之后还逐渐出现了“异化”。

笔者始终认为，香港自上个世纪 90 年代后期以来出现的发展上的问题，并不是管理不善、决策失误和亚洲金融风暴造成的，而是由这种痼然而对腹地的进占不力所引发。制造业在香港境内只保留了 5.3%，产业空洞化达到惊人的地步，而与香港相类似的经济体，如新加坡、瑞士、芬兰皆为 30%，台湾和韩国则达到了 40%。香港服务业的比重高达 86%，其中相当部分是随着广布在珠三角地区的制造业相伴生的，但出于制度性限制，它们运作不力，或不到位，没有形成良性循环之势，悬在那里，危机四伏。在这种情况下，失业率高企、财政赤字、资产缩水，自是题中之义。

而另一方面，珠江三角洲地区迅速成长了起来。在 2002 年，广东省的 GDP 达到了 8000 多亿人民币，同香港相侔，其中珠江三角洲占了近 80%。这个占中国 0.4%的土地面积，1.8%的人口地区，创造了中国 8%的 GDP，令世界瞩目。经济体量的相近决定着地位的提升。珠江三角洲如今再也不象 20 年前那样，低眉顺眼，渴望投资，而是将视线越过香港，看到美国、日本、欧盟、台湾和新加坡。更重要的是，珠江三角洲的城市群成长起来了，以广州、深圳为两极，2 个经济特区，9 个中等城市，十几个小城市和 408 个建制镇，其中有一半的建制镇的经济体量和城市景观相当于内地的中上规模县城，它们沿珠江航道分布，由高等级公路、高速公路和铁路贯通、联结和绕行，在 60 公里半径内，建成 5 大机场，7 大港口，以一种举世罕见的都市走廊，形成成熟的冲积洲式的城市产业重心区布局，各个城市各具特色，充满活力，管道通畅，放眼世界。

而最令香港警耸的是，珠江三角洲城市正在使用自己的通道，分流若干本属于香港的物流和商流。例如，整个地区的进出口总量已相当于香港的三分之二；自 1999 年以来，盐田港的集装箱吞吐以 50%以上的速度剧增，估计有三分之一的香港货柜车已转道于此。香港向来以中国对外

贸易和对外运输的中转港著称，转口贸易是最重要的盈利环节之一。在 1996 年之前，转口贸易发展速度高于内地对外贸易发展速度，但在那之后，内地的对外贸易发展速度则超过了香港转口贸易发展速度，并保持至今。在对外贸易方面，珠江三角洲几乎占了国内总量的一半，造成香港在 1996 年前后的反差，应该说它起到了重要的转捩作用。

在今天，香港对自己的问题及其对腹地的认识可能已经相当深刻。它面临的真正竞争对手不是上海、新加坡和高雄，而是本属于自己腹地的珠江三角洲地区。试想一下，要在环绕在香港周遭土地广袤的，劳动力无限供给的，20 多年来 GDP 增长保持在年均 15.6% 的，充满进取焦虑和已拥有相当自由度的新锐城镇群中，保持人均 GDP 23000 美元并有所增长的城邦经济水平，而不被后进族类赶超，是一件十分困难的事情。

如果为香港揆情度理，它要保持发展，唯一能够选择的招数可能是收复渐次失去的珠江三角洲地区，或进而真正统率这一块宝贵万分的腹地。

在现代经济条件下，统率腹地的最好办法是成为这一地区的经济火车头。例如荷兰阿姆斯特丹成为 Randstad 地区的火车头，美国纽约成为新泽西洲地区的火车头，日本京都成为本州岛西南部的火车头，意大利米兰成为隆巴迪地区的火车头，法国里昂成为隆河-阿尔卑斯山地区的火车头，德国斯图加特成为巴登-符腾堡地区的火车头，西班牙的巴塞罗那成为加特隆地区的火车头。

火车头就是龙头，其含义是确立对一个地区在经济生活中的领导地位，以独一无二的经济辐射力和影响力，对区域经济起重要的带动作用，在这种运作中，作为龙头的城邦当然要握持最重要的高增值环节，并在境内配置综汇众流和掌控商机的关键性产业，并确保利润回报环路的畅通。

成为区域经济火车头的首要条件是要在区域内拥有一定数量的生产基地配置以及对各类城市产业有必要的投资，这一点，香港在珠江三角洲地区做到了，并且超量完成任务。第二是要有货物贸易、服务贸易和贸易投资便利化的正式性制度安排，这一回 CEPA 彻底解决了问题。第三是对基础设施的统一规划、协调和同步运作，以形成以龙头邦域为起端和终端的闭回环路硬件构筑，以及成为商流、资金流和物流的主要出入口通道，避免在区域内进行重复建设和不必要的分流。关于后一方面，尚不知在“一国两制”条件下，香港采取什么策略去解决目前在珠江三角洲地区已经相当复杂化了的问题。

笔者这里有一份由香港商界、政界和学界上百人参与撰写的研究报告《珠江三角洲 2020 年规划》。规划中仅提出了香港与珠江三角洲地区必须进行经济融合的命题，可能出于某种考虑而没有提出具体的操作方案，但饶有意味地详细研究了几个在经济合作区域内如何解决基础设施规划和协调的案例。从这些案例中可以看出香港在此问题上的战略意识和抱负。

“规划”所首要推重的案例是荷兰阿姆斯特丹在 Randstad 地区的运作。该地区由四个大城市和被称为绿色心藏的一大片郊野组成，荷兰最重要的空港和海港位于其间，由密集的公路网和铁路网所联结和穿插，境内河汉纵横，各城市滨海临江，同珠江三角洲的景况极为相似。四个城市各有分工，例如鹿特丹是主要的港口区，海牙是政府行政中心和国际中心，乌特勒支是高等教育和工业中心，作为火车头的阿姆斯特丹是文化和金融中心。这四个城市之所以能够合理分工和同步运作，主要是一条穿行于各个城市之间的闭回环路性质的轻轨铁路线起了重要的作用，它不仅区分了各个城市的功能，还沿着交通线有计划有步骤地发展起来了新市镇和工业区，使整个地区按照一种有

序化、结点化的布局，形成以阿姆斯特丹为重心的区域性融合的城镇体系。“案例”特别指出，阿姆斯特丹在区域内形成火车头的势能以及与其他城市进行有效合作，主要是利用中央政府的权威进行协调的结果，在这种协调中，阿姆斯特丹在制定统一的区域规划、投资预算，分配基础设施的投资以及调配资源等方面很机智地掌握了主动权。

另一个重要案例是纽约在新泽西城市群中的运作。纽约与区域内的其他城市皆属于不同的独立行政实体，它们之间的经济关系不可能由美国联邦政府出面干预和协调。纽约对整个城市群的统率作用关键是通过成立一个常设性的，有权威的，也包括双边性的协调机构去实现的。纽约城市当局很早就意识到区域性运输通道对于城市发展的重要性，于1921年就成立了纽约与新泽西州的港口当局，这是世界上最早出现的都市间的决策实体，到今天，它一直牢牢控制，统一指挥和管理着港口以及后来发展起来的机场、桥梁、隧道和联结整个区域的公路、铁路网络建设。

案例还专门研究了美国的圣地亚哥与墨西哥蒂华纳的城市合作关系。这两个城市有国境相隔，但各自所属的联邦政府帮助它们缔结了一系列有效的城市联盟，内容包括处理城市基础设施的重复建设问题以及制定统一的环保规划。

从这些案例中，我们能够发现香港智者关于收复和统领珠江三角洲这块腹地，在硬件建设和归化方面的一些构思端倪。笔者的类推是：一、籍中央政府的权威解决问题，挟天子以令诸侯，主要在区域内整体性的基础设施规划方面志在掌握主动权；二、对整个区域的机场、港口等进行统一管理和协调；三、通过建设港珠澳跨海大桥和沿珠江入海口的东西岸铺设轻轨铁路线，形成以香港为中心的闭回环路，综汇大部分人流和物流，沿交通线，特别是在处于后开发阶段的珠江西岸地带进行新一轮的工业区和新市

镇布局；第四，成立一个常设性的，有权威的和由香港方面主导的协调机构，去统一指挥和管理基础设施建设。

如果笔者的类推大致正确，那么珠江三角洲将被圈养在一个有火车头以及高增值环节被吸纳了的格局中有序化、结点化发展。这种格局对香港有利自不待言，但它对于珠江三角洲城市群的发展是不是同样有利，会不会窒煞它们方兴未艾的活力，是否因此而影响各个城市发展特色的充分显露，这个战略性的问题，确实需要以一种长远视野认真去加以研究。

作者系综合开发研究院（中国·深圳）战略研究中心主任

《脑库快参》是综合开发研究院编印的一种内部参阅资料。

《脑库快参》的对象是社会精英和高品味的读者群：各级政府决策部门、大学和研究机构的学者及海内外各类企业和机构的高层管理者。

《脑库快参》以重大政策和重大现实经济问题的分析研究为主要内容，同时选登国内外最新重要经济动态和信息，发表富有价值和启发性的评论文章。

《脑库快参》注重思想性、启发性和政策性，努力做到思想敏锐、观点鲜明和理论超前，同时坚持文字上的生动活泼和流畅可读。

《脑库快参》将不定期编印，每期一个主题，每篇文章三、五千字甚至更长一些不等。

《脑库快参》以综合开发研究院研究人员所撰写和摘编的稿件为主，同时也广泛欢迎社会各界及学者积极参与。

地址：深圳市银湖路金湖一街 CDI 大厦

邮编：518029

电话：0755-82487878、82471317

传真：0755-82410997

网址：<http://www.cdi.com.cn> 联系人：郑宇劼 电邮：zyj@cdi.com.cn