



CEPA 与中国区域经济一体化战略

郭万达 冯月秋

今年以来，中国走向区域经济一体化的进程是令人“始料不及”的。入世之初，因主要忙于入世谈判，中国政府还无暇顾及区域经济集团化的问题，刚开始的策略是“走一步、看一步”，现在来看，这个策略已经有所转变，实际上为“迈大步、看多步”。不能不说，出现这种战略转变，是经济全球化与全球区域合作集团化趋势的浪潮所迫，也是中国经济高速增长以后与国际经济紧密融合的客观要求，更是中国入世以后实现各种承诺、发展双边关系的必然选择。CEPA 作为中国实施的第一个区域经济一体化文件，虽然与其它经济体实施的自由贸易区有所不同，但是，在推动中国区域经济一体化的进程中是明显迈出的第一步，因此其意义非同小可。对 CEPA 的研究，一般着重在对香港经济的影响问题上，本文的研究着眼于 CEPA 在中国区域经济一体化战略中的作用。

一、CEPA 迈出了中国自由贸易区的第一步，构筑了中国区域经济一体化的“核心层”，是开启中国区域经济一体化战略的一把“钥匙”。

1、CEPA 是中国签署的第一个两个独立关税区之间区域经济一体化的文件，是中国迈向自由贸易区的第一步，开启了中国区域经济一体化的大门。

首先要回答的问题是，中国有没有区域经济一体化战略？有一种意见认为，中国“尚未形成一套完整、系统的双边、区域及多边并重，协调发展的经济安全战略。”也有人认为，这一战略是存在的，并对这一战略划分了四个层次：第一个层次是尽力实现中华自由贸易区；第二层次是以中华自由贸易区为核心，不断向周边辐射的区域经济一体化战略（比如东盟）；第三层次是积极推进中韩自由贸易区的建立并探讨中日韩自由贸易区的谈判；第四层次是努力与不同发展水平的国家探讨更紧密的区域经济一体化安排（比如上海合作组织、南亚、APAC、南非、欧盟等）。我们暂且不论这一战略划分是否正确，从现实发展的进程来，这四个层面涉及的内容却都在不同程度、依着一个看不见的时间表在加快行进之中。

中国启动自由贸易区，实施区域经济一体化战略是从中国——东盟开始的。2001年11月中国正式提出组建中国-东盟自由贸易区的构想。2002年11月，中国与东盟各国领导人正式签署了《加强全面经济合作框架协议》，中国与东盟关于建立自由贸易区的正式谈判已经开始。

张汉林：“中国新世纪战略：建立中华自由贸易区”，<http://www.people.com.cn/>
“区域经济贸易整合是走向经济全球化的必经之途”，<http://www.ccgov.org.cn/>

在 2003 年 6 月以前 ,除中国的三个单独关税区香港、澳门、台湾以外 ,WTO 成员均至少参加 一个区域贸易协议 ,而多者则达 30 个以上 ,区域贸易安排遍布各大洲和地区。从 2003 年 6 月开始 ,一系列事件表明中国实施区域经济一体化战略的进程大大加快了。

首先是 2003 年 6 月 29 日 ,在 SARS 的阴影刚刚摆脱 ,中国内地与香港签署了 CEPA ,这是一个标志性事件。CEPA 的签署似乎是中国政府为了给香港经济注入活力而采取的行动 ,如果将这一事件放到中国区域一体化战略中来考察 ,你会发现 ,这仅仅是一个开始。

2003 年 9 月 23 日 ,成立于 2001 年 6 月的上海合作组织成员国总理会晤在北京举行。六国总理着重讨论了上海合作组织经贸合作问题 ,倡议逐步建立上海合作组织 FTA。自此 ,上海合作组织自由贸易区浮出水面。

随后 ,2003 年 10 月 8 日 ,在印度尼西亚的巴厘岛 ,中国总理温家宝参加了中国加入《东南亚友好合作条约》的签字仪式 ,双方还签署了《全面经济合作框架协议》的补充议定书等文件。温家宝称 ,对中国与东盟在 2010 年顺利达成自由贸易合作 “充满信心”。

2003 年 10 月 13 日电 ,中国外交部官方网站公布《中国对欧盟政策文件》。《文件》指出 ,中国政府首次制订对欧盟政策文件 ,规划今后 5 年的合作领域和相关措施 ,加强同欧盟的全面合作。11 月 3 日 ,笔者在英国参加威尔顿公园国际研讨会时 ,曾就中国与欧盟的合作是否也会向自由贸易区方向发展这个问题 ,向欧盟委员会负责中国 (包括港澳台) 及蒙古事务的主任 James Moran 先生咨询 ,Moran 先生的回答是现在还没有这个打算。但我想现在没有未必等于今后没有。总之 ,中国与欧盟

的合作同样是中国区域经济一体化战略的重要一步。

此外，从 2003 年 10 月中旬开始，中国与印度建立自由贸易区的谈判也浮出水面。据新加坡领导人透露，中国与新加坡也将展开自由贸易区的双边协议谈判。根据中方的提议，中国还将与包括巴西、阿根廷、乌拉圭、巴拉圭等国在内的南方共同市场展开建立自由贸易区的谈判。此外，中国与澳大利亚、南非的自由贸易协定谈判也在积极酝酿当中。

应该说，在过去的几个月里，中国区域经济一体化战略迈开了大步，比观察家们预见的还要快，以至于有传媒说“中国的行动令日本不安”。CEPA 虽然从经济体量上来看也许不如中国开展的其它区域经济一体化那么重要，但却是实实在在的的第一步。

2、CEPA 在中国区域经济一体化战略进程中实现了三个“零（另）”突破，对于与其它经济体建立自由贸易区积累了经验，起到积极的示范作用。

第一个是中国建立自由贸易区的“零突破”。这一点在上面已经有所表述。虽然 CEPA 不是典型意义上的自由贸易区，它是在一个主权国家两个独立关税区之间建立的经济联系，但是从框架内容上看，可看成是自由贸易区。

第二个是与香港这样一个自由港实行“零关税”的突破。香港是一个自由港。刚开始，香港方面有一些人认为，香港无必要与任何经济体建立自由贸易区，因为香港的自由港政策会使香港在自由贸易区谈判中处于不利地位。CEPA 出来以后，持这一观点的人少了。因为实践证明，CEPA 在这方面是一个突破。对香港制造的产品实行“零关税”，不仅不会损害香港自由港政策，相反，会促进香港制造业的升级与转型，香港是获利而不是受损。

第三个是“另类突破”，即 CEPA 比传统自由贸易协定更偏重服务贸易，且范围更广。CEPA 中贸易投资便利化的内容将会刺激海外投资者，特别是外国中小投资企业在香港进行策略性投资。关于服务贸易自由化，香港的优势是在服务业，香港服务业进入内地后，可以带动相关服务业的发展，使内地的服务业在更高的层次上发展。

3、CEPA 构筑的区域经济合作集团是“大中华经济圈”的起点，是中国区域经济一体化战略的核心层，对促进香港经济的转型，提升港澳与内地的经济联系都有重要的推动作用。虽然由于台湾没有参加出现“三缺一”的格局，但是，CEPA 毕竟迈出了重要一步。

香港是内地最大的转口基地、第三大贸易伙伴与第二大出口市场，而内地是香港最大的港产品贸易出口、进口及转口对象。此外，香港也是内地的最大投资者。截至 2002 年底，来自香港的投资金额约占内地吸纳海外直接投资总额的一半。另一方面，内地有 2000 多家企业在香港从事银行、贸易、旅游和分销等业务，并有上百家内地公司在香港的资本市场挂牌交易。内地与香港之间的经贸往来、互动合作、旅游观光，带动了香港的经济繁荣，同时也加大了香港对内地大后方的依存度。

近年来，香港经济遇到了转型期带来的一些困难，同时也减弱了其与内地的经济联系。香港经济出现的困难，有国际经济调整的因素，也有本土经济结构调整的因素。香港制造业北移后没有抓住机会完成产业转型，加上高昂的成本，出现产业空洞化现象，大量普通劳动力就业困难。在这方面，香港与台湾相比出现了较大的差别。由于台湾的产业转型已经完成，它的 IT 产业目前已在全球居有重要的地位。CEPA 的签订和实施，将改变这种格局，带动香港经济走出困境。CEPA 将促进香港经

济的转型，提升香港与内地的经济联系。

CEPA 将使内地与港澳在经济上连为一体，进而增强中华经济圈对东亚地区的经济影响力与辐射作用，台湾势将难以置身事外。随着内地与港澳间在经济上逐渐连为一体，对周边地区的经济影响力与辐射作用势必增强，以内地为经济辐射中心的一体化过程正在逐步展开。港澳通过 CEPA 成功地获得了大陆广阔的发展腹地，随着港澳从中获得的利益日益显著，台湾将无法回避“中华经济圈”对岛内经济的影响。

CEPA 是中国经济一体化战略的重要一环，是促进区域整合、建设中国大市场的第一步，是构建中国内地、香港、澳门、台湾“大中华经济圈”的起点。经济全球化和区域化的快速发展，客观上要求两岸四地联合起来，发挥整体优势。特别对于资源贫乏、市场狭小，对外依存度较高的台湾尤为重要。多年来，两岸四地以及海外华人中的许多学者和企业家，都主张建立大中华经济圈或共同市场。随着两岸四地经贸关系的日益密切和一体化程度的不断提高，这个大趋势已越来越明显和紧迫。

二、CEPA 对两岸经贸关系既提出了挑战，也为两岸经贸关系调整创造了良机，提供了可行的制度“框架”。

1、香港长期以来就在两岸经贸关系中发挥着无可替代的桥梁与纽带作用。香港对外经济关系的任何改变都将对岛内经济和两岸关系产生持续而重要的影响。

CEPA 由于对内地与香港间的经贸往来做了重大调整，这将直接影响台商在两岸三地的布局思考，香港在两岸经贸关系中的地位和作用将可能会更加显著。CEPA 的签署，会对台商产生良好的示范作用和强烈的吸引力，台商将重新考虑其在大陆的

生产布局和营销策略，以充分享受自由贸易区的好处。特别是零关税将使台商根据生产成本和销售市场合理地配置其经营资源，根据市场的特点、行业和产品的特性以及零部件配套等因素合理地考虑在香港投资生产，有效地利用“香港制造”从而零关税行销内地市场。尽管香港当地生产制造成本不低，但对于自动化生产程度较高与高科技产业来说，产业布局的思考重点还是着眼于市场等资源的获得。香港在接近市场与信息获得的便利性方面是周边地区，包括台湾都无法相匹敌的。CEPA 将内地与香港在经济上的联系障碍减到了最低，也就意味着立足香港，就可以以内地作为市场与发展的腹地，这一巨大诱因必将引发两岸三地经济优势分布的改变，通过台商调整在香港的投资重点进而改变两岸三地的经济格局。随着其带动今后香港经济走向振兴，CEPA 对台湾经济未来的发展将产生持续的影响。

CEPA 可能使台商竞争力受影响。台湾与大陆、香港、澳门之间在货物贸易、服务、投资等方面作为重要贸易伙伴，已经形成紧密往来与依赖关系、形成事实上的经贸整合。因此，从总体来看，CEPA 有利于台湾工商界通过香港进入大陆。如果两岸间未建立更紧密的经贸关系，大陆不可能单独给予台湾优惠条件。所以台湾不能享受大陆零关税待遇，即使将来大陆依照加入世贸组织的承诺逐步降低进出口关税，台商还是会在大陆市场与港澳竞争以及区域性分工格局中处于相对不利的地位。因此，CEPA 将台商和港商放在了一个不同的竞争平台，台商的竞争力势必受影响。

台湾经济可能边缘化。CEPA 对振兴香港经济“不啻是一剂强心针”，对台湾也将产生不容忽视的影响。短期看 CEPA 对台湾经济的影响主要反映在服务业方面，部分台商今后将以香港作为进军大陆服务业市场的跳板。从长期发展来说，CEPA 将加速

内地与港澳经济的“一体化”，进而加快东亚地区自由贸易区的建立，台湾若不能在这一过程中取得合理的定位及参与的机会，经济势必逐渐遭到“边缘化”。

2、从经济关联来看，台湾与中国内地签署 CEPA 应是更具有条件的。如果通过新的类似自由贸易区的制度安排加以规范，海峡两岸间的经济完全可以互补的关系。

但是，我们清醒地认识到，两岸之间经贸关系更紧密发展的障碍其实是政治问题，不是经济问题。虽然台湾当局表示无意与中国内地签署类似香港的 CEPA，但是，我们也应注意到，台湾当局的想法与民间的想法是不同的。大陆台商对香港与大陆签署 CEPA 又羡慕又埋怨。羡慕的是，港商未来在大陆将更具竞争力，可以赚更多的钱；埋怨的是，比起其他外资企业，台商遇到任何问题都必须硬着头皮自己解决。

因此，我们认为，CEPA 为解决两岸四地的经济一体化问题寻找到了一个很好的制度安排。要实现这个制度安排，就要尽快将台湾纳入到 CEPA 的框架内。我们认为，在这个问题上，大陆完全可以积极主动些。因为在“一个国家”的长远架构下，什么问题都可以谈。因为与台湾签 CEPA，最先受益的是已经来大陆投资和计划来投资的台商，对于在一定程度上缓解台湾的经济困难、解决失业的问题，肯定是有好处的。也许有人说，在“三通”没有解决的情况下，如何谈得了 CEPA？实际上，CEPA 的前提一定是“三通”，但 CEPA 的内容和范围比“三通”要大，比“三通”实惠更多，“含金量”更重。虽然“三通”会在一定层面上影响到两岸的经济，但毕竟还可以绕路实现“三通”。

三、CEPA 推动了中国跨境区域经济的开展，为次区域经济合作、次次区域经济合作提供了成功的“案例”和非常丰富的想象“资源”。

1、CEPA 大大推动了深港合作、沪港合作等次区域经济合作，为中国的跨境区域经济合作提供了条件。

首先大大推动了深港合作，这可看成中国区域经济一体化战略中的次次区域合作。在过去的20 多年里，深圳经济特区之所以能够取得巨大成功，与香港的重要作用是分不开的。在整个中国大陆上只有深圳与香港在陆域上全面连接，这是别的任何城市和地区所不具备的条件。今后深圳的经济增长还要紧紧地与香港联在一起。CEPA实施后，有利于全面促进和深化与香港的合作，加快已经落实的建设项目，促进待落实的合作项目，建立深圳与香港的共同市场，加速促进深港经济的融合，形成事实上的“深港都市圈”或“深港共同市场”。深港之间的跨境工业区合作，在CEPA的推动下，已经得到从政府到民间的响应。此举如能成功，将会给中国的跨境次区域经济合作提供宝贵的经验。

其次，CEPA 之后，大大加快了沪港合作。上海是中国经济的重心，也是长江三角洲的龙头，上海在中国区域经济合作中具有极为重要的战略地位。上海作为中国内地最大的金融中心，香港作为远东最有影响力的国际金融中心，香港与上海的合作意义深远。香港特区行政长官董建华表示，“在 CEPA 签署后，沪港合作定能使香港市民振奋”。因此，两地提出的合作方案更是引人注目。2003 年 10 月 27 日，上海和香港确定了在 CEPA 框架下推进沪港合作的设想，主要涉及航空港、港口航运及物流、世博会、旅游会展、投资和商贸、教育卫生和体

育事业、金融服务、专业人才交流等 8 个方面的重点。沪港合作也为次次区域经济合作提供了范本，以至于北京说“要向沪港合作学习”，言外之意，也要走沪港合作之路。

2、CEPA 促进了香港与大珠江三角洲的次区域经济合作，以及推动了“泛珠三角”的合作，将可能打通 CEPA 与东盟自由贸易区的经济联系。

广东珠三角地区拥有发达富裕的城市群，基础设施也较完善，且共处一省之内，制度更加协调，统一市场初步形成。珠三角有毗邻港澳的优势，又与东南亚隔海相望，但在 CEPA 签署之前，跨国境的劣势使制度难以协调，不能凸显国外市场拓展优势。香港已逐步与珠三角地区的经济融为一体，并形成包括港、穗、深在内的大珠三角地区或华南大都市圈，这个大都市圈不仅成为中国乃至世界增长最快，经济发展最有活力的地区之一，而且也是香港本土之外能够继续支撑香港的制造业、物流业、金融业、旅游业、商业、服务业和整个经济运行乃至居民生活、基础设施建设和社会发展的最主要的内地腹地。CEPA 加快了香港与珠江三角洲城市群的分工，推动了大珠三角的经济合作。2003 年 8 月 5 日，CEPA 之后的第 6 次粤港联席会议在香港召开，粤港两地达成“粤主制造、港主服务”的共识，“前店后厂”被赋予新的含义。

与此同时，CEPA 推动了“泛珠三角”的合作，使“泛珠三角”成为 CEPA 与东盟自由贸易区的重要合作纽带。随着中国 - 东盟自由贸易区的建设，澜沧江 - 湄公河“黄金水道”、中缅公路、泛亚铁路的建设，广东获得空前的向西、向南拓展的经济腹地与发展空间，因此提出“泛珠三角”的区域经济合作计划。提出包括港澳在内的“大珠三角”与中国华南的福建、江

西、广西、海南、湖南、四川、云南、贵州和广东九省、区之间的“泛珠三角”进行合作。“大珠三角”和“泛珠三角”的合作，可能打通 CEPA 与东盟自由贸易区之间的经济联系。

3、CEPA 开启了在一个主权国家、两种法律框架下的次区域经济合作模式，为大陆与台湾开展次区域、次次区域的经济合作提供了想象的空间。

如前所述，如果因为政治原因，中国大陆与台湾的 CEPA 的签署有困难，障碍太多，也可以考虑与台湾开展次区域经济合作，即不一定要整个中国大陆同台湾签署 CEPA，而可以进行次区域合作，或次次区域合作。具体说，中国大陆的福建省或广东省可以一个经贸合作的主体同台湾建立经济合作体，台湾方面也可以由金门、澎湖等地区出面同大陆相邻近的城市和地区，如厦门、泉州等建立经济合作体，签署类似 CEPA 的东西。在这些次区域或次次区域经济合作中，可以把一些在整体上实现起来比较困难但在次区域条件下却很可行的问题先解决了，再进而解决较大的问题。

郭万达 综合开发研究院(中国·深圳) 副秘书长

冯月秋 综合开发研究院(中国·深圳) 国际合作部部长

《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

责任编辑：张朝中 电邮：zhangchzh@cdi.com.cn