



扩大更紧密经贸关系安排的制度效应 深化“两岸四地”经济合作与调整的 政策建议

综合开发研究院（中国·深圳）公共政策课题组

《内地与香港更紧密经贸关系安排》协议(以下简称“安排”)的签署，以政府间制度性安排的正式体制，力图使按比较优势和市场选择进行资源配置的区域经济合作呈现更深层次的优化组合，将对深化祖国大陆与港澳台地区（即“两岸四地”）经济合作与调整产生积极的制度性政策效应。我们认为，安排既确定了在世界贸易组织框架下香港与内地经济合作的新途径，又为在不违背世界贸易组织原则前提下，最终实现建立两岸四地自由贸易区的长远目标奠定了初步的制度性基础。对两岸四地经济合作与调整进行国家级战略研究与安排，完全符合统筹考虑经济与社会协调发展、统筹考虑城乡协调发展、统筹考虑地区间协调发展和统筹考虑国内发展和对外开放协调发展的国家战略新思路；应当在国家“十一五”规划中制定“两岸四地经济整合专项规划”，并将其列入相关前期研究课题进行论证。为

此，结合我院对两岸四地经济合作问题的长期关注提出如下初步建议。

(一)

世界贸易组织的基本原则是成员方在执行贸易政策时，必须符合非歧视性原则，也不排斥一部分成员之间建立互惠性质的贸易协议。“安排”的签署是在世界贸易组织的制度框架下，为区域经济一体化的实质性进展构建了具体规则；必须在落实此类规则的过程中进一步研究和发展这些规则，积极创建符合两岸四地实际情况的自由贸易区。

1. 在符合世界贸易组织基本原则和中国入世所作承诺的前提下，深化和扩大“安排”的积极贸易创造效应。贸易创造是指区域经济一体化引致区内具有较高产品成本的成员方的国（区）内需求向具有较低产品成本的成员方转移，从而提高区内国际分工水平，使区内各成员方充分获得国际分工的效益。可以肯定，“安排”的实施所产生的积极贸易创造效应将十分显著。应当引导这种积极效应为推动区域经济一体化的发展，进而提高世界范围内贸易自由化水平发挥重要作用。区域经济一体化的自由贸易政策对完善世界贸易组织体制会有很强的示范效应，区域经济一体化也是自由贸易政策在相对较小区域内进行的实验，并且是与世界多边贸易体制共生共长的。因此需要进一步研究和完善“安排”的审议机制和谈判机制，以克服和减轻其可能对世界多边贸易体制的冲击；使中国在逐渐成为世界贸易强国的同时，也树立起负责任的贸易大国形象。

2. 全面落实和不断细化“安排”的附则或附件，观察和研究其对区域经济一体化具体形式组合或演变所产生的影响。在中央政府和香港特区政府已经就“安排”的细节，如货物贸易零关税的具体内容、两地海关对零关税的监管、18个服务贸易

的开放、香港公司的具体界定、贸易投资便利化的具体内容等已签署相关附件的情况下，应当在贯彻实施的过程中进一步分析研究这些贸易规则。尤其要分析研究这些规则可能产生的衍生物，以及这些衍生物对催化区域经济一体化中经贸关系安排具体形式或变形组合（如自由贸易区、关税同盟、经济同盟、货币同盟等）的影响。目前迫切需要研究解决的问题至少包括，如何使“安排”以临时性的正式体制在过渡期内成为内地和香港之间稳定的经贸合作形式；是否有必要和如何统一内地和香港共同的关税水平；怎样界定服务贸易方面内地进一步开放的领域和范围；如何防范港资对国内金融市场可能产生的冲击；如何建立内地和香港之间相互流动的劳动力市场以及加强在货币政策和资本市场方面的协调等等。

3. 以“安排”为契机整合“一国四席”独特资源，建立中国单独关税区自由贸易关系。在世界贸易组织框架内，中国内地、香港、澳门和台湾都是中国的单独关税区。以“安排”的签署为契机，通过相应必要的过渡、协调和规范，用自由贸易区的基本模式来调整“两岸四地”的经贸关系，具有重要的现实意义和可操作性。在两岸四地逐渐建立要素自由流动的制度化自由贸易关系，将对丰富和发展世界贸易组织章程做出重要贡献。由于中国单独关税区自由贸易区的建立需要一个渐进的过程，因此在具体的操作层面上可以遵循（1）先港澳后台湾、先双边后多边的原则，即先由香港和澳门分边和中国内地商讨建立双边自由贸易协定，在条件成熟后再吸收台湾参加；（2）侧重服务贸易的原则，包括全面开放信息、制造业和服务业市场，开放金融、证券及保险业，促进人力资源开发与科技的国际合作，能源与环保的合作等；（3）授权原则，即中央政府授权内地地方政府和香港、澳门特区政府以及台湾地方当局商谈单独关税区之间的双边自由贸易协定。

4. 在贯彻落实“安排”的过程中，结合国际经验和中国实际，探索选择自由贸易区模式。按目前两岸四地经济合作发展

的现实和理论研究所达到的水平，可以努力的路径包括区域接壤地自由贸易区，如“港深自由贸易区”，珠海、澳门可采取适当形式加入；共同市场式自由贸易区，如建立中国版图内两岸四地自由贸易区，即次区域的共同市场；投资自由贸易协议，即不是整体关税减免，而是选择某些行业来进行关税减免。如把电子信息产业做切入点，进行自由贸易谈判，再扩大到其他方面。对这些模式以及可能产生的其他模式，应当加以比较研究，也可以同时进行试验；不过，两岸四地自由贸易区应当作为基本目标和基本模式。从总体上说，香港、澳门和台湾与中国内地之间，互补关系大于竞争关系。在内地与港澳台之间建立自由贸易区，将在自由贸易区概念和“一国两制”的原则下，获得世界贸易组织法规所允许的合法优惠政策，从而在新的发展基础上，统筹整合两岸四地经济资源，把合作关系推向一个新的境界。

5. 积极扩大“安排”在建立自由贸易区方向上的实际政策效应，同时尽快启动更高、更深层面的研究。需要组织协调全国有关科研部门和权威人士共同参与相关研究工作，同时取得从中央到地方以及港澳特别行政区各级政府的鼎力支持。一是关于建立自由贸易区的必要性、作用和障碍的研究，深入探讨两岸四地自由贸易区的建立对港澳台地区及整个中国内地经济长期发展的作用和影响；二是关于世界贸易组织规则与自由贸易区关系的研究，努力探讨如何用契约式的经济关系对两岸四地商贸往来加以界定，以及建立解决贸易争端机制和接受世界贸易组织监督的机制；三是关于在内地与港澳台之间建立自由贸易区特殊领域和政策的研究，如在中国入世后的过渡期内如何确定对外资的共同规则、如何展开一定范围的非关税合作和广泛的产业合作、如何加强人员交流和劳务合作、如何尽快启动信息及贸易、投资数据库方面的合作；四是关于建立自由贸易区基础设施的研究，包括如何在物流链的联接、运输手段的组合等方面进行统一调配和整合，如何建立高效率的电讯网络、

提高基础设施的衔接程度和运营效率等等。

(二)

作为一个跨越政治行政边界的经济合作概念，华南经济圈的地域范围包括中国内地的华南地区与香港、澳门、台湾地区。其经济合作内容主要是外向型产业，其结构和布局特点是港澳台地区的生产环节和资金、技术等要素通过不断转移的方式扩散到华南地区，在“两岸四地”之间形成了一个世界上出口量最高的制造业加工基地。如何进一步深化“两岸四地”间已具雏形的产业互补和分工体系，加快区域间生产要素的流动，在更大的范围内进行集生产、服务、创新为一体的经济整合，进行必要的政府间协调和正式的制度安排，使更多的经济资源纳入到区域合作中来，已成为华南经济圈面临的重要课题。“安排”的出台顺应了这一形势发展的客观要求，为华南经济圈的发展注入了新的活力，同时也增加了不确定因素。

6. 客观分析华南经济圈成功因素和局限性，准确把握“安排”制度创新的合理效用和功能。由于不存在正式政府间经贸协定和体制安排，华南经济圈在形成过程中较好地避免了诸如降低关税、贸易协调以及有关的贸易规则和法律制度纠纷；由于市场推动和以企业为主角的自由选择组合，经济圈内合作内容涉及领域有限，不会引起其他区域集团的报复行动，贸易风险相对较低；主要由投资推动而非贸易推动而在区域内形成的产业分工不具有排他性，能通过“区域开放”与外资分享增长的好处；华南经济圈的经济合作已成为世界区域经济联盟的一种创新形式。但是由于缺乏政府间的正式安排和高层协调，其合作性质不稳定，难以全面发挥区域合作的竞争优势，影响到华南经济圈的深层次运作和进一步融合。“安排”的签署，将由于其制度理性的作用而有利于华南区域合作在有序的条件下

全面展开和稳步发展；同时，由于其全面涉及内外贸易、服务业合作以及更广阔的投资贸易领域，将使区域间的经济贸易全面融合、资源的广泛利用以及充分发挥竞争优势成为可能。

7. 以更紧密经贸关系的制度性安排引导两岸四地经济合作，扩展经济互补关系的制度空间。中国大陆正在成为世界级制造业密集区，聚集了大量国际国内知名制造业企业和高新技术企业，展示出积极的产业升级走向，将在“两岸四地”新一轮的合作中，提供高起点和高增值的产业发展平台。香港企业擅长低风险高增值的运营模式，专注于核心业务，贴近最终消费者，将在新一轮的合作中着重发挥服务贸易方面的优势。澳门作为独立关税区和自由港，虽然经济和贸易规模较小，但具有广泛的国际联系、畅通的贸易渠道等方面的独特优势，在新一轮的合作中，将主要承担对欧盟进行经贸合作的重要桥梁作用。台湾与大陆、香港、澳门之间通过建立以出口加工导向产业基地的区域合作，在货物贸易、服务、投资等方面已成为重要伙伴，形成了紧密往来的依赖关系。“安排”来源于华南经济圈的实践，尽管不可高估其实际的积极效应，并充分估计到不确定因素可能造成的负面影响，但它作为共享性经贸制度资源已经为两岸四地所接受，应当继续扩展此类共享性经贸制度的空间。

8. “安排”的签署实质上已经体现应有的政治智慧，用更紧密经贸关系促进两岸互动发展是推动华南经济圈走向成熟的可行路径。两岸同时加入世贸组织在世界上绝无仅有，它实际为“两岸四地”提供了一个十分重要的合作机制，同时也为两岸建立更紧密经贸关系提供了契机。在统一的世界贸易组织规则和多边贸易框架下，两岸经贸关系有了规范运作的共同基础，有利于拆除各自在经济制度上的障碍和贸易壁垒，进行正常的经贸互动。为了有利于两岸经济发展，加快经贸关系互动的实际进程，两岸应主要以世界贸易组织成员的身份着手实现经贸关系的突破；因此可以淡化政治题材，至少不要将其作为一切

经贸互动的前提；可以采取先易后难，逐步推进的方式，建立双边、常设性的谈判机制；在这种机制中努力探讨两岸皆能接受的一系列经贸关系安排，然后逐步将这种机制升级，最终使两岸经贸关系演进为一种制度性机制。要加快两岸的要素流动，改变过去“单边间接”的格局，尽快驶入正常经贸互动的轨道。因此在两岸的经贸谈判中，应始终把尽早实现“三通”作为重要的主题和目标。

9. 进一步发挥香港在两岸关系中的纽带作用，促进两岸四地经贸关系在运作方式上发生质的变化和飞跃。如何将台湾纳入更紧密经贸关系框架，避免其产生边缘化效应，香港应发挥纽带作用。在具体操作程序上，建议香港先与台湾签署更紧密经贸关系安排协议，澳门也可同时与台湾签署类似协议；待条件成熟时，两岸再签署更紧密经贸关系协议。这样两岸四地可以借助更紧密经贸关系协议，在相同的经贸合作领域和同一个制度平台上运作。同时也可以考虑，整个中国大陆不一定同台湾签署更紧密经贸关系协议，而是可以采取次区域合作或次次区域合作方式：即中国大陆的福建省或广东省作为经贸合作主体同台湾签署更紧密经贸关系协议；台湾方面也可由金门、澎湖等地区出面同大陆相邻近的城市和地区，如厦门、泉州等签署更紧密经贸关系协议。在两岸次区域经济合作中，可以先解决一些在整体上实现起来比较困难，但在次区域条件下却很容易做到的事，进而最终达成两岸更紧密经贸关系协议。

（三）

在华南经济圈中，其核心层是珠江三角洲与香港、澳门和台湾之间形成的“大珠三角”增长极。内地同港澳台之间建立自由贸易区最可能实现和能够率先启动的区域，可能是珠江三角洲地区；在已经签署“安排”的条件下，可以相机决定在港深之间进行自由贸易区的试运行，取得经验后再向珠江三角洲

和华南地区以及内地全面推开；发挥城市群的核心竞争力和建立深港同城联盟将对大珠三角经济整合的协调发展产生积极的制度保证效应。

10. 在实施“安排”的背景下深化大珠三角的经济整合，整合进程应当被提升为国家战略。在签署了“安排”的条件下把大珠三角经济整合作为国家战略，具体体现在可以帮助香港走出困境，使“一国两制”能够健康顺利实施。从国家的发展战略出发，如果不考虑香港、澳门这两个特区的特殊问题，就不可能高度重视大珠三角的经济整合。在整合中要强调中央政府协调的重要性，如果协调不好，很可能将来在更紧密经贸关系的实施方面会产生一些障碍。很多问题需要及时解决，包括仲裁问题、司法问题、切磋机制问题等等。尽管已经签署了“安排”，但现在大陆跟香港、澳门进行经贸关系协调实际上仍存在一些困难，因为牵涉到“一国两制”。中央政府要创造条件，使有关各方能够真正坐下来，共同参加协调机制。现在离珠三角经济大整合的要求还有相当大的距离，这应当是一个基本判断。

11. 大珠三角经济整合要在总体发展方向上定位，要在与“安排”各个领域全面衔接方面允许深圳继续进行制度创新的先行试验。深圳如果能够继续先行试验，这对全国经济发展是有益的。应当看到“安排”的签署为内地的经济发展赢得了时间，赢得了时间就要加快经济结构调整，深圳为此应当有新的作为，尤其要在“深港自由贸易区”的试运行方面取得实际进展。同时不能认为“安排”在很短的时间内就可以缓解香港的困难，有了“安排”香港就万事大吉。实施“安排”也是融入经济全球化的过程，在这个过程中把香港和“大珠三角”放在一起，其制度性的优势是显而易见的。必须发挥香港的市场优势，进行市场重新定位，否则就是一个战略上的失误。判断一个地区的发展过去往往都靠增长率、投资率，实际上这在一定条件下是不可靠的；最简化的判断指标实际上通常一是结构性，二

是周期性。如珠江三角洲 1992 年之后的发展遇到的是周期性问题，即发展达到很高的高度之后出现周期性的反转；香港经济在持续 20 多年将近 30 年的高速发展后，也是制度引起的功能性衰退；在更紧密经贸关系框架下，香港经济的恢复主要应看它的经济结构是否得到改善。

12. 大珠三角经济整合的重点是从产业集群的发展向城市群的发展，关键是发挥整个区域内主要城市的核心竞争力。在中国新一轮经济增长和重新战略布局的历史机遇中，最重要的还是东南沿海基本城市群的发展，这是一种战略意识。中国城市本身财富积聚的能力，还远远没有达到应有的量。中国需要创造共同富裕，但它本身是在一个非均衡的发展过程中形成的；中国经济增长的新一轮亮点将主要发生在经济最发达、成本最低、区位好、效益高、对国家贡献最大的地方，这样的地方就是充满增长活力的城市 and 城市群。大珠三角应当负有这种历史责任。大珠三角未来的发展，一是水平的扩大，即把现有的基础扩大到一个新的状况，包括生产要素和资源的重新配置，公共设施的公用共享，产业链的布局重新安排和高级整合，从而降低发展成本；二是垂直方向的发展，即在大、中、小区域之间实现有机的配合和形成区域等级的有序互补。

13. 积极拓展合作领域，提升区域整体产业竞争力和区域公共设施运行效率。要立足于区域资源整体优化，立足于提升区域整体产业竞争力。珠三角城市群必须依据各自的比较优势，形成错位互补关系，走差异化发展道路。区内城市既要当主角又要当配角，而不能以自我为中心，形成区域内部争夺资源、争夺市场的恶性竞争。在降低区域整体运行成本、运用市场机制并结合行政协商机制、共同建设区域公共设施方面，（1）要以国际港口和机场、大型客货场站和口岸为枢纽，以高速公路、干线公路为骨架，以普通公路为网络，建成联通珠三角、辐射国内、衔接香港的现代公路网体系；建设以轨道交通为骨干，多种交通方式协调发展的城际公共交通服务体系。（2）充分发

挥铁路在中、远距离大宗货运方面的优势，开拓海铁联运业务，不断拓展区内港口腹地和辐射范围。（3）加快区内交通信息平台建设，实现区内海陆空各运输方式的电子数据交换、信息应用系统共享、电子申报与网上交易服务，加快区内交通信息一网通步伐。（4）制订与物流、交通有关的区域行业规范与技术标准，整合交通设施建设、区内重大交通项目重组、物流园区开发、物流市场与物流企业培育及口岸通关政策。

14. 探讨大珠三角城市群协调运作新机制，深化和扩展“粤港联系会议”的制度功能。（1）在规划决策层面上，以区内各城市政府为主体，建立定期（如每季或每半年一次）会晤协商机制，相互沟通，及时协调。（2）在操作实施层面上，除了那些属于区域公共产品的合作项目必须由政府来操作实施之外，其它区域合作项目都应全面推行市场化的企业运营机制。（3）探讨和建立区域内城市间的利益补偿机制，用经济手段确保各城市自觉融入到区域合作之中，确保区域合作能够长期持续推进。珠三角区域内现有的“粤港联席会议”虽然为整个区域经济整合提供了一种协调机制，但难以考虑到目标的差异，难以达到各个城市间的全面协调。因此可考虑在珠三角的城市间组建成一种具有平等协议性质的城市政府协会：一是首先在珠江的东岸和西岸，以广州和深圳分别组成两个城市政府协会；二是在整个小珠三角范围内组成一个城市政府协会；三是把香港、澳门和珠三角放在一起组成一个城市政府协会。城市政府协会应当具有与“粤港联席会议”平等的地位，共同协商区域经济整合问题。

15. 不能回避“一国两制”政治因素，积极探索建立深港同城联盟。协调和处理目前实际上已经客观存在的深港经济一体化或共同市场问题的重要思路之一，是可以借鉴欧盟的经验，探索在不牵涉不干预各地主权和政府运作基本形式的前提下，运用市场方式和经济手段，建立有利于经济发展和财富积聚的权威性超城市协调机构，解决香港和深圳之间的整合。这种整

合应当既不妨碍、更不破坏“一国两制”的政治制度，不干预、不代替深港政府所行使的政治职能；这种整合必须具有市场形式和经济协议，经济协议本身应具有法律性质。将来对深港的经济融合还应当做到：（1）要形成区域的顶级规划与设计，即从世界战略高度构建将来的深圳和香港，从全球竞争力的角度和经济全球化的格局中解决深港一体化定位问题。（2）要进行产业链的重组与布局，使各类生产要素在新的构架下充分得到配置；使产业链的布局和提升联系在一起，并真正落实到相关产业和市场中。（3）使基础设施升级，从根本上提高经济运行的速度和经济财富的增长。（4）重新界定内部市场和外部市场竞争，包括扩大内需和进一步扩大内部投资。（5）建立健康有效的利益补偿和违规仲裁机制。（6）关注经济增长和财富积累的质量，搞好生态环境建设，取得环境和发展的共赢。尝试构建新型的深港城市联盟模式，应当考虑到其将来能在中央政府通过和被全国人民代表大会接受的可能性。

执笔：

夏讯鸽 综合开发研究院（中国·深圳）公共政策组研究员

《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