

零关税对粤港经济的影响

袁持平,¹何丽萍¹

(1. 中山大学港澳研究中心, 广东 广州 510275)

摘要:《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(即 CEPA, 简称《安排》)的总目标是实现贸易自由化。在货物贸易方面,核心是对香港产品尽快实行零关税制度。本文就零关税制度分别对香港和广东经济的不同程度的主要影响进行阐述,并分析在零关税机制的运行中出现的原产地管理和走私问题。

关键词:CEPA 零关税 粤港经济

中图分类号 F245

文献标识码: A

一、引言

《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》(即 CEPA, 简称《安排》)是内地与香港特别行政区于 2003 年 6 月 29 日在“一国两制”的原则和世界贸易组织的框架内在香港签署的。《安排》的总目标是实现贸易自由化。在货物贸易方面,核心是对香港产品尽快实行零关税。一方面香港将继续对所有原产内地的进口货物实行零关税。另一方面内地将自 2004 年 1 月 1 日起,对原产香港进口金额较大的 273 个税目的产品实行零关税;内地将不迟于 2006 年 1 月 1 日对以上 273 种以外原产香港的进口货物实行零关税。作为贸易自由化的零关税制度的《安排》中的确认不仅在时间上适度提前降低关税,即在对世界贸易组织所有成员全部开放之前,先对作为独立关税区的香港开放;而且关税降低的程度也是前所未有的,即使在 2008 年后,对世界其他成员仍然保留了平均 9%的关税壁垒,中国并没承诺向世界其他成员国提供零关税优惠。这无疑给香港和内地带来无限的机遇和挑战。本文就零关税制度分别对香港和广东经济的不同程度的主要影响进行阐述,并分析了在零关税机制的运行中出现的原产地管理和走私问题。

二、零关税对香港经济的主要影响

(一) 给香港制造业带来巨大商机

在《安排》零关税制度的带动下,香港应该利用在资金、信息、技术引进、人力资源、完善的基础设施和健全的法律制度等方面的优势发展高科技、高增值的产品,实现制造业产业升级,缓解失业压力。由此可能会涉及到以下几方面的问题:

1、港资厂商的回流。一般认为回流是肯定但也是有限的。因为香港的制造业已经大部分都转移到了珠三角,而且香港的地价、劳动力工资水平都要超过珠三角几倍,再加上回迁可能带来的高费用,大部分的回流是港商值得审慎评估、不易轻举妄动的。可能回迁的是一些高科技、高增值的产业,例如珠宝、钟表、精密机器等行业;回迁对香港经济具有积极影响,不但活跃香港本土的高增值行业,配置香港本土的经济增长动力,而且可以增加就业机会缓解失业压力。根据香港总商会的一项研究,CEPA 估计每年可以使香港制造商减少 4.3 亿港元税赋,乐观情况下对香港制造业增加 5.9 亿港元的产值,新增 9000 个就业岗位,使香港就业率提升 0.28 个百分点。

2、国外投资的吸引。零关税制度和香港的优良的贸易环境预期会引起国外企业的投资极大兴趣。香港的经济近年来呈现下降趋势状况是多种因素造成的，有亚洲金融危机的后遗症、有全球经济低迷的影响，但也有内地的原因。内地改革开放吸引的外资有一半左右是通过香港，就是说香港吸引的资金有一半投到了内地，这就减少了在香港本地的投资，对香港经济的拉动力就差了。实行零关税制度，有利于国外投资者特别是中小企业在香港进行策略性投资，将会吸引更多品牌产品、高增值以及重知识产权的产品到香港生产，有利于本地产业结构进一步迈向高增值、高科技的多元化产业。

3、CEPA 的原产地规则对香港产业发展也十分有利。比如附加值的计算，可包括在香港用于产品开发、设计及发展知识产权有关的开支，这也有助于香港的产业迈向高增值，高知识产权发展。

（二）提升香港产品的竞争力

对于香港本地制造的产品，如珠宝、电子产品、高档服装等，由于零关税的实施，将降低成本，较海外产品在价格上更具竞争力。以内地高关税产品化妆品为例，目前外国化妆品进口到内地关税高达 22%，港商完全可以从日本、法国进口化妆品材料，然后以自己配方及品牌推出，这便可享受零关税的优惠，降低了成本；对于内地设厂香港加工包装的产品，实施零关税后，则可按照规定直接以香港产地进入内地市场，这也令到产品的竞争力提升。

但零关税却不足以大幅度的提高港产品的竞争力。因为一般来讲，进口产品的征税包括两部分，一部分是关税，另一部分是进口代征的增值税和消费税。《安排》只说对关税实行零关税，那就是说进口代征的增值税和消费税还是要征。虽然一些高档产品，比如珠宝首饰、高档化妆品等受到零关税的影响有一定的降价幅度，但受国内的高消费税率和其他市场因素的影响，降价的幅度不会很大。

（三）刺激原产产品出口内地

目前，内地已经是港产品最大的出口市场之一。从 2004 年 1 月 1 日起，对原产香港进口金额较大的 273 个税目的产品实行零关税。这 273 个税目的商品又是针对目前港产品对内地出口数量最多、金额最大的各种商品。由于产品竞争力提升了，出口规模预期将进一步扩大。

三、零关税对广东经济的影响

（一）促进加工贸易结构的优化

原产香港的进口货物实行零关税，将有利于港产原材料、零部件、配件等中间投资品低成本进入广东，将更利于按照两地生产要素的比较优势重新调整生产的区域布局，改善资源配置的效率，以扩大广东加工贸易的发展和结构的优化。虽然短期内部分高增加值的工序可能回迁香港对广东加工业的发展造成一定程度的影响，但长期来看则有利于广东加工贸易的结构转型和规模扩大，并促进相互投资的增长。

（二）促进广东工业的发展

粤港合作的历史告诉我们，广东的工业的发展很大程度有赖于香港制造业的内迁，香港这块小小的土地，推动了整个广东的工业化进程，而粤港经济合作发展的历程也取得了许多重大突破。统计数字显示，从 1979 年到 2002 年，广东共引进港资企业 72413 家，合同吸收香港地区直接投资 1363.4 亿美元，实际利用香港资金 1026.5 亿美元，分别占全省引进外资总数的 68% 和 69%。其中，1997 年以后实际利用港资 543.9 亿美元，占改革开放以来广东实际利用香港资金的 53%。

普遍认为，零关税下只要现有的港资企业不大的迁动，广东工业的大局就能得到保持稳定。并且，广东还可以利用与香港密切的联系和零关税所到来的机遇，取得新一轮的加工业的发展，从而带动整个广东的工业产值的增加。

（三）有利于广东对香港或国外市场出口规模的扩大

零关税从长远来看将推动香港经济的增长，香港经济增长将会带来就业量和消费的增加，从而刺激对内地价廉物美商品的需求，因此有利于扩大广东商品对香港的出口。

（四）有利于内地企业扩大出口内地

内地制造业企业完全可以利用零关税扩大出口，发展自己。具体而言，内地制造业企业应尽快到香港寻求对口合作伙伴，合资办厂，充分利用香港这个国际市场资源，从世界各地自由购买原材料，保证所生产的产品能够满足《安排》的香港原产货物规定，从而实现零关税出口到内地，这样，企业产品的竞争力就会大大高于日本、美国等国家同类产品。

（五）零关税对广东经济发展的挑战

1、部分高科技、高增值的产业的回流。在广东投资的港商权衡利弊后可能会将部分高科技、高增值的产业的设计部门甚至是生产线移回香港。这对促进广东高新技术的发展是不利的；

2、国外投资引向香港。国外投资者特别是中小企业在香港进行策略性投资或建立“关税规避工厂”必将拉走部分对内地的投资。为了享受到香港和内地之间的优惠，世界各地的外资有可能到香港设厂，借助香港的优势打向广阔的内地市场。这样对广东省的投资环境就提出了更高的要求。

3、技术竞争的加强。香港从长远来看是要向高新技术方面发展的，这将会影响到两地技术优势上的差异造成新的竞争局面。特别是广东在一些弱势行业如机械、化工等上冲击较大。

综观零关税制度下，两地必将获得更大的发展空间，但能否处理好在实施该制度过程中出现各种的问题是实施零关税的关键。例如，在如何防止非香港生产的产品利用《安排》非法享受关税优惠进入内地市场，偷逃国家税款，冲击内地企业，扰乱内地市场秩序，甚至出现非法走私“合法化”的问题，同时应充分考虑降低两地的行政管理成本，不影响通关速度，保证加强监管和守法便利相统一等等。

（一）原产地管理问题

根据世界贸易组织规则，产品原产地是指对某一特定产品进行完全生产的世贸组织成员方，或者某一特定产品由多个成员方参与生产但最后进行实质性加工的成员方，其具体标准由成员方自己制定和实施。原产地规则分为非优惠原产地规则和优惠原产地规则。非优惠原产地规则适用于一般的世界贸易组织成员间的贸易，而优惠原产地规则一种是进口方单方赋予的（如普惠制），另一种是通过互惠的双边或地区性协定（如自由贸易区）制定的。原产地规则的核心是制定货物原产地的具体标准，即原产地标准。

目前，世界上大多数国家采用的原产地标准是产品实质性改变标准，但由于该标准比较笼统，不易操作，如何界定弹性很大。大多数国家在对实质性改变标准作出具体解释时，通常采用税目改变、增值百分比及加工工序三个标准，并在具体操作中附带许多细节。就三个标准来说，加工工序的标准最后也要表现在税目税号的改变上。

根据《安排》的规定：1、内地将不迟于2006年1月1日对273种以外原产香港的进口货物实行零关税，但须事先由特区政府核定产品确实在港生产，并由双方核定产品清单和确定原产地标准。2、为保证货物贸易优惠措施的实施，双方将加强和扩大行政互助的内容和范围，包括制订和实施严格的原产地证签发程序，建立核查监管机制，实行两地发证和监管机关联网、电子数据交换等措施。3、双方将不对原产于对方的进口货物采取与世界贸易组织规则不相符的非关税措施；内地将不对原产于香港的进口货物实行关税配额。4、双方将不对原

产于对方的进口货物采取反倾销和反补贴措施。5、如因《安排》的实施造成一方对原产于另一方的某项产品的进口激增，并对该方同类产业造成严重损害或严重损害威胁，该方可在通知对方后临时性中止该项产品的进口优惠，并应另一方的要求开始磋商，以达成协议。CEPA 虽然对关于原产地管理作了规定，但仍有许多细节的问题有待商榷。香港作为一个自由港口，《安排》实施后必然会有大量的来自各种渠道的商品通过香港涌入内地。《安排》针对的是原产于香港的商品，管理上一定要确定商品是原产于香港。如果管理不当，商品大量地涌入内地，会对内地的同类产业造成极大的冲击。这要求内地与香港有关部门在这方面加强合作，进行严管。

CEPA 实施后，双方应要加强在原产地签发和认定方面进行联网，互通信息。在如何界定产品可以获得零关税的“原产地规则”以及事关什么公司可以进入内地市场的“香港公司界定”上，我们不妨可以参照美国是怎么来查香港原产地的一些做法。如，查纺织品原产地，美方就会派人去香港查看纺织厂的缝纫机在哪儿，到底有多少台缝纫机，等等。还有使用香港配额的服装是不是香港生产的，这些都是可以核查的。在内因外因作用下香港纺织品方面，长期以来已经形成一套行之有效可以套用的做法，但在其他商品的原产地问题上还存在许多令人头疼的情形。比如，按照惯例，国际上对原产地的规定有许多种，有的是按增值率，有的国家规定要达到 40%甚至 60%，但这些对香港来说是做不到的。商务部副部长安民表示，现在香港使用的产地规则，是以产品 20%附加值为基准，但此水平对于内地而言过低，难以接受。目前内地对于原产地产品的基本规定，是有附加值的，就是产品增值是多少，附加值是多少；至于香港产品方面，它的规定是以工序为基本原则，而内地的一般做法是，超过 30%增值即可被认定为原产地，所以两地还需要从上述差异上进行详细的磋商。

（二）“零关税”制度与新一轮的走私问题。

虽然两地在长期合作打击走私上取得了一定的成效，加上香港作为自由贸易港本身也累积了丰富的经验教训，走私问题表面看应该容易核查清楚。不过广东区位特殊，在内地与港、澳更紧密经贸关系安排以后，将会遇到许多新的情况，打击走私仍然面临着严峻的形势。

中国内地每年从香港进口的商品中有很多是香港转口自其它国家和地区的产品，零关税实施后如果原产地的认定问题解决不好，会造成很多非本港生产的产品利用 CEPA，偷逃中国税款，不仅会冲击内地企业，亦扰乱了内地市场经济秩序，甚至可能会出现走私合法化的问题。因此要把原产于香港的产品从这些原产于其它国家和其它地区的产品中区别开来，让真正原产于香港的产品享受 CEPA 优惠，同时避免不是香港原产产品通过伪报原产地偷逃关税。广东地方各级政府应加快政府职能的转变，简化行政程序，提高行政效率，以适应加入 WTO 的要求和 CEPA 关于推进贸易投资便利化的规定，进一步搞好综合治理工作，落实反走私责任制，并从法律、法规上予以保证。粤港要积极合作，加大对走私、洗黑钱等违法活动打击的力度，建立健全预防机制，不能因为人为的疏忽或制度的缺陷排除一些人想鱼目混珠、钻这种空子的可能。走私问题不但需要两地更密切的配合而且应尽快出台相关保障措施。

总之，《安排》中的零关税制度将从不同程度、不同方面影响着粤港两地的经济。两地应当在实现互惠互利、优势互补、共同繁荣下先易后难利用《安排》逐步推动进经济的发展。香港是要借助作为第一个享受零关税进入内地市场的单独关税区经济体的地位，提高产品的品牌地位和市场竞争力，吸引更多的海外公司到香港经营业务，与香港企业联手开拓庞大而充满活力的内地市场，现在距内地承诺世贸组织全面开放市场还有 3 年左右时间，香港企业处于相当有利的地位，一定要把握住机会实现制造业的升级和转型。广东也因凭借毗邻香港这样的地理优势受益于《安排》的零关税制度实施。与此同时，我们还应该看到《安排》的零关税制度在实行过程中预期存在的各种问题。这需要在前瞻性的互动商讨中逐步弥补具体运作过程的漏洞，以保证制度的切实有效的施行。

参考文献

- [1]陈秋彦,蒙自强:《零关税安排对粤港贸易投资的影响》南方经济,2003.8.
- [2]张仁寿:《CEPA将推动广东现代化进程》广东经济月刊,2003.7总84期.
- [3]封小云:《香港与内地:CEPA效益的思考》开放导报,2003年第7期.
- [4]曾庆宾,刘明勋:《也谈内地与香港更紧密经贸关系》广东发展导报2003年第4期.
- [5]白冰;《香港工商界人士谈〈两地安排〉》瞭望新闻周刊2003年第26期.
- [6]龚唯平;《CEPA:零关税制度面面观》特区经济,2003年第9期.
- [7]钟坚;《深圳与香港经济合作关系研究》人民出版社,2001.
- [8]薛敬孝:《国际经济学》高等教育出版社,2000.

The Effects of Zero Tariff on the Economy of Guangdong and Hong Kong

Yuan Chiping, He Liping,1

(Center of studies of Hong Kong and Macao Zhongshan university Guangzhou 510275 China)

Abstract: The goal of Closer Economic Partnership Arrangement (CEPA), which is realizing the trade liberalization. And it focuses on Trade in Goods, which is achieving Zero Tariff in HK's products, quickly. This article is mainly discussing about the effects of Zero Tariff on the Economy of Guangdong and Hong Kong, and also analyzing both the management of origin and the smuggle problems in the running mechanism of Zero Tariff.

Keyword: CEPA, Zero Tariff, Economy of Guangdong and Hong Kong

收稿日期: 2004 - 01 - 07

作者简介:袁持平,武汉大学商学院博士后,中山大学港澳珠江三角洲研究中心副教授
何丽萍,中山大学港澳珠江三角洲研究中心硕士研究生