



通關緩衝帶：撬動北部都會區發展的新支點

香港中華廠商聯合會(廠商會)在早前遞交的《2022年施政報告建議書》中，提出在北部都會區設置「通關緩衝帶」的構想；建議特區政府向中央爭取，在屬於香港境內的新界北口岸附近劃出一個特別的產業合作區域，對區內的貨物、人員和資金進出內地實施特殊的便利化安排，以此探索在香港與深圳之間實現生產要素自由流動的可行之道。

首個港區的跨境產業合作區

近年香港、澳門與廣東省的經貿合作已從市場主導、政策協調的模式轉入以規劃為導向、以制度融合為目標的新階段。河套深港科技創新合作區「一區兩園」的安排以及橫琴合作區首創的「共商共建共管共享」合作新理念便是「代表作」。其中，橫琴的「『一線』放開、『二線』管住」通關監管新模式是一項極具突破性和啟示性的制度創新，一些香港學者以及包括廠商會在內的機構在探討香港北部都會區的發展時便以此為參考藍本提出了相似的建議（詳請參考附件）。

以人員跨境流動為例，廠商會提出在新界北設立「通關緩衝帶」，參考「橫琴粵澳深度合作區」劃分「一二線」以實施不同海關監管模式的概念，設計出具突破性的出入境管理新體制，允許獲准的內地人士以近乎「無障礙」的高度便利化方式，經「第一線」往返深圳與特定區域之間，例如落馬洲河套區的港深創新及科技園、新田科技城以及將來規劃的邊境產業園區等。在對「第一線放開」的同時，對內地人士經合作區進入香港的其他地區則實施「『第二線』管住」，沿用現行的一般通關申報制度。

相比前海、橫琴及南沙等多個現行的粵港澳合作平台，擬議的「通關緩衝帶」由香港主動規劃並設置於香港的境內，其於制度創新上的重大意義更加非同凡響。一方面，「通關緩衝帶」有助於跨越兩地經濟融合中經常遇到的制度障礙，讓產業合作區能夠最大限度地利用和融匯兩地的優勢資源。作為首個完整意義上位於香港本土的經貿合作平台和創新服務載體，緩衝帶可「自然而然」地沿用香港高度市場化的營商環境以及與國際接軌的先進制度，包括自由港政策、法律監管制度、簡單稅制及低稅率、國際化城市的地域品牌效應、高等院校的基礎科研實力以及作為國際金融中心的資金融通等商貿支援服務。

從另一角度看，當前粵港澳大灣區建設的最大難點在於如何切實有效地推進區域內「四流」，即物流、人流、資金流、信息流，以貫通境內境外，全面打破粵港澳三個獨立關稅區之間分割隔離的現狀，讓人、財、物和其他經營要素在區域內實現「無障礙」移動；這亦是大灣區能否在構建「全國統一大市場」的新征程

中發揮「領頭雁」作用的關鍵所在。目前在前海、橫琴等合作區探索的制度創新措施不少正是針對跨境「四流」不暢，特別是最為棘手的資訊、資金和人才流通問題尋求紓解方案。毫無疑問，設在北部都會區的「通關緩衝帶」本身具有先天性的「香港優勢」和「主場優勢」；依託本港在資金融通、資訊發達以及自由港的固有強項，它將會比起廣東省內的粵港澳合作區站在更高的起點上，具備更好的條件在更高的平台上為推進跨境生產要素流動自由化以及灣區內資源配置合理化開闢新路向。

另一方面，過往設在內地境內的兩地經濟合作平台主要是內地單方面通過制度創新和優惠政策向香港投資者和專業人士開放市場；相反，這個位於香港境內的產業合作區則是著眼於「香港所需、內地所長」，希望透過設計、實施具突破性的制度安排來打通雙向的要素流通管道，使得內地在人力資源充足、供應鏈網絡完善以及市場空間廣闊等方面的相對優勢，能夠更加便捷、充分地「為港所用」，從而幫助香港彌補資源稟賦和客觀條件上的先天不足，補足發展過程中的「短板」。

規劃北都產業發展的切入點

值得一提的是，透過「通關緩衝帶」的建設將內地的優勢要素向香港「導流」，對突破當前遏制本港發展的「樽頸位」將起到立竿見影的正面作用，更會令北部都會區的產業發展空間豁然開朗。北部都會區的發展旨在是有效地增加香港的土地和房屋供應，打造市民宜居的優質社區，同時為香港發展多元化產業締造機遇和創造條件。《北部都會區發展策略》提出要構建「南金融，北科創」發展新格局，透過催谷以創科驅動的高端經濟，將新界北打造成為香港第二個經濟引擎。不少分析亦指出，北部都會區要達致「職住平衡」的規劃目標，必須透過拓展多元化、可持續的在地經濟，為居民提供更多的原區就業機會¹；其中，彈性較高、就業容量大的高增值製造業²理應在新區的產業發展規劃中佔有不可或缺的一席之地。

香港中華廠商會更提出，北部都會區可預留土地打造香港優勢工業（包括新興先進工業和優勢傳統工業³）的示範基地，以優惠條件吸引本地和回流的港商以及海外的龍頭企業進駐，一來樹立以創科、品牌、香港優勢來推行「再工業化」的範本，二來亦可藉此提供進入門檻低、共享性強的職位，為新區居民提供更多的就業選擇。

¹ 根據特區政府的初步估算，北部都會區暫時可提供約 65 萬個工作職位，與當區大約需要 120 萬個就業崗位(按照香港目前六成左右的勞動參與率計算)相差甚遠。當中，創新科技產業所涉及的就業崗位僅有 15 萬個，相關的崗位大多是教育程度較高的人群，未必能吸納大量跨階層的勞動人口。

² 製造業對推動香港產業更新以及創造更多就業機會具有特殊作用。截至 2020 年，製造業增加值在香港 GDP 中所佔的比重不足 1.5%，但仍聘用 8.3 萬多人，佔本地就業總人數的 2.3%，與銀行業(佔 GDP 的 14.4%)的就業貢獻 2.8%相差不遠。

³ 香港中華廠商聯合會建議香港應循著創新科技產業化與傳統產業高增值化「雙線發展」的思路，釐定一批新興先進工業(例如機械人、生物/健康科技、新一代半導體、物聯網、人工智能、新材料、節能環保等)以及一批香港優勢傳統工業(例如港產食品、農產品、中醫藥、飛機/遊艇維修、精密機械、特色工藝和技藝產品等)，以此作為北部都會區未來重點發展的策略性產業。

在深港口岸附近設置「通關緩衝帶」正好可以為北部都會區發展創科產業和建立香港工業基地解決人才輸入的問題。「通關緩衝帶」採取「一二線」管理的特別通關措施，允許本港急需的內地科研、工程技術人才以及技師、工匠等實用型人才甚至熟練工人等以便捷的方式進入香港境內工作，並以通勤的形式即日往返大灣區的居所。這項安排形同為香港的人力資源市場引入了澎湃的源頭活水，可見成效：港方的用人單位可以依託內地龐大的人才庫，增加用人納賢的選擇和靈活性，還可透過通暢的人才跨境流動，加強與大灣區其他城市的產業互動和技術交流；更可借助大灣區的現成生活設施破解香港「居大不易」和生活成本高昂的難題，提升本港對國際和內地人才的吸引力。

港搶奪人才政策的「試驗田」

同樣，透過調整人才輸入清單，可以因時制宜地配合「通關緩衝帶」和香港未來的產業發展需要，引入高等教育、健康醫療產業、文化創意產業等行業的補充人才，令本港發展新興產業所面臨的人力資源瓶頸迎刃而解。

近年香港人才短缺的情況趨於嚴重；本地勞動人口在 2018 年中達到約 400.6 萬人的高峰之後出現逆轉，逐年下跌至目前的 374.5 萬，而近期許多行業更陷入中高層人才流失和結構性緊缺的困境。當前世界各地的政府為吸引人才而各出奇謀，祭出競相加碼的優惠政策；特區政府主要官員最近表示，香港須把握時機「搶」人才，以吸引全球頂尖人才匯聚香港，政府將在今年的《施政報告》提出想法和措施。

有見及此，擬議的「通關緩衝帶」未來可以擔當香港人才引進的「試驗田」，就一系列的政策改革和創新進行試點。例如，特區政府可將持特別通行證進出緩衝區工作的人士視同為常住香港，並於七年後有權申請香港永久居民身分；並可考慮對在緩衝區工作、居住於大灣區內地城市人士給予個人所得稅方面的優惠，在爭取中央的同意下，允許他們只須繳納香港的薪俸稅，而豁免補繳內地的個人所得稅稅負差額，粵港兩地政府更可透過磋商制定個人所得稅稅收收入的分享機制。

區域合作制度創新的引爆點

行政長官李家超在其競選政綱中指出，北部都會區將作為香港參與大灣區發展的紐帶，特別是透過落實更多便利化措施，增加與大灣區其他城市的經濟生產要素的流動，包括人流、物流、資金流以及資訊流等」。如前所述，北部都會區可透過設立「通關緩衝帶」，強化和發揮其作為香港對接大灣區的聯繫紐帶和促進跨境「四流」暢通的「轉換器」的作用。除了率先推進人員自由流動方面的改革外，「通關緩衝帶」可擔當深港探討其他生產要素自由流動和跨境合作新路向的「試驗平台」，特別是在以下方面展開「先行先試」：

其一是推動貨物通關和海關監管的「範式轉移」。目前全球已有超過 170 個國

家正根據世界海關組織的《保障及便利國際貿易標準框架》推動「認可經濟營運商」制度 (AEO, Authorized Economic Operator, AEO), 旨在對特選優質企業進行認證並對其在營運貨物進出口時給予快速通關的便利。在此背景下, 香港特區政府於 2010 年推出「香港認可經濟營運商計劃」, 為符合安全標準的本地優質企業提供特別的優惠待遇, 包括減少或優先接受海關查驗等。另一邊廂, 內地海關近年來亦不斷完善監管制度改革, 例如對進出口貨物的申報流程從放行前海關審核轉變為允許大多數企業自主申報, 待貨物放行之後再進行抽查並作事後審核; 以及對信用等級最高的「高級認證企業」實施最寬鬆的通關便利政策。

有鑒於未來入駐「通關緩衝帶」的企業並非「泛泛之輩」, 他們均是經過主管部門遴選、符合香港產業發展政策和相關資質要求的高質素企業, 深港兩地海關對「通關緩衝帶」內註冊的所有企業可參照「認可經濟營運商 AEO」計劃的做法, 以經營主體作為管理標的, 以鼓勵企業加強自律管理為導向, 執行最低限度的海關監管措施, 從而為緩衝帶與內地之間貨物往來開闢一條高效便捷的「物流及清關綠色通道」。

同時, 內地政府還可考慮為區內企業從事研發(R&D)活動所需的貨物進出口提供關務和稅務上的優待, 例如對來往緩衝區與內地供應商之間的原材料、樣品、半成品以及機器設備等實施特殊安排, 優化報關、稅務申報流程, 以便區內企業能充分利用內地完善的供應鏈網絡, 靈活調動兩地資源, 實現地域分工效益的最大化。

其二是為緩衝區內的製造型企業拓展內銷市場提供「優於 CEPA」的特惠安排。例如, 「CEPA 原產地標準」已可採用計算區域價值成分的「累積規則」⁴; 通關緩衝區可在此基礎上更進一步, 引入「虛擬自由貿易協定區」的概念, 在釐定輸往內地港貨的區域價值百分比時, 單方面認可其他與香港或內地簽有自貿協定的國家(例如東盟國家、RCEP 國家等), 容許將來自有關經濟體的原料及組合零件值按一定比例計入香港製造的原產價值成分當中。此舉一來可以彰顯中央對香港加入區域性自由貿易協定的實質支持, 二來可讓香港透過一個自主可控、快捷的渠道得享區域性自由貿易協定的裨益, 提升參與國際分工體系的效率, 為吸引更多的港商、內地企業甚至跨國公司來緩衝區設立生產線增加誘因。

根據「CEPA」的規定, 原產於香港的貨物進口內地時候雖可享受零關稅待遇, 但仍須由海關提前代徵進口環節的增值稅; 也就是說, 港商在將貨品銷售給內地客戶之前, 須預先「一筆過」支付可能高達 13% 的增值稅。這除了妨礙企業的資

⁴ 根據《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》的《貨物貿易協議》第 11 條, 一方的原產貨物或原產材料在另一方構成另一貨物的組成部分時, 該貨物或材料應當視為原產於後一方。換言之, 源自內地的原產貨物或材料, 如併入出口往內地的香港製造貨物內, 該貨物或材料應當作原產於香港。惟對於適用區域價值成分標準的香港貨物, 在不計入內地原產貨物或材料價值時, 本地的區域價值成分(即源自香港的區域價值成分) 應當按照其計算方法大於或者等於 15% (累加法) 或 20% (扣減法)。

金週轉之外，亦與內地廠商在實現銷售收入之後才須繳交稅款的通常做法不一致；變相令港商蒙受不公平待遇。

鑒於新界北產業發展區的面積不大，區內廠商生產的商品貨值相對有限，特區政府可向中央建議，考慮對緩衝區內生產、符合「CEPA」原產地標準的產品實施「先銷售，後徵稅」的便利化安排，即允許有關貨品暫緩繳交由海關代徵的進口環節增值稅；更可參考內地近年為跨境電子商務進口實施「行郵稅」(B2C進口模式)以及將關稅、進口環節增值稅和消費稅合併徵收並設定優惠稅率(B2B2C進口模式)的做法，讓港產品進口內地時可獲得一定程度的增值稅減免。

跨境營商標準的對接樞紐

其三是為兩地營商標準對接和制度融合探索路向。雖然香港與內地已基本實現服務貿易自由化，但「CEPA」在實施中仍存在不少「大門已開、小門不開」的痛點；例如，香港與內地在檢測認證標準、知識產權制度等方面存在明顯差異，常常令在兩地經商的企業無所適從，更承受不菲的遵從成本。事實上，檢測及認證行業本是香港的強項，一向在國際上具有相當高的公信力；粵港兩地政府不妨考慮對緩衝區內製造的產品率先實施檢定報告的「一證兩認」，凡經過香港指定檢驗機構出具檢測、認證報告的產品，進入內地時候即可獲得「免檢」的便利。

另一方面，兩地政府還可考慮在緩衝區推行商標、專利等知識產權的「一地兩註」服務，在區內設立兩地政府知識產權主管機構的辦事處，以方便區內企業同時向內地和香港相關部門提出申請；甚至可率先達成「一註兩用」的安排，讓企業通過向香港或內地當局進行一次註冊，便可獲得兩地的受理和認可。

此外，「通關緩衝帶」作為與橫琴產業合作區相對應的「反向操作」模式，在某種意義上推進和豐富了香港與內地在「一國兩制」之下的經貿合作。假以時日，深港兩地政府可將「通關緩衝帶」積累的經驗擴展到更廣闊的跨境合作區域，例如香港新界北其他地區及擴區後的深圳前海地區，共同打造高品質、高水平和高度融合的「深港口岸經濟帶」，推動粵港澳大灣區向區域「統一大市場」邁前一步。

2022年9月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。
電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk

附表：粵港澳合作平台的創新模式及學者的建議

一、深港科技創新合作區

香港政府和深圳市政府於 2017 年簽訂《落馬洲河套地區共同發展的合作備忘錄》，雙方同意共同發展落馬洲河套地區、由港深創新及科技園和深圳科創園組成的深港科技創新合作區（「一區兩園」）。2021 年國家「十四五規劃」更首次將深港河套納入粵港澳大灣區的四個重大合作平台之一，顯示中央對深港在科技創新合作的大力支持。

組織架構上，港深創科園由香港科技園公司成立的附屬公司(港深創科園公司)負責建設、營運及管理工作，其公司的董事成員由港深雙方指派的代表共同組成；雙方並成立港深創科園發展聯合專責小組，由香港創新及科技局局長及深圳市副市長共同領導，港深創科園公司定期向該專責小組匯報工作。

2021 年 9 月，港深政府簽訂《關於推進河套深港科技創新合作區「一區兩園」建設的合作安排》，通過制度創新加快推動人才、資金、物資以及數據等創科資源有效流動，便利港深兩地科研人員和科技企業僱員往來，鼓勵兩地科研企業於合作區投資，促進港深科研基礎設施、科研儀器和設備開放共享，及研究兩地數據資源跨境互通和協同應用。

時任香港創新及科技局局長薛永恆曾表示，當局正研究興建一條行人或單車天橋，連接港深創科園和位於深圳的科創園區，容許園內租戶及科研人員，穿梭來往香港及深圳園區，以加強兩地融合。他同時指出，儘管該計劃在推行過程中不可避免會牽涉到出入境及海關問題，但仍希望可藉此進一步打破兩地跨境人才流動的限制。

二、橫琴「一二線」監管模式

中共中央和國務院於 2021 年 9 月印發《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，引起外界高度關注，堪稱是「一國兩制」實踐道路上的一個重要里程碑。橫琴合作區首創「共商共建共管共享」的粵澳合作新模式，由兩地政府共同管理，實行管理委員會雙主任制，由廣東省省長和澳門特區行政長官共同擔任，並由澳門特別行政區委派一名常務副主任，管理日常工作；管理委員會下設執委會，履行國際推介、招商引資、產業導入、土地開發、專案建設、民生管理等職能。這在某種意義上相當於把地理位置上屬於珠海的橫琴合作區變為澳門特區的「準管轄地區」，為澳門產業多元化發展提供了一個嶄新的空間。

在促進粵澳生產要素流通方面，橫琴合作區採用「『一線』放開、『二線』管住」的海關監管方式，有助於加快推動人流、物流、資金流和信息流等更加便捷地流動。例如，在物流方面，貨物進出橫琴與澳門的「一線關」基本免稅，並進一步簡化海關申報程式；從內地經「二線關」進入合作區的貨物視同出口，實行

增值稅和消費稅退稅安排。

在人流方面，橫琴與澳門的「一線關」積極推行合作查驗、一次放行通關模式，內地人員經「二線關」進出合作區不設限制。資金流方面，按照國家統籌規劃、服務實體、風險可控、分步推進原則，將在合作區內探索跨境資本自由流入流出和推進資本項目可兌換。資訊流方面，則提出研究建設固網接入國際互聯網的綠色通道，探索形成既能便利資料流程動又能保障安全的機制。

三、「深港合作經濟特區」的建議

經濟學家肖耿⁵建議，在香港北部都會區深圳河以南的待開發區域劃為「深港合作經濟特區」（香港片區），以現有深港邊境為「一線」，建立合作區與香港其他地區之間的「二線」管理機制，定位為深港深度合作以及中國經濟內外雙循環有效銜接的緩衝區，並為解決深港兩地之間的人員、資本、資訊、企業的跨境流動與使用提供更靈活安全但又不影響香港與內地既有體制的軟硬基礎設施。例如，通過「設立『二線』、放鬆『一線』」的人員流動監管方式，讓合作區內既可以利用香港的制度與科研環境以及國際人才等條件，又方便與內地科學家跨過「一線」往來深港兩地進行交流，充分利用兩地的優勢資源，有助於吸引更多國內外的研發中心和跨國企業進駐「深港合作經濟特區」（香港片區）。

同時，配合現代化精準數字監管的手段，按照「香港制度氣泡」的模式複製到深圳部分地區（虛擬片區），讓在香港註冊、在深圳跨境運作的市場主體統一接受香港行業監管部門按香港法律、監管條例、行業準則進行數位化精準監管，但向內地相關監管部門備案。這個「香港制度氣泡加深圳虛擬腹地」的制度創新將為香港提供有效的發展腹地，大幅擴充香港未來產業發展的土地空間與市場。

四、「深港特別通行區」的建議

民間智庫「博匯」的創辦人張量童⁶建議，在香港與深圳的口岸區或邊境接壤處設立「深港特別通行區」，地點設在香港特別行政區境內，通過特殊安排，方便國內任何一個省市與創科產業相關的機構和企業人員，自由出入該通行區，與港方人員進行通商交流而毋須走進香港的邊防區和關稅區。

同時，深港還可設立特許檢測和防疫機構和機制，讓兩地人員能在此「深港特別通行區」內自由通商，毋須每次隔離。

⁵ 肖耿。為什麼需要共商共建共享共管「深港合作經濟特區」？《香港國際金融評論》，2022年第7期，第14-19頁。

⁶ 張量童，「『北部都會區』十題」；「灼見名家」，2022年3月21日，<https://www.master-insight.com/%E3%80%8C%E5%8C%97%E9%83%A8%E9%83%BD%E6%9C%83%E5%8D%80%E3%80%8D%E5%8D%81%E9%A1%8C/>