

# CEPA 對澳門與中國內地經貿合作的影響及其效應

黨 璽\*

2001 年 12 月 11 日，中國正式加入世界貿易組織（簡稱為 WTO），出現了“一國之內三個 WTO 成員國”的國際貿易新現象，不僅給中國而且給國際社會提出了新的難題和挑戰。如何在 WTO 框架下處理作為主權國家的成員與作為主權國家組成部分的成員之間的關係，如何在符合 WTO 原則的前提下發展兩者之間的經貿關係均成為不可回避的問題。考察 WTO 的歷史，至今還沒有現成的經驗可以借鑒，也沒有現成的模式可以套用，一切需要中國與香港、澳門不斷探索。正確處理這些問題不僅對發展中國內地與香港、澳門的經貿關係大有裨益，而且對豐富和發展 WTO 的基本原則和具體制度具有積極意義。

## 一、CEPA——兩地經貿合作的里程碑

在回歸之前，多數人士對香港、澳門的前途表示憂慮，認為中國大陸無法確保香港、澳門社會經濟的繁榮與穩定。為此，一個切實可行的方案成為打消人們疑慮，確保兩地有序發展的關鍵。經過多年艱苦論證，中央政府決定在香港、澳門實施“一國兩制”。在一個主權國家內，香港、澳門實行資本主義制度，保持原有的社會經濟制度和生活方式不變。“一國兩制”是人類歷史的一個偉大創舉，顯示了中國政府高度的政治靈活性和務實性，有效地解決了長期困擾人們的難題。

歷史證明，政治經濟生活的穩定性是一切發展的根本。回歸之後，香港、澳門繼續實行資本主義市場經濟制度，仍然保持獨立的自由貿易港和關稅港，社會經濟持續向前發展。然而，在經濟全球化和區域經濟一體化的背景下，香港、澳門亟需內地的支持與幫助，內地提供了廣闊的市場、豐富的資源、廉價的勞

動力等重要生產要素，成為香港、澳門調整經濟結構，實現提升競爭力的重要保證。同時，內地離不開香港、澳門在資金、技術、管理、項目等方面的支持，它們之間是一種互惠互利的關係。儘管香港、澳門與內地的經貿往來日益頻繁，經貿關係更加密切。但是，主要依靠市場機制的自發調節，由內地與香港、澳門商界人士共同推動，彼此深入合作的潛力尚未得到最大的發揮，三地之間的經貿合作存在很多制度上的障礙。

為了更好地發揮“一國兩制”的優勢，促進兩地更緊密的經貿往來，2003 年 6 月 29 日和 10 月 17 日，中國內地與香港、澳門分別簽署了《關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱為 CEPA）。這是一份具有里程碑意義的文件，體現了“一國兩制”的強大生命力，順應了時代發展的要求，進一步克服了兩地經貿往來的制度性障礙，為兩地經貿發展提供了新的條件和動力。回歸後，香港、澳門相繼面臨眾多的問題，例如產業空洞化、亞洲金融風暴、SARS 肆虐、2008 年全球金融危機等，中央政府及時出手援助，幫助其迅速穩定局面，走出陰影，實現社會經濟平穩、快速發展。“一國兩制”解決了香港、澳門的政治定位問題，而 CEPA 則為香港、澳門經濟發展提供了制度保障，解決了經濟定位問題。

根據 1979 年“有關給予發展中國家差別和更優惠待遇的決定”即所謂的授權條款，WTO 允許發展中國家達成的區域協議中成員國之間的關稅可以低於對非成員國所徵收的關稅。為了應對經濟全球化和區域經濟一體化，WTO 確立了“一體化例外”原則，即“關稅聯盟與自由貿易區例外”，該原則規定允許各成員之間建立一種超越最惠國的經濟一體化關係，成員內部的待遇可以不給於其他非該組織的 WTO 成員。CEPA 是中國中央政府在 WTO 原則框架下與香港、澳門地區達成的互利共贏的雙邊自由貿易協定，

\* 浙江理工大學法政學院講師

完全符合 WTO 有關貿易規則的規定，涉及範圍廣泛，涵蓋了貨物貿易、服務貿易、貿易投資便利化等三個主要方面，互惠措施得當，得到各界人士的好評。CEPA 不僅實質上取消了兩地“關稅或其他貿易限制”，而且擴大了貿易投資領域，實現投資便利化。CEPA 既體現了香港、澳門的特殊地位，又體現了“一國”體制下“兩制”的緊密關係。這是中國加入 WTO 以來極為重要的一次經貿合作，有助於中國在經濟全球化和區域經濟一體化的背景下繼續深化改革，降低中國融入全球經濟的風險，利於中國盡快適應激烈的國際競爭，同時香港、澳門提早享受了這些優惠與便利，有利於國際競爭力。

## 二、CEPA 對澳門社會經濟發展的效應

達成 CEPA 是澳門社會經濟發展史上具有里程碑意義的大事，為澳門注入了新的生機和活力。據 WTO 的審議報告稱，澳門回歸後，澳門免除中央政府所徵收的稅收，並沒有從實質上影響到澳門的自由貿易以及和貿易有關的政策。基本法“一國兩制”以及保持澳門長期堅持自由貿易傳統的規定，為澳門經濟政策提供了可預見的未來。<sup>1</sup> 回歸後，澳門社會經濟又一次得到飛躍發展，CEPA 為雙方經貿交流和合作提供了更好地契機。為了更好地促進兩地經貿發展，雙方又於 2004 年 10 月 29 日、2005 年 10 月 21 日、2006 年 6 月 26 日、2007 年 7 月 2 日、2008 年 7 月 30 日、2009 年 5 月 11 日及 2010 年 5 月 28 日，分別簽署了《〈安排〉補充協議》、《〈安排〉補充協議二》、《〈安排〉補充協議三》、《〈安排〉補充協議四》、《〈安排〉補充協議五》、《〈安排〉補充協議六》及《〈安排〉補充協議七》，擴大原有《安排》內容及深化其承諾。在短短幾年的時間內，雙方連續訂立了七個補充協議，拓寬了雙方的經貿合作的領域，加深了雙方經貿合作關係，取得了很好的社會效益和經濟效益，充分體現了“一國兩制”的優越性，也豐富和發展了 WTO 經貿規則。

### （一）澳門對內地貿易大幅增加

按照《安排》的規定，澳門部分貨物享受零關稅待遇，澳門對內地的出口大幅增加。據澳門經濟局的統計，澳門出口至中國大陸的貨值由 2004 年第一季錄得的 1.9% 的跌幅反彈至 4.2%，第二季上升至 20.1%。儘管第三季、第四季上升幅度變小，但是兩季均在原有的基礎上保持上升的趨勢。澳門出口貨物的貨值不

斷增加，達到第四季的 6.2 億元。與以往的出口相比，澳門無論是出口增長率還是出口貨值均創歷史最好記錄。此外，中國大陸及香港仍然是澳門再出口的最大市場，輸往內地的再出口貨值均有不同的增長。內地承諾自 2006 年起，對所有原產於澳門的產品實施零關稅。除了內地禁止進口的產品外，所有在澳門生產的貨物只要符合雙方指定的《安排》原產地標準，取得專用的“原產地證書”，被確定為“澳門製造”的產品後，均可以享受零關稅出口到內地。自《安排》正式實施至 2009 年 12 月 31 日期間，澳門經濟局在貨物貿易方面共簽發了 935 張原產地證書，其中 822 張已經使用，出口貨值達到 101,661,455 澳門元，節省關稅約 8,378,977 澳門元。出口貨物名目繁多，產品種類包括水泥、紡織成衣、紗線、塑膠袋、可刻錄光碟、色帶油墨、食品(糖、餅食、咖啡豆及咖啡粉)、覆銅板、電滙排、膠水、郵票、打印機色帶、鞋靴、粗甘油、飲用蒸餾水、稀釋劑及再生塑料等。CEPA 對產自澳門的產品實施零關稅，促進了內地與澳門製造業整合，有助於澳門轉移高成本的製造業，優化產業結構。澳門可以將重點放在博彩業和旅遊服務業，更好地發揮優勢產業。

在服務貿易方面，內地同意放寬對澳門開放的 41 個服務行業的准入條件，允許澳門服務提供者較內地對世貿成員承諾時間表更早進入中國內地市場，部分服務行業如視聽、運輸、醫療及牙醫等，享受比世貿組織其他成員更多的待遇。截止 2009 年 12 月 31 日，澳門經濟局共發放了 369 張“澳門服務提供者證明書”，領取證明書的企業主要從事運輸物流、會議展覽、管理諮詢、建築工程、分銷、電信、法律、廣告、空運服務的銷售和營銷服務、房地產、視聽及旅行社等服務行業。得益於 CEPA 的安排，澳門服務提供者足跡遍及全國大部分地區，甚至到達邊遠地區，澳門服務業在內地發展迅速，促進了內地服務業的發展，具有很強的示範效益，取得很好的經濟效益和社會效益。為了提高投資的便利和效率，內地實行 24 小時通關，簡化商品檢驗、動植物檢驗檢疫、食品安全、衛生檢驗、認證認可等手續，方便兩地人士貿易投資活動，《〈安排〉補充協議三》又把知識產權保護納入貿易投資便利化的新合作領域。CEPA 對貿易投資便利化的安排撤除了兩地在投資領域的障礙，有效地促進了雙方貿易投資的發展。據國家商務部統計，2009 年 1-12 月，內地與澳門貿易額為 21 億美元，內地共批准澳商投資項目 294 個，實際使用澳資金額 8.1 億美元。<sup>2</sup>

## （二）澳門博彩旅遊業蓬勃發展

作為一個人口僅有 50 餘萬，面積只有 29.5 平方公里的小型經濟體，澳門經濟結構較為單一，製造業和博彩旅遊業是澳門支柱產業。20 世紀 70 年代以來，澳門土地、原材料和人工等成本不斷攀高，原有的紡織制衣業以勞動密集型為主，生產規模較小，主要依靠出口配額維持生存，無力承擔過高的成本。因此，大量的製造業倒閉或者借助 80 年代內地改革開放的春風，轉移至中國內地。於是，博彩旅遊業日益成為澳門最重要支柱產業，博彩業上交的稅收佔到澳門財政收入的 70% 以上，博彩業真正成為澳門地方政府的“提款機”。

2002 年澳門地方政府放開了賭權，持有牌照的博彩公司多達 6 家，市場競爭十分激烈，博彩公司為招攬賭客使出渾身解數。2004 年首個大型娛樂場所——金沙娛樂場成立，博彩業對旅遊業的帶動作用日益明顯，“永利”的音樂噴泉、“新葡京”的萬象球、“威尼斯人”的大運河購物中心、“新濠天地”的天幕等博彩場所的旅遊設施成為澳門新景點，吸引世界各地遊客紛沓而來。內地遊客一直是澳門博彩旅遊業爭取的主要目標，然而受政策限制等因素的影響，內地遊客增長量不大。2003 年 7 月下旬，中央政府開始實施 CEPA 框架下的“自由行”政策。截止 2007 年底，經澳珠邊境各口岸出入境往返澳門的內地居民累計達 2,100 多萬人次，內地遊客成為澳門博彩旅遊業的主要客戶群，為澳門經濟的發展做出很大貢獻。

## （三）澳門經濟增長明顯，產業結構調整加快

回歸以來，澳門無論是實際意義上的 GDP 還是名義意義上的 GDP 均實現逐年遞增，迅速由以前的負增長轉為正增長。就 GDP 總量而言，從 1999 年的 56 億美元迅速上升至 2008 年 173 億美元。短短十年時間內，澳門經濟總量增加了 100 多億美元，年平均增長率達到 12.6%。即使在全球金融危機時期，2008 年澳門 GDP 也保持 11.38% 的增速。受金融危機的影響，2009 年澳門經濟出現很大的困難，經濟增長率下滑，失業率較高，直接影響了澳門博彩旅遊業的發展。然而，在全球經濟回暖，內地大力支持下，澳門經濟在第三季度恢復正增長，預計 2010 年可以全面復甦。受惠於澳門經濟的高速增長，澳門失業率逐年下降，從 1999 年的 6.8% 下降到 2008 年的 3%，2009 年整體失業率預計為 3.7%，2010 年將下跌至 3.6%。澳門政府財政收入大幅增加，持續保持盈餘，2008 年財政收入較 1999 年翻了 3 倍，大幅增加至 251.33 億澳門元。

基於充足的財政，澳門政府得以進一步實施減輕稅負，優化產業結構，改善基礎設施，推行 15 年免費義務教育等措施，極大地提高了澳門人民的福祉。

在產業結構調整方面，澳門地方政府不遺餘力，不斷調整、優化產業佈局，合理分配資源。澳門加強與“珠三角地區”的農業合作，開展高科技農業合作項目，利用“珠三角地區”得天獨厚的農業條件發展農業經濟，很多特色農副產品例如鮮活水產、熱帶水果、花卉等發展迅速，不僅帶來了可觀的經濟效益，而且為澳門人民提供了大量鮮活產品，使“珠三角地區”成為澳門穩定的農副業基地。鑒於製造業較為單一、規模小、科技含量低的特點，澳門利用內地人才眾多、技術力量雄厚、產品研發能力強的優勢，推動兩地相關企業的合作，共同組建一批科技含量高、市場前景好、競爭具有優勢的大型企業集團，發展多元化工業體系。澳門的經濟結構以第三產業為主，博彩旅遊業成為其主要利潤來源，澳門大力發展服務業，吸引更多遊客到澳門觀光旅遊。經過多年的發展，澳門地方政府逐漸清晰了經濟發展脈絡，以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主，大力發展農業和製造業，合理分配各種資源，確保澳門“自由貿易港”、“獨立關稅區”的地位。

## 三、澳門與中國內地經貿合作存在的問題

在 CEPA 正式實施的幾年時間內，澳門社會經濟獲得長足的發展，兩地經貿合作日益密切。然而，澳門和中國內地經貿合作仍然存在很多問題，嚴重地影響了兩地經貿合作的深入發展，不利於雙方建立長期穩固的經貿合作制度。

### （一）缺乏協調發展戰略規劃

區域經濟一體化成為當今世界經濟發展的一大特色，一定區域內的經濟實體利用區域優勢，撤除貿易壁壘，加強彼此之間的經貿合作，有利於整個區域社會經濟的協調發展。歐盟、北美自由貿易區、東盟等多個區域經濟組織的產生極大地促進了這些地區社會經濟的發展，也掀起了加強區域經濟合作的高潮。中國東部沿海地區與香港、澳門、台灣毗鄰，地理位置得天獨厚，兩地可以加強資本、技術、人才、項目等產業資源的自由流動，形成一個泛珠三角經濟區。這種互利、互惠、互補的經貿合作方式得到了兩地經貿人士的一致贊同，泛珠三角經濟區事實上已經形成，

日益發揮着重要作用。

長期以來，澳門的地位和作用未得到應有的重視。儘管中央政府多次強調加強與澳門緊密聯繫的重要性，但是沿海地區在規劃發展戰略的時候較少考慮澳門的獨特性，沒有對澳門予以特別安排。與香港、台灣相比，澳門與中國內地在加強區域經濟合作上比較落後，尚未很好地融入泛珠經濟圈。中國內地與澳門的經貿往來不夠頻繁，合作方式比較單一，合作領域比較有限。雙方經貿往來主要集中於初級產品的進出口、旅遊觀光、轉口貿易等有限領域，較少涉及人才培養與交流、專業資格認證、金融服務、項目合作等更為寬廣的領域。在泛珠經濟區域的規劃過程中，澳門未受到應有的重視，明顯不及香港、台灣，澳門參與泛珠經濟合作的廣度、深度、力度均十分有限。事實上，作為自由港和單獨關稅區的澳門是世界上極少數經濟自由程度最高的地區之一，與 130 多個國家、地區保持着密切的經貿和文化交流合作，尤其是拉丁語系(葡語國家)國家。拉丁語系國家(葡語國家)以法國、意大利、西班牙等國代表，這些國家經濟實力強大，居於世界領先位置。其他拉丁語系國家(葡語國家)，例如巴西、多數非洲國家，擁有極為豐富的自然資源，具有很好的開發前景。澳門與這些拉丁語系國家(葡語國家)語言文化環境相同或者相近，長期保持着傳統而廣泛的關係。澳門可以成為中國內地與這些國家交往的一個平台，引導中國內地企業“走出去”，也幫助這些國家通過澳門進入中國市場，克服它們“水土不服”的窘況。澳門這一獨特的功能在香港、台灣無法比擬的，能夠幫助中國更好、更廣泛地融入世界經濟，加強中國與這些國家在高科技、能源、自然資源開放與利用等領域的廣泛合作。澳門作為中國與拉丁語系國家(葡語國家)經貿合作的平台，可以與香港、台灣優勢互補，提高中國的國際競爭力。

## (二) CEPA 配套實施細則仍需完善

自簽訂 CEPA 協議以來，在短短幾年時間內，中央政府與澳門地方政府相續簽訂了七個補充協議，進一步補充、完善了 CEPA 的內容，對兩地經貿合作與交流起到很好的促進作用。然而，在實施過程中，不少地方政府、個別政府部門仍然存在地方保護主義、部門保護主義的錯誤思想，人為地設置種種障礙，限制或者阻礙澳門投資者的進入。就其性質而言，CEPA 是一個中央政府和澳門地方政府加強彼此經貿合作的協議，對地方政府少有約束力，無法對地方政府的行為予以規管。基於保護本地某些行業的需要，不少地

方政府或明或暗地規定了進入門檻，嚴格限制外來投資者的投資領域。即使允許投資，不少地方政府也可能採取不當手段，限制外來投資者的發展。此外，一些地方的不公平競爭現象嚴重、腐敗問題較為突出、經營環境惡劣等消極因素在一定程度上限制了澳門投資者的投資積極性和主動性，嚴重地影響了中國內地與澳門經貿合作的深入開展。

當然，協議的實施細節仍然存在一些改進之處。以貨物貿易為例，內地承諾自 2006 年起，對所有原產於澳門的產品實施零關稅。然而，前提條件是出口商必須提供產品的“原產地證明書”。在確定產品原產地的時候，只有兩個原則：完全在一方獲得的貨物，其原產地即為該方；非在一方完全獲得貨物，只有在該方進行了實質性加工時，才可認定該方為貨物的原產地。對於澳門出口商而言，按照第二個原則獲得貨物“原產地證明書”相當困難，因為澳門自然資源相對匱乏，絕大多數產品原材料或者半成品均源自島外，而澳門工業技術能力有限，生產商大多對原材料或半成品進行簡單加工便向內地出口，按照“實質性製造或加工工序”的標準，他們將很難獲得證明書。此外，按照“從價百分比”的標準，澳門生產商、出口商更是難以向內地出口初級產品或者輕紡產品。同時，申請享受零關稅的行政程序較為複雜，往往需要耗費較長的時間，這顯然難以適應瞬息萬變的市場。出口商寧可選擇繳納一定的關稅，也不願失去來之不易的市場。雖然 CEPA 給予相關商品零關稅待遇，但是澳門出口商事實上難以享受。另外，由於社會經濟制度不同和法律文化的差異，澳門居民在內地參加司法考試、註冊會計師考試等資格考試人數較少，獲得相應從業資格的人員更是不多，澳門服務提供者進入內地律師、會計師、中醫師等傳統行業存在很大的困難。同樣，兩地在教育、衛生、科技等行業資格認證和相互承認方面存在很多不足，客觀上造成了兩地人才尤其是高層次人才交流的障礙，影響了兩地在科教文化方面的交流和合作。目前，CEPA 涉及領域尚不寬泛，實施細節有待進一步完善，加強配套措施和相關細節有助於 CEPA 實際效果的發揮。

## (三) 澳門過於依賴內地，產業結構不合理

長期以來，澳門過於依靠內地，從多數的生產原材料到幾乎全部的日常生活資料，澳門均需要從內地大量進口。據澳門經濟局統計，中國大陸是澳門最大的進口來源地，佔進口總貨值的 40% 左右。此外，中國大陸和香港是澳門再出口的最大市場，其中 2007

年第四季、2008年第二季、第三季、第四季和2009年全年，香港成爲澳門再出口的最大市場，其餘年份中國大陸是澳門再出口的最大市場，一般佔再出口貨值的50%左右，但是所佔比例波動比較大。由於受到金融危機等不利因素的影響，出口至中國大陸的貨值波動比較大，佔總出口貨值的比例偏低，中國大陸不是澳門最主要的出口市場。由於澳門產業結構較爲簡單，出口商品較爲有限，主要集中於覆銅板、粗甘油、紡織品、服裝等低端產品，附加值較低，市場競爭力較弱，導致澳門和中國內地外貿進出口總規模較小，佔中國外貿進出口總額不足2%。雙方在進出口方面的對比十分明顯，澳門長期處於逆差地位。

在整個產業結構中，澳門博彩業“一業獨大”，居於澳門社會經濟發展的主導地位，吸納從業人員眾多，連同旅遊業等其他服務行業，第三產業的就業人口多達78.7%。<sup>3</sup> 博彩業的發展直接關係到旅遊業、餐飲業等其他第三產業的發展，關係到澳門政府的財政收入，關係到澳門人民的就業問題。但是，博彩業受制於外部環境，一旦外部環境惡化，極易打擊博彩業的發展，造成澳門經濟的劇烈波動。中國大陸成爲澳門博彩旅遊業的主要來源地，受制於大陸政策的變化，澳門經濟波動性較大。2007年5月和8月，廣東省先後大幅收緊赴澳門的自由行，2008年上半年再度收緊本省居民赴澳門的辦證手續，澳門賭場的客源馬上面臨乾枯的窘境，導致澳門各大賭場業績虧損，損失慘重。自2001年以來，澳門引進外來直接投資流量持續增長，尤其在2005年後增長強勁，達到2007年的13.98億澳門元，但是投資方向較爲單一，投資領域較爲狹窄，主要集中於博彩業。美國賭博大亨金沙集團、永利集團等投資興建了威尼斯人酒店、澳門度假村等項目，進一步促進了澳門博彩業的發展。然而，客觀上也造成了澳門經濟結構過於單一，其他產業發展滯後，整體經濟結構不合理，抗風險能力差，出口產品附加值低等現象。

#### 四、發展兩地經貿合作的對策

鑒於兩地在經貿合作方面存在的問題，雙方應當進一步加強合作，深入探討解決方案。“一國兩制”作爲解決兩地政治經濟問題的有效途徑，仍然發揮着重要的作用。雙方應當秉承“一國兩制”的精神，在CEPA框架下，從多個方面推進兩地經貿合作。

#### (一) 協調兩地發展戰略規劃

澳門作爲世界著名的自由港和關稅貿易區，又毗鄰廣東省，與其他南部沿海省市聯繫極爲方便，可以成爲中國內地加強與外界經貿往來的重要途徑。同時，澳門作爲中國內地與拉丁語系國家(葡語國家)交流的平台，具備香港、台灣無可比擬的優勢。CEPA的出台爲泛珠三角區的社會經濟發展帶來了前所未有的機遇，澳門在其中大有可爲，能爲東部沿海地區實施“走出去，請進來”的戰略貢獻自己的獨特力量。澳門在拉丁語系國家(葡語國家)中具有重要的影響力，擁有廣泛的關係，能夠爲東部沿海地區乃至中國內地“牽線搭橋”。澳門企業可以幫助內地發展對拉丁語系國家(葡語國家)資源類產品的進口，通過參股、控股等多種形式，推動澳門企業參與這些國家的自然資源的開發與利用，同時澳門可以拓展內地對拉丁語系國家(葡語國家)的產品出口，擴大中國產品的國際影響力和競爭力。據中國海關總署數據，2004年中國與葡語國家貿易額爲182.7億美元，2008年達到770.2億美元。2009年受全球經濟大氣候影響，中國與葡語國家雙邊貿易額爲624.7億美元，同比下降19%，仍比預期樂觀。2010年1至2月，中國與葡語系國家進出口商品總值爲107億美元，同比增長99%。<sup>4</sup> 澳門具有突出獨特的中介優勢，能夠發揮輔助功能，一是作爲內地，尤其是廣東地區商貿合作的平台；二是作爲內地與拉丁語系國家(葡語國家)加強經濟合作與交流的平台；三是作爲全球華商聯繫與合作的平台。

因此，廣東等東部沿海地區應當高度重視澳門的獨特地位和特殊作用，將澳門納入本地發展戰略規劃之中，加強與澳門的經貿合作，大力幫助澳門發展港口業、航運業、物流業等，發揮澳門的轉口貿易優勢，充分吸引內地投資者通過澳門從事經濟、貿易以及投資活動，發揮澳門的優勢產業，實現澳門與廣東等東部沿海地區產業的優勢互補。2009年1月8日，國家發改委聯合廣東省政府正式公佈了《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要(2008-2020年)》(以下簡稱《綱要》)，《綱要》重申了澳門的重要作用，要求在珠三角區域一體化建設上具有多個側重點，輻射泛珠三角區域，促進要素資源優化配置，發揮區域優勢，形成協調發展的新局面。2009年6月24日，國務院常務會議討論並原則通過了《橫琴總體發展規劃》，將橫琴島納入珠海經濟特區範圍，對口岸設置和通關制度實行分開管理。6月27日，全國人大常委會通過決定，授權澳門特別行政區以租賃的形式取得橫琴島澳門大學新校

區的土地使用權，新校區與橫琴島其他區域實行隔離式管理。橫琴島定位十分清晰，“逐漸建成探索粵港澳合作新模式的示範區、深化改革開放和科技創新的先行區、促進珠江口西岸地區產業升級的新平台。”中央決定有限度開放、開發橫琴島，將橫琴島納入珠海經濟特區整體規劃，使之成為密切聯繫內地與澳門的平台，體現了中央堅定實施“一國兩制”的決心，對於促進港澳經濟發展，保持港澳長期繁榮發展具有重要意義。

## （二）完善實施細則，便利兩地經貿

儘管中央政府不遺餘力地推動 CEPA 的簽訂與執行，但是地方政府的作用並未得到很好的發揮，角色似乎不甚重要。事實上，CEPA 的有效執行完全離不開其他地方政府的參與和大力支持。CEPA 的簽署與執行是一件於國於民皆有裨益的大事，內地可以將澳門作為本地對外開放的窗口，吸引外資進入本地市場，發展外向型經濟，同時以澳門為平台向外發展，拓展更加廣闊的市場空間。因此，內地應當盡快放棄地方保護主義、部門保護主義的錯誤思想和做法，改變或者拋棄歧視性待遇，出台相應的政策、措施和方案，切實遵守中央政府在 CEPA 協議中所作的承諾，平等對待包括澳資在內的所有外來投資，鼓勵、支持、保護所有合法的外來投資，嚴厲打擊腐敗分子，淨化投資環境，積極引導本地產業應對市場競爭，建立符合市場經濟規律的有效競爭格局。

此外，雙方應當秉承“一國兩制”的精神，繼續加強磋商和合作，充分考慮各自特點，進一步完善 CEPA 的實施細節。在貨物貿易方面，內地應當與澳門地方政府深入磋商，適當放寬“原產地證明書”的標準，簡化享受貨物零關稅的行政程序，減少行政審批的手續，擴大享受零關稅的貨物類別和品種，給予澳門產品生產商、出口商應有的便利，支持和幫助他們對內地貨物出口。在服務貿易方面，內地應當放鬆澳門居民參加司法考試、會計資格考試、醫師資格考試等專業資格考試限制，擴大從業、執業範圍，允許更多的澳門居民赴內地從事法律、會計、醫師等行業，給予澳門居民從事其他服務行業的便利，減少人為設置的障礙。同樣，澳門地方政府也應當允許具備一定學歷、學位、資格證書的內地人士赴澳工作，給予應有的方便。雙方還應當加強相關資格證書的認證和承認，減少行政程序，簡化相關手續，為兩地人才的雙向流動提供便利。在貿易投資便利化方面，雙方強化

法律、政策和相關信息通報和溝通機制，實現透明化、及時化和公開化，減少信息不對稱的現象。雙方給予澳門居民和內地居民更多的通關自由，建立通關人員信息數據庫，實現雙方數據庫的對接，強化對重點人員的監控力度，賦予一般人員更多的便利，加快通關效率。此外，在其他領域中，雙方加強合作，促進貿易投資自由化和便利化，加快雙方經貿合作的發展。

## （三）發展多元化經濟，優化產業結構

鑒於澳門博彩業“一業獨大”，產業結構較為單一的現狀，內地應當積極支持澳門發展多元化經濟，優化產業結構。澳門地方政府應當加強對博彩業的監管力度，引導博彩業形成有序競爭的市場格局，進一步優化配套服務設施建設，提高服務人員的素質，提升服務質量和服務水平，繼續保持澳門在世界博彩業中領導地位。同時，澳門應當以博彩業為基礎，帶動旅遊業、金融服務業和會展業的發展，配合物流業尤其是航空物流業的發展，使博彩、旅遊、金融服務、會展、物流形成良好的產業聯動。

此外，澳門應當適當發展第一產業、第二產業，實現產業結構的優化升級。環珠三角區擁有得天獨厚的農業生產條件，是澳門農業實現產業轉移的好場所。澳門應當加強同環珠三角區地方政府的合作，採取設立農副業公司、入股、租賃土地、參加當地農業合作組織等多種方式，引導澳門農業資金進入，加強與內地的農業高新技術的研發，引導兩地企業從事農副產品的深加工，生產適銷對路的傳統名優土特產品，發展具有高附加值的農副產品，擴大對外出口。內地應當允許澳門居民或者企業以多種形式參與內地農業合作，給予澳門農業資金轉移應有的便利。同時，澳門應當加強與內地高校、科研院所、研究機構等合作，加大對高科技產業的投入力度，發展一批具有較強競爭力和較高科技含量的產業，例如光電子產品、生物醫藥製品、精密磨具、通訊設備等，支持這些產業形成一定的市場規模，培養一定的市場知名度，徹底改變以往那種僅靠紡織製衣業為主的落後製造業格局。在教育、科研、產業結構等多個方面，內地應當支持澳門調整產業結構，鼓勵大型企業集團尤其是高科技企業赴澳門投資，加強兩地科研院所的合作，共同研發高科技產品，支持澳門發展多元化產業。最終，澳門應當形成一個以博彩旅遊業為主體，農業和高科技工業共同發展，具備較強抗風險性的多元化經濟新格局。

註釋：

---

- <sup>1</sup> 瑪利亞·M·勃郎古：《公約國際法在國內法律秩序中的適用——葡國、中國及澳門的情況》，載於《澳門法律學刊》，第5卷，第3期，1998年，第109-110頁。
- <sup>2</sup> 中國商務部台港澳司：《2009年1-12月內地與澳門經貿交流情況》，載於中華人民共和國商務部網站：<http://tga.mofcom.gov.cn/aarticle/d/201002/20100206775962.html>，2010年3月22日。
- <sup>3</sup> 《回歸十年澳門經濟發展回顧》，載於中國網：[http://www.china.com.cn/news/zhuanti/amhg/2009-12/13/content\\_19057342.htm](http://www.china.com.cn/news/zhuanti/amhg/2009-12/13/content_19057342.htm)，2010年3月30日。
- <sup>4</sup> 《首兩月中國與葡語國家進出口總額同比增長一倍》，載於“金融界”網站：<http://finance.jrj.com.cn/2010/03/2919467197590.shtml>，2010年4月7日。