

CEPA 實施的成效與現存主要法律問題

宋錫祥*

為了進一步落實“一國兩制”的方針，促進內地與港澳之間的經貿融合，保障港澳經濟的健康穩定發展，應對經濟全球化和區域經濟一體化的挑戰，內地與香港和澳門相繼於 2003 年 6 月 29 日和 10 月 17 日簽署了“關於建立更緊密經貿關係的安排”(Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA)，並分別於翌年 4 月 1 日和 1 月 1 日起付諸實施，標誌着港澳和內地的經濟關係已進入一個通過制度性安排去規範和推動經濟整合的新階段。

在符合 WTO 規則的前提下，按照“先易後難、逐步推進”的原則，內地與港澳分別簽署了與 CEPA 相互配套的 11 個補充協議，不斷擴大和新增 CEPA 的開放領域和放寬服務業市場准入條件和地域限制，進一步加強貿易投資便利化方面的合作，尤其是以“服務貿易自由化”為重點的合作正在向縱深發展。尤其是關於內地在廣東與香港和澳門基本實現服務貿易自由化的兩份協議於 2014 年 12 月 18 日分別在香港和澳門簽署，並於 2015 年 3 月 1 日起付諸實施。這是在 CEPA 框架下簽署的新協定，也是內地首次參照國際標準，以准入前國民待遇加負面清單的方式制定的自由貿易協定。無論開放的深度還是廣度均超過以往的 CEPA 措施。

CEPA 實施以來，內地與港澳經貿合作取得了顯著成效，各項工作推進順利，貨物貿易零關稅的預期目標已經完成，取得了長足進展。包括金融在內的服務貿易領域合作穩步推進並取得實效。三地之間的合作機制得到進一步優化，合作環境得以健全和完善。

同時，內地也從 CEPA 中獲益不淺。在貨物貿易

中，全部貨物享受進港澳零關稅；在服務業方面，港澳企業的進入可以說明提高管理水平、服務標準，更快與國際標準接軌。因此，CEPA 在三地的經貿發展中都起着功不可沒的作用。但事實上，CEPA 在貨物貿易方面的作用相對有限，而隨着服務貿易領域市場准入條件和限制的進一步放寬，尤其是金融服務業的逐步全面開放，三地經濟的融合程度勢必會加快，CEPA 及其 11 個補充協議的貫徹實施，強化了貿易投資便利化方面的合作。與此同時，在 CEPA 的實施過程中還存在制度設計上的缺陷和操作層面的不足，有需要作出審視和面對，並不斷加以充實和完善。

一、CEPA 在港澳實施中取得的主要成效分析

CEPA 實施 12 年來，隨着每年增加一份補充協議，這種優惠安排體制帶給港澳特區及其各界民眾的一份“大禮”，顯示出中央政府和全國人民的關心和關懷，確保了港澳經濟的穩定、繁榮和發展，進一步加快了內地與港澳三地之間經貿合作與經濟融合，並取得了令人可喜的顯著成效。

(一) 建立 CEPA 有助於提升港澳經貿投資的溢出效應，創造新的就業機會

CEPA 是致力於實現內地與港澳資源分享、優勢互補、增強區域經濟實力和競爭力的區域優惠性貿易安排。在 CEPA 區域貿易安排中有幾項重要內容，包

* 上海對外經貿大學法學院教授

括服務貿易、投資協定、技術合作、貿易便利化以及促進自然人的流動等，港澳的服務業在服務經驗、公司管理、服務理念相比內地都有明顯的競爭優勢，而內地具有廣闊的市場和發展需求。¹ 這些項目的實施無疑會促進各方經貿流動，拉動相關產業的生產，創造新的就業機會，刺激經濟繁榮。例如，CEPA付諸實施的頭3年僅在香港已創造約36,000個新職位，帶來逾50億元額外投資。² 僅2005年內地吸引港、澳服務業投資項目數比2004年增長23%。到2007年3月底，共有2,052家港澳服務提供者按照CEPA的優惠申請到內地投資；在建築領域，共有1,425人通過兩地相互認證取得對方的專業資格；在工商領域，內地共註冊港澳私營企業2,746戶，從業人員7,006人，註冊資金1.5億元。³ 自CEPA實施至2011年底，香港出口內地CEPA項下受惠貨物累計達46.6億美元，關稅優惠累計人民幣26.64億元。同期，澳門的該兩項數字分別為3,056.3萬美元和人民幣1,788.5萬元。與澳門相比，香港分別是澳門的194.4倍和187.4倍。在這一期間，香港製造業增加值累計384.9億美元，澳門僅有21.96億美元，香港是澳門的17.53倍。⁴

據統計，十多年來，CEPA的實施有效地促進了內地與港澳的經濟融合。截至2013年底，在貨物貿易方面，共有71.61美元的港產貨物，享受零關稅優惠進入內地，節省關稅人民幣39.83億元。⁵ 香港特區政府共發出超過2,700份“香港服務提供者證書”，令港服務業以CEPA優惠條件進入內地市場，協助香港在全球經濟危機中逆水行舟。⁶ 截至2013年底，內地共註冊香港個體工商戶5,982戶，從業人員16,476人。⁷ 就澳門而言，從2006年至2014年12月止，澳門原產貨物零關稅進入內地累計已達澳門幣5.66億元，免關稅澳門幣4,554萬元。⁸ 原產地貨物已有初期的273項擴大至1,283項；⁹ 截至2014年12月31日，澳門共簽發原產地證書3,375份，服務提供者證明書累計共發放444張。最新資料顯示，在內地註冊的澳門個體工商戶由2012年12月的897戶增至2014年6月的1,018戶，從業人員由原先的2,161人增至2,580人，註冊資金人民幣8,065萬元。其中，在廣東省註冊的澳門個體戶有730戶，佔全國總數的71.7%，註冊資金人民幣5,178萬元，佔其總

金額的64.2%。¹⁰ 這些個體工商戶主要經營零售、餐飲、美容保健等；開設的地點也從以前相對集中於珠海、廣州擴散至珠江西岸的中山、江門、佛山以及東岸的深圳、東莞等地。¹¹ 目前，內地居民來澳自由行動擴展至21個省市49個大中城市，累計5,690萬人次；2014年，澳門入境旅客總數上升7.5%，多達3,152.6萬人次。內地的旅客上升14.1%，達到2,125.2萬人次，其中45%為個人游旅客。¹² 至2012年，澳門共有12人通過國家司法考試，3人通過會計師考試，228人考取國家醫師資格證書。還有1,390人考取並獲得維修、個人形象服務、烹飪、花藝、服裝、社會服務、管理、電腦等領域國家職業資格證書，1人獲得專利代理人資格。¹³

(二) CEPA 及其 11 個補充協議的作用日益顯現，形成了系統和全方位的開放格局

2003年CEPA的正式簽署和實施，隨後每年增加一份補充協定，合作領域進一步擴大，合作重點從以往的製造業為主轉為製造業與服務業結合推進，合作領域從經貿為主轉為向經貿、旅遊、科技、教育、文化、環保、體育、衛生、服務業等多領域全方位推進，港澳服務業更便捷地進入內地。¹⁴ 三地間貿易投資便利化合作有條不紊地開展，涉及貿易促進、通關、商檢、動植物檢驗、檢疫、食品安全、衛檢、認證認可及標準化管理、電子商務、法律法規、中小企業、產業合作、智慧財產權、品牌合作與教育合作等廣闊領域等。¹⁵ 按照WTO的標準，CEPA及後續10個補充協定簽署和施行，意味着在貨物貿易領域，內地與香港已全面實現了自由化；在服務貿易領域，內地對香港共採取了403項開放措施，對香港服務貿易開放的部門已達到149個，佔世貿組織160個服務貿易部門分類的93.1%。CEPA對香港的開放程度一直代表着內地對外開放最高水平¹⁶，它是目前內地商簽的開放程度最高的自由貿易協定。此外，廣東服務業對香港開放的現行先試措施達82項目。¹⁷ 2014年12月18日，關於內地在廣東與香港和澳門基本實現服務貿易自由化的兩份協議分別在香港和澳門簽署，相當於CEPA《補充協議十一》並於2015年3月1日生效。這又將是服務貿易自由化的重要一步。這些舉措將有

效地促進三地的經濟融合，為香港的貨物、服務和投資，提供更佳條件進入內地市場，有利於香港發揮其金融、商貿配套和航運物流的優勢甚至帶動香港的產業升級。

(三) 進一步放寬服務貿易開放和便利貿易投資的措施、市場准入條件和相關限制

香港CEPA補充協議十包含了多項內地與台灣於2013年6月底在《海峽兩岸經濟合作框架協定》(ECFA)下簽署的《服務貿易協定》中優於CEPA的開放措施。其中，新協定共有73項服務貿易開放和便利貿易投資的措施，當中包括65項服務貿易開放措施，以及8項加強兩地金融合作和便利貿易投資的措施。這表明，新增各項措施，有利香港服務業拓展內地市場，促進兩地經貿合作發展。¹⁸

對於澳門的開放也不例外，補充協議十是在澳門CEPA及其九個補充協議的基礎上，將進一步擴大對澳門在服務貿易的開放力度，其中包括繼續廣東先行先試政策、進一步放寬地域限制至福建省、新增“合同服務提供者”內容，以及進一步加強貿易投資便利化方面的合作。

在服務貿易方面，內地對澳門將採取65項具體措施，在法律、建築、電腦及其相關服務、房地產、市場調研、技術核對總和分析、人員提供與安排、建築物清潔、攝影、印刷、會展、筆譯和口譯、電信、視聽、分銷、環境服務、銀行、證券、醫院服務、社會服務、旅遊、文化娛樂、體育、海運、航空運輸、公路運輸、貨物代理、商標代理等28個領域在原有開放承諾基礎上，進一步放寬市場准入條件、放寬股權限制、經營範圍和經營地域限制等。同時新增複製服務和殯葬設施服務的開放承諾。協定生效後，內地對澳門服務貿易領域累計總開放措施將達到383項。

此外，CEPA補充協定十在金融合作、貿易投資便利化等領域增加了新的合作內容。雙方同意為符合資格的澳門保險業者參與經營與內地交通事故責任強制保險業務提供支援和便利。為支持澳門企業開拓內銷市場，雙方將加強商品檢驗檢疫、質量標準領域的認證認可及標準化管理和智慧財產權保護領域的合作。

根據CEPA補充協定十，除了在廣東省通過先行先試政策對相關服務擴大開放之外，同時也對福建省相對擴大開放。實際上，該協定是繼CEPA補充協定八之後，朝着實現服務貿易自由化的目標前進的重要步驟。其主要開放內容是：對在福建省投資的生產型企業從事貨運方面的道路運輸業務立項和變更的申請，委託福建省省級交通運輸主管部門進行審核或審批。此外，允許澳門服務提供者在內地設立合資(澳資股權比例不超過49%)或合作道路客運站(場)。¹⁹

而2014年12月內地與港澳分別簽署的CEPA升級版，即補充協定十一在粵港澳率先基本實現服務貿易自由化方面具有劃時代的意義。就整體而言，廣東對港澳服務開放153個服務貿易分部門，涉及WTO服務貿易160個部門總數的95.6%，其中58個部門完全實現國民待遇；在採用負面清單的134個服務貿易分部門中，保留的限制性措施共132項；針對“跨境交付”、“境外服務”、“自然人流動”服務模式，以及電信和文化領域，新《協定》採用正面清單擴大開放的部門新增27項開放措施。為了支持港澳居民“北上”創業，對其個體工商戶新增開放行業84個，累計開放行業達130個。²⁰在投資便利化方面，港澳服務提供者在廣東設立公司及相關的合同章程審批改為備案管理。此外，給予港澳最惠待遇條款以《協定》的方式確定下來，這就意味着今後內地與其他國家和地區簽署的自由貿易協定中，優於CEPA的優惠措施均將適用於港澳特區。與此相配合，內地各有關部門已會同廣東省對港澳探索建立健全與負面清單管理模式相適應的相關配套制度，為廣東與港澳基本實現服務貿易自由化提供制度保證。²¹

(四) CEPA 及其 11 個補充協議的有效實施有利於地促進澳門經濟適度多元化

根據《安排》補充協定七的內容，內地與澳門雙方同意加強在會展業領域的合作，為內地參展人員辦理赴澳門出入境證件及簽註提供便利，方便內地企業及人員參加在澳門舉辦的會展活動。雙方同意支持會展產業領域相關半官方機構、非官方機構和業界在促進兩地會展產業合作中發揮作用。為了使補充協議七有關會展業的合作事宜落到實處，內地商務部與澳門

特區政府於2012年9月21日共同簽署《加強會展業合作協定》，該《協定》對內地與澳門會展業合作目標、合作內容、政策支持、合作機制等方面作出了更加明確的規定，旨在促進內地與澳門會展業合作及共同發展。這勢必為澳門產業適度多元化帶來更多利好因素。與此相配合，澳門特區政府積極推進會展活動激勵計劃，其經濟局透過向在澳門籌辦會議展覽的主辦單位提供協助及支援，提升會展業的競爭力，進一步推動澳門會展業的發展；同時通過粵澳區域合作，將內地品牌會展引入澳門，並取得顯著成效。據統計，2014年前3季度，在澳門舉行的各種會議686項，平均會期2.1天，與會人次達9.1萬。舉辦各種展覽57項，平均展期3.2天，入場人次146萬。展覽主辦機構總收入澳門幣1.25億元。目前，澳門可供會議展覽的場地面積達14萬平方米。其中，澳門威尼斯人會議展覽中心佔了10萬平方米²²，設有多個不同用途的展覽場地，可同時舉行約10個大小不同的商務活動，包括服務設施先進的大型會場及各種展覽館。而CEPA的雙向開放，既有利於澳門企業和產品進軍內地，又方便內地企業、產品和人員進軍澳門。澳門的交易夥伴主要是中國內地、香港、美國和歐盟。主要出口產品包括：紡織品及成衣、機器設備及零件、食品等；進口產品主要有：食品、首飾、燃料及建材等。2014年1-11月出口總額為澳門幣89.5億元，增長10%；進口總額為澳門幣811億元，增長11%。

從2013年澳門經濟的行業結構看，雖然博彩業增長18.6%，達澳門幣3,607億元，創歷史新高。²³儘管如此，但由於澳門其他行業有所發展，對於澳門至關重要的博彩業在其所佔的比重為46%，比以往年份略有下降。其中，不動產業務佔9%；批發零售佔8%；酒店業和租賃及向企業提供的服務各佔5%；建築業和公共行政各佔4%；飲食業和運輸、倉儲及通訊業各佔3%；教育佔2%；製造業、水電及氣體生產供應業和醫療衛生及社會福利三者各佔1%；其他團體、社會及個人服務及雇用傭人的家庭佔3%。可見，澳門各行業分佈更加廣泛，產值結構發生了變化，在一定程度上降低了博彩業實際所佔的比重。不可否認，博彩業“一業獨大”的局面沒有大的改變，其他產業仍處於弱勢地位，需要逐步培育。但2014年全年，

澳門博彩收入為澳門幣3,515.21億元，比2013年下跌2.6%。²⁴這勢必有助於澳門經濟結構的調整，並進一步推動澳門經濟適度多元化的發展。

當然，澳門經濟及訪澳旅客持續增長，也極大地帶動了澳門零售業的快速發展。2013年澳門零售業銷售額為澳門幣661.3億元，同比增長24%。2014年前3季度零售業銷售額為澳門幣505.6億元，同比增長6%。其中，鐘錶及珠寶佔27%；百貨貨品佔17%；皮具製品和成人服裝各佔10%；超市貨品和汽車各佔6%；化妝、美容及衛生用品和藥房貨品各佔3%；其他佔18%。²⁵這些成效與CEPA及其11個補充協議逐步落到實處密不可分或息息相關。

二、關於內地與港澳兩個CEPA性質的認定

對於CEPA的性質研究，學者的觀點眾說紛紜，莫衷一是，歸結起來，主要有三種觀點。

第一種觀點認為，CEPA屬於WTO區域一體化的範疇²⁶，既不屬於國際法，也不屬於國內法。這個觀點提出有兩點原因，其一，CEPA是內地、香港和澳門三個WTO成員間的經貿關係協議，所以，CEPA不能被視為任何一個成員內的法律。其二，當今世界上區域經濟一體化主要有四種形式：主權國家之間的、主權國家與已存在的區域性組織之間的、區域性組織之間的以及宗主國與殖民國之間的。而CEPA不屬於其中任何一種，因此不可納入到國際法的範疇。於是該文作者認為在“傳統的國際法與國內法之間出現一個中間地帶。”²⁷

對於此種觀點，有兩點意見是需要指出的：①作者忽視了這樣一個事實：中國內地和香港作為WTO的成員不僅僅是獨立關稅區，同時更是一個主權國家的組成部分。因此，兩者之間的經貿協議，不能只從WTO體系進行分析，應同時從兩者的雙重身份上考慮，權衡輕重。②CEPA介於國際法與國內法之間，這樣的觀點的確在學術上達到了平衡狀態，但是，卻給法律適用帶來了一定的麻煩，因為這意味着CEPA既不能按照國際條約進行轉化、併入，在國內適用；也不能按照國內法適用。那麼CEPA該怎樣才能得到

實施？

第二種觀點認為，CEPA屬於一個主權國家框架之下經貿領域的一項區際協議；CEPA屬於WTO框架下自成一類的自由貿易區協定。²⁸ 筆者認為，此種觀點在闡述了CEPA的國內屬性的同時，也論述了它的國際屬性，但是有側重其中一方面提出較為明確的看法，實際上並沒有解決CEPA的性質問題。

第三種觀點認為，CEPA從本質上講是一類自由貿易協定的中國經濟一體化安排。²⁹ 其理由主要為，CEPA是在中國“一國兩制”的方針政策下中國經濟一體化的產物，並且CEPA的區域經濟合作不具有國際組織的性質。作為一個主權國家的兩個關稅區(內地關稅區和香港單獨關稅區)和WTO兩個成員，內地與香港簽訂的CEPA 既是符合GAAT第 24 條的WTO成員之間的協定，實質上又不是國際條約，而是部分內容受WTO 規則規範和調整的一國國內的區域經濟一體化安排。對於此種觀點，筆者持贊同意見，並認為從嚴格意義上講，CEPA的性質應定位於國內層面，國際屬性只是其一項特色，對於WTO其他成員產生約束力，部分內容要受到WTO規則的調整和約束。但是該作者並沒有明確闡明CEPA 在國內的確切法律地位。當然，對於CEPA性質的界定不應過分拘泥於套用現有模式，實現國家利益最大化是處理國內事務的根本出發點和歸宿。

CEPA是中國國內帶有某些國際法特點的政府間的職務協助。在 2005 年 3 月 4 日由中國九個省區和香港、澳門特別行政區簽署的《泛珠三角區域合作框架協定》，該協定與CEPA有相近似的性質，兩者都是政府間關於經濟合作的協定。從法理上分析，政府間訂立經濟合作協定的行為在性質上屬於抽象行政行為，協議所形成的法律關係是一種特殊的職務協助關係。職務協助是指，行政主體在對某一事務無管轄權時，可以依法請求有管轄權行政主體運用職權予以協助的制度。³⁰ 地區間的經濟合作就是相互間提供優惠，一區域對他區域的優惠政策是無管轄權的，通過合作協定的方式請求他方給予協助，因此符合職務協助的定義。CEPA與此界定稍有不同的是，第一，簽訂協定的雙方中一方是中央人民政府，另一方是特區政府，屬於中國兩個地方政府，並不是處於對等地位

的政府；第二，CEPA的法律基礎來源於WTO規則，並受WTO調整和約束的自由貿易區協定，不僅僅是純國內的合作協定。但是事實上，在實現CEPA的具體過程中，仍要具體化到各個省市與香港特區之間的相互優惠政策，即從本質上說仍屬於特殊的職務協助。

職務協定的具體實施，是根據給予優惠地區本地的有效法律、法規和規章的規定來實現的。這些規定可以是在合作協定出台前已經存在的，也可以是在合作協定簽署後，由各地根據協定新制定的法律。在CEPA 達成後，內地諸如北京、上海、長沙、廣東、深圳等地制定了本地相應的法規、規章，更好地在本地實施 CEPA 制定具體的規則。這個也是完全符合一般政府間合作協定的實施規則。這個看似類似於國際法中的“轉化”，但是實質上是國內政府間協議進一步具體細化的過程，沒有改變其為國內規定的性質。

同時，筆者也注意到 CEPA 擁有較強的國際法特點，具體體現在，CEPA 的簽署方為 WTO 的兩個單獨關稅區的政府。CEPA 是在 WTO 框架下建立的，必須完全符合 WTO 對於成員方的規定，受到 WTO 規則的制約。而且，CEPA 中也聲明其是依 WTO 規則而形成的：在 CEPA 第一條開宗明義提到，《安排》的實施與今後修訂的原則是，遵循“一國兩制”的方針；符合世界貿易組織的規則等。WTO 是一個國際組織，國際組織的成員依據組織的章程達成的協議毫無疑問是具有某些國際屬性的。

綜上所述，CEPA從性質上來說是國內一個中央的政府與兩個地方政府(港澳)之間簽訂的區際職務協助協定，CEPA具有以國內法為主的性質，除了一個主權國家之外，其他成員方都是地方政府，同時又含有受國際法約束的特點。也就是說，CEPA相當於國際上通行的自由貿易區，在某種程度上受到WTO規則的調整，要符合WTO多邊貿易規範，並具有國際法上的約束力，對於WTO其他成員產生法律效力。但是，CEPA與自由貿易區也有重要區別。一般自由貿易區協定通常一經簽署就不能隨意更改，而且往往適用於國家與國家之間的協議，如 2014 年 7 月 1 日起開始實施的中國與瑞士和中國與冰島雙邊自貿協定。而 CEPA則遵循“先易後難、逐步推進”的原則，朝着不斷擴充，逐步深化的方向發展。自 2003 年內地與

港澳分別簽署CEPA並於2004年實施以來，作為與CEPA相配套的11個補充協定也相繼簽署並施行，尤其是2013年8月29日CEPA補充協議十分別在香港和澳門簽署，並於2014年1月1日起正式實施。該補充協議是在《安排》及其九個補充協議的基礎上，對港澳進一步擴大開放，包括服務貿易開放、金融合作、貿易投資便利化等內容。³¹這體現了在“一國兩制”的原則和WTO框架下一個國家內部不同獨立關稅區之間的特殊關係和客觀現實。在CEPA的框架下，港澳與內地經貿合作和交流日益密切，尤其是與廣東珠三角的經濟一體化進程步伐在逐步加快。隨着滬港通於2014年11月17日的正式啟動，香港金融管理局隨即取消香港居民每日最多兌換人民幣20,000元的限制，以便利港人參與滬港通和進行各種人民幣金融交易。³²開展“滬港通”下的股票交易將有助於促進香港與內地市場的戰略性融合，推動人民幣國際化和資本專案下可兌換的進程，增加人民幣資本在岸及離岸健康的雙向迴圈，進一步提高香港離岸人民幣市場的流動性，並在過程中鞏固和提升香港作為離岸人民幣業務中心的地位。這意味着香港將再次成為連接內地與世界的橋樑，發揮其作為國際金融中心的重要作用，促使中國資本市場形成新的合力。³³

實際上，CEPA的最終目標是將內地和港澳經濟和金融發展融為一體，將其逐步打造成為“共同市場”的階段，加之，港珠澳大橋將於2017年建成並通車運行，達致珠三角區域內人流、物流、資金流和資訊流暢通地雙向自由流動，實現區域內生產要素和社會資源的最優配置。³⁴

三、CEPA 框架下原產地規則及其相關問題完善思考

自貿區只是在組成此區域的成員方之間消除關稅或其他貿易限制措施，在地區內實行貿易自由化，其成員方各自實行不同的關稅和貿易政策，對於區域外的國家繼續保持通商主權以及通商政策方面的自由。故在區域內，制定統一的原產地規則至關重要。

(一) CEPA 中原產地規則的規定及實施

原產地規則是指各國用於確定進口產品最初生產地點的法律、法規和行政措施。³⁵原產地規則往往同反傾銷等問題聯繫在一起，因此在國際貿易中發揮着重要作用。CEPA對原產地證的簽發作了原則性的規定，即為了保證貨物貿易優惠措施的實施，雙方將加強和擴大行政互助的內容和範圍，包括制訂和實施嚴格的原產地證簽發程序，建立檢查監督機制，實行兩地發證和監督機關聯網、電子資料交換等措施。

為了使原產地認定標準落到實處，在CEPA附件二對享受零關稅的香港產品作了規定，確定了原產地規則的基本原則：“二、一方直接從另一方進口的在《安排》下實行零關稅的貨物，應根據下列原則確定其原產地：(一)完全在一方獲得的貨物，其原產地為該方。(二)非完全在一方獲得的貨物，只有在該方進行了實質性加工的，其原產地才可認定為該方。”即，在CEPA中確立了兩種原產地標準，完全獲得標準和實質改變標準。在附件二中，對於實質改變標準又細分為製造或加工工序標準、稅號改變標準、從價百分比標準、其他標準及混合標準。

CEPA中的原產地規則中實質性改變規則具有其獨特之處，主要表現為：

其一，CEPA實質性改變規則是以加工工序標準為主的。加工工序標準指在一方境內進行賦予加工後所得貨物基本特徵的主要製造或加工工序。這一標準不僅要求產品要在一方境內加工，而且要求要通過此次加工取得產品主要特徵。香港進出口貿易中，佔重要比例的貨物是紡織品及服裝、首飾珠寶、化妝品等。³⁶在這種情況下，以加工工序作為原產地的主要的原產地標準，可以鼓勵更多的製造商到香港來投資開工廠，引進更多先進的加工技術，促進香港製造業的蓬勃發展。

其二，CEPA實質改變標準多樣化。在烏拉圭回合多邊貿易談判達成的《原產地規則協定》，其中規定了三種“實質性改變”的標準：稅目改變標準、從價百分比標準和加工工序標準。世界上各國主要利用的是前兩種標準，例如歐盟、日本、韓國等多數國家主要以稅則歸類改變為標準；澳大利亞、加拿大等一些國家採用從價百分比標準。³⁷對於NAFTA，所含

進口成分的稅則號與最終產品的稅則號不同，才被視為產自於北美地區，在某些情況下，對含有進口成分的產品同時規定了百分比標準。³⁸ 從上述國家和地區的原產地原則來看，CEPA中的 5 種規定可以稱得上是考慮周全、完備，為香港進行零關稅進口提供了多種途徑，擴大可涉及的貨物範圍。

CEPA在頭三年的實施中，完全遵守CEPA附件一第 3 條的規定，內地自 2004 年 1 月 1 日起分階段對原產香港的進口貨物實行零關稅，即對於原產地為香港的貨物分為四階段逐步實現零關稅。CEPA第一階段，內地對原產自香港的 273 種貨物實行了零關稅；在 2005 年 1 月 1 日始的第二階段，實行零關稅的貨物達到了 1,087 種；從 2006 年 1 月 1 日起的第三階段，1,370 項香港原產的貨物進口到內地都實行零關稅，並且在CEPA補充協議二中，進一步完善了“實質性加工”的標準，當原 5 種標準仍不能確認原產地時，經雙方一致同意，可採用附加條件(如品牌要求等)；2006 年 6 月 29 日公佈的CEPA補充協議三中，零關稅產品再次提升到 1,407 項，也就是第四階段零關稅貨物又增加了 37 項。至 2006 年 5 月 31 日，貨物出口總值超過 46 億港元。³⁹ 自 2007 年 1 月 1 日起，享受CEPA零關稅優惠的香港原產貨物由 2004 年的 273 種增加到 1,449 種。⁴⁰ 但是，以加工貿易方式進口的貨物不包括在此優惠範圍內。⁴¹

(二) CEPA 在原產地規則實施中所引發的法律問題

概括起來，CEPA 項下進口貨物的原產地認定標準主要有“完全獲得標準”和“實質性改變標準”。後者又可分為：“製造或加工工序”、“稅(目)號改變”、“增值百分比(30%)”、“混合標準”和“其他標準”等模式；在原產地證明種類上，只有原產地證書一種，顯得不夠靈活和多樣化。上述原產地規則在某些方面已不合時宜，亟需作出調整和適時改進。具體來說，主要體現在以下三個方面：

1. 關於原產地規則的認定標準存在的不足

如前所述，CEPA對原產地的確定有 2 條原則，並作了進一步的解釋，但這些原則存在如下問題：第一，對於貨物等加工的工序規定過於簡單化，在實踐

中可能變得捉摸不定。在對“完全在一方獲得的貨物”的解釋中，對於貨物的很多規定顯得較為簡單，大多均僅涉及了原材料或者第一道工序，如果在應對一些涉及非常複雜的養殖或生產的問題時，即便結合具體的原產地標準表，可能也不能夠很好的起到作用。例如，《香港CEPA原產地規則執行規定》第 4 條規定“完全在香港獲得的貨物”在動物方面指“在該方出生並飼養的活動物”，而在植物或植物產品方面僅僅指“在香港收穫或採集的植物或植物產品”。在實踐中，可能會有在內地生長的植物運抵香港，在香港收穫後將原產地定為香港，而其實此植物在內地生長，真正的產地應該是內地。香港是一個自由港，進口貨物一般不須繳付關稅，須繳稅的僅酒類、煙草、碳氫油類及甲醇。⁴² 而內地則對進口貨物普遍徵收高低不同的關稅，CEPA規定的原產地規則的作用主要是為了使香港進口到內地的貨物可以享受比最惠國待遇更優惠的關稅待遇，因此該原產地規則針對的是香港生產商。隨着內地與香港在貿易領域的進一步開放，今後享受零關稅優惠的原產港澳貨物種類會進一步增加，遇到的問題勢必更加複雜，可能會產生一些“規避”現象，CEPA在此方面的規定應該更加具體，避免此類情況的產生。

另外，附件 2 第 2 條第(二)款中所指的“實質性加工”，第 5 條中對此作了五種標準，其中第一種“‘製造或加工工序’是指在一方境內進行賦予加工後所得貨物基本特徵的主要製造或加工工序。”該定義中，三個修飾製造或加工工序的定語確定了實質性加工的三個特點：①在一方境內進行；②賦予加工後所得貨物基本特徵；③主要的。在這三個特點之中，確定第二、三個特徵比較困難。當代社會的產品製造、加工越來越複雜，某一產品往往要經過多道工序才能最終完成，要確定哪一道工序才是“賦予貨物基本特徵的”、“主要的”工序並非易事。並且，特點中的“主要”是形容整個貨物的加工工序還是形容“賦予加工後的貨物基本特徵”的加工工序，此兩種情況在實踐中會有所衝突。香港出口貿易中主要貨品是機械器具、通訊器具、紡織品以及珠寶製品⁴³，其中機械器具、通訊器具和珠寶製品大多是採用進口原來在香港進行組裝加工的方式獲得香港原產地屬

性的。例如鐘錶業，香港沒有錶芯製造，錶芯是進口的，而對於手錶的製造而言，錶芯能賦予加工後貨物(手錶)的基本特徵。那麼該手錶的原產地按照“製造或加工工序”標準，主要工序應當是錶芯的製造工序，還是將錶芯簡單安裝到錶殼中的裝配工序呢？其他如通訊器具也存在着同樣的難題。

第二，程序上過於繁瑣，耗時費力，週期較長。截至2006年12月底，香港發證機構共收到原產地證書申請19,765份，簽發了19,033份原產地證書，2006年，內地進口香港零關稅貨物貨值為4.4億美元，免稅關稅人民幣3.2億元。⁴⁴但這個數位遠沒有達到理想目標，據預期的估計，每年至少可節省7-8億元以上關稅。之所以出現問題主要是由於CEPA對貨物的原產地證明有一套嚴格的簽發和核查程序，需要多個工作日，還需要由指定律師機構驗證，其手續費成本不菲，某些標準的設計過於複雜，導致進口商在證明其貨物滿足原產地要求時必須為此提供大量證明材料。例如為了證明滿足從價百分比的標準，進口商必須提供大量的材料，例如由註冊會計師出具的審計報告等，來證明其在計算公式中的各項價值的實際數額。由於各項價值的資料還會隨着市場供需關係的變化而變動，進口商就不得不就每次進口提供材料，即使是相同的貨物。這無疑增加了進口商的貿易成本，導致CEPA實施以來，零關稅政策的效應並不明顯。以廣東江門市為例，CEPA實施以來，CEPA協議中的“零關稅”優惠在江門受到了“冷落”，有15家企業價值逾700萬美元的貨物放棄了超過220萬元的關稅優惠，整整兩個月尚無一宗貨物申報享受“零關稅”優惠。⁴⁵

這些優惠貿易協定項下的進口貨物均沒有提供香港原產地證書，海關只能按照最惠國稅率徵稅。一些進口商雖然從媒體、海關對外宣傳等途徑對CEPA有所瞭解，但是沒有申請香港原產地證書，放棄享受“零關稅”，原因在於考慮到貨物數量小、貨值低、而申請原產地證書需要一定時間。對於小額進口商而言，零關稅優惠有限，由於怕麻煩寧可繳稅進口。一些廠商生產急需產品，而申請香港原產地證書審批時間較長，只得被迫放棄零關稅待遇。

在澳門，生產商申請原產地證書，必須提供生產

工序等相關材料，填妥申請表，需支付澳門幣70元手續費，並交給澳門經濟局進行資料審核，一般歷時2個工作日，生產商就可以拿到原產地證書，享受出口零關稅的優惠。但也有放棄零關稅的情況，如有100件商品要出口到香港和內地，其中，5件發往內地。生產商不會應5件商品而向澳門經濟局申請核發原產地證書。⁴⁶在這種情況下，有關廠商會放棄出口零關稅的優惠。儘管手續並不複雜，但還是要耽擱幾天時間並支付相應的費用。

鑒於上述情況，為了使關稅優惠政策真正落到實處，不至於在某些地方受到“冷落”，有必要對CEPA具體制度上的設計作出適當的修改和調整，盡可能使原產地規則的認定標準具體化、規範化，便於實際操作。同時內地與港澳三地的主管部門要通力協作，步調一致，在研究制定和執行規範貨物產地來源相關配套制度時應多為生產企業着想，力求做到簡化程序，縮短審批時間，減輕費用負擔，提高辦事效率，尤其是對於某些中小企業，面臨一批出口數量有限的商品，只要該廠商提供了審核所需的完整資料，應實行減半收取手續費，並採取當天審核即可拿到原產地證書的簡易程序。

2. 原產地規則引發傾銷問題及相應的解決方式

作為自由港，香港對來自內地其他國家和地區的產品既沒有關稅限制，也沒有反補貼、反傾銷政策，這就使內地面臨協力廠商的傾銷商品通過香港湧入內地市場，對內地相關產業造成損害的危險。也許上文所提數10億港元對於香港總的貨物出口總值來說只是一小部分，但是，零關稅帶來的利益誘惑卻會使一些出口商試圖以非法手段利用這一契機進行傾銷。

根據國際通行的規定，傾銷是指進口產品不僅對本國生產同類或相競爭產品的企業造成了損害、損害威脅或實質性阻礙了這類企業的建立，而且還是以低於正常價值的價格進行銷售。⁴⁷

香港CEPA第7條規定：雙方承諾一方將不對原產於另一方的進口貨物採取反傾銷措施。即，CEPA完全排除了在WTO規則中所強調的一項措施，這與各個國家紛紛用反傾銷來保護本國企業大相徑庭。CEPA第7條是與其第4條緊密相連的。第4條規定，雙方同意《中國加入世界貿易組織議定書》第15條

的內容不再適用於內地與香港之間的貿易。即在中國內地加入WTO十五年後，香港仍給予內地以非市場經濟的待遇。這樣將有助於中國的強項產品通過在香港進行部分加工，以“香港製造”的名義出口，從而得以排除外國可能對中國採取的歧視性反傾銷措施。⁴⁸而香港的製造業以加工為主，並且產品數量對於內地來說佔份額很少，很難對內地市場造成傾銷影響。鑒於以上兩方面的理由，CEPA排除了雙方間的反傾銷措施。

但是，外國出口商同樣可以利用這一口徑進入中國內地市場進行傾銷。而進行傾銷的途徑就是尋找CEPA“原產地規則”中的漏洞。這不得不再次審視已相對完善的原產地規則中的實質改變規則。

對於製造或加工工序這一項標準，共有兩個條件：①在一方境內完成；②賦予貨物基本特徵的主要工序。對於第二點的認定存在一定的模糊性，何謂“基本特徵”？何謂“主要”工序？現代社會生產分工越來越細，在所有工序中確定一項為構成其基本特徵的步驟，這是較為困難的。因為一個基本特徵很有可能是由數項工序來完成，每一個工序單獨並不能實現基本特徵，在這種情況下，以其中任何一個工序來認定都是有失偏頗的。在這種範圍界限模糊的情形下，其他國家的進口商就有可能趁虛而入。

對於“從價百分比”標準，企業要提供完備的財務資料，包括原料價格、組合零件、勞工成本和產品開發支出價值。但對於前三者，CEPA中都沒有給出確切的定義及適用範圍。特別是其中的勞工成本的計算，對於這個概念可有不同的理解，彈性餘地較大。企業完全可以通過控制這項支出來達到30%的要求。這又給傾銷提供了可乘之機。

通過以上存在問題的分析可以發現，內地與港澳自貿區的原產地規則與發達國家相比仍不夠成熟，需要作出相應的改進和完善，為此，筆者提出如下建議。

其一，在原有基礎上，對現行CEPA原產地規則進行適當調整，並制訂更詳細而更具有可操作性的規則。與歐美發達國家相比，CEPA中有關原產地規則過於簡單，這在一定程度上限制原產地規則發揮其應有的效應。由於澳門CEPA原產地規則是以香港CEPA原產地規則為基本格局或藍本制定的，相似之處比比

皆是，儘管前者在制定過程中澳門製造業和貿易的特點；後者參考了WTO協調非優惠原產地規則、北美自貿區(NAFTA)原產地規則、歐盟原產地規則等。⁴⁹但總體上還是過於雷同和簡單，而不是過於複雜。當務之急是要改變CEPA原產地規則過於簡單的做法，針對一些特殊的高新技術行業(電子元器件、通訊產品、電子電腦、醫藥核心成分等產品)，應制定更嚴格的有利於這些行業和產品結構的特定原產地標準，通過提高區域價值成分或增加技術含量的加工工序要求，使得外商投資的高新技術企業加大對內地和港澳的投資層次，從而促進這些行業的發展。

其二，在“實質性加工”的主要認定標準中，除了上述兩種之外，就是“稅號改變標準”。的確，對於香港相對發達的加工出口業來說，“製造或加工工序”標準較合適，但由於定義不夠明確而缺乏可實施性，因此可以考慮把“稅號改變標準”作為主要標準。作為世界大多數國家比較青睞的一種標準，“稅號改變標準”指非一方原產材料經過在該方境內加工生產後，所得產品在《商品名稱及編碼協調制度》中四位數級的稅目歸類發生了變化，且不再在該方以外的國家或地區進行任何改變四位元數級的稅目歸類的生產、加工或製造。從此概念中不難看出，實施方便，製造商只要從稅目歸類表就可以得知是否符合優惠待遇，而且如此一目了然的操作也避免了其他地區的商家妄圖利用CEPA為自己謀利。而在CEPA附件二的清單中，273項貨物中只有46項為“稅號改變標準”，20%都未達到。可見在這一部分存在很大隱患。而現在CEPA四個階段的零關稅開放已全部結束，所以，只能在現有的相關貨物上進行改動，以期能逐漸轉為以“稅號改變標準”為主，與國際同步，共同抵抗傾銷問題。

其三，加強內地與香港監管部門的合作。2006年10月31日全國人大常委會通過了《關於授權香港特別行政區對深圳灣口岸港方口岸區實施管轄的決定》，在深圳開始實行“一地兩檢”制度。“一地兩檢”制度指內地與香港雙方監查人員在同一口岸分別對出入境人員進行檢查。這一制度對於CEPA原產地原則的實施也大有裨益，雙方可以更密切協作、共同審查過境物品是否符合原產地原則。但同時，筆者

也注意到這個決定非常簡單，究竟雙方如何在檢查過程中進行進一步地磨合，在出現分歧時如何解決？為此，應該再制定更具體可行的細則規定來彌補這一缺憾，便利內地與香港監管部門之間的緊密協作。

內地自澳門進口貨物設立預檢制度。澳門 CEPA 補充協議第八第 5 條規定：雙方同意進一步加強商品檢驗、動植物檢驗檢疫、食品安全、衛生檢疫、認證認可及標準化管理領域的合作，鼓勵內地符合資格的專業檢驗檢疫機構在澳門設立分支機構，加強與澳門政府現有化驗所的技术合作。為支持澳門經濟適度多元發展，國家質檢總局對澳門輸往內地的傳統食品、葡萄酒等商品在准入條件、檢驗檢測和通關方面給予便利措施，指定珠海出入境檢驗檢疫局對進口澳門產品實施預檢。

其四，趨利弊害，嚴格把好原產地審查關。在 CEPA 實施過程中，應密切監控自由貿易區可能給內地帶來的負面影響，要建立一個行之有效的預警機制，防範和化解風險的能力，包括重視收集相關資訊，及時回饋，建立與內地各個行業協會的溝通機制，合理運用好原產地規則和 CEPA 的保障措​​施，力求在保障港澳特區利益的同時，也要使得內地免受傾銷之苦。

其五，對於出現第三國傾銷後的補救措施。第三國利用內地與港澳之間的互惠政策，傾銷到內地，將會對港澳在內地的貨物市場有所影響，損害港澳方的利益。《關於執行 1994 年關貿總協定第六條的協議》(《反傾銷協議》)第 14 條規定了代表第三國的反傾銷行動，即由於出口國對進口國的傾銷而使第三國的國內產業產生損害，在第三國的申請下，進口國可以代為採取行動。同時，第三國應向進口國提供幫助，以使後者獲得充分證據。從這項規定中，可看出第三國與進口國間關係密切，因此適合用於區域貿易間的合作。但中國 2004 年修訂的《對外貿易法》第八章的對外貿易救濟涉及的代表第三國反傾銷的規定中，沒有包括中國作為進口國的情況。這一疏漏使在 CEPA 體系下發生傾銷問題時，內地與港澳的合作沒有法律上的保障。因此，應該在《對外貿易法》中加入中國作為進口國所承擔的第三國反傾銷義務，保障港澳企業在受到損害時啟動該程序的申請權。

3. CEPA 原產地證書制度較為單一，與國際上原產地規則趨於多元態勢不相吻合

無論是內地與香港的 CEPA，還是內地與澳門的 CEPA，在原產地證明種類上，均採用原產地證書制度，而缺乏企業自主聲明原產地模式。實際上，中國內地早期與發展中國家簽訂的協定中僅適用政府授權機構簽發的原產地證書。2008 年底實施的中國—新西蘭自貿區原產地規則增加了原產地聲明的適用。這就意味着原產地聲明不需要政府授權機構簽發，貨物的生產商、製造商、供應商和出口商均可自行作出證明。這種原產地聲明顯然節約了貨物出口的時間成本和費用，更有利於鼓勵有關出口商和進口商利用該規則，增加區域成分含量。⁵⁰

2014 年 7 月 1 日實施的中國—瑞士自貿協定，在原產地實施程序方面，中瑞兩國作出了最大程度的讓步來加強兩國的貿易往來。首先，兩國同意通過企業自主聲明的模式，同意放寬原產地聲明格式和簽章有關要求。這表明瑞士自中新自貿協定之後第二個通過中瑞《協定》允許中國企業自主聲明原產地的國家。瑞士是首個正式允許中國企業實施原產地聲明制度的歐洲自由交易夥伴國。原產地聲明作為一種新的原產地證據文件，是由獲得原產地聲明人資格的企業自主聲明出口產品的原產地，其法律地位等同於原產地證書，也是出口貨物在進口國享受優惠關稅待遇的憑證。例如，淄博永華陶瓷有限公司等 7 家山東省出口企業首批通過國家質檢總局核准，獲得中瑞自貿區原產地聲明人資格。與此同時，沒有取得原產地聲明人資格的企業應主動申領優惠原產地證書。優惠原產地證書是中國出口企業在進口國享受優惠關稅待遇的憑證，對瑞貿易企業有必要及時前往出入境檢驗檢疫機構申領中國—瑞士自貿區優惠原產地證書，享受瑞士進口零關稅待遇。對於《協定》生效後已從中國啟運的尚未抵達瑞士而在途中以及中轉貨物，一旦貨物出口後，即可在 2014 年 12 月 31 日前申請補發有關原產地證書。⁵¹ 其次，兩國同意建立原產地聲明電子資訊交換系統，並同意相互提供聲明序號，加強風險管理。可見，在原產地種類上，中國已經由原來的一種模式逐步向兩種模式並行發展，這在很大程度上彌補了原產地證書單一性的不足與缺陷，讓進出口廠商

有更多的選擇權。⁵²

相比之下，中國內地與港澳的CEPA在原產地規則方面存在明顯的缺失，向有關部門申請獲得原產地證書程序繁瑣，耗時費力，尤其是對小批量的時令商品出口季節性強，往往為了快速出口，出口商寧願放棄零關稅優惠，使得CEPA安排的初衷打了折扣。依筆者看來，似乎可以考慮先修改和充實原產地規則，增列由出口商自行認證，將直接向其客戶出示，提供原產地證明，使得出口商出口的貨物在進口所在地享受零關稅優惠待遇。與此同時，建議申報的出口商需要在受惠所在地(內地或港澳)的主管機構註冊，從而方便出口後的管理。也就是說，內地和港澳三地需要建立一個互通互聯的註冊出口商的電子檔案和中心資料庫，受惠所在地已登記註冊的出口商都會被錄入該資料庫之中。在海關申報前，進口商可以免費查閱其出口商是否屬於受惠所在地的註冊企業。這樣做的好處在於，促使出口商所在地的權威機構減少原產地證明的繁瑣程序，重新聚集其資源來應對涉及原產地證明的欺詐和濫用行為。⁵³

四、CEPA 爭議解決機制存在的問題及解決方式

根據 CEPA 有關機構安排的規定(第 19 條)由於雙方高層代表或者指定的聯合指導委員會，其職能之一就是解決 CEPA 執行過程中可能產生的爭議。而解決爭議的方法是本着友好合作的精神，採取協商一致的方式作出決定。根據這一規定可以看出，有關 CEPA 的惟一解決爭議的方式就是通過該委員會協商。

CEPA 的簽署方為中央人民政府和香港、澳門特區政府，而不涉及自然人與企業。那麼，當這些私主體之間產生爭議時，該如何解決呢？是否仍是由聯合指導委員會來協調處理？這樣的處理結果是否具有約束力呢？其裁決是否為終局性的？如果一方當事人訴至法院，另一方請求該委員會解決，哪個方式具有優先效力？即使允許當事人向兩地法院提起訴訟，那麼該法院管轄的依據是甚麼？應當由那個法院來行使管轄權，在有關當事人向法院起訴前，是否由

該委員會作出起訴前的前置程序。這些疑問在 CEPA 規定中都沒有現成的明確答案。

因此，CEPA 必須有完善的爭議解決體制，而不能只通過協商的方式解決問題。現有兩種已存的爭議解決方式可在 CEPA 下適用。

第一，可以WTO下的爭端解決機制為範例。但在CEPA體系下不可以直接適用，原因有二：①WTO下的爭端解決要權衡的是發達國家與發展中國家之間的利益關係，而中國內地與香港、澳門同屬於一個主權國家內，其基本利益是共同的，要進行調和的只是雙方貿易中的個案公平問題。②爭端解決機制最終的制裁手段是報復。通常是用於國與國之間的貿易領域。試想，如果在內地與香港和澳門之間適用這一制度，CEPA協議作為一項兩個地區間的區域一體化的作用又何在？由此可見，雖然CEPA屬於WTO體系內，但是不能直接適用WTO內的爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)系統。但筆者認為，其中的專家組的設置還是值得CEPA參照和效仿的。例如，由獨立的協力廠商介入，成立奇數的專家組解決爭議，並設定事了案解的期限，而不能久拖不決。

第二，用盡當地救濟手段，適用各法域的法律進行裁判。在這種方式下，由於內地與香港和澳門之間有相互認可與執行民商事判決和仲裁裁決等一系列的司法協助的安排，所以兩地私人間糾紛的裁判等在某些領域可以獲得對方的認可與執行並得以妥善解決。但是，如果當事人是對於 CEPA 協議中的某些規定產生歧義，法院是否有權解釋 CEPA 呢？筆者認為，法院是沒有這項權力的。因為 CEPA 是三地政府間的一項協議，而內地最高人民法院的解釋權是針對國內的法律，CEPA 並不屬於其範圍之內。基於這一點理由，不能依靠法院來解決 CEPA 下的爭議問題。但是，從維護中央的權威出發，不妨由全國人大常委會授權，建立一個由內地和港澳三方代表參加的專門委員會來解釋和適用法律。

當然，有一點必須肯定，CEPA 應建立自己獨立的爭議解決體系。從國際層面上看，有不少區域性組織都擁有自己獨特的解決爭議的方式：歐盟是通過司法系統—歐洲法院；NAFTA 是通過政治性與司法性機制並用的方式。中國也有類似的實踐，就是中國一

東盟爭端解決機制，其中規定了啟動爭議仲裁的條件、仲裁的職能、程序、執行等一系列的規定。

依筆者之見，CEPA 爭議解決體系要吸收 WTO 和中國—東盟各自規定中的優勢和長處。依照 WTO 的模式，CEPA 應建立爭端解決的專門機構，規定專家組的組成人員的資歷、解決爭議的期限、程序。這些程序性的規定使 CEPA 下的問題解決更有權威性。同時，依照中國—東盟的模式，較強調前期的雙方間磋商、調解的過程。由於 CEPA 是雙方協議，當然要以協商為主，給雙方提供友好解決爭議的可能。而且中國—東盟模式適用的是仲裁解決方式，這又是一種緩和當事人間對立的良方。所以，CEPA 的爭議解決方式應該綜合兩者，以規定期限內雙方友好協商破裂為前提，啟動仲裁程序，爭端解決專門機構選擇專家組成員，始得仲裁。對於裁決作出後的執行，如果不能在合理期限內完成，則應該仲裁庭與雙方當事人共同協商達成新的調整協議。

總的來說，有關 CEPA 中爭端解決機制仍有很大的改進和發展空間，雙方當事人既可以通過協商解決爭議，也可以通過政府協商求得解決。有關個人和政府之間的爭端，應當用盡當地救濟手段和途徑。同時，待時機成熟或條件具備時，應私人請求，允許成立爭端解決專家組來解決爭議。現實情況表明，有些爭議案件往往捨近求遠，到國外尋求解決。以澳門為例，由於澳門的民商事律師大多為土生葡人，他們通常傾向於到葡萄牙或英美進行訴訟，導致民商事案件很少採取多元化爭端解決機制。這種局面理應逐步得到改變，而 CEPA 中有關爭端解決機制亟需日臻完善也是至關重要的。

五、結束語

依筆者看來，解決上述問題是 CEPA 正常有效實施的重中之重。當其妥善解決之時，CEPA 對於三地的經貿投資的作用將會得到更充分的發揮，釋放更大的能量。實際上，CEPA 及其 11 個補充協議的有效實施，為內地與港澳工商界提供了新方向和商機，為港澳經濟發展注入了新活力，為澳門經濟適度多元化奠

定了基礎，創造了有利的條件。但是，對於貨物貿易，港澳進口到內地的貨物所佔內地出口份額並不大，CEPA 的作用相對有限。

但隨着關於內地在廣東與香港和澳門基本實現服務貿易自由化的兩份協議於 2014 年 12 月 18 日分別在香港和澳門簽署，並於 2015 年 3 月 1 日起付諸實施。這是在 CEPA 框架下簽署的新協定，也是內地首次參照國際標準，以准入前國民待遇加負面清單的方式制定的自由貿易協定。無論開放的深度還是廣度均超過以往的 CEPA 措施。

這就意味着粵港澳三地開放程度的進一步拓展和服務貿易自由化向深度和廣度方向發展，尤其是金融服務業擴大開放，香港在亞太的金融中心地位更加牢固，滬港通的開閘和營運有助於內地與香港證券市場的進一步融合，為兩地投資者投資股票開闢了道路。新形勢下澳門金融業勢必有了新的發展機遇。以往由於 CEPA 開放服務業的“門檻”過高，澳門企業規模較小，競爭力有限，這是不爭的事實。而澳門補充協議九放寬進入“門檻”，允許澳門銀行分行在橫琴設立分行或法人機構，參與橫琴業務的發展需要，同時，准予其在廣東境內設立社區銀行、村鎮銀行等新型金融機構，拓展經營空間。而 CEPA 升級版補充協議十一，在這方面的功能也將逐漸顯現出來並得到充分有效的發揮。

儘管 CEPA 及其補充協議在實施過程中仍存在一些不盡其人意之處，需要逐步改進，並不斷與時俱進，但是它對於內地和港澳的正面效應始終是佔主導地位，隨着 CEPA 補充協議不斷增多，市場准入門檻的降低，地域和項目限制的逐步放寬，勢必會加速推動港澳與內地經濟的深度融合及經貿合作邁上新的台階，把三地的國際競爭力共同提升到一個新的更高的發展水平。只要把 CEPA 中存在的主要法律問題能夠得到妥善的解決，並加以不斷健全和完善，就勢必有助於進一步促進內地與港澳三地資源整合、產業結構調整、外貿進出口、以及外資投資和相互投資的比重，推進金融服務業的發展，提高服務業的水平和檔次，從而推動和確保三地經濟的可持續協調發展。

註釋：

- 1 厲力：《原產地規則及其在區域貿易安排中適用問題研究》，北京：中國海關出版社，2009年，第204頁。
- 2 同上註，第204頁。
- 3 厲力、劉平、鄭冬陽編著：《原產地規則研究：原理與實踐》，北京：法律出版社，2011年，第120頁。
- 4 劉毅：《CEPA十年效應：港澳比較視角》，載於《澳門研究》，2013年第4期，第80頁。
- 5 中華人民共和國國務院新聞辦公室：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京：人民出版社，2014年，第24頁。
- 6 《CEPA補充協議十，內容呈現三大亮點》，載於新華網：http://news.xinhuanet.com/gaogao/2013-08/31/c_125288236.htm，2013年8月31日。
- 7 同註5，第25頁。
- 8 上述資料是本人與上海社會科學院法學所一行6人於2015年1月27日赴澳門經濟局調研所獲得的材料。
- 9 《十年引5,690萬自由行客》，載於《澳門日報》，2013年8月31日，第A10版。
- 10 同註8。
- 11 《澳門與區域經濟協作發展研究》，澳門：澳門經濟學會，2012年，第29頁。
- 12 同註8。
- 13 同註9。
- 14 同註11，第39頁。
- 15 楊允中：《實現“中國夢”，澳門不能缺席》，載於《澳門研究》，2013年第4期(總第71期)，第76頁。
- 16 《中央支援參與區域經濟合作 香港獲先機》，載於山東商務網：<http://www.shandongbusiness.gov.cn/public/html/news/201402/299218.html>，2014年11月17日。
- 17 同註5。
- 18 《香港與內地簽署CEPA補充協定十 加強經貿合作》，載於泛珠三角合作資訊網：http://www.pprd.org.cn/news/dongtai/201308/t20130830_415527.htm，2014年11月14日。
- 19 《〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉補充協議十簽署》，載於中華人民共和國中央政府網站：http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-08/30/content_2478028.htm，2014年11月17日。
- 20 《〈內地與澳門CEPA關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協定〉在澳門簽署》，載於中華人民共和國商務部網站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201412/20141200838808.shtml>，2014年4月18日。
- 21 《CEPA升級版：粵港基本實現服務貿易自由化協定簽署》，載於鳳凰財經網：http://finance.ifeng.com/a/20141219/13367338_0.shtml，2015年4月20日。
- 22 同註8。
- 23 梁天柱：《澳門“自由行”不盲擴 可優化》，載於《人民日報》(海外版)，2014年1月28日，第3版。
- 24 《受內地反腐影響 澳門博彩業收入首現負增長》，載於新浪網：<http://news.sina.com.cn/c/2015-01-04/090231356909.shtml>，2015年2月13日。
- 25 同註8。
- 26 韓龍、蕭小晶：《論CEPA的法律性質》，載於《河南省政法管理幹部學院學報》，2005年第4期，第110頁。
- 27 同上註，第113頁。
- 28 許楚敬：《內地與香港CEPA的法律定位》，載於《國際經濟法年會論文集》，2006年，第322頁。
- 29 陳曉燕：《論內地與香港CEPA性質的界定——類自由貿易協定的國內區際經貿法律安排》，載於《蘭州學刊》，2005年

第5期(總第146期),第166頁。

³⁰ 葉必豐:《行政法學》,武漢:武漢大學出版社,2003年,第152頁。

³¹ 《CEPA 補充協定十今天在澳門簽署》,載於搜狐網:<http://roll.sohu.com/20130830/n385488201.shtml>,2014年11月15日。

³² 尹世昌:《香港居民兌換人民幣不再有限額》,載於人民網:<http://finance.people.com.cn/bank/BIG5/n/2014/1113/c202331-26012576.html#>,2014年11月16日。

³³ 徐達內:《滬港通,週一見》,載於易網財經:<http://money.163.com/14/1114/12/AB0RRTB000253B0H.htm>,2014年11月16日。

³⁴ 同註11,第39頁。

³⁵ 徐冬根主編:《國際經濟法論》,武漢:武漢大學出版社,2004年,第170頁。

³⁶ 鍾立國:《論CEPA的原產地規則》,載於《河北法學》,2006年第2期,第50頁。

³⁷ 張宗良:《國外原產地規則運用淺析》,載於《商場現代化》,2006年3月(中旬刊)(總第461期),第28頁。

³⁸ 郭燕:《北美自由貿易協定中的原產地規則》,載於《國際貿易》1994年第11期,第15頁。

³⁹ 王友金:《CEPA怎麼了?》,轉引自香港《明報》、《國際經濟法年會論文集》,第342頁。

⁴⁰ 商務部新聞辦公室年終專稿:《2006年內地與港澳通過CEPA實現共贏》,載於中華人民共和國商務部網站:<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/a/200701/20070104300382.html>,2007年3月10日。

⁴¹ 田自安、惠澤華、方明輝編著:《原產地規則與CEPA實用知識手冊》,北京:中國海關出版社,2006年,第76頁。

⁴² 《應課稅品條例》(香港法例第109章),載於香港海關網站:http://sc.info.gov.hk/gb/www.customs.gov.hk/chi/major_dutiable_freeport_c.html,2007年2月10日。

⁴³ 《對外商品貿易統計》附表“2007年1月份按國家/地區及貨品分析的對外商品貿易統計”,載於香港特區政府統計處網站:http://sc.info.gov.hk/gb/www.censtatd.gov.hk/press_release/press_releases_on_statistics/index_tc.jsp?sID=1863&sSUBID=8327&displayMode=D,2007年3月10日。

⁴⁴ 同註31。

⁴⁵ 資料來源於江門市統計局網站:<http://tjj.jiangmen.gov.cn/tjfx/fx0504/zl0443.htm>,2007年3月10日。

⁴⁶ 同註8。

⁴⁷ 同註35,第193頁。

⁴⁸ 王超:《論CEPA下內地與香港之間的反傾銷法律問題》,載於《政法學刊》,2005年第4期,第9頁。

⁴⁹ 同註41,第75、102頁。

⁵⁰ 同註1,第200頁。

⁵¹ 《商務部國際經貿關係司負責人解讀〈中國—瑞士自由貿易協定〉》,載於中國自由貿易區服務網:http://fta.mofcom.gov.cn/article/chinaswitz/chinaswitznews/201308/13095_1.html,2014年4月5日。

⁵² 宋錫祥、馬小茜:《中瑞雙邊自貿協定的特色及其對兩國經貿投資的影響》,載於《海峽法學》,2015年第1期,第39頁。

⁵³ 中華人民共和國商務部編:《國別貿易投資環境報告2014年》,上海:上海人民出版社,2014年,第116-117頁。