

# WTO 視域中的澳門貿易政策

## --以 WTO 2007 及 2013 年澳門貿易政策審議報告為研究對象

易在成<sup>1</sup>

目錄

引言

- 一、整體經濟情況的評價
- 二、整體貿易投資政策之獨立、自由及開放
- 三、關稅及進出口許可管制
- 四、知識產權保護
- 五、政府採購
- 六、稅收政策
- 七、透明度
- 八、競爭政策

結語：《粵港澳大灣區發展規劃綱要》對澳門貿易政策審議的積極作用

## 引言

澳門自 19 世紀以來已是一個自由港，並於 1991 年加入關貿總協定（GATT1947）。世界貿易組織（WTO）在 1995 年成立時，澳門便成為創始會員。自從 1999 年回歸中國以來，澳門作為世貿組織的成員地位沒有改變。在一國兩制下，澳門與內地屬於兩個單獨的關稅區。同時按照《澳門基本法》第 111 條之規定，澳門實行自由貿易政策，貨物、無形財產和資本自由地流動。

貿易政策審議同貿易談判機制以及爭端解決機制是世界貿易組織的三大法律機制，該機制設置的目的是確保各成員的貿易政策及措施與世界貿易組織規則保持一致，加強 WTO 其他成員對被審議成員經貿政策的理解，同時監督、鼓勵成員遵守世界貿易組織規則，增加成員政策措施的透明度和國際貿易的可預測性。成員的審議頻率是因應其在多邊貿易體制下的貿易量而有所不同。澳門的貿易政策審議每六年進行一次，自世貿成立以來，分別於 1994，2001，2007 及 2013 年共進行了四次。

---

<sup>1</sup> 易在成博士 澳門科技大學法學院副教授

貿易政策審議機制還不足以承擔起多邊貿易體制中的“執法”功能，但它對各成員的影響卻不容小覷。有專家將貿易政策審議機構總理事會形象地比喻為“體檢中心”，它定期對有關成員的經濟體制、貿易政策措施進行集體會診、聽取意見。審議結果不僅關乎被審議成員的國際形象，還影響到它與其他成員的貿易往來，甚至可能引發與其他成員間新的貿易爭端。

WTO 的貿易政策審議機制主要是通過建立國際性的資訊共用體制來發揮透明作用的。通過週期性的審議以及制度設計上的“柔性”，大大增強了多邊貿易體系提供資訊的功能。在監督機制作用機理方面，貿易政策審議機制與 WTO 的爭端解決機制不同，爭端解決機制的監督是具有法律約束力的“硬”監督，而貿易政策審議機制的監督是沒有法律約束力的“軟”監督。實際上，與爭端解決機制相比在發揮監督作用方面具有獨特的優勢，這主要表現在“軟”監督與“硬”監督相比，更容易被成員所接受。而爭端解決機制的監督只是針對個案的、偶然的監督，而貿易政策審議報告的監督則更具有一般性和普遍性。而且，由於週期性地對成員的貿易政策進行審議，作為成員貿易政策制定過程中的外部約束力量，不僅影響成員貿易政策制定的國內過程，而且直接影響了成員之間貿易政策協調的國際過程。對成員貿易政策制定的這種效應，也是爭端解決機制所無法比擬的。

基於此，本文對澳門回歸後 WTO 的貿易政策審議機構（TPIB）對澳門已經進行的兩次貿易政策審議的報告進行比較分析（分別是 2007 年和 2013 年），以讓我們更加瞭解 WTO 貿易政策審議機制的功能與特點。對各成員對澳門提出的問題進行系統梳理及分析，以全面認識澳門在融入多邊貿易體制進程中所取得的成績與存在的提升空間。按照正常情況，WTO 應該在今年出台對澳門的第五次貿易政策審議報告，本文在 2019 年澳門第五次貿易政策審議報告即將出台之際，結合 2013 到現在澳門貿易政策一些新的變化及整體經貿發展，本文對即將出台的對澳門的貿易政策審議機制報告中澳門正面評價持樂觀態度。

## 一、回歸後的兩次報告對澳門的整體經濟情況的評價

WTO 在 2007 澳門貿易政策審議報告中對整體經濟的評價中指出：中國澳門已從亞洲金融危機和隨後的非典中恢復過來，在 2001 年至 2005 年期間，澳門經濟以年均 14.5% 的速度增長；2006 年，預計澳門經濟增長將遠高於這一平均水準，可能接近 20%

（實際增長率為 16.6%）。在博彩業的支撐下，旅遊業的快速增長引領了經濟增長。澳門特別行政區貿易和投資政策的總體方向與 2001 年審議時大體相同，但自 2002 年以來，澳門特別行政區一直高度重視博彩業的開放，博彩業現已成為澳門特別行政區經濟的基石。博彩運營商之間的競爭刺激了私人對賭場、酒店度假村和其他旅遊設施的大規模投資，預計這種情況將持續到可預見的未來。同一時期，來自內地的遊客大量增加。2003 年推出的“自由行”放寬了中國內地居民來澳門的簽證限制，使澳門旅遊業得以強勁增長，2000 年至 2006 年間，澳門遊客人數增加了一倍多，超過 2200 萬人次。

在 1997-98 年亞洲金融危機的重創下，經濟在 2000 年因應外部需求而復蘇，然後隨著世界經濟進入急劇衰退而放緩。自那時以來，澳門經濟增長強勁，2002 年 GDP 增長了 10.1%，這是以博彩業和旅遊業的強勁擴張為支撐。2003 年第二季度，除受非典疫情影響暫時經濟下降 3.1% 外，但經濟在下半年出現強勁增長，部分原因是推出了“自由行”，導致 2003 年後幾個月的旅遊業繁榮。因為在基礎設施以及賭場和酒店方面繼續進行了大量投資，旅遊業的擴張一直持續到 2004 年。總的結果是，2004 年澳門 GDP 增長了 28%，令人印象深刻，達到了歷史最高水準。2005 年，實際 GDP 增長較為溫和，為 6.7%。通貨膨脹率從 2004 年的 1% 上升到 2005 年的 4.4%，這也反映了經濟增長的總體速度。

澳門幣仍然與香港元掛鉤，因此間接地與美國元掛鉤。這意味著，澳門的利率主要由美國聯邦儲備委員會（federal reserve）決定，而不是由澳門金融管理局（monetary authority）決定。貨幣發行局（currency board）安排是支持聯繫匯率的基本貨幣機制，確保貨幣負債得到充分支持。截至 2005 年底，澳門外匯儲備為 6.7 億美元，2000 年底為 3.3 億美元，約占貨幣基礎的九倍，占 2005 的商品和服務進口總值的 11.8 個月。

《基本法》要求澳門特別行政區政府努力實現財政收支平衡，在貿易政策審查期間，澳門特別行政區政府一直維持預算盈餘，主要以博彩業收入為基礎。財政狀況得益於近年來蓬勃發展的經濟；2001 年至 2005 年間，博彩業收入增長了兩倍。

中國澳門經濟嚴重依賴外部因素。2005 年，商品和服務出口相當於國內生產總值的 96%。博彩業和相關旅遊服務業是經濟的核心，2005 年博彩業總收入占 GDP 的 49%，2006 年博彩業直接稅占政府收入的 75%。2001 年至 2004 年期間，外國直接投資流入中國澳門的資金增加了兩倍多，娛樂和博彩業的資金增加了近兩倍；2006 年及以後將大幅

增加。外國投資者青睞的產業在博彩業、酒店和會展業，跟回歸前的外國投資相比，量質齊升。

WTO 在澳門 2013 年貿易政策審議報告中評價澳門仍然是一個開放的經濟體，實行零關稅，幾乎沒有限制。在該貿易政策審議報告所述期間（2007-2012 年），澳門經濟實現了強勁增長，大部分年份（2008 年和 2009 年除外）的 GDP 增長率都是兩位數。增長主要是服務出口，特別是旅遊業，包括博彩業。自 2002 年該行業開放以來，運營商已經刺激了旅遊業的繁榮：2011 年，旅遊業出口額從 2004 年的 75 億美元增至 380 億美元，外商投資博彩特許公司 2004 開始運營是一個重要經濟增長的推動因素，博彩業自由化的 2002 年為 43 億美元。隨著 2004 年後《內地與澳門更緊密經貿關係安排》（CEPA）協議的實施中對“自由行”的推動，越來越多的遊客來自內地。

2013 報告指出澳門經濟嚴重依賴貿易。2011 年，貿易（貨物進出口和服務業）約相當於 GDP 的 160%。澳門特別行政區設有經常帳戶強勁的服務出口帶來的順差，而商品貿易逆差則反映出製造業的持續萎縮。在 2013 貿易政策審查期間，商品出口下降了 65%。對澳門特區的外國直接投資有一半是在博彩業，而零售業和批發業是第二大收入來源。

2013 年對澳門貿易政策審查期間，澳門特區的經濟更加以服務業為導向。2011 年，服務業約占國內生產總值和就業的 90%；博彩業占 45%。占 GDP 和就業的 20%。博彩直接稅約占 80% 政府收入，使政府能夠保持財政盈餘，從而繼續改善基礎設施。澳門特區已成為世界領先的博彩目的地。政府正努力維持博彩業的健康發展，做出了幾項決定來規範產業擴張。

經濟的快速增長和博彩業的主導地位已經上升，這對土地和勞動力價格產生壓力。澳門特別行政區的貨幣澳門元是釘住的香港元，因此間接地對美國元，因此在審查期間，澳門元對澳門特別行政區主要貿易夥伴的貨幣貶值，包括中國內地。因此，澳門特區不得不為進口支付更多的費用。綜合消費物價指數通貨膨脹，一直在增加。

當地要素價格飆升損害了非博彩行業的競爭力，包括製造業。儘管澳門特區是一個自由港，貨物以零關稅進入，而且很少邊境措施方面，製造業繼續萎縮主要是因為由於領土面積小，人口少，生產成本高。製造業對 GDP 的貢獻從 2007 年為 2.9%，2011 年為 0.7%，占總就業的比重從 7.1% 下降到 3.9%。

政府使經濟多樣化的努力包括促進非博彩服務，如會展、文化創意產業、中藥、商貿服務（即進出口服務）。區域合作（如與中國廣東省的合作）將是澳門特別行政區克服制約、提高競爭力的重要管道。

政府採取了許多措施來培育有吸引力的企業例如，降低企業成本的措施包括維持簡單的稅收結構和低水準的行政收費，以及開放電信市場。它還採取措施，在公用事業部門引入競爭滿足對電力的需求越來越大，其中大部分需要進口，政府擬推進電力市場的“部分自由化”。根據續簽的特許權合同與 2010 年簽署的現有電力供應商，政府可能決定何時開放。

WTO 各成員讚揚中國澳門是一個開放的經濟體，幾乎沒有貿易和投資限制。因此，貿易，特別是服務出口，促進了經濟的快速增長，使人均國內生產總值顯著增加，失業率低，財政狀況良好。

綜上，WTO 在 2007 年及 2013 年的兩個貿易政策審議機制中對澳門總體經濟發展與增長是持可能及樂觀的態度的，在即將出台的 2019 澳門貿易政策審議報告中，這種態度應該轉向謹慎的樂觀，因為從 2013 到 2018 年的 GDP 數據來看，增速已經放緩甚至下降，從統計數據看，2013 年 GDP 增速還是 11.2%，維持在高速，但 2014 年開始小幅度負增長（-1.2%），2015 年甚至是斷崖式下降（-21.5%），可謂一日入冬，2016 年開始回暖（-0.86%），2017（9.7%）2018（4.71%）澳門經回到春天裏，但跟 2013 年報告中多年維持兩位數的增長的還是不可同日而語。

## 二、整體貿易投資政策之獨立、自由及開放

WTO 貿易政策審議機構對澳門宏觀投資貿易政策還是持肯定態度。在 2007 年澳門貿易政策審議報告中 WTO 指出：根據“一國兩制”的原則，《澳門特別行政區基本法》賦予澳門特別行政區在經濟事務包括對外貿易關係方面的高度自治權。在該貿易政策審查期間，澳門的體制和政策框架基本面保持不變。自 2001 年以來，貿易政策的主要變化是在 2004 年實施了一項自由貿易協定，即《內地與澳門更緊密經貿關係安排》（CEPA），該協議的目標是通過商品和服務貿易自由化，發展共同的經濟繁榮與發展。澳門特區出口的服務多於商品，並主要向鄰近的廣東省珠江三角洲地區（而非製造業）出售服務，這更有效地利用 CEPA 服務條款規定的中國市場優惠准入。其時，相比較於澳門，中國

內地的貿易和投資體制仍然相對開放。總體而言，澳門繼續依靠市場力量來決定製造業的資源配置，然而，製造業目前只 GDP 的 5%。澳門政府通過打造吸引外國投資和保持對投資者有利的營商環境，對實現經濟多樣化的發揮了關鍵性作用。

在 2013 年 WTO 的澳門貿易政策審議報告中，WTO 指出：根據《澳門特別行政區基本法》，澳門特別行政區仍保持自由港地位，奉行自由貿易政策，保障貨物、資本及無形資產的自由流動。促進經濟多樣化和加強區域合作仍是政府的優先事項及首要任務。與中國內地的 CEPA 協議被認為為澳門特區未來發展奠定了良好的基礎，CEPA 包括三個部分：貨物貿易、服務貿易和投資便利化。到目前為止，CEPA 對澳門特區經濟的最大影響是透過針對內地居民的“自由行”：放寬內地旅行簽證限制中國人使到澳門特別行政區旅遊的人數強勁增長。儘管迄今為止取得的成功還是有限，澳門政府試圖利用 CEPA 提供的資源和機會來鼓勵製造商將新的產業帶入澳門。澳門以前的紡織產業自 WTO《紡織品和服裝協定》簽署以來，服裝製造業持續萎縮。當局的數據顯示 CEPA 培育了一些“新”製造業，如食品和咖啡加工。澳門特區出口的服務多於商品，服務業有可能向鄰近的廣東省珠江三角洲地區出售服務，比之於製造業，服務業將根據 ceпа 的服務條款更有效地利用該協議進入中國內地市場。

2019 年澳門貿易政策審議報告出台之前，澳門在深化區域經濟合作方面有一個重大的舉措，這就是 2019 年 2 月中國政府出台的《粵港澳大灣區建設規劃綱要》，在對澳門的空間佈局上擬建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，促進經濟適度多元發展，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。該《綱要》出台，會對澳門的貿易政策產生積極正面的影響，從整體上看該《規劃》還是一個政策性的檔，需要與區域合作的歷史規則，比如 CEPA 規則的對接與銜接。

WTO 在上述兩次貿易政策審議中對於澳門奉行的投資貿易開放及自由化的總體貿易政策還是持非常肯定的態度，這種肯定的態度本文預期在即將出台的 2019 澳門貿易政策審議報告中不會有大的變化，因為自 2013 年審查以來，澳門的投資貿易政策和商業環境進一步得到改善，如推進知識產權跨域保護制度，進一步細化吸引外資的措施，提高公共採購的透明度；隨著港珠澳大橋的通車及積極參與 2019 年年初大陸出台的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，進一步推進貿易便利化方面的措施（如無紙通關制度和取消某些進口許可證）。

### 三、關稅及進出口許可管制

在 2007 年澳門貿易政策審議報告中，WTO 指出：澳門是零關稅地區，近 70% 進口商品免稅進入澳門，澳門還在有計劃逐步擴大其覆蓋面。稅目是以零稅率限制的，加上《澳門基本法》規定的中國自由港地位，這似乎不包括對受限制稅目和未受限制稅目適用稅率的提高。儘管消費稅是對進口商品和澳門領域內生產的商品徵收的，但由於這些商品在澳門領域內幾乎沒有或根本沒有生產，因此對進口商品徵收的比例過高。貿易便利化的步驟側重於採用電子通關和文件程式。為數不多的非關稅邊境措施包括進口許可證和旨在確保安全以及保護公眾健康和環境的禁令。相應地，除了出口許可證和為實施聯合國制裁而維持的限制之外，政府實際上對出口沒有任何控制。2004 年底，世貿組織《紡織品和服裝協定》下的許可證發放安排被取消。中國澳門沒有保護國內生產者免受傾銷或補貼產品進入的法律文書，也沒有關於保障措施的立法。

在 2013 年澳門貿易政策審議報告中，WTO 看到澳門特別行政區的關稅約束範圍仍然有限，約 70% 的關稅約束關稅項目未綁定。在 2013 年澳門貿易政策審查期間，澳門特別行政區通知世貿組織由於藥品覆蓋範圍的擴大。澳門特別行政區幾乎沒有非關稅邊境措施，進口許可證只維持在健康、安全、環境和消費稅管理的原因。儘管進口商品和澳門領域內生產的商品都要徵收消費稅由於這些商品的澳門領域內生產很少或根本沒有，所以進口商品的比例過高。

2013 年貿易政策審議期間，澳門政府推出了一些措施，反映出其發展其他非博彩旅遊業的經濟多樣化努力。澳門政府取消了對含酒精飲料的消費稅。濃度低於 30% 的酒類產品的進口不再需要進口執照。澳門特別行政區在汽車和無線電通信設備等產品上沒有制定自己的標準，而是採用國際或海外標準，汽車和無線電通信設備的進口以確保滿足這些產品的強制性技術要求為準。

從回歸後的兩個貿易政策審議報告來看，在關稅及進出口許可管制方面，澳門特別行政區依照基本法的規定本質上是一個自由港，不徵收關稅，幾乎沒有非關稅邊境措施，也沒有保障措施。在兩個報告中 TPRB 的委員們讚賞沒有貿易限制措施，但他們指出，澳門特別行政區的關稅約束範圍仍然較低。他們敦促澳門擴大綁定範圍。

#### 四、知識產權保護

WTO 在 2007 澳門貿易政策審議報告中指出：2001 年，CD 盜版對當局構成嚴重問題。在審查期間，中國澳門在加強知識產權保護方面做了一些改進。它加強了對光盤生產的控制，並加強了一線的知識產權執法。此外，中國澳門法院還實施了一項簡易程式的快速起訴制度，允許嫌疑人迅速接受審判。這些措施成效顯著，由於此類執法行動，中國澳門幾乎所有非法光碟製造商都被關閉。

在 2013 年澳門貿易政策審議報告中，WTO 看到了澳門在 2012 年修訂了《著作權及相關權利法律制度》，以增強版權數字環境中的保護。經澳門經濟局批准，持有中國國家知識產權局授予的發明專利權利人將其權利延伸至澳門特別行政區。在 2013 貿易政策審議期間，發明專利的實施的統計數量應用減少，而內地知識產權延伸到澳門的申請的數量穩步增加。澳門特別行政區維持積極執法知識產權，特別是沒收光碟、藥品和香煙等侵權產品。

在澳門貿易政策審議報告中，成員們還注意並指出，一些國際知識產權條約尚未擴大到中國澳門，比專利國際申請的 PCT 公約、商標國際註冊的馬德里協定。在本文認為在澳門經濟的國際化元素越來越多的情況下，為推進澳門產業多元化特別是文化創意產業及科技創造產業的發展，吸引在非博彩產業上的外國直接投資，有必要作出以中國澳門名義參加這些國際公約的的安排。

特別要指出的是在，2019 年出台的《粵港澳大灣區建設規劃綱要》從區域合作的角度突出知識產權的保護，該規劃強調要在大灣區強化知識產權保護和運用。依託粵港、粵澳及泛珠三角區域知識產權合作機制，全面加強粵港澳大灣區在知識產權保護、專業人才培養等領域的合作。強化知識產權行政執法和司法保護。加強在知識產權創造、運用、保護和貿易方面的國際合作，建立完善知識產權案件跨境協作機制。依託現有交易場所，開展知識產權交易，促進知識產權的合理有效流通。開展知識產權保護規範化市場培育和“正版正貨”承諾活動。發揮知識產權服務業集聚發展區的輻射作用，促進高端知識產權服務與區域產業融合發展，推動通過非訴訟爭議解決方式（包括仲裁、調解、協商等）處理知識產權糾紛。不斷豐富、發展和完善有利於激勵創新的知識產權保護制度。建立大灣區知識產權資訊交換機制和資訊共用平台。



本文認為這會對澳門的知識產權制度的完善起到一個良性推動作用，在即將出台的 2019 年貿易政策審議報告中，這應該成為各委員眼中的一個亮點。

## 五、政府採購

中國澳門並非 WTO 諸邊協議《政府採購協議》締約方，WTO 在 2007 年澳門貿易政策審議報告中指出：自 2001 年以來，澳門政府採購立法沒有作出任何重大修改，但已採取步驟簡化程式，提高透明度，以吸引更多的投標。然而，在建築業，公開招標在審查期內只占不到 10%。

在 2013 澳門貿易政策審議報告中，澳門還是沒有成為世貿組織政府協定的簽署國或觀察員。政府採購中的外國存在審查期。2011 年，國外供貨占簽訂採購合同的 27% 由金融服務局（Financial Service Bureau）集中管理，較 2007 年的 9% 有所上升。這可能仍不足以代表外國公司在公共採購中所占份額，而被金融服務局被視為本地公司（不管他們是否在本地公司化），且未記錄原產國。

《政府採購協定》（又稱 GPA）是 WTO 的附件之一，也是 WTO 體系內現存的兩個諸邊協議之一。因為《政府採購協定》是以 WTO 為載體，其制定模式、主要理念、整體框架、執行規則基本上是與 WTO 一致的。從目前《政府採購協定》的成員方分佈及制度設計理念來看，《政府採購協定》目前已吸納 47 個成員方，除此之外還有 32 個觀察員，其中的 10 個觀察員已經開啟了加入談判進程。GPA 的成員方主要來自歐洲，且大多數為發達國家，只有少數成員方為亞洲發達國家（日本、韓國、新加坡等）以及美洲發達國家（美國、加拿大等）。但從其觀察員的經濟發展水準來看，除澳大利亞為發達國家外，其餘觀察員基本為發展中國家。《政府採購協定》是 WTO 制定的政府採購國際規範準則。該協定作為 WTO 的諸邊協議，在成員方之間具有法律約束力，是國際上最為重要的政府採購國際法規之一。諸多因素說明，目前澳門加入 WTO《政府採購協定》的條件是非常不成熟的，本文認為澳門應該暫緩啟動加入 WTO《政府採購協定》。

## 六、稅收政策

在 2007 澳門貿易政策審議報告中，WTO 指出：中國澳門稅制總體水準較低，對直接稅的依賴明顯，特別是博彩稅占政府收入的四分之三。與 2001 年一樣，包括利潤和就業收入在內的大部分直接稅都是低稅率徵收的，這有助於使中國澳門吸引國內外投資者。

同時，稅收制度是協助生產和貿易的主要手段，對促進工業多樣化、創造就業、促進技術發展和鼓勵出口的專案給予各種稅收優惠。政府還增加了對中小企業的資助。

在 2013 年澳門貿易政策審議報告中，WTO 發現澳門特別行政區稅制結構簡單，稅率較低。為了應對全球經濟的騰飛 2008 年 8 月取消燃油和潤滑油消費稅等稅種。新購買環保型機動車免征機動車稅。政府提供稅收優惠，包括減免利得稅、利息等非稅收激勵，還提供補貼和信貸擔保，主要針對中小企業。

在 2013 年之後，澳門政府在稅收方面還稅於民，以促進經濟發展與人民福祉。在 2019 年度《行政長官施政報告》中澳門推出四項稅務優惠措施：1. 配合落實粵港澳大灣區發展規劃，鼓勵本澳企業創新研發，企業首 300 萬元“合資格研發開支”可獲三倍所得補充稅可課稅收益扣減額度，餘額可獲兩倍扣減額度，上限為 1,500 萬元；2. 鼓勵不動產租賃市場增加供應，出租房屋稅率調低至 8%，非出租房屋稅率維持 6%；3. 鼓勵 65 歲以上長者及符合條件的殘疾人士就業，調高相關僱員年度職業稅免稅額至 198,000 元；4. 推動特色金融發展，對投資內地政府及國企在本澳發行債券所產生收益豁免所得補充稅，並豁免發行及取得有關債券所涉及的印花稅。繼續實施惠及居民的稅費減免措施：所得補充稅可課稅的年度收益豁免額維持為 60 萬元；免收所有營業稅、小販牌照費、街市攤檔租金、鮮活食品檢疫費、人壽及非人壽保險印花稅和銀行手續印花稅；各商戶免納廣告牌照費；各酒樓、餐廳免納旅遊稅；扣減澳門居民房屋稅首 3,500 元稅款；豁免表演、展覽娛樂項目入場券及觀眾票的印花稅；免收拍賣活動印花稅；未擁有不動產的澳門永久性居民購買居住用途的不動產，可獲豁免首 300 萬元的不動產轉移印花稅。此外，免收本澳企業從葡語系國家取得或產生的收益的所得補充稅。支援中等收入階層。繼續減收居民職業稅的 30%，免稅額為 144,000 元，另外退還 2018 年度已繳納稅額的 60%，退稅上限 14,000 元，有關稅款將於 2020 退還。

本文認為澳門目前應該是世界上稅負最低的地區之一，雖然 2019 年澳門政府實施上述各項稅費減免和退還措施，政府將少收稅費約 42.43 億元，但上述減稅政策是適配於澳門整體經濟發展的，所以本文預期，在最新的即將出台的澳門貿易政策審議報告中，澳門在稅收政策方面預期會取到不錯的評價。

## 七、透明度

透明度原則是 WTO 的基本原則，TPRB 在 2007 澳門貿易政策審議報告中指出：在政府採購、稅收優惠政策的使用、國有土地的分配等幾個領域，政策制定似乎不必要地

不透明，鑒於中國澳門土地稀缺，這是一項潛在的重要政策工具。此外，一些服務部門的政策和決策似乎缺乏透明度。

客觀上看，澳門在貿易及與貿易相關的法律、法規及法令方面已經達到比較高的透明度，澳門政府自 2007 年之後，也一直在進行直接或間接提高貿易政策透明度的改革。

為了讓公眾與相關者更好瞭解政府的一些做法，2010 年澳門特區政府設立政府發言人制度，以對公眾關心的政策進行講解。另外為了讓利益相關者對貿易及貿易相關的政策及法律有評價及發表意見的機會及合理評議的時間，澳門特別行政區在 2011 年建立了公共政策諮詢的標準機制。該機制建立後首先就澳門及民眾關係重大的《土地法》的修訂，就嚴格按該公共政策諮詢的標準機制進行了公眾諮詢。

作為稅收透明度及資訊交互全球論壇的成員方，以及作為稅收情報交換國際協議的成員之一，澳門特別行政區立法會 2009 年通過了稅收情報交換專門立法，以推進與其他國家或經濟體的稅收情報交換。另外，為了針對性加強與主要貿易夥伴的稅收情報交流，澳門特別行政區還與中國內地政府及佛得角政府簽訂了雙邊稅收協定。

關於打擊腐敗的措施，澳門廉政公署（CACC）加強了對私營部門和公營部門的監督，在其主持下建立了一個反腐敗制度，另外，在法律制度方面，以立法會 2013 年通過的修正案為主，加上公務員收入財產申報制度和 2010 年《私營部門法》中預防和制止賄賂行為。總之，澳門已經形成一個完整反腐敗的制度體系。另外澳門審計署（CA）已得到加強，包括工作人員培訓，以期促進一種審計文化，在公共支出方面體現出物有所值和資源有效分配的概念。

在貿易政策審議機制方面另一項進展是在 2011 年設立了政策研究辦公室。它的職能包括研究和諮詢有關政策，從而有助於提高經濟和社會政策的效力。例如，2011 年人口普查後，政策研究室已開始就澳門特別行政區的人口政策框架進行公眾諮詢。為了進一步推進澳門在公眾政策方面的透明度及合理性，2018 年澳門政府政策研究辦公室以法例升格為政策研究與區域發展局，負責澳門政府在公共政策及區域發展方面的資訊研究、跟進及技術輔助工作。

澳門政府近幾年一直在推動智慧政務，構建數據開放服務平台，拓寬數據資源的共用增值和新應用及跨部門公共服務電子化。推動電子支付服務多元化和擴大使用。促進更多牌照申請和行政服務電子化，實現飲食牌照續期電子化。這些舉措對提高政府行政

的透明度也多有裨益。本文預期在 2019 年澳門貿易政策審議報告中，在透明度方面的提升是有目共睹的，但其他 WTO 的成員在這方面的建議肯定還是會提出。

## 八、競爭政策

TPRB 在 2007 年及 2013 年澳門貿易政策審議報告都指出：澳門特別行政區沒有全面系統的競爭法律政策。主要的法律是 1999 年《商法典》，該法典規定了保護經濟自由和遏制限制競爭的商業行為的一般規則。商法典共分四編，分別是經營商業企業之一般規則、合營企業之經營及企業之合作經營、企業之外部活動及債券證券，涉及反不正當競爭的是在第一編一般規則中，其第二章即反不正當競爭規則。涉及反壟斷的是在該法典第二編中直接相關是經濟利益集團及合營協議。在隨後的分散立法中對博彩、電信、電力、水及運輸一些重點產業部門進行了規制，迄今為止，基礎性的電信、電力、水及運輸還是繼續由政府特許經營下擁有獨家經營權的私營公司提供。

澳門政府認識到中小企業是澳門經濟健康及持續發展的支柱。不僅如此，中小企業在就業中占很大比例，因此有助於社會穩定，它們也是創新和經濟多樣化的潛在重要來源。澳門政府也一直在強化具體措施以推進中小企業的競爭能力，這些強化措施不僅旨在緩解中小企業在獲得投資資金和獲得新技術方面遇到的問題，更廣泛地說，是為了提高它們的競爭力，從而使它們能夠利用深化區域合作提供的機會進入新市場。

緩解中小企業融資難的主要措施是中小企業援助計劃（2009 年和 2012 年）、中小企業信用擔保計劃（2009 年）和指定用於特殊專案的中小企業信用擔保計劃。此外，2009 年，中小企業服務中心在澳門貿易投資促進局的推動及贊助下推出了“電子商務促進獎勵措施”。

在 2019 澳門貿易政策審議報告出台過程中，TPRB 應該需要注意到審查澳門的競爭政策必須考慮到澳門經濟體量小、博彩業一業獨大、競爭法律責任的民法化以及粵港澳大灣區發展規劃綱要所推行區域經濟發展等要素與背景。

### 結語：《粵港澳大灣區發展規劃綱要》對澳門貿易政策審議的積極作用

近期，隨著《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的有序發佈及推進，本文認為，這是對澳門貿易政策審議中應該看到的新的變化並且是積極元素，如《綱要》中提到的大灣區金融市場互聯互通。逐步擴大大灣區內人民幣跨境使用規模和範圍。大灣區內的銀行

機構可按照相關規定開展跨境人民幣拆借、人民幣即遠期外匯交易業務以及與人民幣相關衍生品業務、理財產品交叉代理銷售業務。大灣區內的企業可按規定跨境發行人民幣債券。該《綱要》支持內地與香港、澳門保險機構開展跨境人民幣再保險業務。支持符合條件的港澳銀行、保險機構在深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴設立經營機構。建立粵港澳大灣區金融監管協調溝通機制，加強跨境金融機構監管和資金流動監測分析合作。完善粵港澳反洗錢、反恐怖融資、反逃稅監管合作和資訊交流機制。建立和完善系統性風險預警、防範和化解體系，共同維護金融系統安全。這些將根本改變前兩次貿易政策審議報告中 TPRB 對澳門金融服務及匯率制度的評價。特別是澳門證券交易所提上議事日程，這更是對澳門產業適度多元及產業轉型最好的推進劑。

另外在服務貿易領域，《綱要》規劃構建現代服務業體系，推進粵港澳物流合作發展，大力發展第三方物流和冷鏈物流，提高供應鏈管理水準，建設國際物流樞紐。特別是支持澳門加快建設葡語國家食品集散中心。而對澳門多年一直試圖推進的文化創意產業，《綱要》推動粵港澳深化工業設計合作，促進工業設計成果產業化。深化粵港澳文化創意產業合作，有序推進市場開放。《綱要》支持澳門培育一批具有國際影響力的會議展覽品牌。從總體上《綱要》深化落實內地與香港、澳門關於建立更緊密經貿關係的安排（CEPA）對港澳服務業開放措施，鼓勵粵港澳共建專業服務機構，促進會計審計、法律及爭議解決服務、管理諮詢、檢驗檢測認證、知識產權、建築及相關工程等專業服務發展。在回歸後的已經出台的貿易政策審議報告中，WTO 指出了澳門服務貿易中的亮點與不足，這些不足將隨著《綱要》的有序推進而被逐漸彌補。

在投資便利化領域，《綱要》將進一步推進投資便利化。進一步落實內地與香港、澳門 CEPA 系列協議，推動對港澳在金融、教育、法律及爭議解決、航運、物流、鐵路運輸、電信、中醫藥、建築及相關工程等領域實施特別開放措施，研究進一步取消或放寬對港澳投資者的資質要求、持股比例、行業准入等限制，在廣東為港澳投資者和相關從業人員提供一站式服務，更好落實 CEPA 框架下對港澳開放措施。提升投資便利化水準。在 CEPA 框架下研究推出進一步開放措施，使港澳專業人士與企業在內地更多領域從業投資營商享受國民待遇。這些投資便利化措施是 WTO 所樂見，特別是在 WTO 投資便利化措施推進比較緩慢的情況下，本文認為隨著這些措施帶來的正效應的不斷出現，這將會有利於 WTO 推進投資便利化相關談判。

在推動貿易自由化方面，《綱要》加快國際貿易單一窗口建設，推進口岸監管部門間資訊互換、監管互認、執法互助。研究優化相關管理措施，進一步便利港澳企業拓展內地市場。《綱要》促進人員貨物往來便利化。通過電子化、資訊化等手段，不斷提高港澳居民來往內地通行證使用便利化水準。加強內地與港澳口岸部門協作，擴展和完善口岸功能，依法推動在粵港澳口岸實施更便利的通關模式，研究在條件允許的情況下主要陸路口岸增加旅客出入境自助查驗通道，進一步便利港澳與內地居民往來。研究制定港澳與內地車輛通行政策和配套交通管理措施，促進交通物流發展。進一步完善澳門單牌機動車便利進出橫琴的政策措施，研究擴大澳門單牌機動車在內地行駛範圍；研究制定香港單牌機動車進入內地行駛的政策措施；完善粵港、粵澳兩地牌機動車管理政策，允許兩地牌機動車通過多個口岸出入境。這些措施將有力推進貿易便利化。澳門是在 2016 年加入《貿易便利化協定》，多哈回合談判是 WTO 成立以來的首次多邊貿易談判，自開啟後持續陷入僵局，貿易便利化議題在艱難的境地中保留下來。《貿易便利化協定》是多哈回合談判的拯救者，也是 WTO 成立以來的首個多邊貿易協定。歷經重重困難，《貿易便利化協定》在巴厘部長級會議上達成一致後，於 2014 年 11 月在 WTO 總理事會上通過，並於 2017 年 2 月 22 日正式生效。WTO 的專題研究，《貿易便利化協定》的完全落實將會減少 14.3% 的貿易成本，世界整體 GDP 將上升 0.5%。我們看到《綱要》大力推進貿易便利化及自由化的政策，這將進一步增加 TPRB 對澳門貿易自由化政策的肯定評價。

#### 參考文獻

- 1、 Trade Policy Review Report by the WTO Secretariat , Macao China , WT/TPR/S/181 , 26 March 2007 ,
- 2、 Trade Policy Review Report by the WTO Secretariat , Macao China , WT/TPR/S/281 , 25 March 2013 , P6.[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tpr\\_e/tp381\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/tp381_e.htm)
- 3、 曾華群.略論 WTO 體制的“一國四席” [J].廈門大學學報（哲學社會科學版），2002(05):5-14.
- 4、 曾華群.兩岸四地建立更緊密經貿關係的法律思考[J].國際經濟法論叢，2003，7(00):37-59.
- 5、 胡加祥，彭德雷.WTO 貿易政策審議機制的特點與功能——以中國第四次貿易政策審議為切入點[J].法學，2013(01):66-76.

- 6、 Jan Karlas , Michal Parížek. The Process Performance of the WTO Trade Policy Review Mechanism: Peer-Reviewing Reconsidered[J]. Global Policy , 2019 , 10(3).
- 7、 曲延英.WTO 貿易政策審議機制對美國貿易政策的審議實踐與影響[J].國際商務研究 , 2006(01):38-42.
- 8、 《粵大灣區發展規劃綱要》 ,<http://www.xinhuanet.com/gangao/zt/ldzt/ldzter3/index.htm>
- 9、 澳門特別行政區《2019 年財政年度施政報告》 ,  
<https://www.gov.mo/zh-hans/promotions/225661/>