

澳門特區打造世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿 合作服務平臺的法律問題

李燕萍

一、基本情況

中國-葡語國家經貿合作論壇（中葡論壇），是中國中央政府發起的國際經貿論壇，以經濟合作及發展為主題的政府間多邊經貿合作機制。中國是世界最大的發展中國家，葡語國家則擁有超過二億人口，自然資源豐富，兩者在經貿合作空間有巨大發展潛力。

除加強中國與葡語國家的經貿交流與合作外，中葡論壇發揮了澳門在聯繫中國與葡語國家的平臺角色，由於歷史因素，澳門特別行政區作為中國內地與葡語國家的-中介和橋樑優勢明顯。澳門早與葡語國家有廣泛和密切聯繫，採用與歐洲大陸相近的法律和行政架構，有利於葡語國家通過澳門瞭解中國內地。中華人民共和國政府倡議舉辦中國-葡語國家經貿合作論壇，利用澳門和葡語國家的特殊關係和潛力，作為中國和葡語國家之間經貿的發展平臺。中葡經貿合作論壇於 2003 年 10 月在澳門成立及舉行第一屆部長級會議，中國商務部與列席的安哥拉、巴西、維德角、幾內亞比索、莫三比克、葡萄牙、東帝汶等 7 個葡語國家部長級官員簽署了《經貿合作行動綱領》。中葡論壇可以說是澳門特區政府承辦的為國家服務具有國際性質的經貿合作組織，為此，行政長官根據基本法賦予的職權，以第 33/2004 號批示設立中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室，為論壇提供各項服務工作。¹

2017 年 12 月新簽署的 CEPA 協定升級版《經濟技術合作協定》在原協定及 10 個補充協定的基礎上，加入“一帶一路”、“中葡商貿合作服務平臺”和“粵港澳大灣區城市群”等新元素，以配合新的發展形勢。其中，新增的“深化澳門中葡商貿合作服務平臺建設合作”專章以中葡論壇為依託，提出從推進澳門“一個平臺、三個中心”建設、完善中國與葡語國家貿易投資促進功能、發揮中國與葡語國家人文交流作用，以及拓展內地省市與葡語國家合作管道等四大方面，深化澳門中葡商貿合作服務平臺的建設。

作者介紹：澳門理工學院一國兩制研究中心副教授研究員。本文僅供會議討論使用，謝謝。

¹ 參見中國與葡語國家經貿合作論壇（澳門）秘書處網站。

澳門特別行政區設立“中國與葡語國家商貿合作服務平臺發展委員會”，就澳門特別行政區建設為“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”作出研究，並制定相關措施及政策；統籌及制定以建設“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”為基礎的澳門未來發展規劃。

建設澳門世界旅遊休閒中心是中央政府基於保持澳門長期繁榮穩定發展而確定的戰略目標。中國國家“十二五”規劃中，正式寫入要將澳門建設成世界旅遊休閒中心。

“十二五”以來，在中央政府的大力支持和澳門特區政府的有力推進下，澳門世界旅遊休閒中心建設取得了積極進展。2015年6月2日，國家旅遊局與澳門特別行政區政府正式簽署了《內地與澳門關於建立促進澳門世界旅遊休閒中心建設聯合工作委員會的協議》，聯委會應運而生，在“飯店和餐飲服務”“導遊服務”方面對澳門服務提供者實行國民待遇。旅遊領域成為對澳門開放程度最高的服務貿易領域之一。多年來，粵港澳三地在推動旅遊發展方面，一直保持著良好合作共贏關係。推進粵港澳大灣區世界級旅遊目的地建設，積極探索建立粵港澳大灣區城市旅遊聯盟；加快粵港澳無障礙旅遊區共建；共同推進粵港澳“品質旅遊”；共建世界一流的粵港澳旅遊教育與科研創新基地。第330/2015號行政長官批示設立建設世界旅遊休閒中心委員會，其職權包括：

- （一）就澳門特別行政區建設世界旅遊休閒中心作出研究和頂層設計，並制定有關政策；
- （二）統籌制定以建設世界旅遊休閒中心為基礎的澳門未來五年發展規劃；
- （三）設立定期檢查當年中期規劃的制度；
- （四）就其他相關事宜發出指引。

二、澳門打造中國與葡語國家商貿合作服務平臺的法律問題

努力打造中國與葡語國家商貿合作服務平臺是澳門利用自身優勢服務國家，推動自身發展的重要工作。從2003年中葡論壇成立以來，在澳門特區政府大力支持下，中葡經貿合作取得了顯著成效，也促進了澳門中葡商貿合作服務平臺的建設和澳門經濟的發展。近年來，澳門持續推動中葡平臺建設的深化與細化，“三個中心，一個平臺”建設（葡語國家食品集散中心、中葡經貿合作會展中心、中葡中小企業商貿服務中心，以及中葡雙語人才、企業合作與交流互動的資訊共用平臺）進一步明確了有關的具體服務內容與服務物件，豐富並落實了中葡平臺功能與作用。隨著中葡平臺建設不斷強化，這一領域將面臨越來越多的法律問題需要解決，法律作為化解爭端、推進合作共贏的工具也有必要為中葡平臺的健康發展保駕護航。

中葡平臺發揮作用的重要前提是三地相關法律的互通與整合。環顧中國的對外交流與合作態勢，澳門主導的“中葡平臺”無疑是中國全方位、多極化參與世界經濟合作佈局中的重要一翼，是打破美國圍堵中國圖謀、廣結善緣、拓展更廣泛地區戰略合作的重要一翼。²中國與葡語國家之間關係一向務實、友好，經濟互補性強，互通有無的願望強烈，中國與葡語國家在貿易、投資、農業、人力資源、旅遊、醫藥衛生、文化等廣泛領域有著廣闊的合作前景。然而，廣闊的前景面臨著中葡語言、文化、生活習慣等巨大差異障礙，需要以務實的態度根據具體情況去彌合，尤其是法律規則的整合與互通是平穩有序的貿易秩序保障，也是澳門中葡平臺發揮作用的基礎。以葡語國家食品進口內地為例，澳門特區政府於 2015 年成立了由海關、民政總署、財政局、經濟局和貿促局參與的“葡語國家食品集散中心”跨部門工作小組，從通關便利、檢驗檢疫等多個環節推進有關葡語國家食品進口內地工作。2017 年 8 月首批跨境電商澳門貨品經蓮花口岸付運南沙，為澳門產品以及澳門企業代理的葡語系國家產品送遞全國各地消費者開拓了新管道。³這個實例中就包含有三地的檢驗檢疫制度、關稅制度、貿易政策、甚至食品風俗與禁忌的溝通與協調工作。澳門不能僅僅停留在傳統的自由港和與葡語國家有特殊關係等歷史優勢之中，更應當利用“一國兩制”優勢，以先行先試的態度為中葡平臺提供更為充分的規範和法律保障。澳門作為中葡平臺的操作者，在國家政策充分傾斜的條件下，應當迎頭跟上，將相關法律如貿易法、檢驗檢疫法、海關法、各類專業法規如會計、律師、翻譯等及時地更新換代，以更為適宜的制度規範吸引中葡雙方的中小企業通過澳門進入對方市場，同時提供有針對性的資訊服務，以彌補自身市場容量小，難以有足夠的實體貨物貿易的缺憾。目前，澳門特別行政區有關中葡商貿工作的組織機構主要是中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室與中國與葡語國家商貿合作服務平臺發展委員會。兩者職責明確又有著自然地交叉，輔助辦公室是澳門特區政府設立的專為中葡論壇秘書處服務的具有相對獨立性質的項目組機構，中葡平臺發展委員會則是由行政長官參加的專門工作委員會。由於工作物件有相當大的重合性，兩個機構可以進一步優化合作方式，共同為中葡平臺建設貢獻力量。

² 曾坤：《澳門是中葡之間看不見的橋》，環球網 2013 年 9 月 23 日。

³ 《中國與葡語國家合作交流中的“澳門角色”》，《21 世紀經濟報導》2018 年 2 月 26 日。

三、澳門建設世界旅遊休閒中心的法律問題

自古以來，澳門就是漁人們休憩整理，安頓出發之地。隨著葡人登陸澳門，來自世界各地的人們不斷紛紛湧入，在此歇息、中轉，澳門也逐漸發展成為世界的自由港。總體而言，澳門的休閒娛樂傳統是基於自身的地理特點、在長期面向世界開放、不斷尋找與培育自身的比較優勢中形成的。回歸後，澳門特區政府根據澳門自身特點與優勢，結合世界範圍內的旅遊休閒發展趨勢，在 2007 年提出將澳門發展成為世界旅遊休閒中心和區域商貿服務平臺。中央政府非常重視與支持澳門的這一定位，2008 年《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》中首次在國家區域發展規劃裡明確了澳門的發展定位，2011 年國家“十二五”計畫進一步明確提出支持澳門建設世界旅遊休閒中心。自此，澳門建設世界旅遊休閒中心成為中央和地方共識，也是政府與業界共同努力的方向。本文主要從法治的視角探討澳門在建設世界旅遊休閒中心的過程中需要注意的問題。

第一，調整立法觀念與思路，以綜合性立法意識建構澳門特區旅遊法律部門。目前，澳門旅遊領域的法律主要是經第 42/2004 號行政法規《修改旅行社及導遊職業的規範》修訂的第 48/98/M 號法令《核准旅行社及導遊職業之新法律制度》，調整物件基本上是旅行社、技術主管、導遊、接送員及旅遊管理機構（旅遊局）。顯然，澳門旅遊法的設計仍然停留在旅遊業法階段，僅僅將旅遊服務行業活動視為旅遊立法規範物件，一定程度上忽視了旅遊休閒作為一種綜合性的社會現象，不僅僅是經濟活動，更是涉及旅遊交易、政府與旅遊市場的管理、旅遊者社會文化權利實現等多方面元素的綜合社會現象。事實上，經濟發達國家已經不再將旅遊作為賺錢的手段，在旅遊支出大於旅遊收入的情況仍鼓勵人們進行旅遊，將其視為一種國民福利，旨在提高人民生活品質。⁴學術界一般認為旅遊休閒以城市為主體展開，世界旅遊休閒中心是具有世界影響力和吸引力的綜合性旅遊休閒城市，一般擁有享譽國際的知名度，擁有完善的旅遊休閒專案、設施和服務，吸引國際遊客。⁵澳門在建設世界旅遊休閒中心時，應當積極調整立法理念，旅遊的目的不是簡單的休息和娛樂，更是為了擴大視野、加強交流、豐富昇華，應當以“增加民眾福利、提高生活品質”為立法理念，體現旅遊在促進經濟發展、提高民眾福利、強化國家合作等多方面的立法目的。在具體的立法專案中，需要充分考慮建設世界旅遊休閒中心應有的全面性與層次性。以綜合性立法思路而言，澳門旅遊相關立法可以從

⁴ 畢愛萍：《閒暇旅遊與人的發展》，《北京聯合大學學報》1997 年第 4 期。

⁵ 張作文、王亮《澳門建設世界旅遊休閒中心：差距與策略》，《港澳研究》2013 年第 1 期。

以下幾個方面完善：1) 促進並提高對外來旅遊者的接待水準，形成綜合的國內國際旅遊線路。2) 確保觀光旅遊的安全與便捷；3) 為家庭旅遊和正常的民眾觀光旅遊提供方便。4) 緩解旅遊者在某個旅遊區的過度集中並維護旅遊區的景觀。5) 與大灣區其他城市協同保護、培育和開發旅遊資源。

第二，提升旅遊公共服務體系，強化政府有效管理機制。在旅遊行業，存在著市場機制無法自行調節的情況，需要政府及時有效地介入，通過保障旅遊者和旅遊經營者的合法權益，規範旅遊市場秩序，保護和合理利用旅遊資源，促進旅遊業持續健康發展。保障各類市場主體在有效保護旅遊資源的前提下，依法合理利用旅遊資源，形成誠信旅遊長效機制。總體而言，政府及其主管部門應當著力於完善旅遊公共服務，建立健全旅遊服務標準和市場規則，建立健全旅遊綜合協調機制，加強對旅遊工作的組織和領導，確保旅遊行業組織的自律管理合法有效推進。旅遊公共服務體系是指由政府主導，社團和私人機構為補充，在財政資源和社會合作資源可行範圍內，以為旅遊者與旅遊企業及相關機構提供旅遊公益性服務為目的的有關服務內容、服務形式、服務機制、服務政策等的制度安排，以彌補市場機制配置資源的不足。據此，澳門建設世界旅遊休閒中心進程中，政府在提升旅遊公共服務體系方面可以做到：

1、堅持法治思維，運用法治手段解決旅遊領域問題。教育引導旅遊者掌握相應的旅遊知識，辨別旅遊產品的技能，依法保護自身合法權益不受侵害。對旅遊業全過程實施監管，儘量將不規範行為消除在旅遊事件發生之前。充分發揮旅遊社團自律管理的作用，緩和政府管理與企業行動之間的矛盾與差距。建立各種彙聚社會資源的旅遊組織，實行公開、科學、系統、合理、有效的評價系統，為旅遊業者提供互相觀察、學習和進步的平臺。

2、建設旅遊資源節約與保護、旅遊目的地服務與推廣體系。澳門地域狹小，旅遊資源比較分散，尤其是世界文化遺產等旅遊資源多與民居混雜在一處，如果保護不當，極易遭受無法挽回的損失。政府應當對促進旅遊業發展有利的土地資源、旅遊基礎設施、旅遊產業政策與市場服務進行全面安排，做到社會效益、經濟效益與生態效益三結合，包括自然資源與社會人文資源的節約，社會文化習俗環境和生態環境的保護。在粵港澳大灣區的建設背景下，澳門特區政府應當充分利用灣區內的旅遊資源，建立旅遊公共資訊和諮詢平臺，建立旅客客運與專線或遊客中轉站，為旅遊者在灣區城市及周邊

旅遊提供服務。作為旅遊目的地，明確旅遊業發展目標，嚴格保護旅遊目的地品牌效應，維護旅遊市場有序發展。政府主導，與旅遊業界合作，利用各種方式積極推廣並吸引全世界各種相關資源在澳門落地彙聚，支援各項旅遊休閒核心能力的建設。

3、實施便利的交通政策，建設整潔有序的旅遊環境。交通問題是澳門世界旅遊休閒中心建設中的一個瓶頸，特區政府可以借助發展“智慧城市”的契機，充分利用高科技智慧技術，精準設計公共交通系統，通過一系列優惠政策支持公車，實施錯峰出行，同時採取措施引導私家車更為合理的使用。整潔有序、令人賞心悅目的環境是旅遊城市應有的基本條件。然而，澳門舊城區基本上都存在著不斷老化，環境污染控制困難的現象，這就需要政府在都市更新過程中對環境污染、公共衛生、公共設施等問題制定適宜的法律法規，同時嚴格執法，利用遍及社會各階層的監控網絡，強化城市環境的監督管理工作，執法如山，絕不姑息。

第三，提供便捷專業的旅遊司法服務。只要有人聚集的地方，就會有糾紛產生。旅遊過程中，由於各地語言、風俗習慣的不同，更易發生各種意想不到的矛盾。遊客在外旅遊時，一旦遇到一些糾紛的處理，要麼浪費時間，要麼影響旅遊心情，更有甚者可能導致遊客無法繼續正常遊玩。而且，旅遊糾紛大多表現為小糾紛、小投訴，但這些小糾紛、小投訴在當今自媒體發達的社會，處理不當很容易演變成大矛盾、大問題，將對特別行政區的旅遊形象、品牌、市場產生不可估量的不利影響。隨著澳門旅遊業的快速發展，遊客數量劇增，旅遊糾紛也呈現增長的趨勢。旅遊活動涉及主體較多，政府部門、旅行社、導遊、旅遊產品經營者及旅遊者等，按照普通司法程式會比較複雜，解決旅遊糾紛成本較高，調查取證難度增大。為此，澳門特區可以學習借鑒其他地區的做法，提供便捷專業的旅遊司法服務，掃除旅行者的後顧之憂，利用旅遊法庭具有審理專業、程式規範、中立權威等得天獨厚的優勢，快速解決旅遊糾紛，節約遊客時間，留住遊客遊玩的好心情，在世界休閒旅遊中心建設中發揮積極作用。