doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2022.07.004

粤港澳大湾区贸易投资便利化的成就、问题与应对

■ 宁红玲 贵州民族大学

摘 要:“一国两制”既是粤港澳大湾区建设的制度优势,也在很大程度上构成生产要素在区域内便捷流动的制度障碍。粤港澳大湾区肩负“一国两制”宪政安排下支持港澳融入祖国发展大局、探索现代化国家治理模式的独特使命,是中国参与乃至引领全球治理的最佳试验田,贸易投资便利化对于粤港澳大湾区的重要性不言而喻。在中央政府政策支持和广东省政府锐意创新下,粤港澳大湾区贸易投资便利化取得了一定的成就,但也存在诸多问题。后疫情时代,粤港澳大湾区贸易投资便利化需要以CEPA为基础,强化区域合作,对标高标准国际贸易投资规则,推进区域法制协同。

关键词:“一国两制”;粤港澳大湾区;贸易投资便利化;区域治理

《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》)对粤港澳大湾区的发展定位是建设世界一流湾区。粤港澳大湾区不同于世界其他湾区的制度特征在于“一国两制”。如何在坚守“一国”之本的同时,善用“两制”之利,逐步推进区域经济一体化,促进生产要素在区域内自由流动,是新形势下推进湾区建设的重要课题。贸易投资便利化是促进生产要素自由流动的重要制度保障,粤港澳大湾区贸易投资便利化实践中的成就、问题与应对值得关注。

一、贸易投资便利化全球发展趋势

1989年10月,美国和墨西哥签订的《关于贸易和投资便利化谈判的谅解协议》中首次提出贸易投资“便利化”这一概念,但没有深入到具体的措施。2002年和2007年,APEC两次提出《贸易便利化行动计划》。2008年,APEC提出《投资便利化行动计划》,这是“投资便利化”在国际文件中首次单独出现,但此时期投资便利化的关注度仍然不高。2013年12月,WTO第九届部长会议通过了《贸易便利化协定》。受其启发,投资便利化进入了快速发展的阶段。2008年全球金融危机爆发以来,投资政策进入改革调整期,投资规则从“边境议题”向“边境后议题”延伸,加强投资监管和投资便利化逐渐成为投资政策框架的新趋势。投资便利化在单边、双边、区域以及多边层面逐渐得到重视。

根据UNCTAD的报告,在2010至2016年间国家引入的投资促进和便利化政策中,约20%的措施专门涉及投资便利化;法律政策的透明度、简化行政程序、提高行政审批效率和争端预防,属于投资便利化的核心概念;在108个国家的国内投资法中,约20%的法律包含一站式投资服务,13%的法律包含透明度规则,1%的法律涉及争端预防规则。

在双边层面,在现有的三千多个国际投资协定中,投资便利化条款主要涉及投资相关人员签证、逗留的便利化条款和投资政策的透明度条款。2015年,巴西发布《合作与促进投资协定》,将投资便利化作为其核心价值,成为积极推进投资便利化、引领投资协定新范式的典型代表。截至目前,巴西已经与印度等十七个国家签署了《合作与促进投资协定》,对投资政策导向产生了重要影响。

[基金项目]本文系司法部2020年度国家法治与法学理论研究专项任务课题“国际投资法视角下粤港澳大湾区法制协同的路径研究”(编号:20SFB4065)。
[作者简介]宁红玲(1981—),女,贵州民族大学法学院讲师;研究方向:国际经济法。

在区域层面，除APEC外，BRICS也积极推动投资便利化进程。2017年9月，金砖国家通过《金砖国家投资便利化合作纲要》，明确提出增强投资政策框架透明度、提高投资相关行政程序效率、提升和投资相关服务能力合作水平等投资便利化的核心要素。晚近缔结的区域贸易协定如RCEP等纳入了投资便利化条款。

在多边层面，2016年9月，UNCTAD 发布《投资便利化全球行动手册》，指出投资便利化旨在解决投资的基层障碍，并提出十条行动路线。2017年12月，在WTO第11届部长级会议上，70个WTO成员方共同签署《关于投资便利化的联合部长声明》，开启多边框架下投资便利化的结构化讨论。2020年9月，投资便利化多边协定结构化谈判正式开启，以期达成有法律约束力的具体文本。

新冠疫情发生后，额外的边境限制措施、运输和物流相关秩序的混乱导致贸易成本上升，人员、资本和货物的流动锐减，WTO《贸易便利化协定》中某些条款的应用亟待加强。2020年，全球国际直接投资流量下降三分之一，低于2008年全球金融危机时的最低点。疫情引发了各国政府对国家安全的考量，导致各国特别是发达国家对健康产业的投资加强了监管。根据UNCTAD对70个经济体的调查，约三分之一的经济体在健康产业引入了新的或加强了既有的外国投资监管程序；与此同时，至少58个经济体采取了促进健康产业投资和加强投资便利化的措施。在逆全球化和新冠疫情的叠加影响下，推进贸易投资便利化具有长期性、复杂性、反复性和多样性。

二、贸易投资便利化推动粤港澳大湾区协同发展的重要性

（一）贸易投资便利化是粤港澳大湾区融合发展的内在要求

粤港澳大湾区包含香港、澳门两个特别行政区和珠三角九市，相较于纽约湾区、旧金山湾区、东京湾区等世界著名湾区，粤港澳大湾区的最大制度特征是“一国两制”。“一国两制”下，粤港澳大湾区有三个关税区、三种货币体系及三种法律制度体系，客观上构成各类生产要素在粤港澳大湾区便捷自由流动和优化配置的制度壁垒，影响市场互联互通水平。贸易投资便利化是促进生产要素自由流动的重要制度保障。与贸易投资自由化旨在解决市场准入问题不同，贸易投资便利化侧重解决贸易投资的基层障碍。与贸易便利化停留在边境措施不同，投资便利化属于边境后措施，涉及投资的整个生命周期，范围更加广泛。作为以促进生产要素便捷流动为宗旨的政策改革，贸易投资便利化是粤港澳大湾区融合发展的内在要求。《规划纲要》要求提升市场一体化水平，推进投资便利化，促进人员货物往来便利化，最大程度地消除本地区经贸制度壁垒，加快各市场要素的自由流通。

随着单边主义、贸易保护主义的兴起以及新冠疫情的严重冲击，香港陷入2008年以来持续时间最长的经济萎缩，产业结构空心化和社会治理中的矛盾，也成为困扰香港经济长远发展的重要因素。澳门发展空间有限，产业结构单一，经济高度依赖外来投资和稳定的国际环境，需借助内地实现经济适度多元发展。2020年，受疫情影响，澳门人均GDP由2019年的76万元下降至30.9万元左右。为促进港澳特区长期繁荣稳定，习近平同志指出要以粤港澳大湾区建设、粤港澳合作等为重点支持港澳融入祖国发展大局，全面推进内地与港澳互利合作。新发展格局下，港澳融入国内经济大循环的需求凸显。但由于疫情防控法律政策的差异，三地长期实施非常态的人员出入境管控，极大影响了粤港澳大湾区生产要素的自由流动，成为当前粤港澳大湾区贸易投资便利化的一大障碍。

（二）区域内贸易投资便利化是中国参与全球经贸治理的重要渠道

国际治理贡献源于国内治理实践经验的总结和输出，因而中国是否具有有效的治理思路和行动方案非常关键。一项议题在多边层面的推动通常要经历三个自下而上的阶段：首先在单边层面形成有体系的、统一的国内法律或措施；继而构建以文本为基础的双边或区域协定；最终推出有约束力的多边法律文本。目前，中国存在两类贸易投资便利化制度实验基地，一是自贸区（港），二是粤港澳大湾区。自贸区（港）可以实践并检验单方

行动即可取得成果的贸易投资便利化措施，但却无法模拟双边、多边治理和国际合作的场景。在“一国两制三法域”的粤港澳大湾区，推进贸易投资便利化不仅需要单边改革，更需要合作治理。中国参与全球治理中的“共商、共建、共享”与“一国两制”港澳高度自治背景下的粤港澳大湾区合作的精神不谋而合。粤港澳大湾区是兼具国内改革前沿与经济全球化因素的最佳区域。所以，中国参与乃至引领贸易投资便利化全球治理不可忽视粤港澳大湾区的“先行先试”作用。

三、粤港澳大湾区贸易投资便利化的进展

（一）顶层设计推动贸易投资便利化政策落地

1. 单边层面的成就。粤港澳大湾区建设是习总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略，中央出台了诸多支持政策。2019年11月6日，中央发布便利香港居民到大湾区发展的十六项措施，范围涉及人员货物通关便利，签注居留便利，金融、医疗以及其他专业服务的贸易与投资便利，旨在加强粤港澳大湾区内的人流、物流、资金流等便捷流通。在金融领域，2020年5月，中国人民银行等部委联合发布《金融支持粤港澳大湾区建设意见》，从促进粤港澳大湾区跨境贸易和投融资便利化、促进金融市场和金融基础设施互联互通等方面提出26条具体措施。

在中央政策支持和引导下，广东省积极作为，在贸易投资便利化改革实践中锐意创新。2019年7月，广东省先后发布《广东省推进粤港澳大湾区建设3年行动规划(2018--2020)》和《中共广东省委广东省人民政府关于贯彻落实<规划纲要>的实施意见》，将《规划纲要》的要求予以细化落实。在税收方面，广东税务局跨越边境壁垒，推广V-Tax远程可视化自助办税服务等线上办税方式，并在2020年实现港澳纳税服务专区与粤澳工商服务中心的跨境联动，极大提升了港澳纳税人在内地办税的便利度。在粤澳两地车辆往来方面，广东省出台《澳门机动车入出横琴管理暂行办法》，澳门单车牌入出横琴的配额，已从最初的400个增至2021年的1万个。在区域合作方面，广东自贸区横琴片区探索“跨境”对澳合作新举措，为澳门企业在横琴发展提供空间和各种便利化条件。

2. 双边与区域层面的成就。在中央政策支持、广东省积极推进和港澳特区配合下，粤港澳大湾区内生产要素的自由流动取得了一定成效。在医疗服务方面，2019年11月，粤港澳大湾区建设领导小组第三次会议宣布接纳香港特区政府的建议，容许在大湾区内地城市的指定港资医疗机构，使用已在香港注册的药物和常用的医疗仪器。2020年11月，中央政府公布《粤港澳大湾区药品医疗器械监管创新发展工作方案》，允许在粤港澳大湾区内地九市开业的指定医疗机构经广东省审批后使用临床急需、已在港澳上市的药物，以及使用临床急需、港澳公立医院已采购使用、具有临床应用先进性的医疗器械。在金融服务方面，2021年9月，《粤港澳大湾区“跨境理财通”业务试点实施细则》正式发布，提升了大湾区居民跨境投资便利化水平，推进了人民币国际化进程。跨境理财通是南北向同时开放，需要粤港澳三地金融管理部门共享信息，协调合作，为区域经济一体化进程注入了生机，使粤港澳大湾区成为以高水平开放推动高质量发展的区域合作典范。2021年9月，《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》出台，横琴粤澳深度合作区将实施“一线放开，二线管住，通关便利”政策，横琴口岸将会采取“大一站式”通关系统，让跨境车辆在创新通关模式下，便利地进出两地。

（二）贸易投资便利化尚存诸多待解难题

“两种制度、三种货币、三个关税区”的差异在某种程度上限制了粤港澳大湾区的深度融合发展，粤港澳大湾区贸易投资便利化进程存在如下问题：

1. 区域协同立法不足。粤港澳大湾区建设首先面临规则衔接、制度对接问题。香港特区沿袭英国法律制度，实行判例法；澳门特区传承葡萄牙法律制度，属于大陆法系。“一国两制”下，港澳特区享有独立的立法、司法和行政管理权，法律制度的差异既给粤港澳大湾区建设带来制度互补优势，也给粤港澳大湾区贸易投资便利化带来制度摩擦。例如，尽管澳门和内地取消了普遍性的强制隔离措施，实施精准防控，由于内地与港澳之间

传染病防治法规和疫情防控政策的差异，粤港澳大湾区内的人员流动一直未能恢复到疫情前状态，粤港澳大湾区贸易投资便利化进程严重受阻。自然人流动的自由化是实现粤港澳大湾区各类生产要素高效便捷流动的基本要求，需要在三地间扩大自然人流动的市场准入范围、消除自然人流动的各种不合理限制。在2020年全国两会上，港区代表、委员建议加强粤港澳大湾区公共卫生联防联控机制，但联防联控不仅仅涉及行政管理问题，更涉及公共卫生法规的协调和防疫措施的互认，面临诸多挑战。

2. 港澳双向便利缺失。粤港澳大湾区的融合发展离不开港澳特区的积极融入，粤港澳大湾区贸易投资便利化既需要内地对港澳提供便利，也需要港澳对内地提供便利。当然，由于三地开放程度不同、行政管理体制差异等需要做出的调整不可能对等，但港澳也需要逐步开放，参与国家治理实践。当前，粤港澳大湾区建设以内地高水平自我开放和向港澳服务提供者、投资者提供便利为主。除“跨境理财通”外，港澳在服务业等方面尚未对等开放，在贸易投资政策的诸多方面，双向便利缺失。以车辆通行为例，从2016年12月实施澳门单车牌进出珠海横琴至2018年12月，珠海共受理牌证申请业务2436 宗，为 786 辆澳门机动车核发了临时入境牌证；但珠海的私家车尚不能进入澳门。在自然人流动方面，澳门《出入境管控、逗留及居留许可的法律制度》法案建议，居留许可持有人不在澳门拥有日常居所，可被废除相关的居留许可，这与珠海横琴澳门新街坊项目的宗旨——鼓励澳人融入大湾区建设背道而驰。

3.贸易投资便利化程度低于国际水准。粤港澳大湾区贸易投资便利化在诸多方面低于国际标准。以货物便利通关所涉及的原产地证书为例，目前，港澳在CEPA框架下的原产地证书仍由特定机构集中签发，而在《中国-瑞士自贸协定》、《中国-澳大利亚自贸协定》等中，已采用原产地声明来代替传统由官方签发的原产地证书。在投资便利化方面，APEC、UNCTAD等国际组织已经提出了较为具体的行动路线，以巴西为代表的国家已经在双边和区域层面践行投资便利化改革，受到联合国高度认可，而粤港澳大湾区区域层面的投资便利化尚未超出《CEPA投资协议》的框架，无论在广度还是深度上均与国际标准存在明显差距。

四、提升粤港澳大湾区贸易投资便利化的对策

新发展格局下，粤港澳大湾区需要增强畅通国内大循环和融通国内国际双循环的功能。具体而言，粤港澳大湾区提升贸易投资便利化需要在几个方面取得突破：

（一）升级CEPA，加强区域合作

粤港澳大湾区建设是通过珠三角九市先行先试，最终促进港澳与内地全面融合发展。CEPA作为内地与港澳经济合作的区域自由贸易协定，构成粤港澳大湾区建设的制度基础。由于香港、澳门是WTO单独关税区，内地与港澳之间的贸易政策受到最惠国待遇原则的制约，这意味着粤港澳大湾区建设必须在区域贸易协定框架下进行，才能在贸易投资等领域展开深层次经贸合作。CEPA 的最大价值是从法律上为内地、香港和澳门在“一国两制”框架下充分利用一国的优势、摆脱WTO最惠国待遇原则的束缚开展经贸往来提供了充分的法律保障，是破解WTO制度约束不可或缺的制度平台。但CEPA对贸易投资便利化的制度设计非常简略，远低于国际标准。而且，CEPA框架下的区域合作机制薄弱。目前，内地与香港、内地与澳门、香港与澳门之间分别签署CEPA，缺乏一体化的合作平台。可以尝试搭建三方合作治理平台，优化区域协调机制，实施区域一体化合作治理。粤港澳大湾区发展战略是中央政府的顶层设计，“一国两制”背景下，应激励、引导港澳与内地双向便利，积极参与国家治理实践。唯有港澳积极投身粤港澳大湾区建设，才能整合区域优势，完成建设世界一流湾区的使命。

（二）对标高标准国际规则

目前，在贸易投资便利化领域，国际规则已经存在并持续演进，如前述WTO《贸易便利化协定》和在WTO框架内正在进行的投资便利化结构化讨论。粤港澳大湾区贸易投资便利化实践首先要对标高标准国际规则，然后在此基础上融入中国智慧。在投资便利化方面，无论是APEC、UNCTAD等国

际组织提出的行动方案，还是巴西签署的《合作与促进投资协定》，都赋予投资便利化广泛的内涵，如投资争端预防被视为投资便利化的核心内涵之一。目前，港澳大湾区建设中的投资便利化实践聚焦简化行政程序和提高透明度，尚未将投资争端预防视为投资便利化的核心要素，在广度上与国际标准存在较大差距。从长期看，粤港澳大湾区贸易投资便利化应当向欧盟看齐，研究粤港澳大湾区生产要素自由便捷流动的可行性和实施方案。

（三）加强区域法制协同

港澳均为法治社会，区域法制协同是克服制度壁垒，促进粤港澳大湾区贸易投资便利化的必要载体。粤港澳之间应充分协调彼此的检验检疫制度、居留许可制度、传染病防治和公共卫生法规、防疫政策等，建立职业资格、疫苗等互认机制，统筹推进粤港澳大湾区公共卫生治理和贸易投资便利化。区域法制协同应以粤澳合作联席会议制度、粤港合作联席会议制度等行政合作机制为基础，从信息互通向资格互认推进，从政策框架向项目合作深入，从合作执法向协同立法发展。推动区域协同立法一方面需要在官方层面建立“一国两制”下三法域常态化交流和联动机制，另一方面应与私营部门保持密切对话和沟通，重视私人对法制协同的推动作用。以投资便利化为例，巴西签署的双边《合作与促进投资协定》，摒弃传统的投资争端解决机制，强化机构治理，注重与私营部门的常态对话，使私人投资者充分参与、推动投资便利化治理实践，值得粤港澳大湾区借鉴。

（四）强化三地通关政策协调

通关便利化是生产要素自由流动的先决条件，是粤港澳大湾区贸易投资便利化的重要方面和突破口。粤港澳三地交通配套设施互联互通日趋完善，通关便利化的障碍主要在于“一国两制三个单独关税区”背景下签注、通关政策的差异。协调三地通关政策，关键在于实现信息共享、监管互认、执法互助。具体而言，在货物通关便利化方面，近期可以扩大“跨境一锁”试点，进一步精简手续、提高效率，更深层次的协调还涉及检验检疫、标准、关税政策等的协调。在人员通关便利化方面，应逐步由横琴口岸的“合作查验、一次放行”的通关模式向“一次申报、一次查验、一次放行”转变。需求更为迫切的是协调港澳放宽内地人员入境政策，特别是对于在珠海、深圳居住的跨境生活、就医、商务、求学等人员，应规定更加宽松、便利的出入境签注或免签政策，便利粤港澳大湾区内的人员流动。疫情防控常态化背景下，与新冠疫情相关的出入境限制政策已经成为通关便利化的最大阻碍，亟需三地加以协调。▲

参考文献：

[1]杜娟.全球治理与国际新秩序构建的中国路径[J].学术前沿,2020(2):103.

[2]黄志谨.中国引领投资便利化国际合作的证立与实现[J].武大国际法评论,2019(4):41-42.

[3]田飞龙.具有澳门特色的“一国两制”实践经验解析：港澳比较及国家战略的视角[J].港澳研究,2019(4):62.

[4]涂成林等编.中国粤港澳大湾区改革创新报告（2021）[M].北京:社会科学文献出版社.

[5]王福强,李丹.粤港澳大湾区跨境车辆往来现状与问题分析[J].港澳研究,2020(1):84-86.

[6]王璐瑶,葛顺奇.投资便利化国际趋势与中国的实践[J].国际经济评论,2019(4):154.

[7]郑晴.从国际湾区发展看香港在粤港澳大湾区发展中的定位[J].现代国际关系,2020(7):55.

[8]钟立国.CEPA框架下粤港澳大湾区建设法律制度的协调与完善[J].广东财经大学学报,2020(5):92-93.

[9]UNCTAD.Investment Facilitation: A Review of Policy Practices［EB/OL］.(2017-05-01)［2021-08-01］. http://https://investmentpolicy.unctad.org/uploaded- files/document/Action%20Menu%2023-05-2017_7pm_print.pdf.

[10]UNCTAD. World Investment Report 2021［EB/OL］. (2021-06-21)［2021-08-01］. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf.