

发挥政府主导作用，建立支撑澳门经济定位的产业体系

陈广汉 刘洋

摘要：澳门回归后一举扭转经济衰退的困局，实现经济持续高速增长，民生福利明显提升，经济发展取得显著成就，但是澳门博彩业独大积重难返，对内地的经济依赖日益加深，在国家和区域经济发展中的功能弱化。澳门微型城市经济、特殊的产业结构和中小型企业为主体的经济特点，决定了在建设与其经济功能相适应的产业体系中，政府需要扮演主导作用，提升对现代经济和市场变化的驾驭能力、战略规划能力和政策执行力，建立起能够支撑起以“一个中心”、“一个平台”和“一个基地”为战略定位的现代产业和经济体系。

一、澳门回归后经济发展成绩显著，但是经济功能下降

对澳门回归后经济的评估可以从经济发展和经济功能的视角观察。经济发展表现为经济增长、经济结构优化和社会福利改善。经济功能则表现在一个城市对区域的辐射、服务和带动能力。

（一）经济发展成效显著，但存在隐忧。澳门回归后扭转了回归前经济持续衰退的局面，经济快速发展，就业充分，财政保持盈余，民生福利大幅提升，但澳门经济博彩业“一业独大”的局面积重难返，美资及美资参与的博彩公司份额占约48%。多年来，澳门房价一路上涨，年轻人置业难，泛福利化的可持续性值得重视。

（二）经济辐射能力不足，经济功能退化。澳门回归后，其在内地的制衣、家具等产业逐渐失去优势。广东和澳门之间的投资比例不断下降，即使在澳门最具优势的旅游行业，也没有在区域中发挥产业引领作用

用，主要表现为澳门对内地游客和资源的吸纳。从经济功能看，澳门在国家和区域经济发展中的功能弱化，甚至下降。

（三）对内地的经济依赖程度日益加深。数据显示，澳门与葡语国家之间的投资和贸易额在澳门总投资和贸易中的比重下降。澳门对内地经济依赖程度日益加深，主要表现在三个方面：第一，澳门的游客日益依赖内地。内地游客在澳门游客总量的比例持续上升。第二，澳门的消费品和生产资料用品日益依靠内地进口，转口贸易功能基本丧失，出口货物很少。第三，澳门劳动密集的低端产业中的劳动力主要来自内地。

二、提升澳门的经济功能，政府需要发挥主导作用

（一）澳门的微型经济体系和独特的产业结构，决定了政府要在提升澳门经济功能中发挥主导作用。澳门是个微型经济体系，在国际化的市场竞争中，本土单个企业缺乏竞争力。本土的经济结构存在明显的二元特征：一方面是财力雄厚的国际化博彩企业，它们全面主导着澳门经济的发展，对其他产业发展的资源产生虹吸效应。另一方面是服务于博彩业和本地民生的中小企业，主要以小企业为主，技术比较落后，主要依赖引进内地劳动力和澳门本地市场获得发展，主要集中在餐饮、酒店、零售和建筑等行业。

（二）发挥行政主导的作用，提升政府战略规划和政策执行力。发挥行政主导作用、提升战略规划水平和政府政策执行力，是建立与澳门发展定位相适应的产业结构的关键。澳门近年产业适度多元化进展较慢，博彩产业占GDP比重居高不下。其原因首先是政府在推动

哪些产业发展上举棋不定，遇到困难时，不能迎难而上，求稳有余，求变不足。其次，随着澳门社会政治和经济生态发展，政府政策执行力受到各方利益的制约。

（三）提升战略规划和政策执行力，需要有开拓精神，处理好各种利益关系。虽然澳门在政治体制上具有行政主导的优势，但是民间诉求、反对声音和既得利益对政府的影响越来越明显，这使得特区政府在战略规划和政策执行上畏首畏尾，有始无终。

第一，特区政府要有开拓精神和担当意识。博彩税是澳门收入的主要来源，2000-2018年，博彩税占澳门公共收入的比重从 36.82% 提升至 80.33%。面对博彩业高税收的诱惑，澳门特区政府必须着眼于未来，防范产业单一化风险，增强忧患意识。

第二，平衡好各种利益集团和社会阶层的利益关系。回归后，澳门仍然存在“大社团、小政府”的独特现象。部分社团考虑到自身利益，与政府相冲突，导致政府政策难以推行。澳门发展需要体制改革和市场开放，但是要处理好改革、发展与社会稳定的关系。

第三，完善博彩法规，规范博彩企业的行为。澳门当初引进国际博彩公司，本寄望它们在发展博彩业的同时推动会展、休闲度假及旅游业发展，但是多年来这些国际博彩公司并没有这样做，且博彩企业利用它们的经济实力，影响社会舆论和政府行为。

三、政府发挥主导作用的基本思路和三大抓手

（一）政府发挥主导作用的基本思路：第一，政府把握现代科技与产业发展趋势，遵循市场的规则，通过完善开放的市场体系、深化区域合作和引进急需人才，提升澳门经济的市场竞争力。第二，发挥澳门“一国两制”成功实践的优势，抓住粤港澳大湾区建设和“一带一路”建设机遇，以中葡商贸服务平台建设为重点，全面提升现代商贸服务能力。第三，存量优化，增量调整，推进产业适度多元发展，提升经济可持续发展能力。第四，配合经济社会发展目标，推进政府行政体制和法制建设，提升政策执行力。

（二）政府发挥主导作用的三大抓手：

第一，制定战略规划。以“世界旅游休闲中心”、“中国与葡语国家商贸合作服务平台”和“中华文化为主体多元文化交流基地”三大战略目标，结合澳门社会经济的实际和优势，制定社会经济发展的长期、中期和短期规划。

产业发展重点应集中在如下几点：1.完善法制建设，促进博彩业健康有序发展，敦促博彩企业根据自身优势发展非博彩产业。利用澳门赌牌续约机会，严格控制博彩业的发展规模，制定有关“负责任赌博”的指引，使博彩企业承担起产业适度多元发展的任务，特别是会展、商贸论坛和休闲度假等行业。2.打造中国与葡语国家商贸合作服务平台，成为“一带一路”建设的重要支撑。发展总部经济，特别是面向葡语国家企业的商贸服务总部经济；发展“葡语系特色金融”服务；建立中葡国际食品集散中心；建设中葡经贸合作会展中心。3.集聚高端创新要素，共同推进粤港澳大湾区国际科技创新中心建设。与珠三角西岸共建科创研发中心及产学研一体化科创基地；重点支持和引导中医药、健康保健和文化创意等产业发展；吸引大湾区、欧盟及葡语国家具有实力的科创企业和研发机构落户澳门。4.促进产业适度多元发展。建立“澳珠跨境金融合作示范区”；推进以“会议为先”的会展业发展；以葡语国家为切入点，促进中医药的标准化、国际化；做大做强休闲旅游业等。

第二，建设发展平台。一要优化本土土地利用，拓展产业空间。首先，考虑从土地储备中拨出适量土地用作兴建本地的现代产业园区，建设类似香港国际会展中心的会展平台。其次，规划实施旧城改造、工业大厦活化及提升，优化现有产业发展空间。最后，中长期通过填海等形式扩展产业园区，重点选择建设占地少、效益高的产业平台。二要探索建立开放、协同、共治和共享的横琴经贸合作示范区。打造大湾区经济发展第三极的战略目标，关键在

合作体制机制创新。全面落实“分线管理”的通关模式，实现澳门与横琴资金、货物、人员、信息的顺畅流动。三要积极探索参与南沙自贸区、中山翠亨新区、江门大广海湾区等区域合作平台建设。发展平台须采用政府规划、董事会管理、市场化运营的产业园模式。

第三，设立澳门政府控股公私合资的投资发展基金或投资公司。澳门政府财政盈余充裕，社会闲置资金较多。澳门可以成立类似新加坡淡马锡控股公司的企业或公司，助力澳门产业和经济发展。投资模式采取公司型基金方式，基金公司资产由政府控股，吸收民间资本，选举董事会，由董事会在国际上聘请和组建优质的投资团队，以市场化和商业化模式来运作。投资重点项目可选择：**1.**支持本土产业转型升级和发展。**2.**支持大湾区科技创新项目投资。**3.**支持“一带一路”基础设施建设。支持澳门以出资方式与亚洲基础设施投资银行、丝路基金、中非发展基金等开展合作。

收稿日期：2021-04-10

作者简介：陈广汉，中山大学粤港澳发展研究院首席专家，教授。刘洋，中山大学粤港澳发展研究院、港澳与内地合作发展协同创新中心，博士研究生。