

澳門經濟深度調整與可持續發展動力構建

蔡赤萌

[提要] 2015年澳門經濟持續收縮，調整幅度之大、時間之長，超出預期。總體經濟受博彩業影響大幅收縮兩成，其他宏觀領域總體平穩、通脹緩和、就業狀況良好；與博彩業關聯密切行業整體下挫，金融及其他行業逆勢上揚。澳門急需優化發展方式，完善經濟增長的動力結構，包括穩定經濟增長主動力、拓展經濟基礎培育多重動力、利用國家支持政策強化“一中心一平臺”功能建設、發揮重點行業龍頭企業在結構調整中的核心作用等。通過提升自身發展素質和加強粵港澳區域合作兩條腿走路，有效推進經濟適度多元與可持續發展。

[關鍵詞] 澳門 經濟調整 可持續發展 發展動力 適度多元 “十三五”規劃

[中圖分類號] F127 **[文獻標識碼]** A **[文章編號]** 0874 - 1824(2016)02 - 0023 - 12

當前澳門經濟正處於調整轉型的關鍵時期。自 2014 年中以來，澳門經濟增長受博彩業大幅收縮的影響進入拐點，結束了回歸以來超高速增長勢頭。2015 年澳門經濟持續急速下行態勢，據澳門特區政府預計，全年經濟收縮約二成。此輪調整幅度之大、持續時間之長，遠遠超出社會各界預期，多年來依賴博彩業（尤其是貴賓廳業務）急速擴張作為經濟高增長主要動力的發展方式受到嚴峻挑戰。其深層原因及關聯影響，正引發澳門各界乃至國際社會的高度關注。與此同時，澳門社會對拓展經濟基礎、改變經濟過度依賴單一行業、推進經濟適度多元發展有了進一步共識。澳門不僅需要“居安思危”，而且更需要有底線思維，“居危思機”，積極應對，謀劃長遠。

一、澳門經濟持續深度調整的現狀特徵

近年來澳門經濟持續大幅調整，經濟走勢及其穩定性與全球經濟呈現比較明顯的差別。2015 年，全球經濟增長溫和，但經濟的下行壓力增大。受全球進口需求疲弱、大宗商品價格下跌、流向新興市場的資本減少、新興市場貨幣面臨壓力及金融反復波動等因素影響，國際貨幣基金組織（IMF）、世界銀行等機構已數次下調 2015 年全球經濟增長預測，今年初最新數據分別為 3.1% 和 2.4%。同期，中國內地經濟保持 6.9% 的中高速增長，香港經濟微增 2.4%。而澳門經濟則呈持續深度調整態勢，全年經濟跌幅達 20.3%，調整面也從博彩業擴散至其他領域，但總體經濟運行仍處穩健可控狀態，通脹、就業情況良好，財政收支仍處盈餘，其經濟走勢呈現以下特點：

(一) 總體經濟大幅收縮，但經濟其他宏觀領域總體平穩、通脹緩和、就業狀況良好

一是博彩業大幅下調引發服務出口急速收縮，經濟持續深度調整。澳門經濟增長自 2014 年第三季進入拐點後，本地生產總值（GDP）已連續下跌了 6 個季度，跌幅之深，超出預期。2015 年四個季度，GDP 實質下跌分別為 21.9%、23.7%、21.0% 和 14.4%，第四季跌幅略有收窄，全年 GDP 收縮達 20.3%。^①從外需、消費、投資三大經濟動力看，引發經濟深度收縮主要動因是外部需求中服務出口的持續大幅回落。2015 年澳門服務出口跌勢不止，按年倒退 26.8%，其中博彩服務出口大幅收縮 33.4%，其他旅遊服務出口下跌 11.6%。^②與此同時，內部需求擴張步伐減慢，按年僅錄得 1.9% 的輕微增長。2015 年澳門 GDP 為 3,687 億澳門元，人均 GDP 為 574,790 澳門元（約 71,984 美元）。^③內部需求增長趨弱、投資不振，難以抵消服務出口的收縮效應。

二是長期高企不下的通脹出現回軟。近 5 年澳門通脹率因經濟持續暢旺一直與國際走勢相背離，維持在 5.5% ~ 6.0% 的高位，居高難下。2015 年隨著整體經濟的大幅收縮，樓價出現明顯回落，再加之人民幣貶值、國際油價的持續下降等，澳門通脹壓力得到部分舒緩，通脹率明顯回落。2015 年 12 月，澳門綜合消費物價指數（CPI）按年升幅收窄至 3.7%，全年澳門 CPI 漲幅為 4.6%，較上年回落 1.5 個百分點。^④隨著整體經濟的收縮，本地要素成本開始回落。

三是人力資源緊張狀況有所鬆動，就業狀況總體良好，失業率僅在低水平上略微回升。2015 年第四季，澳門失業率為 1.9%，本地居民失業率為 2.6%，兩者均較上年回升 0.2 個百分點。^⑤各行業的職位空缺有所減少，但結構性人才不足現象依然存在。12 月期末外地僱員 18.16 萬，較上年增長 6.6%。由於經濟調整集中於博彩業等局部行業，人力資源仍處緊張狀態，澳門居民整體收入尚未受到影響，2015 年就業人口月工作收入中位數 1.5 萬澳門元，較上年增長 7.1%。^⑥

(二) 博彩業以及與博彩業關聯行業的業務整體下挫，金融及其他行業盈利理想

一是博彩業持續深度調整、大幅收縮，貴賓廳業務跌勢不止。自 2014 年 6 月博彩業收入出現下跌以來，博彩月收入已連續 21 個月同比下跌。2015 年全年，澳門博彩收入 2,308.4 億澳門元，按年下跌 34.3%，平均每月收入約 192.4 億澳門元。其中，11 月賭收創下 5 年多來單月最低點，僅 164.3 億澳門元。^⑦博彩業收入尤其是貴賓廳收入的不斷下滑，顯示一直以來支撐著整個澳門博彩業的貴賓廳業務遭遇到發展的瓶頸，年內不少貴賓廳倒閉結業，有的廳主甚至卷款跑路，引發連鎖反應，貴賓廳業務的資金鏈趨向緊張。進入 2016 年後，博彩業跌幅才開始收窄，1 ~ 2 月合計下跌 11.8%。^⑧

二是與博彩旅遊相關的領域也出現不同程度的下滑，訪澳旅遊業出現回調。2015 年，受外部經濟疲弱、外遊需求下降以及博彩業持續調整等因素影響，澳門經濟的調整面逐步擴大至旅遊業、酒店業、零售業等行業。2015 年，訪澳遊客人次按年微跌 2.6% 至 3,071.46 萬，這是自 2009 年金融風暴以來首次下跌。從訪澳形式看，參團遊客大幅縮減，跌幅達到 12.2%；從客源地區看，中國內地遊客下跌 4.0%，除中國香港、台灣地區、美國及加拿大遊客按年微升，其餘地區都出現不同程度的下跌；從客源結構來看，中國內地和中國香港依然是最大的兩個客源地，分別佔 66.46%（2,041.06 萬人次）和 21.28%（653.45 萬人次）。如果加上台灣地區，則合共佔到 91%，國際遊客佔比仍不到 10%，遊客的國際化程度有待拓展。^⑨受客流量及酒店降價等因素影響，2015 年澳門的遊客消費、酒店入住率、零售業銷售情況都出現不同程度的下跌。旅客總消費（不包括博彩）按年下跌 17.2% 至 511.5 億澳門元，全年遊客人均消費 1,665 澳門元，按年下跌 15.0%；^⑩酒店入住率下降至 80.5%，較上年減少 6 個百分點；零售業銷售額下跌 10.4% 至 608.9 億澳門元。^⑪顯示

進入 2015 年後，澳門博彩業調整態勢已明顯影響到其他關聯行業，經濟收縮效應在擴大。

三是長期過熱的房地產價格出現下調，跌幅較為顯著。自開放賭權及內地居民個人遊後，澳門樓市持續暢旺上升 11 年，直至 2014 年第三季才進入調整期。2015 年，受澳門經濟下行、賭收下跌、房地產調控辣招尚未鬆動、外圍經濟持續波動、加息週期臨近等多重因素綜合影響，澳門樓市持續調整態勢，整體市場氣氛淡靜，價量齊跌，全年成交量不足 6,000 宗，跌幅超過兩成；普通住宅成交價跌幅約 20%，部分豪宅跌幅甚至達到 40%。博彩貴賓廳客戶流失，也令豪宅租賃需求大減。2016 年澳門樓市仍缺乏推動力，業內對後市採取審慎觀望態度，預計成交量將跌至更低水平，樓價亦仍會面對下行壓力，中小型住宅在“剛性需求”支撐下跌幅會較高級住宅小。^⑩

四是金融業等部分行業發展勢頭良好，在經濟調整中逆勢而上。2015 年，澳門銀行業發展穩健，銀行體系資產素質良好、資本充足、流動性充裕。應對外部經營環境，銀行業積極開拓新市場、不斷推出新產品，推動融資租賃、財富管理等“特色金融業”，在多個方面取得突破。年內成功獲批葡語國家人民幣清算平臺，承做首筆進出口銀行信貸委託代理，開發多項自貿區相關的業務創新等。截至 2015 年底銀行業總資產為 13,408 億澳門元、稅後盈利 117 億澳門元，分別增長 14.2% 和 21.1%。^⑪銀行業在逆境中的穩步增長，為澳門總體經濟的平穩發展和未來發展注入“金融動力”。澳門對外貿易在 2015 年也維持增長態勢，整體貨物出口增加 7.8%，主要由再出口帶動，本地出口仍處跌勢。澳門與內地之間的貿易、投資也有所加強。由於金融、外貿等產業在澳門經濟中比重不高，其升幅對經濟增長的貢獻率也相對較小。

五是會展業發展穩健。會展業一直是政府致力培育的產業和新的經濟增長點之一，現已形成一定的基礎優勢，包括近 18 萬平方米的不同類型活動場地配套、逾 3 萬間酒店客房供應，並逐步獲得國際認可。2015 年，在澳門舉辦的會議和展覽活動共 909 項，較上年增加 116 項，其中會議增加 125 項，展覽減少 9 項；會議及展覽入場人數總計 248.1 萬人次，按年減少 4.0%。^⑫澳門會展業的推動策略是以“會議為先”，目標是向“亞太區會展之都”邁進。特區政府透過多元渠道優化會展業的軟硬件，提供多項扶持措施，包括“會展競投及支援‘一站式’服務”、“會展活動激勵計劃”、“國際性會議及專業展覽支援計劃”及“會展專業人才培訓支援計劃”，推動及支持業界發展。2015 年，澳門貿易投資促進局透過“會展競投及支援‘一站式’服務”跟進的項目共 123 項，涉及醫學、保險、教育、金融、餐飲、資訊科技、旅遊、文化創意等領域。^⑬

(三) 不確定性顯著，經濟走勢受外圍影響波動大、各領域冷熱不一

澳門本次經濟調整，呈現了澳門微型經濟自身特有的軌跡。一是調整幅度大，僅以 2013 ~ 2015 年 3 年的季度 GDP 增長率計算，上下波幅差距竟超過 30 個百分點。一方面顯示微型經濟體若干經濟行業對整體經濟的可能影響程度，另一方面也顯示產業結構一業獨大對經濟穩定性的作用效應。在現有經濟結構下，特區政府穩定經濟的調控能力及政策工具都比較有限。二是經濟走勢與外圍經濟相異，與個別甚至不同的因素密切相關，經濟各領域表現冷熱不均。2014 年下半年澳門經濟進入調整，先是由局部調整引發，主要是博彩業貴賓廳業務的收縮，之後才逐步波及到與博彩經濟關聯相對較為密切的旅遊、酒店、商業零售等行業，一直過熱的房地產在綜合因素影響下也轉入拐點急速調整。在這一過程中，整體經濟基本面保持良好，通脹從高位回落，勞工市場就業狀況良好，金融貨幣運作穩健，銀行業增勢可觀。近期博彩收入已連續數月大致穩固，跌幅有所緩和。從絕對值看，至 2016 年 2 月，已連續 3 個月出現按月微增，市場預計博彩業調整已接近底部。本輪經濟調整也帶來了正面影響，尤其是通脹緩和、資產價格下降、遊客略有減

少，本地民眾的生活成本及空間略有鬆動，人力及其他發展資源緊張狀況也得到一定緩解。此外，由於博彩收入尚未跌破警戒線，政府財政尚能收支平衡並略有結餘，再加上貴賓廳調整的主要負面影響外溢客源地，澳門經濟雖然呈雙位數跌幅，但尚未傷及筋骨，社會狀況總體平穩。

二、經濟調整的深層原因及相關風險

觀察澳門經濟本次調整的特徵與態勢可以看出，以博彩業為龍頭的高度外向的澳門經濟，存在著自身特有的經濟運作機理與影響因素，也有著自己特有的經濟風險，面臨諸多新考驗。

（一）特殊的產業結構及其增長路徑，形成了澳門經濟特有的支撐因素

鑒於主導產業的特殊性，澳門經濟走勢與軌跡，與一般的開放型微型經濟體有所差異。從產業結構看，澳門屬服務型經濟體，第三產業幾乎佔絕對比重。2014年第三產業比例超過92%，其中又嚴重依賴博彩業。2014年，博彩及博彩中介業佔GDP的比重，按基本價格計算為39.8%，按生產者價格（包括產品稅）計算，則高達59.1%，較2013年分別下降了6.4和4.9個百分點。^⑥澳門經濟大致可以分成兩大版塊，博彩業和非博彩業。而非博彩業中，又可分為與博彩密切關聯的服務業及其他較為獨立的服務業。與此相對應，澳門經濟的動力結構與影響因素，也分成若干板塊，遵循不同的增長路徑。

一是博彩業。該行業有著自身特殊的供求結構。從供給方面來看，自2002年澳門博彩經營權有限度開放以來，澳門的博彩設施供給增長迅猛，6家博彩企業的娛樂場所及高檔酒店設施相繼開業，形成強大的“新場效應”，一度成為拉動博彩業乃至整體經濟的最主要的因素。除硬件供給外，博彩政策、監管制度、其他配套制度甚至社會政策等關聯博彩業健康發展的軟件制度供給，也十分重要，但易被忽視與遺漏。從需求方面看，客源除了原來的香港、東南亞遊客外，新的增量更多地是來自中國內地。2003年以來中國內地逐步開放個人遊政策，成為支撐澳門博彩業超高速增長的重要需求側拉動力。在博彩消費結構中，除了大量中場普通遊客的貢獻外，更多的是來自特殊消費群體——貴賓客戶的貢獻。這部分客戶的博彩模式及消費傾向，遵循著特殊的運作模式：貴賓廳制度。博彩中介人承包貴賓廳，專門為大額消費的貴賓客戶提供博彩及相關服務，包括博彩資金的借貸等，事後再追討貴賓客戶所欠的博彩資金。於是，貴賓廳博彩業務量的走勢，與中場“小賭怡情”式的博彩形成了關聯不大的現實狀況，與國際經濟的一般走勢以及外需狀況，也關聯有限。澳門貴賓廳客戶有不少來自內地，與內地的經濟狀況、政治氣候、消費動向、資金規範管理、個人遊開放進度、人員進出境政策等形成關聯，同時也與境外其他賭場競爭、分流有關。過往，澳門博彩業的超高速增長，相當一部分來自貴賓廳業務的飆升，貴賓廳博彩收入最高時佔到博彩總收入的近七成。經過一年多來急速調整，目前其所佔比重已回落至五成多。

二是非博彩產業。其一是與博彩業關聯度較高的，或一定程度上與博彩業走勢相同的行業，如旅遊、酒店、零售、餐飲等。在這次調整中，原來受博彩業發展帶動的行業，也就是垂直多元的行業，也大多進入調整狀態，只是時間略微滯後。其二是具有一定相對獨立性的行業，如金融、房地產、對外貿易等，其行業影響因素與外圍經濟關聯度相對較高，在2015年，澳門金融、外貿仍保持不同幅度的增長態勢，成為支撐澳門經濟、抵消服務出口下行衝擊的動力之一。這類行業，更多地受外圍經濟尤其是內地經濟走勢的影響，如能成功拓展新業務，便能在盈利及稅收上逐步發展成為新的增長點。其三是特區政府積極扶持的新興產業，如會展、文創、中醫藥產業等，這些產業目前雖然仍較多地依賴政策性支持，但已經逐步建立起一定的基礎，只是尚未完全形成

市場化能力和產業競爭優勢。根據 2015 年展覽主辦機構的 77 項會展資料，展覽收入為 2.32 億澳門元，其中政府和其他機構資助（1.27 億澳門元）佔主辦機構展覽收入的一半以上（54.5%）。^⑩

（二）博彩業獨大風險與壓力快速顯現，其未來走勢對整體經濟影響巨大

澳門的經濟結構過度集中，經濟增長及財政稅收一直高度依賴博彩業。澳門博彩業佔經濟的比重近 40%，其增速狀況成為影響經濟走勢的最主要因素。近期博彩業的深度調整，博彩稅收在 2015 年 1 ~ 11 月急速下跌 34.7%，導致同期財政總收入下跌 29.9%。澳門博彩稅佔到總稅收的 82%，對澳門經濟貢獻重大，構成政府維持日常運作、實現財政支持政策、改善民生的財政基礎。面對博彩業的深度調整，政府需要密切關注並做好應對調整的配套準備。2016 年政府預期全年賭收 2,000 億澳門元，月均賭收 166 億元，尚能維持基本開支需求。

博彩業深度調整的另一影響，是引發貴賓廳運作模式中的負面因素，帶出相關法律監管及行業指導上的漏洞與不足。澳門博彩業的未來走勢，很大程度上取決於貴賓廳的走勢，而貴賓廳運作模式正遭遇發展瓶頸。博彩業開放後，貴賓廳運作模式賴以生存的環境正在發生變化，貴賓廳特有的賭場承包制、以借貸信用為基礎、高度依賴內地特殊高端消費群體的運作模式，其風險與弊端正日益顯現。從客源結構看，澳門貴賓廳業務高度依賴內地特殊客源，隨著內地經濟增長放緩、反腐力度加強、銀聯卡賭場消費受限、持護照過境政策收緊，都會影響到赴澳豪賭的客源量、出境便利及其消費能力。從運作模式看，貴賓廳實施的賭廳承包制或分租賭廳制。受限於跨境資金管制及競爭客源需要，“疊碼仔”與廳主通常會先將資金借貸給貴賓客，這是一種風險較大的金融借貸行為，一旦過度墊資、客人欠賬不還，將導致中介人資金鏈斷裂。為自保，中介人紛紛收緊借貸條件甚至惜貸。目前澳門相關監管措施及法律保障明顯不足，涉及跨境債務更是難以有效保障。有業內人士分析，貴賓廳業務資金鏈的斷裂，才是導致博彩收入持續大幅收縮的最為關鍵的因素。如何在澳門博彩業中期檢討直面現實問題，是今後博彩業健康發展的關鍵。

（三）經濟增長動力結構轉換尚未到位，可持續增長面臨壓力

澳門經濟增長的主動力，一直集中在博彩業的擴張，其他若干增長點規模有限，其中不少行業與博彩業密切關聯，屬於垂直多元化的下游行業。在這種產業模式下，整個經濟抗風險能力的局限便會顯現。一是非博彩產業在經濟中規模與實力不足，而且存在不同程度的依附性。一旦主導產業出現調整，便會產生關聯效應，相關產業隨後也會相應收縮。二是增長動力結構的調整與完善，面臨較大困難，需要較長的過程。經濟發育程度、產業結構、企業結構上的不足，內部資源與經濟要素的欠缺等，都會加大結構調整的困難。目前澳門正處於動力脫節階段：原有增長動力減弱，新的增長點尚未形成，其他行業的替代功能有限，尚不足以彌補博彩業收縮留下的空間，導致增長的平穩性及可持續性上的困難。未來如何發掘可持續增長的動力，適度平衡經濟結構，提升經濟的抗風險能力，緊迫性和壓力都很大。在短期內，澳門經濟的復蘇回升，更多地還是要依賴主導產業博彩業的回穩。

（四）經濟發展制約瓶頸尚待進一步突破，局限與挑戰不小

長期以來，澳門發展一直受到諸多因素的制約。其一，優勢產業不多，產業基礎偏窄。博彩業主要是體量大，具有政策優勢；服務業偏重消費性服務業，生產性服務業不強、優勢也不明顯，世界旅遊休閒中心、中葡商貿合作服務平臺等功能未能充分發揮，尚待挖掘和提升。其二，人才資源短缺，不僅缺乏高端人才，也欠缺基本的勞動力數量。社會總體偏向保守，對本地人力資本保護較嚴，一定程度上制約了經濟適度多元所需人才的引進。其三，依靠外來遊客消費為基礎的

經濟增長方式，面臨著城市承载力極限，但同時又存在路徑依賴。博彩旅遊經濟的發展，同步伴生著遊客人數的持續擴大，在繁榮澳門旅遊業的同時，也挑戰著澳門的城市承载力與政府行政管理能力。如果政府治理跟不上經濟擴張的速度，前瞻性研究不足，配套設施建設滯後、精準化管理不到位，都會放大發展中的負面成本，導致出入境、交通、住房及部分旅遊區空間的擁擠與不適。2015年11月澳門特區政府推出的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016～2020）基礎方案》（簡稱《基礎方案》），^⑩明確具體方向、細化建設內涵、完善配套協調、提升系統的有序聯動與協調推進，向精細化管理邁進了一步。但政府經濟功能，需要謹慎界定與合理設置。

（五）結構性調整是全球性的難題，任重道遠

結構性調整是全球性的難題，是一個系統工程，涉及經濟發展方式及模式的再調整，需要多方面立體謀劃、多領域的配套政策。2016年2月召開的G20會議，全球聚焦結構性改革，促進經濟增長、完善經濟治理，G20機制正從應對危機向長效機制轉變。澳門經濟也面臨著結構調整嚴峻壓力。貴賓廳業務的收縮，只是引發產業結構計算時相對比例的調整，並不意味著其他非博產業的實質性生長。澳門推進經濟適度多元所需的政策引導能力、推進落實能力以及社會微觀主體的活力等方面，都存在不同程度的欠缺，需要政府、業界及社會的共同努力。

三、澳門優化經濟發展方式的路徑選擇

特殊的產業結構及其增長路徑，形成了澳門經濟特有的支撐因素。在貴賓廳運作模式遭遇發展瓶頸的今天，澳門需要有針對性地謀劃應對策略，優化經濟發展方式、拓寬經濟基礎、提升經濟增長的質量。

（一）研判內外經濟形勢，凝聚共識，將穩經濟與拓基礎有機結合

短期而言，澳門需要客觀判斷發展問題與面臨的內外形勢，凝聚社會共識，穩經濟、拓基礎，促使經濟盡快回升。做好促增長的配套政策與營商環境，是澳門經濟社會健康發展的基礎。

就外部環境而言，全球經濟下行壓力進一步增大，IMF、世界銀行和歐盟委員會相繼下調經濟增速預期。IMF 2月19日發佈的最新《世界經濟展望》認為，全球經濟活動回升較預期緩慢。新興市場經濟體的增長普遍減緩，中國經濟正處於再平衡調整之中，大宗商品價格下跌，美國逐步退出異常寬鬆的貨幣政策。為此IMF下調2016及2017年全球經濟增長預期至3.4%和3.6%^⑪。從各國相繼發佈的統計數據看，一些主要發達經濟體增速低於預期，一些發展中國家和新興市場國家出現了“負增長”。外部需求的低迷，將影響到澳門主要客源地的外遊消費意欲。

中國內地經濟也處於結構改革的轉型中。2015年12月的中央經濟工作會議提出了“十三五”開局之年的五項工作任務：去產能、去庫存、去槓桿、降成本、補短板，中央政府的政策聚焦供給側改革，採取更加有力的積極財政政策和更加靈活的穩健貨幣政策，為結構改革創造環境。^⑫2016年3月的政府工作報告，將2016年經濟增長的預期目標設定為6.5～7.0%，並提出年度八項重點工作，包括穩定和完善宏觀經濟政策，保持經濟運行在合理區間；加強供應側結構性改革，增強持續增長動力；深挖國內需求潛力，開拓發展更大空間；推進新一輪高水平對外開放，著力實現合作共贏等。政府的政策目標是要實質性地推進深化改革，扭轉經濟頹勢，維持穩定的經濟增長，推動轉型和結構調整。國家“十三五”規劃的核心，是要引領經濟新常態、貫徹發展的新理念、跨越中等收入陷阱、全面建成小康社會，並將中國經濟5年增長保持6.5%以上的中高速增长水平。國家未來5年的發展態勢，為澳門經濟的穩定發展，提供了有利的外部環境。

就內部而言，澳門調整產業結構、保持經濟後續動力仍面臨一定的壓力。短期而言，博彩業能否盡快走出調整成為經濟上行拉動力尚有不確定性。其一，影響博彩業貴賓廳業務的外部因素及內部制度環境未有變化，主要客源地——中國內地的經濟增長也面臨下行壓力。其二，博彩中介人既面臨著政府規範監管的环境壓力，同時也承擔貴賓廳博彩資金的借貸風險，在外部環境未有明顯改善情況下，中介人仍會傾向謹慎惜貸。其三，中場大眾博彩所依賴的訪澳遊客數量，難有較大升勢。此外，非博產業因規模不足對經濟的拉動能力仍有局限。博彩業的穩定健康發展、非博彩行業的活力培育、本地經濟的發展推進、區域經濟共贏互利商機的把握，都十分緊迫。隨著經濟持續調整，社會民生保障及經濟支持需求將逐漸浮現並且更為顯著。

為此，在短期內如何有針對性地採取有效措施，穩定經濟增長，對澳門是個不小的挑戰。特區政府可考慮結合澳門建設世界旅遊休閒中心功能的需要，適時投放與啟動部分政府工程，作為反週期的調節政策。此外，澳門需要提升各經濟行業的內生動力，作為平衡博彩業下跌的經濟穩定力量；需要對如何達成博彩業持續健康發展、如何有效推進經濟結構的適度多元，謀劃具體策略與方案，並激發業界主動參與的內在動力。一個產業競爭力的形成、一個地區經濟社會的持續發展，並不能簡單地依靠內地擴大自由行輸送訪澳人流來獲取。經過本次經濟調整，澳門社會對拓寬經濟基礎、推進經濟適度多元的共識在增大，對拓展本土經濟基礎、支持中小企業發展，通過參與區域合作、參與國家“一帶一路”建設把握可能的發展契機，有了更多的關注與期待。儘管目前澳門非博產業的規模及競爭力尚未形成優勢，但也見到了曙光，不少產業在悄悄地成長，為經濟適度多元發展帶來新的活力與希望。

（二）科學謀劃，力促發展，推進澳門長遠發展目標與定位的有效落實

中長期而言，是要有效推進“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”（“一個中心、一個平臺”）的功能建設。這是澳門經濟的發展定位，也是其經濟質量及目標優勢的體現。在“國家‘十二五’規劃綱要”、“珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008～2020）”等重要規劃性文件及領導人有關講話中，都已明確並要予以“支持”或“促進”。澳門特區政府在施政報告及其他重要文獻中，也都將此作為施政目標。2015年11月中共十八屆五中全會通過的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，再次明確澳門的地位與功能定位，以及國家支持澳門的重點政策方向：“支持澳門建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平臺，促進澳門經濟適度多元可持續發展”；“發揮港澳獨特優勢，提升港澳在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能”；“加大內地對港澳開放力度，加快前海、南沙、橫琴等粵港澳合作平臺建設。加深內地同港澳在社會、民生、科技、文化、教育、環保等領域交流合作。”^①2016年3月提交十二屆全國人民代表大會第四次會議審議的《國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要（草案）》，在港澳專章中進一步細化了“支持港澳提升經濟競爭力，深化內地與港澳合作”具體內容，如“積極發展會展商貿等產業，促進經濟適度多元可持續發展”；“支持港澳參與國家雙向開放、‘一帶一路’建設，鼓勵內地與港澳企業發揮各自優勢，通過多種方式走出去”；“支持內地與港澳開展創新及科技合作，支持港澳中小微企業和青年人在內地發展創業”等。^②與國家“十三五規劃”同步，澳門特區也著手實施首個以“建設世界旅遊休閒中心”為基礎的5年發展規劃，在2015年11月公佈的《基礎方案》中，特區政府將“世界旅遊休閒中心”的定位具體化為“旅遊城市、休閒城市、世界城市”三大要素，致力於把澳門建成有國際先進水平的“宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂”的“五宜”城市，並體現“安居樂業、

繁榮穩定”的城市標誌。^②

要達致以上目標，關鍵是澳門否能在以下幾個方面做出有效突破。一是澳門本地是否具有內生動力，能成功生長出與經濟發展定位所配套的業態與核心競爭力。也就是說，澳門需要尋求有效方式，切實有效地推進經濟適度多元發展，發掘根植本土自由經濟體制下的微觀主體的活力和樣板，提升自身發展素質與能力。二是澳門能否通過加強區域合作有效落實澳門的功能定位，並將此功能作為帶動澳門發展的持續動力。三是澳門政府能否有效發揮經濟功能，為澳門的長遠發展引導適宜的方向、營造良好的營商環境、提供恰當的政策支持。近年來，特區政府加強了對經濟的規劃及引導力度。2015年10月底，特區政府宣佈成立“世界旅遊休閒中心委員會”，由行政長官擔任主席，就建設中心做出研究和頂層設計，並制定有關政策，制定未來5年的發展規劃；同年11月公佈了特區五年規劃《基礎方案》，提出了提升澳門發展質量的具體目標方向。

（三）善用國家支持政策，補長短板，做好澳門中長期發展的引導與制度供給

澳門經濟發展方式的優化，經濟適度多元可持續發展的有效推進，首先需要克服澳門經濟發展中現有諸多短板。這些制約因素，有的是與微型經濟體相伴生，例如發展空間狹小、產業基礎有限、多元化人才不足、政策調控工具不多等；有的則是與澳門自身經濟特點有關，例如經濟發展動力嚴重依賴博彩、抗風險能力不均衡，主導產業優勢偏重規模、其他產業競爭力不強，企業競爭力及規模不足、市場創新及創業氣氛欠缺、政府經濟引導與規管能力尚待提升、法制相對滯後等。儘管有研究將澳門經濟競爭力在中國城市競爭力排名中位居第九，但客觀上澳門的競爭優勢存在局限，經濟發展質量提升面臨著不少制約與挑戰。

在邁向經濟適度多元可持續發展的目標時，澳門需要克服上述局限、補長短板。其一是練好內功：增長動力上，培育和夯實澳門經濟增長的動力基礎；增長方式上，達致適合澳門宜居宜業目標的優質增長與和諧增長；增長路徑上，協調好本土發展與區域合作雙腿走路的互動效果；增長推動上，有效地將市場主導與政府適度有為相結合；增長後勁上，保持好重點領域的有效增長及可持續發展。^③其二是要善用國家支持政策，做好腹地拓展與優勢對接。例如，借助國務院明確的澳門85平方公里水域管理範圍和陸地界限，規劃沿岸、水域、海域三層次的發展和利用藍圖，大力發展海洋經濟、改善本地環境和促進區域合作；通過“一中心、一平臺”的功能建設，帶動休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業領域的發展。其三是要做好與建設目標相配套的總體發展藍圖，細化政策目標及相應制度建設，為澳門中長期發展及重要產業的發展提供政策導向。總之，提升澳門在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能的前提，是要做強基礎功能、補長短板、提升商貿服務能力。

四、構建可持續增長動力的策略思考

保持好重點領域的有效增長及可持續發展，是積蓄澳門經濟增長後勁的有效方法。其中，抓好重點領域與關鍵環節，尤為重要。這既包括應對近期經濟深度調整、穩定經濟核心領域，也包括促進經濟長遠發展和有效挖掘經濟動力等。

（一）穩定經濟增長的主動力，促進博彩業健康可持續發展

博彩業的健康可持續發展，是澳門經濟的核心環節。長期以來，澳門博彩業處於一種規模不斷擴張的粗放式增長，大量博彩設施投資與不斷放開的內地個人遊，分別從供給及需求兩側同時拉動博彩業務量的高漲，形成經濟的持續過熱及虛胖，社會資源緊張、結構失衡，與博彩有關的

制度建設滯後於現實，部分領域出現監管真空、制度缺失等盲區，致使澳門博彩業雖具規模但實質不強，一直未能朝著專業化和規範化方向發展。隨著博彩經營權的有限開放以及近年來外圍形勢的變化，貴賓廳運作模式賴以生存的環境發生改變，自身運作中的問題被迅速放大。至今，貴賓廳調整持續時間已近兩年，其面臨的困境及持續狀況，將成為影響澳門經濟近期走勢最為關鍵的因素。促進貴賓廳業務的規範發展，穩步擴展中場業務，同時也就成為促進博彩業健康發展的重要內涵。

目前正值博彩業中期檢討之際，也是博彩業調整的可能轉折點，澳門需要研究並完善博彩業監管及有關公共政策，為澳門博彩業發展提出路向指引。一是研究澳門博彩業發展模式、完善方向及在經濟中的適宜定位，制定相應的行業總體規劃、法規、運作、監管、規範等指引；二是要有針對性地根據貴賓廳發展模式中存在的問題，尋求完善監管的思路與方案。貴賓廳業務大挫的重要原因之一是資金鏈的斷裂，影響博彩資金貸放的原因是信心不足，損害信心的背後因素是借貸風險，化解借貸風險則要涉及多層要素，其中特別需要特區政府的監管與協助。三是要結合博彩中期檢討，理順博彩業開放以來出現的總體問題，系統研究、完善監管、優化制度，提升整個博彩行業的專業性和競爭力，使博彩業經過本次陣痛後能獲得新的發展。

行政長官在 2016 施政報告中針對博彩業健康發展已提出措施，要加強對博彩業監管、完善法規。一是在博彩中期檢討中，重點檢視娛樂場幸運博彩經營批給執行情況，分析博彩業對本地經濟、中小企業營商環境、社會及民生的影響，博彩與非博彩元素的聯動效應、中介人的發展及現狀等方面。二是規範中介人的經營，預防和遏制博彩違法活動。三是適時對貴賓廳營運進行分析，研究加強監管。四是推動博彩企業拓展大型綜合旅遊項目。五是繼續推動負責任博彩。^⑤財政司司長也表示要努力推進對博彩業監管，引導行業健康、有序發展，做精做強博彩業。有學者認為，澳門博彩業管治制度正面臨著方向性選擇，但迄今為止博彩業中期檢討更側重於對博彩公司的評估，而對博彩法律制度及公共政策的檢討未能引起足夠的重視。博彩批給制度、資格審查制度、第三方貴賓廳制度以及稅收制度，均屬澳門博彩業的核心制度，理應成為澳門博彩中期檢討的核心目標，以期為澳門社會的長期穩定發展打下一個堅實的制度基礎。^⑥

目前澳門博彩業發展仍存在不少有利因素：一是總體需求依然持續，每年 3,000 萬人次的訪澳遊客，可以維持中場博彩的基本盤；二是博彩業已積累了良好基礎，建立起較具規模的博彩設施供應量，博彩旅遊業已具有國際知名度；三是國際遊客的拓展空間較大；四是特區政府累積了一定財力與經驗，有助推進旅遊休閒中心的建設；五是澳門具有較好的社會基礎，能夠凝聚發展共識；六是經過 21 個月的調整，博彩業虛胖水分已擠出不少，月度博彩收入開始企穩。但由於影響貴賓廳業務從高位下滑的基本因素依然存在，再加上周邊賭場的競爭分流，短期內博彩收入尚難出現較大回升。有效拓展中場業務尤其是“高端中場”，將是博彩業穩定增長的一個方向。

（二）密切關注並妥善應對主導產業深度調整可能引發的風險點

一是對財政稅收的壓力。博彩稅一直佔澳門總稅收的 80% 多，博彩業的調整，對稅收的影響首當其衝，而後者又直接關係到社會基本運作與經濟民生政策的開支。經濟財政司司長曾將博彩收入每月 180 億作為財政平衡的“紅線”，在此水平，民生工程及預算案提供的各項服務不會受到影響。受博彩稅大幅下降的影響，2015 年 1～11 月澳門財政稅收按年減少 29.9%，財政盈餘減少 56.9%。2016 年，政府根據當期形勢將本年度博彩收入預算進一步下調至 2,000 億澳門元（每月 166 億澳門元），年度預算仍有盈餘。儘管澳門目前財力較為殷實，截至 2015 年 12 月底

財政儲備尚有 3,451 億澳門元（加上外匯儲備，總儲備共計 4,958 億澳門元），但澳門需要提前做好準備，善用財政資金，應對財政收入大幅下滑而民生及投資開支逆勢擴張的現實需求。短期而言，主要提升財政資金的使用績效，在保障民生及促進經濟基本開支前提下，做好縮減開支的相應準備。長遠而言，則是要努力拓寬財政稅收的來源基礎，要培育起一批能立足市場並創造稅收的企業實體。財政來源多元，應是經濟適度多元成效的重要標誌之一。

二是對本地就業的影響。博彩業是澳門最大的就業行業，近幾年來，博彩業（及博彩中介業）就業人口約為 8.7 萬人，佔澳門本地勞動人口 26.2%；如果加上與博彩業關聯密切的酒店及飲食業，佔勞動人口比例達到 40.9%，澳門的就業市場與博彩業及相關行業的走勢高度相關。博彩業調整，已導致不少貴賓廳結業，但有關影響尚未在本地就業中相應顯現。到 2015 年第四季，澳門失業率仍保持在 1.9% 的較低水平，本地失業人口約 1 萬人。社會也尚屬穩定。也就是說，迄今為止，此次經濟調整尚未引發社會就業狀況的明顯逆轉。其原因一是澳門有大量的外僱人口，成為就業調整的緩沖池；二是不少廳主及中介人，或是自僱或是外地人，貴賓廳結業的影響外溢；三是六大博彩企業雖然盈利大幅下降，但尚能顧及社會穩定，未有在市場上大幅裁員；四是澳門人力資源長期處於緊缺狀態，不少行業職位長期空缺，借機調整吸納。但若經濟調整持續、調整領域進一步擴大至非博行業的話，社會就業壓力就會逐步增大。相對而言，面臨調整壓力的中小企業，其就業穩定能力會較弱。

三是樓市走勢對金融及民生的可能衝擊。澳門樓價走勢，跌勢較急變化較快，從 2014 年高位至今回落約四成。如樓價跌勢持續，銀行系統及置業者的壓力會相應增大。要綜合評估美國加息、國際資金抽離新興經濟體以及本地相關政策產生的綜合效應，避免樓價調整對金融體系和經濟造成過度壓力；關注樓價持續下跌可能造成的供樓者負資產情況，以及斷供可能產生的連鎖影響。

（三）培育多重動力，提升澳門經濟增長的穩定性

提升澳門經濟增長的穩定性，減緩經濟增幅的大起大落，是特區政府經濟施政的目標之一，同時也是高度外向的小型經濟體的固有內在局限。其根本方法是要拓寬與夯實澳門經濟增長的動力基礎，在經濟增長主動力（博彩業）失速時，其他產業可以起到輔助驅動；在要素投入推動脫節時，可以由創新、創意甚至制度改革紅利來帶動；在數量擴張受到局限時，可以走質量提升的增長推動。也就是說，澳門動力結構的有效銜接與轉化、經濟適度多元的切實推進，並不會隨著博彩業的下滑而自動實現，需要根據澳門總體發展目標，有針對性地去設計構建和推動落實。

一是深化世界旅遊城市建設，提升旅遊業綜合競爭力。重點是旅遊元素的深度開發與有效整合、旅遊配套設施的建設（航班航線、多語種導遊培訓等）、客源市場的多元開拓，推動休閒旅遊朝多元化和精品化的方向發展。要致力延長旅客在澳住宿時間，積極拓展家庭客群、商務人士、會議展覽一族。政府正在推動智慧旅遊發展，計劃推出不同語言的旅遊資料電子版本，開發更多互動功能；通過資訊平臺整合澳門旅遊的資訊，提供完善的觀光服務和配套，以吸引多元客源。

二是強化商貿服務業功能，提升城市現代經濟發展基礎。尤其是要提升生產性服務業的優勢，強化對商貿服務平臺的支撐功能；要尋求適合微型經濟體特點的項目，開拓根植本地的新增長點。提升金融業作為支柱產業對整體經濟的支持與帶動作用，依託金融創新（應用）與“走出去”做大做強金融業，建設好葡語國家人民幣結算中心功能。

三是加大力度扶持新興產業，促使其儘快自立成長。澳門會展業進步較為明顯，被“國際展

覽業協會”（UFI）評定澳門為2014年亞洲區內表現最佳的展覽市場；“國際會議協會”（ICCA）在《2014年度國際協會會議市場年度報告》中，把澳門在亞太區會展城市排名從上年的第34位大幅提升至第20位。特區政府已表示要研究澳門會展業發展藍圖，為制定會展業發展路向提供依據。文化創意產業起步稍晚，政府已啟動扶助文化產業發展的措施，透過跨部門合作完善各項政策，研究推出“文化產業獎勵制度”，設立相關資訊服務平臺，提升文化產業的綜合實力。^②中醫藥產業的旗艦項目是粵澳合作中醫藥產業園，目前正在向建設“國際級中醫藥品質控制基地”和“國際健康產業交流與交易平臺”的核心目標推進。特區政府期望通過國際平臺的建設，結合澳門“中國與葡語國家商貿合作服務平臺”的優勢，為推動澳門中醫藥產業發展以及促進中國內地與“一帶一路”沿線國家中醫藥合作發揮積極作用。

（四）利用新的優勢條件和發展機遇，強化“一中心、一平臺”功能建設

國務院明確澳門的水域管理空間，有效拓寬了“世界旅遊休閒中心”建設基礎，澳門在拓展海上旅遊產業和海洋經濟產業上大有可為。海洋經濟領域甚廣，主要包括海洋科技、海洋裝備製造業、海洋旅遊、生態保護和海洋文化，澳門可選擇合適本地條件的產業方向，例如海洋旅遊、保護生態、海洋文化、相關海洋經濟的會展/酒店業等等，並且撥資於相關大學開設培訓學系，鼓勵/資助研究活動，推進成為南中國的海洋經濟中心。^③通過詳細城市規劃，沿岸地帶可以變成為沿海海濱長廊，跨海大橋、海上旅遊設施、郵輪碼頭、遊艇停泊中心，開拓海上旅遊新構想，使澳門旅遊活動走向多元化，幫助吸引旅客延長留澳日子，促進過夜消費。

促進“中葡商貿合作服務平臺”功能的強化與有效發揮，需要做實與商貿服務平臺有關的基礎功能，在澳門現有語言、文化基礎上，提升與商貿平臺對應的各種生產性服務業優勢，如專業化服務能力及電子商貿等基礎功能。可將構建“一個平臺”的目標與國家“一帶一路”戰略及區域合作相結合，通過一個個可供操作的項目，將澳門服務中葡經貿文化、提升自身產業實力有效結合與互動。

（五）發揮重點行業龍頭企業的核心作用

非博產業競爭力的提升，首先要發揮好重點行業龍頭企業在推進產業適度多元中的核心作用。一是通過多種形式，推動大型博彩企業加大對非博彩領域投資，提升其非博收益佔比。二是發揮好駐澳中資企業在產業多元中的作用，尤其是在金融等生產性服務業的功能，提升澳門基礎產業的質量以及走出去參與國際合作的能力。三是吸引外資及各類資本投資澳門基礎產業，提升澳門作為世界城市、智慧城市的產業基礎。四是鼓勵與扶持本地中小企業創新與發展，推動其在澳門總體發展目標中，尋找適合自身長處的發展空間。在鞏固澳門博彩旅遊等優勢產業的同時，盡可能培育更多的新增長點，提升經濟的穩定性與抗風險能力。

結 語

澳門經濟發展正處於歷史轉折點，面臨著優化經濟結構、提振發展動力、走出調整逆境等考驗，同時也處於特殊機遇期。國家已出臺明確澳門水域管理範圍等系列支持澳門發展措施，澳門特區政府也正在凝聚社會力量積極謀劃未來發展藍圖。如何結合澳門“世界旅遊休閒中心”、“中葡商貿合作發展平臺”的總體功能定位、綜合考慮社會經濟發展需求、人口資源及環境承載能力，制定好總體發展戰略以及配套規劃和建設安排，對提升澳門自身競爭力和抗風險能力極為重要。國家“十三五”時期，也是澳門發展的關鍵時期。如何挖掘澳門的特有優勢，補長短板，對接國

家戰略找到“國家所需、港澳所長”的交匯點；如何通過提升自身發展素質和加強粵港澳區域合作“兩條腿”走路增強發展動力，是提升澳門在國家經濟發展和對外開放中的地位功能、推進經濟適度多元及長遠發展取得實質進展的重要基礎。

- ①②③澳門特別行政區政府統計暨普查局、經濟局、金融管理局：《澳門經濟季刊》（2015年第4季），2016年3月。
- ④⑤⑥澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門社經摘要》（2015年12月/二十三號刊），2016年2月19日。
- ⑦澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計月刊》（2016年1月），2016年2月。
- ⑧澳門特別行政區政府博彩監察協調局：《每月幸運博彩統計資料：2016年及2015年每月幸運博彩毛收入》，http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat_mensal/2016/index.html
- ⑨澳門特別行政區政府統計暨普查局：《入境遊客》（2015年12月），2016年1月。
- ⑩澳門特別行政區政府統計暨普查局：《旅客消費調查》（2015年第4季），2016年2月。
- ⑪澳門特別行政區政府統計暨普查局：《零售業銷售額調查》（2015年第4季），2016年2月。
- ⑫《市場乏條件扭跌勢 今年住宅交投料不足五千宗》，澳門：《澳門日報》，2016年1月15日。
- ⑬《去歲銀行稅後盈利增逾兩成》，澳門：《澳門日報》，2016年2月23日。
- ⑭⑰澳門特別行政區政府統計暨普查局：《會議與展覽統計》（2015年第4季），2016年2月。
- ⑮《中國會展經合論壇明年澳舉行》，澳門：《新華澳報》，2016年1月25日。
- ⑯澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門產業結構》（2014年），2016年1月。澳門博彩稅（產品稅的一種）非常龐大，為了更準確地反映博彩業對澳門經濟的貢獻，澳門特別行政區政府統計暨普查局自2014年起採用生產者價格計算的行業生產總額及增加值總額（即將博彩稅計入博彩的產出）。
- ⑱⑲澳門特別行政區政府：《澳門特別行政區五年發展規劃（2016~2020）基礎方案》，2015年11月17日。
- ⑲《IMF預估2016全球經濟回暖將慢於預期》，北京：《經濟參考報》，2016年1月20日。
- ⑳《中央經濟工作會議：2016年五項工作任務》，香港：鳳凰財經網，2015年12月21日，http://finance.ifeng.com/a/20151221/14132208_0.shtml
- ㉑《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》，北京：《人民日報》，2015年11月4日。
- ㉒《支持參與國家雙向開放一帶一路建設 十三五規劃挺澳發展》，澳門：《澳門日報》，2016年3月6日。
- ㉓蔡赤萌：《澳門經濟增長方式：從超常增長走向新常態》，澳門：《澳門理工學報》，2015年第1期。
- ㉔⑳中華人民共和國澳門特別行政區：《二〇一六年財政年度施政報告：促經濟，重民生，穩發展》，2015年11月17日，第17、18頁。
- ㉕王長斌：《澳門博彩業中期檢討的幾個問題》，北京：《港澳研究》，2016年第1期。
- ㉖張宏業：《中央給力 澳門拓“多元經濟”》，香港：《文匯報》，2016年1月19日。

作者簡介：蔡赤萌，國務院港澳事務辦公室港澳研究所研究員、全國港澳研究會理事。北京100045

[責任編輯 劉澤生]