

澳门产业经济发展 战略研究^{*}

吴殿廷 史培军 梁进社

(吴殿廷 北京师范大学资源与环境学院 副教授 博士 北京 100875)

(史培军 北京师范大学教授 博导 北京 100875)

(梁进社 北京师范大学资源与环境学院 教授 北京 100875)

[摘要] 本文从历史发展过程的角度讨论了澳门产业发展的方向,从区位分析的角度探讨了澳门产业发展的条件,从区域比较中考察了澳门的产业经济特点,从内部对比的角度分析了澳门各主导产业的地位和作用。笔者认为,澳门的产业经济定位应该是:以旅游博彩业为主导,有特色的区域性商贸中心。澳门应充分发挥联系中国内地、尤其是华南地区与国际市场的桥梁作用,形成以旅游博彩业为主导,带动出口加工业、商业服务业、金融和建筑地产业协调发展,争取成为具有地方特色的区域性游乐和商贸服务中心。

[关键词] 澳门 产业经济 旅游博彩业 主导产业

[中图分类号] F127.9 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000—141X (2001) 01—0103—07

一、从历史过程看产业发展方向

澳门的产业结构自开埠以来产业结构演变大体经历了四个大的阶段,对应的主导产业分别是:

转口贸易业阶段——即 1535~1842 年间,当时澳门堪称远东最重要的国际贸易口岸之一。

赌博娱乐业兴起阶段——自 1874 年赌博合法化后,澳门逐步演变成畸形繁荣的世界赌城。

出口加工业占主导地位阶段——从本世纪 60 年代起,在香港的投资、组织和内地廉价劳动力的双重作用下,澳门的出口加工业迅速发展,成衣、纺织品、鞋类、电子、玩具等制造业后来居上,在 80 年代中期一跃而为第一大产业,带动了加工产品出口连续多年以两位数字增长。1997 年货物出口总值达 21.41 亿美元,其中成衣占 77.6%、纺织品占 7.4%。

旅游博彩业再领风骚阶段——进入上世纪 90 年代后,澳门的制造业大量向内地转移,而服务业等第三产业则渐趋兴旺,尤其是旅游博彩业重新成为经济发展的主要支

* 本项研究得到澳门崔世平事务所和清华大学建筑学院的支持与资助,特此致谢。

柱，1996 年旅游者总数达 815 万人次，为全澳人口的 20 倍；1998 年虽受亚洲经济危机的影响，旅游业出现滑坡，但旅游博彩业产值占全澳 GDP 的 4 成以上。

从近 50 年从业人员结构变化可以看出，澳门产业部门在逐步增加，白领工人比例逐渐上升，传统产业就业比例在减少；分析 1960 ~ 1995 年工业从业人员增长率数据可以发现，澳门重加工业，制造业如原油、原煤、橡胶及塑胶制品业等增长缓慢，甚或减少，近年尤其严重。可见，澳门未来的发展，只能是轻型化，三产化。

二、从区域经济一体化看产业发展趋势

澳门作为自由港经济，已经形成了以博彩旅游业和轻加工出口为特色的经济体系。这一产业结构将在澳门回归后相当长的时期内继续影响澳门的经济发展。然而，由于整个珠江三角洲经过 20 年的改革开放，区域产业结构出现了雷同现象。澳门作为珠江三角洲区域经济的重要组成部分，必须在与其它城市的比较中，突出自身的特色。

1. 港澳经济一体化

港澳经济一体化过程一直在持续着，回归后将更加深刻。首先是交通体系的一体化，即形成港澳在港口运输、航运输体系，其中最为重要的是空港和海港的合作与分工。其次是加工业体系的一体化，即澳门的加工业必须充分体现技术和知识的含量，在原有服装加工业的基础上，重点发展知识密集和技术密集型的轻加工工业，使之成为香港正在发展的知识密集、技术密集产业的一部分。再是第三产业的一体化，即澳门要继续完善和提高以博彩业为特色的旅游业，在交通一体化的支持下加强港澳旅游资源、游客市场的共享。要特别强调的是，澳门要高度重视环境资源在发展高档旅游业中的保障作用，对博彩业要进行技术改造，改变目前的垄断式经营模式，倡导公平竞争。

澳门与香港的关系应定位于：澳门成为香港国际大都市的“卫星城”和休闲地，澳门经济成为香港经济的延伸和补充，借助香港的进步带动澳门的发展，并在某些方面有自己的特色和生长点。

2. 澳门——珠海一体化

香港回归后，港深一体化进程大大加快。澳门回归后，澳珠一体化也将逐渐形成。澳门、珠海，扩大到中山、江门整个三角洲的西南地区，由于农业发达，滩涂多，糖蔗、塘鱼资源丰富，劳动力充裕，河网纵横，但缺乏深水大港，不宜发展大量耗能和耗原材料的重工业。珠海还是南海石油的后方基地，澳门主要以旅游业和轻工业为主。因此，该区今后主要发展丝、纺织和服装工业、制糖业和以制糖业废料为原料的生物工程、电子工业和塑料工业，以及以度假为特色的旅游业，成为珠江三角洲最大的轻工业基地。

未来澳门与珠海和粤西南的关系应定位于：澳门应与珠海密切协作，以珠澳一体化的姿态和“双城”模式，共同担当粤西南地区的经济中心、交通枢纽和国际交往的窗口。

3. 澳门与内地（珠江三角洲）经济一体化

澳门回归后与大陆联系更方便，因此要特别重视与珠海、广州和深圳等发展互补的产业组织体系，可在以下三个方面开展广泛的合作：

一是交通运输的一体化，即重点加强陆路交通的联网与升级改造，空港和港口资源的共享。

二是劳动密集型的加工工业要适时地由澳门转向内地，代之而来的是发展知识密集、资本密集的产业，特别是轻工产业的技术改造和房地产业的完善。

三是离岸贸易为特色的区域贸易一体化，即重视以京广线、岭南地区为腹地的转口贸易，选择适当时机，发展以期货交易为组织形式的商品贸易，使澳门成为南方农副产品交易中心。

4. 珠江三角洲一体化

港澳回归后，港澳与广州、深圳、珠海等可组成一个完整珠江三角洲社会经济的体系。深圳、珠海为港澳与三角洲的结合点，广州—佛山、香港—深圳、澳门—珠海为该体系的集聚点。由于交通条件的改善，不仅在陆地上连成一体，而且在水路、空运、通讯、供水、供电、乃至产业发展上，都将逐渐形成紧密结合的系统。

香港—深圳无疑将承担引进先进技术、沟通信息、借鉴国外科学管理方法、发挥窗口和对内对外两个扇面辐射的枢纽作用。广州作为内地联系特区、特别行政区的纽带，也是三角洲地区内地部分的科技、教育、文化和政治中心；澳门作为特别行政区的作用是独特的，其产业结构建设则要充分考虑三角洲地区的产业基础和发展方向。

澳门发展经济凭技术竞争不过广州、深圳，凭市场竞争不过香港，凭资源和劳动力，则远不如其它城市。珠江三角洲地区的主导产业是轻加工工业、贸易和旅游业，澳门只能在其它方面如博彩、旅游、外贸等方面，发挥特殊作用。表 1 给出了珠江三角洲相关城市的功能定位和产业方向。

表 1 珠江三角洲相关城市基本情况、功能定位及产业发展

城市名称	非农业人口 1996 年,万人	面积 平方公里	城市主要功能	主导产业及方向
澳 门	41.6	23.5	特别行政区	旅游、轻纺工业、博彩娱乐业
珠 海	36.8	728	经济特区	轻加工工业、旅游业
香 港	631.1	1078	特别行政区	国际金融、贸易、信息、旅游、港口业
深 圳	103.4	2020	经济特区	电子工业、旅游业、轻加工工业和港口工业
广 州	390.2	1444	广东省政治、 经济文化中心	电子与通讯工业、轻加工工业、金融业、旅游业
佛 山	45.2	77	区域中心	纺织、电子工业
中 山	126.8	1682	地区中心	家电等轻工业、旅游业
江 门	41.2	180	地区中心	机械电子、制糖、化工、轻纺工业
东 莞	145.3	2465	地区中心	轻加工工业

根据许学强主编《珠江三角洲发展和城市化》，《中山大学出版社》1988 版，第 400 页改编。

三、从内部比较看产业效益及地位

澳门的产业部门不多，但也基本构成体系。自 20 世纪 70 年代后期起，澳门经济逐步形成了旅游博彩业、出口加工业（制造业）、建筑房地产业和金融保险业等四大支柱产业

业，它们的产值合计占全澳 GDP 的比重在七成以上。详见表 2。

由于以上四大支柱产业在澳门经济中占有举足轻重的地位，因此它们的发展演化及其相互关系，将决定澳门未来的经济走向。

（一）旅游业和博彩业

澳门的旅游业是在博彩业的带动下发展起来的。广义旅游业在 GDP 中占 45 %，远高于其它行业。博彩业的税收是政府财政的主要来源，1998 年达 50 亿澳元，占当年财政收入的 57 %。

博彩业是澳门特殊社会环境的产物，在长期的发展过程中，已逐渐成为澳门经济的主要支柱之一，其对澳门推动澳门的繁荣发展起了相当的作用；澳门税收的五成来自博彩业。博彩业为澳门政府实施低税、免税政策、吸引外资，发展出口加工业，提供了重要的基础和条件。来澳门游客中的 80 ~ 90 % 是被“博彩”吸引来的；博彩业直接维持了近万人的就业，并承担了改善港澳交通、投资市政建设、捐助各种基金、赞助文化事业等义务；近年来，还参与了投资建设澳凼大桥、澳门国际机场、新澳港客运码头、凼仔新区开发等多项大型工程。

表 2 澳门四大支柱产业值占 GDP 比重（%）

年 份	金融保险业	建筑地产业	出口加工业	旅游博彩业	合 计
1981	5	15	28	21	70
1990	13	11	17	30	71
1998	14	9	8	42	73

资料来源：澳门政府统计暨普查司

（二）建筑及房地产业

澳门的建筑业 80 年代曾高速发展了一个时期，近年来受泡沫经济的影响，呈现一蹶不振的局面，楼宇大量空置、资金大量积压。若以历年新建楼宇单位减去已交纳物业转移税的单位（即完成产权初次交易）后所得余额统计，1985 ~ 1996 年间澳门累积的空置楼宇单位达 56400 多个；其中空置住宅占 95 %，以每户 4 人计，可容纳 21.5 万人入住，相当于现有全澳人口的一半；以 1995 年的房地产平均价格计，在空置楼宇上的积压资金达 380 ~ 500 亿澳门元，相当于全澳 GDP 的 2/3 以上，负担十分沉重。因受淤积的作用，澳门的土地面积将逐渐扩大，因毗连陆地，与其相邻的珠海部分，特别是横琴岛，开发程度较低，可以说，澳门的地产业有相当的发展潜力。澳门应该采取租用、争取中央政府特批的办法，参与珠海毗邻地区的房地产开发，扩展自己的发展空间。

（三）出口加工业

澳门的出口加工业以纺织成衣为主。在澳门工业制品出口中，纺织品及成衣占很大比重，近年一直维持在 80 % 以上；出口市场主要在美国和欧盟。企业规模小，投资少，周转快；1998 年出口总值为 170 亿澳元。

近年澳门出口加工业虽然遇到了一些困难（主要是大背景——世界经济不景气和大陆出口加工业的冲击），但其地位和作用不可替代：容纳三分之一以上的劳动力，对整个经济的带动（工业楼宇和部分写字楼的主要消费者）作用明显，在 GDP 中占 8 % 的比例。若连工业服务在内，则共占 16 %。随着旅游博彩业的发展，加工业在 GDP 中的比例有所下降，但所占份额仍不可忽视。从这几个方面我们可以看到，继续推动澳门出口加工业的稳步发展，使之在产业结构中占有一定比重，有利于澳门整体经济的健康稳定发展。

但从长远看，澳门的工业和出口加工业必须走技术密集和知识密集的路；从城市整

体经济发展的方向来看，逐步实施工业升级转型是澳门回归后应该高度重视的问题。尽管如此，传统上形成的以出口加工为特色的轻加工工业目前仍应予以扶持，逐渐对其进行升级改造。

（四）金融保险业

澳门金融机构主要是银行和保险公司，目前共有 23 家银行和 19 家保险公司，从业人员 3700 多人，平均每平方公里有 6 家，每 3500 人就有一家银行。金融业的密集程度居世界前茅。

澳门不实施外汇管制，资金进出自由；与世界大金融中心香港融为一体，因而与世界各地金融联系方便；银行业务以传统的零售业为主，存款、贷款业务每年都在大幅度增加，有利地支持了各个行业的发展，满足了居民的需要。

四、从内外环境变化看澳门产业发展的机遇与挑战

澳门目前面临两大难题，一是治安不靖，二是经济不振，从 1996 年开始，连续三年 GDP 负增长。这固然有其特殊原因，如国际大经济环境，特别是东南亚金融危机等，但澳门本身的经济建设和先天的条件限制，也不容忽视。振兴澳门经济，必须长短结合，标本兼治。

1. 澳门发展的主要限制因素，一是土地狭小，二是人才匮乏，三是交通不便。其中土地狭小问题，在可预见的未来，仍会是限制澳门发展的主因：交通不便已通过修建机场、新建广珠铁路等得到部分解决，人才匮乏则可以从内地引进逐渐加以解决。所以说，未来的澳门，是机遇与挑战并存。

2. 经济发展靠三种资源，即硬资源（自然资源、技术设备等）、软资源（政策、文化氛围、管理、服务等）和活资源（人缘、地缘关系等）。澳门的硬资源很少，软资源一般，活资源则要大力开发，包括与香港、祖国大陆和葡萄牙等的关系。

3. 澳门的独特优势包括

（1）具有 400 多年东西方经济、文化交流的历史；与国际市场一直保持密切的联系，与世界 100 多个国家和地区有贸易往来；与欧洲、北美多个国家签订有独立的纺织品贸易双边协议，享有较为充裕的纺织品配额，并且享受西方国家普及特惠税待遇。由于澳门（香港亦如此）与欧洲国家的密切关系，澳门有可能成为连接中国大陆、台湾和欧洲市场的便捷桥梁。

（2）澳门的最大特点是自有港政策。其中包括企业经营自由，经营活动受法律保障，外来投资企业与本地企业享受平等待遇；货物进出自由，不设外汇管制，企业资金和盈利可自由流动，随时调进调出；旅客出入境自由；低税制，其税率最低为 2%，最高为 15%（其它地区，即使是中国大陆的经济特区，税率最低也是 15%）。

（3）回归后的澳门，政治地位独特，经济政策优惠，与内地的联系更加方便。所以，澳门的发展，可以、而且也必须大力借助内地的资源和劳动力，大力开发内地的市场。政治地位独特和自由港经济政策，是澳门的最大优势资源。

4. 博彩旅游业亟需强化、升级与完善

澳门回归后，其旅游、博彩业将得到更大发展，原因是：澳门回归后，澳门与内地联系更多，内地人进入澳门更方便，这与香港回归后的情形是一样的。进入澳门的内地人多了，旅游、博彩的人当然就多。改革开放的不平衡使内地的一部分人变得相当富

有，大部分人有了长途旅游的经济实力。而国内的相对消费条件却没有发展起来，这些人自然想就近就便到澳门旅游和博彩。

由于博彩业副作用的影响，澳门的社会秩序一直不好，澳葡政府对此无能为力。澳门回归后，在中国军队的威慑和中国政府的协助下，澳门的社会治安可以得到根本扭转，这无疑将大大促进澳门的旅游、博彩业。

以博彩业带动旅游业发展模式是澳门历史发展的产物，也是澳门旅游业在发展过程中，相较于邻近地区的一大特色。发展博彩业，是维持澳门持久繁荣的重要因素。但澳门的博彩业不能停留在原有的基础上，要增加娱乐性，提高文化品味，增加健身项目等。

5. 澳门发展经济和产业，必须是少占或不占地的，没有污染的，不需要耗费大量原材料和动力的。香港目前正在倡导发展文化密集产业以振兴经济，这对澳门很有借鉴意义。澳门可以发展的文化密集型产业包括：旅游博彩业，广告业，影视业，饮食业，中医中药业，纺织、服装、玩具、赌具等制造业。但真正能够发展起来，并且在世界，在东南亚，在珠江三角洲能站住脚的，主要是旅游博彩业；饮食业可以搞出点特色，与旅游博彩业相呼应；制造业可以开发赌具制造产品；中医中药一本万利，澳门不一定在产品开发上有多大动作，但在产品包装、特别是在大陆产品打入欧洲市场，或是欧洲产品进入大陆市场方面，澳门可以有一定作为。

五、从总体经济发展战略的角度看澳门的产业发展对策

澳门跨世纪发展战略是：加快第三产业的发展，以服务业为主导带动整个经济的振兴；建立服务主导型经济新体系，使澳门成为一个国际性娱乐和综合服务中心（之一）。

（一）主导产业旅游博彩业的现代化

澳门第三产业特色明显，有地区比较优势。今后发展的方向应该是：以旅游博彩业为主导，以金融、贸易、房地产和交通资讯等为支柱。旅游博彩业要真正起到“龙头”主导作用，要在如下几个方面改进和提高：

1. 重塑博彩业，促进传统博彩业向现代博彩业转化，一是要以现代光机电一体化技术革新博彩手段、创新博彩项目和博彩工具，使博彩具有高科技、高神奇色彩，更具娱乐性和趣味性。二是从文化的角度改进博彩的内容，增加健康、高雅的项目，容博彩与智力开发、知识创新于一体，从而使博彩成为真正的文化娱乐活动。三是在特色上作文章，进一步突出中西和壁色彩。

2. 充分发掘澳门独具特色的人文景观资源，建设有国际品味的旅游景区和娱乐、休闲、健身、会议服务功能，完善和优化配套设施，提高旅游服务质量，完善澳门的旅游功能和形象。

3. 开发生态旅游和海上冒险旅游。

4. 加强旅游配套设施建设。

5. 利用机场闲置空间建设空港博彩娱乐城。澳门机场 14 个候机厅目前只有 4 个在利用，其余 10 个闲置，造成巨大浪费；澳门的博彩游客大部分来自域外，因办签证等手续繁琐，大大影响了来澳博彩、旅游者的数量。建议利用机场 10 个闲置的候机厅建设空港博彩娱乐城，在娱乐城里不算入境，不需办理出入境手续，这既可利用现有的资源，也将保证游客的数量。

6. 完善产业链；开发赌博文化产品，把博彩、旅游与出口加工工业结合起来，构筑全方位的、有特色的博彩文化产业体系。

（二）金融、贸易、房地产和交通、资讯业的完善和提高

1. 澳门金融业面临较为有利的内外部条件，新的目标是进一步发展成为真正有特色的区域性金融中心。首先要充分利用无外汇进出管制、与世界各地金融中心有直接联系、外汇储备充足等有利大力发展条件离岸银行业务，提高吸纳和吞吐海外资金的能力；第二，大力开展对珠江三角洲的融资租赁业务，利用珠三角迅速发展提供的机会扩大澳门金融业务的竞争力；利用特别行政区等政治、体制优势，发展大陆有潜力、有市场而又不便发展的金融项目，如期货交易等，使澳门成为东亚、东南亚和祖国大陆农副产品期货交易中心。

2. 作为自有港，澳门的贸易潜力发挥得远远不够。未来发展应抓住两个关键的环节：第一是在外运条件有较大改善的基础上，大力振兴转口贸易，既赚大陆的钱，也赚外国人的钱，同时为大陆的发展作出贡献；第二是加强海外市场的拓展和营销网络的建设，在某些领域与香港分享利益。

3. 房地产和建筑业作为澳门的支柱产业，目前面临严重困难，未来发展应着重以下几点：强化城市的规划与管理，加强土地的深度开发；继续通过填海造陆、向中央政府争取等办法，拓展发展空间；注意环境保护。

（三）重视以技术和知识密集型为特色的第二产业

澳门现在是以第三产业，即博彩业和旅游业为主，应逐渐完善产业结构，即向第二产业和第四产业（信息产业）扩展。当然，这种扩展要以原先的产业为基础。所以，要发展与博彩业和旅游业相关的制造业，如博彩用具、旅游商品制造等，以及与博彩和旅游有关的知识产品，如出版物、信息、咨询等产业。

澳门将不走高科技工业发展的路，但也不是任工业日益萧条下去，更不能放弃。工业未来发展的关键是转型，逐渐从劳动密集型向为知识、技术密集型和资本密集型转变。政府要主动创造条件，帮助解决资金、技术、人才、市场和信心等问题。

参考文献：

- | | |
|--|---|
| [1] 隋广军等著：《澳门观察与展望——澳门社会经济持续协调发展探索》暨南大学出版社，1995年版。 | [5] 吴志良主编：《澳门经济400年》，澳门基金会出版，1994年版。 |
| [2] 卫平、冬萌著：《话说澳门》，长春出版社，1999年版。 | [6] 陈多等著：《澳门纵横》，新华出版社，1999年版。 |
| [3] 许学强主编：《珠江三角洲发展和城市化》，中山大学出版社，1988年版。 | [7] 《发展文化密集型产业振兴经济》，《澳门日报》1999年6月27日A9版。 |
| [4] 彭琪瑞、薛凤旋、苏泽霖编著：《香港、澳门地区地理》，商务印书馆，1991年版。 | [8] 刘泽生：《改善经济环境，共创澳门明天——澳门经济学会会长崔世昌访谈录》，《港澳经济》1999年第7期，第66—71页。 |

（责任编辑 郑栋才）