

论澳门经济平稳过渡的内部条件及对策

吕燕 国世平

澳门经济要想平稳过渡并在未来保持繁荣,必须有一系列的内部条件。这种内部条件主要是指以下几个方面:澳门本地经济的持续稳定和发展;澳府在后过渡期的有效运作;澳门国际地位的提高与稳固;澳门本地居民和外来投资者的信心也至关重要。

一、澳门本地经济的持续稳定和发展

澳门经济在后过渡期能否保持稳定和发展,对澳门平稳过渡至关重要,而且对回归以后澳门经济也十分重要。从澳门经济发展过程来看,本世纪60年代初到70年代末,是澳门经济恢复并进入起步成长的阶段,此后,澳门经济经历了一个由快速增长到逐步变缓的过程,1976年到1981年间本地人均生产总值平均增长率为16.7%,而1982至1995年间澳门本地生产总值年平均实际增长率约为7%。1995年澳门人均生产总值为18219美元,1996年澳门本地生产总值为74.5亿美元,人均生产总值17927美元,在亚洲仍名列前茅。

1. 30多年来澳门经济持续增长的主要原因

一是得益于国际机遇与发达国家的普惠制、进口配额和关税优惠。本世纪60年代末开始,发达国家着重发展技术资本密集型产业,客观上为澳门的轻、纺工业制品提供了市场,而1972年发达国家,首先是欧洲共同市场,以后包括日本、瑞典、挪威、新西兰、澳大利亚等国对澳门产品进口给予优惠制,放宽限额,使澳门新工业有较快发展。1976年美、加等国也给予澳门贸易优惠制,澳门工业得以迅速发展,美国也迅速成为澳门的最大产品出口市场。可见,澳门以落后地区资格享受发达国家的普惠税制、进口配额和关税优惠,刺激了澳门出口加工工业(特别是纺织、制衣工业和玩具工业)和对外贸易的发展。

二是旅游博彩业的迅速发展。赌博业合法化与专营承投进了澳门旅游博彩业的发展,政府博彩税的收入由1978年的4100万澳门元,增加到1995年的52.2亿澳门元。旅游博彩业成为四大支柱产业中的主导产业,提供了20%以上的就业机会。

三是受益于中国大陆改革开放和经济持续增长。从1976年葡国新宪法中指出澳门是中国领土到1979年2月中葡建交,中葡关系的改善使澳门的局势稳定,双方都力图保持和发展澳门的经济繁荣。尤其是内地改革开放以来,来自中国内地和香港的投资增加,中资成为澳门最大的外来投资者,内地则成为澳门最大的贸易伙伴,对澳门的经济发展起到巨大的推动作用。1988年《中葡联合声明》正式生效后,进入过渡期的澳门经济在原有基础上进一步发展,人均产值由1988年的6137.5美

元增长到1994年的16164美元,本地实际经济增长率亦由1988年8.16%增长到1992年的13%。

四是人口与廉价劳力剧增。1998年澳门人口总数约为422700人,比之1981年的24.2万人,增加了74.7%。而澳门人口的96%居住在澳门半岛,半岛人口密度达到每平方公里5万人以上。人口总数特别是青壮年劳力人数的快速增长,一方面扩大了澳门的内部需求,另一方面为澳门经济增长提供了大量廉价劳动力,产品成本相对降低。加工工业和服务性行业在这方面受惠最大。

但是,从1993年起澳门经济增长开始放缓,本地生产总值的增长率逐年的回落,其中1996年出现负增长0.5%,1997年负增长率为0.1%,根据国际货币基金组织的概念,当一个地区连续两年出现经济负增长,表明这个地区已进入经济衰退,若澳门在1999年继续出现负增长,则甚至有进入经济萧条状态的危险。

澳门经济经历了长期的高速增长以后,近年来出现调整并不为怪,但需要加以分析,采取积极的措施,以保证澳门的平稳过渡和繁荣。

2. 澳门经济衰退原因分析

澳门经济不景气首先是由于外部优惠条件和内部比较优势的逐步削弱与丧失。一方面,澳门一直被发达国家视为“非主要出口地区”,欧盟及美国对澳门产品的进口限制较宽,并给予关税、配额等优惠待遇。但澳门出口加工业这种依赖配额和普惠制而发展的优势还能保持多久呢?1996年澳门出口美国的毛针织类产品被削减配额,成衣也受美国海关的新限制并实施新的产地来源证明规则,玩具出口也因输入国转移加工基地或实行零关税优惠而下跌。而按国际贸易组织有关规定,1999年起澳门的出口配额逐步削减,且根据乌拉圭回合签订的协议,所有MFA成员在2005年以后对纺织成衣均须开放市场,实行自由竞争。故纺织品出口配额已受削弱,原有优势趋于消亡且发展余地不大。加之周边地区的东南亚国家和中国内地从80年代起均大力发展纺织成衣业,出口市场又与澳门相同,多为西欧和美国等地;外部优势减少与外部竞争增加使得以往依赖配额和普惠制的发展模式渐趋势微。另一方面,本地劳动力成本不断增加,澳门地价、劳力价格的优势相对减少,在澳港资早已主要转向中国内地和其它地区,本地制造业亦部分迁往内地,从而导致工业的迅速衰落。可见,本地资源同周边地区的竞争优势包括澳门的低税政策、自由港制度、资金、劳力、地价相对低廉等,已大为削弱。

再一方面,作为澳门经济支柱龙头的博彩业在现有条件下

继续保持快速增长面临多方面的困难和挑战。一是来自于周边国家和地区的竞争和外部条件的变化。澳门博彩业经历快速增长以后,近年来澳旅客人数有所回落,消费能力明显疲弱。这其中外部因素如亚洲金融风暴、周边地区政策竞争性的影响,但澳门博彩业若不从经营方式、高科技应用技术的采用上加以改进,不但其自身的发展机会受抑,而且很难保持稳步增长与发展的势头。二是博彩业的发展与其社会效果间的冲突。旅游博彩业在澳门经济社会生活中占据着举足轻重的地位,但该行业的发展有双重作用:一方面,娱乐博彩业是政府财政收入的主要来源,还为居民提供了大量的就业机会;另一方面,博彩业的行业特殊性又为澳门带来了一系列无法解决的社会问题。旅游博彩业的双重性决定了不能过分倚重博彩业,应力求澳门产业多元化,特别是在旅游业内部,应大力发展观光旅游,适当减少对博彩的依赖。三是博彩业本身可能成为澳门经济进一步发展的一个障碍。澳门长期以来在博彩经营以及公共设施、公共服务上推行特许垄断制度,在保护本地经济、增加政府收入等方面有其作用。但由于葡澳政府长期缺乏有效监管,存在短期心态等原因,在博彩专营制度中异化出权钱交易、过度垄断等一系列弊端,并导致社会财富畸形积累、不合理分配,利益集团间的矛盾也在一定程度上引发社会治安恶化。可见,博彩业虽已成为澳门经济中不可或缺的重要组成部分,但也成了澳门众多社会矛盾和冲突的焦点。与此同时,竞争性产业的市场份额相对较少,而且竞争力进一步下降;本地市场机会的缺乏又使外部投资意愿减弱,并导致资金、人才外流。故垄断性特殊行业的畸形发展,从长远和全局看并不适应今后澳门外向型经济的发展趋势,有必要慎重考虑如何逐步调整结构改变发展。

另外,缺乏吸引外资的优惠政策以及未来发展规划,也是制约经济增长的一个重要因素。对澳门来说,主权回归和政权交接指日可待,而经济放缓甚至趋于衰退使得保证经济平稳过渡在后过渡期显得尤为重要。振兴和发展经济才是澳门稳定和发展的基础,也是澳门目前和未来相当长时间内所要着重解决的大问题。澳门政府(包括未来特区政府)应采取切实有效的措施,推动经济发展。

二、澳门经济保持持续稳定和发展的对策

从短期来看,刺激经济发展应在确保治安的前提下,着重于旅游娱乐业,借助澳门回归的机会多方面创造条件,引导旅游博彩业向多元化、人文化、风情化方向发展;在此基础上,采取有效措施推动其它相关产业的发展。此外,要加快推行补贴就业措施,加强就业计划与指导,尽快恢复居民和投资者对本地经济的信心。

从长期来看,澳门经济的发展,要着重解决经济结构的脆弱性。澳门由于其历史条件和社会现实的特殊性而形成了澳门特殊的经济结构,这种结构上相对单一、过度依赖于外部环境和特殊行业的状况,决定了其经济的脆弱性,主要表现在以下几方面:

第一,澳门地区外向型经济程度极高,并且过度依赖于外部需求。

澳门的经济增长在很大程度上依赖于外部环境。如旅游博彩业,其服务对象中90%以上是境外游客,每年有近800万外来游客,为本地居民人数的20倍左右;而出口加工工为中,

95%以上的产品外销。各行业的发展也多取决于外部因素,而各行业之间往往缺乏紧密的联系,关系比较松散。

从澳门工业的构成看,首先是工业体系不完善,主要行业为纺织成衣、玩具制造、电器电子业等轻工行业,其中纺织成衣业又占整个出口工业产值的七成左右。这些行业尤其是纺织成衣业都深受外界市场的影响,一旦外界市场出现较大的变化,便会面临大幅波动、衰退以至消亡的境况。其次,出口市场单一,进出口贸易集中在少数市场,如进口主要来自中国内地和香港,约占进口额的60%,而出口市场主要是欧盟与美国两大市场,占出口额将近70%的比例。若出口市场所在国政策变动或经济兴衰,则可能使澳门的进出口贸易出现较大的波动。另外,澳门工业受外部投资的影响极大,如澳门制造业的发展主要得益于六七十年代的香港资本和技术的引入。但当澳门地价、劳力价格和配额优势相对减弱时,港资便主要流向中国内地和其它地区,澳门本地制造业亦部分迁往内地。

第二,产业结构单一,并且过分依赖于特殊行业。

一般地说,第三产业在生产总值中比重较高是经济发达的表现,但澳门的情况是个例外。从表面看,第三产业在本地生产总值中所占比重在1989年已达70%左右,到近年更发展为接近90%,似乎已发展到“后工业化阶段”,实则不然,这种产业结构并非合理有序。在产业发展序列上,澳门没有经历三次产业依次发展、逐次升级的阶段,其第一、第二产业从来就没有得到过充分发展。第三产业也并非由于第二产业的渐次转换而形成,缺乏制造业等第二产业发展的基础;而在第三产业内部,又存在着对旅游博彩业的过度依赖。旅游娱乐业中博彩与观光旅游比例约为7:3,博彩业所占比重超常。从产业的空间结构看,服务业各部门与第一、第二产业部门的对应性不强,缺乏比较紧密的联系,其中,旅游博彩业脱离其它产业独立、超常发展,财政收入也过分依赖于旅游博彩业。

从劳动就业结构来看,澳门第三产业就业人口所占比重约为65%,第二产业约为30%(参见表1)。据澳门统计司的统计数字,1998年二季度劳动就业人数20.08万人。第二产业所吸引的劳动人口约占总就业人口的20%,这种结构与香港(参见表2)以及发达国家接近,但如前所述,这种比例上的相似却对应着异常发展的极端依赖外部因素的第三产业,并伴随着工业本身的弱化。制造业的发展是澳门经济得以平稳发展的主要基础,若单纯依靠旅游娱乐业等服务业,则其脆弱的外向型的结构抵抗外来因素冲击的能力极低。

表1 澳门各行业就业人数分布

	人数(万人)	占就业总人口比例(%)
服务业	6.2448	31.1
饮食酒店业、零售业	5.3212	26.5
银行保险及商业服务业	1.3654	6.8
制造业	4.1565	20.7
建筑及公共工程	1.4457	7.2
其它行业	1.5462	7.7
合计	20.0798	100

资料来源:澳门统计及普查司:《澳门统计年鉴(1998)》

澳门有限经济规模的先天因素,以及长期以来形成这种结构单一的、对特殊行业过分倚重的特殊产业结构,决定了澳门

经济的脆弱,并导致其经济发展很难避免由外界因素变动而造成的不稳定和波动。澳门经济结构的脆弱性虽有其产生的历史根源和现实条件,但若不能尽早减少以至消除其影响,将会给澳门未来经济稳定发展与繁荣带来极大隐患,故必须采取有效措施解决这种脆弱。

表 2 香港各行业就业人数分布(截至 1997 年底)

	人 数(万人)	占就业总人口比例(%)
制造业	43.68	13.4
建筑业	32.03	9.8
批发零售饮食酒店业	98.46	30.03
交通、仓储、通讯	35.37	10.9
金融保险地产商用服务	42.57	13.1
社区、社会及人人服务	70.02	21.5
其他行业	32.20	1.0
合 计	325.34	100

资料来源:经济导报社:《香港经济年鉴(1998)》。

首先,政府在引导产业多元化发展、结构优化方面责无旁贷。澳门经济号称自由竞争经济,葡澳当局缺乏如何推进经济发展的长期考虑,无心推进澳门产业技术应用档次的升级,澳门经济的增长也是以粗放的外延的扩张方式为主。澳门政府有必要制定关于中长期经济发展策略与战略的规划,加快现代经济法律制度建设,用法律来保障、规范和促进澳门的经济发展。从经济结构的角度看,博彩旅游业的发展虽然迅速,但无法代替采用高新科技的工业的功能,而且博彩业建立在政策资源的基础上,一旦邻近地区采用类似政策,极易受到冲击,难以承担带动整体经济的重任,故经济结构的调整完善以促进经济的发展是现实的需要。需要政府切实推进旅游服务业、加工工业多元化发展,带动整体经济发展。为改变以纺织成农业为主的单一工业结构,应在目前及今后根据澳门实际需要发展一些比较新、有市场潜力的工业,如食品加工、药品、医疗器械等工业。旅游服务业则需要保持博彩娱乐一定规模的基础上,发展特色旅游、文化旅游,拓展旅游、贸易服务渠道和范围。

其次,在澳门必须发展适合澳门实际情况的应用高新技术(但不是全面发展高科技产业)。一方面,在澳门实施高科技发展存在劳动力素质和科研能力的障碍。按现在澳门就业人口情况分析,具有大专以上学历程度的就业人口数仅占总就业人口总数的 6.6%,只有初中及初中以下学历的人数则占 73.7%,其中小学及小学以下又占大多数,远远落后于周边国家和地区。较高层次的科研机构 and 实验室、科研设备缺乏,也是一个制约因素,因为实现科技产业化的先导是技术科学和开发研究。从产业状况而言,澳门企业又多为中小型企业,大部分还保留在传统的家庭作业状态,一般为个人和数人合伙经营,资金和技术有限,不愿或无力投资这类高风险高技术行业。但另一方面,从世界经济的发展趋势看,为提高本地传统行业产品对外的竞争力,发展适合澳门实际情况的高新技术实有必要。首先是因为高科技具有竞争性,高技术的举措不应是一时的措施而是长远的战略部署。其次是因为在现阶段,澳门在发展应用高科技上也可发挥自身的优势。这种优势不可能表现在澳门目前的人力资源状况、经济规模上,而主要是在加强与内地合作和优势互补,并积极参与区域经济分工合作方面。

中国内地以前有个突出的现象,即科研成果与面向经济脱节。在 R&D 链条中(基础科学 技术科学 开发研究 产业化),高科技只做到开发的阶段,而不做到产业化,使成果转化为生产的矛盾十分突出。据估计,内地每年有 2 万多项科技成果和大量的发明专利,但受信息、资金等因素限制,商业化和实用化的程度较低。

澳门则在国际联系、市场开发、信息交流、资金筹集等方面有优势。澳门发展应用科技,可以先集中在对传统产业的高科技改造和应用上,这样可充分利用内地在科技教育成果、人才土地劳力成本、原料及设备配套等方面的优势。政府可考虑提供适当财力和人力资源,在澳门经济向应用高科技过渡的过程中多加引导。企业则应主动通过采用高新技术提高生产率,改进管理,改造现有基础设备,提高产品档次和竞争力,以适应国际市场的需要。在澳门回归以后,澳门与内地在高科技应用方面的合作与互补更有助于改变澳门经济结构的脆弱性。中资企业在这方面已经发挥着不可忽视的作用。中资南光集团与澳门宝法德公司、清华大学合作,在澳门设立清华—宝法德技术开发中心,兴办澳门光电仪器有限公司,从内地引入并生产技术含量较高的光纤通信检测仪表、数字仪表、电脑主板等产品,填补了澳门工业的一项空白。中资公司积极发展新兴工业,有利于推动澳门工业转型和产业结构调整。

三、回归为澳门的经济发展带来了新的机遇

回归为澳门的经济发展提供了更大可能并带来了新的机遇。虽然澳门地方小,经济总量微小但充满了活力,回归效应又将产生推动作用。在后过渡期,澳门经济的发展有其现实需要,又有其不可替代之作用:

一是对澳门自身社会问题的解决,后过渡期的政治社会稳定均有极大作用。澳门经济的发展是解决澳门现阶段问题的现实需要。首先,经济的发展为治安的好转提供基础,为数众多素质较低的本地劳动力,无法被第三产业所消化,故工业各行业的一定水平的发展是解决就业问题的需要。其次,外汇储备的取得需要以工业、旅游服务业的发展作为基础,故唯有经济稳定发展才能缓解财政状况,提高本地生活水平、公共设施建设,并促进澳门城市功能完善成为重要的国际城市。

二是对中国的经济发展有积极作用。澳门经济总量规模微小,容易被认为微不足道,但应看到,澳门经济的发展不仅对澳门过渡、回归有利,还能在祖国的经济建设中发挥其特有作用。其一是补充作用。如前所述,香港是连通英语国家的自由港通道和金融中心,澳门则是连通拉丁语系及欧洲国家的一座桥、自由贸易港;其二,发挥澳门优势,增强澳门的竞争力,还能推动区域经济的发展,增强共同抵抗外来冲击的能力。

三是在两岸关系上的作用,促进两岸经济往来和文化交流。澳门一直作为除香港外联系两岸的重要通道,发挥着重要作用。1997 年台湾来澳游客就有 90.6 万人次。自澳门的国际机场澳台航线开通以来,大大促进了澳台两地人员的往来和经贸关系的发展,不但为澳门的经济发展带来了新的契机,而且为祖国统一大业发挥了理大的作用。

(作者单位:深圳大学经济学院 深圳 518060)

(责任编辑:陈永清)