

後危機時期的特區政府作用與政策選擇

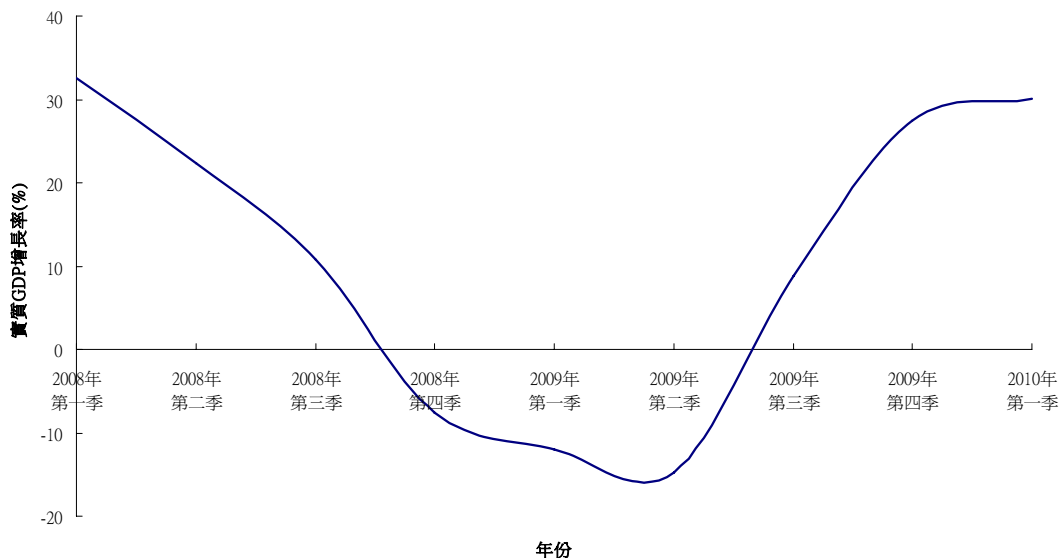
謝四德*

一、澳門經濟已進入後危機時期

2009年第三季，澳門經濟觸底反彈，出現同比8.2%的實質增長，扭轉了之前連續三季經濟下滑的情況，開始步入復甦軌道¹；2009年第四季，經濟同比實質增長27.4%，呈大幅反彈²；2010年第一季，經濟

同比實質增長30.1%，呈V型反彈(見圖1)³。與此同時，全球經濟也已觸底並出現復甦跡象⁴，我們可以作出這樣的判斷，澳門經濟在外圍因素的帶動下，進入後危機時期。當下和今後重點探討的問題應當是澳門的經濟管理——如何鞏固經濟發展和防止危機衝擊？其中最關鍵的地方是政府作用和政策選擇。

圖1 澳門近年經濟表現



資料來源：澳門統計暨普查局：《澳門經濟季刊》，2008年第一季至2010年第一季。

二、經濟復甦與隱憂

(一) 經濟復甦：博彩服務出口帶動

根據澳門統計暨普查局的《澳門經濟季刊》指出，這段時期澳門經濟的復甦和V型反彈，主要由博彩業服務出口帶動的。⁵ 2009年第三季博彩毛收入(不計賞

錢)為320.4億澳門元，較去年同季上升22.3%；2009年第四季博彩毛收入(不計賞錢)為364.8億澳門元，較去年同季上升50.2%；2010年第一季博彩毛收入(不計賞錢)為412.5億澳門元，較去年同季上升57.1%(表1)。⁶ 再比較澳門的實質GDP，2009年第三季為370億澳門元、第四季為413.9億澳門元；2010年第一季

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師級助理研究員

為 422.3 億澳門元；博彩毛收入佔實質GDP的比重為 86.6%、88.1%、97.6%(表 2)；可見，在進入後危機時期，澳門經濟的復甦與V型反彈主要是博彩服務出口推動。

表 1 博彩季度收益比較

年份(季度)	2008/2009 (第三季)	2008/2009 (第四季)	2009/2010 (第一季)
項目			
博彩毛收入(不計賞錢)(億澳門元)	262/320.4	243.6/364.8	262.5/412.5
同比增長率(%)	22.3%	50.2%	57.1%

資料來源：澳門統計暨普查局：《澳門經濟季刊》，2008 年第三、四季，第 16-17 頁；2009 年第三、四季，第 15-17 頁；2010 年第一季，第 14 頁。

表 2 博彩收益佔本地生產總值的季度比重

年份(季度)	2009 年 第三季	2009 年 第四季	2010 年 第一季
項目			
博彩毛收入(不計賞錢)(億澳門元)	320.4	364.8	412.5
實質 GDP	370	413.9	422.3
比重(%)	86.6	88.1	97.6

資料來源：澳門統計暨普查局：《澳門經濟季刊》，2009 年第三、四季，第 15-17 頁；2010 年第一季，第 14 頁。

(二) 經濟隱憂：博彩“一業獨大”

1. 蕭何論

澳門理工學院一國兩制研究中心主任楊允中在過去三番五次地提到蕭何論：“中國有句古老成語：‘成也蕭何，敗也蕭何’。事實上，討論博彩業似乎也可借用這一模式：‘成也博彩，敗也博彩’。”⁷ 其主要論點認為博彩是“特殊”產業，這種“特殊性”的分析正是構成澳門經濟隱憂的重要因素之一，如“特殊的社會心理效應”——博彩業古往今來，都是建基於特殊社會心理效應，即依靠賭客投機取巧、不勞而獲的發財慾望而生存，嗜賭結果必然是越陷越深、不可自拔，在人類文明史上尚未出現過真正靠賭博致富的成功事例；“特殊的現代服務產業”——博彩業是把雙刃劍，在承認它是特殊的現代服務產業，是“特定條件下社會收入再分配的特殊形式的同時，對其導致社會成本大幅上升的消極一面不可掉以輕心。”⁸

2. 擠出效應論

馮邦彥、何曉靜在《澳門經濟：回歸十年的回顧與展望》中指出，博彩業“一業獨大”態勢不斷加強，對其他產業的“擠出效應”凸顯。第一，產業結構失衡，製造業萎縮嚴重，經濟出現空心化。第二，人力資源失衡，資金不斷向文娛博彩業集中，在迅速擴張

下，加劇人力資源短缺，掠走了其他行業的人手。⁹

3. 外部衝擊論

對澳門而言，外部衝擊包括兩方面：一是經濟危機的衝擊；二是競爭的衝擊。曾忠祿在《金融危機衝擊下的澳門博彩產業》中指出，“雖然金融危機對澳門影響相對小，但影響仍然是存在的。……由於到處都是負面消息，消費也更加謹慎。因此，澳門的博彩收入下降在一定程度上也是金融危機的結果。”¹⁰ 同時也指出，“澳門的賭場產業在未來幾年將面臨更大的挑戰。這些挑戰包括自由行的約束和周邊日益增加的賭場的競爭。”¹¹ 蔡赤萌在《從澳門十年發展軌跡看澳門經濟的持續協調發展》一文中指出，澳門的經濟主要靠外部需求與投資兩大因素帶動，經濟抗風險能力較為脆弱。2008 年前三季，受金融海嘯以及內地調整赴澳簽證政策等因素影響，服務出口增幅已逐季大幅放緩，分別為 46%、38%和 19.9%。¹² 謝四德在《澳門十年的經濟增長與挑戰分析》一文中指出，“產業單一化發展，本身極容易受經濟危機、經濟週期等影響，加上近年，周邊國家開賭，形成多邊競爭，使產業單一化發展的不穩定因素增加，風險加大，長此下去，肯定不利於澳門經濟持續發展的。”¹³

三、政府作用：從放任走向干預

進入後危機時期，全球泛起對政府作用的反思。例如，美國總統奧巴馬強調：“美國比以往任何時候都需要一套新的規則制度，來防止市場危機再度出現。”¹⁴ 前澳洲總理陸克文指出：“各國政府應該採取行動，不讓貪婪與鬆散的管理捲土重來。”¹⁵ 英國首相白高敦指出：“全球的金融危機顯示出自由市場不受約束的弱點，也使人提出一個基本問題，就是市場與政府之間的正確關係應該是怎樣。”¹⁶ 新加坡內閣資政李光耀指出，世界經歷當前的環球金融危機後，經濟局勢將出現永久的變化。美國自由放任的經濟模式因這次金融危機而遭許多國家質疑，因此在今後很長的一段時期，各國政府料將按照各自的方式去摸索出自己的一套經濟發展模式。¹⁷ 未來政府作用將何去何從？

(一) 政府作用與經濟危機

從歷史發展來看，每當重大經濟危機發生後，政府作用往往被受考驗而出現重大調整。以美國為例，20 世紀 20 年代，胡佛政府奉行新自由主義，結果導

致 30 年代的經濟大蕭條，小羅斯福上台後，政府作用出現重大調整，從市場自由調節調整為政府干預，成功治理了美國經濟蕭條，凱恩斯經濟學佔據主流地位；到了 70 年代，由於政府失靈，美國經濟陷入滯脹危機¹⁸，政府作用再次被受考驗；到了 80 年代，里根政府上台，再奉行新自由主義，成功克服美國經濟滯脹危機，新自由主義擊敗凱恩斯經濟學，再次成為美國主流經濟學；到了 2007 年，美國AIG破產事件，引發國際金融危機，美國經濟再次陷入衰退，政府作用又被考驗，而新自由主義再次被指為國際金融危機的幕後兇手，2009 年，奧巴馬當選美國第 44 任總統，上台不久，隨即推行兩項重大改革，一是醫療改革方案；二是美國金融法案，種種跡象顯示，奧巴馬政府近期的一連串改革干預活動，被視為奉行新凱恩斯主義的一種表現。可見，在美國經濟發展史中，政府作用基本上圍繞着經濟危機相互調節轉換，它主要表現在兩大方面：

1. 自由主義

它起源於 20 世紀 40-50 年代新奧地利學派的自由主義，蓬勃興起於 70 年代以米爾頓·弗里德曼(Milton Friedman, 1912-2006)貨幣主義為代表的各個新自由主義學派，到 80-90 年代又為官方積極推廣泛濫於全世界的自由主義理論和政策思想體系。其核心是以“華盛頓共識”為代表的實行全盤私有化、市場化和自由化。

2. 干預主義

凱恩斯主義的產物。20 世紀 30 年代美國經濟出現大蕭條，1933 年總統羅斯福執政後，採納其經濟理論，推行包括財政和貨幣政策在內的“新政”，使經濟復甦。從此凱恩斯理論成為西方主流經濟學，主張國家採用擴張性的經濟政策，通過增加總需求促進經濟增長。進入 20 世紀 80 年代後更趨完善。保羅·薩繆爾森在經典著作《經濟學》中對政府干預主義作了完整闡述，指出政府在克服市場失效方面的三個作用，即效率、公平和穩定：①政府要克服因市場失靈而導致生產或消費的無效率；②政府要促進收入平等；③宏觀上政府有增進經濟穩定的作用。

(二) 干預主義抬頭

2007 年的一場由美國引發的國際金融危機，外界直指是美國多年奉行新自由主義政策種下的結果。進入後危機時期，各國不再信任自由放任經濟模式，干預主義開始抬頭。如美國通過有史以來最嚴格的金融改革方案。2010 年 7 月 21 日，美國總統奧巴馬簽署

美國金融法案，這項新的法律被喻為 1930 年代以來對美國金融行業進行的最廣泛的改革。奧巴馬說：“改革還將使幾乎導致金融系統崩潰的過度投機和濫權行為得到控制。最終將使觸發金融危機的高風險複雜交易透明化。”¹⁹ 此外，主要經濟國還就國際金融監管進行改革：①設立金融穩定委員會。在 G20 倫敦金融峰會上，二十國集團一致同意設立由各成員國央行、財政部和監管機構以及主要國際金融機構和專業委員會組成的金融穩定委員會。具體負責評估全球金融系統脆弱性，監督各國改進行動，促進各國監管機構合作和信息交換等。②開展銀行壓力測試。美國監管部門對銀行業進行的壓力測試始於 2009 年 2 月，主要對花旗銀行在內的 19 家資產超過 1 千億的大銀行的詳細貸款數據和未來兩年潛在的盈虧趨勢進行嚴格評估。緊接着，歐洲銀行監管委員會也對歐盟銀行業進行了壓力測試，並於 2009 年 9 月正式完成。③打擊欺詐交易。2009 年 3 月，美國證監會揪出涉嫌詐騙全球不同客戶 500 億美元之巨的原美國納斯達克股票市場公司董事會主席伯納德·麥道夫。6 月，美國證監會再度查出詐騙全球 3 萬客戶約 70 億美元的“巨騙”艾倫·斯坦福。10 月，美國司法部宣佈逮捕涉嫌內幕交易並非法獲利逾 2,000 萬美元的美國對沖基金公司帆船集團負責人拉賈拉特南。④鉗制“避稅天堂”。金融危機讓遍佈於全球各地的“避稅天堂”替富人逃稅的秘密公開化，美國和歐洲各國紛紛向瑞士銀行等發起了“查稅風暴”及相關打擊行動。這些在後危機時期出現的重大改革和針對性措施，標誌着政府干預時代的到來。

(三) 特區政府：奉行干預？

基於今次金融危機的重大打擊，各地政府對自由市場，放任不干預有了戒心，繼而轉向干預市場，澳門作為一個微型經濟體，面對干預主義抬頭，特區政府該如何應對呢？是奉行干預或放任自由呢？這不但關係到“一國兩制”下特區的實踐模式，而且關係到“澳人治澳”與長治久安。所以，如何審視特區政府作用的取向，有幾方面問題值得思考。

1. 經濟全球化問題

踏入 21 世紀，經濟全球化是一個時髦的名詞。其鼓吹各國之間實現資金、商品、信息等自由流動。表面上看，經濟全球化有利於各國資源配置，從而提高生產、分配、交易、消費的活動；實際上看，近年一直鼓吹的經濟全球化卻是一種政治凌駕於經濟、投機凌駕於投資、掠奪凌駕於公平交易的主張。在經濟全

球化下，金融危機，經濟泡沫的發生機會明顯增多，真正問題在於，全球化所帶動的資金流、商品流、信息流²⁰，並沒有應用到實體經濟去，而是用到虛擬經濟，如股票、基金、期貨交易等。在市場自由放任下，資金、信息在各地互串，進行各種金融槓桿操作，結果，世界各地普遍出現了股市波動、物價上升、樓價飆升現象。筆者看來，經濟全球化不但是一個經濟問題，而且是一個對一些國家，尤其是發展中國家或第三世界國家，構成外部衝擊。所以，特區政府在考慮政府作用時，也得考慮如何應對今後經濟全球化的負面衝擊。

2. 防範外部衝擊

由於美國、歐洲經濟的不景氣，有可能引發資金轉攻亞洲市場，繼而帶來新一輪衝擊。在後危機時期，美國與歐洲的失業問題嚴重，以2010年第一季來看，美國為10.4%、歐元區為10.4%、德國為8.6%、法國為10%、英國為8%。其次，經濟增長放緩，以2010年第一季來看，美國增長2.5%、歐元區為0.6%、德國為1.7%、法國為1.2%、英國為-0.2%。²¹ 另一方面，亞洲地區經濟復甦較為理想，2010年第一季本地生產總值增長為例，中國11.9%、香港8.2%、台灣13.3%、日本4.6%、南韓7.8%、新加坡15.5%、澳門30.1%。²² 比較之下，亞洲經濟復甦勢頭較歐美快，資金轉攻亞洲市場的可能性更大，所以，不排除金融危機的餘波衝擊亞洲地區，帶來新一輪衝擊波。此外，美國政府的干預行動，包括金融法案、美元貶值政策、低利率政策等，都會進一步迫使資金逃離美國市場，轉攻亞洲。有人士會認為，澳門沒有股票、期貨市場，資金流向澳門的機會低。筆者認為，澳門雖沒有股票、期貨等市場，正因為如此，金融當局對資金的監管容易鬆懈，讓投機者有機可乘，例如，澳門當前樓價飆升，一定程度上是由外資所造成；再者，不排除現行監管漏洞會衍生更繁密地下經濟活動。特區政府在考慮政府作用時，也要考慮如何防範外部衝擊。

3. 經濟改革的迫切性

在後危機時期，澳門經濟增長呈V型大幅反彈，不少人會認為，澳門現行的經濟結構、發展模式具有抗金融危機力，事實上，澳門經濟出現V型增長，主要是因為澳門在全球的金融投資不多，影響不大，所以，金融危機發生對澳門的影響相對也少，這其一；其二，澳門的經濟主要是博彩業(服務出口)，服務出口的地區主要是中國，加上行業特殊與“一國兩制”的政策支持(如自由行等)，澳門的經濟增長也跟隨國內經濟復甦而反彈。所以說，這種V型反彈，不能夠

清楚說明澳門現行的經濟結構、發展模式具有抵禦金融危機的能力。相反，澳門現行的經濟結構、發展模式存在根本的不穩定性。以經濟結構失衡來看，現時本地生產總值超80%以上是來自第三產業，剩下不到20%是來自生產製造，出口貨值更年年萎縮，這種重消費、輕生產的經濟結構，長遠來看，既不利於克服不同經濟危機的衝擊，也不利於穩定就業環境。再以發展模式來看，博彩業“一業獨大”主導着澳門的經濟命脈，它的問題所在與各種隱憂，上面已述，不作多論。可見，澳門經濟正面臨改革的迫切性，特區政府在考慮政府作用時，也要考慮日後要應對的經濟改革。

基於上述三點看法，筆者認為，特區政府應該奉行干預。原因：第一，經濟全球化問題的根源是政府對市場過於自由放任，所以，要應對經濟全球化的負面衝擊，政府不能不干預；第二，2007年發生的國際金融危機，不少研究認為，危機並未真正結束，經濟有可能二次觸底，如果經濟二次觸底，國際資本將轉攻亞洲市場，在大規模資金衝擊下，東京、香港、台灣、首爾等金融市場必將出現動盪，澳門也很大機會成為資金衝擊目標，如固定資產投資(房地產)。前車可鑒，冰島政府破產也影響了它在澳門房地產的投資，同時也說明澳門近年樓價飆升與外來基金炒賣有關。²³ 所以，要防範外部資金二次衝擊導致樓價泡沫出現，政府有必要對市場作出干預；三是內部經濟面臨改革迫切性，當中，調整產業結構失衡、發展模式——博彩業“一業獨大”的格局，單靠市場自由調節是不可能做到，要改革，非政府政策干預不可。

四、特區政府財政政策選擇： 防範、穩定與增收

宏觀政策的研究，主要是貨幣政策和財政政策的相互運用，以解決經濟衰退、復甦管理為目標。由於聯繫匯率限制，特區政府在貨幣政策上受到很大的制約，一般很少使用，換然之，只剩下財政政策選擇。《澳門基本法》第104條規定“澳門特區保持財政獨立。財政收入全部由澳門特區自行支配，不上繳中央人民政府，中央人民政府不在澳門特區徵稅。”基本法的有關規定，使特區政府可以充分、靈活地採用財政政策實行“澳人治澳”。可預見，財政政策無論在現在或未來，其功能更加凸出，選擇更加廣泛，作用更加明顯。進入後危機時期，全球的財政政策都以經濟復

甦管理為目標，這值得澳門借鑒。儘管澳門受到這次金融危機的衝擊不算大，但不等於澳門經濟不存在問題，不需要財政政策支持。相反，澳門自身存在的經濟結構失衡、發展模式單一問題，比起一些受金融危機影響的國家更加需要財政政策支持，原因在於澳門的經濟問題屬於結構性，需要長期性的財政政策支持。可見，在後危機時期，特區政府的財政政策選擇不僅是追求復甦管理，還要實現經濟持續穩定發展為目標。基於此，主張採取防範、穩定與生產的經濟政策相結合。

（一）基本法賦予政策選擇、制定與執行的權利

根據《澳門基本法》第 50 條第(5)項賦予行政長官“決定政府政策，發佈行政命令”的權力；第 64 條第(1)項賦予特區政府“制定並執行政策”的權力；在經濟領域，也有相關政策制定規定，《澳門基本法》第 114 條“澳門特別行政區依法保護工商企業的自由經營、自行制定工商業的發展政策。澳門特別行政區改善經濟環境和提供法律保障，以促進工商業的發展，鼓勵投資和技術進步，並開發新產業和新市場。”《澳門基本法》第 118 條，“澳門特別行政區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策”。基本法上述有關規定，有利於特區政府政策選擇、制定和執行。

（二）經濟目標與政策主張

中國近代的經濟思想中，經濟目標幾乎是一脈相承，離不開脫貧、富民、強國。²⁴ 然而，每一時期的政策主張不同。如滿清時，譚嗣同主張對外貿易，他認為：“為今之策，上焉者獎工藝，惠商賈，速製造，藩貨物，而尤扼重於開礦；庶彼仁我，而我亦有以仁彼。能仁人，財斯均，而已亦不困矣。次之，力既不足仁彼，而先求自仁，亦省彼之仁我。”²⁵ 到了民國，孫中山則主張基建，他認為：“予之計劃，首先注重於鐵路、道路之建設，運河、水道之修治，商港、市街之建設。蓋此皆為實業之利器，非先有此種交通、運輸、屯集之利器，雖全其發展實業之要素，而亦無由發展也。”²⁶ 新中國成立，鄧小平提出一部分人先富起來的經濟目標，推行“開放改革”的主張——“要發展生產力，經濟體制改革是必由之路”。²⁷ 可見，中國近代的一些經濟主張十分務實，非常重視“生產”與“交換”的經濟環節。

這些經濟思想和主張有甚麼值得澳門借鑒？在經濟思想方面，中國近代主張的脫貧、富民、強國，在

當代仍是最核心、一脈相承的經濟思想，澳門，作為中國的一個行政特區，應當以此發揚光大。在政策主張方面，譚嗣同、孫中山、鄧小平強調生產與交換的主張，是十分值得澳門借鑒的。澳門特區成立的 11 年間，實現了脫貧→富民的階段，未來的經濟目標，應是追求“均富”的基礎上，實現“強國”——如何促進國家發展強大。如何能夠實現這些目標？根據西方發達國家發展經驗指出，美國、歐洲列強、亞洲日本，都是靠生產→出口→交換的經濟政策實現了富民、強國的目標，這是事實。從澳門現時的經濟結構、經濟發展模式來看，是很難實現社會“均富”和“強國”的目標的。原因是這種發展模式與過去“富民”、“強國”發展之路大相徑庭，最大分別的是澳門重消費而不是生產。所以，澳門要實現“均富”、“強國”的經濟目標，應當提出“新經濟政策”。所謂“新經濟政策”，應當實事求是，因應內外環境變化而打造的經濟主張。筆者認為，發展第二產業高端生產製造業，改善經濟結構，打破博彩業“一枝獨秀”的發展模式是可以納入新經濟政策的主張之中。

（三）政策選擇

1. 防範外部衝擊樓市

澳門雖是一個微型經濟體系，但地緣政治、經濟地位也相對凸出——中國的第二個行政特區，中國唯一一個合法經營博彩業的地區。這種地緣因素，即使是微型經濟體，也會產生一定的“蝴蝶效應”²⁸。進入後危機時期，不少國家實行量化寬鬆貨幣政策，以促進經濟復甦。中國金融學會執行副會長、香港金管局前總裁任志剛在電台訪問中發出警告，籲各界做好風險管理市場憧憬歐美等國短期內或會推出新的量化寬鬆政策，……。美國在金融危機下實施一系列刺激經濟措施，但未令經濟持續復甦，所以會採取第二輪刺激手段，防止經濟進一步下滑。但重藥落得愈多風險就愈大，大量流動資金沒有支持實體經濟發展，反而進入金融市場，勢必會引起貨幣和外匯市場大幅波動，造成隱憂。²⁹ 這預味着新一輪金融危機正在形成。事實上，隨着歐美對金融監管措施實行，游資必定避嚴從寬，流向監管相對寬鬆的地區進行投資活動。為了防範新一輪的外部衝擊，防止外部資金利用澳門自由港之便進行投機或地下經濟活動，特區政府應當在原有反洗黑錢的基礎上，擴大監管外資投資“圈地炒樓”。儘管特區政府於 2006 年 5 月 15 日，修訂了反洗黑錢法，這可以阻止資金從事地下洗黑錢活動，但該法不可以阻止資金從事地上合法投資活動

——“圈地炒樓”。眾所周知，澳門地少，“土地稀少性”凸出，加上近年經濟騰飛，居民收入上升，容易成為外資“圈地炒樓”的目標，在金融危機期間，冰島的基金公司因金融危機而賣掉澳門物業投資得以反證。自古以來，食住是社會穩定的重要因素。如果因制度寬鬆、監管漏洞而導致房地產投機炒賣，居民置業困難，這勢必構成社會不穩定因素。所以，為了維護社會穩定、市民安居樂業，政府有責任、有必要通過法律或稅收手段，防止澳門房地產市場出現新一輪的圈地炒樓。建議一方面增加房地產投機炒賣的稅率；一方面加大社會興建，擴大社屋申請資格至中產(多人)家庭，通過增加投資風險和降低需求以遏制外來投機炒賣。

2. 穩定經濟

穩定經濟主要有兩大方面，一是經濟產值，即GDP；二是就業。政府可以為此而提出政策支持：

一是優化博彩業制度。博彩業是澳門的經濟命脈，穩定博彩業，就能夠穩定經濟產值。所以，政府可以透過強制性政策優化博彩業制度，提高生產效率。第一，設立系統專業認證制度。特區政府可以設立博彩人員系統專業認證制度(政府認可)，將現時的服務水平推向專業化，以提升服務質量。第二，設立病態賭博應對制度。特區政府可建立相關制度專門處理因沉迷賭博而衍生的家庭危機，主要減低博彩對社會產生的負面影響，避免因病態賭博社會化反過來制約博彩業的穩定發展。第三，沿用“沓碼仔”制度。澳門之所以成為亞洲博彩中心，很大程度上取決於自創的“沓碼仔”制度。政府有意將“沓碼仔”規範化，推行博彩中介人制度，長遠來看是有必要，但目前，較適宜沿用舊“沓碼仔”制度，因為它始終是澳門博彩最具生產率的制度。一旦政府以“中介人”取代“沓碼仔”制度，雖說將其納入正式監管，但不排除會對傳統的“沓碼仔”制度帶來衝擊，甚至有可能出現“掛羊頭，賣狗肉”沓碼活動，表面上是博彩中介人，暗地裏從事着暗渡陳倉的沓碼行為，利用澳門中介人制度之合法便利渠道而為其他博彩地區從事沓碼活動，這樣的話，必定會影響澳門貴賓廳生意，削弱澳門亞洲博彩中心競爭力。第四，賭場暫不能實行全面禁煙。因為擔心賭場禁煙會減低中國居民來澳消費偏好，事實上，近年澳門博彩收益屢創新高，主要受惠於中國自由行政策下客源增加，而中國遊客中大多數有吸煙習慣的，儘管目前沒有研究證明賭場全面禁煙與博彩生意下降存在必然關係，但個人消費選擇與個人偏好有關，經濟學理論有充分論證。另外，與

中國周邊接壤的國家正在想方設法開賭，爭奪中國賭客生意，所以，是否禁煙應視乎競爭對手有沒有類似的做法，而不該草率地做一些不利於競爭的決定。

二是扶持中小企發展。穩定經濟最重要是穩定就業，穩定就業最重要是穩定中小企發展。因為中小企是支配着大量粗放型的就業機會。自賭權開放以來，多間博企集團開業，以高薪厚職從中小企搶走不少人力資源，中小企因人力資源短缺面臨發展的瓶頸，加上近年人工成本、租金上漲，中小企經營環境嚴峻。一旦中小企發生大量倒閉，所解散的工人，博企是無法吸納的，這必然會引發社會動盪、為經濟帶來不穩。所以，特區政府，可以多提供一些誘導性政策，扶持中小企發展。第一，專業管理培訓。政府可以推出專業管理培訓，提升中小企管理水平，透過專業管理，減低行政成本和生產自動化，克服生產成本高漲和人手短缺問題。政策可以針對企業負責人和高層主管人員。第二，優化專才輸入政策。現時中小企發展面臨瓶頸，最關鍵是人力資源短缺，要解決這個問題，始終要靠外部補充勞動力。但現時，社會反對外勞輸入，原因害怕外勞搶佔本地工人飯碗，這個矛盾可以透過外勞退場機制、監管機制舒緩。在專才輸入方面，政策可以適用周邊地區，以提供不同的人才需要；在這個基礎上，可以重點考慮和鄰近珠海合作，簡化珠海居民來澳工作的申請。第三，低息貸款政策。近年，生產成本上升的確給中小企經營帶來挑戰，要克服這一挑戰，中小企必須走產業升級轉型、品牌發展之路，然而，要走這條路，需要大量資金投入。政府可以根據中小企實際需求提供切實的貸款援助，以助中小企克服當前瓶頸和推動其升級轉型。上述建議，大部分特區政府在2010年施政報告中有提到過。³⁰ 在後危機時期，特區政府應當致力貫徹有關施政方針，避免中小企發展出現危機。

三是擴大博彩服務出口市場。澳門大學博彩研究所所長馮家超表示，“值得關注的是，亞洲地區開賭步伐有加快跡象及蔓延趨勢，尤以日本、台灣蠢蠢欲動。10月在新加坡舉行的博彩研討會，打正旗號邀請日本官員出席，強化了日本開賭的意圖。同時，明年台灣金門也會就開賭公投，不能忽視。按照博彩業在國際間的經驗，越來越多國家開賭，且娛樂設施相當雷同時，賭客寧願留在本土賭博。惟長遠而言，澳門仍可能減少了一些越南、新加坡，甚至日本、台灣的旅客來澳，最終進一步依賴內地市場。”³¹ 可預見，澳門的博彩業未來發展受到周邊地區相繼開賭而影響到亞洲博彩中心的地位，為了鞏固澳門亞洲博彩中心

地位，特區政府應推出“擴大博彩服務出口市場”的計劃，第一步，擴大博彩服務出口至亞太周邊地區。第二步，擴大博彩服務至歐洲地區。通過服務對外出口，減低對國內客源的高度依賴。政府可以透過誘導性政策，如發展廉價航線至新加坡、台灣、日本、南韓、馬來西亞、文萊、泰國、中東地區等，吸引亞洲地區遊客來澳消費娛樂；同時，透過落地簽證或免簽證等措施配合，減低來澳成本，從而刺激更多遊客樂意到澳門遊玩。

3. 打造高增值生產製造中心

博彩業“一業獨大”問題在澳門社會已引起高度關注，在國際金融危機發生後，問題更敲響警鐘，社會就經濟適度多元發展形成共識，經濟改革到了如箭在弦的時候。目前，特區政府正着手打造會展業、文化創意產業、中醫藥研發中心，以推動產業適度多元發展。對於特區政府現行的產業發展政策，某程度上也許可以實現產業多元化，但無助於產業結構調整與改革。要想真正進行經濟改革，使澳門經濟可持續發展，保障就業穩定，必須調整現時失衡的產業結構，根據歷史發展經驗來看，擴大第二產業的產值，是維持生產力、生產關係的最有效做法。建議特區政府透過誘導性政策，開展一個低成本生產環境，對外公開招攬高端生產製造企業來澳生產，從而打造高增值生產製造中心。第一步，政府可以利用現時荒廢的、使用率低的工業大廈，以廉價租給從事高增值生產製造商；第二步，提供相關政策配套，如產品推介、法律服務、資金支持、人才供給等；第三步，和珠海合作，開發萬山列島，建造深水港；第四步，充分利用澳門單獨關稅區、中國—葡語國家經貿合作論壇的推廣平台優勢。如果政策能夠步步到位，澳門有可能打造成生產製造中心——發展高增值產業為主。如此一來，一則有利於本澳生產出口，增加就業、增加第二產業生產比重；二則有利於珠江西岸地區出口工業“引進

來、走出去”；三則有利於優化本地人才結構；四則有利增加對國內經濟的影響力。

五、小結

在後危機時期，澳門的經濟出現V型強勁反彈，但不足以說明澳門的經濟結構穩定，發展模式可取。相反，博彩業“一業獨大”、產業結構失衡等問題凸出，經濟存在重大隱憂，加上外部衝擊因素持續擴大，在外憂內患下，經濟改革如箭在弦，政府作用的如何發揮，政府如何制定政策，成為經濟改革成敗的關鍵。儘管澳門遭受金融危機衝擊不大，然而，不能失去危機意識。擺在澳門眼前的有兩大挑戰：一是新一輪外部衝擊（亞洲區），一是自身經濟結構、發展模式的不穩定。為克服有關挑戰，政府應當有所作為，發揮主動、主導作用，奉行積極干預。在政策選擇上，考慮到外部衝擊風險增加，內部經濟發展存在不穩定因素，本文建議政策應當圍繞防範、穩定與生產去選擇，致力推動產業結構調整和“博彩+生產製造”的發展模式。當然，這些主張，與主流有很大出入，當中也有考慮不足的地方，第一，政府奉行積極干預，能否有效調節自由市場的功能，市場不會出現失靈？第二，政府政策制定是資源分配的結果，如果政策由博彩業傾斜於高增值生產製造，這會不會因為資源分配調整而導致博彩、中小企的發展出現不穩定？這是政府推行經濟改革時有可能遇到的矛盾，有待進一步分析。有一點可以肯定的，當前，澳門經濟結構，發展模式確實有改革的必要。所以，在這時期，特區政府作用的有效體現，是借助世界各國都進行不同程度的經濟改革，順勢在內部推行經濟改革，透過政策的選擇組合，促進產業結構調整和建立更穩定的經濟發展模式。

註釋：

- ¹ 澳門統計暨普查局：《澳門經濟季刊》，2009年第三季，第13頁。
- ² 澳門統計暨普查局：《澳門經濟季刊》，2009年第四季，第11頁。
- ³ 澳門統計暨普查局：《澳門經濟季刊》，2010年第一季，第11頁。
- ⁴ “全球經濟在各國聯手推出連串積極的刺激經濟方案後，2009年第三季世界經濟燃起復蘇的曙光。”見註1，第7頁。
- ⁵ 同註1，第27頁；註2，第26頁；註3，第27頁。
- ⁶ 同註1，第17頁；註2，第15頁；註3，第14頁。

- 7 楊允中：《產業的特殊性與依法監管的重要性》，載於楊允中：《論“一國兩制”澳門實踐模式》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第332頁。
- 8 同上註。
- 9 馮邦彥、何曉靜：《澳門經濟：回歸十年的回顧與展望》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，2009年，第11-12頁。
- 10 曾忠祿：《金融危機衝擊下的澳門博彩業》，載於郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告(2009-2010)》，中國：社會科學文獻出版社，2010年，第58頁。
- 11 同上註，第65頁。
- 12 蔡赤萌：《從澳門十年發展軌跡看澳門經濟的持續協調發展》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，第48-49頁。
- 13 謝四德：《澳門十年的經濟增長與挑戰分析》，載於李向玉主編：《騰飛的澳門——回歸十年的回顧與展望(經濟卷)》，澳門：澳門理工學院，第108頁。澳門大學“澳門宏觀經濟模型”研究組：《2009-2010年度澳門經濟分析與預測》，載於郝雨凡、吳志良主編：《澳門經濟社會發展報告(2009-2010)》，北京：社會科學文獻出版社，2010年，第108頁。
- 14 《奧巴馬講話——全球金融危機一周年祭》，載於中國銀行業協會網站：<http://www.china-cba.net/bencandy.php?fid=135&id=4267>，2010年7月19日。
- 15 《澳總理：全球金融危機肇因極端資本主義失敗》，載於雅虎新聞網站：<http://hk.news.yahoo.com/article/081015/8/8qep.html>，2010年7月19日。
- 16 《英國首相提出規管金融體系》，載於雅虎新聞網站：<http://hk.news.yahoo.com/article/081018/4/8s88.html>，2010年7月19日。
- 17 《內閣資政李光耀：各國將摸索各自經濟發展道路》，載於聯合早報網：<http://www.zaobao.com/special/us/pages10/fincrisis090930.shtml>，2010年7月19日。
- 18 “滯脹”指經濟發展停滯和出現高通貨膨脹。
- 19 《奧巴馬簽署美國金融法案》，載於香港財經日報財經新聞網：<http://www.businesstimes.com.hk/a-20100722-84531/ao-ba-ma-jin-rong-gai-ge>，2010年8月26日。
- 20 以基金名義進行。
- 21 同註3，第27頁。
- 22 同上註，第28-29頁。
- 23 “信德物業銷售董事梁焯鏗昨天表示，集團下半年將主力推售澳門樓盤，包括剛被冰島保險集團取消交易的壹號湖畔第四座68個單位，及從未推售的壹號湖畔服務式住宅、特色單位和濠庭都會餘貨，涉及近300伙。”參見《信德：冰島撻訂貨無礙》，載於《文匯報》，2009年6月24日，第B12版。
- 24 趙靖主編：《中國經濟思想通史續集》，北京：北京大學出版社，2004年，第366-596頁。
- 25 在這段話中，“仁彼”實際上指的是有能力在市場競爭中戰勝發達的資本主義國家，從而能使商品佔領世界市場，進入發達資本主義國家的市場；“自仁”則指本國商品在國內市場上有較強的競爭力，成為有進口替代作用的商品，可以減少外國商品的進口，減少本國對外貿易的逆差。見譚嗣同：《仁學》，載於《譚嗣同集》，第45頁，轉引自趙靖主編：《中國經濟思想通史續集》，北京：北京大學出版社，2004年，第372頁。
- 26 見《孫中山全集》(第五卷)，北京：中華書局，1982年第134頁。
- 27 范希春：《鄧小平思想評傳(1977-1997)》，北京：人民出版社，2010年，第119-125頁。
- 28 “蝴蝶效應”指在一個動力系統中，初始條件下微小的變化能帶動整個系統的長期的巨大的連鎖反應。
- 29 任志剛：《金融混亂百年一遇》，載於E Peter Blog網站：<http://epeter2011.blogspot.com/search/label/%E6%96%B0%E4%B8%96%E7%95%8C%E7%A7%A9%E5%BA%8F>，2010年10月26日。
- 30 崔世安：《2010年財政年度施政報告》，2010年3月16日，第47頁。
- 31 《越建10賭場酒店搶澳賭客》，載於《澳門日報》，2010年9月27日，第A10版。