

走自己的路

——關於澳門經濟未來發展的幾個方向性問題

張作文*

“一國兩制”的實踐，是前所未有的事業，是在探索和開拓一條嶄新的路。澳門回歸以來，依照《澳門基本法》，落實“一國兩制”，實施“澳人治澳”、高度自治。在保持原有的資本主義制度和生活方式不變的同時，特區政府把握機遇，克服困難，推動社會經濟發展和進步，特區建設各項事業穩健推進。近十年的歷程，有成就、有發展，也有風雨、有挫折，澳門經濟發展逐步探索出一條適合自己的路。但是，經濟發展中也還存在一些問題，面對一些挑戰，這些問題和挑戰將影響未來發展和長期穩定繁榮。本文在回顧過去十年經濟發展的基礎上，對未來經濟發展一些重大的方向性問題作一些思考和探索。

一、一條適合澳門的經濟發展之路

特區成立初面對經濟低迷、失業率高企和治安不靖的局面，後又經歷了亞洲金融風暴後續影響、“非典”、禽流感以及去年以來的國際金融海嘯等不斷地衝擊和考驗。在中央政府的支持和內地省市的配合下，經過各界共同努力，回歸以來澳門經濟發展取得了較顯著的成就。

回歸前幾年，澳門經濟持續下滑，其中，1996-1999年本地生產總值連續四年負增長。失業率高企，1999年失業率高達 6.4%。居民收入下降，1999年就業人口月工作收入比 1996年還低，住戶每月平均收入 1998/1999年比 1993/1994年下降約 1.8%。面對整體經濟低迷、營商環境惡化、治安不靖、投資者卻步的局面，特區政府充分發揮擁有“自行制定經濟政策”自治權的優勢，採取了一系列推動經濟發展和改善就業的舉措，成效逐步顯現出來。回歸以來，澳門經濟保持了較快的增長速度，2000-2008年經濟年平均實質增長率約為 14%，扭轉了回歸前連續四年負增長的局面。按 2002年不變價格，2008年本地生產總值約 1,446 億澳門元，約為 1999年 3.15 倍；2008年人均本地總值約 3.9 萬美元，按可比價格，約為 1999年 3 倍，在亞洲名列前茅。公共財政年年盈餘，2008年公共財

政總收入約 511 億澳門元，2000-2008年 9 年間累積財政盈餘約 800 多億澳門元，而 1999年回歸時，澳葡政府移交給特區政府的財政盈餘只有 20 多億澳門元。與此同時，就業狀況明顯改善，失業率逐步下降，近年來失業率都維持在 3% 左右，比回歸初期明顯下降。去年第 4 季度開始，由於受國際金融海嘯的影響，失業率有所回升，但也在 4% 以下。

回歸以來特區政府堅持和維護自由市場經濟制度，實行自由貿易港政策，並逐步修訂法律法規，提升行政效率，改善營商環境，並得到國際社會的認同。2002 年和 2007 年，世界貿易組織先後兩次對澳門評估後，都肯定回歸後的澳門仍然是世界上貿易和投資政策最自由開放的地區之一。今年 1 月美國傳統基金會發佈 2009 年度“全球經濟自由度指數”報告，澳門首次獲評為亞太地區第 6 位，而在全球 179 個經濟體中則排名第 21 位。由於營商環境的改善，澳門整體投資氣氛日趨活躍，國際上一些較有實力和知名度的博彩、會展及旅遊等投資財團陸續落戶澳門，正在澳門展開規模較大的投資計劃。

回歸以來澳門經濟發展之所以取得較大的成就，是因為較充分地發揮了“一國兩制”和自由港的優勢，實事求是地明確了澳門經濟發展的方向，並以博彩旅遊業為突破口，推動整體經濟復甦和發展。同時，積極推進區域經濟合作，特別是強化與內地經濟合作和融合。下面剖析一下回歸近十年澳門經濟發展的成功之路：

——**實事求是定位，明確經濟發展路向。**回歸前，澳葡政府對經濟發展無明確的定位和政策導向，經濟發展基本上是隨波逐流。經濟發展定位不明，路向不清，使得本地工商界和外來投資者對澳門經濟發展前景缺乏信心和投資意欲。回歸後，澳門特區政府在聽取各方意見並進行研究分析的基礎上，實事求是地提出了澳門經濟發展的路向，即“以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主體，各行業協調發展，將澳門發展成為綜合性旅遊博彩和商貿服務城市。”後來根據形勢變化，調整為“在保持博彩旅遊業等優勢產業發展的同時，着力發展和提升相關服務業，積極促進經濟

* 經濟學博士

適度多元化，努力實現整體經濟協調、健康及可持續發展，致力將澳門發展成爲世界性休閒旅遊中心和區域性商貿服務平台”。而商貿服務平台，重點爲三個服務平台，即，一是泛珠地區，特別是粵西地區的商貿服務平台；二是中葡經貿合作和交流的服務平台；三是全球華裔，特別是華裔中小企業交流和聯絡的服務平台。回歸後，澳門經濟發展定位和路向清晰，且符合實際，充分發揮了澳門的優勢，因此，經濟實現了較快的發展。

——**改革博彩專營制度，發展澳門優勢產業。**按照基本法第 118 條規定，特區根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。博彩業是澳門的主導產業、支柱產業和優勢產業，也是旅遊娛樂業的重要部分。自 1961 年開始至 2001 年底，澳門幸運博彩業由澳門旅遊娛樂有限公司獨家壟斷經營 40 年，期間澳門博彩業獲得了較大的發展，專營制度在澳門博彩業發展中曾起過歷史性的作用。但隨着內外環境的變化，獨家壟斷的經營制度已不適應博彩業進一步發展和提升的要求，不適應國際博彩業市場的變化。爲此，澳門特區政府經過研究和諮詢，決定改革博彩業專營制度，適度開放博彩業市場。2002 年 2 月，特區政府以國際招標競投的方式，從 18 家參與投標的公司中挑選出三家公司，發給幸運博彩業經營牌照。三家公司分別爲澳門博彩股份有限公司(以下簡稱澳博公司)、永利度假村(澳門)股份有限公司(以下簡稱永利公司)和香港嘉華集團與美國威尼斯人集團合作的銀河娛樂場(澳門)股份有限公司(以下簡稱銀河公司)，結束了澳門博彩業長達 40 年的完全壟斷市場結構。其後，銀河公司的兩個合作夥伴——香港銀河公司和美國拉斯維加斯的威尼斯人公司解除合作，經政府批准，分別擁有獨立的博彩經營權。2005 年，美高梅超濠公司又經政府批准，獲得澳博“轉批給”博彩經營權。2006 年 9 月，新濠國際和澳洲 PBL 集團組建的百寶來娛樂(澳門)股份有限公司獲取永利公司“轉批給”經營權。至此，澳門博彩業進入六家博彩企業的寡頭競爭階段。

博彩業市場適度開放之後，澳門博彩業獲得了較快的發展，不但博彩收入持續增長，而且博彩檔次和競爭力也有所提升，並一定程度地帶動了相關行業的發展。2008 年，澳門博彩業總收益達到 1,098 億澳門元，爲 1999 年的 8 倍，位居世界第 1 位。2008 年博彩稅收入 396 億，約佔公共財政總收入的 77%。同時，博彩業還提供了大量的就業機會。引入競爭機制，推動了澳門博彩業在設施、技術、管理、員工培訓、經營方式、市場推廣和品牌效應等方面的不斷創新和提升。

——**加強對外合作，拓展發展空間。**基於澳門地域狹小、人口少、資源缺乏、市場規模不大以及經濟發展空間受到制約的實際情況，特區政府十分重視加強對外經濟合作和交流，努力向外拓展更大的發展空間，特別是重視加強與內地經濟合作。在中央政府和內地各省市的支持下，回歸以來，澳門與內地經濟合

作關係日益密切。2001 年 7 月成立“內地與澳門商貿聯委會”，對加強兩地政府經貿事務和問題的溝通、促進兩地經貿合作發揮了重要的作用。2003 年 10 月 17 日，與內地簽署《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)，於 2004 年 1 月 1 日正式實施。此後，又簽署了 6 個 CEPA 補充協議。在 CEPA 框架下，澳門與內地已基本實現貨物貿易自由化，原產澳門並以零關稅待遇出口到內地的貨物金額和品種逐步增加。同時，內地向澳門已開放了 41 個服務行業，並在 9 個領域促進兩地貿易投資便利化。CEPA 將澳門與內地的經貿合作關係推進到一個新的階段，既爲澳門各行業發展提供了難得的機遇，也爲加強澳門與內地經濟交流和合作創造了新的空間和條件。此外，2003 年 6 月泛珠三角區域合作啓動，澳門積極參與和配合泛珠合作，澳門與泛珠地區有關成員的交流和合作進一步加強。澳門特區政府提出打造區域性商貿服務平台的施政目標，三個平台建設逐步推進，特別是澳門作爲中國與葡語國家經貿合作服務平台的地位得到進一步的認同和肯定。在中央政府的支持下，首兩屆“中國—葡語國家經貿合作論壇”分別於 2003 年和 2006 年在澳門成功舉行，並在澳設立了論壇常設秘書處以及輔助辦公室。近幾年來，中國與葡語國家間經貿合作獲得了新的發展，澳門的平台地位和作用日益加強和彰顯。

二、繼續開拓可持續發展之路

回歸以來，澳門經濟發展取得了較顯著的成就，初步走出了一條“一國兩制”框架下的發展之路，但是發展路上也出現一些波折和障礙，未來發展面臨諸多挑戰和困難。筆者認爲澳門經濟未來發展有幾個方向性問題需要理清和解決，如：經濟發展總路向是否需要進行調整？澳門經濟如何實現適度多元化？如何加強區域合作以突破澳門人力資源短缺和土地資源不足的掣肘？如何提升中小企業競爭力？博彩業如何健康持續發展？本文就以上問題提出初步意見，供參考。

(一) 關於經濟發展總路向

特區政府成立後，根據澳門的實際情況，提出了澳門經濟發展的總路向，即“以博彩旅遊業爲龍頭，以服務業爲主體，各行業協調發展，將澳門發展成爲綜合性旅遊博彩和商貿服務城市。”後來根據形勢變化，調整爲“在保持博彩旅遊業等優勢產業發展的同時，着力發展和提升相關服務業，積極促進經濟適度多元化，努力實現整體經濟協調、健康及可持續發展，致力將澳門發展成爲世界性休閒旅遊中心和區域性商貿服務平台”。其實，上面兩種提法大同小異，前者於特區成立之初提出，開放博彩業市場並以博彩業帶動整體經濟發展是特區當時的首要任務，因此明確提出和強調博彩旅遊業的龍頭地位和作用；後者是在博

彩業開放後出現高速發展的情勢下提出，因此強調發展相關服務業，促進經濟多元化，但並不忽視博彩業在澳門經濟中的龍頭地位和作用。有人認為澳門經濟發展總路向定位不當，理由是將博彩業作為澳門的龍頭產業不妥，這種觀點當特區政府提出經濟總路向時就出現。

筆者認為，澳門經濟發展總路向，有三個基本點必需明確：一是博彩業作為澳門經濟的龍頭產業或主導產業的局面在未來相當長時期內是難以改變的，即使將來有新的龍頭產業或主導產業出現，博彩業作為澳門經濟的龍頭產業或主導產業的地位在中短期內難以替代。二是澳門經濟必須在保持博彩業發展的基礎上逐步實現適度多元化，重點是推進博彩業相關的產業適度多元化。三是博彩業本身要改變發展定位，即促進博彩業逐步向休閒化、娛樂化和健康化方向發展。

博彩業作為澳門經濟的龍頭地位在中短期內難以替代，其理由如下：①專業化和分工以及市場規模決定了微型經濟體系的澳門只可有一個或兩個主導產業或龍頭產業。②在經濟全球化和區域化的背景下，某個經濟體系的主導產業或龍頭產業必須具備兩個條件：一是有區域競爭力或全球競爭力；二是在這個經濟體系中具有比較優勢且能帶動相關行業發展。③博彩業是澳門經濟具有比較優勢且能帶動相關行業發展的產業，在本區域甚至在國際上也具有較強的競爭力。因此，博彩業作為澳門的龍頭產業是澳門經濟發展的現實條件所決定的。除博彩業外，目前還沒有第二個產業具備條件可以作為澳門經濟的主導產業或龍頭產業。即使會展業經過培育後，有可能發展成為澳門的第二個主導產業或龍頭產業，但還需要相當一段時間。總之，博彩業作為澳門經濟的主導產業或龍頭產業是難以改變的事實。誠然，我們在認定這一事實的同時，也要積極促進博彩業相關行業的發展，推動經濟適度多元發展，並推動博彩業向休閒、娛樂、健康的方向發展，將澳門發展成為世界性休閒旅遊中心，同時繼續打造區域性商貿服務平台。因此，澳門經濟未來發展的總路向仍然是：在保持博彩旅遊業等優勢產業發展的同時，着力發展和提升相關服務業，積極促進經濟適度多元化，努力實現整體經濟協調、健康及可持續發展，致力將澳門發展成為世界性休閒旅遊中心和區域性商貿服務平台。

（二）關於經濟多元發展之路

由於歷史、地理和社會政治等原因，加之地域狹小，長期以來澳門經濟結構較為單一。回歸以來，特區政府在推動經濟適度多元發展方面作出了一些努力，博彩業外的其他產業也有所發展，逐步形成了包括博彩旅遊、出口加工、金融保險、建築地產、物流運輸、會議展覽、百貨零售等行業構成的較為多元的產業體系。但總體來看，經濟結構還較為單一，主要是經濟對博彩業依賴程度過高，旅遊業本身的多元化程度不高，還有較大的潛力。目前澳門博彩旅遊業產

值約佔本地生產總值的60%左右，其中博彩業產值約佔35-40%左右，而來自博彩業的財政收入約佔政府財政收入的60-70%。產業結構較為單一，特別是對博彩業依賴度過高，使經濟發展呈明顯的不穩定性和脆弱性，成為澳門經濟可持續發展的隱憂和障礙，不利於澳門長期穩定發展和繁榮。

促進澳門經濟適度多元發展，改變經濟結構較為單一的局面，是實現澳門經濟可持續發展的重要條件一。事實上，澳門特區政府早已注意到經濟結構較為單一對經濟發展的制約問題。2002年特區政府經濟財政施政方針明確提出“促進本澳經濟結構適度多元化”。中央政府在“十一五”規劃中更明確提出“支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。”充分體現中央政府對澳門經濟發展及產業適度多元化的重視和關注。

澳門地域狹小，資源有限，因此，經濟多元化要實事求是，揚長避短，適度多元。經濟適度多元化，可從本土多元和外延多元兩個方面加以推進。本土多元指的是在澳門本土上所推動的經濟多元；而外延多元，則是由總部在澳門的資本在澳門本土以外地區進行投資和發展，以此來擴展發展的空間，實現澳門經濟的適度多元，分散經濟發展的風險。由於澳門發展空間狹小，在經濟區域化和全球化的今天，外延多元應成為經濟適度多元的另一條重要途徑和方式。

經濟適度多元化的目標是：①增加旅遊元素，實現旅遊適度多元，推動澳門旅遊向集娛樂、度假、觀光、購物、美食、文化體驗等於一體的休閒旅遊發展；②鞏固和完善商貿服務平台的功能，促進服務業適度多元。

經濟適度多元化的重點，首先是博彩旅遊業本身的適度多元，其次是發展其他適合澳門發展的產業，具體包括：①加強培育和開發旅遊相關行業，如文化旅遊、購物旅遊、體育旅遊、美食旅遊等。②加快發展會展業、物流業等。③促進工業轉型，適度發展技術含量和附加值相對較高、節能、低污染的工業，維持工業適當的規模。

經濟適度多元化的可行對策：①增加旅遊元素，擴充旅遊業的內涵。在論證和規劃的基礎上，採取切實有效的措施，推動文化旅遊、購物旅遊、體育旅遊、美食旅遊等相關行業發展，特別是要充分發揮澳門歷史城區被列入世界文化遺產的優勢，加快加強發展文化旅遊，將澳門的旅遊加入更多文化元素。②加快會展業發展，培育第二龍頭產業。從產業關聯度基準、需求收入彈性基準、生產率上升基準以及比較優勢基準等來看，會展業是澳門相對具發展潛力並最有條件成為主導產業的產業。澳門會展業要加強與鄰近地區分工協作，形成錯位互補的關係。根據澳門的特點、條件和比較優勢，澳門會展業定位為以會議為主、展覽為次，重點發展中小型會議和中小型的消費品展覽。為促進會展業發展，政府可考慮設立會展業發展統籌機構或部門，以加強對會展業的引導和統籌，制

定促進會展業發展的政策和措施。③促進適合澳門的工業發展。在推動傳統工業轉型的同時，盡量發展一些澳門具有比較優勢的工業，如開發和生產澳門品牌的成衣及紡織品、醫藥保健產品、環保產品以及與博彩旅遊業相關的工業產品等，促進傳統工業向較高附加值的方向轉型。④調控博彩業發展規模和速度，防止博彩業惡性膨脹，在資源配置方面為其他產業發展提供空間。⑤深化落實 CEPA，利用 CEPA 所給予的優惠，促進經濟適度多元。鼓勵業界利用 CEPA 零關稅優惠，投資生產澳門目前尚無生產的產品，發展新的工業，促進工業多元化。同時，借助 CEPA 提供的條件，鼓勵和支持兩地產業，特別是會展業、物流業、旅遊業等產業合作，從合作中促進相關產業發展。⑥政府可考慮撥出適當的財政資源，成立促進經濟適度多元化的基金，扶持新的產業發展。⑦加強區域合作，特別是推進珠澳跨境合作區和橫琴新區合作，來推動經濟適度多元發展。⑧鼓勵和支持總部經濟發展。支持澳門企業和外資企業在澳門設立總部，再到其他地區進行投資和發展。⑨建議政府撥出一定的財政盈餘，成立投資公司，也可吸納部分民間資金。投資公司既可在澳門投資有利於經濟多元化的項目，也可到境外，包括到內地投資一些有發展潛力和前景的項目。

(三) 關於博彩業發展之路

在推進經濟適度多元發展的同時，要加強和引導博彩業的發展。澳門博彩合法化並作為產業發展已有 70 多年歷史，過去主要集中於博彩業本身發展，而未注意發展相關行業，特別是在上世紀 80 年代引入貴賓廳制度後，博彩業“豪賭、爛賭”的色彩越來越重。目前貴賓廳博彩收益約佔澳門博彩業收益的七成左右，而中場收入為三成左右。一般來說，貴賓廳是拉客來澳門賭博，投注較大，對澳門博彩業收益增長的貢獻也較大。但是，貴賓廳的負面作用也較大，“豪賭、爛賭”式的博彩業產生的負面影響大，容易產生病態賭徒和問題賭徒，不但對本地社會造成負面影響，而且衝擊和影響鄰近地區。為此，需要調整澳門博彩業的發展方向，朝規範化、專業化、休閒化及可持續方向發展，具體來說就是：適度規模，規範管理，健康發展。

首先，適當控制博彩業發展規模，重點提升博彩業的競爭力。澳門博彩業市場適度開放後，發展速度迅猛，規模擴展較快。2008 年博彩收益達到 1,098 億澳門元，是博彩業正式開放前 2003 年 303 億的 2.7 倍，2006 年澳門博彩業已居世界第一。從規模上來講，澳門博彩業已居世界第一。雖然競爭力也有了較大的提高，但總體上講，澳門博彩業的競爭力還有待提升，特別是在周邊地區，如新加坡、台灣等地區紛紛開賭的情勢下，澳門博彩業面對的競爭壓力越來越大。因此，在適當控制博彩業發展的速度和規模的同時，要重點提升博彩業的競爭力。雖然規模也是競爭力其中的一部分，但更為重要的是服務素質和品牌以及綜合

配套設施和服務。提升澳門博彩業服務素質和品牌，完善綜合配套設施和服務，打造澳門博彩業品牌，應作為特區政府未來博彩業發展的政策重點。

其次，加強政府對博彩業的管理，促使博彩業規範發展。一是要加快檢討和修訂現行博彩業法律法規，促使博彩業法律法規不斷完善，堵塞監管法律漏洞，重點是完善幸運博彩業經營法律制度，包括對競投規則、參與競投資格、承批公司資格、批給規則、經營規則、中介人管理等內容進一步完善，並對博彩業相關的其他法律法規進行檢討和完善。二是完善政府對博彩業監管的制度和政策，健全監管機構，切實加強政府對博彩業的監管和政策引導。完善現行博彩監管機構，健全博彩發展委員會(由政府官員、業界、專家和社會人士組成)和政府博彩監管機構。同時，參考國際上博彩業管理的經驗，引進先進有效手段和技術，加強和完善管理制度，進一步規範博彩業市場。

再次，推動博彩業向休閒娛樂方向發展，促進博彩業健康發展。引導博彩業向娛樂化、健康化方向發展，不提倡豪賭、爛賭，限制或禁止誘客和拉客豪賭、爛賭的行為，減少博彩業的負面影響。同時，認真關注博彩業開放和發展中出現的有關問題，加強防治病態賭博和問題賭博，致力推動負責任博彩，提高對博彩經營者的道德標準要求。規範賭場經營地點，盡量使賭場遠離社區。制訂博彩企業公平競爭的規則，防止博彩業出現惡性競爭，促進博彩業在更有利於社會穩定和諧並與其他行業形成良性互動關係下發展。

(四) 關於中小企業發展之路

目前澳門企業有 2 萬多間，其中 99% 以上都是中小型企業，而且 80% 以上的企業僱用的員工少於 4 人。近年來，澳門經濟迅速發展，部分中小企業也獲得相應發展，但也有部分中小企業不但未從整體經濟快速發展中受益，反而因受經營成本上漲、人力資源緊張等因素影響，經營困難加劇，生存和發展的壓力更大。中小企業存在的主要問題有：資金困難且融資信用不足、人力資源短缺且質素不高、經營成本上升且承受能力弱、市場規模小且向外擴展困難、管理及技術落後且更新提升艱難，以及部分企業所經營的行業日漸衰落且難以轉型。歸根到底，澳門中小企業的問題本質上是企業的競爭力不強，企業現有的競爭力難以適應內部和外部環境的急速變化。中小企業問題不但是澳門經濟發展中目前較突出的問題和薄弱的環節，而且也成為澳門經濟可持續發展的制約因素之一。

中小企業在澳門經濟中佔有舉足輕重的地位，容納了為數不少的就業人口。中小企業發展的好壞，既關係到居民就業及參與分享經濟發展成果，也關係到澳門經濟可持續發展和社會穩定和諧。扶持中小企業，一方面要着手當前，協助企業克服目前經營中的困難，渡過國際金融海嘯的難關，重點是協助企業紓緩人力資源不足、融資、經營成本上升等方面的困難。特別是在人力資源和稅務等政策方面，向中小企業適

當傾斜。同時，加強協助企業“走出去”，開拓內地和海外市場；另一方面要着眼長遠，增強企業內在的素質，提升企業的競爭力。包括協助企業改善和提升管理及技術水平，培育企業的競爭力。政府有關部門和機構應進一步加強向中小企業提供更完善、更有效、更到位的服務，包括提供經貿、市場資訊等服務，如提供法律法規、營商環境、市場、投資商機等諮詢服務。同時，完善中小企業發展有關扶持政策，為中小企業創造一個良好的營商環境。

（五）關於區域合作之路

土地資源先天不足和人力資源短缺，是澳門經濟未來可持續發展的重要制約因素。澳門三島面積合計約 29 平方公里，人口約 55 萬(包括近 10 萬外地僱員)，每平方公里居住着約 1.8 萬多人，成為世界上最擁擠的城市之一。隨着澳門經濟規模擴大以及社會發展，交通壓力、基礎設施壓力、環保壓力等還將繼續加劇。城市空間局限，土地資源不足，難以培育和發展新的產業以實現經濟適度多元化。經濟總量有限和結構轉變受到制肘的局面，不利於澳門經濟長遠穩定和可持續發展。同時，由於澳門本身人口規模不大，人力資源較為缺乏。當經濟快速發展、經濟規模迅速擴張以及經濟結構調整和整體經濟素質逐步提升時，澳門本身人力資源的質和量就難以滿足經濟發展的需要，因此需要輸入外地人才和外地僱員來補充。如 2008 年澳門輸入外地僱員數量最多時超過 10 萬人，現在也有 9 萬多人，外地僱員佔總就業人口的 1/3 左右，其中超過一半是來自內地，15% 左右是來自香港，其餘的則來自東南亞、歐美等地。根據社會經濟發展和本地勞動力增長趨勢，未來澳門本地人力資源供不應求的問題將仍然較為突出。同時，由於澳門教育制度的特殊性及高等教育和職業教育開辦較晚，使得澳門在人才培育方面較為落後，跟不上社會經濟發展的形勢。總體來看，目前澳門勞動人口素質偏低。據 2006 年中期人口統計顯示，澳門勞動人口中，從未入學至未完成小學的佔 8.8%，小學至初中文化程度的佔 48.5%，具有高等教育學歷的只有 16.4%。本地人力資源素質不高，一些行業的中高層管理職位需要從外地輸入人才。澳門人力資源短缺不但已成為目前經濟發展的瓶頸，而且構成經濟可持續發展重要的制約因素之一。

要突破澳門本身地域空間狹小和人力資源不足的局限，需要加強對外合作，特別是融入區域合作和發展，向外拓展更大的發展空間。在區域合作方面，可在以下重點方向作出推動：

①在 CEPA、泛珠區域合作框架下，積極推進和深化與內地合作。特別是加強與周邊地區合作，建立更緊密的經貿關係，逐步實現經濟一體化。同時，強化基建合作，為區域經濟一體化提供條件，重點是推進區域交通網絡對接、城市規劃對接等。

②推進商貿服務平台建設。重點是落實三個服務平台，即粵西地區對外經貿交流的服務平台、中葡經

貿合作的服務平台和全球華商聯絡和交流的服務平台的建設。

③積極參與粵港澳合作，共同打造“全球最具核心競爭力大都市圈”。今年初國家發改委公佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，第一次將粵港澳合作納入國家發展規劃，為澳門突破地域空間的局限，促進經濟適度多元化，實現社會經濟健康持續發展，保持長期繁榮穩定，提供了新的契機。澳門應把握機遇，積極參與，與粵港一道共同打造“全球最具核心競爭力的大都市圈”。

④逐步推動珠澳同城化。首先，加強兩地基礎設施對接，重點是交通網絡和市政設施對接。其次，完善口岸設施，簡化通關手續，促進兩地通關便利化，爭取盡快推行“一地兩檢”通關模式及 24 小時通關，分流部分居民和外地僱員到珠海及鄰近地區居住，以緩解澳門本身土地資源不足的問題。並考慮在“有管理、經許可”的條件下，逐步允許珠海常住戶口的居民到澳門工作，但不享有澳門居民的福利及其他有關權益。再次，促進兩地社會服務一體化，包括醫療、衛生、教育、文化、體育、治安、社會保障、公用事業等服務一體化。建議兩地政府盡快就珠澳同城化進行協商和共同研究論證，並盡快編制相關規劃，以盡早付諸實施。

⑤加強珠澳邊境區域經濟合作。珠澳跨境合作區管理模式要有新的突破，珠海園區產業結構應進行適當調整，使合作區為澳門經濟適度多元化發揮更大的作用。通過粵澳和珠澳協商，加快推進橫琴新區建設，特別是共同探索互惠互利的橫琴開發模式。橫琴開發不僅要成為粵澳和珠澳合作新的契機，而且也要為澳門經濟適度多元和可持續發展提供一個廣闊的空間。橫琴既可作為澳門產業的延伸地，也可作為澳門的後花園和生活區。橫琴開發要堅持“澳門優先、珠海有利、科學發展、粵澳共贏、符合國策”等原則，開發的方向是橫澳聯體發展成為世界休閒旅遊中心，同時橫琴開發模式和管理模式要有創新和突破。此外，繼續與鄰近地區，特別是與珠海協商，租賃或共同合作開發一些島嶼，拓展澳門的發展空間。

⑥引入外地人力資源。在切實保障本地居民就業權益的前提下，根據實際需要，適當地輸入外地僱員，以解決本地人力資源的不足。同時，要完善輸入外地僱員的機制和制度，使輸入外地僱員工作更加規範化和科學化。同時，根據澳門城市容量及經濟發展規模，修訂移民政策和有關法規，如推行綜合計分制的移民政策，引進澳門所需要的人才，特別是專業人才及澳門所需要的熟練技工，適當及有序增加本地人口。

⑦妥善處理“兩制”之間的關係，淡化經濟邊界。“一國兩制”是澳門經濟發展的最大優勢，是澳門最重要的政策資源。在“一國兩制”實踐中，“兩制”在磨合中也遇到一些問題，兩種不同的制度在經濟區域合作中某些方面已成為某種程度的障礙，需要磨合和理順。為實現澳門經濟可持續發展，處理好“兩

制”之間的關係十分重要。首先，在保持和維護政治上“兩制”差異的同時，要淡化經濟上“兩制”的差異，推動兩地經濟融合，促進各類資源自由流動，消除制度性障礙，降低交易成本，並促進兩地經濟管理制度的融合，逐步實現兩地經濟一體化。其次，正確理解和處理好澳門“自行制定經濟政策”與融入內地經濟發展的關係。在經濟上共同制定協調政策和規劃，有利於澳門發展，不妨礙澳門的“自主權”。再次，要推動和強化“兩制”的銜接，減少和消除“兩制”引致的障礙。澳門與內地在交流和合作中要逐步加強制度上的銜接，盡量減少和消除“兩制”的阻礙和磨擦。檢討澳門與內地省市地區的關係，正確理解和落實基本法第 22 條，不要使“兩制”成為澳門與內地各省市地區之間關係的障礙。因此，應考慮適當放鬆審批內地一些省市在澳門設立聯絡和交流性質的機構，包括經貿、旅遊、文化等聯絡機構，適當放鬆審批內地有關人員到澳門進行經貿、旅遊、文化交流活動。

回歸以來，在“一國兩制”軌道上，澳門經濟持續較快地發展，取得了較顯著的成就，初步探索出了一條發展之路。但是，經濟發展中也還存在一些問題和困難，未來之路充滿機遇和挑戰，需要繼續開拓前進。筆者相信，在中央政府的支持下，澳門人一定有智慧、有能力克服種種挑戰和困難，實現經濟較快地發展，走出一條經濟可持續發展的成功之路！