

# 澳門與國家“一帶一路”發展戰略的對接及路徑選擇

蔡建敏\*

2013年9月和10月國家主席習近平在出訪中亞和東南亞國家期間提出了“絲綢之路經濟帶”和“21世紀海上絲綢之路”(“一帶一路”)的倡議,該倡議是在世界經濟進入新常態、國際經貿、投資、金融格局發生新震盪的形勢下中國做出了新一輪改革開放的重大戰略,預示着未來十年中國走向世界吹響了衝鋒號角。倡議發出後的兩年內,2015年3月發改委、外交部和商務部三部委隨後推出了《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》(以下簡稱《願景與行動》)。*《願景與行動》*是戰略細化的路綫圖,它意味着中國巨大的政經能量正式啟動,有關省市地區的人財物金融資源將源源不斷地注入*《願景與行動》*所指向的行業和項目,據估算“一帶一路”每年需要的基礎設施資金約8,000億美元,中國的投資額平均每年約300-400億美元,如此投資規模對亞太地區和絲路沿綫國家和地區將帶來巨大的影響。對於澳門來說,這次機會是自1999年回歸後難得的歷史性契機。澳門應該如何看待“一帶一路”戰略?應該如何從該戰略的視角發現自身的優勢?應該如何選擇與戰略願景與行動相吻合的行業發展路徑?是非常值得探討和研究的。

## 一、絲路戰略的重要意義、作用和澳門發展戰略與其的對接

澳門若要考慮與國家“一帶一路”戰略的對接,就必須要明確國家“一帶一路”戰略的目的和舉

措,以便選擇相關的路徑。

### (一) 絲路戰略的重要意義:中國經濟發展戰略中的戰略

中央“一帶一路”戰略(以下簡稱“絲路戰略”)的提出和實施是基於國內外經濟基礎的根本性變化,即在全球經濟一體化和資訊化浪潮推動下,全球以及中國經濟被迫拖進經濟“新常態”的大背景和嚴峻挑戰:世界經濟復甦緩慢,國際金融危機深層次影響顯現,國際投資和貿易格局和多邊貿易規則深刻調整。雖然經濟舊常態的動力體量很大,新的增長點發力還不穩定,但全球經濟的這種基礎性轉變不可逆轉。中央審時度勢,主動應對天下大趨勢,及時推出絲路戰略,加速推動中國經濟結構升級轉型,為中國中長期的發展撥正方向和注入動力。

絲路戰略兩翼五綫即“絲帶”(一帶)三綫和“海上絲路”(一路)兩綫,內連全國10省市,南北呼應,東西貫通,覆蓋半個中國;外連亞太,延至歐洲,串起南太平洋、南海、印度洋和地中海,攜手65個國家,44億人口,擁有全球GDP的1/3。這項戰略是中國向世界發出的意欲協建全球最大的經濟、文化和人心三大工程之要約。面臨世界經濟新常態的巨浪衝刷,胸懷對人類做出貢獻的民族理想,絲路戰略在人類社會歷史發展的轉捩點點燃了新經濟發展的新希望。

絲路戰略的全域性實意義非同一般,可謂是中國當前眾多經濟發展戰略中的戰略,將為中國構建對外開放的全方位新格局,為今後十年中國對外投資指明

\* 上海對外經貿大學法學院副教授

方向。近年來，中央和地方陸續出台一系列不同層次和發展重點的經濟戰略。每一個戰略在不同時地都具有不同的重要意義。如能源戰略、糧食戰略、環保戰略、城鎮化戰略、中西部發展戰略、東北發展戰略、智慧財產權戰略、中國製造 2025、海洋發展戰略、“互聯網+”引領全國信息化戰略；還有上百個地方性發展戰略，如建設上海具有全球影響力的科創中心。另一方面，着眼於對外開放的戰略也有若干，例如上海自貿區戰略，和隨後的更大範圍的擴圍上海天津、廣東、福建的更大的自貿區戰略；不久，中國又進一步放大了自貿區戰略的幅度，從國內的自貿區擴及到亞太自貿區。不僅如此，在 2014 年 11 月在 APEC 會議上，中國宣導提出了“亞太區域經濟一體化戰略”(RCEP)，意圖把亞太的十多個自貿區、五十多個雙邊貿易協定進行一體化構建，創造出更大開放格局。

儘管如此，但還沒有任何一個經濟發展戰略能夠像絲路戰略那樣具備全球視角，旨在動員全國之力與世界互動，戰略目標如此具體明確且後續舉措，步步扎實，急促推進；也沒有任何一個戰略能夠喚起世界各國廣泛回應，竟然提出要把本國本地區的發展與絲路戰略對接。絲路戰略的視角比它以前的任何戰略都更宏濶，它高瞻遠矚着眼於把中國對外合作的水平提升到國際合作的高度；它為實現沿綫各國基礎設施、貿易和資金的互聯互通更加追求有關國家在經濟發展水平和政策的協調；它為了達到文明互鑒、合作共贏的目標，更加關注與沿綫國家的政策溝通、民心互通和世界對該戰略的理解和支持。它不僅僅是中國經濟發展之路同樣也是世界經濟發展之路。當然，中國的戰略雄心並沒有由此止步，而是又進一步從亞太區域經濟一體化投向更大的半個地球。如果絲路戰略實施成功，中國一定會推出終極性的全球性經濟戰略。

絲路戰略的實施步伐可以映照中國和平崛起的時間。按照中央的戰略安排，中國崛起的時間在本世紀中葉，因此絲路戰略的實現也應該基本上與它同步，中國崛起的時間為絲路戰略的實現框定了大概的時間，絲路戰略《願景和行動》的出台和具體目標有力地說明了絲路戰略絕不是寬泛務虛的空談。

澳門正處於“一帶一路”對外大發展格局的“海上絲路”的端點。澳門在中國的政治地位和經濟

產業形態特殊，但這絕不意味着澳門可以無視絲路戰略蘊含的巨大商機，更不意味着澳門自身的經濟發展可以置身於大陸經濟發展的主流之外。澳門的經濟發展戰略方向應該充分看到絲路戰略的前景和影響力，要借勢出海，順流而動。事實上，自絲路戰略公佈以來，澳門特區行政長官崔世安在許多場合都表示澳門經濟發展戰略要與國家戰略相結合的願望，表示澳門要配合和利用國家政策部署，發揮自身優勢，促進澳門發展成為世界旅遊休閒中心和中葡商貿合作平台。從經濟戰略的視角分析澳門的戰略定位和實施方向可以看出：澳門所確定的經濟戰略內涵是“一個中心”(世界旅遊休閒中心)和“一個平台”(中葡商貿合作平台)。對“中心”的謀劃非常高大上。正如澳門特區建設世界旅遊休閒中心委員會對“中心”的規劃描述：澳門不僅僅要成為旅遊城市、休閒城市、世界城市還要綜合體現宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂五大特點，中心更要成為澳門發展的支撐點、出發點和落腳點。<sup>1</sup> 而對“平台”的規劃則較低調，對商貿平台的打造僅僅是限於對葡萄牙一國，而非對世界各國。這一高一低的選擇準確地反映了澳門的地理、經濟和文化特點和現實。與此同時，還應看到國家的“十三五”規劃對澳門經濟戰略新的期待，即希望澳門“積極發展會展商貿等產業，促進經濟適度多元可持續發展”。<sup>2</sup> 澳門同樣也認識到這一點，在建設世界旅遊休閒中心委員會編制的下一個五年規劃中也確定“優化產業結構”列為澳門經濟與社會發展的七大目標之一。<sup>3</sup> 但從澳門經濟戰略與國家戰略的關係而言，中央在劃定海上絲路綫路時，當然考慮到要鼓勵澳門參與絲路戰略，但至於如何參與則存在兩種方向性的選擇：第一，澳門僅僅是配合國家絲路戰略的實施，在配合中現自身的發展；第二，澳門完全融入到國家戰略中。前者的發展模式是澳門在保持自身發展獨立性的前提下發展；後者則是把澳門的發展完全納入到國家計劃中，由國家來規劃和推動澳門的經濟戰略。鑒於澳門的自身特點和特殊性，前者的選擇應該成為澳門戰略路徑的首選，“澳人治澳”的原則同時為此提供了政治和法律保障。

## （二）絲路戰略實施的作用

絲路戰略的作用可以從不同的角度加於分析，僅僅從對外開放和中國企業“走出去”的視角，不難感受到絲路戰略謀劃的高度，它關乎到目前中國國內過剩產能到海外市場釋放；也意圖如何以更大的對外開放突破國內改革的瓶頸；更有意義的是絲路戰略的實施似乎可以被看作將是中國和平崛起的一次預演。

### 1. “絲路戰略”高屋建瓴，統領中國對外投資與海外市場的對接

絲路戰略的現實目標是積極推動中國資本走出去，進軍海外市場，不僅要落地開花，更要深根立足，實現“五通”目標。絲路戰略下的對外投資與以往的海外投資不同，它是着眼長遠目標的、有計劃的、大規模的舉措。可以這樣說，“一帶一路”設想第一次確立了中國海外投資的戰略，將奏響在本世紀實現兩個百年夢想的序曲。

自從 2013 年絲路戰略倡議提出以來國內沿綫省市府，甚至是中國中部非沿綫中國腹地省市看到它對克服新常態下經濟不景氣和產業調整帶來的商機，積極地調整本地發展戰略，全國各地也都紛紛提出了對接思路戰略的設想，據不完全統計，新疆、陝西、甘肅、寧夏、青海、重慶、雲南、四川、山西、浙江、江蘇、山東、湖北、福建、河南、貴州和西藏等 17 個省市區把絲路戰略列入進 2014 年政府工作報告，17 個省市區經濟規模之和佔全國比重達 55%。各地還競相出台了迎合絲路戰略的地方戰略，例如廣西要打造成爲 21 世紀海上絲綢之路的新門戶和新樞紐；寧波和湛江則要成爲 21 世紀海上絲綢之路始發港和戰略支點；泉州向中央提議建設 21 世紀海上絲綢之路現行區；海南省省政府批准設立中國海南研究院和海上絲綢之路研究所；西安市正式出台《關於加快建設絲綢之路經濟帶新起點的實施方案》；蘭州市審議通過《建設絲綢之路經濟帶蘭州市實施方案》<sup>4</sup>；上海在 2015 年 6 月出台了《上海市推進國際航運中心條例(草案)》，旨在落實上海四個中心之一的“航運中心”，體現出上海意在把上海打造成爲全國經濟、貿易、航運和金融“四個中心”的地方戰略與絲路戰略對接的思路。<sup>5</sup> 上海還提出要利用與新疆喀什長期合作的有利條件，發揮上海與喀什“一帶”和“一

路”東西最前沿門戶窗口和樞紐城市的地理優勢，深化“滬喀合作”，打造“一帶一路”的戰略支點。上海帶領長江經濟帶，推動沿長江流域由東向西開放，銜接“一帶”同時，由西向東，聯手東南亞、南亞和中亞的合作；喀什西出外部世界 13 億，東引國內 13 億。兩地創造“一帶”與“一路”雙子星座南北呼應，東西迴響大開放格局，上海自貿區的改革和上海全球科創中心的建設也將爲此增添新的亮色。

而事實上，有些政府部門和省市的對接設想已經付諸實施，例如：江蘇自絲路戰略公佈以來有近 1,100 家企業到沿綫國家和地區投資，中方協定資金額達到 48.4 億美元，其中千萬美元以上的項目達到 70%。<sup>6</sup> 2013 年 11 月，絲路戰略倡議提出後僅僅 2 個月，陝西首趟國際貨運班列“長安號”正式開通，它往返於中亞和歐洲國家，被譽爲絲綢之路經濟帶上的“黃金通道”。2015 年新版的全國鐵路運行圖已關照絲路戰略沿綫<sup>7</sup>；中國北斗全球衛星巡航和定位系統將爲沿綫國家提供服務，目前中國正在爲沿綫國家培訓空間聯絡技術。總之，目前，在中央的統一部署之下，中國沿綫省份和有關部門按照“非均衡、突出重點、逐步遞進”的原則策略，相互協作優勢互補，避免單打獨鬥，爭取與絲路戰略無縫對接，開好局起好步。<sup>8</sup>

有鑒於經濟新常態下的世界經濟不景氣，“絲路戰略”着力於發動幾乎半個地球的經濟體量，構建大國際合作，沿綫國家受到鼓舞，紛紛提出把本國或區域經濟發展戰略與中國對接的設想，例如：俄羅斯提出要將其主導的歐亞經濟聯盟(the Eurasian Economic Union)要與絲綢之路對接。再如，2014 年 3 月習近平總書記和 10 月李克強總理訪德時，德國總理默克爾多次明確都表示對絲路戰略建設的積極態度，不久上海證券交易所、中國金融期貨交易所與德意志交易所集團共同建設離岸人民幣金融交易平台達成戰略合作協定，成立一家中德合作金融的公司。2015 年 6 月 6 日《中華人民共和國政府和匈牙利政府關於共同推進絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路建設的諒解備忘錄》簽訂，這是中國與歐洲國家簽署的第一個類似合作文件。<sup>9</sup> 2014 年 10 月陝西省政府與俄羅斯簽署合作備忘錄，啟動“中俄絲路創新園”，有 2,000 家中俄企業來諮詢，目前中國首個俄羅斯

SSJ-100 商用飛機運營中心已落戶園區，這是俄羅斯商業飛機首次進入中國航空市場。同月，在李克強總理和俄羅斯總理梅德韋傑夫的見證下，陝西省政府還與俄羅斯科爾科沃創新中心、俄羅斯直接投資基金、俄中投資基金代表共同簽署了《關於合作開發建設中的中俄絲路創新園的合作備忘錄》。<sup>10</sup> 在6月19日召開的第19屆聖彼德堡國際經濟論壇上俄羅斯總統普金說歐亞經濟聯盟同絲路戰略構想的對接正在落實中。兩大發展戰略的對接同時還將給亞洲、歐洲地區乃至歐洲帶來發展機遇。<sup>11</sup>

對於外國要與中國對接的呼聲，中國也不失時機地做出回應，例如中國正與中東歐16國結合絲路戰略和《中歐合作2020戰略規劃》制定《中國—中東歐國家中期合作規劃》。在絲路戰略規劃中中東歐16國均為沿綫國家，數量佔總數的1/4，並且對絲路倡議反響熱烈。中國企業在這些國家的投資已經超過50億美元，涉及基建、機械、化工、農業和IT行業。<sup>12</sup>

澳門在經濟上作為海外市場的一部分，自然應該成為內地資本投資目標地，但同時在政治上澳門作為中國的一部分同樣也成為對外對接的主體。《願景和行動》在第六章“中國各地方開放態勢”中希望澳門發揮特別行政區獨特優勢和作用，積極參與和助力“一帶一路”的建設。由此，澳門在中國資本與海外市場的對接中就可以扮演雙重角色，獲得雙份利益。

## 2. 絲路戰略有助於消化國內過剩產能，為轉型升級騰出空間

着眼於全球經濟新常態對中國經濟的影響，國際市場萎縮國內產能過剩，GDP增速減緩，絲路戰略可以起到消化過剩產能的效果。但是由於全球經濟新常態是一個漸進的過程，絲路戰略的實施也要耗費時日，隨着經濟新常態戰勝舊常態，最終穩定下來後，絲路戰略的實施漸成雛形，中國將獲得十年後全球經濟發展新模式下經濟增長的先手。這種因時制宜的戰略佈局對中國經濟戰略格局謀定具有極其重要的意義。

全球經濟新常態是一種在經濟全球化和資訊化基礎條件下的發展模式，與中國原有的耗能、低效，以犧牲環境為代價的發展模式是格格不入的，經濟新常態倒逼着國經濟發展模式的轉型。在絲路戰略為經濟轉型贏得了寶貴的空間，盡可能減少關廠歇店，降

低失業率，減輕社會震盪。但有一個問題隨之產生即伴隨中國資金出國的過剩產能多半能高污染低效能的，在國內本屬於被壓產或淘汰的。如果絲路戰略的實施，無視這類產能的轉移出國，將會對引起東道國的不滿，同時也會在整體上破壞絲路戰略的形象。上世紀中國改革開放之初，同樣的問題就出現在日本產品上，如“一流產品去美，二流產品赴歐，三流產品賣到中國”。鑒於當時中國的經濟發展落後，社會對同類產品比較度不高，日本產品一直受到廣泛歡迎，一直到日本切諾基轎車安全故事件，國人對日本產品的歧視性出口政策有了深刻的認識，還出現過全國要抵制日貨的社會騷動。此外，在引進的外資中，也出現過污染轉移的問題。今天中國絲路戰略下的大型機器設備的出口和資本輸出同樣會出現這樣的問題，還希望有關部門能夠及早注意，採取防範措施，規定全國統一的有關政策和技術標準。因為絲路的戰略是中國走向世界，參與世界，還要引領世界的世紀工程，而不僅僅是要轉移若干過剩產能，降低失業率的問題，不可短視。令人感到欣慰的是絲路戰略辦公室有關領導已經認識到戰略實施的步驟和風險問題，提出了相應的策略，使整個“走出去”步伐在中央的全面部署下有序進行，不出亂子。

絲路戰略可消化一定的國內過剩產能的作用不可高估，第一，絲路戰略帶動出口的貿易和投資主要是與基礎設施有關的產能，不是全行業；第二，絲路戰略的實施需要相當時間，一般認為長達十多年。基礎設施的投資是長期投資，與基礎建設配套的產業也不需全行業，故遠水不解近渴，不可寄予近望。

澳門也同樣面臨着產能過剩和產業升級的問題。當世界經濟進入新常態後，特別是中央的“八條規定”出台後澳門的博彩業日漸頹勢。澳門應該借絲路戰略之機，吸收內地產業資本，特別是民營資本，開拓產業發展空間。同時澳門博彩在內地的形象很高端，澳門博彩業也應該借絲路戰略實施之機會，轉型升級，放下身段，擴大博彩者群體，在困境中求發展。

## 3. 第三次開放，以更大的開放加速國內改革的重要舉措

有鑒於中國以外促內，以對外開放促進國內改革的基本思路，絲路戰略可以調動和深化國內諸多改革

戰略，例如中國機械設備的大出口勢必要伴隨人民幣國際化的支持；又如，中國的海外投資就不可能沒有人民幣資本項下自由兌換的政策落實；再如，如果中國四大自貿區都不可能實現一體化管理，又如何去實現沿綫國家經濟政策的互通？因此從這一個意義上說，絲路戰略的實施同時也會促進國內區域經濟融合，政策對接、合作共贏，它將成為國內經濟發展戰略的風向標。

絲路戰略擬定的目標是沿綫國家間政策、設施、貿易、資金和民心的互聯互通，目標協調、政策溝通、多元開放的合作。可是反觀中國國內的有關方面的互聯互通卻存在着不同程度的障礙，這種“己不正，而要正人”現像是不可思議的。有些省市出於地方保護主義短視，人為地造成與外界人、財、物、等方面的阻礙。近幾年雖經改革有所改進，但還是存在相當程度的“腸梗阻”，例如高速公路的過境和收費和人才的自由流動。進入新常態後，“互聯網+”的大潮正在日趨衝破各種“腸梗阻”，沒有行政邊界的電子信息將毫無拘束地推動中國經濟要素順暢流動起來。絲路戰略的戰略目標在海外的實施，將更加有力地敦促國內市場的開放，經濟要素的互聯互通。從這個意義上，絲路戰略具有以更大的對外開放，倒逼國內加速開放的推動力，故有人認為它是中國繼深圳、浦東之後的第三次開放就不足為奇了。不過較之前兩次開放，第三次對外開放在性質上是“走出去”的對外開放，而非步前兩次開放的後塵的“請進來”的開放；在資金方式上，也非引進外資和管理經驗，而是輸出資本和機器設備；在開放規模上，前兩次開放最多只是打開幾扇窗，第三次開放則是洞開大門，昂首邁步走向世界。中國改革開放 40 年間的三次開放，從“吸收”資本到“輸出”資本；從“學習”經驗到“傳授”經驗；“城市”開放到“國家”開放；從“請進來”到“走出去”；中國經濟實力不但擠進了大國之列，而且通過絲路戰略的實施，中國經濟將正在醞釀着更大的飛躍，實現引領世界經濟發展的雄心。但眼前的當務之急還是要打破國內漸漸彌漫的固步自封，不死改革，不思進取的迨政惰氣，以前所未有的泰山壓頂般對外開放之勢振奮國內經濟的精氣神，倒逼國內的進一步開放。以更大、更深、更全面、更宏

闊的改革開放，跳出“中等收入陷阱”，建立和積蓄在新常態下中國經濟不斷前進的新發展模式和動力。

#### 4. 中國和平崛起的預演，借此獲得世界經貿規則和秩序更大的話語權

正如《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》所闡述的，絲路戰略的目標旨在推動沿綫國家的五大互聯互通。但西方觀察家從中國政治、經濟、外交等思想理念和行為、舉措中卻做出不同的解讀。<sup>13</sup> 中國的戰略雄心絕不會止步於絲路戰略，絲路戰略只是中國建立中國化的世界經貿規則和秩序的一個試探性步驟而已。不論國外如何猜測中國和平崛起的方式，在事實上，絲路戰略的實施確實為中國以令人敬畏的真正的世界大國的身份高調地治理全球經濟提供了巨大的世界舞台。中國以重體量身份在世界舞台上表演在共和國的歷史上是非常鮮見的，同時，伴隨着全球經濟進入新常態，美國經濟復甦緩慢、歐洲經濟不景氣，日本經濟活力不再，世界各個經濟體表現平平，惟有中國經濟元氣尚存，世界自然對中國給予了更大的期待。

在這種情形下，中國在立足於本國國情的基點上應如何迎合世界的期待？絲路戰略推出的時機正逢其時。中國迴避了世界領導的政治身份，也沒有擺出經濟大亨姿態，而是以資本輸出的姿態積極地回應世界對中國 2.8 萬億外匯儲備的期待，低調地提出與各國共建共用戰略實施思路。國際上曾有人建議中美共治國際事務，中國不予認可，但在國際事務實踐中，中國正日益發揮一個大國的責任，一個大國對世界事務所應有的擔當。絲路戰略就真實地反映了中國的這種擔當，並且是第一次在世界舞台上大規模的展現中國全球治理能力、中國的領導力和中國的領導方式。

中國進行世界事務的參與和全球經濟事務治理的理念是先易後難，先硬體再軟體，以貿易帶動投資，以經濟促政治，以成果凝聚人心，帶動制度融合，打破橫互在各國之間貿易和投資的政策、法律等障礙，漸漸進入全方位的統一化和一體化規制環境。按照這個思路，中國全球治理的做法首先就是各國基礎設施的互聯互通。當然即便是基礎設施互聯互通，也存在着建設容易，聯通難的問題，因為聯通，例如高鐵的聯通關乎國家安全，例如 20 世紀 50-60 年代

中蘇鐵路聯通建設時，由於同樣的原因導致鐵路無法同軌。由此，絲路戰略中的互聯互通的問題，其國內基礎設施建設的意義要大於建設後的聯通意義，一切要取決於沿綫國家的政治關係和國際和平的大環境。因此為了實現絲路戰略互聯互通的早期成就，各項相關制度的一體化就成為“大軍未動糧草先行”的糧草。APEC 所宣導的使亞洲碎片化的區域性自由貿易協定統一起來 RCEP 就成為了互聯互通的糧草。

處於深度整合的世界經濟正在發酵和醞釀更高標準國際經貿規則，以應對世界經濟新常態。澳門身處世界旅遊和博彩業的前沿，理應積極參與絲路戰略的實施，在推動新行業規則的制定做出特殊的貢獻。

總之，絲路戰略實施的作用具多層次性和多元目標性，它既包括改革與開放的內外相合；又兼顧解決眼前的過剩產能和將來的經濟轉型和新常態調整，同時把中國崛起的更為深遠的目標也預設期間。絲路戰略設計目標巨集濶，舉措穩健，思維縝密，堪稱國之良策。

### (三) 澳門在 21 世紀海上絲路戰略實施中的地位和優勢

澳門在絲路戰略中的地位是難於忽視的，對此，中央已經明確表示把澳門納入“一帶一路”戰略。早在 2015 年，澳門特區政府在向中央提交了有關澳門特區參與國家“十三五”規劃的建議文本當中就明確表達了希望積極參與“一帶一路”建設的意願，澳門特區行政長官崔世安在出席了博覽亞洲論壇 2015 年年會開幕式後再次表示，澳門將以積極的態度，參與“一帶一路”建設，為國家發展作出最大努力，並藉此推動特區新一輪的發展。

澳門的主動表態受到了中央有關部委的積極回應，負責實施絲路戰略的國家發改委秘書長李樸民在澳門進行公開講座時表示，國家高度重視澳門在“一帶一路”建設中的獨特作用，希望澳門抓住機遇，善用在區位、環境、產業、人文等方面的獨特優勢，融入國家戰略，進一步提升國際競爭力。澳門參與國家絲路戰略的優勢可有如下幾點：

第一，澳門政治地位特殊。和香港一樣澳門同屬

於特別行政區域，在中國的政治架構中處於地位特殊。自 1999 年回歸後一直受到中央政府的特別關照和享受待遇，全國人大制定了《澳門基本法》，澳門特區實行高度自治，司法高度獨立，在經濟上享受眾多優惠，如 CEPA 關稅優惠，等等。在參與國家絲路戰略的過程中澳門特殊的政治地位將為其獲得得天獨厚的政治資源，這不是其他內陸省市地區可比的。

第二，澳門的地利之便。澳門地處國境之內關境之外，身置於國際資金、專業人才和貨物流通的通達之地，內陸省市難於攀比。此外，若較之香港，由於澳門人口不多、經濟規模體量不大、對中國經濟的影響力有限，故它在享受香港般自由港和自由貿易之便的同時，卻無其之贅，故而澳門行業轉型易轍，較為便利和容易，船小好調頭。

第三，澳門的西語文化和歷史與西方的骨肉聯繫。由於受到西方文化的百年薰陶，澳門人在語言、婚姻、生活習慣和價值觀認同等文化心理上與西方人心理距離較短，同時也較容易為西方人接納。因此，澳門在實現與絲路戰略歐洲段沿綫國家以及在與葡語國家如巴西等國家的感情上的互聯互通上應該具有特別優勢和特殊的作用，這種優勢和作用同樣不是內陸省市地區可比擬的，也是難於取代的。

第四，澳門具有經濟、政治、法律等社會制度特殊性方面的優勢。中國絲路戰略“互聯互通”的實施絕不是僅僅是機器設備的出口，設施的聯通；或資本的異地輸出，資金的融通；貨物的你來我往，貿易的暢通。更為困難的是“政策的溝通”和“民心的相通”。它們意味着有關沿綫國家政治、經濟、金融、法律和人才流動制度的重塑，以及文化理念和價值觀的理解和融合。例如在近期的世界旅遊組織召開的會議上，沿綫國家的旅遊部長們決心要重整沿綫超過 500 個旅遊資源和機制包括旅遊簽證政策。<sup>14</sup> 再如，橫穿三國的兩洋鐵路的運行管理同樣需要有關國家的統一鐵路操作管理標準和法律監管制度。<sup>15</sup>

如果把設備、資金和貨物的物理性流動是“硬體的互聯互通”，那麼制度和民心的互聯互通就是“軟體的互聯互通”。較之硬體的互聯互通，軟體的互聯互通要困難得多，其最大的障礙在於中國社會制度的中國特色，即基於中國特色基礎上的經濟、政治等社

會制度和價值理念。改革開放近 40 年來中國的經濟改革取得了驕人的成就，世人認可，但取得成就的中國式的發展道路卻受到了許多批評和異議，例如，以犧牲環境品質為代價的發展方式；再如忽視勞工工作條件和時間的做法就常常為人詬病。由此滋生出對中國海外投政策政治動機和資源掠奪動機的懷疑、對中國人“過度勤奮”的勞動方式的厭惡等。由於上述猜疑、不信任外加上各個民族商業文化異質性，軟體的互聯互通難度是很大的。所以，從這個角度上說，絲路戰略的互聯互通實施週期，有的專家推測為十年，該判斷僅僅適用於硬體方面，而軟體方面絕不是十年可期的。要在根本上實現絲路戰略所追求的政治互信、經濟融合、文化包容的利益、責任、命運共同體的目標“軟體的互聯互通”任務更艱巨。在中國各個省市地區，能夠在該方面向世界展現中國特色的發展道路高瞻遠矚高屋建瓴引領人類未來，博大宏濶海納百川容納天下，把中國夢演繹為世界之夢的先行者和排頭兵，澳門當仁不讓，被寄予厚望。

2016 年是中國“十三五”規劃的開局之年，李克強總理在年度政府報告中提到今年的重點工作是要推進新一輪高水平對外開放，實現合作共贏。工作的抓手包括“打造海上合作支點”、“邊境經濟合作區”和“境外經濟合作區”。中央政府的工作重點與澳門的“中心”和“平台”可謂不謀而合。如此天賜良機，料想澳門經濟定會借風揚帆，多行一程，今年將有不俗的表現。

## 二、在內地絲路戰略實施的視野下 澳門對接的路徑選擇

澳門對接路徑的選擇可以參照內地省市的做法從對接的行業、投資方式和資金來源等方面逐一考量，再結合澳門的實際情況揚長避短，發揮優勢。

### （一）內地與絲路戰略實施的對接

絲路戰略不僅僅是中國政府對國際社會發出的未來理想，而是實實在在的世紀工程的要約。從其後續出台的《願景和行動》、亞投行章程簽字及成立，

以及其他措施行動來看，絲路戰略的實施可謂是緊鑼密鼓，聲聲踩着步點上。對絲路戰略沿綫的政府做出反應本在情理之中，而國際社會紛紛提出把本國經濟發展與其對接則使人另眼相看；鐵道部火車時刻表為此將做出調整；沿綫國家北斗全球定位通訊系統技術人員的培訓已經開始，等等。在國內外爭相與絲路戰略對接的大潮面前，中國有關企業更認真看待該戰略的真情實意和現實意義，考慮謀劃，盡早把它納入到企業發展的藍圖中。

在《願景和行動》指引下，在亞投行的支持下，有理由認為在未來 5-10 年，中國將編織五條主軸綫網狀的“絲路”，建造 5-10 個驛站，打造中國在海外的工業園、產業園和合作園。如盧森堡為金融驛站，巴基斯坦是起點、新加坡是分撥中心，有中巴經濟走廊、緬中印經濟圈，需要安排的重點專案起碼 300-400 個，其他項目 5,000 個，沿綫每一個國家 1-3 個項目。

### 1. 對接的行業

絲路戰略當前的目標是政策、基礎設施、貿易和資金的協調與互聯互通。具體地說，除了政府方面的政策、金融措施的協調外和貿易投資的便利化外，對上海企業來說，可以對接的方向主要是基礎設施的出口和投資，即鐵路、通訊、建材、工程機械；使用在港口、機場、公路和風電等基礎設施以及配套行業和產品，不是所有行業，也不是所有產品。上海在製造業鋼鐵、石化、造船、電子、工程機械裝備具有比較優勢，可以先走出去。除此之外，隨着海上絲綢之路戰略的實現，各類貨物將通過貿易向上海港集聚，在上海進行交割、中轉或就地消化；必然也有大量的跨國企業和國際資金隨着貨物交割而來，銀行保險、融資等各類金融機構將集聚上海。

國家將會依託自貿區改革，給予上海更多的創新空間。首先，突破金融領域的瓶頸，上海成為名副其實的大宗商品期貨交易地、交貨地、資金交割地。上海將望成為和新加坡一樣的國際中轉樞紐港，在船舶經營、登記、航運金融、仲介等航運服務業將隨之跟進。三角地區的經濟是中國經濟總量最大、最具競爭力和最有活力的區域，也是絲綢之路經濟帶和長江經濟帶的起點。絲路戰略將毫無疑問地推動長三角地區

的經濟的發展。

## 2. 投資的對接方式

“國企搭台民企唱戲”，“國”“民”共進。國有企業和國資企業由於其實力雄厚，抗風險能力強，應成為走出的先頭兵，中小企業可搭順風船，拾遺補缺。換句話來說，國企大型基建項目為先導，民企製造業項目隨後跟進。目前大家對絲路的主流投資模式還在摸索當中，沒有公認的方式，先行一步的小微企業借東風則可以獲得鼓勵性的國家資金和政策支持。

## 3. 資金來源

據統計絲路沿綫國家的基礎設施的建設每年約需要 8,000 億美元的投入，亞開行和世界銀行每年僅僅可提供不到 250 億美元，絲路基金、亞投行和中國國開行每年可提供 2,200 億美元，每年還缺 5,600 億美元。剩餘的部分需要從社會資金、國際金融資金和政府資金三個渠道籌措。對中國企業投資所需的資金來源一般認為由亞投行和國家開發銀行和進出口銀行等政策性銀行牽頭運作，中國數十萬億的民間資本是一股強大的資金力量。

### (二) 澳門與絲路戰略實施對接的路徑選擇

鑒於澳門佔有政治地位、地利之便、與西方文化和歷史聯繫以及在社會制度方面的優勢，因此在絲路戰略的實施的路徑選擇上應該揚長避短，擇善從之。

首先在路徑選擇的基本方向上正如澳門特區行政長官崔世安曾說的：特區政府十分重視並將全力配合中央三部委在《推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動》。也就是說，澳門參與絲路戰略的基本座標就是中央確定的《願景和行動》，在此基礎上，結合澳門的優勢進行謀劃。

#### 1. 區位和環境優勢路徑

根據《願景和行動》和澳門的臨海地理環境，澳門自然應列入進“21 世紀海上絲綢之路”項下，參與共同建設“安全高效的海上運輸大通道”。但澳門的產業、人才等優勢卻不與此高度契合，如果澳門的參與重心僅僅投在配合香港建立海上運輸大通道，就不能很好地發揮澳門的長處。按照《願景和行動》所設定的具體行動計劃澳門應積極投身於深圳前海、廣州

南沙、珠海橫琴和福建平潭自貿區片區的改革，打造粵港澳大灣區。就具體的行動路徑則是推動人民幣國際化和金融便利化的進程。關於這一點國家發改委似乎看得更準確，寄予厚望。<sup>16</sup> 由此，澳門應該並把人民幣國際化和金融便利化作為主攻方向，間接地參與絲路戰略的實施。此外，澳門的人均 GDP 已經超過了 9 萬美元，位居世界前茅，內地西部地區一些省份的人均 GDP 還不到 5,000 美元。經濟發展的不平衡性就意味着澳門與內地合作的潛力。澳門通過加強同中西部省區的合作，將國際商貿、高端服務和人才等方面的專業優勢，與中西部地區的區位優勢、資源優勢和後發優勢結合起來，形成更加緊密的利益共同體。

#### 2. 產業優勢路徑選擇

澳門的產業優勢比較單一但優勢明顯，概括起來有三個方面：①休閒旅遊業、②博彩業、③教育產業，近年來日漸呈現出來，其中最具有優勢和特色的還是博彩業。澳門的博彩業在東南亞地位顯著，1999 年回歸後又取得了長足的發展。近年來澳門提出要打造“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語系國家商貿合作服務平台”目標，博彩業的形象多少被遮蔽，但是博彩業的本身優勢是不應該被忽視的，“世界旅遊休閒中心”的目標也不應該淡化博彩業的魅力。博彩是一種生活和娛樂方式，是文化多樣的表徵，絲路戰略無意追求各地人民文化生活方式的“中國化”和產業發展模式的“統一化”，而是在大家彼此從裏到外的溝通、聯通、融通。“通”是絲路戰略的主題和旗幟。因此，澳門的博彩業可以高舉東南亞博彩的亮點，借絲路戰略推進之勢，圍繞澳門打造“世界旅遊休閒中心”，串聯起各國旅遊休閒業與內地旅遊休閒業，成為溝通和融合東西方、國內外、絲綢之路的旅遊和休閒的資訊中心、集散中心、國際運作中心。作為推進“世界旅遊休閒中心”重要步驟，近期的抓手應該聚焦於在 2016 年 5-6 月正式開業的上海迪士尼樂園，它將以每年吸引遊客 1,000 萬人次，成為令世人矚目的全球娛樂夜嘉年華。上海迪士尼遊樂項目創新連連，目不暇接獨缺博彩的刺激和光芒。作為全球博彩業龍頭老大之一的澳門如何不予上海迪士尼聯手共舞，“娛樂+博彩”一站兩點，同時點亮上海和澳門的雙子星座，相互映照，彼此增輝？

### 3. 人文優勢路徑選擇

澳門擁有來自 60 個國家和地區的歸僑僑眷，具有廣泛社會網絡關係，歸僑從事行業多元；近年來澳門的高等教育和科學研究發展迅速，已經進入了內地學子和研究機構的視線；澳門與葡語系國家的密切聯繫更凸顯了澳門的人文優勢。澳門通過參與“一帶一路”建設，可以進一步強化和發揮澳門人才和文化優勢，擴大與內地各省市地區合作空間，有利於聚集新興產業，形成新的競爭優勢。

總之，澳門與國家“一帶一路”戰略的對接方式與內地省市有很大不同，正如《願景與行動》所規劃的中國裝備設施等硬體要走出去到海外互聯互通，而澳門的產業結構則不具備硬體互聯互通的條件，澳門的互聯互通條件在於軟體的互聯互通，即在於旅遊、休閒、教育、文化、人脈資源的互聯互通。只要澳門認清對接的方向和領域，堅定的沿着既定的對接路徑，順勢而為，相信澳門一定能夠抓住歷史機遇，在經濟、社會發展躍上個新台階。

### 註釋：

- <sup>1</sup> 《世旅中心編制五年規劃》，載於《澳門日報》，2015 年 11 月 4 日，第 A02 版。
- <sup>2</sup> 見《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》第 54 條第二節。
- <sup>3</sup> 同註 2。
- <sup>4</sup> 見中國人民大學重陽金融研究所“絲綢之路經濟帶”課題組的統計。所列省市並未包括涉及 21 世紀海上絲綢之路的重要省市，如廣東、海南、廣西。
- <sup>5</sup> 《上海國際航運中心將有建設發展資金》，載於《解放日報》，2015 年 6 月 25 日，第 5 版。
- <sup>6</sup> 《江蘇八大領域對接“一帶一路”擬打造數個境外產業基地》，載於每經網：<http://www.nbd.com.cn/articles/2015-05-12/915156.html>，2015 年 5 月 12 日。
- <sup>7</sup> 《全國鐵路調圖關照“一帶一路”》，載於《每日經濟新聞》，2015 年 5 月 25 日，第 01 版。
- <sup>8</sup> 朱堅真：《一帶一路建設的無縫對接與腹地經濟建設關係問題的研究》，載於《上海盟訊》，2015 年 5 月 30 日。
- <sup>9</sup> 《匈牙利成首個歐洲參與“一帶一路”計劃國家》，載於《環球時報》，2015 年 6 月 8 日，第 11 版。
- <sup>10</sup> 《中俄絲路合作“提擋增速”企業搶灘入駐中俄絲路創新園》，載於《每日經濟新聞》，2015 年 6 月 2 日。“俄羅斯具有完備的科學體系，堅實的科學基礎，具有世界一流的設備，在許多領域集聚着一流的專家學者，有一大批世界一流的研究成果和新技术新工藝。科爾科沃創新中心地處莫斯科郊外，是一個現代化的科學中心。”
- <sup>11</sup> 《普金：對接絲路經濟帶帶來機遇》，載於《解放日報》，2015 年 6 月 21 日，第 3 版。
- <sup>12</sup> 《中企 50 億美元投東歐，基建佔大頭》，載於每經網：<http://www.nbd.com.cn/articles/2015-06-04/920803.html>，2015 年 6 月 4 日。
- <sup>13</sup> 對於中國絲路戰略在國際政治層面的意圖和作用國際上有不同的解讀，其中比較極端的說法是“中國化的世界經貿規則和秩序”。西方是如何看待中國的絲路戰略，《金融時報》(*Financial Times*)副主編 Philip Stephen 的說法比較有代表性，他認為：China is not seeking to upend the existing global order. Not yet, anyway, but the geo-strategic message could scarcely clearer: Beijing intends to be a rule maker as much as rule taker, even as it competes with the US in East Asia, it looks set on becoming pre-eminent in Eurasia.
- <sup>14</sup> Su Zhou (2015). Silk Road Country Ministers Team up in Tourism Push. *China Daily*, 20-21 June 2015.