

澳門產業結構問題與優化路徑選擇

謝四德*

產業結構問題屬於發展經濟學的研究範疇，被認為是影響經濟競爭力與可持續發展的重要一環。近年，它成為學界非常重視的研究對象。理論上，產業結構問題主要圍繞合理化、高度化進行分析。如合理化問題主要反映一個結構性風險，如第一、二、三產業之間的產值比重、就業比重的不協調或壟斷；高度化問題主要反映一個競爭力不足，如第一、二、三產業之間未有與時俱進升級轉型。澳門作為一個微型經濟體，歷史發展的路徑依賴已形成了澳門產業結構失問題，如缺少第一產業，博彩業在第三產業中一業獨大。澳門學界對產業結構問題的研究，名符其實的不多，主要以經濟適度多元角度思考。目前有兩種研究思路，一是澳門產業結構合理，如周慶華、楊正滸指出澳門形成單一化的產業結構有內在的合理性¹；二是澳門產業結構不合理，如劉健豪認為單一產業的過度發達，不僅會降低一地經濟抵禦風險的能力，更將加重地區產業結構的不均衡。² 從理論上看，即使在微型經濟體的條件約束下，澳門的產業結構問題也是能夠界定出來。為此，本文分析的目的是進一步揭示澳門的產業結構問題，並提出優化產業結構的路徑選擇。

一、澳門產業結構的主要問題

(一) 博彩業一業獨大導致產業結構不協調

由圖 1 可見，博彩業的產值由 1998 年的澳門幣 95.54 億元增加至 2015 年的澳門幣 813.3 億元，增長 8.51 倍；其產值比重由 0.22 增加至 0.31；博彩業的就業比重由 1998 年的 1.96 萬人增加至 2015 年的 9.42 萬人，增加了 4.8 倍，其就業比重由 1998 的 0.1 增加至 2015 年的 0.24。從產值比重、就業比重看，反映澳門博彩業一業獨大。

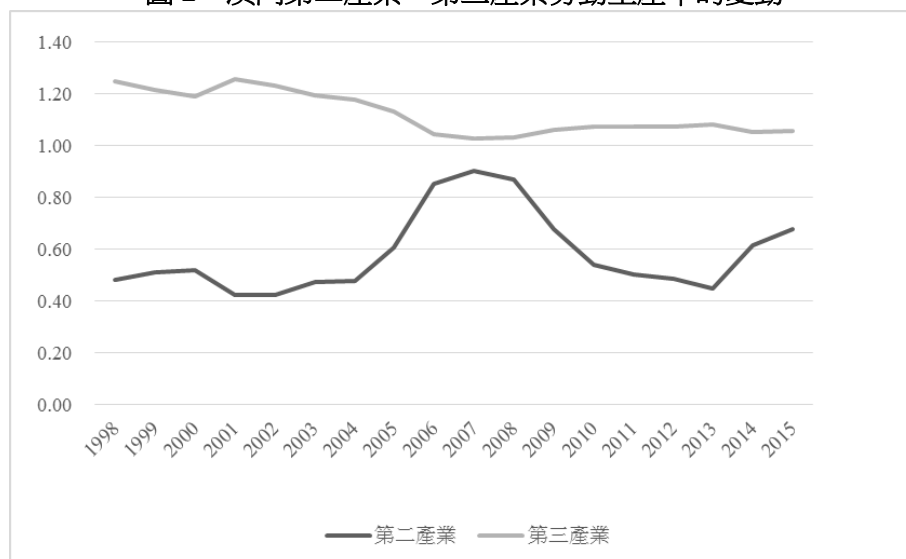
圖 2 說明澳門產業間形成產值、就業比重不協調。比較勞動生產率指標是指某產業產值比重與就業比重之比，它反映 1% 勞動力所創造的產值比重，如果產值比重越高，說明該產業勞動生產率越高。一般認為，比較優化和協調的產業結構應該各產業的比較勞動生產率均接近 1。但如果產業間的勞動生產率差距很大，就容易產生經濟二元結構問題。

* 澳門理工學院一國兩制研究中心講師、經濟學博士

圖 1 博彩業的產值比重與就業比重變動



圖 2 澳門第二產業、第三產業勞動生產率的變動



比較勞動生產率的計算公式：
$$c_i = \frac{y_i/y}{l_i/l}$$

其中， C_i 表示第 i 產業的比較勞動生產率； y_i/y 表示第 i 產業產值佔總產值的比例； l_i/l 表示第 i 產業勞動力佔整體勞動力的比例。

從圖 2 可見，1998-2013 年，整個勞動生產率分為三個階段：一是 1998-2005 年過於分散(結構不協調)、二是 2006-2008 年趨緊(結構相對協調)、三是 2009-2013 年趨散(結構不協調)。資料顯示，澳門第二產業的勞動生產率徘徊在 0.42-0.9 之間，平均值為 0.65；最接近 1 的是 2006、2007、2008 年的 0.85、0.9、0.87；2013 年第二產業的勞動生產率為 0.45，較去年的 0.49 下跌了 0.04；說明澳門工業在過去 15 年大多數時間處於低效率生產局面。第三產業的勞動生產率則徘徊在 1.03-1.26 之間，平均值為 1.24，最接近 1 的是 2006、2007、2008 年的 1.04、1.03、1.03，2013 年的勞動生產率為 1.08，與去

年相同；說明澳門服務業，在過去 12 年中長時間處於較高效率。根據接近 1 結構優化準則，顯示澳門產業結構長期處於不協調局面，主要受到第二產業拖累。導致第二產業低效率的原因有三個可能性：一是徘徊勞動密集且粗放的生產模式；二是博彩業的擠佔導致第二產業勞動力不足；三是澳門不完全工業化的後遺症，生產技術未能及時升級換代，導致生產效率低下的必然結果。

(二) 博彩業一業獨大擠佔創新發展

如何說明博彩業一業獨佔了澳門的創新發展？其中一個簡單邏輯是：博彩財政擠佔政府產業政策。至少有兩點可以說明：一是產業政策無效率。例如：過去 15 年，特區政府在年度施政報告中提出不少優化產業結構和培育新興產業的政策，如會展業(2002 年)；離岸服務、物流、中藥(2003 年)……文化創意、中醫藥、環保產業(2015 年)。但至今為止，上述施政報告中所提出的新興產業仍在培育中，未有實質產出，也沒有納入經濟統計指標。從時間長度看，15 年都沒有培育出一個具有實質產出的產業並納入經濟統計指標，在一定程度上可以說明產業政策在創新發展上顯得無效率。而同一時段內，當博彩業呈現井噴式增長時，而所有新興產業都沒能成熟發展起來，這顯然是擠佔而產生的此消彼長結果。這好比在一塊土地上，養份都被一棵大樹吸收去，它卻長得茂盛而周邊的花草長不起來。二是產業政策缺位。產業政策的首要功能是通過政策介入促使產業結構合理化和高度化，使經濟得以可持續發展。可以說，不管哪一個國家的經濟政策制定部門，在制定產業政策時都離不開創新發展這一塊，因為一旦脫離開，經濟就可能因為競爭力下滑而難以實現可持續發展。踏入 21 世紀，技術創新已成為全球性發展趨勢，不少國家已相繼在新能源材料、純電動車、互聯網+、3D 列印、智慧通訊、智慧機械人、生物醫藥、高速鐵路、太空探索等制定出具競爭優勢的政策。而在澳門特區政府歷年來的產業政策中居然無一涉獵。這肯定不是資訊不對稱下產生的一種政策缺位，而很大程度上是權力組織在政策制定受到擠佔。有兩組資料反映澳門的產業政策發生缺位：一是 R&D/GDP 的比重。根據世界銀行的統計資料，2015 年中國的科研投入/GDP 比例為 2.1%，香港為 0.8%，挪威為 1.9%，盧森堡為 1.3%，美國為 2.8%，日本為 3.3%，冰島為 2.2%，芬蘭為 2.9%，而澳門為 0.1。³ 由表 1 可見，澳門、盧森堡、冰島同被定義微型經濟體，澳門的人均 GDP 高於冰島，低於盧森堡，但科研投入佔 GDP 的比例卻低得多。而人均 GDP 比澳門低的國家地區如中國、香港、挪威、日本、美國、芬蘭，其 R&D/GDP 都比澳門高。這說明澳門在創新發展的產業政策上制定並不到位，因而創新發展受到擠佔而未能發展起來。更重要的一點是，澳門的 R&D/GDP 投入低並非財政問題，根據 2015 年特區政府財政盈餘累積高達澳門幣 5,978.8 億元，這更能說明政策之間的一種擠佔關係。二是持續多年的現金分享計劃⁴。最不可思議的是，特區政府沒有把錢用在最正確的產業政策上的同時，卻把錢用在現金分享計劃上。根據本人對現金分享計劃的統計，由 2008-2016 年，政府的現金分享計劃總支出為澳門幣 373.65 億元，如果將 2015 年的現金分享為澳門幣 58.35 億元用作科研投入，其 R&D 的比例將是 1.6%，超過盧森堡和香港。由 R&D/GDP、現金分享計劃兩者的投入程度可見，當中的擠佔問題相當明顯。

表 1 選定國家或地區的人均 GDP、R&D/GDP 比較(2015)

國家	人均 GDP(美元)	R&D/GDP(%)
中國	8,069.20	2.1
香港	42,434.70	0.8
挪威	74,498.10	1.9
盧森堡	101,446.80	1.3
美國	56,469.00	2.8
日本	34,474.10	3.3
冰島	50,734.40	2.2
芬蘭	42,419.60	2.9
澳門	75,484.30	0.1

資料來源：世界銀行 2015 年報告

(三) 博彩業特殊化衍生的結構性風險

學界在研究博彩業一業獨大上一直側重於擠佔效應，而忽略了博彩業特殊化本質問題，原因之一有可能是博彩業特殊化被合法化所掩蓋，形成燈下黑的一種忽略。事實上，合法化不等於去特殊化。博彩業作為一種“偏門”行業的本質，無論是 1896 年澳葡當對博彩業採取立法管制，或 2002 年特區政府推行賭權開放並實施新的娛樂場幸運博彩經營法律制度(第 16/2001 號法律)，由於法律針對特殊化方面較少且寬鬆，致使博彩業的特殊化問題從歷史的路徑依賴中積累下來，形成新發展的一個症結。這個症結一日不除，它會衍生結構性風險的可能。

1. 如何理解博彩業特殊化、結構性風險

1961 年 2 月，澳葡政府頒佈了 18267 號法令，確定澳門為“旅遊區”，並將博彩業定性為“特殊娛樂業”。長期研究博彩業的權威學者王五一將博彩業特殊行業比喻為臭豆腐，更指由於澳門立法當局迄今仍沒有為博彩業提供一個明確的、意識形態意義上的產業定性，既不敢毫不含糊地指出博彩業是“臭豆腐”，也不敢毫不含糊地指出博彩業於澳門是“好吃的豆腐”，從而沒有為澳門社會提供一個光明正大地“吃臭豆腐”的哲學口實，使得澳門人，包括學術界和行政當局，在博彩問題上迄今依然採取態度淡化、羞於啟齒、猶抱琵琶、“只做不說”的姿態。⁵ 這是博彩業特殊化的由來。

甚麼叫博彩業特殊化？至今學界都沒有進行過學術上的界定。從制度經濟學看，博彩(gambling)，傳統上稱為“賭博”，其意思可以引伸為一場對賭遊戲。新制度經濟學代表諾思把遊戲的本質看作一種制度安排。可見，博彩業特殊化應該與制度安排(設計)有關，而且這種制度安排設計是受到非正式制度影響，如習俗、習慣、當地文化等。由此認為，博彩業特殊化可以理解為一種不規則制度產生的負面影響。故此，賭博有偏門的叫法，而偏門就是特殊化的一種形象解釋。從目前看，特殊化問題主要有病態賭博、放高利貸和洗錢。

結構是指各組織成分的搭配、排列或構造，結構性風險可以理解為組織缺位、功能錯配，排列無序，構造不協調產生的風險，例如：一個經濟體由第一、二、三產業構成，如果產業間的產值比重、就業比重不協調，將產生結構性風險；一個市場發生壟斷，同樣會產生結構性風險。

2. 博彩業特殊化容易衍生不同層面的結構性風險

博彩業特殊化容易衍生不同層面的結構性風險主要與其生產方式有關，而這種生產方式主要是一種資金運作。為此，本文會預設前提下探討博彩業特殊化容易衍生不同層面的結構性風險，而這個前提為：當博彩業特殊化凌駕於法律之上，博彩業特殊化容易衍生不同層面的結構性風險。如果澳門博

彩業合法化下沒有與時俱進的法律監管配套，那麼可預期澳門博彩業特殊化容易衍生不同層面的結構性風險。

(1) 政治層面

博彩業特殊化容易衍生政治層面的結構性風險有兩方面：第一，博彩資本介入政治。當中的邏輯為：博彩利益最大化激勵企業主介入政治，因為只有介入政治，才能確保政府不會推行去特殊化法律政策，這樣博彩企業就能夠繼續以特殊化手段實現利益最大化。當博彩資本介入政治，其所引發的結構性風險是尋租和壟斷。第二，衝擊“一國兩制”。澳門博彩業合法化是“一國兩制”下的產物，目前，中國內地是實行完全禁賭的，澳門是中國目前惟一合法開賭的地方。當澳門博彩業特殊化操作最終影響到內地不少居民成為病態賭徒時，這必成為一國與兩制之間的利益衝突，最終產生政治上的信任結構風險。

(2) 經濟層面

博彩業特殊化容易衍生經濟層面的結構性風險有兩方面：第一，博彩財政和產業結構固化。博彩財政是指博彩稅成為政府稅收的主要來源。根據第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》第三章第 27 條規定“承批公司必須繳納博彩特別稅，該稅款系按照經營博彩之毛收入計算，博彩特別稅之稅率為 35%。”由表 2 可見，澳門特區自 2000 年開始，博彩稅佔政府收入比重由 37% 一直增加至 2015 年的 77%，已完全構成博彩財政。博彩財政是博彩業特殊化產生結構性風險之一，除了容易衍生稅基結構過窄產生的結構性風險之外，還在於以一種特殊行業作為支柱產業來支撐一個社會全面發展，獨力難撐的結構性風險顯而易見的。例如：2004 年 6 月至 2016 年 7 月，發生了賭收連跌 26 個月，它倒逼特區政府實施緊縮措施⁶，它之所以沒有發生入不敷支的財政風險是慶幸特區政府擁有龐大的財政盈餘，否則必然發生入不敷支的結構性。博彩業特殊化產生經濟層面的另一個結構性風險是產業結構固化，這歸咎於博彩業特殊化操作帶來龐大的稅收的結果，政府政策被擠佔所致。理論上，產業結構固化會產生國際產業轉移不足、技術落後的結構性風險。第二，影響國家經濟安全。博彩業特殊化與國家經濟安全的邏輯是顯而易見的，在“一國兩制”下，澳門實行的是資本主義制度，資金自由流動，而中國實行的社會主義制度，目前資本帳還沒有完全開放，資金流動受到法律政策管制，由此產生兩制差異的結構性風險，具體表現在非法資金轉移流動對金融系統的衝擊而影響國家經濟安全。結構性風險主要來自高利貸和洗錢有兩方面，如 2017 年 11 月 23 日韶關警方偵破人民幣 200 億元地下錢莊案證實與澳門賭錢有關。有評論指出“人們躲避政府限制的其他方法還包括把資金輸向澳門的賭場(澳門是中國惟一的賭博合法的地方)以及使用信用卡在海外購買奢侈品和可在海外兌為現金的保險。”⁷ 2011 年英國《經濟學人》指澳門博彩業是中國大陸洗錢的天堂。⁸ 2013 年 1 月，美司法部調查澳門永利及金沙賭場，涉嫌獨犯美國《海外反貪污法》⁹；同年 3 月，金沙總裁艾德森(Sheldon Adelson)首次承認涉嫌賄賂外國政府官，金沙的審計委員會及獨立會計師認為，“公司對《反海外腐敗法》(*Foreign Corrupt Practices Act*)中有關賬簿、記錄及內部控制條款的規定可能有所違反”。¹⁰ 2013 年底，美國國會公佈的美中經濟及安全檢討委員會報告警告，有證據顯示美國三家博彩企業在澳門經營的賭場，未能規管貴賓賭廳選碼仔不法活動，包括洗黑錢及黑社會罪行。¹¹ 根據澳門特區政府金融情報辦公室 2015 報告指出，澳門存在清洗黑錢和恐怖融資主義風險“威脅”¹²，但報告並沒有具體指出威脅來自哪一方面。2015 年 8 月 24 日，央行和澳門金管局簽署防洗錢備忘錄。上述事件在一定程度上說明了這種結構性風險的存在。

表 2 澳門特區政府收入、博彩稅與博彩稅佔政府收入比重

年份	政府收入(澳門幣百萬元)	博彩稅(澳門幣百萬元)	博彩稅佔政府收入比重
2000	15,338.5	5,647	0.37
2001	15,641.6	6,293	0.40
2002	15,226.9	7,766	0.51
2003	18,370.6	10,579	0.58
2004	23,863.5	15,237	0.64
2005	28,200.8	17,319	0.61
2006	37,188.5	20,748	0.56
2007	53,710.5	31,920	0.59
2008	62,259.3	43,208	0.69
2009	69,870.8	45,698	0.65
2010	88,488.0	68,776	0.78
2011	122,972.3	99,656	0.81
2012	144,994.5	113,378	0.78
2013	175,949.3	134,382	0.76
2014	161,861.0	136,710	0.84
2015	116,111.4	89,573	0.77

資料來源：澳門統計暨普查局網站

(3) 社會層面

博彩業特殊化容易衍生社會層面的結構性風險主要來自兩方面：第一，增加病態賭徒。假設澳門人口增長基數不變，當病態賭徒增加時，這預味着澳門勞動力人口減少。當勞動人口減少時，假設由於法律限制未能及時得到外勞補充，那麼，澳門就會產生勞動力不足的結構性風險，這種結構性風險最終影響一個地方的生產力和生產效率。此外，病態賭徒的增加也會構成家庭破碎的結構性風險，如離婚、單親、人際關係惡化等，最終構成一個和諧社會建立的結構性難題。第二，增加犯罪。博彩業特殊化問題之一是增加犯罪。犯罪心理學派弗洛伊德指出人的性本能衝動是產生犯罪的根本原因。由此可以延伸解釋，賭博是一種本能衝動，它容易產生犯罪。尤其在博彩中介人的特殊化操作下，誘惑式賭博更容易使更多人因一時衝動跌入賭徒陷阱。一旦成為病態賭徒時，必然增加偷拐搶騙等犯罪行為。可見，博彩業特殊化容易衍生社會層面的結構性風險主要是安全、和諧、生產力。

二、優化澳門產業結構的路徑選擇

理論上，解決產業結構問題有兩方面的路徑選擇：第一，產業結構合理化問題，一般朝着結構聚合能力、協調機制方向解決；第二，產業結構高度化問題，一般朝着結構轉換能力、創新機制方向解決。¹³ 此外，不管合理化問題或高度化問題，都要遵從以下優化產業結構的思路：第一，當市場能有效調節時，政府應奉行自由市場機制，但當市場發生失靈而不能有效調節時，政府應選擇法律、政策上的干預；第二，當市場需要政府干預時，但政府發生失靈或缺位，該干預的不干預，不該干預卻干預，那麼，上層建築應考慮權力再平衡的改革，構築一個有為政府。

針對澳門目前的產業結構問題，如何優化產業結構？思路主要有二：

第一，從產業結構合理化看，問題關鍵在於博彩業一業獨大而產生擠佔效應和特殊化影響。首先，博彩業一業獨大是一個經濟壟斷問題，儘管賭權開放已形成 6 間博企共營的寡頭壟斷格局，但該行業

的壟斷不在於市場份額上，而是在於一種支配，例如博彩稅收已構成公共財政的支配。因此，解決博彩業一業獨大的思路是在設立反壟斷法和修改反不正當競爭法之上，再推行稅制改革，如汽車稅、排污稅，目的是消除博彩財政的剛性支配，最理想的是把博彩稅佔整個財政收入比重降至 60% 或以下。其次，博彩業的擠佔效應是一個政策問題，政策問題其實反映的是政府價值取向。解決的思路是政府要有新的發展思路，這樣價值取向才跟着變，產業政策才不合理地被博彩業所擠佔。最後，博彩業特殊化是一個法律問題，解決思路只有通過法律改革壓制特殊化問題，例如修改法律允許澳門居民一年內只可以進入賭場 5 次(賭場人員除外)；修改法律加大對博彩中介人放高利貸的罰則等等。

第二，從產業結構高度化看，問題關鍵在於澳門生產力仍處於資本密集型+勞動密集型發展階段，未能演進到資本密集型+技術密集型的發展階段。解決問題的思路是發揮政府作用，而非發揮市場作用，主要因為澳門具有資源稟賦稀有性、“一國兩制”創新性、支柱產業特殊性、法律滯後性的發展特點，這種發展格局決定了一個微型經濟體難以發揮自由市場調節的功能。政府可以從資本結構調整切入優化傳統產業和支持創新技術發展，如純電動車代替汽油車，推廣太陽能發電計劃；也可以通過創新機制發展新興產業“現代中醫藥產業”，而發展現代中醫藥產業既符合國家“十二五”規劃，又能解決澳門產業結構高度化問題，可以說是一個共贏方案。

根據以上針對澳門產業結構問題的解決思路，澳門可以發揮“一國兩制”的制度優勢和“財政豐裕”的比較優勢，採取改革促產業結構優化的路徑選擇，具體如下：

第一，推行高官問責制，建立有為政府。這是改革中最重要的一環，如果不能建立有為政府，則產業政策優化無從談起，產業政策無從優化，則產業結構無從優化；第二，推行博彩業一業獨大的法律制度改革，主要針對博彩業特殊化問題及其擠佔效應；第三，推行經濟制度改革，如產權保障制度、降低交易成本、優化自由市場機制和公平競爭；第四，確立產業結構合理化、高度化目標；第五，推行創新發展政策，如現代中醫藥產業、純電動車普及計劃等；第六，抓住國家“十三五”規劃、“一帶一路”建設、“中國製造 2025”、“粵港澳大灣區”建設的發展機遇，作出與時俱進的改革和對接。

三、小結

本文揭示了澳門的產業結構問題主要在於博彩業一業獨大所產生的擠佔效應和特殊化問題，當中以特殊化問題影響最大，它容易衍生出政治、經濟、社會層面的結構性風險。今人想像不到的，這麼重要的一個問題，卻在學界中一直被忽視。從經濟發展本質看，如果澳門今天不解決自身的產業結構問題，澳門經濟不可能持續發展。社會各界應該理性看待澳門的產業結構問題，絕不能因為微型經濟體就認為產業結構問題不重要。發展經濟學之所以近年受到學術界重視，原因之一是找到產業結構與經濟可持續發展的因果關係。澳門要討論的不是有沒有產業結構問題？而是澳門真正的產業結構問題是甚麼？如何解決？在“一國兩制”下，《澳門基本法》賦予澳門特區高度自治權和改革的制度優勢，澳門應以改革促產業結構優化。至於改革甚麼，首要是建立有為政府。當產生一個有為政府時，產業政策才能有效供給，產業結構因政策供給到位而優化。

註釋：

- ¹ 周慶華、楊正許：《澳門經濟適度多元化的政策效果評價和分析》，載於《商業時代》，2012年第4期，第137-138頁。
- ² 劉健豪：《澳門產業結構優化及適度多元化》，載於《行政》，2006年，第19卷，總第72期，第503頁。
- ³ “世界發展指標”，載於世界銀行網站：<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&series=GB.XPD.RSDV.GD.ZS&country=>，2018年2月20日訪問。
- ⁴ 澳門的現金分享計劃是指特區政府向澳門永久性居民和非永久性居民派發現金，根據2018年派發規定，永久性居民可得澳門幣9,000元，非永久居民可得澳門幣5,400元。
- ⁵ 王五一：《以賭權開放為中心的澳門博彩業治理體制變遷》，載於《新華澳報》，2016年6月2日。
- ⁶ 該措施以平均賭收183億為臨界點，低於183億即時實施。2015年9月特區政府啟動緊縮措施。
- ⁷ 黃瑞黎：《30億美元地下錢莊案：中國資本外流的冰山一角》，載於紐約時報中文網：<https://cn.nytimes.com/business/20171124/china-underground-bank-3-billion/zh-hant/>，2017年11月24日發佈，2018年2月25日訪問。
- ⁸ *A Window on China: Macau's gambling industry*. The Economist. 10th December 2011.
- ⁹ 《美派員赴澳門查黑錢》，載於《東方日報》網站：http://orientaldaily.on.cc/cnt/news/20130208/00176_005.html，2018年3月10日訪問。
- ¹⁰ 《金沙首次承認涉嫌賄賂外國政府官員》，載於紐約時報中文網：<http://cn.nytimes.com/business/20130304/c04adelson/zh-hant/>，2013年3月4日發佈，2018年4月2日訪問。
- ¹¹ 《美駐港總領事夏千福：澳府有能力打擊洗黑錢》，載於《澳門日報》，2014年9月19日，第A10版。
- ¹² 見《澳門特區政府金融情報辦公室2015報告》，第四章第17頁。
- ¹³ 謝四德：《澳門產業結構優化的路徑選擇研究——以改革促發展的視角》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2017年，第55頁。