

澳門經濟適度多元化：一個勞動力供給的視角

盛 力、高 婕*

沒有理論探路，適度多元發展就可能空洞化或走不必要的彎路。那麼，澳門為甚麼需要適度多元發展而不是不設限的多元化發展？如何衡量“適度”的邊際與標準？過去十多年，澳門經濟適度多元發展的成績如何？主要的障礙在哪裏？只有全面、客觀、系統地討論這些問題並形成共識，把關於適度多元發展的理論梳理清楚，才能為經濟適度多元發展找到正確的方向與路徑。

一、關於經濟多元化與適度多元發展的討論

在國家和地區發展中，如何引導培育合理且有序的經濟結構，是政府必須權衡的課題。一般來說，以大國為代表的大型經濟體因擁有較豐富的經濟資源和廣闊的國內市場，國民經濟呈現多元發展的經濟特徵，各產業之間的結構比例關係相對合理。相比之下，小國或微小經濟體因自身市場狹小，自然資源相對有限，在參與國際分工的進程中往往會形成較單一或專業化的經濟結構。¹ 單一經濟結構下國家抗風險能力差，國家發展和人民福祉就得不到保障。要為經濟發展做好保險，為人民的長遠利益着想，一個經濟體就要通過多元發展來降低或化解對支柱產業的病態依賴以及這種依賴可能帶來的巨大風險和高昂的依賴成本。²

經濟多元發展，是指一個經濟體在一定的歷史時期同時發展兩種及兩種以上的不同產業，與單一化相對。就發展的途徑而言，可分為縱向多元發展和橫向多元發展兩種類型。縱向多元發展，是指一個經濟體為充分挖掘其支柱和主要產業的經濟潛力，從一個產業基點出發，配套和健全完善的產業政策，並通過引導和鼓勵社會資本持續加大投入的方式，逐步打通該產業從上游到下游的各個或主要環節，最終實現本土資本對這些產業關鍵性環節的全面覆蓋或高度主導。橫向多元發展，是指為了扭轉單一經濟結構所造成的經濟發展局限性，一個經濟體從自身條件出發，在不排斥、不否定縱向多元發展的同時，出台鼓勵發展除支柱和主要產業以外的其他多個產業門類的政策。

縱向多元發展主要解決產業深度、精度的問題。一旦縱向多元發展取得成功，形成支柱產業從上游到下游的一條龍發展局面，被縱向產業的發展水平將居於世界前列，推動和發生縱向多元發展的經濟體的產業能力將大大增強。橫向多元發展主要解決產業廣度、豐度的問題。一旦橫向多元發展取得突破和成功，被橫向經濟體將逐步扭轉經濟結構過於單一的不利局面，產業百花齊放的局面一旦形

* 前者為澳門大學社會科學學院代院長、教授，後者為香港中文大學社會科學學院研究員

成，將有效放大被橫向經濟體的經濟幅度和活力，縮短小型經濟體與大型經濟體的產業品位差距。

一個經濟體究竟是推行縱向多元還是橫向多元，以及何時、如何推行，受政府意志、產業政策、資源稟賦、市場容量、所處的經濟發展階段以及參與國際分工的程度等因素影響。“政府意志”、“產業政策”是經濟體在一定時期所具有的主觀能動條件，有相當的彈性，甚至會伴隨政府換屆等政治事件的發生而改弦易轍。“資源稟賦”、“市場容量”是經濟體在一定歷史階段所面臨之客觀條件，相對穩定，不隨政府換屆等政治事件的改變而轉移。在經濟結構多元化的破題過程中，客觀條件不變或者難有根本性改變的情況下，主觀條件對於多元發展能否成功就顯得尤為重要。

就澳門而言，博彩業歷史悠久、要素齊備、經驗豐富，在產業規模、經濟貢獻以及就業總量方面對澳門經濟社會形成巨大影響。為了保持澳門經濟社會的繁榮穩定和可持續發展，《澳門基本法》明確規定，澳門特區政府擁有自行制定旅遊娛樂經濟政策的權力。因此在目前乃至未來可預見的情況下，博彩業仍將是澳門的最重要的、無法取代的支柱性產業。

長期以來，鑑於博彩業在澳門的地位，學術界形成了以博彩業為主，“適度”多元發展而非一般意義的多元化發展的共識。當然，如何衡量與規劃“適度”至今政府尚無規定。此外，圍繞博彩業而進行的適度多元發展，究竟是橫向還是縱向適度多元，學界迄今也尚未達成共識。³ 有學者認為，對澳門這種小型經濟體而言，比較理想的適度多元發展是縱向發展，即沿着博彩業的產業鏈縱向拓展，將博彩業的產業鏈做大做強；但反對意見認為，縱向多元雖然可以拉長博彩業的產業鏈，但遇到外部經濟動盪，以博彩業為核心的經濟結構仍將受到衝擊。也有學者認為，澳門所謂適度多元發展，應在博彩業之外橫向發展，即發展與博彩業關聯度不高、或者沒有關聯度的新興產業；但反對意見指出，基於澳門的資源稟賦，尤其在相關法律、勞動力、市場因素影響下，澳門發展非博彩類新興產業十分困難。

從理論上來說，一個經濟體在縱向適度多元發展進展順利的同時，也可找準橫向適度多元發展的方向⁴，在橫向適度多元發展取得進展以後，再做好相應的縱向適度多元發展，推動新興產業朝縱深方向發展，形成本土化的新興產業聚落群。在規劃經濟發展和產業政策的過程中，小型經濟體應努力建立兩者間的良性互動關係，而不應該將兩者對立起來，或割裂兩者的相互關係，或只重視一種適度多元發展而偏廢另一種適度多元發展。

二、與博彩業相關的縱向適度多元發展

就澳門而言，適度多元發展就是要突破博彩業主導經濟發展的格局，創造多個產業都能蓬勃發展的產業形態；在考慮人口規模、資源限制等條件下推動經濟適度多元發展，降低單一經濟結構所帶來的風險，增強澳門經濟的活力；在不否定、不限制博彩業的前提下，在長足穩定發展中降低博彩業在澳門經濟中的比重，形成博彩業持續發展、非博彩產業蓬勃發展和特區經濟更強、更好的新格局。根據其他產業的相對獨立性及其與博彩業的關聯程度，澳門經濟適度多元發展的突破路徑，本質上也是橫向、縱向適度多元發展的問題。

縱向適度多元發展，即在博彩業健康發展的基礎上做大做強旅遊、商務、會議、展覽、休閒、文化、娛樂、特色飲食等與博彩業關聯度較高的行業，實現上下游關聯產業一體化的發展。⁵ 在這方面，

拉斯維加斯的經驗為澳門提供了參考。在激烈的市場競爭下，拉斯維加斯通過博彩帶動旅遊、渡假、會展、表演等周邊娛樂服務產業的發展，實現了從賭城到娛樂之城的轉變，完成產業結構的調整和升級。⁶ 如今，拉斯維加斯博彩業的收入只佔其本地生產總值的 1/4，其他主要收入來自旅遊休閒產業。

受到拉斯維加斯成功轉型為娛樂之城的啟示，澳門近幾年在與博彩業相關行業的適度多元發展上取得不少進展。博彩運營商不斷推出非博彩元素，包括奢侈品零售、高端餐飲娛樂、會展活動和表演活動等，正在把澳門旅遊業提升到新的高度，非博彩收入比重逐漸呈現上升趨勢。以文化表演項目為例，新濠的“水舞間”、威尼斯人的“太陽劇團”劇場表演、永利的噴泉表演、新葡京的“瘋狂巴黎表演”等都取得較好的效果。同時，澳門發展的綜合渡假村模式亦得到不斷的擴展，提升了博彩運營商在舉辦會議、展覽、娛樂活動方面的重要性與參與度。

從現有經驗來看，澳門的縱向適度多元發展可以放手由市場主導，讓民間資本在澳門特區法律框架限定的範圍內自由逐利，最大限度地調動和發揮其經濟活動能力和投資積極性。這樣既有利於盘活博彩業的過剩資本，打造新的經濟增長點，提供更多就業崗位，也有利於增加政府稅收，增強政府的公共財政投入能力，為政府正在醞釀的新的產業規劃創造寬鬆的社會氛圍。

三、會展、文化產業、中醫藥及特色金融等橫向適度多元發展

儘管遇到不少困難，但在澳門特區政府產業政策的指導下，近年來澳門經濟適度多元發展仍然呈現諸多亮點，會展、文創及特色金融等非博彩產業穩步發展。目前，澳門會展場館總面積超過 140,000 平方米，吸引了不少國際性、專業性的展會在澳門舉辦。據澳門統計暨普查局資料顯示，2017 年，澳門共舉行會展活動 1,381 項，與會者增加 39.3%，共 24.5 萬人次。⁷ 文化創意產業方面，澳門特區政府成立“文化產業委員會”、“文化產業基金”等系列機構以推進產業發展，文化產業已形成明顯的市場效應，帶動體育健身、設計和影視、動漫等相關產業發展。金融業長期保持穩定健康的增長態勢。據澳門金融管理局資料顯示，2017 年末，澳門銀行業國際資產總值達澳門幣 12,856 億元，同比上升 9.9%。⁸ 值得注意的是，近年來，澳門積極參與“一帶一路”倡議，發揮澳門作為中葡金融服務平台的作用，在跨境人民幣業務處理方面也積累了豐富經驗。澳門在狹小空間上推動橫向適度多元發展取得的成果，既豐富了澳門的產業門類，又為澳門面向高端服務業和先進製造業的高質量橫向適度多元發展奠定了初步基礎和原始起點。

澳門經濟適度多元發展的方向主要有高端服務業、先進製造業、現代中醫藥、文化創意產業等。其中，離岸性或中介性商貿服務業和高附加值及高技術含量的先進製造業是優先選項。他們與博彩業關聯度低，或與博彩業無甚關聯，因此，當博彩經濟遇到週期性不景或受外部突發事件影響而不振時，這些產業能在關鍵時刻為澳門經濟抵禦不測風雲。同時，這些產業的順利發展，將降低博彩業的佔比，還可能使外來資本在本地化的進程中“被套牢”，產生不可估量的價值。

關於澳門經濟適度多元發展遇到的困難，有研究者指出，“缺乏土地空間”問題首當其衝。但土地面積不足是否與發展適度多元產業有必然聯繫？列支敦士登提供了一幅特別的圖景。據世界銀行 2015 年的資料顯示，列支敦士登佔地僅 160 平方公里，人口只有 37,403 人⁹，人均 GDP 卻高達 168,146 美元。¹⁰ 該國產業門類眾多，涉及一、二、三產業，假牙製造、葡萄酒釀造、郵票發行、旅遊、銀行

等行業發達。¹¹ 列支敦士登雖然國土面積小，國民收入卻位於世界前列，產業結構並不單一。這無疑為世界各地包括澳門在內，提供了小型經濟體成功發展多元經濟的樣板。

應該說，澳門還未能完全發展出適度多元的產業結構，有土地空間的原因，也受產業制約、勞動力不足以及制度安排等因素影響。澳門要繼續發展，土地問題仍然是必須高度重視的問題。如果說過去澳門不斷填海，是為了解決生存問題，那麼未來填海造陸，就是為了解決發展問題。¹² 澳門應根據實際情況及未來需求，精心謀劃填海造地的可行方案，用好 85 平方公里海域，為經濟適度多元發展創造更好的條件。

四、經濟適度多元發展的勞動力問題

目前，澳門各行各業勞動力供需矛盾突出，主要表現為總量性失衡、結構性失衡和質量性失衡。多方面的失衡態勢讓當下許多單位飽受用工難的苦楚，如果任其發展和蔓延而不加約束和改進，澳門經濟適度多元發展將面臨無人可用或人手短缺的尷尬困境。因此，為了給未來的多元發展謀篇佈局，應以戰略性的眼光重新審視人的問題。

(一) 勞動力結構失衡

在總量性失衡方面，宏觀層面上勞動力供給與總人口規模基本呈正相關關係，要增加勞動力供給保證經濟平穩發展，保持人口規模穩定或適度增長是必要的。然而，伴隨着社會經濟的發展，女性紛紛告別傳統家庭角色走入職場，新生人口的哺乳、成長和教育又消耗年輕家庭的有限精力，這使得澳門年輕世代的生育需求和願望低於世界平均水平。作為世界上人口生育率較低的地區之一，雖然澳門 2001 年後人口生育率有所回升，但仍遠低於國際定義的人口自然更替水平；人口結構老齡化問題日漸突出，適齡勞動力人口比重不斷下降。據澳門特區政府 2016 年中期人口統計顯示，年齡在 65 歲及以上的老年人口已達到總人口的 9.1%¹³，預計未來十年的人口老化速度將進一步加快，勞動力內生供給後勁不足。

微觀層面上，澳門屬於典型的微型經濟體系，其人才流動既有開放性，又有封閉性。¹⁴ 就開放性來看，澳門本地人可以在世界各地讀書和工作，如果澳門缺少高質量、多樣性的工作機會，優秀人才就會流失，造成本地高質量勞動力的不足；就封閉性來看，微型經濟體的特徵決定，為保護本土居民就業，不能完全放開勞動力市場管制而大量引進勞動力。同時，一些行業的本地居民缺乏必要的勞動技能，排斥外地勞動力進入。勞動力供求關係的這一特徵，使澳門的勞動力需求關係、政策制定陷入兩難境地。

在結構性失衡方面，博彩業“一業獨大”塑造了單一的、失衡的、以服務業為主的澳門經濟，與此相適應，勞動力也形成了相對單一的、失衡的、以服務業從業人員為主體的結構。即使在以博彩業為主的服務行業，不同崗位、不同工種的勞動力也出現結構性的失衡。博彩業具有壟斷性，其員工平均工資水平長期處於高位，對其他經濟部門的勞動力產生虹吸效應，其職位空缺數往往較少甚至沒有。在勞動力供給一定的情况下，其他經濟部門職位空缺數較大。¹⁵ 澳門統計暨普查局資料顯示，除博彩業外，澳門其他產業職位空缺數量不斷增加。2017 年第三季末酒店業的職位空缺達 2,221 個，較

去年同期增加 352 個。¹⁶ 另外，領導人員、經理及專業技術人員所佔據職位空缺率較低，普通就業者、非技術工人職位空缺率較高。高管之類的領導層人員，居於企業頂端，崗位數量不多，且薪酬優渥，趨之若鶩者眾；專業性很強的技術崗位，在現代設備輔助下，對人員數量沒有巨量需求，崗位空缺較少，即使有空缺，往往能較快補充到崗。然而，就基層工作崗位而言，雖然工作性質簡單，但任務繁重，工作環境較差，流動性很大，需要的人手也比較多，因此往往空缺率較高，導致用工單位常年有不同程度的用工缺口。

在質量性失衡方面，從世界各地的經驗來看，經濟的發展會帶動文教的昌隆，而文教昌隆會逐步提高勞動力的質素，進而反哺經濟發展，實現有高素質勞動力支撐的經濟發展。然而，澳門的經濟發展與教育發展的關係呈現的是另一種景觀。雖然澳門經濟水平很高，但尚未塑造高質量的文教水平。以博彩業為主的經濟結構對社會文化的影響是，不用讀書太多，也能過得很好。因此，經濟和教育之間不僅沒有建立起良性互動關係，而且經濟在一定程度上拖累文教質量的提升。長遠來看，這種拖累將影響經濟適度多元發展的進程和品質。

(二) 外勞及人才引進政策

解決勞動力供求矛盾是澳門經濟適度多元發展不可迴避的問題。在內部勞動力的質量和數量補給不足的情況下，有步驟、分層次地引進外部勞動力就成為必需的、可行的解決方案。澳門回歸以來，各行各業實際上逐年分批引進了數以萬計的外勞及人才。既然適度多元發展是既定的產業政策，未來的人力資源政策將不單是如何引進大量外勞，還有如何引進適度多元發展急需的高素質專業人才。

如何引進、引進多少外勞或人才，在澳門是一個較為敏感的問題。資方人士認為，引進外部勞動力能夠有效解決人力資源不足的問題，助力經濟適度多元發展，激發本地僱員競爭意識，提升人才整體素質，促進與內地交流，創新鞏固“一國兩制”的落實及成效；勞方人士則認為，大量引進勞工會直接扼殺或影響本地居民的就業空間，如外部勞動力轉為本地居民則會增加人口承載壓力，分薄社會福利等。

不論勞方和資方如何表達其意見，現實的困境是，目前中小企業請不到人，尤其是新興產業不能及時招募到適用的勞動力或人才。長遠來看，當新填土地可以滿足橫向適度多元發展時，會有越來越多的高端服務業、先進製造業背景的資方雲集澳門，勢必形成與現有企業不盡相同的用工需求。如果澳門本地人才不符合其用工需求，外勞引進又遲遲不獲允許，勢必嚴重阻礙經濟適度多元發展的步伐。因此，澳門特區政府在做適度多元發展的規劃時，應通過制定針對性的政策措施來努力避免這種情況的出現。

五、結語

澳門近年來新興產業有不同程度的發展，但其經濟適度多元發展仍受土地和勞動力等因素的制約。一個經濟體的多元產業格局並非自然而然就能成型，需要揚長避短和充分的產業佈局，更需要因地因時制宜，借鑑已有的成功經驗，做好相關產業部門的規劃和協調，適時調整相關政策。沒有政府的頂層設計和切實措施，多元發展就沒有方向和力量。

註釋：

- ¹ 毛豔華：《澳門經濟適度多元化：內涵、路徑與政策》，載於《中山大學學報》(社會科學版)，2009年第5期。
- ² 左連村、劉靜：《實施適度多元化戰略推進澳門經濟可持續發展》，載於《國際經貿探索》，2009年第9期。
- ³ 盧平平：《澳門產業適度多元化研究》，廣州：暨南大學碩士學位論文，2016年。
- ⁴ S.S. Chan: *Rationales and Options for Economic Diversification in Macau*. AMCM Quarterly Bulletin. 18, 2006. Pp. 17-31.
- ⁵ 周慶華、楊正滸：《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。
- ⁶ 張奕贊：《拉斯維加斯博彩旅遊業的多元化分析》，廣州：中山大學碩士學位論文，2010年。
- ⁷ 澳門統計暨普查局：《2017年第4季會議及展覽統計》，2018年2月27日。
- ⁸ 澳門金融管理局：《2017年12月澳門國際性銀行業務統計》，2018年2月14日。
- ⁹ Total Population of Liechtenstein. Available at the website of the World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=LI>. Retrieved on 29th May 2019.
- ¹⁰ GDP per capita (current US\$) of Liechtenstein. Available at the website of the World Bank: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=AD-LI,2018/10/5>. Retrieved on 29th May 2019.
- ¹¹ 趙彬：《細說列支敦士登》，載於《中外文化交流》，2000年第6期。
- ¹² 陳樹榮：《澳門填海造地成效大》，載於澳門虛擬圖書館網站：<https://www.macaudata.com/macabook/book246/html/01401.htm>，2018年10月12日訪問。
- ¹³ 澳門統計暨普查局：《2016中期人口統計詳細結果》，2017年5月。
- ¹⁴ 陳廣漢：《澳門經濟多元化發展面對的困難與政策選擇》，載於楊允中、饒戈平主編：《基本法與澳門特區的第二個十年紀念澳門基本法頒佈17週年學術研討會論文集》，澳門：澳門基本法推廣協會，2010年。
- ¹⁵ 同註3。
- ¹⁶ 澳門統計暨普查局：《2017年第3季人力資源需求及薪酬調查——製造業、酒店、飲食業、保險、金融中介服務、托兒服務、安老服務》，2017年11月29日。