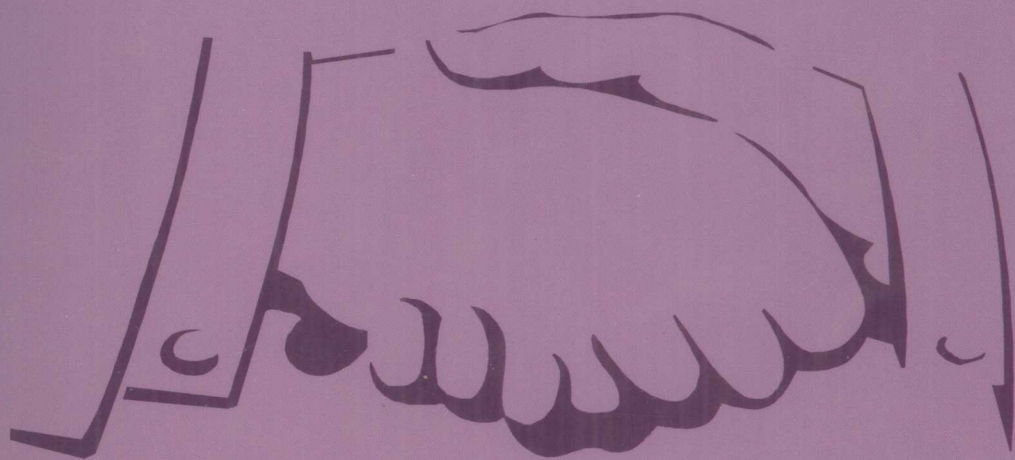


CEPA:

澳門在大珠三角區域經濟合作中的機遇與角色

The Opportunity and Role for Macau to Integrate into PRD

封小雲 楊道匡



澳門理工學院出版

Instituto Politécnico de Macau

二零零四年七月

CEPA:

澳門在大珠三角區域經濟合作中的機遇與角色

The Opportunity and Role for Macau to Integrate into PRD

封小雲 楊道匡

澳門理工學院出版
Instituto Politécnico de Macau

二零零四年七月

書 名： CEPA：澳門在大珠三角區域經濟合作中的機遇與角色
作 者： 封小雲 楊道匡
出 版： 澳門理工學院
版 次： 第一版
責任編輯： 張效生
封面設計： 余 勇
印 刷： 深圳市建融印刷包裝有限公司
出版日期： 2004年7月
印刷數量： 1200本
I S B N： 99937-33-68-7

序 言

澳門特別行政區行政長官 何厚鏞

2003年和2004年，是中國區域發展戰略取得了實質性進展的兩個重要年度。2003年10月，國家商業部與澳門特區政府簽定《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》，2004年1月CEPA正式實施。這是中國國家主體與澳門單獨關稅區簽定的高標準自由貿易協議，對區域經濟合作與區域一體化的推進將會產生積極的影響。

在落實CEPA這個區域一體化協議的過程中，大珠三角顯然可藉地緣、人緣等有利因素而先得其利。CEPA將突破以往在區域合作方面的局限，推動大珠三角地區實現全面的經濟一體化，為統一大市場的整合提供更為有利的條件和環境。

澳門歷史上就是一個高度外向性的經濟體，400多年的發展史也就是一部交織着國際經濟交往與區域分工合作的歷史。這個微型的經濟體曾經一度在全球的對外貿易體系中充當過相對重要的角色。隨着經濟全球化的進展，積極參與國際分工合作，實施區域一體化的發展策略，已成為了眾多微型經濟體提升國際競爭力的重要選擇。向來重視對外合作的澳門，亦正以更為積極的態度，加快融入區域合作的潮流之中。

事實上，澳門在上個世紀末的20年間，能夠成為中國對外開放的重要“窗口和橋梁”，離不開與珠三角地區的區域合作。大珠三角是我國最早實施區域化發展的地區。經過多年耕耘，區域合作對大珠三角發展所作出的貢獻有目共睹。當然，由于某些因素的制約，區域化進程的確還存在着一些障礙。但是，CEPA實施以後，政府層面得意加強協調合作，市場力量亦可更有效地發揮資源配置的作用，其合力將不斷衝破各種制度、觀念和行政區劃的藩籬，加快大珠三角的區域一體化。

正當大珠三角的經濟加速整合之際，一個規模更為廣闊宏大的區域合作構想，已經孕育成熟。在中央政府和有關部委的大力支持下，在九省和兩個特別行政區政府的共同推動下，具有更為重大戰略意義的、影響深遠的“泛珠三角區域合作”正式宣告全面啓

動。這一區域，不但揉合內地東至西部的特征，更兼備獨特的“一國兩制”因素，產業和資源差異頗為明顯，互補優勢和要求十分清晰。此一區域合作，必將優化資源配置、促進人才流動、加速統一市場的建設，實現整個區域的協調發展和共同發展，提升區域整體競爭力；在時間和地理因素方面，泛珠三角區域合作和“中國－東盟自由貿易區”密切呼應，在國家的對外開放和國際合作的進程中扮演着獨特而重要的角色；泛珠三角區域合作的啓動，為CEPA的進一步落實提供實在的載體，對澳門的穩定和發展創設了更為有利的條件。

應當認識的是，在泛珠三角區域合作的進程中，大珠三角合作的作用非但絲毫不減，而且還應成為整個泛珠三角的動力引擎和輻射源。可以說，大珠三角合作層次和質素能否提升，將直接影響泛珠三角合作的發展水平。

在大珠三角以至泛珠三角的區域合作中，澳門將會面臨什麼機遇與挑戰？在區域一體化過程中，澳門應扮演怎樣的新角色？澳門要作出哪些努力才能把握住稍縱即逝的新機遇？凡此種種，都是澳門特區政府與商界極為關注的焦點。我們希望澳門各界對上述問題能夠展開廣泛和積極的探討，並且身體力行地參與到這個全新的實踐之中。本書乃是廣東和澳門兩位學者，就區域合作的課題進行深入研究的成果，其出版正好印證着區域合作的真諦。隨着區域合作的深入發展，更多新情況、新問題將會出現，我們期待在理論和實踐上，都能出現更多的新突破。

目前社會的共識是，澳門在新一輪區域整合中的作用與角色的最終形成，將取決於澳門政府、商界及各方的共同努力。事實上，對於區域一體化的進展，包括CEPA的框架制訂及實施、泛珠三角區域合作框架協議的草擬和簽定，澳門特區政府始終保持主動參與、積極推動的態度。有關協議的內容亦已充分反映了國家、相關區域和澳門的共同、長遠的利益。

大珠三角與泛珠三角的區域合作逐步推進，將是一個符合中央關於形成東中西互動、優勢互補、相互促進、共同發展的宏大戰略部署。澳門特區政府在這個過程中將全力以赴、積極參與，和鄰近地區省市一起，邁向21世紀興盛繁榮之路。

2004年6月

目 錄

序 言	何厚鐸
-----------	-----

一、澳門經濟正面臨400多年來最大的歷史性機遇	1
（一）400多年的歷史沉澱：澳門經濟發展路徑的反思	
（二）1999年：歷史性的轉折與主要產業制度性變遷的演化	
（三）機遇的聚合與歷史性機遇——CEPA	

二、CEPA：建制性的區域經濟一體化	11
（一）區域自由貿易協定的作用機理分析	
（二）“一國兩制”下的區域經濟一體化	
（三）CEPA的設計意圖與作用機理	

三、澳門在大珠三角區域一體化中的地位分析	25
（一）CEPA重新啟動大珠三角新一輪的經濟互動	
（二）澳門與珠三角、香港經濟互動的分析	
（三）小結：澳門在大珠三角經濟互動中的現狀與地位	

四、澳門區域一體化發展戰略的思考	39
（一）區域一體化的目標選擇：小型經濟體的強身之路	
（二）澳門產業區位優勢與競爭因素的分析	
（三）澳門在區域一體化中產業布局的思考	

五、因應對策與建議	53
（一）澳門CEPA框架的特點	
（二）盡快啟動CEPA的貿易投資便利化機制	
（三）利用區域一體化協定的可擴展性，實施更廣闊的區域推進策略	
（四）政府必須投資澳門的未來	
（五）建立開放競爭的經營環境	
（六）盡快規劃參與“泛珠三角”區域的整體策略	

附件：

附件一 粵澳經濟合作大事記（2000—2004年）	
附件二 粵澳合作聯席會議成果	
附件三 有關外資關於內地投資的適用法律	
附件四 廣東省及21個市對外經濟貿易管理部門一覽表	
附件五 廣東省外商投資服務機構名錄及相關網址	
附件六 服務貿易18個服務行業內地管轄部門及部分相關法規	

澳門經濟正處於歷史性重大轉折的時點上。大珠三角這個世界發展速度最快、經濟最具活力的中心區域，目前正在《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》即CEPA的框架下準備並開始進行規模巨大、史無前例的經濟整合；同時也催生出了更大範圍的“泛珠三角”（9省+2區）的產業布局的重組。這個經濟整合與產業布局的重組所釋放出來的潛能與效益，將對處於這個區域核心地帶之中的澳門產生的影響與根本性的變化，也許我們很難窺視其全貌。但是，我們可以試圖對這個經濟整合的歷史演進，根據經濟的規則與實踐的歸納，做出大概的判斷與提出因應的對策。作為澳門理工學院立項資助的一個課題，我們希望其研究結論會對澳門特區政府與工商界在參與大珠三角的經濟整合中有所裨益。

一、澳門經濟正面臨400多年來最大的歷史性機遇

澳門正面臨着開埠以來前所未有的歷史性機遇。1999年的回歸與新世紀的開端因緣際會，翻開了澳門歷史的新的一頁。伴隨着新世紀的脚步，機遇的天平不斷地向澳門傾斜，歷經400多年的歷史，澳門終於爭取到了根本改變長期形成的被動型發展路徑的重大機會。

（一）400多年的歷史沉澱：澳門經濟發展路徑的反思

自從16世紀50年代澳門擺脫了中國漁村小港的自然經濟格局，至今為止經歷了400多年的發展。400多年來機遇變遷，盛衰沉浮。澳門却始終沒能抓住自主發展的機運，“最終形成根深蒂固的依附型微型海島經濟”（莫世祥、2003）。這種依附型經濟依托外部因素與周邊地區的變化而發展，外生因素既是澳門經濟輝煌一時的主要動因，也是其停滯下降的主要根源。就連有100多年歷史的龍頭產業——博彩業的盛衰，也與周邊地區是否禁賭密切相關。

澳門依附型經濟的發展，經歷了3個不同經濟體系的依附階段。16世紀50年代起，澳門開始了依附在葡萄牙人編織的遠東國際貿易網絡的歷史，成為名揚海外的中轉貿易



港；18世紀中期，葡萄牙遠東貿易航綫陷于瓦解與衰落，澳門在經過一段時間的百業凋零之后，隨着清王朝將廣州定為全國惟一對外開放的通商口岸，澳門定位于廣州的外港，依附于有限度開放的廣州貿易體系之中。19世紀40年代，鴉片戰爭摧毀了實施近百年的廣州貿易體系。澳門又逐漸成為依附于香港國際貿易網絡的小型中轉貿易港，其經濟活動在一個十分漫長的時期中從屬於香港。

20世紀60年代中期至90年代中期，澳門所處的東亞地區、尤其是其依附的香港開始了長達30年的經濟繁榮。澳門低廉的土地、勞力及經營成本在區域中形成的生產要素稟賦優勢，吸引了香港紡織制衣業的遷移及港商在澳門的大量投資，利用澳門享有、而香港逐步喪失的普惠制及紡織品配額，在澳門設廠生產及出口，從而帶動了澳門出口加工的工業化的發展與經濟的騰飛。隨着出口加工業多元化的步伐，港資還帶動了澳門的金融業、房地產業的發展。為澳門造就了一個全新的經濟格局。形成了製造業、旅游博彩業、金融業與房地產業并重的四大支柱產業，而且製造業產值比重一度超過旅游博彩業成為龍頭產業。澳門也因為經濟的高度成長，成為了亞洲以及全球的中等富裕地區。

20世紀80年代中國內地的對外開放，作為澳門的重要外生因素，開始改變澳門長期以來主要依附香港經濟貿易體系的經濟格局，導致澳門又一次開始了依附對象轉移的過程。隨着中國因素的介入，使得澳門因經濟發展而帶來的工資水平的提高逐步侵蝕了其在地區中的低成本優勢，中國內地的對外開放更加速了這一優勢的喪失。澳門此次經濟成長的主要推動力——香港資本大量流出轉向臨近的珠三角地區。作為香港經濟的從屬，澳門也加入了這一產業轉移的過程，並且在一段時間中充當了中國內地尤其是珠三角地區走向國際及世界的一個中介地。但是，由于澳門低成本加工業的基礎逐步消失；中國內地對外開放步伐的加快又減弱了澳門的中介功能，直接威脅了澳門在地區分工中的地位。澳門過去長期依附的香港經濟在中國內地的對外開放中，從一個獨立于內地之外的貿易體系，逐步成為與內地重新組合的中國對外經濟貿易網絡體系中的一個重要部分。在與珠三角的“前店后廠”的區域合作、分工模式中，香港憑借着自己體系內部的創造機制，有效地密集性地集聚大量的服務與中介資源，形成了與經濟全球化相貫通的貿易、金融、信息等生產性服務業優勢，在中國對外經濟貿易網絡中，占據了獨有的中介地位。澳門作為香港的從屬部分，雖然參與了製造業向珠三角的轉移過程，並由此參與了重新組合的中國對外經濟貿易網絡之中。但是，由于缺乏經濟體系內部的自我創新、自我推動與自我演進的能力，在製造業大幅轉移珠三角以后，隨着大珠三角地區新的分工合作的發展，澳門並沒有發展出新的比較優勢，參與區域新一輪的分工與合作，最終導致了在90年代區域分工合作鏈條的開始斷裂，經濟成長的勢頭又一次被

打斷。自90年代開始，澳門經濟並沒有像它依附的香港與珠三角經濟那樣，持續向上增長，而是掉頭向下，增長率持續下降，並在1996年開始了長達4年之久的負增長。

歷史一次次的重演向人們提供了以下的啓示：

1、澳門作為微型的經濟體，必須通過與周邊地區的區域合作取得發展的推動力。這是形成澳門經濟依附型的客觀原因。

2、澳門經濟依附型形成的主要原因是其經濟體系內部缺乏內生的自主增長與創新能力。而窒息這種能力的主要原因是葡澳政府長期呆板惰滯的治理，與實行禁錮經濟發展的制度——包稅專賣制。其結果是壓制了自由競爭這一“貿易之魂”。由此形成了“隨波逐流”的經濟增長方式。從而使澳門的商業環境、商業習俗與商業文化無不具有與之相適應的保守與缺乏進取之風。葡澳當局的政府政策、制度安排及企業策略從來就沒有在內部形成一股合力，去推動經濟的發展；也就無法通過創造與創新去提升競爭優勢，只好把主宰自己經濟命運的權力假手他人。

3、在長期被動的、依附性的發展路徑中，形成了澳門經濟的收斂性特點。一旦澳門在地區中的優勢因外生因素喪失之時，整體經濟就會向無需依賴任何要素、資源稟賦優勢的博彩業收斂；而一旦外生因素變化，與澳門內在的因素恰好配合而產生本地優勢之時，整體經濟就會在博彩業的基礎上擴張，發生出新的產業。由於博彩業的壟斷專營制和自由競爭的缺位，作為澳門的支柱產業，博彩業無法發揮吸納周邊和國際資本，從而帶動全局經濟的作用。使得澳門本身不具有自我擴張的能力，一旦外生因素喪失，則擴張的產業就萎縮消失，經濟重新收斂到博彩業上。這種收斂——擴張——再收斂的循環，充分顯示了澳門經濟發展路徑的特點。

20世紀90年代博彩業重新登上澳門的龍頭產業，正是澳門的初級要素（土地與勞力）稟賦優勢已經流失，區位中介優勢不再明顯的情況下，整體經濟向博彩業收斂的過程。這個過程說明了，澳門過去依附的香港經濟已經與中國內地（尤其是珠三角）重新組合形成了中國對外經濟貿易網絡，而澳門至今為止還沒有能通過內部的自主增長因素的推動，發展與錘煉出新的比較優勢，融入這個新的區域經濟整合之中。

(二) 1999 年：歷史性的轉折與主要產業制度性變遷的演化

1999 年 12 月澳門終於終結了數百年的葡萄牙統治的歷史，回歸祖國，開始了在“一國兩制”下，“澳人治澳”“高度自治”的新篇章。這是從根本上擺脫“隨波逐流”的經濟增長方式，孕育與培育澳門經濟體系內部的自主增長能力，以及創造與創新機制，重建新的地區比較優勢的歷史轉折點。預示着澳門的經濟發展新前景。

這個歷史性的轉折通過以下幾方面的根本性變革起步：

1、澳門特區政府的治理理念的根本性改變

澳門特區成立后通過新組建的政府，與時俱進地改變了葡澳管治時代的舉措惰滯、效率低下的作風。積極進取，務實有為，不設限制，善于吸納新思維與思想。通過改善社會治安，推進政府行政改革，介入經濟發展環境的創造與維護等舉措，穩定社會、團結社會各界。同時也提高了澳門對外來國際資本和各類經濟資源的吸引力。

2、確定符合澳門實際的經濟發展方向

澳門特區政府與社會各界通過分析研究，確定了澳門目前在區域分工合作中僅存的比較優勢產業——博彩旅遊業作為發展的龍頭，同時考慮澳門所聯系的經濟腹地和國際市場的特點，提出了構建經貿服務平臺的設想。由此提煉出了“遠交近融、互補合作、共同發展”的思路。以期通過深化區域合作，發揮博彩旅遊業龍頭的吸納、積累資本與再分配的作用，逐步培育出新的、具戰略性意義的比較優勢產業。

3、打破主要產業的壟斷專營制度，引入自由競爭機制

2001 年 8 月中旬，澳門特區政府首先開放了電訊行業的專營權；在緊隨其后的 8 月底，對實行獨家專營歷史最長、影響範圍最大的壟斷行業——博彩業實行開放經營權，通過了《幸運博彩經營法律制度》法案，實行博彩經營牌照的國際招標，打破獨家專營，引入國際資本，禁止限制競爭的行為。2002 年 2 月由美國、香港的三家公司分別投得在澳門經營博彩業的牌照。打破專營，實行國際招標，不僅在于引進國際資本與新的經營手段與方式，更重要的是在澳門的經濟運行機制中喚醒被專營制度壓抑很久的自由競爭，由此激活經濟體系內部的自主增長的能力。

4、澳門經濟體系開始走出舊格局

伴隨着一系列制度改革與變遷，新成立的特區政府與澳門商界通力合作，取得了一系列令人鼓舞的成果：

首先，2000 年澳門經濟終于開始扭轉多年來下滑的頹勢，走向上升的軌道（見表一）。經濟增長走勢在澳門回歸后的第一年就出現了重大轉變。

表一 1996—2003年澳門本地生產總值實質增長率

年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
增長率 (%)	-0.4	-0.3	-4.6	-3.0	4.6	2.2	10.1	15.6

（資料來源：《2003年澳門統計年鑒及資料匯編》）

進入2003 年，雖然遭受到非典的沉重打擊，但卻沒有鈍挫澳門經濟的上升勢頭。尤其是非典過后的第3 季度，經濟增長創下了24.6%的歷史新高。其中博彩總收益急增43%，建築投資的升幅更達1.3 倍。

其次，澳門與周邊的珠三角地區的合作加速深化，在中國對外經濟貿易體系中的比例開始上升。粵澳之間的貿易從1999 年起開始以年均19%的速度增長，2003 年的增長幅度更高達4 成。其規模從1999 年的6 億美元，躍升到2003 年的12 億美元的歷史高峰。在資本的流動方面，1999 年至2003 年10 月止澳門進入珠三角的投資也呈現快速增長的勢頭。從中國內地對外開放以來的20 多年間，澳門累積進入廣東的投資總額超逾30 億美元，近五成是在澳門特區成立之后進入的。

最后是經濟體系內部的自主性、原創性活動開始活躍。澳門對博彩業、電訊業進行了專營制度改革，終于開始喚醒了多年來經濟中被壓抑的自由競爭機制。在開放賭權之后，引進了國際頂尖極的博彩娛樂公司，不僅改變了過去澳門過分專注于賭而忽視娛樂多元化的狀況，而且帶動了酒店、會展設施、主題公園等項目的重大投資。博彩旅遊業及相關服務業的競爭發展，導致了澳門2003 年的企業商標註冊申請的數額大增。2003 年10 月底止，澳門有關博彩旅遊業、會展、零售及相關服務行業的商標註冊申請共達363 件。值得關注的是，在澳門申請商標註冊的雖然以發達國家為主，但是2003 年來自澳門本地的申請量已經由2002 年的第12 位上升到第五位。商標與品牌都屬於企業的主要原創性活動之一。相信隨着澳門自由競爭機制的進一步發展與完善，這類的自主與原創性活動將更為活躍，并且最終打破原有經濟發展路徑依賴的慣性。

（三）機遇的聚合與歷史性機遇——CEPA

如果說1999年澳門的回歸及特區政府的成立，是根本改變澳門經濟“隨波逐流”的增長方式以及經濟命運的第一個、也是最重大的歷史性機遇。那麼，新世紀澳門所融入的中國對外經濟貿易網絡的發展，尤其是珠三角地區的區域整合的步伐，以及中央人民政府對“一國兩制”的實際推進，等等。都為澳門的經濟發展提供着巨大的機遇。機遇正在不斷地聚合，而CEPA又提供了澳門一個前所未有的歷史性機遇。

1、中國入世與世界潛力最大的市場開放

2001年底，中國經過長達15年的艱苦談判，以發展中國家的身份加入世界貿易組織。中國的入世，意味着這個世界最大的發展中國家的經濟體整體參與全球經濟一體化的進程，同時也意味着這個有着13億人口，世界潛力最大的市場向全球開放。

中國的市場開放，尤其是旅游市場的開放，對於已經把經濟貿易活動納入中國對外經濟貿易體系中的澳門，是一個重大利好因素。中國內地高速的經濟成長率，是提升人民生活素質，刺激旅游業發展的巨大動力。根據世界旅游組織的估計，到2020年中國將是最熱門的旅游點，每年到訪的外國游客將達1.37億人次；同期每年出境旅游的中國國民也將有1億人次。地處這個巨大旅游客源市場周邊、尤其是中國發展速度最快、人民生活水平與消費水平最高的珠三角地區周邊的澳門，不僅將從中國經濟的蓬勃發展中直接得益，而且還是澳門博彩旅游業、以至於澳門經濟體今后20—30年的重要增長源。

過去澳門博彩旅游業歷史上潮起潮落的根源，就在于客源市場的局限性與缺乏穩定增長的客源。這種狀況造成了澳門博彩旅游業的規模過小，以賭為主，相關產業鏈條過短，整體效率難以提高；也導致澳門旅游業收益長期不能取得持續增長的局面。中國的經濟成長與市場開放將最終打破了澳門旅游業長期形成的格局。從世界頂尖極的美國博彩公司進入澳門，并且大手筆地興建各類旅游設施看，很明顯，其戰略性的考慮就在于中國內地這個廣闊的市場。由此可以預見，澳門的博彩旅游業正在進入一個黃金發展的高峰期，并且其增長可以維持一個相當長的時期。

1999年以后澳門經濟成長的加速也印證了這一點。其整個經濟加速的來源就是博彩旅游業，而增長最快的客源市場就是中國內地（關於這部分的分析可見后面第三部分的論述）。

2、大珠三角的空間結構正面臨根本性的巨變

澳門所處的大珠三角地區（包括港澳）在過去20多年的高速經濟成長，使得這個地區發展成世界最大、密度最高的多元中心區。大珠三角經濟潛力的充分發揮，有待于自身區域的內部整合與外部影響的擴張。尤其是在中國經濟從行政區劃經濟向區域經濟的發展中，大珠三角作為中國華南地區的經濟軸心已經形成，這個地區的內部和與其相鄰周邊省份的發展，都要求區域的推進迅速地向更大的範圍擴張，“泛珠三角”正呼之欲出。為此，從2002年起至2010年，這個地區正在興起一個上萬億資金的交通與基礎設施的網絡建設，大規模地建構珠三角、廣東省和“9+2”的泛珠三角高速交通。分別構築以廣州、香港為核心的1-4小時經濟區。廣州的高速交通網絡的建設在2008-2010年將連接以下的經濟區：

- 1 小時經濟區：主要是廣州—東莞—深圳—香港，與廣州—佛山—中山—珠海—澳門。
- 2 小時經濟區：包括整個地理意義的珠三角。
- 3 小時經濟區：從廣州伸延至整個廣東省的地級市網絡，以至鄰近省份的部分地區。
- 4 小時經濟區：廣東省加鄰近省份的接壤地區，北上可達湖北武漢。

香港的高速交通網絡是以港珠澳大橋的興建為主體，貫通珠三角的東西兩岸，構築以香港為核心的3小時經濟區。預測顯示，2010年東西兩岸貫通以後，香港的3小時經濟區的版圖半徑將為180公里（以從香港出境起計算），東西走向最遠將超越大珠三角的外圍地區，其中向西最遠可進入粵西南的陽江（參見香港2022年基金會《聯系珠三角—跨越珠三角的橋梁》2003）。

如果說4小時的經濟區表示當天可以往來，1-2小時的經濟區實際相等於同一市區內的範圍。那麼，2008-2010年以後，珠三角的中心地帶，即從廣州到香港、澳門的珠江內出海口到外出海口地區，就可以形成市區的全面連接。“在這個中心區內，各種經濟活動的區位考慮，分工協作，乃至運作模式都會有根本性的轉變，再不是如當前的各城市之間的行政分隔，經濟斷流障礙。而區域性的產業分工的模式在4小時經濟區之內亦與目前廣東省內和省際的模式大有區別。”（陳文鴻、2003）

從直接效益來看，大珠三角地區的這種空間結構的巨大變化，將全盤改變這個地區的生產、物流、生活以致於人們交往的系統。使得這個地區的基礎設施可以集中并共同使用，減少重複建設的投資，大大提高基礎設施的規模經濟效益與節約成本。根本改變各個城市各自為政建設基礎設施的局面。同時，加快了各類資源與人員流動的速度，以

利于形成新的、更有效的地區分工協作，各個城市的“小而全”“大而全”的產業重合同構的群體競爭將被改寫。澳門地處大珠三角的中心地區，在這個大規模的投資建設高潮中，澳門付出的投資不多（主要是港珠澳大橋的澳門段與廣珠高速交通網絡的珠海與澳門連接段），但却可以得到充分利用整個區域的基礎設施的經濟效益。並且在這個新的空間結構中尋求最有效率的專業化分工與定位。

3、博彩旅遊業聚集資金的效應與政府再分配杠杆的形成

博彩業屬於非生產性行業，具有社會財富再分配的功能。在過去長期的葡澳政府的管治下，博彩業除了為政府提供主要的財政來源，更負擔着投資澳門各類社會公共項目及基礎設施的部分功能。

澳門特區政府成立之後，在博彩業制度創新與中國內地持續的客源帶動下，博彩旅遊業正走出一個新的格局。在最近的4年中，這個產業帶領澳門經濟走出穀底，從2000年起，博彩旅遊業的收入連年創新高，2001年博彩稅達60億澳門元；2002年超越70億，占澳門總稅收的7成比例；2003年更創造了歷史性的100億。

從博彩旅遊業的未來走勢分析，由于制度性變遷引致的產業創新和澳門不斷深化與珠三角、中國內地的合作，博彩旅遊業將會有一個相當長的增長期，從而在澳門經濟中聚集資金的“聚寶盆”效應將會放大，由于博彩稅率在這次的改革中提高為40%，從而使特區政府掌控與支配的資金也將不斷積累，再分配的杠杆最終形成。

作為“澳人治澳”的特區政府，投資澳門的未來，創造澳門居民的社會、生活與經濟發展的環境，提升澳門人具有的可持續發展的資產，是義不容辭的職責。也即是說，進行澳門的“創造性資產”的投資是澳門特區政府的主要經濟職能。這個職能是通過政府稅收的積累與再分配實現的。經過連續4年的經濟增長，政府稅收中博彩稅大幅增加，並且占了總稅收收入的7成。這個稅收結構不僅有利于充分發揮政府的再分配功能，而且還為其它行業的發展提供了一個低稅的經營環境，有利于培育生產性行業，發育新興的行業，為澳門的將來創造一個發展的基礎。

4、澳門獨特的經貿地位在中國對外經貿體系中的確定

澳門因歷史而形成的與歐盟、葡語及拉丁語系國家之間的經濟、文化（包括語言）、法律及社會聯系，是澳門與香港不同的經貿背景。在澳門融入中國對外經濟貿易網絡的

20 多年的過程中，這個獨特的經貿地位，因葡澳政府的散漫無為一直不能得到充分的利用。

澳門回歸前后，中央政府通過一系列的安排，有意識、有計劃地扶助、提升澳門這個獨特的經貿優勢，并通過一定的組織措施把其納入中國對外經濟貿易體系之中。澳門回歸前夕，中央政府決定把中國與歐盟國家每兩年一次科技交流的“尤裏卡”會議放在澳門，以發揮澳門作為中國與歐盟國家經濟及技術交流的平臺作用。2003 年中國商務部又把“中國—葡語國家經貿合作論壇”設于澳門，并委托澳門特區政府定期舉辦論壇。第一次論壇就取得了較大的進展，8 個國家的代表共同簽訂了經貿合作行動綱領，就中國與葡語國家之間的實質性合作邁出了第一步。

澳門“中國—葡語國家經貿論壇”的設立，凸顯了澳門作為中國與葡語國家之間的經貿平臺的確立。如果說澳門過去與珠三角及中國內地的經濟互動，標志着澳門參與及融入了中國的對外經濟貿易網絡，那么中央政府的這一決策，其意義則在于把澳門確定在中國對外經濟貿易的體系之中。保證了澳門在中國貿易格局中這一獨特經貿地位，擴展了澳門這個經貿平臺的功能。

5、歷史性的重大機遇——CEPA

2003 年 6 月與 10 月中國內地分別與香港、澳門簽訂了《更緊密經貿關係安排》（CEPA）協定。這標志着中國實質性區域經濟合作的開始。也為澳門的經濟發展、澳門與中國內地尤其是珠三角之間的經濟合作，造就了重大的歷史性機遇。可以說 CEPA 的簽訂，是保證澳門抓住上述眾多聚合機遇的關鍵。

CEPA 首先啟動了港澳與中國內地之間的市場的統一化和自由化。它使中國三個關稅區原來分割的市場向統一的、自由的市場發展。因此從法理與規則上保障了港澳與內地之間的經濟關係，確立了港澳在中國經濟中的特殊地位。CEPA 的框架，超越了 WTO 的規則，從制度上保證了港澳將持續地從中國內地的開放中率先獲得好處。CEPA 在制度上保障了港澳與中國內地的經濟整合。由此，也就把澳門這個歷史上“隨波逐流”的微型經濟體，徹底地引入了其發展的方向——融入珠三角。

世界上的任何區域一體化的最終目的是通過地區間的優勢互補，資源配置優化，從而提升區域中各個成員的競爭力。澳門憑借 CEPA 協定與中國內地這個最廣闊的市場及低廉、豐富的資源結成“更緊密”的經貿關係，并通過這個關係，這個微型經濟體將獲

得源源不斷的增長動力，從而最終形成具有內在創造機制的經濟體系。

CEPA 作為中國區域戰略形成的第一步，馬上在香港與澳門顯示了巨大的經濟效益。由于內地赴港澳的個人游的率先實行，短短數月，香港經濟開始從穀底向上回升；而澳門經濟則創造了博彩旅遊業的歷史新高記錄。

已經與港澳形成長期經濟合作關係的廣東省聞風而動，率先與港澳建立政府間的合作協調機制——粵港、粵澳高層聯席會議，並將其升級為政府最高首腦決策、下設各個行業與專題合作小組，從而形成政府間合作的組織架構。

粵澳高層聯席會議在2003年12月召開，決定粵澳合作的重點內容將在6個方面展開：服務業合作、珠澳跨境工業區的建設、共同開發橫琴島、大型交通基礎設施協調、旅遊合作、口岸合作。可以預期，一個粵澳之間的全新的經濟互動正在全面啟動。



二、CEPA：建制性的區域經濟一體化

中國內地與香港、澳門《更緊密經貿關係安排》分別于2003年的6月與10月簽署。顯示了中國實質性的區域合作的起步。作為中國區域戰略率先走出的第一步，其區域一體化的協定首先是在一國之內的不同關稅區之間簽訂的。這就向世界表明了，中國內地、香港、澳門與臺灣應當是先于其它國家的區域合作伙伴。港澳臺地區是中國內地對外經濟聯系最緊密的地區，經濟合作緊密度和成熟度最高。CEPA作為中國區域經濟合作的重大戰略舉措，既是中國內地與港澳臺地區長期經濟合作的必然產物，同時又是一個中國（包括港澳臺在內）面對國際競爭、區域經濟安全與世界經濟一體化的必然選擇，它將最終對亞太地區乃至世界產生長遠和廣泛的影響。

世界上的各類區域一體化組織都是由參與區域合作的各個成員方的協定決定的。由于CEPA的框架安排與內容類似國際上雙邊、諸邊的區域自由貿易協定，其基本特征就是參與各方在區域內部消除彼此的貿易壁壘，對外則實行各自的貿易政策。因此，分析CEPA的作用機理與對澳門的實質性的作用與影響，可以參照自由貿易協定的範式進行。

（一）區域自由貿易協定的作用機理分析

20世紀90年代以來，以區域內的市場統一與規則統一為標志的區域自由貿易協定在經濟全球化大背景下迅速發展。從第二次世界大戰結束後到2000年，簽訂并向WTO（前身GATT）申報的區域自由貿易協定共120個，其中90年代申報的占全部申報比重的75%（85個），以1995—99年為鼎盛期（57個）。具有巨大影響力的區域自由貿易協定均發生在這段期間，例如北美自由貿易區（NAFTA）、東盟（ASEAN）和南美南部共同市場等。形成了“新生代”的自由貿易協定的高峰期。進入新世紀，4個長期游離于區域經濟合作之外的國家與地區：中國、日本、韓國與臺灣，也積極參與了區域間自由貿易協定的經濟合作。

與傳統的自由貿易協定不同，新生代的區域自由貿易協定開放程度更高，“開放的