

澳門經濟發展與制度改革

Macao's Economic Development and Policy Innovation



澳門研究系列叢書之一

澳門經濟發展與制度改革

Macao's Economic Development and Policy Innovation

慶祝澳門特別行政區成立三週年

“澳門經濟發展與制度改革”學術研討會論文集

澳門大學澳門研究中心 編輯

澳門經濟發展與制度改革

Macao's Economic Development and Policy Innovation

編輯：澳門大學澳門研究中心 (澳門郵政信箱 3001 號)

出版：澳門大學

主編：楊允中、黃漢強

印刷：鴻興柯式印刷有限公司

出版日期：2003 年 5 月

印量：1,000 本

ISBN : 99937-26-25-7

目 錄

擴濶思考，促進發展 (代序)	姚偉彬	1
在全球視野下澳門經濟的發展對策和定位	陳輔源	3
澳門回歸後的制度改革論評	左連村	9
制度與理念建設 — 成功發展的主要動因	楊允中	17
澳門特區政府行政改革：		
環境、特點及其思考	鄭天祥、陳瑞蓮 楊愛平、周 潭	31
澳門賭權開放的制度分析與思考	雷 強、鄭天祥 鄒勇兵	45
澳門博彩旅遊業的發展與制度改革	馮邦彥	59
何厚鏵特首施政中關於“發展與改革” 的理念與實踐	黃漢強	69
澳門新世紀的經濟發展策略	薛鳳旋	81
澳門對外建立自由貿易區的設想	宋小莊	87
香港高官問責制及其對澳門政治改革的啟示 ...	余 振	91
The Challenges of the HKSAR Government in Times of Economic and Political Difficulties ...		
	鄭宇碩	103
新時代、新發展、新理念 (跋)	楊允中	133

擴潤思考，促進發展 (代序)

姚偉彬 *

澳門回歸祖國，成立特別行政區已近三年，在貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的原則下，特區政府矢志不渝地堅持落實《澳門基本法》，以全體市民的切身利益為重，以澳門的穩定發展為念，在調整中求變，在鞏固中開拓，在穩定中發展，取得有目共睹的發展。

綜觀回歸三年，澳門的經濟在調整中逐步復甦，經過本澳各界的共同努力，本澳經濟在整體上已步出谷底，漸露曙光。特區政府將加緊落實各項配合定位發展的相關計劃，推動經濟進一步復甦、擴大就業面、加快產業結構的優化。在旅遊博彩方面，為了鞏固其龍頭地位及配合專營權的開放，政府將提升博彩業的檔次，使其更具競爭力。政府將繼續推動硬件的興建，提升服務質素，使旅遊博彩業發揮牽引效應，帶動相關行業的全面發展。

根據澳門的潛力和本身條件，政府將繼續培育和支持會議展覽業、離岸服務業、物流業、中藥業、環保產業等新興產業，希望透過對新興產業的培育和扶助，能刺激社會的發展活力，並為市民的個人發展提供更多的選擇機會。多項大型公共工程將在明年踏入加緊策劃和全面施工階段，這些項目的推出將對未來發展產生長遠的影響。

另一方面，中小企業是本澳經濟的重要支柱之一，對本澳發展貢獻良多。政府將透過提高行政效率、加緊修改過時的工商法規、促使會

* 澳門大學校長、教授

計制度與國際接軌等措施，為中小企業創造更為優化的市場環境。為了擴大支援的效果，政府將在明年推出一系列短期措施，以刺激中小企業的發展活力。

為了應付未來經濟的發展，配合新經濟的成長，優質人力資源的培育應得到適當的正視。澳門大學作為本澳高等教育的學府，亦致力於為本澳提供人才培訓，配合政府的發展策略，為澳門社會的未來作出貢獻。

澳門大學澳門研究中心本着“研究澳門，服務社會”的宗旨，舉辦一個主題明確的學術研討會，邀請各位專家和學者聚首一堂，共同為澳門特區經濟的穩定發展和制度革新進行戰略性的思考和建議，在探討和論證經濟發展與改革的關係上，發揮重要的作用。本人深信，藉着各位專家及學者深入的科學分析及討論，是次研討會將會取得豐碩的成果，我們亦將從中得到具建設性的啟發，推動本澳學術研究更上一層樓。

在全球視野下澳門經濟的發展對策和定位

陳輔源 *

一、澳門經濟在特首何厚鏵領導下，幾年來取得了巨大成就

澳門回歸後，在特首何厚鏵先生領導下，經過澳門特區政府和社會各界人士的共同努力，澳門整個社會順利進入了“一國兩制”的新時代，為澳門未來的發展，開啟一條屬於澳門人民自己的發展道路，澳門經濟進入新的發展時期。

回歸第一年，澳門的經濟增長率達到 4.6%，結束了 1996 年以來連續四年的負增長局面，這是澳門經濟發展取得的重大成就。正如澳門特區政府經濟財政司司長譚伯源先生所說，這是多年來未曾有過的局面。

在 2000 年，澳門外匯總資產由 325 億澳門元增加到 381.6 億澳門元，淨增長 17%。旅遊業也有了迅速發展。2000 年來澳門遊客達 916 萬人次，創歷史最高記錄，比 1999 年上升 23.1%。經過一年多的努力，2002 年澳門的經濟又取得了新的成就和新的進程。

2002 年上半年，澳門財政運作情況良好。據財政庫房初步結算，上半年特區政府財政總收入為 52.1 億澳門元，比去年同期增加 8.4%。財政收支盈餘達到 19.2 億澳門元，取得可喜的成就。

旅遊業也有了實質性進展，2002 年來澳門遊客突破 1,100 萬人次，旅客的消費也有大幅度增加。

* 中華國際科學交流基金會副理事長

博彩業的收益也十分可觀，上交的稅款也有大幅度增加，相信2002年政府的博彩稅收益超過預算收入的兩成，可望超過70億澳門元，而2001年博彩稅收達61億澳門元。

第三，由於近年來興建了深水碼頭、國際機場、友誼大橋、蓮花大橋等大型基礎設施，大大改善了投資環境，使更多的外部資金進入澳門。

2002年初，香港企業在澳門新建公司總投資額達6,000餘萬澳門元。此外香港榮東集團以1.9億澳門元的資金，購買了澳葡資富利銀行85%的股權。

第四，由於對澳門的經濟形勢看好，澳門新公司大幅度增加。根據澳門統計暨普查局的統計，2002年第一季度澳門登記成立的新公司數目達到244家，投資額合計1.34億澳門元，分別比2001年同期增加30%和79.6%。

在科技方面，目前，澳門在電子計算機、電力供應和環境保護方面也有突破性進展，在激光加工模具、新建築材料、微電子集成電路設計等方面，也有新的進展。

同時，澳門同國際社會和內地經濟合作也進一步加強，經貿活動和金融業務也十分活躍。

上述情況說明，幾年來，澳門的經濟發展取得了重大成就，這就為今後的發展打下了良好的基礎。

正如江澤民主席在最近會晤何厚鏵特首時所講的：澳門回歸快到三週年，這三年來，澳門發展得非常好，許多方面的工作也做得相當好，中央對澳門特區是非常滿意的。

二、對策與定位

進入新世紀以來，全球一體化正在進一步影響各國和各地區的經濟

發展，正確面對全球一體化，充分發揮其積極作用，乘勢而上，發展自己，已成為我們共同努力的任務。

國際社會的實踐經驗告訴我們，在實現經濟全球化過程中，根據形勢發展及時調整我們的經濟結構，加強區域合作，以及迅速找到自己的準確的位置，是十分重要的。

中央十分重視澳門的經濟發展，對於澳門經濟發展的思路，予以充分肯定並對澳門經濟的發展，給予全力支持。2002年12月10日，錢其琛副總理在會晤何厚鏵特首時，明確表示澳門可以作為葡語系國家和中國內地的經貿文化平台。中央的論斷是十分正確的。

眾所周知，澳門特別行政區由於地位特殊，在國際社會和對於內地的經濟發展，具有特殊的重要作用。

第一，澳門經濟屬於高度開放的自由市場經濟體系，經濟活力大，外向度高，運行機制具有相對獨立性並得到國際社會廣泛認同。尤其是澳門多年來與葡語系國家在歷史上就有先期經濟接軌的優勢，同時還是世界貿易組織和聯合國教科文組織等許多重要國際組織成員，與百多個國家、地區有貿易關係。

其次，澳門也是連接祖國大陸和國際市場的重要窗口和橋樑。在“一國兩制”的大原則下，特區政府將通過適當的機構和機制，積極加強與祖國內地省市的經貿科技交流與合作，有效地發揮澳門作為祖國內地與世界貿易聯繫的窗口和橋樑的作用。

同時，澳門又是東西方文化融匯的地區，以及內地傳統文化與現代文化的匯聚的地區。因此，澳門作為葡語系國家和中國內地經貿文化平台是非常適合的。

但是，由於澳門屬於海島型經濟，其經濟發展不可避免地受到市場、資源和經濟結構方面的制約，經濟總量還嫌偏少。因此，也大大限制了澳門在國際社會和對內地經濟發展重要作用的發揮，所以，有必要研究如何進一步發展澳門經濟，在全球經濟一體化的形勢下，其發展對

策是甚麼？這一定位，也是十分科學和準確的。我認為，首先要做的是加快經濟結構調整的步伐。澳門的經濟結構究竟怎樣才算合理？許多專家都提出了很好的意見和建議。

三、關於澳門經濟結構的思考

根據澳門的歷史和現狀和全球經濟一體化的要求，澳門的經濟結構由三個板塊組合較為適宜。

第一個板塊是博彩旅遊業。這個板塊無論是從歷史上，還是從現時情況看，都是澳門經濟發展的重要組成部分和主要支柱之一。

近幾年來，特別是澳門回歸之後，旅遊業持續看好，來澳門的遊客數目有了突破性增長。賭權開放，三家賭牌持有者經營公司運作，加上國家開放內地居民港澳遊市場，以及澳門目前已成為全世界最安全的旅遊城市之一等利好因素，一定會有力地推動旅遊業，進而推動整個澳門經濟的發展。

此外，關於博彩業的發展，江澤民主席最近曾表示，澳門在處理開放賭權的工作做得相當好，使博彩業更加走向規範化，並能吸引廣泛的旅客來澳門。由於博彩業在澳門經濟中佔較大的比重，所以博彩業的發展對澳門的經濟發展會有很大的推動力。

第二個板塊是服務性經濟。即由涵蓋金融、保險、法律、商貿、信息、諮詢、培訓等各種各樣的中介服務業以及虛擬經濟企業所組成。也就是說，把澳門造成一個以知識為基礎的服務港。因為，服務性經濟的成長是全球經濟一體化發展的必然結果，是所有國家和地區不可或缺的組成部分，同時是現代化經濟發展的標誌之一。

第三個板塊則是以中小企業為主體的傳統工業、企業和以技術和知識密集型為主的資訊產業和其他高新技術產業。

這一板塊十分重要。高新技術產業的發展和高新技術產區的形成，

將是澳門經濟發展中的新的亮點和新的增長點。它必將使澳門經濟進入一個新的迅速發展時期，並使澳門的經濟總量迅速增長。

這裏需要指出的是，後二者的比重應該並重。因為，第二板塊如果比重過大，則會使經濟結構過度軟化，從而導致對外部經濟的依賴性和脆弱性。如果比重過小，則又會削弱產業結構的現代化程度和先進性。我認為，這三者的比重逐漸趨向各佔三分天下為好。以後，再進行進一步優化，使傳統工業更新換代，高新技術產業比重增加，使產業結構更加科學、更加合理。

此外，積極推進區域經濟合作，構築商貿服務平台也應該受到重視。由於澳門經濟發展空間偏小和資源不足，在全球經濟一體化的形勢下，走區域合作發展之路，應該是澳門發展經濟的一個基本對策。澳門對外要繼續發展與不同國家和地區的聯繫與交流，使自己成為聯絡各地商貿的服務平台。澳門經濟將在區域經濟合作中壯大，在構築服務平台的過程中尋找更多的發展機會。

四、積極籌建澳門(含珠海)高新技術產業區

首先，澳門應當盡快加強同鄰近省區的合作，首先是同廣東省的合作，其中特別要加快同珠海的合作。為此，可以同珠海聯合籌造高新技術產業區、跨境工業區等，這不僅會使原有的工業得以進一步發展，還可以發展新的產業和對外出口貿易。這對澳門和珠海兩地的經濟發展都是十分有利的。其次，澳門還應加強同香港的合作以及珠江三角洲地區的合作。當前，各種形式的區域經濟合作呈現出很強的發展勢頭，對國際經濟貿易關係產生了重要影響，在亞洲，東盟貿易自由區已經基本形成，東亞和東南亞之間的經濟也在積極謀求接軌，區內各國無不在謀求有所作為。但是，真正具有重要意義的是包括香港、澳門在內的珠江三角洲區域的經濟發展，由於香港和廣東經濟的高度發展和澳門的特殊作

用，珠江三角洲有可能成為亞洲區域經濟發展中心區域。澳門應當積極加強與珠江三角洲地區的經濟合作，以在全球經濟一體化的發展進程中尋求更大的發展空間。

第三，為了適應新形勢的要求，我們還有許許多多的事情要做，比如大力發展教育、提高人民群眾的文化水平、調整觀念、推廣創新意識等也是澳門經濟發展的重要對策。

許多國家和地區的經驗都證明，觀念問題、意識問題始終是影響一個地區，甚至一個國家發展的重要因素。大家知道，“創新是一個民族進步的靈魂，是國家興旺發達的動力。”因此，建立一個創新體系、改革教育體制、培育一大批創新人才，是面向21世紀全球化知識經濟時代的必要條件。這一點是十分重要的，因為只有不斷適應時代，適應變化，澳門的經濟才能擁有未來的發展。

當前，澳門經濟已經進入了一個結構調整的重要階段，其固有的優勢有待充分發揮，巨大潛力有待全面開發，在全球一體化的新形勢下，面臨着許多的有利機遇，只要按照中央提出的把澳門造成葡語系國家和中國內地的經貿文化平台，充分利用同歐洲聯盟等發達國家經濟接軌的優勢和鄰近珠江三角洲的地緣優勢，那麼澳門的經濟和社會將擁有很大的發展空間和十分可觀的發展前景；小中有大的澳門經濟得到長足的發展，澳門社會定能成為中國和全世界矚目的經濟現代化的發達地區之一。

澳門回歸後的制度改革論評

左連村*

澳門回歸後，認真實踐“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的方針，在調整中求變，在鞏固中開拓，在穩定中發展，成績斐然。特區政府在實現澳門平穩過渡，保持澳門繁榮發展的各種努力中，積極致力於制度改革，並產生了積極的效果。本文想就此談些粗淺看法。

一、澳門回歸後制度改革的必然性

澳門回歸以後，特區政府在《澳門基本法》總規範的指引下，為實現澳門的繁榮、穩定和發展，從社會、經濟和公共行政服務等許多方面進行制度革新，是必然的。

(一) 從理論上看制度改革的必然性。制度作為“一系列被制定出來的規則、守法程式和行為的道德倫理規範”，¹ 是用以約束人們行為的框架，是界定社會秩序的標準。沒有高效率的制度，就難以有經濟的發展和市場秩序的穩定。根據新制度經濟學的研究成果，經濟能否發展和市場秩序能否穩定，取決於制度安排和經濟組織的有效性。制度對經濟的發展和市場秩序的穩定起着決定性作用。制度提供了一種經濟的刺激結構，隨着該結構的演進，它規劃了經濟朝着增長、停滯或衰退的方向變化。制度對經濟發展的決定作用主要表現在：它可以通過規則提高資

* 廣東外語外貿大學經濟學教授

訊的透明度，使人們作出準確的判斷；界定產權，形成發展的動力；影響市場，提高資源配置的效率；對財產和知識產權提供法律保護，激勵創新。制度對市場秩序的決定作用主要是通過其自身的功能具體體現，主要有：制度為人們在市場中的競爭合作帶來和諧穩定的高效率；有利於交易費用的節約，而交易費用則是決定一種政治或經濟體制結構的制度基礎；通過激勵機制鼓勵人們自覺維護市場秩序；抑制人們的機會主義傾向，而人們的機會主義傾向是構成市場秩序混亂的根本原因。

澳門回歸，要在“一國兩制”的方針指引下完成政體的根本改變，面臨多方面的困難。而要實現平穩過渡，保持經濟的繁榮發展，關鍵的環節就是要從制度規範上加以保證。政體的改變，必然要求相應的各項具體制度的改革，這是社會發展的一般規律。只有保持與新的政體相適應的制度環境，才能促進經濟的發展和維持市場秩序的穩定。

(二) 從澳門的制度實踐看制度改革的必然性。回歸之前，澳門的社會、政治、法律和經濟制度，經過長期的發展演變，已經形成一種特定模式。澳葡政府營造的澳門制度環境，是特定歷史條件的產物，其中一些方面在歷史上對澳門的發展也曾起過一定促進作用。但總體而言，澳門回歸前的制度環境在資本主義制度體系中是不優良的。對此，黃漢強先生曾作過一個中肯的概述。“經過400多年來的演變和發展，澳門資本主義制度仍然是發育不足、現代化水平不高的資本主義制度，深藏着嚴重的缺憾和弊端。表現為：(1) 從根本制度來看，資本主義生產關係發展滯後，未切合現代化生產的客觀規律的要求，在一定程度上阻礙生產力的發展；(2) 從市場經濟制度來看，還處於較低的水平，與一個規範化的公平而有效率的市場要求還有一大段距離；(3) 從上層制度來看，無論是公共行政制度、政治、法律制度、商業制度等都有明顯的缺憾和弊病，亦未能同國際接軌。此外，社會結構和社會意識的保守和滯後現代市場經濟的發展等等。”² 澳門回歸之後，成立了中華人民共和國澳門特別行政區。作為一個獨立的經濟體，在國際上展開競爭，若不改

革長期積累下來的滯後的制度體系，就難以獲得更好的發展。當然，這裏所說的制度改革，是在保持以私有制為基礎的資本主義制度的前提下具體制度體系的改革。

(三) 從時代的發展來看制度改革的必然性。我們目前正處在經濟全球化和知識經濟迅猛發展的經濟時代。經濟全球化是世界各國和各地區的經濟日益走向融合，加強依賴，世界經濟趨向一體化的過程。其主要表現就是貿易自由化、區域經濟一體化、金融自由化和生產國際化。知識經濟是一種高度集約化的經濟。在知識經濟時代，知識作為生產要素成為促進經濟增長的主要源泉和動力，社會生產工具以智力工具為主導，產業結構以高科技為核心。經濟全球化和知識經濟互相影響，互相促進，互為前提。另一方面，祖國內地經過20多年的改革開放，已逐步融入經濟全球化和知識經濟發展的潮流。在這樣的經濟發展環境下澳門回歸祖國，對澳門來說既是機遇也是挑戰。要使回歸後的澳門跟上經濟全球化和知識經濟發展的步伐，必須在制度上給以保障。只要有了好的制度，澳門的社會經濟發展就會更好地與世界經濟相融合，人才與科技的滯後狀況也會改變。“制度將是21世紀人類社會工程所面臨的首要問題，未來社會的競爭將首先是制度的競爭。”³ 因此，回歸後的澳門，制度的改革與創新是必然的。

二、澳門回歸後制度改革的基本特徵

澳門回歸之後，特區政府意識到進行制度改革的必要性和重要性，並根據澳門的實際情況，積極實施一系列制度改革措施，並取得了成效。綜合來看，澳門回歸後的制度改革呈現以下基本特徵。

(一) 努力培養和形成“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的政治制度文化是澳門回歸後制度改革的首要特徵

“一國兩制”是鄧小平提出的實現祖國統一的偉大構想。在統一國家

的前提下，中國大陸主體實行社會主義制度，香港、澳門和台灣特別行政區實行資本主義制度。在中國公民的治理上，特別行政區實行高度自治。在香港實行“港人治港”，在澳門實行“澳人治澳”。這是實現祖國統一，解決歷史和現實問題的最好選擇，是前所未有的制度設計和制度創新。澳門回歸祖國後，特區政府認真實踐“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的方針，在澳門努力培養並形成了全新的政治制度文化，為澳門的穩步發展奠定了堅實的政治制度基礎。正如何厚鐸特首在2002年財政年度施政報告中指出的：“今天，澳門各個領域的社會狀況逐漸形成穩定的習慣與形態，新時代澳門人的生活哲學與價值觀開始顯現大體輪廓。更重要的是，“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治已經獲得普遍的認受性，成為澳門人身體力行、習以為常的社會行為和政治文化。”⁴

（二）政府主導型制度改革是澳門回歸後制度改革的第二個特徵

制度變遷大致上可以分為誘致性變遷與強制性變遷兩種方式。誘致性變遷是“由個人或一群（個）人，在回應獲利機會時自發倡導、組織和實行”，而強制性變遷是“由政府命令和法律引入和實行。”⁵一個社會選擇甚麼樣的制度變遷方式，受制於有着特定偏好和利益的制度創新主體之間的力量對比關係。政府擁有絕對的政治力量的對比優勢，處在維護基本經濟結構和通過提供一系列規則減少交易費用的地位，並能通過行政、經濟和法律等手段在不同程度上約束其他社會行為主體的行為。澳門回歸以後，特區政府代表澳門人民行使治權，採取一系列措施，保持平穩過渡，維護社會安定，促進經濟發展，保證“一國兩制”的實施。因此，澳門回歸後的制度改革是有明顯的政府主導特徵。澳門的政府主導型制度改革主要表現在：特區政府在“一國兩制”大原則下設置制度改革的基本路向和準則；以制度供給者的身份，通過法律、法規和政策等手段實施制度供給；微觀主體的宏觀制度創新意願通過與政府的協商並最終由政府實施制度供給。

在制度的安排上，一般分為基礎性制度安排和契約性制度安排。前者具有公共物品的性質，後者具有個人契約的性質。對於個人契約性質的制度安排，由於澳門長期實行自由市場經濟制度，已經習慣按照市場遊戲規則辦事，對於不完善的方面，在回歸後則不過於急切進行改革。而對於基礎性的制度安排，澳門回歸後，面臨政體的根本改變，涉及到制度的修改、完善和創設，不僅需要大量的費用而且需要多個主體的同意。因此，回歸後的澳門制度改革必然是具有明顯的政府主導特徵。

(三) 漸進式制度改革是澳門回歸後制度改革的第三個特徵

制度的改革或變遷過程，一般分為激進式和漸進式兩種。俄國和其他東歐國家的制度改革具有激進式特徵，而中國的制度改革則有明顯漸進式特徵。制度改革選擇何種方式，取決於改革的初始條件和改革成本。澳門回歸後的制度改革，其面對的初始條件是資本主義制度發育不足，市場經濟制度水平較低，政治、法律、經濟制度存有缺憾和弊端，這些都屬於進一步修改、完善和革新的問題。通過改革，提高制度的運作效率，而不是全部推倒重來。由於這種改革涉及方面很多，因而不可能是一步到位的，必然是逐步推進。從澳門的制度改革成本來看，涉及到實施成本和磨擦成本。實施成本包括搜尋、學習和改變制度安排的成本。澳門特區政府成立之初，施政能力有一個逐步學習、研究和提高的過程，因此，對制度的重新安排和改革也必然是逐步推進的過程。磨擦成本是因利益的衝突而導致的損失。回歸後澳門的制度改革，必然牽動社會方方面面的利益，尤其是在舊制度下既得利益者的利益。澳門長期形成的利益分配格局，使既得利益集團有着較大的影響力。若制度改革過於激進，過於急速，有可能會帶來好制度的低效率，進而影響穩定發展。因而，澳門回歸後的制度改革必然是在充分協調平衡各種利益的基礎上，逐步推進，走漸進式改革之路。

澳門特區政府實施漸進式制度改革，主要表現為遵循先易後難和由局部制度改革向全面制度改革逐步推進的路徑。何厚鏵特首在其2003年