

# 雙循環發展格局下澳門產業結構調整優化的思路分析

謝四德

澳門理工學院一國兩制研究中心講師，政治經濟學博士

在疫情衝擊、中美關係緊張、多地貿易保護主義抬頭等多種因素影響下，中國政府提出雙循環發展格局，而澳門作為中國的一個特別行政區和一個微型經濟體，受疫情衝擊導致經濟首當其衝，產業結構問題暴露無遺。面對雙循環發展格局，澳門有什麼可以做，而既能說明澳門優化產業結構，同時又能助力雙循環發展格局。

## 一、雙循環發展格局的內涵與延伸

2020年5月14日，中央在政治局常務委員會會議後首次提出，要深化供給側結構性改革，充分發揮中國超大規模市場優勢和內需潛力，構建以國內大循環為主體、國內國際雙循環相互促進的新發展格局。受到國內外高度關注，國內學術界更形容為一種新格局的雙循環發展。

到底我們如何理解中央提出的雙循環發展格局？學術界大都基於經濟學角度解讀新格局的雙循環發展的內涵。例如：李稻葵（2020）認為雙循環包括最終需求、統一市場和自主創新能力。而與李稻葵觀點的相若的還有魏傑。林毅夫則認為雙循環按照中國的發展模式可以理解為兩個市場、兩種資源，儘管以國內市場為主，但國際市場同樣重要。樊綱則從擴大內需、做好產業供應鏈概括雙循環的發展內涵。上述幾位經濟學家都不約而同地基於內需市場的角度來看當前中央提出的雙循環發展格局。由此可見，我們可以將新格局下的雙循環發展梳理為外需市場向內需市場的一次調整。

什麼原因促使中央提出雙循環發展格局？其又是什麼？樊綱認為主要在於

國際循環不當，導致國內產業供應鏈中斷。而林毅夫認為當中有短期原因（疫情影響），但更多原因在於經濟基本規律。但有學者認為，這是中央經過三次經濟危機（1998年、2008年、2020年）後系統謀劃出來的。至於背後考量，他們都指出以內需為主的雙循環的後續發展是要透過科技創新、產業升級，繼續服務外循環。

一般而言，政治上的任何決定都不會是隨意性的，雙循環的提出也不例外。除了供應鏈中斷的倒逼、經濟基本規律和系統謀劃之外，我想這樣的決定離不開政治影響，如政治博弈、國家政治力量、外交政策等，畢竟政治與經濟是分不開的。第一，中美政治博弈激烈是催化劑。自特朗普上台後，中美博弈顯得激烈，全球化格局因霸權主義當道、貿易保護主義抬頭導致全球化格局深度調整，然而中美間的激烈博弈不但沒有削弱中國國際政治影響力，反而造就中國成為捍衛全球化的主要角色，促使中國提出雙循環，以擴大內需抵制貿易保護主義和繼續引領全球化發展。第二，中國的政治制度優勢是構成雙循環發展格局的一個很重要條件。沒有中國有特色的社會主義制度，就沒有國家政治力量的強大，沒有國家政治力量的強大，就沒有有效抗擊疫情的政策供給，沒有有效抗擊疫情的政策供給，中國就不可能是最先走出疫情困境的大國，也不可能提出雙循環發展格局。第三，獨立自主的外交政策催生逆境自強的發展理念。因為中國一直奉行獨立自主的外交政策，所以中國在應對外部挑戰、大國博弈時，沒有卑躬屈膝或委曲求存，而是選擇逆境自強；因為要逆境自強，所以才想出以內需為主的雙循環發展格局。

## 二、當前澳門產業結構問題

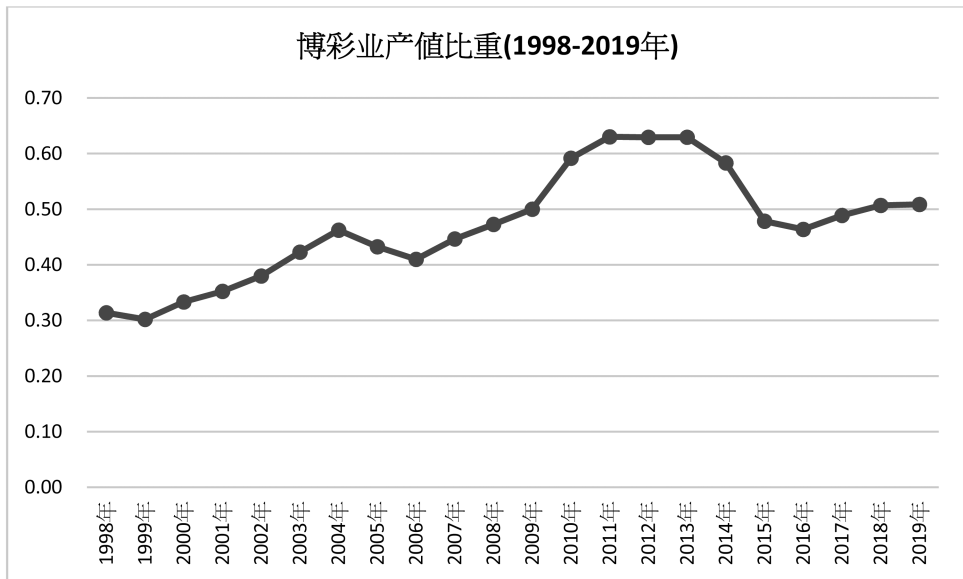
### （一）當前澳門產業結構狀況

#### 1、博彩業一業獨大

無論從產值比重、就業比重看，博彩業在整個產業結構分佈中呈現出一業獨大。由圖1可見，1998年，當時的博彩業產值比重為31%，到2019年，產值比

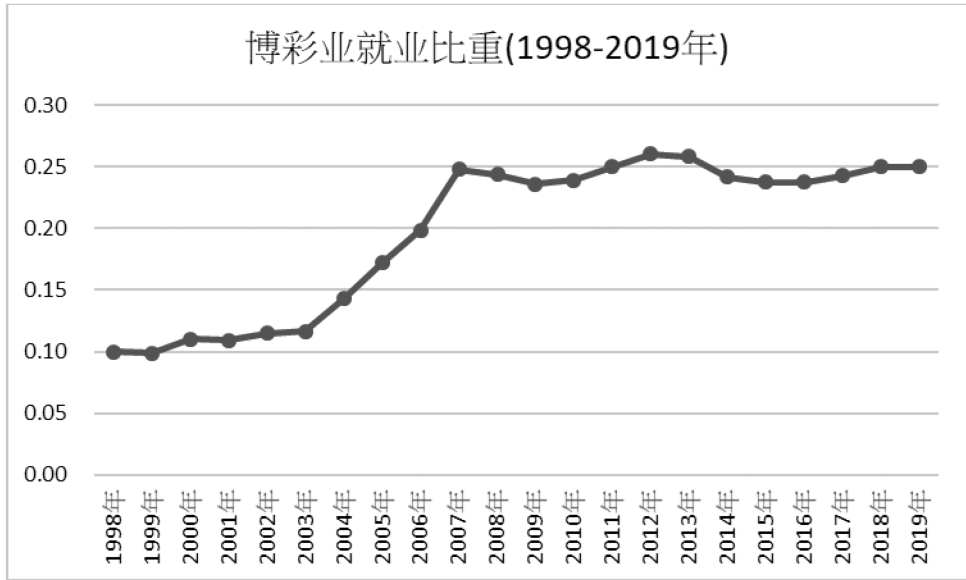
重已升至51%，超過本地生產總值產出的一半；而緊跟其後的是不動產業務，產值比重只佔9%，博彩業比它高出42%。由圖2可見，1998年，當時的博彩業就業比重為10%，到2019年，產值比重已升至25%；緊跟其後的是酒店飲食業，產值比重佔14%，博彩業比它高出11%。一個行業在產值比重、就業比重上呈現獨大是不正常的，即使在微型經濟體下討論，也不能認為這是一種合理的現象。

圖1 博彩業產值比重(1998-2019年)



資料來源：澳門統計局整理

圖2 博彩業就業比重(1998-2019年)



資料來源：澳門統計局

## 2、博彩業獨大對澳門產業結構的影響

過去不少研究指出，博彩業一業獨大產生的擠佔效應（王五一，2009；馮邦彥，2010；陳廣漢，2010；陳文鴻等，2009），也有學者指出博彩業對澳門整體經濟產生“虹吸作用”。博彩業獨大擠佔了勞動力。勞動力不足正在削弱澳門的競爭力和產業結構升級（陳慶雲，2005），當中以高學歷的技術性人力資源短缺尤為嚴重（袁持平等，2013），這歸根到底是由於博彩業迅速擴張產生的急劇膨脹（陳廣漢，2010）。博彩業獨大擠佔外來直接投資在其他產業的機會。這些分析大都來自古典增長理論的解釋，強調人力資本和物質資本的作用，一旦人力資本和物質資本受到某個行業擠佔時，它將窒礙其他行業或新興行業的成長。

不過我認為，博彩業獨大不但擠佔人力資本和物質資本，而且還擠佔了創新產業政策。本人在《澳門產業結構優化的路徑選擇》一書中作出了分析，澳門在電子支付、中醫藥、新能源汽車等政策缺位的例子，說明了博彩業獨大擠佔了創新產業政策。當中的邏輯是高博彩稅擠佔創新思維，政府從高達35%博

彩業稅中收獲得公共治理所需的錢糧，在沒有經濟壓力下，自然就沒有創新進步的想法。

### 3、以博彩業為首的垂直多元產業結構缺乏韌性

以博彩業為首的垂直多元發展模式是在2001年施政報告中提出。簡單而言，通過大力發展博彩帶動其他相關行業發展，形成垂直多元。這個模式在2019年之前，基本上沒有受到任何質疑，因為澳門經濟在這段時間都呈現“蛙跳”式增長，即使面對2008年的國際金融衝擊，澳門也只受到短暫影響；即使2014年6月開始，賭收出現持續26個月的下跌（負增長），但每月賭收也都能維持200億澳門元，澳門依然有條件繼續現金分享（全民派錢）。但直到2020年1月開始，澳門受到新冠肺炎疫情影響和首當其衝，以博彩業為首的垂直多元產業結構問題才暴露無遺。由表1可見，2020年，受疫情影響，澳門博彩業出現斷崖式下跌，平均跌幅達80%。正如澳門特區政府經濟財政司司長李偉農在2020年4月9日疫情期間指出：“單一產業造成單一就業，承受衝擊的能力在這次疫情中原形畢露，必須要痛定思痛，在適度多元方面作出突破。”

以博彩業為主的垂直多元產業結構缺乏韌性，第一，博彩業本身屬於低技術行業，競爭性大，主要依靠服務出口，利誘客人消費帶動收益，容易受經濟週期、消費者偏好影響，它不像科技行業那樣高技術性、可替代性低，能夠通過科技創新克服經濟週期的衝擊和影響消費者的偏好；博彩業作為澳門的支柱性產業，競爭性大、技術性低，不但韌性相對較低，系統性風險也較高，當中的邏輯是，低技術性容易引發模仿性競爭，一旦市場競爭大，消費者就有更多替代品選擇，不一定選擇澳門，競爭大會分薄澳門的客源；一旦客源流失，博彩業收益下跌對垂直相關的行業產生骨牌效應。第二，高度依賴旅遊博彩的垂直多元發展，其結構韌性本身就低，道理就如“一籃子雞蛋”一樣，一榮俱榮，一損俱損，當中的關鍵是欠缺先進製造業的橫向發展。當發生類似新冠肺炎疫情時，幾乎服務出口停頓，但澳門又不能通過先進製造業出口貨物。反觀，中國的產業結構具有一定的韌性，即使服務出口停頓，依然能夠通過藥物生產、出口維持經濟動力，不致於全面停擺。

表1 2019、2020博彩毛收入變動比較

單位：百萬澳門元

	2020年	2019年	變動率(%)
一月份	22,126	24,942	-11.3
二月份	3,104	25,370	-87.8
三月份	5,257	25,840	-79.7
四月份	754	23,588	-96.8
五月份	1,764	25,952	-93.2
六月份	716	23,812	-97
七月份	1,344	24,453	-94.5
八月份	1,330	24,262	-94.5
九月份	2,211	22,079	-90
十月份	7,270	26,443	-72.5
十一月份	6,748	22,877	-70.5
十二月份	7,818	22,838	-65.8

資料來源：澳門博彩監察局

### 三、雙循環下澳門產業結構優化的思路

無庸置疑，新格局下的雙循環發展是一個機遇，但要抓住這個機遇也不是那麼容易，其中一點是內地市場擴大開放，必然吸引更強大的資本和品質更高的產品進入，競爭激烈會倒逼本地企業重視產品升級、技術創新和重視管理。從目前看，澳門不具備條件直接參與雙循環發展，原因在於澳門具競爭力產品是博彩娛樂服務，但博彩娛樂服務在內地是嚴禁的，至於澳門製造的產品因技術含量不高而不具有競爭力，故要抓住雙循環的發展機遇，需要另覓途徑。本人認為，澳門可以考慮以科技創新發展中醫藥現代化產業，以中醫藥現代化產業促產業結構優化，以中醫藥現代化走向國際化讓澳門真正地參與國家的雙循環發展。

## （一）抓住雙循環的產業升級、科技創新機遇

正如任志寬在南方日報上發表的《讓科技創新夯實“雙循環”發展根基》一文中指出“形成新發展格局，需要高度重視科技創新的推動作用，不斷提升自主創新能力，從根本上破解制約‘雙循環’要素流通的障礙。”這種觀點在上述的幾位經濟學家的文章中也有指出，由此可以更加肯定雙循的基本內涵是盤活內地市場，其延伸是科技創新、產業升級。

澳門要抓住雙循環的發展機遇優化自身的產業結構，就要抓住雙循環這一波科技創新浪潮，只要抓住科技創新這把門匙，就能夠有效地打開產業結構優化這座大門。理論上，科技創新都被認為推動產業結構高度化發展的必由之路。克瑞斯提諾·安東內利(Cristiano Antonelli)指出技術變革的引入對產業結構具有複雜的垂直影響，並改變了系統的經濟和產業結構。產業結構和技術的共同演化已經在很多案例中被證實。韋茨(R. Weize)在1971年出版的《從小農場到農場主：一個演進的發展戰略》中提出了農業發展三階段理論，並指出農業由傳統向現代發展離不開技術創新的投入。

## （二）以大灣區切入

在“一國兩制”下，澳門不似內地省市可以直接參與雙循環發展新格局，而需要借助區域合作的平台，從目前看，最可行的切入平台是“粵港澳大灣區”。根據“粵港澳大灣區”規劃綱要，香港、澳門、廣州、深圳四大中心城市作為區域發展的核心引擎，而“粵港澳大灣區”核心規劃是推動高品質的科技創新。澳門作為大灣區核心城市之一，參與大灣區的科技創新更是理所當然。其中，深圳是澳門切入科技創新的一個較適切的合作對象。2021年1月11日，行政長官訪問深圳期間，與市委書記王偉中談話中表示“一直以來，兩地在不同領域已建立良好的合作基礎，期望未來在教育、創新科技及科研轉化等方面加大合作力度。”從目前看，深澳最有可能合作的科技創新是中醫藥現代化，原因在於，一方面，2020年10月11日由中共中央辦公廳、國務院辦公廳印

發的《深圳建設中國特色社會主義先行示範區綜合改革試點實施方案（2020—2025年）》中，針對生物醫藥產業的改革事項，深圳正在謀劃建設全球知名的生物科技創新中心，另一方面，行政長官賀一誠在2021年施政報告明確要發展中醫藥，相關立法工作正在進行中，雙方的發展願景會拉升科技創新的合作。

### （三）激勵企業家精神

如何抓住雙循環的產業升級、科技創新機遇？主流經濟學都認為科技創新的組織工作最適合由企業家去做，因為企業家具有冒險、創新的精神。P. Drucker (1970)認為企業家精神是指冒險。Schumpeter (1965) 將企業家精神定義為企業家個人通過技術或組織創新開拓市場機會。Bolton and Thompson (2000)將企業家定義為圍繞感知機會下習慣地以革新打造公認價值的東西。澳門要想借助雙循環機遇優化自身產業結構，除了利用“粵港澳大灣區”切入之外，最重要的是激勵企業家科技創新。如何激勵？建議政府以制度創新激勵企業家精神，如專利制度、合同法改革等。Douglass C. North, Robert Paul Thomas 在The Rise of the Western World一書中明確提到制度安排和財產權的確立是一種激勵，它引導個人努力投入生產活動，並獲得接近社會回報率的報酬。李井奎、朱林可 (2017) 指出合同的簽訂應是一種雙贏的交易行為，過於嚴格保護勞工的《勞動合同法》不利於企業選擇技術創新和進入創新性行業；因為創新是風險比較大的行為，過高的勞動保護增加了企業創新失敗的成本，從而降低了企業進行創新的激勵。<sup>23</sup>而激勵企業家精神的關鍵在於制度創新，能否更有效率地保護智慧財產權？能否確保契約的執行？能否降低交易成本？在“一國兩制”下，澳門具有政策自主、立法自主、財政自主的制度優勢，因而澳門更具條件在制度創新上提升競爭力，以吸引世界各地的企業家進駐澳門從事科技創新。

### （四）發展中醫藥現代化產業

1997年《中共中央、國務院關於衛生改革與發展的決定》正式明確提出



“積極利用現代科學技術，促進中醫藥理論和實踐的發展，實現中醫藥現代化。國家十二五規劃、十三五規劃中都有提到澳門要發展中醫藥。如果澳門發展中醫藥現代化產業，它將能夠滿足兩個激勵相容約束條件，包括國家十三五規劃需求和澳門自身產業結構調整需求。如果成功將中醫藥現代化、產業化的話，首先，它可以促使澳門產業結構優化，因為中醫藥現代化需要高科技的配合，而在使用高科技的生產過程中，它必然會拉動整個生產供應鏈的生產方式的改良，情況如同純電能汽車會拉動儲能技術、充電技術、中控技術、光伏技術、高硬度鋁材的發展一樣，一個產業會拉動幾個、幾十個行業發展，最終促使產業結構優化。其次，當中醫藥由現代化、產業化到國際化時，澳門的產業結構將能夠持續得到優化，不但可以解決澳門製造業空心化問題，而且更可以解決長期以來貨物進出口逆差問題。此外，中醫藥現代化走向國際化是國家參與全球化治理規劃中的重要切入點，例如：一是代表一國的軟實力，它向國際輸出中國五千年的草本文化和“再生哲理”；二是破解“醫療貧窮”國際難題，在中醫藥現代化、產業化、國際化下，重病人不用被迫選擇價格高昂的西藥治療，而能夠有多一種中醫藥治療選擇；理論上，中西藥的競爭能促使藥價下跌，減低醫療成本，讓病重者不至於因病致貧，情況如同中國自行研發的新冠肺炎滅活疫苗一樣，以競爭打破價格壟斷。

可見，澳門發展中醫藥現代化產業乃一舉兩得。

#### 四、小結

新格局的雙循環發展是大國博弈的結果，澳門作為中國的一個特別行政區和一個微型經濟體，要參與到雙循環發展格局去，目前而言並非那麼容易。但不容易並不代表不可行，澳門具有“一國兩制”的制度優勢和財政豐裕優勢，只要能抓住雙循環下科技創新浪潮，以粵港澳大灣區切入，強化深澳兩地的優勢互補，發展中醫藥現代化產業，不但可以優化自身產業結構，還可以從中醫藥現代化到國際化的進程中，真正地參與國家雙循環發展格局。

## 參考文獻：

1. 李稻葵，經濟內循環與外循環的辯證關係[J]，山東經濟戰略研究，2020年10月:36-37。
2. 魏傑“雙循環”重大戰略調整背後的5個核心問題[J]，今日科技，2020年11月:31-39。
3. 林毅夫，雙循環有哪些深意與關鍵點？[J]，資源再生，2020年11月:61-63。
4. 樊綱，雙循環與中國經濟發展新階段[J]，開放導報，2020(6):7-10。
5. 朱華雄、周文蕾、陽甜，“雙循環”新發展格局：歷史演化與展望[J]，新疆師範大學學報（哲學社會科學版），2020:31。
6. [美]約瑟夫·E·斯蒂格利茨.不平等的代價[M]，機械工業出版社，2014年。
7. 王五一，澳門博彩業的成就與問題[J]，澳門研究，2009(55):9-11；馮邦彥，澳門經濟適度多元化的路向與政策研究[C]，港澳經濟年鑒，港澳經濟年鑒社，2010:344；陳廣漢，澳門經濟多元化發展面對的困難與政策選擇[C]，港澳經濟年鑒，港澳經濟年鑒社，2010:346；陳文鴻，鍾民傑，澳門經濟結構優化及在珠三角都會區的定位[J]，當代港澳研究，2009(29):125-140。
8. 譚宏業，論澳門經濟適度多元化[J]，特區經濟，2007:23-25。
9. 陳文鴻，鍾民傑，澳門經濟結構優化及在珠三角都會區的定位[J]，當代港澳研究，2009(29):125-140。
10. 陳慶雲，人才戰略，戰略人才——澳門人力資源研究中應特別關注的問題[C]，人力資源開發與政策保障，澳門大學澳門研究中心，2004:50。
11. 袁持平，梁雯，以澳門與橫琴合作促進澳門經濟可持續發展[J]，華南師範大學學報（社會科學版），2013(4):67-76。
12. 陳廣漢，澳門經濟多元化發展面對的困難與政策選擇[C]，港澳經濟年鑒，港澳經濟年鑒社，2010:346。
13. 陳文鴻，鍾民傑，澳門經濟結構優化及在珠三角都會區的定位[J]，當代港澳研究，2009(29):125-140。
14. 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[M]，澳門理工學院一國兩制研究中心出版，2017:242-249。
15. 任志寬，讓科技創新夯實“雙循環”發展根基，南方日報[N]，2020年8月24日，網址：[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-08/24/c\\_1126404127.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-08/24/c_1126404127.htm)。
16. [意]克瑞斯提諾·安東內利(Cristiano Antonelli)，創新經濟學：新技術與結構變遷[M]，高等教育出版社，2006:96,170。
17. Dorfman, N.(1987). *Innovation and Market Structure:Lessons from the Computer and Semiconductor Industry*[M]. Cambridge, MA, Balinger; Malerba, F.(1985). *The Semiconductor Industry*.

- The Economics of Rapid Growth and Decline*[M]. London, Pinter; Mowery, D. C. (1996). *The International Computer Software Industry: A Comparative Study of Industry Evolution and Structure*[M]. Oxford University Press.
18. R. Weize(1971). *From Peasant to Farmer: A Revolutionary Strategy for Development*[M]. New York: Columbia University Press.
  19. Drucker P. (1970). Entrepreneurship in Business Enterprise[J], Journal of Business Policy. Vol.1.
  20. Schumpeter J. A.(1965). Economic Theory and Entrepreneurial History[C]. In: Aitken HG (ed). Explorations in enterprise. Harvard University Press, Cambridge, MA.
  21. Bolton W.K., and Thompson J.L.(2000). *Entrepreneurs: Talent, Temperament, Technique*[M]. Butterworth Heinemann, Oxford.
  22. Douglass C. North,Robert Paul Thomas(1976). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge University Press.
  23. 李井奎，朱林可，《勞動合同法》的經濟後果[J]，浙江學刊，2017(2):166-197。