

澳门经济适度多元化：基于博彩业影响的研究¹

摘要：一业独大的博彩业在澳门经济中占据主导地位，从 GDP、就业人口和财政收入及其占总量比等各种绝对量和相对量口径来看，其对特区民生经济具有决定性影响，而相比之下，近年来其他三大行业的相对规模则有所缩减。这种局面有利有弊，强大的博彩业在给政府带来巨额财政收入、吸纳大量就业人口的同时，也带来了一些不可控影响：对其他行业的负面溢出效应、经济的波动性和脆弱性，以及博彩引发的犯罪等经济、社会问题。解决这些问题，需要实施经济“适度多元化”的发展战略。本文的分析发现，澳门博彩业的发展吸收了低收入的劳动力供给，并增加了高收入的工作岗位的数量；不过在工作收入方面，博彩业的发展只是推动了低收入行业的收入上升，对高收入行业的影响不大。综合来看，考虑到博彩业在就业和财税方面的影响力，政府不宜对博彩业采取直接的限制措施，而是要科学规划财政资金的运用，利用盈余财政资金来积极引导社会资源探索新兴产业的培育和发展，开拓澳门多元经济新局面。

关键词：博彩业；一业独大；负面溢出；适度多元化

¹ 本文发表于《澳门研究》（季刊），2015年，第3期。

引言

澳门回归至今已十五余载，澳门特区背靠中国大陆，“走上了同祖国内地优势互补、共同发展的宽广道路，‘一国两制’实践取得举世公认的成功”。²回顾澳门经济，自1961年葡萄牙政府特别允许博彩业在澳门获得合法地位以来，澳门经历30年高速增长阶段，在此过程中博彩业兴旺发展，到90年代，澳门已经形成了以四大产业（出口加工业、旅游博彩业、建筑房地产业和金融保险业）为支柱的准多元经济结构。但是1992年以后澳门经济增长开始放缓，1996年甚至出现了负增长。回归以后，在中央政府的大力支持下，澳门特区的经济开始复苏，人均GDP从2000年的15711美元增长到2013年的540911美元，年均增长率为9.9%。³

在回归前一度陷入低谷的旅游博彩业开始复苏，如今，博彩业已然成为了澳门经济的龙头支柱。从就业人口数量来看，文娱博彩及其他服务业的从业人员从1998年的1.96万人增加到2014年的9.4万人，占全部就业人口的比重也在上升，从1998年的10.8%上升到2014年的27.5%⁵。

从2009年-2013年间传统四大支柱产业产值占GDP比重的变动情况（表1）可以看出，博彩业在澳门特区经济总量中已占据半壁江山，而且有进一步扩张的趋势。博彩业作为支柱产业已经对推动澳门的经济发展起着相当重要的作用。在澳门回归以后，大陆游客开始大幅上升，2003年内地试点个人港澳自由行政策，由此带来的旅游收入也非常可观，2000年时澳门政府博彩税收为56.5亿元（澳元，下同），2004年博彩税收增长到了110亿元，到2007年博彩税收已经高达309亿元，2014年为1288亿元⁶，14年间增长了23倍。特区政府因为博彩税的连年增长而获益，博彩业成为澳门政府的“摇钱树”。在澳门特区的财政收入来源中，来自博彩业的专营权税占比最大，2010年至2014年，来

作者简介：徐奇渊，中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究室主任，副研究员，经济学博士。北京 100732；李振东，中国社会科学院研究生院，硕士研究生。北京，100248

²《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告，2012年11月8日，胡锦涛。

³ 由CEIC数据库数据计算得到

⁵ 由澳门统计暨普查司资料计算得到

⁶ 资料来自澳门特区政府财政局网站，<http://www.dsf.gov.mo/>

自博彩业的专营权税占到特区政府主要税收总和的比重，分别为 91.8%，92.7%，91.7%，92.1%，91.2%。

表 1 澳门四大支柱产业产值占 GDP 比重 (%)

年份	建筑业	制造业	银行、保险及退休基金	博彩业
2009 年	8.15	1.47	7.67	32.05
2010 年	5.42	0.84	6.19	41.8
2011 年	4.92	0.69	5.85	45.08
2012 年	4.76	0.71	5.78	45.56
2013 年	4.38	0.6	6.17	46.05

数据源：澳门政府统计暨普查司

反观其他三大行业，其相对规模持续缩减，第一、第二产业占比极小，在澳门统计暨普查司网站公布的资料中，已经不再将第一产业资料列入，说明第一产业的经济体量小到可以忽略，与此同时，第三产业获得了大发展，从澳门统计暨普查司资料可知，在 1993 年时，澳门第二产业和第三产业占地区经济总额的比例分别为 17.14%和 82.86%，而到了 2013 年，这一比例已经变成了 5.68%和 94.32%，第三产业已经稳稳地占据主体地位。

虽然旅游博彩业对澳门经济的强劲推动作用，但是其一业独大的弊端不容小觑。首先博彩业的发展对其他行业的人力资本积累产生了挤出效应，这非常不利于澳门经济的多元化发展；其次，博彩业的繁荣也导致了犯罪率的提高，使特区治安恶化。

大陆学者研究⁷认为，博彩业一枝独秀挑起澳门经济半边天，除了对经济的“乘数效应”外，也存在着比较强的“挤出效应”和“马太效应”，如生产要素配置不均衡，其他产业生存空间变小，抵抗风险能力下降，贫富差距拉大等不良后果。还有观点认为产业结构单一和博彩业“一业独大”是澳门各种经济社会问题发生的根源，博彩业的迅猛发展也空前地增加了澳门的社会成本，例如贫富差距扩大、人口拥挤、环境污染、房价攀升、病态赌徒、中学生辍学率升高、中小企业经营负担加重等。

因此，社会各界均认为澳门需要调整博彩业一业独大的产业结构，积极推动特区经济朝适度多元化的方向发展。

⁷ 叶桂平：《现阶段澳门经济运行中的问题及对策》，《当代亚太》，2005 年第 12 期，第 38-44 页；毛艳华：《澳门经济适度多元化：内涵、路径与政策》，《中山大学学报（社会科学版）》，2009 年第 5 期，第 149-157 页。

澳门特区行政长官崔世安在 2015 年 3 月 23 日发表的年度施政报告称,“经济适度多元是澳门经济发展的总趋势,是政府施政的重点,我们希望在稳定龙头产业的同时,促进非博彩元素成长,加快经济适度多元发展。支持竞投国际性的会展项目落户澳门,扶持文化创意、中医药等产业,培育环保产业。”可见澳门经济未来的发展重点就是优化其经济结构,适度多元化,这对于特区政府和人民来说是长期而艰巨的任务。

经济结构多元化是一国经济发展到一定阶段的结果,经济理论界对于产业结构转换及其与经济增长的关系有许多经典论述,根据发展模式理论、新古典外生增长模型以及新增长理论,一个国家或经济体的经济发展历程一般表现为三次产业结构交替变化和主导产业依次更替的动态过程。但是,具体到一国或经济体来说,经济多元化或专业化能达到何种程度取决于其资源禀赋、市场和所处的经济发展阶段以及参与国际分工的程度,小国或小型经济体因自身市场狭小,自然资源相对有限,在参与国际分工的条件下往往会形成较单一或专业化的经济结构。

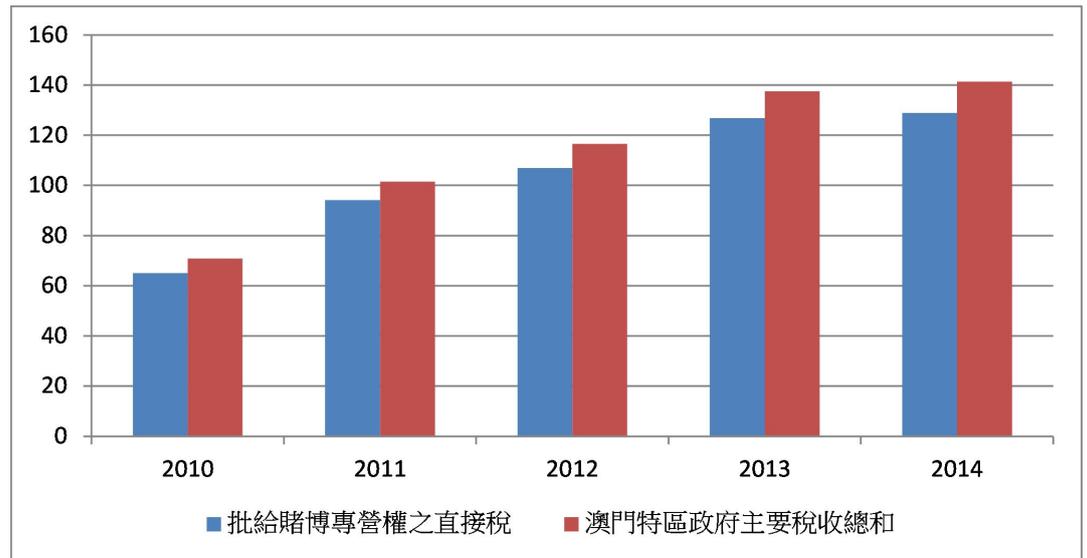
对于澳门来说,32 万平方公里的面积和 63 万人口,仅靠自身资源不足以支撑其发展成为综合性经济体,那么在博彩业一业独大的现状之下,如何才能实现适度多元的发展目标,需要从博彩业对其他行业的影响机制以及影响程度入手,探讨“一业独大”到“适度多元”的转换路径,这便是本文的主要内容,文章的结构安排为:首先阐述澳门的经济结构现状,传统四大行业的各自定位,以及博彩业对特区经济社会的影响及其与其他三大行业的作用关系;其次分析了博彩业如何使得澳门经济成为博彩业的衍生经济;第三部分详细介绍博彩业对澳门就业市场的溢出作用;最后是总结以及政策建议。

一、四大行业在澳门经济中的作用

(一) 博彩业是特区政府的主要财源,通过税收对其他行支出进行补贴

从图 1 可以看到,在澳门特区政府的收入来源当中,博彩业的专营权税是最为主要的一块。2010 年至 2014 年,来自博彩业的专营权税占到特区政府主要税收总和的比重,分别为 91.8%,92.7%,91.7%,92.1%,91.2%。

图 1 博彩业税收是澳门特区政府的最主要收入来源（10 亿澳门元）



数据源：澳门特区政府财政局

（二）以博彩业为主的财政收入，在使用时存在两大问题需要解决

但是，目前以博彩业为主要税源的澳门财政收入，尚存在以下两方面的问题：

其一，财政支出结构，仍以消费性支出为主。

澳门政府的财政支出，主要用在了行政、公共治安、教育、卫生、社会保障、社会服务，以及其他职能方面（表 2）。这种财政支出结构，保证了政府对经济的最少干预，为市场运行提供了保障。

但是，这种政府支出结构同样也存在着问题。如果一个经济体的运行状态存在多重均衡的状态，而且其中一个均衡点相对较差（从效率、公平的角度），另一个均衡点则相对更优。但是，在缺乏政府干预的情况下，市场自身的运行将稳定于第一个较差的均衡点，存在市场失灵的情况下尤其如此。因此，政府需要进行干预，而且以可以扩大生产性支出作为切入点，通过政府财政的投入积极主动的扶持、引导战略新兴产业的发展。

表 2 澳门财政开支结构分布

支出流向	2010	2011	2012	2013	2014
公共行政之一般部门	10%	9%	8%	8%	8%
公共治安	8%	7%	6%	6%	6%

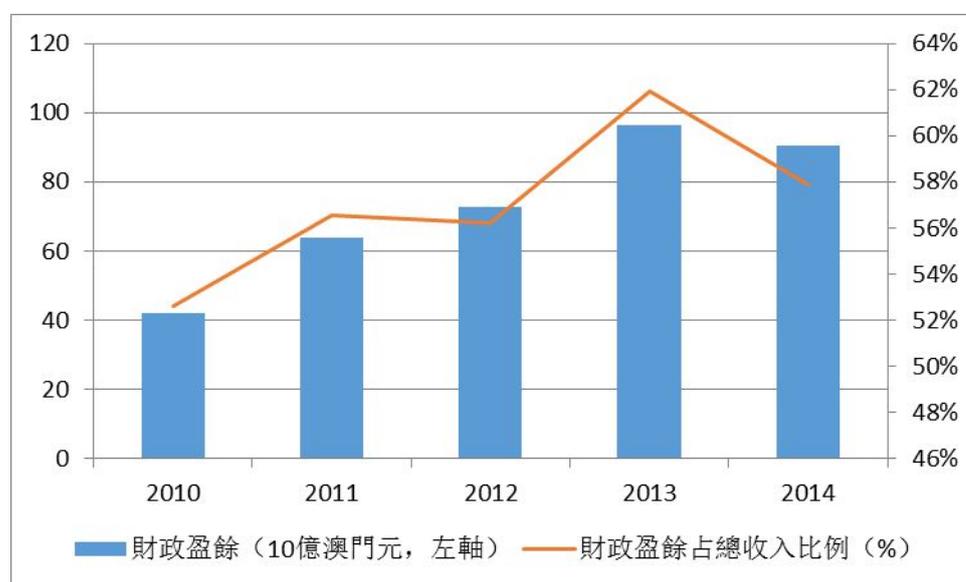
教育	10%	12%	12%	9%	7%
卫生	0%	0%	0%	1%	1%
社会保障	2%	2%	5%	6%	6%
房屋	2%	4%	6%	2%	2%
其他集体及社会服务	2%	2%	2%	2%	2%
经济服务	8%	9%	11%	11%	11%
其他职能	56%	55%	46%	56%	57%

数据源：澳门特区政府财政局

第二，政府财政存在大量盈余，需要物尽其用、挖掘潜力。

澳门特区的财政收入多年来一直存在显著的盈余。2010年至2014年，澳门特区的财政盈余累计已经达到3649亿澳门元。而且，财政盈余占收入的比重越来越高，2010年这一比例为52%，2013年则上升到了62%，2014年为57%。

图2 澳门财政收入存在大量盈余



数据源：澳门特区政府财政局。说明：右侧坐标轴最小值为46%，省略掉小于46%的部分是为了让图形更直观的反应比例值的大小，并不影响结果。

财政盈余作为一种资源的储备，需要加以充分利用。就目前来看，这也是澳门特区政府可以动用的重要经济资源，可以成为澳门战略新兴

产业发展的初始资金来源之一。在此情况下，就可以在不影响教育、医疗、社保等民生开支的前提下，充分利用盈余的财政资金，实施经济结构适度多元化的方案。

（三）博彩业存在一定的负面溢出效应

博彩业至少在以下方面存在负面溢出效应，对其他行业或民生产生影响：

其一，博彩业的发展，对澳门的人力资本积累不利，甚至对其他行业的人力资本积累形成了“挤出效应”。从图 3 中可以看到，博彩业所在的文娱博彩业，其月工作收入高于澳门平均水平（1.2 万元）3300 澳门元。对于这一水平，除了低于行政社保、教育、医疗卫生福利、水电气、金融业之外，明显高于以下行业：运输仓储通讯业、建筑业、批发零售业、不动产及工商业、酒店饮食业、制造业、家务工作。而且，博彩业的主要职业，比如荷官，对学历的要求并不高。因此，这就更加导致了其他行业人力资本的流失。

表 3 2005 年—2014 年分行业就业人口数统计表（千人）

年份	制造业	建筑业	金融业	文娱博彩及其他服务业
2005	35.3	22.9	6.6	40.8
2006	29.4	30.8	6.9	52.5
2007	20.7	31.1	8.1	72.7
2008	24.3	37.6	7.3	77.4
2009	16.4	31.8	7.3	73.7
2010	15.2	27.1	7.3	75.4
2011	12.8	28.2	8.1	82.0
2012	10.3	32.3	8.2	89.5
2013	9.0	35.3	8.3	93.4
2014	7.4	52.5	10.7	94.0

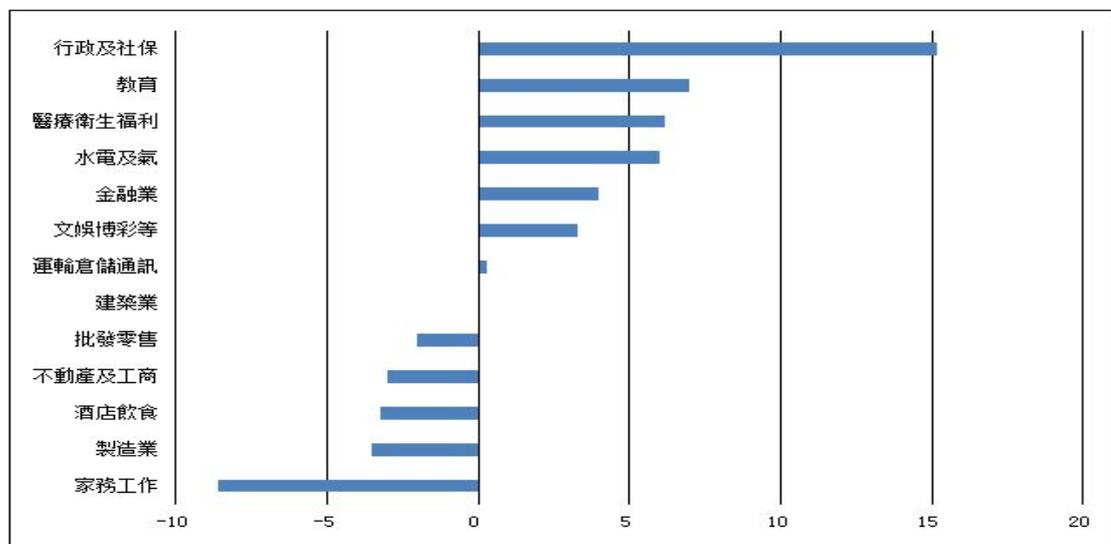
数据源：澳门统计暨普查司

由上表可知，制造业的从业人员从 2005 年的 35300 人降到 2014 年的 7400 人，下降幅度达 79%，与此同时，文娱博彩及其他服务业的从业人员则从 40800 人增长到 94000 人，增长幅度为 130%。可见，在博彩行业繁荣壮大的同时，伴随着传统制造业部门的萎缩。

有学者⁸分析认为博彩业的高工资以及门槛相对较低是吸引人力资源向其聚集的主要原因，与其他行业相比，博彩业对工作经验的要求相对较低，因此吸引了大量的教育水平不高的年轻人加入，这也导致了青少年对于接受更高教育水平缺乏动力，部分年轻人放弃求学加入博彩业，追求暂时的高工资，这种趋势若是长期持续可能会使澳门地区未来的人均受教育水平下降，而且这部分较早放弃接受教育的人在中年以后竞争力会下降，其职位具有非常高的可替代性，也因此导致了中年失业危机，不利于人力资本的积累。

澳门大学单文经教授⁹指出，庄荷的工作作息不同于正常职业，因为赌场是 24 小时营业，庄荷职业需要三班轮倒，很多人需要加班，无法与亲朋好友团聚；庄荷对于快速心算的要求比较高，既要反应快又要准确无误，行成极大的身心压力；另外庄荷的晋升机会较少，加薪的机会也比较少，这都对从业人员从而对整体经济社会造成负面影响。

图 3 各行业月工作收入：低于/高于平均收入的情况（千澳门元）



其二，博彩业滋生犯罪。博彩业通过两种管道，诱发贪欲型犯罪，威胁人身及财产安全。

根据《澳门民生指数：方法、测算与分析》课题组的测算结果，2009 年，澳门的安全指数为 85.2，而在 2012 年，该安全指数为 81.4，3 年期间下降了 3.8 个点。而在同一时期，政府的治安费用逐年增加，其中 2012

⁸叶桂平：《现阶段澳门经济运行中的问题及对策》，《当代亚太》，2005 年第 12 期，第 38-44 页；

⁹单文经：《入职庄荷与终身学习》，《澳门日报》，2007 年 2 月 22 日 www.macauctm.net/modaily/20070222/

年财政在治安方面的经费支出，比 2009 年增加了 26%。但这方面的措施，并未阻止犯罪率的上升和治安状况的恶化。

澳门特区保安司司长黄绍泽在 2015 年 5 月向媒体介绍 15 年首季澳门的犯罪状况。2015 年 1 到 3 月澳门共发生罪案 3588 宗，比去年同期上升 2.4%，其中非法禁锢案件 67 宗，同比上升近一倍；暴利（高利贷）案件 68 宗，升幅约为 25%。

关于博彩业对社会治安、犯罪案件的“诱发作用”，学界对此已有理论上的探讨¹⁰，澳门博彩业占用了大量政府财政资源，开放赌牌之后，一些美资博彩巨头在澳门的角色定位已值得重新思考，特区政府需加强对博彩业的调控与监督。澳门引进美资博彩业本来是为了促进竞争，使澳门博彩业更多元、健康的发展，但是实际情况却远未达到这样的效果。通过开放赌牌提升博彩业的服务素质的初衷也未能如愿，赌场中的犯罪行为并未得到根治，美资介入后犯罪的现象依旧很多，尤其是美资也逐步依赖博彩中介来拉客，更是滋生犯罪。当澳门经济不景气时，犯罪现象会变得更严重。

还有观点¹¹认为，博彩业在带来巨大经济收益的同时，具有很强的负外部性，其中比较突出的两个问题就是“病态赌徒”问题和博彩中介诱发黑社会犯罪的问题，沉迷博彩会对人的道德素质产生负面影响，从小赌到大赌，从旷工、向亲友借钱到从事抢劫、偷窃等违法犯罪活动，“病态赌徒”的出现会给社会带来极高的治理成本。从理论角度看，博彩公司和博彩中介人之间是买方垄断的格局，过多的中介人供给争夺有限的中介需求，引发中介人及其下层的激烈竞争，若赌场监管不力，则有可能导致黑帮火并，成为罪恶的滋生地。

（四）其他三大行业的定位

第一，博彩相关行业的定位，要将其支持功能转化为服务于潜在新兴产业的发展。

博彩相关行业主要包括：酒店业、饮食业、会议展览业、批发零售业、观光旅游业、休闲娱乐业、金融业、建筑地产及不动产业、离岸服务业、加工制造业、物流业、高新技术产业和其他服务业等。

这些行业过去的功能主要是服务于博彩业；而且从自发的角度来

¹⁰张运成和彭淑芬《2008 年港澳地区形势回顾与展望》，中国现代国际关系研究院，时政评论，http://www.cicir.ac.cn/chinese/News_1340.html

¹¹关红玲和雷强：《外资进入澳门博彩业带来的社会政治问题探讨》，《港澳海外统战工作新探索》，2008 年

说，这些行业的产生、发展，也都是与博彩业密切相关的。但这些行业还有另外一个特点，就是其发展也与澳门本地的比较优势相契合。

因此，按照经济结构适度多元化的目标要求，这些相关行业也应支持潜在战略新兴产业的发展，或者新兴产业本身，很有可能就从这些行业中产生。

第二，改善民生是政府努力的目标；相关行业的发展也是经济结构适度多元化的应有之义。

民生相关行业包括：医疗卫生业、社会福利业、文化业、教育业、体育保健业、公共行政、保险及退休基金、中介服务业、职业培训、环保业、安保业等。

不过，民生相关行业缺乏可贸易性，主要服务于本土居民。因此，这些行业可以满足澳门居民的生活需要，但无法直接改善澳门经济的国际竞争力。而且，欧洲国家的主权债务危机也提出了这方面的警示，改善民生需要政府量力而行。从长远来看，改善澳门经济的国际竞争力、发展战略新兴产业，才是根本上、可持续地改善民生的上策。

第三，基础保障行业是其他所有行业发展的基础。

基础保障行业包括：能源、仓储及通讯业、交通运输业、水电及气体供应业、城建等产业。作为一个城市经济体，这些基础保障行业的发展，并不一定能直接推动其他行业的发展。但是，如果这些基础保障行业发展滞后，则肯定会对其他行业的发展构成障碍。

因此，基础保障行业的发展，需要有长期的战略规划，使其平稳发展、同步于整体经济的发展。考虑到基础保障行业的建设周期等因素，还需要有适当的超前才能更好的发展。在制定基础保障行业发展的长期规划过程中，也要考虑到与战略新兴产业的发展配套。

二、博彩业一业独大的现状

澳门博彩业一业独大的现状对其他行业的发展产生了不同的影响。

以博彩业为口径，其在 1999 年就占到了 GDP 的 24.6%，此后这一比例逐年上升，在 2013 年更是达到了 46%。

基于图 4 和图 5，可以看到澳门各细分行业的增加值、以及其增加值占 GDP 的比重。根据上述两组数据表，我们可以从增加值意义上，观察各子行业与博彩业的相关关系；同时也可以从增加值占 GDP 比重的角度，观察各子行业与博彩业的相关关系。

因为澳门博彩业一业独大，所以博彩业和其他子行业的关系，主要是博彩业对其他子行业产生影响，而不是相反。基于这个原因，我们将

把某个子行业与博彩业的正向相关关系，看作是博彩业对这个行业产值的正面带动，而负向关系则相反。

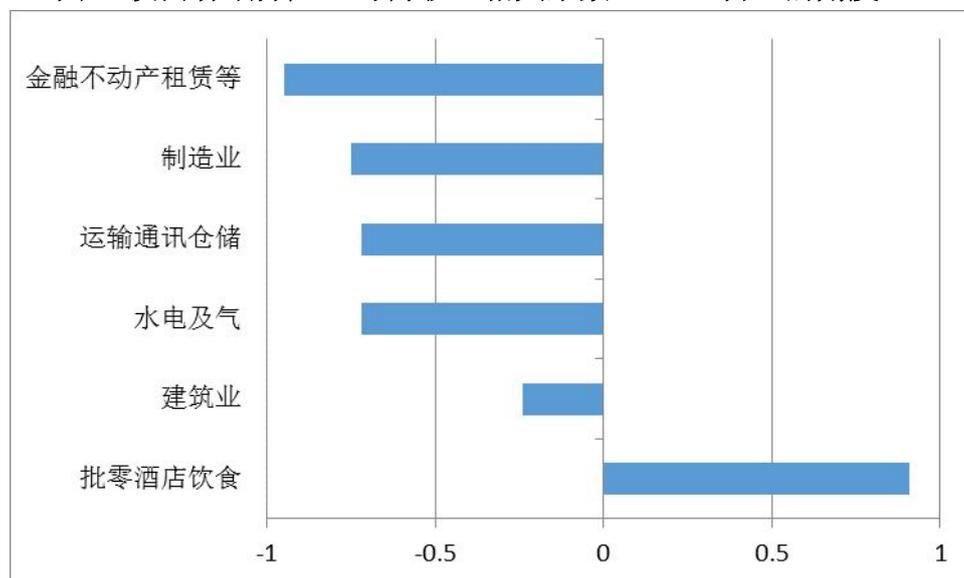
另外，在考虑增加值角度的行业相关系数时，由于增加值本身并不是一个平稳的序列，在此基础上的相关系数可能具有误导性，因此在本节第二部分，我们使用了增加值增速的相关系数进行评估。

（一）从各行业 GDP 占比口径来看，博彩业及其高度相关行业占到澳门 GDP 的 73.2%。

基于表 1 中各行业在 GDP 中的占比，可以计算博彩业与其他行业的相关系数。其中，博彩业与批零酒店饮食业的相关系数达到 0.91；而与其他行业的相关系数，则不同程度的为负。

因此，从狭义口径，也就是各行业 GDP 占比来看，博彩业对批零酒店饮食业产生了带动作用，该行业占澳门 2013 年 GDP 比例为 17%。在此基础上，再加上博彩业本身的 GDP 占比，则博彩业及其相关行业占到澳门 GDP 比例的 68.8%。

图 4 澳门各细分产业与博彩业相关系数（GDP 占比的角度）

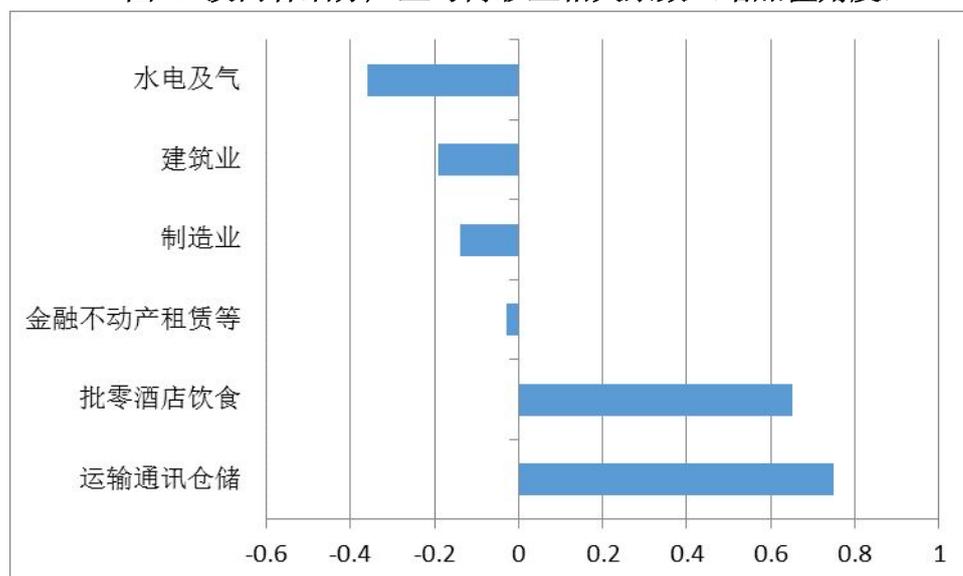


（二）从各行业增加值绝对值来看，博彩业及其高度相关行业共占 GDP 的比例更高

具体来说，从这一角度，博彩业带动了批零酒店饮食业、运输通讯仓储业的发展。对其他行业的带动、抑制作用则不显着。博彩业与上述三大产业的相关系数为：0.65、0.75。

根据行业所占 GDP 比例，上述两大产业在 2013 年占到澳门 GDP 的 20%，如果再加上博彩业本身，则博彩业及其衍生经济共占到 GDP 比例的 71.8%！

图 5 澳门各细分产业与博彩业相关系数（增加值角度）



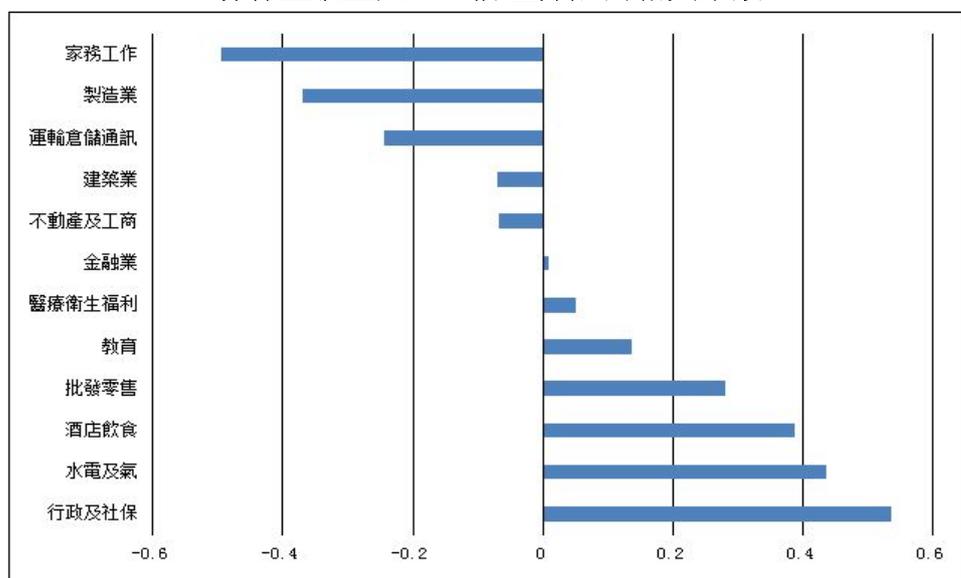
三、博彩业在就业市场上的溢出作用

（一）博彩业的发展吸收了低收入的劳动力供给，增加了高收入的工作机会

图 6 显示，各行业与博彩业的就业人口变化相关系数中，家务工作、制造业、运输仓储通讯业等的就业人口变化，与博彩业就业人口变化呈现出负相关的关系。结合图 3 可以进一步发现，上述三个行业，全部都是工资收入低于博彩业的代表性行业。这表明，在博彩业就业人口扩张

时，上述三大低收入行业的就业人口将被吸收到博彩业中；相反，当博彩业出现收缩、就业人口减少时，从博彩业退出的就业人口中，部分向上述三大低收入行业转移。因此出现了图中的负相关关系。

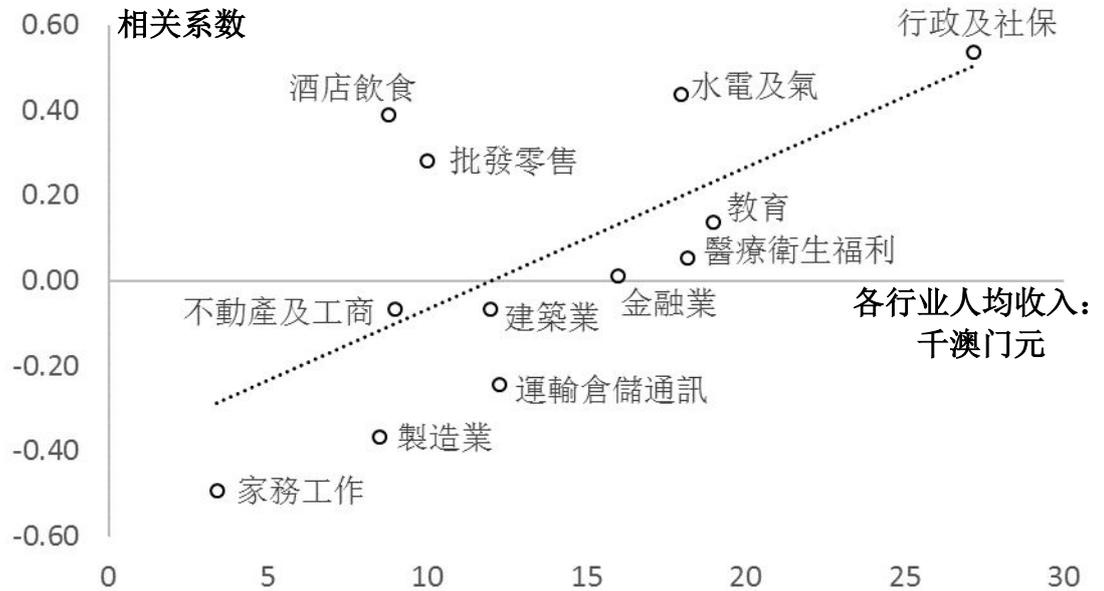
图 6 各行业与博彩业的就业人口变化的相关系数
(各行业就业人口一阶差分后的相关系数)



另外，行政及社保、水电气、酒店饮食、批发零售等行业，则与博彩业的就业人口变化呈现出正相关关系。上述 4 个行业，除了博彩业直接相关行业的酒店饮食、批发零售业，就是财政相关的行业；这些行业的扩张直接受益于博彩业扩张，因而出现就业变化同步于博彩业的情况。

综合上述原因，高收入的行业，其就业变化与博彩业的相关系数为正，且收入水平越高相关系数越大；而低收入行业，其就业变化与博彩业的相关系数便为负，且收入越低相关系数的绝对值越大。这种规律也体现在图 7 中。图 7 中的散点相关关系达 0.66。但由于可获得的样本数较少，散点的相关系数或许不够稳健，因此这一结论仅供参考。

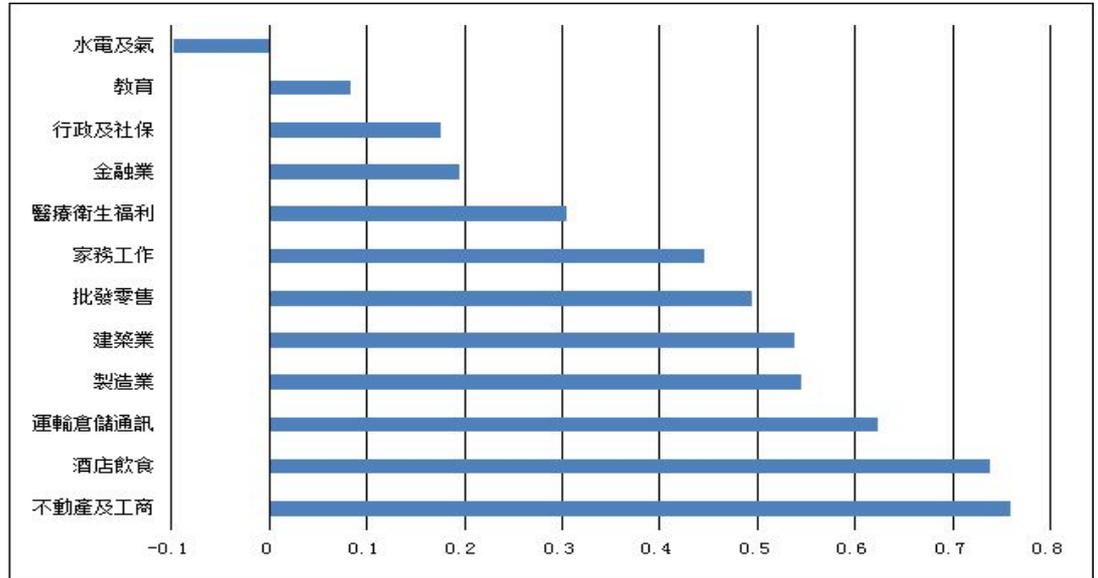
图 7 各行业就业人口变化与博彩业的相关系数



(二) 博彩业的发展推动低收入行业的收入上升，但对高收入行业影响不大

从图 8 来看，以下行业的工作收入变化，与博彩业的相关系数较高：不动产及工商、酒店饮食、运输仓储通讯业、制造业、建筑业、批发零售、家务工作等。这些行业都是典型的低收入行业，其工作收入全部低于博彩业。除此之外的 4 个行业，其相关系数都较小，而这些行业恰恰是工作收入水平高于博彩业的行业（参见图 3）。

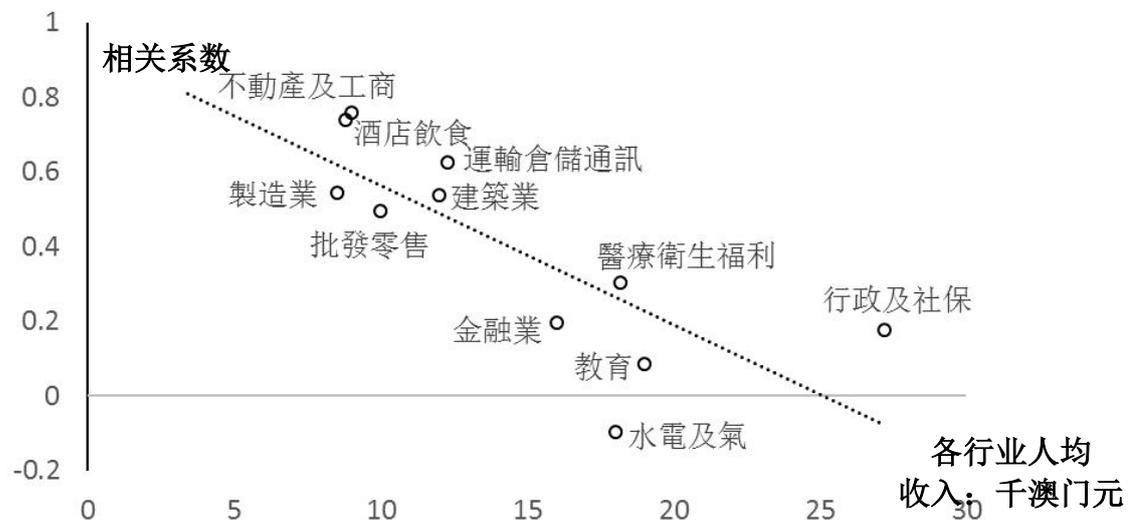
图 8 各行业与博彩业的工作收入相关系数
(对各行业工作收入取一阶差分后的相关系数)



因此，结合 2013 年分行业的工作收入，与上面分行业的相关系数做散点图，得到图 9。该图中的两组资料相关系数达到了 -0.78 。也可以简单的总结为，收入越高的行业，其工作收入变化与博彩业越是无关；收入越低的行业，其工作收入变化与博彩业越是正相关。

上一小节说明了就业市场中，低收入行业的劳动力与博彩行业之间具有流动性的可能，这一结论与这里的分析是互相应证的。

图 9 各行业月工作收入与博彩业的相关系数 VS 2013 年各行业收入



四、总结和 policy 建议

以上分析表明，博彩业在澳门特区经济发展中发挥着极其重要的作用，不管是从 GDP 占比，还是财政收入结构，都可以看出：博彩业依旧“一业独大”。

这种“一业独大”的经济结构使澳门的经济维持在十分脆弱的发展路径之上，单一的产业结构不能有效地应对内部或者外部经济风险。虽然澳门特区的资源禀赋不适合也没有必要发展成全面综合的经济体系，但适度多元化仍然是使未来经济更稳健、更持续的发展所必需。因此，本文对于澳门特区经济结构的“适度多元”提出以下建议：

(1) 博彩业吸收了大量低收入劳动力，因此，对博彩业的限制措施需谨慎考虑。

正如前文所分析，博彩业的收入高于澳门总体的平均工作收入；而且其进入门槛不高，因此，博彩业的发展吸收了大量低收入劳动力的进入。在此情况下，如果直接对博彩业的发展进行限制，就会引发劳动力从博彩业的退出。而这部分劳动力只能向更低收入的行业转移，这就会使社会整体收入水平下降，容易引发澳门社会的不稳定。

(2) 若博彩业如果出现收缩，需要有临时性和长期性的引导就业的方案。

但是，在外部宏观经济环境不景气，尤其是内地反腐败政策力度持续高压的情况下，博彩业也可能在一定时期内持续出现停滞、甚至收缩。这时候，必将有相当的劳动力从博彩业退出。因此特区政府需要有相应的稳定政策，如加强职业培训等，引导这部分劳动力流向合适的行业。在确定澳门战略新兴产业发展方向的情况下，特区政府也可以从多种途径引导这部分劳动力向未来新兴行业实现转移。

(3) 澳门特区财政支出需要从单纯的消费性开支，转向生产性开支策略。

目前的特区财政支出，以社会福利、教育、医疗等消费性开支为主，这些财政开支虽然很有必要，但无法对塑造战略新兴产业起到强力的支持作用。同样作为城市经济体，新加坡政府对经济适当的强力干预、战略引导就较为成功，澳门政府可以积极借鉴。

（4）特区财政有大量的历史盈余，可供使用，这也正是特区政府实施战略新兴产业政策的政策空间所在。

前面提到，特区财政要从单纯的消费型开支，转向生产型开支策略；但这并不意味着一定要削减消费型项目的财政开支。因为澳门特区政府积累了大量的财政盈余。因此，可以通过妥善利用历史财政盈余，对战略新兴产业的发展提供引导、扶持。

（5）政府可以使用基金等投资工具，鼓励市场自己去发现新兴的产业机遇。

特区政府可以划拨部分财政盈余，成立创业投资母基金，以鼓励新兴产业的发展。具体措施比如：一、吸引境内外资本，建立一批产业基金、风险资本、私募股权基金；二、特区政府有选择的对一些基金和风险资本投入一部分引导资金（占基金管理资产额的10%—20%），这样可以通过杠杆效应吸引境内外资金服务于澳门本地实体经济的发展，同时也可以分散投资风险。

免责声明：

本报告为非成熟稿件，仅供内部讨论。版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所经济发展研究中心、国际经济与战略研究中心所有，未经本中心许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留法律追责权利。

联系邮箱：deuyut@163.com