

檢討澳門經濟政策 與珠江三角洲內區際互動 *

吳國昌 **

前 言

在一九八九年初粵澳關係首次研討會上，筆者嘗試在經濟意義上把珠江三角洲的經濟區範圍定為包括1984年4月起成為沿海開放城市的廣州市，1980年8月已開始成為經濟特區的珠海和深圳，將會成為特別行政區的澳門和香港，以及在1985年2月劃定並在1987年12月擴充作為沿海經濟開放區的六市二十一縣（佛山市、中山市、江門市、東莞市、肇慶市、惠州市、南海縣、順德縣、高明縣、花縣、從化縣、清遠縣、番禺縣、寶安縣、斗門縣、開平縣、新會縣、台山縣、鶴山縣、恩平縣、惠陽縣、惠東縣、博羅縣、高要縣、廣寧縣、三水縣、增城縣）。這個經濟區範圍的界定，至今基本上沒有修正的必要。

這個珠江三角洲區域，實際上可視為一個在中國開放政策下逐步興起的大城市羣。

在八十年代中期，有五個世界上公認的巨大城市羣：

- 一、美國東北部大西洋沿岸以紐約為核心的城市羣；
- 二、日本東部太平洋沿岸以東京、橫濱為核心的城市羣；
- 三、歐洲西北部以阿姆斯特丹、鹿特丹為核心的城市羣；
- 四、美國北部五大湖沿岸以芝加哥、底特律為核心的城市羣；
- 五、大不列顛島上以倫敦為核心的城市羣。

這些巨大城市羣各以超級大城市和國際港口作為核心。超級大城市和國際港口海陸空交通發達，資訊集中。在周圍興辦企業和建設市鎮，往往有投資省、效率高的優點，而周圍的中小城市，保持適度規模，有利文化社區建設。

* 在1990年1月粵澳關係第二次研討會上的發言並做了補充修改

** 澳門社會科學學會副會長

在八十年代後期，世界上還有許多新興巨大城市羣在形成中。中國長江三角洲以上海為核心的城市羣和珠江三角洲以香港、廣州為核心的城市羣，都有可能將晉身世界巨大城市羣的行列。

廣州和香港可視為珠江三角洲新興城市羣兩大核心。珠江三角洲圍繞廣州附近的大羣市鎮，原已初步由農業經濟衍生加工業，傳統上各具一定經濟實力，在多方面受廣州影響，並透過廣州才能夠跟全國其他地區聯繫。澳門的經濟體系和政治環境近似香港，近二十年來陸逐加強吸收香港的影響。至今，澳門工業投資仍有逾六成來自香港，博彩旅遊業接待旅客中近八成是香港客。在八十年代開放政策下，深圳和珠海特區都是有意為吸收港澳的影響力而建立的。在以香港為核心和以廣州為核心的影響力在八十年代交織興起的珠江三角洲城市羣佈局當中，澳門的初步作用只是折射香港的影響力。

張仲深君在《從沿海發展戰略看珠海與澳門的經濟合作》中列出了澳門日益重要的五項作用：一、窗口作用；二、橋樑作用；三、中介作用；四、借鑒作用；五、示範作用。事實上，這些作用正是香港對珠江三角洲經濟區發展的重要貢獻。澳門同樣有這些功能，但規模較小，且在發揮這些功能時也頗須借助香港的力量。

隨著珠江三角洲經濟的發展，有人希望加強發揮澳門連同珠海在珠江三角洲西邊的作用，形成穗港澳金三角的經濟佈局。

無疑這二十年來，澳門在經濟發展上頗有表現。據經濟合作與發展組織的統計，從一九七一年到一九八一年，澳門經濟年增長率達16.7%，是世界增長率最高地區之一。又據經濟合作與發展組織統計，在八十年代澳門地區人均收入長期在亞洲名列第六，僅次於文萊、日本、新加坡、香港、台灣。這兩項成績，一直為看好澳門經濟發展實力的人們反覆強調。

然而，至少在目前看來，正如封小雲在《珠海的經濟發展與澳珠合作》中指出，由澳珠兩地對內地與國際的交通不暢，且經濟實力不如港深，故澳珠兩地合作的效應及影響並沒有對珠江三角洲產生巨大的經濟幅射。同時，作為澳珠腹地的佛山、南海、順德、中山等地，經濟發展水平還高於珠海，故澳珠地要形成區域性的經濟中心，充分發揮橋樑與窗口作用並非易事。

澳門在珠江三角洲經濟區內的地位和前景，牽涉到澳門本身的經濟佈局和經濟政策，以及澳門與珠江三角洲內其他地區的互動關係。

關於澳門經濟地位和前景，已有不少論述，其中有部分因為未有認真觸及經濟政策和區際互動的具體局限而流於過份理想化與抽象化。

本文嘗試透過檢討澳門勞動政策、工業轉型政策、旅遊業發展政策中牽涉的經濟政策與區際互動，藉以反思澳門在珠江三角洲經濟區城市群中地位和前景，希望能夠啟發出較為具動態的、具複雜性的和切合實際的描述。

檢討勞動力政策

1. 本地勞動力提升

近世資本主義歷史上，出現了三回龐大的科技革命。第一回是在十八世紀中期到十九世紀中期的工業革命。紡機、織機、蒸氣機使機械力代替部份人力，現代大工廠漸代替工場手工業，輕工業生產力獲得巨大進展。不過，這時科技是分途發展的。科學的發現者是學院中的教授，工藝的發明人是實際工作的管工和勞動者，兩批人在組織制度上風馬牛不相及。

第二回發生在十九世紀末至第一次程前。隨著電磁力的推廣應用，內燃機和電動機取代了蒸氣機，重工業和運輸通訊獲得重大發展。這時壟斷企業已經出現，中小學畢業生投入大企業機構旗下。研究人員依附著文教機構生活，自行組織研究。研究出來的科學成果，被大企業機構的技術人員利用作工藝創新。

第三回發生在二次大戰後，科技方面以原子能技術、空間技術和電子計算機為標誌，經營管理方面結合心理學、傳播學、經濟學和各種社會科學的研究成果，形成內容複雜的科管革命。科學和科技創新已經在政府和衆企業集團支配規劃之下建築了精緻的聯繫和分工，成立了結構嚴謹，耗費大量投資的學校、研究中心體系。科管發展加深了各經濟行業的專業化。新工藝、新產品、新服務紛紛拋出市場，在美國，一九七零年生產的消費品，有百分之九十是一九零零年還不曾見過的。科管革命，透過工程師、教師、智力勞工、以至技術勞工等粒子構成的勞動力體系，發揮了領導性的生產因素作用。這種勞動生產力隨而上升，說明了人力資本的作用。由於教育對於經濟成長的貢獻得到證實，現代發達資本主義國家都重視教育投資。除了普遍學歷水平的提高之外，各行業生產時所需的工作技能與教育過程中所提供的工作技能在性質和數量上成為經濟發展階段的重要採證。例如工業向資本或技術密集轉型是否成功，不能單看有沒有高技術或資本密集程度的投資，而要看高水平投資是否持續，以致誘發出相應的人力資本生產體系。

以香港為例，在踏入八十年代時，香港已經實行了九年強制教育，在文法中學之外建立了工業中學學校，在大學和私立大專的學生約二萬人，而在理工學院和工業學院的學生約五萬人。

在澳門，儘管經過多年擾攘，推行九年免費教育的設想必須待九十年代才可能開始逐步實現，而工業中學的投資計劃，還未提上政府的議程。目前澳門根本沒有提供大專程度工業培訓的學院。

據一九八一年人口普查，具大專程度者在澳門人口中約佔百分之一。八十年代初期來澳門的國內新移民中，有部份具大專畢業程度，但大體上以來自農村的低文化水平勞動人口為主，故一般估計自前澳門人口具大專畢業程度者不足百分之二。而且，新移民中具大專畢業程度者來到澳門，很多人都未能學以致用。

過去，每年澳門都有一批中學畢業生赴香港、台灣、外地（八十年代起有赴國內或在澳門東亞大學）升學，但以澳門的經濟規模和行業技術密集水平，向來難以吸納這些人才。八十年代澳門經濟成長迅速，但工業行業仍未見顯著吸納到高教育水平的人員，反而澳門政府開始吸收大專畢業華人加入公務員行列，遂使公務員系統成為澳門年青一代高教育水平人士的顯著集中點。

現時，澳門兩大經濟支柱是加工出口業和博彩旅遊業。澳門政府在一九八零年設立旅業學校培訓旅遊業在職員工，到一九八五年才開設工業輔導中心培訓製造業在職勞工。不過，這些機構只能提供中下層技術訓練，上層管理技術人才仍然靠香港。據張穗強君在《澳門與珠江三角洲的經濟合作前景》中的比較和估計，澳門勞動人口的素質，不僅低於香港，而且低於珠江三角洲地區，製造業人口中，文盲佔25%，大部份工人只有小學或初中文化水平，具中專教育水平者僅佔5%。

據華僑報《澳門經濟年鑑》估計，一九八五年澳門就業人口分佈如下：

製造業	80000	文 員	5000
建築業	8000	教 師	2200
飲食業	10000	公務員	8000
娛樂業	6000	醫護人員	2000
旅 業	3500	漁 農	8000
店 員	4000	小 販	10000
交通運輸	7000	水 客	4000
銀 行	2500	其 他	20000

全體勞動人口佔總人口的44%。其中第二產業（製造業及建築業）勞動人口約佔全體勞動人口一半。

根據下列調查可以說明澳門中學教育水平的青年人對製造業工作沒有好感，不願投身這些行業。這種顯著的傾向，使製造業勞動人口提高學歷水平希望更加渺茫。

一九八八年《活流》季刊進行“教育與職業”調查。調查對象是澳門天主教學校、中華教育會學校、基督教學校和官立學校各抽取三分之一的中學畢業班同學作答。結果顯示中學畢業都不願當工人，而估計被迫要當工人的也佔極少數：

	理想職業	現時條件適合工作
教育工作者	6%	10%
公務員	14%	11%
文員	3%	44%
商 人	10%	4%
工 人	0%	7%
專業人士	41%	6%
小 販	0%	3%
行政管理	22%	4%
服務業	3%	9%

因此，澳門內部人口勞動力，較顯著的問題是：

一、整體勞動人口學歷水平低落。

二、依靠廉價勞工的製造業缺乏吸引力，該行業勞動人口質素難以提升。

三、政府尚未承擔中小學義務教育，未有計劃設立工業中學系統，甚至未有全面的勞動力政策。

澳門政府官員最近多次公開表達推行教育改革的決心，著手起草澳門教育綱要法，把九十年代視為澳門教育改革的年代，逐步推行九年免費教育，又預算在一九九零年把教育經費預算由二億八千萬澳門元增至三億七千萬澳門元。

推行教育改革可以算是為實行勞動力策劃製造條件，但是，由於推行教育改革的教育司屬教育、文化、衛生暨社會事務政務司領導，而勞動力策劃原則上是屬經濟事務政務司領導的經濟司的事務，兩者在協調上較難完全一致。

2. 輸入勞動力控制

除了內部人口的勞動力策劃外，從本區以外輸入勞工也是勞動力策劃十分重要的方面。自一九七八年後由國內南遷澳門的新移民人數，一般估計二十萬，達澳門人口的四成。在一九八三年以後，國內來澳新移民的數量受到控制。目前每年來澳名額是1440人，在這些新移民中，有一些是從國內大城市遷來的市民，他們的平均學歷水平可能比澳門人平均的學歷水平還高。可是、佔新移民中絕大部份的是從國內村鎮遷來的鄉民。在一九七八年至一九八三年間，從珠江三角洲村鎮來澳的鄉民估計不少，但從來沒有可靠的統計分類。

這一股新移民帶來的輸入勞工問題，已經從數量上控制下來，至於由國內來澳的不合法移民，雖然估計人數肯定過萬，但他們的生活比較缺乏保障，待遇較差，在客觀環境限制下，祇能維持在一定的數量。可是，新移民帶來的輸入勞工的質量問題，澳門卻無法控制。每年1440個名額，分配給全國各地政府審批來澳，澳門沒有挑選或覆審的主動權。

一九八九年澳門特別行政區基本法結構草案諮詢起草時，澳門人提出將來澳門特別行政區對於國內移民來澳應有主動審批權，結果，在澳門特別行政區基本法結構草案第二章中央和特別行政區的關係內增加了一條“中國其他地區的人進入澳門特別行政區的批准手續問題”。也就是說，在一九九九年後，澳門特別行政區政府有可能在接受國內移民方面有某種主動權，並有可能利用這種主動權而實施勞動力政策，例如著重吸納具較高水平或具適合本地需要之專業才幹的人材。不過，由現在到一九九九年這十年間，澳門在接受國內移民方面看來是不會取得主動權的。

近來年，澳門輸入勞工最惹人關注的是應資本家的申請由政府審批輸入國內非技術性合約勞工的問題。

輸入合約勞工跟輸入移民勞工有很大分別。輸入移民勞工往往須伴隨勞工的家屬問題，對社會教育和福利設施也構成直接的增長壓力。反之，輸入合約勞工理論上既無考慮勞工家屬問題，又不會對社會教育和福利設施構成直接壓力。可是，合約勞工卻成為澳門重大的社會問題。

自一九八七年政府實行審批輸入國內非技術性勞工的政策開始，至一九八九年底已批准九千九百名國內非技術性勞工來澳工作（佔澳門勞動人口5%），工作行業範圍頗廣，包括製造業、建築業和各服務行業，其中以製造業女工佔多數，勞工來自以福建省為主的鄉村地區。

合約勞工的人數遠多於每年從國內移民來澳的人數，且完全直接投入工作。雖數量有控制，但已經對勞動力市場有顯著影響。增加勞動力供應數量即時的經濟效果顯然就是對勞工不利。故此，合約勞工問題掀起了資方與勞方的論戰。支持輸入合約勞工者，除了本地資方外，還有國內一些地區的領導人。福建省一些地區的領導人曾經宣稱，澳門確實缺乏勞工，而國內可以供應。從全國各地勞動力充分運用的角度考慮，從勞工過剩的地區向缺乏勞工的地區輸出勞工，既可解決前者安排勞動人口就業的問題，並賺取外匯，又可以解決後者勞動力的限制，表面上言之成理。當然，這主要不是澳門與珠江三角洲其他地區關係的問題，因為近年在開放政策下，珠江三角洲各開放區本地人口已達到充分就業，一些較繁盛的地區還須引入粵西、粵北和外省勞工工作，今年珠江三角洲內僱用外來勞工估計逾三百萬人。

無論如何，輸入合約勞工政策首先是引起本地勞工對資方和政府的不滿，當政府成立社會協調常設委員會，在官方主持下把商會和工會代表聚在一起實行合謀政治處理包括輸入勞工的問題後，工會也開始遭受本地勞工不滿的壓力。本地勞工投訴開工不足，加薪無望，實際工資下降。本地勞工與合約勞工潛伏著很大衝突，而合約勞工也投訴資方刻薄的待遇。一九八九年發生了據稱合約女工因受刻薄待遇，精神壓力太大，以致蹈海喪生的事件。在資方立場上，輸入非技術性合約勞工的目的就是獲得廉價勞動力，因此，自不可能給這批廉價勞動者提供較好的待遇以致成本增加。於是，澳門人發覺，雖然輸入合約勞工不會對社會教育和福利設施構成直接壓力，但這項政策引來的連串矛盾衝突，可能會使澳門付出不少社會成本。除了國內新移民和合約勞工輸入外，國內外派於中資機構的人員和葡國派來澳門的公務人員，也都是輸入勞工的一種，也有人關注，但數量相對不多，不影響勞動力政策。另一種人數較多的輸入勞工是來自東南亞經濟水平較低地區從事娛樂服務行業的非技術性合約女工，主要是來自泰國的，估計人數過千。

3、缺乏實行勞動力政策的能力

從經濟效果分析，輸入非技術性勞工除了在勞動力市場上產生短期內有利於資方而不利於勞工的效果外，對行業的發展也有影響，至於是正面影響還是負面影響，當取決於該行業的具體處境。

一般來說，輸入非技術性勞工是有助於鼓勵投資者在勞動密集的生產水平下擴大生產規模，而不利於鼓勵投資者採用技術或資本密集程度較高的生產方法。如果行業的處境是適宜在勞動密集的生產力水平下擴大生產規模的話，輸入非技術性勞工對行業的發展可能有利；反之，便可能不利。此外，還要考慮行業的利潤、勞工的反抗、行業的工序可否外移的問題。就以旅遊娛樂業、建築業和製造業的具體情況而言，輸入或禁制輸入非技術勞工的效果和應有策略便各不相同。

在澳門的旅遊娛樂業，目前的設施和服務質素已達到國際上較高水平，沒有必須提高資本或技術密集程度的壓力，加上本地人提供類似服務者較罕有，輸入泰國青年婦女從事正規服務和附帶的性服務，在經濟效果上只是豐富了這個行業提供服務的品種而對社會道德規範有顯著破壞。若果撇除社會道德規範的問題，輸入泰國青年婦女對目前澳門旅遊娛樂業就主要有正面經濟影響。政府可以對這類型服務加以監管，減小負面效果的出現。不過，有人提出要把娛樂服務業輸入勞工的權利寫進澳門基本法內，這卻是不能同意的，因為我們無須在基本法內賦予某些行業特權，也應避免造成對將來特別行政區政府施政的不必要約束。至於應否爲了娛樂服務行業品種的豐富化而付出破壞道德規範的代價，看來也值得商榷。

在澳門的建築業，目前在行業發展上也沒有必須提高資本或技術密集程度的壓力，不過輸入勞工直接影響建築業本地工人的利益，而如果要把輸入勞工數量精確地限制在對本地工人利益構成可接受程度影響的水平，行政上很難做得到。在資本主義經濟體系內政府不宜對各行業內部運作實施太精細的干預。鑑於建築業仍是一個高利潤行業，一個較合理可行的辦法是只批准在短期內無利可圖的各項大型建設項目（如國際機場、深水港）工程中輸入合約勞工，以保證這些項目得以完成。一般工程，基本上不輸入合約勞工，這樣做首先是導致建築行業從高利潤的狀態稍爲下降而不是直接使行業收縮。直至行業利潤較低而房屋供不應求時才需要重新考慮政策。

在澳門製造業方面，情況比較複雜。這個行業在國際和區際競爭下，已很有提高技術或資本密集程度的必要，但另一方面，這個行業的利潤較低而工序可以外移，採用規定較高薪酬或禁制輸入勞工的辦法就只能促使工序加速外移。故此，這個行業的勞工輸入管制政策必須從下文工業轉型整體策略的角度來考慮。

總括而言，澳門在勞動力政策上可以着力之處十分有限。在輸入勞工方面，目前可以限制國內移民的數量，但對移民當中的勞動力數量和質量都無從控制，甚至沒有統計資料；這十年內不讓非中國人組成的政府審批中國人移居澳門的權力，顯然出於政治原則的考慮，故此，這情況不易改變。對於非技術性合約勞工，理論上可以針對行業的具體處境來制定策略，但現時政府沒有一套明確和有經濟學根據的處理政策。在本地人口的勞動力政策方面，必須待教育司於九十年代逐步推行教育改革後，才算初具執行政策的基礎，而負責勞動力規劃的經濟部門並不參與教育改革，將可能使澳門教育在培訓本地人力的方向上走不少彎路。必須承認，中小學教育不應該單爲經濟發展服務，教育政策不應完全受經濟政策支配，但教育政策與經濟發展中的人力供應政策應該有適當的聯繫。

事實上，澳門政府教育部門對於人力資源合理運用的考慮存在着一種異常偏狹的見解，以為要解決人力資源不合理運用的主要辦法就是搞學歷認可，讓非官制學校畢業和在各地大專畢業的人士的學歷受政府承認，以便政府可以吸納這些人材，至於澳門學校羣所培養的人材是否符合勞動力市場發展的需要，則不在考慮之列。澳門實際上還沒有一個統籌勞動力供應的人力發展統籌組織。

澳門現時採用資本主義經濟體系，而將來澳門特別行政區仍要繼續五十年不變。在資本主義經濟體系內，經濟發展不能依靠政府對各行業的直接投資，不過，勞動力政策和基建安排，都是政府誘導經濟發展方向的工具。

以澳門現時實施勞動力政策的能力而言，要有計劃地達致一些澳門邁向廿一世紀經濟發展論者期望的經濟階段或模式，談何容易。不過，澳門現時的勞動力政策實施能力雖不能跟香港雙提並論，若證諸港澳經濟發展的歷史，香港六十年代工業急速發展，其後才轉變成工商金融業中心，澳門的八十年代大抵相當於香港的六十年代。按這條發展軌跡，現時的澳門也不見得比二十年前的香港差。問題是香港的發展過程中，基本上沒有受鄰近地區競爭影響，但澳門現時發展，尤其是工業發展，已經受鄰近地區和東南亞地區的低土地及勞動成本的競爭壓力。因此，港澳的經濟發展軌跡，恐怕未必可同日而語。

檢討工業轉型政策

1. 勞工輸入工序移出

一九七八年至一九八三年間大批來澳門的國內新移民包含的廉價勞動力是推動澳門勞動密集出口加工業成長的一項重要因素。據官方統計，一九七八年至一九八三年間，製造業勞動者增加69 % 製造業生產總值增加達271 %，不過，工人薪金佔總產值的比重却從20 % 下降到15 %。據蕭源君在《本澳製造業工人近年工資變化情況》中紀錄和推算澳門製造業工人實際工資變化情況如下：

年份	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
工資	653.01	660.48	589.02	519.03	499.89	534.06	546.54	602.37	695.72

（單位：澳門元，剔除通脹因素）

歷年製造業工人實際工資變化反映出的情況是：澳門勞動密集出口加工業在一九七八年起因新移民大批流入而壓低工人平均月薪，成本減輕，發展迅速；在一九八三年後新移民數量受控制後幾年，廉價勞動力已因行業迅速擴張而逐步用盡；在行業繼續好景的情況下，工人實際工資開始回升，勞動者開始可以分享到較多經濟成果。在一九八六年，工人實際工資開始超逾一九七八年的水平；在這一年，本地資本家開始投訴勞工不足，着手將工序移往國內其他地區並要求輸入合約勞工來保障利潤。在一九八七年，澳門政府同意審批輸入非技術合約勞工。自此之後，澳門製造業內大、小資方和勞方的關係日益緊張。包含山寨廠東主和

本地工人在內的一羣針織業從業員在一九八七年便批評廠商將工序移出，卻利用澳門的產地來源證出口取得優惠，並警告要通知外國領事館。資方和勞方又分別在是否缺乏勞工，是否開足工，實際工資有沒有下降等問題上各自提出資料，使情況變得更混亂和難以分析。

到了今日，澳門製造業勞工不足和工序外移的問題已不是純粹統計資料上爭論的問題，必須從經濟學的角度來分析。勞工不足、工序外移的主要原因，在經濟學立場上看來是很清楚的。主要原因就是藉大批廉價勞工來澳和香港廠商因當地土地成本和勞動成本上升而把投資轉來澳門，使製造業迅速擴張，終於用盡了勞動人口。至於一些專利性行業可以給予員工超過自由競爭企業所能付出的薪酬、服務行業興起使青年人不願當工人、水客現象等都只是使問題來得更快的次要因素。縱使沒有次要因素，勞工不足和工序外移的壓力還是要出現的。

在資本主義生產關係內，經濟發展的重要訊號主要是由市場提供的。一九八六年澳門製造業工人實際工資開始超過一九七八年水平就是一個迫使投資者對影響澳門工業發展的關鍵問題上作出抉擇的重要經濟訊號。在這時候，投資者可以選擇：一、因勞動力限制，即使有更多訂單也不接，實行不再擴大經營；二、謀求採用資本和技術密集程度較高的生產方法擴大經濟，促使工業轉型；三、把工序外移往土地成本和勞動成本低的地方，以勞動密集的生產方法繼續經營。

在資本主義生產關係內，投資者是利潤追求者，很明顯，在條件許可下，投資者首先會考慮第三種選擇。如果第三種選擇行不通（例如在香港工業面臨轉型需要時，國內尚未實行開放政策，便不能有此選擇），才會考慮第二種選擇。第二、三種選擇都不通，才會考慮第一種選擇。

在澳門的情況，投資者顯然是採用第三種選擇，實行工序外移。

現在，香港和澳門的工業都在向珠江三角洲國內地區移出。製造業勞動密集的投資由勞動成本高的地區轉向勞動成本低的地區，這本來就是資本主義經濟正常的規律。在分析到這個問題的時候，卜東新君在《未來的澳珠合作關係：自由港 + 生產基地》中也指出，澳門的勞動密集型產業向內地轉移已成必然的趨勢。玩具業已有三至四成加工工序轉到內地生產。紡織、製衣業也有部份工序轉到內地進行。卜東新君認為，只要對澳門製造業產品出口競爭有利，只要不造成澳門本地勞工失業，只要不影響產地來源的認定，製造業部份產品或工序的生產過程內移，不會對澳門工業構成威脅；相反，只會有利於澳門製造業結構優化和向較高技術層次發展。

問題在於如果不影響產地來源證的嚴格規定的話，實際上有許多紡織製衣業的工序是不應外移的。同時，如果跟香港比較，香港的工業轉型已在工序大批外移有使工業結構優化和向較高技術層次發展的作用；澳門的工業工序大批外移發生在工業轉型之前，其後果將是挖空澳門的工業基礎，使工業轉型無從實現。

在大批工序外移的背景下，廠商為甚麼還要要求輸入非技術性合約勞工呢？其中一個理由是一些廠商希望在澳門仍可利用較廉價的勞工保持在本地球象性的

生產，繼續有理由取得產地來源證出口，另一些廠商希望讓既有的廠房設備投資充分運用。資方則認為這顯示了他們在本地經營工業的誠意。勞方卻投訴本地工人已經開工不足變相失業。

工序外移的嚴重性不會從澳門工業出口數字中反映出來。澳門工業出口逐年上升，但當中包括了在外加工利用本澳獨立配額出口的成分。可是，在計算本地加工值的地區總值（GDP）結構的變化中即可以看出問題的嚴重性：

GDP結構	一九八四年	一九八七年
工業	36.9%	29%
旅遊業	25.0%	26%
建築業	8.7%	5%
商業	8.0%	4%
銀行業	4.5%	6%
行政服務	3.1%	5%
能源	1.9%	3%
漁業	1.2%	—
其他服務	10.7%	22%

2. 工序移出與三來一補

衡量澳門工業發展，不可以單看澳門工業產品出口量的增長，因為出口量當中包含了愈來愈多不在本地加工產生的價值。自從一九八七年以後澳門工業工序外移情況日益普遍後，衡量澳門工業發展基礎實力的重要指標，應該是實際在澳門加工的工業品增值數字，亦即GDP當中的工業產值。工業產值近年佔GDP比重顯著下降，說明澳門工業增長已顯著落後於整體經濟增長。

在澳門政府草擬的一九九零年度施政方針中，關於工業發展的措施仍沿用過去的一套辦法，包括繼續審批輸入非技術性勞工、避免觸及工序外移問題、鼓勵非紡織製衣工業以求多元化、工業人力供應與中小學教育政策無關。比較新的施政目標只有籌辦工業技術學院一項。

事實上，儘管澳門政府強調要開展美國和共市之外的市場，又透過利息補貼辦法鼓勵非紡織製衣的工業投資，還有中資刻意參與投資一些非紡織製衣工業，即所謂“政治投資”，可是，工業出口市場多元化和工業產品多元化卻不能成功，例如，澳門工業產品輸往美國和共市的比重，一九八零年為74%，一九八二年62%，一九八四年64%，一九八六年70%，一九八八年70%；紡織製衣出口佔總出口量的比重，一九八零年為86%，一九八二年76%，一九八四年70%，一九八六年70%，一九八八年74%，在八十年代中期略為下降的出口市場集中程度和工業產品集中程度，到八十年代後期卻重新回升。八成產品利用澳門優惠配額出口的紡織製衣業一枝獨秀。

由於澳門土地與勞動成本低的優勢已迅速消失，鄰近地區和東南亞地區競爭投資資金，以往那種讓傳統的主流工業行業在勞動密集的方法下繼續發展而期望資本密集或技術密集生產方法在非紡織製衣的行業興起的構想已經站不住腳。

澳門工業工序外移至珠江三角洲其他地區而仍以澳門貨名義出口，工序外移採用的形式主要就是三來一補（來料加工、來件裝配、來樣加工，補償貿易）。

據盧義茂君在《過渡期珠澳經濟合作關係之我見》中指出，珠海自一九八零年到一九八六年來料加工工繳費收入佔同期全市外匯總收入的12.3%，貢獻不可低估。不過來料加工業的發展在珠海沒有達到與對外出口同步發展的程度，例如，一九八零年工繳費佔外貿出口收入13.9%一九八七年下降至3.5%。可是實際上，三來一補投資已陸續擴散到珠江三角洲一般開放區各鄉鎮那裡吸收較廉價的勞工。

根據中國第七個五年計劃第三十五章，對經濟特區、沿海開放城市和沿海開放地區的經濟發表措施均有定出指引。深圳、珠海等經濟特區“要重點搞好現有基礎設施的完善和利用外資項目的配套工程，集中力量建設好現已展開的區域。要積極吸引外資，開發生產項目特別是知識技術密集型的項目”。作為沿海開放城市的廣州要“積極進行外引內聯，有步驟、有重點地開展對外經濟貿易和技術交流。工業基礎雄厚的城市，要立足現有基礎，以更快的步伐引進先進技術，對現有企業進行技術改造和改建擴建，同時興建一些新項目，積極開發新興產業”。珠江三角洲一般開放地區“要逐步形成貿——工——農型的生產結構，即按出口貿易的需要發展加工工業，按加工工業的需要發展農業和其他原材料的生產”。那麼按照國家政策，在珠江三角洲有層次的經濟發展佈局中，非技術型出口加工性質的三來一補項目是適宜在廣州、深圳、珠海以外的開放區進行的。

從珠江三角洲區際矛盾與合作的角度來看澳門工業轉型政策則可發現，澳門製造業輸入非技術性勞工或禁止輸入非技術性勞工，都不存在三角洲區際矛盾的問題，因為主要勞工來源不在珠江三角洲內；相反是否容許以工序外移產品利用澳門產地來源證出口，將在一定程度上牽涉到在珠江三角洲地區三來一補的投資。理論上，容許以工序外移產品利用澳門產地來源證出口有利益合作效果，但不利澳門工業轉型。

本來，由香港和澳門引入珠江三角洲地區的三來一補項目加上其他生產項目已超出了當地勞動市場供應的負荷。可是，按照中共十三屆五中全會關於經濟政策的決定，一方面是沿海開放地區將繼續實行開放政策，另一方面要壓抑消費和收緊信貸。這種政策在未來兩、三年造成的經濟效果將會是導致消費品內銷市場收縮，從事內銷市場消費生產的企業將陷於困境或倒閉，珠江三角洲地區在工業發展上唯有進一步爭取外銷型項目的投資，同時，由於信貸收緊，要主動投資於外銷型項目有一定困難，爭取三來一補項目便成為當務之急。也就是說，在未來兩、三年內，如果澳門採取限制工序外移的措施，打擊一部份實行工序外移的三來一補項目，將會造成澳門與珠江三角洲國內地區利益上的矛盾。

3. 轉型策略的建議與風險

澳門工業向資本或技術密集程度較高水平轉型的問題，已經長期受到關注和討論，至今前景尚不明朗，政策也未明確地定下來，而轉型的時機可能正逐漸消失。

如果認為澳門的勞動密集工業可以長期在輸入合約勞工的策略下生存，或者認為澳門的勞動密集工業可以保存一段較長時期（例如十年）而為自發地工業轉型製造充份條件的話，我們不必迫切採取工業轉型政策。因為，實行工業轉型政策是必需付出代價和承擔一定風險的。可是，放在眼前的事實是澳門發動密集工業縱使輸入合約勞工和填海設工業區仍不能抵受其他低勞動成本和低土地成本地區的競爭挑戰，而轉趨衰弱的工業基礎使自發產生工業轉型的機會日益下降。

故此，筆者認為澳門政府實有立即設立專門機構，例如在經濟司之下設立工業處，在短期內研究和執行工業轉型策略。

參考香港的經驗，可以為澳門工業轉型策略提供不少啟示。香港的工業轉型發動於香港工業經過五、六十年代以來十多年的發展之後，由於勞動成本和土地成本上漲，既沒有大量移入的廉價勞工又因中國尚沒有開啓適宜投資吸引工序外移的環境，構成了自發的工業轉型傾向。同時，香港政府也設立多個機構提供協助。香港政府部門內設工業署和貿易署，分別負責執行勞工政策和處理各個政府貿易部門的工作。更重要的是設立官民合辦性質的促進機構：一九六六年設香港貿易發展局，主席由港督委任，其餘十六名成員包括各大商會代表、工商界領袖及兩名高級政府人員，負責促進及拓展香港海外貿易，並向外宣傳與香港通商的各種利益和機會；一九六七年設立香港生產力促進局，由港督委任一名主席及二十名委員組成，各委員分別代表管理階層、勞工階級、學術界、專業人士和有關政府部門，負責提高香港工業的產力，香港生產力促進中心即為其執行機構，經費部分由政府津貼，部分來自為客戶服務的收費；一九六五年委任的工業教育諮詢委員會，稍後重組成為香港訓練局，負責就發展全面性的人力培訓措施提出建議，發展到一九八二年更演變成職業訓練局，下設十九個為多行業而設的工業委員會，而主委職能包括向政府提出全面性工業教育及訓練之建議，訂定和執行技工、技師、技術員訓練計劃，開辦管理工業學校與工業訓練中心。

要執行工業轉型政策，澳門政府可以運用主要來自博彩稅收的資金設立（或把一些現有機構如工業輔導中心、社會協調常設委員會改成）類似的輔助機構：可稱為貿易發展局、工業技術發展局和人力發展局，由官民合管，分別負責推廣轉型工業產品的出口市場，提供工業轉型的技術輔助、制訂及執行工業人力訓練計劃（包括自辦培訓中心、參與經營工業技術學院和參與教育改革決策設立工業中學系統）。執行工業轉型政策和設立上列組織的根本前提是政府必須採取堅定和有效的政策，在工業投資環境方面造成部分資本家持續投資於轉型工業的形勢。這部分投資者也相應成為政策優惠的重點對象，並可以在上述輔助機構內有較大的參與決策權力。

必須注意的是一個地區工業是否成功向資本或技術密集程度較高的水平轉型，並不能單看該地區有沒有這類型的投資，而是要看這類型投資是否能夠穩定持續成為當地工業的顯著構成部份，以致足以跟當地勞動力培訓結合起來，使教育和培訓系統產生顯著變化，做就相應於較高資本或技術密集程度生產需要的人力資本生產系統和實際受培訓的人。

在指令經濟的體系內，要達致這種工業轉型，可以透過指令方法開設一批又一批較高水平的企業，同時開設相應的培訓教育機構，分配人員受訓和投入服務。至於是否保證有良好經濟效益，那是另一個問題。

相反，在資本主義經濟體系內，情況便大不相同。筆者不是自由競爭資本主義的支持者，並不反對政府介入誘導和推動轉型，但介入的形式和程度有一定限制。

政府可以在教育投資上鼓勵開設或自行開設為培訓技術勞工和工藝人才而設的培訓機構、工業中學、理工學院，可是，政府不能強迫一批市民就讀。特別是在資本家沒有明顯表示會持續穩定地投資於轉型工業的時候。政府也不能代替資本家去投資工業。

上文已提及，目前澳門實施勞動力政策的能力比較薄弱，但從一九九零年開始的教育改革可望增強實施勞動力政策的能力。可是。如果不同時在工業投資環境上造成部份資本家持續投資於轉型工業的形勢，配合工業轉型的教育投資是不能夠實行和生效的。有計劃地預先開辦了大批培訓機構和預早有大批人材自願接受了培訓而等待資本家去選擇是否利用這些條件去轉型，在資本主義經濟體系下是不能實行的。

現時，要不破壞資本主義經濟體系基本法則而在工業投資環境上造成部份資本選擇是否持續投資於轉型工業的形勢，一個顯著的機會就是在澳門本地出口因取得優惠待遇（有八成利用優惠出口額）而長期佔出口工業產值長期逾七成的紡織製衣行業實行加強限制工序移出（限制的程度有一個研究協商的過程）和把輸入非技術性勞工辦法逐步收緊最後局限在從事澳門大型項目建設範圍內。政策堅持實施至澳門工業成功轉型或已證實澳門工業不可能轉型再行考慮。這個策略的經濟理論基礎就是由市場產生的訊息發揮作用，使投資者在採用資本或技術密集程度較高的生產方法擴大生產或停止擴大生產之間作出選擇。部份廠商可能選擇前者，部份廠商可能選擇後者。如果在佔工業出口七成以上的紡織製衣業內有相當部份廠商持續投資轉型工業，對該行業的稅務優惠、津貼、技術支持，以及配合教育改革和相應的勞動力培訓政策，可望使澳門製造業能實現轉型。在轉型成功之後，勞動密集型紡織製衣業工序照樣像香港的一樣向外移出。

在澳門，近年來提倡終止勞工輸入及要求以工業轉型來解決勞工不足問題的議論醞釀已久。可是，限止非技術性勞工輸入必須與限止工序移出一併考慮：

A. 如果不限止非技術性勞工輸入又不限止工序移出，則情況就像今天，不管政府如何投資工業教育，工業轉型仍難有希望。

- B. 如果限止非技術性勞工輸入但不限止工序移出，則只能加速工序外移，工業轉型仍然無望。
- C. 如果不限止非技術性勞工輸入但限止工序移出，則透過市場環境壓力可迫使部份投資者考慮投資轉型工業，但廠商可能更樂於設法施加壓力爭取擴大勞工輸入量來拖延問題。
- D. 如果限止非技術性勞工輸入和限止工序移出，則是一種典型的透過市場環境壓力誘導工業轉型的策略。誘導工業轉型的策略當然是有風險的。風險之一是執行效率不足甚或誘發貪污行賄腐化，以致政策不能貫徹。風險之二是教育改革和工業培訓投資配合不上，使政策不能達效果。風險之三是紡織製衣行業最後經過實踐證明因種種因素限制不可能在澳門轉型成功。

誘導工業轉型的策略又會遭受多方面的壓力，例如，資方一定不願意接受對自己不利的措施，澳門和珠江三角洲其他地區產生利益衝突，加上目前已有不少工序外移，一旦要限止，反抗情緒會較大。八九年六月後澳門資本家長期投資意願減低是另一項不利因素。

可是，必須清楚面對澳門勞動密集型工業不能不被經濟規律淘汰這一個客觀事實。如果在這兩年內不實施誘導工業轉型策略，當實際在澳門本地進行工序的工業基礎被挖空後，轉型的時機便會消失。把工序基本上都移出，僅保留象徵性生產包裝工作而利用澳門產地來源證出口取優惠的辦法，除了不能保存本地工業基礎外，還帶有很大的風險。例如，一九八四年澳門抽紗出口共市達一千噸，後來被共市調查發覺這些抽紗產品工序多在國內地區完成，澳門的優惠配額立時劇降，出口量降至一百噸，整個行業至今一蹶不振。九十年代西歐共市貿易保護主義強化，風險將更大。

現在從速研究實施誘導工業轉型政策也有一些有利條件，在一定程度上可以對抗風險。有利條件之一是廉政機構已可以成立，有助於警惕對貪污腐化的防範。有利條件之二是澳門即進入教育改革期，如果透過人力發展局的設立使勞動力策劃可以在教育改革中有影響力，則有可能更好配合工業轉型的人力資本生產。有利條件之三是轉型後的紡織製衣業有優厚的發展前景。王新幸君和柯堅君在《珠澳工業合作的若干思考》中的研究，世界紡織品市場已逐漸從發展數量時代進入到提高質量時代，有需要新生產設備，提高該工業技術水平，以適應市場的需求。澳門出紡織品優惠配額是限量不限質的，提高產品質素還可以增加利用優惠配額貨物的產值。同時，近年澳門服務行業穩定增長，加上大型建設項目進行，對執行工業轉型策略所可能做成的勞動密集型工業收縮的經濟後果可以吸納抵消。

概括而言，採用上述誘導工業轉型策略，就是以紡織製衣業為重心的行業專業化轉型辦法，藉此達到提高工業生產和工業人材培訓水平，使澳門輕工業免受淘汰。反之，如果不採用誘導工業轉型策略，按現時情況發展，澳門輕工業基礎不易保持，除了指望成為一個現代旅遊經濟型城市外，唯有被動地等待一些不可控制的因素，例如保祐台灣的工業資本會長期不受其他低成本地區吸引而大量持續來澳投資。

檢討旅遊業發展政策

1、博彩旅遊仍屬好景

現代城市經濟基礎分析的其中一個辦法是把城市經濟活動分為基本活動收入與非基本活動收入來加以比較。基本活動收入（B）是指城市為外地服務所賺取的收入：非基本活動收入（NB）是指城市為本身內部服務所賺取的收入。理論上，城市為外地服務愈多，城市經濟實力愈傾向於強大，將導致城市成長。故此， B / NB 大，則城市傾向於擴張， B / NB 小，則城市傾向於萎縮。

以澳門的實際情況，出口工業和博彩旅遊業大體上屬基本活動，其餘行業大體上屬非基本活動。以此計算，一九八四年澳門城市的 B / NB 為1.62；一九八七年澳門的 B / NB 為1.22。

從基本活動與非基本活動之分類，可知加工出口業和博彩旅遊業對澳門城市生命力的重要性。澳門 B / NB 傾向於下降，主要是因為工業增長的實際萎縮，但博彩旅遊業則仍屬好景。

博彩旅遊業除了在GDP佔有顯要比重外，對澳門政府財政收入更加重要。博彩旅遊業稅收佔澳門政府總稅收歷年高於40%，澳門政府對於利用博彩專營機構的貢獻是富於經驗的，除了稅捐外，又促使博彩專營機構投資於澳門基本建設。澳門旅遊娛樂有限公司是新港澳碼頭、新澳氹大橋、國際機場等項目計劃中的重要投資者，也是九澳深水港項目的間接投資者。

此外，澳門政府又試圖誘導旅遊業減少對博彩業的依賴，積極保護文物、辦國際性活動、向外宣傳、簡化入境手續，可是，至今博彩仍是澳門吸引香港遊客的主要因素。台灣財團投資賽馬公司，並於一九八九年開跑賽馬，使澳門博彩活動又添新玩意，但經營情況暫只平平。至於籌劃中的希望與幸運女神巨塑綜合體工程，也可能為旅遊業添一點希望與幸運。

在八十年代，由香港來澳門的港客與外國遊客的比例大體維持5：1之比，港客數量持續增長；外國遊客數量視世界旅遊潮流和各國貨幣匯價增減而變化，基本上維持增長趨勢。一九八八年澳門接待遊客五百五十萬人次，相當於澳門人口十倍以上，一九八九年遊客估計增加9%。一九八九年六月以後，國內包括珠江三角洲地區旅遊業吹淡風，但對澳門這方面未有負面影響，更使人覺得旅遊業發展有穩定性。待國際機場三年後啟用，旅遊業可望更進一步。

不過，正如夏本能（HARALD BRUNING）君在《新博彩專營合約評述》中總結所說，澳門政府以壟斷專營的形式批准澳門的合法博彩娛樂場，是因為在鄰近的香港地區把商業性博彩定為不合法的這個事實。假使博彩業在香港變為合法的話，澳門娛樂場的顧客將顯著減少至百分之八十五，從而使澳門的大規模博彩業變得無利可圖。

沒有人知道1997年後的香港特別行政區政府會怎樣處理賭博問題。

這正是澳門博彩旅遊業最大的潛在風險。爲了設想減低這個風險，澳門旅遊業仍然須努力減低對博彩業依賴，而發展澳門與國內地區連繫的旅遊路線，是其中一種可能的努力方向。較早前“穗港澳旅遊大三角”之類的設想爲澳門旅遊業發展前景提供了一些憧憬，但未必足以產生實際的政策性指導。

2、質疑穗港澳旅遊大三角

從地理和交通上觀察，在珠江三角洲內，香港和澳門是中國南方兩個主要的旅客入口，而廣州則是在南方入口的旅客通往全國各省必經之道。因此，穗港澳三個城市由於外國旅客進入中國的路線而有顯著的發展旅遊業的優勢。

廣州、香港、澳門無疑是三個各有特色的城市。“穗港澳旅遊大三角”的基本意念就是着重發揮三個城市各自的特色，互相補充，而在這個大三角之內，發展出諸如香港——深圳——惠州、澳門——珠海——中山、廣州——佛山——肇慶等一系列旅遊小三角，使整個珠江三角洲地區充分發揮旅遊業的經濟效益。

有人指出，香港是購物天堂和經濟、金融、交通中心；澳門是傳統博彩旅遊城市和宗教活動中心；廣州是歷史文化名城，附近有山川湖澤的景色；三者互相補充，可聯合成爲大型國際旅遊區。也有人指出，香港是大三角的前哨基地，澳門是前哨一翼，而以廣州爲中心，總面積4.6萬平方公里的珠江三角洲則是大三角的基礎後座；人們有理由指望，在遠東這個大三角將是泰新馬旅遊協作區之外規模更大、吸引力更強的旅遊中心區；在全球，這個大三角若干年後同各世界級旅遊勝地媲美而毫不遜色。

不過，穗港澳旅遊大三角的觀念未有考慮到不同旅客來源的不同路線和需求，只強調區內全面互相補充配合的關係而不強調層次分工的關係。自國內開放旅遊以來，廣東省入口旅客人次固然激增十多倍，港澳也爲此增添了途經的外國旅客和觀光的國內遊客，港澳人也經常赴廣東省及國內其他地區遊玩，於是，珠江三角洲旅業大盛，珠江三角洲內各地區在經濟上能夠負荷的都嘗試興築旅遊住宿設施，希望在旅遊經濟上分一杯羹，樓堂館所過度興建的趨勢。一九八八年底，國家經濟整頓的政策中，着重提出樓堂館所過度投資的問題，下令地方自行建築的樓堂館所一律停建，即使是在建中項目，原材料也停止供應，施工隊也要撤走，不過，這些命令並不針對牽涉外資的項目。因此，合資企業的樓堂館所項目還是可以繼續。一九八九年六月後，全國旅遊業務的一時大幅下降，加上信貸進一步收緊，使合資企業經營的樓堂館所項目也受到抑制。於是，在旅遊設備投資方面，應該清醒過來，考慮針對不同遊客需求的層次分工問題、資金投放的基金成本問題以及鄰近區域間旅遊設備的可替代性問題。

事實上，按照第七個五年計劃第三十五章對經濟特區、沿海開放城市和開放地區的要求內，根本沒有隻字提及旅遊業。也可以說，在國家整體規劃內，發展旅遊業並不是經濟特區、沿海開放城市和開放地區的重點。由經濟特區、沿海開放城市和開放地區組成的珠江三角洲（除港澳外）地區的首要任務是發展對外經

濟貿易、利用外資和引進技術，而不是要建設成世界級旅遊區，因此，在資金投放上應有分開主次的考慮。目前，珠江三角洲內的旅業投資，只宜從實際經濟效益上衡量，而不是從建設世界級旅遊區的宏圖來衡量。

第七個五年計劃第三十七章關於旅遊的計劃，第一項主要政策和措施是“主要建設北京、上海、西安、桂林、江蘇、廣州以及海南島等重點旅遊城市和旅遊區，形成住宿、交通、遊覽、通訊等綜合配套的接待能力。對其他有發展前途的旅遊點和旅遊區也要進行必要的建設。在建設中要講究實效，注意民族風格和地方特色，注意保護歷史文物和風景名勝，防止環境污染。旅遊飯店要保持合理的結構，多建中、低檔飯店，少建高檔飯店”。按照這個精神，珠江三角洲的旅遊建設也是需要講求必要性和實效性，而廣州作為全國旅遊路線的一個要點，必須具備充分的接待能力。

當然，第七個五年計劃的指示也不一定對，即使對，也應該根據環境的變化來修訂。在這裏提出第七個五年計劃的指引，是要說明，基於經濟體系不同，港澳的旅遊業投資由市場環境加政策誘導決定，而珠江三角洲國內地區的旅遊業投資是受全國性經濟規劃所制約的。

3、爭取澳港穗分途

如果從旅遊建設之必要性和實效性來考慮，就必須具體分析珠江三角洲旅遊業的幾種主要客源。

第一種主要客源是不包括港澳人在內的外國旅遊者。國內開放旅遊逾十年，現時外國遊客進入中國仍穩定有95%以上從港澳入口。現時外國遊客經過珠江三角洲地區的主要路線如下：

進入珠江三角洲的外國旅客100%先到香港。

進入香港來澳門的外國旅客約有20%來澳門，20%逕赴國內。由香港來澳門的外國旅客約有20%赴國內。

估計由香港——深圳——廣州線進入國內旅遊的外國旅客人次大約是由香港——澳門——珠海——廣州線進入人次的4倍。

以路程計算，自然是以香港——深圳——廣州線便捷得多，但香港——澳門——珠海——廣州線的觀賞內容較豐富，特別是途經孫中山先生故居地的中山，這條路線實質上可改變成香港——澳門——珠海——中山——廣州線，有一定吸引力。展望將來，澳門國際機場完成後，澳門要爭取獨立於香港的外國旅客，就更加有賴於澳門——珠海——中山——廣州旅遊線的豐富化發展。

此外，旅遊建設還有一個層次分工的問題。對外國遊客來說，來到中國這個大國的境內旅遊，很自然地希望盡可能瀏覽中國各地多方面的景色風俗，通常不

會願意把大部份時間僅花在珠江三角洲一隅。珠江三角洲旅遊建設不管怎樣加強，也不可能代表整個中國的風俗景色。從全國旅業發展着眼，也要求廣州扮演一個有效的中轉角色。故此，接待外國旅客的旅遊建設投資，應考慮集中在港穗或澳穗之間的沿線要點內。如果澳穗線以遊覽內容豐富為特色，則實效性投資重點可能就只在珠海、中山兩個中途點。

第二種主要客源是國內各地赴珠江三角洲及港澳遊覽的旅客。對於這些旅客，廣州又是一個主要的中轉和接待點，珠江三角洲一般地區也可以接待他們，但相對之下，社會面貌略有不同的深圳、珠海特區，以及經濟體系截然不同的香港澳門，應該有特殊的吸引力。

第三種主要客源是赴珠江三角洲作短暫旅遊的港澳人。港澳面積細，人口密度高，珠江三角洲各地自然成為港澳人假日旅遊的好去處。珠江三角洲一般地區在旅業投資上可以從這個層次考慮。

第四種主要客源是受博彩娛樂吸引到澳門的香港旅客。國內經營博彩業是不合法的，無法在這方面競爭。只要多元化的博彩業不能在香港合法化，澳門仍然可以繼續取得這方面的客源。

綜括起來，澳門的旅遊業須繼續投資於接待香港旅客、外國旅客和國內旅客的建設。在接待外國旅客方面，特別有賴於澳門——珠海——中山——廣州線的更好配合和豐富化。

旅遊建設分層次實效性投資的觀念跟大三角旅遊區投資的觀念有一定分別，一些沒有劃入接待外國旅客重點區的地方可能感到有利益上的損失。這牽涉到接待外國遊客重點區在多大程度上由策劃指令決定或在多大程度上由各地區自由競爭決定的問題。

總 結

	GDP	人均GDP	人口	市區面積	人口密度
香港	1000	1000	1000	1000	1000
澳門	30	378	76	15	5066
深圳	11	226	48	307	156
珠海	4	120	34	630	54
佛山	9	143	60	72	833
江門	5	113	45	120	375
廣州	71	114	628	1270	494

(各項基本數據比較表，1985年，香港 = 1000計算)

上表把廣州、香港、澳門、深圳、珠海和珠江三角洲開放區內兩個較大的市比較一下，不難發覺，澳門人口密度最高，地區人均產值僅次於香港；人口與地區產值遠小於香港和廣州，但比其他地方稍強；市區面積最小。

因此，澳門除了跟香港一樣有自由港的特點外，經濟實力也不是沒有優勢，但地方小，規模窄，發展餘地不很多，也不宜再容太多人口，城市規模應有控制。

很明顯，在上列比較之下，澳門不適宜發展土地密集或勞動密集的行業。作為澳門經濟上兩大支柱和城市經濟基礎上兩大基本活動的出口加工業與博彩旅遊業，也只能向資本密集或技術密集方向考慮。其中，出口加工業的問題較大。如果工業轉型政策不成功或不被採納，澳門可能變成博彩旅遊業一枝獨秀的旅遊經濟型城市，經濟結構不夠多元化則風險較大。博彩旅遊業的繼續興盛，很大程度上須依靠香港至少在1997年前不會把多元化的博彩旅遊業合法化，同時須藉着跟澳穗線上各重要旅遊點互相配合，建立大大有別於港穗線的旅遊特色。

澳門近期的各項大型交通運輸建設雖然項目本身的經濟效益不一定好，但有協助增強澳門在珠江三角洲西邊經濟影響力的作用。大型交通運輸的建設，牽涉複雜的區際競爭，但珠江三角洲國內地區將受信貸緊縮政策影響，將可能讓澳門在大型交通運輸建設上取得時間優勢。不過，如果有機場、深水港、新大橋而未能引入鐵路，澳門的交通運輸集中點仍是未算完備的。

這些交通運輸設施實際上沒有把握可以爭取到足夠的轉口業務來維持經營，很大程度上須依仗本地工業連帶的貿易運輸作為支柱，故此，爭取澳門工業轉型生根就更具重要意義。

另一方面，澳門目前沒有清晰和具全面策劃性的勞動力政策，而且還缺乏執行勞動力政策的基本條件。這種情況，使澳門經濟發展能夠按計劃者意圖來指導落實的機會大打折扣。

多項重要的經濟政策都難以迴避澳門與珠江三角洲其他地區的區際互動，其中包括有合作的、競爭的或矛盾的關係。區際互動的因素使澳門經濟政策的推行和澳門的經濟地位前景存在更多變數。國家經濟政策的變化也可以隨時在珠江三角洲經濟區產生顯著後果。

澳門資本主義經濟體系的特點，在經濟政策和區際互動中往往產生顯著作用。這種經濟體系的特點，有時對澳門特別有利，有時卻又成為局限。在歷史中，經濟體系是可以改變的，但須從社會基礎的根本革命和改造的角度出發，如果僅僅為了個別經濟效果而破壞經濟體系的根本法則，卻可能因小失大，對澳門帶來災難的後果。

在珠江三角洲經濟區內有指令經濟體系地區和資本主義經濟體系地區。有採用社會主義法系的地區、有採用資本主義海洋法系的行政地區、有採用資本主義大陸法系的行政地區；在區內經濟佈局和投資決策上起顯著作用者，有7個市政府、21個縣政府、各鎮各鄉領導、企業領導、各類個體投資者、省級領導、中央各部分支機構、中央指示、兩個準特別行政區政府、各資本家等。在這塊地域上，沒一個統籌經濟佈局和投資決策的單位，而區內存在着有不同經濟體系和法律體系的部份。這個經濟區內的經濟決策系統不僅遠比中央集權指令經濟的模式複

雜。在這種情況下，經濟發展和佈局很大程度上取決於各城市、各區域、各體系間互相有合作，又有矛盾的關係。

珠海和澳門在大型交通運輸項目建設方面，有合作、競爭和矛盾性的關係，正體現了珠江三角洲經濟區內經濟決策複雜的特色。

以深水港的建設為例，高瀾深水港有較優越的自然條件，九澳深水港卻有澳門自由港的有利人爲因素，縱使項目本身經濟效益不好，兩個地區政府都會爭取建立本區這些大型建設，期望給本地區帶來正面的界外經濟效益，但建設是否成功還要看兩地不同經濟體系分別提供的條件。

澳門的九澳深水港在項目可行性探討中雖然認爲使用該港運輸成本稍低於使用現澳門內港的運輸成本，但內港碼頭之繼續存在仍然是一個實在的競爭壓力，加上香港的貨櫃碼頭擴建和鄰近地區的深水港計劃，使項目的可行性受到挑戰，但經過一年多商討協調後，九澳深水港財團貸款在一九八九年十二月基本籌組成功，解決了資金來源問題。澳門貨幣市場跟國內貨幣市場截然分開，本地貸款不受國內信貸政策影響約束，也不會影響國內貨幣市場。

珠海的高瀾深水港的投資成本、經營成本、預計營業額和利潤率等可行性研究資料，筆者暫未取得，但鑑於高瀾港沒有自由港的優勢，入口貨可能須經香港轉口，且規模遠比九澳深水港大，估計其項目本身的經濟效益也難有保障。高瀾深水港項目的資金籌措則受國內信貸政策和經濟政策的影響。目前，國內對於國家銀行的貸款和向外借款的活動，都加強管制，資金籌措不容易。再者，按照壓抑基建投資和壓抑通貨膨脹的經濟政策，深水港項目的投資便顯得不很適當。

只要珠江三角洲除港澳外的其他地區不實行自由港政策，則這些地區無論建設甚麼大型交通運輸項目，仍難免要經香港或澳門作爲對外接觸點。相反，在澳門建設大型交通運輸項目則有爲澳門爭取加強在珠江三角洲兩邊起橋樑和窗口作用的意義。張穗強君在《澳門與珠江三角洲的經濟合作前景》中也指出，澳門的經濟實力較弱，缺乏香港所具有的國際中心地位和國際市場環境。珠海和深圳相比，經濟水平和發展條件也稍遜。在這種情況下，作爲珠江三角洲和內地對外聯繫的兩套橋樑、窗口，西邊的澳珠橋窗就無法和東邊的港深橋窗相比。由於現時東邊的經濟幅射力強盛。珠江三角洲各縣市都作東出的打算，兩套橋窗有合二爲一和西溶於東的趨勢，形勢十分嚴峻。

如果澳珠橋窗能夠在珠江三角洲西邊發揮較強的橋樑和窗口作用。對澳門和珠海自然十分有利。可是，對於珠江三角洲其他地區來說，西邊澳珠橋窗加強發揮作用，是否確實會比集中於東邊港深橋窗對外接觸更有經濟效益，則尚未有具體的論證。

在東南亞大港口劇烈競爭的壓力下，香港已決定新建機場和擴建貨櫃碼頭，使機場可容客運量由年2000萬人次增至8000萬人次，把貨櫃處理容量由400餘萬個標準單位增至2000萬個。可是，澳門和珠海的大型基建還在互相競鬥。

在一九九〇年初粵澳關係第二次研討會上，來自珠海的學者們繼續傾向於從珠海兩地合作的角度談論協調兩地大型建設問題，但來自珠海以外的學者們却一針見血地指出，應該從整個珠江三角洲，整個廣東省，甚至整個中國大陸跟港澳的關係這個角度來處理問題，事實上，包括珠海在內的各市鎮紛紛大搞基本建設，整個珠江三角洲的基建失去了經濟規模效益的考慮，而且，還不自覺地違背了北京不僅要利用港澳作為對外橋樑且還要使港澳得以長期穩定、發展和繁榮的政策。估計被違背了的政策是有可能重新被中國官員重申落實的，但控制權不在澳門人的手上。

目前澳門在珠江三角洲經濟區域群中的地位，正處於力求從折射香港的經濟影響力的角色掙扎出來試圖轉變為在珠江三角洲西邊發揮較獨立的城港作用的角色。各項大型交通運輸建設都有利於朝向這個方向發展。可是，除了大型建設外，要掙扎成功，澳門還必須進一步充實本身的經濟實力。如果工業轉型失敗，經濟實力肯定受到影響。

筆者提出的工業轉型政策是集中鼓勵製衣紡織行業轉型，給予這行業較其他行業優惠的稅收和利率補貼待遇，限止非技術性勞工輸入與工序移出，設立貿易發展局、工業技術發展局和人力發展局。把資本家吸收進貿易發展局和工業技術發展局，實際上還有政治上的重要作用。目前澳門很多資本家名流被安排在立法會、諮詢會等過問一般政策的機構，但他們當中大部分對一般政策不擅長也無興趣。讓不合適的人佔據這些位置，又引起市民反感。目前的情況實際上是浪費了資本家的精力資源。反之，把資本家吸收在他們所擅長的和對具體行業經濟有積極影響的機構中應該是合理的安排。

由於各項經濟政策和區際互動都存在着影響力很大的局限和變數，如果並非認真分析和有把握解決這些局限和變數而輕易進一步推論澳門的經濟地位與前景，恐怕是難以切合充滿動態和不確定性的現實的。

展望將來，一九九七年和一九九九年港澳治權轉移，既存在不安動盪的因素，也提供更新奮發的機會。中國經濟開放政策現時着重緊縮調整的方面，珠江三角洲國內地區經濟發展將面臨不少影響重大的政策變數。以前有人預料二十一世紀世界經濟活動中心將轉移到太平洋。可是，東歐政治經濟社會改革正如火如荼，中國的經濟卻在開放中調整。一長一消，九十年代世界經濟活動中心究竟將逐漸向太平洋抑或轉向歐洲大陸，尚未可預卜。關於珠江三角洲的經濟發展和澳門的經濟地位與前景，社會科學研究者須持批判的態度進一步剖析各種風險和機會，在設定假設條件的基礎上也可進行科學的推測。

