

Policy Brief No. 19.005

Mar.21, 2019

徐奇渊

xuqiy@163.com

发展金融业助力澳门融入大湾区¹

2019年是澳门回归20周年，回归以来澳门经济取得迅速发展。目前，澳门人均GDP已超过8万美元，成为全球人均GDP最高的经济体之一。但是，澳门面临的结构性矛盾也不容忽视，长期以来博彩业一业独大。1999年，博彩业占澳门GDP的30%，2017年则超过了49%。为此，中央政府提出了“澳门经济适度多元化”、“培育新动能”、“融入国家发展大局”等发展思路。近期发布的《大湾区规划》更是给澳门的发展带来了新的机遇（和挑战）。

从区域融合的角度来看，澳门如何融入国家发展战略、如何参与大湾区建设？这似乎是一个难题。澳门的产业结构高度集中、主要依赖博彩业。而由于在全世界大部分地方博彩业都受到严格限制，所以澳门不可能向其他地区输出博彩业。同时，澳门其他产业的竞争力严重不足。在此情况下，澳门参与大湾区的建设有些力不从心。如何充分发挥澳门所长、服务国家迫切所需？本文指出，以金融业为突破口发展澳门经济，这是一条可行思路。

一、当前澳门经济仍面临较大结构问题

对于一般的微型经济体而言，产业结构单一并不是严重问题。但是对于澳门来说，**博彩业独大在经济、社会、政治领域产生了以下问题**：其一，澳门的6张赌牌，逾半由美资控制，而澳门本地的两大赌王均年事已高，美资对博彩业这一经济命脉的影响力越来越大。其二，澳门博彩业过大，挤出了其他行业的发展，对当地创新、创业产生了消极影响。其三，博彩业高度依赖外部客源，容易受到外部形势变化的冲击，也容易受到周边国家赌业开放的冲击。其四，以博彩业为支柱的澳门经济，难以融入到国家发展大局当中。

2014年12月20日，澳门回归十五周年，习近平主席发表重要讲话指出，要“**积极推动澳门走经济适度多元可持续发展道路**”。2018年12月18日，习近平会见崔世安特首时再次指出，澳门应“**在融入国家发展大局中拓展发展空间、培育发展新动能，以新的发展成果迎接澳门回归祖国20周年。**”

¹本文已经发表于2019年第3期《银行家》杂志

以此为指导思想，在一国两制框架下，澳门已经逐步形成了一个中心、一个平台的鲜明定位，即世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台。在此过程中，澳门尝试扶植了多个新兴产业方向，例如：会展业、文化创意产业、中医药产业、海洋高新技术产业、休闲购物、环保产业、电子商贸新产业等等。不过这些产业的发展均遇到各种问题，距离多元化、新动能的目标差距甚远。

二、以金融业为突破口培育新动能、融入大湾区，具有可行性

首先，**金融业在澳门经济中已经具有相当规模**。2017年，银行、保险、基金、租赁为内容的狭义金融业，已经占到澳门GDP的11%，如果再加上不动产金融，广义的金融业占比则可达到22%。

其次，**澳门的资金来源充裕，但目前尚未充分利用好这一优势**。一方面，澳门特区政府拥有巨额财政盈余，财政储备足以支撑政府5年内无收入运作。另一方面，澳门个人财富存量充裕，而且还通过博彩业不断有资金净流入。

再次，**除了同样具有一国两制的体制优势之外，澳门发展特色金融比香港还有更多优势**。澳门税收主要依赖于博彩业，因此其他行业税率较为优惠。例如，企业所得税率仅为12%，低于香港的16.5%。同时，由于澳门是一个微型经济体，因此澳门发展金融业、对接国家战略的试错成本远小于香港。此外，澳门“一个平台”的定位，也是香港所不具备的。

最后，**从人流、物流、资金流、信息流等的角度来看，粤港澳三地一体化，下一个最重要、最快见效的突破口，将是承载着资金流和信息流的金融业**。从CEPA（《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》）来看，目前港澳同内地之间的货物贸易自由化程度已经很高。同时，CEPA虽然对金融合作有所涉及，但是拓展空间还很大。

三、澳门发展金融业可四管齐下

其一，**构建和开放本土征信体系，理顺法律体系和金融创新的关系，完善本地金融基础设施**。

长期以来，澳门金融业发展面临一个瓶颈，就是缺乏本土的征信体系。澳门是一个微型经济体，因此在历史上，**澳门金融业发展过程中征信问题的解决**：一是靠**街坊文化**，即熟人社会的口口相传、四处打听。二是靠**砖头文化**，即通过房屋局查找相关个人或企业有没有抵押房产。但是，金融业面临的最大问题就是信息不对称问题。在征信体系不完善的情况下，澳门本地居民、企业可能出现过度融资，而银行等金融机构则可能因为担忧信用风险不可测，而提供过少的融资。

与此同时，**粤港澳大湾区的征信体系也相对割裂、没有完全统一**。这也使得大湾区的跨境金融合作缺乏基础，提高了大湾区金融体系运作的风险和成本。随着现代金融业的不断发展，澳门缺乏健全的信用体系，越来越制约着本地的金融业发展。

因此我们建议，**通过多个渠道来推动澳门、以及澳门所在大湾区的征信体系建设**：**1. 本地官方渠道**。澳门政府应高度重视征信系统的建设，向民众解释建设征信系统和个人隐私保护之间并不矛盾，并在推进建设征信系统过程中，着力完善个人隐私的立法保护，肃清征信系统建设的立法障碍。**2. 本地民间渠道**。中资金融机构在粤港澳大湾区具有最为重要的地位，这些金融机构有条件以非官方的身份，先行推动行业内的征信体系共建、共享。虽然这一征信体系仍然存在盲点，但已经可以覆盖绝大部分经济主体。**3. 中央层面**。人民银行可以协调、推动粤港澳三地建立统一的大湾区征信系统，然后将其作为公共产品，提供给金融机构。

其二，基于“中国与葡语国家商贸合作服务平台”的定位，澳门可以选择有潜力的大宗商品，建立商品期货交易所。2003年开始，中国-葡语国家经贸合作论坛已经运行了15年。但是目前仍然缺乏实质性的重要进展。一个可探讨的切入点是，在澳门建立商品交易所。品种可以从葡语国家的主要出口商品中筛选，例如，咖啡、可可、腰果、甘蔗、剑麻、玉米、大豆、乌木、紫檀木等各类木材等等。一方面，澳门可以密切对接葡语系国家，推动上述商品交易。另一方面，澳门可依托于内地庞大的市场需求，争取到上述大宗商品的定价权，在一定程度上融入到国家发展的大局当中。

基于一个平台的定位，澳门还可以作为重要节点，促进中国与葡语国家的货币金融合作。目前，澳门金融机构已经与葡语国家的几十家金融机构建立了业务联系，在澳门推动建立葡语国家人民币清算中心。但是由于人民币在这些国家的使用规模较为有限，因此这方面要发挥更大作用尚需时日。

其三，基于“世界旅游休闲中心”的定位，澳门发展融资租赁业务需要考虑与香港的差异化定位，同时中央政府也可考虑给予一定配套支持措施。澳门发展融资租赁具有一定的资金优势，政府、企业、个人均有大量的储蓄盈余。另外，同样是融资租赁业务，澳门的发展思路可以和香港有所差异。基于“世界旅游休闲中心”的定位，澳门应选择私人飞机、游艇、豪华轿车等个人奢侈品作为业务发展方向，而不是选择大飞机、船舶等生产、商业用的资产作为业务发展方向。不过，澳门本土的业务空间较小，如果要向内地扩展，则涉及到跨境资本流动的问题。在这方面，尚需要人民银行有配套措施，通过对特定资本账户的额度审批、许可，逐步为融资租赁业务的跨境开展提供更为宽松的政策条件。

其四，发挥试错成本低的优势，对接国家战略，融入国家发展大局。澳门在发展金融业、对接国家战略方面，具有试错成本低的优势。这体现在以下两个方面，（1）作为一个袖珍经济体，澳门的人口仅为香港的十分之一左右，经济规模只有香港的近七分之一。在澳门推动跨境金融业务、人民币国际化的试点，其风险和影响更具有可控性。（2）和香港相比，澳门的经济、社会结构更加稳定，澳门特区政府与中央政府的沟通也更加通畅。在此背景下，更适合在澳门进行跨境金融合作试点，然后再推广到境外其他地区。

例如，在充分讨论和条件成熟的情况下，澳门可以转向作为首个钉住人民币的联系汇率制度经济体。这可以为中央相关的宏观、金融部门积累一定的实践经验，在此基础上，可以为其他国家试行钉住人民币的联系汇率制度提供经验支持。总之，可以发挥试错成本低的优势，将澳门作为中国参与国际金融体系创新的实验区，将澳门的发展融入国家发展大局，同时为澳门的发展提供新动能、新空间。

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：xuqiy@163.com