“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

第一冊

澳門發展策略研究中心

澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU
贊助出版

課 題 組 成 員 名 單

課題總監：蕭志偉

課題督導：戴華浩

審稿組：劉本立、高展鴻、林廣志、惠程勇、郭曉明

澳門發展策略研究中心課題組成員

組長：陳志峰

成員：馮家超、何仲傳、呂開顏、高岸聲、朱深勇
余雨生、官世海、梁華峰、曾澤瑤、黃仁民
葉桂平、鄭錦耀、江　華、宋雅楠、黃萬濱
劉燁晉、朱英嘉

合作單位課題組成員

陳　昕、馬烈華、馮邦彥、葉　農、顏昌武
施雨丹、焦　磊、張少鵬

（以上排名不分先後）

總　論

一、政治變革與制度建設 1

（一）實現制度變革 1

（二）實踐“一國兩制” 3

（三）探索治理機制 7

（四）治理與發展 12

二、青年教育 18

（一）立法保障 20

（二）行政推動 21

（三）推廣普通話 24

（四）師資培養 24

三、問題與挑戰 25

（一）社會發展的問題與挑戰 26

（二）經濟發展的問題和挑戰 29

政治篇

一、澳門特區20年“一國兩制”成功實踐全面推進了特區政制發展與政治參與 39

（一）特區成立20年來政制發展穩步推進取得重大成果 39

（二）回歸20年特區政治參與的主要情況回顧 41

（三）特區治理與政制發展和政治參與 43

（四）特區治理的主要優勢與問題及可能面對的挑戰 45

二、社團是特區治理體系的重要組成部分，完善社團政治參與機制提升社團參與特區治理的能力 55

（一）回歸20年來社團的發展壯大成為“一國兩制”實踐的主力軍 55

（二）社團是政治參與的主要力量，是特區治理體系的重要力量 57

（三）優化社團的管理和社團治理，提升社團參與特區治理的能力 57

三、充分發揮青年參與特區治理的積極性，提升青年政治參與的能力，努力實現“一國兩制”事業薪火相傳 60

（一）關注青年訴求以及政治觀念與價值觀念的變遷 60

（二）特區進一步加強青年工作及對策 62

（三）高度重視青年工作，著力實現特區“一國兩制”事業薪火相傳 62

四、在特區繁榮穩定進程中逐漸成長中的中產階層是特區治理拓展的社會基礎 63

（一）澳門中產階層特點 63

（二）澳門新中產階層對澳門政治格局的影響 64

五、特區第6屆立法會選舉取得的成果和形成的經驗，為特區治理提供了可靠的保障，為拓展特區政治參與提供了廣闊的空間 64

（一）澳門特區立法會選舉制度簡介 64

（二）特區第6屆立法會選舉的過程及主要成果 65

（三）第6屆立法會選舉標誌著立法會選舉走向成熟 66

（四）第6屆立法會選舉給我們展示了一些重要的發展趨勢 67

經濟篇

一、回歸20年來澳門經濟發展取得的成就 69

第一，整體經濟實現跨越式發展，經濟實力和國際地位大幅提升。 69

第二，經濟適度多元化穩步推進，非博彩旅遊休閒業、金融業及文化產業等新興產業都獲得了不同程度的發展。 72

第三，特區政府的財政收入快速增長，財政儲備和外匯儲備大幅增加。 76

第四，居民實現充分就業，收入大幅增加，接受教育和社會保障水平進一步提高。 77

第五，澳門與廣東珠三角地區的區域合作取得了可喜進展，澳門正成為粵港澳大灣區建設的重要力量。 79

二、博彩業與經濟適度多元化的政策博弈 83

第一，博彩經營權開放與中央開放內地居民赴港澳“自由行”政策，從供應和需求兩個方面推動了博彩業的跨越式發展，成為澳門經濟發展和轉型的“發動機”。 83

第二，博彩業“一業獨大”對非博彩旅遊業的其他產業及中小企業形成“擠出效應”和“馬太效應”，對普羅民眾的生活造成了衝擊，並增加了經濟發展的不確定性和風險。 88

第三，通過國家和澳門政府的政策引導，推動博彩公司經營重心和業務轉型，致力發展旅遊休閒產業，提升和加強澳門作為“世界旅遊休閒中心”的戰略地位。 90

第四，在國家及澳門特區政府宏觀政策的引導下，近年來澳門的經濟適度多元化取得了一定程度的發展，顯示了國家和澳門特區政府的政策效應。 92

三、澳門打造中葡商貿合作服務平台的政策實踐 95

第一，以打造“中國與葡語國家商貿合作服務平台”為發展定位，以加快“一個平台、三個中心”建設為抓手，積極推進經濟適度多元化發展。 95

第二，大力發展會議展覽業，積極籌辦面向葡語國家市場的具國際影響力的會展品牌，加快“中葡經貿合作會展中心”建設。 98

第三，籌建全管道（020）的葡語國家食品展示中心服務體系，積極推進電子商務平台建設，發展電子商務服務業，加快“葡語國家商品集散中心”建設。 100

第四，積極建設“中葡商貿合作的金融服務平台”，大力發展包括融資租賃、財富管理、人民幣跨境業務等特色金融。 101

四、澳門參與粵港澳大灣區建設的實踐與存在問題 103

第一，國家的開放制度安排和政策創新，為澳門參與區域合作提供了宏觀環境，解決了澳門作為微型經濟體在適度多元發展過程中面對的土地和人力資源短缺、企業基礎薄弱等因素的制約。 104

第二，粵澳“合作開發”橫琴幾種模式的實踐經驗與存在問題。 106

第三，共建“粵澳全面合作示範區”的模式有利更充分地發揮澳門的比較優勢，更有效地參與區域合作。 107

第四，以“國家所需、澳門所長”，參與“一帶一路”和粵港澳大灣區建設，融入國家總體發展大局之中。 108

五、澳門經濟未來發展的基本路徑與策略 112

第一，以博彩業檢討和重新發放博彩經營權牌照為契機，嚴格控制博彩業發展規模，積極推動博彩業多元化，做大做強非博彩旅遊休閒產業及文化產業，打造“世界旅遊休閒中心”。 112

第二，大力發展總部經濟、會展商貿、電子商務、特色金融等新興產業，加快“三個中心”建設，夯實澳門作為“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的戰略地位，積極參與“一帶一路”和粵港澳大灣區建設。 114

第三，配合粵港澳大灣區打造全球創新高地的戰略，積極發展中醫藥產業、海洋產業及環保產業，使澳門成為灣區創新體系的重要引擎。 118

第四，以主權財富基金為有效工具，積極推進“粵澳全面合作示範區”、“經濟飛地”的建設，強化澳門參與區域合作和自貿區建設的政策優勢，為澳門中小企業發展和青年創新創業就業提供發展空間。 120

第五，重塑澳門城市空間，加快城市內部和跨境交通基礎設施的建設，加強與粵港澳大灣區城市群其他城市基礎設施的互聯互通，推進通關便利化，構建一個高效快捷的區域交通運輸體系。 121

第六，配合國家創新發展戰略，積極推進“大眾創業、萬眾創新”策略，實施強而有力的企業扶持政策和人才引進策略，積極扶持中小企業和青年創新創業就業。 123

第七，創新政府的行政管理模式，實行“適度有為”經濟政策，制定明確的產業發展政策，以有效推進澳門經濟適度多元化發展及參與、助力粵港澳大灣區建設。 124

第八，積極推進“智慧城市”建設，推進整體經濟社會升級轉型。 125

參考文獻 129

公共行政篇

緒論 131

第一部分 回歸以來澳門“一國兩制”的成功實踐與經濟社會發展的主要成就 132

一、澳門“一國兩制”的成功實踐 132

（一）堅持“一國”前提，積極融入國家發展大局 132

（二）堅持行政主導，有效發揮特區政府和行政長官的主體責任 133

（三）堅持“人心回歸”，發展壯大愛國愛澳力量 133

二、回歸以來澳門經濟社會發展的主要成就 134

（一）經濟飛速發展 134

（二）民生顯著改善 136

（三）社會更加和諧 137

（四）政民良性互動 138

第二部分 澳門公共行政改革的歷史進程與主要舉措 139

一、回歸以來澳門特區政府公共行政改革的歷史進程 139

（一）固本培元階段（1999-2004年）：著力解決澳葡政府遺留問題 139

（二）探索發展階段（2004-2009年）：探索澳門特色的公共行政改革路徑 140

（三）全面改革階段（2009-2014年）：推動改革在各領域的全面展開 141

（四）深化推進階段（2014年至今）：著力推進治理體系和治理能力現代化 141

二、澳門公共行政改革的主要舉措 142

（一）理順政府架構，促進跨部門合作 142

（二）創新電子政務，優化服務流程 144

（三）改革公職制度，打造高效公務員隊伍 146

（四）完善諮詢機制，建立多元溝通網路 148

（五）強化廉政建設，培植廉政文化 150

（六）推廣國際認證，完善行政運作管理 151

第三部分 澳門公共行政改革的主要問題與挑戰 153

一、政府職能尚未理順，制度架構仍需規範 153

（一）政府部門之間仍存職能交叉現象 153

（二）部門之間的溝通協調亟待增強 154

（三）部門內部的制度規範仍需健全 154

二、公職制度有待完善，精兵強政仍待努力 155

（一）招聘制度的公平性和有效性有待進一步增強 155

（二）公務員培訓的效果沒有得到充分體現 155

（三）晉升和激勵機制的實效性有待提升 157

三、電子政務，資訊公開任重道遠 158

四、市民需求與日俱增，改革亟待與時俱進 159

（一）“颱風天鴿”敲響行政改革警鐘 159

（二）外在的環境變化及內部文化發展仍待持續改進 159

（三）執行成效有待提升 160

第四部分 澳門公共行政改革的未來展望 161

一、澳門特區政府公共行政改革的內在邏輯 161

（一）是回應國家整體發展規劃，融入國家發展大局的必然要求 161

（二）是適應和引領澳門自身經濟社會發展的需要 164

（三）順應澳門特區政府轉變職能的需要 165

二、澳門公共行政改革的基本原則 166

（一）以人為本，改善民生為宗旨 166

（二）固本培元，穩健發展為框架 167

（三）與時俱進，接軌國際為導向 167

（四）政府主導，多元力量促發展 168

三、進一步推進澳門公共行政改革的具體舉措 168

（一）加強政府和社團合作 168

（二）強化跨部門統籌協調 170

（三）穩步改革公職制度 171

（四）優化電子政務 172

（五）完善監督評估機制 173

（六）逐步完善績效問責 174

結語：“良政善治”永遠在路上 176

參考文獻 178

附件一：歷年《施政報告》中關於政府職能架構改革的情況匯總 180

附件二：歷年《施政報告》中關於電子政務改革的情況匯總 183

附件三：歷年《施政報告》中關於公職改革的情況匯總 186

附件四：歷年《施政報告》中關於諮詢溝通改革的情況匯總 189

附件五：歷年《施政報告》中關於廉政建設的情況匯總 192

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

總論

2019年是澳門特區成立二十周年，二十年來澳門在“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的建設與發展實踐中，取得了顯著的政治、經濟、社會發展成就。在澳門特區即將迎來成立二十周年之際，在廣泛查閱資料和深入調查的基礎上，研究報告將圍繞澳門的經驗、問題、以及未來展開思考和討論，重點關注澳門回歸祖國以來成功實踐“一國兩制”的經驗。

一、 政治變革與制度建設

1999年12月澳門順利回歸祖國，通過《澳門特別行政區基本法》的實施，中華人民共和國恢復對澳門行使主權，設立澳門特別行政區，在澳門實行“一國兩制”。二十年來的實踐證明，“一國兩制”在澳門取得高度成功，並呈現出獨特的澳門經驗。

（一）實現制度變革

1999年澳門回歸祖國，是一次根本性的制度變革，結束了澳葡政府對澳門長達數個世紀的管治；中華人民共和國恢復對澳門行使主權以及《澳門特別行政區基本法》的實施是其新制度確立的根本標誌。

需要指出的是，澳門回歸從總體上具備有利於國家在澳門實施《基本法》、實行“一國兩制”和“澳人治澳”的一系列政治條件。主要包括：

（1）澳門廣大華人居民有著心繫祖國、愛國愛澳的深厚傳統；

（2）回歸前，澳門經濟與社會事業發展嚴重滯後，廣大華人居民生活困苦，人心思變，期盼回歸；

（3）澳葡政府管治時期，澳門社會分裂，葡萄牙當局對華人居民在政治、經濟和文化上存在一定的輕視和排斥，葡萄牙人在澳門享有種種特權和優越的社會地位，對華人社會採取撒手不管的策略，從而更加激發了澳門廣大華人團結自強與自我認同，增強了澳門華人渴望回歸祖國、當家作主的願望和訴求；

（4）澳門華人政治、經濟、文化精英和傳統世家，長期秉承愛國愛澳理念，心繫澳門華人社會、通過幾代人的努力發展壯大了澳門華人社團，在政治、民生、教育、以及在傳承愛國愛澳思想意識方面成為澳門華人社會的中堅力量，並在政治、法律、社會等各個領域為澳門回歸作人才儲備，為澳門回歸的平穩過渡發揮了重要作用；

（5）中央政府在澳門長期開展工作，與澳門愛國愛澳力量緊密結合，深入群眾，團結廣大澳門各界人士，與澳門人民共同奮鬥取得了顯著成效；

（6）澳門特別行政區的行政、立法、司法這三大系統，主要由全新的華人群體組成，他們多是愛國愛澳世家、愛國愛澳社團領袖、愛國愛澳商人、愛國愛澳知識分子與專業人員、以及擁護《基本法》的各界精英人士。這些人經歷過密切聯繫群眾、具備處理當地事務的豐富經驗和工作能力。從升起澳門第一面五星紅旗，到12.3事件，再到回歸準備工作，澳門特區成立，一路走來不斷成熟壯大。回歸後，這樣一個行政、立法、司法體系與澳門傳統愛國愛澳社團有機結合，共同構成了澳門特別行政區強大的愛國愛澳社會治理體系。

以上這些重要因素，為澳門的回歸過渡、政權交接、以及回歸後《基本法》的完整和準確地落實，提供了堅實的社會基礎和政治保障。

（二）實踐“一國兩制”

“一國兩制”即“一個國家，兩種制度”，其基本涵義是：在一個中國的前提下，國家的主體是社會主義制度；香港、澳門作為中國主權範圍內的特別行政區保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變。這一戰略性安排是中國政府在香港和澳門問題上尊重歷史、照顧現實、面向未來的一項高瞻遠矚的創舉，既堅定地捍衛了國家主權又最大程度地保障了香港和澳門廣大居民的現實與長遠利益。《基本法》在澳門的完整與準確實施，保證了澳門在“一國兩制”的前提下，實現了“澳人治澳”、高度自治，縱觀澳門二十年來的治理與發展歷程，這一點已經成為不爭的事實。

由於“一國兩制”在國家治理經驗中是一項前所未有的創新，因此它所面臨的主要困難以及挑戰來自於實踐層面。正如前所述，澳門回歸前後的社會基礎和政治生態為澳門的順利回歸和回歸後的“一國兩制”成功實踐提供了重要的基礎性保障作用。但是，這至多也只是必要條件，即有利於變革的政治態勢，而非充要條件。換句話說，在這種有利的政治態勢下，需要一系列的相關制度性安排、政策措施及具體行動，將它轉換為實踐“一國兩制”的實際效用。在這方面，澳門社會治理體系同樣表現出鮮明的特色並積累了寶貴經驗。

首先，澳門的治理結構包含行政、立法、司法這三者的相互關係如何保證“一國兩制”在澳門的完整與準確地落實？此外，如何使這三

者的形成一個有效的治理體系？針對這兩個關鍵性問題，《基本法》提供了基礎性的制度安排，即行政主導。同時通過行政主導體制實行特別行政區行政長官負責制，行政長官向中央政府和澳門負責。在實踐層面，這種法律和政治安排保證“一國兩制”的順利實施以及特別行政區政府的施政效率。

澳門“一國兩制”的成功實踐與澳門的治理和發展，絕非一部《基本法》即可大功告成。前面我們提到澳門回歸前後所具有的社會基礎和政治生態優勢，誠然，這種社會背景的意義舉足輕重，但是這個有利態勢是如何轉化為實際效能，從而保障了澳門“一國兩制”的成功實踐以及澳門經濟與社會的發展與變遷，如何使政治優勢轉化為治理成效的實踐問題，過去二十年澳門的實踐經驗與澳門的上述優勢具有同樣重要的意義。

包括過渡期，澳門過去成功實踐“一國兩制”的經驗，主要是將澳門既有政治優勢成功轉化為貫徹實施《基本法》和實現澳門跨越式發展的經驗，這類經驗主要可以概括為以下幾方面。

1.2.1 廣泛深入的政治動員

澳門愛國愛澳力量始於上世紀三十年代在澳門的活動，直至發展到標誌性的12.3事件，該事件可以看作是對澳門愛國愛澳力量的一次總動員。從這一刻起澳門愛國愛澳力量作為一個強勢和成熟的政治力量正式走上澳門政治舞台。這段歷史客觀上使澳門初步完成了1999年回歸前的準備。這些早期“準備”在中葡談判和回歸過渡期間發揮了之前不可預見的建設作用，直至今日對於澳門的政治格局和政制發展仍然具有

舉足輕重的意義，而且可以預見到其積極意義將會對澳門未來繼續產生深遠的影響。

1.2.2 政治格局的改變

從孫中山先生早期在澳門的革命活動，就在澳門華人社會和廣大民眾當中培育並喚起了爭取進步事業的革命意識和愛國愛澳情懷。1949年新中國成立，廣大澳門愛國愛澳社團和愛國愛澳學校相繼升起了五星紅旗，鮮明地表達了廣大澳門居民的政治立場。

以12.3事件澳門愛國愛澳力量的勝利為標誌，進一步壯大了愛國愛澳社團的力量，從此愛國愛澳力量在澳門華人社會一直是主導性力量，澳門從此發展出具有鮮明特色的獨特社會結構—社團社會。以愛國愛澳力量為主體的澳門社團社會自12.3事件起走入澳門政治舞台的中央。

毋庸置疑，這種獨具澳門特色的政治格局造成了澳門回歸祖國的有利態勢。在特別行政區政府成立後，愛國愛澳社團和愛國愛澳人士為主體的澳門社團社會，作為核心的政治力量，始終是澳門社會治理體系的基本成分和中流砥柱。

1.2.3 保障了《基本法》起草

澳門社團社會不僅保障了《基本法》的起草和通過，而《基本法》的起草工作也可以看作是澳門回歸祖國前的一次廣泛、深入的思想準備、政治準備、組織準備、以及制度準備。

澳門《基本法》從1989年開始起草到1993年完成，歷時四年四個

月。因為有香港《基本法》起草工作的經驗與問題參照，澳門《基本法》起草工作十分細緻，圍繞主要問題和爭議，前後經歷數百場各類型會議，動員了整個社會。澳門《基本法》起草過程與澳門社團社會、尤其是傳統愛國愛澳社團廣泛動員群眾、宣傳群眾、深入調查研究、周密組織與實施是分不開的。這個過程還充分體現了群眾路線與民主集中制的方法和原則，其社會效果遠遠超出起草《基本法》本身。經過《基本法》的起草工作，不僅僅是為澳門回歸後實行《一國兩制》提供法律依據，而且也進一步喚醒了民眾的思想意識和愛國愛澳熱情，增強了愛國愛澳力量的凝聚力，鍛煉和培養了一大批人才，為澳門回歸的平穩過渡以及回歸後的有效治理奠定了廣泛的民意共識與牢固的社會基礎。

《基本法》通過後，澳門愛國愛澳社團立即開展了《基本法》宣傳活動，向澳門各界各階層做好基本法宣講和推廣工作，通過每年舉辦多種形式的講座、研討會，並從學校兒童開始進行有關《基本法》知識的教育，從而在回歸前《基本法》通常知識就在澳門得到了普及。

1.2.4 保障了新政權的順利運行

澳門回歸前，由於澳葡當局的不作為，致使澳門經濟連續多年負增長，民生困難重重，建設與發展基本停滯，社會治安出現惡化。回歸後，政府財政結餘與收入甚至不足以維持其正常運行。因此，擺在特區政府面前的首要任務就是發展經濟，改善民生，整頓社會治安。但這對於一個從制度到人員都是一個全新的、沒有執政與管治經驗的政府來說，無疑是困難重重。但是，正是因為澳門具有一個以愛國愛澳社團為基礎的政治生態環境，他們的發展過程已經為澳門回歸做好了準備，再加上愛國愛澳社團長期深入基層、動員基層、組織基層的巨大優勢，使

得澳門民眾能夠上下一致、同心協力、共渡難關。愛國愛澳社團同時既能密切聯繫群眾又能輔佐特區政府，起到上下溝通、上傳下達的橋樑作用，這樣的特殊社會結構與功能對於克服回歸後的困難、實現平穩過渡也發揮無可替代的作用。實事也正是如此，在經歷了短暫的困境之後，澳門在中央政府的支持下、以及在澳門特區政府主導下，通過澳門全社會齊心協力的努力，澳門迅速走上了健康快速發展的道路。

（三）探索治理機制

澳門回歸以後，在保障《基本法》的順利落實和“一國兩制”成功實踐方面，首先是建立並不斷完善一套制度保障體系。其中行政主導、立法會建設、司法獨立、社團社會、以及青年教育這五個領域，不但具有十分重要的意義而且也頗具澳門的鮮明特色。

1.3.1 構築四位一體的社會治理體系

澳門“一國兩制”成功實踐建立在澳門特色的社會治理體系基礎之上。澳門特色的社會治理體系不僅是由行政、立法、司法三權構成，同時還具有能夠發揮服務、溝通、組織、動員、協調基層社會以及各行各業的澳門社團社會，因此，實際上是這四位一體的社會治理和統合結構完整地形成了表現為澳門經驗的治理體系。由於澳門特別行政區行政長官同時對澳門及中央政府負責，所以四位一體的核心是行政主導。由此也可以說，澳門特色的行政主導體系是四位一體管治體系，這也是澳門最重要的“一國兩制”實踐經驗。

澳門在實行“一國兩制”的實踐中，首先由行政、司法、立法共同保障《基本法》全面與準確落實，而作為由愛國愛澳社團為基礎的澳

門社團社會則保障了行政長官的推舉、立法會的參與、以及司法職能的履行等關鍵力量的主導權能夠掌握在愛國愛澳陣營手中，同時也由此創造性地發揮了作為第四種權力的社團社會對行政、司法、立法這三者的再監督作用。澳門特色的以行政權為核心的四位一體的行政主導治理體系，不但在政治上保障了《基本法》實施和“一國兩制”實踐，而且在發展與治理的具體行政決策與實施事務中，體現了較高的行政效率，更加有效地保證了政治上的穩定與各項政策的可持續性，明顯提高了治理與發展的行政效率。此外、這種制度安排的另一個顯著特點是，更加有效地在傳統的行政、司法、立法三權框架中發展出了強大的社會監督、深入的社會協調、以及廣泛的社會參與機制，即前面所提及的以社團社會為特徵的第四種權力；社團真正作為權力的一維以相對獨立自主的力量被嵌入到傳統三權之中，有效地減少了三權結盟性壟斷或三權惡鬥性耗損可能導致的政府失靈。在澳門能夠建立這種四位一體機制的前提條件是，政府與主導性社團都堅定擁護一個共同綱領，即《基本法》。無疑，這既是澳門愛國愛澳歷史傳統在當今的政治體現，也是澳門“一國兩制”創造性的成功實踐。

1.3.2 堅持行政主導

澳門的行政主導原則是在《基本法》中確立的，但這並不等於在實踐中存在一個既定模式和機制。事實上，在澳門“一國兩制”體制下如何能夠實行行政主導，並在行政主導保障下成功實踐“一國兩制”，既無先例也無經驗可循。

回顧澳門回歸近20年的歷程，行政主導的作用主要體現在：保障了政府決策效率與行政執行效力；保障了立法會的合作-監督職能，使

立法工作運行在對行政決策的支撐、推動、完善、以及建設性批評與監督的軌道上；保障了政府與社團社會的合作及社會各界的廣泛參與；保障了教育系統對愛國愛澳精神的傳承與發展。澳門的行政主導體系之所以能夠既不被虛置也不被異化為行政專權，而做到在政治上可行、在治理上有效、在民意上受擁護，究其原因是其在新的歷史條件、政治環境、以及發展需求下，實行了澳門特色的社會參與方法與協商-集中制原則，總體上體現了民眾的政治意願和發展訴求，並通過宣傳教育工作尤其是對青少年的教育工作使其具有了可持續性。

澳門治理體系所堅持的政府機構與社團社會與廣大民眾之間密切的廣泛聯繫，形成制度性的深入協商和集中統一相輔相成的協商-集中制原則及其一整套工作和施政方法，使政府直接或通過社團橋樑對民眾意願的掌握、對政策效果的回饋、直至通過民眾參與、監督、批評甚至是反對意見，對立法、行政工作做出改正、修正、調整、完善和發展。行政主導與社團社會所確立的二元共同體結構是上述局面能夠實現的社會、文化與政治基礎。

社會參與與協商-集中制也具體體現在立法會工作方面。首先，澳門立法會議員通過委任、間選和直選產生，委任與間選議員主要保證議員對社會各界的代表性，直選議員由社團或社會團體組合推舉並經居民投票產生。由於歷史上深入人心的愛國愛澳觀念在澳門當今政治與社會事務中仍然佔據主導地位，從而在保證了立法會廣泛代表性。顯然，由於民眾-社團-行政主導與民眾-社團-立法會在結構上使得行政主導與立法會基本具有同構性的社會基礎，因此行政主導與立法會的互相監督互相支持互相配合關係便是不言而喻的。由此，澳門民眾對行政主導的監

督與合作不僅來自民意，而且也來自於立法會的立法工作，進一步體現出行政主導機制集中與制衡的統一，其結果顯著增強了澳門強政府（行政主導）與大社會（社團社會）二元共同體的平衡性和穩定性。

1.3.3 壯大社團社會

澳門之所以能夠勝任落實《基本法》與成功實踐“一國兩制”，誠如前述，社團社會是其最重要的政治、社會、文化基礎，也是澳門最具代表性政治、社會與文化稟賦。不少評論將澳門20年來的治理與發展成就看作是澳門奇跡，但是從歷史的角度觀察，澳門沒有奇跡而只有特色與經驗。其中，澳門社團社會的政治作用、社會功能、以及文化構建，是其最基本的特色和經驗。毋容置疑，澳門社團社會的產生、發展壯大、直至成為社會治理體系的最重要的社會基石和基本力量，是與中國革命、新中國的誕生、以及中國內地的改革開放息息相關。

澳門社團在澳門長期服務華人社會的民生與教育事業中，不但在政治秉持愛國愛澳理念，在決策路線上實行協商-集中制，體現民眾參與模式的協商-集中制，極大地增強了愛國愛澳社團的群眾基礎和在澳門的影響力。當然，正如今天所看到的那樣，這種模式的另一個重大意義還在於，在澳門回歸後對於防止行政權力異化與官僚主義膨脹的重要意義。

澳門回歸後，愛國愛澳社團成為社會治理體系的中流砥柱，將其政治資源、組織資源、人力資源、社會資源以及愛國愛澳傳統和豐富的工作經驗，充分地注入到新生政權的肌體之中。這是澳門今天取得政治與發展成功的最根本原因。

當今，澳門註冊社團眾多，保持愛國愛澳社團優勢並不忘初衷，則是澳門未來“一國兩制”實踐進一步發展不可或缺的條件。

1.3.4 保障立法合作

產生一個與政府間有原則地合作的立法會，是澳門實行“一國兩制”的治理與發展的重要條件。所謂有原則就是在《基本法》和澳門法律框架內，通過專業性的民意表達與建設性的監督方式履行提案、審議和質詢職責；所謂合作，就是在上述原則基礎上配合行政主導依法施政。旨在堅守“一國兩制”的政治道路，促進政府的行政效率，並防止行政權力的不當實施乃至濫用。

為了保證立法合作，同時又不致使立法會失去應有的監督審議職能和相對獨立的立法權力，澳門在委任議員和間選議員產生上首要堅持政治保證，同時充分體現對社會各階層各界的代表性。這在澳門並不相抵觸，因為澳門各階層各界別代表人物的社會基礎的主流即是擁護《基本法》和支持特區政府依法施政的。直選議員產生則堅持依法依規公平競爭，由選民投票決定，同樣由於澳門社會擁護《基本法》、擁護依法施政的主流民意，直選議員在政治上是可靠或基本可靠的。這在過去二十年來的實踐中，立法會與政府的關係上比較好地體現了有原則的合作關係，從而使行政主導體制能夠穩定有效地發揮作用。

1.3.5 恪守司法獨立

澳門行政主導體制的實踐為澳門經濟、社會、及各個領域的健康發展發揮了顯而易見的作用，而澳門的司法獨立則對行政主導體系的正當性發揮了不可替代的保障作用，使權力置於法律的監督和約束之下，

並保證了澳門作為法治社會的根本性質。由此，澳門行政主導體系能夠發展成為一個依法行政的政府，有效防止了行政主導下的權力濫用和權力異化。

（四）治理與發展

澳門回歸後需要面對的首要問題是如何實行有效治理。在結束了澳葡當局的管治之後，當時的緊迫任務是如何在特別行政區領導下迅速發展經濟和改善民生。回顧這二十年來澳門特別行政區成功的治理與發展歷程，有三個是決定性的因素，一是堅定不移地落實《基本法》，二是將澳門治理的重點放在發展經濟上，三是在經濟發展的基礎上實現民生改善。

澳門回歸後，得益於國家的政治保障、《基本法》的實施、以及愛國愛澳社團的堅實社會基礎，澳門特區政府能夠迅速地將主要精力放在發展經濟，並讓一系列經濟政策和措施相繼奏效，其中最為引人注目的決策是博彩業的適時適度開放。與此同時，在民生改善的相關領域，諸如以社會保障體系為標誌的社會事業的建設、以及青年發展等問題受到特別重視。另一方面，在經濟取得一定成效之後，隨著中產階層的興起以及中等收入問題的凸顯和分配與利益格局的變化，民眾政治參與意識迅速提升，政制發展問題也成為各方的關注，這些問題及時地反映在行政長官的施政報告當中，指明了特區政府的工作重點，並迅速體現立法工作和政府政策之中，較好地回應了民眾對中等收入問題、住房問題、交通問題、教育問題、青年發展問題、政治參與問題的關注和期待。

上述諸多領域的發展與治理，在各個政治與經濟體中雖然普遍存在，但有必要指出，澳門回歸以來在相關領域的取得的成就包括出現的問題，也是在行政主導與社團社會的治理結構中實現和產生的，由此可以通過這些成績和問題更加具體分析總結澳門治理體制的優勢和不足，其中包含了對該治理模式的有效性與適用性的檢驗，並且由於存在的種種問題同時也是對澳門制度的可持續性提出的新的課題和挑戰，澳門以往成功的經驗也需要與時俱進。

1.4.1 經濟發展

澳門回歸後經濟發展面臨重重困難，不但難以進行建設和發展，即使維持正常開支都面臨很大困境。不僅如此，受市場因素和國際貿易因素影響，澳門回歸前後澳門製造業正在經歷嚴重萎縮，紡織與服裝加工業等勞動密集型產業正在快速向內地轉移，建築房地產業也經歷著前所未有的衰退，旅遊業在1998年亞洲金融危機後增長乏力，受實體經濟不景氣影響的金融業隨之一蹶不振；澳門這幾大支柱產業呈嚴重停滯和萎縮狀態。

為了儘快扭轉財政危機和經濟困境，澳門在中央政府的支持下，毅然決定開放博彩，並以澳門唯一的產業優勢博彩業為突破口，出台一系列政策措施開放賭牌以引進外資和經驗，用短短的三年時間，一舉扭轉了經濟發展困局，從2003年開始連續十五年實現經濟的兩位數增長。2018年澳門人均GDP躍升為8.26萬美元，財政收入由2000年的153億增長到2018年的1,342億，財政儲備總額由2000年的20多億到2018年增長到5,088億。

澳門經濟在經歷十多年的高速發展過程當中，也積累了一些新問題和潛在危機，如博彩業“一業獨大”的風險問題。為使澳門經濟能夠健康、均衡和可持續發展，在新的發展形勢下中央政府與澳門特區政府共同對澳門未來發展做出了新定位，即建設“世界旅遊休閒中心”。但是，單憑澳門的資源稟賦以及澳門過去二十年形成的經濟結構，將澳門建設成為“世界旅遊休閒中心”依然面臨重重困難。澳門特區政府認識到，只有搭乘“一帶一路”及“粵港澳大灣區”的國家發展戰略，澳門才有機會實現這一設想，對此，澳門各界雖普遍具有高度的共識，但如何落實則是對澳門未來發展的重大考驗。

1.4.2 民生改善

隨著澳門經濟的高速發展，澳門財政投入的增加，以及各項民生政策的逐步推出，澳門的民生狀況得到了根本性的改善。澳門的失業率連續十年以上保持在百分之二左右，基本上實現了充分就業。2019年第三季度澳門就業人口的月收入中位數為17,000元，2019年度現金分享計劃，分別向特區永久性居民及非永久性居民派發澳門幣10,000元及6,000元。婦女生育福利，兒童發展投入，15年免費教育，老年退休金制度以及各種醫療和補助，成人繼續教育補貼，殘障人士補助等等，極大地改善了居民的生活條件和發展條件，可以說澳門回歸以來的民生改善速度和社會福利所達到的水平在世界上位居前列。

澳門民生的改善的速度之快和水平之高，在很大程度上來源於澳門行政主導體制的高效率和決策與執行力度、社團社會支持與廣泛參與、也來源於立法會與政府之間的合作以及對政府工作的監督和推動。

1.4.3 社會事業

澳門各界在澳門整體經濟高速發展以及人民生活水平顯著提高的背景下，沒有忽略精神、思想和文化在實踐“一國兩制”建設中的重要地位。經濟和收入水平的提高也使澳門人民對各項精神文化的需求和各項社會事業的發展呈現出更高的要求。特區政府及時回應居民對各項社會事業的發展要求，投入大量資源進行相關建設。首先是澳門社會團體的快速發展，由回歸之初發展到現在，社團的各項事業都有政府的長期支持和大量資金投入。社團的發展也進一步豐富了居民的生活內容，提高了居民的文化生活品質。各類專業社團、興趣社團、以及以價值認同或身份認同為紐帶的社團的數量和品質在澳門獲得前所未有的發展，從而給發展中的社會結構中各階層提供了活動空間和表達方式，促進了社會多元化發展和多元和諧局面的形成。各類以思想、價值、專業、以及利益訴求為基礎的社團雨後春筍般的發展，對於反映各層面市民的問題、困難以及訴求，更加及時和準確。各階層之間、各利益訴求之間、各價值取向之間、以及民眾與政府、議員、社會精英之間的溝通、協調、理解、互相支持和互相包容的和諧共生觀念得到進一步加強。由於社團的大發展，一些敏感問題也能夠直接反映到政府政策層面以及立法會立法工作之中，致使相關機構能夠得到真實的資訊回饋和溝通時機，因而澳門社團工作在新的歷史條件下進一步獲得了澳門居民普遍的高度評價和支持；回歸後，澳門社團在新的高度上繼續促進了居民的各項權益保障與發展需求的實現，從而進一步增強了政府、立法會與民眾之間的密切聯繫。無疑，這反過來也大大提升了政府各項工作在民眾中的理解和支持，進一步鞏固了行政主導體制的社會基礎。

回歸以來，澳門社會事業的發展在教育與文化領域也取得了突出的成績。首先是高等教育的普及以及各項繼續教育的蓬勃發展，澳門居民的教育和技能水平得到空前提升；其二是，澳門文化事業與澳門特色的文創產業得到顯著發展，澳門的歷史文化得到了很好的保護、發掘和傳承，不但對於建設國際旅遊休閒中心的發展定位提供了較好的軟硬體環境，同時加強了澳門居民尤其是青年人對澳門、對祖國的認同感和凝聚力。

1.4.4 青年發展

青年人的關注、訴求、未來，始終是特區政府政策的核心議題和重點工作方向。特區政府長期重視青年發展工作，不僅作為民生工作的組成部分，更重要的是將其作為澳門“一國兩制”實踐與發展的政治保障問題。隨著經濟的發展尤其是高等教育的普及，青年在新的社會結構形成和成長中扮演舉足輕重的角色；青年已成為澳門不斷擴大的新中產階層的主體人群，他們有自己的思想觀念、價值取向、生活方式以及政治訴求。“一國兩制”實踐中的澳門必須面對這一新的社會形態和政治因素，這是澳門上下的高度共識。因此，在回歸以後，特別是近十年來，澳門特區政府在教育、就業、創業、住房、流動乃至政治參與等各個方面，相繼推出了一系列政策措施，以促進青年的發展。

青年發展的政策保障在澳門長期受到政府、立法會以及社團的重視，增進了廣大澳門青年對“一國兩制”的認同，特別是廣大青年通過各種形式和渠道的參政議政，密切了與政府決策系統的聯繫，有效溝通、解決或緩解了諸多青年人的發展問題，在這個過程中既發展了社會尤其是青年群體對行政主導體系的監督和批評機制，又提升了青年群體

對行政主導體制的認同感、參與及合作意願，同時又鍛煉和培養出更多愛國愛澳青年力量，在他們周圍團結起更廣泛的澳門青年群體。澳門青年對政府的種種問題始終堅守理性批評、和平表達、監督並支持依法施政、促進執政為民的原則和方式，目的是希望政策發展和執政水平的更大提高，澳門的青年發展政策與成效總體上反映了青年一代的訴求與期望。

1.4.5 政制發展

澳門的民意基礎和行政主導體制造成了“一國兩制”實踐與探索的有利態勢，但是如果不能與時俱進，民意基礎會逐漸消失，行政主導會走向異化，這就是所謂“週期律”問題；澳門在經歷五年的經濟高速發展之後，利益分配格局的變化和社會結構的重組，也產生了新的政治訴求並導致政治生態的發展變化，因此調整權利版圖的內在需要被新的形勢生產出來，澳門特區政府和司法機構加強反腐敗制度建設，重新樹立政府的威信和形象。

2008年以來，面對經濟高速發展和財富的前所未有的增長，澳門新一屆政府在上述背景下果斷提出在權力領域的政制發展議程，政制發展逐漸成為澳門發展的重要議題，並在立法會產生、行政會權責、政府重大決策程序等多個領域取得進展，發展了澳門權力結構的代表性、行政工作的統籌性、以及政府決策的公開透明和社會參與機制。在經濟高速發展的新的形式下，不但推動了政府責任和反腐制度建設，還堅定不移地在工作重點上將利益結構調整和民生改善擺在了各項工作的首位，一系列民生建設和制度措施相繼啟動並快速到位，有效地化解了民生問題過度政治化的命題。

過去十年，政府在政治發展上取得了預期成效。首先是擴大了民眾參政議政的制度建設，尤其是重視知識分子和新中產階層在政治參與中的作用，有效地將他們知識優勢和政治能量結合進政府施政和立法司法實際工作中，在立法會議題提案與審議和政府重大決策中更大程度地發揮了知識界和廣大新中產階層各個層面的建設性作用，由此成為澳門經驗的“政治協商”制度在新形勢下的建設和發展的重要實踐和經驗。澳門特色的“政治協商”制度擴大了澳門政治權力的代表性與平衡性，減少並遏制了體制外消極因素的增長，進一步加強以澳門行政主導體系為核心的澳門社會的凝聚力，而且顯著地擴大了社會監督範圍與力度，更加有利於保障澳門行政主導體系的健康發展。

此外，社團社會的傳統參政議政功能得到了進一步完善和發展，其中最有標誌性的制度建設就是廣泛深入的社會諮詢制度建設。新一屆政府發展了並制度化了一整套在立法和行政領域的諮詢工作，是社會問題、訴求、期望與整個行政和立法工作結合成動議-諮詢-方案-實施-回饋的循環體系，更加體現了執政為民，以民為本，以及民主與集中的統一原則。

在上層制度方面，“行政會”的代表性和工作效率也都進行加強，直選立法會議員的產生方式也被證明更加具有代表性和多元性，委任及間選議員的平衡性在立法工作中發揮了基礎性作用。這些政治發展對於行政主導效能以及對它的監督作用都得到了發展。

二、青年教育

早在回歸之前，澳門愛國愛澳社團通過社會、學校、以及各種日

常活動，對青年的歷史觀、價值觀、中華文化的教育就已經長期和廣泛開展並且卓有成效。澳門的愛國愛澳教育深入人心並代代相傳，在廣大澳門青年中形成了強烈的祖國認同和愛國愛澳情懷，為澳門的回歸及“一國兩制”的順利實施奠定了堅實的情感和思想基礎。尤其是澳門回歸後，澳門各界通過法律手段和行政資源不斷加強了對青年的愛國愛澳教育，澳門特區政府通過立法和行政手段堅定不移地深化和加強對全民實行《基本法》宣傳普及教育、對中小學生實行制度化的國情、國史、國文、以及對國家發展道路和發展成就的思想認識教育。長期以來，澳門一項重要經驗就是，澳門青少年的成長與教育工作始終受到澳門社會各界的堅定不移地高度重視，從幼稚園、小學、中學的課程設置及課外活動、一直到大學階段，政府、社團、家長都參與到了對青少年的愛國愛澳教育當中。除了學校教育，對於廣大澳門青年，在內地有關機構的大力配合和支持下，也針對性地開展了各類澳門青少年與內地學校、科研、企業、政府機構和廣大民眾密切交流，建立了各層次多樣化和制式的學習、培訓、溝通、交往機制。這些卓有成效的工作不但使澳門的“一國兩制”實踐具有牢固社會基礎和明顯的可持續性，而且還為澳門發展提供了大量有較高政治素養、愛國愛澳的各類人才。

澳門“一國兩制”成功的實踐不僅僅是澳門法律和政治制度設計問題，更重要的是澳門民眾尤其是一代代青年深厚的愛國愛澳感情和思想基礎，而澳門廣大民眾的對祖國的認同和愛國愛澳情懷不但有著源遠流長的歷史，而且在澳門主權回歸祖國後，澳門特區政府和廣大愛國愛澳社團在新的歷史條件下繼續發揚光大了愛國愛澳教育，並賦予了新的內容和形式，取得了積極的效果。回歸以來，面對國際風雲變化和周邊某些消極影響，澳門特區政府與社團社會在澳門加強愛國愛澳教育、普

及《基本法》教育、加強與內地交流、制度化地制定了一整套針對在校學生的國情、國史、國文教育，從而造成了全社會對祖國文化認同、對國家制度認同、對國家發展道路認同、對民族復興認同的社會大氛圍，這是澳門回歸20年來取得政治、經濟、社會文化發展成就的根本保證。

為了不斷鞏固和發展澳門社會愛國愛澳社會共識，澳門特區政府與社會各界形成了具有澳門特色的青年教育體系和實施方法，其經驗十分重要，在很多方面甚至值得內地認真借鑒。

（一）立法保障

澳門的愛國愛澳教育立法做得好，不僅僅是歷史傳統之使然，無論在行政上還是立法上都佔據了主導地位，形成了加強愛國愛澳教育立法和行政的有利局面。

法律政策為澳門特區推行國情國史教育及愛國愛澳教育提供了明確的指導和具體要求。2006年，澳門特區政府修訂了《非高等教育制度綱要法》，明確將“愛國愛澳”、培養對國家和澳門的責任感確定為教育總目標。2011年公佈的《非高等教育十年規劃》，規劃了2011-2020十年內的教育方針和落實方案，其中“愛國愛澳”是當中的重要一環。2014年特區政府頒佈《本地學制正規教育課程框架》，根據有關的規定，小學、初中及高中教育階段均須開設“品德與公民”課程；而該科的“基本學力要求”明確規定，所有學校均須培養學生的公民意識和社會公德，幫助其了解《基本法》及公民的權利和義務，培養學生愛國愛澳的情感，使其珍視祖國、民族和澳門的優秀文化傳統，認識自

己的國民身份，關心澳門及國家的發展。同時，根據幼稚教育階段、小學教育階段、初中教育階段及高中教育階段的《基本學力要求》，歷史、地理、經濟、社會、法律、政治、文化與哲學等內容成為社會與人文學習的重要部分。這些法律政策內容既符合十九大報告關於“澳人治澳”和“發展壯大愛國愛澳力量，增強澳門同胞的國家意識和愛國精神，讓澳門同胞與祖國人民共擔民族復興的歷史責任、共用祖國繁榮富強的偉大榮光”的相關內容，也為澳門特區推行國情國史教育及愛國愛澳教育提出了明確的目標；既體現了教育學科的統一要求，也實現了教與學的自由。簡而言之，這為澳門特區推行國情國史教育及愛國愛澳教育提供了良好的法制基礎。

事實上，經過調研發現澳門特區的國情國史教育及愛國愛澳教育的傳統在澳門特區中小學的教育中一直從未斷裂過，而是細水長流地延續和發展著。

（二）行政推動

澳門教育的發展起始於廣大澳門社團長期不懈的努力，尤其澳門愛國愛澳社團從上世紀30年代起就致力於興辦教育，一貫秉承追求進步、追求真理、愛國愛澳、傳承中華文化的宗旨，培養了一代又一代澳門優秀青年和各類人才，對澳門回歸與繁榮做出了不可磨滅的歷史貢獻。澳門回歸後，澳門社團更是得到了澳門行政機構與立法會在教育事業上的大力支持和政策推動，使澳門教育界在愛國愛澳教育和中華文化傳承方面成為“一國兩制”成功實踐的一項重要經驗。

2.2.1 制度化教育

以《中華人民共和國國歌法》的教育實踐為例，在法律保障和推動下，政府與社團及學校密切合作，通過行政措施付諸具體實踐，在具體措施上使之產生實實在在教育功效和社會意義。

例如， 在2000年，澳門特別行政區政府成立不久之時便已出版了關於國歌國旗國徽、區旗區徽的相關教材，為學校開展國情國史及愛國愛澳教育工作提供參考。2017年11月4日，《中華人民共和國國歌法》通過了第十二屆中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會決議，被列入《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》附件三，為今後澳門中小學開展國情國史及愛國愛澳教育工作時規範播放和奏唱國歌提供法律依據，這在很大程度上有助於增強澳門中小學生的國家觀念，弘揚愛國愛澳精神，深化國情國史及愛國愛澳教育的實踐意義。

2.2.2 深入祖國

教育暨青年局、學校及校外教育營等多方積極舉辦愛國愛澳教育活動。為加深學生對國家的認識和了解，教育暨青年局與其他相關部門聯合舉辦了“澳門青少年國情研習班”、“國旗下的說話體驗營”、“京港澳學生交流夏令營”、“中國少數民族圖片展”，承辦“澳門青年學生軍事夏令營”等一系列活動。與此同時，教育發展基金設立“認識祖國、愛我中華”學習之旅資助計劃的專門資助，鼓勵學校優先考慮組織學生到“一帶一路”相關地區進行交流和親身體驗，讓學生認識當地的政治、經濟、教育和文化，從而了解國家推動“一帶一路”倡議所帶來的機遇和發展。

組織澳門學生到內地參觀交流，其意義不僅在於可以加強澳門中小學生新一代與祖國的聯繫，最重要的意義體現在通過參觀交流的活動，讓澳門中小學生可以身臨其境地感受祖國的蓬勃發展，加深澳門中小學生青少年一代對國家經濟、文化與歷史的認識，強化澳門中小學生青少年一代與祖國的情感聯繫，持續喚醒澳門中小學生青少年一代對國家的歸屬感。可以說，組織澳門中小學生到內地參觀交流是推行國情國史及愛國愛澳教育非常重要的方面。

2.2.3 多方聯動

目前，國家教育部、澳門中聯辦、澳門教育暨青年局、中華全國青年聯合會、澳門基金會等國家政府、澳門特區政府與各類社團組織都在積極推進澳門中小學生與內地的交流互動活動，如每年固定的“國防教育營”和畢業旅行，以及其他組織澳門中小學生青少年一代前往內地參觀考察與交流學習的活動，如“愛我中華，認識祖國之旅”活動、“千人計劃，百團出行”等多種類型的專案。

2.2.4 豐富多元

組織澳門中小學生到內地參觀訪問交流的活動主題豐富多元，如遊覽名勝古跡、參觀革命聖地、參訪名校高校、參觀內地企業組織等，其效果也非常顯著，這不僅加強了澳門中小學生對祖國各地區經濟社會發展的認識，也以“潤物細無聲”的方式讓他們感受著祖國傳統文化的魅力。

（三）推廣普通話

普通話是國家法定的通用語言，回歸以來，澳門與內地的關係愈發密切，推廣普通話更是全面實施“一國兩制”的需要。《非高等教育發展十年規劃》提出“以中文為教學語文的學生能說流利的普通話。”2016/2017學年中文科教師中，小學的普通話授課比率為22%，中學則超過26%；在現行法規下，學校可自主安排設立普通話課或以普通話教中文。

特區政府循序漸進培訓師資，先培訓教授普通話的老師，其後再培訓中文課老師，同時鼓勵和輔助老師參加國家普通話水平測試，並制訂適合本地使用的普通話教科書。

2017年5月，教青局語言推廣中心與教育部語用司、澳門理工學院合作，將編寫一套較全面、具澳門本土特色及實用性強的小學及中學普通話教材，以提升普通話的教學效能。

（四）師資培養

教師承擔著開展國情國史教育及愛國愛澳教育的一線實踐工作，只有教師自身對國情國史及傳統文化有足夠充分的認知，才能更好地為中小學生在了解國家發展和歷史文化傳統過程中答疑解惑。所以，加強教師對國情澳況的了解不容忽視，教師愛國愛澳精神的培育也不能輕視。其中，青年教師在對國情國史方面的知識庫存與愛國愛澳的情感態度狀況尤為重要。青年教師尤其是新成長起來的年輕教師對國家的了解與認同狀況需要引起重視。

針對教師隊伍開展國情國史及愛國愛澳教育培訓工作，通過調查發現，澳門特區政府及教育部門在加強教師隊伍對國情的了解，培養他們愛國愛澳精神，提升澳門教師隊伍的國家認同與地區認同方面做了大量工作，積累了豐富的經驗，具體如下：

2.4.1 以培訓的方式，加強教師對《基本法》的理解與認知

目前，培訓工作主要對新入職的教師培訓中包含《基本法》的培訓, 這種做法都非常有利於加深教師對《基本法》的認識，可以說明他們提高開展品德教育課程及其他國情國史教育工作的水平與效果。

2.4.2 通過教師培訓計劃及校長培訓計劃的持續實踐，增強教師對國家與澳門的認同意識

教青局還將《基本法》培訓的成功經驗推廣到對青年的培訓，對不同教育階段的青年開展具有針對性的、系統的培訓。幼稚園、小學階段與初中階段，教師分別接受到來自北京師範大學、華東師範大學和南京大學的培訓。這不僅擴大了《基本法》在青年教師及更廣泛的青年群體中的影響，而且有利於讓更多的青年群體了解基本法，了解“一國兩制”的基本國策，了解澳門和國家。

三、 問題與挑戰

經歷了澳門回歸二十年的發展和繁榮，今天可以做出的一項重要判斷是，澳門正在進入一個關鍵轉捩點，需要改革和政策領域的適時跟進和調整，如果相關立法及行政措施不能到位，則澳門可能面臨前所未有的危機。這首先需要分析可能引起危機一些主要因素，然後討論相關

的政策應對。

澳門短中期所面臨的風險主要有兩種，一是經濟快速繁榮的風險，二是社會過度參與的風險，以下做概略分析。

（一）社會發展的問題與挑戰

引起危機因素積累通常出現在兩個典型的發展時期，一是經濟發展長期停滯，或稱不發展，易於引發衰退型危機風險；二是經濟發展的快速繁榮，易於導致紊亂型危機風險。兩種風險的根源都是所謂“短缺”所導致，只是性質的不同，前者可簡單視為“絕對短缺”，後者更加顯著為“相對短缺”，或稱為相對剝奪，即可能的不公正所導致的供給與需求之間的不充分、不平衡。澳門有面臨正處於第二種狀態的風險，也是以下討論的重點。

澳門經濟在經歷了近20年的高速發展之後，帶來了居民生活水平的顯著提升，同時也建構出新的經濟-社會階層結構，面對的實際風險是不斷做大的蛋糕的分配與再分配問題。回歸20年來，這實際上也正是澳門行政主導體制能夠成功運作的政治與經濟基礎。但事物都是一分為二的，在一定條件下正反兩面因素可以發生轉變；澳門的經驗是制度建設，即：法制建設、立法會制約、依法行政、社會協商、以及民眾監督，這五項保障機制可以概括為監督合作。尤其是近十年來在法制建設、政制發展、依法行政、社會參與和民眾監督等領域，澳門做出了一系列制度性安排，取得了明顯成效，保證了澳門行政主導體制依法執政和為民執政的基本性質。

但是，上述制度建設不是一勞永逸的，發展中的階段性問題，通常都是伴隨著經濟快速增長、大眾教育水平的提高、生活方式的改變和社會觀念的變遷而產生的與原有體系之間的張力或矛盾，是經濟-社會發展到一定程度出現的對社會治理進行重新調整必然和普遍的要求。澳門特區政府在面對這種形勢總體上做到了與時俱進，尤其在法制、行政、經濟適度多元發展、社會政策、公共基礎設施建設等方面都取得了長足的進展，從而卓有成效地舒緩或化解了很多因經濟、社會快速發展而產生的矛盾，保持了澳門整體上的繁榮、穩定和社會團結。但是，在一些個別事件上所引發的公眾情緒和社會心態問題則有所發展，這些問題可能會導致了一定程度的民粹主義發展勢頭，對此需要保持高度重視。最重要的是，所謂澳門民粹主義現象具體地反映了以下幾方面的問題。

（1）民眾對發展成果分享的不滿

主要表現為民生問題尤其青年發展問題顯現，民生改善和青年發展空間的擴展滯後於經濟的高速發展；

（2）民眾對社會公正的關注

主要表現為社會和收入差別出現的擴大趨勢，對新的特權和權貴階層開始形成並出現的一些機會不平等問題感到憂慮；

（3）民眾參與意識的發展

表現為新中產階層的發展以及更多受到較好教育的新生代市民不斷進入社會，隨之必然出現的參政議政意願的提升。

3.1.1 選票政治的效用

選票政治自有其悖論，這就是政治進程和社會治理的複雜性、專業性、全域性、戰略性與所謂“民意”的簡單性、非專業性、局部性、功利性時常會出現矛盾，而為機會主義政客所利用時，則往往選票成為政治組織或個人行動的首選考慮。澳門的經驗在於在政制發展進程上堅持限制選舉政治作用，因而所謂民粹主義目前並不能主導澳門政治與政策的基本方向，但隨著事態發展的不確定性增加，這種危險性需要給予足夠的重視；尤其需要注意的是要求擴大選舉範圍和選舉作用可能導致的不良後果。

3.1.2 新媒體的發展

在澳門，以互聯網為基礎的新媒體在過去十幾年中獲得了飛速發展，其滲透率或普及率接近西方發達國家水平，而且對16至45歲的人群滲透率高於平均水平。新媒體打破了傳統媒體的一統天下，改變了以往的資訊傳播、輿論引導、意見討論、社會動員等關鍵環節的社會控制、社會組織、以及社會動員模式。國際經驗表明，傳統的社會管理機制往往對這些驟然變化準備不足，包括觀念、技術、法律等多方面還不能適應網絡社會突然的到來及其飛速發展。

面對網絡發展，對網絡話語權的競爭和把握對於任何執政者都是一項舉足輕重的工作。值得強調的是，從社會穩定的角度來看，媒體更是“政治博弈”的重要部分。要從根本上抑制民粹化政治的發展，愛國愛澳治理體系需要在新的政治條件下、新的傳媒技術下、新的民意下，繼續保持與民眾的密切聯繫，不斷完善澳門既有協商-集中制政治

模式，以及進一步鞏固並發展民眾-社團-政府和民眾-社團-立法會這兩項政治優勢，堅持為民執政、為民服務基本路線不動搖。

（二）經濟發展的問題和挑戰

澳門經濟在經歷多年的高速發展過程當中，也積累了一些新問題和潛在危機，如博彩業“一業獨大”的風險問題。最根本的問題是財政收入、相關產業以及當地就業嚴重依賴博彩業，而財政收入對博彩業的關聯最為明顯。根據統計資料顯示，財政收入對博彩收入的彈性係數較大，而財政支出則相對剛性，這致使財政風險較高；如果遇到博彩業的大幅波動，其衝擊力是不容忽視的。此外，還有博彩業在就業人口中所佔比例很大，影響到眾多家庭。博彩業員工收入明顯高於其他行業，這已經對其他行業帶來很大壓力。也如前所述，澳門其他行業發展滯後，尤其是中小企業經營困難，也直接造成澳門中產階層結構畸形、人力資源不平衡等一系列社會結構和分配問題。老中產處於相對衰落狀態，要素價格被博彩業及其關聯行業大幅拉升，尤其勞動力短缺且價格高，沒有針對中小企業傾斜的特殊外勞輸入政策，傳統中小企業承受不了越來越高的成本和逐漸縮小的市場份額所帶來的壓力。新中產階層發展不足，主要是就業領域狹窄，適於新中產發展的專業技術領域就業十分有限。

根據統計資料顯示，澳門各行業中文員類職業總數最多達到10萬多，而直接服務博彩的荷官及籌碼兌換員則佔到文員類的40%，達到4.21萬人，其次是服務及銷售人員，再次是非技術工人，然後是技術員及輔助專業人員，而專業人員幾乎最低，僅一萬多一點。眾所周知，專業人員是發達現代社會和發達經濟體社會新中產階層主要成分和中堅力

量，而澳門雖然具有世界人均收入第二的位置，但由於博彩業及其相關服務業在澳門經濟中的主導性結構，致使澳門整個社會的結構，尤其是新中產階層在其中所佔的比例與典型的發達經濟體相比顯著偏低，一般發達國家和地區新中產階層的比例都在30%以上，而澳門則不到20%。

為使澳門經濟能夠健康、均衡和可持續發展，在新的發展形勢下中央政府與澳門特區政府共同對澳門未來發展做出了新定位，即建設“世界旅遊休閒中心”。但單憑澳門的資源稟賦，將澳門建設成為“世界旅遊休閒中心”幾乎是不可能完成的事情，澳門決策者認識到，只有搭乘“一帶一路”及“粵港澳大灣區”的國家發展戰略，澳門才有機會實現這一設想，對此，澳門各界普遍具有高度的共識。儘管如此，澳門特區政府與企業也做了多年的嘗試和努力，但是從以上的經濟資料能夠看出，澳門經濟缺乏適度多元發展的狀況並沒有明顯改善。主要原因是市場力量的作用巨大，政策作用不能過度干預市場，故難以短期對沖和抗衡博彩業壓倒性的比較優勢。經濟適度多元性的努力即使持續堅持，也要經歷較長時間和面臨重重問題。

博彩業自身的超級經濟效益和由內地政策支持所帶來的穩定而龐大消費市場，使其他行業難以望其項背，不但如此，博彩業的高額收益還顯著地推高了當地所有經濟要素價格，不能受到博彩旅遊業輻射的其他行眾多行業難以與其共用，更無力與其競爭。而澳門作為一個自由市場和自由港的城市，也限制了政府政策手段的範圍和力度。對此，首先我們可以簡要關注澳門為經濟適度多元發展而給予很大政策支持的幾個關鍵領域的發展問題。

3.2.1 會展業

澳門會展業不能獨立於博彩業，甚至還是博彩業支撐了會展業。首先是酒店業、會展設施與服務、餐飲、廣告、策劃設計及其它配套服務等供應鏈，都是因博彩業而生存的，會展業不能為他們提供足夠的市場份額。根據統計資料顯示，僅澳門第三產業增加值來看，其增加值與博彩業在一個數量級上，都是千億元級別，且幾乎完全是隨著博彩業變動的。博彩業稅率在40%左右，而第三產業平均稅率可以忽略不計，此外博彩業價值形成環節輻射多個行業，且額數額巨大，因此博彩業的增加值有很大一部分是對第二、三產業貢獻，尤其是對第三產業。而會展業增加值與博彩業數量級相差千倍，且會展業目前的獨立性較差，與博彩業相比起其帶動其他行業的份額幾乎可以忽略不計，因此還遠不能成為澳門經濟的一元。澳門會展業發展尚任重而道遠。

3.2.2 中藥產業

澳門中藥產業一直沒有成氣候，原因在於澳門沒有也不易於形成完整的中藥產業鏈或關鍵結點。主要原因是澳門受地域、市場、成本、技術、人力資源等因素限制，不能形成有規模、有競爭力的研發與生產體系，其原料和市場也都依靠外部。即便可以與內地或其他方合作研發生產，其產業基地規劃和建設是在橫琴自貿區，澳門只是橫琴自貿區的合作開發方之一，因此嚴格意義講也只是澳門的對外投資項目，不能算是澳門自己的產業，更難以成規模帶動澳門本地經濟發展。

3.2.3 特色金融

澳門金融業整體比較傳統和穩健，至今仍然以存貸業務為主，近

年來雖然發展多種業務，但規模都十分零散弱小。澳門金融業目前在很大程度上對香港有很大的副屬性，本地規劃要發展特色金融，需要利用內地和全球市場兩個條件，如在“一帶一路”及大灣區戰略中拓展或建立跨境人民幣業務、投行業務、風險投資、財富管理、融資租賃、以及建立澳門特色的資本市場等方面的空間。但是，澳門相關法律滯後，在一定程度上限制了澳門金融業的發展和創新，必須加快立法推動才能夠配合澳門打造特色金融的發展定位。其次，澳門金融業人才不足，尤其是高端金融業務人才嚴重匱乏，而澳門人才引進政策雖有很大改善，但還不能適應澳門發展定位的需要，有關人才引進法律和政策尚待繼續完善。

從目前情況來看，更重要的是，澳門的大資本對這類業務不感興趣，因為博彩業及關聯產業效益更好，風險更小。在這種情況下，政府要發揮更強有力作用，通過澳門財政儲備資金建立澳門特區政府主權基金，創建不同於現有一般性政策補貼方式的、支援澳門創新創業的風險投資機構和政策銀行，使政府一些政策性補貼投入市場化、規範化。特別需要政府，同時起到引領澳門資本投資澳門特色金融行業作用。

3.2.4 文創產業

澳門特區政府在經濟起飛之後，就開始重視文創產業的發展，尤其2014年澳門博彩業經歷深度調整之後，政府更是加大政策支持力度。澳門文創產業有其獨特的文化價值、多元特色和較好的基礎，可以成為未來的希望產業。但由於澳門市場較小，文創產品影響力有限，並由於企業經營規模小、分散度大、品牌不強，因此發展難度還很大。但是，如果澳門致力於推動文創產業與大灣區城市群相關領域發展對接，

採取請進來走出去的人才戰略，著重在澳門打造一個區域性乃至國際性的文創產業基地，利用澳門區域、文化、以及資金優勢培育幾個特色文創龍頭企業，將澳門文創產業集中度顯著提升，形成若干有規模、有品牌及有較大影響力產品，文創產業的前途在澳門是有光明前景的。這需要澳門現有文創產業政策和支持策略與時俱進，對文創產業支持應減少社會福利色彩，更多使用政策推動和經濟手段，扶植創新、培育優質企業，使其成為行業的領頭羊、輻射源和增長點。如果澳門不能有效發展自己文創產業的潛在優勢，澳門現有文創產業精英極有可能被大灣區其他城市吸走。

討論

綜上所述，澳門產業適度多元政策與努力尚處在探索階段，一些爭議還遠沒有定論，而且有關爭論還有逐漸增強的跡象。爭論的焦點集中在：

（1）政府作用（產業政策）：

澳門是否需要花過多精力推動本地經濟適度多元發展？尤其是否應該通過過多政府作用去追求這種多元化？

（2）資源稟賦（比較優勢）：

作為小微經濟體，澳門是否有條件實現經濟的多元化？

針對上述問題這裡可以簡略地做出一些分析和討論。這兩個問題事實上歸納起來就是澳門的比較優勢問題。這個問題既涉及到澳門自身的產業政策問題，同時也是澳門未來在大灣區發展中的定位問題。國際發展經驗表明，比較優勢是可以通過產業政策創建並提升的；產業政策就是政府作用和市場力量的結合點。若純粹固守已有比較優勢，即澳門要以自己的既有特色深度融入大灣區，那麼澳門繼續完善發展以博彩業為龍頭的旅遊娛樂業就夠了，因為從大灣區角度來看，這已經是大灣區整體發展、優勢互補、相互協作格局下的澳門比較優勢了，澳門需要打造的不過是大灣區整體性、綜合性、和多元性中具有自身特色的一元而已；而多元化則是在大灣區整體當中得到體現的，各城市只需做好自己優勢產業即可。這無疑也是一種發展思路。但是，還有另一種可能性，因為大灣區發展戰略的各個參與方既有比較優勢是變動的，在很大程度

上也是過去各個城市或區域的政府作用和產業政策造成結果；澳門博彩業能夠大發展的產業優勢也是過去博彩專營權適度開放的產業政策所導致的。因此，未來澳門的定位和角色不是僅僅依靠市場力量，正如過去一樣，未來澳門特區政府作用可以大有作為。誠然，政府作用不能扭曲或脫離市場力量，澳門優勢產業的獨特性在於博彩業及其關聯的旅遊休閒娛樂業，在宏觀總體上它就是一元的。但是，首先可以通過政府作用推動其中具有市場生存力的多樣性（而不是多元化）發展，經過過去十年的努力已經初見成效。其次，澳門經濟能否適度多元發展，關鍵因素依然是政府作用，而澳門的政府作用發揮是有其制度優勢的。

經濟多元化是相互之間具有較大獨立性、性質完全不同的產業或行業組成的經濟體，而多樣性並不刻意追求那種獨立性，它的經濟合理性在於行業之間高度的關聯性所產生的效益溢出，即1+1> 2。當然，這也面臨較大的系統性風險，因此這是崔世安政府所高度關注的問題。為此，澳門作為一個經濟體這十年來一直致力於旅遊娛樂業的多樣性發展，也力圖推動整體經濟的適度多元化；旅遊娛樂業的多樣性在很多方面得到了發展，但是經濟的適度多元成效尚不明朗。原因在於，追求經濟多元化在澳門這種地域狹小、資源不足、完全外向而且是輸入型的微型經濟體中，其面臨的困境是自身的發展空間不夠，地域、人口、市場、技術資本、人力資本不足以支撐，在澳門還有一個企業好資本的意願問題。所以，解決澳門目前博彩業一業獨大所帶來的一些主要問題（如：就業領域狹窄，青年向上流動困難，社會結構不合理，新中產發展緩慢，收入差距過大，等等）的路徑，是澳門未來的發展戰略與內地尤其是大灣區發展規劃更深度的融合和更大範圍地對內地開放，將以博彩業為龍頭的“一中心”以及以歷史文化為基礎的“一平台”，作為澳

門的比較優勢進入大灣區發展的多元體系之中，如此，澳門本就會是大灣區多元化體系中的一元，貢獻於區域大灣區同時得益於大灣區。

上述策略的重點是，鞏固博彩業為龍頭的“一中心”和打造以歷史文化為基礎的“一平台”。對此，澳門特區政府已有深刻的認識並反映在澳門首個“五年規劃”當中，雖然澳門社會還沒有完全形成共識。隨著國家“十二五”、“十三五”規劃以及澳門第一個“五年規劃”的出台，在國家支持和澳門特區政府的大力推動下，多年的努力已經取得初步進展，但目前的狀況是，“一中心”的多樣性不足和關聯性不平衡，博彩業一業獨大過於突出，另一方面是“一平台”太弱，雖然已有一些社會效益，但經濟效益不顯著，投入產出不平衡。當然這需要一個較長的過程。

對於“一中心”的建設，“一中心”要加緊進入總體規劃和詳細規劃階段，然後立即推動招商實施。“一中心”建設的主要問題是當下博彩業一業獨大，多樣性發展嚴重不足。需要規劃一批具體專案，如休閒渡假島，遊艇碼頭，美食餐飲和異國特色小商品購物街，等等。

“一平台”首先要做好頂層設計，關鍵是要打造一個可以開展具體業務工作的實體機制，如建設有國際水平的投資諮詢公司或相關資訊服務產業群，從事專業的仲介服務，從搭橋牽線、項目評估、商業方案、可行性研究、商業談判、投資融資、直至專案建設和所有後期服務，實行全程服務。

正如前所述，如果這條道路是正確的，當下和未來實現這一目標的關鍵即是政府作用所主導的產業政策制定與實施。澳門的市場動力不

會也不足以自動走向這個方向，這正是澳門政治體制發揮作用的時刻了，“一國兩制”加上澳門行政主導體制優越性和社會的凝聚力，為澳門實現“五年規劃”目標提供了堅實的政治條件。

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

政治篇

“一國兩制”方針和《澳門基本法》奠定澳門政治制度發展。澳門的政治參與，指社會力量參與。本文主要把政治參與看作是參與治理，即從特區治理的體系理解澳門政治發展和政治參與，這些都體現在特區治理的發展和成效上。這就是在“一國兩制”的前提下，實現“澳人治澳”、高度自治的重要實踐。

一、 澳門特區20年“一國兩制”成功實踐全面推進了特區政制發展與政治參與

（一）特區成立20年來政制發展穩步推進取得重大成果

第一，特區成立開啟了憲法和澳門基本法規定的政治制度實施和發展的進程。1999年12月20日，澳門回歸祖國，中華人民共和國澳門特別行政區成立，“一國兩制”方針和《澳門基本法》實施，標誌著澳門進入新的歷史階段，澳門實行以“一國兩制”的政治制度及行政主導作為政治體制。基本法設計了以行政為主導、行政與立法既相互制衡又相互配合、司法相對獨立的政治體制。澳門特別行政區高度自治的權力是全國人民代表大會授予的。《澳門基本法》“總則”第二條規定：“中華人民共和國全國人民代表大會授權澳門實行高度自治，並享有行政管理權、立法權、獨立司法權和終審權。”

這樣的政治體制符合澳門循序漸進，實現各階層均衡參與的政治格局，因此運作順暢、成績斐然。

第二，行政長官確保了“一國兩制”的實踐與澳門的治理與發展。澳門行政長官的主要權限包括對特區事務的全面領導權和公共決策權、基本法和特區法律的執行權和確保實施權、對澳門特別行政區

的代表權、法律簽署公佈權和發回重審權、制定行政法規的權力、制衡立法會乃至解散權、人事任免權、接受中央指令並相應向中央報告的權力、特區重大事項的處置權等一系列法定權力。為確保行政長官依法、科學、民主決策和執法正確，基本法明確規定了行政長官的任職條件和遴選程序。所以，20年來基本法規定了行政長官的選舉，歷屆行政長官在履職期間，得到中央的信任和支持，也得到特區各界的大力支持，在行政長官的領導下，特區政府落實“一國兩制”方針和依照基本法施政，特區經濟社會發展繁榮穩定，取得公認的成就。

第三，兩個選舉辦法的修改推進了政制發展邁大步。2012年的選舉辦法修定是政制發展的重要標誌。2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法作出適當修改是為了回應社會訴求及政治發展需求。如行政長官崔世安在提交給全國人大常委會的報告中有明確的闡述：“澳門市民普遍認為，基於近年來澳門經濟快速發展，中產階層日益擴大；人口數量和選民人數有較大的增加，廣大市民尤其是青年人參政意識明顯提高，社會不同階層的利益訴求日趨多元。為了適應澳門社會的發展需要，特向全國人大常委會提出，對2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法作適當修改。”

在中央支持下，及澳門全體居民共同努力下，澳門按照基本法要求，實現了對兩個選舉辦法進行修改的目標。這次政制發展的順利完成，開創了澳門民主發展的先河。澳門“兩個產生辦法”的修改，對政制發展的影響深遠和意義重大。其一，有利於保持澳門特別行政區基本政治制度的穩定和民主政制的完善，兼顧澳門社會各階層各界別的利益，保持澳門的長期繁榮穩定和發展。其二，社會各界堅決維護中央對

澳門政制發展的決定權，凝聚社會共識，尋求最大公約數。其三，此次政制發展，既充分表達了民意，也提高了市民對政府的認同感和信任度，有助加快澳門民主發展步伐。澳門社會有“包容共濟、平和協商”的優良傳統，這種相互包容和體諒的社會文化，決定了澳門政制發展模式的特色。

澳門的政治體制的確立、實施、穩定和發展，是特區成立20年來重大成就的重要標誌。澳門中聯辦副主任張榮順指出：“堅決維護澳門特區政治體制，積極支持澳門特區政權機關依法履行職責。是澳門能夠保持社會穩定、經濟發展，很重要的一個因素，澳門行政長官帶領澳門各界人士齊心協力謀發展、促和諧，立法機關和司法機關恪盡職守，行政、立法和司法在基本法和法律規定下既互相制衡，又互相配合，從而把基本法賦予澳門的高度自治權落實，變成澳門居民見得到、摸得著的福祉。”

（二）回歸20年特區政治參與的主要情況回顧

澳門，在“一國兩制”政治體制下，按照基本法所規定的“澳人治澳”、高度自治，澳門市民通過廣泛參與政治生活，有力推動了回歸20年來澳門的政治發展。澳門政治制度，提供了多樣化的參與渠道，其中包括選舉參與、政策參與、監督參與、接觸性參與和社團參與等等。這種政治參與內容廣泛、形式多樣，包括有諮詢參與、選舉參與、輿論參與、網絡參與等等，成為澳門回歸20年來政治發展的重要成就。這些成果包括：

——澳門市民團結在愛國愛澳旗幟下，在社團政治參與的帶動

下，形成了社會廣泛的政治參與，確保了“一國兩制”方針和“澳人治澳”、高度自治的有效落實。

——推動民主政治健康發展。在廣泛政治參與中，澳門民主政治得到健康發展。回歸以來，透過廣泛諮詢和修訂法律制度，拓寬了政府與市民溝通管道，加強了民意收集機制，修改了諮詢制度，增加了行政長官選舉委員會人數，增加了立法會直選和間選席位，規限了間選團體資格條件，提升了間選席位競爭性，嚴格了反賄選的制度規定，立法會選舉秩序明顯改觀奠定澳門穩定發展。

——維護了社會和諧穩定。廣泛的政治參與，有利於化解澳門社會矛盾維護社會穩定。在特區社會經濟發展和社會階層分化帶來的利益需求多元化的態勢下，通過民眾在平等參與和平等表達與政府部門的溝通協商和對話，推動社會和諧發展。為確保澳門特區社會穩定和繁榮發展發揮了重要作用。

——推動了社會進步和政治文明發展。回歸20年來，澳門在各類公共事務的參與中，隨著基本法的廣泛宣傳，澳門居民對國家和民族的認同感和歸屬感得到加強，政治參與中強化了愛國意識，並在這個過程中，推動了政治文化的良性發展，從而推動了社會進步。

回歸20年，特區民主政治有序發展，推進了全社會的政治參與的進步。政治參與內容不斷豐富，政治參與形式日趨多樣，擴大了政治參與隊伍，培養了政治參與人才，形成了政治參與體系。澳門居民的政治參與歷史和發展態勢充分證明：“一國兩制”具有強大生命力，在“一國兩制”體制下，澳門特區的民主政治才能有正確的發展方向和路徑，

居民的政治參與才有新的巨大空間，才能在政治參與的廣度和深度得到巨大的發展。

澳門愛國愛澳的社團為政治生活，既提供了組織和動員、立法會選舉及選舉參與的力量，也提供了對特區政府的行政監督參與，提供了政府制定政策的諮詢參與，為澳門民主政治健康發展發揮了積極作用。

（三）特區治理與政制發展和政治參與

政治制度與政治參與是澳門在“一國兩制”政治領域的具體體現，涵蓋政治制度與政治參與。前者是由“一國兩制”確保澳門的政治制度，基本法是規範澳門政治制度運行的重要方式。

政治制度的鞏固和發展既要從法律、制度和機制規範上加以完善和發展，也要在實現政治體制的目標過程中不斷提供強而有力的保障，即用社會發展的成果來支持政治體制。進而用治理的社會成果以及治理體系的完善和治理能力的提升來支持政治體制，政治體制在很大程度上要通過治理實踐來落實，政治參與既是政治體制的重要內容，也是治理體系不可或缺的組成部分。

把澳門政制發展和政治參與歸結為特區治理問題具有現實和長遠的發展意義。澳門回歸特區成立，按照“一國兩制”方針和《澳門基本法》建立起來的政制，展現在治理實踐中證明是正確的、可行的和有效的。中央領導每次肯定澳門政府的努力和所取得的成績，就是對澳門的治理體系和治理能力加以肯定。所以很有必要從特區治理的角度來研究特區政制發展和政治參與問題。

澳門在過去二十年成功實踐“一國兩制”的經驗，主要是將澳門既有政治優勢成功轉化為貫徹實施《基本法》和實現澳門跨越式發展的經驗，這類經驗主要可以概括為以下幾方面。

澳門貫徹落實“一國兩制”方針，將澳門既有政治優勢轉為《澳門基本法》的政治發展經驗就是以行政為主導發展而來的。

政制發展主要包含了兩個內涵，一是行政主導體制在理論上的深化，也是澳門基本法範圍內頂層設計的內容，以及相關法律、制度的完善和鞏固。二是行政主導體制在實踐上的體現和延續，是特區治理層面的內容。上述兩方面的內容是緊密聯繫相互融匯貫通的，從貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針來看，其中蘊涵了特區治理的深刻內容。可以這認為，“一國兩制”方針既是規定了特區的性質和治理基本原則，政治體制即行政主導體制的落實，就是為了貫徹“一國兩制”方針，實現特區的長久的繁榮穩定，說到底就是澳門的治理問題。所以，“一國兩制”實踐的重要內容就包括澳門治理實踐的問題。也就是說，“一國兩制”實踐與特區治理緊密聯繫在一起的，落實“一國兩制”方針必須通過特區治理來實現，澳門治理就是“一國兩制”實踐的重要內容。特區的政治、經濟、社會等領域的治理就是行政主導體制的體現，是行政主導體制的具體化即行政主導體制的具體實施。因此，特區的治理體制源於行政主導體制和落實行政主導體制。“一國兩制”體制下實行行政主導，並在行政主導保障下成功實踐“一國兩制”，無慣例可循。政治參與就是遵循“澳人治澳”和高度自治的原則，動員和推進全體市民參與特區治理，以愛國愛澳力量為主體參與特區治理促成了社團社會作為社會及政治參與的重要基礎。

（四）特區治理的主要優勢與問題及可能面對的挑戰

“一國兩制”方針和《澳門基本法》對澳門回歸後特區的建設和發展作了頂層設計，也對治理體系作了總體規定和頂層設計。行政主導政治體制的確立為行政主導的治理體系打下了基礎。二十年來澳門“一國兩制”實踐舉世矚目的成就，在維護國家主權、統一、安全、經濟、政治、社會和民生等領域取得了巨大成就，《基本法》實施和 “一國兩制”實踐，在發展與治理體現了較高的行政效率。以行政為主導的治理模式克服了西方 “三權分立”以及“制約平衡”的耗損、保證政治上的穩定與各項政策的可持續性。

澳門確保中央對特區的管治權的落實和行政主導體制下“澳人治澳”、高度自治的實施，結合落實中央要求治理體系和治理能力現代化的新目標，澳門特區治理體系有如下優勢：

優勢之一，“一國兩制”方針和《澳門基本法》在特區治理中的政治優勢。“一國兩制”方針既是國策也是建設發展的根本方針，《中華人民共和國憲法》和《澳門基本法》是確保特區繁榮穩定的根本保障。“一國兩制”的初心就是確保澳門長治久安，是確保行穩致遠的“壓倉石”。“一國兩制”是在一個中國的前提下，尊重澳門的歷史發展和現實需求，保證澳門的發展的前提下實現“澳人治澳”，高度自治的重要依據。《基本法》則提供了基礎性的制度安排及澳門的治理模式。行政長官的產生，行政長官的權力，行政長官的履職，行政長官的監督等等，在澳門基本法中作了具體詳細的規定，成為政治體制頂層設計的重要內容。中央和國家領導人一直以來，對澳門的治理提出了明確的要求，其中最突出的是要求特區全社會都要支持行政長官依法施政，

維護行政長官的權威。選出一個中央信任、社會認同、有能力、有作為的行政長官是特區治理的首要任務，支持行政長官依法施政是特區治理的重要責任。因此，完善行政長官產生的機制，支持行政長官依法施政的機制，都是特區治理的首要內容，是政制發展的所必需的。把這件大事做好了，特區治理的優勢就更加明顯。

特區行政主導的治理體制，還有一項重要內容，就是在行政長官領導下，依照基本法組成特區政府，使政府能夠擁護和貫徹落實“一國兩制”方針和澳門基本法，建設成愛國愛澳、依法行政、科學民主、廉潔為民、務實創新、勤政高效的政府。特區政府行政效率高於澳葡政府，絕大多數居民擁護自己的政府，而不是澳葡時期與政府對立，這就是形成了相對於回歸前舊政府的治理優勢。經過二十年的治理發展，特區政府積累相對豐富的治理經驗，逐步走向成熟。特區發展至今，經歷了兩位特首和四屆政府的依法施政，逐步形成了與“一國兩制”實踐相適應的行之有效的特區治理體系，鞏固和發展行政主導體制，實現治理能力不斷提升。

行政主導體制的優勢還體現在按照基本法的規定，處理好行政、立法和司法三者的關係。基本法的頂層設計中，這三者的關係主要是有兩條：一是確保行政主導，二是行政、立法、司法三者相互支持相互配合。這是具有特色的政治優勢，也是符合特區政治發展實際的政治優勢。

優勢之二，中央全面支持特區治理的“一國”優勢。確保國家全面安全的制度優勢，確保特區全面發展的治理優勢。特區成立就依據《澳門基本法》納入國家治理體系，把澳門的發展與國家的發展緊密聯

繫在一起。堅持“一國”之本，發揮“兩制”之利，成為新時代“一國兩制”實踐發展的新途徑，成為十九大以來澳門社會的共識。澳門關於23條的立法標誌著將澳門納入國家安全體系，澳門既承擔了維護國家安全的責任，澳門也在國家安全的體系中真正實現社會的安全和穩定的發展。參與大灣區建設標誌著澳門進一步納入國家發展大局，澳門在新時代經濟社會發展進入新的途徑。這就是堅持“一國”之本，發揮“兩制”之利的必然趨勢。“一國”的優勢直接體現為中央政府對特別行政區政府在經濟社會發展上全方位的指導和支持。

中央領導對澳門“一國兩制”實踐給予充分的肯定，中央信任特區政府，也相信以愛國愛澳為主體的澳人治澳是能夠治理好澳門，而且會越來越好。特區政府有信心有能力有基礎，將在新時代“一國兩制”的治理實踐中把澳門建設得越來越好。

優勢之三，依法治澳的法治優勢。現代治理必須走法治的道路，是在各種政治體制下各種治理模式都必須走的路。澳門有著法治的傳統，特區成立後，更是堅持以《澳門基本法》為主體法律體系治理特區，法治是澳門的優勢並在近20年的治理實踐得到不斷強化。中央提出要實現治理體系和治理能力現代化的目標，是以法治為基礎和主要內容。可以這樣理解，如果沒有法治就沒有治理的現代化。回歸前葡萄牙人管治的澳門也順應世界法治的潮流逐漸實行法治，法治的模式和法治的精神在全社會逐步形成。回歸後的澳門實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，按照《澳門基本法》治理特區，成為衡量是否擁護和實行“一國兩制”方針的根本標準。以《澳門基本法》為根本治理特區成為必然的要求和目標，也是以法治澳的根本要求，是特區治理走法

治道路的顯著特徵。澳門，堅持基本法、宣傳基本法、學習基本法、落實基本法深入人心，成為全社會共識，得來不易。應該說明的是，澳門回歸前後都是實行法治，這在形式上有相同的地方，但有根本的巨大的不同。無論在法治的內容上，在法治的目標上，在法治的模式上，在法治的成效上，回歸前後的澳門有天壤之別。特區的法治是真正的法治，取得的澳門歷史上前所未有的巨大進步，一是確立了以《澳門基本法》為核心的法律體系；二是近二十年立法進展快速並覆蓋了社會的各個領域；三是司法體系逐步完善和司法獨立突顯；四是全社會的法治精神不斷提高和依照基本法辦事形成共識；五是學習、宣傳、運用基本法成為不可逆轉的強大趨勢。

根據特區社會發展需求，特區立法的步伐明顯加快，據相關資料顯示，第四屆特區政府履職以來，在行政長官崔世安的領導下，持續加快立法的步伐，平均每年完成立法計劃達80%以上，此數據已經較以往要高。還體現在嚴格按照立法程序，提高了立法品質，並保證了重大的緊迫的立法需求，為特區法治提供了有效的保障。對澳門回歸後法治建設，首先是落實國家憲法、基本法並主導特區的法治建設，制定新的適合澳門發展的法律。

優勢之四，善用社會經濟政治成果持續改善民生的發展優勢。社會經濟政治發展，是社會進步的重要標誌，把發展成果落實到注重改善民生，是社會發展的根本目的。只有發展才能改善民生，只有改善民生才能促進社會發展。社會發展為改善民生提供了經濟、文化條件和法律制度基礎。改善民生是治理的目標，也是得民心的根本途徑。改善民生得民心，要得民心必先改善民生。通過改善民生，才能知民所想所求所

得，才能把改善民生落到實處，真正為民辦實事，才能獲得民眾對政府治理的支持和參與，才能使改善政府治理有方向有目標有途徑有動力，才能真正發揮特區治理的優勢。把改善民生和改善治理緊緊聯繫在一起，相互促進共同發展。把惠及民眾和為了民眾成為改善治理根本前提，這樣的治理優勢是實實在在的，是真正的治理優勢。得民心者得天下，這是施政者的共識，更是社會大眾的共識，也是治理體系的宗旨，特區治理體現了以民為本的施政理念，特區政府緊緊抓住民生這件大事作出努力，取得了巨大的成就。二十年來，澳門政府在民生方面，提高了居民的收入水平，在社會保障體系的建設和完善上，也不斷落實和完善政府服務居民的各項政策措施，尤其就業、住房、交通、教育、醫療，以及弱勢群體的保障上取得了前所未有的進步。這些進步既是特區政府和全體居民共同努力的結果，也是治理體制發揮重大作用的結果。

由此而來，增強了全社會對落實“一國兩制”和按照《澳門基本法》的意識，增強了特區政府施政的信心和參與特區建設的責任感，增強了澳門民眾對國家的歸屬感和自豪感，增強了實現“澳門夢”的信心。澳門在“一國兩制”指導下，貫徹落實《基本法》，政府帶領和團結澳門各界人士及居民把握機遇，克服外在問題，解決一系列的矛盾，讓澳門在亞洲地區中，經濟及社會都持續發展快速，社會和諧穩定，而澳門治理體制的一大優勢來自民心，民心源自民生。澳門居民每次重大的政治民生經濟文化需求都是對政府治理的考驗，澳門克服亞洲金融危機、非典疫情、全球金融危機。二十年來，澳門居民收入隨年增加，居民存款上升、居民生活得到保障。

“國民福祉、生活標準”已達到發達國家的水平。澳門回歸以

來，社會治安、打擊犯罪，在澳門政府的努力下，社會治安得以根本好轉，這也奠定民心肯定政府、肯定國家的重要基石。

優勢之五，全面拓展社會參與的治理優勢。社團扮演與政府及民間溝通的重要橋樑，也是公民自治組織、社會聯繫的重要網絡，社團在某些程度上彌補政府功能不足的角色。因此能夠投入的社會事務更為多元。

政治參與是“一國兩制”方針和基本法規定的澳人治澳的重要方式，是回歸後的澳門在特區政府領導下按照“循序漸進”原則推進民主政治發展的重要領域，是澳門參照現代文明社會發展推進公民社會建設的重要途徑，澳門居民透過參與政府諮詢活動，表達或參與對政策制定的意見，澳門政府也透過協商民主和參與式民主達到以民為本，以民為念的政治活動。

優勢之六，具有發展活力和逐步完善的治理體系創新優勢。中央提出“一國兩制”方針解決港澳問題，是從民族、國家和港澳的整體利益有機統一的目的出發，解決國家統一、保持港澳穩定發展有機統一的最佳方案。澳門回歸實行“一國兩制”是中國特色社會主義實踐和理論新發展的必然結果，是國家治理創新的產物，是澳門歷史發展的必然選擇，是特區治理體系和治理能力發展的國策前提。可以這樣理解，“一國兩制”既是理論和實踐創新的結果，也是開闢了特區創新發展的寬闊道路。根據“一國兩制”方針和《澳門基本法》確定的特區政治制度和治理體制，是澳門特區今後必須施行的體制框架。這是從根本上奠定了澳門治理體制的基礎，既明確了今後進一步完善發展體制的方向、原則，又明確了現代治理體制發展的途徑，要做到把這三個方面有機地統

一起來。澳門的政治體制不可更改，其治理體制要在政治體制的基礎上不斷完善和發展，以適應“一國兩制”實踐的需要，從澳門的實際出發，不斷提升特區現代治理的水平。澳門在“一國兩制”實踐的發展上取得了較大的成績，積累了相當的經驗，治理的自信心增強了，治理的辦法更多了。在近20年來“一國兩制”條件下的治理體制從無到有，從不太完善到逐步完善，從覆蓋面小到覆蓋面大。治理水平從較低到較高的發展，治理成績越來越好。治理面對的局面越來越複雜，應對的因素越來越多，對治理的要求越來越高。

也要清晰看到，特區治理在取得成績和不斷進步的同時，也存在一些不可回避的問題與面對著明顯的挑戰。概括起來主要有以下幾個方面：

——要加大憲法和基本法的學習宣傳力度，推動澳門市民深入學習把握基本法，建立平台幫助澳門市民加強與內地交流，提供渠道支持澳門市民關心和參與國家大事，加深認識和理解國家的歷史和發展，有效建立起市民的國家和民族認同感，使市民深切感受到十九大提出的“同祖國人民共擔民族復興的歷史責任、共享祖國繁榮富強的偉大榮光”。

——新時代“一國兩制”實踐對特區治理提出了更高的要求，這是重大的挑戰。中央對特區的治理提出了治理體系和治理現代化的要求，並要求特區要融入國家發展大局，積極參與粵港澳大灣區建設和“一帶一路”倡議，要求特區積極參與和助力國家新時代改革開放的戰略，要求在更高的水平上實現“一中心、一平台”和經濟適度多元的發展。要在憲法和基本法框架下，推進法治化進程，落實基本法有關規

定，也包括保障民主權利的法治化進程，完善相關法律制度。

——政府是特區治理的主導力量，負有特區治理的重大責任，但施政上存在系統性不足的問題，科學決策和法治水平需要進一步提高，政府各部門的相互協調不到位直接影響到施政的成效，重大的事項決斷不夠，耽誤時機錯失發展，執政為民的理念還要加強，解決居民關心的重大民生問題還要下更大的力氣和爭取更良好的成效。要推動各政府部門改革工作作風，提高行政效率，切實為民服務，推進政務信息公開化，確保政府信息資源的開放，讓市民共同關注社會發展事務。

－－政府與社會各界溝通還要加強，在拓展政治參與舞台和擴大政治參與途徑還有很大的空間，在如何調動社會力量深化政治參與還需進一步創新，在推進民主政治的發展領域還要做大量的工作，培養新一代特區治理人才，關心和培養青年人，都是義不容辭和時不我待的大問題。值得強調的是，從社會穩定的角度來看，媒體更是“政治博弈”的重要部分，政府需要以貼近廣大居民，尤其是關注年輕人，用他們方式和語言，他們常用的媒體，傾聽他們心聲，了解他們的訴求，並及時給予反饋。

以上所有都是特區發展大勢的客觀要求，這無疑對特區治理提出了前所未有的挑戰。面對新挑戰，必須以習近平治國理政思想為指導，把握好新時代“一國兩制”實踐的要求，積極向著治理體系和治理能力現代化的目標邁進。

本文主要從特區治理體系的角度探討政制發展的問題。治理體系主要由兩大系統組成，即政府治理和社會參與治理。研究特區治理體

系，必須站在新時代“一國兩制”實踐和落實基本法的高度，必須以習近平治國理政思想為指導。習近平主席在慶祝澳門回歸祖國15周年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上發表重要講話，從特區的治理體系和治理能力上總結了澳門回歸以來的成就，並提出了更高的要求。他指出，“繼續奮發有為，不斷提高特別行政區依法治理能力和水平。回歸以來，澳門特別行政區治理體系和治理能力不斷完善和提高。同時，我們也看到，形勢發展和民眾期待給特別行政區治理提出了更高的要求。”習近平主席治國理政思想豐富了澳門特區“一國兩制”實踐的內容，也指明了“一國兩制”實踐的方向和目標。中共十九大召開後，進一步貫徹落實習近平治國理政思想，對新時代澳門特區“一國兩制”實踐有非常重要的指導意義。

習主席2018年11月12日上午在人民大會堂會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時，發表了重要講話。其中，習近平對港澳貫徹落實“一國兩制”方針提升特區治理水平，提出了新的更高的要求。他著重指出，“中國特色社會主義進入了新時代，意味著國家改革開放和‘一國兩制’事業也進入了新時代”。他要求香港、澳門要“更加積極主動融入國家發展大局。香港、澳門融入國家發展大局，是“一國兩制”的應有之義，是改革開放的時代要求，也是香港、澳門探索發展新路向、開拓發展新空間、增添發展新動力的客觀要求”。他進一步要求香港、澳門要“更加積極主動參與國家治理實踐。香港、澳門回歸祖國後，已納入國家治理體系。港澳同胞要按照同“一國兩制”相適應的要求，完善特別行政區同憲法和基本法實施相關的制度和機制，提高管治能力和水平”。這些重要論斷，充分體現了習近平主席治國理政思想的深刻內涵，凝煉了習近平主席歷次對澳門特區治理的要求，為特區治理

發展尤其是治理體系和治理能力現代化提出了具體的要求，同時為我們研究特區政制發展和政治參與，以及研究澳門特區治理指明了路向。

隨著“一國兩制”實踐的發展，特區治理的深度和廣度都在展現著新的進程和新的特點，總體是特區治理在深化，特區治理進入新時代。新時代“一國兩制”實踐的發展，澳門特區的治理發展也具有新要求和特點，也需要我們把握特區治理發展的趨勢。總的趨勢是新時代落實“一國兩制”方針和按照澳門基本法施政、融入國家發展大局、融入國家治理體系，全面推進特區治理體系和治理能力現代化。具體有以下三個方面的趨勢。

一是全面堅持和推進落實“一國兩制”和《澳門基本法》對促進特區治理發展的趨勢。新時代“一國兩制”實踐已經成為新時代國家發展的重要組成部分和時代要求，如何在新的歷史發展條件下全面堅持落實“一國兩制”方針和澳門基本法，也是特區治理發展的趨勢。

二是融入國家發展大局所要求的特區治理發展趨勢。這是國家發展、特區發展的必然要求，也是國家和特區發展的必然趨勢。由此而來的是特區治理如何適應這種趨勢，粵港澳大灣區戰略的實施，就提出了這樣的客觀要求。特區治理如何對接國家治理及內地治理體系，如何在粵港澳大灣區發展中創新治理，從而也促進澳門特區治理的創新。

三是融入國家的治理體系而要求特區治理發展的趨勢。特區成立標誌著特區治理融入國家的治理體系。如何根據國家的要求，把推進治理體系和治理能力現代化作為特區治理發展的目標，也是特區治理發展的趨勢。

二、 社團是特區治理體系的重要組成部分，完善社團政治參與機制提升社團參與特區治理的能力

（一）回歸20年來社團的發展壯大成為“一國兩制”實踐的主力軍

澳門回歸實現了澳門社會的根本轉變，實行“一國兩制”方針，開辟了澳門歷史的新進程。澳門回歸後，作為特區主人翁的特區居民尤其是華人，其政治地位發生翻天覆地的變化，在基本法的規範下公民政治參與得到充分的保障，居民政治參與熱情高漲。

回歸後社團政治參與發生的變化，帶來了一系列截然不同的新特點。回歸前以社團為主的政治參與，帶有明顯的自發性、抗爭性和局限性等方面的特點。而回歸二十年來，社團政治參與越來越顯示其深刻的自主性、主導性、協調性和多樣性，還有豐富性和發展性等方面的特點。這主要是由於澳門回歸前後社會歷史條件不同，社團政治參與的性質、地位和作用大不一樣，導致呈現出不同於回歸前參與的明顯特徵。

第一，社團政治參與的全面性。回歸後的澳門，社團政治參與得到全面的發展，政治領域有參與立法會、行政會等事務，還有參加特首選舉委員會，參與政府各個領域的諮詢機構，參與政府牽頭的社會事務協調委員會等，尤其在重大的公共政策的諮詢，社會重大事件的應對，社團政治參與都沒有缺位。

第二，社團政治參與的廣泛性。回歸以來市民參與意識的增強是前所沒有的，主人翁意識的強化以及維護自身權益的強化，都使政治參與的迫切性越發突出，充分體現了社團承擔參與特區建設使命的歷史主

動性，同樣也為社團在回歸後在社會各個領域全方位的政治參與展示了廣闊的空間。回歸以來社團數量快速增加已經成為社團政治參與一個顯著新特點。原有各種類別的社團得到了一定的發展，而同時又產生了新的類別。如，以中產、專業、文化、教育等階層人士為主的社團回歸後發展較為迅速。參與社團活動的人數也有較大幅增加，越來越多青年人參加社團，特區成立後出生的一代也開始走上社團政治參與的舞台。更突出的是社團政治人才成長起來，年青人佔了相當的比例。回歸後歷次立法會選舉中，青年團體組別的數量在不斷增加的，參與投票的青年選民也越來越多。

第三，社團政治參與的多樣性。回歸20年，社團政治參與的內容和方式多樣化，政治參與的渠道多樣化，參與方式也是十分豐富，社團通過各種渠道收集民意反映民意，發揮了市民與政府的橋樑作用。

第四，社團政治參與的競爭性。從社團的自主性和獨立性可以看到，社團政治參與存在著豐富的競爭性。立法會選舉的競爭最有代表性，從總體來看，這種競爭主要還是良性的，有利於社團自身建設，有利於社團政治參與水平的提高。

第五，社團政治參與的整合性。社團政治參與的實際過程並不完全由單個社團獨立運作完成，在社團政治參與的重大問題上需要各參與社團有統一認識形成共識，在重大利益問題上達成協調和妥協。

第六，社團政治參與的規範性。澳門回歸後，按照“一國兩制”方針和澳門基本法，行政長官和特區政府加強對社團政治參與的規範管理，使社團政治參與有序化。規範社團政治參與有利於促進特區政府與

社團的相互配合，加強社團政治參與模式與行政主導體制的聯繫。按照澳門基本法的規定有序地進行政治參與，依法參與成為共識。政府管理、社團自主管理、社會監督和輿論監督，形成了越來越完善的社團監督管理體系。

（二）社團是政治參與的主要力量，是特區治理體系的重要力量

澳門社團發展的歷程充分顯示，其在澳門社會中的作用十分重大和地位十分重要，成為一大特色，這是歷史發展形成的。澳門回歸以來，無論在政治和經濟上，還是在文化和社會等領域，無處不在彰顯社團的作用，使特區這個“社團社會”更顯其鮮明的特色。“一國兩制”實踐給予澳門社團展現了更加廣闊的發展空間，按照基本法治理特區給予他們更重大的使命。

我們認為，澳門的社團是特區建設的參與者，是特區政府與居民聯繫溝通的橋樑，是特區政府施政的監督者和支持者，是“一國兩制”實踐的重要主體，是特區治理的社會政治基礎，也是特區治理的積極的參與者。同時也是特區治理參與的主流力量。

（三）優化社團的管理和社團治理，提升社團參與特區治理的能力

社團是特區治理體系的重要組成部分，完善社團政治參與機制提升社團參與特區治理的能力是當務之要。可以在廣度和深度上作系統的研究，目前建議從幾個方面作探討：

第一，社團在特區治理體制中的地位和作用。社團是澳門特區治

理體制的重要組成部分，是參與和推動“一國兩制”實踐發展的重要力量。社團在治理體制中的地位和作用，就是參與者、建設者、維護者、支持者、監督者。

第二，與時俱進加強社團建設。以社團其自身建設必須緊密聯繫以下要求：一是堅定不移愛國愛澳；二是積極實踐“一國兩制”；三是自覺參與特區建設；四是真心實意服務市民；五是始終善於團結大眾；六是不斷創新活動方式；七是艱苦奮鬥奉獻社會；八是逐步推進社團文化；九是紮根基層為民謀利；十是與時俱進協調各方。

第三，進一步明確社團建設的基本途徑。圍繞治理體系和治理能力現代化的目標，確定社團是治理體系中的有機組成部分，提出社團參與治理能力現代化的要求。主要有兩大思路，即政府對社團的治理和社團自身的治理。這兩方面的治理也可以看作是兩大任務，管理社團和社團管理。社團是治理的主體也是客體，作為特區治理體系中的組成部分的社團是主體，作為社團自身治理又是責任主體，但作為特區對社團治理的角度看社團又是治理的客體。社團建設要有新定位和新觀念。核心問題是明確特區的總目標實現是治理體系和治理能力現代化，社團是特區治理體系的重要組成部分，必須提高社團參與特區治理的能力，這就是社團的新定位，即新時代“一國兩制”實踐新階段社團定位。因而要更新觀念，面臨的首要觀念問題就是政府如何治理社團和社團如何自身治理，也就是政府要把對社團的管理當作特區治理的不可缺少的責任，要把管理社團提升到以社團的治理的高度。與此同時，社團自身管理也是提升到社團治理的高度。政府與社團要加強溝通與聯繫，雙方要協同做好社團治理。特區成立近20年來，社團得到很大的發展但也存在著

瓶頸，本文認為主要是三大問題，一是自身建設發展；二是與特區政府的關係；三是社團管理的法律以及機制建設。解決這三大問題，還是立足於創新發展。以前對社團建設大多談到的是社團改善、改變、改進、改造等，重點在“改”，關鍵在改什麼？如何改？從立足創新的視角看，從加強社團治理的層面就找到了更好解決問題的途徑。社團治理歷史使命和社會責任，即：民主科學、健全制度、創新管理、完善機制、廣納人才、優質服務、支持政府、參政議政、參與治理、融入大局、促進經濟、區域合作、關注民生、愛國愛澳、確保穩定、促進和諧。

第四，社團的發展必須與治理體制同步發展同向而行。社團建設必須納入治理體制中。所有這些作用都要有一定的制度規範來保證，在適時還可以有社團法的制定。社團自身建設，要與其地位和作用同步，內部管理、人員培訓、青年作用等方面都要有相應的制度規範。社團的社會服務、參與社會政治、各種公益、與內地的關係等方面也要完善相應的制度。以社團名義參與國家或內地的事務、合作發展等也要有相應的制度和協調機制。

第五，社團能力建設必須與功能相匹配。歷史形成了澳門是“社團社會”這個特點，社會一直以來都把社團具有“擬政黨”功能，也就是社團具有特區治理參與的功能，因而必然有愛國愛澳社團參與能力的建設問題。從特區治理體系和治理能力現代化這個總目標總要求看，愛國愛澳社團是參與治理的重要力量，也要提高自身的參與治理的能力，直到達到至治理能力現代化。保持、促進和完善社團參與治理的機制，把社團參與治理納入特區治理體系，既是特區治理的重要組成部分和重要特色，也是實現治理體系和治理能力現代化的必然要求和必要條件。

因而從愛國愛澳社團自身建設現狀看，提升自身能力的空間相當大，要把建設現代化的社團作為社團自身建設的總目標，這樣才能適應特區治理體系和治理能力現代化的總要求。圍繞這個總目標，社團自身建設的責任重大、使命重大、社會期望重大，這更是新時代“一國兩制”實踐的要求。可以這樣理解，社團參與治理能力能否實現現代化，關係到特區治理體系和治理能力總目標能否實現。

第六，社團運作專業化發展是提升能力建設的有效途徑。隨著特區社團社會的發展，社團專業化主要表現在四個方面：一是社團專職人員的管理和運作需要專業化，二是社團社會服務專業化，三是社團參與社會的各項事務也需要專業化，四是社團內部管理需要專業化。目前，這四個方面的專業化水平都較低，這直接影響到社團的功能和作用。如，有的社團每年組織舉辦的各種各類活動，就對這項的管理就需要大數據管理，需要資訊技術管理的升級，只有資訊化管理才能對資源的合理安排和使用，活動的選擇和組織更有效等。大數據可以為社團活動時間、空間、組織方式、活動內容、參與人員等方面有更全面資訊，提供了更準確的數據，為決策者和組織者提供更具體的參考資訊。

三、 充分發揮青年參與特區治理的積極性，提升青年政治參與的能力，努力實現“一國兩制”事業薪火相傳

（一）關注青年訴求以及政治觀念與價值觀念的變遷

澳門回歸以來，經濟社會調整發展，給澳門青年成長提供了良好的社會環境，與此同時也產生了一些令青年困惑的問題，政府和社會都要關注青年的訴求。當中包含了特區青年的訴求以及政治、價值觀念。

參與澳門民主政治的發展，明顯改變“政治冷感”的形象。政制發展是2012年澳門特區的大事之一，澳門首次對2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法作出修改。在為期45天的諮詢活動中，青年不僅在政治發展期間積極參與有關討論，政府還積極收集民意，向民眾進行宣傳，並呼籲青年關心澳門社會時事，多管道發表自己的意見。

在學業和職業領域，澳門青年存在著幾大矛盾，一是學歷高專業多樣與特區社會生產力的容量的矛盾。澳門產業單一，經濟適度多元的進展與青年人才發展的需求不配套，尤其是與澳門經濟結構關聯度不大的高端人才在澳門的發展機會不足。二是身在澳門的青年專業人才得到進一步發展的機會還不夠大，與社會所需的人才有所脫節。在參與公共政策的過程中，澳門青年群體出現的不同聲音和熱烈討論，正顯示了更多青年學生願意關心社會時事、接觸社會事務，並具有多角度、獨立思考的能力以及批判精神。

青年人的民主意識漸增，不僅體現在社會及政治事務的參與中，更多地落實在自身生活的方方面面。除了關心社會議題、公共政策以外，青年的自我意識逐步顯現，日益加強對自身利益的維護。

青年面臨的問題是多方面的，其中在相當多的方面與整個社會的訴求相同或相似，而他們當中也有自己的訴求，概括起來的就是“四業”的訴求和追求，即：學業、職業、事業和大業這四個方面。學業就是希望有更多的機會就讀更高的學位，得到更高質量的教育；職業就是希望能夠有更合適的職位，有與所學專業對口的工作；事業就是希望能夠在從事的喜歡的工作中有更好的向上流動的機會；大業就是願意為特

區的建設和發展服務，為“一國兩制”事業多作貢獻。

（二）特區進一步加強青年工作及對策

近20年的特區治理實踐中，政府把青年工作放在重要的位置。推出一系列的青年工作的政策措施，也收到良好的效果。新時代“一國兩制”實踐要求青年工作不應停留在以往的水平上，要更加努力促使青年工作邁向新的台階。從特區的鞏固和發展的層面看，培養青年治理人才，其本質就是培養青年政治人才。

澳門青年工作格局初步形成，一是政府設立了多個青年工作的部門、機構；二是社會上成立了眾多的青年社團、機構，涵蓋了社會各個領域和各行各業。政治參與的青年社團也有不少。三是青年社團、機構的組織、舉辦的活動多種多樣，非常活躍，影響逐漸增強，社會地位越來越高；四是對外聯繫和合作也非常廣泛。

做好青年工作是全社會的責任，尤其是特區政府治理的一項重要內容。青年工作的拓展。一是從治理體系和治理能力現代化的高度把青年工作放在重要位置，更新觀念開拓進取。二是政府負起主導的責任，針對青年工作的重點、難點、熱點和新點，制定符合實際的青年工作政策。加強培養、教育、提升青年。

（三）高度重視青年工作，著力實現特區“一國兩制”事業薪火相傳

青年是“一國兩制”實踐的重要參與力量，是“一國兩制”事業的未來，特區建設發展離不開青年，薪火相傳是我們事業後繼有人的必

然要求。如何重視青年一代的工作都不會為過。回歸近20年，青年一代為特區建設和發展貢獻了重要的力量，“一國兩制”實踐取得的成就與青年的參與和努力分不開。近20年來，青年的社會政治參與度不斷提高，青年人對特區建設和發展的使命感不斷增強。青年工作關係到特區的繁榮穩定長治久安的大事。特區的建設有青年的貢獻，特區的發展需要青年的參與，特區的未來是屬於青年的。

從新時代“一國兩制”實踐發展目標的高度看澳門青年問題、對青年的引導、特區政府的青年政策的制定和實施。推動社團全面做好青年工作，為培養特區建設新的一代發揮應有的作用。

四、 在特區繁榮穩定進程中逐漸成長中的中產階層是特區治理拓展的社會基礎

（一）澳門中產階層特點

新興力量抬頭與中產階層和專業人士力量如何有效團結。澳門近年的經濟快速發展，催生了越來越多來自知識界、專業界、工商界和公務員隊伍的新中產成員，這部分人具有良好的專業知識、較強社會活動能力、較高的社會地位和較廣泛的社會關係，雖然新中產階層所處經濟、社會、政治背景不同，其思想、觀點也不盡相同，但他們的一個共同特點即是具有社會整體視角的社會發展關注，其主要關注點包括土地房屋規劃與政策、教育改革以及人力資源戰略、醫療制度改革、社會保障、社會治理、產業多元和公民社會等，他們一般不對澳門問題簡單地就事論事或從狹隘的利益集團立場出發，而是往往試圖站在全社會的利益上看待澳門的歷史、現狀與未來，逐漸成為一種強大政治參與力量。

（二）澳門新中產階層對澳門政治格局的影響

本中心出版的《澳門中產階層現狀探索》一書，是較全面系統研究澳門中產階層（含中等收入階層）並取得有價值的成果的專著，書中提出研究的四個基本結論反映了澳門中產階層的真實情況，也為進一步研究提供了可參照的思路，奠定了基礎。本文認為在此有必要再深入思考的問題，一是中產階層（含中等收入階層）細分為三個明顯異質的群體符合現實，也是合理的，這三個群體交叉就產生多種多樣的情況，從《澳門中產階層現狀探索》一書認為“澳門居民中產階層的認知存在著較大分歧”，從政治參與的多元的角度看作為中產階層的代表也會產生他們的代表人物參與政治。

從澳門這個特殊的社會狀況看，澳門中產階層並不是一個非常清晰的概念，也難以給出明確的定義，從中產階層自身看，相關的研究也得出澳門中產階層的複雜性、模糊性的特點，沒有獨立經濟利益也沒有獨立的政治訴求，完全以獨立的政治力量走上政治舞台的條件不具備，何況在澳門這樣的社會條件下，其社會包容性尤為突出，由於歷史的原因形成的社團社會的特殊性，以社團的方式參與政治成為相當穩定的政治參與模式。

五、 特區第6屆立法會選舉取得的成果和形成的經驗，為特區治理提供了可靠的保障，為拓展特區政治參與廣闊的空間

（一）澳門特區立法會選舉制度簡介

澳門立法會選舉依循《澳門特別行政區立法會選舉法》進行。第六

屆立法會選舉通過直接選舉產生14名議員，間接選舉產生12名議員，以及行政長官委任7名議員，合計33名議員，共組新一屆的立法會。

直接選舉方面，澳門立法會是採用改良漢狄比例法計算各組候選人的得票，基本規則是將每一參選組別所取得票數除以一、二、四、八及如此類推，然後將得出的票數依次分配予參選名單上的各位候選人。最後，選舉中的得票首14位的候選人勝出。間接選舉方面，五個界別分別是工商金融界、勞工界、專業界、社會服務及教育界、文化及體育界，由符合選舉資格的法人代表，在相應選舉組別的候選名單中，投票選出議員12人。

現行選舉法的設計上，原則是希望在各個層面推動選舉的公平性，體現立法會內部組成的多元性，能夠盡量使社會上不同界別、不同群體、不同派別均在立法會中能夠發聲。事實上，相比其他鄰近地區的立法會或立法會選舉，澳門的立法會選舉制度具有以下兩個重要特點：

第一，在改良漢狄比例法下，單一參選組別獲得三個議席或以上的機率相對較低，從而間接使得小組別的勝算相應提高，有助促使立法會中的議席分佈更加廣泛，議員背景更趨多元化。

第二，澳門立法會選舉在為時兩星期的宣傳期中，在開始和結束時均設有冷靜期，有助避免團體資源較多的組別利用資源優勢長期進行大型宣傳，更鼓勵參選組別長期在社會上深耕細作，以爭取選票支持。

（二）特區第6屆立法會選舉的過程及主要成果

2017年9月17日，第六屆澳門立法會選舉順利結束，成功選出14

名直選議員及12名間選議員。成功當選議員包括，直選：麥瑞權、李靜儀、施家倫、高天賜、何潤生、區錦新、梁安琪、宋碧琪、吳國昌、林玉鳳、黃潔貞、蘇嘉豪、鄭安庭、梁孫旭；間選：賀一誠、高開賢、崔世平、葉兆佳、林倫偉、李振宇、崔世昌、陳亦立、黃顯輝、陳虹、張立群、陳澤武。

第6屆立法會選舉合資格的選民人數超過30萬，較上屆增加約3萬人，升幅約11%，共有25組確認獲得參與直接選舉的資格，當中第五組“粉紅愛民”其後申請退選，最終參與直接選舉只有24組，但競爭仍是歷屆最激烈。今屆投票人數創歷年新高達17.4萬人，投票率達57.2%，較上屆上升2.2%，廢票和白票共佔總投票1.3%，分別944票和1,300票；間選方面，整體投票率為91%，較第5屆大幅增加12%，近7千名法人選民代表投票。同時，今屆間選出現差額競爭，專業界別出現2張參選名單。

選舉過程整體順利。選管會執法嚴謹，同時對選舉中的投訴問題迅速回應，縱使在個別問題上坊間仍有爭議，但總體的情況良好。廉潔選舉方面，2017年選舉表現出較好的廉潔意識。

第一，依法選舉和依法管理選舉彰顯特區依法施政特質。第二，把握好立法會在特區治理中的地位和作用是提高對選舉重視程度的體現。第三，做好服務選民和選民登記以及發動選民投票等的基礎性工作。第四，各組別自覺依法依規做好參選事務是選舉順利基本保障。

（三）第6屆立法會選舉標誌著立法會選舉走向成熟

此次選舉的整個過程、結果和反響來看，充分體現了行政主導的

作用，特首是第一責任人，政府起主導作用，選管會發揮了監管作用；充分體現了依法辦事的原則要求，規定了議員不能“雙重效忠”的立法，完善了選舉規劃，嚴格處置無盡違規事件；充分體現了政府服務選民和組織管理選舉的積極作用和有效成果；充分說明了特區經濟社會的穩定發展給此次選舉帶來了相當積極的影響，選民認可特區發展的成果和對將來的發展增添了信心；充分體現了政府及管理部門、參選組別、選民三個方面相互配合和促進取的積極成果。因此，可以認為此次選使立法會的選舉向逐步成熟邁了一大步。

（四）第6屆立法會選舉給我們展示了一些重要的發展趨勢

一是行政管理和依法管理選舉成為今後迫切加強的領域；二是中產階層中新興的代表人物有了新表現將加速該領域相對形成參政議政群體；三是青年人渴望表達聲音的訴求更趨明顯及政治參與積極性提高；四是選舉文化有了新特點彰顯了理性投票的逐漸佔主流；五是選民對立法會選舉期待進一步民主化，尤其是改善直選、間選和委任議員的比例，特別是增加直選議席、完善間選規則和程序、委任要更透明化等的要求將越來越強烈。

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

經濟篇

2019年12月，澳門將迎來特區政府成立20周年紀念日。澳門回歸以來，在“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的制度框架下，在中央政府的指導下，特區政府依照《澳門基本法》推動澳門經濟社會發展，維持繁榮穩定，取得了舉世矚目的成績。不過，在澳門經濟社會高速發展的同時，澳門經濟發展也面臨一些新問題和新矛盾，包括如何有效推進經濟適度多元化、推進“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”建設，如何更好把握“一帶一路”和“粵港澳大灣區”建設機遇等等。

為了總結經驗，發現問題，提升“一國兩制”理論與實踐水平，在澳門特別行政區成立20周年即將到來之際，本文以“一國兩制”的理論和實踐為基本參照，結合國家正在實施的“一帶一路”倡議和粵港澳大灣區戰略，回顧澳門特區成立以來在經濟發展方面的實踐，達至總結經驗、發現問題、凝聚共識、承前啟後、改善工作的目的。

一、回歸20年來澳門經濟發展取得的成就

澳門特別行政區成立20年來，澳門經濟社會發展取得了舉世公認的成績，成為我國實施貫徹落實“一國兩制”方針政策的典範。具體主要表現在以下方面：

第一，整體經濟實現跨越式發展，經濟實力和國際地位大幅提升。

回歸前，澳門經濟經歷了長達4年的衰退，整體經濟低迷，營商環境惡化，治安不靖，投資者卻步，失業率高企，居民收入下降。回歸後，在中央政府的大力支持下，澳門特區政府厲行整治日趨惡化的治

安環境，提出“固本培元”的經濟政策，使澳門經濟成功走出低谷。2000年至2002年，澳門經濟實質增長率分別達5.7%、2.9%和8.9%，並恢復到回歸前最高年份的水平。2002年，澳門特區政府開放博彩經營權，刺激國際資本進入，促使經濟復蘇步伐加快，當年經濟實質增長率高達11.7%，整體經濟開始呈現勃勃生機。2003年，中央政府先後開放內地居民赴港澳“自由行”，大批內地遊客湧入澳門，刺激當年澳門經濟實質增長高達26.8%，一時間令國際社會矚目。

2008年及2009年期間，澳門經濟經歷了全球金融海嘯的嚴峻衝擊，本地生產總值年實質增長率從2007年的14.4%下降到2009年的1.3%。但是，澳門特區政府克服困難，推動經濟復蘇，2010年澳門經濟實質增長率再次達到25.3%的水平。2011年至2013年間，澳門經濟在博彩業的帶動下持續維持雙位數的增長，年均實質增長率高達24.58%。2014年以後，由於受到內地反腐、中央加強對澳門博彩業宏觀調控等各種因素的影響，澳門經濟出現連續3年的負增長。不過，經過調整鞏固後，2017年澳門經濟再度恢復增長，當年實質增長率達9.7%。據統計，1999年至2018年，以當年價格計算，澳門本地生產總值由518.72億澳門元增加到4,403.16億澳門元，19年間增長了7.49倍，年均增長率達11.91%。澳門人均GDP從1999年的15,186美元增加至2018年的82,609美元，19年間增長了4.44倍，年均增長率達9.32%，已超越新加坡、汶萊、日本而居亞洲第一位（表1）。

表1　回歸以來澳門本地生產總值（GDP）增長概況

年份	GDP （當年價格，億澳門元）	GDP實質增長率 （%）	人均本地生產總值 （當年價格，美元）
1998	537.96	-4.6	15,966
1999	518.72（-3.6）	-2.4	15,186（-4.9）
2000	539.38（4.0）	5.7	15,608（2.8）
2001	547.18（1.4）	2.9	15,698（0.6）
2002	588.26（7.5）	8.9	16,703（6.4）
2003	657.34（11.7）	11.7	18,473（10.6）
2004	849.20（29.2）	26.8	23,281（26.0）
2005	968.72（14.1）	8.1	25,541（9.7）
2006	1,183.38（22.2）	13.3	29,755（16.5）
2007	1,473.82（24.5）	14.4	35,212（18.3）
2008	1,677.60（13.8）	3.4	38,918（10.5）
2009	1,714.67（2.2）	1.3	39,905（2.5）
2010	2,250.51（31.3）	25.3	52,380（31.3）
2011	2,943.47（30.8）	21.7	66,867（27.7）
2012	3,438.18（16.8）	9.2	75,536（13.0）
2013	4,118.65（19.8）	11.2	86,680（14.8）
2014	4,420.70（7.3）	-1.2	89,005（2.7）
2015	3,622.13（-18.1）	-21.6	70,712（-20.6）
2016	3,623.65（0.0）	-0.9	70,177（-0.8）
2017	4,057.79（12.0）	9.7	77,902（11.0）
2018	4,403.16（8.5）	4.7	82,609（6.0）

注：（ ）內數字為年增長率。

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局統計數據庫。

近年來，澳門在國際上聲譽迅速上升。2006年英國《金融時報》所屬《外國直接投資》雜誌舉辦“2005/2006年度亞洲最佳展望城市”評選，澳門獲評為亞洲“最具經濟發展潛力城市”。2019年，美國傳統基金會發佈的“全球經濟自由指數”報告顯示，澳門在全球180個經濟體中排名34位，在亞太地區排第9位，連續11年被評為“較自由”經濟體。2018年，在中國社會科學院發佈的《中國城市競爭力報告》中，澳門在全國300多個城市中，綜合經濟競爭力排名第12位，可持續競爭力排名第9位，城市宜居競爭力排名第7位。

第二，經濟適度多元化穩步推進，非博彩旅遊休閒業、金融業及文化產業等新興產業都獲得了不同程度的發展。

博彩經營權開放及中央政府開放內地居民赴港澳“自由行”，有力推動了澳門旅客人數的增長。根據澳門特區政府統計暨普查局發佈的《統計年鑒2018》，按證件簽發地統計，中國內地旅客佔澳門入境旅客最大比重，佔到客源的70.6%。根據2017年“全球旅遊競爭力排行榜”，澳門與香港、深圳一度躋身外國人最心動中國旅遊名城前三名。

在博彩業開放和大量遊客進入澳門的背景下，澳門酒店業進入了大規模擴張時期。2003年至2018年，澳門的酒店總數從37家增加到82家，其中，五星級酒店從9家增加到35家；酒店可供應客房總數從8,599間增加到38,078間，增長了3.43倍，其中，五星級酒店可供應客房總數從3,349間增加到24,494間，增長了6.31倍。這幾年，酒店業的經營模式發生了重要轉變，十多家集博彩、品牌酒店、高檔零售商場、會展、表演娛樂等多種設施的大型綜合旅遊休閒項目落戶澳門，為澳門多元旅遊模式提供新的發展方向。澳門正在向國際旅遊休閒之都邁進。

2003年至2018年，澳門餐飲業也有快速的變化，餐飲業的場所和在職員工數量分別從1,380家和12,125人增加到2,345家和33,737人，15年間分別增長69.93%和1.78倍。同期，總體營業額增長5.45倍。目前，隨著大批具規模的高級餐廳、國際知名特許經營連鎖店、特色小型主題餐廳相繼落戶澳門，澳門正邁向“世界美食之都”，吸引更多的國際遊客前來品食。

從批發零售業看，赴澳旅客的大幅增加，推動了澳門批發零售業的快速發展。2003年至2018年，澳門的批發零售營業總額從159.2億澳門元增加到1,294.2億澳門元，15年間大幅增長了7.13倍。一批國際零售企業相繼進駐澳門，也推動了這一產業的升級轉型。金光大道地區已成為亞洲最獨特的娛樂、休閒及購物設施集中地。澳門正發展成為香港之外的另一個亞洲“購物天堂”。

澳門特區成立以來，澳門銀行業取得快速的發展，業務日趨多元化，銀行體系資金流量龐大，競爭力增強。回歸前，澳門銀行經營的業務以傳統銀行業務為主。澳門特區成立以後，特別是2002年特區政府開放博彩經營權以後，隨著博彩業、房地產業的快速發展，以及經濟的迅速擴張，澳門銀行業獲得了長足的發展，在產品多樣化、經營多元化、操作電子化等方面都取得了令人滿意的進展，盈利也持續穩步增長，主要來自信貸及中間業務，其中房屋按揭貸款佔較大份額，銀行代客理財、信用卡等中間業務非利息收入也有較大增長，收入呈現多元化趨勢。隨著業務的快速增長，銀行業的資金流量和資產日趨龐大。據統計，截至2018年底，澳門銀行體系的總資產已達17,882億澳門元，比賭權開放前的2001年1,423億澳門元大幅增長了11.57倍；存、貸款

餘額分別為11,141億澳門元和10,113億澳門元，比2001年1,105億澳門元和494億澳門元，分別增長了9.08倍和19.47倍；銀行營運利潤為160.91億澳門元，比2001年的5.85億澳門元大幅增長了26.51倍（表2）。澳門銀行業的競爭力明顯增強。

表2　回歸以後澳門銀行業經營概況（單位：億澳門元）

年份	總資產	客戶貸款	客戶存款	銀行同業資產	銀行同業負債	營運利潤
2001年	1,423	494	1,105	489	112	5.85
2002年	1,519	513	1,196	521	99	9.07
2003年	1,558	487	1,297	582	78	9.66
2004年	1,713	527	1,428	582	82	14.78
2005年	2,168	652	1,851	901	109	25.06
2006年	2,735	764	2,310	1,213	171	28.96
2007年	3,281	1,086	2,682	1,342	294	39.01
2008年	3,595	1,506	2,750	1,367	516	33.37
2009年	4,268	1,866	3,068	1,672	860	36.15
2010年	5,398	2,457	3,400	2,239	1,570	38.84
2011年	6,582	3,224	4,140	2,401	1,934	50.53
2012年	7,962	4,068	5,406	2,719	1,821	62.88
2013年	9,903	5,347	6,805	3,268	2,217	84.68
2014年	11,744	6,897	7,911	3,474	2,685	110.04
2015年	13,408	7,609	8,600	3,888	3,396	128.07
2016年	13,904	7,843	9,418	3,796	2,839	142.79
2017年	15,237	8,960	10,225	3,339	2,889	148.97
2018年[P]	17,882	10,113	11,141	4,353	3,443	160.91

資料來源：澳門金融管理局發佈的歷年《年報》

P：年終結算前之初步數據。

第三，特區政府的財政收入快速增長，財政儲備和外匯儲備大幅增加。

回歸以來，隨著博彩業和整體經濟的快速發展，澳門特區政府的財政收入大幅增加。據統計，2000年，澳門的公共財政收入為153.39億澳門元，到2013年增加到1,759.49億澳門元，13年間增長10.5倍，年均增長20.6%。澳門財政收入的大幅增長，其中的重要原因是博彩稅的大幅增加。同期，博彩稅從56.47億澳門元增加到1,343.82億澳門元，13年間增長22.8倍，年均增長27.6%。博彩稅的高速增長導致其在澳門公共收入中所佔比重大幅上升，從2000年的36.81%提高到2013年的76.38%。2014年以後，由於受到博彩業出現負增長的影響，特區政府的公共收入也有所下降，不過，2017年起博彩業增長回升，到2018年公共收入仍然高達1,413.13億澳門元（表3）。

表3　澳門特區政府財政收入及外匯儲備概況單位：億澳門元）

年份	2000年	2003年	2009年	2013年	2015年	2017年	2018年[P]
公共收入	153.39	183.71	698.71	1,759.49	1,161.11	1,263.67	1,413.13
博彩稅	56.47	105.79	456.98	1,343.82	895.73	998.45	1,135.12
博彩稅佔公共收入的比重（%）	36.81	57.59	65.40	76.38	77.14	79.01	80.33
財政結餘	3.14	26.58	344.11	1,245.61	353.58	450.63	582.83

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局統計數據庫。

P：統計年鑑臨時數字。

回歸前，澳葡政府長期奉行不設財政儲備的財政方針。澳門特區成立初期，特區政府承接澳葡政府歷年財政滾存、財政盈餘約27億澳

門元，加上2000年3月移交約102億澳門元的土地基金，共計約137億澳門元。博彩業及整體經濟的快速增長，澳門歷年財政滚存迅速擴大，2013年，政府結餘達1,245.61億澳門元，比2000年的3.14億澳門元增長高達395.69倍。

2007年11月，基於財政情況的改善和財政盈餘的增加，特區政府開始考慮建立財政儲備制度，將部份盈餘撥作儲備，以鞏固特區的財政穩定。

2010年11月，澳門特區立法會一般性通過《財政儲備制度法案》。2011年8月，澳門特區立法會細則性通過《財政儲備制度法案》，當時，特區政府將歷年滚存的1,529億澳門元分為3份，其中745億澳門元撥作基本儲備，242億澳門元為超額儲備，並一次過撥款542億澳門元作為外匯儲備。根據澳門金融管理局年報顯示，到2018年底，特區政府的財政儲備（基本儲備加上超額儲備）增加到5,088億澳門元，外匯儲備則增加到1,636億澳門元，分別比2013年的1,689億澳門元和1,290億澳門元大幅增長了2.11倍和26.82%。

第四，居民實現充分就業，收入大幅增加，接受教育和社會保障水平進一步提高。

回歸前夕，澳門的失業率居高不下，2000年甚至一度大幅上升至6.8%，但隨著經濟復蘇和快速增長，加上特區政府推行的促進就業措施，澳門失業率和就業不足率均不斷下降。2018年，澳門失業率由2000年的6.8%下降至1.8%；就業不足率從3.0%下降至0.5%。按照國際上通常標準，澳門已處於充分就業狀態。從每月工作收入中位數看，

2000年，澳門勞動人口總體的每月工作收入中位數為4,822澳門元，到2018年增加到16,000澳門元，18年間增長了2.32倍。

為了使得全體居民能夠分享經濟增長的成果，特區政府從2008年開始推出“現金分享計劃”，2008年向每名澳門永久性居民發放5,000澳門元，非永久性居民發放3,000澳門元；2009年向每名永久性居民發放6,000澳門元及500元醫療券，向非永久性居民發放3,600元。2009年，澳門特區政府宣佈，於2010年撥出33億澳門元啟動中央儲蓄個人賬戶，落實“雙層社保”制度，向每個符合資格開戶居民賬戶注入1萬澳門元啟動資金。2013年以來，特區政府向永久性居民及非永久性居民分別發放8,000至9,000澳門元及4,800至5,400澳門元，2019年，永久居民的現金分享進一步調升至10,000澳門元，非永久居民現金分享調升至6,000澳門元。現金分享措施進一步改善了澳門居民的生活水平。

在教育方面，2007至2008學年，澳門將為期三年的高中教育納入津貼制度的涵蓋範圍，全面落實15年免費教育，並頒佈《學費津貼制度》，設立多種福利基金，資助學生的學費及學習用品津貼，鼓勵青年繼續深造。據統計，2007年至2018年，投放於教育發展的資金，包括教育青年局、高等教育輔助辦公室、澳門大學、澳門理工學院、旅遊學院，以及學生福利基金、教育發展基金的總額，就從30.1億澳門元增加到109.1億澳門元，11年間增長了2.62倍。2019年，高等教育學習用品津貼提高到3,300澳門元，非高等教育的書簿津貼對中學生提高到3,400澳門元/學年，小學生2,900澳門元/學年；家庭經濟困難學生的學費援助提高到4,000至9,000澳門元不等，膳食津貼3,800澳門元/學年。此

外，在粵就讀學生的學費津貼為6,000至8,000澳門元不等。

在社會保障方面，澳門特區成立以來，澳門特區政府出台了一系列關係民生福祉的政策與措施，讓全體市民共享經濟發展的成果。2005年，特區政府首次發放“敬老金”給年滿65歲或以上的老人。2009年，特區政府為全澳門合資格的永久性居民開設中央儲蓄制度個人帳戶，並注入一筆啟動資金，為中央公積金制度實施作準備。2011年，特區政府頒佈實施《社會保障制度》，推出強制性及任意性供款制度，建立社會保障基金，透過向合資格受益人發放養老金、殘疾金、失業津貼、喪葬津貼、結婚津貼、出生津貼、肺塵埃沉著病賠償、因工作關係引起的債權等給付，為居民提供基本的社會保障，尤其是養老保障，以改善居民的生活素質。同時，特區政府還大幅提升對弱勢群體的扶助。據統計，2007年至2018年，特區政府的社會福利、社會保障福利及社會救濟福利的總開支，從14.02億澳門元增加到344.90億澳門元，11年間增幅高達23.60倍。2019年，還對合資格居民的公積金帳戶擁有人其個人帳戶可獲分配7,000澳門元；如為首次獲分配款項，將同時獲分配鼓勵性基本款項10,000澳門元。對全職低收入人士工作收入補貼提高到每月5,000澳門元；對長者的敬老金為每年9,000澳門元，養老金每月3,630澳門元。

第五，澳門與廣東珠三角地區的區域合作取得了可喜進展，澳門正成為粵港澳大灣區建設的重要力量。

回歸前，澳門與毗鄰的廣東珠三角地區形成“前店後廠”的分工格局。不過，1997年亞洲金融風暴爆發後，澳門與廣東的合作進入調整鞏固時期。2003年10月，內地與澳門簽署了《內地與澳門關於建立

更緊密經貿關係的安排》（CEPA）。同年12月，時任澳門特區行政長官何厚鏵與時任廣東省省長黃華華共同主持粵澳合作聯席會議以及珠澳跨境工業區奠基儀式，聯席會議確定了在CEPA框架下六個重點合作項目，包括服務業、珠澳跨境工業區、旅遊業合作，及通關便利化等。澳門與內地的合作再度推進。

在CEPA框架下，澳門與廣東珠三角的合作取得進一步的發展。自2004年CEPA正式實施至2014年11月30日，澳門特區政府經濟局共簽發出444張“澳門服務提供者證明書”；澳門以零關稅優惠輸往內地的貨物總出口貨值達5.5億澳門元，豁免稅款近4,454萬澳門元，而在2014年首11個月以零關稅方式進入內地市場的貨物總出口金額約為8,004萬澳門元，與2004年CEPA第一年實施時的183萬澳門元比較，增長了44倍。同期，澳門特區政府身份證明局共發出2,134份永久性居民身份證明書，這些證明書送交至內地設立個體工商戶的地點，其中位於廣東省的達1,912份，佔證明書總數的89.6%。不過，總體而言，鑑於澳門服務業基礎薄弱，而CEPA框架下也存在“大門開了、小門未開”等種種原因，澳門與內地的合作仍有待進一步改善。

2014年12月，澳門特區政府與廣東省政府簽署《〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協議》。根據該協議，由2015年3月1日起，廣東對澳門服務貿易的開放部門達153個，基本實現服務貿易自由化，同時，採用正面清單開放的領域新增了24項開放措施，包括新增個體工商戶開放行業84個。2017年，港澳兩地特區政府簽署了《香港特別行政區與澳門特別行政區關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱“港澳

CEPA”），該協議覆蓋貨物貿易開放、服務貿易開放、海關程序和貿易便利化、知識產權等多項內容。

在區域合作領域，2009年，國務院頒佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》，提出“堅持‘一國兩制’方針，推進與港澳緊密合作、融合發展，共同打造亞太地區最具活力和國際競爭力的城市群”，並將珠海橫琴、深圳前海和廣州南沙列為加強粵港澳合作的重點區域。2009年8月，國務院正式批覆《橫琴總體發展規劃》，配合澳門經濟適度多元化發展的珠海橫琴新區正式啟動開發。這一時期，澳門與廣東珠三角的合作取得了突破性的發展，先後在橫琴建立澳門大學橫琴新校區、橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園、橫琴粵澳合作產業園區等。

與此同時，澳門與廣州南沙、中山翠亨、江門大廣海灣等新區的合作也逐步展開。在廣州南沙，2011年4月20日，澳門特區政府與廣州市政府共同簽署《關於穗澳共同推進南沙實施CEPA先行先試綜合示範區合作協議》，雙方將在南沙推進旅遊及健康服務、商貿會展、影視及文化創意、中醫藥國際化、教育培訓、城市規劃建設和管理、居民待遇和醫療保障、通關便利化、鮮活農產品產供銷等9個領域的合作。

在中山翠亨新區，2012年5月，翠亨新區與廣州南沙、深圳前海、珠海橫琴等一起，被廣東省政府納入《廣東省推動率先基本實現粵港澳服務貿易自由化行動計劃》的重點合作平台，被賦予在CEPA框架下與粵港澳服務業合作先行先試政策。同年10月，廣東省政府審議通過《中山翠亨新區發展總體規劃（2012-2030年）》。2014年7月，在澳門召開的粵澳高層聯席會議上，澳門政府與中山市人民政府正式簽署

《關於合作建設中山翠亨新區的框架協定》（簡稱《框架協定》），計劃共同發展5平方公里的“粵澳全面合作示範區”。

在江門大廣海灣新區，2013年12月，廣東省政府審議通過《大廣海灣經濟區發展總體規劃（2013-2030）》。2014年7月，在粵澳合作聯席會議上，江門大廣海灣經濟區被列入粵澳合作重點平台建設名單。其後，大廣海灣規劃提出了“港澳自主開發”合作新模式，表示將轉變以往由內地政府面向港澳招商引資的單向合作方式，借鑒中新（中國-新加坡）合作開發蘇州工業園、天津生態城、廣州知識城等經驗，探索在大廣海灣建設粵澳共同開發且自主程度高的“澳城”或“飛地園區”模式，採用“共同規劃、合作開發、共同管理、共享利益”的合作方式，引進港澳規劃建設、社會服務、經濟管理等方面的技術和服務經驗，為澳門的發展提供空間。

2017年6月，國家發改委與粵港澳三地政府共同簽署《深化粵港澳合作，推進大灣區建設框架協議》，指出：“全面準確貫徹‘一國兩制’方針，完善創新合作機制，建立互利共贏合作關係，共同推進粵港澳大灣區建設”；“推進澳門建設世界旅遊休閒中心，打造中國與葡語國家商貿合作服務平台，建設以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，促進澳門經濟適度多元可持續發展。”這樣，澳門在深化與珠海橫琴、廣州南沙、中山翠亨、江門大廣海灣等重點區域合作的基礎上，成為了粵港澳大灣區不可或缺的重要組成部份，展開區域合作的新篇章。

二、博彩業與經濟適度多元化的政策博弈

澳門特區成立以來，在“一國兩制”的基本框架下，澳門經濟取得了跨越式的發展，澳門的國際地位大幅提升。然而，澳門經濟中一些深層次矛盾和問題也逐漸凸顯，如，博彩業“一業獨大”的態勢凸顯，導致經濟結構的單一性和脆弱性增強。有鑒於此，國家“十一五”、“十二五”及“十三五”規劃綱要都明確提出要“促進澳門經濟適度多元發展”。根據過去20年的實踐經驗，主要有以下幾個政策要點：

第一，博彩經營權開放與中央開放內地居民赴港澳“自由行”政策，從供應和需求兩個方面推動了博彩業的跨越式發展，成為澳門經濟發展和轉型的“發動機”。

澳門自1847年以來一直將博彩業作為經濟發展的主導產業。不過，長期以來，由於一直實行博彩專營權制度，澳門的博彩業缺乏內部競爭機制，經營傳統、保守、設備落後，形式單一，無力應付外界日益嚴峻的挑戰。尤其是20世紀80年代中期以後，迭碼回佣制度泛濫，博彩業派生的周邊利益豐厚，每年約有數十億港元的博彩營業額落入回佣灰色地帶，甚至被黑社會從中汲取財政資源、壯大勢力，並引發日趨激烈的利益衝突，進而令治安環境惡化，遊客望而卻步，嚴重損害了澳門博彩業的競爭力，澳門作為區域博彩旅遊中心的地位受到了嚴峻的挑戰。

澳門特區政府成立以後，根據《澳門基本法》第114條的規定，“澳門特別行政區依法保護工商企業的自由經營，自行制定工商業的發展政策”。澳門特區政府在成立之初，就著手研究博彩專營權開放問

題。2000年7月，成立研究博彩業發展的專責委員會，並聘請安達信國際顧問公司展開研究。根據安達信的建議，決定在澳門旅遊娛樂有限公司經營博彩的專營權期滿後，開放“賭權”，引入競爭機制，以推動博彩業的現代化與國際化。2002年2月，澳門政府通過公開競投的形式，將娛樂場幸運博彩經營權批給由澳門旅遊娛樂有限公司改組而成的“澳門博彩股份有限公司”（簡稱“澳博”）、“銀河娛樂場股份有限公司”（簡稱“銀河”）及“永利渡假村（澳門）股份有限公司”（簡稱“永利”）。2002年至2006年，獲得博彩經營牌照的3家公司通過轉批給形式，分別向威尼斯人（澳門）股份有限公司（由銀河轉批給）、美高梅金殿超濠股份有限公司（由澳博轉批給）和新濠博亞娛樂股份有限公司（由永利轉批給）3家公司發出博彩經營權牌照，因而形成6家博彩公司競爭的新格局。

2003年中央政府開放內地居民赴港澳“自由行”政策，也推動了博彩業的跨越式發展。據統計，截至2013年，澳門賭場數已從回歸前的11家增加至35家，賭台數和角子機數從2003年的424張和814部份別增加至5,750張和13,106部，10年間分別增長12.6倍和15.1倍。同期，澳門博彩業毛收入從303.15億澳門元增加到3,618.66億澳門元，博彩業稅收從105.79億澳門元增加到1,343.82億澳門元，10年間增幅分別達10.9倍和11.7倍（表4）。博彩業的跨越式增長，成為這一時期澳門經濟快速增長的“發動機”。

表4　2002年以來澳門博彩業發展概況

年份	賭場（家）	賭台（張）	角子機（部）	博彩毛收入（億澳門元）	博彩稅收入（億澳門元）
2002年	11	——	——	234.96	77.66
2003年	11	424	814	303.15	105.79
2004年	15	1,092	2,254	435.11	152.36
2005年	17	1,388	3,421	471.34	173.19
2006年	24	2,762	6,546	575.21	207.48
2007年	28	4,375	13,267	838.47	319.20
2008年	31	4,017	11,856	1,098.26	432.08
2009年	33	4,770	14,363	1,203.83	456.98
2010年	33	4,791	14,050	1,895.88	687.76
2011年	34	5,302	16,056	2,690.58	996.56
2012年	35	5,242	16,585	3,052.35	1,133.78
2013年	35	5,750	13,106	3,618.66	1,343.82
2014年	35	5,710	12,895	3,527.14	1,367.10.
2015年	36	5,957	14,578	2,318.11	895.73
2016年	38	6,287	13,826	2,241.28	843.75
2017年	40	6,419	15,622	2,666.07	998.45
2018年	41	6,588	16,059	3,038.79	1,135.12

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局統計數據庫。

博彩業也間接帶動了酒店娛樂、餐飲、批發零售等非博彩旅遊業的發展。2002年以來，澳門博彩業快速發展，其基本特點是引入了拉斯維加斯“一站式”的綜合渡假村模式。大型綜合渡假城也陸續進駐澳門包括：“澳門銀河”一及二期、麗思卡爾頓酒店、悅榕莊、JW萬豪酒店、大倉酒店及銀河酒店等5家高級酒店。此外，影城、國際頂級名牌及時尚生活品牌、頂級餐廳也陸續進駐。這些項目在文化、休閒、綜合渡假等方面各具特色，深受遊客歡迎，為澳門的酒店娛樂、餐飲、批發零售等非博彩旅遊休閒業的發展注入了新元素和新活力。據統計，2000年至2013年，在博彩業比重大幅提高的背景下，批發零售增加值在GDO的比重從3.5%上升至5.3%，上升了1.8個百分比；酒店和飲食業則基本維持其在GDP中的份額，從4.8%輕微下降至4.7%（表5）。

表5　澳門年以當年價格按生產法計算的本地生產總值的結構%)

年份	2000	2005	2007	2010	2013	2015	2016	2017
博彩及博彩中介業	33.3	43.3	44.5	59.2	63.1	48.0	46.7	49.1
批發零售業	3.5	3.8	3.6	4.9	5.3	5.6	5.3	5.6
酒店和飲食業	4.8	4.6	4.2	5.1	4.7	5.6	5.9	6.0
小計	41.6	51.7	52.3	69.2	73.1	59.2	57.9	60.7
不動產業務	11.8	9.4	8.8	6.3	7.1	10.2	10.6	10.6
租賃及工商服務（注）	2.9	4.3	5.0	4.4	3.3	3.9	4.7	4.4
建築業	1.9	6.9	11.2	3.6	2.9	6.5	5.4	3.8
小計	16.6	20.6	25.0	14.3	13.3	20.6	20.7	18.8
金融業（銀行業、保險及退休基金）	9.1	6.7	5.8	4.1	3.9	6.2	6.9	6.5
運輸、倉儲及通訊業	6.3	3.7	3.0	2.4	1.8	2.7	2.9	2.7
製造業	8.1	3.3	2.2	0.6	0.4	0.6	0.6	0.6
其他	18.3	14.0	11.7	9.4	7.5	10.7	11.0	10.7
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：其中工商服務不屬於地產建築業，嚴格來說應該剔除。

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局：《統計年鑒》，歷年；《澳門經濟適度多元化統計指標體系分析報告》，2016年、2017年。

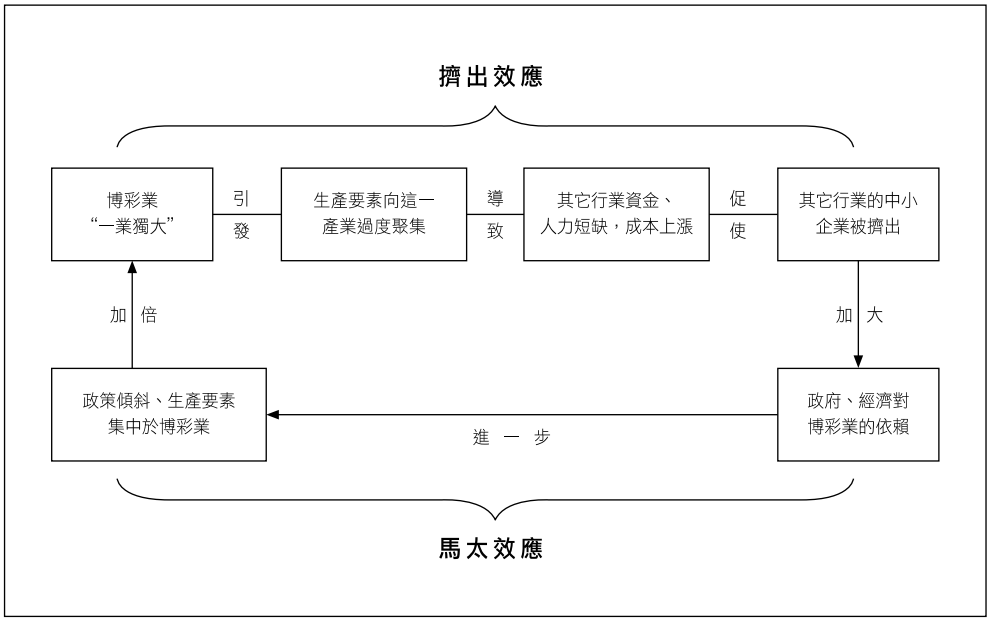
第二，博彩業“一業獨大”對非博彩旅遊業的其他產業及中小企業形成“擠出效應”和“馬太效應”，對普羅民眾的生活造成了衝擊，並增加了經濟發展的不確定性和風險。

2002年博彩經營權開放以來，在市場供求力量的推動下，澳門博彩業獲得了“爆炸式”的增長，並快速呈現出“一業獨大”的發展態勢。2002年，以當年價格計算，博彩業增加值為128.36億澳門元，到2013年達到1009.12億澳門元，比2002年大幅增長6.9倍。博彩業佔澳門本地生產總值的比重亦從1999年的22.3%大幅上升到2013年的63.1%。博彩業及相關產業佔澳門GDP比重高達73.1%。相比之下，澳門傳統的支柱產業除了建築業由於受益於博彩業的迅速擴張而實現輕微上升之外，地產業，金融業，運輸、倉儲及通訊業及製造業的比重均隨博彩業的膨脹而不斷下降。其中，金融業從2000年的9.1%下降至2013年的3.9%；運輸、倉儲及通訊業從6.3%下降到1.8%，製造業從8.1%下降到0.4%，經濟單一化的特性日趨明顯（表5）。

博彩業的“一業獨大”，使得生產資源過度聚集，進而擠壓了其他行業尤其是中小企業的生存空間；而其他產業的相對不振，更增加了政府對博彩業的依賴，使得生產資源進一步集中，對其他行業尤其是中小企業形成“擠出效應”，對澳門中小企業的經營環境日趨不利（圖1）。值得指出的是，博彩業的快速增長拉動了澳門房地產價格飆升；同時，在成本推動和需求拉動的雙重作用下，澳門通脹壓力不斷加大，這不僅使其他產業和廣大中小企業的經營日趨困難，而且對普通民眾尤其是社會弱勢群體的生活造成了嚴重衝擊，使社會的貧富差距拉大，並激化社會矛盾，對澳門實施“一國兩制”方針、維持澳門經濟社會的穩

定繁榮和可持續發展產生了負面影響。

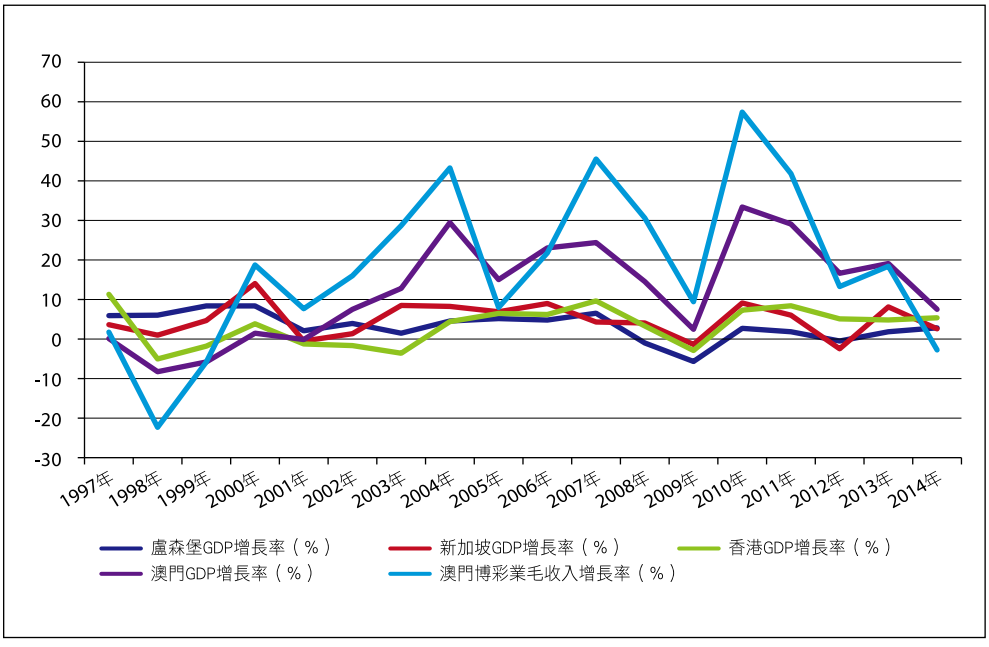
圖1　博彩業“一業獨大”產生的“擠出效應”和“馬太效應”



與此同時，人力資源短缺的問題也日益凸顯，各個行業均面臨著人力資源短缺的情形。據我們的調研，澳門人力資源的短缺在職業司機行業表現得尤為突出。但，由於澳門已經達至全民充分就業，人力資源的不足只能通過輸入外勞解決。2018年，澳門輸入外勞已接近19萬人，約佔就業總人口的48%。在博彩業及相關行業大量輸入外勞的背景下，其他行業聘請外勞已殊不容易。外勞的大量輸入並未能緩解澳門勞工匱乏瓶頸，且越來越遭到澳門本地勞工階層的反對。人力資源短缺已成為制約澳門經濟進一步發展的重要障礙。人力資源及人才缺口問題制約著澳門經濟的升級轉型。

另外，經濟結構的單一性導致了經濟的高度集中，在外向型經濟的前提下必然導致經濟發展的不穩定性和波動性。2002年以來，澳門的經濟雖實現飛速增長，但是增長率極為波動；相較香港、新加坡以及作為微型經濟的盧森堡，以2002年至2014年期間計算，香港、新加坡和盧森堡的經濟增長率方差分別為16.84、14.39和9.26，而澳門的經濟增長率的方差則為82.41，經濟發展的風險增加（圖2）。

圖2　　澳門及部分經濟體生產總值增長率



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局網站、香港特別行政區政府統計處網站、新加坡統計局網站、中國國家統計局網站（採集新加坡及盧森堡歷史資料）、新浪財經（採集盧森堡2013經濟增長率http：//finance.sina.com.cn/worldmac/nation_LU.shtml）、中國外交部網站（採集盧森堡2014經濟增長率http：//www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/oz_606480/1206_607112/）

第三，通過國家和澳門政府的政策引導，推動博彩公司經營重心和業務轉型，致力發展旅遊休閒產業，提升和加強澳門作為“世界旅遊休閒中心”的戰略地位。

澳門產業單一化及微型經濟為澳門帶來不穩定性和風險，需仰賴經濟多元化發展，藉此分散風險，減輕外部環境對經濟的衝擊，基於此，國家在“十一五”規劃（2006-2010年）中，明確提出要“促進澳門經濟適度多元發展”的戰略目標。2006年，時任澳門特區行政長官何厚鏵將博彩業在澳門經濟中的地位從原來的“龍頭”調整為“澳門旅遊業的一個重要組成部份”，提出澳門博彩業除了要繼續發展好、管理好，也須帶動旅遊業的全面發展，服務於澳門經濟適度多元化的戰略。其後，澳門特區政府相繼出台一系列政策，包括通過限制賭枱、土地批出等，以抑制博彩業快速增長。其後，國家“十二五”規劃明確提出澳門的發展定位“世界旅遊休閒中心”。根據這一定位，澳門必須將整體經濟從以博彩業為核心的結構，轉型為以旅遊休閒產業為主導，大力發展包括酒店娛樂、餐飲、批發零售、會議展覽、文化產業、商貿服務、物流業等服務業為主的經濟體系，以減低澳門的經濟風險和政治風險，提高參與國家經濟建設和區域經濟合作的貢獻程度，提升國際競爭力。為了打造“世界旅遊休閒中心”，澳門必須實行傾斜性的產業政策，澳門工商界和社會各界也應取得共識，配合推進。2016年9月，澳門特區政府公佈首份“五年發展規劃”，提出要以“優質旅遊”、“精品旅遊”建設為目標，合理優化旅遊承載力，以形成旅遊休閒大業態，建設宜遊宜樂城市。

2014年以後，我國經濟進入“三期疊加”（經濟增長速度換檔期、結構調整陣痛期、前期刺激政策消化期）的“新常態”發展時期，國家亦加大了對澳門博彩業發展的調控力度，加強對內地居民赴澳門簽證的政策限制。2014年12月，全國人大常委會副秘書長李飛在訪問澳門時分析了“一業獨大”的博彩業在四個方面的弊端，包括：不利於澳

門經濟社會以及政府運作的穩定；使澳門經濟對外依賴性更大，增加了經濟發展的不確定性；擠壓了其他產業的生存和發展空間，不利於經濟社會的適度多元發展；影響到澳門乃至內地的社會穩定和安全。

習近平主席在澳門特區成立15周年時更明確指出：加強和完善對博彩業的監管，積極培育新的經濟增長點，不斷推動經濟適度多元化可持續發展，取得實質性成果。可以說，能否解決好博彩業“一業獨大”問題並有效推動經濟適度多元化，關係到澳門經濟社會的長期繁榮穩定，關係到澳門“一國兩制”方針的順利貫徹落實。

在中央政府的政策指導下，2014年，澳門特區政府經濟財政司司長梁維特公開表態：賭牌檢討，重在非博彩元素。在市場力量的推動和澳門特區政府的政策引導下，博彩公司將博彩業的發展重心從貴賓廳轉向中場的同時，也開始將更多的資源（財力、物力、人力）投入到非博彩的旅遊休閒業務中，針對家庭主導的赴澳人群增加具創意的、非博彩的旅遊、娛樂、演藝、休閒等元素，致力提高博彩公司非博彩收入的比重。

第四，在國家及澳門特區政府宏觀政策的引導下，近年來澳門的經濟適度多元化取得了一定程度的發展，顯示了國家和澳門特區政府的政策效應。

其一，博彩業業務多元化取得了實質性進展，主要表現在：幸運博彩收入中，貴賓廳所佔比重有所下降，而中場博彩所佔比重有所上升。據統計，2012年，貴賓廳博彩收入為2,111.65億澳門元，到2017年下降到1,513.15億澳門元，4年間跌幅達28.34%；貴賓廳博彩收入所

佔比重從69.43%下降到56.70%，下降了12.73個百分點。同期，中場賭枱和角子機博彩收入則從929.74億澳門元增加到1,144.28億澳門元，增加了23.08%；所佔比重從30.56%增加到43.06%。[1]

其二，博彩企業業務趨向多元化發展，非博彩業務收入比重有所增加。據統計，2013年至2017年，澳門6家博彩企業所經營的非博彩業務收入從141.31億澳門元增加到193.29億澳門元，所佔比重從3.77%上升到6.79%，4年間上升了3.02個百分點。如果把幸運博彩企業免費或以優惠折扣向客戶多提供的服務考慮在內，他們經營的非博彩業務收入則分別為227.30億澳門元和306.74億澳門元，所佔比重從5.93%上升到10.36%。[2]

其三，從遊客市場來看，隨著旅遊設施不斷完善、旅遊景點增加，留宿旅客數目開始超過不過夜旅客數目。訪澳遊客的人數近年來維持在每年3,000萬左右的水平。2018年，訪澳遊客達到3,580.37萬人次，比2013年的2,932.48萬人次上升了22.09%。值得重視的是，隨著旅遊設施不斷完善、旅遊景點增加，2016年留宿旅客數目首次超過不過夜旅客數目，佔整體旅客的50.7%，按年增加4.1個百分點。其中，來自中國內地、香港和台灣地區的旅客中留宿的都高於50%，分別為50.1%、50.2%和50.6%。

其四，包括酒店、餐飲、批發零售等非博彩旅遊休閒產業，以及

1 澳門特區政府統計及普查局：《澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》，2016年第12頁 和 2017年第12頁。

2 澳門特區政府統計及普查局：《澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》，2016年第14頁 和 2017年第14頁。

金融、運輸倉儲及通訊等產業，在GDP的比重都得到不同程度的提升。其中，包括酒店、餐飲、批發零售等非博彩旅遊休閒產業的增加值佔GDP的比重從2013年的9.99%提升到2017年的11.66%，上升了1.67個百分點。同期，金融業的附加值從162.01億澳門元增加到258.35億澳門元，4年間增長了59.47%，年均增長率為12.37%；金融業在GDP中所佔比重亦從3.94%提高到6.50%，成為這一時期增長最快的行業之一（表6）。

表6　以當年價格按生產法計算的主要行業增加值及結構(單位：億澳門元)

行業	2013年		2014年		2015年		2016年		2017年	
	增加值	比重(%)	增加值	比重(%)	增加值	比重(%)	增加值	比重(%)	增加值	比重(%)
博彩及博彩中介業	2,589.66	63.10	2,540.51	58.45	1,711.07	48.01	1,661.58	46.66	1,952.74	49.13
批發零售業	216.86	5.28	225.00	5.18	199.58	5.60	189.32	5.32	223.75	5.63
酒店業	127.49	3.11	151.24	3.48	136.50	3.83	145.60	4.09	170.53	4.29
飲食業	65.63	1.60	69.45	1.60	61.86	1.74	64.88	1.82	69.05	1.74
金融業*	162.01	3.94	198.86	4.57	221.98	6.23	244.07	6.86	258.35	6.50
運輸、倉儲及通訊業	73.14	1.78	88.72	2.04	97.33	2.73	101.99	2.86	105.72	2.66
不動產業務	292.51	7.13	366.66	8.44	362.98	10.18	376.11	10.56	420.60	10.58
建築業	117.31	2.86	180.47	4.15	232.66	6.53	191.52	5.38	148.91	3.75
其他	459.48	11.20	524.25	12.09	539.96	15.15	586.23	16.45	625.32	15.72
合計	4,104.09	100.00	4,345.16	100.00	3,563.92	100.00	3,561.30	100.00	3,974.97	100.00

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門經濟適度多元化發展統計指標體系分析報告》,2015年、2016年、2017年。

**包括銀行業、保險及退休基金。*

三、澳門打造中葡商貿合作服務平台的政策實踐

根據澳門的比較優勢，澳門推進經濟適度多元化還有另一個更為重要的途徑，就是打造“中國與葡語國家商貿合作服務平台”，重點發展會展業、商貿服務業、電子商貿等新興產業，一般可稱為“橫向式”多元化。這不僅可以更有效地推動澳門經濟適度多元化，而且可以更充分發揮澳門之所長，配合國家之所需，更好地融入國家經濟發展的總體格局中。根據澳門特區成立20年來的實踐，澳門要成功打造“中國與葡語國家商貿合作服務平台”，在政策實施上需要重視以下幾個問題：

第一，以打造“中國與葡語國家商貿合作服務平台”為發展定位，以加快“一個平台、三個中心”建設為抓手，積極推進經濟適度多元化發展。

眾所周知，在區域合作中，澳門的重要比較優勢還包括它的區位優勢、自由港優勢和國際網絡優勢。由於歷史的原因，長期以來，澳門與歐盟特別是葡語系國家和地區一直保持著緊密的經濟、社會、文化等多方面的聯繫。

正是基於這些獨特的優勢，澳門特區政府明確提出了致力將澳門建設成為區域經濟發展的“三個服務平台”的戰略目標。2002年11月，時任行政長官何厚鏵在2003年度施政報告中表示：“突出重點強調多元，是促進產業結構調整的基本思路。……根據發展潛力和本身條件，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”。為此，澳門特區政府提出了澳門經濟發展的新定位—“三個服務平台”，即作為內地，特別是廣東西部地區的商

貿服務平台；作為中國內地與葡語國家經貿聯繫與合作的服務平台，以及作為全球華商聯絡與合作的服務平台。

“三個服務平台”中，最核心的就是“中國與葡語國家商貿合作服務平台”。所謂“平台”，實際上就是區域商貿網絡的樞紐。澳門特區成立以來，隨著中國經濟實力的不斷增強，特別是廣東珠三角地區經濟蓬勃發展，澳門吸引眾多葡語系國家設立機構以開展與中國的經貿交流。2003年，中央政府決定將“中國-葡語國家經貿合作論壇”放在澳門舉行，每三年舉辦一次，常設機構秘書處則設在澳門，負責日常維持中國國務院外經貿部與8個葡語國家相關部門的聯繫，其用意也是要協助澳門打造這一平台。及至2010年，國家在“十二五”規劃中明確提出：“加快建設中國與葡語國家商貿合作服務平台”，將“三個服務平台”的內涵歸納在此中。為了支持澳門這一發展定位，2013年6月，由國家開放銀行牽頭，與澳門政府屬下的澳門工商業發展基金合作，共同發起成立中葡基金，基金規模為10億美元，首期1.25億美元。

經過10年的發展，中葡論壇已成為促進中國與葡語國家互利合作的重要平台。從合作領域看，中國與葡語國家的合作領域從2003年的7個增加至2012年的17個，其中，農業、基礎設施、人力資源等領域的合作成效顯著。從對外貿易看，雙方貿易額從2002年的56億美元增加到2012年的1,287.9億美元，年均增長高達36.8%。從直接投資看，至2012年底，中國累計對葡語國家非金融類直接投資額為19.7億美元，加上經香港、澳門等地進行的轉投資，中國對葡語國家各類投資額累計接近300億美元。

不過，中葡商貿合作服務平台的建設，仍然沒有對經濟適度多元化產生重大的實質性作用，究其原因，主要是澳門缺乏實質性的內涵“抓手”，長期以來，澳門偏重博彩業及相關產業的發展，其他產業相較薄弱。為解決這一問題，2013年11月4日，國務院副總理汪洋在中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）第四屆部長級會議開幕式上發表主旨演講，代表中央明確表示：“中國政府支持澳門建設論壇與會國中小企業商貿服務中心、葡語國家食品集散中心和論壇與會國經貿合作會展中心”，支持在澳門設立“中國與葡語國家雙語人才、企業合作與交流互動信息共享平台”（簡稱“一個平台、三個中心”）。2016年，中國與葡語國家在中葡論壇第五屆部長級會議上共同簽署的《經貿合作行動綱領》表示：讚賞澳門“一個平台、三個中心”所做的努力，“認為有必要向葡語國家企業推廣上述‘一個平台、三個中心’，以加強中國與論壇葡語國家的貿易合作。”[3]同時，已啟動建設的“中國與葡語國家商貿合作平台綜合體”，將集商貿旅遊、經貿洽談、商品展示、文化展覽、資訊信息交流於一體，將成為中葡合作的新載體。

“三個中心”建設，是在新的歷史發展時期中央政府賦予澳門的歷史重任，是夯實和提升澳門作為“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的重要舉措和“抓手”，也是澳門推動經濟適度多元化的重要途徑。其中，“三個中心”的建設，彼此之間既有各自獨立的客觀內容和內在要求，而彼此之間又密不可分，互為依託、相互聯繫，共同夯實中葡商貿合作服務平台，使其具備堅實的發展基礎。

3 《中國-葡語國家經貿合作論壇（澳門）第五屆部長級會議經貿合作行動綱領（2017-2019年）》，2016年10月。

第二，大力發展會議展覽業，積極籌辦面向葡語國家市場的具國際影響力的會展品牌，加快“中葡經貿合作會展中心”建設。

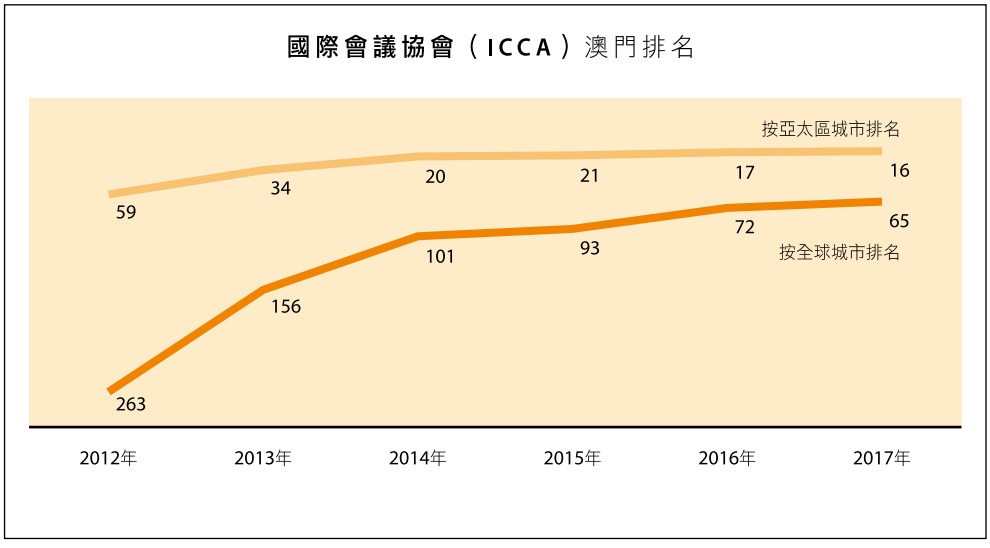
會展業既是澳門發展“世界旅遊休閒中心”的一個新興產業，更是澳門加快發展“中葡經貿合作會展中心”的關鍵性產業。因此，發展會展業將成為夯實中葡商貿合作服務平台的重要環節。

回歸以來，澳門開始加強對會展業的政策支持，先是在經濟局下屬部門中增設會展及產業發展廳，專責會展政策制定方面的工作。2011年，澳門特區制定了《澳門會展產業管理條例》，明確會展業扶持政策，並設立會展業專項基金。當年，澳門特區政府宣佈擴大經濟局職責範圍，新增“推動會展業發展”的職能，並將該局產業發展廳更名為“會展業及產業發展廳”，以加強對會展產業政策的制定及支持。2014年以後，又根據澳門的實際情況提出“會議先行”的政策。

根據國際會議協會（ICCA）公佈的《2018年國際協會會議市場年度報告》，澳門獲ICCA認可的國際會議已達到39個，在全球城市排名從2012年的263位5年間躍升至71位，在亞太區的排名亦從59位躍升至17位，排名超過了瑞士的日內瓦、澳大利亞的布里斯班、阿拉伯聯合酋長國的杜拜、韓國的釜山和濟州等城市（2012-2017年排名可參看圖3）。[4]目前，澳門舉辦的多個大型會展，包括澳門貿易促進局一年一度的“澳門國際貿易投資展覽會”、“澳門國際環保合作發展論壇及展覽”等本地品牌展會，以及“國際基礎設施投資與建設高峰論壇”等國際會展品牌，已越來越受到國際社會的重視，其國際影響力正逐步擴大。

4　國際會議協會(ICCA)：《2018年國際協會會議市場年度報告》，2019年5月。

圖3　2012-2017年澳門國際會議協會的排名



資料來源：澳門特區政府貿易投資促進局

不過，澳門會展業的發展仍屬新興產業。2018年，澳門會議展覽籌辦服務業的收益為4.05億澳門元，比2014年的2.75億澳門元增長約47.27%，年均增長率約為10.16%。2018年，會展業的增加值僅35億澳門元，在澳門本地生產總值中仍然微不足道（表7）。另外，自2013年至今，澳門仍未能籌辦出具國際影響力的面向葡語國家的會展品牌。

表7　　2014-2017年澳門會展業發展概況

	2014年	2015年	2016年	2017年
會議展覽籌辦服務業場所	61	67（9.8）	80（19.4）	98（22.5）
會議展覽籌辦服務業收益（百萬澳門元）	275.27	313.57（13.9）	387.72（23.7）	404.76（4.4）
會議	963	1,163（20.8）	1,195（2.8）	1,285（7.5）
與會人數200人及以上的大型會議	130	154（18.5）	197（27.9）	240（21.8）
展覽	87	78（-10.3）	55（-29.5）	51（-7.3）
入場人次 2 萬或以上的大型展覽	43	38（-11.6）	23（-39.5%）	21（-8.7）
展覽入場人數（萬人次）	248.8	239.3（-3.8）	150.0（-37.3）	160.8（7.2）
增加值總額（百萬澳門元）	N.A.	1,439	1,806（25.50）	3,548（96.46）

注：（）內數字為當年的增長率%。

資料來源：澳門特區政府統計及普查局《澳門經濟適度多元化發展統計指標體系分析報告》，2015年、2016年、2017年。

第三，籌建全管道（O2O）的葡語國家食品展示中心服務體系，積極推進電子商務平台建設，發展電子商務服務業，加快“葡語國家商品集散中心”建設。

為了落實中央有關精神，經過籌備，2016年3月31日，由澳門貿易投資促進局負責籌建的葡語國家食品展示中心正式開業。貿促局積極攜手並鼓勵企業及商協會，將葡語國家食品展示展銷點延伸至各個地區。除了位於塔石廣場的“葡語國家食品展示中心”外，已經在中國內地設立多個“葡語國家食品展示點”，包括廣州、杭州、成都、瀋陽、福州、武漢、江門、長沙和重慶，並逐步延伸至海寧、天津、濟南等多個城市，合力把澳門作為葡語國家食品集散中心的作用幅射出去。

以互聯網為載體的電子商貿迅速崛起，這一發展趨勢為澳門帶來了新的發展思路和發展商機。在電子商務方面，近年來，澳門電子商務特別是跨境電子商務亦呈現蓬勃發展勢頭。據業界反映，目前澳門已出現三類跨境電商，一類是類似京東、天貓的小型電商平台，如澳門通公司旗下的“西洋街”；另一類是專責銷售公司旗下產業的電商，包括多家涉及零售、服務、保險等業務的電子商貿平台，例如澳聯保險服務有限公司（Bohim.com）就是澳門首個網上保險產品平台，把“一般保險產品”（非人壽保險產品）電子化及平台化，簡化現時煩瑣的一般保險的投保程序，使市民能夠通過電子平台直接網上投保及支付費用。又如“澳之城”，主要銷售本公司的產品，他們不僅僅是想做本地顧客業務，更多是想面對遊客而開拓一個市場再到內地去做。第三類就是一些個人的電商（代購）。澳門已有電商企業開始發展“海外倉”，代理葡語國家甚至是歐美國家的食品，在澳門經過“淺加工”後發展自己的品牌，通過澳門跨境電商平台銷售到馬來西亞等東南亞國家。

第四，積極建設“中葡商貿合作的金融服務平台”，大力發展包括融資租賃、財富管理、人民幣跨境業務等特色金融。

加快“三個中心”建設，離不開金融業的支持。2006年中葡論壇第二屆部長級會議上，與會者簽署了《經貿合作行動綱領》，開始有了中國與葡語國家建立金融合作機制的設想。澳門金融管理局先後與多個葡語國家銀行及保險機構達成互利互助的合作協議，與8個葡語國家中的5個國家就交流合作簽訂了合作備忘錄，並與5個國家保險監管局簽署了合作備忘錄。建議國家將澳門作為內地與葡語系國家合作的橋樑，開展金融機構互設、金融市場及業務合作和金融智力合作等各方面合

作。從這個角度看，澳門金融業的發展可以定位為“中葡商貿合作的金融服務平台”。

澳門特區政府在《2016年財政年度施政報告》中，首次提出研究結合澳門的“一國兩制”等優勢，推動澳門金融產業發展，在“一帶一路”中發揮應有作用，並與澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的發展定位結合，在澳門發展特色金融產業的政策意見。其後，在《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》中，提出了發展特色金融的具體內容，包括推動融資租賃、財富管理、葡語系國家人民幣清算等特色金融業務發展。澳門特區政府經濟財政司司長梁維特表示，澳門的特色金融要符合幾個條件：有利於澳門的發展，與國家發展戰略契合；能夠發揮澳門的優勢，揚長避短；能夠給澳門人才特別是年輕人成長的空間。

2016年10月，國務院總理李克強在視察澳門期間提出了23項支持澳門發展的優惠政策，明確表示：“支持澳門建設成為葡語國家人民幣清算中心”、“支持澳門發展金融租賃，鼓勵澳門設立金融租賃企業或分支機構，中央在外匯管理等方面予以支持。”過去幾年，在中央政府的政策支持和政策引導下，澳門的特色金融已起步發展。在融資租賃業方面，2013年10月，澳門成立了第一家融資租賃公司—“萊茵大豐（澳門）國際融資租賃公司”，該公司由LAND-G澳門集團和澳門大豐銀行合資創辦。2016年12月，中國華融集團落戶澳門，聯合澳門本地企業成立中國華融（澳門）國際股份有限公司。該公司業務涵蓋融資租賃和資產管理等，並與南光集團、南粵集團、亞投金融有限公司、太平保險澳門等6間企業簽訂戰略合作協議。在債券發行方面，2017年在澳

門發行了首隻高級債券10.5億美元，募集資金主要支持“一帶一路”項目建設。

澳門的銀行亦大力支持特色金融的發展。據統計，2016年至今，中國銀行澳門分行先後為澳門本地企業、內地“走出去”企業及海外當地企業參與國家“一帶一路”項目建設，累計發放相關貸款超過30億澳門元；為海內外近20家融資租賃企業累計發放相關貸款近80億澳門元。2018年3月，中國工商銀行與澳門貿易投資促進局簽署了《關於支持澳門特色金融發展的工作備忘錄》，主要目的和內容是推動葡語國家資產交易平台建設，帶動澳門和葡語國家各類機構融入“一帶一路”，推動人民幣國際化、人民幣跨境投融資業務發展，以及推動經貿投資合作，進一步宣傳、推廣及促進澳門特色金融體系建設等。

澳門金融管理局行政委員會主席陳守信表示，澳門金融業國際業務比重較大，佔約8成；過去15年金融服務業出口增長達兩成，較博彩旅遊服務增長更快，配合國家“一帶一路”、大灣區發展戰略，市場亦很龐大。2019年3月，澳門特區制定了第7/2019號法律《融資租賃稅務優惠制度》，旨在透過稅務優惠手段推動融資租賃產業發展。

四、澳門參與粵港澳大灣區建設的實踐與存在問題

回歸以來，澳門在推進經濟適度多元化的發展雖然取得了一定的進展，如包括酒店餐飲、批發零售等非博彩旅遊休閒產業取得了一定的發展，圍繞著中國與葡語國家商貿合作服務平台的建設，會展業也有了一定的發展。澳門經濟適度多元化的發展需要參與區域合作，充分把握國家實施“一帶一路”戰略、推進自貿區建設和實施“粵港澳大灣區”

發展戰略，借助周邊地區的土地、人力資源、技術等生產要素，拓展澳門多元產業和企業的發展空間，促進旅遊休閒、會展商貿、金融、教育培訓、文化創意、中醫藥等支柱產業及新興產業的發展，做大做強澳門企業，以有效推進經濟適度多元化。根據澳門特區成立以來20年的實踐，澳門參與區域合作，在政策層面有以下經驗及存在問題：

第一，國家的開放制度安排和政策創新，為澳門參與區域合作提供了宏觀環境，解決了澳門作為微型經濟體在適度多元發展過程中面對的土地和人力資源短缺、企業基礎薄弱等因素的制約。

澳門，在推進經濟適度多元化方面受到了土地、人力資源等生產要素嚴重短缺和企業基礎薄弱等因素的明顯制約。在土地方面，澳門現有土地面積僅32.9平方公里（2018年），即使再加上位於珠海的澳門大學橫琴校園的1.0926平方公里土地和2009年獲批的3.5平方公里填海地，澳門土地面積總共約37.5平方公里。在這片土地上卻居住著66.74萬的人口（2018年底），人口密度高達2萬人/平方公里，約是香港人口密度的3倍。澳門已成為世界上人口密度最高的地區。根據統計暨普查局統計，預計到2020年，澳門人口將達75萬。特別是2002年以來，為配合博彩經營權的開放，在路氹填海區批出大量土地，對於其他產業和中小企業來說土地供應更顯短缺。

2009年，為了配合澳門經濟適度多元化，中央決定開發橫琴。2009年初頒佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》指出：“規劃建設……珠海橫琴新區、珠澳跨境合作區等改造區域，作為加強與港澳服務業、高新技術產業等方面合作的載體。鼓勵粵港澳三地優勢互補，聯手參與國際競爭”。 2009年1月10日，時任中

共中央政治局常委、國家副主席習近平在考察澳門期間宣佈：中央政府已決定同意開發橫琴島，在開發過程中充分考慮澳門實現經濟適度多元發展的需要。2009年6月27日，十一屆全國人大常委會第九次會議決定，授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄。8月14日，國務院正式批覆《橫琴總體發展規劃》。至此，橫琴新區的開發正式展開。

《橫琴總體發展規劃》的關鍵和最大的亮點，就是其“制度創新、先行先試”，包括：將橫琴1.0926平方公里土地以租賃方式租借給澳門，作為澳門大學橫琴新校區建設之用；將橫琴納入珠海經濟特區範圍；創新通關制度，實施“分綫管理”的通關政策；鼓勵金融創新；實行更開放的產業和信息化政策；支持進行土地管理制度和社會管理制度改革等。[5]2010年3月6日，廣東省政府和澳門特區政府在北京簽署了《粵澳合作框架協議》，確立了“合作開發”橫琴、產業協同發展等合作重點，提出了共建“橫琴粵澳合作產業園”等一系列重要舉措。

2011年3月11日，橫琴開發納入國家“十二五”規劃。同年7月14日，《國務院關於橫琴開發有關政策的批覆》正式下發，同意在珠海市橫琴新區實行“比經濟特區更加特殊的優惠政策”。2012年1月，《珠海經濟特區橫琴新區條例》正式施行，該條例作為橫琴新區的“基本法”，確立珠海主導橫琴新區開發，理順橫琴新區管理體制，賦予橫琴新區獨立的“人、財、物”管理權，實行符合國際慣例的企業工商登記制度，打造與港澳法制互通互融的法治之區。可以說，橫琴已成為當時

5 國務院：《橫琴總體發展規劃》，2009年8月。

中國內地制度創新的最前沿地區。這些制度安排和創新政策有力推動了澳門參與區域合作。

第二，粵澳“合作開發”橫琴幾種模式的實踐經驗與存在問題。

在澳門參與橫琴開發的過程中，主要合作模式包括澳門大學橫琴新校區的租賃制、橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園區股份制，以及由兩地政府合作的橫琴粵澳產業園區模式等。

2009年6月27日，全國人大常委會通過《關於授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄的決定》，授權澳門特別行政區對設在橫琴島的澳門大學新校區實施管轄，從而開創了澳門參與區域合作的新模式—租賃制。

與澳門大學橫琴新校區形成區別的，是橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園的股份制模式。根據《橫琴總體發展規劃》和《粵澳合作框架協議》的指導思想，2011年 11月，粵澳雙方分別由“澳門投資發展股份有限公司”與“珠海大橫琴投資有限公司”共同出資組成“粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司”，以現金形式投入6億元人民幣，珠海以土地作價出資，註冊資本為12億元人民幣。雙方股份比例分別為51%和49%，實際運營由澳方控股，利潤分配則為澳門方45%，珠海方55%。粵澳合作中醫藥科技產業園坐落在橫琴新區高新技術片區，佔地0.5平方公里，預計2020年完成整體建設。粵澳雙方將以“共同規劃、共同投資、共同經營、共用收益”的原則，推動中醫藥產業園的發展。

該模式的實質，是以股份制的形式，通過特區和珠海兩地政府牽

頭成立“粵澳中醫藥科技產業園開發有限公司”，作為園區開發運營主體。可以說，中醫藥科技產業園區模式實質上是5平方公里的橫琴粵澳合作產業園最初期的開發模式，也是澳門與中山簽署協議中的5平方公里的“粵澳全面合作示範區”的起源。從澳門的實際情況和比較優勢來看，這一模式有利於澳門推進區域合作，也最具可行性。

然而，在實際執行過程中，這5平方公里的粵澳合作產業園區中，除了0.5平方公里的中醫藥產業園區得到落實外，其餘4.5平方公里的產業合作園區由於種種原因實際上並沒有得到落實。最後演變為由澳門方面推薦投資項目，而由珠海橫琴方面篩選決定。同時，橫琴制定的高標準產業規劃及企業進入的高“門檻”，與澳門中小企業的實力之間存在很大的落差，導致澳門絕大部份企業難以參與橫琴開發。因此，在實踐中，粵澳“合作開發”橫琴的初衷未能實現，“合作開發”變成“參與開發”。就連規定中的“橫琴粵澳合作產業園區”的發展項目，澳門方面只有推薦權，具體能否落實、如何落實均由橫琴方面決定。這就是4.5平方公里產業園區遲遲未能引進澳門項目的原因之一。從2014年至今澳門申請進入的83個項目僅有17個開工建設。

第三，共建“粵澳全面合作示範區”的模式有利更充分地發揮澳門的比較優勢，更有效地參與區域合作。

由於澳門與橫琴新區的“合作開發”未能取得突破，澳門方面開始將合作的目標轉向廣州南沙、中山翠亨、江門大廣海灣等開放新區。2014年7月16日，在澳門召開的粵澳高層聯席會議上，澳門與中山市人民政府正式簽署《關於合作建設中山翠亨新區的框架協議》。協議規定，為了落實《粵澳合作框架協議》、《珠江三角洲地區改革發展規

劃綱要（2008-2020年）》、CEPA及其補充協議，推進粵澳更緊密合作，雙方將在“一國兩制”方針指導下“合作開發”中山翠亨新區，共同建設具國際特色的“粵澳全面合作示範區”，示範區首期規劃面積為5平方公里。這可以說是澳門方面吸取了在橫琴開發中的經驗教訓後在參與區域合作的一種模式創新探索。

根據澳門參與區域合作的實踐、經驗與教訓，澳門要成功及有效參與區域合作，其中有兩個關鍵，其一是發揮澳門資金雄厚的優勢，組建主權財富基金，以主權財富基金為宏觀工具帶動澳門的中小企業參與，使廣大中小企業能夠分享區域合作的紅利；其二是重視發揮澳門在區域合作中的主導作用，使合作向有利於澳門自身經濟適度多元化的方向發展，使本身的產業和企業進一步取得戰略優勢。而“粵澳全面合作示範區”模式旨在解決上述兩個問題，以利於澳門參與區域合作，有效推進本澳經濟適度多元化發展。但遺憾的是，澳門與中山簽署的合作協議最後因為種種主客觀原因沒有能夠得到真正貫徹實施。這說明，共建“粵澳全面合作示範區”必須得到中央和廣東省政府的總體政策支持才能取得較好的效果。

第四，以“國家所需、澳門所長”，參與“一帶一路”和粵港澳大灣區建設，融入國家總體發展大局之中。

為了配合“一帶一路”倡議，2015年3月28日，國家發展改革委、外交部、商務部聯合發佈的《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》中明確提出：“充分發揮深圳前海、廣州南沙、珠海橫琴、福建平潭等開放合作區作用，深化與港澳台合作，打造粵港澳大灣區。”2016年3月，國務院印發的《關於深化泛珠三角

區域合作的指導意見》提出八項重點任務，其中就包括：“促進區域經濟合作發展，攜手港澳打造粵港澳大灣區，建設世界級城市群。”與此同時，國家“十三五”規劃綱要也明確提出：“支持港澳在泛珠三角區域合作中發揮重要作用，推動粵港澳大灣區和跨省區重大合作平台建設。”

2017年7月1日，國家發改委與粵港澳四方正式簽署《深化粵港澳合作，推進大灣區建設框架協議》。同年10月，習近平主席在十九大報告中指出：“要支持香港、澳門融入國家發展大局，以粵港澳大灣區建設、粵港澳合作、泛珠三角區域合作等為重點，全面推進內地同香港、澳門互利合作，制定完善便利香港、澳門居民在內地發展的政策措施。”因此，粵港澳合作被提升至國家戰略層面的新高度，對國家的全局發展產生深刻的影響。

2016年11月，澳門特區行政長官崔世安在施政報告中表示，政府已設立由行政長官辦公室牽頭的專門工作委員會，統籌澳門參加“一帶一路”工作，將著力用好中央支持澳門參與“一帶一路”建設的一系列措施，主要包括：圍繞金融服務、拓寬合作領域；發揮專業優勢，輸出高端服務；發揮區位優勢，推動經貿交流；聚焦人文交流，促進民心相通、深化區域合作，發揮協同效應等。2017年3月，澳門特區政府設立“一帶一路”建設工作委員會，隸屬行政長官運作，並由行政長官擔任主席，成員包括行政法務司、經濟財政司、保安司、社會文化司、運輸工務司等澳門主要部門負責人。2018年6月，澳門特別行政區政府政策研究室、澳門基金會及思路智庫共同主辦2018“一帶一路”與澳門發展國際研討會，以“化願景為行動，澳門發展與國家‘一帶一路’建

設”為主題，深入探討了粵港澳大灣區建設與“一帶一路”、世界旅遊休閒中心建設與“一帶一路”、中國與葡語國家商貿合作服務平台建設與“一帶一路”，以及如何打造澳門為“以中華文化為主流，多元文化共存”的交流合作基地等問題。

在參與粵港澳大灣區建設方面，2017年6月，澳門特區政府首次公佈其參與大灣區規劃的思路—“兩個角色、三個定位、八項重點”。兩個角色是：促進“一國兩制”方針全面準確理解和貫徹落實；發揮澳門獨特優勢，打造服務“一帶一路”建設的開發合作樞紐。三個定位是：世界旅遊休閒中心；中國與葡語國家商貿合作服務平台；“以中華文化為主流，多元文化共存”的交流合作基地。八項重點是：打造粵港澳大灣區開放合作紐帶；多方合作推動經濟適度多元化；推動共建粵港澳優質生活圈，探討粵港澳大灣區內澳門居民的同等待遇；促進人文交流，促進文化繁榮；推進雙向合作，支持青年創新創業就業，拓展中小企業發展空間；加強基礎設施建設互聯互通；積極應用前沿技術培育新生態系統，支持新經濟、新技術、新業態在澳門的發展；強化粵港澳大灣區的宣傳推介（表8）。

表8　澳門特區政府提出澳門參與粵港澳大灣區城市群發展規劃的建議

範圍	內容
角色	● 在中央政府支持下，促進“一國兩制”全面準確理解和貫徹落實 ● 發揮澳門獨特優勢，打造服務“一帶一路”建設的開放合作紐帶
功能定位	● 世界旅遊休閒中心：着力打造旅遊教育培訓基地 ● 中國與葡語國家商貿合作服務平台：進一步建設好中葡經貿合作會展中心、中葡中小企業商貿服務中心、葡語國家商品集散中心，重點打造中國與葡語國家金融服務平台 ● “以中華文化為主流，多元文化共存”的交流合作基地
參與重點領域	● 打造粵港澳大灣區開放合作紐帶；多方合作推動經濟適度多元化 ● 多方合作推動經濟適度多元發展 ● 推動共建粵港澳優質生活圈，探討粵港澳大灣區內澳門居民的同等待遇 ● 促進人文交流，促進文化繁榮 ● 推進雙向合作，支持青年創新創業就業，拓展中小企業發展空間 ● 加強基礎設施建設互聯互通 ● 積極應用前沿技術培育新生態系統，支持新經濟、新技術、新業態在澳門的發展 ● 強化粵港澳大灣區的宣傳推介

資料來源：澳門特區政府：《關於<粵港澳大灣區城市群發展規劃>的資料》，2017年6月

其後，行政長官崔世安又在香港《紫荊》雜誌撰文表示，澳門參與粵港澳大灣區建設主要包括四個方面：堅持澳門經濟發展定位，充分認識自身優勢，按照“國家所需、澳門所長”的原則，細化重點領域的工作，全面跟進落實；堅持“發展經濟、改善民生”的施政理念，在強化區域合作、拓寬國際交往的同時，增進民生福祉；充分認識科技創新工作在國家發展和“一國兩制”事業中的重要地位和作用，繼續大力推動高等教育和科技創新發展；把握大灣區建設機遇，促進居民，尤其是青年人創新創業和就業。

五、澳門經濟未來發展的基本路徑與策略

總結澳門特別行政區成立以來澳門經濟發展的實踐經驗、教訓及存在問題，我們認為，未來澳門經濟發展的基本路徑可以概括為：**在“一國兩制”方針指導下，在“一帶一路”和粵港澳大灣區建設和對外開放的總體格局中，根據國家五年發展規劃綱要，以“創新、協調、綠色、開放和共享”的發展理念，充分發揮澳門的資源稟賦和比較優勢，致力打造“世界旅遊休閒中心”、“中國與葡語國家商貿合作服務平台”和“以中華文化為主流，多元文化共存”的交流合作基地；大力發展旅遊休閒、會議展覽、總部經濟、電子商貿、特色金融、文化創意、中醫藥、海洋及環保等新興產業，嚴格控制博彩業規模，積極扶持中小企業和青年創業，從而有效推動澳門經濟的適度多元化，並以“國家所需、澳門所長”為原則，在“一帶一路”和粵港澳大灣區建設中發揮精準聯繫功能，融入國家整體發展大局中，為國家經濟發展做出應有貢獻。**

具體主要包括以下方面的策略：

第一，以博彩業檢討和重新發放博彩經營權牌照為契機，嚴格控制博彩業發展規模，積極推動博彩業多元化，做大做強非博彩旅遊休閒產業及文化產業，打造“世界旅遊休閒中心”。

澳門邁向“世界旅遊休閒中心”的總體方向，從是否為澳門非博彩旅遊休閒產業發展作出貢獻為準則，決定博彩業經營牌照的續期與否，從而推動博彩企業的業務轉型。同時，為加強和完善對博彩業的監管，針對當前博彩業發展存在的主要問題，全面檢視、修訂與博彩業相

關的法律法規（包括建立博彩業市場准入的制度性安排，加快建立博彩從業員牌照制度，促進博彩及相關行業的專業資格認證，建立仲介人經營活動的有效監管制度等），爭取在2020-2022年博彩牌照到期前後完成博彩業相關法律的全部修訂，從而為2020-2022年的博彩續牌工作做好充分準備。

澳門應利用博彩業發展的“新常態”，推動和協助博彩公司業務轉型，同時將更多的資源（財力、物力、人力）投入到非博彩的旅遊休閒業務中，增加具創意的、非博彩的旅遊、娛樂、演藝、休閒、會展、文化等元素，提高博彩公司非博彩收入的比重（15-20%）；推動博彩企業與澳門工商團體合辦活動，優先採購本地產品及服務，包括酒店經營用品、食品與飲料、傢具及燈具、工程設施、博彩產品、市場推廣、外包服務及科技產品等，將博彩公司的發展納入澳門建設“世界旅遊休閒中心”總體規劃中。

2016年9月，澳門公佈首份《五年發展規劃》，提出要以“優質旅遊”、“精品旅遊”建設為目標，合理優化旅遊承載力，以形成旅遊休閒大業態，建設宜遊宜樂城市。為此，在2017年完成《澳門旅遊業發展總體規劃》，以統籌旅遊業短中長期發展，從而實現澳門作為“世界旅遊休閒中心”的戰略定位。以現有的旅遊產業，包括大型渡假村、主題酒店和旅遊景點為基礎，以港珠澳大橋的建成、啟用為契機，加強政策扶持，做大做強旅遊休閒產業。

“十三五”規劃時期，對於澳門旅遊休閒產業發展最重要的就是港珠澳大橋的建成、啟用。澳門要以港珠澳大橋為核心，進一步開發澳門的歷史、人文等旅遊資源，將澳門建設成為亞洲歷史文化名城。要在

中央的指導下，舉辦好世界旅遊經濟論壇，優化“一程多站”旅遊線路，開發海上絲綢之路及葡語系國家主題旅遊項目，深化與珠海橫琴的旅遊合作。

在文化創意產業方面，隨著博彩業的發展和“自由行”的實施，澳門每年有約3,000萬人次的遊客來澳旅遊。為吸引這批數量龐大的消費者，博彩、旅遊、批發零售、會議展覽等產業對廣告、動漫、影視、表演、音樂、舞蹈等行業的需求大幅增長，有力推動文化創意產業的發展。因此，澳門發展文化創意產業的關鍵和重心在於做好文化與旅遊的結合，又以旅遊業帶動文化創意產業的發展，是澳門發展文化創意產業的一個較為可行的策略。未來仍將配合經濟發展需要，重點發展視覺藝術、設計、電影錄像、流行音樂、表演藝術、動漫、圖書發行等文化創意產業；充分發揮中西文化融合優勢，發展文化創意產業。

第二，大力發展總部經濟、會展商貿、電子商務、特色金融等新興產業，加快“三個中心”建設，夯實澳門作為“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的戰略地位，積極參與“一帶一路”和粵港澳大灣區建設。

（1）**總部經濟**

澳門通信、交通發達，資金進出自由，對外聯繫方便，是優越的自由港和獨立關稅地區，澳門須通過改善投融資環境，制定優惠政策等，吸引國際、內地著名企業，特別是相關的旅遊服務業、“仲介性”商貿服務業的企業來澳設立區域性總部基地，吸引一些上市公司、跨國公司或世界連鎖商業集團來澳門設立區域總部，或者是區域性的採購、

物流配送、研發設計、資金財務服務中心等，以帶動金融、保險、會計、諮詢顧問、市場營銷、物流、貿易、資訊等多元的商貿服務業的發展，使澳門成為企業“走出去”、“引進來”的橋樑和跳板。

（2）會展業

“三個中心”中，重要一環就是加快發展“中葡經貿合作會展中心”，核心內容就是打造中國和葡語、拉丁語國家經貿合作緊密相關的會議展覽品牌，使其地位達到甚至超過美國拉斯維加斯的全球性三大會展名牌的地位和影響力。澳門應繼續辦好“中國－葡語國家基礎設施建設部長級對話會”、“國際基礎設施投資與建設高峰論壇”及“中拉基礎建設合作論壇”等多項在澳舉辦的國際性會展活動；繼續辦好“澳門國際環保合作發展論壇及展覽”、“澳門國際品牌連鎖加盟展”、“粵澳名優商品展銷會”、“澳門國際貿易投資展覽會”、“活力澳門推廣週”等本地品牌項目。同時，建議澳門經貿部門舉辦或支持的會展活動（包括在澳門或是其他地方舉辦），根據實際情況加入“一帶一路”、葡語國家、青年創業等元素，以加快澳門作為“中葡經貿合作會展中心”的建設。

完善並強化對會展業的扶持政策。繼續推行《國際性會議及專業展覽支持計劃》及《會展活動激勵計劃》；同時，全面檢討會展業援助計劃，對會展的資助方式做出調整，將有限的資源更精準地用於有發展潛力的會展項目，特別是會議項目，鼓勵業界更具規劃性地籌組會展活動，以糾正以往資源濫用的情況。透過會展競投及支援“一站式”服務跟進多項主題多元的會展項目。啟動會展業發展研究。另外，向國家爭取，安排由澳門承辦更多重要的國際或區域性的旅遊、中醫藥、中國與

葡語國家經貿合作領域的會展。

（3）商貿物流

籌辦、建設高標準、具影響力的葡語國家食品展銷中心，將其逐步發展成為中國與葡語、拉丁語國家及“一帶一路”沿線相關國家的產品展銷中心，並與珠海橫琴、廣州南沙的相關產品展銷中心聯線，進而發展成為珠三角、泛珠三角地區與葡語、拉丁語國家及“一帶一路”沿線相關國家的產品展銷中心。同時，以澳門為仲介，積極引進葡語、拉丁語國家在食品安全、藥物檢查、農業、環境保護等方面的先進技術和管理，為內地發展提供借鑑和幫助。

（4）電子商貿

作為微型經濟體，澳門將積極發展電子商務及“互聯網＋”，構建區域性商品交易的電子商貿易、平台。大力引進類似阿里巴巴等國內外具知名度的、有一定市場佔有率的大電商到澳門發展。通過電子商貿平台的建設，牽綫內地與葡語國家有競爭力的相關企業組成策略聯盟或合作夥伴，為內地企業“走出去”到葡語國家發展以及葡語國家企業到內地投資經營，發揮仲介性的作用。

發展電子商貿產業，必須解決信息流、物流及資金流三大問題。在信息流方面看，為推動和協助澳門企業特別是中小微企向電子化業務發展，澳門特區政府必須制訂信息技術的策略性發展方向，積極推進雲端軟件服務（Software As A Service）、雲端平台服務（Platform As A Service）和雲端基建服務（Infrastructure As A Service）等市場的建設和發展，從而使澳門能夠充分利用每年逾3000萬遊客的優勢，將遍佈

全城的實體店與線上結合，發展起O2O的營運模式，從而有效推動電子商貿的發展。

在物流方面，關鍵是跨境電商貿物流的發展，澳門特區政府應積極推動郵政業務的擴展，推動珠海海關郵政服務優化，加快清關速度，並積極推動在澳活躍的內地跨境物流商重整業務，以協助解決澳門電商物流難題。在資金流方面，積極推動第三方支付服務，鼓勵有規模的第三方支付公司落戶澳門展開當地語系化業務發展。通過上述三方面的工作，在澳門構建一個完整的電子商貿體系。

（5）特色金融

澳門發展特色金融業，其中的重要內容，是配合“中國與葡語國家商貿合作服務平台”建設，以及“一帶一路”倡議實施，加快專業租賃、資產管理、跨境人民幣結算、債券發行、特色產權交易等業務發展。為此，澳門特區政府應積極創建金融生態圈，與時俱進地完善各項金融相關的法制建設。2019年澳門特區已經制定了《融資租賃公司法律制度》（第6/2019號法律）和《融資租賃稅務優惠制度》（第7/2019號法律），下一步澳門特區可以考慮建立融資租賃仲裁機制，實施更優惠的融資租賃特定稅率，採取更為靈活的資產折舊政策，積極引進國內外有競爭力的專門從事專業租賃、資產管理的金融機構進入澳門發展，推動澳門金融業的多元化，推進澳門金融市場的建設。

（6）中醫藥產業

澳門中醫藥產業發展潛力較大。澳門要進一步夯實中醫藥產業的發展基礎，包括：（1）制定產業扶持政策、建立獲國際認可的中醫藥

質量認證和標準化體系，與國際機構合作進行中醫藥質量國際標準的檢驗；（2）加強與國內外著名藥業企和研究機構合作，配合業界研發健康保健產品，發展健康醫療、養生保健產業；（3）積極促進在澳門的中藥質量研究國家重點實驗室與中醫藥科技產業園的密切結合，發揮協同效應；（4）充分利用澳門與葡語及歐盟國家的脈絡及溝通管道，促進優質藥品通過澳門走向葡語國家及“一帶一路”沿線國家市場；（5）在澳門建立中醫藥原材料交易平台。

大力推進橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園的建設，包括：完成該園區的全部基礎設施建設；有序推進“粵澳合作中醫藥科技產業園”招商引資及建設工作；引入中藥品質研究國家重點實驗室，支持及配合“世界衛生組織傳統醫藥合作中心”落戶澳門；推動澳門本土中醫藥企業與國內及國際同行以園區為平台進行合作，特別是整合澳門的中醫藥科技資源和人才資源，以及廣東的中醫藥醫療、教育、科技產業的優勢，吸引國內外大型醫藥企業總部彙集，打造集中醫藥醫療、養生保健、科技轉化、健康精品研發、會展物流於一體的國際中醫藥產業基地；舉辦“粵澳合作中醫藥科技產業園・傳統醫藥國際合作論壇”；成立“國際交流合作中心”，建立以葡語國家為切入點的國際健康產業交流交易平台，爭取將澳門打造成為“一帶一路”中醫藥交流合作的橋頭堡。同時，透過全國和海外招聘及人才培養計劃，促進中醫藥人才參與產業園建設。

第三，配合粵港澳大灣區打造全球創新高地的戰略，積極發展中醫藥產業、海洋產業及環保產業，使澳門成為灣區創新體系的重要引擎。

近年來，澳門在發展中醫藥產業方面已奠定初步基礎，包括從2011年起與珠海橫琴合作推進橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園的建設；2011年引入中藥品質研究國家重點實驗室；2015年支持及配合“世界衛生組織傳統醫藥合作中心”落戶澳門等。其中，橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園的發展目標，是以綠色、智慧的理念將園區打造成國際中醫藥質量控制基地及國際健康產業交流平台。澳門應以此為平台，整合澳門的中醫藥科技資源，以及廣東的中醫藥醫療、教育、科技產業的優勢，吸引國內外大型醫藥企業總部彙集，打造集中醫藥醫療、養生保健、科技轉化、健康精品研發、會展物流於一體的國際中醫藥產業基地和外銷平台，使之成為粵港澳大灣區發展中醫藥產業的重要引擎。

近年，中央明確授權澳門管理85平方公里水域，為澳門經濟發展注入新動力。澳門應加強對海域保護、利用的前期研究，科學制定管理海洋的法律法規，做好發展海洋經濟總體規劃。澳門要充分利用海域，一方面加強開發海洋旅遊、航海運動、港口交通等與澳門發展世界旅遊休閒中心相關產業，另一方面也可積極考慮發展包括海洋生物醫藥、海水綜合利用、海洋新能源、現代海洋服務業等海洋戰略性新興產業。目前，海洋戰略性新興產業是以科技含量大、技術水平高、環境友好為特徵，處於海洋產業鏈高端，正引領海洋經濟的發展方向。澳門可研究在這些領域先拔頭籌。

此外，配合澳門舉辦的國際環保展，積極引進葡語、拉丁語及歐盟國家的環保技術和企業，通過加強與內地相關企業的合作，發展環保產業。

第四，以主權財富基金為有效工具，積極推進“粵澳全面合作示範區”、“經濟飛地”的建設，強化澳門參與區域合作和自貿區建設的政策優勢，為澳門中小企業發展和青年創新創業就業提供發展空間。

要積極推進“粵澳全面合作示範區”或者“經濟飛地”的建設。根據過去10年澳門參與區域合作的實踐，作為微型經濟體的澳門，由於比較優勢相對較單一，產業經濟較薄弱，因此，要成功推進區域合作，最有利的發展模式是與相關周邊地區共建“粵澳全面合作示範區”甚至“經濟飛地”。這一模式最早在珠海橫琴新區提出，其後中山翠亨、江門大廣海灣等新區也都相繼提出這一區域合作的創新模式。目前，從幾個新區的發展情況來看，最有條件推進的是中山翠亨新區的“粵澳全面合作示範區”和江門大廣海灣新區。其中，與中山翠亨新區雙方已簽署合作協議，但翠亨方面一直因為種種主客觀原因，如缺乏相關土地使用額度等而停滯不前，而江門大廣海灣新區方面卻相當積極，發展潛力巨大。

2018年7月，江門市政府副秘書長趙劍雄一行拜訪澳門江門同鄉會，雙方曾經就江澳開展“飛地經濟”合作進行交流。所謂“經濟飛地”，實際上就是類似澳門在橫琴的澳大橫琴新校區，該區雖然地處橫琴新區，但由澳門負責管理，實施澳門的政策法律。其實，前段時期行政長官崔世安及全國政協副主席何厚鏵到訪江門時，江門市政府就曾經把在江門規劃建設澳門飛地作為重要合作議題提出，得到了關注及重視。江門市政府方面認為，江澳探索合作發展飛地經濟具備可行性，獲得社會各界廣泛認可。因此，在新的歷史發展時期，澳門應加快探索與

江門大廣海灣新區建設“經濟飛地”的可行性，並制定相應的實施計劃和方案，積極推進澳門“經濟飛地”的發展，以拓展澳門的經濟發展空間，並強化澳門與廣東珠三角西岸地區的合作關係。

澳門將加強與廣東省有關方面的合作，積極推進“粵澳全面合作示範區”建設，以此作為進一步推進區域合作的突破口。當然，“粵澳全面合作示範區”和“經濟飛地”建設要取得成功，首先必須對其發展前景和風險做充分評估，在此基礎上解決以下兩個重要的政策性問題：一是要按照國際標準建立共同開發“粵澳全面合作示範區”、“經濟飛地”的合作組織架構和開發主體；二是建立共同開發“粵澳全面合作示範區”、“經濟飛地”的多層次合作協調機制。

第五，重塑澳門城市空間，加快城市內部和跨境交通基礎設施的建設，加強與粵港澳大灣區城市群其他城市基礎設施的互聯互通，推進通關便利化，構建一個高效快捷的區域交通運輸體系。

根據國家對澳門的發展定位，結合澳門、區域乃至國家最新的發展態勢，加快制定和完善澳門城市發展規劃，確定澳門的城市發展定位，重塑澳門城市空間，解決城市混亂、擁擠、環境惡化等問題，將澳門建設成為以中西文化交融為城市特色、以精緻宜人為發展導向、以持續繁榮為發展目標、以開放包容為城市性格的旅遊宜居之地、持續發展之都、世界活力之城。

同時，要加快城市內部和外部交通基礎設施的建設，構建一個高效快捷的區域交通運輸體系。通達性包括內部和外部的通達性，對一個世界旅遊休閒中心來說十分重要。澳門必須根據經濟和市民生活的需

要，修改制定澳門的短、中、長期的交通規劃。要加快輕軌系統的規劃、建設，加快城市道路網絡建設，以從根本上解決城市交通擁擠問題。加快輕軌系統建設，不只配合了居民對公共交通運輸服務的需求，減輕對道路及私人交通的依賴，同時將有助提升澳門的旅遊接待能力，促進與珠三角地區的融合，推動城市可持續發展。同時，澳門要積極配合珠三角地區的交通發展，加強統籌重大跨境交通基礎設施的協調和對接，特別是港珠澳大橋、珠三角城際交通軌道與澳門輕軌的對接等。要加強澳門與廣東珠海、香港在城市規劃、交通網絡、資訊網絡等方面的協調規劃和對接，構建高效、快捷的區域性海陸空綜合交通運輸體系。

鑑於粵港澳大灣區城市群建設，涉及一個國家內部多個獨立關稅區之間的合作，因此，在落實灣區發展規劃時要做好頂層設計，通過法律法規上的協調，實現社會制度的對接，特別是要消除在人流、物流、資金流和信息流等方面雙向暢通流動的障礙。要積極推動粵澳兩地通關設施的擴容和配套發展，包括擴建現有口岸及建設新口岸，完善公共交通系統的接駁，加強口岸綜合配套服務功能；推進口岸電子化，通過高科技應用調整過境車輛的管理，提高通關的便捷性；增加邊檢、衛檢等部門的人員編制。同時，考慮延長拱北、橫琴口岸的通關時間，積極推進實施“一地兩檢”等等，以推動粵澳兩地人員往來便利化，特別是讓更多的商務客源和澳門發展所需人才能夠更方便進入澳門。在貨物通關方面，要考慮實行兩地表格、號碼統一，電腦連網，以深化口岸通關業務改革，探索監管結果互認共享機制。

此外，要重視優化城市生態環境，改善和提高城市品位和城市形象。城市品位和城市形象是一座城市內在底蘊與外在表現的綜合體現，

是城市總體的特徵和風格。要改善和提高城市品位和城市形象，首先要優化城市的生態環境。澳門城市生態環境最主要的門檻是沒有發展腹地，因此，生態環境的整理和保持需要從非生態元素著手，要控制城市建設的強度和人口規模，明確功能的空間劃分，有效管理公共環境；改進基礎設施，控制和治理城市污染，包括空氣和水體；充分利用建築和山體等塑造垂直方向的綠化；對濱海環境進行定期檢測，並制定有效的清理措施。此外，還要考慮從擴展的新空間中適當安排生態綠化用地。

第六，配合國家創新發展戰略，積極推進“大眾創業、萬眾創新”策略，實施強而有力的企業扶持政策和人才引進策略，積極扶持中小企業和青年創新創業就業。

國家“十三五”規劃的重要內容，就是要堅持創新發展，讓創新貫穿國家一切工作，讓創新在全社會蔚然成風。澳門根據國家創新戰略精神，切實確立以“創新發展”為核心的施政理念，並帶頭創新，鼓勵優化工作流程，提升行政效率；同時，積極在澳門社會推動“大眾創業、萬眾創新”策略，包括制訂和出台支持市民創業和企業創新的相關政策和法律法規，致力營造有利於創業、創新的投資營商環境，進一步完善電訊、能源、交通等基礎設施，積極推動技術進步，大力實施“互聯網+”行動計劃，大力發展電子商貿，積極引進創新型人才，從而形成“大眾創業、萬眾創新”的社會氛圍，以進一步激發澳門經濟發展和企業發展的活力和動力。

在創新驅動戰略下，澳門要進一步強化和完善對中小微企業的扶持政策。重點包括：（1）對中小微企業反映較為集中的用工難、經營成本高企等問題，繼續推進有關政策的落實，針對租金壓力增大的情

況，可以考慮在未來興建的公共房屋群中，把相關的鋪位以相對低廉且穩定的租金，租給經公平審核的中小企。（2）積極研究政府財政資源的投放和統籌運用問題，進一步提高政府扶持政策的實際效果。（3）鼓勵和引導本地中小微企業與國外大型跨國公司和品牌企業合作，研究完善發展特許經營、會展服務、政府採購等方面的配套政策。（4）將中小微企業發展，與路氹新城區建設、舊區重整等工作結合起來，參考國內外經驗，發展特色社區經濟。澳門特區政府應與行業協會、社區組織深度合作，認真發掘社區經濟的潛力。（5）指導、推動中小企業參與橫琴、南沙等珠三角地區的區域合作，以拓展經營空間，在區域合作中壯大發展。

同時，實施積極的企業與人才引進戰略，大力引進國內外有影響力、競爭力的大中型企業在澳門設立地區總部，發展旅遊休閒、會展商貿、特色金融、文化創意、海洋經濟、“互聯網+”等新興產業。與此同時，澳門應審視自身經濟及未來發展需求引進人才，為澳門提供經濟多元化發展所需的人才儲備。

第七，創新政府的行政管理模式，實行“適度有為”經濟政策，制定明確的產業發展政策，以有效推進澳門經濟適度多元化發展及參與、助力粵港澳大灣區建設。

當前，面對錯綜複雜的國際、內地環境，澳門結合國家的優惠政策，逐漸解開各種困結，化解長期積累的矛盾，提升政府的管治能力和施政效率。為此，澳門政府將作為市場的引導者，透過政策調整制定有助於澳門長遠發展的產業政策。

本文建議，對本澳企業前往“一帶一路”沿線國家投資或從事涉外業務者，給予稅務鼓勵，如避免在兩個國家或地區被雙重徵稅等。可能需要建立產業適度多元化基金，對符合政府重點發展的新興產業中的一些具標誌性意義或具良好發展前景的項目，提供財政資助或進行風險投資，以逐步達至經濟適度多元化的宏觀政策目標。

第八，積極推進“智慧城市”建設，推進整體經濟社會升級轉型。

近年來，隨着互聯網技術的快速發展，資訊及通信科技、物聯網等已日益滲透到經濟生活的各個方面，為發展智慧城市打下了穩固的基礎。智慧城市與產業發展的關聯性很強，可有力帶動創新及經濟發展。根據世界銀行的估計，一個百萬以上智慧城市的建設，當應用程度達到85%時，經濟效益可增加至投入的2至2.5倍。[6]正因為如此，近年來越來越多的城市積極推進智慧城市建設。澳門特區政府也一直高度重視構建智慧城市的工作，在2016年9月公佈的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》中，就提出了構建智慧城市的目標，並明確從四大方向及六大重點工作起步（表9）。

6 澳門中小企業協會：《澳門中小微企白皮書2017-18》，2018年，第60頁。

表9　澳門特區政府建設智慧城市的方向和重點

	重點	內容
四大方向	智慧旅遊	協助企業透過互聯網為旅客提供全方位服務和資訊
	智慧交通	運營資訊化手段改進澳門交通體系的管理和服務水平，增強居民宜行體驗
	智慧醫療	在醫療行業融入更多資訊科技新手段，方便居民就醫問診，促進健康生活
	智慧政府	落實電子政務整體規劃，研究利用大數據技術協助分析公眾資訊，提高決策水平和危機處理能力
六大重點工作	推及信息科技的發展和應用	進一步推動移動互聯網的應用，研究大數據及雲計算在澳門發展的策略，探索推廣物聯網應用的可能性，促進民學習和掌握資訊技術，推動應用信息技術優化城市管理、改善居民生活素質及促進經濟發展
	構建開放數據中心	為了配合發展及應用大數據，將建立開放數據庫，就城市運作及管理的海量數據，制定有關數據的收集及開放標準，使資訊實現並享，期望帶動城市建設及產業的升級換代，支持宜居、宜業、宜遊、宜行、宜樂的城市發展目標
	擴大Wi-Fi覆蓋範圍和提升國際通訊服務質量	未來五年逐步在世遺景點旅遊路線及巴士站、人流較多的街道、輕軌站、新城區的公共措施等新增Wi-Fi服務點，至2020年達260個左右Wi-Fi服務點，增幅約為40%；積極推動私營機構和企業提供更多的的WiFi熱點，持續擴大澳門的Wi-Fi服務範圍；未來確保國際通訊通達率維持100%
	更新及完善“電訊範疇緊急事故通報、應變及處理機制”	2017-2020年，因應相關的網絡指標，持續開展優化網絡質素的監察工作
	加快三網融合制度建設	完成擬定相關法律法規，發牌機制及技術配套等工作，透過適度監管措施，推動營運商提升網絡質素，並致力維護電信市場秩序，令市場機制得以發揮，從而促進電信服務業整體質素提升。2019年有條件提供三網融合服務
	建設三維城市	落實三維城市資訊方案，爭取按年約10%的增長幅度豐富澳門的地理資訊，整合城規、交通、土地、經濟社會、人文等資訊，完善資訊平台

資料來源：澳門特區政府：《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》，2016年9月

為了落實建設智慧城市的發展目標，2017年8月，澳門特區政府與阿里巴巴集團簽署《構建智慧城市戰略合作框架協議》。根據協議，整個項目分為兩階段進行，首階段計劃已於2017年8月開始，預計於2019年6月前完成，內容包括建設雲計算中心及大數據平台、以及政府數據整合工作，促進旅遊、人才培訓、交通管理、醫療服務、城市綜合管理及服務，以及金融科技等項目；第二階段從2019年7月至2021年6月，將完成第二期的雲計算中心及大數據平台、環境保護、海關通關、經濟預測等方面。其中的重點，是在澳門推進建設專有雲計算中心及應用大數據技術的項目，以雲計算作為基礎、大數據作為支撐，打通特區數據的脈絡，改善經濟社會運作的模式，推進建設智慧城市。

智慧城市的建設既需要立足澳門，進行宏觀構思，又要引領智慧城市建設中相關的基礎科學問題的研究，研究具先進性的關鍵技術，及開發服務於澳門和大灣區內、具代表性的智慧城市應用，把政策、科學、技術、教育、應用和產業相互貫通。由於智慧城市是一個系統化、全局化的工程，是特區政府發展經濟、改善民生的戰略性舉措。因此，特區政府及社會各界應在上述基礎上，進一步從長遠規劃和短中期智慧化項目落實兩個方向同時推進。在長遠規劃方面，要進一步深入分析澳門的城市戰略定位、城市特色、資源稟賦、人口結構、產業發展等實際情況，從頂層完善發展目標和發展規劃，將智慧城市建設與城市基礎建設、產業聯動發展有機結合起來，並以長遠政策甚至法律法規的形式加以規範化，使之能夠長遠的發揮效應。

從中短期來看，要圍繞着特區政府制定的建設智慧城市的四大方向和六大重點工作，提出有指標性的建設時間表及落實措施，要大幅增

加這方面的投入，不能僅僅停留在紙面上。在建設智慧城市的商業模式方面，除了特區政府投入、加強與阿里巴巴的合作之外，要充分利用粵港澳大灣區的資源稟賦，通過“請進來，走出去”等各種方式，進一步拓展相關的商業模式。近年來， Public-Private-Partnership（公私合作夥伴關係，簡稱“PPP”）模式作為一種創新性的公共產品和公共服務供給模式，在中國內地正得到越來越廣泛的應用。澳門可嘗試運用此模式，調動內地特別是粵港澳大灣區內的資源參與建設。澳門可參考內地的PPP合作模式，通過落實財務保障和減免稅費等優惠政策，吸引國內外相關企業進入澳門，或者通過與澳門企業合作，共同建設智慧城市。

參考文獻：

1. 《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，1993年3月
2. 《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》，2003年10月
3. 《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）》，2008年12月
4. 《橫琴總體發展規劃》，2009年8月
5. 《粵澳合作框架協議》，2011年3月6日
6. 澳門特區立法會：《財政儲備制度法案》，2010年11月
7. 澳門特區政府：《社會保障制度》，2011年
8. 《關於合作建設中山翠亨新區的框架協定》，2014年7月
9. 《〈內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排〉關於內地在廣東與澳門基本實現服務貿易自由化的協議》，2014年12月
10. 《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》，2015年3月
11. 《中華人民共和國澳門特區行政區行政區域圖（草案）》，2015年12月
12. 澳門特區政府統計暨普查局:《澳門經濟適度多元化發展統計指標體系分析報告》，2015年、2016年
13. 澳門特首崔世安：《施政報告》，2016年-2019年
14. 《國務院關於深化泛珠三角區域合作的指導意見》，2016年3月
15. 國家發展改革委、外交部、商務部：《推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動》，2016年4月
16. 澳門特區政府：《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》，2016年9月
17. 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十三個五年規劃綱要》，2016 年
18. 國際貨幣基金組織（IMF）：《2016年澳門特區第四條款磋商代表團人員報告》，2017年1月18日
19. 《深化粵港澳合作，推進大灣區建設框架協議》，2017年6月
20. 澳門中小企業協會：《澳門中小微企白皮書2017-18》，2018年

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

公共行政篇

緒論

澳門回歸祖國以來，經濟社會面貌發生了翻天覆地的改變。澳門在“一國兩制”前提下，取得亮眼的成績。為提升人民的福祉，澳門政府致力於改革公共行政，不斷推進治理體系與治理能力現代化。歷年的施政報告，不斷推出“良政善治”的新舉措，這使得澳門的公共行政改革能夠獲得穩定發展。

公共行政改革重塑了特區政府積極有為、勵精圖治的公眾形象，開創了澳門經濟社會發展的嶄新局面。進入新時代，澳門面臨“一帶一路”、粵港澳大灣區建設等發展機遇，如何迎接挑戰，把握良機，總結過去，面向未來，是澳門政府面臨的重大課題。因而，在澳門回歸20年之際，本文將全面總結與反省澳門公共行政改革的歷程，展望未來的發展之路， 在未來道路上提供澳門更長遠的發展。

第一部分　回歸以來澳門“一國兩制”的成功實踐與經濟社會發展的主要成就

回歸20年來澳門“一國兩制”的成功實踐與經濟社會發展的主要成就，構成了澳門公共行政改革的制度環境和物質基礎。這幾年，澳門經濟快速發展，社會利益格局急劇變化，人口結構與產業結構深刻調整，各項事業全面進步，成為實踐“一國兩制”的典範。

一、澳門“一國兩制”的成功實踐

在中央政府的領導和支持下，“一國兩制”在澳門得到全面實踐，澳門“一國兩制”成功實踐的精髓就在於堅守“一國”之本、善用“兩制”之利，初步探索形成了“一國兩制”條件下實現“良政善治”的“澳門經驗”。[1]

（一）堅持“一國”前提，積極融入國家發展大局

“一國”是實行“兩制”的前提、基礎和保障。“一國兩制”是澳門實現長治久安、繁榮穩定的“定海神針”和“壓艙石”，切實貫徹“一國兩制”，是澳門實現“良政善治”的根本原則。[2]回歸以來，澳門特區政府團結帶領社會各界，結合“國家所需”與“澳門所長”，主動融入國家發展大局，主動乘搭國家發展的快車，積極落實中央支援澳

1　王志民：《堅定推進澳門“一國兩制”成功實踐行穩致遠——學習習近平總書記關於“一國兩制”和澳門工作的重要論述》，《求是》2017年第1期。

2　王志民：《堅定推進澳門“一國兩制”成功實踐行穩致遠——學習習近平總書記關於“一國兩制”和澳門工作的重要論述》，《求是》2017年第1期。

門發展的系列政策，投身“一帶一路”、粵港澳大灣區建設，發揮背靠祖國、面向世界的優勢，全面推進與內地的緊密合作，為實現澳門與祖國內地的共同發展做出了獨特而重要的貢獻。

（二）堅持行政主導，有效發揮特區政府和行政長官的主體責任

澳門特區政府和行政長官擔負著在澳門落實中央全面管治權、行使特區高度自治權的主體責任。[3]澳門政府依法施政，積極發展經濟、改善民生、維護法治、推進民主、促進和諧，不斷滿足本澳居民對美好生活的嚮往。澳門政府“良政善治”的實踐過程，既是特區高度自治權的落實過程，也是有效發揮行政長官主體責任的過程。立法會經由直選、間選和委任議員組成，實現了選舉民主和協商民主有機融合，成為極具“澳門智慧”“澳門特色”以及奠定了利於澳門長治久安與繁榮穩定的民主制度安排，[4]與此同時，堅持以行政長官為首的行政主導政治體制，使行政長官的“雙首長”地位得到了充分尊重，有力地保障了澳門經濟社會的繁榮發展。

（三）堅持“人心回歸”，發展壯大愛國愛澳力量

“愛國愛澳”，是保持澳門繁榮穩定的社會政治基礎，國家主席習近平所指：“在長期奮鬥歷程中澳門同胞形成了愛國愛澳、包容共濟、務實進取的優良傳統，這是澳門發展的力量源泉。”[5]特區政府十

3 鄭曉松：《努力開闢澳門“一國兩制”實踐新局面》，《人民日報海外版》2017年11月17日第4版。

4 王志民：《堅定推進澳門“一國兩制”成功實踐行穩致遠——學習習近平總書記關於“一國兩制”和澳門工作的重要論述》，《求是》2017年第1期。

5 習近平：《習近平在澳門特別行政區政府歡迎晚宴上的致辭》，《人民日報》2014年12月20日第2版。

分注重引導和培植本澳居民愛國愛澳的熱情，注重在愛國愛澳旗幟下實現最廣泛的團結，注重使愛國愛澳光榮傳統薪火相傳。回歸後，數以百計的愛國愛澳社團成為市民與政府密切聯繫的橋樑和紐帶，成為維繫和維護澳人治澳政治體制的重要支撐和主導力量，“一國兩制”在澳門的順利實施奠定了堅強而可靠的情感保障和社會基礎。實踐表明，澳門的回歸，是法理上的回歸，更是人心上的回歸，如今，心繫澳門，情牽祖國，自覺維護國家權威和領土完整，支持祖國建設，已成為每一個澳門人義不容辭的不二之選。

二、 回歸以來澳門經濟社會發展的主要成就

國家主席習近平所指：“澳門經濟社會發展取得了長足進步和巨大成就，一個生機勃勃、安定祥和的澳門正以嶄新的姿態屹立在祖國的南海之濱。”[6]

（一）經濟飛速發展

回歸前澳門經濟連續4年負增長。回歸20年，澳門在中央政府的領導下，在特區政府的直接管治下，經濟社會面貌發生了翻天覆地的改變。經濟飛速增長，GDP從1999年的492.1億元（澳門元，下同），躍升至2017年的4,041.99億元，增長了8.2倍，年均增速達9.1%，創造了世界經濟發展史上的奇跡。

6 習近平：《習近平在澳門特別行政區政府歡迎晚宴上的致辭》，《人民日報》2014年12月20日第2版。

圖1　1997-2017澳門地區生產總值

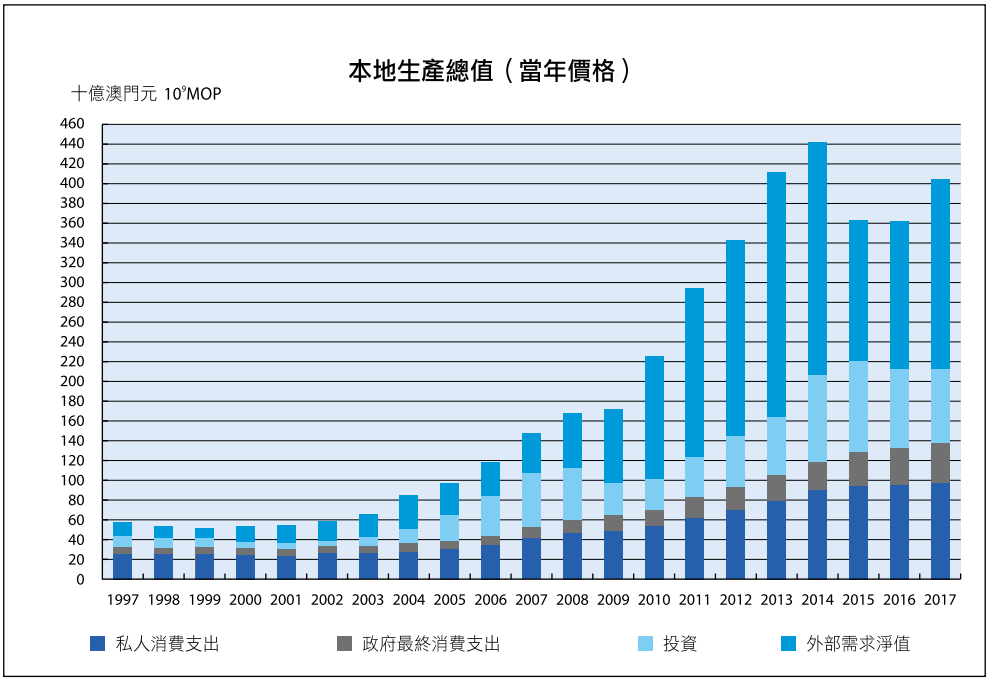


圖2　1997-2017澳門地區生產總值實際增長率

7　本節資料來源：澳門統計局《2017年統計年鑒》。

（二）民生顯著改善

面對大環境的改變，歷屆政府都堅持民本原則，以民意為施政依歸，傾聽民眾訴求，順應民心所向，著力改善社會民生。讓市民有更多的獲得感和幸福感，分享經濟飛速發展帶來的成果，澳門政府推出了系列性惠民政策措施，既包括惠及全民的普惠制措施（如現金分享），也有專門針對社會弱勢群體的特殊援助措施（如三類弱勢家庭），有效地疏解了民眾怨氣，基本實現了經濟發展和民生改善的良性迴圈。

回歸後，首屆政府就明確地提出了以民為本的施政理念。推出了各有側重的具體的民生政策。回歸初期，面對低迷的經濟、居高不下的失業率以及財政收入的捉襟見肘，特區政府著眼于全民就業的政策目標，推出了以旅遊博彩業為龍頭、服務業為主體的新產業政策，實現了澳門經濟的跨越性增長。

隨著經濟的高速發展與利益格局的急速調整，普通市民雖然分享到經濟發展帶來的好處，但同時要面對樓價飛漲、通貨膨脹等的衝擊。為此，第二屆特區政府推出了部分疏解民困與民怨的政策措施，一定程度上回應了民眾的要求與社會的期望。此後的第三屆與第四屆特區政府，偏重於照顧與援助社會基層弱勢群體，在此基礎上推出了多種民生措施，形成了民生導向的政策基調。[8]

從2008年開始，特區政府推出“現金分享計劃”，在通脹居高不下且特區政府無法運用匯率等手段進行干預的背景下，全民現金分享政

8 本刊記者：《民生為本：澳門特區政府施政的落腳點——訪澳門理工學院公共行政學教授兼課程主任婁勝華》，《黃埔》2013第5-6期。

策有效地發揮了協助居民對抗通脹的功能。

民生問題漸臻完善的實質性表現更在於貼心的社會服務，特區政府不斷增加教育資源的投入，改善教學條件，提升教育質素，有效地保障了居民受教育權利的公平，促進全社會文化教育水平的提高。相對來說，社會弱勢群體從政府的民生政策中獲得的援助較其他社群更多，效用更大，體現了公共政策的公平性原則。可以說，特區政府實施的民生導向的政策措施因其合民意、予民惠而取得了顯著成效，行政長官與特區政府的支持度及滿意度也開始重新回升。[9]

（三）社會更加和諧

回歸前的澳門，治安惡化，黑社會猖獗，仇殺、爆炸、搶劫……司法員警司司長的座駕也被炸，僅1998年1—6月，就發生縱火案120起，焚毀汽車150多輛。[10]

澳門回歸第二年為例，當年殺人和縱火案分別減少72%和40%。[11]如今，澳門已成為世界上最安全的城市之一。

澳門政府努力締造社會和諧，促使社會各階層之間、不同族群之間、以及不同信仰的信眾之間的和諧共處，造就了澳門市民容讓、遷就和相互尊重、相互理解、相互信任、團結合作的核心價值，並由這些核

9 本刊記者：《民生為本：澳門特區政府施政的落腳點——訪澳門理工學院公共行政學教授兼課程主任婁勝華》，《黃埔》2013第5-6期。

10 傅旭、孫立極：《風雨兼程 十年輝煌：澳門成功實踐“一國兩制”紀實》，《人民日報》2009年12月16日第1版、第4版。

11 傅旭、孫立極：《風雨兼程 十年輝煌：澳門成功實踐“一國兩制”紀實》，《人民日報》2009年12月16日第1版、第4版。

心價值塑造出澳門社會人際關係的主導模式，最終形成了相容並包、和諧共處的鮮明社會特性。[12]

（四）政民良性互動

澳葡時期官民之間缺乏有效的溝通，政府治理的外向性以及政府功能範圍偏窄等因素客觀上導致了一種官方和民間二元並存、華洋分治的局面，政府與民眾之間缺乏有效的互動與溝通，市民的政治參與管道有限，參與意識薄弱。[13]

回歸後，澳門政府致力於拆解橫亙在政民之間的梗阻，強調以民為本，廣開言路，傾聽民意，為市民參政議政創造有利條件。“以民為本”服務理念的公務員隊伍，贏得了市民對特區政府的認同和支持。

12 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，社會科學文獻出版社，2009年，第8頁。

13 婁勝華等：《新秩序：澳門社會治理研究》，社會科學文獻出版社，2009年，第20-21頁。

第二部分　澳門公共行政改革的歷史進程與主要舉措

澳門回歸祖國二十周年，在經濟、社會、發展上取得高度發展，但澳門經濟持續快速發展，社會利益格局急劇變化，人口結構與產業結構深刻調整，各項事業全面進步，市民對居住、生活等各方面的公共服務需求快速增長，對政府治理及其公共行政改革形成了巨大挑戰。以下，本文將透過政府公共行政改革的歷史，探索澳門公共改革20年發展。

一、回歸以來澳門特區政府公共行政改革的歷史進程

回歸以來，澳門公共行政改革大致經歷了四個發展階段：一是固本培元階段（1999-2004年），著力解決澳葡政府時期遺留的問題為重點，注重加強公務人員的工作效率、服務質素，建立新的行政文化。二是探索發展階段（2004-2009年），特別是2007年6月，頒佈了公共行政改革路線圖，在路線圖的指引下，以組織架構和服務網絡為重點，探索適合澳門公共行政改革的發展路徑。三是全面改革階段（2009-2014年），堅持以民本為政策導向，致力於滿足公民的公共服務需求，推進改革在各個領域的全面鋪開。四是深化推進階段（2014年至今），配合國家發展戰略，深化粵港澳區域合作，著力推進治理體系與治理能力現代化。

（一）固本培元階段（1999-2004年）：著力解決澳葡政府遺留問題

回歸以後，面臨著澳葡政府時期的許多遺留問題：澳門特區政府

確立了“固本培元，穩健發展”的施政方針，針對澳葡政府時期遺留下來的官僚主義、消極保守等問題，著眼於建立新的公共行政文化、提高公共服務效率和品質，推出了一系列公共行政改革措施，如組建以愛國愛澳人士為主體的管治隊伍、健全政府架構，基本完成了由“葡人治澳”轉為“澳人治澳”、高度自治的政治體制和行政架構的建構工作，實現了政府架構的平穩過渡。歷經五年對“一國兩制”的初步實踐，特區政府不僅順利終結了回歸前的混亂局面，使政府公共服務效率與品質得到了顯著的提升，也使社會發展呈現出欣欣向榮的新局面，從而改變了澳葡政府時期那種“無為而治”的懶政風格，塑造了特區政府積極有為的精神風貌。

（二）探索發展階段（2004-2009年）：探索澳門特色的公共行政改革路徑

隨著澳門經濟社會的發展，市民對政府公共服務有了更高的要求與期盼，為了回應澳門社會需求，澳門政府開始積極探索符合澳門特色的公共行政改革路徑。2007年6月推出了《2007至2009年度公共行政改革路線圖》，從“整體性、連貫性、延續性”出發，以“科學化、制度化、人性化”作為政府公共行政改革的指導原則，在政策諮詢、決策、執行、評估及政府組織架構、公務員管理等方面提出了34項改革內容，並提出加快擬訂38項有針對性的配套法規和制度，使現代政府建設的目標更加全面和清晰。這一時期，除了推出公共行政改革路線圖外，特區政府還圍繞發展定位、促進經濟多元、培育公民社會、提升行政質素等開展了系列性公共行政改革。

（三）全面改革階段（2009-2014年）：推動改革在各領域的全面展開

隨著澳門社會經濟發展迅速，人口結構、產業結構等深刻調整，澳門市民對居住、生活等各方面的公共服務需求快速增長，對政府管理形成了重大挑戰。因此，特區政府必須適應經濟社會發展的要求，進一步加快現代政府建設，推動改革在各領域的全面展開。

第三屆澳門行政長官崔世安推行“陽光政府”的施政理念，重視經濟長效、協調、多元發展，注重民生建設，並在廉政建設、官員問責、公共決策、政務公開、公共財政體制、社會保障制度、公共住房、法律等方面進行了深刻調整。取得了良好的成效，在服務態度、工作流程、服務意識與服務品質、行政效率、依法行政等方面獲得了社會公眾的認可，產生了許多正面的社會效應。

（四）深化推進階段（2014年至今）：著力推進治理體系和治理能力現代化

2013年，中共中央十八屆三中全會提出要“推進國家治理體系和治理能力現代化”， 澳門在“一國兩制”下全面貫徹落實和不斷豐富發展，以深化公共行政改革，鞏固行政主導體制，提升運作效能，提高依法、科學、民主決策和施政水平，提升防控和應對風險能力，引導社會各界正確理性看待和妥善化解深層次社會矛盾和問題，著力推進本澳治理體系和治理能力的現代化，奠定了良好的制度基礎。

二、澳門公共行政改革的主要舉措

回歸以來，歷屆政府都著眼於回應澳門經濟發展與社會要求，著眼於民生需求，將“以民為本”與“促進發展”理念相結合，對政府的職能架構、電子政務、公職制度、績效評估與問責、政策諮詢等方面進行了持續的改革。具體來說，澳門公共行政改革的主要舉措包括如下方面內容。

（一）理順政府架構，促進跨部門合作

回歸後，澳門政府一直致力於深化公共行政改革，優化政府職能，著眼於提升市民福祉，重點在於理順政府職能，強化公共部門間的協調機制，加強政府內部跨部門合作，提高政策執行力。

特區政府做了以下改革：一是廢除了中央行政與地方行政的雙重疊加管理體制，整合了原來兩個市政廳與中央機構之間存在的管理層次繁多、職能交叉問題。二是改革重組了政府宏觀架構。特區政府成立後就提出完善行政架構、促進行政現代化、建立高效廉潔政府的目標，對行政機構進行重組。將原澳葡時期的7個司級機構調整為5個；其首長改稱司長，享有法定的職權，受行政長官領導，司為一級行政機關，司與司長的名稱、職責範圍和職權基本固定，各司司長有法律規定的排位順序。三是撤銷部分臨時性的機構（專案組）。四是重組政府總部輔助部門。把澳門基金會與澳門發展與合作基金會合併；司法事務局與法律翻譯辦公室進行合併。五是將員警性質的部門統一在保安司轄下。六是設立廉政公署、審計署、海關，加強審計署和廉政公署的工作，這是建設廉潔、責任政府的重要舉措。

同時還結合架構調整，對各司局級機構的內設部門進行了優化。合併海島市政廳與市政廳，設立新的“民政總署”，下設12個廳級單位、38個處級單位，較原來市政機構減少31個附屬單位，精簡率為38%。結合現實情況對部門進行增設、升格改組、擴編增權。通過上述重組與調整，減少了政府規模，提高了行政效率。

進入21世紀以來，政府職能架構方面的改革進一步深化，主要表現在兩個方面：一方面注重是理順政府各層級間的職能、權責、分工及相互的關聯配合，有序對組織架構進行檢討並作出調整，在回歸的前十年推行“服務承諾計劃”和“一站式服務”的基礎上，進一步將此原則逐步由社會服務領域擴展到管理、社會援助領域等方面。另一方面強調加強跨部門協作，提高對民政工作、民生問題的高效回應。設立“市民服務中心”，同時建立並推進分區服務同時加快推進職能重組和職能再造，密切推進跨部門的職能調整，逐步優化公共服務架構。通過“行政服務協定”整合不同司級管轄範疇的政府服務，減少了政出多門、各自為政的現象，使政府服務更加貼近社會與民眾的需要。從施政報告來分析，1999-2004年，澳門公共改革致力於組織重整及精簡，此一階段以重新架構組織需求為準，此外，政府也開始著重與澳門居民溝通與對話管道，並建立跨範疇的專責小組對市民需求做出回應；2004-2009年期間，澳門政府著手建立“一站式”的服務管道，並且繼續完善對澳門市民的服務；這說明此一階段的行政改革開始著重“便民式”的服務網絡設置。2009-2014年這段期間，崔世安特首則開始關注跨部協調及重組，除了在原有架構上重新規劃組織需求，並設置相關的諮詢機構，推動諮詢功能，此外，為了配合公共行政改革需求，也重視公務人員培訓及招聘、晉級等人事職能。2014年-2019年期間，更一步強化組織內部

的協調及重組，也重視諮詢組織體系的建立，透過專業化模式，打造有效率的問責政府。（詳見內容請見附件一，澳門歷年施政報告）

（二）創新電子政務，優化服務流程

澳門公共行政改革不僅僅改革服務態度和服務方式問題，“服務行政”強化了公務員的“公僕”服務意識，提升了公務員素質，也提高了政府行政管理效率。此項改革獲得了社會各界積極的評價。回歸十周年之際，一項民意調查就顯示：有近36.66%的受訪者認為，澳門公共服務最明顯改進的是服務態度；有23.32%的受訪者認為，澳門公共服務最明顯改進的是服務效率。[14]

為了更好地優化公共服務流程，特區政府重視電子政務的發展，通過制定資訊安全及資料互通等規範及設施以及開發通用平台等，讓各公共部門得以在有關基礎上逐步推動業務流程和公共服務實現電子化。與此同時，各公共部門亦致力配合特區政府的施政方針，根據本身職能發展所需的電子政務，不斷推出多種不同程度的電子公共服務，力求更好地服務市民和旅客。

澳門積極推動電子政務改革。如今，澳門已有二百多項對外公共服務實現不同程度的電子化，如網上預約、網上申請、網上查詢處理進度、繳付費用、活動報名和收取郵政電子訊息等，方便市民辦理相關手續，縮短輪候時間，其中包括約五十個部門提供的超過一千種供免費下載的試算表；印務局的“政府電子刊物訂閱平台”；行政公職局的“自然人選民網上登記”；法務局網上申請查公司紙、網上申請查屋紙、網

14 澳門發展策略研究中心：《澳門政府公共行政改革研究報告》，2009年。

上預約婚姻登記；退休基金會公積金制度的“我的網上帳戶”服務；財政局的一系列稅務電子化服務；澳門電貿的電子報關；教育暨青年局的“教菁社區”；社會保障基金社會保障制度的網上服務；澳門治安警察局的“交通違例查詢紀錄/繳交罰款系統”及各項查詢或預約服務；郵政局的“安全電子郵箱-SEPBox”；郵政儲金局的“電子支付平台”；交通事務局網上預約及電子繳費服務等等。特區政府亦於多個對外服務地點及公眾場所設置自助服務機，提供例如選民登記、辦理智慧身份證及特區護照、申請刑事紀錄證明書及印發醫療券等多項自助服務。

隨著近年智慧流動電子產品的普及應用，澳門政府亦推出各類型流動應用程序，例如新聞局的“澳門政府新聞”、澳門基金會的“虛擬圖書館”、民政總署的“漫步澳門街”和“食安資訊”、消費者委員會的“澳門超市物價情報站”、衛生局的“澳門衛生局資訊站”、文化局的“澳門世遺”、澳門治安警察局的“澳門治安警察局流動應用程序”、交通事務局的“交通資訊站”、海事及水務局的“澳門海上航班”等，旨在使公共服務更高效和更便民。此外，大部分公共部門亦會利用網頁、流動應用程序或SMS短訊等多種途徑，讓服務物件了解有關申請的審批進度。

澳門推進電子政務改革時實現了“社會善治”的施政目標，澳門在推行電子政務整體規劃以及所有公共部門落實本身的電子政務規劃時，不僅切合社會的發展需求，精簡行政作業及推動行政管理提升了政府的行政效率及行政執政效力。

澳門電子政務改革一共可以分為四個階段（詳見附件二），2001-2004年間，澳門開始進行初步的電子政務改革，這一階段的改革模式

主要著重在電子資料庫的設立及規劃；2005-2009年期間，仍舊以推動市民服務為基礎，此一階段仍在摸索階段，此一階段的服務模式比較“單向”缺乏“雙向”且“互動”性的便民方式。2009-2014年，電子政務開始邁向發展期，此一時期的電子服務除了以便民為基礎，政府開始注意橫向之間的聯繫，透過管理統一化，也開始透過電子政務減少“紙本政務”往來作業；2015-2019年，電子政務改革開始朝向穩健期發展，政府除了開始重視政府內部的電子政務規劃及統籌，也藉由透過跨部會的合作，提供政府內部及居民需求。從上來看，我們認為政府在電子政務改革上雖然在理念及發展層面上有些許落差，但電子政務的改革的運作不僅強化了政府內部的作業效率，更多元化的服務及公開性的資訊網絡也加強政府和社會對各權力機構業務運行的監管。

（三）改革公職制度，打造高效公務員隊伍

回歸後，澳門政府推行“穩健發展”的策略，將行政改革作為一項長期的工作，澳門政府將公務員的政治素質培養、專業素質和服務精神放在重要位置，透過公職制度改革，提升服務品質並促使政府行政效率明顯提高。

一是不斷推進招聘制度的改革。澳門原有的公職制度沿襲了澳葡政府時期的法律與規定，因而與回歸後的新形勢及新的公務員群體存在“各部門各行其是、所聘人員能職不匹配、任人唯親”等問題。對此，特區政府特別是以行政暨公職局為主導的部門對公職制度進行了多次較大規模的調研，並開展了一些具體的改革，全面研究及逐步修訂公務人員的職程、薪酬與福利、離職與流動、獎懲與調解及其他相關的制度。開展中央招聘與統籌管理，頒行《公務人員職程制度》等行政法規，對

中央入職、晉級培訓和管理進行更有效的規範。上述改革中，有的取得了較好的效果，如退休公積金制度的建立與完善就得到了較廣泛的社會參與及認同；招聘中的任人唯親問題得到了一定程度的解決；公務員的培訓提升了公務員業務能力與服務水平等。

二是健全公職規範，提升人員依法行政能力。澳門回歸以來，通過制度、法律規範公職人員的行為，在《澳門公共行政人員通則》的指引下，修整完善相關的法律法規；同時注重增強公務人員培訓，提升各級人員質素，確保廉潔奉公及依法施政，強化政府內部管理監督，是為市民提供優質服務的重要保證。

三是改革績效評核機制，強化監督激勵作用。原有的評核制度存在評核等級較少，考核過程不透明，考核機制無法產生激勵。這幾年澳門政府逐步制定和實施了新的績效評核制度，以提高評價制度的科學性、公正性、可操作性，結合側面的激勵措施提高公務人員的工作積極性。

四是優化公務人員待遇，加大對公務人員的人文關懷。不同的退休金制度，影響公務員的退休生活保障，也導致社會不公平問題，對此，澳門政府借鑒其他地區的經驗，建立了退休公積金制度，除法律規定的極少數的工種，多數的公職人員，如司法人員之外都適用公積金制度，擴大對公務員的退休保障範圍，以及減少政府未來財政支出的不確定性，公積金制度的實施將進一步革新公職體制，更能適應公共行政現代化的發展需要，並為公務人員退休後的生活提供保障。此外，制度改革也將關懷基層公務員放在優先次序中。這些都體現了特區政府對公職人員的關懷，激發公職人員的積極性，促進人力資源的優化，推進社會

和諧及發展。

參考歷年《施政報告》中關於公職改革的情況來看（詳見附件三），公職人員改革一共可分為三個階段，2000-2009期間，公職人員改革以人力資源改革為主，此一時期的公職人員以“制度”建立為主軸，其中包括甄選、聘任、轉職、評核的革新為主，2009年開始注意人力整體規劃；2009-2014年間對於公職人員發展，除了持續關注人力整體規劃，澳門政府也開始注意的人力培訓，在這段期間除了持續關注內部縱向及橫向的職務調動，也更重視制度性的招聘、甄選及晉級培訓，澳門政府通過制定中央式人事管理統的開發規劃，說明澳門政府以開始注意人事統籌及政府管理職能，也因此，2014年一方面對中央招聘制度進行全面檢討，澳門政府重視公務人員職能、待遇、薪酬、晉升等問題。

2015-2019年，公共行政改革，除了持續關注公務人員的薪資問題，亦透過修法保障公職人員發展，此一時期除了重新檢討部分職程，也開始重視公務員的績效、晉級及關懷。從公職改革的情況，公務人員不論在甄選、任用、晉升、發展、薪酬、培訓等部分，已逐漸走向成熟發展的態勢。這不僅有助於公務人員在職能上能符合社會期望，制度化的發展也有助於政府回應社會需求。

（四）完善諮詢機制，建立多元溝通網絡

社會的快速發展，推動社會力量逐漸走向多元，政策制定在社會各方力量博弈的過程中制定出來，因此必須考慮社會各階層的意見和建議。

《基本法》在澳門的完整與準確實施，保證了澳門在“一國兩制”的前提下，實現了“澳人治澳”，高度自治，保障了澳門的政治及經濟利益，“一國兩制”也奠定澳門長期繁榮發展。為回應社會需求，澳門政府不斷擴大完善政府的諮詢機制，使之成為支持政府施政、優化政府決策的重壓民意仲介，透過這些機制傾聽民意，體察民情，不但為政制民主化鋪墊循序漸進的台階，為社會發掘培養人才，更重要的是在行政主導的現行政制下，使政府和社會共用民主政治的道德資源，催生和發展共議型、互助型民主，避免雙方在民主進程中產生尖銳的對立，確保在一個和諧的政治環境下，政制民主化以最少的代價得以順利完成，同時也有助於推動澳門的公民社會的健康發展。

從《施政報告》的諮詢溝通改革（詳見附件四），我們可以看到何厚鏵先生闡述的行政改革針對政府部門的改革主要在於建立政府行政架構，針對諮詢溝通可分為組織內、外兩個層面不同的改革範疇，對外除了建立有效的溝通渠道，也納入市民的建議進行革新，一方面傾聽民意，也積極吸取各界意見。

對內則設立公務人員諮詢管道，逐漸重視內部公務人員的職程及職務加強交流，一方面完善政府內部的橫向聯繫，亦透過渠道查詢市民需求。崔世安先生任內進一步強化內部及外部聯繫管道，一方面檢視原有的溝通管道，通過多層次的管道及機制促使政府與市民間的良善互動。從上來看，可以發現澳門政府的諮詢溝通改革大多圍繞在建立各部門的合作與溝通、提供各項管道積極與市民聯繫，由外部的需求及服務深入內部管理層面的改革模式回應“以人為本，科學決策'的施政理念”。

（五）強化廉政建設，培植廉政文化

回歸不久，澳門依照澳門基本法的規定，借鑒香港的反貪制度，組建了新的廉政公署，並逐步完善了廉政建設的組織架構體系。廉政公署的性質為高度獨立執行有關反貪污法律的專門廉政機構，只向澳門特別行政區的首長負責，且不受任何指示或命令的約束，專責肅貪倡廉和行政申訴工作。2000年8月，根據基本法第59 條的要求而制定的《廉政公署組織法》為立法會通過，同月行政長官又頒佈《廉政公署部門的組織和運作》行政法規，明確授予了廉署調查員以刑事員警的身份使之得以擁有拘留、搜查、扣押、配槍、調查銀行帳戶等特權，落實了廉政公署獨立工作向行政長官負責的體制，這是帶有根本意義的改革措施，為廉政監察機構依法有效履行職權提供了充分的法律制度依據，廉署名實相符的體制運作才真正開始。[15]

從《施政報告》廉政建設中，可以發現澳門政府重視除了重視建構制度事宜，廉潔風氣的推動也是重要的一項工作（詳見附件5）。廉政公署成立初期（2001-2004年），即著手大力推進公共行政領域的廉政建設，同時開展打擊貪污及在不同階層中進行反貪宣傳的行動。高度獨立的廉政公署，成為制衡權力、保證政府廉潔運行的重要制度保障。2005-2008年間，政門政府以完善與責任承擔對應的處理規範，強化施政問責。除此之外，2008年透過推行新的採購制度，預防公務人員，尤其是採購人員於管理採購活動過程中可能出現的貪污。

2009-2012期間，澳門持續強化廉政公署的功能性，2009年，澳

15 許昌：《澳門公共行政在廉政制度建設中穩步推進》，《“一國兩制”研究》2012年第1期。

門制訂和通過“預防及遏止私營部門賄賂法律”，將廉政公署的許可權擴展到私人領域，可對私營部門的賄賂事務進行調查和偵辦，對貪污舞弊行為採取零容忍政策，更全面和更有效地防止和打擊社會上的貪污行為。2013-2016年，澳門政府以加強“責任意識” 推動“績效導向”和“權責相當”的行政文化為主軸。2016-2019年，澳門政府以除持續推動績效問責，也透過豎立公共服務素質評價機制強化公共行政的職務服務績效與廉潔。

在政府和民間社會的共同努力下，澳門清廉指數已成為亞洲乃至世界排名前列地區。未來澳門廉政建設將繼續以制度化、長效化和生活化為主要發展方向，以不斷完善的法律制度作為建設的根基，讓監督機制長期和完整的發揮事前和事後監督效能，並進一步把政府與民間社會的力量結合起來，使到反貪倡廉的宣傳教育工作深入到社會各個層面，逐步把廉政文化植根到居民的日常生活當中。

（六）推廣國際認證，完善行政運作管理

澳門公共行政的優化與行政改革經常借鑒其他國家和地區的經驗，並從中尋找有益於特區政府推進行政改革的途徑。推廣國際管理標準認證（ISO9001：2000）[16]就是其中一項鼓勵性的措施，這對於行政管理、工作效率、服務質素以至公務人員的責任意識，均有正面的促進作用。

16 國際品質管制體系是國際標準組織（ISO）1987年制定發佈的國際品質保證標準，是一項對各種組織的品質體系進行評定和註冊的專門活動，目的在於通過評定和監督來證明該組織的品質體系是否符合客戶需求，並對其品質管制能力予以證實。其中ISO9001是國際認可的品質管制系統，該標準主要強調以客戶為尊、以過程為導向的管理模式及鼓勵持續改進。它著重四個管理過程：“計劃→執行檢查→維持→行動”的改進迴圈。六項基本的原則是指客戶承諾、領導投入、同事參與、實踐與監察和持續改進的互惠關係。

推廣國際管理標準認證，一方面可以使公眾了解政府部門的管理水平，方便良性的政民互動；另一方面也能使特區政府各部門的運作能夠與國際標準接軌，對標國際標準來持續優化內部管理運作及工作流程，不斷提升公共服務的品質，完善行政運作管理，對內滿足社會訴求、對外具備競爭力，真正打造一個以民為本的服務型政府，最終使市民獲得更優質的公共服務和更佳的生活質素。

在規範行政方面，特區政府還推行了“衡工量值式”的政府帳目審計方法；增加審計署的法定權力；加強公共會計的規範化；對市民的意見及投訴，加快作出處理和回應；加強法治制度；加強打擊貪污；對各項規章制度和財務制度加強監控，促進政府帳目審計模式的標準化和合理化，嚴厲處置違紀、貪污及瀆職行為，並研究改進有關的紀律程序，提高阻嚇力，確保處理公正；積極推行執法服務責任制、過錯責任追究制、執法服務考評制度等。市民對此有積極評價。調查發現，有53.16%的受訪者認為，目前特區政府的辦事流程比較適中，只有25.89%的認為目前的辦事流程繁瑣。

第三部分　澳門公共行政改革的主要問題與挑戰

回歸以來，歷屆政府勵精圖治，不僅破除了澳葡政府遺留下來的諸多行政障礙，也解決各種經濟社會發展危機的衝擊，然而全球化及環境變遷也使得澳門特區政府在發展過程中面臨著諸多挑戰。

一、 政府職能尚未理順，制度架構仍需規範

職能與架構方面的問題，既有現代理性官僚制所固有的普遍性的問題；也有澳門自身在改革中的特殊性的問題。具體說來：

（一）政府部門之間仍存職能交叉現象

歷史因素對於澳門特區公共行政改革具有非常重要的影響。澳葡政府時代的政府職能重疊問題在回歸後延續下來，使得澳門特區公共行政改革面臨的一個難題。政府職能定位不夠明晰，政府橫向職能部門之間職責交叉、政府與市場、政府與社會之間職能混雜問題突出。

政府職能關係上的不順，就是電子政務一體化的進展仍然有待加強。2015年10月，政府發表《2015年——2019年澳門特區電子政務整體規劃》，要構建一個公共服務管理平台，供各公共部門用作管理本身及跨部門服務，目前市民尚無法透過單一平台取得服務，為促進政府效率，澳門政府於2019年推動《統一電子平台使用者帳戶系統登入方式及條件規章》，以利未來政府能夠提供“一站式”服務。

（二）部門之間的溝通協調亟待增強

在多變的社會環境下 “跨部門合作”成為澳門政府施政報告的重點工作之一。但跨部門合作的成效不盡理想，“存在跨部門服務缺乏統籌、跨部門合作徒有形式、相關法律法規不完善等各種問題”，[17]離高效協調、戮力同心還有距離，更不用說更高層次上的整合社會各方資源、集中力量辦大事。

2017年的“天鴿”颱風應變救災過程，澳門缺乏統籌協調的救災經驗。導致了救災資源浪費、市民熱情受挫。這次災難顯現“資訊壁壘”和“資料鴻溝”依然存在，重複建設現象嚴重。

（三）部門內部的制度規範仍需健全

加快推進公共行政改革，才能為加快轉變發展方式提供強大動力和體制保障。而制度健全是公共行政改革之基本要求，但改革多年，仍有部分問題需要改善。

首先，一些部門的內部管理規範欠缺明確的行政流程。以廉政公署2017年《氣象局颱風預報程序的調查報告》為例，該報告直指氣象局在會商機制、預報流程、懸掛風球標準、人事調動規定、留守值班細則、設施管理制度等規範[18]。這些都是部門基本制度規範缺失的表現。

其次，部分制度標準模糊，如，颱風法規中的“風力平均時速”一直未被清晰界定。

---

17 門特區電子政務發展的回顧與展望》，載《上海行政學院學報》，2016年第6期，第14-20頁。

18 人民網-港澳頻道：《澳門廉署公佈關於氣象局颱風預報程式的調查報告》，http：//hm.people.com.cn/n1/2017/1019/c42272-29597340.html，2017-10-19。

二、公職制度有待完善，精兵強政仍待努力

回歸以來，澳門政府一直致力於優化公職制度，每年的政府施政報告中，公職人員的招聘制度、培訓制度、薪酬和福利待遇、績效管理制度、晉升制度都佔據較大篇幅，體現了政府“打造專業高效公務人員隊伍”的決心。經過多年的探索和改革，特區政府的公職制度改革取了很多成就。

（一）招聘制度的公平性和有效性有待進一步增強

2011年澳門推出了公務人員入職的中央招聘制度，但實施的過程中引起了社會的廣泛討論。為了解決澳門招聘及用人問題，澳門於2016年推出了“統一管理開考制度”，對中央招聘制度進行了改革和升級，擴大了中央招聘的範圍，提升部門與人員的雙向選擇權，縮短了招聘時間。未來，統一管理開考制度在未來的發展實踐中，亦需要細化公職局對用人部門招聘的指引和監督，落實公職局對用人部門招聘的全面監督，防止統一管理開考制度重陷用人部門招聘任人唯親的覆轍，才能全方位確保公務人員招聘制度的公平公正。

（二）公務員培訓的效果沒有得到充分體現

2018年特區政府宣佈完成了第一階段的架構重整工作，意味著“簡政”工作推進到了新的階段，培訓是“精兵”工作之重點，但是目前公職人員的培訓效果不盡理想，培訓制度存在以下問題，亟待解決。

一是培訓機構不夠健全，導致了培訓師資力量不強，影響了培訓效果。澳門政府的公務員培訓機構過於單一、公務員培訓的綜合管理機構不健全、施教機構不健全。機構的不健全導致了培訓師資和組織人員專業化程度不足，目前特區政府缺乏專職的培訓教師隊伍。

二是培訓理論研究處於起步階段，相關法律法規及制度不完善，培訓工作合法性不強，降低了培訓執行力。目前澳門公務員培訓理論研究處於起步階段，沒有建立起系統的、與澳門情境相適應的公務員培訓理論體系，不適應具有澳門特色的公務員培訓制度的發展需要。儘管政府出台了《公務人員的招聘、甄選和晉級培訓》，構成了公務員培訓制度的基本框架，但該培訓制度的內容不夠全面，需要進一步完善，同時缺少相應的配套實施細則，還不能完全滿足培訓工作的需要，制約了公務員培訓有效依法進行。

三是培訓需求評估有待進一步優化，培訓內容針對性與實用性不夠強。培訓需求評估的資料收集方法比較單一，量化和質性資料收集方法相結合不夠；培訓需求評估報告品質有待改進，例如差異化的培訓需求評估體現不夠，領導、主管、一般公共行政工作人員的培訓需求評估比較雷同；培訓需求評估的效果評估機制缺失。由於培訓需求評估不夠精細，導致培訓內容和工作實際需求相脫節、培訓物件沒有做到差異化、部分培訓內容重複、培訓延伸性不夠、公務員初任培訓的內容缺乏針對性、在職培訓的培訓內容老化、專業技能涉及不足、職業道德的培訓內容實用性不強等等[19]。

---

19 朴善玉，陳小平：《澳門公務員培訓有效性影響因素與對策分析》，載《陝西行政學院學報》，2018年第1期，第21-24頁。

四是培訓專案和課程設計不科學。目前澳門公務員培訓重點只是晉級培訓項目，至於初任培訓專案、通用能力培訓專案、學歷教育專案、一般人員培訓專案、主管培訓專案、領導培訓專案、高層培訓專案等其他類型的培訓專案體系還有待進一步完善。培訓課程缺乏組織整體及個人規劃，同時，公務員培訓課程設計不合理；培訓教材體系欠缺；能力培訓課程開發不夠；網絡培訓課程體系有待完善。此外，“領導”和“主管”的培訓課程體系存在以下問題：課程體系規劃欠缺；能力本位的課程體系欠缺；課程模組分佈不合理，與能力模型要求不一致；課程體系不健全；課程目標層次不高，缺乏情感層面的目標；課程內容重點不突出，分層分類體現不夠；培訓課程的教材體系不夠豐富；課程時長分佈不合理等等[20]。

五是培訓效果評估機制不夠健全，培訓激勵性不強。缺乏嚴謹的公務員培訓效果評估體系；評估流程不完整；評估指標不夠健全，評估內容過於淺顯，只停留在反應層級的效果評估，缺乏學習層、行為層、結果層、對社會帶來的影響、培訓成本與收益的比率等層級的效果評估內容；評估主體單一化；評估方式單一化；評估的主觀隨意性較強；評估的資訊回饋機制較為傳統；評估結果與使用相脫節，導致培訓激勵性不強；評估的法律供給不足。[21]

（三）晉升和激勵機制的實效性有待提升

晉升是激勵成員的重要途徑。澳門政府已經探索出一套相對成熟

20 朴善玉，陳小平：《澳門公務員培訓有效性影響因素與對策分析》，載《陝西行政學院學報》，2018年第1期，第21-24頁。

21 朴善玉，陳小平：《澳門公務員培訓有效性影響因素與對策分析》，載《陝西行政學院學報》，2018年第1期，第21-24頁。

的公職人員晉升制度，也意識到了“現時公務員晉升偏重年資和經驗”的問題，[22]澳門行政改革方向應當朝“晉升看重能力和績效”發展，以激勵廣大公職人員努力提升自身素質，提高工作績效，奮發進取、積極有為。

但單有“能者上”的晉升機制還不夠，還應當建立“庸者下”的淘汰機制來輔之，否則庸者長踞素餐，賢能上升無位，再精緻的晉升制度都無法落實。

三、 電子政務，資訊公開任重道遠

澳門政府希望推進電子政務建設、確保高效便民，推動資訊公開、堅持陽光施政，讓市民放心、令市民滿意的“陽光政府”都是通過資訊化、技術化來便民利民，服務市民，提升市民滿意度。然而，離市民的需求都還有一段距離。

電子政務截至2016年12月31日，在97個公共部門中，只有22個部門正在使用系統，使用率僅為22.68%，明顯未能達至減少系統重複開發，資源分享的目的。[23]

電子政務的發展將會邁向新階段，各公共部門必然會面對大量的數位化開發工作。各公共部門在發展本部門的電子政務時， 缺乏通盤考量，但為了提升澳門電子政務的發展，澳門政府採跨部門協作，以公共服務做為目標，推動智慧政務。公職局主導的電子政務建設在過去因為欠缺協調，再加上長期以來因工作作風或技術水平而無法配合其他部

22 濠江言論：《持續提升公共服務》，載《濠江日報》，2018-06-19，第1張第1版。

23 余永逸：《電子政府‘知易行難’》，載《力報》，2018-08-24。

門及廣大市民的實際需要，致使所推出的系統和服務平台不是功效未如理想，就是使用率偏低。為了確立了發展電子政務的原則，《2015年－2019年電子政務整體規劃》提出：（一）滿足各相關方不同需求；（二）服務與資訊安全平衡發展和整合；（三）協同各項共用資源。預計至2019年底可達95%以上，而仍未完成的工作項目亦將接近完成。

四、 市民需求與日俱增，改革亟待與時俱進

公共行政改革的目的和出發點是打造一個為市民服務、滿足市民需求的“服務型”政府，歸宿是市民的滿意和幸福感，這也是特區政府一以貫之的施政理念“施政為民”的要求。

（一）“颱風天鴿”敲響行政改革警鐘

這幾年網絡發展迅速，澳門居民對於政府行政改革的期待更甚以往，颱風天鴿凸顯澳門政府救災反應不及，政府應變措施需要加強等問題。“颱風天鴿”暴露澳門行政改革的緊迫性，因應外在環境的變遷，澳門改革的步伐必須與時俱進。

（二）外在的環境變化及內部文化發展仍待持續改進

有賴廉政公署、獨立的司法機構，公共部門的個案揭示行政改革需要再接再厲，澳門廉政公署發表《2018 澳門廉政公署工作報告》顯示公職人員行賄或受賄的案件逐漸減少，但另一方面，公職人員 涉及的其他刑事犯罪卻有所增加，當中包括詐騙、偽造文件、濫用職權等犯罪，顯示公職人員的遵紀守法及道德操守教育有待加強。但也說明澳門形成了行政、立法、司法相對獨立，對澳門而言行政為主導的政治體

制帶來澳門經濟、社會發展，但在經濟發展的背後，“利益”、“環境變遷”、“行政文化”都是未來澳門行政改革必須重視的問題。

（三）執行成效有待提升

自2001至2016年間，行政公職局為發展電子政務，投入超過兩億三千萬澳門元，期間編制四份規劃，耗時超過十年時間，61項可量化考察的工作中，僅完成了39項[24]。2001年提出的“公共部門休假申報系統”於2010年才投入使用；而“公共人力資來源資料收集系統”及“公共培訓課程申請報讀系統”兩系統，歷時13年才於2015年推出[25]。這說明澳門政府在規劃及投入的執行效率有待提升。

24 余永逸：《電子政府‘知易行難’》，載《力報》，2018-08-24。

25 余永逸：《電子政府‘知易行難’》，載《力報》，2018-08-24。

第四部分　澳門公共行政改革的未來展望

澳門回歸20年的發展成就舉世矚目，在互聯網＋大數據時代，澳門公共行政的持續改革必將為澳門的未來發展提供更強有力的支撐。展望未來，只有著眼於國家整體發展規劃、著眼於澳門自身經濟社會的發展、著眼於澳門特區政府轉變職能的轉變，才能更好地深化公共行政改革。

一、澳門特區政府公共行政改革的內在邏輯

配合國家發展與澳門社會變遷，澳門已經進入一個轉捩點，澳門行政改革多年，政府效率、分責雖有成效，但內部的統籌問題仍在調整、解決。檢視制度及提高行政效率使其政府協調性、職責分工明確能回應民生問題及居民生活需求更是刻不容緩。天鴿事件以後的行政變革說明澳門政府有勇氣面對社會期待。

（一）是回應國家整體發展規劃，融入國家發展大局的必然要求

2018年11月12日，國家主席習近平會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團並發表重要講話，再次談到“一國兩制”是港澳發展的最大優勢，也是國家改革開放是最大的舞台，共建“一帶一路”、粵港澳大灣區建設等國家戰略實施是新的重大機遇。綜觀澳門二十年來的行政改革發展，行政主導的作用保障了政府決策效率與行政執行效力；面對社會發展，澳門政府的決策也積極參與國家規劃。

2017年3月5日，國務院總理李克強在第十二屆全國人民代表大會

第五次會議所做的《政府工作報告》中提出：“要推動內地粵港澳深化合作，研究制定粵港澳大灣區城市發展規劃，發揮港澳的獨特優勢，提升國家經濟發展和對外開放中的地位與功能。”李克強總理對於研究制定粵港澳大灣區城市群發展規劃的講話，標誌著粵港澳大灣區城市群的建設已經正式成為國家層面的發展戰略，這在港澳地區和廣東珠三角地區引起廣泛的熱議和重視。

當前，我國經濟發展正面臨這國際、國內的雙重壓力和挑戰。世界經濟不確定不穩定因素增多，保護主義傾向抬頭，“去全球化”的貿易保護主義甚囂塵上，全球經貿投資規則和經濟治理體系進入深入調整期。這對於外向型經濟比重較高的中國衝擊極大，需要重新建立對外開放的新格局，重新尋找新的增長點。中央順勢推出了“一帶一路”發展戰略，除了帶動沿線地區國家經濟的發展和進步，在共同發展的雙邊模式下，改善中國與世界各國特別是周邊國家的關係。

國內經濟經過40年的高速增長後，開始進入“三期疊加”（經濟增長速度換擋期，結構調整陣痛期，前期刺激政策消化期）的“新常態”時期。在“新常態”下，推動經濟持續健康發展需要有區域經濟發展的領頭羊，“粵港澳大灣區”城市群的規劃發展，正是在國際國內雙重需求和挑戰下提出的國家層面的重大戰略，對外對接“一帶一路”戰略，成為“一帶一路”戰略的樞紐和發動機，對內需要通過制度調整，引進港澳地區的國際化優勢，從而有力推動經濟結構性改革，並成為新常態下我國經濟發展的領頭羊。

2018年10月23日，港珠澳大橋開通儀式在廣東珠海舉行。國家主席習近平出席儀式並宣佈大橋正式開通。2018年10月24日，港珠澳大

橋正式通車。作為連接粵港澳三地的跨境大通道，港珠澳大橋將在大灣區建設中發揮重要作用。它被視為粵港澳大灣區互聯互通的“脊樑”，可有效打通灣區內部交通網絡的“任督二脈”，從而促進人流、物流、資金流、技術流等創新要素的高效流動和配置，推動粵港澳大灣區建設成為更具活力的經濟區、宜居宜業宜遊的優質生活圈和內地與港澳深度合作的示範區，打造國際高水平灣區和世界級城市群。對澳門來說，港珠澳大橋開通後，將對會展、貿易以至本澳經濟發展起到積極作用。

2019年2月18日，中央印發《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，《綱要》提出，要優化提升中心城市，以香港、澳門、廣州、深圳四大中心城市作為區域發展的核心引擎，繼續發揮比較優勢做優做強，增強對周邊區域發展的輻射帶動作用。《綱要》明確了澳門的如下地位：建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，促進經濟適度多元發展，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。《綱要》對於中央支持澳門融入國家發展大局，增進澳門同胞福祉，保持澳門長期繁榮穩定，讓澳門同胞與祖國人民共擔民族復興的歷史責任、共用祖國繁榮富強的偉大榮光，具有非常重要的指引意義。

澳門作為粵港澳大灣區的重要經濟發展極，也是“一帶一路”聯通中國與世界的重要平台。澳門將充分發揮自身的優勢，精準確定澳門的發展定位、角色、功能，參與粵港澳大灣區城市群的建設和助力國家“一帶一路”戰略，並借此推進澳門經濟的適度多元化發展和可持續發展。

（二）是適應和引領澳門自身經濟社會發展的需要

澳門地小人少，社會結構較為單一，保留愛國愛澳的政治傳統，加之澳門《基本法》為澳門政治發展設定了“行政主導”的制度框架。這些因素保證了澳門社會的穩定，甚至使澳門社會政治帶有穩定的特點，由此塑造了澳門穩定、平和的政治文化，使得澳門人有極大的寬容度，減少了澳門公共行政改革的阻力。

但是，現今，澳門自身經濟社會發展也面臨著重大挑戰。首先，澳門產業結構單一，為促進澳門經濟多元化發展，澳門透過與周邊區域合作創造自身競爭力，但管理體制的創新仍在磨合階段，這也使得政府機制及職能發生了本質上的變化。

其次，進一步產業結構，推進充分就業，合理調節市場，需要特區政府進一步推進公共行政改革。要進一步落實“澳人治澳”，就要進一步拓展和優化溝通管道，在決策和建議中更多地聽取民眾和專家的意見和建議，提高決策的專業性、民主性和預見性，促進經濟發展走上可持續的長效發展之路，提高特區民眾的生活品質和對政府的信任度和滿意度。為了順應澳門經濟社會發展的趨勢，優化全區發展的空間佈局，更好地適應新型城市化發展，有必要對現有公共行政改革方向作出適度調整，加快形成佈局合理、功能完善、梯度有序的行政區劃體系。

第三，區域發展競爭的壓力和資本力量對公共部門的影響構成了澳門政府推行公共行政改革的嚴峻挑戰。澳門是一個微小的經濟體，人力及資源的缺乏制約澳門經濟發展，許多經驗證實，提升公部門的制度競爭力是公共行政的持續改革是不二法門。

第四，澳門經濟發達，形成了許多大型企業和財團，隨著社會發展資本問題為政策的制定和執行帶來困難。跨國博彩公司進駐澳門後，特區政府面臨在“一國兩制”情況下，跨國博彩企業高管高額年薪對公務員群體的誘惑問題，對特區政府及其公務員管理帶來很大衝擊，必須在公共行政領域適時做出調整變革。

第五，面對社會快速變遷，政府更應積極回應民眾需求，社會的可持續發展建立在行政改革上，政府改革除了需要重視更透明的決策過程，公共行政改革過程也需要越來越多公民的參與，使其發揮社會作用，認同公共政策發展。

（三）順應澳門特區政府轉變職能的需要

澳門政府在推行公共行政改革過程的優勢在於：澳門的經濟十分發達，政府財政擁有相對寬裕雄厚的經濟力量。公共行政改革是利益調整的過程，需要有充足的財力作保障。澳門回歸後，政府財政收入持續增長，從1999年的168.07億澳門元增加到2017年的989.91億澳門元，20年間增長了近六倍，平均每年增長超30%。寬裕雄厚的政府財力，為推進特區政府的公共行政改革奠定了堅實的物質基礎。另一方面，推進公務員當地語系化政策，使澳門的政治系統和公共行政體系已經步入良性運轉軌道。科學的選人用人機制，把澳門特區政府的公務員隊伍打造成是一支年輕的、有活力的隊伍，如此年輕的政治行政體系，有利於公共行政改革的推進。

但伴隨澳門經濟的飛速發展和社會的急劇轉型，各種社會問題使得特區政府的更重視居民需求及公共改革步伐。

首先，公共政策需要注意多面向的需求。澳門回歸以來，經濟飛速發展，社會急劇轉型，利益不斷分化，這對政府的公共政策能力提出了極強的挑戰。第二，澳門注重人情關係，這使得公共政策在實行上需要更注重居民需求及大環境的關係。為了克服劣勢、應對挑戰這就需要澳門公共行政體系必須進一步改革，以建設一個更廉潔、更公正、更透明、更具響應性、更民主的人本政府。

二、澳門公共行政改革的基本原則

澳門未來的公共行政改革，必須始終堅持如下基本原則：

（一）以人為本，改善民生為宗旨

“民本”觀念是中華傳統行政文化的精髓，也是當今世界各國行政改革普遍追求的價值目標。“民之所欲，天必從之”，“政之所行，在順民心；政之所廢，在逆民心”，民心向背決定政策的認同與推行效果的好壞，更決定著政權的興衰存亡。“以民為本”的政府，不是高高在上、敷衍塞責的官僚機構，而是肩負使命感、責任感的管理者和服務者，必須以民眾的福祉為基點，以民眾的需要為依歸，為民眾提供更多優質服務。對此，澳門特區政府成立之初，就明確地確立了“以民為本，服務市民”的施政和改革宗旨。正是基於這一宗旨，回歸後，歷屆特區政府都把行政改革的重心放在如何拉近與市民的距離、以更好地服務市民上。例如，行政改革過程中反復強調公務員要樹立公僕觀念，廣泛推行“服務承諾”工作，全面推行和深化“一站式”服務，優化服務流程，簡化市民辦事的程序和手續，便利市民查詢有關公共服務的諮詢，為市民提供方便快捷優質的服務，並組成跨部門、跨範疇的專責小

組來處理市民的投訴等。這是特區政府過去、現在和未來都堅定奉行的施政原則。政府未來的施政路向，將繼續以市民為本位，突出重點，同時兼顧多元，在完善民生的基礎上，促進經濟社會可持續發展。

（二）固本培元，穩健發展為框架

澳門回歸後的行政改革，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、經濟制度存在缺陷。但在“一國兩制”的條件下，澳門的行政改革不是轉軌型的改革而屬調適型的改革。

從澳門的行政改革成本來看，涉及到實施成本和摩擦成本。對於澳門來說，穩定問題顯得更加突出與重要，澳門社會處於急速轉型的時期，而行政改革是一項拖拉繁瑣工作，往往改革的方案剛剛落實但實際情況已經發生變化，因此不能一蹴而就，要以可持續發展的心態處理問題，爭取事半功倍的效果。同時，澳葡政府時期遺留下來的積病也不是一下子就能消除的，有許多管理體制方面的不順還在調適、有許多運行機制方面的不暢還有待磨合，行政人員的素質還有待提高。“如果改革操之過急，就會導致用改革的速度來犧牲改革的素質”，進而影響穩定發展。因而，澳門回歸後的行政改革必然是在充分協調、平衡各種利益的基礎上，逐步推進、穩健發展的過程。

（三）與時俱進，接軌國際為導向

當今世界是經濟全球化資訊化、知識化和網絡化的時代。澳門參考西方國家的發展經驗，透過再造政府”或“政府重塑”運動。導入市場競爭機制，利用先進資訊科技，借鑒企業管理精髓，突破傳統官僚體

制，進而使澳門的行政改革發展可以尋求與自身需求，與時俱進。

（四）政府主導，多元力量促發展

澳門在“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治的大原則下設置制度改革的基本路向和原則：一方面，特區政府“以強勢政府的姿態出現”，廢除了葡國管制時期的總督專制體制，構建了行政（特首）主導下的管治制度。同時精簡、合併政府架構，實現了公共行政組織的規範性、完整性和合理性。另一方面，特區政府堅持體制內改革和體制外推進的雙管齊下的策略，依靠市場、社會和民間的力量來促進、配合政府方面的改革。注重加強與民間的溝通，增加施政的透明度，接受傳媒的監督，並進一步發揮各個專門委員會的諮詢功能。

三、進一步推進澳門公共行政改革的具體舉措

推進公共行政改革是保障一個國家或地區良政善治的重要話題。澳門的公共行政改革，逐步朝向當代世界公共行政改革發展趨勢前進，適應澳門社會土壤和行政生態，才能實現真正的制度創新，滿足社會的現實要求，推動社會的長足進步。但公共行政改革是一項社會系統工程，當前改革已進入深水區，下一階段深化公共行政改革的重點，主要在以下幾個方面：

（一）加強政府和社團合作

多年來社團對澳門社會的治理發揮了重要的作用，尤其是發揮自身社會網絡聯繫緊密等優勢，接受政府委託，協助提供公共服務。未來需思考，政府如何更好地與社團分工合作，合理區分工作邊界，政府和

社團及企業提供的功能性不同，政府應該確定工作權責，依據行政管理、企業管理、社會組織管理的客觀規律和特定法則，圍繞價值、目標、約束三個維度及其關係，確定政府的行政主體地位及其在政務中的組織目標和功能屬性，企業的市場主體地位及其在商務中的組織目標和論澳門特區政府職能設置原則與標準功能屬性，社團的社會主體地位及其在社務中的組織目標和功能屬性。政府與企業、社團對推進經濟、政治、文化、社會、生態共同承擔管理職責，但在宏觀管理和微觀管理上由於組織屬性各異而儼然不同。劃分三類本體的事務邊界，應當圍繞使命、權力、利益三個維度及其關係，在政府、社團和企業之間作宏觀與微觀的區分，使政府、企業、社會組織在管理中具有能夠各司其責、相得益彰的理論依據。對於澳門而言，理順政府、企業與社團之間的關係具有特別重要的意義。

回歸前，由於澳葡政府職能缺位，社團扮演著華人社會的公共物品提供者的角色。回歸後，隨著特區政府成立，一方面政府各項職能逐步展開，另一方面社團的公共物品提供者的角色得到《澳門基本法》的肯定，取得合法地位，劃分政府職能與社團職能考驗著特區政府的施政能力。

澳門社團在教育、醫療、衛生、體育、文化等方面，社團都是重要的建設者與參與者。以教育為例，回歸前除了少數葡文學校享受政府資助之外，絕大多數華人子女的教育都依賴於社團開辦的中文學校得以完成，澳葡政府對於華人社團舉辦的教育行為並不過多理會。回歸後，按照《澳門基本法》的規定，特區政府自行制定教育政策，包括教育體制和管理、教學語言、經費分配、考試制度、承認學歷和學位等政策，

推動教育的發展。同時《澳門基本法》也確認了社會團體和私人依法舉辦各種教育事業的功能。實踐中，各個社團舉辦的學校已經形成了自身的教育理念與特色，當政府試圖調整有關教育政策時，往往會受到質疑，以至難以推行。可見，社團與政府在教育領域各自的職責與職能都應當得到進一步的梳理，從而為市民提供優質的教育服務。[26]

（二）強化跨部門統籌協調

要在實現政府部門設置的專業化分工的基礎上，提升跨部門合作協調能力。一方面必須透過重整部門職能設置，使其能適應當前的社會發展需要，明晰權責。另一方面，當前面臨的系統性、複雜的工作越來越多，而且涉及面廣，往往需要跨部門跟進，然而過往一些涉及跨司、跨局的工作效果受到社會詬病，因此需思考如何優化跨部門協作的統籌和推動，尤其是涉及跨司的，從而能集中力量辦成事。

面對全球化與外在環境變遷，許多工作需要跨部會協調，但過多的部門新增可能增加合作協調的困難性，衍生部門間權責不清、職能重疊等不良現象。因此劃分政府權力清單，將政府職能的目標與社會期待統一起來，建立在政府依法行使的權力公開化的基礎上，增強各方面對政府的信任度，這有助於明晰政府部門設置的專業化分工需求，以清單方式規範政府的權力配置和權力關係。[27]

同時，重整部門的合作系統，實現“無縫隙合作”。部門之間應

26 李燕萍：《論澳門特區政府職能設置的原則與標準》，《“一國兩制”研究》，2016年第2期。

27 權力清單的科學性來源於對於政府職能的準確定位和統一的標準。應當以法理為本、法律授權為惟一標準，實現政府權力清單具有周延的結構和統一的體系。

訂立清晰目標，並組成網狀團隊合作制定與施政方針一致的措施，以根治社會問題。因此，建立以過程導向（非職能）、重視結果（非投入）的團隊。並且建立無縫隙政府，透過協調模式提高行政效率實現“無縫隙合作”，提高政府的績效及回應性。

現時，繁重行政程序使澳門政府行政效率低下，權力和責任並行不悖，通過提升跨部門合作協調能力及部門之間的交叉權力關係，就能夠簡化行政程序，提高行政效率。行政程序的簡化能有助使部門由程序導向轉變為結果效率導向，也能縮減居民申請手續步驟，使居民真正享用優質高效的公共服務。

多年來，特區政府對跨部門合作進行了改革和探索，取得了一些成效。但是，受制於澳葡政府遺留下來的各自為政的行政文化的影響，跨部門合作機制的功能仍在磨合期。隨著粵港澳區域合作、澳門橫琴合作、澳門參與“一帶一路”等關係到國家利益、澳門需要重新定位審視各部會的功能，審視各項建設中涉及到的各個層次和要素之間的關係，實現統籌協調發展的目的。

（三）穩步改革公職制度

澳門對於表現出色的公務員，激勵手段有限，在晉升方面往往只能維持在原來的職程內（例如技術員無法直接晉升至高級技術員），欠缺破格提拔的空間，未能最有效激發優秀公務員的能力，此外也有可能導致人員流失到其他能提供更高職位的部門，影響原來部門的運作。因此，建議研究人員晉升的雙軌制，在保留現行晉升制度的同時，研究增設跨職程晉升的機制。

二是要優化中高級公務員的系統培養。公務人員是落實政府施政的重要力量，然而目前在培養中高級公務員的系統性、主動性不夠完善，未能形成梯隊儲備，而且在未來兩三年，部分資歷較深的公務員屆退休年齡，可能會形成斷層。因此，需建立更科學的選拔培養機制，對潛在人選給予更多鍛煉機會，主動系統地栽培；另外也要促進跨部門的橫向調動，讓有能者的升遷不只局限於所在的原部門，從整個特區政府的角度做到人才善用。此外，有些部門面臨“主管沒人肯當”的現象，建議研究優化領導主管人員的職程制度，例如對同一職級設立三級職階等，或者拉開與非主管公務員的薪酬差距，加強激勵，增強領導主管職位的吸引力。

長遠而言，特區政府要建立和引進公務員的競爭機制，從制度上促進公務員向上流動。在推動公務員縱向流動的同時，更應創造橫向流動的條件，包括跨部門流動、職位輪調機制等，其中領導主管、中高級公務員的橫向流動，讓他們有機會調任不同部門或不同職位，加強歷練，對培養澳門公務員隊伍的管治人才有積極意義。

（四）優化電子政務

資訊化是當今社會發展的趨勢，加快推進資訊化是世界各國普遍關注的焦點，就澳門的現況而言，隨著多年來政府的資源投入，政府大部分的行政運作都建立了相應的電腦應用系統作支援，當中包括人事、財務、文獻資料和各類型公共服務記錄和服務物件資料等的管理，各政府部門的電腦網站聯起來，組成一個頗具雛型的政府網絡。相對於外地或其他發達國家的情況而言，澳門還只是處於數位化、Web 化階段。

因此，下一階段的公共行政改革要進一步推進公共服務電子化，推進電子政府建設，特區政府要把建設電子政府確立為政府管理現代化的先導，深入發展電子服務平台，繼續深化推行電子證書應用、網上支付、網上報關、試算表等電子化公共服務。明確在“政府先導”的基礎上，按實際情況分階段、分專業、分步驟，以公共行政改革為中心目標，行政現代化為先導，建設具澳門特區特色的“數字政府”。

科學調研及對資料資料的掌握，是有效施政的重要基礎之一，但澳門大量行政資料和資料仍分散在不同單位，欠缺有效管理和運用，既不利於行政當局作分析，也使公共服務不夠便民。因此，未來需要透過智慧化、現代化的手段，在不違反相關法律的前提下，促進部門之間資料的互聯互通和應用，為開展有效的調研提供更有力的支撐。

與此同時，結合電子政務發展帶來的資訊技術平台，推進特區政府深化實行透明化績效管理，定期總結各個局級部門施政總結，並將報告內容在網上公開以提高施政透明度，接受市民監督。報告內容須詳列已完成訂立的目標，亦須解釋不能完善既定目標之原因，有助進行目標方針檢討及調整。同時，也能夠借此提高局級領導的責任感及施政透明度。

（五）完善監督評估機制

在現代治理理論中，政府部門的決策者接受公眾委託，應該為社會公眾服務，政府與市民之間本質上是委託代理關係。政府作為公共資源使用者的財政支出應當受到市民認可與監督，為了防止各個部門不受約束的各自為政行為，就要求統一配置公共資源，保持預算的統一性和

完整性。以現代財政稅收機制剛性約束政府職能。按照完善立法、明確事權、改革稅制、穩定稅負、透明預算、提高效率的要求，建立現代財政機制，以優化財稅機制優化政府財權配置，以優化政府財權配置作為剛性約束機制，以財權轉變約束事權配置，優化政府職能結構。各國實踐也表明預算機構對財政執行結果具有重要影響，更為透明並將權力集中於財政部的預算程序改進了歐洲和拉美的財政業績。

正確處理預算機構與政府職能部門間的關係很大程度上決定了政府部門的效率，防止公共權力異化，實現公共資源配置權與使用權相分離。要以科學嚴格的監督評估和究責機制規範政府職能，全面推進資訊公開。建立健全科學合理的績效考核機制和機構，把績效管理與責任政府建設緊密結合起來，嚴格績效管理，突出責任落實，確保權責一致。

（六）逐步完善績效問責

績效評估是績效管理的重要環節，有助激勵人員工作表現的提高。有效的績效評估制度需要具備三個要點，包括清晰目標的確立、人員職務的清晰性以及評核人在人員評估應接受相應的培訓。這些平和方式有助被評核人從中得知如何提高自身工作表現，進一步將績效評估逐步完善至績效管理制度。

現時澳門政府的績效問責制度仍在建立階段，需對相關的制度進行深層次改革。待這些制度漸趨完善提高相互整合性後，才能建立公平、公正及全面準確的績效問責制度，使持續有效的績效問責得以實現。

公務員的薪酬福利制度也接影響他們的工作積極性，因此在建立

績效問責機制的時候還需要結合公職人員的福利制度進行系統整合思考設置。因此，要採用循序漸進改革方法和步驟，目的是既要提高公共行政的整體效率，又要保持公務員隊伍的士氣及其穩定性。待深層次改革完成後，再透過績效評估收集的資訊融入政府管理使施政方針及員工目標結合，借此激勵提高員工的工作能力和潛力，打造一個既有活力又對市民負責任的政府。

結語：“良政善治”永遠在路上

澳門回歸以來，堅持“一國兩制”，實施“澳人治澳”以及高度自治的方針下，澳門經濟飛速發展並取得了舉世矚目的成就；社會發展趨於和諧穩定，社會秩序井然；民生與社會福利得到了強有力的保障；區域與國際競爭力亦不容小覷。澳門特區在取得歷史性進步的同時，也面臨著發展所帶來的問題與挑戰，特別是隨著“一國兩制”的實踐步入“深水區”，特區政府將會面臨更多的難題。

同時，澳門也處於歷史發展的最好時期。國家改革開放是澳門發展最大的舞台，共建“一帶一路”、粵港澳大灣區建設等國家戰略實施是新的重大機遇，如何打造成中國與葡語國家商貿合作服務平台，如何建設成以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地，是擺在特區政府和全體澳門居民面前不可回避的議題。澳門應靈活運用“一國兩制”的制度優勢，按照國家所需、澳門所長的定位，實現更快更好的發展，而在這發展的過程中，公共行政改革被視為強有力的後盾。

前文述及，澳門政府通過創設良好的制度環境，提高各級公務人員的業務技能、管理水平及承擔意識，弘揚廉潔風氣，依法及高效地運用公共資源，準確體現民意，從而強化了整體施政能力，提供了高素質的服務，促進了市民綜合生活素質的全面提升，建立了和諧、穩定、進步的社會。而由持續的公共行政改革所帶來的成果為支持澳門發揮資源優勢，為“一帶一路”建設提供投融資服務、支援澳門打造“21世紀海上絲綢之路”重要的交通樞紐和貿易物流中心、支援澳門參與區域貿

易協定和其它非主權性質的國際專業組織、促進澳門世界旅遊休閒中心建設、中葡商貿合作服務平台建設與“一帶一路”建設有機結合、支持澳門積極參與和推動粵港澳大灣區建設等提供了重要的組織保障和制度支撐。

澳門公共行政改革，不只關乎澳門本地發展，也是國家治理實踐的重要組成部分，唯有不斷推進改革，不斷提高管治能力和水平，才能更好地分享新時代國家發展所帶來的機遇。我們深信澳門特區政府一定會繼續堅持深化行政改革的鬥志和決心，繼續彙聚“澳門智慧”，書寫“一國兩制”成功實踐的“澳門故事”，創造更多“澳門特色”和“澳門經驗”，為“中國故事”“中國智慧”“中國特色”和“中國方案”增光添彩，我們也深信澳門的公共行政改革一定能從國家強勁發展中獲得廣闊的發展空間和源源不斷的發展動力！澳門的未來會更好！

參考文獻：

1. 澳門統計局：《2017年統計年鑒》。
2. 澳門特別行政區政府：2000-2019年《施政報告》。
3. 澳門特別行政區政府：《<公共行政改革路線圖>總結及執行情況報告》，2009年。
4. 澳門發展策略研究中心：《澳門政府公共行政改革研究報告》，2009年。
5. 陳瑞蓮：《澳門特區行政改革：特色與路向》，《中國行政管理》，2004年第1期。
6. 蔡志龍：《澳門公共行政改革的課題之一——關於建設“電子政府”或“電子政務”問題的討論》，《行政》，2002年第4期。
7. 鄧安琪：《澳門政府治理模式的發展：從管治到善治》，《澳門經濟社會發展報告，2009-2010》，社會科學文獻出版社，2010年。
8. 蔣朝陽：《澳門公共行政改革：部門調整與效率提升》，《澳門經濟社會發展報告，2015-2016》，社會科學文獻出版社，2016年。
9. 鄞益奮：《澳門特區公務人員招聘的制度變革》，《港澳研究》，2017年第2期。
10. 鄞益奮，陳慶雲：《澳門特區電子政務發展的回顧與展望》，《上海行政學院學報》，2016年第6期。
11. 姬朝遠：《澳門特別行政區政府十四年施政述評》，《“一國兩制”研究》，2014年第1期。
12. 李軍鵬：《澳門建設現代政府的經驗》，《行政管理改革》，2015年第4期。
13. 李略：《公共行政改革：歷史、現狀與問題》，《澳門經濟社會發展報告2011-2012》，社會科學文獻出版社，2012年。
14. 李炳時：《澳門政府十年施政總觀察》，《澳門經濟社會發展報告，2009-2010》，社會科學文獻出版社，2010年。
15. 林媛：《澳門特區行政主導體制下的公共行政改革》，《21世紀的公共管理：機遇與挑戰——第二屆國際學術研討會文集》，2006年。
16. 婁勝華：《民生為本的政策導向——第三屆特區政府施政觀察》，《澳門經濟社會發展報告，2011-2012》，社會科學文獻出版社，2012年。
17. 龐欣新：《澳門特區行政改革十五年成效分析》，《行政》，2014年第4期。
18. 吳志良：《居安思危謀長遠，開放改革創未來——寫在澳門特區成立十五周年之際》，《澳門經濟社會發展報告，2013-2014》，社會科學文獻出版社，2014年。

19. 朱世海：《港澳特別行政區行政主導體制比較研究》，《國家行政學院學報》，2016年第4期。

20. 周潭，陳瑞蓮：《現代政府改革理念與澳門公共行政改革》，《江蘇行政學院學報》，2005年第1期。

附件一：歷年《施政報告》中關於政府職能架構改革的情況匯總

2000年	1. 組建海關； 2. 完成澳門基金會和澳門發展與合作基金會的合併； 3. 逐步建立更有效率的治安管理系統。
2001年	1. 重組法務局，為精簡行政架構邁出第一步。
2002年	1. 透過設立跨部門的工作小組，推進公共行政服務的電子化； 2. 建議撤銷原有兩個臨時市政機構，設立新的“民政總署”。
2003年	1. 在各部門建立接受市民投訴、意見和建議的專責機制； 2. 成立政府和民間合作的專責諮詢組織。
2004年	1. 組成跨部門、跨範疇的專責小組，對市民的意見及投訴加快作出處理和回應； 2. 設立部門間的“對內服務承諾”機制，以提供跟進支援； 3. 重點在“社會救濟領域”和“投資移民”項目引入“一站式”服務。
2005年	1. 進一步推進民政總署職能理順工作； 2. 重點理順交通運輸職能； 3. 展開修訂“澳門公共行政組織結構大綱”。
2006年	1. 設置中央性的、具有內部監督功能和快速回應能力的一站式“政府諮詢中心”，成立“分區市民服務中心”； 2. 設立跨部門、跨範疇的一站式綜合服務。
2007年	1. 繼續完善“分區市民服務中心”，構建完整的公共服務網絡。
2008年	1. 擴展及深化“市民服務中心”服務範圍和層次，發展分區“市民服務中心”與“分區社區服務諮詢委員會”的互動合作模式。
2009年	1. 建立完善的統籌與協調機制，提升政府的整體治理能力； 2. 加強跨部門協作，提高對民政民生問題的高效回應； 3. 完成行政暨公職局的重組方案。
2010年	1. 合併和重組法律改革辦公室與國際法事務辦公室； 2. 檢討及完善政府架構內的跨部門協調機制。
2011年	1. 設立交通事務局及環境保護局。

2012年	1. 強化社區諮詢功能，推行諮詢規範指引； 2. 《公共政策諮詢規範性指引》在政府部門正式全面實施； 3. 在理順民政總署與土地工務運輸局的職能基礎上，設立交通事務局及環境保護局，讓交通及環境保護的管理更為集中； 4. 完成行政公職局的重組，以配合公共行政改革的持續發展、落實中央招聘和晉級培訓及強化中央人事統籌職能。
2013年	1. “公共行政改革統籌委員會”收集及跟進各諮詢專案的推行情況，加強與各部門的溝通並提供協助，落實政策諮詢的規範化； 2. 增強統籌協調，構建部門之間的整合和領導協調機制，促進跨部門協作； 3. 明確民政總署在食品安全管理上的統籌、協調及監管的職責； 4. 理順民政總署與經濟局、衛生局、旅遊局之間的職能、權責、分工及相互的關聯配合。
2014年	1. 提出公共行政組織架構重組工作的建議，包括對房屋局及港務局（改名為海事及水務局）的重組提供意見； 2. 分階段理順民政總署職能； 3. 提出職能轉移的方案。
2015年	1. 深化民政總署的職能理順； 2. 重整及優化法務部門架構，完善特區政府法律政策的管理體系； 3. 成立跨部門研究小組，研究設立非政權性市政機構。
2016年	1. 完成對現有46個諮詢組織職能的全面檢討，對不同政策範疇提出了優化諮詢組織的建議； 2. 完成7個部門的重組； 3. 重組法律改革諮詢委員會； 4. 完成城市規劃委員會、科技委員會及經濟發展委員會的重組。
2017年	1. 成立了由行政長官領導的“海域管理及發展統籌委員會”； 2. 整合、優化諮詢組織體系，構建特區統一的諮詢平台。
2018年	1. 完成澳門保安部隊事務局、治安警察局、司法警察局、海事及水務局、高等教育輔助辦公室等部門的重組； 2. 設立醫學專科學院，完善特區醫療衛生體制； 3. 協助教育暨青年局、禮賓公關外事辦公室、法律及司法培訓中心、金融情報辦公室、文化產業基金及旅遊發展委員會等進行重組；

2018年	4. 探討政策研究和區域發展局、資訊保護局、澳門投資發展基金管理股份有限公司、澳門旅遊業發展總體規劃跨部門策導小組及澳門都市更新股份有限公司的設立； 5. 優化諮詢組織，完成文化產業委員會的重組，設立高等教育委員會，跟進有關消費者權益保護諮詢組織的重組工作。
2019年	1. 成立市政署，承接原民政總署大部分職能，作為統管民政和市政事務的非政權性市政機構，旨在強化公共市政服務功能。

附件二：歷年《施政報告》中關於電子政務改革的情況匯總

2001年	1. 從總體上制定公共行政電子化的目標及具體計劃。
2002年	1. 研究市民網上下載政府表格開展行政手續的可操作性等問題； 2. 推動公共部門使用網絡進行各種電子資料交換； 3. 擴大部門之間的電子郵件服務； 4. 重新組織特區政府入口網站等。
2003年	1. 不斷推進“一站式”服務； 2. 開展電子政務基建整合方案的工作； 3. 一百多種政府表格供市民網上下載。
2004年	1. 將專線電話號碼更改為易記號碼； 2. 著手建立統一的“行政手續及政府資訊知識庫”； 3. 完善以“一站式”模式運作的“跨部門電子投訴處理系統”； 4. “電子政府工作小組”全面開展有關電子政府基建整合方案工作； 5. 完成下載試算表服務的第一階段工作，至10月底，共有30個部門約317份表格供市民下載。
2005年	1. 草擬《電子政務發展綱要（2005-2009）》作為未來發展藍圖； 2. 進行了一系列基礎建設整合工作，大力推行試算表下載的公眾服務； 3. 委託聯合國大學國際軟體技術研究所負責“e-Macao”項目。
2006年	1. 《電子檔及電子簽名》法律獲得通過，“入口網站和資訊亭”現時已可提供達350份的政府表格供市民免費下載。
2007年	1. 推出個人、私營機構和公共機構的電子認證服務，大力推廣電子證書的應用； 2. 深化電子支付和公共採購方案的相關工作； 3. 開展網上選民登記申請的可行性研究。
2008年	1. 通過政府入口網站向市民提供所有政府的服務手續、互動試算表、跨部門的一站式電子服務等； 2. 逐步推出各項電子服務，包括：電子證書、電子檔交收、試算表、電子支付等； 3. 繼續完善智慧卡身份證的功能，計劃推出特區電子旅行證件。

2009年	1. 推出“ePass電子一站通”服務，方便市民辦理行政手續； 2. 整合電子證書、智慧身份證、互動試算表及網上支付等措施。
2010年	1. 在政府部門推廣電子模擬系統的應用，引入中央式網站內容管理平台，推動網站管理統一化； 2. 繼續“e辦事”（ePass）的範圍； 3. 繼續完善政府入口網站的功能，擴展內部電子檔的應用及開發行政程式電子化的應用，推動相關部門共用軟體程式； 4. 將各項工作程式進行規範化、無紙化及自動化。
2011年	1. 提供更多“e辦事”電子服務； 2. 擴展“一站式聯絡資料更改服務”及“試算表”（eForm）的應用範圍；推出新一代的電子資訊亭； 3. 繼續完善政府入口網站並推出流動版的入口網站推廣政府內部的雲端計算服務； 4. 繼續推廣網站管理統一化； 5. 繼續推行“eSAFP”推動自動化及無紙化辦公。
2012年	1. 優化了個人化服務管理功能； 2. 推動服務表格電子化應用，並向網上直接提交及辦理方向深化； 3. “政府資料中心”考取國際認可的安全認證ISO27001； 4. 推出24小時全天候網絡安全監察服務。
2013年	1. 制訂“2013-2014年電子政務發展規劃”； 2. 持續擴展“政府資料中心”託管服務及災難復原的應用； 3. 推動內部管理的工作流程電子化； 4. 進一步優化公共服務電子化。
2014年	1. 訂定政府入口網站整體規劃及發展方案，提升政府入口網站效能； 2. 推動試算表的應用； 3. 完成“電子政務應用平台”整體系統設計； 4. 完成平台的首階段構建擴展“政府資料中心”災難復原系統恒常機制的應； 5. 強化特區電子政務安全體系及標準體系的構建。
2015年	1. 推出多項優化公共服務的電子化措施； 2. 編制《2015年－2019年澳門特區電子政務整體規劃》；

2015年	3. 完成“公務人員管理及服務平台”人事及財務方面的主要功能； 4. 推出更多便民服務； 5. 完成在身份證明業務範疇“精益管理”工作小組的改善方案； 6. 透過跨部門合作，持續擴展自助服務機的功能。
2016年	1. 持續優化“公務人員管理及服務平台”； 2. 完成“公共服務管理平台”和“電子檔和紙張檔統一管理及交換平台”首階段的開發； 3. 開展“政府資料中心”網絡基建的擴建工作； 4. 完成司法援助工作電腦新系統的開發。
2017年	1. 新增約20項全程電子化服務； 2. 構建統一招聘電子報考服務平台； 3. 提供司法援助服務即時輪候情況查詢及司法援助申請進度查詢的網上服務等電子公共事務。
2018年	1. 優化行政准照/牌照等的跨部門服務流程； 2. 新增與招聘及求職等有關的20項全程電子化服務； 3. 構建統一招聘電子報考服務平台； 4. 優化登記、公證便民系統； 5. 優化自助服務機的網絡架構，擴大自助服務機服務範圍； 6. 落實政府資料中心管理制度。
2019年	1. 繼續推動跨部門服務流程的優化； 2. 完成規範統一電子平台、個人帳戶等的處理與管理行政法規； 3. 實施飲食牌照續期電子化； 4. 推動證明文件共用； 5. 構建通用預約及輪候平台的網站及流動應用程式； 6. 推出“市政設施EasyGo”應用程式。

附件三：歷年《施政報告》中關於公職改革的情況匯總

2000年	1. 全面檢討《澳門公共行政人員通則》，並提出修改建議。
2001年	1. 繼續全面檢討《澳門公共行政人員通則》以及相關法規，以解決公務人員紀律、入職、退休制度方面存在的問題； 2. 加強和完善公共行政人力資源狀況的資料，為統籌和制定人力資源政策提供依據； 3. 輔助政府部門甄選和聘任人員。
2002年	1. 完善激勵制度、紀律制度，採取賞罰分明的措施進行管理。
2003年	1. 完成部分公職法律的草擬以及修訂工作，包括：《評核制度》、《重新定職及轉職制度》、《領導及主管人員通則》等。
2004年	1. 建立中央人事管理系統，增強各部門各級公務人員的橫向頻繁交流，與公務人員團體保持緊密溝通； 2. 透過新的工作表現評核機制，加強評核人與被評核人的溝通。
2005年	1. 以健全公務人員綜合管理及針對公共行政的核心體制為主軸，實施《工作表現評核制度》； 2. 完成公共行政人員流動機制的運作建議，並將加強中央統籌及靈活調配。
2006年	1. .擴展及完善中央招聘機制的功能及模式； 2. 建立中央人事管理系統，增強人力資來源資料庫的功能； 3. 逐步將心理實驗室發展成為“公共行政人才評估中心”。
2007年	1. 修訂《公務人員職程制度》（草案）和《領導及主管人員通則的基本規定》（草案），使公職制度管理更加規範化和科學化； 2. 對公務人員在職程內的發展、入職、晉階、轉換職程等方面均作出革新，令整個職程制度更為公平、合理； 3. 適當擴大各職級及職階，以解決人員晉升至頂點的情況。
2008年	1. 修訂官員管理機制的《領導及主管人員通則的基本規定》； 2. 全面修訂《公務人員職程制度》，對職程制度作出革新及優化。
2009年	1. 推行中央人事統籌管理機制； 2. 建立具中央性及統籌協調功能的“綜合人力資源管理及決策統”； 3. 優化公共行政人力資源整體規劃，加強縱向及橫向調動。

2010年	1. 推行公務人員中央招聘制度； 2. 繼續跟進已實施的新職程制度的執行情況； 3. 完成“中央調解及中央紀律制度”的諮詢工作，擬定相關法案； 4. 完成現行公職合同制度與勞動關係法的比較研究，草擬“公務人員合同制度”的諮詢文本； 5. 建構“綜合人力資源管理及決策系統”。
2011年	1. 頒佈實施《公務人員職程制度》及《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》； 2. 就公務人員投訴機制進行研究； 3. 擬訂“中央調解”諮詢文本； 4. 基本完成“綜合人力資源管理及策系統”中培訓管理系統與人力資來源資料庫的整合； 5. 制定中央式人事管理統的開發規劃。
2012年	1. 從人力資源規劃、綜合管理及系統配套等方面，加強人員規模管理，有序開展中央招聘，推進人才吸納及适才適任； 2. 行政公職局發揮中央人事統籌及管理職能，專責人員規模的管理及中央招聘程式的實施； 3. 按中央招聘及甄選程式的規範及進用人員優先原則，分析各公共部門提交人員錄用計劃，制訂人員需求資料及開考計劃。
2013年	1. 分析各部門的人員需求資料及開考計劃，有序推進中央招聘，優化人員規模管理； 2. 完善人力資來源資料的收集範圍，建立恒常數據收集機制； 3. 初步制訂澳門政府人員合理規模的整體框架及研究計劃方案； 4. 完成公務人員管理及服務平台第一階段構建，以電子化的方式整合及管理人員資料。
2014年	1. 對中央招聘制度進行全面檢討； 2. 檢討現行《公務人員職程制度》，優先分析特別職程，針對不同入職條件的薪酬合理性提出調整方案； 3. 啟動公務人員晉升制度的研究，拓展公務員職業生涯發展空間； 4. 透過修改《公務人員公積金制度投放供款規章》，進一步提升公積金服務的素質。

2015年	1. 完成修訂《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓制度》的諮詢工作； 2. 開展對20個特別職程的全面檢討； 3. 完成“分級調薪制度”的初步研究。
2016年	1. 實施統一招聘制度； 2. 優化晉級培訓及開考的流程和設置； 3. 推進晉升、評核及薪酬制度方面的檢討及研究工作； 4. 設立“公務人員投訴處理機制”； 5. 完成關於《澳門公共行政工作人員則》中假期、缺勤和工作時間等規定的檢討工作，製作諮詢文件。
2017年	1. 進一步完善公務人員的招聘、甄選及晉級培訓制度； 2. 完成《公務人員職程制度》第一階段的修訂，以及第二階段的檢討工作； 3. 提出有關評核制度及晉升制度的改革方案，並完成諮詢工作； 4. 完成《澳門公共行政工作人員通則》有關假期、缺勤和工作時間等規定諮詢結果的分析，並製作諮詢總結報告； 5. 著手修訂《通則》中有關報酬及補助等規定的前期資料收集及分析工作； 6. 提出分級調薪的初步方案； 7. 推出《公務人員投訴處理的管理制度》，進一步保障公務人員提出投訴的權利。
2018年	1. 落實招聘晉級制度； 2. 完善人員管理機制； 3. 提升人員綜合素質； 4. 支持關懷公務人員； 5. 構建績效評價機制。
2019年	1. 貫徹以績效為導向的公職制度改革方向，繼續實施統一管理開考及優化相關流程； 2. 逐步形成綜合能力試恒常開考機制； 3. 逐步完善《公務人員職程制度》； 4. 穩步推進公務人員評核制度及晉升機制的改革； 5. 修訂並實施新的有關假期、缺勤和工作時間等方面的規定。

附件四：歷年《施政報告》中關於諮詢溝通改革的情況匯總

2000年	1. 加強與民間的溝通； 2. 確保公眾的言論自由和知情權； 3. 認真聽取市民意見和建議。
2001年	1. 提升社會質素，促進均衡發展。
2002年	1. 不斷完善已經設立的諮詢、建議和投訴機制。
2003年	1. 修訂以及草擬有關配合法規，推進其他行政現代化的措施，促使行政程式進一步簡化； 2. 設立公務人員諮詢管道； 3. 分別組織以前線人員、行政暨財政範疇人員等為對象的座談會。
2004年	1. 推廣“跨部門電子投訴處理系統”的應用範圍； 2. 讓市民的意見納入政策制訂以及執行過程中，提高行政運作的透明度，促進公共行政的民主化。
2005年	1. 針對相關職程及職務加強政府內部人員的交流。
2006年	1. 對現有的社會諮詢組織進行規模重組和功能重整； 2. 革新諮詢工作的形態和方法，開發多種諮詢管道有機結合； 3. 加強與傳媒的溝通。
2007年	1. 強化分區在民意諮詢、意見收集方面的功能； 2. 籌組“分區社區服務諮詢委員會”； 3. 增加政府與社區的直接聯繫； 4. 擴展民政總署“社區座談會”的溝通層面； 5. 加強婦女維權意識及防止家庭暴力的法律宣傳工作，進一步完善和推動婦女事務的發展。
2008年	1. 構建全面的民生政策諮詢網絡； 2. 把公共行政中央統籌及評估機制、政策諮詢及公共服務網絡聯繫結合，加強執行評估； 3. 深化市民滿意度調查，形成恒常的自我完善及檢討機制。

2009年	1. 完善社區諮詢體系網絡； 2. 完善評核會議制度，促進政府與社會的雙向互動及良性溝通； 3. 強化現有與市民直接溝通的機制； 4. 提高公眾參與社會事務的積極性，建立更多暢通管道； 5. 優化諮詢組織及運作規範； 6. 增進施政團隊的聯繫，互勵互勉，務求共同學習、共同進步； 7. 增強公務人員網站的溝通平台作用。
2010年	1. 持續完善及理順現行諮詢組織的設置； 2. 全面推行《公共政策諮詢規範性指引》； 3. 強化社區諮詢機制； 4.. 加強與專家學者及研究機構的聯繫和合作。
2011年	1. 民政總署舉辦社區座談會，接收市民意見及建議； 2. 《公共政策諮詢規範性指引》在政府部門正式全面實施。
2012年	1. 北區、中區及離島區的“社區服務諮詢委員會”積極及直接反映居民的意見和要求，與“市民服務中心”緊密合作。
2013年	1. 完成對《公共政策諮詢規範性指引》的執行過程的檢討分析； 2. 優化網上資訊發佈，把部門的諮詢文本上載於政府入口網站的“政策諮詢”專區，讓公眾獲取全面及集中的訊息； 3. 繼續加強社區溝通互動。
2014年	1. 啟動檢視現有政策諮詢組織及溝通管道的研究； 2. 對包括經濟發展委員會在內的諮詢組織設置的輔助單位進行檢視。
2015年	1. 完成建立多層次溝通管道和對話交流機制的研究； 2. 逐步建立多元和有利主動參與的溝通及交流機制； 3. 透過開通司長辦公室網頁、微信，以及相關官員出席電臺電視節目等措施，促進政府與社會的良性互動。
2016年	1. 完成諮詢服務平台的構建，以集中及整合的方式管理及發佈有關諮詢活動、諮詢文本及諮詢總結報告等資訊； 2. 開辦“政策解說培訓課程”，強化官員政策解說及推廣能力； 3. 完成政府入口網站首階段的重構工作； 4. 制定公開公務人員出外公幹成效報告的指引。

2017年	1. 完善“諮詢服務平台”的功能； 2. 完善《公共政策諮詢規範性指引》； 3. 結合多元、主動及新媒體的諮詢方式，提升諮詢成效； 4. 增加諮詢項目年度預報； 5. 制訂了特區政府資料開放發展策略及整體規劃。

附件五：歷年《施政報告》中關於廉政建設的情況匯總

2000年	1. 廉政公署將通過“肅貪、防範、立法、教育”四方面的努力，建設廉潔法治的社會。
2001年	1. 要求各部門及公共實體指定一名領導人負責處理投訴及檢舉事宜； 2. 繼續向市民介紹政府部門的職能範圍、辦事程式及收費標準等，接受市民監督。
2002年	1. 推廣廉政意識，防範貪污受賄行為； 2. 配合廉政公署和審計署的工作，制定各項清晰的規範和指引。
2003年	1. 研究及審查政府部門的財政收支情況； 2. 糾正及規範公車的合理使用； 3. 行政暨公職局協助廉政公署舉辦了多場新財產申報制度的解釋會。
2004年	1. 與廉政公署及審計署就各部門的統一專案一起商討達成共識以後，發出規範指引； 2. 繼續完善各部門的投訴機制、內部監管制度； 3. 完善行政程式的公開、審批行政牌照、行政收費及處罰機制等。
2005年	1. 在權責及義務方面訂出更為明確的規定，完善與責任承擔對應的處理規範，強化施政問責。
2006年	1. 繼續對《工作表現評核制度》的執行進行檢討完善； 2. 有序完成草擬或修訂“行政長官及主要官員通則”等項目。
2007年	1. 借助市民意見促進部門完善內部運作、改善行政效率； 2. 進一步推行“服務承諾認可制度”。
2008年	1. 持續在預防方面進行培訓、宣傳及道德教化； 2. 重點推行新的採購制度； 3. 擬定配合《聯合國反貪敗公約》適用於澳門的一系列法規。
2009年	1. 加強廉政教育，開辦針對性的培訓課程； 2. 更好發揮內部監督機制的作用； 3. 在制度及程式上消除導致貪污行賄的因素； 4. 加強政治官職據位人與公共行政當局的領導之間的職務聯繫；

2009年	5. 對“過冷河”進行分析及編制意見書。
2010年	1. 進一步加強官員問責制的執行成效及監督，建立健康問責文化； 2. 透過專項培訓，讓各級官員準確理解及嚴格執行《基本法》、法律及規範守則的各種職務責任，堅持依法施政，接受監督； 3. 跟進和監督官員于終止職務後申請從事私人業務（過冷河）的許可原則及標準的執行，分析及編制意見書； 4. 就相關官員離任後申請從事私人業務的許可制定審批標準，分析及編制意見書； 5. 配合廉政公署及審計署的監察工作，推進制度化建設； 6. 推廣電子資訊的應用，簡化內部的行政程式及對外的業務流程，讓政務公開透明，接受公眾及社會的監督； 7. 將廉政公署及審計署的指引、建議及勸喻規範化及制度化。
2011年	1. 設立隸屬于行政長官的“離任行政長官及離任主要官員從事私人業務申請分析委員會”； 2. 訂立不批准離任行政長官、主要官員及領導人員于終止職務後從事私人業務的原則及標準； 3. 完成有關行政長官和主要官員離職制度的初稿； 4. 就審計署《公共部門工作人員出外公幹》衡工量值式審計報告，成立專責工作小組，訂定了相關指引； 5. 各政府部門執行與廉署簽署的《廉潔管理計劃合作協定書》及第二階段的“廉潔管理計劃”； 6. 持續向公務人員進行廉潔教育及提升善用公共資源意識。
2012年	1. 持續提升各級官員的問責意識，開辦有關行政倫理等專題講座； 2. 持續推進廉政建設及配合審計工作，提升法治觀念，依法施政； 3. 訂立不批准離任行政長官及主要官員於終止職務後從事私人業務的原則及標準； 4. “完善公共部門工作人員出外公幹制度工作小組”持續研究及進行相關法律草案的草擬工作。
2013年	1. 舉辦各類重點培訓課程，加強責任意識； 2. 舉辦全新的“依法行政和廉潔意識培訓計劃”。

2016年	1. 2016年1.提高施政的問責性及增加績效資訊的透明度； 2. 通過舉辦政府服務優質獎，推動“績效導向”和“權責相當”的行政文化。
2017年	1. 推廣廉潔選舉文化； 2. 完成《澳門特別行政區立法會選舉法》的修訂工作。
2018年	1. 選管會與廉政公署共同設立統一投訴舉報熱線，確保選舉廉潔。
2019年	1. 逐步完善績效問責； 2. 持續推行公共服務素質評價機制。

“一國兩制”成功實踐的澳門經驗

第一冊

出　　版：澳門發展策略研究中心

排版設計：堅藝創意

印　　刷：城市印刷廠有限公司

版　　次：二零一九年十二月（第一版）

印　　數：800本

定　　價：澳門元80元正

ISBN 978-99937-41-41-1

版權所有　翻印必究