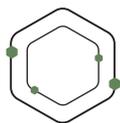


守正創新：澳門特色“一國兩制”
新實踐與新發展
(上冊)



澳門發展策略研究中心
Centro de Pesquisa Estratégica para o Desenvolvimento de Macau



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU

贊助出版

課題組編輯委員會

課題總監：蕭志偉

課題督導：高岸聲

課題組成員

澳門發展策略研究中心研究組



回歸二十五周年澳門“一國兩制”經驗總結

2024年是澳門回歸祖國25周年及中華人民共和國成立75周年的雙慶之年。多年來，澳門在治理、經濟、社會及民生各方面均取得亮眼成績。在國家的支持下，澳門不斷為發展過程中遇到的諸多問題尋求方案，致力於城市的自我更新及增值。未來，在推進城市發展及改革過程中，澳門要持續發揮“背靠祖國，聯通世界”的獨特優勢，在國際舞台上找到自身位置，助力國家深化改革開放。

回歸以來，澳門政治矛盾較少，與經濟高度發展的成果相關，輝煌的經濟成就為市場創造信心，為居民提供就業機會。特區政府通過“二次分配”優先解決民生問題，與居民共享經濟果實，並針對不同社會群體的需求採取措施，結合社團力量促進社會穩定發展。“十四五”規劃明確支持澳門豐富發展定位，推動產業多元化，強化澳門平台作用，融入粵港澳大灣區發展，彰顯中央對澳門未來發展的決心。

澳門社會長期以來的繁榮穩定與愛國愛澳的共識是特區政府實施“一國兩制”的基礎。基於主權國家理論以及特別行政區的“兩制”政治結構，地區領導人與公民對國家及制度的充分尊重和肯定，加上長期穩定的社會環境，為澳門社會爭取了寶貴的發展資源、民主權利與相對自由的政治決策機制。同時，澳門社會的繁榮穩定及其治理模式亦成為區域治理的典範，對促進其他特別行政區、自治地區與中央政府的良好關係，促進地區融入國家發展大局，鞏固國家穩定具有重要影響。

站在新發展起點上，習近平主席強調，“要全面準確、堅定不移貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針，堅持依法治港治澳，支持香港、澳門特別行政區發展經濟、改善民生，更好融入國

家發展大局。”中央港澳辦、國務院港澳辦主任夏寶龍則強調要齊心協力把澳門國際大都市“金名片”擦得更亮。同時，把握發展機遇，以更大作為參與粵港澳大灣區（以下簡稱大灣區）、橫琴粵澳深度合作區（以下簡稱合作區）、一帶一路建設，加快融入國家發展大局的步伐。

澳門作為“一國兩制”成功典範，其發展經驗具有深刻的借鑒意義。澳門“一國兩制”成功經驗來自厚積薄發，關鍵詞聚焦於創新和發展。當前澳門仍面臨諸多深層次發展挑戰，需要特區政府與社會各界攜手攻克。在產業多元化轉型的關鍵階段，區域協同合作已成為驅動澳門經濟騰飛、鞏固繁榮根基的核心引擎。歷經 25 年輝煌後，澳門如何通過深化區域合作提升國際競爭力，是目前的戰略命題。為此，澳門特區政府需持續推進橫琴與澳門的深度融合發展，並以制度創新為突破口，探索區域協同發展的新路徑。下面是對“一國兩制”發展經驗的簡要解讀。

一是中央政府始終堅持“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，以體現澳門高度施行自治範疇事項及管理事務的定位與權力。中央授權特區自治權的同時也對自治權進行相應的監督，此舉體現出中央是承擔者的責任和角色所在，充分體現澳門“背靠祖國”的優勢。中央管治權與特區高度自治權的有機結合，具有重要意涵。¹ 中央對特區發展的支持體現在逐步提升澳門功能性發展的主體地位，通過尊重澳門現有的制度及生活，在推進粵澳融合的基礎上展現應通盡通，分享內地發展機遇。對於澳門居民特別關心的經濟發展、民生福祉等問題上，充分展現國家對澳門的照顧。

二是中央幫助澳門拓寬發展空間。為推動澳門產業多元化發展及需求，從《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱“CEPA”）、《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，到出台實施《粵港澳大灣區發展規

1 江華：《試論中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合》，《“一國兩制”研究》2018 年第 4 期（總第 38 期），第 63-75 頁。

劃綱要》，依法正式管理 85 平方公里的水域，再到《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》，皆展現中央對澳門特區的支持，使得澳門的發展空間並不局限於其實際面積，在廣度和深度上都予以充分的發展機遇和條件。

三是中央大力支持合作區的民生、社會、金融及制度融通。相繼出台“雙 15%”稅收優惠政策、“海關 20 條”、“橫琴金融 30 條”、《關於橫琴粵澳深度合作區貨物有關進出口稅收政策的通知》等，為合作區的發展提供了強有力的支撐。合作區推出了一系列便利澳門居民就業、創業、生活的措施，並實施了分線管理政策，優化通關流程。在金融融通方面，合作區落地了多功能自由貿易賬戶業務，推出了跨境資金流動便利化措施，支持金融業面向澳門高度開放，為合作區的企業和居民提供了更加便捷、高效的跨境金融服務。這些政策的落地推動了合作區邁向高質量發展，深化合作區與澳門經濟的協同發展，下一步將致力於實現規則體系的深度銜接，確保各類要素能夠跨境流動且高效便捷。

四是中央關心澳門青年教育。近年來，內地積極通過協助本地青年到內地求學、就業、交流和生活，助力澳門青年發展。尤其在高等教育方面，近年中國內地教育部調整多項保送政策，吸引和支持澳門學生到內地就讀。接受報名的高校數量由 2014 年的 42 所增至 2024 年的 114 所。2024 年內地來澳招生高校數量、保送名額、報考人數均創歷年新高。此外，特區持續加強本澳青年家國情懷，通過教育和實踐相結合的方式，提升師生對憲法和基本法的理解，培養年輕一代的家國情懷和法治觀念。

五是中央推動青年融入國家發展大局。大灣區、合作區皆推出了一系列幫扶政策，包括為在橫琴就業的澳門青年提供就業補貼，支持澳門青年在橫琴創業並給予場地租金優惠、初創企業補貼等。同時，推動粵港澳教育合作，為澳門青年提供更多升學機會。大灣區其他城市則鼓勵港澳青年在內地創業，採取一系列支援措施，包括創業啟動資金補貼、租金補貼、稅收優惠等。同時，各地還建設了港澳青年創新創業基地，為港澳青年提供創業孵化、技能培訓、市場推廣等一站式服務，旨在促

進港澳青年融入國家發展大局。

六是中央支持澳門基建與配套更新。根據《澳門陸路整體交通運輸規劃（2021-2030）》，隨着澳門人口的持續增長，預計到 2030 年，居民日出行量將增至 243 萬人次，跨境交通出行量將達到約 58 萬人次 / 日。為了助力澳門快速融入國家發展大局，全國人大常委會授權澳門特別行政區對珠海市拱北口岸東南側的特定區域實施管轄，以提升經濟和社會效益。此外，中央政府還加大了對橫琴口岸的支持力度，通過優化口岸通行和實行“一地兩檢”的通關模式，促進粵澳間的便捷交流與融合。

七是中央關心民生建設進步及經濟繁榮穩定。中共中央總書記、國家主席習近平在澳門特別行政區政府歡迎晚宴上的致辭中提到，“民生福祉水平邁上新台階。積極回應居民訴求，持續加大民生投入，扎實辦好住房、醫療、教育、養老等惠民實事。”中央認識到澳門經濟社會發展中存在的挑戰和問題，並致力於通過綜合施策、深化改革等方式加以解決。近年來，赴澳旅遊“團進團出”、“一周一行”和“一簽多行”等政策不僅促進了旅遊業的復甦與增長，對澳門經濟穩定發展具有重要作用。

八是中央助力澳門創新發展。粵港澳科技交流合作正在穩步推進，“粵港澳聯合實驗室”已達 31 家。合作區實施了企業所得稅及個人所得稅“雙 15%”優惠政策，使得稅負環境趨同於澳門。近年來，澳門在科技創新方面取得了顯著進展，例如在中醫藥、芯片設計、太空科學、物聯網、先進材料、人工智能及精準醫療等領域積累了較強實力。¹ 成就表明，國家為澳門產業多元化發展提供了堅實的支持，而科技創新正是推動這一進程的重要突破口。

九是中央致力提升澳門國際競爭力。中央賦予澳門作為中國與葡語國家平台的角色。自中葡論壇成立以來，已在澳門成功舉辦了六屆部長

1 馬志毅：《掌握大灣區發展機遇，推動澳門科技創新發展》，《澳門科技發展基金》，2019 年 2 月 26 日，https://www.fdct.gov.mo/zh_tw/6_detail/article/jt8ga6qv.html。

級會議及一次特別會議，不僅提升了澳門的國際影響力，還為當地中小企業開拓了國際市場空間。澳門特區政府進一步完善了相關功能，在中葡平台建設中持續發揮重要作用，形成了以經貿合作服務為核心，科研、中醫藥、文化旅遊會展商貿、金融及青年創業等多領域協同發展的綜合服務平台。

十是中央關心澳門社會穩定發展。澳門 25 年的治理實踐證明，“一國兩制”的成功離不開中央的支持，也離不開特區政府、社團及民間對特區政策的支持，更離不開特區政府根據時間、環境變遷調整發展策略的能力。尤其是在新冠疫情（“疫情”）期間，中央對澳門的無私援助，從全力供應醫療及生活物資到疫後通過開放內地城市自由行提振經濟，都體現了澳門背靠祖國的優勢，確立了澳門經濟發展的信心基石。

綜觀而言，長期以來，澳門特區政府自覺維護中央權力及《澳門基本法》的權威，積極落實以愛國者為主體的“澳人治澳”，並將愛國主義教育貫穿於各項工作中。對國家的高度認同感和愛國愛澳的精神，是“一國兩制”在澳門成功實踐的不可或缺的部分。

本中心於 2019 年曾出版《“一國兩制”成功實踐的澳門經驗》，總結歸納了歷年來澳門特區政府各個方面的成果。本次研究繼續追蹤 2020 年以來特區的發展情況，特別是在全球疫情影響下，特區政府如何靈活應對挑戰，展示出澳門特區的韌性和發展潛力。在“一國兩制”方針指導下，中央政府的支持進一步穩定了澳門的發展動力。面對新的發展格局，特區政府正積極應對外部環境的不確定性與內部結構性矛盾帶來的挑戰，積極推動經濟多元化和公共行政革新。此次研究將聚焦於公共行政體系革新、民生福祉改善策略、經濟結構轉型升級、教育體系優化發展、產業佈局現代化調整，以及對外合作與開放的新路徑探索等關鍵領域，系統梳理特區近年來的改革實踐與成效，深入分析其成功經驗與面臨的挑戰，並提出前瞻性的政策建議。



前言	I
第一章 行政主導下的澳門政治發展	
第一節 “一國兩制” 框架下，堅持治理不走樣、不變形	1
第二節 始終將“國家安全”放在心上	5
第二章 澳門公共行政改革的歷史進程與主要舉措	
第一節 回歸以來澳門特區政府公共行政改革的歷史進程	11
第二節 澳門公共行政改革的主要舉措	14
第三節 澳門公共行政改革的主要問題與挑戰	23
第四節 進一步推進澳門公共行政改革的具體舉措	27
第三章 “一國兩制” 是澳門發展民生福利的基礎	
第一節 2019-2024 年澳門社會結構綜述	34
第二節 疫情期間澳門民生經濟發展綜述	48
第四章 澳門民生發展成就	
第一節 以人為本，施政為民	57
第二節 澳門醫療服務與保障體系	65
第三節 澳門房屋政策情況概述	70
第四節 澳門交通情況	74
第五節 澳門休閒空間	84



行政主導下的
澳門政治發展

第一節 “一國兩制” 框架下， 堅持治理不走樣、不變形

中央政府始終堅持“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針，體現在澳門對自治範疇事項及管理事務的全面行使。根據《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》（以下簡稱《澳門基本法》）規定，行政長官的權力具有授權性與派生性，需尊重中央的導向和決定，同時兼顧社會發展與各階層利益，推動城市治理向更高水平邁進。行政主導體制在提升治理效率方面具有多項優勢，包括優化資源配置、提升決策效率、強化執行力、促進社會治理創新及增強政府公信力等，這些優勢共同推動了澳門治理水平的不斷提升。同時，《澳門基本法》確立了行政長官由選舉委員會間接選舉產生的制度安排，確保其人選既符合澳門實際發展需求，又兼顧合法性與社會認同。在行政主導體制下，愛國者隊伍發揮核心作用：一是以行政長官為核心的公務員體系；二是由愛國愛澳社團組成的立法會議員；三是嚴格貫徹《澳門基本法》的愛國者隊伍；四是具備愛國主義教育能力的師資隊伍。共同確保“一國兩制”在澳門的實踐不走樣、不變形，並持續鞏固愛國愛澳的社會基礎。多年來，特區政府積極維護國家安全，落實“愛國者治澳”原則，在推動國家安全法及總體安全觀方面深入人心。

《澳門基本法》於政治體制中明確規範行政、立法、司法的關係，既要求相互獨立、相互配合，同時強調以行政長官為核心的行政權主導地位，確保政治運作的高效性。第四十五條規定，澳門特別行政區行政長官為特區首長，代表特區行使職權；第六十一條及第六十二條進一步明確，特區政府為行政機關，行政長官同時擔任該機關首長。此雙重法律地位賦予行政長官兩項核心權能：其一，行使特區層面權力，包括簽署立法會通過的法案、頒佈法律、制定行政法規、提名主要官員及委任政府官員、法官、檢察官及部分立法會議員；其二，行使行政機關權力，

如領導政府施政、制定政策及發佈行政命令。行政主導地位的確立，不僅源於任免權與法規制定權的制度設計，更體現在行政管理權對特區治理效能的關鍵支撐。中央賦予的行政管理權，結合澳門社會結構、環境特質及與社團的治理同盟關係，使政府施政能更貼近社會發展需求。

一、行政與立法及司法合作保證政務通暢

行政主導權的主要作用體現在保障政府執政的決策效率，保障社會與社團合作及各界參與，尤其政府治理體系中，政府機構與社團所形成的協商、合作機制使特區政府可以通過社團了解社會輿論動向，結合社團參與、監督、建言，此舉能對行政及立法起到監督作用，亦是澳門社會及政治基礎。行政長官使用委任權，特區政府需要對立法會負責，但立法機關較難完全推倒政府施政，立法會和行政機關的模式在於立法通過合理監督，防止澳門公共權力濫用。大致上，立法會在立法會審議中須配合政府立法工作，而政府在法案的提出和參與立法會審議的過程中，則同樣需要配合立法會的審議工作。立法會在監督的同時，能體現各界的代表性，直選議員由選民投票，意涵主流民意監督的同時，在配合政府施政上又能達到監督及支持政府目的，從而使行政主導能夠發揮有效作用。

維護國家安全是澳門憲政體系的重要責任。立法會是愛國愛澳力量的重要組成部分，2021年立法會選管會依據《澳門基本法》和《澳門特別行政區立法會選舉法》規定，對參選人的被選資格進行審查，確保進入特別行政區管治架構的人必須是“愛國愛澳者”，此一制度化進一步鞏固愛國者治澳政治穩定發展，也為澳門整體政治文化發展提供穩定發展的堅實基礎。立法會配合政府工作，反映在愛國者治澳的主體下，立法程序兼備了效率及效能，進一步推升政府效率及整體服務效能。

行政與司法關係體現在維護澳門民主價值。澳門各級法院的法官人

選是由行政長官根據當地法官、律師和知名人士組成的獨立委員會的推薦產生。終審法院法官的免職由行政長官根據立法會議員組成的審議委員會的建議作出決定，此項規定突出了行政長官的決定權。《澳門基本法》設計的特區政治體制的重要原則為：在行政長官領導下，行政、立法既相互配合又相互制約，並以配合為重，使得行政主導體制順暢運行。特區首長地位高於行政、立法、司法機關，佔據主導地位，制度安排避免了西方式的三權分立可能導致的三權分治困境，普選制容易導致的黨爭惡鬥、效率低下，選票政治可能造成的民粹主義傾向，從而保證“一國兩制”的順利實施以及特區政府的施政效率。

二、治理體制體現善治

行政主導政治體制與社會發展成就，大致可以體現在以下幾個層面：特區政府透過分階段、有步驟地推動公共行政改革，優化公共決策系統，提升政府治理能力的現代化水平。推動政治穩步發展，落實更好的施政方針。特區政府通過設立諮詢組織，在社會中起到協調作用，另一方面，通過協商式民主，形成社會協同、公眾參與的格局。面對社會轉型，特區政府順應社會發展，結合社團培育高效的社會服務體制，完善社會各項矛盾。政治方面，特區政府通過培養社團人才，形成各司其職，又協同高效的社會治理體系，展現澳門治理特性，化解社會部分矛盾與風險。澳門治理體系形成的制度協商機制使政府可通過社團這一機制掌握社會發展問題，通過社團對特區政府的回饋，準確了解社會及民意發展訴求。回歸至今，社團專業及服務獲得社會普遍支持，社會對社團工作的高度評價進一步鞏固行政主導的社會基礎。

近年來，特區政府逐步理順政府和市場關係，經由“一戶通”、“商社通”和“公務通”智能使用，提高服務品質及效率。體制改革方面，特區政府不斷提升公共行政服務水平，通過破立並舉，加強對行政體系改

革，推動非博彩元素法制改革，並提高管理效能及產業部署，結合公共行政改革助力澳門非博彩元素的發展。另一方面，為加快琴澳兩地政策通，特區政府出台相關措施及法案，深化制度銜接和對接，推進澳琴人流、物流、資金流、資訊流實現便利流通。與此同時，特區政府也通過不斷完善公務人員培訓體系，鞏固公務員體系中的愛國愛澳價值觀。

三、治理團隊的治理能力持續提升

回歸以來，特區政府建立多層社會保障制度、普惠性福利政策和社會救濟與弱勢族群援助，特區政府致力於建構和諧社會，推動社會治理創新，強化社區服務、長者服務、幼兒服務等多面向的建設。配合區域合作方針及落實公務員落地橫琴，特區政府進一步通過完善公務員能力培養，廣泛開展各項愛國教育及認識國情，多元促進治理團隊對國情的認識。在“一國兩制”發展中，融入國家是特區治理的必然趨勢，特區政府根據國家要求，持續將治理現代化當作發展目標，為拓展澳門公務員多方了解國家戰略及發展，由合作區行政事務局會同特區政府行政公職局、珠海市委組織部、廣東省政府橫琴辦綜合處聯合主辦澳珠琴公務人員交流研討班在澳門大學開班。¹

隨着內地與澳門特區的合作日益緊密，配合特區政府的施政方針，行政公職局自 2019 年起，先後為各級青年公務人員舉辦了多項國情考察活動，特別是對粵港澳大灣區及合作區的認識得到了顯著提升。推動澳門融入國家發展大局及公共行政改革，關鍵在於持續培養高素質人才。為此，行政公職局與澳門大學聯合舉辦公務人員領導力培訓班，旨在培養兼具專業能力與管理能力的公務人員，優化特區公務員人才管理體制。

1 《助力民生融合加速度 共建宜居宜業新家園——第二期澳珠琴公務人員交流研討班在澳門大學開班》，行政公職局，2023 年 9 月 5 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1008927/>。

與此同時，澳門特區政府還持續舉辦“青年國情考察計劃”，為年輕公務人員提供多項認識國情的專項培訓和活動。各種舉措不僅有助於青年公務人員提升個人能力，也增強了他們對國家發展的理解和認同。

進一步來說，在推進澳門與橫琴制度銜接的道路上，新修訂《澳門公共行政工作人員通則》及相關法規生效實施，特區政府共有 29 名公務人員以臨時定期委任方式派遣至深合區工作，另有超過 70 名以上的澳門居民通過考試被錄取到深合區執委會工作。¹總的來說，公務人員團隊是愛國愛澳實踐工作中的自然養分，以確保公務人員團隊能夠精準地實行有關“一國兩制”的一切治理工作。澳門的行政主導體制可視為落實“一國兩制”、“愛國者治澳”、中央對澳門全面管治權等根本性原則的基礎保障及維護澳門長治久安與長期繁榮的核心所在。

第二節 始終將“國家安全”放在心上

維護憲法及基本法，澳門特區回歸後制定了國旗、國徽及國歌保護法，並積極開展憲法和基本法的教育活動。近年來，特區政府與社會團體共同努力，舉辦國家憲法日座談會、憲法修正案宣傳活動，並將憲法及基本法納入通識教育課程，通過多樣化的宣傳手段，加深社會各界對基本法重要性的認識。

針對不同年齡段的學子及青年，特區政府舉辦了各類普法講座，通過校內外的各種活動，使大眾對基本法有了更深入的了解。同時，特區政府還通過“國家憲法日系列活動”，結合相關宣傳和知識普及，強化市民對憲法的認識。特區政府在“一國兩制”下依法施政，始終維護“一國”堅定維護國家主權，發揮“兩制”優勢，為澳門創造更多發展經驗。

1 中華人民共和國澳門特別行政區政府：《二〇二四年財政年度施政報告》，頁 18。

一、積極進行各項修法工作

《澳門基本法》第二十三條規定，澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府以及竊取國家機密的行為，禁止任何外國的政治性組織或團體在特別行政區進行政治活動，禁止特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。面對國家及特區安全需求，多年來特區政府持續積極為其做出完善工作。2009年，澳門制定了《維護國家安全法》，2016年，根據全國人大常委會對《香港基本法》第一百零四條的解釋，主動修改立法會選舉法，增加“防獨”條款，推進各領域安全。2019年2月，澳門立法會通過法例，規定只有身份為中國公民的法官與檢察院司法官可被指派處理《維護國家安全法》犯罪案例。2020年通過立法及制定《司法警察局特別職程制度》，指定司法警察局擁有處理涉及國安犯罪的職權，同時保障執行秘密職務的司法警察人員身份可不被公開，並明訂將建立國安情報工作處等多個維護國家安全的部門。以期在行政主導的前提下，司法和立法部門均能全面維護國家安全，加強反對外部勢力干預，切實貫徹國家安全觀及推展國家安全宣導教育。

《司法組織綱要法》的法案明確危害國家安全案件由確定委任且為中國公民的法官審理。第十九條“特別情況下的刑事管轄權”中明確規定：對於《維護國家安全法》規定的犯罪，職權屬於法官委員會在確定委任且為中國公民的法官中預先指定的法官，有關指定為期兩年；對於《維護國家安全法》規定的犯罪，職權屬於檢察長在確定委任且中國公民的檢察院司法官中指定的檢察院司法官。¹ 該法案的修正是特區政府維護國家安全執法的重要基礎，也是維護“一國兩制”社會秩序前進的里程碑。

1 李洪江：《完善澳門維護國家安全法的思考》，澳門基本法推廣協會，2022年6月1日，http://www.basiclaw.org.mo/index.php?p=5_1&art_id=2355。

2023年澳門特區對《行政長官選舉法》作出修改，規定被提名人及行政長官選舉委員會委員參選人不得為外國議會或政府的成員，在參選時必須簽署並提交聲明擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的聲明書，拒絕簽署則不得參選。此外，提名人需由特區政府維護國家安全委員會負責審查提名人背景並針對提名人作出審查決定。回歸至今，特區政府多次修改《行政長官選舉法》及《澳門特別行政區立法會選舉法》，修改之條款皆和落實“愛國者治澳”理念相關。這一做法對保障特區穩定發展具前瞻性意義。

特區政府持續修訂完善《維護國家安全法》和制訂《保守國家秘密法》。根據國家安全形勢發展及澳門社會情況的變化，2022年澳門進行了《維護國家安全法》的修改。2023年5月18日立法會審議通過了《修改第2/2009號法律〈維護國家安全法〉》法案。在修法的諮詢期，同意的佔93.37%，不同意的僅為0.40%，說明“安全”與“一國兩制”的法治觀、責任感緊密相關。¹按照國家形勢變化需求，完善國家安全機制，展現特區政府和社會維護國家安全意識及責任。為維護國家安全及特區政府繁榮穩定，2024年立法會全體大會細則性通過修改第4/1999號法律《就職宣誓法》，通過完善宣誓主體、內容和方式、監誓制度等方面的規定，落實“愛國者治澳”理念。²回歸至今，特區政府不斷夯實國家安全的憲政責任，為特區安全提供重要安全及保障。

另外，為避免外在勢力影響特區選舉，防範虛假訊息影響澳門特區安全，防止這些網絡、系統及數據因未經許可的行為而受到不利影響。特區政府經由《網絡安全法》的頒佈與實施保護措施以應對可能的網絡風

1 《澳門公佈諮詢總結報告：逾九成意見支持修改維護國家安全法》，新華網，2022年7月11日，http://www.news.cn/2022-11/07/c_1129109445.htm。

2 《立法會細則性通過〈就職宣誓法〉法案》，《捷報》，2024年5月22日，<https://www.click2macao.com/2024/05/22/lfhxztg-6/>。

險。《網絡安全法》規定，網絡營運者在提供固定及流動公用電信服務時，須承擔查核及登記用戶身份資料的義務。在保障網絡安全方面，《網絡安全法》是督促關鍵基礎設施營運者嚴格遵守法定的網絡安全義務的重要法案。¹此外，特區政府亦致力於加強網絡安全教育的力度，為大眾普及網絡安全知識，務求提升大眾對網絡安全議題的認知與警覺性。回歸至今，特區政府在維護特區安全的層面上可謂是不遺餘力。

二、做好國家安全的宣傳教育

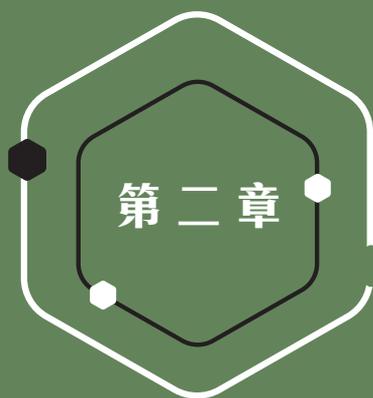
澳門特區政府在推動國家安全宣導教育方面取得了顯著成效，有效地提升了公眾的國家安全意識和法律素養。2018年，成立由行政長官任主席的澳門特別行政區維護國家安全委員會，於每年“全民國家安全教育日”開展全民國家安全宣傳教育活動，將維護國家安全的核心概念深入社會。展覽內容涵蓋整體國家安全觀的深層內涵和重大意義，以及國家和澳門特別行政區維護國家安全工作所取得的成果。

除了建立《維護國家安全法》等法律法規，特區政府經由多渠道廣泛宣傳憲法、基本法和《維護國家安全法》。各個教育機構及社團以加強青年對國情、社情的認識作為重心，進行相關宣傳、活動組織工作。近年來，特區政府逐步將憲法和基本法輔助教材引入中小學課堂，透過文字、照片、影片等多媒體形式，使青年學子對憲法及基本法都有更加深入的理解。此外，特區政府持續組織各職級公務人員參與有關維護國家安全法的培訓，強化公務員對內地政制及各方面的理解，澳門特區組織的公務員培訓中包含內地交流活動，此舉對推動澳門與內地之間的經貿合作和文化交流等方面發揮了積極的作用。

1 《澳門特別行政區第13/2019號法律網絡安全法》，印務局，https://bo.io.gov.mo/bo/i/2019/25/lei13_cn.asp。

回歸至今，基本法教育及推廣活動不斷，“一國兩制”深入社會各階層，澳門特區亦始終按照《澳門基本法》的原則和規定，尊敬憲法權威及中央全面管制權，在國家治理框架下推進特區治理。持續提升治理效能及效率，澳門回歸以來的重要成就即是特區政府及澳門各界不遺餘力地推動《澳門基本法》，自覺將國家安全放在治理能力現代化的重心。

綜觀而言，隨着國家治理體系和治理能力現代化的推進，澳門特區政府在近年尤其將國家安全放在施政的重要位置上，不斷完善相關法律法規和工作機制，確保澳門社會長期穩定和發展。與此同時，亦重視在社會層面上的愛國意識深化工作。特區政府透過各種活動和宣傳以教育公民，同時聯合澳門社會各界推動並深化公民對“一國兩制”方針的理解，提高公眾對《澳門基本法》的認知和依法治理的意識，凝聚特區政府和全體市民的共同努力，堅定擁護國家安全的有關理念，為治理能力現代化建設提供了寶貴的澳門經驗。



澳門公共行政改革的 歷史進程與主要舉措

澳門回歸祖國 25 周年，在經濟、社會、發展上均取得亮眼成就。面對迅速多變的社會環境，人口與產業結構的深刻調整，經濟持續發展，以及社會利益格局急劇變化，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，探索澳門公共行政改革 25 年以來的發展。

第一節 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五個發展階段：

一是固本培元階段（1999-2004 年），改革的初期階段主要集中於解決澳葡政府時期遺留的問題，改革工作從行政事務和統籌立法事務兩大方面開展，重點在於改革公務人員隊伍及公共行政體制，提升公務人員的工作效率和服務品質，並建立新的行政文化。這一階段的改革努力旨在為澳門特區的長期發展奠定堅實的基礎。

二是探索發展階段（2004-2009 年），2007 年，特區政府發佈了公共行政改革路線圖，標誌着改革進入了探索發展的新階段。該路線圖以優化組織架構和服務網絡為重點，旨在探索適應澳門特色的公共行政改革路徑。

三是全面改革階段（2009-2014 年），特區政府堅持以民本為政策導向，着力滿足公民對公共服務的需求。改革在各個領域全面鋪開，涵蓋了社會福利、教育、醫療和基礎設施等多個方面，以期實現公共服務的全面提升。

四是深化推進階段（2014-2019 年），配合國家發展戰略，特別是“一帶一路”、大灣區的建設，該階段的改革着力於實現治理體系與治理能力的現代化。通過深化區域合作，澳門特區政府推動了治理模式和公共服務的進一步優化。

五是數字澳門建設階段（2019-2024年），以電子政務為切入點，特區政府加快了數字政府和智慧澳門的建設，旨在通過科技手段提高政府服務的便利性和效率，同時更好地融入國家的發展大局。

從初期的基礎建設到後期的治理現代化和數字化轉型，有效應對社會變革帶來的挑戰，而隨着澳門公共服務品質和效率的不斷提升，澳門的公共行政改革展現了其適應性、前瞻性和創新性。

一、固本培元階段（1999至2004年）：着力解決澳葡政府所遺留的問題

回歸以後，第一屆特區政府面臨澳葡政府時期留下的多項挑戰。這些挑戰主要包括官僚主義的根深蒂固、治理理念的保守以及公共服務效率低下等問題。為應對這些問題，特區政府採取了“固本培元，穩健發展”的施政方針，旨在通過一系列改革措施，建立新的公共行政文化，藉此提升公共服務的效率和品質。特區政府着手進行政治體制和行政架構的根本性轉型。轉型的核心是從“葡人治澳”到“澳人治澳”，組建以愛國愛澳人士為骨幹的治理團隊和健全的政府架構等多個方面。這些舉措標誌着澳門特別行政區政府架構的平穩過渡，為“一國兩制”在澳門的實踐奠定了堅實基礎。通過五年的努力，第一屆特區政府基本解決了回歸前社會的混亂局面，顯著提升了政府公共服務的效率與品質。這些成就促進了社會的全面進步，改變了澳葡政府時期“無為而治”的治理風格，初步塑造了一個積極主動、富有成效的政府形象。

二、探索發展階段（2004至2009年）：制定改革路線圖

在澳門經濟社會快速發展的背景下，公眾對政府提供的公共服務的需求日益增長。為此，澳門特別行政區政府開展了一系列探索性的公共

行政改革以適應新的公眾需求。2007年，政府發佈了《澳門特別行政區2007-2009年度公共行政改革路線圖》，旨在通過整體性、連貫性和延續性的改革措施，引導公共行政向科學化、制度化和人性化的方向發展。該路線圖涉及政策諮詢、決策、執行和評估等多個方面，合共提出34項改革內容，並計劃加快制定38項相關法規和制度，以期全面提升現代政府建設的品質和效能。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、提升行政質素等方面開展了系列性公共行政改革。

三、全面改革階段（2009至2014年）：實現全領域改革

隨着社會經濟的持續進步和人口及產業結構的深度調整，澳門居民對各方面的公共服務需求急劇增加，同時亦對特區政府的治理提出了更高要求。第三屆特區政府在此背景下加速現代政府建設，致力於全面推進公共行政改革。在行政長官崔世安的領導下，政府宣導“陽光政府”理念，着重於經濟的持續、協調和多元化發展，同時關注民生建設。通過在廉政建設、官員問責、政策決策透明度、公共財政體制和社會保障制度等方面的深刻調整，不僅提升了服務品質和行政效率，也增強了公眾對政府工作的滿意度和認可。

四、深化推進階段（2014至2019年）：推進治理現代化

緊隨中共十八屆三中全會關於推進國家治理體系和治理能力現代化的指導方針，澳門特區在“一國兩制”的框架下，全面落實並不斷豐富和發展公共行政改革。此階段的改革着重於強化行政主導體制，提升行政操作的效能，確保決策和施政的法治化、科學化和民主化，同時增強風險防控能力，並促進社會各界對深層次社會矛盾和問題的正確和理性

處理。這一系列措施為澳門治理體系和治理能力的現代化打下了堅實的基礎。

五、數字政府建設階段（2019 至 2024 年）：打造智慧澳門

從 2019 年起，澳門特別行政區政府開始着手於電子政務服務的全面升級，逐步淘汰舊有的“e 辦事 (ePass)”和“政府服務登錄帳戶”，轉而推廣“一戶通”帳戶系統。系統的推出標誌着澳門在提供公共服務方面邁向更加集成化和用戶友好的新階段。幾年來，“一戶通”服務平台的功能持續擴展，覆蓋了社會福利、就業、交通、醫療、教育等多個領域。

繼“一戶通”平台成功實施後，澳門政府進一步擴大電子政務的應用範圍，針對公務人員、企業和社團推出了“商社通”和“公務通”兩個專門的平台，旨在將公共服務流程數字化，從而提高行政管理的效率和透明度。“商社通”側重於優化企業和社團與公共部門的互動流程，而“公務通”則專注於人力資源管理的數字化。

在軟配套方面，為保障電子政務服務的長期發展和資料安全，特區政府還着手修改《電子政務》相關法律，以提供更加明確的法律支持和政策指導。法律修訂旨在適應電子政務發展的新需求，確保公共服務在數位化轉型過程中的合法性、安全性和可持續性。

第二節 澳門公共行政改革的主要舉措

回歸以來，歷屆政府都着眼於回應澳門經濟發展與社會要求，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、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以下五方面內容。

一、政府架構優化與協作機制強化

回歸以後，特區政府首要任務是優化政府架構，以促進跨部門間的有效合作。此舉旨在加強公共部門間的協調機制，提升政策執行力。

1999 至 2009 年間，第一、第二屆何厚鏵特首任內改革主要集中在組織結構的重整和精簡上，以適應新的行政需求。改革舉措包括：一是整合管理層次，廢除中央與地方的雙重管理體系，解決管理層次繁雜、職能交叉問題。二是政府宏觀架構重組，將 7 個司級機構調整為 5 個，確立司長法定職權，由行政長官領導，明確各司職責範圍，提高行政效率。三是撤銷臨時機構，合併重組政府總部輔助部門，如澳門基金會與發展合作基金會，以及司法事務局與法律翻譯辦公室，簡化政府結構。四是安全部門統一管理，警察性質的部門統一歸屬保安司管轄，加強內部安全管理。五是廉政與審計機構的設立，設立廉政公署和審計署以加強政府的透明度和問責制的執行。隨着架構調整，特區政府對各司局級機構的內部部門進行優化，合併市政機構為“民政總署”，精簡單位數量，從而提高行政效率。

此外，特區政府亦有對各部門進行增設、升格改組、擴編增權，以適應實際管理需求。建基於前期的改革基礎之上，在 2004 至 2009 年期間，政府開始着重構建以“一站式”服務為核心的便民服務網路，進一步完善針對居民的服務體系。此舉旨在簡化行政程式，提升公共服務的效率和覆蓋範圍，使之更加符合民眾的實際需求。

在第三、第四屆崔世安特首任內（2009-2019 年），政府將改革重點轉向跨部門的協調與重組，並強化人事制度，包括公務人員的培訓、招聘與晉升機制。通過設立諮詢機構和推動諮詢功能的發展，政府致力於打造一個更加高效、具有問責性質的行政體系。此外，進一步強化了組織內部的協調機制，同時注重諮詢組織體系的建設。通過專業化模式的推廣，旨在構建一個高效率的問責型政府，藉此提升政府決策的透明度

和公眾參與度。

在 2019 至 2023 年，澳門第五屆特首上任後，逐步對部門架構進行調整，以提升政府管治效能和服務水平。目標是建設一個廉潔、高效、便民、便商的現代服務型政府。通過工作協調、流程簡化和法規完善等措施，政府努力理順各部門職責，顯著提升行政效率。就 2023 年的數據來看，澳門特區政府完成了 5 個公共部門、4 個基金、14 個委員會及 3 個福利會，合共 26 個公共部門及實體的重組。¹ 同時透過部門合併以及升級為常設部門等方式，解決了現存臨時性質的項目組問題。

表 2-2-1 2020 至 2023 年澳門特區政府職能重組、整併

年份	內容
2020	政府發言人辦公室職能併入新聞局； 政府總部輔助部門與禮賓公關外事辦公室合併為政府總部事務局； 經濟局與科學技術發展基金、澳門電質股份有限公司合併為經濟及科技發展局； 教育暨青年局及高等教育局合併為教育及青年發展局； 旅遊危機處理辦公室職能併入旅遊局； 能源業發展辦公室職能併入環境保護局。
2021	撤銷澳門駐葡萄牙旅遊推廣暨諮詢中心，職能併入澳門駐里斯本經濟貿易辦事處； 增設藥物監督管理局，負責執行與藥物監督及管理有關的政策和工作； 完善博彩監察協調局的組織架構及運作，以應對博彩業監管模式的轉變及促進博彩業健康發展； 強化警察總局相關職權及架構，以配合特區政府智慧警務發展及加強民防的需要； 在公共基金方面，優化科學技術發展基金的架構及職能，撤銷大熊貓基金及法務公庫，將文化基金及文化產業基金合併為文化發展基金。

1 《二〇二四年財政年度施政報告》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，2023 年 11 月，https://images.io.gov.mo/cn/lag/lag2024_cn.pdf。

(續表)

年份	內容
2022	設立北京協和醫院澳門醫學中心／澳門醫院籌備辦公室； 重組土地工務局及設立公共建設局； 完成澳門海關職能和架構重整； 將學生福利基金等三項基金合併為教育基金； 優化旅遊基金職能； 重整澳門基金會組織架構。
2023	重組包括重整印務局、法律及司法培訓中心、衛生局、海事及水務局、漁業發展及援助基金、退休基金會、勞動債權保障基金、科技委員會、人才發展委員會、經濟發展委員會、澳門格蘭披治大賽車組織委員會、第十五屆全國運動會澳門賽區組織委員會、漁業發展及援助基金評審委員會，以及治安警察局、消防局、海事及水務局各自屬下的福利會； 撤銷居屋貸款優惠基金、突發事件應對委員會、檢討重大災害應變機制暨跟進改善委員會、娛樂場幸運博彩經營批給公開競投委員會、居民身份證其他用途資料管理委員會、北京協和醫院澳門醫學中心／澳門醫院策略發展委員會； 設立離島醫療綜合體北京協和醫院澳門醫學中心、獸醫專業委員會、人才引進評審委員會、危險品諮詢委員會； 金融情報辦公室併入警察總局； 重整公共資產監督規劃辦公室和個人資料保護辦公室為常設部門； 重組中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室。

資料來源：根據往年施政報告內容整理

二、持續創新電子政務，優化服務流程

為了進一步優化公共服務流程，特區政府重視電子政務的發展，通過建立資訊安全、資料互通的規範設施及開發通用平台，使各公共部門能夠基於這一基礎推進業務流程和公共服務的電子化。各部門也根據自身職能的發展需求，推出多樣化的電子公共服務，致力於更好地服務市民和遊客。澳門在推進電子政務改革的過程中，實現了“社會善治”的施政目標。在電子政務及各公共部門實施自身電子政務的整體規劃中，旨在滿足社會發展需求，精簡行政操作，並推動行政管理效率的提升，從而增強政府的行政效能。

澳門電子政務改革一共可以分為五個階段，初步改革階段（2001-2004年）：標誌着電子政務改革的啟動，主要聚焦於電子資料庫的建立和規劃。摸索階段（2005-2009年）：側重於推動市民服務，此階段仍處於探索期，服務模式較為單向，缺乏互動性。發展階段（2009-2014年）：電子政務向發展期邁進，重視便民化服務及部門間的橫向聯繫，通過統一管理以減少紙質政務往來。穩健階段（2015-2019年）：電子政務改革進入穩健期，政府開始重視內部電子政務規劃和協調，並通過跨部門合作滿足內部和居民需求。全面改革階段（2019-2024年）第五屆政府着重推動智慧城市的建設，旨在實現“數字澳門”的願景。

疫情的爆發加速了電子政務發展的步伐，政府希望通過電子政務作為公共行政改革的突破口，深化電子政務建設，擴大“一戶通”應用的功能與範圍，並推出更多電子平台適應不同人群需求，優化公共服務流程，為居民提供更加優質和便捷的電子服務。

截至2024年11月，“一戶通”開戶人數超過62萬，提供437項電子服務及功能，涵蓋社會福利、求職就業、交通出行、醫療衛生、教育文康、登記證明及生活繳費等多個領域，現已成為居民使用電子服務的最主要途徑之一。¹

此外，特區政府持續推動汽車登記、民事登記、物業登記、商業登記及公證服務的電子化，旨在打造更便民便商的公共服務環境。特別是“商社通”的開發，進一步優化了商企領域的電子服務。以“打破壁壘，便商利企”為目標，政府改革餐飲及飲料場所的一站式發牌制度，並構建相關電子申請及聯合審批平台，通過資料互聯互通，深化跨部門合作，同時促進公共部門結構和人員的調整。

1 《“一戶通”開戶人數逾62萬》，《澳門日報》，2024年12月13日，http://www.macaodaily.com/html/2024-12/13/content_1800480.htm。

疫情在一定程度上成為澳門電子政務發展的催化劑，加速了數字澳門建設的進程。公共服務的日益數字化，不僅為居民生活帶來便利，也對澳門進一步融入大灣區和國家發展起到了重要的推動作用。通過電子政務的深化和優化，特區政府提升了公共服務的品質和效率，並為居民和企業創造了更加便捷的服務環境，為澳門的長遠可持續發展奠定了堅實基礎。

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。

在 2000 至 2009 年間的初期階段，澳門特別行政區政府的公職人員改革主要聚焦於制度建立與人力資源改革，以“制度化”構建為核心。此時期的改革着重於優化甄選、聘任、轉職及評核流程，標誌着公職制度的初步革新。自 2009 年起，政府開始着手於人力資源的整體規劃，致力於構建一個更加系統化和規範化的公職人員管理框架。

2009 至 2014 年，特區政府將公職人員發展的焦點擴展到人力培訓和制度性招聘、甄選及晉升培訓上。在這一時期，除了繼續優化職務內部的縱向和橫向流動外，政府特別強調制度性的人事管理，通過制定中央式人事管理的發展規劃，顯著提高了對人事統籌和政府管理職能的重視。2014 年，政府全面檢討了中央招聘制度，注重公務人員的職能、待遇、薪酬和晉升等方面，以適應公職人員對品質和效能的要求。

2015 至 2019 年期間，公共行政改革除了持續關注公務人員的薪酬問題，也通過立法保障公職人員的發展權益。政府重新審視了部分職程設置，着重於公務員的績效評估、晉升路徑及人文關懷。改革措施使公職

人員在選拔、任用、晉升、發展、薪酬和培訓等方面逐步向成熟發展態勢邁進。

2019 至 2023 年，特區政府持續優化公務人員管理制度，提升公共服務水平和效率。截至 2023 年 9 月，政府共完成了 17 項法律的制定和 36 項行政法規的頒佈。¹ 通過修訂《澳門公共行政工作人員通則》及相關法規，政府優化了公務人員的調動機制，並法定化了部門領導在人事管理方面的職權。這些措施旨在確保人事管理的規範化和透明化，同時增強部門內部的管理效率和靈活性。與此同時，特區政府構建了全新的“公務通”系統。通過實現資訊化管理，簡化公務流程，加速決策和執行的速度，提升部門內部的管理效率，期望能有效提高公共服務的回應速度和品質。

此外，重視公務人員培訓與核心價值的強化。通過持續開辦憲法、基本法及維護國家安全法相關課程，旨在強化公務人員的愛國愛澳核心價值觀。不斷完善公務人員培訓體系，加強對公務人員的專業知識和職業道德的培訓，確保公務人員能夠更好地適應職位要求，有效履行公職職責。

四、多元化政策諮詢網絡的構建與優化

澳門的政策諮詢網絡建立在五大群體的基礎上，形成了一個分層而多元的溝通框架。一是政策共同體，位於網絡核心，主要由行政會和直屬於行政長官的諮詢機構組成，扮演着政策制定和諮詢的中心角色。二是府際網絡，構成次核心層級，涵蓋司級部門、政府自治部門及其行政管理委員會和基層社區服務諮詢委員會，促進跨部門間的溝通和協作。

1 《二〇二四年財政年度施政報告》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，2023 年 11 月，https://images.io.gov.mo/cn/lag/lag2024_cn.pdf。

三是專業網絡，聚焦於知識和技術的專業輸入，由高等學府、智庫、研究機構及專家學者構成，為政策制定提供理論和實踐支持。四是生產者網絡，關注行業利益和業界回饋，主要由政策相關的行業利益集團及業界代表組成，反映特定政策對行業的影響。五是議題網絡，最廣泛的層級，包括社會公眾和新聞媒介，是政策諮詢網絡中連接最終政策受眾和社會回饋的重要環節。¹

通過構建和優化一個層次分明、功能互補的政策諮詢網絡，能夠有效整合來自不同領域和群體的意見和建議，為政策制定提供了堅實的社會和專業支撐，促進政策制定的透明度和參與度，以及政府決策的民主化和科學化。

五、加強廉政建設，培植廉政文化

澳門廉政建設的源頭可追溯至葡萄牙殖民時期，時任總督李安道倡議設立專門的肅貪機構。經過長達 17 年的籌備，“反貪污暨反行政違法性高級專員公署”（簡稱“反貪公署”）於 1992 年 3 月應運而生。儘管初創時期受條件限制，反貪公署的作用較為有限，但其專業性與獨立性的設立理念，特別是不受總督及立法會直接指揮，僅需向總督報告的工作機制，為日後澳門廉政體系的構建奠定了基礎。

1999 年 12 月 20 日，伴隨着澳門回歸祖國，根據《澳門基本法》第五十九條的規定，廉政公署正式成立，成為特區政府獨立運作的部門，其首長廉政專員直接對行政長官負責。澳門廉政公署的獨特之處在於，它不僅承擔反貪污的重任，還負責處理對政府部門行政失當的申訴，這一雙軌職能使其在全球同類機構中獨樹一幟。

1 王雪飛、李略：《澳門政策諮詢網絡構建與優化——基於政策網絡理論視角》，《行政》2023 年第三十六卷總第一百三十九期，第 8-11 頁。

2000年8月，《澳門特別行政區廉政公署組織法》在立法會獲得通過，行政長官隨後頒佈《廉政公署部門的組織及運作》行政法規，賦予廉政公署調查員以刑事警察身份，擁有拘留、搜查、扣押、配槍、調查銀行帳戶等特權，確立了廉政公署獨立工作、向行政長官負責的體制。這一根本性改革為廉政監察機構依法有效履行職責提供了堅實的法律制度保障，標誌着廉政公署步入了名實相符、高效運轉的新階段。

自成立以來，澳門政府高度重視廉政建設，尤其是在制度建設與廉潔風氣培育兩方面。2001至2004年，廉政公署在公共行政領域大力推動廉政建設，同時開展反貪行動與全社會反貪宣傳，高度獨立的廉政公署成為制衡權力、確保政府廉潔運行的關鍵制度屏障。2005至2008年，政府進一步強化施政問責，完善與責任對應的處理規範，並於2008年通過推行新的採購制度，預防公職人員，特別是採購人員在管理採購活動中可能出現的貪污行為。

2009至2012年間，澳門持續強化廉政公署的功能性，2009年制定並通過《預防及遏止私營部門賄賂》法律，將廉政公署的許可權擴展至私人領域，對私營部門的賄賂事務進行調查和偵辦，展現出對貪污舞弊行為零容忍的決心，全面、有效地防止和打擊社會上的貪污現象。2013至2016年，政府以加強“責任意識”為核心，推動“績效導向”與“權責相當”的行政文化。2016至2019年，在持續推動績效問責的同時，通過建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。

2019至2023年，澳門特區政府在強化廉政建設、培植廉政文化方面展開了一系列卓有成效的舉措。廉政公署以固本培元、力求精進為工作主線，緊扣“二五”規劃與國家、特區政策大方向，聚焦新時代廉潔文化建設、法治建設及青年發展等關鍵議題，將這些內容深度融入各項工作中。在政府與民間社會的共同努力下，澳門清廉指數躍居亞洲乃至全球前列。

第三節 澳門公共行政改革的主要問題與挑戰

一、政府架構重組評估機制與改革挑戰

政府職能重組與整併是行政體制改革的核心手段之一，其目的在於通過消除職能重疊、壓縮行政成本、統籌相似職能及相近業務，進而提升行政效能。第五屆特區政府積極推進精兵簡政，重組部門架構，旨在理順政府職能，協調跨部門協作，自 2020 年起，政府已成功完成對超過 70 個部門及實體的重組工作¹，並在 2023 年完成了對近 67 個公共部門或實體相關組織法的檢視²，目的是從根本上解決公共部門人員規模過大及職能重疊等核心問題。

然而，面對內部架構“疊床架屋”，現行改革措施似乎未能產生預期效果。以經濟及科技發展局、政府總部事務局及地球物理氣象局為例，機構在經歷重組後非但未見瘦身，反而在機構層級、處室設置上呈現出進一步擴張態勢，如經濟及科技發展局由五廳九處增至六廳十三處，政府總部事務局由兩部門一廳三處重組為三廳八處³，地球物理氣象局則由四處五組調整為兩廳六處⁴。內部結構的持續膨脹不僅增加了人員開支成本，而且與精簡高效、優化工作流程、提升行政效率的改革初衷背道而馳。

此外，政府在進行架構重組時，其改革標準、風險管理方案以及對

1 《二〇二四年財政年度施政報告》，中華人民共和國澳門特別行政區政府，2023 年 11 月，https://images.io.gov.mo/cn/lag/lag2024_cn.pdf。

2 同上。

3 《兩部門合併政府總部事務局 設三廳八處 明年 2 月起運作》，《力報》，2020 年 12 月 18 日，<https://www.exmoo.com/article/164690.html>。

4 《氣象局改組為兩廳六處 兩廳分為氣象及預警廳及地球物理及監測規劃廳》，《大眾報》，2023 年，<https://www.taichungdaily.com/instantNews/866>。

改革成效的評估均未對公眾進行充分透明公開，缺乏對改革成果的系統性評估與反饋。政府組織重組是近年來最重要的施政方針，過程如能更進一步透明化將有助於提升社會的信心。

精兵政策與人手短缺現象。第五屆政府在推行精兵簡政的過程中，為遏制公務人員數量的持續增長，設定了公務人員總數上限不超過 3.8 萬人的目標。此舉旨在通過精簡人員配置，提高行政效率，降低成本，契合公共行政現代化的總體方向。然而，近期公務人員面臨退休潮及離職高峰，導致部分公共部門出現人手短缺現象，工作負荷陡增，對行政運作造成顯著壓力。

一方面，由於人力資源缺口未能得到及時填補，現有公務員不得不承擔起離職及退休同事的職責，導致工作量和壓力增加。這種情況不僅可能引發公務員身心健康的隱患，還可能因超負荷工作導致工作質量下降，進而影響公共服務的提供與社會福祉的保障。

另一方面，當前精兵政策在實際操作中應再進行合理且科學思考。某些部門人員過多與其他部門人手短缺並存的情況下，人員配置的不均衡，影響了行政效率的提升。理想的狀況是，政府應通過頂層設計，根據特區發展需求，嘗試修改《澳門公共行政工作人員通則》及相關法規，加大相關守則的靈活性，允許一定權力的下放，在精兵政策推行的同時，為公務人員提供更為全面的培訓，提升公務人員的綜合能力，合理解決並釐定跨部門工作之間的協調與合作問題，最終將能靈活調配人力資源，利用橫向調動機制，根據各部門實際工作負荷和業務需求，進行人員的合理分配與分工，從而確保行政運作的流暢與高效。

二、公務員招聘、晉級制度及公幹補貼現存問題

公務員招聘、晉級、待遇等需持續完善改革。澳門公共行政人員的招聘、晉級、待遇及激勵機制在回歸後經歷了一系列改革，旨在提升行

政效率、保障公平公正，以及適應回歸後的新形勢與新需求。然而，現行制度在實踐中仍存在一些問題，有待進一步完善。澳門公務員招聘制度經歷了多輪改革，力圖克服沿襲自 1989 年澳葡時期制度所存在的招聘成本高、應考人重複、人員配置不合理、招聘週期過長等問題。政府先後推行了 2011 年的“中央招聘”、2016 年的“統一開考”以及 2017 年的“統一管理”制度，以逐步優化招聘流程、提升效率與公平性。

儘管改革措施已取得一定成效，公務員招聘程序仍被批評過於漫長且繁瑣。澳門公務員招聘制度現存問題主要集中在行政協調支援不足、考試資源緊張、報考混亂、效率低下和成本高昂等方面。行政公職局在開考協調中未能充分解決用人部門面臨的場地租借困難和監考人手短缺問題，導致部門自行解決成本增加。電子報考平台的便利性引發投考人大量無目的性或不符資格的報考，導致報考人數虛高，進一步加大用人部門審核工作量。在統一管理招聘制度下，如高級技術員等職程開考總報考人次遠超實際聘任人數，且筆試出席率僅 30%-40%，顯示資源嚴重浪費。¹最後，從開考到最終委任需歷時至少半年，招聘程序冗長問題仍未得到有效解決。

（一）公務員晉升

澳門公務員體系的晉升問題主要集中在職程內晉升限制、評核結果趨同化、晉級培訓與開考形式化，以及晉階晉級時間安排不合理四大方面。

首先，現行晉升制度主要限定於公務員入職之初所屬的職程內，如高級技術員、技術員、技術輔導員等職程間相互隔離，難以實現跨職程晉升。封閉性限制了公務員職業發展空間，尤其是對低職程入職人員，

1 《招聘開考出席率低 報考公職擬收費》，《力報》，2020 年 6 月 12 日，<https://www.exmoo.com/article/150904.html>。

晉升至高職程困難重重，且即使通過公開考試進入高職程，可能面臨薪資下滑的名升實降困境。

其次，儘管公務員工作表現評核制度已具備規範化框架，然而在實際運行中，評核結果普遍呈現高分傾向，大部分公務員獲得“十分滿意”或“優異”的評價。趨同化的評估方式難以精確辨識公務員工作表現的優劣差異，使得評核晉升演變為基於年資而非實際績效的晉升模式，削弱了其應有的激勵效能。

再者，澳門公務員的晉級培訓及開考過程往往流於表面形式，缺乏對公務員素質與能力的有效篩選與淘汰。公務員只需滿足相應服務年限和評核分數標準即可晉升，晉級培訓僅要求完成預定課程，無需對學習成效進行考核，易成為僅為滿足時數要求的晉升手段。而晉級開考多採用文件審查形式，公務員無需進行特殊準備，無法通過備考過程提升自身能力。

最後，晉階和晉級時間安排存在不合理之處。一方面，存在晉級對晉階的吞併現象，即符合晉級條件的公務員往往直接晉級，使低職等第二、三職階失去實質意義。另一方面，晉升時間呈現前期快速、後期緩慢的特點，安排被批評為年資歧視，可能打擊資深公務員的工作積極性。當初制定此規定旨在延長公務員職業生涯，但實際效果有待考量。

（二）公務員公幹補貼

澳門公務員待遇主要依據《澳門公共行政工作人員通則》（以下簡稱《通則》）進行規範。該通則制定於澳葡政府時期，至今已逾 35 年，其中關於公幹津貼的日津貼金額自 1995 年以來未曾調整。隨着澳門回歸祖國，特別是在加速融入國家發展大局、積極參與粵港澳大灣區和合作區建設的背景下，澳門與內地的聯繫日趨緊密，公務人員赴大灣區乃至內地其他省市公幹的頻次大幅增加。現行《通則》對公幹津貼的規定已顯得不合時宜，迫切需要適時修訂，以更好地保護公務人員權益。

第四節 進一步推進澳門公共行政改革的具體舉措

一、完善政府架構重組評估機制

建立科學、公正、透明的評估體系，對重組後的機構運行效率、職能整合效果、成本效益等進行量化評估，定期公佈評估結果，接受公眾監督。評估標準應明確、具體，充分考慮行政效能、服務質量、公眾滿意度等多個維度。可考慮引入第三方專業機構參與評估，增強評估結果的公信力。與此同時，對已完成重組的部門進行回溯評估，對於出現架構擴張、職能重疊現象的部門，進一步精簡機構、優化職能配置，真正做到“瘦身”，杜絕形式主義和官僚主義。對於職能相近或業務密切相關的部門，積極探索跨部門整合，消除職能交叉，實現資源共享。此外，建立健全跨部門協作機制，提升行政協同效能。

在重組過程中，充分識別並評估可能面臨的風險，制定針對性風險防控措施，確保改革穩妥推進。同時，建立健全改革信息披露制度，及時、全面、準確地向公眾公開改革方案、進展、成效等信息，增強改革透明度，消除公眾疑慮，提升政府架構重組改革後的正面形象。

二、動態調整精兵政策，優化人力資源配置

面對退休潮及離職導致的人手短缺，政府應適時對公務員總量上限進行動態評估和調整，確保人員配置既能滿足精簡高效的要求，又能有效應對實際工作需求。可考慮引入靈活的“人員配額管理制度”，根據各部門業務量、工作負荷和公眾服務需求，定期調整各部門公務員配額。

同時，建立健全橫向調動機制，鼓勵公務員在不同部門、職能間流動，根據實際工作需要進行人員合理分配與分工。同時，利用現代人力資源管理工具，如工作負荷分析、技能庫管理等，實現精細化、智能化

的人力資源配置，確保行政運作流暢高效。

針對人手短缺部門，可考慮增設實習崗位。由於公職招聘開考程序持續至少半年，加之本地年輕人大多對進入公職體制趨之若鶩，可考慮在不同公職部門開設實習工作崗位，一方面能夠暫時性緩解人手短缺問題，另一方面也讓年輕人真實了解、感受公共部門運作和工作內容，為自己職業生涯作規劃，公私兩濟。

三、持續優化公職招聘、晉升和待遇制度

優化電子報考平台，引入資格前置審核機制，減少無效報名；完善行政公職局與用人部門協調機制，確保場地租借、監考人手等資源充足，降低招聘成本。

針對公務員晉升空間受限問題，政府需要打破職程壁壘，拓寬晉升通道。改革現有職程體系，引入跨職程晉升機制，鼓勵公務員根據自身能力和興趣轉換職能領域；完善評核制度，引入多元化評價指標，真實反映公務員工作績效，避免評核結果趨同化；提升晉級培訓實效性，強化考核評估，確保培訓對公務員素質提升起到實際作用；調整晉階晉級時間安排，消除年資歧視，激發各級公務員工作積極性。

同時，適時調整公幹補貼標準。根據物價上漲、生活成本變化及公務員公幹實際需求，定期評估並適時調整公幹津貼金額；研究制定與內地公幹相關的津貼政策，確保公務員赴大灣區及其他內地城市公幹時，津貼待遇與當地生活成本相匹配；建立公幹津貼動態調整機制，確保公務員權益得到合理保障。

四、加強電子政務整合，解決數字鴻溝問題

打造數字政府、建設智慧澳門是當前和未來公共行政改革的重中之

重，針對當前遇到的難題，政府應聚焦電子政務整合、無紙化改革、填補電子政務發展不平衡、關注數字鴻溝問題等關鍵環節。推動各政府部門之間的數據共享平台建設，實現政務信息和數據的互通共用，消除信息孤島，提升行政效率。同時，強化無紙作業推廣力度，簡化行政流程，減少紙張消耗，提高行政效率。可考慮引入現代化信息技術，如雲計算、大數據、人工智能等，助力政務流程再造和服務優化。對電子政務發展滯後、冗官冗政的部門，政府應加大支持力度，提供技術、資金、培訓等資源，促使其加速電子政務建設，填補發展不平衡，提升服務水平。

對於數字鴻溝問題，制定針對老年人、殘疾人士等特定群體的電子政務推廣策略，提供專門的培訓和支持服務，幫助他們熟悉和掌握智能設備、數字使用場景和電子政務平台操作。優化電子政務平台界面設計，使之更加人性化、簡明易用，降低使用門檻。同時，保留和優化線下服務，確保所有人能公平、便捷地享受公共服務。政府應建立電子政務發展進展和效果的監測評估機制，定期發佈電子政務發展報告，公開關鍵指標數據，接受公眾監督。根據評估結果，及時調整和完善相關政策，確保電子政務改革取得實效。

五、應對國際格局變革，培養國際觀人才

澳門特區政府在推動“愛國者治澳”的同時，應進一步強化對國際視野人才的培養。包括深化其全球觀念和國際知識，提升其對國際形勢變遷及全球化趨勢的理解與適應能力，以確保治理工作的專業性和前瞻性。針對國際局勢變化，公務員隊伍需具備優秀的語言能力、豐富的國際素養，並深入了解國際法、外交政策及跨文化溝通等關鍵領域。通過系統化的教育訓練、海外研習及專題研究等多種途徑，打造一支具有國際競爭力的公務員團隊，從而更好地發揮澳門作為中葡平台的作用，增強其經貿服務及法律服務功能。

目前，澳門特區政府在國際關係及國際人才方面仍存在一定不足。因此，建議特區政府積極參與國際事務，融入宏觀國際格局，在國際舞台上展現其獨特價值。補足現有的短板，更好促進澳門實現長期發展目標，構建“一中心、一平台、一基地”，使澳門成為真正的國際大都市，助力國家深化改革開放的目標。

六、積極探索合作區制度創新機制

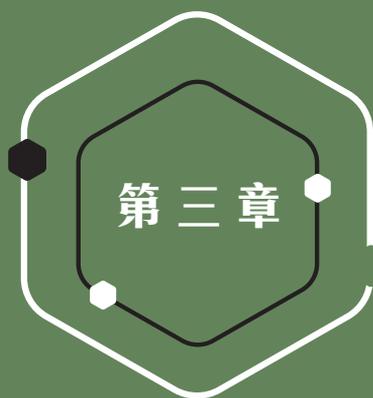
在跨域治理視角下，有效推進特區發展面臨多重維度的挑戰。具體表現為促進橫琴全域融合及深化“1+4”產業發展的過程中，需要現代化治理與治理模式的創新來吸引外資和人才。跨域治理難題在於如何在不同行政區劃和層級的地方政府及其部門之間進行精準界定，並在橫琴現有的四共基礎上找到“共治”與“分治”的利益結合點，理順“自上而下統籌”與“自下而上協同”的關係，為實現橫琴治理現代化提供指導。

在宏觀層面上，需持續發揮市場與政府的作用，通過數字化治理提供高質量公共產品和高效公共服務，構建適用於跨域政策執行的治理模式。隨着大灣區及合作區一體化進程加快，跨境便捷化將強化澳門居民的跨境意願，完善相關政策、關注市民需求成為善治的重要內涵。民生治理問題應以改善民生為主要考量，通過制度創新滿足跨境居民和澳門市民的需求，提升市民幸福感，助力粵澳民生融合。

尤其在推進澳門新街坊融合方面，亟需完善多項措施，包括優化跨境福利方案、醫療資源對接、社會福利及相關民生事務等。關鍵在於建立溝通管道，改善對不同群體需求的理解。區域公共事務的合作治理不應僅限於政府內部合作，建議未來粵澳兩地可更多關注公私合作夥伴關係，滿足多元主體的不同需求。充分發揮市場和社會團體多樣化治理手段的作用，結合多管道溝通，解決矛盾與障礙。

在產業發展方面，支持澳門經濟適度多元化，發展新質生產力是琴

澳長遠策略。當前，跨境金融正在推動琴澳民生及產業融合進入快車道，構建“產業—金融”良性循環的創新模式，為跨境貿易和投融資便利化提供了重要載體。在實現產業目標方面，建議相關單位通過創新政策執行模式，提高政策執行力。



“一國兩制”
是澳門發展民生福利的基礎

習近平總書記在十九屆五中全會指出“十四五”時期發展延續過往以人民為中心的發展理念，必須補齊民生領域短板，讓人民有更多的獲得感、幸福感和安全感。澳門特區謹遵中央指示，發揮“一國兩制”制度優勢，貫徹“以人為本”施政理念，建立社會保障制度、醫療、教育、住屋、人才培養、防災減災六大民生保障長效機制，全力做好讓公民少有所育，住有所居，老有所養，病有所醫的普惠式社會保障體系。同時，特區政府遵循《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》第一階段建設發展目標，與大灣區各城市共同穩步落實“民生深度融合工程”，在民生層面積極融入國家發展大局，為居民提供多元社會服務。

《澳門基本法》對澳門的民生保障和社會事務作出的明確規定，中央授權“澳門特別行政區政府在原有社會福利制度的基礎上，根據經濟條件和社會需要自行制定有關社會福利的發展和改進政策……”¹ 這是澳門民生建設工程的憲法性依據和法理性保障。同時，發揮制度紅利，保持澳門社會繁榮穩定也是每一屆行政長官的施政理念。澳門在擺脫了最初的經濟低迷與脆弱的財政收入等問題的困擾後，特區政府的施政重點與政策取向轉為以關顧與援助社會基層弱勢社群為重點，全面推進各項民生措施，形成民生導向的政策基調。² 這一事實證實澳門民生工程建設的快速發展恰恰是站在國家大局觀下地區政府與憲法雙向推動的結果，也證明民生事業不僅是地區治理層面的建設，更是以國家安全視角為導向的政治工程建設。

2019 至 2024 年是澳門的特殊節點，受到疫情影響，封關停業等全球防疫措施影響，澳門經濟呈現疲軟態勢，多數博彩公司選擇關閉賭桌，

1 姚堅：《1999 年回歸以來澳門民生保障和社會善治建設》，《行政管理改革》2019 年第 10 期。

2 李燕萍：《澳門民生建設的法治思考》，《“一國兩制”研究》2017 年第 1 期，https://www.mpu.edu.mo/cntfiles/upload/docs/research/common/1country_2systems/2017_1/10.pdf。

人均本地生產總值由2019年660,045澳門元降至2022年285,997澳門元。¹ 疫情期間澳門承受着史無前例的民生壓力與財政壓力，整體呈現市民生活成本急劇增加的艱難局勢。是次本研究聚焦於近年住房、就業、醫療、社會保障等市民密切留意的民生議題，以政府文件、民生相關數據、研究文獻為切入點，以民生為核心的澳門城市發展情況並對相關問題建言獻策。

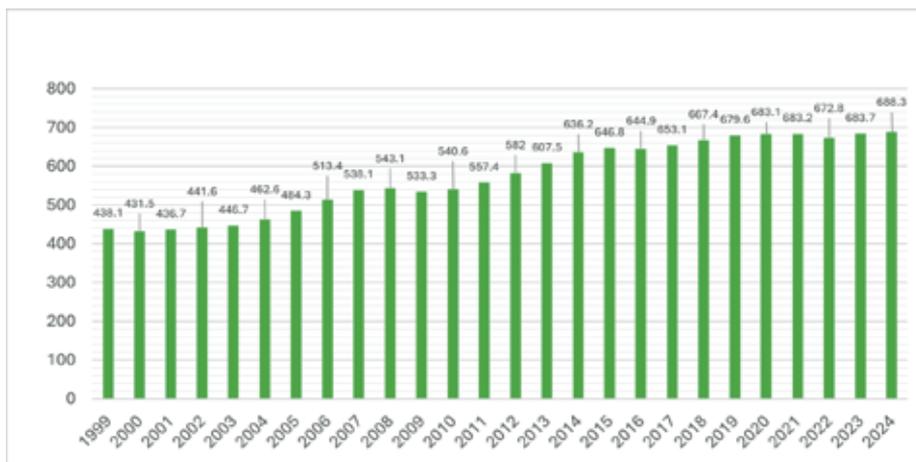
第一節 2019-2024 年澳門社會結構綜述

一、人口增長趨勢放緩，邁入老齡化社會

據統計局資料顯示（見圖 3-1-1），澳門人口增長自 2019 年起人口增長已經出現放緩趨勢，2024 年終總人口約 688.3 千人。老年人口（65 歲及以上）增至 14.6%，已達到世界衛生組織所定義的“高齡社會”標準。同時，老年人口撫養比率提高至 20.0%，對比 2013 年數據數值增長約兩倍左右。

1 《國民經濟》，統計暨普查局（DSEC），<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=9>，最後訪問時間：2023 年 11 月 3 日。

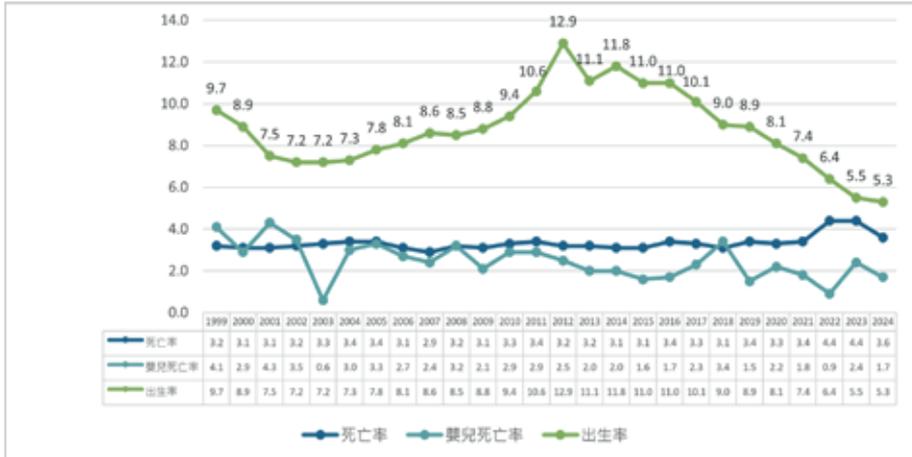
圖 3-1-1 澳門年終總人口(千人)



資料來源：根據統計暨普查局 - 人口統計數據整理

回歸至今(見圖 3-1-2)，出生率自 2012 年經歷最高點 12.9% 後出現下滑趨勢，2024 年降至 5.3%。相反，2022 年至 2023 年受到疫情影響有些微上升幅度，但依然維持在 3%-4% 左右區間內。嬰兒死亡率方面，2024 年數據有下降趨勢，為 1.7%。生命統計簡單反映了澳門目前的生育水平現狀，低生育水平、低死亡率、低嬰兒死亡率的“三低”數據說明以下事實：其一，澳門醫療體系與醫療政策制度的日趨完善延長了澳門人口人均預期壽命與孩童存活率；其二，育齡女性平均生育子女數量正在減少；其三，生育意願降低和人均壽命延長使得澳門人口結構正在步入老齡化階段。人口高齡化和少子化對澳門社會、政治及經濟的衝擊正在逐漸浮現。

圖 3-1-2 生命統計



根據統計暨普查局 - 人口統計數據以及社會工作局 - 澳門兒童數據資料庫整理

二、澳門就業不足率疫情最高，疫後逐步平穩

在量度居民收入水平方面，以每月收入中位數為標準，過去五年波動幅度不大（見圖 3-1-3），本地居民收入對比疫情前後沒有明顯跌幅或升幅，基本維持在 19,000 至 20,000 澳門元之間，對比 2012 年增長接近五成。總體居民月工作收入中位數疫情前基本維持在 15,000 澳門元左右，2023 年提升至 17,500 澳門元。

圖 3-1-3 澳門本地居民月工作收入中位數



* 截止 2025 年 3 月 20 日，統計暨普查局尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：根據統計暨普查局 - 歷年《統計年鑒》數據整理

持續觀察各行業就業居民每月收入中位數，在 2019 至 2023 年政府歸納的十四類行業中“水電及氣體生產供應業”、“金融業”、“公共行政及社保事務”、“教育”、“醫療衛生及社會福利”以及“文娛博彩及其他服務業（博彩及博彩中介業）”共六類行業收入水平達到 19,000 至 20,000 或以上澳門元（見表 3-1-1）。總括而言，澳門就業基本維持穩定的工資收入水準。

表 3-1-1 按行業統計月工作收入中位數

行業	2012	2019	2020	2021	2022	2023
製造業	7,500	10,800	11,000	12,000	12,000	12,000
水電及氣體生產供應業	16,000	20,500	22,000	29,500	21,000	25,000
建築業	11,700	17,000	15,000	15,000	15,000	15,000
批發及零售業	9,000	14,000	12,000	13,000	12,000	14,000
酒店及飲食業	8,300	12,000	11,000	11,800	11,600	12,000
運輸、倉儲及通訊業	11,000	16,000	15,000	15,000	14,800	17,000
金融業	14,000	21,000	22,000	21,000	20,000	21,500
不動產及工商服務業	8,000	11,000	10,000	10,000	10,000	10,500
公共行政及社保事務	25,000	40,300	43,000	44,600	44,600	45,000
教育	16,000	28,000	25,500	25,300	26,000	27,000
醫療衛生及社會福利	15,000	22,100	23,300	23,000	22,000	24,000
文娛博彩及其他服務業 （博彩及博彩中介業）	15,000	20,000	20,000	20,000	20,000	20,500
文娛博彩及其他服務業 （其他）	8,500	12,000	14,000	12,000	12,000	13,500
家務工作	3,100	4,200	4,400	4,500	5,000	5,000

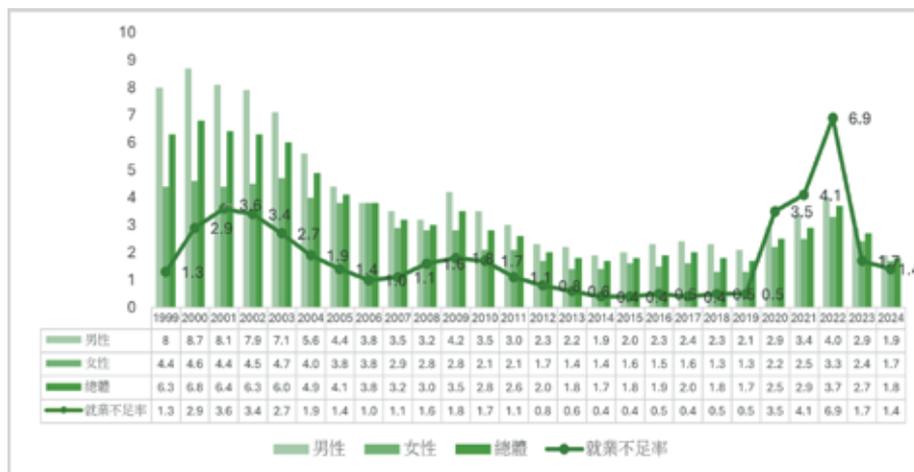
* 截止 2025 年 3 月 20 日，統計暨普查局尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：根據統計暨普查局 - 歷年《統計年鑒》數據整理

圖 3-1-4 數據表明 2019 年澳門總體失業率為 1.7%，就業不足率為 0.5%，然而隨着疫情衝擊的持續，2022 年兩項指標分別飆升至 3.7% 和 6.9%，創下歷史峰值。

2023 年至今，澳門就業情況陸續回歸平穩，失業問題逐漸緩和。2024 年總體失業率已降至疫情前相似水平（1.8%），顯示澳門勞動力市場

發展態勢穩定。下表顯示，男性失業率長期高於女性失業率，尤其疫情期間尤為明顯。澳門女性教育水平提升，以及在友善的幼兒照顧體系政策下，女性本地勞動人口佔本地總勞動人口比例在超過 50% 的基礎上，總體呈緩慢上升趨勢。

圖 3-1-4 澳門失業率與就業不足率



資料來源：根據統計暨普查局 - 歷年《統計年鑑》、《就業調查》以及時間序列資料庫數據整理

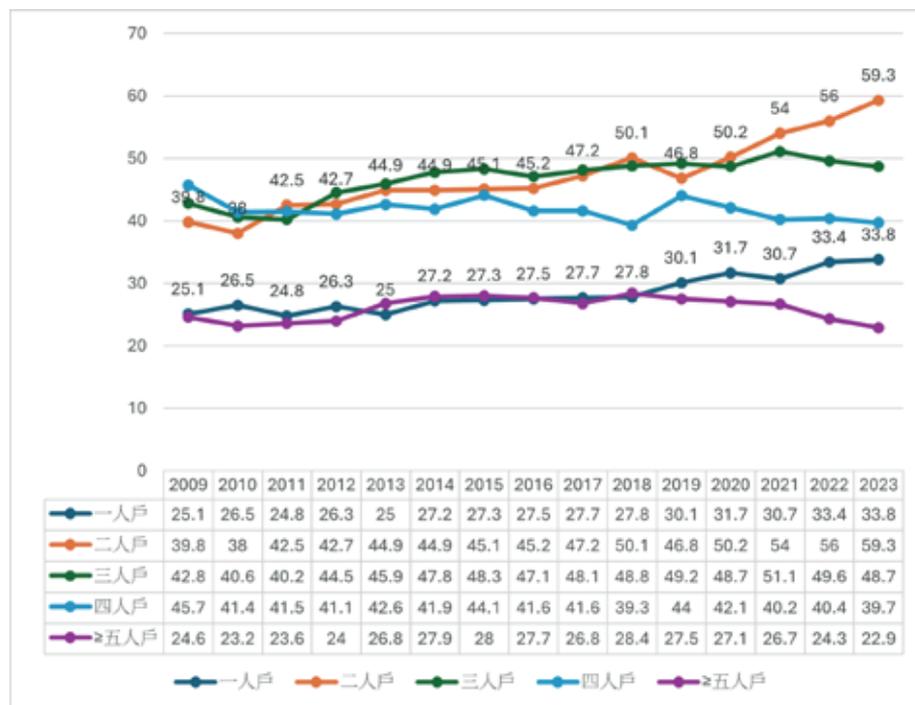
三、家庭結構：家庭規模持續縮小，人均居住面積持續擴大

回歸以來，住戶數量不斷增加，由 2011 年 185,200 戶增至 2023 年 204,400 戶。其中，傳統婚姻觀念下的核心家庭仍然是澳門最普遍的家庭結構，但近五年內普遍以二人戶與三人戶為主，四人戶呈現下降態勢，由 2019 年 44.0（千戶）降至 2023 年 39.7（千戶）。總體而言，相關家庭規模縮小。

由於經濟壓力與生育壓力等一系列社會問題的共同作用，單親家庭、獨居家庭以及丁克家庭等非傳統意義家庭結構增多，回歸後澳門一人戶

住戶數量始終保持平穩上升，由2009年25.1（千戶）增至2023年33.8（千戶）。長遠而言，家庭結構變遷對社會分層，階級流動以及人口增長模式都有所影響。

圖 3-1-5 澳門住戶人數統計（千戶）

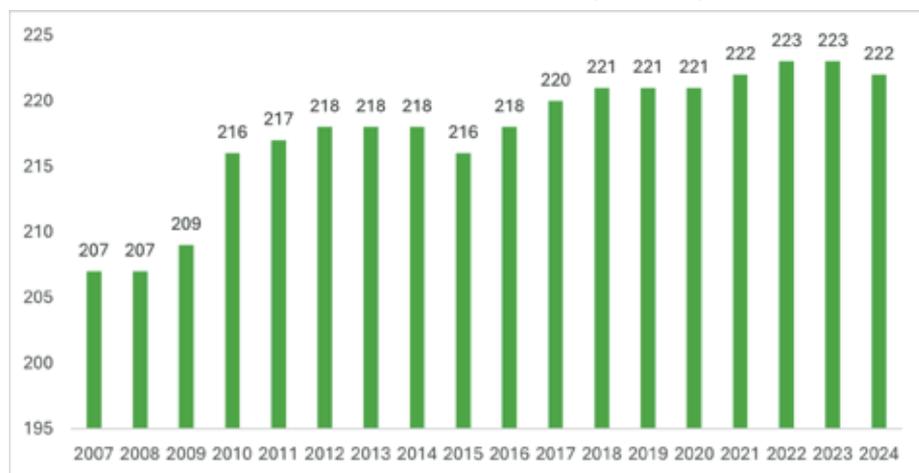


* 截止 2025 年 3 月 20 日，統計暨普查局尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：根據統計暨普查局 - 歷年《澳門資料》數據整理

根據中國城市規劃設計研究院聯合中國建築設計研究院有限公司所發佈的《城鎮家庭居民“住有所居”量化指標研究報告》，中國城鎮人均住房面積分為底線（13 平方米）、提升（20 至 30 平方米）、舒適（30 至

40平方米)三類標準。¹從該指標出發，澳門人均居住面積達到中等水平。近年來人均住房面積數據顯著增高，2024年達到222平方呎(約24.7平方米)。縱觀上表2019年至2023年數據，澳門三人以上住戶減少，一人戶至三人戶數量增加，家庭趨於小型化。家庭結構縮小一定程度擴大了澳門人均住房面積。

圖 3-1-6 澳門人均居住面積(平方呎)

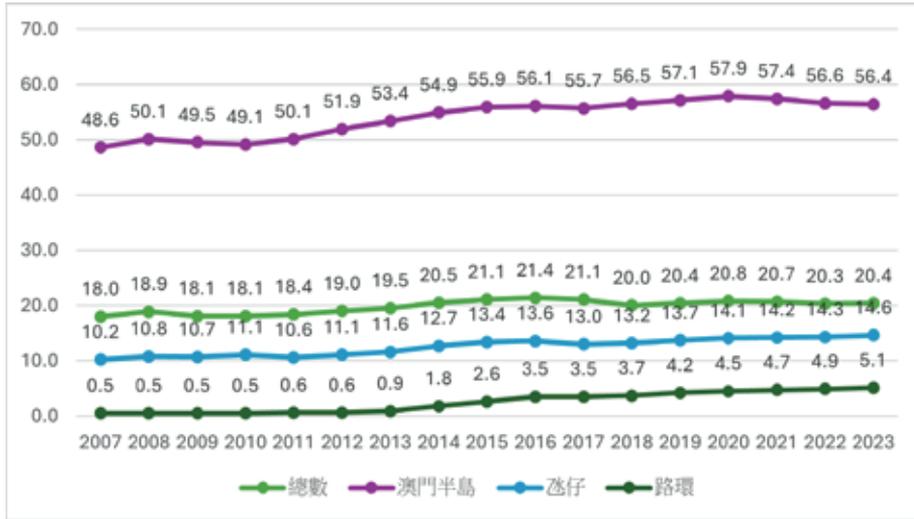


資料來源：根據統計暨普查局 - 歷年《澳門資料》以及時間序列資料庫數據整理

自2020年起澳門總體人口密度增幅連續三年減少，2023年小幅回升(見圖3-1-7)。對比不同地區，基於《澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)》新城A區規劃以及公共房屋居民持續入住，氹仔與路環地區人口密度增幅上升，分別由2019年13.7%、4.2%升至2023年14.9%以及5.1%，澳門半島地區依然為人口密度增幅最為明顯地區，2023年為56.4%，但對比2019年小幅度下降0.7%。

1 《41.76平方米，我們的家更舒適了》，《新華社》2022年8月10日，http://www.news.cn/politics/2022-08/10/c_1128902945.htm。

圖 3-1-7 澳門人口密度增幅

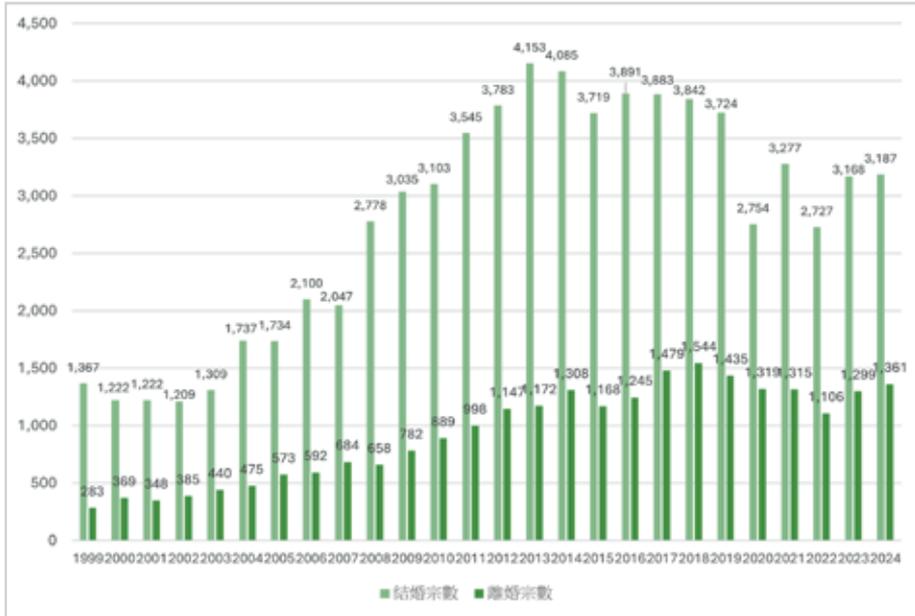


* 截止 2025 年 3 月 20 日，統計暨普查局尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：根據統計暨普查局 - 歷年《澳門資料》數據整理

四、婚育文化變化促使澳門晚婚、不婚主義流行

圖 3-1-8 顯示，隨着城市化進程與經濟不斷發展，婚嫁與育兒成本不斷攀升，部分青年產生婚育焦慮。代際之間基於社會形勢變遷婚育觀念發生改變，總體而言，年輕一代婚育內驅力降低，社會對於晚婚晚育、不婚不孕及離異等家庭結構也更為包容。近五年澳門結婚登記宗數呈現波動式下降趨勢，尤其 2020 年以及 2022 年出現斷崖式下降，分別降至 2,754 和 2,727 宗。疫情結束後，2024 年最新結婚數據又迅速回溫，但對比 2013 年峰值仍下降 966 宗，約減少 23% 左右。2023 年前離婚宗數保持逐年下降勢頭，受到結婚宗數同步下降影響，基本維持不到三宗結婚就有一宗離婚案例比例，2024 年出現小幅度升幅，為 1,361 宗。

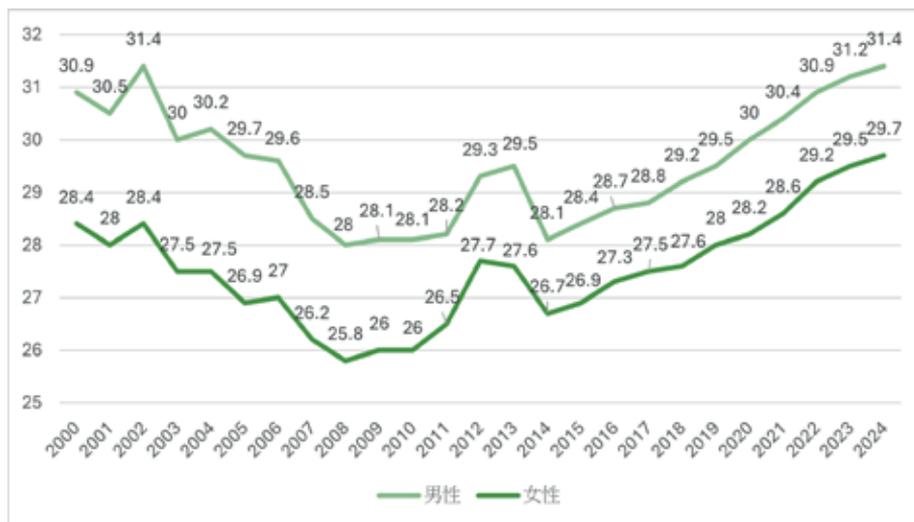
圖 3-1-8 澳門結婚／離婚宗數



資料來源：根據統計暨普查局 - 人口統計數據整理

承接上文，隨着新一代年輕人步入適婚年齡階段，澳門不同性別初婚年齡中位數均達到歷史最高水平，分別為男性 31.4 歲，女性 29.7 歲，對比最低值增加 3.4 歲以及 3.9 歲。婚育數據對未來人口結構預估是重要參考，考慮結婚數減少與初婚年齡提升，未來孩童人口與青年勞動力人口將持續縮窄。

圖 3-1-9 澳門不同性別初婚年齡中位數



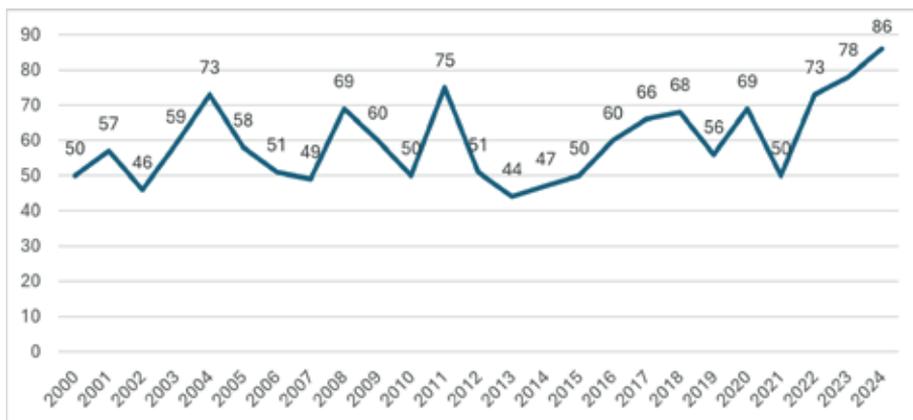
資料來源：根據統計暨普查局 - 人口統計數據以及社會工作局 - 澳門婦女數據資料庫整理

五、澳門心理健康問題重回社會視野

圖 3-1-10 顯示，近五年澳門錄得自殺個案數浮動較大，2019 年與 2021 年分別錄得 56 和 50 起，但 2024 年則達到衛生局啟動自殺監測系統以來最高峰值，共 86 起，需要關注的是青年及中年人群自殺比例最高，約佔總體 75.58%。2023 年澳門企圖自殺數共 257 起，較之 2022 年有所增多。¹

1 《2023 年澳門逾 250 人企圖自殺 呈年輕化現象》，《澳門平台》2024 年 3 月 4 日，<https://www.plataformamedia.com/zh-hant/2024/03/04/2023%E5%B9%B4%E6%BE%B3%E9%96%80%E9%80%BE250%E4%BA%BA%E4%BC%81%E5%9C%96%E8%87%AA%E6%AE%BA%E5%91%88%E5%B9%B4%E8%BC%95%E5%8C%96%E7%8F%BE%E8%B1%A1/>。

圖 3-1-10 澳門蓄意自我傷害(自殺)數量



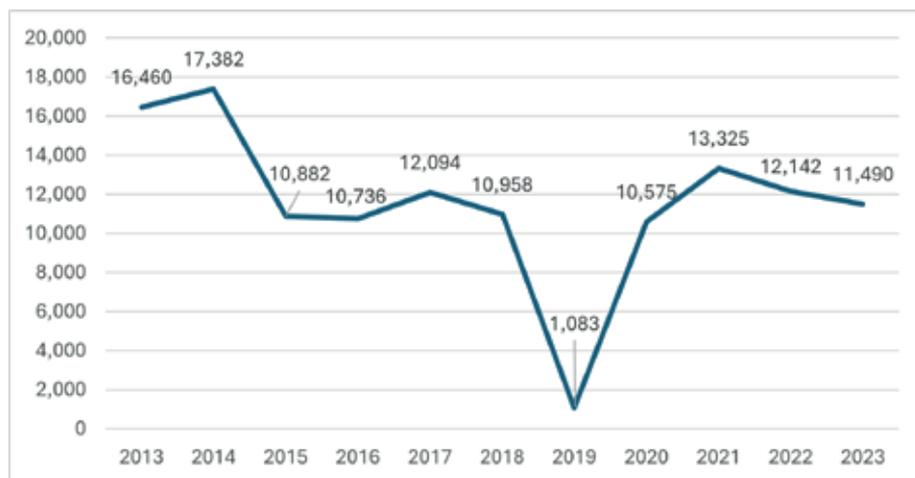
資料來源：根據統計暨普查局 - 人口統計數據整理

圖 3-1-11 顯示澳門明愛生命熱線 2013 年至 2023 年服務人數。除 2019 年驟降外¹，基本維持在 10,000 至 13,000 左右之間，對比 2023 年人口數據，在可視數據中至少每 59.50 人中就有一名居民曾尋求過心理輔導服務。此外，2023 年全澳精神科求診人數共 48,608 人次，但 2023 年全澳門的心理治療師（86）及在職精神專科醫生（16）僅 102 人。²需重視蓄意自我傷害（自殺）數量不斷攀升現象，關注各年齡層心靈健康問題，引進、培養相關人才以應對社會心理健康問題不斷增加趨勢。目前，特區政府針對青少年身心健康成立“以愛同行——關注青少年精神與身心健康工作小組”為學校人員提供心理支援服務與宣傳工作。另外，由衛生局、社會工作局、教育及青年發展局和社會服務機構建立“四級聯防、四環緊扣”機制，聯合社團、社區精神健康專項服務、衛生中心及山頂醫院開展預防及援助措施。

1 不排除錄入失誤等問題而導致的顯示錯誤。

2 《2023 統計年鑒》，統計暨普查局（DSEC），<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=2022>。

圖 3-1-11 澳門生命熱線 2013-2023 年服務人數



* 截止 2025 年 3 月 20 日，澳門明愛尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：根據澳門明愛 - 歷年《年報》數據整理

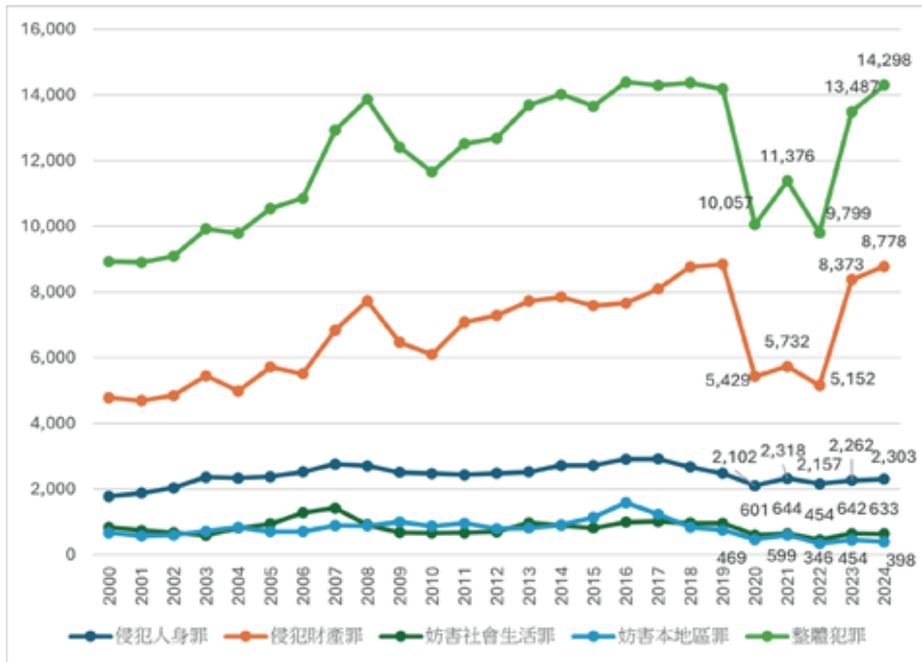
六、澳門治安發展狀況

疫情期間，社會人流減少的緣故使整體罪案宗數出現大幅度回落。然而伴隨 2023 年澳門陸續開放，博彩旅遊產業快速回溫以及經濟的不穩定性。2024 年澳門總體罪案數共 14,298 宗，較 2023 年上升 6%，較 2019 年上升 0.8%。其中，“侵犯人身罪”上升 1.8%；“侵犯財產罪”上升 4.8%；“妨害社會生活罪”下降 1.4%；“妨害本地區罪”下降 12.3%。具體而言，“嚴重傷害身體完整性”、“不法賭博”升幅最為明顯，上升 400% 及 389.3%。另根據保安司《2024 澳門博彩業現狀對澳門治安形勢的影響評估報告》顯示與博彩相關案件（包括詐騙、非法兌換貨幣、不正當據為己有等）相比 2023 年增加 349 宗，上升 31.5%，以詐騙案件居多。¹

1 《2024 年澳門博彩業現狀對澳門治安形勢的影響評估報告》，澳門保安司，<https://www.gss.gov.mo/pdf/talk20250227b.pdf>。

2024年罪案宗數升幅主要緣於疫情期間的驟降回落而導致2024年反彈明顯。縱觀整體數據，澳門整體犯罪現象依然控制在正常水準之間。同時澳門治安狀況基本保持長時期的安全和穩定並常年入選中國最安全城市排行榜¹，側面說明警方預防和打擊犯罪的工作取得一定成效。

圖 3-1-12 本地罪案數據



資料來源：根據保安司司長辦公室《全年罪案情況》數據整理

1 “GN 中國最安全城市評價指標體系”由包括社會安全、經濟安全、生態安全、資訊安全在內的4項一級指標、10項二級指標、55項三級指標組成。

第二節 疫情期間澳門民生經濟發展綜述

一、澳門民生開支狀況

澳門社會福利制度以普惠主義模式運營，其服務基本涵蓋所有公民社會生活領域。一般而言，普惠模式由政府作為主導者調度資源、資金交由各部門及非盈利性組織遵循法律法規逐層落實，因此澳門社會福利制度的持續運營高度依賴於政府的運作與資金投入。

受疫情防控等影響，社會活動及人口流動急速降低，澳門作為以旅遊博彩業為核心收入的微型經濟體財政收入受到衝擊，2022年財政儲備資本總額相較2019年降低214億澳門元，博彩業全年總收入按年減少49.2%。¹從下表3-2-1得知財政收入的不景氣導致在特區政府在“經常開支”方面連年削減相關預算，除衛生板塊以外基本都出現不同幅度降低。通過檢視細則，民生社會保障方面特區政府只在行政及編制方面進行費用縮減，對社會的民生資源投入仍然維持。

2023年澳門逐步擺脫疫情的陰霾，止蝕回升。截止年底數據顯示，2023年澳門財政收入為5,804.7億澳門元，財政儲備投資收益年回報率達5.2%；其中，基本儲備為1,520.6億澳門元，超額儲備為4,284.1億澳門元。²2024年澳門特區政府財政預算一般綜合預算開支較2023年增加1.4%，較2019年增加1.1%。特區政府表示改善民生是政府施政的重點，會在審慎理財原則的前提下，確保教育、醫療、民生和社會福利資源的

1 《2022年博彩業調查結果》，統計暨普查局，2023年9月8日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1009846/>；澳門金融管理局（AMCM）：《澳門金融管理局年報》，澳門金融管理局（AMCM），<https://www.amcm.gov.mo/zh-hant/research-statistics/annual-reports/year-2022>。

2 《2023年特區財政儲備投資收益達289億元》，澳門金融管理局，2024年2月28日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1046391/>。

表 3-2-1 2019-2024 財政年度按功能分類之綜和總開支（財政預算）

項目 / 年	2019	2020	2021	2022	2023	2024	變動率				
							2020 /2019	2021 /2020	2022 /2021	2023 /2022	2024/ 2023
一般 公共服務	7,195, 890,500	7,343, 766,800	7,285, 390,000	6,996, 55,600	7,353, 612,500	7,673, 772,000	2.1	-0.8	4.0	5.1	4.4
司法、秩序 及治安	12,655, 419,600	13,866, 500,200	12,559, 918,200	12,401, 097,800	133,059, 189,900	12,385, 976,500	9.6	-9.4	-1.3	5.3	5.2
教育	14,013, 621,700	14,067, 939,700	13,098, 597,200	13,731, 909,600	14,006, 039,700	14,129, 763,400	0.4	-6.9	4.8	2.0	0.9
衛生	9,571, 986,700	9,934, 045,200	12,091, 470,200	14,016, 747,500	12,327, 178,300	12,043, 181,400	3.8	21.7	15.9	-12.1	-2.3
社會保障	9,869, 469,100	9,924, 527,800	7,395, 412,900	7,386, 760,900	8,056, 444,300	10,556, 522,200	0.6	-25.5	-0.1	9.1	31.0
房屋	1,699, 303,500	1,275, 764,100	1,777, 554,100	2,848, 231,500	4,195, 005,600	6,367, 902,300	-24.9	39.3	60.2	47.3	51.8
社會及社區 服務	5,393, 982,200	4,384, 892,200	4,250, 023,300	3,934, 059,700	4,082, 033,400	4,356, 169,500	-18.7	-3.1	-7.4	3.8	6.7
經濟服務	19,825, 103,700	17,591, 237,300	18,774, 412,800	16,929, 884,800	20,967, 120,800	17,024, 921,700	-11.3	6.7	-9.8	23.8	18.8
其他功能	23,119, 175,900	22,300, 613,300	17,983, 564,100	21,242, 055,400	20,430, 372,800	21,399, 326,000	-3.5	-19.4	18.1	-3.8	4.7
總額	103,343, 952,900	100,689, 286,600	95,216, 342,800	99,487, 102,800	104,476, 997,300	105,937, 535,000	-2.6	-5.4	4.5	5.0	1.4

資料來源：根據財政局歷年《澳門特別行政區財政預算》數據整理

長期投放，包括發放非強制性中央公積金、免費教育津貼、弱勢家庭定期補助等，共計 21,577,775,900 澳門元預算開支。¹

二、回顧疫情期間民生發展情況

排除“經常開支”中社會保障板塊的預算，疫情特殊時特區政府也曾推動多項短期民生保障措施來協助公民在公共衛生事件中維持生活，穩定民心。通過回顧下列政策，可進一步對特區政府防疫期間的工作有直觀性的認知。

（一）緊跟國家政策：“外防輸入，內防反彈”

自 2020 年 1 月 20 日特區政府設立新型冠狀病毒感染應變協調中心起，澳門正式開啟了漫長的防疫戰。2020 至 2022 年間，特區政府因應國家方針與地區疫情情勢變化，先後制定《第 27/2020 號行政長官批示》、“援助抗疫專項計劃”、《應對大規模新冠肺炎疫情應急處置預案》等多項新冠病毒感染援助及防範措施，並制定“澳門健康碼”紅黃碼分級分區隔離、管控措施，嚴格控制疫情散佈範圍。同時，在國家支持下特區政府協同珠海政府在海關、航空、運輸等領域設置珠澳聯防聯控機制，建立抗疫防線，2022 年尾，全澳新冠疫苗接種覆蓋率為 92.1%²，新冠病毒檢測陽性率降至 3%，³ 整體疫情形勢趨於穩定，社會也在逐步恢復活力。

1 《2024 年財政年度預算案 - 理由陳述》，澳門立法會，<https://www.al.gov.mo/uploads/attachment/2023-11/843416541b17238a58.pdf>。

2 新型冠狀病毒感染應變協調中心：《慢性病防制委員會舉行 2022 年工作會議》，澳門特別行政區政府新聞局，2022 年 11 月 9 日，<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hant/N22KlwUVGE?>。

3 澳門特別行政區衛生局：《本澳流感病毒和新冠病毒活躍程度處於低水平 衛生局會密切留意居民應做好預防措施》，澳門特別行政區政府新聞局 2023 年 11 月 26 日，<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hant/N23KZBK0nY?>。備註：該數據僅為 2022 年 11 月一個月的測算數據

嚴格的防範方案，澳門平穩度過數次疫情危機，最大程度降低新冠病毒感染死亡率與傳播率。

（二）惠民政策核心思路：“保就業、穩經濟、顧民生”

課題組回顧疫情期間民生措施發現，澳門政府民生策略整體以就業、經濟、民生三者並重原則同步推行，通過“2021 保就業、穩經濟、顧民生計劃”等綜合性改善方針不斷在本地消費市場、投資市場等不同層面以及僱主、僱員、消費者等不同社會身份中予以大量的資金補貼和經濟刺激以達到全澳消費市場、就業環境、企業經營、民生狀況全面提升的最終目標。

第五屆特區政府在疫情期間把保障和改善民生放在突出位置，着力解決就業、住房、醫療、養老等方面的突出問題。推出多輪穩經濟、保就業、紓民困措施。首先，在民生方面，特區政府有意控制疫情對民生政策的決策影響，堅持減少削減相關財政預算以延續往年惠民措施與公共工程項目建設，保障雙層社保制度等民生措施以及公共房屋、跨境基礎硬件設施、交通建設等民生建設工程的穩定運行，一定程度上彰顯了本屆政府民生經濟並重的施政理念。

其次，在經濟與就業方面，政府主要以扶持經營、刺激經濟活力為目標，先後提出“帶津培訓計劃”、“企業商號水電費補貼措施”、《僱員、自由職業者及商號經營者援助款項計劃》、《企業銀行貸款特別利息補貼計劃》、《減輕因 2022 年疫情對各行業造成負面影響的優惠措施》等以中小企業主、創業者、求職者為核心支援對象的減稅、補貼計劃，降低疫情給就業與企業帶來的不利影響。

依據 2023 年施政報告對 2022 年政府工作總結，澳門保就業計劃通過線上配對等形式協助約 5 千人次成功就業，“帶津培訓” 1.3 萬多次，提供 1,780 個實習崗位，減少近 4 萬外地僱員以確保本地居民優先就業。縱觀澳門整體就業與經濟情況，雖然政府取得了疫情期間經濟層面的階

段性成果，但是仍然不足夠理想。歸其原因在於澳門單一化產業結構根深蒂固，無法分散疫情危機的衝擊。對此，政府積極提出相關對策，於2023年底發佈《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》期望從根源改善澳門就業結構，為澳門經濟注入活力。

表 3-2-2 2020-2022 年疫情期間澳門民生政策

日期	政府文件
2020年1月21日	設立新型冠狀病毒感染應變協調中心
2020年1月23日	《保障口罩供應澳門居民計劃》
2020年1月31日	現金分享提前發放
2020年2月4日	第27/2020號行政長官批示：娛樂場幸運博彩經營場所暫時關閉博彩場所為期15天。
2020年2月13日	經濟應變及紓緩措施： 1. 減免稅務及規費； 2. 推行中小微企援助及利息補貼； 3. 多發一次600元醫療券、補貼居民住宅3個月水電費； 4. 實施以工代賑； 5. 發放3,000元電子消費券等。連現金分享總預算約270億元。
2020年3月5日	《企業商號水電費補貼措施》：中小微企補貼3個月水電費
2020年3月8日	《保障口罩供應澳門居民計劃》
2020年3月15日	《帶津培訓計劃》：最高可獲發6,656元培訓津貼。
2020年3月16日	《中小企業銀行貸款利息補貼計劃》行政法規補充規定：每家中小企可申請最高200萬元利息補貼貸款金額，補貼期最長3年，年利率上限為4厘。
2020年4月8日	第二輪抗疫經濟援助措施：100億澳門元抗疫援助專項基金
2020年4月14日	電子消費卡發放：3,000元電子消費卡。
2020年4月17日	逾60項重點市政建設工程：提供逾700個就業職位。

(續表)

日期	政府文件
2020年4月20日	《幼兒口罩計劃》
2020年4月25日	《非高等教育學校教職工和跨境學生核酸檢測計劃》
2020年5月7日	《新型冠狀病毒常規核酸檢測計劃》
2020年6月6日	澳門心出發 Macao Ready Go 電子優惠平台
2020年7月23日	第25/2020號行政法規《第二期消費補貼計劃》：消費補貼金額五千元，每日消費補貼金額上限三百元。
2020年7月31日	《保障口罩供應澳門居民計劃》：每人可一次性以24元購買30個口罩。
2021年2月22日起	全澳居民疫苗接種工作，首批疫苗共10萬劑
2021年3月15日	《2021保就業、穩經濟、顧民生計劃》新聞發佈會宣佈：提前發放現金分享；促進本地消費計劃（電子消費優惠、長者消費優惠、澳人食住遊）；提升職業技能；惠民惠商措施（稅務減免、其他民生福利）。
2021年4月12日	《電子消費優惠計劃》優化方案：預算約58.8億元。澳門居民每人獲發5,000元啟動金及3,000元立減額，可選擇透過“移動支付”或“電子消費卡”方式享受。
2021年8月4日	第一次全民核酸檢測
2022年3月17日	《應對大規模新冠肺炎疫情應急處置預案》：建議成立15個專責小組跟進後續工作，包括細化工作手冊、開展人員培訓和準備物資，以及進行跨部門演練等。
2022年4月29日	1.《第三輪抗疫電子消費優惠計劃》行政法規草案 2.《2022家居及企業商號水電費補貼措施》

（續表）

日期	政府文件
2022年7月3日	<p>《2022年百億抗疫援助措施》</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 新一輪《僱員、自由職業者及商號經營者援助款項計劃》 2. 優化《帶津培訓計劃》 3. 退還工商業場所房屋稅 4. 豁免所有場所旅遊稅 5. 豁免或退還行政准照費用 6. 退還營業車輛的車輛使用牌照稅 7. 企業銀行貸款特別利息補貼計劃 8. 的士行業臨時補貼 9. 全城消費嘉年華
2022年7月29日	<p>三項減輕疫情對經濟影響的行政法規草案：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 《減輕因2022年疫情對企業造成負面影響的銀行貸款利息補貼計劃》 2. 《減輕因2022年疫情對各行業造成負面影響的優惠措施》 3. 《減輕因2022年疫情對僱員、自由職業者及商號經營者造成負面影響的援助款項計劃》
2022年9月24日	<p>中央公佈支持澳門疫後經濟復甦、加快基礎設施建設以及推動經濟適度多元發展等一系列惠澳措施</p>
2022年11月10日	<p>支持恢復電子簽註形式辦理赴澳簽註，並落實逐步恢復內地旅行團來澳政策等。</p>
2022年12月5日	<p>2023年度系列惠民措施及稅費減免措施</p>
2022年12月8日	<p>社會服務設施派發抗疫包</p>

資料來源：根據《澳門年鑒》、相關新聞以及政策公示等公開資料自行整理



澳門民生發展成就

第一節 以人為本，施政為民

一、破解經濟社會發展深層次矛盾和問題，促進社會繁榮穩定

習近平總書記在二十大報告中重點強調推進粵港澳大灣區建設，發展港澳經濟、改善民生、促進繁榮穩定對國家的重要影響，這是首次將港澳深層次矛盾置於全國政策佈局的高度。澳門施政理念一貫與中央政府保持高度一致，2019至2024年特區政府在中央“一國兩制”的支持下，全力推動民生、經濟與社會的三線發展，以“抗疫情、保就業、穩經濟、顧民生、推改革、促發展”¹為基調，就民生工作方面不斷向下探索社會保障體系的革新面與優化空間，配合雙層式社會保障制度力求破除“經濟—民生”層面的深層次矛盾和問題，擴大社會福利服務覆蓋率，提升居民幸福感。

地區發展帶來的民生影響是泛化的，涉及社會財富分配、本地就業、交通擁擠、環境污染、住房困難等多項議題，通常彼此交織具有長期性與複雜性，易引發階級矛盾，激化社會不滿。2023/2024年澳門住戶收入分配平均程度方面的堅尼系數為0.387。² 遵循國際標準³，該數值處於合理範疇之內但瀕臨貧富“差距過大”界限，其中高收入住戶收入所佔份額升高，低收入住戶數量增加是堅尼系數上升的主要原因，說明澳門具有貧富懸殊風險；另一方面數據顯示澳門的社會保障體系與政府福利是令數值由0.4拉回至0.38的關鍵因素，說明特區政府秉持惠民生，促公平原則在改善收入分配方面發揮顯著作用。

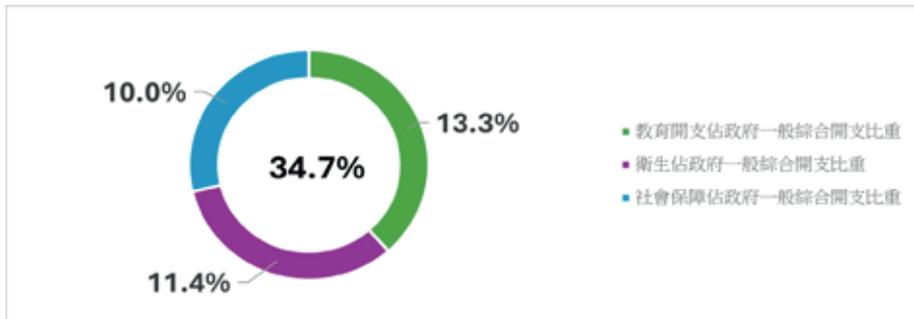
1 《2020年施政報告》，澳門特別行政區政府入口網站，<https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/year-2020/>。

2 《2023/2024住戶收支調查詳細結果》，統計暨普查局（DSEC），<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=105>。

3 堅尼系數：分為過於平均（小於0.2）、平均（0.2—0.3）、合理（0.3—0.4）、差距過大（0.4—0.5）、差距懸殊（大於0.5）五類標準。（定義參考中國國家統計局）。

縱觀澳門特區政府近年財政預算，受到疫情期間旅遊博彩產業低迷與內部需求減少緣故，政府公共財政收支陷入赤字，大量預算受到削減。在“經常開支”中“提供公用事業服務開支”一項出現減少，但另一方面，民生保障、教育、醫療方面始終保持佔據財政預算三成或者更高比重，政府依然堅持維持相應規模的公共投資與惠民惠企措施以解決民生問題。

圖 4-1-1 2024 年澳門財政預算佔比圖



資料來源：根據財政局歷年《澳門特別行政區財政預算》數據整理

二、為平衡養老需求與經濟矛盾，給付設置指數化恆常調整機制

社會保障基金隸屬社會文化司，2008 年提出“雙層式社會保障制度”¹重要構想，並於 2011 年特區政府《社會保障制度》出台後得到全面落实，至今已持續 13 年。其財政來源包括每一年度澳門特區中央預算執

1 雙層式社會保障制度：第一層社會保障制度主旨提供基本社會保障，包括社會援助、社會福利以及社會保障；第二層由非強制性中央公積金制度提供養老保障。

行結餘的 3%；博彩撥款、特區政府總預算經常性收入的 1%；僱主、僱員及個人參與者的供款以及外地僱員聘用費及社會保障基金投資所得的收益。截至目前數據，社會保障制度所登錄的受益人已超過 50 萬人，養老金及殘疾金受益人約 15 萬人，¹ 長期為全澳居民提供基礎社會保障。另根據《非強制性中央公積金制度》（第 7/2017 號法律）規定在財政年度預算執行情況允許的基礎上各受益人可獲發放預算盈餘的特別分配，即由政府額外注資非強制中央公積金之福利。雖 2020 至 2023 年間，面臨疫情特區政府財政赤字影響曾連續三年停止注資，但 2024 年財政預算恢復盈餘，後備撥款由 3% 降至 2% 後即刻按法律規定重新恢復注資 30.9 億澳門元並撥款 246.77 億澳門元用作其他惠民措施預算。

2021 年，適應澳門老齡化社會發展，維持養老保障水平與社會發展平衡，社會保障基金向社會協調常設委員會全體大會提交“社會保障制度給付恆常調整機制”建議法案並獲共識，2022 年起該建議被列入歷年施政報告社會保障工程持續完善項目之一，具體內容指特區政府將遵循通脹率、社保基金收支情況、政府財政收支情況、人均預期壽命以及最低維生指數等指標參數定期檢視給付金額額度的社會效應以保持社會保障體系的可持續性與穩定性。

其中，為支撐城市發展下弱勢和貧困社群基礎生存條件，2020 年起特區政府將最低維生指數進行上調，一人家庭最低維生指數從 4,230 澳門元升至 4,350 澳門元，對比 2019 年升幅接近 3%，相應社會保障經濟支援與補貼參照該指標同意相繼做出調整。通過對各個指標數值的調控，有效平衡社會矛盾，調和階級衝突，讓市民共享澳門經濟發展成果，促進生活品質改善也是特區政府民生板塊的重點舉措之一。

1 《社會保障基金 2022 年度報告》，社會保障基金，<https://www.fss.gov.mo/zh-hant/newscenter/annualreport>。

三、社會救助及疫情補貼

如上所述，“人民日益增長的美好生活需要和不平衡不充分的發展之間的矛盾”是我國對目前社會主要矛盾的認知總結，同時也反映於澳門社會的多個層面。經濟急速發展與產業結構問題激化社會民生矛盾。普遍而言，為緩解社會矛盾，政府會以適度調整社會福利補貼金額，增加社會福利服務支出的方式平衡弱勢群體與其他階層之間的差距，其中社會救助與津貼補貼是最為直接的減緩公民不滿情緒的救濟手段，大致可分為兩種：第一類用以滿足弱勢群體基於社會發展不均而產生的多項長期社會需求；第二類則為應對緊急或突發社會危機而額外撥出的短期性應急補貼。

（一）恆常性經濟援助及社會保障

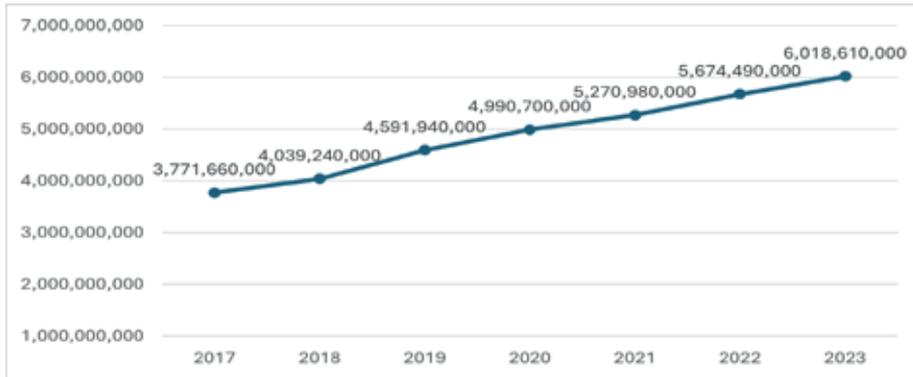
社會保障各項福利金及津貼款項屬雙層式社會保障制度第一層所涵蓋之補助，主要由社會保障基金為主要負責機構向社會發放，目的在於通過資金支持協助弱勢群體維持基本的社會功能。給付恆常調整機制尚未出台，普遍而言社工局通過參考物價和最低維生指數等民生指標對居民基本生活保障底線進行評估從而對各項補貼予以小幅度提升，表 4-1-1 主要呈現近五年內相關福利津貼的漲幅情況，伴隨供款受益人數不斷增加，社會各項福利金及津貼受惠群眾覆蓋率提升，社會保障基金總開支保持常年上漲趨勢。社會保障各項福利金及津貼給付發放，從 2019 年的 459,194 萬澳門元上升到 2023 年的 601,861 萬澳門元。

表 4-1-1 社會保障各項福利金及津貼給付發放的演變

福利金／津貼 (澳門元)	2018	2019	2020	2021-2023
養老金	維持每月 3,450	1 月改為每月 3,630	1 月改為每月 3,740	維持每月 3,740
殘疾金	維持每月 3,450	1 月改為每月 3,630	1 月改為每月 3,740	維持每月 3,740
社會救濟金	維持每月 2,266	1 月改為每月 2,385	1 月改為每月 2,457	維持每月 2,457
失業津貼	維持每日 138	1 月改為每日 145	1 月改為每日 150	維持每日 150
疾病津貼	維持住院每日 138，非住院每日 104	1 月改為住院每日 145，非住院每日 110	1 月改為住院每日 150，非住院每日 114	維持住院每日 150，非住院每日 114
出生津貼	1 月改為每份 5,000	1 月改為每份 5,260	1 月改為每份 5,418	維持每份 5,418
結婚津貼	維持每份 1,957	1 月改為每份 2,060	1 月改為每份 2,122	維持每份 2,122
喪葬津貼	維持一次性發放 2,534	1 月改為一次性發放 2,670	1 月改為一次性發放 2,750	維持一次性發放 2,750
呼吸系統職業病	社會保障基金承擔因呼吸系統職業病而引致僱員喪失工作能力或死亡所造成的負擔及補償，包括喪葬費用。			

* 截止 2025 年 3 月 20 日，社會保障基金會尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出資料來源：社會保障基金會歷年《年度報告》及相關政策公示

圖 4-1-2 社會保障基金給付和社會補助支出



* 截止 2025 年 3 月 20 日，社會保障基金會尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：社會保障基金會歷年《年度報告》

除基本社會保障外，澳門針對遭遇困境的個體及家庭提供額外經濟援助，分為一般援助金、偶發性援助金以及特別援助金三類。經濟援助主要針對經濟貧困人員、殘疾人員、失業人員、遭受突發重大事故者和弱勢家庭（單親、殘疾人士和長期病患者家庭）予以政府協助，提供維持最低生活水平的各類補助。有別於社會保障制度，社會救助針對性更強，協助對象範圍更窄，一定程度彌補普惠式社會保障體系下對貧困家庭的關注缺失，通過更為集中的社會資源投放起到精準協助作用，維護居民基本生存空間。

（二）短期性臨時補貼

近五年，影響全球的疫情成為特區政府援助力度最大、涉及範疇最廣的短期補貼案例。疫情前後政府分別派發多輪百億民生補貼，提升職業稅退稅金額並豁免居民數月水電費用等多項措施。具體措施為通過向澳門居民派發電子消費卡¹。

1 詳情見表 4-1-2，第三輪電子消費計劃額外提出消費扣減概念，總額度提升至五千元。

回顧疫情時期，“電子消費券”具有兩重作用，其一是透過每日有限制的補貼來提高消費者每日消費金額，以起到刺激內需市場，振興本地企業的目的；其二是為收入來源受限、生活困難的市民提供保障每日基本生活條件的資金，起到穩固民心的作用。另一方面，政府規定消費券不得繳納生活類支出以及醫療、金融、旅遊等範疇的消費，一定程度消解了消費提升帶動通脹率同步提升問題。通過與特區政府其他援助措施協同發揮疊加效應，“電子消費券”作為短期援助措施對穩定實體經濟、改善居民生活產生正向作用。

表 4-1-2 澳門電子消費補貼計劃

消費補貼計劃	行政法規	使用時間	發放形式	發放金額
第一期消費補貼計劃	第 6/2020 號行政法規	2020 年 5 月 1 日至 7 月 31 日	電子方式發放	消費補貼的金額為澳門元 3,000 元。每日使用金額上限為澳門元 300 元。
第二期消費補貼計劃	第 25/2020 號行政法規	2020 年 8 月 1 日至 12 月 31 日	電子方式發放	消費補貼的金額為澳門元 5,000 元。每日使用金額上限為澳門元 300 元。
電子消費優惠計劃	第 15/2021 號行政法規	2021 年 6 月 1 日至 12 月 31 日	透過受益人指定的支付工具發放	消費補貼總補貼金額為澳門元 5,000 元，每日使用上限為 300 元。每筆消費金額獲 25% 的消費扣減，總扣減額度為澳門元 3,000 元，每日的使用上限為 100 元。
第三輪抗疫電子消費優惠計劃	第 19/2022 號行政法規	2022 年 6 月 1 日至 2023 年 2 月 28 日	透過受益人指定的支付工具發放	同上

資料來源：政府公開資訊及相關政策

四、還富於民，共享社會福利

2008年起特區政府以“量入為出”原則長期執行“現金分享計劃”，數額由本地居民5,000澳門元逐步升至10,000澳門元，至今已實施16年。“現金分享計劃”也從一項臨時補貼計劃升級成為歷年慣例。這一類型“還富於民”措施是一種直接性的二次分配機制，居民對此類政府作為的感知力最強同時它兼具時效性高，見效快的特質。在發展平穩時期能夠發揮除基本社會保障外的額外助力作用；在社會經濟低迷時期則具有注入強效劑的激勵影響。2020年1月31日在疫情衝擊下特區政府宣佈提前發放該年現金分享，對於貧困以及失業等低收入社群而言成為一筆重要的生計來源。一般而言，居民消費動力取決於自身收入水平與消費意願，理論證明政府通過下放盈餘、與居民分紅以及退稅行為將有效觸發漣漪效應，提升內部需求，促進公平，控制通膨。

表 4-1-3 澳門現金分享計劃

澳門現金分享計劃	永久性居民（澳門元）	非永久性居民（澳門元）
2008年	5,000	3,000
2019年-2024年	10,000	6,000

資料來源：政府公開資訊

“現金分享計劃”屬普惠式補貼，普惠則意味社會資源的平均分配，在社會福利分配上必然會造成少部分的資源浪費。考慮澳門中低收入受薪階層是主要居民群體且近年澳門貧富差距有進一步拉大趨勢，政府福利補貼對社會的意義不僅限於資源配置對弱勢群體的關懷，更涉及針對整體居民收入的一個微提升調適以及心理層面的安撫作用。目前社會面就推動“現金分享計劃”立法規範的呼籲聲漸高，專家提出不應依賴慣例處理，而是要對常態化現金分享分配金額額度、受益人、分配機制等予

以法理性規範和保障，提高社會福利支援的精確性與有效性，實現二次分配的根本目標。一是能夠提升制度透明度，明確責任歸屬與基本程序；二是避免政策頻繁變動與資源錯配造成不必要的社會矛盾；三是能更好地針對經濟大環境的變化和廣泛社會訴求適時調整基礎社會保障。

第二節 澳門醫療服務與保障體系

一、澳門醫療體系

2024年居民出生平均預期壽命為83.3歲，其中男性為80.4歲，女性為86.1歲；2024年澳門死亡率3.6%，死者年齡在65歲以上者佔76.10%。對比臨近地區，澳門居民健康水平常年位居前列，反映澳門疾病預防和促進健康工作趨於成熟。

澳門實行公私混合型醫療衛生服務體系，目前由仁伯爵綜合醫院、九澳康復醫院、離島醫療綜合體（澳門協和醫院）以及鏡湖醫院、科大醫院、銀葵醫院三所知名私立醫院共同提供醫療服務，同時衛生局及相關醫院也設立醫療中心、衛生中心等其他基礎醫療服務。秉持“預防優先，妥善醫療”原則，現行醫療保障制度確保所有澳門居民獲得妥善醫療服務，享受免費衛生中心醫療資源以及公立醫院三成費用減免。表4-2-1為近年澳門衛生中心醫務活動顯示政府在不同層面需求上提供兒童、成人、婦女產前保健以及疫苗接種等多元醫療保健服務，社區醫療覆蓋範圍廣闊，讓澳門居民享有衛生保健權利，實現“全民健康覆蓋”目標。同時針對經濟困難家庭，特區政府與社團等非盈利單位合作推出醫療補貼計劃。

表 4-2-1 衛生中心主要服務數據

項目	2019	2020	2021	2022	2023
兒童保健	77,727	68,178	66,864	54,291	54,824
成人保健	330,843	335,314	351,560	329,327	356,701
產前保健	37,363	32,532	29,676	21,165	20,003
婦女保健	51,320	46,725	52,465	43,156	46,785
學校保健	6,606	2,185	9,334	6,354	6,357
口腔及牙齒保健	32,684	20,671	28,277	20,326	21,647
中醫	74,978	70,329	78,441	63,044	77,060
體格檢查	20,446	18,504	18,895	16,542	25,723
戒煙諮詢門診	2,488	1,412	1,627	1,317	1,726
營養諮詢	--	--	99	4,283	7,287
心理保健	4,061	4,796	6,513	4,961	6,437
非預約門診	280,407	203,453	216,972	186,945	234,944
總門診人次	918,923	804,099	860,723	751,711	859,494

* 截止 2025 年 3 月 20 日，衛生局尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：衛生局歷年《工作報告》

二、智慧醫療

智慧醫療在疫情影響下出現了加速發展，推動“互聯網+醫療服務”電子化醫療服務模式的迭代。同時隨着澳門老齡化程度深化，現有醫療資源與服務模式日顯乏力，為跟上社會結構變化速度，智慧醫療成為澳門實現高質量發展重要的戰略之一。

2023 年 9 月衛生局召開醫務委員會全體會議，會議表示澳門智慧醫療的發展將圍繞三個主要目標推進：一、通過智慧醫療措施優化醫務管

理工作；二、促使臨床診療工作順暢；三、為居民提供便捷服務。¹ 概括而言，智慧醫療開發與優化以“簡易便民”為主要方向，旨在利用資訊和通訊技術提高醫療管理、提升醫療資源利用率，優化政府公共醫療服務品質和公民福祉的可持續性。現時居民可通過“一戶通”實現部分流程的電子化，可便捷使用線上預約取籌、服務申請、查詢輪候、查閱個人病歷、醫療券使用等功能，節省病人時間，提高就醫效率。

表 4-2-2 澳門衛生局智慧醫療項目

年份	項目	內容
2019	臨床診療工作電子化	150 多項投入使用包括臨床醫療系統、輪候資訊查詢、門診登記等、健康促進管理、醫療大數據分析平台
	管理系統	病歷無紙化、電子簽章功能、病人追蹤管理
	便民服務	電子健康記錄互通系統、衛生局手機應用程式
2020	管理系統	優化、開發新冠疫苗檢測、隔離管理、抗原提供等電子系統
	便民服務	電子健康紀錄平台、防疫接種紀錄平台
2021	臨床診療工作電子化	藥物配送、用藥評估、臨床管理等系統優化、語言康復訓練系統
	便民服務	新冠疫苗接種、全民核酸檢測、新冠病毒抗原檢測申報等開發了相應的電子化項目
2022	管理系統	醫療人員執照網上申請系統
	便民服務	電子車輛駕駛員體格及健康證明書、電子藥櫃

1 《當局五方面推智慧醫療》，《澳門日報》，2023 年 9 月 7 日，http://www.macaodaily.com/html/2023-09/07/node_21.htm。

（續表）

年份	項目	內容
2023	便民服務	“電子健康紀錄平台（eHR）”擴展服務（可查閱所有個人健康記錄）、新版人工智慧語言康復訓練雲平台
2024	便民服務	持續優化“澳門出行”APP醫療領域的智慧化應用；正式推出“我的健康”2.0版增加可查閱參與電子健康紀錄平台內容

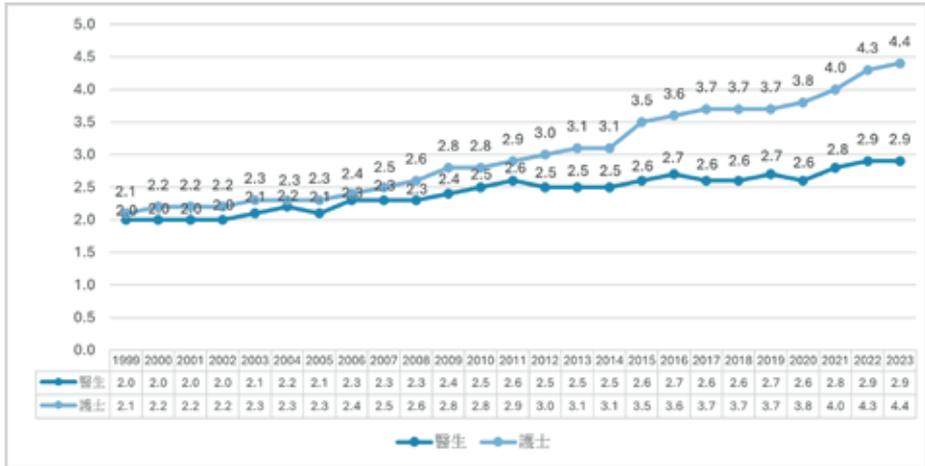
資料來源：衛生局歷年《工作報告》

三、醫護人才緊缺

2023年澳門共計1,980名註冊醫生，按年增加15名；護士2,980名，增加117名。隨着特區政府提升醫療資源投放力度，每千人口對應醫護資源穩定增長，由2019年每一千人對應2.7名醫生以及3.7名護士增長至2.9名醫生、4.4名護士。衛生局稱2023年專科初診平均輪候時間為3.7周，較2019年下降三成以上，¹反映政府資源投入獲得較大正向效應。

1 《衛生局專科初診平均輪候時間為3.7周》，澳廣視新聞，2024年3月8日，<https://www.tdm.com.mo/zh-hant/news-detail/939887?isvideo=true&lang=zh-hant&category=all>。

圖 4-2-1 每千人口對應醫護資源



* 截止 2025 年 3 月 20 日，統計暨普查局尚未公佈 2024 年完整數據，因此未能列出
資料來源：根據統計暨普查局 - 歷年《醫療統計》數據整理

四、老齡化社會下醫療體系

醫療始終是澳門民生板塊最為重要的領域，施政報告中特區政府對未來衛生領域的發展規劃以較長篇幅進行說明，總體而言民生層面醫療領域主要目標分別為：一、以公共醫療服務優先為原則，擴充病床和醫療人員資源，持續擴大基層（社區）醫療衛生服務內容與範圍；二、做好強化应急管理機制，做好傳染病源檢測；三、對接琴澳醫療資源，為雙方醫療人員與醫療器械進出口提供便利，為兩地澳門居民謀取醫療福利。

總體而言，澳門醫療體系以治療、預防疾病為核心關鍵。但隨着高齡居民在澳門人口結構比例逐步增長，必然催生醫療與養老的矛盾問題。面臨全新的社會結構，澳門醫療體系整體導向應作出一定變化，將相對獨立的養老體系融入醫療保障機制以滿足長者多維度健康層面需求，目前全澳長者福利設施僅 24 間設施提供院護服務，對比 2024 年 100,200 名老年人口（65 歲及以上）數據，設施覆蓋率及相關醫療照顧人員數量明

顯不足。同時，安老院舍輪候時間長、收費高等問題長期存在，長者基本生活與基本健康保障存在一定擔憂。普遍而言，醫療體系需要兼顧治療、康養、保健三者，活化康養產業以維持長者較高的養老生活質量，促進長者活力。

第三節 澳門房屋政策情況概述

一、住房矛盾與公共房屋政策

在澳門步入“後疫情時代”前，私人房地產市場基於經濟蓬勃增長與居民負擔能力之間的矛盾出現結構性供需失衡，特區政府應綜合審視、對比不同收入群體住房需求與收入水平的差異，結合穩定房地產與房屋租賃市場價格與擴大公共房屋供應量宏觀調控房屋資源的再分配，轉移部分購房需求，促進社會公平，解決住房矛盾。

後疫情時期，房貸升息，市民購房以居住為主要訴求，房屋問題矛盾產生變化，儘管近期澳門樓價下滑，2024 年全年整體住宅樓價平均指數為 215.8，較 2023 年下跌 11.7%，¹ 但房屋供需結構失衡，社會經濟環境的不景氣導致居民收入的增長速度無法滿足私人樓房的購置需求，房價收入比依然存在客觀差距。2023 年澳門住宅成交量創回歸以來歷史新低，全澳整體物業成交量下降約 1.25%，2024 年回升 5% 至 3057 宗。² 顯示澳門居民對整體私人樓宇市場信心不足，私人房地產市場陷入低迷時期。

1 《2024 年全年及 10 月至 12 月住宅樓價指數》，統計暨普查局，2025 年 2 月 7 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1122903/>。

2 《2024 年住宅成交量升價跌》，澳廣視，2025 年 1 月 17 日，<https://www.tdm.com.mo/zh-hant/news-detail/1050312>。

第五屆特區政府客觀表示在經歷幾屆政府的努力後目前澳門社會房屋數量已經滿足，澳門的房屋問題不再是社會房屋的供應問題，而是公屋與私樓的平衡問題。¹為推動公共房屋與私人房地產市場共存與協調發展，2021年特區政府制定《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》，明確提出創新性公共房屋政策——“五階梯房屋政策”以優化澳門公共房屋政策體系。政策指出依據不同階級居民的收入水平與房屋購買能力由下至上推出社會房屋、經濟房屋、夾心房屋、長者公寓及私人房屋五類遞進式階梯房屋政策。

就目前現況而言，租賃性質的社會房屋與不具備投資屬性的經濟房屋供應狀況穩定，公屋資源基本得到有效運用。社會房屋恆常性申請機制運作順暢，入住收入上限標準作出多次調升，目前平均輪候期約為一年，95%社屋租戶獲豁免繳付租金。²截止2023年澳門共有15,547戶家庭入住社屋，一房及兩房結構最為常見；截止2025年3月在建單位共4,088個，未來供應量將能更廣泛地覆蓋低收入家庭的置業需求。經濟房屋方面因應“二五”規劃，近五年內陸續開展兩輪申請計劃，依據運輸工務領域施政目標，2024年度開展第三次經濟房屋申請。截止2023年為止，累積共出售經濟房屋36,535套，以兩房為主要房屋結構。特區政府表示“澳門目前已基本解決居民多年關注的經濟房屋供應不足問題”。

1 《妥善解決安居問題有助於維護社會穩定》，新華澳報，2021年4月17日，<https://www.waou.com.mo/2021/04/17/%E5%A6%A5%E5%96%84%E8%A7%A3%E6%B1%BA%E5%AE%89%E5%B1%85%E5%95%8F%E9%A1%8C%E6%9C%89%E5%8A%A9%E6%96%BC%E7%B6%AD%E8%AD%B7%E7%A4%BE%E6%9C%83%E7%A9%A9%E5%AE%9A/>。

2 中華人民共和國澳門特別行政區政府：《2024年施政報告》，澳門特別行政區政府入口網站，<https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/year-2020/>。

表 4-3-1 澳門社會房屋情況

	可分配單位 (2025年 3月)	在建單位 (2025年3月)		社屋結構 (2023年)	
		社會 房屋	1,166 個	新城 A 區 A5 地段公共房屋 (1,736 個)	
新城 A 區 A6 地段公共房屋 (1,064 個)				一房	7,202
新城 A 區 A10 地段公共房屋 (728 個)				兩房	5,765
新城 A 區 A11 地段公共房屋 (560 個)				三房	749
				四房或 以上	30
總數				4,088 個	總數

* 截止 2025 年 3 月 20 日，統計暨普查局以及房屋局尚未公佈 2024 年數據資料，因此部分數據未能列出

資料來源：房屋局及《統計年鑒》

表 4-3-2 澳門經濟房屋情況

	目前經屋結構 (2023年)		累積出售經濟房屋 (2023年)		經濟房屋申請數量統計 (2023年)	
	經濟 房屋	無間隔	3,836	無間隔	3,831	申請總數
一房		5,054	一房	4,967		
兩房		21,027	兩房	20,738	獲接納申請	5,076
三房		6,843	三房	6,796		
四房或 以上		203	四房或 以上	203		
總數		36,963	總數	36,535		

* 截止 2025 年 3 月 20 日，統計暨普查局以及房屋局尚未公佈 2024 年數據資料，因此部分數據未能列出

資料來源：房屋局及《統計年鑒》

夾心房屋方面主要為特定收入水平居民提供置業需求。第 17/2023 號法律《夾心房屋法律制度》於 2024 年 4 月 1 日起正式生效，標誌夾心房屋法律制度確立，規定申請人及其家團成員每月收入限制及資產淨值限制基本以經濟房屋所規定之上下限為基礎按比例適度調整，顯示夾心房屋作為公共房屋與私人樓宇之間的緩衝房屋類別的特殊性，與私樓需求、經屋需求存在一定重疊。2023 年 11 月特區政府表示伴隨經濟房屋供應量增大，按實事求是原則暫緩夾心房屋公開投標計劃。2021 年新《經濟房屋法》消除經屋的投資屬性，明確經屋社會資源屬性，對部分未來有換房、向上流動計劃的居民而言夾屋則更具吸引力，同時經屋的收入限制規定必然促使夾心階層的客觀存在，部分專家學者表示經房與夾屋兩者的申請對象在法律規定中存在一部分的重疊性，但社會的實際需求依然存在差異，應根據實際需求變化對夾屋進行重新規劃。

最後，長者公寓方面，目前可公開數據顯示申請數已逾 1,500 份。首期月使用費 5,411 至 6,680 澳門元不等（八折）。目前，2024 年第四季度已入住 759 個住宿單位，2025 年逐步安排剩餘申請者入住。長者住房需求相比其他階梯更為複雜，需要兼具人性化管理與志願者、醫療等多重服務。總體而言，長者公寓項目是政府為解決未來社會老齡化趨勢長者住房需求擴大的一次探索嘗試。

表 4-3-3 澳門東北大馬路黑沙環新填海區 P 地段長者公寓情況

	可分配單位		申請數量（截止 2024 年 6 月 23 日）	
長者公寓	首階段開放供應 1,500 個		申請數	1,500+ 份
	總數	1,815 個		

資料來源：社會工作局及政府公開資料

二、跨區民生服務建設：新街坊綜合民生工程

橫琴“澳門新街坊”是琴澳兩地首個為澳門居民所建設的綜合民生項目。整體規劃由 27 棟住宅樓構成，樓高 17 至 25 層，提供約 4,000 個可出售的精裝修住宅單位及 200 個用於出租的人才房屋。配套設施方面設有學校、衛生站、長者服務中心、家庭社區服務中心、花園、綜合活動場等設施，主要與澳門社區服務相銜接。此外，預計開展 60 個左右的商舖招商項目，包括超市、餐飲業、家具用品等範疇，與澳門、橫琴中小企業以及社區經濟相對接。

教育項目配套方面，設立深合區第一所澳人子弟學校——濠江中學附屬橫琴學校（澳人子女學校），2024 年 9 月開展招生工作，主要以持有港澳居民居住證的學生為主，辦學規模為 12 個幼兒班和 18 個小學班。“澳門新街坊”教育模式與澳門本土模式一致，享受澳門免費義務教育待遇，未來將爭取實現澳門學生在橫琴一條龍式教育服務並提供與澳門趨同的福利措施。

澳門新街坊工程在琴澳便利性、對兩地民生融合方面具有重大意義。新街坊為在橫琴工作、生活的澳門居民提供更多的居住選擇。同時，居民的流通將增加不同社會群體之間的互動和交流，利於促進兩地居民的相互理解，從而構建更加和諧、穩定的社會環境，為整個區域的可持續發展注入了新活力。

第四節 澳門交通情況

一、澳門交通軟硬件設施綜述

回歸 25 年來，澳門持續推進各項交通建設工程，提升城市交通系統

的現代化水平。目前，澳門陸路交通系統主要由巴士、的士、輕軌、社會車輛以及摩托車為主。截止 2024 年第四季度數據顯示，澳門擁有 1,007 輛巴士，1,673 輛的士，66 個公共停車場，40,342 個公共道路停車位以及 1,730 套道路監控及偵測設施。

表 4-4-1 2024 年澳門公共交通硬件設施統計

類別		數量
公共巴士	新福利	463
	澳門公共汽車	544
	總計	1,007
的士	普通的士（黑的）	1,385
	特別的士	288
	總計	1,673
斑馬線與交通燈	斑馬線（組）	2,412
	設有交通燈組之路口數	148
	總計	2,560
道路監控及偵測	交通監控（路）	1,521
	衝紅燈偵測（套）	0
	路口綜合偵測（套）	89
	違泊偵測（點）	21
	超速偵測（套）	99
	總計	1,730

（續表）

類別		數量
公共停車場	澳門	49
	氹仔	8
	路環	9
	總計	66
公共道路咪錶車位	澳門	8,417
	路氹區	2,069
	總計	10,486
公共道路免費車位	澳門	23,258
	路氹區	6,598
	總計	29,856

資料來源：交通事務局公開統計資料

二、澳門交通政策“兩個落實”規劃

回歸後澳門社會經濟發展迅速，城市基礎建設速度難以追上發展步伐，為適應新的發展局勢，持續建設澳門世界旅遊休閒中心，特區政府近五年有序推出內外交通系統網絡建設規劃，落實各項交通基建，為居民提供宜居生活。

交通是支撐地區社會發展，加速城市化進程的關鍵領域。城市軌道交通建設促使人流流通便利化，緩解城市中心人口密集、住房緊張、綠

化面積狹小、空氣污染嚴重等城市通病。¹ 2022 年澳門特區政府開展《澳門陸路整體交通運輸規劃（2021-2030）》公開諮詢，共收集 1,611 份社會建議，20,840 條具體意見，對澳門整體交通系統的問題與未來發展作出總結。其中，規劃以軌道交通及立體交通為重點目標，通過落實軌道網、步行網和道路網以建設“高效、集約、可靠、準時、大運量、舒適”的交通網絡，“以點帶線”從根本上緩解道路交通壓力，保障道路交通日常的高效運轉。

表 4-4-2 澳門陸路交通規劃內容

	具體內容
兩個落實	落實軌道網、步行網、道路網“三張網絡”
	落實規劃建設、運營管理及政策法規“三個方面”
四個基本策略	策略一：有效建設 措施包括：建設軌道網、步行網及道路網，以及融入區域交通。
	策略二：提質增效 措施包括：改善交通安全及環境、優化巴士服務效率及水平、提升的士服務，以及完善口岸交通。
	策略三：科學控需 措施包括：鼓勵綠色交通出行、調控車輛增長及使用，以及科學管理商用車輛。
	策略四：智慧發展 措施包括：智慧巴士、智慧停車、道路交通智慧管控，以及智慧出行資訊服務。

資料來源：《澳門陸路整體交通運輸政策（2021-2030）》

1 《一個似是“自相矛盾”的陸路交通十年規劃》，《新華澳報》，2022 年 5 月 25 日，<https://www.waou.com.mo/2022/05/25/%E4%B8%80%E5%80%8B%E4%BC%BC%E6%98%AF%E3%80%8C%E8%87%AA%E7%9B%B8%E7%9F%9B%E7%9B%BE%E3%80%8D%E7%9A%84%E9%99%B8%E8%B7%AF%E4%BA%A4%E9%80%9A%E5%8D%81%E5%B9%B4%E8%A6%8F%E5%8A%83/>。

具體而言，特區政府歷年施政報告承接交通運輸規劃“兩個落實”與“四個策略”框架內容逐步開展基礎建設與軟硬件設施的落實工作。2024年施政報告重點工程落於的士、巴士等公共交通設施以及路線網絡之中。目前，特區政府在各個公交站點與手機軟件設立道路施工工程與道路擁擠監測，巴士進站時間等資訊提示，並通過擴大公共交通數量，優化“智慧交通”功能，完善公共道路線規劃與步行系統對澳門空間建構，智慧出行以及陸路交通方面作出進一步部署，一定程度節省居民出行成本，擴大了公共交通運作能力與城市承載能力。

表 4-4-3 2024 年施政報告交通相關措施規劃

類別		內容
法律法規	《道路交通安全法》	修改及補充法規
硬件設施	的士	開展的士准照競投和發牌
	巴士	現有營運巴士改為環保能源，增加巴士支付方式
	泊車	優化公共道路泊車位收費系統（咪錶）服務計劃
	輕軌	東線南、北兩段工程建設 石排灣線及橫琴線預計 2024 年通車
	車輛年增長率	控制在 3% 以內
路線規劃	巴士路線網絡	完善巴士路線網絡和站點規劃
	立體交通網	行人天橋工程
智慧交通	“澳門出行” APP	持續優化
	交通燈	提高具自動配時及雲數據配時交通燈比例至約 80%
	車輛聚集提示系統	持續優化

資料來源：《澳門 2024 施政報告》

三、澳門交通問題

儘管政府正在逐步改善交通問題，但目前而言仍未符合社會預期，“的士叫車難”、“巴士上車難”、“泊車難”等一系列日常交通問題仍然佔據居民生活的主要困擾。客觀而言，澳門地理面積偏於狹窄交通發展條件受限，外加人口與遊客數量高速增長，機動車、電動車數量與之相對應同步增長，人流與車流情況超出城市負荷能力，導致交通問題頻出，加劇城市交通緊張局面。

（一）市區交通擁擠

當前澳門交通核心問題在於擁擠，高峰時期主幹道基本保持飽和狀態，致使居民生活不便。交通擁擠的癥結在於道路建設速度難以滿足機動車增長和居民出行需求增長速度，尤其是跨區通勤的需求。

依據 2021 年人口普查數據顯示，氹仔中心區、黑沙環新填海區和黑沙環及祐漢區是本澳人口最多的分區，本地陸上人口中 32.8% 均居於上述三個區域。其中人口主要從事職業包括博彩業、建築業、批發及零售業、酒店業和公共行政及社保事務，大量人口具有每日跨區通勤需求，外加子女上下學送行需求導致早晚通勤高峰時期交通擁擠現象難以消除。同時，澳門路窄車多，巴士路線冗長、排隊慢、等候久、上車難問題日益嚴重，的士價格普遍高昂且數量少，不少居民選擇放棄公共交通轉向選擇私家車和電單車作為通勤代步工具，大量機動車增加變相增加了道路負擔。

2024 年統計暨普查局資料以及人口普查顯示，2021 年擁有多於 1 輛機動車的住戶較十年前增加 27.9%，2024 年全澳註冊機動車共 253,182 輛，按年上升 0.5%，全年新登記機動車較 2023 年增加 7.7% 至 12,900 輛（電動

車佔 4,045 輛），其中輕型汽車增加 33.5% 至 7,352 輛（電動車佔 2,020 輛）。¹

依據表 4-4-4 數據顯示，近年澳門特區政府控制車流措施有效，機動車年增長率呈現下降趨勢，但現有車輛總數以及道路高飽和狀態仍然困擾市民出行，未來如何提高公交運輸效率與的士使用率，擴大輕軌覆蓋範圍，增加新型公共交通類別是緩解澳門交通擁擠問題的關鍵所在。

表 4-4-4 機動車輛總數及年增長率

年份	機動車輛總數（輛）	年增長率
2010	196,254	↑ 3.85%
2011	206,062	↑ 5.00%
2012	217,035	↑ 5.33%
2013	227,627	↑ 4.88%
2014	239,795	↑ 5.35%
2015	249,040	↑ 3.86%
2016	250,450	↑ 0.57%
2017	241,611	↑ 3.53%
2018	240,145	↑ 0.61%
2019	240,746	↑ 0.25%
2020	244,110	↑ 1.40%
2021	247,603	↑ 1.43%
2022	249,581	↑ 0.80%
2023	251,867	↑ 0.92%

資料來源：交通事務局統計資料

1 《2024 年全年及 12 月運輸及通訊統計》，統計暨普查局（DSEC），2025 年 1 月 27 日：<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/News?id=30313>。

(二) 巴士服務及網絡待改善

雖然澳門特區政府已經針對巴士合同與路線網絡進行規劃與改善，但目前而言力度仍顯不足，成效尚未顯現。2024 年上半年全澳巴士服務評鑑結果為 27.0（滿分 40 分），為 2021 年實施 40 分滿分制度以來最低分（最高分為 28.9 分）。¹ 同時，2021 年澳門街坊總會“澳門巴士服務滿意度”問卷調查報告顯示超過 75% 受訪者對巴士服務評價一般，其中巴士班次、車費和候車時間評分均低於 6 分（滿分 10 分），顯示各項分數不達標。² 目前公共巴士網絡並不能充分滿足公眾出行需求，長遠來看不利於澳門社區之間的連接與交通便利。為實現高效率和高覆蓋的巴士網絡，特區政府應從更宏觀的角度統籌公共交通佈局，在充分考量輕軌入澳對整體交通的影響下積極推進路線再規劃工作，以降低公共交通資源的重疊性，減少因巴士而導致的塞車現象從而提高居民滿意程度，加快城市發展。

(三) 的士問題難解

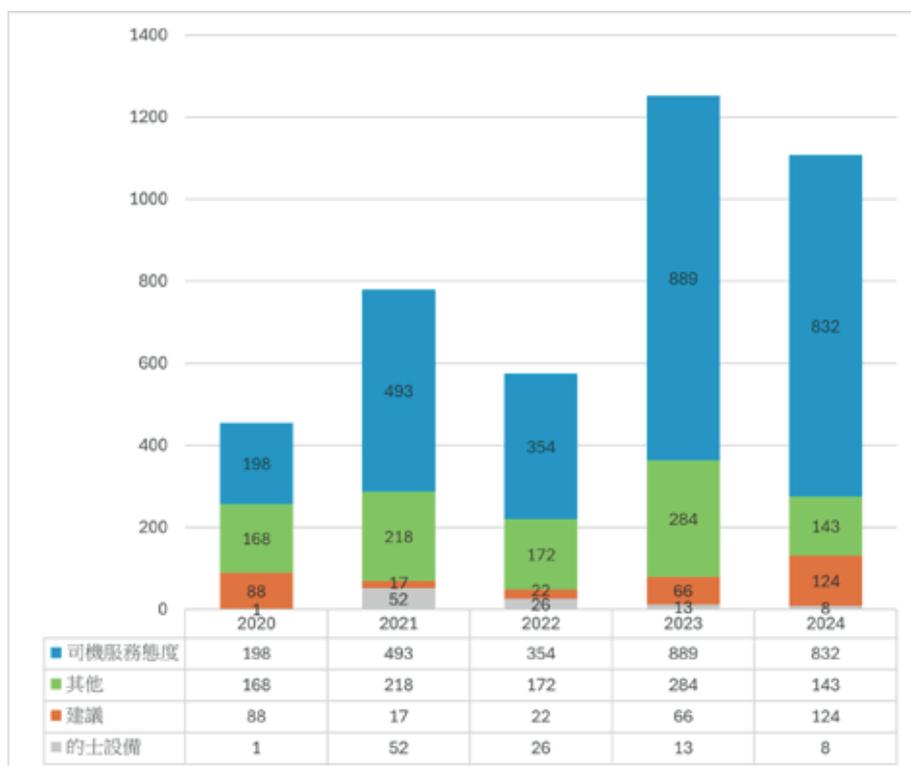
澳門本土的士問題由來已久，政府長期針對的士拒載、濫收車資、服務態度等問題作出重點調整，2019 年《輕型出租汽車客運法律制度》（“新的士法”）生效後的士行業准入、管理以及監察、處罰制度逐步落實，外加疫情期間遊客數量大幅減少，2020 年至 2022 年期間的士緊缺和的士矛盾獲得一定喘息空間，相關投訴個例與違例行為驟減。伴隨旅遊業復甦，澳門的士亂象與矛盾再度浮現。截至 2024 年 12 月 31 日，澳門

1 《巴士服務評鑑》，澳門特別行政區政府交通事務局，2023 年 12 月 31 日，https://www.dsat.gov.mo/dsat/subpage_bus.aspx?a_id=1515642906&nav=1612341669。

2 《巴士服務滿意度 逾 75% 評價一般》，《新華澳報》，2021 年 4 月 2 日，<https://www.waou.com.mo/2021/04/02/%E5%B7%B4%E5%A3%AB%E6%9C%8D%E5%8B%99%E6%BB%BF%E6%84%8F%E5%BA%A6-%E9%80%BE75%E8%A9%95%E5%83%B9%E4%B8%80%E8%88%AC/>。

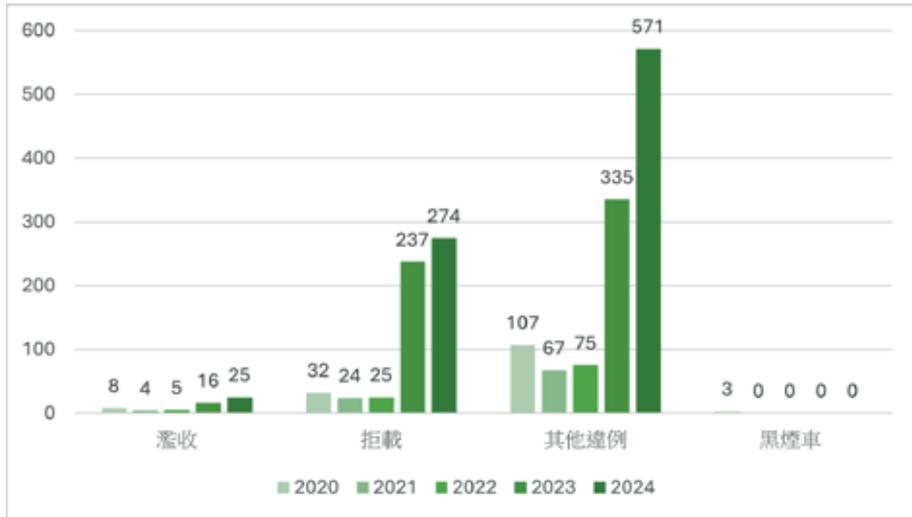
有效的的士執照為 1,685 個，的士總數為 1,673 輛，對比澳門 68.83 萬人口以及 34,928,650 人次入境旅客而言，的士數量呈現明顯緊缺狀態。另一方面，的士拒載、服務態度問題日益嚴重，依據交通事務局資料顯示“司機服務態度”投訴個案常年位列第一並處於逐年增長趨勢，2023 年和 2024 年維持逾八百多起案例，對比 2020 年增幅明顯，拒載違例情況 2024 年達到近年峰值，共計 274 起。

圖 4-4-1 的士服務市民反映個案



資料來源：交通事務局公開統計資料

圖 4-4-2 治安警察局的士違例情況



資料來源：交通事務局公開統計資料

(四) 城市承載力不足

澳門作為一個面積狹小的微型開放經濟體面臨着嚴重的交通承載力不足問題。普遍而言澳門道路狹窄且曲折，無法有效應對大量車輛的湧入，部分熱門景區地段的主要幹道和次要道路容易出現擁堵現象。此外，澳門頻繁的市政工程——“掘路”施工問題時常導致道路通行面積進一步縮減，造成交通流量受限。究其原因，一是澳門自身土地條件不足；二是旅遊城市遊客湧入伴生的口岸壓力；三是本土交通承載力趨於飽和。

因此，科學擴大澳門城市承載力，發展智慧交通建設是澳門目前最為重大的民生課題之一，即通過大數據與高新技術對交通運輸、交通管理進行全過程管控與監測，有效減少道路擁擠，提高道路行車效率。2023年澳門智慧交通重點工作主要包括針對“澳門出行”APP一站式交通服務平台的優化以及智慧交通系統建設，去年澳門智慧交通燈的比例

約為 63%，不同區域整體行車時間有效縮短 11%-15%。¹ 但目前而言澳門智慧交通尚處於基礎發展階段，交通高峰時期尚且需要治安警察局人員的人為介入與操控，澳門智慧出行應用、限時通行偵測系統、路口綜合偵測系統、違泊偵測系統、交通監控系統等一系列智能交通軟硬件設施仍需進一步優化與更新。

第五節 澳門休閒空間

一、澳門綠化現況

綠化工作作為城市建設的重要一環，在過去數年時間內，特區政府以“填空白、提品質”為準則大量增加綠地面積覆蓋率。2024 年數據顯示市政署管轄的綠地面積約 7.9 平方公里，佔全澳土地面積約 23.7%，大部分由市政署園林綠化廳管理，包括公園綠地、休憩區／綠化帶綠地、山林綠地及其他綠地。根據市政署資料整理，澳門現有 46 座公園、花園，4 座郊野公園，66 處休憩區以及 6 處自然生態區。其中 56 處公共休憩區以及超半數以上公園、花園集中於人口密集的澳門半島區域。²

二、特區政府豐富休閒空間政策

為進一步提升澳門綠化水平，市政署提出三年綠化優化計劃（2022

1 《【智慧交通】推動智慧交通發展助市民出行》，澳門特別行政區政府交通事務局，2024 年 1 月 3 日，https://mp.weixin.qq.com/s/A515fOiXXNAYOs_d_NTCG6g。

2 市政署：《澳門綠化現況》，澳門自然網，2025 年 3 月 26 日：<https://nature.iam.gov.mo/c/other/greendata/detail?id=e323ba6f-44da-48b3-b7dd-fc61397698df>。

至 2024 年)對缺乏綠化以及人口密集處、澳門半島北區、氹仔、路環等地予以增加公共開放空間與綠化休憩空間，同時對公共空間的步行系統、監控、設施管理、街道綠地長期開展優化工程。施政報告顯示特區政府持續對全澳各公園、休憩區及綠化帶重整和美化工作目前已完成優化、增補約 85,000 平方米，2023 年及 2024 年特區政府則分別規劃改善約 43,000 平方米及 44,000 平方米綠化面積。受到土地面積和人口密度影響，澳門休閒空間分佈以“見縫插針”為特質，部分人口密集建築擁擠區域以懸掛綠植、種植攀藤植物等方式加入立體綠化佈局，追求以點帶線、以線促面方式推動高質量城市綠化系統和城市美化工作的建設。

表 4-5-1 歷年施政報告公共休憩空間規劃

年份	工作任務	工作內容
2019	增加休憩空間	增設綠化蔭棚點，50 個觀花點及芳香植物點；
	街道美化	祐漢及馬場地區美化工作、龍環葡韻環湖步行徑工程等
	植樹綠化	1 公頃山林林分改造；約 1,000 株樹苗，3,000 紅樹苗株；30 公頃林木生態修復；30,000 平方米香徑藥谷生態園及南藥園
2020	增加休憩空間	林茂海邊大馬路 4 幅面積共約 3,700 平方米的閒置土地；路環黑沙村旁閒置土地
	街道美化	水塘公園圍牆花帶建設；偉龍馬路立體綠化工程
	優化步行徑	龍環葡韻環湖步行徑工程；氹仔海濱休憩區單車徑延長工作等
	植樹綠化	5 公頃山林修復工作；種植 7,000 株以上樹苗

（續表）

年份	工作任務	工作內容
2021	增加休憩空間	氹仔市政花園優化；龍環葡韻濕地公園規劃；青少年生態教育中心；15,000 平方米觀音像海濱休憩區
	街道美化	司打口公共街區，黑沙環及祐漢區公共街區優化工程等
	優化步行徑	路環步行徑建設
	植樹綠化	約 3,200 株樹木；山林修復工作
2022	增加休憩空間	建設松山市政公園、二龍喉公園、水塘公園兒童遊樂場；紀念孫中山市政公園優化工程；澳門半島南岸海濱綠廊
	優化步行徑	石排灣公共街區步行系統優化；路環環島休閒步道建設
	植樹綠化	優化 4,000 平方米的綠化面積；35 公頃種植；約 35,000 株華南鄉土樹樹苗；公共休憩區種植 450 株樹木
2023	增加休憩空間	南岸海濱綠廊二期工程；市民運動公園方案編製；建設黑沙青少年體驗營方案；優化公園兒童遊樂設施；優化休憩區等
	植樹綠化	完成綠化改善面積約 43,000 平方米；完成 35 公頃種植工作；種植約 35,000 株華南鄉土樹樹苗
2024	增加休憩空間	黑沙青少年體驗營工程；南岸海濱綠廊
	優化步行徑	進路環環島休閒步道建設
	植樹綠化	44,000 平方米綠化面積；100 個生態科普資訊牌

資料來源：《澳門 2019-2024 施政報告》

守正創新：澳門特色“一國兩制” 新實踐與新發展（上冊）

出版：澳門發展策略研究中心

設計、排版及承印：文化公所

版 次：2025年6月第1版

印 次：2025年6月第1次

印 數：400冊

定 價：80.00元

ISBN：978-99937-41-51-0

DOI：10.978.9993741/510

出版及印刷地區：澳門



版權所有 侵權必究