

澳門發展定位與經濟政策

課題主持人：柳智毅



澳門經濟學會

Associação Económica de Macau
Macau Economic Association

出版

澳門發展定位與經濟政策

研究及統籌單位

澳門經濟學會

支持及資助機構

澳門基金會

項目顧問

劉本立

主 持

柳智毅

課題組成員

(按姓氏筆劃排序)

王 耀 李振國 周 平 金穎思 柳智毅 胡昊乾

楊佳龍 鄺益奮 劉本立 劉熹明 關 鋒 蘇振輝

澳門發展定位與經濟政策

目 錄

前 言.....	1
第一部分：澳門的發展定位	5
第一章 世界旅遊休閒中心	6
1.1 “一中心”的提出過程與背景	6
1.2 “一中心”的內涵、作用與意義	8
1.3 “一中心”的展望與建議	13
第二章 中國與葡語國家商貿合作服務平台	17
2.1 “一平台”的提出過程與背景	17
2.2 “一平台”的內涵、作用與意義	19
2.3 “一平台”的展望與建議	31
第三章 以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地 ..	36
3.1 “一基地”提出的背景與概況	36
3.2 “一基地”的內涵、作用與意義	40
3.3 “一基地”的展望與建議	46
第四章 二十屆三中全會賦予澳門發展的新定位	53
4.1 國際高端人才集聚高地	53
4.2 國家高水平對外開放重要橋頭堡	61
第二部分：經濟政策分析	68

第五章 澳門財政政策分析	69
5.1 歷史背景與政策概況.....	69
5.2 現狀及問題分析.....	74
5.3 意見和建議.....	77
第六章 澳門金融政策分析	81
6.1 歷史背景與政策概況.....	81
6.2 現狀及問題分析.....	89
6.3 意見及建議.....	96
第七章 澳門產業政策	105
7.1 歷史背景與政策概況.....	105
7.2 現狀及問題分析.....	108
7.3 意見及建議.....	138
第八章 澳門中小企業發展政策	142
8.1 歷史背景與政策概況.....	142
8.2 現狀及問題分析.....	149
8.3 意見及建議.....	155
第九章 澳門人力資源與人才政策分析	170
9.1 歷史背景與政策概況.....	170
9.2 現狀及問題分析.....	179
9.3 意見及建議.....	182
第十章 區域經濟與對外合作發展政策	187
10.1 歷史背景與政策概況.....	187
10.2 現狀及問題分析.....	192
10.3 意見及建議.....	197

結語	204
参考文献	210

表目錄

表 1	2023 年葡語國家基本情況	20
表 2	2019-2024 年澳門財政收支情況.....	73
表 3	澳門金融業發展狀況（2016-2023 年）	102
表 4	澳門現代金融發展狀況（2018-2023 年）	103
表 5	現代金融業軟硬基建優化工作成效.....	104
表 6	澳門中小企及初創企業扶持政策簡介	161
表 7	《規劃》“主要任務”及“重點項目”推動中小企措施.....	163
表 8	新加坡中小企及初創企業扶持政策簡介.....	164
表 9	香港中小企及初創企業扶持政策簡介	167
表 10	2010-2023 年澳門本地居民勞動力的學歷分佈	176

圖目錄

圖 1	《聘用外地僱員法》各項違規項目的相關罰款額	179
-----	-----------------------------	-----

前 言

澳門回歸祖國 25 年來，雖然經歷了一些不平凡的考驗，如 2003 年的“非典”疫情、2008 年的國際金融危機、2020 年的新冠疫情等，但在祖國的關懷和大力支持下，澳門特區經濟社會發展實現歷史性躍升，居民獲得感、幸福感、安全感大幅增強，始終保持了長期穩定發展態勢，澳門這顆東方明珠始終散發着獨特的光芒。當前，澳門發展定位已凝聚為“一中心、一平台、一基地”的戰略構想，其作用也日益彰顯，標誌着澳門在國家發展大局中的角色與使命得到明確認定。

2011 年，國家“十二五”規劃首次正式提出“支援澳門建設世界旅遊休閒中心，加快建設中國與葡語國家商貿合作服務平台”，將澳門發展提升至國家戰略高度。同時，規劃明確支持澳門推動經濟適度多元，加快发展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業。2016 年，“十三五”規劃進一步強調這一定位，並鼓勵澳門積極發展會展商貿等產業，促進經濟適度多元可持續發展。2019 年 2 月，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》發佈，完整闡述了澳門“一中心、一平台、一基地”的戰略定位，即：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。為持續推進“一中心、一平台、一基地”的發展定位，2023 年 11 月 1 日，《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028 年）》公布。這是澳門首個全面系統的產業發展規劃，提出“1+4”經濟適度多元發展策略。

面對當前紛繁複雜的國際形勢和新一輪科技革命和產業變革，中國共產黨的二十屆三中全會對未來相當一段實踐的發展戰略進行了部署和謀劃，目標清晰，重點突出。三中全會明確了進一步全面深化改革的總目標，釐定了七大聚焦的改革任務和改革主題，確立了六個堅持的改革原則，系統鋪排十四個戰略部署，彰顯了國家持續全面深化改革的堅強決心，為進一步全面深化改革和推進中國式現代化做出了點線面結合的立體謀劃。澳門一直是我國對外開放的重要“窗口”和“橋梁”，在改革開放四十多年歷程中地位獨特、作用不可替代。“一國兩制”是中國特色社會主義制度的重要組成部分，二十屆三中全會通過的《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》提出：“健全香港、澳門在國家對外開放中更好發揮作用機制”“發揮‘一國兩制’制度優勢，支持香港、澳門打造國際高端人才集聚高地”。長期以來，澳門在國家的改革開放事業中作出了重要貢獻，發揮了重要作用。推進中國式現代化的新征程上，澳門必將大有可為、大有作為。澳門特區政府必須有強烈的責任擔當貫徹落實好二十屆三中全會決策部署，發揮“一國兩制”制度優勢和自身獨特優勢，切實加強“一中心、一平台、一基地”建設，積極參與橫琴粵澳深度合作區建設，助力國家加快構建高質量發展新格局，並與國家未來發展同頻共振，以更大作為推進澳門經濟適度多元發展，在強國建設、民族復興中更好發揮澳門自身應當的功能與作用。

習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的重要講話重要指示中更進一步明確提出，“要統籌推進教育、科技、人才一體化發展，大力引進和培養各類人才，打造國際高端人

才集聚高地。”“着力打造更高水平對外開放平台。要立足‘一中心、一平台、一基地’定位，健全在國家對外開放中更好發揮作用的機制，主動對接國家重大戰略，不斷提升國際競爭力。要進一步加大雙向開放力度，促進同葡語國家全方位互利合作，積極投身高質量共建‘一帶一路’，擴大國際‘朋友圈’，打造國家高水平對外開放重要的橋頭堡。”

儘管澳門經濟已發生翻天覆地的變化，國際影響力大幅提升，但發展道路上依然面臨諸多挑戰。一個城市的準確定位一直是城市總體規劃發展研究的首要任務。準確合理的城市定位不僅是城市可持續發展的前提，更是提升城市競爭力的關鍵。在新的發展周期來臨之際，梳理澳門發展定位的脈絡具有三重意義：首先，有助於進一步促進澳門經濟適度多元進程，為解決經濟結構單一這一深層次矛盾提供理論依據；其次，有利於澳門更好地發揮區域發展核心引擎作用，作為粵港澳大灣區四大中心城市之一，充分發揮自身優勢，推動區域協同發展；最後，有助於澳門更好地融入國家發展大局，在“一帶一路”建設和國家深化改革開放進程中發揮獨特作用。

本研究旨在廣泛收集文獻資料和深度訪談的基礎上，從中央到澳門特區政府的政策制定者角度出發，系統梳理回歸後澳門發展定位的演變歷程。研究重點關注特區政府歷年施政報告以及澳門五年發展規劃對“一中心、一平台、一基地”的相關闡述，並分析和概述本澳現有的經濟相關政策，包括財政政策、金融政策、產業政策、就業及人才或人力資源政策等方面的安排，評估這些政策對澳門經濟發展的影響與成效。在此基礎上，本研究嘗試提出平衡國家、區域和地方發展需求的策略建議，探討構建澳門融

入國家發展的三支柱，完善相關政策環境和產業配套，為澳門未來發展提供參考。

在這個充滿機遇與挑戰的新時代，對本澳發展定位與經濟相關政策系統梳理及分析研究不僅關乎澳門自身的繁榮穩定，更與國家發展戰略和區域協調發展息息相關。期望本研究能為澳門的發展定位與經濟政策研究提供新的視角，為澳門的可持續發展提供有益的參考。

第一部分：澳門的發展定位

第一章 世界旅遊休閒中心

“一中心”（世界旅遊休閒中心）的提出，是中央政府基於澳門獨特的區位優勢、文化資源和經濟發展實際作出的戰略部署，也是澳門融入國家新發展格局的重要組成部分。在全球經濟深度調整的背景下，澳門作為“雙循環”新發展格局的重要交匯點，承擔着連接中國與世界的橋梁作用。

“一中心”的提出不僅回應了澳門長期以來對經濟適度多元發展的需求，更是中央支持澳門實現可持續發展的重要舉措。作為具有中西文化交融特色的國際城市，澳門擁有豐富的旅遊與文化資源，通過打造世界級的旅遊休閒中心，不僅能夠優化經濟結構、降低博彩業過度依賴的風險，還能在文化傳播和國際合作方面增強其國際化功能。“一中心”的戰略地位在於助力澳門更好與粵港澳大灣區協同發展，充分發揮其獨特優勢，為國家發展和區域經濟聯動貢獻力量，同時推動澳門自身的經濟適度多元、高質量發展與長期繁榮穩定。

1.1 “一中心”的提出過程與背景

澳門建設“世界旅遊休閒中心”的定位並非一蹴而就，而是在國家政策支持下，伴隨着一系列關鍵時間節點逐步明確並深化。2008年公佈的《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，首次從國家發展戰略層面，明確澳門特別行政區“世界旅遊休閒中心”的發展定位。2009年，中央政府在《粵港澳合作框架協議》中首次提出支持澳門發展世界旅遊休閒中心的構想。此後，該定位在2011年國務院發布的《國家“十二五”規劃綱要》中得到

正式確認，明確將澳門建設成為“世界旅遊休閒中心”，並賦予其推動經濟適度多元和國際化發展的使命。

2016年，《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》正式提出將“世界旅遊休閒中心”建設作為澳門經濟發展的核心目標之一，並細化了旅遊業與文化、會展等多領域融合發展的實施路徑。這是澳門首次在特區政府發展規劃中以政策目標的形式確認“一中心”的戰略地位，標誌着澳門特區政府開始系統化推進相關工作。2021年，《澳門特別行政區五年發展規劃（2021-2025年）》進一步深化“一中心”建設，提出通過區域合作提升澳門的國際化水平，同時強化文化旅遊與數字化技術結合的創新模式。這些規劃不僅梳理了“一中心”的具體目標，還為澳門未來的經濟轉型和產業升級提供了明確的方向。

從最初提出到逐步落實，“一中心”定位經歷了從概念提出、政策支持到全面戰略部署的深化過程。最初，“一中心”的概念僅限於支持澳門擴大其在國際旅遊市場的影響力，具體實施方向尚不明確。然而，隨着國家發展規劃與區域合作政策的逐步完善，“一中心”定位得以與澳門經濟適度多元發展需求和大灣區協同發展戰略緊密結合。

在“一國兩制”框架下，“一中心”定位具有鮮明的國家戰略意圖，主要着眼於推動澳門從博彩經濟向文化旅遊、會展經濟等多元產業轉型。澳門特區政府也不斷通過細化政策目標、創新發展路徑等方式深化“一中心”建設。例如，依托深合區的區域合作優勢，澳門推動了跨境旅遊線路的開發，與珠海共建粵港澳大灣區旅遊共同體；通過與香港聯動，澳門探索了國際化品牌資源共享的創新模式。在文化旅遊方面，澳門將中西文化交融特色與世界文化遺產資源相結合，發展特色文化旅遊項目，逐步形成

了具有國際吸引力的文化資本。近年來，“一中心”建設逐步向數字化和現代化轉型。在新冠疫情的背景下，澳門通過發展智慧旅遊與線上會展模式進一步提升“一中心”建設的科技含量與抗風險能力。這不僅體現了“一中心”從傳統旅遊到多領域融合的深化路徑，也標誌着澳門在國家新發展格局中的角色從“政策受益者”向“區域協同推動者”的轉變。

澳門“世界旅遊休閒中心”的提出與深化是一個政策逐步明確、路徑逐步優化的動態過程。從 2009 年首次提出到“十四五”規劃將其列為國家重點支持目標，“一中心”已從概念轉化為涵蓋文化、會展、數字化等多領域的綜合性戰略部署。其發展不僅契合澳門經濟適度多元發展需求，更助力國家“雙循環”戰略和粵港澳大灣區協同發展，為澳門的長期繁榮與穩定提供了堅實的支撐。

在粵港澳大灣區發展規劃中，澳門被明確定位為“世界旅遊休閒中心”，通過與珠海、香港等城市的資源整合和功能互補，發揮灣區內旅遊文化產業的引領作用。同時，國家“十四五”規劃進一步強化了澳門“一中心”的發展方向，將其視為推動經濟適度多元、提升區域合作水平的重要手段。“一中心”由此成為澳門對接國家戰略、實現經濟國際化的核心任務。

1.2 “一中心”的內涵、作用與意義

1.2.1 “一中心”的意義

“一中心”定位體現了對澳門經濟可持續發展及區域協同發展的深遠戰略考量。其一，“一中心”定位直接回應了澳門長期以來對經濟適度多

元發展的訴求，旨在降低對博彩業的過度依賴，推動非博彩經濟如文化旅遊、會展經濟和健康產業的創新發展，增強澳門經濟的韌性和可持續性。其二，“一中心”作為國家發展戰略的一部分，不僅是澳門自身發展的需求，更服務於國家整體對外開放戰略。“一中心”將通過提升澳門的國際化品牌和吸引力，為國家在文化輸出和人文交流方面貢獻力量。此外，通過粵港澳大灣區的協同發展，澳門“一中心”可以與珠海橫琴在旅遊產業鏈上實現互補，與香港國際旅遊品牌形成聯動，共同打造具有全球競爭力的旅遊文化產業集群，從而推動區域經濟的協同與一體化發展。

澳門“一中心”定位的實現，在《澳門特別行政區五年發展規劃》中，“一中心”被明確列為核心目標，要求通過優化旅遊結構和推動多元經濟，提升非博彩產業比重。結合“1+4”經濟適度多元發展策略，澳門逐步將文化創意、會展經濟等新興產業納入“一中心”發展框架。這些措施不僅深化了澳門與國家戰略的對接，還推動了澳門在國際化和區域一體化中的角色轉變與升級。

1.2.2 “一中心”的內在優勢

歷史文化優勢。澳門以其獨特的中西文化交融歷史，為“一中心”建設提供了深厚的文化基礎和國際化吸引力。自16世紀葡萄牙人進入澳門以來，東西方文化在這裏長期共存，形成了鮮明的多元文化特質。這一特性體現在語言文化、建築風格、宗教傳統和社會生活中，成為澳門發展旅遊文化產業的核心資源。作為中國與葡語國家歷史聯繫的重要節點，澳門的文化特質不僅是歷史的沉澱，更是其構建國際旅遊品牌的重要支撐點。澳門的世界文化遺產更進一步強化了這一優勢。以大三巴牌坊、媽閣廟等22

處文化遺產為代表的建築群，不僅具有極高的歷史價值，還為全球遊客提供了文化深度體驗的機會。這些資源通過創新開發，如多媒體展示和數字化保護，賦予了傳統遺產現代價值，進一步提升了澳門的國際吸引力（樂婉怡&閻宇，2024）。文化遺產不僅吸引大量遊客，也是澳門實現文化資本轉化的重要路徑，為推動旅遊產業多樣化提供了強有力的支持。

區域經濟優勢。澳門在粵港澳大灣區中的獨特地理位置，使其成為區域經濟協同發展的關鍵一環。地處珠江口西岸，澳門與珠海、香港毗鄰，構成了區域內資源流動的重要通道。橫琴新區作為國家級自貿區，憑借土地資源、稅收優惠等政策支持，為澳門提供了跨境合作的新機遇。例如，澳門與橫琴共建旅遊休閒產業，通過聯合開發跨境旅遊項目和共享服務設施，實現資源整合與互利共贏，為“一中心”提供了高效協作平台。同時，澳門與香港和珠海在功能定位上具有較強的互補性。香港作為國際化都市，其成熟的服務業和國際旅遊品牌經驗為澳門提供了借鑒和協作機會；珠海則以豐富的自然資源和製造業基礎，為澳門提供支持產業鏈延伸的空間（黃燕雯，2023）。在旅遊產業中，澳門通過整合香港的國際品牌效應和珠海的生態資源，構建區域聯動的旅遊產業鏈，不僅增強了自身的國際競爭力，也推動了大灣區整體的協同發展。

制度與政策支持。“一國兩制”框架下澳門的高度自治和經濟自主權，是其建設“一中心”的重要制度基礎。根據《澳門基本法》澳門享有獨立制定經濟發展政策的權利。這種自主性使澳門能夠靈活應對經濟變化，制定符合自身需求的產業政策，特別是在旅遊、文化創意和會展經濟等領域。通過財政扶持、人才引進和稅收優惠政策，澳門得以吸引外部資源，推動經濟多元發展，為“一中心”目標奠定了堅實的制度保障。此外，大灣區

發展規劃和中央政策的支持進一步強化了澳門的戰略定位。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確提出支持澳門加快“世界旅遊休閒中心”建設，這為澳門的發展提供了頂層設計和政策協同的優勢。澳門借此不僅推動了文化旅遊與科技的結合，如智慧旅遊和數字會展模式，還通過區域合作引入了更多國際化元素，提升了“一中心”的影響力和競爭力。這種政策優勢為澳門打造具有全球吸引力的旅遊休閒中心創造了條件，同時也提升了其在國家新發展格局中的地位。

創新驅動與產業融合優勢。澳門在“一中心”建設中逐步加大對創新能力的投入，為旅遊、文化和其他相關產業注入新動能。例如，澳門近年來積極推動“旅遊+”概念，如會展旅遊、文化旅遊、體育旅遊、盛事旅遊等。此外，還積極推動智慧旅遊和智慧城市建設，通過大數據、人工智能（AI）和物聯網（IoT）技術，提升遊客的整體體驗。智能導覽系統、電子支付設施和旅遊大數據平台的應用，使得遊客可以享受更加個性化、便捷化的服務（鄭亮，陳以樂&陳俊璋，2023）。這些技術手段不僅提升了澳門旅遊產業的服務水平，還增強了其在全球旅遊市場中的競爭力。

再者，澳門在創新研發與教育資源建設方面也初具成效。依托澳門大學、澳門科技大學等高等院校，澳門在人工智能、醫療健康和文化創意領域的研發能力顯著提升。例如，澳門科技大學參與的中醫藥領域研究為澳門發展健康旅遊和生物醫藥產業提供了技術支撐。這種教育與科研的創新生態，為澳門“一中心”在多元領域的發展奠定了重要基礎。

同時澳門具備將傳統優勢產業與新興產業融合發展的獨特條件，為“一中心”定位的延展提供了重要動力。例如，在文化旅遊領域，澳門逐步探索非博彩經濟與旅遊產業的融合，推動了文化創意產業的崛起。通過

發展主題化、定制化的文化體驗產品，如“澳門國際電影節”和“澳門藝術節”，成功將文化、藝術與旅遊深度結合，不斷豐富旅遊產品的多樣性。此外，澳門健康產業與中醫藥技術的結合也為“一中心”提供了獨特的創新模式，打造了具有區域特色的健康休閒旅遊產品。與此同時，澳門會展經濟與數字技術的融合發展同樣展現出巨大潛力。澳門已經成為多個國際會議的舉辦地，例如“世界旅遊經濟論壇”和“全球旅遊投資峰會”，並逐步實現了會展項目的數字化與國際化。通過引入混合會展模式（線上線下結合），澳門顯著擴大了其國際影響力，並為“一中心”建設探索出更多可能性。

澳門發展“世界旅遊休閒中心”的內在優勢全面覆蓋歷史文化、區域經濟、制度與政策支持以及創新驅動與產業融合等多維領域，這些優勢共同構成了其推動經濟適度多元發展和高質量發展的重要基礎。在歷史文化方面，中西文化交融和世界文化遺產資源為澳門注入了深厚的國際吸引力；在區域經濟方面，粵港澳大灣區的資源整合和協同合作為澳門帶來了空間與產業鏈延伸的可能；而高度自治的制度保障和中央政策的頂層設計則為澳門的發展提供了穩定且可持續的外部支持。同時，創新驅動與產業融合的潛力，尤其是技術與文化的結合，使澳門在智慧旅遊、文化創意和健康旅遊等領域展現出強勁的增長動能。未來，澳門需要充分發揮上述優勢，持續推動傳統優勢產業的現代化改造，並加速與新興產業的融合，通過技術創新和產業升級進一步豐富“一中心”定位的內涵。這不僅將有效提升澳門在國際旅遊市場中的地位，還將助力其在國家新發展格局中承擔更重要的角色。通過內在優勢的整合與深化，澳門有能力在區域協同、經濟轉

型和國際化傳播中找到平衡點，為實現經濟適度多元發展與“一中心”長期可持續發展提供強有力的支撐。

1.3 “一中心”的展望與建議

近年來，澳門在“一中心”建設中雖然取得了顯著的階段性成就，但旅客市場單一化，目前主要依賴中國內地和香港特區的遊客。2024 年內地和香港特區的遊客分別佔總入境旅客的約 70%和 20%。澳門在吸引國際遊客方面的競爭力不足。相比之下，周邊國家和地區如新加坡和日本通過多元的旅遊產品和創新型體驗項目，在全球旅遊市場中佔據了優勢。澳門在文化旅遊產品的創新和國際推廣方面仍存在不足，市場的過於依賴特定客源導致抗風險能力不足，未能形成多元的旅遊客源結構。未來，澳門需要從優化資源配置、加強非博彩經濟的扶持力度，以及提升旅遊業的國際化水平等方面着手。

區域資源整合與協同。澳門與深合區的聯動開發是推動“世界旅遊休閒中心”建設的重要途徑，也是區域協同的關鍵抓手。近期，國家出入境管理局宣佈，自 2025 年 1 月 1 日起，在橫琴粵澳深度合作區實施赴澳門旅遊“一簽多行”政策。該政策允許橫琴居民在一年內多次往返澳門，每次停留不超過 7 天。這一舉措旨在進一步便利兩地居民的跨境往來，深化澳琴合作，促進澳門旅遊業的發展。深合區作為國家級自貿區，不僅在土地資源和稅收政策上對澳門形成支撐，還為其經濟適度多元發展提供了創新空間。例如，澳門與橫琴聯合開發“一程多站”跨境旅遊線路，將橫琴的生態旅遊、休閒養生項目與澳門的文化遺產、娛樂休閒活動相結合。這種聯動開發模式，不僅延展了澳門“一中心”定位的功能，還通過跨境旅遊

的協作形成了“澳門+橫琴”雙核旅遊產業帶的雛形。岑浩輝行政長官 2024 年的競選綱要提出，深合區可以進一步引入非博彩旅遊創新項目，例如生態度假村、健康養生中心和文化創意園區，為澳門突破空間與產業限制提供可持續的合作路徑。

香港作為國際旅遊中心，其成熟的品牌經驗與資源對澳門“一中心”建設具有顯著的協作價值。澳門與香港可以在國際推廣和高端旅遊產品開發上進行深度合作。例如，澳門可借助香港的國際航空網絡及高端會展市場經驗，共同推廣粵港澳大灣區整體旅遊品牌，並聯合吸引國際會展和高端遊客群體。這種資源共享模式既提升了澳門的國際知名度，也推動了“一中心”定位的外延化發展。岑浩輝行政長官同時也提出，澳門需借助香港的國際化資源進行區域內產業聯動，尤其是在高端旅遊與文化品牌打造方面，通過協同構建國際化旅遊樞紐，推動兩地形成優勢互補的區域旅遊產業生態。

文化與數字化融合發展。推動旅遊與文化產業的數字化創新，是澳門“一中心”發展邁向高質量發展的關鍵方向。在文化遺產開發與傳播方面，澳門可以通過引入虛擬現實（VR）、增強現實（AR）等先進技術，提升遊客的沉浸式文化體驗。例如，可以設計基於大三巴牌坊歷史場景的互動體驗，讓遊客在虛擬空間中感受建築背後的歷史文化故事；或通過數字化手段復原媽閣廟傳統儀式場景，增強文化項目的吸引力。此外，智慧旅遊平台的建設也至關重要，通過數字化工具整合遊客行為數據、偏好信息和反饋機制，澳門可以為遊客提供個性化、智能化的服務體驗。岑浩輝行政長官在 2024 年的參選綱要中指出，澳門應重點發展智慧旅遊項目，將數字化技術融入文化與旅遊資源管理，推動旅遊服務和文化傳播的全面升級。

國際化傳播是澳門文化資源實現全球化的重要路徑，而數字化技術為此提供了全新渠道。因此，澳門在數字化文化傳播方面需進一步加大投入，通過打造文化創意與數字技術融合的創新型產業鏈，為“一中心”發展注入新動力。澳門可以利用多語言的數字博物館和線上文化展覽，展示其中西文化交融的獨特魅力。例如，開發面向全球觀眾的文化數字平台，推出澳門的美食、節慶和歷史遺產內容，以增強國際遊客的文化認同感。同時，澳門可以通過短視頻、社交媒體等新興傳播方式，吸引年輕的國際遊客群體。例如，通過與國際平台合作打造全球化的數字營銷計劃，將澳門的文化特色轉化為品牌影響力和經濟效益。

通過與珠海、深合區的聯動開發模式和香港國際資源的協作，澳門在區域資源整合中找到了“一中心”發展的新路徑，不僅深化了區域旅遊協同，也強化了國際競爭力。在文化與數字化融合方面，澳門通過技術創新和全球化傳播，不斷豐富“一中心”的內涵，提升了澳門在國際市場中的文化軟實力與經濟吸引力。結合新一屆政府的施政理念，澳門需要在區域協同與數字化創新中進一步探索文化與非博彩經濟的融合發展路徑，為“一中心”建設提供新的增長動能，同時也為實現經濟適度多元發展和高質量發展提供堅實保障。這種協同與融合發展模式，標誌着澳門從區域角色向國際樞紐轉型的關鍵進程。

澳門“世界旅遊休閒中心”的定位，承載着中央對澳門特區經濟社會發展的深切期待。第一，從國家戰略定位與發展成效來看，澳門通過“一中心”建設，得以充分挖掘其中西文化交融的獨特優勢，逐步從單一博彩經濟向文化旅遊、會展經濟、中醫藥健康產業等適度多元發展方向轉型。在區域協同發展方面，通過與橫琴新區的合作，澳門實現了跨境資源的整

合與互補，為區域協同發展提供了典範；而與香港國際品牌的聯動，則進一步拓展了澳門在全球文化旅遊市場中的影響力。同時，澳門通過數字化與文化產業的深度融合，增強了文化資源的轉化能力，為其國際化傳播注入了新的科技動力。

第二，從現階段成果與挑戰分析，“一中心”建設已取得顯著的階段性成果，尤其是在國際遊客接待能力、文化品牌建設及區域協同合作方面展現了強大的發展潛力。然而，經濟結構單一化和市場依賴集中的問題依然是澳門邁向高質量發展的瓶頸。未來，澳門需進一步提升“一中心”的內涵，通過深化非博彩產業、推進數字化創新和優化國際推廣策略，不斷夯實其多元經濟結構。

第三，關於未來發展方向，習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 25 周年大會上的講話，為澳門“世界旅遊休閒中心”的建設賦予了新使命。習近平主席指出，澳門需充分利用其文化交融與政策支持的獨特優勢，推動經濟適度多元發展。他特別強調，澳門應立足“一中心”的定位，進一步融入國家新發展格局，通過深化區域協作、促進文化與經濟融合，打造高質量發展的國際品牌。同時，澳門需在“文化+科技”的結合中，提升文化傳播與經濟轉化能力，構建具有可持續發展能力的國際旅遊休閒目的地。未來，澳門不僅要深化“中葡平台”功能，還需加強與大灣區內其他城市的聯動，通過智慧旅遊、綠色金融等領域的創新合作，增強其在國家雙循環戰略中的橋梁作用。這不僅是實現澳門自身經濟可持續發展的必然要求，也是服務國家新發展格局、彰顯“一國兩制”優勢的長遠路徑。通過持續推動“一中心”建設，澳門將進一步鞏固其國際化定位，為國家與區域經濟發展注入新動能，並為實現中華民族偉大復興作出獨特貢獻。

第二章 中國與葡語國家商貿合作服務平台

澳門作為最早打開中國內地商品通往世界各地大門的地區，與葡語系國家有着長久的、較緊密的歷史淵源和關係。在語言、文化、法律等多方面有着許多共通之處，所以澳門作為中葡商貿交流的中介具有得天獨厚的優勢，歷史上成為中葡經貿交流的重要橋梁。

2.1 “一平台”的提出過程與背景

澳門與葡語國家之間有悠久的歷史淵源，擁有深厚的葡萄牙文化基礎，對葡語國家人士而言，不論是來澳經商或居住都相對便利。在中央的大力支持下，澳門亦結合自身的歷史優勢，中國—葡語國家經貿合作論壇（以下簡稱：“中葡論壇”）於2003年創立，開創了以語言文化為紐帶的合作新機制，這是我國對外合作機制當中唯一一個以語言作為基礎的多邊機制。中葡論壇是以經貿促進與發展為主題的非政治性政府間多邊經貿合作機制，旨在發揮澳門聯繫中國與葡語國家的平台作用，加強中國與葡語國家之間的經貿交流，促進中國內地、澳門和葡語國家的共同發展。

中葡論壇是由中華人民共和國中央人民政府發起，中華人民共和國商務部主辦、澳門特區政府承辦的國際經貿論壇。中葡論壇是以經濟合作及發展為主題，宗旨在於加強中國與葡語國家間的經貿交流和合作，同時加強澳門作為聯繫中國與葡語國家的平台角色，深化彼此間的全面合作。2004年，中葡論壇決定在澳門設立常設秘書處，開創了政府間合作的嶄新體制機制，不僅加強了中國與葡國家之間的經貿交流合作關係，更發揮了澳門

在中國與葡語國家之間的平台角色與橋梁作用，不斷凝聚了中國與葡語國家的共識，充分發揮澳門“一平台”的功能定位。

中葡論壇的創立並持續發展，已經成為“一國兩制”在澳門實踐的一個成功典範，成為澳門繼續保持並進一步強化其作為祖國內地對外開放的橋頭堡。澳門成為我國與葡語國家進行經濟交流與合作的“視窗、橋梁、通道”和“精準連絡人”，成為了共建中國與葡語國家命運共同體的一個重要紐帶。中葡論壇每3年舉行一屆部長級會議，已分別於2003年10月、2006年9月、2010年11月、2013年11月和2016年10月在澳門成功舉行了五屆部長級會議。每屆會議均通過了經貿合作行動綱領，對未來三年中國和葡語國家間經貿等領域合作進行規劃。2022年4月，以線上加線下形式於北京、澳門兩地舉行部長級特別會議，與會國部長簽署了聯合聲明。至今，中葡論壇合作領域由最初的7個發展到超過20個。聖多美和普林西比於2017年加入，赤道幾內亞於2022年加入。如今中葡論壇已經覆蓋了世界上所有以葡語為官方語言的國家，實現了葡語國家“大團圓”，標誌着葡語國家對中葡論壇的意義和作用高度的認可，對中葡論壇的發展具有里程碑的意義。多年來，在中國中央政府的大力支持下，在澳門特區政府的積極配合下，在葡語國家的共同參與和努力下，“一平台”的重要載體——中葡論壇機制不斷完善，建設成效不斷彰顯，為促進中國和葡語國家各領域交流合作，為提升中國在葡語國家的形象與影響力，為澳門中葡商貿合作服務平台建設發揮了不可替代的作用。

2.2 “一平台”的內涵、作用與意義

2.2.1 “一平台”的內涵

中葡論壇的建設路徑和定位充分利用澳門的“自由港”、“獨立關稅地區”的特殊地位和中西交流平台的區位優勢，使澳門可以在全球化的國際競爭和國際合作中探索和確立好自身發展定位。在面向祖國內地和葡語系及“一帶一路”國家的國際合作和區域合作中發揮重要作用。此外，“中國與葡語國家商貿合作服務平台綜合體”於2016年中葡論壇（澳門）第五屆部長級會議期間正式啟動，是中央支持深化澳門中葡平台作用重要舉措之一，更是“一國兩制”下澳門建設中葡平台一大體現。中葡綜合體除作為中葡論壇部長級會議舉辦場地外，亦用作中葡論壇各與會國及澳門特區政府公共部門舉辦中葡平台相關會展活動。中葡綜合體將逐步發揮經貿交流、企業服務、會議展覽、文化展示、人才培訓等功能作用。¹

當前，世界上有九個以葡萄牙語為官方語言的國家（簡稱葡語國家），它們分佈於四大洲，總人口超過2.6億。這九個國家分別是安哥拉、巴西、佛得角、幾內亞比紹、赤道幾內亞、莫桑比克、葡萄牙、聖多美和普林西比以及東帝汶，其中六個位於非洲。這些國家擁有豐富的自然資源和市場潛力，國際戰略地位日益突出。澳門是中國唯一一個與這些葡語國家保持特殊關係的城市。“表1：2023年葡語國家基本情況”對九個葡語國家的面積、人口、首都、國內生產總值及貨幣進行了說明。

¹ 澳門特別行政區政府中國與葡語國家經貿合作論壇常設秘書處輔助辦公室，
<https://www.gaspf.gov.mo/fields.php?lang=zh-Hans>

表 1 2023 年葡語國家基本情況

國家	面積（平方公里）	人口（百萬） 2023 年	首都	國內生產總值 （十億美元） 2023 年	貨幣
安哥拉	1246700	36.68	羅安達	93.8	安哥拉寬扎（AOA）
巴西	8547400	216.42	巴西利亞	2130	雷亞爾（BRL）
佛得角	4033	0.6	普拉亞	2.6	佛得角埃斯庫多（CVE）
幾內亞比紹	36125	2.15	比紹	1.99	西非法郎（XOF）
赤道幾內亞	28051	1.71	馬拉博	10.04	非洲法郎（CFA）
莫桑比克	799380	33.9	馬普托	21.94	梅蒂卡爾（MZN）
葡萄牙	91906	10.25	里斯本	276.43	歐元（EUR）
聖多美和普林西比	1001	0.23	聖多美	0.67	多布拉（STD）
東帝汶	14609	1.36	帝力	2.02	美元（USD）

相關數據資料來自中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）常設秘書處、聯合國人口基金（UNFPA）、國際貨幣基金組織（IMF）及牛津經濟研究院之數據。更新於 2024 年 4 月。

由於歷史原因，葡語國家經濟發展水平存在很大差異。亞洲和非洲的葡語國家中，多數被聯合國列為最不發達國家。同時，多個葡語國家都面臨着經濟危機和發展瓶頸的挑戰。儘管如此，葡語國家整體上仍然是中國未來非常重要的市場和合作夥伴。其中，擁有 1,000 萬人口的葡萄牙可作為進入歐盟 27 個國家大市場的門戶；而作為“南方共同市場”成員的巴西，則是中國最重要的經濟合作夥伴之一。

澳門作為中國與葡語國家語言文化交流的交匯點，兼具多元文化的包容特色與中葡雙語的獨特優勢。這不僅體現在語言上，還包括對風俗習慣、

思維方式和制度框架等各方面的深刻理解，使其在中國與葡語國家經貿合作中的平台作用顯而易見。隨着中葡論壇合作領域不斷拓展，傳統與新興領域合作持續深化，澳門的獨特地位日益凸顯，其優勢將進一步擴大。長期以來，澳門秉持“國家所需、澳門所長”的定位，積極參與和助力中葡論壇建設。澳門充分發揮“一國兩制”的制度優勢、“雙循環”的定位優勢，以及與葡語國家的緊密聯繫，着力構建長效合作機制。澳門有效將“一平台”發展定位、五年發展規劃以及中央優惠政策與中葡論壇建設有機結合，持續加強葡語系國家的商貿合作與民間交流。作為“精準聯絡人”，澳門積極推動中國與葡語國家共同發展。同時，中葡論壇的建設也為澳門經濟適度多元發展創造機遇，為解決澳門經濟社會發展的深層次問題提供新動力，助力特區保持長期繁榮穩定。

2.2.2 中葡平台的作用

在國家支持、澳門努力和葡語國家積極參與下，澳門作為中葡平台的角色在推動中國與葡語系國家友好往來及經貿合作方面逐步取得顯著成果。澳門成功舉辦中葡論壇，促進貿易投資，搭建人力資源教育培訓平台，有序推進“三個中心”建設，惠及中小企業和民眾。通過發揮連接中國內地與葡語國家的獨特優勢，澳門不斷強化其作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的作用，同時也大幅提升了自身的國際影響力。

（一）中葡論壇

中葡平台發展戰略主要依託“中國—葡語國家經貿合作論壇”。該論壇是一個以經貿促進與發展為主題的非政治性政府間多邊經貿合作機制，旨在發揮澳門聯繫中國與葡語國家的平台作用，加強雙方經貿交流，促進中國內地、澳門和葡語國家的共同發展。中國—葡語國家經貿合作論壇自2003年起在澳門定期舉辦，每三年一屆，至2016年已成功舉辦五屆。論壇致力於發揮四方面重要作用：促進各國政府深入討論共同發展小多邊經貿關係、推動政府與企業間商貿互動、促進各與會國家企業界合作以及協助澳門發展會展經濟²。可以說，“中國—葡語國家經貿合作論壇”為推進中國與葡語國家經貿合作發揮了政策指導、牽線搭橋、出謀獻策等多項功能和作用。

2003年10月，在中央政府支持下，由中國商務部主辦、澳門特別行政區政府承辦，安哥拉、巴西、佛得角、幾內亞比紹、莫桑比克、葡萄牙和東帝汶等7個葡語國家共同參與，首屆“中國—葡語國家經貿合作論壇”暨部長級會議在澳門成功舉行。會議達成了經貿合作行動綱領。此次部長級會議認為，經濟全球化進程中機遇與挑戰並存，中國與葡語國家擁有共同利益。論壇的召開為與會國發展經貿關係與投資作出積極貢獻，澳門則為加深中國與葡語國家經濟關係發揮了平台作用。鑒於中國與葡語國家在經濟發展水平上各具特點，論壇決定雙方要加強政府間聯繫，增進在貿易、投資、企業、農漁業、工程與基礎設施建設、自然資源開發以及人力資源開發等領域的合作，並在平等、互信、互利、優勢互補、形式多樣和利益分享

² 陳健強調澳門優勢可發揮更多作用 葡語論壇三年一度澳舉辦，澳門日報，2003年10月12日，A02版。

的原則基礎上，建立經貿合作夥伴關係。會議還決定建立論壇後續機制，通過在澳門設立常設秘書處，保障必要的後勤、資金支持及聯絡工作，以確保擬實施的計劃和方案得以落實。

2006 年第二屆部長經貿合作論壇回顧了 2003 年以來中國與葡語國家經貿合作關係的發展狀況，積極評價經貿領域所取得的成績，肯定了澳門在加強與深化中國與葡語國家經貿關係中發揮的平台作用。論壇決定推動中國和葡語國家在金融、旅遊、物流、醫藥、科技、廣播電視、文化等新領域的交流與合作，並重申澳門平台作用的重要性。會議還決定繼續鼓勵和促進澳門參與並擴大對葡語國家人員的培訓工作，協助論壇舉辦語言、貿易、旅遊、金融和工商管理 etc 等領域的人員培訓活動。

2010 年第三屆中國—葡語國家經貿合作論壇以“多元合作·和諧發展”為主題，包括部長級會議、企業家大會、金融家大會等多項活動。在原有合作領域基礎上，第三屆論壇決定擴大公共衛生、瘧疾防控、土地規劃等新領域的合作。論壇特別重視發揮澳門熟悉中國和葡語國家法律體系的比較優勢，推動澳門成為中國與葡語國家企業解決商業糾紛的重要仲裁地點。同時，會議強調完善和加強澳門葡語人才培養，鼓勵為澳門畢業生和專業人士提供赴葡語國家實習的機會。

在 2013 年中葡論壇第四屆部長級會議上，中國宣佈八項促進中國與葡語國家互惠合作的新舉措，全面拓寬雙方在教育培訓、人力資源開發及醫藥衛生領域的合作，並決定在澳門建立中國與葡語國家雙語人才、企業合作與交流互動的資訊共享平台。在澳門平台方面，第四屆部長級會議提出了“三個中心”的新規劃：首先，與會各方同意研究在澳門建立論壇與會

國中小企業商貿服務中心，發揮澳門在語言、法律、審計、融資及資訊服務等方面的優勢，為論壇與會國企業經營合作提供資訊及人才服務。其次，同意探討在澳門建立論壇與會國經貿合作會展中心，舉辦面向葡語國家市場的專業化展會，並吸引更多國際會議在澳門舉辦。最後，鑒於中國對進口食品快速上升的消費需求，會議同意探討在澳門建立葡語國家食品集散中心。

2016年中葡論壇第五屆部長級會議以“一帶一路”合作倡議為引領，簽署了《經貿合作行動綱領（2017-2019）》和《推進產能合作的諒解備忘錄》，為中國和葡語國家未來經貿合作指明了方向。第五屆部長級會議推動傳統領域合作進一步深化，努力拓展新興領域合作的外延和內涵，同時進一步突出了澳門的平台作用。在此次論壇上，時任李克強總理提出一系列重要舉措：推動澳門建設中國與葡語國家金融服務平台、商貿合作服務綜合體，並在澳門設立中國與葡語國家企業家聯合會、雙語人才培訓基地、文化交流中心及青年創業交流中心等。這些舉措將為中國和論壇葡語國家在澳門開展貿易、投資、會展、文化、培訓、教育等多領域合作提供更有力的支援。此外，論壇期間正式成立了中國—葡語國家企業家聯合會，其秘書處設在澳門。

（二）促進中葡貿易投資

中國與葡語國家企業經貿合作成效顯著。自2003年中葡論壇成立以來，雙方務實合作快速發展，取得了矚目成果。在經貿數據方面，中葡論壇建立之初，中國與葡語國家的貿易額僅為110億美元，到2024年已躍升至

2251.79 億美元³，增長了 20 倍，年均增長約 93%，遠高於世界貿易年均增速。在投資方面，截至 2023 年底，中國對葡語國家各類投資存量近 800 億美元，承包工程完成營業額約 1400 億美元，中國已成為葡語國家重要經貿夥伴⁴。

在中葡論壇的帶動下，以澳門為平台舉辦的經貿交流活動日趨豐富。2015 年先後舉辦了葡語國家與澳門企業對話會、中國—葡語國家基礎設施建設部長級對話會、中國與葡語國家青年企業家論壇以及中國—葡語國家省市長圓桌會等活動，充分發揮了澳門在促進中葡商貿合作中的平台作用。其中，中葡貿易洽談會表現尤為亮眼。自 2005 年至今，該洽談會已成功舉辦 11 屆，累計吸引超過 4280 名中葡企業家參與，促成 3133 多項商業配對，涉及基礎設施、金融、地產、食品、農業等多個領域，有效推動了中國和葡語國家投資環境推介與企業合作。

澳門特別行政區政府充分利用廣交會、京交會、投洽會、活力澳門推廣周等在內地舉辦的大型活動，累計舉辦中葡投資環境推介會 30 多場，吸引參與人數逾 2400 人次。自 2011 年以來，澳門連續多年與江蘇、北京、廣東等省市共同舉辦工商峰會、項目推介會以及赴葡語國家考察活動，有效推動了這些省市與葡語國家在經貿、旅遊等領域的合作。澳門與江蘇、葡語國家共同成立了“江蘇—澳門·葡語國家工商峰會”理事會，下設貿易投資、教育、農業、旅遊、漁業等五個專業推進小組，將合作納入機制化軌

³ 2024 年 1-12 月中國與葡語國家進出口商品總值 2251.79 億美元，中華人民共和國商務部，http://gw.mofcom.gov.cn/scdy/art/2025/art_f65e3261872e4be09e9e2f962abf6b33.html

⁴ 中葡論壇常設秘書處秘書長：澳門保持葡語國家“超級聯繫人”的獨特作用，新華網，<http://www.news.cn/gangao/20240618/b3e0b867542341dca75ef8bd203de3e1/c.html>

道。這一舉措既有效引領和示範內地其他省市開展對葡語國家的合作，也進一步強化了澳門的平台地位。

為更好地協助澳門企業打開內地市場，並向內地企業推介以澳門為橋梁開拓國際市場的商貿服務平台，澳門貿促局自 2006 年起先後於浙江杭州、四川成都、遼寧瀋陽以及福建福州設立聯絡處，服務範圍覆蓋內地 31 個省區。澳門貿促局還通過設立“商匯館”、“葡語國家食品展示中心”，對外推廣澳門及葡語國家的優秀品牌和產品，為海內外採購商、代理商與澳門及葡語國家企業建立業務合作平台⁵。

在構建中葡經貿合作平台中，澳門可向內地民企提供的服務主要包括：利用會展幫助民營企業與葡語國家企業相互認識和瞭解、創造商機；為民營企業與葡語國家企業合作提供包括金融、經貿法律諮詢、調解和仲裁服務、會計和翻譯等商務支援服務；持續性的資訊交流和人才培訓，協助民營、中小企業與葡語國家企業加強交流與合作；成立企業戰略聯盟，離岸經營葡語國家業務等，促進葡語國家民營企業交往合作。

（三）促進中葡人才交流

中國與葡語國家高度重視人員交流與合作。自中葡論壇成立以來，已有 7000 多名葡語國家政府部門負責人和技術人員赴中國內地和澳門特區參與人力資源合作活動。2011 年，中葡論壇在澳門特區設立培訓中心，專門

⁵澳門建設中葡商貿合作服務平台取得階段性進展，中國新聞網，2016 年 12 月 02 日。

為葡語國家官員提供培訓。目前，中國與葡語國家的合作已涵蓋貿易、投資、基礎設施建設、金融、法律和人員交流等多個領域。

近年來，在中央政府的大力支持下，澳門以中葡論壇為依託，加快推進平台建設，取得了顯著進展。澳門充分發揮連接中國內地與葡語國家的獨特優勢，不斷強化其中國與葡語國家商貿合作服務平台的作用，同時大幅提升了自身的國際影響力。在國家支持、澳門努力和葡語國家積極參與下，中葡論壇在推動中國與葡語系國家友好往來及經貿合作方面逐步取得了豐碩成果，包括建立促進貿易投資機制、搭建人力資源教育培訓平台、有序推進“三個中心”建設，並惠及中小企業和廣大民眾。

經過多年發展，澳門已日益成為中國與葡語國家人力資源合作的重要平台。2011年3月，澳門正式成立中葡論壇（澳門）培訓中心。截至2016年8月底，該中心累計舉辦31期葡語國家研修班，培訓學員791人，涉及旅遊會展、醫療衛生、中小企業能力建設等多個領域。在新平台建設過程中，澳門積極參與內地對葡語國家的培訓合作。截至2016年8月，澳門已累計接待內地主辦的22個葡語國家培訓班，600多名葡語國家官員赴澳門考察訪問和交流經驗。此外，在旅遊和廣電等領域，澳門邀請了安哥拉、佛得角等葡語國家的官員和技術人員130餘人來澳實習，這些培訓項目受到各葡語國家的高度評價。

澳門多所大學致力於中葡雙語人才培養和中葡語言文化交流工作。同時，澳門專業服務機構充分發揮本土雙語人才優勢，為內地與葡語系國家經貿合作提供語言服務支援。以澳門至善有限公司為例，該公司為舟山—

東帝汶漁業項目、幾內亞比紹基礎設施項目等提供中葡翻譯、資訊收集等一站式語言服務，有效保障中國企業成功進入葡語國家市場。

（四）建設三個中心，惠及中小企業和民眾

澳門有序推進“三個中心”建設。“三個中心”即“中葡中小企業商貿服務中心”、“葡語國家食品集散中心”及“中葡經貿合作會展中心”的線上、線下建設工作已取得階段性進展。在“線上”方面，澳門貿促局建立了“澳門—葡語國家經貿合作及人才資訊網”服務平台，提供中國與葡語國家相關經貿及營商法規、中葡雙語人才及專業機構資源庫、葡語國家食品信息以及中國與葡語國家主要會展資訊等內容，有效強化了澳門作為經貿服務平台的功能。在“線下”方面，“三個中心”的實體平台發揮着重要作用：澳門貿易投資促進局下設的中小企服務中心提供顧問諮詢、商業配對等一系列商業服務；而“葡語國家食品展示中心”則為葡語國家食品提供實體展銷平台。

澳門平台建設日益惠及中小企業和民眾。近年來，以中葡論壇為依託的澳門平台建設為當地中小企業贏得了越來越多的市場機會和國際發展空間。例如，澳門企業在莫桑比克、佛得角等市場的公共住房、休閒旅遊等領域的建設投資，顯著增強了澳門在當地的影響力。在安哥拉、葡萄牙等國家的多邊合作中，澳門企業以諮詢服務、酒店管理等多種形式積極參與中葡合作。此外，澳門企業還成功促成了多個內地、澳門與葡語國家之間的農業和能源合作項目。澳門商協會在上海市、廣東省順德區等地設立產品展示中心，成功將葡語國家產品引入到內地市場，不斷開拓新的發展空間。

2.2.3 “一平台”的意義

中國作為世界最大的發展中國家，與擁有超過兩億人口的葡語系國家之間存在巨大的經貿合作潛力。中葡論壇強化了澳門經濟發展中的葡語系國家元素，為促進澳門“1+4”經濟適度多元發展提供了更多機遇和資源。展望未來，中葡論壇應積極融入“一帶一路”倡議，將自身機制優勢與“一帶一路”合作發展理念相結合。對澳門而言，“一平台”的定位不僅是連接中國內地和葡語國家的經貿服務平台，也是重要的人文交流橋梁。自中葡論壇成立以來，除大力推動經貿關係發展外，在文化、教育、體育等領域也取得了顯著成效，開展了豐富多彩的中葡文化交流活動。澳門在這一過程中發揮了關鍵的紐帶作用，有效增進了中國與葡語國家人民間的相互了解、社會認知和“民心相通”。

迄今為止，中葡論壇已成功舉辦五屆部長級會議和一屆部長級特別會議，合作領域從最初的7個擴展至超過20個。隨着中葡經貿往來日益頻繁，中國與葡語國家建立了長期穩定的雙邊、多邊合作機制，有效增進政治互信、凝聚共識並擴大合作。中國與葡語國家的貿易額從2003年的110.3億美元顯著增長至2023年的2208.6億美元。雙方人文交流成果豐碩，20年來已有超過1.3萬人次來自葡語國家的人士赴中國內地和澳門參加研修培訓或留學深造。隨着雙方民眾交流日益深入，彼此對異國文化的學習熱情不斷高漲。目前，葡語國家已設立20餘所孔子學院，中國開設葡語專業的高校近60所，形成中國的“葡語熱”與葡語國家的“漢語熱”相映成趣的景象。作為促進“民心相通”的橋梁，語言文化交流必將為推動中國與葡語

國家關係的全面發展作出更大貢獻。

“一平台”定位下的中葡論壇既促進中國發展，也助力葡語世界國家進步。在經濟全球化浪潮中，各國應加強聯繫與合作，而非退回閉關自守的時代。發展是解決一切問題的總鑰匙，經濟全球化為世界經濟注入強大動力。然而，少數國家主導的經濟全球化未能實現普遍普惠發展，反而造成貧富差距擴大，發達國家與發展中國家之間以及發達國家內部的不平等日益加劇。全球經濟治理體系不完善、全球經濟發展失衡等問題亟待解決。中葡論壇的成立與持續發展，與“一帶一路”倡議一樣，已成為中國與葡語國家交流合作的典範，向世界傳達團結互信、平等互利、合作共贏、共同發展的精神。論壇以高標準、可持續、惠民生為目標，致力於實現更高合作水平、更高投入效益、更高供給品質、更高發展韌性，推動中葡合作不斷走深走實。中葡論壇促使中國企業在項目建設、運營、採購、招投標等環節遵循國際通行規則標準，以高標準推動各領域合作與項目建設。20年來，中葡論壇在多方面取得顯著成就，具有重要意義：

在“一平台”的推動下，中國與葡語國家經貿合作突飛猛進，人文交流日益豐富。多年來，中葡論壇中方致力於解決制約亞非發展中葡語國家互聯互通和經濟發展的主要瓶頸，實施了一系列重要基礎設施建設項目。這些項目有效推動共建國家在鐵路、公路、航運、管道、能源、通信及基本公共服務等基礎設施方面取得長足進展，顯著改善了當地生產生活條件和發展環境，增強了經濟發展的自主能力。許多建設周期長、服務長遠發展的工程項目，猶如播下的種子，其綜合效益正在逐步顯現。

通過發展“一平台”，中葡人民友誼不斷加強，政治互信持續深化。近年來，中國先後與佛得角、安哥拉、莫桑比克、聖多美和普林西比、巴西等國家推出交流互訪及簽證方面的互惠政策，全面推動雙邊、多邊關係發展。中國與葡語國家間的往來已不再局限於中央政府層面，拓展至省、州、市等各級行政單位間的互動交流。中國積極參與全球糧農治理，向亞非葡語國家派遣多批農業專家和技術人員，推廣雜交水稻等先進農業技術，協助亞非葡語國家推進鄉村減貧，促進現代農業發展和農民收入增長。促進就業是減貧的重要途徑。中方援建的葡語國家基礎設施和工程項目，通過招收和培訓當地青年成為技術人才，以及在葡語國家設立的產業園區創造大量就業機會，有效帶動當地人口就業，進一步推動亞非葡語國家的脫貧工作。“一平台”框架下簽訂的各項合作協議落實為一個個民生工程，幫助當地民眾解決燃眉之急、改善生活水平。大量學校、政府辦公樓、軍隊宿舍、經濟適用房等民生設施的修建，增進了亞非葡語國家的社會福祉，為當地民眾帶來實實在在的獲得感、幸福感和安全感。

2.3 “一平台”的展望與建議

2.3.1 “一平台”的展望

當前，世界進入新的動盪變革期，大國博弈競爭加速升級，地緣政治局勢持續緊張，全球經濟復甦道阻且長，冷戰思維延續、零和思維此起彼伏，單邊主義、保護主義、霸權主義甚囂塵上，民粹主義抬頭趨勢明顯，新一輪科技革命和產業變革帶來的競爭空前激烈，全球可以預見和難以預見的風險顯著增加，人類面臨前所未有的挑戰。隨着個別國家泛化“國家安全”

概念，以“去風險”的名義採取“脫鉤斷鏈”之措施，破壞國際經貿秩序和市場規則，危害國際產業鏈供應鏈安全穩定，阻塞國際人文、科技交流合作，給人類長遠發展製造障礙。在不確定、不穩定的國際秩序中，各國迫切需要以對話彌合分歧、以團結反對分裂、以合作促進發展。

早於 2013 年，國家主席習近平主席着眼人類前途命運和整體利益，提出共建“一帶一路”倡議和構建人類命運共同體理念。10 年來，共建“一帶一路”不僅給相關國家帶來實實在在的利益，也為推進經濟全球化健康發展、破解全球發展難題和完善全球治理體系作出積極貢獻，開闢了人類共同實現現代化的新路徑，成為深受歡迎的國際公共產品和國際合作平台，推動構建人類命運共同體落地生根。“一帶一路”是中國攜手世界各國人民構建人類命運共同體的生動實踐。隨着人類命運共同體理念的逐步深入人心，本着不結盟的外事原則，中國構建了中非命運共同體、中阿命運共同體、中拉命運共同體、中國—東盟命運共同體、中國—中亞命運共同體等。

展望未來，相信中葡論壇的發展將建立更加緊密的經貿合作夥伴關係、基礎設施建設夥伴關係、綠色發展夥伴關係、開放包容夥伴關係、創新合作夥伴關係。中國將與論壇成員國一起，堅定信心、保持定力，不斷鞏固合作基礎，增強政治互信與民心相通，持續拓展合作領域，做優做實合作專案，共創發展新機遇、共謀發展新動能、共拓發展新空間、共享發展新成果。不斷推動中葡論壇高質量發展，與“一帶一路”倡議相伴，一起為構建人類命運共同體注入新的強大動力。

2.3.2 “一平台”的建議

中葡論壇歷屆部長級會議所通過的行動綱領追求的是發展、崇尚的是共贏、傳遞的是希望，目的是增進理解信任、加強全方位交流，進而促進共同發展、實現共同繁榮。中國作為論壇的發起方之一，積極推動構建相互尊重、公平正義、合作共贏的新型國際關係，打造對話不對抗、結伴不結盟的夥伴關係，推動各方樹立共同、綜合、合作、可持續的新安全觀，營造共建共享的安全格局，構建和平穩定的發展環境。

中葡論壇在助力構建人類命運共同體、推動中華民族偉大復興的進程中發揮重要作用。多年來，中葡論壇發展取得了顯著成效，開闢了世界經濟增長的新空間，為搭建國際貿易和投資源源不斷注入新動力，提升了有關國家的發展能力和民生福祉，為完善全球治理體系拓展了新實踐，為變亂交織的世界帶來更多確定性和穩定性。展望中葡論壇未來 10 年的發展，可考慮在以下幾方面開展工作：

一是持續以“一帶一路”倡議中的理念為引領，推動中葡論壇合作不斷深入發展。發展是人類社會的永恆主題。共建“一帶一路”聚焦發展這個根本性問題，着力解決制約發展的短板和瓶頸，為共建國家打造新的經濟發展引擎，創建新的發展環境和空間，增強了共建國家的發展能力，提振了共建國家的發展信心，改善了共建國家的民生福祉，為解決全球發展失衡問題、推動各國共同走向現代化作出貢獻。繼續秉承“一帶一路”合作原則，從中葡論壇出發，助力構建人類命運共同體。

二是不斷拓展行動綱領中的合作領域，通過優質的合作項目加深中葡論壇的發展根基。中國致力於帶動發展中國家實現開放共贏路徑，不斷推動亞非葡語國家高質量發展，不斷拓展、雙邊及多邊合作領域，以中國新發展為葡語世界國家提供新機遇。當務之急，是要繼續辦好第六屆乃至第七屆部長級會議，為論壇的合作打造新空間、注入新動力。發揮好澳門平台的優勢，通過打造中葡論壇，為“一國兩制”增加新內涵。

三是繼續促進中國與葡語國家的民心相通和政治互信。民心相通是共建“一帶一路”的社會根基，也是發展中葡論壇的重要理念。通過友好合作精神，廣泛開展經貿活動與合作、文化旅遊合作、教育交流、媒體和智庫合作、城市間交往等，推動文明互學互鑒和文化融合創新，形成了多元互動、百花齊放的人文交流格局，不斷夯實中葡論壇的發展基礎。

當今世界正處於百年未有之大變局，在全球經濟和地緣政治發生激烈博弈，疊加人類社會面臨氣候治理、發展失衡等多重挑戰交織的複雜局面，對人類文明發展面臨重大的考驗和挑戰。在當前重大時代的背景底下，中國始終是世界和平的建設者、全球發展的貢獻者、國際秩序的維護者，始終高舉和平、發展、合作、共贏旗幟，在堅定維護世界和平中謀求自身發展，又以自身發展更好維護世界和平，充分展現中國作為大國所肩負起“為人類謀進步、為世界謀大同”的重要歷史使命與擔當，積極參與經濟全球化進程，在與世界的良性互動中實現了經濟快速發展，成功開闢和推進了中國式現代化，正深刻改變着世界發展的趨勢和格局，不斷書寫人類進步事業的嶄新篇章。

建設與發展“一平台”，是中央賦予澳門特區的重要發展定位之一，是澳門更好融入國家發展大局的重要內涵之一，也是新時代澳門發揮自身優勢、服務國家發展、促進澳門經濟適度多元發展的必然選擇，更是構建中國與葡語國家命運共同體的重要基石。中葡論壇是“一平台”的重要載體。通過發展中葡論壇，中國與葡語國家的人文交流豐富多彩，經貿關係不斷深化，政府之間互信不斷增強。在中國中央政府的大力支持下，在澳門特區政府的積極配合下，在葡語國家的共同參與和努力下，各方協調、友好務實合作，不斷創造新的增加值，建設成效不斷彰顯，促進了中國內地、中國澳門和葡語國家各領域交流合作，提升了中國在葡語國家的形象與影響力，澳門中葡商貿合作服務平台建設發揮了不可替代的作用。如今，“一平台”已發展成為推動中國和葡語國家全面合作的“推進器”。

第三章 以中華文化為主流、多元文化共存的 交流合作基地

正如全國政協委員吳志良所指出的，澳門在融入國家發展大局中有許多優勢，其中尤為重要的一項是文化。隨着《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的頒佈，建立“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”（以下簡稱“一基地”）已經成為澳門城市發展的基本定位之一。近年來，澳門特區政府不斷豐富和充實“一基地”的內涵，圍繞弘揚中華文化、促進文化交流、強化文化保育、發展文化產業等四個方面進行了“一基地”建設。

3.1 “一基地”提出的背景與概況

3.1.1 文化是澳門一張重要的城市名片

吳志良認為，以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地定位是符合澳門歷史發展規律和現實狀況的。“基地”是“中心”與“平台”概念的延伸、發展與深化，三者存在相輔相成、互相促進的關係。“中心”和“平台”的建設已經提出多年，且成效初現，只要持之以恆深化，前景秀麗；而“基地”的建設，是近年倡議的，有待深入討論並形成共識。他提到，建設“以中華文化為主流、多元文化共存”的交流合作基地，是一項長期而艱巨的任務，需要循三個方面開展工作：首先，堅定文化自信，大力傳播和弘揚中華優秀傳統文化，大力挖掘、整理澳門的歷史底蘊和文化基

因，鞏固和強化澳門的“中國性”元素。其次，強調中華文化的開放性與包容性，海納百川，積極、主動吸收其他國家和民族的文化元素，擴大並彰顯澳門的“世界性”形態。最後，發揮澳門善於對話、易於溝通的功能，兼收並蓄，在“中國性”與“世界性”之間搭建一座通暢的交流合作橋梁，推動中國與世界的深層次文化交往並促進彼此的思想交流和理解，減少兩者之間的誤讀、誤解和誤會⁶。

3.1.2 如何利用澳門文化優勢成為社會共識

澳門是古代海上絲綢之路的重要樞紐，也是歷史上中華文明和世界文明交流互融的重要視窗。作為中西文化交匯的城市，澳門有着向世界展示中國傳統文化和向中國展示世界文化的雙重優勢。一方面，澳門是以中華文化為底色的地方，澳門是中華文化近代發展的一個縮影，也精彩演繹了中華優秀傳統文化的特性⁷。另一方面，澳門是西方文化進入中國的門戶，曾是天主教在中國的“登陸”之地，一度的“主教區”的至崇地位使澳門享有了“東方梵蒂岡”之譽⁸。

從歷史上看，澳門是東西方文化交匯之地，是早期西方進入中國的重要窗口，逐步形成了中西文明碰撞、交融的獨特面貌。幾百年來，雖然澳門社會性質歷經重大變化，但社會文化的主調仍然是具華南文化圈特徵的中華民族傳統文化，然而却揉合了葡萄牙與西方文化的有益成分，具有較強烈的南歐文化特徵。澳門文化這一特色，既同中國大陸傳統文化有別，更

⁶ 吳志良：《總結澳門歷史經驗 弘揚中華文化傳統》，《澳門日報》，2018年9月19日，E06版。

⁷ 吳志良：《文化強澳，文化強國》，《文藝報》2024年2月2日。

⁸ 陳觀生：《澳門在弘揚傳統文化中應有獨特貢獻》，《新華澳報》2015年4月15日。

遠不同於葡萄牙和歐陸文化本身。可以說，澳門文化是歐洲文藝復興運動後期由西漂流而東的歐陸文化，與構成東方文化主要發祥地之一的華夏文化，長期互相接觸、互相滲透、互相溶合、互相吸收的結果，在這二元文化模式或多元文化模式中，兩種主要文化成份所處的地位、作用各有不同，提出兩種文化交匯絕不意味着不存在互相排斥的一面或可以等量齊觀，不論過去還是現在，它們都有輕重之別、主次之分⁹。

因此，如何充分利用澳門在中西文化交流上的地位和作用，挖掘澳門豐富的歷史文化資源，推進澳門經濟社會進一步的發展，是澳門社會普遍的發展共識。

3.1.3 《粵港澳大灣區發展規劃綱要》凸顯澳門文化優勢

《粵港澳大灣區發展規劃綱要》為澳門解決深層次問題提供新思路，凸顯了澳門中西文化交匯的獨特優勢，將文化優勢作為澳門未來經濟適度多元發展的重要依託。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》將澳門的基本比較優勢從“一中心、一平台”外擴到“一中心、一平台、一基地”，意味着澳門經濟適度多元的支撐結構將從“兩隻腳走路”走向“三足鼎立”的新格局，從而為澳門謀取經濟適度多元提供了新的思路和發展空間。具體而言，《綱要》在“共建人文灣區”中提到要推動中外文化交流互鑒，從加快發展文化產業、加快發展文化旅遊和建設中國與葡語國家文化交流中心三個

⁹ 楊允中：《澳門與東西方文化交流》，《行政》，1989 年第二冊，第五期，第 519-529 頁。

方面來建構澳門的文化交流合作基地。由此可見，“一基地”優勢和“一中心、一平台”的優勢是相互結合而不是相互分離的¹⁰。

2019年2月發佈的《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，對於澳門的定位，除了“一中心（世界旅遊休閒中心）、一平台（中葡商貿服務平台）”以外，新增了“打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地（一基地）”。這既是對澳門獨特歷史文化地位的肯定，也是在粵港澳大灣區建設中賦予澳門新的使命¹¹。

澳門特區政府和社會積極回應《粵港澳大灣區規劃綱要》關於“一基地”的定位。2021年財政年度施政報告勾劃了2021年施政的八項主要任務，其中第六項主要任務是發展文化教育事業：弘揚澳門中西融匯的特色文化，推動文化界深入探討澳門多元文化交流合作基地的定位及發展方向。提升澳門教育水平，加強培養各類人才。

澳門社會也掀起了關於“一基地”的研究熱忱。《澳門文化交流合作基地建設策略研究》一書全面論述了文化交流合作基地的建設思路、建設意義、澳門優勢及建設路徑，提出了五點建議，包括建議基地建設委員會成員由公職人員以及專家學者按適當的比例組成，統籌協調推進基地建設各項事務；儘快組織專家學者參與制訂“澳門建設文化交流合作基地中長期規劃”，高效地推動基地建設；深入挖掘澳門文化內涵，培育新的文化優勢，加強澳門文化研究，明確基地建設的發展策略以及重點推進工作；

¹⁰ 鄧益奮：《多層協調參與大灣區治理》，《澳門日報》，2019年7月17日，E06版。

¹¹ 王耀：《後疫情時代澳門旅遊業展望》，《澳門日報》，2021年2月10日，D09版。

制訂人才培養政策；建議成立思想類決策類並舉、前瞻性實用性兼備的優質智庫¹²。

3.2 “一基地”的內涵、作用與意義

歷史上，澳門一直是東西方文化交匯之地。一方面，澳門完整保存了中華文化的基因，是中華文化的重要守護者；另一方面，澳門在與外來文化長期的交流交往過程中，展現出中華文化的開放性和包容性¹³。基於歷史賦予澳門這種獨特的文化優勢和文化價值，近年來澳門展開了“一基地”的體系化建設，主要體現為文化弘揚、文化交流、文化保護和文化產業等四個方面的內容。

3.2.1 弘揚傳統文化，強化愛國愛澳

弘揚中華傳統文化，強化愛國愛澳教育，是澳門建設“一基地”的基本要求。中華傳統文化是澳門文化的主流和底色。有學者認為，澳門之所以能為“一國兩制”的成功實踐樹立了榜樣，其中一個重要原因就是澳門堅守中華文化傳統的底蘊，始終如一地保持着濃厚的家國情懷¹⁴。自“一基地”的定位明確以來，澳門更有系統地在學校和社會傳播和弘揚中華歷史文化，加大力度培養青少年正確的民族觀念和國家觀念，加強愛國主義教育。例如，2022年，在澳門特區政府文化局、教育及青年發展局、澳門

¹² 《“澳文化交流基地研究”昨首發》，《澳門日報》，2020年12月5日，B01版。

¹³ 《將澳門打造成中華文化傳播的重要基地（慶祝澳門回歸25周年——訪澳門文化界聯合總會會長吳志良）》，《人民日報》2023年12月13日。

¹⁴ 吳志良：《總結澳門歷史經驗 弘揚中華文化傳統》，《澳門日報》2018年9月19日E6版。

基金會以及河南省文化和旅遊廳的指導下，澳門大學舉行首屆中國文化節，積極弘揚中華文化優秀傳統，營造傳承中國文化的社會氣氛。2025 年澳門特區財政年度施政報告中更是明確提出：愛國愛澳、包容和諧是澳門社會不變的底色，是澳門“一國兩制”成功實踐的重要政治基礎。我們要傳承愛國愛澳優良傳統，不斷鞏固國家認同感、歸屬感和民族自豪感，凝心聚力、和衷共濟、開放包容，展現更大魄力，把澳門中西文化薈萃、天下英才匯聚的國際大都市“金名片”擦得更亮。

澳門特區政府不但從制度及教育配套上為培養青年“愛國愛澳”核心價值觀創造了良好的栽培環境，更與社會組織形成良好的合作夥伴關係，共同持續推行“愛國愛澳”價值觀的宣導，穩步提升澳門居民特別是青年的“愛國愛澳”和國民身份認同的意識。近年來，澳門特區政府先後頒佈實施了《澳門高等教育中長期發展綱要（2021—2030）》、《非高等教育中長期規劃（2021—2030）》、《澳門青年政策（2021-2030）》等一系列法律和教育發展規劃，明確將培養青年愛國愛澳及家國情懷列為重點目標，並通過設立德育中心、青少年愛國愛澳教育基地和家國情懷館等教育場所，以及委託知名出版社撰寫迎合本地歷史及文化的公民品德與歷史等教材，為本地學校及青年提供相應的教育配套。另外，特區政府也透過持續組織學生赴內地學習交流，積極推動學校日常進行升國旗儀式和鼓勵學校及青年社團組織學生及會員參觀全民國家安全教育展等活動，讓廣大的青年瞭解國家的發展成就和培養“愛國愛澳”核心價值觀。除此之外，澳門民間社團也通過與特區政府合辦“中國文化常識達標工程”，以及憲法和基本法線上比賽等教育活動，加強澳門青年對國家的認識。

3.2.2 善用多元文化，促進文化交流

多元文化並存是澳門文化的一個顯著特色。澳門中西文化薈萃的特色，體現了澳門作為一個文化緩衝區的優勢：“中西文化交融的城市佈局、多元共存的生活習俗、多元混合的法律體系”¹⁵。近年來，澳門特區政府充分利用多元語言、多元宗教、多元教育等多元文化並存的優勢，積極開展與祖國內地及國際文化交流活動。

一方面，澳門縱深推進與內地特別是廣東省的文化交流。回歸以來，澳門不斷完善與內地的文化交流長效機制，多維度打造文化交流新平台，積極推動與粵港澳大灣區的文化交流，並促進青少年交流提質升級。¹⁶《粵港澳大灣區發展規劃綱要》出台以後，澳門加大了和廣東省的區域旅遊交流合作活動，積極落實綱要內容，共同推進人文灣區、休閒灣區的建設。近年來，為進一步落實《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》的工作，澳門聯合粵港兩地開展粵港澳旅遊宣傳推廣，共同開發“一程多站”旅遊產品，打造粵港澳大灣區世界級旅遊目的地。粵澳兩地還特別推進粵劇等非物質文化遺產專案，開展粵劇演出交流及青少年教育。以澳門塔石藝墟為例，自2008年起，澳門塔石藝墟每年分春季和秋季兩期舉辦，吸引本地及外地“創意人”共同展現多元創意，成為澳門乃至亞洲地區的一項手作文創盛事。2023年3月，澳門特區政府文化局舉辦了塔石藝墟的延伸活動“藝墟走進

¹⁵徐斌：《文化緩衝區：中葡文化交流的澳門定位與建設路徑》，《廣州社會主義學院學報》2021年第3期，第65-71頁。

¹⁶胡榮榮：《回歸以來澳門與內地的文化交流：歷程、經驗與建議》，《廣州社會主義學院學報》2021年第1期，第73-78頁。

大灣區”，將富有澳門特色的文創產品推廣至大灣區市場，提升本澳文創品牌的知名度，促進大灣區文創發展與交流。

另一方面，在國家的大力支持下，澳門特區政府攜手有關國家部委，共同推動中華文化走向世界，推進中外文化交流。最近幾年，澳門特區政府集中精力打造藝文節慶活動品牌，搭建中外文化交流合作平台。澳門特區政府固定舉辦澳門中葡文化藝術節、澳門國際音樂節、澳門城市藝穗節、拉丁城區幻彩大巡遊、澳門文學節、澳門中葡文化藝術節、“藝文薈澳”、“海上絲綢之路”國際文化論壇等文化盛事活動，邀請來自包括葡語國家在內的藝術家來澳門。這些活動突出多元融合的文化特徵，推動不同民族、不同國家之間的國際文化交流，成為澳門建設“一基地”的重要內容。以澳門國際幻彩大巡遊為例，迄今為止，澳門國際幻彩大巡遊已經成為澳門的知名文化品牌，獲得廣大遊客和市民的普遍支持及認同。資料表明，2024年3月的澳門國際幻彩大巡遊中，有來自葡萄牙、巴西、莫三比克、多哥、法國、西班牙、挪威、英國、意大利、深圳及香港等不同國家及地區的藝團參與，連同本澳團隊64隊，總參演人數超過1,800人¹⁷。

3.2.3 採取多管齊下，加強文化保育

自澳門歷史城區於2005年列入《世界文化遺產名錄》以來，特區政府在制度創設、行政運作和法律宣傳等方面，提升本地文化保育質量。在制度方面，澳門特區政府相繼出台了《文化遺產保護法》、《城市規劃法》、

¹⁷ 《2024 澳門國際幻彩大巡遊 多元文化展演促國際藝術交流互鑒》，澳門特區政府網站，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1053111/>，2024年3月24日。

《澳門歷史城區保護及管理計劃》、《訂定東望洋燈塔周邊區域興建的樓宇容許的最高海拔高度》等保護文化遺產及周邊景觀的法律法規，將保護範圍從文物建築進一步擴展至具歷史文化價值的動產、非物質文化遺產、考古遺產及古樹名木等，為澳門歷史文化城區的管理奠定切實的法律保障。特別是《文化遺產保護法》的出台，形成了較為統一的文化遺產管理體系，通過實體許可權劃歸到政府部門，解決了文化遺產保護和管理的碎片化問題。在行政運作方面，澳門特區政府成立了由政府部門代表、專家學者和社會知名人士共同組成的文化遺產委員會，讓社會各界共同參與文化保育規劃工作。特區政府還設立了世界遺產監測中心，並利用科技手段持續監測“澳門歷史城區”主要世遺建築及廣場前地的狀況，及時制定相應的維護手段，令文物能獲得適切的保護。在法律推廣宣傳方面，澳門特區政府持續開展“文化遺產流動宣傳站”、“文物大使”和“炮竹廠歷史導賞遊”等活動，舉辦文物建築修復職業培訓課程和出版相關的書籍等，強化市民對歷史建築及保育工作的認識，致力形成全社會保護文化遺產的意識和氛圍。

澳門特區政府嚴格遵守《文化遺產保護法》的規定，啟動澳門第一批、第二批、第三批和第四批不動產評定工作。截止 2023 年 3 月，澳門被評定的不動產數量已由《文化遺產保護法》生效前的 128 項增加至 159 項，這進一步提升了居民的生活質素，促進了旅遊產業的發展。在澳門四批不動產評定工作中，都展開了面向全體澳門居民的公眾諮詢活動，體現了澳門文化遺產保護中公眾參與的影響力。這表明，澳門文化遺產保護不再只是單純自上而下的行政主導，而是需要公眾參與其中，這種參與亦理應不斷演

進及成熟，最終形成公民層面的文化自覺。這意味着市民大眾不是被動的、盲目的，而是能主動地、自由地、理性地對行政當局的權威及其文化政策進行討論甚至批判，令文化政策得以進一步走向公開化、透明化¹⁸。

3.2.4 制定產業政策，發展文化產業

在《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）》中，澳門特區政府將發展文化產業作為推動澳門建成“一中心、一平台”以及經濟適度多元發展的重點方向，並以“尊重市場規律，扶持企業發展”為原則進行規劃。隨後，在《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025 年）》中，特區政府表明將加強文化產業的市場化和專業化程度，增強與內地的文化交流合作力度。

近年來，澳門特區政府設立並制定了文化創意產業發展的政策框架計劃，確定了重點發展的八大文化創意專案。《文化產業發展政策框架（2014 – 2019）》以“有基礎、有特色、有前途”為標準，列出了文化創意產業的八大重點發展專案，即視覺藝術、設計、電影錄影、流行音樂、表演藝術、出版、服裝及動漫。《文化產業發展政策框架（2020 – 2024）》更新了澳門文化產業的發展方向，將澳門文化產業的內容體系區分為核心發展行業、培育扶持行業和融合發展行業三大門類，致力“文化+”的產業發展方向。其中，核心發展行業包括設計服務、表演藝術、網路視聽、電影；培育扶持行

¹⁸ 關俊雄：《公民層面的文化自覺：以澳門荔枝碗文化保育為例》，《行政》第 122 期，2018 年第 4 期，第 19-34 頁。

業包括出版發行、廣播電視、動漫遊戲、文化藝術服務；融合發展行業包括文化+體育、文化+節慶、文化+會展、文化+教育。

“文化+”的跨域發展方向，在“1+4”的產業多元發展新策略中得到了進一步的強化。澳門特區政府在 2023 年的施政報告中提出了“1+4”的產業發展策略，即在發展綜合旅遊業的同時推動大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等四大重點產業的發展。其中，會展商貿和文化體育產業作為四大重點產業之一，不僅謀求文化產業與會展商貿的融合發展，也致力實現文化產業與體育產業的一體化發展、實現文化產業與綜合旅遊休閒業的聯動發展。

值得一提的是，澳門“一基地”建設得到國家有關部委的高度重視和大力支持。2023 年 5 月，國家有關部委和澳門成立促進澳門“一基地”建設聯合工作委員會，致力通過支持澳門開展文化交流活動、拓展內地與澳門文化交流合作範圍，深化粵港澳大灣區文化發展等方面的工作，共同推進“一基地”建設。

3.3 “一基地”的展望與建議

優化澳門特區“一基地”的政策體系，要夯實文化交流合作基地建設的產業基礎，實現“一中心”、“一平台”、“一基地”建設的緊密結合，致力將“一基地”建設成大灣區文化交流合作中心乃至全球文化交流合作中心，並強化粵澳合作和澳琴合作，共同推進“一基地”建設。

3.3.1 夯實“一基地”的產業基礎

首先，加快發展澳門的文化產業，不應該採取齊頭並進式的發展策略，而是要採取精準發展和聚焦發展的發展模式。基於澳門作為旅遊休閒城市的優勢，建議聚焦於文化和旅遊的深度融合，從政策體系上化解澳門文旅融合的阻力，促進澳門文旅深度融合，真正促成“文化促進旅遊、旅遊帶動文化”的雙向賦能。其次，在澳門文化產業發展中，要發揮政府和市場雙重機制的作用。一方面，應加大對發展文化產業的稅收、金融、人才和科技等核心元素的政策支援力度；另一方面，澳門的文化產業發展不能單獨依靠政府的扶持，而是要發揮市場機制的力量和作用，在強調澳門文化產業服務遊客市場的同時，不斷拓展區域市場，鼓勵澳門文化產業做強做大，走出澳門社區，走向大灣區、邁向大中華和全世界。針對澳門本地文化市場狹小的缺陷，要特別重視澳門文化產業的發展對粵港澳大灣區的融入，來拓展澳門文化產業的市場空間。這就像有學者主張的那樣，在文化產業的發展中，要利用粵港澳大灣區在基礎設施、文化、金融以及制度上的聯通，深入到大灣區文化產業發展之中，從而融入到中國大陸文化產業的總體發展之中¹⁹。最後，澳門文化政策要始終堅持產業發展和事業發展的統一。澳門文化產業的發展，既要重視文化產業在產業結構中的地位和對經濟適度多元發展的貢獻，又要致力滿足澳門社區和澳門居民的文化需求，提升澳門居民的文化素養。這兩者不可偏廢，才能達成文化產業發展和文化事業發展的兼顧和共生。

¹⁹ 代魁：《關於澳門文化產業融合發展的思考》，《現代管理科學》，2018年第7期，第78-80頁。

3.3.2 “一基地”建設和“一中心”、“一平台”建設緊密結合

國家“十四五”規劃明確提出，支持澳門豐富世界旅遊休閒中心內涵，支持粵澳合作共建橫琴，擴展中國與葡語國家商貿合作服務平台功能，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。由此可見，“世界旅遊休閒中心”（“一中心”）、“中國與葡語國家商貿合作服務平台”（“一平台”）、“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”（“一基地”），是澳門發展最為核心的發展定位。在澳門“一中心”、“一平台”、“一基地”的發展定位中，三者之間是緊密聯繫的，三者建設不應該是各自進行，而是相互滲透、相互促進。澳門在進行“一基地”建設中，要注重“一基地”建設的綜合性和聯動性，要經濟建設和文化建設統一起來，促成“一基地”建設政策的統一和協同，改變當前“一基地”政策體系過於零散化和片面化的困局。

澳門在推進“一基地”的建設中，要充分利用澳門作為世界旅遊休閒中心和中葡商貿合作服務平台的優勢，和旅遊、經貿活動深度配合，利用澳門國際遊客不斷增多的趨勢，強化向國際遊客傳播中華文化。具體來講，“一基地”與“一中心”的結合中，要着力推動“文化+旅遊”融合發展，加快發展娛樂購物、會議展覽、創意美食、節慶盛事、文體賽事、文化遺產、健康養生等綜合旅遊產業，加強澳門宜居健康城市形象的宣傳，進一步豐富世界旅遊休閒中心的內涵；“一基地”與“一平台”的結合中，要着眼於把中葡文化交流合作作為“一基地”建設的重點。當前，在中央政府的大力支持下，“一平台”的內涵不斷豐富，功能不斷完善，已經從商貿合作服務平台走向綜合性服務平台，基本形成了以經貿合作服務為核心，

科研、中醫藥、文旅會展商貿、金融即青年創業等領域協同發展、共同促進的綜合服務平台。²⁰ “一平台”的綜合發展態勢，有利於“一基地”建設和“一平台”建設的協同發展，有利於“一基地”建設中凸顯中葡文化交流中心建設的亮點和特色。

3.3.3 拓展區域和國際文化交流

文化交流中心是“一基地”建設的核心使命，要致力將“一基地”建設成大灣區文化交流合作中心乃至全球文化交流合作中心。《粵港澳大灣區發展規劃綱要》將澳門作為粵港澳大灣區的四大中心城市之一。中心城市的使命和責任在於，作為粵港澳大灣區的區域核心引擎，增強對周邊區域發展的輻射帶動作用。受澳門博彩業難以輻射周邊地區的制約，澳門如何利用自身特殊優勢，成為粵港澳大灣區名副其實的中心城市，是澳門在融入大灣區過程中必須直面的中心議題。當前，澳門在粵港澳大灣區的比較優勢集中體現在“一中心”、“一平台”和“一基地”，我們認為，在彰顯“一中心”、“一平台”和“一基地”的比較優勢輻射大灣區的過程中，澳門需要尤為強調和重視“一基地”對粵港澳大灣區的輻射力，着力將澳門建成粵港澳大灣區的文化交流中心。

在國際文化交流方面，澳門在國際文化交流平台的搭建有良好的基礎，近年來也取得了長足的進步和成績。在國際文化交流的未來發展中，澳門不僅要發揮中國與葡語系國家和地區文化往來的橋梁角色，還要成為向世

²⁰ 毛艷華，陳朋親：《新發展格局下澳門中葡平台品質升級研究》，《澳門理工學報》2023年第2期，第38-50頁。

界展示中華文化的重要視窗和多元文化薈萃的舞台，成為講好中國故事的重要平台。需要發揮澳門作為國際城市的優勢，凸顯澳門作為中華文化走出去，引進來的中外文化傳播中心和交流中心的地位。對此，有學者就提到：要創新交流合作的形式，加強國際人文交流，引導國際社會客觀理性看待中國發展，向世界展示真實、立體、全面的中國。充分發揮澳門中西文化交流紐帶作用，傳播中華優秀文化，講好當代中國故事，講好“一國兩制”成功實踐的澳門故事。²¹因此，澳門要增強“文化澳門”的自信，全力推進文化澳門的建設，將澳門建成中國對外文化傳播的重要基地。

3.3.4 深化區域合作，推進澳琴一體化

隨着大灣區建設的日益推進特別是橫琴粵澳深度合作區的開展，澳門的文化產業迎來了區域深度合作的契機。由於澳門自身在土地、人力資源等生產要素的不足和制約，澳門“一基地”建設要特別強調依託和融入粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區，借助粵澳共建的機制和力量來共同推進。對此，有學者指出，未來澳門建設“一基地”的主要路徑是與粵港澳大灣區建設相結合，依託橫琴和廣闊的大灣區腹地，將國家《粵港澳大灣區發展規劃綱要》及《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》中涉及澳門文化建設及與內地合作的相關內容落實，夯實基礎，然後繼續拓展領域，豐富內容，提升質素²²。

²¹ 吳志良：《澳門在促進國際人文交流中的角色》，《行政》131期，2021年第1期，第1-7頁。

²² 《澳“一基地”建設穩步推進》，《澳門日報》，2022年6月29日。

一方面，要不斷建立和完善粵港澳文化產業的合作機制，制定粵港澳文化產業的融合發展規劃，加強產業聯盟合作，拓展文化項目類型，延伸文化產業的產業鏈。要加快共同建設文化產業孵化平台及產業園區，要共建粵港澳大灣區文化產業創業園。粵澳兩地具有各自的優勢、功能定位、區域特色和文創基礎，在文化創意產業的人才培養、資金集聚、市場開拓、技術研發、營運管理等方面有很強的互補性。通過區域合作，粵澳共建具核心競爭力和國際影響力的文化創意產業園，以此擴大對外開放交流，以“群聚效應”引導各種文創資源向文創園聚集，為吸納各種優質資源提供便利，長遠打造世界級的文化創意產業園區聚集群²³。當前，澳門特區和深圳市已經合作共建了深澳文化產業園區，重點推進粵港澳大灣區文化創意產業全產業鏈一體化高質量融合發展。在這個基礎上，澳門可進一步打造粵港澳大灣區文化產業高地，推進粵港澳大灣區文化產業的高度融合，打造深澳合作融合的升級版以及樣板式示範園區。

另一方面，澳門需要加快推進澳琴一體化，借助橫琴粵澳深度合作區“共商、共建、共管、共享”的制度優勢，實行澳琴協同共同推進“一基地”建設的格局。當前澳琴民生合作和文化交流合作已經有了良好的開局，隨着橫琴與澳門的文化和旅遊交流日益密切，兩地聯合舉辦的一系列跨境文化活動，搭建起了澳琴文化交流合作的平台，推動深化澳琴兩地文化交流。未來澳琴協同推進“一基地”建設的重點突破方向有兩個方面，一是引進大型文化企業進駐橫琴，彌補澳門文化產業缺乏大型企業的短板和缺

²³ 高勝文：《區域合作與發展澳門文化創意產業的政策及建議》，《行政》第三十一卷，總第一百二十二期，2018 No.4，第 35—57 頁。

陷；二是澳琴共建大型文化設施。通過澳門投入資金，在橫琴建立中外文化交流博物館，作為澳門“一基地”建設展示中國傳統文化和世界多元文化的視窗。

一直以來，澳門社會就主張以澳門文化優勢來彌補澳門經濟劣勢。“澳門傳承着四百多年東西方文化交匯的歷史文化遺產，賦有東西方多元文化交融共存的特色。澳門在文化上的優勢和特色，是亞洲其它城市無法取代的，也是與鄰近區域眾多城市競爭的獨具的資本”²⁴。隨着具有澳門特色的“一國兩制”實踐進入新時代，澳門經濟適度多元發展的目標顯得更具緊迫性和重要性。澳門要進一步傳承和發揚澳門促進文化交流的角色，凸顯文化交流中心的特色和優勢，把握粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區等歷史機遇，充分發揮“一國兩制”制度優勢和澳門聯通世界的橋梁紐帶作用，助力中華文化走向世界。在這個過程中，澳門應從傳播內容和傳播機制上不斷進行改革創新，實現文化交流合作和經貿交流的相互促進，發揮澳門所長，滿足國家所需，在做好中華文化國際傳播的同時推進澳門經濟適度多元的進程。

²⁴ 王世紅：《試論塑造澳門城市文化形象》，《文化雜誌》1998年，地36-37卷，第209-234頁。

第四章 二十屆三中全會賦予澳門發展的新定位

中國共產黨的二十屆三中全會對未來相當一段實踐的發展戰略進行了部署和謀劃，目標清晰，重點突出。三中全會明確了進一步全面深化改革的總目標，釐定了七大聚焦的改革任務和改革主題，確立了六個堅持的改革原則，系統鋪排十四個戰略部署，彰顯了國家持續全面深化改革的決心，為進一步全面深化改革和推進中國式現代化做出了點線面結合的立體謀劃。

全會通過的《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》（以下簡稱《決定》）指出：健全香港、澳門在國家對外開放中更好發揮作用機制。長期以來，澳門在國家的改革開放事業中作出了重要貢獻，發揮了重要作用。習近平主席對澳門在新時代國家改革開放事業中發揮更大作用寄予厚望。在三中全會確定進一步全面深化改革的總目標之後，澳門要更加堅定信心，利用國際國內交匯點的優勢，為國家進一步改革開放的事業發揮自身所長，為中國式現代化建設作出澳門應有的貢獻。

4.1 國際高端人才集聚高地

4.1.1 國際高端人才集聚高地的背景與概況

近年來，黨中央強調，要加快建設世界重要人才中心和創新高地，將粵港澳大灣區打造成高水平的人才戰略高地。加快建設高水平創新人才高地是粵港澳大灣區的重要發展目標。《決定》提出，發揮“一國兩制”制度優

勢，鞏固提升香港國際金融、航運、貿易中心地位，支持香港、澳門打造國際高端人才集聚高地，

人才高地是人才高度聚集並能夠長期帶動區域發展有戰略高度的地方²⁵。“人才高地”表現為人才數量的高密度、人才級別的高水平、人才工作的高活力，人才產出的高效益與人才發展環境的高品位。具體看，其條件特徵是優秀人才聚集度高、創新平台多、創新制度好；過程特徵是創新氛圍濃、創新文化優、創新活動頻繁；結果特徵是創新效能強、創新成果多、創新價值高、創新貢獻大²⁶。

澳門建設國際高端人才集聚地的基礎和優勢，體現在其安全、休閒的生活環境和日益完善的社會保障體系。回歸 25 年來，澳門在多方面取得顯著進展，形成了社會保障的長效機制和澳門特色的社會福利體系、高質量的高等教育發展、科技創新突破以及初步顯現的人才集聚效應，這些成為澳門吸引人才、集聚人才的獨特優勢。

首先，回歸 25 年以來，澳門特區政府不斷健全社會保障模式，持續優化民生工程，建立並不斷完善社會保障體系、住屋、醫療、教育人才培養五大民生長效機制。當前，澳門已經形成了多點支撐和多重覆蓋的社會保障體系。在社會援助方面，以“家庭”為援助的基本單位，對貧困家庭、低收入家庭及特定弱勢社群進行援助，並形成了經濟援助和服務援助雙重援助

²⁵ 張燕：《粵港澳大灣區創新人才高地建設機制探索》，《江蘇商論》2023 年第 10 期。

²⁶ 蕭鳴政，應驗，張滿：《人才高地建設的標準與路徑——基於概念、特徵、結構與要素的分析》，《中國行政管理》2022 年第 5 期。

的格局；在社會保障方面，澳門建成了第一層的社會保障制度作為基本保障，第二層的非強制性公積金作為補充、寬裕保障；在社會福利方面，澳門形成了包括現金分享、持續進修計劃、醫療券在內的社會福利體系。由此，澳門的社會保障體系有着社會援助、社會保障和社會福利三個支柱構成的普惠型疊加剩餘型、基礎型疊加寬裕型的豐厚福利體系，為澳門居民切實提供了一個優質的社會安全網。

其次，回歸以來，澳門特區政府不斷增加對高等教育的投入，不斷推進高等教育高質量發展。隨着政府對高等教育投入的增加，澳門高等教育在管理體制、辦學空間、師資水平、課程門類和辦學結構等方面取得了較大成就²⁷。數據顯示，從1999/2000到2023/2024學年，澳門高等教育的教師人數從最初的834人增加到2023/2024學年的3008人，註冊學生人數從7527人增長到55611人²⁸，顯示出高等教育發展的顯著成效。

第三，澳門在科技創新領域取得了顯著進展，申請及獲得專利的數量迅速增長，科研人員數量明顯增加。政府對科研項目的資助力度不斷加大，顯著提升了科研氛圍與科技成果的品質²⁹。從2001年到2023年，澳門發明專利及其延伸的數量總體呈上升趨勢。專利數量在2005年後有明顯增長，尤其是在2007年達到一個高峰。儘管在2010年後專利數量有所波動，但延伸專利數量顯著增加，並在2020年後再次達到高峰³⁰。

²⁷ 祝曉芳，馬早明：《回歸20年澳門高等教育規模與結構發展：成就、問題與展望》，《江蘇高教》2019年第11期。

²⁸ 澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

²⁹ 許洪彬，李嫣，封曉茹：《澳門科技發展概況初探》，《海峽科技與產業》2021年第34期。

³⁰ 澳門特別行政區政府經濟及科技發展局統計資料。

2010 年以來，澳門高等院校成立了四個國家重點實驗室，分別是澳門大學與澳門科技大學聯合設立的中藥品質研究國家重點實驗室、澳門大學設立的類比與混合信號超大型積體電路國家重點實驗室、澳門大學設立的智慧城市物聯網國家重點實驗室、澳門科技大學設立的月球與行星科學國家重點實驗室。此外，澳門理工大學也成立了機器翻譯暨人工智慧應用技術教育部工程研究中心，成為港澳地區第一家教育部工程研究中心。這些研究平台為澳門在高等教育與科研領域的發展提供了有力支援，並推動了區域科技創新能力的提升。

回歸以來，隨着澳門高等教育的有序快速發展，澳門高校人才隊伍的規模不斷擴大，集聚效應開始顯現³¹。為進一步吸引和培養高端人才，澳門特區政府不斷優化人才引進計劃，有效落實人才引進制度，重點引進大健康、高新技術、現代金融、文化體育等領域的人才，為澳門的經濟多元發展提供支撐。

總體來看，澳門的每百萬人中的研究人員數量和研發支出佔 GDP 的百分比在 2001 年到 2021 年期間呈現出明顯的增長趨勢。澳門的每百萬人中的研究人員數量在 2008 年後開始快速增長，尤其是在 2015 年後顯著上升，至 2021 年達到超過 4000 人的峰值。在 2015 年之後，研發支出佔比開始大幅上升，2020 年達到接近 0.5% 的峰值³²。這反映出澳門在科研投入和人才建設方面取得了長足進展。

³¹ 周江林：《回歸以來澳門高校人才政策的調適與啓示錄》，《世界教育信息》2024 年第 34 期。

³² World Bank: World Development Indicators (WDI)

4.1.2 國際高端人才集聚高地的機遇和挑戰

建設國際高端人才集聚高地，為澳門經濟轉型和本地人發展帶來新機遇，但同時也伴隨新挑戰。一方面，國際高端人才集聚高地的建設，為促進澳門經濟適度多元和新質生產力的發展提供了重要契機。長期以來，澳門面臨着人才資源和人力資源匱乏的最大發展瓶頸。“受單一經濟結構影響，澳門勞動力市場的困境主要體現有以下兩方面，首先，由於單一經濟導致產業的虹吸效應，人力與人才資源高度集中於特定產業而導致其他領域的勞動力短缺；其次，澳門人口基數難以支撐綜合旅遊等產業日益擴大的發展需求”³³。因此，人才集聚高地的建設，將有利於澳門人才短缺問題的解決，有利於澳門經濟適度多元的發展。同時，這意味着本地人有機會從人才集群創造的互補性和集聚效應中受益，為本地人發展帶來新機遇。

另一方面，澳門建設國際高端人才集聚高地，也面臨困難和挑戰。一直以來，澳門的人才引進要結合和平衡人才培養、人才回流的工作，澳門社會不少意見都主張澳門的人才引進需要以帶動本地居民的發展為前提。相較於香港更為自由的市場導向，澳門的人才引進受到較大社會輿論壓力。目前澳門能提供職業種類有較明顯趨同化，且能提供的就業崗位多以服務性行業為主，結合本澳現時就業環境，對於高技能移民和外來人才的引入和集聚，有可能削弱本地居民爭取更好的就業崗位，以及本地居民工作向上流動的機會，故一些本地居民和社團會自然地站在人才引進的對立面，從而為澳門國際高端人才集聚高地的建設帶來一定阻力。此外，澳門較為

³³ 《何敬麟：開放包容，無畏競爭》，澳門發展策略研究中心，2024年12月13日。

單一的經濟產業結構，對於吸引外地或回流高端人才所帶來了重重障礙，外地人才會由於澳門缺乏發展空間而不選擇來澳門發展。

從人才高地建設的發展階段而言，澳門與香港處於不同階段。從學理上看，人才高地發展分為起步、培育、成熟和鞏固四個階段。³⁴近年來，香港引人留人的措施多措並舉，人才成效顯著，處於較為成熟的階段。香港在全球人才競爭力排名中表現突出，根據《2023 世界人才報告》，香港人才競爭力在亞洲地區排名第二。同時，香港提出了建設國際教育樞紐和人才集聚高地的目標，基礎優勢明顯，政策力度大。而相較之下，澳門的人才高地建設仍處於起步階段。

4.1.3 打造國際高端人才集聚地的策略選擇與建議

國際高端人才集聚高地不僅是高水平人才聚集區，更是深化科技體制改革、前瞻布局的人才特區，是原始創新和文理交融的策源地。國際高端人才集聚高地的核心問題是如何打造一流人才體系，包括一流人才的驅動、甄選、吸引、組織管理與自主培養等³⁵。關於如何打造國際高端人才集聚高地，全國政協委員柯嵐認為，從澳門的實際情況出發，澳門可以在海外高端人才回國或來華前起到“引流”的“橋頭堡”作用，回國或來華後起到“分流”的“中轉站”作用，在中葡、中歐科技交流方面起到“高架橋”

³⁴ 李峰，方娜：《人才高地競爭發展階段及評價指標體系研究》，《中國科技資源導刊》，2024年第2期。

³⁵ 劉益東：《粵港澳大灣區建設高水準人才高地的關鍵——以一流人才體系為中心》，《深圳社會科學》，2024年第1期。

作用，還可以在吸引戰略型創新型領軍人才方面起到“蓄水池”作用³⁶。課題組認為，打造澳門國際高端人才集聚高地，澳門首先要加速推進新興產業，以產業發展帶動人才流入。在這個基礎上，澳門可著重從以下幾個方面進行努力：

首先，要堅持人才、教育、科技一體化發展。習近平主席在二十大報告中指出，科技是第一生產力、人才是第一資源、創新是第一動力。第六屆澳門特區政府行政長官岑浩輝的參選政綱則提到，以教育、科技、人才一體發展為支撐，培養和支持本地各類優秀人才發展，吸引和凝聚國內外高端人才，打造國際高端人才集聚高地。因此，澳門發展人才高地，最基本的思路是堅持人才、科技、教育一體化發展。一方面，推動高等教育國際化，要成為高等教育樞紐和高地，不斷吸引國際學生和老師，引入世界知名大學來澳門辦學，探索聯合辦學，拓展國際交流；另一方面，建立實驗室，吸引外來人才，同時更好滿足本地人就業需求。

其次，要高度重視國際關聯人才集聚高地的定位，形成澳門“一中心、一平台、一基地、一高地”綜合定位。當中要特別強調的是，澳門國際高端人才中心的建設不應該單打獨鬥，而是要充分利用粵港澳大灣區建設和橫琴粵澳深度合作區的建設，和廣東省共同打造，從而為人才提供更好的發展平台。比如，澳門可充分發揮橫琴的空間優勢，在橫琴引進世界知名大學的分校。

³⁶ 柯嵐：《發揮澳門中葡平台獨特優勢 全力打造國際高端人才集聚高地》，《人民政協報》，2024年8月12日。

第三，澳門要着重強化人才服務，在精準引才的同時留住人才。在這個過程中，澳門特區政府、高等院校、企業要優勢互補，協力建設人才高地。以高等教育的國際化人才培養和引進為例，高等教育品質在國家發展過程中起着基礎性作用，提高高等教育品質已成為一種國際共識。政府要繼續鼓勵大學辦世界一流大學，企業辦全球化企業，政府聯繫大學和企業共同加入國際化人才培養和引進計劃，搭建政府、高校、社會的融合平台，構建適合終身教育的全面人才發展體系，助力打造世界人才高地。利用全球化企業的特殊優勢，為本地學生提供海外實習的機會，拓展學生的國際視野，為企業培養一批具備跨文化交流能力與熟悉海外市場運作的青年人才，助力我國經濟建設³⁷。

最後，澳門要從服務國家發展大局的高度打造國際高端人才集聚高地。長期以來，澳門由於特殊產業結構的原因，無法很好輻射珠海等珠三角西部城市，珠三角西部的發展也一直滯後於中部、東部的發展。為切實發揮澳門作為粵港澳大灣區中心城市的作用，澳門應該更好發揮作為極點城市的作用，帶動周邊城市發展。因此，澳門國際高端人才集聚高地的建設，不僅僅要對澳門的經濟社會發展起到很好的戰略支撐作用，更要對珠三角西部城市乃至粵港澳大灣區起到良好的輻射和帶動作用，從而發揮澳門在粵港澳大灣區建設中的引領作用，實現澳門對國家發展的服務功能，為國家發展注入新動能。

³⁷ 李盛兵，洪暢：《新加坡世界人才高地建設的歷程、經驗及啟示》，《中國高等教育》2024(15/16)。

4.2 國家高水平對外開放重要橋頭堡

除了提到支持香港、澳門打造國際高端人才集聚高地外，《決定》還強調，健全香港、澳門在國家對外開放中更好發揮作用機制。這為澳門進一步發揮自身優勢、加速融入國家發展大局指明了方向，也意味着澳門在國家對外開放中的整體功能和角色將會有顯著提升，澳門作為我國對外開放的橋頭堡的定位也是澳門未來的核心發展定位之一。習近平主席在慶祝澳門回歸祖國25周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中指出，澳門要着力打造更高水平對外開放平台。要立足“一中心、一平台、一基地”定位，健全在國家對外開放中更好發揮作用的機制，主動對接國家重大戰略，不斷提升國際競爭力。要進一步加大雙向開放力度，促進同葡語國家全方位互利合作，積極投身高質量共建“一帶一路”，擴大國際“朋友圈”，打造國家高水平對外開放重要的橋頭堡。持續優化營商環境，完善民商事等法律制度，培育和激發市場活力，吸引更多國際資源。用好中西薈萃的文化優勢，促進國際人文交流，講好澳門故事、中國故事，打造中西文明交流互鑒的重要窗口。

4.2.1 國家高水平對外開放重要橋頭堡的背景與概況

2018年，習近平主席在會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時指出，“在新時代國家改革開放進程中，香港、澳門仍然具有特殊地位和獨特優勢，仍然可以發揮不可替代的作用。”

習近平主席強調，40 年改革開放，港澳同胞是見證者也是參與者，是受益者也是貢獻者。習近平主席肯定了改革開放以來港澳同胞和社會各界人士發揮的主要作用，這些作用包括投資興業的龍頭作用、市場經濟的示範作用、體制改革的助推作用、雙向開放的橋梁作用、先行先試的試點作用、城市管理的借鑒作用，等等。習近平主席指出，中國特色社會主義進入了新時代，意味着國家改革開放和“一國兩制”事業也進入了新時代。在新時代國家的改革開放進程中，澳門要發揮“一國兩制”的最大優勢，準確把握澳門在新時代國家改革開放中的定位，要乘勢而上，抓住新機遇、培育新優勢、發揮新作用、實現新發展、作出新貢獻。

為此，習近平主席對澳門提出了四點希望。一是更加積極主動助力國家全面開放。二是更加積極主動融入國家發展大局。三是更加積極主動參與國家治理實踐。四是更加積極主動促進國際人文交流。在“更加積極主動助力國家全面開放”的希望中，習主席語重心長地指出，在國家擴大對外開放的過程中，澳門的地位和作用只會加強，不會減弱。希望澳門繼續帶頭並帶動資本、技術、人才等參與國家經濟高質量發展和新一輪高水平開放。特別是要把澳門國際聯繫廣泛、專業服務發達等優勢同內地市場廣闊、產業體系完整、科技實力較強等優勢結合起來，加強澳門世界旅遊休閒中心、中葡商貿合作服務平台建設，努力把澳門打造成國家雙向開放的重要橋頭堡。

4.2.2 國家高水平對外開放重要橋頭堡的現狀

自國家提出“一帶一路”倡議以來，澳門在國家的大力支持下，積極參與和助力“一帶一路”建設，利用自身在中葡平台、中西文化交匯等方面的獨特優勢，在金融融通、貿易暢通等方面發揮了應有的作用，做出了應有的貢獻。

在金融融通方面，澳門特區政府主要聚焦於中葡合作發展基金的投資管理運作。中葡合作發展基金是 2010 年 11 月中國—葡語國家經貿合作論壇第三屆部長級會議上六項舉措之一。2013 年 6 月，中葡合作發展基金正式成立，總規模 10 億美元³⁸，由國家開發銀行和澳門特別行政區政府下屬的工商業發展基金按 60%: 40% 的出資比例成立，中非發展基金受託管理。為落實 2016 年李克強總理宣佈的 19 項惠澳措施，2017 年 6 月，中葡合作發展基金設立澳門總部，為澳門企業提供對葡語國家投資合作的資金來源，對推動澳門發展成為中國及葡語國家之間的金融服務中起了良好的推動作用。截至目前，中葡合作發展基金累計投資涉及農業、製造業、基礎設施、金融業等多個專案，覆蓋巴西、莫三比克、安哥拉、澳門等 4 個葡語地區，累積帶動中國赴葡語國家投資超 40 億美元。儲備項目 20 餘個，遍及大多數葡語國家³⁹。

在貿易暢通方面，澳門特區政府致力於促進澳門與葡語國家或“一帶一路”國家有關的稅務管理合作。2019 年，澳門特別行政區簽署了《“一

³⁸ 中葡合作發展基金網頁，<https://www.cadfund.com/Column/16/0.htm>

³⁹ 中非發展基金網頁，<https://www.cadfund.com/Column/16/0.htm>。

帶一路”稅收徵管合作機制諒解備忘錄》，標誌着澳門以理事會成員身份參與“一帶一路”稅收徵管合作機制工作，合作機制下設的“‘一帶一路’稅務學院·澳門”亦落戶澳門。設於澳門特別行政區的“‘一帶一路’稅務學院·澳門”，服務對象主要為葡語國家的稅務主管部門，主要職能包括：建立多邊培訓、就稅收議題開展研究及推廣研究成果、增進稅收交流、開展稅收技術援助，等等。2023年6月，“‘一帶一路’稅務學院·澳門”面授稅務課程今舉行開學禮，邀請了8個葡語系國家(包括：安哥拉、巴西、佛得角、幾內亞比紹、赤道幾內亞、莫三比克、葡萄牙、聖多美和普林西比)合共15名稅務機關工作人員參與⁴⁰。

在民心相通方面，澳門特區政府大力推進“中葡文化藝術節”、“文化部長會議”、“文化論壇”、及“中國與葡語國家文化藝術活動專案資助”等多個項目，以此建立中國與葡語系國家在澳門的恆常交流機制，不斷深化落實澳門作為“中國與葡語國家文化交流中心”的建設工作。在這個過程中，澳門不斷推進友好城市工作。2013年以來，與澳門締結為友好城市的城市有包括柬埔寨的暹粒省（2018年）、泰國的普吉府（2018年）、越南的胡志明市（2019年）、聖多美及普林西比島的阿瓜格蘭德大區（2022年）。

與此同時，澳門特區政府冀望利用澳門與葡語系國家聯繫緊密的優勢，推動澳門院校的葡語教育，加強對外交流，將澳門打造成為中葡雙語人才

⁴⁰ 《“‘一帶一路’稅務學院·澳門”面授稅務課程今(6日)舉行開學禮》，澳門特區政府網站，2023年6月6日。

培養基地。2018 年，澳門特區政府《澳門中長期人才培養計劃——五年行動方案》就明確指出了，澳門中長期人才培養目標包括重點領域緊缺人才，產業多元人才，金融保險、中葡雙語和海洋經濟人才，精英、專業和應用人才，回流人才，科技創新人才以及競賽型人才等。同年，在澳門特區政府支持下，澳門大學等六所高校簽署了中葡雙語人才聯盟協定，聯合提供葡語專業課程，配合澳門打造“中葡雙語人才培養基地”。

包括對外貿易、接受外來投資、主要貿易夥伴及外來資金來源地、國際旅客數目，國際參展商參加的會展項目等，以有型和量化的方式，展現當前的發展現狀。

4.2.3 國家高水平對外開放重要橋頭堡的發展與展望

夯實中葡綜合性服務平台，是把澳門打造成國家雙向開放重要橋頭堡，實現澳門作為“精準聯繫人”的重要依托。近年來，在推進中葡服務平台方面，澳門特區首先持續豐富澳門國際貿易投資展覽會（MIF）的內涵，努力提升 MIF 的專業水平。2022 年 10 月第 27 屆 MIF 便以“促進合作 共創商機”為主題，面向海內外展示澳門作為“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的優勢，致力協助與會者尋找合作夥伴。2023 年 9 月第 28 屆 MIF 則以“機‘元’深合、遇‘躍’洽商”為主題，展現澳門“1+4”經濟適度多元發展策略和機遇，以及橫琴粵澳深度合作區的新動態。

另一方面，澳門特區政府持續推進“三個中心”建設，有力促進內地與澳門的貿易和投資便利化。“三個中心”指的是葡語國家食品集散中心、中葡經貿合作會展中心以及中葡中小企業商貿服務中心。其中，葡語國家食品集散中心專門負責促進中國與葡語國家的食品業務合作，包括把葡語國家的食品帶到中國內地展銷；中葡經貿合作會展中心主要推廣會議展覽活動，加強中葡交流合作；中葡中小企業商貿服務中心專為中國內地、澳門和葡語國家的中小企業提供幫助，並不時舉辦各類商貿活動⁴¹。近年來，“三個中心”通過線上線下聯動方式，雙管齊下，不斷取得新進展。其中，線上平台提供資訊諮詢與人才交流服務，線下平台提供優質環境及開展實地活動，向中國和葡語國家企業和投資者在開展業務合作方面提供全方位的支援和服務，為中國內地、澳門和葡語國家企業帶來眾多商機，幫助企業達成貨物貿易、服務貿易以及海外投資等多方面的合作。

在澳門參與“一帶一路”建設的進程中，中葡平台可謂是最重要和最突出的優勢。“第14屆國際基礎設施投資與建設高峰論壇”發表的兩項報告就特別強調，澳門特區在“一帶一路”建設中的平台作用非常顯著⁴²。因此，未來澳門在參與一帶一路建設的過程中，一定要凸顯中葡平台的核心優勢，不斷充實和夯實中葡平台的內涵，升級和完善中葡平台功能。

澳門中葡平台升級發展既面臨外部環境的挑戰，也面臨內部經濟結構深層次問題的影響。中葡平台受到的挑戰包括：新冠疫情影響持續與世界

⁴¹ 常紅：《中國與葡語國家經貿合作日趨多元 發展前景廣闊》，人民網，2020年5月16日。

⁴² 《“第14屆國際基礎設施投資與建設高峰論壇”發表兩項報告：參與“一帶一路”建設 澳門中葡平台作用顯著》，澳門貿易投資促進局網站，2023年6月1日。

經濟格局深度調整、葡語國家經濟脆弱性與營商環境相對滯後性、中國—葡語國家貿易結構單一化與澳門中葡平台面臨被“繞開”的壓力等方面的挑戰，等等⁴³。

為更好應對新發展形勢下中葡平台面臨的各種挑戰，澳門特區政府需要將中葡平台建設深度融入澳門參與和助力“一帶一路”建設的進程中，將中葡平台建成涵蓋經貿、文化、教育、科技、旅遊的綜合性平台，才能更有效地為國家開拓葡語國家市場做出更大的貢獻。

展望未來，澳門在推進文化交流和傳播中華文化的過程中，要不斷借助經貿合作活動來促進中華文化的對外傳播，形成“一基地”與“一中心”、“一平台”的結合，實現文化傳播和經貿活動的相互促進，從而推動經濟適度多元的發展進程。這就需要澳門契合新時代的發展趨勢，借助不斷擴展和延伸的新媒體平台以及遊戲、音樂等娛樂化手段，實現對文化資源的深度開發。要善於採用多元、多管道的傳播方法，不斷搶佔新技術和新媒體下文化傳播的高地，利用新媒體便捷快速的傳播優勢，拓展資訊傳播的範圍，提高文化傳播的有效性，為中華文化的國際傳播增添新的活力。

⁴³ 毛艷華、陳朋親：《新發展格局下澳門中葡平台質量升級研究》，《澳門理工學報：人文社會科學版》2023年第2期，第38-50頁。

第二部分：經濟政策分析

第五章 澳門財政政策分析

回歸以來，澳門社會經濟飛速發展，為特區政府帶來充裕的庫房收入和儲備，亦為政府施政提供有力的經濟保障。政府通過轉移支付，增加交通、醫療、教育等公共品的供給，與澳門市民分享經濟發展帶來的成果。與此同時，政府通過修訂財政法規和建立財政儲備制度，不斷完善公共財政管理，以回應社會對提升財政透明度的訴求。

5.1 歷史背景與政策概況

5.1.1 回歸後澳門財政制度沿革

澳門在公共財政方面長期奉行“平衡預算”政策，在制訂每一財政年度預算案時，均考慮量入為出的宗旨，預算總支出不能大於預算總收入。這種政策目的是要力求收支平衡，避免債務。1999 年澳門回歸以後，特區政府根據《澳門基本法》第 105 條，以量入為出為財政預算原則，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應，反映出回歸後澳門政府繼續採取平衡預算的理財原則。

回歸初期，特區政府實行“固本培元、穩健發展”的施政方針，確定了“以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主體，各行業協調發展”的發展路向，對博彩、電訊等行業進行專營制度改革，鼓勵開放市場競爭。隨着本地經濟的強勁增長，政府財政收入的增長速度顯著高於財政支出，沿襲回歸前的財政制度，歷年積累下來的財政盈餘只能滾存而無法進行投資。

特區政府頒佈第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》，進一步完善財政制度。時任經濟財政司司長表示，特區政府有決心和誠意加快改善公共財政的管理制度，推出措施包括：（1）設立“預算執行累積結餘準備金”，除了每年按要求公開財政預算，將每年開支向公眾說明外，還將把政府認為有機會剩餘的款項先撥作準備金；（2）制訂 2007 年財政預算時，正式把自治機構的基本賬目納入總預算內，有助立法會及公眾跟進及監察行政部門，包括自治機構每年的整體預算運作；（3）由於存在投資與發展開支計劃（PIDDA）執行率偏低的問題，政府會接受立法會對公共財政管理的監察，與立法會共同研究提升預算運作透明度，完善現行制度。2009 年，第 6/2006 號行政法規《公共財政管理制度》被第 426/2009 號行政長官批示重新公佈，將自治機構納入須受權責發生制會計制度約束（包括澳門金融管理局、郵政儲金局、郵政局、退休基金會、汽車及航海保障基金和澳門基金會）。

2000 年至 2011 年，澳門經濟增速引起全世界矚目，人均生產總值從 2000 年的 126271 元（澳門元，下同）增長至 2011 年的 538165 元，公共財政收入從 2000 年的 153.4 億元到 2011 年 1229.7 億元。2011 年政府歷年財政盈餘更是創下 773.8 億元的當時最高記錄。但同時，政府部門的管理職能和人員規模亦不斷擴張，財政開支增加所帶來的財政壓力隨之上升。例如，澳門推行 15 年免費教育，65 歲以上長者享有免費醫療，澳門大學橫琴新校區，澳門輕軌系統等等。政府需要有效管理財政儲備，讓民眾共享經濟增長的成果，而且更加需要未雨綢繆，以備將來一旦面臨經濟蕭條，可以通過財稅政策減緩衝擊，確保政府和社會正常運作。

2011 年第 8/2011 號法律《財政儲備法律制度》的頒佈，特區政府可以依法建立和管理財政儲備。該法律規定，基本儲備的金額相當於上年度財政預算政府開支撥款總額的 1.5 倍，超額財政儲備則為滿足基本儲備後的結餘。此外，法律要求分別成立財政儲備諮詢委員會和財政儲備監察委員會，協助政府制定財政儲備的投資策略和審查財政儲備的會計賬目。

除了建立財政儲備制度以外，新《預算綱要法》也是回歸後財政制度改革的一大亮點。長期以來，財政預算的制訂、監督和執行沿襲回歸前的《預算綱要法》(第 41/83/M 号法令)。隨着澳門經濟社會環境發生巨大轉變，2017 年第 15/2017 號法律《預算綱要法》頒佈，規範政府以更有效率的方式制訂預算計劃，管理預算收入及開支，嚴格規範預算修改。而且，有利於加強預算及賬目資訊的透明度，以滿足立法會及社會大眾對公共財政監督的需要。

5.1.2 過往五年財政收支變化及特點

2020 年至今的五年是非常不平凡的五年，受新型冠狀肺炎疫情的影響，澳門經受了前所未有的挑戰和考驗。經濟斷崖式下跌，整個社會曾幾度“停擺”、“相對靜止”，2023 年後才開始逐步回復正常。公共財政也受到相當大的衝擊。為防止疫情傳染風險，保障居民健康安全，澳門特區採取“封關”等嚴格的入境管制政策，導致 2020 年的入境遊客數量斷崖式下跌至 589.7 萬人次，較 2019 年下降 85.0%，內地遊客數量則下降至 475.4 萬人次。受此影響，澳門特區博彩毛收入、地區生產總值與公共收入分別環比下降 79.2%、56.3%和 27.8%。2021 年國慶假期前夕，澳門特區疫情出現反彈，臨近地區珠海市收緊入境政策，導致 10 月 1 日至 7 日期間的內地訪澳遊客數

量大幅下跌至僅 7393 人次，與 2019 和 2020 年同期相比分別下降 99.1%和 94.1%。財政支出方面，新型冠狀肺炎疫情對澳門特區居民、企業帶來嚴重衝擊，居民失業率上升，中小企業經營困難。為舒解民困、幫助中小企業發展，特區政府先後推出發放消費券、減免稅費等措施，2020 年公共支出大幅提高至 961.3 億元，與 2019 年相比增加 114.4 億元，大幅增加 13.5%。在財政收入大幅下降的同時，特區政府為保障民生，加大財政支出，2020 年的財政結餘下降為 55.4 億元，與 2019 年相比下降 90.1%。

從另一個角度來看，特區政府在新冠疫情中的表現用實踐證明了公共財政政策保障社會民生、調控經濟運行、彌補有效需求不足、對沖經濟波動的重要職能，更凸顯設立財政儲備對澳門特區的重要性與必要性。第五屆特區政府採取積極財政政策加大基建投資，藉此擴大內部需求，提振經濟，抵禦新冠疫情所帶來的衝擊。2020 年至 2024 年間 PIDDA 總開支為 788 億，2020 年至 2023 年間平均預算執行率約 91%，較過往明顯提升。財政儲備保持穩健，儘管疫情期間動用總額 1600 億作為四年財政赤字補充，其中用於推出提振經濟和關顧民生的措施總額為 1300 億。隨着經濟逐步恢復，就業狀況持續改善，2024 年本地居民失業率為 2.3%，較疫情高峰期的 5.5% 下降 3.2 個百分點，為有相關統計數據以來最佳水平。

表 2 2019-2024 年澳門財政收支情況

中央帳目 - 預算執行情況表						
	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
收入						
經常收入						
直接稅	10,537,504	9,791,107	8,918,936	11,111,241	11,504,152	10,885,014
間接稅	4,929,163	3,586,227	3,729,670	2,607,814	3,558,470	3,625,110
規費、罰款及其他金錢制裁	1,565,542	1,221,731	1,365,311	1,163,403	1,441,212	1,362,105
財產收入	411,129	400,140	1,789,591	517,852	536,053	2,082,747
特許批給收入	113,082,503	30,086,347	34,178,834	19,448,943	65,661,171	81,283,393
幸運博彩收入	112,710,362	29,808,160	33,909,574	19,114,894	65,258,175	81,045,270
公用事業服務特許批給收	372,141	278,187	269,260	334,049	402,996	238,122
財務收入	378,435	362,701	296,987	1,068,082	1,050,690	1,051,997
出售物品及勞務	12,007	20,474	21,226	30,739	47,733	35,456
轉移	0	299,637	0	138,000	9,000	30,000
其他經常收入	99,140	219,411	135,300	132,292	573,469	141,010
經常收入合計	131,015,422	45,987,775	50,435,855	36,218,365	84,381,950	100,496,832
資本收入						
出售設施及設備	2,156,769	189,998	32,444	10,904	12,008	3,551
財務資產	149,813	198,963	35,368	35,368	49,535	63,587
出售股票及其他股權	1,500	0	11,290	0	0	0
其他資本收入	182,709	48,322,858	39,318,477	68,221,838	10,547,152	391,046
資本收入合計	2,490,791	48,711,819	39,397,579	68,268,110	10,608,694	458,184
總收入	133,506,213	94,699,594	89,833,435	104,486,475	94,990,644	100,955,015
*單位為澳門元千元，千元以下之數值已進位至千元，總額可能因小數進位略有不同。 *2024年為1至11月數字						
中央帳目 - 預算執行情況表						
開支						
經常開支						
人員開支	14,508,734	15,212,780	15,399,541	15,500,790	15,601,810	14,976,450
運作開支	5,788,768	5,451,374	5,345,053	4,818,704	5,053,538	4,300,745
提供公用事業服務開支	1,180,597	1,073,691	1,087,074	1,168,391	1,355,220	986,087
退休及撫卹制度	2,898	2,804	2,875	3,351	3,871	2,002
轉移、資助及補助	45,420,562	56,450,026	50,114,308	61,696,917	45,129,978	47,722,331
其他經常開支	0	0	0	0	0	0
經常開支合計	66,901,559	78,190,674	71,948,850	83,188,153	67,144,417	67,987,614
資本開支						
設施及設備	12,898,881	11,646,915	14,263,212	16,349,992	20,019,486	15,232,997
投資計劃	12,333,031	11,113,184	13,887,506	15,952,080	19,667,870	15,079,841
其他	565,849	533,731	375,706	397,912	351,615	153,156
財務資產	0	0	0	0	0	0
股票及其他股權	2,300,660	1,461,942	0	9,800	160	609,272
資本開支合計	15,199,541	13,108,857	14,263,212	16,359,792	20,019,646	15,842,268
總開支	82,101,100	91,299,530	86,212,062	99,547,945	87,164,062	83,829,883
本期結餘	51,405,113	3,400,064	3,621,373	4,938,530	7,826,582	17,125,133
*單位為澳門元千元，千元以下之數值已進位至千元，總額可能因小數進位略有不同。 *2024年為1至11月數字						

資料來源：澳門財政局網站 <https://eserv4.dsfgov.mo/financialReport/centralBudgetEXE.aspx?lang=zh>

5.2 現狀及問題分析

在經濟周期的不同階段，財政政策有助實現社會總供給和總需求的基本平衡，促進國民經濟持續健康發展。回歸以來澳門財政制度不斷完善，也是特區政府不斷提升治理能力的過程。從回歸初期的發奮圖強，帶領澳門走出經濟低谷，到後來逐步完善財政制度頂層設計。新冠疫情則進一步驗證了產業結構單一、訪澳遊客結構單一所帶來的財政收入過於單一所產生的風險。此外，作為一個微型經濟體，澳門特區的經濟運行更加容易受到外部因素的干擾和影響，財政收入極易受諸如新冠疫情等突發事件的影響。

5.2.1 財政收入來源比較單一

澳門一般將稅種分為直接稅和間接稅。直接稅是直接對納稅人的收入和財產而徵收的稅項，主要包括營業稅、所得補充稅、職業稅、房屋稅。間接稅是對商品和勞務的購買者和消費者徵收的稅項，包括消費稅、印花稅、旅遊稅、地租及機動車輛稅等。稅制簡單、稅種少且稅率低（個人和企業所得稅最高為 12%），是澳門財政的主要特徵。能支撐澳門“少稅”和“低稅”的主要原因是澳門對博彩業採取高稅率的政策。自 2002 年開放博彩經營權，政府一直維持 35-40% 的博彩專營稅率。回歸以後澳門財政庫房收入大增，但必須留意到，龐大的財政盈餘是建基於博彩稅收基礎之上，公共財政收入中博彩稅的佔比從 2000 年的 36% 上升至 2019 年約 80%。對於一個微型經濟體來說，單一稅種佔到如此高的比例，也就意味着整體經濟對某單一產業過分依賴而潛藏着巨大風險。因此，政府必須強化財政管理，

作出相應的改進以配合未來發展的需要，增強並完善澳門公共財政的職能。

5.2.2 財政開支規模急劇擴張

中央政府給予“一國兩制”下的澳門特區政府的財政享有高度獨立性，可自行制訂財政政策。因為城市面積不斷擴張、社會經濟高速發展，政府在基礎設施上的投資十分巨大，包括公共房屋、機場、碼頭、公路、填海造地等基礎設施工程，以及購置和維修設備、運輸工具等開支。政府近年興建多個大型基礎設施項目，如輕軌系統、離島醫療綜合體、第四條跨海大橋等，不但在建設期間的費用，還有建成以後的運營都需要政府投入大量資金，是政府開支規模不斷擴張的原因。除此之外，特區政府回歸以來持續加大對居住、交通、醫療衛生、社會保障等公共服務方面的投入，包括推出現金分享計劃、雙層式社會保障，15年免費教育等，各項民生事業蓬勃發展，居民的幸福感與民生滿意度不斷提升，但同時政府在民生福利方面的開支也大幅增加。

由於公共財政收入大多來自於博彩稅，公共開支增加一般不會對大部分市民產生負面影響。因此，長期以來政府所面對的民眾輿情壓力相對較低，公共開支更容易地隨着公共收入的增加而膨脹。作為一個肩負重大社會責任的政府，在公共收入增加時，投放更多資源到社會是值得讚揚的，但必須注意的是，由於社會福利的開支易放難收，一旦增加後便難以削減，即公共開支帶有剛性，而剛性的強度取決於經常性開支在總開支中所佔的比例，其佔比越大，則剛性越強。從澳門的公共開支來看，經常性開支佔總開支約八成，這些開支包括政府人員開支，日常資產及勞務取得的開支，

以及轉移至自治機構的經常轉移開支等。這些開支都不易被削減，因為一旦削減，便會影響政府提供的基本服務，如治安、公共衛生及教育等。

5.2.3 管理財政盈餘頗具挑戰性

回歸以後，特區政府在開支管理上較以往有所改變。經濟騰飛為特區政府帶來巨額財政收入的同時，財政開支的增幅遠追不上財政收入的增幅，客觀上使得政府庫房產生大量盈餘。2000 年澳門特區的年度財政結餘為 3.1 億元，此後便保持逐年增長的趨勢，至 2013 年達到最高的 1245.6 億。之後受到外部環境與內部因素變化的影響，經濟進入調整期，澳門特區的年度財政結餘也有所下降，但 2019 年仍然達到 560.5 億的水平。2012 年建立澳門特區財政儲備以後，資產規模逐年增加，至 2021 年已達 6284.3 億，其中基本儲備資本 1390.8 億，超額儲備資本 4893.5 億。根據政府公佈的最新數字，2024 年 9 月澳門財政儲備初步錄得約 6170 億，較 2019 年同期增加 435 億；2020 年至 2024 年間，財政儲備的年複合投資回報率約為 3.1%，2024 年的年化回報率至 8 月底估算約 6.5%。如何管理每年的財政盈餘及如此大規模的財政儲備，在確保安全的前提下提高其收益率水平，以及如何進行監督，是特區政府長期要面對的問題。

特區政府在管理財政盈餘方面取得了一定成效，但也存在若干可改善的空間。例如，一是股權類投資在財政儲備資產中的佔比較低。雖然可以確保較高的安全性，卻難以實現更高的收益；二是由專業化基金經理管理的投資在財政儲備資產中的佔比較低，難以發揮專業化的管理優勢；三是監督主體較為單一，尚未形成較為全面的監督體系，難以對財政儲備的投

資與管理進行全方位、全過程、高效地監督。

5.3 意見和建議

回歸二十五年來，經濟發展為澳門公共財政帶來了可觀的收入，也積累了豐厚的財政盈餘，為特區政府運用財政政策提供了基礎和保障。而單一的產業結構導致財政收入來源過於單一，以及新型冠狀肺炎疫情等突發事件對財政收支平衡所帶來的重大衝擊，則凸顯出財政收入穩定性存在隱憂，以及財政盈餘管理的必要性。展望未來，澳門經濟迎來全新發展機遇的同時，也面臨前所未有的挑戰，包括經濟適度多元發展與深化區域合作，提升人力資源素質等問題。強大的財力使特區政府可以開展和推動多項基礎設施和民生福利政策，也對公共財政管理提出更高要求，需要更務實地推動完善財政制度，為澳門經濟可持續發展打好基礎。

5.3.1 發展更完善的周期平衡預算政策

澳門特區的財政預算政策的原則在《澳門基本法》已訂明，政府堅持在制訂財政預算上，必須奉行基本法第 105 條原則，量入為出，力求收支平衡，避免赤字，並與本地生產總值的增長率相適應。這些審慎理財的憲制規定，是保持本澳財政穩固的關鍵。然而，在保持平衡預算的基本原則下，政府可考慮從年度平衡逐漸發展為周期平衡，為整個財政制度提供更大的彈性。

周期平衡預算政策是美國經濟學家阿爾文·漢森於 20 世紀 40 年代提出的，與年度預算平衡政策不同，周期預算平衡是指財政應在一個完整的

經濟周期內保持收支平衡，而不是在某一特定的財政年度內保持平衡。周期平衡預算具有以下特點：一是更能配合經濟發展。在市場經濟條件下經濟周期性波動是客觀存在的，政府運用周期預算平衡政策，制定財政中長期計劃，在市場經濟條件下，通過預算進行逆經濟周期波動政策，從而發揮調節經濟的作用。二是更有效地管理政府開支。由於周期平衡預算是採取多年預算的編制方法，預算中不僅列出當年預算的有關數據，還列出過去年度和未來年度的一系列數據，因而不僅可以看到當年預算的收支，也能看到連續數年的收支情況預測。這對控制預算支出的不合理增長，甚至對銜接和協調財政與經濟計劃方面都能起着一定的積極作用。

建議特區政府在保持平衡預算的基本原則下，以在一個經濟周期內而非單個年度預算收支平衡為目標。在本地經濟繁榮或經濟過熱的時期，可加緊控制公共開支，減慢其與收入同步增長的比例，允許預算出現盈餘，從而減少市場需求的壓力，維持經濟的平穩增長。在經濟處於下降周期的時候，可運用財政盈餘來擴大公共開支或減少稅收，從而增加消費和促進投資。這樣，從一個年度來看不一定會平衡，但從整個經濟周期來看，收支是平衡的，而且更能達到維持和穩定經濟的目的，比年度平衡預算更能起到穩定的作用。

5.3.2 進一步完善財政儲備管理

財政儲備法案通過後，確保了對澳門財政盈餘的有效管理。但是尚有一些方面值得關注和討論，主要包括：

第一，提高財政儲備管理透明度。雖然根據法律設有財政儲備諮詢委員會和財政儲備監察委員會，協助政府制定財政儲備的投資策略和審查財政儲備的會計賬目，但是涉及數千億的財政儲備現委託金融管理局管理和投資，並沒有進一步建立起相關的監督和問責機制。究竟是交由更高一級的部門負責，抑或改用其他方法進行管理？有關問題仍有待時間進一步探討與研究。

第二，完善和提升投資效率。建立財政儲備制度是為維持財政穩定，對資產要有足夠保障和充足流動性，以及維護澳門貨幣及金融體系的穩定。這些原則會導致金融管理部門放棄高風險的投資策略，回報率當然也會有所影響。有意見認為，如果能設立類似主權基金的投資機構，不僅有助提升財政儲備投資回報率，而且能夠通過區域合作和共同開發，為澳門經濟適度多元提供新的選擇。所以，在滿足基本儲備所訂定的最低金額要求後，政府可以考慮調整追求回報的投資策略，動用超額儲備提升投資回報。財政儲備制度建立以來已逾 10 年，在累積多年基金管理經驗後，需要思考如何採用更長期的投資策略，支持符合澳門長遠利益的投資項目。

第三，建立良好的投資基金管理團隊。財政儲備的投資若要取得良好收益，必須依賴具國際水平的管理團隊。政府官員並不擅長投資，即使完全了解，礙於內部各種行政程序，未必能高效執行投資決策。作為監管機構，金融管理局的主要職責是保證財政儲備制度的穩健運行，讓專業投資機構或管理團隊負責投資決策。未來在組建投資基金管理團隊的時候要注意兩點，其一是高水平的董事會，主席可由政府官員出任，成員包括國內

外具有國際聲望的政商界精英以及相關專業人士，以確保長期發展的方向；其二是行政總裁的招聘，應在全球範圍物色人選，確保管理者的水平達國際水平。只有做好投資基金的頂層制度設計，監管和執行的職能明確分開，才能保證投資機制順暢運行。

5.3.3 運用財政手段支持橫琴粵澳深度合作區發展

《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的發佈與實施，為促進澳門經濟適度多元發展提供了新平台，大量新技術、新產業、新業態和新模式將在合作區出現和發展，合作區各個項目的發展離不開資金和金融支持，且具有較大的融資需求。澳門較為充足的財政超額儲備恰好可以為這些項目提供資金支持。建議密切關注橫琴粵澳深度合作區的優質項目並進行長期投資，在大力建設和發展合作區的同時，也為財政儲備提供更多的投資選擇，有助於提升澳門財政儲備投資的安全性與收益率。

第六章 澳門金融政策分析

澳門的資本市場相對較小，金融體系相對比例簡單、成熟，主要包括銀行業、非銀行金融機構和相關監管機構。非銀行金融機構主要包括保險公司和證券公司。監管機構為澳門金融管理局，負責制定和實施金融政策，監管銀行和非銀行金融機構，確保金融體系的穩定和提升金融服務質量。

6.1 歷史背景與政策概況

6.1.1 發展歷程

澳門的金融政策主要包括澳門元貨幣制度與發行、金融體系的監管與穩定等，旨在保持澳門金融的穩定與發展。回歸後，澳門金融政策的發展歷程主要可分為四個階段：一是回歸後到 2007 年，這個階段注重澳門金融系統的穩定和健康發展；二是 2008-2016 年，這個階段重點檢討《預算綱要法》，研究設立投資發展基金；三是 2017-2020 年，這個階段主要研究發展以融資租賃及財富管理業務為重點的特色金融；四是 2021-2025 年，這個階段主要是務實推進現代金融業發展，培育中葡金融平台，加快培育債券市場。

（一）回歸後到 2007 年：維護金融系統的穩定和發展

回歸以來，澳門特區政府深刻認識到金融系統的穩定和健康發展不僅直接影響民生，更是地區經濟穩健發展的基石。因此，特區政府致力於強

化金融管理工作，打擊洗黑錢活動，規範金融市場運作，維護金融市場正常秩序。為實現金融系統的穩定發展，特區政府主要強化了兩個方面的工作：一方面，特區政府強化對金融機構的監管，促進金融體系完善。政府採用國際先進監管方法，加強金融風險防控；另一方面，特區政府持續完善金融法規，堅決打擊非法金融活動，強化反洗錢及反恐怖主義融資工作，確保澳門金融體系的安全與秩序。

（二）2008-2015 年：檢討《預算綱要法》，研究設立投資發展基金

2008 年，澳門特區政府決定在特區財政狀況較為理想的時機，進一步加快健全公共財政管理制度，建立財政儲備制度。2013 年，澳門特區政府在施政報告中提出研究設立投資發展基金，構建財政盈餘分配長效機制：研究在現有財政儲備中劃出一定比例，設立特區投資發展基金，以盤活資源、提升回報、惠澤民生。同時，研究構建財政盈餘分配長效機制，探討在現行財政儲備制度的基礎上建立超額儲備的上限機制，使相關民生保障制度有充沛的財政盈餘支撐，實現社會財富公平、合理和制度化的分配，穩定社會、穩定民心。2016 年的施政報告提到，要堅守“安全、有效、穩健”的原則，穩步推動部分財政儲備資金參與廣東、福建、國家開發銀行重大項目的建設，促進澳門特區財政儲備的保值和增值。

（三）2017-2020 年：發展融資租賃及財富管理業務等的特色金融

2017 年，特區政府的金融政策重點轉向以融資租賃及財富管理業務為核心的特色金融，致力爭取大型融資租賃公司落戶澳門，推進建設中葡貿

易人民幣結算平台。為此，特區政府致力於強化金融基礎設施建設，藉中葡合作發展基金總部落戶澳門的契機，積極推進構建“中央信貸資料庫”，並完成修訂《融資租賃公司法律制度》。在此基礎上，特區政府着力培育特色金融產業發展，推動本澳金融機構拓展融資租賃業務，爭取境外具實力的融資租賃公司落戶澳門，努力將澳門打造成“中葡金融服務平台”，使其成為葡語國家人民幣清算中心。

（四）2021 年起：加快發展現代金融業

第五屆特區政府以來，澳門致力於務實推進現代金融業發展。特區政府充分利用澳門特殊地位和獨特優勢，以債券市場、財富管理、融資租賃、人民幣清算、私募基金和綠色金融為發展重點，完善投融資生態圈，提升現代金融服務水平，建設聯通世界、服務國家“雙循環”新發展格局的對外金融服務平台。為實現上述目標，特區政府重新修訂《金融體系法律制度》，取消發債審批制度。同時，政府致力加強金融軟硬基礎設施建設，加快建設債券市場，積極發展財富管理業務，推進跨境人民幣結算中心建設，推動金融業務多元發展，以積極開放而嚴謹規範的態度發展新型金融業態。

6.1.2 澳門的貨幣制度

早在 1905 年，澳門政府已將發行澳門元鈔票的專有權賦予大西洋銀行 (BNU)。1989 年 7 月 1 日，澳門貨幣暨匯兌監理署成立，政府收回了澳門元的發鈔權，大西洋銀行只是作為澳門發行機構的代理，但仍為澳門的發鈔銀行。1995 年 10 月 13 日，澳門政府在給予大西洋銀行續約的同時，又委

任中國銀行（澳門分行）作為第二家發鈔行。自此之後，澳門的發鈔銀行由一家變成兩家，但發鈔權一直為政府所有。澳門特別行政區政府成立後情況亦然。

根據《澳門基本法》第 108 條規定，澳門採用貨幣局制度，澳門元的發行有百分百的外匯儲備支持。發鈔銀行必須按以 1 港元兌 1.03 元澳門元的固定匯率，向貨幣局即澳門金融管理局交付等值的港元換取無息負債證明書，作為發鈔的法定儲備。在百分之百的儲備支持下，澳門金融管理局保證澳門元對儲備貨幣—港元的完全兌換，澳門元與港元的聯繫匯率也因此而確立。⁴⁴澳門元與港元自 1983 年以來一直實施固定聯繫匯率制度，規定每 103 澳門元兌換 100 港元。而港元又釘住美元，所以澳門元間接與美元掛鉤，匯率約為一美元兌八元澳門元。這種掛鉤機制有助於穩定匯率，但也限制了澳門自身的貨幣政策工具。

在資金自由流動、澳門元與港元掛鉤以及澳門元自由兌換的條件下，澳門貨幣政策的主要目標是維護貨幣及外匯的穩定。實現這一目標的政策工具有兩個，即存款準備金與金融票據。目前，存款準備金的比率如下：

- 活期存款 3%；
- 三個月以內的定期存款 2%；
- 三個月以上的定期存款 1%。

金融票據是澳門金融管理局發行的短期貨幣市場工具，主要用以調節金融體系內澳門元流動資金，其息率則處在一個與香港銀行同業市場拆息

⁴⁴ 澳門金融管理局：<https://www.amcm.gov.mo/zh-hant/about-amcm/history/the-pataca>

有競爭力的水平。此外，澳門金融管理局還通過與銀行之間的貨幣互換來調節市場資金流動性。

根據《澳門基本法》第 109 條規定，澳門特別行政區不實行外匯管制政策。澳門元自由兌換。澳門特別行政區的外匯儲備由澳門特別行政區政府依法管理和支配。澳門特別行政區政府保障資金的流動和進出自由。

6.1.3 規管金融業的金融政策及措施

現行金融政策可分兩部份。一是在“巴塞爾協議”基礎上訂立的對金融業監管為主的政策；二是配合形勢發展，為推動現代金融業而制定的政策。

金融法規演變是澳門金融業發展重要一環。回歸前，澳門經過 1970 年葡萄牙定立法例監管澳門金融業，以及 1982 年 8 月澳門政府頒佈《信用制度暨金融結構管制法令》兩個階段，澳門金融業有實質的發展。1989 年 7 月設立了“澳門貨幣暨匯兌監理署 AMCM”，在 AMCM 推動下，澳門先後通過了《金融體系法律制度》(1993)、《財務公司法》(1983)、《離岸銀行法》(1987)、《融資租賃公司法》(1987)、《兌換店法》(1997)、《保險業務法》(1981)、《保險中介人法》(1989)、《貨幣發行制度》(1995)等一系列金融法規。上世紀八十到九十年代是金融法規補遺並趨向成熟的時期。《巴塞爾協議》是促使金融法完善的主因，32/93M 號《金融體系法律制度》列明“目前所作之修正主要受巴塞爾設立之銀行業規則與管理慣例委員會之指引原則”，讓澳門銀行業進一步與國際接軌。它主要規管：法定資本；法定準備金；資本充足比率；法定儲備；流動準備；借貸限度；財務限制；呆壞帳準

備等要求。該法在實施 20 年後，特區政府於 2023 年重新訂定《金融體系法律制度》。新法有四個特點：

(1) 優化制度配合金融業發展。配合現代金融業發展，預留金融牌照種類的彈性和發展空間。增加了銀行品類等，為金融業邁向現代化做了準備。

(2) 完善監管要求及加強與國際監管標準接軌。如提高銀行最低資本要求；強化處理審批時要考慮的申請人資質因素；加強信用機構的企業治理能力等。

(3) 優化及簡化行政程序。如金管局分析風險敞口後可批准簡化訂立年度監察費的程序等。

(4) 加強對非法金融活動的處罰。如對未經批准的接受存款活動的法人，增設刑事責任。將過去的“輕微違犯”改為“行政違法行為”等。

這個法案將現代商業以至管理準則都納入其中，比過去的舊法內容充實。具體來講，《金融體系法律制度》（第 13/2023 號法律）是澳門特別行政區金融領域的基礎性法律規範，此法律以系統化、綜合性的方式建構了澳門特區的金融監管框架，確立了金融業務准入、運行、風險控制及退出等一系列機制。通過對其章節性內容的分析，可窺見澳門特區金融體系法律構建的全貌。

在總則中，該法律首先明確了適用範圍，釐清了金融機構、信用機構、分行等關鍵概念的定義，並詳細列舉了金融機構的類別。法律強調金融業務經營的專門性，明確規定只有依法獲許可的金融機構才能在澳門特區經

營金融業務，從源頭上防止非法金融活動。該法亦賦予行政長官對金融市場的監督、協調及監察權，同時明確澳門金融管理局作為執行監管、協調及監察行動的主體機構，具體負責確保金融體系的整體穩定及有效運作。此外，法律還規定了金融機構的合作義務、監管行動、合併監管以及監察費等監管措施，並特別強調了保密義務，保障金融體系的穩定性和客戶隱私。

信用機構是《金融體系法律制度》的重點。在信用機構中，法律首先規範了各類信用機構的業務範圍，明確了銀行可經營的全部業務及有限制銀行的業務。在業務準入方面，對本地信用機構的設立、公司形式、資本要求、外地信用機構在澳門特區設立分行的條件等做出嚴格規定，體現了審慎監管的理念。同時，法律也對信用機構的公司章程修改、合併分立、業務終止等作出了詳細規定，並明確了許可失效和廢止的條件。

在機構治理方面，法律重點規範了信用機構的主要出資人、機關據位人及高級管理人員的資格要求及監管措施。對主要出資人的定義、資格審查、表決權的抑制及限制等做出細緻規定；針對行政管理機關成員、監察機關成員等人員，法律要求其必須具備足夠的專業知識和適當的道德品格，以確保信用機構的穩健經營。外部審計部分則規範了會計師事務所與信用機構的關係，強調其獨立性和監督責任。

謹慎監管是該法律的核心內容之一。法律對信用機構的資本充足比率、自有資金、準備金和備用金做出具體要求；同時設定了信貸、投資及財務出資的風險管理規則，包括風險敞口限額、對主要出資人的風險敞口、特定限額等，建立了全面的風險防控體系。此外，法律還要求信用機構必須

擁有適當的會計及內部控制系統，並按期公佈財務報告和相關文件，增強市場透明度。

針對信用機構可能出現的不平衡狀況，法律建立了完善的干預制度。當信用機構面臨嚴重不平衡狀況時，行政長官可委任政府代表或設立行政委員會，採取包括暫時免除機構履行協定的義務、給予財務援助、開展非司法清算程序等在內的干預措施，以確保存款人及其他債權人的利益，維護金融市場的穩定。法律同時詳細規範了清算程序，建立了金融機構有序退出機制。

在促進金融創新方面，《金融體系法律制度》首次引入金融創新的臨時許可制度，允許合資格實體在風險可控的情況下試行以科技創新或經營模式創新的方式經營金融業務，為金融科技的發展提供了法律支持。

在處罰機制方面，法律建立了刑事責任與行政違法行為雙軌制的處罰體系。對未經許可接受公眾存款等行為設立刑事責任，同時針對不同程度的行政違法行為設定了差異化的處罰標準，確保執法的公正性與有效性。

總體而言，澳門特別行政區《金融體系法律制度》構建了一個較為完善的金融法律框架，體現了與國際金融監管標準接軌的趨勢，為澳門特區金融業的穩健發展和防範金融風險提供了堅實的法律保障，同時也為澳門特區發展特色金融、推動經濟適度多元發展奠定了制度基礎。

6.1.4 推動現代金融業發展的政策及相應法規

最近幾年，為推動現代金融業的發展，立法會配合政府施政，先後通過一批應修訂的法規。如：

(1) 於 2022 年 11 月通過的《信託法》。有關“信託”的法律最初誕生於英國，適用於財產轉移、管理及分配等，但沿自葡萄牙的澳門商法不具備明確的信託制度，不利於財富管理等現代金融業發展，MOX 的債券存放託管也無法可依，故要單獨立法。

(2) 2023 年重新訂定的《金融體系法律制度》。內容已如上面介紹，這個法律制度實施 30 年進行大幅修訂，例如加強了投資基金及投資基金管理公司之設立及運作的相關規範，為現代金融業發展預留了空間。

(3) 2024 年 7 月又通過了《保險中介業務法》，現代金融發展需要在保險業中推進財富管理業務，故此彰顯這個法律的重要性。

2024 年 11 月，立法會已一般性通過了《投資基金法》的法案，目前，政府還在抓緊對《證券法》《證券市場法》立法，相信隨着現代金融業法規得到補充完善，澳門現代金融業將進一步走向經營規範的時代。

6.2 現狀及問題分析

傳統金融業仍佔澳門金融市場主導地位。目前澳門金融管理局許可在澳門經營的金融機構 102 家，商業銀行 33 家。至 2024 年第三季，金融業總資產值 26916 億澳門元，其中銀行佔 24050 億澳門元；總貸款 10464.9 億澳門元，同比下跌 1.24%，總存款 12688.08 億澳門元，上升 0.43%。資本充足率為 14.21%，遠高於巴塞爾協議的要求。一個月和三個月流動資產對負債比率分別為 62.2%及 56.4%，亦遠高於國際平均的水平。反映銀行資金流動充裕，有較強的償債能力，可有效應對潛在風險。保險及退休基金規模相對較小。2016 年兩者的增加值分別佔本地 GDP5.60%及 1.30%。按 2023 年

數據，銀行業、保險及退休基金的生產總值佔本地 GDP 的 10%、6.3%及 3.7%，行業規模為 2016 年的 1.4 倍；就業人數由 10400 人增至 13600 人，反映金融業有一定發展。

全球經濟近年受疫情影響，增長放緩，利率處於較高水平，內地房地產市場低迷等，不利因素疊加令銀行業承受較大壓力和挑戰。利差收入佔銀行收入約七成，但已明顯下跌，2024 年首三季淨利息收入 125.77 億澳門元，同比跌了 19.43%；不良貸款 547.23 億澳門元，上升 100.23%，不良率 5.23%，增 2.8 個百分點，銀行需大幅提升準備金以應對壞帳風險，準備金同比增加 110.01%至 58.30 億澳門元，大額撥備令銀行整體稅前盈利下跌 53.95%。

6.2.1 現代金融的發展

在《規劃》發展現代金融“拓展新金融業態”一節中，列出了對金融業未來重點發展的項目：（1）構建聯通內地和國際的債券市場；（2）爭取國債地方債在澳門常態化發行，鼓勵政策性銀行在澳門發行債券；（3）優化私募基金的相應配套政策；（4）推進“跨境理財通”業務；（5）研究透過稅務優惠措施鼓勵資產管理公司落戶澳門；（6）鼓勵創新跨境投融资平台發展；（7）推動跨境保險產品服務創新；（8）推動中葡金融服務平台建設；（9）推動綠色金融發展。

有關資料表明，從事電子支付、融資租賃、投資基金管理、投資銀行、金融資產交易等業務的“其他金融機構”2023 比 2016 年增加了 10 家。顯示完善優化金融法律法規和基礎設施；培育債券市場、財富管理、公募基

金等新型業態；提升金融科技應用水平；培育金融人才等均取得一定成果。

表 3 的數據顯示，財富管理、融資租賃、人民幣清算、債券及綠色金融等業務範疇的具體發展。財富管理投資組合市值 2023 年為 2,242 億澳門元，五年上升 13%。但受疫情影響，手續費及佣金收入因為投資組合變動而下跌，從 2020 年的 6.2 億元降到 2023 年的 2.42 億元。融資租賃合約數增到 2023 年的 149 張，比 2018 年上升 101.35%。未償還貸款及代收租金 2023 年為 465 億元，比 2018 年上升 152.72%。人民幣清算金額於近年急速上升，2018 年為 5888 億元人民幣(下同)，2020 年超過 30000 億元，2023 年達 63964 億元。2023 年底在 MOX 發行/掛牌上市的未到期債券數目共 342 隻，存量 4599 億元，為銀行同期總資產的 18.94%。至 2024 年 11 月 14 日，MOX 發行上市債券總規模已達 7594.65 億元，以人民幣計價債券規模為 3005.80 億元人民幣。綠色貸款餘額 2023 年 288 億澳門元，比 2020 年升 179.61%。2024 年 5 月，設立了首隻公募基金，年內亦有首家私募設立基金管理公司設立。

6.2.2 澳門金融發展高度集中於銀行業

從資產規模作比較，澳門金融業務發展是以傳統的商業銀行作為主體。傳統的商業銀行經營是以盈利為最終目的，通過吸收存款和發放貸款形式，為工商企業或個人提供融資服務從而發揮信用創造功能，以及辦理結算業務的金融機構。目前澳門主要商業銀行所取得的牌照均屬全功能銀行牌照，能開展較為廣泛的金融業務範疇，不過由於商業銀行一方面需滿足國際和本地監管要求，包括資本充足率、流動性比率和風險管理標準等；另一方面，銀行通過吸納客戶的存款及向客戶發放貸款，並從中賺取利差，為確保經營穩定可持續發展，商業銀行在敘辦貸款時需要平衡各種風險，包括

評估借款人的信用風險，借款人收入的可持續性，以及擔保條件等方面。

因此，商業銀行在經營業務的過程中嚴格遵守“風險為本”、“審慎經營”的重大原則，在經營策略上趨向保守，避免採取高風險的業務行為。這種經營理念和發展模式對商業銀行而言，能夠在不確定的市場環境中維持穩定性發展，但由於商業銀行按照監管機構規定，嚴格遵循資本充足率的要求，以確保在資本充裕的條件下抵禦未來預期信用損失的風險，故商業銀行開展業務側重採取穩健保守經營作風，其資本運用彈性較投行、資產管理公司等其他金融機構小。同時，基於商業銀行收益來源源於存款和貸款之間賺取利差，這一模式使銀行在承擔風險和賺取利潤的機會上相對保守，對其開展業務創新和多元性的過程當中會有所取捨，以符合商業銀行審慎經營和風險控制的營運邏輯。

無可否認，近幾年澳門商業銀行全力配合特區政府經濟適度多元政策，的確為澳門現代金融發展取得不少成果。但商業銀行的經營力量不足以推動金融業態進一步豐富，以及促進金融產品和服務具有前瞻性的創新模式。

6.2.3 銀行業經營收入佔比側重於傳統業務

參考全澳銀行營運賬目情況，如上反映，銀行經營收入較大部份從事賺取利差的傳統業務上。目前澳門銀行向客戶敘做的貸款一般有涉及物業抵押按揭，容易受到經濟周期波動所影響，包括全球利率水平、宏觀貨幣政策、行業發展周期、借款人的償付能力變化等。當澳門銀行面對這些以上經濟周期波動風險，會導致其賺取利差能力被削弱，也令銀行面對較大的經營風險。因此，特區政府和業界需合力改善目前商業銀行的營運模式，

否則長遠會對商業銀行經營以至現代金融業發展產生不利影響，甚至對澳門可持續發展帶來挑戰。

6.2.4 服務金融的法律配套有待優化

近年特區政府因應現代金融發展的需要，致力完善和優化一系列金融法律法規，着力優化金融監管規則，提升澳門金融市場的營運環境。然而，當前仍有關金融的法律配套有待加強優化，如現時銀行在通過司法程序處理不良貸款之抵押品時，所涉及的司法訴訟及變賣程序非常漫長。甚至有某銀行反映，某一案例由向法院立案日起歷時逾 5 年，至今該銀行作為債權人尚未能處置其抵押品。過長的金融司法訴訟及押品變賣程序，不僅金融機構耗費大量的時間及成本，隨着時間推移導致押抵品出現減值，嚴重損害金融機構作為債權人的切身利益。這種情況對下一步提升現代金融的競爭力造成一定阻礙，必須作出優化。

法律作為一個國家和地區經濟和社會發展的重要基礎，是構建良好金融市場和營商環境重大前置。近年特區政府因應現代金融發展的需要，致力完善和優化一系列金融法律法規，着力優化金融監管規則，提升澳門金融市場的營運環境，為澳門金融業現代化發展奠定良好的金融基礎。然而，當前仍有關金融的法律配套有待加強優化，如現時對於涉及銀行申請抵押品的法律訴訟程序冗長，銀行在通過司法程序處理不良貸款之抵押品時，所涉及的司法訴訟及變賣程序非常漫長。甚至有某銀行反映，某一案例由向法院立案日起歷時逾 5 年，至今該銀行作為債權人尚未能處置其抵押品。

過長的金融司法訴訟及押品變賣程序，不僅金融機構耗費大量的時間

及成本，隨着時間推移導致押抵品出現減值，嚴重損害金融機構作為債權人的切身利益。這種情況對下一步提升現代金融的競爭力造成一定阻礙。

6.2.5 合作區跨境金融功能有待進一步深挖

橫琴粵澳深度合作區作為推動粵港澳大灣區建設新高地，近年在中央大力支持下，推進四大產業重點項目有序落實，共商共建共管共享新機制不斷健全。在跨境金融政策上，依託“橫琴金融 30 條”及提出的 86 條具體措施，澳琴兩地金融規則不斷深度融合，跨境貿易和融資的便利程度日益提升，促進合作區打造與澳門情況相近的金融環境，有利澳琴一體化發展。其中 2024 年 4 月 3 日，人民銀行廣東省行發佈《橫琴粵澳深度合作區多功能自由貿易帳戶業務管理辦法》，奠定了合作區資金跨境流動的基礎設施和管理政策。合作區內 10 家試點銀行成為首批成功開立了多功能自由貿易帳戶，EF 帳戶將成為我國唯一立足於“一國兩制”制度背景和雙循環“交匯處”區位背景、以服務澳琴一體化高水平開放為核心特色的離岸 FT 帳戶，澳門金融機構積極參與合作區 EF 帳戶業務，是推動澳琴金融一體化發展的重要舉措，也是金融服務澳門融入國家發展大局的有力抓手。

但目前《橫琴粵澳深度合作區多功能自由貿易帳戶業務管理辦法》只有 10 家試點銀行獲準入資格，本地註冊銀行及外資銀行未能受惠。另外《橫琴粵澳深度合作區多功能自由貿易帳戶業務管理辦法》中明確規定允許包括澳門金融機構在內的境外金融機構參與合作區 EF 帳戶業務、開立同業帳戶（EFU 帳戶），但根據內地人行視窗指導，現階段暫不開放 EFU 帳戶開立。同時，《管理辦法》對 EFU 帳戶的準入條件、資金劃轉規則等亦未

做出明確規定，這也導致澳門金融機構在進行 EFU 帳戶相關業務籌備時缺乏可參考的政策和操作指引。

《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》提到了，2029 年合作區與澳門經濟高度協同、規則深度銜接的制度體系全面確立等發展目標，明年是總體方案下一個發展目標的開局之年，希望有關跨境金融便利政策措施能加快全面落實，以更好助力澳琴一體化水平提質增效。

在跨境金融政策上，依託“橫琴金融 30 條”及提出的 86 條具體措施，澳琴兩地金融規則不斷深度融合，跨境貿易和融資的便利程度日益提升，促進合作區打造與澳門情況相近的金融環境，有利澳琴一體化發展。其中 2024 年 4 月 3 日，人民銀行廣東省行發佈《橫琴粵澳深度合作區多功能自由貿易帳戶業務管理辦法》（《管理辦法》），奠定了合作區資金跨境流動的基礎設施和管理政策。合作區內 10 家試點銀行成為首批成功開立了多功能自由貿易帳戶，EF 帳戶業務是推動澳琴金融一體化發展的重要舉措，也是澳門在金融服務範疇融入國家發展大局的有力抓手。然而，目前 EF 帳戶業務只有 10 家試點銀行獲準入資格，本地註冊銀行及外資銀行未能受惠。另外《管理辦法》中明確規定允許包括澳門金融機構在內的境外金融機構參與合作區 EF 帳戶業務、開立同業帳戶（EFU 帳戶），但根據內地人行視窗指導，現階段暫不開放 EFU 帳戶開立。同時，《管理辦法》對 EFU 帳戶的準入條件、資金劃轉規則等亦未做出明確規定，這也導致澳門金融機構在進行 EFU 帳戶相關業務籌備時缺乏可參考的政策和操作指引。就此，若有關跨境金融便利政策措施能加快全面落實，將更好助力澳琴一體化水平提質增效。

6.3 意見及建議

6.3.1 加快提高本澳銀行業中間業務收入佔比

中間業務是銀行在傳統資產負債表業務基礎上，以中介人或代理人身份提供各類金融服務，形成非利息收入的業務。中間業務收入的進一步提高，是傳統商業銀行走向現代化發展的必經階段。因此，未來澳門銀行業緊密圍繞未來 5 年現代金融發展規劃目標，特別是抓緊財富管理、資產管理等業務發展契機，與監管部門保持良好溝通和合作，在原有“跨境理財通”的發展基礎上開發更多理財產品，進一步擴闊大灣區理財渠道。通過做好相關方面工作，致力將澳門銀行的重心業務從側重“融資中介”逐步走向“融資中介和服務中介並重”的方向轉變，進一步提升中間業務的收入比重，以加快澳門銀行業的升級轉型，切實為客戶提供多方位、多層次的現代金融服務。

6.3.2 優化金融法律配套措施

通過修改“五大法典”契機，解決長期以來金融法律訴訟及抵押品變賣程序低效問題，同時應該目前及未來澳門金融業態發展需要，在《商法典》、《民事訴訟法典》的法典中加入銀行機構、證券行、資產信託管理公司等金融機構，以及債務人、委託人、投資者等個體面對金融訴訟、金融糾紛等法律條文規定，加強金融法律訴訟及糾紛的法律配套，提高涉及金融案件的判決執行能力，以提升澳門金融在國際市場的競爭力。

6.3.3 做好合作區跨境金融這篇文章

為更好實現合作區下一階段的發展目標，在合作區跨境金融方面，以資金“電子圍網”作為切入點，務實做好跨境資金自由流動，特別是在多功能自由貿易帳戶的工作上多花功夫，加強與內地監管溝通，支持澳資銀行盡快參與橫琴粵澳深度合作區多功能自由貿易帳戶業務，加快完成 EF 帳戶的系統驗收，並給予試點準入資格。同時加快對 EFU 帳戶的準入條件、資金劃轉規則等明確規定，指導支持澳門金融機構率開立 EFU 帳戶並辦理相關業務。通過以上舉措，為對有跨境投融资需求的經濟實體和金融機構提供更便捷和優質的金融服務配套，率先為內地金融進一步對外開放提供良好的示範作用，為營造更良好的營商環境和投資氛圍提供金融助力，不斷增強國際投資者對本澳乃至合作區的投資信心。

6.3.4 抓重點促實現現代金融未來發展路向

(1) 夯實豐富現代金融業發展內涵

考慮到當前澳門金融發展狀況，為加快培養本澳金融新業態，彌補目前澳門商業銀行的短板及不足，推動未來現代金融發展踏上新台階。抓緊落實《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃(2024-2028)》對現代金融業所提出具體目標、主要任務和重點項目，重點推動債券市場、財富管理等業務向前發展，助力相關業務規劃做大做強。用好金融監管沙盒機制，容許新型金融機構特別是金融技術創新公司在指定的條件下，在澳開展更多創新性金融產品和服務嘗試。

(2) 研究由政府主導現代金融業投資

科學用好“澳門財政儲備”並且透過特區政府主導投資的方式，其下設置專業委員會，監督基金資金用途和投資執行情況，促進澳門產業和經濟取得新發展，同時也能更好實現澳門財政儲備穩健增長的目標，以不斷豐富壯大本澳金融業態。

(3) 加速債券市場發展

建議繼續爭取國家財政部、省級或地方政府及國內優質企業恆常來澳發行債券，目標為增加澳門發行及上市債券的數目和存量金額，擴展澳門債券市場的規模及知名度。根據國務院新聞辦公室 10 月 12 日舉行新聞發佈會的介紹，國家將擴大財政支出規模並發行 1 萬億超長期特別國債。澳門應配合國家財政政策，積極爭取更多國債來澳發行及上市。

建議參考香港的政策，由特區政府牽頭，以主權基金或其他可行形式，發行以澳門元或人民幣計價的銀色債券、綠色債券、可持續債券及基礎建設債券等，由政府主動創造市場及需求，如因應目前債券市場買賣主要是“機構投資者”的現象，爭取更多“私人及專業投資者”進入參與買賣，同時加快發展債券二級市場，進一步豐富債券市場業態。

(4) 吸引更多公募及私募基金公司落戶澳門

特區政府現正對《規範投資基金及投資基金管理公司之設立及運作》進行修訂，新法規將能夠對基金公司和客戶提供更大的保障，風險管控亦將更加全面和完善。若特區政府同步能夠提供更多優惠措施及財務補貼，將有利於吸引基金公司於澳門落戶，再通過它們的經驗和商業聯繫，將有助加速澳門公募及私募基金業務的起步和發展。因此，建議特區政府以吸

引更多境外具備規模和實力的基金公司落戶澳門作為政策目標，推出更有競爭力和吸引力的激勵措施，以帶動公募及私募基金業務的起步和發展。

(5) 拓展綠色金融

根據綠色金融及發展中心的研究報告，2023 年第四季中國綠色貸款總額超過 30 萬億元人民幣，按年上升 36.5%，顯示內地對綠色金融市場龐大。澳門要更好利用該契機，向內地企業提供綠色貸款或吸引內地企業和機構到澳門發行綠色債券。除有助推進澳門現代金融的發展外，亦可以讓澳門進一步融入國家發展大局。在推進綠色金融業務的過程中，必須在綠色金融標準、監管和信息披露方面有更高要求；在建立綠色金融資料庫，培養綠色金融人才方面亦需要加大力度，以便建設完整的綠色金融生態系統，促進綠色金融業務的發展並降低相關風險。

(6) 構建橫跨澳琴的金融產業鏈

金管局與合作區金融發展局合作推出的激勵措施，已成功吸引基金公司落戶澳門。“粵港澳大灣區跨境理財通”亦作出優化，包括擴展產品範圍和增加投資額度，在該基礎上，特區政府可構建橫跨澳琴的金融產業鏈作為未來發展重心，提供扶持和激勵政策，再配合澳琴兩地金融管理部門的共同努力進行引導和推廣，吸引更多新類型金融機構同步落戶澳琴，同時鼓勵澳門及合作區現有金融機構對業務跨境擴展，以建設橫跨澳琴的金融產業鏈為目標，推進澳琴金融業務範疇合作互補和對接融合，加快現代金融發展。

(7) 加速金融人才隊伍建設

其一，加快金融科技本地人才及技術的儲備。澳門金管局於 2024 年 12 月發佈《澳門特別行政區數字澳門元白皮書》，對數字澳門元的定位、設計原則、發展藍圖、目標、潛在效益做了詳細說明。同時，特區政府可同步擴展數字金融及相關智能技術的研究和投入、高等學位課程及應用培訓的規模，建設金融科技本地人才及技術儲備，以配合數字貨幣、數字金融發展及落地的需要，支持未來資產數字化，推進數字普惠金融及“數字澳門元”與“數字人民幣”及其他境外數字貨幣對接的人才及科技的需求。

其二，優化現代金融業各類人才的培育及引進。現代金融人才具備國際化、高端化、專業化的特質，但澳門自身資源極為缺乏，高素質勞動力數量不多，配備種類不齊全。特區政府有必要盡快制定政策措施，加快這方面的人才培育、引進及儲備，具體可參考其他城市的做法。以香港為例，它的金融人才計劃是持之有恆的，近年香港金融人才一直維持着大規模，目的是確保國際金融中心發展所需。近年香港金融人才出現大量流失的趨勢，香港政府為此實施了 5 類引入、留住人才的計劃，包括“優秀人才入境計劃”、“輸入內地人才計劃”、“科技人才入境計劃”、“輸入中國籍香港永久性居民第二代計劃”、“非本地畢業生留港/回港就業安排”等，比澳門現有類同的計劃豐富得多，很值得澳門參考。目前也是澳門制訂政策吸收這些人才的時機。至於新加坡，也是地小人少，主要憑人口輸入才能發展其本土產業。該國以財力支持人才政策，制定了“產業轉型計劃”，其中“金融服務業的改革規劃”，預計從 2021 年起，用 5 年時間為金融業創造約 2 萬個服務職位，這項規劃對外部人才有相當吸引力。澳門與新加坡一個類似的特點是，財政收入及財政儲備相對豐厚，宜撥出

較大的財力資源，制訂相應的有吸引力的“引才計劃”，並在調查研究基礎上，摸準未來五年即《規劃》到期時所需的人才數量與種類，定出人才引入目標，讓現代金融業得以支撐發展。澳門各家高等院校也應配合於此，自辦或與內地、香港院校合辦，制訂合適課程，培育金融業發展所需的各類金融人才。

其三，改革與金融人才政策不相適應的措施及做法。為此，對金融人才申請宜單列處理，避開現行對技術移民審批的限制，並在每年外勞批定的指標中，在總額中適當對金融人才予以傾斜。

(附表)

表 3 澳門金融業發展狀況（2016-2023 年）

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
金融機構總數	80	84	85	87	88	90	96	99
當中：銀行	28	29	29	30	30	32	33	33
保險公司	23	24	24	25	25	25	26	27
其他金融機構	29	31	32	32	33	33	37	39
金融業就業人數（千人）	10.4	11.3	10.8	12.1	12.8	13.6	12.3	13.6
佔總就業人數比重（%）	2.67	2.98	2.80	3.12	3.24	3.60	3.37	3.72
銀行業增加值（億澳門元）	207.98	227.04	222.4	221.6	255.59	278.08	250.35	226.06
變化（%）	16.07	9.16	-2.04	-0.36	15.34	8.80		-9.70
本地生產總值比重（%）	5.60	5.40	5.30	5.50	13.00	11.30		6.3
保險及退休基金增加值（億澳門元）	49.29	44.24	55.57	57.51	-8.16	102.35		132.97
變化（%）	28.06	-10.25	25.61	3.49	-114.19	77.97*	-11.37	46.59
生產總值比重（%）	1.30	1.10	1.30	1.30	-0.40	4.10	-9.97	3.7
金融業總體（億澳門元）	257.27	271.28	277.97	279.11	247.43	380.43	12.40	359.03
變化（%）	18.19	5.45	2.47	0.41	-11.35	53.75	90.71	5.27
本地生產總值比重（%）	6.90	6.50	6.60	6.80	12.60	15.40	17.20	10.0
銀行業務總收入（億澳門元）	228.64	249.88	269.52	280.05	292.76	317.00	298.44	280.60
利息差額收入佔總收入比重（%）	68.46	68.53	74.91	73.1	71.62	71.28	73.82	69.99
銀行總資產（千億澳門元）	13.90	15.24	17.85	20.15	22.21	26.80	25.89	24.28

資料來源：澳門金融管理局；澳門統計暨普查局統計數據庫

表 4 澳門現代金融發展狀況（2018-2023 年）

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	變化(%)
財富管理投資組合市值（億澳門元）	1984	2436	2523	2251	2077	2242	13.00
手續費及佣金收入總額（億澳門元）	3.30	4.70	6.20	5.40	3.00	2.42	-26.67
融資租賃貸款合約數目	74	119	123	136	143	149	101.35
未償還融資租賃相關貸款及待收租金（億澳門元）	184	229	306	355	467	465	152.72
人民幣清算量（億人民幣）	5888	7508	30354	47473	55665	63964	986.35
在 MOX 發行／掛牌上市的未到期債券數目		17	39	91	156	342	1911.76
存量金額（億澳門元）		402	1157	2689	3528	4599	1042.64
在 MOX 發行未到期綠色債券數目				17	28	37	1750.00
存量金額（億澳門元）				541	754	868	629.41
綠色貸款餘額（億澳門元）			103	118	182	288	179.61

資料來源：澳門金融管理局《現代金融業務統計報告》(2019-2023 年)

表 5 現代金融業軟硬基建優化工作成效

完成修訂及經已頒佈的金融法律	• 《融資租賃公司法律制度》 • 《保險業務法律制度》 • 《信托法》 • 《貨幣發行法律制度》 • 《金融體系法律制度》
正進行修訂和優化的金融法律	• 《證券法》 • 《規範投資基金及投資基金管理公司之設立及運作》 • 《保險中介業務法》
已運作的金融基建系統	• 澳門“中央證券托管系統”（CSD） • “快速支付系統”（FPS） • 澳門“港元即時支付結算系統”（HKD RTGS）
促進債券市場發展的措施	• 債券發行實行註冊制，簡化發債程序 • 升級 CSD 系統功能、對標國際慣例 • 推進與國際中央證券托管機構（ICSD）對接 • 就推出債券發行費用補貼措施規劃可行方案
推進財富管理業務發展的措施	• “粵港澳大灣區跨境理財通”，“北向通”和“南向通”合共開立超過 18,000 個帳戶，累計錄得超過 8,200 筆交易 • 聯動合作區發展基金業務
加快金融科技發展	• 聚易用已覆蓋澳門九成商戶門店 • 聚易用乘車碼經已推出 • 受理移動支付的機具和二維碼立牌數量已超過 10 萬個

資料來源：澳門特別行政區政府經濟財政司司長辦公室⁴⁵

⁴⁵澳門特別行政區政府經濟財政司司長辦公室網頁：“1+4 產業多元”工作：現代金融業軟硬基建持續優化成效漸現（金融管理局）2023 年 11 月 1 日：<https://www.gscf.gov.mo/zh/posts/7909>

第七章 澳門產業政策

自回歸以來，澳門經濟高度依賴博彩旅遊業，雖然創造了驚人的經濟增長，但單一產業結構也使澳門經濟面臨諸多風險與挑戰。在中央政府的支持下，澳門特區政府積極推動經濟適度多元發展，主要旨在促進經濟多元發展、減少對單一產業的依賴，提升競爭力和可持續發展。近年來，逐步形成了以綜合旅遊休閒業為主體，積極推動其他產業如中醫藥大健康產業、現代金融業、高新技術產業、會展商貿及文化體育產業的發展。澳門特別行政區的經濟發展正處於關鍵轉折點。

7.1 歷史背景與政策概況

從宏觀環境來看，當今世界正經歷百年未有之大變局，新一輪科技革命和產業變革加速演進，大國博弈加劇，全球經濟面臨複雜而嚴峻的風險挑戰，世界經濟進入緩慢增長和波動期。與此同時，中國已進入高質量發展階段，中國式現代化建設全面推進，為澳門提升在國家經濟發展和對外開放中的功能定位提供了重大機遇。在此背景下，澳門推動經濟適度多元發展不僅是經濟結構優化的需要，更是融入國家發展大局、實現長期繁榮穩定的戰略選擇。

從澳門自身發展基礎來看，綜合旅遊休閒業的競爭優勢得到鞏固提升，澳門作為世界旅遊休閒中心的內涵逐步豐富，特別是博彩經營批給重新競投完成後，非博彩元素發展進入新佈局。中醫藥大健康產業方面，隨着《中

藥藥事活動及中成藥註冊法》實施、藥物監督管理局成立，以及世界衛生組織傳統醫藥合作中心（澳門）平台作用的發揮，澳門在中醫藥和生物醫學領域的基礎研究能力顯著增強。現代金融業規模持續擴大，至 2024 年 6 月底，澳門金融業的資產總值已達 27,174 億澳門元，各項金融穩健指標維持在良好水平，國際化程度不斷提高。在高新技術產業方面，澳門科研成果產出在粵港澳大灣區城市中排名第四，僅次於廣州、深圳及香港，特別在中醫藥、航天、生物科技以及集成電路領域具有相對優勢，且澳門高校近十年的科研產出增速顯著。會展商貿及文化體育產業發展態勢良好，澳門作為全球擁有最多《福布斯旅遊指南》五星榮譽酒店的城市，為舉辦國際性會展奠定了良好基礎，2023 年更獲評為“最佳亞洲會議城市”。區域一體化發展也為澳門經濟多元創造了有利條件。橫琴粵澳深度合作區成立以來，在產業發展、民生融合、規則銜接、機制對接等方面取得顯著進展，成為澳門經濟新的增長點。粵港澳大灣區建設的深入推進，為澳門融入國家發展大局提供了更廣闊的空間。

（一）2000-2004年：“突出重點、兼顧多元”

在回歸初期，特區政府以“固本培元，穩健發展”為整體產業政策的基本目標，促進產業結構調整的基本思路是“突出重點、兼顧多元”。特區政府在確保把龍頭產業做大做強的基礎上，藉此帶動服務業和其他行業的協調發展，優化產業結構。特區政府尤其重視處理好突出重點與均衡發展之間的關係。政府在2002年的施政報告中指出：一方面，我們的施政和計劃應當考慮如何有利於服務業的發展，在基建、教育、培訓、科技、環保等

領域作出通盤考慮、協調安排，將各自為政轉變為團隊合作，力爭形成社會合力，使主體行業發展得更快更好；另一方面，我們亦須注意協助原有及其他產業的優化和成長，維持產業結構的適度多元和均衡，以增強對外圍環境變化的適應能力和對風險的抵禦能力。

（二）2005-2009年：着眼於形成互相依存、互相促進的產業結構

進入2006年，特區政府開始深刻認識到，經濟適度多元並不等於四面出擊，而是要因勢利導、量力而為，把主要着眼點放在形成互相依存、互相促進的產業結構上。為此，特區政府在重視博彩業發展的同時，集中精力加大適度多元的推進力度，促進綜合旅遊、優化經貿平台、發展相關服務行業、推動傳統製造業轉型升級等幾個方面的發展。在此過程中，特區政府重點調控博彩業發展的規模和速度，着力提高博彩業的競爭力，並有效發揮其對其他行業發展的輻射作用。

（三）2010-2014年：培育新興產業，創造新的經濟增長點

2010-2014年，特區政府在保持和鞏固旅遊業發展的同時，着力扶持適合澳門的新興產業成長，重點推動會展業、文化創意產業、中醫藥產業、商貿服務等產業發展，支持傳統產業轉型升級，努力形成符合本地實際的適度多元經濟結構。政府全力支持和鼓勵各產業進行技術創新和提升管理水平，以增強整體競爭力。總體而言，這一階段的突出特徵是：維持博彩業健康發展，同時積極培育新興行業成長。

（四）2015-2019年：促博彩業健康發展，深化世界旅遊休閒中心建設

2015-2019年期間，澳門特區政府集中加大力度培育會展、文化創意、中醫藥、特色金融等新興產業的成長，並完成編制這三個新興產業的統計指標體系。在此階段，特區政府圍繞構建旅遊休閒大業態，致力實現多元產業聯動互補發展。

（五）2020-2024年：確立“1+4”適度多元發展策略

第五屆特區政府確立了促進經濟適度多元發展的基本方向：充分發揮澳門的獨特優勢，圍繞落實“一中心、一平台、一基地”發展定位，在鞏固和提升傳統優勢產業的同時，積極培育和發展適合澳門的新興產業，致力構建適度多元及可持續發展的產業結構。在此基礎上，特區政府於2023年的施政報告中正式確立“1+4”適度多元發展策略，以優化產業結構。其中，“1”是指按照建設世界旅遊休閒中心的目標要求，促進旅遊休閒多元發展，做優做精做強綜合旅遊休閒業；“4”則是指持續推動大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等四大重點產業發展，逐步提升這四大產業在經濟中的比重，不斷增強經濟發展動能和綜合競爭力，着力構建符合澳門實際且可持續發展的產業結構。特區政府爭取在未來實現非博彩業佔本地生產總值約六成的目標。

7.2 現狀及問題分析

7.2.1 綜合旅遊休閒業發展概況與產業政策

（一）發展概況

澳門特別行政區作為世界旅遊休閒中心，其綜合旅遊休閒業的發展現狀呈現出復甦與轉型並行的特點。根據澳門特區政府“二五”規劃，澳門正致力於進一步豐富世界旅遊休閒中心的內涵，推動旅遊業邁向高質量發展階段。從經濟貢獻角度看，統計暨普查局“旅遊附屬帳”顯示，博彩業（不包括博彩中介人）、零售業、飲食業、酒店業、客運服務業及旅行社六個行業構成的旅遊相關產業，在 2023 年為澳門經濟創造了 1,670.4 億元的直接增加值，相關水平已恢復至疫情前的 65.1%，並且佔當年按生產法計算本地生產總值的 46.7%，彰顯了旅遊休閒業在澳門經濟中的支柱地位。

訪澳旅客數量方面，經歷了疫情前的高峰與疫情期間的低谷後，目前已呈現明顯回升趨勢。2019 年，澳門迎來了 3940.6 萬人次的訪客，創下歷史高峰；但受全球疫情影響，2020 至 2022 年期間，年均旅客人次劇減至僅 643.4 萬。隨着疫情防控措施的調整與全球旅遊市場的逐步復甦，隨着疫情防控措施的調整與全球旅遊市場的逐步復甦，到了 2024 年澳門錄得入境旅客超過 3490 萬人次，按年上升 23.8%，恢復至 2019 年同期水平的 88.6%，呈現出明顯的 V 型復甦態勢。

值得關注的是，澳門旅遊業的質量指標正在穩步提升。2024 年全年，留宿旅客佔入境旅客比例達 45.9%，較 2022 年增加 2.3 個百分點。旅客結構方面，澳門旅遊市場仍然高度依賴大中華區域。2024 年全年，內地、香港及台灣地區旅客佔總體旅客的 93.1%，較 2019 年的 92.2% 有所上升，顯示區域市場在澳門旅遊復甦中發揮了關鍵作用。

在旅客消費方面，2024 年全年旅客總消費（不包括博彩）75358 百萬澳門元。人均消費水平較疫情前有顯著提升，2024 年全年人均消費達 2157 澳門元，較 2019 年上升 32.7%；留宿旅客人均消費達 3884 元，增幅超過四成。消費結構上，購物仍是旅客主要消費項目，佔總消費的 45.4%，其次為住宿（25.5%）和餐飲（20.9%）。

酒店業作為旅遊休閒業的核心組成部分，2024 年全澳客房總數達 43044 間，較 2019 年增加 4762 間，顯示澳門住宿接待能力持續擴張。2024 年，酒店住客人次為 14433 千人次，已超過 2019 年的 14102 千人次；平均入住率回升至 86.4%，雖較 2019 年仍有 4.4 個百分點的差距，但較 2022 年大幅提升 48 個百分點，顯示出酒店業經營狀況的明顯改善。

澳門豐富的旅遊資源為綜合旅遊休閒業發展奠定了堅實基礎。“澳門歷史城區”自 2005 年獲列入《世界遺產名錄》以來，一直是澳門重要的文化旅遊資源。2017 年，澳門獲評為聯合國教科文組織“創意城市美食之都”，進一步豐富了其旅遊形象。同時，澳門擁有多間大型綜合度假村、零售購物中心、大型會議展覽設施，配合全年豐富多彩的節慶活動和國際盛事，已逐步形成可滿足不同年齡、層次旅客需求的多元休閒旅遊業態。

博彩業作為澳門旅遊休閒業的重要組成部分，正在經歷結構性調整。新一輪娛樂場幸運博彩經營批給合同於 2023 年 1 月 1 日生效，標誌着澳門博彩業進入新發展階段。新合同以豐富澳門世界旅遊休閒中心內涵、促進經濟適度多元及可持續發展為目標，幸運博彩承批公司正按照合同要求，有序落實各項投資計劃，致力於開拓外國客源市場及發展非博彩項目。在

國際市場營銷、交通配套服務、非博彩元素發展等方面，各承批公司均作出了實質性承諾，逐步推動澳門旅遊休閒產品結構的優化升級。2023 年博彩業總收入按年增加 3.1 倍至 1,885.2 億元，當中幸運博彩收入(1,836 億元)錄得 3.4 倍升幅。

總體而言，澳門綜合旅遊休閒業正在經歷疫後復甦與結構優化的雙重過程。旅客數量穩步回升，酒店業運營狀況持續改善，博彩業與非博彩元素的融合發展漸入佳境。然而，客源結構仍高度依賴周邊市場，國際客源開拓有待加強；非博彩元素雖有豐富，但在整體旅遊經濟中的佔比仍有提升空間。隨着新一輪博彩批給合同的實施及澳門對世界旅遊休閒中心建設的持續推進，澳門綜合旅遊休閒業有望在質量提升與結構優化方面取得更為顯著的成效，為澳門經濟適度多元發展注入持續動力。

（二）產業政策

澳門特區政府在經濟適度多元發展策略中，明確將綜合旅遊休閒業定位為核心產業，即“1+4”中的“1”。政府致力於打造世界旅遊休閒中心，集美食、度假、觀光、購物、娛樂、文化、醫療、體育等多元素為一體的國際級旅遊目的地。這一戰略定位反映了特區政府對產業結構優化的深刻思考，旨在充分發揮澳門既有優勢，擴展旅遊產業鏈，提升經濟韌性。

在產品發展策略層面，特區政府重點推動“旅遊+”跨界融合發展模式。這種模式不是將旅遊業孤立發展，而是通過系統化、結構化的產業融合，實現多領域協同發展。在文創領域，政府促進社區藝文活動與旅遊深度結

合，培育文化創意片區作為新型旅遊熱點，同時開放“麥麥”吉祥物知識產權，為文化創意產品開發賦能。在體育方面，吸引高水平國際賽事落戶澳門，優化大賽車博物館等特色設施，使體育成為提升旅遊吸引力的重要抓手。在會展領域，着力引進大型國際會議展覽，打造如“世界旅遊經濟論壇”等標誌性活動，通過延長商務旅客留澳時間，擴大產業帶動效應。

澳門特區政府還致力於開發具特色的旅遊產品，形成差異化競爭優勢。利用海域資源發展濱海旅遊，整合歷史街區打造文化旅遊片區，開發家庭遊主題產品加入“寓教於樂”元素，並開發高端主題旅遊產品滿足不同層次需求。特別是夜間旅遊娛樂項目的發展，通過打造大炮台特色文化景區、優化夜間藝文節目，培育夜間經濟，提升旅客留澳時間和消費意願。同時，澳門善用“創意城市美食之都”品牌優勢，持續舉辦美食主題活動，培育本地廚師隊伍，使美食成為旅遊吸引力的重要組成部分。

在客源拓展方面，特區政府採取“鞏固傳統、開拓新興”的雙軌戰略。一方面，繼續深化針對內地、香港及台灣地區市場的營銷策略，透過媒體合作、路展促銷等方式保持高曝光度；另一方面，逐步向東南亞、東北亞、印度、中東及歐美市場延伸，透過改善航空網絡、優化轉乘接駁、重組市場代表網絡等手段，提升國際市場滲透率。特區政府還積極監督幸運博彩承批公司履行開拓外國客源的承諾，形成政企合力開拓國際市場的格局。

區域協同發展成為澳門旅遊業提質升級的重要支撐。特區政府積極推動與大灣區城市的旅遊協作，共同打造統一旅遊目的地形象，設計“一程多站”主題旅遊產品。尤其在與橫琴的合作方面，充分發揮兩地資源互補

優勢，共同開發澳琴海島遊、中醫養生遊等特色產品，探索“一展兩地”、“一會兩地”等創新協作模式。這些區域合作不僅擴大了澳門旅遊產品的空間維度，也為旅客提供了更豐富的旅遊體驗，增強了澳門作為區域旅遊樞紐的地位。

在產業支撐體系建設方面，特區政府通過完善法規、培養人才、提升基礎設施等多管齊下，為旅遊業提供堅實基礎。政府積極推進《旅行社業務及導遊職業法》立法，定期檢視《澳門旅遊業發展總體規劃》，構建完備的行業法規體系。在人才培養方面，推動線上線下雙軌培訓，通過本地高等院校培養高素質專業人才，並持續推廣“澳門有禮運動”，提升整體服務水平。在基礎設施層面，積極推進澳門國際機場擴建、探索開放航空市場準入、優化陸空聯運服務、建設海濱長廊等，不斷完善旅遊硬件配套。

博彩業作為澳門旅遊業的重要組成部分，其健康發展對整體旅遊業具有關鍵影響。特區政府嚴格執行新博彩法，推動負責任博彩，嚴厲打擊非法網上博彩、清洗黑錢等違法行為，同時督促幸運博彩承批公司履行批給合同義務，尤其是非博彩元素投資承諾。政府還研究引進海外受歡迎及高收益遊戲，豐富博彩元素多樣性，以適應國際旅客不同博彩喜好。這些措施確保了博彩業在為經濟作出貢獻的同時，能夠與旅遊業其他領域協調發展。

特區政府還創新產業協同發展機制，一方面推動“以大帶小”商業模式，鼓勵大型企業尤其是幸運博彩承批公司帶動中小企業共同參與旅遊產業發展；另一方面，通過專項資助計劃支持社團舉辦多元旅遊活動，形成

政府引導、市場主導、社會參與的協同發展格局。大健康產業與旅遊業的聯動也成為新的發展方向，利用離島醫療綜合體澳門協和醫院的運營，推動開發體檢醫療、中醫食療等特色產品，與粵澳合作中醫藥科技產業園形成互補，拓展醫療旅遊這一高增值市場。

總體而言，澳門特區政府綜合旅遊休閒業產業政策體現了系統性思維和戰略性佈局，通過多元產品開發、客源市場拓展、區域協同發展、產業支撐體系完善等多層次舉措，致力於實現旅遊產業提質升級和經濟適度多元發展。這些政策不僅考慮了澳門本身的資源稟賦和比較優勢，也充分融入國家發展大局，特別是大灣區建設和“一帶一路”倡議，展現了澳門在國家發展新格局中的積極定位和作為。通過這套系統性政策的實施，澳門有望進一步鞏固世界旅遊休閒中心地位，實現未來非博彩業佔本地生產總值約六成的目標，推動經濟結構持續優化和經濟發展質量不斷提升。

7.2.2 澳門中醫藥大健康產業發展概況與產業政策

（一）發展概況

澳門中醫藥大健康產業經過多年的戰略性培育與發展，已在科研能力、產業聚集、制度建設及國際化拓展等方面形成了獨特優勢，逐步成為澳門經濟多元發展的重要支柱之一。在“一國兩制”的制度優勢及國家戰略發展的背景下，澳門中醫藥大健康產業展現出蓬勃的發展活力與廣闊的前景。

在科研及平台設施建設方面，澳門已形成較為完善的研發生態體系。以中藥質量研究國家重點實驗室為代表的科研平台，通過澳門大學與澳門

科技大學的協同運作，已取得一系列具有國際影響力的研究成果。澳門積極引進鍾南山院士團隊，與澳門大學合作共建澳門轉化醫學創新研究院，強化了澳門在呼吸系統疾病及相關中醫藥研究領域的科研實力，為中醫藥的現代化、國際化研究提供了堅實的學術支撐。在產業平台建設方面，粵澳合作中醫藥科技產業園的建成運營，為澳門中醫藥產業發展提供了重要的物理空間與技術支撐，該園區已搭建符合內地和歐盟《藥物生產質量管理規範》(GMP)標準的中醫藥中試及生產平台，有效解決了澳門本土空間有限的客觀制約，為中醫藥產品從實驗室走向市場搭建了關鍵橋梁。

產業聚集方面，澳門中醫藥大健康產業已初步顯現集群效應。粵澳合作中醫藥科技產業園作為澳門中醫藥產業的重要載體，已成功引進中醫藥、保健品、醫療器械、醫療服務等領域企業超過 200 家，形成了一定的產業規模。這些企業涵蓋了研發、生產、銷售等產業鏈各環節，共同構成了澳門中醫藥大健康產業的基本框架。產業園積極推動產研並行模式，承接醫療機構中藥製劑品種的開發和生產，有效促進了科研成果的產業化轉化。同時，多家內地知名中醫藥大健康企業選擇在澳門設廠，為澳門中醫藥產業注入了先進技術與管理經驗。截至 2024 年，澳門共有 8 間中藥廠及 13 間大健康食品廠。其中，2 間中藥廠和 4 間大健康食品廠的產品已成功取得“M 嘜”認證⁴⁶，為未來澳門中醫藥大健康產業進一步規模化發展奠定良好基礎。

⁴⁶ 《經濟及科技發展局牌照及稽查廳工作報告 2024》，第 13 頁。

在法律法規及機構設置方面，澳門特區政府持續完善中醫藥相關制度建設，為產業發展提供了良好的政策環境。《中藥藥事活動及中成藥註冊法》以及《中藥藥事活動及中成藥註冊法施行細則》已於2022年1月1日正式生效，標誌着澳門中醫藥管理制度的現代化、規範化邁出了重要一步。與此配套，澳門藥物監督管理局於同年成立，進一步強化了對中醫藥產品的質量管理與市場監督，有效保障了產品安全性與有效性，增強了消費者對澳門中醫藥產品的信心。這一系列制度建設的完善，既符合國際藥品監管趨勢，又保留了中醫藥的特色，為澳門中醫藥產業的健康發展提供了制度保障。

在區域融合與國際化方面，澳門中醫藥產業已取得階段性成果。利用粵港澳大灣區建設的歷史機遇，澳門積極推動中醫藥在大灣區的融合發展，其中澳門生產的中成藥（外用藥）已獲批在內地上市，實現了澳門中醫藥產品向內地市場的突破。在國際化方面，澳門充分發揮與葡語國家的傳統聯繫優勢，部分中醫藥產品已成功獲得巴西等葡語國家的上市許可，開拓了國際市場空間。這些成果充分體現了澳門作為中西文化交匯點的獨特優勢，為中醫藥“走出去”提供了新的路徑與模式。

（二）產業政策

中醫藥大健康產業作為澳門特區經濟適度多元發展戰略的重要板塊，其產業政策體系已然形成系統化的頂層設計。這一政策體系着重於產學研協同創新、產業鏈全面打造、區域聯動發展以及國際市場拓展四大維度，

並在機制建設與生態優化方面形成了完整閉環，為澳門中醫藥大健康產業的高質量發展提供了堅實指引。

澳門中醫藥大健康產業的發展政策首先致力於強化科研創新與成果轉化機制。政策明確充分發揮中藥質量研究國家重點實驗室等機構的支撐作用，鼓勵這些機構深度參與國家級重點科研項目，並在國際標準制定中發聲。同時，引入澳門轉化醫學創新研究院作為科技創新與產業落地的關鍵紐帶，促進澳門與內地在中醫藥和轉化醫學領域的資源整合。產學研協作方面，政策特別強調構建“品種—品質—品牌”的縱向科技轉化體系，支持經典名方研究，並善用粵澳合作中醫藥科技產業園的平台優勢，加速科研成果在澳琴兩地的轉化與生產，推動澳門形成具影響力的經典名方研製技術體系和創新平台。

在產業化發展策略上，政策着重從產業集聚、多元融合與品牌營造三方面入手。一方面，政策引導通過重大研發項目撬動社會資本投入，持續完善產業鏈建設；另一方面，積極促進中醫藥大健康產業與澳門優勢產業的深度融合，特別是與旅遊休閒業的聯動，充分利用澳門協和醫院投入運營的契機，推動大健康旅遊產品的研發與市場培育。針對國際遊客高消費客群，政策鼓勵發展醫學美容、客制化體檢、疫苗注射等特色產品，並支持多元跨境醫療保險的開發，進一步拓展產業服務界面。同時，政策注重通過展會、論壇等活動強化交流對接，並鼓勵為中醫藥產品注入文創元素，建立特色中醫藥主題旅遊線路和養生保健餐飲品牌，全方位深化大健康與澳門主導產業的融合發展。

在區域合作與協同發展方面，政策框架着力構建澳門與橫琴深度合作區的產業聯動機制。一是推動“澳門註冊+橫琴生產”模式，支持企業利用合作區“一線放開、二線管住”政策優勢，使澳門品牌產品經二線免關稅進入內地市場；二是支持澳門醫療衛生機構以多種形式進入合作區發展休閒養生和康復醫療業務，並促進跨境醫療執業便利化；三是推動簡化澳門外用中成藥在大灣區內地上市的審批流程，爭取澳門研制的新藥在合作區優先審評審批。政策同時強調澳門與合作區在醫療人才培養方面的協同，構建“澳琴醫療衛生培訓基地”，形成大灣區醫學專科人才的培養制度，為澳門醫療專業人士拓展執業空間。

就國際化發展戰略而言，政策重點推動澳門打造中醫藥國際化的重要樞紐。通過積極參與西太平洋地區草藥監管協調論壇（FHH），充分發揮FHH永久秘書處角色，強化藥物監管機構間的國際合作，提升澳門中成藥的國際認可度。依託粵澳合作中醫藥科技產業園國家中醫藥服務出口基地，採用“以醫帶藥”模式，構建面向葡語國家、東盟和歐盟的市場網絡，拓展中藥產品和保健品的國際市場。政策同時注重擴大已在莫桑比克、巴西註冊的中醫藥產品銷售，繼續開拓其他國際市場，充分發揮澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的獨特優勢。

澳門中醫藥大健康產業政策還特別強調人才培養和制度建設的基礎性作用。在人才培養方面，政策支持澳門高校強化相關學科建設，加強與外地知名院校合作培養醫學及藥物科學專才，充分利用國家重點實驗室等科研設施為學生提供高水平學習與研究條件。同時，發揮粵澳合作中醫藥科

技產業園國際青年中醫生交流基地的作用，推進以澳門青年為主的國內外專業人才培養。在制度建設方面，政策強調落實《中藥藥事活動及中成藥註冊法》等法律法規，推進中藥製藥廠按 GMP 標準升級轉型，建立規範化的中藥藥事活動管理及中成藥註冊制度。同時建立適合澳門市場發展的醫療器械及化妝品監管制度，促進大健康相關產業的協同發展。

總體而言，澳門中醫藥大健康產業政策體系已形成科研驅動、產業集聚、區域協同、國際拓展的完整發展路徑，並通過制度創新和人才支撐構建可持續發展的生態環境。這一政策架構將有效推動澳門中醫藥大健康產業形成貫通產業上下游的研發、生產與推廣集群，促進中醫藥與相關業態的融合發展，推動澳門與橫琴區域的產業協同，並逐步建立起具有國際影響力的澳門中醫藥品牌。

7.2.3 澳門現代金融業發展概況與產業政策

（一）發展概況

澳門特別行政區現代金融業的發展格局呈現穩健增長與漸進轉型的雙重特徵。作為澳門經濟適度多元發展戰略中的重要支柱產業，金融業雖仍以傳統業務為主導，但已在規模擴張、國際化程度與產品多元方面取得了顯著進展，為澳門經濟結構優化提供了堅實支撐。

從整體結構來看，澳門金融業主要由銀行業與保險業兩大板塊構成，兩者均展現出良好的發展態勢。銀行業作為澳門金融體系的核心組成部分，其資產規模持續擴大，截至 2024 年 6 月底，澳門金融業的資產總值已達

27,174 億澳門元，較 2019 年上升了 25%。反映了澳門銀行業已具備相當規模。在穩健性指標方面，澳門銀行業資本充足率維持在 15.7% 的較高水平，遠高於巴塞爾協議的監管要求，表明其具備較強的風險抵禦能力。儘管全球經濟面臨諸多不確定性，本澳貨幣供應 M2 在疫後持續強勢增長，並不斷刷新歷史高位，但另一方面，面對全球經濟增長放緩與利率環境變化，以及房地產不景氣等多重壓力下，在經營效益方面，2023 及 2024 年多家銀行面臨虧損，2024 年澳門銀行業整體盈利約為 40.1 億澳門元，同比減少 21.3%，本澳銀行的本地居民貸存比率由 2022 年底的 62.4% 降至 2025 年 3 月的 51.1%；整體不良貸款率也較長時間持續高居不下。

保險業是澳門金融體系的另一重要支柱。截至 2024 年底，獲許可在澳門特區經營保險業務的保險公司共有 27 家，當中 13 家為人壽保險公司，餘下的則經營一般保險業務。除了 6 家人壽保險公司獲許可經營私人退休基金管理業務外，尚有 2 家專門從事私人退休基金管理業務的公司。澳門回歸祖國 25 年來，保險業高速發展，目前保險業總資產值超過 2,500 億澳門元。

2023 年保險業的保費收入為 370.7 億元，人壽保險的保費收入約佔市場總保費收入的 92.3%，其餘的 7.7% 來自一般保險。壽險保費收入按年下跌 3.9%，總額達 342.2 億元；而一般保險的保費收入則上升 9.1%，總額為 28.5 億元。2023 年上半年，澳門保險業錄得保費毛額 207.5 億澳門元，利潤達 37.0 億澳門元，顯示出良好的業務發展態勢與盈利能力。在償付能力方面，人壽保險公司的償付準備金率高達 371.3%，一般保險公司更達到

515.8%，大幅超越國際通行的監管標準，充分體現了澳門保險業超強的風險承受能力與財務穩健性。

從澳門金融業的整體特徵來看，其展現出四個明顯優勢：首先，澳門金融業具備穩定的資產素質，資產結構合理，風險敞口可控，為業務持續發展奠定了堅實基礎；其次，澳門金融業擁有穩健的資本充足率，資本實力雄厚，為應對市場波動與監管壓力提供了充分緩衝；第三，澳門金融業享有充裕的流動性，資金運作靈活，能夠有效滿足市場融資需求；最後，儘管澳門本地市場規模相對有限，但澳門金融機構通過跨境業務拓展與產品創新，仍然保持了良好的盈利能力，展現出超越地域限制的發展韌性。

近年來，澳門現代金融業正朝着國際化與多元方向加速發展。一方面，澳門金融機構積極擴大國際業務版圖，通過參與粵港澳大灣區建設、服務“一帶一路”倡議以及深化與葡語國家的金融合作，不斷提升國際化程度；另一方面，澳門金融產品與服務體系日益豐富，從傳統的存貸款、保險承保業務，逐步拓展至財富管理、債券發行、跨境人民幣業務等新興領域，金融業態呈現多元發展態勢。

澳門金融業發展既受益於特區政府的政策支持，也得益於澳門獨特的區位優勢與制度優勢。澳門作為連接中國內地與國際市場的重要紐帶，擁有“一國兩制”的制度優勢、自由港的開放優勢以及與葡語國家的歷史聯繫優勢，為金融業國際化發展提供了得天獨厚的條件。同時，澳門金融監管體系完善，法律制度健全，營商環境良好，為金融機構的穩健經營與創新發展創造了有利環境。

綜合而言，澳門現代金融業雖仍以傳統業務為主，但已展現出規模擴張、結構優化與功能提升的積極態勢。隨着粵港澳大灣區金融合作的深入推進、特色金融業務的加速發展以及數字化轉型的持續推進，澳門金融業有望在保持穩健發展的同時，進一步提升特色化、國際化水平，為澳門經濟適度多元發展注入強勁動力。未來，澳門金融業將在服務實體經濟、促進跨境貿易投資以及提升澳門國際金融中心地位等方面發揮更為重要的作用。

（二）產業政策

澳門現代金融業的發展策略建立在充分認識澳門獨特優勢的基礎上，透過多元業態發展、完善軟硬件建設和強化監管體系等全方位佈局，致力於推動金融業成為澳門經濟適度多元發展的重要支柱。

澳門現代金融產業政策主要圍繞兩大核心目標展開：一是豐富金融業態，提高金融業在澳門本地生產總值的佔比，爭取在規劃期內維持在 10% 以上；二是充分發揮“一國兩制”、高度開放金融體系及國際化優勢，特別是與葡語國家的獨特聯繫，構建澳門作為中國與葡語國家金融服務平台的角色。澳門金融業發展不僅着眼於本地市場，更致力於與鄰近地區實現錯位發展，形成優勢互補，服務國家所需。

在新興金融業態培育方面，債券市場發展是澳門現代金融業建設的重點方向。政策將促進澳門債券市場與國際市場的對接，主要通過與環球同業銀行金融電訊協會（SWIFT）、區域中央證券託管機構以及國際中央證券

託管機構（ICSD）的合作，拓展境內外債券業務，豐富投資者群體。同時，研究推出費用補貼措施提升市場競爭力，積極推動內地特別是大灣區及葡語國家的企業來澳發債，爭取國債、地方債在澳門常態化發行。財富管理業務是另一關鍵發展領域。政策將優化私募基金的配套政策，包括完善《私募投資基金的管理及運作指引》，在《投資基金及投資基金管理公司之設立及運作》法令修訂中加入規範私募基金的條款。此外，推進“跨境理財通”業務，鼓勵澳門金融機構開發更多合資格理財產品，拓寬大灣區居民的理財渠道，並研究透過稅務優惠措施吸引資產管理公司落戶澳門。

在創新金融領域中，政策支持探索以創新模式拓展跨境投融资業務，特別是發展以非“標準化”金融產品為標的的交易業務或平台，為內地及澳門的小微企業提供創新融資渠道。同時，推動保險業界研發創新醫療保險產品，爭取為指定保險產品放寬合作區的外匯管制政策。綠色金融發展也是重點方向，將制訂銀行業氣候風險管理指引，從機構管治、應對策略、風險管理及信息披露等方面提出監管要求，並研究結合適當的鼓勵措施，增進銀行信貸業務的綠色元素。此外，金融科技也被視為未來發展重點，將拓展聚合支付服務及應用場景，鼓勵金融機構在業務及風險管理中引入更多金融科技元素。

為支撐金融業發展，澳門在軟硬建設與人才培養方面將進行全面佈局。法律建設上，澳門將完善相關立法工作，包括制訂《證券法》、修訂《投資基金及投資基金管理公司之設立及運作》、引入金融科技監管沙盒的法律規範、重新訂定《從事保險中介業務的法律制度》等。這些法律法規的完善

將為澳門金融業的發展提供堅實法律基礎。人才建設方面，將通過職前教育、在職培訓和專業資格認證三方面着手。推動高等院校優化金融課程設置，加強“金融+科技”、“金融+法律”等複合型人才的培養；為青年人提供實習機會和職業規劃指導；聯同澳門金融學會、行業協會及專業培訓機構，為金融從業人員舉辦各類培訓課程；鼓勵居民考取與證券、資產管理、財富管理等相關的專業認證。基礎設施建設方面，將優化“中央證券託管系統”，完善與國際債券市場對接的準備，持續進行系統功能升級，同時靈活兼容內地賬戶穿透託管模式及國際市場慣用的多級賬戶託管模式。

監管體系強化是確保金融業健康發展的關鍵。澳門將制定和優化業務監管指引，包括《信託法》的執行指引及債券市場監管指引。加強科技風險監管，推動金融機構強化系統安全性和持續性，要求切實執行《網絡安全法》的相關規定。持續跟進巴塞爾資本協定的實施工作，強化跨境監管協作，加深與境外金管機構的合作。參考國際監管經驗，澳門將構建適合本地情況的金融監管系統，優化監管數據處理流程及分析手段，以更精準地實施“風險為本”的監管措施。

在區域金融合作深化方面，澳門將充分利用合作區與澳門協同發展的機遇，加強兩地金融市場的互聯互通。重點推動合作區與澳門金融機構的業務聯動，支持內地企業來澳發債；配合中國人民銀行落實合作區資金“電子圍網”的建設；推進以人民幣結算的大灣區資產跨境轉讓試點。在跨境民生金融服務方面，將推動澳門移動支付工具在合作區的受理使用，擴大兩地代理見證開戶試點業務；鼓勵業界推出針對合作區居民的跨境商業醫

療、養老等特色保險產品；爭取降低澳資保險機構進入合作區開設分支機構的準入門檻，擴大澳資銀行在合作區開設的分支機構的業務經營範圍。同時，澳門還將爭取私募基金市場的互認及互通，加大力度聯動合作區發展基金業務，透過澳門的開放金融市場引導境外資金參與內地基金市場，並探索通過建立工作機制引導合作區優質私募基金公司來澳開展業務。

通過上述全面系統的產業政策佈局，澳門將逐步構建起以債券市場、財富管理業務為核心，融合創新金融業態的現代金融業體系，推動金融業成為澳門經濟適度多元發展的重要支柱，同時也為國家金融開放與發展戰略貢獻澳門力量。

7.2.4 澳門高新技術產業發展概況與產業政策

（一）發展概況

澳門特別行政區高新技術產業的發展呈現出鮮明的學術研究主導型特徵，其產業生態體系尚處於初步構建階段。作為澳門經濟適度多元戰略的重要支柱產業，高新技術產業的發展既面臨土地資源緊缺、市場規模有限等客觀制約，亦享有區位優勢明顯、科研基礎紮實等獨特優勢，整體發展呈現出基礎研究強於產業化應用的結構性特點。

從資源分佈與產業鏈結構看，澳門高新技術產業大部分資源及成果主要集中在產業鏈的前端環節，即基礎研究與應用研究階段，而在產業化、規模化方面相對薄弱。科研投入以政府資源為主導，企業研發投入比重較

低，科技創新的市場導向機制尚未充分形成，導致科研成果轉化效率不高，這是制約澳門高新技術產業發展的重要因素之一。

然而，在科研實力方面，澳門已建立起在區域中具有相當競爭力的學術科研基礎。根據相關數據，澳門的科研成果產出在粵港澳大灣區城市中位居第四位，僅次於廣州、深圳及香港，在珠江西岸地區更是處於領先地位。澳門擁有十所高等院校和四所國家重點實驗室，這些高水平研究機構構成了澳門科技創新的重要支撐。特別是四所國家重點實驗室在中醫藥、微電子、智慧城市、月球與行星科學等領域形成了特色研究方向，為澳門高新技術產業發展奠定了堅實的學術基礎。

在創新投入方面，澳門科學技術發展基金扮演着主要資助者的角色，但投放對象主要集中在高校，科技企業獲得的資助比例較小，反映出澳門科技創新體系中產學研協同機制尚需進一步優化。2020至2022年間，科學技術發展基金的資助規模呈現穩步增長態勢，三年內批准資助科研項目從141個增加到214個，資助金額從1.7億元增長至3.5億元，反映出澳門特區政府對科技創新的高度重視與持續投入。

在科創孵化支援體系方面，澳門已初步建立起以“澳門青年創業中心”及“澳門大學創新創業中心”兩個國家級眾創空間為核心的創業孵化網絡，為本地科創團隊提供辦公場地和配套支援服務。然而，相較於其他大灣區城市，澳門的孵化器數量與規模仍顯不足，創業服務體系的深度與廣度有待拓展。

在科技企業生態方面，澳門科創企業普遍存在規模小、數量少的問題，100 人以上的科技企業數量極為有限。現有科技企業主要集中在資訊科技與通訊技術領域，且主要為幸運博彩承批公司及銀行提供配套服務，呈現出明顯的服務業支撐特徵，而在核心技術研發與高端製造方面的企業較為稀缺。值得注意的是，澳門擁有一批在外地積累了豐富經驗、具備較強科研能力的科創企業家，這一人才儲備為澳門高新技術產業的未來發展提供了智力支撐。

澳門高新技術產業發展的一個重要突破口是橫琴粵澳深度合作區的建設。合作區已逐步聚集起一定規模的創新資源，截至 2022 年已建成國家及省級科技企業孵化器、新型研發機構等科創平台達 30 家，培育國家高新技術企業近 300 家，國家及省級“專精特新”企業超 40 家。在產業集聚方面，合作區的集成電路以及生物醫藥等產業已初具規模，特別是實際營運的集成電路設計企業已超過 40 家，其中規模以上企業達 10 家，2022 年規模以上集成電路企業營業收入合計 26.9 億人民幣，顯示出良好的發展勢頭。合作區的發展為澳門高新技術產業突破空間限制、實現跨域發展提供了重要平台。

除高新技術產業外，澳門的傳統工業同樣是經濟結構的重要組成部分。截至 2024 年 12 月 31 日，澳門持有工業準照的場所共有 600 間，其中食品廠為澳門工業場所的主要組成部分，共有 269 間，佔 45%。其他行業包括金屬產品製造廠、裝修工程及傢俱廠、制衣廠、印刷廠、化學產品製造等。根據統計暨普查局的工業調查資料，2023 年，澳門有營運的工業相關場所

861 間，較 2022 年減少 30 間，在職員工人數則增加 306 人至 10925 人。2023 年工業（包括水電及氣體生產供應業、製造業）相關場所收益較 2022 年上升 15% 至 121.1 億元，其中工業產值（119.4 億元）升幅 15.4%；支出增加 6.6% 至 82.5 億元，當中反映生產成本的消耗總額（61.4 億元）上升 8.2%，員工支出（21 億元）亦上升 2.2%。這些傳統產業在經歷數字化、智能化轉型後，有望與高新技術產業形成良性互動，共同推動澳門產業結構優化升級。

（二）產業政策

澳門特區政府提出了一套多維度、全方位的產業政策體系，旨在加速高新技術產業發展，同時促進傳統產業的數字化轉型與升級。

澳門特區政府重要任務是建立一個有利於科技創新的生態系統。在完善科創生態體系方面，政策着重通過多種措施培育科技企業的創業環境，包括完善科企認證計劃，為獲認證的企業提供財政資助、提高研發資助上限及人才引進支援等多元服務。政府計劃在規劃期內為不少於 40 間認證企業提供官方背書，精準引導資源投入。同時，政府積極打造科技金融中介服務體系，聚合澳琴和大灣區的風投機構，為科技企業或高校項目團隊提供投融資諮詢，擴展其融資渠道。為優化創新發展要素，政府承諾在規劃期內對科創研發投入不少於 50 億元，同時吸引更多社會資本參與。在人才培養方面，政府計劃透過人才引進制度引入高端技術人才，並鼓勵高校開設更多與科技創新及工程相關的課程，調整獎助學金制度，加大對本地中學生升讀科技範疇的本科生及研究生資助力度。

強化產學研協同創新是推動高新技術產業發展的關鍵。為促進科研成果轉化，政府致力於完善高校科技成果轉移轉化管理機制和激勵機制，優化產學研合作中所產生的知識產權歸屬、轉讓條件及利益分配機制，放寬公立院校教研人員額外收入及擔任企業行政管理機關成員的限制。這些舉措旨在解決高校與企業合作過程中的制度性障礙，提高科研轉化成功率。政府還計劃構建重大研發及創新平台，透過配對資助方式，鼓勵本地、內地及國外科技企業或高新技術孵化器參與重大平台的建設工作，發揮企業作為創新主體的主導作用。同時，政府力圖深化區域合作，與珠海共建澳珠產學研科技創新聯盟，完善澳珠產學研合作機制，促進兩地科技資源高效流動。

在聚焦重點科技領域發展方面，規劃明確了澳門高新技術產業發展的重點領域，包括集成電路設計、生物醫藥以及數字科技。在集成電路領域，政府善用模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室的科研力量，促進實驗室的科研成果轉化；在數字科技領域，鼓勵資訊科技企業與高校加強產學研合作，支持企業探索前沿技術；在醫藥領域，支持本澳高校以及創新主體的科研成果轉化，研究澳琴臨床醫療數據及生物樣本跨境便利措施。

構建“雙循環”創新發展格局是澳門特區政府的重要戰略。政府積極推動“雙循環”創新發展格局，一方面利用澳門中葡平台優勢，建設中國與葡語系國家科技交流合作中心，擴大巴葡科創大賽影響力；另一方面通過前瞻部署未來科技及“以投帶引”的方式，吸引前沿科技企業落戶澳門。

同時，政府深化與國家科技相關部門的合作，爭取國家資源及項目對澳門開放，鼓勵科研團隊及創新主體承接國家項目，進一步融入國家科創體系。

助推傳統產業轉型升級是實現澳門經濟多元發展的重要一環。針對傳統產業升級，政府採取多項針對性措施。在“科技+旅遊”方面，支持資訊科技業界利用新型數字科技及視覺特效技術參與政府旅遊項目；在工業領域，通過“鼓勵企業升級發展補貼計劃”向本澳企業提供融資租賃租金及貸款利息補貼，鼓勵企業實現設施升級換代、技術革新及現代化轉型；在數字化轉型方面，推出中小企業後台數字化支援服務，每年協助 100 家或以上的中小企業進行數字化轉型。政府還致力於提升工業企業管理水平，通過“標準及認證綜合支援服務”加深工業企業對國際管理和標準發展趨勢認知，支援企業按其業務需要考取國際管理認證。在推廣澳門工業產品方面，政府鼓勵發展“澳門製造”品牌，發揮“商匯館”匯聚、展示及推廣“澳門製造”、“澳門設計”、“澳門品牌”的平台功能。

推動公用事業和基礎設施現代化是支撐澳門高質量發展的基礎。規劃強調加強傳統能源與數字化、智能化技術相融合，推動新型基礎設施建設，構建清潔低碳、安全高效的能源體系。政府計劃通過數字化智能化技術的融合應用，提升能源系統動態監測、協同運行控制及災害預警水平。在建築業數字化發展方面，政府加快推動建築信息模型（BIM）及環保組裝件技術等應用於大型工程，提升工程品質及生產效率。同時，政府將推動綠色建築發展，引入新型建築技術，降低建築廢物對環境的污染，為生態宜居城市建設奠定基礎。

區域協同發展戰略是澳門特區政府高度重視的發展方向。澳門特區政府強調更好發揮粵澳共商共建共管共享的體制優勢，積極探索和推動澳琴兩地的規則銜接和機制對接。政府將與粵方共同研究並推動制定適用於合作區的各項法律法規，為合作區與澳門產業聯動發展提供有力的制度保障。在加快特色產業發展、推動創新要素明顯集聚、促進各類要素跨境流動高效便捷等方面加強協作，落實澳琴產業聯動發展的重點項目，實現互惠共贏、成果共享，促進澳門經濟適度多元發展。

綜上所述，澳門特區政府針對高新技術產業及傳統產業轉型升級制定了全面、系統的產業政策體系，涵蓋科創生態建設、產學研協同創新、重點領域發展、“雙循環”創新格局構建、傳統產業升級、公用事業現代化以及區域協同發展等多個維度。這些政策措施的有效實施將有助於推動澳門經濟結構優化升級，培育新的增長動力，實現經濟適度多元可持續發展的戰略目標。

7.2.5 澳門會展商貿及文化體育產業發展概況與產業政策

（一）發展概況

澳門特別行政區的會展商貿及文化體育產業作為經濟適度多元發展佈局中的重要一環，近年來呈現出穩步發展的良好態勢。憑藉獨特的區位優勢、豐富的文化遺產資源以及完善的旅遊休閒配套設施，澳門已逐步構建起具有鮮明特色的產業發展格局，為經濟結構優化注入新的活力。

在會展業領域，澳門已成功躋身全球國際會議城市的前列陣營。2019年，澳門位列全球國際會議城市 50 強，在亞太區排名第 12 位，彰顯了其作為區域性會展中心的重要地位。澳門擁有超過 24 萬平方米的國際性會議展覽場地以及約 4.3 萬間酒店客房，為舉辦大型國際會議與展覽提供了充足的硬件支撐。澳門會展業表現出顯著的經濟帶動效應，根據《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028 年）》文本提及，2015 年至 2021 年期間，澳門會展業的平均帶動效應約為 1:8.1，即每投入 1 元，可帶動 8.1 元的相關消費，這一乘數效應對酒店、零售等行業發展產生了明顯的拉動作用。澳門以其高質量的會展設施、優質的服務水平以及中西文化交融的獨特魅力，正成為亞太地區重要的會議、展覽及獎勵旅遊目的地。

商貿業方面，澳門近年來在數字化轉型道路上邁出了堅實步伐。在特區政府多措並舉推動下，電子商貿應用得以較快普及，企業使用電子商貿的主動性和意識明顯增強。其中，移動支付的普及程度呈現出快速增長態勢，2022 年的交易額及交易筆數同比分別上升 39.6%及 37.6%，2023 年首 8 個月則同比分別上升 15.1%及 14.4%，反映出澳門商貿業數字化轉型的深入推進。截至 2024 年底，澳門受理移動支付的機具及二維碼立牌數量為 108905 個，顯示數字支付設施已基本覆蓋澳門主要商業區域。此外，跨境電商渠道的全面開通，為澳門產品拓展內地市場提供了重要途徑，符合條件的澳門製造產品以及澳門企業代理的葡語國家產品可透過跨境電商直接送達內地消費者，這一“澳門製造”與“澳門代理”雙軌並行的發展模式，充分發揮了澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平台的獨特功能。

文化產業作為澳門經濟多元發展的重要方向，近年來呈現出穩定增長態勢。2023 年《文化產業統計》顯示，由“數碼媒體”、“創意設計”、“文化展演”及“藝術收藏”四個領域所組成的本澳文化產業，2023 年有營運機構共 2866 間，按年增加 112 間；在職員工增加 15.3%至 13976 名，而員工支出亦增加 13.4%至 22.0 億元。整體服務收益大幅上升 47.9%至 87.2 億元，反映其經濟貢獻的增加值總額亦上升 24.5%至 29.0 億元。受惠本地舉辦的演唱會活動明顯增加，“文化展演”的服務收益（23.5 億元）及增加值總額（7.6 億元）按年分別大幅增長超過 2 倍及 1.8 倍。澳門豐富的文化遺產資源為文化產業發展提供了深厚底蘊，目前澳門共有 159 項歷史建築被列為“被評的不動產”（文物建築），70 項本地節慶風俗、美食文化、傳統手藝列入“非物質文化遺產”，受到《文化遺產保護法》的保護，其中 11 項已列入國家級非物質文化遺產代表性項目名錄，成為澳門文化產業的重要依託。在文化品牌建設方面，澳門已成功打造澳門藝術節、澳門國際音樂節、中葡文化藝術節、藝文薈澳、hush!音樂會等多項文化品牌盛事，並設立“澳門文學館”，進一步增強了城市文化氣氛，塑造了澳門作為文化交流中心的獨特形象。

體育產業在澳門經濟多元發展中同樣扮演着重要角色。澳門通過舉辦澳門格蘭披治大賽車、澳門國際馬拉松、WTT 澳門冠軍賽等特色體育旅遊盛事，將體育賽事與旅遊業深度融合，打造了一系列具有國際影響力的體育 IP。特區政府注重加強與本地企業、社團和機構之間的合作，以體育作為平台推動旅遊發展，促進體育、旅遊以至各關聯產業的深度融合，有效提升了“體育+”模式的經濟拉動效應。澳門獨特的城市景觀與賽事組織經

驗，使其在賽事旅遊這一細分領域形成了難以複製的競爭優勢，格蘭披治大賽車等標誌性賽事已成為澳門重要的城市名片。

（二）產業政策

會展商貿及文化體育產業作為澳門經濟適度多元發展的重要一環，近年來在特區政府的政策引導下取得了可觀的發展進步。隨着澳門確立“一中心、一平台、一基地”的戰略定位，這一產業板塊在推動經濟結構優化、增強城市文化軟實力方面的作用日益凸顯。

澳門特區政府通過制定一系列戰略性政策措施，致力於將會展商貿及文化體育產業打造為經濟多元的重要支柱。首先，在會展業方面，政策重點聚焦於提升澳門作為區域會展目的地的國際知名度與競爭力。政府深化與國際會展組織的交流合作，組織本地會展業界參與海內外重要商務旅遊展會，同時加強與會展媒體的合作，積極引進國際知名會展企業落戶澳門。這些措施旨在強化會展項目的市場化運作，推動海內外知名會展企業落戶澳門，並鼓勵各方引入市場化資源，共同提升澳門會展業的國際化水平和專業化程度。

澳門會展業朝着專業化方向深入發展。政府向國家商務部、中國國際貿易促進委員會等內地官方單位爭取更多專業會展活動落戶澳門長期舉辦，並透過內地行業商協會網絡，推動其會員單位在澳門舉辦各類專業領域的行業年會。同時，政府聯合本地業界、場館營運方及幸運博彩承批公司，共同招攬和競投國際性或區域性的專題會展活動。此外，政策鼓勵幸運博彩

承批公司對會展硬件設施進行優化及擴建，並加強數字技術在會展服務中的應用，推動會展業朝着綠色低碳方向發展。

在強化會展帶動產業聯動方面，政府促進會展平台與其他重點產業的跨界融合。會展以及相關產業主管部門、科研機構和業界將共同策劃、引進及培育高新技術、中醫藥大健康、現代金融等領域的主題會展項目。同時，深化“以會帶展”及“以展招商”的成效，通過會展平台吸引潛在投資者，推動“會商旅文體”協同發展，延長參會客商在澳逗留時間，發揮會展對旅遊業的疊加效應。

在區域合作方面，澳門會展業將與合作區和大灣區建立更深入的合作關係。政府制訂與合作區相互支持的會展業政策，推動澳門會展企業在合作區註冊設立公司，推進“一會展兩地”和“一程多站”跨境合作模式。同時，政府借助會展平台推動重點產業開拓內地市場，加強與葡語國家的會展合作，促進“一帶一路”建設。

在商貿業方面，產業政策聚焦於推動澳門企業更好地開拓內地市場，同時發揮中葡平台功能，協助發展海內外電商市場。政府將與內地知名電商平台合作舉辦大型促銷活動，加強內地與葡語國家產品在海內外電商平台的品牌建設及推廣。同時，政府將持續優化電商發展環境，完善互聯網相關基礎設施，構建澳門電商統計數據系統，鼓勵企業應用更多科技工具提升競爭力與營運效率。為確保電商產業的可持續發展，政府形成系統性培訓體系，培養更多電商專業人才。在物流方面，政府促進跨境物流提質

發展，支持物流運輸企業在澳門經營國際航空貨運業務，在合作區建設物流園區，打造大灣區西翼跨境物流集散中心。

文化產業發展是澳門建設“以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地”的重要組成部分。政府深挖澳門豐富的文化資源，推動其轉化利用。通過歷史建築活化資助計劃，推動企業與文化社團合作利用歷史建築打造文旅消費項目；運用非物質文化遺產資源賦能產業發展，對傳統文化、節慶、非遺工藝進行品牌塑造及市場營銷；推動文化數字化轉型，提升文化展示和文旅體驗的科技含量，豐富旅遊發展的文化元素。

政府還發揮藝文盛事的聯動作用，建立更多標誌性展演品牌。通過不斷優化澳門藝術節、澳門國際音樂節等活動的內容及配套安排，聯動幸運博彩承批公司，擴大演藝盛事品牌效益。引入更多能增進中外文化交流的展演項目，突顯“一基地”文化交流平台作用，推出百老匯式演出季，吸引外地旅客來澳觀演，打造“演藝之都”。各幸運博彩承批公司也將根據博彩經營批給合同，投資開發更多高質量文化項目，促進文化、文產、文旅的融合發展。

在影視產業方面，政府透過資助計劃推廣澳門影視作品，定期舉辦國際短片節，構建能突出本地發展優勢的國際影視交流平台，並透過資助計劃吸引外地影視團隊到澳門取景，促進“影視+文旅”發展。同時，政府將打造更多文化創意新地標，為本地文創服務及產品提供展示機會及銷售平台，擴大區域性交流合作，推動文創企業融入各產業領域。此外，政府充分

發揮中葡文化交流平台作用，拓展文化產業發展空間，推動文化展演機構向市場化轉型，加強本地文創品牌的商務配套與支援服務。

在體育產業方面，政府將結合體育、旅遊和文化元素增強體育盛事的品牌效應，建立鮮明的“體育之城”形象。利用第十五屆全國運動會推動跨界融合，吸引全國頂尖運動員及內地旅客來澳，提升“體育+”拉動效應。與幸運博彩承批公司配合，引進更多高水平的國際性體育賽事，加強體育盛事活動與文創產業聯動，透過大型體育賽事為本澳文創產業提供展示平台，推動企業發展更多體育休閒項目，延伸恆常體育賽事內容及周邊活動，打造多元體育產品。

高等教育的高質量發展是支撐會展商貿及文化體育產業發展的重要基礎。政府將通過制度建設和政策引導，推動高校產學研融合，加強區域合作，開設更多與澳門產業相關課程，提高澳門高等教育的國際認受性。同時，政策支持本澳高校以大灣區為主要抓手，與合作區為主平台，開展高水平科研創新和產學研合作。此外，政府還將積極開展各類研學活動，以學習、升學、考證、比賽為目的，吸引各地青年學生及其家長選擇澳門作為交流學習的目的地，塑造“教育之城”形象。

綜合而言，澳門特區政府推出的會展商貿及文化體育產業政策體系全面而系統，旨在充分發揮澳門獨特優勢，推動產業結構優化升級，促進經濟適度多元可持續發展。未來五年，隨着這些政策措施的有效實施，會展商貿及文化體育產業將成為澳門經濟新增長點，進一步豐富世界旅遊休閒

中心內涵，提升澳門國際形象和影響力，為澳門長期繁榮穩定奠定堅實基礎。

7.3 意見及建議

7.3.1 構建彈性韌性的產業體系

面對單一產業結構的脆弱性，澳門需要構建更具彈性和韌性的產業體系。這不僅意味着發展多元產業，更需要塑造產業之間的有機聯繫，形成互補性強、抗風險能力高的產業生態系統。

首先，應強化“1+4”產業結構內部的聯動性。在綜合旅遊休閒業方面，需進一步提升非博彩元素比重，發展高端商務旅遊、醫療旅遊、文化旅遊等新業態，推動傳統博彩業向現代綜合休閒產業轉型。

其次，應深化產業間的協同發展。推動會展業與旅遊、貿易、金融的深度融合，打造“會展+”綜合服務平台；促進金融業與實體經濟深度結合，探索旅遊金融、文創金融、健康金融等特色金融產品；推動中醫藥產業與大健康產業、生物科技產業的協同創新；加強文創產業與數字經濟、旅遊體驗的融合發展。

第三，應前瞻性佈局新興數字產業。把握數字經濟發展機遇，重點發展數字內容、智慧旅遊、數字金融、遠程醫療等低空間依賴、高價值創造的數字產業。可借鑒新加坡數字經濟發展經驗，制定澳門數字經濟發展戰略，

建設數字產業園區，吸引國際數字經濟企業落戶澳門，形成具有全球競爭力的數字產業集群。

第四，應建立產業韌性評估與預警機制。定期開展產業結構韌性評估，識別關鍵風險點和脆弱環節；建立產業衝擊應對預案，提前佈局替代產業和替代市場；設計產業緩衝機制，如產業風險補償基金、特殊時期產業扶持政策等，增強產業體系的自我修復能力。疫情期間，新加坡通過“韌性預算”和產業轉型支持計劃，有效減緩了疫情對經濟的衝擊，這一經驗值得澳門借鑒。

7.3.2 優化產業政策工具與實施機制

有效的產業政策需要多元的政策工具和高效的實施機制予以支撐。澳門產業政策工具和實施機制的優化可從以下幾個方面着手：

第一，豐富產業政策工具箱。除傳統的財政補貼、稅收優惠外，還應加強金融支持、政府採購、技術標準等間接政策工具的應用。可設立澳門產業發展投資基金，採用市場化運作模式，重點支持戰略性新興產業；實施政府首購和訂單支持政策，降低新興產業市場開拓風險；建立知識產權保護和運用機制，激勵企業創新；完善產業標準體系，提升產業品質和國際競爭力。

第二，創新產業空間治理模式。充分利用深合區等拓展空間，建立“小政府、大市場”的產業空間治理模式。可推動“澳門園區+橫琴飛地”模式，在橫琴建設澳門特色產業園區；創新跨境要素流動機制，實現人才、資金、

技術、數據等要素的高效流動；探索“一區多園”模式，在大灣區內建設澳門產業合作園區，形成產業梯度轉移格局；推動虛擬產業空間建設，發展數字經濟和平台經濟，突破物理空間限制。

第三，完善產業政策法律保障。應加快產業法規體系建設，為產業多元提供法律保障。重點制定《產業促進法》、《創新驅動發展條例》、《中醫藥產業發展條例》等法律法規；理順澳門與內地法律銜接機制，為跨境產業合作提供法律支持；完善知識產權保護法律體系，強化創新成果保護；健全產業標準制定和認證機制，推動澳門標準與國際接軌。

7.3.3 塑造可持續與普惠的產業生態

產業發展不僅要追求經濟效益，還應兼顧社會公平和環境可持續，構建普惠共享的產業生態。在這方面，澳門可從以下幾個方面着手：

第一，加強產業發展的社會普惠性。實施中小企業成長計劃，支持本地中小企業參與產業多元；推動大型企業與中小企業協同發展，構建大中小企業融通發展生態；探索“產業+就業”模式，確保產業發展成果惠及廣大居民。

第二，推動數字賦能產業轉型。實施“數字澳門”戰略，推動數字技術與傳統產業深度融合；發展智慧旅遊、智慧金融、智慧醫療等新業態；建設數字產業公共服務平台，降低企業數字化轉型成本；培育數據要素市場，促進數據資源優化配置。

第三，構建產業文化支撐體系。塑造開放包容、鼓勵創新的產業文化氛圍；弘揚企業家精神，激發創業創新活力；推動職業教育與職業精神培養相結合，提升勞動者職業素養；發揮澳門中西文化交融的優勢，培育具有國際視野的產業文化。

第八章 澳門中小企業發展政策

澳門特區政府通過多方面的政策支持中小企業發展，主要包括財政支持、資金補助、稅務優惠、技術研發資助、創新和孵化支援、市場開拓和人力資源培訓等多方面措施，旨在為中小企業創造良好的發展環境，促進中小企業的增長和競爭力，促進經濟的多元發展和可持續增長。

8.1 歷史背景與政策概況

8.1.1 中小企業基本概況

一般來說，中小企業是以企業規模（即員工人數）為界定標準，是與大企業相對應的概念。在通常情況下，世界各國和地區都會根據實際情況制定自身的中小企業標準，以整體掌握中小企業的情況，適應宏觀管理決策的需求。同時，中小企業標準釐定後，也有助於制定中小企業扶持政策，達成“充分發揮中小企業在發展國民經濟和穩定社會中的特殊地位和作用，促進中小企業發展，改變中小企業在市場競爭中的弱者地位”⁴⁷的政策目的。

根據澳門“中小企業援助計劃”等中小企業輔助計劃的相關法規規定，澳門中小企業是指由自然人或法人商業企業主經營並符合下列全部要件的企業：（一）已為稅務效力而於財政局進行登記；（二）工作人員不超過一

⁴⁷ 白林：《中外中小企業界定與發展模式的比較》，《經濟社會體制比較》2008年第2期，第159-163頁。

百人；（三）上項所指工作人員須在澳門特別行政區執行有關工作。由此可見，“員工總數不超過 100 人”是釐定澳門中小企業規模的核心標準。

契合澳門作為微型經濟體的特色，澳門的企業多數是規模較小的企業，因此，澳門中小企業數量佔澳門企業總數相當高的比重。根據澳門財政局統計的資料，按照國際上中小企業的定義，1-499 人以下的企業為中小企業，2012 年澳門的中小企業總數為 55309 家。佔企業總數的 99.2%，500 人以上的企業僅佔企業總數的 0.8%⁴⁸。以旅行社為例，根據澳門統計暨普查局的資料，2023 年澳門共有 177 間，其中 10 名員工以下的旅行社有 109 間，佔 61.58%；10-29 名員工的旅行社有 47 間，佔 26.55%；30-49 名員工的旅行社有 7 間，佔 3.95%；50 名及以上員工的旅行社有 14 間，佔 7.91%。另一方面，澳門中小企業的就業人數也十分可觀，根據學者的研究和推算，2012 年澳門中小企業的就業人數為 19.85 萬人，佔就業總數的 58%⁴⁹。可見，從企業數量和就業人數看，澳門中小企業在澳門經濟上有着支配性的影響，中小企業的發展對促進澳門經濟適度多元、穩定居民就業都有着非常重要的作用。

澳門中小企可分三類：小型餐飲業、零售業、服務業等。餐飲業包括中西式的酒樓餐廳以至飲品咖啡店；零售業包括了超市、便利店，按政府統計還有街市及路邊攤檔；服務業形式眾多，如小賓館、美容按摩院、舞蹈健身學校、補習社等。澳門經濟結構中的“二元”特色充分表現為大量存在

⁴⁸ 郭永中：《澳門中小企業的發展與挑戰》，《廣東行政學院學報》2013 年 8 月，第 87-91 頁。

⁴⁹ 郭永中：《澳門中小企業的發展與挑戰》，《廣東行政學院學報》2013 年 8 月，第 87-91 頁。

的小企業。綜合統計資料及相關描述，中小企業數量約佔企業總體九成；產值上，以 2022 年計，僅零售、飲食兩個行業佔 GDP 比重約 10%，若加上單列計算的工商服務業(佔 5.4%)、不動產業(佔 17.1%)、運輸倉儲及通訊業(佔 3.1%)、酒店業(佔 1.8%)，它們之中很大部份都屬中小企業，則所佔比重更大。

正因如此，中小企業經營與總體經濟息息相關，對消費總額形成、滿足市民生活需要方面尤有影響。因此必須重視中小企業的發展政策，對政策施行和成效要跟進調查分析，並加以改進。

8.1.2 近年推行的中小企業政策

由於中小企業在澳門經濟結構中佔據重要地位，回歸以來，澳門特別行政區政府一直高度重視並持續完善中小企業扶持政策。澳門中小企業及初創企業扶持政策包括：資助、補貼及擔保（如《中小企業援助計劃》、《中小企業信用保證計劃》、《中小企業專項信用保證計劃》、《青年創業援助計劃》、《企業融資貸款利息補貼計劃》、《中小企巨災財產保險資助計劃》、《鼓勵企業升級發展補貼計劃》、澳門科學技術發展基金《企業創新研發資助計劃》、澳門科學技術發展基金《企業產學研配對資助計劃》、澳門科學技術發展基金《重點研發資助計劃》）；諮詢、支援及能力提升（如《本地中小企採購合作計劃》、《特色店計劃》、《2024 中小企業數字化支援服務》）；稅務扣減（如課稅收益扣減、免稅）；融資貸款渠道（如協助經營困難的中小企紓緩資金壓力）；其他支援及扶持政策（“北區玩樂尋味”系列活動、“花薈北區”、“周末北區消費大獎賞”、“酷玩澳

門”、“澳門心喜遇”、“全城消費大獎賞”)。相關政策措施已在文後附表中以表 6 顯示。

2003 年以來，特區政府先後推出多項扶持中小企業的計劃，包括“中小企業援助計劃”、“中小企業信用保證計劃”及“中小企業專項信用保證計劃”等，透過提供免息貸款及信用保證，紓緩中小企業的經營及融資壓力。

(一) 中小企業援助計劃

2003 年 5 月，為因應當時的社會經濟情況，澳門特區政府推出“中小企業援助計劃”，提供免息的財務援助，以舒緩當時受 SARS 事件影響的商戶，並支持中小企業改善經營環境及提升營運能力。隨後，澳門特區政府不斷完善該計劃，分別於 2006 年、2009 年、2012 年、2017 年及 2020 年對計劃內容進行修訂。修訂內容包括提高援助金額上限、適度放寬申請援助資金用途、簡化申請程序，並向已全部償還援助款項的合資格企業提供二次援助機會。目前，該計劃的援助款項金額上限為 60 萬澳門元，最長還款期為 8 年，援助資金用途廣泛，企業可用援助款項購置營運所需設備，為營運場所進行翻新、裝修及擴充工程等。

根據澳門經濟局的統計資料，自計劃實施以來至 2019 年，中小企業援助計劃的申請宗數為 11,782 宗，批准宗數為 10,430 宗，批准金額約為 31.25 億澳門元。2020 年至 2024 年，從疫情開始至疫後期間，該計劃累計申請宗數為 9,714 宗，批准宗數為 7,268 宗，批准金額約為 25.54 億澳門元，期內三

者分別佔整體的 45%、41.1%及 45%。以上數據反映從疫情到疫後時期，該計劃對扶持澳門中小企業經營起到一定作用⁵⁰。

（二）中小企業信用保證計劃

2003 年，在實施中小企業援助計劃的同時，澳門特區政府還制定了第 19/2003 號行政法規《中小企業信用保證計劃》，致力透過提供信用保證來協助中小企業取得銀行融資。該計劃規定貸款還款期最長為 5 年，所獲貸款不可用於償還現有債務，而貸款方式則沒有特別限制。該計劃推出初時，特區政府向中小企業提供 50%的信用擔保，最高信用保證貸款金額為 150 萬澳門元。2009 年和 2017 年，特區政府先後對該計劃進行修訂，調升向中小企業提供的信用擔保比例至 70%，最高信用保證貸款金額亦調升至 490 萬澳門元。

“中小企業信用保證計劃”由實施起至 2023 年 12 月底，共接獲 1,627 宗申請個案，申請信貸金額為 33.02 億元；有 863 宗獲得特區政府提供信用保證，總信貸保證金額為 14.96 億元，主要受惠行業包括建築及公共工程、零售業、批發業、對公司之服務、出入口業、運輸及貨倉及旅行社、酒樓或餐廳及酒店等行業。

（三）中小企業專項信用保證計劃

為進一步協助有需要的中小企業向銀行取得貸款，除了中小企業信用

⁵⁰ 《經濟及科技發展局牌照及稽查廳工作報告 2024》，第 13 頁。

保證計劃外，特區政府還同時推出了中小企業專項信用保證計劃。當前，該專項計劃為中小企業專項資金需求提供最高達 100% 的銀行信貸保證，以支持其開展企業革新及轉型、推廣及宣傳所經營品牌、改善產品質量，以及開展新業務的專門項目。另外，此計劃亦旨在協助直接受異常、未能預測或不可抗力事件（尤其受自然災害或疫症事件）影響的中小企業取得銀行融資，以解決支付員工薪金、營運場所租金等短期資金周轉的困難。在該專項計劃中，每筆承保貸款上限為 100 萬澳門元；而提供的保證額不包括利息及與攤還貸款有關的其他負擔。計劃規定貸款還款期最長為 5 年。

中小企業專項信用保證計劃與中小企業信用保證計劃的主要區別在於：

（1）貸款最高限額：專項信用保證計劃為 100 萬澳門元，而信用保證計劃為 700 萬澳門元；（2）政府最高保證比例：專項信用保證計劃為 100%（即 100 萬澳門元），而信用保證計劃為 70%（即 490 萬澳門元）；（3）貸款用途：專項信用保證計劃有特定用途，主要限制在企業革新及轉型、推廣及宣傳所經營的品牌以及改善產品質量的專門項目，而信用保證計劃則沒有限制。

“中小企業專項信用保證計劃”由實施起至 2023 年 12 月底，共接獲 90 宗申請個案，申請信貸擔保金額為 7,614 萬元；當中 66 宗獲得政府提供 100% 的信用保證，涉及信貸保證金額為 5,564 萬元。主要受惠行業包括零售業，批發業，紙、印刷及刊物出版，出入口業，建築及公共工程，紡織、成衣及皮革製造，酒樓或餐廳及酒店，汽車及電單車修理，髮型屋及美容院等個人服務等行業。

除上述計劃外，澳門特區政府還推出《企業融資貸款利息補貼》和《青年創業援助計劃》，以進一步加強扶持中小企業的力度，落實澳門首個五年發展規劃中的“支持中小企行動計劃”。《企業融資貸款利息補貼》旨在藉補貼貸款利息的方式，鼓勵本地投資的企業在其業務範圍內增加所需投資，從而達致促進本地經濟活動多元、增強環境保護、協助企業技術革新及轉型以提升其競爭力和業務趨向現代化。受惠企業可享受每年 4% 的利息補貼，補貼期限最長為四年。《青年創業援助計劃》的受惠對象是澳門的創業青年，以及由澳門的創業青年持有超過 50% 出資的有限公司。該計劃的援助金額上限為 30 萬澳門元，最長還款期為八年。援助款項的用途包括購置商業企業營運所需的設備、為商業企業營運場所進行裝修工程、訂立商業特許合同或特許經營合同、取得技術專用權或知識產權、進行宣傳及推廣活動以及作為商業企業的營運資金。

這些政策大概可分為資金性質援助、輔助性質援助、政策性間接支持 3 類。

第一類：資金財務的直接援助。2003 年起推出的扶持中小企業援助計劃，包括：（1）中小企業援助計劃。申請商戶可獲政府免息財務援助，供企業用於購置營運所需設備、為營運場所翻新、裝修及擴充工程等需要，最長還款期 10 年；（2）信用保證/專項信用保證計劃。特區政府為銀行對中小企業的貸款提供信用保證，信用保證計劃最高貸款額 490 萬元，政府最高按貸款額給予 70% 的信用保證，若屬於特定用途的專項保證貸款，最高貸款額 100 萬元，政府予以的信用保證更可達到 100%；（3）青年創業援

助計劃。創業青年以及由澳門青年持有超過 50%出資的有限公司提出申請。援助金額上限為 30 萬元，最長還款期為 10 年；（4）利息補貼計劃。對 1000 萬元限額貸款或 1000 萬元租金限額的融資租賃企業，政府予以 4 釐利息補貼。

第二類：輔助性的援助計劃。該項計劃因施行其它政策而附帶對中小企業作出的扶持。例如，推動澳門中小企業參加每年的美食節、中葡語國家的會議展覽，在大灣區發展政策中帶動澳門中小企業參與到灣區的投資等。

第三類：政策性的間接支持。這是對整體經濟實施的政策，由此帶出對中小企業的間接支持。例如政府通過博企推動“活化舊區”，從而帶動這個社區的中小企業經營情況好轉；近年舉辦的一些盛事活動等，也間接拉動周邊零售店的生意。

8.2 現狀及問題分析

8.2.1 政策實施的成效與尚可改進之處

歷屆特區政府都重視搞活中小企業，在疫後，隨着市民就業率上升、個人收入增加，政府社會福利轉移政策措施持續實施，居民的獲得感、幸福感、安全感都有所增強，消費能力有了更好的基礎。總的來說，中小企業經營環境有所改善，與回歸前相比變化更為明顯。特區政府各種政策措施的推行確實收到不錯的成效。

澳門中小企仍面臨一些困難，如：市場規模狹小、競爭劇烈；居民在疫後消費信心和意欲下跌；居民“北上”風氣使消費外流；訪澳旅客消費降級，消費力不強；整體經濟復甦不平衡，非旅遊行業及民生區域從經濟復甦過程中獲益不多等。中小企整體經營狀況未能恢復到疫情前 2019 年的水平，且還要面對租金反彈、來貨成本上升、工資成本高企、人手短缺等挑戰，導致不少位於舊區的中小企停業倒閉或苦苦經營。以下是有關分析：

第一，客觀環境削弱了政策成效。畢竟澳門是微型外向型的經濟體，中小企業發展受制於資源不足及外界因素，政策措施在落實過程中必然遇上一些阻力，如 SARS、新冠肺炎等重大衛生事件衝擊；中美貿易戰、內地經濟滑落、加息等外圍因素，都增加了中小企業經營條件的不確定性。第二，新冠疫情在澳門爆發的影響。外向型的旅遊休閒產業主導澳門經濟發展，新冠爆發幾年引致消費生態改變，以上疫後消費生態的變化，對中小企業經營造成很大影響。

在訪談中，企業主有些客觀的看法值得注意：

第一，與鄰近城市的經營成本差距明顯拉大。北區零售店主對星期五至周末日“北上消費”的問題看法比較客觀冷靜。認為居民在疫情前已有週末到內地消費的習慣，於今為甚的真正主因是兩地經營成本差異拉大，削弱了澳門中小企的價格競爭能力；

第二，企業經營模式及產品傳統守舊，未能滿足消費者新時期的需求。市民及旅客消費習慣改變，令實體店比疫情前更難經營。有相當一部份店鋪產品守舊、出售美食雷同；經營模式墨守成規，不適應疫後遊客、市民消

費習慣的改變。如不接受網上平台支付，只收現金，有些更標明該店不裝置 Wifi，無法供顧客使用或規定享受折扣的會員必須開放手機後台信息予店方等。疫情間市民足不出戶，外賣平台大受歡迎，有些實體店仍未適應使用平台下單。

第三，對全然依賴博企活化舊區的做法有微言。這個意見在訪談中帶普遍性：（1）博企營銷方向是引客入賭場酒店，不會花力氣引客入社區消費；（2）博企“活化舊區”每月開銷逾百萬！已開始泄氣不想搞，只是走過場；（3）有些計劃效果欠佳，如剛推出的媽閣“大鐵棚”，黃昏後遊客市民稀疏，夜市全無氣氛；（4）有關部門批出計劃後便任由博企以簡單而不切實際方式去做，如福隆新街不準汽車進入，又搞“時裝秀”，備受小企業主批評。

第四，與國際旅遊城市比較，缺乏“商圈”的長遠規劃。企業主舉其它旅遊城市為例，像新加坡的“牛車水”、台灣的“九分”，都由政府規劃推動下形成“商圈”，再靠旅遊大巴載客入區消費。但本地除官也街外，沒有一個社區真正算得上“商圈”，更不見旅遊巴入社區。根本問題在於政府一直未有制定打造“商圈”的長遠規劃及部署。

第五，投融資不到位。特區政府雖設立了利息補貼等援助計劃，但金融界對信用資力基礎較弱的中小企業的支持一向不積極。像外國、香港企業的創業基金模式已相對成熟，但澳門沒有相應的發展。

從《規劃》的部署來看，特區政府確實已聽取了一些反映，並在措施中

有所安排。目前《規劃》由於只在起步階段，而上述這些現象仍未改變，困擾着廣大中小企業，因此本文再列出來提請重視。

8.2.2 澳門中小企業經營環境面臨的機遇

首先，總體經濟向好機率提升。澳門經濟學會發佈的整體景氣指標顯示，經濟持續“穩定”向好。本澳 2024 年 GDP 預測約為 4050 億澳門元，按年實質增長率約 9.0%，大約恢復至 2019 年同期的 86.5%。而旅客增長是主要利好因素。特區政府對 2025 年財政收支及財政儲備都加大了預算，對中小企業而言也將帶來更好的增收環境。

其次，低息期有利拉動經濟發展。2020 年美聯儲利率已從低息期回升，2022 年 3 月以來更經過 11 次頻繁加息，一步步推高全球利率。今年第三季末美聯儲開始減息，9 月減了 50 個基點，11 月再減 25 個基點，結束長達 4 年半的高息周期。預期促使減息的因素一段時期內都不會有太大變化，低息期將持續一段時期。澳門金融界對此已作出回應，以中國銀行澳門分行貸款最優惠利率為例，該行澳門元最優惠利率到 12 月 23 日已回落至 5.50%，雖然還未回到 2022 年中的水平，但比去年 7 月已下跌 62.5 個點子，下降幅度達 10.2%。這對中小企業籌措資金有利，可改善上漲的資金成本。

第三，經濟適度多元發展規劃包含利好中小企業的措施。在制定 2024 年財政年度的施政報告過程中，特區政府專門邀請了中小企業社團負責人座談聽取意見。及後制定的《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028）》，在“主要任務”和“重點項目”中列了不少促進中小企業的措施

(具體內容已另行列於文後附表 7 中)。特區政府為中小企業制定多項指引性措施很少見，顯出政府對中小企業發展更為重視。

第四，內地與澳門經濟上逐步融合。澳門是祖國的“掌上明珠”，國家政策必會顧及澳門的可持續發展。不僅習近平總書記多次誠勉橫琴開發目的是促進澳門經濟適度多元發展，其它寫在粵港澳大灣區相關文件中的政策措施，也不斷推動澳內融合的步伐。當前澳門要認真研究中央對未來的一些相關部署安排，例如：探討新質生產力學說在澳門發揮的作用；二十屆三中全會及中央經濟工作會議的精神等。從中探討如何制訂相應政策與措施，推動中小企業發展。

第五，新一屆政府上任預料會有一番作為。第六屆特區政府就任後，各主要官員將努力貫徹習近平主席來澳考察講話的精神。未來幾年，預期新一屆特區政府必有一番新氣象、新作為，將極力改善澳門的整體營商環境。

8.2.3 澳門中小企業經營環境面臨的挑戰

在全球經濟格局不斷變化的背景下，澳門作為高度開放的微型經濟體，其中小企業經營環境面臨多重挑戰。這些挑戰既源於國際地緣政治博弈，也與區域經濟復甦進程和突發事件的不確定性密切相關。

第一，警惕貿易戰重臨。中美關係作為當代國際關係的主軸，其發展態勢直接牽動全球經濟脈搏。當前國際環境複雜多變，貿易保護主義抬頭，貿易戰重臨的風險不容忽視。一旦貿易摩擦加劇，將通過多重渠道對澳門

中小企業造成衝擊：首先，貿易戰會抑制區域經濟增長，導致遊客消費能力和意願下降，直接影響依賴旅遊業的中小企業收入；其次，全球供應鏈重組可能推高原材料及中間品價格，增加中小企業的經營成本；第三，貿易限制措施可能阻礙澳門企業參與國際市場，削弱其競爭力。歐洲議會近期高票通過取消對香港貿易優惠待遇的決議，不僅對香港經濟構成挑戰，也向澳門發出警示信號。由於澳門與香港在經貿往來、供應鏈整合方面關係密切，此類措施的外溢效應不可低估，可能導致澳門企業面臨更複雜的貿易環境和更高的交易成本，成為新一輪貿易戰蔓延的先兆。

第二，應對各種不可預見因素。當代經濟運行中，“黑天鵝”事件頻現已成常態。地區局部衝突、衛生疫症、自然災害及金融危機等不可預見因素，均可能在短期內顛覆既有經濟秩序。回顧過去數年，COVID-19 疫情、烏克蘭危機等事件對全球經濟造成的衝擊，充分說明了風險預警和危機管理的重要性。對澳門中小企業而言，這些突發事件往往造成多重挑戰：供應鏈中斷、消費需求波動、融資條件惡化以及經營環境不確定性增加。澳門經濟體量小、外部依存度高，抵禦外部衝擊的能力相對有限，這使得中小企業在面對突發事件時尤為脆弱。構建有效的風險評估體系、提升供應鏈韌性、多元業務結構和融資渠道，成為中小企業應對不確定性的關鍵策略。

第三，經濟復甦需時。縱觀中央經濟工作會議精神，內地經濟雖已展現復甦跡象，但結構性問題依然存在，整體復甦進程仍需時日。房地產市場調整、消費信心恢復緩慢、投資增長動能不足等問題，短期內難以徹底

解決。這一宏觀環境對高度依賴內地市場的澳門中小企業構成直接影響。

千禧年以來，從金融海嘯到疫情危機，全球經濟經歷了多次重大衝擊，其影響之深遠仍在延續。面對這一複雜局面，特區政府有必要建立完善的經濟預警機制，制定差異化、精準化的政策措施，為中小企業提供及時支持。同時，中小企業自身也應增強風險意識，提升經營韌性，積極尋求轉型升級，以應對不斷變化的經濟環境。

8.3 意見及建議

表 8-9 展示了新加坡和香港中小企及初創企業相關扶持政策。結合澳門中小企及初創企業相關扶持政策來看，整體上三地政府因應自身的宏觀環境、經濟結構、營商環境、比較優勢、發展目標、管治理念、公共資源等，各自提出一系列具備特色的中小企和初創企業扶持及支援政策。三地政策相近之處是同樣涵蓋開支補貼、稅務減免、加大免稅額等財稅資助；向企業提供諮詢和診斷服務，協助其培訓員工以達至專業技能培育和提升；提供貸款和融資渠道保證及政府擔保等資金保障；及支持企業的發展、轉型創新和對外擴展等措施。新加坡政府提供更多開支補貼，着重加強中小企和初創企業的管理水平，鼓勵新技術的研發和應用及創造新解決方案以強化企業競爭力。同一時間，視國內外企業交流合作為重要的能力提升手段，並強調開拓外地新市場的重要性。另外，新加坡政府亦直接參與風險投資，向具備潛力和合乎資格的中小企或初創企業提供資金，以加速其成長和壯大。香港方面，主要沿用市場主導的運作概念，不同的公共行政部門則提供不同的資訊渠道，諮詢服務和專家意見，協助中小企業解決它們在營運

上所面對的困難和挑戰。同時，亦積極向科創和新技術研發應用、海外市場拓展活動等提供資助補貼和其他支持。澳門的中小企和初創企業支援措施覆蓋面相對較窄，以提供貸款擔保、稅務減免及利息補貼為主，並未有太多的無償資助和開支補貼以協助和鼓勵企業升級轉型。此外，促進企業提升管理和技術水平，增加其競爭力的諮詢服務和培訓課程亦較少，同時未有針對性的資助和補貼，以鼓勵企業對外開拓新市場及促進企業之間的合作互利。在風險投資方面則仍然空白。

在以上的調查及政策分析基礎上，我們提出以下的建議：

(1) 對現行措施應續予維持。維持措施，持續援助。第一，維持稅務減免措施。在一定程度上可增加中小企業主的收入，讓企業有更多資源進行新投資，以優化其競爭力及應對市場波動。第二，延續並優化各項免息貸款和利息開支補貼計劃。延續並優化《中小企業援助計劃》、《企業融資貸款利息補貼計劃》、《青年創業援助計劃》等免息貸款及利息補貼計劃。優化方向：予申請企業更嚴格要求，如提交詳盡的項目可行性評估材料，提交年度發展和進度報告，與經濟適度多元目標及產業升級方向配合，同時能夠滿足一系列績效評價指標要求等，可予其更為彈性的貸款金額及還款安排、額外及無償的補貼和資助等作為激勵，以鼓勵中小企及初創企業推動業務優化和升級，加速澳門經濟適度多元。

(2) 支持首發，振興消費。“振興消費”應成為中小企業發展政策重中之中的核心，盡管消費券計劃已結束，仍應積極研究消費券是否可延續以至擴大使用範圍；對遊客入區消費者可予積分獎賞，鼓勵他們在若干時

間內使用；採取如減稅等手段支持首發企業，盡力打破產品商品的雷同性、複刻性；推動資本向首發經濟投放，針對內地遊客特點及消費偏好，加大與內地名店的合作，引入更多的品牌名店。

(3) 戮力同心，賦能減負。中小企業本身要提升技能，另方面要協助其減輕經營壓力，在賦能減負上多做些工作：第一，企業主減負。調整中小企業援助計劃，如上面提到的，對創新性、引入合作的項目可給予更好的援助金額和較長的還款期；提倡執法部門對企業主某些輕微觸法行為以教育為主，少用處分手段；縮減各種證照從申請到批出的時間等。在一些涉及中小企業壓力的“口號”、政策，例如：鼓勵做好“一線分配”的提法，增加企業員工對加薪的企盼，但也容易造成企業主的資金壓力，提出前要慎之又慎。第二，企業主賦能。儘管政府已注意到科技對企業發展的作用，但這方面實際工作做得不算多，導致社區“活化”了，有些商鋪仍在傳統操作。政府及各界應多想辦法推動企業主通過培訓學習，提高現代經營知識與技巧，提升經營能力，以適應新時代的變化。這類培訓課程可專門針對資訊科技和創新技術應用的知識，優化其管理技巧，增加他們對外地市場的了解及市場開拓手段的認識，特區政府與本地商會和高等院校，及外地商會和教研機構合作，設計及開辦資訊科技應用、創新技術研發、管理技巧提升、市場潛力評估、外地市場開拓等培訓課程，資助合資格的中小企和初創企業的企業主及其員工參加報讀，提升他們在相關層面的知識水平和應用技巧，協助中小企提升其整體能力和競爭力，並為企業轉型升級和開拓外地市場作好準備。

(4) 傳承革新，講求實效。傳統中小企業以百年老店作為招徠既是好事也是壞事。百年老店若不考慮傳承，生存機率也減少。近年一些老店主表示幹不下去想結束店鋪，主因是下一代接受高等教育後不肯接班。特區政府應繼續之前推動的傳統老店企業化改革，以多種形式鼓勵老店存續經營，甚至可考慮引入政府資源以至鼓勵大型企業參與合作，促成“創業資本”或以“傘子基金”形式，參與投放傳統企業的企業化進程。

(5) 引客入區，形成商圈。“引客入區”已寫進規劃，但未落到實處，社區經濟實際仍停留在“活化”階段，應將“活化舊區”的措施改為“引客入區”以至“推客入區”，必須制訂措施鼓勵金巴、地接社巴士等把遊客載到各區消費。把活化舊區+引客入區，加上政府對每區有規劃有目標發展，最後目標是促使“商圈”形成，以新的中小企業經營模式把澳門推向新的發展。

(6) 倉儲物流，改善成本。一如《規劃》商貿業第五點重點項目提出的，在倉儲物流等方面改善中小企業經營成本。澳門地小人少，商業資源不足，物流條件較差，鋪租、薪酬相對高，材料及商品均要經多重渠道運輸入口，成本較重。降低物流及儲存成本是中小企業面臨的大問題。政府可收購空置貨倉設置“公倉”，供中小企業主租用，再提供物流配送運輸，減輕各自負擔防火防盜防水設施及運輸成本。

(7) 建設橫跨本地、合作區和大灣區的企業互助平台，重點做好深合區以至對大灣區各市的對接。由政府出資構建中小企和初創企業互助平台，並由第三方資訊科技公司或商業顧問機構負責統籌和管理。平台提供各項

特區政府、合作區和大灣區中小企和初創企業政策訊息，包括資助和扶持政策及公共採購資訊，同時鼓勵包括本地、合作區和大灣區企業參與成為成員，於平台交換和分享各地市場資訊和管理經驗，加強不同地區及跨行業企業之間的溝通聯繫，開拓新合作機會。同步建議推出激勵措施，包括提供額外的資助和補貼，鼓勵企業之間建立聯盟進行共同採購，以增強議價能力及降低入貨成本，促進企業聯合拓展外地市場，分享商業網絡並分工互補，以便提升整體的能力和競爭力，創造新商機。目前而言，中小企業進橫琴投資的路向，還不太受企業主追捧。北上向大灣區各市投資更不多。對此，特區政府也應與廣東相關官員商量，為澳門中小企業開拓經營發展新空間，打造新的機會。

（8）制定危機處理的相應措施。一如上述分析，中小企業當前經營環境越來越複雜，充滿危機與挑戰，特區政府應未雨綢繆，訂立一套危機防範及應對的措施，以安穩中小企業主經營的信心。本文建議：第一，在有關部門成立危機應對小組。這個小組要有職有責，經常留意並收集國際信息，定期提出情境分析報告，提供予有需要的企業參考。在危機發生時，及時提出相應對策，指導經營者應變。第二，提供中小企業諮詢和顧問服務平台。特區政府可借鑒新加坡及香港的經驗，參考《2024 中小企業數字化支援服務》的意見反饋，恆常化向中小企及初創企業提供諮詢、診斷和顧問服務。過程中可邀請商會代表、成功的企業主及學術界代表參與組成專家團隊，替企業把脈會診，了解求助企業在營運上所面對的具體問題和困難，認清企業發展方向和目標及需要，讓專家團隊作出研究分析，雙方並進行溝通討論，以便提出供企業參考的解決方案和經營策略調整等建議，協助

求助企業應對和緩解其問題。

(9) 其它配套措施。除以上各點，還有些值得考慮的配套措施：第一，積極負責，成效為本。相關部門及人員在執行政策時要積極負起責任，實事求是、親力親為，執行已定政策及規劃的各項措施要做到不遺漏、無死角，不打折扣地加以貫徹落實。並定期檢討進度成效，以成效為本，向公眾報告執行結果。第二，政商聯合做好調查研究，提倡“實事求是”，改變不適應中小企業經營的做法。要務必讓企業主及消費者看得見、感覺得到。第三，積極拓展旅遊客源，鞏固提升綜合旅遊休閒業的帶動能力。中小企業的生存發展極度依靠綜合旅遊休閒業的帶動，因此，擴客源、讓旅客可以多番往返澳門，是正確的政策方向。可以考慮再次提升內地客一年內進入澳門的次數。第四，讓新興產業帶動中小企業發展。可以賦予科技產業、現代金融、商貿業及體育產業，讓這些產業想辦法帶動中小企業一同發展。第五，全面優化營商環境。要着重解決交通混亂狀況；注重房屋需求調查；研究少子化及老年化對澳門社會的影響。像交通問題，前階段有些地區因交通封路封站，一些遊客及本地消費者減少了前去消費。長遠而言，隨着澳門已進入老年化社會，很快也會進入老年社會；同時，少子化問題也日趨嚴重。中小企業的經營也要因應這個變化，做出相應的改變部署。

(附表)

表 6 澳門中小企及初創企業扶持政策簡介

	相關政策措施
支助、補貼及擔保	《中小企業援助計劃》：商戶可獲得免息的財務援助，用於購置營運設備，進行翻新，裝修及擴充，訂立特許經營合同，取得知識產權，作為企業的營運資金等。援助金額上限為澳門幣六十萬元，2024 年修訂後援助款項最長可分十年攤還。 《中小企業信用保證計劃》：旨在透過提供信用保證，協助中小企業取得銀行融資，提供上限為貸款額七成的信用保證，最高保證額達澳門幣四百九十萬元。計劃規定貸款之還款期最長為 5 年。 《中小企業專項信用保證計劃》：旨在協助直接受異常、未能預測或不可抗力事件、自然災害或疫症事件影響之中小企業取得銀行融資。提供最高達百分百的銀行信貸保證，每筆承保貸款上限為澳門幣一百萬元。計劃規定貸款之還款期最長為 5 年。 《青年創業援助計劃》：向創業青年提供一筆免息援助款項，用於購置設備，進行裝修工程，訂立合同，取得知識產權等。金額上限為澳門幣三十萬元，最長還款期為十年。 《企業融資貸款利息補貼計劃》：旨在通過補貼貸款利息，鼓勵本地企業投資，協助企業技術革新及轉型。受惠企業可享受每年 4% 的利息補貼，補貼期限最長為四年。 《中小企巨災財產保險資助計劃》：旨在給予財務資助，鼓勵有需要的商戶向澳門金融管理局指定的保險機構購買《中小企巨災財產保險》，資助金額為保費的 50% 或 30,000 澳門元。 《鼓勵企業升級發展補貼計劃》：旨在鼓勵企業實現產業化發展、技術革新、企業轉型等目標。合資格企業可獲得利息或租金補貼，補貼的期間最長為四年。根據第 39/2021 號行政長官批示，每一受益人每年可獲補貼的貸款及融資租賃租金金額上限各澳門元 1,000 萬元。 澳門科學技術發展基金《企業創新研發資助計劃》：旨在資助本澳企業開展創新研發，推動產學研合作，加快科研成果轉化，培育新興產業。申請者須配套投入研發經費，金額不少於科技基金的資助金額，資助期限不超過三年。 澳門科學技術發展基金《企業產學研配對資助計劃》：為通過科技基金“產學研線上配對平台”成功配對的企業給予部分研發成本的資助，以推動成果及解決方案的落地。申請者須配套投入研發經費，金額

	不少於科技基金的資助金額。本計劃的資助期限為半年至一年。 澳門科學技術發展基金《重點研發資助計劃》：對條件較成熟的科研成果進行重點轉化培育。主要支持領域為中醫藥大健康、集成電路、生物醫藥、數字科技等。資助對象包括獲經濟及科技發展局《科技企業認證計劃》認證的重點企業。
諮詢、支援及能力提升措施	《本地中小企採購合作計劃》：支持大型綜合旅遊休閒企業優先採購本澳中小企業和初創企業的產品和服務。透過採購洽談、商業配對、工作坊等活動，促成中小企業拓展業務機會，在過程中提升競爭力。 《特色店計劃》：計劃為街區建立特色形象，激活社區經濟協助中小企發展。將協助特色店以多媒體、多渠道的宣傳方式，亦將為特色店提供優化管理、經營、技術等的培訓輔導及互動工作坊和資格考證。 《2024 中小企業數字化支援服務》：旨在促進澳門傳統中小企在營銷、支付、日常營運上的數字化轉型。計劃為企業提供數字化轉型培訓課程（6 小時）、營運模式診斷及改革方案評估，並為合資格企業提供價值上限為 18,000 澳門元的解決方案。
稅務扣減	● 免稅額：2023 年度所得補充稅的免稅額為 60 萬澳門元 ● 課稅收益扣減：A 組的納稅人，其用作創新科技業務研發的首 300 萬澳門元開支，獲扣減三倍可課稅收益；超過上限額的開支，則獲扣減該開支金額兩倍的可課稅收益，總扣減上限為 1,500 萬澳門元。 ● 免稅：從葡語國家取得的收益免稅；豁免表演、展覽娛樂項目入場券及觀眾票的印花稅；豁免拍賣活動的印花稅。
融資貸款渠道	協助經營困難的中小企紓緩資金壓力：澳門金融管理局與銀行公會於 2024 年 11 月份公佈，銀行依然可以在審慎風險管理的原則下，繼續為中小企提供“還息但暫停還本”及“中小企業調整還款計劃”，並為客戶逐步過渡至“部份還本”或“正常還本付息”提供靈活方案，減輕客戶的資金壓力。 另外，銀行不會單純因抵押品價值變化調整其授信額度；樓宇按揭貸款若在還款期內按時供款，銀行將不會要求提前還款。銀行願意推動業界提供靈活還款方案，為中小企提供適切的信貸支持。
其他支援及扶持政策	“北區玩樂尋味”系列活動、“花薈北區”、“周末北區消費大獎賞”，“酷玩澳門”、“澳門心喜遇”、“全城消費大獎賞”

資料來源：澳門特別行政區政府經濟及科技發展局，經濟及科技發展局，對外貿易及經濟合作廳，特色店計劃，澳門生產力暨科技轉移中心，澳門特別行政區政府入口網站，澳門科學技術發展基金網頁，《澳門特別行政區 2024 年財政年度預算案》

表 7 《規劃》“主要任務”及“重點項目”推動中小企措施

在商貿業的主要任務一節中，專門提到強化企業電商領域的科技應用：鼓勵及推廣應用更多科技工具，提升企業競爭力與營運效率，引領中小企加快數字化轉型。在會展業的“重點項目”中第 10 點，則提出要以“澳門國際貿易投資展覽會”為載體，組織投融資機構與重點發展產業及中小企進行專題配對洽談；第 11 點提到：推動更多的會展客商來澳參加活動並開展商貿聯動，進一步擴大會展對酒店、零售等行業的帶動效應，……。另外，在商貿業“重點項目”第 5 點提出：賦能企業開展跨境電商業務（1）支持行業協會推出“跨境電商一站式服務”，為中小企提供電商化營運、線上宣傳、倉儲物流、通關等一條龍服務，降低業界從事跨境電商的整體成本。（2）探索推動商品溯源系統的應用，提高商品來源的可靠性並藉此提升吸引力，助力澳門企業更好開拓內地市場。在第 6 點則提出要：強化澳門企業電商領域科技應用（1）舉辦中小企數字化轉型及科技工具應用講座，引導企業加強創新數字科技與經營的融合應用，以及利用數字化營銷工具拓展業務。（2）面向傳統企業推出中小企業後台數字化支援服務，期望每年為 100 家或以上的中小企業進行數字化轉型，進一步提升傳統行業的科技應用水平。

表 8 新加坡中小企及初創企業扶持政策簡介

	相關政策措施
初創公司津貼	《起新先鋒計劃》：為第一次創業者提供創業指點和啟動資金。創業者可以通過新加坡企業發展局指定的“認可導師夥伴”申請加入為期 3 個月的新加坡創業者培訓。計劃津貼為 5 萬新元，初創企業主必須自己籌集 1 萬新元作為配對資金。 《起新科技計劃》：創業者可以獲得用於專有技術商業化的早期資金，並可根據技術或概念的發展階段申請資助。概念證明和價值證明的撥款上限分別為 25 萬新元和 50 萬新元。初創公司將被要求按撥款額度分別增加 10%和 20%作為實收資本。
本地公司津貼	《生產力解決方案津貼》：旨在支援公司採用 IT 解決方案和設備來優化業務，支持包括客戶管理、數據分析、財務管理和庫存跟蹤等方案。該項津貼每個財政年度的撥款上限為 3 萬新元，最高支援比例將達到 70%。 《市場準備援助金》：旨在支持本地中小企業將業務推向海外，扶持包括：海外市場推廣；海外業務發展；海外設立機構等。每家合資格企業在每個新市場推廣中可報銷高達 70%的合格花費，上限為 10 萬新元。 《企業發展補助金》：幫助企業轉型，支援企業探索新增長領域，包括審查和重新設計工作流程，利用自動化和高新技術來提高效率和可持續性；支持準備向海外拓展的公司。最高支援比例將達到 70%。 《國際聯合創新計劃》：支援跨境合作專案，通過與國際同行合作，共同創新和測試解決方案。目前新加坡透過尤里卡網路（Eureka Network），與法國、德國、以色列、英國、中國江蘇、上海和浙江建立了合作夥伴關係。新加坡公司及其專案合作夥伴必須向各自的資助機構提交聯合提案以獲得資格。 《技能創前程企業補助》：旨在鼓勵僱主投資於企業轉型和員工的能力培養。符合條件的公司可一次過獲得 1 萬新元補助津貼，課程津貼比

	例則高達 90%。
合作夥伴計劃	《本地企業和協會發展計劃》：通過和行業工會與商會的合作，協助企業提高整體能力和掌握海外機會。計劃適用於制定技術標準和建立全行業的基礎設施；專業知識培訓；協會和企業的商業合作；研究開發針對行業的解決方案等。計劃為合格專案提供 70% 的合格成本報銷。 《PACT 計劃》：旨在鼓勵公司之間的互利合作，包括供應商/合作夥伴發展：共同創新；知識轉移；建立聯盟或財團；共享資源協作。計劃對中小企業的支援上限為合格成本的 70%，非中小企業的上限為 50%。 《起新加速計劃》：該計劃支援初創企業開發市場，也支援外國初創企業在新加坡設立機構，為其合作夥伴提供資金和非財務支援。該計劃支援新產品和服務開發、獲得商業融資、改善市場準入；聘請導師和專家提供管理和技術指導；支持部分運營費用。
稅收優惠	《國際化雙重減稅計劃》：該計劃支援公司海外發展過程中的活動，包括：市場準備；市場探索；市場推廣；市場佔有，相關活動的合格費用可享受 200% 的稅收減免。 《全球貿易商計劃》計劃為符合條件的交易收入提供低至 5% 或 10% 的企業稅率，為期三至五年。 《風險投資基金激勵計劃(VCFI)及基金管理激勵計劃(FMI)》：旨在鼓勵對新加坡企業和初創企業的投資。VCFI 計劃在基金的整個生命週期內對符合條件的收入流提供免稅，最長可達 15 年；FMI 就 VCFI 計劃批准的風險投資基金獲得的管理費和績效獎金提供低至 5% 的優惠稅率。FMI 的期限最長為 5 年。
風險投資計劃	《起新投資計劃》：政府將與獨立合資格的第三方投資者，共同投資符合條件的初創公司。政府亦將向選定的風險投資公司投入資金，這些風險投資公司將通過組合型基金的方式，投資於符合條件的初創公司。
企業融資計劃	《綠色企業融資計劃》：為研發節能減排科技的企業，包括在清潔能源、循環經濟、綠色基礎設施和清潔交通等領域，提供綠色貸款。新加坡

	企業發展局將分擔 70%的貸款風險，支持參與合作的金融機構向企業提供貸款。 《中小企業營運資金貸款》：旨在幫助財務運營現金流需求。 《中小企業固定資產貸款》：旨在為境內外固定資產投資提供融資，包括購買用於自動化和升級的設備和機器；建造或購買工廠和營業場所。 《風險債務貸款》：適用於沒有大量資產可用作傳統銀行貸款抵押品的高增長初創公司。企業可以將貸款用於擴大現有產能，拓展產品，增加營運資金，承接新專案，進行併購等。 其他企業融資計劃：貿易貸款、專案貸款、併購貸款等。
--	---

資料來源：GoBusiness Singapore、新加坡新富通集團

表 9 香港中小企及初創企業扶持政策簡介

	相關政策措施
資助、補貼及擔保	《發展品牌、升級轉型及拓展內銷市場的專項基金》：旨在幫助香港中小企業拓展中國內地及其他“自貿協定或投資協定”經濟體系的市場，提供資金支持市場研究、品牌推廣、技術升級等多種類型的項目。現時每間中小企的最高資助額累積可達 700 萬港元。 《中小企業市場推廣基金》：專門支持中小企在各種市場進行推廣和開拓，支援中小企在香港及海外進行推廣活動，包括參加展覽會、網上推廣活動等。每間企業累計資助總金額最多為 100 萬港元。 《中小企融資擔保計劃》：當企業向貸款機構借貸時，政府將作為擔保人，最多提供九成擔保，貸款額達 800 萬。 《科技券》：旨在資助中小企透過科技提升競爭力，資助項目包括採購或升級科技設備和系統和科技應用。資助以 3:1 的配對方式進行，政府最高資助額達 60 萬港元。 《新型工業化資助計劃》：為中小企於先進生產技術和設備方面的投資提供資助，以加快引入智能技術，提升競爭力和創新能力。資助目標為於香港設立新智能生產線的企業。資助金額上限為每個項目總開支的三分之一或 1,500 萬港元。 《企業支援計劃》：由政府提供資金協助中小企研發，推進數碼轉型，鼓勵研發和技術創新。申請項目需通過評審。資助額最高達到 1,000 萬港元。 《新型工業化及科技培訓計劃》：資助中小企進行科技培訓，協助中小企在數碼轉型時，提升員工的技能和知識，特別是與新型工業化相關的科技。計劃以 2:1 的配對形式資助。 其他：《香港科技園創投基金的管理資金額》、《創科創投基金 (ITVF) 》

諮詢、支援及能力提升措施	工業貿易署《“中小企連線”》：提供有關“政府資助計劃”、“非財務支援”、“初創企業”、“內地市場”及“海外市場”的資訊。 工業貿易署《“中小企業支援與諮詢中心”》：提供創業及經營各類業務所需的政府牌照或許可證的資料；提供“問問專家”業務諮詢服務。 香港生產力促進局：提供有關資訊科技、數碼轉型、技術解決方案和融資的支援等資訊和諮詢服務的一站式平台；提供 40 多項政府資助計劃的資訊，協助中小型企业配對合適的資源。 香港科技園公司《TecONE》：提供各項資助計劃的詳細資訊及深入的諮詢服務；為科學園、創新中心及工業邨的夥伴公司和初創企業提供業務配對及支援服務。 香港生產力促進局：《1 對 1 諮詢資助計劃及技術支援》、《網絡安全提示及教育》、《ESG 績效評估》、《vLearn 課程，顧問及專業測試人員服務半價優惠》、 《數碼轉型不求人》、《政府資助易管理》、《“中小企一站通”》
稅務扣減	● 兩級企業稅制：企業年總收入低於 5 億港元，首 200 萬港元利潤將按現行稅率的一半（即 7.5%）徵稅，其餘利潤則按現時 15% 稅率徵稅。 ● 可扣除課稅的支出：包括翻新建築的費用、資訊科技硬件、廠房和機械器材的費用、安裝環保機械器材的費用，以及折舊津貼。 ● 寬免雙重徵稅 ● 《“專利盒”稅務優惠》：對通過研發活動而產生的合資格知識產權資產所得的應評稅利潤，給予利得稅寬減，相關應評稅利潤的特惠稅率為 5%。
融資貸款渠道	由香港金融管理局為召集人的“銀行業中小企貸款協調機

	制”（協調機制），推出包括“預先批核還息不還本”計劃、延長貸款還款期及貿易融資貸款額轉為現金透支額。2024年3月，進一步推出九項措施，包括銀行不會要求按時還款的按揭客戶提前還款，亦不會單純因為抵押品價值變化而調整客戶的信貸額度；調整額度將給予客戶過渡期；“還息不還本”及部分還本等信貸支援、寬減手續費和利息等優惠。 另外，亦設立機制處理個別中小企可能遇到融資困難的個案，商議合適的行業做法，加強溝通以及時了解中小企的融資需求。
--	--

資料來源：SEEK 網頁、香港生產力促進局、香港金融管理局、香港商務及經濟發展局、Sleek Hong Kong Limited、香港經濟日報、香港投資推廣署。

第九章 澳門人力資源與人才政策分析

人力資源與人才政策旨在優化勞動市場、促進就業、提升人才素質、確保公平的勞動環境，並支持經濟與社會的可持續發展。

為應對未來挑戰，澳門特區政府積極推動本地人才的培養，堅持“教育興澳”“人才建澳”方針，加大高等教育投入，加強法規制度建設。澳門本地勞動力中接受高等教育的居民比例從 2010 年的 20.9%顯著提升至 2023 年的 54.8%，高等教育勞動力比例在整體勞動力中的佔比迅速上升，顯示出本地居民受教育水平的不斷提高當中。從政府層面來看，人力資源政策涉及勞動法規、就業促進、社會保障、教育與職業培訓、人才引進與流動等方面，對整體勞動市場的穩定與發展有關鍵性的作用。澳門的人力資源政策着重於培養本地人力資源與引進外部人才並行，透過多元的培訓和支援計劃，提升勞動力素質，促進經濟和社會的可持續發展。

9.1 歷史背景與政策概況

9.1.1 勞動法規與勞工權益保障方面

回歸後，澳門特區政府積極推動勞動法規的現代化，並於 2009 年正式出台《勞動關係法》⁵¹，涵蓋勞動合同、工資、工作時間、休假、解僱等基本權利與義務，為勞動者提供基本保障。其後，為讓所有僱員均獲得最基

⁵¹ 澳門特別行政區第 7/2008 號法律-《勞動關係法》，澳門特區印務局。

本的工資保障，防止工資過低，特區政府採用循序漸進方式推行最低工資制度，在 2015 年制定了《物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資》⁵² 法律，並於 2020 年將其擴展至所有僱員，強化了基本勞動收入的保障。此外，考慮到通貨膨脹等社會經濟發展等生活維生條件的不同因素，最低工資金額不得永遠不變，《僱員的最低工資》⁵³ 第九條規定最低工資金額須於該法生效後滿兩年進行首次檢討（即 2022 年 11 月），之後每兩年亦須進行一次檢討，並可按經濟發展情況調整有關金額。

為了響應社會需求，完善現行勞動相關的法律法規，以滿足社會的實際情況和發展需要，從而促進澳門特別行政區經濟社會的可持續發展，特區政府對《勞動關係法》陸續進行了修訂。2020 年，特區政府透過修訂，將女性僱員的有薪產假由現時的 56 天增至 70 天，以及新增 5 個工作天男士有薪侍產假等⁵⁴。2024 年，特區政府再度修訂《勞動關係法》，調升用於計算解僱賠償的月基本報酬的最高金額⁵⁵。根據該法律規定，倘僱主不以合理理由解除合同，用於計算解僱賠償的月基本報酬的最高金額由原澳門元 21000 元調升至 21500 元。這些措施顯示了特區政府為適應了社會與經濟變化的需求，不斷地對澳門勞動法發展與完善。

9.1.2 海外澳門人才的回流方面

澳門特區政府為吸引本地人才回流，亦推出多項措施以促進本地居民

⁵² 澳門特別行政區第 7/2015 號法律-《物業管理業務的清潔及保安僱員的最低工資》(已廢止)，澳門特區印務局。

⁵³ 澳門特別行政區第 5/2020 號法律-《僱員的最低工資》，澳門特區印務局。

⁵⁴ 澳門特別行政區第 8/2020 號法律《修改第 7/2008 號法律〈勞動關係法〉》，澳門特區印務局。

⁵⁵ 澳門特別行政區第 23/2024 號法律《修改第 7/2008 號法律〈勞動關係法〉》，澳門特區印務局。

了解澳門的發展機遇並支持他們回流發展，例如曾舉辦“回歸 15 周年人才回澳考察計劃”，邀請在澳門以外地區工作或創業的本澳居民參與，訪問多個公共部門及高等院校、參觀本澳大型企業設施及澳門歷史城區，並與社會各界進行交流座談，幫助參與者深入了解特區未來的發展方向及機遇。

此外，政府構建了專門的“澳人回流資訊平台”，為有意回流的澳門居民提供全面且實用的資訊。平台涵蓋了營商創業、工作就業、行業概況、社會保障、稅務、教育、衛生福利、交通運輸、基建房屋、文娛康體、回澳出入境手續及回流人才個案等多個範疇。透過資訊整合，該平台旨在方便相關人士快速獲取所需資訊，從而降低回流過程中的不確定性，並鼓勵更多本地人才回澳參與經濟及社會建設。

9.1.3 本地人力資源與人才綜合素質提升方面

(1) 加強職業培訓

2014 年起，澳門勞工事務局(以下簡稱勞工局)逐步梳理培訓課程，配合澳門經濟及勞動市場的轉變及需求，以“帶薪培訓”、“培訓結合考證”和“培訓結合就業”等方式，作為開辦職業培訓課程的主要方向。職業培訓與就業的關係密不可分，針對具發展潛力的職業，亦透過與企業合作，以“先聘用再培訓”的方式舉辦專項的培訓計劃，例如 2015 年底推出“設施維護技術培訓計劃”⁵⁶，並在 2016 年將有關模式延伸至其他職業。

⁵⁶ “設施維護技術培訓計劃”，澳門特別行政區政府勞工事務局網站。

2020-2023 年間，為配合特區政府應對新冠肺炎疫情對就業市場的影響，擴大對居民、僱員及企業的援助，澳門勞工局推出“帶津培訓計劃”⁵⁷，並藉着津貼發放，紓緩受疫情影響人士的經濟壓力。為協助有求職需要的居民投身就業市場，推出“就業導向帶津培訓計劃”，計劃由“技能培訓”及“就業轉介”兩部份組成，學員完成課程及配合就業轉介，可獲得最高 6,656 澳門元津貼。此外，同時推出為在職的澳門居民而設“提升技能導向帶津培訓計劃”，鼓勵人員於正常工作時間或無薪假期間參與課程，藉此提升人員的就業競爭力以及企業的發展潛力，而且符合條件的自由職業者本人亦可參加該計劃。“帶津培訓計劃”自推出後不斷作出優化，課程設置上持續因應經濟社會發展需要和行業需求對課程內容作出調整和更新。為確保課程質量及培訓資源得到有效運用，勞工局透過問卷收集學員對課程的意見，並將有關結果反饋予合辦單位跟進，以達致持續改善課程和產生更良好社會效益的目的。

2023 年，因應勞動市場的需要，尤其考慮經濟發展政策、社會對培訓需求及就業提供的演變、職位對技術及工作方式可預見的變化，勞工局推出“促進職業技能培訓及發展資助計劃”⁵⁸，透過資助批給向符合申請要件的實體提供財政上的支持，以促進職業培訓活動發展的效果，包括但不限於加強行業在職業培訓方面的技術合作及資訊交流、提高個人從事某一職業活動的知識，以及獲取從事某一職業活動所需的技能，達至推動職業技能培訓及發展的目的。

⁵⁷ “帶津培訓計劃”，澳門特別行政區政府勞工事務局網站。

⁵⁸ “促進職業技能培訓及發展資助計劃”，澳門特別行政區政府勞工事務局網站。

當前，為配合“1+4”適度多元發展策略，勞工局提供多項培訓計劃，幫助居民提升技能，適應市場需求。其中，在培訓提升方面，勞工局與社會夥伴及鄰近地區緊密合作，推動技能提升、培訓結合考證及在職帶訓等模式，並推出餐飲基礎課程、廚藝基礎課程、銀娛菁英英語發展計劃、博彩業專才發展計劃及特快前台主任培訓計劃等。此外，為配合國際客源拓展，勞工局開設職場英語培訓課程（初級與中級）及托業（TOEIC）考試前準備班。同時，在金融人才隊伍建設方面，提供財務策劃基礎認證備試課程（AFP資格認證教育課程），而為助力數字化人才培養，則設有資訊及通訊技術、雲計算、網絡安全、大數據及建築信息模擬技術（BIM）等課程⁵⁹。

（2）鼓勵持續進修發展

此外，澳門特區政府在 2011 年推出“持續進修發展計劃”⁶⁰，目的是透過資助澳門居民持續進修，加強本澳的學習氛圍，形成崇尚學習的價值觀，並提升個人素養和技能，從而配合經濟產業多元發展及營造學習型社會。該計劃由澳門教育及青年發展局(以下簡稱教青局)負責執行，該計劃自推出以來，經歷了多個階段的發展，每階段為期 3 年。2011-2013 年第一階段計劃啟動，特區政府投入 5 億澳門元，為每位年滿 15 歲的澳門居民提供 5000 澳門元的進修資助。第二、第三階段教青局繼續支持居民參與高等教育課程、持續教育課程或證照考試。從 2020-2023 年的第四階段起，政府的資助金額提高至 6000 澳門元。進入第五階段，特區政府繼續鼓勵市民利用

⁵⁹ “勞工局推動居民提升技能，首七月逾 1.1 萬人次接受職業培訓”，《力報》，2023 年 8 月 23 日。

⁶⁰ “持續進修發展計劃”，澳門特別行政區教育及青年發展局網站。

資助支付經教青局審批的、本地機構或外地機構的持續教育課程、高等教育課程或證照考試費用。此外，為配合澳門“1+4”經濟適度多元發展策略，第五階段計劃在第四階段計劃的基礎上進行進一步鞏固及優化，繼續集中資助職業技能、生活技能、人文藝術、體育健康等類型的課程及證照考試。

(3) 提升本地勞動力教育水平

再者，在中央政府和內地大力支持下，特區政府為應對挑戰，堅持“教育興澳”“人才建澳”方針，加大高等教育投入，加強法規制度建設，促進澳門高等教育快速發展，邁上新台階。澳門本地勞動力中接受高等教育的居民比例從2010年的20.9%顯著提升至2023年的54.8%，高等教育勞動力比例在整體勞動力中的佔比迅速上升，顯示出本地居民受教育水平的不斷提高。

表 10 2010-2023 年澳門本地居民勞動力的學歷分佈

年份	受小學教育 本地居民 所佔比例	受初中教育 本地居民 所佔比例	受高中教育 本地居民 所佔比例	受高等教育 本地居民 所佔比例	其他
	%	%	%	%	%
2010 年	20.0	26.8	27.4	20.9	4.9
2011 年	18.2	27.9	27.8	23.9	5.1
2012 年	16.9	26.6	29.4	27.5	4.4
2013 年	16.3	25.8	29.4	31.7	4.2
2014 年	15.9	25.6	30.7	34.3	3.6
2015 年	15.1	24.1	30.5	37.8	3.5
2016 年	15.6	22.6	30.2	37.8	3.9
2017 年	14.2	22.7	30.3	40.5	3.3
2018 年	14.0	22.2	30.5	42.9	3.0
2019 年	13.4	20.8	30.8	44.3	2.8
2020 年	13.0	20.6	29.2	45.3	3.2
2021 年	12.4	20.3	27.9	47.7	3.0
2022 年	11.0	18.8	27.3	51.4	2.4
2023 年	10.4	17.9	27.7	54.8	2.1

資料來源：澳門統計暨普查局資料整理所得

9.1.4 制定法律制度，引進高端專業人才

近年，澳門的人才引進法律制度逐步從補充勞動力轉向吸引高端專業人才，以支持國際化和經濟轉型發展。2023 年 7 月，澳門《人才引進法律制度》⁶¹及其兩套配套行政法規正式生效，該制度旨在透過吸納頂尖人才，提升澳門的創新力、競爭力及國際知名度，推動經濟適度多元發展。特區

⁶¹ 澳門特別行政區第 7/2023 號法律《人才引進法律制度》，澳門特別行政區印務局。

政府計劃有序引進各重點產業發展所需的領軍人物和高級專業人才，並利用他們的技術、經驗和市場網絡，促進本地產業升級，帶動社會長遠進步。

澳門當前人才引進計劃分為三類，包括“**高端人才計劃**”、“**優秀人才計劃**”及“**高級專業人才計劃**”⁶²。獲引進的人才及其家團成員，將享有與澳門居民相同權利及社會福利，包括低稅制、15年免費教育、醫療和社會保障等；澳門特別行政區護照享有超過140個國家和地區的免簽證或落地簽證待遇。同時，研究開發的科研人才可向特區政府申請科研資助，《人才引進法律制度》法案也規範引進人才尚可享有相關的稅務優惠。其中“**高端人才計劃**”、“**優秀人才計劃**”另針對四大產業人才成立專責小組，包括“**大健康產業專責小組**”、“**高新技術產業專責小組**”、“**現代金融產業專責小組**”以及“**文化體育及其他產業專責小組**”。其後，特區公報刊登第177/2023號行政長官批示，核準《文化體育及其他產業優秀人才計劃》及《文化體育及其他產業高級專業人才計劃》，訂明引進相關人才的標準及計分表⁶³。

⁶² 高端人才：是指具備卓越才能或技術能力，並取得國際公認傑出成就或在特定領域作出重大貢獻的人士。該部分人士需要有助澳門經濟和社會長遠發展，但居留許可的續期申請不取決於在澳門通常居住。優秀人才：是有利於澳門特別行政區經濟適度多元，尤其是能推動重點產業發展並在其專業或行業中表現卓著的人士。該部分人士無需獲本地僱主聘請，且居留許可的續期申請不取決於在澳門通常居住，但應從事與其資歷相匹配的工作及符合計劃要求。高級專業人才：能支持重點產業發展，且屬緊缺並具專業經驗及技術能力的人士。該部分人士需要符合訂明的緊缺人力資源，並須先獲本地僱主聘用或承諾聘用，且薪酬須達到指定水準，還應從事與其資歷相匹配的工作，並須在澳門通常居住及符合其他倘有的條件。

⁶³ 該兩項計劃引進的人才專業範疇包括：一、文體娛樂發展；二、數碼媒體發展；三、片區活化；四、文體商貿經銷；五、體育競賽培訓；六、翻譯及傳譯；七、廚藝管理；八、會議展覽業務發展；九、教學及研究；十、市場活動發展。該兩項人才計劃的評分準則包含六大項目，分別為年齡、學歷、語文能力、家庭背景、工作經驗、個人成就，當中總分數較多的三項分別是個人成就（最高100分）、工作經驗（最高85分）和學歷（最高55分）。《文化體育及其他產業優秀人才計劃》與《文化體育及其他產業高級專業人才計劃》不同之處在於前者要求在計分表中總分300分中取得200分得分，而後者要求在計分表中總分300分中取得150分，並要獲得本地僱主聘用或承諾在居留許可

截至 2024 年 10 月 22 日，澳門的第一期人才引進計劃的有效申請數共 1036 宗，獲納入建議引進人才名單的共有 464 人，其中包括高端人才 22 名、四大重點發展產業相關的優秀人才 111 名及高級專業人才 331 名，以企業高管、產業人士以及教研人員為主。學歷方面，已納入建議人才名單的申請人均具有高等學歷，其中超過一半具有博士學位，有超過六成申請人擁有世界前 100 或中國前 20 院校學位⁶⁴。

9.1.5 完善外地僱員政策方面

澳門特別行政區政府輸入勞動力政策的大前提是確保本地工人優先就業及勞動權益不會受損，只有在本地沒有合適的或無法提供足夠的人力資源時，以同等成本及效率的條件下，外地僱員才會被考慮作為臨時性的補充而批准輸入。《聘用外地僱員法》⁶⁵ 於 2010 年 4 月 26 日生效，法律主要規定聘用外地僱員在本澳提供工作的一般制度，包括聘用原則、聘用許可、外地僱員的權利、義務、保障以及有關的處罰制度。僱主如需聘用非本地居民在本澳工作，必須先向勞工事務局提出聘用許可申請。如申請獲得批准，僱主或其代理人須到治安警察局為受聘的非本地居民申請外地僱員之逗留許可，當獲發逗留許可後方可在澳門工作。法律除了規定因聘用“過界勞工”或安排“過職工作”而要承擔行政處罰的情況外，如僱主聘用未持有任何法定證件的非本地居民（是指本身沒有僱員身份的逗留許可，即

決定產生效力之日起計 90 日內聘用擔任計劃附件中所列的人力資源緊缺的專業職務，而且獲聘用擔任專業職務的薪酬水準年薪須達 30 萬至 36 萬澳門元（以全年稅前總報酬計算）。

⁶⁴ “人才發展委員會舉行 2024 年度第二次全體會議”，澳門特別行政區政府人才發展委員會，2024 年 10 月 28 日。

⁶⁵ 澳門特別行政區第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》，澳門特別行政區印務局。

俗稱“黑工”），則僱主會被追究刑事責任，具體罰則如下。

《聘用外地僱員法》罰款額		
違規人員	違規項目	罰款額（澳門元）
僱主	持有外地僱員之聘用許可，但聘用非獲許可聘用的外地僱員	每一僱員罰款1萬至2萬元，另被全部或部分廢止聘用外地僱員許可及剝奪申請新聘用許可，為期6個月至2年。
	不持有外地僱員之聘用許可，但聘用非獲許可聘用的外地僱員	每一僱員罰款1萬至2萬元，另被剝奪申請新聘用許可，為期6個月至2年。
	外地僱員在非指定地點工作	每一僱員罰款5千至1萬元，另被全部或部分廢止聘用外地僱員許可及剝奪申請新聘用許可，為期6個月至2年。
	外地僱員從事非許可的職業	每一僱員罰款5千至1萬元，另被全部或部分廢止聘用外地僱員許可及剝奪申請新聘用許可，為期6個月至2年。
非居民	黑工	罰款5千至1萬元
	過界工作	罰款5千至1萬元

圖 1 《聘用外地僱員法》各項違規項目的相關罰款額

資料來源：澳門特別行政區政府勞工事務局

除了第 21/2009 號法律《聘用外地僱員法》，特區政府還制定了第 8/2010 號行政法規《聘用外地僱員法施行細則》、第 13/2010 號行政法規《規範聘用外地僱員許可內設定的條件或負擔》，第 88/2010 號行政長官批示規定提供予外地僱員的住宿條件及第 89/2010 號行政長官批示規定關於僱主須向社會保障基金繳付的聘用費金額。

9.2 現狀及問題分析

澳門作為一個高度依賴旅遊和博彩業的經濟體，在人力資源與人才政策發展過程中面臨諸多結構性問題與挑戰。具體分析如下：

9.2.1 經濟結構過於單一導致就業選擇有限

博彩業長期佔據澳門經濟的主導地位，使得就業市場嚴重依賴低技術

服務職位，導致其他高附加值產業（如金融、科技和創意產業）的發展受到抑制。本地人才在就業選擇上局限於博彩、酒店、零售等行業，高端技能職位明顯不足，影響了澳門人才資源的多元發展。本地青年，尤其是剛畢業的學生，因為技能匹配度不高或就業市場競爭激烈，往往面臨就業壓力。一方面是缺乏對口職位，另一方面是他們對職業發展的長期規劃不明確，容易陷入博彩業等高薪基層職位的短期吸引力中，忽略長遠發展。

而對於高端人才而言，澳門的產業結構、科研環境和創新氛圍仍不夠完善，難以吸引國際頂尖專業人才長期留駐。反觀澳門周邊的競爭城市（如香港、深圳和廣州）擁有更加完善的產業結構、科研設施和國際化環境，這對人才形成了強大的吸引力。尤其是深圳，其迅速崛起的科技產業和創新能力，吸引了大量高端人才，使澳門在競爭中處於劣勢。

9.2.2 高等教育與市場需求仍有落差

澳門作為一個高度發展的小型經濟體，其高等教育近年來取得了顯著的進步。然而，隨着經濟的快速變化和產業多元的需求，高等教育與市場需求之間的落差愈發明顯，這成為影響澳門經濟可持續發展的一大挑戰。首先，澳門的高等教育長期以博彩業和旅遊業為核心，許多專業課程圍繞酒店管理、博彩管理等領域展開。然而，隨着澳門致力於推動經濟多元，如發展大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等新興行業，相關專業人才供應顯得不足。例如，對於科技創新和工程技術人才的需求日益增長，但這些領域在澳門高校的課程中所佔比例相對較低，難以滿足市場對高端技術專才的需求。其次，畢業生的實用技能和職場適應能力不足也

值得關注。許多高校的課程過於注重理論，缺乏實踐導向，導致畢業生在進入職場時缺乏必需的技能 and 經驗。例如，數據分析、編程、人工智能應用等技能越來越受市場青睞，但澳門高校的學生往往缺乏相關實訓經驗。此外，外語能力和跨文化溝通能力也是澳門畢業生在全球化競爭中的短板。

9.2.3 人才引進制度仍未成熟穩定

去年年底，澳門政府推出《文化體育及其他產業優秀人才計劃》及《文化體育及其他產業高級專業人才計劃》，訂明引進相關人才的標準及計分表，其對人才引進的效果仍有待觀察。當前各個地區和國家為了吸引人才而展開積極競爭，由於評分制度的設計和運行需要大量的行政資源，例如設立評分標準、審核材料、處理申訴等。若申請過程過於繁瑣可能使澳門在對關鍵性的優秀人才競爭上處於落後局面。日本於 2023 年所推出“高度專業人才簽證” (Japan System for Special Highly-Skilled Professionals (J-Skip))，便捨棄高度人才評分表，僅要求研究人員或專業人士“擁有碩士學歷以上加上年收超過 2000 萬日元（約 102 萬澳門元）”或是“工作經歷超過 10 年加上年收超過 2000 萬日圓”就有機會永久住在日本；如果是經營者，經營經歷需要超過 5 年，年收入則要超過 4000 萬日圓（約 204 萬澳門元）。澳門對待少數關鍵性的優秀人才的引入上，可能需要區別處理，方不會錯失吸引人才的大好機會。

此外，現有澳門的人才引進制度只是開放了管道，讓相關人才及其家庭成員在本地工作並獲取居留權，尚未關注到其子女教育、房屋等議題的相應配套。高端專才往往對未來的人生作通盤考慮，他們選擇移居到一個

新的地方工作，除了考慮其可獲得的薪金外，亦會對所移居的地區作全面評估，評估是否適合其個人及其家庭成員移居。要吸引高端人才來澳，配套問題必須納入思考的範疇。

9.2.4 外地僱員管理制度仍有待完善

近年來，澳門有團體不斷提出訴求，強烈要求特區政府停止輸入外來勞動力，限制其他企業以輸入“專才”的名義招聘內地廉價勞動力，並以本澳居民就業為優先考慮等。與此同時，澳門本地企業面臨整體勞動力供應不足及人力資源成本增大，特別是中小企業的情況更為嚴重。中小企業也批評外僱審批程序繁瑣需時，影響行業發展。人力資源日益緊缺已逐漸成為阻礙澳門經濟適度多元發展和建設“一個中心、一個平台”的瓶頸，引起了全社會的高度關注。

9.3 意見及建議

在全面對接國家“十四五”規劃，深入實施《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的基礎上，澳門特區政府編製《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》，為澳門經濟適度多元發展提供了清晰的方向，並在《二〇二三年財政年度施政報告》中明確提出“1+4”經濟適度多元發展策略。“1”就是按照建設世界旅遊休閒中心的目標要求，促進旅遊休閒多元發展，做優做精做強綜合旅遊休閒業；“4”就是持續推動中醫藥大健康、現代金融、高新技術、會展商貿和文化體育等四大重點產業板塊發展，着力構建符合澳門實際且可持續發展的產業結構。推動新興產業

的發展，是一個從無到有的創新過程，需要戰略規劃、政策支持和持續投入。這一過程不僅是人力資源長時間培養與匯聚的結果，更是產業轉型升級的重要驅動力。人力資源是新興產業創建的核心資源。無論是科技研發、產品創新還是市場拓展，都離不開高素質人才的參與。他們不僅帶來專業知識和技術，更能憑藉創新思維和全球視野，推動新興產業從零開始形成競爭力。尤其是在人工智能、綠色能源、生物科技等高端領域，人力資源的專業化水平直接決定了產業的發展速度和方向。而解決人力資源發展過程中的問題，需要系統性、多層次的策略。

9.3.1 優化本地人力資源的培養機制

對澳門發展本地人力資源而言，推動教育與職場需求接軌是關鍵。本地教育機構應及時調整課程設置，根據市場需求開設實用性學科，培養符合行業發展需要的專業人才。同時，加強校企合作，設立更多實習和實踐項目，讓學生在校期間便能接觸職場環境，掌握實用技能。這不僅有助於提升學生的實戰能力，也能幫助企業更早發現和吸納潛在人才，縮短人才培養的周期。其次，隨着技術更新和行業需求的變化，政府和企業應聯手提供針對性的技能培訓，幫助員工快速適應新技術和職位要求。此外，應建立終身學習體系，為勞動力提供持續提升技能的渠道，例如設置靈活的在線課程和在職培訓計劃，讓員工在不同階段都能保持競爭力，從而更好地應對職場挑戰。

9.3.2 加強對本地創新領域的投入

推動本地科技創新能力對人才培養具有深遠的重要性，因為科技創新是現代經濟與社會發展的核心驅動力，而人才則是創新發展的關鍵資源。首先，科技創新為人才培養提供了實踐平台和發展方向。隨着人工智能、大數據、新能源等領域的迅速崛起，本地科技創新的推動可以創造更多高附加值的職業職位，吸引年輕一代投入這些前沿領域。同時，技術創新的需求促使教育機構和企業加強合作，共同開發與產業需求接軌的專業課程和實習機會，從而培養具有實戰能力和創新精神的人才。其次，推動科技創新能力能提升本地人才的國際競爭力。當一個地區的科技水平處於領先地位時，人才將擁有更多參與全球創新競賽的機會，進一步提升他們的專業水平和視野。此外，優秀的科技創新環境也有助於吸引國際高端人才，形成“本地人才成長、外地人才匯聚”的良性循環。因此，促進產業多元與經濟增長是關鍵。政府應加強經濟規劃，着力扶持高新技術和文化創意等新興產業，創造更多具有發展潛力的就業機會。

9.3.3 完善外地人才輸入制度

優化外地輸入人才創業政策對推動經濟多元發展及提升競爭力至關重要。例如，可簡化外地人才創業的行政手續，提供一站式服務平台，減少繁瑣程序，縮短審批時間，使創業者能迅速投入業務運營。同時，應設立專屬的創業簽證政策，針對高技術、高附加值產業的人才提供長期居留支持，吸引全球優秀創業者。其次，政府應加強對創業者的資金支援與風險保障。例如設立創業基金，提供低息貸款或創業補貼，協助初創企業解決資金壓

力。亦可推行稅收優惠政策，如減免初期企業稅費，為創業者創造更有利的經濟環境。第三，完善創業生態系統，加強產學研合作，促進本地與外地人才的交流與融合。可設立創業孵化中心，提供辦公空間、技術指導及市場資源，幫助創業者加快企業發展。同時，開展創業論壇及培訓課程，提升創業者的能力與信心。最後，應鼓勵社會多元參與，打造開放、包容的創業氛圍。優化政策不僅有助於吸引外地人才，還能促進本地產業升級及創新，實現經濟的可持續發展。

9.3.4 豐富海外人才的網羅方式

加強與海外招聘網站的合作，是吸引優秀國際人才來澳門發展的重要舉措。透過建立與全球知名招聘平台的聯繫，澳門本地企業和政府部門可以更有效地向海外發布高階職位需求，提升招聘信息的傳播範圍和曝光率，進一步增強本地對國際人才的吸引力。譬如，可制定專項合作計劃，選擇與澳門經濟發展戰略相關的專業領域（如旅遊、金融、科技創新等）進行重點推廣，並針對性地與海外的行業垂直招聘平台合作，例如 LinkedIn、Indeed，以及針對特定領域的專業平台。這將使高階職位需求更精準地觸及相關領域的人才群體。其次，可以通過這些平台定期舉辦線上招聘活動和人才推介會，並結合澳門本地的優勢條件，如獨特的中葡文化、宜居的生活環境及稅收優惠政策，吸引海外求職者的關注。同時，提供多語言的求職指南與簽證資訊，降低外籍人才來澳的就業壁壘。

9.3.5 健全外地僱員政策，優先本地僱員就業

為協調就業市場供求的平衡，保障澳門居民的就業權益，澳門勞工局

每月都會推出配對會，為有意參與配對會的澳門居民提供就業機會，但有不少求職者反映，有關配對會配對成功率不高，本地僱員擔心淪為外地僱員的補充。為此，研究小組建議特區政府應對招聘過程加強管理，例如在網上公開各職位招聘的進度，競聘人數等數據，增加招聘過程的透明度，杜絕虛假招聘，避免本地僱員與外地僱員產生矛盾。

此外，現行《聘用外地僱員法》當中指出倘僱主安排外地僱員從事非屬彼等獲許可從事的職業活動，則被罰款 5000 至 1 萬澳門元，以及廢止其聘用外地僱員許可、剝奪其申請新聘用許可的權利，為期 6 個月至 2 年。惟該法例自 2009 年頒布實施至今已 14 年，顯然已不合時宜，且約束力不足，無法遏止過界、過職問題，特區政府應提升執法的效能和加大罰則，以增加阻嚇力。

澳門經濟產業多元與人才培育之間的關係密不可分，兩者相輔相成，共同推動城市的可持續發展。隨着澳門經濟逐步從博彩業向多元方向轉型，新興行業如文化創意、生物醫療等領域迅速崛起，對專業化和技術型人才的需求日益增加。在這一過程中，高效的人才培育體系成為實現產業多元的關鍵基石。從無到有的過程還需要時間與耐心，新興產業的發展初期，可能面臨市場培育不足、技術挑戰與風險投入等問題，但通過持續吸引人才、培育本地創新力量以及開展國際合作，可以逐步形成從基礎研究到應用落地的完整產業鏈，最終實現產業從起步到成熟的跨越。

第十章 區域經濟與對外合作發展政策

澳門的區域經濟與對外合作發展政策旨在致力於促進經濟多元化和可持續增長。通過加強與周邊地區及國際市場的交往合作，鞏固自身在區域經濟中的角色地位和提升競爭力和影響力，同時服務國家發展戰略。

10.1 歷史背景與政策概況

10.1.1 發展歷程

（一）回歸之初-2009 年：遠交近融

回歸以來，特區政府一向重視與鄰近地區，特別是珠江三角洲西部地區的合作關係。回歸之初，澳門特區政府就採用“遠交近融”的區域合作策略，非常重視對外合作和對外交往。2001 年底，已有 32 個國家、地區給予澳門特區護照免簽證待遇。2002 年的施政報告便提出澳門要進一步發展對外關係，加強區域合作。2004 年，《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)正式簽署，為澳門特區帶來全新的、重大的發展機遇，為澳門參與區域合作提供了更為有利的條件。打造“粵西地區商貿服務平台”、“國際華商聯絡與合作服務平台”和“中國與葡語國家經貿合作服務平台”這三大服務平台，正是為了落實“遠交近融”的政策，提升平台功能，彰顯平台特色。

（二）2010 年開始：突顯粵澳合作

從 2010 年開始，區域合作成為更為綜合性的合作，而不僅侷限於原有經濟範疇的合作。2010 年的施政報告提出，加強區域合作，重在改善民生。特區政府在口岸通關、文教衛生、環保能源、食品和供水安全等方面加強合作。同時，政府也更加突出區域合作在促進澳門經濟適度多元的作用。其中，旅遊業的合作尤其受到重視，以“一程多站”方式共同推動互補共贏的旅遊合作項目。同時，政府特別強調參與區域合作的主動性和互利性，致力於主動參與區域合作，促進區域和特區的共同發展。在這個階段，隨着《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》和《粵澳合作框架協議》的逐步落實，粵澳兩地在經濟、社會、民生等領域的合作取得新成果，澳門特區政府也不斷加大參與橫琴開發的力度。區域合作在這個階段進入新一輪發展，運用大文化、大格局的概念，形成跨地域、多元的合作模式。

（三）2013 年開始：區域合作承載融入國家發展使命

在 2013 年國家“一帶一路”戰略提出之後，澳門以連結國家“建設絲綢之路經濟帶”和“打造 21 世紀海上絲綢之路”的方向，加強與葡語國家、東盟國家的經貿往來和文化交流。在區域經濟與對外合作方面，《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）》提出，建設“一個平台”（中國與葡語國家商貿合作服務平台）升上新層次，積極打造“中葡雙語人才、企業合作與交流互動的信息共享平台”、“中葡中小企業商貿服務中心”、“葡語國家食品集散中心”、“中葡經貿合作會展中心”；積極參與國家“一帶一路”建設，促進“一帶一路”沿線國家及地區與葡語國家的基建合作，致力推動企業多邊合作，開拓更廣闊的市場；強化區域合作，在全面

深化粵澳合作的同時，重視與長江經濟帶的合作，適度開展與江蘇等省區的特色合作，並拓展國際交往。2017 年的施政報告提出，深化區域合作，融入國家發展。這說明澳門區域合作進入一個新的階段，區域合作承載着融入國家發展的目的和使命。特區政府致力於將澳門“一中心、一平台”的發展定位與“一帶一路”建設、粵港澳大灣區規劃緊密結合，抓住重點、形成合力。

（四）2020 年開始：突出粵澳共管橫琴

2020 年，特區政府重點強調橫琴是澳門參與粵港澳大灣區建設、融入國家發展的第一站，因此要做好開發橫琴文章，促進經濟多元發展。在區域經濟與對外合作方面，《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025 年）》提出，加快推進橫琴粵澳深度合作區建設，為澳門長遠發展注入新動能，更好融入國家發展大局；積極參與粵港澳大灣區建設，貫徹落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，實現“十四五”時期粵港澳大灣區建設的戰略目標，提升引領帶動能力，促進區域間融合互動、融通互補；深化中葡平台建設，澳門要進一步擴展中國與葡語國家商貿合作服務平台功能，積極開展中國與葡語國家在經貿、金融、文化等領域的交流和合作，發揮好中國—葡語國家經貿合作論壇作用，持續提升中葡平台實效；澳門將繼續積極參與和助力國家“一帶一路”建設，打造“一帶一路”功能平台，堅持以“國家所需，澳門所長”為原則，充分發揮澳門自身優勢，擴大對外交流合作，促進“一中心、一平台、一基地”與“一帶一路”建設有機結合，不斷提升澳門在國家對外開放中的地位與功能。2021 年，澳

門設立融入國家發展委員會，強調要主動融入國家發展大局。特區政府冀望在集中精力重點建設橫琴粵澳深度合作區的同時，積極務實推進與內地各領域合作，更好融入國家發展大局。這一階段尤其注重推進橫琴建設，形成“澳門平台+國際資源+橫琴空間+成果共享”的產業聯動發展新模式，體現澳門積極主動融入國家發展大局的擔當作為。

10.1.2 區域協同發展中的澳門角色

澳門在粵港澳大灣區的功能定位明確，其作為“一中心、一平台、一基地”的關鍵節點，在區域協同發展中發揮着不可替代的作用。“一中心”即建設世界旅遊休閒中心，通過豐富澳門的非博彩經濟業態，強化其作為區域內高端旅遊、文化體驗與休閒娛樂的主要目的地；“一平台”即中葡商貿合作服務平台，以澳門的歷史文化優勢和中葡論壇為基礎，深化與葡語國家在經貿和文化領域的合作；“一基地”即中華文化交流合作基地，通過中西文化的交流與傳承，展示中國與世界文化融合的典範。這些定位不僅體現了澳門的獨特優勢，也為其在區域經濟協同中提供了政策支持與實踐路徑。

橫琴粵澳深度合作區是澳門經濟適度多元的重要支撐平台。橫琴的資源優勢和政策優惠為澳門突破發展空間提供了新的可能性。通過“澳門服務+橫琴制造”的協作模式，合作區成為澳門發展會展經濟、中醫藥健康產業和文化創意產業的重要載體。例如，在中醫藥領域，橫琴的研發與生產能力為澳門的健康旅遊和中醫藥服務提供了支持。此外，橫琴在稅收、土地資源和企業準入方面為澳門企業提供了便利，為澳門中小企業進入大灣

區市場創造了條件。這種區域協同模式，不僅加強了澳門與珠海的經濟聯動，還推動了大灣區經濟的一體化發展。

澳門充分利用橫琴粵澳深度合作區的政策資源，與內地城市在綠色金融和數字化會展等領域實現了產業鏈的有機補充。在綠色金融方面，深合區提供稅收優惠和跨境金融便利，吸引大量內地和國際資本通過澳門進入大灣區綠色基建項目，形成“澳門融資＋橫琴落地”的創新模式。例如，澳門可借助橫琴的產業空間，支持內地企業的綠色債券發行和可持續項目融資，為國家實現“雙碳”目標提供重要支撐。在數字化會展方面，橫琴支持的智慧城市基建為澳門發展數字化會展經濟提供了技術平台，雙方共同推出了線上線下結合的會展模式，覆蓋商貿、旅遊及文化創意等多個產業領域。這不僅提升了澳門會展經濟的國際影響力，還推動了橫琴的數字技術應用，促進了區域產業鏈協同發展。

10.1.3 澳門對外合作的獨特優勢

澳門作為中葡商貿合作服務平台的橋梁，在對外經濟合作中發揮了獨特的作用。這一定位源於澳門與葡語國家之間深厚的歷史淵源和文化聯繫。作為中國與葡語國家經貿文化交流的重要節點，澳門通過中葡論壇（中國—葡語國家經貿合作論壇），構建了多邊合作機制，為中國與葡語國家的經貿往來提供了政策對接和資源共享的關鍵平台。中葡平台不僅為中國企業進入葡語國家市場提供了便利，還使葡語國家的投資者能夠通過澳門更好地融入中國的經濟發展。

在“一帶一路”倡議中，澳門被賦予了獨特的功能定位，成為連接中國與葡語國家的重要樞紐和文化傳播平台。中央政府通過政策支持和資源傾斜，強化澳門作為“一帶一路”節點城市的作用。例如，澳門通過舉辦“國際基礎設施投資與建設高峰論壇”等活動，吸引了眾多葡語國家和“一帶一路”沿線國家的參與。這些活動不僅為澳門構建了國際化的經貿合作網絡，還提升了其在全球經濟格局中的地位。

中葡平台作為澳門融入國家新發展格局的重要支點，其功能需從傳統的貿易合作拓展至高附加值領域，例如金融、投資與數字經濟。在金融方面，澳門可以探索建立面向葡語國家的跨境金融平台，發行綠色債券，推動人民幣國際化和數字貨幣應用；在投資合作方面，通過優化自由港稅收政策，吸引葡語國家資本參與大灣區基礎設施建設和科技創新產業；在數字經濟領域，打造以葡語國家產品為特色的跨境電商平台，實現貿易數字化轉型。此外，澳門可通過提升平台的數據服務能力，為葡語國家提供更精準的市場資訊和經貿機遇，深化合作範圍，提升其在“一帶一路”倡議中的綜合影響力。

10.2 現狀及問題分析

10.2.1 新一屆澳門政府區域經濟發展目標

新一屆澳門政府在岑浩輝的領導下提出了更具前瞻性的區域經濟發展目標，重點聚焦於產業創新與區域協同的雙輪驅動。在競選綱要中，岑浩輝強調要加速澳門經濟適度多元，推動文化創意、會展經濟和中醫藥等非

博彩產業的發展，同時深化澳門與大灣區其他城市的產業合作。具體措施包括吸引國際高端人才、強化澳門與橫琴的產業協作，以及通過政策創新為澳門企業進入大灣區市場提供便利。特區政府 2025 年施政報告中明確提出“拼經濟、謀發展、搞建設”的主要施政目標，以“北上、南下、西進、東拓”為策略，強化內聯外通；協調推進“內地、香港、澳門三地共建單一自貿區”建設，重點規劃建設澳琴國際教育（大學）城、澳門國際綜合旅遊文化區、澳門珠江西岸國際航空運輸樞紐（港），及澳門科技研發產業園等。這些政策目標充分體現了新一屆政府對區域協同的高度重視。

隨着“一簽多行”政策的推行，橫琴粵澳深度合作區的政策優勢進一步凸顯，為澳門融入大灣區創造了新機遇。橫琴作為澳門與內地合作的橋頭堡，通過政策創新和產業空間優化，成為澳門經濟多元的重要支撐點。

“一簽多行”政策不僅便利了兩地居民的跨境往來，還帶動了旅遊、零售及文化消費的同步增長，為澳門建設“世界旅遊休閒中心”提供了穩定的客源保障。此外，橫琴針對澳門企業提供的稅收優惠、土地資源支持和行政審批便利，吸引了更多澳門初創企業進駐。例如，澳門企業在橫琴的中醫藥健康產業基地開展研發和生產活動，既突破了空間限制，又實現了資源共享與產業協同。橫琴的產業空間還為澳門推動智慧旅遊和數字經濟提供了技術平台，通過與內地城市的聯動發展，加速澳門融入粵港澳大灣區的一體化進程。

澳門通過區域經濟政策加強與大灣區其他城市的聯動，為區域內的資源整合和產業升級注入了活力。例如，與香港的協作在高端服務業、國際

金融和會展經濟方面形成了優勢互補；與珠海的合作則依托橫琴的政策與資源，為澳門非博彩產業的延展提供了重要支持。岑浩輝政府的區域經濟發展目標還強調通過區域內產業鏈的共建和協作，進一步優化大灣區內資源分配，構建高效的區域經濟網絡，從而提升澳門在區域經濟協同中的核心地位。

10.2.2 數字化經濟與區域資源整合

數字技術的應用正在深刻改變澳門的區域經濟政策與實踐。澳門積極推動數字化經濟發展，通過智慧旅遊與智慧會展等項目，優化區域經濟整合。智慧旅遊方面，澳門依托大數據和人工智能技術，構建了覆蓋全流程的智慧旅遊平台，實現了遊客從信息獲取、線路規劃到消費支付的全程數字化管理。例如，澳門與橫琴合作推出的跨境智慧旅遊平台，為遊客提供了一站式的跨境遊覽體驗。這不僅提升了遊客的便利性，也增強了澳門旅遊服務的科技含量和國際吸引力。

智慧城市建設和跨境旅遊數字平台是澳門數字化經濟的典型示例。例如，澳門通過智慧城市項目，建立了涵蓋交通、環保和公共服務的數字化管理系統，提升了城市運行效率。在跨境旅遊領域，澳門與珠海合作開發的數字平台整合了兩地的旅遊資源，實現了跨境服務的無縫銜接。這些實踐不僅促進了區域內的資源整合，也為澳門“一中心”的數字化轉型提供了強有力的支撐。此外，澳門的智慧會展經濟也初見成效，通過線上線下結合的混合會展模式，擴大了會展的國際化覆蓋面，提升了區域經濟協同的效益。

澳門在區域經濟政策中的角色日益凸顯，通過“一中心、一平台、一基地”的功能定位和橫琴粵澳深度合作區的政策支持，顯著增強了區域經濟協同能力。在新一屆政府的領導下，澳門進一步明確了產業創新與區域協同的雙重目標，推動與大灣區其他城市的深度聯動。同時，數字化技術為澳門的區域經濟整合注入了新的發展動能，為澳門經濟適度多元和高質量發展奠定了堅實的基礎（鐘韻&洪鎧邦，2024）。這些舉措不僅提升了澳門在區域經濟中的獨特定位，也為其更好地融入國家新發展格局提供了有力支持。

10.2.3 對外合作的重點領域與政策實踐

澳門與葡語國家的經貿合作是其對外合作的重點領域之一。中葡論壇作為多邊合作機制，自成立以來已取得顯著成效，涵蓋了經貿、文化、教育和語言培訓等多方面的合作。近年來，通過中葡論壇的推動，澳門促成了大量涉及基建、能源和農業的跨國投資項目，為葡語國家的經濟發展提供了中國資源，同時也為澳門自身創造了經貿機會。未來，中葡論壇有望在綠色經濟、數字經濟等新興領域進一步拓展合作，助力澳門深化與葡語國家的經貿關係。

澳門在金融、文化、教育和醫療健康等領域的對外合作潛力同樣巨大。在金融領域，澳門自由港的開放性和國際化特質，使其成為吸引葡語國家資本的重要平台；在文化方面，澳門的中西文化交融特色為其開展文化交流和軟實力建設創造了優勢；在教育與醫療健康領域，澳門與葡語國家間的學術合作與人才交流逐步深化，為雙方培養國際化專業人才提供了新路

徑。這些領域的合作不僅拓寬了澳門的國際合作維度，也為其在全球經濟和文化體系中贏得了更多話語權。

澳門自由港的地位為其吸引國際投資提供了制度保障。在自由港框架下，澳門擁有寬鬆的資本流動和稅收政策，這不僅增強了其對跨國投資者的吸引力，也為澳門融入全球價值鏈奠定了基礎。通過推動離岸金融和國際貿易，澳門逐步構建起開放型經濟體系，並與“一帶一路”沿線國家實現了更加緊密的經貿聯繫。

制度創新和政策協調在澳門的對外合作中扮演了重要角色。例如，澳門特區政府積極探索與國際經貿規則接軌的政策創新，通過簡化審批流程、優化營商環境和強化法治建設，提升了投資者的信心。此外，澳門還通過與中央政府的政策協調，在對外合作中實現了“雙循環”戰略的有效對接。一方面，澳門通過“一帶一路”建設深化與外部市場的經濟聯繫；另一方面，其作為區域節點城市，也在促進國內市場與國際市場的聯動中發揮了重要作用。

澳門的對外經濟合作政策依托其作為中葡商貿合作服務平台的獨特優勢，通過“一帶一路”倡議中的功能定位不斷擴大國際經貿網絡。在中葡論壇等機制的推動下，澳門與葡語國家的合作成效顯著，並在金融、文化、教育和醫療健康等領域展現出巨大的發展潛力（陳朋親，謝宇平&毛豔華，2024）。同時，通過自由港的地位和制度創新，澳門有效吸引了國際投資，構建了開放型經濟發展的新格局。未來，澳門需要進一步深化與葡語國家

及“一帶一路”沿線國家的經貿合作，不斷提升其在全球經濟中的影響力，為實現經濟適度多元和高質量發展提供持續動力。

10.3 意見及建議

10.3.1 區域經濟政策的優化

在全球經濟格局深刻調整與區域一體化加速推進的雙重背景下，澳門作為粵港澳大灣區的重要節點城市，其區域經濟政策優化已成為特區可持續發展的戰略支點。

澳門在區域經濟政策中的優化重點在於強化跨境聯動機制和提升區域產業鏈中的核心競爭力。加強與珠海、香港等城市的跨境合作，構建多層次、多領域的區域協同發展網絡，是推動澳門區域經濟政策優化的首要路徑。從制度設計角度而言，澳門與珠海通過橫琴粵澳深度合作區的聯動開發，已經形成了政策協同和資源整合的初步框架。這一框架在土地利用、產業規劃、財稅政策等方面實現了突破性進展，為跨境協同發展提供了制度保障。然而，現有合作機制仍存在協調效率不高、政策銜接不夠順暢等問題，未來應着力構建更為精細化的跨境治理體系，強化協同立法與政策評估機制，實現跨境公共服務的無縫對接。在具體實踐層面，推動“一程多站”跨境旅遊線路的常態化運行，是促進區域內旅遊資源共享和市場融合的有效途徑。這不僅需要簡化通關程序、優化交通網絡，更需要建立跨境旅遊數據共享平台，實現遊客信息、景區資源和服務標準的互聯互通。通過數字技術賦能，可以顯著提升遊客體驗，降低區域旅遊市場的分割效

應，進而增強澳門與周邊城市的產業黏性與互補性。澳門與香港作為大灣區內兩個特別行政區，在國際金融、文化創意和會展經濟等領域具有天然的合作基礎。目前，兩地合作多集中於單一項目層面，合作廣度與深度尚有較大提升空間。未來應推動合作模式從項目協作向綜合性產業鏈共建轉變，例如，在金融服務領域，可通過建立跨境金融監管協調機制，推動債券市場互聯互通，發展跨境資產管理業務；在文化創意領域，可共同打造國際影視內容交易平台，建立區域性知識產權交易中心，促進文化產品的跨境流通與價值實現；在會展經濟方面，可協同開發國際會議與展覽項目，實現資源互補與市場共享，提升大灣區會展產業的國際競爭力。

提升澳門在區域產業鏈中的核心競爭力，需要從政策支持與產業布局兩方面着手。從政策支持角度看，特區政府應構建多元的政策激勵體系，吸引高端制造、創新技術和專業服務領域的企業落戶澳門。具體而言，可通過稅收優惠、研發補貼、人才引進計劃等政策工具，降低企業創新成本，提高技術研發效率，推動區域產業鏈向高附加值方向延伸。同時，應建立專業化的產業服務平台，為企業提供市場信息、技術支持和融資對接等一站式服務，優化產業發展環境。從產業布局角度看，澳門應充分發揮其中西文化交融的獨特優勢，深化文化創意與旅遊產業的融合發展。這不僅包括傳統文化資源的創新利用，如將澳門歷史城區的世界文化遺產價值轉化為創意產品與服務，還包括引入國際先進的文化創意理念與商業模式，打造具有全球吸引力的文化旅遊體驗。此外，澳門可依托中國與葡語國家商貿合作服務平台的定位，發展特色金融服務，如葡語國家債券交易、跨境人民幣清算等業務，增強金融服務的國際競爭力。在大灣區一體化發展的

宏觀背景下，澳門應與區域內城市形成更加緊密的資源整合與功能互補關係。一方面，澳門可充分利用周邊城市的產業基礎和創新資源，彌補自身在產業規模和技術研發方面的不足；另一方面，可發揮自身在國際網絡、自由港政策和專業服務等方面的優勢，為區域企業提供國際化服務，進一步鞏固澳門在區域經濟體系中的戰略地位。

綜上所述，澳門區域經濟政策的優化不僅關乎特區自身經濟轉型與多元發展，更是推動粵港澳大灣區建設與促進區域一體化的關鍵環節。通過強化跨境聯動機制和提升區域產業鏈核心競爭力，澳門將能更好地融入國家發展大局，為構建開放型區域經濟體系貢獻獨特力量。

10.3.2 對外合作政策的優化

在對外經濟合作中，澳門應深化與“一帶一路”沿線國家的經貿聯系，以實現多邊合作的高質量發展。澳門應積極發揮其在“一帶一路”倡議中的獨特定位，深化與沿線國家的經貿聯繫，構建多層次、多維度的國際合作網絡。從戰略高度看，澳門可依托國家宏觀政策支持，將自身發展戰略與“一帶一路”建設有機結合，在海絲沿線形成區域合作樞紐。具體而言，應重點推進三個層面的合作：第一，貿易互通層面，澳門可利用 CEPA 框架下的優惠政策，建立面向“一帶一路”沿線國家的貿易促進平台，降低市場准入門檻，促進商品與服務貿易雙向流通；第二，投資便利化層面，可建立跨境投資信息共享機制，為企業提供法律諮詢、風險評估等專業服務，降低投資不確定性；第三，人文交流層面，通過教育合作、文化交流、旅遊

推廣等多元渠道，增進澳門與沿線國家的民心相通，為經貿合作奠定深厚基礎。

在中葡商貿合作平台的功能優化與拓展方面，作為中葡商貿合作服務平台的核心樞紐，澳門應系統性提升其平台功能，從傳統貿易促進向全方位合作服務轉變。在基礎設施建設領域，澳門可充分發揮其金融服務優勢，為中國企業參與葡語國家基建項目提供融資支持、風險管理和專業諮詢，同時引導葡語國家基建企業與中國企業形成優勢互補的合作聯盟；在能源開發領域，可建立中葡能源合作交流機制，促進清潔能源技術轉移與項目投資，助力葡語國家實現能源結構多元與綠色轉型；在數字經濟領域，可利用澳門在金融科技、智慧城市建設等方面的先發優勢，推動中國與葡語國家在電子支付、數據服務、智能物流等新興領域的合作，共同探索數字化轉型的發展路徑。中葡論壇作為多邊合作的重要機制，其功能定位應從單純的經貿交流平台向綜合性國際合作樞紐升級。這一轉變需要從制度設計、組織架構和服務內容三個方面進行優化：制度設計上，應建立常態化的政策協調機制和項目跟蹤評估體系，提高合作效率與成果轉化率；組織架構上，可設立專業委員會和工作小組，針對重點領域制定具體合作方案；服務內容上，應整合金融、法律、諮詢等專業服務資源，為中葡合作項目提供全生命周期的支持與保障。

在文化軟實力的戰略構建與國際傳播方面，增強澳門在國際市場中的文化軟實力，是提升其全球影響力的關鍵路徑。澳門應以其四百多年中西文化交融的歷史遺產為基礎，構建具有戰略深度的文化軟實力體系。從理

論視角看，這一體系應包含三個核心要素：首先是文化認同，即通過歷史文化傳承與創新轉化，強化澳門多元文化特質的自我認知與價值認同；其次是文化生產，即支持本土文化創意產業發展，促進傳統文化與現代技術的融合創新，形成具有澳門特色的文化產品與服務；最後是文化傳播，即建立多層次的國際文化交流機制，拓展文化輸出渠道，提升澳門文化的全球影響力。在實踐層面，澳門可通過舉辦國際文化節、藝術展覽、學術論壇等高水平文化活動，構建具有國際影響力的文化品牌。例如，澳門國際藝術雙年展、中葡文化論壇等活動，不僅能展示澳門獨特的文化魅力，還能促進不同文化之間的交流互鑒。同時，應加強與國際媒體、文化機構的合作，開發多語種文化產品，建立全球化的文化傳播網絡，使澳門文化在國際舞台上獲得更為廣泛的認可與影響。

在經貿吸引力的系統提升與政策創新方面，提升澳門的國際經貿吸引力，需要從政策環境、服務質量和市場通達性三個維度進行系統規劃。在政策環境方面，特區政府應加強對澳門自由港政策的戰略性推廣，將低稅率、自由貿易、資金流動便利等政策優勢轉化為吸引國際資本和企業的競爭優勢。同時，應建立更加靈活的企業註冊和經營制度，降低外來投資者的市場準入成本，提高行政審批效率。在服務質量方面，澳門應充分發揮其專業服務優勢，構建面向國際市場的高端服務體系。例如，在金融服務領域，可發展特色金融產品，如綠色債券、葡語國家貨幣結算等業務；在法律服務領域，可培養熟悉多國法律制度的專業人才，為跨境投資提供法律保障；在商務諮詢領域，可建立專業化的市場研究機構，為企業提供精準的市場信息和戰略建議。在市場通達性方面，澳門應充分利用 CEPA 框架

和粵港澳大灣區建設的政策紅利，強化其作為進入中國市場門戶的功能定位。通過完善跨境物流體系、優化通關程序、建立數據共享平台等措施，降低國際企業進入中國市場的交易成本和制度性障礙，提升澳門在全球產業鏈和價值鏈中的戰略地位。

綜上所述，澳門對外合作政策的優化是一個系統性工程，需要從多元合作框架構建與國際軟實力提升兩個維度協同推進。通過深化與“一帶一路”沿線國家特別是葡語國家的經貿聯繫，提升國際化的文化傳播能力和經貿吸引力，澳門將能更好地發揮其作為國家對外開放重要窗口的戰略作用，在全球經濟治理體系中贏得更為重要的地位。

10.3.3 數字化與國際化戰略

數字化技術的應用是澳門優化區域經濟與對外合作政策的重要抓手。澳門應加快智慧城市和智慧旅遊建設，打造覆蓋大灣區的數字化經濟平台。例如，依托大數據、人工智能和區塊鏈技術，開發區域內一體化的智慧旅遊和跨境物流管理系統，提升區域經濟協作的效率。同時，數字化手段可被用於提升澳門對外合作的執行力，例如通過建設中葡多語言經貿信息平台，促進葡語國家與澳門企業的精準對接。

建立開放、多元的國際化經濟體系，是實現澳門經濟高質量發展的長期戰略目標。澳門應以其獨特的國際化優勢，積極參與國際貿易規則的制定，並逐步向區域內的高端價值鏈躍升。例如，在國際金融合作中，澳門可以借助其自由港和開放市場的特質，發展離岸金融服務，為“一帶一路”

沿線國家提供多元的金融支持。同時，在國際化過程中，澳門應注重培育本地企業的全球競爭力，並通過數字化技術的支撐，打造國際化、多元化的經濟結構，進一步鞏固其在全球經濟體系中的地位。

澳門的政策優化與未來發展方向應聚焦於區域協同、對外合作和數字化轉型三大維度。通過加強與珠海、香港等城市的跨境聯動，優化區域產業鏈結構，澳門能夠在大灣區中發揮更為重要的作用；通過深化與“一帶一路”沿線國家的經貿合作，提升國際市場中的文化軟實力，澳門可以擴大其全球影響力；通過加速數字化轉型和國際化經濟體系建設，澳門能夠實現經濟高質量發展。這些策略不僅能夠助力澳門在國家新發展格局中的定位更加清晰，也將為澳門的長期繁榮與穩定提供強有力的支撐。

結 語

本項研究全面梳理回歸後澳門歷年的施政報告以及澳門首個五年發展規劃中關於澳門發展定位的論述內容，並對澳門社會各界關於澳門發展定位的討論情況進行綜述。釐清這些論述中關於澳門定位的變化發展脈絡，並對當前澳門發展定位提出看法建議。

梳理了經濟適度多元、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、多元文化並存的交流合作基地的發展脈絡。同時指出了，澳門發展定位有堅實的社會基礎和廣泛的社會共識，既切合了澳門社會發展的需求，體現了時代發展的需求，也反映了澳門在整個國家中發展的方向。

一方面，澳門的發展定位從粗獷走向細緻，從保持澳門長期繁榮穩定走向要支持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，全面推進內地同澳門互利合作，制定完善便利澳門居民在內地發展的政策措施。

另一方面，澳門的發展定位體現出內涵擴展的趨勢。澳門定位從“促進澳門經濟適度多元發展”到“支持澳門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，積極發展會展商貿等方面產業，促進經濟適度多元發展”以及到“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”。

通過綜合梳理和比較分析政府文件和社會各界對澳門發展定位的論述，可總結出關於澳門發展定位的幾點意見：

首先，澳門發展定位不僅一脈相承，而且緊扣澳門社會發展實際，使得澳門社會發展定位有堅實的社會基礎，而不是遙不可及的空中樓閣。澳門社會發展定位隨着社會、國際國內社會發展形勢的變化，不斷確立其發展的方向。

其次，澳門發展定位不僅僅是澳門本地的發展定位，而且體現了澳門在珠三角區域、“全國一盤棋”的國家發展戰略中的定位，既切合了澳門社會發展的需求，也反映了澳門在整個國家中發展的方向，體現了澳門的發展定位的確立需要從國家、區域、澳門本身三個層面相互觀照之下，才能確立合適的發展座標。澳門城市發展的定位分為國家的定位、區域的定位及自身的定位等三個層次，三個層次雖有不同，但緊密聯繫、相輔相成。澳門城市的發展目標，既要把澳門建設成廣大居民的美麗家園，亦要成為世界旅遊休閒中心。

第三，澳門社會發展的定位具有廣泛的社會共識。澳門社會發展定位的思考既出現在本地政府施政的決策過程之中，也體現在區域和國家發展戰略規劃的討論過程中，還體現在澳門社會各界對發展定位的討論和分析之中，從而使得澳門社會發展定位、發展的方向、發展的策略及存在的問題、改進的措施都在討論中越來越明晰，也獲得了社會共識的民情民意的基礎，從而在執行和實施過程中有市民和社會各界的認同。

第四，澳門社會發展定位不僅體現了自身的個性，也反映了時代發展

的需求。澳門發展空間狹小，但是在歷史發展過程中形成了不可替代的“一國兩制”政策優勢、自由港的制度優勢、國際經貿平台優勢、中西文化交融的文化優勢，在回歸後需要通過區域合作、融入國家發展才能獲得更大的發展空間，在區域、國家發展戰略上確立差異化的發展策略，保持澳門在整個國家發展大局中佔有一席之地，才能在桌子上唱大戲。

第五，作為一個微型外向型開放經濟體，由於經濟規模受限，加上其特殊的博彩旅遊產業，形成一個相對獨特的經濟運作體系。同時，澳門經濟又與世界保持緊密聯繫，較易受到全球市場波動帶來的影響。所以，需要從澳門的實際情況出發來確定澳門經濟的定位，就是要從發揮澳門的優勢和避開劣勢出發來確定澳門經濟的發展方向。澳門具有的優勢主要包括：

- 1) 自由港與低稅制的優勢；
- 2) 區位優勢：毗鄰香港，背靠內地，面向世界，在兩岸四地關係中具有特殊地位；
- 3) 對外聯繫網路優勢：澳門目前參加超過 50 個國際組織（2020 年已超過 100 個國際組織，包括政府和非政府組織），與歐盟及葡語國家擁有傳統的經貿和人文往來；
- 4) 東西文化交匯優勢：作為東西文化交流仲介具有四百多年的歷史，形成東西方文化交融薈萃的特色；
- 5) 博彩業合法優勢：澳門一直以來是中國允許博彩業合法經營的地區，回歸以後超越拉斯維加斯成為世界第一賭城。同樣，澳門的劣勢也比較突出，突出表現在地理空間狹窄，人口和經濟規模偏小，缺乏自然資源等。但是實際上，人力資源缺乏，社會結構封閉，行政效率偏低，競爭和創新意識不足等才是真正限制澳門經濟發展的障礙和因素。

最後，澳門發展定位需要尋求產業、人才、區域合作等方面的制度支撐。澳門發展定位以經濟適度多元為綱要和目標，“一中心”、“一平台”

“一基地”之間不是相互割裂而是相互促進的。“一中心”、“一平台”和“一基地”需要有相對應的產業、人才加以配合和促進，也需要通過和廣東省的合作來共同實現。

展望未來，澳門應緊密結合自身發展定位，完善有關經濟政策，加強內聯外通，切實推進經濟適度多元發展。

首先，澳門要從“一中心、一平台、一基地”的基本定位出發，對“1+4產業”進行精細化規劃。當前特區政府的“1+4”產業政策框架宏觀而全面，但仍需深化具體落實措施。以“大健康”產業為例，現實中面臨諸多挑戰：租金持續攀升、就業壓力增大，導致地舖經營的中西醫診所紛紛遷往商業大樓；更有醫生因利潤不足而轉投慈善機構兼職，甚至改行從事咖啡師等職業；同時，傳統藥材店亦因經營困難而相繼結業。特區政府需要關注這些產業發展中的細節的實際問題，避免出現“大健康產業上天，醫藥行業破產”的尷尬局面。實際上，當前政府援助措施主要針對中小企，對特定產業鏈中經營困難環節的針對性支援不足，這正是培育和發展新興產業過程中亟需加強的方面。

其次，澳門要切實提升營商環境。作為國際旅遊休閒中心和中國與葡語國家經貿合作平台，澳門擁有獨特的經濟優勢，但也面臨產業結構單一、市場空間有限、人力資源短缺等多重挑戰。為進一步優化營商環境，增強經濟韌性和競爭力，澳門需要首先優化政策與法規環境，推行“一站式”電子政務平台，減少企業開辦、執照申請、稅務申報等流程的時間和成本。特區政府要加大力度修訂不合時宜的商業法規，提升法律透明度和穩定性，

降低政策不確定性對投資的影響。同時，在維持低稅率優勢的基礎上，探索針對中小企業、科技創新企業的稅收優惠或補貼政策。特區政府可推動與更多國家和地區簽訂避免雙重徵稅協定，提升國際競爭力。通過以上措施，可增強澳門營商環境的吸引力，促進長期可持續發展，鞏固其作為“世界旅遊休閒中心”和“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的地位，有望成為更具競爭力的國際商業樞紐。

第三，澳門要積極發展新質生產力。新質生產力是以科技創新為核心驅動，融合數字化、綠色化、高端化等特徵的新型生產力形態。澳門作為國際旅遊休閒中心，經濟高度依賴博彩旅遊業，亟需通過發展新質生產力推動經濟適度多元化，增強可持續發展能力。澳門應結合自身優勢，明確澳門新質生產力的發展方向，比如澳門可致力重點發展數字經濟和人工智能，推動智慧城市建設，發展大數據、雲計算、區塊鏈等技術應用，培育本地人工智能，支援金融科技、智慧旅遊、數字營銷等創新業態。為此，澳門要構建科技創新生態體系，強化科研投入與成果轉化，例如可設立“澳門科技創新基金”，重點支持人工智能、生物醫藥、綠色技術等領域。此外，特區政府要尤其關注與橫琴粵澳深度合作區聯動，利用橫琴的土地和產業空間，發展先進製造、生物醫藥等澳門難以承載的產業，探索“澳門政策+橫琴空間”模式，如跨境數據流動、聯合科研基金等，推動產學研合作。澳門應全面融入粵港澳大灣區創新鏈，形成“澳門服務+灣區製造”格局。

最後，澳門要進一步外聯內通。對外要加強和“一帶一路”沿線國家、“葡語國家”、“東盟國家”的聯繫，對內要加強和粵港澳大灣區及橫琴粵澳深度合作區的融合。作為“一國兩制”成功實踐的典範，澳門具備成

為國家級高水平對外開放平台的獨特優勢。基於澳門現有的國際化和區位特點，澳門要首先強化“中葡平台”戰略功能，升級經貿合作機制。澳門要考慮建立“中國—葡語國家數字貿易港”，開發跨境電商綜合服務平台，創設“葡語國家商品交易所”，實現大宗商品人民幣計價結算，組建中葡跨國產業聯盟。此外，澳門要構建現代服務業開放體系，升級文旅會展，例如舉辦“世界文旅產業博覽會”、推出“國際會獎旅遊稅收優惠計劃”；發展特色金融，設立“綠色金融資產交易中心”。總而言之，澳門應把握“一帶一路”、粵港澳大灣區建設等國家戰略機遇，充分發揮“一國兩制”制度優勢，通過制度型開放引領新發展格局，打造具有全球影響力的高水平對外開放平台。

參考文獻

- [1] 澳門特別行政區政府經濟財政司司長辦公室：《1+4 產業多元工作：現代金融業軟硬基建持續優化成效漸現（金融管理局）》，<https://www.gsef.gov.mo/zh/posts/7909>，最後訪問時間：2025 年 4 月 15 日。
- [2] 白林：《中外中小企業界定與發展模式的比較》，《經濟社會體制比較》2008 年第 2 期。
- [3] 畢門門、張宇嘉：《對外開放對粵港澳大灣區旅遊業生態效率影響的空間效應》，《經濟地理》2024 年第 9 期。
- [4] 蔡赤萌、董書慧：《澳門融入國家發展大局的實踐探索與經濟治理模式調整》，《廣東社會科學》2024 年第 1 期。
- [5] 常紅：《中國與葡語國家經貿合作日趨多元 發展前景廣闊》，人民網，<http://world.people.com.cn/n1/2020/0515/c1002-31710527.html>，最後訪問時間：2025 年 4 月 15 日。
- [6] 陳觀生：《澳門在弘揚傳統文化中應有獨特貢獻》，新華澳報，<https://www.waou.com.mo/2015/04/15/%E6%BE%B3%E9%96%80%E5%9C%A8%E5%BC%98%E6%8F%9A%E5%82%B3%E7%B5%B1%E6%96%87%E5%8C%96%E4%B8%AD%E6%87%89%E6%9C%89%E7%8D%A8%E7%89%B9%E8%B2%A2%E7%8D%BB/>，最後訪問時間：2025 年 4 月 15 日。
- [7] 陳朋親、謝宇平、毛艷華：《葡語國家制度質量、營商環境與中國對外直接投資——兼談澳門中葡平台的作用》，《深圳社會科學》2024 年第 6 期。
- [8] 代魁：《關於澳門文化產業融合發展的思考》，《現代管理科學》2018 年第 7 期。

- [9] 封小雲：《澳門經濟演進的歷史與現實：微型經濟體發展的動態思考》，《當代港澳研究》2024年第3期。
- [10] 高勝文：《區域合作與發展澳門文化創意產業的政策及建議》，《行政》2018年第4期。
- [11] 關鋒、謝漢光：《“一帶一路”與澳門的發展機遇》，《港澳研究》2016年第2期。
- [12] 關俊雄：《公民層面的文化自覺：以澳門荔枝碗文化保育為例》，《行政》2018年第4期。
- [13] 郭軍：《澳門建設中葡商貿合作服務平台取得階段性進展》，中國新聞網，<https://www.chinanews.com.cn/cj/2016/12-02/8082139.shtml>，最後訪問時間：2025年4月15日。
- [14] 郭永中：《澳門中小企業的發展與挑戰》，《廣東行政學院學報》2013年第4期。
- [15] 胡榮榮：《回歸以來澳門與內地的文化交流：歷程、經驗與建議》，《廣州社會主義學院學報》2021年第1期。
- [16] 黃燕雯：《大灣區城市群產業結構差異化協同效應研究》，《華商論叢》2023年第1期。
- [17] 柯嵐：《發揮澳門中葡平台獨特優勢 全力打造國際高端人才集聚高地》，人民政協報，<http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2024/08/12/ARTI1723428609332143.shtml>，最後訪問時間：2025年4月10日。
- [18] 樂婉怡、閻宇：《基於MCR模型的中國澳門歷史文化遺產空間網絡構建研究》，《華中建築》2024年第11期。
- [19] 李峰、方娜：《人才高地競爭發展階段及評價指標體系研究》，《中國

科技資源導刊》2024 年第 2 期。

[20] 李盛兵、洪暢：《新加坡世界人才高地建設的歷程、經驗及啟示》，《中國高等教育》2024 年第 15/16 期。

[21] 劉本立、柳智毅主編：《澳門大健康產業中短期發展策略研究》，澳門：澳門經濟學會，2024 年，第 37—56 頁。

[22] 劉本立、柳智毅主編：《澳門“二五”規劃時期綜合旅遊發展策略研究》，澳門：澳門經濟學會，2021 年，第 49—67 頁。

[23] 劉本立、柳智毅主編：《澳門高等教育市場化策略研究》，澳門：澳門經濟學會，2021 年，第 33—40 頁。

[24] 劉本立、柳智毅主編：《澳門體育產業發展策略研究》，澳門：澳門經濟學會，2023 年，第 50—54 頁。

[25] 劉本立、柳智毅主編：《“十四五”時期澳門經濟適度多元發展研究》，澳門：澳門經濟學會，2020 年，第 92—96 頁。

[26] 劉本立、楊允中主編：《澳門新時期民生建設策略研究》，澳門：澳門經濟學會，2020 年，第 10—16 頁。

[27] 劉本立、楊允中主編：《粵港澳大灣區背景下澳門經濟適度多元發展策略研究》，澳門：澳門經濟學會，2019 年，第 43—47 頁。

[28] 柳坤：《粵港澳大灣區城市消費適宜性評價及障礙因素分析》，《商業經濟研究》2024 年第 17 期。

[29] 劉明洋、肖逸晨、郭雨祺：《中葡論壇常設秘書處秘書長：澳門保持葡語國家“超級聯繫人”的獨特作用》，新華網，<http://www.news.cn/gangao/20240618/b3e0b867542341dca75ef8bd203de3e1/c.html>，最后访问时间：2025 年 4 月 18 日。

- [30] 劉益東：《粵港澳大灣區建設高水平人才高地的關鍵——以一流人才體系為中心》，《深圳社會科學》2024年第1期。
- [31] 柳智毅主編：《中葡論壇20周年報告(2003~2023年)》，中國—葡語國家經貿合作論壇(澳門)常設秘書處，2004年。
- [32] 柳智毅主編：《澳門回歸祖國20年：“一國兩制”在澳門的成功實踐與經驗——經濟社會發展的經驗回顧及展望》，澳門：澳門經濟學會，2019年，第34—39頁。
- [33] 柳智毅主編：《澳門回歸祖國25年：“一國兩制”成功實踐的經驗總結與展望》，澳門：澳門經濟學會，2024年，第74—106頁。
- [34] 柳智毅主編：《澳門經濟與各產業發展現狀分析》，澳門：澳門經濟學會，2018年，第7—10頁。
- [35] 柳智毅、李振國主編：《澳門旅遊休閒綜合競爭力指數研究——基於城市比較視角》，澳門：澳門經濟學會，2018年，第98—101頁。
- [36] 毛艷華、陳朋親：《新發展格局下澳門中葡平台質量升級研究》，《澳門理工學報：人文社會科學版》2023年第2期。
- [37] 孟靜文、陳朋親：《全球產業鏈重構背景下深化中國—葡語國家經貿合作的路向》，《太平洋學報》2024年第10期。
- [38] 王世紅：《試論塑造澳門城市文化形象》，《文化雜誌》1998年第36/37期。
- [39] 王耀：《後疫情時代澳門旅遊業展望》，《澳門日報》2021年2月10日，D09版。
- [40] 王忠、李來斌：《文化遺產旅遊地社會嵌入對社區居民親旅遊行為影響研究——基於澳門歷史城區的實證考察》，《山東大學學報（哲學社會科

學版)》2024年第5期。

[41] 吳龍生、林發欽：《社會公眾注意力視角下的澳門地區經濟多元發展思考》，《港澳研究》2023年第3期。

[42] 吳志良：《澳門在促進國際人文交流中的角色》，《行政》2021年第131期。

[43] 吳志良：《文化強澳，文化強國》，文藝報，<https://wyb.chinawriter.com.cn/Pad/content/202402/02/content73414.html>，最後訪問時間：2025年4月18日。

[44] 吳志良：《總結澳門歷史經驗 弘揚中華文化傳統》，《澳門日報》2018年9月19日，E06版。

[45] 蕭鳴政、應驗、張滿：《人才高地建設的標準與路徑——基於概念、特徵、結構與要素的分析》，《中國行政管理》2022年第5期。

[46] 徐斌：《文化緩衝區：中葡文化交流的澳門定位與建設路徑》，《廣州社會主義學院學報》2021年第3期。

[47] 許洪彬、李嫣、封曉茹：《澳門科技發展概況初探》，《海峽科技與產業》2021年第3期。

[48] 楊允中：《澳門與東西方文化交流》，《行政》1989年第5期。

[49] 楊允中、柳智毅主編：《粵港澳大灣區發展研究——如何提升澳門在珠江西岸區域的地位和功能》，澳門：澳門經濟學會，2018年，第2—10頁。

[50] 鄭益奮：《多層協調，參與大灣區治理》，《澳門日報》2019年7月17日，E06版。

[51] 張燕：《粵港澳大灣區創新人才高地建設機制探索》，《江蘇商論》2023年第10期。

[52] 鄭亮、陳以樂、陳俊璋：《文化遺產保護中的數字化技術應用研究——以澳門茨林圍為例》，人民城市，規劃賦能——2022 中國城市規劃年會會議論文，2023 年 9 月於武漢。

[53] 鐘韻、洪鎧邦：《回歸 25 年來澳門經濟適度多元發展：回顧與檢驗》，《華南師範大學學報（社會科學版）》2024 年第 5 期。

[54] 周江林：《回歸以來澳門高校人才政策的調適與啓示錄》，《世界教育信息》2024 年第 3 期。

[55] 祝曉芳、馬早明：《回歸 20 年澳門高等教育規模與結構發展：成就、問題與展望》，《江蘇高教》2019 年第 11 期。

澳門發展定位與經濟政策

統籌 / 出版：澳門經濟學會

贊助單位：澳門基金會

書名：澳門發展定位與經濟政策

課題主持人：柳智毅

封面設計：羅皓茵

製作：澳門經濟學會

印刷日期：2025 年 5 月

出版日期：2025 年 5 月

規格：17.5 x 25.5cm

定價：非賣品

ISBN 978-99965-60-23-1

版權所有 翻印必究

鳴謝：澳門基金會贊助研究經費



澳門經濟學會網站



澳門經濟學會公眾號



定價：非賣品