

# 戰略引領、實事求是、一體發展 探討制訂澳門特區《二五規劃》的思路

蘇振輝

澳門管理學院客席講師 澳門經濟學會諮詢委員會副主席

特區政府已經着手為制訂2021至2025年的第二個五年發展規劃展開諮詢工作。五年規劃是一個確定未來中長期全面發展重大策略的系統工程，涵蓋內容廣泛，本文試從制訂《二五規劃》基本思路的方向，提出一些個人見解和建議。

## 一、制定《二五規劃》需要考慮的基本思路

規劃 (Planning) 與計劃 (Plan) 之所以不同者，不僅在於都強調其可行性和目標性，制定規劃更要強調包容性與靈活性。正因為規劃的特性，在制訂時尤要對宏觀環境作出方向性的預測和判斷，如果說計劃相對重視每個指標的落實，規劃要重視的則是未來該走怎樣的路和最終要去到哪裏，而不是指標。因此，制訂規劃在戰略上的考量更形重要。

國家從第十一個五年計劃起，便更改為《十一五規劃》，充分體現出上面所說的特點。改為五年規劃之後，我國才徹底走出過去照搬前蘇聯那套計劃經濟所造成的刻板模式。與此同時，改為規劃之後，雖然放輕了對指標的要求，但目標性仍十分清晰。

澳門第一個五年規劃的實施，由於是首次制訂的重大方略，在進度落實上加強了監控，因此請來專家團隊負責整個監控的全過程，其目的就是要確保規劃的各個政策目標如期實現。從這一點可見，規劃的制定從一開始便指向目標必須實現的剛性要求，只有抱着實事求是的科學態度，才有可能達到預期的結果。

再者，規劃執行的結果必須讓澳門本身取得成長和發展，其成效不僅要有直向的前後比對，也要有橫向的比較。超越自己原有起點只是簡單的發展，與周邊地區以至全球的發展同步、同水平，這樣的成長與發展才有意義。

以上幾點，在實際操作上會融入於整個規劃制定的過程。總括來說，制定規劃者必須有戰略上的高端思維；在具體方針政策的佈局和執行上，要講實事求是的科學態度；對規劃成效的追求，又必須有全局觀、區域觀，不能只求一己的功成而落後於形勢。針對於此，本文建議特區政府在制定《二五規劃》時，要在對第一個五年規劃做好總結的基礎上，遵循上述三點思路佈下一盤大棋局。這三點思路就是：

戰略引領、實事求是、一體發展。

## 二、制定《二五規劃》三點思路的內涵建議

（一）戰略引領，就是要高屋建瓴，順勢利導，減少執行損耗。

戰略引領有兩重意思。

其一是指，特別行政區的《二五規劃》，必定是國之所繫，自身的發展必須與國家大戰略緊密相連。從這個角度看，《二五規劃》的其中一個重要的主導思想，要緊扣國家發展戰略和發展命脈，以國安為己安，以國重為己重，以國之底線為底線，對國家主權、安全、發展利益三個核心利益，特區政府必須盡一切力量加以維護；

其二是指，高屋建瓴，形成優勢利導，順勢而為的方針政策，這就要求必須找出澳門未來五年發展的主要戰略，並要緊記“居安思危”原則，因應澳門自身的不足與短板，提出可持續發展的戰略。

以上兩者相結合，一起發揮引領作用，這樣的規劃就活絡了！在第一個五年規劃中也可以看到這兩方面的關係非常密切。《二五規劃》也只有這樣做，不僅可少走彎路，減少貫徹執行中可能因反覆而導致的損耗，增加與全國和周邊地區融合發展的動力，也增大與世界發展接軌的機會。

當前，具有引領作用的國家重大戰略，不僅包括大家已熟稔於心的《第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》、《粵港澳大灣區發展規劃綱要》等綱領性文件，圍繞於此，筆者認為還有一些對澳門未來五年發展起到舉足輕重的指引性戰略，現擇其中頗有代表性且具重要影響的兩個文件，鋪列如後，希望起到拋磚引玉的作用。這兩個戰略性文件為：

1、國家文旅部聯同粵港澳大灣區建設領導小組、廣東省人民政府於去年12月31日印發的《粵港澳大灣區文化和旅遊發展規劃》。有關各方已於今年3月召開了相關會議，探討推動規劃的落實。這個規劃對澳門發展之所以重要，在於其中再次強調了共建人文灣區、構築休閒灣區、建設宜居宜業宜遊的優質生活圈等內容，這有助於澳門發揮“一中心”的特有功能。而更關鍵的一點，是有利於澳門開發特遊品牌，例如“一程多站”的旅遊產品。而文化旅遊的範疇，顯然已突破了我們過去對歷史名城這塊名片的認知，它不僅可與博彩旅遊互補，而且其內涵更廣，既指向載於世界歷史遺產名錄中的四塊城市群的古跡，而且範圍更可擴大至諸如藝術、電影、體育、會展等產業，加以有系統的組織佈局，都可以在大灣區加以共同推動，在文化旅遊項目中大展拳腳。

2、剛剛在5月底召開的：中國科學院第二十次院士大會、中國工程院第十五次院士大會、中國科協第十次全國代表大會，簡稱“科技三會”，可以說是一個里程碑的全國性會議。在“科技三會”的重要會議上，習近平主席的講話提出了一系列引領性的觀點，對澳門特別行政區而言，更有着重大的指引意義，特區政府應該予以足夠的重視和關注。

習近平主席的講話，突出總結了從鄧小平提出“科學技術是第一生產力”，再到中共十八大後提出創新是第一動力、全面實施創新驅動發展戰略。由這兩個時期的科技發展觀點所引領，全國在科技上造就的非凡成就。習近平主席的講話，其核心戰略觀點概括起來就是三個大點：深入實施科教興國戰略、人才強國戰略、創新驅動發展戰略。這三大戰略亦為國家發展指引未來方向。

“科技三會”的召開，有11名澳區代表參與出席。這次會議對澳門有很重要的啓示作用。澳門是大灣區4個科技創新走廊城市之一；最近已有兩個國家實

驗室完成驗收，證明了澳門科技能力已達到一定的水平。

要特別一提的是，早在2018年11月，澳門政府已與中國科技協會簽署了一個《合作框架協議》。近年來，澳門科技創新活動越趨活躍，據統計，澳門的第三方支付交易筆數、POS機裝設數量等等，都大幅度增加。智慧城市建設有了很大進展。今年3月24日，澳門政府由經科局局長率團，與我國科學技術協會科技交流合作委員會在澳門召開了第二次會議，經科局會同多個政府部門代表出席了會議，雙方討論了上述2018年簽署協定的推進工作。

上述有關印發或會議形成的文件、講話等，筆者之所以認為很重要，因為這些文件都是國家經過對國際形勢全盤研判，加以權衡，對未來發展所做出的重要戰略定位。與澳門發展面對的形勢也息息相關。因此，澳門特區的《二五規劃》在制訂過程中，除了繼續探索如何與國家“一帶一路”，與大灣區發展相融合之外，重視這些戰略性文件所提供的發展方向就顯得十分重要：一是，與國家一起同走“創新引領發展”之路；二是，澳門與大灣區各市一起，發揮本身“一基地”的文化特點和優勢，走文化旅遊之路；三是，比過往更為注重科技產業的發展，並為此投入更多的資源。

（二）以實事求是態度，認準澳門特殊產業結構下的經濟特點，有的放矢推動產業革新。

下面再談談對《二五規劃》中經濟範疇的施政方針，特別是在特殊產業結構條件下，如何有效促成產業多元的看法。

產業經濟是澳門總體經濟的主命脈，其它經濟體可能有各種的經濟結構，但澳門產業的單一性，對澳門經濟影響是一個難以改換的砝碼。所謂成也博彩、敗也博彩，我們在制訂規劃之前，對博彩業就要有一個再認識的必要；而澳門經濟適度多元，其核心內暫時只能是產業多元。其特點就是要以多元產業替代單一產業的部份產值。

我們要加深對博彩業的認識，首先一點就是要認識到，澳門作為外向服務型的微型經濟體，一業獨大有其必然性，保留博彩業的地位也是必要的。要改

革延續了170多年的這個行業所帶來並積累的系列問題，當然不僅僅是社會道德問題，還影響到資源分配、人才成長等方方面面。為了減低單一結構的風險和對單一產業的依賴，改革是必須的，特區政府也早已找出對策：重視產業經濟、重推動經濟適度多元政策等。政策的方向是正確的，但實施起來卻並不容易，十多年過去，還是招來一些批評，認為產業多元的效果不是很好。主要有以下方面：

1、中醫藥產業投入大於產出。在科技園區，至目前為止，基本都集中於中醫藥科技合作發展的部份，推動中醫發展的成分並不多。即使中藥成品取得GMP認證的數量也不算很突出；

2、社會上比較認同的是，會展業成效最為耀目，但從政府及社會上取得的支持也不小。澳門會展業搞了十多年，今天的規模與效益，若與北京798等其它文創產業的典型品牌相比，的確有相當差距。澳門的政策以會議為主，方向是對的。這些年來，眼見國際或區域性質的大型會議也曾經一個一個落地澳門，但總體在數量上、規模上、帶動消費等方面，與世界級的會展型旅遊休閒中心城市相比，也未見很突出；

3、數字經濟的發展，以及科創方面的投資發展，雖然很少在產業多元的政策文件中被提及，基礎也較薄弱，但這方面的產業發展卻比較快。最近一些統計數據和實際項目的成效顯示，包括使用電子支付、第三方支付平台的數量大幅增長，已經有兩個國家實驗室的投產已完成驗收等，均說明了一點，澳門不是科技沙漠。但其成效若與內地的差距，還要加以重視並急起直追；

#### 4、現代金融業舉步維艱

究其原因，主要還是找不準需求在哪裏。以金融業為例，市場需要的產品才有條件拓銷，但之前提出的租賃融資也好、資產管理也好、證券市場也好，固然要為這些市場把脈，也要考慮鄰近地區如香港、深圳的競爭以及澳門有哪些比較優勢可以利用。若為了拓展葡語國家市場，更要考慮國際形勢下大國博弈的後果。再講，如果灣區之中一些在A股、H股市場都達不到IPO標準的企業，都湧來澳門證券市場掛牌，這並不是金融產業的良性發展。相反等於把這些企業的潛在風險轉移到澳門市場來，一旦出現嚴重問題，不僅證券市場承擔

不了，而且可能要將風險延續到我們下一代去承擔。

因此，所有產業多元的政策，都必須做好市場需求、競爭者比較、國際政治環境的分析，才可以定出好的規劃。經濟適度多元目前重點方向是產業多元，用學術研究的一句老話來概括就是：對推動發展哪些多元產業，關鍵是要做好市場調查。

龍頭產業目前停留在旅遊博彩業上面，但動力越趨薄弱，一來受到周邊地區旅遊博彩業發展的競爭，二來澳門這個產業承受風險和化解風險能力都越來越差。去年一場新冠疫情，已將這個短板暴露無遺。我們始終未能找出一個能較好替代現有龍頭產業或減輕對其依賴的產業。過去多年，博彩業所在的產業一直佔澳門產業結構約45%至50%強，這個狀態，確實不易找出一個可資替代的產業，但一旦再有重大事件的衝擊，難保澳門經濟會應聲而倒。

針對於此，筆者建議，在適度多元政策做加法的同時，也要對博彩業做減法。例如，對博彩產業在GDP增加值中的結構比重，要求從50%調降到40%，佔財政結構比重也做相應調減等。要注意的是，這不是要求博彩業的產值下調，而是期望在產業多元發展前提下，讓其它多元產業迅速佔領部份市場份額，讓博彩業在GDP產值增加值中的佔比向下調整，並且不僅要定向，而且要定量。規定有關部門專責做好這項量化調減的工作。

再講一個方面，政府過去有些政策是合理而有效的，但往往在不同的社會聲音或輿情底下，很難再推動下去，最後就不堅持了。其中一個典型是，曾經一度推出的八條旅遊路線，就是社區經濟和活化社區的一個推手。從近期十月初五街到大關斜巷，再到戀愛巷和大三巴的活化社區成效來看，其實這個政策一直在延續，但只做不說而已。其成效是有目共睹的。

十月初五街的燈光夜市，戀愛巷和大關斜巷成為年青休閒一族的最新“打卡點”，甚至帶動了關前街這個老區的一大片商鋪。最近更由經財官員親自在網絡上推介，成為一時熱話。

無疑，這個實踐是相對成功的，其中有很多經驗值得總結，也值得將社區經濟、活化社區與推動旅遊業走入消費點一併考慮，參考新加坡牛車水、台灣九分等旅遊熱點，制定出澳門自己的政策，可以將其寫入《二五規劃》之中。

在有關規劃及戰略文件中，已列入澳門適度多元產業的基礎上，可以再做些調研，在澳門現有的14個產業中，尋找可資開拓發展的產業，以逐步替代博彩業的增加值的部份份額。例如：

1、海洋經濟帶來的相關產業，估計產值頗大，應該提上關注的日程並加以在政策上推動落實。自從國務院批准予澳門管理85平方公里的海域之後，澳門結束了400多年以來有山有地沒有水的狀態。我們都知道，人類社會的發展就是逐水草而居，有水的地方就有族群。水，是相當重要的自然資源，也是經濟資源。依據水資源可推動發展的產業相當多，尤其是與澳門“一中心”戰略關係密切的水上旅遊、海島遊、郵輪遊，皆可以視乎條件有選擇地、有序地發展起來；再一個是具有相當基礎的海產養殖業。澳門本來就是漁業發達的漁港，目前，國民食用海產的消費量相當高，又不能大量依靠進口，澳門珠江口正處鹹淡水交界處，適合不少貝類動物生長養殖。因此推動海產養殖大有可為；還有一些如水上運動、船舶維修、海水淡化處理等行業，也可以適時發展起來。

2、體育產業也是一個很好的考慮方向。體育運動“每月一盛事”、“琴澳合辦”等策略，都有利於持續帶動旅遊業和整體經濟的發展，也是粵澳深度合作區一個很值得推動的合力方向。目前，世界上關於體育產業的概念及統計口徑不完全一致。但也可以提供一些參考資料。例如，我國對體育產業十分重視，幾年前，李克強總理就專門召開過有關會議，推動全國發展體育產業；另外，有些國家將體育產業歸入文化旅遊範疇，體育產業在其中佔比相當高，甚至佔到兩成左右。澳門發展體育產業，這正好與前面所引用的國家文旅部印發的，推動粵港澳大灣區文化旅遊活動綱領的精神相吻合。澳門推動體育產業的優勢在於：(1) 本身有基礎，舉辦過國際賽事，有專業體育隊伍；(2) 體育盛事本身可以帶動前來參賽的運動員、職員、親友、追星一族來澳門住、玩、食、消費。可以設想一下，把國際體育巨星請來澳門足球表演賽；打場高爾夫球賽，相信粉絲們的追星行為可以迅速提升星光大道的人住率；(3) 有中葡平台的支持，可以將灣區體育盛事發展為中葡語國家體育盛事；(4) 有條件走入灣區，與灣區九市合辦，兩者比較優勢互補，例如，在橫琴開展馬拉松賽事等。

（三）與國家及大灣區一體發展，澳門發展規劃中要有更清晰明確的內容。

首先一點，《二五規劃》的目標與分階段進展，應該與國家及大灣區的發展保持一致。其中不僅是數據上，更重要是要在分工和形成合力方面，澳門都要突出其“鏡子”與“橋樑”作用。

澳門是中西文化交匯點，也是國家的大門和窗戶。在錯綜複雜的國際形勢下，澳門可以通過自身的美好一面，映照出國家欣欣向榮，人民幸福的全面；我們還要搭好連通中葡、中拉，以及發揮自身的優勢，廣泛連繫華僑、華人、僑胞的橋樑作用，將外界與我國更有效地連結起來，讓中國元素、中國聲音也通過澳門走出國門，影響世界。

另一方面，澳門與內地之間的一體發展，還要加大“互聯互通”的安排。澳門把基礎建設項目造好、用好、管好，最重要是要連接好。《二五規劃》應該體現並突出一個重點：澳門基建辦得好不好，其成效的性質已非自己城市的名片，它已關乎到實施“一帶一路”和“大灣區發展規劃”提到的戰略要求，例如：建設“一小時經濟圈”，加大與“一帶一路”沿線國家地區的聯繫發展等需要。因此，這是一項必須完成的任務。

再者，結合本身產業適度多元的需要，也要大量基礎設施的投入。基建本身既可以為產業持續發展提供強力的支撐，基建資本的投入，又將加大澳門城市持續發展的韌性基礎。例如，當前旅遊業元素比較局限，離不開賭、住、玩、食這些主項。政府一直推動豐富業內的多元條件，就需要為未來“一程多站”旅遊模式提供更多的基建項目支持，包括更多泊位的碼頭設施、接通內地交通的輕軌，以及方便遊覽的遊艇碼頭、小型商務機場、海島遊碼頭，等等。

在文創產業方面，當前，廣州天河區已成為全國第一大CBD；北京有798；香港有灣仔會展；珠海都有日月貝，而澳門呢？文創會展產業除了婆仔屋、藝文湖畔，都以餐飲為主的形式存在之外，文創的主體部份，如近年已冒出頭的電影節、微電影展、動漫展、藝術節等，在澳門還沒有一個穩固的基地。

澳門經濟學會在好幾年前的研究課題中已提過，建議利用填海區土地興

建一個類似澳大利亞悉尼歌劇院的建築物，我們的文創展覽、藝術表演可以在這裏舉行，以至邀請外國和內地知名的樂團、劇團來澳門表演，既可擴大基建投資、又可為遊客增加一個旅遊景點。這個增加長遠發展韌性的建議，值得考慮。

在這裏順便提供一點個人的體驗。很多年前，筆者在拉斯維加斯看到百老匯著名歌劇《油脂》的演出宣傳單張，票價是400美元；而若干年後，我在本澳某劇院取得藝術節同一劇團表演同類歌劇的入場票，山頂座位票價只需200澳門元！如果這場表演可以面向遊客，在澳門一個類似歌劇院的建築物表演的話，門票可以提得更高，讓遊客不僅可以來澳門做品牌消費，也可以享受文化藝術的高檔消費。這才是真正的業內多元的應循方向。

### 三、利用科技創新結合澳門旅遊業發展的策略

以上談了三點《二五規劃》的思路，這裏想再圍繞“科技三會”上習近平主席講話的精神，結合澳門推動智慧城市建設的情況，補充一些想法。

“創新引領發展”，無疑是時代賦予我們的重大戰略機遇。在疫情爆發前，人們可能不會有太深的體會，但經過這場世間疫情的衝擊，我們都看到科技的重要性。在進入2000年之後，“休閒經濟”已逐漸成為全球不少經濟體的經濟組成部份；甚至是區域經濟發展的重要引擎。例如，三藩市灣區、東京灣區，休閒旅遊業都十分發達。《粵港澳大灣區規劃綱要》發佈後，粵港澳三地也不斷尋找合作契機。由“灣區”衍生的經濟效應稱之為“灣區經濟”，旅遊業在其中發揮着不可替代的越來越重要的作用。粵澳深度合作區，必定催生促進粵港澳大灣區世界級旅遊目的地建設。旅遊業聯動性強，“一程多站”旅遊形式一旦實現，必然將灣區各市的聯動效應迅速發揮出來。旅遊業是澳門在區域經濟內的最具比較優勢的產業，也是經濟適度多元率先突破的重要一環。關鍵是，在新的形勢和戰略引領之下，“旅遊+科技”可以發揮更大的作用，加快帶領澳門旅遊業融入大灣區走向新的發展。

下面提幾點建議：

### （一）科技創新有利於推廣“一程多站”旅遊

在大數據時代，旅遊產業利用互聯網效應，可普及宣傳旅遊目的地形象，有利於推介旅遊資源，甚至達至共建大灣區旅遊的數據共用平台。發展智慧旅遊應該成為大灣區推動文化旅遊的共識。現在已逐步出現的：觀光點AI人工智慧迎賓、解說，就是很好的例子。在信息化時代，建立觀光數據庫，加強信息的應用，分析旅客行為偏好等等，都大有發展提升的需要。這個好處在於，按照大數據分析的結果，讓澳門融入大灣區推動發展“一程多站”的旅遊路線更貼近旅客需求。

### （二）實現文化旅遊規劃對旅遊人才培養的要求

建議在澳門開辦的旅遊培訓課程，採用科技手段，從全球資料收集、介紹各地旅遊觀光點資料、開展旅客喜好路線分析、編排更受觀迎的“一程多站”路線等方面，加入更豐富的內容，讓旅遊業人才更好成長。

目前，在大灣區及全國主要高等學院，基本上都設有旅遊業或近似的課程，利用互聯網技術，可以讓相關學府的課程形成線上超連結，甚至共辦課程。對於外國一些高端的旅遊學院課程，例如世界知名的瑞士酒店業管理課程等，也可以嘗試取得共辦課程、安排在地實習（包括在中國及外國旅遊點）的機會。這對提升旅業人才素質，大有好處。

### （三）利用科技創新，提升灣區旅遊素質。

這方面可做的事相當多。例如，在大灣區設立共用共享的意見收集平台，讓旅遊人士提供灣區遊現的體驗和投訴意見。通過大灣區各市的旅遊機關設立定期溝通機制，協商解決問題、提升旅遊質量的辦法。還要嚴格執行國家機關及港澳兩地相關部門對旅遊價格的政策和法律規定，嚴防亂抬價之風，保障大灣區文化旅遊項目的持續發展能力，等等。

## 四、總結

總結澳門首個《五年規劃》的制訂，是澳門特區政府的一次重大的戰略部署嘗試。經過評估，首個《五年規劃》還是取得不錯成效的，完成率頗高。跟着下來，我們要在總結的基礎上做得更好，《二五規劃》既要承前，也要啓後，因此，本文希望提供一些想法，予制定規劃時參考。

本文沒有在規劃的具體佈局上花上很多筆墨，主要集中提出三個思路，也就是方向性的意見：戰略引領、實事求是、一體發展。在闡述這三點思路的過程中，加上了一些具體的建議。這些建議，實際上已包含了對第一個五年規劃的總結意見；由此就可以提供對未來規劃內容的意見和建議。

本文提及的兩個中心戰略：文化旅遊＋創新引領發展。是筆者認為重中之中的戰略，是綱領性的，“綱舉目張”，把大綱定準了，方針、政策、措施，已在其中。