



澳門回歸祖國25年： “一國兩制”成功實踐的經驗總結與展望

編著：柳智毅



澳門經濟學會 出版
Associação Económica de Macau
Macau Economic Association

澳門回歸祖國 25 年：
“一國兩制”成功實踐的經驗總結與展望

柳智毅博士 編著



澳門經濟學會
Associação Económica de Macau
Macau Economic Association

出版

2024年7月

澳門回歸祖國 25 年： “一國兩制” 成功實踐的經驗總結與展望

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

主 持

柳智毅

項目顧問

楊允中 劉本立

課題組成員

(按姓氏筆劃排序)

江 華 庄真真 柳智毅

鄞益奮 劉熹明 蘇振輝

編 校

蘇振輝 林奕珊

澳門回歸祖國 25 年： “一國兩制” 成功實踐的經驗總結與展望

目 錄

序言.....	2
第一章：“一國兩制” 偉大構想的由來與發展.....	6
一、“一國兩制”構想的萌芽.....	6
二、“一國兩制”構想的成熟.....	10
三、“一國兩制”構想的統一實踐.....	13
四、“一國兩制”的探索性治理實踐.....	18
五、新時代“一國兩制”的新發展.....	20
第二章：國家安全與法治建設的回顧與經驗總結.....	26
一、第一屆特區政府（1999 年-2004 年）：適應回歸變化，扭轉治安不靖....	26
二、第二屆特區政府（2004 年-2009 年）：完成國安立法，履行憲制責任....	30
三、第三屆特區政府（2009 年-2014 年）：完善選舉制度，推動政制發展....	33
四、第四屆特區政府（2014 年-2019 年）：規範民主權利，維護憲制秩序....	37
五、第五屆特區政府（2019 年-至今）：修訂國安立法，落實愛國者治澳....	42
六、經驗總結.....	48
第三章：澳門公共行政領域的回顧與經驗總結.....	57
一、第一屆特區政府（1999 年-2004 年）：提升服務素質，堅持以民為本....	57
二、第二屆特區政府（2004 年-2009 年）：改革公職制度，深化行政改革....	60
三、第三屆特區政府（2009 年-2014 年）：建設陽光政府，踐行科學決策....	64
四、第四屆特區政府（2014 年-2019 年）：優化人員能力，推動職能重組....	67
五、第五屆特區政府（2019 年-至今）：改革授權制度，建設電子政務.....	69
六、經驗總結.....	70

第四章：澳門經濟領域的回顧與經驗總結	74
一、第一屆特區政府（1999年-2004年）：扭轉經濟困境，整治社會治安.....	74
二、第二屆特區政府（2004年-2009年）：促進經濟適度多元，可持續發展...	82
三、第三屆特區政府（2009年-2014年）：多管齊下，確保經濟繁榮穩定.....	86
四、第四屆特區政府（2014年-2019年）：規劃未來，優化經濟結構.....	91
五、第五屆特區政府（2019年-至今）：強基固本，推動疫後經濟復甦振興 ...	98
六、經驗總結.....	106
第五章：澳門社會文化領域的回顧與經驗總結	112
一、第一屆特區政府（1999年-2004年）：積極創設條件，建設優質社會...	112
二、第二屆特區政府（2004年-2009年）：完善制度保障，增進民生福祉...	116
三、第三屆特區政府（2009年-2014年）：構建長效機制，共建和諧社會...	120
四、第四屆特區政府（2014年-2019年）：加大民生投入，共享發展成果...	124
五、第五屆特區政府（2019年-至今）：提升生活素質，推動高質發展	128
六、經驗總結.....	132
第六章：澳門城市規劃及建設領域的回顧與經驗總結	140
一、第一屆特區政府（1999年-2004年）：完善基礎建設，改善營商環境...	140
二、第二屆特區政府（2004年-2009年）：新城填海造地，優化發展條件...	143
三、第三屆特區政府（2009年-2014年）：完善法律法規，科學規劃部署...	146
四、第四屆特區政府（2014年-2019年）：承上啟下，不斷取得新進展.....	152
五、第五屆特區政府（2019年-至今）：深耕細作，突破發展空間局限	155
六、經驗總結.....	161
第七章：新時代澳門“一國兩制”成功實踐的要求、機遇和展望 ..	167
一、新時代澳門“一國兩制”成功實踐的基本要求.....	167
（一）全面準確、堅定不移貫徹“一國兩制”方針上展現更大作為.....	167
（二）在維護國家安全上展現更大作為.....	168
（三）在加強愛國愛澳力量建設上展現更大作為.....	169
（四）在推動澳門經濟適度多元發展上展現更大作為.....	170

(五) 在做好橫琴開發這篇大文章上展現更大作為.....	171
(六) 在提升全面治理能力和管治水平上展現更大作為.....	171
二、未來展望與建議.....	172
(一) 嚴格依照憲法和基本法辦事，確保政治發展不偏離正確軌道.....	172
(二) 全面落實“總體國家安全觀”，保障國家和澳門特區的長治久安..	174
(三) 落實“愛國者治澳”原則，確保管治權掌握在愛國者手中.....	176
(四) 主動融入國家發展大局，助力中華民族偉大復興.....	179
(五) 全面提升公共治理能力和管治水平.....	181
(六) 積極推動經濟適度多元發展.....	190
(七) 進一步鞏固“愛國愛澳”社會基礎.....	192
(八) 優化城市規劃，建設宜居、宜業、宜遊城市.....	194
結語	197
附件：國家主席的重要講話	201
一、江澤民主席在中華人民共和國澳門特別行政區成立慶祝大會上的講話... 201	
二、胡錦濤主席在慶祝澳門回歸祖國 5 週年大會暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上的講話.....	205
三、胡錦濤主席在慶祝澳門回歸祖國 10 週年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話.....	210
四、習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 15 週年大會暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話.....	215
五、習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 20 週年大會暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話.....	221

澳門回歸祖國25年： “一國兩制”成功實踐的經驗總結與展望

序言

澳門回歸祖國25年來，每一屆特區政府都面對和積極應對經濟社會發展的不同形勢和考驗，始終正確處理好“一國”與“兩制”、中央與地方、政府與社會、發展與穩定的關係，堅持“一國”之本，善用“兩制”之利，與祖國同心同行，強調以民為本，協調發展，做了許多有建樹的工作，成為澳門特別行政區踐行“一國兩制”的成果成和典範。當前，在此承前啟後的時間節點上，澳門經濟學會計劃組織專項課題，回顧澳門特區的發展，總結“一國兩制”在澳門成功實踐的重大成就、特點和歷史經驗，展望“一國兩制”實踐理論發展未來，為澳門“一國兩制”持續行穩致遠把脈，並提出具有現實意義、參考價值的意見和建議，意義重大、恰逢其時。

自1999年回歸至今，澳門利用各種機遇和利好因素，制定了各種政策、策略和措施，促使經濟從回歸前的疲弱衰退局面扭轉過來，誠屬不易。回歸後，澳門居民以至全體市民的生活不是比之前要好，而是要好得多！由此證明，踐行“一國兩制”讓我們得到更多的幸福感、獲得感。這些成就離不開中央政府的關懷和大力支持，各兄弟省市相

互幫扶；另一方面，澳門特別行政區至今經歷的五屆政府，每屆政府砥礪前行，為今天取得的成功做出了巨大的貢獻。

25年來，新生的澳門特別行政區走過了高山與低谷。從面對回歸前的連年經濟衰退、百業待興的局面開始，經歷短暫恢復性增長時期後，在中央政府的大力支持下，澳門很快進入快速增長期，澳門GDP由1999年的519億澳門元增長到2019年的4,445億澳門元，保持均11%的增長率，並攀上全球經濟體人均生產總值的前列。到2014年，因連年遭受香港反中亂港事件和中美關係滑坡等影響，以及新冠疫情多番衝擊，澳門經濟民生遇上一定波折。但整體而言，特區政府的管治水平和取得的成績都是亮麗的。25年來，特區政府踐行“一國兩制”，“澳人治澳”，高度自治的方針政策，堅持“行政主導”的政治機制；因應外部形勢的複雜變化，在服從“中央全面管治權”的前提下，努力用好用足“高度自治權”，例如履行對《基本法》23條立法的政治責任，制定了《維護國家安全》法律。中央對澳門又予以關懷與支持，先後批准了澳門新區填海造地、批給85平方公里海域的管理權，又出台了《粵港澳大灣區發展規劃綱要》和《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》等重要文件，引導澳門進一步融入國家發展；中共二十大報告中對港澳問題的有關論述與支持表態，都是澳門今後行穩致遠和可持續發展的重中之重的因素。澳門特別行政區實施“一國兩制”25年來，既有機遇也有挑戰；既有成績也有困難，但取得的成果還是相當豐碩的，免費教育、免費醫療、雙層式社會保障等一系列政策惠及全社會，人均預期壽命位居世界前列，民生福祉水平不斷提升，居民的獲得感、幸福感、安全感越來越強。最突出的成就包括但不限於以下幾點：

- 世界上最安全的城市之一；
 - 本地生產總值平均每年以雙位數遞增(不含疫情期間)；
 - 2018年人均GDP居至全球第二位；
 - 被認可為亞洲最具增長潛力的城市之一；
 - 全國最具持續競爭力十大城市；
 - 全球擁有福布斯五星級酒店數量最多的城市；
 - 被聯合國教科文組織評為：“創意城市美食之都”；
 - 全球國際會議城市排名亞太區第二十位；
 - 中國內地出境旅遊者最滿意的目的地（2024）；
- 等等。

為此，本課題站在澳門“一國兩制”成功實踐25週年的重要時間節點上撫今追昔、回望歷史、總結經驗，說好澳門故事，為澳門“一國兩制”行穩致遠，繼續鼓勁前行，也向國際社會證明以“一國兩制”統一中國是行得通、辦得到的。同時，在實現中華民族偉大復興中國夢的戰略和全域高度上展望未來、謀篇佈局。



柳智毅博士

2024年5月25日

第一章：“一國兩制”偉大構想的由來與發展

我國是一個版圖宏大、民族眾多的國家。在“一國兩制”思想提出前，中華民族在現代史上出現過幾個重大的事件，包括：孫中山先生領導的舊民主主義革命扭轉了清末民族積弱、國家被不斷分割侵佔的狀態。帝制雖然被推翻，但卻再次讓我國陷入軍閥混戰、民不聊生的日子；第二，日本佔領東三省後，發動“九一八”事變，繼而侵略全中國領土，中華民族再度面對國家被分裂佔領之境地。中華民族只有統一才能避免走向小國寡民的分裂狀態，而國家分裂就意味着國弱民窮，甚者更意味着戰亂不絕，民不聊生！因此，國家統一是不可阻擋的歷史大勢所趨！

“一國兩制”從以構想的形式提出，到作為國家的一項基本方針政策用於解決港澳歷史遺留問題，再到形成一套理論體系指導回歸以後港澳兩個特別行政區的治理實踐，它是隨着歷史的發展而逐漸成熟的，而且還將繼續隨着社會實踐的步伐而不斷更新完善。

一、“一國兩制”構想的萌芽

1949年中華人民共和國成立，但國家並沒有處於完全統一的狀態。內戰失利的國民黨政府退守台灣，造成了台灣與大陸的分離；因歷史遺留原因，香港和澳門也與內地長期分離。面對這一局面，中國人民和中國政府一直沒有放棄對實現國家統一的追求和努力。1949年中國人民政治協商會議第一屆全體會議通過了起臨時憲法作用的《中國人民政治協商會議共同綱領》，其中第2條規定中華人民共和國中央人民

政府“必須負責將人民解放戰爭進行到底，解放中國全部領土，完成統一中國的事業”。¹ 但在堅持國家必須統一的基本原則的前提下，中國政府也表達了願意以和平方式解決國家統一問題的態度。比如，對於台灣問題，剛成立的中華人民共和國政府在堅持“解放台灣”的基本方針政策的同時，也嘗試提出一些試圖通過和平方式解決台灣問題的政策主張。1955年5月13日，周恩來總理在全國人大常委會第十五次擴大會議上作報告時表示：“中國人民解放台灣是中國的內政問題。解放台灣有兩種可能的方式，即用戰爭方式與和平方式。中國人民願意在可能的條件下，爭取用和平的方式解放台灣。”² 這是周恩來總理代表中國政府首次向台灣國民黨當局表示願意和平解決台灣問題。1956年6月28日，周恩來總理在第一屆全國人民代表大會第三次會議上重申了上述觀點，並指出：“我代表政府正式表示：我們願意同台灣當局協商和平解決台灣的具體步驟和條件，並希望台灣當局在他們認為適當的時候，派遣代表到北京或其他地點，同我們開始這種協商。”³ 毛澤東主席在給蔣介石的信中也說道，除外交統一於中央政府外，其他台灣人事安排、軍政大權，仍由蔣介石管。台灣的社會改革從緩，待條件成熟，尊重蔣介石的意見和台灣各界人民代表進行協商。台灣為中國政府統轄下的自治區，實行高度自治。⁴ 1963年初，周恩來總理在總結十年來對台工作的基本經驗的基礎上，將國家統一的政策，歸納為“一綱四目”。一綱是台灣必須統一於中國，回到祖國的懷抱，這是不容商量的原則問題。四目是：台灣回歸祖國後，除外交必須統一

¹ 《中國人民政治協商會議共同綱領》（1949年），第2條。

² 趙禕楠：《周恩來與“一國兩制”構想的形成》，載於《黨史縱覽》，2010年第8期。

³ 周恩來：《台灣的解放一定能夠實現》，載於《人民日報》，1956年6月29日。

⁴ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第19頁。

於中央外，當地軍政大權、人事安排等“悉委於”蔣介石，由蔣介石安排；台灣所有軍政費用和經濟建設一切費用的不足部份，全部由中央政府撥付；台灣的社會改革可以從緩，等到時機成熟後，尊重蔣介石的意見協商後再進行；雙方互約不派特務，不做破壞對方團結的事情。⁵

對於香港和澳門問題，中華人民共和國政府一貫主張港、澳自古以來就是中國的領土，不承認帝國主義列強強加於中國頭上的一切不平等條約。但考慮到當時新生的中華人民共和國正處於以美國為首的西方資本主義國家的封鎖和包圍之中，為了新中國能夠有效對外聯繫，與其他國家開展經貿往來，維持港澳的現狀，並將港澳作為我國對外聯繫和交往的窗口，對於促進國家的整體發展有利。因此，以毛澤東和周恩來為首的第一代中國領導人做出了“暫不收回、維持現狀、為我所用”的決定。

1955年時任香港總督訪問北京時，周恩來總理表示可以有條件地維持香港的現狀，條件包括：香港不能用作反對中華人民共和國的軍事基地；不許進行任何旨在破壞中華人民共和國威信的活動；中華人民共和國在港人員必須受到保護；不能使香港走向獨立。中國政府將在條件成熟時，通過和平談判解決港澳回歸中國的問題。⁶ 1956年6月11日，毛澤東在聽取廣東省關於香港問題的匯報之後，表達了中國暫時不會收回香港的考慮，他說“香港暫時還是不收回來好，我們不急，目前對我們還有用處……”。⁷ 1957年4月28日，周恩來在上海工商界

⁵ 《周恩來的“一綱四目”》，載於《中國網》：<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/ffl/733749.htm>，最後訪問日期：2024年2月20日。

⁶ 王振民：《中央與特別行政區關係——種法治結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第76頁。

⁷ 王紅續：《從“長期打算，充分利用”到“一個國家，兩種制度”——中國共產黨對香港政策的演變及其內在聯繫》，載於《黨的文獻》1997年第4期。

人士的座談會上進一步闡述了使香港“為我所用”的思想，他認為，

“第一，內地在香港的企業要適應那裏的環境，充分利用香港的許多有利條件。比如香港是自由港，原料來得容易，聯繫的範圍很廣，購置設備可以分期付款，成本低，有市場，技術人才容易訓練出來等。第二，中國大陸進行社會主義建設，香港可作為我們同國外進行經濟聯繫的基地，可通過它吸收外資，爭取外匯。”⁸ 1960年，周恩來總理在總結建國十年的工作經驗時，對港澳工作提出了“長期打算、充分利用”的明確方針，即暫時不考慮收回港澳，但充分利用港澳的特殊地位，為國家的經濟建設和外交戰略服務。這一政策是對之前的“暫不收回、為我所用”政策的總結和延續，也成為了在此後相當長的一段時間內中國政府對港澳問題的主要政策。1963年3月8日，《人民日報》發表的一篇文章，代表中央政府比較完整地闡述了國家對香港問題的方針政策。文章指出，“香港澳門這類問題屬於歷史上遺留下來的帝國主義強加於中國的一系列不平等條約的問題”，“我們一貫主張，在條件成熟的時候，經過談判和平解決，在未解決以前維持現狀。”⁹ 這一主張在繼續堅持不承認帝國主義列強強加於中國頭上的不平等條約的基礎上，較之以往的主張增加了兩個要點，一是明確提出了在條件成熟的情況下解決港澳問題，而在條件不成熟時則允許港澳維持原狀。二是明確了即使是在條件成熟的情況下，也願意通過和平談判的方式而不是暴力的方式解決港澳問題。

⁸ 王紅績：《從“長期打算，充分利用”到“一個國家，兩種制度”——中國共產黨對香港政策的演變及其內在聯繫》，載於《黨的文獻》1997年第4期。

⁹ 《評美國共產黨聲明》，載於《人民日報》，1963年3月8日。

因此，總的來說，在這一階段，中國政府已經明確了國家必須要統一，並且是統一於一個中國之下，但統一的方式及步驟可以按照問題的性質和具體情況分別處理。國家可以允許台、港、澳地區在一定的時間內，有條件地維持原有制度不變，但只是某些具體制度不變，不是整體社會制度不變，而且這種不變除了有條件之外，還是暫時性的，最終仍然要實現社會制度的統一。但是，不可否認，從最初的武力統一，到後來的和平統一（不放棄使用武力）。從對其他地區進行統一的社會主義改造，到對台、港、澳地區有條件地維持現狀，社會改革從緩，已經隱含了“一國兩制”的意思，播下了“一國兩制”的種子。

二、“一國兩制”構想的成熟

20 世紀 70 年代末，隨着香港新界租期臨近，以及國際、國內形勢的重大變化，香港回歸問題開始提上議事日程。國際上，和平與發展開始成為時代主題。當時的中國，已經恢復聯合國合法席位與安理會常任理事國席位。在國內，十一屆三中全會後，我國開啟了波瀾壯闊的改革開放新征程。改革開放為中國的各項事業帶來了深刻的變化，中國共產黨恢復了解放思想、實事求是的思想路線，將國家和全黨的工作重心轉移到社會主義現代化建設上來，並對中國的內政、外交政策進行了一系列的調整，在國家統一問題上逐漸形成了“和平統一，一個國家，兩種制度”的構想。鄧小平在 1984 年會見英國外交大臣傑弗瑞·豪時就曾指出：“‘一個國家，兩種制度’的構想不是今天形成的，而是幾年以前，主要是在我們黨的十一屆三中全會以後形成的。

這個構想是從中國解決台灣問題和香港問題出發的。”¹⁰

1978 年中共中央十一屆三中全會的召開，重新確定了和平統一台灣的方針政策，決定不再使用“解放台灣”的提法。會議公報指出：“全會認為，隨着中美關係正常化，我國神聖領土台灣回到祖國懷抱、實現統一大業的前景，已經進一步擺在我們的面前。全會歡迎台灣同胞、港澳同胞、海外僑胞，本着愛國一家的精神，共同為祖國統一和祖國建設的事業繼續做出積極貢獻。”¹¹ 1979 年元旦，全國人大常委會發表《告台灣同胞書》，呼籲和平統一，結束兩岸軍事對峙狀態，實現“三通”，擴大兩岸交流。該書中指出“我們的國家領導人已經表示決心，一定要考慮現實情況，完成祖國統一大業，在解決統一問題時尊重台灣現狀和台灣各界人士的意見，採取合情合理的政策和辦法，不使台灣人民蒙受損失。”¹² 並宣佈中華人民共和國政府已經命令人民解放軍即日起停止對金門等島嶼的炮擊。同日，徐向前以國防部長的名義發表了關於停止對金門等島嶼炮擊的聲明，結束了自 1958 年以來中國人民解放軍對金門等島嶼的炮擊行動。同年 1 月 30 日，鄧小平在訪美期間，應邀在美國參眾兩院發表演說時，主動闡述了中國政府在台灣問題上的立場。他指出：“我們不再用‘解放台灣’這個提法了，只要台灣回歸祖國，我們將尊重那裏的現實和現行制度。”¹³ 這是中國領導人第一次公開宣佈不使用“解放台灣”的口號。同年 12 月 6 日，鄧小平在會見日本首相大平正芳時又重申了上述觀點，並指出：

¹⁰ 鄧小平：《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店（香港）有限公司，1993 年，第 9-10 頁。

¹¹ 《中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報》，1978 年 12 月 20 日。

¹² 中華人民共和國全國人民代表大會常務委員會：《告台灣同胞書》，1979 年 1 月 1 日。

¹³ 《鄧小平的終生遺憾：自言一生就剩一件事》，載於《搜狐網》：

http://history.sohu.com/20150710/n416474838_2.shtml，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

“對台灣，我們的條件很簡單，那就是，台灣的制度不變，生活方式不變，台灣與外國的民間關係不變……台灣作為一個地方政府，可以擁有自己的自衛力量，軍事力量。條件只有一條，那就是，台灣要作為中國不可分的一部份。它作為中國的一個地方政府，擁有充分的自治權。”¹⁴

1981年9月30日，全國人大常委會委員長葉劍英向新華社記者發表談話，代表中國共產黨、全國人大常委會和國務院系統地闡述了有關和平統一台灣的九條具體方針政策，也就是著名的“葉九條”，其要點主要包括：“國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊。中央政府不干預台灣地方事務”。“台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯”。“台灣當局和各界代表人士，可擔任全國性政治機構的領導職務，參與國家管理”。“台灣地方財政遇有困難時，可由中央政府酌情補助”。“台灣人民願回大陸定居者，保證妥善安排、來去自如、不受歧視”。¹⁵“葉九條”已經提出了建立特別行政區的概念，具備了“一國兩制”的基本內容，鄧小平在1982年1月10日指出，葉劍英委員長所說的九條方針政策實際上就是“一個國家，兩種制度”。¹⁶

依法治國首先要依憲治國，作為一個法治國家，我國的各項方針政策首先要符合憲法的規定才能在實踐中得到貫徹落實。因此我國要想實施“一國兩制”的方針政策，首先就要得到憲法的同意。在此背

¹⁴ 《鄧小平論國家統一》，北京：團結出版社，1995年，第8頁。

¹⁵ 《人民日報》，北京，1981年10月1日，轉引自王振民：《中央與特別行政區關係——一種法治結構的解析》，北京：清華大學出版社，2002年，第79頁。

¹⁶ 王禹：《“一國兩制”憲法精神研究》，廣州：廣東人民出版社，2008年，第4頁。

景下，“一國兩制”的政策很快就體現在 1982 年新修訂的《中華人民共和國憲法》中。1982 年我國修改憲法，在憲法第 30 條關於行政區劃的規定之後增加一個條款作為憲法的第 31 條。1982 年憲法第 31 條規定：“國家在必要時得設立特別行政區。在特別行政區內實行的制度按照具體情況由全國人民代表大會以法律規定。”憲法的這一規定為我國在省、自治區、直轄市等一般行政區之外設立特別行政區提供了依據，也為全國人大制定基本法提供了依據。概而言之，憲法第 31 條的規定為“一國兩制”由政策上升為法律提供了憲法上的依據。

至此，“一國兩制”的基本精神、基本原則已經形成了較為系統的文字和較為完整的論述，“一國兩制”的構想已經具體化，建立特別行政區、實行特別行政區制度的基本方針政策已經形成。其核心內容是：在堅持國家統一、一個中國的前提下，基於某些歷史和現實的原因，可以在國家的某些特殊地區建立特別行政區，特別行政區保留原有的社會制度和政策不變，實行高度自治。

三、“一國兩制”構想的統一實踐

“一國兩制”的基本方針政策最早是為了解決台灣問題而提出來的，但卻率先被運用於解決港澳問題，並在解決港澳回歸祖國的問題上得到了成功的實踐。

1978 年 10 月 8 日，鄧小平最先提及：“如果實現祖國統一，我們在台灣的政策將根據台灣的現實來處理……。”當年 11 月鄧小平在結束對東南亞國家訪問並準備返國時，對緬甸總統說到：“在解決台灣問題時，我們會尊重台灣的現實。比如，台灣的某些制度跟生活方式

可以不動，但是要統一。”這句話擲地有聲！其中已體現了一個國家但可實行兩種制度的理念。

三年後的1981年9月底，全國人大常委會葉劍英委員長在向新華社記者發表談話時，提到：“國家實現統一後，台灣可作為特別行政區，享有高度的自治權，並可保留軍隊……台灣現行社會、經濟制度不變，生活方式不變，同外國的經濟、文化關係不變。私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權和外國投資不受侵犯。”相隔四個月左右，鄧小平再提及“一個國家，兩種制度”。他說“兩制是可以允許的，他們不要破壞大陸的制度，我們也不要破壞他那個制度。”葉劍英和鄧小平的談話，強調了以“一國兩制”達成兩岸統一，並首次提到成立“特別行政區”的行政設制問題。從中可以看出，這些設計最初都是針對解決台灣問題而提出的，是大陸政府與台灣當局解決“台灣問題”的大陸方案。

綜合以上各點，顯而易見，從1978年到1981年，中國共產黨為了中華民族的統一，殫精竭慮，盡力向台灣同胞和國際社會釋出善意，提出了“一國兩制”的創舉，還現實地有了“特別行政區”的設想。這個最初向台灣提出的大政方針，因為歷史的原因，又率先在香港、澳門得到實施。兩岸四地的統一問題因此而跨進一大步！而港澳踐行“一國兩制”的成果和經驗又進一步為台灣回歸做出了良好的示範。實踐證明“一國兩制”符合國家、民族根本利益，是行得通、辦得到、得人心的，既是解決香港、澳門問題的最佳方案；同時也是台灣回歸祖國後可以保持長期繁榮穩定的最佳制度。

1982年9月，鄧小平在會見英國首相撒切爾夫人時提出，可以用

“一個國家，兩種制度”的方法解決香港回歸祖國的問題。鄧小平指出，“關於主權問題，中國在這個問題上沒有回旋餘地。坦率地講，主權問題不是一個可以討論的問題。現在時機已經成熟了，應該明確肯定：一九九七年中國將收回香港。”在收回香港後，“在中國的管轄之下，實行適合於香港的政策。香港現行的政治、經濟制度，甚至大部份法律都可以保留，當然，有些要加以改革。香港仍將實行資本主義，現行的許多適合的制度要保持。”¹⁷

1982年至1984年中英關於香港問題的談判和1986年至1987年中葡關於澳門問題的談判，形成了解決港澳問題的具體方針和政策。其要點主要包括：第一，中國恢復對港澳行使主權時，設立特別行政區，並制定特別行政區基本法。第二，特別行政區直轄於中央人民政府，由中央人民政府行使國家主權。第三，特別行政區享有高度自治權，包括行政管理權、立法權和司法權。特別行政區可以自行制定文化、教育、科技政策，經濟、金融、財政政策，保留自由港和獨立關稅地區，負責社會治安，以“中國香港”、“中國澳門”的名義同各國、各地區及有關國際組織保持和發展經濟、文化關係等。第四，特別行政區實行“港人治港”、“澳人治澳”，特區政府和立法機關主要由永久性居民組成。第五，港澳的原有社會、經濟制度，居民的權利和自由制度，法律制度基本不變。¹⁸

1984年12月19日，中英兩國簽署了《中英聯合聲明》，確定中國政府將於1997年7月1日對香港恢復行使主權。1987年4月13日，

¹⁷ 鄧小平：《鄧小平論香港問題》，香港：三聯書店（香港）有限公司，2004年，第1-2頁。

¹⁸ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第20-21頁。

中葡兩國簽署了《中葡聯合聲明》，共同確定中國政府將於1999年12月20日對澳門恢復行使主權。至此，我國關於香港、澳門的歷史遺留問題通過聯合聲明得到妥善解決，“一國兩制”方針在國際法層面得以體現。而“一國兩制”方針要想在國內法層面得以切實貫徹落實，還需要將其具體內容進一步具體化、法律化，即通過制定香港、澳門特別行政區基本法，將“一國兩制”的基本方針政策和我國在中英、中葡聯合聲明中作出的承諾以法律規範的形式固定下來，使中央對港澳特區的管治以及“一國兩制”在港澳特區的實施有法可依。因此在兩個聯合聲明簽署以後，我國政府開始了“一國兩制”具體內容的法律化工作。1985年4月10日，第六屆全國人大第三次會議通過了專門的決議，決定成立香港特別行政區基本法起草委員會，負責香港基本法的起草工作。經過4年零9個月的不懈努力，1990年4月4日，第七屆全國人大第三次會議莊嚴通過了《中華人民共和國香港特別行政區基本法》，自1997年7月1日開始實施。同樣，1988年4月13日，第七屆全國人大第一次會議決定成立澳門特別行政區基本法起草委員會，負責澳門基本法的起草工作。1993年3月31日，第八屆全國人大第一次會議通過了《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》，並由時任中華人民共和國國家主席江澤民發佈第三號主席令公佈，自1999年12月20日實施。

在兩部基本法通過以後，基本法成為了在過渡時期保持港澳平穩過渡、順利回歸的憲制性法律依據。基本法是港澳兩個特別行政區的憲制基礎之一，¹⁹ 具有很強的權威性和穩定性，是澳門特區成立以後國

¹⁹ 憲法與基本法共同構成港、澳兩個特別行政區的憲制基礎。

家對港澳特區實施管治的主要法律依據。因此，為了給港澳特區成立後的正常治理和各項制度運作創造必不可少的條件，在過渡時期，需要以基本法為依據，對港澳原有的各項制度作出適應化的處理，使港澳的原有制度符合基本法的相關規定，與基本法接軌，向基本法靠攏，為我國恢復對港澳行使主權作準備。在過渡時期，中英及中葡雙方依據基本法共同努力完成了多項政權交接所必不可少的制度銜接工作，包括法律本地化、行政組織和公務員本地化、立法會組成和規則符合基本法、司法制度和司法人員本地化等。隨着我國恢復對澳門行使主權，葡萄牙當局制定的法律，無論是因在葡國普遍適用而延伸至澳門生效的法律還是專門為葡國各海外屬地或澳門制定而在澳門適用的法律，都因其國家屬性與我國主權相抵觸而不能成為澳門特別行政區的法律。²⁰ 因此，澳門基本法規定，凡抵觸我國對澳門恢復行使主權的，由葡國制定的法律，不能被視為“澳門原有法律”而被保留作為澳門特別行政區的法律。²¹ 澳門基本法的這一明確規定推動了過渡時期澳門法律本地化工作的進展，在中葡雙方的共同努力下，回歸前澳門完成了主要法典的本地化（包括中文化）工作，為回歸以後澳門特別行政區的法制健全和法治運作創造了良好的條件。

這一時期，“一國兩制”的基本方針政策在國家統一問題上得到了成功實踐，成功解決了我國關於港澳的歷史遺留問題，促成了我國恢復對港澳行使主權，並實現了“一國兩制”基本方針政策的法律化、制度化，制定了兩部基本法。而在基本法公佈以後，基本法又為港澳的平穩過渡、順利回歸奠定了良好的基礎。港澳問題的解決，為順利

²⁰ 許昌：《澳門過渡期重要法律問題研究》，北京大學出版社，1999年，第2頁。

²¹ 駱偉建：《澳門特別行政區基本法新論》，北京：社會科學文獻出版社，2012年，第12頁。

解決台灣問題，為實現祖國統一大業作出了榜樣，對維護香港和澳門的繁榮穩定，對進一步促進國家的改革開放和現代化建設都發揮了極其重要的作用。“一國兩制”在國家統一問題上初露鋒芒，彰顯了力量，實現了首階段目標。

四、“一國兩制”的探索性治理實踐

“一國兩制”不僅是實現國家統一的制度安排，也是實現國家治理的制度模式。港澳回歸祖國以後，“一國兩制”進入了特區治理的階段。在這一階段，“一國兩制”成為了國家管治港澳特別行政區的特殊制度安排。但“一國兩制”屬於新鮮事物，在實踐過程中難免會遇到一些預料不到的新問題、新情況；同時，作為中國政府管治自己領土範圍內特殊地區的一種特殊制度安排，“一國兩制”並沒有太多其他國家既有的經驗可循。這些因素都使得港澳回歸以後，港澳的“一國兩制”實踐在相當長一段時間內會處於“摸着石頭過河”的探索階段。筆者認為，在港澳回歸以後至2012年11月中共“十八大”召開之前，“一國兩制”在港澳特區的實踐就處於這樣的初步探索階段。

在這一時期，“一國兩制”保持了港澳回歸以後的社會穩定和經濟發展，港澳的“一國兩制”實踐取得了很大的成功。在經濟發展方面，中央幫助港澳渡過了亞洲金融危機，並通過出台內地居民赴港澳自由行政策、簽訂《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》及《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（即CEPA）、支持港澳制定符合自身特點和實際情況的產業政策等措施推動港澳經濟快速發展。在政治進步方面，全國人大常委會分別對港澳兩部基本法附件一第七條及附件二第三條作出解釋，明確了港澳政制發展“五步曲”

的程序²²，並以此為基礎分別對香港和澳門的“兩個產生辦法”（即《香港基本法》及《澳門基本法》附件一所規定的行政長官產生辦法和附件二所規定的立法會產生辦法）作出修改，推動港澳民主政治循序漸進發展。在民生改善方面，中央保障對港澳能源、淡水、電力、生活物資等供應穩定，並通過授權等方式進一步拓展港澳發展空間，為改善港澳居民的居住環境、醫療、教育、養老等條件提供支持。在社會穩定方面，中央依法在港澳駐軍，負責鞏固國防，維護國家安全，同時支持港澳特區政府打擊黑惡勢力及各類違法犯罪行為，維護社會治安，保持社會和諧穩定。

但在這一階段，“一國兩制”在港澳特區的實踐也暴露出一些問題，其中比較顯著的問題是對“一國兩制”的理解和貫徹不夠全面、準確。比如，有部份港澳居民，特別是反中亂港、亂澳分子存在對“一國兩制”的片面認識、錯誤理解甚至是刻意曲解。有人不接受“一國”，試圖分裂國家；有人雖然表面上接受“一國”，但卻總是試圖通過虛化、空洞化“一國”，起到實質上否定“一國”的效果；有人否定中國人的身份，試圖將“港人”、“澳人”與“中國人”相對立；有人否定愛國者治理的原則，不接受治港者或治澳者必須以愛國者為主體的要求；有人顛倒“一國”與“兩制”的主次關係，否定“一國”是“兩制”的前提和基礎，將“兩制”置於“一國”之前，將港澳特區利益置於國家利益之前；有人將“一國”與“兩制”的關

²²即對港澳兩部基本法附件一和附件二所規定的行政長官產生辦法和立法會產生辦法（“兩個產生辦法”）作出修改所必須遵循的五個步驟或程序：第一步，就“兩個產生辦法”是否需要修改，行政長官在廣泛徵詢特區各界意見的基礎上向全國人大常委會提出報告；第二步，全國人大常委會就“兩個產生辦法”是否需要修改作出決定；第三步，若全國人大常委會同意修改，特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案），並經立法會全體議員三分之二多數通過；第四步，行政長官同意經立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案）；第五步，行政長官將有關修正案（草案）報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案。

係曲解為互相排斥、對立的關係，不斷豐富和演繹“兩制”優於“一國”、“兩制”對抗“一國”的理論，將“一國兩制”原本可以包容的價值惡意曲解為互相排斥的關係；有人割裂“一國”與“兩制”的關係，否定“一國”對“兩制”的促進作用，將“一國”視為港澳特區發展的負擔而非機會，認為“一國”是限制港澳發展的“緊箍咒”而非促進港澳發展的助推器；還有人主張在“兩制”之間構築防火牆，將港澳特區的制度與祖國內地的制度作出隔離，斷絕交往，拒絕港澳融入國家發展大局。受此影響，在這一時期香港特區曾出現過 2003 年反對“23 條立法”、2007 年反對中央涉港政制發展方案、2012 年反對國民教育、2012 年“驅蝗行動”²³、“光復上水行動”²⁴ 等極端反對或排斥國家的行為。²⁵ 在澳門特區，也曾有部份人士打着“民主”的旗號，炒作行政長官普選和立法會普選問題，試圖發動非法公投活動等片面或錯誤貫徹“一國兩制”的違法行為。這些問題是我們在實踐“一國兩制”這一新鮮事物、特殊制度安排過程中必然會遇到的，也是未來進一步深化“一國兩制”實踐所必須解決的問題。

五、新時代“一國兩制”的新發展

為了解決港澳“一國兩制”實踐中遇到的問題和挑戰，也為了順應國際國內環境的新變化，在 2012 年中共“十八大”召開以後，中央因應新時代背景，深刻總結和把握國家及港澳治理中的規律，對“一

²³2012 年初，北京大學教授孔慶東在內地發表了“香港人很多是狗”的言論，認為香港至今仍未完成“去殖民化”的任務，引發內地網民與香港網民互稱對方對“狗”及“蝗蟲”的網絡罵戰。同年初，香港《蘋果日報》上刊登了一則暗諷內地遊客是蝗蟲的廣告。此後，香港一些反內地的極端組織多次舉辦針對內地遊客的示威活動，表達對內地遊客的不友好和不歡迎。

²⁴自 2012 年以來，香港發生多次於港鐵東鐵線“上水站”進行示威，抗議水貨客進行走私活動、抗議內地遊客來港採購奶粉和日用品的“光復上水”行動。

²⁵陳志峰、江華：《“一國兩制”視角下的澳門本土意識探析》，載於《廣東行政學院學報》第 30 卷第 2 期，2018 年 4 月。

國兩制”實踐提出了一些新要求，“一國兩制”自此進入了新時代，有了新發展。

在這一階段，中央在繼續堅持“一國兩制”的前提下，根據“一國兩制”實踐取得的經驗教訓，對管治港澳特區的思路和策略作出了一定的調整和發展。這些發展主要體現為以下四個方面：

第一，強調應全面準確貫徹“一國兩制”。長期以來在“一國兩制”實踐過程中，中央始終強調要堅定不移地實施“一國兩制”，確保“一國兩制”實踐不會變、不動搖。但“十八大”以來中央在繼續強調要堅定不移地實施“一國兩制”的同時，也指出必須全面準確地實施“一國兩制”。比如，在2012年11月8日發表的“十八大”報告中，中央明確指出“全面準確貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針”²⁶這是中央首次強調要“全面”、“準確”貫徹“一國兩制”方針。2017年7月1日，習近平主席在慶祝香港回歸祖國20週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話中指出：“我明確講過，中央貫徹‘一國兩制’方針堅持兩點，一是堅定不移，不會變、不動搖；二是全面準確，確保‘一國兩制’在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿着正確方向前進。”²⁷“十九大”報告中也指出：“確保‘一國兩制’方針不會變、不動搖，確保‘一國兩制’實踐不變形、不走樣。”²⁸特別值得一提的是，“二十大”報

²⁶ 胡錦濤：《堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥——在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告（2012年11月8日）》，載於中國網：http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

²⁷ 習近平：《在慶祝香港回歸祖國20週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話（2017年7月1日）》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

²⁸ 習近平：《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告（2017年10月18日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：

告中明確強調，要“全面準確、堅定不移貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、高度自治的方針”。²⁹這是中央在類似論述中首次將“全面準確”放在“堅定不移”之前，更加凸顯了對全面準確貫徹“一國兩制”方針的強調。

第二，強調憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，應嚴格依照憲法和基本法辦事。長期以來，在“一國兩制”實踐過程中，中央均強調要“嚴格依照基本法辦事”。但“十八大”以後，中央開始更加重視和強調憲法對“一國兩制”實踐的重要作用。為此，中央開始在許多場合、通過不同方式強調憲法與基本法共同構成特別行政區的憲制基礎，要嚴格依照憲法和基本法辦事。比如 2015 年中央政府首次在《政府工作報告》中指出要“嚴格依照憲法和基本法辦事”，在此後幾年《政府工作報告》中，中央政府都重申了此點。“二十大”報告也指出，必須“堅持依法治港治澳，維護憲法和基本法確定的特別行政區憲制秩序”。³⁰

第三，強調中央全面管治權與特區高度自治權有機結合。在 2012 年的“十八大”報告中，中央已經開始強調中央權力和特區高度自治權的有機結合，指出“必須把維護中央權力和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，任何時候都不能偏廢。”³¹ 但彼時中央還沒有明

http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

²⁹ 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022 年 10 月 16 日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：

http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

³⁰ 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022 年 10 月 16 日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：

http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

³¹ 胡錦濤：《堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥——在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告（2012 年 11 月 8 日）》，載於中國網：http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856.htm，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

確提出中央全面管治權的概念。在2014年國務院發佈的《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》白皮書中，中央首次明確提出全面管治權的概念，認為中央對包括香港特別行政區在內的所有地方行政區域擁有全面管治權。中央擁有對香港特別行政區的全面管治權，既包括中央直接行使的權力，也包括授權香港特別行政區依法實行高度自治。對於香港特別行政區的高度自治權，中央具有監督權力。³²此後中央在許多其他場合多次強調中央全面管治權與特區高度自治權的有機結合。比如“十九大”報告中指出：“必須把維護中央對香港、澳門特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來。”³³“二十大”報告中指出，“落實中央全面管治權……堅持中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權相統一。”³⁴

第四，強調港澳應融入國家發展大局，為促進國家的發展、實現中華民族的偉大復興作出更大貢獻。“十八大”以前，在實踐“一國兩制”過程中，中央更多強調要發揮祖國內地對港澳發展的堅強後盾作用，支持港澳保持長期繁榮穩定。而在新時代，中央也開始強調港澳要融入國家發展大局，發揮自身優勢助力國家發展。“十八大”報告指出，“必須把發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來。”³⁵“二十大”報告也指出，“支持香港、澳門更好融

³²詳見國務院新聞辦公室發佈：《“一國兩制”在香港特別行政區的實踐》，北京：人民出版社2014年版，第7、31頁。

³³ 習近平：《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告（2017年10月18日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：

http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

³⁴ 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022年10月16日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：

http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

³⁵ 胡錦濤：《堅定不移沿着中國特色社會主義道路前進 為全面建成小康社會而奮鬥——在中國共產黨第十八次全國代表大會上的報告（2012年11月8日）》，載於中國網：http://news.china.com.cn/politics/2012-11/20/content_27165856.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

入國家發展大局，為實現中華民族偉大復興更好發揮作用。”³⁶

根據上述新時代中央對“一國兩制”的新發展，港澳“一國兩制”實踐中也出現了一些新做法。2017年《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》的簽署以及此後深圳前海、珠海橫琴、廣州南沙等粵港澳合作區建設方案的出台，2020年中央關於完善香港特區維護國家安全法律制度和執行機制相關決定和立法的制定，2021年香港特區行政長官和立法會選舉制度的完善，2023年澳門特區《維護國家安全法》和《行政長官選舉法》的修訂以及2024年正在進行的《立法會選舉法》修訂，都是港澳特區滿足上述中央對“一國兩制”實踐新要求、切實貫徹中央對港澳治理新思路的重要體現。

2004年便是澳門實施“一國兩制”的25週年，澳門特別行政區走過這25年，取得舉世矚目的成就，民生福祉和生活水平的提升有目共睹。澳門踐行“一國兩制”的成果和經驗又進一步為台灣回歸做出了良好的示範。實踐證明“一國兩制”符合國家、民族根本利益，是行得通、辦得到、得人心的，既是解決香港、澳門問題的最佳方案；同時也是台灣回歸祖國後可以保持長期繁榮穩定的最佳制度。

今天我們回顧這25年走過的路，可以歸納為三大因素的作用：

第一，在中國共產黨和中央政府大力支持下，“一國兩制”才得以發揮作用。中央從《憲法》的修改及《澳門特別行政區基本法（以下簡稱“澳門基本法”）》的制定上，都為此做了最好的鋪排；

³⁶ 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022年10月16日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

第二，歷任特區政府在踐行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治上不懈努力，並大力推進澳門融入內地，盡得“一國之利、兩制之便”，所以才有今天的成就；

第三，25年的成就，也飽含了澳門全體市民一起的打拼，尤其是新冠疫情幾年帶來的衝擊，不僅沒有把澳門擊倒，反而讓澳門更好地總結過去，更好地規劃和推動經濟適度多元發展，更好地讓日後的發展行穩致遠走下去。

回歸後，澳門居民以至全體市民的生活不是比之前要好，而是要好得多！證明踐行“一國兩制”讓我們得到更多的幸福感、獲得感。通過這個報告，從經濟民生方面做個認真的總結，既給自己鼓勁前行，也給台灣人民都看得見，也讓國際社會都感受得到：這就是回歸後堅決實施“一國兩制”的澳門特別行政區，並且證明以“一國兩制”作為解決中國“和平統一”的良方是行得通、辦得到的。

第二章：國家安全與法治建設的回顧與經驗總結

回歸二十五年來，在政治層面（主要包括促進民主發展、公共行政管理、維護國家安全等方面），各屆澳門特區政府做了大量的工作，取得了很大的成績，促進了澳門特區的民主發展，提升了澳門特區的治理能力和治理水平，也有效維護了我國的國家安全、澳門特區的和諧穩定。

一、第一屆特區政府（1999年-2004年）：適應回歸變化，扭轉治安不靖

在這一時期澳門特區主要致力於構建和完善澳門的選舉制度，主要是行政長官選舉制度和立法會選舉制度。由於澳門回歸前的相關選舉法律不符合《澳門基本法》的相關規定而未被採用為澳門特區的法律，澳門特區就需要制定新的法律以填補空白，保障澳門居民依法行使基本法第26條所規定的選舉權和被選舉權。為此，2000年澳門通過了第12/2000號法律《選民登記法》，允許選民登記工作可以在全年進行，同時簡化選民登記程序，使居民更有意願也可以更為便利地參與政治活動，行使民主權利。2001年澳門通過了第3/2001號法律《澳門特別行政區立法會選舉制度》，對澳門特區立法會產生辦法作出全面細緻的規定，以落實《澳門基本法》第68條及附件二的規定，保障立法會選舉依法規範進行。2004年澳門通過了第3/2004號法律《行政長官選舉法》，對行政長官選舉委員會的產生以及行政長官選舉的程序

和制度等作出規定，以落實《澳門基本法》第 47 條及附件一的規定，保障行政長官選舉依法規範進行。

在制度建設和機構設置方面，這一時期澳門特區的工作主要集中在以下幾個方面：

首先，落實基本法規定，設立相關機構。由於該時期屬於澳門回歸初期，基本法規定的一些機構還沒有設立起來，為此需要向基本法接軌，依據基本法的規定設立相關機構。1999 年 12 月 20 日回歸當天，澳門特區就通過了第 2/1999 號法律《政府組織綱要法》，概括性地規定了特區政府的定義、組成、權限、職責、諮詢組織等內容，以落實基本法關於行政機關的相關規定，規範政府的組織和行為。1999 年澳門特區通過第 11/1999 號法律《澳門特別行政區審計署》，落實基本法第 60 條的規定設立審計署，負責審核政府財政帳目，並對審計對象進行“衡工量值式”的審計。2000 年澳門特區通過第 10/2000 號法律《澳門特別行政區廉政公署組織法》，落實基本法第 59 條的規定設立廉政公署，負責預防、遏止和打擊可能出現的貪污和行政違法行為。2001 年澳門特區又分別通過了第 1/2001 號法律《澳門特別行政區警察總局》及第 11/2001 號法律《澳門特別行政區海關》，設立警察總局和海關，以落實基本法及《政府組織綱要法》關於成立“統一的警察部門”和“專責行使海關職能的機構”的相關規定。

其次，優化政府架構並通過法律進行保障。2000 年特區政府將司法事務局與法律翻譯辦公室合併重組為法務局，為精簡行政架構邁出第一步。2001 年特區政府將性質相近的兩個公共基金組織——澳門基金會和澳門發展與合作基金會合併重組，成立新的“澳門基金會”，

以促進公幣的合法、合理使用。2001 年特區政府在原來司法官培訓中心的基礎上重組法律及司法培訓中心，不僅面向行政機關，也面向司法機關進行法律方面的培訓，使澳門特區的法律培訓工作更加集中化、規範化。

第三，完善並通過公務人員制度的相關法律。在該時期，澳門特區完善公務人員制度主要體現為構建和完善公務人員評核制度，以及加強對公務人員的培訓。在公務人員評核方面，2000 年澳門特區初步完成了有關公務人員入職、晉升、紀律、評核、獎勵等方面的評估及分析，為公共行政改革奠定了基礎。2000 年澳門特區還通過了第 1/2000 號法律《澳門特別行政區行政長官及主要官員薪酬制度》，對行政長官、政府各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人、海關主要負責人的薪酬作出具體規定，使行政長官和主要官員的薪酬更加規範、透明，促進廉政建設。2004 年澳門特區通過了第 8/2004 號法律《公共行政工作人員工作表現評核原則》，規定了對相關公務人員的工作表現進行評核必須遵守的一些基本原則和標準，希望使公務人員評核制度更加公平、公正、透明，從而進一步激發公務人員的工作積極性，提升公共部門的工作效率和服務水平。

在維護國家安全方面，作為回歸後的第一屆特區政府，其主要任務在於維持社會治安、有針對性打擊博彩相關犯罪以保護龍頭產業健康發展、加強警務合作共同預防和打擊跨境犯罪及恐怖主義活動。首先是維持社會治安。由於回歸之前澳門治安狀況不佳，有組織犯罪猖獗，所以在回歸初期，特區政府在保安方面的工作主要集中於打擊犯罪，維持社會治安，保障民眾安全。經過五年的努力，與回歸前相比，

澳門特區的犯罪率大幅下降，破案率顯著提升，澳門整體治安環境明顯改善。其次是打擊博彩相關犯罪。2002年澳門博彩業政策作出調整，“賭權開放”。為了適應博彩業經營模式的轉變以及博彩業規範發展的需要，特區政府積極作出部署，對司法警察局組織行政法規作出修訂，提升相關部門的職權並優化調配警力，有效監控及遏制了博彩相關犯罪活動，保障澳門博彩及旅遊業健康穩定發展。最後是加強警務合作共同預防和打擊跨境犯罪和恐怖主義活動。澳門是一個自由港，地域上毗鄰我國內地、香港特區及東南亞多國，隨着全球化和區域一體化進程的不斷深入，澳門無疑需要加強對外警務合作，以應付日益增長的跨境犯罪及恐怖主義犯罪威脅。回歸以後特區政府持續拓展與鄰近地區及國家執法機構的警務合作，建立情報交流網絡及警務協助機制。從2000年開始，澳門特區先後與國家公安部等內地公安機關、廣東、香港、上海等地警方建立了定期工作會晤的機制，並因應犯罪形勢而開闢了多項直接的警務合作渠道，包括部份對口部門直接聯絡、設立刑事熱線電話、交流反恐情報、警務聯絡官聯席會議、大型跨境聯合行動協調機制等。同時澳門也持續與國際刑警組織及其他國家警方保持聯繫，及時掌握犯罪趨勢，以及加強反恐情報的搜集與分析。特別是在2001年美國“9·11”事件後，特區政府不斷加強內部防控措施，並於海外保安機構保持密切聯繫，防止恐怖分子在澳門進行恐怖襲擊或利用澳門進行相關恐怖活動。

二、第二屆特區政府（2004年-2009年）：完成國 安立法，履行憲制責任

在促進民主發展方面，這一時期澳門特區繼續對選舉制度進行完善，進一步便利澳門居民行使民主權利，同時不斷增加選舉制度中的民主成分。根據《澳門基本法》附件二“澳門特別行政區立法會的產生辦法”的相關規定，回歸以後澳門立法會的議席逐步增加，由第一屆（1999年-2001年）的23人，增加至第二屆（2001年-2005年）的27人，再增加至第三屆（2005年-2009年）的29人。其中通過直選間選產生的議員數量持續增加，委任的議員數量則長期保持不變。通過直接選舉產生的議員數量由第一屆的8人，增加至第二屆的10人，再增加至第三屆的12人；通過間接選舉產生的議員數量由第一屆的8人，增加至第二屆及第三屆的10人；由行政長官委任的議員數量始終維持為7人，保持不變。澳門特區切實落實基本法的上述規定，逐步增加了立法會的議席，特別是持續增加了通過選舉產生的議員數量，增強了立法會組成中的民主成分。2008年，澳門特區還通過第9/2008號法律，對《選民登記法》作出修改，進一步優化選民登記程序，加大對賄選行為的打擊力度，完善對立法會間接選舉中法人選民制度的規範，促進選舉的公開、公正、公平和廉潔。同年，澳門特區又分別對《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》作出修改，加強行政長官選舉管理委員會及立法會選舉管理委員會的權限，加強對競選活動財務資助及開資限額的監管，同時提高打擊賄選的力度。

在完善公共行政改革及法律法規層面，這一時期澳門特區的工作重點主要集中在以下三個領域：

首先，草擬及公佈公共行政改革、部門合作等相關法律法規。2005 年法律改革辦公室及法律改革諮詢委員會的法規草擬和諮詢中央機制正式設立並開始運作，不但強化了重要法規草擬的統籌功能，同時通過“法諮會”的法律專家、專業人士、社會人士的共同參與，加強了特區與社會各界的溝通交流，集思廣益，促進科學立法。這也是將跨部門合作的理念和原則引入政府法務工作領域的一項重要嘗試。2007 年 6 月特區政府公佈了《澳門特別行政區 2007-2009 年度公共行政改革路線圖》，逐步形成政策諮詢層、決策層和執行層三個不同層次和功能的關於公共行政改革的中央統籌和評估機制，並以“科學化、制度化、人性化”的原則為澳門特區下一階段公共行政及法律改革提出了一系列改革項目。截至 2009 年 11 月，特區政府在《2007-2009 年度公共行政改革路線圖》中提出的 34 個行政改革項目已全部展開，並已完成 33 項，而 38 項法改項目亦全部展開並已完成 25 項。³⁷

其次，出台相關法規，使優化政府架構變得有法可依。2005 年，特區政府出台了《衡量架構設置合理性的原則》作為公共部門優化行政架構和職能調整的合理性依據，使政府架構調整和職能理順相關工作更加制度化和規範化。從 1999 到 2007 年，在澳門回歸以後的八年時間內，特區政府對與居民生活密切相關的教育、醫療、房屋、社會保障、交通運輸等方面的政府職能進行重新檢視和調整，增設 24 個部門，重組 32 個部門，從整體上理順各部門的職能及調整架構，優化行政運作。³⁸

³⁷ 《澳門特別行政區政府行政法務領域 2010 年財政年度施政方針》，載於 https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/cn_admin_2010.pdf，第 3 頁，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

³⁸ 澳門特別行政區政府行政法務司司長陳麗敏：《行政法務範疇 2008 年施政方針引介講話》，載於 https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/SAJ_CN.pdf，第 2 頁，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

第三，持續完善公務人員評核及培訓相關制度。2005 年特區政府開始實施新的公務人員工作表現評核制度，將被評核人員的範圍擴大至主管級人員，同時引入新的評估項目、評分及評語方式，實施獎罰制度等，希望通過制度革新更客觀地反映公務人員的工作表現，確保評核公平、公正、透明，增強對公務人員的激勵作用。2009 年，澳門特區通過第 15/2009 號法律《領導及主管人員通則的基本規定》對領導及主管人員的行為和責任作出更嚴格的規範。希望選拔更多德才兼備人士擔任領導及主管人員，加強對領導及主管人員的問責，也更好地配合《聯合國反腐敗公約》的要求。而在公務人員培訓方面，特區政府持續為不同職務及職級的公務人員提供各種強制性、針對性、專業及其他特別課程。特別是為配合 2005 年新通過的公務人員工作表現評核制度的實施，特區政府開展了針對性的培訓計劃，加強對評核人及被評核人的培訓。此外，從 2006 年開始，特區政府還逐步完善網上學習平台，讓新入職公務人員可即時在網上參閱《公務人員基本培訓課程》的內容，也為公務人員提供更靈活的學習方式。

在維護國家安全方面，這一時期澳門特區維護國家安全工作的最大成績是履行基本法第 23 條所規定的立法責任和義務，通過了澳門特區《維護國家安全法》。根據《澳門基本法》第 23 條的規定，澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民政府及竊取國家機密的行為，禁止外國的政治性組織或團體在澳門特別行政區進行政治活動，禁止澳門特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。為了落實《澳門基本法》第 23 條關於自行立法禁止危害國家安全行為的憲制責任，澳門特區於

2009年制定了第2/2009號法律《維護國家安全法》，完成了國安法的本地立法任務。除此之外，在這一時期，澳門特區還通過了第2/2006號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》、第3/2006號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》等法律，從不同領域和層面切實保障我國的國家安全和澳門特區的和諧穩定。

三、第三屆特區政府（2009年-2014年）：完善選舉制度，推動政制發展

在促進民主發展方面，這一時期澳門特區最重要的成績是啟動並完成了政制發展程序，對《澳門基本法》附件一所規定的行政長官產生辦法及附件二所規定的立法會產生辦法作出了修改。澳門基本法附件一第7條規定“二零零九年及以後行政長官的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會批准”；附件二第3條規定“二零零九年及以後澳門特別行政區立法會的產生辦法如需修改，須經立法會全體議員三分之二多數通過，行政長官同意，並報全國人民代表大會常務委員會備案”。由此可見，基本法允許澳門特區行政長官產生辦法和立法會產生辦法在2009年及以後可以進行修改，但並未明確“如需修改”由誰決定以及具體的修改程序為何。據此，2011年11月17日行政長官崔世安去函全國人大常委會了解澳門基本法附件一、附件二規定的行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改程序。2011年12月31日，全國人大常委會通過了《關於澳門特別行政區基本法附件一第七條和附件二第三條的解釋》，《解釋》規定“上述兩個附件中規定的2009年及以後行政長官的產生辦法、立法會的產生辦法‘如需修改’，是指

可以進行修改，也可以不進行修改。”《解釋》還明確了行政長官產生辦法和立法會產生辦法修改的程序步驟，即政制發展“五步曲”：第一步，行政長官向全國人大常委會提出報告；第二步，全國人大常委會對是否修改作出決定；第三步，特區政府向立法會提出修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案），並經立法會全體議員三分之二多數通過；第四步，行政長官同意經立法會通過的修改行政長官和立法會產生辦法的修正案（草案）；第五步，行政長官將有關修正案（草案）報全國人大常委會，由全國人大常委會批准或備案。其後，澳門特區依照“五步曲”的程序啟動了對“兩個產生辦法”的修改程序。2012年6月30日全國人大常委會分別通過了對《〈澳門特別行政區基本法〉附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》和《〈澳門特別行政區基本法〉附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》的批准和備案，完成了修改澳門基本法附件一、附件二規定的兩個產生辦法的法定程序，為澳門特區修改第3/2001號法律通過的《立法會選舉法》和第3/2004號法律《行政長官選舉法》的相關條文奠定了憲制基礎。隨後，“兩個選舉辦法”的修改進入了澳門特區本地立法的階段。2012年8月29日立法會全體會議細則性通過了“兩個選舉辦法”的修改法案，政制發展本地立法也順利完成。修訂後的《行政長官選舉法》將行政長官選舉委員會由四個界別的300人組成改為由四個界別的400人組成；將選委會委員選舉中法人選民的投票人數由11人增加1倍至22人；取消選委會委員選舉中的“自動當選”機制。修改後的《立法會選舉法》將立法會直接選舉產生的議員由原來的12人增加2人至14人，間接選舉產生的議員由原來的10人增加2人至12人；將法人選民的投票人數由11人增加至22人；取消間接選舉中的

“自動當選”機制；將間接選舉的提名門檻由原來的 25%降低至 20%。本次“兩個產生辦法”的修改進一步增強了行政長官選舉和立法會選舉的民主性、代表性和競爭性。

在施政理念、治理能力方面，從法律法規層面，第三屆特區政府主要從以下三個方面加強相關工作。

第一，打造“陽光政府”，提高施政透明度。第三屆特區政府一上台就提出了“陽光政府，科學決策”的理念，希望加強與公眾的溝通，接受公眾的監督，從而提升施政透明度，增強施政科學性。2010年特區政府設立了政府發言人機制，協調各政府部門集中快速回應社會，加強政府與公眾的雙向溝通。2011年特區政府正式開始實施《公共政策諮詢規範性指引》，就公共政策諮詢的整體安排、公開推行及總結評估等作出規範，希望更有效吸納社會意見，提升諮詢質量，促進科學施政。此外，特區政府還通過舉辦“社區服務諮詢委員會”、“社區座談會”及“民政總署公開例會”等多種形式，主動走入社區，就居民關心的民生議題進行推介和討論，聆聽社會不同階層、不同界別的意見和訴求，強化政府與社會各界的溝通。為促進科學決策，特區政府還整合公共行政內部的科學研究力量，於2011年1月1日設立了“政策研究室”，負責在政治、法律、經濟、社會、文化方面開展調查研究及相關工作，並在評估、制訂及跟進公共政策、發展計劃上，向行政長官提供技術支援，以期實現民主決策、科學決策、高效決策的目的。

第二，理順政府的法律職能，強化官員問責的法律制度。這一時期特區政府在理順民政總署與土地工務運輸局的職能後，設立了交通

事務局及環境保護局，使交通及環境保護的管理更為集中。同時還完成了行政公職局的重組，以配合公共行政改革的持續深入，並落實公務人員中央招聘制度，強化中央人事統籌職能。第三屆特區政府還進一步強化了官員問責制度，制定並實施了《澳門特區主要官員通則》、《澳門特區主要官員守則》及《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》等多項規範，設立了隸屬於行政長官的“離任行政長官及離任主要官員從事私人業務申請分析委員會”，連同已設立的“公共行政道德操守委員會”，訂定不批准離任行政長官、主要官員及領導人員於終止職務後從事私人業務的原則及標準，希望藉以確保相關人員在離職後從事私人業務時能符合法律、道德以及公共利益，維護公務人員公正無私及廉潔奉公。

第三，持續完善公務人員評核及培訓制度。從 2011 年開始，特區政府頒佈並實施《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》行政法規，對公務人員中央入職、晉級培訓和管理進行更有效的規範。在公務人員培訓方面，行政公職局屬下的“公務人員培訓中心”於 2012 年設立並投入運作，以配合公共行政改革所需，研究公務人員的工作表現評核、培訓及流動等政策，並提出完善建議。該中心配備充足硬件條件，有序推進培訓的多元化發展。同時，中心還開展“導師培訓計劃”，培養公務人員擔任課程導師，為中心提供師資支援。

在維護國家安全方面，第三屆特區政府的工作亮點之一是依法制止了所謂“民間公投”的非法活動。2014 年 8 月，澳門某社團發起所謂“2014 澳門特首選舉民間公投”活動，希望以此影響澳門特區的行政長官選舉和政制發展。所謂“民間公投”活動是對憲法和基本法的

挑戰及破壞，衝擊以憲法和基本法為基礎的澳門特區的憲制體制和憲制秩序。對此，澳門特區政府嚴格依法辦事，不容許在公共地方舉辦“民間公投”活動。澳門特區政府在相關決定中指出，我國憲法及澳門基本法皆未設立“公投”制度，作為直轄於中央政府的澳門特區也無權設立“公投”制度。無論是政府或民間進行所謂“公投”活動，都是對國家憲制和基本法的挑戰及破壞，亦完全不符合澳門特區的法律地位。因此，決不容許在公共地方舉辦所謂“民間公投”集會活動。澳門特區終審法院在受理相關司法訴訟時裁定，“只有當上訴人擬舉行的‘公投’屬法律賦予居民的權利時，行政機關方負有義務容許其舉行和為其舉行創造條件或確保其有條件進行，若‘公投’不是上訴人的權利，但行政當局容許之，則毫無疑問地行政當局違反了上述的合法性原則。”因此，政府的行政決定是合法的，駁回上訴。³⁹

四、第四屆特區政府（2014年-2019年）：規範民主權利，維護憲制秩序

在促進民主發展方面，第四屆澳門特區政府的主要工作亮點之一在於2016年對澳門特區《立法會選舉法》作出修改，使澳門特區的民主發展和居民民主權利的行使不突破憲法和基本法的框架，不破壞澳門特區的憲制秩序，不危害我國的國家主權、安全和發展利益。

2016年香港發生“宣誓風波”，在香港特區第六屆立法會候任議員宣誓儀式上，有多名反對派候任立法會議員在宣讀誓詞時以增加內

³⁹見《澳門特別行政區終審法院第100/2014號合議庭裁判》，2014年8月18日，載於澳門特別行政區法院網：<http://www.court.gov.mo/zh/subpage/researchjudgments?court=tui>，最後訪問時間：2024年2月20日。

容、提高聲調、放慢語速、展示道具等不同形式表現自己的法定誓詞的不認同、不接受，候任立法會議員梁頌恆及游蕙禎更是公然打出主張“港獨”的標語，在宣讀誓詞時任意篡改誓詞，公然侮辱國家和民族。為此2016年11月7日全國人大常委會對《香港基本法》第104條作出解釋，對香港特區相關公務人員如何依法履行宣誓效忠義務作出規範。隨後，澳門特區根據全國人大常委會對《香港基本法》第104條解釋的相關精神和要求，主動修改《立法會選舉法》，在原立法會選舉法的基礎上增加“防獨”相關條款，規定拒絕聲明擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者或事實證明不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者無被選資格。任何外國議會或立法議會的成員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員以及任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員無被選資格。⁴⁰在候選名單確定後而選舉結果確定前，立法會選舉管理委員會有權對經事實證明候選人不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區或處於任何無被選資格的情況作出緊急決定，確認相關候選人喪失候選資格。⁴¹澳門特區《立法會選舉法》的上述修改表明，澳門民主政治的發展和民主權利的行使不能突破憲法和基本法的框架，不能破壞由憲法和基本法所確立的澳門特區憲制體制和憲制秩序，不能危害國家的主權、安全和發展利益。這是保障澳門民主政治有序發展的根本前提。

在理順政府架構和職能方面，從法律法規層面，第四屆特區政府

⁴⁰ 澳門第9/2016號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第2條。

⁴¹ 澳門第9/2016號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第3條。

的工作亮點主要集中在以下幾個方面：

第一，落實澳門基本法的相關規定，進一步完善政府架構，減少政府職能重疊。這一時期特區政府完成了澳門保安部隊事務局、治安警察局、司法警察局、海事及水務局、高等教育輔助辦公室等部門的重組，並進一步理順相關部門的職能設置，減少職能重疊。其中最大的亮點是設立了市政署。

根據《澳門基本法》第 95 條及第 96 條的規定，澳門特區可設立非政權性的市政機構，受政府委托為居民提供文化、康樂、環境衛生等方面的服務，並就有關上述事務向澳門特區政府提供諮詢意見。非政權性市政機構的職權和組成由法律規定。這就意味着澳門回歸前具有政權性質的市政機構在回歸後將無法獲得保留。為適應基本法的相關規定，全國人大澳門特區籌備委員會於 1999 年 8 月 29 日通過了《關於澳門市政機構問題的決定》，決定在澳門特區設立符合基本法規定的非政權性市政機構之前，將澳門原市政機構改組為臨時性市政機構。臨時性市政機構經行政長官授權開展工作，向行政長官負責。臨時性市政機構的任期至新的市政機構產生為止，時間不超過 2001 年 12 月 31 日。回歸以後，為配合《澳門基本法》及全國人大澳門特區籌備委員會上述決定中的相關要求，澳門特區在其第 1/1999 號法律《回歸法》中規定，將原具有政權性的澳門市政機構改組為非政權性的臨時市政機構。臨時市政機構的任期至新的市政機構依法產生時為止，但不得超過 2001 年 12 月 31 日。⁴² 2001 年 12 月 17 日，在臨時市政機構任期臨將屆滿之際，澳門特區公佈了第 17/2001 號法律《設立民政總署》及

⁴² 澳門特別行政區第 1/1999 號法律《回歸法》第 15 條，澳門：《澳門特別行政區公報》1999 年第 1 期。

其附件《民政總署章程》，決定自 2002 年 1 月 1 日起撤銷臨時市政機構，將臨時市政機構的所有權利及義務自動轉予新設立的民政總署。但必須指出的是，在性質上民政總署是一個受行政長官及得到行政長官授權的行政法務司監管的具有公務法人性質的公法人，屬間接公共行政機構。⁴³換言之，它是一個具有政權性的政府機關，而不是基本法所規定的非政權性市政機構。

鑒於符合基本法要求的非政權性市政機構長期未能在澳門得以設立，以及由此導致的基本法附件一所規定的行政長官選舉委員會中市政機構成員的代表長期出現空缺而只能由澳門地區全國政協委員的代表頂替，澳門社會一直存在一種聲音希望能夠設立符合基本法要求的非政權性市政機構。為此，2018 年 3 月 5 日，澳門特區政府向立法會提交了《設立市政署》法案，該法案於 2018 年 7 月 30 日獲立法會全體會議細則性審議通過，並於同年 8 月 2 日由行政長官在特區公報上公佈。根據第 9/2018 號法律《設立市政署》的規定，自 2019 年 1 月 1 日起撤銷民政總署並依據基本法第九十五條及第九十六條的規定設立非政權性市政機構——“市政署”。市政署的設立是特區政府落實基本法、履行憲制責任的體現，也有利於進一步理順市政機構與文化、體育等相關部門之間的職能。

第二，持續完善公務人員中央招聘制度。2016 年澳門通過第 14/2016 號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》，廢止第 23/2011 號行政法規（原《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》），對公務人員的招

⁴³ 《設立民政總署法案理由陳述》，於 2000 年 12 月澳門特別行政區行政法務司司長辦公室提交，由澳門特別行政區立法會公佈，第 2、3 頁。

聘、甄選和晉級培訓制度作出新的規範。根據該行政法規的規定，公務人員的招聘及甄選制度採取以行政公職局為主導，擬招聘公務人員的部門協同參與的統一管理開考模式。該模式設有兩個程序：綜合能力評估程序；專業或職務能力評估程序。其中，綜合能力評估程序由行政公職局負責，主要對擔任職務所需的一般才能及勝任力進行的評估，以筆試（選擇題）形式進行。專業或職務能力評估程序由擬招聘公務人員的部門負責，主要對擔任職務所需的特定勝任力進行評估，以一種或多種甄選方式進行。只有綜合能力評估程序的合格投考人及根據相關規定獲豁免進行有關程序的投考人，才准予進行專業或職務能力評估程序。⁴⁴

在維護國家安全方面，這一時期澳門特區的主要工作成績包括：2017年對第2/2006號法律《預防及遏止清洗黑錢犯罪》及第3/2006號法律《預防及遏止恐怖主義犯罪》作出修改，擴大清洗黑錢罪的上游犯罪名單以及恐怖主義犯罪的範圍，以符合金融行動特別組織（FATF）新修訂的清洗黑錢上游犯罪國際標準以及涵蓋聯合國安全理事會通過的第2178（2014）號決議所指定的關於外國恐怖主義戰鬥人員的各類犯罪，加強對國家及澳門特區金融安全和社會安全的保障力度。2018年設立了由行政長官擔任主席的特別行政區維護國家安全委員會，負責統籌協調澳門在維護國家安全方面的相關工作。2019年完成了對第9/1999號法律《司法組織綱要法》的修訂工作，根據修訂後的《司法組織綱要法》的相關規定，涉及國家安全的相關案件，將由法官委員會在確定委任且為中國公民的法官中預先指定的法官進行審理。2019年

⁴⁴澳門第14/2016號行政法規《公務人員的招聘、甄選及晉級培訓》，第2、10、11、12條。亦可參見澳門行政公職局網站：<http://concurso-uni.safp.gov.mo/zh-hant/node/1>，最後訪問日期：2024年2月20日。

還通過了第 13/2019 號法律《網絡安全法》，對構建澳門特區的網絡安全體系作出規範，以保護澳門特區關鍵基礎設施營運者的資訊網絡、電腦系統及電腦數據資料的安全。

五、第五屆特區政府（2019 年-至今）：修訂國安立法，落實愛國者治澳

在促進民主發展方面，在這一時期澳門特區從執法（包括司法）及立法兩個層面進一步對選舉制度作出完善，保障澳門特區的民主政治發展符合憲法和基本法的框架，不危害國家的主權、安全和發展利益。

首先，在執法（包括司法）層面，2021 年 7 月，在澳門特區第七屆立法會選舉過程中，立法會選舉管理委員會（選管會）在審查各候選名單後，認定有 6 組候選名單中共 21 人經事實證明不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區，因此沒有被選資格。選管會表示，在審查有關人士是否無被選資格時，選管會不僅要審查參選人簽署的有關聲明，亦須審查有關參選人是否曾作出不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的行為。選管會還進一步明確了判斷參選人是否符合擁護基本法或效忠中華人民共和國澳門特別行政區的七項標準。⁴⁵ 隨後，被認定為無被選資格的三份候選名單的受托人先後就選管會的上述決定向澳門特區終審法院提出上訴。2021 年 7 月 31 日，澳門特區終審法院作出裁定，認為三份候選名單的首兩位參選人至少都參與了破壞我國憲制秩序和根本制度的活動，事實上證明

⁴⁵ 《參選人資格七準則作試金石》，載於《澳門日報》2021 年 7 月 13 日，第 A01 版。

他們符合《立法會選舉法》關於不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區的規定，沒有被選資格，故已無需對選管會提供的有關這些參選人的其他資料以及有關三份候選名單的其他參選人的情況進行分析和審查。據此，終審法院裁定三份候選名單的受托人提起的選舉司法上訴理由不成立，維持立法會選管會作出的拒絕接納該三份候選名單的決定。⁴⁶立法會選管會和終審法院的上述決定及裁定，從執法和司法的層面明確了是否擁護基本法或效忠中華人民共和國澳門特別行政區的審核標準，對落實愛國者治澳原則以及保障澳門民主政治的健康有序發展發揮了積極作用。

其次，在立法層面，澳門特區政府於2023年6月15日至7月29日就修改兩部選舉法展開了為期45日的公開諮詢。特區政府的諮詢文本中指出，要完善兩部選舉法中關於行政長官選舉的被提名人、行政長官選舉委員會委員參選人及立法會議員候選人資格審查的機制，從法律制度和執行機制上進一步落實愛國者治澳原則。⁴⁷具體而言，建議修改《行政長官選舉法》，規定行政長官選舉的被提名人及行政長官選舉委員會委員參選人必須簽署並提交聲明擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的聲明書，拒絕簽署則不得參選。規定由澳門特別行政區維護國家安全委員會負責審查行政長官選舉的被提名人及行政長官選舉委員會委員參選人是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區，並就不符合條件者向行政長官選舉管理委員會發出具約束力的審查意見書；對於行政長官選舉管理委員會根據維護

⁴⁶ 詳見澳門特區終審法院第113/2021號判決書，第203-214頁。

⁴⁷ 澳門特別行政區政府：《修改〈行政長官選舉法〉及〈澳門特別行政區立法會選舉法〉諮詢文件》，2023年，第4頁。

國家安全委員會的審查意見書作出的決定，不得向行政長官選舉管理委員會提出聲明異議或向法院提起司法上訴。以列舉的形式列明相關人士是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的判斷標準。⁴⁸建議修改《立法會選舉法》，規定就候選人是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區，由澳門特別行政區維護國家安全委員會進行審查，並就不符合條件者向立法會選舉管理委員會發出具約束力的審查意見書。對立法會選舉管理委員會根據維護國家安全委員會的審查意見書作出候選人不具參選資格的決定，不得向選舉管理委員會提出聲明異議或向法院提起司法上訴。以列舉的形式列明立法會議員候選人是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的判斷標準。⁴⁹公開諮詢結束後，澳門特區政府公佈了諮詢總結報告，結果顯示特區政府在諮詢文本中提出的修改建議得到了大多數澳門居民的認同。⁵⁰隨後，特區政府起草了修改《行政長官選舉法》的法案，並於2023年8月15日將該法案提交立法會審議。2023年12月14日，澳門立法會細則性通過了第20/2023號法律《修改〈行政長官選舉法〉》，該法律於2024年1月1日起生效。而修改《立法會選舉法》的法案也已於2023年12月獲立法會一般性討論通過，現正由立法會第二常設委員會細則性審議中。上述兩個選舉法的修改在立法層面落實了“愛國者治澳”原則，也為澳門特區未來的民主政治發展繼續指明方向，使澳門的民主制度不偏離正確的軌道。

⁴⁸澳門特別行政區政府：《修改〈行政長官選舉法〉及〈澳門特別行政區立法會選舉法〉諮詢文件》，2023年，第6-10頁。

⁴⁹澳門特別行政區政府：《修改〈行政長官選舉法〉及〈澳門特別行政區立法會選舉法〉諮詢文件》，2023年，第13-14頁。

⁵⁰詳見澳門特別行政區政府：《修改〈行政長官選舉法〉公開諮詢總結報告》，2023年8月，第9-19頁。

在灣區建設、電子政務方面，從法律法規層面，第五屆特區政府在以下兩個方面的工作頗有建樹，取得了比較顯著的成績。

第一，中央公佈深合區建設總體方案的相關規定，澳門特區政府修訂相關法規，推進粵港澳大灣區建設。2021年，澳門特區政府與廣東省政府共同積極創新管理體制，融入國家發展大局。建設粵港澳大灣區，是習近平主席親自謀劃、親自部署、親自推動的重大國家戰略，是推進“一國兩制”事業發展的新實踐。2017年7月1日，《深化粵港澳合作 推進大灣區建設框架協議》在香港簽署，標誌着粵港澳大灣區建設正式啟動。2019年2月，《粵港澳大灣區發展規劃綱要》印發，粵港澳大灣區建設又向前邁進有力的一步。為了深入實施《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的重點舉措，也為了推動澳門長期繁榮穩定和融入國家發展大局，中央又分別於2021年9月及2023年12月印發了《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》及《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》。習近平主席曾指出：“建設橫琴新區的初心，就是為澳門產業多元發展創造條件。”⁵¹《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》提出健全粵澳共商共建共管共享的新體制，建立深合區管理委員會、執行委員會，以及廣東省委和省政府派出機構，按照職責分工共同管理合作區和推進各項建設。為了配合中央統一部署，加快推進粵港澳大灣區建設，也為了落實深合區建設總體方案的規定，澳門特區政府在管理體制上也作出調整。2021年，澳門特區政府與廣東省政府共同組建了深合區管理委員會和執行委員會，雙方共同派出人員，體現共商共建共管共享的原則。2023年新修訂的《澳門公共行政工作人員通

⁵¹ 《橫琴加速度 前海新動能》，載於中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室網站：
http://www.zlb.gov.cn/2022-09/05/c_1211682331.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

則》及相關法規生效實施，特區政府共有 29 名公務人員以臨時定期委任方式派遣至深合區工作，另有 26 名澳門居民通過考試被錄取到深合區執委會工作。⁵²

第二，實施相關的法律法規，推動電子政務建設，優化公共服務環境。第五屆特區政府自施政以來，就持續以深化電子政務作為切入點，希望為居民提供更優質便捷的電子服務，打造更加便民便商的公共服務環境。隨着 2020 年《電子政務》法律及《電子政務施行細則》行政法規的生效實施，特區政府開始有序推動公共服務電子化。2020 年，特區政府逐步簡化“一戶通”帳戶的開立手續，並相繼推出多項透過“一戶通”獲取的公共部門的服務，逐步擴展“一戶通”應用功能與範圍。同時，因應第 11/2023 號法律《修改第 8/2002 號法律〈澳門特別行政區居民身份證制度〉》有關居民身份證電子標識的規定於 2023 年 6 月 30 日生效實施，特區政府於當日推出“電子身份”這一新的身份確認方式。居民可透過“一戶通”綁定“電子身份”，無需出示實體身份證便可完成身份核實。截至 2023 年 9 月 30 日，已有超過 26.7 萬人綁定了“電子身份”。⁵³

在維護國家安全方面，2020 年澳門特區通過了第 14/2020 號法律，對第 5/2006 號法律《司法警察局》作出修改。新法在司法警察局專屬權限中加入對涉及國家安全犯罪的調查權限，以改變此前有關國家安全方面的情報搜集分析和調查工作僅由司法警察局的情報及支援廳轄下的一處級單位負責的情況；在司法警察局組織架構中增設保安廳、

⁵² 《澳門特別行政區政府二〇二四年財政年度施政報告》，載於 https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2023/11/2024_policy_c.pdf，第 18 頁。

⁵³ 《澳門特別行政區政府行政法務領域 2024 年財政年度施政方針》，載於 https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2023/11/1_2024SAJ_c.pdf，第 18 頁。

國家安全情報工作處、國家安全罪案調查處、國家安全行動支援處和恐怖主義罪案預警及調查處，並賦予上述單位的主管人員刑事警察當局身份，以應對日益嚴重的恐怖主義犯罪和高科技犯罪的威脅；豁免公開負責秘密職務的工作人員的身份，以保障執行秘密職務工作人員的人身安全。2021年，國務院通過了《關於同意在澳門特別行政區維護國家安全委員會設立國家安全事務顧問和國家安全技術顧問的批覆》（下稱《批覆》）。《批覆》決定在澳門特別行政區維護國家安全委員會設立一名國家安全事務顧問和三名國家安全技術顧問。國家安全事務顧問由中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室主任擔任，負責“監督、指導、協調、支持澳門特別行政區開展維護國家安全工作”；國家安全技術顧問由中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室相關人員擔任，負責“協助國家安全事務顧問開展相關工作，就澳門特別行政區維護國家安全委員會辦公室履行職責相關事務提供意見”。為此，2021年澳門特區行政長官制定了第47/2021號行政法規，對第22/2018號行政法規《澳門特別行政區維護國家安全委員會》作出修改，充分落實了國務院《批覆》的相關要求。2023年，澳門特區還通過了第8/2023號法律，對第2/2009號法律《維護國家安全法》作出修改。本次修訂將國安法由之前的單行刑法提升定位為澳門特區維護國家安全的基礎、主幹和核心法律。新國安法不僅針對基本法第23條所規定的幾種傳統意義上的國家安全威脅作出規範，而且還覆蓋其他非傳統領域的國家安全威脅，是切實落實總體國家安全觀的重要體現。同時，新國安法中既有刑事實體法的規定，也有刑事程序法的規定，有利於發揮刑事程序法對刑事實體法的保障作用，更好地促進國家安全相關案件的偵辦和處理。新國安法的出台進一步健全了澳門特區維

護國家安全的法律制度和執行機制，對澳門特區更好地維護國家的主權、安全和發展利益，確保澳門長期穩定發展提供了更為堅實的法律基礎和安全保障。

六、經驗總結

回顧過去，回歸二十五年來澳門特區在政治體制取得的長足進步，包括民主政治的發展，公共行政管理的完善以及國家安全的切實保障等，與以下幾個方面的成功經驗是分不開的。

（一）正確處理憲法與基本法之間的關係，認同憲法與基本法共同構成澳門特區的憲制基礎，嚴格依照憲法和基本法辦事。

憲法是國家的根本法，是國家主權在法律上的最高體現，在一個國家的法律體系中具有最高的法律地位和效力，對一個國家領土範圍內的所有地方行政區域產生效力。就我國憲法與港澳兩個特別行政區的關係而言，隨着我國恢復對港澳行使主權，中央必須在港澳建立以我國憲法為根本憲制基礎的憲制體系來取代之前港、澳原有的以英國、葡國的憲制性法律為根本憲制基礎的憲制體系，從而在法律上將港澳納入中華人民共和國的憲制體系和憲制秩序內。因此，中央首先必須將我國憲法適用於港澳，使我國憲法開始對港澳生效。正是在憲法的允許和保障下，全國人大才有權在港澳設立特別行政區，制定特別行政區基本法，決定特別行政區內實行的制度。從這個意義上說，整個特別行政區的建立、特別行政區基本法的制定以及特別行政區制度的確立都是以憲法為基礎構建起來的，憲法當然構成特別行政區的根本憲制基礎。同時，在憲法的允許和授權下，全國人大制定了澳門

特別行政區基本法。澳門基本法是根據我國憲法制定的國家基本法律，是“一國兩制”方針的法律化、具體化，規定了在澳門特別行政區實行的制度和政策。澳門基本法也是澳門特別行政區的憲制基礎之一。

自回歸以來，澳門特區始終認同、尊重和維護以憲法和基本法為基礎構建起來的憲制體制和憲制秩序，沒有否定憲法在澳門特區的根本憲制基礎的地位，沒有排斥憲法在澳門特區的效力和實施，也沒有試圖以基本法否定、衝擊或取代憲法。對於試圖衝擊或破壞由憲法和基本法所確定的澳門特區憲制體制和憲制秩序的行為，無論是澳門特區公權力機關還是“愛國愛澳”居民都積極予以反對和制止。比如 2014 年澳門特區政府和法院依法反對並制止了所謂“民間公投”非法活動。2021 年在澳門第七屆立法會選舉過程中，立法會選舉管理委員會和特區法院依法認定部份參選人參與了破壞我國憲制秩序和根本制度的活動，事實上符合《立法會選舉法》關於不擁護基本法或不效忠中華人民共和國和澳門特別行政區的規定，因此沒有被選資格。這些都是澳門特區切實捍衛由憲法和基本法所確定的澳門特區憲制體制和憲制秩序的良好例證，捍衛了憲法和基本法的權威，為澳門特區民主政治的發展不偏離正確的軌道奠定了堅實的基礎。

（二）正確處理維護國家主權、安全、發展利益和維護澳門長期繁榮穩定之間的關係，切實履行維護國家安全的憲制責任。

習近平主席曾指出：“國泰民安是人民群眾最基本、最普遍的願望。實現中華民族偉大復興的中國夢，保證人民安居樂業，國家安全

是頭等大事。”⁵⁴中國共產黨十九大報告更是將堅持總體國家安全觀作為新時代堅持和發展中國特色社會主義的十四條基本方略之一。由此可以看出維護國家安全對我國的生存發展以及人民的安居樂業所具有的重要作用。

而對澳門特別行政區而言，維護國家安全同樣也是澳門特區不可推卸的憲制責任。首先，從一般法理上說，維護國家安全，天經地義。國家安全是一個國家生存和發展的基礎，任何一個國家都要維護自己的國家安全。所以我們可以看到世界各國的法律中都有關於維護國家安全的內容，都防範、制止和懲治危害國家安全的行為。其次，從“一國兩制”理論上說，維護國家安全是“一國兩制”的核心要義所在。在“一國兩制”理論體系中，“一國”是“兩制”的前提和基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”並統一於“一國”之內。我國的國家安全得不到保障，“一國”受到破壞，“一國兩制”也將失去賴以存在的基礎，特別行政區的穩定發展也將難以得到保障。最後，從憲法和基本法的規定上說，維護國家安全是我國憲法和澳門基本法明確賦予澳門特區的憲制責任。我國憲法序言指出中華人民共和國是全國各族人民共同締造的統一的多民族國家；第28條指出國家維護社會秩序，鎮壓叛國和其他危害國家安全的犯罪活動；第54條指出中華人民共和國公民有維護祖國的安全、榮譽和利益的義務，不得有危害祖國的安全、榮譽和利益的行為；第55條指出保衛祖國、抵抗侵略是中華人民共和國每一個公民的神聖職責。澳門基本法第23條規定，澳門特別行政區應自行立法禁止任何叛國、分裂國家、煽動叛亂、顛覆中央人民

⁵⁴ 習近平：《在首個全民國家安全教育日到來之際的重要指示》，2016年4月15日。

政府以及竊取國家機密的行為，禁止任何外國的政治性組織或團體在特別行政區進行政治活動，禁止特別行政區的政治性組織或團體與外國的政治性組織或團體建立聯繫。因此，澳門特區作為我國不可分離的一部份以及直轄於中央人民政府的一個地方行政區域要切實履行維護國家安全的憲制責任和義務，可以說是天經地義、合理合法的。

自回歸以來，澳門特區積極履行維護國家安全的憲制責任和義務，在保障國家的主權、安全和發展利益方面一直不遺餘力。2009 年澳門特區完成了基本法第 23 條規定的立法任務，制定了第 2/2009 號法律《維護國家安全法》。2018 年澳門特區設立了由行政長官擔任主席的特別行政區維護國家安全委員會，負責統籌協調澳門在維護國家安全方面的相關工作。2019 年澳門完成了對第 9/1999 號法律《司法組織綱要法》的修訂工作，根據修訂後的《司法組織綱要法》的相關規定，涉及國家安全的相關案件，將由法官委員會在確定委任且為中國公民的法官中預先指定的法官進行審理。2023 年，因應國際及區域安全形勢的變化，澳門特區以“總體國家安全觀”為指導，借鑒 2020 年香港特區維護國家安全立法的經驗並結合澳門的實際情況，對《澳區維護國家安全法》進行了修改，使《澳區維護國家安全法》成為了澳門特區維護國家安全法律體系中基礎性、主幹性的核心法律。回歸以來澳門特區在維護國家安全方面的各項舉措為保持澳門的長期繁榮穩定奠定了良好的安全基礎。

（三）正確處理促進經濟發展與推動政治進步之間的關係，在發展經濟、改善民生的基礎上因應自身實際情況循序漸進推動民主政治穩步發展。

經濟發展與政治進步都是澳門特區在實踐“一國兩制”過程中應當追求的目標，但相較而言，發展經濟與促進民主在先後順序、輕重緩急上有所不同。“經濟基礎決定上層建築”，發展經濟是“一國兩制”的根本任務之一，也是“一國兩制”能否得到成功實踐的關鍵。只有發展經濟、改善民生，讓廣大澳門居民切實感受到“一國兩制”為澳門特區和澳門居民生活所帶來的巨大變化和好處，澳門居民才能真正擁護“一國兩制”方針，願意堅決維護“一國兩制”方針。在發展經濟、改善民生的基礎上，澳門特區可以因應自身的實際情況，循序漸進推動民主政治穩步發展，但不能本末倒置，脫離自身的實際情況，片面追求政治民主化，忽略發展經濟和改善民生的需求而糾纏於政治發展的爭拗之中。2017年7月1日，國家主席習近平在出席慶祝香港回歸祖國20週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮時也指出，發展是解決香港各種問題的金鑰匙，少年希望快樂成長，青年希望施展才能，壯年希望事業有成，長者希望安度晚年，這都需要通過發展來實現。因此要始終聚焦發展這個第一要務，把主要精力集中到搞建設、謀發展上來。⁵⁵

自回歸以來，澳門特區始終牢牢抓住發展這一核心主題，集中精力發展經濟、改善民生，在發展經濟、改善民生的基礎上，因應自身的實際情況和條件循序漸進推動政治民主進步。沒有脫離澳門的實際情況片面追求民主、普選，也沒有因為片面追求民主而使社會陷入“泛政治化”的漩渦。以澳門特區政制發展的歷程為例，2012年澳門

⁵⁵ 《習近平在慶祝香港回歸祖國20週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話（全文）》，2017年7月1日，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

特區對《澳門基本法》附件二所規定的立法會產生辦法作出修改的過程充分體現出澳門特區結合自身實際情況，循序漸進推動民主穩步發展的精神。2012年2月29日，全國人大常委會通過了《關於澳門特別行政區2013年立法會產生辦法和2014年行政長官產生辦法有關問題的決定》，對行政長官產生辦法和立法會產生辦法的修改作出了原則性的規定。該《決定》明確指出，澳門基本法附件二第一條關於“第三屆及以後各屆立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部份組成”的規定維持不變。對此，澳門社會各界表示認同和支持，沒有提出片面追求直接選舉而希望取消間接選舉及委任制度的主張。實際上，澳門特區絕大多數居民之所以支持維持立法會由直接選舉的議員、間接選舉的議員和委任的議員三部份組成的規定，就與澳門自身的實際情況有關。澳門社會素有兼顧多元利益，注重民主協商的傳統，向來注意保障不同階層、不同界別在政治生活中的均衡參與。從理論上說，直接選舉的方式能夠更有效地保證議員對選民負責，受選民的監督。而間接選舉的方式則能夠使不同階層和界別的代表，有法定的渠道進入立法會，實現不同階層、不同界別在澳門政治生活中的均衡參與。而行政長官通過委任的方式，讓在直接選舉和間接選舉中沒有代表當選的階層和界別能夠有機會以委任議員的身份直接進入代議機關，同樣可以達到平衡立法會內部不同階層和界別比例、保證各階層和界別均衡參與的目的。正是清楚地認識到間接選舉及委任制度對於保障社會各階層各界別均衡參與的重要價值，澳門社會各界才擁護和認同立法會由三部份議員構成的規定長期不變。對此，時任全國人大常委會副秘書長喬曉陽的相關講話也能證明此點。2012年喬曉陽在澳門各界人士座談會上談及《決定》所遵循的原則時曾明確指出，

“決定強調兼顧澳門社會各階層各界別的利益，即遵循包容性原則，這主要是因為：第一，澳門是中華人民共和國的一個特別行政區，實際上就是一個城市，一個城市的管理與一個國家的管理有着根本的區別，一個城市的管理，更要強調市民的廣泛參與，體現均衡參與。第二，與澳門的多元社會相適應。一個多元的社會，需要包容的精神，需要保證社會各階層、各界別在立法會中有其代表，有正式的途徑和渠道來表達他們的利益和訴求。第三，與澳門的政治文化特點相適應。澳門地方小，社群和諧相處，不宜搞對抗性選舉政治，通過直接選舉議員、間接選舉議員、委任議員三部份共同組成立法會的設計，能夠實現各方面利益和訴求，實現社會和諧。”⁵⁶

（四）正確處理愛鄉情懷與國家意識之間的關係，堅持“愛國”與“愛澳”的統一，在推動民主政治發展過程中，始終堅定捍衛“愛國者治澳”原則。

所謂愛鄉情懷是指一個地方的居民對自己成長和生活的地域及其文化的一種熱愛和歸屬感。一個地方的居民對自己的家鄉有一種歸屬感和認同感，這是非常正常的。但需要注意的是，愛鄉情懷不能與國家意識相對立，否則就容易演變成地方分離主義的傾向。實際上，愛鄉情懷與國家意識在本質上是統一的，鄉土是國家之下的鄉土，國家是由不同鄉土所組成的國家，鄉土的利益與國家的利益是息息相關、密不可分的。具體到澳門特區而言，澳門居民的“愛澳”精神與“愛國”精神也是統一的，國家為澳門的穩定發展提供支持和保障，而澳

⁵⁶ 參見喬曉陽在澳門各界座談會上的講話，《全國人大常委會決定遵循的原則》，2012年3月1日。

門的穩定發展又反過來有利於鞏固和維護國家的統一並促進國家整體的發展，二者之間是相輔相成、互相促進的。

自回歸以來，澳門特區在處理愛鄉情懷與國家意識之間的關係時，始終堅持多元包容而非二元對立的觀點，不但沒有將愛鄉意識與國家意識對立起來，而且將“愛鄉”作為情感的牽引，讓“愛國”與“愛澳”形成緊密相連。在促進民主政治發展過程中也是如此。回歸後《行政長官選舉法》及《立法會選舉法》的許多規定及其實施以來的多次修改都與落實“愛國者治澳”原則有關，都是為了保證澳門特區的管治權牢牢掌握在愛國者手中。比如，根據《行政長官選舉法》的規定，被提名為行政長官選舉的候選人必須是澳門特區永久性居民中的中國公民，不得具有外國居留權或承諾在就任行政長官之前放棄倘有的外國居留權，同時必須擁護基本法，效忠中華人民共和國及其澳門特別行政區。⁵⁷ 2016年，澳門特區根據全國人大常委會對《香港基本法》第104條解釋的相關精神和要求，主動修改《立法會選舉法》，規定拒絕聲明擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區者或事實證明不擁護基本法或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區者無被選資格。任何外國議會或立法議會的成員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級議會或立法議會的成員以及任何外國政府成員或公共行政工作人員，尤其聯邦級、國家級、地區級或市級政府成員或公共行政工作人員無被選資格。⁵⁸ 在候選名單確定後而選舉結果確定前，立法會選舉管理委員會有權對經事實證明候選人不擁護《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》或不效忠中華人民共和國澳門特別行政區或

⁵⁷ 澳門第3/2004號法律《行政長官選舉法》第35條。

⁵⁸ 澳門第9/2016號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第2條。

處於任何無被選資格的情況作出緊急決定，確認相關候選人喪失候選資格。⁵⁹ 2023年澳門特區對《行政長官選舉法》作出修改，規定行政長官選舉的被提名人及行政長官選舉委員會委員參選人不得為外國議會或政府的成員，上述人士在參選時必須簽署並提交聲明擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的聲明書，拒絕簽署則不得參選。規定由澳門特別行政區維護國家安全委員會負責審查行政長官選舉的被提名人及行政長官選舉委員會委員參選人是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區，並就不符合條件者向行政長官選舉管理委員會發出具約束力的審查意見書；對於行政長官選舉管理委員會根據維護國家安全委員會的審查意見書作出的決定，不得向行政長官選舉管理委員會提出聲明異議或向法院提起司法上訴。以列舉的形式列明相關人士是否擁護基本法和效忠中華人民共和國澳門特別行政區的判斷標準。

⁵⁹ 澳門第9/2016號法律《修改第3/2001號法律〈澳門特別行政區立法會選舉制度〉》第3條。

第三章：澳門公共行政領域的回顧與經驗總結

澳門自回歸以來，特區政府就一直注重行政改革。回歸伊始，第一屆行政長官何厚鏵先生就曾經明確指出，“我們與廣大市民一樣，清楚瞭解改革公共行政的必要性和迫切性。”⁶⁰可見，特區政府清醒地意識到，穩定的行政架構和公務人員隊伍對於特區政府施政的重要意義。回歸以來，澳門公共行政改革經歷了5個發展階段。第一階段為改革的萌動階段，以公務人員的培訓為重點，注重加強公務人員的工作效率、服務質素，包括服務承諾和一站式服務的推進；第二階段為重大改革的推出階段，主要包括公務人員評核、退休制度的改革，並推出行政改革路線圖，對公務人員的職程、領導主管等作出全面改革；第三階段是陽光政府和科學決策的階段，注重官員問責制度和績效政府建設；第四階段是強調精兵簡政，推出政府部門的重組計劃；第五個階段致力改革行政授權制度，在電子政府建設等方面取得了良好的進展和成績。

一、第一屆特區政府（1999年-2004年）：提升服務素質，堅持以民為本

1999年，當時何厚鏵先生競逐首屆行政長官時發展名為“知難而進、共創新機”的參選政綱中提到，“要回應各界人士對提高公務員工作效率等要求，建立申訴機制，改良公共行政服務，淡化官僚制度，

⁶⁰ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零一年財政年度施政報告》。

減少市民與公營機構的隔膜。要恪守用人唯才、唯實的準則，不唯親、不唯上、不搞小圈子”。⁶¹由此，我們不難推斷，回歸前夕的澳門公務人員制度，至少在以上三個方面是值得改進的，一是公務員效率較低、二是公務員與市民有隔閡，三是用人唯才有待完善。

這一階段體現了政府主動求變的特點，主要原因在於“澳門回歸伊始，百廢待興，特區政府管治的頭 5 年，在堅持‘固本培元，穩健發展’的施政方針和公共行政改革策略下，主動求變，對澳葡政府時期公共行政的明顯陋習與缺陷如官僚主義，效率低下等問題進行改革。”⁶²具體而言，政府的改革內容體現在改善服務、灌輸以民為本理念以及加強公務員的培訓等三個方面。

首先，改善服務，回應訴求。特區政府成立伊始，提高服務的素質成為政府首要的工作日程。特區政府全力以赴，盡可能簡化市民辦理有關事項的程序和手續，提供各種有效的通訊管道，便利市民查詢政府服務的訊息和資料，儘量節省市民的寶貴時間。在這個基礎上，政府建立了“服務承諾”的機制和計劃，參考國際行政改革的經驗，在政府部門嘗試引入例如 ISO9000 等企業管理的先進模式，全面建立起優質服務。此外，政府對市民的意見和投訴盡快作出處理和回應，回應市民訴求的經驗。2004 年起，特區政府在原有單個部門投訴機制的基礎上，針對市民投訴事項設立跨部門的機制進行處理，對市民的意見及投訴加快處理和回應。

其次，灌輸“以民為本”、“公僕”的公共行政理念。特區政府

⁶¹ 《知難而進 共創新機：何厚鏗參選政綱撮要》，《澳門日報》1999 年 4 月 19 日。

⁶² 陳瑞蓮，林瑞光：《澳門回歸十年公共行政的改革與展望》，《中山大學學報》2009 年第 5 期，第 158-164 頁。

繼續改進行政運作的基本出發點，是在全體公務人員中進一步強化服務特區、服務市民的公僕觀念。為此，政府積極地推動肅貪倡廉的運動，廉政公署遵循“肅貪、防範、立法、教育”的總原則開展工作，致力通過運作上的制度化和現代化，對於貪污犯罪活動，廉署將主動進行調查，全力予以打擊。

最後，加強公務員的培訓。為了強化公僕觀念，提高服務的素質和能力，特區政府持續積極地安排公務人員的培訓。政府首先抓好中、高層公務人員的培訓，同時配合特區公務人員新時代使命的一系列訓練課程開始全面啟動。有關課程的授課物件，涵蓋了全體公務人員，使公務員明瞭本身的工作在政府整個施政理念中的位置和意義。從培訓內容來看，政府不僅提供專門技能的培訓，而且還提供全面性的政治及公共行政培訓。2001年起，澳門的公務人員培訓工作揭開了新的一頁，全面啟動公務人員培訓課程。培訓課程的培訓對象多元，既有針對全體公務人員的培訓課程，也有針對中、高級公務人員（包括領導及主管人員）的培訓課程；培訓形式多樣，既有課堂授課，也有實地參訪考察；培訓語言多種，既有中文課程，也有葡文和英文課程；培訓內容豐富，涉及“一國兩制”、政治、法律、公共行政等多方面的內容。

總體來看，回歸初期提升服務素質、灌輸公僕意識的改革運動取得了可喜的成果。公務人員服務市民的意識和態度有了改善，公務人員同社會的聯繫進一步加強，使公務人員更加瞭解社會的情況和市民的需要，提高了工作責任感。經過了這一時期的改革，公共行政的效率、公務員工作和接待公眾態度都得到了明顯的提升。

二、第二屆特區政府（2004年-2009年）：改革公職制度，深化行政改革

回歸初期的改革涉及的只是公務員制度改革的表層，真正意義上的制度改革依然沒有啟動。對此，立法會主席曹其真指出，“立法會的工作人員都是很好笑容的，但若然連市民最低的要求工作人員都不能應付，只是態度好並沒有用。故此，希望政府應從制度方面去推行改革”⁶³。這就意味着，澳門公務員制度改革亟需進入一個深入變革的階段。從2004年開始，澳門先後推出了新的公務人員表現評核制度和新的公積金制度等新的制度，表明澳門公務人員的制度改革進入一個深化發展的階段。這一階段的顯著特點是政府依據環境的改變作相應的改革和調適，“環境的改變迫使特區公共行政改革焦點由早期的工作執行層面，推進到決策過程層面；由對外服務層面，深入到內部管理層面，以因應社會矛盾和社會問題的解決。”⁶⁴在這一時期，主要的重大改革體現為公務人員表現評核制度以及澳門公積金制度的諮詢和推出，政府資訊中心的設立以及跨部門合作機制的提出。

首先是公務人員表現評核制度的完善和推出。回歸初期，特區政府就意識到，客觀、科學的績效評核以及據此而實行的獎懲制度，將有助於激勵公務人員的士氣。針對目前評核制度存在的不足之處，政府便提出相關的改革建議，希望盡早引入量化評核標準。這一計劃到了2004年底2005初得以推行。

⁶³ 《曹其真轟行政改革拖六年》，《市民日報》2005年11月24日。

⁶⁴ 陳瑞蓮，林瑞光：《澳門回歸十年公共行政的改革與展望》，《中山大學學報》2009年第5期，第158-164頁。

澳門公務人員工作表現評核制度於 2005 年 1 月 1 日正式生效，針對澳門公務人員的執行職務時的工作表現進行評核。澳門公務人員工作表現評核制度，堅持倫理、誠實、公平、公正、無私及平等原則，針對不同崗位和層級的公務員設定了不同的評核標準和評核項目，對公務人員進行了持續、系統、定期的評估，並把評核結果分為優異（5 分）、十分滿意（4 分）、滿意（3 分）、不大滿意（2 分）和不滿意（1 分）五個質量等次。同時，評核制度十分重視評核結果，出台了“公務人員工作表現獎賞制度”，就工作表現評核制度的獎賞部份作出規範，規定凡在評核中獲得“優異”評語的公務人員，可獲得表揚、功績假期或獎金的獎勵。總體來看，比起原來的公務人員考核制度，公務人員評核制度引入科學化的指標，同時注重對評核結果的獎懲運用，在激勵公務人員的積極性方面有了很大的進步和提高。

其次是推進公務員退休金制度向公積金制度的轉型。2006 年頒佈的《公務人員公積金制度》，意味着退休金制度在養老保險制度中的逐步退出以及公積金制度在養老保險制度中的引入。公積金制度最顯著的特點就是取消了公務員、服務人員和散位人員在養老保障的差別，抹平了公務人員內部的二元差異，意味着各種形式的公務人員都有了政府提供的養老保障。⁶⁵

公積金制度對公務人員實行了“老人老辦法，新人新辦法”的策略。在 2007 年之前，享受退休金制度保障的公務人員，在公積金制度實施以後，可以選擇參加退休金計劃還是公積金計劃，而且只能選擇

⁶⁵ 鄧益奮：《從退休制度到公積金制度——變革中的澳門公務人員養老保險制度》，《澳門理工學院》2007 年第 2 期，第 67-75 頁。

其一，不能同時享受。2007 年之後入職的公務人員，不論以那種任用方式加入公務人員隊伍，都一律參與公積金制度。其中，臨時委任和確定委任的公務人員必須在公積金制度登記，而其他公務人員則可自願選擇是否在公積金制度登記。此外，參加退休金制度的公務人員不能在社會保障基金登記，而參加公積金的公務人員則必須在社會保障基金登記。從給付方式來看，選擇退休金的公務人員的給付方式仍然是年金給付，而參加公積金計劃的公務人員的給付方式則是以一次性給付為主，以年金給付為輔。

公積金制度的實行，推動了公務人員養老保障的普及化，促進了公務人員待遇的公平性，同時有利於提高公務人員的流動性，賦予公務人員基金管理的自主性，減少政府的財政風險。與此同時，這場變革也帶來了諸如如何保障養老基金的安全，如何保持公共部門吸引力等問題。從總體上看，這場制度變遷具有積極的意義，它鬆動了澳門公務人員制度固有的“任用方式取向”的制度支撐點，契合當前國際養老保險制度變革中從收益確定型模式到繳費確定型模式轉變的改革潮流。

此外，政府諮詢中心的設立以及跨部門合作機制的提出，也是這一時期公共行政改革的亮點。特區政府嘗試在服務效益與組織運作尋求突破口，如籌設分區的“市民服務中心”及“政府資訊中心”，以“服務協議”、“職能再造”，改變各自為政、政出多門的現象。特區政府決定，透過社會監督及一系列自我完善機制，結合政府資訊及諮詢服務的整合及分區市民服務中心的設立，建立現代化及“以民為本”的服務系統。在這個基礎上，政府還致力完善市政署綜合服務中

心的運作和服務，在此基礎上革新跨部門及“一站式”服務模式，包括試行“服務協議”及籌設分區“市民服務中心”。

2006 年底爆發的歐文龍事件嚴重挫傷了澳門特區政府的管治威信。市民對公共行政的改革訴求不再停留在零星的、小修小補、“頭痛醫頭、腳痛醫腳”的行政改革，而是寄望一場系統的、全面的行政改革。2007 年，面對社會變遷的挑戰，政府下定決心，將更加明確地朝着更具根本性、整體性和深層性的方向，推進公共行政的改革。2007 年 6 月，特區政府推出 2007 至 2009 年度的公共行政改革路線圖，提出了包括公務員制度改革在內的各項公共行政改革。路線圖期望堅持“整體性、連貫性、延續性”的特點，以“科學化、制度化、人性化”為改革指導原則，涉及的內容廣泛地涵蓋到以下七個方面⁶⁶。

第一是重組統籌架構。路線圖設定，將從政策諮詢、決策與執行三個層面建立中央統籌架構，將“公共行政觀察站”重組為“公共行政改革諮詢委員會”，設立“公共行政改革統籌委員會”，與各局部門設立執行和跟進機制，並重組行政暨公職局，使之與各部門的執行與跟進部門構成政策執行統籌網路。第二是構建公共服務網路，全面評估服務承諾及“一站式服務模式”，提升公共服務的質素。第三是強化公務員培訓，提升高級公務員的政策制定、決策及行政管理能力；建立培訓中心，為公務員提供相應的培訓項目，並強化“以人為本、為民服務、勇於承擔”的公僕精神。第四是優化公共組織結構，科學合理配置部門職能職權，增強部門之間的合作及協調機制，提升政府

⁶⁶ 《2007 年至 2009 年澳門特別行政區公共行政改革路線圖》，澳門特區政府網站，並參見劉伯龍，陳慧丹：《澳門公共行政改革的回顧與展望》，載李向玉主編：《澳門回歸十年的回顧與展望》，澳門理工學院出版，2009 年 10 月，第 397-415 頁。

的行政效率。第五是弘揚廉潔風氣，加強全體公務員廉潔奉公、依法行政、盡忠職守的意識，建立廉潔的公務員隊伍。第六是從規、進、管、退四方面革新公職法律制度及公務人員管理機制，具體從中央招聘、職程修改、合同制度、官員問責、福利待遇、離職計劃等各個相應措施，為公務員職業生涯及前景提供良好的條件，提升公務員的士氣。最後是法律修改，加強各個施政範疇的法規制度，建立穩固的法律基礎。

三、第三屆特區政府（2009年-2014年）：建設陽光政府，踐行科學決策

經歷回歸十年的行政改革，特區政府不斷提升施政透明度，滿足澳門市民的廣泛訴求。特區政府在行政公職局下面成立了公眾服務暨諮詢中心（政府資訊中心），向市民大眾提供各項行政手續和政府資訊，同時轉介市民對政府公共部門及機構提出的投訴和建議，成為澳門政府政務公開的視窗，大大滿足了澳門市民瞭解政府活動的訴求，使澳門市民有了較為便捷的瞭解政府資訊的管道。然而，儘管如此，在不少澳門市民看來，在諸如土地批給等重要決策方面，普通市民根本無法獲知政府政策的相關理據和資料，特區政府的政策透明度仍然有待提升。

為了回應澳門市民的普遍訴求，第三屆特區政府從一上任以後就極為重視“陽光政府”的問題。行政長官在2010年的元旦獻辭上，把“陽光政府”提升到“政府施政切入點”的高度，明確提到“特區政府將以‘科學決策’和‘陽光政府’為兩大施政切入點，協同其他範

疇的施政，在澳人治澳的歷程上，實現傳承與創新”。在第三屆特區政府首份施政報告上，特區政府更是凸顯了“陽光政府”在整個政府施政藍圖中的份量，把“充分聽取社情民意，致力建立陽光政府”作為政府管治領域的施政安排要領。從特區政府的施政實踐看，打造“陽光政府”也已經進入了實際的施政議程。在施政實踐中，特區政府設立了政府發言人辦公室，建立政府新聞發言人機制，致力於提升政府的回應性。另外，特區政府啟動了俗稱為“陽光法”的《財產申報法律制度》的修訂工作，引入官員財產資料適當公開的機制。

在“科學決策”方面，特區政府成立專業的政策研究機構，廣泛徵求專家意見，科學地瞭解民意和分析民意，從而推動公共政策的科學化和民主化。2010年7月初，澳門特區政府公報刊登第200/2010號行政長官批示，成立直屬行政長官的“澳門特別行政區政府政策研究室籌備辦公室”，負責訂定、開展及協調設立“澳門特別行政區政府政策研究室”所需的工作。特區政府強調，擬設的政策研究室，除了政策調研及政策建議外，還要向行政長官提供關於社會結構性問題及形勢的分析研究材料，並須以民意、民願為基礎，實現民主決策、科學決策、高效決策⁶⁷。

這一階段，澳門特區政府還特別重視建立官員問責制度和政府績效制度。從2009年到2013年，特區政府先後制定第15/2009號法律《領導及主管人員通則的基本規定》、第26/2009號行政法規《領導及主管人員通則的補充規定》、第384/2010號行政長官批示《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》、第24/2010號行政法

⁶⁷ 鄭益奮：《政策研究室何以實現民主科學決策？》，《澳門月刊》2010年8月，第16-17頁。

規《澳門特別行政區主要官員通則》及第 112/2010 號行政命令《澳門特別行政區主要官員守則》等法律法規，為建設官員問責制度奠定較為完善的法律基礎。官員問責制度，是促使官員和決策者對決策負責、科學決策的制度設計。在某種程度上講，之所以存在“拍腦袋”式的決策模式，是決策者對決策的不重視造成的。嚴格的決策負責制度，無疑將促使決策者在行使決策權力、做出政策決定的嚴謹性和警惕性。因此，官員問責制不僅是制約政府官員權力、防止官員腐敗的制度設計，也是科學決策的有力保障。官員問責制本質上是追究官員責任的一種制度，以權謀私的非法行為要得到懲治，決策不科學、決策不當對公共利益造成破壞的行為，也要受到一定的懲罰。

在特區政府 2013 年的施政報告中，行政長官提出了 2013 年公共行政的新制度設想，就是建立政府績效治理制度，以更好地提升特區政府的政策執行能力。“我們將建立政府績效治理制度，把部門的執行力和執行效果、對既定政策是否有具體且有效的行動回應、政策是否達到目標，作為評估績效的重要指標，首先開始實行領導官員的績效評審制度，促進和增強公務人員的責任感、服務意識和職業倫理修養，目的在於從制度上提升政府的施政效能”。從理論上看，“政府績效評估”源於上個世紀七、八十年代“用企業家精神來改革政府”的新公共管理運動。這場運動的本質是將企業管理的一些管理方法和技術引入到政府管理中來。實踐證明，由於政府與企業的天然差異，有些管理方法和技術不能簡單地套用到政府管理中。但不管怎樣，隨着新公共管理運動在各國的興起和發展，績效評估制度成為了一項有助於提升政府績效的有效管理工具。在某種意義講，政府績效治理制度是

國際公共行政改革的主要潮流和重頭戲。因此，政府績效治理制度的引入，有助特區政府提升政治執行能力和行政效率，也符合陽光政府的施政理念。

四、第四屆特區政府（2014年-2019年）：優化人員能力，推動職能重組

精兵簡政的發展戰略在第四屆特區政府的開局之年有良好的發展規劃和整體佈局，將為精兵簡政戰略的順利鋪排和最終實現奠定紮實的基礎。2016年特區政府以“保經濟、重民生、穩發展”為主題的政府施政報告的“深化公共行政改革”部份，對“精兵簡政”的發展戰略有了更為具體和明確的描述，體現了“人員精幹”和“職能重組”兩大戰略重點，“精兵簡政”的發展思路和發展策略愈發清晰化和明朗化。更為難能可貴的是，在如何實現“人員精幹”和“職能重組”方面，特區政府有了一系列的制度創設和改革設想，“精兵”和“簡政”並不是遙不可及的空中樓閣，而是有着較為明確的制度依託。其中，包括中央招聘制度、評核制度、職程制度等公職制度的檢討和改善是“精兵”的主要發展方向，“大部制”及跨部門合作機制的構建是“簡政”的主要發展方向。

在“精兵”方面，特區政府提出既要人員精簡，更要人員精幹。“人員精簡”是“精兵簡政”首當其衝的內涵和任務。和其他國家和地區不大一樣，澳門特區政府在強調實現“人員精簡”的目標中並沒有提及“裁減人員”，而是強調“控制公共行政開支的增長”，即主要通過控制人員規模以實現控制政府規模的目的。事實上，“控制公

共行政開支的增長”不等於說政府不能再增聘人員，在醫療和保安範疇人員缺乏比較嚴重的情況下，特區政府在 2014 年底依然做出了增聘 2,000 多人的計劃。對此，有很多社會意見提出了質疑和批評，但就特區政府關於“人員精簡”主要理解為“控制公共行政開支的增長”的角度看，增聘必要的人手和精兵簡政確實不構成實質的矛盾和衝突。

“精兵”的另一層核心含義是“人員精幹”，即致力於提升人員的能力。在這方面，時任行政法務司司長陳海帆就曾公開表示過，“精兵是建立優質公務員隊伍，回應市民需要及把特區政府施政理念付諸實施，讓市民和政府互信。”另外，陳海帆在 2015 年 3 月的首次施政方針答問會上，也提到“精兵簡政四大工作是推動行政架構調整、提升行政效率、優化公職人員管理、提升公務員依法施政能力”。由此不難看出，自特區政府提出“精兵簡政”的發展戰略以來，“精兵”主要的重心是“優化人員能力”的方面。

在“簡政”方面：澳門特區政府提出既要簡化行政程序，更要推動職能重組。“簡化行政程序”和“職能重組”是“簡政”的主要內涵。簡化行政程序，是特區政府自成立以來一直強調的改革主調。行政程序過於繁雜，是澳門公共行政改革的主要難題，也是行政效率不盡理想的根本原因。由此，簡化行政程序理應成為“簡政”固有的目的和內涵，以最終實現提升行政效率的目的。除此之外，“簡政”另外一個核心內涵是“部門職能重組”。職能交叉下衍生出的政出多門、分工不清、責任不明等弊端，是行政效率不高的深層次原因。因此，整合政府相關部門的職能，用“大部制”的思路合併職能相關的部門，

以節省行政成本和協調成本，也是“簡政”的應然要義⁶⁸。

五、第五屆特區政府（2019年-至今）：改革授權制度，建設電子政務

2019年行政長官候選人賀一誠在參選政綱中便致力把改革行政授權制度作為行政改革的主要突破口和重點。賀一誠表示，現行的行政授權制度已沿用30多年，未來應研究檢討，理順行政長官、司長和局長的職責，才能真正做到有權有責，科學歸責。他指出，行政授權制度分為法律授權和職責行政授權，各局皆有組織法，來自司長授權，司長授權又來自行政長官授權，導致“所有嘢拎俾上面一級一級簽，如果要問責由最後授權的人負責”，賀一誠形容有關問題並不健康。⁶⁹在“協同奮進、變革創新”的參選政綱中，提出了以提升公共治理水平的施政構想，明確指出“通過系統檢討目前運行的公共行政授權體制，以解決機構重疊、職能交叉、權責脫節等突出問題為導向，進一步深化公共行政改革”。2024年澳門特區政府的施政報告提到，2023年行政改革逐步深化，加強公務人員的管理，完成《澳門公共行政工作人員通則》及相關法規的修改工作，優化公務人員調動機制，將部門領導在人事管理方面的職權法定化。部門領導職權法定化，是特區政府行政授權制度改革的重要組成部份。長期以來，在澳門特定的行政授權體制下，部門領導的管理權力並非職位權力，而是來自上級的授權。這種授權體制一定程度上導致了行政效率不高及權責關係不明

⁶⁸ 鄧益奮：《“精兵簡政”戰略重點及制度依託》，《澳門日報》2015年12月2日。

⁶⁹ 《賀一誠：檢討行政授權制度科學歸責》，https://www.cyberctm.com/zh_TW/news/detail/2460450，澳廣視新聞，2019年8月10日。

的問題。由此，部門領導人事管理等管理權力等法定化，將有利於特區政府行政效率的提升及官員問責制的落實。

第五屆特區政府行政改革另外一個重點工作是推進和深化電子政務的建設。第五屆特區政府將電子政務作為公共行政改革的重要部份，將推動落實電子政務作為特區政府的施政重點。2020年特區政府施政報告明確提出，公共行政改革不能停留在過去那種翻來覆去的部門分分合合，而必須進行部門功能性的整合，借助新的資訊技術和手段，運用大數據，打造“數字政府”。這既是大勢所趨，也是深度融入粵港澳大灣區和國家發展的基礎與前提。第2/2020號法律“電子政務”和第24/2020號行政法規“電子政務施行細則”的頒佈和生效後，各政府部門不會因為出於安全考慮而不願意互通、共享，從而打破“數據孤島”，為政府部門全面推行電子政務打下基礎。《電子政務》法律生效之後，澳門特區政府圍繞電子證明、數碼證照、數碼化接待、電子通知等四大核心服務，推出“公共服務一戶通”，實現一系列公共服務的電子化。截至2023年9月，澳門有超過54.1萬人登記“一戶通”電子帳戶，提供超過300項服務及功能。當前，居民可預約28個部門超過600項櫃枱服務，已基本實現以電子方式進行各項政府服務申請。

六、經驗總結

縱觀回歸以來澳門特區政府的公共行政改革，基本已形成公共行政改革的四條改革主綫，第一條主綫是政府權責體系的明晰和政府職能配置的優化，第二條主綫是公職法律制度的持續完善，第三條主綫

是電子政務的建設和發展，第四條主綫是各項立法工作的統籌推進。

推進公共行政改革的第一條主綫是政府權責體系的明晰和政府職能配置的優化。明晰的權責體系和合理的職能配置，是現代公共行政有序運作的前提基礎。長期以來，特區政府受制於原有的授權體制，導致官員的權責體系不夠明晰，也使得官員問責制的有效運作困難重重。另一方面，特區政府各部門之間的職能配置也需要依靠施政環境的變化而做出相應的調整。由此，第五屆特區政府上任以來，便堅持把權責體系的明確和職能配置的優化作為公共行政改革的重要內容，並取得了一定的成績。在原有改革的基礎上，特區政府的施政重點將落實到領導主管紀律制度的檢討和重構上，改變現有領導主管紀律制度適用一般公務人員紀律制度的不合理做法，突出領導主管紀律制度有別於一般公務人員紀律制度的專有性和特定性，將有力促進官員問責制的完善。

推進公共行政改革的第二條主綫是公職法律制度的持續完善。公職法律制度的改革和完善一直是特區政府公共行政改革的重要組成部份，也是不同階段特區政府行政改革的基本主題。例如，在前面四屆特區政府的基礎上，第五屆特區政府 2021 年完成一般公共行政工作人員通則的修訂，持續優化公職法律制度的相關環節。與此同時，每個時期特區政府因應不同的時代發展需要，公職法律制度的重心有所不同。2023 年，特區政府公職法律制度改革的重點集中在公務人員的橫向流動和培訓機制方面。一方面，特區政府致力於完善公務員橫向流動機制，在控制公務人員總額的前提下，優化整體人力資源配置。另一方面，特區政府提出要檢討達標式培訓課程框架，完善公務人員領

導力培訓班課程設置，開展以問題為導向的考察培訓。不難看到，在新的歷史發展時期，之所以關注到公務人員橫向流動機制和培訓機制的完善措施，與新時期提升公務人員士氣、優化公務人員能力建設以及領導主管梯隊建設的需要有着非常密切的關係。

推進公共行政改革的第三條主綫是電子政務的建設和發展。在資訊化時代的大背景下，澳門特區政府高度重視電子政務的發展，在制度建設、內部行政管理電子化、公共服務電子化、政府與公眾溝通電子化等方面均取得了新的進展。在本屆特區政府持續努力下，特區政府電子政務建設取得了可喜的成績和進步。“一戶通”2.0版本以民生服務為中心，擴大了服務範圍。沿着這個良好的發展勢頭，澳門電子政務建設將致力打造“一件事”的集成化服務，為廣大澳門居民和企業提供更優質的服務，將會持續成為澳門特區政府行政改革的主題，也將是澳門特區政府智慧城市建設的重要組成部份。

推進公共行政改革的第四條主綫是各項立法工作的統籌推進。澳門特區的公共行政改革與法制建設的統籌和強化是同步進行的，法制建設也是明年特區政府公共行政改革的主綫。在加強立法統籌工作、強化國際法律司法合作的同時，特區政府在法制建設的重點工作是，按照《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》要求，積極探索兩地規則銜接和機制對接，推進深合區法制建設。

需要強調的是，公共行政改革四條主綫之間相互影響、相互促進。政府權責體系的明晰和政府職能配置的優化是公共行政改革的首要基礎，搭建起決策執行鏈條順暢、部門分工明確的科層體系；公職法律制度的持續完善可有效提升公務人員士氣，充分調動公務人員的工作

積極性和責任感，改變倘有的不作為文化；電子政務的建設是政府提高行政效率、提升服務水平的不二法門，需要以權責體系的明確、行政流程的優化等為依託，反過來又可促進政府治理結構的優化和人員士氣的提升。

第四章：澳門經濟領域的回顧與經驗總結

回歸前的澳門，葡萄牙政府的不作為態度表露無遺，更助長了社會上的歪風，各種黑惡勢力在某些官員包庇下，越發不受控制，打殺搶掠無日無之，甚至對公共交通巴士扔手榴彈，進賭廳以機槍掃射，造成一定的傷亡和財物損失。黑勢力的幫派惡鬥，使居民不敢輕易出門；遊客不敢踏足澳門；商人不敢投資買地，總體經濟深受影響。據統計，回歸前7年，即由1993年至1999年，每年GDP實際增長率幾乎是逐年下跌，從1996年至1999年更是連續4年負增長！這幾年的本地生產增長率分別是：5.2%、4.6%、3.6%、-0.5%、-0.1%、-4.6%、-2.4%。總體經濟甚至進入通縮狀態，居民失業半失業攀升。

一、第一屆特區政府(1999年-2004年)：扭轉經濟困境，整治社會治安

1999年12月20日組成的第一屆特區政府班子，在經濟民生上肩負重擔，尤為不易。如上所述，回歸前澳門經濟連年負增長；失業半失業令市民生活轉入艱困；黑社會勢力猖獗令經濟發展的社會氣氛很不和諧。市民在心理上對澳葡政府管治失去信心。這些因素令民心思歸，盼望早日回歸，普遍渴求讓“一國兩制”早日在澳門落地生根，對特區政府猶寄厚望。有中央政府的大力支持；《澳門基本法》中保有原來的經濟制度、財政制度、娛樂制度等各種制度；特區政府堅定、

有效地踐行“一國兩制”，加上居民同心同德，迎接挑戰，砥礪前行，將“一國兩制”貫徹始終。初生的特區政府深得居民擁戴。

儘管如此，客觀上要完全解決擺在特區政府面前的困難，卻相當艱巨。從經濟民生角度看，首屆特區政府必須對以下四個突出問題想法加以解決或改善：

1、當急之務是促使連年衰退的經濟回復上升，改善全體居民的就業狀況。

2、經濟遭受亞洲金融風暴、資產價格萎縮、消費意欲減弱的影響，間接讓投資者也喪失信心。特區政府必須花大氣力重拾和提升投資信心。

3、儘管博彩業表現還可以，博彩稅收足以支撐特區政府開支，但連年經濟下跌，其它稅費收入不多，加上沒有財政儲備做支撐，財政能力薄弱。

4、社會治安不靖，黑惡勢力猖獗，公務機關能力差強人意，市民對舊政府治理能力民心盡失。有必要在經濟發展的軟件方面嚴加改革、管制和整治。

更長遠要解決影響經濟發展的長期因素和深層次問題，如“一業獨大”造成對其它產業生存空間擠壓；如何加快融入內地發展；解決資源匱乏等。總而言之，澳門受多年內外衝擊，積累的挑戰與問題不少。特區政府面對橫亘面前的壓力，決心改革，以“固本培元，穩健發展”為施政總綱積極應對挑戰，制定了重要的經濟方針政策。

(一)首屆政府各年的主要經濟方針政策、策略及措施簡介

首任特區政府在《憲法》和《澳門基本法》賦予的權力下，肩承責任，積極制定了一系列的政策、策略和措施。在 2000 年的首份施政報告中，提出了“固本培元，穩健發展”的政綱，積極應對挑戰。這個施政綱領在之後幾年都貫徹始終，充份顯示了首屆特區政府班子積極有為的施政特色。其中，在經濟領域部份，總結了當時的經濟形勢：

“在經濟領域，經歷了連續多年的負增長之後，部份產業出現谷底回升的態勢。當中，藉回歸效應，澳門的旅遊業出現了較明顯的復甦，其他行業的經營狀況亦出現不同程度的好轉。可以說，澳門的經濟已渡過了最困難的階段。”同時又指出仍要面對多種考驗和挑戰：澳門的經濟總體上還未完全走出調整期，工商企業的經營存在着多方面的困難，失業現象未見改善，內部消費仍然疲弱，這種情況既影響了市民的生活質素，亦為特區的發展造成財政方面的制約。因應於此，首任特區政府提出促經濟轉好並走向復甦的方針主要有以下內容：

1、改善投資領域

理念是：澳門是世界經濟的一個組成部份，理所當然地必須關注和適應外部環境的變化。為此特區政府做了仔細的分析：(1)鄰近地區經濟正開始復甦，本澳經濟有可能受惠於相關的帶動效應；(2)祖國的改革開放政策正加速推行，進入世貿指日可待，為澳門提供了許多發展的機會；(3)以資訊科技為龍頭的知識經濟正在全球範圍內迅速發展，分享此一成果，商機的湧現將超越地域的局限。因應於這個分析，特區政府採取了以下政策：

- 1) 透過基建工程改善投資硬環境；
- 2) 致力增強國際競爭力，為區域合作創造條件；
- 3) 完善自由開放、公平競爭的市場軟環境，整治和優化市場環境來推動經濟復甦；
- 4) 創建和諧的勞資關係，實現經濟與社會的協調發展，推動離岸服務業的發展；
- 5) 檢討和完善預算制度和徵稅制度；
- 6) 加強金融監管，防範金融風險，保持財政金融穩健，並透過財政金融手段，促進經濟的復甦和發展。
- 7) 明確支持技術創新，推動產業轉型和升級以提高競爭力。
- 8) 其它方面，推動職業培訓、健全社會保障制度和進一步完善輸入外勞的政策。適當調節土地供應量、推行四厘利息置業津貼計劃，改善市內交通等等。

2、解決財政上的壓力，支持各項改革得以順利進行

澳葡政府留給特區政府的財政累積盈餘僅 20 多億元，也僅有約 100 億元的土地基金。財政底子十分薄弱。何厚鏞指出：“特區政府現有的財政力量，不允許我們在近期之內開展那種全新的、大規模的基建性工作計劃。”“澳門需要時間積累能量，恢復元氣，重新確定前進的起點。”初期特區政府縱有雄心壯志推行改革，在財力匱乏面前也難以施行。這是特區政府需要迫切解決的困難。

在澳門的財政收入中，稅收已是最大且穩定的來源，但在總收入中所佔比重不高。1999 年的直接稅加上間接稅也不過僅為 64.83 億元。1988 年至 1996 年間，稅收在各年度財政收入中的比重只有 44.99%至 58.88%⁷⁰。當時作為總體經濟結構主力的博彩業、旅遊業都受到衝擊，但在稅收方面仍然有所保障，回歸初期的 1999-2003 年，博彩稅收佔財政收入已回升，且穩定在 73.5%至 79%之間。而進入九十年代以來，稅收在財政收入中所佔的比重呈下降趨勢，1999 年更降至 38.26%。由於澳門稅種少、稅基窄、稅率低的特點，在投資與消費相關稅收減少，支出又日益增多，加上又沒有財政儲備的情況下，按當時的財政制度，每年僅有的盈餘又滾存至下一年度，用於明年支出，是一種“不儲餘谷，卯吃寅糧”的狀態。在中葡談判期間，中方已向葡政府指出問題的嚴重性並提議設立“財政儲備”，但葡方沒有應允實行。因此，回歸初期的財政狀況不如人意，難以支撐政府進行稍大規模的項目改革。

改善財政稅收是首任特區政府的重要施政方針，對公共財政制度的依法執行也下了決心，審計署“適時適當地執行其本身的職責，逐步開展各項審計工作。審計署將透過對其工作方針政策的宣傳推廣和各項具體的審計工作的開展，促使各行政機關加強節約、提高效率 and 效益，善用公共資源。”

3、整治社會治安，打擊黑惡勢力

特區政府堅定提出要“整頓治安，維護法紀！”，並採取了很多整頓手段和安排，使影響總體經濟的治安不靖問題迅速得以解決，為

⁷⁰周卓蘭、鄭佩玉，《論澳門財政的基本特徵》：
<https://www.macaudata.mo/macabook/book262/html/0215001.htm>

經濟轉好和可持續發展打下重要基礎。1999 年之後，黑社會分子銷聲匿跡，澳門的治安形勢明顯得以改善。至 2003 年底，中國公安部領導對澳門社會治安考察後認為，澳門是世界上最安全的地方之一。藉回歸前已被捕的一名黑社會頭目的案件，特區政府繼續整治其名下的組織及成員，同時削弱其他黑社會幫派的活動。特區政府更透過架構重整建立更有效率的治安管理系统，銳意改革警隊，成立警察總局，實現司法警察局和治安警察局的合併，提升了執法效率；加強了澳門監獄的管理；完善保安系統的協調機制；加強與鄰近地區治安部門的聯繫和溝通；強化警民合作的機制，以及其它培訓、晉升等措施，加速保安部隊人力和物質資源的優化，等等。特區政府又通過整理修編，修改重訂了《刑法典》等重大法典並制訂了一系列遏制犯罪的法律法規。為新生的澳門特區有一個施政的安定環境，打下了更完善的法律基礎。

4、改善行政架構

治安良好，行政改革，造就安居樂業的社會環境，也讓眾多遊客安心來澳門旅遊消費，這是澳門經濟得以持續發展的一個重要因素。首屆特區政府提出的行政改善措施有：

(1) 肅貪倡廉。措施包括：修訂法律，增加財政及人力資源擴大廉政隊伍；積極宣傳教育，弘揚廉潔的社會文化。

(2) 鞏固法律體系，加強行政和立法的合作。制定必須的法律提案和法規，跟進現行法例的執行，推廣法律知識。積極開展《基本法》推廣活動，從而達到鞏固澳門特別行政區法律體系，確保“一國兩制”實施的目標。加強行政、立法的溝通，行政官員列席立法會會議，並

接受議員的質詢。

(3)維護司法獨立。根據《基本法》，特區設立了初級法院、中級法院和終審法院，並享有獨立的司法權和終審權，亦依法設立了組織完善的、擁有獨立、自治性質的檢察院，行使法律諮詢及執法監督的職能。

(4)完善行政架構並提高效率。根據《基本法》規定，特區政府於2000年組建澳門海關，並創造條件使此一機關的運作得以較快地走上軌道。特區政府強調要增強公務員的社會責任感，並促進行政現代化。

(二) 2000 至 2004 年施政重點

首屆特區政府在經濟領域方面每年施行的方針政策，基本都是第一年的延展，可以說，2000年的施政報告確立了一個模板，之後所訂立的政策、措施，都圍繞如何實現這些內容而調整。由於內容不少，下面擷摘從2000年至2004年的突出重點，加以介紹。

2019年—2000年：首次提出要加強和內地及香港特別行政區的經貿聯繫；繼續加強與歐盟及葡語國家的策略性聯繫；這一年與葡萄牙簽署了《防止雙重課稅》協議。在勞動就業社會保障方面，首提職業培訓、修改社會保障制度等。

2001年：制定“強基固本 迎難而進”的施政綱領。特區政府定下目標：“抓住本澳博彩業開放和中國內地加入WTO的機遇，促進經濟結構調整和轉型，提升經濟綜合競爭力，克服內外各種困難，力爭實現維持經濟復甦勢頭、失業率有所下降、營商環境進一步完善等目標，為本澳逐步發展成為現代化、綜合性旅遊博彩和商貿服務城市奠定基

礎。”並確立五個工作重點：繼續完善營商環境；推動經濟復甦；加強博彩業監管；扶持中小型企業發展；改善就業狀況。這是“模板”，都是後續幾年經濟領域施政內容重視的內容。值得強調的是，特區政府這年提出：“本澳正逐漸形成以博彩旅遊業為龍頭、以服務業為主體，其他行業協調發展的產業結構。”這個是“產業定位政策”的初想。

2002年，這一年，最重要的施政亮點是，正式提出了“產業定位政策”，結束了過去澳葡政府無為而治的局面。

另一方面，藉賭牌到期重新制定了博彩業的發牌制度。引入競爭機制，將賭業由專營加以適度開放，最後形成“三個正牌、三個副牌”的六家博彩公司經營局面。在此開放競爭之下，促使旅遊業蓬勃發展。

2003年，整體經濟保持復甦勢頭；就業狀況改善；發展環境進一步完善和優化；整體經濟競爭力進一步增強。這一年，踐行“一國兩制”成果不少，主要有：

1、10月17日在澳門簽定了《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》，並在2004年1月1日起全面實施。

2、扶持中小企業見成效，5月推出“中小企業援助計劃”、8月推出“中小企業信用保證計劃”“中小企業專項信用保證計劃”，紓緩企業資金困難。

3、重視了“平台”概念。首提“加強與內地，尤其是與鄰近地區的經貿交流與合作，使本澳經濟發展融入該區域發展之中，並確立本澳在區域經濟發展中的角色，使本澳成為珠江三角洲地區及廣東西部

地區的商貿服務平台。”就在這一年，“中國-葡語國家經貿合作論壇”在澳門設立，拉開了“中葡平台”的序幕。

這一年，非典型肺炎傳入澳門，幸好個案不多，特區政府積極應對下，對經濟復甦影響不大。

2004年，特區政府開始制訂並佈局“經濟適度多元化”政策，這個政策影響深遠，不僅中央重視支持，之後歷屆特區政府也因應條件調整策略措施，全力推行，成為特區政府成立之後的一項長期方針政策。

二、第二屆特區政府(2004年-2009年)：促進經濟適度多元，可持續發展

第二屆政府，何厚鏵行政長官連選連任，繼續帶領政府班子在經濟領域實現發展，故此第一屆的方針政策得以延續、提升。這一屆政府在經濟領域的施政，有以下的主要內容：

(一) 第二屆政府各年的主要經濟方針政策、策略及措施簡介

從2004年到2009年，特區政府在第一屆政府定出的方針政策上，再廣開思路，提出了以下一些主要施政方針，包括：促進經濟建設，提升發展質素。更積極發揮中西文化並存的獨特性，力求將澳門的世遺品牌、飲食休閒、國際盛事等的特色有機融匯，並與優質博彩業互相和應，把澳門建設為文化娛樂之都，彰顯澳門旅遊的與別不同，拓寬客源市場，吸引更多消費力較高的旅客。在保障本澳居民就業和合理工資水平的前提下，政府加大引進外地僱員，尤其是專業技術人才

的力度。繼續對中醫藥、航空物流、商貿中介服務等具發展潛質的新興行業予以更為有力的支持。推進遠交近融，彰顯平台特色，等等。

上述的政策既有延續，也有創新。在經濟範疇上，第二屆政府再取得好的成績。回顧首屆政府先後提出的政綱，分別是：“固本培元、穩健發展” “刺激經濟、紓解民困” “突出重點、兼顧多元” “深化改革、促進發展” “優化結構、強化合作”等，顯然均以經濟發展為重點。到第二屆政府，提出的政綱更多突出了“提高居民綜合生活素質”以及“可持續發展”的內容，這是特區政府對經濟復甦更有信心及走向成熟的表現。

（二） 2004 至 2009 年施政重點

2004 年—2005 年，主力仍放在促總體經濟的復甦上，並強化其基礎。如：擴大公共投資，加大引進外資工作力度，扶助中小企業發展，加強對外經濟合作，特別是全面展開與內地經濟合作等。第二屆特區政府推行這些措施逐步產生效應，使經濟邁入加快復甦軌道，扭轉回歸前連續四年負增長的局面，實現連續四年正增長，並保持良好的發展勢頭。

2004 年，特區政府正式實施在 2003 年簽訂的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（簡稱《安排》或 CEPA）。到 2005 年，應對配額取消的新形勢，特區政府爭取透過《安排》機制磋商後，內地同意對在內地加工且領取澳門原產地證明的紡織品及成衣豁免徵收出口關稅。與此同時，特區政府也加緊珠澳跨境工業區建設。

2006 年，特區政府在經濟財政範疇提出施政總方向是：“鞏固、

分享、調整、提升”。施政重點則是：深化落實《安排》，促進產業適度多元化；優化營商環境，提升經濟綜合競爭力；加強政府服務，扶助中小企業發展；強化職業培訓，改善職業安全健康；推進對外合作，融入區域經濟發展。

這一年，在產業發展政策上制定博彩業發展和監管政策，進一步為中小企業適當地為其輸入外來技術人員，切實紓緩中小企業人力資源的困難。特區政府強調，需要進一步關注居民如何分享經濟發展成果的問題。

2007年，特區政府提出“勇於變革，共同承擔”的理念。延續了上年的施政方針和重點，在促進就業方面增開了培訓課程，鼓勵在職人士持續進修。此外，在落實CEPA；打造中葡經貿合作平台；推進跨境工業區建設；保持財政金融穩健等方面都做了更多工作，如設立金融情報辦公室，加強配合反洗錢及反恐怖融資活動的工作等。

2008年，特區政府在經濟發展總方針、目標等，內容與上一年基本相同，並把經濟建設放到施政報告的首位，經濟的施政重點是：鞏固經濟基礎，推進適度多元。內容是：發揮獨特優勢，促進適度多元；深化區域合作，形成多贏局面；全力支持中小企發展；妥善處理人力資源問題。這一年，特區政府配合國家“十一五規劃”的精神及其提供的機遇，根據澳門發展的實際需要，提出了透過推進綜合旅遊、優化經貿平台、發展相關服務行業、推動傳統製造業的轉型和升級幾個層次，加大適度多元化的推進力度。其中有一些亮點，如加強和發展人文旅遊資源，支持和鼓勵本地民間團體舉辦民間傳統習俗和節慶活動；加大對文化產業的培育和推動；鼓勵有特色飲食名店再創新猷，

使本澳飲食文化得以發揚光大，以及加強與內地，尤其是與泛珠區域的合作，全力配合中國與葡語國家論壇常設秘書處的工作，重視鼓勵本澳企業家積極參與其中區域合作等。

要指出的是，這一年爆發了全球金融危機，政府加強對金融機構的監管，並密切關注國際金融動態，及時採取措施應對突發事件，以確保本澳金融體系穩定安全。特區政府更果斷地、創新地提出了“現金分享”計劃，幫助全澳居民在一定程度上度過金融危機帶來的嚴峻生活困難。

2009年，特區政府提出：針對經濟發展的演變及其各種效應，政府基本經濟政策作出了重要的策略調整。使政策在任何時候，都和市民的最大利益取得一致。由美國次貸危機引發的國際金融危機加劇蔓延，內地經濟在緊縮政策下有所降溫，並接連發生嚴重自然災害，特別是下半年以來本澳經濟發展外部環境明顯轉差。因此，這年的施政重點在大部份不變情況下，把“維持經濟金融穩定”放在首位。具體上，採取了完善金融法律法規；加強和規範金融監測與監管，增強防範金融風險能力；促進金融監管規範化、現代化及國際化，維持金融體系的安全和穩定；加強反洗錢及反恐怖融資活動工作；妥善跟進和處理雷曼迷你債券事件，確保金融市場的正常運作和秩序，等等。

三、第三屆特區政府(2009年-2014年)：多管齊

下，確保經濟繁榮穩定

2009年，特區政府換屆。在崔世安行政長官的領導下，基本繼續前兩屆政府經濟領域的方針政策，同時因應形勢，在踐行“一國兩制”中，藉首過往十年打下的堅實基礎，積極籌劃未來。

第三屆行政長官發表的在多年的施政報告中、表達其施政理念，強調建立“陽光政府”“以人為本”。在政策上重視“協調發展，和諧共進”。在之後年度，其理念及施政政策一以貫之，在建立“和諧社會”上頗有建樹。一方面，“促進經濟與社會、政府與民間、支柱產業與其他產業、人與自然的協調發展”另一方面，強調“和諧共進，確保特區長期穩定繁榮。”

體現到經濟領域，一般而言，政府施政方向集中在發展、民生、行政三方面制訂政策措施，第三屆政府在民生政策上著墨較多。

(一) 第三屆政府各年的主要經濟方針政策、策略及措施簡介

2009年，世界經濟步入了後金融危機時代。

特區政府2010年的施政方針側重於：妥善應對國際金融危機後續影響，維持經濟金融體系穩定上面，提出要全面檢討和研究修訂《金融體系法律制度》。其它相應的政策有：調控博彩業發展的規模和速度；重視落實短期民生措施，應對危機後續影響保障，居民就業，切實改善居民生活；扶持中小企業發展；積極促進經濟適度多元；深化平台建設，切實做好“中葡論壇”第一、第二屆部長級會議，積極配

合和協助召開第三屆《論壇》部長級會議；加強與歐盟經貿聯繫和合作；進一步加強與台灣經貿合作等。

比較突出的，在這一年，政府開始了“澳門財政儲備制度”的準備工作。又如，在產業發展上，“文化產業委員會”、“會展業發展委員會”、“中醫藥科技產業園籌備辦公室”啓動運作；還提出要創新旅遊模式，鞏固基本客源，開拓更寬廣的國際市場，等等。

到 2011 年，特區政府繼續秉持“以人為本”的施政理念，經濟政策着重營造優質的生活空間，共建和諧社會。其主要方針包括：積極促進就業，提升居民就業能力和競爭力等；在人力資源政策上，切實執行《聘用外地僱員法》，維護本地僱員的就業權益。構思中的雙層式社會保障制度，也在這年逐步落實，實現由社會保障基金、中央公積金和個人儲蓄共同提供的社會保障；並實施了多種稅費減免措施。

這年，公佈了《橫琴總體發展規劃》，粵澳兩地同意在橫琴共建“中醫藥科技產業園”，在橫琴的澳門大學新校區也在加緊建設。隨着落實“世界旅遊休閒中心”的發展定位。特區政府提出要“發掘本地旅遊資源”，推動“一程多站”旅遊合作項目；又推出第二期“扶持中小微型飲食特色老店計劃”等。

到 2012 年，經濟方面的施政重點是全力促進經濟適度多元，完善民生福利，務實推動社會和經濟協調進步。協調產業穩定發展、實施穩健的財政政策和金融政策，努力維持澳門整體經濟穩定發展，是特區政府的施政重點之一。經濟適度多元方面，重點推動會展業、文化創意產業、中醫藥產業、商貿服務業成長，持續扶助傳統工業的轉型和升級。坐落橫琴的澳門大學新校區這年建成，澳琴關係更為密切。

當年建立了“財政儲備制度”，公共財政管理模式更為規範化。

2013年，特區政府施政重點放在建立民生項目的長效機制上，在經濟領域上，主要提出建設世界旅遊休閒中心，推動經濟適度多元發展，強調三個方面的內容：實現發展藍圖，強化綜合實力；區域優勢互補，促進共同發展；優化城市環境，齊享優質生活。

要注意的是，在2013年世界經濟由於面對歐債危機，以及發達國家量化寬鬆等影響，經濟只有緩慢增長。澳門亦開始受到影響。

到2014年，澳門受到外部環境影響更為明顯，由這一年起，特區政府連續三年進入深入調整。這一年施政總綱是“增強綜合實力 促進持續發展”。經濟方面則提出要努力實現社會發展藍圖，持續推動經濟適度多元。其三個方向是扶持產業成長，發展多元經濟；加強區域合作，優勢互補共贏；建設宜居城市，優化生活空間。

（二）2009至2014年施政重點

從2009年到2010年，經濟財政範疇的政策要點有以下方面：1、產業發展政策；2、博彩業監管政策；3、中小企業發展政策；4、對外經貿關係政策；5、就業及職業安全健康政策；6、人力資源政策；7、公共財政管理政策；8、金融監管政策；9、反洗黑錢及反恐怖主義融資政策；10、社會保障政策；11、消費者權益保障政策；12、統計政策。

顯然，第三屆特區政府的開局之年，基本延續了上兩屆政府的施政重點，只因應形勢做了微調。如第9點，在巴塞爾協定的指引下，實施了反洗黑錢和反恐融資的政策。此外，在公共財政管理政策方面，

第三屆特區政府在該年訂立的主要工作中，提出要“建立財政儲備制度。制訂相關法規，盡快予以落實。”這是回歸 10 年以來，第一、二屆政府因要專心解決經濟復甦問題而未暇顧及解決的問題的重大突破。第三屆政府於當年對儲備問題展開研究，到 2011 年通過 8/2011 號法律，正式確立了澳門財政儲備制度。

2011 年，特區政府提出：保持復甦勢頭，促進適度多元，強化博彩監管，扶持中小企業協調人資供求，深化區域合作，完善營商環境，切實改善民生等主要重點。重點基本與各年相同，值得注意的是，澳門通脹的年累積率較高，面對通脹的持續壓力，當年特區政府通過了積極推出過百億元扶助弱勢、關顧民生的措施，讓更多有需要的居民受惠於特區的社會保障體系，而已生效的《經濟房屋法》，規範了放寬申請經屋人士的收入上下限，使全澳約八成家團符合申請經屋有關收入限制的條件。

2012 年，特區政府在經濟發展定位上，提出要促進經濟適度多元發展，首先是促進博彩旅遊業適度多元化，向休閒旅遊方向發展；同時加快發展相關服務行業，鞏固和完善商貿服務平台功能，重點包括推動會展業發展培育澳門品牌展會，辦好“澳門國際貿易投資展覽會”、“澳門國際環保合作發展論壇及展覽”、“粵澳名優商品展銷會”和“澳門國際品牌連鎖加盟展”等；在產業政策上，推動現代物流業、文化產業、中醫藥產業發展。更大力協助中小企參與橫琴開發，尋找發展商機，並要確定“中醫藥科技產業園”的定位、產業配置及發展方向。

中葡經貿合作服務平台方面，特別提到要培養葡語人才，更好地

發揮中葡經貿合作服務平台的作用。此外，還提出要強化與東盟國家之間的經貿往來。

2013 年，這一年在經濟財政方面的施政重點是：防範金融風險，保持平穩增長；扶持中小企業，增強企業活力；加快會展發展，促進適度多元；深化區域合作，推進平台建設；維持充分就業，切實保障民生。

具體如：繼續分步落實巴塞爾銀行監管委員會的《新資本協定》。依法有效管理財政儲備。做好投資服務工作，吸引外來投資。採取積極措施，鼓勵和推動有效落實中小企業援助、貸款信用保證計劃、財務及金融鼓勵政策。包括落實對中小企業的三項援助計劃、《企業融資貸款利息補貼》及《工業政策範圍內稅務鼓勵》。繼續推動會展業發展；推動工業轉型。並推動現代物流業、文化產業、中醫藥產業等發展。透過優化投資者“一站式”服務、拓展離岸業務，協助海內外企業落實在澳投資計劃，等等。

特別要指出的是，2011 年落地掛牌的中醫藥科技產業園，2013 年初完成總體建設規劃，着手籌備建設園區主要建築大樓，積極跟進園區項目立項的進程等；區域合作方面，也爭取在跨境機構設立、人民幣業務、資金清算等方面有所突破。

民生方面，關注通脹對民生的影響，大力穩定市場供應，確保民生必需品存量、供貨及其市場價格穩定。

其它施政重點，不少是之前年度的延續。

2014 年，這一年，政府認真研判全球經濟變動趨勢及本地經濟前

景。綜合多種因素分析，預期明年本澳經濟可保持審慎樂觀。提出經濟方面的施政重點是努力實現社會發展藍圖，持續推動經濟適度多元。三個方向是：扶持產業成長，發展多元經濟；加強區域合作，優勢互補共贏；建設宜居城市，優化生活空間。

特區政府提出要：穩健推進“一個中心”、“一個平台”；並加快修訂《預算綱要法》的有關工作，優化財政儲備的投資配置，謀求穩妥增值。在扶持產業成長，發展多元經濟方面，繼續支持進行第四期“扶助中小微型飲食特色老店計劃”，積極透過職業培訓及技能認證提升人力資源素質。

此外要加強區域合作，優勢互補共贏。用好用足《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》及相關補充協議的優惠政策，鼓勵業界和從業人員及時把握粵澳明年實現服務貿易自由化的契機。深化落實《粵澳合作框架協議》，與廣東展開全方位的緊密合作。繼續發揮和深化閩澳、京澳、泛珠等內地合作機制的作用。更加努力打造成為中國與葡語國家之間的經貿合作服務平台，為中國與葡語國家的經貿合作，以及葡語國家人員的培訓提供優質服務。

四、第四屆特區政府(2014年-2019年)：規劃未來，優化經濟結構

第四屆政府從一開始接任教任便遇到外圍經濟的重大挑戰。一方面，世界經濟從2013年起因歐債危機等原因放緩；內地經濟又連年進入調整期。澳門作為微型經濟體，無可避免受到重大的衝擊。2014年到2016年，從博彩業深度調整開始，逐漸蔓延到其它產業。從總體經濟的變

動率來看，具體表現為：從 2003 年到 2013 年十年間，GDP 的年變動率（除 2009 年外）都有兩位數字增長，但 2014 年為 6.5%、2015 年為 -18%、2016 年為 0.2%，到了 2017 年才復甦。

第四屆政府面對這個相對惡劣的形勢，一力擔當，在經濟領域施政上付出更大的努力。由於在第三屆政府治理的五年間，專注了以下方面的治理並取得施政成效，包括推動經濟平穩較快發展；維持較低失業水平；保持穩健財政金融；逐步優化經濟結構；完善營商環境；繼續改善居民生活等，因此積累了較好的基礎，為第四屆政府戰勝外圍影響，引導總體經濟回復到上升軌。儘管如此，仍有一些影響不容忽視，如全球低通脹持續的量化寬鬆政策；歐元區復甦緩慢等。第四屆政府對形勢保持審慎樂觀的態度，並在施政上更重視穩健前行；在政策制訂上尤重統籌規劃。

（一）第四屆政府各年的主要經濟方針政策、策略及措施簡介

行政長官崔世安連選連任，從 2014 年底接過 2014 年內的經濟調整局面，特別是該年下半年起，博彩業開始進入明顯的調整鞏固期。到 2015 年，定出“統籌規劃，穩健發展 匯聚民智，同創新篇”的施政綱領。2015 年是第四屆特區政府開局之年，澳門經濟進入調整期、外部環境仍然複雜多變。特區政府指出要增強憂患意識，審時度勢，穩步向前。

這一年，在施政方針政策上，很重視統籌規劃的作用。主要有：

建設宜居城市，共享優質生活。制定中期建設計劃，推出短期應對措施；

成立以行政長官為主席的建設世界旅遊休閒中心委員會，統籌制定“建設世界旅遊休閒中心五年規劃”；

在促進經濟適度多元政策上，提出維持博彩業健康發展，培育新興行業成長；支持中小企業開拓發展；研究設立投資發展基金，構建財政盈餘分配長效機制；保障就業權益，提升就業競爭力；擴展對外交往，深化區域合作等五個方向。特別是第三點，對日後財政運用及投資政策更具長遠指引性。

也在這一年，開始了按國務院批准的澳門特別行政區習慣水域管理範圍的總體要求，謀劃使用的方案。

2016年，特區政府以“促經濟，重民生，穩發展”為施政綱領，對本澳經濟的長遠發展仍然充滿信心。在施政方針上，放首位的仍是關顧到民生問題：如持續提升民生素質，繼續各種福利轉移政策；加快建設社會保障體系，強調居有所，安居樂業等。經濟領域的施政方向有五點：重視博彩業健康發展；深化世界旅遊城市建設；培育新興行業，扶持中小企業；保障本地僱員權益；積極深化區域合作，等等。與之前歷年的方向差不多。

需要重視的是，在統籌規劃上，2016年有以下幾件大事：

1、成立以行政長官為主席的“中國與葡語國家商貿合作服務平台發展委員會”。時任李克強總理來澳視察，在“中葡論壇”第五屆部長級會議開幕式上發表主旨演講時，宣佈了19項中央支持澳門的重要政策措施，以及18項加強與深化中葡經貿合作的新措施，為澳門建設“一個中心、一個平台”注入新的動力。

2、成立由行政長官領導的“海域管理及發展統籌委員會”，以加快實現對 85 平方公里海域的管理和利用。同時，啟動了《澳門特別行政區海域利用與發展中長期規劃（2016-2036）》的研究工作。

3、9 月正式發佈了首份《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）》，為澳門的短、中、長期發展奠定戰略部署。

由此可見，特區政府在統籌全局方面，花了大量心血，為日後的施政方向走向重視長遠規劃，打開了新局面。

到了 2017 年，特區政府分析：本澳經濟雖然處於深度調整，但大局仍然穩定，失業率維持 1.9% 水平，通脹有所回落，公共財政穩健。根據國際貨幣基金組織最新的報告和澳門金融管理局的預測，2017 年澳門經濟有望恢復正增長。

根據於此，政府突出要“逐步落實規劃，共建美好家園”。在施政領域上，繼續完善社會保障，落實惠民措施，重視鞏固經濟發展基礎。其中經濟政策聚焦的五個大方向：多元產業聯動互補，構建旅遊休閒大業態；培育新興產業發展，推動經濟適度多元；扶持中小企業發展，增強企業創新能力；保障居民優先就業，加強勞動市場規範；深化區域合作，融入國家發展等，基本仍是過去的延續。

2018 年的施政綱領：“務實進取，共享發展”；持續推動經濟穩健發展”很能體現特區政府的施政重點。順着上一年度經濟的復甦，2018 年澳門經濟將持續實現正增長。這一年經濟施政方針仍在延續上年，而最為突出一點是提出“鞏固主體產業基礎，構建宜遊宜樂城市”。這是從澳門城市本體元素的整體構建上，對如何適應建立“綜

合休閒旅遊業”的一個總方向。

到了 2019 年，這是國家十三五規劃承上啟下的關鍵一年，也迎來澳門回歸祖國二十週年。過去兩年，經濟持續向好，失業率維持低水平，公共財政穩健，民生獲得改善，整體社會將保持穩中求進的總基調。故此特區政府提了要“把握機遇，均衡發展”。特區政府全力配合國家統一部署，適當調整特區五年發展規劃，增加配合大灣區建設的政策措施；讓澳門居民分享到更多、更實在的好處。這一年，政府再強調要保持主體產業健康發展，加快宜遊宜樂城市建設。

（二）2014 至 2019 年施政重點

2014 年-2015 年特區政府在經濟財政施政上的基本思路是：保持經濟穩健調整，防止經濟大幅波動，維持經濟及金融體系穩健安全；保持並致力提升國際競爭力，穩步推進“一個中心、一個平台”建設。總方向是：穩健調整，促進多元，深化合作，優化治理，改善民生。這年的施政目標是：力保經濟平穩調整；財政金融保持穩健；維持較低失業率；營商環境進一步完善；力求市場供應及價格基本穩定；民生持續改善；經濟適度多元發展有所推進。

2015 年澳門經濟發展與波動並行。當年經濟發展新階段的特點是：1、從高速增長轉變為趨穩速發展，不但增長速度下調，而且發展伴隨着結構調整；2、經濟發展的動力，從要素驅動為主轉變為效益提升驅動為主；3、從不協調、不全面、個別行業受益的增長轉變為較為協調、全面、整體經濟的發展。因此，提出的施政重點，有以下內容：

1、密切關注內外形勢變化，力保經濟穩健調整。

2、加大力度促進適度多元，努力實現持續發展。例如推動博彩業帶動非博彩行業發展。支持創立和推廣澳門品牌。充分發揮《安排》支持本澳經濟適度多元化的作用。透過人力資源政策支持經濟適度多元發展。

3、進一步完善營商環境，扶持中小微企業發展。如優化中小微企業輔助計劃，並且首次提出要“推動社區經濟發展”。

4、打造中葡商貿合作服務平台，深化區域經濟合作。具體到中葡雙語人才、企業合作與交流互動信息共享平台等建設。續協助澳門企業落實在橫琴粵澳合作產業園區的投資項目。積極參與泛珠合作，等等。

5、積極促進就業，持續改善民生。繼續施行原有的就業及福利轉移政策，利用多項惠民措施降低通脹。

6、落實科學施政，提升治理水平。

2016年，圍繞建設“世界旅遊休閒中心”、“中國與葡語國家商貿合作服務平台”的定位，加強頂層設計、統籌謀劃，提出“鞏固基礎、穩定發展；促進就業、力保民生；調整結構、加快多元；創新發展、增強活力”的方針。在施政重點方面則有以下幾點：

- 1、推動博彩業做精做強，促進經濟金融穩定；
- 2、精準發力推動產業適度多元發展；
- 3、打造中國與葡語國家商貿合作服務平台；
- 4、支持中小微企成長，鼓勵各界創新創業；

- 5、提升僱員就業競爭力，保障勞動安全權益；
- 6、深化區域經濟合作；
- 7、持續改善民生，保障消費權益；
- 8、健全金融監管，完善財政管理；
- 9、優化隊伍建設，提升服務水平。

該年在執行施政方針時，實施的重點。如：共建“優質澳門”、“誠信澳門”；促進博彩業“做精做強”；推動更多支柱產業發育成長等。特別是以“會議為先”的會展業從量到質都有所發展；推動了“中葡商貿合作服務平台”的實質進展。這一年，還提出了“澳門+”概念。而在財政範疇，抓緊了三項重點工作：1、爭取新《預算綱要法》立法；2、以“安全而有效”的原則管理財政儲備，推動參與國家開發銀行及廣東省、福建省轄下具擔保性質投資項目的落實；3、跟進設立“澳門特區投資發展基金”研究的後續工作。

2017年，由於經濟已回復正常增長，在經濟範疇施政重點上也回到過去的常態內容，包括構建旅遊休閒大業態；培育新興產業發展，推動經濟適度多元；扶持中小企業發展，增強企業創新能力；保障居民優先就業，加強勞動市場規範；深化區域合作，融入國家發展等。

到2018年，施政重點落到以下方面：1、助力居民、企業提質發展，增強總體競爭能力；2、落實國家支持政策，加快推進經濟適度多元。在多元產業發展上，首次提出了：推動融資租賃、財富管理、葡語國家人民幣清算等特色金融業務發展；3、融入國家發展大局，深化平台建設；4、維護金融體系安全，審慎運用財政資源。由於澳門融入

內地發展等形勢需要，特區政府在這一年提出了要盡快籌設“澳門投資發展基金”。

2019年，第四屆特區政府已臨近換屆，在經濟政策的制定和執行上做得較細。其中重點：1、積極融入國家發展大局，發揮“精準聯繫”功能，有機結合“一帶一路”、“中葡商貿服務平台”，參與粵港澳大灣區建設。2、圍繞“國家所需、澳門所長”，加快經濟適度多元發展，推動構建具有國際競爭力的現代產業體系。3、提升人資質量，激發市場活力，促進社會經濟高質量發展。4、妥善管理財政資源，維護金融體系安全。5、促進良法善治，強化廉政建設，等等。

五、第五屆特區政府（2019年-至今）：強基固本，推動疫後經濟復甦振興

2019年，澳門特別行政區踏入第三個十年，特區政府換屆。2020年是開局之年，賀一誠行政長官領導第五屆特區政府班子，對澳門特區的形勢做了分析。基本上，這屆政府要面對三個經濟上的形勢特點：第一，2019年武漢爆發新冠肺炎疫情，2020年1月21日，首宗病案傳入澳門，繼而蔓延開來。隨着病毒轉型，連續多年都有感染個案發生，澳門各業經營受到嚴重影響；第二，肆虐全球的新冠肺炎疫情給全球經濟帶來嚴重衝擊，全球經濟面對衰退，國際金融市場動盪不定，爆發全球金融危機的風險正在增加。在此形勢下，一些國家仍在限制國民出境，加上鄰近國家與澳門在賭業上競爭，致令澳門的博彩業萎縮，娛樂場停業。第三，2014-2016年澳門博彩業的深度調整，整體經濟連續三年負增長，加之歷屆政府在推動經濟多元發展方面作出了努力，

但成效並不明顯，新興產業佔整體經濟的比重依然偏低，充分暴露澳門經濟過度依賴博彩旅遊業的脆弱性和巨大風險。

第五屆特區政府班子從接任伊始，便面對上述嚴峻的形勢。新班子亦看到，二十年來，澳門經濟跨越發展，博彩業適度開放帶動了經濟快速增長，是澳門歷史上經濟發展最快的時期，人均本地生產總值名列世界前茅。澳門融入國家發展大局的廣度和深度不斷加強。這是第五屆政府持續發展經濟，施展積極經濟政策的主要基礎和保證。

（一）第五屆政府各年的主要經濟方針政策、策略及措施簡介

2019年-2020年，政府的施政綱領是“砥礪奮進 共創新猷”。第五屆政府以“內外形勢極為嚴峻”作為警惕；亦提出“相信短期衝擊不會改變中長期發展趨勢，疫情終將過去，一切將回到正軌。”這一年的施政總方向是：“抗疫情、保就業、穩經濟、顧民生、推改革、促發展”。施政的主要工作目標是：有效防控疫情，社會經濟恢復正常秩序，經濟逐步復甦，公共行政改革和經濟適度多元等重點施政工作有序推進，失業率和綜合消費物價指數力爭維持在較低水平，居民生活保持基本穩定，經濟及金融體系維持穩健，區域合作深入展開，參與粵港澳大灣區工作有新的進展。

2021年，施政綱領是“強基固本 迎難而進”。這是澳門極為艱難且極不平凡的一年。特區政府無奈地指出：經濟已出現嚴重衰退，旅遊博彩業收益首當其衝而大幅度萎縮，各行各業亦深受影響，大中小企業都面對各種各樣的困難和挑戰，政府財政收入大幅下降，廣大居民就業和生活承受較大的壓力。疫情依然是影響澳門經濟發展的最大

制約因素，一些國家和地區實施旅行禁令及出入境管控措施，生產要素和人員流動受到限制，故澳門的外部需求復甦不確定；產業結構單一仍然困擾澳門發展。特區政府認為：經濟復甦需時較長，增加居民就業壓力和生活壓力；經濟過度依賴旅遊博彩業的脆弱性在疫情衝擊下更為突出；臨時性經濟刺激政策和民生政策的負面性問題將逐步顯現，等等。所以政府在種種不確定性下，當年的政策只能放在“強基固本，迎難而上”上面。

到 2022 年，為應對疫情反彈對經濟的衝擊，特區政府採取系列措施促進經濟復甦。提出了“凝心聚力 共創新局”的政綱。這一年，全國人大通過了“十四五”規劃和 2035 年遠景目標綱要，正邁向第二個百年奮鬥目標進軍。“十四五”規劃提出了支持澳門鞏固提升競爭優勢、更好融入國家發展大局的多項重大舉措和部署。在國家實施“十四五”規劃的背景下，特區政府對接國家發展戰略，發揮“雙循環”交匯點的優勢，開拓更廣闊的發展機遇和空間。與此同時，橫琴粵澳深度合作區建設的推進，為澳門經濟適度多元的新產業創造更有利的發展機遇。特區政府認為，隨着加快新冠疫苗研發進展和全球人口疫苗接種率提升，疫情有望進一步得到控制，2022 年發展有望好於 2021 年，但依然嚴峻複雜，須審慎積極應對。

在疫情趨穩定前提下，特區政府做了一些細節安排，其中發揮效用較大的有：盡快與內地、香港恢復人員正常往來；積極開展澳門旅遊的推薦工作；開始了社區經濟推廣，引導旅客到關前街區區內消費；加強扶助中小企業穩定發展；不斷優化營商環境；簡化物業和商業登記的行政手續，等等。

此外亦提出：大力培育發展產業，加快經濟適度多元發展。深化“旅遊+”跨界融合，促進旅遊服務業復甦。共商共建共管共享，務實推進橫琴建設等等。

2023年，是齊心合力、穩中求進的一年。這一年，“國際局勢仍然複雜多變，世紀疫情影響深遠，全球經濟復甦乏力，發展前景不明朗。主要發達經濟體收緊貨幣政策，將對金融市場及國際資本流動帶來一定的負面影響。”故特區政府在施政總方向的制定上，仍強調要“高度警惕，提升風險意識。”在經濟範疇以“提振經濟，促進多元，紓解民困，防控疫情，穩健發展”為總方向。政策內容包括：1、博彩經營批給重新競投順利完成，澳門綜合旅遊休閒業進入新的發展機遇期。預期博企新投資計劃帶動的非博彩元素發展新佈局將逐步展開；2、隨着對疫情的有效防控，人員流動限制將逐步放寬，旅客將逐漸恢復，澳門發展的外部環境有望好轉；3、中央高度關注和重視澳門發展，明確表示支持澳門經濟發展及加快基礎設施建設和重要民生工作，支持恢復電子簽註，並從“四省一市”先行恢復赴澳旅行團等政策；4、橫琴粵澳深度合作區建設經過一年多的探索和磨合，邁入加快發展的階段，並助力澳門聯動發展；5、澳門作為世界旅遊休閒中心，特區政府實施一系列振經濟、擴客源計劃，以旅遊業為核心並帶動相關行業發展；6、特區政府加大基建投資，與經濟、民生緊密相關的項目有序落實，等等。

2024年，疫情已明顯緩和但未完全緩解，這一年是特區政府的換屆之年，也是第五屆政府面對經濟環境最為好景的一年。藉着旅客回流，綜合休閒旅遊業明顯好轉，特區政府抓緊機遇，在施政上提出

“鞏固提升 多元發展”。一方面，非博彩元素相關的投資計劃有序展開，加強開拓國際旅客市場，持續加強綜合旅遊休閒業與關聯行業聯動，帶動整體經濟穩健復甦；另一方面，2024 年是實施經濟適度多元五年規劃的開局之年，中醫藥大健康、現代金融、高新技術、會展商貿及文化體育等重點產業為澳門經濟復甦、民生改善和經濟適度多元發展提供新的動力和支撐。

在這一年的施政總目標中，關於經濟部份之重點，如繼續實施積極財政政策，全面推進舊區活化行動計劃；切實推動幸運博彩經營承批公司着力發展非博彩元素；加大力度開拓外國客源市場等。而更大作為是，作為實施經濟適度多元五年規劃的開局之年，特區政府從政策、人力、財力等方面多管齊下，聚力攻堅，着力構建符合澳門實際且可持續發展的產業結構，加快推動澳門經濟適度多元和高質量發展。

2024 年未曾過去，但政府官員下面這句話讓澳門居民寄以厚望：“……身處新的歷史節點，必須要主動作為、守正創新，在發展過程中更具新的擔當和責任。”“政府已有做好經濟工作的堅定信念、充分認識及攻堅勇氣，將重點發展經濟適度多元，構建可持續發展的產業結構，達至增強經濟韌性為重要目標，……，用實際行動加以落實。”

（二）2019 至 2024 年施政重點

2019 年-2020 年，主要方向有：

抗疫情保穩定，疫後提振經濟。主要集中於四個方面：1、適度加大公共投資；2、推動綜合旅遊休閒業復甦；3、鼓勵私人投資，加大

招商引資力度；4、扶助中小企業。並分為三個階段：抗疫階段—齊心抗疫保元氣；恢復階段—穩定經濟促內需；提振階段—提振經濟擴客源。

適度多元，謀定後動，重在踐行。為推動經濟適度多元化發展，把過往以旅遊業為龍頭的垂直多元適度加入其他產業的橫向多元。金融業是澳門四大支柱產業之一，金融業要加快發展步伐，首次提出要完善和構建現代金融業的軟硬基礎設施，重點拓展債券市場、財富管理和融資租賃，推進《信託法》的立法和《金融體系法律制度》的修訂等。促進中醫藥產業化；推動會展業專業化和市場化發展；逐步培育跨境電商產業；加強扶持中小企業；積極參與粵港澳大灣區國際科技創新中心建設，完善科技創新的體制機制，推動科技創新與成果轉化。

更加充分發揮中葡平台的作用和功能，探索協同粵港澳大灣區以及內地其他一些地區與葡語國家開展多方面合作，在中葡經貿活動中進一步發揮平台作用。勞工政策方面，對於受疫情影響的僱員，加強有助配合經濟適度多元發展，以及有助澳門居民增強就業與晉升機會的培訓工作等。

加快推動經濟復甦振興。澳門處於國內循環與國際循環兩個循環圈的交匯點上。因此，澳門要積極參與國家經濟“雙循環”。要加快連通內地市場的要素高效便捷流動，融入國家經濟內循環，也要在國際循環中發揮雙向服務平台的作用。

此外，還適當擴大公共投資；優化營商環境；加快檢討和修改不合時宜、阻礙經濟發展的法律法規；促進博彩業穩定及健康發展；持

續優化民生建設工作；保障本地居民優先就業，努力維持較低失業率。

博彩業面臨賭公司專營牌照即將重投，該年抓緊修改《娛樂場幸運博彩經營法律制度》。

2021 年經濟財政範疇的重點主要是：

1、繼續厲行節儉行政，密切監察公共財政狀況，延續歷年各項惠民福利措施；繼續實行積極的財政政策，加大公共投資力度。

2、梳理旅遊業、博彩業、會展業和其他新興產業的關係，除繼續推進娛樂場幸運博彩經營批給重新競投的相關工作、加強規管博彩業界依法運作。需要說明的是，這一年對博彩業規範，完成了《娛樂場幸運博彩經營法律制度》等一系列配套法規的修訂工作，從制度層面確保博彩業的健康有序發展。

3、持續把保障本地居民就業穩定置於優先位置。保障本澳居民就業權益，持續健全外僱管理機制，嚴格執行外僱進入和退場機制，適時適度對外地僱員的數量作出調控。支持中小企業發展方面，我們更着重“授人以漁”的工作。

4、單一產業造成單一就業，迫切需要在經濟適度多元方面作出突破，以逐步解決“一業獨大”的經濟結構困局。澳門在現代金融業、中醫藥產業和會議展覽業已積累了一定的發展基礎，科技創新也在加速發展。

5、國家“十四五”規劃開局之年，呼應國家經濟戰略新部署，積極協助企業參與、了解並把握好“十四五”規劃帶來的新機遇。繼續推進粵港澳大灣區建設，加強與廣東省合作，深化與珠海的合作關係，

特別是將積極參與橫琴粵澳深度合作區建設，讓合作區可以有力支撐澳門經濟適度多元發展。

6、做好中葡論壇第六屆部長級會議的籌備工作，進一步推動澳門的中葡平台提質發展。

7、支持青年提升科技創新能力，擴闊視野。

8、提升對外服務的電子化水平。

2022年，經濟財政範疇施政重點有：

1、持續提振經濟。堅持審慎理財原則，延續惠民措施；維護金融安全穩定；擴客源助旅遊服務業復甦；延續稅務優惠措施，保障消費及穩定供應；多方面支援保就業，依法維護勞動權益。

2、經濟適度多元。務實推進現代金融業發展，強化金融基建；完善科創發展環境，促進數字經濟發展；以會展搭建跨界合作平台，強化會展專業化與招商工作；以中醫藥研發製造推動大健康產業發展；支援中小企和提振社區經濟，持續優化便民便商服務；加大招商引資力度，優化便民便商環境。

3、“一中心、一平台”建設。深化“旅遊+”跨界融合，促旅遊業提質建設；加強博彩與非博彩元素聯動，優化監管促健康發展；深耕中葡平台建設，強化中葡平台優勢；融入國家發展大局；緊抓深合區建設機遇，多方位對接聯通、積極參與粵港澳大灣區建設、有序開展區域合作與“一帶一路”建設工作。

2023年，特區政府在施政重點中，把“加快促進經濟復甦，鏗而不捨推動多元”放在首位。其它一些重點也與促經濟發展相關，包括：

多措並舉惠民利民；紮實推進橫琴建設，更好融入國家發展。

針對以上重點，特區政府經濟官員在立法會引介時補充了一些具體內容，對認識特區政府在 2024 年的施政思路和舉措有一定啟發。例如提出：取得新一期博彩批給合同的承批公司須兌現競投承諾，深入發掘非博彩元素的潛力；澳門橫琴一體化是大勢所趨，為本澳經濟適度多元帶來無限機遇；要積極推進現代金融產業發展，包括在跨境金融等方面優化金融軟硬基建，擬定《證券法》，優化《規範投資基金及投資基金管理公司之設立及運作》及推廣《信託法》等法律法規；圍繞“產學研”一體化發展高新技術產業，匯集資源共建“產學研”聯盟，擴闊科研項目融資渠道，加快澳門科研成果向生產力轉化等。在民生項目上，有一些鋪排也比較具體，如：更有成效地推動及盤活社區經濟；大力推廣和構建各類電子支付平台，將移動支付的應用場景全面鋪開，並提前利用有更廣接觸面、更強客群針對性的網絡平台；財政是治理的基礎和支柱，在二次分配過程中，特區政府一直優先關顧民生；增加企業的參與機會，改善就業，帶動經濟增長，提振社會信心；繼續拓展澳門中葡平台功能，積極籌辦中葡論壇第六屆部長級會議，做好支援工作，把部長級會議辦得更具影響力，進一步深化中國與葡語國家經貿關係交流合作，等等。

六、經驗總結

（一）第一、二屆特區政府經濟領域的挑戰及主要建樹

第一、二屆特區政府要在回歸前的種種客觀壓力下負重前行，殊為不易。有中央的支持，有全澳市民砥礪前行，在經濟領域促經濟復

甦發展中做出重大建樹，且為以後各屆政府施政立下模板。主要建樹可總結以下幾方面：

1. 定下長遠的發展方向，提出“產業定位政策”以及“經濟適度多元化政策”，由此有效突破“一業獨大”的局面，使各個產業走向平衡發展。
2. 簽立 CEPA 並逐步落實施行，前後經歷了 4 個階段，使澳門融入內地踏出重要一步。在兩屆政府內，橫琴也開始建立工業區，為澳門與大灣區結為一體走上先行先試的階段。
3. 紓緩中小企業困境。對佔經濟活動相當大比重的中小企業經營極為重視。制定中小企業三項“援助計劃”，有效提振了中小企的經營活力。
4. 從細項上解決對經濟復甦發展的其它影響。例如採取職業培訓促使就業，降低失業率；大力整頓治安讓投資、遊客回流；改革吏治提高服務效率等。
5. 成立了“中葡平台”，並率先提出了平台概念，“一平台”的戰略也由此開始。對國家、對澳門都影響深遠。
6. 先後經歷了非典、金融危機的嚴峻衝擊，特區政府臨危應對。且敢於創新，如禁止非典患者入境；實施現金分享計劃等。特區政府實幹有為的形象深入人心。

這些建樹，還包括了一些其它的內容，有兩大特點：第一，用了十年時間便大力扭轉局面，經濟由低谷恢復增長，年增長攀至兩位數百分比，充分表現出魄力和能力；第二，其中不少建樹都屬首創，影響

深遠，充分說明了首屆特區政府積極有為的施政表現。

（二）第三、四屆特區政府經濟領域的挑戰及主要建樹

自 2003 年非典型肺炎傳入澳門，對澳門經濟影響不大，但到 2007 年至 2008 年，因美國次貸危機，引發華爾街金融危機，迅速蔓延全球。2009 年接任的第三屆特區政府，要面對一個複雜的經濟環境。到第四屆政府更是遭遇外圍的重大挑戰。2013 年因歐債危機等原因，世界經濟已放緩；內地經濟又進入調整期。澳門經濟先從博彩業深度調整，再蔓延到其它產業。從 2014 年到 2016 年都處於深度調整期，到了 2017 年才復甦。澳門特區地小人少、資源匱乏情況，也在第四屆政府任內有所突破。2015 年 12 月 16 日，國務院常務會議通過《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖（草案）》，批准澳門 85 平方公里的慣性管理海域，但特區政府也要為管理好這片海域而加強規劃。

由崔世安行政長官領導下的第三、四屆政府班子，積極面對挑戰並付出很大的努力。這兩屆政府一個鮮明的管治特點，在政綱中強調務實、協調、和諧、共享的關鍵詞，突出“以人為本”，建立“陽光政府”的施政理念，並在下面的重點上做出了重大建樹：

1. 加強統籌規劃職能。2016 年 9 月，制定並發佈了首份《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）》。部署了澳門的短、中、長期發展，涵蓋了民生，經濟，產業，與內地及國際來往合作的層面。意義深遠，這是澳門歷史上未有過的長期發展規劃，其範圍佈局也為政府日後關注重點劃下了範圍。此外，還成立以行政長官為主席的“中國與葡語國家商貿合

作服務平台發展委員會”，以及由行政長官領導的“海域管理及發展統籌委員會”。統籌中葡平台的發展，加快實現對85平方公里海域的管理和利用。

2. 在公共財政治理上更為規範。重中之重是為澳門建立了“財政儲備制度”，解決了自中葡談判而來在財政問題上一直未有解決的制度建設。同時，設立了“澳門特區投資發展基金”；通過了《預算綱要法》的法律制度。另一方面，因應國際金融過去十年的動盪危機，配合巴塞爾協定的規則，加強了金融監管操作，對反洗錢反恐融資大力打擊。這些舉措，為澳門經濟持續發展在財政金融上打下重要基礎。
3. 經濟適度多元有具體思路。兩屆政府重點推動會展業、文化創意產業、中醫藥產業、商貿服務業成長，持續扶助傳統工業的轉型和升級，以及推動現代物流業發展等。而且在與橫琴發展區域合作方面，除了加緊澳門大學新校區建設外，還提出“中醫科技合作產業園”要加緊建設，並提出爭取在設置跨境機構、人民幣業務、資金清算等方面有所突破。值得一提的是，這階段提及的特色金融產業，今天的內容已擴及至“現代金融業”，這為日後的“1+4”政策和制定五年規劃基本訂下產業發展的方向。此外，還提出了社區經濟的概念，這些都為今天的發展提供了方向和思路。
4. 民生保障有成效。兩屆政府面對經濟外圍形勢的影響，尤為重視民生保障。一方面，加大了社會福利轉移的力度，實施了雙層式社會保障制度。數據顯示，從2009年至2010年，失

業率從 3.5% 下跌至 1.7%，在綜合政策的作用下，民生保障收到成效。

（三）第五屆特區政府經濟領域的挑戰及主要建樹

第五屆特區政府於 2019 年底接任，恰好年底爆發了新冠肺炎疫情。這件全球性的公共衛生事件，從 2020 年初便傳入首宗個案，之後連續多年，隨着病毒變種，澳門也不斷有感染個案發生。對於第五屆政府班子而言，無疑構成施政上的最大挑戰。

在經濟上，遊客止步，令最大的博彩及酒店業的業務受到歷史性的重大衝擊，不少賭業的娛樂場甚至一度停業。帶來的輻射影響，首當其衝是中小企業的營生幾乎停頓，社區經濟活動一蹶不振。

第五屆特區政府在中央的大力支持下，創開局面，與居民共度時艱，在以下幾方面有所建樹：

1. 抗疫情，謀復甦，迎來轉機。特區政府在多方面廣開思路，以全局觀指導施政，從 2019 年本地生產總值年增長 2.6%，第四季是負增長 8.1%，經過努力，至 2023 年錄得實質增長 80.5%，已恢復至 2019 年逾八成水平，取得很好的成效。
2. 制定並啟動了澳門首個經濟適度多元中長期發展規劃。第五屆特區政府在過去幾屆政府的實踐中，總結經驗，諮詢社會，在任內制定了《澳門經濟適度多元發展規劃(2024-2028)》。這個規劃，為今後五年發展“1+4”產業的方向定下了目標、指標、具體安排、重點任務等，其功能作用都很大。
3. 大力推動了社區經濟的發展。正由於疫情的衝擊，特區政府

更為重視中小微企的經營困難，引客入區消費，成為任內政府一力推行的主要政策。其任內先後設計並安排了永福圍—關前街區、下環區、福隆街區、北區等舊區的活化計劃，因應其特點，推出不同的引客入區方案，取得一定成效。

4. 加快澳琴一體化的工作。要融入國家發展，融入內地特別推進與橫琴的合作，是重中之重。在第五屆政府任內，澳門與橫琴加快了在深度合作區的合作和建設，兩地從政策、機制逐漸融合，如配合“橫琴金融 30 條”發佈，特區政府多措並舉，支持本地企業到深合區創業，又實現了兩地海關內移，新街坊居屋出售，等等。

2024 年還未有過去，第五屆政府的政策、工作還在延續，還可能做出更多的建樹，取得更多的成效。

第五章：澳門社會文化領域的回顧與經驗總結

2024年12月20日將迎來澳門回歸祖國25週年的喜慶日子，澳門特區成立以來，在“一國兩制”方針及一系列國家政策的支持下，開創了良好的發展局面，譜寫了具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐的華彩篇章。在社會文化領域，居民生活持續改善，社會保持穩定和諧發展，多元文化交相輝映，取得了舉世矚目的成就。回顧特區25年的發展歷程，不僅可以檢視過往政策、法律制度的成效，還可以藉着總結過往積累下來的寶貴發展經驗，積蓄發展動能，從而推動澳門未來的進一步發展。

一、第一屆特區政府（1999年-2004年）：積極創設條件，建設優質社會

第一屆特區政府在首任行政長官何厚鏵提出的“固本培元，穩健發展”施政理念的指導下，社會文化範疇施政秉承“以民為本”的服務精神，圍繞行政長官提出的“同建優質社會，共創美好明天”的方針，務實進取地為澳門居民服務，致力提升澳門綜合生活質素，積極創建一個有活力、有愛心和充滿歸屬感的社會生活環境。

在衛生醫療方面，秉承“妥善醫療，預防優先”的政策發展目標，積極完善澳門的醫療衛生系統，不斷加強防禦及治療疾病能力的建設，努力提高居民整體健康素質，持續健全澳門的醫療衛生制度。在醫療服務發展方面，仁伯爵綜合醫院致力採納和發展新技術，提高臨床診

斷及醫療技術，推行各種簡化程序、推廣醫務電子化系統，推展醫護人員的在職培訓，令診治環境和醫療服務得到較大改善。從 2001 年開始，仁伯爵綜合醫院擴充急診部、增設了急診分流及產前診斷服務等，同年底設立遠程醫學中心；於 2002 年成立羈留病房，2004 年氹仔精神康復科住院部綜合大樓正式投入服務。同時，特區政府積極促進及強化公立醫療機構與其他公共及私人醫療機構的合作，積極開展仁伯爵綜合醫院與鏡湖醫院在提供醫療服務、培訓及學術研究領域內的合作，並加強與內地衛生機構的人員交流和技術合作。此外，為回應居民的訴求，2000 年政府聘請了顧問公司，對本澳的醫療體制進行評估、跟進醫療改革的工作，並於 2002 年設立醫療活動申訴評估中心，為居民就醫療糾紛問題提供獨立的申訴渠道。此外，衛生局還設立了“申訴委員會”以強化申訴機制的功能。在完善社區衛生網絡方面，筷子基衛生中心、氹仔衛生中心等多個衛生中心相繼投入運作。

面對全球化的傳染病威脅，政府成立了疾病預防控制中心以應付突發的公共衛生事件。2003 年在中央政府及內地有關衛生部門的有力支持下，政府各個部門團結一心，凝聚力量，採取了一系列有效的措施，使澳門安然度過非典肺炎（SARS）危機。在 2004 年初，制定了《傳染病防治法》，就傳染病防治措施進行立法規範，填補了本澳在防治傳染病方面法律規範的空白。

在教育方面，政府積極創設教學條件、提升教學素質、促進科研發展，大力培養社會人才及培育科研力量。特區成立五年來，本澳高等教育發展迅速，高等院校由回歸前的 7 所增加至 10 所，開辦共 212 個博士、碩士、學士、高等專科學位或文憑的日、夜間課程；而高等

教育註冊學生人數也由 1999/2000 年度的 8,512 人大幅增加至 2003/2004 年度的 30,256 人。⁷¹ 特區政府支持各高等院校向外增聘經驗豐富教師，並鼓勵本地教學人員進行科研及進修，增強師資力量；同時，亦不斷增加科研資源的投入，致力提升本地高等教育及學術研究的國際地位。此外，為配合本澳社會發展需要，亦鼓勵各院校按各自特色推動課程發展，開設了博彩管理、中醫藥等契合社會需要的課程，並取消了高等學歷認可制度。自 2001 年起，由高等教育輔助辦公室負責協調澳門幾所高等院校到內地招生工作及中國內地高等院校在澳招生的報名和考試工作。

在非高等教育方面，政府積極推動教育改革，於 2002 年啟動澳門教育制度的檢討，而為深化免費教育和義務教育，特區政府調升了免費教育津貼、文教用品津貼等津貼的津貼額，並為經濟有困難的學生和新來澳學生提供幫助；在校園硬件發展方面，實施批地建校計劃，資助完善教學設備和設施，推行小班教學。同時，通過發展學校綜合評鑑機制、開展“學生能力國際評估計劃”開始教學評估。此外，特區政府亦積極推進職業技術教育和成人教育的發展，開展“終身學習獎勵計劃”，建立完善的回歸教育體系、致力掃除文盲。在青年事務領域，通過提供技術、財政和後勤等方面的支持輔助及組織青年人積極參與社會及公共事務，增強公民意識，激勵“愛國愛澳”情懷。

在社會保障方面，則着重於扶持弱勢社群，促進社區及家庭功能發揮，積極推行“社區為本”的服務理念及模式。扶助弱勢家庭方面，

⁷¹ 數據引自《2005 年澳門財政年度施政報告》社會文化領域施政方針政策，資料來源：澳門特別行政區政府入口網站：<https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/year-2005/>，2024 年 1 月 1 日訪問。

推出“以工代賑”社區就業輔助計劃；通過與民間社團的合作，優化托兒服務、增加長者服務。

在發展旅遊方面，特區政府致力打造澳門的優質旅遊城市形象，不斷擴大旅遊業的發展空間並致力提升澳門在國際上的知名度；回歸以來，訪澳旅客持續增加，從 1999 年的 740 多萬人次遞增至 2004 年 1600 多萬人次，增幅超過一倍。⁷² 特區政府推出的“格蘭披治大賽車”、“澳門國際煙花比賽匯演”等多項大型文化體育盛事已成為代表澳門特色的旅遊產品。旅遊局與國家旅遊局簽定了《加強內地與澳門更緊密旅遊合作協議書》，並成功取得“2005 年太平洋亞洲旅遊協會年會”的主辦權。

在文化建設方面，以“提高全民文化素質”和“文化促進旅遊”兩大目標作為重點工作，成功舉辦了澳門國際音樂節、澳門青年音樂比賽、澳門藝術節等多項文化活動；借“澳門歷史建築群”申報列入《世界遺產名錄》之機，通過舉辦各項活動，提高澳門居民的文物保護意識。此外，特區政府亦積極開展藝術教育、鼓勵文學創作，推進圖書館的空間改善工程，增加館內設施和活動，推廣閱讀風氣，努力提高全民文化素質。

在體育方面，特區政府一直致力發展本澳體育事業，推動大眾體育、社團體育和競技體育。為了推動大眾體育，體育發展部門與其他政府部門舉辦了多項青少年暑期體育項目活動、各類健身興趣班，不斷完善現有的體育設施及興建新場館，以促進大眾體育的發展。同時，

⁷² 數據引自澳門特別行政區政府統計暨普查局，資料來源：<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=402>，2024 年 1 月 2 日訪問。

透過支持體育總會、體育社團的工作，及與本地社團及國際組織合作舉辦大眾康體日、婦女體育嘉年華等多項大型、多元化康體活動，讓社團體育得到更充分的發展。在推動競技體育方面，通過開展青少年運動員的培訓、資助運動員前往外地集訓、積極開展培訓運動員及裁判員等方式提升本澳的競技體育水平；並通過籌辦澳門高爾夫球公開賽、澳門國際龍舟賽及澳門國際馬拉松等大型體育活動深化澳門與國際體育聯會的聯繫，從而促進本澳體育事業邁向國際。此外，回歸以來，特區政府十分重視澳門居民的體質，於 2001 年成立了澳門居民體質監測中心展開澳門成人體質監測及幼兒體質監測的工作。

二、第二屆特區政府（2004 年-2009 年）：完善制度保障，增進民生福祉

第二屆特區政府在社會文化領域秉持“協調發展，和諧共進”的施政理念，因應社會發展需要，務實開拓發展，令居民的整體生活素質得到了進一步提升。在衛生醫療方面，特區政府遵循“妥善醫療，預防優先”的理念，在疾病的預防工作上，特區政府與世界衛生組織和國家衛生部保持緊密聯繫，採取具針對性的防疫接種優化計劃、宣傳教育、監測系統，遏止傳染途徑、並定期同內地和香港進行預防及控制傳染病的聯合演練等舉措，加強了對禽流感、登革熱、愛滋病、結核病等多種傳染病的預防控制，提升了特區應對突發公共衛生事件的應變處理能力。在對外衛生協作方面，2008 年政府派遣醫療隊伍前往四川災區支援救災工作，鍛鍊本澳醫護人員對災難事故的處理能力；同時簽訂了《衛生部與澳門特別行政區政府社會文化司關於衛生合作

協議》、《衛生部與香港、澳門特別行政區政府關於突發公共衛生事件應急合作協議》實施細則，加強了三地的公共衛生信息通報和技術合作，完善了應急協調和聯防聯動機制。

在醫療制度完善方面，於2007年完成了全澳居民健康調查，通過加強新生兒篩查和設立產前診斷中心，完善婦幼保健工作，提升人口素質；2008年制定了《傳染病強制申報機制》和《防疫接種制度》兩個行政法規；2009年制定了《護士職稱制度》，同年開展醫療補貼計劃，以補助居民醫療開支。此外，持續修訂中醫藥法律法規，增設中醫和針灸保健門診，進一步滿足居民對中醫藥服務的需求；並通過推動健康學校和健康大廈計劃，建立社區安全的傷害監測機制，逐步落實健康城市的工作目標。

在教育方面，特區政府以“提升教育素質，促進全人發展”為根本目標，配合世界高教發展推行改革，為促進高等教育多元化、國際化發展，特區政府支持高等院校優化師資隊伍，延攬世界各地專家學者，鼓勵本地教師深造，以提高具博士學位教學人員的比例。並協助高等院校增強辦學自主、完善教育法規，改善校園設施建設，開辦特色課程。2006年制定並通過了《澳門大學法律制度》及其配套的《澳門大學章程》及《澳門大學人員通則》。2009年全國人大常委會授權澳門特區政府管轄橫琴島約一平方公里土地，以改善澳大校園的擠迫問題。在課程發展方面，部份高等院校開設了澳門文化導遊課程、博彩資訊技術等方面課程，配合特區經濟、社會發展需要。

在非高等教育領域，不斷修訂和完善非高等教育制度的相關法規，於2006年通過了《非高等教育制度綱要法》，將免費教育的範圍由原

來的 10 年拓展到 15 年，涵蓋了從幼兒至高中正規教育的各個年級。2006 年成立“課程改革及發展委員會”，全力推動課程的改革和發展，全面展開小學教育階段的小班教學，並大幅調升教師直接津貼金額，通過財政援助實施“學校發展計劃”，完善學校各項設施和學生的學習環境。

此外，特區政府於 2007 年設立了教育發展基金以支援非高等教育相關計劃和活動。設立大專助學金、特別獎學金並調升了學費及文教用品津貼的金額；同時，繼續推行“持續教育資助計劃”和“終身學習獎勵計劃”，並推出“利息補助貸款計劃”，鼓勵居民積極提升自身素質，培養終身學習的風氣。

在青年事務領域，政府通過了《違法青少年教育監管制度》，出台了《澳門青年全人發展策略》，建立了德育中心，推出了“愛國愛澳”網頁，出版了預防暴力、賭博的教材，舉辦了各種品德教育活動，幫助青年建立正面價值觀，提升其對賭博、毒品及色情等不良誘惑的防範意識。同時，通過組織青年開展各類型青年活動，如參加軍事夏令營、到北京參加國情教育課程等，幫助其瞭解國情，增強國家觀念和國防意識。

在社會保障方面，政府加大投入資源用於改善民生，推出“以工代賑—社區就業輔助計劃”、“積極人生服務計劃”等鼓勵性就業措施，協助有條件的勞動者重投勞動市場。在扶助貧困家庭方面，增加了經濟援助金的種類並調升了各類津貼的金額，並於 2008 年特區政府推出現金分享政策，讓廣大居民共同分享經濟成果。特區政府積極關注婦女權益，持續跟進家庭暴力法規的立法工作，不斷增加托兒服務

名額，並優化整體服務。同時，成立“長者服務委員會”，積極籌建護老院舍，優化長者的照顧及支援服務。

在旅遊發展方面，澳門旅遊迎來了蓬勃發展期，入境旅客人數大增，面對旅客數目的持續增長和現代旅客的嚴格要求，政府完善了旅遊行業的法制建設，並通過加強巡查旅遊場所、嚴格打擊各種旅遊業不規則行為、打擊“非法旅館”和“無牌公寓”、完善旅遊投訴處理機制、推廣“誠信旅遊”、進行“居民及旅客的滿意度調查”等舉措，進一步加強行業管理，提升了旅遊服務質量。另外，政府積極開拓和發展包含博彩娛樂、文化、會展、盛事、特色飲食和零售等複合元素的綜合性旅遊模式，豐富及提升旅遊元素的內涵及吸引力，發展便利旅遊的配套和周邊設施，設計旅遊的多元化路線，延長旅客的旅澳時間，針對不同市場展開了多元宣傳推廣活動，推動澳門發展成為獨特的休閒、娛樂和會展目的地，吸引世界各地的旅客來澳旅遊。

在文化建設方面，2005年“澳門歷史城區”被聯合國教科文組織列入《世界遺產名錄》，成為我國第三十一處世界遺產。2006年聯合國教科文組織《保護非物質文化遺產國際公約》在澳門正式生效，同年粵港澳三地共同申報的“粵劇”和“涼茶”列入了首批國家級非物質文化遺產名錄。同時，特區政府積極修繕和擴建了圖書館、博物館、檔案館等文化設施，通過各類資助和獎勵，培養本地各類藝術人才；並通過舉辦不同類型的閱讀推廣活動、文化導賞活動，提升居民人文素養。

在體育方面，政府以“提升競技水平、普及體育運動以及發展體育國際化和體育旅遊”為施政目標，擴大了對體育事業資源投放，推

出了運動員培訓、參賽等多項資助計劃，協助本澳運動員提升競技水平。同時，政府大力推廣多元大眾體育，通過向不同年齡階層的居民推廣適合其體能的體育運動、增建場地和完善體育設施等舉措，促進了體育運動的普及發展，提升了居民的身體素質。此外，政府完成了“澳門居民體質監測”工作，並因應此監測報告的結果制訂了有助改善澳門居民體質的方案，為體育和衛生政策的制定提供了科學依據。另外，2005年第四屆東亞運動會、2006年第一屆葡語系奧林匹克委員會總會運動會、2007年第二屆亞洲室內運動會等多項國際體育盛事的接連成功舉行以及澳門高爾夫球公開賽、世界女子排球大獎賽及澳門亞洲鐵人錦標賽等多項國際體育賽事的連續舉辦，提升了本澳舉辦國際賽事的綜合能力和在國際體壇上的聲譽和地位，落實了政府體育旅遊的政策。

三、第三屆特區政府（2009年-2014年）：構建長效機制，共建和諧社會

2009年第三任行政長官崔世安當選後，隨着新一屆政府的成立，社會文化範疇配合政府“傳承創新，共建和諧”的施政理念，秉持“以人為本，科學決策”的施政方針，致力提升居民整體的生活素質。在衛生醫療方面，積極推行“妥善醫療，預防優先”的衛生政策，透過初級衛生保健網絡、專科醫療和公共衛生防控措施，全面構建醫療系統長效機制。政府持續加大醫療資源投入，不斷優化軟硬件設施，落實了《完善醫療系統建設方案》，有序興建離島醫療綜合體、新衛生中心。加強了制度建設，通過了衛生領域包括醫生、醫務行政人員、

藥劑師及高級衛生技術員、診療技術員、衛生監督、衛生助理員等六個特別職程法案及《殘疾津貼及免費衛生護理服務的制度》。2013年成立了醫務委員會，以保障醫患雙方權益。2014年，澳門成為西太平洋區域首批獲取世界衛生組織“消除麻疹”認證的地區之一。本澳享有免費專科診治及康復醫療服務範圍進一步擴大，本澳的免費初級衛生保健網絡服務被世界衛生組織評為典範。因應人口老齡化發展，本澳醫療系統也設立老人專科及保健護理門診，加強對長者的服務。澳門居民平均預期壽命等健康指標位居世界前列。政府延續醫療券的政策，推廣家庭醫學制度；另外，《預防及控制吸煙制度》法律生效後，社區控煙成效顯著。

在教育方面，特區政府以“教育興澳，人才建澳”為指導方針，加大對教育資源投入，全力構建包含高等教育、非高等教育、職業技術教育、特殊教育、持續進修、終身學習的全民教育網絡，致力提升居民競爭力及綜合素質，為澳門特區的發展提供人才支撐。在高等教育方面，政府持續提升高等教育的素質，積極跟進《高等教育制度》的修法進程。同時，加快構建人才資料庫，對本澳多個領域的人才供求進行預估，以掌握需求狀況。此外，2010年國家科技部在澳門設立了“中藥質量研究國家重點實驗室”和“模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室”，使澳門在該兩領域有更好的研究條件，吸引了一批海內外優秀的科研人員，培養本地科技人才，大幅提高了本澳科研能力和研究水平，對澳門科技及高等教育發展具有重要的意義。2013年橫琴島澳門大學新校區的落成運作，澳門大學原校區分配給其他澳門高校使用，提高了本澳高等院校的辦學空間和規模。

在非高等教育方面，政府積極推動非高等教育的制度建設，推出了《非高等教育發展十年規劃（2011-2020年）》，完善了《非高等教育私立學校教學人員制度框架》、《本地學制正規教育課程框架》、《義務教育制度》等教育相關制度，提升了教師的專業地位和待遇，為非高等教育私立學校的發展創造良好條件。此外，政府十分重視品德教育工作，開展了小學《品德與公民》教材的修訂工作，系統性地推行《基本法》的普及和公民教育，通過國情研習和交流活動深化“愛國愛澳”教育；並持續加強遠離毒品教育、性教育以及生命教育，幫助本澳學生建立正向的人生觀和價值觀。在加強教育長效機制建設的同時，穩步加大經費的投入，除增加免費教育津貼、學費津貼及書簿津貼及向經濟有困難的學生提供多項援助津貼外，亦穩步調升各項教育、學生津貼的金額，並推出“持續進修發展計劃”，推動終身學習，致力構建學習型社會。

在青年事務領域，政府高度重視青年的健康成長，制定了《澳門青年政策（2012-2020）》，設立了澳門基本法紀念館，培養青年的“愛國愛澳”情懷和社會責任感，並協助大專學生申領國際學生證，鼓勵學生參與國際性活動開拓視野，促進青年全面發展。此外，2014年特區政府設立“人才發展委員會”，編制並實施《澳門中長期人才培養計劃——五年行動方案》，致力統籌人才培養，構建穩健的人才發展體系。

在社會保障方面，將供款式的社會保障基金、非供款式的經濟援助和普及式的社會福利統合一起，致力構建社會保障長效機制。2011年生效的《社會保障制度》，完成雙層式社會保障制度第一層的構建，

革新供款制度，實施強制性及任意性供款，使保障覆蓋範圍擴展至全澳居民。同時，建立《公積金個人帳戶》制度，為逐步構建社會保障的第二層中央公積金制度奠定法律基礎。政府由2010年至2014年，向每名合資格澳門永久性居民的公積金個人帳戶合共最高注入35,000元。

政府秉持“發展經濟、改善民生”的施政理念，設立了最低維生指數跟蹤調整機制，並全面落實一系列強化對弱勢社群，包括殘疾人士、低收入人士的經濟和就業援助措施，並推出“臨時性殘疾補助津貼”，出台了加強養老保障、經濟成果分享的相關政策；注重與民間團體在社會服務方面的合作，加大力度開展安老院舍建設、長者家居服務支援。同時，因應托兒服務需求的持續上升，採取措施增加托兒名額。

為應對經濟高速發展所帶來的高樓價問題，政府秉持“居有所、安居樂業”的施政目標，完善了社會房屋、經濟房屋及私人房屋的規範管理。一方面，政府加大公屋建設，完成萬九公屋輪候家團的上樓安排，同時加緊對閒置土地的處理，完成了《經濟房屋法》的修訂，並設立公共房屋事務委員會，開放了社屋、經屋申請，以回應社會不同階層居民的訴求；並透過對社屋輪候家團實施住屋補助、豁免社屋租金、提供樓宇維修資助、減免房屋稅與印花稅等措施，減輕居民的住屋負擔。另一方面，政府推出了《房地產中介業務法》及《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》、《關於移轉不動產的特別印花稅》及《印花稅規章》等相關法律，以促進房地產市場的健康發展。

在發展旅遊方面，政府將澳門建設成為“世界旅遊休閒中心”定為戰略目標，適時制定旅遊政策和措施，完善了旅遊相關法律，推動

優質旅遊、優化行業管理；發展文化旅遊，開發具有本地特色的旅遊元素，促進本地旅遊產品更加多元化；以旅遊客源多元化作為工作重點，在鞏固現有客源基礎上，積極拓展有潛力的新興市場。

在文化建設方面，主要從跟進立法進程、擴充文化設施、拓展文創空間、培養藝文人才、加強對外文化交流等五個方面入手，全面推動澳門文化建設。2014年“文化產業基金”投入運作，加大了對業界的資助。在體育方面，政府繼續深化大眾體育和競技體育的各項工作，藉着舉辦各項體育盛事及恆常化的大眾體育活動，培養居民對體育運動的興趣，進一步引導居民養成終身體育的習慣，並提升澳門在國際體壇的知名度及地位。此外，2010年特區政府第二次全澳居民體質測試的工作，為澳門3至69歲的居民進行體質測試，檢視近五年澳門居民體質的變化，充實全澳居民體質數據庫的數據，以便引導居民科學健身及科學制定相關領域政策、法律。

四、第四屆特區政府（2014年-2019年）：加大民生投入，共享發展成果

第四屆特區政府秉持“以人為本，科學決策”的施政理念，堅持民生優先，積極回應社會民生訴求，提出有效應對措施，切實紓解民困，提出將澳門建設成為“宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂”的“五宜”城市，並全力推動社會保障體系、住屋、醫療、教育、人才培養、防災減災六大民生長效機制的建設，穩步推動民生綜合水平的持續提高，讓“全民共享發展成果”。2015年成立了“建設世界旅遊休閒中心委員會”，並編制了“澳門特區五年規劃”明確了發展藍圖。

衛生醫療方面，政府貫徹“妥善醫療，預防優先”的方針，積極建設醫療長效機制，持續完善由政府、非牟利醫療機構及私人機構三大系統組成的醫療衛生體系。通過資格審查、加強培訓、嚴格監管、合理資助等方式，促進三大系統合作發展，互補共贏。同時，不斷優化初級衛生保健網絡、專科醫療和公共衛生防控措施。推出電子醫療券，拓展智慧醫療發展。2016年出台了《醫療事故法律制度》、2017年成立了醫療爭議調解中心和醫療事故鑑定委員會，以更好保障醫患雙方的權益。2018年新修訂的《預防及控制吸煙制度》進一步深化無煙環境的構建。2019年澳門成功通過了世衛國際應急醫療隊第一類正式評估認證，成為全球第25支世衛國際應急醫療隊，強化了公共衛生應急預案和人員隊伍建設。同時，完善重點傳染病的防治措施，擴大疫苗接種範圍，提高接種率，形成了較好的社區免疫屏障。

在教育方面，政府秉持“教育興澳、人才建澳”的方針，全力推動高等教育領域的制度建設，2017年《高等教育制度》的生效為澳門高等教育提供了發展新契機。同時，政府持續加大對教育領域的投入，不斷投入資源支持院校持續提升教學和科研素質，並協助院校積極推進國家重點實驗室的建設，2018年澳門大學設立智慧城市互聯網國家重點實驗室、澳門科技大學設立月球與行星科學國家重點實驗室，為澳門特區科技創新發展創造條件。2018年高等教育委員會和高等教育基金開始運作，亦為高等院校及大專學生提供了資助及財政支援。此外，還確立了有關高等教育素質評鑑和學分制度的相關制度，推動了本澳高等教育的發展。

在非高等教育方面，鞏固了十五年免費教育，持續優化“三文四

語”教育，積極落實“藍天工程”穩步解決裙樓校舍，優化教育環境；持續增加並提升各項教育津貼的種類和金額，加大對特殊教育的資助。推動內地高校增加招收澳門保送生的名額，並成功推行“澳門四高校聯合入學考試”。此外，特區政府積極促進德育發展，並配合國家及本地的相關立法，加強有關國旗、國徽和國歌的教育工作，編寫有關教學資源，升掛國旗活動在學校基本實現了全覆蓋，提升了學生對國家和民族的認同感。同時，推動終身學習，持續建設學習型社會，並不斷優化“持續進修計劃”，鼓勵居民參加職業培訓課程及考取證照，提升個人素養和技能。

在青年事務領域，政府依據《澳門青年政策（2012-2020）》，通過不同形式推動青年工作，幫助青年增加對國家的認識，尤其是“一帶一路”和“粵港澳大灣區”重大國策為澳門青年發展所帶來的機遇。此外，還設立了“家國情懷館”，加強中國歷史教育，鼓勵青年肩負起國家發展和民族振興的責任；並加大對青年的普法宣傳，尤其是對《憲法》、《基本法》的理解和認識，同時，推出“千人計劃”，成立“千人匯”，為“一國兩制”實踐培養接班人。

在社會保障方面，全力推行《長者權益保障法律制度》，推進長者及康復服務十年規劃各項中期措施，持續優化各項社會援助和福利措施，整體調升受資助社服設施人員資助金額、敬老金金額、生育津貼金額，並於 2019 年將永久性居民現金分享金額提升至 1 萬元，與居民共建共享經濟發展成果。同時，全力推動《預防及打擊家庭暴力法》的實施，推行弱勢家庭幼兒優先入托制度，致力保障弱勢家庭的生活。此外，隨着 2018 年《非強制性中央公積金制度》正式實施，特區政府

推出特別資助計劃及系列措施，鼓勵更多企業和居民參與制度，雙層式社會保障制度得到強化。

2017年及2018年澳門接連遭受了超強颱風的襲擊，在政府認真部署、中央及內地兄弟政府的鼎力援助和社會各界人士齊心協力下，澳門社會生活得以快速恢復，此後，為建設防災避險應對機制，政府制定了“防災緊急應變計劃”，設立了多個避險中心，提升面對災害事件的應變能力。在住房保障方面，政府密切關注房地產市場狀況，通過頒佈《修改〈民法典〉不動產租賃法律制度》、《取得非首個居住用途不動產的印花稅》、修改《市區房屋稅規章》及出台收緊住宅樓宇按揭上限、推出“合資格青年首次置業按揭成數”等法律和政策措​​施，致力穩定本澳房地產市場價格。

在發展旅遊方面，為加快建設“世界旅遊休閒中心”的步伐，政府致力推動《澳門旅遊業發展總體規劃》的執行工作，以帶動旅遊服務業朝着形成“旅遊休閒大業態”的方向發展。同時，配合智慧城市的發展，推動智慧旅遊；並積極參與“一帶一路”和粵港澳大灣區旅遊目的地的建設工作，配合澳門打造“創意城市美食之都”的任務，積極推動粵港澳大灣區旅遊的共同繁榮發展。同時，繼續加強旅遊、文化和體育領域的合作，舉辦融入文創元素的“農曆新年花車巡遊匯演”、“澳門國際煙花比賽匯演”、“澳門光影節”等大型文化藝術盛事，以及體育競技和美食等方面的活動。全力將澳門打造成為宜居、宜業、宜行、宜遊和宜樂的國際旅遊城市。

在文化建設方面，積極打造“文化澳門”新形象，堅持傳承中華優秀傳統文化、致力促進多元文化在澳門匯聚共融，充分發揮不同族

群、宗教和文化和諧共處的優勢，努力把澳門打造成“以中華文化為主流，多元文化共存”的交流合作基地。政府從文遺保護、文藝演出、文創發展等多個領域，積極開展工作，優化各項文化人才培養的長效機制；切實推進區域合作，積極深化中葡文化交流，善用中葡文化融合的優勢，不斷鞏固和彰顯澳門作為中國與葡語國家文化交往的橋樑和紐帶角色，配合“一帶一路”建設，促進中國與葡語國家的交流合作。

在體育方面，政府貫徹大眾體育與競技體育雙軌並行的策略。一方面，從制度上推動競技體育朝專業化方向發展，鼓勵運動員專注投入訓練，提升運動員競技水平。2018年的亞洲運動會澳門在武術項目獲得了金牌，在跳水等項目亦獲得了獎牌。另一方面，透過宣導大眾體育，提高居民運動意識，鼓勵居民及早養成終身的運動習慣。在過去經驗基礎上，積極打造具澳門特色的多元體育盛事，充分發揮體育的綜合功能。

五、第五屆特區政府（2019年-至今）：提升居民素質，推動高質發展

2019年底新型冠狀病毒肺炎在全球爆發，在這一特殊背景下，社會文化範疇秉持第五任行政長官賀一誠“務實進取，共享發展”施政理念，堅持“穩中求進”的工作思路，積極應對挑戰，持續推進各項優化社會民生的工作。在衛生醫療方面遵循“預防優先，妥善醫療”的施政理念，在新冠疫情的防疫上，政府採取與國家一致的疫情防控政策，通過口罩保障計劃、分區分級精準防控機制、全面核酸檢測計

劃以及疫苗接種等舉措，有效防止病毒在本澳社區傳播，守護了居民的生命和健康，保衛了城市安全，並提升了處理規模性疫情和傳染病高峰及應對重大公共衛生事件的能力。

政府持續完善社區醫療衛生服務設施，促進醫療衛生體系發展。為配合《中藥藥事活動及中成藥註冊法》的實施，政府於 2022 年設立了藥物事務監督管理部門，成立了中成藥審評專家顧問委員會，鼓勵更多中藥產品在澳門註冊，支持大健康產業發展。2023 年離島醫療綜合體分階段啟用，特區政府與北京協和醫院合作，引入新的管理模式，以發展成為“國家區域醫療中心”為方向，努力為澳門居民和旅客提供高水平醫療服務，並助力大健康產業發展。在制度完善方面，隨着《醫療人員專業資格及執業註冊制度》和相關配套法規生效，本澳統一了 15 類公、私營醫療人員的資格認可標準，通過設立醫療專業委員會，同時建立專業資格考試、實習、持續專業發展和紀律程序等機制，促進與國際接軌。此外，《澳門特別行政區醫療人員在橫琴粵澳深度合作區執業管理規定》及《澳門特別行政區藥學技術人員在橫琴粵澳深度合作區藥品零售單位執業備案管理規定》於 2023 年 8 月起施行，有利澳門包括藥劑專業人員在內的 15 類醫療人員在深合區執業。

在教育方面，堅定落實“教育興澳、人才建澳”的施政理念，按照《澳門高等教育中長期發展綱要（2021-2030）》的部署，有序推進教育的整體規劃及制度完善，並將“高等教育委員會”和“非高等教育委員會”合併為“教育委員會”，提升高等教育和非高等教育政策的協調性以及政策諮詢的有效性。政府重視教育發展，通過各類獎、助學金和貸學金計劃等恆常資助，援助家庭經濟困難的學生，支持學

生升學。而為保障教育資源的使用效益，政府將高等教育基金、教育發展基金及學生福利基金合併為教育基金，並頒佈了《教育基金資助規章》，進一步完善教育基金的資助審批制度、優化對學校資助運用的監管。同時，政府調整了高等教育的發展方向，鼓勵公立高等院校擴大招生規模，逐步減低對政府財政的依賴，並推動高校配合本澳的產業發展趨勢，開辦與產業發展相關的高教新課程，加強培育各類科研人才，深化與企業的對接合作，形成產學研有機融合發展模式，促進高校產學研創新成果的轉化。

在非高等教育方面，持續完善非高等教育公立及私立學校的制度，實施《非高等教育公立學校教師通則》法律、《非高等教育公立學校教師的工作表現評核制度》及《非高等教育公立學校的組織、管理及運作》行政法規；並頒佈了《非高等教育不牟利私立學校的會計帳目》行政法規、《非高等教育私立學校通則》、《非高等教育私立補充教學輔助中心業務法》，完善公立及私立學校的管理運作。同時持續改善裙樓學校教育環境，提升學校的辦學條件，推動智慧校園建設；同時，繼續參與各項國際測試，推動高等院校按照法規確定的進度落實課程的評鑑工作，強化教育品質。

在青年事務領域，政府頒佈《澳門青年政策（2021-2030）》並公佈“澳門青年指標 2022 年社會調查”報告，為“青年政策”跨部門跟進小組及社會機構優化青年工作提供依據。開展系統性青年社團人才及義工培訓，啟用青少年愛國愛澳教育基地，推出家國情懷延展教育活動，深化學生對國家和澳門歷史發展及傳統文化的認識，加強家國情懷的培養。通過制訂《預防及控制未成年人飲用酒精飲料制度》法

律，加強對未成年人取得酒精飲料的限制，保障青少年的健康。此外，支持學生青年把握機遇，更好融入國家發展大局。

在社會工作和保障方面，政府持續完善社會援助體制，繼續發放各類福利津貼，並調升養老金、殘疾金及其他津貼的金額；此外，持續優化各項社會服務，通過制定《社會工作者專業資格制度》規範社工制度，提升社會服務和援助質量。同時，通過全面落實“澳門婦女發展目標”短期階段（2019-2021年）措施，積極推動家庭友善政策，強化婦女兒童權益保障。另外，致力構建“老有所養、老有所屬、老有所為”的共融社會，提升長者生活質素，拓展養老服務空間，切實落實了長者公寓計劃，推行了長者和康復十年長期措施，繼續推進照顧者津貼，加強退休生活保障。另外，因應琴澳一體化發展的趨勢，按照橫琴粵澳深度合作區建設總體方案的要求，政府推動和落實公共服務和社會保障體系的有序銜接，坐落於橫琴深合區的“澳門新街坊”項目將配套教育、醫療、養老等民生服務設施，為當地生活的澳門居民提供教育、門診和社會服務。

在發展旅遊方面，旅遊部門配合政府的抗疫援助措施，對由旅遊局發牌的行業和活動，推出減免稅項和豁免牌照費用等措施，為旅遊行業提供適切的經濟援助。隨着疫情進入穩定階段，推出“澳門心出發”電子優惠平台及“心出發·遊澳門”本地遊項目，推動旅遊業復甦。此外，政府積極檢視旅遊總體規劃，注重豐富旅遊產品資源和旅遊宣傳推廣、努力提升業界服務質素，深化“美食之都”建設，積極推動智慧旅遊發展。

在文化建設方面，透過資助推動企業參與活化、經營及管理由政

府擁有的歷史建築物場地，不斷加強文化遺產保護。通過澳門世界遺產監測中心智慧化模式及先進設備進行監測，完善澳門世遺建築的保護機制。落實《非物質文化遺產的管理指引》，加強對非遺的保護和管理；繼續按《文化產業發展政策框架（2020-2024）》制定短、中期措施。此外，亦將文化基金與文化產業基金合併為文化發展基金，在支持文化藝術、文化產業及文化遺產發展和保護的同時，加強檢視及優化資助監管工作。致力推動本地文化的保育和傳承傳播，利用新興科技及互聯網，推進智慧文博建設，推出虛擬展廳及系列線上“文化抗疫”措施，推廣澳門歷史文化。積極打造國際視覺藝術盛會和文化旅遊產品，推動影視產業發展，落實“一基地”的建設。

在體育建設方面，貫徹大眾體育及競技體育並重的施政理念，完成新一輪居民體質監測數據的收集工作，完善了體育空間配套，舉辦了多元化的大眾體育活動，致力建設健康城市。在競技體育方面，通過支持精英運動員培訓及參賽，推動競技體育的專業化發展，促進體育事業發展。在體育產業方面，體育部門加強與各綜合度假休閒企業間之合作，與業界共同做好吸引國內國際客源的體育旅遊項目，積極打造具吸引力且富澳門特色的體育旅遊品牌盛事，發揮盛事品牌效應，增強體育事業的社會效益，推動體育產業發展。

六、經驗總結

特區成立以來，在“一國兩制”方針及國家一系列政策支持下，澳門在社會民生領域取得了長足進步，回歸以來，居民生活得到持續改善，澳門居民獲得感、幸福感越來越強，社會保持穩定和諧，多元

文化相互交融，國際影響力不斷提升，回望發展歷程，在社會文化領域取得的成就與以下幾方面因素密不可分。

（一）始終堅持鞏固“愛國愛澳”的社會政治基礎，為“一國兩制”成功實踐提供了必要的社會基礎和政治保障。

“愛國愛澳”素來是澳門社會的一個優良傳統。這一傳統在澳門回歸後，得到政府的高度重視，歷屆政府始終堅持鞏固“愛國愛澳”社會基礎、着力提升澳門居民的國家認同和愛國精神、牢固樹立“愛國愛澳”核心價值、積極壯大“愛國愛澳”的主流力量，持續推動“愛國愛澳”傳統薪火相傳。自回歸以來，政府相關部門就聯合學校以及民間社團積極開展針對青少年、公務員隊伍以及居民的豐富多元的普法宣傳教育推廣活動。

在針對青少年開展的普法宣傳教育工作上，在學校教育層面，澳門第 9/2006 號法律《非高等教育制度綱要法》明確將“致力培養及促進受教育者‘愛國愛澳’、厚德盡善、遵紀守法的品格”定為非高等教育制度的總目標，並將“培養學生愛澳門、愛國家的情懷”、“關心澳門和國家發展”、“增進學生的國家觀念，加強對澳門的瞭解和歸屬感，使其成為有責任感的公民”分別設為小學、初中及高中教育的目標。⁷³ 在澳門所有中、小學普及使用的《品德與公民》教材中設置章節講解憲法和基本法，並將愛國教育與公民教育互相滲透，加強學生品德教育和公民意識的培養，致力培養具有愛國意識的中國公民。在高等教育方面，目前憲法和基本法課程已成為各大學的必修科目。

⁷³ 參見澳門特別行政區第 9/2006 號法律《非高等教育制度》第 4、8、9 及第 10 條。

澳門高校也陸續推出了《中國憲法簡明讀本》、《澳門基本法解讀》等學習教材。此外，特區政府還通過與高校合辦“憲法及基本法培訓課程”、“教師法律培訓計劃”等培訓活動加強對教學人員的培訓。在日常生活中，特區政府聯合各高校、社會團體相關部份通過展示校園講座、圖片展、知識競賽、有獎比賽、組織參訪等豐富多樣的活動方式，持續推動《憲法》和《基本法》教育、國家安全教育，國情歷史教育等，培養青少年對國家的認同感和使命感。

在公務員團隊建設過程中，政府堅持“愛國者治澳”原則，不僅將《憲法》和《基本法》列入公務員入職考試內容，在進入公職後，亦針對入職、進階等不同階段的公務人員開設了相應的憲法、基本法及國安法的相關課程，推動公務員隊伍對“一國兩制”及憲法、基本法有了更全面準確的理解和認識，並不斷提升本澳管治團隊的國家觀、大局觀和法治觀。

在居民的普法宣傳教育上，政府聯合本澳“愛國愛澳”社團力量，向澳門社會各界積極開展了形式各樣的“愛國愛澳”和憲法、基本法的普法教育宣傳活動，推動廣大居民加深對“一國兩制”的全面準確認識，牢固“愛國愛澳”的社會核心價值。其中，2001年成立“澳門基本法推廣協會”，自成立以來便長期以學術座談會、研討會、培訓班、知識競賽、有獎競賽等多種形式向澳門居民宣傳推廣基本法，發揮了重要作用。⁷⁴

正是由於政府一如既往的推動面向全社會的宣傳普法工作，鞏固了“愛國愛澳”的社會政治基礎，推動了“愛國愛澳”核心價值成為

⁷⁴ 江華：《加強憲法和基本法宣傳教育 保障愛國愛澳傳統薪火相傳》，《港澳研究》，2018年第2期。

本澳的社會共識，建設發展和壯大了“愛國愛澳”的管治隊伍，才為“一國兩制”成功實施提供了必要的人力資源和政治保障。

（二）始終將發展經濟，改善民生放在首要位置，為“一國兩制”成功實踐提供了必要的物質基礎和經濟保障。

回歸以來，政府堅守“一國”之本，在中央政府和祖國內地的大力支持和幫助下，緊緊把握自由港和獨立關稅區地位、博彩專營、港澳“個人遊”、《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）及其補充協議、《粵澳合作框架協議》的簽訂以及橫琴粵澳深度合作區的開發等一系列中央出台的惠澳政策的發展機遇；政府善用“兩制”之利，積極作為推動澳門經濟社會發展取得了翻天覆地的變化，積累了充足的財政儲備和外匯儲備，為本澳社會民生發展提供了必要的物質基礎和經濟保障。

政府始終堅持“以人為本”、“發展經濟，改善民生”的施政理念，高度重視改善民生福利，主動與居民分享經濟發展成果，維護了社會和諧穩定。其中，澳門居民月工作收入中位數由 1999 年的 4,920 澳門元增加至 2023 年的 2 萬澳門元，增幅達 4 倍；本地居民銀行存款由 1999 年的 842.76 億澳門元增加至 2023 年的 7,266 億澳門元，增長 8.6 倍。⁷⁵ 同時，不斷加大教育及社會保障資源的投入，推行了世界上為數不多的 15 年免費教育，且非高等教育及高等教育公共開支分別由回歸初期的 10 億及 5.5 億澳門元增加至 2021 年的 78.25 億及 41.08 億

⁷⁵ 相關數據引自：盛力：《回歸後澳門經濟發展：成就、經驗與展望》，資料來源：回歸後的澳門經濟發展：成就、經驗與展望_思想理論_人民論壇網 (rmlt.com.cn)，以及澳門特區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/>，2024 年 2 月 3 日訪問。

澳門元，公共教育開支佔政府總公共開支百分比達 12.9%⁷⁶，佔比之高也凸顯了政府對澳門教育發展的重視。

在醫療領域，特區政府投入充足的醫療衛生資源，不斷優化醫療服務和完善各項衛生設施。澳門居民享有較全面的醫療保障。所有澳門居民，前往衛生中心接受服務及由衛生中心轉介到仁伯爵綜合醫院進行輔助檢查，均毋須繳費⁷⁷，免費醫療幾乎覆蓋所有澳門居民。澳門初級衛生保健體系被世界衛生組織評定為“太平洋地區典範”，居民整體健康狀況達到發達國家水平。澳門協和醫院分階段投入運作後，澳門 30 多平方公里領域內，有 2 家公立醫院、9 所衛生中心和 2 個衛生站，平均每 3 平方公里就有 1 所衛生中心，為澳門居民提供便捷、免費的醫療服務，實現“全民健康覆蓋”目標。⁷⁸目前，澳門男女居民的預期壽命分別達到 81.3 歲、87.1 歲，位居世界前列。⁷⁹

社會保障方面，澳門本地居民除享有雙層社會保障外，政府還推出了系列經濟分享與經濟援助支持政策，除了多項稅費減免措施外，還有醫療補貼、居住單位電費補貼、持續進修發展計劃、各類教育學習津貼、敬老養老津貼以及扶助弱勢家庭的津貼等。其中，2008 年推出的現金分享計劃，實施以來累計發放 17 次，發放金額有所提升，每位永久性居民獲派發金額由最早的 5,000 澳門元翻了一倍達到目前的 1

⁷⁶參見澳門特區政府教育及青年發展局局長《關於立法會黃潔貞議員書面質詢的答覆》，資料來源：SKM_C75920090312200 (al.gov.mo)及 edu_num22_part7 (1).pdf, 2024 年 2 月 1 日訪問。

⁷⁷參見澳門特區政府人才發展委員會，資料來源：人才發展委員會 - 衛生 / 福利 (cdqq.gov.mo)，2024 年 2 月 3 日訪問。

⁷⁸《澳門協和醫院 12 月 20 日分階段啟用——聚力深化醫療服務_共建共享健康澳門》，資料來源：中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室網站，http://big5.zlb.gov.cn/2023-12/20/c_1212318134.htm，2024 年 2 月 20 日訪問。

⁷⁹《護穩定促繁榮——基本法保障澳門“一國兩制”實踐行穩致遠》，《人民日報海外版》，2023 年 4 月 3 日，第 04 版。

萬澳門元。此外，為改善居民的住房條件，保障中低收入人群安居需求，特區政府明確提出有序推行階梯房屋政策，包括落實公共房屋供應計劃，有序開展夾心房屋建設，發展長者公寓，推動房地產市場健康發展的分類房屋政策，有針對性地解決居民住房問題。

文化體育方面，澳門作為中西文化薈萃的歷史文化名城，中華文化得到傳承和發展，多元文化特色得以保持。在中央的大力支持和澳門特區政府的努力推動下，澳門成功申請澳門歷史城區列入世界文化遺產，並成功舉辦東亞運動會在內的眾多大型國際賽事。小小的城市遍佈着 14 家大型公共圖書館，9 家大型展覽館、20 多家各具主題的博物館和紀念館，以及遍佈各區的運動場館。此外，每年還有各類精彩紛呈的文藝節，令多元文化相互交融。物質及精神層面的富足，令澳門居民的獲得感、幸福感越來越強，使得澳門社會得以保持穩定和諧。

（三）始終堅持發展教育、不斷提升人口素質，為“一國兩制”成功實踐提供了必要的人力基礎和人才保障。

教育是民族振興、社會進步的重要基石。特區成立以來，政府便十分重視教育和青年兩大方面，並為此投入了大量的資源。根據特區政府教育及青年發展局統計資料顯示，2023/2024 學年澳門非高等教育學校（正規及回歸教育）共有 76 所 116 個校部；其中，共有 103 個校部納入免費教育學校系統，受惠學生人數約為 8 萬人。⁸⁰ 澳門高等教育毛入學率從 1999 年的 20.9% 大幅上升到 95.02%，充分表明澳門高等教

⁸⁰ 澳門特區政府教育及青年發展局：“2023/2024 學年教育及青年工作措施”，資料來源：<https://www.gov.mo/zh-hant/news/1006165/>，2024 年 3 月 11 日訪問。

育已進入普及化階段。⁸¹

目前，全澳高等院校共有 10 所，十所高校各具特色，文理兼備，公私並舉，性質多元，當中包括有綜合性教學和研究雙結合的大學，以應用教學為主的多專業理工大學，主力培養旅遊會展人才、博彩業專才、專業護理人員及高級管理人才的專業學府，各所院校均有其不同的發展定位和培育人才的目標，為澳門產業多元發展提供多元而優質的人才支撐。

此外，為提高勞動人口素質，2014 年澳門設立了由行政長官擔任主席的人才發展委員會，下設規劃評估、人才培養計劃、鼓勵人才回澳三個專責小組，全面啟動人才培養長效機制。2023 年政府推出《人才引進法律制度》、《人才引進法律制度施行細則》、《人才發展委員會》等相關法律法規，正式開展高端人才引進計劃，為大健康、高新技術、現代金融、文化體育等四大產業發展提供人才支撐。

根據政府統計暨普查局的資料顯示，回歸初期本地就業人口中具有高等教育學歷人口比例為 12.6%，至 2023 年澳門就業人口中擁有高等教育學歷的人數佔 49.1%，較回歸時提高 36.5%。⁸² 如今，本地就業人口中具有高等教育學歷人口比例已與近鄰的香港地區和法國、西班牙、丹麥等部份歐洲國家相若，已達到第一個《澳門特別行政區五年發展規劃》中於 2020 年把具高教學歷就業居民比率提高至亞洲先進地區水平的目標，反映了現階段本地居民接受教育的機會大大增加，就

⁸¹ 高勝文：《澳門現代高等教育的回顧與展望》，《行政》第三十五卷，總第一百三十六期，2022（2）第 88 頁。

⁸² 就業人口中擁有高等教育學歷的人數佔比參見澳門特區政府統計暨普查局：2000 年及 2023 年第四季就業調查報告，資料來源：https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/784e6799-be48-44d6-8115-cb7d95fa5a74/C_IE_PUB_2023_Q4.aspx，2024 年 3 月 12 日訪問。

業人口的素質和競爭力亦有所提升。⁸³ 持續的教育投入與發展，推動了本澳人口素質的提升，為“一國兩制”成功實踐提供了必要的人力基礎和人才保障。

⁸³高勝文：《澳門現代高等教育的回顧與展望》，《行政》第三十五卷，總第一百三十六期，2022（2）第89頁。

第六章：澳門城市規劃及建設領域的回顧與經驗 總結

澳門回歸祖國至今，已將近走過四分之一世紀。在發展的過程中，澳門城市規劃及建設發生翻天覆地的變化，通過多輪的填海造地工程，澳門土地面積由 1999 年澳門回歸祖國時，只有 21.45 平方公里，中央多次批准澳門填海造地，並劃定陸地邊界，到了 2023 年末增加至 33.3 平方公里，並經過歷屆特區政府的持續努力底下，透過對澳門城市空間格局不斷進行優化，從經濟產業、基礎設施、居住環境等多方面適應時代發展需求不斷穩步向前推進，澳門社會各界及居民在經濟民生的獲得感和幸福感不斷提升。另外，中央人民政府決定澳門特別行政區海域面積明確為 85 平方公里，對長遠支持澳門經濟社會高質量和可持續發展注入強大動力。

一、第一屆特區政府（1999 年-2004 年）：完善基礎建設，改善營商環境

回歸初期，先後經歷了澳門主權移交、亞洲金融危機等事件影響，當時澳門面對回歸前連續四年經濟負增長、持續通貨緊縮、失業率高企、內部需求疲弱等諸多不利因素情況下，時任行政長官何厚鏵先生在首份《中華人民共和國澳門財政年度施政報告》提出以“固本培元，穩健發展”為特區政府整體政策的基本目標，提出：“促進經濟的復甦與重建，是政府當務之急。為使此一艱巨而長期的任務得以逐步完

成，政府將透過基建工程，改善投資硬環境，增強澳門的國際競爭力，並為區域合作創造條件。”⁸⁴該份施政報告的工務運輸範疇亦提到，“實行經濟重建是當屆特區政府施政重點之一，而工務及運輸政策的制訂必須與此相適應，從中長期來說，將會着眼於改善澳門的投資硬環境，增強澳門的國際競爭力以及為促進區域合作創造條件；同時，亦要在本範疇內致力創造條件，使澳門的城市發展定位策略得以逐步順利實現。”⁸⁵

為結合當時施政方針和澳門的經濟發展定位，第一屆特區政府與社會各界共同努力下，澳門城市規劃建設得以迅速擴展，並完成以下方面工作：填海基建工程方面，特區政府大力推行路氹填海區配套基建計劃，並將其作為配合澳門未來經濟發展定策略。特區政府興建與“蓮花大橋”、邊檢大樓、氹仔遊艇俱樂部及已擴寬的路氹連貫公路配套的主要道路，與其餘的市政道路相接，並且興建相關工程的基本衛生及排水網，供電及通訊網絡設施。

從 2002 年開始，澳門博彩業引入了競爭機制，通過對博彩業經營權開放，回歸後初期澳門產業結構形成以博彩旅遊業為龍頭、以服務業為主體，其他行業協調發展。為配合有關發展策略需要，2002 年澳門施政報告工務運輸範疇提到，“將路氹新城的規劃由高水平住宅區轉變為發展旅遊娛樂、商業服務、物流服務、科技教育及產業、文康體育以及生態保護等活動的腹地。”⁸⁶。與此同時，為配合當時博彩業發展的需要，特區政府加快審批和靈活處理相關私人投資項目。受惠

⁸⁴ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零零年財政年度施政報告》

⁸⁵ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零零年財政年度施政報告》工務運輸範疇

⁸⁶ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零零零年財政年度施政報告》工務運輸範疇

於有關政策和措施的推行，並基於特區政府早期對澳門發展定位，當時澳門的城市規劃及建設側重點主要圍繞博彩和旅遊服務業，進行大量的興建工程，讓本澳綜合旅遊業規模得以迅速擴展，同時為澳門經濟實現跳躍式增長迎來重大機遇。而隨着路氹新城區先後開設“澳門威尼斯人”、“新濠天地”、“澳門銀河酒店”、“金沙城中心”⁸⁷、“美獅美高梅”、“永利皇宮”、“上葡京”等多間大型綜合度假酒店，路氹連貫公路搖身變成路氹金光大道，並且集合旅遊觀光和休閒娛樂於一體的大型旅遊項目，成為了來澳旅客必到的旅遊勝地，是構成澳門作為世界旅遊休閒中心的重要元素之一。

在重大基建工程方面，回歸初期因應澳門與內地往來密切，以及澳珠兩地日益增長的客貨運量。在得到中央政府的支持和國務院的批准，澳門特區政府於 2001 年向珠海市租借關閘與珠海拱北聯檢大樓之間的一段 2.8 萬平方米土地，重新興建邊檢大樓；為配合澳門經濟未來的發展及更有效地發揮澳門國際機場的作用，完善機場的貨運及客運硬件配套設施等。透過以上相關類型的工程進行，有助提升了本澳通關效率及旅客接待能力。另外，為改善澳門西北區的道路網，更改道路及下水道工程等。通過以上工作的推進，進一步提升了澳門城市的承載能力。

交通運輸方面，2000 年至 2004 年期間，特區政府致力改善澳門交通狀況，推進各城區道路整治工程，不斷優化整體的交通規劃和佈局，逐步完善本澳的交通運輸配套設施做了以下方面工作。

(1)增設交通管制設施：在友誼大橋圓形地、路氹連貫公路、亞馬

⁸⁷ 現更名為“倫敦人”。

喇前地、外港等地加設交通監察系統，進一步將中央交通燈系統伸延至其他街道及十字路口，以改善交通情況。

(2)完善道路網絡：完成青洲坊馬路通車，對貫通西北道路具有重大意義；完成氹仔史伯泰將軍大馬路擴闊、雅廉訪大馬路重整等工程。此外，在第一屆特區政府任期內，完成澳氹第三條跨海大橋(以下簡稱西灣大橋)的周邊道路配套增設，以及重鋪嘉樂庇將軍大橋並實施特別的交通安排，改善半島與離島之間交通流動⁸⁸。通過以上工作，一定程度提升澳門道路疏通交通的能力。

(3)加強交通配套設施：面對澳門泊車需求上和部份地區泊車難等問題，與泊車專營公司簽署了合約修訂文本，為解決車輛停泊問題創造了一定空間，完成了公共泊車服務規章行政法規的討論，積極為開放公共停車場和停車咪錶制訂相關的承投規章。此外，透過興建華士古花園地下停車場、重整板樟堂街、適當調度各城區的街道泊車位等措施，爭取逐步紓緩部份城區泊車難的情況。

二、第二屆特區政府（2004年-2009年）：新城填海造地，優化發展條件

經過第一屆特區政府的努力，澳門城市建設有序開展重大基建，完善交通網絡，優化社區建設，為澳門經濟和社會發展打好一定基礎。為着眼未來發展需要，逐步全面提升居民的綜合生活素質，不斷加強澳門整體競爭力，推動澳門實現社會和經濟的可持續發展，按照“完善各項城市建設和經濟發展的硬框架，逐步優化營商及居住環境”的

⁸⁸ 資料整合於2000年至2004年澳門施政報告中工務運輸範疇內容

施政方向制訂和開展以下有關城市規劃及建設的工作。

大型基建方面，西灣大橋正式通車，加強了澳氹之間交通接駁，配合該大橋兩端路網配套，提升澳氹兩地之間交通疏導能力；完成友誼馬路、藝園一帶的道路網以及藝園等景觀整治工程；為配合澳門海上客運服務未來可預見的需求，同時考慮在氹仔客運碼頭內興建接駁至澳門機場的通道可行性，此外碼頭本身的周邊配套亦考慮到公交系統的轉乘和與輕軌系統的連接等問題，對氹仔客運碼頭的設計進行調整，持續推動有關項目工程的落實進度。

城市規劃工作方面，隨着本澳社會經濟的快速發展，社會利益關係日趨多樣化及複雜化，導致了城市規劃政策的社會功能更顯突出。為了更好地體現城市規劃“以人為本”及公眾參與的原則，銳意啟動有關澳門城市規劃立法的前期準備工作，在參考其他國家與地區的經驗以及結合澳門的實際情況的基礎上，政府將就現時規劃體系的各個環節進行深入的分析與探討，為下一步的城市規劃立法工作打好基礎。

整治交通網絡方面，先後完成對青洲坊馬路、氹仔史伯泰將軍大馬路、新口岸整體道路、西灣大橋近媽閣、下環街一帶、亞馬喇前地迴旋處、藝園及附近道路等改建及重整工程。另一方面，強化澳門半島與氹仔兩個區域之間交通接駁能力，完善路氹新城東側與區內的其他路網、路環發電廠和位於偉龍大馬路之機場圓形地的接駁，以及重鋪嘉樂庇將軍大橋並實施特別的交通安排，改善半島與離島之間交通流動。⁸⁹

⁸⁹ 資料整合於 2005 年至 2009 年澳門施政報告中工務運輸範疇內容

強化交通配套設施方面，面對澳門泊車需求上升和部份地區泊車難等問題，特區政府充分利用公園的土地資源，先後在祐漢公園、何賢公園、藝園、亞馬喇前地等地設置多間公共停車場。另外，特區政府開放公共泊車專營服務，為開放公共停車場和街道咪錶位的管理權積極尋求空間，並且調整街道咪錶收費時間及更換新款電子咪錶，致力舒緩部份城區車位緊張的情況，提高公共停車位的流動率，逐步改善本澳的泊車條件。⁹⁰

優化公共運輸方面，為進一步提高巴士路線的運作效率、減輕道路擠塞及改善交通環境，處理在交通繁忙主幹道出現服務重疊的改善方案，並按實際情況合併或分設多個巴士站點和調整巴士行車路線，以減少巴士排隊候車靠站的時間，整體提高班次的周轉頻率及服務效率。另外，在與巴士專營公司簽署巴士服務批給合同時引入有利提升巴士服務水平的措施，通過以上工作的展開，大大提升巴士公共運輸服務能力及加強對公共巴士的監管力度。⁹¹

另一方面，為鼓勵市民多使用公共交通工具、減少利用私家車出行，特區政府推出公共巴士轉乘服務，多條巴士專線和開辦夜間巴士服務，以迎合市民的訴求，並推出長者月票優惠計劃，方便長者出行。特區政府逐步推動“公交優先”政策及有效地提升本澳公共交通服務素質，初步提出“以輕軌系統為主幹、巴士及的士為基礎、步行系統為輔助、各種交通方式合理分工的交通網絡配套”的定位，為澳門公共交通運輸體系訂立了長遠的目標。⁹²

⁹⁰ 同附註 5

⁹¹ 同附註 5

⁹² 同附註 5

此外，為緩解澳門土地資源短缺，以及為澳門經濟長遠發展和促進社會和諧穩定發展，2006年澳門特區政府向中央政府申請審批澳門適當填海建設新城。2009年11月國務院正式批覆，同意澳門特區新城填海造地350公頃，有關填海區分為五塊，分佈在澳門半島東、南，以及氹仔的北面，提出“‘科學規劃、合理佈局、集約利用’的要求，並強調建設新城填海區是發揮‘一國兩制’優勢，緩解澳門特區土地資源嚴重稀缺、改善居民生活質量的重要舉措，有利澳門特區應對金融危機，保持經濟平穩較快發展，促進社會和諧穩定”。在中央政府的大力支持下，新城填海區為澳門長遠可持續發展和提升居民生活素質水平創造了有利條件。

三、第三屆特區政府（2009年-2014年）：完善法律法規，科學規劃部署

回歸後，在“一國兩制”的方針，以及中央政府對澳門大力支持和兩屆特區政府帶領下，經過十年城市規劃及建設的工作推進，澳門整體經濟、社會、民生等方面均取得了跨越式的發展。但與此同時，鑒於澳門回歸初期澳門發展規劃較為着重於發展博彩旅遊行業，加上澳門土地資源匱乏，資源高度集中在博彩旅遊業上。隨着時間推移，澳門經濟“一業獨大”及博彩業高速發展帶來的溢出效應，使得澳門經濟產業結構單一化問題十分凸出，應對外部環境變化帶來經濟衝擊的風險正在日益俱增。一方面，當時城市規劃發展和存有土地資源利用較集中投放在博彩旅遊業上，發展其他產業受到較大限制，澳門產業佈局較為簡單，資源傾向急速發展博彩旅遊業，衍生了土地成本、房地產和物業租賃價格上漲等一系列社會問題的出現；另一方面，隨

着澳門旅遊吸引力和知名度日益提高，加上內地開放“自由行”政策，訪澳的旅客人數不斷增多，導致本澳旅客承載力和道路交通擠塞的壓力越來越大。長遠而言，對澳門可持續發展和社會長期和諧穩定帶來不少挑戰。

面對當時澳門發展所存在的問題和挑戰，國家“十一五”規劃提出，繼續實施內地與香港、澳門更緊密的經貿關係安排，加強內地和港澳在基礎設施建設、產業發展、資源利用、環境保護等方面的合作。支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展。澳門經濟適度多元發展首次在國家五年規劃綱要提出。

“十二五”規劃提出，支持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。支持澳門推動經濟適度多元化，加快發展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業。

因應國家賦予澳門發展新定位，應對澳門經濟和社會均衡發展所帶來新挑戰，澳門城市規劃及建設迎來另一新階段的工作考驗。因此，當時時任行政長官崔世安先生在發表其首份澳門施政報告中，以“協調發展，和諧共進”的理念出發，提出“將澳門建設成為我們的美好家園，是大家共同的心願。為此，特區政府將致力建設綠色、環保的宜居城市，並制訂相關政策措施，提升居住環境質素，着力舒緩環境容量壓力。政府將美化城區環境，科學規劃交通網絡，構建立體化綜合城市公共交通運輸系統，打造現代化綠色優質交通。全力推進輕軌建設，完善旅遊景點交通規劃，改善公交接駁等交通配套。”⁹³另提到“國務院正式批覆特區政府關於填海造地約350公頃的報告，充分體現

⁹³ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零一零年財政年度施政報告》

了中央政府對澳門特區的大力支持，對澳門可持續發展的高度重視及關懷，為澳門未來人口增長和經濟發展，城市規劃和交通建設、環境保護和景觀設計等提供了更廣闊的空間。總體而言，政府依循經濟適度多元發展的路向，在新填海土地的規劃中將預留適量的土地，發展有利促進經濟多元進程的相關產業，但不包括博彩業。預留土地建設公共房屋，增加文化康體、社會教育、交通基建等公共設施；增加澳門的綠化休閒空間，加強環境保護，美化海岸景觀，擴大城市生活空間，改善人居環境，提升居民綜合生活質素。”⁹⁴城市規劃和建設是對城市進行整體性、系統性的規劃和組織，以實現城市的可持續發展和提升居民生活品質的目標，其包含產業發展、交通規劃、住房建設、公共設施、環境保護、文化保護等一系列工程的結合。為應對當時澳門經濟和社會發展形勢需要，以及中央政府對澳門未來可持續發展和新城填海規劃提出了新的指導性方向的前提下，特區政府就制定澳門城市規劃及建設須同時考慮以上方面的條件，對於澳門城市整體空間佈局、土地利用分配的合理性和科學性尤為重要，以充分利用土地資源，提高土地利用效率，滿足澳門城市未來的發展需要。

第三屆特區政府有關部門就圍繞以上施政理念，對完善和優化澳門城市規劃及建設等開展以下方面重點工作。

推進城市規劃工作方面，為配合澳門城市長遠發展的需要，善用好中央政府批准特區政府填海造地的申請。在第三屆特區政府任期內，先後就圍繞新城填海區的未來發展事宜提出新城發展定位和概念性用地規劃方向、邀請專家及技術人員組成研究組，探討新城區規劃的目

⁹⁴ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零一零年財政年度施政報告》

標、原則以及空間策略。並且新城填海區規劃工作小組分別在 2010 年 6 月至 8 月和 2011 年 10 月至 12 月進行了兩個階段的公眾諮詢工作。其中，第一個階段公眾諮詢期內共舉行了 40 場公眾諮詢會、專家座談會、團體機構諮詢專場，以及校園介紹、巡迴展覽，並委託獨立第三方以電話追蹤調查、網絡調查、社區巡迴展覽、現場調查等四個層面掌握民意，共收到社會 1,879 條意見，涵蓋 14 個範疇，涉及 96 個議題；第二個階段公眾諮詢期內，工作小組透過舉行 5 場公眾諮詢會、27 場社團機構諮詢會，以及與專業社團合辦 6 場工作坊及研討會，和澳門居民展開討論，並在科學館舉辦規劃草案展覽，以展板、模型、短片、互動遊戲和導賞等形式，全方位介紹草案內容。同時，委託民間調研機構，進行電話調查、展覽現場問卷調查和深度訪談、焦點小組、網絡五項民意調查，收集社會意見。最後，一共收集到 3,185 條意見，當中關注新城各區發展的意見有 1,682 條，對整個新城區總體規劃的宏觀發展提供建言則有 1,503 條。以上工作開展，通過收集坊間寶貴意見，掌握澳門市民為未來對新城區土地資源利用的訴求，也為展開下一階段新城規劃方案的編制工作提供重要參考價值。

完善法律法規工作方面，基於歷史原因，有關澳門城市發展的法律制度只有回歸前澳葡政府所制訂的舊《土地法》，以及《都市建築總章程》的兩項法律，相關法律內容十分滯後且對城市規劃和治理存有缺失，難以滿足澳門城市規劃的發展需要，也難以平衡自然環境、社會資源等各種訴求。面對澳門社會和經濟的急速變化，特別是回歸後澳門的城市空間格局發生巨大變化，對土地的需求日益增加，需要有一套可配合澳門未來城市建設相關法律配套措施，以滿足澳門未來

可持續發展的步伐。因此，在這個階段期間，特區政府先後出台第 10/2013 號法律《土地法》、第 11/2013 號法律《文化遺產保護法》、第 12/2013 號法律《城市規劃法》、第 5/2014 號行政法規《城市規劃法施行細則》等法律規定，有效解決了澳門過去以來沒有範疇性的城市規劃制度問題。

在制定交通運輸的規劃上，隨着國家給予澳門“一中心”、“一平台”發展定位，新城填海區規劃有序推進，使澳門社會、經濟、城市佈局等方面帶來重大變化。為因應澳門城市發展所需，配合本澳經濟適度多元發展需要，特區政府提出一套陸路整體交通運輸政策，以回應澳門居民的出行需求。在 2009 年底，特區政府有關部門進行《澳門陸路整體交通運輸政策(2010-2020)》的編撰工作，並於 2011 年正式向外公佈，相關政策文本提出“打造居民宜行、旅客宜遊的綠色交通城市”的交通願景，以“公交優先”為核心，一方面構建以輕軌為主幹、巴士及的士為基礎、步行系統為輔助的綠色交通系統，引進無縫整合、確保公交路權優先來提升整體公交服務品質；另一方面運用經濟、技術與法制的機制及策略，適量漸進控制私人車輛的增長。其中在完善交通建設的政策上，提出構建道路交通主幹網絡：通過交通樞紐工程、路網擴容工程、新城填海區交通規劃及建設工程、澳氹第四跨海通道工程等四大工程，形成澳門半島外環、氹仔與路氹城外環的城市雙環路網，以及西灣大橋、澳氹第四跨海通道的雙軸通道等；適時增加車輛泊位：以居民生活區為建設重點，尤其在青洲、筷子基等人口密集區，持續增建公共停車場。在口岸、主要旅遊景點等地區配置收費的旅遊巴停車場，興建重型車輛停車場，配合業界泊車需求；

持續優化行人設施：檢討城區行人道的寬度及連續性，並按城區特性對行人道空間進行擴闊或改善等；塑造慢行和綠色出行空間：以行人與公交為主軸，並整合應用車輛管理、環保特色運輸與智能交通，推動歷史核心區為綠色出行區。研訂單車道的規劃設計規範，開展單車路網及服務設施的整體規劃，並優先在離島推行等。體現無障礙交通環境：全面檢視行人系統的無障礙設計，加強其功能性，以利年長者及行動不便者使用。在提升交通服務的政策上，主要面向是完善交通體系的規劃管理、引進先進科技的智能服務、提供迅捷的跨境交通、加強電子執法的應用、優化交通安全的宣導，以提供居民省時、便捷、安全的出行服務。⁹⁵

在以上政策的框架底下，各項交通政策措施逐步推進和落實，巴士線路由 61 條增至 85 條，客流由 37.1 萬人次/日增至 62.7 萬人次/日。“控車輛”方面，機動車總數由 19.6 萬輛增至 24.4 萬輛，機動車年增長率低於 3%，若按照《澳門陸路整體交通運輸政策(2010-2020)》實施前年增長率約 5%推算，少增加 8 萬輛機動車。與此同時，特區政府亦開展多項交通基礎設施建設，輕軌氹仔線建成通車，道路長度由 311 公里增至 340.3 公里，公共停車場由 23 個增至 57 個，步行道密度達到 12.1 公里/平方公里。根據“巴士服務評鑑調查”，乘客對巴士服務滿意度由 2015 年的 6.7 分提升至 2020 年的 7.9 分（滿分 10 分），候車時間滿意度由 6.4 分提升至 7.4 分（滿分 10 分）。根據“旅客消費調查”，旅客對公共交通滿意程度由 2010 年的 72% 提升至 2020 年的 81.6%。⁹⁶從相關數據情況來看，本澳陸路交通運輸環境在政策推動下，

⁹⁵ 整理自《澳門陸路整體交通運輸政策(2010-2020)》

⁹⁶ 《澳門陸路整體交通運輸政策(2021-2030)》

服務能力和素質均取得一定進步。

四、第四屆特區政府（2014年-2019年）：承上啟下，不斷取得新進展

在澳門城市規劃及建設等領域上，第四屆特區政府延續了上一屆特區政府“以人為本，科學施政”理念，推動了以下方面的重點工作。

（一）持續推進新城區總體規劃工作

為配合澳門未來長遠發展，增加土地供應，加快落實推進新城填海規劃的工作。經過之前的兩個階段的諮詢期，《新城區總體規劃方案》的編制工作順利完成，於2015年6月至8月進行為期40日的第三階段公眾諮詢。根據《新城區總體規劃方案》諮詢文本內容，對新城區提出九個規劃目標⁹⁷、四個規劃原則⁹⁸、八個發展策略⁹⁹。在房屋規劃方面，新城區總體規劃方案的居住用地約為87.7公頃，住宅建築總規模約432萬平方米，以兩房住宅單位面積估算，可提供約5.4萬個住宅單位。產業規劃方面，根據新城各區功能特徵，擬定不同產業發展定位，A區北部和中部以住宅裙樓作商業承載點，扶持中小企發展，A區南部設置文化設施，為文化創意產業、休閒旅遊提供發展空間；B區以科學館為起點，串接旅遊塔及媽閣，形成休閒走廊，推動休閒旅遊業、

⁹⁷ 新城區規劃目標：提升居民綜合生活素質、促進經濟適度多元發展、加強區域融合協調發展、培育多元國際城市文化、扶持新城舊區互補發展、創造安全舒適宜居環境、建設環保綜合交通體系、營造低碳綠色節能新區、實現特區的可持續發展

⁹⁸ 新城區規劃原則：整體最優原則、特色發展原則、綠色低碳原則、彈性適應原則

⁹⁹ 新城區規劃發展策略：把握區域作機遇，迎港珠澳大橋落成、新城舊區扶持互補，延續城市獨特風貌、提升居民生活素質，促進經濟多元發展、保護山海景觀視廊，強化岸線整體利用、公交優先綠色出行，加強整體交通對接、土地集約複合利用，善用地下空間資源、優化生態環境景觀，完善綠網系統規劃、完善城市防災體系，增強綜合應變能力

會展業的發展；CD 區借助內湖水道、公園、碼頭及水上設施，構建旅遊、康體活動的發展空間；E 區結合鄰近海空口岸優勢，帶動文化創意、會展等產業。另文本也提及到，未來新城區產業發展除在規劃上預留空間外，也需要宏觀政策的配合。對於《新城區總體規劃方案》諮詢文本連同第三階段公眾諮詢所取得的成果與共識，將實踐到新城區的發展與建設之中，也為下一屆特區政府開展城市詳細規劃提供重要的參考價值。

為落實未來新城區土地供應的承諾，完成新城 A 區填土及堤堰建造等工程，新城填海 A 區房屋供應增至 3.2 萬個單位，其中 2.8 萬個為公共房屋單位。另一方面，為配合區域交通協調發展，完善填海新區基礎設施建設，就興建澳氹第四條橋，開展了對海域使用論證及海洋環境影響評估等前期工作，有關工程已在 2019 年 10 月完成判給，為未來完善新城填海 A 區的基礎設施建設提供重要支持。

（二）優化交通配套措施

2019 年 12 月 10 日，澳門輕軌氹仔線正式啟動，是澳門首個軌道交通系統。輕軌氹仔線全長約 9.3 公里，途徑海洋、馬會、運動場、排角、路氹西、蓮花口岸、東亞運、路氹東、科大、機場和氹仔碼頭共 11 個車站，沿線有多間酒店，並串連海、陸、空三個口岸。而輕軌氹仔線連接媽閣站以及輕軌石排灣線的建設正在推進之中，另輕軌東線路線的研究也啟動起來。輕軌的成功開通可以為市民提供一個便捷、可靠的綠色集體運輸系統，協助優化澳門的交通配套及出行條件，提升居民的生活質素。

此外，在第四屆特區政府任期內，依循《澳門陸路整體交通運輸政策（2010-2020）》的方向，落實特區政府五年發展規劃，持續加強車輛管理力度，務求在 2020 年控制車輛年增長率在 3.5% 內。巴士服務方面，完成兩間巴士公司的合約磋商，配合輕軌氹仔線的開通優化巴士路線網絡。車輛停泊工作上，結合公共房屋、社會設施及公共空間的規劃利用，增建公共停車場，並且逐步按區域及時段特性，適度調整泊車空間。另外，加強公共停車場的巡查，完善規範公共停車場的管理及監察機制，並持續研究咪錶及公共停車場收費調整措施。

（三）推動港珠澳大橋基建項目落成

在中央政府和相關部委、廣東省政府的大力支持下，粵港澳三地政府積極推進港珠澳大橋的建設工作。第四屆特區政府積極推進港珠澳大橋澳門口岸管理區及有關連接線的建設及各項準備工作，2017 年底順利完成了珠澳口岸人工島澳門口岸管理區上部建設工程基本完工的目標。

經國務院批准，港珠澳大橋澳門口岸管理區自 2018 年 3 月 15 日零時起正式交付澳門特別行政區使用，並依照澳門特別行政區法律實施管轄。同年 10 月 23 日，港珠澳大橋正式通車。

港珠澳大橋通車，為廣大居民在內地生活、工作、創業、就學、養老等創造更便利條件，促進粵港澳三地人流、物流、資金流的往來，也必然對澳門推動經濟發展、參與區域合作等方面產生重要影響，為澳門延伸並擴闊了市場範圍和規模，為企業和投資者拓展了新的商機，有利促進澳門進一步融入粵港澳大灣區建設等國家發展大局。

五、第五屆特區政府（2019年-至今）：深耕細作，突破發展空間局限

近年，粵港澳大灣區建設不斷深度推進，國家《第十四個五年規劃和2035年遠景目標綱要》，提到支援粵港澳大灣區形成國際科技創新中心之一。以粵港澳大灣區為重點之一，提升創新資源能力和全球資源配置能力，加快打造引領高質量發展的第一梯隊。高質量建設粵港澳大灣區，深化粵港澳合作、泛珠三角區域合作，推進深圳前海、珠海橫琴、廣州南沙、深港河套等粵港澳重大合作平台建設等，以助力國家全面開放和現代化經濟體系建設。另一方面，橫琴粵澳深度合作區作為深入實施《粵港澳大灣區發展規劃綱要》的重點舉措，以及豐富“一國兩制”實踐的重大部署。隨着橫琴粵澳深度合作區建設逾兩年，一系列惠民便商新政策陸續出台，區內“共商共建共管共享”新體制正不斷健全。以上政策措施出台，為澳門長遠發展注入新的動力，有利澳門進一步發揮“雙循環”交匯點之地理優勢，更好融入國家發展大局提供重要部署。

對於澳門自身發展的情況來看，雖然特區政府與社會各界多年來致力推動經濟適度多元發展，但除主體行業外，其他新興產業佔整體經濟比例偏低，澳門經濟結構“單一化”問題仍然存在，特別是過去經歷三年的新冠疫情，對澳門經濟和社會造成較大衝擊，充分顯露澳門經濟過度依賴綜合旅遊業的脆弱性，以及過度依賴外部環境因素所帶來的巨大風險，同時澳門經濟社會深層次矛盾和問題因面對疫情關

係充分地浮現出來，對澳門可持續發展產生不利影響。

行政長官賀一誠先生發表《2020 年財政年度施政報告》時，提到澳門人口密度居世界前列，土地利用率高幾近飽和，土地資源不足成為制約澳門經濟社會可持續發展的瓶頸。必須努力探索突破土地資源瓶頸的方法，既要依法有效管理和利用 85 平方公里水域，更要逐步推進區域合作，立足粵港澳大灣區，深化澳門與廣東，尤其是與珠海的合作，共同開發橫琴，拓展澳門的發展空間。另提到粵港澳大灣區建設是澳門融入國家發展大局、突破澳門發展空間局限、促進經濟適度多元可持續發展，以及提升澳門在國家經濟發展和對外開放中的地位和功能的重大機遇。但是，大灣區建設也給澳門帶來直接的競爭以及融入發展的壓力和挑戰。隨着大灣區建設的深入推進，大灣區廣闊腹地將形成極具優勢和吸引力的發展環境，資源集聚效應加強，必將對包括澳門在內的周邊地區的資金、人才等資源產生吸納效應。澳門如果不能相應提升自身的功能和競爭力，不積極開放並融入大灣區，就會在某種程度上被邊緣化，部份功能可能會被替代。¹⁰⁰

應對新形勢所帶來的各種機遇和挑戰，未來澳門城市發展不僅滿足自身需求，還需要更好配合橫琴粵澳深度合作區、粵港澳大灣區的國家重大發展策略，充分發揮“背靠國家，聯通世界”的優勢和“一中心、一平台、一基地”的發展定位，主動融入國家發展大局。根據以上的各種考量，需要從多個維度層面加以謀劃澳門城市規劃的發展藍圖。基此，特區政府在賀一誠行政長官的帶領下，加快重點開展以下新一輪與澳門城市規劃和建設的相關工作。

¹⁰⁰ 《中華人民共和國澳門特別行政區政府二零二零年財政年度施政報告》

（一）編製首份澳門城市總體規劃

在 2022 年 2 月 15 日，特區政府完成編制《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》隨即生效，這是澳門首份城市總體規劃的政策文本。根據《城市規劃法》規定，總體規劃是根據城市發展策略研究訂定的方針、指引，結合特區自身、區域及國家的定位，以及整合主要範疇的政策內容，從而訂定整個澳門特別行政區的空間整治、土地使用和利用的條件，對公共基礎設施與公用設施作出合理的綜合部署，並作為編製詳細規劃的依據。¹⁰¹特區政府參考鄰近地區城市規劃期限，結合澳門城市發展的實際情況，並且根據“國家”、“區域”及“自身”三個層面，確立澳門未來城市發展定位，綜合梳理涵蓋不同範疇（如人口、住屋、交通及環境等）的基礎資料及進行現況分析，並制定 13 條策略性指引。從整體城市空間結構的考慮上，為推動落實《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，把握毗鄰珠海的地理優勢，善用港珠澳大橋落成帶來的機遇，優化平衡城市空間佈局發展，配合特區政府多項重點施政方針，建設“一中心、一平台、一基地”，提出兩個“門戶”、三個“樞紐”、四個“軸帶”、六個“核心”的空間結構佈局。另外，綜合考慮各統計分區的人口分佈、特色、功能及配套設施，將規劃範圍內的土地劃為十八個規劃分區，作為未來編製詳細規劃時的土地空間劃分單元，以便就每個規劃分區進行研究及規劃工作。同時，根據第 12/2013 號法律第五條、第十二條及第二十二條，總體規劃約束並優於詳細規劃，以及約束公共實體及私人，且總體規劃由補充性行政法規核准。因此，總體規劃生效之後，詳細規劃須遵守總體規劃，

¹⁰¹ 《澳門特別行政區城市總體規劃(2020-2040)草案》

以確保城市發展的協調性及可持續性。是次城市總體規劃公佈後，為澳門長遠發展提供重要頂層規劃設計。

（二）完善澳門城市規劃相關法律法規

2022年，特區政府公佈第6/2022號《土地分類及用途》行政法規，法規細分土地使用類別，訂定在城市規劃的編制、檢討和修改程序所須遵守的土地分類和用途的準則，為展開詳細規劃的工作創設條件。另同年特區政府公佈第18/2022號《都市更新法律制度》，該法律設置了三項重建程序的建築物年齡及相應業權最低百分比的規定，對進入重建程序的單一或多幢分層建築物進行拆卸，並興建新的分層建築物。而經後來更新的分層建築物除遵守《都市更新法律制度》規定外，還須遵守其他適用法例，尤其是有關土地使用、城市規劃、都市建築、防火安全等方面法例的規定。有關澳門的都市更新法例出台後，將有利澳門舊區重整工程，在善用澳門土地資源的同時，能更好配合城市總體規劃中所對應的分區，一同重新整合城區的空間佈局和土地使用分佈，加快澳門都市更新迭代，以滿足未來澳門高質量及可持續的發展需要。

（三）有序開展城市詳細規劃

在《澳門城市總體規劃（2020—2040）》的基礎下，陸續有序開展各個功能分區的詳細規劃。其中，在2022年底完成了《東區-2詳細規劃草案》的公開諮詢工作，《東區-2詳細規劃草案》，以澳門城市總體規劃為綱領指導，並吸收了《新城區總體規劃方案》和《新城A區規劃調整優化及城市設計指引研究》的技術成果，提出“以建設公屋

為主、完善民生配套、支持中小企業發展的宜居社區，該區將與現有城區功能作互補，並透過建設地標性的設施、綠地和公共開放空間，將區內打造成城市濱海新門戶，為澳門居民打造美麗家園”的中長期目標。¹⁰²隨後，特區政府和有關部門正積極開展外港區-1、外港區-2、北區-1、氹仔中區-2 等詳細規劃編製工作。

（四）完成新一份陸路交通運輸長遠規劃

為配合澳門“二五”規劃和澳門城市總體規劃等目標，讓陸路交通規劃能夠與時並進，特區政府開展了《澳門陸路整體交通運輸規劃（2021-2030）》的工作，透過“有效建設、提質增效、科學控需、智慧發展”四個基本策略，落實軌道網、步行網和道路網“三張網絡”，以及落實規劃建設、運營管理及政策法規“三個方面”，致力優化交通方式結構、提升公共交通能力及作用、促進道路交通平穩運行、提高交通滿意程度，以及改善交通安全及環境，為本澳打造安全、綠色、高效、便捷和宜行的陸路交通運輸系統，促進城市發展，支撐澳門融入國家發展大局。¹⁰³

（五）融入國家發展大局作出舉措

1. 青茂口岸開通

2021年9月，青茂口岸正式通關，作為粵澳重大跨境民生工程，是繼港珠澳大橋口岸、新橫琴口岸，又一個採取“合作查驗、一次放行”通關模式的口岸，設有100條自助通道、24小時運作，設計日通關流量達至20萬人次，有效緩解拱北口岸的通關壓力，大大提升兩地

¹⁰² 《東區-2 詳細規劃草案諮詢總結報告》

¹⁰³ 《澳門陸路整體交通運輸規劃（2021 - 2030）》規劃文本

人員通關效率和體驗。青茂口岸直接連接廣珠城軌，澳門居民可經口岸抵達珠海城軌站後，前往全國各地，必將有助澳門融入大灣區城際鐵路網絡及國家高鐵網，讓更多澳門居民共享大灣區發展的成果，為全面深化粵澳合作，推進大灣區建設注入新動力。

2. 深合區正式封關

為貫徹落實《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的部署要求，努力實現總體方案所要求的第一階段發展目標之年，2024年3月1日橫琴粵澳深度合作區實施封關運行，符合條件的貨物經“一線”進入合作區免稅，其他情形予以保稅；經“二線”進入內地按規定徵收進口稅收，符合條件的可享受加工增值免關稅。物品方面，個人行李和寄遞物品經“一線”進入合作區，以自用、合理數量為限且符合有關規定予以免稅，“二線”進入內地參照自澳門進入內地的進境物品適用的有關規定監管、徵稅。將有力推動澳琴之間物流、人流、資金流、資訊流更加高效便捷流動，讓在合作區生活發展的澳門居民感受更加趨同澳門的生活環境。

3. 輕軌延伸工程有序推進

2023年12月8日，輕軌氹仔線服務正式延伸至媽閣站，澳門輕軌服務系統首度連通氹仔與澳門，以及成功開通首段跨海輕軌路道工程。隨着輕軌媽閣站正式投入服務，讓澳門輕軌更好發揮集體運輸的功能和作用，為市民和旅客提供更便捷的出行體驗。除輕軌媽閣站外，澳門輕軌延伸橫琴線現階段全線車站主體結構已完成、盾構隧道已貫通，預計2024年內建成通車，屆時將為琴澳兩地居民創造舒適便捷的跨境出行體驗，助力澳門加強與深合區乃至大灣區協同發展。

此外，為更進一步深化澳門與內地之間各項要素互聯互通，便利

居民赴內地就業創業、出行遊玩、商貿往來，以更好融入國家發展大局。澳門公共建設局與輕軌公司於 2022 年 10 月 18 日向立法會議員介紹輕軌東線安排時，初步規劃 ES1 輕軌站先設在澳門灘塗整治區，待內地 V 地塊正式批准後，ES1 輕軌站會盡量移向關閘口岸。2024 年 5 月 24 日，國務院依照 2023 年 12 月 29 日第十四屆全國人大常委會第七次會議通過的《全國人民代表大會常務委員會關於授權澳門特別行政區對廣東省珠海市拱北口岸東南側相關陸地和海域實施管轄的決定》和有關法律法規，批覆同意自 2024 年 5 月 31 日凌晨零時起，由澳門特區對珠海市拱北口岸東南側相關陸地和海域(即 V 形地塊)依照澳門特區法律實施管轄。相關陸地和海域移交澳門特區管轄，將有利於澳門輕軌東線 ES1 輕軌站將近貼近關閘口岸，更好地連接青茂口岸，大大增強澳門與內地基礎設施互聯互通，不僅為未來澳門創造更多的社會和經濟效益，同時對推動澳門長期繁榮穩定和融入國家發展大局具有重要意義。

六、經驗總結

澳門回歸將近 25 年，本地城市規劃及建設不斷向前推進，因應經濟和社會環境的急速變化，以及貫徹落實國家對澳門特區所提出的發展定位，並且在中央政府和祖國內地大力支持下，加上歷屆特區政府積極作為，以及社會各界和廣大居民共同努力下，通過多年來的填海造地工程，使回歸後澳門特區土地面積得以有序擴闊，對於澳門長遠城市空間結構、土地利用、經濟和環境相互協調發展等多方面創造了先決條件。同時，為更科學和更合理地規劃未來澳門城市發展藍圖，

結合澳門城市特色和實際發展情況，逐步建立出一套適用於澳門城市規劃及建設的頂層設計，推出一系列相關法律配套措施，透過宏觀的視角對澳門城市總體規劃進行佈局，並且對澳門各區域劃為功能定位，為澳門城市的長遠發展策略提供了清晰指引和指明方向。具體而言，澳門回歸祖國以來，有關澳門城市規劃及建設的成功經驗主要體現在兩個方面：

（一）中央政府始終關心澳門長遠發展的需要，充分展現“一國兩制”的成功實踐

祖國始終是澳門保持長期繁榮穩定的堅強後盾。自澳門回歸祖國以來，嚴格依照國家憲法和澳門基本法辦事，在全面準確貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的方針下，中央政府在依法對澳門特區行使全面管治權下，不干預澳門特別行政區依據基本法規定自行管理的事務，全力支持特區政府依法施政。同時，澳門特區政府充分尊重中央政府權威，積極維護國家主權和領土完整，與中央政府就澳門特區政府施政工作等重要事項保持密切溝通，充分發揮了“一國兩制”的制度優勢，持續堅守“一國”之本和善用“兩制”之利，讓澳門經濟、社會、民生等各項事業均得到長足發展。特別是在澳門城市規劃及建設的方面，中央政府長期關心澳門經濟民生福祉，以及高度重視澳門長遠可持續發展等事宜。由於澳門土地資源十分匱乏，加上回歸初期因開放賭權關係，使得澳門經濟出現井噴式增長，城市格局和空間發生劇烈的轉變，但同時基於自身地域條件所限，容易產生經濟模式單一、城市化發展失衡等問題出現，繼而衍生較深層次的社會矛盾。長遠而言，將阻礙澳門經濟可持續發展，並對澳門社會穩定和

長治久安產生不良的影響。

為解決澳門城市發展所面臨的各種問題和挑戰，進一步改善民生素質，以及確保澳門長期繁榮穩定發展。在中央政府大力支持下，2009年國家批准澳門填海造地 350 公頃。另外，2015 年，中央政府決定將澳門特別行政區海域面積明確為 85 平方公里，授權澳門 85 平方公里海域管理權，進一步為澳門騰出更多新的發展空間，為澳門未來城市規劃和建設創造有利條件，讓經濟、社會、環境等方面城市生態均得到較好的均衡和協調的發展。

另一方面，國家“十二五”、“十三五”、“十四五”規劃綱要，以及《粵港澳大灣區發展規劃綱要》、《橫琴粵澳深度合作區總體發展規劃》等政策性文件，對澳門明確提出“一中心、一平台、一基地”的發展定位，為澳門融入國家發展大局，助力國家改革開放，實現經濟適度多元和可持續發展指明了方向。根據國家對澳門未來發展所提出的要求和期許，未來澳門城市發展定位及策略須同時結合國家、區域及澳門自身多個層面加以描繪。

因此，回歸以來澳門城市規劃及建設的發展能不斷取得新進展、開創新格局，關鍵是澳門特區政府全面準確貫徹落實“一國兩制”方針，根據澳門實際發展情況和國家政策方針相互作用底下所得出的重大成果，為澳門長遠可持續發展不斷注入新動力。

（二）不斷完善澳門城市規劃的法律法規，以滿足澳門長遠發展的需要

在澳門回歸祖國之前，澳門城市發展的主要法律依據最早沿自 1963 年的《都市建築總章程》，該章程主要以規劃澳門建築物的質量，該規章由行政篇及技術篇兩個主要部份組成。1980 年制定舊《土地法》，在土地法規中以定義土地使用條件的方式，實施城市建設的規劃管理，1986 年完成《澳門地區指導性規劃指引》，根據相關指引對澳門半島和離島進行城市規劃分區，另出台一些行政指引去協助澳門城市發展的實施等等，成為當時澳門城市規劃的基本法律框架。

不過，在未有專門針對澳門城市規劃設計的法律體系之前，澳門城市規劃依據以《都市建築總章程》為主的法規體系操作。雖然回歸後為推動城市建設的發展，澳門特區政府已設立過專責小組，已分別對《都市建築章程》的行政篇和技術篇的兩個篇章進一步作出修訂。但是澳門《都市建築章程》主要用作規範澳門建築物，以城市建築控制為主規劃發展思路，在沒有總體發展定位和策略等作為城市規劃法律核心的情況下，導致澳門城市開發建設較集中處理在建築物規範的微觀控制上，對於澳門土地利用空間、經濟和社會結構等宏觀規劃上缺乏前瞻性和系統性的安排，加上回歸以來澳門經濟社會急速轉變，昔日沿用下來的法律法規已不足以應對澳門未來城市規劃的要求。

無論是適應經濟環境發展變化的節奏，或是對社會各項資源作出合理的分配，都需要制定符合澳門實際情況的城市規劃法律體系，作為引導城市發展空間及落實推進城市新建設的重要法律依據。因此，為銳意完善澳門城市規劃體系，提高對澳門整體城市建設的管理水平，2013 年特區政府制定了《城市規劃法》，隔年再制定行政法規性質的《城市規劃法施行細則》，相關法律奠定了澳門城市規劃發展的法律

基礎。有關法律條文的規定下，澳門城市規劃包括總體規劃及詳細規劃，而總體規劃約束並優於詳細規劃。另外，根據《城市規劃法》，總體規劃的目的首項條文，規定“根據城市發展策略研究訂定的方針、指引，以及基於澳門特別行政區的自身身份及其在區域上的定位，制訂城市規劃方面的策略性指引”，故澳門城市規劃既能滿足自身發展的需要，又能顧及到宏觀政策和國家發展策略等要素考量，對澳門城市規劃的全局性思維起到極大的幫助。未來澳門城市發展在依循《城市規劃法》的法律下，能更好地按照城市規劃的總藍圖，並透過各區詳細規劃編制，對各項工程建設進行合理佈局，以滿足澳門長遠發展的需要。

通過特區政府加快制定澳門城市規劃的相關法律措施，做好澳門未來城市規劃的頂層設計和依法流程，彌補了澳門城市規劃的法律缺失，充分貫徹特區政府依法施政的方針，為日後澳門城市總體規劃和城區詳細規劃等政策文本提供重要的法律依據，為澳門可持續發展奠下重要的基礎。

城市規劃是一門綜合性學科，通過制定和實施城市發展策略，協調和引導城市的整體發展，通過對土地的合理分配和利用，協調城市空間佈局，以及落實未來產業發展、基礎設施、交通運輸、環境保護等多個領域所作出的綜合部署和安排，達至追求經濟、社會、環境得以均衡發展，為未來居民在居住、生活、工作等創造美好的環境。

在歷屆特區政府持之以恆、不斷努力的推動底下，完善了澳門城市規劃法律體系的工作，完成了首份法定澳門城市總體規劃，針對土地利用、空間佈局、居住用地、經濟產業、交通運輸、環境保護、公

用設施、基礎設施、文化遺產、城市景觀、都市更新、都市防災等範疇提出主要的規劃構想，並陸續對澳門各分區編製詳細規劃。通過特區政府有序地推進澳門城市建設的工作，配合具法律約束力的城市總體規劃及分區詳細規劃，勾劃出未來城市發展的藍圖，並在總體規劃的大框架下，從科學性和系統性的視角引導澳門城市建設可持續發展。

第七章：新時代澳門“一國兩制”成功實踐的要求、機遇和展望

十三屆全國政協副主席、國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍於 2023 年 5 月 23 日來澳開展四天考察，與行政長官賀一誠及特區行政、立法、司法機構主要負責人座談，並明確提出的六點要求，包括：一、在全面準確、堅定不移貫徹“一國兩制”方針上展現更大作為；二、在維護國家安全上展現更大作為；三、在加強愛國愛澳力量建設上展現更大作為；四、在推動澳門經濟適度多元發展上展現更大作為；五、在做好橫琴開發這篇大文章上展現更大作為；六、在提升全面治理能力和管治水平上展現更大作為。為澳門“一國兩制”繼續成功實踐，在政治層面取得更大的發展進步，並保持澳門特區的長期繁榮穩定，行穩致遠指明了方向，也是新時代澳門“一國兩制”成功實踐的明確要求。

一、新時代澳門“一國兩制”成功實踐的基本要求

（一）全面準確、堅定不移貫徹“一國兩制”方針上展現更大作為

在澳門“一國兩制”實踐過程中，中央始終強調要堅定不移地實施“一國兩制”，確保“一國兩制”實踐不會變、不動搖。但中央同時也指出，必須全面準確地實施“一國兩制”，確保“一國兩制”實踐不走樣、不變形。比如，2017 年 7 月 1 日，習近平主席在慶祝香港回歸祖國 20 週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話

中指出：“我明確講過，中央貫徹‘一國兩制’方針堅持兩點，一是堅定不移，不會變、不動搖；二是全面準確，確保‘一國兩制’在香港的實踐不走樣、不變形，始終沿着正確方向前進。”¹⁰⁴ 國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在 2023 年來澳門考察時也明確指出，澳門“一國兩制”的成功實踐告訴我們，只要對“一國兩制”堅信而篤行，“一國兩制”的生命力和優越性就會充分顯現出來。中央長期堅持“一國兩制”，確保“一國兩制”不會變、不動搖、不走樣、不變形的立場是一以貫之的。廣大澳門同胞應格外珍惜“一國兩制”，更好地把維護中央全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，堅守“一國”原則底線，始終維護憲法和基本法確定的憲制秩序，不斷豐富“一國兩制”在澳門的實踐，不斷彰顯澳門“一國兩制”示範作用。

（二）在維護國家安全上展現更大作為

國家安全是實現中華民族偉大復興，保證人民安居樂業的基石，也是保障澳門“一國兩制”實踐行穩致遠，保持澳門特區長期繁榮穩定的重要基礎。國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍在 2023 年來澳門考察時明確提出，維護國家主權、安全、發展利益是“一國兩制”方針的最高原則。維護國家安全只有進行時，沒有完成時。夏寶龍主任更明確要求澳門特別行政區維護國家安全委員會和行政、立法、司法機關要全面準確實施新修改生效的國安法，加快推進相關配套立法工作，推動國安教育深入人心，築牢維護國家安全防線。要堅持底線思維，

¹⁰⁴ 習近平：《在慶祝香港回歸祖國 20 週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話（2017 年 7 月 1 日）》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

增強憂患意識，切實防範化解各類風險隱患，旗幟鮮明地同破壞澳門繁榮穩定的任何勢力作堅決鬥爭，堅定推進澳門“一國兩制”實踐行穩致遠。

（三）在加強愛國愛澳力量建設上展現更大作為

國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍明確指出，廣大澳門同胞素有愛國傳統，有強烈的國家認同感、歸屬感和民族自豪感，這是澳門“一國兩制”成功實踐的最重要原因。要堅持和弘揚愛國愛澳核心價值，堅定落實“愛國者治澳”，任何時候任何情況下都不能有半點含糊。要堅定支持特別行政區政府修改完善澳門選舉制度，確保澳門管治權牢牢掌握在愛國愛澳者手中。要加強“愛國愛澳”力量能力建設，不斷提升凝聚力、戰鬥力，在“愛國愛澳”旗幟下畫出最大同心圓、實現最廣泛團結，形成更廣泛的國內外支持“一國兩制”的統一戰線。

愛國者治澳原則，是在“一國兩制”背景下形成的，由“一國兩制”的內在邏輯所決定的，為保障“一國兩制”在澳門特區行穩致遠所必須堅持的一項根本原則。在“一國兩制”語境下，其主要是指“澳人治澳”必須以愛國者為主體，即澳門特區的管治隊伍應當由愛國者組成，澳門特區的管治權應當牢牢掌握在愛國者手中，以保證澳門的“一國兩制”實踐不偏離正確的軌道。回顧過去，有效落實愛國者治澳原則是回歸以來澳門特區“一國兩制”實踐取得重大成功的主要原因之一。展望未來，澳門特區要想繼續成功實踐“一國兩制”乃至推動“一國兩制”實踐取得更大的進步，同樣離不開愛國者治澳原則的有效落實。

（四）在推動澳門經濟適度多元發展上展現更大作為

促進澳門經濟適度多元發展，是破解澳門經濟社會深層次矛盾和問題的必由之路，也是確保澳門可持續健康發展、長期繁榮穩定的必然選擇，是提升澳門經濟韌性和抗風險能力的現實需要，更是為融入國家發展大局，為實現中華民族偉大復興更好發揮作用的時代要求。

國務院港澳辦主任夏寶龍考察澳門時提出“六個更大作為”的要求，其一便是“推動澳門經濟適度多元發展上展現更大作為”，這既是中央對澳門的期盼和指示，是“必做題”，也是澳門必須全社會上下一心，扎實做好的重要工作。夏寶龍主任更明確提出，要做優做強“一中心、一平台、一基地”，大力培植新興產業，着力構建符合澳門實際、具有可持續性的產業結構。持續優化營商環境，大力吸引、培養、造就大批優秀人才，積極引進先進技術等創新要素，強化科技創新和基礎研究，全面提升澳門競爭力。

面對全球緊張複雜的政治局勢和經濟環境，在國家推動高質量發展的背景下，澳門經濟結構也正在轉型發展，特區明確“1+4”經濟適度多元發展策略及編製相關“規劃”，培育新的增長點，促進傳統優勢產業和新興多元產業之間協同發展，以增強自身經濟發展的韌性和動能。在推動澳門經濟適度多元發展上，除了着眼於整體經濟的社會發展所需外，更重要是對接國家發展戰略和澳門探索高質量發展的實際需要。透過發揮“一國兩制”、自由港等制度優勢，積極落實“一中心、一平台、一基地”的發展定位，擔當“雙循環”新發展格局交匯點的重要角色，助力國家高質量發展。首先，澳門在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，在建設中華文化

為主流，中西文化交流基地的戰略平台上要努力做好；同時，澳門多元產業既需要繼續發揮澳門的優勢與特色，更要在符合國家戰略所需的前提下，透過積極參與大灣區建設，尤其是參與深合區的建設發展才能實現更大發展。

（五）在做好橫琴開發這篇大文章上展現更大作為

國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍明確指出，在做好橫琴開發這篇大文章是事關澳門未來發展的一件大事。澳門特別行政區要牢牢把握深合區建設的寶貴機遇，抓住體制機制創新這個關鍵，瞄準重要領域、重點產業、重點環節，採取有力措施，打通堵點，破解難題，推動政策見效、項目落地。要加強粵澳雙方的溝通協調，遇到問題及時會商，作出決策抓緊落實，推動深合區建設邁出扎實步伐，使橫琴真正成為澳門經濟適度多元發展的新平台。

澳門橫琴的融合發展是其中的關鍵要領，要從投資創業、就業生活、制度趨同、機制便利、人流往來等各方面着力，出台措施，加快兩地融合。

（六）在提升全面治理能力和管治水平上展現更大作為

國務院港澳事務辦公室主任夏寶龍明確指出，立法、司法機關要依法履職、齊心協力、精誠合作，確保政府施政更加順暢高效。要主動適應現代社會治理的新要求，深入推進公共行政等制度改革，充分運用數字信息技術，提升管治效能，改進工作作風，不斷促進政府決策科學化、社會治理精準化、公共服務高效化。要把居民對美好生活的期盼作為施政最大追求，急居民之所急、憂居民之所憂，拿出更果

敢的魄力、更有效的舉措，一件一件抓好落實，努力讓廣大居民看到變化、得到實惠。要更加關心關愛青年，幫助他們解決實際困難，創造更好的教育、就業、創業、生活環境，為他們成長成才創造更多機會。

二、未來展望與建議

經過 25 年的發展，如今澳門經濟發展、社會穩定、居民樂業，這既離不開中央政府的大力支持、特區政府的不懈努力，同時亦離不開全體居民的齊心協力、積極共建。澳門正站在一個新的歷史起點上。毋庸諱言，澳門在遇到千載難逢的歷史發展機遇的同時，也面臨着前所未有的困難和挑戰，對未來特區政府執政團隊提出了更高的要求 and 更大的挑戰。展望未來，建議政府從以下幾方面入手，持續推進經濟社會領域發展、維護澳門穩定的發展局面。

（一）嚴格依照憲法和基本法辦事，確保政治發展不偏離正確軌道

“十九大”報告中指出：“必須把維護中央對香港、澳門特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，確保‘一國兩制’方針不會變、不動搖，確保‘一國兩制’實踐不變形、不走樣。”¹⁰⁵特別值得一提的是，“二十大”報告中明確強調，要“全面準確、堅定不移貫徹‘一國兩制’、‘港人治港’、‘澳人治澳’、

¹⁰⁵ 習近平：《決勝全面建成小康社會 奪取新時代中國特色社會主義偉大勝利——在中國共產黨第十九次全國代表大會上的報告（2017年10月18日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

高度自治的方針”。¹⁰⁶這是中央在類似論述中首次將“全面準確”放在“堅定不移”之前，更加凸顯了對全面準確貫徹“一國兩制”方針的強調。

而要做到全面準確貫徹“一國兩制”方針，關鍵在於做好以下兩個方面的工作。第一，正確處理好“一國”與“兩制”之間的關係。習近平主席曾指出，“‘一國’是根，根深才能葉茂；‘一國’是本，本固才能枝榮。”“‘一國’原則愈堅固，‘兩制’優勢愈彰顯。”¹⁰⁷在“一國兩制”體系中，“一國”是“兩制”的前提和基礎，“兩制”從屬和派生於“一國”，並統一於“一國”之內。我國提出並實行“一國兩制”的根本目的是實現“一國”，“一國”為“兩制”的存在和相互交往提供了根本的保障。另一方面，“兩制”又是“一國”的助益，“兩制”不僅能夠減少實現“一國”的阻力並持續維護和鞏固“一國”，而且還能夠在“一國”的基礎上通過“兩制”之間的交流合作，實現內地與港澳的優勢互補、共同發展。為此，在處理“一國”與“兩制”關係時，必須堅持“一國”的基礎，在“一國”的基礎上發揮“兩制”的優勢，促進祖國內地與港澳特區的共同發展。第二，維護特別行政區的憲制秩序，嚴格依照憲法和基本法辦事。憲法和基本法共同確定了特別行政區的憲制秩序，共同構成了特別行政區的憲制基礎。在此情況下，“一國兩制”體系中“一國”與“兩制”的關係，以及由此派生出的中央與特區關係，特區內部行政、立法與

¹⁰⁶ 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022年10月16日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

¹⁰⁷ 習近平：《在慶祝香港回歸祖國20週年大會暨香港特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話（2017年7月1日）》，載於新華網：http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/01/c_1121247124.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

司法之間的關係等也都是由憲法和基本法規定的。只有嚴格依照憲法和基本法辦事，才能處理好上述基本關係，確保“一國兩制”方針得到全面準確貫徹落實。因此，在貫徹“一國兩制”過程中，必須嚴格遵守憲法和基本法的規定，“凡是符合憲法和基本法規定的，就應該得到支持和保護。凡是抵觸憲法和基本法規定的，就應該受到制止和懲處。必須充分發揮憲法和基本法對‘一國兩制’保駕護航的作用。”¹⁰⁸

因此，未來澳門特區在促進民主政治發展過程中，必須堅持正確的方向，在全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針的基礎上促進民主發展。一方面要切實保障“一國”的基礎，使民主的發展有利於鞏固“一國”的基礎，而不能破壞“一國”的基礎。另一方面，要嚴格依照憲法和基本法辦事，尊重由憲法和基本法所共同確立的澳門特區憲制體制和憲制秩序，而不能使民主的發展突破憲法和基本法的框架。唯有如此，才能保證未來澳門特區的政治發展不偏離正確的軌道。

（二）全面落實“總體國家安全觀”，保障國家和澳門特區的長治久安

雖然如前所述，回歸以來澳門特區在維護國家安全方面一直不遺餘力，積極履行維護國家安全的憲制責任和義務。維護國家安全只有進行時，沒有完成時。未來澳門特區還是應當以“總體國家安全觀”為指導，繼續完善維護國家安全的法律制度和執行機制，堅定不移地保障我國的國家安全和澳門特區的和諧穩定。

2014年4月15日，習近平主席在中央國家安全委員會第一次全體

¹⁰⁸駱偉建：《以黨的二十大報告為指引 推動“一國兩制”事業新發展》，《澳門日報》2022年10月18日第A09版。

會議上首次正式提出了“總體國家安全觀”的概念，他指出“我們黨要鞏固執政地位，要團結帶領人民堅持和發展中國特色社會主義，保證國家安全是頭等大事。”“當前我國國家安全內涵和外延比歷史上任何時候都要豐富，時空領域比歷史上任何時候都要寬廣，內外因素比歷史上任何時候都要複雜，必須堅持總體國家安全觀”。¹⁰⁹總體國家安全觀的內涵十分豐富，既包括外部安全，也包括內部安全；既包括國土安全，也包括國民安全；既包括傳統安全，也包括非傳統安全；既包括自身安全，也包括共同安全。其所涵蓋的國家安全領域十分廣泛，包括政治安全、國土安全、軍事安全、經濟安全、文化安全、社會安全、科技安全、信息安全、生態安全、資源安全、核安全、海外利益安全、生物安全、太空安全、深海安全、極地安全等十六個國家安全領域。在當今世界正處於百年未有之大變局，國內外環境複雜多變的背景下，總體國家安全觀是我國構建和完善維護國家安全體系的根本指導思想。

2023年澳門特區修訂後的國安法的通過是對總體國家安全觀的一次重要落實，“新國安法”在原國安法的基礎上，擴大了對非傳統領域國家安全威脅的預防和打擊力度，進一步完善了澳門特區維護國家安全的法律制度和執行機制。但與“總體國家安全觀”所希望構建的系統性、一體化的維護國家安全法律體系相比，澳門特區的維護國家安全法律體系仍有進步的空間。未來澳門特區還應當繼續以總體國家安全觀為指導，充分利用基本法賦予的立法權，因應國內外環境的發展變化，進一步完善維護國家安全相關立法，努力做到查缺補漏，與

¹⁰⁹習近平：《堅持總體國家安全觀_走中國特色國家安全道路》，載於《新華網》：
http://www.xinhuanet.com/politics/2014-04/15/c_1110253910.htm，最後訪問日期：2024年2月20日。

時俱進。

同時，未來澳門特區還應當做好維護國家安全相關法律的宣傳教育工作，不斷夯實維護國家安全的社會基礎。因為任何法律制度和執行機制都要靠人來落實，只有澳門特區的管治隊伍、民間社團、市民大眾等各個主體都能夠準確理解和接受維護國家安全的重要意義，才能使他們在實踐中願意切實貫徹落實維護國家安全的相關立法。具體而言，要從理論和實踐兩個維度重點向居民解釋澳門特區相關國安立法的立法背景、目的、意義和內容；解釋制定和完善相關國安立法的必要性和正當性以及維護國家安全與保障居民基本權利之間的關係，使澳門居民能夠意識到澳門特區相關國安立法的制定和實施不僅不是多餘或可有可無的，反而是必不可少的；不僅不會破壞“一國兩制”，反而是對“一國兩制”的保駕護航；不僅不會侵犯澳門居民的基本權利和自由，反而是對澳門居民基本權利和自由的有力保障，以消除部份居民可能存在的不必要的懷疑、誤解和擔憂。同時，從長期來看，澳門特區要將維護國家安全教育與憲法基本法教育、國民教育以及愛國主義教育相結合，共同作為愛國愛澳教育的重要組成部份，增強澳門居民的國家意識和國家認同，不斷鞏固維護國家安全的觀念。

（三）落實“愛國者治澳”原則，確保管治權掌握在愛國者手中

如前所述，回歸以來澳門特區在選舉制度層面作出的許多規定都與落實愛國者治澳原則有關，特別是 2023 年《行政長官選舉法》的修改以及 2024 年正在進行中的《立法會選舉法》的修改，是澳門特區切實落實愛國者治澳原則的又一重要體現，有利於從選舉制度上保證行政長官、行政長官選舉委員會委員以及立法會議員由愛國者擔任，對

國家忠誠。但目前澳門特區的相關制度，特別是宣誓效忠制度還存在繼續完善的空間。

以立法會議員的宣誓效忠制度為例。愛國者治澳原則不僅要求在立法會議員的產生階段，要確保立法會選舉的參選人和候選人符合愛國者的標準，同時也要求相關人士在擔任立法會議員之後，在其履職階段也必須符合愛國者的標準。目前，針對立法會議員違反誓言的情況，雖然《澳門基本法》、第 4/1999 號法律《就職宣誓法》和第 3/2000 號法律《立法會立法屆及議員章程》都規定了違反誓言的議員應當喪失議員資格。《澳門基本法》第 81 條規定，立法會議員如違反誓言，經立法會決定，即喪失其立法會議員的資格。澳門《就職宣誓法》第 5 條規定：“應依本法宣誓而拒絕宣誓者，喪失就任資格”。澳門《立法會立法屆及議員章程》第 13 條則規定，如不遵守有關就職宣誓的規定，議員的“有關資格在法律上視為不存在”。此外，澳門《立法會立法屆及議員章程》還具體規定了宣告有關議員喪失議員資格的程序。根據《立法會立法屆及議員章程》第 23 條的規定，如果議員明示放棄《澳門基本法》第 101 條所指的效忠或“作出在客觀上對澳門特別行政區不忠的事實”¹¹⁰，則應視為其違反了議員誓言。而根據《立法會立法屆及議員章程》第 19 條的規定，因議員違反誓言而提起的主張議員資格喪失的議案應由立法會章程及任期委員會處理，由章程及任期委員會對相關議員違反議員誓言的事實證明與否發表意見，最後由立法會全體會議在聽取章程及任期委員會意見後作出是否取消議員資格的決

¹¹⁰該事實僅指《刑法典》第二卷第五編第一章及第 6/1999 號法律第七條所規定的刑事不法行為。《刑法典》第二卷第五編第一章所規定主要是妨礙政治、經濟及社會制度的刑事不法行為；第 6/1999 號法律《區旗及區徽的使用及保護》第七條所規定的主要是侮辱區旗區徽的刑事不法行為。

定。¹¹¹議案所針對的有關議員在立法會章程及任期委員會和全體會議上有辯護權，並得在全體會議作出確定性議決前，繼續擔任職務。有關議員資格喪失的決議須在《澳門特別行政區公報》上公佈。

但澳門特區的《就職宣誓法》和《立法會立法屆及議員章程》並沒有像香港特區的相關本地立法一樣，規定選民或律政司司長可以向法院提起要求議員喪失議員資格的法律程序¹¹²，而是將剝奪議員資格的權力完全交由立法會全體會議行使。換言之，即使某個澳門立法會議員已經明顯違反了誓言，也可能因為立法會全體會議認定其沒有違反誓言，而繼續享有議員資格，行使議員職權。對此，澳門特區立法會以外的其他機關和個人，包括行政長官、特區政府、檢察院、選民，均沒有機制介入。這種情況顯然不利於愛國者治澳原則的落實。因此筆者建議，要完善對違誓議員的追究機制，基於行政長官負責執行基本法的職責，以及向中央人民政府和澳門特別行政區負責的角色要求¹¹³，同時基於澳門特區檢察院負責監察澳門基本法實施的職責¹¹⁴，應在澳門《就職宣誓法》中增加相關規定，構建行政長官和（或）檢察院可以向立法會議員違反誓言為由向法院提起宣告立法會議員喪失議員資格的法律程序的機制，以符合《澳門基本法》關於違反誓言的議員必須喪失議員資格的規定¹¹⁵，並將愛國者治澳原則貫穿於立法會議員產生和履

¹¹¹ 議案通過的標準為立法會全體議員過半數通過。

¹¹² 根據香港《立法會條例》第73條的規定，選民或律政司司長可針對任何以議員身份行事或聲稱有權以該身份行事的人，以該人已喪失以該身份行事的資格為由，在高等法院原訟法庭提出法律程序。如果理由成立，高等法院原訟法庭可以作出示明此事的宣佈或授予禁制令，制止被告人如此行事。換言之，如果選民或律政司司長認為有立法會議員違反了誓詞的內容，可以向原訟法庭提請取消該議員的議員資格。原訟法庭如果支持該請求，則可以宣佈該議員喪失議員資格而無權以議員身份行事，及頒佈禁制令制止該議員行使議員的職權。

¹¹³ 《澳門基本法》第50條第（二）項、第45條第2款。

¹¹⁴ 《澳門基本法》第50條第（二）項、第45條第2款。

¹¹⁵ 澳門第9/1999號法律《司法組織綱要法》第56條第1款。

¹¹⁵ 江華：《“愛國者治澳”原則與澳門特區宣誓效忠制度的完善》，載於《澳門法學》，2021年第2期，第87頁。

職的全過程。

（四）主動融入國家發展大局，助力中華民族偉大復興

中共二十大科學擘畫了全面建設社會主義現代化國家、以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興的宏偉藍圖。習近平主席在十四屆全國人大一次會議閉幕會上強調，“推進強國建設，離不開香港、澳門長期繁榮穩定”。新時代新征程，澳門要以自身所長對接國家所需，在融入國家發展大局中實現自身更好發展，不斷譜寫具澳門特色“一國兩制”實踐新篇章，共擔民族復興的歷史責任，共享祖國繁榮富強的偉大榮光。

在“一國兩制”理論體系下，“兩制”之間不僅要在“一國”的前提和基礎上和平共處、互相尊重，“兩制”更要服務於“一國”，並通過“兩制”之間的優勢互補、互相合作，實現國家與特區的共同發展。“兩制”之間越是互動，“兩制”雙方和“一國兩制”的整體就越有生機，“一國兩制”也就越長久、穩定。因此，特區積極主動融入國家發展大局，與內地實現優勢互補、共同發展，助力中華民族偉大復興。這是“一國兩制”理論和基本法的必然要求。對此，2018年習近平主席在會見港澳各界慶祝國家改革開放40週年訪問團時曾指出，“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。希望港澳同胞繼續以真摯的愛國熱忱、敢為人先的精神投身國家改革開放事業，順時而為，乘勢而上，在融入國家發展大局中實現香港、澳門更好發展，共同譜

寫中華民族偉大復興的時代篇章。”¹¹⁶ 二十大報告也再次強調，“推進粵港澳大灣區建設，支持香港、澳門更好融入國家發展大局，為實現中華民族偉大復興更好發揮作用。”¹¹⁷

回歸以來，澳門特區始終堅持與國家同屬命運共同體的發展定位，從不抗拒與內地的交流合作和融合發展，願意主動融入國家的發展大局，積極投入粵港澳大灣區及橫琴粵澳深合區建設過程中。但目前澳門在參與粵港澳大灣區建設和橫琴深合區建設過程中，離發揮中央所要求的中心城市的引領作用還有一定的距離，大灣區及深合區建設對促進澳門經濟多元發展的作用還未完全顯現。為此，澳門特區應當從以下三個方面入手，創新和完善相關體制機制，進一步提升特區的治理能力和治理水平，更好地服務國家所需。第一，創新公共管理體制，適應大灣區及深合區建設的需要。從 2021 年開始，特區政府就創新管理體制，與廣東省政府共同組建了深合區管理委員會和執行委員會，派出公務人員到深合區工作，體現了粵澳共商共建共管共享的原則。未來澳門特區還應當繼續加強公共行政管理體制的創新，進一步規範對深合區相關管理機構內澳方公務人員的管理，以期更好地促進深合區管理機構內澳方公務人員與粵方公務人員的合作，提升相關管理機構的工作效率。第二，創新人才引進機制，吸引更多人才參與大灣區及深合區建設。人才，特別是高素質的產業人才是大灣區及深合區建設必不可少的條件。未來澳門特區還是應當具備更大的格局，以更為

¹¹⁶ 習近平：《會見香港澳門各界慶祝國家改革開放 40 週年訪問團時的講話（2018 年 11 月 12 日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5343727.htm，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

¹¹⁷ 習近平：《高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥——在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告（2022 年 10 月 16 日）》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm，最後訪問日期：2024 年 2 月 20 日。

開放的態度，引進更多產業人才參與大灣區及深合區建設。只要是符合中央對澳門的發展定位和要求，有利於推動澳門經濟多元發展及大灣區和深合區建設的產業人才，澳門特區政府就應當想方設法，通過靈活多元的機制和良好的薪酬福利吸引其來澳發展或參與大灣區及深合區建設。第三，創新公務人員培訓制度，培養更多能夠深刻領悟國家有關方針政策，且熟悉內地政府工作方式和官員思維模式的公務人員。目前澳門的公務人員培訓制度中涉及內地的培訓內容不算多，即使是涉及內地的培訓課程，往往也以短期授課為主，缺乏長期“沉浸式”的培訓內容。同時課程內容以基礎性、認知性的內容為主，圍繞澳門特區政府重點推進的工作而設計的針對性課程、實務性課程較為缺乏。未來建議建立澳門公務人員赴內地，特別是粵港澳大灣區內地城市掛職鍛煉的機制，讓更多的澳門公務人員能夠更加深入、沉浸式地了解內地，感受內地政府的工作方式和思維模式，從而進一步便利澳門與內地的合作，使澳門更好地融入國家發展大局。

（五）全面提升公共治理能力和管治水平

回歸以來，澳門特區政府的公共行政改革進行了孜孜不倦的探索，圍繞改善服務質量、提升人員士氣、提升施政透明度、提升政策制定的科學化、提高政府政策執行能力、提高政府績效、理順政府職能重組架構等方面進行了改革，取得了一定的進步。然而，源自原有葡萄牙治理的制度框架，澳門公共行政改革在授權制度、官員問責、跨部門合作以及電子政務方面依然存在一些需要改革和完善的空間。

1. 完善制度配套 落實官員問責

首先，對實行行政主導的特區政府而言，官員問責制的主要內容

是問責官員向上級負責，向行政長官負責。但與此同時，從官員問責制的長期發展趨勢來看，社會問責和公眾問責應該佔有重要的一席之地，從本質上看，官員問責制不應該只是單一的向上級負責，而是向上級負責和向社會負責的結合。

弘揚責任文化，提升公務人員的責任意識，是落實官員問責制的必然要求。眾所周知，當前澳門特區政府普遍存在“多做多錯、少做少錯、不做不錯”的消極行政文化，圈子文化和卸責文化較為盛行。這些消極的行政文化與建設行政責任制度、建設服務型政府是格格不入的。建設行政責任制度，除了要做好明晰層級責任、釐清部門責任、落實官員責任之外，更重要的是要在一般公務人員中樹立一種“勇於擔當”、“敢於承擔”的責任文化，變革“不作為、怕擔當、怕負責”的消極行政文化。

培育責任文化，在特區政府並非沒有生長土壤和生成環境，應以激勵、樹正氣為主，獎懲相結合。不少公務人員反映，特區政府多數公職人員有着很好為市民服務的責任意識和責任文化。未來在提升責任文化的改革中，一方面要注重對先進榜樣的宣傳，從先進人物的宣傳中傳遞和滲透責任文化和責任意識。比如，在近幾年“主管荒”的衝擊中，不少主管仍然堅守主管崗位，其秉持的就是一份責任意識和責任文化，這份責任意識和責任文化值得大力宣傳和傳播。另一方面，要不斷增強公職制度的激勵性，刺激公務人員不斷學習和進步，真正提升公務人員的士氣。事實上，很多新入職的公務人員一開始富有“敢於承擔、勇於拼搏”的理念，但這一份熱情和幹勁很容易由於相關的公職制度缺乏激勵性而消沉和萎縮。因此，應適當增強公務人員

晉升制度、薪酬制度、評核制度的激勵性，促使公務人員的責任意識歷久彌新、經久不息。

2. 加強統籌協調 完善跨部門合作

回歸以來，面對公共事務管理的日益複雜化，澳門特區政府也廣泛設立了跨部門合作工作小組。從澳門特區政府跨部門工作小組運行的實際成效來看，跨部門合作小組的工作成效並不理想，尤其是跨司之間的跨部門合作的工作成效，更是受到社會的質疑，比如辦理手續需重複提交類似文件及奔走多個部門，“跨部門工作”依舊是各個部門各自管理等。

要提升跨部門合作的成效，就要建立跨部門合作的統籌機制和責任機制，釐清跨部門合作中的責任關係。本質上，跨部門合作是平等主體之間的合作，這種合作結構是網絡狀的，即合作中不存在等級組織結構下的權威中心協調，而是一種多中心的協調和合作。因此，在跨部門合作中，要確立好統籌跨部門服務的牽頭主體和核心，界定跨部門合作中的承擔主導責任的部門，避免在合作中陷入“責任空心化”的困境，杜絕跨部門合作中各個部門互相推諉、互相卸責的情況發生。

完善澳門的跨部門合作機制，需要着眼於從協調部門利益關係、建立正式結構和非正式結構相結合的合作機制、建立縱向協調和橫向協調相結合的多層次協調機制以及增強部門間的互相信任和資訊共享等幾個方面進行制度設計。

首先需要協調部門間的利益關係。在澳門，由於部門性質多樣化的內在原因，利益平衡機制缺失，部門利益突出。部門立法通常傾向

於強化部門利益，不能平衡兼顧相關部門和社會整體利益。其中，“直接行政”由“在等級上隸屬於澳門特區行政長官或司長的專門機構和部門”負責；“間接行政”由“獨立運作但受澳門特區行政長官或司長監督的自治法人機構”負責。在此規定下，直接行政機構包括一般部門、行政自治部門和行政及財政自治部門等部門。當中，一般部門是與澳門特區行政長官或司長有等級從屬聯繫的組織單位，不具備行政及財政自治權。例如財政局、行政暨公職局；行政自治部門是具有本身許可權作某些行政行為的組織單位，在等級上仍從屬於澳門特區行政長官或司長，不具備財政自治權，例如教育暨青年局、體育發展局；行政及財政自治部門是擁有本身的許可權作各種行政行為，管理專有的具有本身收入的財政預算(澳門目前沒有不具法人資格的行政及財政自治部門)。間接行政則包括公務法人及公共財團等各種形式的部門。當中，一般來說，公務法人其組織及運作與行政部門沒有分別，但法律人格的賦予使它們在運作上有較大的自主權和在管理其資源時有較大的自由，例如郵政局、印務局；公共財團則以資產及相關收入為主要要素的公務法人，負責管理一項專款，該專款的資金源於撥作特定公共目的的收入，例如澳門基金會¹¹⁸。由此，澳門特區政府內部的各個部門性質複雜、多樣，與長官或司長的關係有等級從屬關係程度有別的內在差異，導致部門間關係更加微妙，部門更容易有本位主義和部門主義的觀念。

由於職能部門為利益驅動，導致部門不適當地追求所在部門的利益最大化。“在行政系統內部存在着由複雜的利益關係所形成的利益

¹¹⁸ 參見，澳門資料：政府行政組織，澳門特區政府網站，<http://www.chinanews.com/ga/zlg/news/2009/04-01/1628700.shtml>，2024年1月25日查閱。

結構，其中充滿了深刻的矛盾。這種利益矛盾來自行政機構內部的角色衝突、行政行為相對成本的差異、不同行業和不同體制下人們獲得利益的總量與行政機構中人們獲得利益總量之間的反差。”¹¹⁹由此，要理順部門間的合作關係，首要的環節在於維繫各個部門的基本利益，協調部門間的利益關係，確保部門間的合理利益均衡。

其次，建立正式結構和非正式結構相結合的跨部門協同合作機制。“正式結構主要包括傳統組織設計中的部際委員會、專項任務小組、聯合小組等形式。非正式結構相對靈活，便於跨部門協同資源的協調和整合，既包括會議、協議、文件等輔助性類型，也包括各種形式的網路結構。”¹²⁰這樣，通過正式和非正式協調機制的建立，構建起包括正式制度調整和非正式調整相互搭配和補充的協調體系，能夠從法律政策層面和運行機制層面確定更為全面和系統的制度框架。就此而言，澳門當前的跨部門工作小組雖然有區分為正式和非正式兩種形式，但遠遠不夠規範和系統，更多地體現在非正式的會議層面的合作協調，顯得過於單薄，需要在以後的實踐中不斷完善。

其三，建立橫向協調和縱向協調相結合的多層次協調機制。在這方面，可重點參考澳大利亞關於建立整體政府與跨部門協同機制的改革，構建宏觀、中觀和微觀三個層面的協調機制。“宏觀決策協同層是針對國家所有政策領域設計的跨部門協同運行機制，強調頂層、綜合、系統和政策的一致性；中觀政策協調層是針對國家某一政策領域內的政府跨部門協同機制，強調依法規劃、協調、合作、監督；微觀

¹¹⁹ 李景鵬：《政府的自我革命—中國政府機構改革研究(序言)》，中國法制出版社，2004年。

¹²⁰ 孫迎春：《國外政府跨部門協同機制及其對中國的啟示》，《行政管理改革》2013年第10期。

服務供應或政策執行層指的是某個具體部門內的管理政策或服務項目執行過程中的跨部門協同運行機制。”¹²¹ 2006 年澳門養老保障機制跨部門策導小組及工作小組的設立，突破了澳門原有的單一層面協調的格局，形成了政策制定層面和執行層面的雙層合作協調機制，是值得肯定和提倡的跨部門合作的制度創新。在這個基礎上，可以進一步討論政策制定面與執行面的縱向協調性和一致性，確保進一步落實跨部門合作的既定目標。

第四，增強部門間的合作信任。信任是部門間合作的基本潤滑劑，缺乏了相互信任，部門間的合作就會陷入互相猜忌和懷疑的死胡同中而無法促成真正互利雙贏的良性合作，甚至出現合作中相互卸責的結果，導致跨部門合作中的“責任空心化”，根本無法空談“整體性政府”的實現。“不論是‘協同政府’、‘整體政府’還是其他形式的以跨部門合作作為行政理念的政府形態都充分提出了合作部門之間相互信任的重要性，沒有信任的合作行動是低效的，甚至是不可能完成的。”¹²² 由此，信任關係的培育和形成，是完善跨部門合作機制不可繞開的環節。

第五，要確保跨部門合作成為無中心的合作，建立跨部門合作的統籌機制和責任機制。跨部門合作本質上是平等主體之間的合作，這種合作結構是網絡狀的，即合作中不存在等級組織結構下的權威中心協調，而是一種多中心的協調和合作。對此，要避免掉進多中心合作導致無中心合作的陷阱，在跨部門合作中要確立好統籌跨部門服務的

¹²¹ 孫迎春：《澳大利亞整體政府改革與跨部門協同機制》，《中國行政管理》，2013 年第 11 期。

¹²² 陳曦：《跨部門合作機制對我國的啓示》，《學術探索》，2015 年第 4 期。

牽頭主體和核心，進而避免在合作中陷入“責任空心化”的困境，引發各個參與部門互相推諉、互相卸責的情況發生。

3. 夯實電子政務建設

當前，數字政府是我國國家治理能力現代化建設的重要抓手，也是推進與“一國兩制”相適應的特區政府治理體系和治理能力現代化的重要依託。澳門在融入大灣區和祖國的過程中增強政府的公共服務和治理能力，很大程度上要依託於數字政府建設，縮小與大灣區政府在數字政府建設方面的差距。為此，澳門特區政府要高度重視和切實推進數字政府建設，培養公務人員特別是領導主管的數字化思維，建立整體化、一體化的政務服務平台，優化跨部門合作流程，切實保障數據安全和居民個人隱私，更為便利、平等、精準、貼心地為市民提供電子化公共服務。

對於中國內地的數字政府建設已經進入全面提升階段，當前澳門數字政府的建設仍然處於初步發展的階段。澳門數字政府建設仍然任重而道遠，需要認真借鑒相關地區的發展經驗，形成澳門數字政府的發展規劃和發展策略。從澳門實際情況出發，除了加強大數據的基建配套建設之外，當前澳門數字政府的建設應着眼於從以下幾個方面的議題：

第一，突出數據治理的功能，形成統一的數據治理架構，實現公共數據資源的一體化管理。強化數據統一處理的工作，實現數據資源的統籌規劃、分類管理、整合共享，為政府各部門開展大數據分析應用提供數據支撐。通過構築統一的大數據平台，提升政府的資訊汲取和資訊處理能力，減少資訊噪音和雜音，鼓勵資訊的互動交流，帶動

政務流程創新和再造。政府應以服務需求為導向，通過資訊資源的和應用機制，提高數據使用效率，優化办理流程，全面提升政府在數據提取、關聯、對比、篩選、融合等進行數據處理的效能，最終實現申請、審核、回饋的一站通辦。在這方面，內地不少省市都成立了專門的數字政府建設管理局或政務服務數據管理局。相比之下，澳門電子政務和數字政府建設的主責機構是行政公職局（具體為行政公職局的電子政務廳），其專門性、統一性有待加強，相應的職權和資源也應因數字政府的重要性而有所增強，才能為數字政府建設的數據聯網平台建設奠定堅實的組織基礎。

第二，從公共服務的供給入手，瞄準資訊孤島和資訊煙囪問題，實現數據共享和業務協同，破除公共服務供給的部門主義，為市民提供整體化的、便捷的公共服務。和其他國家和地區一樣，政府部門間的數據互聯互通不充分是政府數字化轉型的突出癥結，各級政府和政府各部門資訊孤島的存在也是澳門數字政府建設的關鍵瓶頸。雖然《電子政務法》等法律法規的出台，明確了行政公職局為電子政務的責任主體，規定了行政公職局須確保公共部門之間的協調，並負責規劃、發展和推行電子政務活動，從而為打破部門間的資訊孤島提供了一定的法律基礎。但從實踐經驗來看，破除資訊孤島更多的是依託體制機制方面的制度創新，真正解決部門間“不敢共享、不願共享和不會共享”的問題。因此，在制度建設上，澳門應出台相關的政策來促進政府部門間的資訊共享。例如，明確政府部門資訊共享的權利、義務和責任，強化資訊共享的管理、協調、評價和監督問責，建立資訊共享的統一平台和標準，等等。

第三，關注電子公共服務可及性的問題，讓全體澳門居民享受高品質、便利性的服務，促進電子公共服務的平等化和精準化。根據有關學者的研究，公共服務可及性是指民眾享受符合自己需求的公共服務的難易程度，它是公共服務均等化的前提和基礎，是公共服務機會均等和結果均等的保障。公共服務可及性的衡量指標包括可獲得性、可接近性、可接受性、可適應性四個方面。其中，可獲得性是指公共服務體系所提供基本公共服務的種類、數量和品質能否滿足民眾的現實需求；可接近性是指公共服務體系所提供的基本公共服務能否滿足民眾利用的要求；可接受性主要是指公共服務機構提供的服務內容和服務過程能否滿足民眾的期待；可適應性主要指公共服務機構是否能根據公眾需求、消費習慣適時地調整基本公共服務範圍、內容和標準。電子公共服務的可獲得性依賴於作為服務供給方的政府供給責任的落實，可接近性需要政府全面考慮各個階層獲得服務的便利程度，可接受性要求政府在服務平等化的基礎上實現服務的個體化和精準化，可適應性則是保障電子公共服務的彈性和靈活性。為此，澳門特區政府可從以上四個指標來分析、掌握和改善澳門居民對公共服務的可及性情況，才能更好地促進居民對於數字政府建設的參與，提升居民對數字政府建設的滿意度。

第四，政府在數字化轉型中，在保障數據安全的基礎上，應切實保障數據收集的充足。數據安全是數字政府建設的前提和基本要求。數據安全主要指的是，政務資訊資源中包含個人隱私、政府機密資訊，需要在有效性、完整性、保密性和自主可控性上得到充分保障。應該講，澳門的數據安全有較為充分的法律保障。2005年的《澳門個人資

料保護法》和 2019 年的《網路安全法》，有效保障國家、社會的安全及利益和市民個人的隱私權。尤其是《澳門個人資料保護法》規定了個人資訊保護限制收集原則、目的特定原則、限制利用原則、數據品質原則和保存時限原則等五大原則，一定程度上使得政府在資訊收集和處理中受到一定的阻礙。因此，在澳門數字政府建設的過程中，應平衡好數據安全、個人隱私保護和數據資源充足幾個方面的關係，在保障數據安全、保護個人隱私的同時，也要防止數據資源不足的問題。

（六）積極推動經濟適度多元發展

推動經濟適度多元發展，不僅是中央對澳門的期盼和要求，也是確保澳門長期繁榮穩定，實現可持續和高質量發展的必然選擇，是澳門社會的廣泛共識和共同目標，更是澳門特區政府施政的重要工作。經濟適度多元發展既是“難題”更是“必做題”，也是新時代發揮澳門優勢，在推動澳門經濟適度多元發展上展現更大作為，服務國家高質量發展的要求。澳門特區政府於 2024 年 11 月 1 日正式公佈《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024—2028 年）》，並正式進入落實執行階段。就澳門經濟適度多元發展提出總體目標和主要指標，對“1+4”產業一共列出 81 個重點產業領域和 215 項重點項目，對綜合旅遊休閒業、中醫藥大健康產業、現代金融業、高新技術產業及傳統產業轉型升級、會展商貿及文化體育產業作出細化規劃和部署。行政長官在剛剛發佈的《2024 年財政年度施政報告》中明確指示各部門要認真對照“規劃”，並將“規劃”的主要任務和重點項目落實到年度重點施政工作之中。

“規劃”明確提出“發揮優勢，多元發展”作為首要的基本原則，

圍繞“一中心、一平台、一基地”的目標定位，立足服務國家現代化建設和對外開放需要，積極對接國家戰略，把握“一帶一路”和大灣區建設的機遇，結合澳門實際，促進澳門經濟適度多元可持續發展。

“規劃”內容豐富、全面，充分體現澳門結合實際，挖掘自身特色與優勢，並以自身所長對接國家所需，積極主動探索適度多元可持續的發展道路，為澳門在融入國家發展大局中實現自身更好發展規劃藍圖。澳門不僅要藉着“規劃”的執行落實，加快多元產業發展的步伐，更要在推動經濟適度多元發展上展現更大作為。為此，澳門要立足服務國家現代化建設和對外開放需要，緊抓國家高質量發展的寶貴機遇，積極參與國家“雙循環”新發展格局的構建，深入與國家相關產業聯動、優勢互補、有機結合，尤其是用好深合區作為促進澳門經濟適度多元發展的平台作用，主動謀求更廣闊的發展機遇，讓產業多元發展的努力和成果能切實促進澳門實現可持續、高質量發展。同時，發揮好自身的獨特優勢，促進澳門在大灣區建設中發揮更積極有為的作用。

此外，澳門屬微型經濟體，市場規模小，產業發展力量較弱，除了需要中央政府的支持、特區政府的政策制定、規劃和引導外，要更好、有效推動澳門經濟適度多元發展上展現更大作為，需要立足服務國家現代化建設和對外開放需要，充分利用好澳門豐厚的財政儲備，深入與內地聯動，透過現有或設立新的產業投資發展公司，積極引進國際上比較先進的相關產業和投資，當然也包括內地相關產業的投資，全面提升澳門經濟適度多元發展的水平。

同時，發展經濟，改善民生。以“1+4”經濟適度多元發展策略為依據，以經濟適度多元作為長遠發展方向，堅持“以人為本、民生優

先”，以關顧居民生活訴求和謀求澳門長遠發展利益為根本出發點，將目標導向與問題導向作為保障和改善民生的重要原則，一方面應加強頂層設計，增強方向性和計劃性，繼續加大經濟成果用於改善民生福祉的力度，持續推進和完善廣大居民所關心的醫療、教育、文旅、社保等民生領域的長效機制，完善相關制度、法律建設，真抓實幹，急民眾之所急，做民眾之所期，在補短板、強弱項上持續用力，讓民眾有實實在在的獲得感、幸福感、安全感，構建更加和諧的澳門社會。

（七）進一步鞏固“愛國愛澳”社會基礎

縱觀歷史，澳門自開埠以來，與內地有着血濃於水的關係，彼此同根同源。回歸以來澳門的發展成就有目共睹，民生切實得到改善，這離不開中央政府對澳門社會“愛國愛澳”主流思想的肯定和信任以及國家長期以來對澳門政策的支持。國家主席習近平曾於訪澳時指出：“愛國愛澳、包容共濟、務實進取是澳門同胞的優良傳統，也是澳門發展的力量源泉。”¹²³特區政府可進一步鞏固“愛國愛澳”社會基礎，發揮“愛國愛澳”、包容共濟、務實進取的優良傳統，從而獲得澳門發展的力量。

未來，仍需堅持發揮澳門居民“愛國愛澳”的政治優勢、大力鞏固“愛國愛澳”的核心價值和社會基礎，強化年輕一代的“國家意識”及廣大居民的“一國兩制”使命擔當。當然要增強居民尤其是年輕一代的“國家意識”並不是說就是一味灌輸國家有多好，要毫無理由的熱愛國家，而是應該引導年輕一代理性認識國家、認清國情、準確理

¹²³參見 2014 年 12 月 19 日習近平主席在澳門特別行政區政府歡迎晚宴上的致辭，資料來源：中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室網站，http://big5.zlb.gov.cn/2014-12/20/c_129710523.htm，2024 年 3 月 11 日訪問。

解特區的法律地位，全面準確理解“一國兩制”以及憲法與基本法、國家與特區之間的關係，尤其是要引導年輕一代瞭解國家的發展歷史、國家的地理位置、國家地理資源、國家的文化特點及文化精髓、整體國家安全觀、國家的各民族情況、國家的管理制度、國家的經濟發展狀況、國家的政治民主發展狀況、國家的高新科技發展狀況，通過這些瞭解和認識，讓年輕一代明白我們國家目前已取得了哪些突出成就，國家目前還存在甚麼問題，國家在世界舞台上所處的地位，我國與世界其他強國還存在哪些差距、我國在世界動盪的局勢中仍面臨哪些情況與挑戰，以及特區的整體發展、個人的生存發展與國家的發展存亡之間的重要關係，從而在這個過程中增強特區居民對國家的瞭解和認同，強化廣大居民對國家的社會責任感和“一國兩制”使命擔當。這個過程中還需要特區政府、社會和家庭共同承擔、通力合作。只有不斷培養具有“愛國愛澳”意識、全面瞭解和認識中國傳統文化、中國歷史、當代中國情況的特區居民，不斷強化澳門青少年的民族意識以及對中國的國家認同感及歸屬感，幫助青少年建立正確的國家觀、民族觀和真正的國民身份認同，才能確保特區管治人才隊伍不斷壯大、確保“一國兩制”薪火相傳。為此，建議特區政府要持續強化各個教育階段以清晰、生動、直觀的方式，向學生傳達要繼續做好國家憲法和澳門基本法的宣傳教育以及愛國教育工作，可參考內地《新時代愛國主義教育實施綱要》，以兒童及青少年喜聞樂見的方式推廣愛國教育，提升愛國教育的趣味性和學習動機，並持續舉辦國家安全教育展、國防教育展、國防教育營、認識祖國的參訪活動，讓學生能透過多種途徑深入學習和理解中華民族的歷史與國際形勢，厚植愛國主義情懷。

相信只要澳門居民繼續發揚“愛國愛澳”、包容共濟、務實進取的優良傳統，堅持在“愛國愛澳”旗幟下的最廣泛的團結，以強烈的使命感和責任感參與管理澳門各項事務，就一定能夠構築起澳門長期繁榮穩定、“一國兩制”行穩致遠的牢固政治根基。

（八）優化城市規劃，建設宜居、宜業、宜遊城市

城市規劃在協調經濟和社會發展方面起到了重要的作用，好的城市規劃建設能不斷的推動經濟社會的快速發展，降低社會資源成本，提高居民福祉，對營造宜業、宜居、宜遊的良好城市形象起到積極意義。

在歷屆特區政府持之以恆、不斷努力的推動底下，完善了澳門城市規劃法律體系的工作，完成了首份法定澳門城市總體規劃，針對土地利用、空間佈局、居住用地、經濟產業、交通運輸、環境保護、公用設施、基礎設施、文化遺產、城市景觀、都市更新、都市防災等範疇提出主要的規劃構想，並陸續對澳門各分區編製詳細規劃。通過特區政府有序地推進澳門城市建設的工作，配合具法律約束力的城市總體規劃及分區詳細規劃，勾劃出未來城市發展的藍圖，並在總體規劃的大框架底下，從科學性和系統性的視角引導澳門城市建設可持續發展。

《澳門特別行政區城市總體規劃（2020-2040）》政策文本，在產業佈局的內容提出劃分三類主要的經濟產業用地，即商業區、工業區及旅遊娛樂區。同時構思發展多個商業圈，助力本澳開拓高端產業新核心，把握橋頭經濟新機遇，促進經濟適度多元，提高城市經濟韌性及綜合競爭力，配合未來經濟戰略發展，推動粵港澳大灣區產業新合

作。其中商業區規劃主要作商業辦公、金融、零售、餐飲、會展等服務性活動的區域；工業區規劃主要作工業活動及產業發展的區域，將北安工業區用作產業升級，鼓勵發展高端產業及增加土地使用效率，優化其他基礎設施，發揮海空聯運優勢；旅遊娛樂區規劃主要作旅遊項目及相關服務的區域維持集中於路氹城及新口岸等分區，構思於澳門半島打造“濱水歷史旅遊軸帶”，加強其他旅遊娛樂元素和配套設施，發揮協同效應，促進旅遊業與其他行業共同發展，持續建設“世界旅遊休閒中心”，促進未來經濟和社會可持續且高質量的發展。

此外，未來特區政府提出致力讓澳門成為“演藝之都”、“體育之城”，同時又要惠及社區經濟的發展，必須要在未來城市規劃及建設的工作上多花功夫，參考國際舉辦世界級的演藝和體育盛事的成功經驗，並且未來預留足夠的土地資源空間，建設與國際標準的演藝及體育場地，配合未來大型活動舉行的需要，未來投入新場地設施建設時，需要考慮盡量避免影響居民日常生活及出行，透過科學的規劃設計和合理的安排佈局，不斷完善城市公共配套設施，根據場地能夠容納的觀眾數量，提高周圍行人、交通道路的通達水平，以及加強公共交通運輸的基建配套。通過未來發揮好城市規劃的設計工作，為澳門創造和諧共融的城市發展空間，將有利平衡整個澳門經濟和社會活動，對建設現代、美麗、幸福、安全、和諧的澳門起到重要的支持作用。

建設宜居城市，提升居民生活素質是近年特區政府的施政重點，展望未來，特區政府將持續實現優化城市規劃的各項重點工作。一是推動落實澳門城市總體規劃。在澳門城市總體規劃的框架下，有序完成編製澳門各區的詳細規劃，引導土地使用及發展方向。二是持續加

強土地儲備資源管理。有效按照澳門城市總體規劃使用土地，加強以土地管理資訊系統公開相關土地資訊，實現政府社會之間、政府各部門之間的互相資訊、土地資訊更為透明。三是合理規劃並善用土地。在考慮實際情況後合理規劃及利用特區的土地資源，選取規劃下合適的土地用作產業用地、興建政府公共設施、土地拍賣等，合理滿足社會及經濟發展所需的土地需求。四是完善公交系統、交通建設、公共房屋等系列基礎設施。推動大型公交系統建設，落實五階梯房屋政策的相關配套，建造更多活動休閒空間，為居民營造合適的生活及居住環境。五是推進都市更新工作。隨着置換房及暫住房的相關工程即將落成，將有條件有序開展黑沙環祐漢七棟樓群都市更新工作，成為澳門都更工作的範本，促進都更工作讓城市可持續發展，改善居民居住及社區的營商環境。

結語

澳門回歸祖國 25 年以來，經濟快速發展，民生不斷改善，社會和諧穩定，形成澳門特色的“一國兩制”實踐，成為“一國兩制”的成功典範，社會民生福祉水平不斷提升，居民的安全感、獲得感和幸福感也越來越強。證明“一國兩制”模式行得通、辦得到、得人心。

正如習近平主席所指出的，“一國”是根，根深才能葉茂；“一國”是本，本固才能枝榮。回歸 25 年來，“一國兩制”在澳門成功實踐的根本法寶在於，澳門全面準確理解和正確處理“一國”與“兩制”的關係。一方面，澳門特區政府堅決維護中央權威，堅定捍衛國家主權、安全和發展利益。另一方面，澳門充分利用“兩制之利”的制度優勢，在中央政府的支持下，不斷提升政府管治能力，以民為本，扎實推進世界旅遊休閒中心和中國與葡語國家商貿合作服務平台及“以中華文化為主流、多元文化並存的交流合作基地”建設。

首先，特區政府充分尊重並堅決維護中央全面管治權，始終將維護國家主權、安全、發展利益放在首要位置。維護、捍衛國家安全與穩定是澳門特區義不容辭的憲政責任。回歸以來，澳門特區積極履行維護國家安全的憲制責任，制定和完善維護國家安全法律體系。早在 2009 年，特區政府就通過維護國家安全法，落實基本法第 23 條規定的憲制責任；澳門政府在全社會廣泛開展國家安全宣傳教育，有力提升了澳門居民的國家安全意識，使維護國家主權、安全和發展利益成為社會共識和自覺行動；特區政府貫徹落實“愛國者治澳”原則，如 2021 年特

區第七屆立法會選舉中，21 人因不擁護基本法和不效忠特區被取消參選資格，第七屆立法會全部議員均為愛國愛澳人士，開啟了特區治理的嶄新一頁。2018 年以來，特區政府每年舉辦“全民國家安全教育日”宣傳教育活動。特區政府還深入推進愛國主義教育，將愛國愛澳精神發揚光大。

其次，特區政府有序推進公共行政改革，着力提升政府管治能力和特區公共治理水平。回歸祖國以來，特區政府進行了一系列公共行政改革，廣泛聽取意見，凝聚社會共識，深入務實推進公共行政改革和法制建設，在市民服務、公務員管理、機構職能整合和績效管理等方面均取得明顯的進步。尤其是第五屆特區政府銳意將推進行政改革及提升治理水平列為施政重點，按照行政長官制定的“先立後破”的方針，梳理部門職能和權責關係，制定公共行政改革的整體計劃，對部門架構進行重整，集中精力打造“數字政府”，推進了澳門特區治理體系與治理能力的現代化。

第三，特區政府清醒認識到澳門產業結構過於單一的內在缺陷，持續推進經濟適度多元。產業結構過於依賴博彩業，是澳門經濟社會發展中最為深層次的矛盾和問題。面對澳門特區博彩業一業獨大的內在風險，回歸以來，澳門特區政府不斷探索澳門經濟適度多元發展的路徑和方法。自 1999 年澳門回歸以來，澳門特區政府多次強調了產業結構適度多元和均衡發展的必要性，提出要會展、文化創意、物流業等一系列新興產業的建議。另一方面，澳門也在致力通過區域合作、拓展發展空間來推進經濟適度多元，以優化澳門產業結構，增強澳門經濟抵禦風險的能力。2020 年以來的新冠肺炎疫情，更是彰顯經濟適

度多元對澳門的重要性和緊迫性。2023年，第五屆特區政府提出“1+4”經濟適度多元發展策略，“1”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”是持續推動大健康、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。這意味着經濟適度多元發展邁出堅實步伐，澳門產業發展的具體目標、主要任務和重點項目等更加清晰。

最後，特區政府將改善民生作為政府施政的重中之重，確保社會和諧穩定。回歸以來，澳門特區政府堅持以施政為民為原則，持續保障和改善民生，最大程度上滿足廣大澳門居民在社保、教育、交通、住房、醫療衛生等民生訴求。澳門特區政府以就業、醫療、住房作為重要發力點，全力推進優化社會民生的各項工作，極大地提升了澳門居民對政府施政的滿意度。尤其是澳門特區政府從2008年起啟動至今的每年一次的“現金分享計劃”，與市民共同分享經濟發展成果，受到澳門居民的支持和肯定。2023年，隨着離島醫療綜合體北京協和醫院澳門醫學中心投入試營運（以下簡稱“澳門協和醫院”）、長者公寓先導計劃持續優化、橫琴“澳門新街坊”項目落成、“澳車北上”規模持續擴大，澳門居民的獲得感、幸福感、安全感不斷增強。

展望未來，澳門將迎來融入國家發展大局的新一輪發展機遇。粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區建設為澳門經濟適度多元提供發展新動能。我們相信，在國家的大力支持和幫助下，在全澳市民的共同努力下，只要堅定不移地全面貫徹“一國兩制”方針，充分發揮“國家所需，澳門所長”，澳門將能持續推動具有澳門特色“一國兩制”實踐行穩致遠，譜寫澳門“一國兩制”成功實踐的新篇章。澳門的明

天一定更加美好！

附件：國家主席的重要講話

一、江澤民主席在中華人民共和國澳門特別行政區 成立慶祝大會上的講話

(1999年12月20日)

女士們，先生們，同胞們：

今天，是澳門同胞和全國各族人民舉國同慶的日子。中葡兩國政府舉行了澳門政權交接儀式，中國政府莊嚴宣告對澳門恢復行使主權，中華人民共和國澳門特別行政區正式成立。這標誌着澳門同胞從此真正成為這塊土地上的主人，澳門的發展從此進入了一個嶄新的時代。這一中華民族的盛事將永遠彪炳史冊！

在這個莊嚴的歷史時刻，我代表中央人民政府和全國各族人民，對澳門特別行政區的成立，表示熱烈的祝賀！向回到祖國大家庭的澳門同胞，表示親切的問候！向所有為澳門回歸祖國作出貢獻的海內外同胞，表示誠摯的感謝！我還要代表中國政府，向一切關心和支持澳門回歸的國際朋友，表示謝意！向出席這次慶典的各國嘉賓和朋友們，表示歡迎！

在這個莊嚴的歷史時刻，我們深切懷念鄧小平先生。他以偉大的政治氣魄和非凡智慧提出的“一國兩制”方針，為解決香港、澳門和台灣問題指明了正確的道路。澳門的勝利回歸，是繼香港回歸後中國人民在完成祖國統一的道路上樹立的又一個歷史豐碑。

澳門自古以來就是中國領土。中國人民為澳門這片祖國神聖領土的回歸，進行了不屈不撓的鬥爭。澳門雖然長期同祖國分離，但骨肉之情、民族之義始終把澳門同胞與祖國人民緊緊連在一起。日益昌盛的社會主義祖國，是推動澳門地位發生劃時代轉變的根本力量。澳門的回歸，也是世界和平與正義事業的偉大勝利。這再一次證明，人類進步的歷史潮流是任何力量也不能阻擋的。

中葡兩國政府通過談判解決澳門問題，這一政治決斷是符合時代要求的明智之舉。在這裡，我要向為解決澳門問題作出過努力的葡萄牙朝野人士表示感謝。澳門問題的成功解決，為中葡兩國人民的友誼在二十一世紀的發展提供了新的歷史起點。

中國政府對澳門恢復行使主權後，澳門將繼續實行原有的資本主義制度，保持原有的社會、經濟制度不變，生活方式不變，法律基本不變，依法保護私有財產權。澳門作為中華人民共和國的特別行政區，除外交事務和防務由中央人民政府管理外，享有澳門基本法賦予的高度自治權，包括行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。在澳門的葡萄牙後裔居民的利益依法受到保護，他們的習俗和文化傳統將受到尊重。在澳門生活着不少外國人，澳門特別行政區仍將是他們安居樂業的家園。未來的澳門，所有居民無分種族，無分膚色，人人都有平等競爭的機會，人人都享有法律保障的各項權利和自由。

中國政府對澳門恢復行使主權後，澳門特別行政區繼續作為自由港和單獨關稅地區，可以用“中國澳門”的名義單獨同各國各地區及有關國際組織保持和發展經濟關係。澳門特別行政區保持財政獨立，實行獨立的稅收制度，中央政府不在澳門徵稅。澳門特別行政區依法

自行制定經濟、貿易、金融貨幣、教育、醫療衛生、科學技術、文化、宗教等方面的政策，還可根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策。世界各國各地區在澳門的經貿活動和投資利益，都將依法受到保護。

中央政府對澳門的方針政策和澳門特別行政區基本法的各項規定，完全符合國家和澳門的根本利益，也符合各國投資者的利益，是澳門長期穩定發展的根本保障。澳門特別行政區基本法是澳門的憲制性法律，也是全國性的法律，不僅澳門要遵守，全國上下都要遵守。中央政府各部門和全國各地方，都不會也不允許干預澳門特別行政區依據基本法規定自行管理的事務。

我對今天宣誓就職的澳門特別行政區首任行政長官何厚鏞先生表示衷心的祝賀！中央政府充分信任並全力支持行政長官和他所領導的特別行政區政府。

澳門同胞在中國人民爭取民族解放的鬥爭和祖國現代化的建設中，都發揮了重要的作用。澳門同胞積極參與過渡時期的各項事務，為澳門順利回歸作出了寶貴的貢獻。我們深信，澳門同胞一定會繼續發揚愛國愛澳的光榮傳統，為保持澳門的長期穩定與發展，為維護國家和民族的根本利益作出新的更大的貢獻。

偉大的祖國永遠是澳門的堅強後盾。新中國成立以來，祖國內地人民一直關心和支持澳門的穩定與發展，澳門與祖國內地的聯繫日益密切，澳門回歸之後，作為祖國對外聯繫的重要橋樑和窗口的作用必將不斷得到增強。穩定的社會環境，是經濟發展和人民安居樂業的基本條件。中央政府將堅決支持特別行政區政府為保持澳門社會穩定而

採取的一切必要措施。我相信，有中央政府和祖國十二億人民的支持，在澳門特別行政區政府的領導下，澳門人民一定會更加奮發開拓，自強不息，創造澳門美好的未來。

二十一世紀的曙光已經展露在地平線上。中國政府和人民將繼續按照“和平統一、一國兩制”方針，完成祖國統一大業。“一國兩制”在香港和澳門的成功實踐，一定會對早日解決台灣問題起到積極的推動作用。全國各族人民和一切擁護祖國統一、關心祖國建設的愛國人士，更加緊密地團結起來，為把中國建設成為富強民主文明的現代化國家，實現中華民族的偉大復興而積極貢獻力量。未來的世界，應該是走向持久和平，實現各個國家的共同發展和普遍繁榮。中國人民願與各國人民一道，為創造世界美好的明天而不懈奮鬥！

謝謝各位。

二、胡錦濤主席在慶祝澳門回歸祖國 5 週年大會暨 澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上的講話

(2004 年 12 月 20 日)

同胞們，朋友們：

5 年前的今天，澳門回到祖國懷抱，江澤民主席在這裡莊嚴宣告中華人民共和國澳門特別行政區正式成立。今天，我們在這裡隆重集會，慶祝澳門回歸祖國 5 週年，並舉行澳門特別行政區第二屆政府就職典禮。此時此刻，我們大家心中都充滿了喜悅之情。在此，我代表中央政府和全國各族人民，向澳門各界人士致以誠摯的問候！向剛剛就任的澳門特別行政區第二任行政長官何厚鏵先生和第二屆特別行政區政府主要官員、行政會委員表示熱烈的祝賀！

澳門回歸祖國 5 年來，“一國兩制”方針成功地付諸實踐。中央政府嚴格按照澳門特別行政區基本法辦事，堅定地支持特別行政區行政長官和政府依法施政，不干預特別行政區自治範圍內的事務。澳門特別行政區依照基本法的規定實行“澳人治澳”、高度自治。所有澳門居民依法享有廣泛的自由和民主權利，並履行相應義務。澳門原有的社會制度、經濟制度不變，生活方式不變，文化傳統和特色不變。實踐證明，鄧小平先生提出的“一國兩制”方針是完全正確的，已經並將繼續顯示出強大生命力。

澳門回歸祖國 5 年來，社會面貌煥然一新。以何厚鏵先生為首的特別行政區政府帶領社會各界人士團結奮鬥，開拓進取，克服了亞洲金

融危機、外部經濟環境變化和非典疫情等帶來的種種困難和挑戰，妥善解決了一系列關係澳門全域和長遠發展的重大問題。今天的澳門，社會安定祥和，經濟持續增長，民眾安居樂業。實踐證明，澳門人是完全有智慧、有能力、有辦法管理好、建設好、發展好澳門的。

澳門回歸祖國5年來，同祖國內地的關係日益密切。中央政府高度關注澳門的發展，全力支持澳門同內地加強在各個領域的交流和合作。包括實施內地與澳門更緊密經貿關係安排、開放內地部份地區居民個人赴澳門旅遊、建立珠澳跨境工業區、促進粵澳合作和泛珠三角區域合作在內的一系列政策措施，為澳門的發展注入了活力、拓寬了空間。與此同時，澳門同胞的國家觀念和民族觀念進一步增強。在中央政府支持下，澳門的國際聯繫特別是同葡語國家和歐盟的聯繫進一步擴展，繼續保持了其作為國際性城市的特色。實踐證明，偉大的社會主義祖國始終是澳門發展的堅強後盾。

同胞們、朋友們！

“一國兩制”是一項開創性事業。在國家主體實行社會主義制度的同時，按照“一國兩制”方針把實行資本主義制度的香港、澳門兩個特別行政區管理好、建設好、發展好，保持香港、澳門長期繁榮穩定，是中央政府治國理政面臨的嶄新課題，同樣也是香港、澳門兩個特別行政區政府面臨的嶄新課題。因此，無論是中央政府還是兩個特別行政區政府，以及廣大香港同胞、澳門同胞，都需要在貫徹“一國兩制”的實踐中積極探索、不斷前進。“一國兩制”作為一個嶄新事物，我們在實踐中難免會遇到一些矛盾。要正確分析和妥善處理出現的矛盾，關鍵是要堅持全面、準確地理解和貫徹“一國兩制”方針，

堅持按照特別行政區基本法辦事，依法治港、依法治澳，堅持以愛國者為主體的“港人治港”、“澳人治澳”，堅持在愛國愛港、愛國愛澳的旗幟下實現最廣泛的團結，而且團結的人越多越好。這是我們從香港、澳門回歸以來的實踐中得出的重要結論。只要做到這幾條，香港、澳門的長期繁榮穩定就能夠得到切實保障，“一國兩制”事業就能夠取得更大成功。

同胞們、朋友們！

澳門回歸以來取得的成就令人欣喜。要鞏固和發展目前的良好局面，實現澳門社會全面進步和長治久安，需要我們做的事情仍然很多。從澳門的實際情況出發，我們尤其要有居安思危的憂患意識、與時俱進的創新觀念和艱苦創業的奮鬥精神。這裡，我想對澳門特別行政區政府和各界人士提出四點希望。

第一，要以人為本，不斷提高政府的管治水平。“民為邦本，本固邦寧”。特別行政區政府要牢固樹立為民惠民的觀念，增強為公眾服務的意識。要深入瞭解社情民意，急民眾之所急，想民眾之所想，積極回應民眾要求。要建立健全民主科學的決策機制，提高決策水平。要穩步推進行政和法務等領域的改革，推進施政的法制化、規範化，不斷提高施政能力。要做到勤政、廉潔、高效，為民眾提供優質服務。要繼續高度重視治安問題，依法打擊各類違法犯罪活動，維護安定的社會環境。

第二，要集中精力，大力促進澳門經濟持續健康發展。發展是硬道理。近幾年，澳門經濟發展迅速，但長期以來形成的一些深層次問題和矛盾仍然存在。要謀劃長遠，在鞏固現有優勢的同時，努力培育

新的經濟增長點，增強發展後勁。要繼續加強和完善對博彩業的管理，促進旅遊等相關行業的發展。要抓住實施內地與澳門更緊密經貿關係安排的機遇，加強同祖國內地的合作特別是泛珠三角區域合作，不斷提高合作實效。要拓展澳門同國際市場的經濟聯繫，開闢更大的發展空間。

第三，要着眼長遠，加緊培養澳門發展所需的各類人才。當今世界的競爭，說到底是人才的競爭。要加大對教育的投入，全面提高澳門的教育水平。要加強政策引導，發展各類在職教育和培訓，以適應澳門經濟社會發展的現實需要。要重視和加強參政議政人才的培養，確保愛國愛澳力量後繼有人，始終保持朝氣和活力。

第四，要維護安定，努力建設包容共濟的和諧社會。要在愛國愛澳的基礎上，進一步促進社會各階層、各界別、各群體的團結，保持和鞏固社會和諧。不論是來自什麼階層、什麼界別的人，也不論其信仰什麼主義、什麼宗教，都可以也都應該在愛國愛澳、保持澳門長期繁榮穩定的大目標下團結起來。即使對於某些問題一時存在不同意見，也可以展開理性討論，相互包容，求同存異。只要真正是以澳門的整體和長遠利益為重，以國家利益為重，澳門社會各界就一定能夠實現廣泛團結，齊心協力，同舟共濟，攜手創造澳門更加美好的未來。

同胞們、朋友們！

當今世界正在發生巨大而深刻的變化，我們偉大的祖國正在改革開放的道路上闊步前進，全國各族人民正在為全面建設小康社會、開創中國特色社會主義事業新局面而努力奮鬥。在這個偉大的歷史進程中，澳門發展的前景是十分廣闊的。我衷心祝願澳門同胞以及所有生

活在這片土地上的人們幸福安康！我衷心祝願澳門這朵祖國美麗的蓮花開放得更加絢麗多彩！

謝謝大家。

三、胡錦濤主席在慶祝澳門回歸祖國 10 週年大會 暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話

(2009 年 12 月 20 日)

同胞們，朋友們：

今天，我們懷着喜悅的心情，在這裡隆重慶祝澳門回歸祖國 10 週年。10 年前的今天，中葡兩國政府舉行了澳門政權交接儀式，中國政府莊嚴宣告對澳門恢復行使主權，中華人民共和國澳門特別行政區成立。澳門回歸祖國，實現了包括廣大澳門同胞在內的全國各族人民的夙願，標誌着澳門同胞從此真正成為這塊土地上的主人，澳門從此進入歷史發展新紀元。這是中華民族發展史上的一座重要里程碑。

在這裡，我代表中央政府和全國各族人民，向全體澳門市民，致以誠摯的問候！向新就任的澳門特別行政區行政長官崔世安先生和特別行政區主要官員、行政會委員，表示熱烈的祝賀！

我相信，新一屆澳門特別行政區政府一定能夠總結經驗、繼往開來，團結帶領廣大澳門市民把澳門建設得更加美好！

此時此刻，我們要向創造性地提出“一國兩制”科學構想、為澳門回歸祖國開闢了正確道路的鄧小平先生，表示深深的懷念！向為實現澳門順利交接和成功落實“一國兩制”作出了歷史性貢獻的江澤民先生，致以崇高的敬意！借此機會，我們還要向所有關心澳門、為澳門保持繁榮穩定作出貢獻的海內外同胞和國際友人，表示衷心的感謝！

澳門回歸祖國 10 年來，在中央政府和祖國內地大力支持下，澳門特別行政區行政長官何厚鏵先生和特區政府帶領澳門各界人士團結奮鬥、務實進取，積極應對亞洲金融危機、非典疫情、國際金融危機等帶來的嚴峻挑戰，努力克服澳門發展進程中遇到的種種困難，保持澳門繁榮穩定，各項事業取得長足進步，使澳門這座歷史悠久的商埠名城煥發出前所未有的生機活力。“一國兩制”在澳門的成功實踐，為澳門發展譜寫出新的輝煌篇章，為國家發展增添了奪目光彩！

澳門回歸祖國以來的 10 年，是“一國兩制”在澳門成功實踐的 10 年，是澳門基本法順利實施的 10 年，也是澳門各界人士積極探索符合澳門實際的發展道路、不斷取得進步的 10 年。回顧澳門回歸祖國 10 年來的不平凡歷程，可以得出以下重要啟示。

第一，必須全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針。“一國兩制”是一個完整的概念，“一國”和“兩制”緊密相連。要全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針，關鍵是要把愛國和愛澳有機統一起來。既要維護澳門原有的社會經濟制度、生活方式，又要維護國家主權、統一、安全，尊重國家主體實行的社會主義制度；既要維護澳門特別行政區依法享有的高度自治權，充分保障澳門同胞當家作主的主人翁地位，又要尊重中央政府依法享有的權力，堅決反對任何外部勢力干預澳門事務。今年年初，澳門基本法第二十三條立法順利完成，充分體現了澳門特別行政區政府、立法會和澳門各界人士對維護國家安全和利益的高度責任感，也為澳門長治久安提供了堅實保障。只要澳門同胞繼續發揚光榮傳統，在愛國愛澳旗幟下實現最廣泛的團結，就一定能夠構築起澳門長期繁榮穩定的牢固政治基礎。

第二，必須嚴格依照澳門基本法辦事。澳門基本法在澳門特別行政區法律體系中具有最高地位。依法治澳，就是要按照澳門基本法辦事，堅決維護澳門基本法的權威。澳門回歸祖國以來，特別行政區政府和各社會團體堅持不懈宣傳推廣澳門基本法，自覺以澳門基本法規範行政、立法、司法行為和處理政制發展等重大問題。這是澳門特別行政區 10 年來所取得的一項重要成就。要在這一基礎上進一步健全澳門特別行政區各項法律法規，加強制度建設，特別是要按照以人為本、勤政、廉潔、高效的要求，完善政府行政規章制度，促進澳門特別行政區政府管治水平不斷提高。

第三，必須集中精力推動發展。發展是硬道理。澳門特別行政區政府和社會各界人士在過去 10 年中始終牢牢把握發展這個主題，避免政治紛爭和社會內耗，形成了經濟快速增長、民生明顯改善的良好局面。在今後的發展中，要更加注重集民智、聚民心、匯民力，更加注重發展的全面性、協調性、可持續性，切實提高澳門抵禦各種經濟金融風險能力。當前，特別要充分利用中央政府已經採取的一系列支持澳門發展的政策措施以及國家頒佈實施《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》、《橫琴總體發展規劃》的有利機遇，加強同內地特別是廣東省的合作。要繼續加強和完善對博彩業的管理，努力推動澳門經濟適度多元發展。要統籌規劃，加大教育、科技、文化、衛生、體育等社會事業投入，使發展成果惠及廣大澳門市民，致力於提高市民生活綜合素質，促進澳門經濟社會全面協調可持續發展。

第四，必須堅持維護社會和諧穩定。澳門是一個多元化社會。各階層各界別雖然利益多元、訴求多樣，但根本利益是一致的。良好的

治安環境、融洽的社會氛圍、穩定的發展局面是澳門全社會的共同福祉。包容共濟是促進澳門社會和諧穩定的良方益策。澳門同胞向來講團結、重協商，只要大家在維護澳門長期繁榮穩定的大目標下相互尊重、求同存異、加強溝通、顧全大局，就一定能夠找到解決矛盾和問題的辦法，為澳門各項事業發展營造良好社會氛圍。

第五，必須着力培養各類人才。人才是各項事業發展之本。不斷提升澳門競爭力，最關鍵的支撐因素是人才。要着眼長遠，增強緊迫感，大力發展教育、科技、文化事業，培養造就一大批澳門社會發展需要的政治人才、經濟人才、專業技術人才以及其他各方面人才。要高度重視和加強愛國愛澳優秀年輕人才培養，使澳門同胞素有的愛國愛澳傳統薪火相傳、發揚光大，使“一國兩制”事業後繼有人。

同胞們、朋友們！

“一國兩制”事業是香港特別行政區、澳門特別行政區和祖國內地共同發展繁榮的事業，也是中華民族偉大復興事業的重要組成部分。在已經取得成功經驗的基礎上，把這一偉大事業繼續推向前進，需要中央政府和香港特別行政區政府、澳門特別行政區政府以及社會各界人士共同努力。在這裡，我鄭重重申，中央政府將繼續堅定不移貫徹“一國兩制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方針，嚴格按照香港基本法、澳門基本法辦事，全力支持香港特別行政區、澳門特別行政區行政長官和特區政府依法施政。中央政府對香港、澳門採取的任何方針政策，都會始終堅持有利於保持香港、澳門長期繁榮穩定，有利於增進香港、澳門全體市民福祉，有利於推動香港、

澳門和國家共同發展的原則。偉大的祖國始終是香港、澳門繁榮穩定的堅強後盾。

同胞們、朋友們！

新中國成立 60 年來，經過包括澳門同胞在內的全國各族人民共同奮鬥，國家建設取得了舉世矚目的偉大成就，綜合國力大幅增強，人民生活顯着改善，國際地位和影響空前提高。國際金融危機發生以來，我國各族人民堅定信心、團結奮鬥、共克時艱，取得了應對國際金融危機衝擊、保持經濟平穩較快發展的顯着成績。當前，全國各族人民正沿着中國特色社會主義道路，繼續解放思想，堅持改革開放，推動科學發展，促進社會和諧，繼續為建設惠及十幾億人口的更高水準的小康社會而奮鬥，繼續朝着建設富強民主文明和諧的社會主義現代化國家、實現中華民族偉大復興的宏偉目標奮勇前進。

澳門同胞既是澳門特別行政區的主人，也是國家的主人。澳門特別行政區成立以來，不僅從祖國內地快速發展中獲得了源源不竭的發展動力和越來越多的發展機遇，在國際上分享着偉大祖國的尊嚴和榮耀，也為國家發展作出了重要貢獻。對澳門同胞長期以來為國家改革開放和社會主義現代化建設、為祖國和平統一大業作出的重要貢獻，全國各族人民不會忘記。

展望未來，我們堅信，澳門的明天與偉大祖國一樣，一定會更加美好！澳門同胞的未來生活與全國各族人民一樣，一定會更加幸福！

謝謝大家。

四、習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 15 週年大會 暨澳門特別行政區第四屆政府就職典禮上的講話

(2014 年 12 月 20 日)

同胞們，朋友們：

大家好！今天，我們懷着喜悅的心情，在這裡隆重集會，慶祝澳門回歸祖國 15 週年，舉行澳門特別行政區第四屆政府就職典禮。

首先，我謹代表中央政府和全國各族人民，向全體澳門居民，致以誠摯的問候！向新就任的澳門特別行政區第四任行政長官崔世安先生，向第四屆政府主要官員、行政會委員，表示熱烈的祝賀！向所有關心澳門、為澳門繁榮穩定作出貢獻的海內外同胞和國際友人，表示衷心的感謝！

此時此刻，讓我們共同回憶 15 年前的今天。那一天，中國政府恢復對澳門行使主權，中華人民共和國澳門特別行政區成立。從此，澳門回到祖國懷抱，走上了同祖國內地優勢互補、共同發展的寬廣道路。這是中華民族發展進程中具有重大歷史意義的事件，開闢了澳門發展新紀元。

15 年來，在中央政府和內地大力支持下，在特別行政區行政長官和政府帶領下，澳門社會各界人士齊心協力、團結奮鬥，積極推進“一國兩制”實踐，取得了豐碩成果。

——我們高興地看到，“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針和澳門特別行政區基本法在澳門社會廣泛深入人心、得到切實貫徹落實，憲法和基本法規定的澳門特別行政區的憲制秩序得到尊重和維護，中央全面管治權有效行使，特別行政區享有的高度自治權受到

充分保障。廣大澳門同胞當家作主、依法享有廣泛自由和民主權利，澳門民主政制有序發展，經濟快速增長，居民生活持續改善，社會大局和諧穩定，各項事業全面進步，對外交往不斷擴大。

——我們高興地看到，澳門同祖國內地的交流合作日益密切，繼續為祖國改革開放和現代化建設作出獨特貢獻，分享祖國發展帶來的機遇和成果。澳門同胞對國家的認同感和向心力不斷加強，血濃於水的民族感情不斷昇華，愛國愛澳成為社會主流價值觀。

——我們高興地看到，澳門作為中西文化薈萃的歷史文化名城，傳承嶺南色彩的中華文化，融匯歐陸風情，蘊含獨特魅力。生活在澳門的不同族群和諧相處，相互學習，守望相助，展示了澳門活力四射的形象。

澳門回歸祖國 15 年取得的成就，值得澳門同胞和全國各族人民自豪和驕傲；探索積累的寶貴經驗，值得澳門同胞和全國各族人民珍惜和銘記。

實踐證明，只要堅持全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針、嚴格按照基本法辦事，堅持集中精力發展經濟、改善民生，堅持包容共濟、促進愛國愛澳旗幟下的廣泛團結，“一國兩制”實踐就能沿着正確方向走穩、走實、走遠，澳門就能擁有更加美好的明天。

同胞們、朋友們！

15 年來，澳門社會各方面發生了深刻變化，外部環境也發生了深刻變化，在新的歷史起點上，要把澳門經濟社會發展的良好局面鞏固好、發展好，必須再接再厲、開拓進取，為澳門長期繁榮穩定打下更為堅實的基礎。在此，我提 4 點希望。

第一，繼續奮發有為，不斷提高特別行政區依法治理能力和水平。回歸以來，澳門特別行政區治理體系和治理能力不斷完善和提高。同時，我們也看到，形勢發展和民眾期待給特別行政區治理提出了更新更高的要求。

人類社會發展的事實證明，依法治理是最可靠、最穩定的治理。要善於運用法治思維和法治方式進行治理，要強化法治意識，特別是要完善與澳門特別行政區基本法實施相配套的制度和法律體系，夯實依法治澳的制度基礎。要努力打造勤政、廉潔、高效、公正的法治政府，做到依法決策、依法施政，使特別行政區發展始終沿着法治軌道展開。要加強公職人員隊伍建設和管理，提高依法履職能力。要在全社會弘揚法治精神，共同維護法治秩序，培養造就一大批熟悉澳門特別行政區基本法、具備深厚專業素養的法治人才，為依法治澳提供堅強人才保障。

第二，繼續統籌謀劃，積極推動澳門走經濟適度多元可持續發展道路。這些年來，澳門經濟社會快速發展，同時一些長期形成的深層次矛盾也隨之顯現，發展面臨的風險有所積累。要放眼世界、放眼祖國、放眼未來、放眼長遠，合理制定澳門發展的思路和藍圖，推動澳門經濟社會健康發展。

要善於從長計議，抓住國家全面深化改革的重大機遇，圍繞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的發展定位，推動澳門經濟適度多元可持續發展。這是關係澳門居民利益的大事，也是關係區域發展乃至國家發展的大事。要做好頂層設計，制定具體推進的步驟和措施。要堅持提升自身發展素質能力和加強區域合作“兩條腿”走路。一方面，要以更大勇氣和智慧破解發展難題，加強

和完善對博彩業的監管，積極培育新的經濟增長點，不斷推動經濟適度多元可持續發展取得實質性成果。另一方面，要用好中央支持澳門發展的政策措施，深化同祖國內地特別是同廣東省和泛珠三角地區的合作。在區域合作中拓寬澳門發展空間，增強澳門發展動力，努力實現與內地共同發展、共同進步。

第三，繼續築牢根基，努力促進社會和諧穩定。和諧穩定是經濟社會發展、市民安居樂業的根基。澳門特別行政區政府和各界人士都要倍加珍惜、全力維護和諧穩定的大局。

要堅持以人為本的施政理念，察民情、知民需、解民憂、紓民困，妥善處理社會多元訴求，平衡好各方利益，積極營造更加公平公正的社會環境。要讓廣大居民更好分享發展成果，改善生活品質，提高幸福指數。澳門各界人士要繼續弘揚愛國愛澳的社會主流價值觀，支持特別行政區行政長官和政府依法施政，增強社會凝聚力和正能量，共同致力於實現澳門長期繁榮穩定。同時，要防範和反對外部勢力滲透和干擾，鞏固澳門安定團結的良好局面。

第四，繼續面向未來，加強青少年教育培養。十年樹木，百年樹人。澳門青少年是澳門的希望，也是國家的希望，關係到澳門和祖國的未來。要實現愛國愛澳光榮傳統代代相傳，保證“一國兩制”事業後繼有人，就要加強對青少年的教育培養。要高度重視和關心愛護青年一代，為他們成長、成才、成功創造良好條件。

泱泱中華，歷史悠久，文明博大。中華民族在幾千年歷史中創造和延續的中華優秀傳統文化，是中華民族的根和魂。要把我國歷史文化和國情教育擺在青少年教育的突出位置，讓青少年更多領略中華文明的博大精深，更多感悟近代以來中華民族救亡圖存、發憤圖強的光

輝歷程，更多認識新中國走過的不平凡道路和取得的巨大成就，更多理解“一國兩制”與堅持和發展中國特色社會主義、實現中華民族偉大復興中國夢的內在聯繫，從而牢牢把握澳門同祖國緊密相連的命運前程，加深民族自豪感和愛國愛澳情懷，增強投身“一國兩制”事業的責任感和使命感。

同胞們、朋友們！

“一國兩制”是國家的一項基本國策。牢牢堅持這項基本國策，是實現香港、澳門長期繁榮穩定的必然要求，也是實現中華民族偉大復興中國夢的重要組成部份，符合國家和民族根本利益，符合香港、澳門整體和長遠利益，符合外來投資者利益。

繼續推進“一國兩制”事業，必須牢牢把握“一國兩制”的根本宗旨，共同維護國家主權、安全、發展利益，保持香港、澳門長期繁榮穩定；必須堅持依法治港、依法治澳，依法保障“一國兩制”實踐；必須把堅持一國原則和尊重兩制差異、維護中央權力和保障特別行政區高度自治權、發揮祖國內地堅強後盾作用和提高港澳自身競爭力有機結合起來，任何時候都不能偏廢。只有這樣，才能把路走對了走穩了，否則就會左腳穿着右腳鞋——錯打錯處來。

繼續推進“一國兩制”事業，是中央政府、特別行政區政府和包括港澳同胞在內的全國各族人民的共同使命，無論遇到什麼樣的困難和挑戰，我們對“一國兩制”方針的信心和決心都絕不會動搖，我們推進“一國兩制”實踐的信心和決心都絕不會動搖！

當前，我們的祖國正處在全面建成小康社會、全面深化改革、全面推進依法治國的重要時期，在中國共產黨領導下，全國各族人民正在為實現“兩個一百年”奮鬥目標、實現中華民族偉大復興的中國夢

而團結奮鬥。祖國各個領域都發生了並正在發生前所未有的深刻變化。我國綜合國力大幅躍升，人民生活不斷改善，國際地位和國際影響力明顯提高。現在，我們比歷史上任何時期都更加接近中華民族偉大復興的目標，比歷史上任何時期都更有信心、更有能力實現這個目標。

今天，每一個中國人都能夠更加自信、更加自豪地走在這個世界上，因為我們的背後是擁有 960 多萬平方公里國土、13 億多人口、具有強大實力的偉大國家，這是我們所有中華兒女共同的祖國。

實現中華民族偉大復興的中國夢，是時代的召喚，是民族的使命。身處在我們這個時代的中國人，不論在什麼地方，都應該為此感到驕傲，都應該為此作出貢獻，有一分熱、發一分光。我堅信，祖國不斷繁榮富強，必將為香港、澳門發展打開更加美好的前景。

“接天蓮葉無窮碧，映日荷花別樣紅。”在中央政府、澳門特別行政區政府和社會各界人士共同努力下，在全國各族人民大力支持下，“一國兩制”在澳門的實踐必將譜寫出新的精彩篇章，澳門這朵祖國的美麗蓮花必將綻放出更加絢麗、更加迷人的色彩！

謝謝大家。

五、習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 20 週年大會 暨澳門特別行政區第五屆政府就職典禮上的講話

(2019 年 12 月 20 日)

同胞們，朋友們：

前不久，我們隆重慶祝了中華人民共和國成立七十週年，今天又滿懷喜悅慶祝澳門回歸祖國二十週年。首先，我謹代表中央政府和全國各族人民，向全體澳門居民表示誠摯的問候！向新就任的澳門特別行政區第五任行政長官賀一誠先生和第五屆政府主要官員、行政會委員，表示熱烈的祝賀！向所有關心、支持澳門發展的海內外同胞和國際友人，表示衷心的感謝！

二十年前的今天，飽經滄桑的澳門回到祖國懷抱，中華人民共和國澳門特別行政區宣告成立，開啟了澳門歷史新紀元。二十年來，在中央政府和祖國內地大力支持下，在何厚鏞、崔世安兩位行政長官帶領下，澳門特別行政區政府和社會各界人士同心協力，開創了澳門歷史上最好的發展局面，譜寫了具有澳門特色的“一國兩制”成功實踐的華彩篇章。

——澳門回歸祖國二十年來，以憲法和澳門基本法為基礎的憲制秩序牢固確立，治理體系日益完善。澳門特別行政區堅決維護中央全面管治權，正確行使高度自治權。順利完成基本法第廿三條和國歌法等本地立法，成立特別行政區維護國家安全委員會，維護國家主權、安全、發展利益的憲制責任有效落實。行政、立法、司法機關嚴格依法履行職責，正確處理相互關係，自覺維護行政長官權威，確保以行

政長官為核心的行政主導體制順暢運行。特別行政區民主政制有序發展，澳門居民依法享有的廣泛權利和自由得到充分保障。

——澳門回歸祖國二十年來，經濟實現跨越發展，居民生活持續改善。“一中心、一平台、一基地”建設扎實推進，人均地區生產總值大幅增長，躍居世界第二。經濟適度多元發展成效初顯，會展、中醫藥、特色金融等新興產業方興未艾。參與共建“一帶一路”和粵港澳大灣區建設取得積極進展。民生福利水平顯著提升，免費教育、免費醫療、雙層式社會保障等一系列政策惠及全社會，澳門居民獲得感、幸福感越來越強。

——澳門回歸祖國二十年來，社會保持穩定和諧，多元文化交相輝映。回歸前治安不靖的狀況得到迅速扭轉，澳門成為世界最安全的城市之一。政府和市民、不同界別、不同族群保持密切溝通，社會各界理性表達各種訴求，形成良好協調機制。中華文化傳承光大，多元文化異彩紛呈。

同胞們、朋友們！

澳門回歸祖國二十年來取得的成就舉世矚目。澳門地方雖小，但在“一國兩制”實踐中作用獨特。總結澳門“一國兩制”成功實踐，可以獲得以下四點重要經驗：

第一，始終堅定“一國兩制”制度自信。廣大澳門同胞發自內心擁護“一國兩制”，認同“一國兩制”是澳門保持長期繁榮穩定的最佳制度。在踐行“一國兩制”過程中，特別行政區政府和社會各界堅持把維護國家主權、安全、發展利益和維護澳門長期繁榮穩定統一起

來，意志堅定，從不為一時之曲折而動搖，從不為外部之干擾而迷惘，善於把握國家重大發展戰略和一系列政策支持帶來的機遇，乘勢而上，在融入國家發展大局中實現自身更好發展。澳門的成功實踐告訴我們，只要對“一國兩制”堅信而篤行，“一國兩制”的生命力和優越性就會充分顯現出來。

第二，始終準確把握“一國兩制”正確方向。廣大澳門同胞深刻認同“一國”是“兩制”的前提和基礎，旗幟鮮明維護憲法和基本法確定的憲制秩序，尊重國家主體實行的社會主義制度，正確處理涉及中央和特別行政區關係的有關問題。特別行政區行政、立法、司法機關堅持把維護中央對特別行政區全面管治權和保障特別行政區高度自治權有機結合起來，堅守“一國”原則底線，自覺維護中央權力和基本法權威。

澳門的成功實踐告訴我們，確保“一國兩制”實踐不變形、不走樣，才能推動“一國兩制”事業行得穩、走得遠。

第三，始終強化“一國兩制”使命擔當。廣大澳門同胞以主人翁意識，自覺站在國家整體利益和澳門根本利益的立場上考慮問題，把成功實行“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治作為共同使命，並把這一擔當同實現中華民族偉大復興的中國夢緊密聯繫在一起。特別行政區政府團結帶領社會各界人士，積極探索適合澳門實際的治理方式和發展路徑，相繼提出“固本培元、穩健發展”、“全面提升澳門社會綜合生活素質”、“傳承創新、共建和諧”、“同心致遠、共享繁榮”等施政方針，集中精力發展經濟，切實有效改善民生，堅定不

移守護法治，循序漸進推進民主，包容共濟促進和諧，讓澳門煥發出蓬勃向上的生機活力。

澳門的成功實踐告訴我們，當家作主的澳門同胞完全能夠擔負起時代重任，把特別行政區管理好、建設好、發展好。

第四，始終築牢“一國兩制”社會政治基礎。廣大澳門同胞素有愛國傳統，有強烈的國家認同感、歸屬感和民族自豪感，這是“一國兩制”在澳門成功實踐的最重要原因。特別行政區政府和社會各界高度重視弘揚愛國傳統，堅決落實以愛國者為主體的“澳人治澳”，特別行政區政權機關均以愛國者為主組成，愛國愛澳力量日益發展壯大，愛國愛澳核心價值在澳門社會居於主導地位。在行政長官親自領導、政府部門切實履職、社會各界共同參與下，澳門各類學校的愛國主義教育有聲有色，國家意識和愛國精神在青少年心田中深深扎根。

澳門的成功實踐告訴我們，不斷鞏固和發展同“一國兩制”實踐相適應的社會政治基礎，在愛國愛澳旗幟下實現最廣泛的團結，是“一國兩制”始終沿着正確軌道前進的根本保障。

同胞們、朋友們！

“一國兩制”事業任重道遠。面對世界百年未有之大變局，面對澳門內外環境新變化，澳門特別行政區新一屆政府和社會各界要站高望遠、居安思危，守正創新、務實有為，在已有成就的基礎上推動澳門特別行政區各項建設事業躍上新台階。我在這裡提四點希望：

一是堅持與時俱進，進一步提升特別行政區治理水平。古人說：“善為政者，弊則補之，決則塞之。”要適應現代社會治理發展變化

及其新要求，推進公共行政等制度改革，提高政府管治效能，促進治理體系和治理能力現代化。要把依法辦事作為特別行政區治理的基本準則，不斷健全完善依法治澳的制度體系。要善用科技，加快建設智慧城市，以大數據等信息化技術推進政府管理和社會治理模式創新，不斷促進政府決策科學化、社會治理精準化、公共服務高效化。

二是堅持開拓創新，進一步推動經濟持續健康發展。要着眼長遠、加強謀劃，圍繞“一中心、一平台、一基地”的目標定位，堅持規劃先行，注重統籌協調，有序推進各項部署。要結合澳門實際，在科學論證基礎上，選準經濟適度多元發展的主攻方向和相關重大項目，從政策、人力、財力等方面多管齊下，聚力攻堅。要積極對接國家戰略，把握共建“一帶一路”和粵港澳大灣區建設的機遇，更好發揮自身所長，增強競爭優勢。當前，特別要做好珠澳合作開發橫琴這篇文章，為澳門長遠發展開闢廣闊空間、注入新動力。

三是堅持以人為本，進一步保障和改善民生。要堅持發展的目的是為廣大市民創造更加美好的生活，採取更加公正、合理、普惠的制度安排，確保廣大市民分享發展成果。要結合發展需要和市民需求，加強交通、能源、環保、信息、城市安全等公共基礎設施建設，改善市民生活環境，提升市民生活質量。要積極回應市民關切，着力解決住房、醫療、養老等方面的突出問題，更加關注對弱勢群體的幫助和扶持。要不斷提高教育水平，打造高標準教育體系，為青少年成長成才創造更好條件。

四是堅持包容共濟，進一步促進社會和諧穩定。要堅持和弘揚愛國愛澳核心價值，廣泛凝聚共建澳門的社會共識。要加強社團建設，

充分發揮眾多愛國愛澳社團在政府和市民之間的溝通橋樑作用。要保持澳門社會講團結、重協商的傳統，有事多商量，做事多協調，妥善處理社會矛盾，共同維護社會祥和。要發揮澳門中西文化薈萃的優勢，助力國際人文交流，促進世界文明互鑒。

同胞們、朋友們！

我要在此強調的是，香港、澳門回歸祖國後，處理這兩個特別行政區的事務完全是中國內政，用不着任何外部勢力指手劃腳。中國政府和中國人民維護國家主權、安全、發展利益的意志堅如磐石，我們絕不允許任何外部勢力干預香港、澳門事務！

同胞們、朋友們！

上個世紀八十年代初，鄧小平同志等老一輩領導人提出“一國兩制”偉大構想時，就堅信這個方針是對頭的，是行得通、辦得到、得人心的。三十多年來，“一國兩制”實踐取得的成功舉世公認。當然，“一國兩制”的制度體系也要在實踐中不斷加以完善。我們堅信，包括港澳同胞在內的中國人民完全有智慧、有能力把“一國兩制”實踐發展得更好，把“一國兩制”制度體系完善得更好，把特別行政區治理得更好。中華民族偉大復興的前進步伐勢不可擋，香港、澳門與祖國內地同發展、共繁榮的道路必將越走越寬廣！

謝謝大家！

澳門回歸祖國 25 年：“一國兩制”成功實踐的經驗總結與展望

出版單位：澳門經濟學會

贊助單位：澳門基金會

書名：澳門回歸祖國 25 年：“一國兩制”成功實踐的經驗總結與展望

編著：柳智毅

封面設計：羅皓茵

製作：澳門經濟學會

印刷：新協和印刷廠

印刷日期：2024 年 7 月

出版日期：2024 年 7 月

印數：200 本

規格：17.5 x 25.5cm

定價：非賣品

ISBN 978-99965-60-18-7

版權所有 翻印必究

鳴謝：澳門基金會贊助研究經費



ISBN 978-99965-60-18-7



9 789996 1560187

澳門經濟學會網站

澳門經濟學會公眾號