

# 澳門特別行政區成立20週年誌文

## 本刊編輯委員會

### 一、前言

紅蓮輕留春風住，濠鏡廿載有新圖。

1999年，在二十世紀最後一年，全球都為迎接千禧年的到來而忙於各種活動和做準備。在亞洲的中國澳門，也在這一年吸引了全球的視線。

再回到之前的1986年，中華人民共和國和葡萄牙共和國在5月20日發表了新聞公報，宣佈兩國政府自6月30日起展開談判。這預示着國際上長期存在的“澳門問題”，將通過談判方式加以解決。兩國政府經過了四輪談判，1987年4月30日，兩國總理在北京簽署《中華人民共和國政府和葡萄牙共和國政府關於澳門問題的聯合聲明》。隨即兩國政府批准了聯合聲明，翌年互換文本。至此，歷史上長達450年的“澳門問題”，以圓滿的方式得到解決。而中葡兩國政府為澳門的平穩過渡，亦開始鋪排了大量相關的工作。

1999年12月20日，澳門特別行政區成立。這個被聞一多先生寫在“七子之歌”之中，並寄以深切回歸厚望的小城，終於回到了祖國母親的懷抱。回歸前，媒體有關描畫十分生動，不少新聞稿都以“澳門同胞盼回歸”為主題，書寫了澳門居民對早日回歸祖國的期盼之情，這是全澳門居民最真實的心情寫照。到了回歸這一天，全城參與了大巡遊、迎接駐軍入城，以及各種慶祝回歸的活動。這些情景，人們至今依然歷歷在目。

今年12月20日，是澳門特別行政區成立20週年。回顧澳門特區發展、成長、變革的20年，所走過的不平凡的路，經歷過的巨大變化，澳門居民都看得見，感受得到。本文以澳門居民的視野，在特區大慶前夕寫下此文，嘗試將20年的所見所聞綜括幾點心得，以紀特區發展其盛，以俾閱者交流賜正。

## 一、中葡兩國順利解決“澳門問題”，為全球處理政治紛爭樹立良好的典範。

澳門回歸，在國際上不是一件小事。國際上，所謂“澳門問題”，實質上就是澳門主權歸屬的問題。上個世紀七十年代起，中葡兩國政府對“澳門問題”逐步形成一個共識：因歷史原因，澳門暫時由葡萄牙共和國政府管治，於適當時候加以解決。因此，澳門回歸祖國懷抱，只是時間和法律安排的問題。

國際上，二戰之後雖然戰事結束，但地區紛爭不斷，戰後遺留了眾多複雜問題，例如對大批殖民地的處理，也直到六十年代聯合國第15次大會，才做出了相應的決議。澳門不是殖民地，這是中葡兩國政府共識，“澳門問題”不能依聯合國決議之樣畫瓢，必須由中葡兩國領導人發揮高度政治智慧，以合適方式解決。

“澳門問題”最終得以圓滿解決，而且沒有把問題拖進二十一世紀，為全世界樹立了一個極有參考價值和可操作的典範。更重要的是，中國與葡萄牙之間的合作由此越趨緊密，為中國與葡語國家拉近關係，積極攜手參與經濟全球化，共建“一帶一路”和人類命運共同體，奠下了重要的基礎。中國與葡語國家先後建立了國家部長級關係的“中葡論壇”；在澳門打造了“中葡平台”。

“中葡論壇”常設秘書處設在澳門，讓澳門在推動中葡關係上發揮應有的、重大的作用。中葡關係的不斷推進，這不僅體現在政治上，也體現在經濟上、文化上，雙方的聯繫更為密切。可以說，澳門回歸本身，其蘊含的意義不僅對澳門而言是重大的，對國家，對整個世界的意義也是重大，而且是深遠的。

## 二、澳門居民在回歸後得到實在的幸福感和獲得感

澳門居民予外界的普遍印象是愛國愛澳、平實穩重，雖不多言，但明哲達理。回歸前後的變化，更多體現在居民的生活上。凡事一比較，感受就大為不同。

回歸時，澳門只是一個蕞爾小城，再將歷史向前推，早期的澳門也不過是

漁農經濟的社會，只有幾條小小的自然村，也是漁船避風靠岸的小漁港。十九世紀中葉，澳門葡萄牙政府對賭業採取“寓禁於徵”的政策，引入了旅遊業，但經濟基礎仍很薄弱。直到上世紀六十年代後期，由於西方國家對工業產品實施進口配額制度，才促使香港等地的部份製造業遷移澳門，從而使澳門形成了出口加工業型態的，以製造業為主要支柱產業的經濟結構，其時，旅遊業、金融業、建造業的體量都不太大。二十世紀末，學者的研究顯示，在全球逾200個經濟體之中，有三分之一可被定義為“微型經濟體”，而澳門，正是這約70個微型經濟體的其中一個。<sup>1</sup>

回歸前，由於澳門政府對經濟發展一度採取“隨波逐流”的放任政策，因此，在面對不可回避的國際衝擊時，澳門經濟政策毫無應對的能力，整體經濟在回歸前連續四年放緩以至衰退，通脹加劇，就業困難。加上黑道橫行，社會治安不靖，居民的安居樂業受到嚴重威脅。這正是當年澳門居民強烈盼回歸的歷史背景。

回歸後，這20年間特區所經歷的大事，筆者嘗試概括為下面幾點：

（一）國家主導下內地與澳門簽署CEPA，是澳門長期穩定發展的重要推進器。

回歸後，“一國兩制”方針在澳門得到全面、完整、準確的貫徹落實，實施了《基本法》，令澳門整體局面迅速向好變化。

澳門特別行政區成立之始，特區政府團隊就面對三大困境：一是回歸前嚴峻的經濟局面，必須盡快突破並取得恢復性增長；二是1997年亞洲金融危機帶來的後遺症，對澳門金融業以至整個市場氣氛都持續帶來負面影響；三是，2002年由廣東蔓延開來的非典疫情，澳門沒有被波及，但也要小心防範。這三者，對外向型、微型經濟體的澳門和新生的特別行政區而言，都是重大的考驗。

---

<sup>1</sup> 有關資料主要來自楊允中博士對微型經濟體研究的論述觀點。

2003年，就在澳門回歸的第三年，便在中央政府主導下，於該年10月17日簽署了《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》的協議，簡稱(CEPA)，到翌年元旦實施，之後又簽立多項補充協議。在簽署CEPA之前的當年7月，國務院已開放廣東居民到港澳自由行。因此，自由行的條款，也寫進了CEPA之中。澳門與內地的經濟關係由此進入“區域經濟一體化”的模式，在中央支持下，澳門融入國家，澳門與內地抱團發展。CEPA實施至今，實現了兩地之間貨物貿易自由、服務貿易自由，貿易投資便利化也不斷向前推進。CEPA的簽署落實，是澳門經濟復甦發展的推進器，是成就澳門之後高速發展的重要基石。

## (二) 確立產業定位政策，為澳門經濟結構打下基本模式。

2002年，特區政府在施政方針中確立了澳門的產業定位政策：以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主體，各行業協調發展。

這項政策，充分體現了一國之利，兩制之便。澳門實施對博彩業專營牌照有限度開放至今十多年間，這項定位政策對澳門的就業、稅收、福利、各業發展等方面都形成有效的保障。

## (三) 社會祥和穩定；政制循序漸進向前發展。

### 1、治安不斷轉好

回歸之後的澳門，社會氣氛總體表現祥和。最重要的表現是，與回歸前比較，社會治安明顯好轉。讓全體居民更實實在在的體會得到回歸之後的向好轉變。

### 2、循序漸進推動政改

回歸後，嚴格按照《基本法》的有關規定，政制發展循“政改五步曲”和“四個有利於”的原則，政制改革沿着“循序漸進”的準則向前推進。政制改革成了澳門居民政治生活的一部份，大家運用《基本法》賦予居民的權力和義務，不僅積極參與其中，而且為澳門政局的穩定發展獻言獻策，發揮了群策群

力的作用。

### 3、《基本法》23條立法讓澳門特區長治久安

回歸後，就《基本法》23條立法的考慮和諮詢，澳門的社團、居民提交了大量的意見，為補充立法，完善這條法律，做出了貢獻。澳門特區依法依規自行為23條立法，為“一國兩制”在澳門全面、完整、準確貫徹落實；為澳門特區的長治久安，盡了應盡的責任。

#### （四）發展是硬道理，經濟數字表現亮麗。

看特區政府有沒有政績，以至政績大小，經濟表現必定是重中之中的一環。經世濟民，乃官責之所在；民心之所安。20年日子不算短，但要在20年之間讓原本瀕臨嚴重衰退的澳門，成功扭轉局面，先取得恢復性增長，再取得實質性增長，以至今成為全球矚目的城市，就不能說是簡單了。這個過程中間，體現了澳門官民一心，包含了全體居民的奮鬥和努力。

#### 1、特區經濟發展取得全方位的成果

毫不置疑，澳門在國際上，在亞洲，在我國，都是一個相對亮麗的經濟體。學者們對澳門有過這樣的評價：“小有小的好”。事實上，澳門發展至今，以只有32平方公里，66.7萬左右的人口，自然資源匱乏，企業結構九成以上是中小微企業，這樣微型的經濟體量，能夠取得以下的成就，豈能不加讚！

- GDP平均每年以雙位數遞增；
- 2018年人均GDP全球第二位；
- 世界第一大賭城；
- 全國最具持續發展競爭力十大城市；
- 被認可為亞洲最具增長潛力的城市之一；
- 四組建築群進入世界歷史遺產名錄；
- 世界旅遊休閒中心；
- 粵港澳大灣區的中心城市、科技創新走廊城市之一；
- 全球衛生福利覆蓋率最高的城市之一；

- 全球市民人均天壽最高地區之一。

## 2、經濟數據表現亮麗

人們常說，看人看事，最好用數字說話。從下表整理的數據，大家可以看到澳門取得的發展成果，是長期性的，絕非偶然。

澳門主要經濟指標 (2003、2012、2014、2016、2018年度數據)

指 標	2003年 CEPA簽署	2012年 CEPA十年	2014年 最高點	2016年 深度調整後	2018年 最新數值	增長變動
<b>GDP</b> (時值，億澳門元)	635.78	3,482.2	4,434.7	3,582	4,403	+592.54%
人均 <b>GDP</b> (澳門元)	142,854	611,930	713,143	554,619	666,893	+366.84%
財政收入 *	141.20	1,294.98	1,560.71	1024.12	1342.04	+850.45%
其中：博彩稅收入 *	113.43	1,069.9	1,367.1	794.8	1067.8	+841.39%
公共財政盈餘	26.58	777.6	902.9	216.8	538.7	+1,926.79%
旅客 (萬人次) **	1,188.79	2,808.23	3,152.6	3,095.03	3,580.36	+201.18
自由行 (萬人次) **	60.84	713.2	956.6	1,061.54	1,226.7	+1,925.76%

資料來源：澳門統計普查局，並經過整理。

其中：\* 自《預算綱要法》實施後，相關年度的財政結算數據，依法做了修正。目前的數據僅為中央結算的收入與結餘，不再包含特定機構的營運結果。因此，統計基礎與之前年度的數據有所不同。

\*\* 關於旅客等部份數據，依最新修正後的公佈數據，做了必要的調整。

## 3、澳門財政況理想並建立了財政儲備

以上各項數據，予人最大的感受是，除了個別年份（如2014年開始經歷26個月的深度調整期），澳門回歸後的發展基本均處於高速的上升軌，2018年雖然仍處於恢復性增長之中，但與2003年比較，各項指標皆呈現倍增甚至翻番的變化。其中，財政上的表現尤其亮麗，相比簽署CEPA的2003年，公共財政收入、博彩稅收入、財政結餘，分別以8.6倍、8.4倍、19倍增長。這與回歸時澳門特區政府接收的財政盈餘僅27億餘元比較，是何等難能可貴，何等來之不易！

進入2010年後，澳門公共財政收入表現都十分良好。基本上每年約在1,000億元至1,600億元左右，折合為人民幣，與全國所有省、直轄市、自治區比較，表現不錯，若考慮到澳門資源相當少，經濟體量又屬微型的狀況，這個表現更令人矚目。澳門特區政府在公共財政上所做的長期努力，還造就了以下的成果：

(1) 建立了澳門財政儲備，目前的餘額已超過5千億澳門元；

(2) 從法律層面修訂了《預算綱要法》，確立了新的財稅預算及結算制度；

(3) 通過合同條款，讓博彩企業從每年毛收入中，向特區政府撥出一定比例的資金，承擔支持澳門建設的責任和社會福利的事業。

#### (五) 社會保障事業廣泛覆蓋，企業扶持政策取得成功

社會福利的普及，比特區成立前的覆蓋面更大、受惠群體更廣。特區20年，社會福利事業取得極大的發展。上節述及由博彩企業從收入中轉撥予特區政府，以支持澳門建設的資金，儘管提撥率因應不同的博彩企業而有所不同，但提撥百分率都達到低雙位數字。這筆資金為數不少，而其中的一大部份，通過支付轉移模式撥入澳門社會保障基金。社會保障基金的運作，不僅成功確立了中央強制公積金和非強制公積金等社會保障制度，還提供失業、養老等一系列社會保障，功能日益充實，發揮了平衡社會財富的功能。加上其它機關如社會工作局、教育青年局、衛生局等部門的協同運作，有力支持了全澳門各項社會福利事業。至目前，澳門市民所享受的保障和福利（包括津貼），除上述制度外，還廣及對長期病患者、傷健家庭、單親家庭等三大弱勢家庭的扶助，並向合條件居民發放養老金、敬老金、現金分享、醫療券、學券；學生還享有升學免息貸款、學費津貼、書簿津貼等。政府財政收入取諸社會，還富於民，居民的獲得感與幸福感體現其中。

對企業而言，特區政府一直強化各項支持援助計劃，如：中小企業援助計劃、文化產業基金、青年創業援助計劃等。20年間，澳門的社會福利和企業扶



持事業政策，已取得相當的成功，並為全社會所樂道。

## （六）不斷鞭策改進，澳門舊貌換新顏。

20年前，在各項經濟條件並不理想的環境下，特區政府把澳門的治權接了過來，在全澳門居民的支持下，澳門建設得越來越好，舊貌換了新顏。在這個過程中，政府施政的思路也隨環境而不斷變化。以下是本文收集特區政府每年施政報告中一些比較突出的施政理念，從中描畫出澳門特區成功的沿路軌迹。

- 開放市場，引入競爭機制。
- 健全法治，穩固社會秩序。
- 固本培元，紓解民困。
- 行政改革，提升公共服務效率。
- 區域合作，把握CEPA機遇。
- 肅貪倡廉，打造陽光政府。
- 務實變革，共建和諧。
- 多元並進，提升國際形象。
- 環境保護，節約能源。
- 同心致遠，共享繁榮。

這些施政理念，澳門居民一定不陌生，澳門特區就是依靠官民一心，踏着這些腳印走過來的。其中濃重一筆，是特區政府於2016年發佈的《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020年）》。“凡事預則立，不預則廢”，必須指出的是，特區政府儘管每年施政的大政方畧，都會發表一整套的年度施政報告、施政方針，配合於此還有每個年度的公共財政預算案，還有審計署每年的審計報告等。但澳門要成就長遠、可持續的發展，制定中長期規劃，並加以貫徹實施，很有必要。

《五年發展規劃》的編制與實施，是特區政府施政走向成熟的聚焦表現。



### 三、辦法總比困難多，運用之妙，存乎一心。

澳門回歸20年，作者在上面歸納了一些事實與數據，為大慶之年做了個簡括的總結。但是，任何發展中的社會都會衍生新問題，澳門發展了，而且還是高速發展，就必然帶來一些問題。由於資源拉緊，由於規劃未跟上，也由於人為的因素，也就導致某些問題難以在短期內徹底解決。其中，有大家都關心的澳門經濟過度依賴博彩業，出現“一業獨大”的問題，要怎樣調整？如何與“經濟適度多元”政策協調發展？等等，都有必要進行檢討。又如：居民一直將房屋、交通兩大問題列為最大的大事；近年普遍關心政府預防和應對危機的能力；提出小城市、少資源底下的旅遊承載力問題，等等。青年人更關心向上流動；大灣區融合存在三地機制不耦合等問題。這些之所以從“現象”轉化為“問題”，從發生到形成帶有社會普遍性，往往已經積累交纏，為時不短，因此更需要特區上下都重視，官民一起貢獻聰明才智，以求同存異的態度，懷抱“辦法總比困難多”的信心，一步步把這些難題加以解決。“運用之妙，存乎一心”，一如特區走過的20年，澳門在同心同德之下，就沒有破不了的冰，解決不了的困難。

### 四、未來前景光明，機遇大於挑戰。

澳門特別行政區很快便要步入第21個年頭。按我國傳統，青年20歲為“弱冠”，加冠即為成人。滿20歲則稱“丁壯”，即過了20歲，人生即步入壯年，此乃體壯有力之時期，能擔大任也。澳門特別行政區從成立伊始便盡得一國之利，兩國之便。在祖國各項政策關懷下，一洗回歸前的積弱，取得了可喜的成就。儘管未來還有很多挑戰，但隨着國家強盛，民族復興，必定為澳門的成長鋪下光明之路。向前瞻望，“一帶一路”倡議，“粵港澳大灣區”建設，澳門以“國家所需，澳門所長”，融入國家發展，前景一定更為光明。