

錨定方向 深耕融合 ——「十五五」規劃建議下澳門的 發展路徑與擔當

劉本立 | 澳門學者同盟名譽主席、澳門經濟學會會長、澳門發展策略研究中心副會長

2025 年 10 月，二十屆四中全會審議通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十五個五年規劃的建議》（以下簡稱《建議》）。這份綱領性文件已為國家未來五年發展錨定航向，其中對澳門的部署更成為澳門特區未來發展的「行動指南」。《建議》要求，支持港澳更好融入和服務國家發展大局，加強港澳與內地經貿、科技、人文等合作。發揮港澳背靠祖國、聯通世界獨特優勢和重要作用，不斷彰顯澳門「一中心、一平台、一基地」作用，推動澳門經濟適度多元發展，支持打造國際高端人才集聚高地。未來，澳門將發揮自身優勢，加快發展步伐，展現「十五五」規劃下的責任與擔當。

回歸以來，澳門在「一國兩制」框架下實現跨越式發展：2025 年首三季本地生產總值的初步數值為 3,013.3 億澳門元，按年實質上升 4.2%，經濟總量恢復至 2019 年同期的 88.4%。2024 年本地生產總值為 4,033.1 億澳門元，按年實質增長 8.8%，整體經濟規模恢復至 2019 年同期的 86.4%。2025 年 7 月至 9 月總體（1.8%）及本地居民失業率（2.4%）均較上一期（6 月至 8 月）下跌 0.2 個百分點，失業率維持低位。

2024 年居民人均預期壽命達 84.5 歲，位居全球前列。截至 2025 年 9 月底，特區財政儲備金額為 6,580 億澳門元。

當前，澳門正處於經濟多元轉型的關鍵期，須以《建議》為根本遵循，堅守「一國」之本、善用「兩制」之利，背靠祖國，發揮自身優勢，實現內聯外通，在融入國家發展大局的戰略中實現質的躍升。本文結合剛發表的澳門特區政府 2026 年施政報告來談談澳門未來的經濟社會發展。

戰略定位： 安全與發展並重的使命踐行

《建議》賦予了澳門維護國家安全、助力對外開放、推動多元轉型的三重使命。事實上，經過 20 多年實踐，澳門已構建起與「一國兩制」相適應的發展體系，但其在制度深化、能力提升等方面仍有廣闊空間。

（一）國家安全屏障的實踐與深化

回歸以來，澳門始終將維護國家安全作為首要政治責任，構建起「法律為基、機制為綱、社會協同」的三維安全體系。法律層面，以《維護國家安全法》為核心，通過配套立法修訂覆蓋傳統安全領域，並針對網絡、數據等新興領域完善法治保障，形成全域安全立法框架。機制層面，依託維護國家安全委員會統籌跨部門力量，建立常態化風險研判與處置機制，深化與內地在情報共用、聯合行動等方面的協同，築牢跨境安全防線。社會層面，透過「全民國家安全教育日」等活動，推動國家安全教育走進校園、社團和市民生活，同時強化保安部隊與內地公安系統的聯動，凝聚全社會維護國家安全的共識與合力。

從現實挑戰來看，澳門仍然面臨一定的安全壓力：跨境金融犯罪風險上升，網絡安全威脅持續加劇，旅遊旺季遊客密集場所管控壓力增大，跨境人員與貨物流動擴大也帶來新的風險。未來，特區政府應以更大力度築牢國家安全屏障，健全維護國家安全的法律體系，強化內外監督機

制，有效維護特區社會秩序及公眾的生命財產安全，推動與鄰近地區建立包括網絡安全在內的威脅情報交流機制。

（二）「愛國者治澳」的成效與升級

「愛國者治澳」原則已深度融入澳門管治體系的各環節，形成制度保障、實踐深化、共識凝聚的良好局面。在制度層面，2024 年 1 月生效的新修訂《行政長官選舉法》首次確立選委會委員與行政長官被提名人資格審查機制，明確「愛國愛澳」為核心審查標準。現在，所有現職及新入職公務人員都需宣誓擁護《澳門特別行政區基本法》和效忠澳門特別行政區。在社會層面，特區政府也不斷強化愛國愛澳薪火相傳的傳統，組織澳門青年赴內地進行各類參訪交流實習活動，並透過「社區安全青年領袖計劃」等提升青年的國家認同與民族自豪感，成為「一國兩制」實踐的繼承者、推動者和受益者。

「愛國者治澳」實踐雖成效顯著，但仍有進一步優化提升的空間：一方面，青年群體的政治參與渠道需進一步拓寬，以更好調動青年參與澳門治理的積極性；另一方面，愛國愛澳的文化傳播仍較多囿於傳統媒體、線下宣講及傳統活動等模式，未能充分釋放新媒體的傳播優勢與傳播潛能，導致對旅居海外的澳門僑胞及相關群體的覆蓋面與影響力相對有限。這就需要澳門通過優化現行社團法例，規劃和引導社團建設，強化澳門青少年愛國主義教育，營造尊法守法的良好氛圍，充實國家安全和品德及公民教育，從而更好地夯實愛國愛澳根基。

經濟適度多元： 多元產業格局的構建與突破

《建議》再次明確要推動澳門經濟適度多元發展。這說明了經濟適度多元仍然是澳門經濟發展的頭等大事。為此，澳門未來更要立足「一中心、一平台、一基地」戰略定位，以經濟適度多元為核心，強化綜合旅遊休閒業優勢，培育壯大中醫藥大健康、現代金融、高新科技、會展商貿文化體育等新興產業，構建「傳統產業升級＋新興產業崛起」的多元產業格局，增強抵禦風險能力和可持續發展動力。

（一）綜合旅遊休閒業要提質增效

新冠疫情過後，澳門國際客源市場不斷拓展，2025 年前九個月國際旅客約有 190 萬人次，恢復較快，同比增長一成二，已接近 2019 年國際旅客總數八成。澳門首次躋身「全球穆斯林旅遊指數」榜單，獲亞太旅遊協會「市場推廣」大獎。同時，2025 年澳門位居中國旅遊研究院「2024 中國旅遊者出境滿意度十佳目的地」首位。

為此，澳門未來應持續鞏固提升世界旅遊休閒中心地位，督促幸運博彩承批公司履行批給合同承諾，加大非博彩投資力度，拓展海外客源。同時，更應深度推進「旅遊＋」跨界融合，形成多元旅遊產品體系：「旅遊＋美食」，引入國際高端美食項目，舉辦澳門國際美食論壇；「旅遊＋體育」，以多個澳門體育品牌為主題開展社區旅遊延伸活動，聯合明星運動員推廣旅遊形象；「旅遊＋盛事」，持續舉辦澳門國際煙花比賽匯演、國際光影節等品

牌活動；「旅遊＋教育」，推出澳琴研學旅遊盛會等等；「旅遊＋會展」，舉辦「澳門國際旅遊（產業）博覽會」等活動。

（二）新興產業培育要顯著發展

澳門的中醫藥大健康產業已有一定發展，依託粵澳合作中醫藥科技產業園，構建「澳門註冊＋橫琴生產」模式。澳門高校科研取得不錯的進展，通過「以醫帶藥」計劃，推動中醫藥產品與葡語國家藥企簽訂註冊代理協定。現代金融產業穩步發展，金融基礎設施不斷升級，澳門中央證券託管系統（CSD）與香港債務工具中央結算系統（CMU）實現直接聯網，數字金融創新有序推進，「數字澳門元」開展白名單沙箱測試，「聚易用」支付工具延伸至零售、醫療等多個場景，移動支付普及率持續提升。高新技術產業正在崛起，「科技企業認證計劃」已認證 51 家企業，2024 年營收規模約 43 億澳門元；澳門科技研發產業園規劃建設工作啟動。會展商貿業競爭力大幅提升，2024 年澳門獲 ICCA 認可的國際會議達 33 項，亞太區排名上升 6 位至第 14 位，會展培訓體系不斷完善。

然而，澳門新興產業的規模及競爭力還有待進一步提升，其發展現況與社會各界期望仍然存在差距。未來，澳門需加力培育新興產業，建議發展方向可以包括：中醫藥大健康產業可強化科研轉化，擴大「以醫帶藥」國際影響；現代金融業則應優化法制與監管，推動債券市場互聯互通及「數字澳門元」應用。在高新技術產業方面，可注重深化產學研合作，加快科技研發產業園建設；會展商貿業則以客制化

方案吸引高端項目，推動「展會＋招商」融合。發展新興產業的同時，完善營商環境與人才政策，通過跨部門協作、政策支持、產業配套等，推動新興產業壯大規模，築牢經濟多元發展根基。此外，及早成立政府產業基金、引導基金支持各項有利於澳門經濟適度多元發展和橫琴粵澳深度合作區建設的項目。

（三）經濟治理機制要不斷健全

早在 2016 年，澳門已制訂並實施了《澳門特別行政區五年發展規劃（2016-2020 年）》（澳門「一五」規劃），在 2021 年實施了澳門「二五」規劃，據特區政府透露，2026 年將編制並實施澳門「三五」規劃。而在 2023 年亦已公布實施了《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028 年）》。當中已對澳門經濟適度多元進行了頂層設計，相關工作亦取得了上述成績。但實事求是地說，澳門的經濟治理機制仍需加強。故未來，建議可以在以下兩方面考慮：

一方面，澳門「三五」規劃應深度對接國家「十五五」規劃，可以經濟適度多元、民生保障、區域協同為核心，開展科技、金融、會展、文創等重點產業分類規劃研究，科學研判經濟人口形勢與國內外新質生產力發展路徑。編制規劃時，需要總結「二五」經驗，廣泛聽取社會各界意見，強化與橫琴合作區發展目標的統一銜接，科學設置約束性與操作性並重的發展指標，算好經濟、財政、土地等資源要素平衡賬，確保「三五」規劃可落地、易評估、見成效。

另一方面，要強化政府產業引導政策。當中，政府產業基金及引導基金顯得尤為重要。據悉，相關工作正穩步推進。參考鄰近地方經驗，可考慮由政府與社會資本共同出資，聘請專業團隊管理，重點投資新興產業與跨境合作項目。同步落實新修訂的《投資基金法》及稅務優惠方案，通過政策宣介與跨部門協作，吸引海內外優質資產管理公司落戶，助力澳門基金市場對接國際，為經濟多元發展注入資本動能。

人才集聚： 「育引並舉」啟動發展動能

《建議》明確支持澳門打造國際高端人才集聚高地，這與澳門經濟適度多元轉型的核心需求高度契合，是「一國兩制」優勢的充分體現。澳門通過教育體系優化、就業渠道拓寬、高端人才引進、發展環境完善的「育引並舉」策略，構建多層次人才梯隊，集聚國際人才，為融入國家發展大局注入持久動力。未來，在本土人才培養上要與時俱進並配合產業發展，並在引進人才工作上要創新制度和觀念，這樣才能做到引才育才的相輔相成，為澳門持續發展提供堅實的人才力量。

（一）本土人才培育體系要提質升級

澳門要以教育改革為抓手，強化本土人才供給與產業需求的精準對接。在基礎教育階段，要深化科普科創教育與人工智能教育融合；要在職業教育領域，新增更多「1+4」產業發展的職技課程，推動學校與企業簽訂合作意向書，培養複合型技術人才；推動職

業技能「一試多證」，促進人才在區域內自由流動。不斷健全終身學習機制，實現從青少年到長者、從在校學生到在職人士的全年齡段人才培育覆蓋。在高等教育層面，要積極拓展國際合作網絡，透過推進與國際名校合辦雙博士學位、與海外知名高校開展聯合培養項目、資助高校教研人員參與區域及國際學術活動、為大學生創造參與企業研發和實習機會，提升高教質素，形成全鏈條人才培養體系。完善大灣區高校、科研院所、高科技企業建立人才協同培育引進機制。

（二）經濟適度多元發展所需人才的引進機制要優化創新

特區政府於 2023 年和 2024 年先後推出第一期、第二期人才引進計劃，獲納入建議引進人才名單超過 750 名，其中以企業的高管、產業專業人士以及教研人員為主，初步達到階段性預期的效果，為澳門經濟適度多元發展注入新的活力。但隨著經濟適度多元發展的推進，配合未來經濟適度多元發展的人才引進工作似要「加把勁」。建議特區政府在全面總結首兩期人才引進計劃經驗的基礎上，對相關政策進行優化，並進一步健全配套措施。具體來說，可考慮持續優化澳門第三期人才引進計劃，通過電子化申請、簡化審批流程等措施提升引才效率，並應逐步建立跨部門合作引才機制，主動發掘適合澳門經濟適度多元的國際化、高端和產業應用人才，為人才打造持續發展的平台。

（三）人才發展環境持續完善

特區政府多年以來一直開展人才需求調查，未來這些調研應常態化，並緊貼社會經濟發展步伐和企業實際需求。一方面，

政府應定期發布重點產業短中長期人才需求報告，為人才培養和引進提供精準指引。在政策保障方面，「人才培養考證激勵計劃」等既給予獲獎者獎勵，也推動澳門居民考取更高階和專業的證照，達到提升居民綜合素質和競爭力的目標。除了鼓勵學習和進修，政府也可從優化高端人才稅收優惠、住房保障等配套措施吸引、留住優質人才為澳門服務。

另一方面，應持續豐富人才交流活動，拓闊澳門居民的視野。例如特區政府和外交部駐澳公署組織的青少年外交知識競賽，可讓獲獎者赴更多國家參訪，派遣優秀青年參與聯合國難民署實習計劃等，推動澳門人才走向世界。

簡要來說，澳門應以構建國際高端人才集聚高地為目標，從政策、平台、服務三大維度優化人才發展環境。升級迭代人才引進計劃，立足重點產業發展需求，健全跨部門協作機制，實現招商與引才聯動協同。同時要強化高校與科研平台的育才載體作用，深化與葡語國家、「一帶一路」沿線地區的國際教育合作，拓展人才發展空間。此外，還需要完善人才服務保障體系，統籌住房、教育、醫療等配套支持，優化稅務優惠與發展扶持政策，打造開放包容、保障完備、流動暢通的人才生態，讓人才「引得準、用得好、留得住」。

融入大局：

合作區與大灣區的協同發展

澳門更好融入國家發展大局是《建議》

的核心要求。澳門以橫琴粵澳深度合作區建設為核心抓手，深化與粵港澳大灣區城市協同，強化「軟硬聯通」，推動規則銜接、產業融合、民生互通，在國家高水平對外開放和區域協調發展戰略中發揮獨特作用。

（一）橫琴合作區建設縱深推進

橫琴粵澳深度合作區成立至今，始終堅持「澳門＋橫琴」戰略定位，在規則銜接、機制建設、民生融合與產業協同等方面取得階段性成效。制度層面，成立促進橫琴建設領導小組與澳琴一體化法律專責工作小組，系統梳理產業資助、社會福利、專業執業等重點領域法規清單，明確澳門辦學機構在合作區的師生權益適用澳門法律，構建與澳門趨同的生活環境。民生領域，推動教育、醫療、社保等公共服務跨境互通，優化跨境學童通勤保障，擴大澳門藥品與醫療服務在合作區的覆蓋範圍，實現「粵澳社保一窗通」跨域服務。產業方面，確立文旅、高教、醫療、高新科技、現代金融五大優先發展方向，構建「澳門平台＋國際資源＋橫琴空間＋成果共享」的產業聯動模式，吸引眾多頭部企業與澳資企業集聚，形成產業集群發展態勢。截至 2025 年 7 月底，合作區實有經營主體近 6 萬戶，其中澳資企業達 7,303 戶，比合作區成立時增長 57.49%。

未來，合作區需要聚焦第二階段建設目標，持續深化「軟硬聯通」。硬聯通上，要加快澳琴國際教育（大學）城、廣珠（澳）高鐵橫琴段、澳門國際機場橫琴前置貨站等重大基礎設施建設，優化智慧口岸與跨境交通網絡。軟聯通上，要推進社保、稅務、知識產權等規則機制深度對接，擴大跨境執業

資格互認範圍。產業上，需重點深化中醫藥大健康、現代金融、高新科技等領域協同，強化「澳門研發＋橫琴轉化」機制創新，打造具有國際競爭力的澳琴現代化產業體系。民生上，則要進一步完善教育、醫療、養老等跨境保障，擴大人才住房與公共服務供給，建設宜業宜居的澳門居民生活新家園。

（二）大灣區協同合作全面深化

澳門已積極踐行粵港澳大灣區建設國家戰略，在區域聯動、基建互聯、產業協作、民生互通等領域構建全方位合作格局。基礎設施方面，推動了跨境口岸智慧化升級與交通樞紐互聯，強化了與大灣區其他城市的立體交通網絡銜接，提升要素流動效率。產業協作方面，深化了金融領域創新合作，「跨境理財通」、「粵港澳金融科技創新監管合作機制」等政策已落地；科技領域強化了與內地科研機構聯動，主動對接國家科技創新體系，推動創新資源共建共享；文旅、會展等產業形成了聯合推廣與資源互享機制，共同推廣大灣區旅遊品牌，增強大灣區「9+2」城市旅遊市場的協同效應。民生與人才領域，推行了職業技能「一試多證」與資格互認等，優化跨境知識產權保護與稅務協作，構建便利化的區域發展環境。

今後，澳門應進一步強化與大灣區其他城市的戰略協同。可考慮：規則上，要推動市場准入、標準認證、監管協同等方面深度對接，打造國際化、便利化的營商環境。互聯互通上，應持續深化基礎設施互聯互通，推動重點交通項目建設與樞紐功能整合，打造高效暢通的區域交通網絡。產業上，可聚焦新質生產力培育，深化金融科技、中

醫藥、數字經濟等領域跨界合作。民生上，應擴大教育、醫療、社保等公共服務跨境覆蓋面，完善人才跨境流動與發展保障機制，助力大灣區建設成為國際一流灣區和世界級城市群。

樞紐構建：中葡平台的功能躍升

澳門作為中國與葡語國家交流合作的中心，在國家對外開放格局中具有不可替代的作用。2023 年，中國與葡語國家貿易額達 2,209 億美元，較 2003 年中葡論壇成立時增長 20 倍。2024 年中國與葡語國家進出口商品總值繼續增長，達 2,251.79 億美元，中葡平台從經貿合作到金融與科技協同突破，再到人文教育醫療衛生等多領域合作近年來都有了不錯的發展。隨著澳門與葡語國家的合作交流不斷拓展深化，其合作亦正延伸至西語國家以及東南亞地區，與各方的交流合作日益頻繁。在此進程中，澳門將更充分地發揮其作為中葡平台的獨特作用，其「國際朋友圈」持續擴大。未來，澳門中葡平台的功能亟待實現新的跨越與提升。

（一）經貿合作要提質發展

2024 年中葡論壇第六屆部長級會議簽署《經貿合作行動綱領（2024-2027）》，明確在綠色能源、生物醫藥、數字經濟等領域擴大合作，設立 10 億美元專項合作基金。目前，中葡商貿合作服務平台綜合體已成為澳門平台功能的核心載體。投入營運以來，該綜合體已接待近 200 個來自內地及葡語國家的代表團參訪，2024 年促成商品貿易合作意向達 4.2 億澳門元。

儘管中葡商貿合作有一定成效，但澳門作為對外開放平台仍存在突出短板，包括中小微企業受資訊渠道與資金門檻限制而參與度不足、產業合作結構中技術合作、數字服務等高端領域佔比極低，加上澳門國際機場目前無直飛葡語國家的常規航線，造成物流聯通能力滯後等。今後可考慮擴大中葡合作發展基金對中小企的支持力度，聯合作區開通「中葡商品快速通關通道」，實現「澳門撮合 + 橫琴交割」無縫銜接來補充這些不足。

（二）金融與科技要協同突破

金融合作方面，澳門已形成以離岸人民幣業務為核心的中葡金融服務體系，這一定位被納入中葡論壇合作框架及特區金融發展戰略。截至 2025 年 8 月，澳門銀行體系人民幣存款佔比為 8.5%，對應金額超 900 億澳門元。債券市場建設持續推進，依託中央證券託管系統等金融基礎設施，澳門正打造服務大灣區與葡語國家的債券融資平台。在第二屆「中國—葡語國家中央銀行及金融家會議」期間，成功對接九個葡語國家的金融監管機構與市場主體，為跨境金融合作奠定基礎。科技合作層面，中葡科技交流合作中心通過品牌賽事凝聚創新資源，其中「巴葡科技企業（澳門）創新創業大賽」已連續舉辦五屆，吸引眾多優質項目，覆蓋人工智能、生物醫藥等多個前沿領域。澳門高校與葡語國家科研機構的合作已形成實體化載體，通過共建聯合實驗室等形式深化技術研發聯動。

今後應以強化協作為突破手段，深化數字澳門元試點，依託合作區完善跨境監管合

作與資訊共用機制。聯合大灣區其他城市開展人才聯合培養，同時推動金融資本對接科技項目，形成「融資支援 + 技術轉化」聯動模式，讓中葡平台科技和金融合作成果更豐碩。

（三）西語及東南亞國家經貿聯動要加強

除與葡語國家外，澳門持續深化與西語系國家及東南亞國家的經貿合作平台功能。依託中國—葡語（西語）國家經濟貿易服務中心及首期規模 10 億元人民幣的中葡經貿發展基金，已完成首個投資項目決策並儲備多個優質項目，通過「走進墨西哥」主題活動精準對接市場。東南亞合作上，以會展為紐帶，在「2025 年第二屆中國—葡語國家經貿博覽會（澳門）」、「第 30 屆澳門國際貿易投資展覽會」、「澳門國際品牌連鎖加盟展 2025」期間吸引印尼等東南亞國家企業參與，促成 68 家海外企業簽署投資立項，組織 600 多位元東南亞企業代表考察澳琴營商環境，持續為東南亞市場對接提供政策與資源支撐，形成多元化經貿合作網絡。

未來，澳門需聚焦西語國家及東南亞國家深化經貿聯動。西語系國家方面，應依託中葡（西語）國家經貿服務中心與專項基金，通過主題經貿活動精準對接市場，吸引其特色品牌集聚澳門，支持澳門企業參與歐洲電商選品會等國際商務交流，拓展海外銷售渠道。東南亞市場上，可考慮在東南亞國家設立駐外經貿旅遊機構，聯合當地商協會組織和企業，積極參加當地國際會展，增加合作機會；借助跨境電商與直播帶貨模式，在當地知名電商及新媒體平台推廣「澳門製

造」、「澳門品牌」，同時引進當地優質產品；以「國際基建論壇」、「粵澳名優商品展」等品牌活動為紐帶，深化與印尼、緬甸等國的經貿往來；持續優化通關便利措施，提升貨物流動效率，才能全方位築牢與東南亞國家的多元化經貿合作網絡。

結語

國家「十五五」規劃為澳門發展指明了前進方向，提供了重大機遇。站在新的歷史起點上，澳門要在「一國兩制」框架下，堅守「一國」之本、善用「兩制」之利，牢牢把握融入國家發展大局的核心主線，在戰略定位、多元發展、人才集聚、區域協同、樞紐構建等領域取得更扎實的成效。要從維護國家安全的堅定踐行到中葡平台的能級躍升，要從多元產業的培育壯大到經濟治理效能的持續提升，要以自身的獨特優勢，在國家發展戰略中實現高質量發展，書寫「一國兩制」實踐的新篇章。

當前，澳門正處於經濟多元轉型的關鍵期，機遇與挑戰並存，機遇始終大於挑戰。未來，澳門需持續以《建議》為根本遵循，在中央政府的堅定支持和特區政府的統籌引領下，各界凝心聚力、務實進取、奮發有為，必將充分發揮背靠祖國、聯通世界的獨特優勢，在國家高水平對外開放中扮演更重要角色，為實現中華民族偉大復興的中國夢貢獻澳門力量，讓「一國兩制」事業行穩致遠，讓澳門的明天更加繁榮穩定，讓澳門居民的獲得感、幸福感、安全感持續提升。