

# 澳門經濟

Journal of Macau Economy

Revista da Associação de Económia de Macau

澳門經濟學會學報

2025年第2期

(總第58期)

ISSN 2957-8132



澳門經濟學會

Associação Económica de Macau  
Macau Economic Association

出版



# 目 錄

## 澳門總體經濟研究

2025 年澳門經濟形勢與 2026 年前瞻 .....	柳智毅	01
央行數字貨幣的發展對澳門人才政策的啓示 .....	李振國 楊挽雨	17
配合“1+4”戰略施行澳門高等教育方針改革研究.....	劉成昆	42
以制度建設為主綫，打造有為政府.....	鄧益奮	54
對澳門與粵澳橫琴深合區規則銜接機制對接的探討 .....	蘇振輝	66
澳門在中歐經貿合作中的橋樑作用—以中國—歐盟建交 50 週年為視角 .....	楊佳龍	78
澳珠科技創新合作現狀與對策建議 .....	余渭恆 魏彬鈺	89
依託“網購保稅+線下自提”啓動橫琴合作區跨境電商零售新模式的思考 .....	徐嘉勃	95

## 其他

澳門經濟大事回顧（2025 年 6 月~2025 年 12 月） .....		101
澳門主要經濟數據(至 2025 年第三季).....		111
澳門經濟學會 2025 年下半年會務活動 .....		112



# 2025 年澳門經濟形勢與 2026 年前瞻

柳智毅<sup>1</sup>

**摘要：**2025 年澳門經濟持續復甦，全年本地生產總值（GDP）初步數據為 4,172.8 億澳門元，按年實質增長 4.7%，經濟總量已恢復至 2019 年疫情前水平的 90%，顯示本澳經濟已進入穩步恢復階段。

展望 2026 年，世界格局仍變亂交織，國際安全形勢錯綜複雜，外部環境仍存在諸多不確定性，澳門內外環境深刻變化，綜合形勢仍較為複雜嚴峻。澳門是國家的“掌上明珠”，經濟呈現穩中向好態勢，但發展過程中的深層次矛盾和“老大難”問題仍難以解決，例如經濟發展不平衡、不充分，經濟適度多元發展成效不明顯等。本文透過綜合分析各項因素，以及參考各大機構對全球和澳門的經濟預測，並在此基礎上以統計數據模型推算 2026 年全年 GDP 預測值約為 4,350 億澳門元，按年實質增長 2~5%左右(低單位數)；約恢復至 2019 年同期的 95%。2026 年本澳宏觀經濟保持審慎樂觀。

同時，本文立足國家擴大高水平對外開放的戰略背景，圍繞澳門在其中所承擔的功能定位與角色使命，並結合“十五五”時期以“三五”為核心的目標任務與實踐標準，對澳門未來發展方向與重點路徑提出若干思考與分析，為澳門更好融入及服務國家發展大局、在新一輪對外開放進程中發揮更大作用提供參考。

**關鍵字：**經濟形勢、經濟預測、澳門

---

<sup>1</sup> 柳智毅，澳門經濟學會理事長、澳門立法會議員。

## 一、2025 年澳門整體經濟發展簡要回顧

統計暨普查局資料顯示，受本澳旅遊業發展態勢持續向好，訪澳旅客錄得明顯升幅，入境旅客突破 4,000 萬人次，帶動服務出口進一步上升，博彩毛收入恢復至 2019 年約 84.6%，加上本地私人消費保持穩健，令澳門特區整體經濟延續穩中有進的發展態勢。2025 年澳門經濟持續復甦，全年本地生產總值（GDP）初步數據為 4,172.8 億澳門元，按年實質增長 4.7%。經濟總量已恢復至 2019 年疫情前水平的 89.6%，顯示本澳經濟已進入穩步恢復階段。

根據統計暨普查局資料顯示，受惠於 2025 年第四季多項大型活動在澳舉辦，加上特區政府一系列吸引旅客措施，訪澳旅客錄得顯著升幅，帶動服務出口保持較快增長，並成為支撐 GDP 的最重要因素。澳門 2025 年全年入境旅客累計突破 4,000 萬人次，創下歷史新高，酒店入住率達到 89.4%，其中五星級酒店更達到 92.9%。全年入境旅客中的國際旅客合共 2,755,474 人次，按年增加 13.7%，但僅佔總體量客數的 6.8%，仍然相對偏低。博彩方面，2025 年全年博彩毛收入按年增加 9.1%，達 2,474 億澳門元，恢復至 2019 年水平的 84.6%。

本澳 2025 年宏觀經濟活力不斷增強，整體經濟延續穩中有進的發展態勢。然而，本澳市場兩極分化態勢持續，旅客未能有效分流至其他社區或街區；外部環境的不確定性、消費模式的轉變、經濟發展的不平衡、不充分等問題並存的情況下，中小企業經營壓力與居民收入增長乏力，企業與家庭於消費及投資決策上或更趨保守。從 GDP 主要組成部份分析，投資顯著疲弱，經濟復甦基礎仍需進一步鞏固。未來增長動能能否更趨均衡，將取決於旅遊業績勢、民生消費改善及投資活動回暖。澳門經濟結構呈現出“外需支撐、內需穩健、投資疲弱”的特點。

## 二、2026 年全球經濟發展形勢

### （一）通脹逐步回落，但全球貨幣政策在再平衡進程仍存變數

全球通脹自 2023 年高峰回落後，2024—2025 年已逐步降至較溫和水平。聯合國與 IMF 最新展望指出，隨着供應鏈正常化、能源價格波動收斂及全球需求增速放緩，2026 年通脹將進一步回到主要央行目標附近，核心通脹降幅亦更為

明顯。OECD 指出，通脹的廣泛緩和為各國貨幣政策營造更大調整空間，亦使全球經濟在高利率環境下得以實現“更為平穩的再平衡”。

2025 年全球貨幣政策從“2022-2024 年的緊縮峰值”逐步轉向“審慎放鬆或維持在較高水平”。美國聯邦儲備局（Fed）在 2025 年下半年展開減息進程，9 月及 10 月分別下調聯邦基金利率目標區間 0.25 厘，累計降至 3.75 厘至 4.00 厘。同時，聯儲局宣布自 12 月起結束量化緊縮（Quantitative Tightening, QT），即停止縮減資產負債表，時間較主席鮑威爾此前的暗示更為提前。

從聯儲局在今年 9 月公佈的利率點陣圖可見，FOMC 成員普遍預期利率已於 2025 年觸頂，並開始進入緩步下行階段，但政策前景仍具相當不確定性。2025 年的預測顯示，大部分委員認為利率將維持在 3.75 厘至 4.00 厘的水平，反映年內僅有限度減息的共識。進入 2026 年，點位分布雖呈整體下移，但分歧反而擴大，預測值由約 2.50 厘至 3.75 厘不等，反映委員對勞動市場韌性及服務通膨前景仍持不同判斷。至 2027 及 2028 年，預測逐步收斂於 2.50 厘至 3.00 厘區間。值得注意的是，長期利率預測集中於約 3.00 厘水平，較過去幾年更高，意味美國聯儲局對結構性通膨因素及中性利率的估計已上調，低利率時代短期內難以重現。整體而言，點陣圖反映聯儲局對經濟韌性與通膨下降力度的判斷仍具不確定性，未來利率路徑將維持審慎、依數據調整的特點。

展望 2026 年，全球貨幣政策路徑將主要受三大關鍵風險左右。首先，通膨回落的速度是最核心變數：若物價壓力較預期迅速緩解，各央行可能更早、亦更大幅度地放鬆政策；反之，如通膨持續，減息時點將被推遲甚至停止。其次，勞動市場及經濟活動的韌性同樣至關重要。若就業依然緊俏、消費動能維持強勁，美國聯儲局可能放慢減息步伐。最後，外部衝擊仍具不確定性，包括能源價格反彈、貿易摩擦升級或地緣政治緊張等，都可能重新推高通膨並迫使各國央行或美國聯儲局維持較高利率；反之，若全球需求受挫，則可能促使貨幣政策更快轉向寬鬆。整體而言，2026 年的利率走勢將呈現高度依賴數據與事件驅動的特性。

## **(二)地緣政治與經濟碎片化加劇，2026 年仍面臨多重風險**

儘管全球增長與通脹前景較前一年有所改善，國際機構普遍提醒 2026 年的系統性風險仍不容低估。WTO 預計全球貿易量在 2026 年回升至約 3.0% - 3.5%，但成長動能依舊受到地緣政治緊張、供應鏈重塑、科技限制及經濟碎片化等因素牽制。世界銀行與聯合國亦指出，能源市場波動、主要經濟體債務居高不下和全球金融環境偏緊，可能限制中期復甦力度；若主要央行政策調整不如市場預期，或金融市場發生突發性震盪，均可能加劇全球不確定性。

近期中日關係急速惡化，使全球經濟面臨新的外溢風險。兩國在貿易、供應鏈、科技與產業分工程度極深，尤其在半導體、電子零組件、稀土及高端製造領域高度依存，一旦出現制裁、出口管制或投資限制，供應鏈可能出現斷點，推高全球生產成本並引發交貨延遲，製造業與貿易同步受挫。地緣摩擦亦可能觸發避險資金大幅流動，造成股匯市震盪、企業融資成本上升；而旅遊、文化交流與消費行為則可能因政策限制或民間抵制而明顯降溫，拖累服務業表現。中日衝突所反映的，是地緣政治與經濟政策不確定性正成為全球經濟的重要下行來源。若政治對立持續累積，供應鏈中斷、資本市場波動與跨境經貿活動受限將可能同時出現，削弱全球成長動能，也使政策制定者在引導復甦時面臨更高難度。全球各方均需提高警覺，並強化對此類系統性風險的預判與應對能力。

### **(三)全球 GDP 維持低速增長，主要機構預測值落在 2.7% - 3.0%**

各大國際機構普遍認為，2026 年的全球經濟將延續低速增長、區域分化與高度不確定的格局。聯合國指出，全球經濟正處於多重壓力交織的關鍵階段：貿易緊張升溫、政策不明朗與地緣政治摩擦加劇，使企業推遲投資決策，而高債務存量與生產率增長疲弱等結構性問題持續削弱增長韌性。2025 年全球 GDP 增速已由 2024 年的 2.9% 進一步放緩至 2.4%，貿易增長率亦由 3.3% 大幅減半至 1.6%，對可持續發展進程造成明顯壓力。主要經濟體普遍受累：美國因關稅上調與政策不確定性導致私人投資及消費轉弱，增速預計降至 1.6%；歐盟受制於貿易壁壘與外需疲軟，增長維持在低位；中國則因消費與製造業信心不足及房地產調整而放緩至 4.6%。

WTO 最新報告亦顯示出相似的悲觀趨勢。該組織於 2025 年 10 月大幅下調 2026 年貨物貿易增長預測至僅 0.5%，主要反映美國關稅措施在 2026 年全面生效

後的遞延衝擊。已開發經濟體已出現貿易與製造業走弱的初步信號，包括企業與消費者信心下降、就業與所得增速放緩。WTO 警告，若貿易管制措施蔓延至更多國家與產業，全球貿易可能面臨更顯著下行風險；相對而言，中期唯一較具支撐性的因素來自人工智慧（AI）相關貨物與服務的貿易成長，可在一定程度上抵銷部分負面影響。然而，全球服務貿易亦呈放緩趨勢，2026 年增長率預計僅 4.4%。

與此同時，OECD 的基線情景雖顯示全球經濟在 AI 投資、金融環境改善與政策支撐下仍具韌性，但增長動能依然偏弱。OECD 指出，儘管失業率維持在低位，但勞動市場已現降溫跡象，多國職缺數量已低於疫情前水平，市場信心轉弱。該組織並警告，全球經濟風險正在累積，包括貿易障礙進一步擴大、金融市場可能因高槓桿的非銀行金融機構或加密資產波動而出現劇烈重估，以及長期利率在財政壓力下維持高位所帶來的金融環境收緊風險。

在多項預測中，IMF 的觀點相對中性，預計 2026 年全球經濟增長約為 3.1%。這反映部分地區因金融環境改善或前期增長提前釋放而具短期支撐，但 IMF 同樣指出，高關稅風險、供應鏈重整與通膨回落速度不確定等因素，仍可能使全球增長路徑面臨再次偏離的可能。

表 1：多個國際機構對 2025-2026 年全球及部份國家經濟預測

公佈日期	國際機構名稱	報告	預測地區	2025 年 GDP 增長率 (%)	2026 年 GDP 增長率 (%)	備註
2025 年 5 月	聯合國 (United Nations)	2025 年年中世界經濟形勢與展望	全球	2.4	2.5	聯合國的報告指出，在貿易和經濟政策不明朗與地緣政治動盪的共同作用下，企業正推遲或縮減關鍵投資決策。這些趨勢與既有的高債務水平、生產率增長乏力等挑戰相互疊加，使全球經濟增長前景進一步承壓。最新預測顯示，2025 年全球國內生產總值增長率僅為 2.4%，較 2024 年的 2.9% 回落，較 2025 年 1 月的預測值也下調了 0.4 個百分點。
			中國	4.6	4.4	
			美國	1.6	1.5	
			歐盟	1.0	1.3	
2025 年 12 月	經濟合作發展組織 (OECD)	經合組織經濟展望報告	全球	3.2	2.9	經濟合作暨發展組織 (OECD) 表示，在人工智慧 (AI) 投資強勁成長與政策支持的帶動下，全球經濟對美國總統川普推動的貿易關稅展現出比預期更高的韌性。該機構上調了美國、歐元區等多國的經濟成長預測，但也警告 AI 熱潮與貿易政策不確定性帶來的風險正同步升高。全球經濟成長將自 2025 年的 3.2% 放緩至 2026 年的 2.9%，預測與 9 月版本一致，並預估 2027 年可回升至 3.1%。
			中國	5.0	5.4	
			美國	2.0	1.7	
			歐盟	1.3	1.2	
2025 年 6 月	世界銀行 (World Bank)	全球經濟展望報告	全球	2.3	2.4	世界銀行預測，2025 年全球經濟成長將放緩至 2.3%，這將是自 2008 年以來除全球經濟衰退之外的最低增速。作為全球進步長期引擎的發展中經濟體正在失去成長動力。預計近 60% 的發展中經濟體成長將會放緩。
			中國	4.5	4.0	
			美國	1.5	1.6	
			歐盟	0.7	0.8	
2025 年 10 月	國際貨幣基金組織 (IMF)	全球經濟展望報告	全球	3.0	3.1	IMF 預估 2025 年全球經濟成長為 3.0%，2026 年為 3.1%，較 2025 年 4 月發表的《世界經濟展望》調高。這反映了在關稅生效前提前實現增長、實際關稅稅率降低、金融狀況改善以及一些主要地區的財政擴張。全球通膨預計將會下降，但美國通膨預計將繼續高於目標水平。潛在的關稅上調、高度不確定性以及地緣政治緊張局勢帶來的下行風險仍然存在。
			中國	4.8	4.2	
			美國	1.9	2.0	
			歐盟	0.8	1.2	

公佈日期	國際機構名稱	報告	預測地區	2025年 GDP 增長率 (%)	2026年 GDP 增長率 (%)	備註
2025年 6月	惠譽 (Fitch)	全球經濟展望 報告	全球	2.2	2.2	由於中美貿易緊張局勢有所緩和，惠譽已將 2025 年全球 GDP 成長預期上調至 2.2%。然而，受 1930 年代以來最嚴重的貿易戰影響，預計全球經濟仍將大幅放緩。
			中國	4.2	-	
			美國	1.5	-	
			歐盟	0.8	-	
2025年 11月	高盛 (Goldman Sachs)	中國專題 報告	全球	-	-	高盛研究報告中寫道，隨著中國商品在全球市場份額的擴大，預計未來幾年中國實際出口成長率將達到每年 5-6%，高於先前預測的 2-3%。該團隊將中國 2025 年實際 GDP 成長率預測從 4.9%上調至 5.0%，並大幅調高未來兩年的成長預測，理由是出口強勁成長將推動整體經濟擴張。高盛研究部將 2026 年實際 GDP 成長預測從 4.3%上調至 4.8%，並將 2027 年實際 GDP 成長率預測從 4.0%上調至 4.7%。
			中國	5.0	4.8	
			美國	-	-	
			歐盟	-	-	
2025年 11月	大摩 (Morgan Stanley)	全球經濟展望 報告	全球	3.0	3.2	2025 年全球經濟年增率可能放緩至 3%，2026 年放緩至 3.2%，然後在 2027 年趨於穩定，這得益於消費和資本支出的韌性。由於大多數主要經濟體的通膨持續放緩，美國、英國和歐元區的貨幣政策制定者有降息空間。
			中國	-	5.0	
			美國	-	1.8	
			歐盟	-	1.1	

資料來源：

1. 聯合國，《2025 年年中世界經濟形勢與展望》，World Economic Situation and Prospects-Mid-Year Update，2025 年 5 月。
2. 經濟合作發展組織(OECD)，《經合組織經濟展望報告》，OECD Economic Outlook Resilient Growth but with Increasing Fragilities Volume 2025/2, No. 118，2025 年 12 月。
3. 世界銀行(World Bank)，《Global Economics Prospect》，2025 年 6 月。
4. 國際貨幣基金組織 (IMF)，《全球經濟展望》，World Economic Outlook Update，2025 年 7 月。

5. 惠譽，〈Global Economic Outlook - June 2025〉，2025年6月。
6. 高盛，〈China's Economy is Forecast to Grow Faster Than Expected in 2026〉，2025年11月。
7. 大摩，〈2026 Economic Outlook: Moderate Growth With a Range of Possibilities〉，2025年11月。

### 三、2026 年澳門經濟發展形勢及展望

#### (一)澳門經濟在機遇與挑戰並存中持續復甦

展望 2026 年，挑戰與機遇交織，困難與希望並存，外部環境與內在條件相互作用，為經濟發展帶來複雜考驗。當前世界格局仍呈變亂交織，國際環境複雜多變，單邊主義與保護主義抬頭，地緣政治風險與貿易摩擦加劇，衝擊全球產業鏈與市場信心。主要經濟體通脹走勢與貨幣政策取向仍存較大不確定性，利率與匯率波動頻繁，全球經濟復甦基礎偏弱，增長動能不足的問題或進一步顯現。在此背景下，我國發展處於戰略機遇與風險挑戰並存階段，不確定因素增多，但長期向好的基本面沒有改變。超大規模市場、完整產業體系、改革開放持續深化以及內需潛力釋放，構成經濟穩定運行的重要支撐。國家經濟基礎穩、優勢多、韌性強、潛能大，為應對外部衝擊、推動高質量發展提供堅實保障。

展望未來，儘管外部環境存在不確定性，澳門作為國家的“掌上明珠”，正由復甦性增長邁向高質量發展的轉型關鍵期，澳門經濟在“旅遊+”策略推動下，整體經濟延續穩中向好態勢。在中央支持與自身制度優勢下，澳門加快推動經濟適度多元，提升產業結構與城市競爭力，增強抵禦風險能力。面對外部不確定性，只要緊扣國家發展大局，善用獨特定位與優勢，澳門有望在新一輪發展進程中積蓄動能，實現更具質量與韌性的持續發展。

#### (二)各大機構對 2025 年澳門經濟走勢預測

2025 年 10 月，國際貨幣基金組織（IMF）最新《世界經濟展望》報告指出，澳門 2025 年經濟增長預測下調至 2.6%，較 4 月公布的 3.6% 預測低 1 個百分點。IMF 同時預測，2026 年澳門經濟將增長 2.8%，雖略高於 2025 年，但仍低於 4 月報告中的 3.5% 預測。報告又指出，通脹預料維持溫和，全年消費物價升幅僅 0.5%，遠低於此前估計的 0.9%。

2025 年 11 月，澳門特區政府向立法會提交《2026 年財政年度預算案》法案，並指出在各項利好因素下，2026 年本澳旅遊業可望延續發展，但因應須考慮外部環境及經濟形勢的不確定性，綜合考量各項因素，以及建基於審慎理財

的原則，特區政府估算 2026 年全年博彩毛收入為 2,360 億元。此外，該財政年度預算案預計，特區 2026 年度一般綜合預算收入 1,187 億元，開支 1,134 億元，預算盈餘 52.2 億元。

2025 年 12 月，經綜合分析當前世界及內地經濟總體形勢變化等各項影響本澳經濟復甦和發展的因素，並參考各大機構對澳門博彩收益和經濟增長的預測，本經濟學會研究小組推算本澳 2025 年博彩毛收入及 GDP<sup>1</sup>。預計本澳 2025 年全年博彩毛收入為 2,479 億澳門元，按年增長 9.3%，約恢復至 2019 年同期的 84.5%；2025 年全年 GDP 預測值約為 4,163 億澳門元，按年實質增長 5.4%，約恢復至 2019 年同期的 90.2%；博彩收入預測區間為 2,467 至 2,491 億澳門元；GDP 預測區間為 4,151 至 4,175 億澳門元；GDP 年增長率預測區間為 5.1%至 5.7%。

預計本澳 2026 年全年博彩毛收入預測值約為 2,500 億澳門元，按年增長 0.9%，約恢復至 2019 年同期的 85.2%；2026 年全年 GDP 預測值約為 4,243 億澳門元，按年實質增長 1.5%，約恢復至 2019 年同期的 91.5%；博彩收入預測區間為 2,338 至 2,661 億澳門元；GDP 預測區間為 4,084 至 4,401 億澳門元；GDP 年增長率預測區間為-2.3%至 5.3%。

表 2：多個機構對 2025-2026 年澳門經濟預測

公佈日期	機構名稱	2025 年		2026 年		備註
		博彩收入預測 (億澳門元)	GDP 實質增長率(%)	博彩收入預測 (億澳門元)	GDP 實質增長率(%)	
2025 年 10 月	貨幣基金組織(IMF)	...	2.6	...	2.8	
2025 年 11 月	澳門特區政府	...	...	2,360	...	特區政府因應須考慮外部環境及經濟形勢的不確定性，並綜合考量各項因素，以及建基於審慎理財的原則，特區政府估算 2026 年全年博彩毛收入為 2,360 億元。

<sup>1</sup> 以當年價格按支出法計算，下同。

2025 年 12月	本研究	點估計:2,479 區間估計: 2,467 - 2,491	點估計:5.4% 區間估計: 5.1% ~ 5.7%	點估計:2,500 區間估計: 2,338 - 2,661	點估計:1.5% 區間估計: -2.3% ~ 5.3%	
------------------	-----	-------------------------------------	----------------------------------	-------------------------------------	-----------------------------------	--

資料來源：

1. 國際貨幣基金組織（IMF），《全球經濟展望》，World Economic Outlook，2025年10月。
2. “政府料明年賭收 2360 億元 明年惠民措施涉 267.5 億”，《新華澳報》，2025年11月21日。

#### 四、2026 年施政報告中經濟領域的重點與亮點

2025年11月18日，行政長官岑浩輝發表的任內第二份施政報告，該施政報告在經濟領域上，圍繞社區經濟、產業適度多元發展及澳琴一體化三大方向作出系統部署，着力由點到面釋放內需潛力，推動多元產業取得更具體、可持續的成效，並進一步拓展澳門的發展空間。

在盤活社區與片區經濟方面，特區政府提出推動“政府監督統籌、休企投入資源、民間籌劃舉辦”的片區活化新模式，整合官、商、社團三方力量，由特區政府負責頂層設計與監督協調，澳門綜合旅遊休閒企業依批給合同承諾投入資金與資源，社團及非營利組織則主導社區調研、項目策劃與落地執行，並吸納青年人才參與，激活社區創意與治理活力。相關措施將聚焦荔枝碗、內港、下環、氹仔益隆等六大片區，按各自歷史文化及產業條件推動差異化發展。

同時，特區政府因應不同社區特點，推出針對性的多元化拓客措施，包括在新口岸區舉辦嘉年華式系列活動、打造沉浸式文旅消費場景、研究恆常化設置行人專用區的可行性，以提升社區人流與消費黏性。在中小企業層面，透過“專精特色店”、“特色老店”及“百年傳承店”等計劃，推動中小企向專業化、精品化及特色化方向升級，並鼓勵善用跨境電商與直播帶貨拓展市場，同時支持首店經濟發展，豐富本地消費結構。

在推動產業適度多元發展方面，施政報告提出多管齊下促進實質突破，有效落實“1+4”經濟適度多元發展目標，並持續督促承批公司履行博彩及非博彩投資承諾，拓展多元旅遊項目和產品體系。特區政府將加大國際市場拓展力度，重點開拓東北亞、東南亞、葡語國家及穆斯林客源市場，並透過特區政府駐外經貿

旅遊文化辦事機構、推動休閒企業設立旅遊推廣機構，以及借助國家駐外機構網絡，研究加強海外旅遊推廣的廣度與深度。

為提升多元產業的資本支撐與制度保障，特區政府將推進設立特區政府產業基金及引導基金，由特區政府主導設立、特區政府與社會資本共同出資，並委託專業團隊進行市場化管理；同時推進“數字經濟”統計及試算工作，提升政策制定的數據基礎，並助力澳門企業與內地電商平台協同“出海”，爭取更多央企、國企參與澳門多元產業發展，配合澳門科技研發產業園等重大項目的前期整體部署。

在落實“澳門+橫琴”新發展定位、深化澳琴一體化方面，施政報告明確以對標“三個要看”要求為方向，加快推進橫琴粵澳深度合作區建設，並爭取將橫琴納入“世界級旅遊度假區培育對象”。特區政府將加強澳琴聯合招商引資引才，探索設立國際“人才驛站”，推進澳琴國際教育大學城（第一期）建設，並以中國—葡語（西語）經濟貿易服務中心為平台，協助國際投資者落戶澳琴。

此外，當局將着力打造澳琴標誌性產業園，全力推進澳門國際機場前置貨站項目，並探索將部份空置商業樓宇改造為產業發展空間、人才房或保障房房源，以提升土地與空間資源使用效率。

在文旅、商貿與金融協同發展方面，澳琴將聯動打造文旅會展商貿高地，共建“一程多站”跨境精品路線，發展“旅遊+”跨界產品體系；透過夜市經濟、嘉年華活動及商圈資源整合刺激消費，推動澳門餐飲企業赴合作區發展，並促進“澳門誠信店”商戶落戶合作區。特區政府亦將推進“中小企業援助計劃”、“青年創業援助計劃”及“鼓勵企業升級發展補貼計劃”的修法前期工作，研究將相關政策適用範圍延伸至合作區的可行性。

金融層面上，將爭取優化多功能自由貿易帳戶(簡稱 EF 帳戶)政策細則，便利澳琴跨境資金流動，推動合作區私募基金赴澳門展業，擴大澳門債券市場的輻射範圍；同時配合通關便利化措施，推進司機“免刷證”通關及“橫琴單牌車”北上分批有序實施，進一步降低制度性交易成本。

整體而言，施政報告亦將上述部署放入“十五五”時期澳門使命與任務的宏觀定位之中，由“保持穩定”轉向“積極促進”，在豐富“一國兩制”成功實踐、融入和服務國家發展大局的同時，發揮澳門所長、服務國家所需，為中國式現代化和民族復興進程作出新的、更具實質性的貢獻。

## 五、圍繞澳門在“十五五”時期角色定位等問題的若干思考

展望“十五五”開局之年，國際經濟格局仍處於深度調整之中，地緣政治變化、主要經濟體政策取向分化及全球經貿秩序重塑，為各經濟體發展帶來長期性不確定因素。在此背景下，中央明確提出擴大高水平對外開放，並對澳門在新階段發展中寄予更高期望。2024年澳門回歸祖國25周年之際，習近平主席要求澳門着力打造更高水平對外開放平台，進一步凸顯澳門在國家對外開放格局中的功能定位與戰略價值。

當前，澳門經濟已由疫後復甦階段逐步轉向穩定運行與結構調整並進的新階段。如何在鞏固旅遊與服務業基礎的同時，加快推動經濟適度多元發展，並在融入國家發展大局、服務“擴大高水平對外開放”戰略中實現自身突破，成為“十五五”時期必須正面回應的核心課題。基於此，本文將圍繞澳門在國家對外開放中的角色定位、“三五”目標任務以及相關重點項目安排，提出若干思考與分析。

### （一）關於澳門在國家擴大高水平對外開放過程中所扮演的角色

2024年底澳門回歸祖國25周年之際，習近平主席明確提出澳門要“着力打造更高水平對外開放平台”，為澳門新階段發展指明了方向、錨定了定位。與此同時，黨的二十屆四中全會強調要擴大高水平對外開放，持續優化對外開放佈局，開創合作共贏新局面。上述重要論述在理念內涵與戰略取向上高度一致、一脈相承，充分體現中央對外開放政策的連續性與前瞻性，也為澳門在更高起點上融入國家發展大局、拓展對外合作空間，提供了清晰的政策指引和根本遵循。

作為國家對外開放體系中的重要節點，澳門長期以來在制度安排與功能定位上具有不可替代的獨特優勢。一方面，澳門享有單獨關稅區和自由港地位，

稅制簡單、稅負水平低，市場規則與國際通行做法高度銜接，有利於各類市場主體跨境經營和資本要素自由流動。另一方面，澳門與 120 多個國家和地區建立了穩定的經貿關係，並以適當身份參與 190 多個國際組織，在國際經貿、旅遊、會展及專業服務等領域形成廣泛而穩固的聯繫網絡，營商環境的國際化程度在國內城市中具有鮮明特色。

在新的發展階段，充分釋放上述制度與國際聯通優勢，關鍵在於進一步深化與粵港澳大灣區的聯動協同，推動優勢互補和功能錯位發展。透過健全與內地規則銜接、機制對接及要素流動方面的制度安排，提升澳門在國家對外開放格局中的承載能力和服務功能，既是澳門實現長遠可持續發展的內在需要，也是服務國家“擴大高水平對外開放”戰略部署的應有之義。在相關進程中，澳門不僅不能缺席，更應主動作為，積極發揮橋樑平台作用，為國家更高水平對外開放貢獻獨特力量。

## **(二)關於“十五五”時期澳門“三五”的目標任務**

進入“十五五”時期，澳門面臨由恢復性增長轉向高質量發展的新階段，其發展目標與任務可概括為以“三五”為核心的整體部署，即牢牢把握“‘一國’之本”“‘兩制’之利”和“三個要看”的實踐標準，並以橫琴粵澳深度合作區建設為重要抓手，推動制度創新、政策協同和發展模式的整體突破。這一部署既回應了澳門自身結構調整和轉型升級的迫切需要，也體現了在新形勢下更好融入國家發展大局、服務國家戰略的內在要求。

堅守“‘一國’之本”，是確保澳門長期繁榮穩定、維護發展安全和制度安全的根本前提。只有在全面準確貫徹“一國兩制”方針的基礎上，才能為各項改革探索提供穩定的制度環境和清晰的政策邊界。善用“‘兩制’之利”，則是澳門在國家整體發展格局中形成比較優勢、拓展發展空間的關鍵所在。通過發揮制度差異和政策靈活性的優勢，澳門既可提升自身治理效能與市場活力，也能在國家對外開放和區域協同中發揮獨特作用。

在具體成效評價上，“三個要看”構成檢驗“十五五”時期澳門發展質量與改革成效的重要標準。一方面，要看在推動經濟適度多元發展、優化就業結構及提升居民生活便利度等方面，是否持續推出具有針對性和可操作性的政策

措施，並轉化為居民可感可知的實際成效。另一方面，要看在發揮“兩制”之利、推進澳琴兩地規則銜接和機制對接過程中，是否形成一批可複製、可推廣的制度性成果，為更高層次合作奠定基礎。同時，還要看在以琴澳一體化推動粵港澳大灣區市場一體化建設的進程中，澳門是否真正發揮先行先試的示範作用，為區域協同發展探索可行路徑、積累實踐經驗。

### **(三)關於澳門圍繞“三五”目標任務所提出的重點項目**

圍繞上述使命與發展標準，澳門在新階段推動高質量發展，需系統聚焦“四個着力”，作為統籌改革、發展與穩定的核心抓手。其一，着力推動經濟適度多元發展，持續降低經濟結構對單一產業的依賴程度，通過培育現代金融、會展商貿、文化旅遊、科技應用及中醫藥等重點產業，夯實長遠可持續增長的產業基礎，提升經濟體系的韌性與抗風險能力；其二，着力提升特別行政區治理效能，圍繞行政流程優化、政策協同及公共服務數字化等方向，完善公共治理與政策執行體系，增強政府在統籌資源配置、回應社會訴求和推動改革落實方面的能力；其三，着力打造更高水平對外開放平台，依托澳門獨特制度優勢和國際聯通網絡，進一步拓展對外合作空間，提升澳門在國家對外開放格局中的功能定位與綜合服務能力；其四，着力維護社會祥和穩定，妥善處理發展與民生、改革與穩定之間的關係，為各項改革舉措和產業轉型營造良好的社會環境。

在此基礎上，行政長官於相關施政部署中，對上述戰略方向作出進一步細化和落實，明確提出以“一中心、一平台、一基地”作為澳門中長期發展的功能定位，即建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，以及以中醫藥為特色的科技研發和產業化基地。同時，持續打造具有國際競爭力的高端人才集聚高地，通過優化人才政策和制度安排，為產業升級和創新發展提供有力支撐。在區域協同方面，特區政府支持橫琴粵澳深度合作區按照“按自己的事辦”的原則加快建設，推動琴澳在規則銜接、機制對接和要素流動等方面取得實質性進展，深化與內地在產業、科技、人才及民生等重點領域的合作。此外，通過進一步細化和落實“1+4”產業發展規劃，推動重點產業形成更清晰

的發展路徑和更具操作性的政策支撐，為澳門在新一輪國家發展進程中實現更大作為奠定堅實而可持續的基礎。

### 主要參考資料

1. 各期澳門統計月刊，澳門統計暨普查局網站，<http://www.dsec.gov.mo>。
2. 各期澳門經濟季刊，由經濟局、澳門金融管理局及統計暨普查局聯合出版，<https://www.amcm.gov.mo/zh/research-statistics/research-and-publications/macao-economic-bulletin>。
3. 每月幸運博彩統計資料，澳門特別行政區政府博彩監察協調局網站，[http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat\\_mensal/2020/index.html](http://www.dicj.gov.mo/web/cn/information/DadosEstat_mensal/2020/index.html)
4. 經濟合作發展組織(OECD)，《經合組織經濟展望報告》，OECD Economic Outlook Resilient Growth but with Increasing Fragilities Volume 2025/2, No. 118，2025年12月。
5. 國際貨幣基金組織(IMF)，《全球經濟展望》，World Economic Outlook，2025年10月。
6. 世界銀行(World Bank)，《Global Economics Prospect》，2025年6月。
7. 聯合國，《2025年年中世界經濟形勢與展望》，World Economic Situation and Prospects-Mid-Year Update，2025年5月。
8. 國際貨幣基金組織(IMF)，《全球經濟展望》，World Economic Outlook Update，2025年7月。
9. 惠譽，《Global Economic Outlook - June 2025》，2025年6月。
10. 高盛，《China's Economy is Forecast to Grow Faster Than Expected in 2026》，2025年11月。
11. 大摩，《2026 Economic Outlook: Moderate Growth With a Range of Possibilities》，2025年11月。
12. “澳大發表2025年宏觀經濟修訂預測”，澳門大學，2025年4月10日。
13. “政府料明年賭收2360億元 明年惠民措施涉267.5億”，《新華澳報》，2025年11月21日。

# 央行數字貨幣的發展對澳門人才政策的啓示

李振國<sup>1</sup> 楊挽雨<sup>2</sup>

**摘要：**為配合數字經濟發展，全球各國正積極推進中央銀行數字貨幣的研發和應用，澳門亦順應該國際大潮流，於 2024 年公佈澳門的中央銀行數字貨幣——“數字澳門元”的發展藍圖。未來隨着數字澳門元的流通和逐步普及，必然對人力資源市場，特別是與金融科技、網絡技術、數字貨幣等範疇的人才需求帶來影響。針對相關問題，本研究首先對澳門央行數字貨幣的推進階段、發展數字貨幣所需的人才類型、澳門金融業現時的員工聘用情況、對口現代金融及央行數字貨幣的人才缺口、澳門在相關範疇的潛在人才供應等方面進行討論和評估，同時就央行數字貨幣發展過程中澳門人資市場所面對的挑戰作出分析。最後，本研究提出從職前導向、在職培訓及鼓勵回流和引入外地人才等方面推出對應的政策措施，以便解決澳門缺乏具備實踐經驗、相關專業知識及國際認可資歷人才的問題。相關政策措施將有助澳門建立現代金融及數字貨幣範疇的人才儲備，以配合澳門的經濟適度多元及長遠可持續發展。

---

<sup>1</sup> 李振國，澳門大學工商管理學院，金融及商業經濟系副教授、澳門經濟學會副理事長。

<sup>2</sup> 楊挽雨，澳門大學工商管理學院，金融及商業經濟系博士研究生。

## 一、中央銀行數字貨幣的定義及發展狀況

### (一)中央銀行數字貨幣的定義

按照國際結算銀行的定義<sup>1</sup>中央銀行數字貨幣(Central Bank Digital Currency, CBDC),下稱“央行數字貨幣”是由中央銀行所發行以數字形式存在的法定貨幣,可作為零售或批發用途。央行數字貨幣的發展目標<sup>2</sup>是確保在數字時代中,中央銀行貨幣仍具備可信度與可取得性,並能夠與現有貨幣並存,不會損害貨幣與金融體系穩定、能夠促進支付創新與效率、同時具備支援跨境支付與跨境金融的包容性,即能夠滿足“無害”、“共存”、“創新與效率”三大原則。

事實上央行數字貨幣並非全新概念,早於上世紀 80 年代諾貝爾獎得獎者 James Tobin (1969)<sup>3</sup>曾經建議美國聯邦儲備銀行為公眾提供一種兼具“便利性與安全性”的公共金融工具。印度儲備銀行(2021)<sup>4</sup>則指出,央行數字貨幣是由中央銀行發行並由公眾持有的資產,屬於中央銀行負債的一部份。央行數字貨幣作為一種新貨幣形式,與傳統紙幣有所區別,將與現金及銀行存款並存,具備法律地位,可以與現有的法定貨幣按一對一方式兌換。

---

<sup>1</sup> 國際結算銀行網頁：<https://www.bis.org/about/bisih/topics/cbdc.htm>

<sup>2</sup> Central bank digital currencies: foundational principles and core features, BIS, 2023. <https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>

<sup>3</sup> Tobin, J. (1969). A General Equilibrium Approach to Monetary Theory. *Journal of money, credit and banking*, 1 (1), 15 - 29.

<sup>4</sup> Reserve Bank of India (2021). Central Bank Digital Currency—Is this the Future of Money? T Rabi Shankar, Deputy Governor of RBI.

表 1：央行數字貨幣與其他數字貨幣和類貨幣資產的區別

	央行 數字貨幣	存款 準備金	央行票據	銀行 存款	比特幣	以太幣
中央銀行負債	✓	✓	✓	×	×	×
數字化	✓	✓	×	✓	✓	✓
普遍可訪問	?	×	✓	✓	✓	✓
計息	?	?	×	?	×	×
加密貨幣	?	×	×	×	✓	✓
基於代幣或帳戶	?	帳戶	代幣	帳戶	代幣	帳戶

資料來源: Meaning, Dyson, Barker and Clayton (2018).<sup>5</sup>

表 1 將央行數字貨幣與其他常見及類似貨幣的資產進行對比。當中的存款準備金以帳戶為基礎並且以電子形式存在，但並非加密貨幣且只有銀行和金融機構才能夠接觸。央行數字貨幣與銀行存款的最大區別在於前者是中央銀行的負債，後者是商業銀行的負債。比特幣和以太幣等加密貨幣與央行數字貨幣的最主要區別，在於它們是私人發行。總結央行數字貨幣最重要的特徵，在於它作為中央銀行負債及以數字形式存在，其餘屬性(包括是否產生利息)，則取決於央行推出數字貨幣的具體目標。至於央行數字貨幣與現時非常流行的支付平台/第三方支付的分別，是後者基本上只是一個轉賬/結算的電子平台，不涉及貨幣的發行。

## (二) 央行數字貨幣的設計選項

央行數字貨幣作為中央銀行發行/推出的數字貨幣，其設計很大程度上取決於央行對數字貨幣功能和作用的設想。參考 Auer, Cornelli & Frost (2020)<sup>6</sup>提出的“央行數字貨幣金字塔”大概能夠得知央行數字貨幣在設計階段所面對的功能和選項。

<sup>5</sup> Meaning, J., Dyson, B., Barker, J., & Clayton, E., 2018. Broadening narrow money: Monetary policy with a central bank digital currency. Bank of England Staff Working Paper No. 724

<sup>6</sup> Auer, R., Cornelli, G., & Frost, J., 2020. Rise of the central bank digital currencies: drivers, approaches and technologies. BIS Working Papers No. 880

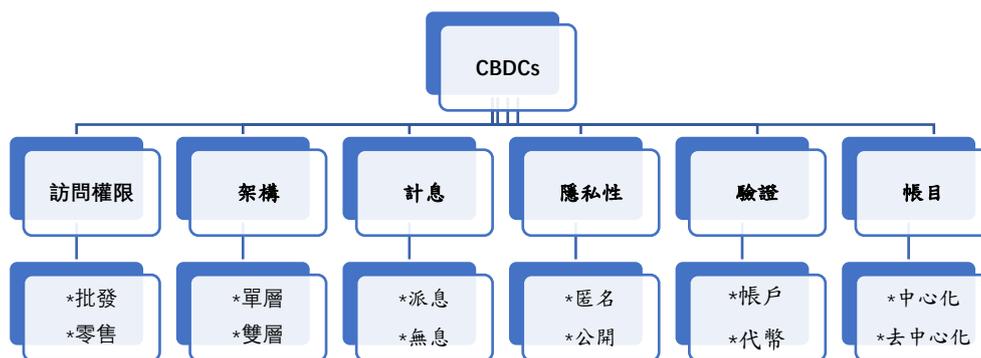


圖 1：央行數字貨幣的設計選項

資料來源: Auer, Cornelli and Frost (2020).

按照圖 1，根據可訪問權限央行數字貨幣可分為兩大類，分別是只對銀行和非銀行金融機構開放的“批發型”，另一種是基本上對所有個人或機構開放，用於日常支付和轉移交易的“零售型”。根據 Barrdear & Kumhof (2016)<sup>7</sup>解釋，“零售型”央行數字貨幣的設想是銀行、非銀行金融機構、家庭和公司均有資格於中央銀行開立央行數字貨幣帳戶。在發行架構方面則可以設計為一層架構或兩層架構。按照 BIS (2021)<sup>8</sup>的提案，央行數字貨幣由中央銀行發行並能夠直接提供給最終用戶的架構屬於一層架構。在兩層架構中，央行數字貨幣由中央銀行發行，再由商業銀行或金融科技公司通過特定渠道分發到最終用戶的數字錢包。另一個重要的設定是央行數字貨幣是否產生利息。由 Mancini Griffolietal., (2017)<sup>9</sup>分析，若不產生利息，央行數字貨幣將是一種通過數字形式的流通貨幣 (Currency in Circulation, CiC) 並包含在貨幣供應 M0 中。若產生利息，央行數字貨幣將成為一種新的貨幣政策工具。在用戶隱私層面，央行數字貨幣可以設定為匿名或記名持有。至於驗證方面，Gevaetal. (2021)<sup>10</sup>指出

<sup>7</sup> Barrdear, J., Kumhof, M., 2016. The macroeconomics of central bank issued digital currencies. Bank of England Working Papers, No. 605.

<sup>8</sup> BIS 2021: CBDCs: an opportunity for the monetary system. Annual Economic Report Chapter 3.

<sup>9</sup> Mancini-Griffoli, T., Peria, M., Agur, I., Ari, A., Kiff, J., Popescu, A. and Rochon, C., 2018. Casting Light on Central Bank Digital Currency. IMF Staff Discussion Notes No. 2018/008

<sup>10</sup> Geva, B., Grünewald, S.N., Zellweger-Gutknecht, C., 2021. The e-banknote as a ‘banknote’: a monetary law interpreted. Oxford Journal of Legal Studies, 41 (4), 1119 - 1148. [https:// doi.org/10.1093/OJLS/GQAB019](https://doi.org/10.1093/OJLS/GQAB019).

央行數字貨幣可以設計為基於代幣(Token)或帳戶(Account)形式進行交易驗證。前者主要對支付工具的真實性進行檢驗，後者則需要驗證付款人的身份，並透過帳戶的餘額完成支付。

### (三) 央行數字貨幣的發展狀況

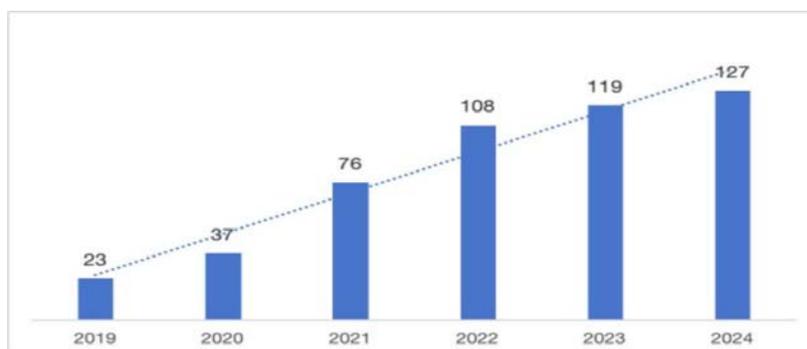


圖 2：參與央行數字貨幣研發的國家數目

資料來源: <https://cbdctracker.org>

在私人數字貨幣交易快速增長、數字經濟發展迅速及數字支付需求持續增加的推動下，近年世界各國對發展央行數字貨幣越加積極。如圖 2 所示，截至 2024 年 12 月，有 127 個國家和貨幣聯盟正在對央行數字貨幣進行探索和研究，佔全球 GDP 的 98%。回顧 2019 年參與央行數字貨幣發展的國家只有 23 個，與 2024 年的 127 個比較，五年之間參與國增加了 5 倍。

表 2：央行數字貨幣不同發展階段及其代表國家

發展階段	代表國家
全面發行	巴哈馬；牙買加；尼日利亞
試點	中國；歐元區；東加勒比經濟與貨幣聯盟；匈牙利；印度；伊朗；哈薩克斯坦；盧森堡；俄羅斯；沙特阿拉伯；韓國；瑞士；泰國；突尼斯；土耳其；阿拉伯聯合酋長國；烏拉圭
概念驗證	澳洲；巴西；加拿大；香港；澳門；日本；印尼；新西蘭；瑞典
開展研究	美國，英國，墨西哥，新加坡，南非，台灣，埃及，馬來西亞

資料來源: <https://cbdctracker.org>

表 2 顯示不同國家和地區正處於央行數字貨幣發展的不同階段。當中巴哈馬於 2020 年經已正式推出央行數字貨幣，成為世界上第一個推出建基於區塊鏈技術央行數字貨幣的國家。同一時間，日本銀行、英倫銀行和美國聯邦儲備局

等重要金融機構則處於發展央行數字貨幣的開展研究階段。再以 G20 國家為例，近年所有 G20 國家均有參與央行數字貨幣的發展，當中有 19 國正處於發展的後期階段，其中的 13 國(包括巴西、日本、印度、澳大利亞、俄羅斯和土耳其等)則處於試點或概念驗證階段。

## 二、澳門央行數字貨幣的發展現狀

### (一) 數字澳門元的設計與發展

澳門央行數字貨幣的官方名字為“數字澳門元(e-MOP)”，是數字形式的澳門法定貨幣，在國際上被歸類為央行數字貨幣。它與流通的紙幣和硬幣具有同等法律地位與貨幣價值，其信用風險為零，是澳門金融管理局的直接負債並由該局的資產作為支撐，因此被視為最安全的支付資產。澳門金融管理局在中國人民銀行的支持下，於 2023 年 8 月正式啓動數字澳門元的研發<sup>11</sup>。數字澳門元的系統構建和發展步伐參考數字人民幣(e-CNY)的分階段推進經驗<sup>12</sup>。過程中遵循穩健、安全、可控、實用等原則。其具體研發路經亦充分考慮澳門的市場環境、支付習慣與金融基礎設施現狀等因素，規劃了一條分三個階段循序漸進的發展藍圖。中國銀行澳門分行被指定為首階段的運營機構，負責數字澳門元的客戶端系統開發與測試，協助搭建包括零售支付、旅客支付、無銀行帳戶群體等使用場景<sup>13</sup>。

按照澳門金融管理局的介紹，數字澳門元第一階段將聚焦於基礎建設與核心系統開發，預計於 2025 年完成。與內地的實踐一致，數字澳門元將採用國際清算銀行(BIS)報告中重點探討的中心化管理、雙層運營模式<sup>14</sup>。在此架構下，金管局作為發行核心與監管主體位於第一層，負責數字澳門元的發行、註銷與全流程監管，確保貨幣政策傳導與金融穩定。第二層是經金管局嚴格甄選和授權，具備充足資本、技術實力雄厚的商業銀行作為指定運營機構，處理數字澳

---

<sup>11</sup> 澳門金融管理局，《數字澳門元(e-MOP)研發工作小組階段性報告》，2023。

<sup>12</sup> 人民銀行數字貨幣研究所，《數字人民幣研發進展白皮書》，北京，2021。

<sup>13</sup> 澳門特別行政區政府新聞局，發展數字澳門元 抓緊數字金融未來，《澳門雜誌》第 126 期。  
<https://www.gcs.gov.mo/news/detail/zh-hant/M24LEJFCQu>

<sup>14</sup> Bank for International Settlements (BIS). Central bank digital currencies: foundational principles and core features. 2020.

門元的兌換結算<sup>15</sup>。在應用上，數字澳門元將遵循先零售、後批發的步驟推進，該規劃屬於現時最普及的央行數字貨幣發展路徑<sup>16</sup>。數字澳門元的核心載體是數字錢包，主要分為“個人錢包”<sup>17</sup>和“對公錢包”。“個人錢包”供自然人使用，“對公錢包”為企業提供數字澳門元的收款、資金管理和查詢等功能。目前數字澳門元的研發重點集中於零售層面（個人使用），中長期將擴展至批發層面，包括企業、金融機構間的支付與結算。為快速推廣並降低社會成本，零售型數字澳門元將充分利用澳門現有“聚易用”支付系統的廣泛受理基礎<sup>18</sup>。整個錢包體系遵循小額匿名、大額依法可溯的原則，這既保障了公眾日常支付的小額隱私，也滿足了反洗錢、反恐怖融資等監管需求<sup>19</sup>。

數字澳門元發展第二階段的重點是內部封閉試運行。此階段將基於白名單方式，開展數字澳門元內部封閉測試，對不同應用場景進行技術驗證<sup>20</sup>。同期將同步推進四項核心工作，包括推進配套法規的立法、制訂詳細的監管指引、評估並引入新的運營機構、增建數據中心以保障系統容量與韌性。在安全與合規層面，數字澳門元體系將嚴格遵守澳門第13/2019號法律《網絡安全法》及第8/2005號法律《個人資料保護法》的規定<sup>21</sup>。

數字澳門元發展的第三階段為全面公開測試。此階段將基於已完善的法規、指引和高度穩定可用的系統，逐步擴大試點範圍進行全面測試，使數字澳門元有序融入公眾的日常支付場景<sup>22</sup>。截至目前，金管局已完成第一階段的系統原型設計，包括制訂數字澳門元技術架構、實施功能範圍、編寫產品需求書及用戶介面設計等一系列工作，為後續階段的順利推進奠定了堅實基礎。

## （二）兩岸三地央行數字貨幣發展情況

---

<sup>15</sup> 澳門特別行政區政府，《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025）》，2021。

<sup>16</sup> Atlantic Council. GeoEconomics Center CBDC Tracker. <https://www.atlanticcouncil.org/cbdctracker/>.

<sup>17</sup> 個人錢包再細分為軟錢包和硬錢包，詳情請參閱《澳門特別行政區數字澳門元白皮書》。

<sup>18</sup> 澳門金融管理局，「“聚易用”促進本澳移動支付普及」新聞稿，2022年3月。

<sup>19</sup> Financial Action Task Force (FATF). Updated Guidance on Digital Identity, 2023.

<sup>20</sup> 澳門金融管理局，《數字澳門元（e-MOP）研發工作小組階段性報告》，2023。

<sup>21</sup>

澳門特別行政區政府，第13/2019號法律《網絡安全法》。

中國人民銀行，澳門金融管理局，《關於聯合推進金融合作深化粵港澳大灣區發展的備忘錄》，2022。

表 3：內地、香港和澳門央行數字貨幣對比

	內地	香港	澳門
項目名稱	數字人民幣 e-CNY	數碼港元 e-HKD	數字澳門元 e-MOP
啓動時間	2014 年成立專項研究團隊	2017 年啓動批發型央行數字貨幣研究	2024 年發佈白皮書及原型系統
核心架構	中心化管理、雙層運營：央行負責發行管理，商業銀行等指定運營機構面向公眾兌換。	雙層架構：金管局構建批發層核心，私營機構仲介負責零售層服務。	中心化管理、雙層運營：金管局中心化管理，指定運營機構負責兌換流通。
技術路線	-零售型，定位為現金(M0) -可控匿名：錢包遵循“小額匿名、大額依法可溯”原則 -可編程性：支持加載智能合約，實現條件支付	-探索零售型，同時研究批發型跨境應用 -採用分佈式帳本技術(DLT) -探索多種發行模式，如基於央行數字貨幣發行電子貨幣的衍生模式	-兼顧零售與批發場景，短期聚焦於零售應用 -可控匿名與“支付即結算” -可編程性，支持智能合約
發展階段	大規模試點：已覆蓋多個城市，並開展跨境支付測試	研究與試點並行：零售端處於先導計畫；第二階段開展參與批發端活動的研究	基礎建設：計畫於 2025 年完成第一階段系統開發

資料來源：《中國數字人民幣的研發進展白皮書》；《“數碼港元” -- 邁出新一步》；《澳門特別行政區數字澳門元白皮書》

表 3 顯示內地、香港與澳門三地的央行數字貨幣發展路徑差異明顯，同時又在內生邏輯上緊密協同。在發展時序方面，內地於 2014 年率先啓動研究，姚前（2018）<sup>23</sup>指出，這是源於其龐大的國內市場規模及對掌握支付體系主導權的內在需求。香港作為國際金融中心，對央行數字貨幣系統性研究與實踐始於 2017 年，體現了其對維持金融基礎設施先進性與參與國際規則制定的考量<sup>24</sup>。澳門於 2024 年開展央行數字貨幣“基礎建設期”，其相對滯後的啓動時間，與其經濟體量較小、產業結構單一的客觀條件相符，其動因更多源於區域融合的外部牽引<sup>25</sup>。

<sup>23</sup> 姚前（2018），中國法定數字貨幣原型構想，《中國金融》2016 年第 17 期。

<sup>24</sup> 香港金融管理局，《金融科技 2025》策略，2021。

<sup>25</sup> 澳門金融管理局《數字澳門元發展路徑公開諮詢報告》，2024。

在運營架構上，三地均採用了“雙層運營體系”，BIS（2020）<sup>26</sup>指出，這種雙層運營模式可以有效避免金融脫媒(Financial Disintermediation)<sup>27</sup>並能夠充分利用商業銀行的現有資源。然而，兩岸三地在具體治理模式上存在細微而關鍵的差異。範一飛（2020）<sup>28</sup>指出，中國內地的架構強調“中心化管理”，體現了央行在系統運營與數據管控上的絕對主導權。在技術選擇上，數字人民幣的技術路線極為務實，定位於零售型並對標 M0，旨在不影響現有 M1/M2 貨幣層面的前提下替代部份現金。香港方面，其雙層架構強調私營機構的角色，這與香港一貫重視自由市場的理念一脈相承<sup>29</sup>。同時，香港依託其國際金融中心的定位，在批發領域應用進行了深入探索，並明確將以分佈式帳本技術（DLT）作為核心技術路徑，以利用該技術在跨境結算方面的優勢<sup>30</sup>。

數字澳門元的發展邏輯為緊密對標內地，未來將與數字人民幣及數碼港元對接，以提升澳門在大灣區內的金融地位，並為居民在跨境生活、就業等場景提供更大的便利性。根據澳門金融管理局的規劃，數字澳門元發展邏輯是“模仿—學習—融入”，短期服務於本地零售，中長期則致力於借助央行數字貨幣深度參與大灣區建設。結合中央賦予橫琴粵澳深度合作區的特殊政策，澳門金融管理局已

---

<sup>26</sup> BIS, 2020. Central bank digital currencies: foundational principles and core features. Report no 1, Bank of International Settlement. <https://www.bis.org/publ/othp33.pdf>

<sup>27</sup> 金融脫媒是指資金供給者與資金需求者在金融交易中繞過傳統金融中介機構（如銀行），直接透過資本市場（如股票、債券、基金等）進行融資與投資的現象。這種趨勢反映了直接融資的興起，並削弱了銀行等中介機構在金融體系中的主導地位。

<sup>28</sup> 範一飛, 2020. 關於數字人民幣定位 M0 的政策含義. 《金融研究》，486（12），1-9。

<sup>29</sup> HKMA (2023). "e-HKD: A policy and design perspective.", 2023, Retrieved from <https://www.hkma.gov.hk/media/eng/doc/key-functions/financial->

<sup>30</sup> BIS Innovation Hub Hong Kong Centre, 2022. Project mBridge: Connecting economies through CBDC. Bank for International Settlements. <https://www.bis.org/publ/othp59.pdf>

明確表示將優先在合作區啓動跨境支付技術測試，探索數字澳門元在橫琴的應用場景。

### 三、推動央行數字貨幣發展需要的人才

#### （一）技術研發人才

參考國際結算銀行關於發展中央銀行數字貨幣的技術要求，在基礎系統研發的過程中，需要大量精通區塊鏈技術、密碼學、分佈式系統、共識機制及點對點網路技術的人才<sup>31</sup>，負責構建央行數字貨幣的底層架構（例如使用區塊鏈或其他分散式帳本技術）、設計並開發區塊鏈協議，制定交易驗證、資料同步與安全通信的技術標準，確保系統具備高效能與可擴展性。創建和維護節點客戶端，支援多層參與者（如中央銀行、商業銀行、支付機構）接入系統。優化網路性能與安全性，提升交易處理速度及降低延遲，並強化系統的抗攻擊能力與資料保護機制<sup>32</sup>，以確保交易資料不可篡改、可追溯且具備高透明度，上述一系列工作均需要專門的數字和網絡技術人才負責。

#### （二）金融與經濟學人才

央行數字貨幣本質上是一種金融創新，其設計、發行與流通離不開金融與經濟知識的應用。央行數字貨幣的發展催生了對精通金融與科技知識的跨領域複合型人才的需求。上述人才將負責構建央行數字貨幣的經濟分析模型，對其潛在影響進行估算，從而對包括訪問權限（零售或批發）、分配方案（單層或雙層）、是否產生利息等技術架構提供意見和建議，以減少對現有貨幣和金融體系，特

---

<sup>31</sup> High-level technical requirements for a functional central bank digital currency (CBDC) architecture, BIS, 2023.

<sup>32</sup> Buterin, V., 2017. On medium-of-exchange token valuations. Retrieved from Ethereum Foundation Blog. <https://vitalik.ca/general/2017/10/17/moe.html>

別是商業銀行的衝擊，使央行數字貨幣能夠發揮預期的作用，確保金融生態系統的長期穩定與持續發展。

### **（三）法律與合規人才**

作為一種嶄新的法定貨幣及官方支付與結算工具，央行數字貨幣的推出對現有法律與監管框架帶來新挑戰。現行法律法規將無法全面涵蓋央行數字貨幣所涉及的技術特性、交易模式及跨境應用場景。因此，對口央行數字貨幣的法律與合規人才，將扮演至關重要的角色，能夠為央行數字貨幣的法律監管架構，包括其貨幣地位、使用範圍及監管責任、發行的合規性、跨境合規；以至資料安全與私隱保護、防止技術濫用、反洗錢（AML）與反恐融資（CFT）、防範非法交易、預防逃稅與資金流失、處理相關的法律爭議等提供法律方面的支持。

### **（四）產品與市場運營人才**

在央行數字貨幣發展過程中，產品與市場運營人才扮演着不可或缺的角色。根據國際貨幣基金（IMF）的研究報告<sup>33</sup>，部份經已推出或正在進行試點測試的國家，正面臨央行數字貨幣使用率低的問題，原因包括市民大眾對央行數字貨幣缺乏認識與信任、習慣使用既有支付工具、缺乏誘因吸引中介機構參與等，反映央行數字貨幣的成功不僅取決於技術架構的穩定和可信性，同時非常依賴有效的市場推廣、對潛在用戶的宣傳和教育、對產品的設計和用戶體驗進行持續優化、及開拓更加廣泛的使用場景，上述工作均需要產品與市場營運專業人才的參與。

---

<sup>33</sup> Koonprasert, T., Kanada, S., Tsuda, N., Reshidi, E. 2024. Central Bank Digital Currency Adoption: Inclusive Strategies for Intermediaries and Users. Fintech Notes, 005. International Monetary Fund.

#### 四、澳門金融業聘用僱員狀況

隨着數字澳門元的發展，金融業對於技術研發、金融與經濟學、法律與合規及產品與市場運營等方面人才的需求將逐步增加，因此有必要對金融業現時聘用僱員數目和組成、空缺崗位數目、潛在人資需求等進行評估，以便為數字澳門元的發展構建必要的人才儲備。

表 4：金融業僱員數目、平均薪酬及職位空缺情況

時間	全職僱員數目(人)		平均薪酬(澳門元)		空缺數目(個)
		當中專業人員		當中專業人員	人數/空缺率,%
2021 年 3 月	8,196	243	29,100	34,080	274/3.34
2021 年 9 月	8,255	241	29,730	34,620	318/3.85
2022 年 3 月	8,292	247	29,890	35,620	347/4.18
2022 年 9 月	8,377	260	30,500	36,310	316/3.77
2023 年 3 月	8,452	282	30,510	36,690	333/3.94
2023 年 9 月	8,566	282	30,480	37,320	488/5.70
2024 年 3 月	8,565	450	31,180	32,550	267/3.12
2024 年 9 月	8,554	470	31,820	34,590	208/2.43
2025 年 3 月	8,484	471	32,020	31,670	266/3.14

資料來源：澳門統計暨普查局：人力資源需求及薪酬調查 - 金融業；調查未有提供專業人員職位空缺數目

按表 4，截至 2025 年第一季，澳門金融業共聘用全職員工 8,484 人，當中專業人員數目有 471 人。回顧過去五年(2021-2025)的僱員數目變化，全職僱員數目自 2021 年第一季起上升，到 2023 年第三季達到頂峰，之後稍有減少。整體上金融業全職僱員數目穩定，並呈現上升後輕微下跌的趨勢。當中專業人員<sup>34</sup>數目變化可以分為兩個階段，由 2021 年第一季至 2023 年第三季，人員數目由 243 人穩定增加到 282 人。踏入 2024 年第一季，隨着金融業於新冠疫情後逐步復常，加上特區政府經濟適度多元規劃政策落地，現代金融業加速發展，專業人員數

<sup>34</sup> 由於現時的統計分類未有列出與央行數字貨幣、數字金融、區塊鏈、金融科技相關的職位數目，金融業職位被分類為：1.) 管理人員及經理、2.) 專業人員、3.) 技術員及輔助專業人員、4.) 文員、5.) 服務及銷售人員、6.) 技工及司機和 7.) 非技術工人等七大類。上述職位以“專業人員”最接近發展中央銀行數字貨幣所需要的人才，因此表 1 列出金融業現有的專業人員數目，作為參考資料。

目由 2023 年第三季的 282 人急速上升到 2024 年第一季的 450 人，半年之間人數增加近六成。到 2025 年第一季，專業人員數目則進一步上升到 471 人。在薪酬水平方面，2025 年第一季金融業全職僱員月平均薪酬（不包括非定期報酬）為 32,020 澳門元，同期專業人員的月平均薪酬略低，為 31,670 澳門元。然而，分析金融業近五年薪酬變化，會發現專業人員平均薪酬隨着僱員數目的增加而出現下跌，由過去顯著高於行業平均值（2021 年第一季的 34,080 澳門元，高於行業平均 29,100 澳門元），發展到最近與行業平均值相若（2025 年第一季的 31,670 澳門元，與行業平均 32,020 澳門元相若）。在職位空缺方面，近年受到銀行業總資產金額下降（由 2021 年底的 26,796 億澳門元，下調到 2024 年底的 24,122 億澳門元<sup>35</sup>），及營運結果持續下跌（由 2021 年底的 162.42 億澳門元，下降到 2024 年底的 38 億澳門元<sup>36</sup>）的負面影響，金融業職位空缺數目及空缺率呈現整體下降趨勢。2025 年第一季的空缺數目和空缺率分別為 266 個及 3.14%，顯著低於 2023 年第三季高峰期的 488 個及 5.70%，亦少於 2021 年第一季的 274 個及 3.34%。同一時間。金融業外地僱員數目及佔比亦同樣出現類似的下降趨勢。參考表 5，2025 年第一季金融業共聘用外僱 919 人，佔行業僱員總數的 10.83%。該數目及比例為近五年新低，反映金融業特別是當中的銀行業近年在營運上面對一定的困難與挑戰，影響行業的擴張和招聘決定。

在特定崗位金融從業員方面，參考特區政府人才發展委員會《2020-2022 年澳門金融業未來人才需求調研》，該項調研於 2020 年進行，通過向銀行和金融機構發放問卷，以瞭解它們的人員聘用狀況和收集人才缺口數據。按調查結果，2020 年已設立現代金融部門的銀行，聘用現代金融從業人員只有 15 人<sup>37</sup>。

**表 5：金融業外地僱員數目及佔比**

時間	金融業外地僱員數目(人)	佔僱員總數比例(%)
2021 年 3 月	1,041	12.70
2021 年 9 月	1,029	12.47
2022 年 3 月	1,004	12.11
2022 年 9 月	972	11.60
2023 年 3 月	932	11.03

<sup>35</sup> 澳門特別行政區金融管理局數據。

<sup>36</sup> 澳門特別行政區金融管理局數據。

<sup>37</sup> 澳門特別行政區政府人才發展委員會，《2020-2022 年澳門金融業未來人才需求調研》摘要，澳門科技大學可持續發展研究所，2020 年 12 月。

2023年9月	963	11.24
2024年3月	997	11.64
2024年9月	968	11.32
2025年3月	919	10.83

資料來源：澳門勞工事務局

### （一）發展數字澳門元對金融業人才需求的影響

數字澳門元原型系統借鑒中國人民銀行在該方面的發展經驗，估計並非由零開始從基礎系統開始發展，所需要的專業人才數目比較少。客戶端系統則由中國銀行澳門分行負責開發構建和探索測試，因此該行將聘用金融科技和數字技術方面的專業人才處理相關業務。此外，由於數字澳門元採用零售模式，未來會作為數字版本的法定貨幣於市場流通，過程中將充分利用澳門現有“聚易用”支付系統的基礎。參考過去澳門電子支付的發展速度和使用普及程度，估計數字澳門元將於短時間內被市民大眾所接受，預期澳門的商業銀行及金融機構將要處理流量和金額不斷增加的數字澳門元交易活動，相關業務的大幅度增長將拉動新的人才需求。作為數字澳門元首階段運營機構的中國銀行澳門分行，將需要投入足夠的人手維持系統的穩定和高效運作。到第二階段的內部封閉試運行及推進配套立法、制訂監管指引、引入新的運營機構和增建數據中心，對經濟、金融、市場、管理、法律、資訊科技、數字和網絡技術等專業類別的人才需求將進一步增加。

對現代金融人才需求的預測，於2020年發佈的《2020—2022年澳門金融業未來人才需求調研》提出現代金融極具發展潛力，相關的人才需求缺口也在快速增長，得出“未來三年”及“未來六年”在融資租賃及財富管理兩個範疇的人才缺口分別有25個和14個、及29個和20個，即2023年人才缺口共39個；2026年人才缺口共49個。然而，該報告的發佈時間較早，未有考慮到《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》的公佈及數字澳門元發展對現代金融業專業人才需求的影響，因此該報告可能低估了現代金融業的人才缺口。

表 6：銀行業僱員數目、平均薪酬及職位空缺情況

時間	全職僱員數目		當中專業人員		移動支付交易			
	人數	變化, %	人數	變化, %	總額, 億澳門元	變化, %	筆數, 百萬宗	變化, %
2018 年 3 月	6,239		217					
2018 年 9 月	6,312	1.17	215	-0.92				
2019 年 3 月	6,463	2.39	221	2.79	0.89		1.15	
2019 年 9 月	6,718	3.95	233	5.43	3.41	283.23	4.93	326.91
2020 年 3 月	6,806	1.31	210	-9.87	8.25	142.04	8.95	81.65
2020 年 9 月	7,003	2.89	204	-2.86	18.46	123.67	18.52	106.85
2021 年 3 月	6,985	-0.26	208	1.96	30.62	65.89	34.73	87.54
2021 年 9 月	7,063	1.12	211	1.44	52.98	73.02	53.94	55.32
2022 年 3 月	7,055	-0.11	222	5.21	59.21	11.75	63.72	18.13
2022 年 9 月	7,151	1.36	230	3.60	62.84	6.14	61.38	-3.67
2023 年 3 月	7,188	0.52	242	5.22	71.80	14.26	69.61	13.40
2023 年 9 月	7,281	1.29	243	0.41	70.24	-2.18	76.85	10.41
2024 年 3 月	7,246	-0.48	403	65.84	73.00	3.94	80.98	5.37
2024 年 9 月	7,258	0.17	428	6.20	76.06	4.19	88.10	8.80
2025 年 3 月	7,193	-0.90	407	-4.91	79.35	4.32	90.39	2.60

資料來源：銀行業僱員數目來自澳門統計暨普查局：人力資源需求及薪酬調查—銀行業(2018-2020 年數據)及人力資源需求及薪酬調查—金融業(2021 年起)；移動支付相關數據來自澳門金融管理局。

本文借鑒澳門過去在移動支付發展的經驗，估算當數字澳門元作為法定貨幣，流通量及交易金額逐步增加後，對銀行業人力資源需求的影響。表 6 顯示移動支付交易總額於 2019 年第一季不足 1 億澳門元。到 2020 年新冠疫情爆發，市民逐步改變其消費模式和支付習慣，更多地通過電子商貿進行經濟活動並採用移動支付進行結算，導致移動支付交易總額及交易筆數持續不斷上升。到 2023 年第一季疫情完結，交易金額經已超過 70 億澳門元，交易筆數接近 7,000 萬宗。截至 2025 年第一季，金額及筆數再進一步上升到近 80 億澳門元和 9,000 萬宗，約為 2019 年第一季數值的 80 倍及 90 倍。儘管銀行的移動支付業務自 2019 年起出現爆炸性增長，銀行業聘用的全職僱員數目及當中的專業人員數目只維持平穩上升。僱員數目由 2018 年第一季的 6,239 人增加到 2025 年第一季的 7,193 人，增加 954 人或 15.29%。至於專業人員，2018 至 2023 年六年間數目由 217 人增加到 243 人，增加 26 人或 11.98%，顯示新類型支付方式的推出未有大幅增加銀行業專業人員的數目。真正導致專業人員數目猛增的原因，有可能是特區政府於 2023 年 10 月所推出的《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃

(2024-2028 年)》。該規劃提出要加快澳門現代金融業的發展，作為回應銀行聘用更多專業人員以加速相關新類型金融業務的發展，使行業專業人員的數目由 2023 年第三季的 243 人，快速增加到 2024 年第一季的 403 人，增加 65.84% 或 160 人。考慮到中央銀行數字貨幣同樣屬於金融創新，於不同發展階段會需要不同類別的專業人員以支持業務發展。若以此作為估算基礎，參考《2020-2022 年澳門金融業未來人才需求調研》提出的人才缺口，及近年金融業專業人員數目的增加情況，粗略估計數字澳門元由測試到正式作為法定貨幣於市面流通的過程，有機會創造超過 100<sup>38</sup>名專業人員的人才需求。

## (二) 澳門金融業及央行數字貨幣相關人才潛在供應情況

在本地人才供應方面，參考教育及青年發展局《2023/2024 學年澳門高中畢業生升學調查簡報》<sup>39</sup>，2023/2024 學年澳門高中畢業生共 4,621 人，當中 94.7% 共 4,377 人打算升讀大學。準備報讀商業、行政與法律及信息與通信技術學科的，分別佔 20.8% 和 8.4%，有 885 人和 35 人，合共 29.2% 和 920 人，比例和人數不少。高中畢業生計劃留澳升讀學士課程的比例為 47.2%，顯示澳門高等院校具備空間和潛力向金融業提供更多及知識和技能更對口的人才。

對於現時澳門高等院校在金融業人才供應所扮演的角色，參考教育及青年發展局的高等教育統計數據，2024/2025 年學士課程四年級或以上、碩士課程二年級或以上、博士課程三年級或以上的學生(包括本地及非本地學生)，分別有 8,155 人、8,566 人及 3,433 人合共 20,154 人。參考表 7，按照教育及青年發展局的學科範疇分類，修讀商業、行政與法律及信息與通信技術學科的比例非常高，分別有 18,930 人及 6,104 人合共 25,034 人，約佔在讀學生和畢業生人數的四成。相關學科範疇的學士、碩士和博士準畢業生的數目方面，分別有 3,028 人、3,922 人及 1,075 人合共 8,025 人，表 7 則顯示 2023/2024 年度相商業、行政與法律及信息與通信技術範疇畢業生總數 5,539 人，屬於由本地培養的潛在金融業人才供應(包括本地及非本地學生)。

---

<sup>38</sup> 《2020-2022 年澳門金融業未來人才需求調研》報告提出現代金融業“未來六年”人才缺口共 49 個；按澳門金融管理局的統計數字，2023 年-2025 年三年間銀行專業人員從 242 人增加到 407 人，增加 165 人，兩者的平均值 107 人(超過 100 人)。

<sup>39</sup> 澳門特別行政區教育及青年發展局，《2023/2024 學年澳門高中畢業生升學調查簡報》，2024 年。

表 7：高等教育學生和畢業生人數(包括本地和非本地)及學科範疇

學科範疇/學年	2019/20	2020/21	2021/22	2022/23	2023/24	2024/25
學生總人數		39,093	44,052	49,594	55,611	62,463
<b>學科範疇</b>						
商業、行政與法律		12,982	14,480	16,470	17,617	18,930
信息與通信技術		1,672	2,352	2,799	4,115	6,104
小計		14,654	16,832	19,269	21,732	25,034
<i>佔比, %</i>		<i>37.48</i>	<i>38.21</i>	<i>38.85</i>	<i>39.08</i>	<i>40.08</i>
畢業生總人數	8,152	9,403	10,645	11,548	13,372	
<b>學科範疇</b>						
商業、行政與法律	3,056	3,328	3,796	4,126	4,631	
信息與通信技術	276	333	489	750	908	
小計	3,332	3,661	4,285	4,876	5,539	
<i>佔比, %</i>	<i>40.87</i>	<i>38.93</i>	<i>40.25</i>	<i>42.22</i>	<i>41.42</i>	

資料來源：教育及青年發展局

註：學科範疇分類依照教育局“澳門標準高等教育學科範疇分類法(2022)”進行統計。

參考表 8，當中列出六個與數字貨幣相關的學科範疇，包括經濟、金融、金融科技、計算機科學、人工智能及法律，估計相關學科的畢業生的專業範疇能夠對應數字貨幣系統開發和測試、網絡安全、監管、風控、合規、數字資產研發和測試、落地和宣道推廣等工作範疇。上述學科主要由澳門三所高等院校開辦，包括澳門大學、澳門科技大學和澳門城市大學，課程涵蓋學士、碩士及博士程度。該三所院校的學士、碩士及博士課程本地準畢業生總人數為 1,852 人、1,047 人及 202 人，按四成本地學生選修的專業與金融、金融科技及央行數字貨幣相關進行粗略估算，得出由本地高校培訓的初端、中端和高端本地人才潛在供應為 741 人、419 人及 81 人共 1,241 人。

表 8：由澳門高校所提供，與金融、金融科技及央行數字貨幣相關的部分學位課程

	經濟			金融			金融科技			計算機科學			人工智能			法律		
	學士	碩士	博士	學士	碩士	博士	學士	碩士	博士	學士	碩士	博士	學士	碩士	博士	學士	碩士	博士
澳門大學	✓	✓	✓	✓	✓			✓		✓	✓			✓		✓	✓	✓
澳門科技大學	✓	✓	✓		✓			✓					✓		✓	✓	✓	✓
澳門城市大學	✓				✓	✓		✓		✓	✓	✓						
澳門理工大學					✓								✓		✓			
聖若瑟大學	✓																	

資料來源：教育及青年發展局

註：部份高校提供的課程，例如金融學博士學位課程，未有進行獨立登記，而是作為哲學博士(工商管理)課程其中一個研究範疇。另外，本表未有涵蓋課程名稱為“資訊科技”、“網絡工程”等的學位課程。

## 五、澳門發展央行數字貨幣在人力資源方面所面對的挑戰

上文提及澳門每年大約有 900 多名高中畢業生，選擇就讀工商管理、法律信息科技等高等學位課程。另外，由澳門高等院校所開辦的相關學士、碩士和博士學位課程，每年有超過 1,200 名本地畢業生，可視為人才潛在供應。然而，當參考求職市場相關空缺的申請要求時<sup>40 41</sup>，會發現僱主除考慮申請人的學位專業外，同時要求他們具備認可工作經驗，職位越高對工作經驗的要求則更為嚴格。另外，不少職位亦要求申請人持有相關範疇的認可專業資格。以其中一個招聘“數據中心高級工程師”<sup>42</sup>為例，除特定技術要求之外，該崗位要求申請人具備 8 年相關工作經驗。該類具備對口學術背景、相關工作經驗及國際認可專業資格的人士，正是現時澳門發展現代金融業和央行數字貨幣所欠缺的人才。事實上，澳門要發展現代金融和央行數字貨幣，在人才供應方面還面對以下挑戰：

### (一) 本地畢業生的專業範疇不對口

<sup>40</sup> Pageup 網站職位空缺：<https://careers.pageuppeople.com/798/cw/en/listing/>；

<sup>41</sup> Hello-jobs Macao 網站：<https://www.hello-jobs.com/?lang=en>

<sup>42</sup> <https://jobsearch.hello-jobs.com/Job-Search/Information-Technology-Telecommunications-Job-Description/Senior-Architect-Data-Center-Facility/73285.aspx>

儘管商業、行政與法律及信息與通信技術為熱門的學科範疇，現時本地高中畢業生在升讀大學時有三成人選擇相關專業，每年大約有 900 多人。然而，他們所選修的專業大多為傳統的工商管理、經濟、金融、會計、公共行政和法律專業；或數據分析、軟件及資訊工程等熱門傳統學科。在學習過程中雖然能夠接觸到金融或金融科技的相關知識，但由於上述傳統學科的教學目標並非專門培養應用數字技術為金融業提供解決方案，或推進資產數字化及相關技術應用的人才，因此本地學生在取得相關學士學位後，所具備的知識和技術仍然難以勝任與央行數字貨幣的系統構建和發展、應用和監管相關的工作崗位。

### **（二）欠缺發展出路，流失優秀外地畢業生。**

由於本地人口基數少，難以提供足夠的學生，因此澳門高等院校在發展過程中，同時視本地及外地為主要的學生來源地，務求能夠增加收生數目創造更多收入，以維持課程的正常運作，導致外地學生在高校學生總數中佔有相當的比例，部份私立高等院校的外地學生比例更高達九成。現時由澳門三所高等院校所培訓，與央行數字貨幣相關的潛在人才供應每年大約有 1,200 多人，但當中包含不少外地人士。按照澳門目前的法例，外地學生在澳門完成學業之後必須返回原居地，即使成績優異同時有意願留澳發展的優秀外地畢業生，亦欠缺便捷的渠道申請留澳工作。這樣，除造成人才流失外，亦可能加劇金融科技和數字貨幣範疇人才短缺的問題。

### **（三）央行數字貨幣發展正起步，缺乏具備經驗的本地人才。**

現時澳門處於央行數字貨幣發展的起步階段，正在進行核心系統構建與客戶端的系統開發，下一步將推進原形系統的封閉測試。對於澳門社會，央行數字貨幣屬於全新事物；對於非開發銀行，它們對央行數字貨幣的認識亦非常有限；加之周邊地區（例如內地）的央行數字貨幣正在進行原形測試，尚未作為法定流通貨幣普及使用，未能提供太多培訓和實習機會給予澳門人，導致澳門對央行數字貨幣的技術架構、運作安排、監控和保安等具備相當認識的專業人士，可謂鳳毛麟角，非常短缺。

### **（四）欠缺相關的學位課程及在職培訓**

由於央行數字貨幣仍然處於原形設計階段，尚未對系統進行測試以反映潛在問題，在系統框架尚未定型之前，難以提前推進相關的在職培訓，或在欠缺具體的技術參數作為參考資料的前提下，難以推進開辦與央行數字貨幣發展對口的高等學位課程，影響到人才培訓的進程。

#### **（五）本地人才對國際專業認可不夠重視，影響履歷的認受性。**

參考澳門特別行政區政府人才委員會所公佈，人才資料登記系統自 2020 年 1 月至 2025 年 3 月共有 8,791 人作出登記<sup>43</sup>。按照他們所提供的資歷，有接近九成的最高學歷為學士或以上程度，專業領域為商業與管理的佔 22.4%。登記人當中擁有專業證照的有 1,763 人，佔總登記人數的兩成，平均每人擁有 2 項證照。登記的專業證照範疇最多為商業管理及金融，佔 32.6%，其次為計算機科學/資訊科技，佔 19.6%。上述資料除顯示商業與管理是最熱門的專業範疇外，只有兩成人士登記專業證照(有 6,706 人沒有登記)，亦顯示登記人不重視考取專業證照，或不理解對專業證照進行登記的重要性。另外，所登記的商業、管理及金融類證照只有五項，當中只有三項屬於國際認可資歷，分別為國際公認反洗錢師資格認證 CAMS、澳洲註冊會計師 CPA Australia、特許金融分析師 CFA。該三項資歷顯然未能夠滿足現代金融、銀行、金融科技、央行數字貨幣和數字資產等範疇高端工作崗位的專業資格要求。

### **六、政策建議**

針對澳門發展現代金融、央行數字貨幣和數字資產所面對的本地畢業生專業範疇不對口、流失外地優秀畢業生、缺乏具經驗的本地人才、欠缺相關學位課程及在職培訓、對國際專業認可不夠重視等問題，建議特區政府相關部門從職前導向、在職培訓及鼓勵回流和引入外地專才三個方面推出相關政策措施，以便能夠全方位解決澳門現時所面對的專業人才短缺問題。

#### **（一）職前導向方面**

##### **1、拓展“金融人才培育先導計劃”**

---

<sup>43</sup> 澳門特別行政區政府人才委員會所：人才資料登記最近五年數據的簡報。

現時澳門金融管理局經已與澳門金融學會和澳門銀行公會合辦“金融人才培育先導計劃—財富管理”<sup>44</sup>，為正在本澳門及外地高等院校修讀金融相關科目，並有意從事財富管理業務的大專學生，提供培訓和實習機會，幫助他們瞭解和掌握行業實況以作好職涯規劃，為澳門現代金融業的發展建立人才儲備。按金融管理局的資料，培訓計劃自 2023 年起開辦，三屆計劃共吸引近 400 名高校澳門學生報名，當中 70 多位申請者被取錄。現建議金融管理局借鑒該培訓課程的成功經驗，研究將計劃拓展到其他現代金融範疇，包括央行數字貨幣和數字資產的系統構建、流通和交易；建議同時將先導計劃擴展到面向高中學生，讓他們對現代金融及央行數字貨幣有更深入的瞭解，為有興趣投身行業的高中生提供體驗課程。與此同時，建議金融管理局研究向參與培訓及表現出色的學員提供獎學金，鼓勵他們在修讀碩士或學士學位時，選擇與現代金融、金融科技、央行數字貨幣或數字資產相關的專業，為現代金融及央行數字貨幣發展建立人才儲備。

## 2、開辦更多交叉學科高等學位課程

《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028 年）》提出需要開設更多與現代金融業相關的高等教育課程，目標是由 2022 年的 18 項增加到 2028 年的 25 項。針對該目標，建議教育及青年發展局作出更為具體的指引，要求澳門高等院校針對現代金融業中央行數字貨幣和數字資產發展所要求的金融、金融科技、風險管理、法律合規、資訊科技、網絡技術等多方面知識，開辦更多跨學科課程，為數字貨幣的發展培育更多同時具備不同範疇知識的複合型人才。此外，在課程構建過程中，需要研究加入參與實習作為要求，讓畢業生理論及實踐知識兼備，以便滿足行業發展的需要。

## 3、舉辦不同主題的比賽，增加社會對數字貨幣的關注度。

建議金融管理局與本地高等院校或銀行和金融機構合作，每年舉辦面向本地學生或社會大眾的比賽，主題可分為徵文、知識、解決方案、宣傳推廣策略等類別，同時為得獎者提供獎學金及培訓和實習機會，目標為增加社會對金融

---

<sup>44</sup> 澳門金融管理局，2025 年“金融人才培育先導計劃”圓滿結束，  
[https://www.amcm.gov.mo/zh-hant/news-notice/statement/detail/20250812\\_DDF/1248](https://www.amcm.gov.mo/zh-hant/news-notice/statement/detail/20250812_DDF/1248)

科技、央行數字貨幣和數字資產等現代金融範疇的關注度，增進學生和社會人士對相關範疇的認識，發掘有潛力的本地人才再加以栽培，以增加本地高端人才供應為最終目標。

## **(二) 在職培訓方面**

### **1、向本地員工提供更多在職培訓及外地實習和交流機會**

建議特區政府及金融管理局提供指引及一定的補貼，推動銀行及金融機構向參與數字貨幣業務的本地員工提供系統性在職培訓機會，同時針對內地及香港數字貨幣的先導測試及其他階段性成果，派學員到當地學習和交流，吸收借鑒外地發展現代金融、推進央行數字貨幣及資產數字化的經驗，有助提升本地員工的知識和技術水平，以便加快澳門在相關範疇的發展。另外，特區政府及金融管理局可以研究向通過考核和表現優秀的學員提供獎學金及安排其他實習和進修機會，讓具備條件和潛力的本地員工能夠進一步提升其專業技能和經驗，為長遠本地銀行及金融機構技術崗位的人員本地化提供條件。

### **2、優化產學研合作**

建議特區政府及金融管理局扮演橋梁的角色，推動高校與銀行及金融機構配對合作，針對現代金融、數字貨幣及資產數字化的發展，一方面鼓勵銀行及金融機構向澳門及境外高校的本地優秀學生提供實習機會，同步向符合條件的機構和實習學生分別提供補貼及發放獎學金，以提升本地人才的專業水平和實踐經驗；另一方面向高校提供研究經費補貼，讓高校加強與銀行及金融機構的溝通和合作，在銀行及金融機構提供的大數據和案例的支持下，為它們開發所需的創新及數字化解決方案，以加速現代金融和數字貨幣的發展，更好地應對在過程中可能面對的困難與挑戰，促進金融創新。

### **3、鼓勵本地專才考採取國際認可資歷**

現時人才發展委員會經已和澳門基金會合作，舉辦“現代金融人才專業認證獎勵計劃”，以鼓勵和推動澳門居民考取與證券、資產管理、財富管理、風險管理及金融分析相關專業認證，同時市民亦可以使用持續進修發展計劃的資助，考取相關專業證照。建議人才委員會適時更新專業認證獎勵計劃的獎勵項目，將涵蓋範圍延伸到包括金融科技（FinTech）、數字貨幣（Cryptocurrency）、

數字資產（Digital Assets）等領域，向一系列與虛擬貨幣、數字資產、區塊鏈技術、預防金融犯罪等專業資格提供獎勵，例如：加密資產與區塊鏈證書（Cryptoasset and Blockchain Certificate）<sup>45</sup>、加密貨幣與數字資產專家（Cryptocurrencies and Digital Assets Specialist）<sup>46</sup>、區塊鏈與數字資產證書（Certificate in Blockchain and Digital Assets）<sup>47</sup>、認證加密貨幣專家（Certified Cryptocurrency Expert）<sup>48</sup>、加密貨幣金融犯罪風險專家證書（Specialist Certificate in Financial Crime Risk in Cryptocurrencies）<sup>49</sup>，以鼓勵更多本地居民考取相關國際認可的資格，提升本地人才的素質及國際認受性。

### （三）鼓勵回流和引入外地專才方面

#### 1、吸引於外地工作的澳門人才回流

參考人才發展委員會的《人才資料登記—最近五年數據的簡報》，自 2021 年 1 月至 2025 年 3 月，共有 1,588 名非居於澳門的澳門人才作出登記。當中有 352 人有填寫工作經驗，其中 14.5% 共 102 人具備金融業、另外 7.27% 共 51 人具備資訊科技相關服務的工作經驗。在最高學歷方面，有 4.2% 共 46 人擁有博士學歷；有 19.8% 共 148 人的高等學歷為商業與管理專業、7.9% 共 59 人為計算機科學，資訊科技專業。整體上有不少居住於外地的澳門人才具備與金融、現代金融等相關的學歷背景和工作經驗。若能夠成功吸引部份人士回流澳門發展，將有助解決人才短缺的問題。現建議人才發展委員會研究有針對性地優化人才資料登記系統的填寫要求，包括強制登記人填寫其工作經驗，並且提供應屆畢業生或沒有工作經驗作為選項，同時搜集與工作經驗相關的更詳細資料，否則不能完成整個登記程序。上述安排能夠讓人才發展委員會更精確地掌握居住於外地澳門人才所擁有的職業技能和經驗，將有助特區政府更有效率地進行人才政策規劃。另外，建議特區政府研究推出優惠政策，包括提供稅務優惠、遷居補貼、住房安排、子女教育津貼等，吸引能夠對口澳門經濟適度多元進程，包括能夠協助澳門推進現代金融業的央行數字貨幣及金融科技發展，而現正於外地

---

<sup>45</sup> 由 Association of Certified Anti-Money Laundering Specialists, ACAMS 頒發

<sup>46</sup> 由 Corporate Finance Institute, CFI 頒發

<sup>47</sup> 由 Digital Assets Council of Financial Professionals, DACFP 頒發

<sup>48</sup> 由 Blockchain Council 頒發

<sup>49</sup> 由 International Compliance Association, ICA 頒發。

工作和生活的澳門人才，主要是達到領軍級別高端水平的人才回流澳門，讓他們帶領及協助“1+4”新興產業的發展，加速澳門的經濟適度多元進程。

## 2、優化人才引進，放寬具備對口數字貨幣資歷的申請。

現時人才發展委員會經已將一系列與現代金融相關的工作崗位或範疇，納入“人力資源緊缺的專業職務”名單當中，顯示特區政府非常重視現代金融業所面對的人才短缺問題。上述名單則作為《人才引進法律制度》中《現代金融產業高級專業人才計劃》的重要依據。參考該名單，當中經已涵蓋與金融基建系統建設、大數據應用、區塊鏈、移動支付及全球支付系統開發、網絡安全等專業領域。現建議相關部門對申請進行評估計分時，將更多相關專業證照納入評分項目，同時因應數字貨幣發展不同階段所面對的人才短缺狀況，提升特定範疇專業證照的評分權重，讓相關專業人才的申請獲得優先考慮，以滿足澳門發展數字貨幣和數字金融對高端專業人才的需要。

## 3、放寬本地高等院校優秀外地畢業生的人才引進申請

現時人才發展委員會經已向於澳門或外地高校的非本地畢業生開放，讓修讀包括現代金融的“1+4”重點產業相關學科人才，透過《高級專業人才計劃》申請參加人才引進。現建議研究向畢業於澳門高校的非本地優秀學生作出政策傾斜，將本地實習經驗、參與本地比賽而獲獎等資歷納入計分範圍，同時在評分相同的前提下優先考慮本地高校畢業生的申請，將有助減少流失優秀外地畢業生，並作為支持本地高等院校的措施，鼓勵它們持續優化與現代金融、數字貨幣及數字資產相關的高等學位課程。本地高校則可以利用外地優秀畢業生申請參加澳門人才引進計劃有較高成功概率作為賣點，增加相關課程對外地學生的吸引力，提升課程的認受性。

## 七、總結

現時澳門的中央銀行數字貨幣—數字澳門元(e-MOP)正在進行研發，現階段的工作為核心系統構建和客戶端系統的開發，估計能夠於2025年底完成。下一步將推進原形系統的封閉測試。隨着數字澳門元的有序發展，將對人力資源市場，特別是與金融科技、網絡技術、數字貨幣等範疇的人才需求帶來影響。分析顯示推動央行數字貨幣發展需要技術研發、金融與經濟學、法律與合規及產

品與市場營運等方面的專業人才。現時澳門金融業由於受到近年資產總值和營運結果下跌的負面影響，空缺數目有所下降。然而，在現代金融業發展的推動下，全職僱員總數及當中專業人員數目均較以往有所增加。借鑒電子支付平台的普及和推進現代金融發展對銀行人資需求的影響，估算現階段直到數字澳門元正式流通，可能創造超過 100 名專業人員的需求。在人資供應方面，澳門三所重點培育金融、金融科技、計算機科學等人才的高等院校，每年的本地人才潛在供應有 1200 多人。由於畢業生缺乏與央行數字貨幣對口的學術背景、欠缺相關工作經驗及國際認可的專業資格，加上優秀外地畢業生的流失及澳門仍然缺少對口的高等學位課程及相關在職培訓，將為澳門發展央行數字貨幣帶來人資供應的挑戰。作為政策建議，本研究提出從職前導向、在職培訓及鼓勵回流和引入外地專才三個方面推出措施，通過拓展金融人才培訓先導計劃、開辦更多交叉學科高等學位課程、舉辦與央行數字貨幣相關的比賽以發掘人才、向本地員工提供更多在職培訓及實習機會、優化產學研合作、鼓勵本地專才考取國際認可資歷、吸引澳門人才回流、放寬引入具備對口數字貨幣資歷的外地人才、放寬本地高等院校優秀外地畢業生留澳等，以緩解現代金融及央行數字貨幣範疇人才短缺的問題。上述措施將同時有助澳門建立相關人才儲備，以配合澳門的經濟適度多元發展。

# 配合“1+4”戰略施行澳門高等教育方針改革研究

劉成昆<sup>1</sup>

**摘要：**本文圍繞澳門經濟適度多元“1+4”發展戰略，探究澳門高等教育體系如何通過戰略性改革適應經濟多元發展新需求。通過文獻分析與比較研究，梳理澳門高等教育發展現狀與挑戰，剖析其與產業多元化戰略之間的結構性矛盾。研究表明，澳門高等教育存在學科專業設置與新興產業匹配度仍需提升、科技創新體系與產業轉化能力相對不足、人才培養模式與多元經濟需求不協調等核心問題。基於問題導向，本文提出構建以多元產業需求驅動的學科專業動態調整機制、深化產學研協同的科技創新體系、適配多元經濟的人才培養模式、完善高等教育治理體系等改革路徑，以期為特區政府制定高等教育政策提供理論參考和政策建議，助推澳門經濟適度多元發展與粵港澳大灣區建設。

**關鍵字：**澳門高等教育；“1+4”經濟戰略；適度多元化；教育改革；產學研協同

## 一、引言

自 1999 年回歸祖國以來，澳門在教育領域取得了顯著成就。特區政府持續加大教育資源投入，2006 年通過《非高等教育制度綱要法》，將免費教育從 10 年延長至 15 年，自 2007/2008 學年起實施從幼稚園到高中的 15 年免費教育，使澳門成為世界上少數實現這一目標的地區之一。在基礎教育領域，澳門學生在國際學生評估項目（PISA）中表現優異，2018 年其閱讀、數學和科學三大素養均位列全球第三<sup>2</sup>。高等教育方面，澳門大學、澳門科技大學等高校在國際排名中持續上升，顯示出澳門教育質量的全面提升。

---

<sup>1</sup> 澳門科技大學可持續發展研究所所長、澳門經濟學會理事。

<sup>2</sup> 澳門教育及青年發展局. (2019, 12 月 03). PISA 2018 學生素養表現理想 澳門教育質量持續兼快速進步。

[https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter\\_main\\_page.jsp?id=74392&search\\_data=PISA%2B2018&](https://portal.dsedj.gov.mo/webdsejspace/internet/Inter_main_page.jsp?id=74392&search_data=PISA%2B2018&)

然而，澳門經濟發展長期依賴博彩旅遊業，產業結構單一化問題突出。為降低經濟風險、增強發展韌性，特區政府制定了"1+4"適度多元發展戰略，其中"1"是指按照建設世界旅遊休閒中心的目標要求，促進綜合旅遊休閒業向多元發展；"4"是指推動中醫藥大健康、高新技術、現代金融、會展商貿和文化體育等四大領域的發展。這一戰略對澳門高等教育體系提出了新的要求，迫切需要高校調整人才培養模式，優化學科專業結構，增強科技創新能力，從而為經濟多元化提供堅實的智力支持與人才保障。

當前，澳門高等教育與產業需求之間存在結構性脫節。2019/2020 學年，澳門高中畢業生選擇修讀的主要學科集中於衛生與福利（18.5%）、商業與經濟（18.3%）、旅遊運輸和服務（11.2%）等領域<sup>3</sup>，而與高新技術、現代金融等新興產業相關的學科佔比偏低。同時，澳門高校科研水平和成果轉化能力相對不足，儘管已設立四個國家重點實驗室，但在科技創新和產學研結合方面仍有較大提升空間。

由此，本文分析澳門高等教育發展現狀與存在問題，探討其與“1+4”經濟適度多元發展策略的適配程度，提出具有針對性的改革路徑與政策建議，以促進澳門高等教育與經濟社會的協同發展。本研究對於推動澳門經濟適度多元化，增強可持續發展能力，更好融入國家發展大局具有實踐意義。

## 二、澳門高等教育發展現狀與成就

澳門高等教育發展歷程可劃分為三個主要階段：回歸前的萌芽期、回歸後的規範發展期以及近年來的提質增效期。經過 20 多年的努力，澳門已建立起較為完整的高等教育體系，為經濟社會發展培養了大批專業人才。

### （一）規模與結構雙升級

澳門高等教育在規模擴張與結構優化方面取得了顯著進展。截至 2025/2026 學年，澳門高校註冊學生人數達到 67,332 人，較十年前增長 110.6%；教學人員人數達 3,685 人，較十年前提升 82.9%；高等教育課程數由 2020/2021 學年的 342 個增加到 409 個。澳門高等教育毛入學率從 2012 年的 61.9%大幅上升到 100%以

---

<sup>3</sup> 環球網. (2021, 12 月 25). 從高等教育創新看應否向產業化方向發展—澳門回歸祖國 22 周年社會觀察之十. 環球網. <https://china.huanqiu.com/article/467waorJlIu>

上，表明澳門高等教育已進入普及化階段<sup>4</sup>。2024年在澳門就業人口中擁有高等教育學歷的比例達到46.0%，較十年前提高13.1個百分點<sup>5</sup>，反映高等教育發展為澳門經濟社會建設提供了重要人才支撐。

在學校類型方面，澳門已形成公私並存、多元發展的高等教育格局。目前，澳門擁有10所高等院校，包括4所公立學校和6所私立學校。這些院校各具特色，澳門大學作為綜合性公立大學，在基礎研究和通識教育方面發揮引領作用；澳門科技大學作為回歸後創辦的第一所國際化綜合研究型大學，在科技創新領域成果顯著；澳門城市大學、澳門理工大學等則側重應用型人才培養；澳門旅遊大學、澳門鏡湖護理學院等在專業教育領域形成鮮明特色。這種多元化的高等教育體系為學生提供了多樣化的教育選擇，也為經濟適度多元發展創造了條件。

## **(二)教學質量與科研成果顯著提升**

澳門特區政府高度重視高等教育質量提升，採取多種措施保障教育水平。在法律層面，2017年頒佈《高等教育制度》，2018年推出《高等教育素質評鑒制度》等一系列法律法規，為高等教育質量保障構建了制度框架。在教學層面，澳門高校積極參與國際高等教育質量機構的評鑒，澳門大學、澳門科技大學等高校在國際排名中穩步上升，彰顯出教育質量的不斷提高。

在科研方面，澳門高校取得了突破性進展。目前已設立四個國家重點實驗室，包括澳門大學的模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室（2010年成立）和智慧城市物聯網國家重點實驗室（2018年成立），澳門科技大學的月球與行星科學國家重點實驗室（2018年成立），以及由澳門大學和澳門科技大學共同組建的中藥質量研究國家重點實驗室（2011年成立，2025年1月經重組為中藥機制與質量全國重點實驗室），這些實驗室圍繞國家戰略需求和澳門產業發展需要，開展前沿科學研究，為澳門科技創新和產業多元化奠定了堅實基礎。

此外，澳門高校與內地高校聯合設立了多個學術研究平台，例如澳門大學的憲法與基本法研究中心（與北京大學合作）、教育研究中心（與北京師範大

---

<sup>4</sup> 澳門教育及青年發展局。（2025）。教育統計數據概覽。<https://www.dsedj.gov.mo/>

<sup>5</sup> 澳門統計暨普查局。（2025）。就業人口統計。<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/step2/employment>

學合作)；澳門科技大學的澳門傳媒研究中心(與復旦大學合作)、澳門知識產權研究中心(與中南財經政法大學合作)、澳門海洋發展研究中心(與中國海洋大學合作)、澳門會計研究中心(與廈門大學合作)、中國歷史研究院澳門歷史研究中心；以及澳門城市大學的澳門社會經濟發展研究中心(與遼寧大學合作)等。這些機構有力推動了澳門人文社會科學領域的發展，為特區的治理與社會進步提供了堅實的理論支撐與政策參考。

### **(三)愛國愛澳教育成效顯著**

自回歸以來，澳門特區政府將愛國愛澳教育確立為重要政策方向，並取得顯著成效。全澳各大中小學已全面實現升掛國旗，學生藉由升旗儀式接受系統性的愛國主義教育；《本地學制正規教育課程框架》明確規定，將憲法與基本法內容納入高校通識教育必修課程。由澳門教育及青年發展局與人民教育出版社合作編寫的《品德與公民》《歷史》及《澳門教材·憲法教育》等教材，已在澳門全面覆蓋並投入使用。

這些舉措有效增強了青少年對國家的歸屬感、自豪感與認同感，確保了愛國愛澳優良傳統得以延續。目前，澳門高校所有學士學位課程均已全面涵蓋《憲法》與《基本法》相關內容。通過系統化的愛國愛澳教育，澳門青少年已普遍形成“愛國愛澳”的主流價值觀，為“一國兩制”事業培養後繼人才奠定了堅實基礎。

## **三、“1+4”戰略與高等教育適配性分析**

澳門特區政府制定的“1+4”適度多元經濟發展戰略，目的是推動產業結構從過度依賴博彩旅遊業轉向多元化發展。這一戰略對高等教育體系提出了新的要求，然而當前澳門高等教育與產業需求之間存在多重適配性矛盾，亟需通過改革來化解。

### **(一)學科專業設置與新興產業需求的結構性錯配**

澳門高校學科專業設置與“1+4”戰略下新興產業需求之間存在結構性錯配。2024/2025 學年正規教育高中畢業生選擇修讀高等專科學位或學士學位的首五個學科分佈，依次為商業、行政與法律(20.4%)、衛生和福利(18.9%)、藝術與人文(12.1%)、服務行業(9.8%)，以及社會科學、新聞學與資訊(9.4%)

<sup>6</sup>；高等教育各主修科目學生人數比例前四大領域為商業、行政與法律（30.3%）、藝術與人文（16.8%）、服務行業（12.0%）、社會科學、新聞學與資訊（11.2%），以及教育（10.8%），相比之下，資訊與通信技術（9.8%）、工程、製造與建築（3.6%）、科學（1.7%）等與高新技術及新興產業相關之學科比例偏低<sup>7</sup>，致使這些領域的人才供給嚴重不足。

澳門高校畢業生就業意向也反映出類似問題。調查顯示，澳門大專應屆畢業生有意投身的行業前五位依次為：公共行政（39.7）、教育（27.0%）、銀行金融與保險（23.6%）、旅遊會展酒店及餐飲（23.5%）、社會服務（21.6%）<sup>8</sup>。這種就業傾向與澳門當前的產業結構相吻合，但與經濟適度多元化的戰略方向存在偏差。一方面，大量畢業生傾向於選擇相對穩定的公共部門和教育領域工作；另一方面，對新興產業和創新型企業就業意願不足，這將進一步強化傳統產業格局，加大經濟轉型的難度。

產生這一問題的深層原因在於，澳門高校學科專業結構調整滯後於產業發展需求。由於澳門高校規模相對較小，師資力量和教學資源有限，難以快速回應新興產業的人才需求。同時，澳門微觀經濟規模較小，市場需求信號不足，高校難以及時感知和應對產業變化。此外，高校內部學科建設存在路徑依賴，新興交叉學科發展面臨一定障礙，繼而加劇了學科專業結構與實際產業需求之間的錯配。

## **(二) 科技創新體系與產業轉化能力不足**

澳門高等教育在科技創新與產業轉化領域存在顯著不足。儘管澳門高校已建成四個國家重點實驗室，但其科研投入規模、創新能力和成果轉化效率仍有待提升。澳門高校科研工作面臨“高水平立項課題有限、科研成果數量不足且轉化率偏低”的挑戰，這制約了科技創新對產業多元化發展的支撐效能。

具體而言，澳門高校科技創新體系面臨多重挑戰。首先，科研投入相對不足，儘管特區政府不斷加大高等教育投入，但相對於世界一流大學，澳門高校在科研經費、設備配置和平台建設方面仍有差距；其次，產學研合作機制尚待

---

<sup>6</sup> 澳門教育及青年發展局. (2025). 2024/2025 學年澳門高中畢業生升學調查簡報。

<sup>7</sup> 澳門教育及青年發展局. (2025). 教育統計數據概覽。 <https://www.dsedj.gov.mo/>

<sup>8</sup> 澳門教育及青年發展局, (2023). 2022 年澳門大專應屆畢業生升學與就業意向調查統計報告。

完善，高校與企業間的知識流動和技術轉移渠道不暢，科研成果難以有效轉化為生產力；再次，科技創新評價體系尚不健全，過度側重論文發表而忽視實際應用價值，導致科研活動與產業需求脫節；此外，澳門本土科技產業基礎薄弱，缺乏大型科技企業，減少了科研成果本地轉化的機會和管道。

澳門高校科技創新能力不足的直接後果，在於難以充分支持高新技術產業的發展及傳統產業的轉型升級。以中醫藥大健康產業為例，作為“1+4”戰略的重點產業之一，儘管澳門設有中藥機制與質量全國重點實驗室，但在中醫藥產品的研發、標準化與產業化方面仍面臨顯著挑戰；同時，高新技術產業的發展亟需強大的科技創新支撐，然而澳門高校在人工智能、集成電路、物聯網等關鍵領域的創新能力，目前尚未能充分滿足產業發展的需求。

### **(三) 人才培養模式與多元經濟需求協調不足**

澳門高等教育在人才培養模式方面與多元經濟需求存在不協調問題。當前，澳門高校在培養過程中偏重理論知識和學術研究，而忽視實踐技能和應用能力的培養，難以滿足經濟適度多元化對多樣化人才的需求。

從人才培養的層面來看，澳門高校過度側重於學術型人才的培養，而應用型人才的培養則顯不足。澳門現有 10 所高等院校，其中多數屬於應用型職業高校，然而社會對學術型教育的偏好較為顯著，致使資源分配出現失衡。此種傾向與“1+4”戰略對多樣化人才的需求難以匹配。經濟適度多元發展不僅需要學術型研究人才，亦需大量應用型技術技能人才，尤其在中醫藥、高新技術、現代金融、會展商貿等領域，亟需兼具專業知識與實踐能力的複合型人才。

從人才培養過程看，澳門高校教學方法和課程體系改革進程相對滯後。多數高校仍沿用傳統的灌輸式教學方法，對學生創新精神和實踐能力培養尚有不足；課程內容更新較為遲緩，未能充分反映最新產業技術發展趨勢；實踐教學環節薄弱，校企合作育人機制不健全。這些問題導致畢業生綜合素質與實際產業需求之間存在一定差距。

從人才隊伍結構看，澳門高校教師隊伍存在結構性矛盾。一方面，具有產業背景的教師比例偏低，多數教師從高校到高校，局限於學術機構之間，實踐經驗較為匱乏；另一方面，高層次人才尤其是具有國際影響力的學科帶頭人不足。同時，澳門高校在人才引進、使用和評價方面存在機制障礙，如人才引進

程序繁瑣、評價體系重科研輕教學、薪酬體系缺乏競爭力等，這些因素制約了高水平教師隊伍的建設。

#### 四、基於“1+4”戰略的澳門高等教育改革路徑

為切實服務澳門“1+4”適度多元經濟發展戰略，澳門高等教育需推進系統性及深層次改革，建立與產業多元化發展需求相匹配的高等教育體系。

##### （一）構建以產業需求為導向的學科專業動態調整機制

面對“1+4”戰略所引致的人才需求變化，澳門高校應建立學科專業動態調整機制，增強人才培養與產業需求的匹配度。具體舉措包括：

首先，構建產業人才需求預測和預警機制。特區政府可牽頭成立由教育、人力資源、經濟等部門組成的“產業人才需求監測中心”，定期發佈《澳門重點產業人才需求報告》，預測未來3—5年各產業領域人才需求數量和結構，為高校學科專業調整提供依據。同時，建立人才需求預警機制，針對供需失衡嚴重的學科專業發佈預警，引導高校及時調整招生規模和培養方向。

其次，建立學科專業分類發展和調整機制。澳門高校應根據自身定位和特色，差異化發展符合“1+4”戰略需求的學科專業。例如，澳門大學可側重發展集成電路、物聯網、金融科技等前沿學科；澳門科技大學可加強中醫藥、航天科技、人工智能等優勢學科；澳門城市大學可側重會展經濟、文化創意、商業管理等特色學科；澳門理工大學則可強化中葡翻譯、護理健康等應用學科。通過分類發展，避免同質化競爭，形成與產業多元相適應的學科專業體系。

着力推動新興學科和交叉學科的發展。澳門高校應聚焦高新技術、現代金融、文化創意等新興產業領域，主動佈局人工智能、大數據、金融工程、文化管理等前沿專業。同時，打破學科壁壘，促進學科交叉融合，發展“中醫藥+人工智能”、“旅遊+金融”、“文化+科技”等創新型交叉學科，培養複合型創新人才。例如，澳門大學可利用其集成電路和物聯網實驗室的優勢，發展“智能醫療”、“智慧旅遊”等交叉學科，澳門科技大學可依託中藥機制與質量全國重點實驗室，探索“中醫藥養生+旅遊”交叉領域，開發特色康養旅遊課程與研究項目，直接服務於大健康產業和旅遊休閒業的轉型升級。

第四，建立學科專業質量評估與調整機制。將畢業生的就業質量、創業能力及產業貢獻度等指標納入學科專業評估體系，設立學科專業預警和退出機制。

針對與社會需求脫節、就業質量持續低迷的學科專業，通過減少招生計劃、停止招生等措施進行優化調整。

## **(二)深化產學研融合的科技創新體系**

澳門高校應深化產學研協同融合，持續增強科技創新對產業多元化的支撐能力。具體路徑包括：

第一，健全產學研合作機制。特區政府可借鑒境內外成熟經驗，制定《促進產學研合作條例》，為產學研合作提供法律與制度保障。同時，設立“產學研合作基金”，鼓勵高校與企業聯合開展技術研發和成果轉化。此外，可重點圍繞優勢產業領域組建“產業技術創新聯盟”，吸納高校、科研機構及企業共同參與，協同攻關產業發展中的關鍵技術難題。

第二，加強科技創新平台建設。澳門高校應著力提升現有四個國家重點實驗室的研究水平，面向產業實際需求開展針對性研究。例如，中藥機制與質量全國重點實驗室可深化與中醫藥企業的合作，共同推進中藥標準化、質量控制和新藥研發，助力中醫藥大健康產業發展。同時，圍繞集成電路、智慧城市、月球與行星科學等重點領域，佈局一批中試基地和成果轉化平台，加速科技成果產業化進程。

第三，改革科研評價和激勵機制。澳門高校應構建以創新價值、實際貢獻與應用成效為導向的科研評價體系，將科技成果轉化績效納入教師評聘與晉升的重要依據。同時，應完善科技成果收益分配機制，提高科研人員轉化收益比例，激發科研創新活力。此外，應鼓勵師生投身創新創業實踐，設立“創新創業基金”，支持師生依託科技成果創辦企業。

第四，深化區域科技合作。澳門高校應積極參與粵港澳大灣區國際科技創新中心建設，強化與內地高校、科研機構及企業的合作。具體可採取共同承擔科研項目、共建研發平台、共用科研設施等措施，推動創新要素跨境流動。尤其應加強與橫琴粵澳深度合作區的聯動，借助合作區的空間與政策優勢，建設產學研合作示範基地，構建“澳門研發 + 橫琴轉化”的創新發展模式。

## **(三)創新適應多元經濟的人才培養模式**

為契合“1+4”戰略對多樣化人才的需求，澳門高校應創新人才培養模式，提升人才培養質量。具體措施包括：

首先，深化教育教學改革。澳門高校應推動教學內容和方法的革新，及時將前沿研究成果及產業技術動態融入教學內容，推廣案例教學、項目式學習等以學生為中心的教學方法。同時，加強實踐教學環節，提高實踐教學學分比例，建設一批高水平實訓基地，並通過校企合作開展實習實訓，培養學生實踐能力與創新精神。

其次，推進跨界人才培養。澳門高校應打破學科壁壘，推廣跨學科教育，培養學生多學科知識和跨界思維能力。例如，在旅遊專業融入文化創意、數字技術等內容，培養“旅遊+文化+科技”複合型人才；在金融專業增加科技創新、風險管理等要素，培養科技金融人才。同時，推行主輔修制度與微專業項目，拓寬學生知識視野，增強其適應多元經濟環境的能力。

再次，強化創新創業教育。澳門高校應將創新創業教育融入人才培養全過程，開設創新創業課程，激發學生創新精神和創業能力。同時，構建大學科技園、創業園等創新創業平台，為學生提供涵蓋創業培訓、項目孵化、融資支持在內的全方位服務。此外，通過舉辦創新創業競賽、創業沙龍等活動，營造鼓勵創新的校園文化氛圍。

最後，加強終身教育體系建設。為應對產業轉型升級對在職人員能力提升的迫切需求，澳門高校應着力發展繼續教育，實施針對性培訓項目。例如，為博彩業從業人員提供轉型培訓，助推其向旅遊管理、會展服務等領域轉軌；面向中小企業主提供數字金融、數字化管理等培訓，提升企業經營能力。通過終身教育體系，支持澳門勞動力適應經濟轉型需求。

#### **(四)完善高等教育治理體系**

澳門高等教育改革需以完善的治理體系作為支撐和保障。具體而言，應從以下幾個方面着手：

一方面，擴大高校辦學自主權。澳門特區政府應深化“放管服”改革（即簡政放權、放管結合、優化服務），落實和擴大高校在學科專業設置、人事管理、科研經費使用等方面的自主權。尤其應減少對課程設置與資源分配的不必

要干預，使高校能夠依據產業需求靈活調整辦學行為。同時，應推動高校優化內部治理結構，建立健全現代大學制度，全面提升治理能力與水平。

另一方面，加強高等教育質量保障。特區政府應構建完善的高等教育質量評價體系，確立涵蓋教學投入、教學過程、教學效果及畢業生發展質量等方面的綜合評價指標。同時，引入獨立的第三方評估機構，開展專業認證與學科評估，推動質量持續改進。此外，應建立質量預警與退出機制，對評估未達標的專業點要求整改或予以撤銷。

此外，促進高等教育與職業教育融合發展。澳門應打破高等教育與職業教育之間的壁壘，建立學分積累與轉換機制，暢通職業教育與普通教育、學歷教育與非學歷教育之間的銜接管道，為應用型人才成長提供持續路徑。同時，推動部份高校向應用型轉型，重點發展本科層次職業教育，培養符合多元產業發展急需的技術技能人才。

最後，深化區域及國際合作。澳門高校應充分發揮“一國兩制”的制度優勢，深化與內地高等院校的協作，共同推進人才培養與科學研究。同時，加強與世界高水平大學的交流合作，引入優質教育資源，提升教育國際化水平。尤其應借助澳門與葡語國家的傳統聯繫，打造中葡雙語人才培養基地，服務於中葡經貿合作平台的建設。

## **五、改革預期成效與實施建議**

基於“1+4”適度多元經濟發展戰略的澳門高等教育改革是一項系統工程，需要政府、高校、產業界和社會各方協同努力。

### **(一)改革預期成效**

通過上述改革措施，澳門高等教育將實現以下轉變：

第一，構建與多元經濟結構相契合的學科專業體系。改革後，澳門高校學科專業結構與產業需求的匹配度將顯著提升。預計未來 5—10 年，中醫藥大健康、高新技術、現代金融、文創會展等領域的學科規模和質量將得到加強，從而為產業多元化提供堅實的人才支撐。特別是交叉學科的發展，將培養一批具備多學科背景的複合型人才，以滿足新興產業創新發展的需求。

第二，構建產學研深度融合的科技創新體系。通過完善產學研合作機制、強化創新平台建設、改革評價激勵機制等措施，澳門高校科技創新能力和成果

轉化效率將顯著提升。預計未來，國家重點實驗室的產業貢獻度將大幅提高，湧現一批具有自主知識產權的科技成果，培育一批高新技術企業，有效支撐產業技術創新和轉型升級。

第三，形成多元化且高質量的人才培養格局。教育教學改革、跨界培養、創新創業教育等措施將全面提升澳門高校人才培養質量。畢業生將更具創新精神和實踐能力，更好適應經濟社會發展需求。同時，終身教育體系將支持在職人員能力提升，促進勞動力從傳統產業向新興產業有序轉移。

第四，建立現代高等教育治理體系。通過擴大高校辦學自主權、健全質量保障機制、推動產學研融合發展等舉措，澳門將逐步形成政府宏觀統籌、高校依法自主辦學、社會各界廣泛參與的治理格局。高等教育治理能力和水平顯著提升，為可持續發展提供制度保障。

## **(二)分階段實施建議**

為確保高等教育改革進程的有序性與穩定性，建議將澳門高等教育改革劃分為以下三個階段予以漸次推進：

近期（1—2 年）：啟動試點階段。該階段重點是營造改革氛圍，開展試點工作。具體建議包括：開展澳門高等教育與產業適配性研究，分析“1+4”產業人才需求，明確改革重點和實施路徑；選擇部份高校和專業開展改革試點，如在澳門大學推行學科專業動態調整機制試點，在澳門科技大學開展產學研融合模式試點；啟動相關法律法規修訂工作，為改革提供制度保障；建立跨部門協調機制，成立由教育、經濟、人力資源等部門共同參與的高等教育改革小組，統籌推進改革工作。

中期（3—5 年）：全面推廣階段。該階段重點是總結試點經驗，全面深化改革。具體建議包括：系統總結試點經驗，在全澳高校推廣學科專業動態調整機制和產學研融合模式；加大資源投入，設立“高等教育改革專項基金”，重點支持高校學科建設、科研創新和人才培養模式改革；建立健全以產業貢獻為導向的高校評價體系和教師評價體系，引導高校聚焦產業需求辦學；深化粵港澳合作，推進粵港澳高校聯盟建設，促進教育資源共用與協同創新。

長期（5—10 年）：鞏固提升階段。該階段重點是持續完善體系，提升國際競爭力和社會貢獻度。具體建議包括：完善具有澳門特色、與國際接軌的現代

大學制度與治理體系；全面提升高等教育質量，打造若干所具有國際影響力的高水平大學和一流學科；強化高等教育對經濟社會發展的支撐作用，推動高校成為澳門產業轉型升級與創新驅動發展的核心力量；擴大澳門高等教育的國際影響力，打造“澳門教育”品牌，積極服務國家“一帶一路”建設。

## 六、結論與展望

澳門高等教育必須經由深層次、系統性改革，方能有效服務產業多元化戰略。而改革是一項長期且艱巨的任務，需要政府、高校、企業和社會各方的共同努力。特區政府強化頂層設計，統籌推進改革進程；高校積極主動作為，提升人才培養質量和科技創新能力；企業深度參與，介入人才培養和科技創新過程；社會致力營造尊重知識、珍視人才、鼓勵創新、寬容失敗的文化氛圍。唯有凝共識、聚合力，才能順利推進改革任務，實現高等教育與經濟社會的協同發展。

面向未來，通過深化高等教育改革，澳門將逐步建立起與多元經濟結構相適應的高等教育體系，為經濟適度多元化提供堅實的人才支持和科技支撐。澳門高等教育將與經濟發展將形成良性互動：一方面高等教育培養的人才及創造的科技成果推動產業轉型升級；另一方面，多元經濟為高等教育發展提供更廣闊的空間和更豐富的資源。這種互動關係將促進澳門經濟社會可持續發展，增強其抵禦外部風險的韌性，為“一國兩制”在澳門的成功實踐奠定堅實基礎。

同時，澳門高等教育改革應置於國家發展大局中謀劃和推進。澳門應充分發揮“一國兩制”的制度優勢，積極推進澳琴國際教育（大學）城建設，並深入參與粵港澳大灣區國際教育示範區及國際科技創新中心的構建，進一步深化與內地高等教育交流合作，協同提升國家教育現代化水平和科技創新能力。通過融入國家發展大局，澳門高等教育將拓展更廣闊的空間，為國家發展和澳門繁榮穩定作出更大貢獻。

最後，應指出的是，澳門高等教育改革是一項持續演進的動態過程，需根據內外部環境變化不斷調整和完善。後續研究可着重探討改革措施的實施效果評估、國際高等教育改革經驗比較、以及粵港澳高等教育合作深化等議題，從而為澳門高等教育的改革與發展提供持續的理論支撐和政策借鑒。

# 以制度建設為主綫，打造有為政府

鄧益奮<sup>1</sup>

**摘要：**新階段澳門深化公共行政改革，要深入學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想和深化國家機構改革的一系列重要論述，特別是二十屆三中全會提出的“進一步全面深化改革”的新戰略。從當前澳門公共行政改革的實際情況出發，以制度建設為主綫，推進政府機構職能法定化，完善澳門公務人員管理制度、政策諮詢制度以及跨部門合作制度；另一方面，澳門特區政府要致力打造有為政府，推動有效市場與有為政府的更好結合，激發社會蘊藏的巨大活力和發展潛力，推進“放管服”改革，整治“政府不作為”現象。

**關鍵字：**制度建設 有為政府 放管服

2024年7月，二十屆三中全會對新時代推進中國式現代化作出系統部署，明確闡釋了“進一步全面深化改革”的重大意義和總體要求。澳門特區政府應以二十屆三中全會“進一步全面深化改革”精神為指引，全面、深入、系統推進公共行政改革，以制度建設為主綫，以打造有為政府為導向，提升特區政府治理效能，進而推動澳門經濟適度多元發展，更好融入國家發展大局，推進具有澳門特色“一國兩制”事業的高質量發展。

## 一、二十屆三中全會精神：進一步全面深化改革，完善政府管理體制機制。

黨的二十大報告明確提出“以中國式現代化全面推進中華民族偉大復興”，突出強調了“現代化不等於西方化”，深刻闡述了中國式現代化的中國特色、本質要求、重大原則等，對推進中國式現代化作出戰略部署。二十屆三中全會進一步強調了面對紛繁複雜的國際國內形勢，面對新一輪科技革命和產業變革，面對人民民眾新期待，必須自覺把改革擺在更加突出位置，緊緊圍繞推進中國式現代化，進一步全面深化改革。

---

<sup>1</sup> 澳門理工大學社會經濟與公共政策研究所所長。

在深化公共行政改革方面，二十屆三中全會通過的《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》（以下簡稱《決定》）提到了“深入推進依法行政”，對健全政府機構職能體系、深化行政執法體制改革、完善政府管理體制機制等作出重要部署，提出新的要求。

### **（一）推進政府機構、職能、許可權、程序、責任法定化。**

政府機構職能法定化，核心是通過法律明確界定政府各機構的職責、許可權和運行政序，確保其“法定職責必須為，法無授權不可為”。這一制度的關鍵作用體現在三個方面：一是劃清權力邊界，避免政府機構間職能交叉、推諉扯皮或越權行政；二是保障行政行為穩定可預期，為企業、民眾提供明確的行為指引和權利保護；三是強化監督約束，讓政府履職全過程有法可依、有章可循，便於社會監督。

政府機構職能法定化是加快建設法治政府、深入推進依法行政的重要內容。二十屆三中全會要求，進一步完善相關法律法規，依法依規設立機構、配置職能、明確許可權和責任、規範運行政序，推動改革成果制度化法定化，使機構設置更科學、職能更優化、權責更匹配，形成邊界清晰、分工合理、權責一致、運行高效、法治保障的政府機構職能體系<sup>2</sup>。

### **（二）促進政務服務標準化**

促進政務服務標準化是進一步轉變政府職能，建設法治政府、創新政府、廉潔政府和服務型政府的必然要求。促進政務服務標準化首先是推進政務服務事項標準化、明確政務服務事項範圍，建立健全國家政務服務事項基本目錄審核制度和動態管理機制，確保事項範圍清晰、管理規範。其次是推進政務服務事項標準化，推動同一政務服務事項的受理條件、服務對象、办理流程等要素在全國範圍內統一，實現無差別受理和同標準辦理。最後是建立健全政務服務事項管理、政務服務中心建設、政務服務實施等標準規範，完善全國一體化政務服務平台標準規範體系，為政務服務各環節提供明確的操作指南。

### **（三）促進政務服務規範化**

---

<sup>2</sup> 郭沛：《學習貫徹黨的二十屆三中全會精神 深入推進依法行政》，共產黨員網，<https://www.12371.cn/2024/09/06/ART11725591123367276.shtml>

政務服務規範化，就是要着力實現政務服務流程、行為、要素保障、考核評價的統一規制。主要包括 5 個方面：一是規範審批服務，包括審批服務行為、中介服務行為和審批監管協同。二是規範政務服務場所辦事服務，包括政務服務場所設立、窗口設置、業務辦理。三是規範網上辦事服務，包括統籌網上辦事入口、規範網上辦事指引、提升網上辦事深度。四是規範政務服務線上線下融合發展，包括規範政務服務辦理方式，合理配置政務服務資源。五是規範開展政務服務評估評價，落實政務服務“好差評”制度，建立健全政務服務督查考核機制<sup>3</sup>。

#### **(四)促進政務服務便利化**

促進政務服務便利化是政府提升服務質量、優化營商環境的重要舉措，促進政務服務便利化的措施主要是加強數位化建設，實現政務服務事項的線上辦理。通過資料共享，減少民眾重複提交資料的麻煩，如電子證照的應用，可讓民眾無需攜帶實體證件即可辦理相關業務。同時，推進政務服務向移動端遷移，方便民眾通過手機 APP 隨時隨地辦理業務。此外，還可利用大數據分析提供個性化服務推薦，根據市民的歷史行為和偏好，為其提供針對性的服務。

## **二、以制度建設為主線**

二十屆三中全會確定進一步全面深化改革的基本原則之一是以“制度建設為主線”。二十屆三中全會確立了進一步全面深化改革的六大原則：堅持黨的全面領導、堅持以人民為中心、堅持守正創新、堅持以制度建設為主線、堅持全面依法治國、堅持系統觀念。其中，“堅持以制度建設為主線”的基本內涵是：加強頂層設計、總體謀劃，破立並舉、先立後破，築牢根本制度，完善基本制度，創新重要制度。

世界現代化的歷史表明，制度優勢是一個國家和地區的最大優勢，制度競爭是國家間和地區間最根本的競爭。因此，從黨的十八屆三中全會確立“完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化”的改革總目標，到黨的十九屆四中全會擘畫“堅持和鞏固什麼、完善和發展什麼”的

---

<sup>3</sup> 學習《決定》每日問答 | 怎樣理解促進政務服務標準化、規範化、便利化，新華社網站，2024 年 10 月 1 日。

制度藍圖，再到黨的二十屆三中全會明確提出將“堅持以制度建設為主線”作為進一步全面深化改革必須遵循的“六個堅持”重大原則之一，制度建設始終是深化改革的核心命題<sup>4</sup>。由於制度建設對全面深化改革具有重大戰略關鍵功能<sup>5</sup>，進一步全面深化改革，必須抓住制度建設這條主線，確保在制度建設上取得新的成效。從實踐上看，我國在制度建設上還存在不少短板和弱項，比如制度不適應、不健全、不系統、不協調、不嚴格、未落實<sup>6</sup>。由此，進一步全面深化改革，要貫徹堅持以制度建設為主線的原則，可謂是黨的二十屆三中全會《決定》的核心理念。

以制度建設為主線，為中國化現代化提供制度保障，這對於澳門公共行政改革富有啓示意義。回歸以來，雖然澳門特區政府在公共行政改革方面取得了一定成效，如推動法律體系不斷完善，智慧政務建設取得進展，部門職能配置得到優化，審批程序的規範化和透明度有所提升。然而，在澳門經濟社會快速發展和外部環境深刻變化的背景下，澳門公共行政仍存在一些亟待解決的問題。公共行政改革未能觸及深層次的矛盾和問題，滯後於經濟社會發展，導致政府行政效率不高，澳門要深入學習二十屆三中全會“以制度建設為核心來深化公共行政改革”的精神，在築牢“一國兩制”根本制度的前提上，完善和創新澳門公共行政的各項基本制度和重要制度。

### **(一) 推進澳門政府機構職能法定化**

《澳門特別行政區基本法》是澳門的根本大法，為政府機構職能法定化提供了基本框架和依據。基本法規定了澳門特別行政區政府的性質、地位、組織架構及職權等內容。第 85/84/M 號法令《澳門特別行政區公共行政組織結構大綱》規定，公共機關在遵守法院命令及為居民謀利益的情況下活動，直接從屬於行政長官並受法律約束。行政長官可將執行許可權授予各司長或部門局長，也可許可轉授權限。此外，第 2/1999 號法律《澳門特別行政區政府組織綱要法》進

---

<sup>4</sup> 崔發展 劉書英：《進一步全面深化改革堅持以制度建設為主線的邏輯理路》，《西南科技大學學報：哲學社會科學版》2025 年 6 月第 3 期。

<sup>5</sup> 王浦劬：《以制度建設為主線 挈領進一步全面深化改革》，《政治學研究》2024 年第 4 期。

<sup>6</sup> 郭榛樹：《堅持以制度建設為主線：基本邏輯、深刻內涵與辯證方法》，《中共南京市委黨校學報》2024 年第 5 期。

一步明確了政府的組織架構、主要官員職責以及政府、行政長官和主要官員的職權，為政府機構職能法定化奠定了堅實基礎。

根據以上組織法律法規的規定，澳門公共部門結構包括一級局、二級局、廳、處。一級局和二級局直接從屬於行政長官，廳是一級局或二級局的附屬單位，處是一級局、二級局或廳的技術附屬單位，組是主要負責執行的技術單位，科是行政性質的附屬單位。法律法規還確立了設立、重組及裁撤的原則和方法：行政長官有權設立、重組或裁撤公共機關，並修改人員編制。設立或重組公共機關的法規草案需包含組織及職能說明、人員需求分析、人員編制表、開支預計等資料。

雖然澳門特區政府架構的設置有了以上法律法規的保障，同時各個政府部門也有自身的組織法。然而，由於相關法律法規的規定不夠細緻，導致回歸以來特區政府各部門的架構職能設置存在不規範、不統一的情況，出現有些部門“廳級機構下面沒有處級機構”、“廳級機構人數少於處級機構人數”等問題。由此，澳門深化行政改革的首要環節，應着眼於“機構職能法定化”，全面深入檢討公共部門及實體組織結構法規，設定精簡、高效的基本原則，科學配置職能與權責，為政府部門的有效協調運轉提供權責清晰、分工合理的結構基礎。

## **(二)改革和完善澳門公務人員管理制度**

近年來，澳門通過完善就職宣誓、優化培訓與晉升機制、強化紀律與監督等一系列措施，改革完善公務人員管理制度。首先是完善就職宣誓制度，進一步落實“愛國者治澳”原則。澳門特區政要求所有非領導及主管的公務人員就職時須以簽署聲明書的方式進行宣誓，誓詞包含擁護並執行《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》、效忠中華人民共和國澳門特別行政區的內容，拒絕宣誓者會被撤銷相關任用。其次，優化培訓與晉升機制。2025年，澳門特區政府開辦“擔任處長官職資格課程”，為處長職級的聘任提供人才儲備。特區政府規定，廳長、副局長等領導職務，原則上應從緊接下一層級官職的據位人中選任，以強化公共行政人才梯隊建設。此外，特區政府還完善和強化了紀律制度，明確公共和私人實體有義務配合預審員進行調查，放寬採取防範性停職的前提要件。同時，優化因病缺勤的監察機制，公務人員因病缺勤且按醫囑需留

在家中休息時，若有必要離開澳門，應事先向部門報備及說明理由，否則可被追究紀律責任。

澳門未來公務人員管理制度將可優化組織架構、完善管理環節、加強區域合作與人才交流等方向展開。首先，優化組織架構與人員統籌，強化行政公職局對公共行政改革及人員管理的統籌角色，促進澳門公務人員管理的統一化。其次，從澳門公務人員員額管理、招考、晉升、培訓、問責及工作表現評核等各個環節入手，完善公務人員管理制度，實現澳門公務人員管理的精細化和系統化。例如，持續完善員額管理制度；優化培訓體系，精準投放資源，開展國情教育、國家安全教育等多種培訓；落實領導及主管問責制，構建權、責、利相一致，監督有效的責任體系。最後，加強區域合作與人才交流。澳門特區政府 2025 年財政年度施政報告提到了，澳門將委派更多優秀公務人員到橫琴粵澳深度合作區工作，逐步提升澳門公務人員的比例，推動法律制度創新、規則銜接以及產業聯動發展。這就意味着，澳門公務人員和橫琴粵澳深度合作區公務人員的交流合作將日益頻繁。澳琴兩地公務人員的選拔、培養和管理機制的銜接和融合，也是澳門未來公務人員管理制度改革的重要環節。

### **(三)優化公共政策諮詢機制**

習近平主席在慶祝澳門回歸祖國 25 周年大會暨澳門特別行政區第六屆政府就職典禮上的講話中提到，優化公共政策諮詢機制，提升決策科學化、民主化、法治化水平。回歸以來，澳門公共政策諮詢建立了社團諮詢、專家諮詢和公眾諮詢等多元諮詢的機制，極大提升了澳門特區政府公共政策制定科學化和民主化的程度。尤其是第 224/2011 號行政長官批示《公共政策諮詢規範性指引》將公共政策分為“重大政策”及“政策項目及措施”，並規定“重大政策”須按《指引》的規定進行諮詢工作。同時，《指引》還規定公共政策諮詢應遵循的七大原則，包括有效安排與協調公共政策諮詢項目、促進公眾的平等參與、適時及充分提供政策資訊、便利取得諮詢資訊及提供意見、加強與諮詢組織、社會團體及部門之間的交流與合作、提高諮詢的透明度與回應、檢討評估及持續改善。

儘管如此，澳門公共政策諮詢機制仍然存在有待完善優化的空間。其一，澳門的公眾諮詢活動較為分散，各個政府部門的政策諮詢活動缺乏統一協調。

不同部門的諮詢時間、期限差異大。其二，澳門各政府部門對公眾諮詢意見的回應性有待加強，有些部門在公眾諮詢過後沒有交代採納意見與否的原因和理據等情況，受到“公眾諮詢形式化”的批評。其三，澳門的專家諮詢體系比較分散，研究機構的專職研究人員較少，本地專業研究人才較為缺乏，社團諮詢意見的專業化水平有待提升。

澳門未來優化公共政策諮詢的方向可從四個方面着手。一是優化統籌協調機制。進一步完善《公共政策諮詢規範性指引》，加強對各政府部門政策諮詢活動的統籌協調，明確統一的諮詢時間、期限和流程標準，提高諮詢活動的整體效率和質量，確保公眾意見得到有效回應和處理。二是創新分類諮詢機制：根據政策的性質、影響範圍和複雜程度，對公共政策進行分類，採用不同的諮詢方式和程序。例如，對於涉及重大民生或廣泛公眾利益的政策，可採取更廣泛的公眾參與方式，如公開聽證會、社區論壇等；對於專業性較強的政策，可側重邀請相關領域的專家進行深入諮詢。三是落實凝聚共識機制。注重在政策諮詢過程中凝聚社會共識，通過充分的溝通和協商，促進專家、社團以及公眾意見的整合。在這個過程中，政府應積極引導公眾參與討論，聽取各方意見，尋求最大公約數，使政策制定能夠更好地反映社會整體利益和意願。四是提升公民參與意願和能力。加強對公眾的教育和培訓，提高公民的政策參與意識和能力。通過舉辦各類講座、研討會等活動，向公眾普及公共政策知識和諮詢流程，鼓勵居民以主人翁精神參與社會治理和城市建設。

#### **(四)完善跨部門合作機制**

第六屆特區政府上任以來，澳門特區政府強化了跨部門合作機制，一定程度上提升了政府治理效能。在頂層設計層面，特區政府設立了五個跨範疇領導及工作組，包括公共行政改革領導小組、促進橫琴粵澳深度合作區建設領導小組等。在運轉機制層面，因應棘手的、一個部門無法有效解決的問題，澳門特區政府成立各種跨部門工作小組加以應對。例如，2025年4月，澳門成立了紀念中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利80周年跨部門工作小組，由社會文化司司長為組長，統籌協調澳門特別行政區圍繞“銘記歷史、緬懷先烈、珍愛和平、開創未來”主題的系列紀念活動，包括籌辦專題展覽、論壇和紀念儀式等。又如，衛生局、市政署、土地工務局、環境保護局、治安警察局等多個

部門組成預防登革熱工作小組，自 2025 年 6 月起展開社區清除積水及孳生源的聯合巡查行動，加強對積水及孳生源巡查及清除工作，預防蚊蟲傳播疾病。

然而，跨部門合作容易受到部門本位主義的負面影響而導致成效不顯。由於部門在合作中存在心態問題，力求謀求自己的利益最大化，當個人利益、部門利益與整體利益發生衝突時，往往優先考慮自身利益，損害了整體合作效果，從而阻礙了協同政府和整體政府的構建。為此，澳門未來在完善跨部門合作制度的路徑上，應重點完善協調與溝通機制，不斷建立健全跨部門協調機制，明確各部門在合作中的職責和許可權，搭建常態化的溝通平台，提升決策效率。其次，要推進資訊共享與技術合作，加強跨部門資料互聯互通。通過升級“一戶通”等平台，統一資訊標準和技術規範，利用大資料、人工智慧等技術手段，提高跨部門合作的資訊化水平，優化跨部門合作流程。

### 三、打造有為政府

正如二十屆三中全會關於《決定》的說明中指出：“決定稿圍繞處理好政府和市場關係這個核心問題，把構建高水平社會主義市場經濟體制擺在突出位置，對經濟體制改革重點領域和關鍵環節作出部署。”<sup>7</sup>

有為政府是政府改革的理想圖景，為高質量發展提供重要支持，通過聯結政黨、政府、市場與人民構成完整鏈條推動高質量發展。作為高質量發展的支撐性要素，有為政府以政黨理念宗旨為指引、以政府高效履職為保障、以鼓勵科技創新為手段、以培育高質量需求為目標推動理念變革、效率變革、動力變革與質量變革，為高質量發展保駕護航<sup>8</sup>。加強有為政府建設，需要探討兩個關鍵問題：一是政府“為什麼”，即明確政府的職責；二是政府“如何為”，即政府治理能力建設問題<sup>9</sup>。

可見，“有為政府”的內涵是十分寬泛的，關係到政府與市場的關係、政府與社會的關係、政府能力建設、責任政府構建、行政文化培育等範疇。對新

---

<sup>7</sup> 習近平：《關於〈中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定〉的說明》，《人民日報》2024 年 7 月 22 日。

<sup>8</sup> 吳凡，劉華：《有為政府引領高質量發展的內在機理與路徑》，《前瞻南通大學學報(社會科學版)》，2024, 40 (02)。

<sup>9</sup> 何啓志，彭明生：《數字時代的有為政府：公共治理的視角》，《學術月刊》2024 年第 3 期。

階段深化行政體制改革和建設有為政府來說，國家確定要堅持市場化導向，堅持穩中求進工作總基調，更加注重把深化行政體制改革與其他各行業各領域各地區改革結合起來，進行整體設計、全面提升，同時注意抓好主要環節、重點攻關。尤其需要着重在以下幾個方面聚焦發力。一是在服務創新驅動發展戰略、深化科技管理體制改革上聚焦發力。二是在建設高標準市場體系、完善市場監管體制上聚焦發力。三是在落實以人民為中心的發展思想、完善公共服務體制上聚焦發力。四是在加強和創新社會治理、健全社會治理體系上聚焦發力<sup>10</sup>。

由此，澳門在建設有為政府的進程中，既要關注到政府與市場的有效協調，也要注重到政府與社會關係的範疇，同時推進“放管服”改革，並加強懲治政府的依法不作為現象。

### **(一)將有為政府和有效市場更好結合起來**

未來，中國式現代化建設的新征程離不開高水平社會主義市場經濟體制的重要保障，其中有效市場與有為政府的協同效應的不斷發揮成為關鍵所在。將中國式現代化藍圖變為現實，必須圍繞處理好政府和市場關係進一步全面深化改革，堅決破除妨礙推進中國式現代化的體制機制弊端，着力破解深層次體制機制障礙和結構性矛盾，不斷完善各方面體制機制，更好激發全社會內生動力和創新活力，為推進中國式現代化注入強勁動能、提供制度保障<sup>11</sup>。

經濟治理視角下的“有為政府”強調的是“有為政府”與“有效市場”的有機結合。政府在經濟發展中的角色，一直以來是政治經濟學的基本命題。西方學者早就指出，政府在經濟發展的作用，是政府塑造社會及被社會塑造的程度<sup>12</sup>。習近平主席強調：“使市場在資源配置中起決定性作用和更好發揮政府作用，二者是有機統一的，不是相互否定的，不能把二者割裂開來、對立起來，既不能用市場在資源配置中的決定性作用取代甚至否定政府作用，也不能用更好發揮政府作用取代甚至否定使市場在資源配置中起決定性作用。”<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> 王峯：《深化行政體制改革 推進有為政府建設》，《中國機構改革與管理》，2021，(01)

<sup>11</sup> 周文：《論統籌好有效市場和有為政府的關係》，《中國高校社會科學》2025年第3期。

<sup>12</sup> Edward S. Mason, The Role of Government in Economic Development, The American Economic Review, May, 1960, Vol. 50, No. 2, Papers and Proceedings of the Seventy-second Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1960), pp. 636-641

<sup>13</sup> 《習近平談治國理政》第1卷，外文出版社2018年版，第117頁。

實踐中的政府作用遠超經濟治理範疇，在保障國家安全和社會穩定的前提下，為社會公眾提供高效的公共服務同樣需要發揮好政府的保障和引導作用。

“有為政府”意味着，政府要“有所為有所不為”，真正發揮政府政策干預更加精準有效的作用。市場會失靈，政府也會失靈，政府要在市場失靈時進行干預，也要避免政府失靈可能導致的嚴重後果；政府要加快職能轉變，也要避免“越位”“錯位”“缺位”和無為。這就意味着，政府要增強政策干預的精準度和適切性，在某些方面要刻意“無為”或“點到為止”，而在某些領域則要堅持“作為”<sup>14</sup>。

總體上看，当前澳門政府和市場已經形成一種相互促進、相輔相成的關係，政府通過政策引導和服務支持市場發展，市場則在政府的規範和調控下發揮資源配置的決定性作用。在推行“1+4”經濟適度多元發展策略進程中，澳門特區政府就明確“政府引導、市場主導”的定位。政府通過制定政策、規劃等方式，為市場發展指明方向，如推動工業轉型升級為高新技術產業，發展以中醫藥研發製造為切入點的大健康產業等。未來特區政府要致力營造良好市場環境，實現政府與市場更為良性的互動。

## **(二) 激發社會蘊藏的巨大活力和發展潛力**

澳門回歸祖國以來，政府職能發生了重大轉變，從澳葡政府時期基本不介入社會福利民生事務的“小政府”，轉變為主導民生福利保障的政府。澳門特區政府不斷加大對教育、醫療、養老等民生領域的投入，在推動經濟適度多元發展、完善社會福利制度、加強基礎設施建設、提升公共服務水平等方面發揮着重要作用。在社區服務中，特區政府持續支持街坊會、慈善機構開展養老、托幼等服務，形成共建共治共享的格局。

然而，澳門社會治理蘊藏的社會發展潛力還有待進一步激發。未來澳門在鞏固政府社會合作治理的良好局面的基礎上，要完善政府和社會的溝通協調機制，拓展政府和社會的合作領域。尤其需要在資源支持與管理、社團能力建設以及社團參與決策機制上面聚焦發力。首先，在合理增加對社團資金支持的同時，要建立健全社團資金使用的監管機制，確保資金使用的透明度和合理性。

---

<sup>14</sup> 馬亮：《讓有效市場與有為政府和絃共振》，《新京報》2020年11月11日。

其次，支持社團加強自身建設，提高社團的組織管理水平和服務能力。例如，政府可以委託專業機構為社團提供管理培訓、項目策劃培訓等，幫助社團提升工作人員的專業素質。最後，在政策制定過程中，要更加充分地聽取社團的意見和建議。例如，在制定涉及民生、社會福利等政策時，邀請相關社團參與政策調查研究、草案起草等環節，使政策更加符合民意和社會實際需求。

### （三）推進“放管服”改革

二十屆三中全會《決定》圍繞進一步全面深化改革的總目標，明確列出“七個聚焦”，首要任務就是聚焦於構建高水平社會主義市場經濟體制，特別指出：“高水平社會主義市場經濟體制是中國式現代化的重要保障。必須更好發揮市場機制作用，創造更加公平、更有活力的市場環境，實現資源配置效率最優化和效益最大化，既‘放得活’又‘管得住’，更好維護市場秩序、彌補市場失靈，暢通國民經濟循環，激發全社會內生動力和創新活力。”<sup>15</sup>可見，放管服改革是建設高水平社會主義市場經濟體制的重要內容，也是建設有為政府不可繞開的關鍵關節。

“放管服”的核心是通過改革政府行政方式，激發市場活力和社會創造力。一般而言，“放”是破除市場准入隱性壁壘，簡化審批流程；“管”是強化公平監管與風險防控；“服”是優化政務服務提升效率。“以重塑政府與市場關係為核心要義的‘放管服’改革，是優化營商環境的關鍵措施。‘放管服’改革以簡政放權激發市場活力，促進營商環境的市場化；以放管結合規範市場秩序，促進營商環境的法治化；以優化服務滿足市場需求，促進營商環境的便利化。‘放管服’改革助力營商環境優化的有效路徑具體表現為：以職能瘦身激發市場活力，以依法行政維持市場秩序，以制度創新積蓄發展動能，以技術賦能促進環境優化，以全週期服務滿足市場需求，以可持續治理穩定市場預期”<sup>16</sup>。

圍繞“簡政放權、放管結合、優化服務”的內涵，澳門推行“放管服”改革，首要的是要精簡政府組織架構，完善員額管理制度，優化行政服務流程，盡可能放寬、簡化和完善各行業的准照審批條件及流程，對風險程度較低的經濟活動，取消行政審批制度的規管。其次是要提升監管質量，比如在推動“1+4”

<sup>15</sup> 《中共中央關於進一步全面深化改革推進中國式現代化的決定》，《人民日報》2024年7月22日。

<sup>16</sup> 陳詩怡：《“放管服”改革背景下的營商環境優化》，《中共山西省委黨校學報》2023年第3期。

經濟多元過程中，政府要對新興產業建立更為適配的監管規則，既保障市場有序競爭，也防範行業風險。最後是要優化服務質量，通過“數字政府”建設，實現多項政務服務線上辦理，同時針對居民和企業需求，提供便捷的線下服務視窗，減少辦事環節和時間。

#### **（四）整治“政府不作為”**

澳門特區政府在新一屆行政長官帶領下，已將整治“政府不作為”列為施政重點，透過加強統籌協調機制，設立多個跨部門領導小組和工作組，以堅決糾正失職失責、懶政怠政和庸政現象。政府強調要“大膽試、大膽闖、大膽改”，解放思想，積極創新，盡力實現“依法治理和擔當作為結合起來”，以更好地服務居民和推動社會發展。特區政府2025年施政報告明確指出，新一屆政府將以擔當作為、善作善成的作風，充分有效行使自由裁量權，堅決整治不辦事、不作為、消極作為、依法不作為的職失責和懶政、怠政、庸政現象。未來特區政府應建立更多元和立體的監督體系，強化廉政公署監察和大眾媒體輿論監督，落實領導及主管問責制，來進一步整治“政府不作為”的現象。

#### **四、結語**

二十屆三中全會“進一步全面深化改革”精神為澳門公共行政改革指明了方向。以制度建設為主線、打造有為政府，既是澳門應對自身公共行政現存問題的必然選擇，也是推動澳門經濟適度多元發展、更好融入國家發展大局的關鍵路徑。

在制度建設層面，推進政府機構職能法定化可厘清部門權責、解決架構不規範問題；完善公務人員管理制度能提升隊伍素質與活力；優化公共政策諮詢機制可增強決策科學性與民主性；健全跨部門合作機制則能打破本位主義，提升協同治理效能。打造有為政府的實踐中，“放管服”改革是核心抓手，通過精簡架構、優化流程、革新服務，既能釋放市場活力，又能提升政務服務質量；政府與社團的深度合作，可充分啓動社會力量，形成治理合力；而對政府不作為的多維度監督與治理，更是保障政府高效履職、維護公眾利益的重要屏障。

未來，澳門需持續深化制度建設，穩步推進有為政府的打造，不斷提升政府治理現代化水平，方能在“一國兩制”框架下，更好應對時代挑戰，實現具有澳門特色的高質量發展，為推進中國式現代化貢獻澳門力量。

# 對澳門與粵澳橫琴深合區規則銜接機制對接的探討

蘇振輝<sup>1</sup>

**摘要：**本文是在中央召開經濟工作會議，以及部署“十五五”規劃的佈局後，根據文件的精神及有關安排，以及根據習近平總書記在2020年後一系列講話的精神，經過分析歸納後的研究文章。本文期望引發大家的關注：我們要充分注意時代賦予的一項迫切任務，要在“規則銜接、機制對接”上加緊發力，為京津冀、長三角、珠三角三大灣區的科技創新，為粵港澳大灣區的建設貢獻智慧與努力。與其它兩個灣區不同的是，在粵港澳大灣區中，香港、澳門與內地存在“一國兩制”的制度差異，在《基本法》的基礎上，粵港澳三地要加快融合發展，就有必要發揮彼此的制度優勢，同時要克服制度差異帶來的影響，在“求同存異”的發展中謀取突破性的發展。在當前對“規則銜接、機制對接”的有關研究相應不太活躍的前提下，在形勢顯得日益迫切的情勢下，本文嘗試從詞義解讀、當前現狀、擁有的機遇、存在的問題，以及未來可發展的推動方向等幾個方面，加以分析論述，重點圍繞經濟民生方面的法規、政策、機制、措施等方面進行探討，並圍繞澳琴合作，提出澳琴兩地應加緊做好的六項建議：**一、確立工作重點及工作分階策略；二、更好安排兩地官員交流及崗位適人適用工作，高屋建瓴做好統籌規劃；三、聽取兩地市民及社團意見以改進規劃安排；四、定出專責組織推動“規則銜接、機制對接”的工作；五、定期檢討總結並加以改進；六、雙方共同努力，將澳琴“規則銜接、機制對接”的經驗向大灣區各市及香港特區推廣。**期望本文的建議及總結，對促進澳門橫琴粵澳深合區的融合，可以起到積極而有意義的作用。

## 一、前言

---

<sup>1</sup> 蘇振輝，澳門經濟學會創會副理事長/現任諮詢委員會副主席，社會調查研究會副會長，思路智庫編輯委員會副主任，澳門管理學院客席講師。

本文成稿於“十四五”及“十四五”交接的一刻，也是澳門回歸祖國二十五週年向二十六週年邁進之際，通過對澳門與橫琴“規則銜接、機制對接”的探討，加快推動澳門融入國家發展。

圍繞習近平總書記在 2020 年及其後多談及有關“規則銜接、機制對接”的戰略思想，尤其對粵港澳大灣區寄予的深切期望，本文嘗試從詞義解讀、當前現狀、機遇及存在問題、未來可推動的方向等幾個方面做些分析，重點圍繞經濟民生方面的規則實施及機制運行等方面進行探討。最後提出幾點建議。本文期望灣區相關各方都“從大處着眼”把這項工作抓緊推進並取得成效。雖然本文有關建議尚較粗淺，但我們相信，有關分析及意見供大家參考後，所有相關研究單位、政府部門等，還可以“從小處着手”，在制訂法規及政策措施時“步步踏實”，最終更能得出良好的成效。

這項研究有一定的積極意義。首先是，儘管在規則、機制等方面的銜接、對接，大灣區各界的研究從來不缺席，且已有過一些成果，但有關的研究尚不多。尤其是自中央提出銜接、對接的要求後，應對當前實際情況下應如何實施及作長遠規劃安排，如何實施，如何推動澳琴之間，以至澳門與灣區各市之間的合作等方面的實質研究，顯得更有所不足，在針對經濟民生領域的銜接、對接的研究更為稀缺，從研究的地域來說也相對分散。在今天澳琴融合已進入縱深發展，橫琴粵澳深合區在兩地融合的推進上已加快步伐，且在踐行中已有不少成效的情況下，對深合區在這方面可否發揮更大的作用，更多只是在摸索中逐步實踐，再加以總結推進，仍欠缺統籌性；相關的總結以及向前發展的研究也較少。再者，大灣區內的步伐也不統一，個別城市推進得較快，但成效尚未推開至整個灣區。在這新舊交替的關鍵時刻，圍繞當前“十五五”規劃重視“促進內需，振興消費”的政策方針，本文盡量關注澳琴兩地人民關係密切的“規則”如何銜接及“機制”怎樣對接進行探討，從時間軸上講，這個探討很有現實需要和意義，望能為這項任務的推進出力。

## 二、“規則銜接、機制對接”的提出及相關解讀

### （一）對“規則銜接、機制對接”出台的回顧

在進行探討之前，我們首先回顧提出“規則銜接、機制對接”的過程。

在 2024 年 7 月 15 日至 7 月 18 日北京召開的中共二十屆三中全會上，通過了《中共中央關於進一步全面深化改革、推進中國式現代化的決定》，其中有一整段內容是針對如何深化粵港澳大灣區合作，提出了要“強化規則銜接、機制對接”的要求。其目的是要追求大灣區更高品質發展，為這個區域的經濟提供重要保障。

到今年的 10 月 20 日至 23 日，中共二十大四次會議圓滿召開，在這次會議上，中共中央為“十四五”規劃收宮做了總結，並宣佈全國接着要進入“十五五”規劃的新里程、新方向。我們所處身的粵港澳大灣區，也要努力執行“十五五”制訂的新的戰略和政策安排。這意味着過去港澳大灣區融合發展的進程，即將翻開重要的新的篇章。

## **(二)對“規則銜接、機制對接”的解讀**

學術上對這個提法的一般看法是：“規則”，是指經過相關立法程式制定並頒佈，已經約定並為大家共同遵守的規章制度，特別是專指“法律法規”方面的成文規定；而“機制”，則是指有行政權的機關部門或機構所制定的工作制度或守則。這兩方面均涉及到社會上必須具體遵守實施的法規或執行制度。儘管從性質上講兩者都有法定的效力，但前者不可隨機而變，如我國的《憲法》，人大為澳門制定的《基本法》等，必須依據一定的立法部門，如人民代表大會、澳門立法會等，經過一個法定的立法過程通過或修改法律；由行政權頒佈的法令法規，也要依法被授權方可頒佈並行使。這些法律、法令、法規等，其施行對象是社會上的全體人民或具體指定的羣體。例如澳門立法機關前年審議通過的一系列有關澳門娛樂場所經營運作的新法律法規，其實面向的專門對象是博彩業相關企業。至於機制，則是有關機關部門在工作中執行的制度、措施以至手續的流程規定等。一般來說，在收集民意基礎上，工作機制往往會因應形勢及工作環境而改變，從而對機制作出適當的修定，但其程式相對比較簡單。

當兩地或兩個經濟體之間要互相交往，彼此所存在的規則及機制上的異同，便需要有一定的方法，在兩者協商同意的基礎上作出調整處理，使彼此差異得以減到最低，從而可以讓雙方的合作得到更好的協調落實，並令到社會上各方的需求得到圓滿處理。這就是“規則銜接、機制對接”最簡易的解讀。

### (三)學術上對規則及機制的一些探討

之前一些研究及探討，有過一些頗有代表性的看法，也可以供我們參考。

王長斌教授曾在其《穿行於規則之間》的專著中，通過研究美國通過的“反托拉斯法”，深入探討了美國這個法規對中美貿易之間的影響及彼此的應對方式。<sup>2</sup>本文認為，王教授的著述揭示了一個重要的觀點：不同經濟體存在規則上的異同是正常現象，美國立法對中美貿易關係當然有一定的影響，但中美之間因存在政治上及貿易政策上的分歧，這些影響需要通過具體的特有的機制應對處理。但我們要展開考慮的是，大灣區與港、澳之間所存在的規則與機制上的異同，與中美情況完全不一樣。大灣區在這方面的差異，完全可以在中央的領導下，灣區內各方採用協商的方法，將差異及分歧盡量減輕甚至加以圓滿解決。因為大灣區各市與港澳之間，均同在一國之內，不僅有着共同的發展抱負及方向，且我們完全有足夠的能力和智慧可以處理彼此的異同。最重要一點是，我們可以運用“共商、共建、共用、共享”的思路，將三地建基於不同基礎上的法律法規，通過“共商共建”的手段找出有效的處理方法。這就是灣區內，澳琴之間“規則銜接、機制對接”的優勢。

至於機制方面，有關研究還有一個很好的參考。在理工學院“一國兩制研究中心”2010年出版的《“一國兩制”與澳門特區法制建設大型學術論文集》一書中，載錄了駱偉健教授“論法律改革與統籌機制”一文<sup>3</sup>。文中圍繞澳門法律改革問題，既研究了法規也探討了機制的改革，他在談到澳門法律改革的統籌機制作用時，有幾個頗為精闢的觀點：在法律改革的中央統籌機制中，既有法改規劃但未能按規劃完成的；也有法改規劃但缺乏整體性等問題，都需要一一重視。而統籌法改工作的機構也要分工完整，分為統籌權、指導權、監督權、草擬權、解釋權等。駱教授著述的中的這些觀點，對本文的探討有一定的啟發。今天的澳琴互動可以參考其中的要義，做好有關“規則銜接、機制對接”的“統籌”工作，以更好推動彼此的融合。

---

<sup>2</sup> 王長斌著，《穿行於規則之間》，人民出版社出版，2009年11月第一版。

<sup>3</sup> 駱偉健，“論法律改革的統籌機制”，《“一國兩制”與澳門特區法制建設大型學術論文集》，259頁，澳門理工學院“一國兩制研究中心出版，2010年9月第一版。

### 三、當前規則銜接及機制對接的現狀

將粵港澳大灣區建設成為全球發達的灣區及科技創新的城市羣，這是國家當前的重大戰畧。而澳門要加快融入國家發展，這是自身發展的重要前提。澳門要實現國家戰畧的目標，就必須聚焦到澳門與橫琴兩地的合作上面，尤其是要將澳門經濟民生的發展與橫琴粵澳深合區的建設連繫到一起考慮。由於澳門與橫琴深合區兩者都存在明顯的優勢與劣勢，在雙方融合的考慮上，既要著意於本身的發展；也必須強調發展方向及措施要與粵港澳大灣區看齊。如何做好這項工作，確實是一項長期而相當艱巨的任務。站在澳門特區來說，本地最大的弱點是資源稀缺，且澳門要謀求長遠的可持續發展，不能只考慮自身的利益，而是要每時每事都顧及澳琴兩地長期融合的需求，這是澳門融入大灣區以至全國發展所必須的戰畧高度。澳琴兩地政府不僅要對中央的指示，包括兩地的發展方向、規劃佈局、施政方針等方面有所協商，官民之間要有一致的意志與執行力，作為政府本身，則要主力做好統籌、規劃、聯動等工作。其次，澳門政府要更多思考自身在時空上具有的獨特地位。其中最重要的一點是，澳門有自身獨有的特殊性。在長達 470 多年的中西文化及歷史互通互鑒的進程中，逐漸造就了今天在全國所具有的、其它城市不具備的——澳門在中國與葡語國家、西語國家之間緊密關係形成的特有作用。要發揮這特有的獨特優勢，讓澳門在配合全國戰畧部署中一展所長，澳門便要時刻記住“國家所需，澳門所長”的任務要求。

因此，澳門與橫琴的融合，特別是在與深合區的“規則銜接、機制對接”上，都必須服從“國家所需，澳門所長”這個大原則。從這個高度看，澳門與大灣區之間的聯動與銜接對接，決不是隨意而為，必須牢牢樹立絕對服從於上述原則的戰畧觀，這就要求特區政府要具備高度的頂層戰畧思維。

澳門特別行政區自成立以來，依《基本法》的規定，固然在原有的法律法規基礎上，逐步將回歸前的“五大法典”及法律、法令單行本逐步修訂成特區的法律法規，同時也頒佈了很多新的法律法規。這中間也有一些涉及澳門與大灣區合作相關的法律法規。而在粵港澳大灣區規劃公佈後，特別是在橫琴粵澳深度合作區掛牌後，深合區也自行出台了很多相關的政策及法規(可詳見《橫琴粵澳深度合作區政策和法規彙編》收納的研究文稿)，二十五年來這些改變，實

質就是法律改革的過程，在法改的統籌機制上固然要有所總結檢討，在日後的工作中則要做得更好，以更符合發展需要。

粵澳之間已被賦予很好的融合空間，包括政策規劃、經濟民生發展等等，都在加緊融入。在我們探討澳門與橫琴粵澳深合區以至整個大灣區在區域合作方面的規則銜接及機制對接時，關鍵先要分析兩地存的異同。根據兩地實際情況，再從更深層次去看透核心問題的實質。我們可以將其理解為：在“一個國家；兩種制度”底下，隨着形勢的發展，澳門與灣區內各市之間，以及與粵澳深合區的融合，既有新的有利的合作條件，也不可避免地存在規則及機制上的差異，彼此都必須加以正視。為此，本文以觀察兩地規則及機制的異同為起點，在規則銜接及機制對接上加以歸納，進而為下一步的深入探討打好基礎。

目前來看，從粵港澳三地已推進的狀況，規則及機制的銜接對接已有一定進展。鑒於三地的特點，又各自發揮自身的優勢作用。在粵港澳三地的積極配合及推進下，各自因應自身的長處做出了一些成績。其中，廣東省行動最為迅速，取得的銜接對接成效顯著，為整個灣區形成“領頭羊”及示範作用；香港則多以法制為核心，在推動三地法規銜接方面取得很好的成效；而澳門的特點，主要側重於澳琴兩地之間的對接，且更多聚焦於實質性的問題，在促進兩地融合方面，通過兩地政府的協商溝通與合作，解決了不少民生的需要。三地這種從宏觀到微觀事項，並從自身特長出發的實事求是態度，是最為三地人民歡迎的。我們認為，在眾多取得重大成功的“規則銜接、機制對接”項目中，有好幾項具有相當明顯的特點，留給人們較深的印象和較好的口碑：

1、與澳門關係密切的稅收政策。澳琴兩地稅款的徵收必須依法進行，故一直以來雙方均根據兩地的法規規定徵收。但調查顯示，橫琴較澳門為高的稅率卻削弱了澳門青年到橫琴就業創業的熱情。橫琴粵澳深度合作區率先公佈了個人所得稅、被標誌為內地最優惠稅率的“雙 15”稅收優惠政策，並正式落地實施。規定超出澳門徵稅稅率的部份予以豁免徵收。使兩地朝向“稅負趨同”的目標。這種規則上的銜接很受澳門居民的歡迎。

2、再者，“金融三十條”的制定並頒佈，拉近了澳琴兩地因不同法規長期形成的與企業經營、居民生活一系列規則及機制上的差異，這也是澳門居民早期不太願意遷往橫琴居住及工作的原因之一。其中一個顯著的效果子是“電子圍網”的設計，兩地居民利用“EF 帳戶”可以在兩地銀行之間實現帳戶的資金

流動。過去，鑒於受通關攜帶現金的金額限額規定，不少澳門市民在內地置業後要將供樓還貸的款項用“螞蟻搬家”方式，逐次以小額現金帶過關再存入內地銀行的還貸戶口，EF 帳戶實現了方便快捷的兩地資金流動，等於方便了兩地居民的住地及工作選擇。

3、最近再有一個比較突出的方向是“通關”的便利化。澳門與橫琴之間的口岸功能趨向提升，不僅硬體，也在軟體上實現了“聯通”。以前人們想像不到的一些通關問題，已得到較好的解決。例如，橫琴口岸的擴建，新增了 4 條通道，都是硬聯通的一部份；而配合已日漸鋪開使用的“無感通關、智慧通關”的軟聯通模式，更大大提高了兩地人流過關的效率。

4、在官員委任上，澳琴之間已創新了原有模式，澳門官員到橫琴任職已非一朝一夕的事。最近，曾長期在澳門法務局任職，歷任副局長、法律草擬廳廳長等職務的鍾穎儀女士，之前已由澳門派到合作區法律事務局出任首任局長，最近再調任合作區的行政事務局局長；而原任城規建設局的張國基局長則升任為深合區的執委會副主任，並由劉榕接任該局局長一職。這些人事安排，顯示出澳門與橫琴通過人員委派，增強工作機制對接的可實現性，這樣的安排對今後做好“機制對接”大有好處。

5、澳琴之間，還可以借助香港的努力改善工作。香港利用其法治優勢，在中央和地方政府的支持下，主動積極與內地及澳門協調，以一系列制度創新和政策落實推動大灣區在法律服務和法治環境上的“軟聯通”，以支援區域經濟高品質發展。舉一個例，香港與前海的融合程度相當高，前海在借鑒香港的模式與基礎上，在 2023 年推進了建設領域的“規則銜接”模式，通過《前海建設工程管理制度港澳規則銜接改革方案》，提出了 14 項改革措施，在工程監管、工程管理、工程師負責制、工程調解等方面都借鑒了香港的現行做法。及後，制定的《關於內地與澳門特別行政區就仲裁程式相互協助保全的安排》，就是在內地與香港特別行政區於 2019 年簽署的仲裁保全安排的影響下制定的。可見，大灣區內各市與港澳共同協調，為“規則銜接、機制對接”努力做出的貢獻是互為影響的，產生的效果可以擴散至整個灣區。

通過以上這些成功的個例，可以小結幾點：這幾年間大灣區在便民措施、經濟政策與規則的融合上，在共商共管、資金流通、交通便利，以及文化商事

互通互鑒上，都做了一定的努力，取得一定成效。對加快兩地融合，讓香港、澳門加快融入內地，起了不小的作用。

#### 四、在“一個國家、兩種制度”的體制下對銜接、對接的可能影響。

上一節，從粵港澳三地銜接對接方面已取得的工作成效劃出一些重要的項目，指出這些工作成效對澳門與深合區之間的融合發展做出了很大的改變，對兩地居民的生活有積極影響，改變了經濟社會的面貌。下面，本文分析內地與澳門在“規則銜接、機制對接”上的還存在的一些需要注意協調的重要影響因素。

##### (一)澳門與內地在銜接對接過程中的主要影響因素

###### 1、法律法規的銜接

澳門與內地，在法律制度上既有共通的一面，也有不同之處。首先粵澳兩地同屬一國之內，澳門《基本法》是全國人大審議通過的法律，且根據《基本法》，澳門自身通過頒佈的法律也需要經全國人大批准或備案，兩者的頂層管轄權都在中央，因此，“法律同根”是最重要的有利因素；但粵澳之間的法律體系有不同之處，雖然內地與澳門法制基礎都同屬“成文法”體系，在法律法規的銜接上，有一定的共通性，但是澳門法律源自歐陸地區的“大陸法”，葡萄牙的“成文法”與我國源自“中華法系”的“成文法”不盡相同。因此雖然“法律同根”但“法律不同源”是一個客觀事實，正如上節指出的，“澳門特別行政區自成立以來，依《基本法》的規定，……逐步將回歸前的‘五大法典’及法律、法令單行本逐步修訂成特區的法律法規，同時也頒佈了很多新的法律法規。”因此，一方面澳門內部的法律法規在改；另一方面又要與內地逐步銜接，這就對“規則銜接”帶來一定的挑戰性。

###### 2、工作機制的對接

在機制對接上也有類似的情況。澳門的行政機關部門編制源自 1976 年《澳門組織章程》頒佈後的原“政務司”屬下各局及自治機構、特定機構的佈局，以及司、局、廳、處的分階編排，這些行政單位與內地行政編制不一樣，在工作機制的對接上還有一定的差異，這也是機制對接的難點。而有些制度傳承自

社會的需求，像澳門已實施的十五年免費教育、醫療券制度、學費津貼制度等；而產業上的異同更是明顯，澳門已幾近消失的對外貿易、製造業等，在珠海、東莞、深圳等市則日益發展；而澳門的綜合休閒旅遊業，在廣東不算發達，博彩娛樂業更不可能存在。這些差異都要求兩地政府很好面對部門對融合及機制對接需要。

當前還有一些深層的問題需要通過銜接對接解決。例如兩地交通對接不通行(含輕軌、公交、的士等)、駕駛方向兩地錯配(澳門左行、橫琴右行)、教育制度不同(澳門教育制度由辦學者自主負責，內地教育執行教育部的規定)，等等。

總而言之，澳琴兩地未來走向更深層次的融合是必然的路，在這個過程中，只要在“規則銜接、機制對接”上利用好優勢，減少不利因素的影響，特別是要正視一些客觀存在的差異，加以協調解決。道路就會越走越寬。

### 3、應關注澳門與橫琴在銜接對接過程中存在的問題

總結之前走過的路，以下3點，本文認為做得未如理想，應多加關注：

(1)未做好“高屋建瓴”的頂層規劃，兩地應做更多深入的溝通。上文指出澳門對橫琴的人員委派已有很好的建樹，但面對中央對國家三大灣區的要求，澳琴之間在這方面還應加大力度。對經驗及存在的不足要加以總結，並向粵港澳大灣區各市及香港推廣。在目前而言，人員交流做得不錯了，但如何促使兩地在規劃及政策佈局上做到在頂層“高屋建瓴”地一覽全局，並做到在時限內踐行成功，則尚有不足；

(2)澳門官員在橫琴深合區的委任，已形成很好的開始，但兩地人員互動的“機制”則未有很好確定下來。我們不為一時一事的交流安排，也不為某一層次官員的定向交流，而是要求各部門、各級官員的互動交流，應有一個長遠的、固定的安排機制；

(3)民意收集不夠。包括在研究範疇及各界的雙向討論，都很有必要。政、商、產、學、研要有一個共識，澳門自身固然要對融合橫琴發展有所研究探討，澳門與橫琴以至其它灣區各市也可參與其中，提供意見。

### 五、建議及具體措施

結合以上的分析，下面對澳門與橫琴之間的“規則銜接、機制對接”提出幾點建議：

### **(一)確立工作重點及工作分階策畧**

所有宏大的抱負，關鍵都要“起步走”。在考慮現實後加以踐行落實，只要不搞空中樓閣，而是腳踏實地，“一步一腳印”地認真走下去，必有所成。當前千頭萬緒，第一是要緊跟國家“十五五”規劃的安排，為澳琴未來發展做好佈局，這是大方向，是“大處着眼”；而在“小處着手”上面，兩地政府必須緊記發展經濟是第一要務，我們需要配合灣區的發展方向，提振內需，把投資及消費部門搞好，這就要從居民就業、工作收入、創新創業等方面出台有關法律、政策、措施，並在工作機制上配合，讓兩地人民有錢花、花得起、願意花。這是一項融入國家發展方向的民生工程，不得不認真做好。

有了大方向，還要從細節着手，必須有一套分階實施的策畧。有一些實際問題要正視。第一，橫琴要在民生上加大發展力度，就必須加熱“人間煙火氣”，橫琴有人定居但商業不繁華，最後亦會阻礙其發展。根據向商販的問詢了解，目前很少商販願意去橫琴經營的一個重要原因，是原材料輸入要在澳門生產加工一定成數，才可以豁免稅項入境。但澳門的微小企業主，特別是飲食業，食材大都只是從菜市場上購入，要運到橫琴已很不方便，若還要打稅，就無形加重了成本；第二，不少居民反映，兩地交通不便，兩地巴士不通，對居民過境定居、上學便沒有太大的熱情；第三，目前橫琴配合澳門的主力放在產業適度多元發展上面，有科創中心、大學城、中醫藥園區還不成，澳門居民最需要的是要有工作，讓他們可以在橫琴穩定就業；第四，澳琴都在大灣區之內，但兩地居民的身份證明及其它統計認證資料等，還未做到完全“通行”，兩地政府沒有一個統一的說法，在“政策多變”的心理擔心之下，就覺得不太踏實。再者，兩地的產值、收入等統計分開處理，也有需要考慮如何併合或區分。

### **(二)更好安排兩地官員交流及崗位適人適用工作，高屋建瓴做好統籌規劃。**

一如前面提到的，兩地人員交流是澳琴融合“重中之重”的一步，而最重要的是要從高層官員的交流中，共同設計並定下未來發展的統籌規劃，且要見諸文件，讓市民看得到，感覺到其中的誠意和決心。這步工作，也要加快進行。

### **(三)聽取兩地市民及社團意見以改進規劃安排**

澳門具有很多自有的特色，例如我們作為高度外向型的微型經濟體，營商環境優越，與葡語系國家及西語系國家有密切的關係，加上由具有深厚歷史文化形成的“歷史城區”，以及是我國第三個獲得聯合國教科文組織授予“美食之都”的稱號，澳門又有着深厚的社團文化底蘊，因此，各種社會需求及社團聲音，對橫琴發展都有一定的影響。對此，深合區的領導務必走出去，多聽取市民及社團意見，以確保制定的發展規劃實際可行。

### **(四)定出專責組織推動“規則銜接、機制對接”的工作**

對此自不待言，只有研究和等待上層發話，不是實事求是的工作作風。當前粵澳有不少對法律法規及政府工作熟悉的人才，應該從政、商、產、學、研等渠道中選拔一批德才兼備的人才，組成領導小組及工作小組，扎扎實實地把這項工作抓好做好。前提是，有了人才還要讓他們深入了解實際，有的放矢地提出規劃建議。

### **(五)定期檢討總結並加以改進**

第五個建議是，應該有一套專定的制度，對銜接、對接的鋪排及工作成效進行定期的檢討總結，並結合實際的變化加以改進。

**(六)雙方共同努力，將澳琴“規則銜接、機制對接”的經驗向大灣區各市及香港特區推廣。**

參考香港的做法，將成功的法制銜接經驗向前海及澳門推廣，最終促成了我們的融合和規則銜接。澳琴踐行“規則銜接、機制對接”的所有經驗與總結，也值得向灣區內以至其它相關省市推廣，為國家“十五五”規劃造出更好成績貢獻我們的努力。

## **六、總結**

全文對粵港澳之間，主要是針對澳門與橫琴之間的“規則銜接、機制對接”做了較詳細的分析，提出了今後融合發展的幾點建議。下面做個扼要的歸納：

1、規則銜接、機制對接實質就是一個改革過程，澳琴之間的法律法規及行政工作機制基礎並不一致，澳門法律主要建基於回歸前的“五大法典”，沿用葡萄牙歐洲大陸法的基礎，內地則以我國《憲法》為基礎，因此，規則也好、機制也好，要彼此融合就必須以改革為起動力，互相找出銜接、對接的關鍵。

2、大灣區已做出好多有實效的努力，澳門與橫琴之間也有很多改革很靈活有效，深得兩地人民的歡迎，應以此為起點，再接再厲，做好下一階段的規劃。

3、一切改革，關鍵在人。澳門官員調入橫琴深合區的相關部門任職，對加強兩地法律法規銜接是最好的嘗試。今後還要加強加大這項工作，令到橫琴的生活“澳門化”，令到澳門的經濟政策及產業適度多元實踐在橫琴開花。

4、本文還建議，今後發展首重經濟民生上的銜接、對接，而要做好有關的規劃，既要有人員的進一步交流委任，同時要在官、商、產、學、研等方面選人才，組成領導班子及工作班子，推開工作。最後要定時檢討工作成效，修改發展的安排。

# 澳門在中歐經貿合作中的橋樑作用

## —以中國—歐盟建交 50 週年為視角

楊佳龍<sup>1</sup>

**摘要：**2025 年標誌着中國與歐盟建交 50 週年，雙邊關係從初步接觸發展為全面戰略夥伴，展現互利共贏的韌性。經濟上，中歐實現互補合作，促進產業升級與供應多元化；科技領域從零散交流進展至人工智能與綠色技術合作，攜手推動全球氣候治理；人文交流通過文旅活動與教育項目，深化跨文明理解與互信。澳門作為中歐合作的橋樑，憑藉“一國兩制”制度優勢、中西文化深度融合及中葡論壇平台的支撐作用，一直積極雙邊促進經貿與文化互動與發展。當前，為更好發揮橋樑作用，澳門面臨一系列挑戰：經濟尚且過度依賴博彩業，與歐盟可持續發展需求不匹配；友好城市關係未能有效推動以及交通不便限制人文往來。為應對挑戰，澳門可深化對話平台，加速推進產業適度多元轉型，拓展文化網絡與交通連結。未來，中歐將繼續秉持相互尊重與開放合作，澳門可助力國家作為全球多邊主義的推進器，助力中歐關係開創新篇章，為全球穩定發展與包容注入活力。

**關鍵詞：**中歐建交 50 週年、澳門、經貿合作、人文交流、多邊主義

### 一、前言

2025 年標誌着中國與歐盟建交 50 週年，這一歷史性里程碑不僅回顧了雙邊關係從 1975 年初步建立外交聯繫，到 1983 年全面建交的演進歷程，還彰顯了中歐合作在全球格局中的戰略價值。作為全球最具影響力的雙邊關係之一，中歐夥伴關係經歷了從貿易協定奠基到全面戰略升級的轉型，經受了金融危機與疫情等考驗，展現出強大韌性與適應性。這一背景不僅反映了中歐從經濟互補到科技人文多維合作的深化，還在當前世界百年未有之大變局且加速演進的十字

---

<sup>1</sup> 楊佳龍，博士，澳門經濟學會青年委員會副主任。

路口中，為人類社會提供穩定性和確定性。作為兩大建設性力量，中歐關係的健康發展不僅成就彼此，還惠及全球，體現了優勢互補的本質，能夠在發展中實現動態平衡。

澳門特區在這一框架下扮演着獨特的中介角色，憑藉“一國兩制”的制度優勢與中西文化融合的歷史遺產，成為中國與歐盟交往的重要橋樑。澳門的前葡萄牙管治背景使其成為連接中國與歐盟成員國（葡萄牙）的自然人文紐帶，通過中葡論壇等平台，積極促進經貿投資與人文交流。自 1992 年簽署貿易及合作協議以來，澳門與歐盟的互動持續深化，涵蓋工業、投資、科學技術等多領域，1993 年起設立的歐盟—澳門混合委員會每年檢討合作進展，為澳門融入全球經貿網絡提供了機制保障。這些機制不僅強化了澳門在國家開放戰略中的“精準聯繫人”地位，且在建交 50 週年之際，更為助力中歐關係行穩致遠，為多邊主義注入活力。然而，當前全球環境複雜，歐盟推動對華“去風險”與經貿問題政治化，以及美國關稅不確定性等因素，給中歐合作帶來困擾。儘管如此，中歐經貿韌性強勁，中方視歐盟為中國式現代化的重要夥伴，歐方“三重定位”中合作面向為深化經貿奠基。澳門作為推進器，可在堅持多邊主義、反對單邊霸凌的語境下，助力中歐攜手應對全球挑戰，推動平等有序的多極化與普惠包容的經濟全球化發展。

## 二、中國與歐盟建交 50 週年成就與展望

中國與歐盟於 1975 年 5 月 6 日正式建立外交關係，1983 年 11 月 1 日，中國與歐洲煤鋼共同體和歐洲原子能共同體建立外交關係，中國與歐洲共同體正式宣佈全面建交。<sup>2</sup> 這一系列歷史性事件開啓了雙邊合作的嶄新時代，歷經 50 年發展，中歐已成為全球最具影響力的雙邊關係之一。在 2025 年慶祝建交 50 週年之際，這一夥伴關係不僅體現了互利共贏的原則，還展示了在複雜國際環境中的韌性和適應性。今年 7 月，國家主席習近平在會見歐洲理事會主席科斯塔和歐盟委員會主席馮德萊恩時指出，“中歐建交 50 年來，交流合作成果豐碩，既成就彼此又惠及世界，其中的重要經驗和啓示就是相互尊重、求同存異、開放

---

<sup>2</sup> 中國同歐盟的關係 [Z]. 國家國際發展合作署. 2025。

合作、互利共贏”。<sup>3</sup>中國與歐盟從最初的初步接觸到如今的全面戰略夥伴關係，中歐合作經歷了從貿易協定到高層對話的演進，例如 1978 年的貿易協定奠定了經濟基礎，2003 年的全面戰略夥伴關係升級則擴大了合作範圍。儘管曾在 2008 年面臨全球金融危機和 2020 年疫情等考驗，這一關係的結構性強韌性確保了其持續深化，為全球經濟治理和多邊主義注入了穩定力量。

經濟領域的合作是中歐關係的核心支柱，50 年來貿易與投資的迅猛增長，雙邊貿易額增長超過 300 倍。在 2025 年上半年，中國與歐盟的日均進出口額超過 150 億元，這相當於雙方建交時全年的貿易總額。<sup>4</sup>目前，中國的巨大市場和發展機遇仍是歐洲經濟增長和就業創造的重要動力。巨額的貿易增幅不僅推動了雙邊繁榮，還重塑了全球供應鏈的格局。早在中國與歐盟建交之初，雙邊貿易額僅為 24 億美元，到 2024 年已飆升至 7,858 億美元，這一躍升反映了雙方經濟互補性的充分發揮。<sup>5</sup>2024 年，中國與歐盟互為第二大貿易夥伴。中國為歐盟第三大出口市場和第一大進口來源地，而歐盟則為中國第二大出口市場和第二大進口來源地。2024 年，歐盟對華新增投資達 67.9 億美元，中國對歐盟新增投資則為 70.9 億美元。<sup>6</sup>根據中國海關統計數據，2024 年，中國對歐盟出口總額為 5,165 億美元，同比增長 3.0%；中國自歐盟進口總額為 2,694 億美元，同比下降 4.4%。從 1975 年至 2024 年，中歐貨物貿易進出口總額從 24.0 億美元增至 7,858.2 億美元，增長約 326 倍。其中，中國對歐盟出口額從 8.1 億美元增至 5,164.6 億美元，增長約 637 倍；中國自歐盟進口額從 15.9 億美元增至 2,693.6 億美元，增長約 168 倍。<sup>7</sup>

歐盟對華出口以高端製造品為主，如機械設備、汽車和化工產品，這些領域的合作不僅擴大了歐洲企業的市場空間，還支持了中國的產業升級。中國對歐盟的出口涵蓋電子產品、紡織品和消費品，為歐洲提供了多元化的供應來

---

<sup>3</sup> 成就彼此 惠及世界—開闢中歐關係更加美好的未來 [Z]. 新華社, 2025。

<sup>4</sup> 同上註。

<sup>5</sup> 中國同歐盟的關係 [Z]. 國家國際發展合作署, 2025。

<sup>6</sup> 同上註。

<sup>7</sup> 姚鈴. 中歐建交 50 年經貿關係回顧與展望 [Z]. 國際合作中心, 2025。

源。投資方面同樣取得顯著進展，歐盟在華外商直接投資存量持續增長，聚焦高科技和綠色產業，而中國對歐盟投資則日益多元化，涵蓋可再生能源和基礎設施項目。這些經濟紐帶不僅是數字上的擴張，還體現了制度性深化，此外，我國“一帶一路”倡議與歐盟“全球門戶”戰略的對接進一步擴大了合作邊界，雙方在第三方國家的聯合項目提升了全球互聯互通，為發展中國家帶來了實質益處。這一經濟成就不僅鞏固了中歐的戰略夥伴地位，還在全球貿易體系中樹立了互利合作的典範。

中歐科技合作始於 1981 年。1991 年成立中歐科技合作工作組，1998 年改名為“中歐科技合作指導委員會”，定期協商合作政策和行動措施。<sup>8</sup> 科技創新領域的合作則促進了中歐關係從傳統貿易向高質量發展的轉型，50 年來雙方從零散交流演進為系統性夥伴，共同應對全球性挑戰。1985 年的科技合作協定開啓了這一進程，如今已擴展至人工智能、量子計算和生物技術等多個前沿領域。近年來，中國與歐盟在氣候變化、綠色轉型、數字治理及文明互鑒等領域開展了深入合作。同時，雙方在汽車、機械製造、化工等傳統領域保持穩定的合作基礎，並在人工智能、量子技術等前沿領域積極拓展合作增量。此外，雙方進一步挖掘新能源、高技術製造業及智慧城市等領域的合作潛力，以實現更多互利共贏的合作成果。中歐科技創新合作注重了互學互鑒的精神，歐洲的監管框架與中國的應用規模相結合，產生了高效的混合創新模式。在多邊合作層面，雙邊在聯合國氣候變化框架公約下共同推動《巴黎協定》的落實，通過綠色技術轉移和碳定價機制，貢獻了全球氣候治理的解決方案。今年 7 月，《中歐領導人關於應對氣候變化的聯合聲明》發表，進一步加深了雙邊在氣候問題上的合作，為應對氣候變化和全球綠色轉型作出更大貢獻。氣候變化的協同治理凸顯了中歐合作超越雙邊範疇的全球意義，為人類共同挑戰提供了可借鑒的合作模板。

人文與文化交流作為中歐關係的軟實力基礎，50 年來從初步互動發展為深入人心的人際紐帶，強化了雙方合作的社會根基。近年來，中國與歐盟簽署了

---

<sup>8</sup> 中國同歐盟的關係 [Z]. 國家國際發展合作署. 2025。

多個關於深化文化交流與合作的文件，奠定了雙方文化合作的基礎。2010 年 10 月，首屆“中歐文化高峰論壇”於布魯塞爾成功舉辦。2012 年被定為“中歐文化對話年”，該年 2 月在布魯塞爾舉行開幕式，11 月在北京舉行閉幕式。2014 年，第四屆“中歐文化高峰論壇”在巴黎召開。2011 年被定為“中歐青年交流年”，這是中歐建交以來首次聯合舉辦的主題年活動。此外，“伊拉斯謨+”計劃自 2015 年起擴展至中國，支持數萬名學生和教職人員的互訪和交流，促進了適應全球化需求的人才培養，增強了跨文化的互信與理解。2018 年為“中國—歐盟旅遊年”，雙方在該框架下開展了一系列活動，1 月於意大利威尼斯舉行開幕式，11 月於陝西西安舉行閉幕式。2024 年 5 月，習近平主席訪問法國期間，宣佈“未來 3 年推動法國來華留學生突破 1 萬人，歐洲青少年來華交流規模翻倍”的目標，並於 6 月啓動“3 年 1 萬，歐洲翻番”倡議。<sup>9</sup>目前，中國已對 32 個歐洲國家實施免簽政策；中歐班列累計開行超過 11 萬列，成為連接亞歐經貿往來的橋樑。<sup>10</sup>這些人文紐帶豐富了雙方文明，人文成就的累積還緩解了地緣政治分歧，為中歐關係注入了穩定因素。

### 三、澳門與歐盟交往的梳理與回顧

澳門特區作為國家對外開放交流合作平台，憑藉其獨特歷史與制度優勢，在“一國兩制”框架下展現出鮮明特色與顯著優勢。澳門的中西文化薈萃是其核心魅力。因歷史原因，澳門擁有中葡雙語語言環境和多元文化歷史遺產，其歷史城區被列入世界文化遺產名錄，並獲評“東亞文化之都”和“創意城市美食之都”。這些成果促進了國際人文交流，更有利於澳門作為對外開放平台，向國際社會講好“澳門故事、中國故事”。“一國兩制”的制度優勢賦予澳門高度自治的外部交往權利，使其成為連接內地與國際市場的自由貿易港。澳門經濟屬於高度外向型經濟體，稅制簡單、營商環境優越，吸引了大量國際資源流入，特別在會展、旅遊和金融領域。此外，作為粵港澳大灣區和“一帶一路”倡議的重要節點，澳門搭建了多邊合作平台，在“走出去”和“引進來”的過

---

<sup>9</sup> 同上註。

<sup>10</sup> 成就彼此 惠及世界——開闢中歐關係更加美好的未來 [Z]. 新華社, 2025。

程中發揮重要作用，如中葡論壇永久秘書處駐地，促進與葡語國家的貿易往來。這些優勢不僅激發市場活力，還強化了澳門在國家開放戰略中的“精準聯繫人”角色。

在中國與歐盟關係中，澳門發揮了關鍵的橋樑作用，尤其在 2025 年中歐建交 50 週年背景下。在 19 世紀之前，澳門長期在中國與歐洲各國民間的經濟和文化交流中扮演重要角色。澳門與歐盟的正式關係建立於 1992 年，雙方簽署的貿易及合作協議，<sup>11</sup>協議涵蓋工業、投資、科學技術、能源、資訊和培訓等多個領域的合作。該協議由中葡聯合聯絡小組確認於 1999 年，澳門回歸祖國後繼續生效。1992 年，設立歐盟—澳門混合委員會(EU-Macao Joint Committee)並於 1993 年起每年舉行一次會議<sup>12</sup>，檢討協議實施情況及商討未來發展方向，協議涵蓋了貿易、經濟、科學和技術的合作。雙邊基於該委員會，不斷加強彼此聯繫，並基於互利原則，在學術、法律培訓、語言和翻譯、出入境事務、科技、旅遊、商業和歐洲研究等多個領域開展合作項目。歐盟-澳門混合委員會是一個讓澳門及歐盟在貿易及合作等方面保持經常性對話的平台。澳門特別行政區成立後，仍保持與歐盟經貿合作的良好關係。時任澳門特區行政長官何厚鏵先後訪問了葡萄牙、法國和比利時、德國，並於布魯塞爾與歐盟領導人會面，進一步加強了澳門和歐盟在多個領域的聯繫。此外，澳門作為中葡論壇樞紐，澳門連接中國與葡語國家，促進經貿與人文合作。中葡論壇自 2003 年成立以來，已組織多屆部長級會議和經貿博覽。澳門在助力中葡全面戰略夥伴關係 20 週年與中歐關係 50 週年對接發揮獨特的橋樑作用，如王毅外長今年 3 月與葡萄牙外長對話中強調，澳門將繼續發揮“橋樑作用”，推動中葡兩國關係取得“更大發展”。<sup>13</sup>

人文交流方面，澳門歐洲研究學會於 1995 年成立，多年來持續通過舉辦多樣化活動向歐盟推廣澳門的營商環境，促進澳門更好地發揮“一平台”和“一基地”的重要角色與功能。作為一個澳門的學術機構，歐盟與澳門歐洲研究學

---

<sup>11</sup> 區域合作 [Z]. 澳門招商投資促進局, 2021

<sup>12</sup> 歐盟—澳門混合委員會(EU-Macao Joint Committee) [Z]. 澳門經濟及科技發展局

<sup>13</sup> 王毅：續發揮好澳門橋樑作用 [N]. 澳門日報, 2025-0326.

會合作開辦歐洲研究碩士學位課程。提供有關歐洲的訊息、語言培訓，並舉辦會議、研討會及研究活動。其它的合作項目包括服務、公共行政和法律的培訓計劃，以配合澳門在有關方面的發展。歐洲議會及歐盟部長理事會於 2001 年 4 月 10 日起，宣佈允許澳門特別行政區護照持有人免簽證在 13 個已簽署《申根公約》的歐盟成員國逗留 90 天。該 13 個國家包括法國、德國、意大利、西班牙、葡萄牙、奧地利、丹麥、芬蘭、盧森堡、荷蘭、比利時、瑞典及希臘。<sup>14</sup> 2002 年 4 月，英國和愛爾蘭亦相繼宣佈給予澳門特別行政區護照免簽證待遇。另一方面，兩個非歐盟成員的申根公約國—挪威及冰島—亦給予澳門特區護照持有人 90 天免簽證逗留待遇。免簽的便利進一步促進了雙邊文旅交流及人員往來。

歐盟一直是澳門的重要貿易夥伴，每年吸納澳門約一至兩成的出口。而澳門每年進口的貨物，約有一成來自歐盟國家。截至 2023 年底，歐盟對澳門外來直接投資存量 126.0 億澳門元。歐盟是澳門第二大貿易夥伴，2024 年兩地商品貿易總額達 2 億澳門元，佔澳門對外商品貿易額 26.6%。<sup>15</sup> 澳門特區政府亦非常重視與歐盟的合作與溝通，專門在歐洲設立職能辦事處，以促進與歐盟地區良好的經貿聯繫。當前，特區政府在歐盟設有三個辦事處<sup>16</sup>：澳門駐里斯本經濟貿易辦事處；澳門駐布魯塞爾歐盟經濟貿易辦事處；澳門駐世界貿易組織經濟貿易辦事處（日內瓦）。這三個辦事處分別具有明確的職能，其中：澳門駐里斯本經濟貿易辦事處致力於增強澳門與葡萄牙的經貿聯繫，協助執行合作協議，促進商品與服務銷售，並推動澳門實體對葡萄牙投資。澳門駐布魯塞爾歐盟經濟貿易辦事處輔助行政長官，維護澳門在歐盟的利益，促進雙邊經濟關係，收集歐盟機構資訊並跟進商貿協議管理。澳門駐世界貿易組織經濟貿易辦事處推廣澳門經貿形象，促進與世貿成員的聯繫，管理多邊與諸邊協議執行。三者共同助力澳門融入全球經貿網絡。

#### 四、當前遇到的困境與挑戰

---

<sup>14</sup> 當局歡迎歐洲十五國給予特區護照免簽證待遇 [Z]. 澳門特區新聞局. 2001

<sup>15</sup> 投資 E 道 [Z]. 招商投資促進局。

<sup>16</sup> 簡介隸屬於行政長官或受其監督的部門及實體（二） [N]. 澳門日報, 2015-08.03.。

澳門作為中國與歐盟交流的重要平台，在“一國兩制”框架下積極發揮橋樑作用，助力中歐建交 50 週年背景下的互利合作。然而，當前國際環境複雜多變，澳門亦面臨一些外部與內部的挑戰。

第一，澳門與歐盟經濟貿易方面的挑戰。澳門作為中國特別行政區，在與歐盟的經濟貿易合作中發揮了獨特的橋樑作用，憑藉其自由港地位和中葡論壇平台，促進了中國與歐盟成員國（如葡萄牙）的貿易投資。然而，這一領域面臨多重挑戰，主要源於澳門經濟結構的內在脆弱性和外部地緣經濟壓力。例如，地緣政治緊張加劇經貿不確定性。歐盟的“去風險化”策略實質上是受單邊主義影響，將中國視為“系統性競爭對手”，這樣的政策趨勢干擾了澳門作為中歐經貿紐帶的正常功能。澳門經濟高度依賴博彩業與旅遊業，博彩稅收佔政府總收入的約三分之二，使得當地經濟適度多元轉型的進展有待提升。這一結構性問題使澳門單一的產業結構難以吸引進一步歐盟投資，尤其在歐盟強調可持續發展的背景下，澳門的產業單一性與歐盟的“全球門戶”戰略不完全匹配，導致貿易機會間接流失。澳門與歐盟貿易額佔其總貿易的 27%，<sup>17</sup>但疫情後復甦緩慢與全球經濟波動，使澳門難以維持穩定增長，需面對內部多元化瓶頸與外部貿易壁壘的雙重壓力。

第二，澳門與歐盟人文交流方面的挑戰。澳門與歐盟的人文交流根植於其歷史遺產，作為中葡文化橋樑，通過藝術展覽和教育項目促進文明互鑑，但當前面臨友好城市增幅停滯、交通不便與遺產保護壓力等挑戰。澳門與歐盟國家的友好城市關係自 2000 年以來未見增加，目前僅限於與葡萄牙里斯本（1992 年）、比利時布魯塞爾（1991 年）、葡萄牙波爾圖（1997 年）、瑞典林徹平（1997 年）、葡萄牙科英布拉（1998 年）締結姐妹城市或友好城市關係。<sup>18</sup>這一有限的城市網絡阻礙了人文交流的拓展，因為友好城市對促進跨文化人文交流、教育互訪和社區互動意義至關重大，缺乏新夥伴限制了多樣性與深度。此外，澳門與歐洲城市之間的交通不便進一步阻礙了交流與合作。澳門目前沒有直飛歐洲包括葡萄牙的航班，需經香港或內地轉機，這增加了旅行成本與時間，

---

<sup>17</sup> 投資 E 道 [Z]. 招商投資促進局

<sup>18</sup> 澳門特別行政區姊妹城市或友好城市一覽表 [Z]. 政策研究和區域發展局 2022

抑制了歐洲遊客與文化參與者的流入。雖然近年來不斷有社會呼籲恢復澳門—里斯本直飛，但尚未實現。以上種種因素導致澳門作為文化交流平台尚有很多優勢和資源未被開發及使用。

## 五、發展路徑及策略建議

第一，針對地緣政治緊張加劇經貿不確定性這一挑戰，澳門可採取強化多邊對話與務實合作的策略，以化解西方單邊主義帶來的外部壓力。需深化中葡論壇機制，作為國家“一帶一路”倡議及公共外交的重要延伸，通過定期舉辦部長級會議和經貿博覽會，推動與歐盟成員國的互利項目，逐步緩解“去風險化”策略的負面影響。這一發展路徑強調澳門的平台優勢，利用其中西文化融合促進互信，例如通過建立專項聯合工作小組，聚焦供應鏈穩定與貿易便利化，助力構建中歐經貿長效框架。此外，為應對澳門與歐盟經濟貿易合作的挑戰，如對博彩業的依賴，澳門可採取產業適度多元與區域聯動的策略，強化其作為中歐經貿橋樑的角色。首先，針對經濟結構單一，澳門應制定專項激勵政策，吸引及引導歐盟投資流向新興產業，如中醫藥大健康和會展經濟，吸引葡萄牙等歐盟企業參與大灣區項目，借鑒歐盟可持續發展模式，注重 ESG 發展理念，推動綠色貿易項目。其次，通過中葡論壇定期舉辦投資推介會，聚焦中小企業合作，充分利用澳門自由貿易港優勢，促進歐盟企業進入澳門及大灣區市場。

第二，針對澳門與歐盟人文交流的挑戰，如友好城市關係在數量上增長的停滯與交通不便，澳門可採取網絡拓展與文化旅遊優化的策略，深化跨文化互動。澳門應積極融入國家層面的中歐戰略溝通，參與建交 50 週年相關活動，通過人文外交如文化展覽和教育交流，增強互信，轉化外部不確定性為合作機遇。這種務實路徑不僅鞏固澳門的中介角色，還可借鑒中國政府對歐盟的政策框架，主張通過平等對話維護互利共贏，避免地緣博弈的干擾。此外，澳門應進一步主動發起姊妹城市計劃，積極與歐盟城市建立新聯繫，例如與西班牙、法國、比利時、荷蘭等國的文化城市締結關係，推出聯合文化節和青年互訪項目，促進教育與藝術交流，增強人文紐帶。其次，針對交通不便，政府可考慮推出補貼或與航空公司合作，首先恢復澳門至里斯本的直航，並憑藉澳門機場擴建的契機，加速逐步開發澳門前往歐洲城市的直飛航線，降低出行成本，增

強人文交流與互訪。同時，在現有的航班基礎上，考慮增加寬體客機，增加載客量。<sup>19</sup>此外，澳門應制定可持續旅遊政策，加大國際旅遊市場營銷推廣力度，因地制宜制定國際旅行營銷策略，積極與歐洲旅行社建立聯繫<sup>20</sup>，推出中西文化融合旅遊路線，吸引歐洲遊客參與節慶活動，利用好澳門“東亞文化之都”定位，結合現有文化資源，不斷深化與歐盟的人文交流與合作。

## 六、結語與展望

2025 年標誌着中國與歐盟建交 50 週年，這一里程碑彰顯了雙邊關係從初步接觸到全面戰略夥伴的輝煌歷程，為全球治理注入了穩定力量。經濟上，中歐實現了互補互利的合作，歐洲高端製造與中國市場規模相得益彰，促進了產業升級與供應多元化。科技創新領域，雙方從零散交流發展為涵蓋人工智能與綠色技術的系統合作，共同推動氣候治理。人文交流則通過文化節、青年互動與教育項目，深化了跨文明理解，增進了互信。澳門作為中歐經貿交往的重要平台，憑藉其獨特優勢，在這一進程中發揮了橋樑作用，但也面臨挑戰，需通過策略路徑進一步提升影響力。

展望未來，中歐合作將在建交 50 週年基礎上開啓新篇章，需直面挑戰、把握機遇，實現包容性全球化和可持續發展。當前正值世界百年未有之大變局，中歐穩定關係不僅成就彼此，還為動蕩的國際局勢注入更多穩定性與確定性。同時，澳門可通過策略路徑強化其橋樑作用，如深化中葡論壇對話機制，增強政治互信，緩解地緣政治影響，增加與歐盟友好城市關係，增設歐洲直航以降低出行成本，推動科技與綠色產業轉型等。為助力國家在世界舞台上踐行多邊主義、推動公平世界秩序做更多貢獻。

## 參考文獻

1. 中國同歐盟的關係 [Z]. 國家國際發展合作署. 2025
2. 成就彼此 惠及世界——開闢中歐關係更加美好的未來 [Z]. 新華社. 2025
3. 姚鈴. 中歐建交 50 年經貿關係回顧與展望 [Z]. 國際合作中心. 2025

---

<sup>19</sup> 陳觀生. 吸引國際旅客也是融入國家大局 [N]. 新華澳報, 2024-06/26.。

<sup>20</sup> 同上註。

4. 區域合作 [Z]. 澳門招商投資促進局. 2021
5. 歐盟－澳門混合委員會(EU-Macao Joint Committee) [Z]. 澳門經濟及科技發展局
6. 王毅：續發揮好澳門橋樑作用 [N]. 澳門日報, 2025-0326.
7. 當局歡迎歐洲十五國給予特區護照免簽證待遇 [Z]. 澳門特區新聞局. 2001
8. 投資 E 道 [Z]. 招商投資促進局
9. 簡介隸屬於行政長官或受其監督的部門及實體（二） [N]. 澳門日報, 2015-08.03.
10. 澳門特別行政區姊妹城市或友好城市一覽表 [Z]. 政策研究和區域發展局 2022
11. 陳觀生. 吸引國際旅客也是融入國家大局 [N]. 新華澳報, 2024-06/26.

# 澳珠科技創新合作現狀與對策建議

余渭恆<sup>1</sup> 魏彬鈺<sup>2</sup>

**摘要：**珠海與澳門的文化同根同源，地理位置相鄰，人際關係密切，雙方在融合發展中不斷取得新的進展。兩地在科技創新方面的合作，成為粵港澳大灣區建設國際科技創新中心的核心要素。當前，兩地已形成“廣珠澳科創走廊”框架，但依然面臨制度差異、要素流動壁壘、資源整合不足等挑戰。本文提出通過制度創新突破跨境障礙、構建協同創新平台體系、強化人才與資本雙輪驅動、深化國際科技合作等對策，推動澳珠從“地理相鄰”向“創新共生”轉型，為粵港澳大灣區高質量發展提供示範樣本。

**關鍵詞：**科技創新合作；澳門；珠海

## 一、澳珠科技創新合作的戰略意義

隨着新一輪科技革命與產業變革的到來，積極融入全球創新網絡，加強科技創新協作已成為一個重大的時代命題。然而，當今世界百年未有之大變局正在提速演變，為區域科技創新合作帶來了巨大的不確定性，同時，大國之間的博弈和“逆全球化”思維的出現，也對區域科技創新合作提出了新的要求。中國正處於科技大國向科技強國轉變的重要關口，經濟也在經歷由高速增長向高質量發展的關鍵轉型。通過跨地區的科技創新合作來賦能高質量發展已成為一種趨勢。

澳門作為粵港澳大灣區四大中心城市之一，不斷發揮比較優勢做優做強，需要肩負起更多的城市功能，增強對周邊區域發展的輻射帶動作用，尤其是加強與珠海之間的科創合作。早於 2018 年，已有學者提出加強澳珠科研創新合作，打造澳門和珠海為“科創共同體”。<sup>3</sup>時至今日，澳珠科技創新合作已進入融合

<sup>1</sup> 余渭恆，澳門科技大學城市與區域經濟博士、澳門區域經濟研究會理事長、澳門經濟學會理事；

<sup>2</sup> 魏彬鈺，澳門科技大學可持續發展研究所博士生、澳門區域經濟研究會研究員。

<sup>3</sup> 韓永輝：《加強珠澳科研創新合作》，《澳門經濟》，2018 年第 2 期。

發展階段，兩地政府的主導作用愈加顯著，兩地的科技創新資源要素進一步聚集與融合，形成了一個既共享又開放的創新生態系統。基於此，本文認為澳珠科技創新合作具有以下三個重要的戰略意義：

### **（一）推動澳門經濟適度多元發展的關鍵舉措**

長期以來，澳門的博彩業在經濟中佔據主導地位，但其產業結構的單一性使得在遭遇經濟風險和內外環境劇烈變化時，澳門的抵禦能力顯得不足。因此，這種情況使得澳門在經濟波動中面臨困境。有見及此，特區政府提出採取“1+4”適度多元發展策略，明確將高新技術列為四大重點產業之一。奈何以澳門的城市體量和規模，難以單靠一己之力去發展科創產業，鄰近的珠海正好發揮產業互補作用。珠海是一座有特殊使命的城市，作為內地唯一與澳門陸路相連的城市，起到關鍵樞紐的作用，擁有完備的製造業體系和開放的經濟環境，與澳門形成“研發—轉化—產業化”的互補鏈條。

### **（二）構建粵港澳大灣區創新極點的核心支撐**

由世界知識產權組織發佈的《2025 年全球創新指數》顯示，“澳門—珠海”創新集群連續第二次入圍世界百強榜，排名較 2024 年上升兩位<sup>4</sup>。現時，位於“澳珠”一極的廣珠澳科創走廊，已成為澳珠科技合作最活躍的區域，串聯起澳門四所國家重點實驗室、珠海多個國家級孵化器及多家科技企業，形成從基礎研究到產業應用的完整“產學研”鏈條。“澳門—珠海”創新集群有望成為粵港澳大灣區創新要素集聚的新高地，為大灣區建設具有全球影響力的“國際科技創新中心”注入強勁動能。

### **（三）深化對接國際科技創新網絡的重要橋樑**

在粵港澳大灣區的“9+2”城市創新網絡中，澳門的獨特價值體現在其作為“橋樑”的角色，澳門不僅能夠深入吸納大灣區的產業資源，還能利用自身的國際網絡拓寬科技創新合作的邊界。澳門作為中國與葡語國家商貿合作服務平台，與巴西、葡萄牙等葡語國家建立長期科技合作交流機制。例如，過去經科

---

<sup>4</sup> 《“澳門—珠海”創新集群再度入圍世界百強，排名上升兩位》：

[https://www.cnbayarea.org.cn/city/zhuhai/zxdt/content/post\\_1304423.html](https://www.cnbayarea.org.cn/city/zhuhai/zxdt/content/post_1304423.html)

局曾組織葡語國家的科技創新企業前往粵港澳大灣區參訪考察，加強雙方的了解和交流。同時，通過“中國—葡語系國家科技交流合作中心”的功能，結合澳珠各自的科研、市場及政策優勢，積極引進葡語國家的優秀科技企業落戶，助力內地科技企業“走出去”，推動澳珠科技產業的發展。

## 二、澳珠科技創新合作的現實基礎

### （一）政策協同與制度創新構建合作框架

當前，澳珠科技創新合作主要依靠政府主導，相關政策基礎源於國家戰略與地方實踐的深度融合。在頂層設計層面，珠海於 2020 年發佈全國首個從市級層面支持港澳科技創新合作的政策—《珠海市珠港澳科技創新合作項目管理辦法》，明確對港澳地區國家重點實驗室分支機構、科技成果轉化項目及粵港澳聯合實驗室等提供最高 200 萬元的獎勵補助，並通過配套資金支持國家級、省級立項項目，有效期截至 2023 年 7 月 30 日<sup>5</sup>。2025 年 1 月，珠海進一步出台《珠海市打造科技成果轉移轉化高地若干措施》，提到充分挖掘澳門在大健康、會展商貿、文化體育、人工智能、智慧城市方面的應用場景，持續推進“澳門品牌+橫琴研發+珠海轉化+全球市場”合作模式<sup>6</sup>。

在制度創新方面，成立“澳珠產學研創新聯盟”成為關鍵的合作突破口。

“聯盟”於 2023 年 10 月成立，由澳門特區政府經科局和珠海市科技創新局共同建設，成員單位包括高校、科研院所及企業，其功能定位在於深化中國與葡語國家在創新創業及科技合作領域的聯動。聯盟的運作機制包括協同引才模式，通過澳門的高校及科研機構引進海外人才，並與中葡科技中心形成相互促進的關係，構建開放型的科技創新交流體系。此外，2025 年 6 月，澳珠雙方簽署了《科技創新合作備忘錄》，成立科技創新合作工作小組，進一步加強澳珠建設廣珠澳科技創新走廊。

### （二）產業互補與資源整合奠定市場基礎

---

<sup>5</sup> 《珠海市珠港澳科技創新合作項目管理辦法》

<sup>6</sup> 《珠海市打造科技成果轉移轉化高地若干措施》

珠海自 1993 年起以發展高新技術產業為主要方針，打造高端製造和航空航天等優勢產業，具備發展智能製造、高端裝備、新能源、新材料、生物醫藥等戰略性新興產業的潛力。2024 年，珠海全年高技術製造業增加值比 2023 年增長 15.0%，佔規模以上工業增加值比重 31.6%；裝備製造業增加值增長 12.1%，佔規模以上工業增加值比重 37.8%；先進製造業增加值比 2023 年增長 7.8%，佔規模以上工業增加值比重 58.6%<sup>7</sup>。由此可見，珠海正在全力構築高新技術製造的產業基礎，加速培育新質生產力。

2025 年《珠海市人民政府工作報告》中明確提出“力爭高新技術企業總數超 3000 家”的目標，可見珠海能為澳門科技成果轉化提供豐富應用場景。這種產業互補與資源整合，打破了地域限制，實現了優勢疊加。一方面發揮珠海高新技術產業的優勢，另一方面利用了澳門國際資源網絡優勢，降低了創新成本，提高了創新效率。

### 三、澳珠科技創新合作的主要障礙

#### （一）軟硬基礎設施尚待完善

澳珠科技創新合作要取得持續的成功，需要軟硬基礎設施做好雙重支撐，但目前澳珠兩地在基礎設施方面尚有一些不足之處。在“軟基建”方面，澳珠兩地科技創新要素如人才、資金、數據等跨界流動仍不暢暢，應進一步拓展通關便利化覆蓋面，使澳珠居民共享“軟聯通”紅利，解決科技創新要素跨境流動的障礙。在“硬基建”方面，跨境交通樞紐的智能化協同水平仍有待提高，現有交通項目多以單點突破為主，需要構建多層次、立體化的跨境交通運輸體系，強化澳門與珠海的互聯互通，進一步挖掘澳珠協同創新的價值。

#### （二）制度差異制約要素流動

由於澳珠兩地制度差異，珠海與澳門在科創合作中面臨諸多要素流動阻礙，在科研人員流動方面，澳門與珠海存在不同的簽證政策與通關要求。澳門科研人員赴珠開展長期項目，手續繁瑣、週期長，影響科研連續性；珠海科研人員進入澳門參與合作，也面臨名額限制、審批嚴格等問題，導致人才交流不暢，

---

<sup>7</sup> 《2024 年珠海市國民經濟和社會發展統計公報》

難以形成穩定高效的科研團隊。在科創資金流動方面，兩地金融監管制度不同，跨境資金調撥存在諸多限制。珠海企業投資澳門科研項目，資金匯出審批流程複雜；澳門科研資金進入珠海，也面臨合規審查等難題，資金不能及時到位，影響項目進度。在科研物資流動方面，通關政策差異導致科研設備、材料跨境運輸成本高、時間長。澳門科研設備進入珠海，可能因不符合內地標準需重新檢測；珠海物資運往澳門，也面臨複雜的海關手續，降低科創合作效率。

### **（三）科創合作成果轉化不足**

專利權利轉移是科技創新成果轉化的主要方式，國際知名高校通常通過專利轉讓和許可等手段來實現科技創新成果的應用。根據目前澳門的專利情況，可以看出澳門社會對於專利發展的迫切性不高，對於執行專利發展戰略的重視程度也不夠。大部份高校及其研究人員仍然存在“重論文、輕專利”的問題<sup>8</sup>。澳珠兩地高校科研生態存在“論文導向”與“產業需求”的結構性錯位，科研考核以論文為主，產學研成果在學術評價中常被低估，導致技術成果難以從實驗室走進生產線。在傳統校企合作中，教授團隊缺乏持續參與產業化的激勵機制，專利授權談判週期長、收益滯後，削弱了轉化效率。

## **四、澳珠科技創新合作的對策建議**

### **（一）提升澳珠科技創新合作的廣度和深度**

澳珠在科技創新方面具有各自的優勢，應該以面向世界科技前沿，面向經濟主戰場，面向國家重大需求，面向澳珠居民的生命與健康的基本理念，通過科技交叉，探索強強聯合，優勢互補，共同建設廣珠澳科創走廊。依託澳門四所國家重點實驗室的戰略科技力量，推動澳門高校技術標準與珠海產業場景深度融合，形成“基礎研究—技術攻關—產業孵化”全鏈條創新體系。此外，實施“澳珠青年學者聯合培養計劃”，由澳門大學、澳門科技大學、中山大學、暨南大學等高校共建博士生聯合培養項目，採用“雙導師制”和“跨校選課”模式。設立“澳珠科技創新獎學金”，對參與跨境科研項目的博士生給予學費減免和生活補貼，吸引優秀青年人才投身澳珠科創合作。

---

<sup>8</sup> 蔣磊：《澳門特區專利發展現狀與趨勢》，《行政》，2021年第3期。

## **（二）強化企業在科創合作中的地位及作用**

企業作為推動澳珠地區科技創新合作的主要力量，是實現科技成果向社會生產力轉移的關鍵。澳門要鼓勵企業積極參加澳珠科技創新合作，使更多企業積極參與澳珠科技創新合作，重新構建產學研合作網絡。針對集成電路、生物醫藥等關鍵領域“卡脖子”技術，由澳門經濟及科技發展局和珠海市科技創新局聯合發佈技術需求清單，面向全球企業公開招標，實施“揭榜掛帥”企業攻關計劃。此外，加強對科創企業的金融支援，實現“科創債投資—流動性管理—信貸投放”的閉環模式，推動科創債擴容，積極助力科創事業發展。

## **（三）完善澳珠科創要素便利跨境制度安排**

瞄準澳珠合作的關鍵領域如生命科學，澳珠海關檢驗檢疫標準的統一，並為重點研究機構設立“綠色通道”，對已備案的儀器、樣品和耗材實行簡易通關。例如針對生物樣本、科研設備等特殊物資，制定“科研物資跨境清單”，對清單內物品實施“提前申報、信用放行”監管模式。同時，建立跨境科研物資追溯系統，確保全流程可監管。珠海將與澳門和國際科技合作的相關規定進行更深層次的對接，進一步簡化審批程序，提高資金跨境支付的效率。

## **五、結語**

澳珠科技創新合作已從“政策驅動”轉向“市場驅動”，從“要素集聚”轉向“生態構建”。通過制度創新突破跨境障礙、平台賦能整合創新資源、人才優化激發主體活力、國際合作拓展全球網絡，澳珠有望在短期內建成全球創新指數前 50 強的科技集群，為粵港澳大灣區打造具有國際競爭力的創新高地提供“澳珠方案”。這一過程不僅關乎澳珠兩地的經濟轉型，還將為中國在全球科技競爭中提供區域協同創新的典範。

# 依託“網購保稅+線下自提”啓動橫琴合作區 跨境電商零售新模式的思考

徐嘉勃<sup>1</sup>

“網購保稅+線下自提”作為跨境電商下沉新零售管道興起的新模式、新場景，深度相容了“澳門+橫琴”制度優勢、要素優勢、管道優勢和市場優勢，高度契合澳門產業基礎優勢和經濟適度多元發展方向，具有較強的產業集聚、消費引流及高成長性，但仍面臨海關監管政策無法相容、監管體系邊界及運營模式創新需要政策賦能等政策困難。建議盡快爭取將橫琴認定為海關特殊監管區域，支援橫琴結合自身特點創新開展“網購保稅+線下自提”模式，釋放跨境電商線下消費潛能。

## 一、橫琴開展“網購保稅+線下自提”的基礎和優勢

### （一）琴澳協力推動跨境電商產業正當其時

海關總署最新資料顯示，2024年，中國跨境電商進出口達2.63萬億元。據德國機構Statista預測，2025年，全球跨境電商交易總額將達到4.8萬億美元，全球跨境電商市場進入狂飆突進的高速發展期。通過稅收優惠、簡化通關程式、支援金融創新，形成“1貨站+2載體+3政策+N龍頭”跨境電商產業支撐格局，建設了橫琴華發、創新方兩個跨境電商產業園，吸引了包括抖音跨境電商總部、小紅書、希音國際、唯品會等頭部企業和澳門新大陸全球購等20多家澳門企業入區入園。2024年全年跨境電商進出口貨值即實現1.18億元規模，標誌着“澳門+橫琴”協同發展的產業矩陣基本成型。橫琴應搶抓歷史新機遇，攜手澳門，加快打造以跨境電商為核心的產業聯動發展模式，推動琴澳逐漸成為中國企業跨境出海、國際企業進入中國市場的重要平台。

### （二）琴澳市場主體的政策期待迫切強烈

---

<sup>1</sup> 橫琴粵澳深度合作區創新發展研究院區域規劃與城市經濟研究所所長

目前廣州、武漢、鄭州、寧波、成都等城市均搶抓跨境電商新零售的產業發展風口，充分利用“進口限額內免徵關稅，進口環節增值稅、消費稅按法定應納稅額的 70%徵收”的優惠，積極佈局實施“網購保稅+線下自提”模式。合作區內企業迫切希望合作區盡快實施同類政策。

唯品會希望通過借鑒重慶解放碑 CW 新零售的經驗，爭取在合作區實施“保稅展示+跨境電商”快速配送新零售模式。線上上端，通過打造“線上+線下”相融合的數位化消費場景、集聚跨境電商零售進口、保稅商品展示交易在內的多種消費業態等舉措，實現海關“審、驗、放”一體化監管和企業商品“存、展、銷”一站式經營，形成集“合作區內倉儲、自主線上平台銷售、合作區線下門店體驗”相結合的跨境電商展銷體驗模式，讓合作區的消費者線上下門店實地體驗後通過網上下單，即可快速完成企業訂單申報、海關審核放行、物流快遞配送等一系列流程，從消費者網上下單到海關放行，3分鐘完成；在實體端，依託合作區商圈國際消費吸附力，建設保稅展示交易中心、設置“國家館+專業館”及澳門館，加快打造進出口商品便利流通的“世界超市”，逐步提高橫琴本地倉的屬地發貨佔比。如政策落地，預期 2025 年線上線下綜合銷售規模有望突破 3 億元。其優化流程如圖 1 所示。

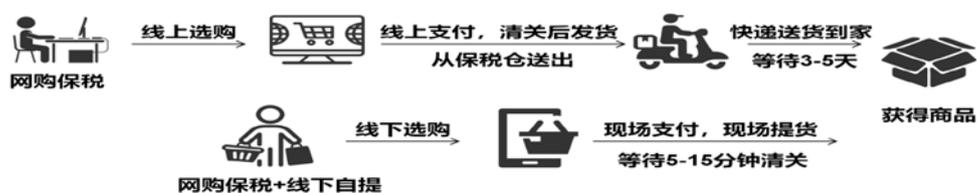


圖 1：網購保稅與“即買即提”模式流程對比

抖音希望依託橫琴分線管理政策、琴澳通關便利化優勢、線上專業賣家集羣，探索“線上線下直播+跨境電商平台+線下自提店”的創新模式，將直播前置到線下“自提店”，實現線上引流與線下客群“身臨其境”的產品親近和直接選品，實現多重行銷場景聯動。並通過吸引更多的知名國外品牌企業入駐自提店，設立品牌專櫃，以帶動琴澳進口商品市場的零售和批發業務。預期政策落地後，合作區本地銷售規模有望 2025 年實現 1 億元以上；澳門新大陸全球購等澳門企業希望通過“即買即提”，將 13000 多個線上已上架的澳門商品線上

下實現展示銷售，幫助澳門中小微企業和澳門品牌實現多元化市場佈局，進一步拓展內地市場，激發高流量“在地消費”和實體化新零售業務規模擴張。

## 二、橫琴推動“網購保稅+線下自提”模式落地的障礙

### （一）無法相容適用“海關特殊監管區域”的政策措施

開展跨境電商“網購保稅+線下自提”的方式主要是在“海關特殊監管區域”的限定範圍內。根據《中華人民共和國海關法》《中華人民共和國海關監管區管理暫行辦法》等規定，海關監管區是指海關對進出境運輸工具、貨物、物品實施監督管理的場所和地點，包括海關特殊監管區域、保稅監管場所、海關監管作業場所、免稅商店以及其他有海關監管業務的場所和地點。而根據《關於完善跨境電子商務零售進口監管有關工作的通知》（商財發〔2018〕486號）規定，“原則上不允許網購保稅進口商品在海關特殊監管區域外開展‘網購保稅+線下自提’模式”。合作區是不同於常規意義上的“海關監管區”，是全域接受海關監管的“特中之特”“優中之優”的特殊區域，其開放形態、監管形態、市場准入形式均高於其他的海關監管區，具備相容適用趨同“海關特殊監管區域”各項優惠政策和便利措施的海關監管條件和基礎，具備消費者線上下自提系統完成線上下單、線上支付，海關跨境監管系統自動進行身份核實、三單比對的“全流程管理”的場景和條件。目前，受限於合作區是海關監管區而非“海關特殊監管區域”的政策範圍的限定，當前無法開展跨境電商“網購保稅+線下自提”業務。

### （二）創新商業模式需要取得商務部門認可

為支持企業靈活開展經營，商務部門允許企業在繳納擔保後在海關特殊監管區域外展示銷售保稅貨物，其中跨境電商進口商品僅允許線上銷售，經海關“三單比對”（交易、支付、物流）後經物流配送。但在實踐中，為優化消費者購物體驗，商家常常將展示商品現場售出給消費者，再從保稅倉庫調貨補齊門店商品，這一過程商品流向複雜、貨品難以及時監管，存在“刷單”或集貨後二次銷售的嫌疑，需要在確定商業運營模式及海關監管路徑後實施更為精準的監管。為此需要商務部給予明確意見，支援在合作區根據自身的監管條件和

政策內容，量身定制一套既符合“分線管理”監管要求又符合市場主體需求的商業運營模式。

### **三、支持橫琴開展“網購保稅+線下自提”的建議**

#### **(一) 爭取相容適用“海關特殊監管區域”有關政策**

在“分線管理”系列政策支援下，橫琴已構建多部門、跨領域、全鏈條的閉環反走私綜合治理機制，並構築了“四道監管防線”，為實施“網購保稅+線下自提”築牢了風險管控基礎。建議由省商務廳和海關廣東分署牽頭，會同橫琴執委會積極向商務部、海關總署等國家部委爭取支持，允許橫琴相容適用與“海關特殊監管區域”趨同的各項優惠政策和便利措施，開展“網購保稅+線下自提”業務，並完善交易、支付、驗證等制度及系統建設。

#### **(二) 爭取海關總署支持為合作區量身定做一套創新性監管辦法**

基於“分線管理”，合作區實施的“網購保稅+線下自提”模式可將區內的“倉儲庫”與“銷售店”有效融合，將傳統的倉儲物流拓展至採購、批發、零售、模式化運營等新業態場景。建議由省商務廳和海關廣東分署牽頭，會同橫琴執委會積極協調海關總署，支持合作區按照“前店後倉”或“倉店合一”方式，利用倉儲條件滿足海關監管要求的商業載體開展“網購保稅+線下自提”模式。一是做好全程監控。在跨境電商產品進入合作區後，做到倉儲、運輸、展示、銷售、提貨等各環節全天候、全過程即時監控；二是有效利用公共平台。依託合作區智慧口岸公共服務平台，實現資料互聯互通，便利海關隨時調取或回溯經營主體、平台服務商、消費者交易電子資料資訊；三是防範各類風險。在分線管理聯合反走私機制的基礎上，制定並健全一系列綜合治理措施、協同監管機制、事前事中事後全流程監管制度體系，確保有效管控可能發生的各類風險；四是優化監管模式。基於合作區內將原有的快遞運送改為“線下自提”方式，將跨境電商平台向海關傳輸的訂單、支付單、運單資訊“三單”比對過程，優化為訂單、支付單資訊“兩單”比對，海關對“兩單”資訊進行資料比對，核驗通過後，即可由區內銷售商直接將商品交付消費者。

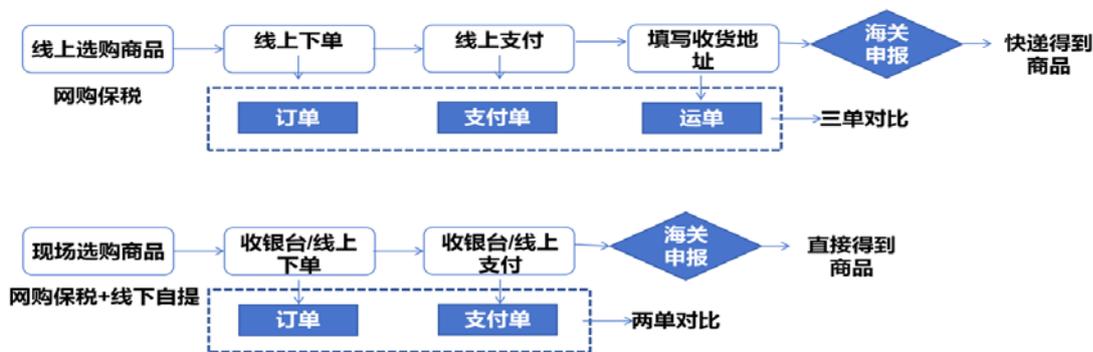


圖 2：網購保稅“三單”對碰與合作區“兩單”模式對比

### （三）支持琴澳聯合開展“澳門商戶+橫琴平台+全球商品+內地市場”的商業模式創新

跨境電商與新零售業態融合發展，為跨境電商產業提供了新動力，也催生了“澳門商戶+橫琴平台+全球商品+內地市場”的產業聯動發展模式。建議省商務廳牽頭，會同橫琴執委會，一是搭建平台。搭建好“橫琴平台”，積極支持唯品會、抖音等龍頭企業加快平台建設，並實施統一運營，在合作區依託現有商業空間、樓宇佈局“網購保稅+線下自提”實體店、連鎖店和旗艦店；二是做好服務。服務好“澳門商戶”，支持鼓勵“不會做、做不起、不能做”的澳門中小微主體利用合作區電商平台，包括以直播帶貨、電商促銷、電商選品等新興線上銷售模式進行推廣，並利用線下管道設立“專營店”和“澳品店”，將澳門及葡語國家優質產品在合作區銷售；三是做好銜接。有效銜接“全球商品”+“內地市場”在合作區的聚合優勢，通過“前店+後倉”“線上+線下”的聯動模式，圍繞澳琴及灣區優勢產業，聚焦特色產品，打造“灣區選品中心”和“全球商品集散中心”，幫助灣區內源頭工廠與跨境電商企業擴展展銷網路、分銷管道，提升品牌影響力；四是創新退貨模式。實施“跨境電商零售進口退貨中心倉”模式，將“退貨倉”設置在合作區內的指定區域，允許消費者退貨

包裹入區，在區內進行分揀、退貨申報、上架等流程，實現退貨業務集中在合作區內的集約式倉儲，最大化的便利企業和消費者。

## 澳門經濟大事回顧

(2025 年 6 月~2025 年 12 月)

**2025 年 6 月 10 日起，經科局持續派員走訪新口岸區商戶聆聽意見。**

為應對博彩承批公司於今年年底結束“衛星場”營運對周邊社區可能帶來的影響，經濟及科技發展局自 6 月 10 日開始，不斷派員走訪“衛星場”較集中的新口岸區，繼續派員深入了解區內各商戶的情況和需要，聆聽商戶的意見，並向商戶介紹各項引客流、促消費的工作計劃，以及各項支援中小企業的政策措施，為有意轉型發展的中小企提供支援。

**2025 年 6 月 13 日，“北區玩樂尋味”系列活動開幕。**

促進社區經濟，吸引更多客源入區消費，經濟及科技發展局及旅遊局聯手於北區推出“北區玩樂尋味”系列活動，並將於 6 月 13 日下午 4 時假東方海岸休憩區開幕，現場進行剪綵儀式、播放活動宣傳片，並安排街舞表演環節，歡迎商戶、市民和旅客參與。

特區政府跨部門和地區團體將持續攜手合力，多措並舉提振社區經濟，串聯區內特色商戶和旅遊資源，冀帶動更多居民和旅客到社區遊覽消費，為促進社區經濟注入新動力。

**2025 年 6 月 19 日，舉辦“第 15 屆國際基礎設施投資與建設高峰論壇”。**

“第 15 屆國際基礎設施投資與建設高峰論壇”將於 6 月 19 至 21 日在澳門威尼斯人金光會展中心舉行，活動首次由 2 天增至 3 天，聚焦“綠色創新 數智聯通”主題，通過演講、論壇、會議、展覽、專題研討、路演對接、商務洽談及指數發佈等 50 多場活動多維度研討國際基建行業熱點話題，助力共建“一帶一路”沿線國家及地區基礎設施取得新發展。

**2025 年 6 月 28 日，中央惠澳措施提高免稅額度。**

為深化內地與澳門經貿交流與合作，內地對澳門進一步擴大《CEPA 貨物貿易協議》的開放內容，提高自澳門進境的居民旅客攜帶行李物品免稅額度。財政部、海關總署及稅務總局 6 月 28 日公佈，對自澳門進境，年滿 18 週歲的居民旅客，攜帶在境外獲取的個人合理自用行李物品，總值在 12,000 元人民幣以內的予以免稅放行。

同時，在設有進境免稅店的口岸，允許上述旅客在口岸進境免稅店購買一定數量的免稅商品，連同在境外獲取的個人合理自用行李物品總值在 15,000 元人民幣以內的予以免稅放行。

### **2025 年 6 月 6 日，與 POP MART “漫遊澳門”。**

旅遊局與 POP MART 合辦大型文旅項目 — “與 POP MART 漫遊澳門” 6 月 6 日至 9 月 21 日舉行，超人氣角色 Baby Molly、CRYBABY、DIMOO 及 LABUBU 的裝置登陸瘋堂斜巷、白鴿巢前地、崗頂前地和氹仔排角路休憩區。

### **2025 年 7 月 9 日，經科局組織跨境電商業界赴葡、法交流拓展國際商機。**

為推動本澳跨境電商行業的發展，加強國際交流合作，發揮澳門內聯外通的作用，經濟及科技發展局於 7 月上旬首次組織本地跨境電商業界代表前往葡萄牙及法國，透過與當地商會及業界交流、溯源直播和探店等活動，尋找跨境電商合作的新機遇。

### **2025 年 7 月 14 日起，粵港澳大灣區創業大賽。**

由國家人力資源社會保障部、中央港澳工作辦公室、國務院港澳事務辦公室與廣東省人民政府聯合主辦，澳門經濟及科技發展局承辦的首屆粵港澳大灣區創業大賽於 7 月 14 日起至 7 月 31 日接受報名，大賽設有五個賽道，分別為人工智能與機器人、集成電路與低空經濟、醫藥健康與生物製造、食品科技與現代農業、現代服務與文化創意等，優勝隊伍將獲得大會獎金資助及配套支援。

### **2025 年 7 月 15 日，2025 年度現金分享計劃有序發放。**

2025 年度現金分享計劃於 7 月 15 日起透過銀行轉帳或收取劃線支票方式，有序向已符合資格的澳門永久性居民和非永久性居民分別發放每人 1 萬澳門元和 6 千澳門元的現金分享款項。

**2025 年 7 月 15 日，勞工局與粵澳深度合作區民生局合作推出兩個專項實習計劃，助力澳門青年多元發展。**

為配合特區政府“1+4”經濟適度多元發展策略，澳門勞工事務局與橫琴粵澳深度合作區民生事務局合作推出兩個專項實習計劃，分別是“2025 澳門青年·文旅體育產業專項計劃”和“2025 澳門青年·重點產業專項實習計劃”。由 7 月 15 日中午 12 時起至 8 月 1 日中午 12 時止接受網上申請。

**2025 年 7 月 16 日，財政部在澳門發行 60 億元人民幣國債。**

我國財政部和澳門特別行政區政府 7 月 9 日宣佈，中央政府於 7 月 16 日在澳門面向專業投資者，發行 60 億元人民幣國債。特區政府歡迎中央政府再次在澳門發行人民幣國債。國債在澳門的持續發行，充分體現中央政府對澳門培育債券市場等新金融業態、促進澳門經濟適度多元發展的重視與支持。特區政府對中央政府表示衷心的感謝。

國債的持續發行有助吸引國際投資者參與澳門債券市場業務，促進澳門離岸人民幣市場的發展，並進一步深化內地與澳門的金融合作。

**2025 年 7 月 24 日，“粵澳名優展”在澳門威尼斯人金光會展舉行。**

由澳門特別行政區招商投資促進局與廣東省商務廳合辦的“2025 粵澳名優商品展”將於 7 月 24 至 27 日在澳門威尼斯人金光會展 D 館舉行，本屆展會以“銀髮經濟”和“國潮產業”為核心主題，通過展銷、商業配對、論壇、社區導覽及澳琴“一會展兩地”等多元活動，引入高齡化社會服務創新、文化 IP 賦能消費等新興趨勢，推動粵澳經貿合作，促進中國與“一帶一路”沿線國家和地區，以及葡語國家的交流，為澳門經濟適度多元發展注入新動能。

作為大灣區合作框架下的大型經貿活動，粵澳兩地經貿投資部門以及商協會於活動首日簽署了共 3 份合作文件，主要就共同促進粵港澳大灣區投資活動、推動粵澳兩地企業開拓海外市場和加強產業協同發展，並在江門設立“澳門企

業服務站”助力雙向開拓粵西和澳門市場，透過建立常態化招商聯絡機制，積極攜手參與大灣區建設。

活動首日簽署了 23 項合約，涉及銀髮產品、美食產品、國潮產品。共接待專業買家 1,829 人次，逾 13 個行業協會、292 名採購代表參與買家導賞，為展商合作洽談發揮平台功能。

**2025 年 8 月 12 日粵港澳在滬合辦經貿交流會，助力大灣區與長三角人工智能產業協同發展。**

由廣東省商務廳、香港特別行政區政府投資推廣署、澳門特別行政區招商投資促進局三地聯合舉辦的“粵港澳大灣區 — 長三角經貿合作交流會（人工智能與機器人產業專場）”於 8 月 12 日在上海舉行。

本次交流會聚焦人工智能與機器人產業，通過專題推介、項目路演等安排，全面展示粵港澳的營商環境和產業扶持政策，吸引近 200 名來自長三角的科研機構、科技企業代表出席參與，助力長三角與粵港澳大灣區產業的對接和協同發展。

**2025 年 8 月 19 日，會展實力屢獲肯定 澳門榮膺“最佳亞洲會議目的地”。**

澳門於 8 月 19 日在泰國曼谷舉辦的 M&C Asia Stella Awards 頒獎禮獲選為“最佳亞洲會議目的地”，這是澳門連續三年獲頒此殊榮(2023-24 的獎項名稱為“最佳亞洲會議城市”)。招商投資促進局代表接受獎項並組織澳琴會展業界參加會展配對洽談會——M&C Asia Connections 2025，並於會上進行業界一對一商務洽談，推廣澳琴會展及營商優勢。

“M&C Asia Stella Awards”是亞太區具公信力的會展獎項之一，由行業專業人士、會展組織者、從業人員等與會展業有密切相關人士評選投出。主辦機構表示，澳門擁有亞洲一流的會展軟硬件配套及區域優勢，成為有競爭優勢的理想會展目的地；結合與橫琴的合作及聯動，展現兩地文化及商業優勢，為國際參會人士提供更廣泛多元的選擇及獨特的體驗，未來，希望吸引更多國際會展活動落戶澳琴。

**2025 年 8 月 26 日廣東省連續第五年在澳門成功發行 25 億離岸人民幣地方政府債券。**

8月26日，廣東省人民政府在澳門特別行政區成功發行25億元人民幣（下同）離岸人民幣地方政府債券，是廣東省自2021年起連續第五年在澳門發行離岸人民幣地方政府債券，也是首次在澳門發行第十五屆全國運動會項目的專項債券及藍色債券。至今，廣東省在澳門發行地方政府債券的規模累計已逾100億元。澳門金融管理局對債券成功發行致以祝賀，並感謝國家財政部、廣東省人民政府對澳門新金融業態發展的支持。

**2025年8月26日，澳門科技創新邁新程，四所全國重點實驗室獲授牌。**

8月26日，“在澳全國重點實驗室授牌儀式”在澳門特別行政區政府總部隆重舉行。國家科技部陰和俊部長出席儀式，向重組後的四所全國重點實驗室授牌，行政長官岑浩輝在場見證。中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室主任鄭新聰、外交部駐澳門特別行政區特派員公署特派員劉顯法、經濟財政司司長戴建業、中央人民政府駐澳門特別行政區聯絡辦公室副主任呂玉印、澳門大學校長宋永華、澳門科技大學校長李行偉等多位領導及嘉賓出席。

**2025年8月28日，舉行“澳琴消費者權益保護工作聯席會議”。**

為推動澳琴消費環境融合，澳門消費者委員會與橫琴粵澳深度合作區商事服務局、消費者協會日前於合作區舉行“澳琴消費者權益保護工作聯席會議”，就多維度深化跨域消費維權合作，加快誠信消費建設深入交流，致力共建誠信、優質的消費環境。

雙方遵循《琴澳消費維權聯動協助合作框架協議》，秉持信息共通、資源共用、權益共護及成果共享的合作原則，並在2024年澳琴聯席會議商定合作事項的基礎上積極推進。

**2025年9月1日 “全運聚力·社區消費大獎賞”。**

為提振消費市場信心，特區政府與澳門中華總商會藉着十五運會和殘特奧會的盛事效應，攜手合辦“全運聚力·社區消費大獎賞”大型促消費活動，於9月1日正式啓動，發放總值近5億澳門元的消費優惠，為本澳社區經濟注入活力。

**2025年9月14日，澳門特區第八屆立法會選舉順利舉行。**

澳門特別行政區第八屆立法會選舉 9 月 14 日順利舉行，並完成初步點票工作。行政長官岑浩輝代表特區政府向初步當選的 14 名直選議員和 12 名間選議員致以熱烈祝賀，並對所有參與投票的選民表示衷心感謝。

**2025 年 10 月 24 日，中葡薈萃澳門中葡文化藝術節及銀娛葡韻嘉年華開幕。**

由澳門特別行政區政府社會文化司指導，文化局主辦，旅遊局、市政署、澳門廣播電視股份有限公司及澳門航空股份有限公司支持的第七屆“相約澳門—中葡文化藝術節”於 2025 年 10 月至 12 月期間舉行，本屆中葡文化藝術節串聯“2025 銀娛葡韻嘉年華”，薈萃六大核心活動，包括“心靈紀事—2025 中國與葡語國家藝術年展”“中葡繪本書展”“銀娛呈獻：社區傳統歌舞表演”“第七屆中國與葡語國家電影展”“巴西著名歌手 Vanessa da Mata 與澳門中樂團音樂會”及“中葡品味工作坊”等，雲集逾 780 位海內外藝術家及演出者，向市民及旅客呈獻超過 80 場精彩節目。第七屆“相約澳門—中葡文化藝術節”及“2025 銀娛葡韻嘉年華”開幕式於 10 月 24 日在氹仔龍環葡韻圓形劇場舉行。

**2025 年 10 月 27 日，2025 澳門國際創作者大會舉行。**

由旅遊局與國際媒體製作公司 Branded 聯合主辦的“2025 澳門國際創作者大會”（CreatorWeek Macao 2025）亮點活動“CreatorWeek 商業論壇”及“CreatorWeek 創作者學院”於 10 月 27 日及 28 日兩天假澳門上葡京綜合度假村舉行，行業重磅嘉賓亮相主講，就創作者經濟與產業發展，分享真知灼見。

**2025 年 11 月 2 日，第十八屆世界華商大會隆重舉行。**

由澳門中華總商會主辦的“第十八屆世界華商大會”於 11 月 2 日至 4 日假澳門威尼斯人會議展覽中心及澳門銀河國際會議中心隆重舉行。本屆大會以“共商共築華商命運共同體”為主題，吸引來自世界各地超過四千位企業領袖、專家學者及工商界代表參與，共同探討世界經濟變局與創新發展的新方向。

**2025 年 11 月 3 日，2025 粵港澳大灣區全球招商大會在廣州舉行。**

2025 粵港澳大灣區全球招商大會於 11 月 3 日在廣州舉行。岑浩輝行政長官在視頻致辭時表示，國家主席習近平視察澳門時指出，澳門要着力打造更高水

平對外開放平台；健全在國家對外開放中更好發揮作用的機制；進一步加大雙向開放力度，擴大國際“朋友圈”，成為國家高水平對外開放重要的橋頭堡。他對大會召開表示熱烈祝賀，並向長期關心和支持澳門發展的各界朋友致以誠摯感謝。

#### **2025 年 11 月 4 日，跨境通辦服務升級。**

為便利澳門市民在橫琴粵澳深度合作區的生活和發展，特區政府於 2024 年，以橫琴“澳門新街坊”澳門政務 24 小時自助服務中心為試點，首次推出“遙距服務櫃檯”。該設備聯動“一戶通”和“商社通”，具有視像通話、身份驗證、文件掃描、資料傳遞和電子簽署等功能，可由指定部門接待人員提供一對一在線導辦，在保留傳統櫃檯服務互動性的基礎上，便利身處橫琴的澳門市民以視像方式與特區政府的前枱接待人員在辦公時間內“零距離”溝通，辦理澳門政務服務。

#### **2025 年 11 月 4 日，促服貿產業聯動融國家發展大局。**

為助力本澳企業“走出去”，更好融入國家發展大局，澳門特區招商投資促進局日前組織近 20 位來自大健康、會展、科技、金融、進出口等領域的企業與商協會代表，參加在珠海舉行的第四屆粵港澳大灣區服務貿易大會，並出席開幕式、灣區會展專項研討會以及招商服務推介會等活動。

#### **2025 年 11 月 9 日，第十五屆全國運動會開幕。**

歷史性由廣東省、香港及澳門三地共同承辦“第十五屆全國運動會”於 11 月 9 日舉行開幕式，由中共中央總書記、國家主席、中央軍委主席習近平宣布十五運會開幕。這是首次由粵港澳三地聯合舉辦的全國運動會。來自全國 37 個代表團的運動健兒齊聚大灣區，同赴一場時代之約，共繪全運會嶄新一頁，也必將寫下粵港澳一體化和中國式現代化進程中的華彩篇章。

#### **2025 年 11 月 10 日，“澳門青年大灣區職業之路資助計劃”接受申請。**

由教育及青年發展局與勞工事務局合作推出的“澳門青年大灣區職業之路資助計劃”接受申請，歡迎符合條件且有意投身粵港澳大灣區發展的澳門青年

把握機遇，踴躍申請。該項資助計劃旨在進一步推動澳門青年職業發展，鼓勵青年積極融入國家發展大局，為符合條件的澳門青年在粵港澳大灣區內地九市或橫琴粵澳深度合作區就業提供財政支援，資助金額為每月 5,000 澳門元，發放期累計最長為 18 個月。

**2025 年 11 月 13 日至 16 日，舉辦第 72 屆澳門格蘭披治大賽車。**

第 72 屆澳門格蘭披治大賽車於本年 11 月 13 日至 16 日舉行。七項精彩賽事包括有：澳門格蘭披治大賽 – 國際汽聯 FR 世界盃、澳門 GT 盃 – 國際汽聯 GT 世界盃、澳門東望洋大賽 – Kumho 國際汽聯 TCR 世界巡迴賽澳門站、澳門四級方程式大賽 – 國際汽聯四級方程式世界盃、澳門格蘭披治電單車 – 第五十七屆大賽、大灣區 GT 盃(GT4)及澳門路車挑戰賽等。

**2025 年 11 月 19 日，立法會討論對接國家“十五五”規劃，帶動本澳經濟社會高質量發展。**

行政長官岑浩輝在立法會全體會議上表示，特區政府將主動全面對接國家“十五五”規劃，科學編製澳門特區“三五”規劃，明確未來五年發展目標。同時，將繼續全力支持中小企提升競爭力，提振社區經濟，以及保障本澳居民優先就業。

岑浩輝表示，“十五五”時期將是國家基本實現社會主義現代化的關鍵時期，特區政府已全面總結特區“二五”規劃和開展“三五”規劃的編製工作，積極對接國家“十五五”規劃，有效落實特區的戰略部署，進一步發揮“一國兩制”優勢，更好融入和服務國家發展大局。

**2025 年 12 月 4 日，深化“產業+會展”融合，全球智能盛會 AIE 澳珠揭幕。**

為助力經濟適度多元發展，澳門特區招商投資促進局積極深化“產業+會展”的融合，推動更多產業的品牌會展在澳舉行。作為“科技+會展”的標誌性項目，“全球智能機械與電子產品博覽會”（AIE）於 12 月 4 日至 6 日以“一展雙城”模式在澳門與珠海同步舉行，匯聚全球逾千家科技企業，展現“灣區智造”對接國際市場的實力。

**2025 年 12 月 6 日，2025 澳門國際光影節精彩周邊活動助引流。**

旅遊局舉行辦“2025 澳門國際光影節”，活動期至 2026 年 1 月 11 日。多項結合創意的周邊活動陸續鋪開，送上系列沉浸式夜間娛樂體驗，展現澳門豐富“旅遊+盛事”的魅力，引導居民和旅客深入社區，並在周邊商戶消費，帶動在地商機，進一步促進社區旅遊與夜間經濟。

#### **2025 年 12 月 7 日，內地與澳門企業聯合走出去促基建投資合作。**

為進一步協助本澳企業深入了解和有效開拓國際市場，推動中國與印尼及馬來西亞等“一帶一路”沿線東盟國家的基礎設施投資合作，延伸“第 16 屆國際基礎設施投資與建設高峰論壇暨展覽”的成效，國家商務部台港澳司、中國對外承包工程商會及澳門特區招商投資促進局（下稱“澳門招商局”）共同組織，於 12 月 7 至 11 日帶領內地及本澳企業，前往印尼雅加達及馬來西亞吉隆坡出席多場活動，包括舉辦兩場投資促進推介會、拜訪駐當地大使館、舉行座談會及參觀兩個中國業界在當地的重大基建項目等。

#### **2025 年 12 月 16 日，文明互鑒國際論壇開幕。**

“文明互鑒與傳承發展”為主題的 2025 文明互鑒國際論壇於 12 月 16 日上午十時盛大開幕，為期兩天。該論壇由澳門特別行政區政府主辦、文化局承辦、中國社會科學院中國歷史研究院支持，匯聚全球近 10 個國家和地區超過 50 位政府部門代表、國際組織代表、頂尖專家學者，並邀請相關國際組織、有關國家文化機構代表等參加。

#### **2025 年 12 月 19 日，“澳門記憶”推線上圖片展及問答遊戲賀回歸二十六週年。**

為慶祝回歸 26 週年，系統呈現特區各領域的發展成果，澳門基金會開展的“澳門記憶”文史網推出兩項線上活動：“繁榮昌盛 和諧共融—澳門回歸紀念網上圖片展”及“賀回歸 26 載，認識澳門放光彩”有獎問答遊戲，透過多媒體方式帶領市民回顧澳門的城市變遷與發展。

#### **2025 年 12 月 20 日，特區政府舉辦有關活動慶祝澳門特區成立 26 週年。**

特區政府將於 12 月 20 日舉辦多項活動，與澳門廣大居民和旅客，共同慶祝中華人民共和國澳門特別行政區成立 26 週年，並於上午 8 時在金蓮花廣場舉行隆重的升旗儀式，澳廣視將全程現場直播；上午 9 時 30 分，在中國與葡語國家商貿合作服務平台綜合體舉行慶祝澳門特區成立 26 週年招待酒會。

**2025 年 12 月 26 日，社會保障制度 2026 年起調升四項津貼金額。**

按第 269/2025 號行政長官批示，社會保障制度四項津貼金額調升，自 2026 年 1 月 1 日起生效。

社會保障制度作為居民全生命周期的基本保障，出於對居民在面臨重要人生節點的關懷，以及在面對突發狀況時的支援，自 2026 年 1 月 1 日起調升四項津貼的金額。調升後，結婚津貼由原來 2,220 元（澳門元，下同）調升至 4,000 元，合資格配偶雙方可同時申請，失業津貼調升至 210 元／日、疾病津貼方面，住院津貼調升至 240 元／日，非住院津貼調升至 180 元／日、喪葬津貼調升至 5,200 元。

# 澳門主要經濟數據

(至 2025 年第三季)

指標	單位	2024年			2025年		
		第三季	第四季	全年	第一季	第二季	第三季
本地生產總值(當年計價)	億澳門元	1,009.14	1,062.69	4,033.14	997.64	1003.90	1038.60
實質變動率(本地生產總值)	%	3.8	3.4	8.8	-1.3	5.1	8.0
人均本地生產總值(當年價格)	澳門元	n	n	587,922	n	n	n
通脹率	%	0.72	0.28	0.74	0.15	0.25	0.47
失業率	%	1.7	1.7	1.8	1.9	1.9	1.8
就業不足率	%	1.1	1.5	1.4	1.2	1.6	1.5
澳門財政儲備	億澳門元	6,169.48	6,162.11	6,162.11	6235.6	6,473.49	6,587.18
澳門外匯儲備(*)	億澳門元	2,305.70	2,350.02	2,350.02	2358.18	2,361.00	2,392.00
生產總值構成(支出法) (以當年價格計算)		第三季	第四季	全年	第一季	第二季	第三季
私人消費	億澳門元	291.29	299.86	1,167.74	296.21	298.38	310.13
政府最終消費	億澳門元	114.53	157.28	492.30	101.62	120.34	120.70
固定資本形成	億澳門元	156.63	147.14	554.84	136.32	118.35	107.62
庫存變動	億澳門元	6.82	7.45	28.23	6.72	3.17	3.26
出口總值	億澳門元	879.49	134.87	3619.83	912.57	908.52	979.09
貨物	億澳門元	93.68	106.53	401.10	92.16	31.34	36.84
服務	億澳門元	785.81	827.98	3218.83	820.41	877.18	942.25
進口總值	億澳門元	439.62	1286.67	1829.80	455.81	461.69	482.23
貨物	億澳門元	321.76	353.38	1345.36	331.32	304.11	312.73
服務	億澳門元	117.86	130.17	484.44	124.49	157.58	169.50
公共財政		第三季	第四季	全年	第一季	第二季	第三季
公共收入	億澳門元	339.71	1,110.23	1,110.23	254.08	333.44	-
博彩稅收	億澳門元	21.61	21.73	88.13	22.20	23.00	25.15
公共開支	億澳門元	199.20	942.65	942.65	159.32	190.03	-
部分產業數據		第三季	第四季	全年	第一季	第二季	第三季
旅客總量	萬人次	920.09	900.80	3,492.90	986.27	935.59	1,045.25
個人遊	萬人次	330.73	302.36	1228.11	401.12	741.23	1,150.59
酒店住客	萬人次	361.06	354.09	1443.30	345.7	362.21	370.38
酒店入住率	%	88.50	89.50	86.40	90.20	88.10	89.70
旅客平均逗留天數(按原居地統計 之留宿旅客)	天	1.2	1.1	1.2	1.9	1.1	1.1
新建樓宇：單位	個	286	105	640	229	118	3
面積	平方米	30,926.00	11,022.00	122,716.00	27,313.00	532,806.00	245
房產買賣：單位	宗	1289	1369	5,197	1,348	1,342	1,411
金額	億澳門元	65.26	74.45	280.40	53.32	48.53	62.60
銀行存款	億澳門元	12,688.08	12,707.83	12,707.83	13602.08	8,037.60	8,147.07
銀行貸款	億澳門元	51,913.32	10,516.95	10,193.91	10241.96	5,242.99	5,129.10
會議展覽項目	個	1011	465	1524	413	480	385
會議展覽入場	萬人次	52.10	32.52	1331.60	18.8	22.81	56.72
人口及收入統計		第三季	第四季	全年	第一季	第二季	第三季
居民	萬人	68.66	68.83	68.83	68.79	68.59	68.66
勞動人口	萬人	38.59	38.50	38.30	37.90	38.00	38.22
就業人口	萬人	37.93	37.83	37.63	37.18	37.27	37.53
外地僱員人口	萬人	18.24	18.25	18.25	18.36	18.26	18.35
勞動參與率	%	68.10	67.70	67.80	66.50	66.60	66.80
每月工資中位數	澳門元	18,000.00	18,000.00	18,000.00	18,800.00	17,800.00	17,000.00

n 未公佈  
\* 臨時數據，未作最後確認。  
(a) 期末價值  
- 絕對值為零  
r 修訂數字  
~ 沒有數字

# 澳門經濟學會 2025 年下半年會務活動

## 一、課題研究及出版

課題研究及出版是學會的核心會務之一，本會持續關注和緊貼經濟社會發展的脈搏，並結合澳門經濟熱點問題，積極組織會內、外的專業研究力量開展有針對性的專項課題研究，詳見如下：

已完成：

- (一)《澳門經濟景氣指數 2025》(每月發佈)
- (二)《2025 年澳門各行業職工工作現狀調查》
- (三)《進一步發揮澳門高水平對外開放平台作用研究》
- (四)《澳門經濟》學刊(第 56-57 期)

進行中：

- (一)《澳門經濟》學刊(第 58 期)
- (二)《澳門培育發展新質生產力研究》
- (三)《澳門經濟適度多元發展的跟蹤研究及評估》
- (四)澳門日報“經世濟民”專欄(每月一期)

## 二、學術研討、座談會及培訓班等

本會主辦的年度各項學術活動，目的為匯聚專家及學者智慧，搭建連接本澳經濟熱點議題與經濟政策的溝通平台，積極擔當特區政府與民間智庫的橋樑角色。各項主要活動概況如下：

- ◆澳門經濟論壇 2025
- ◆第十五屆澳珠合作發展論壇
- ◆第五屆粵港澳合作發展論壇
- ◆2025 年澳門經濟論文比賽

## ◆組織參觀“紀念抗戰勝利主題展”

### (一)續辦澳門經濟論壇 2025

“澳門經濟論壇”是本會的年度學術活動，已連續多年在澳舉辦，旨在構建澳門經濟政策的宣導平台，並透過匯聚專家學者的意見和建議，為澳門特區經濟發展建言獻策。今年的“澳門經濟論壇 2025”於 12 月 13 日上午在澳門旅遊塔舉辦，論壇以“‘十五五’與澳門‘三五’：高品質發展的戰略協同”為主題，就區域協同、產業多元及城市治理等議題進行交流。邀請內地及澳門相關領域的專家學者研討，彙聚智慧，共襄良策。

本屆論壇出席嘉賓眾多，包括主講嘉賓清華大學中國經濟思想與實踐研究院劉培林研究員；澳區全國人大代表、本會劉藝良名譽會長；澳門特區政策研究和區發展局張作文局長以及相關各局的部份領導及研究人員；澳門立法會多名議員；澳門中聯辦研究室韓研處長、經濟部朱道陽四級調研員，本會多名顧問及暨南大學澳門校友會的負責人，多位灣區政策研究機構代表及高校學者等，亦到場分享觀點。

劉培林研究員分享了“澳門如何更好融入和服務國家“十五五”時期發展大局”，回顧澳門回歸以來取得的成就；梳理中央對國家“十五五”規劃建議中關注的事情以及廣東省委對規劃建議中的涉澳部署。

本會劉本立會長致詞表示，國家“十五五”規劃和澳門“三五規劃”開局之際，在此共商澳門如何更好融入和服務國家“十五五”發展大局、探討澳門“三五”規劃的佈局、以及粵澳深度合作與粵港澳大灣區高質量發展，大家共同關心的重要議題，關係到澳門的未來發展和居民的生活福祉。

全國港澳研究會理事、澳門立法會議員、本會理事長柳智毅在會上做了題為“澳門經濟形勢與前瞻 2026”的發言，分析論述了澳門經濟形勢發展，企業和不同行業的實際情況。

隨後，5 位來自高校的學者：澳門城市大學葡語國家研究院教授、澳門“一帶一路”研究中心主任、本會周平理事；澳門大學工商管理學院金融及商業經濟系副系主任、本會副理事長李振國；澳門科技大學可持續發展研究所劉成昆所長；澳門理工大學副教授、本會呂開顏理事；澳門旅遊大學創新款待管理學院酒店管理課程主任管潔琦副教授等，出席了本次論壇的沙發論壇環節。各位

學者圍繞“十五五”與澳門“三五”規劃；粵澳深度合作與粵港澳大灣區高品質發展；澳門經濟回顧與展望等議題進行交流。他們認為，澳門在現行政策框架下已具備推動產業多元發展的基礎，但仍需在制度深化、人才培育與創新能力建設三方面持續加力，特別是要加強與深合區的協同機制、拓展科研與教育合作空間，以及完善企業參與創新的政策環境。與會者指出，澳門若能更有效銜接國家發展方向，並在跨境合作、科技應用與綠色治理中找到切入點，將有助形成更具競爭力與可持續性的多元產業格局。

## **(二)合作舉辦第十五屆“珠澳合作發展論壇”**

創辦至今已14年的第十五屆“澳珠合作發展論壇”於12月6日在珠海國家方志館舉行。論壇由珠海市台港澳事務局主辦、本會合作舉辦。澳珠兩地政府部門代表、多名專家學者及多個社團機構代表出席。本次論壇聚焦澳珠協同深化合作下的青年發展機遇、跨境民生服務提升、產業協同佈局及基建互聯互通等議題，為澳珠一體化發展注入新思考與動能。

本屆論壇出席嘉賓包括：澳區全國人大代表、劉藝良名譽會長；珠海市委常委、統戰部郭才武部長；澳門中聯辦經濟部楊全州副部長；珠海聯絡部鍾睿副部長；澳門特區政策研究和區域發展局張作文局長，以及雙方有關部門的官員。本會柳智毅理事長，澳門理工大學社會經濟與公共政策研究所所長、澳門學者同盟秘書長、本會鄧益奮理事，珠海市台港澳事務局黃萃等局長出席了論壇。多位灣區政策研究機構代表及高校學者到場分享觀點。

劉藝良名譽會長在致歡迎辭時表示，今年論壇以“攜手共建澳珠極點，合力賦能灣區發展”為主題，充分反映澳珠合作在粵港澳大灣區建設中的戰略地位。他回顧十五年來論壇從探索階段逐步走向成熟，已成為兩地政府與學術界的重要政策交流平台，促進合作由量變走向質變。橫琴粵澳深度合作區建設進入關鍵深化期，六十項便利港澳居民在珠海發展措施四年來成效顯著。他認為，交通互聯、政務協同、產業合作與青年發展保障等領域正加速推進，有助澳珠合作朝制度化、體系化邁進。

與會專家分析指出，面對結構性失業與技能錯配等挑戰，澳門青年對更具成長性的職涯平台需求愈加迫切；而珠海的科創、製造業及孵化載體優勢，正好與澳門的教育、旅遊、金融及會展服務形成互補，為青年提供向上與向外發

展的雙軌通道。近年交通網絡日益便捷、跨境政務服務提升，均為促進青年雙向流動奠定基礎。未來吸引更多澳門青年赴珠海發展，仍需強化薪酬待遇對接、住房保障、生活便利度、產業資訊透明度及青創配套，以確保青年“看得到前景、留得住生活、接得住機會”。

論壇最後強調，澳門與珠海正從“鄰近城市”走向“深度協作夥伴”。本屆論壇通過集結兩地政、商、學界力量，深入探討澳珠協同新路徑，不僅為青年發展開闢新跑道，更為兩地在大灣區格局下尋求高質量合作提供明確方向與行動參考。與會者期望論壇成果能進一步轉化為政策實踐，助力澳珠在區域發展中發揮更大作用。

### **(三)舉辦第五屆粵港澳合作發展論壇**

第五屆粵港澳合作發展論壇於 11 月 8 日在暨南大學舉行。論壇由暨南大學經濟學院主辦、本會合作舉辦，暨南大學經濟學院特區港澳經濟研究所、粵港澳大灣區經濟發展研究中心承辦，廣東港澳經濟研究會協辦。

來自中央港澳辦港澳研究所、國務院發展研究中心港澳研究所、香港中文大學、澳門大學、澳門科技大學、澳門城市大學、澳門理工大學、暨南大學、廣州市社科院等高校與研究機構、業界代表圍繞“十四五”發展回顧和“十五五”粵港澳大灣區合作前景展開研討。

澳門立法會議員、本會柳智毅理事長指出，岑浩輝行政長官在今年 4 月份發表的第一份施政報告中提出以“北上、南下、西進、東拓”為策略，強化內聯外通，並強調將以更加積極主動的姿態融入和服務國家發展大局，着力打造更高水平對外開放平台，在國際舞台上展現更大作為，預示着“十五五”時期澳門將找準定位，着力打造更高水平對外開放平台。

多名專家在發言研討環節分享研究見解。澳門大學工商管理學院副教授、本會李振國副理事長聚焦“十五五”背景下澳門的經濟狀況，提出產業協同是粵澳合作的方向，建議兩地精準規劃定位、促進澳企實體落地及法規銜接，澳門特區政府應加大參與深合區事務、推進制度對接、主動引領發展方向並將橫琴深合區作為“主陣地”以推進深度融合。

### **(四)續辦 2025 年澳門經濟論文比賽**

為配合特區政府相關施政理念，積極培養本地研究人才，研究澳門經濟問題，鼓勵社會各界關心澳門發展，本會已連續十五年舉辦澳門經濟論文比賽。今屆參賽情況踴躍熱烈，參賽論文88篇，參賽人數達到220人，成績喜人。經過評審，本會於12月13日在澳門旅遊塔宴會廳舉辦頒獎禮，邀請了相關的政府官員、社團及學術機構的代表出席，並與獲獎者分享研究成果和互動交流。

今年參賽作品的研究重點包括澳門經濟發展面臨的挑戰與機遇探討澳門“1+4”產業經適度多元發展、掌握澳門戰略定位，深化區域合作關係、數字經濟發展與創新、培育發展澳門新質生產力等多個重要議題。今年參賽作品的數量創下歷屆之最，無論在數量上還是研究質量上均有所提升，顯示出參賽者對社會的敏銳關注和研究能力。

比賽邀請了專業人士對參賽作品進行評審，並確保評審的公平性和透明度，評審遵循關係迴避及匿名評審的原則，並從選題意義、創造成果、文獻掌握、觀點突出、邏輯嚴謹、文字規範、層次條理等七個方面對作品進行加權評分。最終根據各評審對參賽者的總得分進行排序。以下是各獎項的得主：

公開組獲獎名單	
一等獎	孫嘉蔚、劉靖瑜。
二等獎	劉超、張雨晴、陳婉琳、于心昊；孫嘉蔚
三等獎	李少游；劉超、蔡梓涵、答佳藝、孫國力；吳許文、李彧思、劉彥琳
優異獎	楊俊霖；劉焯軒；高玉婷、王雅琦、趙奕寧；王達壟、王哲涵、羅雅琦、曾方；徐曄、孟慶泓、陶書然、邵曦樂；高玉婷、余筱曉、張舒航；黃義林、劉若冰、李芳璐；陳子櫻；施瑞婷、高咏軒、韋正愷；譚嘉竣、歐陽安盈；李少游、區雅詠；莫嬌。
學生組獲獎名單	
一等獎	杜錚豪、何祺、張博文、姚依佩。
二等獎	鄭美君；李澳啟、李冠怡、陳芷柔、賈子慧。
三等獎	葉佳佳、陳諾、歐陽銘、王韻菲；嚴雅婕、鄭逸彤、蔡文晨；梁嘉聰、廖峻峰、尹俊。

優異獎	阮湘婷、阮興博；蔡璨煌、趙紫鈺、劉思晨；凌俊杰；何曉盈、郭穎珊、陳嘉嘉；吳美瑩；吳美瑩、吳美橋、吳韋宏、梁智杰；盧俊豪、王旭、顏宣伊；劉頌明；蔡晴榆、盧曉晴；張曉茵、杜雨熹、王一凡；劉綺雯；黃嘉寧、曹潤球、李紅昕。
-----	---

#### (五)組織參觀“紀念抗戰勝利主題展”

8月29日，本會劉本立會長、柳智毅理事長率領24名理監事成員和會員前往參觀“為了民族解放與世界和平——紀念中國人民抗日戰爭暨世界反法西斯戰爭勝利80周年主題展”。本會通過組織這次參觀，傳遞“銘記歷史，緬懷先烈，珍愛和平，開創未來”的核心理念體現澳門同胞與全國人民風雨同舟，共同弘揚愛國主義精神和抗戰精神。

#### 四、活動相片集

##### (一)澳門經濟論壇 2025



澳門經濟論壇 2025 與會者合照



劉本立會長致歡迎辭



清華大學劉培林研究員主旨演講



柳智毅理事長做主旨演講



沙發論壇環節

(二)第十五屆“珠澳合作發展論壇”



第十五屆珠澳合作發展論壇與會者合照



珠海市台港澳事務局黃萃局長致歡迎辭



劉藝良名譽會長致辭



柳智毅理事長主旨演講



交流發言環節

### (三) 第五屆粵港澳合作發展論壇



第五屆粵港澳合作發展論壇與會者合照

### (四) 2025 年澳門經濟論文比賽



2025 年澳門經濟論文比賽頒獎禮



劉本立會長致歡迎辭



柳智毅理事長向得獎者頒獎



公開組一等獎得獎組別代表分享研究成果



學生組一等獎得獎組別代表分享研究成果

#### (五)參觀“紀念抗戰勝利主題展”



本會組織參觀“紀念抗戰勝利主題展”

#### 五、其它

本會密切關注本澳經濟發展動態形勢，劉本立會長、柳智毅理事長以及多位理、監事會領導架構成員曾應邀接受媒體專訪或發表署名文章，並積極主動發聲、建言獻策和正向輿論引導。



# 澳門經濟

2025 年第 2 期(總第 58 期)

---

主 編 : 柳智毅  
執行編輯 : 蘇振輝  
製作 : 澳門經濟學會  
製作及出版日期 : 2025年12月  
規格 : 17.5 x 25.5cm  
定價 : 非賣品  
**ISSN 2957-8132**

鳴謝 : 澳門基金會贊助項目經費



