

澳門治理新冠肺炎疫情的路徑、成效與評估

王建偉 劉俊麗

[摘要] 自 2020 年至今，澳門治理新冠肺炎疫情大致可分為三個階段，通過對三個階段治疫政策的內容和成效進行評估，有三條經驗值得肯定：一是特區政府從一開始就高度重視新冠疫情的治理，並且在治理方針上始終把澳門民眾的生命健康和安居樂業放在第一位，為此特區政府不惜關閉賭場，不惜動用財政儲備；二是特區政府善於從失誤中總結經驗教訓，通過快速及時調整政策舉措，不斷改進提升治疫水平；三是民眾的高度支持至關重要，無論是執行口罩令還是全民核酸檢測，澳門市民都非常配合，把治疫措施變成自己的內在行動。當然，新冠疫情的治理也暴露出特區政府在社會治理上的一些短板，例如政府部門在政策協調、實施、配套方面的不足等等。更為重要的是，經過這次疫情，澳門社會各界對澳門經濟結構方面存在的問題認識更加清醒，對澳門多元經濟發展的路向思考更加深刻。

[關鍵詞] 澳門 新冠疫情 治疫 防控

引言

新型冠狀病毒肺炎（COVID-19）是近百年來影響範圍最廣的全球性大流行病，給人類的生命安全和健康造成重大威脅，對國際社會的全球治理能力也是一次嚴峻的考驗。2019 年 12 月，中國湖北武漢市相繼發現多例感染新冠肺炎患者，2020 年 1 月，新冠病例開始在武漢以外地區以及其他國家出現。隨即患者人數在武漢及湖北迅速上升，中國政府於 2020 年 1 月 23 日宣佈對武漢等多個湖北城市實行封城。到 1 月底，疫情蔓延至中國的所有省份，世界衛生組織宣佈新冠病毒疫情構成“國際突發公共衛生事件”。截至 2020 年 5 月 15 日，中國報告確診病例 84,029 人，死亡 4,637 人。^①

澳門是中華人民共和國的一個特別行政區，地域狹小，陸地面積僅約 32.9 平方公里。根據澳門特區政府的數據，截止 2020 年底，澳門總人口為 68.31 萬人，每平方公里人口密度為 2.8 萬人，為世界之最，是毗鄰香港的三倍多。澳門也是一個微型經濟體，以第三產業為主。2019 年澳門第三產業佔比為 95.7%，第二產業僅佔 4.3%，而且第三產業中

作者簡介：王建偉，澳門大學政府與行政學系榮休教授；劉俊麗，澳門科技大學社會和文化研究所博士候選人。
^①《新冠病毒疫情爆發至今大事記》，BBC News，2020 年 2 月 11 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/simp/chinese-news-51382117>，2022 年 3 月 1 日。

絕大部分是與旅遊密切相關的博彩業和酒店業，總體經濟結構過於單一。^①澳門客觀的地理和人文條件決定了澳門在治理新冠疫情時所面臨的嚴峻局面。密集的人口加大了疫情的傳播速度和疫情防控的難度，同時，高度依賴博彩的結構也增加了疫情衝擊下澳門經濟的脆弱性。令人欣慰的是，澳門特區政府在困難的條件下積極有為地治理新冠疫情，取得了不俗的成績。截止 2022 年 4 月 28 日，澳門累積病例 82 例，治癒 82 例，死亡 0 例，無症狀感染者 98 例，均為境外輸入。^②澳門治疫做到了零死亡率、零社區傳播、零醫護人員感染，低病患、低重症率和高治癒率，成為世界上少數幾個新冠基本清零的地區之一。澳門不僅阻止了大規模的新冠病毒傳播，而且還穩定了經濟，保障了市民的基本生活和就業。當然，澳門治理疫情過程中也有一些經驗教訓。本文通過對兩年多來澳門治理新冠肺炎疫情情況的梳理，按照時間線將澳門治疫大致分為三個階段，並具體分析每個階段中澳門特區政府綜合治理疫情的路徑和成效，探索澳門特區政府治疫的優勢及不足。

一、治疫的第一階段（2020 年 1 月至 2021 年 7 月）：防治疫情與保障民生並舉

2020 年 12 月底，新冠疫情在中國內地武漢市率先爆發，很快便蔓延至其他城市。2020 年 1 月 21 日，澳門出現首例新冠病人，隨後病患人數開始增加，第一波疫情爆發。澳門特區政府採取一系列有效措施應對疫情。至 2020 年 4 月 9 日，澳門已無確診病例。5 月 19 日，澳門新冠病例清零，當時所有 50 名患者全部治癒出院。這個無病患紀錄一直持續到 2021 年 7 月 1 日，長達 407 天。澳門在粵港澳大灣區能率先實現零病患並保持長時間的經濟社會穩定，得益於一系列的內外因素。

（一）澳門特區政府表現出較強的治疫和綜合治理能力

澳門特區政府的治疫能力主要表現在以下幾個方面：

（1）快速反應

2020 年 1 月 21 日，就在澳門出現首宗新冠病例的當天，澳門特區政府正式成立新型冠狀病毒感染應變協調中心，由行政長官擔任主席，社會文化司司長擔任副主席，各職能部門司長皆為成員。該機構負責人協調政府各部門的政策舉措，便於對疫情的變化作出反應。1 月 23 日，澳門出現第二例新冠病人，當時正值中國傳統春節假期的來臨。特區政府立即宣佈提升防疫措施，取消春節期間的所有大型公共活動，並呼籲澳門各社團取消或延遲春節期間的各種社會聚集活動。澳門特區政府還向澳門居民推出口罩計劃，確保他們能夠優先購買新口罩。有關部門及時訂購 2,000 萬個口罩，首批 300 萬個口罩於 1 月 23 日抵達澳門，供居民購買使用。1 月 30 日，特區政府又宣佈澳門所有學校及教育機構

^①澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo>，2021 年 11 月 15 日。

^②澳門特別行政區政府：“本澳最新疫情”，2022 年 4 月 28 日，<https://www.gov.mo/zh-hant/news/888101/>。

春節後延期開學，改用網上授課，以降低校內感染的風險。各種培訓課程、講座等活動也悉數叫停。澳門的文化、娛樂、體育、展覽等公共場所停止對外開放。2月4日，在出現兩宗本土感染病例之後，特區政府於當天宣佈澳門所有的博彩企業於2月5日凌晨停止營運15天。由於澳門經濟長期依賴博彩收入，此一決定包含了相當的經濟政治風險。但是特區政府秉持市民安全高於一切的理念，果斷關閉全澳81家博彩經營場所，及時阻斷了病毒的擴散傳播鏈，為澳門疫情的管控奠定了良好的開端。

(2) 措施有力

治疫過程中，特區政府大致採取了與中央政府相一致的疫情聯防聯控機制，方案詳盡，措施到位。主要措施包括在澳門本土確診首例病例後，全面暫停疫情高發地區的旅行團和航班班次，對機場抵澳人員實施全面體溫測量，對疫情低發地區和高發地區分別實施6小時醫學觀察及14天醫學隔離觀察。這些措施不僅保障了部分人員的通行需要，也有效阻止了疫情的境外輸入。在本地疫情得到有效控制後，為保障跨境學生及外地勞工通行的需要，對出入境實施彈性放鬆，並使廣東“粵康碼”與澳門“健康碼”和核酸結果實現互通互認。

特區政府採取的另一項防控疫情的重要措施是全面實施新冠肺炎核酸檢測。這項措施不僅可以鞏固防疫成果，而且也能降低潛在病毒攜帶者在社區傳播的風險，尤其是風險較高人群，如學生、教職工、社區機構服務人員、漁民、跨境勞工及居民等。隨着核酸檢測能力的提高，澳門不斷擴大檢測範圍及數量，對高風險人群實施全面核酸檢測。如2020年4月27日，在頒佈分階段復課計劃後，對5,000名澳門初高中學生及教職人員進行核酸檢測；2020年5月7日起，對跨境學生、勞工、居民等約1.5萬人進行每週一次的常規檢測。在核酸檢測發現新冠肺炎患者後，及時對其密切接觸人員進行核酸檢測和14天醫學隔離，並對病患及其密接人員的活動場所和居家進行全面消毒，切斷疫情傳染源，降低疫情在社區傳播的風險。如前所述，澳門還實施嚴格的入境檢疫政策，對來自疫情低風險和高風險地區人員實施有區別的入境隔離醫學觀察。

澳門人口密集，公共衛生安全對防控疫情十分重要。特區政府採取措施確保公共衛生安全。例如民眾在公共場合堅持配戴口罩對控制疫情產生了巨大的作用。雖然特區政府很早就已在境外訂購了大批的口罩，但是在疫情爆發初期，還是出現了口罩供應不足的情況。特區政府及時採取措施，除了以政府財政資金統一採購口罩以確保供應外，還將口罩分發到各個衛生中心、協議藥房、社區中心等，以便利民眾購買。特區政府還規定政府採購之口罩必須以成本價出售。^①這些舉措充分保證了疫情期間澳門居民的口罩供應。澳門居民可憑身份證或其他有效證件每月定量購買口罩。特區政府還十分注重公共場合的消毒衛生，要求有關單位定時清潔消毒公共場所中手容易接觸到的地方，確保民眾能夠在公共場所使用消毒液和抹手紙，確保通風排水渠道暢通等。

^①鄭亮、陳以樂：《澳門城市在突發公共衛生事件期間的狀況及對策分析》，《城市住宅》（北京）2021年第28期。

(3) 綜合施策

新冠疫情對澳門經濟民生帶來巨大衝擊，2020年澳門本地生產總值比2019年同比下降54%，入境人數同比下降85%，博彩收入下降79.3%。^①因此特區政府必須防控疫情和扶持民生並舉，如此才能保持澳門社會和民生的穩定。特區政府為此適時提出“保就業、穩經濟、顧民生”的目標，採取多種方式對澳門居民和中小企業進行紓困援助。主要包括：

1) 發放現金。特區政府主要採取了三項基本措施向澳門居民提供現金方面的支持，包括提前預支2020年度的澳門居民年度現金分享計劃；向經濟困難的家庭提供額外的補助金；向澳門居民推出鼓勵消費的計劃。通過這些措施，一方面對澳門居民的日常生活進行補貼，穩固民生；另一方面也可以刺激經濟復蘇和就業，安定社會。

2) 帳單豁免。特區政府對民居住戶自2020年3月至5月的電費，3月至4月的全部水費和5月至6月水費的一半進行豁免。^②

3) 稅收優惠。特區政府制定了全面詳細的稅收減免政策，力圖減免中小企業及普通居民的負擔，共渡時艱。

4) 就業援助計劃。針對疫情期間可能出現的大量旅遊業相關人員失業的情況，勞工局推出了“以工代賑”職業培訓計劃和提升就業培訓計劃，對失業人員進行技能與面試培訓，便於失業人員掌握更多技能，在尋求重新就業時更好地與僱主溝通交流，提高本地勞動力素質與競爭力。^③

針對中小企業的紓困措施主要包括減免商戶租用政府物業的租金，給中小企業提供貸款利息補貼，放寬對中小企業的借貸還款以及信用保證的政策等。這些政策出台後受到中小企業的普遍歡迎。

(二) 澳門具備良好的政治、經濟、財政、社會等方面的治疫基礎

(1) 政治方面

澳門能夠集中力量有效防控疫情和保障民生的基礎在於政治上的穩定，沒有這個基礎，治疫就無從談起。自1999年回歸後，在“一國兩制”的引領下，澳門特區歷屆政府秉持愛國愛澳的傳統，勵精圖治，經過二十多年的發展，澳門的經濟社會發生了巨大的變化。疫情前的2019年度澳門地區生產總值為4,347億澳門元，位居亞洲榜首。^④澳門已成為世界上最富裕、最發達的地區之一。政治穩定，經濟繁榮，社會安定，市民安居樂業，為打好防控疫情的戰役提供了堅實的基礎。

(2) 財政經濟方面

澳門回歸祖國，經過二十餘年的發展，經濟、社會、文化狀況都發生了天翻地覆的變化，回歸第一年便扭轉財政赤字，獲得約3億澳門元的財政盈餘。在中央的支持與特區政

^①澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo>，2021年11月15日。

^②白彥鋒、李泳禧：《澳門新冠肺炎疫情應急機制與應急財政啟示》，《地方財政研究》（瀋陽）2020年第4期。

^③澳門特別行政區政府勞工局：“2020年02月底按行業及所持身份證明文件的發出國家／地區統計外地僱員人數”，https://www.dsal.gov.mo/download/pdf/statistic/nrworker/A1/A1_2020_02.pdf，2021年12月25日。

^④澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo>，2021年11月15日。

府努力下，澳門財政儲備資本於 2018 年突破了 5,000 億澳門元。疫情爆發前的 2019 年澳門本地生產總值比回歸時 1999 年的 472.87 億澳門元增長了近十倍。儘管疫情對經濟造成了一定的衝擊，但截止 2020 年 9 月，澳門特區財政儲備總額已達 6,544.03 億澳門元。^①因此特區政府仍有充足的財政儲備來採取政策措施有效應對和緩解新冠疫情帶來的經濟困難狀況，保障澳門市民的基本民生。例如 2020 年特區政府先後兩次調整年度財政預算，累積動用超過 500 億澳門元的財政儲備於穩經濟、護民生上。

(3) 社會生活方面

澳門社會一直存在大量的社團組織，社團組織是澳門社會生活的重要組成部分。在疫情期間，社團組織承擔了大量的防治疫情的工作，包括深入社區，對市民進行防疫教育，心理輔導；配合政府進行防疫宣傳、物資發放、病毒消殺等等。社團機構由於它們和基層市民的密切聯繫，往往能夠反映市民訴求，起到上情下達的作用，彌補了政府機構人員不足的缺失。這是澳門治疫工作的一大特色，也是澳門疫情防控機制的重要環節。^②

澳門居民也享有較好的社區衛生條件和較高健康水平。澳門基礎衛生設施良好，環境污染程度較低，較少存在與地方病和自然疫源性疾病有關的物理化學生物因素。澳門擁有公共衛生、全科醫療、專科醫療三足鼎立；個體預防和群體預防相結合的較為完善的醫療衛生體系。這些都為澳門有效防控疫情提供了基礎條件。

此外，科技在澳門社會的應用也成為了防疫的利器。2020 年疫情爆發時，互聯網和智能手機應用（App）在澳門已經高度普及，由此衍生出的微信支付、朋友圈以及相關群組等被廣泛應用，這對及時傳遞防疫信息，動員民眾採取防疫措施起到了很大的作用。例如，根據澳門勞工事務局 2020 年 2 月的統計，澳門除了本地 60 多萬居民之外，內地在澳門工作的人口已經達到了 116,500 名，佔澳門常住人口的近 20%。^③而新冠肺炎疫情爆發之後，由於核酸檢測和隔離時間的要求不斷變化，頻繁往來澳門和內地的外勞或者本澳居民就能通過微信等相關應用程式關注澳門和內地的雙向防疫政策，極大地便利了他們的工作和生活，減少了他們的時間和經濟成本。又如澳門的衛生系統是最早使用區塊鏈技術抗擊新冠病毒的系統之一。基於區塊鏈技術的健康碼成為澳門居民進入公共場所的電子通行證。由於澳門和廣東位於不同的司法管轄區，再加上澳門嚴格的數據保護規定，使得澳門建立包括廣東在內的內地健康憑證互認機制變得非常複雜。而區塊鏈健康碼的應用，就使澳門能夠和內地迅速實現健康碼的互轉互認互通，解決了制度和技術上的困難，讓旅客的健康信息在海關能夠得到高效、準確的驗證，大大便利了在疫情情況下澳門和內地人員之間的雙向通關，為內地逐漸恢復向赴澳旅客發放簽證，助力澳門經濟恢復創造了有利條件。

^①澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#/step2/PredefinedReport/zh-CN/32>，2021 年 11 月 20 日。

^②白彥鋒、李泳禧：《澳門新冠肺炎疫情應急機制與應急財政啟示》，《地方財政研究》（瀋陽）2020 年第 4 期。

^③澳門特別行政區政府勞工局：“2020 年 02 月底按行業及所持身份證明文件的發出國家／地區統計外地僱員人數”，https://www.dsal.gov.mo/download/pdf/statistic/nrworker/A1/A1_2020_02.pdf，2021 年 12 月 25 日。

（三）澳門治疫得到中央政府的大力支持

澳門早在 2005 年就與香港、內地三方簽署了《關於突發公共衛生事件應急機制的合作協議》，通報重大突發公共衛生事件和傳染病疫情的資訊，協調聯動應急處置，在突發公共衛生事件應急的技術、培訓和科研等方面進行交流和合作。^①2011 年 3 月澳門又與廣東簽署了《粵澳合作框架協議》，其中第三條是有關公共衛生範疇的合作，包括完善傳染病疫情信息通報和聯防聯控機制，建立溝通協調機制等內容。^②該協議的主要目的是要加強內地、香港和澳門之間對突發的公共衛生事件的應急處理。而本澳內部的公共衛生應急機制，主要由澳門疾病預防及控制中心、衛生局以及跨部門合作組成的三級機制。這個機制在區域合作上與國務院衛生部、國家中醫藥管理局、國家藥品監督管理局、國家質量監督檢驗檢疫總局、中國疾病預防控制中心等中央主管機關，以及中央主管機關轄下的全國性及地方性機構形成溝通機制。在新冠肺炎疫情的應對過程中，特區政府與國家衛健委的信息通報起到了重要的作用。2020 年 1 月 1 日，澳門特區政府便接到了國家衛健委關於不明原因肺炎的通報信息，使特區政府能夠早有準備，及時推出一系列防疫措施。在整個疫情的防控過程中，特區政府始終與國家衛健委和國家疾控中心保持密切聯繫，實時通報病例。

同時，中央政府還給予了特區政府必要的技術支持。例如 2020 年 1 月 11 日，自身忙於抗疫的武漢市接待了澳門赴武漢的疫情考察組，雙方交流了疫情的最新情況和研究進展；1 月 19 日國家衛健委宣佈開始發放檢測試劑盒時，特區政府第一時間獲得檢測試劑。疫情爆發之初，澳門特區行政長官賀一誠幾乎天天和中國國家呼吸系統疾病臨床醫學研究中心主任、國家衛健委高級別專家組組長鍾南山院士通電話，瞭解內地抗疫最新進展。1 月 22 日，鍾南山應特區政府之邀到訪澳門，向特區政府講解本次疫情特點，並傳授疫情防控經驗。

總之，新冠疫情在澳門出現之後，澳門特區政府採取迅速果斷的行動，綜合施策，在較短的時間裏控制了疫情的擴散蔓延，實現並較長時間保持了澳門本土新冠病例“清零”的良好紀錄。

二、治疫的第二階段（2021 年 8 月至 11 月）：疫情反彈，暴露治疫短板

在這一階段，由於新冠變異病毒德爾塔（Delta）在全世界的大流行，並造成內地疫情反彈，多地散發，給澳門治疫帶來新的挑戰，出現了一些疏漏和缺失。特區政府多方面採取措施堵塞漏洞，防止疫情出現社區傳播。

2021 年 8 月初，澳門出現一家四口感染新冠德爾塔病毒的情況。該家庭的父母在珠海

^①吳慧群：《澳門危機管理機制與對策研究》，華中科技大學碩士學位論文，2013 年。

^②中國新聞網：《粵澳合作框架協議》，2011 年 3 月 8 日，<http://www.chinanews.com/ga/2011/03-08/2890842.shtml>，2021 年 11 月 25 日。

的核酸檢測中心查出陽性。珠海衛生部門根據珠澳兩地聯防聯控機制向澳門特區政府作出通報。澳門衛生局隨即為該夫婦及兩名子女進行核酸檢測，結果均為陽性。經排查，發現該家庭的女兒曾於7月中旬隨濠江中學舞蹈團到內地西安參加活動，與南京發現的兩個新冠病人同機。澳門新型冠狀病毒感染應變協調中心認為這是該家庭出現群體染疫的源頭。經過評估，該中心認為澳門面臨新冠疫情出現社區傳播和爆發的極高風險。特區政府為此於8月3日宣佈澳門進入“即時預防狀態”，所有從廣東進入澳門的人員必須持有12小時內核酸檢測結果陰性證明才能進入澳門，並關閉澳門除賭場外的大部分遊樂場所。新冠協調應變中心並於8月4日宣佈啟動澳門首次全民核酸檢測，實施分區分級精準防控方案。該輪核酸檢測於8月7日基本完成，結果全部為陰性。

9月下旬到10月中旬，澳門又出現俗稱“酒店保安群組”和“裝修群組”的疫情。9月24日，一名剛從土耳其返澳，入住金皇冠中國大酒店進行隔離觀察的土籍澳門居民被確診感染德爾塔新冠病毒。澳門衛生局立刻要求該酒店的保安、清潔及相關人員進行核酸檢測。到9月28日，6名外籍和中國籍保安人員被確診新冠肺炎，“酒店保安群組”共有7人染疫。緊接着10月4—5日，2名中國內地裝修工人常規核酸檢測結果為陽性，感染源頭不明。此後又有多名和上述患者及相互間有密切接觸的外籍和中國籍僱員被確診新冠肺炎。根據流行病學調查，發現其中1名患者和“酒店保安群組”的1名患者曾同時搭乘一輛公車，並觸摸同一扶手，被認為有可能因此受感染。後來的檢測也發現這些感染者的病毒基因排序和保安群組患者完全一致，都屬於德爾塔病毒的同病源。到10月19日，所謂“裝修群組”共確診6名新冠病人。這樣“保安群組”和“裝修群組”共確診13個新冠本土病例。

針對這波輸入關聯本土病例，澳門特區政府9月25日再次宣佈進入“即時預防狀態”，並分別於9月25日和10月4日開展第二和第三次全民核酸檢測。兩次全民核酸檢測結果全為陰性，未發現新增病例。同時特區政府有關部門對患者所在地點和場所實施精準封控和閉環管理，設立紅黃碼區，重點人群高頻率核酸檢測，進行深層消毒等措施。因應疫情防控需要，特區政府有關部門暫停學校面授課程，關閉大型公共設施和場所，延期或取消大型公眾活動，並根據疫情防控需要適時調整澳門出入境政策。

這一階段澳門疫情防控出現反覆有客觀上的原因。新冠病毒出現的變異毒株德爾塔傳播速度快、潛伏期短、致病力強，重症率也高。數據證明現有的新冠疫苗對病毒新變種的保護力有限，導致免疫逃逸。世界上大多數國家都不能免於德爾塔病毒的侵襲。全球疫情的新變化也必然會影響澳門本土疫情的防控。另一方面，澳門的疫情更多地受到內地疫情發展的影響。內地疫情控制得好，澳門防疫的壓力相對比較小；而一旦內地疫情破防，特別是毗鄰澳門的廣東省疫情出現反彈，就會大大增加澳門治疫的難度。

不過我們也必須承認，主觀上澳門治理疫情也並非無懈可擊，確實存在一些疏漏。在外部疫情環境趨緊的情況下，這些問題就容易顯現出來。大致而言，從治疫的角度來看，澳門

疫情出現反彈以及應對過程中暴露出以下一些問題：

（一）防疫思想的鬆懈

第一階段澳門疫情防控的相對成功給澳門帶來了一年多的疫情穩定期。在經歷了較長時間的本地零病患、零感染之後，澳門社會在思想上難免會出現鬆懈的情緒。而且長期常規防疫也使得有關部門和人員出現“抗疫疲勞”，從而未能在全球新一波疫情來臨之前防患於未然，仔細排查現有疫情防控措施的不足和短板。在全球及中國大陸範圍內相繼出現新冠病毒變異株傳播之後，依然沒有引起有關部門的足夠重視，以至於差點造成澳門社區傳播的破防。

（二）防疫措施의 缺失

防疫警覺性的下降必然會導致防疫措施上的不足。雖然特區政府在疫情的第一階段較有力地控制住疫情的擴散，但在具體的防疫措施上仍有不少漏洞。例如在被指定為進行醫學觀察的隔離場所金皇冠中國大酒店居然會出現被觀察者和保安人員的交叉感染，說明政府有關部門對隔離設施缺乏有效的監管，也未有制定嚴格的防疫措施。再如在德爾塔疫情在內地出現多地反彈散發的情況之下，澳門有關方面在“外防輸入”方面做得就不夠好，沒有及時採取相應的政策調整，對赴內地參訪團組和人員未有採取必要的預防、跟蹤和檢查措施，以至於對澳門一家四口已經感染新冠病毒而渾然不知，任其在社區內活動，造成社區傳播的極高風險。

（三）治疫能力的不足

在應對這幾波突發疫情的過程中，也暴露出特區政府在治疫能力方面的某些不足。例如在進行大規模全民核酸檢測所需要的本地醫護人員不足的情況下，特區政府不得不向廣東省政府請求支援。廣東省政府以最快速度派出 300 名醫療檢測員馳援澳門，於 8 月 5 日澳門全民核酸檢測開始當天就趕到澳門，並立刻開始工作，使得澳門第一次全民核酸檢測得以順利按時完成。澳門在採取大規模公共衛生行動的組織宣傳能力方面也存在缺點，一度造成大批市民長時間在街頭排隊等候核酸檢測的情況，而有的檢測站則門可羅雀；用於預約核酸檢測和識別檢測結果的健康碼軟件也一度出現故障；部分商店還出現市民搶購商品的情況，這些都造成了全民核酸檢測過程中的一些混亂狀況。此外，澳門有幾十萬勞工每日往返於澳門珠海之間，一旦澳門出現突發疫情，通關政策有變和收緊，特區政府的危機處置能力就受到考驗。2021 年 9 月下旬，澳門實施最嚴格的通關措施，大批居住在珠海的澳門居民和外勞以及來澳遊客因口岸出入境政策突然改變而滯留澳門，造成收容中心人滿為患，不少人甚至無棲身之所。為因應瞬息萬變的疫情，特區政府第一時間調整通關政策是必要的，但是相關的配套措施往往跟不上，導致大量旅客滯留口岸長時間等候的情形。

（四）疫苗接種緩慢

澳門自 2021 年 2 月開始開放居民免費接種新冠疫苗。不過雖然疫苗供應相對充足，但全澳市民接種疫苗的速度卻相當緩慢。大部分居民對接種疫苗採取觀望態度，或是擔心

新冠疫苗的副作用，或是認為澳門基本沒有疫情，感染風險低因此無必要接種。而澳門衛生當局在一段時間裏對市民接種疫苗也基本上採取了任其自然的態度，宣傳推廣疫苗接種的力度不足。因此到2021年6月底，澳門的疫苗接種率只有16.5%，到7月底也才達到34.8%。^①8月份新一波疫情出現之後，疫苗接種問題才開始受到特區政府的更多重視，澳門市民疫苗接種的速度出現較快上升。9月29日，行政長官賀一誠在記者會上表示，澳門疫苗接種率剛剛超過50%，為全國最低。他提出全澳最低接種目標為80%，只有在這種情況下，澳門才能對大陸開放赴澳旅遊團和旅遊電子簽證。澳門新型冠狀病毒應變協調中心也表示，正在與內地密切溝通接種疫苗的互認機制，期望日後在內地接種疫苗人士的接種紀錄可與澳門健康碼互通。當然這也要等到澳門疫苗接種率達到80%，實現群體免疫時才能做到。到2022年2月17日，澳門新冠疫苗接種率達到75.4%，但離特首提出的80%的最低目標仍有距離。

雖然特區政府在預防和應對這波本土疫情來襲時暴露出一些缺失，但是一旦疫情出現，特區政府的處理總體來說還是值得肯定的。例如在兩個“群組”疫情冒頭、社區傳播風險加大的情況下，特區政府第一時間啟動全民核酸檢測，並果斷採取各種措施阻斷病毒社區傳播的可能途徑。全民核酸檢測和定點精準封控相結合的治疫方法也被證明是行之有效的。在治理疫情的過程中，特區政府有關部門也表現出善於學習、善於總結改進的能力。例如在第一次全民核酸檢測因組織不善，出現一些混亂之後，有關部門採取措施從各方面優化了流程，接下來的兩次核酸檢測過程就變得更為順暢，各監測點人流分配更為合理，檢測採樣和出結果的速度也明顯加快。應該說，特區政府及時採取的多方面治疫措施有效防止了新冠疫情在澳門社區的可能傳播。至2021年11月中旬，兩個“群組”共13名確診病人全部清零，是次疫情告一段落。澳門應對這波疫情也受到中央的關注。2021年8月底國家衛健委派出專家組到澳門考察和指導疫情防控工作。專家組對政府疫情防控工作予以肯定，也對防控措施提出重點人群檢測管理，疫苗接種科普宣傳等方面的優化建議。

2021年8—10月出現的本土疫情反彈再度重創本來已經開始恢復的澳門經濟。中國十一黃金周到訪澳門的內地遊客數量大幅減少，每日僅千餘人。澳門各口岸出入境人員總數也創有紀錄以來最低。10月澳門博彩收入為2021年新低。^②澳門特區政府再次推出8項措施支持中小企業，重開貸款利息補貼計劃，減緩它們的經營壓力和僱工困難。

^①澳門特別行政區政府新型冠狀病毒感染應變協調中心，<https://www.ssm.gov.mo/apps1/PreventCOVID-19/ch.aspx#clg17668>，2021年12月2日。

^②澳門特別行政區政府統計暨普查局，<https://www.dsec.gov.mo/ts/#!/step2/PredefinedReport/zh-CN/18>，2022年3月2日。

三、治疫的第三階段（2021年12月至今）：邁向常態化，精準化抗疫

2021年8、9、10月三波小規模疫情到11月份基本清零後，12月份澳門治理疫情進入了一個新的階段。澳門社會基本恢復了平靜，確診病患均已出院，與內地的通關相繼開放，內地赴澳門簽證也恢復辦理。特區政府在總結前一階段治理疫情經驗教訓的基礎之上，進一步夯實“外防輸入、內防反彈、動態清零”的方針，不斷完善防控措施，努力做到常態化、精準化抗疫。但是隨着奧密克戎（Omicron）新毒株在全球的大流行，澳門防控疫情的外部環境再次變得嚴峻起來。首先，進入12月，新冠德爾塔病毒在中國多個省市捲土重來，出現新一輪流行。例如西安12月初出現本土疫情，感染人數迅速上升，形成相當規模的社區感染，不得不於12月22日實施封城，整個城市按下了暫停鍵。這是繼2020年初武漢封城以來採取的最為嚴厲的防控措施。與此同時，奧密克戎毒株也開始侵入中國內地。12月中旬，天津和廣州兩大口岸城市先後報告首批奧密克戎病例，隨後在廣東、河南、深圳、浙江等地也發現了奧密克戎病例，到1月中旬已有15個省份報告奧密克戎輸入病例，並有6個省市出現新毒株本土病例。到今年2月，奧密克戎毒株已經成為中國疫情的“優勢毒株”。因此中國內地實際上面臨兩種病毒的雙重挑戰。根據國務院聯防聯控機制2月26日在新聞發佈會上的介紹，近期全國15個省市發生了本土聚集性疫情，呈現點多、面廣、頻發，德爾塔和奧密克戎病毒疊加流行的特點。3月份以來，奧密克戎疫情又在中國最大城市上海大規模爆發，4月底累計感染者已超過50萬，死亡超過300例。

其次，對澳門防疫構成更大威脅的是一水之隔的香港疫情的失控。2021年12月，幾乎與內地同步，香港也發現了奧密克戎病例，並出現社區多點隱形傳播，且源頭不明，第五波疫情開始發酵，但是沒有引起當局足夠的重視和及時防控。香港作為一個重要的國際交通樞紐，每天都有大量的來往跨境人流，造成病毒輸入，交叉感染的溫床，再加上聖誕、元旦、春節幾大節日期間聚集性活動的增加，最終造成香港防疫體系的決堤，引起疫情的大爆發。1月底2月初香港的每日新增病例呈幾何級數增長，從幾十例，到幾百例，幾千例，再到幾萬例，並開始出現死亡病例和死亡人數的上升。2021年12月31日，香港新增19病例，到2022年2月25日新增病例已經突破10,000大關，2月27日再增至26,026宗確診病例，2月最後一天新增病例則超過34,000人。3月3日香港日增病例超過70,000，再創新高。到4月底，香港染疫人數已超過100萬，死亡人數近萬。香港疫情海嘯般的爆發對澳門的防疫工作造成巨大壓力。

最後，離澳門只有一個多小時飛行距離，人員來往密切的台灣地區也於1月初爆發奧密克戎疫情，至1月底已經超過300例，2月開始出現死亡病例。進入4月疫情迅速擴散，從每日新增破千到破萬只用了半個月的時間。4月28日突破1萬大關，創疫情發生以來新高。今年1—4月，台灣地區新增本土病例已經超過50,000萬。

因此，這一階段澳門特區政府面對來自內地、香港和台灣三個方向的病毒傳播風險，在吸取第二階段治疫經驗的基礎上，繼續採用標本兼治，精準施策的治疫方針。治本的主要措施就是提高澳門居民疫苗的接種率。澳門特區政府明顯加強了疫苗接種重要性和必要性宣傳的強度，呼籲未接種疫苗的市民尤其是兒童和長者盡快接種，已經完成兩針接種的盡快接種加強針。這些宣傳和呼籲產生了一定效果。前面已經提到，到2022年2月中旬，澳門新冠疫苗接種率已達到75%，但是兒童和長者的接種率偏低，3—11歲年齡組的接種率只有8.5%。因此澳門特區政府強烈呼籲中小幼教育階段的學生盡快接種新冠疫苗，並推出具體措施便利年幼者接種。例如2月17日澳門教育及青年發展局表示考慮到鄰近地區疫情變化，特別是有幼兒因感染新冠造成重症或不治個案，該局將加強對非高等教育學校學生進行疫苗接種資訊方面的宣導，為此將為學校提供有關學生疫苗接種的圖文包、短片等資料，以便於學校作宣導推廣。教青局還將根據各校學生有意接種疫苗的情況，協助安排學生到社區疫苗接種站進行接種。如果接種疫苗的學生達到一定數量，將聯絡衛生局外展服務到校為學生集體接種。2月22日澳門行政公職局還向公共部門發出通知，公務人員陪同就讀中小幼教育階段未滿18週歲的子女接種新冠病毒疫苗，可以合理缺勤一天。至3月中旬，澳門疫苗接種率已經超過80%。

在香港和台灣疫情爆發之後，澳門有關部門對澳港、澳台之間人員來往採取了極為嚴格系統的防控措施，緊緊守住口岸、醫療和社區三條防線。首先是努力“禦敵於國門之外”，例如因應香港疫情的變化，減少在澳門醫學觀察酒店內病毒傳染的風險，從香港經由港珠澳大橋來澳人士，必須在大橋口岸等候落地新冠病毒核酸檢測結果，結果為陰性才能被送往指定酒店接受醫學觀察，陽性者就會立刻被送往公共衛生臨床中心隔離治療；再如澳門新型冠狀應變協調中心要求12歲或以上人士在完成新冠疫苗接種後，才能登上由香港或台灣前往澳門的民用交通工具。如果前兩劑疫苗接種時間相差7個月，還需要接種加強針才能入境。又如春節以後，為加強對來澳和返澳人士的新冠防控，除了所有經機場入境的人士進行落地核酸檢測之外，經機場以外口岸入境，且過去21天在疫情高發地區有旅居史的人士，也須接受1次入境核酸檢測。

其次，對已經入境的來自疫情高發地區的人員加強管控，並根據疫情的變化，隨時調整政策，努力使防疫措施常態化。疫情應變協調中心密切跟蹤內地及周邊地區的疫情起伏變化，所有到過疫情高發地區的入境人員必須在指定地點接受醫學觀察14天，最短不少於7天。一旦那些地區疫情得到控制，則及時取消相關防疫措施。例如香港和台灣的疫情爆發之後，自2月22日起，有這兩個地區旅居史的入境人士，必須接受集中隔離醫學觀察14天，並在其後進行嚴格的自我健康管理21天。^①在這期間，他們的健康碼會轉為黃碼，不得進入公共場所，不得經澳門進入內地，而且須接受多次核酸檢測，並採取其他防

^①澳門特別行政區政府新型冠狀病毒感染應變協調中心，<https://www.ssm.gov.mo/apps1/PreventCOVID-19/ch.aspx#clg17668>，2021年12月3日。

疫措施。如在指定日期內不接受檢測，健康碼會轉成紅碼，直到核酸檢測結果為陰性為止。隨着香港疫情的日趨嚴重，要求返澳的在港學生數量不斷增加。為了應對這一新的情況，澳門教青局及時收集有意願回澳學生人數、時間等信息，並和旅遊局、衛生局等其他相關部門舉行跨部門會議進行協商，制定方案，為返澳學生的交通，隔離醫學觀察酒店等問題作出及時合理安排。

除人員流動成為新冠病毒主要感染源之外，外來物品也是病毒擴散的途徑之一。這一階段澳門疫情防控的另一個特點是從人員擴展到物品。2月17日澳門新冠疫情應變協調中心表示考慮到香港疫情嚴重，而且來自香港的郵件、包裹、貨物運到澳門的時間較短，因此這些物品有可能被病毒污染。為此協調中心會同政府各有關部門，要求貨運公司對來自香港的包裹、物品等進行消毒，並呼籲有關公司和市民也採取相應的防範措施，如接觸來自香港的報紙、雜誌後要洗手等。應變協調中心還為市民處置來自疫情高發地的物品制定了具體的防範措施。事實證明澳門當局的這些預防性措施是正確的。例如3月1日，市政署在一批來自香港的冷藏牛奶外包裝樣本上檢出新冠病毒。主管部門立刻啟動應急預案，進行溯源排查，並對有關產品進行封存和銷毀，這批貨品最終未能流入市面，杜絕了可能的病毒傳播。

2月中旬，隨着香港疫情日趨嚴峻，發生滯留在港內地居民個別或集體偷渡入境到珠海，再分散旅行到各地，被查出有新冠陽性，從而可能造成疫情傳播的案例。目前還沒有發生在港人員為躲避疫情偷渡到澳門的情況。這和澳門近年來加大打擊非法入境活動的力度有關。澳門警方與內地在2015年就建立了“反偷渡工作聯防機制”，協同澳門各執法機關打擊偷渡活動，取得明顯成效，非法入境者人數已經大大減少。為防止類似香港偷渡客的情況發生在澳門，澳門警方及海關通過情報收集和高科技手段，加強對沿岸附近地區的巡邏和截查，打擊偷渡犯罪，堵住經由偷渡傳播病毒的通道。另一方面，鄰近地區疫情加重之後，走私貨物經澳門運往內地的情況有所增加，不僅擾亂澳門經濟秩序，也容易出現防疫漏洞。因此澳門海關和治安警察局通力合作，持續強化反走私人員、船隊和技術等方面的投入。

不過再嚴格的防控措施也很難免會有“漏網之魚”。在應對帶有病毒傳播風險的個案時，澳門特區政府分層分級的精準化疫情防控也有了新的發展和實踐。例如2月27日中山市坦洲鎮發現一名新冠核酸檢測陽性病例。此患者近期頻繁往返於中山澳門兩地。特區政府對此沒有輕易作出進行澳門全民核酸的決定，而是採取更精準的疫情防控措施來有效應對。疫情應變協調中心宣佈只對在特定時間該患者經常出入的重點區域，主要是關關廣場附近居住或工作的人士，進行強制性的核酸檢測，並精準確定重點區域的具體樓宇。同時，衛生部門還對28名相關人士進行了管控，包括密切和次密切接觸者，有共同軌跡人士等等。應變中心還要求2月25日至27日期間任何一天曾於關關口岸出入境總次數多於4次的人士，曾與病患在澳門或內地可能有共同軌跡的人士，每24小時進行一次核酸檢測，3天3檢；並呼籲在那段時間曾於關關出入境的人士自覺進行一次核酸檢測。此外，疫情

協調應變中心經過評估，認為在關閘口岸出入境大廳排在該名患者前 10 位及後 20 位的通關人士有感染的風險。該批人士大約有 780 人，必須接受前後 5 次核酸檢測。^①如此精細的防控措施為前兩個階段所未見，雖然非常繁複，但是總體而言大大降低了疫情防控的成本，減少了對整個社會的干擾。澳門教青局還要求過去 14 天曾居住在中山坦洲的高等院校及非高等教育學校的教職人員及學生暫停回校面授課程，改在在家學習，測驗及考核做彈性處理。

第三階段澳門治疫的另一個變化是上一階段澳門需要向廣東求援，幫助澳門完成全民核酸檢測。而在這一階段，澳門在做好自身疫情防控工作的同時，還可以向深受疫情之苦的香港伸出援手。2 月 18 日，澳門派出首支援港核酸檢測隊伍，由 8 人組成，都是實驗室富有經驗的技術骨幹。援港人員進駐元朗，加強香港的核酸檢測力量，直到香港本輪疫情結束。澳門目前常規的每日檢測能力為 72,000 人次。如需進行全民核酸檢測，每天可以完成 34 萬人次的檢測。也就是說澳門目前基本上兩天就可以完成全員核酸檢測，這比前兩個階段有明顯提高。

和第二階段的治疫相比，這一階段特區政府的疫情治理政策還表現出很強的前瞻性。雖然澳門目前還沒有發生本土疫情，但是特區政府有關部門居危思安、未雨綢繆，採取一系列有力措施應對可能發生的大規模疫情，盡量爭取走在疫情的前頭。澳門特區政府為此制定並發佈了《應對大規模新冠肺炎疫情應急處置預案》，政府官員列舉了在出現大規模疫情的情況下，澳門治疫面臨的五大挑戰，包括社區管控、大規模流調、排查和檢測、隔離和治療設施、交通和生活支援等。為應對挑戰，由各政府部門牽頭成立了 15 個專職小組。4 月 27 日特區政府還舉行預案宣講會，向社會各界介紹預案內容。300 多澳門社團和機構代表參加了宣講會。澳門特區政府社會文化司司長表示一旦出現疫情，預案的實施需要全社會齊心協力，和政府配合共同抗疫。各社團和機構在聽取講解後也將制定各自相應的預案。澳門還於 5 月就預案的實施在社區治療中心舉行演習，以檢驗預案的有效性。為保證疫情期間的民生，特區政府還制定了《大規模新冠肺炎疫情社區網格化管控專項應變計劃》。為應對可能出現的染疫人數急劇增加，特區政府擬定室外方艙醫院預案，並於 5 月上旬舉行方艙醫院跨部門演習。特區政府還採取措施提高新冠核酸檢測能力，包括引進先進核酸檢測實驗室的設施，並購買和儲備了大量快速抗原試劑，用於自我快速抗原檢測，作為疫情期間全民核酸檢測的補充手段。

總之，這一階段面臨鄰近地區洶湧而來的疫情，澳門特區政府在總結前兩個階段治疫經驗的基礎上，立體作戰，精準施策，到目前為止“有驚無險”，守住了澳門抗疫的防線。12 月 26 日，澳門出現首個奧密克戎（Omicron）感染病例，截至 4 月 28 日，澳門共增加 5 宗病例，其中 3 例為從香港返回澳門的澳門居民，均屬於境外輸入病人，沒有發生社區

^①澳門特別行政區政府新型冠狀病毒感染應變協調中心，
<https://www.ssm.gov.mo/apps1/PreventCOVID-19/ch.aspx#clg17668>，2022 年 4 月 27 日。

傳播，沒有醫務人員被感染。截至 4 月 28 日澳門已經連續 201 天沒有新增本土新冠確診病例。澳門這一階段在困難複雜的外部疫情環境下能取得這樣的成績實屬難能可貴，它取決於多方面因素，包括政府相關部門對疫情防控的高度重視，強而有力、持續不斷的防疫宣傳引領，疫苗接種率的明顯提高，更為嚴格的邊境管控政策，更為科學精準的防疫措施，更為快速熟練的核酸檢測能力，以及市民對各項防疫措施的高度配合。特區政府具有前瞻性的防疫防範措施也使得民眾對一旦疫情爆發，政府能夠有效控制疫情抱有信心。

結語

從上面的分析中，我們可以看到澳門特區政府兩年多來的防疫至少有三條經驗是值得肯定的：一是特區政府從一開始就高度重視新冠疫情的治理，並且在治理方針上始終把澳門市民的生命健康和安居樂業放在第一位，為此特區政府不惜關閉賭場，不惜動用財政儲備；二是特區政府善於從失誤中總結經驗教訓，不斷改進提升防疫水平，從上文防疫三階段的梳理中可以明顯地看到特區政府的“學習曲線”，所以不能把目前澳門疫情的相對穩定完全歸功於運氣；三是澳門防疫的成功也離不開市民的高度支持，無論是執行口罩令還是全民核酸檢測，澳門市民都非常配合，把防疫措施變成自己的內在行動。即使對特區政府的一些失誤也願意給予諒解。

當然新冠疫情的治理也暴露出特區政府在社會治理上的一些短板，例如行政部門在政策協調、組織實施，以及配套措施方面的不足，這些短板在一定程度上可能也反映出澳門治理體制和公共管理上一些更為普遍性的問題，需要舉一反三，加以改進和提升。更重要的是這次疫情進一步凸顯了澳門單一經濟結構的脆弱性，使特區政府對推動澳門經濟向多元化方向轉型有了更大的緊迫性。經過這次疫情，澳門社會各界對澳門經濟結構方面存在的問題認識更加清醒，對澳門發展的路向思考更加深刻。從這個意義上講，對新冠疫情的治理或許可以成為澳門特區政府提高整體管治水平，實現經濟結構和發展路徑轉型的催化劑。

[責任編輯 陳超敏]

[校對 吳浩彭 黃耀岷]