

回歸 25 年澳門經濟的跨越式發展

鄧益奮 王春寧 胡昊乾 劉嘉翀

[摘要]回歸祖國 25 年以來，在中央政府的大力支持下，澳門依託“一國兩制”的制度優勢，實現了經濟的跨越式發展。特區政府不斷推進經濟適度多元，注重改善民生、優化產業結構、管理財政盈餘以及提升經濟發展品質，並大力推進高等教育、科技、人才的建設。與此同時，特區政府堅持“遠交近融”的對外經濟合作策略，有序推進與內地經貿合作，積極參與粵港澳大灣區建設，扎實推動國際經濟合作，助力國家“一帶一路”建設。

[關鍵詞]經濟適度多元 綜合旅遊 內涵式發展 遠交近融

回歸 25 年以來，澳門特別行政區的本地生產總值（GDP）和人均 GDP 實現了快速增長，居民收入水平顯著提高，失業率長期維持在較低水平。在經濟快速發展的同時，澳門特區政府始終堅持“發展經濟、改善民生”的施政理念，高度重視與居民共享經濟發展成果。通過不斷上調最低維生指數和養老金，特區政府在收入再分配中發揮了積極作用，使澳門的基尼係數長期保持在較低水平。澳門經濟適度多元發展策略效果顯現，博彩業在產業增加值中的佔比從 2013 年的 62.9% 降至 2022 年的 15.2%。澳門特區政府積累了豐厚的財政盈餘，並建立了規範的財政儲備制度。在經濟發展的進程中，澳門特區政府還特別注重高等教育、科技和人才的建設。最後，作為微型經濟體，澳門特區政府在推動自身經濟發展的同時，積極拓展國際經濟合作與區域經濟融合，以粵港澳大灣區為發力重點，積極主動融入國家發展大局。

一、旅遊業帶動澳門經濟快速增長

2001 年，澳門特區政府頒佈第 16/2001 號法律《娛樂場幸運博彩經營法律制度》，打破了澳門博彩業長期的壟斷局面，開啟了博彩業的市場開放進程。2002 年，澳門特區政府通過公開招標，將娛樂場幸運博彩經營權批給由原“澳門旅遊娛樂有限公司”重組而成的“澳門博彩股份有限公司”、“銀河娛樂場股份有限公司”，以及“永利渡假村（澳門）股份有限公司”。其後，“威尼斯人（澳門）股份有限公司”、“美高梅金殿超濠股份有限公司”及“新濠博亞博彩澳門股份有限公司”通過“轉批給”的方式獲得賭牌。“賭權開放”政策吸引了大量國際投資，帶動了大規模的酒店和度假村建設，極大提升了澳門

作者簡介：鄧益奮（通訊作者），澳門理工大學社會經濟與公共政策研究所所長、副教授、博士生導師；王春寧，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生；胡昊乾，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生。劉嘉翀，澳門理工大學人文及社會科學學院博士研究生。

的旅遊基礎設施和接待能力。同時，中國內地“自由行”政策的實施和持續推進，為澳門旅遊業和博彩業的發展提供了源源不斷的旅客市場。2006年，澳門博彩業總收入首次超過美國的拉斯維加斯，確立了澳門在全球博彩市場中的領先地位。旅遊業的蓬勃發展成為澳門經濟高速增長的重要驅動力，帶動了其他相關行業的發展，並促使澳門經濟實現井噴式增長。

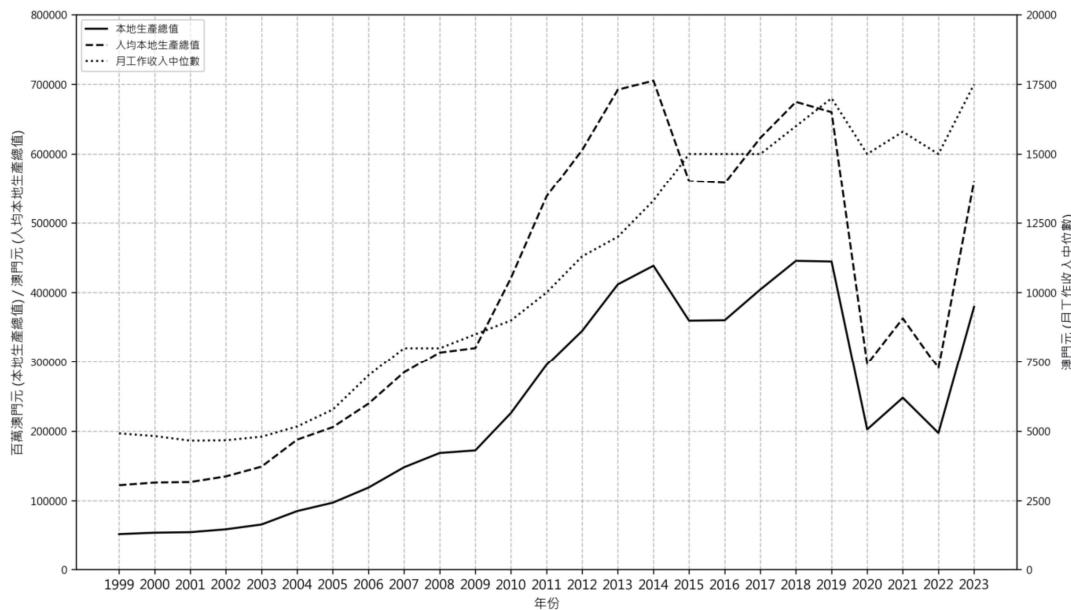
近年來，澳門特區政府調整旅遊業發展策略，致力發展綜合旅遊休閒業。特區政府強調，需加快“世界旅遊休閒中心”的建設，着力發展非博彩項目，增加非博彩元素，加強開拓國際旅客市場，拓展旅遊飲食、大健康、科技、盛事等跨界融合的“旅遊+”，做大做強澳門的綜合旅遊休閒業。

（一）GDP、人均GDP、工資中位數快速增長

回歸以來，澳門經濟快速增長，GDP從1999年的523.28億澳門元增至2023年的3794.78億澳門元，增幅為625.2%，平均年增長率為8.6%；人均GDP由122,431澳門元增至559,495澳門元，增幅為357.0%，平均年增長率為6.5%。月工作收入中位數從1999年的4,920澳門元逐步上升至2023年的17,500澳門元，增幅為255.7%。圖1展示了1999—2023年的階段性變化趨勢。1999年至2008年，GDP從523.28億澳門元增長至1686.39億澳門元，人均GDP也從122,431澳門元增長到313,785澳門元，展現出經濟的快速擴張。2009年受全球金融危機影響，增長速度有所放緩。但隨着2010年起的經濟強勁復甦，到2014年達到階段性高點，當年GDP達到4385.16億澳門元，人均GDP達到705,180澳門元。2015年至2019年，澳門的經濟經歷調整後保持穩定，總體趨勢向好。至2019年，GDP為4445.4億澳門元，人均GDP為660,045澳門元。2020年，受新冠疫情衝擊，澳門經濟急劇萎縮，GDP和人均GDP大幅下跌，分別降至2024.71億澳門元和297,162澳門元。疫情過後，澳門經濟逐步復甦，2023年GDP恢復到3794.78億澳門元，人均GDP為559,495澳門元。此外，疫情期間工資水平也受到了很大影響，2020年月工作收入中位數下降到15,000澳門元，但2023年恢復至17,500澳門元。

可見，作為產業結構較為單一的外向型經濟體，澳門經濟容易受到外部環境的影響而大起大落。回歸以來的25年間，疫情前GDP增幅最大的是2010年，達31.1%；跌幅最大的是2015年，為22.5%。在疫情期間及疫情結束後，GDP增幅最大的是2023年，達92.3%，跌幅最大的是2020年，為54.5%。

圖 1 澳門 GDP、人均 GDP 和月工作收入中位數（1999–2023 年）



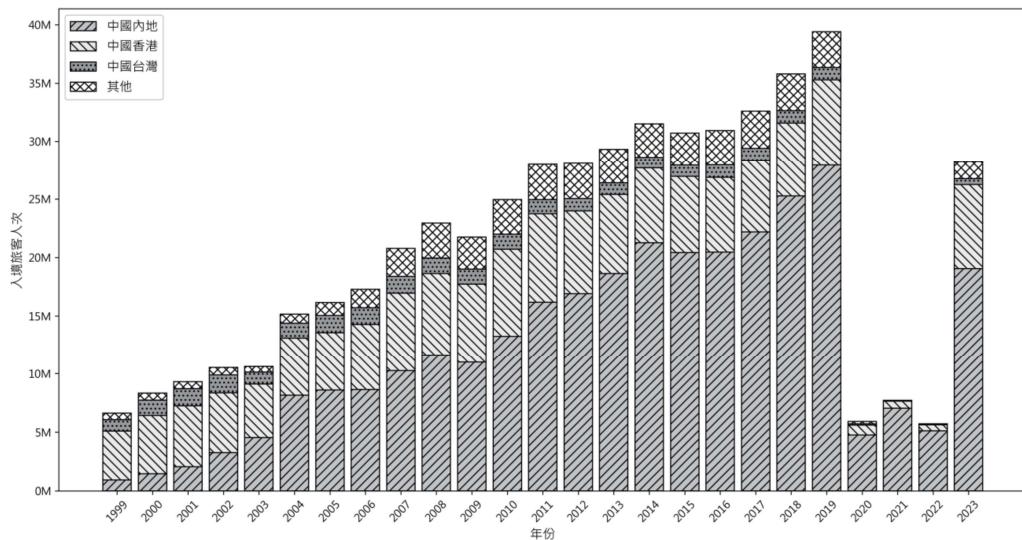
資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

（二）旅客數量大幅增加，旅客結構有所優化

回歸 25 年來，來澳旅客總數顯著增長，旅客總數從 1999 年的 661 萬人次增長到 2019 年的 3,941 萬人次，增長近 6 倍。2020 年受疫情影響，旅客數量急劇下降，但 2023 年旅客數量恢復到 2,821 萬人次，為 2019 年的 71.6%，比 1999 年的旅客數量增長了約 327%。在旅客數量大幅增長的同時，旅客結構也發生了顯著變化。圖 2 展示了 1999–2023 年澳門不同來源地的入境旅客人數情況。由圖 2 可知，目前，中國內地是澳門最主要的旅客來源地。1999 年，內地旅客僅佔澳門旅客總數的 14.0%；到 2021 年，這一比例達到 91.4% 的峰值。儘管 2023 年這一比例略有回落至 67.5%，但內地旅客的佔比仍處於高位。相比之下，香港和台灣旅客的佔比呈現出明顯的下降趨勢。1999 年，兩地旅客分別佔澳門旅客總數的 62.8% 和 14.9%，合計接近八成。但到 2023 年，香港和台灣旅客的佔比降至 25.5% 和 1.8%，合計僅為 27.3%。

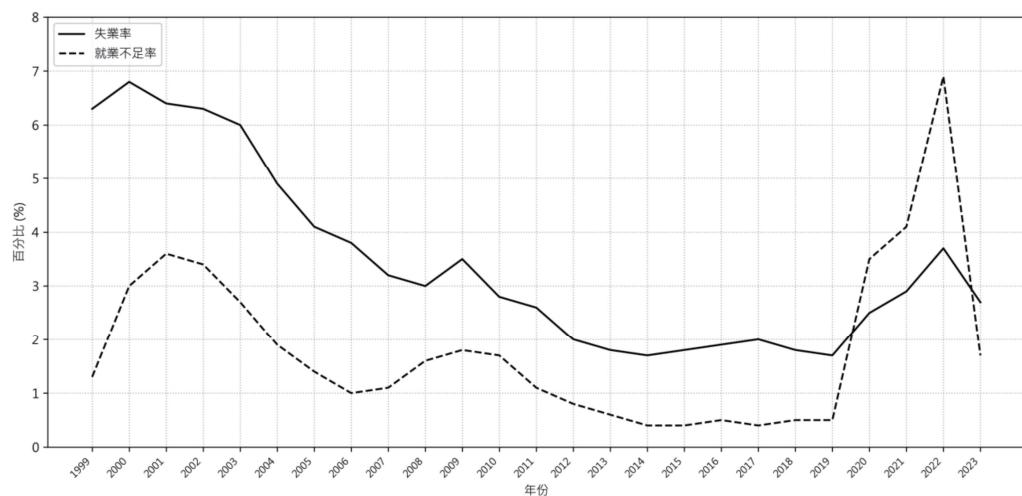
同時，澳門也在吸引其他國家和地區旅客，優化旅客結構。1999 年，來自其他地區的旅客僅佔澳門總旅客的 8.4%；到 2008 年，這一比例升至 13.0%。此後雖有波動，但直至疫情前，該比例整體在 8% 至 13% 的區間波動。這表明澳門在國際旅遊市場的知名度和影響力有所提升。

圖2 澳門不同來源地的入境旅客人數（1999–2023年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

圖3 澳門失業率和就業不足率（1999–2023年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

（三）失業率長期保持較低水平

圖 3 是 1999–2023 年澳門失業率和就業不足率情況，展示了澳門的勞動力市場經歷了顯著變化。1999 年至 2008 年，失業率從 6.3% 下降到 3.0%。2009 年金融危機導致失業率反彈至 3.5%，但其後逐年下降，2014 年達到 1.7% 的低點。在 2015 年至 2019 年期間，失業率保持在 2.0% 或以下的水平，就業不足率也穩定在 0.4% 到 0.5% 之間。2020 年受新冠疫情影響，澳門的失業率升至 2.5%，並在 2021 年增至 2.9%，2022 年更達到 3.7%。就業不足率也相應上升。2023 年，疫情過後，澳門經濟全面復甦，失業率回落至 2.7%。可以看出，除 2009 年金融危機和新冠疫情這兩個階段外，澳門失業率長期處於較低水平。

二、經濟增長與民生改善同步發展

回歸 25 年以來，澳門特區政府在發展經濟的同時，始終將改善民生作為施政的出發點和落腳點，堅持“以民為本”，不斷健全多點支撐、多重覆蓋的模式，不斷完善民生長效機制，持續優化民生工程。經濟增長與民生改善同步發展，是澳門回歸 25 年以來經濟發展的一個顯著特點。

（一）民生福利持續加碼

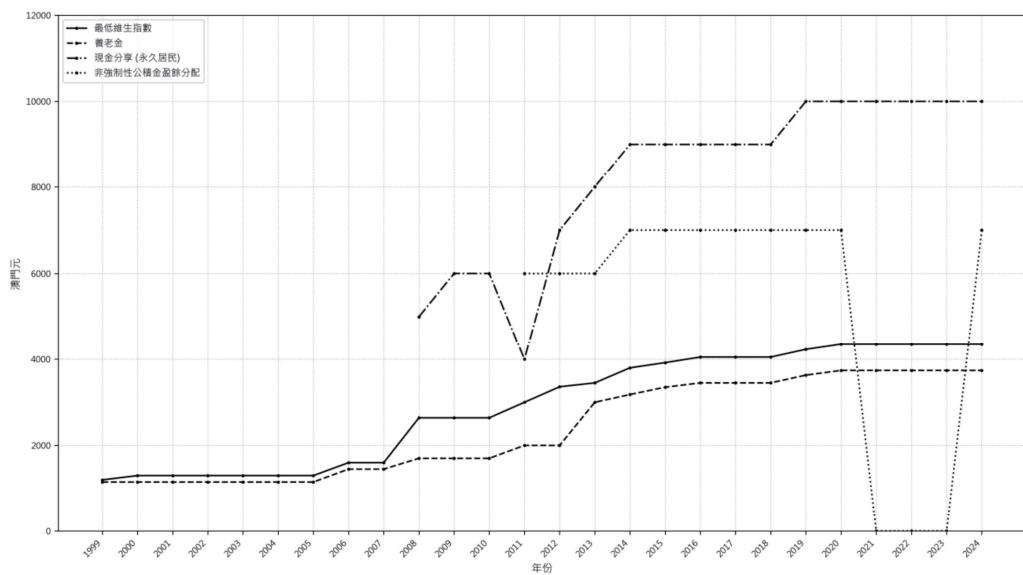
綜合來看，最低維生指數、養老金和人均 GDP 的增長趨勢基本一致，表明經濟增長的成果在相當程度上惠及了廣大居民。回歸 25 年來，澳門特區政府高度重視與居民分享經濟發展成果，通過增加財政支持，幫助低收入群體應對生活成本上漲，緩解了收入不平等問題。

圖 4 展示了 1999–2024 年澳門最低維生指數、養老金、現金分享（永久居民）和非強制性公積金的政府財政盈餘分配情況。隨着人均 GDP 的增加，澳門的最低維生指數與養老金也顯著增加。最低維生指數從 1999 年的 1,200 澳門元增加到 2024 年的 4,350 澳門元，增幅達 262.5%。養老金從 1,150 澳門元增加到 3,740 澳門元，增幅為 225.2%。這表明澳門特區政府在此期間加大了對民生福利的財政支持，以應對不斷上漲的生活成本。

除了最低維生指數和養老金的增加，澳門特區政府還通過現金分享計劃和非強制性公積金的政府財政盈餘分配進一步支持居民。為應對金融危機和通脹壓力，特區政府自 2008 年起實施現金分享計劃，向合資格的永久及非永久居民派發現金。2008 年至 2024 年期間，向永久性居民發放的現金分享金額從 5,000 澳門元增加到 10,000 澳門元。

非強制性公積金的政府財政盈餘分配從 2011 年的 6,000 澳門元增加至 2014 年的 7,000 澳門元，2015 年至 2020 年一直維持在 7,000 澳門元（2021–23 年由於疫情等原因未有注入款項）。

圖4 澳門最低維生指數、養老金、現金分享（永久居民）和非強制性公積金的政府財政盈餘分配（1999–2024年）

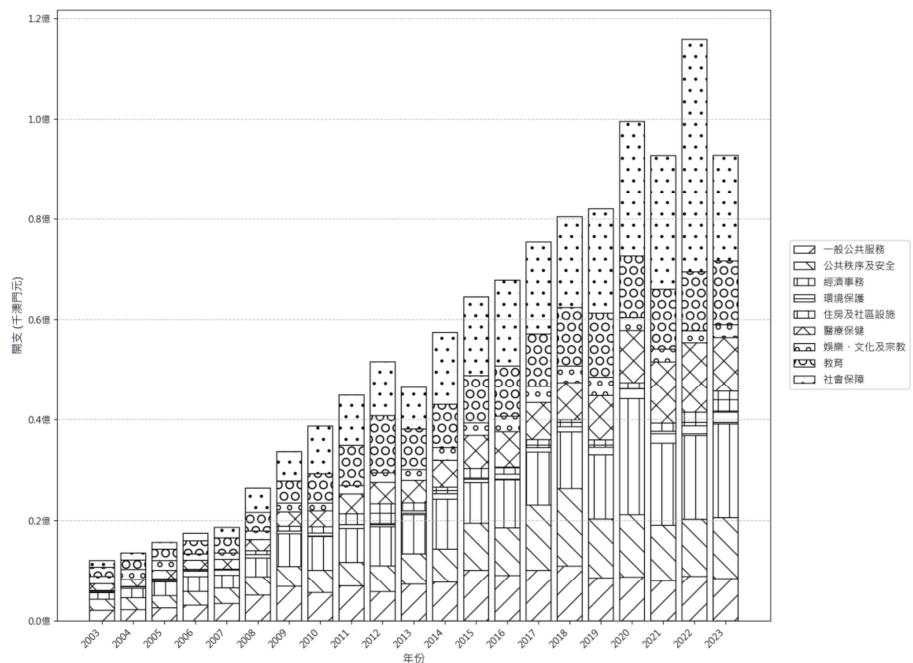


資料來源：澳門特別行政區政府現金分享計劃統計資料、澳門特別行政區政府印務局《公報》資料匯總（最低維生指數）、澳門特別行政區政府社會保障基金年度報告（養老金、非強制性公積金的政府財政盈餘分配）。

（二）民生支出佔財政開支主要比重

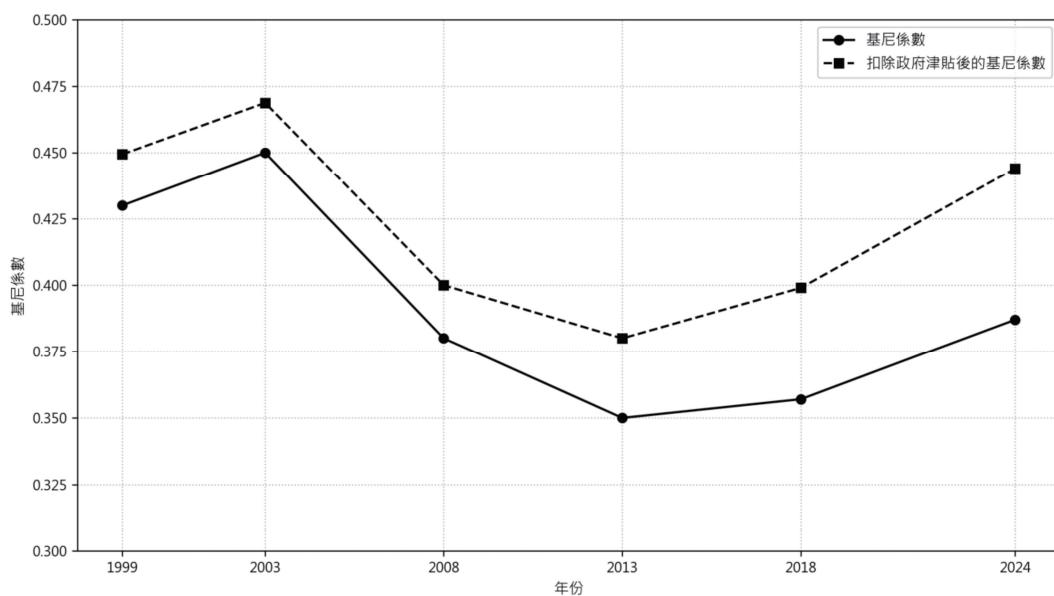
回歸以來，澳門特區政府將財政資源優先配置於社會保障、醫療和教育等民生領域。2012年以來，社會保障始終是特區政府開支中佔比最大的類別，其佔比從2003年的11.1%顯著上升到2022年的40.0%，反映出政府在支援社會保障體系建設方面的投入力度不斷加大（圖5）。與此同時，教育和醫療保健在整個時期內也保持了較高的財政支出佔比，醫療保健支出的佔比基本維持在8%至13%之間，而教育支出的佔比在大部分年份中處於10%至18%的區間。

圖 5 澳門特區政府開支分類圖（2003–2023 年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

圖 6 澳門基尼係數變化趨勢（1999–2024 年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局住戶收支調查。

（三）政府再分配有效防止貧富差距過大

回歸初期，澳門的基尼係數在1999年為0.43，2003年升至0.45。從2008年開始，澳門基尼係數開始下降，2013年降至0.35，2018年為0.357，2024年為0.387（圖6）。2024年，若扣除政府津貼及援助後計算，澳門的基尼係數為0.444，這表明澳門特區政府的福利政策在調節貧富差距方面發揮了關鍵作用。

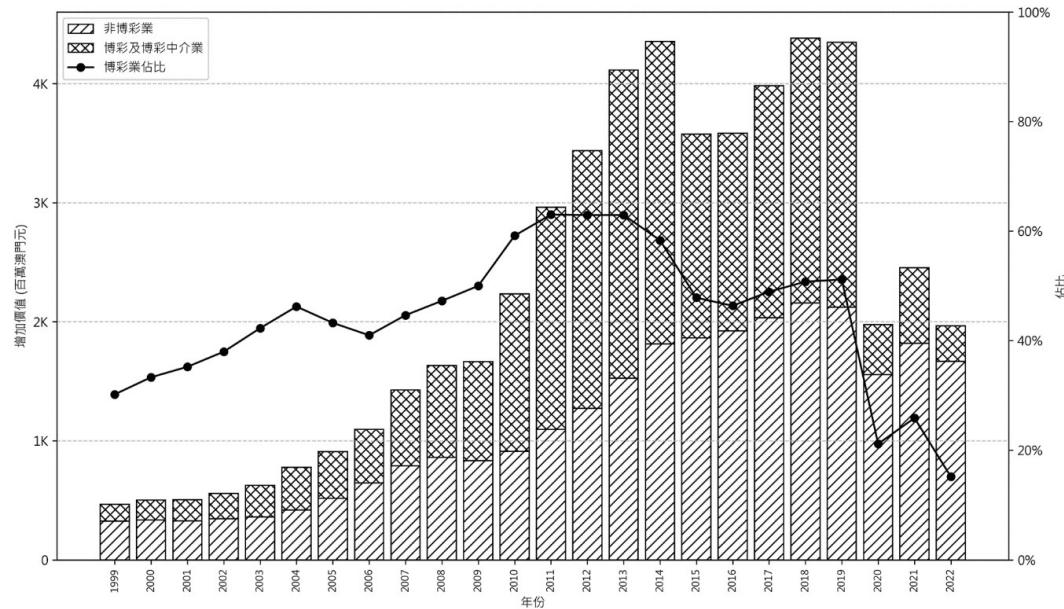
三、經濟適度多元成效顯現

回歸祖國以來，澳門一直致力於通過優化產業結構，破解博彩業“一業獨大”的難題，實現經濟的可持續發展。2006年國家“十一五”規劃提出“支持澳門發展旅遊等服務業，促進澳門經濟適度多元發展”。2023年澳門特區政府在《施政報告》中提出“1+4”適度多元發展策略。“1”就是按照建設世界旅遊休閒中心的目標要求，促進旅遊休閒多元發展，做優做精做強綜合旅遊休閒產業；“4”就是持續推動大健康、現代金融、高新技術、會展商貿及文化體育等四大重點產業發展，逐步提升四大產業的比重。2023年11月特區政府公佈了首個全面且系統的產業發展規劃《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024—2028年）》，發揮頂層設計對澳門經濟適度多元的引領和激勵作用。

（一）博彩業增加值的比重逐步下降

博彩業在澳門整體經濟中的增加值比重經歷了顯著變化，從1999年的30.2%穩步上升至2013年的62.9%，達到頂峰（圖7）。2014年至2016年期間有所回落，但仍保持在46%以上的高位。2017年至2019年，博彩業比重穩定在約51%的水平。2020年新冠疫情的爆發對博彩業造成嚴重衝擊，使其佔比大幅下降至21.2%。2022年該比重進一步下降至15.2%的低位。總體而言，儘管博彩業在澳門經濟中仍然佔據重要地位，但其主導性已不如之前突出。澳門需在支持博彩業復甦的同時，加快推進經濟適度多元化，培育新的經濟增長點，以進一步提升經濟韌性，減少對單一產業的過度依賴。

圖 7 澳門增加值堆積圖與博彩及博彩中介業佔比變化（1999–2022 年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

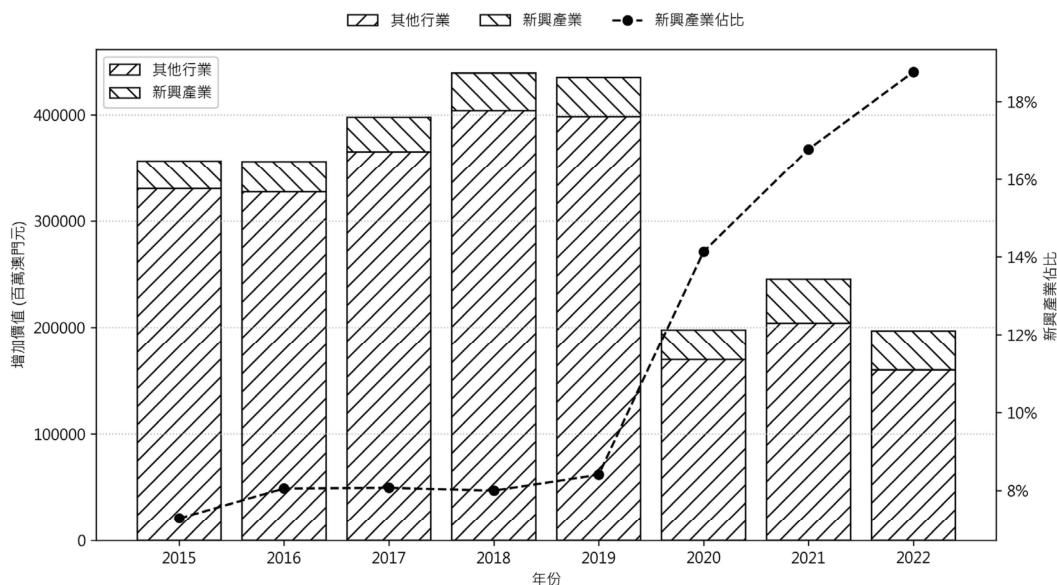
（二）新興產業日益成長

近年來，新興產業的增加值呈現出與各行業增加值總額相似的趨勢（圖 8）。新興產業增加值從 2015 年的 259.56 億澳門元增長到 2021 年的 411.78 億澳門元。^①儘管各行業增加值總額和新興產業增加值都經歷了波動，但新興產業在總增加值中的佔比卻呈現出明顯的上升趨勢，從 2015 年的 7.3% 增長到 2022 年的 18.8%，這表明新興產業在澳門經濟結構中的地位日益突顯。

金融業在新興產業中表現最為亮麗。圖 9 展示了 2015–22 年澳門新興產業構成情況。作為新興產業的主要組成部分，金融業增加值從 2015 年的 221.98 億澳門元增長到 2022 年的 337.89 億澳門元。^②這一趨勢反映了澳門在推動金融產業發展、拓展特色金融領域以及深化與內地和國際市場合作方面取得的成效。相比之下，會展產業、文化產業和中醫藥產業的增加值規模較小，且呈現出一定的波動性。

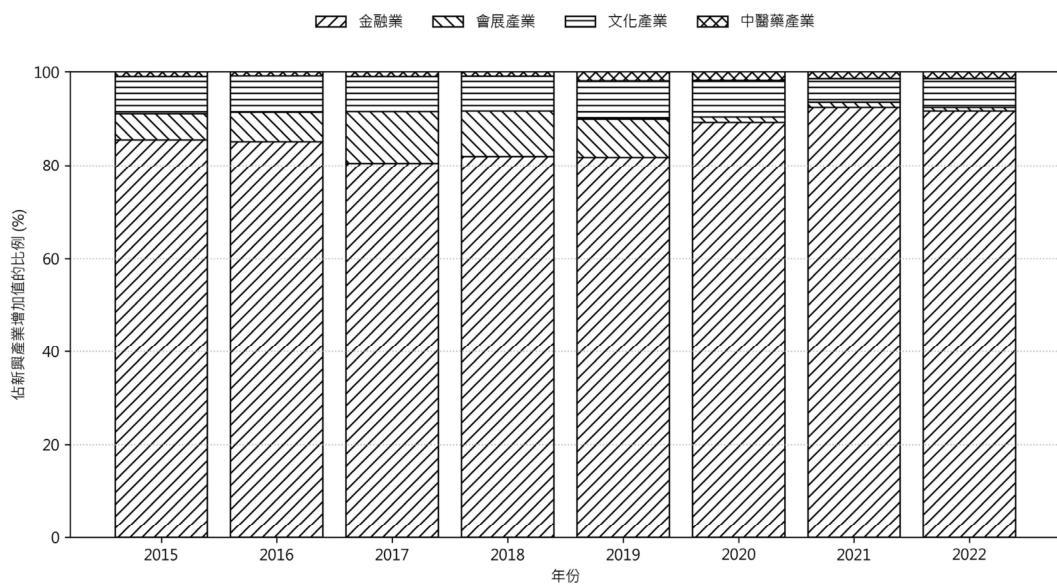
^{①②} 澳門特別行政區政府統計暨普查局：《澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》（2015–2023），www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/SIED，2024 年 10 月 30 日讀取。

圖 8 澳門各行業增加值總額及新興產業佔比（2015–2022年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局《澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》。

圖 9 澳門新興產業構成（2015–2022年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局《澳門經濟適度多元發展統計指標體系分析報告》。

四、建立財政儲備制度有效管理財政盈餘

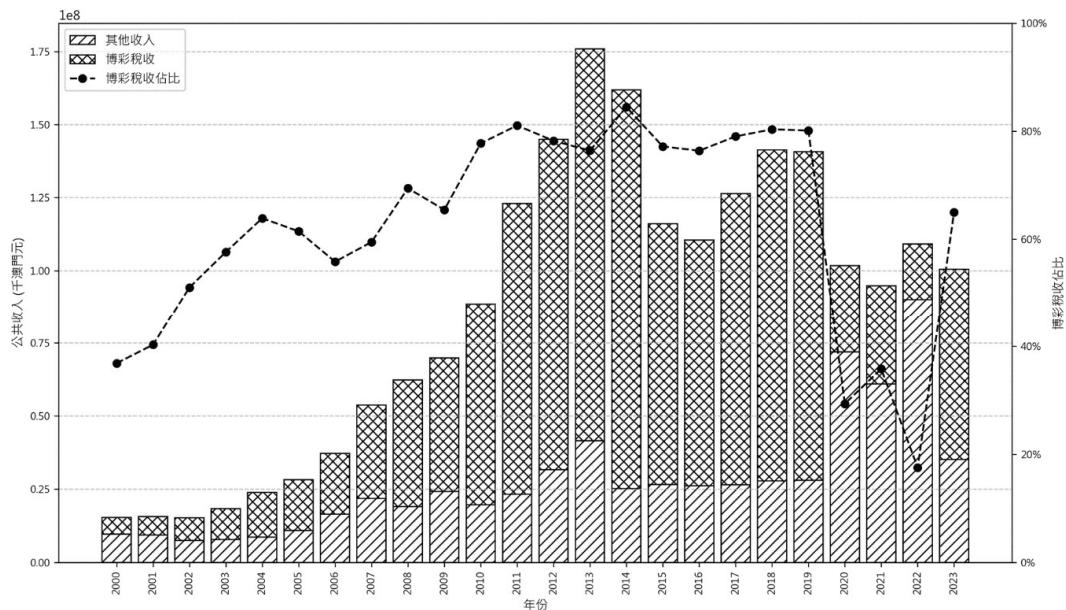
隨着博彩業的迅速發展，政府公共財政收入也顯著提升，並積累了大量的財政盈餘。為完善管理，澳門特區政府積極回應社會訴求，建立了財政儲備制度。

(一) 公共財政收入主要來自博彩專營稅

圖 10 展示了 2000–23 年澳門公共收入及博彩稅收佔比情況。2000 年到 2013 年，公共收入從 153.39 億澳門元快速增長到 1,759.49 億澳門元，增長了超過 10 倍。2014 年開始出現下降趨勢，至 2016 年降至 1,105.02 億澳門元。2017 年至 2019 年有所回升，但 2020 年受新冠疫情影響，大幅下降至 1,016.70 億澳門元。2021 年至 2023 年間雖有波動，總體維持在 1,000 億澳門元左右。

博彩稅收是澳門公共收入的主要來源，其變化趨勢與公共收入總體一致。2000 年至 2014 年，博彩稅收快速增長，從 2000 年的 56.47 億澳門元增長到 2014 年的 1,367.10 億澳門元，增長了超過 23 倍。2015 年至 2016 年，博彩稅收有所下降。2017 年至 2019 年，博彩稅收佔公共收入的比重維持在 80% 左右。2020 年和 2022 年，受疫情影響，博彩稅收大幅下降，分別降至 298.08 億澳門元和 191.15 億澳門元，佔公共收入的比重也分別下降至 29.3% 和 17.5%。疫情過後，2023 年澳門博彩稅收佔公共收入的比重回升至 65% 左右。總的來看，澳門公共收入在 2000 年至 2023 年期間經歷了快速增長和周期性回落的階段。博彩稅收對財政的穩定性具有重要影響。

圖 10 澳門公共收入及博彩稅收佔比（2000–2023 年）

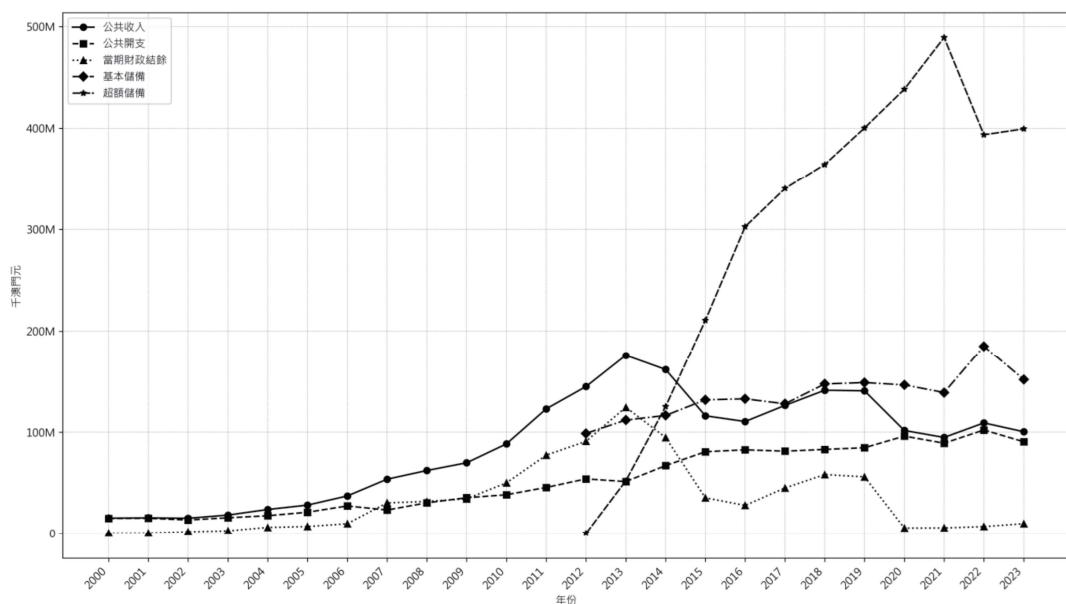


資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

（二）建立財政儲備制度

為有效管理財政盈餘，澳門特區政府於2011年建立了財政儲備制度，將財政儲備分為基本儲備和超額儲備兩個部分。該制度旨在通過合理配置財政資源，為澳門的經濟發展提供長期保障，並增強財政應對外部衝擊的能力。圖11展示了2000–23年澳門公共收支及財政儲備情況。由圖11可知，從2012年開始，澳門的基本儲備和超額儲備均顯著增長。截至2023年，澳門財政儲備總額（含投資收益）達5,804.7億澳門元，其中基本儲備為1,520.6億澳門元，超額儲備為4,284.1億澳門元（當中包括本金3994.24億元及投資收益）。具體來看，基本儲備從2012年的988億澳門元增長至2023年的1,520.6億澳門元，增幅達54%。超額儲備的增長尤為顯著，其本金從2012年的5,826萬澳門元大幅增加至2023年的3,994.24億澳門元，增幅超過6,800倍。

圖11 澳門公共收支及財政儲備（2000–2023年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

五、大力推進高等教育、科技和人才建設

回歸25年以來，澳門特區政府高度重視教育、科技和人才事業的發展，不斷加大教育和科研投入，在高等教育、科技發展、人才培養和引進方面都取得較大進展，為澳門經濟的高品質發展提供了良好基礎。

(一) 高等教育高品質發展

澳門特區政府對高等教育的投入在 2002–22 年間經歷了顯著變化。數據顯示（表 1），高等教育公共開支從 2002 年至 2012 年呈現快速增長，由 6.77 億澳門元攀升至 76.21 億澳門元的歷史高位。然而，自 2013 年起，該項開支出現大幅回落並轉為波動狀態，顯示特區政府的投入策略有所調整。

表 1 澳門高等教育公共開支（2002–2022 年）

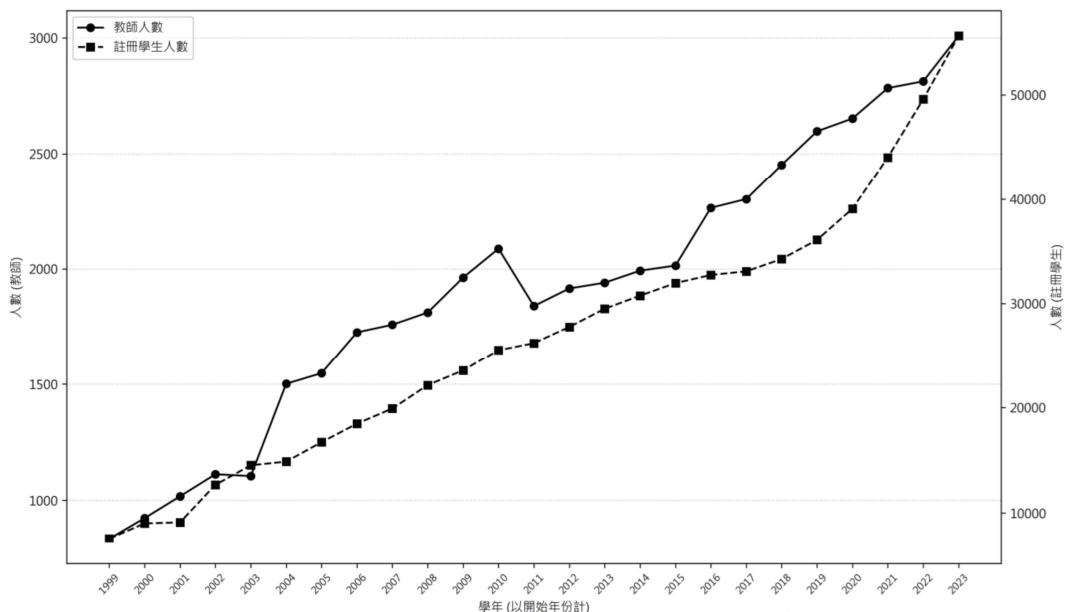
年份	高等教育公共開支 (百萬元)	非高等教育公共開支 (百萬元)	教育總開支 (百萬元)
2002	677	1,007	1,684
2003	756	1,083	1,839
2004	851	1,056	1,907
2005	1,012	1,207	2,219
2006	1,072	1,539	2,611
2007	1,116	1,912	3,028
2008	1,357	2,347	3,704
2009	1,609	2,763	4,372
2010	2,880	2,896	5,776
2011	4,663	3,292	7,955
2012	7,621	3,739	11,360
2013	3,183	4,841	8,024
2014	3,412	5,168	8,580
2015	3,628	5,887	9,515
2016	3,671	6,430	10,101
2017	3,598	6,911	10,509
2018	4,087	7,543	11,630
2019	4,855	7,900	12,755
2020	4,446	7,797	12,243
2021	4,109	7,825	11,934
2022	3,961	7,768	11,729

資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局《統計年鑑》（教育總開支）、澳門特別行政區政府婦女及兒童事務委員會（非高等教育公共開支）。

隨着政府對高等教育投入的增加，澳門高等教育在管理體制、辦學空間、師資水平、課程門類和辦學結構等方面取得了較大成就。^①圖 12 展示了 1999–2023 年澳門教師與註冊學生人數情況。由圖 12 可知，從 1999/2000 學年到 2023/2024 學年，澳門高等教育的教師人數由最初的 834 人增加到 3,008 人，註冊學生人數從 7,527 人增長到 55,611 人。

^①祝曉芳、馬早明：〈回歸 20 年澳門高等教育規模與結構發展：成就、問題與展望〉，《江蘇高教》（南京），第 11 期，2019 年，頁 11–17。

圖 12 澳門教師與註冊學生人數（1999–2023 年）



資料來源：澳門特別行政區政府統計暨普查局時間序列資料庫。

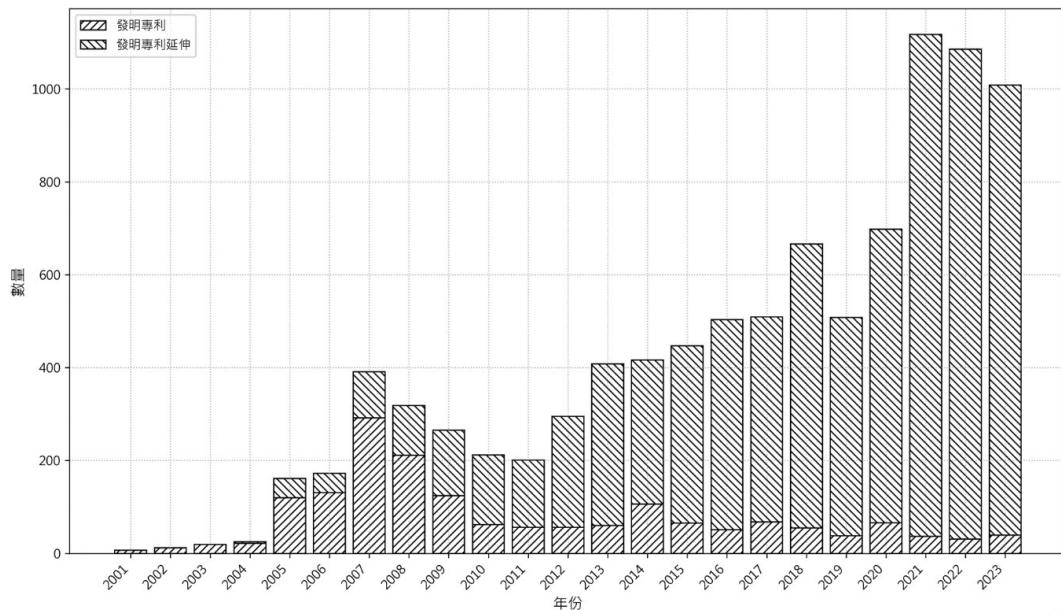
2010 年以來，澳門高等院校設立了四個國家重點實驗室，分別是澳門大學與澳門科技大學聯合設立的中藥質量研究國家重點實驗室、澳門大學設立的模擬與混合信號超大規模集成電路國家重點實驗室、澳門大學設立的智慧城市物聯網國家重點實驗室、澳門科技大學設立的月球與行星科學國家重點實驗室。此外，澳門理工大學也成立了機器翻譯暨人工智能應用技術教育部工程研究中心，成為港澳地區第一家教育部工程研究中心。這些研究平台為澳門在高等教育與科研領域的發展提供了有力支援，並推動了區域科技創新能力的提升。

（二）科技發展

近年來，澳門在科技創新領域取得了顯著進展，專利申請及獲批量迅速增長，科研人員數量明顯增加。政府對科研項目的資助力度不斷加大，顯著提升了科研氛圍與科技成果的品質。^①圖 13 展示了 2001–23 年澳門發明專利及延伸專利數量情況。由圖 13 可知，從 2001 年到 2023 年，澳門發明專利及其延伸的數量總體呈上升趨勢。專利數量在 2005 年後有明顯增長，尤其是在 2007 年達到一個高峰。儘管在 2010 年後專利數量有所波動，但延伸專利數量顯著增加，並在 2021 年再次達到高峰。

^①許洪彬、李媽、封曉茹：〈澳門科技發展概況初探〉，《海峽科技與產業》（北京），第 3 期，2021 年，頁 1–3。

圖 13 澳門發明專利及延伸專利數量（2001–2023 年）



資料來源：澳門特別行政區政府經濟及科技發展局統計資料。

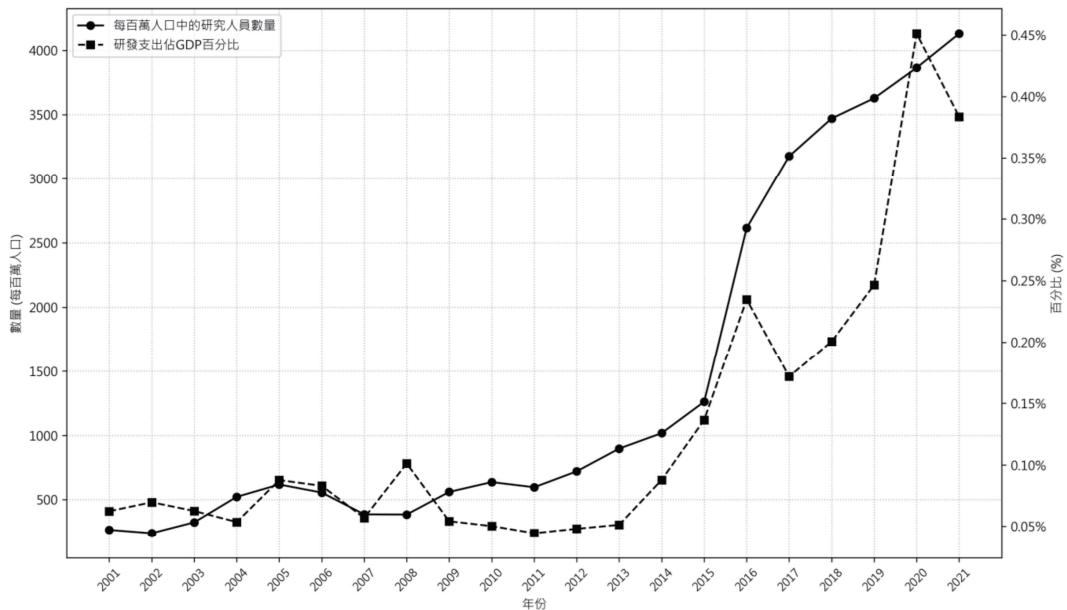
（三）人才集聚效應顯現

回歸以來，隨着澳門高等教育的有序快速發展，澳門高校人才隊伍的規模不斷擴大，集聚效應開始顯現。^①為進一步吸引和培養高端人才，澳門特區政府不斷優化人才引進計劃，有效落實人才引進制度，重點引進大健康、高新技術、現代金融、文化體育等領域的人才，為澳門的經濟多元發展提供支撐。

據世界銀行世界發展指標的數據顯示，2001–21 年澳門的研究人員數量和研發支出變化趨勢（圖 14）。澳門每百萬人中的研究人員數量在 2008 年後開始快速上升，2015 年後增幅尤其顯著，至 2021 年達到超過 4000 人的峰值。2015 年，研發支出佔比開始大幅上升，2020 年達到接近 0.5% 的峰值。這些資料反映出澳門在科研投入和人才建設方面取得了長足進展。

^①周江林：〈回歸以來澳門高校人才政策的調適與啟示〉，《世界教育信息》（北京），第 3 期，2024 年，頁 8–16。

圖 14 澳門的研究人員數量和研發支出變化趨勢（2001–2021 年）



資料來源：世界銀行世界發展指標數據庫。

六、積極主動參與對外經濟合作

回歸 25 年以來，澳門不斷加快融入國家發展大局的步伐，尤其是深度融入粵港澳大灣區和橫琴粵澳深度合作區的建設。同時，澳門憑藉其國際城市及“中葡商貿平台”優勢，積極參與國家“一帶一路”建設。

（一）國家全面支持澳門經濟發展

自 2003 年 7 月以來，國家實施的內地居民赴港澳“個人遊”政策，對澳門的旅遊業復甦與經濟發展起到了重要作用。“個人遊”政策最初在廣東省四個指定城市實施，並於 2004 年 7 月擴展至 32 個內地城市。2005 年，政策範圍進一步擴大至天津、重慶、成都、濟南、瀋陽和大連，使得開放城市增至 38 個。2006 年 5 月，政策延伸至南昌、長沙、南寧、海口、貴陽和昆明這六個內地省會城市。2007 年 1 月，開放城市又新增石家莊、鄭州、長春、合肥和武漢，開放城市數目擴展至 49 個。2007 年澳門入境旅客總數達 2699.3 萬人次，較 2006 年上升 23%，其中以個人遊方式入境的內地旅客達 716.5 萬人次，較 2006 年上升 24%。2024 年 3 月，政策繼續深化，新增西安和青島兩個城市，並於同年 5 月進一步將太原、呼和浩特、哈爾濱等八個省會城市納入，使得實施“個人遊”政策的城市總數增至 59 個。這一系列政策擴展有助於提升內地居民赴澳旅遊的規模，推動澳門旅遊業的持續增長，進而帶動相關產業的發展與經濟整體向好。同時，這些政策深化了澳門與內地的人文交流，

增強了澳門在國家發展大局中的角色與融入程度，為區域經濟合作與社會文化融合提供了有力支持。

為解決澳門經濟發展空間不足的最大瓶頸問題，2015 年 12 月，國務院常務會議審議通過了新的《中華人民共和國澳門特別行政區行政區域圖》，將澳門特別行政區海域面積明確為 85 平方公里。此外，橫琴粵澳深度合作區是由廣東省和澳門特別行政區共同管理的創新型區域合作項目，旨在促進澳門經濟適度多元化和深化粵港澳大灣區的協同發展。國家為合作區提供了多方面的政策支持，包括企業所得稅降至 15% 的優惠政策、針對高端及緊缺人才的個人所得稅優惠以及允許澳門金融機構在橫琴設立分支、進行跨境貸款和人民幣結算等金融創新舉措。同時，合作區實行 24 小時通關制度，便利澳門與橫琴之間的人流和物流往來，並在教育、醫療等公共服務領域探索兩地資源分享機制。國家的這些支援政策，不僅為澳門企業和人才提供了更廣闊的發展空間和更低的營商成本，還促進了澳門與內地在經濟、金融、科技和社會治理等多方面的深度融合，使橫琴合作區成為“一國兩制”背景下區域協同發展的試驗田，為推動澳門更好地融入國家發展大局提供了重要支撐。

（二）拓展和內地的經貿合作

2003 年 10 月簽署並生效的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（以下簡稱《安排》），通過逐步減少或取消雙方之間實質上所有貨物貿易的關稅和非關稅壁壘、逐步減少或取消雙方之間實質上所有歧視性措施、促進貿易投資便利化，加強內地與澳門特別行政區之間的貿易和投資合作，促進雙方的共同發展。自 2004 年 1 月至 2024 年 9 月，《安排》零關稅貨物累計出口金額為 14.73 億澳門元。其中，2024 年 1 月至 9 月，零關稅貨物出口金額為 5,409 萬澳門元。在《安排》服務貿易方面，澳門在 2004 年 1 月至 2024 年 9 月這一時期內共發出 884 份“澳門服務提供者證明書”。

澳門和內地的經貿合作中，最為重要的合作區域是粵港澳大灣區。在粵港澳大灣區的發展規劃中，澳門特別行政區的發展定位是“一中心、一平台、一基地”，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，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。為此，澳門近年來在參與粵港澳大灣區建設中，展開三個方面的合作主線。第一，澳門發揮作為國際旅遊城市和世界旅遊中心的定位，聯合大灣區城市合作開發包括世界文化遺產旅遊線路在內的“一程多站”旅遊產品，以來自東北亞及東南亞的旅客作為重點推廣目標，促進區域客源互送。其二，利用“中葡平台”的定位，澳門與粵澳深度合作區聯動，為澳門出口葡語國家企業提供出口信用保險。2019 年 10 月，澳門特區政府正式啟動“出口信用保險制度”，以“銀行保單”為葡語國家的貿易往來減低風險，為企業解決出口較高風險葡語國家的信用風險問題，將出口信用保險制度延伸至所有的葡語國家。其三，作為多元文化交流基地，澳門竭力推進非物質文化遺產項目與廣東省的合作交流。2023 年 3 月，澳門特區政府文化局部舉辦了塔石藝墟的延伸活動“藝墟走進大灣

區”，將富有澳門特色的文創產品推廣至大灣區市場，增強澳門文創品牌的知名度，促進大灣區文創發展與交流。^①

（三）拓寬國際經濟合作網絡

澳門自 19 世紀起便是自由港，並於 1991 年加入關稅及貿易總協定。隨着世界貿易組織在 1995 年成立，澳門成為其創始成員。1999 年澳門回歸中國後，澳門繼續保有世界貿易組織成員地位，並在“一國兩制”框架下保持獨立的關稅區地位。《澳門基本法》規定澳門實行自由貿易政策，使得貨物、無形資產和資本在澳門自由流動。這一政策框架加上澳門的法律體制，構建了澳門高度開放的經濟體系。通過世界貿易組織宣導的多邊貿易機制，澳門不斷提升貿易政策透明度，致力於營造良好的投資環境，吸引國際投資和促進經濟發展。

自 2001 年起，澳門特別行政區以“嘉賓經濟體”的身份參與亞太經濟合作組織部分工作組會議。在工作組主席的許可下，澳門特區可以參與會議討論和交流。澳門目前有資格參與的四個工作組包括科技創新政策夥伴、中小企業工作組、旅遊工作組和運輸工作組，借此加強與其他成員經濟體在相關領域的互動與合作。2016 年 10 月，澳門特區政府與葡萄牙政府簽署旅遊領域合作協議，以加強旅遊行業合作，促進投資與就業，並提升雙方的合作關係。此外，澳門已經分別與佛得角、幾內亞比紹、莫桑比克、東帝汶、安哥拉等葡語系國家簽署了旅遊合作備忘錄。此外，澳門還與葡語國家在經貿合作方面建立了緊密聯繫，通過“中國—葡語國家經貿合作論壇”促進雙邊投資與貿易。

近年來，澳門特別行政區通過與多個國家和地區的城市建立姊妹城市和友好城市關係，積極推動國際交流與合作。澳門與葡語國家的歷史聯繫較為緊密，例如，與葡萄牙的里斯本（1982 年）、波爾圖（1997 年）和科英布拉（1998 年）等城市建立了姊妹城市關係。這些合作關係有助於澳門與葡語文化圈的深度互動。此外，澳門還拓展了與亞洲城市的合作，如與越南峴港（2006 年）、柬埔寨暹粒省（2018 年）和泰國普吉府（2018 年）等成為友好城市，促進了旅遊和文化交流。澳門在非洲的合作則體現在與佛得角的培亞（2007 年）及聖多美和普林西比的阿瓜格蘭德大區（2022 年）建立的友好關係上，進一步鞏固了與葡語非洲國家的聯繫。此外，澳門與巴西的聖保羅（2000 年）締結姊妹城市關係，推動了與南美洲的交流合作。2024 年 9 月，澳門特區與東帝汶的首都帝力締結友好城市關係，澳門的姊妹城市及友好城市數量增至 13 個。國際合作網絡的拓寬，不僅強化了澳門作為國際交流平台的地位，還在多方面推動了澳門與世界各地的經濟與文化聯繫。

^① 鄭益奮、劉家裕、陳嘉業：〈澳門特區“一基地”的政策體系〉，《港澳研究》（北京），第 2 期，2024 年，頁 73–81。

(四) 積極參與“一帶一路”建設

近年來，澳門積極回應國家的支援，在“一帶一路”建設中發揮了良好的平台和橋樑作用，為進一步融入國家發展大局開闢了新的路徑。在經濟合作中，澳門着力推動金融融通和貿易暢通，不斷完善中葡平台功能，並通過粵港澳大灣區的合作全力助力“一帶一路”建設。

首先是金融融通。澳門特區政府聚焦中葡合作發展基金的投資管理運作，拓展離岸人民幣業務，完善人民幣清算制度，建設跨境人民幣結算中心。近年來，在中央政府的支持下，澳門的離岸人民幣業務和債券市場取得了穩健發展。中央政府接連在澳門發行人民幣國債，大力拓展了澳門的離岸人民幣業務，提升了澳門債券市場吸引力，推動了澳門債券市場建設，進一步拓展了投資者範圍。2023年9月，中華人民共和國財政部在澳門順利發行50億元人民幣國債，受到東南亞國家、葡語系國家、港澳地區投資者廣泛歡迎，獲得超額認購。其中，隨着澳門離岸人民幣債券“蓮花債”、“粵港澳大灣區”主題債券以及“一帶一路”主題債券在澳門成功發行，澳門特色金融得以進一步發展。據中華（澳門）金融資產交易股份有限公司有關統計，截至2024年8月31日，該公司發行上市債券總規模已達7,040.14億澳門元。^①

其次是貿易暢通。澳門特區持續豐富澳門國際貿易投資展覽會的內涵，推進中葡平台的“三個中心”建設，有力促進內地與澳門的貿易和投資便利化。“三個中心”是指葡語國家食品集散中心、中葡經貿合作會展中心，以及中葡中小企業商貿服務中心。其中，葡語國家食品集散中心專門負責促進中國與葡語國家的食品業務合作，包括把葡語國家的食品帶到中國內地展銷；中葡經貿合作會展中心主要推廣會議展覽活動，加強中葡交流合作；中葡中小企業商貿服務中心專為中國內地、澳門和葡語國家的中小企業提供幫助，並不時舉辦各類商貿活動。^②近年來，“三個中心”通過線上線下的聯動方式，向中國和葡語國家企業和投資者在開展業務合作方面提供全方位的支援和服務，為中國內地、澳門和葡語國家企業帶來眾多商機，促進企業達成貨物貿易、服務貿易以及海外投資等多方面的合作。

七、結論與展望

回歸25年以來，在祖國的大力支持下，澳門不斷開拓創新，依託“一國兩制”、國際交流聯繫以及自由貿易港等核心優勢，推進經濟快速發展，取得了經濟進步與民生改善的雙贏局面，開創了澳門特色的“一國兩制”經濟跨越式發展的成功實踐。

展望未來，澳門需要在當前良好的發展基礎上，繼續深挖“一國兩制”的制度優勢，

^① 〈澳門發行上市債券規模突破7000億澳門元〉，新浪網，2024年9月3日，finance.sina.com.cn/stock/hkstock/ggscyd/2024-09-03/doc-incmwrzh0153543.shtml，2024年10月30日讀取。

^② 常紅：〈中國與葡語國家經貿合作日趨多元 發展前景廣闊〉，人民網，2020年5月16日，world.people.com.cn/n1/2020/0515/c1002-31710527.html，2024年10月30日讀取。

利用澳門作為國際大都市的金名片，做好自身的內涵式發展，優化營商環境，為中國改革開放和經濟發展做出更大貢獻。

一方面，澳門要切實推進“一中心、一平台、一基地”的深度融合，不斷豐富和拓展澳門世界旅遊休閒中心的內涵，發展和培育具備豐富非博彩元素的綜合旅遊休閒產業，促進旅遊產品和旅遊市場多元化。在推動澳門經濟適度多元的進程中，澳門尤其要重視利用橫琴粵澳深度合作區的政策支持，加快澳門經濟轉型，推動科技創新、現代金融和高技術產業在橫琴的成長，增強澳門經濟的韌性與競爭力。另一方面，澳門要積極主動融入國家發展大局。澳門要切實發揮其作為大灣區四大核心城市之一的引擎作用，在突破自身發展空間不足瓶頸的同時，輻射灣區西部城市。在與大灣區其他城市聯動發展的過程中，澳門要通過中葡平台等國際城市網絡優勢，與橫琴共建國際人才集聚高地，強化澳門在跨境金融、服務貿易和創新經濟的區域引領作用。