

经济发展视角的“变”与“不变”

——澳门回归 25 年的历史经验与现实启示^{*}

齐鹏飞

[关键词] 澳门回归 25 年；“一国两制”；跨越式发展；经济适度多元化；“一中心、一平台、一基地”

[摘要] 回归 25 年来，具有澳门特色的“一国两制”实践取得举世瞩目成就，经济实现了跨越式发展，各项事业全面进步，开创了澳门历史上最好的发展局面，走出了一条继续保持祖国内地对外开放之“窗口、桥梁、国际通道”，以及“超级联系人”的“传统特色”和“区位优势”，全面推进“一中心、一平台、一基地”为目标定位的经济适度多元和可持续发展，亦即继续保持繁荣稳定而致澳门特色的“一国两制”实践持正革新、行稳致远的经济建设新路，不断丰富和深化了“一国两制”理论创新与实践创新的具体内容，其中所蕴含的丰富而深刻的历史经验和现实启示值得我们认真梳理和总结。

[作者简介] 齐鹏飞，中国人民大学马克思主义学院教授、中国人民大学台港澳研究中心主任（北京 100872）。

2024 年，是澳门回归 25 周年，标志着中国共产党和中国政府以实现国家统一为基础和前提、以“维护国家主权、安全、发展利益”和“保持澳门长期繁荣稳定”为根本宗旨的“一国两制”之“五十年不变”的全新试验和伟大探索，已经走过整整一半的旅程。如此，具有澳门特色的“一国两制”实践中一些整体性、普遍性、规律性的阶段性特征已经相对明晰地呈现出来，使我们在“时过境未迁”的“长时段”学理化研究、学术化阐释回归 25 年来“一国两制”澳门实践的历史经验和现实启示成为可能，也使我们在新时代新征程以自主知识体系为底蕴“讲好‘一国两制’成功实践的香港故事、澳门故事”^①有了前期基础和条件。本文即是以回归 25 年“一国两制”制度优势发挥得比较充分之澳门经济发展历程为个案的一个粗浅探析。

^{*} 本文系国家社科基金课题《习近平关于新时代“坚持‘一国两制’和推进祖国统一”的重要思想研究》的阶段性成果。

^① 习近平：《会见香港澳门各界庆祝国家改革开放 40 周年访问团时的讲话》，《人民日报》2018 年 11 月 13 日。

一、澳门回归25年“经济实现跨越式发展”

回归25年来,澳门原有的国际自由港、独立关税地区的特殊地位继续保留,祖国内地对外开放之“窗口、桥梁、国际通道”,以及“超级联系人”的“传统特色”和“区位优势”继续保留,而在经济发展体量过小、经济发展基础过弱、经济发展空间过窄等固有的历史和现实局限短时期内无法规避和化解的情形下,努力克服前行道路上所遭遇的一系列内外部“天灾人祸”的极限挑战——如非典型肺炎肆虐、新冠疫情蔓延以及亚洲金融风暴、全球经济危机、中美贸易摩擦和中欧贸易摩擦、大国博弈和国际环境不稳定性不确定性明显上升等,直面“变”与“不变”的两难抉择,不断趋利避害,转危为机,顺势而为,乘势而上,一方面充分发挥“一国两制”制度优势,积极融入国家发展大局,紧紧把握祖国内地“十五”计划至“十四五”规划出台以及加入WTO、共建“一带一路”和粤港澳大湾区建设等国家战略和规划实施的重大机遇,不断深化与祖国内地尤其是广东省和粤港澳大湾区的经济合作,用足用好中央政府支持澳门发展的政策措施,自觉搭乘祖国内地因全面深化改革和进一步对外开放而致经济“持续、稳定、快速”增长和高质量发展的快车,在区域合作中拓宽发展空间,增强发展动力,努力实现与祖国内地共同发展、共同进步;另一方面,充分发挥澳门的独特地位和优势来努力提升自身竞争力,坚持固本培元、持正革新的原则,不断推动传统的单一旅游娱乐业之“小博彩”转型升级为现代综合旅游休闲之“大博彩”,积极扶持各种新兴产业,不断挖掘和培育经济发展的新功能和新增增长点,坚定不移地朝着以“一中心、一平台、一基地”^①为目标定位、以“1+N”和“1+4”^②为发展策略之经济适度多元发展的正确方向迈进。也正因为如此,回归25年来,澳门经济实现了跨越式发展——从长期低迷徘徊到全面复苏振兴、从周期性反复到稳定增长和可持续性向好,尤其是其“重中之重”的经济适度多元发展迈出了实质性步伐且初步彰显成效。这是澳门历史上经济发展速度最快、经济总量增长最大的时期,是澳门同胞经济条件改善最显著、获得感最强烈的时期。“实现了‘小而富’‘小而劲’‘小而康’‘小而美’,在小小的桌子上唱出了精彩的大戏”^③。构建了具有澳门特色的“一国两制”成功实践,成为精彩的“一国两制”“澳门故事”的有机组成部分和重要内容。

现代澳门经济是从20世纪60年代起步的,历经数十年平均近两位数的高增长和发展期,形成了回归前旅游娱乐业(即“博彩业”)、出口加工业、银行保险业、房产建筑业四大产业支柱的“准”多元经济结构和有“亚洲第五条小龙”之誉的经济规模和水平。但是,由于经济发展空间有限,经济资源严重短缺,经济基础非常薄弱,产业结构比较单一,过分倚重于博彩业^④,故回归前从20世纪90年代初期开始的宏观经济调整并不成功。相关统计资料显示,从1993年开始,澳门经济增长速度逐年放缓,从1996年开始,GDP连续出现4年负增长,以不变(1996年)价格估算,1996年为一

① 即世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台和以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地。

② “1”就是按照建设世界旅游休闲中心的目标要求,促进旅游休闲多元发展,做优做精做强综合旅游休闲业;“4”就是持续推动中医药大健康、现代金融、高新技术、会展商贸和文化体育等四大重点产业发展,逐步提升四大产业的比重,不断增强经济的发展动能和综合竞争力,着力构建符合澳门实际且可持续发展的产业结构。

③ 《习近平会见澳门社会各界代表人士》,《人民日报》2019年12月20日。

④ 从20世纪60年代到90年代,博彩业产值基本上都占澳门GDP的40%—50%左右,专营税占财政收入的60%—70%左右。

1.7% (582 亿澳门元)^①、1997 年为-0.3% (551 亿澳门元)、1998 年为-4.6% (526 亿澳门元)、1999 年为-2.9% (510 亿澳门元)^②。

正是鉴于澳门特区初创之时这种经济基础不厚、经济品质不高、经济总量不足、经济环境不好的实际情况,负有“开山”之重责的澳门特区前五届政府,在谋划澳门特区保持长期繁荣稳定之百年大计的第一个 25 年里,摒弃“推倒重来”“另起炉灶”和“大破大立”“伤筋动骨”式的激进改革之路径,坚持从实际出发之“固本培元、稳健发展”和“务实进取、持正革新”的指导思想和基本原则^③,扎实推进经济恢复和调整的基础工作,逐步摆脱了历史遗留下来的发展困境,开启了经济复苏和全面振兴的新局面,并努力克服前行道路上因为外部环境影响而产生的外向型经济周期性波动甚至是大起大落的挑战和冲击,主要是通过挖掘、培育和巩固、提升内生性动能来确保经济发展的弹性和韧性即“长时段”和大趋势持续向好的基本盘。

旅游娱乐业的复苏和全面振兴,是回归后澳门经济形势全面回暖的显著标志。相关统计资料显示,在回归前一度陷入低迷状态的旅游娱乐业,在回归后快速走出低谷,重新焕发青春,进入了一个全新发展的“快车道”,其体量甚至一度出现“井喷式”的膨胀。

入境游客总数,自回归前 1996 年—1999 年的 815 万—744 万人次,至回归后 2000 年—2019 年的 916 万—3 940 万人次,即在 2019 年澳门回归 20 年时攀升至历史最高点。其后。尽管因为连续三年新冠疫情反复之故而致入境游客数量断崖式地下降,2022 年为 570 万人次,跌落谷底,而到了疫情警报解除的 2023 年,即出现报复性的大幅反弹,达到 2 821 万人次,较 2022 年同期上升 394.9%,已逐步接近新冠疫情前的水平。^④

博彩毛收入和博彩专营税收入,自回归前 1996 年—1999 年的 159 亿澳门元和 49 亿澳门元—130 亿澳门元和 48 亿澳门元,至澳门回归后 2000 年—2019 年的 159 亿澳门元和 57 亿澳门元—2 933 亿澳门元和 1 127 亿澳门元(其中 2013 年、2014 年澳门回归 14 年、15 年时是历史最高点)。其后。尽管因为连续三年新冠疫情反复之故而致博彩毛收入和博彩专营税收入断崖式地下降,2022 年为 428 亿澳门元和 191 亿澳门元,跌落谷底,但是到了疫情警报解除的 2023 年,即出现报复性的大幅反弹,达到 1 837 亿澳门元和 653 亿澳门元,较 2022 年同期上升 328.8%^⑤,全面复苏势头强劲。

旅游娱乐业之所以能够在回归后重新崛起,重新巩固其“龙头”地位,原因是多方面的。其中,一个决定性因素是博彩业内部的体制改革和创新——“开放赌权”,自“垄断性”经营至“自由竞争

① 《统计年鉴 1998》,澳门政府统计暨普查司 1999 年编印,第 415 页。

② 《统计年鉴 1999》,澳门特别行政区政府统计暨普查局 2000 年编印,第 363 页。

③ 自第一任行政长官何厚铨任内首份施政报告的主题——“固本培元、稳健发展”至第五任行政长官贺一诚任内最后一份施政报告的关键词——“巩固提升、多元发展”,乃至第六任行政长官岑浩辉“参选宣言”之关键词——“奋发同行、持正革新”,均秉持此一施政理念。参见《2000 年财政年度施政报告》—《2024 年财政年度施政报告》,澳门特别行政区政府 2000—2023 年编印(亦可见《施政报告》——澳门特别行政区政府入口网站 <https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/>);《岑浩辉冀锐意改革拓新局面》,《澳门日报》2024 年 8 月 29 日。

④⑤ 相关统计数据来自:回归前澳葡政府统计暨普查司 1997 年—1999 年编印的《统计年鉴 1996》—《统计年鉴 1998》和回归后澳门特别行政区政府统计暨普查局 2000 年—2024 年编印的《统计年鉴 1999》—《统计年鉴 2023》(亦可见相关网站 <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/YearbookOfStatistics>)、澳门特别行政区政府新闻局 2002 年—2024 年编印的《2002 澳门年鉴》—《2024 澳门年鉴》(亦可见相关网站 <https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>)、澳门特别行政区政府统计暨普查局 2009 年—2024 年编印的《澳门资料 2009》—《澳门资料 2024》(亦可见相关网站 <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/MacaoInFigures>)、澳门特别行政区政府统计暨普查局 2005 年—2024 年编印《博彩业调查 2004》—《博彩业调查 2023》(亦可见澳门特别行政区政府统计暨普查局网页 <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Statistic?id=406>)。

性”经营，为旅游娱乐业实现超常规发展注入了新动力。

自20世纪30年代至21世纪初，自豪兴娱乐总公司、泰兴娱乐总公司至澳门旅游娱乐有限公司（简称“澳娱”），澳门的博彩业经历了近百年的“垄断性”的专卖专营的历史，虽然也逐步推进了博彩业的现代化，使其日益成为支柱性产业，但是，在20世纪80年代末90年代初进入“十二年过渡时期”以后，在澳门周边国家和地区纷纷开设赌场大力发展博彩业挑战澳门在亚洲和太平洋西岸地区博彩业垄断地位的压力面前，澳门博彩业自身“垄断性”的专卖专营制度的“封闭”“保守”“僵硬”和“漠视市场机制”的弊端暴露无遗。

澳门回归后，以何厚铨为首的第一届特区政府顺应来自内外部要求博彩业体制改革和创新的呼声，利用2001年12月特区政府和“澳娱”之间博彩专营权合约届满的机会，初步“开放赌权”，有计划、有步骤地引入境外资本和国际竞争，将“赌牌”一拆为三，在2002年上半年根据特区政府《娱乐场幸运博彩经营法律制度》以公开招标竞标的方式，在21家参与竞投的公司中批准了三张为期18年或20年的经营牌照，即本地资本的原“澳娱”新组之“澳门博彩股份有限公司”和境外资本的永利度假村（澳门）股份有限公司和银河娱乐场（澳门）股份有限公司。随后，三家公司分别以“转批给”的方式分拆“赌牌”，美高梅金殿超濠股份有限公司、威尼斯人澳门股份有限公司、新濠博亚博彩（澳门）股份有限公司也获得在澳门经营赌场的权利，并以较大幅度提高了博彩专营税和溢价金的额度：自31.8%至35%，事实上形成了六家公司同业竞争的局面。六家公司投得“赌牌”以后，纷纷加大对博彩旅游业的基础设施建设的资金投入，加大对新建和改建娱乐场的资金投入，在近二十年的时间里，一大批现代化豪华酒店和赌场在澳门竣工和开业。博彩业的经营规模也逐步扩大，并在2019年回归20年时达到历史最高点。

进入2021年，随着原有的娱乐场幸运博彩经营批给及转批给合同期限即将届满，第16/2001号法律《娱乐场幸运博彩经营法律制度》的修改事宜，提上了以贺一诚为首的第五届特区政府的议事日程。2022年6月，澳门立法会通过《修改第16/2001号法律〈娱乐场幸运博彩经营法律制度〉》法案草案。其后，娱乐场幸运博彩经营批给的公开竞投工作有序开展。12月，特区政府在7家参与竞投的公司中批准了六张经营牌照，即原有的六家公司，批给期限均为10年（2023年1月1日—2033年1月1日）。

由于旅游娱乐业在整个经济体系和结构中“独撑半壁江山”，旅游娱乐业的复苏，带动了经济形势的全面回暖和持续向好，回归前一度沉寂的传统产业在回归后重新走向兴旺，而各种新兴产业也呈现出蓬勃发展势头。回归以来，澳门的各种基础设施建设工程开始纷纷动工和竣工。回归25年来，除了2003年和2020—2022年两次大疫情期间的短暂“沉寂”，差不多持续有二十年的时间，进入澳门三地及其深度合作区——珠海横琴，就如同进入了一个新开发的大工地，脚手架塔吊林立，不断描绘着澳门发展的立体蓝图。与此同时，澳门的货物进出口贸易亦生机勃勃，持续扩大规模——自回归前1996年—1999年总值的318亿—339亿澳门元，至回归后2000年—2023年的385亿—1548亿澳门元。^①

回归25年来，作为经济发展综合性指标的GDP，其间虽有波动和反复，但是“持续、稳定、快速”增长的基本面、基本盘则保持不变，体量实现了历史性的突破和跨越——自回归前连续四年的负增长，至回归后2000年—2023年的434亿澳门元（增长4.6%）——3795亿澳门元（增长92.3%），

① 相关统计数据来自：澳门特别行政区政府统计暨普查局2000年—2024年编印的《统计年鉴1999》—《统计年鉴2023》（亦可见相关网站<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/YearbookOfStatistics>）、澳门特别行政区政府新闻局2002年—2024年编印的《2002澳门年鉴》—《2024澳门年鉴》（亦可见相关网站<https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>）、澳门特别行政区政府统计暨普查局2009年—2024年编印的《澳门资料2009》—《澳门资料2024》（亦可见相关网站<https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/MacaoInFigures>）。

年均增长率高达 11%。其中,在 2013—2014 年即回归 15 年前后、2018—2019 年即回归 20 年前后的两个历史高点时段,总量均突破 4 000 亿澳门元大关。而人均 GDP,自回归前 1996 年—1999 年的 17 029 美元—14 718 美元,至回归后 2000 年—2023 年的 14 940 美元—69 384 美元。^①其中,在 2013—2014 年即回归 15 年前后、2018—2019 年即回归 20 年前后的两个历史高点时段,人均 GDP 都突破了 8 万美元大关,成为亚洲乃至全世界最富裕的地区之一。

二、澳门回归 25 年“融入国家发展大局积极主动”

由于“弹丸之地”的澳门自身经济发展空间非常有限,属于微型经济体,所以澳门在 21 世纪的经济发展路向和定位“没有选择的选择”,只能是充分利用其国际自由港、独立关税地区的特殊地位和祖国内地对外开放之“窗口、桥梁、国际通道”,以及“超级联系人”的“传统特色”和“区位优势”,“背靠中国、联通世界”,在全球化的国际竞争和区域性国际合作中、在国内国际双循环中来探索和确立其经济发展的坐标和主攻方向。

澳门经济发展“对内”“对外”的区域合作、国际合作的空间,有两个最主要的纵深面:一个是祖国内地,一个是葡语国家。

谈及澳门“对内”之与祖国内地的经济合作,事实上也就是言回归后澳门经济发展背后的“祖国内地因素”之重要支撑和坚强保障作用问题,也就是言回归后澳门积极融入国家发展大局,自觉搭乘祖国内地经济发展快车,不断提升其在国内经济发展和对外开放中的地位和功能,努力实现与祖国内地共同发展、共同进步的问题。对此,回归 25 年来,以何厚铨、崔世安、贺一诚、岑浩辉为首的历届特区政府一直都保持着清醒而深刻的思想认识。他们明确指出:回归后经济发展最主要的成功经验,就是“背靠祖国”“善用(祖国)内地因素”。回归 25 年来,特区政府在“对内”“对外”的经济交流与合作方面一直奉行一个基本的发展战略——“远交近融”!“远交”,主要是指全力推进“对外”与葡语国家的经济合作;“近融”,主要是指全力推进“对内”与祖国内地的经济合作。

澳门与祖国内地的区域经济合作重点以及纵深面,是从澳门与珠海市、广东省、粤港澳大湾区、泛珠三角区域,以及内地各省市自治区具体项目的对接,到《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》(即 CEPA)《泛珠三角区域合作框架协议》《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》《粤澳合作框架协议》整体性布局之各个层面、各个领域多层次、全方位的区域经济合作,“内引外联”,有一个在安排上从宏观到具体、从整体到局部,以及在程度上自近至远、自浅至深、自点至面、自临时性协议至制度性安排的逐步推进过程。

澳门与祖国内地全面而长期的经济合作机制,最高层级的、最大覆盖面的是制度性的“一揽子安排”——国家主体与澳门单独关税区之间签署的自由贸易协议(CEPA)及其历年的“补充协议”。

2003 年 10 月,在澳门由中央人民政府与特区政府签署的 CEPA,不仅仅是中央人民政府支持澳门经济发展的一份“大礼”,而且也是祖国内地与澳门之间“加速度”地推进多层次、全方位区域经济合作的一个“里程碑”。CEPA 主要涉及三大领域的三大目标:逐步减少或取消双方之间实质上所有货物贸

^① 相关统计数据来自澳门特别行政区政府统计暨普查局 2000 年—2024 年编印的《统计年鉴 1999》—《统计年鉴 2023》(亦可见相关网站 <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/YearbookOfStatistics>)、澳门特别行政区政府新闻局 2002 年—2024 年编印的《2002 澳门年鉴》—《2024 澳门年鉴》(亦可见相关网站 <https://yearbook.gcs.gov.mo/zh-hant/books>)、澳门特别行政区政府统计暨普查局 2009 年—2024 年编印的《澳门资料 2009》—《澳门资料 2024》(亦可见相关网站 <https://www.dsec.gov.mo/zh-MO/Home/Publication/MacaoInFigures>)。

易的关税和非关税壁垒；逐步实现服务贸易自由化，减少或取消双方之间实质上所有歧视性措施；促进贸易投资便利化。CEPA规定，自2004年1月1日起，货物贸易中273项“澳门制造”产品获准零关税进入内地市场，服务贸易领域中18个服务性行业获准放宽准入内地市场。自2006年1月1日起，除内地明令禁止进口或特殊产品外，内地对所有原产于澳门的货物，经订定原产地标准后，全部准以零关税进口。^①

随着CEPA的“正文协议”和“补充协议”的陆续签署和渐次付诸实施，澳门与祖国内地之间经济合作中的制度性障碍正在逐步消除，两地经济合作呈现出非常好的发展势头。根据统计，在CEPA正文协议签署的2003年，两地贸易额为14.7亿美元。祖国内地吸收澳门直接投资项目580个，合同澳资金额13亿美元，实际使用澳资4.2亿美元。^②而到了2023年，两地贸易额为414.75亿澳门元。^③对此，特区政府评价道：CEPA签署“为内地与澳门的经贸发展揭开新的一页。……CEPA是一份开放及持续发展的自由贸易协议，并始终保持着内地对外开放的最高水平，充分彰显了国家对澳门经济适度多元和融入国家发展大局的大力支持，体现了‘一国两制’在澳门的成功实践”^④。

在CEPA框架下，澳门与祖国内地经济合作机制的重点区域是高度交叉重叠的泛珠三角区域、珠三角和粤港澳大湾区。

2004年6月，珠江流域九省区及港澳两个特区政府共同签署《泛珠三角区域合作框架协议》（以下简称《协议》），标志着“9+2”经济合作机制的正式激活。《协议》指出：“按照‘一国两制’方针，参与合作的内地省区与香港、澳门开展合作。……根据国民经济和社会发展规划的总体要求，坚持区域协调发展和可持续发展，充分发挥各方的优势和特色，互相尊重，自愿互利，按照市场原则推进区域合作，拓宽合作领域，提高合作水平，形成合作互动、优势互补、互利共赢、共同发展的格局，拓展区域发展空间，共创美好未来。”^⑤对此，时任澳门特首的何厚铨指出：“现在我们加入了‘9+2’合作，而且有了清晰的定位，即：澳门除进一步发展成为博彩旅游中心之外，就是要发展成为商业的互动平台，给‘9+2’内的每一个成员、不同种类各有特点的产品和技术交流提供良好的平台。”^⑥

2008年12月，国务院批准实施《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》^⑦（以下简称《纲要》），将泛珠三角区域经济合作的核心——粤港澳地区的经济一体化进程扎实地向前推进了一大步。《纲要》指出：在2020年以前，“推进与港澳更紧密合作”的主要内容集中在四个方面：推进重大基础设施对接、加强产业合作、共建优质生活圈、创新合作方式。《纲要》指出：“支持粤港澳

① 《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排（协议正文）》（2003年10月17日），参见中华人民共和国商务部台港澳司网站 http://tga.mofcom.gov.cn/ndygagylgjmjmgxdapCEPA/am/xyzw/art/2006/art_ca077142849b457ab645b779a7b44139.html。

② 《2003年内地与港澳经贸交流的基本情况》，参见中华人民共和国商务部台港澳司网站 <http://big5.mofcom.gov.cn/gate/big5/tga.mofcom.gov.cn/article/d/200403/20040300197292.shtml>。

③ 参见澳门特别行政区政府统计暨普查局网站 https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/bafec0f9-23ea-4985-8497-695266fc2274/C_CE_FR_2023_M12.aspx。

④ 《CEPA签署20周年两地经贸合作不断深化 持续丰富协议内容助业界拓展内地市场》，参见澳门特别行政区政府经济暨科技发展局网站 <https://www.gcs.gov.mo/detail/zh-hant/N23JPWXwOm>。

⑤ 《泛珠三角区域合作框架协议》（2004年6月3日签署），中共中央港澳工作办公室、国务院港澳事务办公室网站 https://www.hmo.gov.cn/hzjl_new/jmjllhz/index_3.html。

⑥ 《泛珠三角区域合作与发展论坛举行记者招待会》，《华南新闻》2004年6月4日。

⑦ 《国务院关于珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）的批复》，《南方日报》2009年1月9日。

合作发展服务业，巩固香港作为国际金融、贸易、航运、物流、高增值服务中心和澳门作为世界旅游休闲中心的地位。”^①

2017年7月1日，在习近平亲自见证下，国家发展和改革委员会与粤港澳三地政府共同签署《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》（以下简称《协议》），拉开了国家层面推动大湾区建设的帷幕。《协议》指出：三地的“合作宗旨”，是“全面准确贯彻‘一国两制’方针，完善创新合作机制，建立互利共赢合作关系，共同推进粤港澳大湾区建设”；“合作目标”，是“巩固和提升香港国际金融、航运、贸易三大中心地位，强化全球离岸人民币业务枢纽地位和国际资产管理中心功能，推动专业服务和创新及科技事业发展，建设亚太区国际法律及解决争议服务中心；推进澳门建设世界旅游休闲中心，打造中国与葡语国家商贸合作服务平台，建设以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地，促进澳门经济适度多元可持续发展。努力将粤港澳大湾区建设成为更具活力的经济区、宜居宜业宜游的优质生活圈和内地与港澳深度合作的示范区，携手打造国际一流湾区和世界级城市群”^②。

2019年2月，中共中央、国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》），开启了全面推进粤港澳大湾区建设和粤港澳经济合作（即新的“9+2”之粤港澳三地经济合作机制）的新篇章和新模式。《纲要》指出：“建设粤港澳大湾区，既是新时代推动形成全面开放新格局的新尝试，也是推动‘一国两制’事业发展的新实践。”《纲要》具体阐述了粤港澳大湾区各区市的发展定位与功能——“优化提升中心城市。以香港、澳门、广州、深圳四大中心城市作为区域发展的核心引擎，继续发挥比较优势做优做强，增强对周边区域发展的辐射带动作用”^③。其中“澳门。建设世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台，促进经济适度多元发展，打造以中华文化为主流、多元文化共存的交流合作基地”^④。

回归以来，在泛珠三角区域、珠三角以及粤港澳大湾区，澳门与祖国内地经济合作最紧密、最深入的是广东省，自“粤澳高层会晤制度”（“粤澳合作联络小组”）至“粤澳合作联席会议制度”，以及《粤澳合作框架协议》，已经全面进入规模化、整体化和规范化、制度化的轨道，两地之间人流、物流、金流、信息流的障碍和壁垒已经逐步消除。其中，澳门与珠海市的区域经济合作“一体化”程度最高，其前期的重点项目是“澳珠跨境工业区”，而近十余年来的重点项目则是“粤澳联合开发横琴岛”尤其是澳门大学横琴校区，是“横琴粤澳深度合作区”的建设。

珠澳跨境工业区于2003年12月5日经国务院批准设立，当年12月9日动工兴建，2006年12月8日正式封关启用。

珠澳跨境工业区，是中国首个跨境工业园区，是澳门回归以来与祖国内地之间最早开始探索与初步实践的粤澳经济合作平台，它最初创办的问题导向和目标导向非常明晰，就是充分利用“一国两制”的制度优势，秉持“面向世界、优先澳门”的基本原则，主打“工业”（制造业）牌，为澳门纺织业的中小企业服务，为澳门经济适度多元可持续发展服务。2009年1月，时任国家副主席习近平在实地考察珠澳跨境工业区时曾经直接“点题”：“在‘一国两制’条件下创办珠澳跨境工业区是个创举，对保持澳门经济繁荣稳定意义重大。”^⑤应当“用好中央给予的相关支持政策，把跨境工业区建设得更好。”^⑥在这次对工业区的实地考察中，习近平还专程来到一家有着30多年历史的澳门服装加

① 《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》，《南方日报》2009年1月9日。

② 《深化粤港澳合作 推进大湾区建设框架协议》（2017年7月1日签署），参见中华人民共和国国家发展和改革委员会网站 https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/hlf/lddt/201707/t20170703_1166853.html。

③④ 《粤港澳大湾区发展规划纲要》，《人民日报》2019年2月19日。

⑤⑥ 《习近平考察珠澳跨境工业区》，《人民日报》2009年1月12日。

工业企业——利源制衣厂，详细了解其经营状况，对这家企业“稳生产、保就业”的经营之道给予充分肯定，他强调：“制衣业是澳门的传统产业。走适度多元发展道路，不能丢了这个传统，而是要在原有的基础上进一步发展、升级，使之成为澳门经济新的增长点。”^① 并指出：“这家企业从一开始就注重引进先进设备，瞄准高端化和高增值目标，这个方向是正确的。”^②

珠澳跨境工业区自创办以来，因应内外经济形势的巨大变化，其发展定位，有一个由优先考虑解决“过剩”的中小企业工人就业问题而以劳动密集型纺织业为主体的加工制造“工业区”，逐步向“高端化和高增值目标”的“商贸服务平台”调整和转型升级的过程。对于此一调整和转型升级，2011年3月由广东省政府和澳门特区政府签署的《粤澳合作框架协议》有明晰的政策指引：“在现有政策框架下，推动珠澳跨境工业区转型，重点发展高端物流、展览展销、中转贸易、服务外包等现代服务业，建设现代物流商务园区。”^③ 时至今日，珠澳跨境工业区已经形成的产业业态主要包括仓储物流、产品展销、中转贸易、跨境电商以及电子商务、产业孵化等，入驻珠澳跨境工业区珠海园区的企业，近50%为澳门企业，澳门籍从业人员超千人。一个颇能说明问题的近期数据——据华经产业研究院汇总整理中国海关统计数据显示：2023年珠澳跨境工业区珠海园区进出口总额为14.43亿美元，其中出口额为10.22亿美元，进口额为4.21亿美元。^④

粤澳联合开发横琴岛是中央政府在2009年作出的重大决策。开发横琴新区，是2008年12月国务院批准实施的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020年）》中最先提出的。2009年1月，时任国家副主席习近平视察横琴岛，代表中央政府正式宣布开发横琴岛的决定，将粤澳联合开发横琴岛上升为国家战略，目的是使其成为全国首个粤澳紧密合作的新载体和示范区。习近平明确指出：中央政府“决定同意开发横琴岛，并将在开发过程中充分考虑澳门实现经济适度多元发展的需要，这必将为澳门带来新的发展空间和机遇，有利于澳门经济的长期繁荣稳定与发展。”^⑤ 他表示：“他曾到横琴岛视察，这确实是一个好地方。和澳门一水一桥之隔，相信横琴岛的开发会对澳门经济多元化发展提供新的发展空间。在横琴岛开发时，中央政府会充分考虑澳门经济多元化发展的需要，提供与澳门相互合作配合的举措。”^⑥ 6月，国务院召开常务会议，原则通过《横琴总体发展规划》。12月，横琴新区正式挂牌成立，标志着粤澳联合开发横琴岛项目正式启动。2011年7月，《国务院关于横琴开发有关政策的批复》正式印发，同意珠海横琴实行比经济特区更加特殊的优惠政策。至此横琴成为“特区中的特区”。2012年12月8日，习近平再次考察横琴，指出：“开发横琴，是一个审时度势之举。既有利于珠海建设生态文明新特区，又有利于澳门经济适度多元化。蓝图已经绘就，工作扎实起步，前景可期。希望勇于探索合作模式，着力进行体制机制创新，为深化粤澳合作，保持澳门长期繁荣稳定作出贡献。”^⑦ 时隔多年之后的2018年10月22日，习近平第四次考察横琴，又一次“点题”：“建设横琴新区的初心就是为澳门产业多元发展创造条件。横琴有粤澳合作的先天优势，要

① 《为了澳门的明天更加美好——习近平副主席考察访问澳门侧记》，《人民日报》2009年1月13日。

② 《习近平考察珠澳跨境工业区》，《人民日报》2009年1月12日。

③ 《粤澳合作框架协议》（2011年3月6日），参见中共中央港澳工作办公室、国务院港澳事务办公室网站 https://www.hmo.gov.cn/hzjl_new/jmjhlz/index_2.html。

④ 华经产业研究院：《2023年珠澳跨境工业区珠海园区进出口总额及进出口差额统计分析》，参见华经情报网 <https://www.huaon.com/channel/tradedata/962496.html>。

⑤ 《习近平会见澳门社会各界代表人士》，《人民日报》2009年1月11日。

⑥ 中新社澳门2009年1月10日电（记者黄少华）：《习近平会见澳门各界人士 支持适度多元化发展》，<https://www.chinanews.com.cn/ga/zqmd/news/2009/01-10/1522708.shtml>。

⑦ 《改革不停顿 开放不止步——习近平总书记考察广东纪实》，《南方日报》2012年12月13日。

加强政策扶持,丰富合作内涵,拓展合作空间,发展新兴产业,促进澳门经济发展更具活力。”^①2024 年 12 月 19 日,习近平第五次考察横琴,再一次重申开发横琴的初心使命:“一定要牢记开发横琴的初心就是为了澳门经济适度多元发展。要坚定落实规划,保持战略定力,坚持久久为功。”^②他感慨系之——“这是我时隔 6 年再一次到横琴,也是 15 年来第 5 次到横琴。”“这一路走来啊,我是参与者、决策者、见证者。”^③

为了使“粤澳合作”可持续发展,在中央政府的大力支持和推动下,2011 年 3 月,粤澳两地政府签署《粤澳合作框架协议》,明确了新形势下粤澳合作的定位、原则、目标,确立了合作开发横琴、产业协同发展、基础设施与便利通关、社会公共服务、区域合作规划等合作重点,提出了一系列具体、务实、可操作的合作举措,并明确了完善合作机制建设等保障机制安排。^④

建设粤港澳深度合作示范区,标志着横琴开发进入粤澳全面合作共商共建共管共享的新阶段。

横琴粤澳深度合作区建设,最早是在《粤港澳大湾区发展规划纲要》(以下简称《纲要》)中正式提出来的。2020 年 10 月 14 日,习近平在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上发表重要讲话,发出了“加快横琴粤澳深度合作区建设”的明确指示。^⑤

2021 年 9 月 5 日,中共中央、国务院正式印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(以下简称《方案》)。《方案》开宗明义地讲:“新形势下做好横琴粤澳深度合作区开发开放,是深入实施《粤港澳大湾区发展规划纲要》的重点举措,是丰富‘一国两制’实践的重大部署,是为澳门长远发展注入的重要动力,有利于推动澳门长期繁荣稳定和融入国家发展大局。”^⑥《方案》指出:“合作区实施范围为横琴岛‘一线’和‘二线’之间的海关监管区域,总面积约 106 平方公里。其中,横琴与澳门特别行政区之间设为‘一线’;横琴与中华人民共和国关境内其他地区(以下简称内地)之间设为‘二线’。根据横琴全岛客观现实情况,对合作区进行分区分类施策管理。”^⑦《方案》指出:合作区的战略定位是:促进澳门经济适度多元发展的新平台、便利澳门居民生活就业的新空间、丰富“一国两制”实践的新示范、推动粤港澳大湾区建设的新高地。《方案》指出:合作区的长远发展目标是:“到 2035 年,‘一国两制’强大生命力和优越性全面彰显,合作区经济实力和科技竞争力大幅提升,公共服务和社会保障体系高效运转,琴澳一体化发展体制机制更加完善,促进澳门经济适度多元发展的目标基本实现。”^⑧9 月 17 日,合作区正式揭牌成立,合作区建设进入全面实施、加快推进的新阶段。

2024 年 3 月 1 日零时,横琴粤澳深度合作区货物“一线”放开、“二线”管住,人员进出高度便利分线管理封关运行正式实施。

在这个过程中,2023 年 12 月,国家发展和改革委员会印发已获国务院批复的《横琴粤澳深度合作区总体发展规划(2022—2035)》^⑨(以下简称《规划》),《规划》以十章的篇幅和内容,围绕以合作区建设促进澳门经济适度多元发展的初心,从合作区建设的各个方面出发,对其全方位一体化发展

① 《习近平在广东考察时强调 高举新时代改革开放旗帜 把改革开放不断推向深入》,《人民日报》2018 年 10 月 26 日。

② 《习近平考察横琴粤澳深度合作区》,《人民日报》2024 年 12 月 20 日。

③ 《“打开发展新天地、不断创造新辉煌”——习近平主席视察澳门特别行政区纪实》,《人民日报》2024 年 12 月 21 日。

④ 《粤澳合作框架协议》(2011 年 3 月 6 日),中共中央港澳工作办公室、国务院港澳事务办公室网站 https://www.hmo.gov.cn/hzjl_new/jmjhlz/index_2.html。

⑤ 参见习近平:《在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上的讲话》,《人民日报》2020 年 10 月 15 日。

⑥⑦⑧ 《中共中央国务院印发横琴粤澳深度合作区建设总体方案》,《人民日报》2021 年 9 月 6 日。

⑨ 《国务院关于〈横琴粤澳深度合作区总体发展规划〉的批复》,《中华人民共和国国务院公报》2024 年第 1 号。

作出系统谋划、整体规划,是明确合作区未来十年至十五年的发展蓝图和指导方针的纲领性文件。^①

也正是在各种重大利好的支持政策和改革举措强有力的保障和推动下,合作区的建设和发展从一开始就驶入“快车道”,成效显著。澳门第五任行政长官贺一诚在2024年11月19日于澳门立法会所作的《二〇二四年财政年度政府工作总结及二〇二五年财政年度预算安排》中总结道:“在本届政府任内,横琴粤澳深度合作区挂牌成立,首创新时代‘一国两制’方针下粤澳共商共建共管共享的新模式,翻开横琴开发的新篇章。……深合区成立三年多以来,深合区澳企总数达6461户,比成立时增长39.3%;2024年上半年,澳资产业增加值达18.8亿元人民币,同比增长125.9%。至2024年9月,在深合区生活居住的澳门居民达16539人,同比增长19.1%,就业人数达5132人,同比增长4.9%。9类跨境执业专业人士数量增至1378人。‘四新’产业实有企业达17074户。2024年前三季度,‘四新’产业增加值183.1亿元人民币,占深合区地区生产总值比重达49%。”^②

三、澳门回归25年“一平台”沟通中西的桥梁作用不可替代

澳门经济发展“对外”的国际合作空间,最主要的纵深面是葡语国家。

缘于相通或相近的语言、文化、法律体系、政治体制包括族群关系以及历史传统等的天然联结,澳门与葡语国家之间,始终保持着比较密切和稳定的经济交流与合作的互动关系。早在16世纪至18世纪约两百年的以澳门为枢纽的“海上丝银之路”大繁盛时期,从澳门出发经马尼拉至南美大陆、从澳门出发经印度果阿绕过好望角至南欧大陆的两大“海上丝银之路”航线,就已经构建起了澳门与葡语国家之间维系经济联系的特殊纽带。一直到回归之前,澳门仍然是葡语国家的中小企业包括一定比重的科技企业进入中国内地尤其是中国南方市场,以及中国内地尤其是珠三角的中小企业进入葡语国家市场的重要中介地和“国际通道”。回归25年来,由于“一国两制”的制度性优势,澳门与葡语国家之间悠久的、割不断的政治、经济、文化、社会渊源和始终保持密切和稳定联系的历史传统,成为澳门继续保持祖国内地对外开放的“窗口、桥梁、国际通道”,以及“超级联系人”之身份和地位的特殊历史资源,成为澳门构建“一中心、一平台、一基地”的特殊历史资源,澳门与葡语国家之间的经济联系得以规模化、体系化、制度化地进一步加强和全面提升。习近平明确指出:“建设中国与葡语国家商贸合作服务平台,是澳门发挥自身所长、服务国家所需的重要举措。”^③

回归25年来,澳门“中国与葡语国家商贸合作服务平台”(即“中葡平台”)建设的推进工作,主要是以“中国—葡语国家经贸合作论坛(澳门)”即“中葡论坛”为抓手而做实做大做强的。

2003年,中央政府支持澳门特区政府创立了以澳门为永久中介地的“中葡论坛”。这是“以经贸促进与发展为主题的非政治性政府间多边经贸合作机制。旨在发挥澳门联系中国与葡语国家的平台作用,加强中国与葡语国家之间的经贸交流,促进中国内地、澳门和葡语国家的共同发展”^④。自创设

① 《横琴粤澳深度合作区总体发展规划(2022—2035)》,参见中华人民共和国国家发展和改革委员会网站 <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202312/P020240105627476511894.pdf>。

② 贺一诚:《二〇二四年财政年度政府工作总结及二〇二五年财政年度预算安排》(2023年11月19日),澳门特别行政区政府2024年编印(亦可见《政府工作总结》——澳门特别行政区政府入口网站 <https://www.policyaddress.gov.mo/data/policyAddress/2024/zh-ant/2024Review.pdf>)。

③ 《习近平考察中国与葡语国家商贸合作服务平台综合体》,《人民日报》2019年12月20日。

④ 《中葡论坛简介》,参见中华人民共和国商务部台港澳司网站 <http://tga.mofcom.gov.cn/zgpygjmhzt/index.html>。“中葡论坛”初创时,参与的葡语国家是七个:安哥拉、巴西、佛得角、几内亚比绍、莫桑比克、葡萄牙、东帝汶。2017年以后,圣多美和普林西比、赤道几内亚共和国两国也正式加入。

以来,“中葡论坛以语言文化为纽带、以经贸合作为主题,为推动中国与葡语国家各领域交流合作发挥了重要作用,得到了论坛与会国的充分认可,成为不同社会制度、不同文化背景、不同发展阶段、不同幅员大小国家友好合作的典范,也是推动构建人类命运共同体的生动实践”^①。

2003年10月,“中葡论坛”以“构建中国与葡语国家经贸合作框架、推动中国与葡语国家共同发展”为主题的第一届部长级会议在澳门举行,通过了为期三年的“经贸合作行动纲领”,明确指出:“中国与葡语国家在经济发展水平上各具特点,同意在平等、互信、互利、优势互补、形式多样和利益分享的原则基础上,建立经贸合作伙伴关系。”^②

2006年9月、2010年11月、2013年11月、2016年10月,分别为“深化合作、共同发展”,“多元合作、和谐发展”,“新起点、新机遇”,“迈向更加坚实的中国与葡语国家经贸关系:共商合作、共建平台、共享发展”为主题的第二届至第五届部长级会议先后在澳门举行,每次会议均通过了为期三年而内容各有侧重的“经贸合作行动纲领”。

2024年4月,时隔8年之后,“中葡论坛”第六届部长级会议在澳门举行。“本届会议覆盖了世界上所有以葡萄牙语为官方语言的国家,9个葡语国家首次线下相聚于澳门参加中葡论坛,这标志着中葡论坛发展迈上了一个新的台阶,充分证明论坛有着强大的国际吸引力和号召力”^③。会议通过2024年—2027年的“经贸合作行动纲领”,指出:“论坛与会国对此前签署的5个《经贸合作行动纲领》得到全面、有效落实感到振奋。二十一年来,在各方共同努力下,论坛的合作领域不断扩大,合作水平不断提升,在贸易、投资、文化推广和人力资源开发等领域都取得了显著成果。各方将继续保持上述领域的合作方向和内容,并在此基础上进一步丰富和完善合作机制,拓展合作领域。”^④

对于自身经济发展的空间和资源非常有限之先天制约以及独特的区位优势,特区政府始终保持着清醒的头脑和明晰的思想认识,始终把“对外”的区域经济合作作为其实现经济适度多元化发展和可持续发展的“重中之重”和“安身立命”之本,坚持不懈地推进中国与葡语国家商贸合作服务平台之“一平台”建设工程。当然,这一基本战略是根据澳门经济发展的实际有所调整的——从最初“三大平台”——“粤西地区商贸服务平台”“国际华商联络与合作服务平台”“中国与葡语国家的经贸合作服务平台”建设的全面铺开、分散用力,到近十年来逐步聚焦和集中在“中葡平台”这一个优势平台的建设。这一指导思想及其发展演变,在特区政府历年的“施政报告”中有比较全面而透彻的阐释。

另外,需要说明的是,特区政府对接国家的“五年规划”,在2016年出台《澳门特别行政区五年发展规划(2016—2020年)》、2021年出台《澳门特别行政区经济和社会发展第二个五年规划(2021—2025年)》以及2023年出台《澳门特别行政区经济适度多元发展规划(2024—2028年)》等发展规划,也均把打造“中葡平台”的内容单列成章或花费比较大的篇幅,对“一平台”的建设作出了明确的规划。

自“中葡论坛”正式创办以来的21年间,澳门推进“一平台”建设的巨大成就举世公认。“论坛成立以来,中国与葡语国家经贸合作快速发展,成果丰硕。2023年,中国与葡语国家贸易额达到2 209亿美元,约为论坛成立时的20倍;截至2023年底,中国对葡语国家各类投资存量近800亿美

①③ 《商务部相关负责人谈中葡论坛第六届部长级会议成果》,《人民日报》2024年4月24日。

② 《中国—葡语国家经贸合作论坛(澳门)2003年部长级会议经贸合作行动纲领》(2003年10月13日于澳门),参见中华人民共和国商务部台港澳司网站 http://tga.mofcom.gov.cn/cms_files/oldfile/tga/201607/20160729160120185.pdf。

④ 《中国—葡语国家经贸合作论坛(澳门)第六届部长级会议经贸合作行动纲领(2024—2027)》(2024年4月22日于澳门),参见中华人民共和国商务部台港澳司网站 http://tga.mofcom.gov.cn/zgpygjmhztldljbzjhy/zygc/art/2024/art_1b8889520c2149f58e719e0e3baf0a60.html。

元, 承包工程完成营业额约1 400亿美元, 中国已成为葡语国家重要经贸伙伴”^①。对于此一成就, 早在2019年, 习近平在视察澳门时就已经深感欣慰地讲: “中葡平台建设从理念变为现实, 从蓝图变为实体。我感到十分高兴。”^② 而面向未来, 习近平则在2024年再次视察澳门时明确指出: 必须“要立足‘一中心、一平台、一基地’定位, 健全在国家对外开放中更好发挥作用的机制, 主动对接国家重大战略, 不断提升国际竞争力。要进一步加大双向开放力度, 促进同葡语国家全方位互利合作, 积极投身高质量共建‘一带一路’, 扩大国际‘朋友圈’, 打造国家高水平对外开放重要的桥头堡。”^③

回归25年来, “中葡平台”在澳门创设并坚持长期建设, 已经成为具有澳门特色的“一国两制”实践之成功典范之一, 成为澳门继续保持并进一步强化其作为祖国内地对外开放的“窗口、桥梁、国际通道”, 以及“超级联系人”之区位优势 and 特殊地位的一个新的支撑点和助推力, 成为澳门推进经济适度多元和可持续发展进程和构建“一中心、一平台、一基地”的发展战略、发展目标的一个新的支撑点和助推力, 成为中国与葡语国家在平等互利、合作共赢、优势互补、利益共享的原则基础上建立和发展高水平的、稳定而深入的经济交流与合作关系、共建“中国与葡语国家命运共同体”的一个重要纽带和重要桥梁。

四、澳门回归25年“经济适度多元发展”是“必做题”

对于澳门回归25年的经济发展, 一方面, 我们要充分肯定其“一国两制”实践所取得的巨大成就, 否认“‘一国两制’已经在‘新澳门’由科学构想变为生动现实”, “‘一国两制’已经真真切切地融入‘新澳门’的生活”的事实, 是不客观的; 但是, 另一方面, 我们同时也必须正视其发展过程中存在和面临的历史遗留问题和现实挑战, 必须认真地总结“新澳门”25年经济发展之丰富而深刻的经验教训, 否认“一国两制”在“新澳门”实践之探索的长期性、艰巨性、复杂性, 同样是不客观的。

回归25年来, 澳门经济发展最大历史遗留问题和现实挑战, 就是龙头产业——旅游娱乐业的“健康发展”与整个经济体系和结构的“适度多元发展”关系问题, 这是“新澳门”25年经济发展过程中所衍生出的一系列深层次矛盾和问题的根本症结所在。

事实上, 早在20世纪60年代澳门经济现代化之旅启程以来, 如何正确处理龙头产业——旅游娱乐业的“健康发展”与整个经济体系和结构的“适度多元发展”的关系, 就一直是困扰“旧澳门”政府和“新澳门”政府制定经济发展战略和政策的一个非常突出和严重的深层次矛盾和问题, 而且始终没有探寻到一个治标治本的全面解决之道。回归以前的几年间, 澳门经济发展的困难, 主要表现为“独撑半壁江山”的“主业”——旅游娱乐业的严重萎缩而拖累相关“副业”的不景气, 导致整个澳门的经济增长速度和经济规模徘徊不前甚至下滑。回归以来的25年间, 澳门经济发展中出现的严峻问题, 则主要表现为“一枝独秀”的“主业”——博彩业“井喷”式的膨胀严重挤压了相关产业包括传统产业和新兴产业的发展甚至是生存资源和空间。

回归25年来, 澳门原来“独撑半壁江山”的“主业”——旅游娱乐业, 由于内部体制改革和体制创新——“赌权开放”的直接拉动及其“外部”——祖国内地对澳门开放“个人游”“自由行”的间接推动, 其增长速度和规模出现了“井喷”式的膨胀, 形成了其在整个澳门经济体系和结构中“一

① 《商务部相关负责人谈中葡论坛第六届部长级会议成果》, 《人民日报》2024年4月24日。

② 《盛世濠江写新篇——以习近平同志为核心的党中央关心澳门发展纪实》, 《人民日报》2024年12月18日。

③ 习近平: 《在庆祝澳门回归祖国二十五周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》, 《人民日报》2024年12月21日。

枝独秀”的“垄断”局面。一方面，它直接带动了“新澳门”经济形势的由“阴”转“晴”；另一方面，旅游娱乐业的复苏和全面振兴，并没有能够真正有效地拉动、推动和带动相关产业尤其是新兴产业的复苏和全面振兴，并没有能够实现其经济转型和产业结构调整之“各行业协调发展”和“适度多元发展”的预期目标。也就是说，澳门回归以前经济发展中的积弊和顽症——过度依赖博彩业的单一经济体系和结构，并没有能够在澳门回归以后很快就得到根本性的调整 and 整体性的改变，而且这种情形还随着回归后经济总量和经济规模的“超常规”放大而被同时“超常规”放大。如整个经济体系和结构抗风险能力非常差的易波动性和脆弱性，澳门社会内部或外部的经济性或非经济性因素的任何一点“风吹草动”，就会牵动经济发展反复出现“大起大落”的现象，回归以前内部的“治安不靖”问题以及外部的亚洲金融风暴，回归以后内部的非典型肺炎肆虐、新冠疫情蔓延以及外部的全球经济危机、中美贸易摩擦和中欧贸易摩擦、大国博弈和国际环境不稳定性不确定性明显上升等，都直接引发过澳门经济的剧烈波动和反反复复，如前文所述之因2020—2022年连续三年新冠疫情反复之故而致澳门入境游客、博彩毛收入和博彩专营税收入、本地生产总值断崖式地暴跌，以及疫情转段后2023年、2024年报复性的强烈反弹，均非一个健康经济体之经济发展的常态。其极端表现就是，“独撑半壁江山”直至“一手遮天”的博彩业对于澳门的经济发展本来就非常有限的资源和空间的严重挤压，导致传统产业如制造业中小企业的复苏和振兴没有支撑力和突破点，新兴产业如“大旅游”产业、“大文化”产业、“大科技”产业、“大健康”产业等缺乏新的动力源和增长点。

当然，对于这些澳门经济发展中客观存在的深层次矛盾和问题，特区政府从回归之日起一直到今天，始终正视并予以高度重视，始终保持着清醒的头脑和认识，其居安思危、“居‘危’思危”的忧患意识、危机意识始终不曾有所舒缓和松懈，一直将推动澳门经济转型和产业结构调整向着“各行业协调发展”和“适度多元发展”的预期目标迈进，从而实现整个澳门经济的“健康发展”和“可持续发展”，作为其施政重心和努力方向。

在澳门回归25年的第一个五年里，以何厚铨为首的特区第一届政府，突出强调是在首先把龙头产业——旅游娱乐业“做大”“做强”“做优”的基础上，进而实现其预定之“以博彩旅游业为龙头，以服务业为主体，各行业协调发展，使经济结构适度多元化”的经济转型和产业结构调整目标。

第二个五年，以何厚铨为首的特区第二届政府，突出强调是在龙头产业——旅游娱乐业“可控发展”和“健康发展”的基础上，进而实现其经济转型和产业结构调整之“各行业协调发展”和“适度多元发展”的预期目标。

第三个五年，以崔世安为首的特区第三届政府，将实现澳门经济转型和产业结构调整之“各行业协调发展”和“适度多元发展”的预期目标，由以往比较笼统和宽泛的构建“三大服务平台”，进一步聚焦和明确为中央政府所率先提出并已在澳门社会内部形成基本共识和主流意见的“一中心、一平台”的发展定位上来，并采取一系列有力措施加以落实和推进。

第四个五年，以崔世安为首的特区第四届政府，继续坚持澳门经济“适度多元发展”和“一中心、一平台”建设的定位和路向，坚持澳门经济“科学发展”“稳健发展”“共享发展”“均衡发展”“协调发展”的基本理念，努力为“一国两制”澳门实践行稳致远创造有利条件、奠定坚实基础。

第五个五年，以贺一诚为首的特区第五届政府，努力克服“五年施政，三年疫情”之回归以来最严重的冲击，坚定不移地将澳门经济“适度多元发展”作为其施政“重中之重”的第一要务，并且贯彻落实中央政府指导和支持澳门发展的战略规划和重大举措，紧密结合澳门实际，将“适度多元发展”的目标定位由原来的“一中心、一平台”适时调整为“一中心、一平台、一基地”，将“适度多元发展”的策略由原来并不明确和稳定的“1+N”适时调整为“1+4”，而且在出台澳门特区的第二个“五年规划”的同时，还编制了澳门特区首个全面系统的产业发展规划——《澳门特别行政区经济

适度多元发展规划（2024—2028年）》，在推进澳门经济“适度多元发展”和“可持续发展”的正确道路上迈出了扎实的步伐。

这里，需要特别指出的是，从澳门回归25年的第二个五年开始，对于这些澳门经济发展中客观存在的深层次矛盾和问题，中央政府和祖国内地也一直是维护“新澳门”“一国两制”建设“长治久安”的大局、维护“新澳门”的长期繁荣稳定、维护“新澳门”经济发展的根本利益和长远利益的战略高度予以高度重视，一直都在支持和推动特区政府加以正视和妥善解决。

2009年1月，时任国家副主席习近平赴澳门进行考察访问，重点关注的就是其经济发展的“适度多元化”问题。他在听取特区政府相关发展规划汇报时指出：“澳门要处理好当前与长远的关系，规划要为经济适度多元化发展留下空间。”^①在会见澳门社会各界代表人士时指出：“澳门长远还是要走适度多元发展的道路。如何多元发展，特区政府已经做了深入调研，何特首在这方面有很好的思路，这方面也和广东省政府做了较广泛的沟通，中央政府全力支持澳门特区政府实施多元化发展，在这方面，中央政府和广东省政府也还会出台一些政策予以支持配合，采取因地制宜、循序渐进的方法，进一步推进澳门的经济适度多元发展。”^②在考察珠澳跨境工业区时指出：“澳门特别行政区应当沿着经济适度多元发展的正确方向坚定不移走下去。”^③习近平特别强调：“2006年初，中央政府在第十一个五年规划纲要中就提出，要促进澳门经济适度多元发展。澳门社会各界从此次国际金融危机的冲击和影响中也更加深刻地认识到，澳门经济要实现全面协调可持续发展，必须走适度多元发展之路。因此，澳门各界应当化压力为动力、变挑战为机遇，奋力开拓澳门经济社会发展新局面。”^④

从2009年到2012年，习近平进一步利用连续四年参加全国“两会”期间澳门代表团座谈的机会；从2012年到2024年，利用每年会见来北京述职的特区行政长官的机会，利用2014年、2019年、2024年澳门回归15周年、20周年、25周年时赴澳门视察的机会，反复地向行政长官和特区政府、向澳门社会各界人士阐明必须正视和高度重视“一国两制”实践过程中长期积累和现实存在的各种深层次矛盾和问题，必须正视和高度重视推动澳门的经济转型和产业结构调整向着“各行业协调发展”和“适度多元发展”的方向迈进的必要性和重要性：“促进经济适度多元发展是保持澳门繁荣发展稳定的根本途径。……要保证澳门经济可持续发展，必须解决推动博彩业适度有序发展和促进经济适度多元发展这两大课题”^⑤。希望特区政府“继续统筹谋划，积极推动澳门走经济适度多元可持续发展道路。这些年来，澳门经济社会快速发展，同时一些长期形成的深层次矛盾也随之显现，发展面临的风险有所积累。要放眼世界、放眼祖国、放眼未来、放眼长远，合理制定澳门发展的思路和蓝图，推动澳门经济社会健康发展。要善于从长计议，抓住国家全面深化改革的重大机遇，围绕建设世界旅游休闲中心、中国与葡语国家商贸合作服务平台的发展定位，推动澳门经济适度多元可持续发展。这是关系澳门居民利益的大事，也是关系区域发展乃至国家发展的大事。要做好顶层设计，制定具体推进的步骤和措施。要坚持提升自身发展素质能力和加强区域合作‘两条腿’走路。一方面，要以更大的勇气和智慧破解发展难题，加强和完善对博彩业的监管，积极培育新的经济增长点，不断推动经济适度多元可持续发展取得实质性成果。另一方面，要用好中央支持澳门发展的政策措施，深化

① 新华网澳门2009年1月10日电（记者孙承斌 刘卫国）：《习近平登上旅游塔 听取澳门规划汇报》，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-01/10/content_10635516.htm。

② 中新社澳门2009年1月10日电（记者黄少华）：《习近平会见澳门各界人士 支持适度多元化发展》，<https://www.chinanews.com.cn/ga/zqmd/news/2009/01-10/1522708.shtml>。

③ 《习近平考察珠澳跨境工业区》，《人民日报》2009年1月12日。

④ 习近平：《在澳门特别行政区政府欢迎晚宴上的讲话》，《人民日报》2009年1月11日。

⑤ 《温家宝习近平李克强贺国强参加代表团审议》，《人民日报》2010年3月8日。

同祖国内地特别是广东省和泛珠三角地区的合作。在区域合作中拓宽澳门发展空间,增强澳门发展动力,努力实现与内地共同发展、共同进步”^①。希望特区政府“坚持开拓创新,进一步推动经济持续健康发展。要着眼长远、加强谋划,围绕‘一中心、一平台、一基地’的目标定位,坚持规划先行,注重统筹协调,有序推进各项部署。要结合澳门实际,在科学论证基础上,选准经济适度多元发展的主攻方向和相关重大项目,从政策、人力、财力等方面多管齐下,聚力攻坚。要积极对接国家战略,把握共建‘一带一路’和粤港澳大湾区建设的机遇,更好发挥自身所长,增强竞争优势。当前,特别要做好珠澳合作开发横琴这篇文章,为澳门长远发展开辟广阔空间、注入新动力”^②。“新冠肺炎疫情在全球持续蔓延,对各国经济社会产生了严重影响。经过这次疫情,澳门社会各界对澳门经济结构方面存在的问题认识更加清醒,对澳门发展的路向思考更加深刻。祖国始终是澳门保持长期繁荣稳定的坚强后盾,中央将继续坚定不移贯彻‘一国两制’方针,继续支持澳门积极推进经济适度多元发展,不断书写具有澳门特色‘一国两制’成功实践新篇章”^③。必须“着力推动经济适度多元发展。……需要注意的是,中央决定开发横琴,目的就是促进澳门经济适度多元发展、便利澳门居民生活就业。这个定位要把握好,不能发展一些与这个定位不一致的产业项目”^④。

而正是根据此一指导思想和基本原则,国家“十一五”规划——“十四五”规划,均从推动港澳全面融入国家发展大局、有机纳入国家治理体系的战略高度,从保持澳门长期繁荣稳定和“一国两制”澳门实践行稳致远的战略高度,从推动澳门与祖国内地优势互补、共同发展的战略高度,富有针对性地专门论及“促进澳门经济适度多元发展”的问题。此举的重大价值和特殊意义,一如习近平所指明确指出的那样:“国家‘十二五’规划首次将港澳内容独立成章,对港澳在国家发展全局中的地位作用界定得更加清晰,对中央支持港澳巩固提升竞争优势、加快培育新兴产业的政策举措阐述得更加详尽,这为澳门明确长远发展方向、规划未来发展蓝图奠定了重要基础,也为澳门发挥优势和作用提供了广阔空间。”^⑤“中央高度重视澳门的繁荣稳定。……国家制定‘十三五’规划、实施‘一带一路’战略也将发挥澳门作用”^⑥。“有外国领导人对我说,中国有一大优势,你们总是制定各种规划,而且各种规划总是能实现。现在,大家对中国式现代化充满信心。以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业,一定会有澳门更为精彩的篇章!”^⑦另外,此一时期,先后发布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》《横琴总体发展规划》《粤港澳大湾区发展规划纲要》等中央政府文件中,也均明确提出了“促进澳门经济适度多元发展”的指导性意见,并逐步将“促进澳门经济适度多元发展”的方向明晰为构建“一中心、一平台、一基地”的目标定位上来,为支持和推动特区政府将澳门经济转型和产业结构调整向着“各行业协调发展”和“适度多元发展”的努力方向、向着“健康发展”和“可持续发展”的预期目标迈进指明了方向。

① 习近平:《在庆祝澳门回归祖国十五周年大会暨澳门特别行政区第四届政府就职典礼上的讲话》,《人民日报》2014年12月12日。

② 习近平:《在庆祝澳门回归祖国二十周年大会暨澳门特别行政区第五届政府就职典礼上的讲话》,《人民日报》2019年12月21日。

③ 《习近平会见来京述职的贺一诚》,《人民日报》2021年12月23日。

④ 习近平:《在庆祝澳门回归祖国二十五周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》,《人民日报》2024年12月21日。

⑤ 《习近平会见澳门中华总商会访京团》,《人民日报》2011年5月13日。

⑥ 《习近平会见梁振英崔世安》,《人民日报》2015年12月24日。

⑦ 《“打开发展新天地、不断创造新辉煌”——习近平主席视察澳门特别行政区纪实》,《人民日报》2024年12月21日。

也正是依据中央政府的指导和支持,依据澳门经济发展所面临的内外形势和实际情况,特区政府对于其施政“重中之重”的第一要务——“促进澳门经济适度多元发展”的问题,除了在历年的“施政报告”中都正面回应和重点论述外,还积极主动地仿效和对接国家的“五年规划”,编制并出台了澳门自己的“五年规划”,进行全面、系统和深入的整体谋划以及具体的贯彻落实。对此,中央政府是给予充分肯定和高度评价的,如习近平曾经明确指出:行政长官和特别行政区政府“迎难而上、稳健施政,在推进公共行政改革、促进经济适度多元发展、检讨博彩业、改善民生、依法处理重大问题等方面做了大量工作。行政长官和特别行政区政府还积极对接国家‘十三五’规划和‘一带一路’战略,制定了澳门历史上第一个五年发展规划,体现了谋划长远的担当。中央对行政长官和特别行政区政府的工作是充分肯定的”^①。

目前,中央政府和祖国内地、特区政府和澳门同胞已经在“促进澳门经济适度多元发展”问题上达成了高度的共识,并已经在积极采取各种有力措施加以推动。也就是说,“推进经济适度多元发展”是新时代澳门特区的一道必做题,唯有齐心实干方能取得成效。特区政府和社会各界必须统一思想、坚定信心,凝心聚力谋发展,排除万难促多元,想方设法巩固社会经济稳健复苏的良好态势,务实有为落实执行‘1+4’规划确定的各项主要任务和重点项目,不断巩固和提升自身优势,切实增强经济的发展动能和综合竞争力,以更大作为加快推动澳门经济适度多元、可持续和高质量发展,开创澳门更加美好的未来!”^②

当然,“促进澳门经济适度多元发展”,仍然有很多历史遗留和现实存在的深层次矛盾和问题必须加以面对和根本性地解决,这绝非是一朝一夕的事,这个过程必然是长期的、艰巨的、复杂的,甚至必然伴随着“阵痛”。对此,我们也必须保持清醒的认识和充分的心理准备。

五、结 语

回归 25 年来,澳门经济发展,的确不是一路坦途,而是荆棘遍布。“一国两制”建设“求一国之大同,存两制之大异”的经济磨合过程,其艰巨和复杂程度,远远超出了国际社会、海内外的中国人包括澳门同胞的想象。但是,爱国爱澳的特区政府和澳门同胞在中央政府和祖国内地的大力支持下,直面机遇和挑战,群策群力,不断克服发展道路上的种种困难,不断在经济磨合过程中积累成功经验,不仅维护了澳门经济发展和经济稳定的大局,为澳门经济在“一国两制”建设的“第二个 25 年”之“再铸辉煌”,奠定了扎实的基础,而且使“一国两制”的“澳门故事”在探索中逐步成型、成熟,为中国共产党和中国政府在以和平、发展、合作为主题的全球化时代,不断推进国家治理体系和治理能力现代化之“一国两制”创新性的伟大实验和探索,提供一个可资参考和借鉴的成功样板。

澳门回归 25 年,“瞻前顾后”,我们对其“一国两制”实践的举世瞩目成就深感欣慰,对其“一国两制”实践行稳致远的发展前景充满信心。这一切,一如 2024 年 12 月 20 日习近平在庆祝澳门回归 25 周年大会暨澳门特区第六届政府就职典礼上的讲话所言:“澳门回归 25 年来,在中央政府和祖国内地大力支持下,特别行政区政府团结带领社会各界接续奋斗,具有澳门特色的‘一国两制’实践取得巨大成功。”“澳门回归祖国以来取得的辉煌成就向世人证明,‘一国两制’具有显著制度优势和强大生命力,是保持香港、澳门长期繁荣稳定的好制度,是服务强国建设、民族复兴伟业的好制度,

^① 《习近平会见梁振英崔世安》,《人民日报》2016 年 12 月 24 日。

^② 贺一诚:《2024 年财政年度施政报告》(2023 年 11 月 14 日),澳门特别行政区政府 2023 年编印(亦可见《施政报告》——澳门特别行政区政府入口网站 <https://www.gov.mo/zh-hant/content/policy-address/>)。

是实现不同社会制度和平共处、合作共赢的好制度，必须长期坚持。”“当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，‘一国两制’实践也进入了新阶段。实现香港、澳门更好发展，为强国建设、民族复兴作出更大贡献，是新时代‘一国两制’实践的重要使命。”“我坚信，只要全面准确、坚定不移贯彻‘一国两制’方针，有特别行政区政府和社会各界共同努力，有伟大祖国作坚强后盾，澳门一定能打开展新天地、不断创造新辉煌，一定能为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业作出更大贡献！”^①

[责任编辑 陈翔云]

“Change” and “Continuity” from the Perspective of Economic Development: Historical Experiences and Practical Insights from 25 Years since Macao’s Return to the Motherland

Qi Pengfei

(School of Marxism Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

[Key words] 25 years since Macao’s return to the motherland; “one country, two systems”; leapfrog development; appropriate economic diversification; “one center, one platform, one base”

[Abstract] Over the past 25 years since Macao’s return to the motherland, the practice of “one country, two systems” with Macao characteristics has achieved remarkable success, garnering worldwide attention. Macao has experienced leapfrog economic development and made comprehensive progress across various sectors, achieving the best ever development in history. It has embarked on a path that continues to serve as a “window, bridge, and international channel” for China’s opening to the world, while leveraging its “traditional characteristics” and “geographical advantages” as a “super contact person”. Macao has also comprehensively promoted appropriately diversified and sustainable economic development with the goal of building “one center, one platform, and one base”. This represents a new path of economic development that ensures sustained prosperity and stability, advancing the practice of “one country, two systems” with Macao characteristics in an innovative and steady manner. The theoretical and practical innovations of “one country, two systems” have been continuously enriched and deepened, offering rich and profound historical experiences and practical insights that merit careful review and reflection.

^① 习近平：《在庆祝澳门回归祖国二十五周年大会暨澳门特别行政区第六届政府就职典礼上的讲话》，《人民日报》2024 年 12 月 21 日。