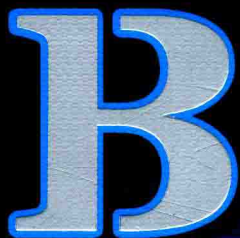




中国社会科学院创新工程学术出版项目



澳门蓝皮书

BLUE BOOK OF MACAU

澳门经济社会 发展报告 (2015~2016)

主编/吴志良 郝雨凡

执行主编/林广志 娄胜华

ANNUAL REPORT ON ECONOMY AND SOCIETY
OF MACAU (2015-2016)



澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2016
版

 中国社会科学院创新工程学术出版项目

澳门蓝皮书

BLUE BOOK OF
MACAU



本丛书由澳门基金会策划并资助出版

澳门经济社会发展报告 (2015~2016)

ANNUAL REPORT ON ECONOMY AND SOCIETY OF MACAU
(2015-2016)

主 编 / 吴志良 郝雨凡
执行主编 / 林广志 娄胜华

 澳門基金會
FUNDAÇÃO MACAU



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

澳门经济社会发展报告. 2015~2016 / 吴志良, 郝雨凡主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016.6

(澳门蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-8879-0

I. ①澳… II. ①吴… ②郝… III. ①区域经济发展-研究报告-澳门-2015~2016 ②社会发展-研究报告-澳门-2015~2016 IV. ①F127.659

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 051719 号

澳门蓝皮书

澳门经济社会发展报告 (2015~2016)

主 编 / 吴志良 郝雨凡

执行主编 / 林广志 娄胜华

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 沈 艺 高明秀

责任编辑 / 沈 艺 许玉燕

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 27 字 数: 475 千字

版 次 / 2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8879-0

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B-2009-116

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”国家重点图书出版规划项目

主编简介

吴志良 1985年北京外国语学院葡萄牙语专业毕业；1986年赴葡萄牙进修；1991年在澳门东亚大学完成公共行政课程；1997年获南京大学历史学博士学位。现任澳门基金会行政委员会主席。又任澳门学者同盟主席、全国港澳研究会副会长、中国中外关系史学会副会长、中国明史学会理事、中华艺文奖评审委员会副主任、作家协会全委会委员，以及澳门大学、北京外国语大学客座教授。

主编《澳门论丛》、《新澳门论丛》、《濠海丛刊》和《澳门法律丛书》等丛书百余种，也是《粤澳公牍录存》、《澳门丛书》、《澳门百科全书》和《澳门总览》的双主编之一，并合作主编《明清时期澳门问题档案文献汇编》、《粤澳关系史》、《澳门历史新说》、《澳门编年史》、《澳门史新编》、《中国地域文化通览·澳门卷》和列国汉学史书系（25部）。著有《葡萄牙印象》、《澳门政制》、《青年与澳门未来》、《东西交汇看澳门》、《生存之道——论澳门政治制度与政治发展》（中、葡文版）、《澳门政治制度史》、《一个没有悲情的城市》和《悦读澳门》。合著有《葡萄牙投资指南》、《澳门政治社会研究》、《镜海飘渺》、《东西望洋》、《过十字门》、《早期澳门史论》及 *Revisitar os primórdios de Macau: para uma nova abordagem da História*。

郝雨凡 澳门大学社会科学学院院长，政治科学讲座教授，博士生导师。著名国际问题专家，先后于1984年和1989年获得美国约翰霍普金斯大学高级国际问题研究院硕士和博士学位，曾任哈佛大学国际问题中心麦克阿瑟研究员、美国科盖特大学（Colgate University）政治科学教授及亚洲研究何鸿毅讲座教授。多年从事国际关系、中美关系、决策学、腐败理论及澳门

社会发展等研究。先后出版 20 余部学术专著和编著，并有众多学术文章在国际主要学术刊物中发表。英文近作有：*Macao and Sino-U. S. Relations* (Lexington Books, 2010)，*China's Policies on Its Borderlands and the International Implications* (World Scientific, 2010)，*Sino-American Relations: Challenges Ahead* (Ashgate, 2010)，*Challenges to Chinese Foreign Policy: Diplomacy, Globalization and the Next World Power* (University Press of Kentucky, 2009)，*Chinese Foreign Policy Making: Societal Forces in Chinese American Policy Making* (Ashgate, 2006)。中文近作有：《转型中国的社会正义问题》(广西师范大学出版社，2013)、《澳门学引论》(社会科学文献出版社，2011)、《澳门文化创意产业：策略与发展》(中国社会科学出版社，2011)、《中国人文社会科学 30 年回顾与展望》(复旦大学出版社，2008)、《中国外交决策》(社会科学文献出版社，2007)、《布什的困境》(时事出版社，2005)、《白宫决策》(东方出版社，2002)、《瞬间的力量》(新华出版社，2002)、《限制性接触》(新华出版社，2001)、《无形的手》(新华出版社，2000) 等。曾任北京师范大学、北京大学、清华大学和中国人民大学客座教授，韩国汉城东亚研究所、日本国际大学、日本庆应大学和美国布鲁金斯学会客座研究员。现为复旦大学、上海外国语大学、北京外交学院兼职教授，《澳门研究》主编，《南国学术》编委会主任。

摘 要

2015~2016年《澳门蓝皮书》由总报告、政治法制篇、经济贸易篇、经济适度多元发展研究篇、社会文化篇五大部分共22份报告组成。

随着澳门经济进入深度调整期，本书以翔实的统计数据和实地调查资料为依据，重点探讨澳门经济主要方面的发展状况，以及推进经济适度多元化、实现经济持续发展的可能路径，包括博彩收入下滑对政府财政的影响、博彩业中期检讨、经济适度多元发展、区域合作等问题，以及非博彩经济、会展业、旅游业以及文创产业等新兴行业的发展现状和相应对策。本书认为，澳门的经济在2015年已基本实现平稳着陆，且应在此基础上以博彩中期检讨为契机，全面规范博彩行业发展；要处理好博彩经济与非博彩经济之间的关系；要积极主动地参与“一带一路”、自由贸易区建设和“走出去”等国家战略，同时结合澳门自身的优势，从服务国家战略中为自身准确定位，继续为国家全面深化改革和扩大开放发挥独特而重要的作用，与国家共同发展和共同进步。

经济的深度调整，无可避免地带动澳门本地社会出现第二次深刻转型。本书从“政治法制”和“社会文化”两个方面出发，认为此次社会转型以深化制度建设、注重发展质量为重点。随着社会分化加速、社会结构中产业化、社团政治化以及和内地融合的趋势日益明显，政府和民间社会皆有必要回应各种衍生出来的诉求和需求。调整公共部门职能、开展电子政务、改善公共服务质量、筹设市政机构，以及深化各项民生领域的供应和管理体制建设，特别是经济房屋、医疗保障、食品安全、赌场禁烟、文化遗产、文化教育等，都是回应的具体表现。本书针对上述问题，在各篇分报告中提出可能的对策建议。



本书另附有《澳门概况》，而本年度更特别整理出自澳门特区成立以来至 2014 年的主要指标数据，涵盖社会、环境、民生和经济方面。读者在了解澳门各个领域的最新发展与变化之余，亦能通过时间序列掌握特区成立以来各项主要指标的变化趋势，从而能更客观地评价澳门特区成立以来的发展成果。

目 录

I 总报告

- B.1** 2015：拐点孕育新起点 《澳门蓝皮书》课题组 / 001

II 政治法制篇

- B.2** 公共行政改革：部门调整与效率提升 蒋朝阳 / 012
- B.3** 政府公共服务质量：实施状况与改进方向 鄧益备 / 038
- B.4** 澳门特区电子政务发展现状（2014~2015年） 张毅 / 053
- B.5** 澳门社团发展与社会政治生态变化分析 姜胜华 / 065
- B.6** 非政权性市政机构的设立与展望 陈震宇 / 084

III 经济贸易篇

- B.7** 澳门经济发展状况、质量与趋势分析 柳智毅 / 098
- B.8** 2015年博彩业中期检讨：现状与趋势分析 吕开颜 / 118
- B.9** 赌收下滑：趋势与对策 曾忠禄 / 134
- B.10** 粤澳自贸区合作：进展、问题与趋势 杨道匡 / 149
- B.11** 澳门对外关系与经贸发展：状况、问题与建议 叶桂平 / 168



IV 经济适度多元发展研究篇

- B.12** 经济适度多元化发展：政策导向与实施途径 庞 川 / 185
- B.13** 澳门非博彩业经济发展状况与趋势预测 刘成昆 / 199
- B.14** 会展业：发展现状、问题与趋势 陈 艳 / 214
- B.15** 澳门文化产业基金：运行现状与未来发展
..... 徐秀菊 向 勇 林广志 / 234
- B.16** 澳门旅游休闲产业：现状、问题与趋势 赵伟兵 / 248

V 社会文化篇

- B.17** 《经济房屋法》的修订与公共房屋供给：
法律、现状与问题 邱庭彪 / 263
- B.18** 经济社会发展与优质医疗服务供给：
现状、问题与建议 尹一桥 / 279
- B.19** 澳门食品安全控制：现状、机制与趋势 汤家耀 / 299
- B.20** 娱乐场所禁烟：立法与实践的回顾与展望 庞欣新 / 317
- B.21** “申遗”十周年：澳门历史遗产的保护与挑战 杨开荆 / 328
- B.22** 澳门中小学中国传统文化教育：现状与问题 郭晓明 / 348

VI 附录

- B.23** 澳门概况 陈震宇 / 373
- Abstract / 407
- Contents / 409

总 报 告

Synopsis

B.1

2015：拐点孕育新起点

《澳门蓝皮书》课题组

摘 要： 2015 年，面对世界经济增长乏力、国内经济持续下行、本地赌收连续下滑的复杂形势，澳门特区对内严格依法施政，对外承接“一带一路”发展战略，开拓对外经贸网络，着力推动经济适度多元，使特区经济和社会进入回归后第二次深刻的转型。2016 年，以博彩中期检讨为契机，全面规范博彩行业发展是澳门经济社会发展的主要任务，预期博彩经济与非博彩经济之间的矛盾将得到缓和，这有助于经济结构实现多元转型。国家在“十三五”规划中，给予澳门“世界旅游休闲中心”的功能定位，明确澳门今后一段时期的发展方向。为了实现这个目标，特区政府将按照《澳门特别行政区五年发展规划（2016~2020 年）基础方案》，持续推动各项建设，力争把澳门建设成“具有国际先进水平的宜居、宜业、宜行、



宜游、宜乐的城市”。

关键词： 澳门 经济多元 分析展望

刚刚过去的2015年，是澳门挑战与机遇并存的一年。这一年，在博彩连续收缩的状态下，澳门经济仍实现平稳着陆，社会领域的发展更加注重质量。如果说13年前博彩业开放带动了澳门特区第一次深刻转型，那么2015年就是澳门特区进入第二次深刻转型的转折点，而且转型并非只发生在经济和部分社会层面，而是涉及经济、社会、政治行政，以至澳门独特性的层面，不但环环相扣，而且庞大复杂。面对这次转型，社会各界既要尽力做好本分，更要凝聚共识、明辨方向，共同为澳门特区中后期的可持续发展出谋划策、贡献力量。

一 经济发展总形势

受外围经济增长放缓影响，入境旅客数量减少，服务出口下跌，内部消费转趋审慎。澳门本地生产总值因而录得显著下滑，首三季度实质收缩25%，预计全年下跌约25%。经济调整对公共财政状况产生显著的影响。根据财政局的资料，2015年1~11月的公共财政收入（不包括自治机构）比2014年同期下跌29.9%。政府在2015年10月宣布实施紧缩措施后，虽预计可节省14亿澳门元，但为有力保障澳门社会发展，财政预算支出尤其是社会发展领域的财政预算支出仍保持增长趋势，同期整体开支仍比2014年上升17.3%，结余比2014年萎缩56.9%。整体而言，虽然公共财政仍有盈余，但特区政府采取了必要措施，以维持公共财政的长远稳健。而本地居民工作收入中位数未受经济严重下滑的影响，全年保持在每月15000澳门元左右，失业率在全年亦维持在2%以下。

（一）赌收下跌，结构调整刻不容缓

澳门回归以来，博彩业一直保持强劲的增长势头。从2000年到2013年，年均增长率高达28%。2014年6月澳门博彩业的发展出现拐点，当月博彩收入比2013年同期下降3.7%，随后下降趋势逐渐扩大，2015年2月下降幅度达到了48.6%。到目前为止，澳门的博彩业已持续下滑20个月^①。另外，博彩企业承受着高额赌税和大量的社会责任，其日常经营亦受政府的严格制约。2015年，有关部门加强规范博彩行业的财务交易，例如中国人民银行与澳门金融管理局签署《关于防范洗钱和恐怖融资活动谅解备忘录》、澳门金融管理局在澳门银行或收单机构推行“国内银行卡在线监控系统”，并实施控烟法和持续限制赌桌数目增长。当面临邻近地区如越南、菲律宾等地开放赌权和大量出现的虚拟赌场竞争，博企本身无法适时调整竞争策略迎击对手。就在博彩业面对外地激烈竞争的同时，经营娱乐场贵宾厅业务的多金集团前账房总监涉嫌亏空公款导致一批存款人蒙受巨额金钱损失的事件，揭开了澳门博彩行业管理上长期存在的漏洞。澳门博彩业正遇到赌权开放以来最大的挑战。

赌收下降使人们把近年来对博彩业的复杂心态表露无遗。一方面，人们认为，博彩业门槛低且地域性强，总有一天会被其他地方分一杯羹，赌收的下降无可避免。另一方面，澳门人习惯享受高额博彩税带来的社会福利，赌收下降无疑会影响到政府提供福利的能力。博彩收入下降同时预示着，澳门产业结构向博彩业过度倾斜导致经济以至社会发展不可持续的问题已浮出水面。就业结构在2015年随着经济调整也有所转变。根据2015年9~11月的就业调查结果，博彩及博彩中介业就业人数有所减少，酒店业就业人数则有所增加，其中不排除有营运大型综合度假项目的企业通过内部调职的方法解决博彩业人手过剩的情况。

尽管过去数年澳门一直强调经济适度多元的重要性，但赌收急速下滑再

^① 见本书曾忠禄《赌收下滑：趋势与对策》，第134页。



一次为澳门的发展敲响警钟，从中央到特区政府再到社会各界都前所未有地意识到澳门经济改革的必要性。经济结构改革无疑是所有国家和地区都面临的任务，澳门经济所处的环境不容乐观。不仅过去出口贸易所依靠的欧美发达经济体陷入连续的金融危机，导致需求疲软、增长乏力，而且近年经济发展的主要动力——内地经济，也在进行深度结构调整。尤其是珠三角地区，面临着原材料价格上涨、工人成本上升等挑战，一大批低附加值企业正被市场淘汰。澳门的博彩业正处于发展新阶段，其表现形式除了监管加强外，还有外部竞争日趋激烈及新鲜感下降^①。因此，澳门的经济结构改革是在逆境当中进行，难度极高。

（二）全力推动旅游业发展，对抗经济下行压力

政府当前不仅要解决市场失灵所引起的博彩经济、非博彩经济之间的矛盾，同时也要鼓励一些正面的市场的外部性。通过刺激消费，避免经济规模过度收缩，成为特区政府在下半年采取应对措施的主要目的。当中，旅游业是特区政府优先刺激的方向，旅游业除了带动酒店、零售及餐饮等行业的消费，维持居民就业外，还能培育商务会展、医疗及文化创意等产业，促进经济适度多元。这些措施包括：扩大格兰披治大赛车的举办规模，举办首届“澳门光影节”，并配合其他在下半年举办的活动项目，例如澳门美食节、拉丁城区大巡游等，以延长节庆效应。与此同时，部分大型综合度假项目在2015年落成启用，非博彩元素大大增加，成功吸引中国内地以外其他地方的客源，其中又以香港、台湾地区和菲律宾的旅客增长最显著。2015年12月入境澳门旅客有263.4万人次，按年增加了3.7%，且过夜旅客按年增加14.2%至133万人次，占总数的50.5%，是2013年1月以来最高的单月比例。

（三）明确澳门习惯水域，推动澳门经济适度多元

2015年12月20日，国务院公布新的《中华人民共和国澳门特别行政

^① 见本书曾忠禄《赌收下滑：趋势与对策》，第135～136页。



区行政区域图》，确定澳门水域和陆地界线，对澳门的长远意义不亚于2002年博彩业开放的决定。通过这次重新划界，澳门特区管辖85平方公里的水域，比原有陆地面积大一倍以上，不但能解决过去因为没有本身水域而衍生出的多种管理问题，例如疏浚物处理、海水倒灌，以至偷渡问题，而且能为发展海洋经济、推动经济适度多元化创造必要的条件。行政长官崔世安率领的政府代表团于2015年9月造访浙江省舟山市，为澳门发展海洋经济吸取经验。

（四）对接“一带一路”发展战略，开拓对外经贸网络

根据国家发展和改革委员会、外交部及商务部在2015年3月联合发布的《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，内地与港澳台的合作将在“一带一路”的发展战略下有所深化，以期建设粤港澳大湾区。广东省与澳门特区在过去多年共同参与的合作项目，在2015年已见初步成果。中国（广东）自由贸易试验区的挂牌和横琴澳门青年创业谷的启动，标志着两地合作正稳步进入新的阶段，其中试验区横琴片区内的临澳区块、休闲旅游区块、文创区块和科技研发区块，都是配合澳门建设成“世界旅游休闲中心”而设立的。粤澳两地的紧密关系又随着《关于推动澳门财政资金参与粤澳合作专案建设的框架协议》的签署而更加巩固，标志着彼此的合作正朝着制度化的方向不断推进。此外，内地与澳门通过签署《〈内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排〉服务贸易协议》，使双方从2016年6月1日起基本实现服务贸易自由化。澳门企业进入内地市场的门槛大幅降低，有利于澳门发展博彩业以外的其他服务行业。

“一带一路”的发展战略，也为澳门拓展对外关系和经贸发展提供了新的契机。除了建设原有的“三个平台”——葡语国家食品集散中心、中葡经贸合作会展中心和中葡中小企业商贸服务中心之外，澳门大可凭借其独特的侨胞联系以至语言文化优势，加强与亚太与东盟国家、欧美国家的经贸往来和文化交流，拓展经贸投资的多元化。然而，由于全球经济在2015年基本处于停滞以至不景气的状态，澳门在拓展这些对外关系时仍力有不逮，加



上政府目前的施政重点仍为民生经济的改善，澳门社会今后应多着眼于对外国际交流，通过内外兼治的手段，发挥好服务商贸平台的潜在功能，从而实现本身经济的适度多元化和各项功能定位的目标^①。

而中国人民银行批准及同意澳门人民币清算行为葡语系国家银行同业提供人民币清算服务，更有利于澳门建立中国与葡语系国家金融中心的地位。由此可见，在澳门经济适度多元化的进程中，除了进一步扩充现有的会展业和与旅游休闲有密切关系的行业，例如酒店饮食业、批发零售业和文化创意产业的规模之外，发展与海洋有关的特色产业以及区域性金融服务业也是构建澳门经济新支柱的重点行业。

二 法制建设新形势

“依法治国”是我国在 2015 年的政治生活中经常谈及的主题，特区政府在过去一年时间里，在施政上也紧紧围绕此一理念对一系列的政策做出调整，严格执行各项土地法规、提升民生领域的法治水平及推动多层次的政治参与，用实实在在的行动回答澳门市民法治究竟是什么，要怎样的法治，如何解决好社会不公平的现象。2015 年无疑是澳门法制建设重要的里程碑。

（一）严格落实《土地法》，重建市民对政府的信任

回归以来，澳门经济和社会经历了多年的急速发展，一些新的法律法规未能及时出台，一些旧的法律法规未能适时修订。信心的缺失，会造成市民对政府的负面印象越来越严重。首当其冲的是土地部门和土地政策，发展商得到了政策弹性，却没有让私营房屋市场健康发展，高楼价造成市民家庭生活困窘，但是没有人因此受到惩罚，这也造成整个社会对法治信心的缺失，如果没有法治，社会当中就没有信心可言。信心不仅对政府而言是至关重要的，对经济也同样如此。

^① 见本书叶桂平《澳门对外关系与经贸发展：状况、问题与建议》，第 183～184 页。

2015年，特区政府先后六次启动土地收回程序，宣告22幅总面积达83000多平方米的闲置土地批给失效，并承诺将回收土地、优先发展公共房屋，以满足市民对公共房屋的需要。“依法治国”就是要建立市民对政府的信任，政府在做出决策的时候，非常重要的一点是，让市民感受到政府是公正地发挥自己的作用，其决策是为大多数市民服务的。特区政府以土地为切入点，全面严格执行《土地法》相关的法律法规，并把相关红利转化到民生领域，其做法得到了社会各方的肯定。

（二）以法制形式推动民生各领域发展

2015年政务民生方面在取得一定进展的同时，也涌现出一些值得关注的议题。首先，在法制建设方面，特区政府展开了修改《预防及控制吸烟制度》及《民法典》不动产租赁法律制度的立法程序，同时展开《预算纲要法》的制定，以及《社会房屋法律制度》《以冰鲜禽取代活禽供应》《澳门建筑废料管理制度》的修订等公开咨询。其次，特区政府继续追求行政程序合法，强化官员和公务人员依法施政的意识，如廉政公署和审计署发表多份报告揭露多项行政缺失问题等。

法制建设的进展虽然标志着澳门社会制度化建设的进步，但如果制度化在内容上与社会现实出现错位，则会使其实践出现偏差，导致社会争议丛生，值得社会深思。2015年比较突出的例子包括立法会延长修订《预防及控制吸烟制度》法案的细则性审议时间、预备实施《物业管理业务的清洁及保安雇员的最低工资》法案导致物业管理公司拟向多座住宅大厦大幅增加管理费、“海一居”事件、“优步”事件等。

（三）培育公民素质，推动多层次公共参与

特区政府在2015年提出，计划筹设的非政权性市政机构，有望成为促进公共参与的其中一个重要平台。在《澳门基本法》框架下的市政机构，并非地方行政或地方自治机构，而是以实现地方治理为目的的服务和咨询组织。将来的市政制度，既要尊重历史，也要面向未来，而由于向政府提供咨