

目 錄

CONTENTS

【澳門回歸二十五周年專刊】

澳門的現代性.....	黎熙元 / 3
澳門回歸二十五周年的經濟與產業多元化發展.....	李小瑛 敖嬌 / 17
澳門經濟演進的歷史與現實：微型經濟體發展的動能思考	封小雲 / 36
澳門商界與政治關係探討.....	陳麗君 劉璇雯 / 73
回歸後澳門立法會直接選舉發展回顧：制度、過程與結果	林丹陽 / 108
回歸後澳門社團治理的變遷及其內在張力.....	方木歡 成天立 / 130
澳門社會心態的社羣分化模式.....	龍海涵 / 149
慣習合法性與「一國兩制」下的澳門現代法治	葉一舟 張若城 / 188
澳門回歸 25 年：文化事業的發展現狀與對策建議	林發欽 吳龍生 / 208
橫琴合作區行政體制的組織法問題及應對.....	康驍 / 238

澳門的現代性

黎熙元*

摘要：本文旨在分析澳門特別行政區在獨特歷史背景和資本主義發展模式下所形成的現代性特徵。澳門資本主義的發展以專營制度為核心，自 19 世紀中期以來，該制度在多個行業廣泛實施，形成了澳門特有的寡頭經濟結構。與西方資本主義模式相比，澳門的資本積累主要依賴於專營權的授予，自由競爭受限，市場壟斷現象顯著。此外，澳門的庇護式關係不僅局限於經濟領域，還擴展至社會與政治領域，社團在提供社會福利和參與政治決策方面發揮着重要作用。澳門的現代性特徵主要表現在庇護式資本主義以及傳統體制中融入的現代元素，例如經濟市場的控制權集中和社團的「擬政府化」現象。進入 21 世紀，澳門正經歷着經濟活動的集中化和社會多元化的雙重挑戰，其未來的發展方向仍充滿不確定性。

關鍵詞：澳門 現代性 專營制度 庇護式資本主義

* 黎熙元，中山大學粵港澳發展研究院，中山大學社會學與人類學學院教授。

在國內的學術文獻與媒體論述中，澳門與香港常被相提並論。把這兩個地方並論的依據主要源自於它們作為緊鄰大陸的島嶼地位、歷經多年外國統治後於 20 世紀末重歸祖國懷抱的歷史軌跡，以及回歸後作為中國特別行政區所踐行的「一國兩制」政策。然而，若深入探究其經濟與社會制度的獨特性質，澳門與香港之間亦存在明顯差異。

社會科學在進行區域研究時，首要關注的是現代性的地域特色。《中華人民共和國澳門特別行政區基本法》的序言與第五條指出，「考慮到澳門的歷史和現實情況」，「保持原有的資本主義制度和生活方式」。與此同時，所有關於澳門現代性的學術探討，都不約而同地回溯至 16 世紀中期，即澳門發展史的起點。法律實踐和學界敘事的相同邏輯進路反映出今日的澳門不是一個橫空出世的現代城市，而是過去數百年歷史演進的產物。因此，在探討澳門當下的性質時，我們不應僅僅滿足於羅列其各領域所展現的現代元素，而應更深入地剖析這些現代元素如何融入傳統體系，從而產生獨特的運作效應。資本主義是現代性討論的重要主題。經濟史研究指出，18 世紀英國的工業革命標誌現代資本主義生成；但在此之前和之後，資本主義在各國的起源及其運行方式卻各有不同。^① 澳門與香港的發展均奠基於國際貿易與自由港的地位，香港在 20 世紀逐漸發展成為以多功能區域中心為標誌的自由資本主義，而澳門則形成了旅遊博彩業「一業獨大」的壟斷資本主義模式。因此，深入探討澳門資本主義進程的獨特性，便顯得尤為必要。唯有如此，我們方能更全面地理解澳門的現代性。

① [美] 拉里·尼爾、杰弗里·G. 威廉姆森主編，李酣譯：《劍橋資本主義史》（第一卷），中國人民大學出版社，2017 年，第 1 頁。

一、澳門經濟社會形態的演變

澳門在中國對外交往歷史上曾經具有獨特地位。根據學者研究，「葡萄牙人自 1553 年進入和租居澳門之後，即利用澳門這個當時的優良港口，大力開展東西方國際貿易，至明朝末年的數十年間，澳門迅速發展成為廣州對外貿易的外港，以及東西方國家進行國際貿易的中轉港」。^① 在近五百年的歷史進程中，澳門的社會經濟形態發生了多次重大變化，伴隨全球經濟貿易格局的轉變，經歷了多次衰落與繁榮。

1. 經濟形態的演變

從 16 世紀中期至 19 世紀中期，澳門作為中國最重要的（1757—1842 年間是唯一的）對外貿易外港，經歷了數次繁榮與衰落的周期。16 世紀晚期至 17 世紀初期是澳門作為國際貿易中轉港發展的黃金時期，^② 被後世學者視為中國「海上絲綢之路」的重要港口之一。17 世紀中期至鴉片戰爭後，澳門貿易陷入停滯和式微，即使期間有「一口通商」的有利條件，亦未能使澳門的國際貿易增長超過第一次輝煌時期。^③ 19 世紀中期以後，由於周邊和本地的需求，澳門興起如鴉片貿易、苦力貿易、博彩、銀號及買辦商業等一些比較獨特的經濟行業，進入政治學者岡恩所稱的「食利經濟」^④ 時期。二戰後，澳門經濟與

① 黃啟臣：《澳門通史》，廣東教育出版社，1999 年，第 29-31、35 頁。

② 金國平編譯：《西方澳門史料選萃（15—16 世紀）》，廣東人民出版社，2005 年，第 230 頁。

③ 黃啟臣：《澳門通史》，廣東教育出版社，1999 年，第 167 頁。

④ [澳] 杰弗里·C·岡恩著，秦傳安譯：《澳門史 1557—1999》，中央編譯出版社，2009 年，第 104 頁。

金融、博彩及旅遊業重新成為主導產業。政府實行的博彩專營制度，使專營公司在旅遊、貿易、公共交通、房地產等行業都具有特權。1970—1980 年間，澳門作為香港工業資本擴張的首選地，其出口加工業有所發展，但隨後迅速轉移至珠江三角洲。1972 年，多家外資及本地華資銀行註冊成立，標誌着現代銀行業的興起，改變了澳門以高利貸和黃金買賣為主的傳統金融活動。20 世紀後期，澳門形成了加工貿易、房地產、金融及旅遊博彩四大支柱產業，自由港制度在此期間真正發揮了促進貿易與投資的作用。澳門回歸後，博彩專營權有限開放，導致賭場大規模擴張及相關服務行業激增，同時對外貿易全面萎縮，形成了「一業獨大」的經濟格局。

在東西方許多國家的發展史中，商業資本積累都是現代資本主義發展的基礎。然而，澳門早期的國際貿易未能帶動現代資本主義的發展，反而在貿易衰退之際，一種「食利經濟」模式應運而生並不斷強化。既往研究普遍將這一發展軌跡歸因於兩大因素：一是葡萄牙海上貿易地位衰落，以及澳門中轉港地位被香港取代；二是貿易投資主要來自澳門外部。這兩點可綜合表述為資本依從貿易中心的空間變化而流動。然而，這些分析幾乎完全忽略了兩個核心事實：首先，澳門本地華商（大家族）成長，而且從開埠至今，不斷有巨商家族消散和新生；其次，能夠迅速成長的本地資本基本都選擇經營「食利經濟」行業。澳門本地華商發跡於某種行業專營，^①而那些非專營商業、如百貨公司等等的投資等都來外地，許多在經營一段時間後再次轉投外地。^②這

① 參見林廣志：《澳門之魂：晚清澳門華商與華人社會研究》，澳門基金會，2017 年，第 338-426 頁。

② 參見《澳門與香山人的世界》，載於程美寶著：《把世界的帶進中國：從澳門出發的中國近代史》，社會科學文獻出版社，2013 年，第 149-195 頁。

兩個事實說明，澳門的發展過程並非沒有本地資本積累，亦非缺乏資本多元競爭，而是其內部市場具有某種穩定結構，阻礙了自由資本主義的生成。

澳門產業發展中的路徑依賴現象，乃至自由港未能孕育出自由資本主義的根本原因，在於其本地市場長期實行的專營制度。歷史學家根據澳葡官方文獻《澳門憲報》資料考證，澳門的專營制度（開始時稱為承充制）始於 1848 年的豬肉專營，^①同時應用於牛肉專營；1850 年推廣到博彩業，「其後相繼擴展到魚類專營、鹽貨專營、煮買鴉片熟膏等」^②。從開始實施到 20 世紀初，涉及養耗、魚販、火水（煤油）、火藥、車牌、垃圾、糞料等多種門類的商品和服務行業。^③專營制度在澳門實施時間很長且行業範圍廣，影響非常深遠。專營制度的基本規則是管治當局對某一類商品或服務的經營權發起公開競投，投得者（承充人）需在規定期限內向當局繳納合同規定數額的經營權租金（規銀），同時獲得合同指定期間和指定地域內的壟斷經營權。承充人可以自營或者轉包（授權他人經營並收取租金）經營指定的商品或服務，未獲授權經營則屬違法。專營制度使一批本地華商能夠通過壟斷經營和當局保護而獲得經濟利益，迅速成長為商業寡頭，而其他經營者只能「加盟」到某個寡頭集團之中才可能獲得生存空間。換言之，在實施專營制時期，澳門本地市場缺乏一般意義上的商業競爭，具有競爭意識或創新傾向的資本大都選擇投向外地。而澳門本地市場則分割為各種承充人的「地盤」，「地盤」內承充人和其他經營者形成某種庇護關係。

① 胡錦峰：《晚清澳門豬肉專營制度發展脈絡探析》，《文化雜誌》（澳門），2016 年刊。

② 張廷茂：《晚清澳門專營制度探源》，《文化雜誌》（澳門），2009 年夏季刊。

③ 林廣志：《晚清澳門本土商人的崛起及其對社會形態變遷的影響》，《文化雜誌》（澳門），2009 年夏季刊。

關於澳門各類專營制度的具體實施時間，目前尚無完整文獻記錄。現有研究表明，豬肉的專營實施時期為 1848 年—1905 年，中式彩票、白鴿票和中式賭博番攤的博彩專營始於 1850—1851 年間。在澳葡當局的財政收入中，博彩專營租金一直佔據最大份額，因此也最受當局重視，且持續時間最長。1962 年，澳葡當局把過去的博彩項目專營轉變為賭場專營，把全部博彩項目集中於賭場來經營而不再分拆，這一博彩專營制度沿用至今。專營制度不斷擴展並長期實施，不少華商藉助這種制度成長為豪商巨賈，也塑造了澳門經濟市場的寡頭壟斷特質。對澳葡當局而言，專營制度是保障財政收入增長，同時財政開支減至最低的有效管治方式。葡國史學家徐薩斯也指出，自由港實施入口關稅和內部市場實施專營制度，「這一稅收和壟斷系統大處糊塗，小處聰明，完全違反了競爭是商業的生命這一原則」。^①然而，專營制度的獨特之處在於，儘管其排除了自由競爭，卻促成寡頭競爭。專營合同規定的專營期短則一年，長則五年，到期需要重新進行招標競投，導致寡頭不斷重組與更替。博彩業專營歷時百餘年，數十位商人曾經組合成為承充人，能夠多次承充者通常被稱為「賭王」，如盧九（第一代，1887—1907 年間九次承充）、傅德蔭（第二代，1937—1960）、何鴻燊（第三代，1961—2000）、呂志和（第四代，2002 至今）。^②寡頭更替時，加盟的中小商人也會重組，於是商業經營人和商業利益會呈現出某種流動性，但行業壟斷—承充人庇護的市場組織方式始終未變。

① 徐薩斯著，黃鴻釗、李保平譯：《歷史上的澳門》，澳門基金會，2000 年，第 262 頁。

② 鄭宏泰、高皓：《搵莊家族：澳門龍頭產業造王者》，三聯書店（香港）有限公司，2023 年，第 51 頁。

2. 社會與政治形態的演變

澳門雖開埠較早，但其 16 至 19 世紀間的人口居住狀況並不穩定。早期澳門人口主要由來往不定的水上居民（珠江口的疍民）構成。由國際貿易活動而聚集的人口，往往跟隨經濟的繁榮或衰落而聚集和分散。根據黃啟臣引述 Roderik Ptak 《1555—1640 年澳門人口統計》等資料中的數據，澳門人口從 1563 年的 5000 人發展至 1580 年的 20000 人，1700 年降至 4900 人，到 1860 年澳門人口則達到 85471 人。^①從數據來看，直到 1860 年以後，澳門人口數量才呈現出比較穩定的上升趨勢（雖然個別年份仍有下降），這意味着在 19 世紀中期以後，澳門的本地人社羣才具有一定規模。同時，在澳門作為中國對外貿易外港的時期，主要商人是外國人，本地華商數量很少而且實力弱。直到鴉片戰爭之後，特別是專營制度實施後，由於承充人絕大部分是華人，本地華商才迅速成長，並孕育出一代又一代在澳門極具影響力的大家族。儘管歷史文獻記錄的本地華人商業活動種類繁多，涵蓋走私、苦力、貿易、製造、工程承攬及物資供應等，但成長快、實力強的商人或商業集團實際上只有承充人、買辦和銀號（高利貸）幾類，其中又以承充商人的社會經濟影響最顯著。承充人由於執行專營合同需要和政府當局保持聯繫，成為澳葡當局與本地華人社會的中介人。同時，專營合同中關於承充人可授權他人經營的規則，相當於授權承充人管理承充的行業和行業所在的地域（社區）。

① 黃啟臣：《澳門通史》，廣東教育出版社，1999 年，第 9 頁。不同研究對澳門人口規模的估計存在差異，在龍思泰著、吳義雄等譯、章文欽校註的《早期澳門史》（第 36-37 頁）中，所記錄 16—19 世紀初期澳門人口數量不足黃啟臣所列的一半。

關於澳門本地華商大家族的研究，普遍會詳述其慈善與公益活動。這些大家族及作為承充人的富商，通常是澳門華人社團的發起人和主要贊助人。例如，盧九在 1892 年倡辦同善堂，到 20 世紀 50 年代以後，崔氏家族掌管同善堂值理會；又如，鏡湖醫院慈善會由 152 個澳門本地商號和個人聯合創辦，當中包括盧、馬、何等家族的數代商人。從 19 世紀晚期至今，社團都是澳門社會福利服務的主要承辦者，提供的服務包括中小學、託幼、職業培訓、免費或者低收費醫療、助學、老弱病殘救濟與照顧、青年服務、康體文娛中心等社區服務。澳門學者稱之為「民間社團功能擬政府化」。^① 一些重要社團還能夠代辦某些涉及澳門與內地跨境行政事務。^② 因此，回歸前澳門居民即使沒有像早期商人或移民那樣明確加入某個社團，也實質地生活在社團的庇護之下。民生需求由社團來處理，民意由社團來代表。社團代替政府實施相當有效的社會控制。

專營制度約束下，商業經營不但具有社區性，而且往往需要承擔社區管理和慈善福利責任。^③ 因此，富商願意組織和讚助慈善社團，為社區居民提供福利服務以回饋社區。由此建構起來的公共性是社區層面的，既不同於現代西方國家的社會公共性，也不同於傳統中國鄉村的家族內特定私人關係。商業社團和慈善社團相互交織，形成一個「總體性精英羣體」。正如澳門學者婁勝華指出：「通過澳門基本法的政

① 婁勝華：《論澳門民間社團功能的『擬政府化』現象》，《澳門 2004》，澳門基金會，2004 年，第 371 頁。

② 黎熙元：《城市社團與國家——澳門的社團網絡與國族認同》，郝志東主編：《國家認同與兩岸未來》，澳門大學，2008 年，第 169 頁。

③ 福利建設項目作為承充者責任寫入專營合同。參見《澳門地區幸運博彩專營合約》，刊於（澳門）《政府公報》1997 年 7 月 30 日第 31 期。

制設計，社團業已成為特區政治活動中不可或缺的參與者，離開了社團，澳門政治、社會的運作是難以想像的，甚至連最重要的兩個政治機關——行政長官和立法會都無法產生。」^① 在澳門回歸之前，社團代表通過參與地區街坊公局、議會等政府決策及諮詢機構，對政府公共建設決策施加影響，以確保社區需求得到關注。回歸後，傳統社團在教育、社區服務、醫療等多個領域持續發揮重要作用，並且獲得政府資助，其合法性基礎得以進一步增強。

二、澳門的現代性

從澳門的歷史來看，經濟領域的現代化發生於 20 世紀七八十年代，而政治領域的現代化則發生在 1999 年回歸以後。現代化過程中一些關鍵的制度被保留下來，生成一個現代元素鑲嵌於傳統社會關係體系的格局，此即澳門的現代性特徵所在。

1. 庇護式資本主義

拉里·尼爾（Larry Neal）在概述《劍橋資本主義史》所研究的各種類型資本主義時指出，不同類型的資本主義有四種共同要素：私有產權、第三方可強制執行的契約、價格靈活變動的市場，以及支持型的政府。^② 將這一框架應用於澳門市場，可以發現比較明顯缺乏的是第

① 婁勝華：《多元與分化：發展變革中的澳門社團》，《澳門雜誌》2010 年第 73 期。

② [美] 拉里·尼爾、杰弗里·G·威廉姆森主編，李甯譯：《劍橋資本主義史》（第一卷），中國人民大學出版社 2017 年版，第 3 頁。

三項，即專營或者「一業獨大」市場中各種商品和服務價格不能靈活變動。這個價格不但包含了專營權的租金，也包含了專營商人的壟斷利潤。經濟學原理指出，壟斷價格必然導致消費者福利損失。然而，在澳門居民由於分享商人在公益慈善和公共事務方面的低價或者免費供給，而接受某種壟斷價格。由此看來，專營制度把經濟交換轉變成利益分配，社會羣體的利益競爭關係也相應地被塑形為權力和利益的庇護關係。

澳門的資本主義特徵可歸結為庇護式資本主義，但其庇護關係與斯科特 (James C. Scott) 最初在政治學分析中界定的概念有所不同。斯科特認為庇護關係是「發生在個人之間的工具性的二元交換關係。在這種傳統的社會關係中，那些社會經濟地位較高的個體 (patron) 利用自己的權力、權威、影響力和資源，向那些社會經濟地位較低的個人 (client) 提供人身、財產保護以及其他利益，而被庇護者則向庇護者提供諸如個人服務這樣的一般性支持和幫助作為回報」。^① 澳門的庇護關係雖然也有個人之間面對面的關係，但更主要是社區或者社團範圍內的成員關係，距離相對遠一些；反過來，受庇護者通常不提供個人服務，而是服從社團安排和保持集體團結（也不能等同於效忠個人）。居於庇護者地位的家族或社團構成也不是一成不變的，而是會隨着家族和社團經濟實力變化而分化重組。因此，與傳統社會的庇護式權力結構相比，澳門的庇護結構具有某種程度的流動性。在沒有外來力量激化時，這種流動性使澳門政治呈現長期穩定的態勢。另一方面，相

對於自由資本主義，澳門的庇護式資本主義具有集體性，不會產生個體競爭機會，於是社會經濟會長期停留於因循而缺乏變革與創新。

2. 鑲嵌於傳統體制的現代元素

用庇護式資本主義來概述澳門的現代性不包含先進或者落後的價值評價含義。把傳統主義到現代主義作為歷史線性演進的價值判斷，原本就是「歐洲中心論」或者華勒斯坦所批評的發達國家中心論等「宗主國」意識形態的一部分。^① 正如資本主義有多種類型，現代性也有各種不同表現形式。澳門庇護式資本主義作為基本生產方式，塑造了澳門的現代性。其顯性特徵之一是經濟市場控制權集中，一業（博彩業）獨大，或者更準確來說，是博彩企業集團獨大。和一般生產性產業不同，澳門博彩業的發展方式沒有生成一個多元化的產業鏈，而是採取綜合經營方式，把博彩相關商業服務包括家電、飲食、娛樂、品牌零售等吸納在賭場之內。博彩業對經濟資源的捲入能力很強，儘量吸納其他產業、企業的生存發展空間。^② 自從葡萄牙的亞洲貿易航線衰落，留駐澳門的葡萄牙人不再努力把澳門打造成對外擴張的中轉站，而是轉向鞏固其在澳門的既得利益，由此設計和實施港口稅、專營制等促使內部利益競爭秩序化的制度。這個穩定的市場體制選擇性地吸納 20 世紀下半葉的外來新產業和現代市場運作方式。20 世紀 70 年代，香港的加工貿易投資伸延至澳門，帶動澳門的加工貿易和轉口貿易發展，

① James C. Scott, "Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia", *American political Sciences Review*, Vol.66, No.1, 1972, pp.91-113.

① [澳] 瑞文·康奈爾著，詹俊峰譯：《南方理論：社會科學知識的全球動態》，江蘇人民出版社，2024 年，第 21 頁。

② 參見封小雲：《回歸之路：澳門經濟發展優勢重審》，香港城市大學出版社，2017 年，第 25-30 頁。

然而這一繁榮期僅維持了十餘年。相比之下，某些金融業務卻有明顯發展。

澳門現代性的另一顯性特徵為社會控制權的集中，社團「擬政府化」成為澳門社會的慣性思路和制度變遷的路徑依賴。回歸後，澳門社團的影響力通過社團精英進入政府行政領域。在實行新的特首和議會選舉制度當中，這個精英羣體發揮了關鍵性的作用，社團執事連鎖產生「政治連鎖」效應，^① 總體性精英佔據了澳門最重要的政治領導人位置。澳門回歸實施新的選舉制度，是政治行政體制現代化的契機。商人家族和社團精英羣體進入政治行政架構，往往沿用運作私人企業和社團的思路來處理政治關係、實施公共行政管理，有學者稱之為「政府社團化」現象。

三、澳門的後現代趨勢

庇護式資本主義和自由資本主義的差異，使澳門的現代性呈現出與西方國家不同的特徵。西方國家的現代性特徵是多元化和個體化，澳門則似乎相反，它具有一個自由港的外表，但同時擁有內聚的社會集體性和排斥的市場制度。

進入 21 世紀，澳門呈現出兩種截然相反的發展趨勢。一方面，經濟活動日益向博彩業集中。回歸後，特區政府推行了博彩專營制度改革，把單個企業專營改變為六個企業專營，從實施效果來看是深化而非弱化了「一業獨大」。通過引入有限度競爭來推動經濟適度多元化

的設想多年來未能有效實現，地區發展對博彩業的依賴性越來越強。儘管澳門因與葡萄牙的聯繫而享有與拉美及部分歐洲國家的特殊經濟關係或「最惠國待遇」，但轉口貿易一直未有復興。回歸後，多項國家發展方案和規劃，從 CEPA 到《粵港澳大灣區發展規劃綱要》，都提出澳門應擔當中國與葡萄牙和葡語系國家的經濟中介角色，但這個角色並未保持和發揮作用。另一方面，澳門社會羣體和訴求趨向多元化，這一點在本期收錄的多篇論文中均有論述。澳門近年登記社團總量不斷上升，但居民參加社團的比例並沒有得到相應的提高，尤其是中青年、新移民羣體更少參加社團；社團變成少數人的組織，其代表性下降。2001 年博彩專營改革後，過去捆綁在專營合約當中的公共建設和公共福利項目被剝離，重新納入政府行政管理範疇，博彩專營集團不再承擔社區公共福利責任。社團從回歸前由商人捐資辦福利，轉變為向政府申請專項津貼辦福利。以社團為基本單位的政治選舉制度加劇了社團間的競爭，社團間協商的困難增大。隨着社團逐漸功能化，由社團實施的社會控制效果也趨向減弱。

上述兩種變化趨勢正逐漸形成越來越明顯的內在張力。一方面，資本具有自由競爭的本能，不斷衝擊壟斷和專營制度，使傳統制度瓦解。另一方面，當社會總體控制力下降時，治理模式傾向於轉向現代國家型的功能治理，依賴法律和公共行政制度來實施。同時，社會多元化也會對行業經營的壟斷集中產生衝擊力。因此，從邏輯上講，澳門的庇護式資本主義形態難以長期維持下去。澳門未來會發生什麼轉變，是深化總體性集中，還是轉為個體化或多元共存？我們拭目以待。

（責任編輯：龍海涵）

^① 方木歡、黎熙元：《回歸前後澳門華商家族政治策略的轉變》，《二十一世紀》2019 年 12 月號。

The Modernity of Macau

Li Xiyuan

Abstract: This paper aims to analyze the characteristics of modernity formed in the Macao under its unique historical background and capitalist development model. The development of capitalism in Macau centers around the franchise system, which has been widely implemented in various industries since the mid-19th century, shaping Macau's distinct oligarchic economic structure. Compared to the Western capitalist model, capital accumulation in Macau primarily relies on the granting of franchises, with limited free competition and significant market monopolies. Furthermore, the patron-client relationship in Macau extend beyond the economic realm into social and political domains, where associations play a crucial role in providing social welfare and participating in political decision-making. The characteristics of modernity in Macau are mainly manifested in patron-client capitalism and the integration of modern elements into the traditional system, such as the concentration of control over the economic market and the "quasi-governmentalization" of associations. With the advent of the 21st century, Macau is facing dual challenges of economic activity concentration and social diversification, and its future development path remains uncertain.

Keywords: Macau; Modernity; Franchise System; Patron-client Capitalism

澳門回歸二十五周年的 經濟與產業多元化發展

李小瑛 敖嬌*

摘要：澳門回歸以來，澳門經濟實現了跨越式發展，居民生活持續改善，被普遍認為是「一國兩制」實施的成功典範。回歸以來，澳門經濟適度多元化穩步推進，產業多元化策略順利推進，包括大健康產業、現代金融業、高新技術產業、會展商貿及文化體育產業的四大新興產業培植趨勢良好，澳門與內地的區域合作取得明顯成效。此外，澳門打造世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台、以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地成效初顯。

關鍵詞：澳門回歸 二十五周年 結構調整 博彩業 新興產業 適度多元化

* 李小瑛，中山大學粵港澳發展研究院（港澳珠江三角洲研究中心）副院長、副教授，中國統一戰線理論研究會港澳海外統戰工作廣東研究基地專家；敖嬌，中山大學粵港澳發展研究院碩士研究生。

澳門陸地面積不過 33 平方公里，在中國版圖上不過彈丸之地，1999 年回歸以來，澳門是中國經濟發展最快的地區之一，澳門的人均 GDP 水平也位居世界前列。澳門回歸以來，「一國兩制」理論在澳門得到成功實踐，真正實現了從主權回歸到人心回歸，澳門經濟實現了跨越式發展，居民生活持續改善，被普遍認為是「一國兩制」實施的成功典範。

澳門回歸以來，在中央政府的支持下，國家不斷為澳門經濟發展創造新機遇、打造新平台。2003 年，簽訂《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）並不斷豐富其補充協議。2019 年，中共中央、國務院印發《粵港澳大灣區規劃綱要》，確立了澳門作為大灣區四個中心城市之一的地位，為澳門提出「一中心、一平台、一基地」的明確定位，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，打造以中華文化為主流、多元文化共存的交流合作基地。2021 年，中共中央、國務院公開發佈《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》（以下簡稱《橫琴方案》），建設橫琴粵澳深度合作區，是澳門參建大灣區的着力點和大舞台，也為澳門產業多元和長遠發展注入強大動力，對推動澳門長期繁榮穩定和融入國家發展大局具有重大意義。

一、澳門回歸以來的經濟增長

澳門是外向型微型城市經濟體，從 16 世紀中期到 19 世紀中期澳門作為重要的國際貿易港口，經歷了一段繁榮時期。19 世紀中期之後澳門的經濟地位有所下降。1999 年澳門特區政府成立之初，葡國政府移交財政結餘僅二十多億澳門元，澳門社會管理混亂，治安差，營商

環境差。回歸 25 年期間，澳門經濟經歷了一系列來自外部的衝擊和內部的改革，對澳門經濟社會產生深遠影響。回歸以來，在中央政府的大力支持下，在澳門特區政府和人民共同努力下，澳門特區在 25 年間經濟社會發展迅速，大部分宏觀經濟指標已達到發達經濟體水平，特區政府積累了充足的財政和外匯儲備，經濟適度多元化發展取得一定成效，民生福祉不斷完善，區域經濟戰略地位極大提升。2023 年，澳門 GDP 由 523.28 億澳門元增加到 3794.78 億澳門元，人均 GDP 也由 122,431 澳門元提升到 559,495 澳門元。在多年「經濟適度多元」的探索後，澳門在經濟多元化發展上也有初步成效，通過打造具有豐富元素的多彩旅遊綜合體，澳門正推進會展、中醫藥、文化創意和高科技產業的培育和發展。

澳門回歸前和回歸之初曾經歷一段負增長的時期，從 1996 年至 1999 年均出現了經濟負增長。新成立的澳門特區政府的首要任務也是要固本培元，扎扎實實地進行經濟重建的基礎工作，使澳門經濟逐步走出困局。2002 年澳門特區政府實施了最重要的一項改革措施，在收回賭牌後重新進行招標，引進國際資本與新的經營模式，打破長期博彩獨家專營狀況。澳門博彩業從壟斷轉型寡頭，從本地資本獨家參與轉向對國際資本開放，博彩業進入了快速發展的階段，成為推動澳門經濟增長最重要的產業支撐。2003 年，非典肺炎爆發使澳門經濟遭受重大衝擊，中央政府開放內地部分城市居民赴澳門「自由行」，簽署《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）等，幫助澳門恢復經濟增長。後續又頒佈《珠江三角洲地區改革發展規劃綱要》，簽署《CEPA 補充協議六》，通過《橫琴總體發展規劃》，為澳門發展帶來更大發展空間。這一系列支持澳門經濟發展的政策安排保證了澳

門經濟這一階段的穩定發展。經過回歸後的第一個十年的經濟復興，2009 年澳門經濟總量與人均 GDP 均增至 1999 的 3 倍，是世界上經濟增長最快的地區之一。

2010 年開始，隨着全球金融危機影響褪去，全球經濟日漸復甦，澳門經濟也迅速反彈。2010—2013 年期間澳門經濟出現較高的增速，增長率分別為 25.3%、21.7%、9.2% 和 11.2%。2014—2016 年，受外圍經濟下行影響，服務出口持續不振，博彩及博彩中介業大幅調整，作為支柱產業的博彩業收入連續下跌。2015 年，澳門發佈《中華人民共和國澳門特別行政區五年發展規劃》（第一個五年規劃），要將澳門建設成為世界旅遊休閒中心和區域商貿服務平台（「一中心、一平台」），推動澳門綜合多元發展。自此澳門特區開始第二次深刻的轉型，與「一帶一路」等國家規劃發展戰略，與國際先進水平接軌，努力推進「一中心、一平台」建設。2019 年，為豐富「一國兩制」事業發展的新實踐，支持港澳融入國家發展大局，中央政府出台《粵港澳大灣區發展規劃綱要》（以下簡稱《綱要》）。《綱要》賦予澳門「一中心、一平台、一基地」的長遠發展定位，促進澳門經濟適度多元化發展，為澳門長期健康發展注入新動能，使澳門在新時代國家高水平對外開放和高質量發展中的功能定位得到完善。至 2019 年，澳門的人均 GDP 增至 660,045 澳門元，位列世界第二。

2020 年，新冠疫情突發，影響全球經濟活動，這使得經濟結構單一、以服務出口為主的澳門舉步維艱，整體經濟下降 54%。受益於疫情爆發前財政儲備與外匯儲備的逐年增長，特區政府逐漸強化宏觀調控職能，提升澳門經濟對抗外界風險的能力，使澳門挺過發展低迷期。2021 年，為在新形勢下促進澳門經濟和社會健康發展，給澳門產

業多元發展創造條件，着力解決博彩與非博彩業的突出矛盾，中共中央、國務院印發《橫琴方案》，自此澳門開始進入多元化成效初顯期。

二、澳門回歸以來的產業結構變動

澳門在「一國兩制」框架下，結合自身優勢和中央政府的支持，不斷探索和實踐經濟適度多元化發展的路徑，以實現經濟的可持續發展和社會的全面進步。

澳門長期以來以博彩業作為主要經濟支柱，但近年來特區政府積極推動經濟適度多元化，減少對博彩業的依賴。自 2002 年開放博彩專營權後，博彩業的發展速度遠高於其他產業，在澳門產業結構中的比重最高可達 63%，形成博彩業一業獨大的格局。近五年來，澳門博彩業受疫情衝擊和外需疲軟的影響較大。博彩業總收入在 2018 年之後出現不同程度下降，2022 年下降至 428.36 億澳門元，約為 2018 年的 14%。博彩業的收入來源可分為幸運博彩與足球、籃球彩票、賽馬、中式彩票及即發彩票等其他收入。幸運博彩收入是澳門博彩業最主要的收入來源，約佔總博彩收入份額的 99%，其中貴賓廳與中場賭枱運營收入佔據幸運博彩收入的 90%—95%，其餘收入源自博彩機運營。足球、籃球彩票、賽馬、中式彩票及即發彩票等其他收入僅佔博彩業總收入的 1% 左右。

博彩業在澳門的經濟地位舉足輕重。自 2015 年澳門產業結構進入調整期後，博彩業的比重呈現下降趨勢，但博彩業佔澳門 GDP 的比重依舊維持在 50% 上下。這種格局在疫情衝擊下開始改變，2020 年博彩業的行業規模下降至 21%，同樣地，博彩稅收對財政收入的貢獻也由

原 80% 以上降至 62.83%。2021 年博彩業有所回暖，但難以恢復到疫情前的水平。博彩業的市場份額下降也減少了其對財政收入的貢獻，但是博彩業就業人員比例在整體勞動力市場上穩定在 20% 左右，博彩業市場份額的下滑對勞動力市場的衝擊仍舊在可控範圍內。

與此同時，隨着不動產業、金融業、批發零售、酒店業等行業的發展，經濟總產值不斷上升，推動了澳門產業結構朝着適度多元化邁進。2020 年以來，博彩業收入下滑幅度遠超不動產業務、金融業和批發零售業。2023 年，博彩業在產業結構中的比重為 15.2%，首次被金融業（銀行業 + 保險及退休基金，佔比為 17.2%）、不動產業務（佔比 17.1%）超越，成為澳門排名第三的產業。金融業、不動產業務和博彩業正以相當勢力引導澳門經濟發展，結合現在正大力扶持的四大重點新興產業，澳門「一業獨大」的經濟結構有所改變。

「一 + 四」產業多元化策略是澳門特別行政區政府為推動經濟適度多元化發展而制定的一項重要經濟政策。具體來說，「一」代表的是綜合旅遊休閒業；「四」則包括如下四大新興產業，即大健康產業、現代金融業、高新技術產業、會展商貿及文化體育產業。澳門特區政府通過這一策略，旨在減少對博彩業的依賴，逐步提升這四大產業的比重，構建符合澳門實際、適度多元、可持續發展的產業結構。政府期望通過這些措施，未來非博彩業能佔本地生產總值約六成的比重。此外，澳門特別行政區政府還公佈了《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024—2028 年）》，這是澳門首個全面系統的產業發展規劃，明確了未來幾年澳門經濟適度多元發展的具體目標、主要任務和重點項目。橫琴粵澳深度合作區的建設也是澳門「一 + 四」產業多元化策略的一部分，通過該合作區，澳門能夠利用其區位優勢，與粵港澳大

灣區協同發展，為澳門產業多元和長遠發展注入強大動力。通過這些努力，澳門期望實現經濟的適度多元化，促進經濟的長期繁榮穩定。

1. 綜合旅遊休閒業

澳門將依據建設世界旅遊休閒中心的目標，促進旅遊休閒業的多元發展，做優做精做強綜合旅遊休閒業。在產業多元化範圍中，「適度多元」在實踐中包括「垂直多元」與「水平多元」，前者是指在博彩業基礎上發展旅遊、酒店、零售和會展等相關產業，延伸該產業鏈；後者則是發展與博彩業相關性較低，具有高附加值且對技術要求較高的產業。^① 綜合旅遊休閒業的發展契合了垂直多元的思路，即以博彩業促進了博彩業承批企業的非博彩娛樂產業的發展，帶動旅遊產業，如酒店、餐飲、零售、物流、會展和文創等垂直產業的崛起，促進產業的垂直多元化。作為澳門經濟支柱產業的博彩業，在旅遊活動日益多樣化的背景下，也會適時推動行業及所提供的服務多元發展。2022 年，六家幸運博彩承批企業的總收入為 542.8 億澳門元，其中 22.4% 來自非博彩業務收入，其主要來源為零售及場地租賃、客房、餐飲和娛樂等經營內容。與疫情前的 2019 年比較，博彩業及非博彩業務的收入分別減少 85.5% 及 63.9%，非博彩業務收入在總收入的比重中出現 12 個百分點升幅。另一方面，酒店業、飲食業、批發及零售業、運輸、倉儲及通訊業發展速度都快於博彩業，垂直產業多元化有一定成效。

① 關紅玲：《服務貿易視角下的澳門產業適度多元化》，《廣東社會科學》2015 年第 2 期。