

澳門特區發展相關三方主要對策淺析

姬朝遠*

作為國家省級行政區的澳門特區，面積不足 30 平方公里，人口不斷增長、客流量日增、自然資源匱乏、經濟結構單一¹，經濟社會發展一直面臨嚴峻挑戰。為了應對澳門特區發展面臨的突出問題，除了澳門特區政府積極採取各種措施予以務實應對之外，中央人民政府、內地各地方政府，特別是廣東省政府和珠海市政府亦出台了許多公共政策，以解決澳門經濟社會發展中面臨的迫切問題。回首澳門特區回歸十餘年來的各路政策內容及其執行情況，雖然總體上看，這些政策對澳門特區發展面臨的挑戰確實起到一定的作用，但從具體的政策看，社會評價則出現了較大差異。本文旨在從公共管理學的角度，對涉及澳門經濟社會發展的中央、廣東省、澳門特區三方主要政策，做一簡要的回顧和概略的評估，以促進涉澳政策的決策更加科學、實施更加便捷、實效更加突出，使促進澳門經濟社會發展的各路政策發揮應有的作用。

一、公共政策的基本要求

公共政策是指以政府為主體的公共組織，依據政策特定的目標，對社會公共利益經由價值分配過程中所制定的引導規範有關機構、團體和個人行為的方案。² 政策評估在公共政策中佔據重要的地位和作用，缺少政策評估，一項政策就不能稱之為政策。³ 關於政策評估，公共管理學領域存在着各種主張，例如，有學者認為，“有為有效的政府應當具有回應性、代表性、責任性及可靠性。回應性是指政府必須回應民眾的需求；代表性是指政府的所作所為須代表大多數民眾的需求；責任性是指政府應承擔義務，履行職責；可靠性是指政府的施政措施必須具有執行的可靠性及可能性，使民眾對政府有信心，政府具有公

信力。這些方面的體現與政府的公共政策密切相關。”⁴ 再如，英國著名學者杰弗里·維克斯的名著《判斷的藝術》提出了政策是否成功的評價標準。⁵ 即：①保持動態平衡的功能(這種平衡不僅必須全面保持，它的暫時性波動也必須保持在該系統的彈性可以容納的限度之內)。②優化自我保持功能。③使資源流動最大化的功能。④優化功能性績效的功能。鄧恩在《公共政策分析導論》中將評估標準分為六類：效果、效率、充足性、公平性、回應性和適宜性。⁶ 台灣學者林水波、張世賢在《公共政策》一書中認為評價標準有八個方面：投入工作量、績效、效率、充足性、公平性、適當性、執行力、社會發展總指標。大陸著名學者張國慶在《現代公共政策學導論》中提出政策評估的首要標準和次要標準的概念。⁷

參照學界存在的績效評估標準，結合澳門特區回歸以來經濟社會發展領域所面臨的政策現狀，本文擬從方向性、合法性、可行性、實效性四個方面展開對澳門特區經濟社會發展中所存在的政策及其運作進行分析。①方向性。方向性是指一項公共政策必須具有明確的目標設定，並且經過執行，能夠達到預期的目標。政策目標是制定政策的起點，也是政策制定所要實現的終點。政策目標在政策執行中具有指導、約束、凝聚、激勵、輻射的作用。評價公共政策是否成功的第一個標準應該看公共政策在預期的時間內是否完成或實現了預期的目標或標準。⁸ ②合法性。任何公共政策必須依法制定和執行，因政策而廢法、違法，會使政策的綜合效益成為負數，從而背離政策預設的最終目標。合法性對政策的基本要求是，政策的設定必須在法律的允許範圍內而不能違背甚至超越法律；在執行政策的過程中，必須依法進行，而不能違法行事；在檢討政策的實效時，不僅要考量政策本身導致的直接社會效果，還要考察政策實施對法治建

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

設產生的影響。③可行性。政策可行性包括政策設定目標的可實現性，政策手段的正當性。首先，政策目標能夠在一定的時空範圍內能夠達成。例如，中國改革開放設定的解決十三億人口的吃飯問題，這個政策目標相對於之前的“大躍進”、“跑步進入共產主義”顯然具有可行性。其次，任何政策都要借助於具體的措施予以落實，使政策預設的目標實實在在地展現在世人面前，從設想變為現實。這個過程中，採取甚麼樣的措施，最為重要。措施選擇得當，就能夠實現既定目標，措施選擇失當，就不可能達到預期的效果。這一點，在行政法學上有明確的“比例原則”要求，政策措施既不能“高射炮打蚊子”，亦不能“杯水車薪”。④實效性。隨着科技的發展和社會分工的細化，社會訴求呈現出多層次、多維度的急遽膨脹中。政府必須回應社會的各種合理期待。隨着福利國家的出現，政府機關肩負着愈來愈多的社會責任。在民主機制下，領導人為上台執政、政府為獲得連任和民意支持，可能給社會列出了盡可能多的政策承諾。另一方面，社會對政府的信任度，很大程度上則是依據政府運作的政策實效作出評判。因此，實效性對於政府政策的考察具有結論性意義。

二、關於澳門特區發展的三方主要對策回顧

澳門特區經濟社會發展面臨着諸多的政策影響因素，既有回歸前的政策影響因素，如回歸前民主與法治不彰的落後政策，又有現實的政策影響因素；既有外來的政策影響因素，如回歸前後港台及外國對澳門經濟貿易政策的變化，又有來自國內的政策因素，更有來自自身的政策因素。既有經濟全球化中，全球性經濟組織的政策因素，又有地區性經濟組織的政策因素。從當前和今後相當長的一個歷史時期看，中央政府的政策、廣東省的政策和澳門自身的政策在各路政策中佔有主要的地位。

（一）中央政府關於澳門經濟社會發展的支持政策

第一，中央政府對澳門特區的基本政策。中央對澳門特區的基本政策體現在《中葡聯合聲明》中，並以《澳門基本法》的形式予以法律化，例如：設立澳門特別行政區、澳門特區享有高度的自治權、澳門特區政府和澳門特區立法機關均由當地人組成、澳門保持原有的社會制度不變等內容。

第二，中央政府對澳門特區的現階段政策。該政策體現在國家《“十二五”規劃綱要》中，《“十二五”規劃綱要》指出：全力支持行政長官和政府依法施政。支持澳門充分發揮優勢，在國家整體發展中繼續發揮重要作用。支持澳門建設世界旅遊休閒中心，加快建設中國與葡語國家商貿合作服務平台。支持澳門增強產業創新能力，加快培育新的經濟增長點，推動經濟社會協調發展。支持澳門推動經濟適度多元化，加快發展休閒旅遊、會展商務、中醫藥、教育服務、文化創意等產業。加強內地和澳門交流合作，繼續實施更緊密經貿關係安排。深化粵澳合作，落實粵澳合作框架協議，促進區域經濟共同發展，打造更具綜合競爭力的世界級城市群。加快共建粵港澳優質生活圈步伐。加強規劃協調，完善珠江三角洲地區與港澳的交通運輸體系。加強內地與港澳文化、教育等領域交流與合作。

第三，中央政府對澳門特區主要的具體政策。①生活必需品保障政策。澳門是一個資源缺乏的小地方，水、電、糧油食品、蔬菜、生豬、活牛等依賴內地的長期供應。中央政府高度重視澳門市場農副產品穩定供應和質量安全，國家各有關部門、代理行及供澳口岸和澳門有關部門已建立並完善了一套產品質量安全保證和可追溯體系，充分保障澳門市場民生物資的安全穩定供應和滿足澳門同胞的消費需求。⁹ ②內地和澳門更緊密經貿關係政策。進入 21 世紀，東亞區域貿易自由化進程加快。東亞各國掀起了簽訂區域和雙邊自由貿易協定的熱潮，澳門面臨“邊緣化”威脅。澳門特區於 2003 年 10 月 17 日，與商務部簽署了首階段的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》（即 CEPA），並於 2004 年 1 月 1 日起全面實施。之後又分別簽署 CEPA 的補充協議共九份，擴大原有 CEPA 內容及深化其承諾。CEPA 內容主要包括貨物貿易、服務貿易和貿易投資便利化三大領域。③內地居民赴澳門自由行政策。2003 年“非典”的爆發，港澳經濟一落千丈，CEPA 允許內地部分城市居民以個人身份赴港澳旅遊，目的在於帶動港澳經濟的恢復和發展。¹⁰ 經過幾輪開放後，大陸省會和副省級城市除哈爾濱、青島、西安、太原、蘭州和西寧等城市外全部已開通。④拓展澳門發展空間政策。回歸以來，中央支持澳門特區擴大發展空間的主要做法有三：第一，擴建澳門新海關政策。2002 年 3 月 21 日國務院辦公廳致廣東省人民政府的《國務院辦公廳關於澳門租用珠海土地興建新邊檢樓有關問題的覆函》（國辦函[2002]28 號）指出：原則同意“珠海市國有土地租賃

合同書”的內容，授權珠海市人民政府據此與澳門特區政府商談並簽署土地租賃合同，租賃期 50 年，合同期滿後可續簽。據此，澳門的拱北關閘新海關得以順利建立；第二，建設珠澳跨境工業區政策。國務院於 2003 年 12 月 5 日對廣東省人民政府、澳門特區政府，海關總署作出《國務院關於設立珠澳跨境工業區的批覆》(國函[2003]123 號)，同意設立珠澳跨境工業區；第三，澳門大學橫琴校區建設。2011 年 3 月 6 日簽署的《粵澳合作框架協議》指出：“推進高等教育和科研合作，建設橫琴島澳門大學新校區，澳門特區政府有關部門向就讀澳門大學等澳門高等院校的廣東學生提供獎學金。擴大互招學生規模，推動高校學分互認，共建實驗室和研究中心，打造粵澳產學研合作平台。”據此，澳門大學橫琴新校區得以建立，新校區於 2009 年 12 月 20 日奠基，2013 年 7 月中交付使用；第四，批准澳門特區填海造地政策。在中央的支持下，澳門特區不斷通過填海造地解決發展空間問題。例如，為了建設澳門新城區，緩解澳門特區土地資源嚴重稀缺、改善居民生活質量的重要舉措，保持經濟平穩較快發展，促進社會和諧穩定，2009 年 11 月 29 日國務院批覆的澳門新城區規劃的填海規劃，澳門將通過填海獲得 3.61 平方公里的新土地。經過數次填海造地，澳門總面積已經由 1912 年的 11.6 平方公里擴展到現在的 29.9 平方公里。

(二) 廣東省對澳門經濟社會發展政策

廣東省對澳門經濟多元化的政策集中體現在 2011 年 3 月 6 日於北京簽署的《粵澳合作框架協議》中。該協議的目的在於落實 2010 年 10 月國家《“十二五”規劃綱要》“支持澳門建設世界旅遊休閒中心，促進經濟適度多元發展”的定位，《珠三角規劃綱要》、《橫琴總體發展規劃》、CEPA，推進粵澳更緊密合作，推動廣東科學發展和澳門經濟適度多元發展。

第一，對澳門水電氣持續保障政策。澳門的水電歷來靠廣東省的供應。在《粵澳合作框架協議》中專門作出規劃：①與澳門共同推進大藤峽水利樞紐項目建設，推進珠海竹銀水源系統工程建設和運行管理，探索珠澳供水與珠海、中山、江門城市供水水源一體化的銜接，研究對澳供水管道從橫琴方向直接進入澳門路氹城區的可行性，完善珠澳供水設施，提高珠澳供水系統調蓄能力和保障能力，保障對澳供水安全，共同推進節水型社會建設；②落實並滾動修編《2010-2020 年南方電網向澳門輸電規劃研究》，推進

對澳輸電綫路建設，探討加強電網聯網，提高對澳門供電保障能力。研究橫琴島澳門大學供電方案和區內用戶電力營業服務方案；③加快高欄港 LNG 項目建設，擴大南海天然氣就近向橫琴和澳門供氣，並與廣東省天然氣主幹網連通。

第二，橫琴粵澳合作產業園政策。《粵澳合作框架協議》指出：按照《橫琴總體發展規劃》要求，在橫琴文化創意、科技研發和高新技術等功能區，共同建設粵澳合作產業園區，面積約 5 平方公里。澳門特區政府統籌澳門工商界參與建設，重點發展中醫藥、文化創意、教育、培訓等產業，推動澳門居民到園區就業，促進澳門產業和就業的多元發展。共同建設粵澳合作中醫藥科技產業園，作為粵澳合作產業園區啟動項目，整合廣東中醫藥醫療、教育、科研、產業的優勢和澳門的科技能力和人才資源，吸引國內外大型醫藥企業總部聚集，打造集中醫醫療、養生保健、科技轉化、健康精品研發、會展物流於一體的國際中醫藥產業基地，以及綠色道地藥材和名優健康精品的國際交易平台。

第三，發展規劃協調政策。《粵澳合作框架協議》指出：加快推進粵港澳“優質生活圈”、“基礎設施”、“旅遊合作”等區域合作規劃及“環珠江口宜居灣區建設重點行動計劃”的編制和實施。統籌規劃珠江口西岸發展，發揮區域協同效益，促進區域一體化發展。編制澳門與珠江口西岸地區發展規劃，統籌規劃包括澳門、珠海、中山、江門在內的珠江口西岸城市群發展目標和策略。發揮澳門世界旅遊休閒中心和區域商貿服務平台的作用，帶動產業轉型升級和規模化發展，加強基礎設施共建共享，推進市場開放互補和資源流動共享，促進經濟社會環境相互融合，加強教育、醫療、養老等社會福利合作，共同打造珠江口西岸都市區，拓展澳門經濟適度多元發展腹地。編制澳珠協同發展規劃，加強在城市規劃、基礎設施、口岸通關、公共服務、產業佈局、生態環境等方面的統籌規劃，共同發展旅遊、會展、文化創意、教育培訓等產業，推進區域社會公共服務銜接。

(三) 澳門特區自身的主要政策

回歸以來，澳門特區政府亦作出了很多工作。這裏只對澳門特區政府的主要經濟政策和社會政策做一簡要回顧。

第一，社會發展政策。①民生保障政策。民生的保障和持續改善是特區政府回歸以來施政最大的亮點。如，2012年調升敬老金金額至澳門幣6,000元；調

升最低維生指數至澳門幣3,200元；短期食物補助計劃的入息上限上調至最低維生指數的1.7倍，使未納入社會工作局援助金網絡的低收入人士得到支援；向三類弱勢家庭發放特別補助和特別生活津貼；豁免社屋住戶全年租金；實施向符合資格的社屋輪候家團發放臨時住屋補貼計劃。對全職低收入受僱人士作出經濟補貼。促進就業，鞏固和加強具針對性、實用性的各類在職或職前技能培訓；繼續推行“積極人生服務計劃”和“社區就業輔助計劃”。繼續實施“書簿津貼制度”，每學年向每名中、小學生發放澳門幣1,700元的津貼，向每名幼兒教育階段學生發放澳門幣1,500元的津貼。為鼓勵居民持續學習，繼續執行為期三年的“持續進修發展計劃”，向年滿15歲的澳門居民每人提供上限為澳門幣5,000元的進修資助等等；②社會發展政策。關注社會建設，特區政府回歸以來，施政報告中先後出現了“公平社會”、“和諧社會”、“公民社會建設”、“優質社會建設”等等。2004施政報告提出：深化行政改革，建設公平社會。2007年施政報告指出：和諧社會的建設，是社會常規建設不可或缺的一部分，隨着社會的進步和發展，我們要緊扣時代的轉變，豐富和諧的內涵，以開放和前瞻的精神，建設新型的，高質素的和諧社會。2008年施政報告提出：建設公民社會是澳門特區推進民主參與、力爭持續進步的必然選擇。“澳人治澳”的初步歷練，使市民對公共事務更為關注，從而為公民社會的構建創設了有利條件。成熟的公民社會，意味着活躍的民間組織，更意味着理性開放、多元包容、共同價值、崇尚法治、民主參與、自尊自強、合作信任、相互監督、責任承擔等基本理念，已經得到廣泛認同；③為了促進澳門特區社會發展，特區政府相繼推出了十五年免費義務教育、發展高等教育、推行法制改革、提倡發展文化創意產業等等相配套的政策。

第二，經濟政策。在經濟政策方面，回歸以來澳門的經濟政策歷經了“固本培元”時期和“適度多元化”時期。澳門特區 2002 施政報告中將澳門經濟結構的發展定位為：“以博彩旅遊業為龍頭、以服務業為主體，其他行業協調發展的產業結構”。回歸以來，特區政府在經濟結構調整方面主要推出了三個方面的政策：①扶持中小企業。例如，2013 年經濟財政範疇關於落實和完善扶助中小企業措施包括：有效落實《中小企業援助計劃》、《中小企業信用保證計劃》、《中小企業專項信用保證計劃》、《企業融資貸款利息補貼》及《工業政策範圍內稅務鼓勵》；協助中小企業拓展海內外市場，尋找合作商機；繼續加快處理

中小企業的外地僱員申請，及時紓緩企業人力資源的困難，扶持企業發展。提升企業競爭能力的主要措施包括：向企業提供創業及企業發展課程，推動企業革新轉型；努力為中小企業參與橫琴開發提供必要的行政支援和有關服務；進一步發揮“商滙館”的作用，吸引更多澳門本土特色的企業加入“商滙館”；繼續支持“活力澳門推廣週”系列活動在內地省市舉辦，推廣宣傳澳門製造、澳門服務、澳門特色手信及葡語國家產品等，為內地與澳門中小企業搭建交流平台，加強兩地經貿合作，等等。②開展經濟合作。例如，貿易投資促進局與泛珠三角省區貿促機構簽署了《泛珠三角貿促機構合作備忘錄》，在首屆“泛珠三角城市投資促進機構發展研討會”上，與四川省商務廳簽署了有關促進經貿合作的協議，組織澳門企業家代表團訪問浙江、江蘇兩省，並與浙江和江蘇對外貿易經濟合作廳聯合主辦了“浙江—澳門經貿合作推介會”和“江蘇—澳門經貿合作推介會”。在這兩個推介會上，促成浙澳兩地企業簽署了 7 個合作項目，蘇澳兩地企業簽署了 10 個合作項目。此外，澳門相關部門保持與世界貿易組織、亞太經合組織 6 個工作組、國際貨幣基金組織、世界銀行、國際清算銀行、亞太區打擊清洗黑錢組織、國際勞工組織等國際經濟組織的聯繫與交流，履行澳門所加入的國際經濟組織的義務，積極參與有關國際經濟組織的活動，借此加強交流與合作，並向外推介澳門。同時，加強澳門與其他國家和地區的經貿合作關係，加強互動合作。③改善營商環境。例如，2010 財政年度經濟財政範疇提出“繼續完善營商環境、增強綜合競爭能力”的政策措施包括外貿、工業、投資、知識產權、金融、財政、稅收、會計制度、勞動、人力資源、社會保障、消費者權益保障等方面的法律法規，為經濟發展創造嚴明、完善的法治環境。

三、對各項公共政策的初步分析

(一) 政策目標明確

總體考察前面述及的各路政策，政策目標是比較清晰的。例如，《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》所體現的 12 項基本政策，旨在確保澳門特區長期繁榮穩定。《“十二五”規劃綱要》將澳門特區發展定位為“世界旅遊休閒中心”、澳門“自由行”政策是促進澳門旅遊業的發展、澳門大學橫琴校區旨在打造“粵澳產學研平台”、澳門扶持中小企業在於促進經

濟結構的多元化發展，等等。

(二) 政策法制化程度不一致

在政策的合法性運作方面，澳門特區做的比較好。例如，為了改善營商環境、扶持中小企業發展，澳門特區 2010 財政年度檢討和修訂的法律就包括貿易及工業法律、知識產權法律、勞動法律、稅法、金融法律、保險法規、博彩法律、消費者權益保障法律等十餘部法律。再如，為落實 2009 年 11 月國務院填海造地的批示精神，土地工務運輸局就專設“城市規劃資訊網”公開規劃流程、《城市規劃法》草案及配套法規構思諮詢文本，並開展相關資訊工作，截止 2012 年 8 月 31 日，新城規劃展覽累計錄得逾三萬六千人次入場參觀。

相比較而言，圍繞着《“十二五”規劃綱要》、《珠三角規劃綱要》、《橫琴發展總體規劃》、《粵澳合作框架協議》，內地在法制化方面尚缺乏諸多跟進。例如，關於澳門特區填海造地的審批合法性問題。澳門特區的填海造地意味着其行政區域的變更，憲法關於國務院的職權規定：“批准省、自治區、直轄市的區域劃分，批准自治州、縣、自治縣、市的建置和區域劃分”。但是，關於澳門歷次填海造地批文，通過國務院官方網站，只能查到 2009 年國務院的批地文件。再如，關於《橫琴發展總體規劃》，新聞媒體報道的是“經國務院批准”，而查閱《國務院公報》，卻見不到該批文。又如，《橫琴發展總體規劃》已經實施了，關於橫琴新區各項特殊政策的法制化尚處於之後狀態。

(三) 政策的可行性懸殊太大

有的政策，比較有可行性，例如，對澳門的日常生活必須品供應、對澳門的水電氣設施建設。而有的政策可行性卻值得商榷，再如，《“十二五”規劃綱要》指出，支持澳門建設世界旅遊休閒中心。人口擁擠、污染嚴重、面積不足 30 平方公里，人口僅約 58 萬，除了博彩業，其他產業尚需要政府扶持的澳門，如何建成世界旅遊休閒中心呢？又如，鄰近澳門的橫琴島，供開發的面積不足 50 平方公里。如果全部租給澳門，供澳門告別零散填海的結局、抓緊經濟社會總體規劃的完善再好不過，卻未能得到很好解決。更有甚者，《橫琴總體規劃》中確定的面積約 5 平方公里的“粵澳合作產業園區”，卻不是一個集中的區域，而是分散於橫琴島內，目前除了“中醫藥產業園”外，其他產業的進駐地點尚不明確。

(四) 各路政策的綜合實效不容樂觀

儘管關於澳門特區發展政策中，許多政策發揮了重要的作用，例如，關於澳門生活必需品保障政策。據商務部統計，2011 年全年內地供澳活豬、活牛、活雞佔澳門市場需求的 100%。根據澳門方面檢測，內地供澳食品合格率達 100%。南粵集團和南光集團多年來，積極配合中央政府政策，在面臨成本上升和通脹壓力的情況下，主動承擔社會責任，在盡可能減少價格較大漲幅的情況下，力保市場充足供應及質量安全。截至 2012 年 1 月中旬，竹銀水源系統已向珠澳地區輸水約 8,000 萬立方米，使澳門供水安全繼續得到保障。¹¹ 再如，自由行政策極大地帶動了澳門特區經濟發展。新華網澳門 2013 年 11 月 20 日報道，澳門特區統計暨普查局公佈的第三季度旅客消費數據顯示，當季訪澳遊客人均消費為澳門幣 1,822 元，按年增長 12%，其中內地旅客人均消費為澳門幣 2,302 元，居訪澳旅客之首。

但是，中央政府、廣東省政府和澳門政府的三方政策看，綜合實效並不令人樂觀。政策是不少，澳門特區的可持續發展難題絲毫沒有有效解決。例如，關於澳門特區行政區域的拓展問題。幾十年來，澳門特區經過數次的填海造地，由原來的 11.6 平方公里擴大到現在的 29.9 平方公里。面積雖然擴大了，但是由於沒有一個整體和長遠規劃，填海擴地過程亦是零散進行，這與澳門特區經濟社會的整體和持續發展就會產生不良影響，最起碼說，這樣的擴地政策不利於澳門特區政府對澳門城市長遠規劃的把握，澳門城區的發展因此就失去了長遠可持續、全面系統的發展路向。再如，根據 2003 年 12 月 5 日《國務院關於設立珠澳跨境工業區的批覆》(國函[2003]123 號)：珠澳跨境工業區要充分發揮區位優勢，以發展工業為主，兼顧物流、中轉貿易、產品展銷等功能。對照批示以來跨境工業區的建設和運營，其對澳門特區發展工業的貢獻、對便捷兩地物流、貿易中轉、展品展銷的貢獻卻引起社會的不同評價。而且，兩個園區之間由一條約 15 米寬的水道作為隔離，開設專門口岸通道連接，各自面積有限、客流量十分有限，根本無法滿足“展品展銷”的功能定位。

四、對涉及澳門經濟社會發展的公共政策的若干建議

促進澳門特區發展的三方對策，既有成功的範

例，又有正在組織實施、卻充滿疑慮的難點。如何保持各路政策在方向性、合法性、可行性、實效性方面達成圓滿的結局，尚需要各方的共同努力。本文建議如下：

（一）牢牢把握澳門特區建設的目標原點

澳門雖小，但享有崇高的國際聲譽。澳門是全球最自由經濟體之一，是中西文化最早的交匯地，是全球最著名的旅遊目的地之一。堅持“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，在既往自由港傳統的基礎上，加快民主法治建設，將澳門特區建設成為社會穩定、經濟繁榮的國際都市，不僅是中國和平統一大業的需要，更是中國特色社會主義偉大實踐與理論發展的需要，更是中國對世界政治文明發展、世界和平大業的新貢獻。確保澳門自由經濟體特色、法治社會特色，確保澳門長期繁榮穩定是所有政策的原點和歸宿，這一點必須牢記。

（二）注重政策形成和執行過程的法治因素

當前，祖國內地和澳門的融合發展中，最大的問題就是法治水平問題。鑒於中國內地的社會主義法治建設尚處於初級階段，社會主義法律體系才剛剛出現大致輪廓，整個社會的法治意識，特別是廣大公務員隊伍的法治意識尚沒有形成，政治體制改革尚處於探索過程中，因此，整個社會的法治水平並不高。在粵澳交流過程中，注重法治因素，是內地必須要清醒認識的一個關鍵問題。在自由行過程中出現的大量“水客”、內地出現大量的不合格奶粉、內地政策形成缺乏民主諮詢，在執行過程中又缺乏法律依據，這一點必須改正。建議在粵港澳合作過程中要引用既有較高的法學理論素養，又獲得國家法律資格、精通法律實務的專才，讓其參與到實際決策和執行中。在珠三角地區強化法制建設，並且做到嚴格執法，盡快塑造珠三角良好的法治形象，解決珠三角地區與港澳法治水平嚴重懸殊的尷尬局面。

（三）盡快解決對澳門經濟社會發展支持政策的系統性問題

回首對澳門經濟社會發展的支持政策，從整體上看，無論是《粵港澳合作框架協議》、還是《橫琴總體規劃》、還是《珠三角發展規劃綱要》，都涉及到澳門經濟社會的發展之考量。然而，觀其實效，澳門特區至今仍然是不足 30 平方公里行政區域，人口超過 58 萬，填海造地、橫琴產業園、澳門大學橫琴校區等等措施無法解決澳門城區長期發展和整體規劃的難題。在澳門特區的整體發展方面，各路政策的實效總是給人“支離破碎”的感覺，缺乏整體和長遠的考量。建議將澳門和珠海作為國家新一輪發展的示範區，由中央政府直接設立部門，消除現在珠澳兩地行政級別不對等，合作協調不理想等等弊端，圍繞“世界旅遊休閒中心”這一主題，整合珠澳兩地的政治和經濟資源，統一規劃、統一決策、統一實施。與此同時，顧及到澳門“一國兩制”、高度自治需要，整體和長遠發展利益，將現有的橫琴整體及澳門周邊海域納入澳門城區的整體規劃，使澳門特區名副其實地與一個國際都市相匹配。

（四）做好政策的協調，發揮政策的合力效應

珠三角地區涉及到諸多的行政單位，面對中央對澳門的政策，廣東省對澳門的政策、內地各個行政區對澳門的政策以及澳門自身的政策，如何協調？這是擺在實踐層面的首要問題。建議中央駐澳門的機構發揮主導作用，使中央對澳門的政策、內地各個地方對澳門的政策和澳門自身的政策，有機協調和對接。

五、結束語

澳門特區雖然小，卻牽動着世人的目光。因為這裏是最早的中西文化交匯點。其多元文化的歷史積澱和歷史名勝的完整保留，使不同信仰、世界各地的遊客都能在此找到心靈的家園。回歸後的澳門，牽動着各方的目光。如何調整各路政策，盡快實現澳門特區經濟社會發展的既定目標，確實需要在回頭看中認真思索、興利除弊。

註釋：

¹ 根據澳門特區政府公佈的數字，2001 年澳門居住人口為 435,235 人，現在人口為 586,300 人。2012 年全年入境旅客達

28,082,292 人次。博彩及旅遊業收入佔澳門特區政府財政收入的八成以上。

² 吳勇：《公共政策評估標準初探》，載於《科學管理研究》，2007年第3期。

³ 同上註。

⁴ 張成福、黨秀雲：《公共管理學》，北京：中國人民大學出版社，2007年，第95頁。

⁵ 維克斯：《判斷的藝術：政策制定研究》，北京：中國青年出版社，2004年。

⁶ 鄧恩：《公共政策分析導論》，北京：中國人民大學出版社，2002年。

⁷ 張國慶：《現代公共政策學導論》，北京：北京大學出版社，1997年。

⁸ 同註2。

⁹ 《澳門各界高度評價春節期間內地保障對澳供應》，載於中華人民共和國中央人民政府網站：http://www.gov.cn/jrzg/2012-01/27/content_2052775.htm，2013年6月3日。

¹⁰ 吳開軍：《淺議大陸遊客赴港澳自由行》，載於《江蘇商論》，2011年第1期。

¹¹ 同註9。