

澳門文化產業政策演進研究(2014-2024)： 基於兩版政策框架的對比分析

李 略 趙越兒

摘 要：本文聚焦澳門特區政府2014年與2020年發佈的兩版《文化產業發展政策框架》，運用政策內容分析與比較研究法，系統剖析其在戰略定位、產業發展、區域合作及政策執行等方面的延續性與演進化特徵。研究發現，《框架》具有顯著延續性，緊扣“一中心、一平台、一基地”的國家定位，以推動經濟適度多元為核心目標，持續致力培育產業生態與建設人才體系，持續推進區域協同發展，體現出政策的穩定性。同時《框架》呈現清晰的演進路徑，產業策略從分行業推進，轉變為“文化+”跨行業融合；區域合作從橫琴的園區建設與具體項目落地，深化為大灣區機制化聯動與價值鏈融合；政策支持體系從基金資助轉向系統化產業生態建設，並對前期問題進行針對性優化。

關鍵詞：澳門文化產業 澳門文化產業發展政策框架 政策演進 比較分析

A Study on the Evolution of Macao's Cultural Industry Policies (2014-2024): A Comparative Analysis Based on Two Versions of the Policy Framework

LI Lue, ZHAO Yueer

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Macao Polytechnic University)

Abstract: Focusing on the two versions of *Cultural Industry Development Policy Framework* issued by the Macao SAR Government for the periods 2014-2019 and 2020-2024, this paper adopts the methods of policy content analysis and comparative study to systematically explore the continuity and evolutionary characteristics of the policies in terms of strategic positioning, industrial development, regional cooperation and policy implementation. The study finds that both versions of the policies closely align with the national positioning of Macao as “One Center, One Platform, One Base”. With the core goals of promoting appropriate economic diversification, fostering an industrial ecosystem and building talent capacity, the policies have continuously advanced regional coordinated development and maintained policy stability. Meanwhile, the policies have shown remarkable evolution: industrial strategies have shifted from sector-specific support to industrial integration models such as “culture + sports”; regional cooperation has deepened from the construction of the Hengqin spatial carrier to institutional linkage and system alignment within the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area; policy implementation has moved from being funding-driven to environmental optimization measures such as institutional integration and procurement preference, with targeted improvements made to address existing problems. The core driving forces behind this policy evolution are the escalating demand for economic diversification, the advancement of the Greater Bay Area strategy, and the reflection and revision of policy practices.

Keywords: Macao's cultural industry, *Cultural Industry Development Policy Framework of Macao*, policy evolution, comparative analysis

收稿日期：2026年1月2日

作者簡介：李略，澳門理工大學人文及社會科學學院教授，澳門學者同盟監事長；趙越兒，澳門理工大學人文及社會科學學院公共政策博士課程博士研究生

一、引言

（一）問題的提出

澳門是中西方文化交匯之地，文化資源豐富，在中央政府的頂層設計與粵港澳大灣區戰略引領下，文化產業被賦予“一中心、一平台、一基地”的發展定位。該定位在《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中明確提出，在國家的“十四五”規劃和澳門“二五規劃”中被進一步強化和落實，旨在發揮澳門中西文化交匯的樞紐作用，促進中華文化與葡語國家文化的雙向交流。為推動經濟適度多元化，降低對博彩業的過度依賴¹，澳門自2014年起相繼出台兩版《文化產業發展政策框架》（以下簡稱《框架》），兩版《框架》既保持政策的延續性，又順應時代需求實現戰略升級，本文將從《框架》中政策的延續性與演進展開具體分析。²

現有關於文化產業政策的研究多集中於發達國家及地區或特定行業分析，對微型經濟體，特別是針對澳門的系統性政策框架比較研究仍有探討空間。本文選取兩版《框架》作為研究對象，通過比較分析，剖析文化產業政策的政策演進路徑、內在邏輯與驅動機制。

（二）文獻綜述

現有文獻研究在文化產業、文化產業政策領域研究成果豐碩。國內現有研究涵蓋以下主要領域：對已有文化產業政策的效能評估，政策工具的分類與效應進行分析（如政府補助、園區建設等），政策的國際比較（如韓國的內容產業振興模式等）。

文化產業政策演進是文化產業政策研究的一個重要分支，現有關於文化產業政策演進的國內研究相對匱乏。關於政策演進的研究中多使用量化研究方法，運用量化研究工具對已有政策文本的用詞或主題等進行分析。例如王長松等人的研究中，運用內容分析法對2002-2016年的文化產業政策進行詞頻分析、社會語義網絡分析和共詞分析，並通過Arc GIS（地理資訊系統）進行區域差異的可視化分析。³ 衛志民等人的研究中，運用政策文本量化研究方法，對2006-2018年的文化產業政策進行分析。⁴

現有文獻不僅關注政策內容的演進脈絡，也廣泛涉及對政策發展歷程、政策演進邏輯進行分析，劃分不同的歷史階段並對不同階段的政策內容進行分析。例如：陳庚等人的研究中，將95份政策樣本內容進行政策分期後，進行量化分析，管窺我國數字文化產業政策的整體性和政策主題特徵。⁵ 黃韞慧等人的研究中，將改革開放以來，我國的文化產業政策分為六個發展階段（探索期、萌芽期、體制改革期、規劃引導期、國家戰略期和高質量發展導向期），指出地方文化產業政策在演

¹ 《中共中央國務院印發〈粵港澳大灣區發展規劃綱要〉》，2019年2月18日，http://www.gov.cn/zhengce/2019-02/18/content_5366593.htm，2025年9月6日訪問。

² 《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2020-2024）》，2020年；《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2014-2019）》，2014年。

³ 王長松、何雨、楊喬：《中國文化產業政策演進研究（2002-2016）》，《南京社會科學》2018年第7期，第133頁。

⁴ 衛志民、于松浩：《我國文化產業政策的演進特徵及其內在邏輯——基於政策文本的量化研究》，《福建論壇（人文社會科學版）》2019年第8期，第40頁。

⁵ 陳庚、林嘉文：《我國數字文化產業政策的演進脈絡、階段特徵與發展趨勢》，《深圳大學學報（人文社會科學版）》2022年第6期，第40頁。

進特徵上，對中央政策進行縱向跟隨和橫向模仿競爭，並為“十四五”規劃提出優化建議。⁶ 蔡武等人的研究中，將2000年以來國家出台的191份數字文化產業治理政策文本為樣本，探究我國數字文化產業治理的政策引導過程及走向，將我國數字文化產業治理分為政策初探期、政策推進期、政策縱深期三個特徵鮮明的演進階段，逐步實現“放管服”的轉型。⁷

文化產業及其政策的現有國內文獻中，對北上廣深等城市或全國宏觀層面進行文本分析與效能評估的文獻較多，多將澳門置於粵港澳大灣區、“一國兩制”以及中外比較的框架下進行討論，或作為輔助案例。可分為以下三類：

一是現有研究多為宏觀戰略研究，探討在“一國兩制”及粵港澳大灣區建設背景下，澳門文化產業的發展定位與路徑，並對產業政策的不足之處並提出優化建議。但聚焦文化產業細分領域與產業融合的研究缺少。例如：鄞益奮等人的研究中，詳細分析現行文化產業（“一中心、一平台、一基地”）政策體系構建中產生的問題（包括澳門文化優勢未充分發掘，缺乏文化設施，文化產品欠缺廣度深度，文化產業發展緩慢等），並提出解決建議。⁸

二是借助理論，對澳門文化產業的整體概況與挑戰進行分析，並提出意見。例如：陳炳輝利用行動者網絡理論，將回歸以來的文化產業發展分為三個階段（民間創意期、政府主導期及市場主體期），並提出特區政府作為行動者之一，需與各方行動者通力合作，通過政策回應社會需求，共同推動文化產業發展。⁹

三是多側重對某一時間點的政策現狀分析，或對整體性政策效能的評述。例如：林發欽等人的研究中，將回歸後的文化產業劃分為三個階段，說明文化產業政策現有的問題與體系創新，並提出以稅收金融、人才與土地為核心的發展策略，共同幫助文化產業發展。¹⁰

現有研究中，缺乏對特區政府相繼出台的兩版綱領性政策文本，進行系統性與歷時性的比較研究，對澳門文化產業政策的研究已積累一定成果，但已有研究未能充分回答：兩版《框架》在戰略定位、政策工具與執行機制上究竟有何延續與演進？演進的特徵與內在驅動邏輯如何？本文希望填補該領域空白。對2014年與2020年兩版《框架》進行深入的文本比較與政策內容分析，系統勾勒出文化產業政策的演進軌跡，並闡釋其背後的驅動機制，以期能理解澳門的文化產業未來發展並能為產業政策的制定提供參考。

⁶ 黃韞慧、賀達：《中國文化產業政策演進與“十四五”優化策略》，《南京社會科學》2022年第1期，第164頁。

⁷ 蔡武進、張津期：《我國數字文化產業治理的政策牽引歷程及趨向》，《湖南大學學報（社會科學版）》2025年第6期，第114頁。

⁸ 鄞益奮、劉家裕、陳嘉業：《澳門特區“一基地”的政策體系》，《港澳研究》2024年第2期，第73頁。

⁹ 陳炳輝：《澳門文化產業發展的演繹與路徑——基於行動者網絡理論視角》，《文化產業研究》2023年第1期，第211頁。

¹⁰ 林發欽、李佳檜：《澳門文化產業政策：現狀、問題與體系創新》，《福建論壇（人文社會科學版）》2022年第6期，第28頁。

（三）研究方法與分析過程

本文主要採用政策內容分析法與比較研究法，核心分析對象為澳門特區政府官方發佈的《文化產業發展政策框架（2014-2019）》與《文化產業發展政策框架（2020-2024）》全文，兩份《框架》是澳門特區政府為推動產業發展的綱領性政策文件，具有最高的權威性和代表性，能夠揭示澳門文化產業政策的演進特徵與內在邏輯，直接反映政策制定者的意圖與策略。

研究過程按照以下四個步驟：首先，反覆細緻通讀全文，形成整體性理解。第二，構建分析框架，以“戰略定位”、“產業發展（包括核心行業與融合策略）”、“區域合作模式”以及“政策執行機制”，四個領域為核心的分析維度，涵蓋政策的宏觀定位到具體政策工具。例如，將提及“建設世界旅遊休閒中心”的表述編碼為“戰略定位”，將“推動文化+體育融合”的具體措施，編碼為“產業發展策略與融合方向”。第三，提煉關鍵主題，依據分析維度，將政策文本中具體的政策條款、項目表述與政策目標作為分析單元，歸入以上四個維度，進行系統編碼與摘錄。最後，將編碼結果進行對比分析，提煉出政策的延續性與演進特徵。

在此基礎上，運用比較研究法，將兩版《框架》在同一分析維度下的內容進行對比，客觀系統地識別兩者的延續性與演進特徵，並深入探討演進的驅動邏輯，確保研究發現緊密紮根於政策文本本身。

本文的研究對象只有兩份核心政策文件，是質性內容分析的典型適用場景。文獻綜述中提及的王長松等人的研究，由於分析的是2002-2016年的大量政策文本，因此借助了量化研究軟件進行分析。本文則需要深度比較兩份綱領性文件，因此人工編碼與人工分析更為適合。

二、兩版《框架》的延續性：三條主線始終一致

（一）核心定位與戰略方向的一致

兩版《框架》在核心定位與戰略方向上保持一致，均緊密圍繞着將澳門建設成為“世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台以及多元文化交流合作基地”（即“一中心、一平台、一基地”）的國家定位。兩版《框架》均強調融入國家發展大局，並將國家政策（如中央“十一五”、“十二五”規劃與《粵港澳大灣區發展規劃綱要》等）作為重要依據。

2014版《框架》明確提出通過發展文化產業，優化經濟結構，2020版《框架》在此基礎上，進一步深化產業融合路徑，持續強化文化產業對經濟結構優化的支撐作用。兩版《框架》都一致認為發展文化產業是優化經濟結構的重要手段，同時也是推動經濟轉型的重要途徑。

核心定位與戰略方向的一致，反映出澳門特區政府對文化產業發展方向的肯定與重視，體現政策制定的穩定性，為產業長期發展創造穩定的制度環境，在穩定中尋求升級。

（二）培育產業生態與人才建設的核心目標相同

兩版《框架》始終將產業生態基礎建設作為重點。機構設置上延續“文化產業委員會”（2021年改組為“文化發展諮詢委員會”）及“文化產業基金”（2022年改組為“文化發展基金”），基金繼續作為政策執行的核心部門，體現出執行的行政架構和資源投放渠道都具有高度延續性，確保

政策的連貫實施。特區政府持續通過政策引導支持項目孵化與資源整合，對藝術教育普及、人才培養、本土品牌孵化等投入持續加大。例如在人才培育方面，持續推動學校藝術教育及職業培訓，“文化進校園工程”等項目能長期實施，為文化產業發展築牢根基。

兩版《框架》的政府角色始終定位為政策制定、搭建平台、優化環境與提供資源（資金），政府致力於構建多層次、系統化、全方位的保障產業發展體系，發展主體明確為企業（市場），政策目標在於激發市場活力，推動產業通過市場競爭發展壯大。2014版《框架》以“尊重市場規律，扶持企業發展”為原則¹¹，2020版延續這一核心原則，並提出更加細化與深入的具體措施。

兩版《框架》的政策措施延續，均保持對企業創立、品牌塑造、人才培養的重視，持續強調文化氛圍營造和社會共識凝聚，體現出政策基礎理念的穩定。

兩版《框架》對文化產業的核心定義保持一致，均強調文化產業創造財富、就業和提升整體生活環境的經濟功能，都堅持文化與產業的雙重屬性平衡，並強調對澳門本土文化資源的深度挖掘與轉化。

兩版《框架》對產業的核心行業分類保持穩定，均劃分為創意設計、文化展演、藝術收藏與數碼媒體領域，行業細分均包括設計、表演藝術、影視製作、出版發行等傳統藝術文化門類。2020版《框架》在此基礎上進一步細分為：四大核心行業、四大培育扶持行業與四大融合發展行業，體現出產業分類的完善與深化。

（三）區域協同發展的方向與路徑不變

橫琴開發與大灣區合作，始終是兩版《框架》區域合作的重要發展路徑。2014版《框架》已提出共建粵澳合作產業園區，由政府幫助業界投資橫琴文創項目，並協助本澳中小企進駐發展。¹² 2020版《框架》將區域合作提到更核心的戰略位置，並系統化提出“一核三帶多點”的空間佈局。¹³ 區域合作在2014版《框架》基礎上規劃更具體與系統，政策呈現從空間載體建設向制度銜接、產業聯動與品牌共建的遞進與深化。

三、政策演進特徵：時代需求下的策略升級

（一）從分領域支持到“文化+”融合發展戰略

2014版《框架》按行業特徵將產業分為四大核心領域，以八大行業（如設計、表演藝術等）作為先行先試的重點推動對象¹⁴，側重產業基礎生態建設，行業分類相對簡潔，對新興行業和跨產業融合發展關注較少。產業扶持措施相對基礎，內容側重於框架搭建，以及宏觀政策方向的描述，實施細節較少。發展模式及途徑為“文化旅遊、文化貿易、文化金融”¹⁵，對科技融合的重視程度相對較

¹¹ 《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2014-2019）》，第2頁。

¹² 《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2014-2019）》，第13頁。

¹³ 《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2020-2024）》，第9頁。“一核”：以歷史文化為核心的澳門半島文化核；“三帶”：澳門—橫琴區域級文化合作發展帶、粵港澳大灣區國家級文化合作發展帶、“一帶一路”國際級文化合作發展帶；“多點”：融合程度高、輻射能力強的集聚和輻射節點

¹⁴ 《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2014-2019）》，第2頁。

¹⁵ 《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2014-2019）》，第2頁。

低，與2020版《框架》明確將“文化+科技”作為三大支撐手段之一，形成鮮明對比。

2020版《框架》政策措施體系擴展持續深化，措施數量增加，內容更加具體，明確提出四大融合發展行業（即“文化+體育”、“文化+節慶”、“文化+會展”、“文化+教育”），以文化旅遊、文化貿易與文化科技作為支撐手段，“文化科技”替代“文化金融”，強調科技創新驅動，增加數字轉型、知識產權保護等具體實施路徑，推動文化產業與其他產業的深度融合，通過跨領域滲透延伸價值鏈，強調以發展IP為核心，以消費為導向，打通產業鏈上下游，建立核心發展行業、培育扶持行業、融合發展行業的三級分類體系。此外，網絡視聽被列為核心發展行業，動漫遊戲被列為培育扶持行業，得到重點關注。強調“文化+科技”等的跨領域融合，如通過“文化+科技”促進各行業創新發展，打造創新型世界智慧旅遊休閒中心。如通過“文化+體育”模式，結合國際體育賽事開發旅遊衍生消費，實現文化產業與其他產業的深度融合。

從分領域支持到跨產業融合發展戰略的轉變，反映出澳門文化產業政策從初期的培育產業，進化到成熟期的構建產業生態網絡。融合發展策略順應文化產業的內在發展規律，有助於延伸產業鏈條，提升產業附加值。文化產業具有強大的產業融合性，2020版《框架》利用該特點，通過與其他產業融合發展，有效提升文化產業競爭力與澳門整體經濟的抗風險能力。

（二）區域合作模式的深化與拓展

2014版《框架》區域合作的重點：以公共資源投資橫琴或南沙等粵港澳合作產業園，利用開發橫琴的契機，粵澳合作文創園區的投資與開發，政府協助中小企業進入園區發展，以及具體項目落地，為本地產業拓展物理空間和載體。

2020版《框架》則更加注重機制化發展與品牌共建，全力推進區域合作，打造一流、國際知名的對外展示平台。進一步深化區域合作層次，提出“三帶”空間佈局，顯示區域合作層次由遠及近、從區域到國家的深化與拓展。強化大灣區城市間資源互補，依託國際展覽活動、對外文化展示交易平台等，搭建合作橋樑。區域合作模式的深化具體表現為從硬體聯通向更深層次的機制化連動與品牌共建，以及進一步深化大灣區資源互補的轉變。2020版《框架》表明區域合作轉向共建平台、共享資源、共同開拓市場的深度融合。

2014版《框架》重點推動文創園區的建設與具體項目的落地，2020版《框架》全力推進區域合作區域，主動融入國家發展大局，融入大灣區產業鏈和價值鏈網絡，體現政策目標升級。兩版《框架》從本地產業培育轉向大灣區區域價值鏈融合，主動將自身融入大灣區產業生態和價值鏈中的一環，揭示澳門文化產業從起步階段，向區域協同高質量發展階段的躍升，反映文化產業政策在2020年後從內部培育轉向區域共建的深化趨勢。政府通過政策引導與產業間良性互動，達到協調資源與互利共贏的目的，反映大灣區區域一體化進程的深化，體現出澳門文化產業發展階段的升級。

（三）從基金扶持到系統培育：政策支撐體系的全面升級

兩版《框架》呈現出從初期的資金資源投入，邁入系統構建與產業生態環境培育的演進，2014版《框架》以基金資助為主要支持手段，反映出政策工具偏向相對直接的財政支援。2020版《框架》針對2014版《框架》在政策執行中發現的產業融合不足、缺乏跨部門協調、業界反映的政策落地不足等問題，推出更具指向性的優化措施。2020版《框架》構建更龐大的產業扶持體系，涵蓋產

業規劃、全民意識、服務平台、人才培育、品牌營銷、科技融合、區域合作等多個方面，系統性的列出八個方面的具體措施¹⁶，相較2014版《框架》的扶持措施更全面與具體，體現出從“輸血”到“造血”、從“資助”到“生態構建”的轉變與戰略升級。2020版《框架》的優化戰略佈局和搭建服務平台方向的具體落實，體現出政策工具的創新與多元化，從單純的資金支持轉向全方位營商環境優化，以及科技創新與業態升級，更加注重激發市場活力。

（四）政策挑戰應對的精準化：從發現問題到精準治理

2014版《框架》在實施過程中暴露的問題，2020版《框架》作出針對性改進。2020版《框架》的實施措施更系統、具象，以及更具針對性，例如在本土品牌及原創文化產品，以及初創與扶持小微企業成長等方面，提出更細緻具體的方案。2020版《框架》的更新，是對2014版《框架》的實踐和形勢變化進行的政策更新，體現出政策制定在吸收前期經驗後的迭代與成熟。

2020版《框架》展現出從發現問題到精準治理的轉變，標誌着政策制定與執行過程日漸成熟，應對挑戰也更為精準。2020版《框架》在建立協同機制、促進產業融合、加強區域合作與細化扶持措施等方面，呈現顯著演進特徵。兩版《框架》反映出從基礎搭建到深度融合，從分領域支持到系統生態優化的轉型趨勢，體現出政策制定從搭建框架到精準扶持的演進。

四、政策演進的驅動力

兩版《框架》的政策演進驅動力主要來自：經濟多元化緊迫性升級、區域發展戰略縱深推進、政策學習與迭代機制完善等因素的綜合作用，體現出文化產業不僅在經歷產業政策的演進，更是在不斷提升政策制定和執行的能力。《框架》體現出文化產業政策並非靜態的文本，而是動態演進、持續優化的過程。兩版《框架》的差異與演進，反映澳門特區政府因應內外部環境變化，總結過往經驗，並對未來發展進行戰略性預調，以及順應產業自身成長規律的結果，標誌着澳門文化產業政策從奠基性的框架，逐步演變為更具操作性、戰略性與系統性的升級版行動指南，為產業的可持續與高質量發展奠定新的政策基礎。

（一）從外部壓力到內部共識

2020版《框架》的轉變，核心驅動力之一在於經濟適度多元化壓力的具體化與驟然升級。2014版《框架》出台時，經濟多元化的壓力尚不急迫，屬於未雨綢繆的遠景規劃，但博彩業一業獨大的風險在2014年後日益凸顯¹⁷，尤其是博彩毛利連續下滑，以及2020年新冠疫情對博彩旅遊業的衝擊，將經濟結構單一化的矛盾暴露，進一步強化政府與社會對經濟適度多元化的共識，並在“十四五”規劃以及澳門的“二五”規劃等文件中被反覆提及，文化產業作為非博彩產業的重要領域，戰略地位不斷提升，在此背景下，文化產業被要求更快的貢獻經濟價值。¹⁸

¹⁶ 《澳門特別行政區文化產業發展政策框架（2020-2024）》，第11頁。

¹⁷ 《澳門特別行政區立法會會刊（第一組第VI-86期）》，2020年4月20日。

¹⁸ 《澳門特別行政區經濟適度多元發展規劃（2024-2028年）》，https://www.gov.mo/plandiversification/sites/pland/files/e-book_C.pdf，2025年9月8日訪問。

2020版《框架》不再滿足於產業的初步形成，而是迫切需要產業實現快速成長，並貢獻實質經濟價值，政策工具也隨之從培育基礎轉向深化融合與市場化運營，旨在加速產業成為經濟增長的新支柱，轉變反映澳門經濟發展階段的客觀要求與戰略需求的升級。

政策邏輯也從2014版搭建框架、培育生態的“輸血”模式，轉向2020版《框架》強調產業融合、市場運營、消費轉化的“造血”模式。由於外部危機造成內部共識強化，是驅動政策從打好基礎向謀求效益演進的關鍵推動作用。

（二）區域合作的深化與拓展

2019年《粵港澳大灣區發展規劃綱要》出台，澳門被賦予“一中心、一平台、一基地”定位，區域合作從早期與橫琴的硬體載體建設，進入與大灣區的機制化、網絡化協同新階段，2020版《框架》更加強調政策落地、制度銜接、資源互補與市場一體化，推動一會展兩地、品牌賽事聯運等創新模式。區域合作戰略的深化，不僅是拓展市場，也是輸入要素，大灣區為澳門文化產業帶來更豐富的創作人才、先進技術、成熟管理模式和龐大消費群體，都是澳門本地稀缺的發展要素，將澳門文化產業與大灣區進行更為緊密融合，為破解澳門微型經濟體的市場規模瓶頸、獲取發展的新動能。

（三）優化政策執行中的問題

2014版《框架》在實施中產生反饋，暴露出產業融合不足、缺乏跨部門協調、本土市場活力不夠等問題，澳門特區政府從中學習，並將學習成果制度化到2020版《框架》中，對此進行針對性優化，形成政策的制定、執行、評估、學習、修訂的政策學習路徑，也是政策變遷和持續優化的主要動力之一。¹⁹

2020版《框架》政策工具從資助主導轉向環境建設，政策重心從輸血式直接資助，轉向造血式的搭建平台、優化產業生態，政策工具的轉變背後，是政府角色與治理邏輯的升級。

建立跨領域專責小組協調“文化+體育”等融合領域發展和協調難題。通過政府採購傾斜、融資渠道拓寬、數字化轉型支持等舉措，着力優化營商環境，激發市場微觀主體活力。明確提出文化旅遊、文化貿易、文化科技，三大支撐手段，更立體和豐富，從單一文化發展基金資助轉向產業環境優化，體現政策制定從理想規劃到務實操作的深化，更加注重政策的落地效能與執行。引入企業合作（如永利舉辦大灣區單車賽），探索商業化運營模式。不僅解決已暴露的問題，還將本土品牌扶持政策、青年文創企業孵化、版權保護等列入下一輪細化清單，體現出發現問題、制定方案、迭代更新的滾動治理思維。

（四）順應產業自身的內在發展規律

產業在不同階段對政策的需求不同²⁰，由產業生命週期理論可看出：澳門文化產業從2010-2019年的“初步形成期”，經過2020年的發展停滯，2022年後進入“快速成長期”。2014版《框架》歷經產業從無到有的基礎構建階段，政策重心側重基礎框架搭建、要素投入與市場培育。2020版《框

¹⁹ 劉世麗、張德祥：《中國大學治理中心政策學習：維度、機制與路徑——基於對重點建設高校政策的分析》，《國家教育行政學院學報》2025年第2期，第15頁。

²⁰ 蔣園園、楊秀雲：《我國文化創意產業政策與產業生命週期演化的匹配性研究——基於內容分析的方法》，《當代經濟科學》2018年第1期，第94頁。

架》對應產業從有到優的高質量發展新階段，政策聚焦延伸產業鏈與提升價值鏈，構建生態體系與核心競爭力。

五、結語

(一) 研究結論

本文通過對澳門兩版《文化產業政策框架》的比較分析，發現兩版《框架》在戰略定位、產業生態培育等核心方面保持高度連續性，體現出政策穩定性，為產業長期發展提供良好預期。

兩版《框架》的演進是從基礎搭建到深度融合的發展過程，體現澳門文化政策的穩定性，即以國家定位為綱領、以區域協同為路徑，兩版《框架》的政策演進，反映出產業升級的現實需求。2020版《框架》更加強調跨界融合、市場化機制及跨境制度創新，既回應博彩業轉型的壓力，也順應大灣區一體化的發展趨勢。

兩版《框架》的演進，政策在產業融合、區域合作與政策工具等方面呈現顯著演進特徵，反映出從基礎搭建到深度融合、從分領域支持到系統生態優化的轉型趨勢。政策演進是澳門經濟社會發展的戰略需求、區域國家戰略的縱深推進、政策執行效果的反思回饋，以及產業自身成長規律等因素共同作用的結果，使得澳門文化產業政策從奠基性的框架，逐步演變為更具操作性、戰略性與系統性的升級版行動指南，為產業的可持續與高質量發展奠定新的政策基礎。澳門文化產業政策的演進軌跡體現從要素驅動向投資驅動乃至創新驅動轉變的發展邏輯，符合產業生命週期不同階段的政策需求，為類似微型經濟體的文化政策制定提供參考。

兩版《框架》共同構成文化產業的初步形成期至快速成長期的政策接力，2014版《框架》是初代政策框架，完成概念導入與要素奠基，側重於產業起步階段的基礎構建，更多關注初步的產業培育和區域合作框架建立。2020版《框架》的提出適逢疫情期間，強調後疫情時代風險管理與增強產業韌性建設，突出文化科技融合與數字化轉型需求，響應國家高質量發展新要求，強化“一國兩制”優勢在文化產業發展中的作用，推動產業融合與市場擴張，更加強調跨界融合、市場化機制及跨境制度創新，回應博彩業轉型的壓力，順應大灣區一體化的發展趨勢。2020版《框架》的政策語言的變化從培育到賦能，從補助到生態，從園區到制度，使得澳門的文化產業治理正式步入精細化、市場化、區域化的新階段，也為下一步邁向成熟期的“造血”奠定制度基礎。

(二) 未來發展

展望未來的政策走向，結合2026年施政報告中對文化產業的發展規劃²¹，預計文化產業政策將在現有演進路徑上進一步深化，針對現有挑戰進行深化與創新，推動文化產業從快速成長期邁向高質量發展期。未來政策將提升應對不確定性的敏捷性，以推動澳門文化產業從快速成長邁向成熟引領的新階段。

²¹ 見《澳門特別行政區政府2026年財政年度施政方針：社會文化範疇》，2025年11月28日，https://www.policyaddress.gov.mo/data/policyAddress/2026/zh-hant/4_2026SASC_c.pdf，2025年12月8日訪問。

未來政策應更注重社區參與和文化惠民，引導文化產業項目與社區振興和文化遺產保護有機結合。用發展成果惠及更廣泛居民，實現社會效益與經濟效益的統一，夯實產業發展的社會根基。利用科技打造新型文化，體驗與消費模式，強化文化與科技的融合，深化大灣區文化市場一體化。在版權交易、要素流動與資格互認等領域尋求更大的突破，構建更具韌性的產業生態體系。推動政策工具，從支持培育向激發創新轉型。“文化+”融合的消費轉化，深化“文化+旅遊”與“文化+體育”等模式的消費體驗聚集與IP價值鏈開發，鼓勵開發深度文化體驗產品，並將流量有效轉化為本地消費。人才與市場主體的系統性培育，政策需構建“引育留用”並舉的體系，包括與大灣區高校聯合培養與設立專項人才引進計劃，培育具有市場競爭力的本土文化企業和品牌。

〔編輯：陳慧丹〕