

減貧與包容發展：澳門的實踐*

吳志良**

“包容發展”的理念，是一些國際組織在 21 世紀為了克服現代文明發展的困境和不足而提出的一種新的發展理念。自從工業革命以來，社會經濟發展一直以追求利潤和資本積累為首要目標，忽略了人類全面發展的方面，造成了種種的社會不公和不平等，其結果是造成人與人之間、社會內部不同群體之間、經濟體與經濟體之間以至國與國之間的關係緊張。而對利潤的追逐，又往往以犧牲生態環境為代價，進一步造成人與自然之間的關係緊張。因此“包容發展”理念的提出，是以人為中心，以建立“和諧”作為一切發展關係的基礎，通過建立人與人、人與社會、人與自然的和諧共生關係，實現人類可持續發展的最終目標。

隨着 1990 年代末互聯網的出現和全球化進程的深入推進，人們面對的發展風險、挑戰和問題，越來越需要集合力量共同探討，共同解決。在這樣的背景下，習近平主席提出構建“人類命運共同體”，就是對當前和未來人類社會發展方向所給予的科學回答，是造福全世界人民、以人為中心的包容發展理念。2021 年 9 月，習近平主席又在聯合國大會上提出全球發展倡議。包容發展理念可以借鑒人類命運共同體和全球發展倡議的理念框架，使包容發展成為構成新型現代文明的重要內涵之一。對於一個社會的內部而言，實現包容發展的其中一個路徑，就是儘量實現均衡發展，使發展的成果惠及社會內所有成員，並通過與世界開放連接，為解決當今世界發展的難題提供方案，為構建人類命運共同體、構建新型人類文明而貢獻力量。要發展的成果惠及社會內所有成員，減

* 在由國務院新聞辦公室主辦，中國社會科學院、國務院發展研究中心、中央廣播電視總台共同承辦的“全球發展：共同使命與行動價值”智庫媒體高端論壇中的“全球發展倡議：以人民為中心的發展議程”專題論壇上的發言。

** 歷史學博士，全國政協委員，全國港澳研究會副會長，澳門基金會行政委員會主席。

貧便成為最重要的措施之一，而作為中國其中一個特別行政區的澳門，就是通過發展經濟來實現對全體居民的包容發展作出有益的探索，提供了澳門經驗。

澳門特區成立後所做的第一件事情，就是發展經濟、改善民生，通過適度開放博彩業、改善旅遊服務業的內容，再加上內地開放居民到港澳地區個人遊的措施，使得澳門經濟自 2003 年開始錄得較快的增長勢頭。在 1999 - 2019 年，澳門的經濟規模增長接近四倍，而在 1999 - 2021 年間，本地生產總值年均的實質增長率是 5.31%，已被國際組織歸類為發達經濟體。經濟發展除了徹底解決困擾澳門後過渡期的失業問題，使總體失業率從 2000 年的 6.8% 的高峰，回落到 2019 年 1.7%，從而達至理論上的“全民就業”。雖然受疫情影響，總體失業率在 2021 年錄得 2.9%，但與其他發達經濟體比較，處於較低水平。

經濟發展使公共財政收入大幅改善，使特區政府更有資源和能力去改善民生，特別是教育、社會保障、醫療和住房方面，使減貧和包容發展落實到居民的直接福祉層次，成效是有目共睹的。

早在回歸初期，特區政府已積極投入資源發展教育，通過澳門基金會和原教育發展基金（今教育基金）向辦學團體提供資助，重建、擴建或修葺校舍，並添置最新的教學設備。在 2020 財政年度，特區政府用於教育方面的開支達 122 億澳門元，佔全部公共開支的 12.3%。從 2007/2008 學年開始，免費教育拓展至整個正規教育階段內的 15 個年級，同年推動小班教學，目前在提供免費教育的學校裡，每班學生人數都不超過 35 名。在 2020 財政年度，用於免費教育津貼的開支為 29 億元，佔所有教育開支接近四分之一。根據經濟合作與發展組織策劃的“2018 學生能力國際評估計劃”（PISA），澳門 15 歲學生的閱讀、數學和科學素養，全部名列第三，達到 PISA 基準水準的比例在世界上排名第二，是唯一一個教育品質持續兼快速進步的經濟體。

澳門在發展高等教育方面也取得相當大的進展。公立的澳門大學 2009 年在廣東省的橫琴島動工興建新的校園，面積是原來氹仔校園的 20 倍，並且在 2013 年進駐，大大改善教學和科研環境，提升大學在區域以至國際上的影響力和競爭力。至於私立的澳門科技大學和聖若瑟大學等，都在澳門回歸後積極建設本身的校園並相繼落成，為提升本身的教學和科研水平奠定基礎並取得一定成效。澳門城市大學與澳門鏡湖護理學院則主要在政府提供的設施裡辦學，辦學條件得到改善。澳門大學、澳門科技大學都設有國家重點實驗室等高端科研

單位。近年，澳門特區政府對人才培養更加重視，除了沿用由澳門基金會和原高等教育局發放獎學金給優秀學生的做法之外，人才發展委員會也對澳門社會需要的人才作出全面的檢視和規劃，以配合本身以至區域的經濟社會發展需要。

除了教育之外，澳門特區政府在社會福利方面也有相當大的投入，通過財富的再分配，使居民能分享到經濟發展的成果，使居民能切實感受到繁榮、發展和進步為他們帶來的好處，這也是社會正義的體現。在 2020 年度，政府在社會保障方面的公共開支達到 269 億澳門元，佔全部公共開支 27%，份額在所有職能領域中是最大的。政府自 2005 年開始向永久性居民長者發放“敬老金”，自 2008 年起推行“現金分享”計劃，向持有澳門特區居民身份證的人士派發現金補助。這項措施對於低收入家庭來說受益最大。澳門特區政府在 2008 年提出構建雙層式社會保障體系，結合覆蓋全體澳門居民的社會保障制度以及通過僱主、僱員和政府三方供款投資的非強制性中央公積金制度。另一方面，澳門特區政府的醫療保健制度，讓長者、嬰幼兒、中小學生和孕婦等都納入免費的公立醫療保健，並全面保障癌症、傳染病、精神病等重大疾病，向主要私立醫療機構提供補貼、長者假牙先導計劃、長者免費乘車、學生乘車優惠、學生享用免費的牛奶或豆奶、水電費補貼計劃，以及抗疫電子消費優惠計劃等措施，從不同方面維持和提升居民的生活水平和素質。

“樂業”的前提是“安居”。為了紓緩居民的住房需求，澳門特區政府在 2007 年推出建房計劃，興建 19,000 個公共房屋單位。到 2010 年，政府加推 6,300 多個公共房屋單位建設目標。直至 2021 年底，已規劃公共房屋數量超過 4 萬個。經過多年的努力，以低收入住戶為對象的社會房屋的供應問題已經徹底解決；而以優惠價格讓合資格居民購買的經濟房屋，有關的配售手續正在有序進行。長遠而言，澳門房屋的供應將可滿足居民在一段時期的需求。而第五屆特區政府提出“五階梯房屋”政策，增加“長者公寓”和“夾心房屋”類別，顯示房屋供應從整體解決過渡至改善型住房。

值得一提的是，澳門自 2008 年開始實行“現金分享計劃”，政府無條件向市民固定發放現金，促進社會穩定，增加市民幸福感，開創近年經濟學家提倡的“全民基本收入”（Universal Basic Income）先河，成為包容性發展的實驗場。

在通過經濟發展實現澳門特區的減貧與包容發展的同時，經濟的可持續發展成為維持這一成果的關鍵，特別是在疫情下，必須加緊修正以往側重個別行業實現經濟發展的做法。2020年以來，新冠病毒疫情對澳門經濟社會造成巨大衝擊，公共財政收入急速下跌，居民的就業和生活壓力明顯增加，民生工作面臨需求增加和資源受限的雙重壓力，社會發展迫切要求加快推進經濟適度多元，增強經濟結構的抗風險能力。另一方面，國家發展正處於重要戰略機遇期，國家實施創新驅動發展戰略、擴大內需戰略、粵港澳大灣區發展戰略，堅持更大範圍、更寬領域、更深層次對外開放，推動共建“一帶一路”，為澳門的經濟適度多元和民生改善提供了更大的發展空間。

當前的澳門，正處於社會經濟發展的轉型期。無論在國家還是澳門特區自身的政策層面上，都正在引導居民積極裝備，為迎接下一個階段的新發展做好準備。在2021年9月掛牌成立的橫琴粵澳深度合作區，將為澳門拓展經濟適度多元化提供廣闊的空間，也是澳門未來發展的新出路、新機遇和新希望。對接國家“十四五”規劃並結合澳門的實際情況，深合區將重點推動科技研發和高端製造業、中醫藥等澳門品牌工業、文旅會展商貿和現代金融等產業發展，不斷增添澳門產業多元發展動力。在更廣闊的範圍，粵港澳大灣區將成為提升澳門居民生活素質，實現包容發展的重要腹地。通過對接澳門與灣區城市的教育、醫療、養老等民生公共服務和社會保障體系，探索創新合作辦學模式，推進職業資格互認，拓展澳門居民生活發展空間並支持澳門居民在大灣區創業就業。

另外，在2021年12月發表的《澳門特別行政區經濟和社會發展第二個五年規劃（2021-2025年）》中，對社會民生建設設定到2025年時可預期的發展目標，例如每千人口對應的醫生比、護士比和病床比將分別提升至3.0、4.2和4.0，非強制性中央公積金制度逐步向強制性制度過渡，預期參與供款計劃的人數可達87400人，高中毛入學率繼續維持較高水平，本地就業人口中具高等教育學歷人口比例將達42%。為實現這些目標，將爭取完成離島醫療綜合體建設、通過醫學專科學院和護理學院、支持澳門醫生報考國家執業醫師資格考試，加強醫療人員培養培訓；為社會保障制度給付設置指數化恆常調整機制，確保居民基本養老保障水平與社會保障制度可持續發展之間尋求平衡；運用大數據技術提高扶貧的精準性；拓展各類社會服務，改善社會服務人員培訓，促進社會工作專業發展；落實《非高等教育中長期規劃（2021-2030）》和《澳門高等教

育中長期發展綱要（2021-2030）》，從提高教學品質和培養學生的軟實力、跨學科應用能力、科學和藝術素養着手，提高非高等教育和高等教育質素；提升高校教學和研究人員的創新能力，推動產學研結合，逐步引導形成產學研有機融合的發展模式；按照《澳門婦女發展目標》，在規劃期內實現 43 項中長期目標，以保障和維護婦女及兒童應享有的機會、權利和尊嚴，提升他們的福祉。勞工事務局現正展開“就業導向帶津培訓計劃”，目的就是讓居民在這段轉型時期能儘早裝備自己，並通過參與就業轉介，實現個人層次的發展軌道轉換。

當然，澳門減貧與包容發展，不止於內部，通過與內地和海外合作，還支持了欠發達地區的許多公益項目，例如參加貴州省從江縣的對點扶貧、參與江西省修水縣的鄉村振興，通過澳門基金會長期與中國宋慶齡基金會和中國殘疾人福利基金會合作，在內地邊遠地區建設婦幼保健院、培養幼兒園園長和骨幹、捐贈醫療設備，急救車、安全校車，義務進行白內障手術，培訓殘疾人的技能或為其購置設備，協助其他地區減貧和促進包容性發展。

總之，以經濟發展實現減貧與包容發展，是澳門特區實現“以人為中心”發展所採取的路徑，其目的主要是通過經濟發展創造資源，經過資源的再分配，而使全體居民能分享到發展成果，並通過教育提升居民的整體質素，實現包容發展。同時，力所能及推動其他地區的減貧和包容發展，這不僅是對踐行全球發展倡議、構建人類命運共同體的探索，也是澳門的文化傳統和城市特質，值得繼承和弘揚。雖然當前澳門社會經濟發展處於深刻變革的轉折期，疫情的影響加深了各行各業的困難，社會出現了一些新問題、新情況，但國家與特區政府及早出台一系列政策並採取積極措施，通過融入國家發展大局、參與粵港澳大灣區建設以及與廣東省共同合作開發橫琴，確保澳門經濟的可持續發展，並引導和鼓勵居民實現轉型、提升自身能力，從而鞏固當前的減貧成果，賦予澳門特區包容發展更豐富的內涵。我們相信，澳門的包容性發展將發揚光大，澳門的實踐將為中國其他城市和世界其他地區的發展提供有益的啟示。