

1999  
慶回歸  
2000  
迎千禧

澳門發展策略研究中心  
成立兩週年紀念專輯



## 目 錄

編者語.....	1
送舊迎新，共創未來.....	趙燕芳 2
在實踐 "一國兩制" 理論的大道上探索前進 ——紀念澳門發展策略研究中心成立兩週年.....	楊允中 4
"一國兩制" 任重道遠.....	劉本立 7
"一國兩制、澳人治澳" 與澳人建澳 ——寫於澳門回歸及新世紀到來之時.....	郭健青 9
試釋成功實踐「一國兩制」 ——中國政府與特區政府應有的政策.....	霍啟昌 11
澳門社會科學研究與 "一國兩制".....	魏美昌 17
教育觀念·教育政策 必須適應時代新要求.....	劉羨冰 21
歪路·老路·出路 ——對 "推廣普及教育和精英教育的雙軌發展" 問題的探討.....	黎義明 23
任重道遠的澳門公務員.....	陳 恒 28
祝願澳門特別行政區政府領導層盡好本份.....	吳國昌 30
首屆特區政府經濟政策探索.....	徐永勝 32
優化內部產業結構 擴大對外發展空間 ——澳門特區經濟重整淺見.....	劉藝良 34
關於澳門經濟定位與未來經濟政策取向.....	嚴 真 36
澳門旅遊業發展路向的綜合建議.....	林清風 39
"澳門回歸與 '一國兩制' 的實施" 座談會紀要.....	43

# 編者語

## 歡慶回歸 喜迎千禧 共建未來

——寫於澳門  
發展策略研究中心  
成立兩週年

一九九九年十二月二十日，是澳門回歸祖國的重大日子。在這個歷史性的時刻，本中心全人謹對澳門特別行政區的成立，表示衷心的祝賀。我們深信，在各方面的共同努力下，澳門特別行政區的明天將會更加美好。

在澳門特別行政區即將成立的時候，迎來了本中心成立兩週年的誕辰，本中心特出版本刊，以作紀念，並以此作為向澳門特別行政區的獻禮。

在過去和未來的日子裏面，愛澳建澳、積極

參與是本中心立足澳門的基本取態，客觀務實、兼容並蓄是我們開展研究的理性的原則。我們希望透過我們的學術研究工作，為促進澳門社會的良性發展而貢獻一分力量。兩年來，本中心分別就有關澳門社會以及未來澳門特別行政區政治、經濟、社會等方面的問題，進行了比較廣泛的諮詢和研究，並在此基礎上完成了若干的初步建議和方案，供有關方面作參考。這些建議和方案都得到了社會各界人士的關心、批評和指正，深化了我們的研究。

對外公開活動方面，本中心舉辦了“齊參與，創未來”——諮詢澳門社會重大問題意見活動。我們還分別就“齊來關注推委會”、“澳門特別行政區公共行政架構及公務員制度前瞻”、“如何做個好推委”、“開創港澳經濟關係新紀元”以及“澳門回歸與‘一國兩制’的實施”等專題舉行了多次座談會和學術研討會。這些活動和會議，得到了社會各界的積極支持和參與，為本中心開展研究項目提供了依據，並為有關課題的研究工作提供了非常有參考價值的意見和建議。我們的各項工作之所以能夠順利開展，實有賴社會各界人士的大力支持，在此，本中心謹向社會各界友好、各大社團/機構/傳媒，致以衷心的感謝。

是次專輯的出版工作，得到許多專家、學者的大力支持，惠賜鴻文，以豐富本刊的內容，在此，謹對各位作者的鼎力支持，致以衷心的感謝。

今期的專輯內容比較充實，除了各位專家、學者分別就“一國兩制”在澳門的實施前景、未來澳門特別行政區的公共行政系統、教育、經濟等問題各抒己見外，還有本中心在十一月下旬舉辦的“澳門回歸與‘一國兩制’的實施”座談會的紀要。這些論文以及座談會上各與會者的發言，提出了許多不同的觀點。這些意見和觀點都有其各自的參考價值，然而並不代表本中心的立場，我們將之整理成輯出版，是為達廣開言路、集思廣益、共同研討的目的。本中心期望能藉此推動廣大市民積極參與澳門的社會事務，以帶動澳門整體社會的良性互動發展。

澳門即將回歸祖國，世界亦將邁進新紀元。在這具有雙重意義的歷史時刻，本中心全人深感任重道遠，我們將在行政長官何厚鏵先生的帶領下，與廣大澳門居民一道繼續作出應有的貢獻。我們衷心希望能繼續得到社會各界的鼎力支持，對本中心的各項工作提出批評和建議，使澳門發展策略研究中心這株幼苗，能在澳門學術研究的園地上逐步成長！

## 送舊迎新 共創未來

趙燕芳

百年滄桑母體離，歲月匆匆游子歸。澳門這個自古以來就是我國神聖領土的南濱之地，在經歷了漫長時間的異族管治後，終於在 2000 年千禧年即將來臨之際，重新回到偉大祖國的懷抱，從而結束了母子長期分離的歷史。長期飽受異族管治的澳門同胞，送走了葡萄牙管治下的最後一屆澳門政府，懷着無比喜悅的心情，以飽滿的熱情和振奮的精神，迎來了全部由澳門當地人組成的澳門特別行政區第一屆政府。從此，澳門這一

被譽為“東方寶石”的東西方文化交匯的美麗城市，隨着異族管治的完結和澳人當家作主新時代的開始，踏入了歷史的新紀元。

1999 年 12 月 20 日回歸祖國後的澳門，將實行“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”。“一國兩制”是鄧小平先生為解決臺灣問題，恢復對香港、澳門行使主權，實現祖國和平統一而提出的重大戰略決策和科學構想，其基本內容是：在祖國統一的前提下，國家的主體堅持社會主義制度，同時在臺灣、香港、澳門保持原有的資本主義制度和生活方式長期不變。1993 年 3 月 31 日由全國人大通過的《澳門特別行政區基本法》，是“一國兩制”構想的具體化和法律化，它將實現國家統一和落實“澳人治澳”、“高度自治”有機地結合起來，全面規定了澳門特別行政區實行的制度，以保障國家對澳門的基本方針政策的實施。

《澳門特別行政區基本法》為澳門描繪出實施“一國兩制”方針的美好藍圖。然而，要在澳門貫徹落實好“一國兩制”，就必須處理好三種關係：1、統一與自治的關係。離開了國家統一這個大前提，就無自治可談；而沒有自治，澳門的長期繁榮和穩定就無法保持。2、主體與個別的關係。在一個國家內實行兩種不同的制度時，就“兩制”而言應有主次之分。具體來說，祖國大陸實行的社會主義制度是國家的主體部分，代表了國家的性質，澳門實行的資本主義制度是國家的個別部分，不代表國家的性質。3、並存與互補的關係。兩種制度長期並存，互不干涉，這是實施“一國兩制”的基本保障；但互不干涉，並非“老死不相往來”。恰恰相反，在一國之內，祖國大陸和港澳臺地區應當相互取長補短，互補互惠，共同發展，共同繁榮。此外，在澳門特別行政區內，亦須處理好三種關係：1、變與不變的關係。澳門特別行政區成立後帶來的最根本變化，就是政治地位、治澳主體、依存和隸屬關係的變化。澳門特別行政區作為一個享有高度自治權的地方行政區域，直轄於中央人民政府，其治澳主體從特區成立之前由葡萄牙委派的官員轉變為經中央人民政府任命的愛國愛澳的澳門特別行政區永久性居民中的中國公民。澳門亦從原來的對葡萄牙的依存和隸屬關係恢復至對祖國的依存和隸屬。但澳門回歸祖國後，原來實行的社會、經濟制度和生活方式不變，法律基本不變，澳門原來的自由港和單獨關稅地區的地位不變。在治澳主體變更及依存和隸屬關係轉變之後，澳門特別行政區有必要根據澳門的現實情況和需要，為適應時代的轉變，改變治澳理念，調整政策路向和發展策略。2、繼承與發展的關係。澳門特別行政區承襲了原有的管理制度和模式，延用了除治澳班子外的整個公務員隊伍。對此，需要在繼承和延用原有的管理制度、模式和人力資源的基礎

上，總結管理經驗，更新管理機制和模式，使其得到進一步的完善和發展，以便更有效地發揮應有的作用。3、原則性與靈活性的關係。《基本法》首先體現了“一個國家”的原則，並明確規定“澳門特別行政區不實行社會主義的制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，50年不變”。基本法的這些規定，為在澳門落實“一國兩制”提供了充分的法律保障。澳門特別行政區成立後，在堅持“一國”的前提下，要充分發揮“兩制”的靈活性，保持澳門自身的獨特性，緊緊抓住“兩制”所具有的優勢及其帶來的發展機遇。

澳門九九復歸來，濠江兒女樂開懷。經歷了艱辛的承接歷史轉折的過渡時期，克服和消除了回歸進程中一個又一個重大困難和重重障礙後，澳門特別行政區終於正式成立了，五星紅旗在澳門上空高高飄揚。作為深深扎根於這一美麗土地的濠江兒女，感到無比興奮和自豪。我們非常高興地看到，一批有理想、有抱負、有能力、有才幹、有活力、有創見的愛國愛澳的澳門當地人，已各自走上新的工作崗位，承擔着“治理澳門”這一光榮而艱巨的歷史重任。他們正積極開動腦筋，以全新的理念、前瞻的視野和務實的態度，大膽勾畫治理澳門的宏偉藍圖。他們以濃濃的回歸情和拳拳的赤子心，表現出對澳門高度的“責任感”、“使命感”和強烈的“歸屬感”，把自己的經驗、智慧和能力，全部奉獻給自己的家鄉----澳門特別行政區。然而，要將澳門特別行政區建設得更加美好，除擁有一批精幹的治澳人才外，更需要各行各業、各個社會界別的廣大澳門居民對特區事務的全情投入和積極參與，更需要他們為更好地建設自己的家園而獻計獻策，更需要全體澳門人與特區政府一道，在歷史的機遇和嚴峻的挑戰之際，尋找適合特區發展的空間，積極進取，適應轉變，共同開拓，攜手並進。經歷了重大歷史轉折後，澳門特別行政區政府和廣大澳門居民，需要迎接考驗和面對挑戰，需要在“一國兩制”、“澳人治澳”的實踐過程中不斷摸索和總結經驗，走適合澳門自身發展的道路。全體澳門人，需要以主人翁的姿態，關心澳門社會發展，將企盼轉為實際行動，自我激勵，自強不息，齊心合力，共創澳門美好未來。

# 在實踐 “一國兩制” 理論的大道上 探索前進

—紀念澳門發展策略研究中心  
成立兩週年  
(1999年12月) 楊允中 [註1]

一. 作為鄧小平理論重要組成部分的“一國兩制”偉大構想，經過《中英聯合聲明》和《中葡聯合聲明》的簽署，經過《香港基本法》和《澳門基本法》的制定，經過香港特別行政區成立後二年來的現實檢驗和澳門籌組特別行政區積極有序推進過程的實踐，越來越證明其具有無比的科學正確性。是“一國兩制”理論改寫了香港和澳門的歷史進程，是“一國兩制”理論創造了史無前例的特別行政區社會制度，是“一國兩制”理論指引港澳兩地居民更加信心十足地主宰自己命運並開拓穩定繁榮的明天。

二. 近二十年來，在中國改革開放大潮推動下，澳門在社會政治領域的變化也是前所未有的、根本性的。1987年4月13日中葡兩國順利簽署關於澳門前途問題的聯合聲明，為澳門的回歸最後確定了時間表。這一重大事件及隨後動用巨大人力物力資源，歷時四年半制定的《澳門基本法》，把“一國兩制”偉大構想和“澳人治澳”、“高度自治”這些基本原則，科學準確地用法律條文形式加以定型化，從而不僅清晰明確地描繪出未來澳門特別行政區的結構模式和光輝前景，為“五十年不變”和長期穩定繁榮提供了根本性保障，而且在拓展人類發展史上迄今不曾有過的嶄新社會發展模式方面也進行了實際而有益的探索和創新。

三. 將令澳門歷史改寫的澳門“九九”回歸適逢世紀之交發生，它將為新世紀的開端、人類紀元第三個千年的開端增加新的內容，澳門也必將成為世紀之交海內外廣泛關注的重點對象之一。澳門現正處在雙重轉換的歷史關頭，處於時空變換的交叉點：一方面要進行政治社會性的歷史性轉換，即實現向“一國兩制”、“高度自治”、“澳人治澳”的全新社會發展模式的過渡，另一方面又要實現回歸後經濟在二十一世紀向更高發展層次的轉換。世紀末實現的回歸，不僅是葡萄牙管治時代的結束，同時也將是“一國兩制”、“高度自治”、“澳人治澳”時代的開始；它絕不是澳門發展的終止，而是站在新起點進入更高層次的啟步。因此，作為未來澳門特別行政區的居民，不僅要自然而自覺地成為這場歷史性轉變的見證人，而且要力爭成為這場轉變的積極促進者、參與者。

四. 對於澳門，對於中國，即將實現的回歸將是一次多重價值的綜合實現過程，這中間，將使人們高度關注的主要方面是：

1. 政治價值：它將結束幾代人業已承受的屈辱歷史，推進祖國和平統一大業的實現。
2. 經濟價值：它將為國家增添一個具一定潛力的全方位開放國際自由港，澳門也將揭開走向新的更快發展的新一頁。
3. 文化價值：它將振奮民族意識、提高民族情感，成為增進民族團結、加速實現國家現代化偉大目標的巨大激素。
4. 理論價值：它將有力地驗證“一國兩制”理論的科學正確性、歷史必然性和現實可行

性。

五. 回顧過渡期十二年來的歷史進程，人們不難得出的評估是：

1. 澳門社會發展有了確定性目標——“九九”回歸，社會生活的主導一面已逐步轉到中方，澳門居民的國家意識、民族意識已提升到前所未有的高度，外界對澳門的關注程度亦越來越高；

2. 祇要在回歸之後，進一步把社會因素和生產要素調整到最佳狀態，進一步提高澳門居民的廣泛參與熱誠與理性務實精神，“一國兩制”科學構想的驗證就會在澳門同樣取得全面成功；

3. 在新的歷史形勢下，社會結構的進一步合理化和各界居民聰明才智的進一步調動，將是最具決定意義的關注焦點，而掌握知識的年青一代專業人士尤其值得寄於厚望，因為他們將是“澳人治澳”的最佳體現因素，他們將是“一國兩制”理論在澳門全面實施的第一代積極實踐者。

六. 現在，經過一年半緊張而有序的推進，澳門特區籌委會已順利完成了全國人大交付的籌組特區九大任務。尤其值得一提的是，由 200 位具廣泛代表性的澳門各界代表組成的澳門特別行政區第一屆政府推選委員會，於 1999 年 5 月 15 日在“公平、公正、公開、民主、廉潔”的原則下正式推選何厚鏵先生擔任澳門特別行政區首任行政長官。到 1999 年 11 月上旬，在何厚鏵特首主持下，澳門特別行政區行政、立法、司法架構已全部組建到位。整個過程也是澳門四十餘萬居民的一次史無前例的民主大發動、民主大參與過程，是澳門前所未有的新型政治文化建設過程。正如特區籌委會錢其琛主任委員所講：“再過七個多月，當我國政府對澳門恢復行使主權的時候，一個完全由澳門居民組成的澳門特別行政區政府將負擔起管理澳門的責任。...這對在外國管治下度過了幾個世紀的澳門來說，是一個巨大的歷史變化，這是民族振興的必然結果，也是民主的重大發展[註 2]。

七. 回歸是篇具體實踐“一國兩制”理論的大文章，它要求全澳居民以至全國人民共同來作好，回歸也是一部大樂章，它要求全場不分台前幕後，不分台上台下，每人都能是樂章的欣賞者同時又都是演奏的參與者。回歸的直接目標實現之後，需要人們不失時機地把各自角色重新定位，作好必要的心理調整，志同道合、和衷共濟地投入開發澳門、建設特別行政區的偉大洪流中去，一往直前地朝着“一國兩制”所指引的目標進發。

八. 向新世紀跨越過程中，澳門居民既應客觀地總結過去，更應理性地規劃未來。在開創與實踐新的社會發展模式中，以下幾項恐怕是不可忽視的。

1. 經驗表明，體制上的完善比人選上的完善還要重要，故此，要不斷完善體現公平競爭、合理制衡、兼容並蓄、公平法治的運行機制。而要確立科學公正的理念，實現認識體系的轉變，提倡多維思路、多點切入、均衡發展、共同受益的格局是必需的。

2. 要建立社會性的有效管理體系，寓人才於社會，培植有效管理者的龐大人才隊伍。要營造真正尊重科學、尊重人才、尊重知識、尊重民意、尊重民主程序的社會風氣，這是合理利用資源、提升群體智慧的重要途徑。

3. 要進一步作好心理狀態的自我調整，實現新的社會發展模式對每一社會成員都有一個適應過程，即使對於處於權力中心的行政長官和主要官員恐怕也要積極作好角色調整，至於屬於權利主體和義務主體、但遠離權力核心、處於關注監督位置的各界居民，同樣依然要作好自身的

角色調整，因為回歸後的澳門既是屬於全體 40 萬居民的又是屬於整個國家的，真正掌握自己命運的 40 多萬居民有 100 個理由要使澳門迅速登上發展的新台階，而沒有半個理由令澳門的發展放任自流。

4. 作為一個民間學術研究機構，澳門發展策略研究中心，兩年來為回歸的實現，為確保政權的順利交接和平穩過渡，為探索現階段澳門發展路向和發展策略，作了一點應作的努力，亦受到社會各界的充份肯定。回歸之後澳門的社會發展與經濟發展依然面對諸多課題需要人們提升認識加以研究並解決。為此，用任重道遠來形容絕對是洽當的。

九. 澳門特別行政區首任行政長官候選人何厚鏵說得好：“澳門回歸祖國，即將實踐前中國領導人鄧小平首創的‘一國兩制’原則，這是我們澳門人的一份光榮，也是我們要肩負起的歷史使命。”[註 3]“‘一國兩制’的實踐，無論對國家和澳門，都有深遠的影響。澳門的前途，寄托在‘一國兩制’的成功之上。未來特區政府必須義無反顧，以無比堅毅的勇氣，本著《基本法》賦予的權力，堅持‘一國兩制’，將澳門建設成為一個繁榮進步的社會。”[註 4]當 1999 年 12 月 20 日回歸實現時，澳門面對的不單是政權的機械性移交，而同時亦應是隨著平穩過渡目標的達致，在政治、經濟、社會各方面都發生質的飛躍，也就是說，要確保主權回歸與居民民心回歸同步實現，澳門可以調動的社會因素和生產要素都得到充份發揮，使澳門得以全面進入其歷史發展的新紀元。進入二十一世紀的澳門，其明天無限光明是不容懷疑的。

註：

1. 法學博士兼經濟學博士，特區籌委會委員兼特區首屆政府推委會委員，任職澳門大學社會及人文學院、澳門基本法協進會副秘書長，本中心監事長兼學術顧問。
2. 《澳門日報》1999 年 4 月 24 日。
3. 何厚鏵參選政綱：《知難而進，共創新機》第 3 頁。
4. 何厚鏵參選政綱：《知難而進，共創新機》第 4 頁。

## "一國兩制" 任重道遠

劉本立

今年十二月二十日，中國政府對澳門恢復行使主權，這是中華民族又一歷史盛事，並成為祖國統一大業另一重要的里程碑。目前，澳門各界人士正以熾熱的愛國愛澳情懷，以及高度的責任感和使命感，積極參與澳門順利回歸各項事務。

澳門特別行政區籌備委員會經過一年半緊張有序工作，已基本提前完成了全國人大常委會交予的歷史任務。由澳門二百位永久性居民所組成的第一屆政府推選委員會，遵照“三公一民一廉”

的原則，推選出特區首任行政長官何厚鏵先生，在他的領導下，特區主要官員、行政、立法、司法機關的組建工作均取得了順利進展。另一方面，中國政府對澳門恢復行使主權的其他有關準備工作亦已就緒。由此可見，澳門政權順利交接的大局已定。

九九歸一，無疑為澳門未來發展帶來了歷史性的轉變契機。由於管治歸屬對象及權力來源都有了根本性的改變。在“澳人治澳”、“高度自治”的自主意識驅動下，特區政府及廣大澳人將會以主人翁的嶄新面貌，重新構建澳門的未來，這對今後澳門發展將產生極為深遠的影響。此時此刻，澳門各界人士的心情既感到無比的振奮和歡欣，同時亦深深感到正確落實“一國兩制”、“澳人治澳”是國家賦予澳門特別行政區的歷史重任，對促進台灣問題解決，最終完成祖國統一大業具有承先啟後的特殊重要作用，廣大澳人必須全力以赴肩負起這一任重道遠的光榮使命。

澳門回歸後，在“一國兩制”的基本框架下實行高度自治管理，我們必須充份認識到澳門是中國的一部份，“一國”是先決的前提，沒有“一國”就根本談不上“兩制”。我們必須學會正確處理“一國”與“兩制”的關係，這需要在“一國兩制”的實踐過程中不斷探索、總結、充實和完善。基於“一國兩制”的關係，《澳門基本法》列明澳門保持原有的資本主義制度和生活方式五十年不變，並且享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。《澳門基本法》明確規定，特區的各種制度和政策，包括社會、經濟制度、行政管理、立法和司法制度等方面均以基本法作為制訂有關法規及政策的主要依據。因此，“一國”與“兩制”是不可分割的，回歸後澳門的政治經濟定位應當作為中國的一個實行“高度自治”的特別部分，堅持在“一國”的大前提下，確保“兩制”特性的實施與發揮。

全面落實《澳門基本法》是正確貫徹執行“一國兩制”的關鍵所在，即使在澳門特區成立之後，對《澳門基本法》基本原則及條文原意的豐富內涵，需要進一步加深認識及正確理解依然是非常重要的，尤其是對澳門以至內地掌握決策權及執行權的有關部門而言顯得更具迫切性。從澳門方面來說，特區政府中高級公務員是“澳人治澳”的前導力量，這就更需要對《基本法》有全面的、深入的認識和了解，以進一步加強正確貫徹“一國兩制”方針的理念，自覺地堅持在“一國”為大前提的同時，注意充份發揮及運用“兩制”及“高度自治”所賦予的發展空間。

隨著全球經濟的一體化，資訊科技、知識經濟的興起，中國要加快發展成為更具市場主導

的現代經濟體系，與國際經濟體系接軌，這對於下一世紀澳門的發展，一方面會提供眾多的發展機遇，另一方面和其他經濟體系一樣，也需要面對更為複雜的競爭局面。故此，在澳門“一國兩制”的實踐過程中，更要特別注意完善和發展原有的資本主義制度，這當中包括保留原制度其他有價值的特色，這樣才能保持澳門的形象有別於中國內地的獨特性。

長期以來，澳門資本主義制度尚未得到充份發育，這突出表現在整體經濟現代化、國際化程度不高，維持市場自由開放及公平競爭的運行機制並不健全，與之配合的法治環境亦滯後發展，這對於急需依靠外部投資及外部需求填補及充實澳門經濟持續發展動力而言，就形成了明顯的制約發展瓶頸。作為資本主義重要的運行準則，主要依靠市場主導、公平競爭的經濟體制加以規範。澳門要突破發展空間不夠及原有的制約發展的瓶頸，就必須致力營造自由開放、講求法治的營商環境，以及具有透明度高、問責性強的公共行政體系。澳門要提升現行資本主義的國際規範化程度，其中一個重要的關鍵是在一系列重要的經濟領域打破壟斷，開放市場，逐步建立起自由及公平的市場競爭機制及市場競爭環境，這將有助提高澳門對外開放程度，刺激外部對本澳產品及服務的需求，從而有利於擴闊澳門經濟的活動空間。

在面對二十一世紀市場急促轉變的新競爭環境下，澳門特區政府宜奉行積極不干預的施政策略，政府在依循經濟發展規律的原則下，積極為本地區經濟可持續發展提供必要的基礎設施，只有當市場運行機制失效時，才作出必要及適當的干預。但是，針對澳門經濟已經歷了長時間的艱辛調整，使投資者及消費者普遍產生對澳門經濟前景缺乏信心的情況下，特區政府成立後，短期而言除首先致力搞好社會治安外，還需要採取一系列固本培元、恢復經濟的振興策略，設法增加澳門的經濟活力，創造就業機會，紓解民困，使澳門社會各界人士早日確立對澳門未來發展的信心。只要澳門有發展的機會與空間，就能人盡其才，並會凝聚吸引各方英才。與此同時，特區政府需要加緊研究制訂中長期澳門經濟發展的明確定位及具體的發展舉措，讓特區政府有關部門、教育界、工商界和社會其他人士可以在發展策略上和行動上作出積極的配合。此外，特區政府在經濟發展策略上應積極考慮如何促進澳門與鄰近周邊地區特別是珠江三角洲以至廣東、廣西、福建這一廣闊地域更緊密結合在一起，充份發揮借力發展、分工互補、協同發展的作用。今後澳門經濟的可持續發展，不可能沒有內地的配合和支持，但澳門也不可能因為祇著重加強與內地的經貿往來而忽略了與其他海外市場的聯繫，這也是澳門得以保持其特殊地位的關鍵所在。

特區成立後，在“澳人治澳”的征途上，需要解決的各種困難和問題確實不少，但由於澳門人真正掌握了自己的命運，“往者不可追，來者猶可及”相信定能煥發出自主自強、知難而進的精神，沉著冷靜去解決特區各項發展問題。只要特區政府能因勢利導，引領廣大澳人同心協力秉承“艱勤壯時業”的奮鬥精神，借助人心思變的有利局面，透過著重對行政、法治及經濟進行有效的重整及改革，相信經過一段時間，澳門特區政府的管治績效將可逐漸彰顯出來，從而使“一國兩制”這個偉大構想同樣可以在澳門得到全面落實並取得成功。

# "一國兩制、澳人治澳"與澳人建澳

——寫於澳門回歸及新世紀到來之時

郭健青

二十世紀只剩最後幾天了，與本世紀幾乎是同步的還有澳門的回歸，這是本世紀中國歷史上最後的一件重大喜事，結束了400多年的異國管治，澳門回歸祖國的懷抱，這對40多萬澳門居民來說更是一件大事。從內地許多城市街道上的標語、電視、廣播、宣傳

畫面上都可以看到："一國兩制、澳人治澳"的標語，這個由中國一個偉人提出的設想很快就要在澳門實現，欣喜之餘，也在思索：澳人治澳與澳人建澳是"一國兩制"的關鍵，倘若建不好澳、治不好澳，從何談起"一國兩制"，擺在澳門特別行政區政府及全體澳門居民面前有幾個重要的問題須正視：

## 一、首屆特別行政區政府急需提高行政效率、改變形象

澳葡政府的機構重疊、人員龐雜、效率低下是有名的，不少專家評論澳門政治、經濟時，都提出這是一重要原因。現澳葡結束管治，由全部本地的澳門人治理，雖然政府的行政架構由七個改為五個，但司以下主要官員（特區政府的編制為局），基本全部過渡，同樣的官員，肩負着新政府的行政使命、特首和主要官員的意志與企圖要通過他們來貫徹實施。這樣，迅速改變形象，提高效率、樹立新的政府形象的任務就十分繁重。特區政府成立恰逢二十一世紀的開始，如果經濟搞不上、法治不完善、治安不安定、政府公務員服務質素差、效率低下、人浮於事，就再不可能將這些過失推到葡萄牙政府了。新的特區政府是以本地華人為主的政府，"一國兩制、澳人治澳"如何治理，除了特首何厚鏵先生所說的："要對澳門情況有充分的了解，對國家和澳門有充分的感情，有高度的責任感和使命感。"外，還需新政府上下齊心協力，發揮團隊精神，有緊迫感、壓力和信心，才能迅速地樹立特區新政府的形象，給澳門居民和外界以充分的信心。

## 二、促進經濟發展既是當務之急又是長遠任務

澳門經濟處於停滯，甚至負增長的局面已6年了，今年的經濟形勢仍不容樂觀，博彩收入下降，房地產、建築業、金融業也缺乏增長點，沒有起色。所有的人都期待着政權回歸的"回歸效應"和特區政府給澳門經濟帶來動力，刺激澳門經濟復甦和增長。特區政府對澳門經濟的現狀、困難和如何啟動經濟增長應有一個明確的總體發展策略。從目前來說，促進澳門經濟增長既是當務之急，又是長遠任務。改善經濟、減少失業、提高澳門居民收入是特區政府的重要任務，也是每個居民所希望的。促進澳門對外經濟關係、內部經濟結構合理調整、尋找合適的經濟地位，增強澳門整體經濟實力、是澳門特區政府在二十一世紀的長遠任務，否則在未來激烈的國際市場競爭和科技高速發展的未來，澳門會喪失自己的一席之地。根據澳門目前的實際情況，本人認為還是要明確以博彩旅遊業帶動整體澳門經濟，這是澳門經濟的特點，也是現實。抓好博彩旅

遊業這個關鍵，要做到既要“開源”，增加政府財政收入，又要“節流”，壓縮政府不必要的行政開支。同時要制定整個配套的博彩旅遊業發展戰略，充分利用回歸後的有利地位，與內地、香港、台灣等地協調有關政策，為經濟增長創造有利條件。在“澳人治澳”的原則下努力“建澳”，只有把經濟搞上去，“澳人治澳”才有說服力，“一國兩制”的方針才能真正在澳門實施。

### 三. 努力搞好與鄰近地區的經濟關係加強經濟合作

由於澳門本身的實際情況，很難形成一個獨立、完整的經濟體系，經濟對外依賴性大，這並不是一個缺點，在科技資訊高度發達，國際分工越來越細，國際經濟合作也越來越緊密的情況下，全球經濟一體化的趨勢在加強。實踐證明如果澳門只關起門來搞“小而全”的獨立經濟體系是注定要失敗的。而正確的方向是努力搞好與周邊地區的經濟關係，加強與外界的經濟合作。

我很讚同特首何厚鏵談到香港興建迪士尼樂園時的觀點：“澳門不要怕依賴他人，能很好地利用其他地方的優勢，加強合作，能把自己的經濟搞上去，從中受益是一件好事。”就以澳門經濟的支柱產業博彩旅遊業為例，就離不開香港、中國內地、台灣的遊客。他們為澳門帶來可觀的旅遊與博彩收入。還有澳門機場，不就靠與台灣經澳門到內地的兩條航線支撐着嗎？因此如何利用鄰近地區，依靠鄰近地區，加強對外經濟合作是發展澳門經濟的一個重要策略。就目前來說，例如澳門發展旅遊設施，興建觀光塔等就可以把香港興建迪士尼樂園結合起來，形成港澳旅遊線路，爭取以每年香港多吸收的140萬遊客中有一半即70萬到澳門，就是很可觀的旅遊收益。還有與台灣的空中航線，可進一步利用澳門多開闢線路，吸引台灣遊客到澳，擴大加強兩地的經貿、航空、金融業的合作，特別是以澳門作為台商投資珠江三角洲的後勤服務中介。對內地，除吸引遊客、擴大貿易來往之外，還可以作為內地與歐盟中小企業加強經濟、貿易、投資、金融、信息合作與交流的中介與橋樑。已經在澳門舉辦過的“尤里卡計劃會合在亞洲”，取得可喜成果，明年還將續辦。這可以促使澳門對外的經濟交流加強，而不僅僅是在粵港經濟合作圈內。總之，加強對外經濟合作、促進經濟增長，才能使回歸後的澳門保持經濟的進一步增長，也才能真正地落實“一國兩制、澳人治澳”，使澳門在回歸後，以嶄新的面貌步入新世紀。

# 試釋成功實踐 「一國兩制」

—中國政府與特區政府  
應有的政策

澳門一國兩制研究中心  
霍啟昌

## 一、前言

香港順利回歸後，澳門能否同樣順利回歸已成舉世矚目事件。但所謂「順利回歸」並不僅指能否順利移交政權，而是包括「九九」之後澳門能否成功實行「一國兩制」，繼續保持澳門的繁榮穩定，因為這不單關係到能否進一步擴大我國的對外開放政策成果，而且關係到能否取信於海內外一切關心祖國前途和民族命運的中華兒女，更影響到能否盡快解決台灣問題，最終完成祖國統一大業的重大戰略部署。

## 二、要以周鄧江錢指示為主導思想

澳門要順利回歸，成功地實行「一國兩制」的構想，首先必須明確其指導思想及基本政策。有關這方面，自然以中國最高領導人的言論為依歸。而中共中央一貫有明確的指示，但可惜為時下一般談論澳門前途的人士所忽略，也有部分人跟不上「十五大」後改革開放的形勢，所以在這裏有必要申述一下。

在建國初期，周恩來曾清楚闡述港澳不同於內地，要實行有別於內地的特殊政策的道理。他特別指出不能把香港、澳門「看成內地」，對港澳政策和對內地不能一樣，如果照抄，結果一定搞不好，因為在港澳運作的是純粹的資本主義市場模式，「不能社會主義化，也不應社會主義化」。香港、澳門是要「按資本主義制度辦事，才能存在和發展」。這樣對國家才能有利，才能把港澳的經濟優勢「為我所用」。

至於為甚麼要作「長期打算，充分利用」香港、澳門呢？周恩來亦作了明澈的解釋，這是由於中國大陸要「進行社會主義建設，香港（澳門）可作為我們同國外進行經濟聯繫的基地，可以通過它吸收外資，爭取外匯」。為此，中共中央在建國以來，對港澳堅持採取一系列具體的政策和措施，不容許內地的政治運動波及香港、澳門，破壞港澳不同於內地的制度，從而影響其社會安定繁榮。尤其是鄧小平，更明確地指出，「一國兩制，兩種制度」是可以允許的，祇要「他們不要破壞大陸的制度，我們也不要破壞他那個制度」。據此，中共中央作出了「港澳工作必須深入調查研究，實事求是，一切工作都要從當地實際情況出發，不能照搬照套內地做法」的指示。

根據《聯合聲明》及《基本法》，澳門將實行「一國兩制」，即澳人治澳，高度自治，澳門原有的社會經濟制度及法律制度維持五十年不變。澳門居民原來享有的各種權利和自由，包括《公民權利和政治權利國際公約》，《經濟、社會及文化權利的國際公約》和《國際勞工公約》等適用於澳門的有關規定，將繼續得法律的保障。除了國防與外交事務由中央政府管轄外，其餘行政、立法、司法事務，均由特區自行管理。

而最近江澤民更強調，中央政府在香港貫徹實施「一國兩制」、「港人治港」、「高度自治」的方針是「堅定不移」的，「絕不是施行一陣子，而是要長期施行下去的」。江澤民又重申，「中央政府充分信任和支持香港特別行政區政府，中央各部門和各省區市都嚴格遵守《香港基本法》，全力支持特別行政區政府依照基本法行使職權，絕不允許任何部門、任何地方、任何人干

預香港特別行政區自治範圍內的事務。」在香港特別行政區成立的前後，錢其琛副總理更表明中國仍然需要香港(澳門)成為與西方國家交往的經濟基地，並承諾不會對香港干預。錢在最近所謂「錢七點」有關澳門的未來與海峽兩岸關係發言中，更明確指出澳門可以扮演特殊的角色。

必須指出，「澳人治澳」是在「一國兩制」的前提下實施的。在「一國兩制」的構想下，未來的澳門特別行政區是維持與國內不同的政治、經濟、社會制度。如果未來特區政府由一群祇認同、擁護社會主義的人掌管，未來特區政府將逐步變為「一國一制」的政府。這種結果祇能說是「解放」了澳門，不能說是保留澳門特殊地位，實施「一國兩制」政策。

從以上中國領導人的有關主導思想可以得知成功實踐「一國兩制」與籌備「回歸」是不同的。籌備「回歸」有關事務完全是中國內政的事，是我們中國人的事，一些重要安排必須按照我國憲法及指定行政程序去辦，不關其他國家的事，外國絕對不能插手干預，只要根據《聯合聲明》和《基本法》去辦，以今天中國的國勢，絕對無外人敢干預。但要成功實踐「一國兩制」策略則不同，這不是我政府或一些居澳外派幹部認為成功便可，是要一般西方和其他先進資本主義國家認同未來澳門特區，對它有充份信心，才會繼續來投資，這樣特區才能成功引入外資外匯，對國家作出貢獻，否則一旦外資裹步，特區將變為一爛攤子，成為國家負累。國家的政策不能單是關注政權順利的轉移和澳門行政特區的順利產生，是要按照偉大的領導人鄧小平的指示在回歸後能夠在澳門成功實踐「一國兩制」。

### 三. 要保持資本主義制度的優勢

鄧小平堅定說過：「不保證香港(澳門)台灣繼續實行資本主義制度，就不能保持它們的繁榮穩定。」由此，我們應明確，澳門必須維持現有資本主義制度衍生出來的經濟優勢，才能對國家有所貢獻。而要維持現有的經濟優勢，必須先了解澳門現有繁榮的重要成因。間接的原因很清楚是由於中共中央這幾十年來，對港澳堅持採取一系列具體的政策和措施，不容許內地的政治運動波及香港、澳門，破壞港澳不同於內地的制度，影響其社會安定繁榮。直接的成因則是本澳有遠大眼光的華人創業人士，如何鴻燊先生及其澳門旅遊娛樂有限公司旗下一批專業領導階層，他們發展澳門旅遊博彩業，并把它與各項事業的發展聯繫起來，努力促使澳門經濟步向欣欣繁榮。

傳統智慧視工業化為經濟發展的陽關大道。工業化與先進被劃上等號。反之，金融及旅遊被稱為「無根產業」，明顯有貶意。但根據香港大學金融學院教授周亮全的研究，三十多年來澳門經濟高速增長的功臣，正是這無根的旅遊博彩業。工業化只帶來過渡性的繁榮，替主要是新移民創造就業機會，為境外的投資者創造利潤。

但由娛樂公司策劃主導下發展起來的旅遊博彩業，植根於澳門，不斷地改革創新，有強勁的連鎖效應，而且利潤再投資的比率高，可以說是推動和維持澳門繁榮和發展的基本動力。

根據澳門戰後的發展經驗，我們可以總結出一個未來發展澳門經濟的策略原則，這就是，利用本身獨特的優點，而在建立有關產業時，不忘進一步鞏固和強化這些優點。

澳門地小人口少，又無天然資源，在與鄰近地區的經濟競爭中，不易佔到優勢。但澳門擁有四百多年來中西文化交流積累而成的歷史文化特色，則是世界其他地方所沒有的。澳門擁有吸引歐盟國家及多種拉丁語系國家的語言，此外，澳門還是歐洲人在中國唯一可以找到文化認同的地方。由於歷史的淵源，澳門一直與歐盟國家，尤其是歐盟的拉丁語系國家保持非常密切的文化商貿關係。這是澳門難得的發展經濟的優勢，祇要與上文所談及的澳門另一優勢——旅遊娛樂事業，充分互相结合利用發揮各自優點，必能藉此協助海峽兩岸進軍歐盟，提供後勤支援服務，開

拓與歐盟國家的經貿和旅遊文化的合作。但要發揮這個中介作用，澳門就必須全心全意維持現有制度。

必須要緊記的是在澳門實現「一國兩制」，一方面要得到實行資本主義制度的國家，如一些歐盟國家的認同，給他們以信心。另一方面，澳門又必須保持與香港及周圍其他城市區域不同的獨特優點，這些國家才樂意跟澳門建立緊密的旅遊商貿關係。好像在過往不少外資由於對澳門旅遊娛樂公司有信心，才投入不少資金發展澳門各項事業。澳門要依靠熟悉本地資本主義運作方式的澳門專業人士與這些國家溝通。才能獲得他們的合作支持。

#### 四. 要維持對外(尤其是先進資本主義國家)的良好關係

因此澳門要成功實踐「一國兩制」主要還是向外，不能單是向內。錢其琛副總理在98年七月舉行的北戴河討論會上，就已經要求參加澳門回歸，政權移交籌備工作的幹部，不能掉以輕心，不能存有澳門僅是一個點的見解，不能有澳門在國際社會上沒有多大地位，對國家大局無影響的思想。

要知道「中葡聯合聲明」的簽署，是得到國際認同的協議。而我政府亦多次向外保證，必會秉承「一國兩制」的原則，給港澳高度自治，實施「澳人治澳」的政策。

若果澳門回歸後，好像香港一樣能夠成功實踐「一國兩制」，將會受舉世讚賞，而亦會直接影響台灣的回歸，因此澳門能否成功實踐「一國兩制」其實是一件世界大事，影響到各國對華的關係及政策。而一些西方國家亦已佈署監察澳門實踐「一國兩制」的過程，不可不知。

例如在本年二月廿四日，美國國會即已通過一個名為「澳門策略」的法令，授權美國總統嚴密注視中國是否按照承諾，容許澳門根據「中葡聯合聲明」實踐「一國兩制」政策。若果澳門特區政府有違反以上政策的措施，則美國總統有權終止一切與澳門有益於雙方人民的交往。就此總統已授命國務卿要不時向國會國際事務及外國事務小組提交有關澳門情況的報告。該法令亦強調美國會將全力支持一切符合「中葡聯合聲明」的措施，尤其是維護澳門文化特色，維持澳門經濟穩定繁榮以及各種人權和自由。

而由一些歐盟專家學者組成的所謂「名流小組」，其成員包括前歐盟委員會主席，荷蘭前國防部長及前西班牙外長等，經深入研究後，已於今年四月向歐盟委員會提交一份名為「廿一世紀澳門在中歐關係中的角色」的研究報告，該報告將再轉交歐盟議會，嘗試替澳門在下一世紀的中歐關係定位。值得注意的是該報告認為澳門在加強和促進中歐的經濟、政治和文化關係方面可以扮演積極的角色，可以維持重要的中介橋樑作用，但先決條件是澳門必須成功實踐「一國兩制」政策，必須有效維持與國內不同的政治、經濟、社會制度。

果然在本年六月五日舉行的高峰會上，歐盟首腦呼籲，在政權交接以後，澳門應保持其特徵，並享有高度自治。在會後的聲明中，歐盟十五國的政府首腦認為：「澳門特別行政區享有高度自治，澳門繼續保留其社會、經濟、法律和文化特徵，是澳門穩定和繁榮的基礎。」首腦們表示希望澳門的平穩過渡一直持續下去。他們在聲明中還認為：「全面貫徹實施中葡聯合聲明將會保證政權移交的順利進行。」歐洲委員會對保持和加強歐洲與澳門的合作關係充滿信心。葡國總理古特雷斯認為，高峰會的聲明充分表明「歐盟非常關注澳門的過渡，這會進一步增強我們對澳門未來的信心。」

至於台灣方面，台灣政府駐澳門的代表於今年上任後，已公開表示由於「澳門是中共實施『一國兩制』的另一地區，今後有很多具體問題可以從澳門觀察得知。」此外，他亦強調澳門對

台灣較香港倚賴大，此是由於目前有接近兩萬名澳門人在台灣工作，而去年則約有八十萬台灣人經澳門往來兩岸。台灣可以稱得上是澳門觀光業的最大客源區。換句話說，台灣亦是注視著澳門未來特區政府是否真的維持澳門現有制度而決定是否維持對澳門的善意態度。值得注意的是，雖然澳台貿易極大比差上對台灣有利，但若果兩岸關係繼續惡化，而台灣作出對澳門不利行動時，將肯定令現在已處於谷底的澳門經濟進一步惡化。

綜合來說，自從李登輝發表「國與國特殊關係」謬論以後，美國政府及歐盟馬上作出強烈回應，表明仍然支持一個中國的政策，亦即是說同樣支持中國政府實施的「一國兩制」政策。

但在八月中旬，英國一份具影響力的雜誌《經濟學人》，有人撰寫文章指出澳門回歸前的政治、經濟、社會狀況與香港回歸前的不一樣，因為澳門現狀的「內地化」已相當明顯，暗寓澳門實難以像香港成功實踐「一國兩制」。這類言論已引起國際社會的極大關注，若果澳門未來特區政府不盡力維持與國內不同的制度，將不容易獲取先進資本主義國家的認同支持，結果是無法發揮澳門對國際作為台灣和平回歸的另一示範作用。

無疑，「一國兩制」作為統一祖國的政策，其基本概念是不變的，但在實踐於港澳台的過程中，按照三地實情無法一致而容許若干部份有異同的存在是絕對合理的。例如由於港澳現有法律制度和治安情況有別，所以未來澳門特區的駐軍法條例將與香港特區的不一樣。而偉大的策劃者鄧小平先生已一早聲明，港澳台的回歸「模式」是不會絕對相同，也就是對台灣的政策更寬。他曾說：「對台灣可以採取獨特的模式。……台灣甚至可以擁有自己的武裝力量。」而台灣的「模式」是可以透過雙方協商達到共識的。

但究竟對先進資本主義國家來說，澳門必須維持與中國大陸不同的制度才會獲得他們繼續支持「一國兩制」的策略。

而要未來特區政府成功實踐「一國兩制」，必須要做足大量的實質準備工作，不能光是高呼口號，以為葡人一旦離去，澳門面對的嚴峻問題便會改善。在這關鍵性歷史時刻，切戒容許西方國家重施故技，散佈種種對中國澳門不利的懷疑論調，即不相信澳門人有能力管好澳門本身的制度。所以國家應關注這方面的情況，暗中護航，而不是遙控。

## 五. 怎樣替未來特區制訂建設性治澳方案

因此當前急務是要著手展開未來澳門原有的社會經濟制度發展戰略性的研究，擬定一套政策，加強澳門回歸後在國際上的競爭力；和怎樣維持與西方先進資本主義國家的良好關係，並且懂得應付他們企圖衝擊特區政府的種種措施。但這些重要研究不能單靠一些空有民族主義感情，不認同、不熟悉澳門原有制度及非由澳門原有制度培訓出來的專業人士去承擔。這些未來特區政策研究者，必須對西方國家有深厚的知識，所以必須以認同《基本法》，並曾在澳門或其他資本主義國家受教育的專業精英為骨幹，配以國內負責研究對外政策的領導成員和學者，再加一些在這方面有研究成果的外國著名學者組成。只有這樣的組合，才能有效地深入調查研究本澳現在制度，從實際情況出發，掌握澳門政治，社會經濟的路向，有計劃、有步驟地提供正確發展方針，擬定解決澳門問題的政策，以便未來特區政府貫徹執行。

要特別指出的是，國家必須了解、組織、協調這些研究計劃的機構，在後過渡期間，不應由中國政府或現今澳葡政府的機構來充當，因為這些研究計劃是為未來特區政府而設的，亦不便與現今澳葡政府任何機關合作，這個機構必須符合以下條件：

1. 是一澳門民間、獨立研究機構。

2. 是由一經濟實力雄厚民間基金會資助研究計劃。
3. 機構的一些負責人必須在中國和國際學術界俱有名望地位。
4. 這機構必須在低調情況下進行各項研究，在研究過程不能外傳聲揚，以免引起負面影響和不必要的麻煩。

就此，建議候任特首考慮由類似澳門一國兩制研究中心著手，負責組織研究成員和協調溝通各有關方面機構，盡快進行有關項目的研究。

## 六. 那些澳人才能在「一國兩制」政策下治澳

要成功實踐「一國兩制」，必須挑選適當的治澳人才和加以培育。香港自一九九七年七月一日回歸祖國之後，嚴格按照《香港基本法》，實施「一國兩制」，「港人治港」，保持了社會的繁榮安定，受到舉世的讚賞，而其成功的因素之一，就是能組織起一批在香港培訓出來的，既懂資本主義運作方式，瞭解香港實情，有工作能力和專業知識，又勇於承擔責任，愛國愛港的管理階層。這個範例給制定澳門「一國兩制」策略一個極其重要的啟示：解決領導層是首要的關鍵性的問題。能夠成功實踐「一國兩制」的治澳人才必須具備以下條件：

- 1.擁護基本法，但不應是國內黨政身份的幹部，以免國際及澳人懷疑另設機構，遙控特區。
- 2.既要長期認同，擁護澳門本身制度，亦必須熟識這個制度和是從這個制度培訓出來的。  
外地來澳者，必須過去在澳門長期生活過，在這裏受過長期教育和堅決維護這個制度。
- 3.必須是熟識國內和西方國家情況，受過高等教育和在個人專業領域上受國內和國外同業器重者。
- 4.必須維護和發展從澳門原有制度衍生出來的文化特色。
- 5.中、葡或中、英雙語必須達到熟練程度，才能有效掌理政府的運作。
- 6.必須是愛國者。根據鄧小平的界定，要尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對澳門的主權，不損壞澳門的繁榮和穩定。「我們不要求他們都贊成中國的社會主義制度，只要求他們愛祖國，愛香港(澳門)。」

## 七. 怎樣處理公務員問題

要成功實踐「一國兩制」，另一當前急務是要把公務員士氣穩定下來，對公務員平穩過渡作明確的表示。要明白現有的澳門制度，是建基於資本主義市場模式和葡式行政法律制度的。因此，負責維持現有制度的未來特區公務員，亦必須具備上文所提的主要條件，即既要長期認同，擁護這個制度和由這個制度培訓出來外，亦必須要熟識中、葡文，中、葡語的能力必須達到熟練程度才能有效掌理政府的運作。葡文的能力尤其重要，因為在短時期內是無法將現有葡式行政法例譯成準確的中文版本。所以，在未來行政特區政府成立初期，為了維持政府正常有效的工作，建議盡快公布：原則上將全部現有公務員中非高層管理人仕，在九九年後留任，待特區政府上了軌道後，加以甄別審核，才正式納入長期正軌聘用制度。這樣彈性處理，一方面可以爭取時間，讓一些只精通葡語或只精通漢語的現有公務人員，進行嚴格的語言培訓，變成真正的雙語精英。雖然一部分現有公務員的資歷可能不足，但同樣可以給機會他們作專業進修，使之變成真正專業行政人才，尤其是土生葡人公務員，更應如此。因為只有這樣，才能避免特區政府的行政架構在成立初期受嚴重衝擊。

葡籍政府高層管理人仕，應盡快由一個特別委員會甄別是否留用；或可借用香港部分華人管

理人才，亦可以聘請外國人，充當副手或顧問角色，以補澳門目前人才不足的缺陷。鄧小平先生就此亦有明確指示：「未來香港(澳門)特區政府的主要成份是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問」。香港特區政府能夠成功實踐「一國兩制」，其中一個原因就是勇於錄用英國籍的專才，充當中上的公務員職位，既不違反「基本法」，又能達到選賢的目的，真正履行偉大領導人鄧小平的指示。

還必須鄭重指出，葡語的重要性，不僅在於目前和回歸後澳門的治理，更因為它是歐洲大陸主要的語言系統之一。目前，世界上有兩億多人講葡語，十億多講拉丁語系語言，均可以與葡語溝通。所以，在澳門保留葡語，不僅有利於繼續保持與歐洲經濟、文化上的聯繫，同時還可以擴大與拉丁語系民族的交往。因此國家的政策不能基於狹窄民族思想，有損及澳門語言優勢的發展，危及澳門成為國際城市的地位。

## 八. 結語

綜合以上所述，我們可以得出這樣的結論，澳門順利回歸並不是僅指政權的順利移交，而是要包括 1999 年 12 月 20 日後澳門特區政府能夠成功實踐「一國兩制」政策。「一國兩制」是中共中央一貫施用於港澳的戰略部署政策。以往是利用港澳作為同國外進行經濟聯繫的基地，以便「進行社會主義建設」，而最終目的則是完成祖國統一大業。因此在澳門回歸後成功實踐「一國兩制」，未來的澳門特別行政區必須全心全意維持與國內不同的政治、經濟社會制度，否則西方國家將不會維持與澳門的經濟及其他交往，而台灣問題亦難以和平解決。但要維持澳門現有制度則必須要由一班熟悉國內和西方國家情況，受過高等教育，在個人專業領域上受國內和國外同業器重的澳門人來掌理未來特區政府。因此當前急務是選拔和培育這樣的人才，認同像「澳門一國兩制研究中心」一類的機構為發展未來特區戰略性研究的工作，和作出穩定公務員士氣的正確措施。

# 澳門社會 科學研究 與“一國兩制”

魏美昌

多年來在澳門社科研究已取得的重大成績，無需再評功擺好，而是探討一些問題，以便對症下藥，加以彌補和改正。

在社科研究中發現了若干個“局限性”：

## 一. 人才的局限性

由於澳門的經濟長期處於不發達狀態，人才外流或不歸，加上高等教育到了八十年代才起步，九十年代才步入正軌，因此澳門的科研人員一向比較缺乏，其研究成果和水平都無法與鄰近地區相比。

嚴格說來，本地有組織的社科研究是從八十年代中期才開始，主要是由內地來澳定居的一批知識分子發起的，但長期未受到社會上應有的重視，資金不足，人員的質素參差不齊。隨著社會經濟的發展，雖然按專業分類產生了不少新的學術性的團體，但仍停留在業餘寫作的水平。政府有關部門以及澳門大學，雖有專業研究人員，但並不足夠，未發揮他們應有的引導和協調作用。官方一些部門出版的有關研究澳門的書籍，從數量上來說雖算不少，但因缺乏專業性的編輯人員進行審核，其質素亦參差不齊。

## 二. 地域交流的局限性

如前所述，澳門有研究能力的知識分子多數來自內地，因此交流的對象自然首選內地，其中較突出的是澳門社科會與廣東社科聯建立的長達十多年的交流與合作。其他的學術團體亦有類似的情況。在內地研究澳門的機構比較集中在廣東，而其他省分則較少，因此粵澳兩地研究的範圍具地域的局限性，即集中於研究澳門與珠江三角洲的經濟合作。只有在後過渡期，其他省市才掀起“澳門熱”，開始打破地域的局限性，但並未形成全國性的研究網絡，同對香港的研究相比，仍有較大差距。

香港是澳門的近鄰，但兩地之間的學術交流卻很少，多數靠從香港來澳門教學的個別教授來推動。近期“澳門發展策略研究中心”發起研究港澳經濟關係，有了某些突破，但仍限於經濟方面。“大香港、小澳門”的不平衡心態仍是兩地學術交流的障礙。

同台灣的學術交流也是九十年代後期才開始的，集中在台澳關係方面，以及孫中山的研究。兩岸政治上的鴻溝，對澳台學術交流既形成障礙，亦提供機遇，也就是說，可利用澳門作為促進兩

社會科學的研究對進入廿一世紀的澳門具有重要意義，將為澳門的定位及發展戰略落實“一國兩制”提供科學的論據，但由於先天不足，各方面重視不夠，協調不夠，只能說目前關於澳門的研究仍處初級階段。發展並不平衡，還存在許多空白，對一些重大的課題並未取得共識。因此有必要對前一階段的情況做些回顧和評估，以便今後制訂一條更切合實際的研究方向。在此，筆者只想拋磚引玉，提供大家思考。為了節省篇幅，筆者不準備羅列十

岸關係的特殊通道，發展民間的學術交流。

同葡語國家的學術交流也是九十年代後期通過澳大及官方或半官方機構進行的，集中在葡語教學及擴大同葡語國家的商貿關係方面。但發展同葡語國家各方面關係的研究未受重視，大有潛力可挖。至於同歐洲及其他拉丁語系國家的交流則更少，可以說是未開發的處女地。

在澳門開過幾次所謂的國際研討會，但出席者多半為港台及大陸學者，而未能吸引其他國家更多的學者參加。可見澳門在國際上的知名度還不高，學術上交流的廣度和深度都比較差。即使在本地，不懂外語的華人學者，同不懂漢語的外國學者也很少溝通，存在無形的隔閡。

### 三. 研究課題和研究方法的局限性

由於上面存在兩種局限性，導致了研究課題的局限性。最明顯的是大部分研究課題圍繞澳門同珠江三角洲的經濟合作，而陷入“炒冷飯”狀態。至於其他課題，即屬於上層建築方面的文化、宗教、民俗、政治、法律、社會行為等問題，尤其是社會學和人類學，因研究人員不熟悉情況或存在語言障礙，而較少接觸，更談不上深入研究。在文化教育方面限於事務性、技術性的推動與合作，而缺乏理論性、政策性的探討。回歸前關於“三化”（中文官方化、法律和公務員本地化）問題的研究曾成為熱門話題，但未能深入剖析現有管治制度和管治文化的缺陷和弊病，分析其原因和找出解決方法。

由於研究人員，特別是專職的研究人員缺乏，許多論文只限於宏觀論述，而缺乏具體的、“田野”（現場）的微觀調查和分析。往往出現宏觀的結論缺乏具體的微觀調查做論據，因而顯得欠缺說服力。研究方法仍有許多值得改進的地方。

這裏不能不提到因政治原因而形成的“禁區”。長期以來在史學方面存在這種難於跨越的鴻溝，現時社會科學某些方面並未完全擺脫政治上的束縛。這一點長期妨礙了本地史學家與內地史學家的自由交流，更妨礙了他們與外國史學家的交流。其實，政治結論應符合歷史事實才算正確。否則，結論是可以修改的。在澳門，學術的自由討論和研究不應受到政治上的過多限制。

### 四. 供諮詢和決策參考的局限性

大家關於澳門問題的研究成果，無疑對於執政當局是有一定的參考價值的，但由於上述種種局限性，研究成果並未達到理想的水平，對決策者的參考價值就要大打折扣了。有些建議並未經過正反兩方面的深入辯論。所謂的“主流意見”，在未經反覆考核和深入對證前，未必是唯一正確的意見。

因此，對執政者來說，多聽取正反兩種或多種不同的意見，是非常重要的，避免政策失誤。而研究人員或研究機構，應盡量反映各種不同的意見。

澳門長期以來缺乏智囊性的研究機構或研究人員為政府和立法會提供諮詢服務。同香港比較，澳門的專業性或跨行業的綜合研究和諮詢都比較差。

面臨澳門回歸後的新形勢，宜針對上述存在的局限性，作出新的佈署，爭取新的突破：

1. 宜下大功夫研究澳門本身的特色和優勢，即澳門與香港及中國其他沿海城市不同之處，以便揚長避短，發揮其作為中國第二個窗口的優勢。經濟基礎固然重要，但現有的澳門傳統經濟已無優勢可言，要根據澳門的自由港條件，尋找新的經濟增長點，如建立離岸銀行中心，技術和信息轉移中心等，但需要大量投資和時間。而見效較快的，仍是旅遊博彩業，要促進其現代化、專業

化和多元化，發展文化旅遊，建立有澳門文化特色的主題公園、休閒中心、國際會議中心等，以文化帶動經濟發展。為此需要對澳門的文化進行更深入、全面的研究，從狹義和廣義上進行研究，從人文科學的各個側面，尤其是人類學、社會學、美學、神學、建築學等進行分析，抓住其與眾不同的“精髓”加以發揚，從而訂出正確的文化政策，同發展旅遊緊密結合，經過若干年的努力建成珠江三角洲和整個亞太地區有自己特色的文化、旅遊城市，東方的拉斯維加斯。

2. 研究澳門的政治法律制度和文化使其延續和完善，是真正落實“一國兩制”的重要一環。澳門的政治法律制度和文化，既有別於香港，也有別於大陸，既包含西方的“三權分立”的雛型，亦保留中國傳統的管治文化，既有其先進性和開放性，亦有其保守性和落後性。由於澳門的資本主義經濟仍處於不發達狀態，中產階級未真正形成，因此澳門管治模式中的民主程度（尤其是言論自由）、開放程度和法治程度，大大落後於香港，與“國際城市”距離尚遠。因此如何著重研究澳門的政治法律制度，保留和發展其合理性和先進性，改革和消除其落後性和保守性，建成一個精幹、廉潔、透明、高效率的管理制度，完善其監察和制衡機制，形成更加開放的法治環境，以吸引國際投資者和專業人才，是擺在特區政府面前的重大課題。鑑於澳門的雙語法律人才極少，內地培訓的法律人才居高位，如何嚴防司法的“內地化”，蛻變為“一國一制”，也是值得思考的重要課題。

為了改善澳門的法律制度，不應局限於葡萄牙的法律制度，而應參考其他歐陸法國家的制度，做些比較研究，吸收其他國家的先進的法律制度。搞好這方面的研究，相信對正在建立法治的內地，亦有參考作用。

3. 在區域交流方面，宜突破地域的局限性，不僅要落實同珠江三角洲（尤其是西部地區）的經濟合作，解決澳門同珠海之間長期存在的不協調關係，也要加強同其他省市的合作，尤其是內陸省分的合作。更重要的是發展澳門的對外關係，尤其是利用澳門的文化特色加強同歐洲及拉丁國家的經貿和文化方面的聯繫。只有加強澳門的對外關係，澳門對於珠江三角洲和內陸各省市才有利用價值，才能發揮其對外的特殊橋樑作用。若只強調澳門的內向性合作（即所謂經濟整合），而忽略其外向性功能，則其中介作用將會終止，將會喪失其作為行政特區獨立存在的價值。因此要克服對內的依賴性，立足於澳門本身，依靠內地的支持（尤其是政策上的開放度）和借助香港的資金、技術、信息等的支援，發奮圖強，開闢自己的對外渠道和業務。總之，在將來的區域經濟整合中，澳門要化被動為主動，發揮無可替代的中介作用。因此研究工作的重點應擺在歐中與拉（拉丁語系國家）中關係中澳門所能起的中介作用，彌補這方面的空白。要做好這項研究工作，必須同這些國家的學者一起合作，做些實地調查，了解實際的需要以及雙邊存在的種種困難，多做些雙邊或多邊交流，而不能閉門造車，也不能只靠一個單位去做。

4. 人才的培訓是達到上述目標的關鍵。澳門大學作為本地最高學府，義不容辭要負起培訓、贊助和協調的責任。它應完善自己的機構，補上歷史學、人類學、社會學、建築學等方面的空白，或設研究生班，結合澳門的實際進行教學和研究，建設澳門自己的人文科學研究隊伍。還要強化具有澳門特色的法學院和葡語學院，將葡語逐漸擴大至其他拉丁語言（即西、法、意、羅），對拉丁文化進行研究，並結合澳門的實際，同中華文化進行比較研究，結合澳門歷史的實際，找出兩種文化共存和交融的規律。

大學社會科學院應設政治學、公共行政學和國際關係學以便對改革和改善澳門的行政管理制度做深入研究，同時為開拓澳門的對外關係而培養人才，特別是諮詢方面的人才。

在語言方面，應培養精通雙語和多語的人才，特別是中學的語言老師以及翻譯，包括同聲傳譯的人才，否則澳門很難成為國際會議中心，更談不上成為名符其實的國際城市。語言教學的研究應擺在首位。

要辦好這些課程，師資的選拔和聘用是關鍵。要拿出勇氣和決心聘請國外一流的教師，好的老師應簽長期合同，防止優秀教員流失。同時應規定教學人員，特別是教授一級的老師，能有充分時間進行科研，帶領學生做社會調查，定期發表研究論文，帶動整個社會的調研工作走上質和量的新飛躍。

在培訓方面不宜強調向內地輸送(中文、理工和醫學課程除外)，而應注意向外(特別是歐洲國家)輸送人才，讓學生熟悉現代資本主義的運作和管理方式，使他們更早熟悉“一國兩制”中的第二個制度在澳門的貫徹實行，學會向外擴大澳門的市場和活動空間。應充分利用澳門歐洲研究中心和澳門中華拉丁基金會的現有渠道來擴大澳門對外的活動空間。

澳門大學應主動與其他官方及民間的教育機構合作，推動一些業餘課程和公民教育，提高整個社會的教育水平。還要著重研究澳門的教育政策，協助政府制訂一些考核機制和統一的教學標準。

總之，培養人才，提高人口的文化質素，是全民應關注的事，政府亦應投入足夠的人力物力去改善。在本地大學的教學水平普遍提高的基礎上，宜推行“以本地為主”的政策，在畢業生就業方面，特別是進入公職方面，應首先錄用本地大學畢業生，否則澳門的文化優勢難以發揮。

以上四個方面若能做到，相信社科研究的水平將會大大提高，對當政者決策才能起真正的參考作用，為落實“一國兩制”奠下扎實的基礎。

寄希望特區政府能重視研究工作，利用有限的資源將本地各個研究機構協調起來，發揮各自所長，落實“一國兩制”，為建設廿一世紀的澳門做出貢獻。

#### 參考資料：

- 1.《粵澳關係與澳門發展研究》，廣東教育出版社，1999年6月出版。
- 2.《提升澳門經濟競爭能力戰略研究報告》，澳門大學澳門研究中心等編，1999年7月出版。
- 3.《新時期港澳經濟關係專題研究》，澳門發展策略研究中心編，1999年6月出版。
- 4.歐盟名流小組關於《澳門在歐盟與中國關係中的作用》的專題報告，1999年3月出版。
- 5.《澳門的歷史與現狀論文集》，美國New Hampshire大學葡語國家研究中心編，1999年7月出版。
- 6.美國國際關係研究中心 Kenneth Maxwell 著：《澳門》，1999年3月出版。
- 7.(葡)蘇保榮：《澳門----細小的小龍，國家、法律和社會》，1998年10月出版。

# 教育觀念 教育政策 必須適應 時代新要求

劉羨冰

## 一. 全民教育的性質

澳門特別行政區的教育政策，建立在“一國兩制”、“澳人治澳”、“高度自治”的根基上，其性質應與外人管治的教育性質根本不同，應該是全民教育<sup>[註1]</sup>(Education For All)。我個人理解全民教育應該包括：

- 第一，教育對象的全民性；
- 第二，教育機會的均等性；
- 第三，基礎教育的義務性；

第四，教育規模的終身性；

第五，教育承擔的社會性；

首先，按“一國兩制”的原則，澳門實行資本主義制度五十年不變，而澳門教育制度與《基本法》一樣，確定在法律面前人人平等，澳門居民有權利也有義務接受十年基礎教育。因此，如何保證5歲—15歲的澳門居民充分就學，而且獲得良好的教育，是教育政策最根本的目標，也是四十三萬澳人共同的努力方向。

其次，全民教育並不是平均主義的教育。特別是義務教育年限以外的學級，一般是“用者自付”的原則。(在十年義務教育年限以內，放棄公費學校者，通常也是用者自付)。教育行政也必須設獎、助、貸學金以保證家境困難的優秀學生得到培養和造就。總之，行政當局兩大任務，是保證“人才”在區域競爭中不會居下風：

1. 為十年基礎教育作出保證；
2. 為一個終身學習的社會提供居民日益增長的學習機會，包括調動社會各方的承擔的條件——甚至每個人的主動積極性。

## 二. 一代新人的時代品格

歷史的巧合，特區教育政策開始於二十一世紀，隨着科技的迅猛發展，地球一體化的大趨勢，未來學紛紛提出二十一世紀能獨立競存、兼能持續發展的地區，必須擁有新時代品質的人才特徵和人口素質，而是當前的教育模式所難以適應的，教育改革的號角吹遍全球。大多數人均承認：“學校是過去五十年來始終沒有太大改變的地方之一”(勒納特·紐姆拉·杰弗里·凱恩：《建立聯系》)，因而有不少學者提出：“人類歷史越來越成為教育與災難之間的競賽。”(H.G.威爾斯《歷史大綱》)因而，特區教育政策無可避免地，延續符合《基本法》的全民教育的原有政策同時，還必須領導改革，鼓勵改革，訂出新世紀的教育戰略部署，能培育出一代新人。

一代新人的“新”字，特徵在哪？現在呼聲最高的是“創新能力”，例如，香港提出：“樂於學習，善於溝通，勇於承擔，敢於創新。”這十六個字提得很好，有時代氣息，也切中要害。澳門的一代新人應具有的品格素養又應是怎樣的？這是一個教育工作者必須回答的時代課題。

在德、智、體、美、群全面、和諧及充分發展這一大前提下，針對當前普遍的不足，適應平等、合作、發展與和平的世界趨勢，一代新人，首先要具有天下為公的大國思想，要唾棄霸權主

義而樹立平等道德觀、崇尚和平、和諧的境界、擁護公平、公正的競爭，建立合群、合作的人際關係以追求個人和整體的共同發展。

其次，一代新人，必須具有真才實學，而且能使知識不斷更新、不斷整合、不斷昇華，首先應備一個寬厚堅實的知識基礎，而在樂學、巧思、善用的基礎上，再培育出革故創新的能力來。

道德理想、價值觀始終要起“帥”的主導作用，知識、技能是“兵”。北大季羨林教授和哈佛大學杜維明教授都在二十世紀末提倡人文精神與全球倫理。其實這也是二十世紀前半葉，人類兩次世界大戰——世界大災難付出沉重代價應有的反思。科技創新可造福人類，國際也可以毀滅文明，毀滅世界。

### 三.人本精神的價值取向

人，儘管早脫離了茹毛飲血的時代，但常常仍與牲口、死物並列等同：奴隸社會裏，絕大多數的人，被比作“會說話的畜牲”、“活的工具”，現代經濟學，把人力的投入稱為“人力資本”，教育事業就稱為“智力投資”。人的智慧、能力也被物化為經濟競爭中的法碼。今天，科技突飛猛進，“知識已取代了土地、資本和勞動力，成為經濟發展的最重要的資源和經濟增長的主導要素。”（1998葛霆《知識經濟全書》）。人，已上升為生產要素中的主導要素，這一脫穎而出，意義是十分深遠的。

二千年前，孟子說過：“民為貴，社稷次之，君為輕”可見中華文化是有人本精神的傳統，只是未發揚光大而矣。人本精神的發揚，是二十一世紀鮮明的旗幟，人是特質世界的主宰。在這裏借用一句宗教教義，來說明二十一世紀所有民主政制的政府、政策措施和執行的官員，與廣大居民的關係，是“非以役人，乃役於人”。這也是公務人員被譽為公僕的依據。

因此，教育除了要“作為大產業來抓”<sup>[註2]</sup>，要增強對外競爭能力之外，教育必須回到最根本的職能：“乃役於人”，為澳門居民的成長、成熟、成才，提供力所能及的——即社會發展條件相稱的、最優質的教育——優質的服務。

上述的全民教育性質、二十一世紀人才的新品格以及人本精神的價值取向，都具新的事物，新的教育觀。要讓他們成為教育決策者的指導思想，要成為教育工作者的工作方針，必須有一個與舊觀念對比、較量、權衡的過程；一個深刻思考、全面總結、反覆鑽研、實踐檢驗的過程；一個拿得出系統理據，又拿得出成功事例的改革，才能有助社會觀念的更新。澳門是一個小地方，在教育領域中，有獨立競存的能力，但又長期依靠外援。借助外地經驗，在這世紀之交教育改革的全球性運動中，引進外地經驗、理念是十分必要的。——當然，結合本澳地方實際也同等重要。

因而建議：

1. 加強新教育觀的探討與推動
2. 引進成功經驗，辦好教改的試點，包括班、科、專題專項、甚至試點學校。取得突破，逐步帶動全面。

#### 註

- 1: 1990年世界全民教育大會在泰國舉行，提出《世界全民教育宣言》，號召全球性的滿足基本學習的全民教育口號。
- 2: 中國科學院院長路甬祥認為，要把教育作為大產業來抓，作為第一條面對新世紀挑戰的國策。

# 歪路・老路・出路

——對“推廣普及教育和精英教育的雙軌發展”  
問題的探討

教育工作者 黎義明  
1999.11.18

## 前言：

1999年4月28日，市民日報頭版頭條刊出新澳門學社就特首候選人何厚鏵先生的參選政綱提出的十五項質詢，其中教育方面的質詢是：“閣下的政綱聲稱特區政府要‘積極發展精英教育’，但是否知道精英教育無可避免帶來加強不公平資源分配和富爭議性的考試或挑選機制，在世

界各地教育發展中造成各種遺禍深遠的惡果？閣下主張的精英教育有何具體的教育資源配置制度與篩選制度？”

三十多天後，澳門特別行政區政府就要成立，何厚鏵先生亦將宣誓就任行政長官。澳門發展策略研究中心擬出版“慶回歸、迎千禧”專輯，函邀本人：“對澳門特區未來發展提出意見、建議或必須關注的問題”。因此，嘗試就上述“精英教育”問題進行探討。

## 歪路

澳府教育當局過去“幾乎圍繞着葡萄牙教育制度開展工作”[註1]。澳門前過渡期由上而下的教育改革和教育立法，自始至終以建立其語言政策為核心目標，漠視民間公認已“十萬火急”的學額不足，一些班級爆滿，合格生被迫離校的事實[註2]，拖延批地建校計劃，導至每年有大量學齡兒童入學無門或被篩出校。又拖延1991年經立法規定要施行的“免費及普及的基礎教育”，直拖到課程法令全部頒佈才於95/96學年開始施行實質仍是津貼教育的所謂“傾向免費教育”。在過渡期將盡的今天，津貼式的“傾向免費教育”仍有兩成學生未能受惠[註3]。為家庭經濟欠佳的中下層子弟要進入或繼續留在教育成本較高的不入網學校構成困難，直接效應是令到原本融合社會各階級子弟的主要機制漸現“階級隔離”現象。

早在1987年，澳門中華教育會慶祝中葡兩國政府簽署聯合聲明，就通過《澳門教育》社論表示：“受教育機會的不平等，必然導至就業條件、經濟待遇、晉升機會、事業前途的一連串連鎖反應的不平等，的確是到處感到的，後果嚴重的，我們不能忍受的。”[註4] “1999年8月底，澳門中華教育會向教育當局發出《2000年度施政方針建議（非高等教育部分）》，就包括要求完成十年免費教育的有關法律、法規，把十年免費教育擺到應有的中心地位，以保證未來人口素質；同時要求教育機會均等”[註5]。

1999年10月26日，澳門政府舉行“官方統計日技術性研討會”，教育暨青年司副司長在會上透露澳門近年中學的留級生高達32.3%[註6]。其中有多少學生被迫離開學校？根據最近十年的統計資料顯示，澳門的中小學學額一直呈金字塔式結構，隨着“傾向十年免費教育”的實施，初中學額短缺問題就更形嚴重。根據官方公佈的《1998/99教育數字》可計算出全澳初中一學額共8,299，初中二學額共6,978，初中三學額5,684，即每升一班遞減約千三名學生，這些學生及其家人有何感受？

1999年10月28日，華僑報報導顯示，澳門中華教育會監事長在中山市的教育研討會上介紹澳門教育情況時表示“作為教育工作者，應該對因目前教育制度不合理而失去學習權利與學習機會之青少年說聲‘對不起’”。

澳府為貫徹其過渡期教育政策，以行政 / 財政手段鋪設的歪路，今天越見險峻，社會亦嚐到治安惡劣的苦果。

### 老路

澳門回歸後，特區政府按《澳門基本法》規定可以自行制定教育政策。即將來臨的公元2000年的教育政策將如何？值得探討的是普及教育和精英教育如何雙軌發展？候任特首今年四月競逐特首的參選政綱（第23頁）提出：“將來，除了提高基礎教育的質量之外，我們還須推廣普及教育和精英教育的雙軌發展。”這一段政綱文字涉及教育價值觀、教育資源分配，直接影響到基礎教育的根本政策。

精英教育的目標是選拔和培養精英，不管學生的個別差異，包括智力、認知、成就動機等差異，學生完全受制於篩選、淘汰的機制。普及教育堅持有教無類和因材施教，儘量設法照顧學習者學習性向和學習速度的個別差異，儘量提供多元化的課程讓學生有多方面學習機會。可見兩者在本質上有大不同。現代教育發展史顯示了以選拔精英為目標的精英教育制度已隨着時代的進步演化成強調社會公平，保障每一位公民的個人權利，重視社會整體利益的普及教育制度。這是世界性教育價值觀的轉變。西方後現代主義的“批判教育學”嚴厲地批判資本主義的等級教育制度對社會低下層的子弟所造成的不公平，反對把教育作為經濟工具或政治工具，強調教育要避免資本主義等級性結構與經濟生產關係的再生產。因此推崇普及教育精神，唾棄精英教育制度。

澳門候任特首早前的參選政綱（第24頁）有關精英教育還表示：“我們應當堅持‘有教無類’的理想，讓人人都有接受教育的權利和機會，但與此同時，我們對有潛質、有表現的學生必須加以重視，協助他們成材，貢獻人群。特區政府必須研究可行的機制和培養計劃、積極發展澳門的精英教育。”

針對以上一段政綱文字，要指出兩點思考方向，一是如何選拔精英，二是如何分配教育資源？《澳門基本法》規定“依法推行義務教育”。義務教育是普及的、免費的和強迫的，適齡兒童接受教育既是權利也是義務。北京師範大學教育系成有信教授指出：“義務教育的社會公平原則和社會政治穩定原則密切相關。”<sup>[註7]</sup> 中國國家教育發展研究中心副主任談松華指出，中國要“逐步改變教育資源向少數重點學校傾斜的政策，辦好每一所學校，面向全體學生。”談松華表示，“少數重點學校成了升大學的‘預備學校’，而薄弱學校的學生則成了被淘汰的‘陪讀生’……使義務教育的功能嚴重扭曲。”談松華副主任透露，國內已認識到須要“調整教育資源配置政策，重點加強薄弱學校建設，取消小學和初中的重點學校，公平地分配教育資源和教育機會，全面實現義務教育目標。”<sup>[註8]</sup>

思考選拔和資源分配問題，絕對不能忽視已於1998年9月21日正式在澳門地區生效的《取締教育歧視公約》，這份公約1960年由聯合國教科文組織通過，規定締約國必須“促進人在教育上的機會平等和待遇平等”，取締“任何區別、排斥、限制或特惠……損害教育上的待遇平等。”；取締“禁止任何人或任何一群人接受任何種類或任何級別的教育。”；取締“限制任何人或任何一群人只能接受低標準的教育。”<sup>[註9]</sup>

澳門特別行政區政府當然會重視 "社會政治穩定原則"，也不能不重視《取諦教育歧視公約》。以選拔精英為目標的精英教育制度是19世紀的教育發展路，隨着人類文明的進步和世界性教育價值觀的改變，此路日益難行。跨進二十一世紀怎能繼續推行精英教育，走那"使義務教育的功能嚴重扭曲"的老路？

澳門的絕大部分學校現時仍是課程單一，學習進度齊一，本質就是精英教育的課程，如何因材施教[註 10]？近年中學的留級生高達 32.3%，教訓還不夠深刻？再看看即將跨進新世紀的澳門就業人口的素質：1998 年 1 至 12 月，全澳 201,047 名就業人口的學歷結構如下：文盲至小學程度佔 39%，初中程度佔 34.8%，高中程度佔 16.2%，大專程度佔 2.5%，大學程度佔 7.5%[註 11]。這些數字除了澳府"幾乎圍繞着葡萄牙教育制度開展工作"之外，難道與本質就是精英教育的課程無關？

倘特區政府教育當局真的要"積極發展澳門的精英教育"，則教育界就不會考慮改變本質是精英教育的課程設置，不會參考上海市大力推動的必修課程、選修課程和活動課程"三大板塊"的課程設置，也不用考慮效法台灣方面為兼顧學生個別需要，擴大選修科範圍使學生能依其性向與興趣學習的選課方案了。

### 出路

鑑於候任特首早前的參選政綱提出的教育政策至今未見有公開的討論；鑑於候任特首強調"特區政府應該維持行政主導，以強勢政府的姿態出現，並且不斷改革……"（政綱第 17 頁）；鑑於候任特首委任主要官員強調團隊精神，自會要求認同其治澳理念；鑑於澳門特區立法會在《澳門基本法》75 條的制約下，已不可能修改政府的施政方針，包括教育政策在內；鑑於 1999 年 11 月 14 日澳門教育界慶祝澳門回歸祖國活動委員會主辦"澳門回歸祖國後教育發展路向學術研討會"所公開的二十篇論文中，涉及基礎教育的論文未見有關於普及教育和精英教育雙軌發展是否可行的探討，有的卻是強調"普及教育與精英教育不可偏廢，要兩手抓"的言論。

有人或會憂慮，特區成立初期將繼續施行實質是津貼教育的"傾向免費教育"，並"勸令"未入網學校一律入網以解決學生學費津貼問題及體現"基礎教育一體化"。同時，又可能通過資助的方式鼓勵各校設立"精英班"以有別於"普通班"，又或效法國內，評定某些學校為重點學校，加強投資作為培養精英的學校，以體現普及教育和精英教育全面的"雙軌發展"，以及"積極發展澳門的精英教育"的全面落實。無疑這是最容易實現的構想，可是卻萬萬不可行。先用台灣經驗說明：過往，台灣的基礎教育制度不斷將學生劃分等級，分別編入"升學班"和"放牛班"即精英班和普通班。1994 年，台灣二百多個民間團體發起萬人大遊行，這次著名的"410 教育改造"大遊行共有一萬五千多人參加，高呼"教育病了！"，也痛陳了一向以來非常態分班做成"放牛班"五育俱廢的禍害，直接導至台灣當局決定改革一貫的分班制度，實行常態分班[註 12]。另一方面，澳門特區政府強制所有學校入網接受"傾向免費教育"在法律上也不可行。

《澳門基本法》保證"澳門原有各類學校均可繼續開辦。澳門特別行政區各類學校均有辦學的自主性，依法享有教學自由和學術自由。"（第 122 條）；澳門教育制度法律規定"教育制度的管理以保障教育機構的自主與自由為原則。"（第 46 條）；世界人權宣言保障"父母對其子女所應受的教育的種類，有優先選擇的權利"並強調"教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。"（第 26 條）在多元開放的社會，祇有教育體制靈活多元，人們才可通過多種

不同的教育道路去實現他們所選擇的教育價值觀。教育價值觀是多種多樣的，教育絕對不應走向一體化。特區政府在基礎教育上不能再走“歪路”，也不能重上“老路”，因為沒有出路。

主張澳門基礎教育要“推廣普及教育和精英教育的雙軌發展”、“積極發展澳門的精英教育”以及主張“普及教育與精英教育不可偏廢，要兩手抓。”是否真的不可行和沒有出路？那要分析這些主張的依據。主張“要兩手抓”的依據是“教育絕對不能忽視精英人才的培養，更不能埋沒天才。”；主張“雙軌發展”的依據是“我們對有潛質、有表現的學生，必須加以重視，協助他們成材。”

其實，只要將上列所指的學生列入“資賦優異”特殊教育範疇就完全可行和有出路。廣義的“特殊教育”亦稱“特殊兒童教育”，教育對象除種種類型的“殘障兒童”外，也包括所謂“神童”、“天才”等資賦優異兒童[註13]。澳門現行的特殊教育法令(No.33/96/M)就採用廣義的界定。例如法令第17條就規定了“優質學生之評估”。因此，“推廣普及教育和特殊教育的雙軌發展”、“積極發展澳門的特殊教育”、“普及教育與特殊教育不可偏廢，要兩手抓。”才是正確，完全符合《取締教育歧視公約》第5條和《世界人權宣言》第26條的信念：“教育的目的在於充分發展人的個性並加強對人權和基本自由的尊重。”

根據台灣1984年頒佈的《特殊教育法規》可見“資賦優異”包括：1.一般能力優異。2.學術性向優異。3.特殊才能優異。該法規規定“接受特殊教育之資賦優異學生，其品學兼優或有特殊表現者，得給予獎學金；家境清寒者，並得給予獎(助)學金。”(第10條)辦理資賦優異教育之學校(班)，應主動與高一級或低一級有關學校密切聯繫，使學生之潛能得以充分發展。各公立社會教育及學術研究機構，應提供人力與設備資源，供資賦優異教育應用；必要時，並得為資賦優異學生辦理各類充實智能之活動。”(第12條)資賦優異學生經學力鑑定合格者，得以同等學歷參加高一級學校入學考試或保送甄試升學。”(第13條)[註14]接着於1987年頒佈的《特殊教育施行細則》則訂定資賦優異學生的鑑定程序：先由班導師或任課教師按照教師的觀察、成績考查結果及校內外活動表現推選具有資賦優異特質的學生，交由學校有關主任、輔導教師及教師組成小組，綜合有關資料遴選符合資賦優異規定之學生，經由父母或監護人同意後，報請主管教育行政機關鑑定。主管教育行政機關視需要聘請專家設計有關智力、性向、成就及創造力的測驗，並按測驗結果輔導其至適當學校就讀。法例又明文規定資賦優異學生入學後，學校應予有計劃之個別輔導，其輔導項目，應視學生需要而定[註15]。

主張“雙軌發展”或“要兩手抓”者是沒有理由不贊成推廣特殊教育的。不過，在重視“資賦優異”的同時，總不能忽視弱智、弱能者的特殊教育。試問為人父母，為人父母官以及為人師表者，若只愛“精靈仔”不顧“蠢鈍兒”，那會得人尊敬？

現時距離澳門回歸只餘三十多天，仍未見候任特首和主管特區教育事務的主要官員透露有關“推廣普及教育和精英教育的雙軌發展”和“積極發展澳門的精英教育”的方案，相信教育界人士會關注資源分配和選拔精英的方法。

香港教育統籌委員會經分析了一萬四千多份意見書後作出的“二十一世紀教育藍圖，教育改革建議”明確提出“大直路”概念，“去掉惡性篩選”[註16]。二十一世紀是資訊社會，是終身學習時代，教育制度不能再走選拔少數，淘汰大多數，製造大量失敗者、厭學者的老路。

最後，要指出澳門基礎教育發展的兩點關鍵：一是認知，二是投入。十分欣賞候任特首早前參選政綱的兩點表述：1.“將來，在合理分配教育資源及取得教育界共識的基礎上，特區政府應進

一步參與教育發展、協調和指引。"; 2."特區政府要將預算置於各項財政預算的前列，在任何情況下，這個原則都不可動搖。"(第 23 頁)

註：

1. 1989年，澳門教育司教育計劃暨研究室主任羅成達(Alexandre Rosa)介紹澳門過渡期教育概況時公開承認。載《澳門教育改革》東亞大學澳門研究中心，1991年，頁 37。
2. 澳門日報, 30/08/1992。
3. 根據教育暨青年司《1998/99 教育數字》計算得。
4. 《澳門教育》澳門中華教育會，1987 年第一期頁 1。
5. 《澳門教育》澳門中華教育會，1999 年第三期頁 3-4。
6. 華僑報, 27/10/99。
7. 《教育研究》教育研究雜誌社，1997 年第五期頁 49。
8. 談松華《中國基礎教育資源配置的若干趨勢》香港教育研究所，教育研究系列 7, 1997 年，頁 11-13。
9. 《澳門政府公報》第 38 期，1998 年 9 月 21 日，頁 1208-1211。
10. 黎義明《對澳門"愛國學校"教育思想的反思》，載於《澳門政策研究》第二期，名流政策(澳門)研究所，1998 年 10 月，頁 61-67。
11. 向澳門統計暨普查司取得的，尚未正式印行的《就業調查》資料。
12. 黎義明《升學主義管理主義下教育病了！——台灣"四一〇教育改造"介紹系列之十一》，載於《澳門脈搏》15/07/1994。
13. 《教育大辭典 2》上海教育出版社，1990 年，頁 253。
14. 吳正吉《我國各級教育法》台灣復文圖書出版社，1990 年，頁 429-433。
15. 同註 14，頁 436。
16. 香港特別行政區教育統籌委員會《終身學習自強不息》1999。

# 任重道遠的澳門公務員

陳 恒

“九九”回歸之際，澳門公務員以其特有的形象，顯現在世人面前。在平均年齡為36.5歲的17000多公務員中，97%以上為本地化人員；具大專以上文化程度的有三千多人，其中具碩士、博士學位的已超百人；90%以上的公務員能熟練使用中文，約一半的公務員能使用葡文、英文，有部份公務員更能使用3種以上外文；在620多位官員中，以中文為母語的約佔64%，以葡文為母語的約佔36%，35個常設司級部門中，未本地化的司長僅3位。幾乎所有的官員和大多數的高級技術員均參加過各類專門培訓班。

世人多議論澳門公務員隊伍的年輕化。的確，在17000多公務員中，約80%為14年工齡以下，不少司廳長均為近一、兩年才被提拔上來的，所有特區政府主要官員及檢察長、終審法院院長及各自的辦公室主任均是新人，個別領域如法律職位的本地人才仍欠缺，尚需繼續外聘，但公務員年輕化、歷練淺的特點應循歷史的觀點看待，以簽署中葡聯合聲明的1987年看，當年的一萬公務員中，具學士學位的本地人士屈指可數，非葡學歷認可制度遲至1989年才確立，沒有一個懂中、葡雙語的本地法律人才，幾乎沒有一個以中文為母語的華人出任中高級職位。僅以此相比，便可見澳門的回歸歷程並非評論家所言“先易後難”，能達至今天的進展實屬不易。

平心而論，公務員年輕化歷練淺是不足，但亦是優勢，年輕意味着希望，朝氣和信心，意味着敢做敢為。香港的回歸為澳門提供了寶貴的借鑒，但澳門的回歸亦有許多自身獨特之處，幸運的是絕大多數公務員與廣大市民一道，已有充分的回歸意識，在積極參與過渡時期各項事務過程中，對基本法已有相當程度的領會，在與內地社會的溝通聯繫中隔閡已被打破，對澳門的未來路向有較清楚的認識，這是在澳門實施“一國兩制”的有利條件。

但是，澳門公務員確實面臨着回歸後一系列的艱巨任務：1.澳葡政府留下的行政架構，有部份未能與基本法有關規定相銜接；2.特區政府領導班子以及與各下屬部門之間，從人員的協調合作，到轉為以中文為主的行政運作，均需有一磨合過程；3.公職法律制度的完善健全；4.公職隊伍中各種積弊的治理等等。

回歸後，澳門公務員的社會角色和歷史責任也已變化。作為“一國兩制”政策的對象，澳門公務員首先要以主人翁的身份，與其他澳門居民一道，承擔“澳人治澳”的責任；作為政策的執行者，公務員要在行政長官領導下，實施行政長官的治澳藍圖，貫徹基本法的具體規定；作為市民的公僕，公務員應樹立新的形象，嚴格法紀，依法行政，服務市民，奉獻社會。

在澳門實施“一國兩制”，公務員需要面對許多錯綜複雜的關係，處理各種嶄新課題。筆者以為以下三方面關係的把握，可能是列位公務員朋友在履行公務中難以迴避的問題。

## 第一，正確把握法律基本不變與完善發展的關係。

新舊朝代更替之際，總有對原制度的各種評價，澳門回歸也是如此。主張變法者歷數舊法的流弊，力主廢舊立新，反對變法者則強調社會穩定，力陳應依循聯合聲明、基本法均規定的“法律基本不變”的精神。筆者認為，兩者其實並行不悖。葡萄牙在澳門實施的從來就不是完全意義上的資本主義制度。即使在1976年以後，澳門不再是葡國的“海外省”，並逐步獲得一定程度的自治，但伴隨着葡國對澳門的特殊管治的殖民主義色彩仍一直揮之不去。在過渡時期法律本地化的艱難過程中，不少法律制度也還有待進一步修正完善，僅以公職法律制度而言，1989年頒佈的一攬子法律，歷經多年的實踐，已發現不少缺陷，卻一直未能全面修訂。如果認

為基本法規定的法律基本不變即是全盤照收，那肯定是一種誤解。其實基本法“總則”第八條中，已訂明兩種未必照單全收的情況：即同基本法相抵觸或經澳門特區立法機關或其他有關機關依法定程序作出修改者。基本法實際上對澳門原有資本主義制度做了一翻規範，在符合基本法的前提下，對澳門的原有法律作出適應社會發展的修訂，這亦是民眾的呼聲。作為執法者的公務員，不應因循守舊，不理解變革的要求，更不應因為有的變革觸及公務員的既得利益而怨天尤人。主張變革的公務員，也不應因變革的速度緩慢而急躁，在保持社會穩定的前提下，慎重地、循序漸進地推行變革，才能真正收效。

### 第二，正確把握政治中立與提高政治素質的關係。

澳門公務員雖然在過渡時期的各種磨練中積累了一些政治知識，對回歸也充滿了信心，但總體看，由於澳葡管治下的各種因素，造成不少公務員政治貧血症。有些公務員還錯誤地將政治冷淡以及葡國管治下的臣屬心態與公務員的政治中立等同起來。其實，公務員保持政治中立，是西方許多國家實行的公務員制度中的一項重要內容，已被證明很有其合理性。澳門現行公職法律制度雖然只要求公務員保持公正，但保持政治中立的要求已由社會人士廣為倡議。公務員保持政治中立，不等於可以沒有政治素質的要求，尤其是在貫徹執行“一國兩制”這一充滿政治智慧的事業上，更無法簡單地以“服從”兩字去對待。

在未來的澳門特別行政區政府中，公務員首先應該具備的政治素質，莫過於對“一國兩制”的具體把握。在整部基本法中，首先突出的是體現“一國”的主權原則，“一國”是“兩制”的前提，沒有這個前提，“兩制”只不過是一種早已存在的事實，沒有任何意義可言。澳門的公務員，應該自覺地維護這一前提，應該有明確的國家觀念。華人公務員應該熱愛祖國，葡萄牙公務員則應該尊重自己選擇作為永久性居留地的這個國家。

在“一國”的前提下，“兩制”的具體實施，將有賴於澳門公務員在日常的工作中，對“高度自治”原則的貫徹執行。澳門的生存和發展依存於祖國的母體，但中央政府從來都沒有允許任何以“熱愛祖國”的借口影響澳人高度自治的行為。澳門公務員應在基本法規定的“高度自治”範圍內，充分發揮聰明才幹，建設一個繁榮發展的新澳門。

### 第三，正確把握發揮個人才能與無私奉獻社會的關係。

澳門回歸帶來政府的更新換代，許多公務員都希望能在這歷史變遷的時代裡，發揮才幹，體現自己的人生價值。但社會賦予每個人的際遇並非都使人如願以償，心理不平衡現象難以避免。

應該說，在澳葡政府長期管治下，由於其官員的定期委任制實際上是一種個人信任制，不能真正達至選優汰劣，加上公務員本地化進程一拖再拖，不少具才幹的優秀公務員還未能充分發揮。但是，我們應該看到，在“澳人治澳”的社會條件下，在特區政府的領導下，為澳門公務員充分發揮才智的機會將驟增，量才用人的公平機制亦會逐步形成。懷才不遇的自不必嘆息，在位子上的也應該知道這是歷史給予的機遇。在這歷史的大轉折中，應提倡少一點怨天尤人，多一點無私奉獻。

“沉舟側畔千帆過，病樹前頭萬木春”。在這新的時代來臨之際，筆者寄希望於充滿朝氣的公務員隊伍，能勝任歷史所給予的重任，成為特首率領下貫徹實施“一國兩制”的中流砥柱。

# 祝願 澳門特別行政區 政府領導層 盡好本份

吳國昌

整個政府的力量去管治這麼細小的地區，只要不把問題誇大，就不會失去勇氣。

所謂麻雀雖小，五臟俱全，澳門特別行政區政府需要在眾多施政領域上分別作出決定，但政府領導層最根本的是要盡好本份。澳門特別行政區政府領導層的本份，一是確保履行澳門特別行政區在《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》內設定了的自治權，二是革新行政，使特別行政區的行政機關有足夠的協調、效率和問責性，以充份履行政府領導層基於本地區整體利益而指示的任務。

澳門特別行政區領導人應該吸取在處理被電訊專營公司偷步奪取十年電訊專營權問題上的教訓，堅守澳門特別行政區自治範圍內權力，堅持知難而進，共創新機，而不要只顧無原則地順從，陷於知難而退，坐困愁城的格局。

在澳門特別行政區成立初期，必須從歷史發展時機的角度，緊握時機和先後有序地進行公共行政及公務員架構的改革。特別是在公共行政管理架構重組、行政暨公職機構職能的加強、在各公共機關層面 推行目標管理，以及在加強廉政實行衡工量值等方面，及早策劃行動，務求一鼓作氣，切忌因循苟且陷於再而衰，三而竭的局面。

在公共行政管理架構重組方面，必須下決心把原有職能重疊和因人設事的臃腫管理架構大幅精簡，以便節約公共資源和為新政府重新開展行政職能騰出空間。

澳門特別行政區成立初期，應該立即進行精簡公共行政管理架構的工作，把舊政府各項已經上了軌道的工作，盡量集中由精簡的領導層維持運作；把職能重疊的部門，盡量統一集中。例如，透過成立新市政機構，集中履行原本由兩個市政廳、文化司署、體育總署和環境技術辦公室的職能，便可壓縮一批局、廳、處級部門。合併治安警察廳和司法警察司，更可藉機重整人員架構，務求消弭矛盾，人盡其才。

澳門特別行政區政府必須有魄力去整頓臃腫的公共行政管理架構，藉此節約因管理層過多和職能重疊而浪費的公共行政開支，藉此重整和理順不協調的人事關係，以及藉此為新政府的行政機構發展創造空間。新政府理應有本身的理念和方略去領導澳門面對廿一世紀的環境，且不排除為此設立相關的行政架構。舊的臃腫不除，新的便難以開展。

精簡管理架構將促使一批原領導或主管級人員回到高級技術員的位置。可是，現時高級技術員極少真正在履行其獨立執行諮詢、調查、研究、計劃和配合工作協助上司決策的法定職務。過去，澳葡政府在過渡期後段從高級公務員中挑選一部份人員擔當助理，以便培訓作為領導與主管級職位接班人時，就連這麼一批被挑選出來的人員也有一部份人抱怨被投闲置散，仍未有機會擔當這些協助上司決策的工作。

因此，特區政府的行政公職局有必要在高級技術員這個職務組別展開深入的調查，從高級技術員有否機會藉履行法定職務顯示其工作能力，公共行政機關實質需要有獨立調研能力以協助領導與主管人員決策的職位數量，有多少人員確有獨立調研能力等方面分析，以便透過職務

澳門特別行政區的成立，為懇切盼望改善本地區社會經濟環境的澳門人帶來希望。相當一部份新擔任各級部門首長的官員亦顯示出試圖積極回應社會需要和積極回應市民質詢的新風格。這一股務求有所表現的士氣，正是澳門特別行政區改革新行政所需的精神動力。特區行政長官、主要官員和行政會必須及早掌握時機，一鼓作氣，推動行政改革。

澳門特別行政區是一個很小的地方。無論從人口、土地面積還是經濟規模來看，澳門特別行政區僅相當於香港特別行政區的十幾分之一。以

或編制調整，達致名實相符。

在行政暨公職機構職能的加強方面，應集中招聘權，控制公務人員總人數，推行有效和細緻的人員表現評核，以利人事調動。

新政府應該把各部門的人員招聘權力和程序集中於行政暨公職局，使招聘人員的質量和公務人員的總數量受集中控制。在經濟不景的情況下，政府基於就業政策上的承擔，不宜輕率裁員；在舊有評核制度不能準確評定人員工作表現的情況下，選擇人員也沒有公平的准則；但新政府必須首先把人員數量增長的趨勢遏止下來，並著手進行人員質素的分析整頓。為此，須由行政暨公職局推行有效和細緻的人員表現評核，開展上司評核、自我評核與同級人員互評並行的制度，務求對每個公務人員表現的特點分別掌握，以便政府有需要時按人事管理的原則作出調動。

在各公共機關層面推行目標管理方面，應該著力推行服務表現承諾制度，廉政檢察透明化和資源節約計劃。

為了逐步脫離舊式的按章辦事官僚制度，新政府應該在行政暨公職局設立推動行政改革的專門組織，首先是促使每一個接觸市民的公共機關都制定比行政程序法典和既有法規之要求為高的服務表現承諾，定期公佈執行成果和接受市民關於改進服務表現承諾的意見。新政府領導層須重視公共機關負責人在制定和執行服務表現承諾上的表現，不再容忍躲在法定規章制度最低要求後面而不能回應社會需要的領導官員。服務表現承諾制度普遍建立後，便可以進一步在領導人員任免准則和公共機關間提高交往效率方面推行深化改革。

同時，特區政府應當加強廉政機構和促使審計機構發揮衡工量值的職能。

澳門特別行政區的廉政公署應該改為一個專責反貪的機構，整個機構的資源都要集中在反貪方面，而廉政專員面對問責，就必須致力在反貪工作上做出成績才能夠交待。澳門特別行政區政府應該把原有的紀律部隊和司法警察統一領導，而另行在廉政公署增設專業刑事偵查的人員編制與相應權力。當人力資源足夠，就可以考慮把反貪調查職權範圍擴大到一般私營機構。

行政長官本身的競選政綱並未意識到澳門特別行政區的審計署應當像香港特別行政區審計署一樣，發揮的衡工量值職能，還誤以為審計署類似澳葡的審計法院，專注於財政會計帳目。因此，從認識上須及早調整。

# 首屆特區政府 經濟政策探索

徐永勝

澳門回歸，政權交接易，經濟繁榮難。由於歷史的原因，澳門社會政體、法制、社會、經濟等方面長期存在的各種深層次的問題，不可能在首屆特區行政長官的五年任期內全部解決。特區政府應在盡可能解決這些問題的同時，尋求在法律和制度上形成解決這些問題的機制，為澳門的長治久安和可持續發展奠定基礎。

如果說，社會治安和公共行政效率是衡量特區政府施政能力的主要尺度，那能否振興澳門經濟則是衡量特區政府施政得失的根本指標。經濟

政策是特區政府施政政策的重要組成部分，應以治澳理念為依歸。

首屆特區政府應該根據治澳理念和施政方針的總體思路，研訂澳門的經濟政策。為特區政府籌謀，治澳理念可用十六字概括：“變革維新”，特區政府應解放思想，更新觀念，充分利用回歸的機遇進行制度變革；“依法治澳”，加強法治精神，用法律規範社會行為和經濟行為，文明地解決社會衝突；“借助外力”，在於強勢政府主導，能動地運用外部的極積因素來抵消內部的消極因素，吸納和利用一切可以利用的人才、資金、物資、信息等資源，為澳門所用；“循序漸進”，應在慎重考慮，權衡利弊基礎上確定澳門跨世紀藍圖，有計劃、有步驟地將實施特區政府的施政方針。

本地生產總值的增長從1993年開始放緩，96、97年、98年連續三年出現負增長，九九回歸年仍會在低谷徘徊，估計本地生產總值將接近零增長。在這種情勢下，應該從長遠經濟發展和近期經濟振興這兩個層面，把握澳門政府經濟政策的取向，以求達到眼前利益和長遠利益的平衡。

近期而言，政府經濟政策的要旨，是要盡快使澳門經濟擺脫目前的困境，實現經濟復甦，這是特區政府面對的首要任務之一。形勢對特區政府相當有利，前幾年持續的經濟衰退，使澳門經濟的問題和矛盾畢現，泡沫破裂，需求不足，消費疲弱，失業高企，出現了通縮和蕭條，澳門經濟已是差無可差，只要社會治安好轉，在外部經濟好轉的催谷下，採取以拉動需求為主線的經濟策略，澳門經濟回復增長是順理成章之事。

我們建議特區政府採取的近期經濟振興策略，其要點如下：

- 逐步全面豁免遊客入境簽證，必須簽證的，全部採取落地簽證，提高澳門旅遊業的競爭力，方便各地旅客來澳。特區政府應要求內地有關政府部門進一步放寬內地居民來澳旅遊的限制，簡化手續，增加客流量。澳門移民局也應簡化旅行團隊入境的手續，加快通關速度。
- 特區政府應爭取與香港政府達成港澳博彩業發展的高度諒解，港澳博彩業井水不犯河水，香港不開賭，澳門不撈過界，促請香港政府立例規限賭船的運作，為澳門博彩業保留生存空間。
- 盤活資金。一是應促請中央政府清查處理在澳中資的債務問題，為澳門銀行體系和經濟體系消除隱患。二是落實投資移民實施細節，吸引內地、港、台人仕到澳門置業定居。
- 進行大規模的舊城改造，一方面拉動內需，推動經濟增長，增加就業，另一方面，系統規劃、統籌澳門的旅遊景點、交通、能源、人口規模，將澳門建成一個匯聚東西文化，具有歐陸風情的大型主題公園。
- 檢討博彩專營制度。政府應督促澳門旅遊娛樂有限公司走經營文明化、管理現代化、項目多元化的道路，拓展澳門博彩業的生存空間和手段。並適時檢討博彩專營制度，研究有計劃、有限度地放開博彩專營的途徑和方法，在繼續與澳門旅遊娛樂有限公司簽約的前提下，

以公開競投方式，增發若干個賭牌，引導投資。

- 改善營商環境。以澳門目前的情況，特區政府無需刻意制定產業政策，而只需強調市場選擇，在改善營商環境上下功夫。除了確保治安、提高行政效率之外，還要加強對水、電、電訊等公共事業的監管，促請其降低收費。
- 在實現近期經濟振興基礎上，澳門特區政府的經濟政策，必須著眼於澳門的長遠利益，為澳門經濟的可持續發展奠定基礎。長線的經濟政策應當注重以下幾個方面：
  - 堅持積極不干預的政策，保持澳門的自由港地位，堅持自由貿易政策，維護公平、公正、公開的市場競爭秩序。特區政府應堅持量入為出的穩健理財政策，進一步降低稅率，拓寬稅基，增加稅種。維持現有的貨幣金融政策，維持澳門幣與港幣的聯繫匯率，保持幣值穩定。
  - 首屆特區政府必須為澳門經濟的可持續發展指明方向。澳門經濟的長遠發展目標是建立一個博彩旅遊為主，商貿服務並重，多業協調發展的多元化經濟體系，可以分解成三個層次：第一，短期調整目標。回歸之後需要三年左右的調整期(1999-2002)，使特區政府有一個變革的適應期，認清目標，制訂長遠發展規劃，在中央政府的大力支持下，改善治安，健全法制，提高行政效率，理順內外關係，調整博彩旅遊的發展模式，使澳門經濟重納升軌。第二，中期振興目標。用八年左右的時間(2003-2010)，使博彩旅遊向多元化、現代化、家庭化方向發展，全面規劃和推動澳門的旅遊城市建設，以博彩旅遊業為龍頭，帶動工商貿易、商貿服務、金融保險等行業的發展，使澳門成為休閒享樂型的博彩旅遊中心。第三，遠期可持續發展目標。再用十年左右的時間(2011-2020)，將整個澳門建設成為一個匯聚東西文化、建築、美食，具有歐陸風情大型主題公園，在實現旅遊業多元化的同時，實現產業結構的多元化，使澳門成為多業協調發展的國際旅遊博彩城市和商貿服務城市。
  - 在相當長的時間內，旅遊博彩業將繼續是澳門的龍頭產業。政府應規範旅遊業管理，在全社會倡導優質服務，保障旅客的權益和人身安全。進一步完善澳門的旅遊景點和文康設施，在繼續辦好傳統的格林披治大賽車、文化節、音樂節、煙花節的同時，為澳門增添更多、更好、更吸引人的盛事。
  - 澳門工業的發展要立足於澳門的現實，以市場為導向，通過市場競爭對澳門工業進行淘汰弱。政府應鼓勵發展有市場潛力的高增值工業，但不宜制定過細的工業產業傾斜政策，而應強調市場選擇。特區政府應當在批地、貸款、稅率、勞工政策，繼續扶持工業的發展。
  - 催谷商貿服務業的發展。利用低成本吸納港、台企業來澳門設立後勤服務基地，抓住目前內地外匯管制，資訊管制尚未放開的歷史機遇，充分發揮本澳租金、工資水平低的優勢，使澳門的後勤支援產業在三、五年內形成規模。金融業要走的多元化發展的道路，主動迎合粵港澳經濟一體化的趨勢，將香港、中國大陸較為成熟的金融市場延伸到澳門。特區政府應在離岸銀行法規、稅制和專業人才等方面加以配合，以低稅制和放任自由的經濟政策為干，對各種離岸金融業務給予免稅優惠，使澳門成為比香港更開放的離岸金融中心。
  - 檢討專營和官營的公用事業的經營方式。檢討電訊、電力、自來水、清潔等專營公司的專營合約，對不合理的部分作出修訂，服務水準和收費標準應與鄰近地區相當。政府應研究逐步放開部分專營業務，及將目前由政府經營的公用事業私營化的可行性。
  - 人口和勞工政策方面。特區政府將根據配合經濟發展的目標制定人口政策，人口的增長與經濟增長的目標相配合，與澳門的就業、房屋、教育、社會福利、醫療方面的承受能力相配合。澳門特區政府當維持相對寬鬆引進外勞政策，鼓勵和方便專業人仕來澳定居，以提高澳門人口的質素。

以上政策建議，只是澳門經濟政策的局部，而非全部；只是政策線索，而非實施細則。特區政府應成立專責小組，深入研究，系統考慮，長短結合，提出一攬子具有可操作性的經濟政策。

# 優化內部產業結構 擴大對外發展空間

—— 澳門特區經濟重整淺見

1999.11.20 劉藝良

再過短短三十天，澳門便回歸中國，實踐"一國兩制、澳人治澳、高度自治。"相信每一個愛中國愛澳門的人，都會為回歸時刻的來臨感到雀躍和振奮。全體澳門人將在祖國的召喚下、在中葡雙方的共同努力下、在澳門特區行政長官和特區領導班子的帶領下，實現政權順利交接、平穩過渡、邁向千禧、建設繁榮穩定的澳門特別行政區。

## 一、堅持一國兩制原則、明確經濟發展定位

在熱烈歡慶澳門回歸祖國的同時，我們亦清楚地知道，新成立的澳門特別行政區，必須在堅持"一國兩制"原則的前提下，準確理解和全面貫徹實施《澳門基本法》，保持社會穩定，實現經濟發展。中國第二代領導人鄧小平首創的"一個國家、兩種制度"原則是澳門未來發展的基礎，澳門回歸，就是在中國主權之下保持澳門原有的社會制度五十年不變。而如何把握新時代的機遇，釋放出澳門經濟的潛力與活力，扭轉澳門經濟困境，為市民帶來安定和富足的生活，是特區成立之初所面臨的一個重要課題。經濟的調整，直接關係到澳門居民和工商界的切身利益，關係到南中國區域經濟的發展，而且關係到"一國兩制"實踐的成敗。

澳門在回歸後，為進行經濟調整、提升經濟競爭力，則需要制定一套面向未來且符合澳門實際的社會經濟發展戰略。現在，澳門有很多經濟界人士、行業權威和專業人士，都在對未來澳門的跨世紀經濟發展策略進行積極的研究和探討。因此，我建議特區政府成立後，可多邀請這些人士，集中各方面的意見和建議，集思廣益而又萬流歸川，對澳門的經濟作出明確而合理的定位。有了確定的路向，澳門的經濟才能沿着穩定和繁榮軌道健康發展。

## 二、調整內部產業結構、改善投資營商環境

搞好澳門特區經濟，第一步就是要創造內部需求，改善本身的投資環境和管理質素。澳門的四大經濟支柱產業的結構逐步進行調整，以提高整體經濟的競爭力。

作為澳門最主要經濟支柱的旅遊博彩業，其經營體制的調整和完善勢在必行。博彩業是澳門重要的稅收來源之一，要爭取中央政府考慮澳門的歷史因由而支持澳門成為中國唯一可擁有博彩旅遊業的城市。目前應強調博彩業經營管理水平的提高，改善服務質素，改革經營方式，合法進行監管。至於社會關注二零零一年，現行博彩專營權到期後的問題，相信特區政府會在適當的時機綜合各方面的意見，結合澳門實際，提出適當的方案。同時，珍惜澳門東西文化交匯的獨特旅遊資源，保護歷史文化遺產，增加不重複周邊地區的觀光設施和旅遊景點，提供多元化娛樂消費。提高旅遊業服務質素，加強對外宣傳推廣、建立國際會議場所，重視世界文化交流，通過遊覽、會議、體育、宗教、商務、文化交流等活動，吸引遊客來澳留澳消費。

傳統的澳門出口加工業，產業結構應順應市場需要，實現工業轉型。澳門的工業，應該在自身的歷史背景和現實條件的基礎上，開發新型產業，生產創新優質產品，面對2005年紡織製衣配額的取消，逐步尋找國際發展空間，快速回應市場變化。政府在政策上，繼續提供條件，鼓勵新一代創業，扶持中小企業發展。重視現代科技在工業上的運用，引進內地科技資源，培養本地人才，協助本澳在資訊、電子技術、電腦設計等應用科學領域跟上世界潮流。

地產建築業方面，當務之急是盤活市道，調節市場供求。需要針對地產市道疲弱的嚴重狀況，從法律上引導和配合各項措施，例如規範土地批給政策，檢討物業轉移稅制，完善及落實"投資居留法"，研究繼續實施利息補貼的可行性，適度增加人口，鼓勵吸引技術移民，提高行政效率，簡化房地產交易手續，提供優質服務等。

澳門的銀行金融業的鞏固和發展，在特區的金融政策上，研究如何提升澳門金融業的經營能力和競爭能力，恰當研究金融業發展新的增長點和突破口。澳門回歸後，可加強與香港、上海以至其他國際大型金融中心的聯繫。強化各項監管措施，吸取亞洲金融風暴的教訓，防範金融風險的生成和造成影響，努力鞏固和穩定金融大局。

在調整各產業的結構，加強競爭力的同時，更需要有一個良好的投資環境，才能提升經濟活力。澳門缺乏資源及人才，屬於微型經濟模式，很大程度上依賴外來投資推動發展。優化澳門的投資環境，吸引外來投資，將可有效地提升經濟活力。特區成立以後，要進一步完善各項經濟法規，創造公平的投資環境，吸引內外投資者：減少投資經營與貨物進出口的手續。簡化旅客出入境手續，延長或取消港人來澳門逗留時限制，方便商貿，旅遊消費。同時，檢討稅務政策減輕投資者的稅務負擔。表面上看，減稅好似政府庫房收益減少，但深層分析增強了消費和投資意慾，市場交投活躍，刺激整體經濟的活力，投資者和市民減輕了負擔，結果可能是因減得加。

### 三、擴大對外發展空間，加強區域經濟合作

澳門微型經濟的特點和自身存在的比較優勢，使廣泛開展區域經濟合作、擴大對外發展空間、借助外力發展自身經濟，成為必要和可行的策略。

香港與澳門一衣帶水，地理位置鄰近，社會制度相同，歷史上已形成唇齒相依的自然組合關係，兩地進一步加強全方位的有機合作具有十分有利的條件。而與澳門、香港緊密相連的廣東省，實行改革開放政策後，經濟取得快速發展，同時也為港、澳提供了資源、人才和市場。因此，澳門特區應謀求與香港特區、廣東省的經濟合作和協調發展，形成粵、港、澳的經濟一體化。使港、澳可及時獲得廉價、豐富的勞動力、土地、食物、礦產等各種資源，和龐大內地市場的支持，降低產業成本，提高國際競爭力；在珠江三角洲及至內陸地區開設的港澳企業，得借助內地的工業基礎和高科技研究成果，積極開發新產品，開拓新興產業。另一方面，廣東尤其珠江三角洲通過與港澳全面經濟合作，可更多地獲取資金、信息、管理技術和其他服務。同時，粵、港、澳三個華人社會圈的生活習慣、語言和文化相同，通過區域合作，可擁有與全球華僑和華商聯繫的龐大網絡，具有其他地區所難以得到的優勢。建議特區政府成立後，積極尋求合作渠道，在中央政府的支持下，成立“粵、港、澳合作協調委員會”，將三方合作模式由民間自發型向高層次的官方主導型發展，加強三方的利益協調和溝通聯繫。

澳門與廣東的合作，亦可延伸到整個內地的範圍。在產業結構上，澳門可以與內地合作發展基礎工業和基礎農業，雙方共同推動一般加工工業向深加工、精加工、高附加值的高層次優質管理方向發展，在基礎設施上粵、港、澳應該進行協調共商，避免重複建設浪費資源和低效投資，使基礎設施的建設可以同時產生良性的共榮效應，在共同開發旅遊業上，粵、港、澳和內地可以協商合作，開發旅遊重點，在組織客源、安排旅遊線路上，根據各自的風景名勝和特色旅遊，聯合制定吸引投資者和遊客的計劃，攜手共建粵、港、澳大三角旅遊區。在轉口貿易方面，澳門可利用自由港優勢與歐盟和拉丁語系國家聯繫的優勢，與內地特別是廣東、廣西、福建等周邊地區謀求合作，在產品出口貿易投資方面發揮澳門的橋樑和中介作用。

澳門是與WTO的一百多個成員國家各地區達成各種優惠商貿協議，內地通過澳門而進入國際市場的產品具有較強競爭力。中美已就中國加入世貿達成協議，中國將在短期內加入WTO，屆時中國將按照WTO的協議和“遊戲規則”開放市場，那麼，澳門的產品及利用澳門進入內地市場的產品將更加直接和有利。因此，雖然中國加入世貿後會有部分產品和貿易活動與國際市場直通，對澳門可能形成競爭壓力，但以澳門的自身優勢和擴大與內地合作，“中國入世”對澳門仍然是利大於弊。

港、澳、內地還可以在科技、教育、金融、房地產等眾多領域開展廣泛的合作。澳門的經濟建設，在合理調整產業結構，擴大活動空間，增強競爭能力，形成新的活力的條件下，一定可以朝著穩定繁榮的方向健康持續發展。

# 關於澳門 經濟定位與 未來經濟 政策取向

嚴 真

吸引人的華南經濟”這種戰略優勢，爭取發展成“地區性的戰略樞紐”。1994年中國國家科委受澳門基金會委托所做的研究報告《澳門高科技產業發展之路》提出澳門要借中國大陸高技術人才之優勢，從生物和信息兩大高技術領域入手，發展高技術產業，以此振興澳門經濟。此後，澳門經濟學會與廣東港澳經濟研究會合作的研究報告《澳門經濟發展的若干策略》提出澳門的經濟定位是，澳門成為“區域性商貿綜合服務中心”。澳門發展策略研究中心《新時期港澳經濟關係專題研究報告》中提出澳門成為“綜合性旅遊博彩城市和中介性商貿服務城市”。澳門大學澳門研究中心與北京大學港澳研究中心合作的《提升澳門經濟競爭力戰略研究報告》提出澳門近中期“力爭成為亞太地區一座有特色的現代化的以第三產業為主的旅遊博彩和娛樂城市，以及周邊地區的後勤支援基地”。遠期成為“國際性的綜合性旅遊和商貿服務城市”。此外，本地和內地其他有關研究機構及有關經濟專家學者對澳門經濟定位問題還提出了各種各樣的類似或不同的表述。以上只是就澳門經濟功能作出的表述，對澳門產業結構定位也有各種各樣的表述。

## (二)明確澳門經濟定位對澳門經濟發展至關重要

澳門經濟長期以來缺乏有效的引導和調控，定位不明，盲目發展，隨波逐流，導致經濟發展波動起伏較大，結構失衡。

自由放任的市場經濟早已過時，現代市場經濟需要政府進行有效的引導和調控，以彌補市場機制的缺陷和失靈。盡快明確澳門經濟定位，制定相應的產業政策和措施，是使澳門經濟盡快擺脫困境並走上持續、健康發展軌道的有效途徑。

## (三)澳門經濟定位，必須從澳門實際出發，實事求是，揚長避短

從澳門的實際出發來確定澳門經濟的定位，就是要從發揮澳門的優勢和避開劣勢出發來確定澳門經濟的發展方向。

從優勢來看，概括起來，澳門有如下幾方面的優勢，1、自由港與低稅制的優勢。2、區位優勢。毗鄰香港，背靠內地，面向世界，在兩岸四地關係中處於特殊的位置。3、對外聯繫網絡優勢。澳門參加了50多個國際組織，已是27個國際組織的正式成員，現與一百多個國家和地區有經貿關係，尤其與歐盟及葡語國家有傳統的經貿聯繫。4、東西文化交匯優勢。作為東西文化交流的中介有四百多年的歷史，形成了東西方文化(宗教)融匯的特色。5、博彩業合法優勢。

澳門的劣勢，表面上來看，澳門地域小，22平方公里，人口少，43萬人口，經濟規模小，市場容量小，自然資源缺乏，無疑這些都會制約澳門經濟發展。但澳門真正的劣勢是，社會結構封閉，法制不完善，行政效率欠高，市場機制不健全，投資環境不善，競爭和創新意識不強，加上人才人力資源缺乏，人均教育水平低，勞動力素質不高，成為澳門經濟發展的真正的障礙和制約因素。

## 一、關於澳門經濟定位

### (一)目前關於澳門經濟定位的幾種意見

經濟定位，就是一個國家或一個地區根據自身的條件和優勢，確定在世界或一個地區經濟中所擔當的角色或發揮的作用；它包括兩個方面的內容：一是確定本身的經濟功能；二是確定本身的產業結構。80年代末90年代初澳門就開始探討經濟定位問題，當時澳門政府委托美國麥健士顧問公司對澳門經濟發展前景進行研究，1990年底提出研究報告《澳門未來十年發展前景》，報告提出澳門要利用“鄰近增長中的有潛力的、

#### (四)澳門未來經濟定位

從近期目標來看，重點是改造和提高現有博彩業，改進和完善博彩經營制度，提高服務質量，使澳門成為亞洲富有特色的現代化的“博彩娛樂天堂”。從中長期目標來看，在保持現有旅遊博彩業特色，豐富博彩業內容，提高博彩業檔次的同時，着力開發新的旅遊領域，增加新的旅遊項目，向融博彩、娛樂、觀光、購物、渡假、會展為一體、綜合性、多元化的旅遊業發展。同時，發揮澳門國際自由港、低稅及特殊地位等優勢，重點扶持發展包括金融、商貿、信息、諮詢等領域的離岸服務業，使澳門成為亞洲綜合性旅遊博彩中心和離岸服務中心。從產業結構定位來看，形成以旅遊博彩業為龍頭，以服務業為主體，旅遊博彩、出口加工、金融、商貿、信息、建築地產等產業協調發展的較為多元化的產業結構。

#### 二、關於未來經濟政策取向

經濟定位目標明確後，還需有配套的經濟政策，方能實現定位目標。

(一)有效發揮政府在經濟發展中“積極的不干預”作用，維護市場有效運行，彌補市場缺陷和失靈，其首要任務是創造一個公平、開放、自由競爭的市場環境。何厚鏵先生在競選澳門特區行政長官的競選綱領《知難而進，共創生機》中提出，澳門未來經濟發展總體策略“乃是提升澳門本身的條件，其中焦點則在於創建一個有質素的市場”。澳門的市場“必須開放，唯有開放，跟外面的世界建立起廣泛、密切的合作關係和商業往來，外來資金、人才、技術、觀念湧入澳門”。我認為，這個論述入木三分，抓住了澳門經濟的要害，也正確把握了政府在經濟發展中所應扮演的角色。但要建立這樣一個開放而公平競爭的市場，任務艱巨。為此，要借鑒國際經驗，改革政府部門架構，簡化辦事程序和手續，提高行政效率，建立一支高效、廉潔、精干的公務員隊伍；同時要修改和完善經濟法律法規，廢除不合時宜、阻礙經濟發展的有關法律法規，建立一套與國際慣例接軌、行之有效的法律法規體系，為經濟發展提供良好的政府環境和法治環境。

(二)檢討、改革和完善現行專營制度。專營行業佔澳門經濟的比重較大，其產值大約佔本地生產總值的一半。部分專營合約條款不太合理，考慮到平穩過渡和經濟穩定發展，多數專營合約都在未作大的修改的情況下跨越 99 年 12 月 20 日。特區政府有必要對專營制度和部分專營合約進行檢討和完善。

(三)加強對經濟發展戰略的研究，制定經濟發展中長期規劃。澳門經濟研究比較薄弱，尤其是經濟發展戰略和政策研究不夠。由於資源限制，專職的研究人員少，研究資料亦缺乏積累和系統化。特區政府有必要加強對經濟發展戰略和政策的研究，以便更加科學地制定經濟發展戰略和政策。

#### (四)制定產業政策，扶植和引導有關產業發展

1、充分利用博彩業合法的優勢，大力發展旅遊博彩業，以旅遊博彩業帶動相關行業的發展。為此，面對其他地區博彩業的競爭，要改革和完善博彩專營制度，逐步引入競爭機制，增強澳門博彩業的競爭力。但博彩業直接關係到政府財政收入和整體經濟穩定，引入競爭前應慎重研究。博彩業引入競爭機制至少必須具備兩個條件：一是政府權威的建立，尤其是警力強大，足夠控制各種暴力犯罪活動；二是博彩監管法律較健全和完善。在具備了上述條件後，政府在博彩業領域適時引入競爭機制。此外，考慮設立旅遊設施建設專項基金，支持和鼓勵建設大中型旅遊景點和設施；研究和規劃在氹仔和路環建設大型綜合性的博彩、娛樂、購物、美食城；興建和完善作為中小型國際會議中心的配套設施。

2、加快發展金融保險、商貿、諮詢、航運等第三產業。充分利用澳門經營成本較香港低，與國際市場聯繫密切、信息靈通以及環境較好等條件，制定優惠政策，吸引世界各地公司到澳門設立總部或分部，發展澳門的第三產業，尤其是進一步完善和健全離岸服務法律，把澳門建成一個輔助香港的國際商務中介後勤服務基地以及亞洲的離岸服務中心。

3、扶持工業發展。由於內外條件的變化，雖然工業在澳門經濟中的比重減小已成趨勢，但工業仍有一定發展空間。政府應採取扶持措施，發展適合澳門的工業。一方面改造和提高傳

統工業，另一方面要鼓勵創辦新興工業，特別是發展技術和資本相對密集、高附加值的工業，鼓勵工業技術創新，支持加強與內地工業和科技合作。為此，政府應適當放寬輸入外地勞工，保證工業發展有足夠的勞動力資源。考慮到本地工人的利益，可規定申請輸入外勞必須招收一定比例的本地工人。也可規定每輸入一個外勞必須交納一定金額的補償金，作為本地工人的失業救濟金或轉業培訓費，但輸入外勞的數量可不受限制。只要解決了工人，澳門工業還是有較大發展餘地的。工業輸入外勞可適當放寬一點，其他行業則控制緊一點。

4、採取措施，逐步消化積壓的房地產。澳門房地產的根本問題是供過於求。房地產積壓沉澱了大量資金，影響到整體經濟的復甦。解決房地產問題，除了限制供應外，重點是創造需求，尤其是創造外來需求，這是解決澳門房地產問題的關鍵。創造外來需求，關鍵是要改善本身內部環境，完善有關法律法規，如修改和完善《投資居留法》及移民法例，簡化出入境手續，方便香港、內地、臺灣及其他地區居民來澳投資、置業和定居。

5、繼續加強基礎設施建設，為經濟發展提供較完善的硬環境。澳門基礎設施建設近年來有所改善，但仍有待加強，如研究和規劃廣珠鐵路、廣珠高速公路延伸來澳計劃，與內地形成一體化的交通網絡；着手研究建設澳門連接香港大嶼山跨海大橋，進一步加強和改善與香港及珠江三角洲地區的交通聯繫。

(五)確定合理的人口規模，制定中長期人口政策和規劃。按照經濟發展的需要和城市建設的容量，逐步增加人口，特別是採取鼓勵政策，適當引進社會經濟發展需要的外來人才。

(六)加強對外經濟合作，善用周邊環境的條件和優勢，在區域性合作分工中尋找發展的空間和機會。尤其是，加強與香港及珠江三角洲地區的經濟聯繫與合作，優勢互補，取長補短，實現共同發展和繁榮。為此，要消除地區間人為設置的人、財、物自由流動的障礙，形成統一的市場。同時，建立政府間經濟發展協調機制，逐步形成統一的協調發展的經濟合作區域。

# 澳門旅遊業 發展路向 的綜合建議

林清風

1999.11.18

## 一、序言

由六十年代開始的澳門旅遊業，八十年代進入高速增長時期，1989年旅遊業在本地生產總值中的比重已躍升至28%，第一次超過出口加工業成為澳門經濟四大支柱之首，而當年出口加工業的比重僅為27%。近十年來仍一直保持“一枝獨秀”的局面。但近年來因受內外多種因素影響，旅遊業的發展開始放緩，博彩業收益持續下降，旅遊業和博彩業這兩大行業的經營均面臨較大的困難。盡管如此，旅遊博彩業在本地生產總

值中的比重仍高達42%，在澳門四大支柱產業中仍佔居首位，是目前澳門經濟最重要的支柱產業。

據資料，博彩業產值佔旅遊整體收益的三分之二以上，而旅遊業僅佔三分之一弱，幾十年來這種局面並沒有得到扭轉。可以說澳門旅遊業是以博彩作為誘導的旅遊業。今天看來這種發展模式已經走到了盡頭，澳門必須抓緊香港興建迪士尼樂園的良好機遇，加速本身的調整，否則，澳門旅遊業和博彩業這兩大行業的發展前景實在令人憂慮！

由於上述種種因素，並考慮到發展文化旅遊已成為全世界之趨勢，而澳門本身亦已具備發展文化旅遊的有利條件。因此，目前是最適當的時候，對現行旅遊業政策應當進行全面檢討，制訂以文化旅遊為誘導的旅遊業發展模式，以提高旅遊業層次，並積極創造條件，包括大力宣傳推廣活動，迎接旅遊業發展新時期的來臨。

## 二、澳門旅遊業的特點及其發展路向

目前澳門旅遊業佔本地生產總值的42%，而約七成左右的旅客是來自香港，其中75%以上的旅客不在澳門過夜，大多數旅客來澳門的主要活動項目是進賭場搏殺。

澳門旅遊業依賴博彩業，而博彩稅不僅直接支撐着本區生產總值的增長，而且亦一直是政府稅收的穩定的主要來源，博彩稅約佔政府全部稅收的50%以上。旅遊業及博彩業兩大行業均嚴重依賴香港，這是澳門旅遊業的特點。然而，這種旅遊業不太有可能促進非博彩業的進一步發展。

由此可見，澳門旅遊業是由博彩業帶動起來的，即是以博彩為誘導的旅遊業發展模式。因此，在其蓬勃發展的背後仍一直存在着潛伏的隱憂！所以從長遠的和更加廣泛的意義以及更高層次上來考慮，澳門旅遊業應當逐漸地減低對博彩業的依賴程度，同時還應根據澳門本身固有的潛質，想方設法挖掘開發豐富的旅遊資源，努力發展文化旅遊，逐步轉向以文化旅遊為誘導的旅遊業發展模式。

發展文化旅遊，澳門本身資源豐厚，且具潛質。澳門是座古老的小城，今日又綴飾上色彩繽紛的商業化色彩。四百多年來中葡文化共存，是中西文化交匯之地，又是葡國在遠東地區的宗教活動中心，今日澳門有來自五大洲五十五個國家五萬多華僑，華人及僑居地原居民，他們移居澳門，也把僑居國的文化帶到澳門來，尤其是飲食文化也帶到澳門，使澳門成為薈萃中西菜系及南洋風味美食的小城。

1991年7月13日假富豪酒店舉辦的“澳門文化旅遊發展學術研討會”認為，目前澳門已具備發展文化旅遊的充分條件。會議指出，目前澳門可發展的文化旅遊項目相當豐富，包括中式、葡式、拉丁式、宗教、歷史、博物、節日、消費、飲食等文化旅遊。

可惜，會議提出的澳門旅遊業發展路向的構想，並沒有引起澳府當局高度重視，以致事隔

八年後的今天，仍沒有為旅遊業的轉型創造必要的條件，使旅遊業的發展面臨十分被動的局面。

### 三、澳門旅遊資源存在的問題

澳門地域細小，自然資源不足，沒有奇麗壯觀的自然景觀。澳門作為一座歷史古城，文物古蹟雖多，如大三巴牌坊，媽閣廟等，但規模細小可供觀賞的地方不多。澳門沒有較具規模的旅遊文化景區以及遊樂園。澳門每年舉辦的藝術節、國際煙花節、國際音樂節、國際龍舟賽等，規模不大，時間不長，內容不夠豐富多彩。因此，吸引力並不大。

#### (甲)增加投資，興建大型旅遊景區建設

鑑於上述的原因，澳門政府應當增加對旅遊業的投資，並把重點放在旅遊工程項目的建設。具體要求：(一)發展、修葺和改善本地區現有旅遊景點設施。(二)設立旅遊新景點。(三)開辟大型旅遊景區，並完善配套設施，以便吸引更多的旅客到澳門旅遊，並延長在澳門的逗留時間。(四)運用高技術開發大型夜景觀光項目，使澳門成為真正的“東方不夜城”(《澳門高技術發展之路》)。

但必須制訂一套總體發展規劃，通盤考慮，合理布局，分階段實施，使之不斷充實，並形成配套設施。

#### (乙)興建富有澳門特色的主題公園

如上所述，由於澳門資源方面存在的問題，對旅客的吸引力不大。因此，建議興建一座規模較大的富有澳門特色(中西文化及多元文化共存的特色)的主題公園，反映四百多年來中葡文化共存的特色，將分散着的規模細小的現有景點仿造濃縮集中在主題公園內。另一項內容是反映多元文化特色。澳門有來自五大洲五十五個國家的華僑，華人及僑居地原居民，約五萬多人，約佔澳門人口總數的11%，其中以亞洲為主，有緬甸、印尼、柬埔寨、越南及非洲的馬達加斯加等。他們移居澳門，同時也把僑居地的文化帶到澳門來，包括飲食文化，使澳門成為薈萃着中西式和南洋風味美食的小城，形成多元文化特色。主題公園可集中反映亞洲各國的文化，深信將會受到亞洲各國旅客的歡迎，因為他們的文化藝術在異地受到重視，並得到發揚光大。而主題公園同時還應該成為娛樂活動中心，舉行各國文化藝術及美食等活動。

興建主題公園應當由政府牽頭，私人參與的辦法進行，否則估計難於成事。

### 四、粵港澳加強合作，提高對外競爭力

中國內地應從政策上支持澳門旅遊業發展，首先必須解決以下幾個問題：

(甲)增加內地居民“澳門遊”的限額。

(乙)簡化內地居民“澳門遊”的手續。

(丙)適度放寬跨境遊的限額，通過澳門國際機場申請內地居民出國旅遊，有利兩地旅遊業的發展。

(丁)加強粵港澳三地合作，自八十年代初粵港澳三地開始旅遊大三角路線攜手開發以來，已收到成效，使粵港澳已形成遠東地區一個較具吸引力的旅遊大三角。香港興建迪士尼樂園，三地更應進一步加強合作，以求共同發展。今後的合作可以從以下幾方面考慮：(一)共同組織客源，發展三向旅遊，開發旅遊新路線，增加旅遊項目，充實旅遊內容，提高旅遊服務質素。(二)攜手開發具發展潛力的旅遊新景點，設立旅遊新景區。(三)粵港澳三地建立旅遊合作聯席會議機制，共同協調和推動三地旅遊業發展。

聯席會議當前首要任務是：1.共同制訂推動三地旅遊業發展的近期措施及長遠發展策略。2.確立三地配套旅遊合作計劃。3.共同制訂對內對外宣傳推廣計劃，在國際市場進行聯手宣傳推廣活動。

根據“九二粵港澳旅遊界聯歡洽談會”精神，今後應當進一步加強對三地旅遊管理機構，旅遊同業的聯繫、溝通、協調及合作。香港和澳門是中國南方兩個重要的旅客入口城市，粵港澳三地各具特色，三地通力合作，有利於三地旅遊業蓬勃發展。

日前宣佈外國旅客經澳門進入廣東旅遊可申請七十二小時便利簽證的措施，較早前已獲國務院批準，預料今年年底或明年初可正式實施。相信這一便利簽證措施對吸引外國旅客到粵港澳旅遊有極大的號召力。由於便利簽證對外國旅客入境便利，將會令粵港澳三地旅遊區因而正式連成一個旅遊優勢互補的區域，亦將提高對外競爭力。

### 五、澳珠合作興建國際旅遊娛樂城區的構想

籌建中的蓮花大橋將把珠海的橫琴與澳門的路氹填海區連成一片。根據這一地域優勢，澳珠合作共建亞太地區一流的國際旅遊娛樂城區。橫跨兩種不同的社會制度的旅遊城區，以“一國兩制”為原則，以娛樂博彩為龍頭，集旅遊文化、旅遊渡假，旅遊會議、購物、美食於一身的龐大的國際旅遊城區，充分利用區域優勢，拓展澳門自身的發展空間，不僅有利於推進離島發展，而且亦有利於澳門旅遊朝多元化方向發展，增強對外競爭力。詳細具體規劃，已有另文介紹，不再贅述。

### 六、簡化外國遊客出入境手續

建議取消旅客短期入境限制，以搞活旅遊業。豁免更多國家和地區的遊客入境簽證和簡化入境手續。

據資料，九零年十二月十三日澳府宣佈簡化外國遊客入境手續，有26個國家和地區的公民免簽證，包括歐盟各成員國、美國、日本、泰國、菲律賓、澳洲、新西蘭等。

泰國的做法值得借鑒：

為了使旅遊業持續發展，泰國旅遊部門同各有關部門通力合作，採取十項招覽遊客的強有力措施。其中泰國在出入境手續方面十分簡便，來自世界各地的遊客只要持有回程機票，就無需辦理簽證手續。

### 七、減免稅項刺激旅遊業

減免與旅遊業相關的稅項，其中包括機場離境稅，以刺激市道和降低經營成本，提高競爭力。目前澳門機場離境稅為130澳門元，比廣州(30元)，珠海(50元)，台灣(折合港幣為70元)及香港等機場為高，對旅客是一項額外負擔。碼頭離境稅20澳門元，加重旅客壓力。如果在這方面能夠做出適當的減免，對刺激旅遊業肯定是會有幫助的。

據報道，自十一月一日起減收人頭稅六元，由二十五元減至十九元，包括人頭稅的往港船票票價亦隨之調低六元，普通位平日為131元，周末及假日為142元，夜航為162元。筆者認為，這一措施對旅客的吸引力不會很大，倒是來往港澳的船票票價應大幅度下調，由調整後的普通平日票價131元降低至一百元左右，以吸引港客到澳門旅遊消費、娛樂，從而帶旺旅遊相關行業。

### 八、發展旅遊產品加工業

澳門政府應當鼓勵商人開辦旅遊產品加工業，生產適銷對路的美術工藝紀念品，既可增加收入，又可以發揮宣傳澳門的作用。目前澳門在這方面幾乎是空白一片，發展潛力很大。

### 九、辦好旅遊學校，培養高質素旅業專門人才

把澳門現有的旅遊學校辦成具有國際水準的旅遊高等學院，不僅吸收本地區學生，還可以面向亞洲，吸收亞洲各國學生到澳門就讀，為澳門自己和亞洲各國培養高質素的旅遊專門人才，這不僅對澳門旅遊業是至關重要，而且對宣傳澳門，推介澳門以及對澳門經濟都會是有益的，因此，今後應加強領導力量，加強師資力量，投放合理資源，使澳門成為真正培養旅遊專門人才中心。

### 十、結語

1991年7月“澳門文化旅遊發展學術研究會”指出，目前澳門已具備發展文化旅遊的充

慶回歸迎千禧

澳

門

發

展

策

略

研

究

中

心

成

立

兩

週

年

紀

念

專

輯

分條件，而且澳門可發展的文化旅遊項目相當豐厚，所以現在是最適合的時機，應當對現行的旅遊政策進行全面檢討，並確定旅遊業發展路向以及總體發展規劃，“隨波逐流”，任其發展的局面應當結束的時候了。

旅遊業必須轉型，賦予新的內容，新的活力，適應世界潮流，不斷增強澳門旅業的吸引力，才有可能獲得持續發展。否則，澳門只能成為過境城市，不太有可能成為國際旅客的旅遊熱點城市。

## " 澳門回歸與 '一國兩制' 的實施 "

### 座談會紀要 (21.11.99)

本中心於一九九九年十一月二十一日晚上八時正假富豪酒店舉辦了主題為 "澳門回歸與 '一國兩制' 的實施" 座談會。會議由本中心會長梁維特先生擔任主持；除本中心會員外，還有專程來澳的澳門特別行政區籌委會法律小組召集人、著名法律專家吳建璠教授、香港政策研究所行政總監李正儀博士、香港政策研究所活動策劃主任張黃韻瑤太平紳士，以及新華通訊社澳門分社法律部趙燕芳副部長、籌委、本澳各大社團代表人、社會人士、傳媒及市民等近百人出席了座談會。

座談會在梁維特會長致歡迎辭後展開，首先是由幾位本澳人士作了專題發言，隨後，與會者分別就會議議題進行討論。為達集思廣益、拋磚引玉的目的，本中心副會長兼行政總監劉本立先生在會上介紹了本中心關於《"一國兩制" 在澳門實施的專題研究》報告的主要觀點和內容。最後，吳建璠教授還發表了精闢的講話。晚上十時三十分，座談會在熱烈的氣氛下結束。有關會議內容撮錄如下：

#### 第一部份：專題發言

魏美昌先生就：1.前階段的社科研究中存有若干個"局限性"：(1)人才的局限性；(2)地域交流的局限性；(3)研究課題和研究方法的局限性；(4)供諮詢和決策參考的局限性。2.面臨澳門回歸後的新形勢，宜針對上述存在的局限性，作新佈署，爭取新的突破：(1)研究澳門本身的特色和優勢；(2)研究澳門的政治法律制度和文化；(3)在區域交流方面，宜突破地域的局限性；(4)人才的培訓等觀點進行了論述。(發言內容詳見本刊《澳門社會科學研究與 "一國兩制"》)

區秉光先生從一個工程技術人員的角度，就在回歸之後，澳門的路向將會如何？在高潮過去回到現實的時候，我們應該怎樣去思考今後的發展去向？等問題發表了意見。(發言內容詳見附件一)

劉藝良先生就：1. 實踐 "一國兩制、澳人治澳、高度自治" 的原則及其意義；2. 落實 "一國兩制"，實施 "澳人治澳、高度自治" 的過程中應注意的問題；3. 港、澳實施 "一國兩制" 的共性及差異性等問題提出了意見。(發言內容詳見附件二)

霍啟昌先生對：1. 要以周鄧江錢指示為主導思想；2. 要保持資本主義制度的優勢及其他特色優勢，才能與鄰近地區競爭，才能對國家作出貢獻，才能按照鄧小平先生所說要成功實踐 "一國兩制"；3. 要維持對外(尤其是先進資本主義國家)的良好關係、維持現有制度五十年不變、我們應該考慮如何推廣此政策及應當解決的急務等觀點進行了論述。(發言內容詳見本刊《試釋成功實踐 "一國兩制"——中國政府與特區政府應有的政策》)

鄭玉球小姐就：1."一國兩制" 的理論以及 "一國" 與 "兩制" 之間的關係；2."一國"、"兩制" 應有明確的劃分；3.如何發揮澳門這 "一制"；4. 如何理解 法律基本不變的真正涵義呢？等提出了個人的意見。(發言內容詳見附件三)

劉羨冰女士就本澳的教育情況發表了以下意見：1. 全民教育的性質，其特性有以下五點：第一，教育對象的全民性；第二，教育機會的均等性；第三，基礎教育的義務性；第四，教育規模的終身性；第五，教育承擔的社會性。要採取的政策：(1)為十年基礎教育作出保證；(2)為一個終身學習的社會提供居民日益增長的學習機會，包括調動社會各方的承擔的條件——甚至每個人的主動積極性。2. 一代新人的時代品格，一代新人的"新"字，特徵在哪？澳門的一代新人應具的品格素養又應是怎樣的？3. 人本精神的價值取向。(發言內容詳見本刊

## 《教育觀念・教育政策必須適應時代新要求》

楊允中先生就：1.“一國兩制”理論形成的歷史必然性；2.“一國兩制”理論的強大生命力；3.“一國兩制”理論在澳門的新實踐；4.落實“一國兩制”的再認識、再實踐等問題，作了專題發言。（發言內容詳見附件四）

吳建璠教授就“一國”和“兩制”的關係、“澳人治澳”及“澳人”的定義、如何正確理解《基本法》等問題，作了精闢的發言。（發言內容詳見附件五）

### 第二部份：互動討論

#### 一.如何理解“一國”與“兩制”的關係？

劉球先生：1.怎樣理解“一國”與“兩制”的關係？2.澳門特別行政區在實施“一國兩制”過程中應注意些什麼問題？3.“澳人治澳”的準確涵義是什麼？（發言內容詳見附件六）

蕭卓芬女士：對於“兩制”，應以文化主體意識來作定位。根據1995年的統計資料顯示，居澳年期達20年以上的永久性居民約有48,000人，約佔澳門總人口的11%，顯見，作為主體文化角色的澳人，比例較為薄弱。對澳門來講，塑造策略性的文化配套政策，是非常重要的。當中，個人的觀點認為要關注以下幾點：

1. 策略性地深入部署青少年入職前的培訓；
2. 加強文化主體意識的栽培；
3. 澳門必須建立自身的經濟、文化的價值觀，而有關的研討亦應堅持在回歸後繼續進行；
4. 預計在未來五年內，澳門的旅遊娛樂業仍會在澳門經濟中佔主導的地位。我們在肯定其經濟價值的同時，亦看到其在腐蝕着澳門的文化，我們應如何塑造另一種與之抗衡的文化呢？我們可以塑造新的青年文化，建立青年們新的價值觀念。

綜上所述，塑造澳門的特色文化，是體現澳門這“一制”的關鍵之一。

劉本立先生：“一國兩制”是一個統一體，但香港和澳門在面對“一國兩制”的時候，有不同的側重點，港人較關注如何維護“兩制”，而澳門“一國”的觀念較強，對“兩制”的關注較少。個人認為，澳門應加強“兩制”的觀念，否則澳門的未來發展將受到局限。

鄭國強先生：在香港的實踐經驗的證明下，“一國兩制”在澳門的實施必能成功，這觀點已成為大多數澳門愛國居民的共識。但以何標準來衡量“一國兩制”是否成功呢？個人認為，“實踐是檢驗真理的唯一標準”，“一國兩制”是否成功，應由“實踐”來驗證。亦因為這樣，“一國兩制”的實踐對澳門來講是非常重要的。香港與澳門不同，它是一個發達的資本主義社會、法治的社會，它擁有許多可供內地參考、借鑑的元素。中國快將加入世界貿易組織，整個世界市場將走向中國，中國亦將走向世界市場。以澳門的現狀，在這樣的大環境下回歸祖國，要使“一國兩制”的實踐得到成功，澳人是需要做大量的工作的。如果我們認為既定的政策必會成功，不需要經過艱辛的努力，“一國兩制”在澳門的實踐便必定成功。那麼，在將來回首檢討時，我們可能會發覺，我們是錯失良機了。有說，“機遇與挑戰並重”，如果我們放棄了機遇，就將只剩下挑戰了。澳門屬微型經濟模式，資本主義的發展不健全，經濟的發展主要靠旅遊娛樂業的帶動，因此，澳門的“一國兩制”實踐是不能一成不變地抄襲香港的經驗的。將來，即使澳門的“一國兩制”實踐成功了，亦不能就簡單地判斷，“一國兩制”在台灣的實踐，也必可以成功。中國加入世界貿易組織之後，澳門作為中國和台灣之間的中介地位將會被取代，那麼，澳門經濟的發展應怎樣定位，仍有待探討。

余榮讓先生：實際地講，“一國兩制”可以說是“中國兩制”。在中國一國之下的“兩制”，要視乎中國的發展，包括政治、經濟等方面的發展，它將影響到“兩制”發展的平衡和變化。要讓“一國兩制”得到成功實踐，

必須先認識中國的體系，包括中國是由中國共產黨領導的，以避免矛盾的出現。香港部份人是刻意避免去認識中國，以致造成了矛盾的出現。

**阮偉棠先生：**建議澳門向香港的“一制”靠近。澳門目前的公共行政系統及其價值觀是葡式的，包括法律體系以及公務員的培訓等，然而，這些體系並不是所有澳人都認識和認同的。香港是一個國際性的大都會，有許多成功經驗可以借鑑，因此，澳門的這“一制”是應該向香港的這“一制”靠攏的。

## 二、港澳兩地在落實“一國兩制”方針政策的過程中，有何異同點？

**劉品良先生：**以澳門這樣一個微型的城市，在回歸後面對着香港、全國各大城市以至珠江三角洲的城市群，澳門應如何自處？這是一個非常值得深思的問題。過渡期的三大問題總算完成了，未來特區政府將面對新的四大問題，包括治安、經濟、公共行政系統以及如何與國際接軌等。澳葡政府統治的結束，特區政府的成立，對解決上述問題是存在機遇的。但是，如果未來澳人對“一國兩制”、“澳人治澳”的方針政策的實施，不予以努力的實踐，並使之成功，則將無法與香港，甚至與珠江三角洲的城市群相比。當中，我們應在哪些方面作出努力呢，是值得大家思考的。

港澳兩地在實施“一國兩制”的過程中，是存在差異的，如，港人有“九七恐懼症”，而澳人沒有。澳人對回歸的情緒是非常歡喜的，但內心不免擔憂，面對新的四大問題，普遍希望治安問題在回歸後半年至一年內解決，否則澳門的問題將更見復雜；經濟問題希望在兩年至三年內有好的轉變，但中國加入世界貿易組織後，無疑是使澳門工業要提早面對2005年配額制度取消所帶來的挑戰，如果我們不及早制定有效的措施，要解決澳門的經濟問題相信是非常困難的；在公共行政系統方面，如何重整公務員隊伍，提高公務員的素質，改變其多年的陋習仍有待研究。個人認為，解決問題的關鍵是全體澳人如何努力，如何配合未來特區政府的工作。雖然過去六年來澳門經濟低迷，但這使澳人更能萬眾一心，密切配合特區政府。寄厚望於特首和一班主要官員，能勇於承擔，肯負責，具有謀略，想方設法引領澳門的事情向事半功倍、良性循環的方向運行。

**李正儀博士：**香港面對回歸問題的主要特點是輕“一國”，重“兩制”。這個特點帶來兩方面的問題，首先，在回歸前，港人包括政府公務員，都只看重“7月1日”這個日子，認為是大限，而從無考慮回歸後的情況如何，包括平穩過渡後，政策如常這個方面。以城市規劃為例，規劃處只單獨考慮深圳河以南的地段，從來沒有考慮到深圳河以北，以至整個珠江三角洲的城市規劃與香港城市規劃的關係。因此，以香港僅有土地，每日都要增加150個新移民，規劃處對整個城市根本無法作出規劃。但澳門則不同，兩年前開始接觸澳門的朋友，已感覺到澳門存在着對九九回歸後應如何改革的探討。然而，改革的情緒、改革的方向和聲音比香港濃厚、強烈，但具體的建議則較少，且大都寄望在特首的身上。個人認為，作為“澳人治澳”，澳人應多提具體的改革建議和方案，供特首作參考，我亦相信大家已在這個方面作出努力。

輕“一國”、重“兩制”造成的第二個弱點是，在回歸後，香港在政治、社會文化方面形成了反對派的文化。具體表現在反對派和反對輿論的形成整個社會的氣氛比較負面，凡事都只作批評，且全部都是政府的責任。社會上似乎有一個呼籲福利政府的趨勢，這一點是令人擔憂的。幸好，香港的商界已對2000年後，二十一世紀的香港應如何定位，以及如何維持香港的自由經濟等問題作出探討，這方面是較為積極的。

另外，就有關剛才霍啟昌先生的發言中，提及到的美國某份報告對香港回歸後，“一國兩制”的實施狀況評價很高的問題，個人認為，在這方面香港與澳門是有分別的。香港在回歸前，已成為一個國際化程度很高的城市，同時，香港是第一個回歸祖國，並且實施“一國兩制”的城市，國際上都非常關注“一國兩制”在香港是否能夠成功實踐，以此作為鑑別中國是否真的有誠意貫徹“一國兩制”的方針政策。但另一方面，美國肯定香港是成功的評價只維持了18個月，即直至1998年底。今年上半年，由於美國內政與中國的關係出現了問題，美國對香港的態度已開始改變，出現了很多的批評。其實西方國家在回歸後，已將香港看成為中國在外交關係上的重要一環，但這個政治化的表現，香港的居民仍未能分辨，只錯誤地認為香港必須堅持“兩制”，香港是獨立的。到了中美關於中國加入世界貿易組織的談判開始明朗化後，美國對香港的批評又開始減少，主要體現

在張敏儀的調任事件，以及傳統基金的經濟自由指標有關對香港的評級兩個方面，這些都是政治化的表現。至於澳門回歸後能否避免國際政治化呢，相信政治化的程度可能會比香港低，但來年美國將會進入大選期，美國兩黨基於政治爭鬥，可能會利用香港和澳門的“兩制”實施狀況來攻擊中央政府，這點是不容掉以輕心的。

香港與澳門的另一個不同點是，過往，香港是從不關注中國的經濟發展對香港的影響，只看重香港對內地的投資對內地經濟的重要性，但其實內地經濟發展狀況對香港的影響是非常大的。到了回歸後，港人才醒覺並開始重視有關的研究。香港和澳門其實並不是相互依存的關係，兩者是各有特點的，應互相取長補短，如在旅遊業方面，香港估計未來迪士尼樂園的旅客來源主要是國內遊客，那麼，可否考慮把港、澳以及珠江三角洲一帶結成旅遊聯線，讓要到迪士尼樂園的旅客順道遊覽澳門、珠海以至東南亞等地區，以擴大吸引力。當然，這建議仍需作可行性探討。

**陳欣欣小姐：**本人想談談“一國”與“兩制”的關係。“一國”的目的是為了生存和發展，“兩制”的目的是如何配合生存和發展。目前，澳門的“一制”是一種發展模式，目標是能夠達到發展，它是為適應社會變遷而達到發展目標的一種手段。港、澳的自由經濟發展模式是很相似的，最大的差異是在香港的經濟市場上有較大的自由競爭，而在澳門則有壟斷的情況，這壟斷的情況是否澳門市場所需？回歸後，是否需要就澳門社會存在的問題作出重新的評估及研究？當發現問題存在時，澳門的“一國兩制”是否需要尋找新的路向？

**區秉光先生：**“一國兩制”是一個原則，是共產主義和資本主義兩種制度的並存，但不代表當中的資本主義制度都是一個模式。資本主義制度的優點是多元化，可與共產主義統一形成。香港與澳門屬於類同的情況，但有不同的條件，是不同的系統。但目前，似乎有許多香港的情況被強加於澳門，例如：法律不變、公務員制度不變等等，這些“不變”只適合體制已上了軌道的香港，但對澳門來說，這些“不變”是否適合呢？本人認為澳門可變的地方尚有許多。若將在香港行之有效的模式套用於澳門，可能會造成很多回歸前未顯現的問題。例如：一個新的政府，由新的官員去執行一套新的法律，會出現什麼情況呢？

**張黃韻瑤女士：**港澳的教育制度存在很多的不同之處，但有一點類同的是改革的前瞻性、適應性很低。目前香港的教育改革仍只流於表面化，真正的改革尚未實行。其實，香港在回歸前後，教育改革的過程中都沒有將回歸的日期考慮在內，以此作為“大限”，有關改革的進程是跨越九七的。但在考慮推行全日制教育的過程中，我們忽略了回歸後內地新移民增加的因素，這是缺乏前瞻性的一個表現，造成了小學全日制教學政策的實施被迫延遲。

另外，香港有9年（其實是11年）的免費教育，學位充足，教育的量方面是足夠的，但是質量則不足。香港學生的壓力很大，壓力的來源主要是競爭進入好的學校。因此，目前要進行的工作是提高質量較差的學校的教育水平。

回歸後，香港的愛國教育的推行阻力較大，目前只能加大德育和公民教育的力量，從中加強學生對國家的認識。

在教學語言方面，母語教學的推行是必要的，因為香港目前較缺乏具有足夠英語能力、可以流利的英語進行全面（包括除英語以外的科目）教學的教師。但因在推行母語教學的程序上出現了問題，形成了目前的分化局面。

最後，目前香港教育界正面臨着一個較大的問題，就是語言問題。同時具備雙語能力是困難的，且香港學生的英語能力有下降的趨勢，而中文的能力又不足，造成適應力、競爭力下降，這是香港教育界的重大隱憂之一。

**霍啟昌先生：**本人所在的研究中心在去年錢其琛副總理的一份講話發表後，已開始就有關西方國家對澳門的態度問題進行研究，因此，個人認為，在前瞻性方面，可能澳門會比香港優勝。

## 回歸前的思考

(附件一) 澳門工程師學會理事長 區秉光

澳門將於本年十二月二十日正式回歸祖國，屆時將會有三千多個來自世界各地的記者及百多所新聞社與電子傳媒雲集於濠江。澳門不單止會成為全國的寵兒，更將會是全世界的焦點所在。經過多年精心籌備與策劃的回歸大典及一連串的熱烈慶祝活動，可以期待的必將是一個一個成功而輝煌的典禮。

然而，在回歸之後，澳門的路向該將如何呢？在高潮過去回到現實的時候，我們應該怎樣去思考今後的發展去向呢？本人嘗試從一個個人的工程技術角度去看這一個問題。

澳門政府在受到中、葡兩國政府的呵護下，十多年的過渡期是沿著既定的方向一步一步的向前走，當中有得有失。一方面保持了安然平穩的過渡，但另一方面亦使過渡期的三大問題到了最末的一年多時間內才解決。回歸之後，葡方對澳門已經沒有管治的責任，最多亦祇剩下一些道義上的承諾，在天秤尺上消失其中一方的重量時，我們應該怎樣去面對這個新形勢呢？當澳門回歸成為祖國一員後，我們又該如何去與鄰近的地區建立新的夥伴關係呢？這都是值得我們去深切思考的問題。

另外，現時有兩個最新情況，也是我們應該去考慮的：(1)香港將興建迪士尼樂園，對澳門會有什麼影響？(2)中國加入世界貿易組織，將對澳門帶來什麼影響？這新形勢對於澳門一方面是機遇另一方面亦是挑戰。

無可避免地人們會經常把「澳門特別行政區」去跟「香港特別行政區」作出比較。在作出比較之前，我們應否誠實地自問：在澳門，我們有沒有一個強勁而有活力的經濟體系基礎？有否一筆豐盈的財政儲備？一套完善齊備行之多年有效的法律體系？一支精達幹練廉潔奉公又富經驗的公務員隊伍？我們又有沒有一套社會公認而又有效的社會系統與價值觀？這些問題揭示了一個健全社會的根基的所在。當有所缺失時，表現出來的就如一般市民常常談到的治安不靖，經濟不景等等。關於澳門的答案，我相信在座諸君比我更加清楚。然而，一般人看到的祇是問題的表面，冰山一角，真正的癥結實在植於深層的矛盾：當財政捉襟見肘就無能力刺激經濟；當經濟蕭條不景，博彩娛樂事業就表現得一枝獨秀；當犯了法的人可以逍遙法外，社會治安就會失控；甚者，當社會沒有建立起正當的體制及合理的價值觀時，善良的人若沒法達到溫飽也可能會挺然走險，所謂笑貧不笑娼。

若希望回歸後能使澳門突然會有蓬勃的經濟，這並非現實的情況。當中國加入世貿之後，中國亦需要對外開放市場，不能再單靠獨立系統運作，應要融入國際性的社會運作。每一件事更需符合市場的規則運作。

我曾聽說道澳門在回歸後只需要有祖國的幫助，問題都會迎刃而解：有解放軍駐守就可以解決黑社會犯罪問題；批准多些內地客到澳門旅遊就可以解決經濟的問題。我卻認為現實未必是那麼簡單。我亦相信澳門人都不希望類似西藏、新疆等地方需要長期地依賴著中央政府的補貼。若中國亦需面對世界、面對競爭，澳門又如何可以例外呢？天助自助之人，如果澳門要建設成為一個以旅遊消閒為主的城市：擁有足夠吸引力的旅遊資源，安全的環境及方便的交通，澳門就必需擁有一套自己的生存辦法及發展繁榮的策略。而這些都是建立在一套完整有效的社會體制之上。一套完整有效的社會體制可以造就穩定的社會及幹練的政府，也就奠定了管治好澳門的基礎。澳門管治得好才能發展其經濟強大，治安改善，人盡其材，地盡其利，貨流其暢。

澳門現在的實際情況是如何？從一個簡單的例子就可見一斑：專業資格。首先我必須要說明的是，我以專業資格作例並不是因為它是千萬問題中最重要的，它只是在眾多的問題當中一個有較多認識與談及的題目而矣。專業資格制度是整個社會的專業及技術發展的支柱，亦是發展中產階級所依，可惜的是，這個制度在目前是亟不完善的。澳門的專業人士融入祖國、面向世界、面對競爭。一個完善的專業制度必須是公平公正的，不單止不是為保護既得利益者，主要是要防止不合資格混水摸魚的人。更重要的是能讓專業人士在社會中受到應有的尊重及地位。有關其重要性的詳情不在這裡作出太詳盡的介紹。目前的不完善制度在回歸之前已無法再作改善，而澳門基本法中亦清楚訂明舊有資格可獲認可，但是新入資格又如何訂定？回歸後的工作萬千，我們祇有耐心的等待特區政府去解決這個問題，去訂立專業制度的標準外，又可以怎樣？上面所講

的專業資格亦只是眾多問題的其中一項一環而矣。

專業制度是眾多個社會問題的其中一環。試觀我們的整個法律系統：民法典、刑法典、商法典、民事訴訟法典及刑事訴訟法典合稱為五大法典。主要的法典都是在今年的下半年才相繼頒佈執行，而且很多新條例對原條例作出了很大的變更。守法的人要曉得新條例，更多與這些法律息息相關的執法及司法人員，很有可能性未獲准充分的時間對新法例作全盤理解，遑論要這些新法律在澳門紮根基。這當然有歷史的因素，在葡國的鮮花革命後，澳門頒佈了【澳門組織章程】，在此之後，很多在葡國更新了的法律都沒有在澳門相應的引取立法，以致澳門很多現行的法規嚴重地與現實社會的發展需求脫節。葡國在這段時間又大大地完善了她的法律以便融入歐盟體系，更令澳門新舊法律差異擴大。回歸後，由新的政府新的官員去執行新的法律，其難度可想而知。我們除了用諒解及包容的態度去理解及支持外，更應該在可能的範圍內合理地分擔政府的工作。在世界許多地方行之有效的方法是以專業社團負責專業資格的管理，而由政府負責執業資格的管理。我相信這是個有效益的方法。

社會上仍有許多資源可待發掘，以及可以處理社會上急切解決的問題。只要大家抱着兼容共濟的心，很多問題都可以比較容易解決。

回歸後澳門人就會當家作主，大家都懷著期待與興奮的心情迎接回歸。宋人范仲淹說過「先天下之憂而憂，後天下之樂而樂」。把問題的表裡根源弄清楚：這個家能不能做得好？我們可有能力當好這個家？我認為是值得我們在回歸前作出思考。

## 在“澳門回歸與‘一國兩制’的實施” 座談會上的發言

(附件二) 劉藝良

時光荏苒，從1987年簽定《中葡聯合聲明》，確定自1999年12月20日起，中國恢復對澳門行使主權，至今已經過了十二年的歷程。今天我們在這裡舉行座談會，相信大家都清楚地知道還有僅二十九天的時間，澳門就回到祖國的懷抱，成為在“一國兩制”方針下實行澳人治澳、高度自治的特別行政區。

所謂“一國兩制”，係“一個國家、兩種制度”的簡稱，就是在祖國統一的前提下，國家的主體堅持社會主義制度，同時在香港、澳門和台灣保持原有的資本主義制度和生活方式。以“一國兩制”的方式去解決香港、澳門和台灣問題，是經過幾代領導人的艱苦探索才提出的，鄧小平是“一國兩制”偉大構想的總設計師。“一國兩制”是祖國和平統一的需要，也是國家和民族繁榮富強的需要；它既有利於國家和民族的長遠利益，又有利於內地、香港、澳門和台灣居民的現實利益；既有利於內地的現代化建設，又有利於香港、澳門和台灣的繁榮和穩定。因此，它決不是某個時期或某位領導人的權宜之計，而是中國和平與發展的長遠需要。

澳門回歸祖國，實踐“一國兩制、澳人治澳、高度自治”的原則，是《澳門基本法》明確規定的首要內容。“一國兩制”又是澳門未來發展的基礎，它首先是“一個國家”的概念，“一個主權”的概念，然後是一個國家之內兩種制度并存共榮的概念。澳門回歸，就是在中國主權之下，保持澳門實行的資本主義制度和生活方式維持不變，成為國家內部其中一種社會制度和生活方式。鄧小平曾經說過，“一國兩制也要講兩個方面。一方面，社會主義國家裡允許一些特殊地區搞資本主義，不是搞一段時間，而是搞幾十年、成百年。另一方面，也要確定整個國家的主體是社會主義。否則怎麼能說是兩制呢？那就變成一制了。在這個問題上，思想不能片面。不講兩個方面，一國兩制幾十年不變就行不通了。”

由此可見，“一國”是“兩制”的基礎，由國家賦予特區高度自治的合法地位。高度自治的可行性則以國家提供的安全作保障，即是說，澳門在原有的資本主義制度下實行“澳人治澳、高度自治”。有賴社會主

義祖國的強大國力作後盾；而祖國日益繁榮富強，亦有助於澳門的社會和經濟走向成功之路。

1997年7月1日香港回歸祖國兩年多以來，在貫徹實施“一國兩制”的過程中取得令人滿意的成效，為澳門回歸進程提供了寶貴的經驗和借鑒。澳門在“一國兩制”的歷史進程中作為第二站，有著承先啟後的特別意義：台灣、香港和澳門是“一國兩制”構想及實踐的三個不可分割的組成部分。如果澳門問題解決得好，那麼，香港和澳門將可以作為實踐“一國兩制”的成功範例，必然給台灣問題的解決帶來積極的效應。

因此，澳門特別行政區實施“一國兩制”必須是堅定不移，只準成功，不許失敗。在“一國兩制”的實施過程中，應該注意多方面的問題。

澳門特別行政區成立以後，可謂百業待舉。特區政府所面臨的急待解決的問題千頭萬緒，但最根本的一點，是要在基本法規定的“一國兩制”的原則下，以經濟建設為中心，促進經濟建設和發展，將澳門的整體經濟帶出低谷。誠然，一個地區的繁榮和進步，需要從多方面努力，包括社會穩定、經濟發展，以及政治開明、文化繁榮、科教先進、社會保障體系完備等等。但從澳門的現定情況來看，始終發展是推動社會進步的基礎。近年來澳門經濟增長放緩，甚至出現負增長，導致出現許多社會問題。例如各行各業不景氣，就業機會縮減，失業率上升，居民收入和生活福利得不到提高甚至出現下降，維持生計出現困難。很大程度上，這些情況成為出現社會問題，特別是社會治安問題的溫床。換言之，如果注意優先發展經濟，就業機會增加，居民安居樂業，教育水平得到提高，將為社會的穩定和進步創造良好條件。我認為，盡管不能簡單地把澳門的社會問題歸結為經濟問題，但沒有經濟的持續發展，社會穩定就沒有堅實的基礎，政治、文化、科教、社保等也難以平衡發展。

在落實“一國兩制”，實施“澳人治澳、高度自治”的過程中，應注意進一步擴大自身的發展空間，加強與內地的聯繫和溝通。澳門有許多發展優勢，但也存在人才和資源的不足，通過與內地，特別是珠江三角洲包括香港在內的合作交流互補，可以形成一個粵、港、澳的整體經濟圈，彌補在中央和內地政策的支持下彌補不足，發揮優勢，使澳門的影響力和競爭力得以提升。

值得一提的是有關“高度自治”和“中央干預”的問題，基本法明確規定，澳門特別行政區實行高度自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。又規定，中央政府所屬各部門、各省、自治區、直轄市均不得干預澳門特區依法自行管理的事務。鄧小平在1984年會見港澳同胞國慶觀禮團時曾提到：“再一個就是有些人擔心干預。不能籠統地擔心干預，有些干預是必要的。要看這些干預是有利於香港人的利益，有利於香港的繁榮和穩定，還是損害香港人的利益，損害香港的繁榮和穩定。”這句話也同樣適用於澳門。亦即是說，特區政府在實施“一國兩制”的過程中，一方面應集中在澳門的範圍開展治理工作和制定政策、法律，同時，不應該干預內地的政治制度、行政體系。另一方面，也需要中央政策的支持和各級政府的協助。例如，中央政府負責澳門特區的防務，并會派駐少量而精銳的駐軍。駐軍不參與澳門的地方事務和治安工作。但是，當如果澳門出現重大自然災害或是其它難以控制的事件時，可以由特區首長向中央人民政府提出，動用駐軍保護居民的生命和財產安全。又例如，澳門擁有獨特的博彩旅遊資源，中央政府承認澳門是中國唯一可開辦博彩業的地方，當鄰埠香港或內地某一城市提出開賭的設想，引起澳門社會普遍的反對聲音。中央政府雖然堅持不干預，但一定程度上，從整體大局考慮，分析情況，可以進行一些統籌協調的工作，保證澳門能夠保持博彩業的地區優勢。所以說，中央政府表示“不支持香港開賭”的態度，體現了對澳門獨特資源的重視，有利於澳門人的利益，有利於澳門的繁榮和穩定，澳門特區對此一定要善加利用。

中美日前就中國加入世貿組織的談判達成協議，預期中國將很快加入世貿。未來澳門特區在致力自身經濟發展的同時，如何面對“中國入世貿”所帶來的機遇和挑戰，也將是實踐“一國兩制”過程中應注意的問題。在此我不必多講了，因為從連日來的報章可以看到，特區政府對這一問題已是相當重視。候任特首何厚鏵先生明確表示，中國加入WTO對澳門利大於弊，特區政府將密切關注中國加入世貿後整個市場的開放程度，從而制定本地區的經濟政策。而日後亦會與中央政府有關部門保持聯繫，以便澳門在中國市場開放過程中經濟更加發展，并配合到國家政策。而候任特區經濟財政司司長譚伯源也表示，特區經濟發展一定要因應就環境作出研究定位，澳門本身需擴展各項經貿設施，以配合國內經貿活動的拓展。

澳門和香港，一衣帶水，隔海相望，資本和貿易、人緣和地緣至為密切和相互交織。如同一對孿生兄弟，在歷史的洪流中同樣經歷了離與合、悲與喜的洗禮；同樣如遊子歸故里一樣一先一後重投祖國母親的懷抱；同樣在回歸後實施“一國兩制”的過程中當然也會有許多共性和差異。

從港、澳《基本法》的內容規定，可以知道，香港和澳門實施“一國兩制”的大原則是基本相同的。在特別行政區實行“一國兩制”是中國憲法能確認的原則，也是香港基本法和澳門基本法的指導思想和立法原則，所以，兩部基本法都規定，為了維護國家的統一和領土完整，保持兩地的繁榮和穩定，并考慮到香港和澳門的歷史和現狀，國家決定在香港和澳門特別行政區，按照“一個國家、兩種制度”的方針，不在香港和澳門實行社會主義制度和政策，保持原有的資本主義制度和生活方式，五十年不變，具體內容上，兩地的政治體制基本一致，實行高度自治；關於外交事務和防務的規定基本一致。

然而，在“一國兩制”的實施過程中，由於港、澳兩地的歷史背景和現實狀況有所不同，許多情況亦需要不同對待。香港經歷了一百多年的英國統治法律，體系屬海洋法，經濟實力較為雄厚，人才資源充足，專業團體架構較為成熟存在政黨政治沒有“土生”問題；而澳門四百多年來被葡萄牙人管治，實行大陸法的法律體系，社團政治較普遍專業團體架構正在逐步發展，特區成立初期仍需妥善處理土生葡人問題，法律、語言、公務員的本地化問題等等。因此，“一國兩制”原則下的具體實施存在差異。例如，香港的土地都屬於國家所有，而澳門則存在屬於教會的土地和政府批給私人的土地。因而基本法規定澳門特區內的土地和自然資源，除在澳門特區成立以前已依法確認的私有土地外，屬於國家所有。而香港則規定特區境內的土地和自然資源屬國家所有，另外，港澳兩地關於土地契約的規定也有所不同。香港對此有明細的專門規定，而澳門則概括性規定，即“特區承認和保護澳門特區成立之前已批出或決定的年限超過1999年12月19日的合法土地契約和土地契約有關的一切權。”再舉一例，眾所周知，博彩娛樂業在澳門的經濟中佔有重要地位，澳門基本法特別規定澳門特區“根據本地整體利益自行制定旅遊娛樂業的政策”，以保護澳門旅遊娛樂的正常經營，保持澳門經濟繁榮，這是香港基本法中所沒有的。

至於“澳人治澳”，相信每一位熟讀澳門基本法的朋友都清楚了解，基本法明確規定了“澳門特別行政區的行政機關和立法機關由澳門特別行政區永久性居民依照基本法有關規定組成”，并有具體的章節詳細列明了澳人治澳的條件、辦法、闡明澳門居民的權利和義務，中央所屬各級政府、部門不得干預特區事務等等。未來的澳門特區，是由澳門人自己當家作主。

我想，將鄧小平的以下一段話延伸到澳門範疇，可以更形象深入地道出“澳人治澳”的含義。他說：“港人治港有個界線和標準，就是必須由以愛國者為主體的港人來治理香港，未來香港特區政府的主要成份是愛國者，當然也要容納別的人，還可以聘請外國人當顧問。甚麼叫愛國者？”愛國者的標準是，尊重自己民族，誠心誠意擁護祖國恢復行使對香港的主權，不損害香港的繁榮和穩定。”

各位，歷史的巨輪把澳門帶到了回歸的前夕，經過了十二年的過渡時期，澳門正蓄勢待發，即將在一個嶄新的時空舞台上譜寫新曲。特區政府將在“一國兩制”的原則下，實行澳人治澳、高度自治，相信以行政長官何厚鏵為首的特區領導班子能夠“知難而進，共創新機”而作為澳門人的一員，我們應清醒地認識到，回歸後的澳門，跨入廿一世紀的新紀元，將會是一個多元文化下的澳門，是一個配置在整個中國發展戰略下的澳門，是一個“一國兩制”、享有高度自治的特別行政區。廿一世紀的澳門絕對不是今天澳門在歷史上的簡單延續。我們必須以新的思維與時並進，深刻體會大時代的政策路向和發展策略，才能夠為祖國的富強和澳門的發展起到添磚加瓦的作用，澳門的明天也會更加絢麗多彩。

以上是本人的一些淺見，如有錯誤，請給予指正，謝謝大家

## 淺談“一國兩制”在澳門的實施

(附件三) 鄭玉球

澳門回歸在即，“一國兩制”構想將在新成立的澳門特別行政區得到實踐。澳門能否成為繼香港之後成功實踐“一國兩制”的第二站，實有賴全體澳人的共同努力。個人對“一國兩制”認識粗淺，只想藉此機會提出在學習及思考過程中所遇到的一些問題。

大家知道，在“一國兩制”理論中，存在著兩個組成成分：“一國”和“兩制”。有關兩者之間的關係，不少專家學者都已作出過論證。事實上，在“一國兩制”的實踐過程中，必須認識到“一國”這個大前提，只有在“一個中國”的原則下，才能確保“社會主義制度和資本主義制度”的長期共存。但另一方面，如果我們把這一立論反過來描述，亦屬不假。也就是說，在“一國兩制”中，“兩制”亦是根本的條件，假如不能突顯“兩制”並存的特色，最終亦談不上“一國兩制”的成功實踐。這究竟帶給我們甚麼訊息呢？個人認為，在實行“一國兩制”的特別行政區內，必須明確劃分“一國”與“兩制”兩者的適用範圍，要真正做到涇渭分明，不容許當中出現混淆。尤其在回歸後的澳門特別行政區，不適宜過多地強調“一國”而忽略“兩制”，不然，“強制”將壓倒“弱制”，“一國兩制”亦只會演變成一句口號，徒具教條的軀殼而欠缺實質的內涵。因此，只有“兩制”能夠在各自的適用範圍內保留自有的特色並繼續發展，才能充分發揮“一國兩制”理論的實用性。

那麼，澳門這邊廂的“一制”又應該如何發揮作用呢？這當中主要是牽涉到一個延續性的問題。《中葡聯合聲明》和《基本法》中均有明確規定，在澳門特別行政區成立以後，澳門現行的社會制度、經濟制度、生活方式不變，法律基本不變。這些“不變”之說，就是為了確保延續性的重要保證，而將之載入法律條文中，就是為了賦予這種延續性更為有力的法理保障。延續的意義，代表著對原有特色的保留，當然這並非意味一成不變的保留，而是有選擇性地在配合社會發展需要的前提下確保原有體制的穩定發展和與時並進。有關社會制度、經濟制度和生活方式等方面，由於都是長時間在集體生活中逐漸形成的產物，相信很難可藉人為的力量在一朝一夕間將其改弦易轍，無疑其延續性是絕對可以保證的。

至於有關法律基本不變的問題，似乎頗值得我們深思。究竟怎樣去理解法律基本不變的真正涵義呢？所述的法律究竟又所指何物呢？依個人淺見，至少可有兩種不同的理解：(一)是指《基本法》第八條所述的“澳門原有法律、法令、行政法規和其他規範性文件”，亦即成文法體系中一般所指的廣義法律，是有白紙黑字依據的法律條文；(二)所指的是更為廣義的法律，或可謂最廣義法律，即除上點所指外，還包括原有法律體系本身固有的價值觀表現，涉及到立法者以至司法人員的思維模式、價值取向以及所遵循的原則和標準等方面。若我們恪守的法律基本不變是第(一)點所指內容的不變，那麼，只要是經特區籌委會審核通過的法規都可順利過渡為特區法律，這豈不就完成了法律基本不變的任務嗎？但如果我們所要求的法律基本不變是指剛才提到的第(二)點內容，那麼情況就顯然複雜得多了。植根澳門的葡式法律體系，在相當程度上源出於西方民主法治的法制模式，在長期施行於澳門社會後，亦已因應澳門本土的現實情況作出協調，自有其一定的存在價值。如今澳門將面臨政治地位轉變的時刻，為堅持“一國兩制”中“兩制”的特點，原有法制模式亦當一如其他領域般得以延續，以免因出現斷層而誘發不必要的衝突。

澳門經過長達十二年的過渡期後，有一點我們不得不承認，法律本地化和司法人員本地化的工作迄今依然是本地化進程中最薄弱的一環，司法機關能否勝任地挑起“獨立的司法權和終審權”的擔子成疑。統治權的轉變必會帶來一連串銜接的問題，香港回歸後也曾出現過若干次或大或小的涉及法律解釋或適用問題的憲政危機，實在值得我們引以為戒。況且澳門法律體系和司法制度一向予人尚未完善和成熟的感覺，在面臨“一國兩制”嚴峻考驗時更須加倍謹慎。若澳門此一制在司法層面上不能發揮其自有本色，反而處處受到彼一制的左右和干預，將對特區的司法獨立構成負面影響，並將最終損及“一國兩制”在澳門的成功實施。

# 正確理解是堅定實施“一國兩制”的前提

(附件四) 1999/11/21 楊允中

## 一. “一國兩制”理論形成的歷史必然性

1.1 歷史清楚地表明，國土淪喪與收復是一個國家、一個民族積弱或變強的必然結果。1949年中華人民共和國成立標誌著中國人民開始真正地站立起來，標誌著我們的國家政治上開始強大。1979年國家實行改革開放並迅即取得世人矚目的成就，意味著我們的國家在經濟上亦開始強大起來。在政治強大、經濟強大之後，中華民族的智慧得到開啟，認識得到昇華，以“一國兩制”理論的形成為標誌，中華民族的政治成熟度已達到一個前所未有的高度。

1.2 歷史也清楚地表明，靠非和平的、非理性的思維，包括所謂“路線鬥爭”都不是解決歷史遺留問題的最佳方法。進入二十世紀八十年代，人類應該顯示出比前輩人更發達的智慧，有條件解決前輩人所未曾解決也未曾思考過的理論與現實課題。

1.3 世界上的制度是人所創造的，它的完善與進步也同樣是人類理性思維的結果。中外之間、東西方之間文化傳統存在差異，但各自均有其不可取代的優勢和發展空間。在香港、澳門這類特定歷史背景下延續下來的社會，兩大文化既有對立、衝突的一面，又伴隨一個互相認同、互相吸納、互為補充的過程，這就為解決兩地前途問題奠定認識上的基礎。

1.4 形成於八十年代初期並為香港問題、澳門問題的解決，香港特別行政區啟動後正常運行和澳門籌組特別行政區的實踐所一再證明的“一國兩制”理論，是人類認識世界、認識自我的一次最務實的選擇，也是在國家學說、憲法理論、政治學理論等認識領域的突破性飛躍。

## 二. “一國兩制”理論的強大生命力

2.1 “一國兩制”既是全新理論又是中央制定的方針、政策，既是基本國策又是行動指南。它兼顧矛盾雙方、對立雙方的不同利益、要求和願望，因而不僅有利歷史遺留問題的解決，又不致對任何一方構成傷害。

2.2 解決香港問題、澳門問題的過程表明，“一國兩制”理論不僅具有歷史必然性，而且具有現實可行性，其兼容性、前瞻性特點將令香港、澳門兩個特別行政區先後啟動後沿着一個正確路向向前發展。

2.3 作為一個完整理論認識體系，“一國兩制”不僅已經歷港澳兩地過渡期內實踐的驗證，而且也經歷了香港特別行政區成立後兩年多的現實驗證，而未來港澳兩地實踐的共同驗證就更為重要。

2.4 “一國兩制”的正確實施必須附以港人治港、澳人治澳、高度自治的貫徹落實，而要完整準確地理解這些基本原則就要排除私慾和偏見，就要反對斷章取義，各取所需，就要深入系統地進行跟蹤研究，就要對基本法的原則性規定及其立法原意予以維護。

## 三. “一國兩制”理論在澳門的新實踐

3.1 澳門地域狹小，經濟規模有限，但作為微型社會、微型經濟，澳門小中見大，小而特殊、小而精緻，作為驗證“一國兩制”理論的重要載體，澳門未來的發展直接關係到驗證這一理論的科學性、正確性，而且也勢將成為調整兩岸關係的風向標，成為促進國家最後實現完全的和平統一的積極因素。

3.2 澳門將於本年12月20日實現的回歸，既具有巨大歷史意義，又具有深遠現實意義，既具有極不平常的國際意義，又具有震撼性的理論意義。因為回歸的直接目標或第一個目標是根據《中葡聯合聲明》和《澳門基本法》所確定的時間表，由我國中央政府於1999年12月20日零時零分零秒不可動搖、不可延誤地對澳門恢復行使主權，實現政權的順利交接和平穩過渡，回歸的間接目標或第二個目標，在於在“一國兩制”理論指引下，高起點、高水平、高質量地開創高度自治、澳人治澳之全新社會發展模式，揭開澳門歷史發展的嶄新一頁。

3.3 作為多重價值的綜合實現過程，回歸為“一國兩制”在澳門貫徹實施創造了前提，又奠定了基礎。回歸之後在新興的澳門特別行政區，從高官到市民都是實踐“一國兩制”、澳人治澳、高度自治的行為主體，既要行使權利又要履行義務，因而都毫不例外地要進行必要的角色調整，都要適時作好重新定位，不可以把自己形象僵化地定型化。

3.4 澳門作為一個發育有待加速完善的微型社會，在關注實踐“一國兩制”理論共同性問題外，尤其要注意從澳門現實出發，逐步營造一個“公平、公正、公開、民主、廉潔”的高開放度、民主型、多元化社會發展環境，是擺在特區政府和全體居民面前的一項歷史性使命。回歸後澳門儘管面對不少困難和挑戰，但千難萬難，只要把真正自強不息、知難而進的廣大居民，特別是佔人口絕大多數的華人永久性居民的全面關注和認真參與提升到一個新的高度，把各項社會積極因素發動、指引到方向一致的目標上，那麼，就沒有不可征服的困難和挑戰。

#### 四・落實“一國兩制”的再認識、再實踐

4.1 要建立強勢意識：回歸之後澳門特別行政區要成為一個實踐“一國兩制”理論的強勢地區，要形成強勢有作為的政府，要建成強勢有持續效應的微型經濟體系，要培育一代居民的強勢心理素質；要造就出一支涵蓋面逐步擴大的新型社會中堅——中產階級。

4.2 要提倡理性思維，以理性、務實、嚴謹、準確的思考來觀察社會，認識自己。要提倡兼容並蓄，建立多聲道、多選擇性、全面發展、各得其所的良性循環社會。要提倡開拓創新，以認識的完善帶動行動的到位，勇於接受挑戰，敢於公平競爭。要提倡現代意識，現代化不僅意味著經濟發展的高指標，同時也意味著社會發展的高指標；現代化意味著高開放度而不是半開放半保守；意味著公平競爭，平等參與，而不是靠保護過日子，少數人得益；意味著民主程序嚴謹化，政府運作高透明度。

4.3 驗證“一國兩制”理論一方面靠完整準確地的認識、理解基本法，另一方面則靠特區政府和廣大市民的反覆實踐，澳門要走揚長避短的道路，走有自身特色的道路，積極的特色要延續，消極的特色要淘汰。

4.4 在澳門特別行政區成立並步入新世紀之後，在進入新一輪驗證“一國兩制”理論過程中，人們的信心指標要落到實處，人們的開拓精神需要充份顯示，人們的認識體系需要調整提昇，相信在中央政府關懷下，在特區政府指引下，在全澳居民同心同德、積極開發下，澳門一定能為“一國兩制”理論的正確實踐提供一個最有說服力的範例。

## 在“澳門回歸與‘一國兩制’的實施” 座談會上的發言

(附件五)吳建璠

首先我要感謝東道主—澳門發展策略研究中心邀請我來參加今天的盛會。這對我來說是一個向澳門的學者專家學習的好機會。

從現在到澳門回歸已不足一個月。這個全國人民盼望已久的歷史性時刻已經近在眼前。廣大澳人現在的注意力已不止是放在澳門的順利回歸和平穩過渡上，而且也在考慮澳門回歸後的問題。諸如如何全面貫徹實施“一國兩制”方針和《基本法》，即如在“一國兩制”的方針下，實行“澳人治澳”、“高度自治”，振興澳門的經濟，改進政府的工作，改善澳門社會治安等等問題。澳門平穩過渡的大局已定，人們對平穩過渡已不那麼擔心，擔心的是澳門回歸怎樣管好澳門。今天的討論會正是圍繞這個主題，從廣闊的視野和不同的專業角度進行原由的探討，各抒己見，暢所欲言，無論從討論的深度和廣度的看，都達到了很高的水平。

這樣的結論會對於進一步明確澳門今後的中心任務和發展方向，對於保持澳門的持續穩定和發展，無疑是有重要意義的。

這次討論會涉及的問題很多，各位發言者發表了許多有獨到見解的意見和評論。我一開始就聲明，我參加討論是為了向各位學者專家學習，我將把各位的高見帶回家去細細消化。不過，既然來了，不就各位討論的問題，談點個人的看法，恐怕也是不行的。因此我想就幾個大家關心的問題談談自己不成熟的意見。

### (一) “一國”和“兩制”的關係

“一國兩制”構想的核心是在一個統一的中華人民共和國的範圍內，中國內地實行社會主義制度，港澳實行其原有的資本主義制度。它的根本目的是實現港澳的順利回歸，完成祖國的和平統一。

“一國”和“兩制”是彼此有機地結合一起，不能分割的兩個方面。講“一國”就要記住這是實行“兩制”的“一國”。講“兩制”，也不能忘記這是以“一國”為前提的“兩制”。沒有“一國”，“兩制”就會變成兩個不同的政治實體，甚至兩個國家。“一國”和“兩制”要合在一起才是“一國兩制”，分割開就不成其為“一國兩制”。

抽象地講“一國兩制”，大家都會同意上面說的道理，問題是遇到具體問題，特別是遇到對自己有切身利害的問題，能不能堅持這個道理，就不一定了。

在起草香港《基本法》時，對於某些問題應該如何處理，圍繞著怎樣正確把握“一國兩制”進行了很多爭論。憲法對特區要不要適用，憲法與《基本法》是甚麼關係，特區有沒有“剩餘權力”，等等都是牽涉到“一國兩制”如何理解的大問題。當然，在《基本法》起草過程中，這些問題都得到正確的處理。《基本法》制定出來後，我認為“一國”和“兩制”的關係問題從法律上說已經解決。《基本法》對於哪些事務屬於“一國”範圍，由中央處理，哪些屬於“兩制”範圍，由特區政府處理，都有明確的規定。我們的任務是按《基本法》辦事，以《基本法》為準繩處理“一國”和“兩制”的關係。依照《基本法》的規定，歸中央管的，就要由中央管；屬於特區自治範圍，《基本法》規定不干預的，從中央部委到各省、市、地方包括駐軍，都不應干預。香港回歸後兩年來的實踐證明，從中央到地方都認真貫徹落實了這些規定。今後澳門也用不著擔心會受到干預。

中央不干預特區自治範圍的事務，特區也不可以超越自治範圍，做一些與“一國兩制”不符的事情。香港終審法院判決說，它有權審查全國人大及其常委會的立法行為和宣佈它無效。這種說法照我們看來，就是不符“一國兩制”的。它把中央和地方的關係顛倒了，它忘了我們是一國，全國人大及其常委會是國家的最高權力機關，全國人大及其常委會制定的全國性法律列入《基本法》附件三，要在特區實施的，香港終審法院只有義務執行，無權審查，更談不到宣佈它無效。香港法院即使認為全國性法律有同《基本法》抵觸的問題，也應請由全國人大常委會來處理，因為《基本法》和列入《基本法》附件三的全國性法律的解釋權都屬於全國人大常委會。《基本法》規定，特區法院繼續保持原有法律制度和原則對法院審判權所作的限制。在香港回歸前，香港法院對於在香港適用的英國法律根本無權質疑。由此可見，依照香港原來法律制度和原則，法院也不享有對國家法律的審查權。

### (二) “澳人治澳”

在特區實行“一國兩制”，並且賦予特區“高度自治”權，理所當然必須實行“澳人治澳”。“一國兩制”、“高度自治”和“澳人治澳”是緊密聯在一起的，“澳人治澳”也是中央的一項基本方針政策。在制定香港《基本法》的時候，鄧小平對甚麼叫做“港人治港”有個解釋。他說，港人治港就是以愛國者為主體的港人治理香港。他提出愛國者的三條標準，尊重自己的民族，誠心誠意擁護祖國恢復對香港行使主權，不損害香港的繁榮和穩定。他還說，只要符合這三條標準，不管他是贊成資本主義，還是封建主義，甚至奴隸主義，都是愛國者。鄧小平的這個解釋對“澳人治澳”也是完全適用的。

鄧對愛國者的解釋是很寬鬆的，三條都是最低限度的標準，而且意識形態不考慮在內。為什麼他要作如此寬鬆的解釋呢？我理解是能在愛國主義的旗幟下，最大限度把港人、或者澳人團結起來，為管好香港

或澳門而奮鬥。最大限度地團結一切愛國愛港或愛澳的人，這是政策的宗旨所在。

既然在澳門有種意見，給“澳人治澳”的澳人提出了種種要求。例如是要生於斯長於斯，與澳門一同成長，而且是從澳門社會及其文化背景，從澳門的教育制度下培養出來的人，據說這才是真正的澳人。這種解釋，我覺得不符合“澳人治澳”的政策精神，因為對澳人提的要求越多，澳人的範圍越小，還怎麼能夠最大限度地把澳人團結起來為澳門奮鬥呢？照這種意見來理解“澳人治澳”，勢必把許多不是土生土長，不是從澳門制度下培養出來的人排除在治澳的範圍之外，這就會挫傷許多人的感情，這對於治澳是有利呢，還是不利呢？這不是一件小事，這種提法看似有理，實際起的作用，是在澳人當中引起爭議，引起磨擦，損害澳人的團結，對治澳是極其不利的。我認為“澳人治澳”如何理解，應請以國家的政策為準，以鄧小平的解釋為準，把國家的政策、鄧小平的解釋撇在一邊，自己去作種種解釋，恐怕是不妥當的。

### (三) 正確理解《基本法》

從今年12月20日起《基本法》將在澳門全面實施。《基本法》是特區的法制基礎。行政部門要執行《基本法》。《基本法》明文規定負責執行《基本法》是行政長官的一項職權。立法機關要根據《基本法》立法，特區的任何法律、法令、行政法規和其他規範性文件均不得同《基本法》相抵觸。特區法院要根據《基本法》審判案件。可見特區所有政府部門都要遵照《基本法》辦事。

要想正確貫徹實施《基本法》，首先要正確理解《基本法》，理解錯了，《基本法》就會貫徹不了，甚至與《基本法》背道而馳。

要想正確理解《基本法》，最重要的是找出立法原意。《基本法》不是一般法律。中葡聯合聲明中，中國政府宣佈對澳門實行的基本方針政策後，最末一條說，上述基本政策和附件所作的具體說明，將由中國人大以《基本法》規定之。《基本法》是以法律的形式將中國政府對澳門的方針政策規定出來，所以我們常說《基本法》是“一國兩制”方針的法律化、具體化。《基本法》序言也明確規定，制定《基本法》就是為了保障國家對澳門的基本方針政策的實施。《基本法》同國家對澳門的基本方針政策如此關係密切，如果不瞭解國家的基本方針政策為何，又怎麼能夠對《基本法》有正確的理解。

香港終審法院解釋《基本法》的兩個條款其所以錯誤(第22條第4款，第24條第2款第3項)就是因為他們只從字面去理解，而不理會《基本法》的立法原意。如果認真理解立法原意，本來可以不發生這場風波。

在實施《基本法》的過程中，出現這樣或那樣的問題，本來不奇怪，重要的是從這裡累積經驗，得到提高，所謂吃一塹，長一智。澳門的情況與香港不同，香港發生的問題，澳門可能不發生，但是澳門也可能出現別的問題。事物的發展總有一個過程。在“一國兩制”的條件下，如何使澳門原有法律適應《基本法》的要求，我們還有很多事情要做。

## 1. 怎樣理解“一國”與“兩制”的關係？

## 2. 澳門特別行政區在實施“一國兩制”

過程中應注意些什麼問題？

## 3. “澳人治澳”的準確涵義是什麼？

(附件六) 劉球

一.“一國”下的“兩制”，“兩制”要服從“一國”，發揮“兩制”的作用，對中國、對澳門、對世界才更為有利。《基本法》已有了規定體現表現在：澳門防務、外交由中央負責，澳門行政長官由澳人推選產生，報中央政府任命，主要官員由行政長官提名中央任命。及須執行規定在澳施行全國性法律。“兩制”，即由“澳人治澳”，保

持資本主義生活方式五十年不變,由澳人自己制定經濟、文化、教育、政策,自己制定法律,自己運用財政,自設終審法院,不用向中央納稅。保持自由港政策。"兩制"上是河水井水互不干擾政策。

二. 在實施 "一國兩制" 過程中應注意問題: 應關註問題之一, 保持和發揚全澳居民積極參與 "澳人治澳", 通過各種研討會, 座談會, 諮詢會提供建設性意見, 以便集思廣益, 反映實際, 供特區政府參考, 各種座談會今後可經常開。應關註問題之二, 特區政府官員和全澳居民都要講真心話,(包括會內會外) 以便反映實情, 做好實事。應關註問題之三, 處理好整體參與和分工負責關係。處理好個人意見和法律決定關係。無整體參與, 分工負責成了孤軍作戰, 亦影響了整體積極性發揮, 分工負責之需要是因它是最後抉擇人和執行人。個人意見是起草修改法律和做出決定的參考, 應允許發表, 但要明確他不是法律, 不是決定。若一負職責就不能有個人意見發表, 就影響了個人的積極性、參與和發揮。應關註問題之四, 特區要敢於履行自己職責, 勿事事請示中央。要敢於和善於保持澳門特點和長處, 使澳門經濟搞上去, 居民生活有進一步提高, 社會有更大繁榮和發展, 能對祖國作出更大貢獻。

三. "澳人治澳" 準確涵義是掌握和執行好《基本法》有關規定。

四. 澳門特別行政區實施 "一國兩制" 前景是樂觀的: 1.《基本法》保証, 2. 中葡關係友好, 3. 澳門社會和諧, 4. 澳人積極參與治澳, 5. 選出了符合眾望行政長官何厚鏵及順利組成特區政府。

但不可大意: 1. 凡事大意都做不好, 2. "一國兩制" 是新事物, 3. 未來會有不少變數出現。

慶回皇迎千禧

澳

門

發

展

策

略

研

究

中

心

成

立

兩

週

年

紀

念

專

輯

**出版：澳門發展策略研究中心**

澳門上海街 175 號中華總商會大廈 19 樓 C,D 座

電話：(853) 780124 傳真：(853) 780565

**版次：一九九九年十二月（第一版）**

**定價：澳門幣 25 元**

**版權所有 翻印必究**