

“新澳門”的“經濟優勢”、“政治優勢”與“一國兩制”的“澳門模式”

齊鵬飛*

五年前“新澳門”的煌煌之旅初步，當時的中國國家主席江澤民曾經就如何“觀察和評價澳門形勢”問題，前瞻性地提出了“四條基本依據”，即“四個堅信”——“一是堅信鄧小平提出的‘一國兩制’的偉大構想和‘澳人治澳、高度自治’的方針是正確的；二是堅信澳門同胞完全有能力有辦法把澳門治理好；三是堅信澳門特別行政區政府是能夠駕馭局勢的；四是堅信偉大的社會主義祖國是澳門保持繁榮穩定和戰勝前進中的困難與風險的堅強後盾”，表達了中央人民政府和全國各族人民對“開創澳門新紀元”和“澳門明天更好”的殷切希望和堅定信心。五年來，“新澳門”“一國兩制”的建設實踐充分證明了這一科學論斷的正確性。以何厚鏵為首的澳門政府和逾40萬的澳門市民向海內外所有關注“一國兩制”之“澳門模式”前景者奉獻了一份優異的成績單。在“九九”澳門回歸前非常圓滿地完成了“平穩過渡，順利交接”的“一國兩制”的第一場考試以後，又在“九九”澳門回歸後非常順利地通過了“繼續保持繁榮穩定”的“一國兩制”的第二場考試的“初試”。2004年12月20日，第一次蒞臨澳門的中國國家主席胡錦濤在慶祝澳門回歸祖國五周年大會暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上發表重要講話，對“九九”回歸以來“新澳門”的優異表現給予了充分肯定：“澳門回歸祖國五年來，社會面貌煥然一新。以何厚鏵先生為首的特別行政區政府帶領社會各界人士團結奮鬥，開拓進取，克服了亞洲金融危機、外部經濟環境變化和非典疫情等帶來的種種困難和挑戰，妥善解決了一系列關係澳門全局和長遠發展的重大問題。今天的澳門，社會安定祥和，經濟持續增長，民眾安居樂業。實踐證明，澳門人是完全有智慧、有能力、有辦法管理好、建設好、發展好澳門的。”¹2005年1月16日，相隔

* 中國人民大學台港澳研究中心教授。

1. 《人民日報》，2004年12月21日。

五年再次訪問澳門的葡萄牙總統桑帕約發表評論說：“很高興重臨澳門，親自見證澳門的進步，見證澳門擁有高度自治，由澳門人自己管治。”“‘一國兩制’十分成功，同時中葡聯合聲明及基本法各項條文亦一一在澳門獲得落實及遵守。”²“新澳門”的第一個五年，其“一國兩制”的“經濟優勢”、“政治優勢”初步呈現，“一國兩制”的“澳門模式”逐步成型、成熟。

一

“東方明珠”香港和“東方寶石”澳門，是當代中國“一國兩制”之和平統一工程的兩個“率先垂範”的試驗田。自1997年香港回歸並開始“港人治港”和1999年澳門回歸並開始“澳人治澳”以來，香港和澳門在“變”與“不變”的“兩難”選擇中，在既有負面的亞洲東部區域性的“天災人禍”——金融風暴和非典型肺炎的衝擊，又有正面的中國內地加入世界貿易組織、中國內地與香港和澳門簽署更緊密經貿關係安排的協定和中國內地部分省市開放對香港和澳門的“個人遊”、“自由行”的機遇的雙重挑戰面前，乘世界範圍的政治多極化、經濟多元化、文化多樣化的大勢，在全面建設香港特色、澳門特色的資本主義的物質文明、精神文明、政治文明和“和諧社會”方面，走出了一條繼續保持“自由港”、“獨立關稅地區”和“國際經濟中心”、“東西方文化交流中心”的“傳統”和“區位優勢”，繼續保持“自由、民主、人權、法治”的“傳統”和“核心價值”，亦即“繼續保持繁榮穩定”的“一國兩制”的新路。

當然，由於“大香港、小澳門”在“九七”回歸、“九九”回歸前，“英人治港”、“葡人治澳”的歷史傳統及其政治、經濟、文化和社會發展的模式迥異，其進入“港人治港”、“澳人治澳”的“新紀元”的政治、經濟、文化和社會基礎即歷史起點有着雲泥之別，所以，“新香港”、“新澳門”的“一國兩制”新路呈現出不同的軌跡和指向，香港人和澳門人自己的“直覺”和國際社會的“觀感”也就有了“冷”、“暖”之分。比較海內外對於已經近八周歲的“新香港”之政治、經濟、文化和社會發展

2. 《澳門日報》，2004年1月17日。

形勢以及以董建華為首的香港政府的表現的眾說紛紜的“苛刻”，方方面面對於五周歲的“新澳門”之政治、經濟、文化和社會發展形勢以及以何厚錕為首的澳門政府的表現則非常寬容，幾乎是異口同聲地“叫好”。此一局面，並不難理解——如果說，香港在“九七”回歸前已經是發達的、比較成熟的資本主義社會，澳門在“九九”回歸前只能算是發展中的、“初級階段”的資本主義社會，兩地的社會發展水平和生活質量有很大距離。在自“舊香港”至“新香港”的“十二年過渡時期”，香港雖然由於中英對抗之故，政治形勢一度十分嚴峻，但是經濟形勢一直向好，經濟自由指數和國際競爭力在世界排位始終名列前茅。對於這一點，無論是香港人自己還是國際社會滿意度都比較高，直面“九七”，他們更看重“一國兩制”中“不變”的成份。而澳門的情況則明顯不同，雖然在自“舊澳門”至“新澳門”的“十二年過渡時期”裏，葡萄牙人口口聲聲“中葡合作”，也奢談“光榮撤退”，但是，其“夕陽政府”心態始終作梗，根本沒有負起“聯合聲明”所賦責任，不僅舊的“三大問題”——“公務員本地化”、“法律本地化”、“中文官方化”久拖不決，新的“三大問題”——“經濟不振”、“治安不靖”、“移交不清”又接踵而至，使“九九”回歸前的澳門形勢嚴重惡化。對於這一點，無論是澳門人自己還是國際社會都非常失望，直面“九九”，他們更看重“一國兩制”中“變”的成分。因此，江澤民在“九七”之年香港“移交大典”上祝福“香港明天更好”，在“九九”之年澳門“移交大典”上希望“開創澳門新紀元”，意味深長！比較由“舊香港”的“好”到“新香港”的“更好”之“難”，由“舊澳門”的“不好”到“新澳門”的“好”，可以言“易”。“新香港”的任何一點點“退步”都可能被放大到極至，舉世矚目，一如“新澳門”的任何一點點“進步”都可能被放大到極至，舉世矚目。這是問題的一個方面，另一方面，由於英國人在“九七”香港回歸前精心設計的“光榮撤退”中預留了與未來的特別行政區政府和中央人民政府相抗衡的某些或“顯形”或“隱性”的政治架構和政治勢力，加上自“舊香港”至“新香港”，其經濟轉型和產業結構調整的探索一直沒有尋找到合適的突破口和新的增長點，經濟形勢始終在不景氣的狀態中徘徊，“九七”回歸後在“新香港”的政治發展尤其是在董建華的第二屆任期內的政治發展中出現了一系列不和諧之音，如以2003年7月1日“百萬人大遊行”為高潮的反對“基本法”之“二十三條立法”的活動，如以2004年7月1日“五十

萬人大遊行”為高潮的反對關於2007年、2008年行政長官和立法會“普選”問題的“人大釋法”和“人大決定”的活動，連基本的“愛國者治港”和“香港核心價值”的問題上都無法形成社會共識，嚴重地影響了“基本法”的“至尊”權威，嚴重地影響了香港社會的政治穩定和“民主化”之旅的“循序漸進”，嚴重地影響了香港社會的經濟繁榮和競爭力。香港人自己評價不高，國際社會評價也不高。而葡萄牙人在“九九”澳門回歸前“全面撒手”的“短期行為”，客觀上為“新澳門”徹底唾棄“殖民主義因素”和“殖民主義心態”的“一國兩制”、“澳人治澳”的政治、經濟、文化建設和社會發展掃清了障礙，在“新澳門”，“基本法”家喻戶曉，“愛國者治澳”的觀念深入人心。加上自“舊澳門”至“新澳門”，其“固本培元，穩健發展”思想指導下的“以博彩旅遊業為龍頭，以服務業為主體，各行業協調發展，使經濟結構適度多元化”的經濟轉型和產業結構調整的方向正確，打造“內地與葡語國家經貿服務平台、粵西地區商貿服務平台和全球華商聯繫服務平台”的措施到位，經濟形勢自“負增長”至“恢復性增長”至“發展性增長”，一路“凱歌行進”。“新澳門”“新天新地新人新氣象”，“百廢待興”至“百業俱興”。澳門人自己評價高，國際社會評價也高。

二

“新澳門”的第一個五年，以何厚鏵為首的澳門特別政府的施政重點是解決經濟發展問題。這也是中央人民政府、中國內地、澳門特別行政區和國際社會共同關注的“第一號的焦點問題”。在這一方面，“新澳門”贏得了“好評如潮”。可以講，“一國兩制”的“澳門模式”在“新澳門”的逐步成型、成熟正是建立在“新澳門”經濟發展“陰轉晴”的基礎之上的。

“九九”回歸以來“新澳門”經濟發展的“兩個亮點”：一曰自“恢復性增長”至“發展性增長”；二曰“國際化的區域性經濟貿易服務平台”的地位凸現。

現代澳門經濟是從20世紀60年代開始起步的，歷經約30年兩位數的高增長和全面發展期，形成了今日澳門博彩旅遊業、出口加工業、

銀行保險業、房產建築業四大產業支柱的多元經濟結構和有“亞洲第五條小龍”之譽的經濟規模。但是，由於經濟資源短缺，經濟基礎薄弱，產業結構比較單一，過分倚重於博彩旅遊業（產值佔澳門GDP的40%-50%左右，專營稅佔財政收入的60%-70%左右），故“九九”回歸前從20世紀90年代初期開始的宏觀經濟調整並不成功，在改善投資環境，增加澳門的國際競爭力方面，在從“東方的蒙地卡羅”向“東方的拉斯維加斯”的功能轉化，即加強多元化旅遊產業的開發特別是大型旅遊設施的基礎建設方面，在製造業的企業轉型和升級換代方面，在發展新的經濟增長點，如高科技、高增值路向的電信業和航空運輸業方面，在解決居高不下的失業率，解決50,000套空置房屋並盤活500億澳門元死錢方面，乏善可陳。根據“舊澳門”統計暨普查司和“新澳門”統計暨普查局的資料顯示，從1993年開始，澳門的經濟增長速度逐年放緩，從1996年開始，出現負增長，1996年為負0.4%（以不變價格-1996計算的本地生產總值是553億澳門元），1997年為負0.3%（以不變價格-1996計算的本地生產總值是551億澳門元），1998年為負4.6%（以不變價格-1996計算的本地生產總值是526億澳門元），1999年為負3%（以不變價格-1996計算的本地生產總值是510億澳門元）。

正是鑒於自“舊澳門”至“新澳門”交替之際這種經濟基礎不厚、經濟品質不高、經濟總量不足、經濟環境不好的實際情況，特區政府力戒好大喜功、急功近利的浮躁思想，在自2000年第一份“施政報告”至2004年第五份“施政報告”中，均堅持了“循序漸進”和“固本培元、穩健發展”的戰策略原則，扎扎實實地進行經濟重建的基礎工作，一步一個腳印，使澳門經濟逐步走出困局，開始了一點一滴的復蘇和振興。

博彩旅遊業的復蘇和振興是“新澳門”經濟形勢全面回暖的最顯著的標誌。根據“舊澳門”統計暨普查司和“新澳門”統計暨普查局的資料顯示，在“九九”回歸前一度陷入低迷狀態的博彩旅遊業在“九九”回歸後已經逐步走出低谷，重新煥發青春，進入了一個新的發展“快車道”：澳門入境遊客總數自“九九”回歸前1996年的815萬人次、1997年的700萬人次、1998年的695萬人次、1999年的744萬人次至“九九”回歸後2000年的900萬人次、2001年的1,028萬人次、2002年的1,153萬人

次、2003年的1,189萬人次、2004年的約1,200萬人次。澳門旅遊的四大客源地中國內地、中國香港、中國台灣和日本的遊客數穩步上升，尤其是增幅最大的中國內地，平日不計，僅僅“五一”、“國慶”、“春節”的三個七天長假期間，就有近30萬遊客湧入澳門，人均消費3,000澳門元。澳門政府的博彩專營稅收入，2000年是57億澳門元，2001年是60億澳門元，2002年是78億澳門元，2003年是100億澳門元，2004年是約130億澳門元。

澳門的博彩旅遊業之所以能夠在“九九”回歸後短短的五年時間裏重新崛起，重新鞏固其在整個經濟體系中支柱性產業的“龍頭”地位，原因是多方面的：如澳門社會治安狀況的根本性好轉，使遊客對澳門恢復了安全感和信心；如澳門中西文化交彙的傳統、特色和優勢進一步強化和彰化，包括“澳門歷史建築群”申報世界文化遺產，包括不斷創新的各種形式的國際藝術節、音樂節、美食節和大賽車，使遊客對澳門的興趣不再僅僅是局限於博彩；如“中國(內地)因素”在澳門旅遊業發展進程中越來越重要的積極影響，包括中央人民政府支持澳門開放航空市場，包括中國內地部分城市開放澳門“個人遊”，使遊客的來源加深了寬度和厚度，等等。其中，一個決定性的因素是澳門博彩業內部的體制改革和體制創新——“開放賭權”，自“壟斷性”經營至“自由競爭性”經營，為澳門的博彩旅遊業實現“跨越式”發展注入了新動力。

自20世紀30年代至21世紀初，自豪興娛樂總公司、泰興娛樂總公司至澳門旅遊娛樂有限公司，自盧九、高可甯、傅德蔭至葉漢、何鴻燊，澳門的博彩業經歷了近百年的“壟斷性”的專賣、專營的歷史，雖然也逐步推進了澳門博彩業的現代化，使博彩業日益成為澳門經濟發展的支柱性產業，使澳門“東方蒙地卡羅”的形象和影響日益舉世矚目，但是，在20世紀80年代末90年代初澳門進入自“舊澳門”至“新澳門”的“十二年過渡時期”以後，在澳門周邊國家和地區紛紛開設賭場大力發展旅遊博彩業挑戰澳門在亞洲和太平洋地區的博彩業“壟斷”地位的壓力面前，澳門博彩業自身“壟斷性”的專賣、專營制度的“封閉”、“保守”、“僵硬”和“漠視市場機制”的弊端暴露無遺。“九九”回歸以後，特區政府順應來自內外部的要求澳門博彩業體制改革和體制創新

的呼聲，利用2001年12月澳門特區政府和澳門旅遊娛樂有限公司之間的博彩專營權合約屆滿的機會，初步“開放賭權”，有計劃、有步驟地引入境外資本和國際競爭，將博彩專營權一拆為三，在2002年初根據澳門《娛樂場幸運博彩經營法律制度》以公開招標競標的方式，批准了三張博彩業的經營牌照，即本地資本的澳門旅遊娛樂有限公司的子公司澳門博彩股份有限公司和境外資本的永利度假村（澳門）股份有限公司和銀河娛樂場（澳門）股份有限公司，並以比較大的幅度提高了博彩專營稅和溢價金的額度：自31.8%至35%。三家賭博公司承諾，在未來十年將在澳門投資175億澳門元進行博彩旅遊業的基礎設施建設，澳門博彩股份有限公司的“漁人碼頭”項目，澳門永利度假村（澳門）股份有限公司的“永利度假村”項目，銀河娛樂場（澳門）股份有限公司的“金沙娛樂場”、“華都娛樂場”專案，已經陸續動工、竣工。“三足鼎立”的競爭局面的形成，為澳門博彩業重新煥發青春並向“大旅遊”路向的“多元化”發展奠定了基礎，創造了條件。初步“開放賭權”以後，澳門遊客數量和博彩專營稅的節節攀升，就是一個富有說服力的證明。

由於博彩旅遊業在澳門整個經濟體系中“獨撐半壁江山”的龍頭地位，澳門博彩旅遊業的復蘇和振興，帶動了澳門經濟形勢的全面回暖，一度沉寂的酒店業、餐飲業、娛樂業、服飾業、珠寶業、手信業甚至房產建築業、銀行保險業、交通運輸業重新走向興旺，澳門的各種基礎設施建設工程紛紛上馬或準備上馬，如澳門“關閘”邊檢大樓、澳門海關大樓、澳門奧林匹克游泳館、澳門多功能體育館、珠澳跨境工業區、第三條澳氹大橋、港珠澳大橋、京珠高速公路澳門連接段、澳門環城公路，等等。澳門的進出口貿易生機勃勃，根據“舊澳門”統計暨普查司和“新澳門”統計暨普查局的資料顯示，自“九九”澳門回歸前1997年總值的337億澳門元、1998年總值的327億澳門元、1999年總值的339億澳門元，至“九九”澳門回歸後2000年總值的350億澳門元、2001年總值的376億澳門元、2002年總值的382億澳門元、2003年總值的427億澳門元、2004年總值的約450億澳門元。作為綜合性指標的澳門本地生產總值（以不變價格——1996計算），自“九九”澳門回歸前1996、1997、1998、1999連續四年的負增長，至“九九”澳門回歸後2000年總值的534億澳門元（增長4.6%）、2001年總值的546億澳門元（增

長2.2%)、2002年總值的600億澳門元(增長10%)、2003年總值的694億澳門元(增長15.6%)、2004年總值的約936億澳門元,增長約35%(其中,第一季度200億澳門元,增長25.6%,第二季度209億澳門元,增長47.5%)。特區政府在“九九”回歸之初就非常明確地訂立的“循序漸進”和“固本培元、穩健發展”的戰策略原則以及“以博彩旅遊業為龍頭,以服務業為主體,各行業協調發展,使經濟結構適度多元化”的經濟轉型和產業結構調整目標,正在44.85萬人口和27.3萬平方公里土地的澳門一步步地變成現實。

由於“彈丸之地”的澳門自身的經濟發展空間非常有限,屬於微型經濟體,所以“新澳門”“新紀元”的經濟發展的路向和定位“沒有選擇的選擇”,只能是充分利用其“自由港”、“獨立關稅地區”的特殊地位和中西交流的“視窗”、“橋樑”和“國際通道”的區位優勢,在全球化的國際競爭、區域競爭和國際合作、區域合作中探索和確立其經濟發展的坐標系。“九九”回歸五年來,在特區政府和澳門市民的艱苦努力下,澳門“國際化的區域性經濟貿易服務平台”的地位凸現。

“新澳門”經濟發展“對內”、“對外”的國際合作、區域合作的空間有兩個主要的縱深面:一個是中國內地,一個是歐盟國家和葡語國家。

澳門與中國內地的“一體化”的區域經濟合作重點,是澳門與珠海市、澳門與廣東省、澳門與台灣省、澳門與香港特別行政區、澳門與大珠江三角洲和泛珠江三角洲,以及“內地與澳門更緊密經貿關係的安排”(CEPA)等各個方面、各個領域多層次、全方位的區域經濟合作。

自“粵澳合作聯絡小組”至“粵澳高層聯席會議”,澳門與廣東省的區域經濟合作在“九九”回歸以後已經逐步進入規範化和制度化的軌道,兩地之間人流、物流、金流的障礙正在消除。其中,澳門與珠海市的區域經濟合作“一體化”的程度最高,目前的重點專案是“澳珠跨境工業區”的建設和聯合開發橫琴島的計劃。“珠澳跨境工業區”的建設在澳門青州和珠海灣仔之間的河面上進行,可填土40公頃,澳門11公頃,珠海29公頃,兩塊填海地相隔15米河道,以快速通道連接通關。“珠澳跨境工業區”的設廠以紡織品加工業為主,對於已經沉寂多年的澳門製造業無疑將起到積極的推動作用。2003年12月9日,“珠澳跨境工業區”舉行奠基禮,曾經以一名廠商的身份經歷過20世紀70年代澳門

紡織工業的黃金時期的澳門經濟財政司司長譚伯源，把“珠澳跨境工業區”計劃稱為“澳門工業發展的另一個春天”。他指出：“澳門要優化產業結構正遇上前所未有的好機會。”³

2004年6月1日-3日，珠江流域的廣東、廣西、四川、雲南、貴州、湖南、江西、福建、海南九省及香港、澳門兩個特別行政區政府共同舉辦的“泛珠三角區域合作與發展論壇”在粵、港、澳三地舉行，並簽署了《泛珠三角區域合作框架協定》，標誌着“9+2”區域經濟合作機制的正式啟動。早在“新澳門”經濟剛剛開始復蘇之際，特區政府就富有遠見地提出打造“內地與葡語國家經貿服務平台、粵西地區商貿服務平台和全球華商聯繫服務平台”的戰略目標。而“9+2”區域合作機制的建立，與澳門打造“粵西地區商貿服務平台”的目標有非常大的契合性。珠江三角洲的經濟發展形勢是典型的“東強西弱”，但是由於珠江三角洲西岸擁有優越的自然環境資源、土地資源和人力資源，中介性的區位優勢明顯，其蓄勢而發的“跨越式發展”的空間巨大，是珠江三角洲新一輪經濟騰飛的黃金地帶。“9+2”區域合作機制的啟動，大大深化和強化了澳門“粵西地區商貿服務平台”的輻射面。何厚鏵發表演說曰：“泛珠三角地區的合作是一個逐步發展的動態過程。最初的珠三角發展至目前的泛珠三角，其意義不僅在於地理概念的延伸，還在於區域融合理念的認同，以及由此引發的制度創新和發展機遇。泛珠三角的區域合作，順應了區域經濟的發展趨勢，契合了國家東中西部協調發展的需要，更反映了本地區加強合作、共同發展的願望。”他指出：“作為一個以外向為主導的微型經濟體，澳門的活力很大程度上是取決於對外合作的進展。‘一國兩制’的落實，不但為澳門特區奠定穩定發展的基礎，還使澳門能及時地、全面地把握祖國快速、協調發展所帶來的機遇。CEPA的實施，已為澳門和內地的更緊密合作提供了制度保障；泛珠三角的區域合作，又將結合CEPA的催化作用，為澳門提供更寬廣的發展腹地和更豐富的互補性資源，並帶來新的服務空間和發展機會。”⁴

3.《珠澳跨境工業區落實——澳門工業發展的另一個春天》，載於《澳門雜誌》，2003年12月，總第37期。

4.《澳門日報》，2004年6月4日。

2003年10月17日在澳門由中央人民政府與澳門特別行政區政府簽署的《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)，是中央人民政府支持“新澳門”經濟發展的一份“大禮”，同時也是中國內地與澳門特別行政區之間“加速度”地推進多層次、全方位的區域經濟合作的一個“里程碑”。CEPA主要涉及三大領域：貨物貿易、服務貿易及投資便利化。通過逐步減少或者取消雙方之間實質上所有貨物貿易的關稅和非關稅壁壘，通過逐步實現服務貿易自由化、減少或者取消雙方之間實質上所有歧視性措施；通過促進貿易投資便利化加強內地與澳門之間的貿易和投資合作，促進雙方的共同發展。CEPA規定，自2004年1月1日起，貨物貿易中273項“澳門製造”產品獲准零關稅進入內地市場，服務貿易領域中18個服務性行業獲准放寬准入內地市場。澳門經濟界人士普遍的觀點——“CEPA的簽署是提升澳門經濟‘成長品質’的一個‘歷史性’的杠杆”：“1. CEPA為澳門經濟發展開拓了新的發展空間；2. CEPA有利於澳門打造國際經貿合作的平台；3. CEPA有利於帶動澳門龍頭產業的發展；4. CEPA將進一步優化澳門的產業結構；5. CEPA有利於澳門抵抗世界經濟波動。”澳門特區政府經濟財政司司長譚伯源講：“澳門目前仍然有45,000名製造業工人，1,100家工廠持有工業廠牌執照，生產成本低於香港。CEPA能為澳門節省多少關稅並不重要，過去澳門出口到中國內地的貨物並不多，以2002年澳門出口到中國內地的產品金額為計算基礎，CEPA大概為澳門節省1000多萬的進口關稅。這個數字沒有多少實際意義，重要的是CEPA為澳門產品進入中國內地十三億人口的龐大市場提供了機遇。在273種產品中，有140多項是與香港不同的，有60多種是澳門沒有生產的，這將可以為澳門的產業結構調整帶來一次新的機會。”⁵目前，CEPA之旅已經在澳門緩緩啟動，根據澳門政府經濟局的最新統計數位顯示：2004年1月至9月，共收到了96份要求享受零關稅的申請表，其中有相當一部分是首次進軍中國內地市場。共發出57張零關稅原產地證書，貨物總出口值135萬澳門元，即節省11.5萬澳門元。從2003年第四季度開始，共有47

5.《CEPA 簽署將令澳門經濟全面持續發展》，載於《澳門雜誌》，2003年10月，總第36期。

個生產商向澳門特別行政區政府申請設立工業場所，其中有30%為中藥等具有競爭優勢的新型工業。

“新澳門”經濟發展“對外”的國際合作的重心是歐盟國家和葡語國家。澳門與歐盟國家之間一直保持着良好的互動關係。“九九”回歸以前，澳門就已經是歐盟國家的中小企業包括非常大比重的科技企業進入中國內地尤其南方市場和中國內地尤其是珠江三角洲地區的中小企業進入歐盟國家市場的中介和“國際通道”。1992年開設的澳門歐洲資訊中心，與歐盟國家250個資訊中心直接聯繫，專門為中小企業提供“牽線搭橋”的服務。“九九”回歸以後，澳門與歐盟國家之間的經濟和文化聯繫進一步加強。從2000年6月何厚鏵訪問歐盟2000年上半年輪值主席國葡萄牙和歐盟2000年下半年輪值主席國法國並分別簽署有關經濟和文化交流的協定以來，澳門政府和歐盟國家的領導人互訪頻頻。譚伯源在新一屆的“歐盟——澳門聯合委員會”上指出：澳門與歐盟國家的密切關係，是澳門經濟邁向可持續發展的重要因素。

澳門與拉丁語系國家尤其是葡語國家特殊的政治、經濟和文化淵源和始終保持密切聯繫的歷史傳統，是“新澳門”繼續保持中西交流的“視窗”、“橋樑”和“國際通道”的身份和地位的又一大資源。2003年10月，由中國商務部主辦的第一屆“中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）”在澳門舉行。八個葡語國家——葡萄牙、巴西、莫三比克、佛得角、安哥拉、幾內亞比紹、東帝汶、聖多美及普林西比島的貿易部長出席會議（聖多美及普林西比島因為與台灣保持着所謂的“外交關係”，所以不能以正式成員而是以觀察員身份出席，而該國貿易部長因為訪問安哥拉而未能參加本次活動），並簽署了基於“互惠、互補、互信和互利”原則的加強與會國經濟和貿易交流與合作的“行動綱領”。這是“九九”回歸以後“新澳門”規模最大、最重要的國際活動。今後將每三年在澳門舉辦一次。“中國——葡語國家經貿合作論壇（澳門）”的設立，表明了中央人民政府支持澳門特別行政區政府在認識和處理葡萄牙殖民統治歷史問題上的現實主義立場，將“舊澳門”與葡語國家幾個世紀以來的歷史淵源由“包袱”轉化為“新澳門”的政治優勢、經濟優勢和文化優勢，充分利用澳門的“交流和服務平台”的作用，加強與總人口逾2億的葡萄牙及其前殖民地國家的政治、經濟和文化聯繫，加強中國的“和平崛起”在該地域的影響力。

三

“新澳門”的第一個五年，特區政府在重點解決經濟發展問題的同時，也開始關注其政治發展問題，開始關注其民主政治和“和諧社會”的建設問題，開始關注建構其“一國兩制”框架下的特別行政區與中央人民政府、特別行政區與中國內地和特別行政區的行政機關與立法機關、司法機關、特別行政區政府和澳門市民之間的新型關係問題，開始關注建構其“一國兩制”框架下的“一國”與“兩制”、“愛國”與“愛澳”、“中央授權”與“地方高度自治”、“主體的社會主義”與“區域性的資本主義”之間的新型關係問題。當然，比較特區政府在“新澳門”的第一個五年裏在經濟發展方面的樁樁“大手筆”和“凱歌行進”，其政治發展方面的“小步幅”推進則具有明顯的“保守主義”和“實驗性”色彩，改革的舉措是穩重而謹慎的，是為“新澳門”的第二個五年裏在政治發展方面的“大動作”和縱深推進打基礎的。

“新澳門”的第一個五年，特區政府在奠定其政治發展的“一國兩制”基礎方面的第一個成功之處，就是初步建立了特別行政區與中央人民政府、特別行政區與中國內地之間政治上“互信”和“良性互動”的“政治優勢”，建立了特別行政區政府和澳門市民對於中央人民政府和中國內地“不干預”其內部事務的“高度信任感”，建立了中央人民政府和中國內地對於特別行政區和特別行政區政府“高度自治”、“澳人治澳”的“高度信任感”。

“九九”澳門回歸以來，以江澤民為核心的中共第三代領導集體、以胡錦濤為總書記的中共新的領導集體以及朱鎔基總理和溫家寶總理領銜的近兩屆中國政府，一直利用一切和特別行政區行政長官正式的和非正式會面的場合，包括在“九九”澳門“移交大典”和每年12月20日澳門回歸逢周年慶典以及每年上半年特別行政區行政長官列席“兩會”和每年下半年特別行政區行政長官赴北京述職的機會，向海內外公開表達中央人民政府和中國內地對於特區政府依“基本法”施政的“高度信任感”和傾全力支持的堅定立場，充分“授權”並幫助樹立以何厚鏵為首的澳門特區政府“高度自治”、“澳人治澳”的權威和信心。2000年12月18日，國家主席江澤民會見第一次來北京述職的何厚鏵時指出：“澳門

特區成立一年來，行政、立法、司法機關逐漸健全，運作順暢，社會治安明顯好轉，經濟開始出現恢復性增長。當家作主的澳門同胞發揚愛國愛澳的光榮傳統，積極參與特區事務的管理和特區建設。”江澤民明確表示：澳門特區成立一年來，總的來說開局良好。這充分表明澳門人不僅可以管理好澳門，而且可以比過去管理得更好。⁶2000年12月26日，江澤民會見第二次來北京述職的何厚鏵，直言對澳門特別行政區成立兩年來“一國兩制”方針和“基本法”貫徹落實的情況表示滿意，對何厚鏵領導澳門特區政府依法施政，積極穩妥地處理關係澳門社會長遠發展的重大問題表示讚賞。⁷2002年12月11日，江澤民會見第三次來北京述職的何厚鏵，指出：“澳門回歸三年來，社會安定，經濟增長，市民安居樂業。事實證明，‘一國兩制’方針不僅可以用來解決歷史遺留的香港和澳門問題，同時也可以為保持香港和澳門的繁榮穩定和發展提供強有力的保障。”⁸2003年12月3日，國家主席胡錦濤會見第四次來北京述職的何厚鏵時指出：“澳門回歸祖國以來，以何厚鏵先生為首的澳門特別行政區政府積極進取，務實有為，改善社會治安狀況，推進政府行政改革，確定符合澳門實際的經濟發展方向和政策措施，深化同祖國內地的經濟合作，擴大國際交流，使澳門呈現出社會穩定、市民安居樂業、經濟持續增長的良好局面。”⁹2004年9月21日，胡錦濤會見來北京接受第二任行政長官任命的何厚鏵，充分肯定了以何厚鏵為首的第一屆“新澳門”政府五年來的成功施政，指出：“澳門回歸祖國以來，以何厚鏵為首的澳門特別行政區政府全面貫徹、落實‘一國兩制’方針和‘基本法’，依法施政，帶領澳門社會各界人士團結奮鬥，務實進取，使澳門呈現出經濟持續快速發展、社會穩定祥和、市民安居樂業的新局面。”胡錦濤明確表示，希望何厚鏵和澳門特別行政區政府再接再厲，總結和發揚以往施政的成功經驗，集中精力發展經濟，堅決維護社會穩定，努力創造和諧的社會環境，促進澳門各項事業全面發展，把澳門的事情辦得更好。”¹⁰作為公開表達中央人民政

6. 《人民日報》，2000年12月19日。

7. 《人民日報》，2001年12月27日。

8. 《人民日報》，2002年12月12日。

9. 《人民日報》，2003年12月4日。

10. 《人民日報》，2004年9月22日。

府對於以何厚鏵為首的澳門特區政府依“基本法”施政的“高度信任感”和傾全力支持的堅定立場的一項具體行動，在“新澳門”的第一個五年裏，近兩任的中國國家主席江澤民、胡錦濤，前國務院總理朱鎔基，前人大常委會委員長李鵬，前全國政協主席李瑞環和國家副主席曾慶紅均訪問和視察過澳門。朱鎔基總理那極具個人感情色彩的語言非常具有代表性——何厚鏵的工作表現“幹得比我好”、“幹得比我強”¹¹“他需要怎樣支援，我們便怎樣支持。”¹²

“新澳門”的第一個五年，以何厚鏵為首的澳門特區政府在奠定其政治發展的“一國兩制”基礎方面的第二個成功之處，就是“一國兩制”的“小憲法”——“基本法”在“新澳門”家喻戶曉，“澳人治澳”是“愛國者治澳”的觀念深入人心。逾40萬的各個社會階層的澳門市民在以何厚鏵為首的始終懷懷“中國心、澳門情”的澳門特區政府的領導下在“愛國愛澳”的旗幟下團結起來，一心一意地投身“新澳門”以“一國”為前提和基礎的“兩制”的“優質社會”和“和諧社會”的建設。當然，這也是中央人民政府和中國內地對於以何厚鏵為首的澳門特區政府和澳門市民“高度自治”的“高度信任感”和傾全力支持的前提和基礎。

從“新澳門”誕生之日開始，以何厚鏵為首的澳門特區政府就把在逾四十萬的各個社會階層的澳門市民中宣傳和貫徹“基本法”，培育自覺融入中華人民共和國的國家觀念、自覺融入中華民族的民族觀念和“當家作主”的“新公民”意識，作為其施政的“重中之重”。各種官方的和非官方的“基本法”推介組織紛紛成立，自幼稚園至大學，自公務員至普通市民，各種形式的“愛國愛澳”和“基本法”教育始終不輟。早在“九九”澳門回歸前夕的1999年4月，何厚鏵發表競選澳門特別行政區第一任行政長官的“政綱”——《知難而進，共創新機》，開篇即“貫徹‘一國兩制’，執行‘基本法’”，言：“‘一國’是‘兩制’的基礎。實踐‘一國兩制’就必須堅定不移地貫徹‘基本法’。”¹³他具體闡釋曰：“從根本上來說，‘一國’與‘兩制’的關係是統一的。一方面，沒有‘一國’，就沒

11.《行政長官何厚鏵赴北京述職——中央政府稱許澳門發展策略》，載於《澳門雜誌》，2002年12月，總第31期。

12.《中央全力支持何厚鏵》，載於《澳門雜誌》，1999年6月，總第10期。

13.《澳門日報》，1999年4月19日。

有‘兩制’，國家和民族的全局利益，是澳門利益的前提和保障；另一方面，‘澳人治澳’、‘高度自治’的成功，同時也是國家繁榮富強及完成統一大業的一個組成部分。而處理好兩者關係的準則，就是無條件地落實執行‘基本法’。”他表示：“作為行政長官，將在外交和國防事務方面，堅定執行中央政府的政策和措施，執行在澳門實施的全國性法律；在特區事務上，尤其是關係重大的事務，與中央政府保持密切溝通。”¹⁴五年以後的2004年8月，何厚鏵發表競選澳門特別行政區第二任行政長官的“政綱”——《同建優質社會，共創美好明天》，開篇仍然是“繼續貫徹‘一國兩制’，堅定執行‘基本法’”，言：“‘一國兩制’的實踐在澳門特區取得了初步的成功，源於‘一國兩制’本身的正確性、科學性和旺盛生命力，源於‘基本法’為澳門提供了足夠的法律保障和發展空間，源於中央政府給予澳門特區全面的、強有力的支援。”他具體闡釋曰：“‘一國兩制’是澳門特別行政區存在的憲制根據和政治基礎。在‘一國兩制’中，‘兩制’以‘一國’為前提，‘一國’是‘兩制’成功的保證。澳門這一代，以及這一代的繼承者，都要將‘一國兩制’常載於心，人人維護，身體力行，使‘一國兩制’的普遍理念獲得更多實踐和事實的支持，使‘一國兩制’及其體現者之一的澳門特別行政區，贏得偉大的歷史韌力，立於永遠的不敗之地。”¹⁵故自2000年至2004年，何厚鏵在其第一任和第二任行政長官任期內所發表的六份《施政報告》中，“貫徹‘一國兩制’、執行‘基本法’”的內容亦佔了非常大的篇幅，分別從不同的側面具體闡釋和弘揚了“愛國愛澳”的政治理念。2000年財政年度的《施政報告》指出：“‘愛國愛澳’是澳門社會的一個優良的傳統，此傳統在澳門回歸後進一步昇華為擁護‘一國兩制’，積極建設澳門的主流力量。”“為貫徹‘一國兩制’的方針，政府當致力弘揚中華文化，培養市民愛國愛澳的情懷。”“我們將繼續嚴守‘基本法’，堅定維護‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治。在這個基礎上，進一步將澳門人愛國愛澳的優良傳統發揚光大，同時加強整體的人類關懷和全球視野。”¹⁶2001年財政年度的《施政報告》指出：“特區政府及其所有官

14. 《人民日報》，1999年5月16日。

15. 《澳門日報》，2004年8月19日。

16. 《中華人民共和國澳門特別行政區政府網頁（施政報告資料庫）http://www.macau.gov.mo/policy/policy_cn.phtml》。

員必須在任何時候和任何情況下，都堅定不移地向中央政府負責，向本澳市民負責。”“我們要進一步發展公民教育，特別是有關國家民族觀念的教育，有關權利和義務、自由和責任的教育。”¹⁷2002年財政年度的《施政報告》指出：“‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治已經獲得普遍的認受性，成為澳門人身體力行、習以為常的社會行為和政治文化。”“在‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治之下，特區政府將矢志不渝地堅守‘基本法’，以市民的切身利益為念，以澳門的穩定發展為念。”¹⁸2003年財政年度的《施政報告》指出：“澳門‘基本法’，是維持社會穩健發展的法律基石；愛國愛澳，是確保民心凝聚的優良傳統。在特區尚處於開局階段的時候，澳門市民憑‘基本法’的保障，秉承愛國愛澳的傳統，守望相助，團結奮鬥，取得了持續復蘇、逐漸興旺的回報，這個經驗彌足珍貴。今天，在澳門邁向新的發展階段的時刻，全面落實‘基本法’的規定、進一步弘揚愛國愛澳的精神，必將促使我們以全局為念，與時並進，開拓創新，以促進全面振興局面的早日到來。”¹⁹2004年財政年度的《施政報告》指出：“特區成立以來，中央人民政府對澳門的關懷和支持從未間斷。”“榮辱與共之重要，不但基於我們的發展有賴於和諧安定的社會，不但基於我們的力量來自於團結互助的精神，更基於它是澳門與祖國之間，政府與社會之間，集體與個人之間，個人與個人之間一條同悲同喜、共存共榮的命運支柱。”²⁰2005年財政年度的《施政報告》指出：“我們要大力培養青少年的愛國愛澳情操，加強‘一國兩制’和‘基本法’，以及中國歷史文化的教育，增進他們的國家民族身份認同，讓他們建立起應有的人文關懷和普世關懷，立足澳門，胸懷祖國，放眼世界。”“發展優質社會，‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治是無條件的首要前提。‘一國兩制’是國家事業和特區事業的高度統一，沒有祖國的保護和支持，澳門優質社會的前景，就成為毫無把握的空中樓閣。因此，愛國和愛澳，是感情和理性的統一，在時間上貫穿過去、現在和未來，具有天經地義的永恆價值。我們要以愛國愛澳的深厚情懷和清晰理念，繼續堅定遵守、

17. 同上註。

18. 同上註。

19. 同上註。

20. 同上註。

執行‘基本法’，使澳門優質社會的實現，成為‘一國兩制’生命力的偉大確證。”²¹

經過特區政府的不懈努力，“新澳門”的“一國兩制”和“愛國愛澳”的教育成效顯著，在“九九”回歸五周年前夕何厚鏵在總結第一任行政長官任期內的工作時已經可以自豪地宣佈：“五年來，‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治，在澳門取得創造性的成功實踐，特區以祖國不可分離的部分，透過‘基本法’的穩固落實，保持了原有的資本主義制度和生活方式，同時結合本身的歷史脈絡和時代發展，為‘一國兩制’注入了實在的內容。在‘一國兩制’下，特區與祖國內地之間的相互合作和瞭解，提升到一個全新的層次，澳門人的國家觀念大為增強，愛國愛澳的意識更加普及，不同社群、階層市民的團結進一步鞏固，為特區的社會穩定和健康發展，提供了強有力的政治保證。”²²當然，特區政府並沒有沾沾自喜，澳門特別行政區立法會主席曹其真的一番話非常具有代表性地反映了以何厚鏵為首的澳門特區政府在推進“一國兩制”和“愛國愛澳”教育方面的“居安思危”的清醒認識：“澳門在政治方面一樣要有危機意識。我們現在政治上很平穩，但如果我們不加強教育，把‘一國兩制’、‘澳人治澳’的意識滲入下一代，我就不能擔保政治上能否長治久安。”“我們這一代人見證了歷史的轉變，經歷過回歸，但下一代人沒有這個體會，他們覺得‘澳人治澳’是理所當然的事，殖民管治時期對於他們來說太遙遠了，下一代如何理解和接受‘一國兩制’呢？這是我們的責任”，“我毫不忌諱告訴你，我們要加強愛國主義教育，愛國主義不是一句口號，歷史是不能割斷來看的。”²³

至於海內外一度非常關注的在“新香港”被迫“擱淺”的“基本法”第二十三條立法(即“國家安全立法”)的問題，特區政府包括立法會和澳門市民已經有了充分的心理準備、輿論準備和立法程序準備。在“一國

21. 同上註。

22. 同上註。

23. 《見證歷史的轉變——曹其真暢談回歸五年的體會》，載於《澳門雜誌》，2004年12月，總第43期。

兩制”和“愛國愛澳”的觀念已經深入人心的“新澳門”，“國家安全立法”在“新澳門”的第二個五年通過僅僅是時機選擇問題。

“新澳門”的第一個五年，以何厚鏵為首的澳門特區政府在奠定其政治發展的“一國兩制”基礎方面的第三個成功之處，就是一個“以行政為主導”的、具有“高度的公信力和管治權威”的“強勢政府”在“新澳門”的逐步成型、成熟。這也是自“葡人治澳”的“舊澳門”至“澳人治澳”的“新澳門”順利地由“亂”而“治”，並保障“新澳門”“制度創新”之“一國兩制”建設的政治穩定和社會穩定的前提和基礎。

何厚鏵是在1999年進行的澳門特別行政區第一任行政長官的選舉中，在199名推選委員會委員的有效選票中以163票的絕對優勢當選的，在2004年澳門特別行政區第二任行政長官的選舉中，何厚鏵作為唯一的候選人再一次在299名推選委員會委員的有效選票中以296票的高票當選。海內外媒體的評價集中在四個字“眾望所歸”。早在何厚鏵剛剛宣佈競選第二任行政長官之時，葡萄牙文的《澳門論壇日報》主編丁乃時就已經撰文講：“如果何厚鏵再次當選，那麼這個結果在當前是不帶有絲毫的人為操縱的，而是反映了市民大眾的普遍願望。”²⁴“九九”澳門回歸以來的五年間，特區政府在“整頓治安”、“發展經濟”和“改革公共行政”方面所表現出來的“以民為本”的“負責任的政府”的政治理念、政治智慧、政治才能，尤其是在處理“開放賭權”這一類涉及各方面利益關係和根本制度的“複雜事件”、在處理“失業工人的遊行示威”和“非典型肺炎的流行”這一類“突發性事件”的過程中所表現出來的“與時並進”的“有作為的政府”的政治理念、政治智慧、政治才能，給中央人民政府和中國內地、給澳門市民、給國際社會留下了非常深刻的印象。“九九”澳門回歸以來的五年間，或本地或外埠所進行的歷次關於以何厚鏵為首的澳門政府“公信力”的民意調查，其“支持率”和“滿意度”均保持在七成以上。一切如何厚鏵所言：“特區開局良好，需要一個管治能力穩定的政府。”“一個新成立的政權，面對的問題總是千頭萬緒，但與此同時，它最迫切的任務又必定是明確的，那就是建

24. 《外地媒體報導的明顯轉變——澳門回歸的我見我思》，載於《澳門雜誌》，2004年12月，總第43期。

設一個具有公信力的政府，維持政治的穩定和社會秩序的正常化，使人民的權利和生活受到保障，在這個基礎上贏得社會的信心與凝聚力，使政權的合法性得以鞏固，從而有效地負起管治的責任。”²⁵

“九九”澳門回歸以來的五年間，“新澳門”在建設“以行政為主導”的、具有“高度的公信力和管治權威”的“強勢政府”方面，其工作重心就是積極而謹慎地推進“公共行政改革”，以逐步培育“新澳門”公共行政系統和公共行政人員的“公僕意識”，逐步提升“新澳門”公共行政系統和公共行政人員“為澳門市民服務”的工作質量和工作效率。

以何厚鏵為首的澳門特區政府是把“公共行政改革”和“經濟開放”相提並論作為其第一屆任期內施政的兩大工作重心的。新澳門的“公共行政改革”是從2001年開始逐步推進的。其原則有二：一曰“積極”，二曰“謹慎”。一方面，“公共行政改革”“刻不容緩”，何厚鏵指出：“九九”澳門回歸以來，雖然“公務員隊伍基本穩定，一批擁有專業知識而又精力充沛的公務員走上領導崗位。行政部門的問責程度和工作效率有所提升，一些利民便民的措施亦開始得到社會的認同。”但是，“公共行政系統的運作仍與過往的模式相近，部份公務人員、包括一些領導級別的公務人員的思維亦未能與‘一國兩制’、‘澳人治澳’的基本原則相接軌，公僕觀念尚待大力強化。”所以，“建立一個不是口號上而是事實上能夠讓市民得到良好服務的現代化政府，必須依靠公共行政體制的根本改善，以及一支高質素的公務人員隊伍。”“‘以民為本’是國際公共行政的基本理念，亦是我國傳統行政文化的精華所在。澳門回歸祖國，管治權出現了質的改變，‘澳人治澳’的基本原則得到全面貫徹。因此，毫無疑問，特區政府的施政必定充分體現本澳市民的整體利益。在全體公務人員中進一步強化服務特區、服務市民的‘公僕’觀念，是特區政府繼續改進行政運作的基本出發點。”另一方面，“公共行政改革”“非一朝一夕之事”且涉及各方面利益關係和根本制度，必須“慎之又慎”“循序漸進”。何厚鏵指出：“在特區成立的初期，並不

25. 《中華人民共和國澳門特別行政區政府網頁》（施政報告資料庫）http://www.macao.gov.mo/policy/policy_cn.phtml》。

適宜對公共行政的架構和制度進行大的變動。”“政府的任何政策和任何改革必須穩步推行，要充分考慮到澳門的實際情況和承受能力，更要顧及社會的穩定和廣大市民的利益。”“在特區成立初期，政府的正常運作、社會治安的改善、經濟復蘇的實現等都需要相對穩定的行政架構和公務人員隊伍。而且，要使關係重大、影響深遠的公共行政改革取得成功，必然要經歷充分的調查研究、客觀分析、宣傳教育、試點推廣這一循序漸進的過程。我們既不冒進，亦決不甘於保守，‘穩健發展’才是我們奮鬥的風格。”²⁶

“九九”澳門回歸以來的五年間，特區政府在逐步推進“公共行政改革”方面，重點抓了三項具體工作：“改善服務”、“公務員培訓”和“機構調整”。關於“改善服務”，何厚鏵強調：“我們對於市民要求改善服務的呼聲，時刻銘記於心。特區政府一成立，提高服務的素質就進入我們首要的工作日程。按照事情輕重緩急的原則，我們優先着手進一步改善第一線的公眾服務。”“主要體現為服務承諾和處理投訴這兩大機制的初步設置，在政府接觸市民的第一線，逐步全面建立起優質服務和問責制度。”“在當前的改革進程中，‘一站式’服務和‘服務承諾’，都是提高效率、與民方便的第一線服務先鋒，亦是公共服務全面革新的戰略切入點，因此，政府將以更大的精力給予優先推動。”關於“公務員培訓”，何厚鏵強調：“為了強化公僕觀念，提高服務的素質和能力，特區政府將持續積極地安排公務人員的培訓。我們認為，自上而下的培訓模式更符合公務人員的實際，亦更能響應社會的期望。因此，政府將首先抓好中、高層公務人員的培訓。”“我們首次開辦專為全體高、中級公務員而設的課程。高、中級公務員成為指定的培訓物件，反映出我們根據廣大市民的意願，在新時代要求政府管理階層的人員全面提高服務意識和領導水平，要求他們對本身的工作率先負起更大的責任。”“有關課程的授課物件，涵蓋了全體公務人員，協助他們建立整體一致的角色觀念和工作文化。我們授以特區政治法律體制的基本概念，使學員對‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治有進一步認知，同時，使他們明瞭本身的工作在政府整個施政理念中的位置和

26. 同上註。

意義，促進政府的核心施政方向貫徹到每一個運作細胞之中。”關於“機構調整”，何厚鏵強調：“根據法律的規定和政府施政的需要，必須在特區成立後，盡快完成重要公共機關的基礎建設，進一步實現公共行政組織的規範性、完整性和合理性。”“我們在繼續進行現有改革工作的同時，將全面展開政府架構的重大改革，務求達致精簡架構的目標。”“我們將透過推進行政管理現代化，使服務效率在合理化、規範化的前提下更為改善，有關工作包括健全部門的設置與功能，促進行政運作的暢順與協調，提高服務的質量與靈活性等等。”“在公共行政範疇內，政府將透過人力資源的評估、公務員職業培訓的開展、組織結構的優化和重組、相關法例的修正及制定、資源和科技的合理運用等手段，努力達致公共行政現代化。”²⁷

經過以何厚鏵為首的澳門特區政府的不懈努力，“新澳門”第一個五年逐步推進的“公共行政改革”取得了一定的成效，為第二個五年“公共行政改革”的縱深發展和突破奠定了一個比較扎實的基礎。何厚鏵在“九九”回歸五周年前夕曾經對“新澳門”的“公共行政改革”工作進行過一個“粗線條”的“後顧”與“前瞻”：“至今天為止，澳門特別行政區在兩個方面實現了重要的開端：我們實現了經濟領域的開放，同時邁出了公共行政改革的步伐。這兩個開端，已經成為澳門當前發展階段一個明顯的特徵，具有無比重要的共同點：它們都適應澳門發展的迫切需要和長遠需要，同時契合普世文明發展的潮流；它們都建基於廣泛的社會共識，擁有深厚的民意基礎；它們都在‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治的新時代，體現澳門人當家作主的精神。”目前，“新澳門”的“公共行政改革”，“在部門運作方面，政府從第一線服務現場的改善，發展到部門內部管理的改善。在人員素質方面，政府從提供專門技能的訓練，發展到提供全面性的政治及公共行政訓練。這些改革，在不久的將來，可給澳門的公共服務帶來重大改觀，為政府施政的不斷進步鋪下長遠的通暢之路。”下一步，“我們將把那些經過試驗證明行之有效、副作用最少的改革措施，盡量加以推廣。從市民和社會的要求來看，分散、不連貫的改革，已經需要提升到有系統的規範

27. 同上註。

性改革；單一部門、單一範疇各自為政的改革，已經需要提升到跨部門、跨範疇的改革；冷冰冰的、公事公辦的改革，已經需要提升到工作更加細緻入微，更加人性化的改革；某些工作範疇的改革，已經需要從被動等待市民上門的方式，提升到主動深入民間的方式。”何厚鏵強調：“未來一年，既是特區政府施政的第六年，又是第二屆政府施政的第一年。我們必須以新的思維，新的模式，結合過去五年的施政經驗，繼續開展各項工作。”“從明年開始，我們將以民主、開放和理性的精神，促進行政改革由工作執行層面，深入到決策過程層面；由對外服務層面，深入到內部管理層面，使公共行政改革，取得更為全面的突破和推進。”²⁸

“新澳門”的第一個五年，特區政府在奠定其政治發展的“一國兩制”基礎方面的第四個成功之處，就是“澳人治澳”的民主政治建設開始“循序漸進”地推展，初步形成了具有澳門特色的“協商型”的“選舉文化”。

由於“舊澳門”446年(1553-1999)“葡人治澳”的歷史沒有積澱澳門市民(華人)“政治參與”的民主傳統，沒有“政黨政治”和“選舉政治”，沒有形成一個“中產階級為主體”的“公民社會”，所謂的“民意吸納”主要是通過各種形式的“非制度性”和“非透明”的“諮詢”和“協商”，故，“九九”回歸以來“新澳門”的“澳人治澳”的民主政治建設，基本上是在“一張白紙”的歷史起點上依據“一國兩制”的“小憲法”——“基本法”開始勾勒線條和輪廓的。自行政長官的選舉、立法會的選舉至澳門全國人民代表大會代表的選舉，“當家作主”的澳門市民政治參與的政治熱情和民主意識在逐步培育。

自1623年首位澳門總督馬士加路也(Francisco Lopes Mascarenha)赴任始，至1999年末代澳門總督韋奇立(Vasco Rocha Vieira)卸任終，“葡人治澳”時代的127任澳門總督無一不是由里斯本派出，無一不是由葡萄牙政府“欽點”，無一不是代表宗主國的殖民統治意志。在這一過程中，澳門市民(華人)從來沒有也不可能有任何發言權，更遑論“選舉”、更遑論“政治參與”。“舊澳門”不是澳門市民(華人)的澳門——

28. 同上註。

統治者是葡萄牙人，統治語言是葡萄牙文，統治秩序是葡萄牙法律。一如聞一多詩云：“你可知MACAU不是我的真名姓！”

1987年中葡“聯合聲明”——“中華人民共和國政府將於1999年12月20日對澳門恢復行使主權”，不僅是澳門“回歸宣言”，而且是澳門“民主宣言”。“澳人治澳”作“一國兩制”之“主題詞”，而“基本法”成為澳門人“當家作主”的“小憲法”。從“草委會”的44.2%的比例（48名委員中的19名）、“籌委會”的60%的比例（100名委員中的60名）到“推委會”的100%（200名委員均為澳門永久性居民），“新澳門”的籌備，澳門市民（華人）的介入由間接到直接，由局部到全部，“中華人民共和國公民”的意識被漸次喚醒。於是，我們看到了何厚鏵叩開“新澳門”的“民主之門”。

1999年5月15日，值澳門回歸“倒計時”219天之際，全世界的目光凝焦澳門這顆即將璧還的“東方寶石”——上午10時40分至11時05分，澳門旅遊活動中心，199名從澳門社會各個方面、各個階層、各個行業中按照公平、公正、公開、民主和廉潔原則產生的具有廣泛代表性的澳門特別行政區第一屆政府推選委員會委員，以對國家、對澳門、對歷史、對未來高度負責的態度投下了各自神聖的一票。11時48分，澳門特別行政區籌備委員會主任委員錢其琛莊嚴宣佈：何厚鏵當選為澳門特別行政區第一任行政長官人選（163票），並將由“籌委會”報請中央人民政府任命。“新澳門”“當家人”光榮誕生，掌聲從會場、從海內外每一處有中國人的地方響起來。當何厚鏵起立接受祝賀的那一刻，在他身後，“葡人治澳”的殖民主義的“舊澳門”歷史緩緩地闔上最後沉重的一頁；在他前面，“一國兩制”“五十年不變”的“澳人治澳”、“高度自治”的“新澳門”歷史緩緩地拉開帷幕。

2001年秋天，“新澳門”歷史上第一次大規模的民主選舉——澳門特別行政區第二屆立法會選舉取得圓滿成功。除了7名議員由行政長官委任外，在各產生10名議員的直接選舉和間接選舉中，直接選舉投票率為52.32%，間接選舉投票率為65.12%，有近十萬人參加了投票，在一定程度上反映了“新澳門”的民主進程和“澳人治澳”的政治成熟度。

“新澳門”的第一個五年，特區政府在推進“澳人治澳”的民主政治建設的過程中，始終堅持了一個基本原則——“循序漸進”。也就是

說，“新澳門”的“民主化”不能以犧牲澳門社會最寶貴的資源——“穩定”和“和諧”為代價，不能以把澳門社會由“經濟性城市”蛻變為“政治性城市”而肇一直“守望相助”的各族群、各社會階層、各利益團體之間發生紛爭和分化、分裂為代價。對於海內外一度非常關注的所謂“新澳門”之“澳人治澳”的民主政治建設的“速度”問題和“新澳門”2009年以後行政長官和立法會的“普選”問題，澳門立法會主席曹其真的回答是具有代表性的：“我不認為澳門在政治上是落後的，我覺得我們目前的政治環境是完全符合澳門人的利益，亦符合澳門人的實際需要。”澳門的政治現實是“民生問題仍然是澳門人最關心的問題。”“用國內的術語說，我們是小資產階級不夠，中產階級不多，這個很重要，當我們的生活品質還不夠充分時，市民關心的也只有民生，政治和經濟是分不開的。”“經驗是實踐得來的，澳門應該摸索出一種適合澳門的政制模式。”“別人的經驗只能作為借鑒，或許能少走一點彎路，世上成功的經驗直接移來應用，是不切實際的。澳門的政治發展不能脫離澳門的經濟和澳門的社會，在政治上是超前是空洞的，只是口號而已。”“其實，普選又不是洪水猛獸，當政治、經濟、社會環境都能配合，自然水到渠成，歐美也不是一步登天的。”“一步一腳印的經驗是最好的，我希望澳門可以摸索出一種最好的模式。”“我們不應做井底之蛙不理外間發展，亦不應不理澳門的現實。”²⁹

“新澳門”五年的煌煌之旅，其步幅並不大、節奏並不快，但是，扎扎實實，一步一個腳印，為未來的發展奠定了一個良好的開局。2004年7月，何厚鏵在澳門特別行政區第二任行政長官的《參選宣言》曾經對他與“新澳門”“風雨同路，一起成長”的第一個五年進行過一番全面的總結。何厚鏵指出：“過去的五年，各項施政工作還存在需要改善的不足之處，和市民的要求仍有距離。”但是，在第一任行政長官的工作中，他“有幸獲得了政府施政的一些經驗。在工作中瞭解到澳門發展狀況中的一些最重要的事實和趨勢，以及如何使澳門彰顯潛質，克服挑戰。從困難和挫折中領悟到施政輕重緩急之所在，也領悟到如何調整策略、改善或抑制不良的情況。通過整體的施政實踐，體驗到如何

29. 《見證歷史的轉變——曹其真暢談回歸五年的體會》，載於《澳門雜誌》，2004年12月，總第43期。

把握關鍵的環節和細節，確保施政的理念得到完整和堅實的體現。”他表示：將“以永不止息的中國心、澳門情，繼續執行‘基本法’，全面鞏固及擴大‘一國兩制’、‘澳人治澳’和高度自治的成果；團結廣大市民，發揮優勢，克服現實和可能出現的各種困難，打好澳門的根基；推進民主和法治，全面、科學地推進公共行政的變革，奠定一個優質政府的基礎，實現公共服務、民生服務和政治生活的永續進步；建設一個特色鮮明、多元健康而又充滿創造力的現代經濟體系，逐步強化澳門的綜合競爭力；提升大家的倫理認知和實踐水準，促進整體的人文發展，使特區以深厚的文明生命力量，立於不敗之地。”“一個生活素質全面提高的社會，必定為全澳市民所持續擁有，直至更遠的未來。在這個社會裏，經濟繁榮和人間有情，井然有序和自由奔放，內部成功和對外魅力，今日安樂和信有明天，必將成為澳門人真實生活的寫照。”³⁰

2004年12月20日，中國國家主席胡錦濤在慶祝澳門回歸祖國五周年大會暨澳門特別行政區第二屆政府就職典禮上發表重要講話，就“新澳門”未來的發展問題“對澳門特別行政區政府和各界人士提出四點希望”：“要以人為本，不斷提高政府的管治水平”；“要集中精力，大力促進澳門經濟持續健康發展”；“要着眼長遠，加緊培養澳門發展所需的各類人才”；“要維護安定，努力建設包容共濟的和諧社會。”³¹這將是特區政府和逾40萬澳門市民在“新澳門”的第二個五年共同努力的方向。

在“九九”澳門回歸以前，每個中國人在觸及“澳門”這一名詞時，心境都是十分複雜的，因為畢竟它是與一段並不令人愉快的殖民主義的歷史聯繫在一起的。但是，在“九九”澳門回歸以後，一切都發生了變化，“澳門”是與“一國兩制”聯繫在一起的，是與“穩定繁榮”聯繫在一起的，是與“明天更好”的未來與希望聯繫在一起的。讓我們為“新澳門”的“新紀元”祝福！

30. 《澳門日報》，2004年7月15日。

31. 《人民日報》，2004年12月21日。

