

當前澳門特區政府行政治理模式之 分析與展望

詹中原*

一、前言

2005年三月的時代雜誌(*Time*)以澳門為封面，並以“澳門—亞洲新樂園”(Macau—Madness)為標題，介紹澳門在新賭場開幕之後，成為亞洲玩樂的新天堂。從博彩事業、觀光產業等來看，是的，澳門變了。在澳門回歸中國之後，新的觀念、新的模式、甚至新的市場，都逐漸在擴大中。

如同文中所述，“…當初誰想得到？五年前，歷經四百五十年的殖民統治之後，葡萄牙將澳門歸還中國，澳門這座城市能夠吸引觀光客的號召屈指可數，除一年一度的三級方程式賽車外，澳門的主要吸引力大約只能到鄰近的香港，作為香港人週末旅遊的地點…”(時代雜誌，2005：56)。回歸至今，澳門到底產生何種改變呢？若單就“觀光”此一項目的相關數字而言，至2004年11月底，觀光客已經達到1520萬人次，相較於2003年成長了四成二。其中中國在2003年起，開始解除對人民旅遊的相關管制措施，因而促使中國大陸至澳門的遊客人數攀升了七成三，達到870萬人次，成為澳門觀光業的一大客源(時代雜誌，2005：55-57)。

中國國家主席胡錦濤在澳門回歸中國五週年的慶典中，公開的嘉許澳門特區的行政長官何厚鏞，並提及“澳門自回歸以來的成就帶給我們大家極大的喜悅”。然而，此種在經濟方面所獲致的成果，與澳門特區的行政治理模式之間，是否有何關聯性存在呢？

* 本文作者為美國匹茲堡大學公共政策哲學博士，政治大學公共行政研究所教授。

行政學者D. Waldo(1980: 2)曾言及行政與文明之間的關係：文明興起與進步的原因，是為了要因應環境的挑戰；而隨着文明的發展，社會越趨於有秩序的複雜(ordered complexity)，更需要行政的方法以利運作。因此，澳門的回歸，對社會確實是重大的改變。不可諱言，澳門的新治理模式對博彩事業的管理及觀光產業更加的活絡有重大的影響，而這些產業的高度發展，也給澳門行政治理模式上帶來不同的風貌。綜合言之，傳統的澳門行政治理模式對於博彩事業產生了何種的影響，而博彩事業又帶給行政治理何種的轉變，將是本文首先要探討的重點。其次，藉由這些改變，澳門的政治體制又將如何的加以因應，以期能提升澳門特區的國際競爭力(national competitiveness)，則是本文另一個關注的重點。

二、澳門特區行政主導型政治體制之運作內涵

行政主導，是相對於其與立法間的關係而言。西方國家在政治發展的歷程中，曾出現“國會至上”的立法主導體制。在“立法主導”體制的運作之下，國會是國家最高的權力機關，由國會選舉政府官員，制定國家之法律與政策；相對地，行政機關在執行法律與政策時，則受到國會的箝制與監督。

澳門之所以長期實行行政主導體制，主要原因在於葡萄牙需要透過這種行政主導、集權於行政首長的體制，方能進行嚴密統治與有效管制。隨着時代的發展，澳門逐漸成為現代化的城市，其境內商業、貿易、金融、政治、社會、文化等各領域之行為與活動，形成一個複雜的網絡結構，除了要有一個涵蓋各階層利益，且能與行政部門配合的立法機關之外，更需要一個能發揮主導作用的行政體制。

在澳門回歸之前，其政府部門包含兩個主要的管理機關，分別為總督與立法會。根據於1976年所頒佈之《澳門組織章程》所規範之立法權，主要有三種行使的模式：其中之一為立法會專屬權限。立法會專屬的權限，包括：監督在當地對憲法規則、澳門組織章程及法律的遵守，訂定當地社會、經濟、財政及行政政策總方針。而其他兩部分則

為原屬立法會的立法權限授予總督，以及立法會與總督競合之權限。因此部分立法職能，是由立法會及總督共同行使。相對地，行政職能則僅由總督行使。總體觀之，總督同時具有行政、立法、司法等三個面向的職能：

1. 行政面向：總督依照訓令、批示、行政當局的日常活動、所有工作範圍內做出之決定來行使行政權。主要在於訂定政策，確保其能順利執行，並訂立負責執行有關政策的實體之組織、運作及紀律。

2. 立法面向：總督透過法令、規則性訓令，或其他法規性的批示，來為法律和法令制定規章。總督在行使立法的職能或制訂規章時，由諮詢會對有關待通過的法規進行審議和發表意見。

3. 司法面向：提請憲法法院審議立法會所決議的任何規定，是否有任何違憲或違法之情事。

故而，澳門在屬葡萄牙管轄之時代，依循《澳門組織章程》的條文規範，即已經顯示出行政主導制度的雛形，形成當時行政治理模式之特色。當1999年澳門回歸中國之後，實施仍舊遵照行政主導體制之主要精神設計的《澳門特別行政區基本法》。

由港澳回歸中國所帶來的“一國兩制”之理念，確實為當前的行政治理模式帶來了更多討論的空間。按余振(2002:318)的說法，“一國兩制”的原意是為了要維持港澳特區的資本主義和生活方式50年不變，作為中國對外開放的“窗口”。除此之外，基本法原意上也期待賦予港澳地區高度自治，例如財政自主和獨立的行政、立法及司法權，而在近幾年港澳的實行情況，有些不同的發展。若進一步從“一國兩制”的概念出發，分析港澳的情況，發現香港的“高度自治”與“港人治港”的精神並未落實。相對的，澳門在“一國兩制”的概念下，逐步地實踐了一個以行政為主導、威權型(authoritarian)的強勢政府(余振，2002:318)。

根據基本法的條文，澳門特別行政區的政治體制包括行政長官、行政機關、立法機關、司法機關四部分。所謂行政主導，實質就是行政長官主導。行政長官是政治體制的核心，行政權力處於支配地位。行政長官既是代表特別行政區的最高首長，又是特區政府的領袖，主

要職責為執行基本法。依照澳門特別行政區基本法，行政長官所行使的職權¹，亦可分為以下三個面向：

1. 行政面向——包括：領導政府，簽署、公佈、執行法律，委任部分立法會議員、行政會委員、各級法院院長、法官、檢察官，任免公職人員；

2. 立法面向——簽署財政預算案、決定政府政策，發佈行政命令、制定與執行行政法規；

3. 司法面向——決定政府官員或其他負責政府公務的人員，是否向立法會或其所屬的委員會作證和提供證據，依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰。

整體而言，由上述有關行政長官的職權內容觀之，大致上可以涵蓋行政、立法、司法等三個面向。然而，實際檢視基本法的相關條文之後，則可發現行政長官為特別行政區的權力中心，在澳門主導整個特別行政區的政務遂行。

這一政治體制不是想當然設計出來，它不僅需要考慮如何落實“澳人治澳”的問題，還要考慮在特別行政區以何種體制運作才能貫徹落實“一國兩制”和基本法，保證中央政府能夠有效行使主權。甚且，不僅要符合澳門特區是直轄於中央政府的一個地方行政區域之法律地位，

1. 依照澳門基本法第五十條，行政長官行使下列十八項職權：（1）領導澳門特別行政區政府；（2）負責執行本法和依照本法適用於澳門特別行政區的其他法律；（3）簽署立法會通過的法案，公佈法律；簽署立法會通過的財政預算案，將財政預算、決算報中央人民政府備案；（4）決定政府政策，發佈行政命令；（5）制定行政法規並頒佈執行；（6）提名並報請中央人民政府任命下列主要官員：各司司長、廉政專員、審計長、警察部門主要負責人和海關主要負責人；建議中央人民政府免除上述官員職務；（7）委任部分立法會議員；（8）任免行政會委員；（9）依照法定程序任免各級法院院長和法官，任免檢察官；（10）依照法定程序提名並報請中央人民政府任命檢察長，建議中央人民政府免除檢察長的職務；（11）依照法定程序任免公職人員；（12）執行中央人民政府就本法規定的有關事務發出的指令；（13）代表澳門特別行政區政府處理中央授權的對外事務和其他事務；（14）批准向立法會提出有關財政收入或支出的動議；（15）根據國家和澳門特別行政區的安全或重大公共利益的需要，決定政府官員或其他負責政府公務的人員是否向立法會或其所屬的委員會作證和提供證據；（16）依法頒授澳門特別行政區獎章和榮譽稱號；（17）依法赦免或減輕刑事罪犯的刑罰；（18）處理請願、申訴事項。

還要維持澳門政治體制有效運作的成份。由此看來，只有行政主導，而不是立法主導或者司法至上，才能滿足上述要求(澳門日報，2005：版1)。

《澳門基本法》對澳門回歸之後恢復行使主權作出明確指引，並為特區依法施政設計以行政長官為核心的行政主導體制，也為實行以愛國者為主體的“澳人治澳”、高度自治作出有效的保障(楊允中，2004)。因此澳門特區政府藉此一良機，強化被視為龍頭產業的博彩業，並藉此拉動服務業和其他行業的協調發展，是特區政府未來幾年堅定不移的經濟發展戰略。政府將配合和確保博彩業經營者按照合約精神，如期地、高質量地發展相關業務，引入優質的商業管理模式，促使博彩業具備應對外在環境競爭的能力。同時，將汲取國際上較成功的經驗，完善的法律法規，加強對於博彩業監管，規範博彩業市場。我們亦將投資足夠的資源，預防病態賭博現象的蔓延，推動該產業的健康發展(澳門特別行政區政府，2004)。

三、澳門的產業結構

由於從澳門1994—2003年的生產總值結構觀之，有關於原物料、零件等上游產業，以及中游的製造業，在整體產業結構上是呈現相對弱勢，且其所佔比例更是逐年降低。產業主要集中於餐飲業、零售與批發公司等第三級“最終消費財貨和勞務”的產業結構(請參見表1)，其重要性更是逐年攀升，至2000年更已高達90%，此種現象在其他地方更是罕見。

表1：本地生產總值結構 (%)

年份	第二級產業	第三級產業
1994	17.8	86.7
1995	16.3	87.8
1996	15.5	89.4
1997	15.7	89.9
1998	17.0	89.9
1999	16.8	89.0

年份	第二級產業	第三級產業
2000	15.7	90.3
2001	13.8	92.1
2002	12.7	92.6
2003	13.1	91.2

資料來源：澳門統計暨普查局，2005a。
(http://www.dsec.gov.mo/index.asp?src=/chinese/indicator/c_pib_indicator.html)

若單就生產總值最高的第三級經濟產業來看，澳門自回歸後，其所獲致的效果更是卓越。2002年以來的地區生產總值，均出現兩位數字之增長率。2003年澳門生產總值近80億美元，人均GDP達17,800美元（亞洲時報，2004）。至2004年，澳門統計暨普查局（The Statistics and Census Service, DSEC）的統計資料顯示，該年博彩業表現亮眼，博彩總收入（不計賞錢）較2003年上升43.5%，增幅顯著，是推動澳門經濟增長最為重要的作用（澳門統計暨普查局，2005b）。

表2：2001年至2003年澳門第三級產業結構

年份	第三級產業(%)				
	公共行政及社 保事務、教 育及醫療衛生	批發零售 業、酒店 及飲食業	運輸通訊 及倉儲業	金融中介業、 不動產及工 商服務業	博彩業
2001	20.53	11.83	6.91	22.64	30.20
2002	19.83	12.65	6.82	20.55	32.78
2003	18.29	12.04	5.52	19.56	35.78

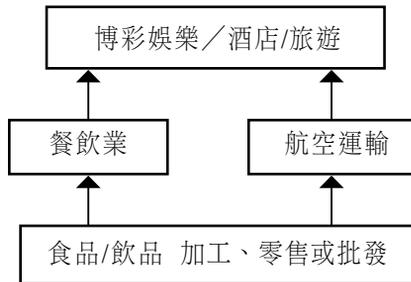
註：本表以統計當年的當年價格估算的澳門本地生產總值之統計包含了第二級產業與第三級產業，前者如製造業、建築業等；後者則為批發零售、公共行政及博彩業等。本表此處僅引用第三級產業之比重，對於其他產業有興趣者，可自行參考該網站之統計資料。

資料來源：澳門統計暨普查局，2005b。
http://www.dsec.gov.mo/c_index.html

從表2得知，澳門博彩業在近幾年來，於第三級產業結構中所佔的比重逐年提高，至2003年時已高達35.78%。眾所皆知，澳門的觀光業與博彩業舉世聞名。而從這些的經濟成果可知，這些令人稱羨的數字背後，與博彩業及觀光業的發展，確實是息息相關的。澳門特區政府自1999年回歸以來，即定下明確的經濟發展政策：以博彩旅遊業為

龍頭，進而帶動其他相關行業的發展(亞洲時報，2004)。從整體產業結構來看(請參見圖1)，近年來較具規模的產業，主要集中於“博彩娛樂及旅遊”，並且有着“餐飲業”“航空運輸”“食品/飲品 加工、零售或批發”的相輔支援發展(陳卓華，2004a：44)。

圖1：澳門產業結構之支援關係



資料來源：陳卓華，2004a：44

此外，澳門特區政府於2000年開放澳門經營博彩業之經營權，讓這個龍頭行業，不再是過去能朝市場化運作的方向發展，希望能進一步增加博彩業的收入，並藉由博彩業的發展，進而一併帶動其他相關支援產業的提升，最終達成增加澳門整體收益的目標。

由此可知，博彩業對於澳門而言，無論是在產業結構或是生產總值而言，皆位居一個樞紐地位。因此，以下首先將探討博彩政策之內涵，其次將討論澳門特區政府在開放博彩業之後，在政治、經濟、社會等方面的衝擊與影響。

四、博彩業及其對澳門之影響

(一) 博彩政策之內涵

在探討博彩管理制度時，首要瞭解的是各國如何看待“博彩”、形成政策目標並設計管理制度。據美國內華達州立大學教授卡伯特(A. N. Cabot)表示，各國博彩政策約有四種定位，包括(Cabot, 1996: 60-64)：

1. 無法接受博彩 (gambling as undesirable)

這種政策定位通常基於哲學、社會，以及經濟等因素，但以宗教因素較為重要。這種定位主要擔心博彩可能對社會造成負面影響。

2. 博彩是一種必要的惡 (gambling as an inevitable vice)

這種定位認為，不管是否開放合法博彩，部分民眾仍會前仆後繼地從事各類博彩，既然無法避免，不如予以開放及除罪化，既可防止民眾過度沉溺，也可適度管理以保證博彩活動的公正公平，而政府有限的刑事資源（警察、法官、監獄）亦可轉用到處理更嚴重的社會治安問題。

3. 博彩堪稱“挽救經濟的一帖良方” (gambling as a savior)

政府可能不喜歡博彩，但如其利大於其弊，不妨准許博彩行為，同時採取積極的態度來達成各種政策目標，如增加稅收、提供就業機會、吸引觀光客。

4. 順其自然，任其發展 (gambling as an acceptance activity)

政府無需過度涉入，民間對博彩產業的參與與投資，可使其成為一種純粹的娛樂活動。

按學者Cabot(1996: 65-70)及Karlins(1998: 267-269)等人對於不同國家博彩業的政策定位與分類模式，澳門政府所採取的是“保護博彩產業的適當發展模式”(government protection model)。換言之，政策的目標，係積極性地保護國家(或州)的經濟利益，以及博彩產業的正常發展。對於博彩事業而言，最大的問題在於欺騙(dishonest)以及與黑道等組織犯罪者(organized crime)產生牽連。為維持產業的發展，政府應設計一套機制，確保公權力、一般民眾、資本市場、以及參與博彩行為者遠離黑道，這套機制包括嚴格的特許程序、檢查制度、高成本的會計與稽核報告系統、加強查緝賭場經營者任何不法行為。

換言之，過去澳門賭場專營權，澳門政府基於上述的政策考量，特許何鴻燊之澳門旅遊娛樂有限公司專營。此種特許專營及政府保護的模式，的確為澳門的賭場奠定發展的根基，也使何鴻燊藉此成為澳

門最大房地產的開發商。然而，如同經濟學理論一再提醒吾人，產業在壟斷(monopoly)的情況下，相當容易失去競爭力及其優勢。澳門博彩業在2002年何鴻燊的賭場專營權到期之前幾年，不正也是面臨到這樣的困境？

(二) 博彩業對澳門發展之影響

1. 社會面

與博彩業合法化相關的社會與治安問題，大體上可以區分為兩大類別，其一是所謂的街頭犯罪(street crime)或是社區治安(crime against the community)問題，包括搶劫、盜竊、色情、勒索、強暴等等影響社區治安。另一大類則是企業(corporate)、白領(white-collar)以及組織(organizational)的犯罪，例如逃漏稅(tax evasion)、敲詐勒索(racketeering)、賄賂官員(official corruption)、洗錢、黑道涉入、黑槍氾濫、員工監守自盜等(Miller and Schwartz, 1998: 126；Fenich, 1998: 322)。

對於澳門政府來說，博彩業可能帶來一些負外部性。誠如學者所指出，博彩業的管理也正面臨一些隱憂，例如：並非所有的居民，都喜歡博彩業或賭場設立在自家附近。此外，有些地方發現博彩業合法化之後，並沒有為他們帶來預期的偌大利益，反而讓他們付出相當大的社會以及經濟成本。除此之外，人民病態性的嗜賭(Compulsive Gambling)行為，將會減少對於其他經濟活動的消費行為，抑制其他產業的發展，進而增加地方建設的負荷，生活品質降低，犯罪率提昇，道德的淪喪，博彩業的稅收可能會不穩定，地方經濟會對博彩業產生過度倚賴，以及公務人員和執法人員的操守會受到考驗等諸多問題(謝文欽，1998)。

2. 經濟面

首先，就經濟成長之狀況而言，澳門於2004年第二季的經濟成長率為47.5%，是連續第四季呈現兩位數字經濟成長的優異表現(亞洲時

報，2004)。在這些經濟成長數字的背後，是由博彩旅遊業、製造業、金融保險業及建築地產業等，扮演推動澳門經濟的四大動力，其中博彩旅遊業的貢獻與發展，更是居功厥偉。

其次，就金融相關產業而言，澳門特區政府開放博彩業的設立規範，澳門金融保險業更能擴展其服務的空間，因此2003年有兩家新銀行成立。總體銀行業的營運利潤，更由2003年上半年的5.2億澳門元，增加至2004年同期的6.2億澳門元，成長率約20%。

再者，就博彩旅遊業最主要收益來源的觀光客而言，2004年1至4月訪澳的入境旅客為5,106,709人次，較去年同期增加39.7%。其中因受惠於《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排》中“自由行”政策的推波助瀾，內地遊客佔總入境旅客53.9%，成為訪澳旅客的主要來源地，而香港佔33.6%。

然而，就澳門經濟發展來說，在上述這些美麗經濟數字包裹的糖衣之中，可發現澳門相當依賴博彩業，且就近幾年的發展，博彩業又相當依賴內地的觀光客，如此將令澳門的經濟適應能力與國際競爭力大大減低。從生物學的原理來看，若處於多樣性（diversity）的環境下，有助於物種之衡平發展。同樣的，若澳門之經濟發展僅靠中國內地之觀光客，恐有失調之時，並非長久之計。

3. 政治面

澳門特區政府能否處理好當前一連串的問題，正是澳門特首何厚鏵能否取得連任的重要因素之一，從而體現出澳門回歸後特區政府的施政能力。業界人士也承認，澳門特區政府在監管博彩業的難度，是愈來愈高。澳門政府以前是對一家公司作出管理，現在的特區政府卻同時要管理三家公司，以前是對二、三百張賭檯的管理，現在管理的規模增加逾倍以上（時代雜誌，2005）。

當民眾對於開放合法的博彩業仍有高度疑慮之際，為了維持“公共信任”（public trust），似宜採取高度的管制措施，因此有關准照核發、稅制訂定、會計制度、營業方式等項，應賦予主管機關強而有力的調查權及裁罰權，以保護博奕事業正常且合法發展。然而，為提升主題

園區、國際觀光旅館、賭場的綜合競爭力以及遊憩品質，特許執照的發放，初期可參考電信事業市場規模，約發放4到6張執照，其中1到2張，由公營事業（自辦或BOT等委託民營方式）及社會慈善事業團體取得，此一管理模式或可作為參考（朱鎮明，2001）。

五、從國際競爭力分析澳門未來行政治理之方向

學者們基於當代行政改革之潮流，以新公共管理（New Public Management）為核心基礎，藉由G. Peters在1996年的名著《未來的治理模式（The Future of Governing）》中，所提出“市場式政府”、“參與式政府”、“彈性化政府”及“解除管制式政府”等四個主要未來政府的治理模式，來作為澳門行政模式改革之方向（黃枝連，2002；婁勝華、陳欣欣，2002）。然而，除從此四個模式，來討論澳門行政治理之外，本文擬從“國際競爭力”的概念，以宏觀的角度分析澳門未來政治發展之方向。

近年來對於競爭力的注意，在理論上主要受到Michael Porter之《國家競爭優勢》一書出版的影響。Porter於此書中提出“菱形理論”，亦即決定經濟優勢的鑽石體系。在鑽石體系中，分別呈列“基本因素”及“附加因素”的競爭力影響變數（Porter，1990）：

（一）“基本因素”

基本因素又可區分為四大要素：

1. 生產要素：人力資源、自然資源、知識資源、資本資源、基礎建設。
2. 需求條件：市場對某項產業，所提供產品或服務之需求為何。
3. 相關產業與支援產業之表現：產業的相關產業及上游產業是否具備國際競爭力。
4. 企業策略、結構及競爭對手：企業之基礎、組織及管理形態，以及國內競爭對手之表現。

(二) “附加因素”：可區分為兩大要素：機會與政府

1. 機會

所謂“機會”之可能情況有(1)基礎科技之發明創新、(2)傳統技術出現斷層、(3)生產成本突然提高(能源危機)、(4)全球金融市場變化(金融風暴)、(5)全球或區域市場需求劇增、(6)外國政府重大政策變遷、(7)戰爭。引發機會的事件，對於產業競爭力有絕對之影響，因為“機會”可打破原有市場狀態，提供全新的競爭空間。

2. 政府

政府的角色會影響到前述的各項條件。相對的，政府也受到競爭力中其他關鍵要素之影響。因此“政府”在競爭力中之關係，可能是競爭力之助力，但亦有可能是障礙。政府的角色為正向或負向，要視其對鑽石體系之影響，而非絕對。政府政策之影響自然可以是相當可觀，但也有其限制。若產業沒有其他關鍵要素搭配，則政策職能的優勢，亦只是枉然。當然政府職能不彰，效率落後，更會使整體國家競爭力之衰退。

就澳門“基本因素”的競爭力影響變數而言，若與其他鄰近地區相比，未必具有優勢，因此《內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排(CEPA)》或是“泛珠三角區域經貿合作”的提案，對於澳門而言，未必是利多的消息(陳卓華，2004a：48)。但是即使如此，在競爭力的概念中，仍要注意附加因素中“資源”與“過程機制”的關係。倘若澳門在轉化資產至競爭力的能力“過程機制”具有優勢，在資源匱乏情況下，仍具有強大之競爭力(詹中原，1998)。

此外，Porter認為競爭力的真正內涵，是為該區域內之產業，創造良好的發展成長環境，進而使其產業具備競爭優勢，產業亦擁有國際競爭之能力。因此產業的競爭力，深受該地區整體環境所影響。因為資源不但來自產業過去之投資，更須仰賴環境的不斷供應與創造，此時政府就扮演起提供產業資源的主要來源。倘若澳門特區政府能就扮演龍頭的博彩業，推展更多相關的配套措施，對於澳門整體發展應該

是比較務實的作法。而澳門特區政府也確實已經注意到此一重點，積極推動相關支援博彩業的產業發展與經濟計劃。

澳門特區政府近年來積極改善本地營商環境，相比於前澳葡政府的施政理念，有明顯的分別。雖然前澳葡政府在整體的行政治理機制上，已經具有行政主導制度的雛形，但是在經濟上是採取自由放任主義，容許壟斷現象存在於博彩業。回歸前，澳葡政府除拓展新機場計劃之外，則無其他明顯推動經濟之政策。回歸後，澳門特區政府遵循特別行政區基本法的精神，採取較前澳葡政府積極干預之政策，呈現混合經濟模式，亦即一方面在某種程度尊重自由市場及私有產權制度，另一方面進行一連串的經濟干預計劃（陳卓華，2004b：22）。這些措施，包括：稅務減免、支持中小企業發展、優化人力資源、促進就業等。這些經濟干預措施，從2001、2002年的財政年度施政報告就已逐一清楚羅列，從2003年至2005年的財政年度施政報告中，更是對於這些措施依照不同面向，分門別類的說明澳門特區政府在經濟上希冀有所作為的改革措施，而這些改革措施，都是以協助澳門博彩業能更上一層樓的發展，作為其設計的核心概念。

根據澳門特別行政區政府於2004年11月16日公佈之《二〇〇五年財政年度施政報告》，由於以行政為主導之政府機制的推動及博彩旅遊業的帶動，澳門於2004年在經濟上出現快速成長的趨勢，上半年生產總值成長36%，預計全年經濟成長率將高於上半年（澳門特別行政區政府，2004）。因此，澳門特區政府以行政為主導之機制設計，無論在行政法務、經濟財政、保安、社會文化、運輸工務等範疇，有許多相關政策是以配合博彩業作為其核心概念，確實對於澳門博彩業之發展，具有深遠之影響。

六、澳門未來政治發展之方向：以提昇國際競爭力為願景

由於全球化(globalization)的來臨，當代無論是政治、經濟，及社會等體系，自然無法自外於其中。關於全球化的文獻已有諸多論述，本文在此也不再加以探討。而無可否認的，當代的資本主義與資訊科

技對於全球化是為重要之驅策力，而全球化的浪潮也確實帶給各國行政體制改革的動力。² 綜觀各國在此波全球公共行政改革之主要精神，無疑的是將焦點置於國際競爭力上。

所謂的國際競爭力，是個古老卻又嶄新的概念。早在古代，隨着民族國家的出現，此一觀念就已出現。國家之間的利益衝突、以及接踵而來的政治與軍事問題，造成了強國的勝利與弱國的損失。然而，在工業化之後，當代的國際競爭力又開始有了新意義。首先，譬如在經濟社會裡，各國於經濟過程中作出統計學意義的均值化，如此也產生了比較的共同基礎，例如國民生產總值、國民收入等。其次，也由於經濟活動的全球化，使經濟超越了國界，各民族與經濟體之間的聯繫前所未有的密切化，也出現了互相競爭與合作的局面（國家體改委經濟體制改革研究院，1996：1-2）。尤其以後者而言，各國的合作已成為全球治理重要的議題之一。

澳門特區政府以博彩旅遊業為龍頭產業，其他各行業配合其發展的經濟配套措施，希冀逐步將澳門規劃發展成為在亞洲地區中同時兼具博彩旅遊、國際會展及商貿服務中心等功能的重點區域。為此，澳門特區政府將根據自身的經濟發展策略與優勢，建構完善的商業投資環境，加強對外的經貿合作，並致力於建構三個優質的經貿服務平台，以增加澳門的國際競爭力（澳門貿易投資促進局，2004）：

1. 粵西地區商貿服務平台（例如：“內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排”）；
2. 中國與葡語國家的經貿合作服務平台；
3. 國際華商聯絡與合作服務平台。

根據中國社會科學院財貿經濟研究所出版的《中國城市競爭力報告NO.1》藍皮書，其利用國家統計局和香港、澳門統計機構發佈的相關資料，採用案例、計量、調查三種方式，透過100多個各類指標，從多種面向對中國200多個樣本城市的綜合競爭力進行分析和評估，並列出

2. 可參閱筆者，《全球化與公共行政之改革：知識經濟觀點之檢視》，國家發展研究，2002年，第1卷第2期，第1-35頁。

綜合競爭力前50名的中國城市排名。此份報告書所採用的城市競爭力指標有四種：

1. 綜合市場佔有率；
2. 長期綜合經濟增長率；
3. 綜合地均GDP；
4. 綜合人均收入水準。

這四個指標分別代表經濟規模、效率、水準和速度。依循上述指標，針對每個樣本城市作出評價，每個評價還附有一個解釋，包括這座城市的人才、科技、資本、經濟結構、基礎設施、區位、環境、文化、制度、政府管理、企業管理、開發等12個方面。根據研究結果指出，城市綜合競爭力排名前10名者，分別是香港、上海、深圳、北京、澳門、廣州、東莞、蘇州、天津、寧波。除此之外，藍皮書還列出12個分項競爭力，並排出47個最具競爭力城市在每個分項競爭力方面的排名，其中列出18個最具營銷競爭力的城市，其中澳門位居第四（倪鵬飛主編，2003）。

以2003年為例，儘管受SARS衝擊，但至澳門的旅客多達1188.7萬，入境旅客人數的成長率達到3.1%。在澳門博彩業開放之後，三間在公開競投中得標的公司，其投資總額超過22億美元。2003年第一至第三季的生產總值成長率高達13.4%，全年新成立公司數目成長34.5%，其中外資公司的成長為46.5%，預計澳門經濟的發展仍會保持良好的發展趨勢（澳門貿易投資促進局，2004）。

雖然澳門在《中國城市競爭力報告NO.1》中，具有不錯的表現，然而仔細觀之，此份報告所運用之指標，多偏向於經貿方面。然而，一個城市若要具有國際競爭力，光具有經貿方面的競爭力是不足的，更需要有較為多元性的完整發展。因此一個具有治理績效的城市，需要掌握以下六個原則（Cuadrado-Roura, 2001）：

1. 透過資訊基礎設施的建設與技術研究發展中心的設立，作為提高城市學習能力的基礎，以利迅速創新和技術的開發；

2. 容易獲得充裕的人力資本，以及穩定供應的合格勞動力，有利於吸引外國投資和發展新興產業；

3. 提高城市的經濟開發程度與參與全球市場的能力；

4. 容易獲得先進的生產服務；

5. 有競爭力的城市或區域，易與中央政府和民間組織，以及其他國家的城市形成合作網絡，獲得更多的發展支援與合作機會；

6. 創造市民優質的生活品質與激發潛力。

從上述這些原則檢視澳門現今之政府行政治理模式，有些政府之作為已經符合這些原則之內涵，然而有些則是尚未有相關之成果出現。例如：“提高城市的經濟開發程度與參與全球市場的能力”此一項目，澳門只符合前半段的“提高城市的經濟開發程度”，此一現象特別是在澳門特區政府開放博彩業經營權之後，更表現出令人激賞的成果。澳門在經濟面向上的許多相關政策，特別是建構成同時兼具博彩旅遊、國際會展及商貿服務中心等功能的配套措施，確實是符合“參與全球市場的能力”的原則。但是若從來澳旅遊之觀光客人數檢視此一原則，由於內地遊客佔總入境旅客一半以上，若再加上香港地區的旅客，則已將近九成，澳門尚缺乏此一具有治理績效城市的特質。

故而，倘若澳門特別行政區政府希冀提昇國際競爭力，除按照上述之諸項原則之外，亦應參考Porter“基本因素”及“附加因素”的競爭力影響變數，檢視現行相關之政策措施，維持已經達成的部分，並補強尚未達成之原則，方能於最短時間內，提升自己之國際競爭力。

七、結語

自從回歸以來，澳門特區政府致力建構良善的經貿投資環境，其相關之配套措施，亦獲致極佳之成果。例如：世界貿易組織在對澳門的貿易政策審議報告中指出，澳門仍然是世界上最開放的貿易和投資體系之一；國際評級機構穆迪投資在2003年10月，將澳門整體信貸評級由A3調升至A1，經濟前景展望評為正面，反映了各界對澳門投資環

境的正面評價和肯定。伴隨着投資領域的擴大及博彩業的開放，澳門即將進入一個新的經濟發展高峰期（澳門貿易投資促進局，2004）。

澳門博彩業必須透過一系列健全的博彩業規範制度，才能夠有助淨化賭場經營環境，改善本地博彩業形象，從而兼顧本地博彩業界及外國投資者的需求，透過一種穩妥、客觀、務實的方式來與國際接軌（亞洲時報，2004）。

澳門特區政府行政主導的治理模式，對於博彩事業建構良善的投資環境與健全的博彩業規範制度，而博彩事業又帶給澳門特區政府行政主導的治理模式，更為開放、多元、具國際競爭力的契機。倘若澳門特區政府能夠更加提昇自己的國際競爭力，則此兩者所共同塑造的雙贏局面，方能作為良善行政治理模式之最佳範例與詮釋。

參考書目

1. 朱鎮明：《博奕事業管制制度初探》，立法院院聞，2001年，第29卷第12期，第73-86頁。
2. 余振：《香港特區的管制經驗對澳門的啟示》，載於《亞洲地區公共行政及社會服務之改革》國際會議論文集，2002年，第314-319頁。
3. 《澳門除了賭還有甚麼？》，載於《亞洲時報》，2004專題系列，瀏覽於2005年2月20日，<http://www.asiatimes-chinese.com/2004/06/0618casino.htm>。
4. 倪鵬飛主編：《中國城市競爭力報告No.1—推銷：讓中國城市沸騰》，北京：社會科學文獻，2003年。
5. 《澳門：亞洲新樂園》，載於《時代雜誌(Time)》，第111期，2005年，第50-61頁。
6. 國家體改委經濟體制改革研究院：《中國國際競爭力發展報告》，北京：中國人民大學出版社，1996年。
7. 婁勝華、陳欣欣：《公共行政改革的世界趨勢與澳門面臨的挑戰》，載於《亞洲地區公共行政及社會服務之改革》國際會議論文集，2002年，第308-313頁。
8. 陳卓華：《澳門產業群聚研究及經濟持續發展的前景》，載於陳卓華、許毓濤、賴偉良合著：《澳門經濟持續發展策略與政府角色》，2004a，第37-51頁。
9. 陳卓華：《澳門特區政府之經濟理念及澳門近年經濟發展》，載於陳卓華、許毓濤、賴偉良合著：《澳門經濟持續發展策略與政府角色》，2004b，第22-36頁。
10. 黃枝連：《“港澳再造”中的公共決策問題》，載於《亞洲地區公共行政及社會服務之改革》國際會議論文集，2002年，第284-298頁。
11. 楊允中：《“一國兩制”在澳門的成功實踐》，2004年，中國網，瀏覽於2005年3月30日，<http://big5.china.com.cn/chinese/zhuanti/13lagxyth/656377.htm>
12. 詹中原：《國家競爭力與政府再造》，台北：中華民國團結自強協會學術研討會，1998年。

13. 詹中原：《全球化與公共行政之改革：知識經濟觀點之檢視》，國家發展研究，2002年，第1卷第2期，第1-35頁。
14. 《黃柳權釋基本法核心原則》，載於《澳門日報》，2005年3月23日，第1版。
15. 《二〇〇五年財政年度施政報告》，澳門：澳門特別行政區政府，2004年。
16. 澳門統計暨普查局：《按生產法估算的本地生產總值結構》，2005a，瀏覽於2005年4月15日，http://www.dsec.gov.mo/index.asp?src=chinese/indicator/c_pib_indicator.html
17. 澳門統計暨普查局：《本地生產總值估算》，2005b，瀏覽於2005年4月8日，http://www.dsec.gov.mo/c_index.html
18. 澳門貿易投資促進局：《澳門營商環境》，2004年，瀏覽於2005年3月30日，<http://www.ipim.gov.mo/cn/subpage.asp?include=macauenv/index.htm>
19. 謝文欽：《從美國經驗看台灣賭場合法的前景》，高雄餐旅學報，1998年，第1期，第227-233頁。
20. Cabot, A. N., "The Regulation and Control of Casino Gaming", in University of Nevada, Las Vegas International Gaming Institute (eds.) *The Gaming Industry: Introduction and Perspective* (New York: John Wiley & Sons, Inc., 1996), pp. 59-101.
21. Cuadrado-Roura, J. R., "Regional Convergence in the European Union: From Hypothesis to the Actual Trends", *The Annals of Regional Science*. Vol. 35 (2001), pp. 333-356.
22. Fenich, George G., "Casino Gaming and Crime: A Review of Current Literature", in Hashimoto, Kathryn, Sheryl F. Kline, and George G. Fenich (eds.), *Casino Management for the 90's*. Dubuque, IA: Kendall-Hunt Publishing Co., (1998), pp. 322-325.
23. Karlins, M., "Book Review of the Casino Gaming: Policy, Economics and Regulation", *Journal of Gambling Studies*, Vol. 12, No. 4 (1998), pp. 267-269.

24. Miller, William J. and Martin D. Schwartz, "Casino Gambling and Street Crime", in Frey, James H (eds.), *Gambling: Socioeconomic Impacts and Public Policy*, (Thousand Oaks, Calif.; London: Sage Periodicals Press, 1998) , pp. 124-137.
25. Porter, Michael, *The Competitive Advantage of Nations* (New York, N.Y.: The Free Press, 1990)
26. Waldo, D., *The Enterprise of Public Administration: A Summary View* (Novato, Calif.: Chandler & Sharp Publishers, 1980)