

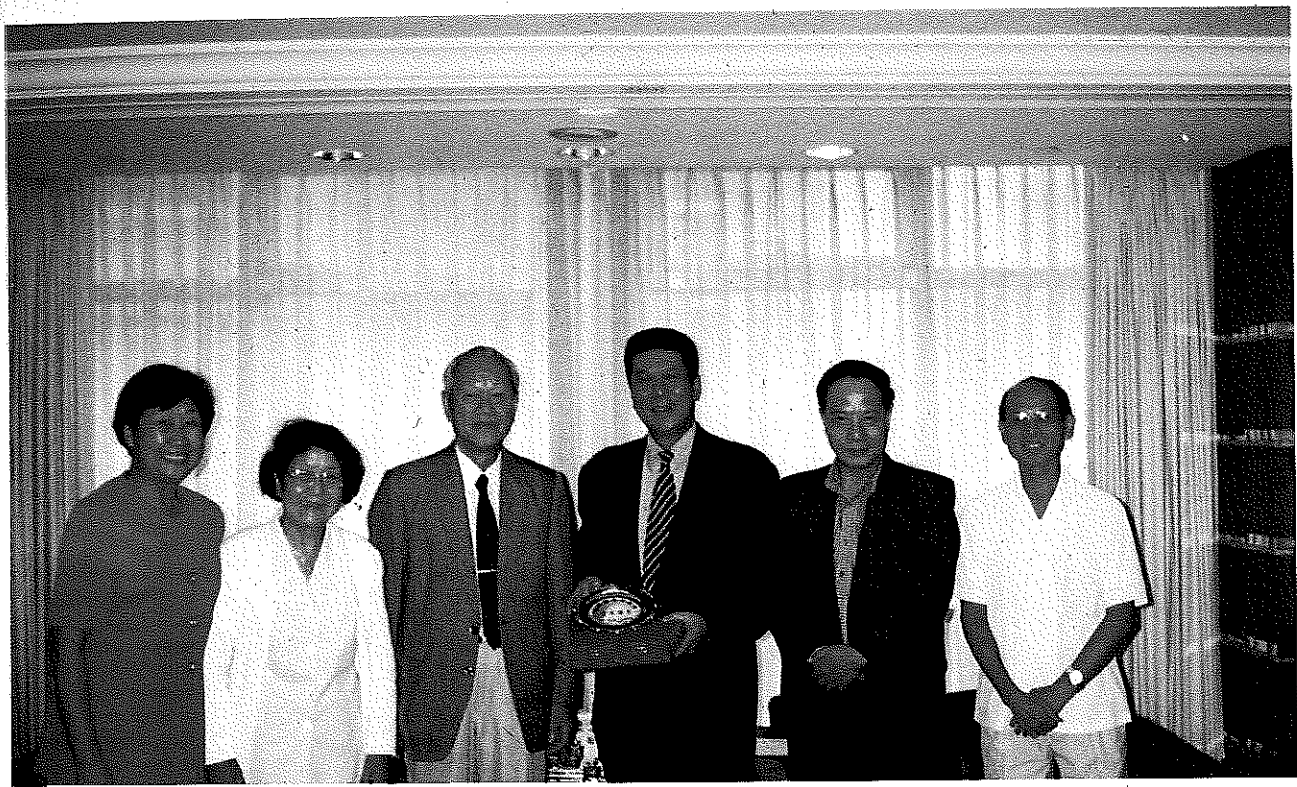
當代港澳

Studies on Hong Kong & Macao



99

第一期



何厚铨于1999年5月成为候任澳门特别行政区第一任行政长官。这是何先生(左四)于1998年10月在澳门会见本校前任校长黄焕秋教授(左三)。左二为中山大学老战士合唱团陈茵团长, 右二为澳门特区筹委委员、澳门艺术中心负责人陈振华。



1998年10月, 中山大学老战士合唱团应邀到澳门参加国庆演出, 前中为著名指挥家施明新。

当代港澳
1999年第1期
(总第12期)

目 录

主 编:

许锡挥

郑佩玉

副 主 编:

孟庆顺

周运源

郭天武

主办单位:

中山大学港澳研究中心

电 话:

(020)84113279

传 真:

(020)84180749

邮政编码:

510275

出版许可证:

GD-1152

刊 期:

逢6月15日

12月15日出版

本期出版日期:

1999年6月15日

工本费:

¥5.00元

专 稿

2/关于抗战时期澳门历史的研究 许锡挥

专 题 探 讨

3/澳门经济的主要问题与对策 郑天祥 孙小霞

10/澳门的政团与社团 陈丽君

15/澳门公共行政架构 陈丽君

20/澳门公务员本地化问题与对策 孟庆顺

26/澳门中文官语地位问题与对策 孟庆顺

30/澳门法律本地化问题研究 郭天文 朱雪梅

36/澳门社会治安问题与对策 黎熙元

回 归 研 究

40/澳门桥梁作用的历史和现实意义新探 周运源

47/回归后澳门经济发展的条件与前景 朱雪梅 周卓兰

交 流 合 作

49/21世纪粤澳高等教育交流与合作初探 丘志乔

53/内地与澳门航空运输业合作前景 丘 勇

金 融 问 题

56/澳门货币金融体系的若干问题 张继东 程 静

本刊声明

- 本刊所发表署名文章均为作者个人观点,不代表编辑部的意见。
- 本刊所刊登的图文均保留版权,请勿擅自转用。

关于抗战时期澳门历史的研究

许 锡 挥

香港在近现代中国历史上的独特地位和多重作用,笔者曾在有关文章稿中反复述及。中国抗战初期,香港曾扮演了十分微妙的政治角色,但 1941 年 12 月它被日军占领后情况就变了。而澳门因为一直处于“中立”地位,其特殊角色维持到战争结束。过去,历史学者对澳门这个时期的研究虽非空白,但远远不够,本文拟就这一问题发表一些探讨性的意见。

一、中国抗日战争初期澳葡政府的对华对日政策,应予以认真研究,要从政府文件以及其官员实际行动两方面寻找依据,不能用主观分析去作简单化的论断。这一时期的日本对澳门政策,也需相应研究。1938 年东京《朝日新闻》特派记者访澳以及 1939 年日本驻华南海军司令访澳的背景及影响,应加以准确评述。广州沦陷前后,广东军政当局与澳葡政府之间的关系,也应探讨。中山地方当局和游击队与澳葡政府有何矛盾或默契?

二、太平洋战争爆发后澳葡政府的对日政策有何变化,与葡国对德政策之间的关系如何?

三、关于日军不占澳门的原因,目前说法不一。有人认为不能简单地以葡国“中立”去解释,因为东南亚日军出兵占领葡属帝汶。Lau Seng U 等提出,是巴西以遣返日本侨民相威胁,遏止了日军占领澳门;日本学者宜野座伸治等则质疑此说之事实依据,并认为日军不占澳门是要维持其“中立”地位以利用作情报中心,而且日方已从军事、经济、政治各方面包围了澳门,不必作形式上的占领。关于这一问题应从日本官方档案寻找最终答案。

四、关于澳门成为战时情报基地以及葡、日、中三方情报活动的具体细节,应收集更多资料予以

说明,并将其与香港、里斯本、卡萨布兰卡作比较研究。

五、日本军方“波集团司令部”出版的《经济封锁月报》,记录了战时日军对澳门经济管制的事实,从中也可了解当时澳门与周边地区的经济联系。日方曾利用澳门收集白银,并偷运至香港送往日本;又利用从香港掠得的港币到澳门抢购物资。对澳门此时期与日方的经济关系应予以研究。

六、战时澳门是难民集散地。广州及珠江三角洲沦陷(1938)、香港沦陷(1941)和粤北沦陷(1945)时,曾有多次难民潮涌入澳门。这些难民的数字、经济政治文化背景的分类如何,应予以分析。他们对澳门社会有何影响?

七、从中国抗战爆发至 1939 年,澳门贸易总额、进出口额都达到当时历史最高水平,应研究战争因素的作用。

八、战时澳门的特殊性应如何定位?有人说,它是日本的情报站、军需转运站和劳工供应站;有人说,它使许多爱国志士得到庇护,从而保存了一部分抗战力量;有人说,“孤岛”澳门的爱国报纸是向四乡传播抗日声音的重要舆论阵地。对此,应作出正确的评价。

九、作为战时澳门历史“尾声”的“肃奸运动”和“封锁事件”,应联系广州行营、中山驻军及地方当局立场和行为,弄清事实真相和背景。

综上所述,我们应对澳门在中国抗日战争期间的这种独一无二的地位和作用,认真加以研究。历史是一面镜子,今后澳门如何发挥其有别于香港的独特作用,或许从中会得到某些启发。

【责任编辑:黎熙元】

澳门经济的主要问题与对策 *

郑天祥 孙小霞

根据《中葡联合声明》，中华人民共和国政府将在 1999 年 12 月 20 日对澳门恢复行使主权，并将保持资本主义制度五十年不变，实行澳人治澳，高度自治。澳门作为“一国两制”政策实施的第二站及欧洲殖民主义在亚洲的结束，其回归后政治是否稳定，经济是否繁荣，具有承前启后的重大意义。葡萄牙政府的合作态度及澳门市民的渴望回归祖国使交接前的政治气氛平静和洽。然而政治上的平稳发展又凸显了经济问题的严重性：博彩业隐忧重重，出口加工业日渐萎缩，房地产业供求失衡，金融业举步维艰。澳门经济正经历前所未有的困境。可见，在后过渡期，经济问题已超越政治问题成为过渡的最大障碍。要实现澳门的顺利过渡，必须从发展经济入手，以发展求平稳。

本部分首先分析近几年来澳门经济衰退的根源，并提出相应对策；接着重点分析澳门实现经济转型的条件与困难；最后对四大产业的发展前景作一概述。

一、澳门经济衰退的根源和对策

根据《现代经济学词典》的定义，衰退是指商业周期的紧缩阶段，它紧接在一个高峰之后，以周期的低谷告终，衰退被认为是这一阶段的婉转说法，不像萧条那样措辞严重，若收入的增长率原为足够大的正数，则衰退可能仅显示出增长率下降，而不是产量的绝对值下降^①。澳门自 1993 年以来，经济增长持续放缓，从 GDP 的年均增长率来看，1993~1997 年为 2.53%，远低于 1982~1989 年的 7.73%，1996、

1997 两年甚至出现了负增长 0.5%、0.1%，1998 年负增长更大；从出口总值来看，1993~1997 年的平均增长率为 2.18%，低于 1983~1989 年的 7.26%，1997 年甚至出现负增长 1.4%；从内部需求的增长率来看，1993~1997 年均增长率仅为 0.82%，低于 1983~1992 的 10.7%^②。总体经济放缓的同时，各产业部门的增长也都有不同程度的下降。可见，澳门经济已步入衰退阶段，为了澳门经济的持久发展和“99”澳门的顺利回归，有必要对澳门经济衰退的根源作重点探讨并提出相应策略。

（一）经济衰退的根源分析

1. 政府因素

澳葡政府对促进澳门发展也作了一些努力；但总体上来讲，其做的仍是远远不够的，这使澳门经济长期以来都没有一个清楚的定位和中长期规划，只是被动的适应周边环境的变化，导致了一种“随波逐流”的盲目发展模式。尤其是进入后过渡期，政府责任心下降，不求有功，但求无过，间接造成经济的持续萧条和治安的不断恶化，而恶劣的治安环境又影响到投资和旅游，使经济进一步恶化。

2. 经济结构单一，对外依赖性强

城市经济体系固然没有必要追求产业配套齐全，然而如果经济结构过分单一，在面临市场波动时就有很大风险。从澳门产业结构来看，旅游博彩，出口加工，金融和房地产建筑四个行业在本地生产总值中约占了八成份额，尤其是旅游博彩业的比重占到 49.8%；从贸易结构来看，澳门的主要出口国集中在美国和欧盟，1997 年，澳门输往美国的货品占总出口的 45.2%，输往欧盟的约占 20.5%，出口品种集中在成衣和纺织品，占出口总额的 81.08%^③。

由此可看出,澳门经济对外依赖性很强:作为最大产业的旅游博彩业需外部游客的支撑;加工业的发展主要也依赖出口;资源、人才需从外部引进等等。这些都造成了澳门经济结构的脆弱性和畸形发展。

3. 各种资源缺乏

澳门属一个微型城市经济体系,地小人少,资源缺乏,形成对经济进一步发展的先天障碍。虽经多次填海造地,土地面积到 1997 年也不过只有 21.45 平方公里,人口仅有 42.2 万,基本上没有什么矿藏资源,几乎全部工业原料和生活资料都依赖进口,甚至淡水都无法自给,需要从邻近地区引入。地狭人少使澳门不是一个有吸引力的市场;人口过少和教育水平低下又造成劳动力素质差,人力资源缺乏,形成对生产力发展的长期严重制约。

4. 制度因素^④

澳门长期以来存在一种奇特的现象,即社会的大多数人不认识这个社会的法律和制度。一方面,澳门长期以来实行的是葡国本地法律,而且很多是葡国已经修改或废止了的法律,如《刑法典》,《刑事诉讼法典》和《商法典》,已严重滞后于经济的发展,而且由于语言的关系,这些法律不被绝大多数不识葡文的华人居民所了解;另一方面,由于澳门政府权威不够及一些历史方面的原因,导致了澳门治理方面的二元结构,一些问题靠政府解决,而在华人社会中则主要通过民间力量来协调风俗和道德规范,来缔结婚姻,继承财产和从事商业活动。这一方面造成了黑社会力量的猖獗,导致治安问题的长期无法解决,另一方面造成商业和投资活动的不确定性,使需要长期投资的产业和企业组织不能正常发展。

5. 与周边地区的互补性下降,竞争日趋激烈

澳门是一个微型经济体系,不可避免的与周边地区尤其是珠江三角洲和香港存在紧密的联系。但近几年来,由于珠江三角洲经济的不断发展,两地产业的互补性下降,而竞争性不断加强。由于两地同时面临着一个产业结构调整 and 升级的问题,从而导致区域间冲突和磨擦时有发生。另外,澳门还面临着东南亚一大批依靠劳动密集型产业的新“小龙”,“小虎”的竞争;经济支柱博彩业也开始受到东南亚新赌业中心的威胁。

6. 近年社会治安恶化

(二)今后经济发展的对策

如何解决以上的这些制约因素,不仅关系到回归前澳门平稳过渡的问题,也关系到回归后澳门在一国两制下如何进一步发展并步向繁荣的问题,特提出对策如下。

1. 未来特区政府应充分发挥其在经济中的积极作用

随着澳人治澳的政府取代原来的澳葡政府,澳门的许多问题都可望得到解决。最重要的一点就是要从现在的无政府状态过渡到真正的自由经济体制,从无所作为过渡到积极的引导而不是干预经济。世界银行 1997 年的发展报告《变革世界中的政府》指出,如果没有有效的政府,经济的、社会的和可持续的发展是不可能的,他们提出重新认识政府,重新重视政府作用的口号。我们相信,一个负责任、有效率的特区政府将会使澳门经济得以振兴。

2. 充分利用优势,进行全方位的区域经济合作

正如前面所提到的,澳门是一个微型经济体系,分析澳门经济必须将其放到整个区域经济的范围内,来研究如何利用周边地区的条件和优势来增进合作,互惠互利,共同发展。目前,粤港澳的合作还处于一种局部、自发、分散的低层次状态,不能适应三地发展的要求。这就要求:首先,三地应通力合作,实现产业的升级换代;其次,应避免在旅游景点、基础设施方面的恶性竞争,共同发展旅游业;第三,优势互补,加强科技教育人才等方面的合作。

3. 实现“三化”跨越制度障碍

澳门回归后,如可顺利实现“公务员本地化、法律本地化、中文成为官方语言并普及化”三大问题,则前述的制度问题就可望得到解决,从而实现真正的澳人治澳。

4. 充分发挥中介优势

澳门是功能不算完备的自由港和单独关税区,同拉丁语系国家有传统联系,在欧洲联盟内享有特定的贸易优惠和特权,澳门有条件成为内地和欧洲市场的中介和桥梁;澳门还是台湾和内地间接通航的中转站,澳门应充分利用自己的中介优势,取得商机。另外,澳门还可利用自身优势,开展离岸中介贸

易。所谓离岸中介贸易是指贸易对象在转销过程中不一定经过澳门,而直接可以从出口国家(地区)输送到进口国家(地区)。澳门企业则通过提供中介服务,获取服务费用,中转价差等收益^⑤。

5. 实现经济转型

以上各点对策在澳门回归后,在新的特区政府和各界人士的努力下,都有望得到解决,但实现经济转型却不同,其是一个长期且艰巨的课题,特在第二部分中详细加以论述。

二、经济转型的条件与困难

从广义上讲,经济转型可以是一种经济结构转变为某种经济结构,或是一种经济制度转变为某种经济制度,也可以是一种经济运作方式改变为某种运作方式,还可以是国家、地区、行业间的横向关联经济的变动,或者是纵向垂直分工的调整等。最后,也可以说是上述经济因素的复合变动。本文论述的经济转型主要是结构变动意义上的经济转型,也称产业升级换代,是经济发展的一种过程与一个质的飞跃,它往往以主导产业或主要产品的变换标示出产业结构的变动。它的衡量可以是一、二、三产业或农、轻、重等部门、行业的比例变化,也可以是产品的劳动、资金、技术的投入密度和比例。

(一) 经济转型的目标

八十年代中后期特别是九十年代以来,由于生产工序的内移,周边地区劳动密集型产品的竞争,配额制度优势的逐渐衰弱,西方国家对劳动密集型产品的进口限制等等外部因素的影响,澳门工业在整体经济中的地位不断下降,在本地生产总值中的比例由 1984 年的 36.9% 下降至 1990 年的 26%,其澳门第一大产业的地位被旅游业替代。澳门被动地经过了一个经济转型的过程。到 1996 年,制造业在本地生产总值中的比重仅为 8.3%,整个第二产业的比重也仅为 15.1%,而服务业的比重占到 89.6%^⑥。

但这种经济转型事实上是不完全和不合理的。首先,第三产业的发展不是在第二产业高度发展的基础上发展起来的,而只是相对于第二产业的不断

衰落,表现出一种迅速发展的趋势,这就存在着一种“产业空洞化”的潜在危险。美国经济学家梭罗总结美国产业发展经验时认为,过早地脱离工业,强调偏服务发展,其后果是使经济因失去物质生产技术根基而过早成熟,并提早进入低增长甚至衰退。可见,澳门在以服务业为主导的同时,应适当提升工业所占比重,以带动经济发展和增强整个经济结构的稳定性。其次,从三次产业的比例来看,澳门似乎已进入成熟经济的阶段,但从各产业内部来看,却存在着严重的结构单一和不合理性。例如,第二产业以工业为主,但工业中,只有加工工业,没有基础工业;而加工工业又主要集中于纺织制衣业和玩具业;第三产业中旅游博彩业占了最大比重,而在旅游博彩业中,仅博彩就占了近七成。过分单一的经济结构使澳门经济显得非常脆弱和不稳定。第三,从产业内部要素比例来看,主要以劳动密集型为主,技术层次较低,管理水平落后。

综上所述,现阶段澳门经济转型的目标可以概括为:①实现产业结构中二、三产业的合理比重;②实现各产业内部各部门的均衡发展;③实现要素比例由劳动密集向资本和技术密集的转变,逐步实现由数量型增长向质量型增长的转变,改变目前经济结构单一的状况,向产业、产品、市场的多元化方向发展,从而使澳门成为一个产业相对多元,发育相对完善,功能相对多样,具持续稳定发展基础的现代微型经济。

(二) 实现经济转型所具备的条件

1. 内地因素

内地经济的快速发展,及其蕴藏的巨大潜力,为澳门经济提供着强大的支持。内地的发展,将是推动澳门进行产业结构调整,实现经济转型的一个重要动力,特别是为内地提供服务或发展同内地密切相关的旅游、贸易、金融、信息等服务行业可望迎来稳定快速的发展。相信在“99”澳门回归后,这一因素将会起到更大的作用。

2. 配额制度将于 2004 年全部取消,这无疑是对过分依赖配额的澳门工业的一个沉重打击,但从另外一个角度看,这也是推动澳门产业转型的一个促进因素,迫使澳门现有企业为在激烈的国际市场

竞争中求得生存,不得不积极引进技术,提高产品档次,实现现代管理,从而推动产业升级换代。

3. 自由港政策和低税制

澳门的自由港政策已有 100 多年的历史,规定对大多数进出口货物免征关税;资金和外汇自由调入和调出,签证手续简单,人员进入自由;实行自由企业制度,外资在澳开设公司不受任何限制等。这都为经济转型提供了良好的基础。

(三) 实现经济转型所面临的主要困难

1. 人力资源的限制

澳门文化教育落后,人口受教育程度普遍较低,据 1997 年统计,澳门劳动人口中具大学学历的只有 6.6%,受过专业教育的占 2.2%,高中文化程度的只有 15.3%,初中文化程度占 33%,小学文化程度占 30.4%,文盲占 20%,初中以下受教育程度人数高达 82.6%。高素质人力资源的缺乏成为经济转型的最大制约因素。对该问题的解决,一方面要加强基础教育和职业培训,提高本地劳动者的素质,使其适应经济转型的需要;另一方面要建立引进人才的机制,放宽科技人才在澳门工作和移民的条件,吸引国内外人才来澳门工作。

2. 澳门经济是以小私有企业为主体的经济,80% 以上的企业固定资产不到 100 万澳元,平均每家企业不过几十人;且整体经济过分依赖旅游博彩业,这就给经济转型带来很大的困难。一方面应对产业结构进行调整,实现旅游博彩业为主的产业的多元化、高级化;另一方面要加强与内地的合作,把澳门服务范围扩展到珠三角及内地广大地区,借机调整自己的服务产业。

三、四大产业发展前景

澳门经济虽然出现了许多问题,但也有一些有利因素,应充分利用这些利好因素,稳定经济,防止进一步的衰退,为顺利过渡奠定基础。

过渡期最后一年,中葡双方都不愿看到澳门经济继续下滑,例如中央政府为加强澳门的对外联系和促进经济发展,在开辟航线时尽量照顾到澳门的利益,并注意发挥澳门在两岸交流中的中介作用;

葡萄牙政府也希望澳门能成为中葡交流的中介和桥梁,并为此作了很多努力。澳门企业界应把握商机,积极开展对外交流与合作。

可借助香港回归的示范效应,加强宣传澳门,提高澳门的知名度,促进旅游业、贸易、资讯等的发展。

利用两岸中介地位,积极发展与福建省的经济交流与合作。

但从长期来看,更重要的是一个发展经济的问题。目前,占澳门本地生产总值比重最大的有旅游博彩业,房地产业,金融业和出口加工业。所以下面着重分析四大产业的现状,并提出相应对策。

(一) 旅游博彩业

自六十年代取得“博彩合法”之后,以博彩业为主的旅游业在澳门取得迅速的发展,并在八十年代中后期超越出口加工业成为澳门第一大产业。1996 年,旅游博彩业总收益 266 亿港元,占到本地生产总值的 69.8%,其中博彩业收益 150 亿港元,占到本地生产总值的 27.3%,旅游业上缴税收占到政府财政收入的四成左右,为澳门的低税制作出了贡献,并带动了投资、基建、酒店餐饮服务业等的发展。

但近年来,旅游博彩业呈现出一种增长缓慢,缺乏后劲的状态,尤其是博彩业表现不佳。九十年代以来非本地居民在博彩业的消费总额一直呈下降趋势,1996 年来澳游客数量达 815 万人次,比 1995 年增加 5.1%,但博彩业的收益反而下降 9%,1997 年由于亚洲金融风暴的影响,入境旅客比 1996 年急降 14.12%,仅为 700 万人次。再加上周边地区竞争日渐激烈,南韩、马来西亚、菲律宾、越南、蒙古均已开设赌场,甚至在港澳附近海域开设赌船。加上治安不靖,1998 年博彩业收益下降 19%,不由使人对旅游博彩业的前景深感忧虑。但不可否认,旅游博彩业仍有非常大的发展潜力和空间,仍是澳门目前最具优势,也最重要的产业。现阶段的问题是如何进行变革,使博彩业更具优势,焕发出新的生机和活力。

旅游博彩业发展对策主要有以下几点:

1. 博彩与非观光旅游并重,兼顾观光旅游,

走综合发展的道路

1994 年的施政报告中提出要以“澳门——文化之都、通往中国之门”作为旅游推广的灵魂，可见，政府的意思是以文化取代博彩作为吸引游客的主导。但在近期内，这是不现实的，保持澳门旅游业的优势，就必须继续发展博彩业。但目前的博彩业“豪赌”占的份额较大，应转向大众性娱乐博彩方向发展，面向不同收入水平，不同年龄，不同性别，不同阶层的消费者，以吸引更多的游客。

目前澳门的自然景观及人文景观虽也不少，但景点分散，对游客吸引力不强，可将重点放在非观光旅游，如会议旅游，文化旅游，宗教旅游，体育旅游，休闲度假旅游等。

2. 改变单一依靠香港的局面，开拓多元化的目标市场

澳门的旅游博彩业一向以香港为主要客源市场，占总游客人数的六成到七成左右。单独只依靠一个市场会带来较大风险，澳门旅游业应在保持香港市场的同时，大力拓展其它的客源市场，如东南亚、日本、欧美、台湾等。

3. 提高旅游质量，创造良好的旅游环境。

4. 博彩业专营在博彩业兴起阶段起过积极的作用，但现在却成为进一步发展的阻碍因素，应在 2001 年专营权满后，借鉴拉斯维加斯的经验，引入竞争机制和现代化的娱乐设施，以促进博彩业的进一步发展。

5. 加入区域性旅游合作体系，以提高竞争力和吸引力。如与珠港合作，推广“珠港澳”三地游，将“购物天堂”、“博彩天堂”、“南粤风情”结合在一起，互惠互利，一起提高竞争力和开拓新的旅游市场。还可与台湾、澳洲合作，共同发展旅游业。

6. 引入高新技术，改造和发展传统的旅游博彩业。如在博彩业方面，可采用微电子技术、光机电一体化技术、自动化技术等来增加娱乐性和趣味性，吸引游客。

(二) 房地产业

澳门现代意义上的房地产业始于 60 年代，伴随着七、八十年代的经济增长而不断成长起来。其

最突出的特点是增长与衰退交替，呈现出一种周期性的变化，且受外部环境的影响严重。1991 年到 1992 年由于内地资金、港资、及其它资金的大量涌入，房地产业急剧升温。随后由于内地实行宏观紧缩政策，大量资金抽离，致使市道低迷至今。据统计，澳门在空置楼宇上已积压了近三百亿元的资金，几乎相当于半年的国民生产总值。房地产业的低迷不振严重影响到澳门整体经济的复苏。

主要应采取的对策有以下几点：

1. 对于目前的空置楼宇的消化，一方面要控制土地供给，冻结批建程序，另一方面要鼓励需求，澳门政府在这方面已作了一些努力，如首次置业计划，规定居留投资额由 200 万降至 100 万，香港居民为 50 万。建议将部分低档空置楼宇改为经济房屋。

2. 采取措施，如适度增加人口，增加信贷供给来增加有效需求

3. 目前市场积压的主要是高级住宅和写字楼，中低档楼房的供给不足，应增加中低档住宅的供给。

4. 从中长期来看，澳门房地产业的发展重点应是配合旅游及投资的一些基础设施的建设，如主题公园，商务会议设施等。

5. 运用新材料和现代化建筑科技，来建筑高质量、多功能及具独特建筑风格的现代化楼房，以刺激买方需求。

(三) 金融业

澳门金融业起步较晚，总体上滞后于经济发展，相对于香港和内地来说仍较为落后。主要表现为：金融市场发育不全；业务单一，主要以信用业务为主，外汇、黄金、证券、期货业务都非常少；贷款对存款比较低，资本利用不足等等。

银行业是澳门金融业的主体，企业和居民融资主要是通过银行贷款。目前澳门共有银行 22 家，分支行合计 111 家，1997 年末，银行总资产为 1612 亿港元，总存款 947.90 亿港元，总放款 550.23 亿，税前盈利 16.33 亿，业内竞争日趋激烈。

主要采取的对策有以下几点：

1. 在银行业方面, 首先, 应鼓励银行进行金融创新; 其次, 应有效地对银行进行监管; 再次, 应充分利用自由港的优势, 吸引国际性的大银行来澳门设立附属或分支机构。

2. 将香港成熟的金融市场延伸到澳门, 逐渐培育澳门的证券市场

澳门至今没有规范的证券交易市场。政府税收收入相当一部分来源于利润丰厚的博彩业, 财政连年盈余, 没有发行过政府债券, 而企业规模小, 也难以发行企业债券, 所以至今没有债券市场; 从股票市场来看, 股民不多, 大多通过一些金融市场机构代为买卖, 交易量有限, 目前建立股票市场的可能性也不大。

从长远来看, 澳门回归祖国后, 新的特区政府将要比现有的政府担负起更多的责任, 如解决中下等收入居民的住房问题、改善教育、卫生、福利条件, 及配合旅游业的需要兴建大型基础设施, 这些都需要财力的保证, 尤其是基础设施, 投资大, 回收期长, 特区政府完全可以通过在经济不景时发行政府债券, 以满足财政支出的需要, 在经济高涨时, 通过税收收入的增加来偿债, 从而推动债券市场的发展。至于股票市场, 由于澳门目前不具备发展条件, 可考虑与香港合作, 组建澳门证券交易中心, 负责推荐澳门公司在港上市, 代客买卖证券等。

3. 拓展离岸金融业务, 发展成为离岸金融中心

澳门具有自由港制度和较低的税制, 且交通便利, 通讯设施完备, 地理位置优越, 完全可以通过对各种离岸金融业务予以免税等鼓励政策来使澳门成为一个开放的离岸金融中心, 所应采取的措施主要有:

- (1) 修改和完善离岸金融法律
- (2) 培训和吸引各类金融人才
- (3) 维持社会治安稳定
- (4) 提高政府效率
- (5) 进一步改善交通和通讯条件
- (6) 加强监管, 堵绝“洗黑钱”

4. 加强与内地合作

澳门与内地合作已有一定发展, 澳门目前有 4 家中资成分银行, 占全澳银行总资产逾四成, 总存款、放款逾五成, 澳门银行在内地也设立了分支行; 两地金融系统的合作也日益频繁, 澳门货币及汇兑监理署和中国人民银行建立了初步的谅解备忘录, 在相互间加强跨金融监管业务的问题上取得进展。

随着澳门的回归, 两地金融联系将不断加强, 前景广泛, 将会对两地金融业都起到促进作用。

(四) 出口加工业

澳门劳动密集型出口加工业起步于六十年代, 七十年代进入快速发展时期, 八十年代达到最盛, 到九十年代开始衰弱下去。如何探讨出一条适合澳门工业发展的新路成为学术界关注的话题。

1. 澳门工业的特点

(1) 对外依赖性强

澳门地域狭小, 资源缺乏, 市场需求有限, 属大进大出经济, 其生产所需原材料, 生产设备, 零配件大多从中国内地和香港进口; 工业产品 95% 以上用于出口, 市场主要是西欧和美国。

(2) 大多为中小企业。在澳门, 80% 以上的企业固定资产不到 100 万澳元, 平均每家企业不过几十人。

(3) 以高劳动密集型、低技术密集型的轻纺工业为主, 而且设备落后, 很多还处于六、七十年代的水平。目前, 纺织和成衣在工业结构和出口结构中均占了 70% 以上的比例。

由澳门工业的特点可以看出, 无论是资金还是技术方面, 澳门工业转型都是非常困难的。要想使澳门工业在短期内实现质的飞跃是不可能的, 只能分几步走。

首先, 澳门厂商应继续发展现有的劳动密集型的出口加工业, 并致力于把劳动密集型的低档产品向高档产品转变, 提高产品的品质, 创造出自己的名牌产品, 从而提高产品的附加值, 如生产高档服装和智能玩具等, 这对于现在的澳门厂商来讲, 通过改善管理, 提高技术是可以做到的。

接着, 在积累了一定的资金、技术和人才后, 再逐步由劳动密集型向技术和资金密集型过渡。

2. 现澳门厂商可以采用以下几种方式来发展工业:

(1) 逐渐采用新技术, 改进工艺设备, 设计新式样, 以及市场快速反应来提高生产率和产品的质量档次, 生产出高附加值的产品, 增强竞争力。如侨光集团投资开设电脑纺织厂生产高档毛衣, 改善产品的花色, 提高生产率, 提高产品质量, 降低了生产成本, 从而实现了产品从低档向高档的转变, 使竞争力提高, 市场扩大。

(2) 加强与内地尤其是教学科研机构的合作。利用澳门毗邻大陆的优势, 将内地的科技力量与澳门的管理经验, 信息网络及营销渠道结合起来, 共同开发新的适用技术和新产品。内地有强大的科技队伍及大量的优秀科技成果, 但缺乏将成果转化为产品的信息及经验, 而这恰恰是澳门商家的强势, 将双方的优势结合起来, 势必能发挥出最大的效应。如浙江大学——贺田工业技术研究所; 清华大学——宝法德技术开发中心等都是一些有益的尝试。一方面将大学的科研成果转化为生产力, 一方面提高企业员工的素质和产品的质量。

(3) 与国内外企业合作发展项目, 共同开拓市场。澳门长期以来与欧盟有独一无二的联系。拥有亚洲首个欧洲资讯中心, 可在电脑网络上提供欧盟所提供的立法, 商业机会, 统计数据, 技术资讯等信息; 而且与澳门公司建立合资企业, 可透过欧盟提供的“欧盟投资伙伴计划”获得财务上的援助; 澳门产品进入欧洲市场享有特定的优惠和特权。这些都能吸引一些国内外中小型的高新技术企业与澳门企业结合, 共同发展海外市场, 从而在合作中提高澳门企业自身的技术层次, 改进管理水平。

3. 需要强调的是, 在工业转型过程中, 未来的特区政府应主动介入并提供切实可行的援助措施, 帮助澳门工业向高增值的方向发展。

(1) 在资金方面, 可设立“中小企业发展基金”, 帮助中小企业解决在转型中的资金困难, 为其更新设备, 研制新产品提供低息贷款。

(2) 通过生产力及技术转移中心, 从内地、香港或其它国家引进适用技术, 无偿或低价转移给本地企业。

(3) 为企业提供经济信息及协助拓展市场。

(4) 进一步采取措施改善投资环境以吸引中资、港资、台资及欧美资本到澳门发展一些技术含量较高的工业项目。尤其是在软环境上, 要致力于提高政府行政效率, 解决语言障碍, 健全法律体系, 尤其是知识产权方面的法律法规等等。

(5) 加强基础教育和职业培训, 提高本地劳动者的素质, 使其适应本地企业的需要, 减少本地企业对非技术外劳的需求; 并建立一引进人才的机制, 放宽科技人才在澳门工作及移民的条件, 吸引国内外人才来澳门工作。

参考书目:

1. 《平稳与繁荣——澳门跨世纪经济发展战略研究》
吴立胜等编

2. 《论澳门产业转型》 杨允中 澳门基金会出版

注释:

①《现代经济学词典》[英]戴维·皮尔斯编 上海译文出版社

②《本地生产总值》1997 澳门统计暨普查司

③《统计年鉴 1997》 澳门统计暨普查司

④ 澳门经济落后的根本原: 制度问题——从新制度经济学来看澳门的经济 中山大学港澳研究所 王海港

⑤ 澳门可选择的龙头产业——中介贸易 中山大学 郭小东

⑥《本地生产总值》1997 澳门统计暨普查司 二、三产业加总时需考虑一个调整项——间接计算的金融中介服务 4.75%, 故加总总和仍为 100%

注: 本期刊载一、澳门经济主要问题与对策; 二、澳门的政团和社团; 三、澳门公共行政架构; 四、澳门公务员本地化问题与对策; 五、澳门中文官语地位问题与对策; 六、澳门社会台安问题与对策六篇论文, 是我所郑天祥教授负责承担 1998 年广东省社科重点研究项目《澳门平稳过渡面临的主要问题》的研究成果, 课题组成员有王乐夫、雷强、孟庆顺、陈丽君、黎熙元、郭天武、唐兴霖、孙小霞, 各篇论文的执笔者见目录

【责任编辑: 郭天武】

澳门政团与澳门社团有着密切的联系。因为澳门几乎没有固定的政治团体。澳门带有政团色彩的是在立法会选举中临时组织的提名委员会,但选举结束后,这些政团便解散。但这些临时的类似政团的组织背后往往都有固定社团的支持。澳门政团与社团是紧密联系在一起。因此研究澳门政团必须研究澳门社团。澳门最早的社团为宗教社团。早于十六世纪澳门天主教会便已成立。二十世纪相继产生和发展的社团为工会、商会、爱国华人社团、土生葡人社团及新新华人社团。

现澳门的社团总数达 1000 多个,包括商会、工会、街坊组织、妇女社团、青年社团、专业社团、宗教社团以及同乡会等等。

一、澳门政团分类

澳门的社团虽然多数并非由于政治目的而成立,而是以经济利益、学术交流、服务澳人等等为目的,且以阶层、专业、行业、祖籍等分类。但是,澳门的社团或多或少带有政治倾向,且一些社团间接参与立法会选举,即间接参与政治,也有一些社团直接参与政治,这些社团实际已可算是政团,虽然为数很少。以下根据澳门社团不同的政治倾向进行粗略之分类分析:

(一)传统爱国社团

这类社团具有历史长、人数众多、具群众基础、注重社会福利与社会公益事业,关注民生问题,与祖国内地关系密切等特点。这类社团多数成立于本世纪二十年代和四、五十年代,其成员包括工商界、劳工、专业人士、妇女、青年等界人士,具有广泛的群众基础。且热心于澳门教育、医疗、治安、环境卫生等事业,所办的学校约占澳门中小学 30%。并致力于为澳门中下层人士争取利益并提供服务。尤其是充当政府与华人社会的中介。且对祖国有深厚感情,积极支持祖国的建设。自从立法机构引入选举后,它们便积极鼓励并支持成员参与选举,且取得成功。从 76 年始在立法会中已成一派势力,到第三届立法会已成为与葡人派相抗衡的力量。但也存在明显问题,主要是领导人均存在年龄偏大现象。主要社团包括:

中华总商会、澳门工会联合总会、街坊联合总会、中华教育会、厂商联合会、出入口商会、银行公会、建筑置业商会、澳门毛织会等等,几乎涉及澳门各个阶层、各行各业,成为澳门社会影响力最大的社会群体。下面就几个主要社团具体介绍。

1. 中华总商会

成立于 1912 年。由澳门华商肖瀛洲等在澳葡政府注册成立,当时的名称为澳门商会。该会成立后,在澳门政治、社会生活中均享有很高的地位。

1926 年澳府政务委员会组成中就规定澳门商会推举 1 成员入会。在社会生活中,该会不仅成为华人社会的领头羊,华人利益的代表,且成为调解民间商业等纠纷以及沟通民间与政府关系的重要组织。该会领导人通常是公认的华人领袖,经济界强人。从 50 年至 83 年由何贤任会长,其作为公认的华人领袖,华人社会遇有重大事情均由其出面领导、协调或解决。83 年后,由马万祺担任会长,其是全国政协副主席。该会在澳门经济、社会、政治中的地位已日益突出。自从立法会引入选举后,中华总商会在间接选举中一直充当居中主持选举的角色,且其总有成员入立法会。

2. 街坊联合总会

成立于五十年代,当时为街坊联谊会和街坊福利会。早期以组织文娱康乐活动和提供社会福利和服务为主。1966 年底,函仔街坊会因澳葡政府不批地给其建学校而自行按原定计划建校舍,由此导致华人与警察冲突,进而演变为大规模群众示威游行。此即是著名的“一二·三”事件。经过这次事件后,街坊会声誉大大提高,组织壮大很快,仅 67—69 年,就有 14 个分会成立。在“一二·三”事件发生后的数月内,澳葡政府处于瘫痪状态时,街坊会在维持澳门社会治安、社会秩序等方面起了主要作用。1984 年,由 24 个街坊分会联合成立街坊会联合总会。84 年后,街坊会积极参与香港政治,从 91 年始,在街坊总会支持下的群力促进会一举夺得该年补选的 2 名直选议席。92 年和 96 年的两届立法会选举中,群力促进会均获得成功。这也说明街坊总会具有深厚的群众基础。现在,街坊总会在其传统的为社会提供服务方面,仍在做着不懈的努力,如

陈
丽
君

澳门的政团与社团

1995年新开办了澳门坊众学校,该校的宗旨是服务社会、培养人才。街坊总会还与政府社会工作司在望厦社区中心设立大厦会员制度,为居民提供各类服务。与此同时,街坊总会在参与政治方面也更为积极,不仅积极支持群力促进会参选立法会,而且积极参与公民教育及关注政府政策,并积极反映居民的意见。1996年4月,与澳门基本法协进会一起,以各种方式宣传基本法,提高居民对基本法的认识。在望厦社区中心,出版通讯,反映居民的意见,每月定期举行居民会,接受投诉,并将意见通过各种渠道向政府反映。

3. 澳门工会联合总会

成立于1950年2月,由31个工会发起成立,包括海员工会等。主要目的是为争取工人的福利。1956年以前,只开展一些小型活动,56年以后,开展的活动增多,如开展讲座、图片展等等,同时积极为工人争取权益,尤其是在劳资矛盾中,充当工人利益代表,展开各种社会活动。1976年立法会引入选举后,工联会提出“积极参与社会、努力争取权益,继续扩大团结,促进稳定发展”。92年第五届立法会选举中开始与青年商会总会等社团一起支持同心协进会参选,夺得1席直选议席。96年立法会选举前,工联会更发动会员及居民参加该年3月—4月的选民登记,并支持其成员参选,在其支持下的同心协进会96年也夺得1席直选议席。加上间选立法会议员、咨询会议员、市政会议员及其他政府委员会成员,工联总会在政府各机构的代表人数达30人左右。

(二) 土生葡人社团与政团

土生葡人政团或社团成立于七十年代,是在葡萄牙本土的政党热及选举被引入澳门立法机构两个因素作用下成立的。土生葡人政团的特点是:成员较少,群众基础薄弱,与葡萄牙政党建立起联系,维护土生葡人的利益,社交性活动较多。土生葡人作为一社会群体,其人口很少,且自成体系,少与华人沟通,因此其成立的政团成员来源有限,缺乏群众基础。而为了扩大他们的活动范围,更为了获得葡萄牙本土政党的支持,他们与葡政党有一定联系。土生葡人政团主要活跃于七、八十年代,以保守派的澳门公民协会最为积极。他们组织政团很重要的目的是争取进入立法会等政府建制,以便于为本集团争取利益。七十年代末八十年代初,在第一、二届立法会选举中,由于对华人选民资格要求苛刻,这使土生葡人垄断了立法会

的全部直选议席,且成为在立法会中占多数议席的派别,由此使他们基本控制了立法会,从而形成了土生葡人控制的立法会与澳督为首的葡国本土派来的政府高官的权力斗争,最后以澳督解散立法会,土生葡人失败而告终。之后由于澳督放宽华人选民资格并动员华人登记做选民,由此使得自第三届立法会开始,土生葡人在立法会的势力大减,传统华人社团势力大增。该年传统华人社团获1席直选议席,土生葡人4席,但在间接选举中,华人获6席,由此已形成华人议员超过土生葡人议员的局面,到92年的选举,土生葡人社团仅获1席直选议席。可见,由于华人参政意识加强,缺乏群众基础和经济实力的土生葡人社团势力便逐渐衰弱。

该类社团除参政外,也从事些其他社会活动,如办学办报及各种社交活动。

(三) 新兴华人社团

该类社团成立于八十年代,成员以中产阶级为主。主要特点是:政团特点较明显,以参政为目的,历史虽短,但在澳门已有一定的影响力,以改善民生,争取民主为号召。84年第三届立法会选举开始,华人选民资格降为在澳居住一年以上,由此使华人参选立法会机会大增,加上“一国两制”、“澳人治澳”的提出,这使得在澳土生土长的华人中产阶级意识到华人参政的机会已在不断增强,99年澳门回归后,将实现完全的澳人治澳,意味着澳门将由澳门人且主要是澳门中国公民自己管理自己。成立政团,竞选立法会议席,是华人参政的极好途径。因此,这些土生的华人中产阶级开始组织政团,另一些则直接在立法会选举时,组织提名委员会,直接参与立法会竞选。他们以强调改善民生或强调争取民主来争取选民支持。在1984年第三届立法会选举中,以“民生”为号召的何思谦成功通过直选进入立法会,88年第四届立法会选举中,何思谦的“何思谦友谊协进会”获得更大成功,取得44.6%的选民支持,获得3席直选议席(占直选议席6席的50%)。

以“民主”为号召的华人中产阶级,以吴国昌为代表,他们于八十年代末组织政团,名为澳门民主发展联委会,并于91年开始参与立法会选举,当时是与“民生”为号召的何思谦合作竞选91年的立法会补选议员。92年则单独组织提名委员会参与竞选,并一举取得成功,取得1席直选议席。之后连续3届均成功获得1席直选议席。以下介绍两个主要政团。

1. 澳门民主发展联委会:

于1989年6月成立。八十年代末,在东欧巨变及中国内地“六·四”事件影响下,由吴国昌等本地土生土长中产阶级发起成立。该会活动范围主要是争取澳门民主政制,具体包括关注澳门人权、捍卫基本自由、推动公民参政、支持“一国两制”、“澳人治澳”,并力争澳人民主治澳以及行政立法两权平等与制衡。同时关注国家大事、国际大事,尤其是国家的民主政治发展及经济发展。因此其口号主要是“民主”。但为适应澳门人普遍关注“民生”这一潮流,该会也强调“民生”。提出发展澳门教育,普及免费教育,整顿教育行政;关注政府房屋政策,反对炒卖经济房屋,保障小业主权益;并适应潮流反对贪污、浪费及通胀。该会政治倾向明显,即倾向“民主政治”,且也采取一些较激进的社会行动来表达意愿,如集会、游行、请愿等等,同时积极参与立法会选举,在选举中以“民主”作号召。因此该会已具政团特征,属民主派政团。该会领导人为吴国昌。

2. 新澳门学社

成立于1991年。与澳门民主发展联委会紧密联系,两者主要成员为同一班人,但该会成立时间晚于前者,且其活动范围主要为理论层面,即以论政为主,因此被看成是民主派的智囊组织。该会为论政需要,也是为研究澳门不同的事务需要,共设立了十三个专责小组,包括政制人权、经济发展、公共财政、教育文化、社会福利、劳工、妇女、卫生环保、城市建设、公共行政等。各专责小组分别整理和搜集政府各方面的政策资料,整理成册,一方面是交与立法会议员作参考,另一方面本身也做研究,提出自己的意见,并在报章上发表,以提高自己的知名度。新澳门学社还配合立法会中的民主派议员,在舆论上做些声援工作。如教育政策方面的议案,新澳门学社有时会联合教育组织,对立法会的决定提出疑问,或对某些议员的动议表示支持,以此来影响立法会的决议,达到参政目的。新澳门学社还开展讲座、论谈、研讨、学习班等活动,以提高知名度。该学社领导人是吴国昌。

二、政团与立法会

(一)立法会内各派政团议席分布

从76年第一届立法会开始,立法会议席便成为各派政团争夺的主要目标。澳门立法会76年全部

议席为17席,其中6席直选,6席间选。91年全部议席增至23席,其中8席直选,8席间选,7席委任。

直选是各派势力争夺最激烈的。参与争夺的主要有传统华人社团、土生葡人社团、新兴华人社团以及经济实力强的富商独立人士。在第一、二届立法会直选中,土生葡人社团独霸天下,垄断了全部直选议席。第三届立法会中,土生葡人只夺得4席直选,其余2席被传统华人社团和新兴华人社团分别取得。第四届,土生葡人已减至2席,传统华人社团增至3席,新兴华人社团也取3席。直选议席已是三分天下。第五届,传统华人社团一举夺得5席,新兴华人社团取2席,土生葡人只1席。到第六届,由于华人富商的参与,过去三分天下局面发生变化,华人富商一举夺得4席,传统华人社团取3席,新兴华人社团取1席,土生葡人已出局。从直选议席的争夺中可见,华人社团势力,尤其是传统华人社团参政力量在加强。而土生葡人政团则逐渐衰弱。

立法会间选议席的大部分议席是在5个经济团体中产生,包括商会和工会。由中华总商会居中主持选举,或推举候选人。因此经济团体提名的间选候选人均是在无竞争对手情况下自然当选。有2个间选议席被分配给文化、宗教、体育、慈善团体,有100多个团体参与竞争,但投票权只限于团体会员。间选议席的分配一直以来都是传统爱国华人社团占优势。第三届6席均归了传统华人社团,第四届7席归了传统华人社团,土生葡人1席,第五、六届传统华人社团均为6席,土生葡人2席。从间选可见,传统华人社团在澳门经济社会生活中占主导地位,社会团体不仅数量多,且经济实力雄厚,因此在以经济团体实力与人数强弱进行分配的间选中,传统华人社团自然占优势。

就委任议席来看,立法会与澳督之间有一不成文的规定,即是直选和间选议员产生后,才决定委任议员人选,以平衡各方利益。即是说,在传统华人社团与土生葡人社团或葡人两派势力中,哪一方在直选,间选中已取得多数议席,那么委任议员则以另一派为主,以此实现立法会内两派势力利益平衡的局面。第一、二届立法会中,土生葡人在直选中垄断全部议席,在委任议席中则只委任传统华人社团成员和葡人政府官员。但在第四至六届立法会中,传统华人社团已取得多数直选、间选议席,委任议席则只委任土生葡人和葡人。可见委任议员只是澳葡政府

用以平衡立法会内两派势力利益和实力的手段,以此避免立法会被某势力控制而妨碍其施政。

因此,从 76 年开始,只有第一、二届立法会是土生葡人势力强势控制了立法会多数议席,从第三届开始,都是传统华人与葡人派(包括土生葡人)势均力敌,人数相若。新兴华人社团人数很少(最多的第四届立法会也只有 3 席),势单力薄。即使第六届中,华人富商虽有 4 席,也难以在立法会中形成一派势力。因此,立法会内仍是传统华人社团与葡人派二分天下。

(二)立法会内政团辩论

立法会内各派势力谁占优势主要反映在会内辩论、表决上。从人数上看,传统华人社团与葡人派两分天下。势单力孤但毕竟在立法会占有议席的新兴华人社团成员,他们是通过直选途径进入立法会,即代表民意。他们有鲜明的政治理念,即改善民生或争取民主,他们能当选议员,不是凭财力,也不是凭人力,而是凭其政治理念,政治宣传,凭改善民生或为澳人争民主之口号。因此进入立法会后,他们要实现自己在立法会内为澳人“改善民生”、“争取民主”的诺言,因而他们成为在立法会内提出动议最多发言最多的议员。但是毕竟人数太少,因此其动议被通过的机会很微。立法会内决议的表决和通过是由传统华人社团与葡人派决定和控制的,而这两派势力实力均衡,双方都不能操控立法会,由此使政府较容易与立法会达成共识,政府所提交立法会讨论的大部分议案可以在立法会内顺利通过。

三、政团特点分析

澳门政制于 76 年开始逐渐开放,立法会拥有了主要立法权,且有了范围广泛的直选和间选。99 年澳门回归后,实行一国两制、澳人治澳,立法会将拥有全部立法权,且选举议席将逐渐增加,行政长官也将由选举产生,这些均为政团政治提供了生存空间。但是澳门并没有象香港那样在回归前产生政团热潮及形成力量相抗衡的政治观点不同的多个政党、政团。澳门的现状明显有以下一些特点:一是澳门广泛存在着的仍然是社团,而非政团,仅存的极个别可称为政团的,而影响力又非常小,不成气候。二是参与立法会选举活动的带有政团色彩的社团,因政治意识缺乏,不具备真正意义上的政团特征,且他们自己也不愿被称为政团。三是已存在的三派带有政治

倾向的社团,只有传统华人社团有基础和影响力,土生葡人社团虽在立法会中靠委任仍可获取较多议席,但其在澳门社会影响力日渐衰弱则是不争之事实。而新兴华人社团成员少,影响力小,难成气候。因此澳门社会并未形成两派以上力量抗衡的政治派别。

由以上特点可以得出结论,澳门现在并未形成真正意义上的政团政治。造成这种状况的原因,在于虽然澳门在政制方面开放性加强,但澳门社会并不具备政团产生的应有条件。具体表现在:一是人口素质低及政治冷感使澳门人参与政治意识薄弱。澳门教育较落后,造成人口素质相对较低,而澳葡政府实行殖民管治,长久以来形成的与华人社会基本隔绝的状况已经形成华人的政治冷感,极少人愿意参与政治。表现在极少人参与政团,极少人向政府部门投诉,极少人找议员帮忙,极少人请愿、游行。二是作为澳门最有实力的传统华人社团,成员极为广泛,已包括各行各业,各个阶层。传统华人社团因历史较长,在澳门人中的知名度和影响力都是最大的。且他们的活动范围是社会福利、社会公益事业以及争取改善民生和促进经济发展,这些正是澳门人所关心、关注的。这种情况下,要成立有影响力的政团,只有找到更为市民欢迎的宗旨、提出更受市民关注的口号才可能得到市民支持。然而在现在的澳门,市民关注的焦点除了经济、民生,并不存在其他焦点。因此成立有影响力的政团尤其是通过成立政团促竞选是很困难的。三是澳门不具备类似香港“民主派”那样的政团生存、发展的条件。澳门人关注的焦点只有经济、民生问题,对“民主”关注的人极少。澳门没有形成一支独立的、人口众多的受西方文化熏陶的中产阶级。加之澳门人普遍欢迎澳门回归祖国,不存在香港人在回归前的“九七”情结,澳门人更不会怀疑“一国两制”、“澳人治澳”99 年之后在澳门的实施。这些均是澳门新兴华人社团中“民主派”难以成气候的原因。

四、政团前景展望

(一)澳门短时期难以形成完全意义上的政团政治。

政团政治的形成是有条件的,既要有政制开放这一条件,也要有社会条件相配合。如前所述,澳门于 1976 年政制已开始逐渐开放,但经过 20 多年的

发展,澳门政团政治仍未形成,原因就在于没有社会条件相配合。澳门回归祖国后,短时期这些条件难以具备。随着澳门教育的发展及立法会、行政长官选举的进行,澳门人的素质及参政意识会有所加强。但是澳门在回归后的一段时期内居民关注的焦点仍会在经济与民生上,难以有新的焦点。而在经济、民生问题上明显难以产生与传统华人社团相抗衡的新社团或政团。无疑,在一段时期内,澳门人关注的焦点很难转向“民主”。澳门受西方文化熏陶的中产阶级队伍很难壮大,澳门中产阶级人数不多,而受西方文化熏陶的中产阶级人数更少,很难想象“九九”后澳门受西方文化影响的中产阶级队伍会比回归前壮大得快。而且澳门的民主发展在澳门基本法中已有明确规定,澳门回归祖国后,“一国两制”、“澳人治澳”会顺利实施,澳门的民主会循序渐进地发展。这种情况下,“民主”难以成为澳门关注的焦点。加上澳门人中爱国力量极为强大。因此“九九”后,“民主派”同样难有发展空间。预计“九九”后,澳门仍是以传统华人社团为主,难有相抗衡力量产生。此种情况下,传统华人社团会继续以社团形式生存,而不是也无必要升格为政团。

(二)传统华人社团内部的主要社团将分别代表不同阶层、利益团体参与政制及竞选活动。

澳门回归祖国后,传统华人社团活动范围、政治倾向、内部策略等等代表了绝大多数澳人的利益,符合澳门整体利益,因此回归后仍有广阔的生存和发展空间。但是回归后,澳门的社会环境将发生很大变化,首先是葡国撤出澳门,实现澳人治澳。由此将使过去一直存在于澳门社会的对澳门影响很大的葡人与华人的矛盾产生重大变化。华人将不仅是社会经济中的主要力量,且将成为政治生活中的主要力量。这种情况下,华人内部矛盾可能随之增加。尤其是劳资矛盾、建制内与建制外华人的矛盾、既得利益者与失去利益者之间的矛盾等等均可能产生。由此代表不同社会阶层的各传统华人社团之间矛盾将可能增加。他们将各自独立发展以争取在建制中的地位。因此在立法会等各类委员会议员及行政长官选举中,他们会成为竞争对手。可以预见,随着澳门选举制度的逐渐健全,贿选等现象将渐减少,这种情况下,选举中的胜败难以用金钱来决定,而需靠群众

基础,由此,会有不少有意竞选的人士加盟传统华人社团。因此回归后澳门立法架构中,传统华人社团无疑会是占主导地位。但立法会中,代表不同阶层、利益团体的传统华人社团之间会出现分歧和矛盾。

“民主派”政团会得到一批中产阶级支持,在立法会中会有成员,但只会是少数。

(三)民主会循序渐进地发展。

澳门“民主派”发展空间很有限,这并不会影响澳门民主的发展。澳门民主在基本法中已有明确规定,因此回归后的澳门,民主会循序渐进地发展。根据基本法的规定,首先是立法会将拥有全部立法权,成为完全意义上的立法机构。其次是选举议员将逐渐增加。特区第二届立法会全部议席将增至 27 席,其中直选与间选分别为 10 席,到特区第三届立法会,议席将增至 29 席,其中直选将为 12 席,间选仍为 10 席。从第四届开始的以后各届可以同第三届相同,也可对基本法中附件 2 规定的立法会组成,产生办法作修改,只是须经立法会全体议员三分之二多数通过,并经行政长官同意,并报全国人大常委会备案。

综上所述,澳门社团发展无论是现在还是回归后,都是以传统爱国社团最有实力。因此形势是乐观的,问题比较少。回归后可能出现的问题将会是传统爱国华人社团内部矛盾的增加。解决该问题关键是要处理好立法会及行政会议等机构议席分配中各阶层成员的平衡,行政长官要用好委任权,将其作为平衡各方利益的工具,以此尽量避免和减少澳门社会内部矛盾,尤其是传统爱国华人社团内部的矛盾。

主要参考文献、资料:

1. “澳门社团发展——过去、现在与展望”,杨仁飞,《澳门 1997》澳门基金会出版。
2. “澳门的政团政治和民主发展的局限”,伍成昌,《澳门政治与公共政策初探》,澳门基金会出版。
3. “澳门的政治参与:一九九五年立法会选举个案分析”,郑玉群,同上。
4. “澳门土生葡人在过渡期之社会地位及去留选择”,吴绍嘉,同上。
5. “在告别与启程之间,——过渡期末届立法会产生前夕的观察”,李炳时,《澳门 1996》,澳门基金会出版。

【责任编辑:郭天武】

澳门公共行政架构

陈 丽 君

澳门政府从 1583 年建立议事会自治时起,至今已 400 多年。1844 年始,澳门成为葡国政府管辖下一海外省。至本世纪 80 年代末,行政架构基本是遵循 1952 年颁布的《葡萄牙海外组织法》和《海外公务员章程》,整个行政系统仍属于葡萄牙政府系统内的一个省级单位。1976 年《澳门组织章程》颁布后,行政架构只是因葡驻军撤出而设立保安部队,其它并无变化。直到 1984 年,《澳门行政组织架构总纲》等 4 项行政法例颁布,和 1988 年宣布废止《海外公务员章程》在澳门的效力,以及《澳门组织章程》的修改,澳门行政架构才真正开始独立自主,且整个行政架构有了较大改进。90 年代后,《澳门组织章程》又做了修改,且 1995 年《行政程序法典》颁布生效,使行政架构组织及运作比过去有所规范化、合理化。但澳门行政架构问题始终明显存在,这些问题导致政府效率低下,因而影响了澳门经济与社会的发展,从而使澳门居民明显产生对政府不满和失望。因此要求改革行政架构的呼声较高,即使是政府架构内部的成员也有不少人抱怨政府架构太陈旧,不适应经济和社会发展。

现澳门即将回归祖国,行政架构要适应澳门基本法的规定,而澳门基本法设计的澳门特区行政架构既对现行行政架构有所保留,同时也作出了不少改动,因此,澳门回归祖国是为澳门行政架构提供了极好的改革调整机会,且澳门基本法中所设计的澳门特区行政架构,本身已对现行架构中存在的部分问题作出了解决。以下着重就行政架构存在问题进行分析,并提出一些不成熟的对策建议。

一、与葡国及澳门立法机构间的关系问题将在

回归后自然解决

1. 政府架构中存在殖民色彩因素的问题,如纪念葡萄牙发现事业澳门地区委员会等个别有殖民地色彩的机构,回归后将自然取消。

2. 主权与治权分离的问题将随之解决。现时澳门仍是葡管治下的中国领土。主权属于中国,治权则为葡国。回归后,澳门将成为中国的一个特别行政区,澳门特区政府则是中国中央政府管辖下的特别行政区政府。即中国恢复对澳门行使主权,治权则主要由澳门之中国公民行使,这就解决了主权与治权分离的问题。

3. 公共行政架构与立法架构之间存在的关系不顺的问题,将在回归后按基本法的规定给予解决。现时立法会不是唯一立法机构,而是总督与立法会共享立法权。总督的立法权包括专属立法权、共享立法权及局限性立法权(须经立法会事先许可或立法会解散后行使的立法权)。回归后,立法会成为唯一的立法机构,行政长官不享有立法权。因此回归后的行政架构职责权限就是行政权,即是名符其实的行政架构。只是行政长官作为澳门最高地方长官,享有委任 7 名立法会议员、法院法官及检察院检察长的权力。即维持行政架构在政府架构中的主导地位。

二、澳门公共行政架构设置中存在的主要问题及对策

(一) 组织架构中层次过多问题及对策

1. 总督:是葡萄牙主权机关(议会、总统、政府)在澳门的总代表,又是澳门的最高行政首脑。澳门总督由葡萄牙总统任免并授予管治澳门的权力。总督级别相当于葡萄牙政府的部长,在行政

方面拥有法律规定保留给葡萄牙总统和政府之外的全部行政权。具体包括：领导澳门整个公共行政体系；指导澳门的总体政策；制定规章用于澳门现行法律及其它法例的实施；管理澳门政府财政；制订澳门财政金融政策并管制财政金融市场的运作；保障澳门司法机构的自由和独立性；以及为了公众利益，依法拒绝严重不适宜内部或国际秩序的本国人或外国人入境或驱逐该类人出境。

2. 政务司：据《澳门组织章程》，总督全权负责组织行政架构并对政务司授权，因此政务司只是总督的助手，本身并无权力，是根据总督的授权而执行其职责。在总督离澳或因故无法履行职责时，总督将在政务司中指定一人做护理总督。因此政务司也相当于总督之副手。在公务员职级上相当于葡萄牙的副部长。

澳门行政组织经常变化，因此政务司的名称、职责等也经常变更。现 7 位政务司名称及职责为：一是经济协调政务司，负责工商保险业、统计及博彩业稽查等领域内的事务及其管理。二是保安事务政务司，职责范围是澳门内部及民防工作的协调。三是司法政务司，职责范围是民事和刑事纪录、司法、监狱和社会重返制度的协调、法律改革等领域之事务及其管理。四是运输暨工务政务司，职责范围包括土地规划、基础建设、公共工程、房屋、运输、交通及通讯等领域之事务及管理。五是行政、教育暨青年事务政务司，职责范围是教育、体育制度的协调，青年、行政暨公职政策，以及对市政机构进行监管。六是社会事务暨预算政务司，职责包括医疗卫生制度、社会救济、保障制度及政府财政预算等等。七是传播、旅游暨文化事务政务司，职责包括澳门新闻、旅游和文化推广等事务。

3. 总督与政务司之下的政府公共行政机构包括司、厅、处、组、科。司又分为一级司和二级司。司级是直属总督和政务司的部门，司以下机构属技术性、行政性或执行性部门。

整个行政架构中，总督和政务司属于政治性职位，是领导、决策层，司级及其以下机构达 5 层之多，均为行政性、执行性层次。显然执行层太多，

明显不利于政府政策的执行和推广，并降低政府施政效率。

回归之后，按澳门基本法规定设立的行政架构会一定程度上解决此问题。基本法规定，澳门特别行政区行政架构中，行政长官为行政首脑，其属下的公共行政架构中，将设司、局、厅、处等机构，处之下是否设更低层次机构由特区政府自行决定。

解决政府架构层次过多的问题，首先应考虑与基本法规定相衔接。将现在属于委任的政务司过渡到公共行政架构中的最高一级即司级架构；现时的一级司过渡为局级，二级司及个别重要的厅过渡为厅级，多数厅与处过渡为处，组和科应逐渐取消。

其次，就长远的利益来看，澳门司、局、厅、处等级架构不尽合理。局厅处作为执行层次，明显偏多，因此在将来，有必要重新检讨层次设置，执行层最多设两层。

（二）分工过细与机构过多、过滥造成机构臃肿不堪

《澳门组织章程》规定，总督有权设置新机构，这种情况下，不少总督利用职权多设机构，因人设事的现象明显存在。从而造成机构过多过滥。现在共有 7 个政务司，司级机关达 56 个，包括 30 个政府常设的一般公共部门、8 个政治职位辅助部门（总督及 7 位政务司的办公室）、12 个临时机构、12 个公务法人机构、2 个市政厅。厅、处级机构也相当多。设如此多机构实际是将本可集中管理的事务分散管理，以及将同一事务交由多个机构管理。造成分工过细及机构重叠等现象。如两个市政厅、文化司署、体育总署和环境技术办公室等机构负责的事务就相类似，本是可以集中于一个部门管理的，根本无需多个机构。再如政府各个机构内部均设有完整的自我管理系统，此明显不必要。

分工过细、机构过多过滥，一是造成资源分散、资源浪费和人员过多。1997 年底，政府公务员人数已达 17589 人，比 80 年增加了 3 倍多。成为明显的小地方，大政府，由此造成政府财政困难。现政府公务人员开支占政府每年财政总支出 40% 以上。二是使政府办事程序复杂化，降低行政

效率。

此问题在回归前已难以解决,因涉及到政府行政系统顺利平稳过渡及公务员队伍稳定性问题。回归后,应详细检讨这些问题,采取精简机构的措施。职能相类似的机构宜合并为一机构,统一管理所有类似事务。如文化司署、体育总署等机构可撤消,其职能集中于—非政府性市政组织内便可。而行政机关内部事务的管理则集中于行政暨公职局便可。

(三) 政府机构基本没有轻重、主次之分

7位政务司平起平坐,没有主次、轻重之分。属下的司级部门职能与规模的差异很大,同样难以区分轻重。由此使澳门政府行政架构基本没有轻重、主次之分。此种架构下,政府管理的事务也难有主次、轻重、缓急之分,因此直接影响政府政策的制定与执行。

基本法第50条第六款及第55条规定,必须确定特区政府司级单位数目、名称及各司司长排列顺序。这是要克服现时政府之弊端。澳门特区筹委会99年3月2日已通过第一届政府机构设置意见,按政府职能轻重排出5个司长的顺序:行政政务司、经济财政司、保安司、社会文化司、运输工务司。从长远来看,澳门司级机关设四个更为合理:行政司法司、财政经济司、社会事务局、市政司。

(四) 职能不清,甚至于混乱

首先是总督职能不清。总督应着重于决策、协调职能,而不应陷入一些具体事务处理上。其次是政务司职能不清问题。一是政务司究竟应负责制定政策及协调各政府部门,还是也包括执行职能,明显没有清楚的界定,由此造成政务司花在事务性上的精力太多,不利于政务司本应具有职能的发挥。二是政务司分管部门、职责随意性大。81年以前只有3位政务司,81年增为5位,90年增为7位。之后虽保持为7位,但名称及分管领域却不断变更。由此易导致政务司职责不清及混乱。

司、厅、处、组、科各个层次机构均存在职能不清及混乱的状况。最明显的主要有以下:一是警察部门,有治安警察厅,司法警察厅和市政警察等等。而治安警察厅与司法警察厅又分属不同的政务

司管辖,二者之间的职权范围并没有严格区分,因此常出现案件处理由谁负责之争议问题。此无疑大大降低了工作效率。二是移民局和身份证明司都有办理居住或身份证的职责,两机构分别属于司法政务司和保安事务政务司,二者之间的职能难以明确区分及协调。三是负责海关事务的部门,包括水警稽查队、经济活动稽查厅、来源审定科及工业暨对外贸易厅等机构。这些机构分属多个政务司管辖。四是市政、文体、公共卫生即由两个市政厅负责,又由政府内的体育总署、文化司署等机构负责,明显职能界定不清。

总督与政务司职能、权限不清,甚至可以有执行职能,而下属司厅等机构职能又混乱,这使政策主要执行机构司级机关执行权力很有限。这造成的后果是:政府的决策、协调、执行职能均不能很好地发挥,严重影响政府施政效率。

此问题在回归前已难于解决。按基本法规定,回归后的特区政府警察、海关、市政等职能部门需进行重组。澳门特区筹委会99年3月2日通过的意见,规定特区政府组建统一的警察部门,统一警察部门组建之前,原有警察机构统归保安司管辖,保安司司长兼警察部门主要负责人。特区政府还要设立海关,和设立非政权性的市政机构。这就可以解决部分职能不清和混乱问题。政务司的职能混乱也将随着政务司名称及排列顺序的确定而有所缓解。

但要根本解决这个问题还需在回归后,由特区政府做出努力。应首先将存在职能不清及混乱的机构做一详细调查和统计,然后将职能重叠的机构合并,精减人员,形成成员精干的新机构。

(五) 行政系统从组织到职能缺乏稳定性

76年颁布的《澳门组织章程》中规定总督有权设立、重组或撤消公共机关,确定公共机关的性质、职责权限和运作规则以及对有关人员编制作出相应修订。这使每换一任总统,行政架构便跟着做变更、调整,从而使行政架构处于不断变化中。而这种变化并非朝着适应社会与经济发展需要方向发展,也并非朝着日益精减、效率提高方向发展。显

然这种带有总督主观随意性的行政架构的不断变化,既不利行政架构按照客观需要向着现代化、科学化方向发展,也不利于政府官员管理水平提高,同时也难于使市民了解政府的运作,对官民沟通明显不利。

回归后,行政长官仍有权设立、重组或撤消公共机关。为减少澳门行政架构的不稳定性,应在回归后对行政架构做出全面检讨,根据澳门的经济和社会发展需要,并借鉴香港等地经验,设计出一精简、高效、廉洁的政府架构蓝图。然后根据蓝图逐渐改革行政架构。此后,每任行政长官应尽量少使用设立、重组、撤消公共机关的职权。

三、公共行政架构中存在的机制与制度不健全及不合理问题及对策

(一) 政府机构之间缺乏协调

政务司之间的协调机制是总督,而事实上总督协调机制并没有很好地发挥作用。总督协调作用主要在政策制订方面,而在执行方面则基本没有发挥作用。虽然有些总督特别注重其协调作用,如定期召开政务司协调会议,但在政策执行方面之协调始终没能解决好。因此导致各个政务司及属下机构自成一体,与其他机构之间不协调、不合作。而澳门政府架构本来就存在着职能不清及职能混乱状况,同一事务可能由多个属不同政务司管辖的机构负责。这种情况下,就更需协调与合作。因此,政务司之间的不协调、不合作,必然导致不同政务司管辖下的政府机构之间难合作,由此造成互相推诿,使许多问题难以解决。

回归后,行政长官的职权在基本法中已有明确规定,首先便是领导权,包括组建公共行政架构,任免公职人员及决策,作为行政架构最高领导自然只有他才可能协调主要官员及政府司级机构之间的关系。因此,行政长官应当按基本法规定,集中精力做好领导工作,即搞好决策及协调政府主要部门的工作,包括制定政策及执行政策两方面的协调。

(二) 官僚体制,缺乏与民间的沟通及回应社会需要的机制

虽然有立法会这样的由选民代表参加的立法机

构,还有会同总督运作的同样包含选民代表的咨询会以及多个部门性的专业咨询机构,但澳门是行政主导的政治体制,立法会有三分之一的总督委任议员,咨询会及其他专业咨询会中也有总督委任议员及行政架构官员,且均由总督出任主席,并且咨询会的决定没有约束力。因此,这样一种咨询制度,选民代表很难影响政府决策。加上政府行政架构内本身又缺乏常设的激励机制,政府官员升迁、晋级与其是否回应社会需求及回应能力没有联系。他们只需要照章办事。这种办事制度下,作为政府与民间联系中介的咨询机构更难以发挥作用。

一个好的、完善的政府应当是积极回应社会需求,根据社会及经济发展的需要,不断调整政策,以推动社会和经济的发展。因此,回归后澳门特区政府一方面要在咨询制度上做出改进,如政府所设的专门的咨询委员会,成员及主席均应以非官方成员担任为宜,另方面应建立常设的激励机制,对积极回应社会需求,解决了社会和经济中急需解决之问题的,应予以奖励。且回应社会需求之效果应成为考核官员之主要标准。这样必促使官员们积极听取各专业咨委会的建议,对澳门解决官僚体制将起很好的作用。

(三) 缺乏严格问责制度

一个好的政府,必有严格的问责制度,即上级任命下级职务,下级便要向上级负责,上级要严格监察下级。在澳门,总督由葡国总统任免和授权,政务司由总督提名并由葡总统任命,他们都是葡国派来的官员。他们应向葡总统负责,而葡总统实际是难以发挥监督作用的。司级官员由总督任命,他们应向总督负责,总督及其副手政务司应对司级官员起监督作用。事实上各层次的问责任制度均不健全,上级没有很好地监督下级,下级也没有对上级负责的责任心。官员们工作出差错,办事不利,或不履行职责,甚至于严重失职,基本上不会受到相应惩戒,相反可能是官照样做,职照样升,这就更冲淡了官员们的责任心。

回归后,行政长官有权任免政府主要公职人员,这即已表明行政架构中主要官员应向行政长官

负责,而司级官员以下官员也应当是层层负责制。届时,关键是能否建立一严格的问责制度,这就需要有严格奖惩、考核制度相配合。

(四) 没有严格、科学、健全的公务员招聘及考核制度

虽然政府设有行政暨公职司,但事实上7大政务司及其属下机构自成一体,每个政务司属下系统均有一套内部自我管理系统,从而使公务员招聘、考核等制度也处于各自为政状态。此种状态下造成行政架构难以形成统一、严格的公务员招聘、考核等制度。在公务员考核方面,尤其混乱。一些公务员职位与实际工作根本不符,如高级技术员所干的工作却是文职工作。这使高级技术员职位考核无从谈起。近年公务员晋级、升迁基本只与年资挂钩,政绩考核、考试制度已基本上是形同虚设,考试制度基本被取消。如此情况下,所造成的后果是较为严重的。一是使公务员失去进取心,缺乏工作积极性,直接影响政府施政效率。二是促使公务员只要年资够了,均较容易晋级,于是造成高级公务员人数迅速增长,在公务员总人数不变情况下,高级职位人数不断增多,低级职位人数不断减少,形成倒三角,即上大下小这样反常的结构。三是进一步加重政府在政府人员薪酬开支上原已过重的负担。

回归后,应建立严格的公务员招聘、考核等制度。严格筛选公务员人选,定期进行公务员考核,严格考核其工作能力、政绩。考核形式应多样化,上级考核下级,同事互相考核以及自我考核等等。健全的公务员制度是保证政府高效运作的必要条件,因此特区政府在回归后应尽快解决此问题。

四、行政架构监督、制约机制不健全

澳门虽有制衡及监督行政架构的机构,但因为这些机构的权限关系,实际难于很好地发挥监督功能。如反贪暨反违法性高级专员公署人员仅40人,物力、财力资源也很少,且权力也受到很大限制,如无权查银行帐目。这使其对政府官员的监督受到很大限制,审计法院作为监察政府财政开支的机构,其权力也极有限。只是审查有关合同及其他受

监察行为是否合法及负担是否合乎预算,以及审查帐目是否合法律程序。而对政府开支是否合经济效益原则不审查。这实际很难对监察政府财政开支起实质性作用。澳门行政及高等法院对总督与政务司无审判管辖权,这是限制了法院系统对政府高官的监督。澳门立法会则因为内部有三分一成员为总督委任,这使立法会较难通过对行政架构不利的法案。立法会也没有诸如帐目委员会之类的机构,不能有效地发挥监察政府财政开支的作用。

回归后,按澳门基本法规定,反贪公署将被廉政专员公署取代。审计法院则改组为审计署。廉政公署及审计署的职能、性质、权限等均可借鉴香港的经验。人员及经费应适当增加,权限也应逐渐有所增加,二者均应属独立机构,只对行政长官负责。廉署权限应包括查银行帐目等。审计署则应对政府开支是否符合经济效益原则进行审查。二者功能也应有所增加,如廉署应在防贪及宣传教育方面也发挥作用,以便使其对政府监督作用更充分地发挥。回归后,澳门法院系统对行政架构成员上至行政长官、司长,下至一般公务员均有审判管辖权,立法会在监督政府财政开支方面权限有所增加。因此法院及立法会监督功能会强于现时。法院及立法会监督功能的完善有待特区政府努力。也可考虑借鉴香港之经验,尤其是立法会之内部组织及功能可借鉴香港,如设立类似于香港立法会内财务委员会与帐目委员会的机构。

总之,澳门公共行政架构存在的问题很多,然而在回归前的不到一年的时间里葡澳政府已难在解决这些问题上有所作为。因此只能是在回归后由特区政府做出努力。而首要的是要与基本法衔接,其次在具体解决问题时,可借鉴香港的成功经验。

主要参考文献资料:

1. 《澳门政制》,吴志良著,澳门基金会1995年7月版。
2. 《港澳基本法比较研究》,杨静辉,李祥琴著,澳门基金会1996年3月版。

【责任编辑:郭天武】

在澳门过渡期的三大问题中,公务员本地化是人们最关注、进展最迟缓的一个问题。公务员本地化就是根据中葡联合声明及澳门基本法关于澳门特别行政区政府由当地人组成的原则,逐步改变现职高级公务员并非澳门本地人的情况,并使澳门居民中的华人成为公务员的主力。

(一) 澳门公务员本地化的进展

长期以来,由于澳门当局实行排斥华人的政策,再加上澳门华人与葡萄牙当局的语言隔阂,政府机构高、中层职位基本上由葡萄牙人和土生葡人占据,华人大多担任低级公务员。这种情况显然同澳门回归后成为中华人民共和国的一个特别行政区的现实不相适应。按照澳门基本法的规定,未来澳门特别行政区行政长官、政府主要官员、行政会委员、立法会主席、副主席、终审法院院长等职务,必须由特区永久居民中的中国居民担任,因此需要进行公务员的本地化。

自从八十年代中期公务员本地化问题提出后,葡萄牙方面直到 1989 年才表示接受。在各方面的推动下,澳门政府就公务员本地化问题采取了一些措施。

首先,制定了公务员本地化计划。1992 年 6 月,在中葡联合联络小组全体会议上,澳门政府行政、教育暨青年事务政务司黎祖智详细介绍了澳门拟订的今后六年的公务员本地化计划。其中 1993 年的目标是 20% 的正、副司长、30% 的厅长和 45% 的处长由本地人出任,到 1995 年,相应的比例分别增加到 50%、70% 和 80%。

其次,在政府公务员中减少外聘人员。1992 年澳门政府对三年前颁布的《外聘人员章程》作出修订,严格限制外聘人员,尽量减少到外地聘请人

员来澳门公共行政机构任职。1993 年 2 月,澳门总督韦奇立向各司级机关发出一份《行政当局之本地化问题》的文件,要求减少外聘人员,有系统、有目的地吸收当地的人才进入澳门行政架构中,有计划地、持续不断的逐步推行本地化政策。

再次,创造条件培训澳门本地专业人士;提供机会协助他们进入政府部门。澳葡当局先是在 1986 年推出“赴葡就读计划”,挑选公务员中受过高等教育的本地青年分期分批前往葡萄牙,接受葡文和公共行政方面的培训和实习。接着在 1990 年又实施“赴京就读计划”,选拔有潜力的中高级公务员,尤其是土生葡人公务员到北京语言学院等机构进修中文和了解中国行政管理制度。与此同时,

澳门大学、中山大学等教育机构举办了多期澳门公务员培训课程,对提高公务员的文化水平和整体素质发挥了重要作用。目前已有 50 多位澳门公务员获得中山大学的公共管理学硕士

澳门公务员本地化 问题与对策

孟庆顺

学位,并被晋升为澳门政府的副厅级官员。中国国家行政学院也为澳门培训了近 200 名高级公务员。1989 年澳葡当局正式颁布设立司长助理和厅长助理的法令,为高级官员的本地化做准备。1993 年两类助理不再区分,统称助理,薪酬相同,法令还明文规定了助理的职责。1994 年 1 月 25 日,澳督再次做出指示,要求各机关加强培训,逐步提拔本地公务员出任领导和主管职务,安排部分外聘人员担任顾问或培训导师职务,以加速公务员本地化进程。当年澳门政府设置了 121 个助理职位,由合适的本地人出任,经过适当的锻炼,将来升任领导和主管职务。1995 年 7 月,根据澳督的批示,澳门设立了专门负责本地化问题的公务员本地化关注委员会和各公共机构内部工作小组。¹

最后,实施“纳编”计划,确定澳门公务员的未来去向。1994 年澳门政府将酝酿已久的“纳编”计划付诸实施,即允许合格的澳门公务员自愿选择是否纳入葡萄牙公务员编制,以解除其后顾之忧。据 1997 年 7 月 15 日辅助纳入事务办公室公布资料,在有资格选择“纳编”的 6400 名公务员中,只有 449 人选择纳入葡萄牙编制,其余 738 人选择解除联系,536 人选择提前提休,4224 人选择留下来为将来澳门特别行政区政府服务²。选择纳编的多为中高级公务员,他们的去向确定也有助于为公务员本地化创造条件。

澳门公务员本地化已取得一些进展。至 1993 年底,已有十多名中国居民担任了司、厅长级职务,在总数约 600 多名科长以上的官员中,有中国居民 100 多人³。1995 年旅游司、文化司署及新闻司的资料显示,这三个部门的公务员本地化工作已完成 73.5%,基本上达到预期目标。同年 9 月,有关部门透露,政府将以法律形式规定,掌握中文程度将成为公务员升职评核中的考虑因素,懂中文者可获优先⁴。到 1998 年年中,在澳门公务员科以上 660 多个职位中,处以下本地化已经实现 84% 左右;110 多个厅长职位中,有 60 多个职位由当地华人担任;51 个副司长职位中,有将近 20 个华人副司长,53 个司长中,仅有 1 位司长⁵。1998 年 10 月 15 日,澳门行政暨公职司司长薛尼路表示,澳门政府官员本地化已逾九成。在 600 个领导及主管职位中,有 551 个已本地化,有 10 个公共部门的司长或主席也已本地化。具有高等学历的高级技术人员及技术员,以中文为母语的也达到 81.9%。

(二) 公务员本地化存在的问题

与澳门政权交接的实际需要相比,公务员本地化工作还有较大差距。由于中葡双方对于本地化的理解不完全一致,澳门各阶层的观点也有分歧,澳门政府的措施也不够得力,致使澳门公务员的本地化工作出现某些问题。

澳门政府仍沿用葡式行政传统和葡语能力作为公务员能力的标准和晋升依据,有意拖慢公务员

本地化的进程。如处级官员本地化本应在 1996 年底完成,然而直至 1997 年 3 月还有 20% 的处长职位尚未达到本地化的目标。尽管澳葡当局确定 1998 年是由葡萄牙聘用的葡国编制公务员大批返葡的年份,但 1997 年 8 月澳门总督发出通告督促外聘公务员返回葡萄牙后,葡萄牙有关政府部门顿感措手不及,有人当即表示不赞同或认为此乃谣传而非葡国政策。澳门教育暨青年事务政务司黎祖智也表示,外聘公务员返葡并未像公开提及的那样已指示所有的人都要离去,并且不为他们再续约。在有必要时,仍会以特殊个案的形式,自葡国聘用少量人员,如司法人员和医生等还不能由本地资源解决的位置。⁶但实际上,澳门当局仍在招聘一些并非特别必需的葡萄牙人来澳担任公务员,澳门本已臃肿的政府机构更趋庞大。以 1998 年 5 月 6 日出版的《政府公报》为例,澳门财政司就以编制外合约方式招聘了 5 名葡国人担任公职;以合约形式聘用的公职人员高达 20 名,仅这批人的薪酬开支每年就达 470 万元⁷。

澳门政府架构中存在的问题也造成公务员本地化的不公平现象。根据《澳门领导及主管人员通则》第三条的规定,科长的任用要通过公开考试进行,但司长、副司长、厅长、处长和组长的任用只需通过“甄选”定期委任。甄选条件一方面规定担任领导主管职务者应有学士学位,另一方面又规定没有高等学历资格但具有特殊经验和资历者也可出任领导主管职务。究竟何为“特殊经验和资历”,又无明确界定,全凭领导的主观愿望。由于定期委任制度规定的条件不严谨,上司在考虑提拔人选时,主观上首先会想到自己信任的人,而不充分考虑此人的学历资格、过往业绩及管理能力,致使在本地化过程中出现一些能力欠佳而升迁过快类似坐直升机上任的人,造成一些不公平的现象,既影响公务员的士气,也影响政府的运作效率。负责监管政府部门的反贪污反行政违法高级专员公署则只有提出改善建议及劝告的权力,对纠正政府的行为起不到直接、快捷的作用。据澳门葡文《句号周报》

1997 年 10 月 20 日报道,某司副司长在离任后揭露了该司在人事晋升上的不守法行为。根据公共行政人员通则的规定,公务员的晋升必须通过“甄选”或公开考试的方式进行,而负责主考的官员必须具有一定资格。可是,该司在以往进行的考试中,多次委任不具备法定资格的考官。反贪污及行政违法专员甚至公开建议该司取消所有考试,重新进行晋升考试⁸。在澳门公务员本地化过程中,有相当一部分人不是靠自己的真才实学而是靠与上级拉关系等不正当手段获得晋升,本人没有足以服人的功绩和能力。这种情况也激化了公务员内部的矛盾,影响了政府的效率,成为未来澳门特别行政区政治稳定的隐患。

助理人员的积极性未得到充分发挥也是导致高级官员本地化未能有效贯彻的重要因素之一。设立助理职位的目的就是为了培养可以担任未来澳门特别行政区领导及主管阶层职位的高级公务员,加快高级公务员的本地化进程。助理制度对培养本地的高级公务员具有重要作用,据统计,截止 1997 年 3 月,在政府 140 个助理人员职位中,已有约 80 人获晋升为领导和主管级人员⁹。但由于某些政府部门的主管人员对本地化政策并不热心,助理人员填补高级职位的过程进展较慢。按照有关法令的规定,助理有权协助其所属之领导及主管人员,并执行获交付之任务。但据澳门公专会过渡时期事务关注小组 1995 年对助理人员的问卷调查,有 27% 的人认为上司有意不让自己接触重要的工作,另有 12.7% 的人认为“上司未提供实习机会,工作与以前一样”,或“上司安排不当,未能发挥自己的才能。”有些主管人员担心助理会取代自己的职位,刻意不让其助理有机会去接触和学习日常行政工作。某些助理人员的工作同获委以前一样或者从事翻译工作。非本地上司合约到期时,总是想出各种办法续约,如以其助理经验不足为由,不让他们接任主管职务。有些助理任职一段时间后,就被上司以一些莫须有的理由撤职,另换一个对工作缺乏了解的新助理。这种情况并非个别情况,被涉及的人

员有近 10 名之多。有些部门的主管人员出现空缺时,不是由助理接任,而是委派某位未经培训的人员,助理仍然是助理。以致有人当了 8 年助理,仍然还是一名助理¹⁰。助理人员不能及时提拔到有关岗位上担任重要职务,既影响助理人员的积极性,也妨碍了本地化的进程。

所有这些情况导致了公务员本地化进展缓慢,尤其是占人口绝大部分的华人在高级公务员所占比例太小。根据澳门政府行政暨公职司的资料,1992 年底澳门公务员共有 15111 人,其中 1657 人生于葡萄牙,8786 人生于澳门,3483 人生于中国内地,224 人生于香港,其他国家出生者为 961 人。从公务员职级来看,职务越高,本地人越少,华人更少。在 96 个处长中,葡萄牙籍者占 95 人,中国籍者只 1 人;葡萄牙出生的 55 人,本地出生的 36 人,中国出生的仅 1 人。在 104 个厅长级官员中,全部为葡籍,只有 23 人是出生于澳门的本地人。35 个副司长和同级官员,也全部为葡籍,其中只有 9 人生于澳门;53 个司长和同级官员也全部为葡籍,其中澳门出生者只有 8 人。换句话说,在 288 个处长级以上官员中,澳门出生的只有 76 人,其中相当数量还是土生葡人,而在中国出生者仅 1 人¹¹。这种状况引起人们的不满。据 1991—1992 年澳门公务专业人员协会对主要为本地人的 227 名澳门公职技术人员进行的调查,对澳门政府在公务员本地化方面的工作“不满意者”为 117 人,占被调查人数的 51.54%,“非常不满者”40 人,占 17.62%,两者合计,不满者为 69.16%,而满意者仅有 7%¹²。1993 年,在 93 名领导人员(司长、副司长)中,以葡语为母语者有 88 人(其中 69 人招聘自葡萄牙),只有 5 人母语为中文;在 223 名中层主管(厅长、处长及司长助理)中,葡语为母语者有 88 人(其中 81 人聘自葡萄牙),中文为母语者只有 38 人;在 295 名操作主管(厅长助理、组长、副组长、科长及其他)中,母语为葡语者为 203 人(其中 58 人聘自葡萄牙),母语为中文者也只有 90 人。在上述三类领导和主管人员中,母语

为葡语者占总人数的 77.9%，母语为中文者仅占 21.8%¹³。这表明葡萄牙人控制政府中、高级职务的格局并未发生根本变化。

随着澳门回归的日益临近，公务员本地化问题显得越发迫切。到 1998 年 8 月为止，在已经本地化的 8 名司长级公务员中，只有两人为华人。在 55 个政府部门的 102 个厅长职位中，以中文为母语者约占 41%；副司长 55 个职位中，说中文者仅有十余人；司长级 55 个职位中，母语为中文者仅有 7 人；保安部队警务总长十多人中仅 1 人讲中文。葡方的政策是到 1998 年底基本完成所有主管职位及副司长职位的本地化，只在 1999 年上半年方能把行政当局中较为复杂或较敏感领域的副司长及司长职位本地化。到 1998 年 11 月中旬，在澳门政府 550 个领导及主管官员中，还有约 40 个职位仍由外聘人员担任。在司级官员本地化方面，尚有 12 个司长级和 11 个副司长级官员职位仍未本地化¹⁴。尤其是葡方以 7 位政务司属由总统委任方式来澳为由，拒绝考虑政务司的本地化问题。致使将来可能出现本地人士在完全没有经验的情况下出任要职，对澳门的平稳过渡将会造成较大不利影响。不少葡籍政府官员声称将会留下来继续工作，中葡联合联络小组葡方组长贾安栋也表示，本地化需要有一些弹性，很难定出一个准确日期。

针对这种情况，中方顺应澳门社会的民意，一直要求澳葡当局加快公务员本地化、尤其是华人公务员担任中高级公务员的步伐。早在 1995 年 5 月 25 日澳门基本法协进会举办的研讨会上，国务院港澳办主任鲁平指出：“我认为，在后过渡期内要增加以中文为母语的公务员在政府中、高级职位中的数量。澳葡政府应当考虑华人在澳门人口中占绝对数量这个情况，在后过渡期内逐步做出安排，以切实保障特区政府成立时的有效运作。”¹⁵新华社澳门分社社长王启人在 1997 年底再次指出，本地化速度不尽如人意，澳门居民感到不满意。他认为，应该提高司厅级公务员中的具有澳门永久性居民身份的中国公民的比例，“不是说一定要与华人占百

分之九十七的比例完全相对应，而是认为，目前在中高层公务员中华人的比例太少、太小，为使未来澳门特区政府公务员更好地为广大居民服务，华人在中高级公务员中比重应该提高，需要占相当的比例。”¹⁶

（三）如何处理公务员本地化中的几个矛盾

新华社澳门分社社长王启人在谈到澳门公务员本地化问题时指出，本地化应遵循三个原则：一是要按法律办事；二是要从实际出发；三是要根据与澳门基本法衔接的原则，妥善处理在公务员本地化中其他各种有关问题¹⁷。公务员本地化并不仅仅是由一部分公务员取代另一部分公务员的问题，它不仅牵涉到澳门目前的平稳过渡，而且关系到澳门的长远发展问题。因此，这一问题的解决既要考虑到当前的紧迫问题，也要将提高政府效率、精简政府结构、提高公务员素质等问题一并考虑，争取为未来澳门特别行政区的发展奠定一个良好的政治基础。从这一角度出发，应妥善处理下述问题。

第一，本地化的速度与提高政府效率的矛盾。因澳葡当局前些年对公务员本地化一直持消极态度，近几年才对中层公务员的本地化做出较大的努力，致使高级公务员的本地化将不得不在一个极短的时间内完成。担任重要职务的公务员得不到足够的准备和适应时间，给政府的有效运作和公共行政机构的效率将会造成较大的影响。近一两年的事实也表明，迫于中方及澳门社会的压力，澳葡当局不得不提拔较多的华人担任政府要职，但澳门社会也反映，澳葡当局借机将一些不称职、在公务员中不受欢迎但得到葡方信任的人安插在重要岗位上，给未来特区政府造成一个将来如何处置这些官员的难题。政府官员通常易上难下，再加上过渡期仅剩最后半年，稳定重于一切，除了基本法明文规定要由中国公民出任的重要官职外，其他高级职位不一定追求华人一定要达到多大的比例。提高华人在高级公务员中的比例不能以牺牲政府的效率为代价。其实，澳门回归后有足够的时间将有能力、人品和学识俱佳的华人公务员提拔到重要岗位上，不必急在

一时。但对回归后必须由中国公民出任的重要职位,则必须预先做好必要的准备工作。如对葡方拒绝本地化的政务司,可以通过中葡双方的协商,让一些本地华人公务员在政务司下担任重要职位,提前熟悉行政架构中的各种制度,以辅助候任特区首长处理政府事务。

第二,公务员身份与能力的矛盾,突出体现在公务员中华人与土生葡人的矛盾上。澳门土生葡人历来在澳门公务员队伍中占有相当大比重,如何在提高华人在中高级公务员中的比重的同时也照顾到土生葡人的利益,是一个值得考虑的问题。除了未来特区的少数主要官员必须是中国公民外,其他职务并未限制任职人的国籍,只要是符合资格的本地公务员,均有机会获得该类职位。在该类职位的竞争中,得到提升的华人公务员即使在资历方面比不上土生葡人,但在学历、能力方面应不次于土生葡人公务员,否则就会影响土生葡人的积极性。据有人 1996 年底对土生葡人的访问,他们认为在澳门公务员本地化中他们有一种被排斥的感觉,很多土生因此离开澳门。他们认为,本地化应以人的功绩为基础,而不能只着眼于人的种族上¹⁸。土生葡人在公务员队伍中的比例要远远大于他们在澳门人口中所占的比例,这是历史形成的现象,不可能也无必要在短期内改变。澳葡当局也会倾向于提拔他们,但中国政府应避免从种族的角度对他们担任公务员职务提出批评。为了澳门的平稳过渡,公务员队伍的延续性应当保持,不仅是土生葡人,就是其他葡籍人士的积极作用也应得到发挥。对有些华人主要官员管理经验尚有欠缺的部门,可保留一些有经验和有专长的葡籍人士加以协助。有些部门的葡籍专业技术人员,如法院等,对这些部门的运作极为重要,也可预先对他们在九九后的聘任问题作好设想,以免关键人员大量流失,影响这些部门的运作。

第三,平稳过渡与公务员队伍过分膨胀需要精简的矛盾。澳门政府以总督为核心,下设 7 个政务司协助总督工作,政务司又辖有不同的司级部门,

司级部门下设厅、组、科等。各个部门由上而下构成一个直线组织,只向上级机关负责,而不同政务司之间的机关部门互相独立,缺乏横向的监管。各政务司之间协调不足,下级的司署部门常常出现功能重叠的现象,也有一些因人而设立部门或将部门扩大、升格的情况,致使政府部门机构增大、资源浪费、效率降低。澳门公务员的数量在过渡期大幅增长,从 1987 年的 10064 人增加到 1997 年的 17589 人,10 年间的增幅达七成多,1998 年的数字还在上升。公务员的薪俸也大幅攀升,1987 年公务员的薪俸平均值为 4664 澳门元,1997 年增加到 14395 元。公务员薪俸与私人机构人员的薪筹相比,近年差距越拉越大。澳门每年用于公务员薪俸的总金额近 30 亿澳门币,公务员的支出占了政府财政开支的四成强,成为澳门愈来愈沉重的财政负担¹⁹。与香港相比,可以明显看出澳门政府机构的过分庞大。根据行政暨公职司出版的《澳门公共行政 97》中提到的政府架构包括司级部门就超过 35 个,司长级官员有 50 多名,而香港特区的政府架构仅有 25 个局级部门。香港 600 多万人口,有 18 万公务员。而澳门仅有 40 多万人,就有 17000 多公务员。从人口与公务员比例来看,香港是 33:1,而澳门是 23:1。澳葡当局也认识到这个问题的严重性,政务司黎祖智在 1998 年 10 月召开的“过渡中的行政”专题研讨会上表示,“散位公务员是否获得续约,须按政府部门的工作需要及实际情况而定,续约并非必然的。因为受到不同阶层的压力,故希望行政架构能精简和有效率。”

澳门现有行政架构还存在一个与未来澳门特别行政区行政层级衔接的问题。澳门现有公共行政架构形式上分为 4 级,依次为司、厅、处、科(组级已逐步取消),但实际上总督之下尚有一些总督的助手——政务司,每个政务司分管不同的司级部门,其作用类同于司级首长的上级领导。而将来的特区政府行政架构则分为司、局、厅、处四级,司级官员相当于现在的政务司。两者如何衔接?是否可以将政府衔接问题与精简机构问题一并考虑?精

简机构和公务员队伍势在必行,否则,长此以往,澳门社会难以承受。但时机的选择要慎重,如果某些需要调整的政府部门又没有符合条件的主管,可任命一个临时负责人,到适当的时候将该部门撤销,其职能并入其他政府部门。大规模的调整应避免回归初期,以免引起政治震荡。可在经济形势较好的时候,采取公开、公平、公正的评审,以提高公务员的素质为主导,让不符合资格者自然流失。对职能重叠的政府部门可以合并,如体育总署、文化司署、卫生司等与市政部门职能有重叠的部门可考虑合并职能;纪念葡萄牙发现澳门地区事业委员会、辅助纳入事务办公室、过渡期事务委员会等不合时宜的部门可以删除。当然,这就需要筹委会及候任行政长官对将来政府的改革有一个总体的规划,在不影响澳门社会稳定的前提下按计划逐步实施。

对目前最迫切的问题,即找到合适的人出任基本法规定必须由中国公民担任的特区主要官员一事,应力求取得葡方的配合。如果葡方同意候任行政长官提名的主要官员作为目前政务司的助手熟悉政府的运作,对将来政府职能的平稳衔接具有极大的帮助。这就要求候任行政长官和筹委会及早动手,物色、考察合适人选。如果将来葡方不愿予以配合,特区候任官员则可以通过其他方式熟悉有关部门的情况,如研究该部门运作的资料、向该部门工作人员了解工作情况等。特区成立后,也可继续聘请在原部门工作的葡籍高级官员作顾问,尽量减少政府机构衔接中可能出现的动荡。总之,做好两手准备,才可避免被动。

注释:

- 1 吴志良:《澳门政制》,澳门基金会,1995年,第

189—191页。

- 2 梁佩冰:《公务员本地化不能再拖》,澳门《大众报》,1997年7月17日。

- 3 郭东坡:《“一国两制”必将在澳门实现》,《人民日报》(海外版),1994年8月23日。

- 4 《澳门总览》,1996年版,第527页。

- 5 《加快澳门公务员本地化有利回归》,《人民日报》1998年7月13日。

- 6 《澳门日报》,1997年9月15日。

- 7 《澳门日报》,1997年9月15日。

- 8 转引自澳门公务专业人员协会关注过渡时期事务部:《澳门公共行政架构改革初探》,《澳门日报》,1998年4月17日。

- 9 何永安:《澳门公务员本地化进程》,载《澳门1997》,澳门基金会出版,1997年,第31、39—40页。

- 10 公专会过渡时期事务关注小组:《助理人员制度的检讨》,《澳门日报》,1997年7月15日。

- 11 黄汉强、吴志良主编:《澳门总览》(1996年),第527页。

- 12 《公务员本地化中一些问题——一次在公职技术人员中的调查》,《行政》,1992年第3—4期,第849—850页。

- 13 Manuel G. Abreu:《澳门公共行政人力资源与“过渡进程”》,《行政》,1994年第4期,第779页。

- 14 澳门《华侨报》,1998年11月14日。

- 15 鲁平:《基本法——澳门新时代的蓝图》,澳门《华侨报》,1995年5月26日。

- 16 《澳门日报》,1997年12月7日。

- 17 《澳门日报》,1997年12月7日。

- 18 一铃:《公务员本地化问题》,《澳门日报》,1996年10月16日。

- 19 澳门《华侨报》,1998年9月17日。

- 20 澳门《大众报》,1998年10月29日。

【责任编辑:郭天武】

澳门中文官语地位问题与对策

孟庆顺

自从葡萄牙人占据澳门以来,葡文成为澳葡政府的唯一官方语言,中文在法律上没有地位。澳门政府行政、立法、司法等机关中,一直使用葡文。尽管操葡语的葡萄牙人只占全澳总人口的极少数,但葡文在政治上占主导地位。占全澳总人口绝大多数的华人所使用的中文,只能作为日常生活语言。中葡就澳门问题展开谈判以来,建立中华人民共和国澳门特别行政区的前景促使人们提出了中文在澳门的官方地位问题。澳门特别行政区基本法第九条明确规定:“澳门特别行政区的行政机关、立法机关和司法机关,除使用中文外,还可使用葡文,葡文也是正式语言。”这一规定显然将中文作为澳门特区的主要官方语言。因而,中文官语化成为过渡时期澳门三大问题之一。

澳门操中文和葡文的人口数量与他们各自在澳门政治生活中的地位存在着明显的不平衡。1991 年澳门人口普查资料表明,在澳门近 42 万人口中,以中文为母语者占 96.6%,而以葡语为母语者仅占 3%。操葡语者主要是来自葡萄牙的各类公职人员和本地的土生葡人,土生葡人除掌握葡文外,还可说流利的粤语。由于葡语是官方机构的工作语言,一些因工作关系需与官方打交道的华人,如公务员、司法工作人员等也掌握不同程度的葡文。说葡语者人数少,但在澳门政治生活中占有主导地位;说中文

者人数占绝对优势,但在官方机构中的地位绝对处于劣势。从公务员队伍的构成中可以明显看出这一点。据澳门政府行政暨公职司 1990 年 9 月 19 日公布的材料²,在澳门政府 14000 余名公务员中,可以说葡语者为 6315 人,占总人数的 48.11%;可以说广东话的为 10170 人,占公务员总数的 77.49%;可说英语者为 5903 人,占公务员总数的 44.98%。但 494 个领导主管级职位和 459 个高级技术员职位主要由葡萄牙人担任,他们操葡语和英语及其他西方语言,大多不懂中文;澳门政府中层官员多由土生葡人出任,他们说葡语和粤语,但多数不能读写中文;操中文的华人绝大多数是普通的公务员。澳葡当局对葡语教学大力扶植。据 1988 年有关资料统计,官立及官制学校约有 15 所,学生占全澳在校人数的一成,授课语文为葡文,中文只是选修科目¹。澳门语言状况并不仅仅是一个语言问题,它实际反映了澳门现实的政治、经济与社会状况。

中葡联合声明和澳门基本法确定了中文在澳门特别行政区的官方地位,从而提出了过渡时期要解决中文成为官方语文的任务。1991 年 2 月,中葡两国外长在里斯本达成协议,葡萄牙政府承诺在 1991 年底前使中文在澳门具有官方地位,而中国保证在 1999 澳门治权移交后,仍保持葡文在澳门的官方语文地位。1991 年 12 月 31 日,葡萄牙政府在《共和国公报》上颁布了第 455/91 号法令,规定“中文在澳门具有与葡文相等之官方地位及法律效力。”次年 2 月,该法令在澳门《政府

公报》上刊登生效。澳门政府还据此成立了由总督主持的语言状况关注委员会,对加速中文在澳门使用的进程进行经常性的评估,并讨论因澳门语言状况引起的各种问题。

一纸法律并不能解决中文的官语地位,要真正提高中文的地位,必须作好两方面的工作:一是提高公务员的中文水平,使中文在政府运作中成为与葡语相同的具有官方效力的语言;二是在立法和司法活动中普及应用中文,使中文在法律事务中成为具有与葡语相同效力的法律语言。

澳葡政府历来以葡文运作,官方公文往来均用葡文。中文要成为官方语文,首先须在政府部门取得突破。但由于许多官员,尤其是高层官员,对中文一无所知或所知甚少,再加上中葡两种语言要具有同等地位,澳葡当局只能采取翻译的方式作为权宜之计。为了加速培养精通中葡文、可担当政府与市民沟通桥梁的翻译人才,澳葡当局采取多种措施以加速培养双语人才。当局在澳门大学、澳门理工学院大量培训翻译人员,两校每年毕业的该类学生都达数十人。1989—1993 年,分别有 39 名翻译员和 6 名翻译员参加了在葡、中举行的补充培训。1993—1994 学年度共有 239 名学生分别参加了澳门理工学院附设语言及翻译学校和澳门大学社会及人文科学学院的翻译课程。1994 年,澳门政府解散华务司,将该司翻译人员分散到政府各部门,负责各部门的文件翻译工作。这方面的工作成效显著。据 1993 年 3 月澳门过渡期事务研究暨计划办公室对澳门 56 个公共机构的全部文件进行的分析,在 4825 份专有文件中,使用中文的共有 2505 份,占一半多,其中只有中文者为 53 份,使用中、葡双语者为 2300 份,中、英双语者为 53 份,葡、中、英三语者为 99 份。至于行政当局与公众的关系,包括私人关系方面使用的文件,则有 82.1%

为双语²。

翻译工作对提高中文地位十分重要,但如果公务员都具有较高的中文水平,中文的官方地位会更为巩固。为了满足公务员学习中文的需要,澳门政府开始聘请内地专家,在澳门举办各种中文学习班,1993—1994 年,参加行政暨公职司举办的各种中文课程的人士达 631 人³。同时澳门当局还推行“赴京就读计划”,派公务员到北京学习中文和普通话。1990—1997 年,共举办了 15 期中文及中国行政课程,有 230 名澳门公务员参加了为期 1 个月到 10 个月不等的培训。

在立法领域使用中文具有特别重要的意义,如果没有中文版本的法律,在法庭中不能使用中文判案,中文的官语地位只能是一句空话。1988 年,澳门政府设立了法律翻译办公室,负责将澳门的葡文法律翻译成中文。次年公布的第 11/89/M 号法令规定,所有由本地区本身管理机关制定的一般性法规,须以中、葡文颁布。从 1992 年开始,《政府公报》中刊登重要法令时,全部有中文译本;从 1995 年起,中、葡文法令同时并排刊登。在法律翻译方面,按法例数目计算,1988 年颁布的法律、法令和训令,具备中文本的分别有 41%、3% 和 1%,1993 年相应的比例分别上升到 100%、100% 和 17%⁴。在澳门地区的五大法典中,《刑法典》、《刑事诉讼法典》基本完成本地化。

澳门的司法领域长期由葡萄牙人独占,使用中文也最为困难。截止 1994 年底,在澳门法院任职的法官或检察官,无一会讲中文;在澳门律师公会注册的律师只有不到三分之一会讲广东话,而能读、写中文者不到 5%;大多数司法文员会讲广东话,但不会读、写中文⁵。因而,在法庭审判的案子中,多数情况下葡籍法官和原告、被告语言不通。这种情况亟需改变,但由于司法本地化基础较

差, 法庭审判使用中文进展不够理想。不过随着本地华人司法官员的出现和增多, 中文在法庭的地位也逐步提高。从 1994 年 6 月开始, 法院在合议庭刑事案件的审讯中使用同声翻译, 1995 年 2 月将同声翻译范围扩大到合议庭的民事案件审讯中⁶。截止 1997 年 7 月, 已先后有两批共 11 名本地培训的司法人员获委任为刑庭法官、检察官、合议庭法官和独任庭法官、检察官。在当月的两宗案件中, 本地司法官分别以粤语和普通话质询被告、进行审理, 缩短了案件审理时间, 也有助于在场听审者明了事件的审讯过程。这表明司法领域的中文官语化又迈出了新的一步。

中文官语化确有进展, 但问题多多。首先, 澳葡当局对中文官语化远不如对推广葡语热心。澳门当局本应把主要精力放在提高中文在澳门的官方地位上, 但它却利用培养双语人才的提法, 积极推广葡语的学习。政府专门成立葡语推广中心, 要求公务员掌握葡语。澳门当局 1990 年才推出“赴京就读计划”, 比“赴葡就读计划”迟了四年。截止 1997 年, 参加“赴葡就读计划”者共有 368 人, 比参加中文及中国行政课程培训的人多了 138 人⁷。公务员学习葡语并非完全出于自愿, 调查表明, 有 34% 的人认为学习葡文是被迫的, 94% 的人承认自己只是在上葡语课时才讲葡语。如果由学生自己选择所学外语语种的话, 只有 5% 的人会选择葡文, 但有 90% 的人选择学习英文⁸。葡方关心的主要是葡文在 1999 年后的存在问题, 在 1998 年 2 月的中葡联合联络小组会议上葡方要求订一个规范, 确保葡文在将来的生存权。由此可见葡方关注的焦点所在。

其次, 中文官语化的规定在许多政府部门未得到很好的遵守。澳门反贪污反行政违法高级专员公署在 1998 年年报中指出一系列违反中葡双语平等

原则的行为。如公署在阅读多期的政府公报中, 发现许多公共行政当局的公布事项只以葡语刊出。许多强制公布的内容, 都没有以中文刊登, 如公开考试告示, 临时或确定的准考人名单、考试成绩名单, 公务员及公共行政人员的委任和合同的续任、请辞或解除, 发出行政准照、声明等。还有一些私人行为, 也只是用葡语刊登。公署劝喻向澳门官印局下达指引, 要求在《政府公报》刊登的行政行为、批示、纲要及其他强制性刊登的行为, 能够以中葡双语刊登⁹。这种情况同葡方重葡文轻中文的趋向有一定关系。

再次, 澳门法律典籍译为中文的进程有待加快。在澳门五大法典中, 《民法典》、《民事诉讼法典》、《公司法典》尚未实现本地化。其中《公司法典》已提交中葡联合联络小组多年, 但迟迟未能完成磋商。《行政程序法典》也于 1998 年 4 月提交到中葡联合联络小组。澳门司法政务司承诺在 1999 年内全部完成三大法典的本地化。这些极为重要的法典不能变为中文, 对中文的官语地位自然会有重大影响。

最后, 澳门极度缺乏能满足社会需要的合格的中文人才。部分中高层公务员会说粤语, 通晓中文者却占极少数。在社会及司法机关和法律界, 精通双语人才更是奇缺。澳门三大法典本地化进展严重缓慢的主要原因是缺乏懂双语的法律专家, 澳门法律翻译办公室仅有 4 名双语的法律专家负责草拟三大法典的中文文本, 工作压力之重可想而知。要提升中文地位, 普遍实施中文官语化, 尚需花费较长时间去培养合格的中文人才。

在澳门过渡期的三大问题中, 中文官语化的重要性相对小于其他两个问题。不是因为这个问题不重要, 而是因为中文官语化的落实要依赖于其他两个问题的解决。在中文的官语地位已获得法律保障

的前提下,如果澳门公务员,尤其是中高级公务员以华人为主体的,通晓中文的华人公务员成为政府的主导性力量,法律文件均使用中文,法庭判案也使用中文,中文的官语化问题自然迎刃而解。因此,加快公务员本地化和法律本地化是解决中文官语化问题的根本途径。

第二,中方应通过中葡联合联络小组或其他途径,使葡方正确认识中、葡文的关系,并切实落实中文的官语化。澳门回归后,葡文自有其存在价值,基本法对葡文的地位也作了明确规定。目前澳门在语言方面的当务之急是提高中文的地位,而不是推广葡文。澳门当局有义务保证在政府文件中,中、葡文具有相同的地位,至少在《政府公报》上不违反中、葡文平等的原则。此外,立法机关应尽早实现双语立法,司法部门也应更多地以中文审理案件,把中文的官语地位落在实处。

第三,澳门社会各界也要充分认识到培养适合社会需要的中文人才的重要性和紧迫性。澳门长期生活在葡萄牙管制下,中文教育不受重视,能适合当前澳门社会需要的中文人才十分欠缺。此外,澳门回归后将成为一个具有自身特点的特别行政区,这个特点就包括了澳门从历史延续下来的政治制度、经济结构和文化特色等内容,因此也需要一些精通双语的人才在澳门过去与现在之间做一些沟通工作。培养人才是一项花费时间的工作,不可能一

蹴而就。澳门政府和社会各界都应为此做出努力,只有澳门培养出一大批高水平的中文人才,澳门的中文官语地位才具有稳固的社会基础。

注释:

- 1 澳门《大众报》,1998年10月29日。
- 2 盛炎、区启超:《中文的官方地位与公务员的中文培训》,《行政》(澳门政府杂志),1992年第2期,第562—563页。
- 3 林柏涛:《中文的官方地位》,《行政》,1994年第4期,第797—798页。
- 4 林柏涛:《中文的官方地位》,《行政》,1994年第4期,第799—800页。
- 5 吴国昌:《澳门过渡后期的法律本地化》,《行政》,1995年第2期,第415页。
- 6 简秉达:《在双语制下的法律—保障澳门自治与独立特性之条件》,《行政》,1994年第4期,第802、806—807页。
- 7 黄汉强、吴志良主编:《澳门总览》,澳门基金会出版,1996年,第526—527页。
- 8 何永安:《澳门公务员本地化进程》,载《澳门1997》,澳门基金会出版,1997年,第35—36页。
- 9 Paulo Ferrira:《中文私校中葡语教学的需要》,载《行政》,1994年,第4期,第804页。

【责任编辑:郭天武】

澳门法律本地化问题研究

郭天文 朱雪梅

自 1987 年 4 月 13 日中葡签署《关于澳门问题的联合声明》之后,澳门进入了过渡时期。过渡时期最主要的问题是“三化”问题,即公务员本地化、法律本地化、中文官方化。该问题素来就有难度大、迫切性强等特点,且因其在澳门诸问题中的重要性而需要特别提出,优先加以处理。作为“三化”之一的法律本地化备受内地、澳门及国际社会上关心澳门前途的各界人士的关注。

法律本地化既是一项艰巨的工作,又是一项复杂的系统工程,根据其涵盖的主要内容,大致可以分为以下几个方面。

一、司法组织本地化

1976 年 2 月,葡国放弃了殖民政策,通过了《澳门组织章程》,赋予澳门地区行政、财政和立法的自治权,并承认澳门本地立法机关所立的法律与葡国同类法律属于同等的效力层次。但是在司法权方面,葡国政府一直没有放手,并坚持认为,司法自治权是主权范围内的事项,不可以下放给澳门行使,尤其是终审权,是绝对不可以下放的,所以,澳门没有自己独立的司法体系。1991 年以前,从法律渊源、机构设置,到人员任免、运作程序,其司法制度都是葡国司法制度的延伸与翻版。澳门作为葡国的一个法区,司法组织由初级法院、审计评政院、军事法院、刑事起诉法院以及澳门检察院所

组成。这些司法组织均为初级机构,其上诉与抗诉机构皆在葡国。司法组织制度的变迁及一般案件的上诉,都要到里斯本去处理。

80 年代后,澳门急速的城市发展使得社会生活日趋复杂,市民诉诸法律的需求愈来愈大,本地司法组织系统早已不能适应其发展现状,本地法院积压的案件数量大增,竟然从 1979 年的 3000 多宗,累积到 1987 年达约 20000 多宗^①。司法组织运作的滞后性及非科学性的弊端已暴露无遗。虽然 80 年代中期澳门司法组织也进行了点滴的改革,但成效甚微。

1987 年,《中葡联合声明》签署以后,葡国政府感到了压力,他们必须改革澳门的司法组织,以适应于 1999 年后执行终审权的司法制度。倘若任由 80 年代的司法组织系统维持下去,到了大限期之后,中央及特区政府必将大幅度地扩建新的司法组织系统。届时,扩建的方法及方案不一定是依照葡国政府和司法界所支持的方法与方案。所以,如何使澳门司法组织本地化,用葡国政府和司法界所认同的方法扩建和确立有较高自治权的澳门司法组织体系,对葡国政府和司法界来说,是有特别重要政治意义的。

基于此,1990 年,葡国国会第十三/九〇号法律修改了《澳门组织章程》。其中第五十一条修改为“澳门地区拥有本身的司法组织,享有自治权并适应澳门的特点”。至此,在澳门确立了司法自治

的原则。为贯彻执行上述原则, 1991 年 8 月 29 日, 葡国议会第一二/九一号法律, 即《澳门司法组织纲要法》, 对澳门原来司法机关的种类、审级、职权和组织作了重要的修改。1992 年 3 月 2 日, 澳门政府公布了第一七/九二/M 号法令和第一九/九二/M 号法令, 即《澳门新司法组织总规章》和《澳门审计法院规章》, 对澳门新的司法组织的架构、管辖、运作及程序等作了具体的规定。改革后的司法组织体系为: 普通初级法院、刑事起诉法院、行政法院、审计法院、高等法院及澳门检察院。

我们可以看到, 在澳门法律本地化的过程中, 司法组织本地化确实有了长足的进展, 倘若撇开其他因素不考虑, 单就司法组织制度建设而言, 澳门已经设立了一套可以发展成为 1999 年后, 为执行司法自治权及终审权而和基本法相衔接的司法组织系统。到时, 可考虑的具体处理方法是: (1) 沿用初级法院和刑事起诉法院; (2) 把评政法院易名为行政法院; (3) 把高等法院易名为中级法院; (4) 把审计法院改变为对特区行政长官负责的审计署; (5) 新设立终审法院; (6) 按基本法设置检察长取代现时的助理检察总长, 并将助理检察总长以下的各级检察官员改编为检察长领导下的各级检察官员。

二、司法官员本地化

1991 年以前, 由葡萄牙的主权机关委派司法官吏到澳任职一直没有改变。司法官的资格、招聘、委任、考核及晋级等, 盖由葡国主权机关直接立法规范、澳门总督及立法会无权就澳门的司法制度制定任何法律。1987 年以后, 这种维持长时间的司法官任免制度受到挑战, 司法官本地化的呼声一浪高过一浪, 抨击之声不绝。为适应形势发展的需要, 1991 年葡国改变了以往的作法, 作出了有

利于澳门司法官本地化的规定: (1) 设立了澳门司法委员会和澳门高等司法委员会, 负责管理澳门的司法官员, 并对澳门司法官的任免提出建议; (2) 赋予澳门总督任免司法官的权力, 总督在上述两个委员会的建议下, 任免在澳的所有司法官员; (3) 重新制定司法官的任职资格, 一改只有葡国公民才能具有官资格的规定。

必需指出的是, 虽然上述改革对司法官任职的资格有所松动, 也赋予澳门总督任命澳门本地居民担任司法官的权力, 为澳门的司法官本地化开了绿灯, 使澳门本地居民在法律上有出任司法官的可能。但是, 在长期的殖民统治下, 司法界的大门是不可能向澳门本地居民尤其是中国籍居民打开的, 因为有机会接受高等教育的澳门本地居民大都没有选择学习葡国法律, 而是选择了其他专业, 致使澳门本地的法律人才奇缺。近年来虽有一些本地居民在中国内地、台湾、香港、日本及欧洲的一些国家和地区专攻法律, 学成回澳, 但他们并不精通澳门和葡国的法律, 一时难以发挥作用。少数澳门居民亦有赴葡国进修法律, 但能够真正符合司法官标准的, 可以说是寥寥无几。所以, 尽管本地居民任职司法官的条件有所松动, 但是, 就目前而言, 澳门本地居民大规模地出任司法官的可能性与现实性之间仍有一段很长的距离。截止到 1996 年 9 月底, 澳门三级法院及检察院的全部司法官均为聘自葡萄牙司法官团的葡萄牙人^②。

这种葡人一统司法界的局面引起一些关心澳门前途的有识之士的担忧, 为此, 中方也多次向葡国交涉, 希望加快司法官本地化的进程。

1987 年, 澳门政府成立了公共暨法律课程办公室, 筹划举办澳门的法律教育。1988 年 10 月在葡萄牙里斯本大学法学院的帮助之下, 澳门大学开办了法律课程, 1993 年首届学生毕业, 学员虽少, 只有 16 名^③, 但毕竟是有零的突破。他们已开始投身于法律界的工作。1994 年, 澳门总督颁布

了《司法参事通则》和《司法官团的入职及培训条例》，创立了司法参事制度及司法官团制度。凡符合担任公务员条件的本地居民只要品德良好，无刑事违法记录，具有法律学学士学位，懂双语，经考核合格后，可以被任命为司法参事。司法参事不是司法官，不能作出审判行为及检察行为。取得司法参事资格的人士，再经过“澳门司法官培训中心”培训合格后，方可出任司法官。

1995 年 9 月 1 日至 15 日，澳门司法官培训中心举行了第一次招聘考试，录取了 12 名学员^④，并于同年 10 月中旬正式投入运作，1996 年 9 月 9 日，司法官培训中心培养出了首批本地司法官，虽然人数只有 3 人，但这在澳门历史上已是一个破天荒的事件，这三名司法官已于 1996 年 10 月 2 日正式就职，分别出任普通初级法院的法官，刑事预审法院的法官和驻一审法院的检察官。

从目前来看，司法官本地化可能仍需要一个长期的过程，其主要原因是短时间内很难培养出足够的本地司法官，更不要谈人才储备问题。造成这种局面的主要原因是葡萄牙人的错误观念。葡人在澳门生活了 400 多年，而其文化并未被中国居民真正接受，葡人希望澳门主权回归中国后，葡国文化传统能继续在澳门发生影响，无奈的是尽管做了许多努力，其效果并不理想。于是，葡国人认为葡人一统天下的澳门司法官领域是保留葡国文化和影响的最后一个阵地，意图尽可能长久地维持现状，所以思想上对培养澳门本地尤其是中国籍司法官有抵触情绪，表现在行动上，则过于迟缓，没有紧迫感。

如何加快司法官本地化的步伐，这应是现在澳门政府及将来的特区政府所面临的一个主要问题。首先，要端正思想，正确地对待司法官本地化；其次，结合澳门实际，确定司法官的任职资格；再次，要加紧培养本地的法律人才；第四，尽快地、更多地任命合格的本地居民尤其是中国籍居民担任司法官。

当然，“司法官本地化”本身也存在着不同层面的要求。如果纯粹是为 1999 年与基本法规定的政制体制相衔接的话，这一问题已经解决。因为澳门基本法第八十八条规定，容许聘用外籍人士担任法官，而第九十一条对检察官的任职资格也没有特定的国籍限制。至于终审法院院长和检察长的人选，按照基本法的规定必须由本地永久性居民中的中国公民担任，这是一个丝毫不能含糊的主权问题。届时，是否会有合适的人选呢？答案是肯定的。尽管对终审法院院长及检察长要求的条件较高，但是，在澳门的律师界中有任职 15 年以上的具有永久居民资格的中国公民。另外，多年以前，从内地移居澳门的法律专业人士中，也有一些届时有资格成为永久性居民而又曾在国内大学任教法律为期 15 年或以上的人士，所以说这一问题已不成问题。当然，就可挑选的范围及对象来说，可能会大大地受到限制。

对“司法官本地化”的较为理想的要求是：将来澳门的司法官主要由本澳居民及其子女所担任，其中中国籍居民占大多数，这才能真正地体现“澳人治澳”的原则。很显然，这种愿望不可能在 1999 年主权移交前实现。只能退而求其次，将来特区政府应对司法官本地化采取倾斜的政策。

三、法律条文本地化

法律条文本地化是法律本地化中的一项主要内容，狭义的法律本地化就是指法律条文本地化。把澳门外来的法律即葡国专为澳门制定的法律、葡国本土实施且延伸到澳门适用的法律以及葡国为其包括澳门在内的海外殖民地制定的法律等变为澳门本地的法律，加之澳门立法机关制定的法律，总督制定的法令和规范性的批示等，合在一起构成“澳门原有的法律”。最终过渡为特区的法律，建立澳门自身的法律体系。

长期以来,葡国政府及澳门政府一直没有做过系统的外来法律清理和统计工作,更没有对澳门外来法律进行汇编。其混乱程度,竟至在法律本地化问题提出后的相当长的一段时间内,没有一位法律专家或政府官员能讲清楚澳门外来的法律有多少,更没有人知道这些法律的失效情况;有些外来法律由于年代久远,相当一部分早已过时,跟现时社会脱节,根本不适合澳门社会生活的实际需要;有些则带有浓厚的殖民主义色彩,甚至还有一些在葡国都早已明令废止,在澳门却仍在实施。所以把澳门外来法律本地化是非常重要和异常艰巨的工作。然而,根据基本法这项工作必须在 1999 年 12 月 20 日之前完成。

1988 年,澳门政府设立了法律改革办公室,该机构在政府和立法会的领导下,着手从事这方面的工作,1991 年改组为立法事务办公室,对法律条文本地化进行研究、策划及草拟法案。

根据中、葡双方达成的共识,外来法律的本地化工作,可以分为五个阶段:第一阶段为清理阶段。立法办按年代顺序(即从 1910 年至 1994 年)搜集全部法律规范,统计出外来法律的数量。据统计,自 1910 至 1994 年期间,在《澳门政府公报》公布的外来法律、法规有 1624 项^⑤;第二阶段是分类阶段。即把需要本地化的法律排出来,并不是所有的外来法律都需要本地化,很多早已过时的法律则没有必要本地化,经过筛选后,初步认为需要本地化的法律大约有 300 项左右^⑥;第三阶段是翻译阶段。将外来葡萄牙文的法律翻译成中文;第四阶段是修订阶段。按照澳门的法律地位和实际需要对外来法律加以删除、修改和补充;第五阶段是过户阶段。由澳门本地立法机关对经修订的外来法律通过立法程序予以确认,使之改变身份,成为澳门本地立法机关自行制订和适用的法律。完成外来法律本地化的工作。

外来法律本地化与澳门自身法律体系建设应是

同步进行的,笔者认为,在此过程必需注意以下几个问题:一是法律体系的独立化。按照《澳门基本法》的规定,凡是带有殖民色彩的法律及条文、用词等,都必须删改,以确立澳门独立的法律地位;二是法律体系的现代化。由于澳门过去从未对法律进行过修订,许多外来法律是 19 世纪末 20 世纪初制订的,早已过时,即使在葡国也早已修订过,所以其内容必须更新、跟上世界法律现代化的步伐;三是法律体系的民主化。澳门法律中有少许内容不够民主,从立法到司法都有体现,存在着许多封建因素;四是法律体系的系统化。在确立澳门独立的法律体系过程中,应予以特别注意,使其法律体系成为一个独立运作的系统,切不可顾此失彼。

事实上,法律条文本地化的工作进展的并不理想,由于多种原因,澳葡政府并没有按照既定的方针进行这项工作,甚至没有提出何时完成的准确时间表,在过去的几年里,外来法律条文本地化的工作虽有一定进展,但总的来说还是太慢。撇开一般法律不说,就“五大法典”而言,到目前为止,仅有《刑法》和《刑事诉讼法》本地化,其他三部尚未有结果,在距回归不到一年的时间里,这不能不说是一个遗憾。澳门政府必须加快工作的步伐,加强本地立法机关的力量,使之有足够资源从事这一艰巨的工作,这样,才能适应客观形势发展的需要。

四、法律语言本地化

法律语言本地化是法律本地化的另一项内容。由于中文长期在澳门不具备官方语文的地位,法律均以葡文颁行,源自葡国的法律更是如此。占澳门人口 96% 以上的中国居民很难了解澳门法律的内容,发生了法律纠纷只好请葡人代理或者干脆私了。“三化”问题提出以后,法律语言本地化受到了重视。该问题主要包括为两个方面,一是过渡期

以前的法律翻译问题,二是过渡期及以后的双语立法问题。

1989 年初,澳督下令成立“法律翻译办公室”着手翻译过渡期以前的法律及过渡期的立法,并认为法律翻译是“普及澳门现行法律和推广双语的工具”,法律翻译办公室是由中、葡法律专家、翻译员、文案等人员组成的,藉此寻求更有效的法律翻译方法。同年 10 月该机构正式运作,并确定了法律翻译的方法,即:把法律的翻译过程分为六个阶段,并分别采取不同的控制方式:一是预备阶段。对法律初步分析,寻找有关的资料,成立翻译小组;二是初步翻译阶段。先译出一个基本文本,从技术上审查与原本文本是否一致;三是讨论阶段。从法律上讨论中译本是否忠于原文;四是译本的最后确定阶段。列出该法规所有法律技术用词和概念的清单;五是审查控制阶段。由负责人小组重新审查,讨论翻译小组使用的技术词汇的贴切性;六是确立用词和概念阶段。全体办公室人员讨论用词及概念并确认用词的正确性^⑦。应该说法律翻译的工作是严谨的,经过几年的努力,对过渡期以前的法律的翻译,也取得了一定的成绩。但是,由于该机构成立的时间不长,加上法律翻译本身固有的困难,翻译工作进展仍是相当缓慢的。

社会文化背景与法律体系的差异,一直困扰着法律翻译办公室。人力资源的有限性更是制约翻译速度的决定性因素,然而法律的翻译工作是法律本地化的前提条件。翻译的速度很大程度上影响着法律本地化进程,澳葡政府应正视这一现实,在法律翻译工作上加大力度,争取在回归之前有更多法律条文被译为中文。最起码的要求是以“五大法典”为代表的主要法律应有中文译本。

过渡期内立法翻译工作进展是令人满意的。据统计,1988 年颁布的法律、法令和训令具备中文文本的,分别占 41%、3% 和 1%,1993 年已相应地提高到 100%、100% 和 17%^⑧,而现在几乎所有

的立法都有中文本了。这为不懂葡文的中国居民了解立法的内容提供了可能。

翻译法律,只是法律语言本地化的第一步,由于两种语言文化的差异,要求译出真正能够表达立法原意的译本是较为困难的。再说法律翻译办公室毕竟不是立法机关,无论如何不能行使立法权。而法律的翻译从某种意义上说无异于立法,所以这一问题一直受人质疑。解决该问题的根本出路在于双语立法。令人遗憾的是,虽然中文官方化的早就提出,至今为止,澳门立法机关仍未尝试过以中、葡文双语立法,亦未为实施双语立法制定时间表。

五、未来特区政府应注意的问题

以上简单地讨论了澳门法律本地化进展的情况及存在的问题。如何处理好上述问题应是未来特区政府所面临的主要工作之一。我们认为,从现实的情况来看,绝不能轻视法律本地化或把其人为地简单化,因为法律本地化的程度将直接影响到政府对社会的控制及发展,进而影响到社会的稳定与繁荣,所以,未来的特区政府应考虑下列问题。

第一,确立法律本地化的目标。法律本地化自提出到现在已进行了 10 多年,其间经历的事件表明:中葡双方对法律本地化的目标看法并不一致,葡方的态度显示出他们认为的法律本地化实质就是法条的本地化,故而对法律本地化一拖再拖。未来特区政府应重定法律本地化的目标,这一目标实际包括两个层次,即表层目标和深层目标。表层目标亦即形式目标,其基本要求是澳门的法律应由本地的立法机关制定,立法的形式和立法程序须合乎本地的立法传统,法律的制定符合本地社会的实际需要,其内容能够反映出本地政治、经济、文化及社会环境发展的特点,立法、司法及法律教育的语文为本地广大市民所使用的语言,立法者和司法者主要由本地人所组成等。深层目标亦即价值目标,其

基本要求是法律在本地民间得以普及化,法律观念植根于市民生活,法律意识指导市民的行为,法律的价值得到本地居民的认同。就平稳过渡而言,当然首要是达到表层目标。但就长远来看,深层目标才是至关重要的。因为澳门的法律一直脱离于本地居民的社会生活。

第二,培养和引进高级法律人才。澳门的诸多问题都可以归结于人才问题,法律人才的匮乏尤显突出。这几年虽然澳门政府做了大量的工作,但多数局限于中初级法律人才的培养上,疏于高级法律人才的造就。中初级法律人才由于囿于本身的素质问题,使他们很难立刻从事较为复杂的接收工作,需要较长一般时间的实践,才能担任高级职务,而平稳过渡又是一件很紧迫的事情,所以当务之急是有重点,有目标地培养澳门地区的高级法律人才。培养的方式可考虑采取多种形式,如选拔培养对象来内地高校进修深造,到内地司法机关去实习,或者内地的高校亦可去澳门办班等。然而,人才的培养需要一个过程,更为快捷的途径是考虑法律人才的引进。较为现实的方法是从内地特别是广东的高校及司法机关、律师队伍中引进高级的法律人才。因为内地的法律体系与澳门的法律体系较为接近,两者在运作程序上有许多相似之处,再者,两地的语言相同,风俗、习惯等文化背景相通,在操作上是切实可行的。

第三,组建澳门的法律学术机构,出版法律的学术期刊。澳门的法律属于大陆体系,大陆法系的基本特征是以成文法为主,立法较为简洁,而它的最大缺陷是有限性,所以学理解释在大陆法系统的国家和地区中占有很重要的地位。有人形象的把大

陆法系的法律说成是教授法、法律的发展与创新主要靠学术机构的推动,法官的判案尊重学理解释,学理解释弥补了成文法的不足。澳门要建立自己独立的法律体系,离开法律学术机构的推动是很难的。未来的特区政府应当大力扶持本地的法律学术机构,出版法律学术期刊,促使澳门的法律形成独立的体系。

第四,加快律师本地化的步伐,改变以往保守的律师资格认证制度。现在澳门的律师基本上为葡人或土生葡人,他们把持律师界的大门,基本上是不向本地华人开放的。未来的特区政府应该改变这种状况,采取对华人倾斜的政策,增加华人律师名额,大量培养华人律师,更好地与当地居民沟通,为本地居民服务。

注释:

① 吴国昌:《澳门过渡后期的法律本地化》、《行政》,澳门政府杂志,第二十八期,第 413 页。

② 杨贤坤,邓伟平:《澳门法律研究》,中山大学出版社,第 205 页。

③ 同②,208 页。

④ 米时英:《司法本地化与司法自治》、《澳门 1996》,第 3 页。

⑤ 《澳门日报》,1994 年 11 月 23 日。

⑥ 《澳门日报》,1994 年 11 月 9 日。

⑦ 贾乐龙:《澳门法律翻译—经验与展望》、《行政》第二十七期,第 213 页。

⑧ 同①,第 418 页。

【责任编辑:孟庆顺】

澳门社会治安问题与对策

黎 熙 元

一、近期社会治安状况

社会治安包括社会秩序和公众安全，其目标是使居民的生命及财产得到保护，能够依法行使基本权利，享有法律保障的自由；社会生活条件得到保障，实现社会经济持续发展和社会安定繁荣。量度一个地方社会治安状况的指标有三种，第一种是政治稳定程度，包括该地区近期发生的政变、内战、暴动、社会抗争行为等。第二类是犯罪率，包括近期所发生的罪案的种类、数据、及其它资料。第三类是居民安全感，指居民对所发生事件的心理反应。

根据澳门政府的资料及传媒的报道，澳门近年没有发生与政治稳定有关的政变、战争、暴动、及社会抗争事件，社会治安问题则比较突出，主要反映在罪案增加、犯罪率上升方面。

自 1997 年上半年起，港澳传媒对澳门罪案的报道大幅增加，所使用的语言也比较触目，例如“濠江腥风”、“黑色风暴”、“杀戮濠江”等。令临近的香港和珠江三角洲地区的居民，对澳门治安产生负面印象，忧虑赴澳门旅游时的人身安全，香港及中央政府的有关官员也对此表示关注，多次催促澳门政府加强社会治安的治理。

澳门居民对过渡时期本地社会治安问题趋于恶化怀有同样的忧虑。根据澳门学者陈欣欣博士于 1997 年所作的问卷调查，结果显示，61% 的人认为治安是澳门最严重的社会问题。见表 1、表 2。

表 1 澳门居民对社会问题严重程度之看法(1997)

程度/问题	治安	青少年	失业	娼妓	教育	交通	污染	老人
严重	98.1	96.9	91.1	77.6	73.7	49.0	40.5	32.0
一般	1.9	3.1	7.7	17.8	21.2	41.3	47.9	51.0
轻微	0	0	1.2	4.6	5.0	9.7	11.6	17.0

表 2 澳门居民对最严重的社会问题的看法(1997)

程度/问题	治安	青少年	失业	娼妓	教育	交通	污染	老人
N	158	72	17	7	5	0	0	0
%	61.0	27.8	6.6	2.7	1.9	0	0	0

另一项有关澳门居民对治安状况的看法的调查，显示了同样的结果。该调查访问了全澳七个堂区的 140 名居民，有 75.5% 的被访者对自己生命财产受到治安不靖的威胁而表示十分担忧，显示有近 8 成的居民忧虑其安全问题。(上述资料引自陈欣欣“澳门治安之社会学剖析”)

从澳门政府的统计数字来看，自 1987 年澳门进入过渡时期以来，发生的罪案数字 10 年内上升了 81.81%，一些罪案的种类上升幅度特别大，例如：扰乱公众安宁罪 10 年上升了 588.33%，抢劫罪上升了 289%，毁坏罪上升了 81.18%，其它各类罪案的升幅也在 30% 以上。见表 3。

从监狱的占用情况也可以看到这种趋势(见表 4)，1993 年进入监狱的囚犯是 1987 的 2.7 倍，1993 年底，监狱中的罪犯人数为 546 人，比 1987 年增加了 62%，1997 年底为 657 人，比 93 年增加了 23.6%。

表 3 10 年来澳门的罪案统计

	扰乱公众安宁	人身攻击	偷窃	抢劫	毁坏	其它	总数	增减
1987	240	1023	2494	410	372	178	4717	
1988	238	1031	2439	456	437	197	4798	+1.72
1989	327	1013	3050	522	430	182	5524	+15.13
1990	315	998	2754	661	483	303	5514	-0.18
1991	695	1030	2483	677	545	411	5841	+5.98
1992	775	1089	2519	535	562	295	5775	-0.18
1993	884	1037	2199	535	526	321	5332	-7.57
1994	1111	1111	2311	482	500	451	5966	+11.89
1995	1198	1365	2850	613	634	521	7181	+20.37
1996	1652	1464	3515	725	674	546	8576	+19.43
10 年增长	+43.11	+40.94	+289	+76.83	+81.18	+206.74	+81.81	

资料引自：澳门统计年鉴 1996

表 4 监狱占用情况

	1 月 1 日 监狱内人数	年中进入	12 月 31 日 监狱内人数
1987	416	222	326
1990	485	749	719
1993	576	600	546
1996	492	635	625
1997	625	558	675

资料引自：“澳门统计年鉴 1992、1994、1997” 澳门统计暨普查司。

治安恶化的状况还可以从罪案的性质来看，若涉及严重暴力的，公然犯罪的个案增加，也说明治安问题的严重性。由于缺乏近期的资料，引用澳门司警司见习署长原锦成先生于 1994 年所写论文中的有关分析来反映之。严重暴力罪行包括纵火、谋杀及恐吓，纵火案在 1992 年全年有 75 宗，93 年轻微跌 2 成，但 1994 年第一季却达到 1993 年全年季平均数字的 3 倍，凶杀案在 1993 年大幅上升，是 1992 年的 2 倍；1997 年 1—3 月发生该类案 7 宗，4 月至 5 月中发生严重伤人案达到 18 宗；恐吓案的增长幅度逐年加大，1993 年比 1992 年增长 11%，1994 年第一季较 1993 年季平均数字上升 15%。公然涉及暴力犯罪主要表现为持械行劫，1993 年涉及持枪抢劫案比 1992 年高 1%，1994 年第一季比 1993 年季平均数增长 55.5%。

针对社会治安恶化的情况，及其区内外各界的呼吁，澳门警方于 1998 年 4 月拘捕了一个黑社会组织的首领尹国驹，此后又发生了一连串的暴力犯罪活动，舆论猜测是黑社会组织为了恐吓和报复而进行的。

罪案增加对澳门的整体发展造成明显的影响。1997 年上半年赴澳门旅游的旅客人数较 1996 年同期下降了 4.72%，酒店入住率下降超过 23.6%，出租汽车营业额下 40%，其它相关行业的营业额也不同程度地出现下降，行内人士表示治安问题已明显影响了他们的生意。

二、影响近年治安问题的

因素分析

影响澳门近年罪案增加、治安问题恶化的因素是多方面，既有历史因素，也有显示因素，既有内部结构的因素，也有外部环境变化的因素。下面从五个主要方面分析。

(一) 社会经济结构的特殊性

澳葡政府自从确立其管治地位以后，一直采取保守、封闭的管治方式，致使澳门社会经济、法制及文化发展都比较缓慢。在政治制度及法律制度方面，采取葡籍人士及土生人精英管治方式，政治体系对本地华人封闭。虽然设有独立的立法机构，但权力有限，效率极低，致使立法及监察工作长期落后于社会经济的发展。临近“九九”回归，澳门政府也开始引入直接选举立法议员，但至今为止，议会对政治及行政的制约和监察能力仍然非常有限。

按照澳门行政规则，总督有设立及改变行政架构的权力，而这种改变又常常存在较多的随意性和权宜性，导致各行政部门及层次的运作缺乏透明度，互相之间缺乏制衡，造成了较多的功能重叠或监管空隙，产生了贪污的可能性。1997 年至 1998 年，有多个官员被谋杀，传言缘于贪污官员与黑社会组织之间的利益纷争。

当社会发展缓慢而稳定，就如过去百多年的澳门，这种政治与行政结构的弊端被掩盖，而当原有社会秩序发生改变时，问题就会暴露，同时引发社会潜在矛盾。从近期澳门治安恶化与政府多年来效率低、反应缓慢、贪污严重而导致管治积弱有着直接的关系。

从社会阶层结构来看，由于澳葡当局采取旧式封闭的殖民管治方式，所以只有葡籍人士、土生葡人及少数华人富商有机会进入社会上层，对其他本地华人来说，向上流动的机会是很少的。更重要的是，长期以来缺乏系统全面的教育政策以及充足的教育投资，使受教育的机会并非人人平等，而能够接受高等教育的机会就更少，这样，实现向上流动的重要途径被阻隔，中下层人士尤其是草根阶层的

人就只能另辟蹊径,包括采取非法手段。近期发生的罪案当中,青少年的犯罪人数上升,从一个侧面反映了这一点。

从经济结构来看,自 50 年代以来,澳门的出口加工业、金融业以及房地产业都曾经兴盛一时,但随着外部环境的变化都出现了程度不同的衰退,只有旅游博彩业仍然能够保持相对优势。1996 年旅游博彩业的产值为 290.1 亿澳门元,在 GDP 中所占比重为 49.8%,占政府财政收入的 50%。由于博彩业成为唯一稳定的、利润丰厚的行业,容易吸引社会其它集团竞逐其利益。而澳葡政府一向以来采用专营合约方式管理博彩业经营,使社会资源以及竞争的相对优势过度集中于博彩专营集团,形成大家族式的经营垄断,反过来又在一定程度上打击了其它集团或行业的发展,造成其它行业发展滞后,博彩业内部利益角逐加剧的奇特格局。当整体经济发展放慢,以及周边地区经济陷入低谷时,这种特殊经济结构所引发的矛盾就会激化。近期所发生的罪案当中,相当部分涉及黑帮仇杀,其背后的原因,即是对赌场利益的争夺。

(二) 立法、执法架构的特殊性

澳门在立法方面的进展与香港相比十分缓慢,即使与管治国葡萄牙相比,也显得滞后。目前所沿用的法律,当中有不少仍然是本世纪初或中期订立的。一个世纪以来的澳门社会已经发生了很大的变化,那些旧法律已不能适应新的社会结构,因而造成了不少的司法、立法和规范的空隙。

执法体系也存在不少问题。澳门警察分设司法警察和治安警察两大部分,前者负责刑事侦缉,后者负责维持治安。当案件需要在两个部门之间进行移交时,需要经过较复杂的程序,从而影响了办案的效率。在实际运作当中也时有两队警察同时到场或两队都不管的情况出现。更为严重的问题时,警员当中涉及贪污者并不罕见,1993 年水警稽查队中就有 32 人因贪污而受纪律处分。更有一些受处分的警员脱离警队后转任赌场保安,致使市民戏称“澳门警匪一家”。按照司警原锦成的分析,澳门警察还存在士气低落、培训不足、设备不足、管理松

懈等不利因素。立法与执法的不完善,影响了对犯罪集团的打击效率和力度,无形中为犯罪活动提供了更多的空间。

(三) 社会次文化的影响

澳门社会是一个以华人为主体的社会,中国社会的传统道德文化观念是社会文化的主流。但澳门特殊的产业结构以及由群体发展出来的次文化,对青少年有着较负面的影响。博彩业是澳门的主要产业,许多居民(约为一成劳动力)在娱乐博彩机构工作,博彩文化已深深渗透入澳门社会。“赌博的场所在街上,下注的影像和声音充斥空气中”(三巴门“澳门资讯”1998、4、14 页)“社会价值观念的发展亦逐渐形成一股博彩风气,一切靠运气,以小博大,人生不必付上努力便可不劳而获,不少成年人早已受到博彩风气的“熏陶”,更何况思想尚未成熟的青少年呢?有时只是为了好玩,博一博,便与罪恶结缘,成了青少年罪犯。”(陈欣欣“澳门青少年犯罪问题”《青少年犯罪研究》1996、3、88 页)

此外,群体次文化对青少年的影响也不容忽视。由于教育制度不健全,社会设施不足,不少时失学的青少年流连街头,“一种犯罪的次文化从他们联群结队的游玩生活中发展出来。从一些青少年罪犯的口中,他们并不觉得向他人索取金钱是罪行。”“偷车的青少年罪犯一致认为拿取别人的电单车来玩,玩耍完毕便归还,如此行为是‘借’,不是‘偷’。”青少年的次文化也受到来自不良媒体的影响,推崇消费,美化暴动与色情,令青少年是非混淆,在不知不觉中陷入犯罪深渊。

(四) 黑社会组织的影响

澳门的黑社会组织早在本世纪 30 年代已经形成,由于来自政府以及警察的打击不力,这些组织有逐渐成长的倾向。根据原锦成所撰“澳门有组织犯罪问题与建议”中分析,90 年代以来澳门黑社会的发展具有三大特点:(1) 复杂化,组织内部按功能不同进行分工合作的关系加强;(2) 正规化,组织的内部运作正规化,效率提高;(3) 企业(集团)化,致力转向合法行业发展。这种发展倾向使

黑社会组织较以前更需要不断吸收新成员,同时拉拢社会各方人士。由于澳门社会经济规模小,组织的扩展必然导致相互冲突增加,使社会治安恶化。

(五) 过渡时期的形势变化

十年来澳门所发生的经济以及社会形势的变化有些与政治过渡有关,有些则无关,但都增加了这一时期社会的不稳定因素,90年代初澳门的金融业与房地产业跟随周边地区、尤其是香港的经济泡沫而一度兴旺,但市场的调整来的香港更早,96年经济已经出现负增长。公司倒闭增加、失业人口增多、收入状况恶化以及生存压力增加。现有政制将在“九九”之后改变,可能影响社会各种现有利益关系的格局,一些人急于利用现有的权力或途径,谋取更多利益,贪污、受贿的行为增加,扰乱了社会秩序。

接近回归,澳葡政府抱有“夕阳心态”,无心于管治,致使许多必要的立法措施滞后,行政效率下降,对社会秩序的维持松懈,使非法组织的活动找到了更多空间。

三、社会治安问题的治理策略

综合以上分析可见,澳门近期社会治安问题恶化是各种因素共同作用的结果,因此只能采用综合治理的方式改善之。

(一) 调整经济结构,促进整体经济发展

目前澳门的发展状况,以旅游博彩业仍有相对优势,但倘若经济活动过于集中于某一行业或部门,不但加深经济体系的脆弱性,而且必然导致该行业或部门内部利益的争夺加剧;由于澳门的博彩业是以专营经营方式的,更容易使内部利益争夺激化而引发社会治安问题。因此,澳门政府应制定发展策略,推动经济全面发展。在这方面,许多学者都曾经提出过很好的建议。包括:利用澳门原有的贸易地位、以及与欧洲和拉丁语国家的关系,促进高附加值工业的发展;发挥澳门中西历史文化资源

丰富的特点,发展大旅游业,继续发挥澳门作为珠江三角洲西部金融、客运中转及部分商务活动的服务基地的作用,使各行业的发展差距缩小,达至整体经济发展,为重整社会秩序创造良好环境。

(二) 调整行政架构

逐步调整现有的行政架构,完善行政与立法体系之间的相互制约关系,建立完善的行政监察体系,加强肃贪倡廉工作,为重整社会秩序奠定良好基础。

(三) 完善立法、司法、执法体系

加快完善法律体系,修订已过时的旧条文,同时加快法律本地化工作。使市民及各界人士都能够深入了解法律和规章制度。执法部门应加强互相协调,近期不少人提出两队警察合并,即是方法之一。加强纪律整顿工作,清除公务员及警队当中的不良分子,从而保证重整社会秩序的工作顺利进行。

(四) 加强社会教化工作

制订长期教育发展策略,增加教育投入和教育设施,提高居民、尤其是青少年的文化素质和法治意识。加强公民教育,使居民明确公民的权力与义务。对青少年以及边缘人士,应加强教育和辅导工作,使之远离黑社会组织。

(五) 粤港两地合作,共同打击犯罪

按照澳门学者的分析,内地的不法分子与澳门黑社会组织勾结进行跨境犯罪是影响澳门治安的因素之一,其类别包括偷运违禁品、走私、卖淫、伪造、诈骗、打劫、绑架及追债。因此粤澳两地警方合作打击犯罪是非常重要的治理方式。早在1983年,粤澳两地成立治安协调会议,每半年举行一次。一些重大案件的侦破,就是两地协作的结果。可见这种方式,今后还须继续保持并不断改善其运作机制。

【责任编辑:郭天武】

澳门桥梁作用的历史和现实意义新探^{*}

周 运 源

一、鸦片战争以后特别是第二次世界大战以来，澳门作为联系中国内地与欧盟的桥梁作用得到进一步的增强

鸦片战争以当时腐败无能的清政府丧权辱国，签订了“三个不平等条约（南京条约、北京条约和拓展新界专条）”为结束，侵略者不仅强迫清政府开放广州、厦门、宁波、上海、福州五大通商口岸，进行极不平等的对华贸易，而且进行贩卖中国华工（卖猪仔）的罪恶勾当。例如当时的欧洲国家的对华贸易除了进行传统的商品贸易外，输出鸦片及掠贩华工的“苦力贸易”也多通过澳门进行。鸦片贸易以澳门南面的云雀湾为贮存站，贩卖华工也以澳门、香港为大本营以各通商口岸为中心，设立所谓的“招工”机构。当时仅澳门设立的“招工馆”在 1873 年就增到 300 家（注：《澳门手册》1983 年澳门日报社编）。

众所周知，第二次世界大战，香港被日本帝国主义侵占，使香港同胞经受了三年零八个月的痛苦，澳门则因为各种因素，使日本不敢贸然侵占，从而使澳门获得了在战火中的空隙中发展的时机。当然，由于当时欧洲主要是第二次世界大战的中心战场，因此，澳门虽然未受战火波及，但也成为众

多难民的避难所。据有关资料显示，澳门人口从 1938 年的 24 万增加到 1942 年的近 30 万。澳门虽说不是提供战争物资之地；但澳门的中小企业、手工业产品也为此得到一定的发展，例如澳门的工厂由 1940 年的 120 间拓展到 1947 年的 166 间。1940 年前几年，澳门工业生产输出额平均每年达到 1000 万元以上，二战期间，澳门的市场呈现畸形旺盛，对外贸易额由 1936 年的 2488 万元剧增至 1945 年的 3.4916 亿元，九年间增幅达到 13.6 倍（注：《澳门手册》1983 年澳门日报社编）。

第二次世界大战结束后，随着欧洲各国经济的恢复、发展，特别是战后欧洲整体经济的振兴，使欧洲进入了全新的发展时期，例如二十世纪五十年代后，欧洲各国立足于恢复发展世界贸易、金融等业务，使欧洲一度成为世界经济发展的中心地，某种意义上说，世界经济格局出现以欧洲为中心轴的发展势态，尤其是 1957 年底倡导 1958 年初正式成立欧洲经济共同体（简称欧共体）的卓有成效的运作，导致欧洲经济进入全盛时期，日益在世界经济社会发展中起着举足轻重的作用。1975 年 5 月 8 日我国与欧共体建立正式贸易伙伴关系。此后，1978 年 9 月 3 日签订《中国与欧洲经济共同体贸易协定》和 1985 年 5 月 21 日签订《贸易和经济合作协定》，特别是从 1980 年 1 月 1 日开始欧共体对

^{*} 本文是国家教育部“九五”规划课题“澳门在中国与欧盟经济合作中的作用”成果的一部分。

中国实行普惠制（指我国出口欧共体的工业制成品和加工农产品在一定数额内可以享受关税减免待遇），促进了我国与欧共体双边贸易的较长时期的稳定发展。在 1975 年中国与欧盟的进出口贸易总额仅为 24 亿美元，而十年后的 1985 年增加到 83 亿美元，再到 1995 年达到了 403 亿美元，这 20 年间中国与欧盟双边的进出口贸易额增长了近 16 倍。1996 年以来，尽管中国与欧盟双方贸易表现时有反复，然而中国仍然占据欧盟的第四大贸易伙伴 [1996 年，1997 年的前 3 名分别属日本、美国和香港（注：《中国——欧洲企业关系》国际学术研讨会论文集，第 530 页）]。再看澳门对欧盟的进出口贸易的情况，据澳门统计普查司的有关资料显示，在澳门的进出口贸易中，欧盟（1993 年前为欧共体）一直占有十分重要的地位和作用，1980 年至 1990 年欧共体从澳门的商品进口增长为 170.6%，而同时期欧共体出口到澳门的商品却增加了 614%。

例如进口方面：1994 年为 24.52 亿澳门元，1995 年为 23.97 亿澳门元，1996 年为 21.2 亿澳门元，1997 年为 20.52 亿澳门元。

再如出口方面：1994 年为 46.70 亿澳门元（下同），1995 年为 50.47 亿元，1996 年为 53.56 亿澳门元，1997 年为 56.32 亿澳门元，对比上年同期增长了 5.2%。近年来由于各种原因，特别是由于澳门社会治安欠良性发展，加上经济持续低迷等因素导致 1998 年 1 至 5 月澳门对欧盟进出口额却要比上年同期下降较大幅度，如 1998 年一到五月份，澳门对欧盟的出口额达到 18.63 亿澳门元，对比上年同期下跌了 15.8%，同期对欧盟的进口额达到 7.17 亿澳门元，对比上年同期也下降了 14.6%（注：《澳门经济》1997 年第四季、《澳门统计月刊》1998 年 7 月）。

尽管如此，但是自中国在 1979 年年底实行改革开放的政策以后，在世界发达国家，包括欧盟都

极为重视亚洲特别是各国的对外开放取得的成效。因为二十世纪六十年代以后，随着东南亚地区经济的迅速发展，以及日本已从战后迅速恢复发展起来，进入世界经济发达国家，亚洲的韩国、台湾、香港、新加坡已成为举世瞩目、经济发展成就显著的“四小龙”，如此等等，亚洲的崛起使欧洲人大为震惊。1989 年后苏联解体，东欧剧变，东西德统一，美国在世界上的实力大不如前的情况下，欧洲在以欧盟为核心的主体区域经济集团进一步得到发展，欧盟于 1995 年把成员国扩大到 15 个成员国，并已在 1999 年 1 月推出统一货币“欧元”，借以形成对世界经济新格局更为重大的影响作用。正如 1996 年 3 月 1 日在泰国首都曼谷所召开的亚欧会议期间，当时的德国总理科尔曾说过的“多年来这些地区（指亚洲地区，作者注）国家一直被欧洲瞧不起，现在这种状况正在改变。”此前的 1994 年 7 月欧盟率先在世界范围内重新审慎亚洲地区的发展问题，通过了《走向亚洲新战略》的行动纲领，最早提出了与亚洲国家或地区建立平等互助的伙伴关系，以便进行更好的联系与合作。此后的 1995 年 9 月下旬，在新加坡举行的欧洲——东亚高级会议上，挪威首相布伦特兰更是对此一针见血地指出：十九世纪是欧洲世纪，二十世纪是北美的时代，二十一世纪是东亚时代，不明白这一点，欧洲就会犯愚蠢的错误，应该赶上亚洲这趟快车（注：《世界经济年鉴》1996 年第 19 页）。

1996 年 7 月 1 日，欧盟为在新的历史时期进一步拓展中国及亚洲的其他市场，制定了《欧亚新战略》，其核心无非是全面加强与中国及亚太国家地区的多领域的联系与合作。近年来中国一直坚持对外开放，致力拓展与欧盟等国家或地区的联合合作关系，中国领导人先后多次访问欧洲，并签订互利互补的有关协定，这充分说明，中国与欧盟良好的经济贸易，投资等合作关系，赋予了时代的内容和特色。尔后，欧盟出于大局全面考虑，明智地宣

布今后不再将中国视为非市场经济国家，并在经济贸易、投资等合作领域实行较为宽松的政策，这将是中欧全面合作的新起点。事实上，当二十世纪七十年代末至八十年代初，中国对外开放的国门一打开，已引起世界范围的刮目相待，有权威人士分析，随着中国对欧盟关系的日益密切，而且 1990 年至 1992 年葡萄牙作为欧共体委员会的主席国地位，已经高度重视通过澳门为桥梁，计划全面拓展与中国及亚洲地区国家的经贸、投资等联系与合作关系，因而，可以从一定程度说，正是从此开始，中国（内地）——澳门——欧共体（欧盟）三点一线的新格局得以逐步形成和发展。

在这种发展格局下，澳门作为 1999 年 12 月 20 日后中国恢复行使的特别行政区，她凭借过去数百年与欧洲建立的密切的经济贸易、投资关系，在中国与欧盟的联系与合作中承担桥梁作用是不言而喻的。

概括起来，澳门的桥梁作用对新格局的重要意义主要在于如下若干方面的表现：

第一，澳门作为中国联系欧盟桥梁作用的特殊意义

众所周知，澳门自古就是中国领土的一部分，只是由于近代历史上的原因，才迫使澳门从祖国母体中暂时被分离（割裂）出去，然而新中国建立以后，中国政府从来就不承认帝国主义列强对中国领土的割让租占，并一再表示，在适当时候收回主权。祖国统一是全体中华儿女包括海外同胞梦寐以求的心愿。这样，可以看出，尽管澳门过去和现在是以自由港地位，扮演中国内地联系欧盟的桥梁或纽带作用，但并不是一个主权国家的身份充当的，而是作为暂时未被主权国家收回的自由港地位、身份承担桥梁作用的，而在今后随着 1999 年 12 月 20 日的到来，澳门则作为中国的一个特别行政区的身份继续承担中国内地与欧盟拓展经济贸易和投资联系的桥梁，由于中国政府允许澳门回归后保持

其实行资本主义制度 50 年不变，因而，这同样决定了在今后澳门承担桥梁作用仍然有其特殊的意义之所在。

第二、澳门的桥梁作用的特殊意义不仅仅在经济贸易和投资等方面，而且在于文化交流等层面。

四百多年来，澳门以其独特的历史及地理等方面优势，一直发挥着中西方文化交汇之重要作用，据史学家考证，澳门是中国最早与西方展开交流的交汇之处，澳门不仅有早期远东的传教中心，也是中国明、清时代极为重要的“海上丝绸之路”的重要据点。当然，在澳门这个东西方文化交汇点所进行的各种民族、文化习俗等方面的交融，主要据于当时经济、贸易联系的日益频繁而随之开展的。正如有的专家阐明的，当时澳门可以说是“海上贸易”的兴盛促进了文化交流。事实上，从一定意义上讲，由经济贸易引发而来文化交流的进一步拓展和深化，又反过来对经济贸易的继续向前发展起着有力的推动和促进作用，这无疑是社会经济发展规律的结果所然，同样，是人类社会进步发展规律在澳门的成长发展过程中的表现，在其中，澳门同样起着传播东西方文化的桥梁的重要作用，特别是在中国（内地）——澳门——欧洲（盟）的格局中，长期起着不可替代的引入介绍、推广等重要的联系中介作用。

第三、澳门在中国内地与欧盟经济联系格局中，她与中国改革开放之初建立的第一批的经济特区——珠海紧接相连，其特殊意义非同一般。改革开放之初，中国率先在香港毗邻的深圳，和澳门毗邻的珠海设置经济特区，作为中国在新时期全方位对外开放的“窗口”。一方面通过经济特区引进境外的资金、技术、设备和先进的管理经验；另一方面通过香港和澳门为桥梁或纽带，促使经济特区乃至中国内地的商品或企业迈出国门，走向世界。事实上，珠海与澳门的联系源远流长，珠海与澳门作为前沿或门户互利互补，共谋发展的联系与合作具

有十分广阔的前景,无论是珠澳双方在基础设施,特别是重大的跨海工程项目等方面,有着双方需要的共同参与和发展的结合点,而且在珠澳两地经济结构的协调互补、两地旅游资源的合理布局和充分利用等方面,都有双方协调发展的必要,因为无论从当今国际经济日益向区域化发展的势态来看,还是从珠澳双方本身的内在生产力发展要求看,协调、合作则大发展,各自为是则优势抵消欠发展,这是已为实践日益检验的事实。

二、新格局对桥梁作用的巩固与日臻完善

如果说中国(内地)——澳门——欧盟这新的联系与合作发展格局主要是中国改革开放以后形成和发展的,那么,澳门真正意义上的桥梁作用会在其回归前后的基础上,得到更为全面的发展而日臻完善。例如早在中葡关于澳门问题的联合声明颁布以后,世界上不少国家或地区看好澳门回归后的发展前景,尤其是欧盟国家,普遍认为澳门回归中国,也是为欧盟国家进一步在亚洲特别是东南亚地区的拓展,业务提供的有利发展机遇。据有关资料显示,欧盟继续把澳门作为其进军远东的基地,并在 1992 年与澳门签订了延续至 1999 年的澳门产品出口欧盟国家的优惠协议。在 1992 年 9 月 26 日欧盟又积极创造条件,在澳门设立了欧洲咨询中心,并卓有成效地开展相关的工作。接下来,为着能够使欧盟的研究计划得以顺利推进,包括在亚太地区特别是中国重点宣传欧盟的信息及各有关资料,1996 年 2 月,有关部门正式成立了澳门欧洲研究院。与此同时,为着建立更为密切合作关系,更便于通过澳门促进中——欧经济贸易等的发展,又设立了澳门中欧企业家俱乐部。此外,以知名学者魏美昌先生为主席的中华拉丁基金会也得到创立,并就设立中国(内地)、澳门、亚太地区和欧洲国

家的资料库,把澳门作为区域性的语音培训基地加以建设,开展澳门与欧盟双向关系的研究;为促进中国(内地)、澳门和拉丁语系国家或地区之间的商业和文化交流等方面提供各种咨询服务(注:参见《学术研究》1997 年第 10 期第 66 页)。如此等等,我们认为所有这些举措(其实仍然有些没有在统计之列的措施或行动),这既是对以经澳门作为中国(内地)联系欧盟桥梁作用的肯定,又可以认为是在新的历史时期使这特殊意义桥梁作用得以进一步巩固和完善的方略,而且在实践中必将反过来进一步充实上述中国(内地)——澳门——欧盟发展新格局的全新的特殊意义。

与此同时,中国政府在贯彻实施“一国两制”方针中,除了已有的在 1997 年 7 月 1 日恢复行使香港主权后,在充分依靠港人治港继续保持香港地区的稳定繁荣发展的同时,也极为重视拓展以澳门为纽带的或桥梁的对欧洲及其他地区的贸易、投资等联系合作的重要意义和作用,特别是澳门在 1999 年 12 月 20 日回归中国后,这方面更加具体表现出其积极的具有特殊意义的作用,也更加为中国(内地)看好。因此,无论是 1999 年前,还是 1999 年 12 月 20 日澳门回归后,中国(内地)——澳门——欧盟“三点一线”的贸易、投资等新格局将不以人们意识为转移而得到巩固和完善。

三、澳门如何在新时期继续发挥中国(内地)——欧盟的重要的桥梁作用

澳门作为公认的联系东西方的特殊桥梁,无论是本身所处的 1999 年 12 月 20 日回归中国大家庭,还是从今后澳门在跨世纪发展中所承负的重要角色来考察澳门继续在中国与欧盟联系与合作中扮演不可替代的重要角色,进一步发挥其重要的中介或桥梁作用是内、外要素的推动所然。通过调查研

贸易统计年鉴》和《国际商报》最新的资料显示, 1985 年至 1990 年中欧实现的贸易总额达到 727.35 亿美元, 中国(内地)对欧盟市场的经贸活动中, 有大约 90% 主要是通过香港、澳门转口的, 而 1991 年至 1995 年中欧实现的贸易总额达到 1306.64 亿美元, 1996 年中国与欧盟 15 个成员国家的进出口贸易总额为 397 亿美元, 占当年中国进出口贸易总额的 13.7%。1997 年中国与欧盟 15 国的进出口贸易总额达到 430 亿美元, 比上年增长 8.35%, 占当年中国进出口贸易总额的 13.2%。因此, 可以考虑今后除了继续利用香港这个国际市场, 拓展中国(内地)对欧盟的经贸活动外, 还应继续重视以澳门为基点, 向中国(内地)全面推介欧盟的贸易、投资市场及其运作状况, 以使中国(内地)的工商企业对此有比较全面的认识和了解, 当然, 其中可考虑通过澳门的贸易投资促进局和欧洲资讯中心权威的机构和部门加深对欧盟经贸、投资市场的了解程度, 便于中国(内地)的工商企业生产达销对路的商品, 直接拓展欧盟市场。事实上, 澳门以本身的特殊的地位作用, 目前成为中国(内地)企业学习、借鉴的市场经济的运作方法的一个重要基地, 这是被越来越多的经济学家确认的共识。

3. 以澳门为基点, 向欧盟全面推介中国(内地)市场

中国经历改革开放二十年来的努力奋斗, 综合国力正日益为世界所关注, 特别是冷战结束以后,

中国与欧洲, 特别是欧盟国家领导人之间的高层互访, 加深了了解、增进了友谊, 欧盟国家先后看好中国的整体发展前景, 希望前来进行经贸活动和投资的意愿日益增加。例如 1992 年葡萄牙作为欧共体的执行主席, 先后在澳门举办类似“欧共体——中国迎接 21 世纪挑战”等国际研讨会; 又如 1998 年 3 月份在澳门举行的大型“尤里卡计划(会合)亚洲活动”, 仅中国(内地)就有 433 家企业和 855 人参加。这些活动的主要目的在于通过澳门, 向欧洲特别是欧盟国家全面推介中国(内地)市场及其发展的状况。此次“尤里卡(会合)亚洲大型活动”是第一次邀请中国(内地)参加的, 因此得到中国有关部门的高度重视, 不仅组团中有上至部长、副部长、副省长、副市长等, 而且许多中国(内地)出席大公司都派出强有力的班子和科技、商贸骨干参加。通过这些活动, 也充分表明, 澳门现在已不仅是联系中西文化交流的桥梁和纽带, 而且已在世界经贸投资国际化运作活动中, 已成为贸易、投资等经济联系与合作交流的桥梁或中介了。而且, 据有关资料显示, 目前澳门居民中有四分之一持有葡国护照, 他们可以自由往来欧洲各国进行商贸、投资等活动。由此可见, 澳门不仅成为中国(内地)了解外部世界经济贸易等的活动窗口, 而且澳门同时也日益成为欧洲特别是欧盟了解中国(内地)经贸、投资等活动的重要基地。

【责任编辑: 郭天武】

回归后澳门经济发展的条件与前景

澳门进入后过渡期,经济增长放缓,连续三年出现负增长:96 年为负 0.5%、97 年为负 0.1% 及 98 年为负 3.3%。随着澳门回归祖国的日子临近,关心澳门的各界人士都预测或者是期待着它能够在回归后的短时间内迅速走出经济低谷。笔者以为这未免太过乐观或操之过急。从短期来看,其经济还只能在低谷徘徊一段时间,这主要是因为:

一、陈旧及落后的管理体制

冰冻三尺,非一日之寒。澳门经济制度乃是其宗主国葡萄牙经济制度的全盘照搬。葡萄牙早在 17 世纪已经衰落。它那套经济及管理体制实属封建的官僚体制,离现代化的要求相距甚远,加上它对澳门的管治纯粹是以掠夺财产为出发点,绝不会考虑澳门的长远发展及澳门居民的利益。长期以来,澳门是处在一个效率低下、官僚腐败的政府的管治之下,它的经济乃至社会的方方面面都呈畸型发展,即使澳门在本世纪曾有过几度短暂的辉煌,那也是偶然的因素促使。如欧盟的优惠、中国的禁运、香港工业转型等,一旦这些因素消失,其经济便一落千丈。近年来,由于澳葡政府“夕阳”心态,对经济更听之任之,不仅导致经济下滑,也因此造成社会治安动荡,社会治安不靖又反过来影响经济发展,两者交织在一起,使澳门经济雪上加霜。因此,可以说澳门的经济问题积重难返,要改变这一切需要一定的时间。

二、昔日的优势几乎荡然无存

(1)自由港体制曾被认为是澳门最大的优势。时至今日,由于客观条件的限制及海关效率的低下,它的作用难以发挥,机场建成通航后却因邻近地区的激烈竞争而达不到预期效果。

(2)具有百余年中西文化、经济交流的历史,曾被称为是澳门一大特色。在澳门,中西文化在交流、融合,也在碰撞、摩擦。遗憾的是,澳门居民在与西方人长期的杂居中,不但吸收了西方文化的精华,而且西方次文化的一些不健康因素也被潜移默化。这极大地影响了澳门人尤其是青少年的思想与行为,从他们择业的态度可窥一斑。

(3)“东方蒙地卡罗”的称号使澳门享誉世界,它的知名度因此大大提高,博彩业曾作为澳门财政收入的主要来源及提供大量就业机会而成为澳门经济四大支柱之一。在澳门,由于其他资源相对贫乏,旅游博彩业一枝独秀并且功不可没。但是,经济过份依赖它而忽视第二产业及第三产业的其他行业(贸易、金融、信息等)的发展非常危险,对澳门长期发展不利。近年来该行业本身也面临重重困难;博彩业独家经营、手段落后,行业内部为利益你争我斗,大打出手,从而导致社会治安恶化,治安恶化进而影响来澳旅游的客源,游客减少又遏制旅游业的发展;邻近地区先后开办赌场,加剧竞争;金融风暴、全球经济衰退也令客源减少。1998 年,全年博彩业收益下降 20%。要解决旅游博彩业诸多问题并不是多发一两个赌牌的问题,也不是朝夕可了之事。

(4)澳门曾被喻为中国通往世界的第二座桥梁。在中国改革开放的初期,在珠三角西部的发展中,澳门充当了重要角色。但随着中国改革开放的全面展开及深入进行,珠三角许多城市直接与外商做生意,澳门的“桥梁”作用的日益减弱,这无疑会影响其经济发展。

(5)低税制是澳门的优势之一,从理论上讲,它可以吸引更多的投资者,生产成本也因此可大大降低,可是由于其它投资环境不佳而抵消了低税制的好处。随着高科技的日益发展,知识经济时代的即将到来,珠三角其他地区的生产效率大大提高,而生产成本随之降低,劳动密集型产品逐步被技术密集型、知识密集型产品所替代。仅靠所谓的低税率来降低生产成本已明显的落伍了。

(6)1992 年,澳门成立了欧洲资讯中心,其旨在帮助亚洲地区的中小企业与欧共体中小企业建立联系、加强了解,从而促进其经贸往来。然而七年过去了,该中心成效甚微。

(7)至于优惠配额及“欧共体投资伙伴计划”的受惠地等优势,已面临挑战,1996 年澳门与美国就纺织及成衣出口问题发生了贸易摩擦,澳门毛针织

朱雪梅

周卓兰

类产品被削减配额,同时美国对从澳门入口成衣施加新的限制,且实行新的产地来源证政策。98 年美国海关又进一步采取非常严格的措施对澳门 10 个类别的产品的产地来源加以甄别,这严重地影响了澳门产品的出口。

三、“三化”进展缓慢严重影响经济的发展

公务员本地化、法律本地化及中文官语化被列为过渡期三大问题,已表明它的重要性,这既是一个非常迫切的现实问题,也是一个影响澳门长远发展的根本问题。公务员本地化对“一国两制”在澳门顺利实施、提高政府工作效率有特殊意义,而这一问题因受澳葡政府许多遗留问题及人为因素的影响难以在短期内实现。中文官语化对未来特区政府的正常运作至关重要。同样,由于澳葡政府的不积极态度而迟迟未能解决。法律本地化对未来特区政府依法治澳、居民依法行事,进而对实现澳门社会稳定与繁荣至关重要。而法律本地化绝不是一项简单的工作,它包括了司法组织本地化、司法官员本地化、法律条文本地化及法律语言本地化,其中每一项中都存在或多或少的问题以及它们相互之间又形成了错综复杂的关系。这些问题既有长期因素的沉淀,又有新问题的出现;既有制度的因素,又有人为的因素;法律本地化比前两化的解决更为复杂、缓慢,以法律条文本地化为例:目前“五大法典”中,仅《刑法》和《刑事诉讼法》两部法典本地化,其他三部尚未完成。

四、人才成为澳门经济发展的瓶颈

据澳门统计暨普查司进行的第十三次人口普查显示,91 年澳门完成小学未完成初中教育的人口占当年澳门总人口的 26%。从未上过学至高中未毕业的人口占总人口 87.7%,高中毕业程度的只有 8%,有大学毕业水平的人仅占 8.8%。近年来,此状况已有所好转,但也可从中对澳门人口的受教育程度略见一二。在澳门,高素质人才非常匮乏,这已经在公务员本地化过程中显露出来,而且从特首竞选过程中也反映出了这一问题。经济部门同样受到人才缺乏的制约。面临二十一世纪知识经济的到来,人才问题越来越迫切、越来越严峻地摆在了澳门人面前,而人才的培养需要时间,需要资金投入。所谓“十年树木,百年育人”。引进人才不失为一个权宜之计,但提高整体人口的素质才是根本。

五、国际经济环境对澳门的影响既直接又长远

亚洲金融风暴使澳门饱受其苦,而世界经济尤其是金融形势瞬息万变,在澳门这个金融、外汇进出口自由的地区,稍有不慎便会使整个经济崩溃。对付外来冲击,需要自身有强大的经济实力和稳健的经济体系,近期的澳门显然不可能达到。

综上所述,澳门经济不可能在“九九”回归后的短期内迅速复苏。然而,澳门可以及时抓住回归这一机遇,作为其经济起飞的契机。

长远而言,澳门经济的发展将会有美好的前景,理由如下:

第一,《基本法》及“一国两制”的政策为澳门稳定繁荣提供了根本保证。香港回归后虽然遭遇了亚洲金融风暴的冲击而经济一度衰落,但正是由于“一国两制”“高度自治”的顺利实施,香港目前社会基本稳定,经济也有起色,这大大增强了澳门人的信心。

第二,回归后的澳门摆脱了殖民统治,成为中华人民共和国一个高度自治的特别行政区。一方面,澳人从内心有了归属感、认同感,民心所向;另一方面,特区政府将以高效率、廉洁奉公的新形象出现在澳人面前。这就从根本上消除了澳葡政府统治下的一切消极因素。

第三,一九九九年十二月二十日起,中国人民解放军进驻澳门,一方面是主权的体现,另一方面会对澳门社会治安的根本好转起非常重要的作用。尤其是对有组织犯罪集团起巨大的威慑作用。社会治安的好转,有利于改善澳门的投资环境。这无疑是对澳门经济注一支强心剂。

第四,随着“三化”问题和人才问题的彻底解决,将会为澳门经济的发展提供良好的条件,如:高效、民主和法制。在这样的环境下,无论是经济运行,还是社会各个环节的运作都会正常、顺利。

第五,澳门回归后,粤港澳同属一个主权国家,三地政府的互相协调更为容易。在当今世界经济的发展潮流中,全球经济一体化势不可挡,而区域经济一体化是关键的一步。粤港澳三地之间既有竞争,又有合作,取长补短,建立良性互动,对三地发展均有利。在高科技领域、航空运输业、教育及培养人才方面的合作已初见端倪。

第六,当今国际金融动荡此起彼伏,国际经济形势扑朔迷离,然而在政治方面,和平与发展仍是主流,也是方向。在经济方面,各国、地区之间的经济竞争将趋于良性,竞争的主要内容是知识与信息,未来经济的运行将更加规范。回归后的澳门,方方面面都走上正轨。经济实力不断增强。各项管理制度更为完善,经济结构趋于合理,即使周围偶有风吹草动,也足以应付。

无疑,上述预测还会受到一些偶发因素及具体运作的影响,但是有理由相信,“九九”之后,在中央政府、特区政府及澳门人的共同努力下,澳门经济发展的前景乐观。

【责任编辑:郭天武】

21 世纪粤澳高等教育交流与合作初探

丘 志 乔

世纪之交, 澳门回归在即。澳门回归后, 粤澳联系更为紧密, 经济合作更加密切。高等教育在社会经济发展中的重要地位和作用决定它必将随着两地经济合作的加强逐步成为发展合作的重要领域。如何把握即将到来的历史机遇, 积极拓展粤澳高等教育交流与合作的空间, 努力提高合作的效率和质量, 真正实现互利合作、优势互补、共同提高, 这是粤澳携手迎接新世纪的挑战亟需研究解决的重要课题。本文拟对此作尝试性探讨。

一、粤澳高等教育交流与合作概述

1. 粤澳高等教育发展现状

广东高等教育自改革开放以来, 80 年代高校复办、创办, 至 90 年代, 已有较大发展。至 1996 年底, 全省共有普通高等学校 44 所, 在校大学生 16.4 万人, 专职教师 1.6 万多人, 其中高级职称教师近 6000 人, 占 35.8%; 有独立设置的成人高校 61 所, 研究生培养单位 23 个, 高校科研机构 441 个, 国家重点学科 15 个, 国家重点实验室和工程中心 13 个; 全省高校拥有两院院士 14 人, 博士点 99 个, 博士流动站 11 个, 博士后 120 人。至今, 暨南大学、华南师大、中山大学、华南理工大学已列入国家“211 工程”立项。总体而言, 广东高等教育体系比较齐备, 学科门类体系较为齐全, 重视基础学科研究, 科研力量雄厚, 一批学科的研究达到国内或国际先进水平; 但也存在高校管理体制未完全理顺, 教育结构不尽合理, 教学、科研经

费不足, 设施、设备现代化水平不高, 高校信息化程度尚待提高等一系列问题。

澳门高等教育起步较晚, 目前全澳仅有 5 所高校, 即澳门大学、澳门理工学院、亚洲澳门国际公开大学、澳门保安部队高等学院和旅游培训学院。1995 年, 五校共有注册学生 4976 人, 其中澳门大学学生 3126 人。由于澳门地域小, 人口少且受教育程度偏低, 以旅游博彩业、服务业为主等特点, 决定了澳门对专门人才需求的特点是: “多品种、小批量”。故此, 澳门高等教育的发展, 一方面不可能也不必要强求学科专业齐全, 许多方面的专业人才, 如电脑、土木工程、医疗、经济、国际金融、机械工程等, 主要通过与外地高等教育机构合作或依靠外地高校培养; 另一方面, 应当规模适度, 侧重培养应用型专门人才, 走内涵发展的战略, 在现有院系、学科、专业上提高教学质量, 把与澳门社会经济发展息息相关的专业办出特色。

2. 粤澳高等教育交流与合作概况

改革开放先行一步的广东, 毗邻澳门, 占尽天时、地利、人和, 80 年代以来就开始与澳门进行教育交流与合作, 80 年代末至 90 年代以来, 合作日益加强, 纵观十几年来交流与合作情况, 呈现出以下特点: (1) 范围广。从参观学习、共同举办学术研讨会、科研项目合作、邀请教育专家、学者讲学到提供师资服务、系统培训师资、合作办学等方面进行多方位的交流与合作。(2) 成效大。近五年中, 两地相互交流、学习的教师达一千人次, 举办学术研讨会十次, 目前在广东高校就学的澳门籍学生超过千人, 研究生近三百人, 澳门大学也有广

东籍学生就读；在澳门许多机构的工作人员，毕业于广东高校的比比皆是，以中山大学、暨南大学、华南师大为例，自 80 年代以来，仅毕业于暨南大学的澳门籍学生就达两千人，在澳门新闻界，有相当数量的记者毕业于暨南大学新闻专业；华南师大近 13 年在澳门举办的专业文凭课程班及学位课程班共招生 1700 人，其中在职教师 1037 人，占澳门中小幼教教师人数的 40%，从而使澳门已接受师范专业的培训师资从 1985 年的 22.4%，提高到 1995 年的 66%；中山大学许多院系都与澳门有关机构合作办学，该校高等继续教育学院与澳门业余进修中心合作设进修点，政治与行政学系在澳门开办的研究生课程班，仅 1994 年就招生 80 名。(3) 针对性强。暨南大学除在校本部招收大批澳门学生，还在澳门开办口腔科成人大专班、高级护理成人班（大专）等培养澳门急需的专业人才；中山大学与汕头大学则针对澳门回归法律本地化问题为澳门培养法律人才；华南师大则为澳门着力解决师资问题；此外，不少澳门学生报名参加广东省自学考试，其中法律、中文、中医科等在澳门需求量大的专业尤受青睐。(4) 科研合作亦出成果。其中包括由广东省高教厅高教研究室同澳门大学澳门研究中心合作开展的澳门人才预测课题研究；暨大历史系、经济学院在澳门基金会资助下与澳门大学合作开展多项研究。(5) 多方参与。澳门方面，有澳门中华教育会、澳门教育暨青年司、澳门基金会、澳门社会科学学会、澳门天主教学校联合会；广东方面，有广东社科联、广东高教厅、中山大学、暨南大学、华南师大、汕头大学、广州体院、广州中医药大学、中山医科大学等均为两地的交流与合作作出不懈的努力。

二、21 世纪粤澳高等教育交流与合作前瞻

21 世纪粤澳高等教育交流与合作必须立足现实，展望未来。粤澳高等教育由于政治制度、经济条件以及教育体制的不同，在发展中形成各自优势

和不足，基于互补，如文章前面所述，两地十几年来已形成良好的交流与合作关系。就广东而言，着眼未来，建设教育强省是其奋斗目标；至于澳门，依据《澳门基本法》的规定，1999 年澳门回归后，将实行“一国两制、澳人治澳”政策；澳门特区政府可自行制定教育政策等。基于此，一方面，澳门急需一大批既通中国、又通澳门的政治、经济、社会、法律、文化等方面的治澳人才；另一方面，这又为澳门与广东的交流与合作提供新的机遇和挑战。此外，澳门回归后，两地同样面临新世纪的发展机遇和挑战；即将到来的 21 世纪，将是人类社会发展史上一个巨大变革的时代，科学界普遍认为，21 世纪将是知识经济时代，体现于人力资源和科学技术中的知识，将真正成为经济发展的核心，关系国家命运的关键是生物技术和信息技术的发展。

粤澳高等教育交流与合作面临上述双重机遇和挑战，在目前两地良好合作的基础之上，将呈现如下态势：

1. 本、专科学生的培养将是两地在今后一段时期交流与合作的重要内容

对澳门来说，在全澳实行大专水平教育是其今后一段时期的奋斗目标之一，同时，又需要较高层次的本科水平的各类专业人才以适应目前乃至将来一定时期的社会、经济发展需要。粤、澳合作办学为澳门培养社会急需专业本、专科人才的方式在未来一段时间以及如何现有基础上就人才培养结构、方向、数量、规模、专业设置等问题作更进一步的探讨，提高合作办学的效益与质量，应是合作发展的一个重要内容。

2. 两地高校开发和利用信息资源形成互利、互动的长期合作关系

澳门大学校长周礼杲指出：“教育过程本来就是资讯传循的过程，我们应该努力探索如何充分引入和利用现代科学技术来改进教育过程。”据此，粤澳可携手共同开发“多媒体授课中心”、“多媒体图书资料检视系统”、“现代基础实验中心”、“实验基地与培训中心”等新的教学和科研手段，共享信

息资源,使两地交流与合作更加便利。例如,通过多媒体技术,设立“多媒体教学播放中心”,则两地学生可同时收看优秀的影视教学节目,并在教学过程中进行双向沟通,校际之间地教学、科研等活动将变得更加有效。粤澳应当瞄准世界高等教育发展的趋势,注意运用高新信息技术手段,将资源的开发和共享建立在“现代化”基础之上,做到“物尽其能”。

3. 粤澳高等教育交流与合作将呈现新型立体架构

双重机遇和挑战之下,两地倘能充分发挥彼此有利因素(如人力、物力、财力、信息等),则一种新型的立体式的交流与合作架构必定呈现。由单一的、分散的、局部的一般性的交流合作过渡到整体性的、集中的、专业性和针对性都较强的交流合作。具体地说,一是全方位合作:由学校、民间、教育组织为主体的合作发展为包括政府、部门、行业、学校与民间教育组织在内的合作;二是多学科合作:由以应用学科为主、适应近期目标的合作发展成为包括应用科学、基础理论学科及社会科学各个领域在内的合作。三是多形式合作:由一次性、短期合作为主发展到近、中、长期结合,学历教育与非学历教育相结合的合作;四是多层次的合作:由学历层次较低的成人教育为主的合作发展到包括各类高等教育在内(研究生、博士生等),加强高层次人才培养的合作。

4. 粤澳互为桥梁和窗口的作用得到重视和发挥

澳门高等教育起点较晚,但已建立和健全一套比较完善的高等教育制度和体系,并以法令形式加以规范,这些制度体系既注意与国际接轨,又同时注意澳门的实际以体现其自身特色,为此获得较好的声誉。澳门大学现为国际大学协会(IAU)会员,其学历学位为全世界十多所大学承认;澳门还于1997年4月加入里斯本协约(该协约明确说明没有一个协约成员国家有权力去怀疑设于学历来源国的高等教育学院的水平)。此外,澳门由于其特殊的地理位置、历史传统、人口结构(如1/3人口

会葡语,其中不少是华人;海外归侨居民约占老居民1/3等)及回归后实行“一国两制”政策(如1999年之后,拥有葡国护照作“旅行证件”的华人仍具有欧洲国家的居留权;澳门法律与拉丁国家属同一法律体系等等),使广东得以借助澳门的桥梁与窗口作用,凭借高等教育交流合作的途径,与拉丁语系国家或通过拉丁语国家(葡、法、意、西等共有80多个国家,占世界国家总数1/3,比通用英语的国家还多联系起来),找到通向国际的道路。同样,广东是中国的经济强省,人缘、地缘、交通、信息等均有优势,各行各业人才汇集于此,尤其荟萃于广东的高校,通过两地高等教育交流与合作,澳门借助广东的桥梁和窗口作用,进一步认识并联系珠江三角洲、广州、广东乃至全国。

三、几点建议

21世纪粤澳高等教育交流与合作前景是令人振奋的,但是,必须看到:高等教育的交流与合作也是一种动态的过程,这一过程能否相互满足对方的需要,能否找到共同的利益和形成新的合作基础,这些都将受到合作各方内部因素(如实力、声望、优势等)和外部环境条件(如国内外政治、经济等因素变动等)的影响。对此,笔者建议如下:

1. 广东方面

(1) 努力增创新优势

广东应当利用经济强省的优势,致力于改革高校外部体制环境,致力于改革高校内部人事、机构、教学、科研、后勤服务管理;财、物、信息等管理体制,注重高等教育优先发展的战略地位,不断提高学科建设水平,不断壮大自己的实力。如扶植几所与北大、清华相媲美的在国内一流,享有国际声誉的大学;抓紧实施“一三五二工程”、“五四一工程”、“千百十工程”,努力建设一批高水平、高质量的学科群、培养一批名师名家等等。

(2) 注意扩大影响力

广东经济腾飞,广东高等教育功不可没,对此,广东应积极加以宣传,向澳门充分展示自身的

种种优势以扩大影响力显得尤为重要。如考虑在省委、省政府的领导下有组织地举办“改革开放 20 年广东高等教育成果展”、“广东高等学校办学成果联展”等大型活动,展示我省高校教学、科研成果、展示高校风貌,邀请澳门政府、教育界、工商界、民间团体等有关人士前来参观研讨,既可以增加优秀成果转化为生产力和加强两地经贸合作的机会,又可以进一步密切两地的高等教育交流与合作。

(3) 积极拓展合作空间

澳门回归后,两地的教育制度、方针、培养目标等将继续存在较大的差异,这一客观事实两地既要相互尊重,又要力争绕过政治制度、意识形态不同的障碍,扩大对相互之间共同点的认识,努力拓展交流合作空间。广东高等教育工作者应当对此深入研究和探讨更多的合作内容和项目。如探讨广东深圳职业技术学院与澳门业余进修中心在职业技术教育方面的合作可行性;澳门保安部队高等院校与广东公安高等专科学校;澳门旅游培训学院与广州大学酒店管理专业;澳门国际公开大学与华南师大教育技术学院等等,此外,广东高校与澳门工商界、文艺界、社会团体等的交流合作也值得思考。

2. 澳门方面

(1) 发挥澳门的特殊桥梁与窗口作用

目前澳门方面在海内外专家的协助下,正在研究澳门的这种特殊功能。如有人建议在澳门成立拉丁语——中国中心,认为澳门的作用应包括四方面:第一是建立现代化资料库,包括澳门的历史部分和现代部分;第二是举办广泛的语言训练活动,吸引中国内地、台湾及亚太地区其他国家的人来学习葡语、意、西、法及其他拉丁语,同时吸收欧洲、拉丁国家的人前来学习汉语及中国文化;第三是为海内外学者、学子提供各种研究澳门历史现状、文化及澳门与中国、欧洲、拉丁世界的关系的便利条件;第四是将上述各种研究成果应用于澳门的旅游、商界、文化等方面,使澳门最终真正走上

繁荣、稳定和发展之路。

(2) 树立澳门新形象

鉴于澳门地小人少,缺少丰富的自然资源与能源,工业规模小,固定投资少,产品的原料和销路依靠外地,产品以成衣、玩具、人造花等为主,高新技术成分不多等特点,有学者认为澳门在未来相当长一个时期内,不可能在工业上有高速发展。于是,构想把澳门建设成为国际历史文化名城,即用其旅游博彩业(占澳门总产值 26%)、服务业(连同公共行政服务共占澳门总产值 27%)等第三产业带动经济腾飞。随着澳门回归日近,出入境手续的简化、完善,内地游客数量将会大大增加。在博彩业中加强全球性、全国性的公益慈善色彩,淡化狂赌的侥幸心理;在贯注中华爱国主义精神的旅游文化中树立起澳门国际历史文化名城新的、良好的形象,让世界正确认识澳门,了解中国,将是澳门的长远利益所在。对促进该构想的实现,粤澳高等教育在人才培养、人员相互交流、资源信息共同开发利用等方面有着巨大的合作潜能可供挖掘。

(3) 继续保持澳门高校朝国际化与自我特色相结合方向发展

以澳门大学为例,如文章前面所提及的,它在国际上因其国际化与自我特色相结合的特点获得较好声誉。目前,其文献中心同 8 个主要国际组织、140 多个国家和地区保持资料交换联系;科研与学术交流方面,与葡国不少大学保持合作,与国际上不少国家的大学保持联系等等优势值得继续保持^[16]。此外,诸如培养目标渐趋多元化;学制改为四年;学生来源以本地为主,兼及中国内地及海外学生;教师来源较多方位化;院、系、专业设置等方面有着自身特色也自成风格继续发展。至于其它几所高校,也可以结合各自实际情况朝着国际化与自我特色相结合方向发展,这对于吸引粤地高校前来合作及拓展合作空间意义尤为深远。

【责任编辑:朱雪梅】

内地与澳门航空运输业 合作前景

丘 勇

南方航空(集团)公司(以下简称“南航”)是中国三大骨干航空公司之一,是中国民航总局下属企业,总部设在广州,现有包括珠海航空有限公司在内的 10 家子、分公司,包括波音系列、空中客车飞机共 92 架,经营国内航线 281 条,国际航线 35 条,香港特区航线 16 条,澳门特区航线 4 条,形成了以广州为中心覆盖全国、辐射亚洲(以东南亚航线为主)、连接欧洲阿姆斯特丹、北美洲洛杉矶、澳大利亚布里斯班的航线网络,1997 年运送旅客 152 万人次。澳门航空公司(以下简称“澳航”)是由澳门空运服务有限公司(中国全资子公司,持澳航股 51%),葡萄牙国营航空公司 SEAP(持股 25%),澳门政府(持股 5%),少数本地投资者出资组建的。澳航计划到 2000 年拥有 12 架空中客车飞机组成的机队,目前经营澳门至大陆航线九条,至台湾地区航线两条,至东南亚航线两条。1997 年运送旅客 98.9 万人次。从航班结构来看,到台湾地区的航班占了航班总数的 56%,台湾旅客数占澳航运载旅客总数的 73%,可见澳航对台湾地区的依赖性很大。

一、合作的基础

澳航的控股方澳门空运服务有限公司是中国民

航总局驻澳门的窗口公司,属于全资国有。同时澳门空运服务有限公司在澳门回归前持澳门机场管理公司股份 49%,回归后持 51%。南航也由中国民航总局主管。这为南航与澳航的合作提供了可能性和机场运作上的基础。

其次,在珠海与澳门面积合计不到 1700 平方公里,人口不足 120 万的地域上有珠海国际机场、澳门国际机场两个大型机场,虽然因为澳门回归前两地隶属不同国家管治,兴建两个机场有其政治上的合理性,但在经济上已构成重复建设,资源浪费严重而且引起激烈的竞争。由于航空公司都是高成本进入、退出的企业;珠航、澳航都是国有控股企业,两虎相争,无论哪方失败,对中国都不利。因此,客观上来说,珠航与澳航已形成“合则两利,争则两伤”的态势。从珠江三角洲来看,已兴建了白云、深圳、珠海、香港、澳门五大机场,有南航、珠航、澳航、深圳航空公司、国泰航空公司、港龙航空公司等五家基地航空公司。另外有几十家国内外航空公司营运到珠江三角洲(含香港、澳门)的航线。强手环伺,澳航与珠航、南航的联合有利于其在这一格局中占据有利位置。

再次,从澳航内部来看,澳航的生存、发展已严重依赖台湾航线。台湾航线的兴旺得益于台湾当局“三不”、“戒急用忍”政策,澳航通过“一机到

底, 换航班号不换机”的方式直飞大陆, 实现了两岸间接直航, 吸引了大批台湾旅客。目前两岸民众对“三通”的要求日益高涨, “三通”后澳航得天独厚的航班优势将消失殆尽。澳航应尽早与国内航空公司实现长期、稳定的合作, 如实行代码共享, 或加入联盟, 才能避免“三通”后的被动局面。由于南航与澳航航线重构性不大, 南航可作为澳航合作伙伴的现实考虑。

二、南航与澳航合作现状

澳航的飞行员、飞机维护人员中一部分来自葡萄牙和欧洲。随着澳门回归中国日近, 这些人担心回归后个人待遇会改变, 或因合同期满, 已纷纷提出离职。在这种情况下, 澳航向中国民航总局提出要求, 希望国内航空公司派员支持。南航由于近年来运力增长过快, 国内航空市场增长无力, 亚洲航空市场低迷, 出现了亏损。向外航出租飞机、机组, 充分利用闲置资产, 增加效益就成为现实的需要。因此, 南航向澳航劳务输出两名空中客车机型的副驾驶。近期南航还将输出飞机维修人员到澳航。南航在珠海飞行训练中心已引进空中客车模拟训练机, 澳航可以在该中心训练飞行员。同时在运力不足的情况下, 澳航可向机队同构性大的南航租赁飞机、机组, 这样澳航可以规避风险, 南航则减少闲置资产。

三、未来南航与澳航合作展望

1. 珠航与澳航的合作。由于澳航只经营 9 条至大陆的航线, 而且航线集中在沿海大中城市, 覆盖面窄, 珠海航空公司经营 30 条国内航线, 珠海机场未开通国际航线。因此珠海与澳航开展旅客联程飞行就有很大的发展空间。另一方面, 珠航在国内各种交通方式激烈竞争中, 不能只盯住国内干线飞

行, 应大力发展支线航空, 完善干线、支线衔接网络。澳门回归后, 澳航作为特区航空公司发展国内支线航空既不现实也不经济。这种互补性就为两公司间的合作拓展了更大的空间。合作模式可以由澳航提供国际、台湾旅客, 珠海转运至内地, 珠海提供国内旅客, 澳航转运国际、台湾。目前这种合作的最大困难在于澳门机场与珠海机场相距较远。澳门机场已开通香港至澳门的乘机旅客快速水上巴士。这为解决珠澳合作困难提供了模式。两公司可在机场当局的支持下, 开设水上巴士或陆上直通车服务, 在机场设立特殊通道供转运旅客登机。

在国内干线航空的合作方面, 由于澳门、珠海至北京的航线只有澳航、珠航, 将来国内恢复多种票价制度后, 为避免两败俱伤, 获取更大的生产者剩余, 澳航、珠航实行联营作品作, 协议运价, 防止票价战。随着珠海、澳门经济一体化, 澳航与珠航相互参股, 建立如国泰航空公司与港龙航空公司的关系, 划分市场份额和航线网络, 这一点颇具可行性。

2. 南航、澳航的合作。在国际航线上澳门民航局已与奥地利、德国、瑞士、芬兰、俄罗斯、美国、巴西、澳大利亚、南非等 17 个欧、美、澳、非国家签署或草签了双边航空协议。南航只开通了广州至欧、美、澳洲的三条航线。一旦澳航开通飞往上述国际航线, 两公司的合作大有可为。一是如上所述珠航与澳航的合作, 二是两公司签定代码共享协议, 通过南航在国内发达的航线网络和直飞澳门的航班转运澳航的国际旅客。

在航空货运方面, 澳航、南航都没有专门的货机, 澳门机场只有新加坡航空公司、北欧航空公司的定期货运航班和其他公司的包机货运航班。澳门 85% 货物由香港转运至欧美, 15% 由澳门机场运往东南亚。珠江三角洲的货物也主要由白云机场、香港机场分流。国内航空货运以每年 10% 以上的速度递增, 因此, 南航与澳航合作, 引进货机发展航

空货运,或合资成立货运公司,利用澳航的销售网络,占领珠江三角洲、澳门、台湾货运市场,拓展香港市场。

由于南航、澳航都引进空中客车飞机系列,南航空客器材储存量大,两公司在航材合作上具有很大潜力。可签定航材使用协议,两公司互相补充航材,减少重复购置,一方需要,可由另一方紧急调运。澳航作为小型航空公司更可减少库存,由南航优先保证,南航则提高了航材的使用率,减少了积压。南航在广州合资开设了飞机维修公司(GAMEO),已获得欧洲联合航空局颁发的飞机维修执照,具备维修空中客车的能力。澳航可与南航(GAMEO)签定优惠维修协议,乃至参股 GAMEO 实现分工合作。

从更长远来看,南航为发展成国际大型航空企业,需要构建通往欧、美、非洲合理的航线网络,避免点到点国际航线严重亏损的局面。澳航具有如此得天独厚的优势,在航空公司联合兼并愈演愈烈的今天,南航通过收购澳航的股份,或与澳航互换股份的方式实现二者联合结盟,优化资产结构,实行低成本扩张,利用澳门民航局与欧、美、非洲国家的双边航空协定,打入这些国家的空运市场,避免各种壁垒。同时澳航可减少“三通”后经营风险。

四、南航与澳航合作中应解决的几个问题

首先,南航应解放思想,破除惧外心理和对小

航空公司居高临下的意识,认识到国际民航界的竞争与联合不可避免。在各种力量完成整合以前与周边同行业建立广泛联系,拓展生存空间,确立自己的优势地位。澳航应破除害怕“大吃小”、“肥水不流外人田”和偏安一隅的心理,认识到日益逼近的风险和全球天空开放的前景,大小航空公司结盟,共同占领市场是必然趋势。这样两公司才有可能共同发展。

其次,南航应加快和深化内部改革,抛弃计划经济体制和军事管制体制下形成的制度、思维,建立现代企业制度,使公司运作符合国际要求,提高安全、效益水平,获得国际认同,这样才有联合、结盟的体制基础。中国民航总局应改革国内国际机票价格的管理办法,向国际标准靠拢,实现票价制定的市场化,这才有国内航空公司与国外航空公司合作的价格基础。

再次,珠海、澳门两地政府应改变以邻为壑的思想,勇于面对两机场两公司共存,“合则兴、争则害”的局面,积极支持两公司的合作。特别在澳门回归后,为保证“一国两制”方针在澳门的顺利实施,两地政府应妥善解决这个问题。如允许机场开设中转旅客的特殊通道,开通两机场间的水上、公路高速巴士,在海关、边检上给予特殊安排,完善保险、货运体制等。

综上所述,南航与澳航的合作前景广阔,双方应抓住有利时机,发展合作,把重复建设转化为规模优势,形成“双赢”局面。

【责任编辑:朱雪梅】

澳门货币金融体系的若干问题

张继东 程 静

澳门被辟为国际自由港已有近 160 年的历史。其地理位置优越,实行自由经济政策,经济运作灵活,税率较低,外汇进出、兑换自由,黄金自由买卖,以上种种优势都有利于货币金融体系的不断发展和完善。但澳门经济规模小,对外依赖性强,与香港相比,澳门的货币金融体系相对较薄弱、单一。以下分别就澳门货币金融体系的两个问题——货币政策和银行业作一具体的分析。

一、货币政策

(一) 基本情况

澳门自 16 世纪开埠后,由于政治法律地位的特殊性,经历了长达 3 个多世纪的“一地多币”的混乱时期。中国银锭、银币、铜币以及其他贸易国的银圆金币,长期在澳门并存。商业汇兑早期以墨西哥鹰元为主,其后使用中国和香港的纸币和硬币。在 1903 年澳门政府决定建立金融制度前,还流通过澳门银号发行的本票式存款单。

1905 年 9 月 4 日,当时的澳葡政府与大西洋银行签定协议,委托其在澳门印制和发行澳门自己的货币——澳门币 (PATACA)。直至 1989 年的 80 多年时间里,澳门政府多次与该行签定协议,最后一次在 1995 年。1995 年 10 月 16 日,中国银行澳门分行发行的澳门币也正式加入市场流通,澳门的发钞历史进入一个新的阶段。

澳门是不设立中央银行的地区,政府委托银行或指定代理行代为执行具体的工作。1980 年,澳门政府设立澳门发行机构 (IEM)。该机构是一所

拥有行政及财政自主权的公营机构,并且拥有发行澳门币和管理外汇储备的权利。1989 年 7 月,澳门政府收回货币发行专权,撤消澳门发行机构,在原来的机构和人员的基础上创立澳门货币暨汇兑监理署。

另外,由于澳门本身经济体系细小的特点,澳门元的支持力量不足,国际地位低,在外流通受限制。即使在本澳,澳门元的流通范围也很窄,只限于日常生活消费的小额开支和官方指定使用。相反,港元在澳门的流通力比澳门元更大,大宗的交易多以港元为计价单位和交易媒介。

(二) 澳门货币问题的特殊性

1. 内生性

澳门地区并非一个主权国家,所以并没有法定的中央银行存在,虽然一些经济部门(例如澳门货币暨汇兑监理署、储金局、大西洋银行及中国银行)在某种程度上承担了一些中央银行的法定职能,但没有权利直接在市场上控制货币的供应量。也就是说澳门币的供给量表现为内生变量。

此外,从具体的货币发行程序上看,目前市场上的澳门币的量完全是由本地经济活动的规模来决定的,表现为澳门币的发行必须有百分之百的储备金(主要是美元和港币)。根据现行的发钞规定,澳门的两间发钞银行(大西洋银行和中国银行)在一般情况下,必须在发钞后的下一个月,按照当时澳门币的汇率将等量的美元或港币存入澳门货币暨汇兑监理署,换取等值的负债证明书,作为对所发行的澳门币的汇兑能力的保证。这必然引起帐面上

的外币存量的减少（具体表现在发钞银行的资产负债表中，资产方的“负债证明书项目”数额增加，“外币资产项目”等额减少）。由于外币的流动性对于本地银行来说比澳门币强的多，所以在一般情况下，发钞银行只会根据内部经济活动所需而发钞，不会受经济活动以外的因素影响。

同时，澳门是一个外向型的经济区域，出口部门的经济活动与本地经济发展关系密切，当本地经济活动规模改变时，担当交易媒介的货币自然随之进行调整。例如当澳门的出口量增加，或外商在澳门的投资量增加时，澳门的外汇收入会增加，同时，由于支付生产所需的生产要素（特别是劳动力），生产商对澳门币的需求也会增加。

所以说，澳门币是一个内生变量。

2. 货币供应的多元性

在澳门的官方定义中：（1）M1 = 市场上流通的澳门币 + 活期存款 + 储蓄存款，活期存款和储蓄存款包括澳门币和非澳门币组成的存款。（2）M2 = M1 + 准货币，准货币包括通知存款、定期存款和存款证。与大多数的西方经济体制内的货币供求模式不同，澳门地区的“货币”不能单纯地考虑澳门的法定货币——澳门币，因为澳门货币除了具有内生性之外，还具有多元性。所谓货币供求的多元性，是指在一个经济体系（区域）内，多种货币可以同时起交易媒介的作用。“多种货币”不一定指法定货币，而是在现行制度下，被政府默许流通的不同国家和地区的货币。在研究澳门货币问题时，货币的多元性是一个值得重视的方面，因为在澳门的整体货币供应量中，澳门币在 M1 中所占的比重一直低于百分之五十，在 M2 中所占的比重更低于百分之三十，详细内容参见以下表格。

这种货币的现象及其对经济活动的关系不能直接用正统的经济学理论来解释，原因是正统的经济学理论中“货币”被定义为一个国家或地区的“法定货币”。我们知道，港币和其他外币在澳门地区

的经济活动中具有不可忽视的作用。要研究货币在澳门地区扮演的经济角色，不能单纯从澳门币的供应量来研究。因为非澳门币在澳门地区不是法定货币，其供应量必然是内生变量，是为了满足经济交易中买卖双方改善交易效率的需要而产生的。

表一 澳门货币供应按币值比例统计表

（单位：%）

年份	M1			准货币			M2		
	澳门币	港币	外币	澳门币	港币	外币	澳门币	港币	外币
1990	35.8	47.2	17	17.3	33	49.7	22.7	49	28.3
1991	27.6	59.2	13.2	19.7	45.9	34.4	22.8	51.5	26.1
1992	28.8	57.3	13.9	20.4	46.1	33.5	23.9	50.8	25.3
1993	31.5	53.2	15.3	22.9	59.5	27.6	26.2	51.9	22.9
1994	35.8	53	11.1	23.3	56.6	20.1	27.1	55.5	17.4
1995	38.5	51.3	10.2	25.5	58.2	16.3	29	56.3	14.7
1996	42.5	47.6	9.9	26	57.7	16.3	30.6	54.9	14.5
1997	43.7	45.3	11	26.8	55.6	17.6	30.9	53.1	16
1998	42	48.1	9.9	26.2	54.3	19.5	29.9	52.8	17.3

资料来源：澳门货币暨汇兑监管署《货币暨汇兑统计月刊》。

表二：澳门货币供应统计表

（单位：百万澳门元）

年份	M1				准货币				M2
	流通货币	活期存款	储蓄存款	合计	通知存款	定期存款	存款证	合计	
1990	699.2	1879.2	6400.9	8979.3	491.7	21104.4	13.4	21609.5	30588.9
1991	822.8	3278.1	12127.8	13278.7	306.7	25371.8	-6	25671.9	41900.56
1992	958.5	5029.3	14990.1	20987.9	234.4	29154.1	-1.1	29387.4	50375.3
1993	1080.8	4323.7	15198.3	20602.8	501.7	32852.9	-1.4	33353.3	53956.1
1994	1197.8	3844.1	13767.6	18809.5	348.6	41860.7	-1.5	42209.3	61018.8
1995	1280.3	4178.3	13551.9	19010.5	448.9	49825	na	50273.9	69284.4
1996	1426.7	4700.7	14310.8	20438.3	553.8	53752.2	na	54306	74744.3
1997	1518.3	3965.4	13469.4	18953.1	670.3	58730.4	na	59400.7	78353.8

资料来源：澳门货币暨汇兑监管署《货币暨汇兑统计月刊》。

（三）货币政策的具体操作

一般而言，各国政府在运用货币政策时，最常用的是调整利率、汇率和货币供应量。由于澳门币和港币挂钩，亦间接与美元挂钩，所以汇率是固定的。同时，澳门没有外汇管制。根据国际经济学的基本原理，资金自由流动、汇率固定和利率变化三者是不可能同时达到的。从现实中，我们可以看

到, 澳门币的利率主要是跟随港币和美元的利率上下浮动, 本身很少主动调整。所以澳门政府的货币政策中, 利率和汇率政策的作用几乎为零。余下的问题是政府是否需要控制货币供应量, 有两种截然相反的观点。

1. 政府无须控制货币供应量

根据货币内生性的观点, 货币量在某一时期的改变可以充分反映市场经济活动规模的变化, 因此政府无须控制货币供应量。例如, 澳门地区的港币 M1 在 1991 年 1 月和 1992 年 12 月之间的年复合增长率达 59.26%, 复合月增长率为 3.95% (具体计算过程: 1991 年 1 月以澳门币计算的港币 M1 为 47.437 亿元, 1992 年 12 月为 120.322 亿元, 年复合增长率 = $\sqrt[12]{\frac{120.322}{47.437}} - 1 = 0.5926$, 月复合增长率 $\sqrt[24]{\frac{120.322}{47.437}} - 1 = 0.0395$ 。虽然这段时间的货币增长速度相当快, 但是澳门内部每年的通胀率却一直维持在一位数字内 (7%~8%), 本地实质生产总值在 91—92 年的增长率达 6.21% 和 8.38% 平均 7.30%。从经验上知道, 这段时期的经济增长主要是房地产带动。此外, 本地金融业 (特别是金融投资业) 在香港金融市场景气的刺激下蓬勃发展。这些都是造成澳门地区货币量快速增长, 但却没有引起恶性通货膨胀的重要因素。

2. 政府应控制货币供应量

从货币派的观点来看, 货币量的改变直接影响市场价格的变动。从表二可算出, 澳门政府的货币供应量在 1990—1992 年的简单算术平均增幅为 26%, M1 加权平均数为 52.88%, M2 加权平均数为 28.33% (具体计算过程: 1990 年澳门地区的 M1 为 89.793 亿元, 92 年为 209.879 亿元, 年复合增长率 $\sqrt[2]{\frac{209.879}{89.793}} - 1 = 0.2365$; 1990 年澳门地区的 M2 为 305.889 亿元, 92 年为 503.753 亿元, 年复合增长率 $\sqrt[2]{\frac{503.753}{305.889}} - 1 = 0.2833$)。此增幅编

高, 因为本地生产总值的平均增幅仅为 7%, 通胀率的简单算术平均增幅为 8.55% (90 年 7.79%, 91 年 9.75%, 92 年 7.7%)。由于澳门经济的开放性和对外依赖性, 澳门通胀率的偏高不排除受外围因素及输入型通胀因素的影响, 但货币供应量大大高于生产总值的增长, 也是重要的负面因素。货币供应量的增加, 虽然可以刺激消费和投资, 但同时会带动物价上涨引起通胀率的增高。因此, 从控制通货膨胀, 保持经济稳定发展的角度, 适当减缓货币供应量的增长, 使其与生产总值增长不要相差太远, 这应该是澳门政府能够主动运用的货币政策和措施。这可以从 96、97 年的情况中得到证明, 这两年的 M1 增长率分别为 7.51% 和 -7.27% 消费物价总指数的增长率为 4.82% 和 3.49%, 可见通胀率有了明显的降低, 这其中应该有货币供应量的贡献。

(四) 欧元的影响

1999 年 1 月 1 日, 欧元正式启动, 令欧洲 11 个国家, 近 3 亿人口和占全球贸易的五分之一的地区踏上货币统一的道路。葡萄牙储金总局 (CGD) 是欧元拆息参考银行之一, 大西洋银行 (BNU) 是其子公司, 所以澳门的大西洋银行地位得天独厚推出了一系列的欧元产品。澳门地区与欧盟是贸易伙伴, 又是经济自由城市, 不可避免地面欧元的冲击。澳门的货币多元性将更加明显, 政府调控货币供应量的难度增大。

二、澳门银行业

(一) 澳门银行业的特点

澳门金融业以银行为主, 企业和居民融资主要通过向银行借贷。从 1902 年最早的银行葡萄牙大西洋汇理银行开业以来, 澳门银行业已经历了近百年的发展形成了自己的特色。

澳门银行业的特点主要有:

1. 网点密度高

到 1997 年底, 澳门共有银行 22 间, 分支机构 138 间, 按澳门人口 45 万计算, 平均 2800 多人就有一间分支行, 在世界上名列前茅。

2. 资本充足率高

据统计, 1997 年银行资本充足率高达 15.2%, 远远超过巴塞尔协议所规定的 8% 的标准。高水平的资本充足率说明澳门银行业清偿能力良好。

3. 存款以本地居民定期存款为主

存款结构中, 本地居民的存款多于外地居民的存款, 且大部分是定期存款。1997 年有 89% 的存款为本地存户所拥有, 78% 的存款以定期形式存放。

4. 存款远远多于贷款

截至 1998 年 11 月, 居民存款总额为 834.96 亿元澳门元, 对机构及私人贷款仅有 491.30 亿元。由于香港银行同业市场拆息比澳门银行高约 1 厘, 后者常常将存款超出本地贷款的部分款项移往香港拆息。

5. 存款和信贷业务迅速增加

1993 年居民存款为 533.33 亿元澳门币, 机构及私人贷款为 359.97 亿元。到 1997 年, 存款总额增长到 766.61 亿元, 贷款总额达到 488.10 亿元, 分别增长了 44.01% 和 35.59%, 增长速度相当快。

(二) 澳门银行业存在的问题

但是, 与经济发达国家及地区相比, 澳门银行业的发展程度还显得很不够, 与澳门作为自由港的经济地位不相称。具体表现在以下几个方面:

1. 澳门银行业对香港的依赖性强

澳门对香港经济的依赖程度较高, 表现在银行业方面, 主要有:

从银行数目来看, 截至 1998 年 4 月 30 日, 澳门共有 23 间银行, 其中总行设在香港的银行占 6 间, 占总数的 26%。

从存贷款结构来看, 到 1998 年 11 月, 港币占本地存款总额的 53.87%, 占机构及私人贷款的

62.29%, 而澳门币分别仅占 28.33% 和 29%。

香港成为国际金融中心带动了澳门银行业的发展, 但后者往往只是被动适应香港金融业带来的机遇, 而没有主动出击, 迎接挑战。

2. 资本利用率低

如上所述, 澳门的存款总额高于贷款, 同时存款的增长速度也高于贷款的增长速度。存款对贷款的比率高, 说明资本没有得到充分的利用, 不能创造出最大的效益。反观香港, 存贷款比重刚好相反, 资本利用率也相对较高。

3. 信贷资产投向集中, 资金回流困难

澳门银行贷款的次序是根据放款对象对澳门经济的影响大小而定。据货币暨汇兑监理署的统计, 1997 年贷款总额的 88% 借予本地企业, 其中房地产业 42%, 工业 8%, 商业 7%, 旅游业 4%。由于澳门的信贷资产主要投向了房地产, 而且多数是长期贷款, 不可避免地受到目前房地产业不景气的影响。楼盘空置, 销售困难, 使发展商的投资难以收回, 从而影响银行贷款的还本付息。

4. 市场业务单一

澳门银行以零售业务为主。虽然许多银行已进入电脑服务阶段, 并开展了信用卡、证券交易、外汇买卖、保管箱和电话理财等服务, 但就总体而言, 金融工具和经营方式的变化不大, 其收入的绝大部分仍来源于零售业务。

(三) 促进银行业发展的途径

银行业是澳门金融业的支柱, 银行业的发展状况直接关系到澳门整个金融业的发展。巩固和发展澳门银行业, 着重点可放在以下几个方面:

1. 大力培植本地商业银行

目前澳门银行法对设立商业银行的条件规定较为严格。按银行法例第 32/93/M 号法令规定, 在本地区建立的银行的公司资本要超过 1 亿元澳门币。银行在建立时, 应认购全部公司资本, 并以现金缴付, 至少一半的金额要暂时存入澳门货币暨汇

兑监理署或其他机构,且该笔款项由监理署支配。待银行开业后,可从该机构提取暂存的款项。

此外,所有获准在澳门经营的金融机构每年须缴纳一笔监察费,对于在澳门设有总部或主要场所者,最高为 20 万元澳门币,而对每一支行该费用最高为 25,000 元。

由于澳门经济规模有限,实力雄厚、能达到以上标准的财团屈指可数。若从澳门实际情况出发,降低银行的设立标准,有利于发展本地银行。也可以借鉴香港的三级银行制度,制定灵活政策,根据不同类型的银行相应规定不同的设立标准,对只接受定期存款的银行的设立标准应比可接受活期存款的银行宽松以放宽市场准入的条件。

2. 积极引进国际性大银行

澳门应充分利用在其对外关系上特有的优势,积极引进国际性银行,提高银行业的国际化程度。

首先,澳门与欧盟有特殊伙伴关系。澳门享受欧盟给予的纺织品出口优惠、普惠制待遇,并被欧盟纳入国际投资伙伴计划优惠名单。此外,与欧盟合作成立的澳门欧洲资讯中心是迄今为止在欧洲以外设立的唯一的资讯中心,与全欧 250 个中心联网,为澳门和亚洲各国投资者提供关于欧盟法律、贸易、市场和投资等方面的信息。欧盟及拉丁语系国家中有相当一部分金融实力强大,澳门可利用其独有的与这些国家的关系,发挥语言文化环境优势,吸引更多的欧盟及拉丁语系国家的银行来澳门建立分行。

其次,澳门与台湾关系密切。澳门国际机场启用后,可以与台湾直接通航,澳台两地往来非常方便。而台湾当局对台商到澳门投资不设限制。台北中小企业银行于 1997 年初特设澳门分行。澳门可利用这一有利条件吸引台湾银行继续来澳门建立分

行。

3. 发展与中国内地的金融合作

澳门本身的经济规模不大,金融市场需求有限。中国内地改革开放以来,澳门与内地的贸易和投资往来迅速发展,大大拓展了澳门金融业的业务空间。作为世界上引进外资最多的国家之一,中国广阔的市场对外资银行具有极大的吸引力。澳门银行业应充分发挥其地理位置和自由港的优势,加强与内地的金融合作,如组织银团向大陆贷款,为外国投资者进入中国提供中介服务。

4. 与香港同业加强合作,共同发展

澳门银行业无论在人员素质、经营方式、管理体制还是在金融创新能力等方面都落后于香港。所以应大力加强与香港同业在机构互设、人员交流和业务往来等方面的互惠互利的合作,并不断扩大合作范围和规模。应借鉴香港银行业的发展经验,利用其培训系统提高澳门银行从业人员的素质,向其学习新的金融操作技术和知识,利用其金融市场、通讯设备和信息为澳门服务,以进一步促进澳门银行业的发展。

参 考 文 献

1. 从金融风暴看澳门汇率制度 冯少英 澳门 1998 p146
2. 欧元在澳门 丁以和 澳门 99.2 第 8 期
3. 浅议澳门元对港元的依附关系 黄善文 (澳门经济学会学报) 93.10 P41
4. 澳门货币暨汇兑监理署 统计月报 91—99 年
5. 澳门年鉴 96, 97 年
6. 澳门总览 澳门基金会

【责任编辑:周运源】

► 1999年1月，我校港澳研究所雷强教授(右三)、郑天祥教授(左一)在珠海出席“新时期粤澳合作关系研讨会”。合影者为珠海市委书记、市长黄龙云(右四)、珠海市委副书记、副市长余炳林(右一)、广东省政府发展研究中心副主任王利文(右二)、珠海市政府副秘书长王绵铨(左二)、华南师范大学校长颜泽贤(左三)。



✦ 我校澳门史学者章文钦副教授在澳门“东西文化交流国际学术研讨会”上作报告。



澳门青少年犯罪研究会理事会会长陈欣欣博士(右一)访问中山大学港澳研究所，与郑佩玉教授(中)、黎熙元副教授交谈。



本中心主任许锡挥教授在澳门圣保禄教堂牌坊前。



中山大学为澳门培养人才。这是行政管理学硕士学位研究生澳门班第一批毕业生