

# 五點重要啓示：澳門特區第一個十年發展的全面總結

莊金鋒\*

2009年12月20日，是澳門回歸祖國10週年的喜慶日子，國家主席胡錦濤親臨澳門表示祝賀。他在“慶祝澳門回歸祖國十週年大會暨澳門特別行政區第三屆政府就職典禮”上發表了熱情洋溢的重要講話，盛讚“一國兩制”在澳門成功實踐、基本法在澳門順利實施的寶貴經驗，“為澳門發展譜寫新的輝煌篇章，為國家發展增添了奪目光彩！”“我們堅信澳門的明天與偉大祖國一樣，一定會更加美好！”；他以五個“必須”高度概括澳門回歸祖國10年來不平凡歷程得出的重要啓示。

港澳地區輿論普遍認為，胡錦濤主席提出的五點重要啓示意蘊深遠，不僅是對澳門回歸10年來“一國兩制”和基本法成功實踐的經驗總結，也是港澳兩個特別行政區未來發展的重要指針，尤其是對香港和澳門未來推進“一國兩制”事業的發展，具有深刻指導意義。《澳門日報》社論指出：“五項啓示歸納了‘一國兩制’在澳門實踐的成功、對特區政府施政的肯定，也指出了不足，更為未來可持續發展指明方向。它不單是重要啓示，更是路標，是執政團隊的行動綱領，應該深入學習、理解、領會。”<sup>1</sup> 本文正是筆者初步學習胡錦濤主席五點重要啓示的體會，現逐一闡述如下。

## 一、必須全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針

筆者認為，胡主席是從四個不同層次深刻闡述了全面準確理解和貫徹“一國兩制”方針所包含的若干要義。首先，要領會“一個完整概念”，即“‘一國兩制’是一個完整的概念，‘一國’和‘兩制’緊密相連。”早在2007年7月1日，胡主席“在慶祝香港

回歸祖國十週年大會暨香港特別行政區第三屆政府就職典禮上的講話”就強調指出：要認真執行“一國兩制”方針，首先要理解“‘一國兩制’是完整的概念。‘一國’是‘兩制’的前提，沒有‘一國’就沒有‘兩制’。‘一國’和‘兩制’不能相互割裂，更不能相互對立。”前澳門特區行政長官何厚鏵在任時非常重視對這一新概念的理解與執行。卸任前夕，他再次強調：“‘一國兩制’作為國家的大政方針，是基本法核心價值之所在。在‘一國兩制’中，‘一國’是主體，‘兩制’是派生，兩者的關係十分明確。而‘澳人治澳’和高度自治，則屬於‘兩制’的層次和內容……離開國家利益的特區利益，在事實上並不存在，只有國家利益等得到維護，特區的利益才能獲得根本保障，基本法的觀念和實踐的首要關鍵，即在於此。”<sup>2</sup>

其次，要把握“一個關鍵”和“兩個辯證關係”，即“要全面準確理解和貫徹‘一國兩制’方針，關鍵是要把愛國和愛澳有機統一起來”。“兩個辯證關係”就是“既要維護澳門原有的社會經濟制度、生活方式，又要維護國家主權、統一、安全，尊重國家主體實行社會主義制度；既要維護澳門特別行政區依法享有的高度自治權，充分保障澳門同胞當家作主的主人翁地位，又要尊重中央政府依法享有的權力，堅決反對任何外部勢力干預澳門事務。”澳門回歸10年來，特區政府和廣大市民在處理這些重大而又較敏感的問題上是比較得當的。時任行政長官的何厚鏵曾說：“愛國愛澳是澳門社會的一個優良傳統，此傳統在澳門回歸後應進一步昇華為擁護‘一國兩制’，積極建設澳門的主流力量。”<sup>3</sup> 如今澳門同胞對中央政府和特區政府的滿意度、信心指數一直保持高水平。愛國愛澳已經成為澳門市民的“第一核心價值觀”，澳門同胞以前所未有的主人翁精神投入“一

\* 中國小城鎮發展研究院院長、教授，上海市法學會港澳台法律研究會顧問

國兩制”偉大實踐，努力建設澳門、發展澳門。

再次，要重視“一個典型個案”，即2009年年初“澳門基本法第二十三條立法順利完成，充分體現了澳門特別行政區政府、立法會和澳門各界人士維護國家安全和利益的高度責任感，也為澳門長治久安提供了堅實保障。”眾所周知，香港先於澳門回歸祖國，然而，澳門卻先於香港完成基本法第23立法工作。這標誌着澳門特區全面貫徹落實基本法認真履行基本法賦予的憲制責任，推進特區法制建設方面又邁出了重要的一步。引起國際社會的關注和熱議，為“一國兩制”增添新的光彩。這同特區政府作了多年的研究和準備工作是分不開的。澳門《維護國家安全法》凝聚特區政府、立法會和廣大澳門居民的集體智慧，填補了澳門回歸以來存在的維護國家安全法律的空白，對進一步增強澳門社會的國家觀念，有力維護國家的核心利益，依法保障澳門居民的權利和自由，保持澳門社會的長期繁榮穩定具有重大意義。對此，胡主席在講話中予以充分肯定。特區上下在立法過程中所凝聚和展現出來的愛國愛澳情懷，將成為特區持續團結進步，不斷開拓發展的強大動力和重要精神財富。

最後，要發揚“光榮傳統”，即“只要澳門同胞繼續發揚光榮傳統，在愛國愛澳旗幟下實現最廣泛的團結，就一定能夠構築起澳門長期繁榮穩定的牢固政治基礎。”“愛國愛澳就是要尊重自己的民族，熱愛自己的祖國，誠心誠意地擁護我國政府對澳門恢復行使主權，一心一意地維護澳門的繁榮穩定。”堅持在愛國愛澳旗幟下的最廣泛的團結，以強烈的使命感和責任感參與管理澳門各項事務，努力建設自己的美好家園。這是貫徹實施基本法，把“一國兩制”偉大實踐不斷推向前進的政治保障。愛國愛澳必須與時俱進。經過10年不懈努力，澳門正站在一個新的歷史起點上。毋庸諱言，澳門在遇到千載難逢的歷史發展機遇的同時，也面臨着前所未有的困難和挑戰。因此，仍需澳門同胞堅持發揮愛國愛澳的政治優勢。胡主席在澳門特區政府歡迎晚宴上講話中強調說，為了開創澳門更加美好的未來，特區要把在實踐中形成的行之有效的好做法、好傳統保持下去，“特別是要使澳門同胞素有的愛國愛澳光榮傳統薪火相傳，發揚光大”。

## 二、必須嚴格依照《澳門基本法》辦事

胡錦濤主席也是從四個不同層次，全面而又深刻地闡述了“必須嚴格依照澳門基本法辦事”的原因、

內容、成就和新的要求等。首先，指出“澳門基本法在澳門特別行政區法律體系中具有最高地位。”《澳門基本法》是全國人民代表大會以憲法為依據，以“一國兩制”方針為指導，在澳門同胞廣泛參與下制定的全國性基本法律，是“一國兩制”方針最主要的法律形式和最集中、最直接的法律表現；也是澳門特別行政區的最高法典，具有憲制性地位，體現了包括澳門同胞在內的全國各族人民的共同意志，是各方面都要一體遵循的行為規範，是澳門特區法治的基石。我們只有從這個高度去認識《澳門基本法》崇高的法律地位，才能不斷提高“必須嚴格依照澳門基本法辦事”的自覺性和執法水平。

其次，指出“依法治澳，就是按照澳門基本法辦事，堅決維護澳門基本法的權威。”這包括中央政府和特區政府及市民兩個方面都要認真履行自己的職責。就中央政府而言，胡主席鄭重重申，中央政府將繼續堅定不移貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治方針，嚴格按照《澳門基本法》辦事，全力支持澳門特別行政區行政長官和特區政府依法施政。中央政府對澳門採取的任何方針政策措施，都會始終堅持有利於保持澳門長期繁榮穩定，有利於增進澳門全體市民福祉，有利於推動澳門和國家共同發展的原則。偉大的祖國始終是澳門繁榮穩定的堅強後盾。就特區政府及市民而言，正如擔任過兩任行政長官的何厚鏵所說，在憲制的意義上，特區發展的10年歷程，就是基本法全面實施的歷程。基本法是特區所有法律、制度和政策措施的基礎，因此，基本法是關係到特區發展榮辱得失的指南，是我們案頭必讀、必查以及務必常載於心的經典法律文獻。基本法又是克服特區發展過程中各種重大挑戰的智慧源泉，更是特區經濟社會全面發展，各階層居民共享發展成果的根本保證。<sup>4</sup>何厚鏵先生的這些感觸，生動地說明了依法治澳的核心就是依照《澳門基本法》辦事的真諦。

再次，肯定“澳門特別行政區十年來所取得的一項重要成就。”即“澳門回歸祖國以來，特別行政區政府和各社會團體堅持不懈宣傳推廣澳門基本法，自覺以澳門基本法規範行政、立法和司法行為和處理政制發展等重大問題。”筆者認為，這裏講的特區所取得的“一項重要成就”，主要包括相互聯繫的兩個方面：一是堅持不懈地宣傳和貫徹基本法。在特區成立之初，各種官方和非官方組織的基本法推廣活動不斷，自公務員至普通市民，幼稚園至大學，各種形式的愛國愛澳和基本法教育始終不輟。在這個宣傳過程中，基本法推廣協會成績顯著。基本法在澳門特區家

喻戶曉，“一國兩制”方針日益深入人心。學習、宣傳、貫徹基本法已成爲澳門居民習以爲常的社會行爲準則和政治文化導向。在澳門沒有人公開反對基本法。這與香港有些人公然反對基本法，甚至多次焚燒基本法的情況截然不同。二是自覺以基本法規範各種政制和社會行爲。立法會先後制訂了 141 部法律，進一步加強依法管理特區的政法、經濟、社會、文化事務等。2008 年又對《選民登記法》、《行政長官選舉法》和《立法會選舉法》等 3 部法律進行修訂，促進澳門民主發展，並確保了第三任行政長官和第四屆立法會在公平、公正、公開和廉潔原則下順利進行。這同香港政制改革，推進民主遇到的困難與挑戰(如公民黨、社民連提出“五區公投”、“全民起義”，實際上是違法違憲、反中亂港)，也是截然不同的。

最後，要求“促進澳門特別行政區管治水平不斷提高”。即要在已有成績基礎上“進一步健全澳門特別行政區各項法律法規，加強制度建設，特別是要按照以人爲本、勤政、廉潔、高效的要求，完善政府規章制度”等。胡主席提出這一要求是有很強針對性的。“十年來，澳門特區經濟飛躍發展，但仍隱含社會深層次矛盾，問題出在哪裏？就是法制跟不上社會發展，法治和公義出現灰色地帶甚至缺位。”<sup>5</sup>“一國兩制”方針和基本法的全面貫徹實踐，需要有各種法律法規及具體制度予以落實的保障，澳門經濟的快速發展變化，也迫切需要健全完善各項制度，特別是加強法制建設，完善廉政建設和公務員隊伍建設。總之，特區要把制度建設擺在突出位置，當作一件大事來抓，盡快制定完善高度自治範圍內事務的具體制度，“涉及中央管理的事務和中央與特別行政區關係的事務，要依法向中央報告，需要批准的要報中央批准，需要備案的要報中央備案”。

### 三、必須集中精力推動發展

胡錦濤主席僅用“發展是硬道理”6 個字點明了一個人人皆知的常理之後，就把話題轉到澳門“集中精力推動發展”問題上，他用“在過去”、“在今後”和“在當前”三個不同的時間段，簡明扼要闡述了澳門在“推動發展”方面的主要經驗和新的任務，使人一目了然。港澳有些媒體和人士，在解讀“推動發展”時，有時僅指經濟發展方面，這可能有些偏差，不夠準確。筆者認爲，胡主席這裏講的“推動發展”，似乎包括經濟，民生、社會、文化諸多方面。澳門 10

年的成功之處不單單在於集中精力推動經濟發展(當然這是很重要的方面)，而在於將“一國兩制”偉大構想演繹成一幅多種元素並存、共生同長、豐富多彩的實踐畫卷。

胡主席說，澳門“在過去 10 年中始終牢牢把握發展這個主題，避免政治紛爭和社會內耗，形成了經濟快速增長，民生明顯改善的良好局面。”全國人大常委會委員長吳邦國也說：“澳門回歸以來，社會各界始終從維護澳門繁榮穩定的大局出發，堅持求同存異，積極開展協商、講求社會和諧，不把矛盾和問題簡單政治化……各方面都把力量真正凝聚到建設澳門、發展澳門、繁榮澳門的共同事業上來。”<sup>6</sup>筆者認爲，上述兩位國家領導人講澳門過去 10 年中牢牢把握發展這個主題，至少包括如下幾個主要方面：

一是開放賭權經濟發展。促使博彩業迅速發展，並導致澳門的建築業、旅遊業和會展業急速升溫，帶動了整個經濟發展。2008 年澳門的人均 GDP 爲 36,357 美元，超過新加坡、汶萊、日本，躋身亞洲第一位；政府的財政滾存加上儲備基金的總和，累積將約達 1,000 億元；澳門居民存款總數上升到 1,854 億元。

二是民主政制穩步發展。依法實行行政主導體制，正確處理行政、立法和司法三者的關係；以愛國者爲主體的特區管治團隊漸臻成熟；澳門居民依法享有政治、經濟、社會與文化方面各種權利和自由；立法會直選議員從 10 名增至 12 名、行政長官選舉委員會人數由 200 名擴至 300 名。回歸後的澳門同胞還成爲了國家主人，現有 12 位全國人大代表，32 名全國政協委員，以及 300 多名省級與副省級政協委員。

三是社會事業全面發展。由於特區政府財政大力投放教育，高等院校由 4 所增至 10 所，免費教育從 9 年延至 15 年，全球中也只有少數地區能做到；成功申請澳門歷史城區列入世界文化遺產；成功舉辦東亞運動會在內的眾多大型國際賽事；小小城市遍佈着 14 家大型公共圖書館，9 家大型展覽館以及 20 多家各具主題的博物館和紀念館。建立全民醫療、衛生和疾病防控體系等。

四是不斷拓展發展空間。爲不斷提高澳門國際知名度，進而提高國家及澳門的國際地位，方便澳門同胞在世界各地經商、旅遊和學習，特區積極開展對外交往和合作。特區官員以中國政府代表團成員或“中國澳門”身份參加國際會議 420 次。迄今，特區以“中國澳門”名義參加了世貿組織等 13 個政府間的國際組織，與澳門達成護照免簽或落地簽禮遇的國家與地區有 78 個，有 79 個領事機構在澳門行使領事職能。

胡主席說，澳門“在今後的發展中，要更加注重集民智、聚民心、匯民力；更加注重發展的全面性、協調性、可持續性，切實提高澳門抵禦各種經濟金融風險能力。”胡主席在這裏講兩個“更加注重”體現了以民爲本的施政理念和科學發展觀的精神，爲澳門指出了今後的發展方向。

胡主席在談到澳門“當前”如何推動發展時，着重講了三個“要”：一是要掌握機遇，充分利用好中央的支持政策，和配合珠三角及橫琴的新發展計劃；二是要推動產業多元化，加快博彩業之外的其他產業的發展；三是要統籌社會事業規劃及投入，使發展成果惠及廣大澳門市民，致力於提高市民生活綜合素質。可見，胡主席不僅爲澳門指出了今後的發展方向，還對澳門“當前”發展問題作了具體的指示。

### 四、必須堅持維護社會和諧穩定

胡主席從如何理解澳門是多元化社會、爲甚麼要維護社會和諧以及怎樣維護社會和諧等三個層次來闡述“必須堅持維護社會和諧穩定”這個重大問題，一環緊扣一環，步步深入，說理透徹。首先，指明“澳門是一個多元化社會。”澳門是一個以華人爲主體居民的社會，又形成了“土生葡人”新的居民階層；澳門既是東西方貿易的樞紐，又是中西方文化交匯的中心；在中國文化中又包含了閩南文化和嶺南文化；澳門的宗教文化不僅有天主教、基督教，還有伊斯蘭教、佛教與道教。“各階層、各界別雖然利益多元、訴求多樣、但根本利益是一致的。”

其次，強調社會和諧“穩定的發展局面是澳門全社會的共同福祉。”社會要繁榮穩定必須要有“良好的治安環境、融洽的社會氛圍。”澳門回歸前夕，社會治安嚴重惡化、爆炸惡性案件不斷和經濟連續幾年下滑，人心惶惶不可終日是當時澳門社會面臨的兩個突出問題。特區政府成立後，一手抓緊解決治安不靖問題，採取切實有效措施，嚴厲打擊違法犯罪行爲，使社會治安明顯好轉；一手抓緊大力發展各種經濟，努力克服亞洲金融危機帶來的困難，擴大就業，改善民生，促進社會全面進步。如今澳門經濟繁榮、社會祥和、市民樂業、家庭受惠。這得益於全體市民能夠在中央及特區政府領導下，以“一國兩制”事業爲重，顧全澳門整體利益、齊心協力，堅持維護社會和諧穩定的必然結果。但是，澳門回歸 10 年來所取得的輝煌成就，並不意味着以行政長官崔世安爲首的新一

屆政府可以高枕無憂，穩坐釣魚台。從目前來看，澳門在經濟結構、改善民主、貧富差距、民主訴求和政府管治等方面還潛在諸多不安定的因素，其中有不少長期積累的深層次問題或矛盾正日漸暴露或激化。如何化解這些矛盾，維護長期穩定的發展局面，這是對新一屆政府執政團隊提出了更高的要求 and 更大的挑戰。

再次，提出“包容共濟是促進澳門社會和諧穩定的良方益策。”而要做到“包容共濟”，“只要大家在維護澳門長期繁榮穩定的大目標下相互尊重、求同存異、加強溝通、顧全大局，就一定能夠找到解決矛盾和問題的辦法”。例如，“如何正確對待所謂‘民主派’問題，不能把他們一棍子打死。理性地說，立法會若沒有‘民主派’的不同聲音，其監督功能還要弱得多。”<sup>7</sup> 有史料顯示，澳門的“澳門民主發展聯委會（簡稱“民聯會”，後被視爲澳門的民主派）與香港的“支聯會”，都是北京“六四天安門事件”的直接產物。1992 年原“民聯會”成員吳國昌、區錦新等人組建了“新澳門學社”，集中力量關注澳門的民主和社會發展問題。澳門回歸後，吳、區兩位議員充分利用立法會這個舞台，行使監督政府施政及反映市民訴求的權力，得到不少市民的支持。與香港民主派不同的是，他們提出的議案，極少涉及政治議題，大部分都是圍繞民生及政府施政失誤的問題。但是，吳、區兩位議員在立法會就 23 條立法法案表決時投了反對票，把自己置於中央和特區政府的對立面。<sup>8</sup> 筆者認爲，這些人經過溝通還是可能爭取團結過來的，以便“爲澳門各項事業發展營造良好的社會氛圍”。

### 五、必須着力培養各類人才

胡主席從培養人才的重要性、提升澳門競爭力的關鍵性以及培養人才要有前瞻性等三個層次，全面闡述培養各類人才，是使“一國兩制”事業後繼有人的大事。首先，指出“人才是各項事業發展之本。”特別是在今天全球掀起人才爭奪戰之時，人才更被視爲國家或地區競爭力的核心力量。人才是競爭力的最大優勢，甚至有人說有了人才就有了一切。對澳門而言，如果人才不足必將制約經濟社會的可持續發展，也將更快令澳門各行各業承受着來自周邊地區和全球的競爭壓力。面對區域融合，將與香港和珠三角更緊密合作時，澳門有沒有足夠的人才與周邊地區對接，問題迫在眉睫。

其次，強調“不斷提升澳門競爭力，最關鍵的支撐因素是人才。”這正切中澳門特區可持續發展中的要害。當澳門經濟社會大發展時，澳門人才匱乏的問題就開始凸顯出來，當國家把粵港澳深度合作發展提升為國家戰略，並把開發橫琴規劃下發並委以澳門重任時，澳門各類人才就更欠奉。從新一屆政府班子成員大部分都是上屆人馬留任，就可看出澳門顯然是政治人才不足，從本澳大公司高層職員大都是在外地聘請來澳的，就說明了澳門經濟人才的不足，至於專業技術人才和其他方面的人才也同樣存在不足的情況。因此，新一屆政府必須着力培養各類人才，回應澳門經濟社會的大發展，提高政府的管治能力。

再次，提出澳門培養人才的兩條途徑。一是“要着眼長遠，增強緊迫感，大力發展教育、科技、文化事業，培養造就一大批澳門社會發展需要”的各類人才。請讀者注意，胡主席在這裏用了“要着眼長遠，增強緊迫感”這樣的語句，說明培養愛國愛澳的各類人才這個問題在胡主席心目中分量很重。他是站在澳門未來繁榮穩定以及澳門競爭力提升的高度，具有重大意義。二是“要高度重視和加強愛國愛澳優秀青年

人才培養”。胡主席此次澳門之行，日程安排十分緊湊，但還是出席了澳門科學館開幕典禮，同小學生們進行了認真的交談，他表示，青少年是國家的希望和未來，希望長大以後成為創新型人才，為澳門、為國家服務；胡主席出席了橫琴島澳門大學新校區奠基儀式，他發表重要講話，希望把新的澳門大學建成一所具有一流設施、一流師資、一流人才、一流成果的一流大學，為澳門特區人才培養和經濟社會發展作出更大貢獻。並題詞“愛國愛澳，博學篤行”勉勵莘莘學子。胡主席對培養澳門未來人才的重視，於此可見一斑。

總之，胡錦濤主席講的“五點重要啓示”，是針對澳門的實際情況講的，這些話講得很到位，既是澳門回歸10年的成功經驗，也是澳門特區今後長期需要堅持的重要原則，尤其在新一屆特區政府開啓新航程之際及時為特區政府指明了前進的方向，很有現實性、前瞻性和指導性，各界人士應認真學習。

## 註釋：

- 1 《傳承成就改善不足面向未來》，載於《澳門日報》，2009年12月21日，第B09版。
- 2 何厚鏞：《特區十年發展的法治基石》，載於《人民日報》，2009年12月5日，第7版。
- 3 楊允中主編：《何厚鏞行政長官施政報告匯編(2000-2009)》，澳門：澳門理工學院一國兩制研究中心，2009年，第11頁。
- 4 同註2。
- 5 同註1。
- 6 《吳邦國：把“一國兩制”偉大實踐不斷推向前進，認真總結澳門基本法實施經驗》，載於《大公報》，2009年12月5日，第A4版。
- 7 余惠鶯：《以“四要”、“五必須”開啓新航程》，載於《澳門月刊》，2010年，1月號，總第156期，第25頁。
- 8 冷夏：《冷眼看澳門——澳門回歸十年回顧及反思》，香港：名流出版社，2009年。