

# 二十一世紀評論

澳門回歸二十年

## 論澳門「一國兩制」模式的 可持續性

余永逸

自1999年12月回歸中國後，澳門的發展吸引了世界的目光。由於賭權的開放，海外的博彩運營商得以引入，大大提升澳門博彩業的收入。以博彩收入計算，澳門於2006年更超越美國的拉斯維加斯，成為世界最大的賭城<sup>①</sup>。回歸二十年後，澳門的本地生產總值(GDP)相對1999年增長超過七倍，而人均本地生產總值(GDP per capita)更在世界各經濟體系中名列前茅，根據國際貨幣基金組織(IMF)的數字，2019年澳門人均GDP為全世界排名第二，僅次於盧森堡<sup>②</sup>。在政治層面上，澳門社會相對較為穩定，雖然偶爾有遊行示威活動，但沒有像中國另一特別行政區香港一樣，出現如2014年的「雨傘運動」和2019年的「反送中」(反對《逃犯條例》修訂)運動。在2017年5月全國人大常委會委員長張德江訪澳時，更認定澳門是實踐「一國兩制」的成功典範<sup>③</sup>。為何澳門回歸後的政治相對香港較為穩定？這個「一國兩制」的典範是如何在澳門實踐，從而維持社會穩定？

本文將從四方面分析澳門特別行政區的管治模式，從而說明為何澳門能在回歸後維持政治穩定。這四個因素包括：由親北京力量主導的政治體制、澳門特區政府的「分贓」政策、特區政府主要官員的內地背景、北京對澳門的政策和與特區的互動關係。最後，文章指出伴隨着社會環境的變化，澳門「一國兩制」管治模式正面對愈來愈大的挑戰和壓力，其持續性開始成疑。

### 一 由親北京力量主導的政治體制

自1966年後，澳門就被視為「半個解放區」，澳門的華人社會基本上由親北京的力量所主導<sup>④</sup>。在此之前，澳葡政府基本上並不重視澳門華人社會的

需要，本地華人主要是依靠親北京（中國共產黨）或親台北（中國國民黨）的組織給予社會支援。然而1966年中國發生文化大革命，開始動員群眾鬥爭，這股鬥爭的風氣亦蔓延到澳門。同年，親北京的澳門氹仔坊眾學校要求擴建校舍，雖然未能得到澳葡政府的批准，仍於11月15日自行展開工程。之後澳門警察介入，要求停止學校擴建工程，並引發警民衝突。這次衝突後澳門親北京力量發起一連串的動員，反對澳門殖民地政府的管治權力，於12月3日觸發警察和反政府群眾之間的重大衝突，在葡萄牙駐澳軍隊的強力鎮壓下，有8名示威者身亡，另有212人受傷，故被稱為「一二三事件」。由於親北京力量的持續動員，澳葡政府最後無力對抗來自示威者的壓力，到1967年1月29日正式簽下所謂的「降書」（〈澳門政府對華人各界代表所提出的抗議書的答覆〉），確認北京在澳門的主權，而葡國只是暫時管理澳門，並同意把澳門的親台北力量驅逐出境，使親北京力量成為治理澳門華人社會的主要力量<sup>⑤</sup>。自此以後，一些親北京的傳統社團便成了華人社會的代表，當中包括澳門工會聯合總會、澳門街坊會聯合總會、澳門婦女聯合總會、澳門歸僑總會、澳門中華總商會、中華教育會、澳門中華學生聯合總會等。

其後，這些親北京的社團亦慢慢開始走進澳葡政府的體制中，如立法會和政府的諮詢委員會。澳門的立法會在1976年才成立，澳葡政府同時引入選舉制度，但最初的選舉制度對華人參與有較大的限制，故立法會由葡人和土生葡人所掌控，澳門華人只有少數代表。然而到了1980年代，代表土生葡人的立法會議員跟當時的總督高斯達（Vasco de Almeida e Costa）意見不合，要求加大立法會對官員的問責權力，前者可向後者投不信任動議。於是，高斯達總督決定解散立法會，並改革選舉制度，加強本地華人的參與，利用親北京的社團去取代土生葡人在立法會的角色<sup>⑥</sup>。隨後，澳葡政府的各個諮詢委員會都把不同的親北京傳統社團列為當然成員，或直接委任他們的代表進入體制。而澳門特區政府成立後，這個由親北京社團主導的社會政治體制還是得以延續下去。根據婁勝華的說法，澳門回歸後一直沿用「法團主義」的模式，政府透過和親北京社團合作去維持管治<sup>⑦</sup>。

值得注意的是，澳門特區的政治體制是相對封閉的。一方面，行政長官是由選舉委員會選出的，後者由各個界別的社團代表選舉產生，而當中大部分社團也是親北京傳統社團的附屬組織，故此可以說，行政長官的選舉也是由親北京社團所主導。另一方面，立法會議席的組成包括直接選舉、間接選舉和行政長官委任，間接選舉以社團的代表作為選民基礎，直接選舉基本上也是由傳統社團贏得多數議席，而行政長官也只會委任親政府和北京所能接受的人物進入立法會。故此，澳門自殖民地年代到特區新時代，親北京社團基本上壟斷了澳門的政治參與。

相對而言，澳門的民主派實力比較薄弱，並不能挑戰親北京傳統社團的地位。澳門的民主派從上世紀80年代才出現，最初是以何思謙倡導的民生派為起點。何思謙於1980年代初從外地留學畢業後回澳工作，開展社區服務，

協助居民解決社區問題，並成功在1984年當選進入立法會；以何思謙為首的民生派更於1988年的立法會選舉中贏取三個議席，為親北京社團帶來很大的壓力，迫使後者加大社區服務的力度，以應對民生派的挑戰<sup>⑧</sup>。隨着何思謙的出現，澳門的一些年青精英亦開始關心澳門和中國內地的政治發展，於1988年成立論政團體「民主沙龍」，討論澳門和中國的發展；吳國昌就以倡議澳門民主發展為號召，參與立法會選舉，並於1992年透過直選進入立法會<sup>⑨</sup>，這些精英後來被統稱為「民主派」。然而，面對親北京社團的強大資源，民生派並不能與之在社會服務上爭一日之長短，其在1996年的立法會選舉中全軍覆沒，只剩民主派的吳國昌還留在立法會內<sup>⑩</sup>。回歸後，民主派在立法會的議席雖有所增加，但還是議會中的極少數。在2017年立法會選舉中，民主派共取得三個議席（吳國昌、區錦新、蘇嘉豪），不到立法會三十三個議席的一成。

當然，一方面，民主派在立法會中的弱勢在一定程度上是由於受到立法會選舉的「金錢政治」所影響<sup>⑪</sup>；另一方面，澳門的政治文化亦相對保守。根據余振等人多年的追蹤研究，澳門人的政治文化自殖民地年代到特區時代還是臣屬型，即只是關心公共事務，但並不熱衷於政治參與<sup>⑫</sup>。雖然回歸後澳門亦出現一些較大型的示威遊行和衝突事件（如2007年5月1日勞動節的工人遊行，最後導致警察在人群中向天開槍，驅散群眾；又如2014年5月發生的「反離補」遊行，有約兩萬市民上街反對政府給予行政長官和各司長優厚的退休福利，並首次有群眾包圍立法會），但沒有真正動搖親北京力量主導澳門政治的根基。

## 二 特區政府的「分贓」政策

一般來說，維持社會穩定的一個重要策略就是將資源再分配給社會持份者。澳門特區政府透過不同的福利措施，以贏取社會大眾對特區政府的支持。1997年的亞洲金融風暴，不但使剛回歸的香港面對經濟衰退，亦同時影響正準備回歸的澳門的經濟和社會穩定。回歸初期，由於澳門經濟還沒有好轉，一批失業工人在2000年4月中旬開始於街頭上聚集，要求特區政府解決他們的生計問題，事件不斷升溫，出現示威者跟警察的衝突，最後警察發射催淚彈驅散群眾；示威延續差不多兩個月，到了6月上旬才退潮。特區政府為了安撫市民的情緒，推出各種紓緩措施，例如與社團合作舉辦培訓班和文化班，讓不同類別的失業工人、殘障人士和年青人報讀，並給予每人每月最高1,800澳門元的培訓津貼，藉以安撫失業工人<sup>⑬</sup>，避免他們再走上街頭示威。另一方面，特區政府於2002年開始削減個人所得稅25%和免除所有商業營業稅，這些措施直到回歸二十年後還在實施，並沒有因經濟好轉而撤除<sup>⑭</sup>。

隨着回歸後經濟不斷改善，澳門不同的社會問題亦開始浮上水面，如房價急速上升、貧富懸殊、交通和教育問題等。2006年，勞工階層再次動員，

控訴低下階層不能分享經濟發展的成果，而且生活愈來愈艱苦，並於5月1日勞動節舉辦遊行，再度跟警察發生衝突。雖然該次警民衝突以警方清場告終，但自此之後勞工階層於每年五一勞動節都舉辦遊行，而且往後幾年的遊行都發生警察與示威者的衝突。

面對勞工階層的動員，澳門特區政府每年都提出和改善福利措施，以壓制工人運動。2006年，特區政府決定把免費教育下延至幼兒教育，提供十二年免費教育(包括三年幼兒、六年小學和三年初中教育)，次年把免費教育上延到高中，實施十五年免費教育<sup>⑮</sup>。處理貧富懸殊問題上，特區政府提出「最低維生指數」的制度，制訂各類家庭的最低收入水平，若個別家庭總收入低於「最低維生指數」，政府會補貼這些家庭<sup>⑯</sup>。特區政府亦注意照顧長者，於2005年公布《敬老金制度》，除了在殖民地年代已成立的社會保障基金制度，每月向六十五歲或以上居民發放生活津貼外，還以「敬老金」的名義，每年向長者發放一次性的特別津貼<sup>⑰</sup>。

然而，由於2006年底時任運輸工務司司長歐文龍被揭發貪污，透過公共工程和土地的判給，收受巨額賄款，使民眾認為他們並不能真正分享經濟發展的成果，更批評高官透過利益輸送而自肥，於是大量工人及一般民眾參與2007年的勞動節遊行，之後又發生警民衝突，有警員向天開槍以驅散群眾。為了避免2008年的勞動節遊行再次出現衝突情況，特區政府於當年增派福利，如為全澳的居民提供公共巴士票價補貼；提出「住宅單位電費補貼計劃」，為每位住戶提供每月電費補貼；首次提出「現金分享計劃」，一次性向每位澳門永久性居民派發5,000元，非永久性居民3,000元<sup>⑱</sup>。

澳門特區政府面對民眾的不滿情緒，主要依靠「分贓」的策略，透過增派社會福利誘使市民避免進行政治動員。有趣的是，在第二屆特區政府上任後，每年的施政報告都是先提出增派福利，引導公眾把注意力放在福利措施上，以免他們把着眼點放在其他政策的內容上，引發政策討論，繼而可能誘發動員。可以說，特區政府是以福利政策進行資源的再「分贓」，試圖抑制澳門居民的其他政治訴求，從而避免動員，進而穩定社會。

### 三 特區政府主要官員的內地背景

中央政府之所以視澳門為「一國兩制」的典範，在於澳門特區政府積極配合中央的政策。當中一個重要因素是特區政府的一些主要官員有內地背景。早在回歸前，北京已準備為回歸後的特區政府培訓人才，特別是在司法系統方面。如特區終審法院首任院長岑浩輝在內地出生，於北京大學接受法律培訓，畢業後從事內地法律工作，回歸前移居澳門並參與中葡兩國政府為培訓澳門本地司法人才而開設的法律課程，及後在澳門的法院和檢察院工作<sup>⑲</sup>。特區首任檢察長何超明在澳門出生，於西南政法大學和北京大學獲取法學學

士和博士學位，曾參與廣東高等法院工作，跟岑浩輝一樣，回歸前接受中葡政府法律課程培訓，回歸後便入主澳門特區的司法系統<sup>20</sup>。此外，亦有不同領域的官員具內地背景，如現任廉政專員張永春出生於內地，回歸前移居澳門，曾任澳葡政府登記局局長及公證員助理、物業登記局局長，回歸後被委任為法務局局長；現任行政法務司司長陳海帆也是出生於內地，在內地接受法律培訓，隨後移居澳門，參與中葡政府法律課程，之後成為澳葡、特區政府不同部門的主管人員；現任保安司司長黃少澤亦出生於內地，在北京大學獲法學學士和博士學位，回歸前移居澳門，於澳葡政府檢察院工作，回歸後被委任為司法警察局局長<sup>21</sup>。

事實上，回歸後不斷有來自中國內地的非澳門永久性居民進入特區政府工作。特區政府以顧問的形式招聘內地居民，他們可以在任職政府工作期間申請澳門居民身份，在政府工作滿七年成為澳門永久性居民後，特區政府再以公務員的形式招聘他們。其中一個最典型的例子就是現任政策研究和區域發展局(政發局)局長米健，米健本為中國政法大學教授，回歸前曾到澳門協助澳葡政府將葡文法律翻譯為中文，回歸後獲澳門科技大學聘為法律學院院長，其後特區政府成立政策研究辦公室(政發局前身)，並委任米健為顧問；當時有傳聞稱，由於米健並非澳門永久性居民，不能擔任該辦公室的主任，待他獲取澳門永久性居民身份後，將提升他做部門領導，這個傳聞最後亦實現了<sup>22</sup>。

有內地背景的澳門官員對特區政府的施政打開了方便之門，他們一方面較願意配合中央政府的政策，另一方面在落實「一國兩制」遭遇矛盾時，亦盡量配合特區政府穩定政治體制。如近年內地透過資訊科技去監控群眾，澳門保安司當局就不斷增加公共地方的監控鏡頭，亦提出監控網上言論，以避免坊間的流言造成社會不穩<sup>23</sup>。

此外，澳門的法院為了穩住澳門行政體制，經常作出對特區政府有利的裁決，澳門律師公會主席華年達(Joaquim J. N. Valente)就指出，澳門的法院在處理跟特區政府有關的案件時常作出對行政機關有利的判決<sup>24</sup>。一個明顯的例子就是2005年圍繞行政長官立法權的爭議。澳門自殖民地年代就採用所謂的「雙軌立法」制度，即總督和立法會都有立法權，總督可以透過法令和行政法規去制定法律。回歸後，行政長官亦繼續維持殖民地年代的習慣，以行政機關首長的身份簽署行政法規、為特區立法，從而弱化立法會的立法功能和角色。實際上，回歸初期澳門特區大部分的法律都是由行政長官所訂立的。然而在2005年，行政長官這種立法權力就面對法律的挑戰：在2004年行政長官簽發的第17/2004號行政法規中，規範外地人士在澳門工作時需要申請工作簽證；一名外藉人士向法院提出訴訟，認為根據澳門《基本法》，立法會為澳門特區裏唯一有權立法的單位，行政長官並沒有立法權，故第17/2004號行政法規並沒有立法效力，他不需要向特區政府申請工作簽證亦能在澳門合法工作<sup>25</sup>。

最初，初級法院和中級法院也裁定行政長官沒有立法權，但特區政府上訴到終審法院，最後終審法院在2007年裁定行政長官有立法權，其解釋主要有四點：第一，行政長官在立法上有一定角色，他有權拒絕簽署立法會通過的法案為法律；第二，澳門《基本法》沒有限制行政長官如何使用行政法規；第三，一些遵行大陸法的國家如法國和葡萄牙的行政首長亦有一定程度的立法權；第四，在中國內地，行政機關亦可簽署行政法規作為法律<sup>26</sup>。然而，終審法院的判決受到澳門法律學者王禹批評，認為判決無助於界定行政法規的權限和範圍<sup>27</sup>。有趣的是，澳門《基本法》起草委員會委員許崇德在2006年公開指出，當年起草澳門《基本法》時並沒有詳細考慮行政長官所簽署的行政法規的憲制地位，並建議特區政府以本地立法的方式，規範行政長官使用行政法規的範圍<sup>28</sup>；這或許反映了行政長官的立法權沒有足夠的法律基礎。由於澳門特區大部分訂立的法律都是以行政法規方式制定，如法院裁定特首沒有立法權，特區政府將面對管治問題，所有回歸後所簽署的行政法規將失效，因而出現法律真空，特區政府將沒有法律依據去處理不同的公共事務。從這個角度來看，終審法院的裁決可被視為主要從政治的着眼點而非完全是從法律原則的角度入手，對行政機關作出有利裁決的目的在於化解澳門特區的憲制危機，避免澳門特區步香港的後塵，向人大常委會提出解釋《基本法》的請求，免使中央介入本地的憲制危機。

#### 四 中央與特區的互動關係

一定程度而言，澳門社會能夠接受中央參與特區事務，在不少澳門人眼中，沒有中央支持，澳門就不能在回歸後有卓越發展。在社會穩定方面，臨近回歸時，澳門社會正面對黑幫仇殺的紛亂局面：由於亞洲金融風暴嚴重影響澳門賭場內由黑幫管理的貴賓廳生意，各黑幫為了爭取客源，在街頭互相仇殺，影響社會安全，當時的澳葡政府並沒有能力制止社會紛亂的局面。為了順利回歸，中央政府要求在澳門駐軍，並在回歸前一個月派先遣人員到澳門，暗中監視澳門的黑幫，要求他們停止仇殺；各黑幫為顧及他們在內地的利益，最後在回歸前夕停止在街上的仇殺，恢復了澳門的社會秩序，北京的介入亦贏取了大多數澳門居民對中央的支持。

回歸初期，中央大力支持澳門的經貿發展，並對特區提出不同的優惠政策，如不斷增加訪澳的內地旅行團數量，以及2003年起實行內地旅客訪澳自由行計劃，兩者都成為振興澳門旅遊業和經濟的重要措施。此外，中央政府於2002年批准珠海和澳門政府在兩地邊境開設珠澳跨境工業區，讓澳門的紡織廠可在工業區內聘請內地勞工，以減輕成本，旨在協助澳門廠商應對世界貿易組織(WTO)取消紡織品配額制度的新措施，該措施打擊了澳門廠商一向以進口內地半製成品來澳加工、成品計入澳門本地出口配額的運作模式<sup>29</sup>。

更重要的是，澳門居民普遍認為中央政府扮演了監督特區政府的重要角色。特區政府雖然被認為有嚴重的貪腐問題，但一直都沒有高級官員因貪污被捕和入獄。直到2006年歐文龍因貪污被捕，事件起因是香港的金融機構發現歐文龍透過香港的銀行匯出巨款到外地，經香港廉政公署調查後，向中央政府匯報，中央要求澳門特區政府跟進，才得以拘捕歐文龍。當時一般澳門居民並不認為「歐文龍案」是由澳門廉政公署主導事件，而是相信通過中央介入才迫使特區政府拘捕歐文龍；沒有中央的參與，特區政府未必會跟進事件<sup>⑳</sup>。事件反映澳門居民更願意接受中央監督特區政府。

此外，回歸後澳門政府開放賭權和引入外資競爭，使博彩業發展興旺，更成為澳門的經濟龍頭行業。但澳門社會普遍認為博彩業過度發展，長遠對澳門經濟不利，提出經濟發展多元化的方向<sup>㉑</sup>。對此，澳門政府並沒有提出可行的發展概念推動多元化；相反，中央政府於2009年就提出澳門可作為「一個中心，一個平台」的角色，即發展成為「世界休閒旅遊中心」和「區域商貿服務平台」（中國與葡語國家的商貿合作平台），藉此鼓勵澳門發展以非博彩業為主軸的旅遊產品和服務，並跟葡語國家發展貿易服務行業<sup>㉒</sup>。中央政府提出的發展概念得到澳門居民廣泛的迴響，他們認為中央不斷支持和協助澳門的發展；相反，特區政府的表現相對不濟，中央介入澳門事務更有利於澳門發展。

如2017年颱風「天鴿」襲澳，造成廣泛水浸和停電停水，並有嚴重的人命傷亡（共10人死亡、244人受傷）。特區政府被批評處理危機遲緩，因部門間沒有協調，影響救災效率，居民要自行走上街頭協助社區救援，最後特區政府向中央提出要求，派遣解放軍駐澳部隊出營協助救災，更得到澳門居民的支持<sup>㉓</sup>。在「天鴿」風災後，中央政府派遣國家減災委員會的專家小組到澳門，研究颱風「天鴿」為何對澳門造成嚴重的破壞和傷亡，並建議特區政府如何改善防災和應災的工作<sup>㉔</sup>。對澳門居民而言，中央協助和參與本地事務，有利特區政府施政。



對澳門居民而言，中央協助和參與本地事務，有利特區政府施政。（圖片由黃文輝提供）

可以說，澳門政府相對不濟的表現，使澳門居民更能接受中央政府參與澳門事務，並不視之為中央干預澳門事務和削弱澳門特區的自治；相反，澳門居民認為中央的參與更能確保「一國兩制」在澳門的成功落實。

## 五 澳門模式的可持續性

澳門能成為北京眼中「一國兩制」的典範，有其歷史因素。由於親北京力量早在回歸前已主導澳門的華人社會和政治參與，因此有利於「一國兩制」在澳門的落實。親北京力量有能力穩定社會，加上北京早在回歸前已安排了一些有內地背景的人士進入澳葡政府工作，兩者都有利於回歸後特區政府掌控澳門社會，以及維持良好的中央與特區關係<sup>⑤</sup>。回歸後澳門經濟起飛，也使特區政府有足夠的資源透過加大社會福利的派發，以「分贓」的方式去化解澳門民間對政府的不滿和對政治事務參與的訴求。

然而，隨着澳門的社會發展，年青一代的政治參與意識也有所提高，特區政府以上述措施和方式管治澳門，將面對愈來愈大的挑戰和壓力。如上文所述，澳門在回歸初期面對一些社會衝突，主要是來自勞工階層的動員，他們強調利益分配的問題，對此特區政府還可以用「分贓」的方式去緩和他們對政府的不滿。但是，在澳門特區成立的第十個年頭，社會動員開始有了質的變化。在2010年5月1日勞動節，一如以往，勞工界亦組織遊行，但同日首次有一群年青人自行組織遊行，以表達年青一代的訴求，他們不單止提出經濟和生活的問題（如買樓難、交通問題等），更針對自身政治參與的需要，批評澳門傳媒自我審查，使年青人的聲音不能在社會裏廣泛傳播<sup>⑥</sup>。自此，澳門年青一代更積極參與政治。2014年5月更被譽為澳門年青一代的「光輝五月」。當時特區政府提出《候任、現任及離任行政長官及主要官員的保障制度》的立法（即《離補法》），以優厚的待遇作為特首和主要官員的離職補償，這個法案引起社會強烈不滿，年青一代在5月25日動員了兩萬市民上街反對該法案（「反離補」遊行），這是澳門自1989年支援北京學生運動以來最多人上街的一次遊行；27日，正當立法會準備通過此法案，年青一代就動員了約八千人包圍立法會，最後迫使特區政府撤回方案<sup>⑦</sup>。可以說，澳門年青一代開始就不同的社會議題和政策發表意見和進行動員，使特區政府面對愈來愈大的壓力。

值得注意的是，澳門特區政府一直以來都是以金頓(John W. Kingdon)的「多源流模型」(Multi-Stream Model)去制定公共政策<sup>⑧</sup>，主要是透過政治動員，要求社會支持政府的政策方案，當政府不能成功動員足夠的支持去壓制反對的聲音，就會撤回方案<sup>⑨</sup>。過去，由於澳門民眾不太熱衷公共議題，親北京社團較容易透過其網絡，動員居民支持特區政府，使特區政府較容易通過其提出的政策。但隨着年青一代開始關心和參與政治，獨立於親北京傳統社團，對後者的動員起到了制衡作用。加上經過近十多二十年的經濟和社會發展，澳門居民的身份認同開始發展起來<sup>⑩</sup>，而且正發展出一套公共價值

觀，不單止着重於經濟和物質等功能性價值，還開始強調如何確立澳門人身份的一套內在價值和需求<sup>①</sup>。

2019年夏季，當香港發生持續數月的「反送中」運動，澳門亦有年青人到香港參與遊行，隨後更申請8月19日在澳門的議事亭前地以默站形式支持香港的年青抗爭者，但未能得到澳門警方的批准。對一般澳門民眾來說，香港的大型遊行示威會造成社會不穩定，不利於經濟發展，就如2014年香港的「雨傘運動」，澳門市民大多反對，並認為香港應學習澳門，維持社會和諧，經濟才得以持續發展<sup>②</sup>。但對澳門的年青一代來說，經濟和社會發展已到了瓶頸，向上流動開始愈來愈困難。回歸初期，經濟的急速發展確實為不少澳門居民（尤其是年青人）提供向上流動的機會，但隨着經濟發展到達一定水平，增長速度放緩，發展機會也沒有之前的多；回歸後把握機會向上流動的年青人，在回歸後的第二十個年頭正值壯年，還佔據社會上層位置，使新一代年青人難以向上流動。故現在的年青一代除了熱衷討論社會問題外，還更為強調制度的公平性，希望建構一套社會價值觀，從而平衡社會各階層利益。可以說，澳門年青一代正開始不斷進化，嘗試突破澳門舊有的保守政治思維。

故此，澳門政府若仍然只透過親北京社團的動員和社會福利的派發，並不一定能贏取公眾的支持。事實上，特區政府的福利政策已漸漸失去壓抑政治參與的效用，愈來愈多的年青人認為派錢和派福利只是給予「掩口費」，要市民不出聲反對政府。此外，政府內部不斷招聘非本地居民進入公職系統，已開始引起本地公務員的反彈。2019年6月，有自稱政發局的公務員以匿名的方式向廉政公署投訴該局局長米健，指他不斷引入非本地居民進入該局，待這些以顧問形式聘用的非本地居民成為澳門永久性居民後，就調升他們為局內的部門主管，投訴這些舉動大大削弱本地公務員晉升的機會<sup>③</sup>。

這些都反映澳門居民，尤其是年青一代，對過去二十年的管治模式愈來愈不滿。特區政府只透過不斷的政治動員去壓抑反對派的聲音，以求通過政府的不同政策，長遠而言會加深民眾對政府的不滿，使社會分化。澳門政府官員評論香港的「雨傘運動」和「反送中」運動時，常提出以香港為戒，澳門不能自亂陣腳。但若特區政府不改變管治澳門的模式，「今日香港，明日澳門」恐怕並非是一個神話。

### 註釋

① 參見〈澳門——世界的大「賭」市〉（2007年3月26日），德國之聲網，[www.dw.com/zh/澳門世界的大賭市/a-2419315](http://www.dw.com/zh/澳門世界的大賭市/a-2419315)。

② International Monetary Fund, "DataMapper: GDP per Capita, Current Prices (U.S. Dollars per Capita)", [www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD](http://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD).

③ 〈社會矛盾永存在 正確認識妥處理 張德江：澳門不能亂〉，《澳門日報》，2017年5月10日，A01版。

- ④ 譚志強：《澳門主權問題始末（1553-1993）》（台北：永業出版社，1994），頁252-53。
- ⑤ Agnes I. F. Lam and Cathryn H. Clayton, "One, Two, Three: Evaluating 'Macau's Cultural Revolution'", *Modern China Studies* 23, no. 2 (2016): 163-86.
- ⑥⑥ Lo Shiu-hing, *Political Development in Macau* (Hong Kong: Chinese University Press, 1995), 32-35; 84-85.
- ⑦ 婁勝華：《轉型時期澳門社團研究：多元社會中法團主義體制解析》（廣州：廣東人民出版社，2004），頁337-49。
- ⑧ Eilo Yu Wing-yat and Natalie Chin Ka-man, "The Political Opposition and Democracy in Macao: Revolutionaries or Loyalists?", *Government and Opposition* 47, no. 1 (2012): 100-102.
- ⑩⑩ Herbert S. Yee, *Macau in Transition: From Colony to Autonomous Region* (New York: Palgrave, 2001), 121; 114-21.
- ⑫ 余振、婁勝華、陳卓華：《澳門華人政治文化縱向研究》（香港：三聯書店，2011），頁112-13。
- ⑬ 澳門特別行政區經濟財政司司長辦公室：〈第27/2003號經濟財政司司長批示〉（2003年1月24日），澳門印務局網，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2003/05/despsef\\_cn.asp#27](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2003/05/despsef_cn.asp#27)。
- ⑭ 何厚鏞：《2002年財政年度施政報告》（2001年11月20日），[https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/cn2002\\_policy.pdf](https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/cn2002_policy.pdf)，頁23-24；〈澳門行政長官每年公布之特殊稅務優惠〉，澳門稅務學會網，[www.macautax.org/tax/taxincentivelevied.html](http://www.macautax.org/tax/taxincentivelevied.html)。
- ⑮ 何厚鏞：《2008年財政年度施政報告—社會文化範疇》（2007年11月13日），[https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/cn\\_socult\\_2008.pdf](https://www.gov.mo/zh-hant/wp-content/uploads/sites/4/2017/11/cn_socult_2008.pdf)，頁4021。
- ⑯ 〈第6/2007號行政法規〉（2007年4月2日），澳門印務局網，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2007/14/regadm06\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2007/14/regadm06_cn.asp)。
- ⑰ 〈第12/2005號行政法規〉（2005年8月1日），澳門印務局網，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2005/31/regadm12\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2005/31/regadm12_cn.asp)。
- ⑱ 參見〈車資優惠新收費同步 政府今起補助全民搭巴士〉，《澳門日報》，2008年12月1日，A03版；〈住宅單位電費補貼計劃〉，[www.dsf.gov.mo/download/other/elecSubsidy\\_CHT.pdf](http://www.dsf.gov.mo/download/other/elecSubsidy_CHT.pdf)；〈第12/2008號行政法規〉（2008年6月9日），澳門印務局網，[https://bo.io.gov.mo/bo/i/2008/23/regadm12\\_cn.asp](https://bo.io.gov.mo/bo/i/2008/23/regadm12_cn.asp)。
- ⑲⑲ 參見〈行政長官、主要官員、立法和司法機關〉，澳門政府網，<https://www.gov.mo/zh-hant/about-government/chief-executive-and-principa-officials>。
- ⑳ 參見〈澳門前檢察長何超明涉貪案在終審法院開審〉（2016年12月9日），BBC中文網，[www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-38259377](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-38259377)。
- ㉑ Eilo Yu Wing-yat, "Macao's 'One Country, Two Systems': High Autonomy or Intervention?", in *Negotiating Autonomy in Greater China: Hong Kong and Its Sovereign before and after 1997*, ed. Ray Yep (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies Press, 2013), 213-14.
- ㉒ 〈周庭希評《網安法》間接賦司警監控新權力〉，《正報》，2018年1月12日，第1版；〈天眼擬增面容識別助捉賊〉，《澳門日報》，2018年11月30日，B01版。
- ㉓ 〈華年達指法院裁決傾向行政當局〉，《正報》，2012年5月17日，第1版。
- ㉔ 〈「第二二三/二〇〇五號行政司法上訴案」政府將在期限內提起上訴〉，《華僑報》，2006年5月13日，第11版。
- ㉕ 〈參考內地葡國法國等大陸法體系國家憲法 終院判定行政長官可核准〔准〕行政法規〉，《澳門日報》，2007年7月19日，A06版。

- ⑳ 王禹：〈行政法規再沒有爭議嗎？〉，《澳門日報》，2007年8月1日，E07版；〈界定行政法規須更清晰合理〉，《澳門日報》，2007年8月8日，E03版。
- ㉑ 〈許崇德：自行立法或釋法 確定行政法規法律地位〉，《澳門日報》，2006年12月20日，B11版。
- ㉒ 《澳門研究》編輯部：〈「澳珠發展論壇」第四次會議紀要〉，《澳門研究》，第50期（2009年2月），頁171-87。
- ㉓ Eilo Yu Wing-yat, "Anti-Corruption Approaches in Macao: Lawmaking and Legal Enforcement", *Journal of Contemporary China* 22, no. 79 (2013): 101-102；〈震驚全城·議論紛紛 澳門貪泉·皎者也污〉，《正報》，2006年12月8日，第1版。
- ㉔ 關鋒：〈澳門經濟多元路向之再思考〉，《香港社會科學學報》，第53期（2019年春/夏季），頁6-11。
- ㉕ 〈政府致力構建一中心一平台 深化區域合作促澳經濟適度多元化〉，《澳門日報》，2009年10月17日，B05版；〈澳企業家抵成都出席西博會 川人大副主任冀深化兩地合作實現多方共贏〉，《澳門日報》，2009年10月17日，A03版。
- ㉖ 〈四人魂斷水浸停車場 社會質疑隱瞞失蹤人數 馬耀權：非常重視每條人命〉，《澳門日報》，2017年8月27日，A03版；〈澳門市民感謝解放軍：佢哋愛澳，我哋愛愛國〉（2017年8月25日），關鍵評論網，[www.thenewslens.com/article/77212](http://www.thenewslens.com/article/77212)。
- ㉗ 〈防災救災意識不強 基礎薄弱 救援能力不足 減災委七建議提澳抗災力〉，《澳門日報》，2017年9月28日，A03版。
- ㉘ Ming K. Chan, "Different Roads to Home: The Retrocession of Hong Kong and Macau to Chinese Sovereignty", *Journal of Contemporary China* 12, no. 36 (2003): 495-503.
- ㉙ Eilo W. Y. Yu, Emma S. M. Lao, and Ducan Cheong, "E-Politics and the Rising Tide of Youth Activism", in *China's Macao Transformed: Challenge and Development in the 21st Century*, ed. Eilo W. Y. Yu and Ming K. Chan (Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 2014), 127-29.
- ㉚ 建燁整理：〈澳門反離保運動大事紀〉，載蘇嘉豪主編：《撒！還記得嗎？》（香港：嘉濤宮出版有限公司，2015），頁37-39。
- ㉛ 有關金頓(John W. Kingdon)的「多源流模型」，參見John W. Kingdon, *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (New York: Harper Collins College Publishers, 1995)。
- ㉜ 譚志廣：《澳門的文化遺產保護：問題、政治與政策》（澳門：澳門文物大使協會，2011），頁103。
- ㉝ 李展鵬：《隱形澳門：被忽視的城市與文化》（新北：遠足文化事業股份有限公司，2018），頁153-200。
- ㉞ 廖克健：〈從公共價值觀看澳門的文化遺產保護政策：以荔枝碗船廠保育事件作個案分析〉，《香港社會科學學報》，第53期（2019年春/夏季），頁90-103。
- ㉟ Eilo Yu Wing-yat, "The Mirror Image: How Does Macao Society Read Hong Kong's Umbrella Movement?", in *The Umbrella Movement: Civil Resistance and Contentious Space in Hong Kong*, ed. Ngok Ma and Edmund W. Cheng (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2019), 311-34.
- ㊱ 〈「政發局工作人員」舉報局長米健 廉署稱已收到投訴〉（2019年6月29日），論盡媒體網，<https://aamacau.com/2019/06/29/網傳匿名信舉報政發局局長米健-廉署稱已收到投訴>。