

澳門移交 8 週年情勢研析

- 澳門政府施政手法守舊，貪污醜聞侵蝕管治威信。
- 民主改革步伐遲滯不前。
- 經濟繁榮表象下潛藏危機。
- 司法仍保持獨立，惟治安受到中國因素的影響。
- 中國加強對澳門的掌控，雙方融合日深。
- 國際社會大致肯定澳門的發展，惟關切普選及人權問題。
- 澳門移交 8 年來共有 13 件爭議事件。
- 臺澳民間交流保持熱絡，官方往來仍待改善。

一、總評

過去 1 年來，澳門政府的運作受到頗多有關官員操守廉能的質疑，社會上亦爆發若干大規模的遊行抗議活動，令澳門政府必須面對日趨高漲的民意挑戰；在經濟方面，博彩業在多間外資大型酒店陸續投入運作後，雖令澳門的本地生產總值創新高，但也造成貧富懸殊、通膨加劇等負面效應；治安方面因受到中國因素的影響，而須加強打擊有關賣淫、吸毒、搶劫及非法打工等犯罪活動。國際社會大致肯定澳門的發展，但對民主進程及人權問題表達關注。

在政制改革及民主發展方面，澳門行政長官何厚鏞表示，澳門在 2009 年沒有條件實現立法會議員及行政長官的「雙普選」，惟將於 2008 年進行有關立法會及行政長官選舉法的諮詢工作，並爭取在 2009 年任期屆滿時完成基本法第 23 條的立法工作。該條的立法將對澳門的自由、人權及法治，產生深遠的影響。

中國與澳門仍保持密切的互動關係。中國除了在政治上操控澳門體制改革及民主發展的步伐之外，經濟上則藉由開放港澳「個人遊」及簽訂「CEPA」及相關補充協議，以支撐澳門的經濟發展，並在社會層面上透過各項參訪或受訓等交流活動，強調「愛國教育」，以加強與澳門各界的聯繫與互動。

臺澳在社會、文化、教育、經貿及人員等方面之交流仍持續蓬勃，特別是以青年為主體的社團，相互間之交流趨於熱絡。惟因「錢七條」之限制，澳門政府對涉臺事務多採取保守態度，故雙方制度化之溝通管道尚有待建立。

（一）澳門政府施政手法守舊，貪污醜聞侵蝕管治威信

澳門移交之初，政府之各項運作尚稱平順，惟自 2005 年年初開始，澳門社會就有指控「官商勾結」的聲音出現，而 2006 年年底爆發的前運輸工務司司

長歐文龍涉嫌嚴重貪污案，更重創特區政府的管治威信；繼之 2007 年發生的澳門勞工事務局局長孫家雄疑似雇用黑工裝修豪宅案、行政長官何厚鏞被媒體質疑間接擁有博彩公司股權案，以及澳門基金會疑似對官員利益輸送案等，更加深澳門民眾對澳門政府廉能度的質疑。

此外，澳門也在 2007 年的五一勞動節爆發自移交以來規模最大、人數最多的遊行示威活動，警方稱在混亂中為防止發生人踩人慘劇而對空開 5 槍示警。繼「五、一」遊行後，澳門居民又首次在中國國慶前夕及當日舉行大規模的遊行示威行動，不僅遊行群眾由基層擴大到中產階級，相關訴求也由反對貪污、官商勾結及輸入外勞，擴大到抗議交通政策、高樓價、貧富懸殊等議題。究其原因，除了經濟急速發展令貧富差距加深、通貨膨脹加劇之外，澳門政府未能公平地分配社會資源，以及有效地回應民意訴求，亦令民怨持續累積。

澳門行政長官何厚鏞雖在 2007 年 11 月發表之次年施政報告中，坦承在施政成效和廉政建設上得到深刻的教訓，將擴大廉政公署的法定權力至私人領域，並在經濟、民生等方面提出多項措施。惟一般輿論認為，隨著經濟發展而來的社會矛盾日益增多，加上澳門政府多年來未能落實高官問責制，而相關政策又常落後於社會發展，促使民眾轉而透過街頭活動等方式來表達訴求，不僅為維持社會的穩定投下變數，亦迫使澳門政府必須面對日趨高漲的民意挑戰。

（二）民主改革步伐遲滯不前

鑑於澳門將於 2009 年選舉第 3 任行政長官及第 4 屆立法會議員，以及落實澳門行政長官的施政承諾，澳門政府於 2007 年 6 月 20 日公布「澳門特別行政區 2007 至 2009 年度公共行政改革路線圖」，對若干社會上的迫切問題進行改革，並配合提出一系列的法規及制度，其中較受矚目者，包括「選民登記法」、「立法會選舉法」及「行政長官選舉法」的修訂方案，以及落實澳門基本法第 23 條的立法工作。

澳門行政長官何厚鏞表示，澳門在 2009 年沒有條件實現立法會議員及行政長官的「雙普選」，澳門當局將於 2008 年進行有關立法會及行政長官選舉法的諮詢工作，並爭取在 2009 年任期屆滿時完成基本法第 23 條的立法工作。由於澳門居民對政治事務的參與程度一向不高，且民主派在立法會僅佔少數議席，預料上述修訂方案將難以在澳門引起類似香港的輿論關注。惟因立法會及行政長官選舉向被批評為「小圈子選舉」，且基本法第 23 條立法亦涉及國家安全之爭議，故上述修訂方案勢將對澳門的自由、人權及法治，產生深遠的影響。此外，由於近年來澳門在政治、經濟及社會等層面已轉趨複雜，中國方面亦有學者持續催促加快基本法第 23 條的立法步伐，未來相關的環境變化及中國當局

的態度，是否會對上述修訂方案造成影響，殊值觀察。

（三）經濟繁榮表象下潛藏危機

近年澳門經濟在多間外資大型酒店陸續完工的效應帶動下，不僅博彩業的發展成為國際矚目的焦點，本地生產總值亦創新高。2006年澳門財政總收入高達371.88億澳門幣，其中博彩收入即佔197.88億澳門幣。在博彩業持續繁榮的情況下，澳門本地生產總值由2005年的929億澳門幣，提升為2006年的1,152億澳門幣，經濟成長率高達23%，澳門人均本地生產總值也升至230,839澳門幣（約28,853美元），且首次超過香港的215,008港幣（約27,565美元）。2007年前3季的澳門本地生產總值已達1,100.12億澳門幣，預計2007年全年將可能會升至1,600億澳門幣的大關。

然而，澳門經濟在博彩業一枝獨秀的急速發展下，不僅產生若干負面作用，也潛藏著危機。雖然澳門人均本地生產總值不斷提高，但一般居民恐怕未蒙其利，反先受其害，包括貧富懸殊、通膨加劇、租金上揚、物價攀升等問題，讓基層民眾的生活壓力不減反增，但澳門政府又無法解決相關問題，因而導致民眾頻頻上街遊行抗議。此外，澳門經濟持續繁榮亦引發嚴重的人力不足及非法勞工之問題，這也是未來澳門在長期經濟發展上所須克服的難題。

另一方面，雖然澳門政府擬藉開拓會展業市場，促進經濟的多元發展，但在目前仍是博彩業獨大的情況下，由於過度依賴來自中國的客源，一旦中國緊縮「個人遊」的措施，抑或改變有關澳門博彩業的政策，則澳門經濟發展的命脈勢必受到影響。此外，在開放外資進入博彩業之後，外資企業與本地企業之經濟競爭，一旦演變成政治較勁，屆時澳門政府是否有足夠之管治權威，以解決複雜的政經糾葛，將是所要面對的一大考驗。

（四）司法仍保持獨立

過去一年來，澳門的司法基本維持獨立運作，但仍存在若干待解決的困難，其中有關司法人員不足的問題，最受到各界的關注。雖然澳門行政長官何厚鏞表示，將為司法系統提供人力資源培訓，但澳門終審法院院長岑浩輝指出，司法領域面臨法官人數嚴重不足、法院設施的改善仍沒有得到有效解決、法律專業團體的功能未能有效發揮、高素質法律人才仍然欠缺等困難和挑戰，如不加以重視和切實予以解決，則司法運作的滯後有可能成為社會向前發展的阻礙力量，司法保障功能也有可能得不到及時、有效的發揮。

此外，鑑於近年來行政法規效力陸續遭到司法的挑戰，澳門政府於2007年8月初向立法會引介「關於法律和行政法規的規定」法律草案，並獲一般性

通過（類似我國的一讀通過）。雖然澳門行政法務司司長陳麗敏指出，該法案是落實基本法關於特區立法權的一般性規定，不是要重新劃分立法會和行政長官的權限，但仍有立法會議員認為，該法案對立法會的許可權設定了框架，完全抵觸了基本法。也有媒體指出，該法案可能會觸動行政長官、澳門政府、立法會之間權力重新配置的問題，而逾越了中國所授權的界線。由於行政法規可能引發司法爭議，故澳門政府未來恐將面對更多來自司法的挑戰。

（五）治安受到中國因素的影響

澳門 2007 年首 3 季之整體罪案數字較 2006 年同期增加近 20%，其中搶劫、勒索、暴利及縱火等犯罪雖減少，但嚴重傷人、偽鈔、跨境吸毒及青少年犯罪等案件，均顯著增加。另一方面，中國旅客逾期停留人數不斷上升，恐已影響澳門治安。綜合澳門政府近 3 年之統計，所查獲之中國旅客逾期停留人數逐年上升，2005 年為 8,679 人、2006 年為 11,430 人，而 2007 年 1 至 6 月即達 10,666 人，已接近 2006 年整年之數字，並較 2006 年同期上升 98.8%。逾期停留的中國人士除可能涉及賣淫、吸毒甚至搶劫之罪案外，亦有部分係在澳門非法打工。澳門保安司司長張國華表示，警方將儘量搜集逾期逗留人士的資料，再轉交中國公安部門，做為其審批赴澳門簽註的依據之一，藉以打擊違法情況。

整體而言，澳門政府開放賭權及中國開放港澳「個人遊」，雖促使澳門博彩業持續繁榮，但也導致青少年犯罪增加，以及受到中國因素影響所產生的治安及勞工等問題，均不利於澳門社會維持穩定的發展。

（六）中國加強對澳門的掌控，雙方融合日深

中國為維持澳門的穩定與繁榮，除了在政治上操控體制改革及民主發展的步伐之外，經濟上則藉由開放港澳「個人遊」及簽訂「內地與澳門關於建立更緊密經貿關係的安排（CEPA）」來達到支持澳門經濟發展的目的。根據澳門政府統計暨普查局之資料，2006 年中國旅客赴澳門個人遊共計 5,905,477 人次，較 2005 年增加 11%，而 2007 年 1 月至 10 月中國旅客赴澳門個人遊更已高達 5,838,600 人次，顯見赴澳門個人遊的中國旅客已成為支撐澳門經濟成長的骨幹。此外，中國與澳門亦於 2007 年 7 月簽署「CEPA 補充協議四」，以深化對澳門開放服務業的領域，並促進澳門產業的多元發展。

隨著中國與澳門之經貿關係日趨緊密，中國與澳門互涉仲裁之案件亦隨之增多。為建立雙方互動之規範，繼中國與澳門於 2001 年簽署「關於內地與澳門特別行政區法院就民商事案件相互委託送達司法文書和調取證據的安排」，並於 2006 年簽署「關於相互認可和執行民商事判決的安排」之後，雙方又於 2007

年 10 月簽署「關於內地與澳門特別行政區相互認可和執行仲裁裁決的安排」，並於 2008 年 1 月 1 日起生效。此外，為進一步打擊跨境犯罪及促進司法協助，預估未來中國與澳門將會加強磋商有關移交嫌犯之司法協議。

自澳門移交後，中國為加強對澳門之「愛國教育」，除透過邀請澳門政府官員、民意代表、各社團幹部，以及媒體、工商界及教育界等方面之人士赴大陸參訪或受訓之外，並透過「中央」及各省市官方及民間的各項交流活動，加強與澳門各界的聯繫與互動。惟近年來外資逐漸在澳門佔有一席之地，對照中國共產黨總書記胡錦濤所謂「堅決反對外部勢力干預香港、澳門事務」之談話，未來中國當局、澳門政府與國際社會在澳門的互動情況，尚須後續觀察。

（七）國際社會大致肯定澳門的發展，惟關切普選及人權問題

過去 1 年來，國際社會大致肯定澳門的發展，但對民主進程及人權問題表達關注。美國國務院於 2007 年 3 月發布「2006 年各國人權報告」。該報告指出，澳門政府大體上尊重居民的人權，但澳門民眾更換政府的能力受到限制，亦無法普選及更換行政長官，而基本法對於立法會議員提案權的限制，也減低了立法機關對公共政策的影響力。此外，歐盟委員會（Commission of the European Communities）亦於 2007 年 8 月發表第 7 份澳門年度報告。該報告關注澳門政府將向立法會提交的有關 2009 年行政長官及立法會選舉安排的草案，並期盼澳門推動民主發展。

在社會、文化方面，國際社會亦關注澳門如何處理人口販賣及保護世界遺產等問題。在美國國務院於 2007 年 6 月發表的全球販賣人口報告中，澳門連續第 2 年被列入觀察名單。澳門政府為改善國際形象及避免因此而受到美國的經濟制裁，於 2007 年 9 月設立跨部門的「阻嚇販賣人口措施關注委員會」，惟其具體成效仍待觀察。此外，澳門政府於 2007 年 11 月證實已收到由聯合國教科文組織世界遺產中心的警告信，對澳門世界遺產文物之一的松山燈塔景觀受週邊建築高度威脅一事表示關注。澳門政府部門已針對相關地段的發展規劃展開協調，惟該規劃案是否可在經濟發展與文化保護上達致平衡，則仍須進一步之檢視。

（八）澳門移交 8 年來共有 13 件爭議事件

行政院大陸委員會根據媒體報導，針對澳門移交 8 年來，在自由、人權及法治等方面之情勢，共蒐編 13 項爭議事件，考驗中國所謂「五十年不變」的承諾。在澳門移交之初，相關爭議事件多為異見人士遭拘捕、羈押或拒絕入境之問題，其中部分事件更涉及澳門警方與採訪示威人士之記者發生衝突。惟隨著澳門政府管治權威之逐漸動搖，相關爭議事件亦有趨於擴大之勢，例如 2007

年「五一」遊行爆發警方對空開槍示警之事件後，又發生澳門新聞局派員到澳門電視臺插手製作新聞片段，不僅對澳門的國際形象造成損害，更令人質疑澳門政府及中國當局維護自由、人權及法治之決心。

二、臺澳關係

(一) 民間交流保持熱絡

過去1年來，臺澳在社會、文化、教育、經貿及人員等方面之交流仍持續熱絡，特別是以青年為主體的社團，如澳門中華總商會青年委員會、澳門青年聯合會及澳門青年企業家協會等，均紛紛組團來臺，除了解我社團經營管理情況外，並希望與我青年進行交流與互動，認識我青年參與社團活動情形，以做為澳門青年從事社團工作之借鏡。

根據內政部入出國及移民署之統計資料顯示，2007年1月至10月臺灣赴澳門的人數約為101萬7千餘人次，澳門訪臺人數則約為1萬9千餘人次，分別較2006年同期減少2%、增加0.6%。

目前我國旅客仍佔澳門外來旅客數之第3位，僅次於中國及香港。2006年臺灣旅客入境澳門機場共計659,885人次，佔全部入境澳門機場旅客之53.84%；而2007年1月至10月入境澳門機場之臺灣旅客則有533,006人次，佔45.11%之比率。據澳門政府之調查結果，2007年第3季臺灣旅客在澳門之人均消費為1,354澳門幣。

在臺澳貿易方面，根據我財政部之統計資料，2007年1至10月臺澳貿易金額約為3億2千6百餘萬美元，較2006年同期增加35.8%。其中，臺灣對澳門出口約3億零3百萬美元，較2006年同期增加38.7%；臺灣自澳門進口約2千3百萬美元，較2006年同期增加6.4%。

(二) 官方往來仍待改善

在臺澳官方交流方面，雖較臺港間來得寬鬆，惟因「錢七條」之限制，澳門政府對涉臺事務多採取保守態度，故雙方制度化之溝通管道尚有待建立，而澳門政府迄今亦仍未有在臺設立辦事機構之計畫。未來如何促進臺澳關係之正常化，有待雙方建立共識，並進一步推動。

過去8年來，我方對促進臺澳關係提出諸多開放措施。我政府於2001年8月8日及2002年6月12日先後放寬曾經來臺之澳門居民及澳門出生之居民得申請14天臨時入境停留措施，並於2005年元月1日開放澳門居民以網路申請入臺證，更加便利彼此人民的往來。此外，我政府為促進臺澳交流，除放寬來臺工作之港澳人士之子女可就讀外僑學校外，另為便利港澳學生就讀臺灣大專

院校的研究所，凡符合基本條件者，可直接到大陸委員會駐港澳機構遞件申請。大陸委員會亦於 2007 年 11 月 5 日之委員會議中討論通過香港澳門居民來臺就學辦法修正草案，將港澳居民來臺就讀大學資格，從在港澳連續居留 8 年縮減為 6 年，並對在港澳大學畢業者，開放得以申請方式來臺就讀研究所。

上述有關入境、就業及就學等方面之開放措施，顯見我政府對促進臺澳關係之用心，我們也希望中國當局及澳門政府能夠給予善意回應，並以務實的態度處理臺澳關係，建立制度化的往來機制，俾為臺澳關係奠定更好的基礎。