

# “邁向第二個十年的澳門特區依法施政”學術座談會紀要

《“一國兩制”研究》編輯部

**主辦：**澳門基本法推廣協會、  
澳門理工學院一國兩制研究中心

**時間：**2009年12月15日(星期二)下午2:30-6:00

**地點：**澳門理工學院綜合樓六樓1號會議室

**主持人：**楊允中 (澳門理工學院一國兩制研究中心主任)

**與會者：**林笑雲 (全國人大常委會澳門基本法委員會委員)

吳在權 (澳門立法會議員)

黃顯輝 (澳門立法會議員)

趙向陽 (澳門行政法務司司長辦公室顧問)

張作文 (澳門經濟財政司司長辦公室顧問)

趙奕 (澳門檢察院法律顧問)

姚鴻明 (澳門街坊會聯合總會理事長)

林廣志 (澳門大學澳門研究中心學術總監)

鄧安琪 (澳門大學澳門研究中心事務主管)

王禹 (澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員)

王長斌 (澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員)

鄧益奮 (澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授級研究員)

婁勝華 (澳門理工學院公共行政高等學校副教授)

黃貴海 (澳門理工學院公共行政高等學校副教授)

方泉 (澳門科技大學法學院副教授)

潘玉蘭 (澳門基本法推廣協會名譽顧問)

楊秀雯 (澳門基本法推廣協會監事長)

梁顯達 (澳門基本法推廣協會副監事長)

梁官漢 (澳門基本法推廣協會副監事長)

何佩芬 (澳門基本法推廣協會理事)

區天興 (澳門基本法推廣協會理事)

尤淑瑞 (澳門基本法推廣協會會員)

何華添 (澳門基本法推廣協會會員)

吳利勳 (澳門基本法推廣協會會員)

姚健池 (澳門基本法推廣協會會員)

胡景光 (澳門基本法推廣協會會員)

馬建章 (澳門基本法推廣協會會員)

覃伯德 (澳門基本法推廣協會會員)

林華堅 (澳門基本法推廣協會會員)

陳曉萍 (澳門基本法推廣協會會員)

梁仕友 (澳門基本法推廣協會會員)

劉恩芝 (澳門基本法推廣協會會員)

記錄整理：陳慧丹、何曼盈、梁淑雯、梁秀娟

澳門回歸祖國已屆10年，澳門特區第二個10年也隨即開始。為及時回顧澳門10年來落實基本法及“一國兩制”的經驗與成果，並探討澳門特區未來10年的法制建設、政府治理、經濟發展、社會發育等議題，澳門基本法推廣協會與澳門理工學院一國兩制研究中心於2009年12月15日(星期二)下午2時半至6時在澳門理工學院綜合樓6樓1號會議室聯合舉辦了“邁向第二個十年的澳門特區依法施政”學術座談會，以期共同探索未來澳門特區政府依法施政的發展目標、路徑與策略。座談會議題：①澳門特區法制建設目標與要求；②社會變遷與政府治理轉型；③澳門經濟可持續發展的挑戰與對策；及④公民社會與社會發育。與會代表熱烈發言，不少意見開門見山，言簡意賅，理據充分，頗富啟迪。現將各專家學者發言要點輯錄刊登與廣大讀者分享，並期望透過交流討論，進一步引起各界對相關課題的關注。(有關各位專家學者的發言，純係爭鳴之見，並不代表本刊立場)

**楊允中：**各位與會專家學者、各位方方面面的朋友，大家好！今天距澳門回歸 10 週年還有 5 天，相信澳門回歸以來的發展大家都很清楚了，相信我們澳門特區這 10 年的發展變化不僅令我們全體澳門居民引以為榮，可以講也會令我們國家，包括中央政府和全國人民都引以為榮。特區第一個 10 年的發展成就已經有效驗證了“一國兩制”的生命力和競爭力，展示出“一國兩制”的強大威力。在行政長官何厚鏞先生領導下的兩屆特區政府做出不可磨滅的歷史性貢獻，全澳各界居民同樣也作出一份難能可貴的貢獻。5 天過後就要進入一個新的發展階段，新的 10 年，特別是新的 5 年，我們特區的路怎麼走，我相信不僅我們在座各位非常關心，我們國家的中央政府、全國人民以至國際社會都密切關注，甚至是寄予厚望，應該說我們對於未來的發展絕對充滿信心，因為我們已有 10 年奠定的良好基礎，我們已經初步積累了實現“一國兩制”的寶貴經驗，澳門特區廣大居民這個群體是經得起形勢發展的挑戰的。

我們今天座談會的主題就是在這個形勢下推出的，由澳門基本法推廣協會和澳門理工學院一國兩制研究中心合辦，本來是由澳門基本法推廣協會崔世昌理事長親臨主持的，但因崔理事長臨時有要事趕到香港，所以委託本人主持，他向大家表示歡迎和感謝，希望大家充分表達各自的高見。今天提供的思考題目有 4 個：①澳門特區法制建設與要求；②社會變遷與政府治理轉型；③澳門經濟和產業發展的挑戰與對策；④公民社會與社會發育。雖然這些題目不算是包羅萬有，但基本上把大家主要的關注點都記下來了。在座各位都非常有發言權，我不耽誤各位的時間，希望每個人的發言控制在 10 分鐘之內，最後我們再作互動討論。

## 依法施政與社團建設

**吳在權：**今天有很好的機會來參與澳門基本法推廣協會和澳門理工學院一國兩制研究中心合辦的學術座談會，假如說“學術”，我沒有條件參與，但是我會抱著一個作為澳門老百姓的身份來學習和表達自己對過去 10 年的看法及對未來 10 年的期望。今天座談會的名稱把核心講出來，我需要講的也是這個座談會的核心，就是澳門特區關鍵的“依法施政”這四個字，我認為這個是最核心的問題，而前幾個星期，我們中央領導人吳邦國委員長講，對我們回歸 10 年，對

過去的 10 年，他在基本法的座談會上講了三點，就是三個希望，而這三個希望，也是我個人認為邁向往後“第二個十年”應該怎麼走的一個核心。剛才楊博士講今天的 4 個議題，我想談談法制建設的目標是甚麼呢？就如我剛才所說的三個希望正正是我們往後應朝着的發展方向，但是這個目標是甚麼呢？目標是應該按照國家給我們的“一國兩制”，澳門這個特區是國家給我們的特別行政區，我們要走的路，這個方向性，也是應該按照“一國兩制”，以我們國家的大方向為前提的，至於目標和要求，目標是朝向我們國家的目標，給老百姓一個和諧社會，澳門“一國兩制”能夠延續發展下去，這個是目標的核心，當然，要做好這件事情，除了三點希望裏的重點法制觀念，我認為過去的 10 年裏，對於百姓來說，依法施政有沒有？有，不能說沒有，成效是實實在在，而且也不小，這點我們應該肯定，但是我們如果對這方面要求有所提高，說實話，這個法治的觀點、觀念可以說是非常低，為甚麼我會這樣說呢？作為一個議員，今天我們回到基本法裏給一個立法議員最大的職能是立法，當然為老百姓做一點事情也是其中之一，但是以我認為立法議員最關鍵是立法，對法律的認知這個核心，從這個依法的角度去監督特區政府，但是監督有一個前提，就是行政主導，我們是應該愛護政府，以支持的角度去監督，所以議員沒有一個實權，他能做的事情就是按照法律的觀點就一些政府不對或是走彎路提出一些意見，太多例子我不舉了，但是很明顯，從這十年來，特區政府對立法議員的書面質詢與一些意見，可以說根本沒有做到基本法規定的行政立法互動。我認為政府的成績不能被抹殺，首先在肯定之餘，我們也要遵從委員長提到的法治觀點，這個是非常關鍵的。我認為核心是有一個前提，就是法治的觀念，怎樣從法治的觀念推動形成制度。再來說說目標跟要求，目標是我們朝着大方向，發展“一國兩制”、“澳人治澳”，但怎麼樣叫“澳人治澳”、高度自治呢？需要有一個很好的服務團隊，這個服務團隊是甚麼？是公務員。回歸之前，大家都滿懷熱心，在“一國兩制”下，為澳門老百姓提供良好服務的公務員也是非常好的，但是沒有一個高官問責制，沒有一個法治的觀念，沒有一個制度性約束，中層或前線的公務員都是人，“人不為己，天誅地滅”，這是定律性的，但是我們毛主席以前說過“大公無私”，這有歷史的因素，當時我們國家這麼貧窮，大家沒有一個核心怎麼行呢？所以普通公務員中沒有一個問責制，你要他去幹，怎麼會有好的公務員呢？我很簡單帶出一些不成熟的意

見，如有不對，希望各位包容。

**婁勝華：**今天在座有很多長期關注澳門政制發展方面的人士，我想說說澳門的社團政治會不會轉為政黨政治，因為我想這是很多人關心的問題，特別是在第四屆立法會選舉之後。大家都知道澳門一直是社團政治運作方式，在2007年之後，特別是行政長官宣佈澳門要建立一個公民社會的目標以後，社會上就有很多人討論，因為公民社會的目標和方向，實際上是很多地方需要發展政黨政治模式而提出來的。其實澳門社團政治是不是符合公民社會的發展方向？很多人都提出這個問題。我覺得首先究竟是政黨政治好還是社團政治好？這個不能僅僅從理論層面分析，或者特別僅僅從西方國家或是從澳門之外的一些地方實踐的經驗來證明，而應該從問題本身，也就是回到澳門社團政治的本身，它的運作方式，究竟是有利或是不利於澳門今後的政治發展，我們應該從這樣的一個出發點來討論問題，我們也不僅僅從理論或者是從其他地方的經驗套到澳門來，我覺得有可能會看得不太清楚。那麼，從這個出發點來討論，我個人認為從澳門社團政治的情況，特別結合從回歸以來的選舉經驗，從澳門現時的情況看，它的政治效果相對來說是好的，為甚麼有這樣的看法呢？我們回過頭從今年9月的選舉看，從回歸以來的三屆選舉來看，我們看到這個選舉，特別是直選這一塊，出現的一個現象是也許我們在其他地區的政治力量分佈都沒辦法得到的，就是它出現多元政治力量，而且是一個均衡、穩定的分佈。這個多元、均衡和穩定的分佈，我相信很多地區是沒有的，而且我們在當初基本法實踐的時候也希望能達到這個目標，而我們看到，現在竟然在這幾屆選舉越來越出現這樣的趨勢，這個趨勢自然是我們當時想達到，而現在不需要通過列入基本法的委任或間選制度，只要通過直接選舉便能達到這樣的政治效果，這種政治效果是很難得的，反過來看，這是怎樣造成的呢？我個人認為是社團政治造成的，為甚麼呢？大家都知道政黨政治與社團政治的最大區別在甚麼地方，我想政黨政治實際上、嚴格意義上來講，它是一種競爭性的政治，它就是要搞對抗，就是要搞對立的，甚麼叫政黨呢？政黨和社團最大的區別就是政黨想取得執政權，所以世界上所有的政黨如果按照一般定義上來區別可分為兩種，一種是執政黨，一種是在野黨，如果你作為一個政黨，你要不就是在野，要不就是執政，如果我們按照這樣的標準來看香港政黨，你說香港政黨是政黨嗎？它不是一般學術意思的政黨，而是半政黨組

織，香港所謂的政黨政治出現一種對抗性的政治，所以香港用政黨來參選，這不是一個政府，實際上就是一種對抗，也就是它沒有辦法取得執政權，也是要搞對抗的，它一定要和你搞對抗，這個是政黨政治的本質所在。我們回頭看社團政治，社團設立的時候就沒有一個一定要去執政，社團政治是一種和諧性、合作性的政治，起碼是一種非對抗性的政治，所以這種非對抗性政治造成的政治力量分佈格局是非對抗性的，所以它能夠把社會上出現的新的階層，他們都能夠通過社團來參加選舉，能得到一個反應。那為甚麼我們一定要走到對抗性的政治道路呢？如果我們再看看，實現這種對抗性政治道路的其他地區，例如：東南亞一帶，泰國也好、菲律賓也好、韓國也好、包括我們國家的台灣也好，大家都看到這個選舉總是吵吵鬧鬧的，也就是一塊紅衫軍，一塊是黃衫軍，為甚麼？它就是要針對執政權，就是要搞對抗，政黨政治就是這樣的，所以我個人感覺到如果我們回過頭來看，澳門實行這樣的一個社團政治，為甚麼我們一定要走政黨政治的道路呢？所以我個人認為如果從選舉的事件來看，我覺得還是社團政治要比政黨政治更有利於社會發展，更有利於社會的穩定，那麼社團政治是不是最好的政治呢？我不這麼看，為甚麼呢？我覺得澳門的社團政治它是處於一種地域性的，而且是基於一種歷史階段性。至於說到地域性，因為澳門從過去到今天所走的政治發展道路與其他地區是不同的，我們看到在過去其他地區的政治發展道路，很多地方實行政治參與都是以政黨的方式進行，而澳門的政治沒有出現這樣的一個政黨組織，那麼我們是不是一定非得要成立一些政黨來走其他地區(特別是西方地區)走過的政治道路呢？我覺得目前來看，我不敢說會不會一定出現政黨，但長遠來看，從社團政治走到政黨政治的道路，對澳門來說是一個比較漫長的道路，所以我們沒有必要，也沒有急切性要儘快通過修改法例或通過其他途徑把社團引導到政黨的道路上，我個人認為在澳門社團向政黨的轉化過程是很漫長，特別是在目前的政治情況下，它應該還有一段路程要走，而且在這過程中，我個人認為從社團走向政黨要看今天社團政治有沒有缺點。

事實上是有很多缺點和問題的，這些缺點和問題主要表現在兩大方面：第一方面，社團政治不利於培養政治人才，這在澳門表現得非常明顯，因為社團沒有要求一個執政的目標，所以它在人才培養方面沒有顯得那麼急切，不像政黨政治，政黨它要對峙，就算不能夠執政，但是它也想要執政，所以它會主動培養

人才，而在西方很多的在野黨甚至會成立影子內閣，所謂的影子內閣它根本就沒有執政，但是它已直接把部長分好了，因為在野黨想着執政這件事，但是社團就不會想着執政，為甚麼澳門的政治人才培養顯得那麼困難，我覺得跟社團政治是有關係的。第二個社團政治非常大的缺點，就是社團不太關心政策的制定，而大家都知道政黨時時要參與政策制定，我們經常講澳門在政策制定方面存在一些不足的地方，但是不足是從哪來的呢？我們不僅僅看到是政府在這方面的能力弱，而社會在這方面的能力也是很弱的。大家看看西方一些主要的政黨都會設立一個叫做政策研究部門，我們再看看澳門的社團，有幾個社團專門成立一個政策研究部門呢？我們的社團很少成立政策研究部門，所以我覺得澳門的社團要走政黨這條路，怎樣使我們實行社團政治的同時加強政治人才的培養，主動的培養政治人才很重要。另外，在社團中要不要設立政策研究部門，設立專門的政策研究部門來研究一些跟社團相關的或社團關注、要維護最優先階層的一些政策，而透過政策研究，一方面影響政府政策決定，使政府政策在諮詢時能夠得到更真切的政策制定方向、依據、資料。同時，政策部門的設定，事實上是和人才培養有非常密切的關係，我們不可以講那一個社團或那一個政黨的人才培養是可以脫離政策研究的，如果不懂得任何政策，還可以叫做政治人才嗎？所以我個人認為這兩個問題應該結合起來一起做，所以我的觀點是：①在澳門目前是不是一定要發展走政黨政治的道路，我覺得這是一個可以探討的問題。②當前要做的事情，我認為社團應趕緊加強政治人才培養及設立政策研究部門。把這兩個弱項補上來，那麼我們的社團同樣能發揮政黨的作用和功能。

**吳在權：**我很認同婁勝華教授剛才講的觀點，但是我很模糊一點，我也認同政策是一個非常關鍵的，澳門特區政府回歸這 10 年，有不少成績，但是以我個人不成熟的意見來說，特區政府從來沒有一個很好很好的政策，包括政策研究中心，我見到新一屆行政長官時重重複複提到這個問題，所以你剛才提到的培養政治人才方面，包括社團政治方面沒有這樣的人才，我是絕對認同的。尤其我有一個問題想請教你，現在特區政府自己都沒有政策，這個路怎麼走，它都迷糊，這是第一個原因。民政總署為例，它是一個負責民間的、跟之前的施政功能不一樣了，民政總署裏有一個諮詢委員會，這個是甚麼慢慢再說，另外從它裏頭又誕生了三個中區、北區、氹仔委員會。本來在概念來

說，多幾個委員會能培養一些人才，也是不錯的，現在我也看到，這幾個委員會也能把社會的一些人才融在這裏，也是培養人才的一個地方，但是我認為它也是沒有一個好的、真真正正的政策安排，是亂七八糟的、功能重疊的，當然我在這裏講不是太好，有一些朋友在這三個委員會裏做了不少工作，如醫療不足、道路要改善等方面，但是這三個諮詢委員會的功能是甚麼？定位是甚麼？諮詢委員到底是甚麼呢？所以就這個方面來講，想請問教授在澳門，它的功能好像是一個區議會的功能，包括你剛才講的社團政治、政黨政治，那麼對澳門現在這個諮詢委員會跟區議會，你有甚麼看法？

**婁勝華：**謝謝議員。其實政治制度上確實存在很多問題，當然議員站得高、看得更遠，他可以看到政府中存在的一些問題，你提出政府要加強政策制定的能力，我是完全贊同的，而且我覺得大家要有這樣的認識，要讓這種認識成為行動，也就是說我們要有這樣的制度、有這樣的機制。所以我是比較贊成即將上任的第三任行政長官他提出的一些主張，就是說他看到這些問題了，我相信他執政以後會按照他競選時的政綱來推行的。剛才提到一個問題就是，事實上民間或者社團對政策的研究、對政治制度設計怎麼樣跟政府的政策拉上關係，這實在是一個問題，就像剛才議員提到的我們的諮詢委員會。關於諮詢委員會，我在這裏要強調的第一點，我們社會上對諮詢委員會的期望太高了，因為諮詢委員會不是議會更不是立法會，絕對是差距太大了，諮詢委員會從國外和香港的經驗來看，目前在澳門對它寄予的期望太大了，甚至有些居民，譬如說找民政總署的三個分區性的諮詢委員，找他們去理論，其實他們是解決不了問題的，他們僅僅就社區性事務的提意見，反映居民看法，它絕對不是權力機關，它沒有任何權力，甚至它到政府部門去，他也只是用諮詢委員會委員的身份，沒有任何的公權，也沒有任何的法律賦予他們有職能、有職責去處理這些事情，但是因為現在特區政府施政的方向中，諮詢組織一直只有這一個。我是非常贊成這樣做的，為甚麼這樣講呢？因為我知道在目前的情況下，在基本法的結構下，我們想推進民主政制的發展是一個長期任務，但是我們不能等民主政制發展好了以後再來做這個政制諮詢機構，不可以的。那麼在目前的情況下，尤其是民主政治發展比較難的情況下，怎麼辦呢？怎樣擴大我們政府在諮詢政策方面的科學性、民主化的程度呢？我想做一點諮詢或擴大一點諮詢是有好處

的，但是它永遠達不到我們想的取代議會或者是取代區議會的期望，所以現在澳門政府一直在做，市民卻說即使求助於你，你也不能解決問題，這個諮詢委員會到底在幹甚麼呢？第一點，也就是我們的社會對它的期望確實是有點高，因為法律沒有賦予它那麼多職權；第二點，諮詢委員會是不是沒有被賦予職權就做不到甚麼事情呢？我覺得還是可以做一些事情的，一方面政府對這三個分區性的諮詢系統推出得非常倉促，賦予他們甚麼樣的職能不明確，因為我比較關注這個事情，我過去也寫過文章來講諮詢組織，我也詢問他們平常是怎麼運作的，有沒有法律的規定呢？他們說正在討論中，事實上他們已經在運作了，但是他們的內部制度還在討論、完善當中。那麼我個人覺得：①政府可以賦予更多的權，②內部討論規章的時候不要設計一些規章綁手綁腳，我就知道他們現在的委員，現在在外面發言是不可以的，在座的記者也有些想採訪他們，但他們的發言是受到限制的，我想這是因為在適應的過程中，這樣的章程是一個試驗，澳門又沒有區議會。若想能夠設立這樣一個組織，能夠儘量做到區議會的功能，我覺得在規章上還是不要限制得太細，能不能做得鬆一點，讓他們有一個適應的過程，特別是培養年青人，也就是說如果民間社團的政治研究能力強了，怎麼樣把民間社團研究出來的政制藍本、一些政策的主張或建議傳到政府，怎麼跟政府建立一個政治上的涵接，這確實是有需要研究和加強的，諮詢委員會前景是加強溝通的渠道，這是我的觀點。

### 認真提升執政能力

**趙向陽：**簡單談談我個人的觀點，第一點是我認為關於政治體制的發展，是一個長期的、宏觀的，並且由中央作決定的大事項。一個社會的進步往往從社會管制的角度開始講比較合適，剛剛婁勝華教授談到關於澳門社團，社團政治是一個特點，但是澳門社團政治的最大特點在於社會服務，而社會服務和社會管理包括社會共治，現在還有社會企業，這個是一整套作為我所接觸到的、考慮到的社會政策，在政策制定時，包括諮詢委員會的設立，在這個過程當中，社團對政策制定的影響方式和方法是比較多的。如果說現在能夠提出一整套政策建議固然很好，但確實難度很大。社團紮根在每一個社區，紮根在不同的行業，所以它對居民和行業需求的了解比較多，而這些需求可

以通過不同的渠道反映到政府。對政府而言，澳門地方很小，也沒有必要再設兩層、三層政府，但是站在社會事務的角度，是否可以考慮更多的由社團去負擔，雖然現在很多社會事務已經由社團負擔，包括醫療券的發放、房屋登記、失業登記，很多事情已經交給社團去做，這其實是澳門政府管治的很重要的特點，不過這方面沒有太多宣傳。現在大家可以看看每年在政府公報公佈的統計數字，不同的社團只要符合服務社會的宗旨，都會收到政府合理的資助，在這三個諮詢委員會成立之前有一個委員會起了非常好的典範作用，就是舊區重整諮詢委員會，這個委員會的特點在於不僅有社團、地區的領袖，而且有專業人士，它不僅了解地區人士的要求，而且能夠提出法律草案上的建議，所以這是個很好的嘗試。在這之後，三個諮詢委員會成立，這個本身是一個起點，而不是一個終結，下一步怎麼走，大家再提意見，共同探討、共同討論。大家可以看到一個大方向就是社會共治或者叫做社區共治，我認為這是在澳門地區發展民主政治中一個很具體的、可操作的，而且會受到歡迎、阻力比較小的一個方向，就如剛才吳在權議員提到的三個諮詢委員會，婁勝華教授也作了很精辟的解釋。

至於怎麼完善，這有一個過程，譬如說它直接提出法律提案是不可能的，因為法律明文規定它有一個程序，那麼政府當中怎麼採納它們的意見，也有一個不斷反饋、反覆研究的過程，這個過程可不可以縮短一點，效率可不可以高一點，都值得研究，都有空間，但渠道一定是有的。因此從社團社區，包括居民的參與，這個角度來說的話，澳門的社團政治發展空間還是很大的，雖然跟政黨政治之間相比還有很大的距離，似乎澳門不存在搞政黨這個問題，沒這個需要，反正整個體制建立已經很明確，就是說行政長官選舉或產生以後，由中央委任，基本法附件一很清楚地規定了按選舉的辦法來進行。下一步可能是將來怎麼考慮選舉委員怎樣民主化，那是另外一個問題，但是選舉委員會不論如何每個委員是以個人身份投票，包括到今天為止，我們有1999年開始有社團法，澳門目前有4,000多個社團，但是沒有一個社團是按照政治團體登記的，一個都沒有，就算是澳門學社，它是個問政團體，議政團體，但不把它叫作公民政治團體，甚麼意思呢？就是說一般的社團形式，它參加建設也好，參加諮詢也好，參加一般的表達意見也好，目前來看是很足夠了，不過如果把它界定為政黨，好像現在還沒有這個社會需求，也沒有這樣的社會條件。所以剛剛吳在權議員講到關於諮詢的問題，我順便解釋

一下，因為諮詢問題我接觸得比較多，就交流一下意見。議員質詢都是非常負責任的為選民服務、為澳門服務，我們作為特區的工作人員也非常敬佩、非常尊重，但是有一個技術問題在哪裏呢？就是議員質詢時不懂得如何表達提出的問題，就是跨好幾個執政範疇，譬如說，很簡單如吳在權議員長期關注的非法旅館事情，政府也非常關注，涉及到工務運輸局、旅遊局、消防局，還有治安警察局，有時候還有民政總署。譬如說同一間非法旅館，可能接到5、6個投訴，例如消防設施不行、衛生條件不行、噪音問題，還有治安問題，治安問題無論是一樓一鳳也好，很多事情如果你沒有身份，連看他們的證件都不行，所以政府哪怕是做一個回覆，而在回覆當中還要考慮到很多問題出現，你不能在回答當中出現問題，所以每個部門反覆考慮能不能寫好一點，等到各個部門的想法、材料都掌握清楚了，時間上又出現了問題。我不是說為政府辯護，只是介紹一些實際情況，這是我們進行實際工作時的一些難處。有時候議員說怎麼事情這麼簡單，甚麼時候把法例做出來，問題很簡單，也是一個好問題，可是一旦操作的時候就是一個問題，這麼多的部門要統籌，這麼多的部門要提意見，時間上是一個問題，當然，怎麼更有效的統籌，更有效率的把工作做好，這個一直都是應該努力的方向，以上不代表任何人發表的意見，只是交流一下，謝謝大家！

**吳在權：**剛才趙顧問說的我都理解，同時帶出一個問題就是，特區政府有40幾個部門，應該有一個政務協調中心，法律不通就改，在法律的前提下，第一我認為要合法，第二，問題在哪裏呢？答非所問才是一個絕對的問題。

**吳利勳：**剛才吳在權議員談到關於法律的問題，我原在建築工程界任職，最近看到新聞報道說，在過去10年的法律改革中，已經有97%的法例完成修訂，但也有專家指出依然存在不少問題。我現在舉一個例子，在建築行業中，有的專家說法律條文非常含糊，在未來10年不能繼續含糊了，要有重點地進行法律改革，這個觀點我非常認同，澳門被殖民管治數百年，法例含糊，需要儘快改革。對我本人而言，在建築界30多年，在我父親和我的年代，有好幾個人犯了法，牽涉到歐文龍案當中，在法律上這個案子已經判決了，有幾個人還沒被判決，是疑犯，那就有問題了。我們建築界有三大商會，向政府提出意見時，我本人不敢多提意見，但我今天講的話會不會見報呢，我也

無所謂，因為我們今天的討論是為未來10年而進行的。很多事項在法律上是不是要定下來呢，哪些是急需的就要定，因為建築業界在未來10年會更加繁忙，比如說我現在正在負責的媽閣廟填海工程，要填300多畝，使之與西灣大橋相接。我希望特區政府未來10年注重公平、正義，這就是我今天的主題。未來是不是這樣呢？公平、正義，和法律要有關係。舉一個例子，最近推出涉及幾百億的工程，大概只實行了十幾億，我們三大商會都提出過，涉及這項工程的幾家公司在法律上都是有嫌疑的，如果在香港，這些公司是不可以參與的，因為它們在法律上有嫌疑、可能有罪，但在澳門，這些公司依然能競投金額巨大的工程。今屆政府還有5天就要換屆，是不是5天後，新政府對於將來可能作為支柱的、蓬勃發展的建築行業，在法律上是否應急事急辦。犯了法的公司也能獲得工程判給，我們三大商會提出這個問題的時候，我不敢說話，怕得罪我的好朋友。今天我快退休了，提出來我也不怕，我要為澳門請命，正好我們有議員在，就把這一點說出來，新政府會不會抓緊呢？再舉一個例子，澳門科技館既然出事了，涉及許多億的案件，工程是不是應該停下來，重新投標呢？這項工程我有參與競投，當時我的價格是4億多，排第二，當時報格是3億多的公司中了標，最後它出事了，還好政府發覺得早，要不然，這項工程就不是3億多，最後需追加到10億也說不定。這是澳門的弊病，還好政府發覺得早，現在有沒有追加我不知道，但科技館已經完成了。按照法律，這家公司犯罪了，正在進行的工程是不是要停下來，重新開標呢？

現在有幾項工程仍然陸續判給受嫌的公司，我們上次幾大商會都提出這個問題，一起反對。我很高興聽到楊博士談到公平、正義，未來的政府在法律上，甚麼社團也好，甚麼政黨也好，澳門最需要的就是法律。發生了事情，在法律上該如何處理，目前是含糊的，為甚麼你犯法，之後還可以投得工程呢？這是很奇怪的現象，是不是法律應該制定，任何事情都是出了事再來立法，但出事了是不是馬上立呢，還是要過幾年才立呢？沒有法律的規管，他們一直在違法、在貪污，查出以後還能有事情做，法律跟不上，10年了，是否由第三屆、第四屆、第五屆政府才來立法，所以我認為，哪些緊急的事，出了事馬上立法，不是過了1年、2年、3年再來立法，這是政府需要急切去做的事，我只是舉一個例子。謝謝各位。

**方泉：**剛才吳在權議員和其他幾位提到了政策

和法律的問题，在第一個 10 年裏，“一國兩制”是個實踐的事情，體現在法制的建設上，會議的第一個議題就跟法制是相關的。第二個 10 年的展望，包括剛才幾位提到的意見，都跟法律和法律改革有關，這我想提一點就是，大家提到法律要改革的時候，第一個想法可能就是因為法律原來不好所以改革，其實提到改革其實並沒有否定已有立法的意思，並不是這樣的，而是與時俱進。因為世界在發展，我們正在用的法律、澳門的法律、多年以前中國明朝、元朝的法律也不是這樣能一直適用。所以首先是與時俱進的問題，並不是否定法律，基本法裏說了，“一國兩制”下原來的法律不能改，我們就不能有新的立法，這顯然不是這樣的。當然這不是我的高見，第一個 10 年特區已經有很多立法的經驗，也有一些因應時勢的法律，包括《勞動關係法》、《聘用外地僱員法》。因為澳門前 10 年發展太迅猛、太迅速了，它展開了很多前所未有的、非常豐富的社會形態，都需要立法機關做一些應對。所以我覺得法律改革應該是一個真的命題，它也沒有任何否定現有法律的意思。現在法律的改革過程中，我想有幾點要考慮，第一個就是作為唯物主義的態度，現實是甚麼？澳門的現實是甚麼？下一個 10 年跟前一個 10 年以及 1999 年回歸之前的澳門顯然已經不可同日而語，這是一個輝煌成就的 10 年，但下一步如何可持續地發展，需要一些調整和變化，那麼現實的情況不僅包括澳門自身的發展，還包括比如港珠澳大橋的興建，兩岸四地的交流和發展越來越多，都帶出一些很具體的問題，比如內地逃犯的移交問題，刑事司法協助和各種各樣的司法協助，因為兩岸四地區際的交流產生了很多現實的要求，所以我覺得首先要考慮的就是現實情況，它變化了，這必須承認。

第二個我想必須要考慮的就是民意，楊博士的幾點看法裏也提到了，包括歷屆的特區政府和行政長官，他們都提到要尊重民意，前幾天我看澳門日報上也提到，理工學院一國兩制研究中心又做了一個關於未來 10 年的路向選擇的大型民意調查。我覺得這種工作特別有意義。內地有一句話說群眾的眼睛是雪亮的，澳門民眾的眼睛同樣也是雪亮的，他需要甚麼，或者他看到了澳門社會和現實的問題。我想特區政府也提到了，要尊重民意，我們每一個人都知道民意的重要性，先不說舟和水的關係，它實際上為我們提供了很多未來法律改革的一些方向和改革路徑中需要關注的問題。包括澳門城市規劃立法，其實澳門做得很不够，還有一些基本法典也需要調整，需要一些適應性的變化。

第三個我想就是普世的價值，楊博士也提到了，他說，法治建設的核心是最大限度地維護公平正義，我想這一點我們無須去多加論證了，澳門被說是熟人社會也好，微型社會也好，有它自己怎樣的個性特點也好，但是在法制建設、法制發展或者是立法方面，一些普世的價值，或是一些經過比較研究、非常有意義的法律制度，我們都可以去借鑒、去學習。

## 法制是否滯後

**黃顯輝：**我再談一些個人意見。過去 10 年，澳門回歸以來，特區的發展是大家有目共睹的，過去 10 年經濟急速的發展，事實上澳門在民生、社會方面同一時間相應地產生了一些問題。過去 10 年在民生、交通、居住方面，澳門成爲了一個國際城市，如何與國際在制度，或者國際組織、地區性組織更規範地接軌，在澳門來說，比較現實、具體的情況，這幾年家都感受到了。比如舊區的重建、公屋蓋建的速度、市民面對交通的問題，另外，包括律師、法官、檢察官、市民，大家都在埋怨的司法滯後的問題。我個人的看法是，剛才我所說的民生幾大問題，還有吳在權議員提及到的非法旅館問題，那幾點大問題是第三屆政府在法制建設上的目標。制定制度是一個主要的元素，另外還有一個主體，便是執法人員的水平。在一些具體個案中，原告有他的理由，被批評的也有他的理由，談到法律滯後、執法水平不足，如果是針對一些具體個案來講的話，無論對政府和對執法人員來講，都是不公平的。還有一個機關，就是法院，在競投的程序裏，如果某一個中標的公司是違法的，在行政階段中，我們有機制可以作行政上訴，對長官的決定不服的，可以上訴中級法院，甚至是終審法院。我們不能夠說現在的制度不公平，現行的制度中可以讓大家上訴。澳門回歸以來，有一個很成功的經驗就是司法獨立，很多政府作爲被告的案件中，政府是敗訴的，法院中判決政府是輸的。我個人的看法是，在民生方面的法制建設，希望下一屆政府多聽民意，以及研究相關制度如何跟國際慣例、國際制度接軌。

**林笑雲：**我挺同意行政法務司司長陳麗敏所講的，澳門的法律滯後是每個人都在講，澳門社會上發生一件甚麼事，第一句話就是法律滯後，沒有第二句話。發生甚麼事，都是法律滯後，我們要知道法律不是萬能的，很多事不是法律可以解決的。所以社會上

發生了很多事，每個人第一句話就說是因為澳門的法律不健全、法律滯後等等，我覺得這個批評不是很公道。因為澳門有它自己的法律，這套法律不是澳門自己在 1999 年寫出來的，在回歸的時候，我們的全部法律是經過了本地化的，當時我們參考了歐洲共同體的法律，所以我們的法律根本不能說是中世紀的法律，我們的法律是在回歸時參考了很多歐洲現行的法律，基本上參考了法國、德國、意大利這些國家的法律，不僅是葡萄牙的法律。葡萄牙的法律也不是它這麼小的國家自己創造出來的，它也是參考德國、法國的法律體系。所以我們不能一下子就說我們的法律怎麼樣滯後，問題是這 10 年來的發展太快了，快到發生很多事是當時的法律沒有辦法預計到的。比如說電腦，電腦犯罪肯定在 80 年代大家沒有這個考慮，怎麼會想到電腦犯罪這件事呢？這件事我們一定要去立法、去規範的。這個是一個問題，發生了新的事物，法律才會去規範。還沒發生的事，想都沒想到，怎麼去規範呢？實際上法律不可能超前，怎麼超前呢？我現在說立個法說那月球上面的土地要怎麼去買賣、怎麼去交易，這也不可能嘛。所以，發生了甚麼事，才会有法律去規範，例如在 60 年代，大家都結婚，婚姻是一件大事，同居根本就不需要去立法，同居、私生子，根本就沒有這回事，沒有必要去規範。現在同居確實多了，婚姻之外生育的小孩子多了，就需要去立法了，變成不管是婚生子、非婚生子，都是要有繼承權，也是這個時候才要去立法的。所以法律需要改善、需要完善，這是我們需要做的，不能每一次都說澳門法律滯後，要不外面的人都以為澳門的法律是甚麼東西啊，根本就沒有法律了。

第二點我覺得第三屆政府要注意的就是法律需要有人去執行，法律寫得更漂亮、更完善，放在那裏沒有人去用，這法律是沒用的。大家都知道開標有開標的程序，問題我們想也想不到，有一個人一定要中標，那就要去改他的分數，這個法律不可能去規範“不能去改他的分數”，這個是自自然然的，立法的時候就知道不可以去改他的分數，到開標了，評標的規則就在那裏，投標者希望說把我這個分數由 8 分改到 10 分吧，這個還要立個法說“不能改分數”啊？懂邏輯的人就知道這個分數是不能改的。上司說要改，下屬害怕不改的話不能繼續工作了，這是過慮。很多事情是在執行上發生問題，希望下屆政府在這個方面，在公務人員這方面一定要依法辦事、依法行政。對吳利勳先生您所說的這個問題，不是說立法就可以解決，立法以外，執行法律也是很重要的。在建築行業，很

多法規確實是過時了，同 20 年前是不一樣了，需要去改正。為甚麼法律改革會這麼慢呢？就是很多時候在澳門，不是界別裏的人，就不知道問題在哪裏，所以一定要業界的人士去推動法律要在哪裏改、怎麼改，才能幫助政府。因為他們在立法的時候，需要一批專業的人才在做這方面的法律，有時候會有困難。比如財政局的法律當然需要財政部門裏的人把它研究出來，如果沒有適當的人才去做這樣的工作的話，那立法的進度就會慢。在工程方面也是同樣的問題，一定要有專業意見的人，提出怎麼去改善法律，把法立得更好，不然的話很多時候沒有足夠的人才去做，改革就變得非常慢了。

**吳利勳：**我有一個例子，有一家公司現在已經在氹仔動工做一個 4 億多的工程，它出現一個問題，可能大家都不知道的，我們三大工會在遊行啊，跟立法會也提過，就是那一家負責西灣大橋工程的公司，這家公司有過違法的行為，但是政府現在還是把工程判給這家公司，所以我們要反對，他違法還要給他做，是不是在法律裏可以找到這一條呢？幾百、幾十年前，違法也可以做工程呢？你違了法還給你工作？這還哪裏有法律啊？都會去貪污、去違法了，這叫甚麼政府啊。在法律裏面加一條“違法也可以做工程”，將來誰都會去違法了。

**林笑雲：**這個在法律上可能是要改善了，法人是不可能犯罪的。法人怎麼去犯罪呢？公司怎麼去犯罪呢？所以公司的負責人有犯罪的可能性，人有罪，並不代表公司有罪。

**吳利勳：**人違法就是為了公司要取得工程嘛，哪裏沒罪？

**林笑雲：**法人不作為犯罪主體，這方面可以改正。

**吳在權：**我知道今天這是個座談會，就如楊博士所說，是沒有結論的，不過不要緊。雖然有傳媒在場，不過都是閉門討論。我剛才說，我作為一個澳門居民，是政制中的其中一員，首先我的第一個觀點是，我是絕對支持特別行政區依法施政，所有的批評意見都是為特區好，但是在現實環境中，我十分認同林笑雲律師剛才所說的，她不是建築業界，而是法律專才，有法律觀點，但在現實問題中，我本人有一些看法。與林律師討論時不要說個案，林律師剛才說，個人與公



司，即自然人與法人是有分別，我完全理解。但剛才聽吳利勳先生所說，確實有一件工程，不說個案，現在就有一件大工程進行當中，業界在投標過程中，標書是有一定規距，這是正確的，如剛才所說，公司並不等於個人都對，但問題是甚麼呢？確實，這間公司的負責人是被判刑，而在標書裏所列舉的條款是規定一個僱用本地工人與非本地工，即僱用外勞作為一個選標條件，另外以購買工程的保險作為評分條件，還有價格的中位數作為評標標準，等等。但實際上，第一、這間公司在負責人已被判刑，第二、在過去這件大工程，總共發生了6次工業意外，有4人死亡，第三、在評標價格中位數，我計到的十幾個分數中它不是合格的標準，再加上在本地工程公司中，它的器械近乎零，在僱用外勞情況下，可以說這間公司甚少用到本地人，諸如這些問題使得評分達不到中標的標準。除此以外，業界向我投訴，並列舉很多證據，我分析之下，我提出了一個質詢，雖然我支持特區，政府在回覆業界時，竟然說在歐文龍事件發生後，在2007年立即啓動建立一個名為檢討土地批給委員會。經過兩年時間，做了一個意見交給它，這個標書在2008年的10月底公開招標，2009年初開標，但竟然在這份標書中回覆業界說，廉潔、道德等是不需要計算進評分標準當中。法律可能沒有白紙黑字寫明，但是否法律上的原則呢？這是法人與自然人，公司與個人的問題。另外又有一個實例，在某一個地盤中，持有工程的公司的其中一個股東犯法，並與歐文龍事件拉上關係，而最終沒有將工程判給該公司。但是當時工程還在進行中，文件也批完了，都要這間公司中途停工，如果按照我對法人與自然人、公司與個人的不成熟看法，我也混亂了。所以剛才說到法律滯後完全理解，法律是沒有辦法跟上社會的發展，我們看法律滯後要有一個客觀的觀點去評論，並不能貿貿然批評，否則對當事人是絕對不公平的，對社會和政府也不好，但是現在發生的問題是甚麼呢？律師剛才說到，澳門有自身的法院，但是遲來的法律等於甚麼呢？我並不知道，對吧？確實法律滯後是個甚麼樣的問題？第一，法律是否適合社會，在不適合社會的時候，這個情況可以以非法旅館為例，2006年底出現問題，5次書面質詢，5次電台發言，直到2009年才承認法律跟不上，今天又如何？作為一個直選議員，市民選我幹甚麼呢？我放棄自己利益想做甚麼？無非是為社會做少少事情。不過我十分認同林律師的觀點，我們對待法律要客觀，否則對法律不公平，這是事實。國家領導人向我們提出三點希望，在任何情況下我們都

應以積極的態度，是回應社會最好的方法，但在另一角度，偏偏是王婆賣花，自吹自擂，無辦法不回應，這是我的觀點。

**林笑雲：**我是不想回應的，但是非法旅館問題提出很多年了，為甚麼如今還未解決不到，我也解釋不到。

**吳在權：**就是一個問題，政府有沒有用心去解決。

**林笑雲：**可是，如果因為這個問題而認為整個法律滯後，法律不是這樣子的。

**吳在權：**早前政府說不能進入房子裏，最近也不是搜了20多間屋，成功拉人。就是存在法律灰色地帶，應用我們的真心法運用法律，看哪條法律可以解決問題。

**林笑雲：**所以就是人的問題，法律是另一個問題。如果有法，但人不去執行，結果問題還是解決不了。

**姚健池：**今天很高興可以參加座談會，在這裏希望發表一些關於法律方面的意見，希望下一任政府在這方面花多點時間去研究有關土地立法的問題。我想大家都不會反對澳門的土地資源是非常重要的這一個觀點，所以特區現在向中央提出擴展土地。其實，澳門的土地一直以來都是分開幾類，第一類是私人土地，這是澳門獨有的，香港沒有這類土地。第二類是政府批地。第三類是永久批地，但也存在一個沙紙契問題。根據基本法，在回歸前未依法登記的土地，政府並不承認，特區按照基本法辦事是正確的。特區不承認沙紙契，因為回歸前沒有作登記，所以不承認該土地的擁有權，但有一個問題值得大家，或者法律界思考，由於沙紙契是歷史遺留下來的問題，是葡萄牙人在管治澳門之前已經存在的，即有些居民的祖先在清朝時已經持有沙紙契，曾經開墾過該土地，一直在使用，直到葡萄牙管治時期，由於澳葡時期也沒有一件法律界定如何去處理這個問題，但在這段時期有很多例子，在沒有法律依據的情況下利用沙紙契向政府申請批地而繳納溢價金，在有很多土地如一些已荒廢，暫時沒有發展價值的地方上建成了大廈。在特區成立後，根據基本法是不承認沙紙契，但我記得行政長官在未上任時曾經說過，希望在他任內能夠解決沙紙契的問題，到如今還有幾天就回歸10年了，這個問

題還未獲得解決。未解決不是問題，下屆政府仍可以思考解決辦法。特區成立後，政府某些部門經常都說沙紙契在特區中不被承認，不承認是一回事，但怎樣處理則是另一回事。例如在香港新界有很多所謂的農地或者丁屋，政府都會想辦法去處理，可以通過賣地的方法去解決，我的意思不是說仿效香港的做法，但澳門必須尊重歷史遺留下來的問題，無論如何，持有沙紙契的人一直都持有土地，但至於怎樣才算是一張真正的沙紙契，我現在不去討論這個問題。在香港，如果政府要徵用市民的土地作建設之用，政府都會作出補償，補償多少暫且不討論。回過頭說，澳門在回歸前，澳葡政府在九澳需要開墾一些土地用作道路建設，當時澳葡政府也有向村民補償，當時都透過免開投的程序，將土地批給沙紙契持有人。在特區成立後，也有些土地是免開投，批給個人或者公司去建房子，這些個人或公司是依法向政府繳納了溢價金，既然這種方法可行的話，為甚麼歷史遺留下來的問題，沙紙契持有人擁有該塊土地的一些權益，向政府申請批地，並向政府繳納溢價金時，但政府卻不處理，這就存在不公平的現象。有些人對土地沒有任何權益，他可以免開投而獲得政府批地，而本身歷史遺留下來的問題，應該要解決的政府不去解決，市民去申請政府不批，我不知道箇中原因。是否有些人有辦法解決，有的沒有辦法呢？又例如以內地為例，在一些村裏，有些人曾經在某塊土地開墾過，政府如要求拆遷，或者收地，這些情況下都需要向村民作出補償，為甚麼澳門不按這些方法處理？還有，近日在報章報道中看到，有些人胡亂破壞山體，政府派出很多人，包括警察，宣稱要收回該塊土地，在這些情況下應該是要懲治這些違法的人。但我最近得知有一些沒有破壞山體的人，但政府忽然知道該幅是沙紙契土地，於是發通知給他們，表示特區政府不承認沙紙契，並須強行收回土地，但沒有提到賠償問題，我懷疑政府在這方面的做法是否考慮周全，也沒有為居民的利益着想。特區成立後，很多立法會議員十分關注批地問題，也提到為甚麼有些土地可以免開投，是否存在利益輸送。所以我認為這個沙紙契問題應該要深思熟慮後才能行事，會不會要透過很多人遊行，或者在傳媒面前表達聲音，政府方才正視。而少數不願表達聲音的人，希望透過比較和平的方法與政府磋商研究，但政府可能無時間，不去理會，我認為這樣是否也存在不公平呢？是否需要有些人通過過激行為，政府才重視？在這裏我希望新屆特區政府應花時間考慮如何處理這個歷史遺留下來的問題，不要讓市民覺得政府不尊重、

不理會他們的權益。在澳葡時期承認的，已有方法處理的問題並不意味着特區政府毫無保留地接納，50年不變，但在運用新方法處理的時候，不能損害這批持有沙紙契的居民的權益。

**楊允中：**姚先生提到的問題很有針對性，因為在基本法起草過程中對這個問題就有過討論。現在基本法，包括第7條，還有其他相關條文，作出的原則性指引比較全面。問題是現在政府如何執法，我不知道姚先生可不可以提供一些事例，是一件個案都未能解決，還是有得到解決的先例。

**姚健池：**特區政府成立後，沒有一件成功解決，而且現在政府還在強行收地，不理居民的反對。

**楊允中：**有沒有考慮過用司法途徑去解決呢？

**姚健池：**因為沒有法律依據，所以不太可能透過司法途徑去解決，無法可依。

**林笑雲：**剛才所說的問題，政府徵用居民土地一定要補償，這個法律是有規定的，不是說沒有這條法律。因為政府需要用地，徵用了土地後一定要作出補償，這是沒有任何疑問的，法律是存在的。第二個問題，你說的是沙紙契問題，楊博士是經歷過基本法起草過程，他可能更清楚，當時討論了很久很久。在基本法第7條規定，特區成立以後沒有經過依法確定的土地都是屬於國家，那這樣子的話，特區成立以後，不論是用和平佔有的方式向法院申請合法擁有土地，當時法院判決書這樣寫到根據基本法第7條，特區成立以後，不可能再用這個方式去佔用政府土地，政府土地是不可以被和平佔用的。私家的房子和土地是可以的，如果是私家地的話，你可以霸佔幾十年後去申請和平佔有，法院就判，可以，這塊地是你的了。如果說那個不是私家地的話，你用這個方法去申請，法院是一定拒絕的，所以說基於前例子的法律是不存在的。這樣子的話，政府要依法施政的話，那從法律上說，這塊土地又不是私家地，那麼依法是甚麼意思？你家的地是政府管理的地，怎麼可以在政府管理的土地上去起房子，這就是問題所在。所以說，沙紙契問題怎樣解決是需要考慮的。

**楊允中：**我們繼續進行座談。沙紙契是歷史遺留下來的問題，有很大的難度，但希望政府繼續關注，

而且在可能的情況下把這個事情協調一下，因為不論是真好也好，畢竟牽涉到部分居民的實際利益，希望政府高度重視。

## 進一步提升法治觀念

**姚鴻明：**我想就剛才法制建設的議題說說意見，我很贊成吳在權先生所說的。其實在“紀念基本法實施 10 週年”座談會上，吳邦國委員長就澳門未來的建設提出三點希望，為澳門如何加強法制建設指明了方向，我們如何深刻去領會，以及更深入地認識和理解三點希望的內涵，我認為是非常重要的。第一，要提高法治觀念，這是首要的問題，觀念不轉變，任何事情無從談起，但法治觀念並不單純地要求公務員有法治觀念，而我們廣大老百姓都應有法治觀念。目前澳門往往出現了兩個問題：一是公務員在決策和施政的過程當中，無依法施政，正如剛才各位人士反映的很多問題；二是居民中的法治觀念建立是值得我們深思的問題，整個社會需要形成一個氛圍。政府現時要執行一些法例時，有很多問題想執法但不能如願，因為太多違法情況出現，並且與民生息息相關的，果真認真執法的時候，就會產生很多矛盾和問題，如何處理好是未來特區政府施政面對的一大課題。要真正真正進行好法制建設，貫徹法治精神，未來新屆政府小心謹慎地處理，既不可以軟弱，又不可以太強硬，如何通過一些措施和策略性協助，既保障到居民的利益，盡量減少對他們的損害，同時又能依法辦事。例如樓宇潛建、亂泊車、非法旅館等問題都出現政府選擇性執法，使得執法的公平性受到損害。

第二，法律制度的健全與完善。如何解決法律滯後問題，使法律與時俱進。吳邦國委員長都要求我們建立良好和健全的法律制度，從制度上去解決問題。制度的變遷是非常重要的，同時法律是一個基礎，法律不完善，不與時俱進，就容易出現不公平現象，跟不上社會的發展。現時出現的情況是依法而不合理，歐文龍所有的批地都是合法的，但不合理，包括特區政府在處理土地的問題時是符合土地法，但並不合理，跟不上社會發展需要和民間的要求，怎樣健全法律制度保障居民權益，如何依法執行是相當重要的。

第三，依法施政能力的提升。大家剛才都提到人的質素問題，當中涉及兩個問題：一是執法的能力，二是施政能力。如何提升執法能力，公平公正地執好法。而施政往往講究技巧和策略，未必同法律有關，

如果不重視，不處理好，往往又會影響到執法。特區政府在施行法律時應採取適當的措施解決居民所面對的問題，才能執好法。所以未來特區政府提升公務員的執法水平，同時也需要提高市民監督特區政府依法施政水平和能力，我認為是相當重要的。我覺得目前社會上出現只要損害到自己的利益就表達反對聲音的現象，誰聲音較大，就如吳在權議員所說“有奶食”，不單止“有奶食”，甚至可以“打橫行”，在這方面我們如何使市民對社會各方面能夠有效地、正確地運用監督政府的權力，而政府需要勇於面對，但正確的還是要堅持，不要出現一種當反對聲音大，就變得軟弱，不敢繼續行事，怕負責任，怕背黑鍋，每次只將責任向上推，行政效率就必然低下，我想工程界最深受其苦。往往哪位議員聲音大，政府就最怕那位，如果一般客氣地講說話，政府又未必會理會，這種處事形態將會影響到未來政府施政的公信力，漸漸還會形成一種社會效應，只要態度夠惡，態度夠硬，就無所不能，不用說依法不依法，不用說合理不合理，如果這種情形繼續發展下去，用民粹主義去推動的話，我認為對社會的發展未必是好事，所以政府該堅持時必須堅持，需要改進的就需要多聽取民意，並不能一聽到市民反對就不敢做，影響到整個政府的施政運作，使社會氛圍向這個方向轉變，對澳門的持續發展未必是一件好事。這是我因應目前的狀況，我個人有感而發，說說自己的想法。

**林廣志：**剛剛聽了很多專家的意見，得到很多啟發。我想談談經濟方面的想法，回歸 10 年來，可以說澳門的經濟發展是一個奇蹟，從回歸初期的負增長，到現在 GDP 成為亞洲第一，簡直可以用膨脹來形容。在經濟上的成就已經有很多的論述，我想在這方面就不多講了，對於未來的挑戰和對策，我想談點意見。未來 10 年太長，但眼前看到的如港珠澳大橋和橫琴開發都是影響澳門經濟發展的重大事件，也有人說港珠澳大橋開通之後，廣東整個西部，以珠海為首的區域可不可以加快粵西跟香港的直接聯繫，澳門的平台作用或者扭帶作用會不會逐漸減弱，由此出現澳門被邊緣化的情況。另一方面，未來大家可以看到的產業過度單一化，澳門未來的經濟面對很大的壓力。還有就是大家說澳門是一個微型經濟，另一種說法是海綿經濟，吸水能力很強，但如果沒有水的話，海綿是不能產生水的，所以自由行一放，滿街找不到的士，一收緊，的士就很鬆，無論如何，這些都是未來的一些挑戰。

我有幾個不成熟的想法，首先新屆政府可不可以制定一個總體經濟發展的 5 年計劃，澳門的經濟應如何發展。我們國內的話，無論是計劃經濟時期，還是現在事實上的市場經濟，都有一個 5 年計劃，那麼澳門可不可以有一個 5 年計劃，經濟上應該如何發展，我認爲應有一個總體規劃。在規劃時有幾點是需要考慮的，怎樣做強澳門的博彩業，博彩業發展快，得益於內地的發展，得益於前行政長官何厚鏞的制度創新，在博彩業中引入了競爭。那麼，澳門的博彩業是不是很強，抗競爭能力和抗風險能力是不是很強，大家心中有數。隨着周邊國家的開賭，澳門的博彩業抗風險能力是否非常強，我覺得值得大家去探討。還有關於內部機制、法律法規以及本身的自我完善能力是不是很強，這個也是值得探討的。如果澳門不把博彩業做大做強，大是夠大，但如果不做好博彩業，不增強抗風險能力，我認爲未來還是一個大問題。我們不是說新加坡開賭不好，隨着內地珠江三角洲的經濟發展，到新加坡去很容易，而且有一點，新加坡的配套服務很好，澳門的配套服務跟不跟得上都是一個問題。因爲未來 10 年遊客的要求一定會提高，不單有錢，還有知識，他們對賭場的服務要求肯定會提高，都可能構成未來賭業的挑戰。我認爲做強博彩業同時要處理好這種關係，一個是區域發展關係，澳門要與內地經濟發展同步，不僅僅是內地的賭客過來，賭完了就走，應該要與內地區域經濟發展同步，我們最好能夠實現，在“一國兩制”下分享經濟發展的紅利，能夠參與到內地經濟的發展，一定要處理好區域關係。楊博士一直在關注澳珠關係，現在澳門和珠海的關係出現矛盾，珠海一直奉獻，澳門一直得益，原來澳門大學的橫琴校區是給 1.9 平方公里，然後 1.5 平方公里，再到 1.3 平方公里，最後是 1.0926 平方公里，而北京理工大學在珠海佔了 5,000 畝地，一望無際。星期六我才看過橫琴校區，看起來是很大，但與整個橫琴島相比很小，珠海給內地大學很闊綽，給澳門就不斷地砍，砍得小小的，這大概有很多歷史的原因，所以一定要處理好澳珠關係。我們可以利“一國兩制”向中央要一個政策，向珠海要一個政策，珠海好了，澳門也好了。還有一個《珠三角發展規劃綱要》，整個粵西成爲一個大板塊來開發發展，澳門在這個區域中扮演一個甚麼樣的角色，確實要再進一步處理好？

第二個關係要處理的是，博彩業與其他產業的關係，就是我們經常說的適度多元化，相對於其他產業，它是一個擠壓產業，其他產業沒有生存空間，變成大

的越大，小的越小，澳門的現狀就是這樣。現在說要發展適度，我看未來崔特首要朝這個方向發展，壓力還是挺大的，因爲現在整個經濟的結構，文化產業也好，會展業也好，只佔 GDP 中的一點點，我們要費很大的勁，會展業都只可能是一個裝飾，不能對經濟帶來一個很大的影響，很難佔到 30-40%，那怎麼辦呢？要大力發展博彩業之餘，同時要發展其他產業，不做好的話是很危險的，所以澳門的經濟發展始終風險是非常大的。儘管現在大家生活還不錯，但是風險非常大，如果作爲一個健康的經濟結構的話，必須把其他行業發展好？如何發展，我們曾經有個想法，能不能採取主權基金的做法，如新加坡在蘇州搞了一個蘇州工業園，現在又在廣州搞了一個知識城，事實上從經濟角度來看，不從國土角度來看，搞蘇州工業園和知識城目的是要讓新加坡的經濟版圖擴大。澳門能不能拿出一點錢，在內地或者橫琴有一些這樣的土地，用主權基金的概念來發展，跳出澳門來發展新產業，這個都可以去探討。

第三個要處理好的關係是勞動保護與未來人力資源發展的關係。大家都知道有些行業是不允許引進外地勞工的，盡可能少一點外勞，保護澳門的本地勞工，這是對的。從長遠的角度來看，一方面人力資源不足，這個要怎樣處理？既要保護好本土的勞動者的利益，同時又要吸納全世界的精英來爲澳門服務，我覺得也要處理好這樣的一個關係。譬如說澳門在橫琴發展高等教育，我們趙偉校長說，未來 20 年要爲澳門培養一個行政長官，澳門的行政長官要在澳門大學產生。大家聽得很振奮，我們先不管這個行政長官是不是在未來 20 年由澳門大學培養，趙校長的用意以我的理解，澳門大學要朝培養澳門的精英階層的方向發展，很多中學推薦學生到澳門大學，例如有 17 個名額可以推薦，結果有十多個學生不願去，寧願去台灣、去外地，反映他們對澳門大學沒有信心。在未來 10 年，百年樹人嘛，我覺得在未來加大力量發展澳門的教育，我自己有一個不成熟的想法，澳門本土人不要去賭場發牌，發牌的技術含量不高，讓外地人做，澳門人讀完書後幹甚麼？參與政府管理、企業管理以及社會管理，我們應該培養澳門人做管理階層，那些技術含量不高的，讓外地人來做，當然明天不行，後年也不行，未來 5 來都可能不行，因爲澳門高等教育的入學率很低，但是有沒有信心用 20-30 年，真正爲澳門居民造福祉，完成人力資源的變化。當年內地在搞計劃生育的時候，全世界都在罵，你看後來堅決執行，用幾十年的時間使整個人口的素質與數量都很大的控制，

我們能不能下定決心呢？用 30 年時間把澳門的人力資源結構作一個調整，這是經濟發展的最重要的資源。

第四個要處理好的問題，是博彩業和社會文化的同步發展和協調關係，建立一種健康的、良性的又有競爭性的博彩文化。這十年博彩業很發達，澳門居民參賭也出現新情況，10 年以前可能這種情況很少，現在又有新情況。博彩業拼命地發展，我們居民要能夠有一種新的文化，不要說博彩業發展，居民的文化卻得不到改善，這樣是有問題的。

最後我總結一下，要制訂經濟發展的規劃，自上而下通過我們的學者、企業界、議員等社會各界來討論，然後政府來制訂一個發展規劃，一是把博彩業做好，同時要處理好上述四個關係。

### 法制建設路仍漫長

王 禹：我的話題來是接着法治建設方面的，當然也跟政府治理轉型、公民社會的發展有點關係。現在回歸以來政府做得比較多的就是法律改革，後來有人說用法律改革這個詞的語氣是不是太重了，是否可以改叫法律完善。還有一種說法是法律滯後，最近也有人說法律也不滯後。當中，我有一個具體分析，因為有些法律肯定是滯後，有的法律確實不滯後，有的則不是法律不行，而是我們理解法律的腦筋不全面準確。在實際當中，我曾到一些政府部門辦事情，發現法律是很好的，但他們理解偏了，跟我說是法律不行，哪是法律不行，而是腦筋不行。怎麼樣理解法律？在今次座談會的議題中提到法制建設目標，我認為用法制建設這個詞比較中性。

為甚麼說法制建設而不說法律改革、法律完善？我們要去分析來龍去脈，即這個問題是怎樣產生的，決定着我們下一個階段的前進方向，在這裏有幾個問題：第一，澳門回歸以後，基本法規定原來的法律不變，但是立法體制改變了，即法律不變，立法體制大變。例如原來的立法體制是雙軌的，現在改成單軌，所以這種立法體制的變化造成部分立法工作混亂。現在譬如說關於行政法規與法律的關係，還有法令的修訂問題。最近雖然立法會通過了《關於訂定內部規範的法律制度》，但我還是覺得有點問題。在法律上解決問題，現在把法令分成兩部分，一部分用法律去改是沒問題的，另一部分用行政法規去改，恐怕在邏輯上有問題。按照傳統法律原意，位階低的不能修改位階高的，既然講法律、法治，就要清楚這個邏輯，不能

說貪圖方便。再舉個例子，假如法律規定隨地吐痰罰款 100 元，那麼現在有一個法令制定之後，罰款 50 元，現在用行政法規來修訂這個法律，以後可能再可以改成隨地吐痰罰款 20 元，這就是一個邏輯上的矛盾，用 50 元改 100 元，又用 20 元改 50 元，但罰 20 元的行政法規位階低於原來 100 元的法律，這恐怕有問題，需要我們從法律上再深入研究。

第二個問題，澳門回歸以後原有的公共行政的理論基礎發生很大的變化，亦即憲制革命，整個憲制基礎發生變化。原來是總督制，總督的權力是來自葡萄牙，然後下面有政務司，總督再把權力授予政務司。回歸之後就不是這樣，實行行政長官制，原來政府裏的做法是，一個新司長上台，行政長官將權力授予司長，司長又把權力授予局長，這個體制是原來澳葡政府的體制，是不是符合澳門現在的體制呢？基本法規不是把所有權力授予行政長官一個人，而是授予給澳門特區政府。司長是由中央任命的，那怎麼會是由行政長官授予呢？現在還按照原來邏輯運作，基本法的規定已經發生很大的變化，不是行政長官授權予司長，不是這樣子，現在是中央授權給整個政府，而且基本法規定政府有某些職權。又譬如說制定行政法規，行政長官的權限是少於總督的，立法權已被拿掉，立法體制由雙軌變單軌了。另外，在行政管理方面，總督的權力是很大的，那現在行政長官是不是可以行使所有的行政管理權呢？這個問題也是值得研究的。例如歐文龍在任時很多文件都是行政長官來批，又如辦個身份證，申請投資移民和技術移民，也要行政長官來批。這在原來的總督時代很好理解，總督是代表葡萄牙政府管理澳門，甚麼事都需要到他手中，但現在就沒有必要了，還導致了效率很低。行政長官是不是要抓大放小呢？

還有一個問題是關於基本法與原來法律的關係，這也是憲制基礎發生變化的一個重要表現。基本法是上位法，是母法，原有法律是子法，按一般邏輯來想，先有母親才有兒子。但現實情況是先有兒子後有母親，基本法中的原有法律不是真正的母子法，保留下來的原來的法律體現的還是回歸前的精神，它的語法結構、邏輯結構和思維方式都是以前的，跟基本法是不一樣的。譬如說有很多概念不一樣，基本法中提到的公務人員，按照原來的法律則是公共行政人員，這兩個概念是不是等同呢？公務人員是不是除了公共行政人員，還包括議員，需要找到一個概念與之對應。又如第一審法院，我認為是有問題，基本法裏沒有第一審法院的概念，但在澳門的《司法組織綱要法》就

有這個第一審法院，這可能是直接從葡萄牙語翻譯過來的。第一審法院在中文表達上也是有問題的，就如歐文龍案，第一審法院在終審法院，所以第一審法院應改作第一級法院較為合適，第一級法院包括行政法院、初級法院，上一級是中級法院，最高級就是終審法院。問題是不管叫第一審也好，第一級也好，基本法中沒有這樣的概念，不能創造出來。

再有一個問題是中文文化，這幾年是有所推進的，但在很多方面還是有點不足。現在有些詞還是很別扭，原因是按照葡萄牙語立法為主，應該稍為調整一下，應按中文語法形態來立法。大家都知道法律這東西是需要摳字眼，所以應該把法律的字眼搞清楚一點。例如《行政長官選舉法》中的有效票規定，有效票、廢票和空白票三種並列，按照中文邏輯，有效票對應的是無效票，也就是廢票，那空白票是甚麼樣的概念呢？空白票實際上是棄權票，表達的是一種棄權的意思，也是有效票的一種，這些概念都是值得我們重新去探討，所以我覺得在法治方面確實是有些方面值得紮紮實實地研究。

**尤淑瑞：**我想講一下關於公務員的事情。我覺得回歸以後很多事情沒有按照基本法去對待我們公務員，特別是公共行政改革及公務員制度改革方面，忽略了我們公務員的存在，好像一直都是由政府一意孤行，愛怎樣改就怎麼改。回歸之前，中葡雙方政府都會聽取公務員團體的意見，也會有比較充足的時間去向我們進行諮詢，但現在，諮詢過程好像只是走過場，只留很短的一段時間簡單地應付一下，根本不足以聽取各方面的意見。結果就造成了很多公務員都很有怨氣。我覺得，“依法施政”的主體還是得靠公務員，那麼公務人員的積極性如何能夠發揮出來呢？如果才能讓我們所有的公務員都有一種當家作主的感覺呢？避免像剛才姚先生說的公務人員不敢執法。其實很難怪公務員不敢執法，因為如果出了問題，責任都會推到這個公務員的身上去，他又如何承受得了呢？政府又有甚麼措施去保持這些前線的公務人員呢？很多前線的公務人員都有過被人冤枉的經歷，市民一有不滿就打上電台，一來就全澳直播，管他是不是事實，因此，前線人員非常痛苦，壓力特別大。

另外還有公務員的退休制度，後來改了成公積金，這也是造成了公務人員隊伍不穩定的原因之一。公積金制度在金融風暴影響之下虧了，給公務員的打擊太大了。當然這樣也不太怪誰，經濟環境誰也無法控制；可是當被為甚麼要改制呢？這個改動影響到公

務員隊伍的穩定性，沒有穩定的隊伍，又怎樣依法施政呢？政府不能以商家的利益或是其他的利益去限制公務員。我們看看內地公務員的工資成幾倍的增長，但是我們卻已經好多年沒有加工資了，但同時，我們卻要承受着各方各面的壓力，這樣的壓力之下，怎樣可以做到“依法施政”呢？不知道我說得對不對，但我是想為公務人員說說話，請大家指教。

**區天興：**從回歸到今天，我想談一下這過去的10年，回歸不久我曾提出過，我們在法制建設方面的想法。我是分兩方面去看我們的法制建設，目前我們就在法律專業方面辦得不錯，因為今天，我們有很多本地人進入了法律界。但法律界其實只是律師這個專業，始終我們缺乏理論層面以及學者身份活動，即需要花很多時間專心去研究，除了公法之外還包括我的私法。這個問題我十年前已經提出了，我跟我的同學們也是這樣說的，我說我們既然有法律翻譯辦公室(這是當年的事)，可惜回歸不久這個辦公室就打散了，當時在這方面有很多事情要做的，除了五大法典是所謂的“雙語”之外，其實當時大部分法律都是以葡文為主或只用葡文來立法。我們參考外地，比如台灣，台灣的幾大法典都有法律解釋、有判例及有司法解釋，讓使用的人有比較明確的理解，講大陸法，亦唔係只有我們澳門才是大陸法，一直以來都是將那麼多年的法律，有典刑和判決，都會註明在解釋之中，讓法律有所依據。

另外，為甚麼我們政府有條件的時候，澳門大學在世界範圍內聘請了很多專門研習大陸法的博士來教我們，有從法國、德國及其他地方來的，全部都很年輕，我突然間想起來，我們既然要兩手發展，我們除了要有專業界去培養本地的律師之外，而在另一候線，可不可以繼續培育出一批論理家和學者呢？向全世界招聘一些年青人，政府可以供他們去唸葡萄牙語，當他們學會葡萄牙語之後，他們就可以翻閱所有的相關資料，去瞭解每條法律的形成，再回頭去研究澳門的法律，這樣我們就可以自成一系，發展我們澳門本土的法律，成為本土的理論家和學者。理論一直這樣累積下來，當法院要審判、律師要引用的時候，我們本土學者的理論就可以派上用場，而且這些理論又會成為我們立法的基礎。每一個地方有不同的歷史，在法律範疇，很多東西都不能亂決定，我們必須要把握好自己的歷史、文化和人的素質。但可惜，我們已經過了十年。國內有很多學者來到澳門著書立說，自成一系，但始終在私法方面還是非常欠缺。在

接下的十年，我們是不是有條件從這方面入手去做多一些呢？除了公法之外還有私法。

接下來想講講審判的硬件問題。回歸不久時，初級法院是比較像樣的，但很可惜，現在已經丟空了改為在一個商業大廈裏進行審判，我們去聽審的時候沒有感覺自己在法庭，反正更像一幫人坐在辦公室內談生意，完全沒有那種莊嚴肅目的感覺。我很奇怪，為甚麼我們要一直使用一個商業大廈內的單位作為法院呢？法院的莊嚴性都被抹去了。我有提議過，政府其實大可把舊法院的內部進行裝修，把應該配備的硬件都配上後把初級法院的刑事案件移回去處理，民事案可以留在商業大廈中進行審理，可惜在我提出這個意見的時候，舊法院早已移交給別的部門。當然，我們有新的期望，就是澳門觀光塔對面的空地將會集中建設各級司法大樓。聽說在大概2年前，政府已經撥款作為設計這些建築物圖則的費用，但由於仍然沒有完成設計，所以一切都沒有動工。這一點我也覺得很奇怪，為甚麼政府那麼執意要請葡萄牙的設計師來為司法大樓設計圖則呢？其實澳門本土也可以有不錯的設計，比如現在中聯辦的新大樓，其設計其實就很適合用於法院之中。要進入院內需要沿着高高的梯級走上去，其莊嚴性一下子就產生了。

然後，我想談一下執法過程中出現的問題。澳門有很多法律，通過了立法程序生效之後，在執行的過程中受到很大的挫折。很多時候，我們立法的原意是好的，我們的目標也已經達到，但在具體操作的過程中卻往往會出現問題。法律在立法過程中是會進行諮詢，可惜在澳門社會，大家往往不太關心立法諮詢的問題，因為感覺那些法律並未適用於自己，所以不會關心。一旦法律生效了，發現原來會對自己的日常生活有影響，人們就會開始埋怨和騷動。其實，政府可以做很多事情去減少執法過程中面對的挫折。舉一個簡單的例子，很多年前車輛衝紅燈的情況比較嚴重，後來政府立例於交通燈前安裝攝錄機以監控衝紅燈的情況，一開始政府公佈了幾個已安裝攝錄機的先行先試路口，大家知道有監控，就自然收斂了，很來攝錄機越裝越多，大家也就自自然然不會再衝紅燈了。同樣道理，如果年前推行的《新道路法典》時也採用類似的方法，如在經常被停滿電單車的行人道前裝設攝錄機，犯了規的電單車主也就沒有辦法諸多辯駁、妨礙交通警員執法。其實在執法過程中應該要有過渡時間，一步一步地把法律慢慢完善，不能奢求一下到位，這樣循序漸進便可以減少很多負面的回響。我們更要配合澳門本土的歷史和文化，以及人們的習慣性來進

行執法。而且法律應該在適當的時候，如執行後2-3年便應及時進行檢討和跟進，這樣才能最終達至最後的目標。

**王長斌：**我簡單說一下，我同意之前有一位學者的觀點，澳門現在的問題並不是法制滯後，而是澳門的法律跟澳門的實際情況脫節了。回歸之前，一直由葡萄牙人來起草澳門的法律，而給澳門人的印象就是這些法律都太神秘了，是一般老百姓無法理解的東西。回歸之後，我覺得我們應該把這種神秘的感覺除去。其實現在澳門的法律，有很多和我們實際的情況是不符合的，這種的例子非常多，但因為時間的關係我就不舉例了。

另一個方面，在執法的過程中，有一種絕對化的傾向，有一種教條主義地去理解法律。比如說在前一陣我們在審議打擊黑工法的時候，政府要把當中的一個條文，在工地上發現了勞工，都既定了有勞工關係，有人認為，政府這種做法是違反了無罪推定原則。我覺得這樣就把“無罪推定原則”理解得過於絕對了。那麼，我們應該怎樣把法律從神台上拉下來，從社會功能這個角度去理解法律，我覺得這才是在特區第二個10年應該去至力解決的問題，而不是想怎樣去學歐盟學美國制定法律，因為那樣制定出來的法律很可能不適合我們的實際應用，等到法律出台了才發現又有問題。

還有一個很奇怪的現象我想說一下。到了今天，我們還是需要到國外去聘請法官，如到葡萄牙去聘請法官回澳門。其實，法律是一個體系，這個體系操作起來就是法官自己的理念，這些外地聘請的法官遇見一般的案子其實不會有甚麼問題，但若遇到了疑難的案子，需要跟本地的實際情況和本地文化相結合的時候，外國的法官一定很難勝任。這也是澳門的法律不符合實際的一種表現。

總的而言，我們未來的目標應該是去着手讓法律更加符合實際，而不是好高騖遠地去想着怎樣做一套完美的法律出來。

**黃貴海：**今天我想按照大會的命題“依法施政”來談一下自己的感想。作為一個不學法律的人，我在澳門生活了幾年的經驗讓我覺得，澳門政府好像在培養我建立一種“違法是合理的”意識、“違法是情有可原”的習慣。舉個例子，我們去買房子，需要交契約稅，這個稅款和房價掛鉤，報的房價越高稅款就越高。但當我們去公證處簽署契約的時候，我們會被問

要報多少錢，200 百萬交易的房子報 100 百萬完全沒有問題。又比如說房屋稅的問題，法律規定了若房子是出租給別人，當年的房屋稅就相當於房租的 16%，但房子出租了是可以不用報政府的，政府就假設你是自住，這樣政府估稅的話，稅款就會很低。又比如你若成立一所公司，你就算不做任何業務，政府也會就你的公司估稅，但你不會去投訴，因為你根本不用交稅。這些例子給我一種感覺，在澳門，所謂“無關緊要”的法律是不用遵守的。若說要培養公民意識，要建立起一個公民社會，那麼我們是不是該建立起“有法必依”這個意識呢？我們是不是該想想怎樣教育市民遵紀守法呢？在座那麼多位法律界的人仕，請問怎樣才是一個理想的狀態呢？我們有法可以不依，或是說不重要的法律是可以不遵守的。這就一直以來我的困惑和想法。

## 走向善治

**鄧益奮：**我簡單地談一下自己的學習心得。我的觀點是澳門特別政府正在走向善治之路，但當然這個路程還是比較漫長的，但 10 年以來，我們是能看到當中的進步的。所謂“善治”其實強調的就是合作精神。當中不只是包括政府本身的治理，還包括政府與社團之間的合作，共同來治理好整個特區社會，澳門這方面其實是做得比較好的，又或者說，相比起內地，社團這方面其實是做得很不錯的，比內地要完善很多。當然，當中也必然存在不少問題，所以在往後的日子，如何加強社團的自主性、增加其對政府運作進行監督的力量，從而更好實現兩者相互合作的一種夥伴關係，這將會是澳門社會未來發展的一個重點。如果從這個角度去說，我也許就不太認同婁勝華教授剛才提出的社團日後應該更着手去為澳門培養政治人才和增加研究政策的能力；因為從夥伴關係的角度看來，政府應該更多去培養社團提供更多的社會服務、參與社會公務事務治理。我認為這才是以後政府和社團要努力的方向，因為只有這樣，才能更好地走向善治之路。

另一點想談一下的就是法治問題。其中，很多學者今天都談到，究竟在法律面前如做能做到人人平等呢？澳門現在離這個標準還有一定的距離，日後要往這個方向去努力，這一點我就不多講了。

再有一點就是施政透明，施政透明也是善治的一個重要原素。現在，看澳門特區政府的文件、看政府

對待公眾的訴求、看政府對待議員的諮詢、看第三任行政長官許下的一些承諾，建立陽光政府、增加施政透明度，這應該是下一屆特區政府施政的一個突破口。所以從這個角度，可以看到，澳門特區政府正在向“善治”這個圖景邁進的。其實，從特區成立到現在已經 10 年，每年行政長官的施政報告都有提到要加強施政的透明度，尤其是財政方面的透明度，我們來觀看成果，的確也是覺得有所提高的。將來，如何把更多的政府信息公開化，如何真正建立起陽光政府這種制度，從法律建設範疇真正尋找一個陽光政府的制度支撐點和落腳點，我相信這是下一屆政府的施政重點。

還有就是政府的責任性問題，比如是高官問責制，我相這這也會是未來特區政府施政的重心。究竟政府主要官員要不要納入問責範圍是現在建立高官問責制的一個困境，雖然這個制度尚未建立，但這麼多年來一直在蘊釀之中，要公平對待所有犯錯的官員、犯錯了一定要受懲罰，這兩點在社會上已經基本上達成共識，沿着這種意識發展下去，政府問責制度將會有一個比較良好的發展。

除了責任性，我們還應該考慮到政府的效益性問題，這個跟現在特區政府強調的科學決策有着其一致性，究竟我們怎樣能讓一個政府不再是頭痛醫頭、腳痛醫腳，如何能讓政策更具前瞻性和全盤性？新一屆的特區政府已經承諾了會建立一個全面的智庫中心。可是，我們該怎樣才能真正做到科學決策呢？我認為有兩個渠道，一是公眾諮詢，一是專家諮詢，若把這兩個層面有機地結合起來，我們的科學決策能力才可以提高，所做的決策才會更好。

以上是我從“善治”的角度去分析澳門特區政府已經做到的一些成績以及未來應該遵循的方向。

**潘玉蘭：**今天聽到大家發表的很多意見。說到新一屆的政府，其實早在第三任行政長官競選之時，他已經聽取了很多的意見，現在如何去整理、歸納這些意見，然後按部就班地去執行才是重點。在澳門這樣一個重法制的社會，立法才是先行，所有事情必須要先立法才能執行。所以，立法的過程應以實際情況出發，也就是說以有急切需要的方面為先。立法過程必先經過公眾諮詢及立法會討論，當中也涉及一定的機制，如何完善機制讓立法過程更具成效。立法之後，下一步就是執法，剛才大家都說過執法不嚴、執法不公的問題，這首先是政府的責任，現代社會中，在法律面前理應人人平等，出現執法不公的情況實在應該



向有關的政府部門問責，這些部門有必要向市民交待，從而避免日後再發生同樣的事情。另一方面，我們應該自覺守法，守法的不單只是官員，作為市民的我們更應該守法。比如說，一些市政方面的法律，如有關公共場所衛生問題等，既然法律已經制定，作為市民的就應該嚴格遵守，可是我們見到，澳門其實還是挺髒的，街道上到處能見到煙頭、紙屑、塑料袋等垃圾廢物，有時候甚至在旅遊區都能看到狗隻的便溺物。又比說交通問題，紅燈不能過馬路，但仍然會有市民見到沒有車或車在遠處就衝過馬路。因此，對於這些問題，我們不能把責任完全歸咎於政府，政府當然需要宣傳和監督市民守法，但市民自覺遵守法律也是非常重要的。最後，法律制定及執行之後會有一個檢討的過程，法律的制定不可能盡善盡美，而執行之後也很可能會發現在新的情況發生，法律執行一段時間之後其實需要進行檢討。總的而言，法制建設不只是政府的責任，這是一個全民責任。因此，新一屆政府在廣聽民意之後，也應該去思考如何去提高大家公民意識，教育大家自動自覺去承擔起應有這公民責任。只有全民共同努力，我們的法制建設才能日趨完善。謝謝大家。

**楊秀雯：**今天主要討論法律問題。如果說澳門的法律滯後，也許本澳的法律人仕不一定認同，但我覺得，澳門開埠多年，當然有其一直建立下來的法律體系，但這個法律體系是否有與時俱進，改上近年來澳門的社會變化呢？我覺得不盡然。要讓法律跟上社會發展的步伐，需要政府和法律界共同努力。

今天真正的主題其實是針對澳門特區未來十年的法制發展，如果向政府提出意見，去加強今後的法制建設。我在這裏想提出一點：立法會議員的比例，具體點說是議員男女性的比例。在國內，無論是人大還是政協，其實都有規定女性代表的比例，而且這個規定執行得很好，倘若本屆確實沒有能按比例選出代表，下一屆一定會努力完成。其實除了內地，外國許多地方也會對議會的男女比例有一定的規定。可是，回看澳門立法會，這一屆女議員少了。在制定基本法的時候，我曾經提出過類似的觀點，但有一些男性朋友會向我提出質疑，他們覺得如果規定了一個女性的比例，其實變相就是在小看女性、歧視女性的能力。但是，我們一直在爭取，而最後也爭取到了，《澳門基本法》比《香港基本法》多了對婦女的權益保護。可是，於我看來，保護婦女權益最重要的一項就是保障婦女的參與權。社會的發展也需要女性的參與，

否則社會的發展實將不完整，也絕不會有快速的進步。因此，我希望在未來的日子，立法會議員的男女比例可以相平均衡一點。也許在民選議員方面要做到男女比例均衡可能有點困難，但在間選和官委議員當中若能有關的比例規定，對於將來維護女性的社會權益是很重要的，也能幫助女性參政議政。此外，若說到四大界別問題的話，我們也可以看到，當中沒有婦女界。剛才大家也說，法律之制定必須要符合澳門的實際情況，以我所知，一直以來由中華人民共和國成立到澳門回歸之前，澳門都有婦女界別，當時澳葡政府在制定各種各樣名單時，都總會有一欄是婦女界別的；但回歸之後，政治參與中就沒有了婦女界別。當然，現行的界別中都可以包含女性，但要確保女性的政治參與權利，我建議在四大界別外增加婦女界。

另外，間選中四大界別的社會服務界，所選出來的議員究竟能不能夠真正代表社會服務界？大家實在應該去好好研究一下。因為我實在很希望選出來的議員能夠真正代表這個界別，為這個界別爭取應有的權益。

**楊允中：**這次與會的各位專家學者都有很大的熱情，一直積極地發表意見。我們今天的時間到了，但我相信這一次絕對不會是最後一次的交流，在往後的日子，我們將盡可能多安排類似的會議和交流機會，為大家創造討論的平台。某種程度上說，這也是一種參政議政的一種形式，是推動政府依法施政的其中一個積極因素。

在這裏，我為大家作一個簡要的總結。關於確保澳門特區新一輪繁榮穩定，我覺得應該有如下幾個思考基點：①革新管治體制、抓好經濟民生，是新政府施政兩大基點，完全正確，值得期待；②進一步提升經濟與社會發展質量、進一步提升現代法治水平 和社會綜合素質，是第二個十年的主要發展要求；③推進責任政府與責任社會建設的同步化，堅持國際化、多元化、自由化擴大與主流價值觀及時導向的同步化，推進尊重民意民情與必要的果斷決策同步化，是完全必要的；④“一國兩制”要實踐中提升實踐水平，制度完善與創新是一個有待長期關注與推進的課題。對於官員，同步提升施政能力與施政理念完全必要，而對於社會各界，正確處理權與利的關係，正確處理情理法的關係，同樣是不可或缺的要求。

另外，對於即將要起步的第二個 10 年，澳門特區應該注意以下幾點：①前十年奠定的基礎是穩固的，經驗是多方面的，運行機制富連續性；②對新十年特

別是其前五年期望值頗高是必然的，這對新施政團隊構成動力更是壓力；③要把基礎工程與制度保障同步抓好，前者要側重持續穩定性與發展長效性，後者要抓住法治的核心建設——最大限度維護公平正義；④新形勢、新轉型期，品牌意識與精品化路線是永恆主題。

最後，再一次感謝各位參加本次座談會。