

# “期待與支持——談行政長官崔世安 首份施政報告的亮點”學術座談會紀要

《“一國兩制”研究》編輯部

**主辦：**澳門理工學院一國兩制研究中心  
**時間：**2010年3月22日(星期一)下午3:00-5:30  
**地點：**澳門理工學院一國兩制研究中心會議室  
**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：**駱偉建 (澳門大學法學院教授)  
劉伯龍 (澳門大學社會科學及人文學院教授)  
謝四德 (澳門大學澳門研究中心高級行政助理)  
陳慶雲 (澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所教授)  
朱顯龍 (澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所教授)  
鄧益奮 (澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授)  
婁勝華 (澳門理工學院公共行政高等學校副教授)  
陳卓華 (澳門理工學院公共行政高等學校副教授)  
王 禹 (澳門理工學院一個兩制研究中心副教授)  
李燕萍 (澳門理工學院一個兩制研究中心副教授)  
林位強 (澳門科技大學法學院助理教授)  
蕭志成 (澳門經濟學會副理事長)  
曾澤瑤 (澳門經濟學會副理事長)  
陳滿祥 (澳門公務人員專業協會會員大會主席)  
顧良智 (澳門博彩研究學會副理事長)  
顧向恩 (澳門博彩研究學會理事)

**記錄整理：**梁淑雯、陳慧丹、何曼盈

2010年3月16日，澳門特別行政區第三任行政長官崔世安向立法會作了首份施政報告，引起社會各界高度重視和廣泛關注。為了及時滙集相關反映，澳門理工學院一國兩制研究中心於3月22日舉行題為“期待與支持——談行政長官崔世安首份施政報告的亮點”學術座談會，議題為：①對行政長官崔世安首份施政報告總體點評；②首份施政報告令人滿意的亮點何在及③新政府首年施政利好因素與難點分析。共18位澳門較有代表性的專家學者出席並相繼發表各自看法，其中不乏新意。現將會議紀要整體發表，謹供讀者參考。(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：**各位嘉賓，各位專家學者，歡迎大家在百忙之中抽空參加由澳門理工學院一國兩制研究中心舉辦的“期待與支持——談行政長官崔世安首份施政報告的亮點”學術座談會。

6天之前，第三任行政長官崔世安先生宣讀他上任之後首份施政報告，社會各界對此非常關注。這次施政報告的文本同步推出，和過去相比，效率提高了許多。在行政長官宣讀完施政報告之後，立法會的辯論馬上開始，各個階層、界別的人士都已經對報告表示了各自的意見，有一些團社更是馬上進行了相關方面的問卷調查。在座各位專業學者，為了特區的繁榮發展，一直以來努力不懈地貢獻自身的智慧力量，通過務實理性的分析，為特區政府提供了有深度的、有理論依據的意見。因此，本中心希望利用今天這個機會，邀請各位專家學者就這次施政報告的主題和內容，從學者的角度，進行深層次的思考，表達自己的評價。

本人認為，總的來說，這次的施政報告有很多的特點和優點，整體上反映了形勢發展的需要和廣大市民的心願。同時，這也是一份承上啓下的報告，既承

傳了前一任行政長官何厚鏵先生十年來依法施政的經驗和傳統，又按照新的形勢制定出適應特區未來發展的政策方向。行政長官崔世安在競選時已經審慎設計當選後的施政方向和理念，2009年12月20日上任之後，他通過民意調查、與相關團體會面、到基層和特殊環境進行實地視察等各種手段，充分聽取民意，瞭解廣大市民和社會各界的訴求，從而制定一系列相對應的政策。這些政策都在這次施政報告中有所反映。此外，這是行政長官崔世安上任的第一份施政報告，內容其實不只是涉及2010年澳門特區的發展，實際上是為他未來5年的執政定下了一個基調。政府剛剛換屆，第一個10年，澳門特區發展的成功大家有目共睹，新一屆政府上任，第二個10年的發展會如何，廣大的澳門居民正眾目睽睽地期待着，中央政府也表示了高度的關注，相信在國際上也吸引了不少的目光。大家都熱切期盼，澳門特區在實行“一國兩制”的道路上可以進一步有所作為。

現在有請各位專家學者暢所欲言，本中心人員稍後將把大家發言的內容整理呈交特區政府的相關部門，以期望為特區的未來發展盡一分力。

## 協調發展，更上層樓

**陳慶雲：**這次的施政報告以“協調發展，和諧共進”為題目，而在“前言”的結尾之處，有這樣一段話：“我們將義無反顧地堅持‘以人為本’，改善民生，聽取民意，廉潔奉公，務實施政，以廣大市民的切身利益為依歸，致力推動澳門社會的持續進步，促進經濟與社會、政府與民間、支柱產業與其他產業、人與自然的協調發展，和諧共進，確保特區長期穩定繁榮。”本人認為，這是行政長官崔世安首份施政報告的重點所在。

協調發展本來不是一個新的概念，在前行政長官何厚鏵過去的施政報告和現任行政長官崔世安競選時的政綱裏早已有提及，但這次的施政報告把協調發展的內容拓展了，特別強調了四個方面的協調發展：經濟與社會、政府與民間、支柱產業與其他產業、人與自然，從而賦予協調發展一個更廣泛、更深層次的概念。如果行政長官的施政真正能夠按照這個思路去推動，本人認為特區政府的施政成效會走上一個新的台階。

第一個協調發展的方面是經濟與社會。一個社會經濟發展再好，GDP、人均收入、財政收入再高，如

果社會的深層次問題越來越多，而且越來越嚴重，經濟與社會兩者之間的發展不能夠協調，市民不見得會欣賞經濟發展成果。犧牲社會和諧來換取經濟成果並不值得，所以經濟與社會的協調發展很重要。

第二個協調發展的方面是政府與民間，本人認為這是一個很重要的方面。政府和民間由於角色不同，考慮問題的出發點也不同。政府在施政的過程中往往會按照自身資源的多寡和本身的利益去考慮，在衡量社會的公共利益及整體發展同時也會站在政府的角度；相反，市民卻會從個人所需的角度去思考問題。這種政府與民間的矛盾，不管是在哪一個地區、哪一個國家，始終都會存在。特區政府10年下來的施政過程中，政府與民間的互動關係暴露了一些問題，要有良好發展，雙方的協調顯得尤其重要。這次的施政報告發表以後，各大報刊如《澳門日報》、《市民日報》等都報導了一些消息，從中很容易看出，市民和民間團體看問題的角度是有別於政府的。比如，街總青委做了一個關於這次施政報告的調研，其中42.59%表示一般，27.35%表示滿意和十分滿意，不到一成半的表示不滿意。不滿意的方面主要是有關公屋的政策，其中尤其是青年人，也就是18-34歲年齡組的居民，對公屋的反應尤其激烈，《澳門日報》於2010年3月22日就有多個關於青年人對公屋問題看法的消息。另外還有一個消息是關於路環石排灣已圈起準備興建公屋的一塊地，由於當地的居民遲遲不肯搬出，公屋的興建工作因此而受到延誤。從這兩個消息可以看出一個道理：當政府做到科學化和民主化地推出一個政策或制訂一個規劃時，實際上只是僅僅邁出了一步，到真正執行的時候，現實問題卻會接踵而來。市民對公屋的強烈訴求其實是理所當然、很正常的現象，行政長官也承諾了會解決這方面的問題。他在宣讀施政報告和回答立法會議員及記者的提問時，都表示“有信心、有能力”在2012年把這件事情完成，可是市民真正希望知道的是實際的數據，如2011年能建好多少個公共房屋、2012年又能有多少個落成。可見市民是按照自己的訴求出發去討論問題，而政府卻要考慮其自身的能力，中間免不了會存在差異，而這種差異就是需要進行協調的方面。本人認為，政府與民間進行協調的方式就是這次施政報告中不斷提及的陽光政府政策，只有把政府所想所做的放在陽光之下，讓市民清楚看到，雙方才能協調。

第三個協調發展的方面是支柱產業與其他產業，也就是關於產業結構問題，即支柱產業博彩業和其它產業的關係。關於這個問題的討論很多，在此不贅述。

第四個協調發展的方面是人與自然。有不少學者認為，人與自然的關係和存在的矛盾在澳門這個地域狹小的地方不是很突出，本人並不很贊同這個觀點。地域小，建設的空間和發展的餘地相對就小。在這種情況下，一旦遇上意外的突發事件，給澳門帶來的影響可能會很大。比如前幾天大霧的現象對居民的生活造成了很大的困擾；報章上也有消息指珠江的源頭開始乾枯，這也會為澳門的用水造成嚴重的影響。人與自然之間不協調會直接影響到澳門特區未來的發展。

從以上分析可見，這次的施政報告，把協調發展這一概念從以前只注重產業結構內部的問題，拓展到經濟與社會、政府與民間、以及人與自然的協調問題上，是一個多方位、高層次的協調發展方向。如果特區政府能把這四方面真正落實，其施政成效必然會更上一層樓。

**劉伯龍：**本人在這次報告中看到兩個施政重點：陽光政府和公共政策現代化。行政長官崔世安就這兩方面在報告中重點着墨。第一個重點陽光政府是澳門市民最關心的問題。近年來經濟發展成果為澳門帶來財富，但財富的分配卻存在公平性的問題。陽光政府政策的推出目的就是解決這個問題，以除詬病。那麼，特區政府應該如何把陽光政府的政策落實呢？本人認為，落實陽光政府的首要方向就是把土地批給政策陽光化。澳門土地資料短缺，工程如何招標、土地批給的標準是甚麼等等都是澳門市民關心的問題。因此，特區政府應該盡快就這方面進行立法，用法律把陽光政府真正落實到實處，不要讓市民覺得這只是一個聲音，光說不練。第二個重點公共政策現代化也是非常重要的。公共政策現代表包括公共政策諮詢制度的建立及中高級官員決策能力的培養。公政政策諮詢制度的研究有不少，但政府應該着重考慮如何把整個系統落到具體的實處，真正做到讓公眾對公共政策有表達意見的渠道，並且會採納有用的意見。培養政府局級以上中高層官員的公共政策決策能力也是很重要的一環，當中要培養的不光是決策的手段，還要建立真正“以人為本”的決策價值觀，為公眾謀利益，而不是如商人般看哪方的力量強、哪一方有利益就聽哪一方。作為中高級官員，必須要具備執政為民的道德觀，幫助政府維護澳門社會發展的公平性和效率。以上兩點是特區政府施政的重點，要落到具體的實處，政府必須下真功夫。陽光政府是需要通過具體的政策來體現的。很多問題從回歸之後便已浮現，到了現在已經10年了，在新一屆特區政府上任之後，這些實際問題

應該一步一步解決。

另外，本人想談一談關於現金分享計劃。這是從上任行政長官何厚鏵延續下來的社會福利，坊間對這個福利的反應不錯，畢竟派錢一定會是皆大歡喜的。可是，本人認為，分享經濟成果其實能夠採用更好的方式，如派發消費券，讓市民用於超市購物、飯店用餐之類，這讓除了可以讓市民分享經濟成果，同時又能促進消費。提出這樣的建議，是因為曾聽聞有年青人利用現金分享的錢去吸毒，由於錢是直接給予本人的，家人干涉不了，家長也沒有辦法。事實上，一下子給年青人這樣一筆說多不多說少不少的現金，有時候他們並不知道如果有條理地使用。為免留下詬病，政府是時候去研究如何改善讓市民分享經濟成果的方式。

## 財儲制度，建立有期

**蕭志成：**行政長官崔世安首份施政報告與以往的相比，確實有不少的亮點，其中包括了一些之前政府並沒有正視的問題，在這次的報告中都有提及。就整體框架上看，大方向是正確的。可是，澳門的法制基礎和執法能力始終讓人擔心。在澳門，有許多法例，如關於博彩業和勞工範疇的法例，其實很是模糊，給人一種法規體制不完善的感覺。但其實，原來很多法規都是存在，只是大家並不知道；要等到問題出現、需要執法的時候，才會有權力機關把法例法規搬出來說要依法施政、依法行事。普羅大眾，即使是專業的團體和機構，都對很多法例法規都未必清楚。所以，本人很同意，今天的施政報告出台後，下一步便應思考如果落實。一份施政報告要寫得漂亮不難，難就難在說完之後的跟進工作。多年以來，施政報告說得天花亂墜才最後完全沒有下文的事情有太多，“落實”二字在澳門存在很大的進步空間。

這次施政報告的其中一個亮點是在經濟範疇中提到要研究設立財政儲備制度，這是一件很重要的事情。10年澳門剛回歸時本人已經跟一些記者朋友提及設立財政儲備的建議。澳門作為一個資本主義社會，在經濟事務上相對自主。可是，眾所周知，資本主義沒有不死的傳說，經濟必然有升有降，不斷經歷衰退→蕭條→復甦→繁榮的經濟週期。當經濟隨着內部或外部因素作出週期性調整時，政府的執法力度直接影響市場結構的合理性，餘波未了的全球性金融海嘯讓我們上了寶貴的一課，在經濟衰退期，政府的角色相

當重要。因此，政府必須要有足夠的財政儲備，才能應付不同的經濟情況。在過去多年裏，隨着賭權開放，博彩業飛速發展，加上中央政府在各方面的政策配合，比如自由行等，澳門的博彩收入逐年上升，同時也讓澳門的財政收入不斷加厚。本人認為，現在是時候去落實財政儲備的建立，特區政府可按一些簡單的国际慣例來成立相關制度。這是本次施政報告的一大亮點，特區政府應該實實在在將其付諸行動。

另外，本人一直以來從事澳門博彩業研究，對於這次報告中關於博彩業的施政方針，本人表示認同。行政長官表示要強化博彩監管，也就是說要從之前宏觀的方向指導轉變成微觀的監管調控。本人在一些著作中曾指出，自由放任(laissez-faire)被很多國家和地區誤解或濫用，大家以為政府不需要監管，澳門也有這種情況。以本人淺薄的見識來說，亞當·斯密(Adam Smith)在工業革命後一個傳統的製造業經濟下提出了這樣一種理論，在當時的歐洲和英國的發展步伐中的確是很好地體現出來。但是，現在世界經濟進入了全球化階段，訊息的網絡化和以服務業為主體的經濟體制中，這種自由放任的態度是不是仍然是最好呢？金融海嘯的教訓便證明這種方式不一定好，政府任由金融公司發售結構性產品，結果鬧出大問題。因此，博彩業作為澳門的支柱產業，而且又是一個對社會有很深影響的產業，其受政府的監管是絕對必要的。很多人指出美國內華達州政府對當地的博彩採取的是自由措施，其實當地只是採用自由的發牌制度，發牌以後的監管是相當嚴格的。行政長官這次在報政報告中指出要強化博彩業的內部監控程序，這的確是很重要的。本人作為一個在澳門土生土長的學者，多年來致力研究制度經濟學，對公共政策、政府角色等方面均有涉足。本人認為這次施政報告的具體方向是正的，希望特區政府真的可以沿此模式轉變，把理念轉化成現實。

最後，在民生方面，特區政府打算通過社會福利制度來照顧弱勢社群，雖然在操作上還有待完善，但這也是一個正確的方向，在社會福利上給予照顧和支持，而不是強行把責任加諸企業，讓弱勢社群對整個社會造成影響。比如說，政府為了減低失業率，強行要求企業優先聘用本地人員，這個做法忽略了一個重要的問題——人員的能力。在給學生講授經濟學的時候，本人一直強調，無論在商品市場或是勞動力市場，供求的定義中必須考慮兩大因素：意向和能力。澳門作為一個外向型經濟體制，如果本地人員的能力不稱職，可以吸納外面的人力資源。如果只用政策來強制

企業優先聘用本地人員，很可能會出現反效果。因此，本人認為通過政府提供的社會福利來支持社會上的弱勢群體，而不是勉強社會其他部門去承受。

**朱顯龍：**本人從事兩岸關係研究，現在說一下對行政長官崔世安首份施政報告中關於兩岸關係方面的看法。施政報告第三部分的題目是“區域合作互補共贏，澳台關係正常發展”，可見澳台關係也是本次施政報告中的重要內容之一。第三部分中提及，特區政府要大力推進澳台關係，強調澳台在經濟、社會、文化各方面的合作，並關注在台工作和讀書的澳門務工人員和學生的利益問題。從這一部分可以清楚看到兩點。第一，澳門未來施政重點是民生，這一點不單是在這部分表現出來，其實從報告一開始就有，但在談到澳台關係的時候也有涉及，因為歷史的原因，澳門在台學生和務工的人員很多，過去政府都沒有在施政報告中提及，但這次卻關注到了，可見民生問題的確是整份報告的主體內容。第二，新一屆的特區政府強調澳台合作，需要合作的原因不只是澳門和台灣兩方面的因素，而是在強調整個周邊區域的合作問題。

區域合作是澳門未來的發展出路。由於博彩業的原故，澳門這幾年突然間在國際社會上提升了知名度，通過博彩業引進外資，整個城市一下子變成了國際都市。可是，按本人愚見，澳門未來的經濟走向和發展是區域化而非國際化。澳門博彩業的客源，過去可能主要是歐美、香港的客人，但這幾年已經轉向依靠內地客源。澳門的未來在追求國際化的同時，更加需要強調區域化整合，具體來說就是華人經濟圈裏、中華經濟圈裏的區域融合，在這方面澳門可以有很大作為。首先，澳門應自我定為一個區域城市，是中華經濟圈區域化的一員，盡可能地融合到區域化中。在這個過程中，澳門和香港一樣，首先要改變自傲的態度。由於各種歷史的原因，港澳一直都擁有一種比內地強的自傲心態，總是擺出一副不屑與內地合作的樣子。這種心態如果不調整的話，澳門的未來只能閉門自守。舉一個具體例子，澳門對內地勞工有嚴格的控制，但對外國的勞工如菲律賓等國勞工就採取開放態度，這種政策上的不公絕不可取。這幾年博彩業的發展，說白了就是依靠國內尤其是珠三角一帶的人來“輸血”，但當這些地方的人希望到澳門務工，澳門卻給予諸多限制，這顯然是不利於兩個地區的經濟融合。澳門的未來是應該思考如何與珠三角徹底的融為一體，再進一步打造港、澳、台、珠三角、長三角這個真正的世界首屈一指的經濟大區域。只有這樣，澳

門的博彩旅遊業才能有好的與長遠的發展。

作為研究區域政治和經濟的學者，本人就這次施政報告提出的兩大重點談一下內地一些類似的經驗或教訓。第一，這次的報告強調陽光政府，內地也一直在提倡建立陽光政府，可是實行起來的時候，卻有很多地方是基層的公務人員要陽光，高層的官員不要陽光，小警察、小法官要陽光、做財產申報，但政務官、各單位的一級主管都不會這樣做。澳門要推行陽光政府政策，就要避免出現內地這種情況。第二，這次施政報告也特別注重民生，過去中國內地着重發展經濟，以為發展可以把問題解決或者掩蓋，小問題先不去解決，先去談發展，發展了以後再去解決，就是現在也有很多人是這樣認為的。可是，溫家寶總理的工作報告裏面，強調要和諧發展、協調發展，那就是公平問題。這次行政長官的施政報告能跟隨了溫總理提出的理念，在經濟發展過程中，我們必須同時解決社會民生、公平分配的問題。

**陳卓華：**這次施政報告的中有加強職業培訓和教育方面的內容，提出了加強職業技能測試和職業技能鑑定，這對於澳門未來的人力資源培養和發展尤其重要。在此以建築工人為例說明問題，本澳建築商指出，澳門本地的建築工人莠莠不齊，有技術很好的，也有只學過一段很短時間的，而現在澳門的建築工人並沒有認證制度，作為僱主的建築商沒有一套有效的機制去確定每個建築工人的技術水平。要改善這個情況，澳門可以參考香港的做法，制定一套資歷鑒定架構制度，將專業認證和多元化的職業培訓結合到了一起，以建築業工人為例，資歷鑒定架構制度先制定一幅藍圖，指明在建築業中不同環節應該要學習的技能，工人完成該部分的技術培訓就得到相關的證書，證明此人符合資格從事相關工序。此藍圖讓僱主清楚知道員工是否具備從事該某工作的資格，同時也讓工人瞭解自己的發展路向，清楚看到應該學習何種技能才能加強自己的競爭力。澳門現在的人力資源培養有待改善，其中很迫切的一環就是設立專業認證制度。這一點必須要由政府帶頭建立，沒有一套完整的專業認證制度，工人找不到自己的專業階梯，不知道該如何裝備自己。勞工局已經做了很多的專業培訓，但這些培訓到底是否合乎專業標準？沒有專業認證制度，這一點便無從說起。無論在建築界還是服務界，這種資格認證架構都是很重要的。此外，舉之前某賭場招聘而引起的糾紛為例，幾千名本地工人希望前往應徵，但賭場卻表示本地工人並不適合，需聘用外勞，這造成

了本地工人的不滿。如果澳門有一套可以客觀評價工人的專業資格認證制度，僱主可以把聘用的資格列出，若澳門本地工人確實不乎合資格，僱主就有足夠理由申請聘用外勞，類似的糾紛就可以避免。

## 調整理念，以人為本

**婁勝華：**行政長官崔世安宣讀他上任後的第一份施政報告後，社會關注點主要集中在政策方面，就連前立法會主席曹其真在博客上對施政報告的評價也是圍繞新政府出台的新政策。本人覺得關心政策的出台是應該的，也是毫無疑問的，因為施政報告本身就是政策報告。但是，作為新一屆政府的第一份施政報告，其重點不在於政策，而在於理念，因為有怎樣的理念就會有怎樣的政策，理念才是最根本的。這次的施政報告和過去相比，提出了一些新的理念，當中大概有幾個方面。

第一，崔世安這份施政報告提出“以人為本”的概念，這與過去何厚鏵提出的“以民為本”相差一個字，但在意義上卻存在很大差別。與“以民為本”相比，“以人為本”是一個更加全面、更加準確的提法。說“以民為本”者是把自身視作一個官，是與“民”相對的，實際上是把政府置於百姓的對面來看的，“以民為本”概念是一個從中國古代沿用下來的概念，並不是一個新概念。這一次施政報告把過去的“以民為本”轉化成“以人為本”，是一個根本性理念的轉變。政府由公務員組成，公務員本身也是澳門居民，在施政的時候，公務員從居民的角度出發，不再把自己當成是一個管治民眾的官員，施政的效果就會更好。“以人為本”是一個更加科學和全面的觀念，也是一個很重要的施政理念。

第二，這次施政報告提出“政府責任”的概念，一個在過去很少直接在施政報告提出來的概念。一個政府能夠主動的提及自身的責任是一個很好的事情，這證明政府思考並清楚知道應該要做甚麼、自身的責任是甚麼。這一點很重要，因為就算是過去君主制社會的皇帝，也可能做一些惠民措施。這個道理很簡單，就舉現金分享作為例子，政府給市民派錢，實際上是一種慈善性的政府行為，過去封建社會的皇帝也完全可以做到。但是，如果理念改變了，政府認為現金分享是一種政府責任，目的是為了解決貧富差距的問題，這個政策本身是否妥當有效先不討論，但理念上的轉變的確會導致行為發生變化。這次施政報告中主

動地提出政府責任問題，包括解決居民的住屋問題、提升居民的生活水平問題等，實際上展現出政府理念的轉變，政府開始把解決市民的民生問題視為自身的責任，表達出承擔的意圖。

第三，這次施政報告首次提出了“中產階層”這一概念，表示政府施政應考慮中產階層的訴求，這是一個新的施政理念。回歸10年了，澳門的經濟不斷增長，市民的收入增加，澳門的中產階層正在形成之中，相關的討論也越來越多，但澳門中產階層的實際狀況究竟是怎樣，卻一直沒有定論。這次施政報告也就是很簡單地提出了這一個概念：“中產階層作為社會的重要組成部分，在社會和經濟建設中起著重要的作用。政府將會積極進行科學調研，在制定政策時將中產階層的有關訴求作為需要兼顧考慮的因素。”當中沒有具體的政策措施，也是較為謹慎的做法，因為現在對所謂的“中產階層”存在不同認識。本人過去曾指出，在界定“中產階層”時，要注意其中的“偽中產”、“假中產”，澳門有些人雖然收入很好、生活水平也很高，但是他們的職業聲望、個人素質都沒有達到經典意義上的中產階級的定義。若要使整個社會中產化，讓市民僅有收入達到中產水平是絕對不夠的，必須要在知識水平上也達到真正的中產要求。認識到這個問題，政府就需要在教育上多投資，讓收入中產化的市民接受再教育，讓他們知識水平也能中產化。因此，相關的配套政策應該推出，使施政理念轉化為政策行爲。

第四，這次施政報告倡導建設綠色環保的宜居城市，這也是政策理念的一個變化。有了這樣一個理念，就要配合相關的政策。比如，出台澳門總體城市規劃，區分不同的城市功能區域，研究未來的人口政策等等。經濟發展不能再僅依靠博彩業，在發展博彩業的同時，需要大力推動會展業、旅遊業和文化產業等多元產業的發展。

第五，這次施政報告提出“陽光政府”和“科學決策”兩大概念，引起社會關注，也可以看作是一個很大的施政理念變化。行政長官提出“陽光政府”的理念，直接目的就是想挽回政府的形象和信譽。眾所周知，一個得不到人民信任的政府，就算再有能力、政策再好，也沒辦法很好地進行施政的。行政長官在報告中說：“提升廣大市民對政府的信心”，其實說明了市民過去對政府的信心存在問題。他提出“陽光政府”理念就是希望藉此贏得市民對政府的信任。市民的信任是政府施政的前提條件。至於“科學決策”，其目的就更加明顯——希望提高政府政策的效

力。過去特區政府出台了許多政策，但可能因為不夠科學，很多政策沒有完全達到預期的目的。“陽光政府”和“科學決策”這兩個重要概念，實際上就是想解決政府施政中有待解決的兩個問題：市民對政府信心不足與某些政策效果未如理想。所以，特區政府希望通過“陽光政府”挽回大家對政府的信心。在此前提下，科學地制定政策，提高政策效力，使政策更能解決社會問題。

從以上五個方面可以看出此次施政報告展現了一些和過去不同的政策理念，由此也可以進一步觀察新一屆政府的施政風格和施政重點的變化，相信具體政策走向和實際執行會隨之發生變化的。

**顧良智：**這次施政報告的主題是“協調發展，和諧共進”，行政長官既提及了產業內部、跨產業及跨地區的協調，同時也指出了要和諧發展未來。可是，正如剛才蕭志成博士所說的，施政報告的理念很多，但沒有見到實際的政策鋪排，也沒有一個具體的目標。

在工商界，一個好的目標在管理角度要合乎所謂“SMART”的五個準則。第一，目標要清晰明確(Specific)，比如何謂“陽光政府”，不同的人有不同的理解，所以必須要先給予目標清晰明確的定義。第二，目標要能夠衡量的(Measurable)，政策目標應該能夠量化，如何量度及達到甚麼水平，政策成功與否、要看限期到後有沒有達到目標的指標。第三，目標要能夠達成的(Achievable)，否則只是空談。第四，釐定的目標必須要有難度、有挑戰性(Result-Oriented)，做完之後會有一定的成果。第五，目標要有時限(Time-bound)，如1年、3年、5年目標等，大目標之下可以有小目標，但仍需要有時限。SMART這個準則一般是工商界用得比較多，但其實公共部門同樣可以利用這些目標準則去衡量政策目標。有了準則，政策較容易落實，就算失敗或達不到目標，仍然可以通過對這些有準則的檢討發現問題所在。欠缺SMART準則的目標只是目標方向而已，事後不能說有關策略是否成功，亦不能被管理或監督。

這次施政報告提到政府打算為博彩從業員提供培訓，這一點實際上很奇怪。教育和培訓是兩回事，教育由政府需承擔無可厚非，但培訓應該是由公司或企業提供給員工，讓員工適應企業的工作。政府為博彩從業員提供培訓實際上是在補貼六所博彩企業，而這種做法是在浪費公帑。政府希望幫助博彩從業員這一點是能夠理解的，但其實只須提供指引給業界，讓擁有龐大資源的博彩企業自己進行培訓即可。政府的培

訓資源應用於弱勢群體，如年齡較大、需要轉型的人員。香港的職業再培訓局就是由政府資助來為要轉型的人員提供培訓，接受培訓的學員不用交任何費用反而會有津貼，讓學員適應新的行業，以減低整個社會的失業率，提升居民的競爭力。本人認為，職業再培訓應該是這樣做的，就算要直接資助培訓，政府也應該資助資源上有困難的中小企業。

此外，這次的施政報告中經常提到“研究”二字。本人認為為重要政策進行之前的相關研究是必要的，在面對問題和情況的時候，首先要做就是診斷，也就是進行問題研究。研究不足或研究結果錯誤都可能造成很麻煩的後果。特區政府應該帶頭，透過大專院校和專業研究機構去統籌，進行一些跨行業，甚至是跨地區發展的研究，比如現在很熱的泛珠地區融合發展議題。對澳門來說，博彩業、服務型行業很重要，所以相關方面的研究絕不能缺少。研究可以得知現在的發展水平，亦可以考究出相應的標準，探索改進發展的方向。這次的報告雖然不斷表明要對各方面進行研究，但相對應具體操作的東西仍然欠奉。

最得一點是關於澳門博彩業的發展規模，這次的施政報告指出博彩業的規模需要調控，但卻沒有提出調控的方法、準則，也沒有提供具體可參考的數據。多元化發展是老生常談的事情了，但若繼續如以往一樣只叫口號，光說不做是沒有作用的。其實最後問題仍然在於缺乏了 SMART 的指標。

## 法制改革，加強統籌

**駱偉建：**首先，這次的施政報告是一份較為平實的報告，大家可能覺得沒有甚麼驚喜。其實所謂“驚喜”是指反差較大的結果。這份報告中，該關注的事情都已經關注到，所以不一定要有一個反差特別大的措施來制造所謂的“驚喜”。這次的施政報告在平實中顯示出，本屆特區政府注意到社會上普遍關注的問題，在這幾年社會上關注的幾件重大事情，在這次報告之中都有反映出來。本人認為，這一次和過往的施政報告不同之處在於，報告顯示出政府不只是注意到問題，而且打算解決問題。這本身就是一種進步。剛才只有幾位專家學者指出有某些措施並沒有具體闡述，但這種觀念上的轉變是比過去是有進步的，所以應該給予充分的肯定。

第二，這份施政報告對過去的十年做了總結。對於過去十年施政上比較成功的方面，行政長官崔世安

這次仍然視為施政的重點；另外，對於過去十年施政上出現比較大的問題面，他在這次報告中也有指出來，並打算加以改進。這是本次施政報告比較明顯的一個特點。第一個對過去的總結點就是陽光政府。大家先不去認論所謂陽光政府的具體概念是甚麼，但至少行政長官提出來要廉潔施政、公平公正，他提出陽光政府這一點，很顯然是回應了過去十年特區政府受到批評影響的一個重大方面——廉潔公正的問題。雖然澳門若要建立陽光政府，必須要有詳細具體的措施。但至少行政長官注意到這是個大問題，並且很重視去改善情況。這是對過去經驗的總結。第二個對過去的總結是剛才婁勝華教授也講到的科學決策。行政長官要求政府部門在做決策時要具有科學性，而這種科學性來自於建立起一套比較完善的諮詢制度和渠道。過去十年，在做許多政策決定時都有向公眾諮詢，可是諮詢的程序和整個組織都存在很多的問題，造成了很多政策的決定沒有很好的預見性，博彩業的開放就是一個好例子。經過十年的實踐，可以肯定開放博彩業絕對是一個對的決策，而且也取得了很大的成效。但在開放的過程中，很多問題出現了但未能及時規範和調整。可見，在做決策的時候思考問題不夠慎密，到實行的時候才發現問題，因此就會顯得決策本身有一定的滯後性。由這個過去十年最大的成就中可以看到，過去特區政府在做決策時存在的一些不足和有待改善的地方。現任的行政長官通過這次施政報告告訴大家，他看到了過去存在的問題並且打算加以改進的。這一點也是應該肯定的。

另外，本人重點討論關於這次施政報告中提到的關於法律改革的問題。澳門法律改革的問題不在於改革的內容，需要改革的法律其實早已列出，可是這些法律的改革卻沒有起到很大的效果，當中的問題在於執行。在法改過程中，執行力是有缺憾的，缺憾是沒有辦法進行統籌，列出來要改的法例，願意的就可以改，不願意也就沒有辦法了，只好在拖拖拉拉。無論在這次的報告之中還是行政長官在立法會答問的時候，他都明確表達了一個思想——將來他要賦予統籌機構更大的權力，這種權力不只是這個機構可以制定法律，而是在於其在統籌法律改革的權力，以及加強這樣一個綜合性部門的功能。如果這個問題能夠解決，法改的成效一定比現在有很大的進步，因為所有參加法改的人士都感受到這個問題。和之前所說的兩點一樣，以行政長官為首的特區政府已經注意到問題，而且認識比過去深刻，並同時表現出要改變的決心。第二個關於法改的問題是有關回應社會的聲音，

這個確實已經作為一項很重要的任務在進行，而且確立了一定的時間表。可是，本人認為，真正需要定下時間表的是關於法律清理和法律滙編的工作。這是最基礎性的工作，偏偏在過去十年都沒有完成，原來的法律都沒有整理清楚，又何從談起法律改革呢？就像生了甚麼病還沒有弄清楚，就要動刀子做手術，這個實在有風險。這個本來很基礎性的工作，經過這十年的推動、立法會的諮詢，這一次政府終於下定決心，列出時間計劃。將來就要看政府的執行力了。這個工作如果做好，對未來的法律改革會有很大的幫助。此外，司法領域已經普遍要求盡量使用中文，推廣中文的法律使用範圍，做好澳門法律的滙編，可以讓市民有更清晰的指引，以法律來爭取或維護自己的權益。這是一項基本工程，而關於這一方的規劃已經相對具體了。

現任的行政長官崔世安和他的前任何厚錚在風格上是截然不同的，這一點在他宣讀施政報告和回答議員的質詢時就能看出來。以前，何厚錚講話之後，報章都會有“特首金句”，也就是說何厚錚總會不時冒出一些很驚人的話語，崔世安的風格不是這樣的，他沒有“金句”，但沒有不代表是有問題。崔世安的報告寫得很平實不華，他以自己的風格，踏踏實實去做事情。剛才其他專家學者都說了，這次的報告充分體現出新一屆特區政府的施政理念，但接下來，政府的確需要一步一步地按照這份施政報告把所列出來的理念去執行到實處，不能等一年過去後做第二次施政報告時，發現一切都沒有改變。政府必須要做出一定的成績做來，市民才会有信心，民望才能提升。

**曾澤瑤：**作為行政長官崔世安上任後第一份施政報告，應該描繪一下整個施政的藍圖，讓大家瞭解他的施政理念。比如何厚錚第一次施政報告主題是“固本培元，穩健發展”，從這個主題大家可以看到他未來五年他的大概藍圖，最後他能不能做到這是另外一回事了，但是他總算是提出了一個口號。本人覺得，崔世安這次的施政報告，可以說是比較平實，也可以說是缺乏了新的亮點，當中所有的亮點其實都是重覆的過去何厚錚的施政方針，沒有太多新的內容。

這份報告之中，惟一比較新的內容就是看到是行政長官輕輕地觸動了一下既得利益者的利益——報告中指出了要收回閑置土地，這是本次施政報告中的新意所在。過去何厚錚不會說也不做收回閑置土地興建經屋這件事情。可見，新政府從過往偏重既得利益者——尤其是房地產商的利益，慢慢地靠向中間點，雖

然仍非完全站在大眾的立場去考慮，但已經向中間找平衡了。除了收回閑置土地一說，他也明確表示暫時不會重開投資置業移民，也不延續四厘補貼的政策，政府除了興建公屋之外，其他甚麼都不做。在樓價高企的時候，理應增加供應、壓抑需求，在沒有辦法增加供應的時候，至少不要刺激需求，但以往何厚錚的政策是減低物業轉移稅、推出四厘補貼等政策，一而再地刺激需求，變相刺激了樓價的增長。根據經濟學的理論，要減低價格就要壓抑需求，壓抑需求的方法之一就是增加交易的費用，所以不單不應該減稅，反而應該加稅，加稅對大眾其實影響不大，樓價要是能降一成，加的稅都補回來了。所以，現任行政長官選擇了甚麼都不做，讓市場自己去調節。關於住房這樣問題，政府不火上加油間接推高樓價，其實已經讓市民感動。所以，本人認為，整份施政報告最大的亮點：一是收回土地，二是沒有刺激房地產需求的動作。

可是，這份施政報告的確也表露出大家都關注的弊端——沒有具體的措施指示如何落實政策。就以興建 19,000 個公屋單位為例，房屋局的網站把數字都顯示出來，本人計算了一下，在 2012 年能夠建成的公屋單位，最多只有 7,000 多個。餘下 12,000 個單位不可能一下子就建起來的，建房不是小孩子堆積木，要建 12,000 個公房單位，沒有 3、5 年的時間是建不成的。但在施政報告中行政長官卻是那麼明確地說了在 2012 年要建成 19,000 個公屋單位，他究竟具體要怎樣做呢？但如果做不到，那就不應該講。反正這個目標是上一屆政府留下來的，新一屆政府接手之後衡量過認為不可行，大可不必跟從。如果決定跟從，那就要有具體的落實方案，讓市民覺得政府並非在開空頭支票。總的來說，這次施政報告在調子上比較偏重於民生，也表現了一定的誠意，但是在實際的措施還是比較缺乏。

## 強調協調，民生為重

**鄧益奮：**本人會以“新政理念”為行政長官崔世安首份施政報告作一個概括。對於“以人為本”這一概念，本人並不如婁勝華教授般認為其和“以民為本”有很大的區別，反而覺得這個理念的意義更多在於傳承。這份施政報告新的亮點有 5 點：協調發展、民生為重、利益普惠、陽光政府和科學決策。

第一個亮點是協調發展。從字眼上看，這不是新的內容，在過往何厚錚的施政報告中也提及過協調發



展，而且所謂協調發展是科學發展觀的一個核心內容，科學發展觀強調全面發展、可持續發展和協調發展，從這個意義上講“協調發展”不能算是一個很新的概念。不過，在這次施政報告中的“協調發展”四個字背後的理念是新的——行政長官和特區政府重視這個概念，而且通過施政報告把這個概念的蘊含的內涵和具體的內容都有闡釋出來了。陳慶雲教授剛才已經詳細闡述了四大協調發展的方向，這四個方向不單只是為過去 10 年特區發展中出現的問題尋求解決的辦法，同時也提出了未來 5 年整個發展方向的總體思路。很多評論認為，這份報告沒有提出未來 5 年的發展方向，但本人認為協調發展本身就已經提出了一個方向性的指引，並且是對過去產生的問題提供一個原因探究。過去 10 年，澳門特區發展過程中產生的問題，除了因為澳門本身的土地資源限制、博彩業的發展狀況的改變、對過去的歷史依賴及以前制度落後等因素，當中最主要的是澳門的經濟發展太快了，其他的環節趕不上經濟的快速發展，所以就出現內地所說的發展“失衡”。因此，今天提出了協調發展，其實是對昨天所做的進行檢討，並提供對策。所以，本人不覺得這是一個空洞的口號，相反，協調發展是一個有針對性的方向指導。

第二個亮點是民生為重。從這次施政報告的篇幅和內容安排，就能看出行政長官對改善民生的重視程度。從排序來看，許多媒體評論人也關注到，以前不會把改善民生這一項放在第一部分，但這一次卻是把這一點放在第一部分，可見特區政府對於這一方面的重視。從篇幅來看，五部分的內容中，民生佔了兩部分：第一部分是指導理念的提出，第五部分是具體措施的闡述。除此之外，從行政長官對相關方面的表述，也可以看出他對民生領域的重視。他說了這樣一句話：在關注民生和改善民生中推進和諧社會的建設。

“共建和諧”的施政承諾是他競選時提出的，他意識到，構建和諧社會就是要重點依靠關注和改善民生。在具體內容上，如公共房屋、社會保障及交通措施等各個方面，他都回應公眾的訴求，並且提出了一些相對較新的解決方案。政府要改革其實並不容易，因為不能急進，必須慢慢地改，大家不可能期待新的政府班底一上任就馬上能改變很多事情。現在，行政長官意識到問題，一步一步慢慢地推出一些新的東西，一步一步地改革，其實已經很不錯了。比如在公屋方面，承諾制定上樓的年期表、公屋輪候期，並且準備為公共房屋分配制度進行改革，這些都是前一屆特區政府沒有直接提出來的。還有一些其他的措施如交通規

劃、綠色環保、離島醫院建設等等，都體現了新一屆特區政府對民生的關注。特別要提一點，在社會保障方面，行政長官其實是提出了一種比較新的思路。早在特區政府開始實行現金分享的時候，議員們在施政方針的辯論上就已經對此舉有所質疑，有議員問當時仍為社會文化司司長的崔世安，澳門在社會保障方面是不是要走福利國家這一條路，很多人對此都表示擔心。當時崔世安表示，社會福利分為普及式社會福利及經濟審查式社會福利，澳門到底該向哪一個方向發展，他認為這需要做研究，要做到真正滿足有需要人士的需求。現在，作為行政長官的他在做施政報告的時候，已經提出來一個相對比較新的思路，就是從長期來看，他有意把普及式的社會福利過渡到一種滿足一些真正需要人士的需求的剩餘式社會福利模式，也就是偏向照顧弱勢群體的需要。另外，他也主張把一部分資源放於社會投資和人力資源培訓，從這些方面可以看到，他其實為澳門的社會福利發展提供了一個藍圖，這是一個新的思路，而且是合乎國際上提倡的積極福利觀的思想。這一點他沒有在施政報告之中很詳細地闡述，但這個思路從他回答議員的提問、答辯中可以清楚看到。

第三個亮點是利益普惠。這個亮點相對比較簡單，就是從公平的角度出發，除了照顧到弱勢群體之外，也照顧到社會的各個階層，滿足不同階層的訴求。就如葉勝華教授提出的，施政報告中第一次提出了中產階層的概念，雖然說這個詞匯的定義需要進一步研究制定，但無論我們是從經濟意義上說的這個中產階層，還是從綜合意義上說的中產階層，畢竟這個概念提出來了，也引起了社會上的關注，近日的報紙上也有關於中產人士訴求的相關消息。回歸之前，澳門的中產階層很少，因為從經濟意義上說，能算得上是中產階層的基本上只有博彩業員工和政府公務員，其他人士收入相對比較少，所以回歸前所謂的中產階層其實為數不多，也不會被視為一個重要的社會群體。回歸 10 年到現在，中產階層不斷壯大，這部分人的訴求開始受到政府的重視。這是本次施政報告中的一個亮點。

第四和第五個亮點分別是陽光政府和科學決策。本人認為這兩個概念是有一致性的。陽光政府是科學決策的一個必要條件，因為所謂的陽光政府就是公開政府信息，讓公眾對政府進行監督，這兩點其實是科學決策的前提或是重要內容。陽光政府這一概念，從學科角度看，不是指要求政府把所有的信息都公開讓公眾知道。從政治學的理論角度，政府政策決定的操

作過程本身是一個黑箱作業的過程，我們不可能要求政府把所有信息都公開。而且，往往在許多情況下，只能把政府政策的輸出結果公開，其中的操作過程是不能公開或是公開不了的。所以，若如要建立陽光政府，首先需要確立公開內容的邊界，比如在內地有政府信息公開條例，這方面的法例規範在澳門暫時沒有。現在，在澳門比較強調的是官員的財產公開制度，基層公務員也需要這樣做，但其重點應該放在高級官員上。接下來特區政府應該做一些政策上的安排，去研究甚麼樣的信息必須公開，甚麼樣的信息不能公開，這當中必須要有規範。現在特區政府提出陽光政府的理念，這不能是一個空洞的理念，它需要一些制度的設計去體現。至於科學決策，就是要讓政府做決策的時候更廣泛地吸納民意，並在過程中受民眾監督，從而促使出台的政策更加合乎民意、更加負責。在決策的時候，除了要諮詢廣大市民的意願之外，還應該建立起一個專家諮詢制度。這一方面在這次的施政報告中是比較重視的，行政長官用了比較長的篇幅來闡述如何設計這個專業諮詢制度。這一切是比較值得去肯定的。

總括而言，這份報告從理念上是值得充分肯定的。也許如剛才顧良智先生所言，在一些路線圖上仍然缺乏清晰的設計，但是政府運作和企業運作畢竟是有差別的，當中有很多環節還是比較模糊的。私人部門和公共部門管理上的一些方法和理念是不是能互通，這是我們學科中一直爭論不休的話題之一，而事實上兩邊的確有一些不同的規律，所以，有一些操作、定義和量化方式等該如何設定，也許是需要我們這個學科繼續探索和思考的。這次施政報告的理念是好的，我們要期待看怎樣把理念付諸實行。

**王 禹：**施政報告的內容主要是看三點，第一，是看其施政理念有沒有變化和更新，第二，有沒有出台一些新的施政政策，第三，就是看施政能力是不是有提高。關於前面兩點，剛才諸位專家學者都已經說了很多，本人集中談一下對施政能力的看法，而這當中包括兩個能力：依法施政的能力和科學施政的能力。

關於依法施政的能力，在這份報告中提及很多。比如說，報告中提及了關於基本法的推廣、基本法高級研討班的開辦，還提及到要釐清本澳法律體系的組成部分。報告提出，“與此同時，按照澳門基本法與回歸法的規定，法務部門將對回歸後仍然生效的原有法規進行適應化的研究、分析和清理，清楚釐定本澳法律體系的組成部分。”釐清本澳法律體系的組成部

分，這一點以前好像是沒有提到的，值得注意。本澳法律體系由哪些內容組成，這是我們在從事澳門法律研究當中的一個根本性問題。另外，還提出加強法律研究，培訓法律人才。本人認為現在針對法律改革存在着許多不同的批評和質疑，原因是基礎沒有做好。現階段的法學研究方法恐怕還跟不上法制建設和法律改革的要求。

另外是關於科學施政方面。當中比較大的亮點是政府表示要成立政策研究室。政策研究部門在香港就有，叫中央政策研究組，這個機構的人員比較多，發揮了一定作用；在內地也有類似的政策研究機構，比如政策研究室等。這是一個比較大的變動。很多學者剛才提過了，由於過去在一些政策出台之後產生了不少問題，所以本屆政府打算成立這樣一個政策研究室。當然，這個研究室具體該怎樣運作，還需要進一步規劃協調好，不能是純粹增加一個部門，要真正發揮這個研究室的作用。

**陳滿祥：**剛才各位專家學者提出對施政的意見和建議，本人發現有一重要環節經常被大家忽略——公務員是政府施政的實施者，政府應如何在公務員隊伍中宣傳和貫徹施政理念，從而提升施政水平？這裏有個簡單的例子，剛才婁勝華教授指出本屆政府從過去“以民為本”理念轉變成“以人為本”，可是，縱觀現時的政府部門，作為公務員，從來沒有從上級獲得任何相關的指示，是“以民為本”，還是“以人為本”？這反映了上級沒有把施政的目標給予公務員清晰的要求和指引。在公務員隊伍中，上級沒有把施政報告提及的方針和理念向下級傳達和推動，下級作為最前線的工作人員也沒有關心和被要求如何確實把施政方針和理念實踐出來。這個問題值得大家關注。

澳門理工學院一國兩制研究中心在楊允中博士的帶領下，在施政報告出台後馬上安排這次座談會，讓大家就報告的內容討論，集思廣益，配合政府的施政。如果所有的政府部門都可以這樣恰如其位地把宣傳學習施政報告的工作做好，對實際的施政效果定有裨益。可是，一般的政府機關有多少人會去仔細看施政報告？有多少個領導會要求下屬學習施政報告？也許上司正在台上闡述着部門的各項施政，但部門裏的公務員並不關心，也不知道自己上司在講甚麼。本人認為吏治是重要的，這一點在內地做得很好。內地上級官員參與會議，聽取中央的政策、領導人的重要講話後，隨即把領導的方針傳達給下級，讓大家學習，這一點其實非常必要。

澳門大部分的公務員對於施政報告所提及的所謂施政理念關心不足，更遑論會認真地思考如何把領導提出的理念和方針落實到自己日常的工作。公務員關心的只有一件事——工作有沒有增加。如行政長官說要繼續發放現金補貼、某些稅收要減免，可能財政局的員工只知道工作增加了，對新出台政策的感受僅是如此，很少有人思考政策背後的意義。又如提倡建立陽光政府，又有多少公務員明白甚麼是陽光政府，具體工作時又應怎樣配合才能做到依法施政、廉潔公正？

因此，本人認為，加強公務員的教育，上情下達，把施政理念貫徹到各部門的每一層，才能真正讓施政的理念和方針落到實處。

**曾澤瑤：**在這裏想補充一點想法。新一屆特區政府強調要建立陽光政府，並推出了新聞發言人制度。本人認為新聞發言人制度和陽光政府其實完全沒有關係，有時候在理念上兩者更可能是矛盾的。建立新聞發言人機制目的是為了要統一口徑，避免出現不同官員說出來的話有前後矛盾的情況，又或者是為了把話說得漂亮一些。有人說這是一種政治化妝，本人比較認同這種說法，化妝就是把胭脂水粉塗抹在臉上，為的就是把不好的都蓋起來，避免陽光的直接照射。本人在此並不是想評論新聞發言人制度的好壞，只是想指出，這個制度本身和陽光政府一點關係都沒有。

## 構思務實，執行力待加強

**謝四德：**今年的施政報告主題定調為“協調發展，和諧共進”，從澳門實際情況來看，是符合當前發展主調。在過去 10 年，前任行政長官何厚鏵着力發展經濟，開放博彩業，經濟得以騰飛的發展。隨之而來，就是經濟發展後衍生的各種社會問題，如貧富差距、通脹、分配不均等，這是發展必經的階段。從理論上來看，生產力的發展必然會影響生產關係，但這種影響可以是負面，也可以是正面的。但回看過去 10 年的發展情況，這種影響似乎較為負面，換句話說，生產力的發展並沒有改善生產關係，反而使其有所惡化。問題出在哪裏？問題出在中間欠缺相應制度進行調節（現時說法為法律滯後），因此才有貧富差距、通脹、分配不均等問題出現。這是本人對澳門特區發展情況的一種觀察。如果這種觀察是對的話，那麼，今年的施政報告就是針對這種情況而出台，是較為務實

的。它符合一定的發展規律：發展→協調→再發展。

此外，本人比較關注的是住屋和就業，在施政報告中，行政長官對有關方面提出了很具體的政策，例如：在 2012 年建好 19,000 個公屋單位；今年內建立規範的外勞退場機制，這些政策對澳門市民安居樂業都有實質性的幫助。但本人較為關注的是，政策如何執行？以 19,000 公屋單位來看，該如何分配？社屋與經屋的比例如何釐定？目前的分配制度是否可以適應目前的社會發展形勢而作出較為合理的分配？執行力決定於依法施政，換句話說，特區政府要有效貫徹有關政策執行，就必須要有相適的法律配合。可是，在施政報告中，在法律改革方面未有就有關房屋政策方面作出檢討和安排，本人擔心在法律滯後下，原有做法未必適應新的經濟發展形勢，從而發生公共資源錯配，未必可以解決社會住屋問題。以外勞退場機制來看，這是一項好的政策，它不但有利保障本地工人的就業，而且有利於調節人力資源不足或錯配的問題。同樣的是，在法律改革方面，未有安排外勞退場機制進行法律研究，這也令人懷疑這外勞退場機制的執行力有多大？畢竟，一個規範的制度必須建立在有效的法律基礎上，有了法律基礎，執行力才能產生。所以，希望當局在貫徹政策時，可以多考慮從法律着手，以提高執行效率。總括來看，本人對今年施政報告的評價是：構思務實、執行欠力度。

另外一個問題是培育政治接班人的問題。2007 年，新加坡內閣資政李光耀出席在出席一個“新加坡開拓者”系列講座會時，建議現任總理李顯龍在下次大選需要物色年齡在 30 來歲和 40 來歲及有潛能成為部長的人選，這樣一來，這些新人在經過 10 年的磨煉之後，就可以接替現有的領導班子。並指出，要培養一批年輕領導人，讓這些新人有機會施展才能，在政治環境中累積經驗，成為成熟穩健的領導人，一般需要 5-10 年的時間。而在這期間，選民也會仔細觀察，瞭解這些新領導人的能力，並接受他們的領導。眾所周知，李光耀是一位卓越的政治家，他提出用 5-10 年培養國家領導接班人的做法，實在值得澳門學習。可惜，今年的施政報告沒有提出行政長官接班人培養計劃，本人認為是最失色的地方。建議行政長官崔世安學習新加坡做法，定出 10 年培養行政長官接班人計劃，並以制度化實施，避免澳門行政長官出現青黃不接，從而影響澳門的可持續發展。建議第三屆特區政府慎重考慮，將行政長官接班人培養計劃新增納入 2010 年施政計劃，這關係到澳門特區長治久安的重大舉措，一刻都不能耽誤。畢竟，“澳人治澳”，最終

靠的是澳門自己人，這一點要想到，也要設法做到。

然後，本人想表達對這次施政報告的幾點認同：

①建立官員問責制。這是值得肯定的。但不就等於這就徹底解決了澳門從殖民時期留下來根深蒂固的官僚文化。本人相信中國一句富哲理性說話：“上樑不正下樑歪”。問責制要得到更好推行，而又不影響中下層的工作壓力、士氣，關鍵在於行政長官要率先樹立勇於承擔的榜樣，這不妨多學習日本領導人的負責任作風。

②建立財政儲備制度。從無到有，但值得肯定的做法。2008年一場金融海嘯，冰島、希臘等國家都陷入財政危機，值得注意的是，它們都是發達行列的國家，但亦難逃金融海嘯衝擊的厄運，這說明了它們的財政不夠穩定，甚致脆弱，經不起外部經濟週期的衝擊。所以澳門特區應該建立穩健的財政儲蓄制度，積谷防饑，防患於未然。

③建立社會福利制度。這是值得肯定的做法。縱觀西方國家的發展經驗，總結出一點，為甚麼西方國家推行重大改革時，社會都沒有出現重大動盪？答案是西方國家有一套行之有效的社會福利保障制度，這些制度保障了國民衣食住行、甚至生老病死。社會福利變成了一個社會安全閥，所以西方國家在推行改革時就沒有太過擔心改革產生的社會成本。澳門特區推出雙層式社會保障制度，這是一個好的開始，也有必要深化改革，達致穩健為主。例如，退休保障方面，以公務員為例，現時是將政府與個人供款合共交由私人機構投資管理，但AIG倒閉事件證明，規模再大的投資企業，也可能破產。而負責澳門這方面的投資公司畢竟是私人公司，會否重蹈AIG覆轍，值得關注。

最後，本人簡單分析一下新政府首年施政報告利好因素與難點。今年的施政報告有幾點因素利於特區政府推動各方面改革的。第一，承諾興建19,000個公屋單位，這有助市民安居。第二，承諾設立外勞退場機場，這有助於市民就業。一旦創造了安居樂業的社會環境，有利於特區政府推行改革(如法改)，致力協調生產力與生產關係的發展，為下一輪經濟發展創造有利條件。但協調的過程肯定不容易，當中面對的難題肯定也不少，例如：制度改革觸動到深層利益關係，特區政府有沒有勇氣打破“政治妥協”的枷鎖，勵精圖治，是一大挑戰。其次，改革工作繁重。例如：①法律滯後問題眾多，哪些輕重緩急？如何趨利避害？要拿捏得準並不容易。②法律人才不足，嚴重阻礙法改。③法律葡文化也是法改一大制約。

## 舊區改造與輸入專才

**林位強：**首先談一下行政長官崔世安首份施政報告的亮點。從施政安排上看，報告分了五大部分；按內容劃分，包含了三大主題：民生主題、廉政主題和經濟主題。三個主題中，民生主題的內容大約佔篇幅的一半。本人讀了這份報告後，首先感覺這是一份充滿人情味的報告，是一份充滿人文關懷的報告。和2009年的施政報告相比，新一屆政府針對現時的社會矛盾，施政重心發生了轉移。前一屆政府的施政報告把發展經濟作為施政重心並放在報告的第一部分；這一次報告的第一部分轉變為民生主題，包括第五部分都是關於民生方面的內容，這是因為新屆政府感覺到澳門在經濟發展以後，貧富懸殊的差距拉大，弱勢群體享受經濟發展成果的機會非常有限，社會矛盾開始浮現，所以明白要建設和諧社會，改善民生是重中之重。報告第四部分關於廉政建設，這也是澳門社會的強烈訴求，特別是“歐文龍案件”出現以後，特區政府的管治威信受到影響，官民之間的互信有待進一步加強。因此，這份報告的亮點在於非常精準地把握社會矛盾，可以說經過了深刻的反思，特別在民生方面，涉及面非常廣，有宏觀願景、有微觀近景，涉及到住房、醫療、教育、社會保障、對弱勢群體的關懷等方面。這份報告發表以後，一些基層聲音反映，關於特區政府打算收回閑置土地以用於興建公共房屋，以及繼續現金分享計劃等政策，坊間的反響比較大，證明這是得民心、順民意的舉措。

其次是談問題，在這裏提兩點。第一點是關於澳門舊區的改造問題，舊區重整諮詢委員會成立了頗長一段時間，但是工作到底有多少進展，現在還不是很明顯。很多內地旅遊團來到澳門後，好奇澳門名氣那麼大，為甚麼民居還是這樣呢？跟他們想像中的澳門有一點差距。舊區改造會關乎澳門整體形象的塑造，特區政府在這方面需要訂出時間表，在政策上要具體細化，現在只能予人“只聞樓梯響，不見人下來”的感覺。第二點是關於輸入專才的問題，這一方面的內容在報告中已談及到綱領性問題，要輸入一些能幫助澳門產業升級轉型，而且能促進本地發展的專才。對於“專才”怎樣界定呢？這是一個有待進一步探討的問題。據瞭解現在輸入的專才中，相當部分只是普通專才，不是那些有名聲的專家學者，其實澳門本身已經有很多普通專才，就算暫時不算的也可以經過培訓與進修，這些本地的大學畢業生、碩士畢業生絕對可以通過學習進修勝任普通專才擔任的工作，如果輸入

只是普通專才，只會促使本地的專才找不到合適的工作，許多本地的大學畢業生、碩士畢業生學非所用，都流到賭場上去了，他們相當部分是身不由己的，甚至有些自費出去修讀博士學位，回來後都找不到工作了，政府應該正視這些問題。新一屆政府應該從兩方面進行詳細的調查統計：一是有多少本地專才學非所用？出於甚麼原因？實際能力如何？有否提升潛力？二是目前輸入的專才中，有多少是“真正能協助本地發展和產業升級換代的專才”？從而確認澳門需要輸入哪種類型的稀有專才、需要輸入多少。另外，輸入專才也需要分清輕重緩急，哪些專才是急需的，哪些是可以等一段時間才輸入，這也是關於人才管理制度的問題。如何吸引、輸入高級專才來澳，這是新一屆特區政府要考慮的問題，如果只是盲目輸入專才，造成本地專才就業成問題，勢必出現新的矛盾，這對建設和諧社會會產生負面影響。

**顧向恩：**關於輸入專才這一個問題，本人就林位強助理教授的看法繼續發表一些看法。本人在晚間兼任教學工作，班上有澳門的學生，也有內地的學生。內地學生在澳門求學 4 年取得學位後希望留澳工作，但礙於學生簽證而不能實現。有些國家或地區是容許持學生簽證的人士在當地兼職，通過實習幫助他們瞭解所讀學科，甚至乎可以透過企業、大學教授指導他們進行調查研究，這是一種共贏的局面。內地來澳讀書的學生其實很希望可以留澳工作，有的學生甚至留澳學習至獲得碩士學位，他們已很熟悉澳門的市場、社會民生和文化，相當希望在澳門工作，但這條路卻走不通。針對這個問題，最理想的辦法當然是制定相關的政策作為指引，例如透過輸入專才方式讓內地學生留澳工作，讓他們看到原來有一個梯級去發展其事業，學以致用，服務社會。他們讀了多年關於博彩、會展的知識，承着 CEPA 的政策優惠，這批學生又熟悉國內情況，或者可以幫助澳門中小企業的品牌在珠三角地區中得以推廣和發展，這對於企業、大學和學生本身都是有好處的，當然最重要還是需要政府的政策配合。這樣做更可能幫助減少企業員工流失率以及穩定人力資源。

另一個關於外地勞工就問題是家庭傭工的問題。現在如果想聘請內地傭工，在法例上是不允許的，只能聘請東南亞籍的傭工，對於長者或者需要 24 小時輪班的人士是非常不方便的，尤其是語言問題使市民與傭工溝通不足帶來的不必要麻煩和誤會。如果開放內地傭工來澳的話，在溝通上將會帶來很大的便利。

## 政治問責，高層做起

**李燕萍：**本人談兩個問題。第一，這次的施政報告中提出要形成一種完整的政府責任鏈，建立政府問責制度。這個態度很好，表明政府已經意識到權責一致的重要性。但是，施政報告同時強調要“明確各級官員的政治責任、行政責任和法律責任”。這裏就存在一個問題，即是否不加區分的要求所有公務員都承擔這三種責任呢？一般情況下，公務員可以分為高、中、低三個層次，如果說各個層次公務員都要追究其政治責任、行政責任和法律責任的話，那麼在落實政府問責制時，就很容易陷入到一種高官責任被層層分解到最基層行政職員的情況，最終由基層人員承擔。這種情況並不利於良好施政理念的實踐，所以在這個制度的完善與推動的過程中，特區政府應該仔細斟酌，並借鑒世界各國關於公務員責任的經驗。不難發現，在很多國家及地區，政治責任承擔的限度是被嚴格區分的。可是，制訂政治責任承擔限度又涉及到澳門體制的問題，澳門有沒有政務官和事務官的劃分？有沒有承擔政治責任的高級公務人員和承擔行政責任的一般公務人員的區分？在澳門公共行政架構中，這些劃分的程度和層次是一個有待進一步明確的問題。如果這些理論先行的東西不先做好，就茫然或草率地推動政府問責制，那麼很可能會導致中下層公務人員不堪重負。

另一個問題是和法律有關的。報告中提到一句話：“法務部門將對回歸後仍然生效的原有法規進行適應化的研究、分析和清理，清楚釐定本澳法律體系的組成內容。”可見，特區政府開始要釐訂一套本澳的法律體系。本人認為報告中的這個提法是非常準確的，但是，我們必須意識到 1999 年 12 月 20 日開始，澳門開始建設一種新的法律體系，即澳門特別行政區的法律體系，它是以《中華人民共和國憲法》和《澳門特別行政區基本法》為基本規範，再輔以澳門各種法律制度組合起來的。那麼，我們需要清楚的是，本澳的法律體系在再完善和再構建的過程中，它的法治理念是甚麼，這是在理論上必須澄清的。是簡單的將葡萄牙法律本地化或者內地法律制度本地化，還是建立在澳門的社情、民情等社會事實基礎之上的法律制度的再釐定過程？這些工作在前 10 年都在進行，但是，並沒有獲得完全解決，因此法律體系的再完善和再豐富是第二個 10 年中不得不面對的問題。

**陳慶雲：**根據上述專家學者的發言，這份施政報

告有四大特點。

第一，這是一個過渡性的報告。行政長官崔世安提出競選綱領到現在歷時不到一年，上任時間更不用說，所以他這一份的施政報告屬過渡性質的。大家對於2010年這份新的施政報告都寄予很高的期望，但平心而論，他上任只有幾個月而已，雖然他是上一屆特區政府的主要官員，但他畢竟不是行政長官，進入這樣一個新的而且極為重要的角色，大家需要給他點時間去適應。這是我一個看法。

第二，這是一份謀劃性的報告。實際上，這份報告不只是一個開局之作，同時也意味着未來5年的路應如何走，所以大家剛才首先提到的是施政理念，這份報告不僅貫穿2010年的施政，更重要的是貫穿了未來至少5年，甚至更長時間的施政。

第三，這是一份回應性的報告。早從競選綱領的提出後，行政長官崔世安不斷深入各領域聽取意見，在民意強烈提出各種要求的情況下，回應民意成爲了一個很重要的任務。這份報告提出了很多措施，有些措施不可能馬上做好，或者現階段做不到，但畢竟他對廣大居民的訴求有了交待。

第四，這是一份兼顧性的報告。這份施政報告既要把民生的根本問題突顯出來，又要在報告涵蓋了很多方面。

整體而言，這份報告是比較全面、平穩的，沒有大起大落，也沒有很大的驚喜，它的特點是“穩、全、實”。以上是根據剛才大家的發言做的一個小總結。

### 報告理性務實，亮點頗多

楊允中：如果大家還有任何意見，會後可以繼續交流。本中心工作人員將會把大家的精彩發言整理成紀要，並刊登在學術期刊《“一國兩制”研究》之上，同時也會送呈政府相關官員參閱。學者評論與普羅大眾評價有共同點，也有不同的切入點，作爲一方之言，本中心希望將學者發言以適當形式傳達出去。今天的座談會是成功的：第一，大家都開門見山，發言理性務實；第二，大家意見專業，理論有根有據，數據相當具體；第三，大家帶着感情去討論施政報告。澳門政府已經換屆，特區進入了第二個10年，大家對新屆政府和特區未來的發展寄予很高的期盼，因爲這不是僅僅是個人的問題，而是事關整個特區的整體利益，事關整個國家的核心利益的事情。從“一國兩制”理論說，國家的主權、國家的根本利益得以維護，相信

這樣的一個理解是有足夠的依據。在本次座談會上，專家學者態度理性務實，以報告爲載體，對整個特區未來的走向作一個基本認定。也許本次會議討論的內容和發表的意見不一定有很高的權威性和代表性，但至少在一定程度上代表現階段本澳專家學者和知識界的意見。

最後，本人把提供給大家參考的材料簡單地作一個說明。這份報告有不少新意，也可以說是不少亮點，大家都討論到很多，在這裏就不重覆了。本人在這裏跟與大家分享對這一次施政報告的幾點感受體會。

第一，這份施政報告在一定意義上體現了新架構、新作風，顯示出以行政長官崔世安爲首的新施政團隊，決心全面繼承前任行政長官何厚鏞在之前10年落實“一國兩制”這條必由之路，包括原來的良好基礎與豐富經驗，給予了充分的肯定。在這個前提下，也力求有所創新，有所突破，至於創新和突破夠不夠，可以有不同的分析和解讀，但總的說來，還是有蠻多亮點。如果在首份施政報告中講太多經包裝的說話，把目標定得太高，也未必得到市民的認同，因爲原有基礎已經很鞏固了，只要繼續堅定不移地向前走下去，問題就不大了，可以說，這些亮點還是得到了展示。這份報告的語言比較精煉，初步估計大概有13,000-14,000字，內容也比較集中，文字較嚴謹，表述務實理性，積極進取，是一份不錯的開局之作。

第二，“一國兩制”理論的核心就是求同存異、和而不同、互利共贏，這也是社會共識的基礎，是澳門當前的一大優勢，又是未來發展的一項依託。澳門特區擁有前10年的經驗，可以積極探索未來發展的路線，大家有着很強烈的願望和信心，其中，特別澳門社會各界都強調和諧，強調处理好各方面的關係。這次施政報告中的主線，也就是“家和萬事興”。首先，要強調中央和特區關係的協調與和諧，特區對中央不要心存抗衡，而事實上特區也沒有這個條件與強大的國家對着幹，不能自不量力，以卵擊石，試探中央的底線。在此基礎上，再進一步強調特區政府和社會各界關係的和諧、不同成分居民間關係的和諧。澳門特區的社會核心價值基本一致，這是十分重要和寶貴的，值得我們珍惜及進一步發揚光大。

第三，繼續關注整體競爭力 and 軟實力。博彩業已成爲全球第一大產業，而且最大的博彩業在澳門。幾年來，澳門特區政府及時開放博彩業市場，爲社會提供一個良好的發展環境。博彩業的發展過程中的確存在一定問題，需要進一步加強對其的監督和調控，但其發展方向應該受到肯定。對於博彩業，身爲澳門人

的我們不應該對其有負面的情緒，外界對此可能會有些個別的想法，但我們自己明白，博彩業有其特殊性，澳門的發展從某些方面看來和其他地方不存在着可比性，但認為澳門只靠博彩業這種判斷並不理性，也不夠實事求是。我們歡迎不同的視角和思維對澳門各方面發展作出認定，這對澳門絕對沒有壞處。但在對待不同的意見時，我們要保持清醒，比如說，澳門不可能變成一個大經濟體，所以我們不應該再從這個方向着力，反而應該努力思考如何從微型經濟體的方向發展，不斷提升自身的競爭力和檔次，走精品化路線，發展軟實力。行政長官崔世安說“文化是城市的根”，這句話很精彩，也是一句警句。澳門在文化課題上很有作為，很有潛質，我們不應該妄自菲薄。

第四，公民社會建設、公平競爭機制、公開透明施政，這“三公”對現階段澳門具有突出的重要性，是一項有待長期全面關注與推動的課題。

第五，對澳門特區前10年發展的經驗還要認真總結，這一次的施政報告已經做了回顧性總結，但還是遠遠不夠。另外，對於澳門未來發展路向的深入探討，特別是特區政府近來提出對人口政策進行調研，29平方公里的澳門人口規模到底是多大，有沒有量化的指標，這方面的研究對澳門未來的發展很重要。實實在在地想，澳門不應該在發展空間沒有擴大的情況下，就急於採取擴充人口規模這樣一個短期行為來回應人口結構問題。另外，這一次施政報告提到的很多發展路線還有待進一步討論，如城市規劃問題、舊區改造等問題，政府對於這些方面應該積極推動。

第六，應繼續加強對“一國兩制”相關理論的思考與研究。這不是一、兩個人的事，是全社會的事。澳門是“一國兩制”實踐的基地，所有的成功在於有“一國兩制”這個基本國策的保障，如果沒有這偉大方針，澳門將一籌莫展，所以進一步總結“一國兩制”在澳門成功實踐的經驗是全澳門社會的責任，而特區政府在這方面更是責無旁貸。

第七，澳門應該建立主動應對所面臨的制約和挑戰的社會傳統。各位專業學者剛才已經提到，希望高級官員和基層公務員一起討論政府的施政理念，這一點特區政府目前尚未做到。每份施政報告都花很多代價來準備和論證，但宣讀並經立法會討論後，就沒人理會了，這不應該是正常的情况。施政報告是特區政府一年中最高的施政目標，如果連政府部門對報告的內容及理念都不清晰，又從可談起認真貫徹施政理念呢？國家兩會完畢，不到一個星期的時間，國務院常

務會議立即吩咐各部門如何落實，每個部門都需要提交相對應的方案來。澳門也應該形成這樣一個制度，而不是僅僅由行政長官和五位司長答辯完畢就告一段落。行政長官每年向立法會做施政報告，這是一個已經建立起來的良好制度，可是，在此之後把施政報告真正落實的傳統沒有形成，這個文化還需要進一步建立。

最後，本人也簡單回應剛才幾位專家學者的發言內容。首先是關於發言人制度，這個制度很好，但法律規定是否很科學合理卻是因人而異。我們不應該一方面講陽光政府，一方面卻採取一些與陽光政府不合拍的具體做法。政府應取信於民，每一件事情應最大限度地滿足社會整體利益，以不斷擴大社會受益面為依據，要細聽市民的聲音。政府有權力對資源進行不同方式的分割，但合理度不高，反而變成自我否定的不明智行為。另外，關於正在熱烈討論中的人口政策問題，專才輸入中到底哪種類型和層次的人士是專才？澳門應該如何建立公平合理的專才輸入制度？這些都是特區政府應該實實在在回答的問題。投資移民政策算叫停還是暫停，這個問題也需要進一步總結。

總而言之，通過圍繞前10年施政經驗的總結，新一屆政府對特區未來的發展應該進行深入探討。對“一國兩制”理論和實踐的系統研究，對當前的發展制約和挑戰的應對方法等等，都是特區政府要着力的方向，應該進一步進入特區政府高瞻遠矚、統籌兼顧的視角。只有把這些重要的內容放進施政議程，使警鐘長鳴，才能促使社會各界對其產生有效性的、常態性的關注。