

澳門特別行政區政府十四年施政述評

姬朝遠*

澳門特區成立以來，在中央的大力支持下，澳門特區政府結合澳門經濟社會實際情況，開拓性地實踐“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治，使澳門特區面貌發生了天翻地覆的變化。這裏，謹通過對澳門特區回歸以來施政報告的回顧，試圖在對施政報告的回顧和對比中，以現代政府職能理論為基本視角，圍繞經濟建設、民生及社會建設、政府行政質素提升三個方面對澳門特別行政區政府十餘年來的工作予以簡要評析。

一、現代政府職能理論

考察政府工作報告，一個最基本的標準，政府應該承擔甚麼樣的職責。現代行政權力的職能受到三個方面的限定，首先要體現近代啟蒙運動以來，各種民主學說的限定。也就是說，現代政府權力的運作必須體現當代政治文明的最新取向；其次要體現憲政的基本要求，也就是各國憲法對捍衛人權的聲明、公民基本權利的確認和基本價值的追求；第三，要體現公共行政的基本方向。也就是說政府行政職能的確認和發揮必須體現出時代的特徵。

（一）近代啟蒙思想關於政府職責的闡釋

英國唯物主義哲學家和政治思想家霍布斯認為，在國家成立以前，人類生活在一種自然狀態中。在自然狀態下，人們具有同等的自然權利，不僅是平等的，而且每個人又都是自由的，但人們趨利避害的利己本性，這種自由又平等的狀態就充滿了戰爭。因此，人們通過自然法的規誡作為行動指南，走出戰爭狀態，成立國家。也就是說，為了擺脫自然狀態的紛爭，人們成立了政府，獻出了自然權利。此外，近代

資產階級啟蒙思想家們關於天賦人權理論、人權理論、人民主權理論、三權分立理論等的論述都概括揭示了當代政府的時代使命，公權力的產生就是人類追求自由和秩序的產物，政府的使命就是為民眾服務。當代民主政治要求任何公權力的運作必須以民生保障和公民福祉的不斷提升為依歸。美國的《獨立宣言》提出，人民是主權者，政府的一切權力來自人民，政府應服從人民意志，為人民幸福和保障人民權利而存在。如果一旦政府不履行職責，侵犯人民的權利，人民就有權起來革命改變或推翻它。通過給付行政改善民生、保障居民基本權利的實現是當代政府的主要使命，也是社會和政府得以和諧相處、社會穩定的重要前提，更是政府合法性來源之一。

（二）基本權利理論對政府運作的概括限定

憲法典或者憲法性文件關於居民基本權利的確認是政府工作的根本出發點。當然這種基本權利的確認、捍衛人權的聲明不僅是針對行政權的，同時也是對立法權和司法權的行使的限定。《澳門基本法》確認了澳門居民廣泛的權利。第一，平等權：法律面前人人平等，不因國籍、血統、種族、性別、語言、宗教、政治或思想信仰、文化程度、經濟狀況或社會條件而受到歧視。第二，政治權利：永久性居民依法享有選舉權和被選舉權；居民享有言論、新聞、出版的自由，結社，集會、遊行、示威的自由，組織和參加工會、罷工的權利和自由；澳門居民有權對行政部門和行政人員的行為向法院提起訴訟。第三，人身權利：人身自由不受侵犯；澳門居民不受任意或非法的逮捕、拘留、監禁；對任意或非法的拘留、監禁，居民有權向法院申請頒發人身保護令；禁止非法搜查居民的身體、剝奪或者限制居民的人身自由；禁止對居民施行酷刑或予以非人道的對待；人格尊嚴不受侵

* 澳門理工學院一國兩制研究中心副教授級研究員

犯；禁止用任何方法對居民進行侮辱、誹謗和誣告陷害；澳門居民享有個人的名譽權、私人生活和家庭生活的隱私權；住宅和其他房屋不受侵犯；禁止任意或非法搜查、侵入居民的住宅和其他房屋；通訊自由和通訊秘密受法律保護；除因公共安全和追查刑事犯罪的需要，由有關機關依照法律規定對通訊進行檢查外，任何部門或個人不得以任何理由侵犯居民的通訊自由和通訊秘密；澳門居民有在澳門特別行政區境內遷徙的自由，有移居其他國家和地區的自由；澳門居民有旅行和出入境的自由，有依照法律取得各種旅行證件的權利；有效旅行證件持有人，除非受到法律制止，可自由離開澳門特別行政區，無需特別批准。第四，社會權利：澳門居民有宗教信仰的自由，有公開傳教和舉行、參加宗教活動的自由；澳門居民有選擇職業和工作的自由；澳門居民有從事教育、學術研究、文學藝術創作和其他文化活動的自由；澳門居民的婚姻自由、成立家庭和自願生育的權利受法律保護。第五，獲得救濟權：澳門居民有依法享受社會福利的權利；勞工的福利待遇和退休保障受法律保護。第六，罪刑法定：澳門居民在被指控犯罪時，享有盡早接受法院審判的權利，在法院判罪之前均假定無罪；澳門居民有權訴諸法律，向法院提起訴訟，得到律師的幫助以保護自己的合法權益，以及獲得司法補救。等等。澳門居民權利體系為澳門特區公權力的運作確立了基本的目標和界限：公權力的運作不僅不能構成對居民基本權利的侵犯，而且要為居民權利的實現提供充分保障。

(三) 公共行政理論對行政職能的釐定

根據國內外行政法學者的研究成果，我們可以把世界各國行政疆域的歷史變遷形象地分為四個階段：絕對國家階段(17-18世紀)、自由國家階段(19世紀)、全能國家階段(20世紀)、有限國家階段(20世紀中期以後)。二次大戰後，國家職能發生重大轉變，積極主動提供人民最大的服務和照顧，以滿足人民各項生活所需，成為國家責無旁貸的任務。現代法治國家，給付行政的地位大大提升，且種類繁多。包括社會救助、社會保險(如全民保健、勞保、學生保險、失業保險等)；公用事業(如水電交通事業等)；公共設施(如道路、橋樑、公園等)；文化建設(如圖書館、美術館、文化藝術中心等)；環境保護(如道路清理、垃圾清運、污染防治等)、經濟輔助(如中小企業的貸款等)、行政指導(如進出口的指導、對外投資指導)。¹ 例如在英國，社會救濟的範圍非常廣泛，主要解決的是

人的基本生存問題，即所有與人的基本生存有關的領域，只要是英國公民，即享有法律上的生存權利，並可以由此要求政府給予必要的生存所需要的一切，具體包括：住房、醫療、教育、公正、飲食等。²

關於當代公共行政的具體職能，北京大學教授、著名法學家姜明安在其主編的《行政法與行政訴訟法》中認為：現代行政不僅要履行其傳統的社會管理職能，而且又增加了新的領域：①干預經濟，對經濟活動進行規制；②調控國內國際貿易、管理國內國際金融；③舉辦社會福利和社會保險；④管理教育、文化和醫療衛生；⑤保護知識產權；⑥保護、開發和利用資源；⑦控制環境污染和改善人類生活、生態環境；⑧監控產品質量和保護消費者權益；⑨管理城市規劃和鄉鎮建設；⑩直接組織大型工程建設和經營、管理國有企業；等等。

上述三種理論不僅是當代世界各國政府行政的基本理論，也為我們考察澳門特區成立以來的政府工作提供了基本的評判標準。

二、對特區政府十四年施政的階段回顧

根據澳門特區成立以來的十四份行政長官施政報告，可以把特區政府施政歷程分為三個時期，固本培元時期(2000-2002年)、探索發展時期(2003-2009年)、融合發展時期(2010年至今)。

(一) 固本培元時期(2000-2002年)

2000年行政長官首份施政報告確定了“固本培元，穩健發展”的政府政策。經濟方面，總體上還未完全走出調整期，工商企業的經營存在着多方面的困難，失業現象未見改善，內部消費仍然疲弱；社會方面，歷經回歸祖國這一重大事件，澳門社會需要時間積累能量，恢復元氣，重新確定前進的起點；政制方面，新型政制體制的確立，人們的心態、政治思維和管治理念等方面，需要調整和適應。圍繞“固本培元，穩健發展”政策目標，2000、2001及2002年，連續三年政府推出了一系列涉及經濟、社會、政府運作等方面的措施，主要包括：

1. 改善投資環境，發展傳統產業

回歸前，澳門的治安狀況較為嚴峻，相當部分的外來投資者和旅客對澳門裹足不前，既影響了經濟的發展，亦打擊了市民對前途的信心。新成立的特區政府必須通過市場環境的整治和優化來推動經濟復甦。

第一，全面改善營商環境，提升投資吸引力。在硬環境方面，透過基建工程，推動環境保護、改善投資硬環境。例如，着手興建第三條澳氹大橋和重整關閘邊檢站的可行性研究、啟動舊區規劃、增強澳門國際機場的競爭力、推動本地區資訊與電訊服務之發展、推廣電子商貿等舉措。在軟環境方面，積極完善各種制度，循法治路徑營造公平有序的商业環境。例如，檢討和完善預算制度和徵稅制度，加強金融監管，防範金融風險；對稅務、外貿、金融、勞工及社會保障等方面的法律法規，修改完善；支持技術創新，推動產業轉型和升級；此外，透過組織架構的適當重整，逐步建立更有效率的治安管理系统，確保良好的社會投資治安環境。

第二，採取多種舉措，發展傳統產業。例如，澳門博彩業正式引入競爭機制的同時，通過促進高質素的服務和旅遊產品的多元化、開展針對性的推廣、建立夥伴合作關係等措施，推動旅遊業的發展；對中小企業的經營、創業和再創業，提供用以提高技術和管理水平的培訓和跟進支援。推廣或協助實施國際標準的認可制度或基準，如國際標準組織(ISO)認證、國際認可的資訊科技專業資格考試中心、旅遊酒店業的職業技能認可基準等，促進中小企業和僱員競爭力的提升。

第三，圍繞經貿往來，推動區域合作。除了加強傳統的對外經貿合作外，加強與鄰近地區，尤其是廣東西部地區、珠海和香港在旅遊、經貿以至出口加工等方面的合作，同時，逐步加強與內地其他省市的協作關係。截止 2001 年 10 月，已有 32 個國家、地區給予澳門特區護照免簽證的待遇。2001 年 7 月“內地與澳門商貿聯委會”成立，正式啟動了中央政府與澳門特區之間的商貿聯絡機制。

2. 圍繞民生改善，提升社會質素

這一階段民生保障和社會建設主要的政策包括：

(1) 減輕市民生活的負擔。例如，自 2002 年開始，因應經濟結構調整，特區政府每年採取一系列紓解民困的短期措施，2002 年的措施包括：第一，減輕稅收負擔。第二，救濟弱勢群體。第三，促進就業。

(2) 創建社會保障體系。建立和完善以責任感為基礎的、高度專業化和合理化的現代醫療衛生體制；籌設疾病預防控制中心；透過培訓、交流和加強管理，造就一支優秀的醫療隊伍；加快檢討醫療投訴和監管機制。同時，政府與民間社團積極合作，充分利用福利資源，開展社會服務。

(3) 改善人居環境。主要是改善交通，處理各類

城市環境問題。解決市民比較關注的噪音、城市清潔、食物檢疫問題。

(4) 推進社會建設。貫徹“一國兩制”方針，弘揚中華文化，培養市民愛國愛澳的情懷。同時保留和發揚多元文化，提升市民的文化素質。透過培訓教職人員、審訂及評核教學大綱、完善教育設施、發展特殊教育和終身教育等發展措施的加強，改進原有非高等教育制度。此外，積極作出相應配合，使內地的居民赴澳定居後，盡快融入澳門社會。

3. 完善政府機制，提升行政效率

第一，完善政府架構。①架構完善方面，組建海關、澳門基金會與澳門發展與合作基金會合並等。②行政精簡架構。自 2002 年開始，全面展開政府架構的重大改革，落實各部門的架構重組。例如，全面實現“電子政府”，推行政府“一站式”服務。③運作機制方面，優化水警稽查局組織架構；加強澳門監獄的管理，完善保安系統。加強與鄰近地區治安部門的聯繫和溝通，強化警民合作的機制。加速保安部隊人力和物質資源的優化。第二，完善行政監督機制。政府採取的舉措主要有：①強化行政申訴機制。②透過審計署制度的落實，促使各行政機關加強節約、提高效率和效益。③制定和完善必須的法律提案和法規，跟進現行法例的執行，完善法律體系。④注重提高施政的透明度，加強與傳媒的溝通及對話，認真聽取社會對政府的意見和建議。第三，加強公務人員的培訓，完善相關的管理制度。

澳門社會歷經兩年多“一國兩制”實踐，不僅結束了回歸前的混亂局面，而且呈現出欣欣向榮的歷史新局面。至此，特區政府順利實現了回歸初期確立的“固本培元”工作目標。

(二) 探索發展時期(2003-2009 年)

2002 年博彩業開放、競爭機制的引入，2003 年 CEPA 的簽署，特別是自由行政策的實施，使澳門特區經濟飛速的發展，與此同時，澳門特區政府在完成“固本培元”的既定目標後，步入改革探索階段。這一時期的主要施政方針就是在澳門特區政治、經濟、社會發展的各個領域，全面實施基本法，落實“一國兩制”。以 2009 年《維護國家安全法》的出台為主要標誌，澳門特別行政區回歸後的發展探索期結束。這一時期，除了繼續前階段的各項中國之外，施政報告主要涉及如下幾項工作：

1. 圍繞發展定位，促進經濟多元

澳門特區的經濟發展定位：以博彩旅遊業為龍頭

的適度多元經濟。在完善博彩業法規，促進博彩業健康發展的同時，經濟適度多元的任務顯得非常重要。這對與澳門社會的產業結構、社會就業以至於社會的健康發展都具有重要意義。圍繞經濟多元化問題，除了繼續實施改善營商的軟硬環境、大力扶持中小企業等傳統措施外，在產業結構的優化、區域合作方面推出了一系列政策。

在產業優化方面，主要措施包括：促進旅遊業向客源多元化、產品多元化和服務優質化方向發展；促進具潛質的服務業和新興產業的成長。大力支持會展業、文化產業，挖掘世界遺產的文化內涵。鼓勵中醫藥產業、環保產業、物流業等其他較新興的服務業的開拓；促進技術含量和附加值相對較高的工業發展，協助傳統產業的轉型升級；推進珠澳跨境工業區發展規劃，繼續引進有利於澳門工業升級和多元化的項目。

在區域合作方面，政府的思路是：遠交近融、互補合作、共同發展。2003年，“澳珠跨境工業區”方案的批准、《內地與澳門關於更緊密的經貿關係安排》(CEPA)正式簽署，為澳門參與區域合作創造了良好的政策條件。為此，政府提出，要利用傳統優勢和政策支持，將澳門打造成“粵西地區商貿服務平台”、“國際華商聯絡與合作服務平台”、“中國與葡語國家的經貿合作服務平台”三大服務平台。2006年，CEPA補充協議二的簽署，所有澳門原產貨品的零關稅、服務貿易領域開放度的加強，為澳門企業、專業人才在內地這個寬廣的、充滿機遇的市場取得更大的發展空間，為產業多元化政策的落實提供了有力的支持，為區域合作的深化提供了有利條件。經過幾年來的努力，澳門城市品牌逐步建立、整體經濟實力明顯改善。與泛珠區域合作，粵澳、閩澳、渝澳等合作初見成效；與葡語國家、歐盟地區、東盟國家的交流合作和經貿往來得到發展。

2. 注重民生改善，培育公民社會

回歸祖國和特別行政區的設立開啟了澳門結束過去、面向未來的歷史新紀元，澳門社會的發展需要新的時代背景下，在歷史和現實面前做出新的發展定位。特區政府在這一發展的歷史時期進行了有益的探索。2000年施政報告指出：特區在促進經濟發展的同時，致力於個人和社會文化素質的提升。2001年施政報告提出要“建設一個不但在人與人、人與大自然和諧共處的社會”。2004年的施政報告第一次提出了“公平社會”的概念。2005年施政報告提出了“優質社會”的概念。2006年施政報告提出了“民本社

會”，並指出，真正以民為本的社會，是一個以全體市民的自覺、自主、自強為根本，藉由公平的遊戲規則、科學的處事態度，在忍辱負重中拼搏不懈，在百尺竿頭中更進一步的社會，一個兼融本土居民和外來建設者的福祉，兼融當代人和下一代的福祉的社會。2007年施政報告專門提出了“和諧社會”的設想。2008年施政報告提出了“公民社會”目標，並指出：成熟的公民社會，意味着活躍的民間組織，更意味着理性開放、多元包容、共同價值、崇尚法治、民主參與、自尊自強、合作信任、相互監督、責任承擔等基本理念，已經得到廣泛認同。施政報告指出了澳門社會建設的三大基本價值：公平、共富、和諧。

如何達致社會目標的實現？以民生的持續改善作為社會建設的切入點，是特區政府的基本做法。主要舉措包括完善教育體系、完善公共服務體系、加大財政救濟和輔助力度、強化人文建設，通過這些措施的實施，促進社會物質生活和精神生活同步提升。例如，在物質輔助方面，2002年的舉措包括：減收2003年全體就業市民25%的職業稅；減收每一工商、住戶2003年房屋稅500元，如本身應繳的房屋稅未達500元者則不需繳納；免納商戶招牌稅；免收所有營業稅；各酒樓、餐廳於2003年免納旅遊稅；額外增撥1,000萬元，對三類困難較大的弱勢家庭，即單親家庭、傷殘人士和長期病患者所屬家庭予以特別援助；在學生文教用品津貼方面，增加1,000萬元預算，以加大對貧困學生的援助力度；政府動用4億元，向沒有完成中學學業的失業人士、服務行業的失業人士、尚在待業的高等院校畢業生，額外提供4,000個較規範和較具針對性的培訓課程名額。等等。再如，在精神生活方面。政府十分注重基本法價值觀的培養和普及。通過普及基本法，在全社會樹立“愛國愛澳”的價值理念；通過社會保障制度的建立、對弱勢群體的關愛，大力弘揚傳統道德，提升社會的多元融合質素；通過教育改革，完善從基礎教育到高等教育、成人教育到持續教育的教育體系，不斷提升社會文化質素。

3. 全面推進改革，提升行政質素

第一，啟動全方位深層次公共行政改革。這一時期，行政改革的特徵為：分散、不連貫的改革開始走向有系統的規範性改革邁進；例如，2007-2009年度公共行政改革路線圖，提出跨年度的，落實改革項目的路線圖和時間表。單一部門、單一範疇各自為政的改革開始走向跨部門、跨範疇的改革。如，2003年組成跨部門、跨範疇的專責小組來處理市民投訴事項，

推動更多部門實現 ISO 品質管理體系。冷冰冰的、公事公辦的改革開始走向更加細緻入微，更加人性化的改革；某些工作範疇的改革，已經需要從被動等待市民上門的方式，提升到主動深入民間的方式。由工作執行層面深入到決策過程層面。例如，全面優化政策制訂和執行過程的跨部門合作。由對外服務層面，深入到內部管理層面。例如，加強各級官員履行職務的問責性。各司長辦公室設置專責的官員，負責協調現有建制內的諮詢機構。

第二，完善公務員管理體制。強化公務員培訓，特別是注意到工作倫理培訓，全面培養公務員的服務人格。完善公務員制度，修訂公職法律制度、公務人員評核制度，完成一系列有關問責機制的法律法規。逐步建立健全公務員問責制度，同時注重對公務員的人性關懷。

第三，完善社會服務機制。例如，推動“一站式”服務和“服務承諾”。籌建一站式民政綜合服務中心。把分區“市民服務中心”和進一步發展而成的“政府綜合服務大樓”，加速跨部門合作的優化進程，實現政府服務質量新的突破。

(三) 融合發展時期(2010 年至今)

《珠三角發展規劃綱要(2008-2020 年)》(2009 年 1 月)、《橫琴總體發展規劃》(2009 年 8 月)、《十二五規劃(2011-2015 年)》(2011 年 3 月)、《粵澳合作框架協議》(2011 年 3 月)一系列文件的出台標誌着澳門特區的經濟社會發展步入了與祖國內地，特別是珠三角融合發展的新階段。這一時期，澳門特區政府的主要工作內容包括：

1. 深化區域合作，促進產業優化升級

關於區域合作，澳門特區政府主要政策包括：①進與廣東特別是珠海的區域合作。在粵澳合作方面，促進粵澳的產業經貿合作、重點規劃協調、大型基建對接、社會民生互惠。推進會展等服務業的合作；完善並逐步落實共建優質生活圈等專項規劃；推進港珠澳大橋、軌道交通、機場等交通基建的區域對接；深化教育、文化、醫療衛生等社會民生領域的合作；在珠澳合作方面，提出了“珠澳同城化”發展目標，實現兩地基建對接、通關便利、產業合作、服務一體。完成橫琴島澳門大學新校區建設、促進“跨境工業區”向“跨境合作區”轉型升級。積極與粵方在橫琴共建獨具特色的合作產業園區。全力籌建橫琴粵澳合作中醫藥科技產業園。②推進澳台合作。在澳台關係健康發展的基礎上，特區將充分利用澳門的優勢，推

動兩地在經貿、旅遊、文化等領域取得新的合作成果，為台灣中小企和民眾，以及在台的澳門居民，提供服務。特區政府將繼續支持澳門高等教育機構在台取得學歷認可。進一步發揮民間的積極性，鼓勵澳台兩地企業、社團和民眾之間的交流互訪，增進兩地溝通瞭解，創造新的合作機遇。③拓展與葡語系國家、東盟、歐盟的合作，促進區域的共同發展，並提升澳門的國際形象和競爭力。繼續深化中國與葡語國家經貿服務平台的角色，促進中國內地及澳門與葡語國家的經貿合作，為各方中小企的市場拓展、相互投資、聯合經營，提供優質中介服務。

關於產業結構優化升級。政府採取的主要措施是：一方面要提升各個產業的市場競爭力，同時又協調各個產業之間的穩定和協調發展。

在產業競爭力的提升方面：第一，在博彩旅遊業發展方面：大力防治病態賭博和問題賭博，致力推動負責任博彩；調整博彩委員會架構，由行政長官擔任主席；健全博彩業相關的法律法規，有效發揮博彩業帶動其他產業發展的主導作用。完善旅遊行業的法律法規、實現旅遊客源市場的多元化、增加多種綜合旅遊項目、爭取延長遊客留澳時間和增加消費；鞏固“誠信店”的品牌形象，執行消費者權益保障的相關法規，保障消費者的權益；加強口岸建設，便利通關；深化與國際郵政組織的合作與聯繫，提供更快、更便捷的郵政服務及拓展多元化業務。第二，培育新興產業方面：重點推動會展業、文化創意產業、中醫藥產業、商貿服務等產業發展。成立“文化產業委員會”，加強對文化創意產業的人才培養，打造文化創意產業基地。成立“會展業發展委員會”，推進澳門會展業的專業化和國際化。積極推進橫琴“中醫藥科技產業園”項目發展，建設符合國際市場標準的中醫藥產業發展基地。第三，在中小企業輔助方面：堅持扶助和培育相結合的原則，在資金、人力、技術和資訊等方面加強援助中小企業，提升中小企業的競爭力。主要舉措包括：透過《中小企業援助計劃》、《中小企業信用保證計劃》、《中小企業專項信用保證計劃》、《企業融資貸款利息補貼》和“工商業發展基金”協助紓緩中小企業的營運壓力，提升企業的競爭力；此外，將設立的“環保與節能基金”會對中小型食肆排煙改善作出資助。繼續透過澳門高等院校、政府部門和相關團體開展的課程，針對不同行業的發展需要，對中小企業的人力資源作適切的培訓。協助本地企業的商品和產品拓展到內地市場。第四，鼓勵不同行業逐步完善專業認證制度，持續提升各類職業培

訓課程的質量。

在各產業的協調發展方面：第一，繼續監察和調控博彩業發展速度，推動博彩業健康發展。與此同時，重點推動會展業、文化創意產業、中醫藥產業、商貿服務業的成長，持續扶助傳統工業的轉型和升級，努力形成符合本地實際的適度多元化的經濟結構。全力支持和鼓勵各產業創新技術和提升管理水平，以增強競爭力。第二，支持綜合旅遊以及相關產業的發展，尤其鼓勵業界強化非博彩元素。促進綜合旅遊關聯產業的成長和升級換代，帶動經濟適度多元。鞏固現有的客源，拓展國際客源市場；鼓勵興建經濟型的酒店，積極推廣優質旅遊、會議展覽活動與綜合性旅遊；透過區域合作，發展“一程多站”旅遊綫路，推動旅遊產品的多元化。持續完善旅遊行業的法律法規，加強旅遊從業員的培訓。

2. 建立民生长效机制，全面推進社會建設

第一，繼續關注民生改善。例如，2010年施政報告關於民生採取的措施就包括：興建新的離島綜合醫院、完善社區醫療服務網絡等等；在民政總署轄下設立食品安全中心，負責食品的綜合監督和組織協調工作。調整房屋稅和豁免2009年有關表演、展覽及任何性質娛樂項目入場券或觀眾票的印花稅。繼續實行現金分享計劃以及實施新一期的醫療券發放計劃。繼續發放敬老金。繼續對住宅單位的電費補貼；對低收入受僱人士作出經濟補貼；研究加大力度支持向符合資格的社屋輪候家團發放臨時住屋補貼的計劃；透過社會工作局，向有困難家庭發放經濟援助金，向三類弱勢家庭發放特別補助和特別生活津貼。等等。

第二，建構教育、社保、醫療、住屋四大民生长效机制。例如，在人居環境的改善方面，2011年提出《澳門新城區總體規劃研究》草案、《舊區重整法律制度》進入立法程序、啟動《城市規劃法》及其配套法規的草擬工作、推進《土地法》的修法工作、開展《澳門陸路整體交通運輸政策構想(2010-2020)》的制定工作。在社會保障长效机制方面，2013年政府在頒佈的法律《社會保障制度》和《公積金個人賬戶》、行政法規《向公積金個人賬戶擁有人發放款項的程序》基礎上，起草法律《中央公積金制度》和行政法規《中央公積金制度供款的繳納及款項的投放及監管》。

第三，提升社會文化品位。例如，2010年的施政舉措主要包括：加大對教育的投放；強調培養青少年愛國愛澳的核心價值觀和社會責任感，確保“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治的偉大事業的薪火相

傳。2012年施政報告提出了“加強人文建設”，並提出了具體措施：持續加強對高等教育的資源投入。與社會團體舉辦高校學生的義工活動，增進人文關懷；組織大學生到內地高校進行國情研習和語言學習，加強對中國歷史文化的認識，培養學生愛國愛澳的情懷。繼續推動澳門非物質文化遺產的保護和傳承。積極籌設“文化創意產業基金”，加大力度打造本地文創產業。發揚多元包容精神，建設澳門和諧社會。

3. 深化行政改革，打造陽光政府

2010年施政報告中，新一屆特區政府提出了“陽光政府”的建設目標，並進行了科學和大膽的嘗試。第一，提升隊伍質素。在廉政建設方面，政府將展開全方位的宣傳教育工作，加深市民對相關法律的認識。廉政公署將加強對公務人員廉潔操守的監察。完善“廉政公署人員紀律監察委員會”的職能。強化廉政公署行政申訴職能，全力協助提高公共部門運作的透明度、並鼓勵全體公務人員建立廉潔誠信的行政文化。審計署有責任對審計對象是否按照恰當的權限發放及支付所有公帑，作出審計監督。各部門接受審計監督。在問責制度方面，實行公務員中央招聘及晉升機制和晉級培訓，加快公職法律制度改革的進程，宣傳《澳門特別行政區政府主要官員通則》及相關守則、《領導及主管人員行為準則——義務及違反義務時的責任》等規範性文件，《政府組織綱要法》、《就職宣誓法》、《財產申報法律制度》、《關於訂定內部規範的法律制度》、《對行政長官和政府主要官員離任的限制規定》、《領導及主管人員通則的基本規定》等法律和《領導及主管人員通則的補充規定》行政法規，增強官員的責任意識。與此同時，構建公務人員和政府的溝通平台，暢通公務人員的申訴渠道，增設公務人員因在工作過程中涉及案件訴訟的司法援助制度，保障公務人員的合法權益。第二，政府架構優化方面，將社會保障基金劃入社會文化範疇，退休基金會劃入行政法務範疇。合併法律改革辦公室與國際法事務辦公室。建立由行政長官領導的危機處理統籌機制。配合民政總署職能的轉移，修改文化局和體育發展局的組織和運作的法規。進一步調整民政總署的其他相關職能；優化工作流程，簡化行政手續；完善發言人制度；通過績效管理、領導官員評審和官員問責三個不同層面的評價制度，促進政府接受監督、自我監督和自我完善。第二，堅持行政公開，確保施政透明度。建立政府發言人機制，加強政策解說力度，與公眾保持良好的溝通。維護新聞自由原則，使施政獲得有力的公眾監督和輿論監督。檢討諮詢組織，使諮

詢組織的運作更加規範和透明。推進公眾諮詢的制度化，提升公眾諮詢的成效。第三，堅持科學決策。組建向行政長官負責的政策研究室，作為諮詢、輔助決策的機構，協助行政長官瞭解民意和科學決策，協調特區政府各部門政策的制定。從跨學科、多領域、全方位的綜合視角，為政府提出政策建議和方案，提升政府決策的全域性和前瞻性。建立與政府各部門、各諮詢機構、高校研究機構及民間社團定期的聯絡機制，加強體制內外研究機構的信息交流。同時，充分發揮自身的協調功能，組織相關部門和機構進行研究，對比並優化各種方案，以供科學決策。

三、對十四年來澳門特區政府施政的基本評價與分析

總的看來，澳門回歸十餘年來，民主政治得到發展，“澳人治澳”使廣大澳門居民當家作主；民生保障、經濟建設、社會建設等方面，有所作為且卓有成效，澳門居民基本法權利得到有效保障。依據現代政府職能的基本理論，澳門特區政府按照基本法辦事，以民意為依歸，勇於擔綱，創造性地開展工作，成就有目共睹。

（一）以民主政治為依歸，政制穩步發展

按照前面所講的啟蒙思想，現代政府必須是民本政府，也就是以民眾需要為導向的、回應性政府。回歸以來的政制實踐說明，澳門特區政府的架構組織、機制運作、政制發展很好地貫徹了這一要求。

這裏的政制建設包括政府建設和政制發展兩個方面的內容。在行政改革方面。從第一階段的完善政府架構到第二階段的行政改革，再到第三階段的陽光政府建設。每一階段都有其具體的工作內容和明確的努力方向。第一階段主要解決的問題是特別行政區的成立導致的行政架構需要盡快完善的問題。第二階段，主要解決的是行政機制的良性運作問題，這個問題既涉及到機構重整和職能重新配置，又涉及到人員的調配，更涉及到艱巨的經濟社會建設職能的履行。可以說，任何一項行政改革的實施，都是牽一髮而動全身，再加上“一國兩制”實踐是一項全新的事業，沒有成熟的經驗可以遵循，因此，需要經歷較長時間的探索。第三階段，在特區行政架構基本穩定的前提下，特區政府提出了陽光政府建設，既體現出了澳門行政體制的社會期待，又符合當代政治文明對政府施

政的基本要求。從 2000 年的完善架構到 2007 年啟動的公共行政改革綫路圖，以及 2013 年提出的施政長效機制，特區政府十分注重行政質素的提升。回歸以來的每年施政報告，提升行政質素就是其中重要內容。以精簡、效能的原則推動公共行政架構的重組，以鞏固公務人員的職業精神和職業道德，強化公務員的培訓、推行問責制度，強化廉政公署和審計署的職能發揮；以行政承諾積極解決社會密切關注的問題，以建立陽光政府為契機，推動全民參與，確保科學決策，從而提升行政決策的透明度和執行力，樹立政府形象，等等。這些舉措的實施，不僅有效推動了澳門特區政府部門架構的完善，提升了公務人員的業務與道德質素，而且，為澳門特區行政效能的整體提升奠定了良好的基礎。

在政制發展方面，澳門特區順利完成了行政長官和立法會產生辦法的修改。《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件二澳門特別行政區立法會的產生辦法修正案》於 2012 年 6 月 30 日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議予以備案。2013 年 9 月，澳門立法會選舉，按照修正後的產生辦法，產生了第五屆澳門立法會。直選議員和間接選舉的議員各增加 2 名，是立法會民主性有所提升。2012 年 6 月 30 日第十一屆全國人民代表大會常務委員會第二十七次會議批准《中華人民共和國澳門特別行政區基本法附件一澳門特別行政區行政長官的產生辦法修正案》。2014 年選舉第四任行政長官人選的選舉委員會共 400 人，擴大了行政長官選舉委員會的社會基礎。

立法會和行政長官產生辦法的修改，充分體現了民主政治對澳門特區政制發展的要求。

（二）民生持續改善，社會建設有條不紊

《澳門基本法》中規定的居民基本權利得到全面實施，確保了社會民生的安全，與此同時，特區政府注重法治建設，保障了起碼的社會公平。使澳門特區社會面貌發生了巨大變化。

1. 圍繞民生改善促進社會和諧穩定

1999 年澳門回歸祖國，經過近兩年的工作，特區社會治安實現了根本好轉，固本培元成功。2000 年後半年，澳門經濟走出低谷、出現好轉；旅客人數和博彩收益均有較明顯的增長，貨物出口和空運客貨量的增長亦較可喜。本地區生產總值已初步止住下滑之勢，在四年來將首次出現 4% 的增長。2001 年施政報告就把“紓解民困，促進就業”和“提升社會質素，

促進均衡發展”作為主要內容予以安排。2003年至今，專門的民生保障成為施政報告的主要內容。例如，2003年的施政報告指出：實施稅項減免一項，政府2003年的稅收將減少約2.5億元；與此同時，提出了支持中小企業發展和促進就業、支援弱勢社群等方面的具體政策。推出《中小企業信用保證計劃》、《中小企業專項信用保證計劃》、《中小企業改善經營貸款計劃》等等。此外，為了配合社會的整體發展，政府將落實《職業稅規章》的修訂。免稅額擬由85,000元調至95,000元，稅率亦由10-15%調低至7-12%。同時把以往免納職業稅的公務員和其他人士納入稅網，以體現社會的公平義務原則。

回歸以來，隨着特區財力的不斷增強，民生扶持力度亦不斷加大。2012年，實施經濟補貼和成果分享，特區政府將支出約85.7億元。實施各項稅收減免措施，特區政府將少收稅費約14.7億元；2013年實施經濟補貼和成果分享，特區政府支出約97.73億元。實施各項稅費減免，以及新推出的退稅措施，特區政府將少收稅費約16.12億元；2014年，貫徹經濟補貼和成果分享，特區政府將支出約113.13億元。貫徹各項稅收減免和退稅措施，特區政府將少收稅費約19.8億元。到2013年，教育、社保、醫療、住屋特區政府四大民生長效機制初步得以建立。

2. 圍繞法治社會建設實現社會公平正義

2008年，特區政府的施政報告提出了培育公民社會的目標，對公民社會進行了闡述：成熟的公民社會，意味着活躍的民間組織，更意味着理性開放、多元包容、共同價值、崇尚法治、民主參與、自尊自強、合作信任、相互監督、責任承擔等基本理念，已經得到廣泛認同。並提出了澳門社會公平、共富、和諧這三大價值。這三個價值的實現，均離不開法治，正如施政報告對公平價值的闡釋：“公平的本質，在於以法治為基礎，沒有一個人受到忽視，每個人都能根據自身的情況，獲得合理、妥善的對待，並以同樣的原則和態度對待他人。”

如何建設公民社會？人類社會的理想治理路徑，存在着很多經典的著述和豐富多彩的制度實踐。歷經數千年的社會治理經驗的積累，對於人類社會治理形態的基本分類就是“人治”與“法治”。“人治”導致的“專橫”往往與巨大的人權災難相伴。近代以來的資產階級革命成功，“法治”進入了人們的社會生活，並在不斷完善中，日益彰顯出了不可替代的優勢。關於社會建設的目標，因應每年出現的具體情勢，可以有很多提法，這是回應社會的需要。例如，

針對社會貧富懸殊，有待強調的是公平的問題；針對社會利益分化，矛盾多的情勢可以提出和諧社會建設；針對居民改變落後現實，追求高質素的生活，我們可以提出優質社會的目標。但無論如何，根本的目標不能偏離，這就是法治社會建設。任何社會目標的實現，必須在現行的法律架構下運作。

回歸以來，澳門特區社會穩定，《澳門基本法》得到全面貫徹，這與特區政府信守法治、堅持依法治理有着密切的關係。2000年澳門特區政府第一份施政報告就提出：政府將制定必須的法律提案和法規，跟進現行法例的執行，推廣法律知識，尤其是積極開展基本法的推廣活動，從而達到鞏固澳門特別行政區法律體系，確保“一國兩制”實施的目標。2001年，特區政府將法治建設作為澳門市場軟環境的必要組成部分和重要保障：加強修訂和制訂符合社會發展需要的商業法律和法例，檢討有關稅制，修訂部分不合時宜的稅務法規。2002年施政報告指出：特區政府將加強對相關法律法規進行更新完善和宣傳推廣，從法制上配合經濟的振興。2007年施政報告針對法律改革指出：施政報告的行政法務領域內，已明確列出一部分初步涉及重大行政和法律改革的項目和舉措。要將行政改革和法律改革，更加明確、有機地結合起來，用行政改革提供法律改革的素材，用法律改革提供行政改革的依據。政府將全面採用高度組織性、責任性的專業工作團隊，主攻特定法規的草擬工作，務求以較高的質量和效率，贏得更多決定性的戰果。同時，讓法規的草擬得到社會的全程參與，在生效之後具備廣泛、真實的權威，獲得市民自覺的遵守。面對歷史延續下來的，有需要修訂而暫未修訂的部分法律，應在合法的前提下，輔以適當的行政措施，讓這些法律的執行效果，盡量貼近社會實況。2010年施政報告指出：在法務領域，特區政府會加大力度回應社會的訴求，統籌法規草擬，加強法律人才的培訓。與此同時，按照《澳門基本法》和《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內容。2013年提出的建構施政長效機制，就是在特區政府工作的各個方面，注重制度建設，是各項工作步入常態化階段。例如，在落實公共房屋政策方面出台、修訂的規範性文件有：《經濟房屋法》、《延長社會房屋輪候家團住屋臨時補助發放計劃的實施期間》、《市區房屋稅規章》、《印花稅規章》、《房地產中介業務法》、《承諾轉讓在建樓宇的法律制度》、《土地法》、《城市規劃法》。2013年施政報告指出：澳門回歸前於1976

年至 1999 年 12 月頒佈的法律和法令共 2,123 項，經過清理後，明確其中 712 項仍然有效。在此基礎上，繼續對一些與社會脫節的法規予以修訂和廢止。繼續完善立法統籌機制。

隨着一系列施政長效機制的建構，以《澳門基本法》為最高法的澳門特區法律體系日益完善，正在澳門特區的經濟社會生活中發揮着重要的作用。根據澳門特區政府入口網站公佈的數據，1999-2013 年，包括全國性法律在內的、在澳門特區生效的規範性文件就達 15,230 件。法治不僅為澳門特區的治理提供了最為可取的路徑，同時，也為澳門特區走向世界，特別是與歐美發達國家的經濟社會往來建構了共同的價值基礎。

3. 弘揚愛國愛澳精神，培育社會價值體系

澳門特區直轄於中央政府，是國家的一個特別行政區。澳門的發展離不開中央政府和內地的持續支持。經濟社會的發展，離開內地廣闊的資源和空間，澳門的發展就是無源之水無本之木。因此，除了增加教育投入、擴大受教育機會、注重道德教育外，澳門政府和社會各界一道，一直把愛國愛澳作為澳門社會基本價值取向予以普及。2005 年施政報告指出“未來澳門社會的整體發展素質，將由青少年的一代來體現。要大力培養青少年的愛國愛澳情操，加強‘一國兩制’和基本法，以及中國歷史文化的教育，增進他們的國家民族身份認同，讓他們建立起應有的人文關懷和普世關懷，立足澳門，胸懷祖國，放眼世界。”正是澳門特區政府卓有成效的人文關注政策，使得澳門特區社會不僅內部和諧穩定，而且與祖國內地、中央政府始終保持良好的互動關係，促進了澳門特區“一國兩制”的順利實踐。

(三) 政策與時俱進，經濟成就顯著

特區政府回歸以來的經濟成就有目共睹。根據澳門統計暨普查局網站公佈的數據，1982 年澳門的人均本地生產總值為澳門幣 26,811 元，2000 年澳門的人均本地生產總值為澳門幣 119,911 元。2012 年人均國民生產總值為澳門幣 611,930 元。人均收入穩步增長的同時，政府財政持續向好，根據 2014 年施政報告，截止 2013 年 9 月，特區財政儲蓄中的基本儲蓄結餘為澳門幣 1,119.21 億元，超額儲備結餘為澳門幣 554.14 億元。外匯儲備總值達澳門幣 1,302.81 億元。至 2013 年 11 月底，財政儲備資產總值已上升至約澳門幣 1,682 億元。³

經濟建設成功的經驗主要有三條：

1. 持續改善營商環境

回歸以來，除了每一年投入大量的財力改善澳門特區的交通、環境等硬件設施外，十分注重不斷完善法制、提升政府質素等投資軟環境的建構，使澳門的營商環境不斷改善。尤其是博彩業的開放，使博彩業的經營很快引入歐美先進的經營理念，在內地“自由行”政策的配合下，短期內迅速得到發展，不僅彌補了因內地改革開放，製造業北上、本地傳統中小企業不景氣造成的經濟蕭條現象，而且使人均國民經濟深入急劇增長。

2. 因地制宜確立產業路向

經過回歸初期的“固本培元”，特區各方面事業基本走上了穩步發展的軌道。在內外經濟形勢發生劇變的情勢下，特別是製造業很快在競爭中淘汰後，特區政府很快明確了以博彩旅遊為龍頭產業，相關產業協調發展，促進經濟適度多元化的經濟發展路徑。這一路徑的確定既契合澳門自身的實際，又顧及未來的發展；既配合了國家的整體發展規劃，又符合中央關於澳門的一系列政策需要。因而，在短期內，取得了矚目的成就。如今，澳門特區境內富麗堂皇的賭場、豪華舒適的旅店、星羅棋布的人文景點，正吸引越來越多的遊客在澳門休閒消費。1999 年 11 月入境旅客為 655,874 人次，2013 年 11 月入境旅客為 2,432,975 人次。15 年，同比旅客人次增長將近 4 倍。

3. 積極拓展發展空間。

澳門的未來發展空間在內地，尤其在珠三角地區早已成為澳門的一項社會共識。《珠三角規劃綱要》、《橫琴發展總體規劃》、《粵澳合作框架協議》為澳門與內地經濟的融合發展提供了歷史契機。豐富的內地資源、廣闊的內地市場，為澳門中小企業的發展提供了很大的空間。一部分中小企業已經在珠海、中山、廣州、深圳捷足先登，取得了不錯的業績。橫琴發展將為澳門中小企業的發展提供更為便利的條件。勢必會激發更多的澳門中小企業投資創業。

四、澳門特區發展的局限與進路

澳門回歸祖國以來，雖然呈現出繁榮穩定的景象，但是存在的問題也不少。當然，這種現象的存在是符合發展規律的。在葡人絕對行政主導下，產生的政治必定是專制的政治，絕對結不出民主政治的果實。在佔據社會九成以上人口的華人社會延續傳統自

治模式的情勢下，澳門社會的法治意識和法治秩序不可能得到有效建構。在葡人推行的資本主義制度下，華人的經濟利益不可能得到保障，民生不可能出現根本改變。正是在這樣的歷史背景下，澳門回歸到祖國的懷抱。可以說，澳門特區的建設，是從零起步的，在取得成就的同時，各種問題的存在是合情合理的，這種情勢正中了西方的一句諺語“古羅馬不可能一天建成。”在政制、經濟和社會建設方面，澳門特區現在存在的較為突出的問題是：

(一) 權力模式尚需要進一步的探索

現代政府面臨的宏觀公共政策主要集中在以下幾個領域：第一，生存和發展問題以及，持續發展的能力問題。包括公民生產總值、國民經濟年均增長速度、國民經濟構成、經濟增長方式、進出口總量及其構成、科學技術政策和自主開發能力等等；第二，國民生活質量和均衡發展問題，包括人均國民收入、住房制度、教育普及、公共交通、生態環境、醫療保健、社會保險、社會安全等等問題；第三，社會公平和公正的問題，包括社會穩定、貧富差距、宗教、民族、種族、政黨制度、選舉制度、立法制度、行政制度、司法制度等問題；第四，國際政治和國際關係問題，包括國際政治的原則、國際關係的準則、外交戰略和政策、軍備政策、地區政策等等問題。⁴

與此相對應，現代國家政府能力的評判標準可以分為：第一，經濟管理能力，具體包括推動本國經濟發展的能力、維持稅收和保持公共財政收支平衡能力、有效參與國際競爭的能力；第二，社會管理能力，具體包括維持社會基本秩序的能力、達成社會諒解和實現社會整合的能力、實現和維護基本社會公正的能力、促進社會均衡發展的能力；第三，組織管理能力，具體包括有效的反應和應變能力、適應環境創新發展的能力、改革和自我更新的能力。

如何提升政府能力，保障政府履行好繁重的時代職能？目前，上個世紀以來，世界各國的政府改革此起彼伏，提法也各種各樣。從權力模式的設計到對政府行政效能的期待，各種探索始終沒有停下來。其中，一個最為重要的問題就是如何設計權力運作模式是政府質素提升的關鍵。行政權力模式設計包括兩個層次，一是與立法權和司法權的關係；二是行政權力內部的架構設計和運作問題。

對於澳門特區政府而言，十餘年來，較為成功的地方就是行政主導的設計使行政權始終保持優越地位，政府正是利用這樣的憲制條件，有所作為，從博

彩業的開放到一系列政策措施的出台，都體現了澳門特區行政權較少遇到立法權掣肘的一面。與此同時，立法會職能發揮不能盡如人意，特別是對政府監督不足，辯論風氣不彰，是一個十分突出的現象。一個重要原因就是議員結構未能體現權力制約理念，間接選舉的議員和委任議員人數超過了議員總數的半數，可能是導致立法會功能未能充分發揮的原因之一。需要根據基本法的精神，逐漸改變這種局面。在行政權力內部改革方面，從架構的重組、運作機制的建構、公務員的培訓和考核制度完善、領導人員的問責、廉政公署和審計署監督職能的發揮，回歸以來，歷屆政府都對行政機制進行了較多的關注，取得了一定成效。但是，距離市民的期待還是有一定的距離。如果回歸至今，行政架構和運作機制的相對穩定，是確保澳門社會整體平穩過渡的話，今後的行政內部改革則需要政府更大的力度予以推進：原有的行政機制形成了為數眾多的利益群體，如何在機構科學重組的過程中盡快瘦身，恐怕需要慎重對待。如何在“一國兩制”精神、基本法的指引下，在排除西方“三權分立”的政治模式的情勢下，建構與澳門特區經濟社會發展相適應的、與國家行政模式接軌、世界認可的行政管理體制，期待新的政治智慧予以回答。

回歸以來澳門立法會產生辦法的修改已經獲得全國人大常委會的備案，並於 2013 年選舉產生了第五屆立法會，新一屆的立法會能否滿足社會的期待，尚需要進一步的觀察。2014 年，澳門特區將按照新的行政長官產生辦法，選舉產生新一屆行政長官，如何確保選舉的順利開展，選出社會滿意的行政長官，將是對澳門特區政制運作的一次新考驗。

(二) 給付行政的負效應值得警惕

回歸以來，民生一直是特區政府施政的着力點。例如，2003 年的施政報告，關於給付行政有着很具體的規劃：在稅務減免方面，繼續減收全體就業市民 25% 的職業稅；繼續免收所有營業稅；繼續減收每一工商、住戶房屋稅 500 元，如本身應繳的房屋稅未達 500 元者則不需繳納；各商戶繼續免納招牌稅；各酒樓、餐廳繼續免納旅遊稅；作出稅項減免後，政府 2003 年的稅收將減少約 2.5 億元。此外，在支持中小企業發展和促進就業方面、在支援弱勢社群方面、在優化人力資源方面、在加大基建刺激內需方面，都作了相應的規定。自此以後，各項政府輔助政策成了歷年政府施政報告的必有內容。近幾年來，特區政府從涉及居民切身利益的社會保障、醫療、住屋入手，通過加

強制度建設，加大資源投放，有效擴大了社會保障覆蓋面，務實拓寬了免費初級保健和專科醫療。實施十五年免費教育，增加獎助學金和持續教育補貼、落實萬九公屋的興建和規劃。2014 年施政報告顯示，政府輔助弱勢群體、往個人公積金賬戶注資、推行現金分享計劃和持續進修計劃等民生措施，將支出約澳門幣 113.13 億元。

儘管給付行政是當代政府履行職責的重要手段，但絕對不是萬能的。尤其要強調的是，這是一把雙刃劍，使用不當會給政府和社會帶來難以估量的後果：給付行政的正面效應在於證實政府的基本職責和存在的合法性。政府的基本職責就是人權的捍衛和公民基本權利的保障。與此同時，給付行政的負面效果顯而易見：第一，經濟和社會發展出現的經濟停滯不前、通脹持續上升、失業率居高不下的現象。經濟發展動力不足是造成滯漲的重要原因，投資萎縮是經濟發展動力不足的原因。投資萎縮與高稅收、高成本密切相關。高稅收、高成本與高福利政策密切相關；第二，公共財政狀況惡化。為了維持福利國家政策，政府開徵了高額稅收，擴大了公共財政開支；第三，國民懶惰情緒滋生。普惠式的福利政策導致了一個巨大、周到、覆蓋全社會公民基本生活需求的社會保障網絡。使得勞動者所得不勞者從社會保障中獲得各種津貼之間差距大大縮小，因而助長了福利依賴情緒，影響了人們的工作積極性，在一定程度使國民喪失了勤奮精神，削弱了國民素質和國家競爭力；第四，行政質素不斷下滑。官僚機構是全民社會保障制度的壟斷性的組織載體和操作主體。由此形成了“行政國家”現象，與此相聯繫，官僚體制的弊端顯露無疑。

（三）法治建設亟待政策配合

如前所述，澳門特區的社會建設取得的成就與法治的不斷進入密切相關。與此同時，法治社會建設是一項長期的任務，需要持續不斷予以關注。澳門特區的法治社會尚需要很長的路要走。

首先，法治理念未能很好地統一和普及，具體表現在：一是部分人員依舊守着葡萄牙已經丟棄不用的、推廣至澳門適用的過時的葡萄牙法律制度，無視當代世界法制建設新成就，因循守舊，排斥改革；二是社會整體的法治意識淡薄，尚沒有養成崇尚法治的風尚，傳統的鄉土勢力、門閥勢力、財團勢力構成很大一部分人的生存依賴；三是法治教育在大學處於缺位現象。如今，在內地的大學，法律基礎教程是公修

課，是每一個大學生必須瞭解的基本知識。而在澳門的各個高校，基本法普及教育、法律基礎教育尚處於缺位狀態。其次，法律改革未能盡如人意。具有“一國兩制”特色的澳門特區法律體系尚需要盡快完善。從立法技術上，區別規範性文件與非規範性文件的關係；從法律整理方面，需要在專業界達成基本認識，盡快系統地、分門別類地公佈有效的規範；從經濟社會發展的需要方面，主要社會領域的立法與祖國內地的立法之間，尚存在較多的不協調環節，特別是圍繞經濟社會融合發展需要方面的法律改革還沒有予以足夠的關注；從法制現代化的方面看，法制與社會嚴重脫節。此外，在執行法律和適用法律方面，也存在諸多問題。特別是在司法環節，文本的採用尚不能完全中文化，很難實現司法公正和公平。

（四）經濟建設需要全方位關注

澳門特區的產業結構特徵，除了博彩旅遊業獨大之外，其他產業九成以上是中小企業。而且傳統產業在十餘年的國際和區域經濟競爭中，已經失去優勢。在新的經濟結構面前，經濟建設面臨的問題依舊不少：

1. 中小企業輔助政策需要檢討

2003 年至今，每年的施政報告都推出了一系列扶持中小企業的措施。例如 2003 年推出《中小企業信用保證計劃》。透過中小企信用保證基金擔保中小企業向銀行貸款，貸款額上限為澳門幣 300 萬元，擔保比率為 50%，資金用途不限，貸款總額上限為澳門幣 4 億元，但金融及娛樂業不包括於本計劃內；推出《中小企業專項信用保證計劃》。透過中小企信用保證基金擔保中小企業向銀行貸款，貸款額上限為澳門幣 100 萬元，擔保比率為 100%，資金用途只限於企業的升級、轉型、創新，貸款總額上限為澳門幣 1 億元；推出《中小企業改善經營貸款計劃》。透過工商發展基金無息貸款予中小企業，貸款額上限為澳門幣 10 萬元，資金用途只限於購置設備和裝修，貸款總額上限為澳門幣 1 億元；資助市民創業。實施《創業資金計劃》，特別鼓勵年青人創業以及創造就業機會，資助總額為澳門幣 1 億元；然而，澳門的中小企業發展仍然不理想，除了博彩旅遊業外，仍然缺乏具有市場競爭力的拳頭企業。

2. 博彩業副作用不斷外延亟待密切關注

2014 年的最新統計資料，博彩業獲利又創新高。眾所周知，博彩業的發展與自由行政策具有密切關係，而且貴賓廳的大戶生意構成博彩業重要的盈利來

源。博彩業不僅給澳門社會帶來難以避免的副作用，隨着客源的內地化，對內地特別是周邊地區造成的負面影響也不容忽視。當前有一定數量的人員或明或暗地從事內地富豪到澳門賭博的推介、放貸等服務，賭輸的高概率往往造成很多人傾家蕩產。長期下去，勢必會迫使中央政府對自由行政策進行檢討，博彩業有可能在未來某個時間受到自由行政策調整的重創。

3. 融合發展需要有突破性的成果

政府通過提供基本的法律服務、民生服務，確保社會安全和公平，整個經濟體系通過市場優勝劣汰規則逐步建立和運行，這是資本主義經濟的基本特徵。伴隨着 2003 年博彩業開放，正式引入競爭機制，內地同時實施自由行政策，澳門特區的經濟才步入穩步增長軌道。大量中小企業倒閉，傳統產業退出歷史舞台這一基本的事實被博彩旅遊業帶來的巨大收入掩蓋。在珠三角的新一輪發展中培育本澳中小企業無疑是澳門特區政府的主要任務。目前，內地和澳門都出台有相關的政策，但是效果並不理想。在這方面，澳門特區應該像發達的資本主義國家一樣，利用開放的思維培育市場，在企業註冊登記、僱傭員工、技術培

訓等方面，應該放棄對本地企業過分的照顧，通過宏觀的政策導向政策，營造開放的市場，製造寬鬆的企業門檻，在公平的體制下，迎接企業前來投資營商。與此同時，建立和健全企業監管制度，加快過時企業的淘汰和促進陽光產業的形成。

五、結語

澳門回歸祖國進入第十五個年頭。在十餘年的“一國兩制”實踐中，政府職能的發揮起着重要的作用。在中央政府對澳門特區一系列政策的支持下，澳門特區政府和社會順利應對了產業結構調整、“非典型肺炎”、亞洲金融風暴、世界經濟危機等等突發性事件帶來的挑戰，成就有目共睹。當然，在接下來的經濟社會發展中，澳門特區政府面臨的問題亦不少，而且深層次問題會不斷增多，可以說“一國兩制”實踐已經進入“深水區”。澳門特區政府如何以更為務實和科學的作風，通過與時俱進地改革，作出更大的成就，人們拭目以待。

註釋：

- ¹ 翁岳生編：《行政法》，北京：中國法制出版社，2002年，第29頁。
- ² 張越編著：《英國行政法》，北京：中國政法大學出版社，2004年，第584頁。
- ³ 《譚伯源稱至去年底財政儲備逾一千六百億元，超額儲備用途徵社會意見》，載於《華僑報》，2014年1月7日，第11版。
- ⁴ 張國慶主編：《公共行政學》(第三版)，北京：北京大學出版社，2007年，第504-505頁。