

# “對《2019年財政年度施政報告》的評議” 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：**2018年11月16日(星期五)下午3時至5時30分

**地點：**澳門理工學院明德樓六樓 M609 室

**主持人：**冷鐵勛(澳門理工學院一國兩制研究中心主任、副教授)

**與會者：**唐曉晴(澳門大學法學院院長)、蔣朝陽(澳門大學法學院教授)、江華(澳門大學法學院高級導師)、楊允中(澳門理工學院理事會顧問、教授)、彭艷崇(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授)、呂開顏(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授)、許昌(澳門理工學院一個兩制研究中心教授)、李燕萍(澳門理工學院一個兩制研究中心副教授)、姬朝遠(澳門理工學院一個兩制研究中心副教授)、謝四德(澳門理工學院一個兩制研究中心講師)、庄真真(澳門理工學院一個兩制研究中心講師)、梁淑雯(澳門理工學院一個兩制研究中心講師)、何曼盈(澳門理工學院一個兩制研究中心講師)、朱世海(澳門科技大學法學院副教授)、李洪江(澳門城市大學法學院助理教授)、李嘉曾(澳門學者同盟副會長)

**記錄整理：**梁淑雯、陳慧丹、何曼盈、庄真真、謝四德

編者按：澳門特別行政區行政長官崔世安於2018年11月15日在立法會發表《2019年財政年度施政報告》。2019年是澳門回歸祖國二十週年、中華人民共和國建國七十週年、本屆特區政府依法施政最後一年和第五任行政長官選舉年。隨着港珠澳大橋通車和建設粵港澳大灣區的推進，澳門如何抓住機遇，通過加速融入國家發展大局以謀求自身的更好發展？這一財政年度特區政府施政的重點是甚麼？對澳門居民關心的住房、交通、教育、醫療等民生問題，特區政府推出甚麼新舉措？為了推動社會認知的進一步深化，推動政府以民為本施政方針有效落實，澳門理工學院一國兩制研究中心於2018年11月16日下午舉行“對《2019年財政年度施政報告》的評議”學術座談會，期望透過討論交流，進一步推動社會各界對澳門持續發展的理性思考、共策共謀。現將會議紀要整理發表，謹供讀者參考。(有關言論純屬爭鳴之見，不代表本刊立場)

## 民生優先，全面進取

**冷鐵勛：**感謝各位出席本研究中心召開的“對《2019年財政年度施政報告》的評議”學術座談會，以下歡迎各位就施政報告各方面發表高見、互相交流。在此我拋磚引玉，向大家簡單報告我對施政報告的幾點看法。

第一，總體來看，澳門特區政府繼續保持了一直以來的以民生改善作為政府施政的優先方向和工作重點的好做法，值得肯定。以人為本的施政理念就是要求政府工作的重點都要緊緊圍繞民生改善這個中心來展開。通過實實在在的工作，讓居民普遍得到實惠，普遍能感到無論居住環境還是出行飲食、衛生健康、文化教育等都有改善。施政報告共有四個部分的內容，第一部分就“聚焦民生改善”。除傳統的派錢和減免稅費措施外，施政報告還特別提到了加強土地管理，合理利用土地資源，加快建設宜居城市。施政報告明確提出，廉政公署將對已被宣告失效的土地卷宗進行綜合分析，以完善土地批給的監督和管理。對已確定收回的土地，特區政府將優先考慮建設公屋和公共設施。剩下來的事情就是特區政府相關職能部門要狠抓落實了。

第二，施政報告繼續推進青年工作，但將青年工作提升到了戰略高度來謀劃。施政報告要求政府既要關注青年長遠發展，又要關心青年現實需要，並明確提出要把深化青年工作上升到貫徹“一國兩制”方針的基礎性、全域性和戰略性的層面，這對確保澳門的“一國兩制”實踐行穩致遠具有重大的現實意義。目前，澳門的學生和青年已近40萬人，佔總人口的六成，他們將是澳門的未來和希望。如何將澳門的學生和青年培養成為“一國兩制”方針和基本法的忠實維護者和積極踐行者，需要特區政府和社會各界都要認真思考並積極投入。特區政府既要做好規劃，又要大力投放資源，更要腳踏實地的推進各項工作，創造條件讓各種優秀青年人才脫穎而出，並貢獻他們的聰明智慧服務於澳門社會。特別是在選人以及用人方面，既要拓寬渠道，更要營造公平公正的競爭環境，讓青年人感覺到有上升的空間，積極參與澳門的社會事務。

第三，施政報告在推進澳門融入國家發展大局方面，提出研究澳門公務人員與粵港澳大灣區其他城市公務人員的交流學習，以提升公務人員的素質和能力，適應澳門參與粵港澳大灣區建設的需要。施政報告的這個安排具有很強的現實意義。但是，應該不光研究，要加快落實。因為粵港澳大灣區的建設涉及三個不同的關稅區、三種不同的法律制度，要解決因制度的不同所產生的衝突，必須通過制度創新來實現。這就要求粵港澳三地的公務人員不僅要熟悉本地的相關法律制度，還要瞭解其他地方的法律制度，這些法律制度有哪些差異，會形成甚麼樣的衝突，如何通過協商來避免法律制度的衝突或解決法律制度衝突所帶來的問題等。要達到這個目標，互派公務人員交流學習是一個很有效的又具可操作性的辦法。接下來，就是如何去落實了，希望特區政府在這方面要克服困難，紮實推進。

第四，法治建設方面，施政報告繼續抓緊抓實憲法和基本法的普及工作，以提高全體居民的憲法意識和對基本法的認知水平，並將這項工作放在政府推進法治工作的優先位置。這是非常值得肯定的。澳門回歸以來，“一國兩制”成功實踐的一個重要經驗，就是重視憲法和基本法的宣傳推廣，以憲法和基本法為憲制基礎的特別行政區憲制秩序得到維護，澳門的繁榮穩定才有了可靠的保障。澳門要繼續成功實踐“一國兩制”，仍要下大力氣，堅持不懈地宣傳推廣憲法和基本法。既要突出公務人員和青年學生的憲法與基本法推廣，又要盡量普及到全體居民，增進全社會的憲法意識和基本法意識，鞏固“一國兩制”方針和基本法實施的社會基礎。

第五，施政報告在回顧 2018 年工作部分，查找政府施政存在的問題時，顯得有些簡單，僅僅提到改善施政工作不能停步。至於改善哪些方面的施政，報告沒有進一步深入檢討。建議以後的施政報告在回顧上一年工作時，可用適當篇幅查找工作中不足的地方，以便有針對性地完善改進。

**唐曉晴：**我感覺現在每一年澳門特區政府發表的施政報告已逐漸形成了規範化趨勢，當中政策內容很關鍵。我個人認為《2019 年財政年度施政報告》的亮點還是在民生和經濟方面。民生方面，在完善雙層社保、社會福利等一系列措施上，一直都是本屆政府主推的政策，這也是正常的。因為澳門現在政府整體收入及百姓的人均收入越來越高，根據國外經驗，社會福利肯定也會跟着上浮。現在政府以政策和法律的方式，把這種價值凝固下來，是一個正確的方向。另一個使我印象深刻的就是在經濟方面，比如粵港澳大灣區建設。大灣區建設目前已成為國家政策，澳門怎麼融入？工作怎麼開展？如何真正落實？此次經濟財政範疇的施政方針將“積極融入國家發展大局，精準務實參與區域合作”作為 2019 年的經濟範疇的施政重點，總共提出了關於參與粵港澳大灣區建設的九點建議，我覺得很好，起碼明確了發展方向，但到底明年能落實多少，還要觀察，並且每一年特區政府都要省視一下，看看在參與大灣區建設上，澳門有甚麼進展。總的來說，此次施政報告中將參與粵港澳大灣區建設放在經濟範疇的一個非常靠前的位置來談，這一點非常有啟發性。除此以外，經濟方面還有很多有意義的地方，比如施政報告針對特色金融提出了一些具體政策，這些政策將有利於推動澳門的多元經濟。第三點是下一階段澳門博彩業面對賭牌重新競投的問題。現在如何準備？法律上、經濟上、社會上都有甚麼樣的訴求，現在的經營者和將來的經營者如何銜接等等，這些都是需要迫切處理的問題，當然在這個問題上特區政府也下了不少筆墨去談。

**江 華：**我覺得《2019 年財政年度施政報告》繼承了以往較為關注經濟民生的執政理念，清楚地羅列了特區政府上一年的工作情況，也提出下一年的施政重點。此次報告的亮點，我覺得是它在頂層設計上有了自己的一些想法，一方面，可能是因為澳門特區內部有了《五年發展規劃》，另一方面，就是澳門要融入國家發展大局，配合國家發展戰略。施政報告中有一些比較詳細的說明，我自己比較關心的主要是有兩個。一個就是剛才好幾位老師都提到的粵港澳大灣區建設，這個很明顯是特區政府未來施政的一個重點。要進一步推進大灣區建設，需要很多條件的配合，其中就包括大灣區內交通設施的互聯互通。近期廣深港高鐵正式通車，香港融入了國家高鐵的網絡，對此我特別羨慕。這次施政報告中也提到了本澳的輕軌，但是講本澳輕軌的時候更多是關注澳門特區內部，比如從氹仔段通車，通車之後再通到媽閣站，未來還要計劃通到新城填海 A 區，通到關閘等，但這些主要都是本澳內部的綫路規劃。那跟內地怎麼連接？報告中還沒有具體措施，我覺得在這方面要及早做一些謀劃，加快推進的速度。施政報告當中提到了澳門的蓮花口岸要搬到橫琴關口去，這個措施我很贊同，但是不是要提早跟珠海協商，比如把公共巴士的站台跟未來輕軌結合在一起，好好做一個規劃，多預留一些停車空間等等，這些都得加快進程，不能等。

第二個問題跟施政報告不一定有直接的關係，但是我認為也相當重要，就是現在澳門居民對輕軌意見比較大，覺得輕軌超時了這麼長時間，而且預算也在不斷追加，具體數字我不太瞭解，但是我認為特區政府在預算增加的解釋和輕軌建設的宣傳上是不是要跟民眾說得更清楚一些。比如原先建輕軌的預算是澳門幣 50 億元，那麼現在漲到了澳門幣 500 億元，給人的感覺是怎麼超支了這麼多。特區

政府需要告訴民眾，原來的規劃跟現在的規劃是否完全一樣，這500億是否新增了原來沒有的內容，是否跟以前的規劃線路和內容已有所變化。如果是現在又有了新的規劃，又增加了很多的線路。

青年工作應當也是未來特區政府施政的一個重點。關於青年工作，還是要更加注重實效。我看到施政報告當中提到了“千人計劃”，一開始我還以為是內地的那種“千人計劃”，即引進海外高層次人才到澳門，後來，我發現澳門的“千人計劃”是一年組織一千個本地學生到內地去參觀訪問。我覺得這個計劃當然很好，有利於本澳的學生開闊視野，也可以增加他們對國家的瞭解和認同，但還不夠，還要做好後續的跟進工作，比如回澳以後，如何進一步將這些學員組織在一起，通過舉辦分享會、交流會、學習會以及各種文化體育活動等不同形式，瞭解青年人在學習、工作、生活中的遇到的實際困難，傾聽他們的看法和訴求，並對症下藥地採取相應措施幫助他們解決實際困難，實現向上流動，這方面還可以做得更好。

為甚麼在整份施政報告中民眾最關心的還是福利待遇問題？除了是因為它跟每個居民的利益息息相關以外，我覺得還有一個很重要的原因，就是它是百分之百能夠實現的。對於不一定能夠實現的內容，大家可能就不太關心了。所以，施政報告寫得好，不如執行得好、落實得好，如果特區政府在施政報告中承諾的內容都能像現金分享計劃一樣得到切實落實，那大家的幹勁就不一樣了，居民對特區政府的信任程度也會大大提升。

## 作好官方文章，提升規範水平

**李嘉曾：**我想從兩個方面來評論《2019年財政年度施政報告》，一是對施政報告文本的看法，二是結合發佈這份施政報告的時間和空間來作一些評議。

首先，對施政報告文本的看法。我覺得施政報告有三個值得肯定的特點：第一個特點是以民生為根本。政府施政工作的安排始終圍繞民生展開，將關注民生放在首位，這一點在報告的許多地方都很明顯地體現出來。第二特點是以發展為基礎。怎樣才能使民生福祉得到保證？報告中強調發展，只有把經濟搞上去了，才有實力保障民生。第三特點是以均衡為目標。這個問題過去也曾經提過，但今年着墨更多，施政報告的標題就是《把握機遇，均衡發展》，把“均衡”放到整個施政報告的標題中來講，可見旨在突出這一重點，整個報告的主題就是把握機遇，均衡發展。所以，我為這份施政報告總結了三個特點：一是民生為根本，二是發展為基礎，三是均衡為導向。意味着追求均衡發展是政府未來施政的努力方向，或者是追求的目標。

然而，每年的施政報告文本都幾乎是一個模式，把數字稍微做些調整，似乎前3年可用，後3年也可以用。報告的結構、文風等都沒有甚麼變化。對於市民來說，這麼厚的一個文本及其附件沒有太大的用處。我覺得像這樣的施政報告有一點形式主義的傾向。有些資料沒有必要全部用表格形式詳盡地列出來，市民不會就某一個表格中的某一項工作的進展情況去調查或監督的，可以省略一些內容，壓縮一些篇幅，節省一點紙張，體現生態文明。

另外，施政報告後面的各部門分報告，體例不一、格式不一、文風不一，就連標題排列方式都不一樣，似乎沒有人來協調統一。這件事本來是很簡單的，制訂一個規範化的文件，或安排一個普通的秘書把一下關，就能把格式風格統一起來，但多年來特區政府都沒有這樣做。不是做不到，大概是不

把它當回事。希望引起足夠的重視。

第二，我想結合施政報告產生的時間和空間的有關信息來談談對報告的看法。施政報告是在一個特定的時間和空間形成的。所謂特定的時間，是施政報告發表的時候距離韓正接見澳門立法會議員大概1個月，距離港珠澳大橋通車20多天，距離習近平會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40週年訪問團並發表講話3天。這些事件對國家來講都是大事，對澳門和香港兩個特別行政區來說，更是非常重要的事件。這份施政報告可能在兩三個月前就開始準備了，但是一些最近發生的重大事件，特別是事關港澳的大事，理應在報告中有所反映。可是，在施政報告裏很難看到對整個國家發展形勢的主動配合，也很難看到對國家最高領導層新要求、新政策的積極響應。習近平講話對香港和澳門提出四個要求，其中都包含了一個關鍵的“國”字：一是助力國家的全面開放；二是加快融入國家發展大局；三是參與國家的治理實踐；四是促進國際人文交流。這四個“國”字體現了中央政府對特別行政區的要求：要把特別行政區真正納入國家發展大局，從國家戰略的高度來指導特別行政區的工作。特別行政區應該怎樣回應？我認為應該在施政報告中有所思考、有所交代。其實，施政報告中也有相關的內容，比如均衡發展、生態文明、應急處理能力等。在民生方面，除了對青年人的關注和為他們提供機會外，也對老人提供很多優惠，更提出要創造條件鼓勵65歲以上的長者和具備條件的殘疾人就業。這些內容都符合深化改革開放的精神。但是，若從國家的發展大局來考慮，施政報告仍顯得有點脫節。不是要求特區政府趕時髦，但若是不能緊跟國家主體的發展形勢，就會逐漸落後。3天前習近平在講話中談到港澳在國家改革開放40年中的歷史作用，雖然將港澳並列，但具體的例子基本上都是指香港的。與香港相比，澳門的主動性、積極性和敏感性似乎還存在一定的差距，為了避免澳門被邊緣化，應該有自知之明而急起直追。

**蔣朝陽：**我不是從整個施政報告的觀感來討論，主要集中在行政法務範疇的角度，結合自己的專業領域來談談個人心得和體會。總的來看，特區政府在法務範疇確實做了不少工作，值得肯定。在2018年，尤其在落實《澳門基本法》的配套實施機制做了很多工作，比如：其一，《維護國家安全法》的配套立法，建立了相關的機構和機制，澳門執行得比香港好。其二，完成了《澳門基本法》第95條和第96條關於非政權性市政機構的立法和設置工作。其三，《國歌法》的本地立法實施，圍繞着《國歌法》實施，同時對1999年回歸日制定的有關國家象徵方面的立法開始修訂，例如升掛國旗問題，就像澳門大學，以前只有在當時的行政法規規定的重大節假日才掛，現在天天要掛。因為《國旗法》規定，只要是全日制的學校都要掛國旗，對這個法律的配套制度要作一些規則上的修訂才能更好地實施。其四，修訂《行政長官選舉法》，必須因應市政機構代表對行政長官選委會組成作出相關修訂。我統計了一下，2018年澳門立法會通過了12項法律，目前在立法會中的3個常設委員會正在審議的有法律有23項，一共有35項，而在施政報告中，特區政府列了一個初步的立法計劃，單單行政法務範疇就有8項，實際上2019年的立法任務相當繁重。

從2019年行政法務範疇的施政重點來看，有如下幾方面的特點：其一，法務領域的工作範圍覆蓋面廣，在2019年行政法務司法務範疇的工作時間表中，從第32項到第51項，總共是20項，涵蓋了統籌立法、法律草擬和法律修訂、法治推廣、司法培訓以及國際和區際法律事務合作等六方面工作，重點突出，針對性強。其二，剛才冷鐵助主任也提到的憲法和基本法推廣普及，以及對中高級公務人員持續進行憲法和基本法培訓課程，都是放在法律推廣工作當中的首位。其三，契合參與國家“一帶

一路”建設、粵港澳大灣區建設，以及融入國家發展，助推國家的改革開放和經濟發展，特區政府在國際法事務以及區際法律事務方面也重點提到了要加強合作和建立有關機制，這也是在法律事務方面作的呼應。其四，回應社會各界對提高司法效率的呼聲，特區政府從兩個方面着手提高辦案效率，一方面從實務上培訓司法官，加強與國家法官學院和國家檢察官學院的聯繫，也要加強司法輔助人員培訓，提高司法人員的素質。還要修訂相關的訴訟法典和組織法，簡化一些訴訟程序。澳門每年案件量很大，僅算刑事案件的話，每一個檢察官一個人要辦七、八百個案件。其五，提出正式啟動《行政程序法典》的檢討和修訂工作，這麼多年來公共行政改革，我們一直說要簡化程序，提高效率，但是各個部門自己在做，效果不明顯，《行政程序法典》實施到現在已經有20年了，很多規定已不合時宜，修法正抓住了關鍵點。

下面講兩點體會：第一個體會是，如何處理好立法統籌與部門草擬之間的關係。按照現在法務部門關於立法起草的一個指引來看，重大的、一般性的法典擬訂和修訂是由法務部門來牽頭，比如《商法典》、《民法典》、《民事訴訟法典》、《刑法典》、《行政程序法典》等等，但很多涉及到各個施政範疇的部門法或單行法是由各個相關部門來起草，例如《經濟房屋法》的修訂好像是由房屋局起草。凡是法案全部由一個部門去草擬和來制定、修訂是不現實的，因為只有負責相關工作的部門才知道專業性的內容，但這樣做也就存在一個現實問題，草擬的法案的質量不會太高，並且有時候修法時機考慮得不夠，所以感覺到在澳門區區一個65萬人口的城市，澳門法律體系相對獨立，而澳門成文法的數量可能超過了國家的成文法的數量，因為加上法律、保留下來的原有法律、法令、行政法規，原有法律約有900件，只算中文，不算葡文，至少有兩千萬的文字，一個人一天能花多少時間去閱讀這些法律條文，所以說澳門成文法的未來發展方向究竟是法典化、簡要化還是要重新編撰是可以探討的問題。從現在各個部門草擬法案的情況來看，法務部門可能需要有一個跟蹤和跟進機制，及時提出意見，提高部門草擬的法案的質量，並且提高法案草擬的科學性，以及從法律這個角度，部門草擬的法案的契合性和適合性。

第二個體會是，澳門是一個成文法地區，很多情況下執法人員在法律適用的時候從文字的字面意思出發，當然這是最基本的，《民法典》規定了關於法律解釋的原則規定，如果根據字面解釋得出的結論是荒唐的，那就要根據目的解釋，例如《刑法典》中關於侵犯他人私生活，出現的問題完全是根據文字字面的意思，而不是考慮到人的動機和目的，他的行為的事實的這個嚴重程度，以及對他人的肖像權，或者說對私生活有甚麼重大影響。我把這種現象稱為機械法治主義，公共行政束縛了自己，很多事都放不開手脚，因為它是法律條文規定的。但其實這些條文裏面不能僅做字面理解，需要作一些限縮解釋。我認為需要法律工作研究者多作研究，共同努力，不能完全拘泥於條文字面上的意思。舉個簡單的例子，如何理解《澳門基本法》中“行政部門”和“行政人員”？如果按照字面理解，這兩個概念就沒法理解，因為在澳門法律中行政部門沒有主體資格，行政人員也沒有主體資格，結合目的解釋和歷史解釋，在《澳門基本法》中行政人員才會被理解為公共行政工作人員，行政部門才會被理解為行政主體或行政機關。如果完全是按照從原有保留下來的法律翻譯過來的中文字面意思去理解，或者按照原來保留的葡文的那個字面意思去理解都可能滑入機械法律主義。

**姬朝遠：**看了《2019年財政年度施政報告》，我覺得心裏踏實。第一，從回歸後的第一份施政報告到今年的施政報告，均堅持實事求是、緊貼澳門特別行政區的“一國兩制”實踐，務實性強，基本

沒有發現虛誇的成分。施政報告是針對社會全部居民的，必須結合實際編制較為穩定的體例，只要工作內容沒有大的調整，報告體例就不能大變，不能年年在格式上搞花樣翻新，像商業上銷售產品那樣，吸引眼球。從施政報告的格式看，政府施政已經形成了以民生持續改善、社會經濟適度多元、經濟社會全面發展為基本內容的格局。施政報告實事求是的作風、簡單明快的體例，一般市民讀來，就會覺得政府在施政報告方面務實、具體。

第二，與回歸前相比，澳門特別行政區具有更大的歷史包袱，特別行政區近 20 年來的施政風格已經成為“一國兩制”建設中的寶貴經驗，值得珍惜和繼續發揚。回歸後經過不到 20 年的時間，在中央和祖國內地的支持下，澳門經濟社會保持了良好的發展勢頭。但是，不能忘記澳門特別行政區各項建設也只是邁開了第一步，距離“世界旅遊休閒中心”、“中葡經貿合作服務平台”、“一帶一路重要海上節點”等戰略的時代功能定位與期待還存在很大的距離。

第三，澳門社會亟待法治普及教育。因為我們所建構的以憲法、基本法為統領的澳門法律體系，基本沿用了葡萄牙法律體系的主要內容。葡萄牙法律體系即使在過去數百年時間，也不曾在澳門社會全面普及。歷史上絕大多數時間裏華人社會一直處於古老的中華法系和中國傳統習慣的規制之下，並沒有真正全面地實施葡萄牙法律體系。因此，澳門法律體系仍有待全社會開展普及教育。法制的社會普及對於澳門法治水平提升具有重要意義。當然，在這個過程中，首先要做好憲法和基本法的宣傳和教育，促進澳門社會愛國愛澳力量的壯大、治理澳門的素質不斷提升。

第四，未來一年是本屆政府最後一年任期，過去 20 年來的成就確實不少。但是，新問題也不斷出現。這是任何一個地方治理的常態，沒有新問題產生的地方就談不上發展。但是，希望最後一年裏，盡量解决好過往問題，盡量不要遺留太多的問題給下一屆政府。

第五，作為一名學者，我還是希望澳門高等教育盡快建立質量評估體系，完善各項制度，確保澳門高等教育健康發展。

## 抓好青年培育，突出創新思維

**李 略：**我主要想談高等教育和青年創新的問題。近年來特區政府很重視科技創新，創新是一個重點，配合適度多元化的未來經濟發展和可持續發展。世界上的創新創業基地，比如美國的矽谷、波士頓和中國的中關村，都是圍繞着高等院校來發展，這方面澳門可能還相對落後一些。我們在跟內地高校學生交流的時候，發現內地基本上每所大學都有大學生創新創業孵化基地，而且成效還比較顯著，我們與內地大學高年級學生交流過，有的公司已經成型了，大學畢業以後就繼續運作。有的公司甚至有兩部分，一部分是初步的，另外一部分是相對成熟，到學生畢業之後還繼續給予支持。大家都知道創新的重要，但是如果讓在座各位去做的話，估計比較困難，因為對有家庭負擔的人來講，拋下工作去創業的成本很高。只有大學生、研究生，沒有家庭負擔，又有闖勁，願意接受新事物、新思想，才能成為非常好的創業者。中學生雖然還不太成熟，但澳門特區政府也在加強對中學生的資訊科技教育，這是一項進步，對大學生更應該加強鼓勵他們創新創業。這些如果讓大學老師去教他們的話，我們自己都不會，也很難去教他們去做。不僅是社會文化司的青年教育和高等教育範疇，也牽涉到經濟財政司，兩個司需要協調，可以考慮向企業家集團，或者生產力暨科技轉移中心、中華總商會等機構

引入有創新創業經驗的人作導師，而學校的全職老師擔當輔助或者組織的角色。由社會上相對有經驗的人來真正去指導學生去創業、創新，可能這樣結合才能做得更好。與此相關的是澳門本身的市場太小了，人口也少，很多可能創新創業想法，在內地可能產生經濟效益，也有風險投資基金願意支持，但是澳門的市場太小了，可能同樣的一個創新的想法，就不一定能夠實現，或者即使實施了也不一定有市場價值。習近平鼓勵港澳青年融入國家發展大局，包括粵港澳大灣區建設、國際交流，特區政府可以出台一些政策來支持澳門的創新創業，不僅可以在澳門來實現，還可以打通粵港澳大灣區，對本澳的大學教育、未來的經濟發展、青年的出路三者都是一個很好的方向。我聽說澳門大學好像已經成立了支持大學生創業的機構，希望其他高等院校也做出這方面的努力。

第二是都市更新的這個話題。這個話題每年都在講，但好像還沒有一個時間表，特區政府成立19年來都市更新的法律制度還沒有出現，期望明年能看到這個法案的進展。如今在澳門松山上或者大炮台上一看，舊的建築物還是很多的，跟世界旅遊休閒中心的定位是不匹配的，改善居民的生活環境也個關鍵問題，我感覺這方面的爭議應該不是很大，應該加快。

第三是輕軌的建設。這個爭論很大，現在有聲音說不要建輕軌了。我不知道大家有沒有經驗，到了周末的時候，在澳門半島基本上開車是走不動的，因為車都開出來了，比平日更堵。如果沒有輕軌的話，有沒有其他替代的方法可以解決澳門的交通問題，是修地鐵還是其他方法？輕軌目前面臨很大的批評聲音，困難很多，短期的成本效益也看不見，但是從長遠來看，軌道交通在大批量運輸旅客和居民通勤，會不會更有效益？這個問題需要請專家來研究和論證。另外一項與交通有關的小問題，澳門現在的很多環島路口容易成為交通黑點。環島路口實際上存在流量限制，即每小時某一數量以下的車輛流量才比較有效率，超過那個限度以後，各個路口互相讓就走不動了，形成擁堵，可能要考慮改成紅綠燈，我觀察到很多交通路口都改成紅綠燈了，效果一直不錯，希望交通部門予以考慮。

**許 昌：**我們每年都舉辦評議施政報告的活動，年年如此，形式和內容都不免陳舊得落入俗套。正如每一年的施政報告本身一樣，無論是闡釋套路還是語言格式都基本上差不多，這既有政府政策連貫性的正當理由，也有各級官員蕭規曹隨、因循保守的路徑依賴。對此，關注者可以各自解讀。每年評議施政報告我都格外關注和提醒兩個問題，今年也不例外。

一是關於過去施政計劃的執行情況。《2019年財政年度施政報告》和往年不太一樣，對過去的施政情況有一點實在的回顧。比如總結了一下土地制度的問題，73塊共53萬平方米的土地的收回問題；又提到機構調整、機構壓縮的改革成效。對過去的施政稍微有些總結是不錯的，但力度和篇幅還是不夠。比如2018年的財政預算是澳門幣1,010億元，這些預算最後的執行情況如何？最終花了多少？《2019年財政年度施政報告》對此一點都沒有提，然後便提出2019年的財政預算是澳門幣1,030億元。直接地說，施政報告實際上是有選擇性的說一些好聽的話，而迴避了問題的總結和解決問題的方法，這一點確有必要在今後更加實事求是地改進。

二是關注博彩業的健康發展。博彩業的健康發展是關乎澳門整體發展大局的核心問題，施政報告雖然對此不似往年再採取簡單迴避態度。在報告首次提出了不再追求增長，要穩定規模，加強行政監管，促進健康發展的政策目標，但具體如何執行？包括經濟財政司範疇的施政方針也沒有談得很具體，仍然是寥寥幾句敷衍塞責的空洞表述，讓人難免很不放心。尤其是迫在眉睫要面對的明後年即將到期的博彩合同續期條件和程序問題也是語焉不詳。這樣的應對策略除了反映出本屆特區政府所抱持



的夕陽心態外，完全於事無補，繼續採取拖延時間的不作為態度只能加劇問題處理的難度和複雜性。

**呂開顏：**我比較關心特區政府的預算方案。現在這個特區政府的規模越來越龐大，2019年的財政預算約澳門幣1,030億元，2018年時特區政府的財政收入是澳門幣1,080億元，雖然沒有違反量入為出的財政原則，但是，特區政府預計2019年的財政收入約澳門幣1,200億元，制定了澳門幣1,030億元的預算支出，財政儲備已有澳門幣5,000億元。然而，從現在的政府規模和行政效率來看，就會有一個錢到底花在哪裏的疑問？這需要立法會議員要求特區政府作出澄清。有些學者已做過關於政府規模與其財政狀況之間關係的研究，開支應該包括甚麼，合理的比例如何釐定，其中有一個執行率的問題，因為有些公共工程做了預算但最終執行不了。這屆特區政府對融入大灣區發展，或者促進“一帶一路”發展方面的確提出了一份很遠大的嚴謹規劃，但具體的落實措施仍然比較少。這屆政府施政的時間已經不多，對很多政策的落實多少有一點有心無力，比如特區政府提出2019年將委託人力資源委員會進行一項職業司機的調查，但事實上幾年前特區政府已委託過相關機構做關於職業司機的研究調查，有了調查結果但沒有決策，2019年再做之後又怎樣呢？例如2010年已經有研究機構作了有關澳門人口規劃的報告，但是諮詢之後沒有出來甚麼結果，是準備執行還是繼續研究，我們不太清楚。這可以反映這屆特區政府的心態，當然，很難要求這屆特區政府在餘下施政時期做一些長遠的打算，但畢竟還是要與下一屆特區政府互相銜接。整體上來看，雖然特區政府缺乏一個比較長遠的執行規劃，但的確回應了當前在社會民眾的訴求。澳門的未來競爭力何在？正如特區政府對五年規劃有一個評估，每年的施政報告都應該有整體評估，如何擬定指標，就好像每年兩會時間，政府都要報告去年執行了甚麼工作，有哪些沒有做到，有哪些需要完善。希望下一屆特區政府在作施政報告時作出完善。

我認為施政報告中的亮點不少，其中最大的亮點是對中小企的幫助。澳門最大的問題就是博彩業一業獨大，對營商環境的改善確實是很頭疼的一個問題，因為政府不可能包辦所有事情，它重點應在於培養產業和人才的競爭力，減免一些稅費的，對新興行業人力資源制定針對性政策，政府需要加快審批外勞，縮減行政程序，這些都是政府在努力完善的事情。不過，這是澳門一個長期存在的問題，很難在根本上改善，最終的解決方案可能還是要從改善澳門的營商環境。不論是本地或外地的企業，它想到澳門投資開餐廳，但一聽到澳門的這個牌照的申請程序就頭疼。而外地的經驗已經做到了在網上申請牌照，接下來特區政府是不是也可以考慮這種牌照申請程序方式。我覺得可能在本屆特區政府裏可能做到的機會不大，能夠做的就是幫助企業減緩由於經濟發展所帶來的種種壓力。在未來，特區政府還要研究在怎麼融入大灣區中，消除發展的屏障，另外，還有2022年賭牌續約都是很迫切需要解決的問題，在今天的施政報告中很難看得出有甚麼端倪，但這也合乎常理，畢竟是這屆政府的最後一份施政報告，能夠回應到民眾的基本需求，我覺得已經是符合基本的要求。

### 獲得感幸福感具體，簡單化表面化待防範

**李燕萍：**首先，我談談作為一個普通市民的感受。我對《2019年財政年度施政報告》還是挺滿意。因為它增加了市民福利，假如沒有市民福利這方面的一點點變化，大家可能對這個報告會更加失望。

接下來，從專業角度談一些看法。近幾年來，比較重視憲法的宣傳推廣工作，施政報告中也提到

全力做好憲法和基本法的普及宣傳推廣工作。對於這項非常重要的工作高度重視當然是值得稱道的，然而，更重要的是如何從廣度和深度兩個方面將這項工作做好做強。如果說憲法、基本法宣傳推廣的廣度問題屬於政府工作內容的話，那麼憲法、基本法宣傳推廣的深度問題就應當是學術界，尤其是澳門學者不可推卸的責任。舉個簡單例子，“一國兩制”的“兩制”我們通常理解為“社會主義制度和資本主義制度”，一般情況下這種認識是可行的，也符合最初提出“一國兩制”的客觀歷史條件。但是，無論是社會主義制度還是資本主義制度都發生了深刻變化的今天，學術界有必要為“一國兩制”實踐發展提供更為適切的理論解釋，其中也應當包括對“兩制”的解讀和反思，這也許是重要的理論突破，同樣也是理解憲法在特別行政區實施的正當性的另一個可行途徑，而非簡單重複地強調憲法的最高性與至上性。最後，結合大灣區發展背景談談澳門特別行政區建設問題。我認為國家通過大灣區建設是希望為粵港澳地區的民眾帶來更多的便利與互通互聯的關係。因此，大灣區內應當形成合理佈局分工，借力發力，合作共贏的局面。然而，澳門特別行政區成立以來，一個正在逐漸形成的趨勢是無論事務大小，澳門均要親力親為。舉個簡單例子，傳統上澳門的醫療人員和高端醫療服務都採行的是“拿來主義”，借助國內或香港的醫科院校人才力量服務於澳門。施政報告提出澳門要建設本地的醫療院校，這一舉措也許具有一定的現實需求，但更值得思考的是，大灣區發展背景下澳門究竟應當如何定位自身進而與大灣區城市合作共贏？

**彭艷崇：**施政報告文本一直是我們案頭的工具書，經常翻閱。就這幾年的文本而言，寫作模式和順序是從2015年開始確定。施政報告給我們的感覺，除了現金分享金額增加以外，有人可能認為並沒有其他新意，但仔細研究起來，通過這幾年數字變化可以看出來，政府在這方面的工作有哪些改變。在民生方面，民生措施和投入的力度多過往年，2019年的澳門187億元與2018年的澳門幣128億元相比，多了將近60億，增加幅度較大，措施也更有力度，各方面皆大歡喜。通過比較這些數字，可以看出政府投入資源的變化。行政長官在2014年的競選政綱裏作出了共享繁榮的承諾，2019年的民生措施則符合這個施政目標。民生措施的力度很大，這是施政報告的第一個特色。

第二，在融入國家、粵港澳大灣區建設方面的着墨和措施較多，至於能不能落實就看澳門特區政府未來的工作當中，如何跟國家的政策相配合，在大灣區裏面則是各個城市之間的配合，基礎設施類的互聯互通更多的還要從制度上來推動人員流動。研究與大灣區公務人員學習、交流，推動青年到大灣區就業、發展，在施政報告中都提出了具體措施。

第三，人才建設特別是青年事務，是比較有特色的方面，也是施政報告每年都有所闡述的部分。今年施政報告重點關注青年人才的問題，從戰略高度推進青年發展，是施政報告的亮點所在。“大灣區青年合作發展計劃”，先行推出“澳門青年灣區實習計劃”，開展一系列以文化體育等元素為切入點的交流實習項目，力爭澳門青創支援服務延伸至大灣區更多城市，為青年提供更適切的支持。

第四，城市建設存在健康城市、宜遊宜樂的休閒城市、生態文明城市、智慧城市等很多理念，要從硬件和軟件兩方面提升城市建設水平。在城市硬件建設方面，還要加強基礎設施建設，城市防災減災安全工程，交通通道建設規劃，城市軟件建設方面，智慧城市、生態文明城市則突出了宜居城市的建設目標，在施政報告均有中談及。

總體來看，本次施政報告在澳門經濟保持穩定發展，為改善民生福利提供經濟條件，突顯了“穩中求進”的目標。如果還有一些意猶未盡的地方，那就是作為本屆特區政府最後一次的施政報告，對

照當初競選政綱的承諾，尚有一些未能完成任務。一是財政盈餘分享的長效機制。每年都有各種各樣的惠民措施，但怎樣在量入為出的原則下設立長效機制。福利都是剛性的，只能增加，很難減少，將來萬一政府財政能力不足，持續多年的現金分享計劃該如何處理。二是回看在 2009 年和 2014 年崔世安行政長官的競選政綱中，提出了民生優先、以人為本，在過去十來年施政當中也的確是如此，十年來緊緊圍繞着這個主題，發展了多個民生項目，但是和市民的期望之間還存在一定的差距，比如經屋和新城規劃的問題。在 2014 年的競選政綱中便提到 2019 年要完成新城 A 區大部分的基建工程，到 2020 年要建成部分的公屋，然而至今未完成任何房屋建設，和市民的預期還是有差距。三是交通問題，當年競選政綱曾承諾公交優先，這十年來交通問題日積月累，市民也是苦不堪言，改善措施成效不大，輕軌也面臨着很大的爭議。港珠澳大橋最近通車，加重了東方明珠區的交通壓力。四是最低工資法律的制訂還沒有具體落實，這是 2014 年的競選政綱中便已提出來，施政報告提出要制訂此法案，按照一般出台法案的周期和過程，我想在 2019 年內完成這個法律，肯定有一定難度。五是 2009 年政綱確立的基本施政理念是陽光政府、科學決策，施政目標是傳承創新，共建和諧；2014 年競選政綱確立的基本施政理念是“以人為本”、“科學決策”，施政目標是“同心致遠，共享繁榮”。從這十來年施政報告看，以人為本的施政理念貫徹的比較到位，以民生為先，發展經濟，年年都有推出各項惠民措施；但是科學決策、陽光政府方面還有待加強。政府在推動公共行政改革方面。問責制度沒有落實，存在一些有問而不責的現象，科學決策方面，最近火葬場選址、危險品存儲倉選址、交通法修訂諮詢等政策，一提出就受到居民反對，可以看出政府在科學決策上還有改善空間。從近年來發生的問題可以看出，施政報告提出了均衡發展的目標，特區政府自身的公共行政範疇，或者是自我革命，提高自身的管治能力等還有進步的空間。

**朱世海：**我把《2019年財政年度施政報告》內容概括為一個點五個面，一個點統領五個面，五個面體現着一個點。我是法律專業，今天談的不是法律問題，我談的是作為為一個普通居民的切身利益需求。涉及醫療衛生這一塊政府是有一些新的舉措，但是與居民的期望還是有一定的差距。我談一下真實體會，澳門的醫療衛生服務聽起來很好，免費醫療，但一旦做起來，那個免費醫療真讓你等不起。拍一個 B 超就等一年。另外，我家在氹仔，氹仔沒有一個衛生中心有 B 超機，醫生說只有山頂醫院和黑沙環衛生中心才有。如果真的是這樣，就是澳門居民的整體利益與小眾局部利益如何協調的問題，作為特區政府，施政理應要從大局出發。其實醫療衛生的相關問題，也不僅是說利益群體影響的結果，也要靠衛生行政部門，包括醫院的管理質量問題。在內地，男士做一個腹部的 B 超檢查，一下子全檢，包括肝、腎、前列腺等，但澳門不是，每次只能檢一處。很奇怪，你本來資源特別有限，為甚麼不一下子解決？所以說，有些問題也有部門管理跟不上的問題。澳門可以參考和借鑒內地現在的做法，比如中央成立深改組，澳門特別行政區是不是適時成立一個以行政長官為首的“深改組”，對相關的問題進行改革，解決現實發展問題。其實，剛才有提出澳門要融入大灣區，我相信澳門將來還有很多居民要回到大灣區養老，這就涉及到一個醫療和醫療報銷的問題，如果說澳門居民不能在大灣區所在的城市進行醫療，醫療必須要回來，這會很麻煩，最好還是能夠在當地就近醫療，賬單可以拿回來報銷，澳門居民在大灣區醫療直接由政府有關部門在網上結算，這樣會更加便利。

**李洪江：**關於這個施政報告，我第一感覺也是覺得跟往年的施政報告差不多，可能是同一位行政

長官，同一批人馬，同一類政策，在同一位行政長官下，他的施政報告基本形成了一個慣例，逐漸定型，才有了比較規範的一個形式固定下來。剛才幾位學者講，感覺印刷得比較好，大厚本連同附件共 288 頁，紙也比較好，可能有點浪費。從資料多下功夫的角度來說，我覺得還是可以的，至少在這方面還是認真準備。

第二，我覺得施政報告在背景的把握中、在定位上還是清晰的，標題是把握機遇，均衡發展。要把握機遇，雖然是現任行政長官崔世安最後一份施政報告，但是他在施政報告的開篇就提到了，明年是澳門回歸 20 週年，也是中華人民共和國成立 70 週年，點了幾個重要時間點，特別是結合十九大後內地進入新時代，澳門“一國兩制”應該也是進入新階段，政府還是把握了重點，從這個角度說，定位是準確的。

第三，我在微訊看到最多的還是關於民生改善。致力改善民生，包括派錢、對學生和長者的照顧等，這方面還是最突出。剛才李燕萍副教授說她作為一個普通市民高興，我就說作為一個公務員更高興，因為有加工資的是公務員。抓住民生這一點肯定是特區政府最需要的，特區政府在這方面其實有很深刻的認識，我看《澳門日報》頭版沒有把這個派錢放在頭條，頭條放的是經屋，住房是大家很關注的一個民生問題，然後右下角才是關於派錢的，略有調整。我記得十年前第一次派錢的時候，頭版頭條是一個老人家笑得合不攏嘴。但也要提一個關於現金分享的問題，澳門的福利制度很好，但是也有問題，就是資本主義的福利制度所產生的弊端會養一些相對比較懶的人，因為政府對你太好，你不需要去辛苦，不需要去積極，也有一定的生活保障，相對來講，積極性和競爭機制不夠。跟香港比，澳門肯定比不了。跟內地比，雖然有一部分澳門領先，但是內地發展很快，有些地方如互聯網遠超澳門。所以怎麼提高澳門的競爭力，或者說這個現金分享，這個錢到底怎麼花？俗語說好鋼用在刀刃上，這錢能不能有一部分用到促進年輕人提高競爭力方面，包括剛才提到的創新創業。具體操作應該進一步研究做好。澳門一直說人才不足，長遠發展欠缺的話，就要從這個抓起。現在特區政府總體還是比較關注教育，不管是非高等教育，還是高等教育，都下了一些功夫，但我也在想，20 多歲到 30 歲之間的青年正好處於事業的開拓期，有很大的積極性，只要給他機會，他們一定積極努力。

印象中這份施政報告裏面好多事情感覺都是一直在說，說了好多年，比如輕軌。這裏面有些說了多年就不正常了，特區政府有規劃，有進展，那是可以的，但十幾年過去了，它沒有按照原來的規劃去完成，就有問題。這時候應該要有一些特別的解決方式。前兩天幾位立法會議員都在提一個辯論動議，擔心輕軌成為一個爛尾工程，我想特區政府在這個問題上應該有更積極的回應。

有些政府官員可能他日常生活中有些事情沒有接觸到，所以他不知道這個事情要如何處理，所以我覺得特區政府的官員也好，負責具體事務的公職人員也好，有時需要親身體會一些事情，然後才去做實事。其實有些事情並不複雜，也不需要投入很大成本，而且他並非不想做，只是沒有意識到。

## 文化強區提上日程，灣區合作拓展新機

**庄真真：**我覺得《2019 年財政年度施政報告》有及時回應了最近習近平講話的內容並推出了相應的落實舉措。今年恰逢中國改革開放 40 週年，為隆重慶祝改革開放 40 週年，近日習近平會見了港澳各界慶祝國家改革開放 40 週年訪京團並發表了重要講話。他在講話中提出了四點希望，其中有一點，

就是寄望澳門同胞能發揮好中西文化交流的紐帶作用，利用好澳門作為國際性城市、對外聯繫廣泛的有利條件，講好中國改革發展故事、傳播中華傳統文化、展示“一國兩制”成功實踐典範、展現當代中國嶄新形象，外引內聯，更加積極主動促進國際人文交流，配合國家做好弘揚中華文化、推動中華文化走向世界、宣揚國家軟實力的戰略佈局。施政報告裏是有一定的回應的，比如報告第二部分第五點特區政府首次提出明年的其中一項工作重點就是要致力“滙聚中西人文精華，打造多元文化名城”，報告的其他部分也提出了一系列相應的落實舉措，包括積極推進中葡雙語教學暨培訓中心、中國歷史文化中心、澳門研究中心、澳門大學孔子學院、中葡文化交流中心的建設，同時推出“文化傳播大使”計劃，冀望透過鼓勵全民參與，加強澳門市民尤其是青年的文化認同，肩負起文化傳播使命，等等。與此相應的，我聯想到現在大家都非常關注的粵港澳大灣區建設問題。但是澳門總體經濟規模小，且經濟主要是倚靠博彩業，所以如何融入粵港澳大灣區的建設，尋找好自己的定位、發揮好自身功能，非常關鍵。那麼在 2017 年的《深化粵港澳合作，推進大灣區建設》框架協議中，對於澳門的定位，除了原來一直強調了“一個中心、一個平台”之外，還增加了一個構建以中華文化為主流，多元文化並存的合作交流基地，即“一個基地”的發展定位。值得一提的是，在國家的發展戰略將一個地區的文化功能列進去是很難得的，這也體現了國家對澳門長期以來歷史淵源所形成的國際文化交流氛圍及國際性城市的一個肯定，以及對澳門未來發展和發揮作用的一個寄望。澳門作為一個國際性城市，除了是中國目前使用葡語人士聚集最集中的地區，同時擁有一定比例的來自世界各地的外裔社群。根據澳門 2016 年中期人口普查，澳門現時人口約為 65.3 萬，其中華裔人口有約 58 萬人，佔總人口數的 88.8%，非華裔人口 7.3 萬人，佔總人口數的 11.2%。澳門有傳統的中文學校、國際學校，還有專門的葡語學校及中、葡、英三種語文的報紙、傳媒，很多澳門人不僅能熟練使用普通話、粵語，同時也掌握英語及葡萄牙語等語言，對於中國與西方國家的風俗文化也較為了解。回歸以來，無論是官方還是民間都與葡語系國家、歐盟、拉美等西方國家長期保持獨特悠久的歷史文化聯繫與緊密的人員交流往來。國家希望借助澳門這個窗口去推廣中國文化、傳播中國聲音、展現中國新的形象，如果在這一方面多做一些工作，將有利於達到國家對澳門的這個寄望。

此外，在粵港澳大灣區合作方面，剛剛很多老師也提到了增強青年競爭力的問題。我建議澳門與大灣區的其他城市加強教育領域的合作，尤其是建立交換生制度。大家知道，香港跟內地在教育領域的發展還是比較先進的，如果可以與大灣區內的知名中學、大學開展學生交換合作，讓本澳的學生可以到大灣區內名校開展為期數週甚至一學年的交換交流學習，這樣既可以讓本澳學生有機會親身深入體驗當地的文化，了解當地的教育方式、思維及當地學生的認真學習態度，相信將有助於澳門的學生提高自身的競爭力和競爭意識，同時擴展視野，並加強對大灣區的理解和認識，亦有助於將來投身灣區發展建設。

**謝四德：**對於今年的施政報告，我就自己研究方向提出一些看法：

第一，關於精準培育新興產業，創新引領經濟適度多元化。以精準培育新興產業為例，行政長官在報告中指出要培育會展、中醫藥、特色金融、海洋產業，而對應的執行部門經濟財政司範疇中用上精準兩字的有三個方面：精準吸納投資項目、精準引入人才、精準協助青創企業，完全沒有提及如何精準培育行政長官所講的幾項產業；此外，行政長官提到精準培育海洋產業，但經濟財政司方面只字無提海洋產業，這種上下不一致，到底誰說得準確。以創新引領經濟適度多元化為例，我有兩個方面

搞不明白，一是行政長官沒有指出如何創新引領經濟適度多元化。理論上，政府講創新一般圍繞制度創新、產業政策創新，但凡瞭解經濟學的人都知道，制度創新、產業政策創新對培育新興產業十分重要，行政長官沒有從這兩方面切入說明，至少理論上缺位，莫說創新引領，即使是精準培育也難以做到，更奇怪的是經濟財政司方面也沒有提及制度創新和產業政策創新，這使人質疑政府靠甚麼培育新興產業，會不會也是一種只講不做的姿態。二是在經財司的施政範疇中也有好的創新引領點子，但在行政長官的報告中卻沒出現。例如經濟財政司在特色金融中提出一個創新的項目，綠色金融借貸“利息補貼”，雖然他無解釋甚麼是綠色金融，我的理解是有關環境保護的融資措施，這用在特色金融中是一個好的創新方向，但無奈行政長官沒有提及綠色金融信貸。

第二，關於發展中醫藥。施政報告有提及發展中醫藥，但無明確中醫藥的發展方向，前年和今年的施政報告都是簡單地提及中醫藥國際標準和質量檢測的工作。我認為，政府有必要明確澳門到底是發展傳統中醫藥抑或中醫藥現代化，兩者的本質是不同的，如傳統中醫藥主要用於保健或治末病，以經驗判斷為主；中醫藥現代化可以用於重大疾病治療或治末病，能夠進入主流醫學界，以醫理判斷為主。不管怎說，政府無論選擇發展傳統中醫藥或中醫藥現代化都是好事，但必須作出明確的發展方向，把稀有資源用到重點上。考慮到中醫藥的國家戰略和自身產業結構問題，澳門最優的選擇是發展中醫藥現代化。理由：一是傳統中醫、傳統中藥在澳門沒有明顯優勢，較難同內地、香港、台灣地區，以及韓國、日本等地競爭，發展中醫藥現代化澳門同樣沒有優勢，但其他國家地區同樣沒有優勢，在同一起跑綫上，澳門可以科學地、充分地發揮“一國兩制”的制度優勢和政府財政豐裕的比較優勢實行突圍策略，成功相對高一些，如果中醫藥現代化的任何一項成功，它將優化澳門的產業結構。二是發展中醫藥現代化才有機會把中醫藥帶入主流醫學界，1997年，以國家科技部牽頭，由衛生部、國家食品藥品監督管理局、國家中醫藥管理局等部門參加，成立了國家新藥領導小組，組織全國百餘名專家提出了中藥現代化發展的規劃；2015年榮獲諾貝爾生理學或醫學獎得主屠呦呦發明抗瘧藥物青蒿素，它是中醫藥創造出來的；中科院上海藥物研究所果德安在“2018國際臨床和轉化醫學國際工程科技高端論壇”上指出隨着新技術的發展，追蹤上千種成分已不再是難以逾越的技術瓶頸，中醫藥完全現代化將指日可待；從中醫藥現代化的提出、發展到獲諾貝爾獎，其發展趨勢必然是進入主流醫學界，若發展中醫藥現代化才能真的助力國家發展，真的配合國家戰略。三只有中醫藥現代化，才能進入主流醫學界，只有進入主流醫學界，才能解決醫療貧窮世界性問題。中央把兩個國家級中醫藥研究室放到澳門，且在國家“十二五”規劃中提及澳門要發展中醫藥，沒有提及香港。說明兩點：一是中央希望澳門推動中醫藥現代化，助力中醫藥現代化進入主流醫學界；二是中央希望通過中醫藥現代化進入主流醫學界，最終解決世界性醫療貧窮問題，這不但是一種全球性戰略，更是大國崛起的一種擔當。

第三，現金分享越派越多，機會成本越來越高。至今為止，特區政府已派錢11年，共支付了澳門幣496.25億元，多年的積累已構成很高的機會成本，即犧牲了很多該做而沒有做的發展機會。當有朝一日，政府沒錢再派，而經濟又陷入不景氣時，難保一些有識之士就會利用機會成本這一點批評政府不作為，因為不作為而損及代際發展。

## 發達社會、發達思維並舉

楊允中：施政報告基本上還是令人滿意的，如果說要打分的話，應該也能得到一個不低的分數。全份報告最精彩的應該是聚焦民生改善的第一部分，這不僅是花錢多派錢多，皆大歡喜，而且正是分享社會的發展成果的顯示。每年的財政收入那麼高，除了公共部門的公務開支之外，拿出一部分不影響政府財政結餘，分享給普羅大眾，這項做法絕對是利大弊小。以現金分享來說，這個措施體現了高福祉高分享高人文關懷。政府有效支持是澳門提升社會綜合競爭力的舉措，有助於消除短板效應。現時處於基層、有生活困難的人口仍然大有人在，每天同善堂派糧派物照樣有很多人排隊領取。這部分貧困人口和澳門的發展成效形成了很強烈的對比，澳門已經是被國際認可屬於高水平高指標的發達地區，對此我們當然引以為榮，但是澳門社會結構不平衡不合理的情況仍頗嚴重。澳門經濟產業結構本身就不合理，社會結構同樣落差很大。施政報告中又重新提到“中產階層”這個詞，這個詞在多年前提出來時熱了一陣，然後就沒有再提過，這本身就不正常，中產階級是發達社會的主體居民，一個常態的社會理應呈橢球形，這是一個社會繁榮穩定的基礎，剛才有學者也指出，今年用於民生方面的預算比去年增加了1/3，上年度政府民生福利的預算約為澳門幣120億元，今年增加到澳門幣187億元，是明年政府財政總支出的18%，代表了政府一年財政支出中的1/6用於搞民生工程。這是一個很高的比例，大眾的受益面也很廣，這是名副其實的獲得感和幸福感。施政報告中另外幾個章節提出了綜合發展、全面開拓，無論是經濟發展、法治建設、行政管理各方面都提出了很多舉措。

下面要重點說一下施政報告以及特區政府施政存在的幾個問題。其中一個最大的問題是政府高層似乎仍沒有抓住澳門發展的主要矛盾，特區政府是帶領全澳門社會前進的，頂層設計對當前主要矛盾沒有看得很準確，其施政方針和設計便很難到位。澳門現階段最缺甚麼？我認為最缺的有兩個方面的。一是產業結構調整不到位，如何解決一業獨大的問題，沒有深度調整推不動。現階段雖然有很多有關產業多元化發展的方案，但其實收效甚微。二是兩強不到位，政府一直強調要搞強政府，但本人一直都認為不僅需要強政府，還需要強社會，光政府強社會不強仍然發展不起來。從社會結構來看，澳門急需加大文化領域的建設，文化興區、文化興澳，這個口號要抓住。可是，有關文化建設這一點在正式的報告中似乎分量不夠，不知道是不理解還是不重視。

另一個問題，剛才也有學者提過，就是之前推出的《五年發展規劃》。過去我曾反覆講過，這個五年規劃跨了兩屆政府，這一屆做的規劃如何交給下一屆？下一屆要不要執行？行政長官似乎沒有正面接觸，各位主要官員的施政方針中也少有提及。這件事有點莫名其妙。

最後要說一些具體的施政問題。第一必然是輕軌，這個是一個很難收場很難交代的工程。其實現在應該壯士斷臂，馬上停下來。直到現在，輕軌仍然只限於離島，澳門半島的居住人口佔全澳人口2/3，但在澳門半島沒有輕軌，如果半島本身不做只做離島，這個輕軌工程其實就是虛晃一槍，根本不能解決澳門的交通問題。這絕對是不明智的。第二是中央圖書館的工程，說了這麼多年，這份施政報告中隻字不提，究竟這項工程會否在本屆政府的任期內完成？還是又要留給下一屆政府？另外，還要講一講《民防綱要法》，澳門今年的防災比去年做得好，這是肯定的，但澳門的民防包括的不僅水災問題，還有傳染病流行病防治、防恐、防地震，等等，這些問題始終有待政府全面重視。現在特區政府成立了相關的委員會，但觀察、關注的深度與長遠性依然不足。這種單打一的這種思維絕對不可取。