

務實與進取——對 2011 年財政年度施政報告的評議 (同名學術座談會紀要)

《“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
日期：2010 年 11 月 23 日
時間：下午 3 時至 6 時
地點：澳門理工學院綜合樓 6 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：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政府與行政學系教授)
馮家超(澳門大學博彩研究所所長)
朱顯龍(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所教授)
鄭益奮(澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授)
曾忠祿(澳門理工學院博彩教學暨研究中心教授)
黃貴海(澳門理工學院博彩教學暨研究中心副教授)
王長斌(澳門理工學院博彩教學暨研究中心副教授)
李燕萍(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)
冷鐵勛(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)
姬朝遠(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)
黎曉平(澳門科技大學法學院教授)
易在成(澳門科技大學法學院助理教授)
何偉添(澳門政法學會會長)
陳華強(澳門法制研究會會長)
彭小燕(澳門基本法推廣協會秘書處主任秘書)
記錄：庄真真、何曼盈、梁秀娟、陳慧丹、梁淑雯

編者按：2011 財政年度施政報告已於 2010 年 11 月 16 日公佈，特區政府未來一年落實科學施政與規劃發展藍圖的政策設計引起社會廣泛關注。為配合政府依法施政，在“一國兩制”的實踐中更好地推動公民社會建設，澳門理工學院一國兩制研究中心於 2010 年 11 月 23 日下午 3 時舉行了“務實與進取——對 2011 年財政年度施政報告的評議”學術座談會，來自本澳高等院校、專業社團的多位專家學者對是次施政報告言簡意賅地作了評議。現將各專家學者發言要點整錄刊登與廣大讀者分享，並期望透過交流討論，進一步引起各界對新形勢下澳門持續發展的理性思考。(所有發言純係爭鳴之見，不代表本刊立場。)

楊允中：首先，對各位在百忙之中出席本次座談會表示熱烈歡迎和衷心感謝。眾所周知，行政長官向立法會作一年一度的施政報告是基本法的要求，也是特區政府依法施政的一個具體體現。這是第三任特區政府的第二次施政報告，即 2011 年財政年度施政報告。這份報告發表一週以來，受到社會各界的廣泛關注，紛紛發表了各自的理解和評估。總體而言，如果我們細心觀察，不難發現這次報告有眾多亮點和可取之處。當然，因為民間對特區政府要求越來越高，希望施政報告在某些方面步子邁得更大一點，對於政府是否方方面面都能滿足民眾要求，也可以作出不同的評估。但總的來看，這份報告是值得肯定的。當然，如果大家有甚麼希望、建議或批評都可以進一步提出。現在行政長官做完報告並完成答辯，今天開始，司長開始在立法會作例行答辯，相信司長或主要官員可能就政府的一些施政理念、施政安排作進一步闡述，也可能引發新的火花，所以我們可以進一步地關注。

法改要圍繞政府施政重點

駱偉建：在行政長官的施政報告中，他提出了一個比較重要的觀點，即未來澳門法律體系的完善一定要注意一個標準，即法律的制定和規劃一定要圍繞政府的施政重點。這個提法非常好，這不僅是對過去十年施政經驗的總結，亦為未來法律改革的發展提出了一個努力的方向。我們一直在反思一個問題，十年來特區政府在法律改革上並非無所作為，因為從法律的數量上看，十年來立法會本身大大小小的法律差不多就通過了 150 多個，通過的行政法規差不多有 300 多個。不能說澳門的法律不在改革、不在完善，因為從數字上很清楚地反映出變化和進步。但為甚麼作了這麼多的法律變革，社會仍認為法改停頓、滯後，未能讓大家滿意？原因在哪裏？從行政長官報告中提出的這個要求來看，我找到了一個原因，即普通市民關注的一些社會熱點問題，本身也是這幾年特區政府施政的重點，比如大家可能較多關心民生、經濟、行政效率等問題。政府在法律改革過程中卻沒有及時跟上這些既是社會熱點也是政府施政重點的問題。換言之，立法會所審議的一些法案可能跟這些熱點問題有點脫節：市民所希望的，政府沒有提出；而市民可能還沒有關注到的，政府某些部門認為已經成熟，就提出來了。結果導致與社會的期望存在落差。

在我的印象中，這是十年來首次在施政報告中明確提出要求政府法律部門在改革過程中，一定要配合政府的施政重點。這大概是十年中，行政長官第一次提出此項要求，這要求提得非常好。若有關法律部門能按行政長官的要求，在未來的三年甚至更長時間裏做規劃時能注意到這項要求，我相信法律改革會有所改善，市民也會踴躍參加法律改革的諮詢工作，這樣就能產生積極的效果。如果實現了以上這點，便可起到很好的法律統籌作用。如何統籌以及各個部門以甚麼標準去統籌？實際上仍要以這個標準，即圍繞着施政重點進行統籌，互相配合。所以這是一個非常關鍵的一點，希望市民來年給予更多的關注。以後若要對政府進行這方面的監督，也應以這個標準做監督。我們要有共同語言，政府有一個標準，市民也有一個判斷和評價的標準，這樣方能相互配合，包括立法會與政府的合作，也要按政府的施政重點去合作。所謂行政和立法的配合就是要配合政府的施政，那麼雙方就都能找到共同點，政府、立法會和社會都能找到一個共同點，相信這個法律改革就會比較順利，這一點我想提出來，希望各方面關注。

關鍵是提升勞動素質

馮家超：剛才駱教授說了一些關於法律的問題，我不是法律專家所以沒法介入。我從另幾個方面談一下今年的施政重點。首先，整個施政報告的佈局分為兩個重點部分：一是致力優化民生素質，共同建設美好家園；二是推動區域合作發展及實現經濟適度多元。從這個角度來看施政報告是有創新的。特區政府成立十多年來，經濟已經發展到一個比較高的位置，也是令其他周邊地區比較羨慕的一個位置。從這個角度來說，如果過去十年是經濟快速發展的一個成果，未來十年則應把焦點放在居民的綜合生活素質及怎樣共同建設美好家園的方向上。因此，大的方向是對了，如果說經濟發展的最後目的是安居樂業，那在第一部分已有大篇幅描述；而安居樂業，最重要還是人的問題，澳門發展的瓶頸主要還是人才。人才，有兩個方面，一是人的數目，二是人的素質。關於人的數目，大家知道非本地工人自博彩經營權開放以來不斷在增加，但金融海嘯後，政府為了保障本地工人就業，非本地工人從 2008 年 9 月的超過 10.4 萬減至 2010 年 7 月的 7.2 萬人左右。由於經濟復甦，今年下半年後又開始慢慢增加。質量上看，仍嚴重不夠，因為從一個大的範圍比較，澳門現在勞動人口擁有大專畢業或以上的比例大概有 22-23%，與一些發達的國家和鄰近地區相比，這個比例依然不足，仍是以後發展的瓶頸。所以行政長官在新的施政報告中放了很大篇幅在人文建設上。人文建設，即居民如何在經濟高增長的時期裏，找到自己的位置，共同提高自身素質，這很重要。因為經濟發展後引來的是一個公開競爭過程，即人力資源和人力資本的競爭過程。不僅是澳門，包括鄰近地區也同樣要有競爭力。未來澳門如果想走到世界旅遊休閒中心這樣一個高度，沒有世界級人才是做不到的。所以施政報告在人才方面作了重點闡述。

此外，致力深化人文建設的提出這也值得大家深思。這是牽涉到澳門未來可持續發展的一個重中之重，即人才的素質的問題。從素質上看，今年的一個亮點是關於怎樣輔助居民可持續培訓，包括政府資助 5,000 元。有人說 5,000 元不是很足夠，這個有待探討。這 5,000 元是進修的補助，有人說可能不夠，但在我看來，還是一個好的起點，但未來還是要不斷提高，因為要完成一個本科或碩士課程，5,000 元一年還是遠遠不夠，尤其是現在教育經費緊張的情況下，若朝着這個方向適當增加，不僅減輕居民學習負擔，最重要的是鼓勵中產階級不斷增值、終身學習。另一觀點是，

政府有意引進一些國際評鑒機構對現在的高等教育機構素質進行評估，這個非常好。澳門地方雖小，高等教育機構卻不少，如果有一個質量上的標準來不斷地往上調，對澳門未來的人力資源培訓及人才培養是一個保證。所以這次的施政重點把高等教育、人才培訓及中產階級如何持續保持競爭力作為一個重點進行闡述，值得大家思考。

廉政與財政收入多元化

黎曉平：這些年來，我一直關注政府工作報告後面部分提到的制度建設問題，尤其是政府建設問題。回歸以來，這個問題在歷屆的施政報告中都沒有被很好地強調。我之所以談這個問題，是因為我覺得我們中國社會現在有四個政府。第一個是大陸政府。大陸政府是一個非常高效的政府，效能非常高，在四個政府中，它是首屈一指的，也可能是全世界最高效的政府。但這個政府至少有兩個很大的問題，一是腐敗問題，另一個是政府和老百姓的官民關係問題，這些問題非常嚴重，如果不解決可能影響整個社會的發展。第二個是台灣政府。台灣政府是民選的，其根本問題是一個低效的政府，同時也是官民矛盾或社會分裂的一個政府。在中國社會推行這樣一種所謂民主實踐的政治模式必然有問題。第三個是香港政府。它不太高效，但很廉潔。它的制度有其好的值得肯定的地方。第四個是澳門政府。這些年來它的運作較有效能，但不是高效，它與香港的情況有所不同。香港政府的效能、廉潔，與社會的關係就目前而言可能無法向好的方向發展，我甚至估計會向很不好的方向發展，因為他們在進行一種所謂的民主化方向。而澳門政府建設問題，實際上也存在類似內地政府的兩個問題，即腐敗問題及政府和老百姓的關係問題。大家可共同關注兩岸四地政府的制度建設，並從中吸取經驗和教訓來改善澳門政府。我認為澳門政府是最容易改善的，是這幾個政府中最平穩、最可以搞出新的、較適合華人社會發展的一種政府發展模式。具體怎麼改我仍沒有想好，但我一直在思考這個問題。此次施政報告對這一點的談論不夠充分，而這個又是非常必要的，這是我的一個基本看法。

曾忠祿：施政報告發表後，我仔細看了下，發現今年的施政報告與往年的幾點不同。首先，它把優化民生素質放到最重要的位置。以前的重點是以發展經

濟為中心，今年的重點則強調整個社會的協調發展，包括經濟、社會、文化、環境各個方面。在改善民生方面，特別注重完善生活環境。此外，對改善民生素質也提出了許多具體措施，這些都是很好的。另外，在多元化方面，也提出了很多具體措施，包括發展創意產業、會展業、商業服務產業等。尤其強調了餐飲業，包括把西灣湖廣場下層作為發展餐飲區，給餐飲業更多優惠條件等，這些都比往年更具體。這些措施對促進澳門的產業多元化有較大幫助。當然，產業多元化具體而言是較難的一項工作。我最近比較了一個多元化的指數，澳門跟盧森堡、冰島、馬耳他這些國家比，如果從人均 GDP 角度看，澳門的多元化程度跟這些國家差不多，但澳門的主要缺點是對博彩的財政收入比這些國家都高，這些國家財政收入方面依靠單一產業的情況不像澳門這麼嚴重。因此，澳門未來的多元化發展，重點要多考慮在財政收入方面的多元化。如果發展很多產業，但財政收入仍像目前對博彩業的依賴程度大過 80%，澳門的風險還是不能消除。多元化目的主要是消除在就業和財政收入方面的風險，但就目前情況看，如果不推動財政收入來源的多元化，對消除風險的幫助不大，這方面以後有必要給予更多地關注。總體而言，今年的施政報告比往年更具體，具體措施更多，且有可行性。

謹防批給制度引發貪腐

王長斌：這份施政報告有個非常突出的特點是，把澳門的定位表達清楚了。首先，它非常注重民生，其次，它把澳門定位於一個世界級旅遊休閒中心。從經濟上看，澳門目前是博彩業一業獨大，但這樣下去，是不可持續的。目前能一業獨大是因為在大中國地區及東南亞地區，澳門的博彩業幾乎是壟斷性的。雖然博彩業肯定還會發展，但長期來看，假如將來台灣開賭、中國大陸再開賭，這種僅僅靠博彩業的發展模式肯定是不可持續的。所以把它轉型為一個世界級旅遊休閒中心，長遠來看，非常符合澳門的定位。從政治上看，這份施政報告提議要打造一個陽光政府，這一點非常必要。一個政府如果是一個黑箱政府、貪腐政府，是不可能持續發展的，所以打造陽光政府這一點也非常重要。但這份施政報告在打造陽光政府的措施方面提得不夠具體。

從我的角度來看，政府應在以下幾方面做工作。第一，政府應盡量退出經濟領域。澳門的很多領域實

行批給制度，即由政府批給執照，且一個行業只有一、兩個公司在運作，這樣政府就過深過多地干預了經濟，勢必引起官商勾結的問題，即商人或投資者一定要和政府搞好關係才能做好它的經營，而如果政府涉入經濟領域太多，必然引起貪腐問題。所以政府應當盡量地退出經濟領域。大家可能說澳門是一個較小的市場，政府退出後可能沒人來投資，我認爲應相信商人的力量和理智判斷，不掙錢他不會來投資，只要掙錢他肯定會來投資。也可能個別行業確實是太小了，商人不願意來投資。我們還可以發揮“一國兩制”的優勢，跟珠海、香港合作發展。

第二，制度制定要清晰。目前立法的原則性條文仍太多，具體的條文卻太少。譬如博彩領域，大量的需要政府批准；譬如股份轉讓，亦都需要政府批准以後才能轉讓。在這樣的情況下，投資者必須要跟政府協商，要獲得政府的批准，但具體怎樣協商又沒有任何清楚的規定。我看到新加坡的一個規定就非常清楚，新加坡規定，企業可以轉讓股份，但控股股東轉讓股份不能低於股份的20%。這就非常清楚，沒有可協商的餘地。你可以轉讓，但是不能低於20%。類似這樣清楚明確的條文，澳門應當多寫。還有備受爭議的土地批給問題，可以公開拍賣，也可以批給。我覺得把“可以批給”完全排除，不要有這樣的一個選擇，就只有公開拍賣，這樣就可以杜絕很多的貪腐問題。

第三，責任一定要分明。是誰的責任誰就應當負這樣的法律責任。舉個例子，美國的尼克森總統在出事時，他的司法部長及同僚同時都受到了處罰，並沒有因爲尼克森是總統，總統要求他們這樣做，他們就沒有受處罰。誰做的事情，不管誰交代下來的，只要你違法，就應當受到處罰，這個責任應當分明。

第四，處罰應當嚴厲。澳門的刑罰較爲溫和，沒有死刑也沒有無期徒刑，但對於公務員隊伍，對於公職人員的處罰一定要嚴厲，一定要用重典來治理公務員隊伍，才能治理得好。否則，如果違法成本很低，貪很多錢才被判三、五年，那他就會選擇貪，因爲後面一輩子都可以享受了，所以處罰一定要嚴厲。

第五，要加強廉政建設。這一點香港和新加坡都有非常好的例子，學起來應該不難。澳門現在的廉政建設方面可能不如香港。香港的廉政在全世界倍受稱道，而澳門的廉署工作仍未達到那個高度，所以應加強該方面的建設。甚至可以在職權劃分上進行調整，例如讓檢察院參與進來，賦予檢察院處理貪污的功能，讓兩個機構有所競爭，這樣它們才會積極。最後

一方面，行政長官一定要全力支持。澳門是一個行政主導的體制，立法會對行政長官的制約有限，如果行政長官不全力支持，那麼治理貪腐、建立陽光政府是不可能徹底的。如香港在剛開始搞廉政公署時，當時的總督麥里浩發揮了很大作用，後來大家評論香港廉政建設的勝利實際上是麥里浩一個人的勝利。因此，澳門抓廉政開始的時候，行政長官要全力地支持，然後慢慢形成制度固定下來後就好辦了，從這一方面加強陽光政府的建設可能會收到一定的效果。這是我的一些粗淺認識。

粵港澳合作更上層樓

黃貫海：此次施政報告很多方案實際上從設想到落實，已作了很大的進步。比如財政儲備制度，談了很久，現在已經納入2011年的施政方案中落實。財政儲備制度對澳門是非常重要的，經濟多元化是我們一直以來的追求，但它非常困難。所幸過去十年經濟發展良好(尤其博彩業的發展)，財政盈餘1,000多億，但這筆高額資金如何管理？目前而言，由於它要以流動性爲主進行管理，其投資收益非常低，其購買力甚至是下降的。因此，落實財政儲備制度，使這筆錢能夠在穩妥、風險可控的情況下，提高收益率，同時不做風險太高的投資，這是科學施政的內在要求。

報告中亦談及經濟多元化。澳門一直想把經濟適度多元化，早在回歸前，設立聯生工業村的一個重要原因即要促進經濟適度多元化，但多年來每年都談，成績卻不盡如意。可能的原因是澳門的博彩業發展得太多，因爲相對大中華地區而言，澳門博彩業具有壟斷地位。此外，包括社會治安各個方面都很好。但不能因此而指責博彩業發展太快，因爲它是市場化的，作爲一個微型經濟體，不可能全面地發展，適度多元也存在較大困難。換言之，在澳門追求適度多元實際上非常困難。因此，我認爲在此次2011年的施政報告第二部分特別強調通過區域合作推進適度多元，是一重要策略。譬如把世界旅遊休閒中心列爲澳門的整體發展方向，從世界角度看，要實現客源多元化，單靠澳門的吸引力恐怕不夠，若通過加強區域合作，與香港、廣州這些重點城市聯合起來推廣，可能會讓旅客來源多元化有所進步。此外，休閒方面從一定程度上淡化了博彩尤其是貴賓廳的重要性，但由於澳門財政對博彩業的過於依賴，這方面的推進仍較困難，需要穩步推進。

另一方面，橫琴開發有重要進展。澳門和廣東已開始投資設立粵澳中醫藥科技產業園，通過合作開發高科技產業園來推進澳門經濟多元化，這是非常重要的嘗試。澳門的土地、人力資源和市場都有限，但財力方面較好，且有中央政府的支持和廣東省的合作，把它納入 2011 年施政報告是非常重要的策略。但在參與橫琴開發工作中如何創新合作模式才能真正實現澳門的經濟適度多元化，仍面臨較大挑戰，需要進一步研究。比如澳門的經濟適度多元化，最重要的一點是希望能減少若支柱產業出現危機對本地經濟可能造成的影響。投資橫琴開發或有投資收益，但特區政府是否亦可獲得稅收收益？澳門特區的市民如何獲得就業收益？任何一個地區追求經濟增長，能提高稅收和就業是很重要的考量。如果在橫琴開發中僅獲得投資收益，沒有稅收，沒有更多元化的就業機會，可能無法達到澳門“通過區域合作促進經濟適度多元”的理想目標，或者需要進一步探討。

區際公約協調有待加強

易在成：我簡單談一些看法。在施政報告中，尤其法務這一部分，提出完善與國際法相關的一些事務，首先在機構上會作一個較大改動，即重組法律改革辦公室和國際法事務辦公室。這種機構的重組容易達到，但機構重組後幹甚麼？這個才是關鍵。以我個人對國際法專業的理解，重組之後，在國際法事務方面應側重在兩個方面開展工作：首先，縱觀澳門現在與其他法域或國家所展開的一些司法合作，惟獨缺少一個領域，即澳門與台灣之間缺少一些司法協助的協議。因為現在澳門與內地、香港之間的司法協助協議較多，而與台灣是否也應有一些司法協助的協議？因為隨着經濟合作的加深，日後澳門與台灣之間的法律糾紛，無論是民、商事都可能日益突顯。在此基礎上，澳門政府有一個法律方面的改革，即一直在起草區際刑法司法合作協議的法案，個人認為，除了區際刑法方面，區際司法方面——民、商事領域中這些方面的法案更為迫切，並且它也有基礎，這是我對國際法事務的第一個關注點。第二個關注點，是在實務中遇到的一個問題。內地、香港及澳門都是一些國際公約的成員國或成員方，作為一個國家中的不同政府，參加到國際公約中會產生一些相應的問題。例如 WTO 中一個國家四個席位，如果四個成員方之間產生爭議如何協調的問題。又如中國內地和澳門都是《巴黎公約》

的成員方，《巴黎公約》提出了一個馳名商標保護的問題。但在實踐中發現，澳門在該公約的適用過程中存在一些需要協調的問題，內地許多馳名商標在澳門很容易被懷有不良企圖的人搶註，根本上來說這實際上是違背了《巴黎公約》原則的。因此，本人認為國際法事務辦公室進行重組後，對國際法事務完善的第二個側重點是一個國家四個法域都是某一個公約的成員方，其相互間法律協調的問題，即國際公約協調問題，這是一個重點。

建立回饋內地機制

朱顯龍：這份報告分為民生、發展、政府廉潔三部分內容。第一部分內容最多，它顯示澳門特區政府對民生議題的高度重視，澳門回歸後 11 年的經濟發展較為理想，現在政府有條件重視民生議題，因此提出許多設想和具體做法。這一部分看來是說給普通大眾聽的，特別是給基層的普通大眾聽的，提得很細，非常好，令老百姓會感受到自己可以得到哪些好處。但我認為仍有改善空間。例如，第一，有些好處增加了，老百姓很高興，如過去免稅 10%，現在免稅到 25%，老百姓已經感受到好處。但另一個問題，有些好處減少了，比如現金分享問題，老百姓怎麼可能沒有意見？如果一定要減少就應增加其他的內容，讓老百姓覺得跟過去相比沒有吃虧，生活不是越過越苦，或者政府不是派的糖越來越少。在我個人看來，老百姓更關心的議題是隨着經濟增長，政府的收入增多後，是否能分享到更多成果，這才是核心。比如，去年博彩收益或者政府稅收增加 200 個億，這 200 個億，在明年分配時，能否按照比例分配到其中某一個部分，我相信這是老百姓最關注的議題。因此，我建議特區政府未來在稅收分配和收入分配上提出一個比例的方案，讓老百姓確實感受到收得多就分得多，收得少就分得少，不會按 1,000 或 2,000 元錢看，而是按比例分配，百姓就會滿足，這是我的第一個觀點。

而第二部分是給專家學者聽的。因為澳門的發展問題非常重要，普通老百姓可能不關注這個議題，而需要一些學者和社會人士關注澳門根本性、長遠性的發展問題。這問題我認為較有新意，它強調澳門要適度多元，而怎樣是適度多元，又提出了兩點：第一點，加強博彩業的監管；第二點，也是最重要的，把適度多元放在區域整合的過程之中，這確實很有必要。但仍有補充和深化的空間。因為澳門所謂的經濟適度多

元，一般的理解是博彩業太強大，風險太大，要發展其他產業，這是一般的看法。我認爲，適度多元不僅僅是指產業多元，亦包括跟區域經濟的整合或“綁架”策略，即“綁架”博彩的來源。對整個中國大陸而言，澳門政治上是“一國兩制”，我認爲要有一個機制回饋內地，如澳門政府每年拿出適當的比例，建立一個回饋內地的基金，包括救災、慈善都可以，讓內地確實感受到錢給了澳門並不是白給，給了澳門又回到內地了，中央給澳門越多，回饋得更多，這就是一個“綁架”。第二是“綁架”周邊地區，現在有一個開發橫琴島的機會，尤其中央政府提出要24小時橫琴通關，未來澳門老百姓可以24小時開車到橫琴島消費，這對澳門是一個非常好的政策。我認爲澳門可以抓住這個機遇做大做強。其一是與珠海或橫琴島協調，把休閒基地、遊客過夜消費與澳門的博彩形成配套，這樣就可“綁架”橫琴島，一旦澳門的旅客少了，橫琴島的旅遊休閒就垮了。其二是對珠海、中山甚至更大的廣東地區一定的勞務優惠。若不給勞務優惠，他們會覺得錢給了，但其老百姓沒有就業。因此，能否單獨給珠海或更大的廣東地區一定的勞務優惠，便能“綁架”住整個珠海和珠江三角洲，一旦澳門經濟有波動，也會聯動到整個廣東和珠江三角洲，這樣一來，我相信內地的任何人、任何機構，不敢輕言調控澳門產業，因爲調控就會造成疲軟，橫琴島會變成荒蕪，廣東勞工會失業。這樣，內地老百姓會覺得澳門的博彩業得到發展，他們也得到好處，因此要支持澳門的博彩業。

第三個部分，既是說給普羅大眾聽，也給專業人士聽的，這一部分很好。用了1/3的篇幅談陽光政策，確實是一個重點。我相信第三屆特區政府也感受到了廉潔的重要性，因此涉及較多，確實很有必要。但只談了體制內的建設，如某個部門應該怎樣，經費應如何運作，這就是陽光政策。但就專業學者看來，陽光建設不僅僅是指內部建設、行政部門和行政部門之間要相互監督而已。是否還應該體制外的陽光政策？包括立法部門的、老百姓的、媒體對政府的監督等，這些更能體現政府是陽光的，這是我個人的一些看法。

優先訂定民生立法

陳華強：這次的施政報告與過往相比，在法律改革方面確實提出了很清楚的措施，我想提兩點關於法律改革的問題。

第一點，統籌中央諮詢機制並未具體落實如何諮詢。諮詢的執行方式非常重要，因其涉及將來法律的質量，並關係到保障法律不與社會脫節。過往的法律諮詢只把法條搬出來給市民看，但一般市民基本上都看不懂，因爲他們不是法律專家，他們看完以後給的意見，可能跟法律根本沒有關係，只是提出了一些觀點，嚴重影響法律的起草工作。將來的法律諮詢機制應是怎樣的？我個人的意見是，第一，法律未出台前，向一般市民諮詢，收集意見；第二，出現了法條後，要對法條作出解釋，解釋制定法律的理由，每一條都說清楚，市民才能看懂。這個過程工作量很龐大。過往一些法律只有十多條，工作也簡單些，但像《民法典》這麼大的一部法典，修改的時候可能諮詢文本會很巨大，但這又是必要的，要讓一般市民瞭解到底它是甚麼、制定的理由等他們都想參加討論，而不僅由法律專家來討論。

第二點，本年施政報告的施政重點以民生爲主，在法律改革部分中特意設了一條優先訂定與民生有關的法律制度。但政府提交給立法會的法律草案中，目前爭議最大的是《分層所有權的管理制度》。這個管理制度現在在澳門非常混亂，明年交給立法會審議的議案中，完全沒有這個法律制度的檢討，似乎與政府提出的民生法律優先修改有衝突，這值得我們思考。當然，制訂一個如此大的法律，差不多有150條的法條，分層所有權的管理制度能否一、兩年內修好？要諮詢、草擬、交給立法會討論、通過，可能要用兩到三年時間，這兩到三年的時間中，澳門的分層所有權如何處理？能否先制訂一些不違反法律的行政法規，訂下臨時措施，比如管理機關的確認制度。我認爲政府應該檢討這一點。

鄧益奮：我簡單談談對陽光政府的一些理解和看法。陽光政府這部分內容特區政府從兩個層面分別給予了體現，第一個層面體現在高級官員或公務人員的財產公開制度上，今年政府主要在財產公開方面做文章。之前媒體報導副局級以上的公務人員的財產會公開，但具體細節尚未出台。今年的施政報告則在財產申報方面表述較多，但具體會如何運作仍不得而知。陽光政府方面就這一點而言，它具體推進的力度相對會走一種比較漸進的路線。陽光政府另一個層面體現在新聞或政府發言人制度方面。它基本還是按照去年的模式，但增加了透過傳媒跟公眾進行的交流、加強人員培訓、提升專業性、更加即時主動回應公眾、公開政府訊息等方面內容。這些去年也有，但是從國外

環保政策也有亮點

陽光政府的經驗看，政府發言人是比較重要的一種推動機制和制度，在國外的經驗中，它較多強調首先要有一個內地所謂的“政府訊息公開條例”這一法律的出台。其實陽光政府的邏輯前提就是政府應該公開甚麼樣的訊息，即：甚麼樣的訊息能夠公開、必須公開，甚麼樣的訊息不能公開。提到陽光，從真正學術角度看，政府某種程度上一些本質的東西需要黑箱運作，“陽光”它更多的是一種價值倡導的理念，實際上政府的一些運行規定是很難完全公開的，公開始終有一個邊界問題。所以，甚麼樣的訊息能公開或不能公開，它的制度有一個法律規範。而民主化比較發達的國家，則是以公開為原則，不公開為例外。所以，特區政府有必要就出台這方面的法律、規則和制度做一些思考，這些可能是以後陽光政府需要面對的問題。

此外，這次在強調政府發言人制度方面，更多是強調政府通過傳媒跟公眾發佈訊息。而如果從政府公共關係看，事實上忽略了一個反饋機制的問題。現在政府發言人更重要的不是政府跟公眾或者媒體傳達訊息，而是媒體提一個問題，然後政府根據這個問題進行互動。從這一點看，現在的實際運作可能少了這種互動、交流的環節。所以，在陽光政府發言人制度這方面仍有進一步完善的空間。以上是關於陽光政府的一些看法。

科學決策方面，今年的施政報告也提到了兩個方面，一是政研室，明年元旦成立後會做一些調研，提供一些科學的意見；另一個是新出台的《公共政策諮詢規範性指引》，即以後政府需要完善公共諮詢這一部分的工作。科學決策的一個重要着眼點，比較集中地體現在這兩個方面。本人認為，科學決策根本的、重要的依託，是政策諮詢體系的完善。政策諮詢體系一般包括三部分的内容：專家諮詢、社會利益集團諮詢及公眾諮詢。因此，要實現科學決策，首先需要分別完善這三大諮詢體系，然後再對三大諮詢體進行整合。在這個過程中，需要強調的有兩點，第一是整合政府體制內、民間、高校的專家智庫，比如專家學者力量如何通過類似合同外包等合作機制進一步聯繫和溝通的問題。第二是三大諮詢體系如何整合的問題，譬如專家諮詢如何與公眾諮詢、諮詢委員會需要進一步做較好的銜接整合工作，這一方面可能是以後的一個發展方向。事實上，特區政府一直在講科學決策，但科學決策和民主決策不可否認會出現一些摩擦或緊張的情況。所以，提倡科學決策，在加強專家諮詢、社團諮詢、民意諮詢的同時，也要着眼於三種諮詢的協調，使科學決策和民主決策統一起來。

何偉添：這份 2011 年財政年度施政報告有一個容易被大家忽略的亮點，就是環保。還記得 11 月 13 至 14 日國家總理溫家寶巡視澳門，在登旅遊塔放眼澳門美景時，向特區政府提出了要注意科學規劃和注重生態管理這兩個工作重點。在 16 日行政長官公佈的 2011 年的施政報告中，我們很高興的看到他把致力優化民生素質、共同建設美好家園放在首要地位，更把構建綠色低碳城市放在重中之重。可以看出，第三屆政府行政長官的施政理念是傳承與創新，在今年的施政報告中首次大篇幅把環保工作列入了施政的重點之中，在首段 11 段的文字中有關城市規劃與環境保護內容就佔了一半篇幅以上，可以看出特區政府對溫總理視察澳門時所提出的工作指示不僅非常重視，同時也予以了回應。

我認為這次的施政報告的理念較清晰，主要的亮點有兩個。第一個亮點是，提議成立環保節能基金來支持大氣、水、能源方面的建設。這也是一個前所未有的創新，因為民間一直以來都有呼聲要求落實對環境保護的支持。今年的施政報告中，特別提出了兩項對澳門的環境改善產生巨大影響的措施，其中一項是環保節能基金。但它有一些表述不周詳的方面需要以後慢慢計劃：首先，此項基金評審產品質量的標準必須制定；其次，專家評審機制如何設立必須明確；第三，這項基金資助後成效如何驗收和評估。這三方面的內容希望在往後司長的簡述中能描述得更具體些。

第二個亮點是，環保汽車的稅務優惠 60,000 元。但其表述得不太清楚，第一，為甚麼只限環保汽車？環保電單車就不需要嗎？這方面是否有遺漏？第二，澳門現在的電動車是免稅的，只剩混能車及天然氣車這些環保汽車仍有這項稅務。基於公平性而言，如果該項稅務最終只落到混能車上，而電動車沒有，則這個政策的公平性值得關注，也可能引起業界人士的不滿，這也需注意。第三，在施政報告中，在制度化建設中提出了關於修訂環保法律法規這一施政重點。雖然去年也有提及這方面內容，但該項法律修訂的工作進展較為緩慢，這不僅是法務部門的職責，我們也一直向政府提出可否把現在分散在澳門各處的政法人才資源有效整合起來，充分調動他們的積極性和參與性，如果把這些力量統一使用，相信對於澳門的法改工作可起到更好的促進作用。總括而言，行政長官傳承與創新這個理念始終貫徹在整份施政報告中，個人認為這是回歸以來一份最重視環境保護的施政報告。

設時間表增施政透明度

冷鐵勛：我認爲這份施政報告給人的整體感覺很好，既有嚴謹的規劃，又有具體的目標；既有工作計劃，又有時間表；既有整個政府總的施政安排，又有各個司長管轄範圍內工作的具體項目，看起來較簡單明瞭。下面從我法律專業角度，就施政報告中法務工作談幾點看法。剛才駱偉建教授提到，法務領域工作的一個亮點是，法務工作的推進圍繞着整個政府的施政進行，施政報告中亦提出要優先推動有關民政、民生方面的法規項目，這點從政府公佈的明年提交立法會的法律提案中也體現出來了，這符合施政報告關於優化民生、體現“以人爲本”服務的施政理念。

第二個亮點是，施政報告在立法與行政的關係改善方面，有一個突出的地方，是政府提出了有序提交法案、配合立法會的審議工作這一理念。之前立法會議員對政府提交法案沒有一個總體規劃也有過一些意見，有時候緊，有時候鬆，鬆的時候幾個月都沒有法案提交，緊的時候一次七、八個或八、九個，以致立法會的議員倍感審議時間不充分，影響法案質量。這一次的施政報告在法務領域工作中則明確提出，在做立法規劃的時候，要有序的提交法律提案以配合立法會的審議工作。

第三個亮點是，政府對於明年各項法規的草擬、修訂工作有一個總的進度安排，同時也有具體的時間表。這既是陽光政府增加透明度的體現，同時也是擴大澳門居民知情權的一個好方式，有利於社會對政府工作，特別是對法務工作形成一個監督。對政府工作人員而言，也會形成一種壓力。

第四個亮點，我認爲是最重要的，是提出了法律清理和法律適應化的具體目標、任務和措施。剛才楊允中主任提到，法律清理和法律適應化的工作本是回歸前法律本地化就應該進行並完成的工作，但由於客觀原因，法律本地化的工作只完成了一部分，對1976-1999年期間澳門政府頒佈的法律和法令是否符合澳門實際情況、能否在澳門發揮真實效用這些方面的清理和適應化工作在回歸前來不及做，在回歸後也拖了一段時間。法律清理和法律適應化的工作，今年施政報告增加了力度，目標很明確，就是在2013年完成整個工作，措施也提出來了。現在的工作是對法律現行狀況進行確認、公佈清單、聽取社會各界意見，發揮公眾參與立法的積極作用，對法律適應化的立法提出可行性方案。相比歷屆施政報告，這次的施政報告對法律的清理和適應化形成了總的路線圖，包括目

標、措施都較爲清晰。

還有一點，我認爲報告中仍有可以改進的地方，是對澳門本地法律人才的培養和使用，特別是使用，施政報告在這方面提及不多。而進行法律清理和適應化工作的量很大，需要大量法律方面的專業人才。回歸後，在本地高等院校及內地高等院校中培養了不少本地法律人才。澳門政府法改辦也在搜集這方面的資料，特區政府應對澳門本地的法律人才狀況進行摸底和統籌，特別應對既熟悉澳門情況、有法律素養且文字功底較好的法律人才進行統計，以集中發揮他們的效用，推進澳門法律的清理和適應化工作。

基本法宣傳推介長效化

姬朝遠：我談三點。第一，看了2011年的施政報告後，在回顧2010年及回歸後十幾年的施政報告，一條主綫已經建設起來，就是民生、“以民爲本”。一個政府的施政，不能因人而變，調子定得好也傳承得好。不僅是這一屆政府，即使行政長官換屆了，政府工作仍是這條主綫，這是最大的一個亮點。

第二，2011年的這份施政報告，我概括爲六個字：全面、具體、務實。首先是全面，提及到社會各方面對政府的期待；第二個是具體，將一些制度措施具體到行政法務各個範疇中，包括時間表都已訂訂；第三個是務實，提出的這些方案基本上都能做得到而不是在唱高調。

第三，談談報告的幾個亮點：第一個亮點是，基本法的普及和宣傳問題。首先，基本法的地位問題還是要普及。沒有一個國家會把公民的基本權利、政府的架構、整個社會的政治、經濟生活全部寫入一般普通法律中，基本法在澳門具有最高的法律地位，是特區依法施政的最高依據，是憲法性法律，不僅是現在，可能是牽涉到50年及以後的問題，需長期普及。其次，澳門法律普及問題要以基本法爲首，宣傳普及整個澳門的法律體系，直至澳門的法律體系達到一般公民都能認識、理解的程度才叫理想。最後，理念問題。澳門十幾年來的依法施政在法治理念、法的理念、憲政理念方面有很大提升，但仍不夠，真正達到國際化水準的國際都市，必須全民都有法治理念。歷史上葡語是官方語言，一般老百姓對法律不認識，往往靠傳統的社團糾紛解決辦法替代司法機制。所以法治理念仍較缺乏，有待隨基本法的普及得到深入。

第二個亮點是，舊區重整問題。澳門現在已經定

位旅遊休閒中心，但澳門的整個基礎建設除了賭場、有限的世界文化遺產、景點之外，旅遊資源在哪？舊區重整要重新考慮到澳門的基本因素：第一，降低博彩業負面影響問題。這涉及到社會建設。澳門現在的博彩業跟市民的生活攪和在一起，所以舊區重整首先要考慮能否採取措施把博彩業的負面影響降低；其次，要考量旅遊資源的開發問題。現在港珠澳大橋已經開始建設，橫琴開發、粵港澳合作，這些都是澳門開發旅遊資源的利好因素，但近幾年澳門的旅遊資源欠缺一份長遠的規劃；第三，是生存空間的拓展問題。澳門現在人口多了、人口流動量大了，在新一輪大開發中如何改善空間是需要探討的問題。所以舊區重整要考慮到這三個因素。新的填海又增加了一點土地，但這幾年澳門的開發建設給人一個七零八落的印象。所以對舊區重整可考慮採用“海島一體”的規劃戰略。海島一體，島是我們的，近島水域也應納入規劃，這當然需要爭取中央政府的支持。海島一體規劃是比較重要的，因為這才能推動世界級旅遊中心發展，也能與粵港澳合作、珠澳合作、橫琴開發相統一。試想，珠港澳大橋一修，珠三角地區的經濟帶動，大量的人口跑到澳門來旅遊度假，但澳門的發展空間還局限在今天的規模，這樣將難以承受。

第三個亮點是，關於澳門的科技教育、科技創新問題。從行政長官這份施政報告，已體現出對科技教育的重視，但科技教育重視的目的是甚麼？是要培養澳門的核心競爭力，而澳門的核心競爭力靠甚麼檢驗？就是靠科技創新、科技研發。而科技創新、科技研發靠甚麼手段？我想這些政府還需要進一步思考。

第四個亮點是，區域合作。關於橫琴開發的問題，現在的橫琴開發區已經有完整的總體規劃，如國際商貿區等，它給人的印象是築巢引鳳，但澳門應如何配合還需要一個具體可行的措施。

報告總體上務實進取

楊允中：這份施政報告基本上能夠滿足社會大眾的期望，說它一定程度上是一份務實進取的施政報告應該不算過分。大家基本上認為這份施政報告由三大部分組成，重要程度相當。一是重點優化民生，體現了“以人為本”服務型政府的基本理念。二是把經濟適度多元化和區域合作放在一起，應該說，在當前形勢下是相當必要的，也可以說沒有其他選擇，因為澳門地方小，如果能把手腳伸到境外，觸角伸得越長越

好，把周邊的優勢合理地借用和開發。三是“陽光政府”和科學決策，實際上兩者是同一回事，“陽光政府”要有科學決策作為導向，科學決策也是“陽光政府”的核心要求。當然“陽光政府”不僅僅局限於廉政建設，它只是“陽光政府”的其中一個關注點，即增加政府透明度。“陽光政府”是對特區政府一個多元化、綜合性的要求，所以我們可以通過這份新的施政報告進一步瞭解“陽光政府”，並提升理解的寬度和深度。這份施政報告的亮點較多，譬如，施政報告中的附表，特區政府明年 796 億預算，意味着比澳門特區政府成立之初的預算擴大了四倍有多，當時只有 150 多億，應該說這是一個非常大的增長幅度，與 2010 年相比有 51.9% 的增長，特區的餅越做越大。這是一個前提條件，如果經濟搞不上去，而奢談民生事業、監督政府等訴求都是空話。

澳門有少數那麼幾個人說施政報告一無事處，似乎不希望澳門向好的方向發展，心態恐怕有點問題。澳門是一個言論自由的地方，應互相尊重不同人士表達不同觀點，但前提是必須要以事實為依據，如果妄顧事實，一味向特區政府施壓，意圖完全改變現狀，老實講這也是做不到的。澳門回歸十幾年來，已經走上了一條新的發展道路，驗證着一個新的發展模式，中國已經恢復行使主權，貫徹“一國兩制”、“澳人治澳”和高度自治方針，這是最根本的理念，一點都不能動搖。有些人總是會表達與自己身份不相稱的言論，我認為倒不如好好把精力發揮在正事上。這也是事關澳門當前發展的一個問題。

另外，在民生工程上，我初步統計了有 18 項的回應舉措，累計總支出約 74.8 億，佔整個特區政府財政預算的比例應該算相當之高了，而在教育興澳、培養人才、建立全方面的人才儲備等方面的闡述亦更加到位，這是告別人口素質偏低、提升軟實力的一個關鍵。中央政府已經向澳門提出了一個要求——建立一流大學的指標。這次溫總理來澳進一步提出，不僅澳門的大學，中學、小學甚至學前教育都要以一流為目標，在澳門具有競爭力。這是寄語全社會，凡有條件的學校，特別是公立學校都要向世界一流的目標靠攏。澳門發展很快，大家都感到很有壓力，現時澳門勞動人口中還有 22% 是小學以下的文化程度，要搞發達社會，人口結構一定要盡快改革和調整，否則怎能與發達指標相適應？有甚麼樣社會就有甚麼樣官員。如果社會的人才儲備不能快速提升，政府官員就會後繼無人，所以把教育盡快辦好絕對是特區政府今後一個非常大的關注點。

人文建設的討論很多，因為牽涉到人口綜合素質問題，愛國愛澳與基本法教育需要常抓不放。我們不是光靠搞文化創業產業，多賺幾個錢，關鍵是要提高澳門人口綜合素質，所謂幸福指數也好，生活優質化也好，不僅數字和指標亮麗，而是讓澳門人實實在在地、親身地感受到在澳門生活是幸福的，這就是“一國兩制”的成果，在這方面應該要有更具體、更實在的感受。這次特別強調中產階級或中產階層這樣一個提法，而且要加緊進行這方面的研究。我認爲這是一個很及時，或者不容再拖的事情，因爲我們已經花很大力量來扶持關照弱勢群體，但是澳門中產階級人口數量和質量都有問題。澳門現在的社會結構遠未達到國際發達國家和地區橄欖球型，以中產階級爲主體的結構，這是一個很不正常的現象，也可以說，這充分證明澳門還不是發達的資本主義社會，與現代發達資本主義還有相當的落差，只能說是現代資本主義的初級階段。我們有機會在明年的施政報告中看到有關的發展，這是一件喜事。還有很多方面，包括法制建設提出 16 部法律修改的計劃，一年 16 部可以說是很宏偉的指標了。法制完善是一個很大的工程，不僅是法案的推出，還要做大量的調研工作，因爲法律是剛性文件，一旦公佈大家就要去做，如果任何一件事情辦不好，後果將非常嚴重。

施政報告中還有很多的新鮮提法，包括城市規劃要人性化，敬老尊賢，老年人是應該要得到社會的關愛，但也不能倚老賣老，不能成爲社會的負擔，爲社會增添麻煩。還有一個是“居有所所”、“學有所長”，在我看來這兩個目標要實現比較難。房屋在澳門是一個難題，樓價居高不下，中國大陸從去年年底開始推出抑壓房價的措施，但實情是房屋價格仍向上漲，澳門面對這種情況也是無能爲力。另外“學有所長”關鍵是人才，所學非所用這種情況應該盡快改變，澳門的人才儲備應該進入一個新的層次，問題是要看準，真正把有潛力的人才充分調動起來，重新組合；不應該只保護少數人的利益，應真正體現社會的公平競爭，誰有能力就應充分發揮，這樣才是一個真正的公平社會。

當然，市民對於現金分享似乎有一點不太滿意，少了一截，但相信問題不太大，至少還有其他辦法和措施幫助弱勢社群，將來如果政府的盈餘充足，很有可能再度調升或者推出其他更具體的措施。此外，還有關於政府架構的調整，看起來現在已下了一定功夫，但似乎力度還不是很大。老實說澳門特區政府架構重疊，人浮於事，部門間互相干擾或者不幹事情的

現象，是絕對不正常的。關於親民舉措方面，我認爲還可以做得更好一點，除了增加政務透明度和增設新聞發言人制度外，譬如說主要官員能不能定期輪流，如每個週六或週日，直接與市民零距離對話。我認爲澳門是個小地方，絕對有條件做，問題是特區政府有沒有決心，這方面還有很多空間可以去討論，有待進一步改善。

通貨膨脹需認真關注

劉伯龍：我很同意楊允中主任的一些觀點，從整體來看，這份施政報告的優點是比較全面，基本上很多事情都擺在桌面上，而且還有很多數據和圖表，反映了特區政府向透明施政方面的發展。說句實話，特區政府的日子還是挺好過的，每年的預算都有大幅增長，明年預算還有 200 多億盈餘，所以有錢心裏就不慌，可以推出很多措施，特別是投入更多資源照顧中下階層。至於提到現金分享比 2010 年低一點，少了 1/3，這個我倒有不同的看法。我認爲現金分享是一種特殊的、短期的措施，不應該永遠都有，或只能多不能少。相對地，施政報告未能突出重點，提出那麼多政策，應先從哪裏着手呢？讓老百姓實實在在看到特區政府真正解決問題，有決心和有辦法能夠改變現實情況。現金分享措施正反映了澳門通貨膨脹的嚴重性，其實香港的情況不相伯仲。這兩個地方由於歷史原因，澳門幣與港元掛鈎，港元與美元掛鈎，但是美元不爭氣，現在它往下沉了，還跟着它？美國不負責任的行爲，把全球的熱錢全都流進亞洲，引發亞洲通貨膨脹。中國雖然有很大決心解決問題，但還是壓不住通貨膨脹，而港澳日常生活的物資大部分都是從國內來的，人民幣一漲，港澳必然會受影響，而且澳門的情況比香港還厲害，原因在於澳門規模較小。最近我去買菜，問豬肉多少錢一擔，在中國大陸要人民幣 600 元一擔，在香港賣到港元 800 元一擔，但到澳門要多少錢？澳門是澳門幣 1,300 元一擔，差得太厲害了。我親眼看到中產階級的主婦爲 10 元錢的肉猶豫不決。我想不光影響到中下階層，也影響到中產階級。過去澳門還可以採取自救的方法，可以到珠海去消費，但是珠海的通貨膨脹也很嚴重，澳門人也沒地方去了。特區政府對通貨膨脹的問題要有一個全面的解決方案，這正是考驗政府施政能力的時候，當然這是一個不容易解決的問題，但最起碼要從貨幣方面下手，從扶助中下階層着手，還要有房屋政策的配合，

這是不簡單的，也是核心的經濟問題。

其次，是澳門的房屋問題，施政報告裏面提到 2012 年以前興建 1.9 萬公屋。這是老百姓最關心的問題。中國人最要緊是“頭上有一片瓦”，甚麼是“富”？“富”字頭上有個寶蓋頭，而且有一塊田，有房子有田地就是“富”，所以特區政府應踏踏實實地搞好房屋政策，得想個辦法，不能含糊。誰能相信 2012 年以前能落實 1.9 萬公屋單位，難以令人相信。土地從哪裏來？不可能在填海的土地上，也不能把所有公屋都建到路環，這樣澳門同樣會垮掉，到時候澳門連一塊綠地都沒有了，整個城市一點規劃都沒有，怎樣建設一個宜人宜居的特區呢？所以土地政策非常重要，我非常贊成澳門經濟學會提出的建議，要向中央政府商量在橫琴劃出一、兩平方公里來興建公屋。大家都知道橫琴空氣好，現在很多人都等着在橫琴買樓，澳門大學都過去了。問題是，要大家集合起來跟中央政府商量這件事情，這才能落實；如果土地不落實，光講空話，沒有人相信。這種城市規劃、房屋政策對澳門太重要了，要實實在在地落實。

至於其他經濟多元化，有些舉措，但看不到有甚麼大的改變。經濟多元化最緊要有一個產值比例，第二是人口結構，這些都需要有具體數據。經濟多元化弄了半天，原來澳門稅收中有九成是來自於博彩業，何來多元化！當然可以考慮幫助橫琴發展，但還是要以澳門經濟多元化為主，通過橫琴的發展來促進澳門的就業，促進澳門的產業多元化，這才是最關鍵的，做不到這一點，我認爲特區政府的執政能力將會受到影響。總之，我認爲特區政府應該多想些具體解決方法。當然這份施政報告還不錯，特區政府財政資源充足，可以對弱勢社群多照顧，也都有一定的進步，但是要讓人眼前一亮，要有好的措施才行，經濟多元化也是中央非常強調的事情，也是特區政府的施政重點，房屋政策是老百姓呼聲最大的，總要有個可行辦法。交通問題只聽樓梯響，老是下不來，人家都建好了幾條地鐵了，澳門連一條地鐵都建不好，那麼澳門大學兩年後搬到橫琴怎麼辦呢？學生一大早上學，用甚麼交通工具載學生過去，不就亂套了嗎？這些都是實實在在有待解決的問題。我都同意大家的看法，其中重中之重是民生問題，政治問題是後一步，須要讓老百姓覺得特區政府有執政能力，“一國兩制”事業在澳門辦得有聲有色，這個很重要。

黃貴海：雖然澳門很小，但是“麻雀雖小，五臟俱全”，施政報告因此要涉及方方面面，肯定要全面，

牽涉整個社會的發展。但爲甚麼社會上還是有認爲有這樣那樣的問題，可能的原因是我們很多對最切身的問題最關注，就如朱顯龍教授提到的，第一感覺是現金分享今年發 6,000 元，明年只發 4,000 元，這是感受最深的；第二是房屋政策不夠清晰。實際上，政府提到很多決策，不管是監獄、醫療還是教育，我覺得都提出了很多方向性、現實性的中長期政策措施，很全面，但是老百姓最關切的是現金分享和房屋政策，結果可能造成大家忽略了當中的科學決策，這是我的一個初步印象。

公眾諮詢應雙向互動

駱偉建：我要補充一點關於政策向公眾進行諮詢中出現的問題。在準備這一次施政報告的過程中，行政長官改變了往過的做法，他深入社區，與社會各個階層進行座談、走訪。這個改變讓大家有一個期盼：既然行政長官走訪了社會各個階層，也聽到了那麼多的意見，大家都期望在他的施政報告中會回應市民向他反映的各種訴求。可是，當施政報告出來後，有人卻覺得行政長官根本沒有回應大家的意見和訴求，出來的結果和過去沒有走訪一樣。本來，政府願意和市民溝通、聽取市民的意見是一件好事，但這次聽完意見後推出的報告卻有適得其反的效果，惹來不少批評之聲，指責之前的走訪只是走過場作秀。

造成這個反效果的原因，是特區政府在諮詢的過程中犯了一個錯誤。特區官員到社區中進行諮詢活動時，是以一種片面的、單向的方式進行，官員到社區中面對群眾，純聽取意見或批評，把市民的想法都記錄下來，然後回去把諮詢得到的意見分析、加工，可是在面對面諮詢的過程中，官員沒有就政府的做法或方案作出解釋。諮詢活動應該是一個雙向的交流溝通機會。諮詢不應該是只聽意見，有時候官員們會誤以爲，如果諮詢的時候爲政府的做法進行解釋就是一種不民主的做法。其實這種想法有偏差，市民提出來的某些意見，和政府既定的立場或方案是有偏差的，或是政府具體操作上根本不可能做到，在這種情況下，向市民進行諮詢的官員就應該馬上面對面地回應，向公眾解釋施政的困難點。這樣，傳媒在報導的時候也不會一面倒只講市民的訴求，政府的相關做法和原因也會被報導出來，這樣才能真正達到諮詢工作的目的。

大家回想一下，這次行政長官在施政報告前進行的每一次諮詢活動，他都是細心聽取意見，但基本上

沒有作出任何回應。其實，有些市民提出的意見是有偏差的，他們對政府提出的某些要求是政府辦不到的，行政長官或有關官員大可直接回應解釋，讓公眾瞭解情況。不回應不解釋就讓大家認為他們的意見是可行的，並且被政府接納了，但當施政報告出台後卻發現自己的意見根本沒有反映在報告之中，大家當然會覺得政府在做假諮詢。政府的難處公眾不知道，反而因此而被誤解為通過諮詢活動作秀，明明是一個很好的相互溝通過程，讓大家對政府工作加深瞭解，最後卻把政府放在了一個很被動的位置，這完全是因為政府進行諮詢的方法不對所致。我個人認為，這是政府將來需要修正的地方。

楊允中：不解釋有時候是爲了顯示政府虛心聽取意見的誠意，但其實官員們是走進了一個誤區。就如駱偉建教授所言，進行公眾諮詢，首先是爲了把政府的施政計劃和相關方面的考慮，通過這樣的場合、利用這樣的時機，向廣大市民或諮詢的對象進行推介，再讓市民在這個基礎上提出一定的修正意見。這個過程中，政府一方面要聽意見，另一方面也是回應一些過激的意見和解釋一些模糊不清的情況，以減少分歧，最後讓雙方在這個問題上的認知都有提升。諮詢過後，政府吸納市民意見，讓施政工作更爲完善；市民聽了政府的介紹和解釋後，對施政工作也更爲瞭解，對一些基本理念有更深層的認知。

我留意到，在諮詢過程中，很多官員拿着筆記本在記錄，或用錄音筆錄音，其工作就是單純的聽意見。其實，除了行政長官及司長有聽意見和回應意見的責任之外，其他的官員，包括顧問隊團，在必要時也需要回應市民或向主要官員提出回應市民的想法。可是，大部分官員都有言多必失的顧慮，都不敢作聲。這既是理念問題，也是執政能力的問題。執政能力高，看問題準確，就不會害怕講多講錯，也就自自然然在看到問題時當仁不讓地站出來回應；相反，執政能力不到位，看不到問題，或是看到問題卻拿不準答案，所以只好光聽不說，結果就完全達不到公眾諮詢應有的效果。由此可見，“陽光政府”建設、“公民社會”建設是一個長期的目標，是一個需要一直堅持的方向。

劉伯龍：說到公眾諮詢的問題，我是公共政策諮詢委員會的一員。我發現，駱偉建教授所說的是一個極端，就像楊允中主任說的，官員們不吱聲，也不解釋，只是單純地在聽，聽完了卻又不太能搞清楚狀況，回去後沒有執行。但其實還有另一種極端，就是甚麼

事情都與市民對着幹的極端，有些官員進行諮詢實質上就是向公眾解釋政策，市民的意見根本不聽。如果市民提出的意見有不合理的地方，官員們當然可以也應該進行解釋；如果市民的意見是合理的，官員們就應該以謙虛的態度接納，或至少應該虛心表示會回去好好研究，而不能是不管好壞，一律駁回。特區官員進行諮詢的態度容易走向這兩極端，這樣就達不到諮詢的真正目的。澳門的諮詢架構一直存在，早在回歸之前，澳門的諮詢架構已經很成熟了，當然，其作用大不大是另一回事，但整體架構是早就建立好的，有這樣一個形式存在。可是，如果能把諮詢的效力提升，真正達至執政爲民的目標，這才是特區政府應該關注的問題。

民生關懷考驗執政能力

黎曉平：政府最重要的事業就是民生問題，《離騷》中也有謂：“哀民生之多艱。”政府最應考慮的是如何體貼民生的需求，如何顧料這些需求，如何安頓整個社會、安頓民心、安頓人身。政府在談其施政理念時，一個最基本點就是對民生的關懷，而在這一點上，不管是中央政府還是特區政府都應很好地表現出來。

在這次的施政報告中，“以人爲本”的理念很清晰，但要把整個社會方方面面都安排得當確實很難做到。就如剛才劉伯龍教授說的通貨膨脹問題，這不是澳門地區自身的內部問題，而是一個全球性的問題，是全球化帶來的一個結果。另外，現在不管在澳門，還是在香港或內地，面臨最大的問題是房價高企。內地房價高是由於國家政策出現了問題。相比起香港還有內地的大城市如北京、上海，澳門的房價還不至於飆升得很瘋狂，但對澳門社會造成的問題已經很大。我曾經陪朋友去看過房子，我問他澳門還有沒有一手房，他說都沒有了，房子還沒有建好，在文件上已經買賣過好幾次了，建好之後買到的雖然是新房子，但已經是四、五手的房子了。在這種情況下，房價怎麼可能會不高？面對這個問題，政府究竟有沒有作爲？爲甚麼會允許這樣的情況發生？就像東北的大白菜本來是八毛錢一斤，經過中間的轉折之後，最後賣15元一斤，而在這個過程中增加的成本最終全轉嫁在普通老百姓身上。澳門房子炒賣轉手而導致房價高企，受害的同樣是老百姓。這是一個實實在在的民生問題，特區政府需要正視，並應該想出對策去防止炒買，當中有很多事情政府可以做，也有很多事情只有政府能

做。一個願意去體貼、護衛、悲憫、照料和安頓社會的政府，才會被認為是一個好的政府。

另外，我一開始也談到政府建設的問題。有人提議可以仿效台灣模式，可是我認為不行，台灣模式既不能解決政府的貪腐問題，又未能解決政府的效率問題、更沒有解決政府與人民對立的關係問題。香港若要以台灣模式為學習對象，我認為這是香港政府變壞的開始，而不是變好的開始。因此，我不提倡澳門政府也走這樣的路。澳門政府的執政能力主要體現在執政者、官員們對社會和民生的關懷。

鄧益奮：關於諮詢的問題，我很認同駱偉建教授剛才說的，諮詢是一個雙向溝通模式，而不是單向的。但是，溝通不好是兩方面的責任。政府的諮詢理念有問題，或是不作聲、不解釋，或是不接受、不理會，這都是問題所在；但同時，公眾這一方也有一些問題。第一，澳門公眾是否擁有足夠的素質和能力參與到政策討論的諮詢活動中呢？第二，參與公眾諮詢的時候，市民能不能夠不單純站在自己利益的角度，而是從公眾利益為出發點去參與政策的討論呢？第三，澳門的公眾諮詢的氛圍也有問題，人們總感覺如果要站出來和政府對話，我們就必須批評政府，若站出來表示贊同政府的某些做法，其他人就會喝倒彩，因為大家會覺得他在拍馬屁擦鞋。若要改善諮詢的效果，除了政府要作出修正努力之外，參與的公眾也應該積極提升自身的能力、責任和文化。

政府架構重疊需重整

朱顯龍：在施政報告中，我們可以看到中央政府報告的影子，首先是全面——把甚麼都包括進去了，然後是回顧歷史，把過去做的肯定一下。我個人有一個意見，我們可不可以模仿美國每一年總統國情諮文的模式——提出現階段面臨的問題，也列出對應的解決方法。這樣的編排才能有煽動性，能讓老百姓直接看得見、摸得着。否則的話，就像內地的政府工作報告，洋洋幾萬言結果沒有人看，也不知道政府實際上做了甚麼事。單看我們的施政報告，可以看出有內地學者的參與，寫得非常全面，整體套路也與內地一樣。我認為，我們應該體現澳門“一國兩制”的特性，在我們的報告之中，只需要交代有甚麼問題、怎樣去解決、有甚麼行動就可以了。香港的情況也類似，說到底，就是特區政府在制定報告時受到國內的官員和學

者的影響，最後的報告就帶有內地報告的影子了。我認為真的不必要長篇大論，只要有煽動性就好，直接提出問題，並給予解決方案及時間表，讓老百姓感受到了就夠了。

黎曉平：就算內地的模式不完全合適，也不見得非要跟隨美國的模式吧？施政報告還是需要全面的，因為它是作為整個社會發展的綱領。在剛開始研究澳門法律的時候我就驚訝，只有 40 幾萬人、20 幾平方公里的土地，卻有那麼龐大複雜的法律體系，有必要嗎？澳門的地方雖小，但情況還是很複雜的。

今年的政府開支是 500 多億，這麼龐大的一個數字。劉伯龍教授說有錢好辦事，那是因為現在有錢，但若有一天這個錢沒有了該怎樣辦呢？澳門的政府架構、公務員體系，一天一天在膨脹。這其實從另一個側面指出了政府建設的問題。大家都提倡“小政府大社會”，這是中國古代很偉大的政治傳統，過去管治澳門的官員只有幾個，現在整個公務員體系已經有二萬多人了，而且還在不停擴充，這個現象究竟對不對？是不是還要這樣繼續下去呢？我一直在思考，中國的政府，包括我們特區政府，應該朝一個甚麼方向走？是不是繼續建設這樣一個“大政府”呢？我明白，社會的發展促使很多事情和過去不一樣，但不見得必須要這樣擴大政府架構吧？政府的龐大實際上就是老百姓的負擔，我剛才計算了一下，澳門市民每人要湊 10 萬來供養政府、支付公共行政開支，老百姓的負擔其實很重。政府發給大家 4,000 元或 6,000 元，其實根本沒有起到甚麼差別性作用。我建議這個現金分享可以停止，讓政府把錢集中起來做一些大事情，因為把錢分發到每個人手裏，解決不了任何實際問題。

楊允中：政府架構中若出現功能重疊，重整是必須的。例如，政府發言人制度被喻為是實行陽光政府的一個有效舉措，既然是這樣，行政會發言人制度為甚麼不能與政府發言人制度合二為一呢？尤其是行政會，實際上不是一個需要直接與市民溝通的部門，行政會作出的決定並非政府最後的決策，還需要經過立法會一關。過去沒有政府發言人制度，為了讓政府與市民進行溝通，所以建立了行政會發言人制度，現在前者已經建立起來了，後者大可不必再存在。

劉伯龍：其實與回歸前相比較，澳門特區政府已經做了很多事情，並且有不俗的成績。回歸之初，澳門經濟負增長，政府的財政結餘只有 20 多個億，收入

中位數約澳門幣 4,000 元，而且治安很差，槍聲不絕、燒車打鬥事件不斷發生。現在，澳門特區經濟一直快速增長，政府的財政結餘已超過 1,000 個億，收入中位數翻了一倍超過澳門幣 8,000 元，人均 GDP 已經是亞洲第一名，約 39,000 美元，而且現在大家不會覺得在澳門會有人身安全問題，治安大大改善了。因此，我們絕對應該肯定特區政府在這 11 年來作出的努力。

“小政府”的理念是好，但事實上現在每個國家每個地區都不約而同地表示要縮減政府架構讓其變成“小政府”，這恰恰表明了每個國家和地區政府架構都不小，都不是“小政府”。中國政府是“大政府”，美國政府也是“大政府”，因為社會上每一件事情每一個決策都由政府負責，其架構不可能小。就是彈丸之地如澳門，實際也是麻雀雖小，但五臟俱全，特區政府需要關注的事情是方方面面的，架構稍大不是迫切的問題，最關鍵的問題是效率的高低。

“陽光政府”是特區政府今後任務的重中之重。正所謂“不患寡而患不均”，收入低不是最難忍受的，分配不均才是引起社會反感的主因。澳門現在問題不是財富的多寡，而是小部分人佔有了社會上大部分的財富，而且市民總感覺這小部分人不是以正確正常途徑獲取這些財富的。這樣下來會直接影響政府的威信。溫家寶總理到澳門勉勵特區政府官員也引經據典說：“公生明，廉生威”，而且對特區政府提出的三點希望是：“以人為本；廉潔；忠於職守”。可見溫總理很清楚澳門的狀況，他很強調特區的官員需要把廉政看成是重中之重。如果溫總理這一點的要求我們政府都做不到，那再做任何其他的事情也是白費功夫。另外，溫總理同時也指出澳門“住房貴、物價高”等民生問題，可見中央政府要求特區政府認真處理澳門的民生問題，以保持澳門社會的和諧穩定。特區政府必須努力做好中央政府的要求，建立“陽光政府”，努力改善民生。

楊允中：今天的會議上大家就 2011 財政年度施政報告從專業角度進行了評議，同時也激發了不少火花，可以說是相當精彩的。今年的施政報告重點列出了三大主題：“致力優化民生素質，共同建設美好家園”、“推動區域合作發展，實現經濟適度多元”、“逐步落實科學決策、積極構建陽光政府”。可以看出，首先報告將重點放在優化民生上，符合“以人為本”的服務型政府理念；其次，冀通過區域合作實現適度多元發展，亦是當前的必然選擇；最後，陽光政

府要有科學決策導向，科學決策是陽光政府的核心要求，這一點在這份報告中亦作了重點闡述。這份報告不僅關注民生及推出相應舉措，並對陽光政府與科學決策理念有進一步展示，基本上體現了務實、進取的態度，因而，可以說這是一份得民心、合民意的不錯報告。