

積極進取——對 2012 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
時間：2011 年 11 月 24 日 上午 10 時至 12 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：劉本立(政策研究室主任)
米 健(政策研究室首席顧問)
葉桂平(政策研究室人員)
韓光明(政策研究室人員)
徐祥生(中聯辦研究室處長)
駱偉建(澳門大學法學院教授)
汪 超(澳門大學法學院助理教授)
郝雨凡(澳門大學社會科學及人文學院院長)
仇國平(澳門大學社會科學及人文學院
副教授)
余永逸(澳門大學社會科學及人文學院
助理教授)
林廣志(澳門大學澳門研究中心學術總監)
譚志強(澳門科技大學人文藝術學院
助理教授)
李嘉曾(澳門城市大學教授)
朱顯龍(澳門理工學院社會經濟與公共政策
研究所教授)
曾忠祿(澳門理工學院博彩教學暨研究中心
教授)
李莉娜(澳門理工學院公共行政高等學校
教授)
陳卓華(澳門理工學院公共行政高等學校
副教授)
許 昌(澳門理工學院一國兩制研究中心
教授)
王 禹(澳門理工學院一國兩制研究中心
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)
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)

記錄整理：梁淑雯、陳慧丹、何曼盈、庄真真

編者按：2012 財政年度施政報告已於 2011 年 11 月 15 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。為及時回應施政報告中關於特區政治發展進程、法律改革、政府治理、公民社會與社會發育等重要議題，澳門理工學院一國兩制研究中心於 2011 年 11 月 24 日上午 10 時舉行了“積極與進取——對 2012 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。)

兩大亮點

楊允中：各位專家學者，各位領導，非常感謝大家出席是次座談會，關於 2012 年財政年度施政報告，相信很多朋友可能在不同的場合已經表達了各自的意見，但我相信大家應該還是意猶未盡，利用今天的平台我希望大家多說幾句，一方面盡我們作為學者的責任，另一方面也希望明年的施政報告無論在民生還

是民權等各個領域都有一個更積極的發展。下面我想補充一點數據，首先我們應該肯定過去 12 年澳門的發展是歷史性的，我舉兩個例子，一是人均 GDP，政府修正的數字是 51,214 美元；二是到今年 10 月份為止，澳門的外匯儲備已超過澳門幣 2,500 億元，相當於 312 億美元，人均 57,000 美元，也就是說澳門現在人均 GDP 超過 5 萬美元，外匯儲備也超過 5 萬美元，這在國際上是非常罕見的，我國內地有 3 萬億外匯儲備，但也有將近 14 億人口，澳門人均外匯儲備超過內地 23 倍，可見澳門已經是發達社會，這個門檻已經跨越過去了，在這方面我們應該很有信心地表達我們的一些判斷。

2012 年的施政報告有很多亮點，其中一個亮點是民生繼續改善，而且改善的幅度很大，澳門明年有超過 100 億的扶貧資助，包括 85 億各種扶貧分享，以及 15 億免稅、減稅，佔明年財政收入的 1/10，我相信這個幅度是全世界所有政府想做而做不到的。第二個亮點就是民權的發展，特區政府在 2012 年的施政報告中提出了政治改革的議題，而且表現決心很大。前天，全國人大常委會副秘書長喬曉陽先生對新聞界作了全面的回應，中央政府已經收到澳門特區的報告，預計下個月就可以啓動會議程序作出處理。在這之後，特區會於明年為 2013 年立法會選舉和 2014 年行政長官選舉鋪平道路。相信這兩個選舉辦法的修改，在一定程度上，可以推進澳門的民主發展。

當然，報告裏亮點不少，但是也有一些美中不足的地方，比如政府的服務理念和服務效率還是短板，很多方面還是令社會不太滿意。另外政府對居民的綜合素質很重視，也採取了很多具體的舉措，但似乎這個方面力度還不夠大。我認為關鍵是要更多地強調治本，目前在治標的方面有不少措施，但如何本標結合，特別是以治本為主導，推出施政理念，恐怕還有待政府適當加強。

下面希望能夠聽到各位的高見，希望大家不要客氣，暢所欲言，談談各自的感受、各自的判斷。

仇國平：特區政府在關於行政領域方面的政策仍存在一定的改善空間。過去幾年來，特區政府在不斷擴展諮詢範圍，其成效不錯，其中包括成立了多個社區服務諮詢委員會、關於公共房屋政策的委員會以及其他各種委員會，諮詢的活動也明顯增加了。可是，雖然諮詢很多，但市民對於特區政府的政策制定仍然有很多不滿。根據雜誌 *Macau Business* 最近一期有關居民幸福指數的調查顯示，澳門居民今年的幸福指數

比 2009 年還要低，這表明居民對於政府各種各樣的措施，包括擴展諮詢範圍等，似乎不是感到很滿意。究其原因，我認為可能現在諮詢委員會的吸納範圍都是傳統的社團或是新興的社團，這些傳統的社團或新興的社團，有一些很有群眾基礎，但也有一些群眾基礎不是很夠，因此我覺得如果政府需要擴展諮詢範圍的話，需要針對一些有群眾基礎的社團去吸納。特區政府可以通過考察社團在立法會選舉中得票率加以判斷其群眾基礎，這是許多西方民主國家或是澳門鄰近地區如新加坡等利用的方法，政府通過選舉中的得票率去瞭解政府是否知道民眾的需求，或者政府的政策是否有群眾的支持。比如，在最近的新加坡國會選舉中，執政黨人民行動黨的得票率是立國以來最低的，按照得票率，政府做了好多措施，包括將國父李光耀及其繼承人吳作棟排除在最新的內閣之外，就是因為他們已經不受市民歡迎了。因此，如果要繼續採用現在的諮詢方式的話，政府要對諮詢吸納的範圍進行微調，要看社團本身是否有群眾的支持。

總體上有新意

駱偉建：特區政府的 2012 年的施政報告已經公佈一個星期，各種各樣的評論很多。針對社會上的這些反應，我有兩個看法。第一是如何評價施政報告，第二個是如何把施政報告的內容具體落實。

首先是關於如何評價施政報告。施政報告出來後，記者採訪了很多人，其中有比較帶傾向性的看法認為施政報告沒有新意。一般的市民可能從不同的領域、不同的角度評價施政報告，他期盼的問題沒有解決，便會認為報告不好。但作為學者，我們應該理性考慮問題，從社會全局的角度去思考。我個人對於這份施政報告給予基本肯定的。我們應該從一個發展趨勢的角度來評價施政報告。特區政府的施政報告，尤其是這幾年，包括崔世安出任行政長官之後，特區政府施政的基本着重點已經越來越清晰。社會的發展最忌找不到方向，找不到重點，如果找到了，只要堅持不懈地走下去，就一定能夠成功。這一點從內地改革開放 30 年的經驗就可以得到證明，改革開放堅持發展是硬道理，方向明確了，大家再朝着這個方向去努力，最後就能成功。從這幾年的施政報告中，我們可以看到特區政府施政三大重點方向。第一個重點方向是民生，政府施政最終要解決的基本問題是民生，所以民生問題是澳門特區政府之後相當長的一段時間

內的施政重點，甚至可以說政府的根本目標就是要解決民生問題。第二個重點方向是經濟發展，解決民生問題一定要依靠經濟發展，所以保障經濟發展也是施政重點，空有解決民生的志向，沒有經濟發展，也是巧婦難為無米之炊。第三個重點方向是要求政府在發展經濟、解決民生的過程中，要有科學的施政，其意思是如何制定更好的公共政策、提供更好的公共服務，這就涉及到政府的施政能力問題。特區政府的施政始終體現了這三點的精神。另外，我認為除了以上三點，特區政府的施政中還應該突出另外一個問題，就是第一份施政報告中曾經講到的“陽光政府”。

“陽光政府”跟科學施政還是有點分別的，也就是說即使政策對了，但是在執行過程中，應該要做到公平公正，這個是澳門市民十分關注的問題。所以我覺得特區政府應該去突出這個問題，比如說政府制定公共政策後，一定要保證其得到公平、公正的執行。因此，特區政府施政是找到了並找對了方向的。剛才楊允中教授提及了澳門能夠取得今天的成就，是因為在一開始制定了以旅遊博彩業為主的發展經濟政策。相比之下，同樣是特區的香港在經濟發展中遇到那麼多的問題，與其始終找不到一個比較明晰的、能凝聚全社會基本共識的經濟發展方向有關。我想澳門至今為止，這個共識還是有的，所以，這是一個成功的經驗，正好反映了政府的施政要一以貫之。由此可見，如果從一以貫之的角度來講，我不太同意坊間認為政府的施政方針“沒有新意”的評價。所謂“新意”，代表每一年都在改變，可是一個政府的政策經常有新的花樣難道是一件好的事情嗎？不停改變施政方針對社會的可持續發展不見得有利。因此，從這個角度來看，若作為學者，輕而易舉地提出政府的施政報告沒有新意是一種對市民不太科學、不夠理性的引導。我認為要評價政府的施政報告，着眼點應放在施政最終的基本點對不對之上。

第二個是如何把施政報告的內容具體落實。如果說對於施政方針提出的問題大家都基本認同的話，特區政府下一步需要考慮的問題是如何把報告中羅列的政策真正落實到實處，以達致政策預期的效果。這是特區政府下一個階段要關注的重點。行政長官崔世安自上任以來，都是抓住幾個方向正確的施政重點，但是有一些問題寫了在報告之中，但執行的效果並不太理想。剛才仇國平教授提出要擴大諮詢，特區政府也一定強調要增加與市民溝通的渠道，但把理念落實的過程中卻出現問題，以至最後效果不如理想。在提出方向、政策以後，便要想辦法落實。又例如法律改

革的問題也一樣，大家都不反對法律改革，但是每次施政的時候就成爲一個非常激烈爭論的問題，特區政府有時候也很難說服立法會議員和社會人士，這是因爲政府的成果沒有完全落實。如果每年的計劃都能有效落實，大家的評價可能會更積極一點。有時候，大眾之所以認爲施政報告沒有新意，那是因爲今年提出了，但之後沒有下文，然後明年又同樣地再提出，這樣當然沒新意。倘若特區政府能把在施政報告中的內容都落實，其實就代表作出了改變，有改變就會有新現象，有新現象就是有新意的表現了。所以，無論是經濟、民生還是法律、公共行政領域，都希望特區政府能總結經驗，把政策落到實處。

對於以上兩點，我的建議是結合“陽光政府”的施政理念，把一年分成幾個階段，在每個階段特區政府要與廣大市民進行溝通解釋，讓市民知道政府做了甚麼，做到了哪一步或者在哪一步遇到了困難，通過各種渠道，如媒體、社團，跟市民有所交待。一方面是讓市民瞭解政府做得怎麼樣，另一方面實際上也是鞭策政府，既然要有交待，就必須做點事情。建立這種向公眾交代的制度對政府是一種壓力，但這樣或者能夠更貼近民意的，是一種能夠解決居民實際問題的舉措。

發展與改革並重

李嘉曾：我想就澳門政治體制發展的問題發表一點看法。在發言之前需要做一個簡單說明：發言的內容是不久前應《澳門月刊》之邀撰寫的一篇稿子，文章已經發排。昨天晚上我徵得王定昌社長的同意，在這個會上把那篇稿件的主要觀點拿出來與大家做個交流。我發言的題目是：“澳門特區政治體制發展的深層次思考”。我想從兩個角度對這個問題做一點概要的闡述。

第一，我認為澳門特區“政治體制發展”的含義實際上是“既要發展，又要改革”，說得更確切一點是“要發展，更要改革”。行政長官的施政報告，非常謹慎地提出了政治體制發展的問題，雖然沒有提到改革，但畢竟是好事，因爲涉及到了澳門政治體制要不要變化的問題。要發展，這是一個大前提，我們感到非常高興。我覺得澳門政治體制不僅要發展，更要改革，是從理論和實踐兩個角度去考慮的。首先，澳門特區基本法從醞釀、起草、通過到實施，已經過去了超過二十年的時間，這二十多年來，國際的形勢、

國內的形勢、澳門特區的區情都發生了深刻的、甚至天翻地覆的變化，如果對這個法律繼續沿用、一成不變的話，時間長了就會暴露出一些不足或問題。所以我覺得從形勢發展來看，基本法應該發展、應該改革。其次，從澳門落實基本法的實踐角度來看，實施十多年來，成功是主流，成就是驚人的，這一點毫無疑問，報告中講的很清楚，我們也都有目共睹。但是針對這次施政報告涉及的立法會選舉和行政長官選舉辦法，我們回顧一下親身經歷過的以往的事件，是否發現那些選舉存在不盡人意的地方呢？我認為是有的。舉兩個簡單的例子：第一，只有一個候選人的行政長官選舉固然可以反映民意高度一致，候選人特別理想，但是也讓民眾缺少了選擇的機會，這不能不是一種遺憾。第二，從政治綱領上來講沒有任何區別的不同社團的議員候選人，要採用西方政黨政治中的站台、拉票甚至賄選的手法來競選，有沒有必要？我覺得是沒有必要的，甚至有點勞民傷財。從這個角度來看，澳門的政治體制是有些缺陷的、是存在不足的。所以我說光提發展還不夠，要大張旗鼓地、名正言順地提出改革。這是我想闡述的第一個觀點：澳門政治體制要發展，更要改革。

第二，我認為《澳門基本法》附件修改的實質是一個修法行為，既然是法律行為，就要依法行事。也許我對這一點比較敏感，因為根據行政長官在施政報告中的一些提法，澳門政治體制的發展是以涉及行政長官選舉和立法會選舉的兩個附件要不要修改作為切入點和突破口的。他在報告中闡明的觀點是：這兩個附件需要修改。講了很多委婉的、謹慎的話，講得很小心、很仔細。我們能夠理解特首的良苦用心。但是有一點必須明白，即使是基本法附件的修改，它也涉及到基本法的修改問題，絕不是一個簡單的行政行為，而是一個嚴肅的法律行為。僅僅只是民意贊同，只是政府操作是不行的，嚴格地講是不合法的。《澳門基本法》中明確規定了基本法的修改權屬於全國人大，也規定了修法的程序。可以提出修改議案的有三個並列的主體，一個是全國人大常委會，一個是國務院，還有一個是澳門特別行政區。這三個主體只是能夠提出修改議案，意味着澳門特別行政區只是能夠提出修改議案的主體之一。最後要不要修改、能不能修改、如何修改，決定權在全國人大常委會。即使只是澳門特區政府提出議案，它還必須走很多程序，要徵得 2/3 以上的澳門特區全國人大代表的同意、徵得 2/3 以上澳門特別行政區立法會議員的同意等等。我注意了一下，報告中並沒有提到具體的實施細節。關於修

改兩個附件的法律程序，報告中並沒有提到，或者說語焉不詳。是沒有考慮到修法的權限和程序問題？還是說考慮了暫時不談？這個我們無法推測。但是我們看到事後採取了一定的補救措施，包括行政長官向人大常委會致函，包括陳麗敏司長強調“權在中央”。我覺得這些做法很好，一些不足之處可以補救，但是應當慎重。其實特區政府的意願是非常好的，希望以這兩個選舉辦法的修訂為切入點來進行法制發展。然而，我們必須明確這是法律改革，是涉及到基本法修法的問題，倘若提到這個高度來認識，相信能夠取得更好的結果。

另外，我再補充一點涉及到基本法的問題。行政長官在報告中還提到了要識法、守法、護法。

關於基本法的適用性，非常明確它是適用於澳門特別行政區的，沒有涉及與澳門特別行政區有關的其他地方。但是這幾年來形勢發展變化非常快，比如，隨着珠江三角洲地區發展改革規劃綱要的出台，隨着粵澳合作框架協議的簽署，有很多本來局限在澳門本地的事務已經涉及到其他地方了。我舉我自己親身體會的問題為例，基本法規定澳門居民包括兩種，一種是永久性居民，一種是非永久性居民，都是“澳門居民”。但是，如果非永久性居民要從澳門去珠海，出海關的時候，就碰到問題了。珠海海關的“港澳居民通道”並不允許一部分基本法規定是澳門居民的非永久性居民通過，就是說他不承認澳門基本法規定的澳門居民的一部分居民是合法的澳門居民。對照《澳門基本法》第 22 條的條文內容，這裡是否涉及基本法的“識法、守法、護法”問題呢？希望引起大家的思考和有關部門的重視。

民生重在落實

曾忠祿：今年的施政報告比以往都寫得好。以往幾年的施政報告中，重點的目標是在經濟發展，但是今年的施政報告重點是在民生，這是政府施政方針的重大變化。就是說以前是重在追求經濟發展，現在更講究公平，更注重分配，各種具體的措施也比以前更詳細，這是最大的進步。不過，報告中仍然存在一些缺陷。其中最大的一個缺陷就是缺少一個清晰的總目標指引。特區政府每年都有各種目標、計劃提出來，但是其總目標是甚麼呢？我在報告中沒能清楚看到。歷年的施政報告都沒有提出總目標，如果沒有總目標的指引，今年的各項目標可能與去年的目標有所

衝突，明年的目標又可能跟今年的目標不協調。究竟澳門要得到甚麼？5 年後，10 年後澳門要成爲一個甚麼樣的地方？這個不太清晰。我最近在澳門世界旅遊休閒中心的定位方面作了很多研究，現在澳門世界旅遊休閒中心的研究請了國內的幾個機構在做，也請了香港以及其他地區的一些機構在做，他們都提出了各種方案，但若仔細一看，他們提出這些方案大部分都沒有強調要成爲世界旅遊休閒中心的目標是甚麼，究竟建成了世界旅遊休閒中心之後，要給澳門帶來甚麼。我覺得不管澳門怎麼發展，最根本的目標應該是提升澳門居民的生活素質，提高澳門居民總體的生活滿意度，這才是總目標。有了這個總目標，我們才能夠根據這個總目標來看哪些方面我們應該怎麼做，如果要實行的事情跟總目標是相違背的，就不應該做；如果是有利於這個總目標的實施，那就繼續做下去。當然今年的施政報告中特別強調了宜居、宜業，這與澳門居民的生活素質方面已有所關聯，但是沒有上升到總目標或者戰略的層次，這是第一個小的缺點。第二個缺點就是落實的問題，剛才駱偉建教授已經講到了如何落實，施政報告中提到建設世界旅遊休閒中心，提了很多關於世界旅遊休閒中心的定義、概念等等，但是在落實這一塊，卻沒有跟進的措施。計劃制定得再好，沒有落實的措施，計劃就是空的。我們回頭看看以前幾年施政報告提出的各種目標，再看後來實行的情況，就會發現很多提了之後由於沒有跟進、沒有落實的事情，然後第二年就重新提新的了，原來的並沒有得到落實或者執行。另外第三點需要加強的是，在制定了這個目標之後，每年還要有一個度量、一個檢查，回顧一下過去一年提的這些目標哪些實現了，哪些沒有實現，沒實現的原因是甚麼。只有這樣不斷地總結，不斷地完善，我們發展的目標或者方向才會更加清晰，執行起來也會更好，對澳門的整個經濟或者社會的發展就更加有利。

李莉娜：我希望從微觀的角度去分析是次的施政報告。施政的重點是解決民生問題，正如剛才楊允中教授所指出的，澳門的人均 GDP 已經超過 50,000 美元，可是 GDP 增長與工資的收入的变化並不合乎比例。澳門工資薪酬的中位數連續 13 季在約澳門幣 10,000 元的水平，本地僱員今年的工資中位數是澳門幣 11,000 元。按照這種說法，工資中位數就是連續 39 個月沒有變化。按照特區政府較早提出的數據，低收入人士的工資有所增加，可是，當整個餅沒有做大，那麼低收入人士工資的增加代表的是中高收入人

士工資的減少。在整個施政報告中，整個中產階級的利益是受到忽略的，反而低收入階層有很多的福利，有公屋，有其他政府的資助。但是，中產階級的福利待遇沒有受到應有的關注。經濟發展除了應重視效率，還應該注重公平原則。如果要讓整個社會都能公平地分享到經濟發展的成果，第二次分配是很好的方法。通過稅收，政府可以爲社會財富進行二次分配。特區政府也有通過一些緊急措施爲社會進行二次財富分配，可是這些政策卻沒有遵從公平原則。以房屋稅的減免爲例，這是一項普遍性的稅項減免，自住的房屋稅由 10% 減至 6%，出租的房屋稅由 16% 減至 10%，市民無論擁有多少個住宅單位，減免的稅率都是一樣的，只擁有一個住宅單位的市民免去的稅款是有限的，但擁有多個單位的富人被減免的稅款卻可能很高。從這個角度看來，第二次收入的再分配是否有效？這種分配究竟是朝着貧者更貧、富者更富的方向發展，還是朝向消滅貧富差距的方向發展呢？特區政府在市民工資收入增長之時選擇不改變職業稅的稅率甚至豁免一定限額的職業稅，這種稅收制度似乎偏離稅收作爲第二次財富分配手段的宗旨。

第二，特區政府一直在宣傳澳門的形象，可是這種宣傳過程中所投入的成本與所得到的效益是否成正比呢？我們應該保證以最小的投入能獲得最大的收益。宣傳澳門的形象，有一個例子可以考慮。全台北市從 2011 年年初開始推行免費的無線上網，新加坡早就有免費的無線上網，澳門才不到 30 平方公里的土地，如果要推行無線上網，其實是很容易做到的，成本也不會非常高，但是會獲得一個很好的收益，當遊客來到澳門，就能給他們帶來很多的方便，也能很好地宣傳澳門的城市形象。通過很小的投入可以換來很好的收益，我覺得這是特區政府施政可以考慮的問題。

政改要重長計議

譚志強：我個人對於 2012 年施政報告是基本滿意的。報告主要分了兩大部分：一是推動經濟適度多元，完成國家領導人溫家寶總理、胡錦濤主席、習近平副主席等針對澳門發展問題所提出的要求，這是中央交待下來的任務；二是提高民生綜合水平，回應澳門市民所關心的如何分享經濟發展成果的訴求。由此可見，整個施政報告目標是非常清晰的——上對中央，下對市民。報告的結果和行文可能有點鬆散，但

整體內容還是相對完整的。另外，很多人批評說這次的施政報告沒有新意，我覺得這當中能有多少新意呢？外面大的環境是歐債危機、美國欠國債、中國大陸也發生了一連串的問題，這些外圍環境都是混亂不穩的，特區政府面對澳門這個微型經濟又能夠做些甚麼呢？現階段可以做的僅僅是採取一些治標的措施，待等到整個外圍大局變好，才可能有大的變動。

在總體滿意的情況下，我認爲報告中仍有三點不盡人意之處，而這三點都是前任行政長官何厚鏵留下來的三大任務，現任行政長官暫時還沒有完成，也沒有給市民一個具體的完成日期。第一點是澳門的交通問題，前任行政長官何厚鏵於 2002 年宣佈賭權開放當年曾承諾建設以捷運爲主的公共交通體系，但這個問題到了今年仍然未見特區政府有任何舉措。第二點是房屋問題，澳門的房價在十年間翻了好幾倍，而這十年來特區政府沒有建成一個公屋單位去解決市民的住房問題，永寧廣場落成的幾千個單位是一個好的開始，可是 19,000 個公屋單位的承諾仍未完全兌現。第三點是離島醫院問題，隨着社會發展，氹仔、路環的人口已經越來越密集，但特區政府承諾的大型綜合醫院目前仍在動工中。我希望現任行政長官若能在任期內陸陸續續完成這三大建設，兌現給市民的承諾。

另外，有關政治改革的問題也許比較複雜。這次施政報告所提出的政治發展問題主要針對兩個方面：一是行政長官產生方式的發展，二是立法會議員組成方式的發展。關於行政長官產生辦法，與鄰埠香港一樣，是由基本法創建，澳門的情況與香港的情況並不一樣，但香港的經驗對澳門仍有一定的啓示性，因此我主張行政長官產生辦法暫時可以先放下來，等到 2012 年香港特區行政長官選舉結束，新一任行政長官上台後，靜觀香港內部的政局變化，也等待中央“十八大”之後中央人事安定下來後，再考慮澳門特區行政長官產生辦法的問題，若需改動待 2012 年底或 2013 年初再開始，時間上是來得及。至於立法會議員組成方式的問題，首先我們要明白，目前這種有 1/3 左右直選、1/3 左右間選、1/3 少 1 席是委任的組成方式並非基本法創建的，這是 1976 年葡萄牙政府根據《葡萄牙憲法》制訂的《澳門組織章程》中所訂出來的，基本法只是沿用了澳葡政府時代的制度，澳門的立法會從 1976 年開始至今 35 年一直以這種方式運作，中間也沒有甚麼太大的問題。而且，《澳門基本法》並沒有如《香港基本法》所述“立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目

標”，所以就在法理之上來講，特區政府沒有這個責任和義務去改變立法會的產生辦法，澳門保持現狀絕對是合理合法的。現在提出要對立法會組成方式進行改變，主要是因爲這項制度已經有一點老舊，應付不了當今內外的變化，在政治上確實也有這樣的需要。內部來說，澳門回歸後這十年有高速的經濟發展，居民收入越來越高，教育普及使居民的綜合素質有所提升，“澳人治澳”政策促使居民的政治熱情經越來越高。如果沒有一定的渠道讓政治體系吸納市民的聲音，社會發展會變得不穩定，甚至會引起一定程度的騷亂。由此可以說，雖然澳門在法律上沒有這個義務，但就內外而言，澳門也面對來自鄰近地區如香港和台灣民主化帶來的壓力，澳門也確有政治需要去檢討目前這個體制該如何去吸納多元聲音。

有關行政長官的部分，我認爲在目前來講最好不要亂動，主要是因爲在《澳門基本法》是三步曲，其實際地操作起來是五步曲，我們還是先看香港怎樣做，因爲行政長官產生辦法的修改在基本法附件一中寫得很清楚，是需要全國人大批准的。相比之下，附件二關於立法會組成方法的修改只需要備案，其難度會小很多。至於修改的方式，我建議擴大直選議席，增加至少 3 席，間選與委任的議席保持不變。增加直選議席符合朝向全面普選的大趨勢發展，間選議席往往是民主化的障礙，所以不宜增加，委任議席仍有存在的必要，在澳門目前的現狀來看，還是需要一些委任議員爲政府的有關法案保駕護航的，這是澳門的現實，我們不能跟着民主派的一些純粹從理想出發，抱着一種甚麼都要直選的空想主義。這樣的改變不會觸動到一些既得利益集團的反彈，而且對將來澳門的進一步民主化有很大的助力。

全力提升人力資源

郝雨凡：對於 2012 年度的施政報告，我總體感覺是滿意的。從報告中能看出來有一種歷史的延續，如果說，澳門回歸前十年的主要任務，是快速解決經濟發展的問題，十年後的今天，澳門面臨的是全然不同的問題。我對這次施政報告的評價有三點：直接面對澳門當前的問題、步驟相對具體、具有一定的前瞻性。在快速發展的十年，澳門財政狀況的變化翻天覆地，賭權開放，博彩業爲澳門帶來了迅速發展的機會，但在博彩業發展和獲取紅利的過程中，所帶來的社會成本卻是由澳門市民來承擔。澳門社會現正面臨

的民生問題，全是博彩業發展的社會成本，表現在幾個方面：住房、交通、通脹、收入分配差距的拉大等。這次施政報告的一大特點，就是在回應澳門市民在這方面日漸增強的呼聲，不得不說，特區政府在至少這次施政報告之中確實關注了澳門市民最關心的問題，可能有些人認為力量仍然不夠，但總的說來，大的思路還是應該被認可的。

現任行政長官面對的是四個問題。第一是民生問題，在博彩業高速發展之下，交通、住房、物價升高等問題為澳門社會帶來壓力，亟需緩解。第二是財富聚積之後一個分配問題，這與社會公正有關，這個問題恐怕是要求特區政府在未來幾年加以關注，着力解決。第三點是可持續發展問題，澳門經過十年的經濟增長，下個十年能不能使得今天的經濟成果持續發展。關於可持續發展的問題，這次施政報告也有涉及，可是目標並沒有說得很具體，就如曾忠祿教授剛才講的，大目標好像不夠明確，我也有類似的感覺。但總的說來，我感覺特區政府已經注意到了，比如過去那幾年一直在說的經濟適度多元，這次為旅遊休閒中心下了一個清晰的概念，談到了深化區域整合、提高人口素質、優化人口結構、培養中產階級。第四點是提升治理能力，這一點尤為重要，回歸後的十年，澳門基本上半延續了澳葡政府遺留下來的一些行政治理的體系、法律體系、甚至是政治風格，經過這十年的發展，問題開始漸漸暴露，從“歐文龍事件”之後，澳門市民最關心的是特區政府的治理能力提升問題。現任行政長官崔世安上任之後，先後提出陽光政府、科學決策、高效廉潔等管治理念，這些都是關係特區長遠發展的問題。我認為在這方面，特區政府仍然存在可以改進的空間。

深化區域整合是澳門未來發展後勁之所在，澳門人需要把眼界放得更寬，把自身置於大珠三角、粵港澳合作的大框架內。區域合作中存在人才競爭的問題，澳門現在對於本地居民的培養還沒有上升到足夠的高度。對於澳門的人才，特區一直以保護為主，可是，這就會讓澳門的年輕人有一種“熊貓心態”，這是不可取的。保障是可以的，但過度的保障會變成了保護，保護往往會使競爭力下降。澳門要融入到整個大珠三角中去思考自身的發展，對人才培養就需要長遠的計劃，如對高等教育的定位也需要重新思考，要加大力度，提升本地人才的競爭力，不要把他們放在溫室裏，而是要把他們放到有一定風浪的也有一定扶植的環境裏，讓他們去鍛鍊，讓他們去成長。我認為這才是澳門未來希望之所在。

發展路向待清晰

林廣志：今天是感恩節，首先要感謝澳門特區政府發放 7,000 元現金分享。因為去年是 6,000 元，明年可能會是 8,000 元，後年可能是 9,000 元，如此類推，在行政長官任期內有望突破 10,000 元。這是一個居民的想法，他們認為現金分享金額會不斷增長。如果從理性角度看，政府現金分享計劃的理念和戰略意義究竟是甚麼？曾忠祿教授提到，一個比較理想和健康的社會能使人們對未來有一種期許，這就是所謂願景，居民會預計過多少年，我們所處的社會將會達到甚麼狀況，能讓居民清晰地認知到社會將來會朝甚麼方向發展，並採取一定的措施來達成目標。譬如，中國內地以前提出，多少年實現四個現代化，多少年實現小康社會，多少年實現中等發達國家的水平，而且通過五年計劃不斷實現設定的目標，即使在發生動亂的年代也不會中斷過，至今已經實行到十二個五年計劃。如果沒有發生動亂的話，按着五年計劃的部署，目標一定能達到，中國改革開放以來的成功實踐已經充分證明了這一點。我認為特區政府應該在施政報告對澳門的未來有一個基本的設想和願景，而且要有相應的達成願景的年度措施，逐步實現澳門朝向健康、可持續發展的方向發展。到目前為止，確實看不到施政報告對澳門未來有比較清晰的發展路向，今天座談會的主題“積極進取”，澳門的經濟社會確實應該“積極進取”，但最後應該走到哪裏去呢？

當然，年度施政報告不可能解決澳門深層次的結構性問題，只有通過制定一個長期規劃來逐步完善和實現。現時澳門深層次的、結構性問題是甚麼？剛才各位專家學者都已經點出了，澳門現時的狀況是：社會形成社團，居民仰仗政府，經濟依靠博彩，教育沒有方向，這個概括不一定準確。所謂教育沒有方向，我在參加非高等教育發展方案的一些討論後，發現澳門教育到底要培養甚麼類型的人才，這個最簡單的問題並未解決。從這個基本問題來看，我想談一下深層次和結構性的問題，即澳門人的素質問題，特別是就業人口的素質。現時，澳門就業人口有三十多萬，失業率很低，從就業人口的教育素質來看，其中 23% 的就業人口受過高等教育，也就是說，77% 就業人口只有高中以下的學歷。當然，2001 年受過高等教育的就業人口大概只有 13%，10 年內增加了 10 個百分點，是有進步的，但現時受過高等教育的就業人口仍然不是很高。究其原因，是澳門長期依賴服務業，尤其是博彩業，對就業人口素質要求不高，例如，當莊荷並

不需要有很高的學歷要求。這種情況，使社會大量就業人口只滿足於高中學歷，長期以往，對就業人口素質和競爭力將構成很大的影響。有學者認為，現在澳門人有所謂“熊貓心態”，然而，這種熊貓並不是優質的，而是虛弱的。試想，澳門人從出生，到假如 80 歲去世，這一段時間享受到的政府福利究竟有多少？我問過澳大一位主修會計的學生，初步算了一下，大概能從政府手中拿到 300 萬元補貼，我不知道是否準確，政府福利項目繁多，可以說，澳門居民確是受到特區政府嚴重保護的“熊貓”。我們還必須注意到一點，澳門跟西方高福利不能作比較，西方高福利制度是建立在個人高稅負的基礎上，澳門的情況則不同，職業稅最高僅為 12%，近年又不斷提高免稅額，個人承擔對社會的貢獻與政府所給予的福利完全不對等。在這種狀況下，就業人口受教育的水平不高，且對政府稅收沒有多少貢獻，政府卻給予大量福利，這就是現時澳門的教育和福利的狀況，對澳門未來的競爭力帶來嚴重的隱憂。有一次，我跟的士司機聊天，他的兩個小孩都上大學，我對這樣一個澳門父親深感尊重。現時政府不斷“派錢”，有些大學生認為學習好或不好沒關係，反正自己有錢，這種不斷“派錢”的結果並不好。又如，前蘇聯由於戰爭出生率低下，就鼓勵母親生孩子，生 10 個以上的被稱為“英雄母親”，如果一個家庭有 5 個大學生，能不能算是“英雄家庭”？

由此，我的小結是：第一，制定一個長遠的發展願景規劃，讓居民清晰知道澳門將來朝甚麼方向發展，要有一個長遠發展的思路，並將深層次的結構性問題放在這個戰略發展中加以逐步解決；第二，想方設法提高澳門居民教育水平，提高他們的競爭力，對教育究竟要培養甚麼類型人才，通過甚麼樣的途徑來達成這個目標要有一套整體辦法。對教育的支持也可以採取傾斜方法，對一些來自貧困家庭的學生給予更多的援助；第三，要對人口政策盡快進行研究，能不能適度引進優才，澳門引進優才最成功的例子不是引進了多少個著名教授，而是引進了一位優秀的武術運動員，為澳門增光，這說明如何引進澳門各領域真正需要的優才最為重要，引進多少人才是足夠，都是值得深思的問題。

調解、仲裁有助社會和諧

陳華強：我針對法律改革問題提出個人看法。我

認為今年施政報告比往年好，條理性較強，亦有對政府政策作出說明和分析，具有邏輯性。不過，在明年要提交到立法會的草案表格中，解決民生問題只有一個《食品安全法》，其他都是民生問題之外的法案，特別是去年提出的分層樓宇管理權問題，這是一個管理機關和管理權的問題，這個問題已經使物業管理公司擔心經營出現困難，但特區政府明年交到立法會只有涉及物業管理從業人員的法案，並沒有具體確認和解決管理機關問題。我認同法律修改是一件很複雜的事情，而特區政府已經進行了很多相關研究，不過，到現時仍然未能在法律修改好之前推出臨時性的過渡措施，這是第一個問題。

施政報告中也提到特區政府積極配合司法機關的工作，主要有兩方面內容：第一是培養法官和司法文員；第二是推動仲裁和調解制度。設在澳門世貿中心的仲裁中心成立已經很多年了，為甚麼仍然未能推動仲裁機制？原因是澳門居民對仲裁機關和仲裁人員沒有信心，他們寧願將案子交到法院，也不願意相信仲裁員能為他們解決糾紛。因為一旦將糾紛提交到仲裁機關，馬上就喪失了訴權。我認為澳門確實需要大力宣傳仲裁機制。另一方面，還要推廣調解機制，如果調解不成，訴權並不會因此而喪失，還是可以將案子交到法院。如何確保獨立調解才是最重要的問題，我們曾經參與過檢察院的調解，竟然可以在沒有達成協議的情況下就簽名作實調解完畢，這是調解嗎？當然不是。培養合資格的、專業的調解人員確實是非常重要的。目前，只有消費者委員會的仲裁中心運作得較成功，因為成本很低，仲裁不收費，而且店舖要成為誠信店必須接受仲裁協議，一旦消費者有投訴，店舖一定要透過仲裁中心進行仲裁，所以只有消委會較好地解決仲裁這個問題。所以，明年特區政府如何落實仲裁機制方面的工作，我建議政府應先加大力度宣傳調解機制，思考具體如何運作，調解中心優先解決何種問題，有了成功案例才能使人們對調解中心建立信心。

特區政府又提到着力培訓法官和司法文員，但我認為硬件也很重要。我在想，回歸這麼多年，為甚麼司法大樓還沒有蓋起來，像司法大樓這樣的硬件同樣體現司法權威，目前法院設在商業中心裏，大大削弱了法院和法官的威嚴。

此外，施政報告中的經濟發展範疇提到促進會展業和文創業的發展，但在法律領域中卻沒有相對應的配套法律制定工作，用以推展會展業和文創業的發展。例如這當中涉及大量相關專業人員的招聘，而現

時澳門人力資源短缺，法律如何規範專業人員的引進，絕對是必須加以考慮的法律問題。最後一個問題是，橫琴的開發也缺少法律配套，橫琴開發肯定是用內地法律，但基本上投資者都是澳門公司，一旦發展糾紛，以內地法律進行了裁決，在澳門如何生效呢？要交到終審法院確認嗎？有沒有一些程序可以配合橫琴發生糾紛後在內地進行判決但卻在澳門執行的規範，這是一個需要研究的問題。

現金分享與社會承擔

余永逸：我主要集中三方面進行討論。第一，關於政改問題。我非常樂意見到特區政府在施政報告中提出政治改革，我一直有留意澳門各界有關政改的討論，似乎很多意見都關注議席的問題，但正如譚志強博士提到，政改是否應當配合澳門現時的實際需要。我認為這個問題正正顯示出澳門特區政府在政治改革方面存在很大的落差，即為甚麼要進行改革？改革的目的是甚麼？在 2009 年立法會選舉後有人提出立法會需要增加議席的問題，然而大家沒有論述過為何需要政治改革，政治改革要達到甚麼目的，增加了立法會議席是否能夠提高特區政府的施政能力，又或者增加立法會直選議席是能夠協助未來特區政府完善政治體系的一個路徑，為甚麼能夠完善政治體系的原因，在過去並沒有充分討論。而是普遍認為，增加直選或間選議席就能夠解決當時或現在所面臨的政治體系缺失，或者一些現有體制未能解決的問題。我認為討論政治改革不單單只停留在討論議席增加或減少的問題，而是應該着眼於如何完善現時政治體制的不足，尤其是剛才提到的管治問題。政府管治是否需要更多不同領域的人士參與到政治體系或者政府內部運作，而參與政府內部運作不應單純只指向立法會工作，例如有學者提到諮詢的問題，如何完善諮詢制度都是屬於政治改革的層面，如果我們狹義地將政治改革集中到議席上的爭論時，就無從透徹解決政府管治問題，因此，希望特區政府在提出政治改革的同時，必須更深層次地考慮現時面臨甚麼樣的問題，管治上出現的問題、諮詢不足、立法會和諮詢委員會的代表性不足，能否透過機制上去改善？例如增加立法會直選議席，又例如完善諮詢委員會委員的任用辦法，是否需要引入直接或間接選舉？同時諮詢委員是純粹只有諮詢角色？可否賦予諮詢委員會在政策制定中更多角色，如社會協調常設委員會在勞工事務上

有一定影響力，在《勞動關係法》的制定、最低工資方面其角色不可忽略，因此，加強了政治體系內部各個環節的參與，才能真正解決現時所面臨的政治問題，而不單純指議席問題。我們將要面臨 2013 年立法會選舉和 2014 年行政長官選舉，未來一年社會各界將會提出很多有關議席的討論，由於時間緊迫，這個問題必須要先面對。另一方面，當我們討論立法會和行政長官選舉委員會的產生辦法時，是否可再向前行一步，思考如何完善檢討整個政治體系的運作和完善公眾參與，這可以分兩部行，並不需要一步到位，我相信這有利於澳門政治的長遠發展。

第二，關於福利問題。郝雨凡教授和林廣志博士都提到了“熊貓心態”的問題，但我認為這不是最壞的事，我比較擔心的是一種“掏空心態”，是掏空特區政府的心態。在“歐文龍事件”後，民間開始擔心個別官員會掏空特區政府的庫房，久而久之，居民的想法是錢是屬於特區卻為其他人挪用。政府過去的福利政策最初可能是一種“止痛餅”，經過一段時間後，居民擔心與其特區的財富被個別官員掏空，倒不如一起由居民分享，從長遠來看，是掏空了整個特區政府。現時政府“派錢”、派福利對整體澳門社會是否有正面影響，能否幫助特區政府未來的發展？當然某部分的福利開支是必須的，但長期“派錢”是否一個解決問題的方法才是一個要思考的問題。正如林廣志博士所說，究竟享受福利的同時居民納了多少稅。博彩稅收佔澳門政府收入的七、八成，估計居民納稅佔政府收入的 5%，而在香港，公司利得稅和居民入息稅大概佔政府收入五成，賣地收入佔三成，最高峰時可佔政府收入四至五成。換句話說，現時澳門特區政府收入過分依賴博彩業，而居民對政府收入幾乎沒有貢獻，而特區政府可以在經濟繁榮下繼續免稅。理論上經濟不景時政府通過減稅以刺激經濟增長，但現時在經濟繁榮下卻繼續減稅，那麼在何種情況下才不需要減稅？這是值得探討的問題。當我們減稅已實施 10 年時間，應是適當時候去考慮重新檢討公共財政運作的問題。

第三，關於施政規劃。我對去年政府減少現金分享計劃的金額表示支持。但特區政府卻換來了很多居民的批評，為甚麼要減福利？當時我透過媒體表示政府並沒有減少福利，只不過是轉變了直接“派錢”的方法，可能因為政府的公關工作做得不夠好，沒有清楚表明其實換了方式在其他方面幫助居民。因此，我們可以發現在今年的施政報告中，很明顯重點是民生福利政策，我不知道是否因為去年不好的經驗而在今

年一開始就討論福利政策，因而使部分人覺得政府缺乏長遠規劃。我認爲最重要的思路就是要帶出爲甚麼要用某種特定方式制定福利政策，而不是一定要將福利政策擺在最前面，當然，特區政府強調福利政策是要讓居民知道政府是關注民生福利問題，我認爲是好事。然而，在施政報告中一開始就討論福利政策也可能誤導居民，政府只顧“派福利”而缺乏長遠發展，因爲政府以往在施政報告中都會先提出一些社會長遠發展和經濟規劃，然後再提出民生福利政策，而今次卻一改以往的寫法。當然我是很欣賞政府紓緩低下階層居民的生活壓力的政策措施。

最後，我特別想提出一點，我不認爲特區政府缺少規劃，事實上已經開始有規劃。在施政報告發佈前兩三個星期，《新城規劃》諮詢文本發佈了，但我覺得十分奇怪的是，爲甚麼在施政報告發表前提出該諮詢文本，爲甚麼不待施政報告出台時一併提出？我不清楚政府內部跨部門如何合作分工，還是政府是否有特定策略，事實上，居民對《新城規劃》有不同意見，也存在一些爭議。那麼，既然當時施政報告快要出台，爲甚麼要先發佈一份將會影響特區未來幾十年發展的而備受爭議的《新城規劃》諮詢文本？假設這次施政報告同時出現較大的爭議性議題，所謂“火燒連環船”，屆時會否影響到特區政府未來的管治，爲特區政府的管治帶來衝擊？這也是以後值得留意的。

不忘公共富裕

朱顯龍：今年的施政報告跟過往相比是有特色的。一方面是注重民生，過去的報告很少有這麼大的篇幅，如此詳細的、豐富的解決民生問題，提出很多福利、減稅等措施。第二個特色是探討政制改革，屬回歸十二年來首次，體現了顧及民意、社會發展的新特點。第三屆特區政府前兩次的施政報告基本上是延續了上兩屆政府的政策，這次是展現出了新政府的特色，其特色就是在澳門經濟發展之後，澳門的公共政策應該注重社會和諧發展，中國內地稱爲科學發展觀。科學發展與和諧發展就是在經濟發展的同時讓老百姓享受到經濟發展的成果，這一點是一個重大的進步，體現了新政府的施政方向和重點，這是應該高度肯定的。報告裏也提到了要注重經濟發展，因爲社會和諧是建構在經濟發展的基礎上的，沒有經濟發展哪有社會和諧和科學施政呢？

另外施政報告裏也提到要注意經濟多元化發

展，這並不是經濟發展的口號或政策，是延續下來的。需要強調的一點是，這個政策是對的，但是方向不是對的，多元化發展不是澳門提出來的，是北京給澳門提出來的，那北京是不是真的要澳門多元化發展呢？也許讓澳門經濟多元發展是一個重要的政策，讓澳門不要依賴單一的產業，但是在我個人理解，不僅僅是如此。中國賺了美國的錢，可以通過購買美國的國債來回饋美國，以平衡兩國的貿易；但澳門賺了內地的錢，北京方面不能要求澳門回饋內地。從貿易的角度來考慮，內地對澳門是逆差，但內地不能要求澳門出錢來平衡逆差，於是就提出了多元化的說法，希望澳門通過發展其他產業，來平衡逆差。澳門政府考慮問題的時候，當然要考慮產業多元化的政策，但是更要顧忌到賺了內地這麼多的錢，怎麼平衡，否則就永遠解決不了問題，永遠是一個炸彈，一旦引爆，後果堪憂。中央不會主動就這個問題跟澳門談判，必須靠澳門自己主動和自覺來解決問題。解決的辦法首先就是回饋，比如購買中國國債。澳門有大量的財政儲備，可以花在內地身上。把花不完的錢，或者已經正在花的錢，部分回饋到內地去，賺到 100 塊錢，有 30 塊給內地花，那就很好了，所以一定要建立起這個機制，澳門才能有序地發展。第二是澳門經濟發展以後，應該要讓周邊地區受惠。比如橫琴島以成爲旅遊中心爲目標，澳門能否能爲此作出貢獻？讓珠海、橫琴地區的發展由於澳門的經濟發展而獲得好處，從而牢牢地綁架住周邊地區。中央如果一旦要出台調控措施，考慮到周邊地區也會受到損害，可能就會有所顧忌了。從而，澳門的經濟發展永遠由內地輸血，同時讓內地認爲，向澳門輸血使珠海、內地其他地區同樣得益。否則，中央調控澳門的時候，旁人都認爲無所謂，中央就隨時可以調控。這樣才有一個整體的方向感——不能自己一家富裕，要讓大家共同富裕，要走共同富裕的道路。

維護社會公正

汪 超：我本人是從事仲裁和調解研究的。今年施政報告中行政法務範疇施政方針摘要中提到關於推進澳門特區非訴訟爭端解決機制的報告，就是我完成的。我對澳門怎樣推進仲裁和調解是做過一些研究。首先我談一談爲甚麼需要推進仲裁和調解，因爲現在法院不堪重負，案件積壓非常嚴重，所以希望通過其他的途徑來解決民商事案件和糾紛。現在雖然

存在仲裁和調解機制，《民事訴訟法》也有規定試行調解機制，設立了四個仲裁中心，但事實上仲裁和調解都沒有運作得很好。

首先，調解的機制方面，《民事訴訟法》第 428 條規定了在甚麼情況下需要試行調解制度，但事實上由於試行調解和之後的審判都是由同一位法官來完成，因此法官在調解過程中也不願意過多地介入，以免影響他之後審判的公正性。目前調解是在司法程序中的制度，在司法程序以外則沒有。其次，仲裁方面，問題就更多，到目前為止，仲裁中心幾乎沒有接到案件，現在有仲裁中心的仲裁員都已經忘了自己還是個仲裁員了。我們專門就此進行過研究，透過十幾家社團作問卷調查，為甚麼市民不透過仲裁去解決糾紛呢？第一，仲裁員的公正性和專業性。與調解不同，調解只要雙方達成一致就可以了，但仲裁是要依據法律來解決的，因此仲裁員的專業水平和公正性是非常重要的。第二，老百姓考慮的是能否透過仲裁來快速解決糾紛。市民之所以選擇仲裁而不是其他途徑，一個很重要的因素就是它比訴訟具有優勢，具有甚麼優勢呢？在別的國家和地區，法院的堂費很高，因此通過其他途徑解決可以節省金錢，但在澳門打官司的費用很低，堂費就不是一個很重要的考慮，從而時間就成爲一個重要因素了，仲裁需要達到快速解決糾紛的目的。

爲了研究仲裁和調解的發展方向，我們收集了 2008、2009 年民商事案件的全部卷宗，每一類案件從入案到判決的需時，我們都有詳細的數據，問題是針對這些具體的糾紛，我們並沒有仲裁機制，比如現在法院積壓最多的是勞動案件（勞資糾紛、工商意外）、交通意外和管理費，但我們現有調解、仲裁機制無法、無力解決這些社會上矛盾最集中的地方。比如初級法院很多案件都涉及管理費的糾紛，但是這類糾紛能適用調解嗎？不能。我訪問過一些相關社團，他們說這個問題不能調解，調解解決的話以後就沒有人願意付管理費了，因爲通過調解就能少付一點費用。仲裁也不適用，因爲一般管理費糾紛涉及金額都是 5 萬元以下，適用輕微民事，3 個月就可以解決。因此管理費雖然看上來案件量很多，但實際上並不適用調解和仲裁。然而，在勞動糾紛和交通意外最多發的糾紛中，現存的調解和仲裁機制不能發揮任何作用，比如在勞資糾紛領域，現在先透過勞工事務局調查，確定是屬於行政違法還是輕微違反，決定是否移送法院處理，但勞工事務局調查的時間就需要 8 個月至 1 年，在這種情況下就沒有辦法滿足普通勞工的需要，勞工

總是希望在第一時間拿到賠償。我們正在探討有沒有可能在不影響勞工局、檢察院、法院的法定權限的前提下，把勞工局的行政處罰的職能，與因僱傭關係所發生的金錢債務民事法律關係劃分開，在民事法律關係適用仲裁程序。這是我們在處理勞資糾紛的時候可以考慮的方向。在交通意外交面，涉及傷人的案件就成爲半公罪或準公罪了。由於一般因爲民事程序走起來很慢，所以很多人都希望通過刑事追究來解決問題。這樣就大大增加了刑事方面的負擔，現在刑事方面積壓也很嚴重了，這個問題怎麼解決呢？我們可以參考香港等地區的經驗，把刑事和民事分開來處理，政府專門有一個交通意外傷亡援助計劃，如果碰到交通意外，政府會先補貼一部分錢給傷者，因爲涉及傷人的交通意外的受害方，總是希望第一時間拿到一筆賠償，這個做法能使傷者平復情緒，有利於解決問題。總的而言，我認爲仲裁和調解是非常重要的，它關係到社會穩定，訴訟糾紛沒有得到及時解決的話，就會爲社會帶來不和諧的因素。

王 禹：我想回應一下基本法是不是只在特區生效的問題。在法學理論上來說，基本法是在全國範圍內生效的，並不是只生效在澳門。如果只生效在澳門的話，理論上就說不通了，比如珠海的邊檢和海關都要撤掉，因爲澳門已經回歸，已經是一國了。之所以依然設立邊檢和海關，就是爲了實行“一國兩制”，尊重澳門的高度自治，澳門這樣才有可能作爲一個單獨關稅區，有單獨的邊境控制。另外，橫琴不能直接劃撥給澳門，只能通過授權管轄，也是涉及到基本法在全國生效的原因。基本法序言已經寫明，澳門包括澳門半島、氹仔島和路環島，這就設定了澳門的行政區劃，這個規定不僅對澳門有效，也對珠海有效，對珠海來講澳門就是這個區域，所以不能把橫琴的地直接劃撥給澳門。

另外，爲甚麼對澳門的有些臨時居民採用現時的管理方法呢？因爲臨時居民在澳門沒有居留權，戶口在內地的，就是指在內地有“居留權”。辦理回鄉證時，內地才把戶口注銷，內地的居留權因而喪失。如果把這部分澳門非永久居民的內地戶口注銷，但他在澳門又沒有居留權，一旦在澳門的工作中斷，或者犯罪以後，也有被驅逐出境的可能，到時候內地就回不去了，“有國難回”、“有家難回”。怎樣過關的時候更方便一些，倒是一個值得探討的問題。

積極進取，把握機遇

楊允中：首先我再次代表一國兩制研究中心向各位在百忙之中抽空參加是次座談會表示感謝。在是次會議中出現了大量有啟發性的、有豐富內容的發言，我們稍後將作出整理並以適當形式向政府報告。我們今天採用了“積極進取——對 2012 年財政年度施政報告的評議”作為是次座談會的主題，並不是說這份施政報告就非常進取了，滿足了社會各方面的要求了，但畢竟是往此方向大大的靠近了一步，不僅在民生方面有很大的發展，民權問題也受到高度的關注。應該說，政府的施政在任何地區、任何國家、任何年份都不可能做到十全十美，也不存在十全十美的標準，因為每個人都可以按照自己的目標和期望劃定標準。政府則不可能照顧到每一個個別人士，只能滿足社會主流的意願。今年的施政報告在總的方面值得肯定，亮點不少，當然也有一些明顯的美中不足，或者說一些根本性的問題有待政府進一步關注、重視，希望在 2012 年施政過程中，有更大的發展和進步。

至於大家非常關心、社會上反應非常強烈的、將在明年啟動的政制改革，總的說來政府作出了一個積極進取的表示。立法會議席自回歸以來已經做了兩次調整，第一次是由 23 個議席增加到 27 個，第二次由 27 個增加到 29 個。我相信這次政改後立法會議席會有所增加，增幅不可能很大，但應該是一個新的啓程點。至於行政長官通過間接選舉產生，短期內不可能調整，而選舉委員會在 300 人的基礎上予以適當擴大，增加其代表性，絕對是可以期望的，具體是增加多少，需等聽取意見以後，最後由政府推出比較切實可行的法案，由立法會以 2/3 多數通過。只要走完這個程序，最後得到中央政府批准或者得到備案，應該是不需要擔心的。主要關鍵是政改方案在得到立法會 2/3 多數通過和行政長官同意以後，為甚麼要報中央

批准？關鍵就是一句話：政改的權限不屬於澳門特區政府，不是由特區政府想怎麼改就怎麼改，這是一個大的原則性規定，一定要得到中央政府的首肯。所以在政改啓動之前，由行政長官向中央提出報告，表示對中央政府的尊重，絕對是事在必行，形象的說法就是“五步走”正式啓動第一步。我們要多作溝通、交流，因此我相信未來一年澳門的輿論會比較熱鬧。除了中央將對於基本法兩個附件的修改程序作出解釋，還有澳門的兩個選舉法的修訂，相信在一定程度上將滿足各界的對於推進民主進程的期望。值得注意的是，這一次政改方案只關係到 2013 年第五屆立法會選舉和 2014 年第四任行政長官選舉，以後的制度由繼任的行政長官視情況決定是否需要提出政改報告，這本身也是循序漸進的基本要求。目前必須在充分聽取民意的基礎上，把明年的政改方案做好，這方面澳門居民有回歸十幾年來參政議政的鍛鍊，特別是《維護國家安全法》的制訂過程中已經有過全面諮詢經驗的積累，相信這一次會比以前做得更好。

一方面我們要肯定政府作出的諸多努力，另一方面也要適當的表達意見，實行監督。比如說今年的施政報告是歷來最厚的，有很多改進，列出了多個時間表，但是文字有嫌粗糙。舉例來說，在時間表中有“預計開展時間”、“預計完成時間”這兩個欄目，有的施政領域則一律用“持續進行”的說法，“預計完成時間”怎麼能說“持續進行”呢？文字上不匹配。有的施政領域提到制定某些法律的“完成時間”是“全年”，“預計完成時間”怎麼能“全年”呢？顯然不太正常。另外，有一份叫做“世界旅遊休閒中心內涵的參考”的附件，這個標題本身在中文是不通的。政府工作確實有很大的進步，這是有目共睹的，但很多一般群眾都能發現的問題，政府偏偏還沒處理好，恐怕也是一點敗筆。