

2013 年財政年度施政報告評議 (人物專訪一組)

《“一國兩制”研究》編輯部

受訪嘉賓：

澳門特別行政區第四屆立法會何潤生議員
澳門大學社會科學及人文學院郝雨凡院長
澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所
陳慶雲教授
澳門發展策略研究中心蕭志偉理事長
澳門經濟學會柳智毅理事長

採訪日期：2012 年 12 月 3-12 日

澳門特別行政區行政長官崔世安於 2012 年 11 月 13 日發表 2013 年財政年度施政報告，這份施政報告中涉及多項關於法律改革、政府治理、民生扶助、公民社會發育等重要議題，與澳門特區的持續健康發展息息相關。《“一國兩制”研究》編輯部爲了配合澳門政制發展的討論，就“2013 年財政年度施政報告評議”爲題進行一次學術界名人專訪。相信他們的分析、判斷有助於加深對行政長官這份施政報告的理解和認知，現將有關的內容分述後，謹供讀者參考。(本訪問稿根據現場錄音整理而成，相關觀點不表本刊立場。)

一、2013 年施政報告提出要構建施政長效機制。對此，您認爲其意義和價值何在？您有甚麼具體建議？或者認爲主要應從哪些方面進行構建？

郝雨凡：我覺得這次行政長官的施政報告比前幾次更加務實。施政報告的整體內容具有前瞻性，因爲過去的施政報告多是針對具體問題提出一些應對方案，而這次特別對某些問題提出長遠的制度設計和安排，前瞻性顯而易見。從這個角度看，可以說，今年

的施政報告有新意，特別是在構建長效機制，共建共享經濟發展成果，建立世界旅遊休閒中心等方面設立了長遠發展目標。特區政府也已意識到需要投入更多資源優先處理民生工程，我比較認可這份施政報告。

從施政報告中，反映了澳門當前面臨的一些問題。如果說回歸後前十年，澳門的主要問題是經濟滯後，以及處理澳葡政府遺留下來的爛攤子的話，何厚鏞主政時期主要關注的是提高經濟效率，2002 年在博彩業中引入競爭機制就起到了很大作用，使澳門經濟走出低谷，充滿活力。然而，近年來，我們漸漸感受到，經濟雖然向好，但博彩業一業獨大產生的問題逐漸突顯出來，特別是民生問題，例如房價高企、交通堵塞、環境污染、物價攀升等，加上個別政府高級官員腐敗現象，這些問題的出現都是隨着經濟迅猛發展伴生出來的。第三任行政長官崔世安上任後，明顯回應了這些問題，提出了“陽光政府”和“科學決策”的理念，以及着重關注民生問題，都讓我們感受到特區政府積極回應澳門在發展過程中面臨的急切問題：如何維護和保障澳門居民的住房、社會保障、醫療、教育、環境等方面的權益。澳門人均 GDP 亞洲排名第一，居民自然在心裏期待能有與亞洲人均 GDP 第一相符的優質生活。不過，需要指出的是，雖然人均 GDP 排名亞洲第一，但優質生活卻遠遠低於居民的期待。從這個意義上講，特區政府必須更好地回應和解決由於博彩業一業獨大造成的各種難題。我曾在《2010-2011 年度澳門藍皮書》總報告中提到，博彩業一業獨大之後，澳門民眾實際上承擔了博彩業快速發展帶來的社會成本。居民天天都在感受着博彩蓬勃興旺的社會成本，卻難以分享博彩業發展帶來的優質生活。因此，特區政府應發揮其應有功能，例如透過稅收及其他公共政策，調解社會財富分配過程中的公平問題。特區政府的目標越來越明確了，而且做法越

來越務實，尤其在民生方面讓居民有看得清、摸得着的改進。

提到長效機制的建立，例如着力建構應對環境污染、構建人才庫、推進會展業發展、經濟適度多元發展等方面的長效制度已經擺上議程。事實上，經濟適度多元就是要長遠地、未雨綢繆地考慮澳門的經濟前途。博彩業繁榮發展，但不等於可以穩健地、沒有風險地一直持續下去。現時國際環境非常詭譎，因此，要考慮經濟適度多元，分散風險。經濟適度多元不是說不做博彩業，它仍然是澳門的龍頭產業，而且應該把它做大做強，特別是面臨周邊地區發展博彩業的背景下，澳門應該發揮博彩業的規模優勢，同時，應大力發展與博彩業配套的產業，特區政府着力發展旅遊休閒相關產業的思路是對的。博彩業實際上是旅遊休閒產業中的特殊產業，旅遊產業是一塊很大的蛋糕，如能把它做大做強，本身就符合經濟適度多元的含義，現時致力發展的會展業、文化創意產業都有這方面的考慮。

同時，我也留意到施政報告中提到人口政策諮詢、績效管理制度、淘汰高污染車輛、電動車輛使用、落實籌建再生水廠、建設氹仔新客運碼頭及粵澳新通道等，這些都提上施政日程，我們能夠感覺到特區政府重視民生問題與長效機制建設並進，這是讓人欣慰的。總的來說，這次施政報告內容比較全面周詳，惠民政策較具體，體現出特區政府的務實進取精神。除了回顧過去一年的施政，亦實事求是地提出了澳門面臨的一些急迫問題，並提出了 2013 年乃至未來澳門發展的一些思路：在發展戰略方面，比較關注現實，將解決現實問題與未來發展很好地結合起來；將科學決策和政策研究作出一定程度的結合；在民生方面，也能將臨時措施和制度建設有機地結合，着重建立多重社會保障體系。在施政報告中，特區政府承認其施政還有改進空間，社會上還存在不少問題，如何優化施政並就一些重大社會問題作出回應都是政府要面臨的重大課題。

何潤生：2013 財政年度施政報告很突出提及建立“長效機制”，但觀乎整份施政報告，對於澳門各項的長遠發展主要是提出了一些願景，仍然缺乏比較具體的規劃。澳門現時面臨的重大社會問題是由於經濟高速發展而帶來的民困，當中主要表現在三方面：內需增加而引發的高通脹、樓價及租金過高令居民安居難、交通問題日漸嚴重。針對這些問題，2013 財政年度施政報告仍然是集中採取短期措施作為主要手段。

現金分享是一項短期的紓困惠民措施，但這項措施已然進行了幾年，彷彿變成了一項長效制度。可是，社會上有很多聲音指出，澳門市民當下面對的高通脹、高樓價、高租金，以及大量旅客來澳而帶動的內部消費指數上升等問題，由一攬子因素所造成，特區政府依賴這種所謂“派糖”的方法去處理居民面對的民生困局是否一件好事？光靠“派糖”是否足以解決問題？這方面實在值得特區政府進行檢討。兩年前，行政長官崔世安意圖通過某些機制，把現金分享慢慢轉化成如社會保障制度這種長效機制，但社會保障制度現在又變相成為了另一種“派糖”的措施。在 2013 財政年度施政報告中指出，在未來四年，特區政府將為社會保障基金注資澳門幣 370 億元。特區政府這一做法十分依賴其財政收入是否穩定，目前看來，博彩業的蓬勃發展為此提供了保障，但從長遠來看，這種情況是否能一直持續？對於一個社會來說，四年也絕非一個長的期限，社會保障制度作為一個穩定的機制，絕不是僅僅四年的事情，博彩業是否能持續發展，讓特區政府始終有足夠的財政收入來支撐這個機制的運行呢？一旦博彩業發展出現變數，特區的財政不穩，居民的社會保障也會出現問題。施政報告中提及會討論勞資雙方的供款金額，以現在的經濟狀況，勞資雙方若維持現有的供款水平，整個社會保障基金會將入不敷支，而供款必須有數倍的增幅才能長久健康運行，這個基金才能建立一個長效運作機制。由此可見，雖然這次的施政報告的確採用了“長效機制”等字眼，但卻沒有真正為社會保障制度建立一個長期有效的運行機制。

從具體的施政來看，各個範疇仍然如過去一樣只是提出了宏觀的施政方向。例如，經濟適度多元發展這一議題已經提出多年，強調要多元，但卻沒有談及如何改變現時由於博彩業一業獨大而導致的產業結構單一問題。從長遠角度觀察，澳門的整體經濟都會繼續依賴博彩業，若外圍經濟因素不明朗，特區政府的財政收入以及澳門總體經濟穩定都有可能被影響。2013 年的施政報告中提出了希望博彩業有序發展，所以限制博彩業於未來十年的增長率在 3% 之內，這個限制對於澳門希望推動適度多元發展有甚麼作用呢？博彩業 3% 增長率對於澳門經濟適度多元又有何意義呢？如果博彩業的發展減緩，我們如何通過提升其他行業的發展以補充這個產業及財政的缺口呢？經濟適度多元發展的口號已經叫喊了很多年，但從政策上還未能看到具體的措施。

此外，要制定有效的長效機制，政府的政策研究

能力是非常關鍵的。近年，特區政府推出了一系列年期較長的政策規劃諮詢，例如：《公共房屋發展策略(2011-2020)》、《澳門特別行政區人口政策框架》、《澳門陸路整體交通運輸政策(2010-2020)》等等，這些諮詢文本都存在一個通病，文本對相關方面的未來規劃提出了願景，但沒有具體的發展方案，就算有實際情況分析也是相對簡單、不夠全面，特區居民很難就問題展開實質性討論。就以《公共房屋發展策略(2011-2020)》諮詢文本為例，這是一個從 2011 年開始持續至 2020 年的發展規劃，是一項與居民生活息息相關的長遠民生問題，可是特區政府並沒有就澳門未來的公共房屋及私人樓宇的潛在需求進行預測及估計，整份諮詢文本的內容都是很空洞的，也沒有釐清私人樓宇與公共房屋政策的關係。就居民的住屋問題，澳門特區政府成立了兩個相關的部門：促進房地產市場可持續發展工作小組及公共房屋事務委員會。前者給人一種沒有運作的感覺，只有在市場上出現大矛盾時，才會站出來推出一些臨時招數來應對，可見這個工作小組是被動的，並不能主動解決澳門居民的住屋問題。後者是一個純粹的諮詢機構，並沒有發揮委員會為政府出謀獻策的功能，只是單純在政府出了政策後讓委員會通過。觀乎鄰近地區香港，特區政府 2012 年就公共房屋未來發展成立了長遠房屋策略督導委員會，負責分析社會不同階層的住屋需要、評估誰應該得到優先住房幫助、預測公共房屋與私人樓宇的需求情況、檢視土地規劃政策，其成效如何還需要拭目以待，但在制度的設計是很完整的，督導委員會中有官方機構也有民間機構，並能夠針對香港現時的住屋問題作出分析，為不同階層人士提供不同類型的房屋以解決問題。如果特區政府需要建立長效機制，政府自身的政策研究能力很重要，所推出的政策諮詢文本必須經過充分研究，不能隨便拿出一個單純概念性的東西，然後等待大家回饋的意見，因為沒有具體方案，市民不能集中討論重點問題，諮詢效果可能不會太好。

總的來說，關於長效機制的問題，施政報告之中提出了很多願景，具體措施卻欠奉，我個人認為，這方面仍然存在很大改善空間。

陳慶雲：儘管“民生”問題，是各地政府都需關注的大事，但它對澳門特別行政區來說，有其特殊性。對其他地區而言，不論“做蛋糕”還是“分蛋糕”，都需要認真解決效率與公平問題，謀求兩者的統一，歷來是內地改革與發展中較為棘手的難題。這

不是說澳門特別行政區政府無需關注效率問題，而是說，公平問題在某種意義上更顯突出，這是因為澳門的經濟基礎與產業結構的特殊性所決定，這可能與其他地區的實際不盡相同。正是這個因素，民生問題是澳門社會中的大事，是政府制定政策的重點。具體地說，在重大的民生問題上，如何保障“公民共享發展成果”，使社會創造出的公共資源能公平地分配，而這種分配既符合澳門發展的長遠利益，又能兼顧解決民眾眼前的困難，尤其要顧及那些處於極端困難之中的群體，這是特區政府要認真面對的艱巨工作。為了解決這些帶有公平性問題，“不但積極提升短期惠民政策的成效，而且努力建設施政長效機制。”所以，構建長效機制不僅十分必要，而且應立即全面研究、全面跟進。

施政報告提出：“加強建設具規範性、穩定性、長期性相配套的制度體系，結合適時的補充措施，穩步推動施政長效機制的各項建設”。我理解，實際上這句話包含了四層意思：一是不能僅靠臨時措施，要有制度保障；二是制度體系要具有規範性、穩定性、長期性；三是要把制度建設與適時的補充措施相結合；四是施政長效機制的各項建設要穩步推進。出於這種理念，施政報告不僅立足長遠發展，從社會保障、醫療、教育、住房保障等方面，闡述了長效機制的內容，而且具體安排了近期應對通脹壓力的臨時措施。“政府將繼續高度關注通脹對廣大居民，尤其是弱勢群體生活素質的影響”，“在促進長期性的制度有效運作的同時，強化適時應急補充措施的配合作用，以保障民生福祉。”這些措施，使特區政府少收稅 16.12 億元；相反，由於實施經濟補貼和成果分享，多支出 97.73 億元。從總的方面看，政府在全力關注弱勢群體的民生方面，所做工作顯得具體、扎實，長效機制所涉及的主要內容基本清楚。但如何統一規劃，真正全面落實，缺乏制度性的保障措施，因為一旦某些組織執行不力，將會影響施政的形象與權威。

蕭志偉：在 2013 年財政年度施政報告中，行政長官非常強調通過長效機制去構建施政四個方面的內容：社會保障、醫療系統、教育系統、住屋保障。首先，特區政府一直都知道，要讓市民滿意，必須要妥善解決民生問題，但這需要強大的經濟基礎。博彩業開放以後，經濟條件變好，政府始有條件做好民生工程。在澳門特區第一、二屆政府打好的良好基礎之上，第三屆政府自成立以來便着手民生工作，也是在回應社會的強烈訴求。第二，有關長效機制。我認為

在過去幾年，特區政府一直是以短期的政策，來結合長期機制，只是沒有明確提出，這次明確提出來了就更好。比如教育方面，我們已經提出了十五年免費教育，還有一個長遠的發展目標，要把年輕一代的教育系統建設好。再比如醫療方面，制定了《完善醫療系統建設方案》，投入百億元資金，在 2020 年之前建立一套更有效的醫療體系，屬於一個長期目標，要把整個醫療系統提升一個等次，它起碼應該有能力面對 2030 年的需求。其實第三屆特區政府一直都在構建長效機制，只是今年的施政報告特別作了強調，讓社會有所瞭解，政府用短期政策解決一些社會正在面對的急迫問題，也用長遠的眼光應付將來會出現的問題。資源對於長效機制特別重要，既然是一個長遠的目標，資源投入肯定比較多，需要政府撥款支持。結合現在澳門居民對政府施政公平、公正、公開方面的訴求，政府應該增加透明度。政府可以考慮在每一年的財政撥款中，特別是中長期政策中，評估撥款數字、監測其財政支出狀況等，在制度化方面多下工夫。比如在社會保障方面，在未來四年合共注資澳門幣 370 億元，是一個明確的目標數字，能提高市民的認同度。此外，公佈在各個領域投放的資源量，再結合一個成熟的財政預算管理機制，能使長效制運行的更暢順、有效。

柳智毅：今年施政報告中“增進民生福祉，立足長遠發展”的主題具有時代意義，較貼合澳門目前社會經濟的狀況。眾所周知，澳門回歸前，其實經濟發展停滯不前，甚至出現負增長的情況，失業率曾經高達 7% 以上，回歸後經過調整，直到 2004 年下半年經濟才起動，2005 年出現較快增長，2006 年後進一步加速增長。回想起來，第一屆特區政府的施政報告，由於當時經濟發展並不理想，所以提出“固本培元”的發展理念；第二屆特區政府的施政報告，由於經濟出現較快增長，所以提出改善民生的發展理念；第三屆特區政府，經濟的快速增長已為澳門特區政府積累了較龐大的經濟基礎和財政儲備，有能力、有條件擴大社會分配，解決貧富差距問題。在這樣的大背景下，今年施政報告中提出的舉措，非常明確，十分貼近現實與發展需要，如通貨膨脹等經濟高速增長衍生的問題，同時也需要經濟實力解決。所以，增進民生福祉方面，目前可以多做一些。至於立足長遠發展，簡單來說，指政府如何有效進行長遠規劃。特區政府可以利用目前財政豐裕的條件解決社會發展不平衡、居民的複雜多元訴求，這對於增進社會民生福祉

十分重要。從長遠來看，如何進行有效機制的規劃，尤其是民生方面，讓澳門大部分居民可以分享經濟成果，是長效機制構建的最終目的。

二、施政報告提出要“共建共享發展成果”，您怎樣看澳門居民在共享發展成果方面現狀？您有甚麼具體建議？

何潤生：自澳門回歸、博彩業開放之後，博彩業及與其相關的行業，如旅遊業、服務業、零售業等等，都有迅速的發展，這些行業帶動了澳門經濟增長的同時，也讓從事這些行業的居民從工資上漲，換言之，這部分的居民通過工資水平增長分享了經濟發展的成果。另外，由於經濟的高速增長，以至澳門的樓價上升，原來擁有物業的居民由於資產價格的上升而獲得了財富，原來幾十萬的房子現市值幾百萬了。可是，如果我們從另一側面看，情況可能不太一樣。澳門 2011 年的人均 GDP 是 66,311 美元，折合澳門幣 53 萬元左右，即每月約澳門幣 44,000 元，但 2011 年的澳門居民收入中位數只有澳門幣 10,000 元左右，當中應該存在一定的研究價值。這些數字反映了一個問題，澳門的表面是很風光的，但內裏卻存在着高通脹、高樓價、高租金的問題，這些對居民帶來的實質影響是非常明顯的。面對這些問題，政府多次表示高度關注，亦多次出手，但成效不高。人均 GDP 是很不錯，但居民的實際收入以及幸福感卻是下降了。此外，資產升值並不能被視為實質分享了經濟成果。對於那些在經濟發展過程中毫無受惠的、甚至被經濟發展所產生的負面效應影響到的人群，例如：非從事博彩業及其周邊行業的居民，其工資水平增長並不高；沒有物業但想結婚置業的居民現正面對高樓價。對於這些沒有受惠的人群來說，經濟高速發展帶來的絕對是弊多於利。他們感受不到自己有份分享經濟成果，從而對社會有怨氣，特區政府必須充分考慮並關心這一群人，才能保障社會和諧與穩定。

我個人認為，特區政府首要解決的是居民住屋問題。在公共房屋方面，特區政府應該提供更多的公共房屋，當中包括社會房屋及經濟房屋，同時也應該增加土地儲備以保障未來公屋的可持續供應。在私人市場方面，樓價居高不下其中一個原因是供不應求，因此，特區政府應加快審批，增加樓宇供應量。樓房建造需要一定時間，在短期內如果未能大量增加供應，那就應該通過某種手段限制需求。我個人建議在非常

時期應採用非常措施，作為一個短期措施，特區政府可推出“限購令”，限制非本地居民以及以公司名義購買房屋，以免讓現有的供應大部分都被炒家或投資者所吸納，造成樓價繼續上升。解決澳門居民的住屋問題，讓居民安居樂業，才能真正讓居民共享發展成果。

另外，現階段澳門的財政儲備約有澳門幣 3,000 億元，除了外匯儲備部分外，其他部分可以考慮效法如新加坡等地區的做法，通過成立類似國家主權基金進行一些投資和發展，以增加回報，提升政府的財政收入，然後再讓市民分享成果。

關於現金分享問題，崔世安剛上台之後的第一份施政報告曾指要將這種短期措施慢慢過渡成為長效機制。可惜，當時正值是高通脹的時候，另外也有許多民生方面重中之重的問題沒有解決，如萬九公屋問題等，在那種情況下，當時新上馬的第三屆特區政府面臨一定壓力，加上博彩業發展為政府帶來相當可觀的盈餘，當時若不再繼續實行這種短期的現金分享惠民措施，恐怕居民不滿聲音會很大。財政有盈餘，並已經在構建長效機制，暫時繼續這種短期措施可以先解決居民燃眉之急，讓居民直接地分享經濟發展成果。

郝雨凡：總的來說，這個施政報告讓我眼前一亮，與過去兩年的施政報告相比有明顯改善。有一些做法我也很認同，特別是提到現金分享方式，這次提到最高 12,000 元退稅措施，就是亮點。退稅等於另一種現金分享，旨在鼓勵多做貢獻，工作收入多，交稅越多，退得就較多，這種方法實際上是各個發達國家一直採用的做法，以退稅方法來調解財富二次分配中的社會公正問題，比簡單地發幾千元有意義得多。

在共建共享方面，牽涉到澳門居民承擔的社會成本問題，也涉及到財富二次分配，是讓普通民眾感受到經濟繁榮所帶來的實實在在的好處。現金分享計劃是其中一環，特區政府對民生問題的關切更是共建共享的一部分。我們都有這樣的體驗，澳門人均 GDP 亞洲第一，但普通居民的人均家庭月收入其實只有 3 萬左右，差距是挺大的，就如有些香港學者認為，澳門人均 GDP 亞洲第一實際上是一個“美麗的誤會”，居民並沒有享受到高人均 GDP 帶來的美好成果，政府要起到調節經濟發展過程中財富共享的功能。

現在，社會上“共享”情況較常見，“共建”則略顯不足，政改實際上也涉及到“共建”，牽涉到多

大程度上發揮公民社會的輿論監督、法律制度完善等問題。在我看來，“共建”是制度性建設，我們需要規範的社會管理和治理體系，需要全體居民參與一同構建，法律體系改革、政治改革、政府與社團關係等實際上都與制度建設有關。

蕭志偉：要社會和諧、穩定，必須把社會資源分配好。“共享”的部分，未來一定要做好，另一方面，市民也應該瞭解到甚麼是“共享”？如今，通過二次分配，政府把資源分配給社會上有需要的群體，這個政府在過去幾年一直努力在做，當然仍然有改善空間。具體來說，在總體社會層面，醫療、教育、房屋、社會保障這四個方面，幾乎已經囊括了生、老、病、死四個方面，將社會資源公平的分配給每一個市民。這個也是每一個國家和地區都在努力的目標，投放資源，使市民享受到切實利益。澳門每一個市民所分享到的資源和福利，其實是非常多的，而問題也就在這裏，當我們每個人已經享有很多的時候，再增加一點，也沒太大感覺。我們有十五年的免費教育，亞洲地區沒幾個國家的國民能享有這種待遇；醫療方面，65 歲或以上完全免費。只要冷靜的思考一下，尤其是和鄰近地區客觀比較一下，感覺就更加真切。

至於通脹，目前行政長官和其他官員已經對這個問題表達過他們的看法。通脹的成因與美元、人民幣幣值的變化有關係，澳門幣和美元間接掛鈎，而物資卻大部分從中國大陸進口，當人民幣幣值相對美元升高時，就造成了輸入性通脹。在過去幾年，澳門經歷了高速的經濟發展，使企業的經營成本上漲，經營成本變化的結果已經逐步顯現，本地的租金、工資也漲得很快。此外，美國、歐洲的資金沒有出路，都投資到亞洲來，因為他們認為澳門的經濟發展快，投資環境比較好，回報比較高。所以通脹的問題，目前只能用一些短期的政策來應對；但是，也有必要讓市民感覺到特區政府有一個比較長效的機制，去應對將來可能出現的問題。過去，澳門人最擔心的就是沒有退休金，退休以後生活無保障。第二擔心的就是年老的醫療問題，醫療費用高昂，無法支付。最讓人擔心的這兩個問題，特區政府都替市民解決了，所以“分享”這一點是做到了，只是還沒有退休的人在現階段可能還沒有感覺到。

在我這一代年輕的時候，父母都為了我們的教育費非常發愁，兄弟姐妹多，每一個都要讀書、交學費；今天，教育是免費的，書簿費用也有津貼，讀大學也有津貼。在人生的不同階段，都能分享到政府的資

源。只是，現在有些市民獲得了益處，卻不覺得那是“分享”。我認爲，每個人拿到社會資源的時候，都應該思考，資源是從哪裏來的？當然，每個人都從自身的角度出發，希望自己和自己的群體可以多獲得一些，這也是很正常的。但是政府作爲公共資源的分配者和主導者，一定要把工作處理好，不能說有人要求多一些，就給他多一些。也是基於這個原因，必須建立長效機制，要從大局出發看待問題，通過一些不同的政策，將資源分配給不同階層有需要的人，我覺得這就足夠了。“共建共享”這一個部分，我認爲做得非常好，外地人都非常羨慕我們。回歸以來，特別是博彩業開放以後，我一些外地的朋友來到澳門，都非常讚賞特區政府的工作。

柳智毅：本人認爲，共建共享如何透過長效機制體現出來，這種機制如何體現？長效機制並非一個長遠的福利制度，而是如何實現共建共享，這很容易理解，你建我享，我建你享，肯定大家都不同意。而派錢的做法，不能完全達到共建共享，而是屬於“你建我享”或“我建你享”，所以社會都有不同的聲意是可以理解，這在長效機制的建設過程中需要解決的。今次的施政報告較爲驚喜的地方體現在貫徹性較強，一脈相承，內容和施政承諾的對接上，這從前兩份施政報告可以窺見得到特區政府是有提出和執行的。例如，第一次提出中產研究，第二份提出如何從政策上幫助中產，至今已有多份研究成果向社會公佈。所謂人無信而不立，政府無信更不能立，特區政府若要落實施政報告中的共建共享發展成果，政府必須做開誠佈公，讓市民信任政府，避免讓社會覺得政府講一套而做的是另一套。至少在本人來看，近幾份施政報告特區在“講”和“做”方面基本上得到貫徹。然而，有些媒體的報導負面的評價較多，而忽略了正面的評價，有時對政府施政方面也不公道。當然，施政報告有沒有不足的地方？答案一定有，但作爲傳媒有責任平衡兩邊的報導。總的來說，我認爲今次的施政報告比以前都好。

三、施政報告再次提到建設世界旅遊休閒中心，您如何理解“世界旅遊休閒中心”？您認爲是否要有一些具體指標或目標來加以量化？

何潤生：澳門的定位爲“世界旅遊休閒中心”，這個定位的關鍵詞包括了“旅遊”和“休閒”。

作爲“世界旅遊休閒中心”，澳門的旅遊資源卻在很大程度上局限於博彩娛樂場，世界文化遺產景點或其他特色景點被忽視了，外地人對澳門的主觀印象只有賭博，沒有太多人會想到澳門是一個擁有世界文化遺產的城市，是一個世界歷史文化名城。這是由於博彩業發展太迅速也太龐大而造成的擠壓，同時也是主管旅遊的部門在對外宣傳澳門的重點有偏差，總是集中在澳門的博彩、娛樂、賽車、煙花匯演等方面，但對世遺及其他景點這些旅遊資源的推廣是相對忽視了。我們必須認清，博彩業只是澳門作爲“世界旅遊休閒中心”的其中一個項目，而非全部。我們應該謹慎思考如何增加一些非博彩的旅遊元素，以吸引不同類型的旅客來澳，而非單純吸引賭客。例如美國一些有博彩業的地方，都不只是通過博彩吸引旅客，而是採用非博彩元素吸引家庭旅客。旅遊博彩的定位需要通過對博彩業規管的形式，讓其發揮更好的作用。澳門不能過分依賴博彩業吸引旅客，世界外圍經濟情況若有不明朗因素，來澳旅客數目可能會受影響。

“世界旅遊休閒中心”的第二個關鍵詞是“休閒”，這關係到居民的宜居問題。世界上許多城市都把宜居納入爲將來發展的一項重要方向。國際上，有一項名爲“國家花園城市”的城市競賽，這個競賽有“綠色奧斯卡”之稱，是一項國際城市宜居獎項，由聯合國環境規劃處所認可，並聯同非盈利組織國際公園與康樂管理協會主辦。這是涉及城市及社會環境管理的國際競賽，目標是創建宜居的社區及城市，以提升市民生活的質量，構建和諧社會。這個評選活動是以宣導生態平衡、環境保護、宜居及可持續發展爲主題，近年越來越受到世界各國的重視。“國家花園城市”競賽設立的目的是在於評比各個城市的永續發展和環保意識，並對當地社會及環境帶來一些比較大及較正面的影響。這是全球唯一一個涵蓋了城市景觀、社區環境管理、生態建設、資源利用、人與自然及環境永續發展等等重要議題的國際競賽。澳門作爲“世界旅遊休閒中心”，不純粹只看發展規模，還必須要看城市的宜居指數。我們可以參考“國家花園城市”如這類的國際性競賽，引入相關的標準，作爲衡量澳門城市狀況的指標，讓大眾有一些指引，否則大家可能只會以經濟發展作爲單一目標，默默承受或忍受經濟發展而引起對城市及宜居狀況的破壞。有了這些指標，居民可以把澳門和其他城市進行比較，從而更清晰地瞭解澳門的宜居狀況，就一些爲了促進經濟發展而對生活造成的負面影響向政府作出反映。城市規劃、文化遺產保護等等都是與澳門作爲“世界旅遊休

閑中心”息息相關的。

郝雨凡：至於如何理解“世界旅遊休閒中心”，這個問題涉及澳門長遠發展定位問題。過去我們說，要扶植澳門的中小企業或者培養重點產業從而達到經濟適度多元的目標，這個思路應該有所改變。事實上，澳門應該將現有的比較優勢進一步發揚光大。澳門的比較優勢是甚麼？博彩業。博彩業是甚麼？它是旅遊娛樂休閒的重要組成部分，抓住這一點，就意味着我們應該繼續推進旅遊娛樂休閒產業。因此，打造世界旅遊休閒中心，是一個很有遠見的城市定位戰略，能把旅遊娛樂事業做大做強就已經很不錯，不要再考慮發展其他產業，中小企業最好也應該圍繞旅遊休閒娛樂去做文章。澳門沒有香港、深圳、上海等城市具比較優勢的傳統產業，還不如把澳門旅遊娛樂事業發展好。關於有沒有具體指標，以及如何發展的問題，我個人認為，旅遊休閒在澳門應該大有可為，但現在顯然做得還不夠。我們有一些量化的指標，例如每年有逾2,800萬人次的入境旅客，但是發展旅遊休閒產業不光只有旅客，關鍵是澳門還有多少東西讓旅客再來，這不是說讓賭客再來澳門翻本，而是指澳門還能提供多少博彩以外的旅遊元素吸引他們再次光臨。事實上，澳門是一個充滿文化魅力的歷史名城，但在國際上的刻板印象就是一個賭城，與澳門作為一個有着深厚積澱的城市形象是不相稱的，應該進一步挖掘澳門的文化底蘊，讓旅客了解澳門四百多年中西文化的碰撞、發酵和融合產生出的獨具特色的澳門文化，讓旅客體驗澳門文化的震撼力，那才是世界旅遊休閒城市應該打造的。經濟適度多元的另一種含義，就是與博彩業相互閃亮的文化層面，那一定很精彩。要是說我對世界旅遊休閒中心有甚麼具體建議，那就是澳門要從自身獨有的文化做起。澳門是中西文化交流的活化石，不像古希臘、古意大利的石碑上刻的都是二千年前的輝煌，澳門的文化今天仍然可以從大街小巷中折射出來，是活的博物館，但如果不把它顯現出來，人們就會覺得澳門只是一個賭城。

蕭志偉：我認為應該盡可能把社會問題作量化研究，可是這種研究工作量很大，需要整個政府以及政府各部門、民間力量結合起來。研究這麼重要的問題，政府應該更主動的通過不同的部門來做，民間也應該從民間的、不同的角度來做。民間也不能僅限於一、兩個機構，要盡可能多方面吸納意見，包括學者的意見，全部總結起來為我們打造好“世界旅遊休閒

中心”建言獻策。建設“世界旅遊休閒中心”，是我們的長遠目標，是我們的方向、定位，我們就應該最大程度地結合各方力量，把事情做好。

總的來說，我們的研究機構、政府部門也都在努力把這個事情研究好，可是從另外一個角度看，甚麼叫“世界級”？甚麼叫“旅遊休閒中心”？結合不同地區發展旅遊業的經驗，我認為在過去，發展旅遊業的原因只是因為工業發展不起來，缺乏發展工業的資源、條件，只能發展旅遊業，所謂“無煙工業”。先讓周邊地區的人富起來，他們有錢了，就到我們這裏來玩，如果人家沒有錢，自己也就窮。所以過去所有地區都不重視這個產業，只有沒條件發展工業的，才走這條路。澳門過去就是這個情況，也是一直依靠旅遊業，當然其中有着博彩元素，這個發展策略就是希望香港人來消費。過去澳門的生活水平比香港低，物價便宜很多，所以香港人願意過來玩。現今的情況不同了，在9月份舉辦的“世界旅遊經濟論壇”上就可以瞭解到，現在每一個地區和國際旅遊組織，都將旅遊業視作一個非常重要的產業，可以拉動整個地區的發展。過去只有歐美等先進地區才有條件追求物質以外的感受，在旅遊中感受大自然的美，就是休閒的感覺。今天亞洲雖然不能說已經超越歐美，但已有很多國家是在逐步拉近和他們距離，很多亞洲人的生活條件都得到改善，日本人、韓國人、新加坡人，每年出國旅遊的人數越來越多，中國大陸更加明顯，即使不出國，也在國內自己開車到處玩。這就說明，我們的生活條件改善了，將來旅遊產業會變得更為重要。

有關“休閒”、“世界級”這些概念的涵義，也會隨着社會的變遷而改變，我們要隨着社會的改變來調整思路。“休閒”是不是就等於來到澳門可以輕鬆走路，周圍都沒有車，沒有人？不能這樣理解。來到澳門，看到世界文化遺產，感覺很舒服，不像世界上其他大城市，如紐約、倫敦、北京、東京等，都是高樓大廈，澳門還有很多舊的平房，這就是一種“休閒”感。“休閒”，對澳門來講是一個很好、很適合的定位。澳門很像迪士尼樂園，地方很小，分成不同的區域，在一個區域玩完，坐個車去吃點東西，一到兩天就把整個地區，所有想去的地方都去完。我們去北京看故宮，在宮內遊覽兩、三個小時，加上坐車來回的時間，一天就過去了，一天只能參觀一個景點。可是在澳門，走路都可以把景點逛完，例如從葡京經噴水池到大三巴，一天的時間非常充足，這是可以感覺得到的休閒，還非常充實。現代的建築可以到離島去看，非常集中，每個大型酒店之間走路用不了十分

鐘。另外，澳門還有很多美食，現在很多香港年輕人來澳門就是爲了美食，氹仔的官也街，就好像一個美食廣場，有豬扒包、有飲料、有甜品，一條街上不同商店，有不同美味供遊人選擇，這就是休閒。澳門地方小，要充分利用這一點去發揮它最吸引之處，別的地方有大自然美景，澳門沒有，可是澳門有的休閒，其他地方也沒有。

在打造成“世界旅遊休閒中心”的過程中，我們一定要把服務水平提升，包括語言、專業水平、通關時間、交通等。有一些地方我們已經做得不錯，令很多旅客感到滿意，但仍有不少挑戰，要在現有基礎上發揮得更好。要有戰略眼光，做好區域合作。來澳門遊玩，兩天一夜足夠了。對於東南亞的客人，坐一天的飛機到香港和澳門，用上四天三夜，比較理想。從歐美等比較遠的地方來的旅客，他們坐了超過十個小時的飛機，希望玩的時間長一點，這我們就有賴於區域合作營造的綜合旅遊項目，比如香港、拱北和將來的橫琴、南沙，各有不同的旅遊資源。在“國家十二五規劃”裏也十分強調區域合作，特別是和廣東省之間的關係。目前各級政府都非常努力，因爲澳門是實行“一國兩制”的特別行政區，與中國內地實行不同的制度，在合作上會遇上一定的難題。有一些還需要澳門立法會通過法律，以法律的方式來解決，費時更長。在目前的情況下，先是把澳門整體服務水平提升，再結合區域合作的目標，繼續努力。“世界旅遊休閒中心”是一個很適當的定位，需要我們用心打造，不能坐享其成。

四、施政報告提出政府要審慎穩妥訂定符合澳門實際情況的人口政策，對此，您有甚麼具體建議？是否要控制人口數量？是否要改進人才引進的制度規範等？

何潤生：考慮一個地方的人口政策，就應考慮該地方的城市定位問題，明確了城市定位，才能決定需要多少人口以及怎樣的人口結構。現階段，澳門的定位是“世界旅遊休閒中心”，可是我們不能單純考慮旅遊發展，而忽略了澳門的宜居狀況。

近年來，澳門每年接待約 2,800 萬旅客，一些問題慢慢浮現：口岸通關能力不足、服務質數參差、酒店類型選擇不多、交通配套欠妥當等等。這些問題不僅僅與發展旅遊業相關，如堵車、輕軌遲遲沒有完工、旅客增加而推高了內部需求造成通脹等等，也同

時關係到居民的宜居問題。澳門特區居民對於大量旅客湧入的容忍度究竟有多高？澳門本身的承載能力又有多大呢？

這次人口政策諮詢一個重要的切入點是經濟發展與人口補充問題。作爲“世界旅遊休閒中心”，澳門需要考慮經濟發展之餘也要考慮澳門居民對宜居的要求。澳門的人口政策不能只以經濟發展爲主，輕率地按照現時 55 萬的人口接待 2,800 萬旅客的比率，指出對將來旅客的預期從而對人口數量的作出一個簡單的增加要求。盲目增加人口、盲目承受更多的旅客，對澳門的宜居狀況會造成很大影響。反而，爲了讓澳門成爲一個宜居的城市，讓居民及旅客均感到澳門是一個真正休閒之地，特區政府更考慮如何優化現有的環境和條件，如提高服務質量、優化公交設施、增加酒店配套和種類等等，這些改善不是單靠增加人口數量便可以解決的。

此外，人口政策除了關注人口數量之外，另一個重要方面是人口結構問題。由於博彩業一業獨大，工資較高，年輕人比較容易被博彩業吸納。經濟適度多元發展的議題已經提了很多年，會展、文化創意產業、中醫藥、物流等等均是特區政府提出了很多年的經濟發展項目，可是很多年輕人仍然未能看到澳門未來的發展前景，就算大學專業上選擇了以上專業，畢業後卻未能找到相應的工作，因爲這些行業並未能創造太多的工作崗位，從而造成了專業與崗位之間的錯配。年輕人大學畢業後在澳門找不到與自己所讀專業吻合的工作，但爲了生活，只好被博彩業或其周邊行業吸納，造成了澳門人口的結構性問題。這是特區政府在制定人口規劃政策時應該重點關注的。

眾所周知，澳門人口自然增長率每年只有幾千人，如果爲了應付經濟的發展，而盲目的增加人口，惟一可能的方法就是從外地輸入人才，但這樣做是否便能解決人口的結構性問題呢？本地人才的競爭力培養及向上流動的機會又該如何保障呢？這是特區政府應該思考的問題。

郝雨凡：現時澳門正在討論應該有甚麼樣的人口政策，是擴大還是維持現有的規模，抑或提升人口質量。事實上，人口政策應該如何定位，在多大程度上能設定符合可持續發展的、有活力的、能爲居民帶來優質生活的人口規模，乃特區政府必須面對的一個嚴峻課題。我希望特區政府要謹慎，多徵求專家學者的意見，詳細論證，科學決策，甚至要具備一定程度的國際視野來看待澳門的人口政策，借鑒一些先進國家

的成功經驗。

人口政策是長綫的，制定得好就能促進本地區的持續發展，不致於有大波動。澳門比較迫切的問題是人口質量問題和人才引進機制。澳門居民有一種較強的保護意識，可能由於澳門地方比較小，如果一旦開放，本地人難免受到一定衝擊，利益受損。澳門有的學者提出澳門人有“熊貓心態”，認為“我是國寶，需要受到特殊保護”，亦要求中央有一些特殊政策來保護澳門百姓的生活，不至於變差。保護當然有必要，可是，如果過分保護勢必導致人們缺乏上進心和競爭力。澳門年輕人不上大學去做荷官，他賺的錢比大學畢業的同輩多很多。我最近在警官學校上課，學生跟我說，“十年前我們的中學同學做荷官，他們住的房子比我的還要大，讀了大學進入警官學校，我的薪水大概是他們的八成，我供房子很大壓力，而他們已經有好幾套房了。”這個感覺會使年輕人喪失了通過教育增強競爭力的動力。因此，一旦開放，澳門的年輕人是競爭不過的，於是又要透過保護政策維護他們的利益，這是一個危險信號。我認為，競爭是一件好事情，博彩業是國際性的，澳門要意識到周邊的大環境是高度流動和變化的，如果我們在人才引進方面閉門封鎖，最終將因為缺乏競爭力而沉淪。除了教育政策外，可以適度引入人才引進政策，讓澳門年輕一代增強自身的競爭力，當他們感受到生存的壓力，就會有動力去競爭，其過程中可能會有痛苦，但這種痛苦將使他們的能力、實力得到提升，在性格上變得更加堅強。

陳慶雲：截止 2011 年底，澳門總人口數為 55.7 萬人，相比回歸時人口數增加了 12.7 萬人。人口的不斷擴張，給政府提出一個亟待研究的問題：澳門的人口發展政策應如何制定？特別是澳門人口發展的“上限”應如何確定？人口問題是個綜合研究，它涉及到土地、教育、資源、經濟、社會保障等一系列問題。所以，研究澳門人口中、長期政策這是件十分有意義的事。正如施政報告中所說：“必須增強本澳人口的綜合實力，更要注重發揮本澳人才的優勢”，“政府人口政策的整體思路是提升人口素質、優化人口結構、增強人力資源整體實力和構建優質生活”，“已展開了人口政策框架的諮詢工作。”這裏，僅對《澳門特別行政區人口政策框架》諮詢文本談點看法。

諮詢文本按照聯合國的相關文件，將人口政策的關注點置於人口素質和優質結構兩個方面。雖然文本

沒有明確提到人口限度問題，但提出了在三種不同的經濟發展趨勢下，至 2036 年，相應的人口規模分別為 75.4 萬、80.2 萬與 85.2 萬。換句話說，如果出現那三種發展趨勢，就會導致三種不同的人口規模。這種按經濟發展來預測人口規模思路是對的，問題是未來澳門的經濟發展趨勢到底如何？文本中說：“到 2036 年本澳經濟適度多元化應有相當進展。屆時，達至中方案(即 80.2 萬人)所假設的機會較大；同時，過去十年較高速度的增長是較為特殊的，而按一般推算，未來 25 年長期保持這樣高的增長速度會有一定難度。綜合而言，中方案所得出的預測結果相對中肯。”這段“預測”文字中，出現了“應有相當進展”、“假設的機會較大”、“增長是較為特殊的”、“一般推算”等論述，人們會問，它的科學依據是甚麼？是否有充夠的數據資料支持？這些數據與信息出自原始材料還是經過加工？是客觀資料還是主觀推斷？或許因諮詢文本宣傳的簡潔化、大眾化的要求，不便涉及這些內容，作為研究需要，筆者還是坦誠地提出這些問題。

關於人口老化問題，已被澳門社會列為特別關注事項。與內地某一個地區相比較，澳門總人口的基數較小，雖老年人口的絕對數不算大，但相對比例較高，這會使人口老化問題，顯得十分嚴重；由於某些特殊原因，早期進入澳門的移民，整體文化素質偏低，多數人僅能從事重體力勞動，他們一旦喪失勞動就業能力，需要政府投入較多的社會福利保障資源，深切關注他們的基本生活。施政報告中提到的“增進居民福祉”與“構建優質生活”任務，就必須充分考慮這部分群體的實際需要。另外，澳門一直缺少很好的長期人才戰略規劃。多年來，缺甚麼人才，缺多少人才，如何引進人才等，缺乏統籌考慮與安排。這次人口政策研究中，應適當考慮這些因素。

蕭志偉：政研室所推出的人口政策框架諮詢，只是一個框架，希望居民在這個框架下，多給意見，之後會進入第二個階段，把社會上的意見結合起來，繼續深化研究。所以大家不要誤以為特區政府已經有了決定，我們將來就一定會有逾 80 萬人。這有一點像“雞和雞蛋”的關係，如果將來真的以 80 萬人為目標的話，有沒有條件？土地資源怎麼分配？醫療社會服務能否承擔？沒有條件，就不能以 80 萬人為目標。可是照目前的情況來看，如果真的以 80 萬人口為目標，很多條件是可以創造出來的，我認為需要更加理性的討論。

人口政策非常重要，和四大方面的長效機制有密切關聯。醫院、老人院、公共房屋等社會保障系統，需要大量的資源投放，沒有長遠的人口政策，不可能作出精確的估算。人口政策就是我們整個政府、整個社會的長遠目標，有一個規劃中的合理人口結構，長效機制也才能具體落實，建多少間醫院、提供多少病牀，要有所根據。當然有很多人認為，我們不應該有那麼多人口，但是老齡化的問題將會越來越嚴重。由於人口壽命不斷延長，現在世界上很多先進地區都在面臨老齡化的問題。澳門政府要是沒有人口政策，聽之任之，人口老齡肯定會成為整個社會所面臨最大的問題。到時候一個年輕人要養兩個老人家，供款的人少，支款的人多，社保基金也將難以維持。政研室所提出的人口規模預測，是考慮到澳門長遠發展中會遇到的挑戰，作出適當平衡。如果不允許移民，按現在的趨勢，老齡化問題將越趨嚴重。當然，人都希望在政府的保護下，面對的問題越少越好，但現實中是不可能的。

澳門已經是個國際化城市，內部有競爭，外部的競爭也越來越激烈，我們應該要提升市民的競爭力。要提升年輕人的競爭力，不能過分保護和溺愛。人生一定會有挫折，有的人經歷挫折，再也站不起來，有的人克服挫折，又重新站了起來，就是因為面對不同困難的經驗。在年輕人受傷的時候，要鼓勵他們勇敢站起來，讓他們以後獨自面對挫折仍能堅強。所以我們要培養下一代，首先要注重他們能力的提升，其次要讓他們多吸收經驗，所以我非常鼓勵年輕人到內地去看看，現在全球每一個先進地區的大學生都非常願意去中國工作和學習。澳門政府也舉辦過“高等院校畢業生內地實習計劃”，讓澳門年輕畢業生先通過這個政策到內地實習，因為內地收入水平不高，政府安排工作並給予現金補貼，我覺得是一個讓年輕人學習的良好機會，讓他們到如今受全球矚目的中國工作、學習。可惜的是，澳門的年輕人興趣不大，當然，這也屬正常。去內地學習就是為了工作，既然在澳門已經有工作了，也有在工作中學習的機會了，自然興趣就不大。但毋庸置疑的是，這個計劃為學生提供的機會是很寶貴的，從中所能獲得的經驗也是很難得的。

柳智毅：本人對於人口政策方面的研究也有關注，可以說，人口政策是十分複雜的問題，因為人口決定一切，影響一切。人口無論在經濟學或社會學來看，它是決定澳門未來發展藍圖的基礎因素。在國際或區域競爭上，很大程度上取決於一定規模的人口，

因為它需要一定人口的支持。目前，澳門已進入一個較快速發展的階段，據瞭解，2013年已批准的3-5個博彩項目，估計每一個項目都需要近一萬名勞動力，而項目建成後所帶動的相關行業的人力資源需求將更加大，但澳門人口規模十分有限，未來又要建立世界旅遊休閒中心，又要粵澳合作、橫琴開發等，對人力資源需求要有一個清晰的政策。故此，人口政策不能不制定，因為澳門迫切需要一個清晰的人口政策配合經濟社會的發展，沒有辦法不做。從經濟學理論來看，人口是生產力、也是消費者，既可以幫助經濟生產，也可以將生產所得用作消費；在這個角色下，它們既有互動也有影響。澳門地小人多，是全世界人口最密集的地方之一，道路擠塞，樓價飆升，在這些條件下澳門能否承受人口進一步增多？但在生產方面，澳門未來的經濟發展確實又需要一定規模的人口，所以生產與消費之間存在一定的矛盾，這是一方面。另一方面，韓國計劃在濟州島開發休閒渡假村，佔地約80平方公里，預計動用逾2,000億美元投資；新加坡也打算增發多一個賭牌，周邊地區相繼開賭，因為它們知道澳門開放賭權之後經濟好景，它們很容易就可以學習到澳門的博彩經營模式。面對區域競爭，澳門必須要居安思危，若想保持競爭力，需要建長效機制，人口政策是競爭的必然選擇。至於澳門未來發展應朝哪個方向？這是一個十分複雜的問題，這需要通盤考慮，例如醫療改革，當人口增加時，醫生、護士需要增加多少，一個社區人口需要多少個醫生、護士、床位，澳門有沒有條件供給。另外，人口政策關係到代際發展，如果人口政策制定不好，它將影響我們下一代的發展，所以說，它不但是經濟問題，也是政治問題。以新加坡為例，2000年為403萬人，當時因為推行人口政策，2010年為508萬人，10年間增長105萬人，增長率達超過25%。這帶來甚麼問題，其中之一是社會出現一定程度的競爭、當地人的權益受損。更突出的是，2010年，新加坡國會大選，人口政策未實施前，人民行動黨的支持率為75%以上，2011年，增加了25萬人口之後，人民行動黨的支持率下跌至60%，不但外來移民，甚至本地居民對人民行動黨的支持也出現下降趨勢。新加坡總理李顯龍意識到人口政策產生政治上的衝擊，2012年便收緊人口政策，可見，人口政策足以使政治系統複雜化。

五、施政報告提出要對政府架構重疊和職能交叉進行分析研究，並以民政總署作為突破口。有人認為澳門特區的政改和法改份屬深層次性質，您對此有何高見？

何潤生：民政總署是原市政廳，這是一個歷史問題，這個部門職能上的不完善不是一個單一的問題，需要從法律入手，才能夠有效改善。近年來，特區政府公共部門架構不完善、公共行政運作不足一直被討論。以下有幾個例子。為了改善不同部門的草擬法律時各自為政的情況，2011 財政年度施政報告提出把原來的法律改革辦公室與國際法事務辦公室合併。經第 22/2010 號行政法規重組後的法律改革及國際法事務局將起到中央統籌立法的作用。當時的設想是很清晰的，該局將會負責推進各個行政部門的法規制定，以及改善各個部門各自為政起草法案的情況；同時，該局也將統籌立法計劃，以改善呈送立法會的法案鬆緊無度的情況。可是，法律改革及國際法事務局成立至今已兩年，但該局實際上並不能發揮其作用。另一個例子是環境保護局。2009 年中旬，特區政府以第 6/2009 號法律撤銷環境委員會，成立環境保護局，並以第 14/2009 號行政法規規定了該局的組織及運作。環境保護局接替了原來環境委員會的諮詢、評估職能，同時也負責控制污染、規劃環保方案、評估環境狀況、監察環保工作等，並就工業、商業和服務業場所對環境有所影響的進行監察，以及發出環境執照。可是，由於設立環境保持局的行政法規中沒有賦予該局執法權及處罰權，因而造成了該局的職能一直停留在研究及溝通方面。對於現在社會上不斷湧現的與環保及污染有關的事件，該局只能起到協調及跟進的功能，僅僅發揮聯絡及整合分散在不同部門的環境監察職能，沒有職權能實效地解決問題，因而導致澳門的環保工作進度緩慢。在處理大廈糾紛方面，按照第 24/2005 號行政法規，房屋局在樓宇管理上的職能只是協助研究、建議、調解及統籌，基於這個規定，澳門樓宇出現糾紛時，由於沒有適當的公權力部門介入，很多問題都未能有效解決，造成小業主權益受損，相關樓宇管理糾紛問題不斷出現，影響居民的日常生活。非法旅館的問題也是一個很好的例子。負責打擊非法旅館的公共部門是旅遊局，但非法旅館已非簡單地提供一些非法但價格較低的住宿地方給來澳旅客，這些地點已成為很多犯罪潛藏之地，涉及到刑事犯法了，可見非法旅館問題已明顯超出了旅遊局可以管轄的範圍。以上例子均因現時特區政府架構不完

善、過多職能交叉所致。有時候為了解決這些問題，特區政府會成立相應的跨部門工作小組，可是這些小組造成更嚴重的職能重疊。居民要處理一件事情，可能跑了很多個部門都未能解決問題，因而怨氣很大。

法律改革問題更大，特區政府在推動法律完善方面比較拖拉，未有把某些法律滯後盡快解決，以急居民之所急。例如《澳門民法典》中關於大樓分層登記制度，這關係到千家萬戶的，但發生了這麼多問題之後，法律修改仍未進行，連時間表都沒有，對於大廈管理的糾紛根本沒有辦法解決。其他幾個重要法律，如土地法、城市規劃法、文化遺產保護法、舊區重整法案等等，經過那麼多年仍然議而未決。由於法律滯後，引致官員的自由裁量權太大，以至出現很多破壞生態建設，如屏風樓的興建等等，這些都是自回歸以來就存在的。特區的法律改革跟不上發展的形勢，特區政府需要在這方面負責任，特區政府應考慮把與民生關係較大的法案盡早完成修法或立法的工作。

郝雨凡：特區政府現在越來越傾向“大政府”，這的確是一個應該思考的問題。越來越多年輕人想進入公職，而公務員隊伍膨脹速度也很快，政府應該從長計議地思考，甚麼樣的政府規模最合適。澳門有一個很強的公民社會，有眾多社團。公民社會中的社團組織在回歸前起到了準政府的現實功能作用，回歸後，這些社團仍然存在並繼續發揮作用。在這樣一個大背景下，應認真思考政府與社會、政府與個人的關係，要不要“大政府”，還是應該穩步培養成熟的公民社會。

至於政改，很多人已經提出了意見。在法改方面，延續下來的法律體系已經過時，法律體系須與時俱進。施政報告中有一個亮點，即第一次明確提出法律清理，在清理過程中發現還有 712 項原有法律生效，表明政府扎扎實實地進行了一件很有意義的工作。法律清理早就應該做，法律改革也應該提上日程，任何一個國家的法律必定隨時代發展而發展，有的要微調，有的要做重大調整，但總的來說是需要調整，倘若一個法律法規可以執行幾十年甚至上百年而不變，那將給民眾生活帶來不便，也會為政府執政帶來高昂成本。

另外，澳門於 2012 年提出政改。雖然 2017 年香港將進行普選，我認為，港澳兩地情況不同，澳門沒有必要事事仿效香港。澳門現時的政治方案是符合澳門社會實際的，我個人比較滿意。我們在《澳門基本法》第 23 條立法方面走得就比香港快。總的說來，

澳門政改方案體現了循序漸進而又與時俱進的精神。當然，澳門不可能生活在真空裏，或多或少會受到周邊地區的影響，但我認為，特區政府和居民應保持清醒，澳門沒有必要克隆其他地方的發展經驗，應按照自身發展情況，把整體利益置於首位，堅持愛國愛澳大原則。

我想補充一點，如果說我希望在這份施政報告中看到的內容，應該是期望在構建澳門未來的時候，特別是提到經濟適度多元化和建設“世界旅遊休閒中心”這樣的長遠發展方面，希望看到澳門和珠海的進一步整合，這一點施政報告幾乎沒有提及。整個施政報告中就只提到與橫琴和南沙的合作。澳門一定要意識到有珠海這個近鄰，澳門經濟發展的後勁一定與珠澳整合有關，雙方互相借力才能飛得更高。雖說兩地可以獨自發展，但聯手必定更好。縱觀澳門每次規劃經濟發展時，都沒有考慮珠海，珠海也一樣，制定長遠發展規劃時從不考慮澳門。其實兩個城市如此接近，百姓聯繫如此之多，兩地政府在制定發展規劃時更要加強合作，實實在在地推動澳珠互利互贏。只要我們有這樣一個認識，雙方就會有共同的目標，兩地的發展前景也將更加美好。

陳慶雲：在施政報告中，關於行政改革的內容着墨較多，其中給人印象深的是關於政府績效治理制度的建立。施政報告中有這樣一段話：“政府在推出政策後，因為執行力的問題，效果有時未能盡如人意。”所以，要“把部門的執行力和執行效果、對既定政策是否有具體且有效的行動回應、政策是否達到目標，作為評估績效的重要指標”，“目的在於從制度上提升政府的施政效能”。政策的決策與執行是有機統一體。在政策科學發展的研究中，人們不難發現，政策的執行組織與人員，他們對政策的理解度、執行熱情、利益相關性以及對環境的適應性等因素，都對政策執行產生巨大影響，甚至會產生南其轅而北其轍的結果。關注政策執行的結果，必須對結果的效率、效用進行評估。這種評估的標準基本有兩條：是否實現原設定的政策目標；是否在消耗有限資源中實現方案。一般地說，凡是執行力較差的組織與人員，考核的結果會比較差。但用決策目標與方案內容一對比，有些往往會一目了然，有些則不然。其原因是部分內容在方案與目標的設立中帶有模糊性、不可測性、以及隨機性。公共部門與私人部門績效考核的最大不同點也在此。公共組織體現出維護社會公共性特徵，不可能像企業那樣，追求自身利益最大化，因此，不少

目標本身就具有不可測性，更何況政府行為中有些內容是無法量化的，是一種積累效應之結果，這就加大了績效考核的難度。為了做好績效評定工作，施政報告中指出：首先要從政府的高層領導與主管做起，才有影響力、說服力、震撼力。

在政府的行政改革內容中，施政報告還提到要加大政府機構改革的力度，特別提到民政總署的職能與其他相關部門的職能重疊問題。這是個較為棘手的問題，也是全社會比較關注的熱點與大事，有人認為這是個老大難問題。職能重疊不僅表現在上述相關部門，其他部門也有。澳門的行政改革有其特殊性，其表現是它不僅是中華人民共和國的一個特別行政區，而且是一個微型經濟體，人口才有55萬左右，產業結構獨特，麻雀雖小，功能卻齊全。這種特殊要求使政府的職能的設立，出現了一些特殊問題，這是不可避免的。然而，如民政總署的職能與其他相部門的職能重疊問題如此嚴重，這應該是個顯而易見的事。關於澳門行政改革的內容，每屆政府的施政報告中都會重點提及到，但實際改革結果卻不盡人意。關鍵是個落實問題，或稱為執行力不強。前面提到，決策再好，執行不力，甚至很差，其結果定會更大損害政府的形象。習近平最近指出，“空談誤國，實幹興邦”，說的也是這個道理。

蕭志偉：不同的時期做不同的事情。今天有人提出大政府比較好，明天有人認為小政府比較好，可是，到底甚麼時候大政府比較好，甚麼時候小政府比較好，甚麼時候要增加人手，甚麼時候要精簡人手，沒有定論。從另外一個角度看，政府官員應該多思考，哪一種體制之下可以發揮最高的效率。我認為政府應該好好思考，哪一些部門可以統合，哪一些要更有效履行自身職能。社會上一直都有批評，指回歸以來公務員增加太多、太快，從一萬多增至近三萬，人員膨脹過快。可是一談到醫療服務，又認為要增聘人手，縮短輪候時間；各出入境口岸總是大排長龍，市民也認為有關部門應該增聘人手。民意中充斥着相反的意見，那麼政府是應該限制公務員數量，還是增聘人員呢？有一個故事，叫做“父子騎驢”：一對父子牽着一頭驢在路上走，父親騎驢，小孩走路，旁人批評；小孩騎驢，父親走路，旁人也批評；父子都不騎，旁人還是批評。我看辦法很簡單：誰累了就讓誰來騎。別人的批評應該接受，但不能輕易受旁人影響。對政府而言，有需要就擴充部門，不需要了就把它整合，不要把問題想得太複雜。出現批評的聲音不是壞

事，針對市民的批評，官員要考慮自己是不是能夠改善，改善了以後能為社會帶來多少好處？可能另外一個政策可以能夠帶來更好效益，那麼就實行那個效益更好的政策。作為領導層的官員都應該有這樣的態度，應該有使命感，去制定好公共政策，不能聽到旁人的三言兩語，為了滿足他們，就不理結果。公共政策面對廣大民眾，沒有一項政策能解決所有問題，而不同的人又有不同的訴求，也會出於自身立場給予批評建議，如果官員一聽到批評就自綁手腳，那就會甚麼都做不成，這是我最擔心的。所以作為領導層，一定要有所取捨，廣納民意，再做決策，這個決策或者不能完全解決社會上所面對的所有問題，那就再制定另外的政策，一環扣一環。澳門地方小，最重要的就是提升行政效率，因為在全球一體化的過程中，瞬息萬變，一個簡單而高效的公共行政體制才能適合世界的潮流。私營企業也是這個道理，大企業的管理比較強調規範和程序，決策過程比較長，中小企業的溝通和決策就可以很靈活，澳門地方小，就應該具有靈活的優勢。

另外，施政報告中提出建立政府績效治理制度，這個問題需要從更寬的視角去看。有時候官員所定的政策目標比較長遠，市民目前看不到政策效果，就作評價，是不合理的。從管理的角度看，領導可能會選用一個和自己有共同理念、有默契的人，而不是一個能力較強的人，那麼在能力較強的人心中，很可能就認為那是不公平的。可事實就是如此，機會未必完全按照能力來分配。但也要考慮，領導雖然任用了能力較低的人，但因為他與領導的默契更好，可能會對政策的推進更有利，社會進步更快，使整體居民獲得收益。付出可能沒有即時的回報，但努力不會白廢。在用人方面是否公平，確實很難評估，但建立評價機制是好事，讓官員通過考評，提升自己，有積極作用，可是絕對依賴評估分數來決定晉升，並不是好辦法。

世界上沒有一條解決問題的完美方程式，如果有的話，誰去當官員都可以了，因此我們才要選出好的行政長官，並且希望他任用好的司長，司長任用好的局長，把施政團隊建設好。也有的時候，為了大局出發，要犧牲一小部分利益。我不是說不能批評政府官員，但是要在合理範圍內，我相信沒有一個領導，明

明被下屬影響了自己的工作，仍然要照顧這名下屬的。而且現在澳門中央招聘制度已經慢慢成熟，不再允許有用人惟親的情況了。

我相信，行政長官肯定希望每一個官員都把他自己的工作做好，如果社會批評某個官員，他仍然堅持用他，肯定是有原因的，因為他作為領導，也是要承擔責任的。當然對政府的批評是好事，對政府提出要求，就是政府持續改善的動力，官員也應該勇於面對批評，考慮一個更好的解決辦法。對市民來講，也要換位思考，站在政府的立場，有些事情其實是很難解決的。因為我比較瞭解政府的運行狀況，也比較關注社會的聲音，我會從社會和政府兩個角度去看事情，從政府的角度出發，政府很多事情確實做不到，但也不能忽略社會的聲音，要找尋一個合理的平衡點。

柳智毅：關於政府架構重組不是本人的研究所長，不過可以就此表示一點看法。我認為，現在存在的一些問題都屬於歷史遺留問題，需要時間去論證和解決。例如，過去十年，民政總署總體上運作比較暢順，儘管與其他政府職能部門存在一些交叉和重疊問題，但分工明確。當中有些交叉重疊，都開始重組了，如民政總署原有一些功能分出來由交通事務局負責，但如果一些大部門在專業分工，沒有民政總署功能分工，對市民服務提供未必是理想。問題取決於重組應以職能功能分工抑或以專業分工，這要權衡利弊，至於是大部門或小部門，專業分工或功能分工，一直以來成為公共行政的怪圈。特區政府只有十三年管治經驗，一方面，可以借鑒外地經驗，但不可以生搬硬套，因為澳門有自己的發展特點、歷史背景和文化；另一方面，其實澳門特區政府某些部門的運作優於其他地區，我們需給予肯定，無需自我矮化，所以有些方面澳門不一定需要學習外地。如果過分強調專業化分工，對於跨部門合作，必然會產生運作不暢順問題；如果大規模地將部門合併，一樣存在不同的問題，如溝通效率可能提高，但細致的服務質量可能受影響。所以，政府要推行架構重組，必須權衡利弊，遇上功能交叉重疊的部門，需要研究，循序漸進地進行解決。