

“對《2013年財政年度施政報告》的評議”座談會紀要

澳門學者同盟秘書處

主辦：澳門學者同盟

時間：2012年11月15日 下午5時至6時半

地點：澳門基本法推廣協會會議室

主持人：楊允中(澳門學者同盟會長、澳門理工學院一國兩制研究中心教授)

與會者：駱偉建(澳門學者同盟執行會長、澳門大學法學院教授)

鄭國強(澳門學者同盟副會長)

婁勝華(澳門學者同盟常務理事、澳門理工學院公共行政高等學校教授)

王 禹(澳門學者同盟常務理事、澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

冷鐵助(澳門學者同盟常務理事、澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

姬朝遠(澳門學者同盟理事、澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

鄭益奮(澳門學者同盟會員、澳門理工學院社會經濟與公共政策研究所副教授)

許 昌(澳門理工學院一國兩制研究中心教授)

譚志強(澳門科技大學文學藝術學院助理教授)

李煥江(澳門法學協進會會長)

陳華強(澳門法制研究會會長)

王秋儀(華南師範大學外語系研究生)

劉熹明(澳門大學公共行政碩士研究生)

許子琪(澳門大學公共行政碩士研究生)

制度的建立、關注民生福祉特別是扶持中等收入階層等方面廣受關注，被認為是這次施政報告的一些亮點。為及時回應施政報告中關於政府施政效能、法律改革、民生扶助、公民社會與社會發育等重要議題，澳門學者同盟於2012年11月15日下午5時舉行了“對《2013年財政年度施政報告》的評議”座談會，來自澳門高等院校、專業社團的多位專家學者對施政報告發表了精闢意見。現將發言要點整錄刊登與廣大讀者分享，期望透過理性交流，引起各界對新一輪特區施政改革的深入思考。(學者發言屬個人見解，不代表本刊和澳門學者同盟觀點。)

構建施政長效機制

楊允中：兩天前，行政長官崔世安在立法會宣讀2013年財政年度施政報告，這兩天，新聞媒體做了大量報道，我相信施政報告內容大家都很熟悉。今天，會議時間有限，請與會者主要表達一下觀點。

行政長官2013年財政年度施政報告比較務實親民、清醒自信，值得肯定。這也可認定是第三屆特區政府四份施政報告中最好一份，特點是開門見山、直截了當，有判斷有分析，有政策有舉措，最大限度地回應了社會訴求。報告推出之前，特區政府用了很長時間、通過各種途徑進行全面的諮詢，報告推出後社會上的回響也是比較正面的。

我個人認為，2013財政年度施政報告有以下幾個亮點。第一，全民分享歷來最高，有許多指標更是國際罕見。全年動用澳門幣97億元惠民：現金分享升至澳門幣8,000元，增加4.28%；養老金增至澳門幣3,000元，增加50%；職業稅減30%，退稅60%，等等。很多指標大幅增長，可見特區政府惠民的決心很

編者按：2013年財政年度施政報告已於2012年11月13日公佈，為特區政府未來一年的施政安排制定了科學規劃，其中長效機制的建構、政府績效治理

大，採取的力度也很大。第二，特區政府建立施政長效機制，有助綜合素質提升。經屋、社屋力度加大；社保將於4年內注資370億；醫療、教育投入大幅上升：非高教52.5億，增加26%，教育發展基金7億，增加25.7%，學生福利基金4.4億，增加35.2%。這些長效機制的增長比例都很高。第三，特區政府繼續積極開拓經濟多元發展，“世界旅遊休閒中心”、“綜合服務平台”兩大定位齊上。會展、文創、區合、中葡論壇等多元發展見效，人口研究上馬，交通、環保等均有舉措。第四，倡導高效廉潔、提高公民意識。施政報告中提到公職績效評核高層抓起，行政架構調整獲得重視，關於法律清理有所交代。以上這一系列舉措及數據均令人鼓舞。

除了亮點，這份施政報告也存在若干不足之處。第一，“世界旅遊休閒中心”定位依然不清，在這次施政報告中沒有作出積極回應。澳門作為“世界旅遊休閒中心”的定位已寫進國家“十二五”規劃，澳門博彩業是否構成這個中心內涵，究竟這個定位是現在式還是將來式，很多問題本可通過施政報告進一步釐清，但是我們沒有看到相應的內容。第二，中長期發展思路和規劃存在空白。第三，在這次施政報告中，中產階級獲得的關注和實惠比較大，但對於“中產”理論認定仍然不足，“中產”的定位、功能等方面的判斷缺位。第四，關於人力資源開發方面，澳門既要補血也要造血、既要分餅也要造餅，這些關係特區政府應該通過施政報告對社會進一步引導。第五，法改、政改屬於社會深層次問題，可惜在施政報告中只是蜻蜓點水，這方面的問題值得特區政府進一步重視。第六，核心價值觀、公民社會建設屬於長綫工程，特區政府需加強指引。

譚志強：關於2013財政年度施政報告，其中有一些亮點是值得肯定的。我個人認為，最大的亮點是第一大部分“構建施政長效機制，共建共享發展成果”，這一大部分佔了整個施政報告約1/3的篇幅，所強調的長效機制也是首次提出。其中，社會保障、醫療系統、教育系統及住屋保障等方面都羅列出一系列的長效機制，當中尤其是關於住屋保障方面，是過去不曾提及的。過去的施政報告中，關於居民的住房問題，最多只是提及萬九公屋的興建，沒有涉及任何關於萬九公屋之後的舉措。這次的施政報告中談及了關於長期的土地儲備、新填海土地的備留問題等，這是值得肯定的。只是遺憾的是，如果這次施政報告中能將正在進行中的人口政策諮詢與住屋保障聯繫起

來，效果可能會更好。人口政策與住房政策是息息相關、相互呼應的，如果未來人口規模不肯定，相關的住屋保障長效機制能否維持，是可能讓人有所懷疑的。不過總體來說，提出建立各種長效機制是比過去的施政報告有新意的地方，是很值得肯定的。

至於這份報告的不足之處有以下幾點。目前，市民對特區政府的普遍想法是，政府虧欠市民很多，所以即便是向市民派錢，市民仍然不太滿意，大家希望能有一些長遠性保障。市民最關心的三大問題包括：住屋、交通和醫療。關於住屋問題的回應，市民是比較滿意的。但針對交通問題，今年的施政報告只提到新氹仔客運碼頭將於2013年落成並進行整體的試營運工作及2014年全面啓用，其他交通問題，包括捷運等交通設施的建造，前一屆特區政府的承諾仍未兌現。實際上，關於捷運問題，到目前為止也只是在氹仔有幾個車站已有設計，氹仔綫在建造中，澳門半島這邊卻沒有任何消息。交通問題只是解決了一半。第三個市民關心的問題，是醫療問題，這是最嚴重的。最近十多年，氹仔的發展迅速，大量中產階級遷到氹仔居住生活，但到目前為止，離島只有一個鏡湖醫院的分診所，大型的綜合醫院仍在建設中，本來特區政府表示這座離島醫院會在2014年建成，但後來又指出會延期至2015年，現在甚至有聽說會延到2017年。我個人認為就醫療方面的建設不能耽擱。住屋、交通和醫療與市民日常生活息息相關，是市民認為最緊要也最緊急的事情，特區政府應該急市民所急，盡快處理這些方面的問題。

鄭國強：過去，學者們常說：“風聲雨聲讀書聲聲入耳，家事國事天下事事事關心”。今天，我們除了回應本澳地區的施政報告，也應該看到北京那邊關於國家整體發展的大政安排。國家發展對澳門的長治久安帶來新的思考。

澳門開放博彩業，到2012年已經整整十年。學術界在此刻應該回應這十年來特區政府在這方面施政的得與失。所謂得與失，在過去十年是通過博彩業的開放，特區的發展成果是通過工資提高來進行分配，可是在高通脹的情況下，特區居民其實沒有真正分享到經濟發展的成果。現在，我們面臨第二次分配——福利分配。社會對於二次分配的呼聲很高，分錢、分田、分地、分樓房，這些均是社會上的訴求，經過過去十年的累積，特區政府有足夠的能力進行這種分配，問題只在於用何種方法，讓這種通過福利進行的再分配能更公平更有效。因此，我很同意剛才譚

志強教授的發言，建立長效機制，滿足長治久安、永續發展的需要，這是務實的安排，最重要的是讓澳門的青年人不至於生活在重壓之下，感覺在這個社會沒有發展，也沒有辦法承擔更重要的任務。青年人應該發展其創意，為社會貢獻智慧和力量，讓社會生產力更具活力、更具有素質，而不是為了還房貸而被迫忍辱負重，以房奴的身份生活三十載。這方面，我認為是本年度施政報告的一個亮點。

長效發展要求一種科學發展觀，國家早已把科學發展觀作為重要的發展戰略。澳門作為一個歷史文化名城，承載了五百年中西文化互動，特區居民該如何建立一種世界觀和科學發展觀，讓特區能與世界接軌，這是我們應該思考的。同時，澳門作為國家整體的一部分，在很多方面可以為國家先行先試，當中如橫琴開發、港珠澳大橋的興建等，都給我們帶來很多機會，也引發起更多的思考，我們應該真正做點事情。我覺得這次的施政報告有務實的安排，我相信澳門人會充分消化施政報告的信息並作出相應的舉措。

李煥江：本人對整個施政報告比較認同，尤其是對於長者作多點支撐和多重保障的社會福利政策。單憑養老金很難支持有困難長者的各方面需要，政府需要合理開發資源去支援這些長者。而在已實施多年的現金分享計劃方面，我認為現時是探討將它制度化的好時機，是否可以設計可行的計算標準？例如當政府上一年的財政盈餘達到一定數額時，作為政府可以派出盈餘其中的一定百分比作為現金分享的前提。這個公式可以方便政府衡量是否可以派以及計算出派多少，有助於市民監督政府收入和開支情況，讓市民感覺政府財政與自己密切相關。但是，按上述方式計算金額並非一成不變的，因這僅是第一步，接着，政府可同時另設一些指標，如考慮通脹率、居民工資收入中位數、財政儲備或者來年開支預算等作為考慮因素，以便具一定彈性範圍去調整按第一步計算標準所計出的金額。這樣，不僅有利於確立一個現金分享的有效機制，而且可進一步驗證其可操作性和穩定性，彈性調整現金分享金額。

王 禹：施政報告提出在多個政策範圍建立長效機制。這就需要我們從制度化角度去看待問題，就如剛才提到現金分享問題，“一國兩制”是否成功，是不能光用現金分享金額去衡量的，而是需要我們從制度上衡量澳門社會在各個領域中有沒有取得長足性的進步。施政報告提及公共行政架構的調整，特別提

到民政總署的職能與其他部門關係的研究，要理清它們之間的職能重疊問題，我認為這個問題是一個很重要的法律問題。澳門從回歸後到現在還沒有解決，是不妥當的。另一方面，政府部門在制定有關法律和法規時，經常使用“追認”手段也是不合適的。“追認”應該是針對特例，而不是普遍，不是事事都追認，這些方面都需要法律工作者的深入研究。制度化的問題還涉及行政和立法的關係，這方面也有待進一步加強，立法會，顧名思義，應當是立法機關，應當能夠有效行使立法權。立法會應該集中精力處理立法技術問題。因此，長效機制不光看“長”，而且要看看有沒有“效”，這個“效”就需要制度化建設，例如行政立法關係的加強、行政架構的調整等都需要再深入思考。

冷鐵勛：今年施政報告亮點比較突出，比較着重制度建設，其實這是特區發展的最大問題。全國人大委員長吳邦國在紀念澳門特別行政區基本法實施十週年座談會上提到了三點希望，其中一點就是要把制度建設擺在十分突出的位置，作為一件大事來抓，因為作為制度建設它不僅管眼前，還考慮長遠。這個施政報告儘管是規劃 2013 年財政年度的，但着重點在制度建設，所以它管的是以後的事情，這個也比較關鍵，制度必須要好，制度制定出來以後，就不光是政府的事情，還要依賴社會的力量，涉及到執行的問題。

駱偉建：今天是我參加的關於施政報告的第二場座談會，昨天我出席了澳門大學澳門研究中心同類座談，通過這兩次座談我個人的體會是，聽到了很多有建設性的意見，非常值得政府重視，希望在以後的政府施政報告中能夠加以吸納，這其中包括如何保證長效機制的長效運行，也如李煥江律師剛才所談到的現金分享。現時澳門特區的現金分享制度尚未建立起一個模型(公式、標準)，實踐中遇到的情況是，群眾呼聲壓力大時就多派發一點，壓力小就退回一點，在嚴格意義上講，確實不太符合制度的標準。他的想法頗具啓示，包括從財政結餘、通脹因素等等來考慮，以後政府可免除壓力，到了預定的標準才發預定的數額，不達預定的標準就不派發，這才是制度化。這樣的意見，非常有建設性，政府下次應該考慮。

昨天座談會上還有一些建議，我也覺得非常有建設性，值得考慮包括：陽光政府、科學施政等長期制度性的理念，在政府施政報告中應該長期堅持。但是在這次施政報告中未能再見到相關提法，這類提法不

應該每年變換不同的新名詞，它應該是一個長期的，一以貫之的執政理念。我認爲這類執政理念很好，但目前的施政報告不提了，那以後的批地過程中是否還應該“陽光”呢？毋庸置疑，當然還是要公平公正。因此，我認爲像這種已經確定的並經社會廣泛認同的根本性政策和執政理念要堅持，例如中國內地提出改革開放，已經提了30年，還要提，還要貫徹，就像十八大報告中還是再提改革開放，可見，這些根本性理念不能每年變換一個提法。類似這種建議我覺得非常有建設性。一般在評議政府施政報告的過程中，我們自己也思考了很多，學到了很多，有助於我們自身的提高。

建立績效治理制度

鄭益奮：關於公共行政改革這一問題，特區政府在這次施政報告裏面提出建立政府績效治理制度，這是一個比較新穎的亮點。這次的施政報告主旨是長效機制，如果這個政府績效治理制度建立能做好，也許能成爲公共行政領域未來的長效機制之一，也可能成爲公共行政下一步改革的亮點。我個人認爲，澳門特區要建立政府績效治理制度是有其必要性的，同時也是有基礎的，在未來也是有比較好的發展空間的。

所謂政府績效治理制度，其實是西方國家在上世紀70-80年代開始的公共行政改革新潮流。這個制度的基本概念是把企業管理的方法引入到公共部門管理，這種方法被證明是能夠比較有效地提升政府執行力的工具，是符合國際上公共行政改革潮流的做法。引入政府績效治理制度對澳門特區來說是必要的。回歸以來，特區政府雖然出台了一系列行政改革措施，但是成效並不是很好，社會上也有一些不同的聲音和意見，當中主要的問題包括公營機構膨脹、人員增長率較高等情況。特區政府爲了更好地提高公共部門的行政效率及執行能力，有必要尋找更好的出路，來促進公共行政改革。從這個角度來看，提出建立政府績效治理制度是特區政府根據自身的問題而提出了一個解決問題方案，以此回應社會的訴求，希望借此來提升政府的執行力及治理能力。其實，績效治理不僅僅是政府治理工具的變革，這更加是政府管治理念的變革，這種管治理念跟我們一直強調陽光政府、科學決策等，在本質上是一致的，都是強調以公民服務爲本、以結果導向的理念，所以我們應該積極支持特區政府這種績效治理制度的引入和建立。

此外，政府績效治理制度目前在澳門特區並非完全空白的，原來已經有一定制度的基礎。比如，特區政府現行有一套完整的公共行政工作人員工作表現評核制度，有公共服務評審委員會，各個公共部門都有服務承諾之類的制度，這些都是績效治理制度的組成部分，雖然說當中仍然存在完善的空間，但特區在這方面是有一定的制度基礎的。

這次施政報告中提出的政府績效治理制度主要針對人員績效評估制度系統化來入手，其重點是建立領導官員的績效評審制度。現在，一般的公務員需要接受評核，但領導官員的評核是缺位的，建立了這個制度正好填補了人員考核中這一部分的空白，並能把整個人員考核制度體系化。人員考核制度的建立是整個政府績效治理制度的起點，以後特區政府績效治理制度的發展方向可能包括部門績效評估、政績評估、項目評估、服務評估以及跨部門績效評估等等。其中，跨部門績效評估是特區政府進行公共行政管理的一大重點和難點，跨部門的合作應該由誰負責、由誰協調、由誰管理，這都是現階段讓人感到很困惑的問題，通過建立完善的政府績效治理制度，這方面的問題便有望可以解決。

總之，政府績效治理制度是當前世界公共行政改革的潮流，它的引入對澳門特區政府進一步提升其政策執行能力和行政效率是有很大幫助的。同時，政府績效治理制度也符合特區政府建立陽光政府等核心施政理念，應該是澳門公共行政改革未來的亮點。

婁勝華：我認爲政府是站在回應市民訴求方面的立場來考慮的，這個立場是正確的。很多人認爲在政府中引入公共績效治理制度，首要問題是應該如何進行，我個人認爲，從施政報告中可以看到框架性的設計思路，但尚需制定配套性法規，否則就會出現誰來評、評甚麼和如何評的質疑。在施政報告中，評核的主要對象是領導官員，這是一個新制度。

冷鐵勛：在政府績效治理制度方面，政府行政不作爲，效能低下，而且互相推卸責任，問題比較突出，所以需要構建績效評審制度，爲官員施加適當壓力，使他們在自己的崗位上努力做出成績。相配套的規定，比如評審的指標、是否公開、怎麼監督等，都需要細化。施政報告中也有一些不足之處，第一是績效評審，僅僅從領導官員開始，主管級人員並沒有包括進去，但實際上在政策執行層面上，領導和主管，包括局長和廳長、處長這幾個層次都非常關鍵。

認真思索社會建設

婁勝華：現在的特區政府越來越像有作為的政府了。這話意味着，過去政府似乎只管做好自己的工作，其他社會主體的配合工作，也不需要管長遠的制度建設問題。我發現施政報告忽略或者基本沒有提到如何進行社會治理制度和社會建設制度的改革，我講的社會建設不是內地所說的社會建設，即社會建設等同於民生福利建設(例如醫療、衛生、教育等)。行政長官在施政報告提及政府政策往往缺乏執行力，認為政府中某些官員和某些部門存在不足，以致於不能有效貫徹執行和實施政策，所以需要引入績效治理制度。但是，反過來想想，對於政府來說，哪怕官員能力水平再高，能力再強，如果沒有社會的配合，政府的政策一樣無法得到有效執行。事實上，政府執行政策的困境有兩方面原因：一方面是政府自身存在不足，另一方面是社會制度建設長期被忽視，即政府忽視與民眾的溝通，忽視社會基層治理制度的建設。如果沒有這些方面的建設，只憑政府“單打獨鬥”，社會是不能良性地發展的。現實中存在很多這樣的例子，譬如西灣湖夜市規劃，民政總署諮詢了那麼一段長的時間，但是大多數澳門市民不知道這件事。如果政府政策制定得很好，諮詢工作也進行了，但社會上不認可，怎麼辦呢？現在只好再重新諮詢3個月，這難道是政府一方面的問題嗎？政府不是完全沒有諮詢，可能諮詢方式也存在一些問題，但是，不可忽視的是政府再好的政策也需要與民間社會組織進行良好的溝通，透過民間組織與市民溝通，這是絕大多數國家或地區的做法。而在施政報中看到的往往是講政府內部問題，政府提出的措施是務實的，但是如果還未意識到社會治理制度的建設問題，我相信不管政府自身做得有多好，還是難以制訂良好政策，難以有效地執行政策，政策有效性還是難以達到市民的期望。

總的來說，我認為這份施政報告比較注重回應市民在民生福利方面的訴求，它確實也是一個以民生福利為主調的施政報告，各界對政府在這方面的施政都表達了正面的訊息。不過，作為一個政府不能僅僅考慮自身，行政長官也不單是特區政府的首長，他還是特區的首長，所以，他被賦予一種推動整個社會向前發展的責任，而不是只帶領政府自身向前走。我在施政報告中幾乎找不到在民間社會有着舉足輕重地位的“社團”兩個字，難道我們的社團或其他民間組織不重要嗎？期望特區政府未來應該加強這方面內容，對澳門社會治理制度有一個長遠的思考與規劃。

駱偉建：我非常同意婁勝華教授剛剛提到的關於政府自身建設和社會建設的觀點。所謂社會建設，就是社會跟政府應該互動，亦即居民應跟政府互動，如果只是政府單方面的改革，居民沒有相應的文化意識提升，那麼政府和居民將難以共進。這次施政報告中第一部分提到了“共建共享發展成果”，但是關於“共建共享”這個提法，政府沒有展開全面闡述，社會也沒有予以較高關注。事實上，共建不是政府單方面的事情，共建應是政府和民間一起共建，光有政府的推動，缺乏了民間的配合，社會不動，政府也難以推動建設，例如社會保障、醫療、教育、住房等問題，當中不僅有政府的責任，其實也有民間自身的責任。譬如，共建就是把蛋糕做大做好，共享就是把蛋糕分好，如果大家不去共建，就只想着分蛋糕，這個蛋糕沒人做，這就是個問題。像這樣的理念，我覺得政府應該多予以闡述，並引發社會討論，大家可以有不同看法，但是應該逐步形成共識。

十八大報告裏面講到中國要有精神，我認為，澳門也要有精神，澳門過去比較典型的如社團的協作、人與人之間的協商、以包容的文化解決問題等精神都值得肯定。隨着經濟的高速發展，我們都想要分享成果的呼聲很高，卻往往忽視了我們應該培養共建共享的文化，隨着時代的發展，這類問題值得重視。因為隨着經濟發展，我們也遇到了很多瓶頸。我們在共享旅遊博彩業 1,300 億元的發展成果或是兩位數的經濟增長的同時，也遇到相應問題，例如自由行使得人多了，澳門這個過去以休閒著稱的城市，現在不再那麼休閒了，這是肯定的。為甚麼很多人不喜歡香港的生活，認為澳門比較好，那是因為香港節奏太快、太嘈雜，壓力大。相反澳門過去則較為清閑，但是經濟發展了，旅客多了，清閑自然就受到影響了，有人就此提出要減少自由行。當有人提出這個觀點，如果真的減少自由行的話，那麼賭場的收入必將受影響，如果博彩收入減少了，那麼分享少了，大家接不接受，這個就需要大家有共識，大家都要有這方面的心理準備。不可能說人要少，錢要多分，這是行不通的。因為，共享的前提就是要共建，有付出要求回報才是公平的，但是光分享不付出則是行不通的。這樣的例子我們可以列舉很多，現在很多社團評議施政報告，從來不問自身問題，一評議都是政府有問題，那社團在整個社會發展過程中又做了甚麼呢？發揮了應有的作用了嗎？要扭轉這類社會風氣，立場中立、沒有利益關係的學者應該作些引導。

我認為制度建設本身也需要一個過程。過去大家

在評議施政報告的亮點時並沒有提到社會福利，教育、醫療、住房要有長效機制。這次提到了要建立長效機制，表明要建立一個制度，而不是“頭痛醫頭，腳痛醫腳”，而應從社會的整體發展中綜合考慮，需要構建一個制度，這是一個從無到有的過程。這是政府十多年來發展過程中總結的經驗，這次施政報告非常集中闡述制度建設問題，我想這是一個進步。

從整份施政報告來看，第一部分主要闡述了要構建長效機制，第二部分則主要闡述支撐長效機制的經濟，第三部分則是關於落實長效機制的績效，縱觀之，報告是有一定連貫性，前後呼應。但是現在的問題是，一個制度在建立過程中，確實會有一些不完善的地方，作為學者應該有耐心不斷提意見，希望政府在聽取各方面不同意見之後，能從無到有，從有到逐步完善各項制度。希望來年的施政報告，應該更多的在如何完善這些長效機制上下功夫，不要無限制開闢新領地。有些是大家公認的、共同關心的領域，政府要加大力度落實，更深入更長久的做下去，並建立長效機制，不要年年不同。其實天下事做不完，應該進一步完善機制，讓制度更有效。我想這是制度的一個發展過程。我個人認為，特區政府應從文化、利益、制度這三個方面進行構建，不斷推動。

居安思危與關注教育

許昌：我認為今年施政報告有兩個方面的突出特點：一是因應澳門經濟和社會長期發展的政策目標，就政府各方面的工作提出長遠展望和切實考慮，提上議事日程的包括法律清理事務的下一步安排、一些重要法案的繼續研究，長期人口政策和中等收入階層政策的研究等，具有實際針對性和務實操作性。二是較大程度地回應了民生訴求，立足於澳門目前財政空前富裕的現狀，理所當然可較大幅度地提高了民生福利保障。如眾所知，2011年，澳門特區政府有大約有澳門幣1,200億元的財政收入，實際財政支出掉不到1/3，就足以使得澳門居民享有很高的福利。考慮到還擁有大量盈餘，大幅度提高社會福利，應該說是必然的選擇。事實上，澳門政府提供的社會福利，相當程度上照顧到澳門居民從出生到死亡的整個生命過程，整個福利水準已提高到空前的地步，因此獲得各界喝彩是可以預期的。但是同時，我也不得不注意到施政報告中存在的突出問題：一是對於博彩業的政策報告中論述得非常少。博彩業是澳門的支柱產業，

博彩業實行經營權開放已經十年了，成績顯著，問題也多，究竟該如何作階段性的總結，原來一度聲稱的中期檢討還是否做？我們不能只滿足於通過維持國家特許權和特區批給制度獲得豐厚的財政收入，更有必要思考未來澳門博彩業的長遠發展路向問題。2013年到2016年間，澳門6家博彩承批公司中有5家將有大型基建擴張計劃，是否會繼續帶來博彩經濟的大幅度增長，面對這個新的快速增長過程特區政府該怎麼部署管控策略，將提出甚麼政策引導，構建了怎樣的規範體系去加以規制和保障？對此報告論述得比較少，至少不能說不是一個缺陷。二是對於如何將龐大的財政盈餘作為儲備加以保值增值論述不夠。報告只強調投入上百億元的財政納入與民同享，而對於上千億元的財政盈餘該如何保值、如何利用來作為長遠投資以帶來新的發展並長遠回饋社會，卻沒有任何相關政策論述，更缺乏可操作的措施。事實上，根據新制訂的澳門財政儲備法律，政府在保有依照兩年的日常支出水平所確立的常規財政儲備之外，尚有超過澳門幣600億額外儲備，在當今世界各國推行量化寬鬆政策的大環境下，現金不斷貶值，如何能夠使它充分發揮效益，該怎麼運用？確實需要通盤考慮。三是對過往年度施政報告執行情況缺乏全面總結。十多年來，每年的施政報告都提出大量的新名詞、新政策、新制度，但實行的效果怎麼樣，哪些是行之有效要不斷堅持並深化的，哪些是存在問題需要進一步調整修改的，相關新政策產生了哪些利弊影響，極少見到在施政報告中加以系統總結。這也是個突出的問題。讓人感覺政府只是說說而已，並無真抓實幹地落實和有實際意義的績效分析。總而言之，上述問題最終歸結為一點，就是特區政府尚未建立起充分恰當的居安思危意識，這是帶根本性的問題。應該說，雖然照目前情況看，澳門特區經濟在5-10年內不會出大問題，然而究竟下一步怎麼走才能夠奠定一個可持續的發展思路和方向，現在還看不到整體的戰略籌劃，有必要強化憂患意識。

鄭國強：美國面對的是財政懸崖的問題，我們卻面臨財政天梯的景象，一是垂直往下的峭壁，一是往上攀升的天梯，問題是我們的天梯通往哪裏？我留意到施政報告有關執行力的表述和有關民政總署和其他部門之間關係的研究，政府部門職能重疊交叉，科學務實策劃，公共行政組織架構的調整，重組精簡機構，都已經提出來了。但相關的司級範疇的施政方針中卻沒有直接回應，只談具體操作層面的事宜，這就

是問題，兩者有巨大的落差，從這個角度來看，究竟未來我們該怎麼辦呢？大家都知道，澳門政府擁有大量金錢，但該如何花錢卻是個大問題。我認爲，行政長官的思考是高屋建瓴，提綱挈領，但某些司長的表述，卻是事務主義，希望當他們正式向立法會介紹施政方針的時候，會配合行政長官的方針，而有所補充，這是一個觀察點。政治上也潛藏危機，據消息透露，美國總統大選中共和黨的羅姆尼對中國並不友善，但支持者中有澳門美資賭場的老闆，以在澳門所賺到的巨款來支持他。還好奧巴馬贏了，如果奧巴馬輸了，我相信澳門可能會面對一些困擾，竟然有人將在澳門賺到錢去支持一個和中國過不去的人做總統，澳門是不是也有一些責任呢？會不會帶來某種調整呢？值得我們思考。

姬朝遠：澳門“一國兩制”、“澳人治澳”、高度自治進入了“深水區”，好像內地改革開放進入“深水區”一樣，表面上經濟繁榮，其實深層次的矛盾正在慢慢暴露出來，比如說整個社會的競爭力問題，民主與物質享受問題，民主與產出是不是一致，我們現在的經濟收入主要是來自於中央政策，受惠於自由行和博彩業，所以怎麼提高社會的競爭力？還需要發揮專業性研究團體的作用，要加大力度對澳門深層次問題作好研究。另外就是關於澳門生存空間的發展，澳門的生存空間非常重要，前不久楊允中教授提出了倡導澳門擴大資源開發的深層次思考——澳門以南的海面上來發展。澳門只是彈丸之地，上一屆中央政府講了，要建成世界旅遊休閒中心，這個提法繼往看來，可是怎麼實現，確實難度很大，怎麼擴大生存空間，確實是個問題，值得深入研究。

這份施政報告我覺得是很好的，有三個理由。第一，它是在基本法框架下的施政報告，基本法確定了行政、立法、司法三個權力架構，政府專注於政府的事情，突出行政權力的法律執行角色，偏重於政府的政策執行，從這方面來看很好。第二，回應了社會長期以來的訴求，澳門經濟發展了以後，社會更加多元，對政府的訴求比較多，這方面很多專家學者已經提到了；第三，注重政策的連續性，回顧往屆的施政報告，民生、社會發展、公民社會的培育，基本上是主流，一直往前發展下去。最後，因爲本人在高校工作，因此比較關注高校的發展。澳門最迫切的問題是要抓緊時間建設世界一流大學，它有三個方面的要求，第一是文化產業建設，文化產業的力量從哪裏來？肯定是來自大學裏面；第二個是中葡交流平台，

需要高科技創新園地，因此高校就成爲必需；第三，澳門經濟多元化必須是科技經濟，需要依靠科技創新平台，所以要抓緊建立世界一流大學。這個比較重要和迫切，可是施政報告裏對這方面的關注比較少。

劉熹明：施政報告以比之前更長遠的目光看待整個社會的發展，還有民生方面的問題。我認爲財政方面的方針政策仍有不足，財政儲備制度剛剛有了法律規定，要怎麼去建立完善的財政機構，怎麼做好資源分配，是個問題。近幾年來公共開支越來越龐大，澳門的儲備應該怎麼樣投資，才能讓儲備能充分的發揮作用，才能夠保障我們的福利能夠延續下去，值得大家考慮。

王秋儀：第一，本人的意見是贊成教育分頭管理，希望澳門特區政府關注區別學校教育和社團教育，在支持社團教育、培訓、文化、體育、義務工作的同時，可否考慮爲此建立一些關注委員會或者諮詢組織，做好對社團領袖的培育、問責。第二，澳門特區政府是否可以在專業認證制度方面加大成本，建議研究級別認可的可行性，以配合在方針中區域經濟、非牟利機構會計制度及財務管理、法律法規和各行業方面的合作、發展，好讓本地居民提早適應過渡的安排。

推動法律改革與優化部門結構

陳華強：我想談談對法務範疇的意見。我看了施政報告以後，法律方面提到的內容比較少，在附錄裏面我們可以看到今年法務工作的進展。今年施政報告中提到法律清理問題，在我看來，法律清理不是推動法律發展的主要內涵，如何完善法律應該才是法律發展的關鍵。報告中提到的中央統籌立法，到底怎麼樣展開，現在還沒有具體安排。

我在施政報告中看到法務領域的一個亮點，就是繼續推動調解仲裁機制解決糾紛。在澳門，仲裁機制已實行多年，但基本上採取這種方法解決糾紛的個案很少。當我們要推動調解和仲裁機制時，不是只考慮如何制定完善的法規，問題是政府資源的投入，鼓勵市民採用這種機制，而不會每件事都尋求法院解決。現在法院案件很多，法官壓力也不少，如何分擔法院壓力，我認爲與調解仲裁機制的推廣和宣傳很重要，如何讓市民相信調解仲裁能有效解決糾紛，這才是研

究的重點。在內地，調解仲裁已具有一定成效，我認為最重要是調解員和仲裁員的專業性、說服性問題，選任退休法官為調解員和仲裁員，使市民有信心認為糾紛能得到專業而公允的裁判。

李煥江：我留意到在施政報告中有提及電子政務，但只在某部分政府部門施行，如財政局、行政公職局，且我們發現司法領域中的電子化進程還有待加強。在很多歐洲國家，司法程序電子化已有一定程度的發展，例如卷宗的電子化，其好處是有利於訴訟參與人查閱卷宗，申請各類證明書，也方便公眾查閱卷宗的內容和判決，我認為司法領域應該逐步實現電子化。電子化的另一用途是簡易和方便訴訟申請程序以及可以透過電子簽名認證方式並用電子郵件方式遞交文件，這一定程度上可以推動司法流程效率，方便當事人。澳門現行法例規定在民事訴訟中，超過第一審法定上訴利益限額(即超過澳門幣 5 萬元)當事人參與訴訟須透過律師去啟動和跟進，為此，可以考慮在訴訟文件遞交時利用郵政局現時已有電子認證簽名手續和方式，即只要透過電子認證律師的簽名以確認律師身份，這些方面工作不應只停留在研究階段，現時已有條件去開展具體工作，進一步制度化。

冷鐵勛：施政報告裏有一個好消息，就是法律的適應化和清理工作，應該可以在明年初完成，但這只是初步的工作，後續的工作難度更大，法律清理之後哪些適應現狀，哪些不適應，立法會要怎樣處理，政府可能還有大量工作要做；至於法律建設方面，事情就更多、需要研究的問題也更多。我很高興看到施政報告中提到要把宣傳推廣基本法作為特區政府的一項憲制責任，我印象中是第一次這樣提，將宣傳推廣基本法視作憲制責任，不是一般責任，是在憲法制度層面。貫徹落實基本法，是政府的憲制責任，這個說法常見，宣傳推廣基本法是憲制責任的提法就少見，當然，要貫徹落實基本法，也離不開宣傳推廣。

施政報告提出了對政府架構重組和職能交叉進行檢討，僅僅以民政總署作為突破點，但是按學界目前的研究，民政總署到底跟基本法所規定的市政機構有甚麼關係，仍然沒有系統梳理好。除了民政總署，其他的政府部門有沒有職能重疊、交叉的呢？比如說法務局和法律改革辦公室有沒有重疊交叉？還有其他的部門，因此，更適宜作一個通盤的考慮。

譚志強：民政總署的前身是澳葡時期的市政廳，

在 1560 年已經成立了，1849 年亞馬拉總督就任以前，它是澳門惟一的由選民選出來的自治機構。基本法中清楚寫明，可設立非政權性市政機構，但不知出於甚麼緣故，十多年前立法會通過法律將它廢掉了，現在的民政總署上面並沒有一個民選的市政委員會來制定政策，造成目前民政總署很多功能跟文化局、旅遊局等部門有重覆，比如圖書館，文化局有十幾個圖書館，民政總署下面也有三個圖書館。那究竟應該怎麼安排呢？基本法規定得比較簡單，就是“可設立非政權性的市政機構”(第 95 條)。所以這個問題，我認為很值得澳門基本法推廣協會作出研究，可以考慮向澳門基金會申請一個研究計劃，深入探討如何理順民政總署和相關局級部門之間的職權分工。

世界旅遊休閒中心的定位與中等收入階層

駱偉建：綜觀整份施政報告，第一部分比較具體，第二部分相較而言較為空泛，為何如此？我覺得可能是，因為第二部分大標題“建設世界旅遊休閒中心，推動經濟適度多元發展”，但整個報告缺少對世界旅遊休閒中心的研究及回答。例如內地提出要構建小康社會，它總需要有一個標準，比如小康社會應包括收入、醫療、經濟、人人有住房等。就像習近平說：人民關心的就是人要有工作，孩子要上學，老了要看病等等幾個非常實在的要求，包括教育、醫療、住房、收入分配和社會保障等都是老百姓關心的問題。如果說做到這些就是小康了，那麼我們就有很明確的目標，從今天起，為了實現小康就要採取各類措施實現這些要求。現在關於世界旅遊休閒中心的標準是甚麼？澳門要建立世界旅遊休閒中心的標準是甚麼？是不是僅僅以數量來判斷？正如安棟樑認為，人越多越好，就是世界旅遊中心，明顯地，他是以數量來判斷。很多居民都不認同他的觀點，表示他的標準沒被社會接受。那世界旅遊休閒中心是不是就是旅客的問題，是不是旅客的多元化才是世界旅遊中心，是內地旅客佔八成就可稱作世界旅遊休閒中心，還是在內地旅客之外還要有 30-50% 是世界其他國家旅客，才稱得上是世界旅遊休閒中心？如果有了這樣的標準，我們就得努力，也得給博彩公司指標了，不是光開賭場做內地旅客生意，如果達不到這個標準，那就要採取措施了。博彩公司得想辦法吸引歐美、東南亞等外國旅客，從而達到指標。如果沒有這些標準，政府怎麼跟博彩公司談呢？站在賭場的角度，很簡單，有人來

賭博就行了，不會主動實現世界旅遊休閒中心的標準。另外，在設定這個標準的時候，也要考慮世界旅遊休閒中心的居民的生活要達到甚麼標準？居民是不是要有舒適的生活？如果旅客多了，居民生活不舒適了，那還是不是世界旅遊休閒中心呢？裏面涉及的問題很多，比如交通、住房、旅客數量和構成、居民生活舒適度等等，如果這些問題都能得到我們通盤考慮並設定相應的指標，供社會大眾公開討論，徵求意見，並確定相應的指標，即使只有 5-6 個指標，將來施政方針圍繞這些指標，就會使得施政報告中第二部分的內容顯得比較實在和具體。目前來看，我們是有一個構建世界旅遊休閒中心的目標，但是目標不具體清晰，所以相應的措施配套還未能跟上。相反，民生問題就比較清楚，所謂民生就是要解決社會保障、醫療、教育、住房四大民生問題。相對來說，經濟問題就不是很清晰，不知道將來長遠要做甚麼，這是施政報告中第二部分出現的問題，希望政府在這方面多加強研究。

從利益分配角度，我們回顧特區成立的這 13 年來，不難發現，特區政府成立之初，最初的關心對象是工商業者。因為發展經濟主要需要依賴工商業者，特區成立後開放賭業就是為了發展經濟，而工商業者是澳門經濟發展中，最早獲益的一群。在工商業者獲利之後，政府開始把關注度導向社會基層，所以展開一系列如派錢、社會福利等措施，開始從工商業的獲利中抽出一部分與社會基層分享。即使目前，基層還不滿意，但政府的關注度確實已經明顯轉向社會基層考慮，在這個過程中，政府發現忽略了另一群體——中等收入階層，而目前政府已經注意到了應該對中等收入階層予以關注，因此，政府又從關注社會基層轉向了關注中等收入階層。我相信政府將持續關注中等收入階層，比如這次中等收入階層首次受惠的就是施政報告中提到的退稅措施。雖然退稅額度不高，最高只能退澳門幣 12,000 元，但可以看出政府確實關注到了這類群體，給社會帶出一個訊號，中等收入的人在整個社會發展中也要分享利益。目前整個政策趨向於各個階層利益的兼顧。當然有很多制度要建設，很多問題應該要關注。

許子琪：關於世界旅遊休閒中心的定位方面，澳門政府為甚麼作出這樣的定位，要作更多考慮。應該多從澳門本身具有的優勢出發來考慮，澳門具有甚麼優勢或者機會來落實這個定位？我感覺有時政府可能希望我們往這個方向去發展，但並沒有考慮到澳門是不是真的有這方面的能力來發展。

鄭國強：我認為，在司長還沒公佈報告就先行將各司的施政報告印出來的這個方式很落後。這個方式不僅未能及時回應民意，也無法回應中樞的看法。因而出現了行政長官的觀點與司長的觀點有很大落差的情況。我建議，應該將有關的徵求意見稿先在網上發表，當司長做完報告後，並在聽取行政長官意見及居民意見之後再做成一個正式文本執行，才能盡快回應居民及中樞的意見。如果沒有諮詢稿，司長在兩個星期後的答問大會上，不論提甚麼樣的問題，都是照本宣科地回答，那麼這個報告將淪為官樣文章。報告應與時俱進的進行，如果各司長只做官樣文章，而無法與中樞的意見、中央的一些新提法保持一致。幾年前國家副主席習近平來澳門時講：“只要精神不滑坡，辦法總比困難多”。時至今日，這句話對我們還是有很多啓示。但澳門很多做法不是精神滑坡而是照本宣科，如何回應民意呢？連行政長官的觀點都回應不到，更妄論民眾了。由此可看到幾個問題：包括執行力與民主改革的問題。我希望，將來的施政報告，行政長官的施政報告可以先出來，但各司司長的施政報告，在未公佈之前，不宜印成文本，可以在網上提供徵求意見稿，然後待正式公佈，回應社會之後，才印出來。目前這種做法只代表特區有錢，並不代表我們有及時回應民眾、行政長官甚至中央的意見。這個是澳門特區行政效率低下的一個具體表現。

楊允中：這次座談會共有 15 位發言，從中可以看出大家都經過了認真思考，這次行政長官的施政報告用了兩個詞組做主題：“增進民生福祉，立足長遠發展”，我看根據今天這個座談會的意見，可在這兩個主題詞各加兩個字予以總結：“增進民生福祉有餘，立足長遠發展不足。”我們的會開到這裏，感謝大家。