

“對《2016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：2015年11月19日下午3時至5時

主持人：

冷鐵勛(澳門理工學院一國兩制研究中心副主任)

與會者：

邱庭彪(澳門大學法學院副教授)

楊允中(澳門理工學院理事會顧問、教授)

陳志峰(澳門理工學院理事會輔助處副教授)

李略(澳門理工學院公共行政高等學校副教授)

鄺益奮(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講師)

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)

姬朝遠(澳門理工學院一國兩制研究中心副教授)

謝四德(澳門理工學院一國兩制研究中心講師)

江華(澳門大學法學院博士研究生)

整理：梁淑雯、陳慧丹、何曼盈、謝四德、庄真真

編者按：2015年11月17日，行政長官崔世安發表《2016年財政年度施政報告》。這是第四屆特區政府成立後的第二份年度施政報告。如何看待新一屆特區政府十一個月以來的工作表現？對2016年財政年度政府的施政有甚麼期待？相信都是廣大澳門居民非常關心的話題。為了及時回應施政報告的熱點問

題，澳門理工學院一國兩制研究中心於2015年11月19日下午3時至5時舉行了“對《2016年度財政年度施政報告》的評議”學術座談會，邀請到澳門高等院校的專家學者對施政報告發表精闢意見。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2016年特區新一輪施政重點的深入思考。(有關發言屬學者個人見解，不代表本刊和澳門理工學院一國兩制研究中心觀點)

穩中有新，謀劃長遠

冷鐵勛：首先感謝各位參加本次座談會，共同探討行政長官崔世安剛剛發表的《2016年財政年度施政報告》。本人在此先發表意見，以拋磚引玉。

《2016年財政年度施政報告》有如下特點：

第一，重視民生工作，將民生事務放在優先位置。《2016年財政年度施政報告》的開頭部分便是提升民生素質，這是政府堅持“以人為本”施政理念的一個體現。俗話說，民生無小事，點滴在心頭。民生問題處理不好，極易引發社會的不穩定，引發民眾對政府的不滿。因此，政府的施政，無論是長期規劃，還是短期措施等，都要始終關注民生事務，有效解決民生問題。只有這樣，政府的施政才能獲得民眾的理解與支持。特區政府在整體經濟下行、財政收入減少的情況下，繼續實施現金分享，有助於緩解低收入家庭或人員的生活負擔。此外，特區政府還加大了其他民生福利、社會保障等民生工程的投入。

第二，強調科學決策，建立政府與居民之間的良性互動。為此，《2016年財政年度施政報告》從三個方面作出安排：一是穩步推進各個範疇諮詢組織的重組和整合；二是增強政府施政透明度，自覺接受社會和公眾的監督；三是拓寬居民參與公共政策制定的渠道。不過，施政報告沒有談及以往政府諮詢工作中存在的問題及其具體改進辦法，也沒有對如何拓寬居民參與公共政策制定的辦法加以展開，顯得有些不足。實際上這兩個方面的問題是有關聯的，因為居民參與公共政策的制定，主要的方式就是參與政府的政策諮詢工作。從這個意義上講，改進諮詢工作，與科學決策、建立政府與居民間的良性互動密切相關。施政報告如果在這些方面有所涉及的話，效果會更好些。

第三，理順公共行政架構職能方面，提出了二項具體措施和要達致的目標。第一項措施是兩年內完成15項公共部門和組織的調整、職能重組工作，從而實現精兵簡政。《2016年財政年度施政報告》既規定了完成公共行政架構職能重組的時間期限，又規定了要完成職能重組的公共部門數量，具有很強的可操作性，便於社會公眾的監督，對於政府來講既是一種壓力，也是一種動力。第二項措施是強化公共部門間的協調機制，加強政府內部跨部門合作，提高政策執行力。這一項措施有助解決政府跨部門施政中存在的權責不清、職責不明、互相推諉、行政不作為的弊端。行政長官的施政雖然由五個司來協助，但特區政府的施政是整體一盤棋，各司及其所轄部門在具體工作中必然會涉及跨部門的事務，這就要求有相應的工作機制來保障。例如，最近澳門有部分土地利用期即將屆滿，涉及購買了相關土地上在建樓宇樓花的小業主的權益問題，便與行政法務司、經濟財政司及運輸工務司的工作均有關聯。從媒體披露的情況來看，行政公職局在對行政程序進行檢討時，也發現不少涉及跨部門的行政程序出現問題。因此，建立並完善跨部門協調機制，強調跨部門間的合作，有助於提高行政效率。

第四，法制建設方面，提出了建立和加強兩個方面的統籌工作機制。《2015年財政年度施政報告》中明確提到，政府清醒地看到，特區法制建設尚未能完全配合和適應經濟社會的發展，應全力加強法制建設。《2016年財政年度施政報告》就法制建設工作提

出了要建立和加強二個方面的統籌工作機制。一是建立法案起草集中統籌工作機制，另一個是加強中長期立法規劃和年度立法計劃的統籌工作機制。從政府法務工作角度來看，這兩個統籌工作機制的建立和加強，有助於促進特區法制建設。從立法會以往立法的情況來看，有些法案不能按期完成立法，與政府起草的法案質量不高密切相關，加之政府提交法案時有關的理由陳述又較為空泛簡單，沒有對法案的立法目的和依據作較為詳盡的說明，使得立法會有時不能很好地理解政府立法或修法的意圖，進而影響法案的審議進程。而造成法案質量不高的原因中，由政府政策執行部門各自起草法案但又缺乏一個部門集中統籌是其中的一個重要因素。法案的起草涉及的專業性非常強，政策執行部門起草法案雖然有熟悉法案所調整事務的優勢，但起草法案離不開相應的法學專業知識和素養，政策執行部門法律專業方面的人才自然不如法務部門。因此，《2016年財政年度施政報告》認為要對法案起草工作進行集中統籌，處理好法務部門與政策執行部門在法律草案中的關係，這有助解決特區成立十六年來法案起草中存在的問題。施政報告中雖然沒有對集中統籌的機制作進一步說明，但由職能重組後的法務部門來承擔法案起草的集中統籌職責應該是政府考慮的一個主要方向。事實上，目前法務局也在朝逐步建立集中統籌立法機制方向作準備。例如，法務局提早參與各政策執行部門的法案起草過程。還有，法務局正在準備草擬法案的內部流程指引，明確政策執行部門與法務部門之間的角色、分工等。

立法是一項非常複雜的工作，特別是在澳門這個地方，立法任務還很繁重。澳門特別行政區的法律，既有回歸前的原有法律，也有特區成立後制定的法律，回歸前的法律又帶有鮮明的葡國色彩。特區成立後，立法工作既要面對原有法律的適應處理，又要因應社會的快速發展制訂新的法律，或修改已有的法律，工程浩大。這就要求特區政府區根據需要和自身的力量，區分輕重緩急做好法律工作。俗話說，凡事預則立，不預則廢。因此，做好中長期立法規劃和年度立法計劃就顯得特別重要和關鍵。目前，特區政府有年度立法計劃，但缺乏中長期立法規劃。即使有了年度立法計劃，有時也不能落實到位。因此，做好中

長期立法規劃和年度立法計劃工作，並落實到位，就成為特區加強法制建設的一項重要任務。為做好這項工作，《2016年財政年度施政報告》提出，要加強中長期立法規劃和年度立法計劃的統籌工作。這項工作應該也是由法務局來主導。施政報告附錄二在列表說明行政法務範疇施政主要工作時間表時，列出了“原有法律清理及適應化處理”，這項工作由立法會與法務部門的法律技術人員組成工作小組有序推進。相關工作預計2016年完成。

《2016年財政年度施政報告》對於法制建設工作部分着墨仍然不多，這與社會上的期待有點差距。特別是最近廉政公署批評民政總署明知市政條例及市政規章部分規定不合時宜，仍違規聽之任之，違反合法性原則，以及批評交通局使用失效多年規定實施處罰行為，背離特區政府一直秉持的“依法施政”理念的情況下，施政報告沒有就如何盡快修訂完善與澳門實際情況不適應的法律規章作出具體安排，包括人員、組織、目標、任務、工作機制等方面的安排。施政報告如果能涉及這些內容，就能更好地回應社會上公眾對法律改革工作的訴求和期待。

王禹：《2016年財政年度施政報告》體現了“穩中有新，謀劃長遠”的精神。

首先，在謀劃長遠方面，提出了編制《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》。(1)方案提出澳門未來的發展定位是建設世界旅遊休閒中心，並以建設一個中心為基礎，全力推進澳門經濟適度多元，其願景是到本世紀30年代中期，建成一個特性具有以旅遊為形式、以休閒為核心、以中心為方向、以世界為品質，具有國際先進水準的宜居、宜業、宜行、宜遊、宜樂的城市。(2)提出《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》具有憲制性意義：第一，這是澳門回歸十六年以來首次公佈中長期發展規劃，這是對澳門經濟建設的有益模式探索和有效經驗總結，這是對澳門經濟建設具有戰略性、全面性和長遠性思考在制度上的體現。第二，將《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》與《2016年財政年度施政報告》一起公佈，徵求民意，體現了《澳門基本法》上的“澳人治澳”原則，體現

了“共建共享”原則。第三，只有將澳門的發展置於國家的整個發展戰略，才能有效促進澳門的發展和長期的繁榮穩定。《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》與國家的“十三五規劃”(2016-2020年)相配套，並予以落實，體現了將澳門的發展置於國家整個發展戰略下的憲制精神。(3)兩個問題探討：第一，《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》(2015年10月29日中國共產黨第十八屆中央委員會第五次全體會議通過)；第二，《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》僅側重於一個中心的建設，對一個平台和其他經濟建設着力甚少。2015年10月29日提出的《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十三個五年規劃的建議》指出：“支持澳門建設世界旅遊休閒中心、中國與葡語國家商貿合作服務平台，促進澳門經濟適度多元可持續發展”。

其次，《2016年財政年度施政報告》提出了舉辦憲法和基本法系列講座，將基本法的宣傳推廣與中國憲法的宣傳推廣結合起來，必定影響深遠：(1)將憲法和基本法結合起來宣傳，有助於深刻認識憲法在澳門特別行政區具有最高法律效力，有助於正確理解憲法和基本法在澳門特別行政區的法律地位。(2)將憲法和基本法結合起來宣傳推廣，有助於對基本法的正確理解 and 解釋。應當在憲法和基本法的基礎上理解本地的政制發展問題，不僅要考慮澳門的實際情況和現實需求，也要把政治體制的完善放到憲法確立的整個國家管理機制裏進行思考。(3)將憲法和基本法結合起來宣傳，進一步促進中央全面管治權與特別行政區高度自治權的有機結合，建立與健全與基本法實施相關的制度建設。(4)將憲法和基本法結合起來宣傳，有助於進一步加強國家認同，憲法裏有關社會主義的制度和政策，雖然不在澳門特別行政區實行，但是憲法在整體上在澳門特別行政區是有效的，澳門特別行政區和廣大居民有維護憲法權威的憲制責任，有尊重內地實行社會主義制度和政策的憲制義務。

另外，《2016年財政年度施政報告》提出：“根據澳門基本法的有關規定，在既有研究的基礎上，籌劃設立非政權性的市政機構，合理配置市政機構與相關部門的職能。”設立非政權性的市政機構，對進一

步完善和健全澳門特別行政區的政治體系產生重要影響。(1)非政權性怎樣理解？第一，職權非其固有，政府委託；第二，只能提供文化、康樂、環境衛生等方面公共服務及提供諮詢意見；第三，成員應當為非公務員編制，公務員和議員不得兼任市政機構成員；第四，非政權性機構的辦公處所和辦公費用由政府提供；第五，非政權性市政機構成員可以享受出席費和工作津貼。(2)名稱：建議定為市政委員會。不再區分市政議會和市政執行委員會。(3)數目：可以考慮傳統做法，在澳門半島設立一個非政權性市政機構，以及在兩個離島設立一個非政權性機構。(4)與政權的關係：政府指導非政權性市政機構的工作(不是“領導”)，非政權性市政機構接受政府的委託提供文化、康樂、環境衛生等方面服務，以及就上述有關事務向政府提供意見。

李燕萍：我覺得《2016年財政年度施政報告》還是有新意的，比較有特色的一點就是報告中對於憲法和基本法的推廣相對往年而言，對憲法的關注度大大提高了。在行政法務範疇內關於基本法推廣就佔了很大一節。基本法的宣傳推廣已經有一段時間了，從開始籌備、到立法實施、過渡期、再到現在的實踐。然而我看報告中寫的方向，感覺基本法的推廣深度還是停留在一般意義上的普法工作上面。那麼如何能系統地將基本法的研究和推廣予以加強這可能是政府及大家可以思考的問題。

另外，在法務領域裏面，特區政府提出對兩個法務部門進行合併，重組架構使之更好地履行立法職能。這裏提到的“使之更好地履行立法職能”其中一個重要職能就是要統籌立法機制。這個設想的本意是好的，但深入思考會發現，通常情況下公共行政部門直接面對社會矛盾、社會需求，政府具體部門在制定政策時發揮中重要的決策功能，比如交通局、房屋局、教育局去推動具體政策的實施。問題在於法務局如何去介入。法務局的介入會不會產生一種外行指導內行的現象。比如一些具體的業務部門，如交通、城市規劃是一個系統工程，是一個需要統籌把握的過程，如果僅由具有法律背景的人去介入，最後變成主導立法行為的話，這是否會產生新的矛盾，產生政府

部門之間的不和睦。所以從完善法制的角度來說統籌立法是好的，但現代公共行政的趨勢更多地是強調規制規權或者說規則制定權下放給具體的部門甚至到一綫部門，因為他們直接面對具體的社會事務。所以如何平衡兩者關係也是在實踐過程中需要不斷探索和摸索的。

精兵簡政，職能重組

邱庭彪：我主要針對公共行政和法律範疇表達一些意見。第一，特區政府提出要在兩年內重組 15 個部門，當中涉及行政法規的修改，希望能夠盡快實現，不要拖拉。因為除了牽涉法律問題，也關乎人心浮動問題，避免公務員因人員調動、人事環境、職位安排等等造成他們的心理壓力。

第二，分析和優化行政牌照和准照的跨部門程序是公共行政的亮點。現時要批准一個行政准照，往往涉及如消防局、衛生局等很多部門向決策部門提供意見。我認為特區政府已推出服務承諾多年，但始終力量未彰顯。我們是否要再用行政命令或行政約束的方式去處理？如一個部門執行紀律當然問題不大，但如不執行，勢會拖延審批程序。例如，很多土地批給後還未能興建房屋，我曾與一些發展商談過這個問題，說是因為政府遲遲未能批則，而且不同時段會被告知更改不同的內容，但政府從來都沒有指明要如何改，結果就是一拖多年了。大家都說不清楚這是發展商的責任還是政府的責任。這裏說的行政命令，始終不是法律，如果法律訂明 90 天內必須審批好牌照，如批不到，可以通過默示駁回作出行政上申訴工作，如聲明異議或者上級訴願，不行的話可以到法院提起訴訟。現時似乎在市民在這方面得不到滿意的答案，相關部門未能提供意見，市民沒有其他辦法可以解決。政府部門之間不應再如此鬆散，一些如必須作為的期間、默示駁回期間等整個概念要改變。現在有很多專業人士已自營企業，政府能否通過認可一些專業公司，使他們的意見能夠代替政府機關的意見，從而加快批准程序。如需跨部門參與批准審批程序，由於部門之間不存在上下級關係，工作可能較難作出配合。

我們是否可以大膽地設想，這些部門職員(如公務局工程師、消防官員)當要審批旅遊牌照或者教育牌照時，能否通過將他們調駐批准牌照的部門，在某一期間授命於該部門主管，由於兩者已變成上下級關係，那麼主管就可以指示該職員於一期間內提交意見報告。我也有另一個想法，但可能實行不易。或者，可以轉換思維模式考慮《行政程序法典》將關於 90 日默示駁回是常態的規定。現時考慮的是以便利公務員工作為主，我們應用便利市民的角度思考，改變為默示批准是常態，而默示駁回是例外。當然需要設計救濟機制，默示批准也可以讓部門主管在一定期間內否定默示批准的決定，這樣既可以加快行政程序，也可以提高居民的期望值。

第三，特區政府提到要加強草擬法律人員的隊伍建設。法律中有很多部門法，不同的人專長於某一部門法。我認為現時政府有能力建立隊伍，應該要投入更多的資源長期發展專業性，使不同專業的人負責某一部門法並作深入研究，避免一個人負責不同的部門法，最後影響了法律草擬的時間性。

鄧益奮：我認同大家的看法，對《2016年財政年度施政報告》總體上應予肯定。施政報告的標題很全面：促經濟，重民生，穩發展，而且把民生放在特別重要的位置。從篇幅上，我們就可以看出來很多特別的亮點，包括現金分享的安排，整個表述、各個方面我也感覺寫得特別好，虛話很少，每句話幾乎都帶出一些政策的信息，談到了具體落實的方法，整個政策思路也是比較實在的。所以我個人意見是全面、充分地肯定這份施政報告。

結合我個人的體會，以下重點談一下關於精兵簡政的看法。過往，精兵簡政強調精兵和簡政兩個內涵，其中精兵有兩個主要內涵：人員精簡、能力要強；簡政也有兩個主要內涵：刪減行政程序、職能重組。我認為，這一共四個層面的內容這兩年的施政報告中都有提到，在今年的表述中就把四個層面的內容濃縮，集中在“加強能力”和“職能重組”兩個方面。首先，比較少強調人員精簡，這可能是由於實際存在一定困難，而且僅限於控制預算支出，不是裁減人手，甚至是招聘新的人手，這就和社會上一般理解的

裁員有出入，所以今年的施政報告不太去觸及這個問題了，而是轉向加強能力。這方面的轉向我認為是合理的，我個人認同應該把握“如何提升人員能力”這個重點。此外，行政程序繁雜也是一個尾大不掉的問題，多年來也沒有特別好的改革成效，就此“簡政”重點轉向了職能重組。由此，“精兵簡政”戰略重心得以突顯了。

除了提出“精兵簡政”戰略重心以外，我覺得更值得肯定的是施政報告提出了實現“精兵簡政”的制度依託，即如何通過制度建設、制度改革實現“精兵簡政”。比如在“人員能力怎麼提升”方面，實際上還是要全面檢討目前的公職法律制度，而這次就提綱挈領地講到了這方面的內容，包括中央招聘、評核制度、職程制度。首先是中央招聘制度，近些年，中央招聘實施過程中問題特別不少。但是，之前的施政報告和行政法務司施政方針均沒有形成中央招聘的明確改革思路，這一次施政報告則較為具體的改革思路，針對雙盲的選擇機制、部門和人員之間錯配、效率低的現象，提出了解決辦法；其次是評核制度，評核制度包括了領導人員和一般人員的評核，特別是一般人員的評核制度，這些年的實施過程中也存在很多問題，現在也準備去檢討它；此外還有跟分級調薪相關的職程制度，這一塊也提出了一些改革的思考。整體來看，今年的施政報告提出的各項人員改革的思路基本上是抓住了公共行政研究人員心目中的難點問題去改革，相比以前有頭痛醫頭、腳痛醫腳的情況，現在是嘗試以一個更加系統、整體的視角去實行改革。

在職能重整方面，在施政報告的行文中，將部門重組和跨部門合作寫在一個段落中，我認為這裏是有一個特別的安排，因為制度配套對職能重組而言特別關鍵。談到職能合併，並不是所有職能都可以合併，職能重疊本身沒有甚麼錯，它是一個客觀現象，職能重疊的錯就錯在可能引發一些負面效應，因為重疊了本身分工的地方就會有重疊，也並不是說一合併就是萬靈藥，因為合併可能引發不同部門人員工作文化的衝突，一些專業的部門人員也很難合併。因此事實上合併的標準是需要明確的，甚麼樣的部門應該合併，甚麼樣的部門不應該合併。在職能重組的過程中，跨

部門合作也是不可或缺的內容。很多合併不了部門可以通過協調，把成本降低，這種跨部門的合作機制在解決職能重疊問題有很重要的作用。因此，針對當前職能重疊後的效率低下、政出多門、責任不清、問題不明等問題，今年的施政報告提出了較好的應對策略。

精兵簡政已經講到了一個比較好的整體佈局和初步規劃，這對未來精兵簡政的逐漸鋪排和最終落實我覺得是奠定了一個比較好的基礎，有一個好的開端。至於不足的地方，我覺得畢竟只是提出了一些制度的方向，具體能不能去落實，應該是一個問題。就像我之前所講的，包括第三方評核制度的引入，以及績效和問責的結合，這些一直在提，但進度較慢。所以未來一年如果說怎麼樣去完善的話，能不能加快這一塊的步伐，這是一個方面。另一個就是現在社會對精兵簡政的思維存在很多質疑，認為剛合併一個機構，又多一個委員會，我覺得政府不要害怕社會的質疑，而是要向公眾解釋清楚，精兵簡政是以提升政府服務質量為基點考慮，精兵簡政實際上也是只是一個策略，最終目標是提高政府公共服務的質量，如果實際上是必需品增加投入的話，多一個機構也好，多一些人員也好，我覺得也是可行的。政府要更加強調自己的標準，使公眾的焦點轉向，更重視政府的服務質量、服務結果的好壞。政府應該正面去回應社會，社會的質疑可能也是有道理的，但是如果公眾知道政府有其他方面的考慮的話，就可能更理解政府政策的出發點，所以我覺得要加強跟公眾的溝通和互動，不要迴避批評，要正面地解釋，這是提升政府和公眾之間的相互理解乃至於相互信任的過程。

量入為出，善用儲備

呂開顏：《2016年財政年度施政報告》使我感到意外的是，在經濟下滑，賭收持續下跌的情況下，福利依然加大力度，看得出政府更希望社會穩定和諧。從經濟角度看，收緊開支，其中帶出一個信息大家都要緊縮，這是會惡性循環的。其實，政府一邊緊縮，一邊加大福利建設，這顯然是政府讓大家放心，是一

種穩定社會信心的做法。當然，在施政報告中也有一些不盡人意的地方。我早前跟身邊一些年青人交流一下，他們是如何看這次施政報告？第一個，他們關於房屋政策並不滿意，很多是80後的年青人對於樓價高居不下，政府只是在報告中說收地有困難，沒地蓋房子，盡量解決，能解決多少就解決多少。在城市建設過程中，政府能用福利去穩定，正如說能用錢解決的問題不是問題，但前提是有些問題並不能靠政府派發9,000元去解決，尤其是大家意見很大的勞務、交通問題，我覺得政府在施政時確實思考一些公共物品供給不足，這些解決是很難在施政報告寫出來的，因為要靠實體部門去做。第二個，年青人都說施政報告寫得很好，但如何實施？我特意地跟年青人交流這次施政報告，這也有助年青人積極參加社會活動。這一次較特別的是推出了《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》，在我印象中特區政府從來未做過，我初步看了一下，很詳細，裏面有七大項目標和子目標，我惟一擔心的是國家法改委也做不到這種規劃，澳門特區政府能否做得到？而行政長官說可以做到七成，但我不知道這是規劃的七成還是GDP的七成。然而，規劃是好的，但需要有諮詢，長期的規劃更需要來回諮詢，尤其要多聽專家學者意見，在制訂規劃過程中，包括政府提到的要做一個整體規劃，我們都說，遲來比沒來的好，希望政府在制訂規劃過程中多聽專家學者的意見。

經濟方面，大家都很關心的是博彩業加強監管，施政報告提到中期檢討，特別強調中介規範。關於中介規範，如果澳門不對中介進行監管，這種中介規範也沒有太多意義，為甚麼會有這麼高的關注呢？我是認為貴賓廳中介行業不會消失，但它的比例會逐漸減少，這是澳門長遠建設世界旅遊休閒中心的方向，政府現在已有很大的動作和決心加強監管措施，如何在法律方面、行政方面加強監管措施，才可以讓這個行業發展更健康。像澳門這樣依賴貴賓廳的博彩發展模式，不管對澳門的經濟和社會帶來很大的負面社會成本。也許接着中期檢討與產業多元化，可以把澳門經濟推到一個新的台階，其實我對澳門經濟還是比較樂觀，因為在各項大型項目落成後，尤其在旅遊產品多元化逐步完善，澳門博彩業在全亞洲、全世界還是很

有強的競爭力，儘管連跌，但博彩業也是世界第一的賭城，所以認為，在施政報告中推出規範博彩業方向是非常符合澳門現在發展情勢，往往在這種情況下調整，阻力更小，而且效果更好，因為經濟好時沒人去管，只有當經濟不好時，這種調整才能夠穩定，打好下一個發展基礎。另外，施政報告也提到包括產業的一些指標，如會展、文化產業、中醫藥，如果能夠建立一些統計指標，方便讓澳門市民瞭解產業的發展趨勢，也對年青人創業也是一個亮點。特區政府希望年青人創業也只能將政策覆蓋到自貿區和橫琴。可以看到政府是希望年青人有更多的發展機會，但這種空間，如果澳門內部的一些問題沒有解決好，年青人要走出去比較困難。其實國內的競爭力很厲害，現在我們所說的網購、微信之類的經濟發展力很強，澳門年青人要到國內發展，我估計比較難，我認為這種措施值得肯定，最起碼能夠讓年青人看到澳門未來發展的方向。

謝四德：第一，關於現今分享。派錢本身已開左一個很壞的先例，在經濟負增長特區政府仍堅持派錢，這可以說“沒有最壞，只有更壞”。由 2008 年至今，8 年合共派左約澳門幣 314.19 億元。如果讀過經濟學的人都清楚，這種派錢做法存在非常大的機會成本，例如，這筆錢如果不派它可以用作投資國家的“一帶一路”建設，也可以用作發展新能源汽車以全面實現澳門綠色出行，更可以用作解決興建公屋、發展教育、改善醫療、完善基建等等……隨便發展一項都比派錢有價值，但不明白為何特區政府明知這麼高的機會成本仍然堅持派錢。最重要一點是，每年派錢會使特區政府管治績效有可能遞減，意思是每增加一年派錢，特區政府的管治績效有可能遞減，而且隨着派錢的年數越多，可預期遞減效應越明顯，這主要歸咎於派錢並不能解決所有問題，派錢並不能替代應有的改革。

第二，特區政府首次發佈《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020 年)基礎方案》，我稱它為特區的第一個五年規劃。規劃闡述 7 大目標：(1)保持整體經濟穩健發展；(2)優化產業結構取得新的進展；(3)加強建設國際旅遊城市；(4)居民生活素質持續提高；(5)

教育水平進一步提升；(6)環境保護成效顯著；(7)強化政府施政效能，深化法治建設。本人認同特區政府發佈的這個五年發展規劃，從無前瞻性到有前瞻性，屬於一種突破。關於這次五年發展規劃的七大目標中，由於時間關係，我只談當中的三個方面：第一，優化產業結構取得新的進展。規劃中指出要培育新興產業，但評價指標中，新興產業如會展業、文化創意產業、中醫藥產業沒有提及產值比重、就業比重。理論上，如果使用了優化產業結構字眼，那麼必須清楚列明新興產業的產值比重、就業比重的數值，否則不能說明優化產業結構取得新的進展。實際上，規劃中沒有列出具體數字顯示澳門三個新興產業未來五年還是在探路階段，不會有實質的產出，預期納入 GDP 統計的機會相當微。如果沒有把握把新興行業的產值納入 GDP 統計，那麼就沒有必要把它們放入規劃當中，因為規劃講究的是遞進發展，而遞進發展講究的是實質產出。沒有這些，談不上規劃。第二，居民生活素質持續提高。評價指標共 17 項，但奇怪的是規劃中沒有把《公共地方總規章》納入評價指標。我認為反映居民素質最重要的基本要素是當地的公共衛生狀況，一個地方的公共衛生狀況良好，客觀上也顯示當地的居民生活素質高，以新加坡為例，未獨立前，曾經被馬來西亞嘲笑為一個不文明的地方，因為新加坡人到馬來西亞隨地拋垃圾，沒有公德，獨立後的新加坡於 1968 年 10 月 1 日推行“清潔運動”，不久新加坡被稱為花園城市，今天我不相信有人會認為新加坡是一個不文明城市 and 居民生活素質不高的地方。在我印象中，澳門從來沒有得到甚麼花園城市的稱號。而關鍵是不論使澳門的公共衛生狀況好與壞，都必須將它納入居民生活素質指標中，因為這是一個最能反映居民素質的客觀指標，它沒有最好，只有更好，任何時期的規劃都必需存在的一項基本指標。所以，規劃中不能沒有公共衛生指標，否則它不能客觀反映居民生活素質持續提高。第三，環境保護成效顯著。評價指標的第一項提到預期 2020 年的二氧化碳排放率，但沒有提及具體碳排放減少數值，也沒有減排有否達到國際碳排放要求，最令人匪疑所思的是，子目標卻沒有體具指出哪些措施可以減少碳排放，那麼，如何使人相信未來 5 年環境保護成效顯著呢？如

果是一項務實的規劃，它最低限度要提及具體的措施，如發展新能源汽車以淘汰傳統汽油車，淘汰一些高污染行業等，這才是令人信服的規劃。眾所周知，澳門基本上沒有工業生產，碳排放主要來自傳統汽油車是客觀事實，要減少碳排放最有效的途徑是發展純電動車。不明白為何這麼簡單的發展邏輯、因果關係就是在規劃看不到。

總的來看，整個五年規劃讓人感到特區政府想改革，但有所顧忌，所以規劃中會出現一些較明顯的漏洞。至於派錢更應該立刻剎停，而改為投放“一帶一路”或亞投行是最優選擇。“一帶一路”作為國家“十三五”規劃的重點，澳門作為中國的一個特別行政區應當全力支持配合，所謂取之於國，用之於國。澳門現時財政儲備總額達澳門幣 4,335.57 億元，這豐裕儲備都是得益於過去 15 年的國家政策傾斜，而目前國家在“一帶一路”上需要資金發展，澳門不該吝嗇。既然多年派錢已高達澳門幣 314 億元，我想在愛國愛澳下，怎麼說愛國不能少於愛澳，至少也要投資澳門幣 500 億元或以上，況且這是投資並非送贈，它是有回報的和有利澳門融入國家發展戰略，所謂小財不出，大財不入。如果因為擔心投資風險而不出錢、不出力，這如何算是愛國。

呂開顏：關於參與“一帶一路”和亞投行的投資，我認為現在政府在財政剛性支出越來越高，因為澳門人口規模不斷加大，所以特區政府在教育、醫療的支出是不斷增加，而財政收入有可能減少情況下，澳門有沒有能力參與“一帶一路”和亞投行？當然澳門有財政儲備可以動用，但這些錢是否用得着，因為社會也有壓力，投資“一帶一路”項目是否即時有收入，是否能夠保本和收息，當中有一定的風險。目前澳門的經濟條件還好，但不知道將來會否好似今天這樣的經濟條件，所以我們更多要考慮澳門的財政穩健問題。

陳志峰：政府在教育方面的投入每一年都在增加，其背景是近年出生率的回升。從 2012 年龍年開始，新生兒出生人數都在 7,000 以上，2014 年馬年接近 8,000，幼兒學額更見緊張。這幾年的高出生人口

是 20 世紀 80、90 年代出生人口峰值的再現，在 2003 年非典期間的出生人口則處於低谷，只有 2,900 人左右。這段時間的低出生率正反映在高中畢業人數近年持續走低，未來連續五、六年的高中畢業人數將會下降，導致高等教育生源的缺乏，在基礎教育方面，尤其是幼兒教育的部分，學額非常緊張。

從數據上看，現在政府在新入學學生身上的投入，每年都在增大，尤其是在私框生效後，教師薪酬佔去教育成本的很大比例，根據法律規定，70%的開支必須投放在教師的薪津福利之中。隨着高出生率年份的幼兒入學並逐漸長大，可以預計的是未來幾年教育方面的支出會越來越大。由於在賭權開放之後，GDP 畸型地增高，因此社會上普遍認為以 GDP 來衡量澳門政府在教育上的投入可能有欠公允，一般是改以教育佔公共財政總開支的比例來衡量，這個百分比已經從 12% 慢慢上升到 16-17%，今年可能高達 18%，已接近台灣的水平，比香港還低一點點，但由於澳門的教育規模相對小，算是達到了一個不錯的水平。社會對教育素質的提升有要求，實際上也是要求繼續不斷地投入更多資源。這次的施政報告中我個人認為亮點所在便是藍天工程，給予裙樓學校更好的辦學條件，而一談到地，談到硬件配備、資訊科技，也是離不開資源，因此教育的剛性開支肯定會越來越大。在 2006、2007 年開展《非高等教育綱要法》的討論時，由於擔心政府承受過大的財政壓力，對政府是否應該提供 15 年免費教育的爭議很大，最後一錘定音，由政府提供 15 年免費教育，今天我們才得以享受這項政策帶來的正面紅利。15 年免費教育為政府帶來的財政壓力、高等教育的普及，導致如今經濟面臨深度調整、博彩稅收持續下跌之際，政府必須好好計算教育資源的投放量，否則會出問題。如今基礎教育的小班教學從每班 35 人優化至 25 人，小班制確保了教學質量，但同時推高成本，在庫房充足時不覺得是一個沉重的負擔，但在經濟下滑而又不削減民生福利開支時，教育就成為了很大的負擔，在明年的財政預算中，教育便佔了民生福利開支的很大比例。近月來，審計署指出教育局的資助方式存在一些問題，社會更需要思考，用財需謹慎。從大方向來看，提高教育方面的投入不存在問題，但如果用財不夠謹慎，可能會

有不規則的情況出現，對社會造成一定影響。因此我們期待政府在施政報告發表的同時，在如何用好公共資源上慎重考慮，思考未來如何開源，否則僅僅教育和一些相關的社會配套設施的開支都未必能夠支撐。

住房交通，施政重點

李 略：我談六點意見和建議：

第一，政府在經濟下滑的情況下仍能維持以往民生福利的水平，這種做法很好，表現了政府的承擔態度，真正實現《澳門基本法》規定的“量入為出”的財政原則，兌現了政府“共享繁榮”的施政承諾。

第二，公務員薪酬調整是合適的，雖然增幅比通脹略低一點，但在這種經濟情勢下政府願意作出這樣的舉動，應該值得肯定。一般來說，公務員薪酬要參照私人市場發展趨勢，但實際上在澳門這是一種循環參照，私人市場也回過來參照政府，因此政府的取態十分重要。去年雖然經濟持續下滑，但在還有財政盈餘的情況下，政府的調整似乎能夠成為典範，市民應該會支持，尤其是能夠獲得廣大公務員的肯定，起到提振公務員士氣的作用。

第三，目前民怨較集中於交通和住房問題。住房較難解決，因為涉及有沒有土地供應的問題，但在收回過期土地方面、填海方面和都市更新等方面，政府應該加快進行。尤其都市更新，周邊地區和外國都有較成熟的經驗可供借鑒，應該更快、更大力度地推行。交通方面，尤其輕軌建設，政府財政收入豐厚，應該不惜一切把輕軌工程盡快完成，現在似乎看不到盡頭。

第四，經濟下滑時，政府應該加快、加大道路和其他基礎設施建設，比如五幅填海土地和第四條跨海通道等，都市更新也可以加快進度。經濟下滑時增加政府對基礎設施的投資能夠對衝經濟衰退帶來的負面影響，起到穩定經濟的作用。而且這時候加大投資，成本相對還低一些，也能節約一些財政開支。

第五，有關環保方面，似乎仍可以加強。如垃圾分類非常重要，一定要下大功夫推行，這些日本、德國等先進國家都有很成熟的經驗可供借鑒。

此外，環保車的推廣值得探討。澳門地方小，特別適合推廣環保車的使用，但我只看到行政長官的施政報中提到大力促進電動車的使用，但到各施政領域就沒有再提到細節，只提到加裝 60 個充電裝置。其實電動車的使用需要政府稅收和政策支持，所以應加大力度推行。澳門沒有重工業，空氣污染源主要就是汽車尾氣排放，我們試想一下，如能增加電動車或氫氣燃料車的使用，澳門的空氣將會得到很大的改善。建議政府在提高普通車輛稅的同時，加大對環保車輛的稅收、資助等政策支持。

第六，我還想探討新經濟苗頭，即如 Uber 優步、Airbnb 民宿分享等共享經濟的出現。類似 Uber 這種經營模式現時在澳門是非法的，警方也予以大力打擊。但作為新經濟形勢，我們需要研究政府如何引導的問題，這可能為解決長期困擾澳門的打車難問題提供一個新的思路。

共享經濟在世界上大行其道，我知道現在澳門已出現車位共享，自己空出來的車位白天可以租給其他有需要的人，而自己也可以租別人白天不用的車位，大家都可以節約資源。每個人都將自己有的資源拿出來分享，將可以減少資源浪費。

Airbnb 民宿分享在澳門可能爭議更大，因為牽涉到“非法旅館”等問題，但這種形式早晚會影響到澳門，政府應該早做應對的規劃。其實這種模式，聽說澳門也已經有了，有些人暑假去葡萄牙度假，葡萄牙的朋友就來澳門，互相住在對方家裏，只是一般是朋友之間的分享，而沒有成為經營模式而已。

還有就是共享汽車的新租車經營模式。美國有 Zipcar、U Car Share 等公司，歐洲、日本等地也有很多嘗試。有研究證明每個人的私家車實際使用率只佔 4%，大部分時間都停在那裏沒有被使用。如果大家可以非常方便快捷地共享汽車資源，就沒有必要自己購買私家車了。私家車的數量將大幅減少，交通也會更加順暢，車位不足的矛盾也可以解決，同時也對環境保護有很大益處，空氣會更加好。而且個人將花費在汽車及車位上的金錢轉移消費到其他領域，也能夠促進經濟的適度多元發展。這種汽車共享的新方式特別適合人口密集、範圍不大的地區，澳門其實很有條件。政府也應該提早思考應對的策略和規範的方法。

邱庭彪：共享經濟在澳門其實已很平常，如現實中一個有趣現象，停車場中私家車位可以泊很多電單車。但最主要問題還是在民宿，這涉及到旅遊法的規定，應要考慮修法。事實上，在葡萄牙法律上有周期居住權的概念，葡萄牙人在8-9月旅行旺季時將自己房子租給固定一家人住，自己搬入山區住，旅遊旺季結束後再搬回去住。澳門也應有這個概念，但運作起來較為死板。關於Uber，我個人認為有需要的，但事實上違法，不過法律是可以修改的，但癥結在於的士牌照費用過高。

江華：剛剛聽了許多老師的發言，我也想談談我的一些感受。首先，社會上有意見認為這份報告沒有新意，關於這點，我有不同的理解。我並不是反對這類看法，或者說認為施政報告特別有新意。而是我認為在很多情況下，施政報告的很多內容是不用刻意強調要有新意的。因為可能今年我們面對的社會問題，與去年、明年面對的問題實際上是差不多的，例如房屋問題、交通問題這些問題都是老生常談的問題了，是不是說過了一年這些問題就產生了本質上的變化，有了很大的差別呢？我倒不認為是。政策存在一個穩定性與連續性的問題，我認為還是如剛剛邱庭彪副教授和鄺益奮副教授所說的，關鍵是落實與執行的問題。就算施政報告寫得再好，但如果執行得不好，那也將會是鏡花水月，這是我的第一個看法。

第二，我比較關心房屋問題，房屋問題也是社會關注最多的問題。我認為政府在公屋的供應與市民的需求有明顯差距的情況下，是否要把經屋的申請標準定得這麼寬？這方面我是持保留意見的。我認為，收入相對比較高的人，他在獲得了申請經屋的資格後，肯定是很高興的，因為他有資格申請。但是在抽籤抽完之後就不高興了。他自身收入比較高，雖然是政府放寬了條件才讓他有了申請資格的，但他不會認為是政府放寬了條件讓他獲得資格，他一樣覺得自己是有資格的，那現在抽不到，肯定怨氣是比較大的。而對於那些收入相對比較低的人來說，就更加不滿了。本來人數是相對較少的，抽中的機會還大一點，現在條件放得這麼寬，抽中的機率肯定就小了。我覺得如果政府公共房屋的供應是很足的，那把申請條件放寬肯

定是沒有問題的，希望居民都有機會擁有自己的房子。但問題是在供應不足的情況下，是不是還要放得這麼寬呢？我認為這是值得再研究的。另外，我覺得政府在房屋問題上釋放出一個不好的導向，當然這可能也是形勢所逼，沒辦法。甚麼不好的導向呢？就是在樓價高企的情況下，青年人似乎是覺得上樓無望了，導致青年人寧願不升職、不加薪、不向上流動，就想申請經屋。政府講了多年的夾心階層，但一直以來又沒有採取具體的措施去幫助他們。比如說，對那些相對來說有一定條件，可能供得起樓，但首付不太夠的居民，又沒有相關政策，鼓勵這部分居民去買私樓。最近我從澳門電台獲取的訊息感覺澳門青年人的精神狀態似乎是“反正私樓我肯定是沒希望了，我就輪候公屋、申請經屋吧”。我認為這個對青年人的導向很不好。政府應該出台政策幫助夾心階層，支持他們買私樓，我不是說要減少“辣招”，但政府是否有相關政策支持一下夾心階層呢？這也是值得研究的。

第三，我想談談交通問題。政府近年來推行公交優先，我是認同的。但是公交優先，一定涉及到影響其他道路使用者相關的權利了，這如何處理呢？我認為首先，既然要公交優先，由此帶來的“陣痛”我們一定要接受。比如現在要搞媽閣至林茂塘的公交專道，平常居民泊車的很多位置已經被取消了。這個陣痛要接受，但能不能盡量減少一點“陣痛”呢？比如說，路邊的泊車位取消了，那可否在公共房屋、私人樓宇裏面多建一些公共停車場呢？我覺得“陣痛”大家要承受，但應當盡量將疼痛的程度、時間降低。

認真重視博彩業中期檢討

姬朝遠：我認為這是一份比較合乎澳門民意的施政報告。具體理由是：(1)特區政府開始的一系列惠民措施保持穩定，對於澳門經濟社會的穩定發展具有重要意義；(2)對於“博彩業發展”、“經濟適度多元”、“環境保護”的持續關注體現了政府對澳門可持續發展的擔綱。澳門博彩業關乎澳門生計，在博彩業迅猛發展十餘年，獲得收入之世界桂冠，為澳門贏

得廣泛的國際聲譽的同時，內地經濟社會的發展變化對澳門博彩業帶來的影響是顯而易見的，連續數月的博彩業收入走低，為我們冷靜思考博彩業質素提升，降低博彩業內在風險和解決博彩業外部負效應，提供了冷靜的歷史契機。這個時期，一個主要的立法優勢是博彩業老闆、從業者和政府都能夠走到一起，面對現實的風險，共同從法律制度到政府政策、經濟社會發展等方面冷靜思考。可以說，在當年的迅猛發展時期，由於現實的問題沒有暴露，因此政府、博彩業者、社會等有關各方，可能沒有像今天這樣更加重視博彩業的風險問題。(3)世界旅遊休閒中心的發展定位，一直以來面臨各方的關注和疑問，此次專題作出回應，顯示了政府的信心。中心的建成對於澳門的可持續發展，對於珠江西岸的珠海、中山、江門、東莞等城市旅遊業的發展意義重大。而且，距離 2020 年的珠三角規劃綱要的完成時間還有五年的時期，澳門政府需要推出具體的、富有成效的建成方案。這個方案延及下屆政府，因此本次施政報告專題提出，具有繼往開來的現實意義。

我對 2016 年特區政府的施政有兩點希望：(1)希望徹底變革建設澳門大學的封閉思維，撤掉圍牆，在橫琴成為自由貿易區的情勢下，將澳門大學建成橫琴和澳門的高科技研究和生產力轉化平台，成為兩地發展的技術支持中心。為此，建議橫琴盡快落實“一綫放開、二綫管理”的原有思路，拓展澳門人創業的地域空間。(2)盡快出台新的《高等教育制度》。祖國內地高校近十年來發展迅猛，民辦高校亦在一些地方發展，在內地生源持續下降的情勢下，澳門原有高教法已經成為束縛本地高等教育發展的“根源”。如若再拖延下去，畢竟對澳門高等教育的發展造成難以挽回的損失。

許 昌：總體看，我覺得每年一次的施政報告越來越厚，製作越來越精美、宣傳攻勢越來越強，宣傳的方法也越來越多，體系鋪排越來越合理，文字越來越漂亮、目標越來越具體，這是特別突出的特點。但是讀後仍感覺措施相對比較空泛，所以真正落實起來恐怕還會有困難。尤其是《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020 年)基礎方案》，我認為五年規劃不應

單單是一個目標體系的集合體，而應該是一套政策的集合體。是一套政府應該怎麼做去實現目標方案的集合體，而現在看到這個發展規劃全是目標，看不到怎麼去做以實現這些目標，或者該怎麼去做去避免某些東西，這是一個突出的問題，這是我對這份施政報告一個整體的感受。下面我談幾點具體的關注：

第一，博彩中期檢討，確定了 2016 年要進行，原本政府曾承諾在 2015 年 9 月即完成並公佈的，但現在又拖到 2016 年了。其中增加就規範博彩中介人經營做檢討的內容是值得高度肯定的。博彩中介人是澳門博彩業一個很大的問題，博彩中介人業務是支撐澳門博彩業快速成長的主力軍，也是現在出現快速下滑的主因，可以說，澳門博彩業“成也中介人，敗也中介人”，更為嚴重的是目前其經營活動嚴重缺乏政府監管。無論是其未來可能會被市場淘汰，或者是按目前經營模式繼續經營下去，對中介人要加强監管這一點都是非常重要的。此外，我注意到，施政報告對博彩業這部分敘述缺乏了對博彩業連續下滑 17 個月的原因分析，沒有原因分析也就沒有相應的解決對策，相應的也就提不出任何關於穩定博彩業的整體產業發展的政策措施出台，只看到因應博彩業下跌而縮減財政開支，這是一個需要關注的問題。

第二，整個施政報告 17 頁，有 7 頁談怎麼派錢，而且這屆政府施政報告的行文習慣似乎就是把派錢、穩定民生擺在首位。我認為，把穩定民生擺在首位是應當的，但是花這麼多篇幅來說這個問題，而把別的問題壓縮了，或者說別的問題說得很空泛，這個問題說得十分具體，這就有點“光講花錢，不講掙錢”的狀態。當然學會花錢也是應當的，如果有錢不花是不對的。但特區政府去年又有澳門幣 900 億元盈餘，手上攥着逾澳門幣 4,000 億元盈餘不花，也不去建立主權基金或新的投資機會，也不去建立新的投資保障機制，就光想着花錢，這個恐怕也有問題。

第三，關於市政機構的問題，施政報告與施政方針的口徑就不一致。施政報告說準備開始籌劃設立市政機構。而施政方針講要考慮市政機構設置的合理性，二者無法接軌，不是一回事，為何政府內部上下說話的口徑都不一致？建議慎重研究。

報告值得肯定，但仍有改善空間

楊允中：總體來說，《2016年財政年度施政報告》是比較充實有特色的，既有承諾也有進取，務實理性，與時俱進。大家應該對這份施政報告充分肯定，尤其為以下三大方面：

第一，整份報告的重點是“促經濟，重民生，穩發展”，在現今的情況下，這個基調比較符合現階段的社會現實。大家也許感到對民生的落筆太重，但這正正表示特區政府在這方面的決心很大。民生部分是整份施政報告的重點，共6.5頁，佔整個核心部分的43%。2016年民生的總支出預計是澳門幣117億元加上稅項減免的澳門幣24億元，這兩項加起來超過澳門幣140億元，佔特區政府2016年總支出澳門幣850億元的1/6。可見在經濟不太景氣之下，照顧民生的預算仍能佔如此高的比例相當不容易，應該給予肯定。

第二，《2016年財政年度施政報告》中關於“宜居城市”的理念作為一個重點來提出是很有價值的。“宜居城市”和“世界休閒中心”高度關聯，“世界休閒中心”的理念講了好幾年都沒講清楚，這份施政報告，加上《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》上的相關闡述，其定位是大大地推進了一步。雖然不能說已盡善盡美，但在認知上的確有很大的提升，這點也應該肯定。過去我們說“一個中心、一個平台”總感到太虛，沒有具體內涵，現在開始，特區政府似乎打算逐步落實，把“一個中心、一個平台”具體化規範化。

第三，2015年是第四屆特區政府的啟動第一年，政改也好、民生也好，各個領域基本上保持平衡發展。在《2016年財政年度施政報告》推出之前，特區政府以新聞局名義公佈2015年五大施政範疇的回顧。我初步算了一下，一共有95項，除了保安範疇之外，其他都不少於20項，也就是說很多領域都有突破。在新常態，或者說是經濟不太景氣的常態下，能有這個成果也應給予肯定。特別是老生常談的政改和法改，2015年第四屆特區政府是開了個好頭，預計兩年之內把15個政府部門進行整合。

儘管在大方向上看，《2016年財政年度施政報告》

是值得肯定的，但當中仍然存在一定的美中不足或認知缺位，還有很多方面值得加強關注。

第一點不足是關於中產階級的定位問題。自2009年行政長官崔世安領導的第三屆特區政府上任後，便連續兩年在施政報告中提到中產階級的問題，但到第三年就突然不再提了，這點本人到現在是百思不得其解。難道中產階級的概念沒有理據？我個人卻覺得特區政府是聽到反彈聲音有意迴避，但我認為這是大可不必。澳門的發展指標已經是世界一流，如此高的發展指標，作為一個發達社會，其社會結構顯然應該是中產階級是佔社會成員的絕大多數的“橄欖球”型主體。弱勢社群當然需要關心，但針對中產階級的施政若處理不好將會是一個很明顯的缺失，作為社會大多數，中產不穩社會便不穩，香港近年的問題就是一個很好的佐證。因此，對於倡導依法施政的政府來說，關於中產的政策絕對應有清晰的認知。

第二點不足是關於“宜居城市”的內容過於空洞。雖然施政報告中是提出了“宜居城市”的概念，且也用了很大篇幅來討論，但實際的內容卻很空泛。

“宜居城市”的篇幅中有兩部分，其中加強人文建設顯得更空洞更單調，澳門的文化優勢有哪些？作為一個文化領先的城市，特區政府應該好好梳理，適當地引導。澳門特區要發展的不僅僅是“一個中心、一個平台”，這兩個都是經濟領域的定位。在文化領域的定位應該盡快地提上來，我建議澳門應建設一個多功能的國際文化交流中心，這關係到澳門中產階級的命運也與澳門未來和諧穩定息息相關。

第三點不足是施政報告中的幾大施政範疇分類。按照特區政府的架構，行政長官之下除了五位司長分別帶領的十個以上職能部門之外，還有七、八個直屬行政長官的部門，如澳門駐里斯本辦事處、政策研究室、新聞局、禮賓局等，但每年的施政報告中均沒有提到這些直屬行政長官部分的施政計劃，我認這不太正常。

第四點不足和施政報告同時推出的《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》。作為施政報告的一個輔助材料，本來是很值得肯定，但若認真讀了這份方案，卻不禁叫人失望。說是基礎方案，其實已經定性了，七個主要目標、二十二個子目標，

多少評價指標等。以方案第5頁中“加快建設‘一個中心’”為例，究竟是從哪裏開始建設？哪裏是起點、哪裏是終點？沒有起點如何加快？此外，“加快”和“提速”這兩個中文詞語完全是等值的，作為兩個發展階段，該怎麼劃分呢？包括“基本建成”和“全面建成”，甚麼是“基本建成”、甚麼是“全面建成”？顯然令人有空話連篇的感覺。設計方案的人恐怕是花了很大力量思考，最後更列了很多驗證指標，應該說若不和施政報告一起發表也可以，作為一個諮詢稿是可以的，但這次作為施政報告的一個附件，我認為這是一個敗筆。

在此，本人對於澳門特區政府2016年度的施政有四項建議：

其一是加大政改力度。特區政府提出有15個部門需要整合，實際上應不只此。比如同樣是負責教育的高等教育輔助辦公室和教育暨青年局便可整合為一個部門，作為都是社會服務範疇的社會工作局和社會保障基金也可以合併等。另外，在預算表中，除了政府部門之外，還有有14個基金會、5個福利會是獨立運作的，也應該考慮進行整合。

其二是制定“宜居城市”的具體內容。要為澳門的發展增加一個文化內涵的定位，把宜居智慧城市盡快納入政府施政日程上。

其三是產業多元化要向治本的目標推進。《澳門特別行政區五年發展規劃(2016-2020年)基礎方案》的第一主要目標就是要“保持整體經濟穩健發展”，但當中4個子目標中卻絕口不提博彩業。博彩業不只是特區未來的5年的發展方向，澳門未來的50年都離不開博彩業。博彩業始終是澳門的龍頭產業，其定位、協調若做不好，其他行業便會一籌莫展，但報告中連這樣一個基礎問題都沒有提及。關於產業多元化發展不能只喊口號，特區政府需要尋找真正治本性的方法。本人多年來一直提出澳門可以參照上海陽山港的模式，租用珠海的一些島嶼建立有國際水準的深水

大港，可是這個建議一直未被納入考慮範圍。現在博彩業從業人員約8.5萬名，如果有朝一日國際深水大港建成，則上遊下遊產業關係理順，容納10萬員工應沒有問題。解決一個產業鏈，產業多元化就迎刃而解。

其四是確認知澳門特區“一國兩制”實踐，正確總結澳門特區“一國兩制”實踐基本規律。這個問題，特區政府的高端認知有必要進一步提升，通篇施政報告中類似的思維頗顯薄弱，這是不正常的。

最後，對幾個大家討論的問題作出一點回應：

首先是關於十五年免費教育。我認為總體看十五年免費教育還是應該充分肯定的，因為在國際上，能普及十五年義務教育的國家或地區並不多，澳門能夠做到這一點是應該充分肯定的。我認為，若經濟情況好轉，特區政府的財政能力足夠，把普及面提高至高等教育也是值得考慮的。

其次是關於現金分享。從2008年開始到現在，社會對於現金分享這一政策就一直存在不同的意見。但總的看來，特別是2016年，在經濟不景氣仍然是保持2015年分享的水平，我認為還是應該充分肯定。剛才大家算了一下，8年下來現金分享超過澳門幣300億元，數目似乎很大，但不應忘記特區政府仍有超過澳門幣4,000億元的財政儲備。澳門資源是不缺的，但我同意資源合理分配的意識還要進一步鞏固和提升。

最後是關於經濟房屋問題。這是一個讓特區政府很頭痛的問題，但這並非澳門獨有，而是在全世界有共性的一個現象。不過，澳門作為微型社會，是有條件把這個問題處理好。新加坡比澳門大得多都能處理好房屋問題，為甚麼澳門不能認真向新加坡取一下經？另外，澳門市民的思維也應該有些轉變，要解決住房問題不代表必須擁有自己名下的房產，許多發達國家的人都是選擇以租賃的方式解決住房問題，特區政府也可以從這個思維入手去完善相關政策。