

## 《2021年財政年度施政報告》學術座談會紀要

- 主辦：澳門理工學院“一國兩制”研究中心  
時間：2020年11月18日下午3時至5時40分  
地點：澳門理工學院懷遠樓展覽廳  
主持人：李莉娜（澳門理工學院“一國兩制”研究中心主任、教授）  
與會者：劉丁己（澳門大學工商管理學院教授）  
顧新華（澳門大學工商管理學院副教授）  
劉成昆（澳門科技大學商學院教授）  
王長斌（澳門理工學院博彩旅遊教學及研究中心主任、教授）  
朱顯龍（澳門理工學院人文及社會科學高等學校教授）  
李略（澳門理工學院人文及社會科學高等學校教授）  
婁勝華（澳門理工學院人文及社會科學高等學校教授）  
張濤（澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授）  
王萬里（澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授）  
鄞益奮（澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授）  
彭艷崇（澳門理工學院人文及社會科學高等學校副教授）  
陳家良（澳門街坊會聯合總會副理事長）  
馮炳權（澳門理工學院“一國兩制”研究中心副主任）  
許昌（澳門理工學院“一國兩制”研究中心教授）  
姬朝遠（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）  
何志輝（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）  
梁淑雯（澳門理工學院“一國兩制”研究中心講師）  
庄真真（澳門理工學院“一國兩制”研究中心講師）  
陳慧丹（澳門理工學院“一國兩制”研究中心講師）  
何曼盈（澳門理工學院“一國兩制”研究中心講師）  
李繁博（澳門理工學院公共政策博士研究生）  
陳侃（澳門理工學院公共政策博士研究生）  
記錄：李繁博

行政長官賀一誠於2020年11月16日發表《2021年財政年度施政報告》。受全球疫情衝擊，澳門的經濟、民生都受到不同程度的影響。目前澳門已由抗疫為主轉為後抗疫復甦，新一屆特區政府的聚焦點是在當前環境下如何帶領澳門社會改善經濟。社會及居民一直關注的房屋、交通和社會保障等問題，還有“粵港澳大灣區”、“琴澳合作”的發展機遇同樣是這份施政報告的重點。為此，“一國兩制”研究中心於2020年11月18日（星期三）下午3時在澳門理工學院懷遠樓展覽廳舉行《2021年財政年度施政報告》學術座談會，期望透過討論交流進一步推動社會各界對新形勢下澳門持續發展的理性思考。現將會議紀要整理發表，謹供讀者參考。（有關發言純屬爭鳴之見，不代表本刊立場）

**李莉娜：**今天非常歡迎大家，不僅有澳門理工學院的各位專家學者，還有澳門理工學院以外的多位專家教授，我們已多次見面了。在此非常感謝各位一如既往地對澳門理工學院以及“一國兩制”研究中心的支持，也感謝澳門理工學院的各位同仁的大力支持。今天會議的主題關於《2021年財政年度施政報告》。2020年是21世紀最不平常的一年，如果要大家回顧的話，這個“不平常”體現在一件我們都沒有預料到的事情。2003年我們經歷了SARS，但是2020年的疫情比當年的SARS時間持續更長、影響也大很多。那麼，大家對我們的現在，我們的明天，我們的明年的局勢有甚麼樣的看法，對政府有甚麼樣的期望，希望各位能夠暢所欲言。現在我把時間交給各位專家學者。

**婁勝華：**我認為，《2021年財政年度施政報告》應該說整體上是符合社會期望的，主要有這麼三個方面：第一，施政報告裏所體現的施政方向和任務定位，社會上普遍認為是準確的；第二，施政重點非常突出，明確以經濟復甦多元化、民生優化、智慧城市建設、融入大灣區等作為施政的重點；第三，應對措施也較為得當，例如在產業多元化方面，除了我們經常提到的中醫藥，現代金融會展以外，還提出了培育跨境電商產業、體育產業、科技產業等。

我個人認為，施政報告還可以在三個方面來進一步深化：第一，要積極爭取內地的政策支持。這次疫情使得澳門加深了至少兩點認識：第一點是澳門的產業太單一，過去講產業多元是要“居安思危”，今天講產業多元應該是“危中尋機”。第二點是更加體會到我們加入內地經濟循環的重要性，但目前內地還是將澳門作為境外的定位是不利於澳門加入內地經濟大循環的。我們從過去到現在一直強調“一國兩制”是澳門的優勢，但“一國兩制”強化了內地將澳門作為境外的地位對待的意識，從而可能使澳門沒有辦法真正的直接的加入內地的經濟循環，這樣就使澳門的優勢變成劣勢。隨着內地自貿區的發展，特別是海南的自貿島的建設，它直接衝擊了澳門作為一個自由港的優勢。例如免稅額的問題，內地給予在海南島購物的內地居民的免稅額是10萬元，而赴澳門購物的內地居民只有5,000元的免稅額，實際上，對澳門實行境外的，甚至與國外相同的購物的免稅政策。由於免稅額受限，澳門的自由港的優勢也受到了限制，購物的優勢甚至還不如海南島。那麼，就算要發展跨境電商行業，但如果免稅額不擴大的話，跨境電商行業也會受到限制。在實現“一國兩制”方針的同時，澳門必須向國家爭取更多的政策配套和支持，否則很可能會使澳門的優勢——“一國兩制”優勢——變成一種“劣勢”了。所以，在促進澳門加入內地經濟大循環的過程當中，我認為最好不要再強調澳門是境外，而應強調澳門和國內的其他地區是一樣的，在邊境管理上逐漸實現像歐盟那樣的“軟邊境”政策。

第二，要以制度建設來優化行政文化。我們都認同施政報告當中的一個亮點，就是沒有迴避施政存在的矛盾、不足和問題。在回顧與總結過去一年來的施政工作時，施政報告指出，政府工作中仍然存在一些不主動謀劃、不積極作為的現象；仍不時發現保守觀念有餘、創新意識不足、不願承擔責任和風險、不主動因變求變思變，甚至對居民和社會的訴求視而不見，敷衍塞責，習慣於閉門造車、空談濶論的情況，甚至有些部門的本位主義還一定程度上存在。我認為這就是矛盾、不足或者是問題，實質上反映出問題都集中在政府內部，特別是政府的行政文化上，也就是說特區政府認識到，僅僅有政府架構重整這樣的行政改革而沒有行政文化的配合，還不足以提高政府的行政效率。不過，很遺憾在施政報告中公共行政改革部分沒有回應到如何加強政府的行政文化建設，行政

長官還沒回應這個問題。應該說，要形成一個優良的行政文化，需要改革相關制度。而在制度改革方面，2021年我認為政府可以從以下幾個方面來入手：其一是修改《行政程序法典》，因為在《行政程序法典》中有些條文已經不適應這個時代的發展，例如，反映比較強烈的《行政程序法典》中的默示駁回，大家都認為這是行政不作為的一個“護身符”。又如，《行政程序法典》在回歸前制定，所以，其對“一站式”服務、對電子政務等新的行政程序都沒有規範。《行政程序法典》作為一個規範特區政府行政程序的法律，應對其進行修改，以對這些新的行政程序作出規範。其二是官員問責制，特區政府應形成從官員問責開始來倡導政府的責任文化。那麼，按照現行的行政授權制度以及官員的權限使用，官員問責是很難建立的，所以，回歸以來大家會發覺很少有因為某個政策方面出現問題，而官員被問責的情況。其三是一般公務員的評核與紀律制度的方面也需要修訂，因為現行公務員評核制度並不能很好地體現獎優罰劣的原則，幾乎所有的公務員評核都是“十分滿意”及以上的等級，這就使評核制度失去了本來的意義，而公務員的紀律程序過於司法化，行政紀律程序非常冗長，所以，不利於普通公務員的責任追究。其四是應該制定政府的信息公開法，打造真正的透明型政府，方便社會對政府進行監督。我個人認為，在這四個方面進行制度修改將有助於政府的行政文化建設。只有得到行政文化的配合，那麼，特區政府的行政改革才能成功。

第三，要改革結社制度，用一個比較時髦的話來說，要防止社團“內卷化”現象。在這次疫情影響下，政府加強了財政支出的管理，施政報告中相應地明確了2021年要加強監管制度建設，其中，重點改革和完善澳門基金會及其他基金的資助審批和公開制度。也就是說，政府對社團的資助會減少，並且還要加強社團資助的管理。實際上，我們看到現在澳門的社團數量確實非常多，按照最新統計，現在已經有一萬多個社團，那麼，澳門社團為甚麼會這麼多？我想這與澳門社團缺乏正常的退出機制，或者是退出機制不健全有關，大家都說社團“只生不死”。所以，2020年受到疫情的影響，澳門本地生產總值、人口、旅客的一系列指標都出現了劇烈下降，而只有社團數目只增不減。我個人認為，政府可以通過修訂結社的法律制度，為社團的退出設立一個行政性機制，應該是時候將改革社團規範制度提到議事日程上。在改革社團資助制度與加強社團資助管理的同時，還可以推出一個社會企業的資助計劃。因為社團運作需要經費，如果政府資助減少了，以後它就要自己來創造活動經費，所以，我覺得政府可以推出這個計劃，讓社團申請做社會企業，為自己的活動創造一些經費。

以上是本人對施政報告需要進一步擴展和深化的三個方面的基本看法。

**劉丁己：**非常感謝主辦單位的邀請，我對《2021年財政年度施政報告》提出四點簡單的看法，有甚麼說得不對的地方，請大家多多指教。

第一，是關於許多人提到澳門法律滯後，行政程序冗長繁複，應該要立刻改變的一些建議。這點也呼應了婁勝華教授部分的想法。行政長官賀一誠先生在競選前就談到要深化公共行政改革，加強公共部門與公務人員的管理，同時要努力提高政府管治效能和服務質素。可是，制度的改革絕不容易，現在政府有很多新的做法，但是正如同婁教授提到，在行政部門的文化和績效考核的制度沒有根本改變之前，基本上就是所有的行政程序都要出現阻力，加上行政成本非常高昂，政府很難有積極作為。例如，因為政府在績效考核上評價一個部門或一個人做得好或不好的時候，主要是看誰

犯的錯比較少，那麼如果不做的話就不會錯，這樣性價比最高。反而，如果積極配合某些新的施政方向，積極改革，不只面對組織內部阻力，還有現行法規阻滯，那麼就可能多做多累，甚至多做多錯，一旦多錯了就完了。所以如果沒有改變整個公共行政體系人員績效考核評估的辦法，那麼還是很難把很良好的政策真正落實到實際層面。

第二，關於中小企業的支持，我們認為也有更大的空間。例如，大家常常看我在《澳門日報》寫中小企業的診斷，至今已經協助超過三百多家中小企，報紙評論都快六百篇，他們其實提出來的問題都非常相近，包括人力資源不足，錢不夠，行政手續非常繁複，大部分的中小企業都沒有甚麼錢，當他們要創業，一般選容易入手的產業，選熟悉的地方，所以公司大部分都開在舊區，做的都是民生業務，所以這部分已經積極引導，鼓勵他們往高附加價值方向想，盡量在橫琴創業，但是很多人還是只想做街坊生意，鎖在舊區裏面做生意。他在舊區開業需要通過甚麼程序？要通過消防，因有維修有噪音的問題，也有環境保護、衛生環境、樓底高度、營業時間、燈光招牌不能太亮、僱用勞工、銀行貸款手續審批等等，各種法規還不斷提高標準，造成中小企業經營十分困難。這些中小企業都說，如果公司開在一般街道太困難，倒不如在工業大廈裏開。但是，工業大廈也有很大的問題，因為其用途有非常嚴格的規定，很多中小企業在不清楚法規的情況下，就在裏面經營商業活動，不小心就犯法了，為甚麼犯法自己都不太了解。在這個法規非常繁複的情況下，就導致中小企業創業的意願很低落。好的法規制度是要遵守的，但如果過於繁複的法規制度，甚至過時的法規制度，會影響中小企的意願，這可能和鼓勵澳門產業適度多元化的方向有所不同。

第三，整個澳門電子化建設腳步要加快。行政長官在施政報告中提出很多很好的做法，可是現在大部分的文件，我想包括澳門所有公立學校的同仁們也知道都要紙本簽字，我不客氣地說，這套系統真的落後。舉個例子，幾個星期前我到佛山順德一所職業技術學院，談兩地國際化培訓項目，順德政府和學校要把學員送到澳門大學這邊來進修，開會時很多時候他們的主管負責人用手機辦公，還示範給我看看整個手機辦公審批流程。例如，所有的建議書通通在系統內完成，速度非常快，不存在打印紙本和手寫簽名兩件事情。他還不好意思地說他們條件還比較差，要跟澳門大學多多學習。我心裏覺得非常不好意思，有些事情應該是我們跟他們學習才對。一所職業技術學院的電子化公文審批流程已經用得如此方便，而我們不斷談公共行政改革，大談要創新改革，可是我們的行政系統跟不上，在拖後腿。我相信在電子化方面應該還有很大的進步空間。即使有些目前現有的電子辦公平台，必須坦白的說，有很多都設計得非常醜，而且作為主管，我都不知道按哪個按鍵，因為很多東西都是用30年前的技術和框架設計的，現在使用讓人感到非常痛苦。我們常常告訴市民，也教育學生，澳門要建設智慧城市，請各位有信心。但有時候同學們問我：“老師，澳門每天都在挖馬路，你真的覺得澳門是一個智慧城市嗎？”有同事問我：“教授，我們的計劃書都還是打印之後，再簽字，再掃描，這樣是真的數碼化辦公嗎？”我一下子也不知道怎樣回答，所以我認為電子化的進程必須要加快。

第四，關於高校人才的法規要盡快鬆綁。各位最近都可以看到新聞，香港大學要在未來兩年內招100個新創科技的新老師，香港科技大學在廣東的南沙要招200多個老師，香港各個學校都在大灣區擴張，澳門各高校的市場難免受到影響，全球很多地方都在不斷地招新老師。行政長官也提到，本澳幾所大學主要是培養研究型人才，產學研方面都不能配合，在制度上有很多改革空間。可是我

要請教一下各位專家，如果在人才的配額與外僱引進方面的政策不鬆綁，如何能夠吸引外面這些真正的高手和人才？我相信施政報告很多的方向都很好，但是配套同時應該要跟上。以上四點粗淺的觀察，請各位多多指教。

**王長斌：**剛才婁勝華教授與劉丁己教授都從制度方面談了非常好的意見，我還是想談談經濟方面的看法。這份施政報告給我的比較深刻的印象是，在經濟方面重點較為突出，寫的比較實在，思路還是非常的清晰。例如，在博彩業部分就突出了2021年修訂博彩法的工作，這次博彩經營權批給在2022年6月份就要到期，那麼就面臨着一個修法的問題。現在還有一年半的時間，法律能不能修訂成功？實話說我是覺得時間蠻緊的。這一年半時間中各種各樣的如諮詢和立法程序，應該還是有些困難的，但畢竟施政報告中把這一點明確說出來了，意味着2021年要開啟立法的工作。

施政報告中有一句關於經濟政策的說話，我有點保留。我理解施政報告的意思是，縱向多元化似乎不成功，應該要橫向多元化。但我認為現在這個結論恐怕下得太早了，因為從市場角度看，我倒是覺得可能還是縱向多元化更有可能，博彩業是澳門主導的一個行業，圍繞博彩業周邊如餐飲、表演等方面來促進多元化可能是更具市場力量。橫向多元化也就是說要促進與博彩沒有太大關係的行業的發展，其實政府已經提了好久，最近比較常說的是金融、文創、中醫藥，還有會展等，雖然這些年來發展得比較快，但我們發現它們要發展成為一個支柱性的行業，或者說對稅收能夠有所貢獻的行業，恐怕還有很長的路要走，這需要靠政府去推進，但困難不小。我看到一個數據，澳門回歸以來，經濟總量達3,900多億，四個新興行業，包括金融、文創、中醫藥和會展，總共才280多億，連個零頭都不到。要是看會展的話，可能更少，大約只有35億。所以推行橫向多元化，並不是簡單的事情，但在這次施政報告中寫得非常清晰，就是科技創新、現代金融業、中醫藥產業和會展業。

我認為若真要發展橫向多元化的話，這些方向都是對的，因為這些產業本身不需要很多的土地資源，但應從我們的基礎分析，澳門的資源稟賦太差，要發展科技創新產業，我們缺少科技創新的人才。中醫藥業現在有一點進展了，在橫琴開始有些可以參觀的東西，但要說真正把它發展成為一個產業，恐怕還需要時間。至於會展，我查過一些資料，會展也是很困難。關鍵是在哪？我們的資源太少，要讓這個行業對稅收有貢獻，沒有規模是不行的。現在的情況如何？別說展覽了，從會議角度說，50人以下的會議佔了一半，上千人以上的會議非常少，一、二百人的會議比較多。如果幾千個人的會議，就只有金沙、威尼斯人可以接待，其他地方都接待不了。我們的酒店房間也很少，約四萬間房，要是開個上萬人的會議，基本上開不起來。如果沒有規模的話，會展怎樣能夠為稅收做貢獻。如果要是真的要發展會展或者發展其他行業，還是要與大灣區合作。其一，例如酒店房間、交通方面的合作，因為澳門是個小地方，又在內地看來是境外，所以要是真有會展、展覽，就有通關、運輸問題，但好在澳門周邊有像香港、深圳、珠海的機場群，如果協調好，就能把它作為一個優勢。雖然與香港機場很近，但香港機場我們基本利用不上，現在連個能進去的引橋都沒有，不僅貨物，人都過不了，所以我們還需要與內地城市和香港做很好的結合才有可能發展，否則我覺得挺困難。我認為博彩業內部也有一些可以開發的地方。我注意到這份施政報告中提到體育產業，要是能發展得好的話，能與博彩業結合起來，倒是一個比較好的發展方向。我發現，一到大的體育項目如世界盃，博彩收入會下降，因為來澳門的人少，都在家裏看球，但是，比如說拉斯維加斯則有

一個有趣的現象，一到體育盛事時，很多人就會去那裏，因為大賭場裏有大螢幕，遊客都喜歡邊娛樂邊看賽事，很容易就爆滿。所以我們能不能把體育博彩與體育盛事結合起來，長久地提升澳門的博彩城市形象，可能會更有利於澳門將來的經濟發展。

**劉成昆：**我圍繞產業多元和經濟多元的問題簡要談下。在這份施政報告中，對過去一直說的經濟適度多元這一中心命題作了進一步闡述，加之因為疫情原因，澳門的旅遊博彩業及其他產業相應受到創傷，所以施政報告中特別提出，在旅遊博彩業基礎上發展的縱向多元，並不能從根本上改變“一業獨大”的問題。產業結構的多元化是博彩業與其他的非博彩業的水平多元化，例如在過去以“試錯”性質選擇的特色金融、會展、文創、中醫藥等行業，這種應屬於橫向多元。每個行業都有自己的一個產業鏈，拉伸這種產業鏈，包括剛才王長斌教授提到的體育博彩，實際上就是產業鏈的拉伸。不論縱向或橫向，或用“產業融合”，可能更適合澳門的產業結構多元發展。

在施政報告中所列舉的一些產業選擇上，相比過去有些變化，例如，“特色金融”換成了“現代金融”，也不再強調融資租賃。從統計上說，融資租賃似乎不是非常成功。現代金融又比較側重於債券市場，包括《澳門日報》也刊登了行政長官所說的要發展二級市場，因為只有發行而沒有流通的交易也很難做好。在金融市場中，債券比股票、衍生產品都更加龐大，在澳門發展現代金融，債券市場有它的優勢。澳門除了傳統的銀行業，若發展現代金融業應該賦予它甚麼樣的內涵？我認為這次報告中並未刻意設定。過去在談特色金融，列出了融資租賃、財富管理和人民幣結算，在某種程度上成為了“靶子”，因為產業的選擇如果過於細緻的話，沒有經過市場充分的選擇，一旦做不大，本身也是挑戰。報告中談及中醫藥的產業化和會展業的專業化與市場化的發展，包括文化體育產業化，都是側重於這些多元產業的進一步拓展。與過去相比，僅僅選擇某個產業而沒有把這個產業放在這個產業的生命週期中相比而言，我想這是一個進步了。從中藥質量研究國家重點實驗室設在澳門來看，實際上它在研究上是有優勢的，中藥的產業化實際上強調產學研；至於會展業，實際上已經深耕了一段時間，還可以做得更大，會展業的專業化和市場的細分這種敘述要比過去的單純說選擇某個產業更為精準，也比較符合這些產業的發展趨勢，包括要促進文化體育的產業化。這份施政報告對這些行業的敘述，實際上體現了特區政府在推進經濟適度多元上所採用的前面我稱之為“試錯”的性質，通過“試錯”選擇，會發現有些可以做出來，有些則很難做大，這都是從“產出”角度來看的。

如果換一個視角，這份施政報告有一個突出之處，就是特別強調科技創新，強調現代金融業的發展，還有人才尤其對青年人才的培養，而這些是從產業的“投入”角度說的。在澳門，把科技創新、高等教育以及現代金融做得好的話，實際上任何一個產業發展都需要這些要素，也即從投入角度來做支援，或許會更有利於澳門經濟的發展。從政府的角度來說，它也可以避免試錯性的選擇，因為如果某個產業做不大的話，它本身又成為一個挑戰；但如果從一個投入角度看，更多地培養人才，把科技創新的事情做好，讓市場來更好地優化選擇，這樣可能對整個產業結構的多元或者經濟的適度多元更好一些。總的來說，我覺得這份施政報告雖然沒有非常明確地說，但也突出了科技創新，包括產學研這些角度，這對未來整個產業多元化的選擇應該是一個比較好的發展方向。

陳家良：《2021年財政年度施政報告》應該是在比較特殊的情景下寫出來的，因為我們無法確實疫情何時結束，估計2021年的狀況也不太理想，經濟復甦也不可能一步到位，即使疫情得到有效控制以後，也不可能馬上回到2019年，有可能需要更長時間。基於這種判斷，我就自己所能掌握的情況來談談施政報告：第一，切實做好常態防疫工作，現在很多人都希望在通關方面放寬，暫時來說，我覺得不太具備條件。首先，應該確保澳門是一個非常安全的城市。很多專家學者都提到內地將澳門視為境外地方可能會造成不利的情況，但一時三刻無法改變，所以防疫工作還是整份施政報告中最重點的地方。澳門要開放予其他地區並不是那麼容易，要做很多備案，包括方艙醫院、物質準備等。一旦疫情發生，可以不封整個澳門，而只封其中某一個區域來做保障。不管怎麼樣做好防疫工作放在第一位，確保澳門是一個安全的地方，才能關顧居民健康，經濟復甦，否則所有事情都談不上來。可幸的是現在已經訂好了疫苗，我們期望2021年三、四月份疫苗能夠過完第三期試驗。有了疫苗後，防疫工作才能較有條件去考慮放寬。第二，在經濟復甦方面，數據可能讓大家有點失望，國慶黃金週的客量沒有預期好，但實際上情況在改善當中，目前大概一天能有二點幾到三個億，這相當不容易。看數據趨勢發展，我還是有信心的，一是元旦，二是春節。如果疫情沒有反反覆覆的話，將會有比較好的情況。施政報告出台前有一個1,300億元的財政預算案，希望提振社會各界的信心。如果疫情不翻轉的話，能快速提振經濟的就是遊客到來，基本上很多問題就能解決，但現在有幾道難題：其一是核酸檢驗，因為是境外的原因，內地居民來澳門就要做核算檢測，不像在內地，去甚麼地方都不用核酸檢測，他們會覺得澳門不安全，可能還要等到疫苗面世，他們才會考慮來澳門。其二可能是更大的障礙，現在自由行的申請不能網上申請，現在政府正大力攻破這一關，如果成的話，預期會有比較大的改善，再配合一張機票，消費優惠方案，經濟可以很快復甦。

關於經濟多元化，剛才很多專家學也提到過。在我看來，應該是這份施政報告的一個亮點。一個是產業的重新定位，如環保產業。舉個例子，怎麼去處理賭場每年大批量的撲克牌？撲克牌不能被還原，必須要將之分解，分解完以後賣不出去的那些原料還得要堆填，這是一個很大的環保問題。但現在已經有技術可把它重新製成再造紙，政府也推動新工業這個概念，澳門製造這個概念肯定是跟新工業有關係，傳統工業轉型也與這些新工業有一定的聯繫。現在澳門的三塊工業用地，包括聯生工業邨、北安工業區、跨境工業區，特別現在聯生工業邨很大可能被重新利用。據我瞭解，政府正在做一些很大的規劃。北安工業區如何優化？以前可能覺得不需要工業，但現在有不一樣的想法，完全工業空心化是個問題，所以現在有關環保的新工業正在開展。另外一個是現代金融業，剛才劉成昆教授也談了很多。可以這麼說，現在就是一個債券市場基本上已經定下來，法律正在推進。當然原來的特色金融包括融資租賃，還有綠色金融，但那些其實看來都不算太特色，因為不僅僅澳門在做，人家也在做，而且可能做得更好。現在我們比較有條件做的是債券市場，發債是二級市場的問題，正是一個非常大的方向，發展一個金融市場就不僅僅是金融，還需要有配套如人才。中醫藥肯定是最受重視的產業，其實法律工作如註冊法已經進行到一半，目前要看立法會。中醫藥在澳門註冊後，用委託生產的方式在大灣區生產，最終不僅僅在澳門賣，而目標肯定也不僅在澳門，澳門只有60萬人，必須要到大灣區。其實政府有一整套的計劃，應該很快會有比較大的進展。會展業中，會議是個重點，會議拉動的東西更多，投入的成本更少，但現在當然重新起步以後還是要去推動。剛才王長斌教授提到文化體育的產業化，我是認同的，其中有一個考慮可能會回內地

並與內地的一些受歡迎的節目合作，在澳門辦一個節目分站，這個產業很快就能夠發展起來，這也是一種思路。中小企業的扶持確實比較困難，劉丁己教授也有同樣的看法。現在政府暫時用的還是一種科技的手法幫他們宣傳，但確實比較困難。政府未來幾年將非常重視科技，科技委員會重新定位，經濟局增加促進科技這個職能，還有科技產業基金會。現在已經有很多企業接觸到科技，希望能夠有機會進軍澳門，前景還是比較看好的。施政報告中有關產業多元化的篇幅不多，但實際上背後有不少政策，法律也正在推進當中，現在最有可能跑出的是中醫藥、現代金融、科技。

民生問題備受關注，如房屋問題，最近大家都在探討長者公寓，基本上都認為是一個非常好的養老社會服務政策，各位專家學者可以討論如何做，畢竟現在只是一個先導計劃。公共行政改革要關注社區的問題，一戶通現在是重點推動的一個工作。我認為2021年對教育界來說是奠基性的一年，管理高等教育和非高等教育的兩個局的合併工作已完成，2021年2月1日會重新登場，打通了高教和非高教在行政管理上的工作，當然，高教不是管的問題，更多是一個協調的問題。從高教角度看，產業化比較明確，立法會也談了主要是私校，它在人數方面作了限制，在學費方面沒有太大限制，現在公立學校也要轉向這個方向，希望招收多點外地學生，學費也要調高一點，這個已經是定下來的政策，接下來可能是學校層面制定一些研究方案出來。我也想提一下建設文化交流合作基地，之前一直沒有非常認真去思考如何去做，新一屆特區政府一上台以後就遇到了疫情，大半年時間都在處理防疫事情。我認為澳門理工學院、澳門大學等大專院校可對建設文化合作交流基地做一些課題研究。現在基本上還沒有太成型的想法，現在是成立一個委員會，但委員會下有甚麼具體方案，留給學術界的空間非常大。

**顧新華：**《2021年財政年度施政報告》有幾個部分涉及經濟，比如說穩經濟、促就業、保民生，還有目前經濟復甦和產業多元化，如何融入國家發展大局、等等。我想從兩個角度談談澳門經濟：一個是微觀，另一個是宏觀。王長斌教授說得有道理，澳門GDP達3,900多億，除博彩業外，其他產業才280多億，會展只有35億，所以說還必須強基固本，維持博彩旅遊，加之以非博彩因素，把產業鏈拉長弄肥，這實際上就是進行縱向多元化。澳門地小、人少、人才更少，我們要靠旅遊業安生立命。但目前因為新冠肺炎病毒全球大流行，短時間內很難緩解。從微觀角度看，現在有個問題制約澳門，就是“境外”這個定位問題。十年前、二十年前，“境外、國外”被認為是好個東西，但現在澳門被內地認為是“境外”就不太好了。大家一聽到核酸檢驗，不光是花錢，還嫌麻煩，給人感覺做核酸檢測好像我們有問題，大家不來，就沒遊客了。所以，要突破這個瓶頸，目前我們所能做的恐怕是要徹底地封鎖與國外的往來，因為國外疫情太嚴重。如果香港和台灣地區疫情仍嚴重，也不能允許他們進來。如果是這樣的話，澳門就能讓內地放心，疫情控制得很好，就可與內地連在一起，就可以放客來了。你看澳門很好，沒有一個新增病例，那麼可否請求中央放寬旅遊政策。這是眼前比較實在的想法，不然經濟這樣下去怎麼行？所以政府一方面要想想核酸檢測能否被取消，另一方面要讓中央放心，不要令澳門成為一個防疫缺口，澳門的旅遊業才能好起來。

從宏觀角度看，如何做好橫向多元化，利用內地資源，那麼人才、錢、機會都會有，就看澳門想不想謀求大發展、新進步？剛才婁勝華教授也提到，“一國兩制”本來是一個優勢，但現在也有可能變成劣勢。澳門被稱為“境外”，想要引進人才不容易，沒有人才怎麼去橫向多元化。我想了



個辦法，簡稱：“一國兩制”在澳門，“兩制一體”在橫琴；就是：建設自由港那樣的橫琴金融島。具體怎麼建設？則是另外一個問題。說句實話，澳門要真正多元化，必須橫向多元化，才能有效減少賭博行業增加值在GDP中所佔比重。從長遠來講，如何在橫向多元化獲取實效？還是一大問題。我們已習慣了博彩業賺錢快易、能賺大錢，沒有動力搞其他行業。即使有壓力，我們也沒有動力橫向多元化。大家總指望多元化要成本低、風險小、收效快、困難少，哪種行業比較好？我認為就是現代金融，該業附加價值高，用地也少。若能把控市場的話，風險很低，所以發展金融業幾乎成為大家的共識。澳門沒有金融市場，就一點銀行金融，加點保險行業，銀行之外似乎很難發展了。但現在可發展債券市場，還要有二級市場，很多人都不太清楚。香港現代金融也是這30多年，在內地的幫襯和扶持下，才成為所謂的國際金融中心。怎麼發揮我們的優勢，在內地幫助下，把澳門金融搞上去？

我有一個設想，似乎不失為可行之策。現在澳方的口岸已經搬入橫琴，但還是澳方的邊檢和橫琴的邊檢連在一起。我的意思是，澳門邊檢既然已西移到這個地方，可否再把珠海的邊檢往西遷移到橫琴的最西部？這麼一調整，兩邊檢之間就留出了一塊特殊的地段。我把它稱之為“橫琴新區當中的特區”，它同時也是“澳門特區當中的新區”。這個地方澳門人和外國人可以隨便進來，但是澳門人和外國人要想離開橫琴進入往西更遠的地方，則必須通過內地邊檢。與此同時，內地居民可以隨便到這個特殊區域來，到金融島來辦事或旅遊。他們如想繼續向東到澳門來，還須按正常受檢方式通行。這樣一來，這個區域就變成了“三不管”地帶，也就是所謂的“自由港”。這樣一來，甚麼樣的高級人才都會有，資訊科技、金融、經濟、設計等方面的內地人才，取之不盡、用之不完。這樣一來，可以不受澳門的外勞政策限制，立馬解決人才引進問題。又可利用澳門的各項自由政策，資本自由進出，稅率又低，與金融自由有關的制度都可以運用到這個地方來。我想這個設想是可能實現的，但要中央批准、廣東支持、珠海配合。我認為這個可能性很高，因為中央已經讓澳門在橫琴建起了澳門新街坊、中醫藥產業園，也讓澳方口岸移到了橫琴。這就是“一國兩制”政策優勢對澳門的利好，澳門可據此做大做強，給香港特區和台灣地區提供一個實實在在的、有說服力的“一國兩制”實踐的成功典範。可以猜想，中央是有積極性的。這種調整，手腳不大，仍在珠海邊界之內，只是把邊檢西移，留出一片地方。而其管理方法要跟澳大新校區有不同之處，該校區內地人不能自由進入，要把這個局限性在橫琴金融島加以改進。我想這個設想對於澳門發展金融業，是比較有希望成功的。當然要向中央申請，橫琴應該很有積極性。把它發展起來，可利用澳門是自由港這個名聲，“一國兩制”的優勢才能進一步地在特殊的自由港金融島發揮出來。若沿此思路，政府和學界大力推動，是有可能成功的。

我認為，中國參與全球化將會從以前的“賣賣賣”轉向“買買買”。黃奇帆觀點是，我們不要再繼續追求外貿盈餘；進口越多，福利越大；進口大國才是強國。中國是世界上出口第一大國，但大而不強；美國是進口第一大國，才是強國，當然這也與美元是世界通貨有很大關係。中國以後為了減少國際紛爭，肯定需要大量進口，我的觀點也是要搞一點貿易赤字。看看美國對我們的貿易逆差越來越大，美國就越有藉口找中國麻煩。中國國內市場規模2021年有可能超過美國，高達6萬多億美元。比美國市場大了，就不太需要再依賴它來維持中國的經濟增長。中國這麼大的市場，繼續增長還會遠超美國，可讓外國經濟依靠中國市場來增長。這個過程當中我們要實現用人民幣進口

貨物，然後外國進口商用人民幣購買中國的東西。因為我們是製造業大國，人家想買甚麼，中國就能生產甚麼，美國則做不到這一點。人家賣給我們好多能源、資源、初級品，掙了好多人民幣，到我們這邊來也可買好多製造品，但是還剩下的錢怎麼辦呢？到澳門來做投資保值增值啊！所以我提出要在橫琴集中人力物力財力，迎接與利用這一機會。廣東省或全國其他地方也在促進中國經濟的轉型，從貿易順差變成貿易逆差，澳門則在橫琴這個地方發展現代金融業、人民幣離岸金融。這當然還有很長的路要走，但我們要立志於未有，圖之於未萌。中國肯定要作出調整，澳門未來的擴展可能就在橫琴。本澳行政長官也講過，澳門要融入國家發展大局，橫琴就是我們趕乘中國經濟快車的第一站。我就談這麼多。

**李 略：**我覺得這次新冠肺炎疫情澳門所面臨的形勢實際上是回歸以來最困難的一次，但特區政府的施政還是很成功的。設想一下，如果任何一個社會的GDP下跌超過60%，但居民感覺生活還不算受太大影響，仍能夠維持，繼續保持繁榮穩定，這是很難得的。特區政府新一年的施政方向比較平實，也很有針對性。我先談一個亮點，然後談七個建議。

我印象比較深的一個亮點是將要推出海嘯警報，這個在澳門一直沒有，確實是一個缺憾。雖然澳門發生海嘯的概率很低，但我們可以回想當時年南亞海嘯造成的重大損失。澳門也是一個海邊城市，如果萬一要來海嘯了要怎麼辦呢？旁邊有山還好，趕緊往山上跑。有時距離山較遠，假如一個5米高的海嘯或者10米高的海嘯，真不知道躲去哪裏。我估計特區政府下一步可能會按海嘯警報等級來訂定不同的避險地方。這可看出政府的施政更加細緻，考慮得更長遠。

我想談的七個建議，有三個是關於行政法律和便民服務，一個是改善環境，最後三個是關於經濟發展和產業多元化等方面。

第一個建議，關於跨部門合作。我們經常說跨部門合作困難，如交通擁堵或舊區重整等工作都很難推動，因為它不是單一部門來完成的，不像申請身份證那麼簡單。這其實是一個全球性的難題，現在政府管得越來越多，遇到跨部門困難也越多。這次抗疫的過程中，我發現政府的跨部門合作表現得非常好，成果非常顯著。到目前為止的46個輸入和相關的病例，沒有社區爆發，沒有一例死亡，這就證明跨部門合作不是做不到，而是怎樣才能做得好，做得更細緻。首先是最高層的重視，抗疫協調中心委員會主席由行政長官親自擔任，副主席是司長，各部門都由一把手領導。聯想到其他一直難以推動的工作如城市規劃、舊區重整和都市更新、交通，等等，如果由最高層掛帥，每年不一定全部一起做，重點開展其中幾項，成立一個突破小組或協調委員會，由最高層強力推動，這些困擾澳門幾十年的難題就可能攻破。

第二個建議，關於法律的與時俱進，這個也是老生常談。我們的法律已經阻礙到科技進步和社會發展。例如，新型車輛都多多少少具有一些新的技術功能，比如“自動泊車”功能、“召喚”功能，就把車從停車位召喚出來，開到你跟前等等，這些實際上已經是比較成熟的一個技術，但是在澳門是由於法律的限制沒辦法引入。內地很多城市如北京、長沙都在做自動駕駛的試驗，澳門這麼小的地方，其實應該是有條件的，政府應該更前瞻一點，更快地推動自動駕駛測試。

第三個建議，關於便民服務，我估計99%的事情居民都可以在距離較近的政府服務中心來完

成，就不需要非要跑到東區行政大樓等等，但還有若干的難點沒有完全突破，例如辦駕照，現在惟一不能在離島或者其他政府服務中心辦的就是更新駕照，必須去特定部門才能辦成，包括國際駕照。我覺得理論上駕照應該不會比身份證難多少，身份證都可以，為甚麼這個不行？當然這可能涉及到內部流程問題，但不便民，我覺得可以結合電子政務作改善。

第四個建議，關於空氣質量的問題，澳門基本沒有工業，最大的空氣污染源其實是機動車。所以我建議澳門要更大力地引入電動車。歐洲如德國、英國都已宣佈，2030年以後禁止出售新的燃油車，必須全部轉成電動車。內地沒有那麼嚴格，但也提出2030年新能源車比重最少要20%。澳門這方面也推出稅務優惠措施，鼓勵居民買電動車。但到目前為止，政府並沒有明確提出未來如何完全轉向電動車的詳細規劃。除了汽車以外，造成污染更嚴重的是電單車，十幾萬輛電單車能不能轉成電動車？現在已經不賣二衝程電單車，就只剩下原來的逐步淘汰。假如有規劃，我們就可以預測，大概在未來的一個具體時間點，電動車要全面取代內燃機的汽車，人們就會提早做好規劃。

第五個建議，關於澳門的經濟發展問題：區域合作。“一帶一路”也好，“中葡平台”也好，長遠來說是很有發展前景的，但暫時來看其實沒有大灣區的合作更實際。但針對大灣區的合作，澳門目前看來，沒有太多“引進來”的策略，例如像其他地區的高新區合作基地等，也許是澳門受地方小的限制。但我們有一個中國與葡語國家商貿合作服務平台綜合體，能不能結合大灣區的合作，至少可把大灣區其他城市的一些特色產品引進來，放在綜合體裏展銷。整個珠三角都是一個大的生產中心，比如中山的燈具產品已經佔到世界百分之六、七十，有些電子產品也很有競爭力。這既可以把大灣區的企業引進來，也可以幫助他們與葡語國家和“一帶一路”聯繫上，就可以加強經濟交往，還可以促進人才交往；把大灣區與葡語國家結合，跟“一帶一路”結合，讓產能釋放，做很好的對接，甚至引入一些高新技術產業、製造業的研發設計等。

第六個建議，關於博彩業的多元化到底是縱向或橫向？我倒覺得橫向也是可為的。舉個例子，特斯拉在上海的工廠，第一期投資160億，目標產能30萬年產量，如果一輛車以4萬美元計算是多少？它未來的產能是要達到50萬輛，這就是200億美元的產值。這樣的稅收一年又會是多少？以澳門12%的稅率來算也有大約200億澳門幣的稅收了。澳門有沒有希望引進一個這樣的大體量的先進製造業，要是成功的話，那麼對澳門的支撐作用非常大。

第七個建議，有關教育產業這一塊，現在面臨中美貿易戰，內地的學生到外面留學遇到很大的困難，那麼澳門可能是一個替代的選擇。未來如果是能擴大內地招生，光學費收入、生活費收入等一年可能有幾百億，我覺得這是一個可以很快見效的發展方向。

**朱顯龍：**我感覺施政報告是務實的：第一，行政長官提出產業要多元化，但也不排斥博彩業。過去特別強調產業多業化，要適當發展博彩業，不要把它與其他產業矛盾化，應該是有一個結合。第二，在今年疫情之下，我們遇到有很多困難，包括經濟發展、公共行政改革。政府縮減開支的同時，並沒有減少民生開支。未來要怎麼克服，未來要怎麼走，施政報告提出了一個方向：首先是產業多元化，我們已提很多年了，但卻不知道方向，為甚麼？一是澳門的空間限制，土地面積太小，難有發展的空間；二是人才的限制，沒有人才的優勢；三是更沒有市場優勢，我們的產品要生產出

來賣，就要有市場。要發展多元化，首先要解決發展空間的問題，現在澳門提出來的是和橫琴島合作。但據我瞭解，珠海和內地和澳門理解是不一樣的。從珠海的或者說廣東的角度看，是想利用橫琴島來帶動珠海以及整個珠三角的發展，那麼，澳門想要利用橫琴島帶動澳門的經濟發展，這兩個的利益就不一致了。現在的橫琴發展可以說完全不是為澳門。澳門自己是得不到發展的，居民可以過去橫琴跑一跑、玩一玩，開車走一走，其他好處都沒有，更沒有稅收的好處。要如何通過橫琴發展帶動澳門的經濟多元化？經濟多元化的目的是甚麼？是帶動澳門的稅收增加？能從中獲得稅收收入嗎？沒有稅收的情況下，這個橫琴對澳門有甚麼用？只能是居民一個休閒的地方而已。特別是現在橫琴的發展模式逐漸內地化，都由一些大央企、大企業給一塊塊分割掉，已經沒有澳門的任何空間。儘管有幾平方公里劃給澳門，但在劃給澳門中的這些企業，它們的項目有幾個是服務澳門的？要麼就是澳門公司老闆自己帶錢去內地發展，對澳門沒有甚麼幫助。我跟珠海的朋友一起討論過這個問題，他們也認為橫琴對澳門的作用不大。我有一個大膽的想法，現在可以着手做兩個事情，一是賀州南，在白藤湖河珠海大道以南的地方，有40多平方公里。澳門是否可以利用這塊地，起碼有兩種途徑：第一種途徑就是和珠海合作，澳門把這個地方全部租下來，由澳門管理，然後按照比例分成給珠海，這是一種比較好的模式。第二種途徑，也是最好的模式，全國人大通過一個決議，把土地劃給澳門，但這牽扯面就大，不僅要珠海同意，還要廣東同意，更要中央政府同意。我覺得先行的辦法是第一種，把土地租下來，為澳門所用，要發展甚麼樣的產業是另外要探討的話題，但絕對不能全部都由商業開發，這個地方要發展澳門的多元產業。另外一塊土地，把東澳拿過來，但這要中央政府的決定，不是珠海能決定的。東澳島可以發展澳門的旅遊休閒產業和其他如製造業也可以。解決了空間問題後，然後才能解決產業多元化的問題。我們應該發展現代製造業，過去澳門是以製造業為主的，例如剛才李略教授提到發展新能源汽車。

施政報告談到公共行政改革問題，我提出兩個改革方向：一要落實承諾制，澳門就是沒有承諾制，辦一個事情要拖兩、三年，一定要有承諾制，規定期限內必須要完成，不完成就追究法律責任。比如，澳門修建輕軌10年還沒完成，施政承諾如何體現？二是政府部門，過去強調服務民眾，面對現在的經濟形勢，我們遇到了經濟困境，政府部門是不是應以發展經濟為取向，專注發展經濟品質和經濟發展值，不只是對經濟的管理，而應該強調經濟發展，即使文化局、體育局、旅遊局等這些部門也要強調經濟發展，政府要做一些相應的部門調整，如何整合？它們的重點職責是甚麼？主要責任是甚麼？不只強調管理的責任，還要強調經濟發展的責任，要每年考核經濟指標。澳門習慣坐享其成，現在要作出改變，要將發展經濟作為主要目標，經濟才能有所好轉、有所提升。

**鄧益奮：**《2021年財政年度施政報告》的主題特別明確防疫是執政的重點之一，要做好防疫常態化，要權衡疫情防控和經濟發展的關係。施政報告中提到，適當擴大公共投資，雖然現在政府預算緊張，但該花的錢還是要花，救市的錢不能省。今天聽到多位專家學者談到經濟產業多元問題，這次施政報告不知道是有意還是無意，包括金融業和中醫藥產業放在比較前面的位置，這種方向不能列一個位階，確定哪些是戰略性新興產業，政府着力發展哪些戰略性新興產業。特別是現代金融業（現在不提特色金融），這個提法較規範，因為我們一直搞不清楚特色金融是甚麼。雖然澳門發展現代金融業，肯定無法跟博彩業並駕齊驅，但最起碼給予人們更大的希望，能發展成為較有

份量的產業。此外，中醫藥產業的發展實際上可以與科技創新結合起來，因為中醫藥肯定需要產學研結合的要素。我們還關注到，此次施政報告還提到要發展跨境電商，文化產業化、體育產業化等等，這些都是很好的一些想法。總體而言，我覺得經濟適度多元涉及的產業要少而精，不要把戰線拉得太長。

在民生方面，階梯房屋政策是一個政策創新。這是有民意基礎的政策，也是政府回應社會訴求，解決社會問題的政策。之前的“澳人澳地”研究，就顯示出多數人支持夾心階層房屋。因此，政府需要堅定立場，不能被有關聲音牽着鼻子走，要強勢主導這個過程。當前的階梯房屋政策需要進行更加系統的整體規劃，特別要理清夾心階層房屋與經濟房屋的關係，在照顧長者的同時，也要重點扶持和幫助解決年輕人的住房問題。整個階梯政策房屋是對社會民意的一個回應，不應該厚此薄彼。夾心階層房屋與經濟房屋的關係要協調好，基本理念還是要照顧弱勢，適當傾斜年輕人。

在公共行政改革方面，我也關注到服務型政府的內容，除了廉潔、高效、公正、便民，還外延到便商的內涵，其實中國內地也一直在強調優化營商環境的問題，澳門作為一個商業社會，確實也應該把優化營商環境作為服務型政府的核心內容。在優化營商環境方面，劉丁己教授提到中小企業的困難，複雜的行政程序是主要的困難。我認為要簡政放權，現在都在講授權，但授權與放權不是同一回事，當前的授權比較人格化，法律沒有給予很嚴格和規範的約束。如何簡政放權？是下一步行政改革應該着眼解決的問題。在推行電子政務的過程中，要重點關注簡化行政程序、優化權力分配等問題，形成放權、授權的規範制度。要引入國際公共行政改革的放鬆管制的理念。我們常常談論西方的公共行政改革措施，在澳門一直無法推展，例如，新公共管理運動所倡導的績效工資，在澳門就難以推動；又如，在產業結構單一的澳門經濟中，裁員的改革也沒有辦法推行，因為社會沒有多元產業去承接政府的裁員。在澳門深受新冠肺炎疫情重創的的時期，需要官員有更多作為，這個時候就更應該更強調放鬆管制，強調官員應該多做事、多擔當，我覺得這個理念應該推廣到所有公務人員。事實上，理念形成不只靠灌輸和宣傳，更要有制度改革，放權制度的改革將有助於彈性政府、靈活型政府理念的實現。

施政報告有一些新提法，如引才育才並舉，過去我們一直把培育人才作為第一位，現在是把引進人才與培育人才並列，這是一個好的發展趨勢。又如，單列顯示對“一基地”的重視，不過文化產業的內容是不是可放在文化基地的部分，這是可進一步思考的問題。最後，澳門要投入國家發展大局，行政長官在議員的追問下才說會進行第二個五年規劃，我認為如果真要主動對接，應該及早有規劃，因為第二個五年規劃2021年就開始了，規劃之前總少不了前期各方面的諮詢。

**李莉娜：**我想請問張濤副教授，之前您提過特區政府現在的財政儲備太高，在社會上是一個很大的風險行為，雖然2020年出現赤字預算，財政儲備也減少了，但仍有6,500億，相對而言，佔GDP比重還是蠻高的，您怎麼看待這種狀況？

**張 濤：**我們可以看一下財政儲備，首先它是高於GDP的，2020年的數據暫時不看，看2019年的，它已經遠遠高於GDP。財政儲備怎麼可能比一個經濟體的總量還要高？再看一下澳門的財政儲

備和外匯儲備，會發現這個差距非常大，財政儲備是5,000多億，2020年8月外匯儲備是1,800多億。根據澳門的法律，澳門葡幣是根據港幣的數量來發行，多餘的錢都哪去了？大部分的財政儲備對應的外匯到哪去了？惟一的解釋就是海外投資。在澳門經濟發展形勢好的情況下，做海外投資是沒問題的。那麼，在澳門經濟形勢不好的情況下，絕大部分的財政儲備拿去做海外投資，幫別人發展經濟，是不是應該適當地收回，澳門本地的經濟也需要刺激。我看了一下施政報告，2021年好像是資本項目支出，要做公共投資是185億，相對於5,000多億的財政儲備來說，這個數量非常小，相比較其他國家或其他地區或內地，中央政府進行財政擴張刺激的時候動不動就幾萬億，美國現在更是美元無限量發行。澳門的這些錢該怎麼用，是不是應該抽回來？

另外，剛才諸位老師說要發展，不管是橫琴合作，還是要發展其他的橫向多元產業，最終還是需要兩個方面，一是錢，二是人才。在人才方面，勞工事務局好像對於人才的引入管理得非常嚴。我們調查過一些中小企業，企業主也說勞工事務局最近一段時間卡得非常嚴，數額上有限制。澳門要是發展橫向多元化，尤其要發展金融業，要想發展是高新技術、創新企業、高科技創新企業，包括中醫藥，沒有人才的引進肯定是不行的。

公共行政改革如何配合經濟發展，現有政府體制效率低，不是促進而是已經限制了經濟的發展，那麼要進行創新，諸位專家學者已從橫向多元的角度談到了很多發展哪些產業的意見。李略教授說的先進製造業，我個人感覺這是可行的。但從現實角度看，澳門沒有上下游產業支撐，沒有零部件企業的產業鏈供給，需要很長時間的發展。可不可以從別的角度來看這個產業增長極，比如說發展一些初期成本投入低但發展潛力巨大的，只需要人力資源而不需要其他太多的自然資源支撐，比如說抖音。抖音市值量非常巨大，幾百億、幾千億美元都有可能。對於澳門整體經濟來說，如果能發展出這樣一個企業，就足以改變其GDP結構。而且像這種企業發展，據我所知，它在發展之初，啟動資本不需要太高，也不需要太大的各方面的投入，惟一的就是人才，而且人才數量也不需要太高，不會像一個製造業，還需要大量的基礎工人，所以這是可以考慮。

另外，還有一些產業增長可能被大家所忽略的，比如說，我一直感到很奇怪，內地一直在搞土地財政，香港的房地產業也佔GDP很大比重，但澳門的房地產業卻搞不起來，政府財政收入裏幾乎沒有房地產這一塊的收入，不知道其中原因是甚麼。澳門有一個很大的特點，有一些地是私人所有權，即所謂的私家地，這是一個亮點。為甚麼？因為在中國範圍內（包括香港、澳門在內），就澳門還有這一小部分的私家地。而中國人的消費理念中，對土地有超出正常消費理念的熱情。西方人不能理解中國人對土地的執着，但是現有的土地全部都只是使用權。澳門的這些私家地，據我所知，市場交易價格在澳門反而是最低的，樓價大概一個平方米6、7萬元，交易價格比較高的地反而不是私家地。我們要賣的不是房子，是地，土地才是最值錢的。據許昌教授說，那些土地都是邊角地、很小的土地，沒有成片的地賣不出去。這就是一個問題，土地細碎化需要政府牽頭進行整理。李莉娜主任提到要首先解決了所有權的問題。不過，我個人的想法是這一小部分地再漲也漲不到哪裏去，因為它的面積非常小，但可以作為一個打廣告的賣點。剛才顧新華副教授也說到，從大循環來說，有很多人通過外貿或者其他途徑賺了很多錢，但錢到哪裏？內地是這樣處理的，把房地產作為一個貨幣的儲備器一樣，房地產價格拼命在漲，澳門也可以找一個投資點，作為投資點的貨幣儲備體一樣的存在。我個人認為房地產還是可以發展的，因為政府一直沒有理順澳門的房地產的發

展，基本上都是私人炒房客推動。如果政府把它作為一個產業增長點進行處理，情況就不一樣，可是我看到現有的情況，現有的施政報告，提到的還只是房地產仲介，沒有提到房地產業本身。

最後，要想真正多元化，發展網絡經濟比較好，因為不受疫情的影響，業務可以繼續開展。

**王萬里：**我談談對施政報告的幾點看法。

第一，在國際國內大形勢下，澳門未來的發展關鍵要做好兩個字，一個是穩，一個是進，在穩中力求有進，這就是此次施政報告緊扣的主題——“強基固本、迎難而進”。強基固本就是在穩的方面下功夫，即要繼續做好存量，鞏固好基本盤。澳門的存量或基本盤是甚麼？當然就是博彩旅遊經濟。應該清醒看到，博彩旅遊業至少在當下和未來相當長的一段時期內，仍然是澳門經濟社會發展的命脈和根基所在，是澳門民生事業和進一步發展變革的物質基礎所在。從這個意義上說，強基固本的“基”和“本”主要就是博彩旅遊業。如果沒有很好地穩住澳門的博彩旅遊經濟，存量和基本盤弱化了，其他發展設想都可能成為空中樓閣、無本之木。行政長官在這個問題上十分清醒，他明確對議員表示，“經濟的適度多元不是要打壓博彩”。因此，在當前疫情下，應想方設法支持博彩旅遊業穩步復甦；在今後，應繼續積極支援博彩旅遊業良性發展。在這一前提下，迎難而進，努力推進經濟適度多元發展。進就是要做增量，創新開拓，通過融入國家發展大局，特別是跟大灣區發展同頻共振，做好琴澳合作這盤棋，開創新的經濟增長點，找到新興產業，有效促進澳門經濟適度多元發展。經濟適度多元發展需要在適度的“度”和多元的“元”上做探索。“度”或許最終應從政府財政收入的結構優化上來衡量，就是要努力使政府財政收入增量部分更多來自非博彩業，使非博彩業收入在政府總收入中達到適當的比例，這個比例就是“適度”的“度”所在。多元發展的“元”，指澳門未來要着力發展哪些新產業。發展這些產業，要麼是橫向多元，要麼是縱向多元。在穩進結合的條件下，橫向多元和縱向多元並不矛盾，完全可以兩路並進。

第二，在前述總的基調和基本思路下，我對這次施政報告中提到的澳門發展現代金融業提一點小的建議。如前所述，穩中求進，要在做好存量的同時努力做好增量，為澳門經濟開創新的增長點。開拓增量從現代金融方面切入，確實大有文章可做。對此，施政報告重點提到要發展債券市場等。而發展現代金融業似應更多切實體現“現代”這兩個字的屬性，即需要有一些現代性乃至超前性。我有個不成熟的想法，現在國家正在推行數字貨幣，已經開始在深圳進行試驗，澳門可以積極爭取參與其事，以促進澳門現代金融業的探索。數字貨幣是在國家法幣之外另外發行的一套貨幣系統，最初它是在國家之外由非官方發行的，典型如比特幣。數字貨幣擁有兩大主要特性：其一，它具有安全性，因為有區塊鏈之類的互聯網技術作為底層支撐，資金軌跡可控；其二，具有自由流通性，這是數字貨幣本具的最重要的特性，成功的數字貨幣能夠跳開世界上不同國家和地區的外匯管制，實現資金的跨境自由流通。現在由中國央行發行的數字貨幣剛在深圳開始試驗，在國內試驗比較成熟後，最終是要走向國際，成為人民幣國際化的另一個重要路徑。傳統的作為國家法幣的人民幣，其國際化進程難免會遇到一些外匯管制等瓶頸問題，而數字貨幣的特性是可以徹底繞開這些管制，實現自由流通的。澳門似應抓住這個機會，向國家主動爭取把澳門作為國家數字貨幣跨境流通的第一個境外試點城市。以澳門為試點有兩個好處：一是對澳門本身有好處。澳門博彩旅遊經濟對於資金跨境自由流通有很高需求，受國家外匯管制的寬嚴程度直接影響。如果能夠成為央行數字

貨幣試驗城市，數字貨幣的跨境自由流通性將有利於順暢澳門本身的資金來源，從而保障博彩旅遊經濟穩步發展。二是對國家有好處。因為國家要把這個數字貨幣在全球跨境流通，必然要一步一步走，而澳門與葡語國家有天然的聯繫，未來如果可以通過用央行發行的數字貨幣作為中國與葡語國家之間的貿易結算方式，這對國家在國際上推行中國數字貨幣和促進人民幣國際化是有利的，澳門應當為國家發揮這樣的戰略價值功能。

第三，關於澳門與橫琴的珠澳特別合作區收益分成安排問題。珠澳特別合作區將體現珠澳共治共用。共治方面，關於雙方共同管理的體制機制和方式等問題已有不少較為深入的探討，但在共用也即雙方對共同開發合作區所獲收益的分配方式方面，尚需深入探索，及早做出頂層設計和制度安排。開發建設珠澳特別合作區，目的是為了澳門經濟的新增長，促進經濟多元化，最終要體現在為澳門財政收入開闢出新的增長途徑。也就是說經濟適度多元，最終成效要體現在政府財政收入結構的多元化。在珠澳特別合作區，它的收益分配不外乎三個方面：一是土地出讓收益的分配（由於是珠海橫琴的土地，澳門在這方面較難有分配的可能，但不妨也盡力爭取）；二是未來產業發展的稅收分成；三是雙方政府投資基建和物業的收益分成。這些方面都應當做一些頂層設計，把收益分成作為珠澳特別合作區開發建設的一項重要制度安排內容。

第四，關於穩中求進，是一個辯證的關係，要正確處理好不同關係的內在平衡，不要因求穩而影響進，也不要因為求進而干擾穩。比如在穩的方面，有關部門施政方針提出持續實行外僱人員調控，而與此同時在進的方面，施政報告提出要比較積極地推進澳門人才引進工作。這兩者在實踐中有可能存在內在張力。按照現行人才引進的方式，相當一部分技術人才是通過技術類外僱的方式引進的，在外僱調控政策的實施過程中，應做到與人才引進政策的邏輯一致。此外，澳門中小企業的發展也確實需要不少內地勞動力，很多是剛需，如果調控的度把握不當，可能會出現與支持澳門中小企業發展的理念不一致的情況。因此，在具體的政策落實過程中，希望能夠做到不同方面不同領域有關政策邏輯和精神理念的一致性，既能夠穩定本地的就業市場，又能夠符合且有利於未來發展的長遠需要。

第五，澳門與內地防疫的出入境管控，可以考慮向中央爭取按照“一線管住、二線放開”的理念和原則辦理。所謂一線管住，就是澳門與外國、與香港、與台灣之間的出入境防疫管控，可以按照中央所要求的標準規則來執行，即與內地和這些國家地區之間的出入境防疫管控力度保持一致，嚴格管住；二線放開，就是澳門與內地之間的人員流動防疫管控、防疫標準等舉措，應與內地低風險地區相互之間的力度一致。比如內地低風險地區之間的人員往來無需核酸檢測，則澳門與內地低風險地區之間的人員往來也可無需核酸檢測。

最後，我們要對澳門未來發展保持信心。澳門是一個氣候依賴型經濟體，一旦國際國內大氣候好轉，澳門經濟就會很快復甦。國際國內大氣候的向好發展，從中長期來看是比較確定的；而且隨着疫苗推出，在2021年中期應該就會開始好轉。在大氣候的帶動下，澳門未來發展不會壞到哪裏去的，並且光明可期。

**彭艷崇：**剛才各位專家對今年的施政報告已經做了很好的解讀，深受啟發。我也談一點淺見。



從總體上看，報告比較務實，不迴避問題，在總結去年一年的工作基礎上，總結了政府工作中尚存在的問題，特別是深層次問題，結合疫情之下的國際國內環境的變化，分析了今後一兩年內面臨的形勢和要面對的問題，這些分析都是非常中肯的，2021年的施政舉措有力，展現出政府迎難而進的決心和務實的作風。

就民生議題分享一點我的體會。在尋求經濟復甦的過程中，重點保障民生建設，可以說一定程度上穩定了民心，增強了社會的信心，有助於推動社會整體與政府一道共克時艱，同舟共濟。

回歸以來澳門特區政府發展經濟改善民生的施政方針構建了一個高福利的社會，社會福利的覆蓋率高，市民的幸福有所提升，這依賴於經濟高速增長。在2020年特殊的環境下，施政報告一方面指出臨時性經濟刺激政策和民生政策的負面性問題，另一方面承諾壓縮政府開支不減民生福利，惠及民生的措施大部分都延續，新的政策措施如照顧者津貼制度已經開始實行。昨天問學生對施政報告的看法，學生印象最深的是盈餘分配的7,000元沒有了，高興的是現金分享保留了，因為現金分享學生一般還是可以自主支配，不受父母管控。這就體現了福利剛性的特點，問題是政府的社會福利政策如何在經濟波動中保持穩定性和可持續性？

在福利國家中，出現經濟危機蕭條的時候，一般都會對社會福利開刀，縮減社會福利開支，增加個人責任以及市場化運作。澳門社會福利體系中小保障、大福利的特點，社會保障制度中社會保險的供款水平偏低，養老金保障的水平也偏低，每個月3,740元，與工資中位數相比較，養老金的替代率不到20%，加上長者所有的福利收入6,000元左右，替代率也就30%的水平，與國際勞工組織的建議55%的水平還有很大差距，也低於經合組織國家的平均水平。所以澳門養老保障如果沒有其他福利政策如醫療、住房等支持的話，很容易形成因老而致貧（低於維生指數）。澳門社會福利主要依賴於政府財政，社會福利支出佔政府女總開支的24%，財政又嚴重依賴博彩收入，疫情之下2020年博彩收入下降幅度前所未有，社會面臨的危機與挑戰也是前所未有。所以政府也應該檢視評估澳門的社會福利政策，以保持社會福利的可持續發展。

一是增加社會保障制度下的個人及社會責任，提高供款水平。現在的供款水平低，養老金水平也低。2019年養老金供款3.9億，佔社保基金總收入128億的3%。而養老金支出為39.9億，相當於十倍。社保基金也做過精算，在既有條件下，社保基金2041年開始錄得負增長，並於2059年資產總值出現負值。去年第14/2019號法律《鞏固社會保障基金的財政資源》，將每一財政年度中央預算執行結餘的3%指定撥給社保基金，作為該基金本身預算的年度收入，以確保其可以持續運作。但是政府財政支持和博彩撥款都嚴重依賴博彩收入，所以當經濟不穩定時嚴重影響社保基金收入穩定性，也嚴重影響社會基金的可持續運作。政府每年都提升養老金水平，但是供款沒有隨着社會工資水平的變化而提升。按照社會保險制度設計本來的初衷，就是要形成風險共擔、責任分擔機制，所以也要適時檢視社會保障制度，適時適當提升供款水平，這也是個人對未來的投資，相信市民和社會能接受。

二是對碎片化的社會福利措施進行評估和整合，形成澳門社會福利政策體系，引導到對人力資本的投資上，提升個人抵禦社會風險的能力，從而形成可持續的社會福利政策。比如敬老金可以整合到養老金裏，現金分享可以整合到公積金個人帳戶，引導資金使用於個人人力資本的投資上，增強個人能力，又能減緩經濟波動對社會福利的衝擊。

**許昌**：這次行政長官賀一誠上任後公佈的第二份施政報告，內容詳實具體，報告的基調穩健、論述全面、方向清晰，既看到當前面臨的嚴重問題，部署解決問題的思路和政策，且每項內容都有紮實的數據和具體的措施相對應，又拿出真實可信的財政儲備、銀行存款餘額等經濟統計資料支撐政府和民眾對於未來的信心，對提振社會氣氛，堅定社會各界抗疫防疫、恢復經濟的共度時艱大有裨益。我特別關注到幾點：一是部署2021年工作仍是以防疫抗疫為重點，穩經濟、保民生、促就業，妥善運用現存的6,500億財政儲備，確保經濟民生的穩定並培養新的產業，這是實事求是、面對現實的有效舉措；二是強調經濟結構的適度多元調整已成為澳門社會的一致共識，但這決不是放棄主體產業，任何的結構調整都要在固本強基、搞好博彩業這個主體產業的基礎之上進行，且單靠博彩業輻射出來的垂直多元作用有限，必須依靠科技創新去扶植和開拓新產業；三是賀特首個人風格顯著，關注重點突出，對於澳門當前各方面的情況通盤掌握、了然於胸，親自推銷各類政府政策，報告本身也覆蓋全面，以至於隨後舉行的立法會會議和記者會答問時，議員和記者問題的內容都普遍為特首報告所主導，基本未超出特首報告的範疇。

但細讀這份施政報告仍然存在着一定的隱憂：一是正如剛才諸位提出來的許多分析意見所揭示的，報告重點顯示出行政長官對於特定政策方向的關注，一定程度上卻缺乏整體性、戰略性的政策突破點，對於澳門經濟結構、利益格局和政治生態形成的原因和深層次問題缺乏系統思考，故而破局乏力，較少治本之策。二是報告相當範圍內延續了舊有經濟發展的思路，無論是在如何固本強基鞏固博彩業，還是發展現代金融、中醫藥、會展和文創產業，無論是在總結經驗教訓找出制度障礙，還是應對新形勢下出現的宏觀困局方面，都非常吝惜地較少披露帶實質性的措施和路徑，倘真的是付之厥如則恐難取得預想的實效。三是過度強調政府決策依賴公眾諮詢作為前置程序，而除非像歐洲發達小國時常舉辦全民公投以決定重大公共議題外（澳門特區地方實體的性質決定不被允許採用此等方式），其他公眾諮詢程序若無良好的制度設計以確保滿足民主決策的需要，其結果或者會為少數熱衷社會活動者所操縱，或者會導致民粹主義的傾向氾濫，或者會成為政府推卸責任的藉口，過往的教訓非常深刻。這次報告仍突出強調是否推行長者居屋、夾心階層專樓和眾多爭議計劃，端看公眾諮詢的結果，似乎並不妥當。

**李莉娜**：感謝各位抽空來參加這次座談會。會後我們將各位的高見整理成紀要，刊登於本中心出版的《“一國兩制”研究》之中。再次感謝各位的支持。